

建設産業の透明性向上に関する研究

二者構造から三者構造執行形態への移行

草柳俊二

フェロー会員 工博 高知工科大学教授 工学部 社会システム工学科 武蔵工業大学 工学部 客員教授
(〒782-8502 高知県香美郡土佐山田町宮ノ口)

1995年4月に「建設産業政策大綱」が発表された。この時期より、建設産業の抜本的な体質改善、競争性、透明性、公正性の向上の必要性が繰り返し叫ばれてきた。特に、透明性の向上は、競争性、公正性の根幹に繋がるものであり、改革実現の要とも云える。だが、実態を見る限り、未だにその成果は顕著でない。各種特殊法人の民営化、公共事業の縮減等、建設産業に対する国民の視線はますます厳しくなっている。建設産業の透明性向上の基盤は“経過を見せる管理”を行なうことと云ってよい。日本の建設産業が基盤とする、発注者と受注者の二者構造執行形態は、構造的に“経過を見せる管理”を行なう必然性が薄い。透明性向上の実現には、三者構造執行形態へ切り替えて行くことが求められていると考える。

Key Words: project mission management, construction contract, international project management.

1. はじめに

日本の建設産業は、バブル経済破綻、国際化、競争の原理の導入等々、様々な事業環境の変化に直面し、“新たな産業体質の確立”を目標に掲げ、改革が進められてきた。しかしながら、未だバブル経済破綻の後遺症に喘ぎ、改革の方向すら定まらぬ状況にあり、建設産業に対する国民の信頼はますます低下している。

こういった背景を受け、大学等、教育機関の多くは、土木や建築等、建設関連学科の名称を改める方向に動いている。学科名称の変更は“表層変化”であってはならない。内容が伴わなければ若者の心を捉えることはできない。本質的問題は、若者達がこれらの学問を学んだ後、働くことになる“建設産業の実態”そのものにあると考えねばならない。

建設産業は、20世紀の奇跡といわれた我が国の産業発展の基盤を造ってきた。建設の仕事は決して楽なものではない。寒暑風雨にさらされ、休日も少なく、汗と泥にまみれ、きつい、汚い、厳しい、3K産業といわれてきた。しかし、建設技術者の心には常に“国民が必要としている物を造っている”という誇りがあった。

現在は1Kに集約、“建設産業は汚い”正に“キャピタルK産業”になりつつある。次世代を担う、若者達には“国民が求めているものを造っている”と、

堂々と云える環境は用意されていない。建設産業を忌避する理由はここにあると考える。

建設産業が、国民の信頼を獲得し得ない状況に陥った理由は何か。品質、時間、コストという産業としての基本要素から、その理由を探ってみる。

先ず「品質」についてだが、コンクリート劣化・崩落といった問題は発生している。しかし、他国のように、ダムや供用開始した橋梁の崩落といった現象は全く見られない。

「時間」については、我が国の建設産業の独特な執行構造により“工期厳守”が徹底しており、国際建設市場の実態からみても極めて信頼性は高い。

残る「コスト」だが、諸外国に比較し、我が国の建設コストは高額である。高額となる理由を納得の行くよう国民に示す必要がある。だが、既に10年近く論議されても、その理由が明確にされてこない。

なぜ明確にできないのか。解が見出せないのは、未知数が多いか、未知数そのものの存在が掴めないからと考えられる。未知数の確認・整理には、事象の“経過”を熟視する必要がある。

この原理からすると、我が国の建設産業は構造的に“経過を管理する”といった産業理念が希薄な状態にあり、未知数を確認し、整理するといった作業が容易に出来ない状況にあると考えられる。

本研究は、我が国の建設産業に“経過を管理する”

といった理念を定着させ、透明性、競争性、そして生産性を備えた、新たな構造を実現するためにどのような方策が必要かを探索したものである。

2. 「透明性」に関する認識

バブル経済の破綻後、談合、贈収賄の摘発といった事件が次々に発覚し、建設産業は“抜本的な体質の改善”への取り組みが必要となった。

1995年4月に建設産業政策大綱¹⁾が発表され、競争原理の導入、生産性の向上、そして“透明性の向上”の具現に向け、施策が打ち出された。以来、1999年の「建設産業再生プログラム」等、様々な試みが成されてきた。だが、成果は依然として見え難い。特に“透明性向上”に付いては、国民の信頼低下という現実からみても、成果は乏しいと云わざるを得ない。

果たして、透明性向上に対する抜本的対策は、なされたのであろうか。予定価格制度の堅持、紙一枚の入札方式、一式総価請負契約の公共工事標準契約約款等、どれをみても抜本的改定をおこなったといえるものは見当たらない。

建設産業の“透明性”とは、そもそも何を意味するものか。単純に考えれば、透明性の向上とは、“見え難いものを見え易くする”ことである。

公共構造物とは、公の使用物であり、特殊な場合を除き、造られた構造物、つまり“結果”は誰でも見ることができる。したがって“結果”の時点では、透明性は十分に確保される。このように考えると、公共事業の“透明性”とは、造る“経過”を見える状態にすること、といってよい。透明性向上が具現しない理由は“経過が見える状況を作り出す”という着眼点が欠如していたか、希薄であったからということになる。

建設産業の生業は受注生産業である。受注生産業とは、既成物品を商品とせず、これから作る“未成物品”を商品とする。つまり、建設産業の“商品”とは、物事の“結果”だけではない。“真の商品”は“経過を見せる”ことにあると考えねばならない。国民に信頼性される“商品”を提供する、これが産業体質の改善の最終目的となる。こう考えると“経過を見せる”という理念なくしては産業体質の改善達成は不可能ということになる。

日本の建設産業は、果たして“経過を見せる”といった理念をもって営まれているのであろうか。

この20年、数多くの政策が発表された。「建設産業政策大綱」はその総括といってよい。だが、この大綱においても“経過を見せる”といった、基本

的な取り組みを読み取ることは難しい。

3. “経過を見せる”必然性の薄い産業構造

我が国の建設産業は、国際建設市場の実態に比較すると“経過を見せる”必然性が、希薄な事業環境にあると考えられる。以下、プロジェクトの執行に係わる事項を、“経過を見せる”という切り口から分析し、その実態を掴むことにする。

(1) “信義則”に基づく建設業法

我が国の建設業法第十八条、建設工事の請負契約の原則、では“建設工事の請負契約の当事者は、各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を締結し、信義に従い誠実にこれを履行しなければならない”と述べられている。

我が国では“信義則”に基づき、発注者と受注者の双方が、“作業経過に出来るだけ口をはさまず”相互信頼を基盤にして、円滑にプロジェクトを遂行して行こうとする。発生した問題に対しては、公共工事標準請負契約約款の条項に示されているように、信義に基づき“両者協議”により解決策を見出す、といった方法をとる。

国際建設市場では、問題の発生経過を詳細に分析し、契約条項に照らし相互が負うべき権利と義務を明確にし、問題を解決してゆく。これに比べ、“両者協議”は“経過を見せる”という理念を根幹に置いたものではない。

信義、つまり、相互信頼の上に物事を進めること自体は、生産性の面からすれば、望むべき姿である。しかし、相互信頼という名目の下に“相互不可侵の領域”が拡大すれば、互いの目から見た透明性は低下することになる。また、二者間の“信義”とは、そもそも、第三者が立ち入る必然性のない図式ともいえる。発注者と国民、資金提供者の視線が異なった場合、発注者、受注者、二者間の信義則は、国民や資金提供者にとって極めて不透明なものとなってくることになる。

(2) 入札制度・契約締結

我が国の公共工事では、発注者が入札参加者を指名する“指名競争入札制度”を、ほとんどのプロジェクトに採用している。本来、会計法(第29条3項)に明記されているように、我が国の公共工事は一般競争入札を採用することになっている。“指名競争入札”は例外として認められているものである。

“指名競争入札”という制度は他の国でも存在す

る。諸外国では、発注者が指名入札者を決定するというプロセスを事前に明らかにする。日本の公共工事では指名業者決定のプロセスが明確にされず、指名結果を知らせるのみである。そこには“経過の管理”という姿はみえない。

次に、入札の実態だが、日本の公共工事では入札総額という入札作業の“結果”を記した用紙を提出するのみである。正に“札入れ”である。最近、CALS等を活用した電子入札が用いられ始めている。しかし“札入れ”の実態は変わっていない。国際建設プロジェクトの入札のように契約図書、入札額内訳書、工程表、施工計画書等、1000ページにも及ぶ図書を提出することはない。また、大半が、入札額という結果のみで順位が決定し、契約に至ることになる。

国際建設プロジェクトでは、各入札者から提出された入札図書を丹念に精査し、不明確な点や疑問点を確認する作業（clarification）を行い、査定・評価作業（evaluation）の結果に従い契約者を決めるというプロセスが存在する。我が国の公共工事では、こういったプロセスが取られることはまずない。正に結果の管理といってよい。

(3) “予定価格”の存在

予定価格は国際建設プロジェクトにおける“予算”とは異なった意味合いを持つ。入札のプロセスと予定価格の位置付けをみると、実質的には“契約目標金額”に等しいものといえる。

発注者は、自身で算出した数値の精度・正当性をもって年度予算を確保する。入札結果が自身の算出した数値と大きく異なった場合、自身の数値の精度・正当性が疑われ、次年度の予算確保にも影響を及ぼすことになる。

会計法、単年度予算、多大な権限保持によって生ずる責任の拡大といった条件により、発注者は“予算”を“契約目標金額”と等しく扱うことになると考えられる。単なる“予算”であれば、そのプロセスを公表してもかまわないはずである。最近、地方自治体等では事前公表の動きがみられるようになってきたが、上述の背景を持つがゆえ、予定価格は公開してはならないとされてきた。

一方、建設企業は発注者の意図を読み、予定価格に限りなく近い数値で入札額を決めようとする。つまり、真の競争価格ではなく、予定価格という“結果”をにらんだ積算をおこなう方向となる。ここにも“経過の管理”という図式はみえない。

(4) 工事代金の支払方法

我が国の公共工事では、現在、契約金額の40%

（最大限度。発注者により30%の場合もある）の前払い金が支払われている。プロジェクトの開始時には、必要資機材を揃えるためのまとまった資金が必要となる。

本来、前払い金（Advance payment）は、これに充当する目的で受注者に支払われるものであって、国際建設市場では通常10%から15%程度ある。契約金額の40%の前払い金といった制度は、日本以外に見当たらない。なぜ、我が国では高額な前払い金を払うのか。途上国で新規プロジェクトを入手した場合、通常、受注者は必要な建設機械類を新規に購入し、進捗の確保のため、数ヶ月分の資機材をまとめて購入し、確保しておくことが求められる。また、労働力も直接雇用といった形で、数百人、プロジェクトのサイズによっては、数千人を雇い入れることが必要となる。日本国内では、建設機械類は日単位でレンタルが可能であるし、資材も工程に応じて、その都度、必要量を購入してゆける。こう云った状況を考えると、契約金額の40%の前払い金を支払う必然性は見出せない。

高額前払い金支払の根本的理由は、毎月、出来高に応じた支払いがなされず、前払い金と完成一括支払を原則としているからであると考えられる。つまり、我が国における前払い金は、工事開始時に必要な始動資金を提供する目的だけでなく、出来高に対する暫定支払い金（Payment on account）の役割を持っているということになる。

前払い金の額だけではない、本質的な問題は前払い金・完成一括支払の制度が作り出している事業環境である。毎月“出来高に応じた支払い”がないということは、受注者も、発注者も外部に“経過を見せる”コスト管理を行なう必然性がない、ということになる。

(5) 標準請負契約約款の基本精神

公共工事標準請負契約約款の第3条（a）は請負代金（契約金額）内訳書と工程表について述べた条項である。この条項では、

“受注者は代金内訳書と工程表を作成し、発注者に提出し、その承認を得なければならない。代金内訳書と工程表は、この契約の他の条項に置いて定める場合を除き、発注者と受注者を束縛するものではない”と述べている。公共工事標準請負契約約款は、各条項に関する解説¹⁾がある。第3条に関する解説では、その理由を以下のように述べている。

“公共工事の請負契約にあつては、通常、総額による請負契約を締結する……内訳書に記載された個々の工種ごとの数量、単価は全体として請負代金

の中に包含されるものであって、請負代金の総額で受注者が工事を施工すればよいとされている以上、個々の工種ごとの数量、単価等約定することは、かえって誤解を招く……”

また、同解説書では、

“同様に工程表についても、全体の工期内において受注者は工事を完成する義務を負うものであり、個々の工種ごとにその工事を完成させる義務を負うものではない。したがって、内訳書と工程表は、それ自身が契約の内容を規制するものではない…進行状況の把握等の目安として扱うべきであって、…その内容が、発注者と受注者との間に拘束力ある……ものとして考えるのは、一般的に妥当ではない。”と述べている。

この条項が述べていることは、“契約総額”と“完成期日”という結果以外、契約的に両者を拘束するものは何もないということである。結果以外に契約的束縛を受けないという状況は、“経過を見せる”必然性は希薄、ということなる。

(6) 工期変更と追加費用の処理

建設プロジェクトは常に不確定要素を内在し遂行されるものといってよい。つまり、契約締結時に存在しなかった事象の発生、あるいは、存在は確認されていても実態が明確に把握されていない事象、といったものがある。こういった事象に対しては、その存在とプロジェクト遂行に及ぼす影響度が明らかになった時点で、どのように対処するかを定めた条項を、契約に組み込んでおくしかない。

国際建設プロジェクトでは、契約条件の変更により発生した時間とコストの処理は、受注者から発注者に対し、クレーム (Claim) として請求される。受注者によって提出されたクレーム図書は、専門技術者集団 (コンサルティングエンジニア) によって精査・査定される。専門技術者集団は、契約に定められた両者の権利と義務に照査し、査定を行う。発注者はその結果をもって、受注者との交渉を重ね、請求に応えることになる。クレームとは、単に「請求行為」を意味するものであり、契約関連問題処理の具体的手段となる。その基本は「正当な権利に基づく物事の請求」であるといってよい。

我が国の公共工事の場合、契約条件の変更により発生した時間とコストの処理に対し、クレーム (請求; Claim) という言葉を用いず、“設計変更”という言葉を用いる。なぜ“設計変更”という言葉を用いるか。理由は契約条件の変更により発生した時間とコストの処理方法が、先に述べた国際建設市場の実態とは異なるからであると考えられる。

我が国では、プロジェクトの遂行過程において、受

注者から発注者に対して、正式なクレームレターや請求図書 (Claim documents) が提出されるケースはほとんどない。(注: 正式に書面で申し立てをする場合は、通常“御願書”といった形をとる。)

発注者は受注者からのクレームに従って契約条件変更の有無、これによって発生した時間とコストの変動値を見出すのではなく、自身の“見識”に基づき、持てる“権限と責任”において、これら进行处理するという形を取る。

具体的にいうと、新たに発生した事象の存在を認めた場合、元計画や設計を、受注者からのクレーム (請求) によってではなく、“自らの意思”で変更するという形を取る。発注者は、自身の持つ数値・方式にしたがって、発生する時間とコストの変化量を算出し、受注者に通知する。つまり、クレーム (請求) ではなく、あくまでも“設計変更”なのである。

この処理において、国際建設プロジェクトのように、契約条件を前提として、発注者と受注者が“公の場で、徹底的に交渉をおこなう”といった過程 (交渉プロセス) は存在しない。公式交渉の状態が発生するのは、受注者がどうしても発注者から出された“結果”を承服できず、仲裁や他の法的手段に訴えた場合のみとなるといってよい。

我が国の公共工事標準請負契約約款には、工期変更や追加費用をはじめとした種々の契約変更については“両者協議に基づき”定めると明記されている。しかし、実態は、ほとんどが発注者側の意志によって処理され、受注者が公式に処理過程に参画できる状態になっていない。注目すべきは、受注者側がこの方法を受け入れていることである。結果的にみると、ほとんどの場合、受注者にとって満足ゆく“設計変更”の内容が示されると考えられる。

いずれにしても、契約当事者である受注者でさえ見え難い“プロセス”であり、国民にとって、その実態を見る機会はほとんどないといってよい。

以上述べたように、我が国の建設産業は、信義則、入札・契約、公共工事標準請負契約約款、予定価格、総価一式契約といったプロジェクト執行に関わる様々な基盤条件に従って、発注者も受注者も“経過を見せる管理”を行う必然性を感じない事業環境にあるといえる。

この点が、契約に則るプロジェクト執行、競争の原理、透明性の確保等が求められる国際建設市場と比較して決定的な相違といってよい。

我が国の建設産業において透明性の向上を計ろうとするならば、先に分析した事項に対する具体的な方策を見出していかなければならないことになる。

4. “経過を見せる管理”が求められる プロジェクト執行形態

(1) 国内外のプロジェクト執行構造比較

前項では、“経過を見せる”という切り口からプロジェクト執行に係わる各事項について、分析を行い、対策策定の必要性を述べた。だが、こういった現象を作り出している根本原因は何か、それはプロジェクトの執行形態そのものにあると考える。我が国の建設産業におけるプロジェクト執行形態と国際建設市場の実態と比較してみても、基本的な相違が見出せる。

我が国では、発注者と受注者の“二者構造執行形態”でプロジェクトを遂行する。これに比べ、国際建設市場では、“三者構造執行形態”を基本形態としている。つまり、発注者、受注者、そして専門技術者集団（コンサルティングエンジニア）が、それぞれ独立した立場を確保し、均衡した関係でプロジェクトを進める形態である。

日本の公共工事標準請負契約約款：建設工事請負契約書には、以下のような文章が記載されている。

“上記工事について、発注者と受注者とはおのおの対等な立場における合意に基づいて、別添の条項によって請負契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行するものとする”。

このように、公共工事標準請負契約約款は、発注者（甲）と受注者（乙）が登場するのみである。

一方、国際建設市場で多く用いられている、国際コンサルティングエンジニア連盟（FIDIC: *Federation Internationale Des Ingenieurs Conseils*）が定めた標準建設プロジェクト契約約款（以下 FIDIC 約款という）の第 4 版²⁾では、以下の記述を見出すことができる。

Definitions (定義) 1.1.

(a)(i) “Employer ; 発注者”

(ii) “Contractor ; 受注者”

(iv) “Engineer ; 専門技術者集団” means the person appointed by the Employer to act as Engineer for the purpose of the Contract and named as such in Part II of these Conditions.

このように、国際建設契約約款では、第三者の専門技術者集団を入れた三者構造執行形態でプロジェクトを遂行する形をとっている。専門技術者集団（The Engineer）の役割と機能について、同 FIDIC 約款（第 4 版）では以下のように規定している。

条項 2.6 Engineer to Act impartially (公正な行動)

Wherever, under the Contract, the Engineer is required to exercise his discretion by:

- a) giving his decision, opinion or consent, or
- b) expressing his satisfaction or approval, or

c) determining value, or

d) otherwise taking action which may affect the rights and obligations of the Employer or the contractor

he shall exercise such discretion impartially within the terms of the Contract and having regard to all the circumstance.

上記のように、第三者専門技術者集団の位置にある“The Engineer”は、決定、意見表明あるいは承諾、承認や満足度の表現、価値の確認、そして発注者や受注者の権利と責任に影響する行動に対して、全ての状況を尊重し、契約に従い公正（impartially）におこなわなければならない”としている。このように、契約的に、第三者専門技術者集団は明解に発注者と受注者から独立した機能をもとめられている。

1999 年 9 月に国際コンサルティングエンジニア連盟は、契約約款（第 4 版）を全面的に改定し、“第 1 版”として新たな約款³⁾を出した。新版では専門技術者集団（The Engineer）の役割と機能、特に“中立的機能”が変化した。第 4 版の条項 2.6 で述べられていた“Engineer to Act impartially (公正な行動)”といった条項が消え、3 条 The Engineer という条項が設けられた。この条項の 1 項 (a) では、

“The Engineer shall be deemed to act for the Employer—The Engineer は発注者のために行動するものとみなす—”という記述が記載された。

この The Engineer の中立的機能の変化は、第 20 条に、紛争裁定委員会（Dispute Adjudication Board. 以下 DAB という）の設定という、より明確な中立第三者機能が組み入れられたからである。これは発注者へのサポートと中立性機能の堅持という The Engineer の持つ同軸異種機能を整理したものといつてよい。DAB は、受注者が工事に着手する前に指名を受け常設され、定期的にサイトを訪問し、発生している紛争問題を専門的かつ中立的な立場から裁定して行くものであり、従来 The Engineer が持っていた中立的機能をより明確、かつ強固なものにした形となっている。つまり、新版の普及に従い、国際建設市場はよりはっきりした“三者構造執行形態”となって行くと考えられる。

(2) 日本の建設産業と二者構造執行形態

図-1 は、1960 年以降、我が国における建設投資の推移を示したものである。

図に示されているように、我が国の建設投資は、戦後復興の勢いを継続し 1973 年に発生した第一次オイルショック時まで、年間増加率約 15% という勢いをもって一気に 50 兆円台に至る。我が国は、敗戦後、速やかに復興を果たし、世界の奇跡とまでいわれた経済発展を成し遂げた。この経済発展は、建設産業による迅速な社会資本整備があつてこそ達

成されたといつてよい。迅速な社会資本整備を可能にしたのは、発注者と受注者の二者による“官主導民従属型執行構造”であったと考えられる。この構造は、要求する者と造る者が、迅速に、かつ確実に物を造ることのできる極めて効率のよい産業構造ともいえる。

先に述べたように、建設投資は年率約 15% で急増した。つまり、建設産業は急成長産業であったといえる。こういった状況下にある産業では、市場を分析しニーズを捉えるといったことはほとんど必要ない。ただ一生懸命に物を作ればよい。

つまり、二者執行形態は“市況”に適合し、その機能特性を最大限に発揮することになったと考えられる。1973 年の第一次オイルショックで一旦低下した建設投資は再び増加し、50 兆円を突破する。だが、1978 年の第二次オイルショック発生を契機に下落し、我が国の建設産業は“建設冬の時代”と呼ばれた低迷期を経験することになる。

注目すべきはその後の経緯である。1986 年頃から我が国の地価と株価は急騰し始め、いわゆる“バブル経済”の現象がはじまる。

本来、株価や地価といった資産額は、経済の合理的評価基盤となる利子、収益性、生産性といった基礎的条件 (Fundamentals) によって定まってくるものと考えられている。バブル経済現象は、資産額が基礎的条件から大きく離れ、急騰したことによって発生したものと分析される。地価の急騰に深く関与した建設産業は、証券、金融機関と並び“バブル”の中心的役割を演じ、建設投資は一気に 80 兆円台にまで上昇する。

1990 年台に入り地価と株価は相次で下落し始める。いわゆる“バブル経済”の破綻である。以降、建設投資は下落し続けて、2002 年には 60 兆円以下となると予想されている。“バブル経済”の破綻は、今日に至るまで行政、金融、証券、保険、建設といった分野における既存の社会システムが、次々と打ち壊され、根底から覆される現象が続いている。“バブル経済”による建設投資額の増加は、明らかに一過性のものであったといつてよい。2002 年の建設投資額は、数値的にみると第二次オイルショックの時期と等しいレベルとなる。こう考えると、1978 年の第二次オイルショックを契機として“建設冬の時代”に入った時期とは、すなわち、我が国の社会基盤整備が一定の基準に達し、途上国から先進国へ離脱した時期と考えられる。

これはまた、図-1 に記した二つの矢印が示すように、建設産業の急成長期から低成長期への変化点であったといえる。産業構造といった観点からする

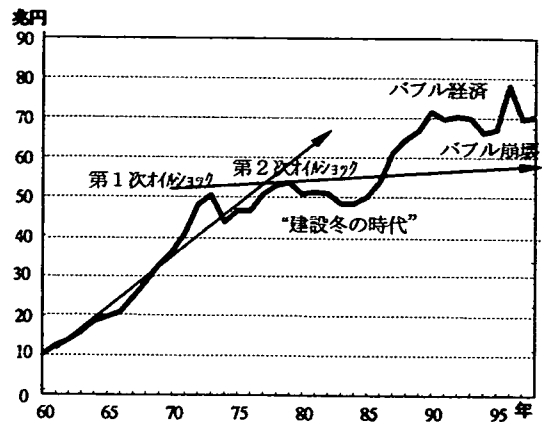


図-1 我が国の建設投資

と、この時期に、二者執行構造の持つ特性が生かされる時代は終わったということになる。

低成長期への変化とは、ニーズの大きさと内容の変化を意味する。建設産業でいえば、“国民の意見に基づいた社会基盤をおこなう”ということである。同時に、社会整備の結果だけでなく“過程を見せる”構造に切り替えてゆかねばならないことになる。

我が国の建設産業は“バブル経済”の波によって、プロジェクト執行形態の再考に基づく産業構造変革の時期を逸してしまったと考えられる。

(3) 三者構造執行形態の実態

a) 三者構造執行形態の持つ機能

まず、三者構造執行形態の持つ機能を分析しておく必要がある。三者とは、先に述べたように、発注者・受注者・専門技術者集団を意味する。

図-2 に示すように、プロジェクトには、調査段階、計画段階、設計段階、施工段階、管理・運営段階といった一連の流れがある。これらすべての段階において、常に発注者、受注者、専門技術者集団の3者が登場するわけではない。段階によって2者だけが登場する、あるいは3者全員が登場するといったことになる。また、同図に示すように、契約形態等によっても、発注者と受注者の機能範囲が異なってくる。同時に、第三者である専門技術者集団の果たす機能の範囲も変化することとなる。

本研究において述べる三者執行構造とは、各段階を捕らえるのではなく、発注者、受注者、専門技術者集団の三者が、それぞれ独立した機能もち、自らの責任と権限を果たしながらプロジェクト全体を執行する形態をいう。

b) 専門技術者集団の契約的位置付け

公共工事標準請負契約約款では、発注者 (甲) と受

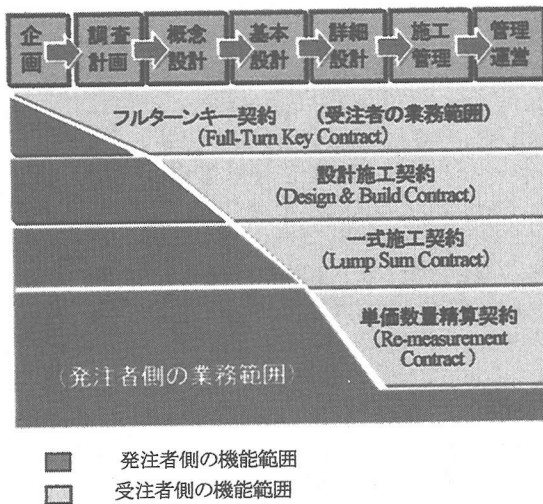


図-2 プロジェクト遂行と契約当事者の機能範囲

注者（乙）が登場するのみで、専門技術集団が、契約的に役割を果たすことはない。

公共工事請負標準契約約款は、一式総価契約を基盤としている。一般に、一式総価契約は単価数量清算契約に比べ、受注者側が受け持つリスクの範囲と量がより大きなものとなる。リスク分担が少なくなればなるほど、発注者にとって第三者の専門技術者集団を必要とする必然性が薄くなっていく。

だが、我が国が公共事業において独立した専門家集団を用いなかった理由は他にあり得ると考えられる。

我が国では、明治維新以降、極めて短期間に近代国家としての社会資本整備をおこなう必要があった。そして国家機関がその役割を担った。実態は公的機関自身が発注者であり、かつ“施工者”であった。このため、公的機関自身が有能な専門技術者集団を抱え公共事業の遂行する形が定着したと考えられる。

こういった背景があるため、発注者から独立した専門技術集団といったイメージが理解され難い状況にある。建設コンサルタントが生まれて既に40年近くになる。だが、未だ契約的に独立した地位を確保できていない。これは、上記に理由によるものと考えられる。

さて、民間プロジェクトに用いられている“四会連合協定・工事請負契約約款”は、発注者（甲）と受注者（乙）と共に、建築設計家は“監理者”（丙）として明確に位置付けられている。しかし、四会連合協定・工事請負契約約款における、建築設計家の役割は、発注者の委任を受けた監理者であり、その位置付けは“発注者の代理人”であり、中立な立場ではない。つまり、原理的には、公共工事請負標準契約約款の二者間契約と変わりはないことになる。むしろ、“発注者の代理人”という立場によって、責任と均衡しない

“権利の行使”が行われ、二者間契約形態の場合より、さらに問題を複雑にしてしまう可能性を含んでいるともいえる。また、異なった質の“癒着”が発生する可能性もある。この約款においても、“中立性”という観点からみると、抜本的な見直しが必要と考えられる。

5. 三者構造執行形態の導入理由

前項4. で述べたように、建設産業の改革、すなわち、我が国の建設産業が国民の信頼を獲得し、今後発展して行くには、現状のプロジェクト執行形態を抜本的に見直す必要がある。方策として二者構造から三者構造執行形態への移行が必要であると考えられる。以下、その理由を述べる。

(1) プロジェクト執行形態の多様化

最近、我が国の公共工事においても VE, PFI, CM, 設計・施工一括発注方式といった、新たな調達方式が開始されている。これら、執行方式の多様化に対しても、公共工事標準契約約款の二者構造、一式総価請負契約の基本は変わっていない。

VE, PFI, CM, 設計・施工一括発注方式といった新たな調達方式を実施する目的は、建設期間とコストの縮減である。だが、これらを行うには、発注者が執行・監督者の立場から一歩退き、“調達者”になるという発想の転換が必要となる。

果たして、発注者と受注者の二者構造で、こういった契約形態のプロジェクトが、透明性をもって遂行できるのであろうか。国際建設市場の実態に照らして考えてみても、二者執行構造では限界があると思われる。

設計・施工一括発注方式を採用した場合を例にとると、発注者は、自身の考えた案に比べ、コスト、時間、品質、安全性、リスクと言った面で、企業が考えた案が、どれだけ有利であるかを分析し、受注者の採用決定をおこなうことになる。また、契約方式の多様化によって、これまで一式総価契約の名目の下に独特な方法で対応してきた、追加費用や工期延伸等の問題を直視しなければならなくなる。

こういった対応には、まず、“発注者の考えが常に最適である”と言った考えを、変えなければならない。また、国民に査定プロセスと結果を示すシステムも必要となる。発注者は、逆に、“常に最適な答えを示す義務を負う”という論理を前提とした行動規定や法令等に縛られて、公平かつ正当な選択が出来ない、という事態に追い込まれる。こういった状況は、実態としてかなりあるものと考えられる。

専門技術者集団による、第三者機能を組み入れることによって、発注者は、より柔軟な立場を確保することができる。入札のプロセスにおいては、発注者が“標準値”を示し、受注者は“競争値”を提示する。“競争値”の妥当性を中立な立場の専門技術者集団が査定する。追加費用問題等も契約条項に照らし、妥当性を以って処理する。発注者はそのプロセスを監視し、記録を残し、国民に提示できる体制を作る。こういった構図が創造される。これは、国際建設市場での実態にも則したものとなる。

(2)透明性の確保

本来、透明性という観点からすると、公共プロジェクトを、発注者と受注者の二者だけで遂行することは、かなり無理な構図であるといつてよい。二者間の“癒着発生”の可能性は常にあり、これを抑止、監視する機能が必要なる。大多数の国が、発注者・受注者・専門技術者集団の三者形態を採用しているのは、こういった認識があるからであると考えられる。

我が国では、長年、“公的発注者は常に清く正しく、受注者とは癒着はしない”と言った前提を守ることによって、二者間でのプロジェクト遂行を行ってきた。だが、本来、プロジェクトは、契約を前提とし、発注者と受注者が、あらゆる局面で“協調”や“取引”行いながら遂行するものである。

当事者間においては正当な“協調や取引”であっても、第三者の目には“癒着”と映る可能性は十分考えられる。ここにも第三者を介入させる理由が見出せる。

プロジェクトの執行に、第三者の専門技術者集団を組み入れることによって透明性が確保できる構造となる最大の理由は、二者構造では難しかった“経過を見せる管理”の必然性が生まれることである。

発注者は、第三者中立機能を担う専門技術者集団を組み入れ、“執行の経過を管理”させる。受注者はプロジェクトの遂行と共に“経過を見せる義務”を課せられることになる。発注者はプロセスを見つめ、“国民に経過を伝える”役割を担うことになる。つまり、三者が“経過を管理する”という理念なくしてプロジェクトが遂行できない構図となる。

世界の大多数の国が三者構造執行形態を採用している理由は、この構図によって、透明性を担保することであると考えられる。

6. 三者構造執行形態構築への具体的方策

(1)専門技術者集団の位置付けと機能

三者構造執行形態の実現には、発注者と受注者から

独立した機能を担う専門技術者集団が必要となる。この形態における専門技術者集団の立場と実質的機能とはどのようなものかを明らかにしておく必要がある。以下、留意すべきと思われる点を述べる。

a)スペシャリストとプロフェッショナル

第一に“専門技術者集団”の実態である。ここでいう“技術者”とは、“工学技術に精通する者”に限定したものでない。契約、財務、資金調達、保険、労務といった、プロジェクト遂行に関わる様々なマネジメント技術を扱う人材群を意味する。

第二に“専門技術者集団”に属する者の社会的区分である。彼等は、スペシャリスト (Specialist) であると同時にプロフェッショナル (Professional) でなくてはならないと考える。つまり、自身の専門知識・知恵、技術を提供し、その対価を得ることの出来る人材である。

我が国では、公的機関が新たな施策に取り組む場合、委員会等を設立し、その問題に関する専門家の意見を聞くといった方法をとる。だが、一般的に委員各人が提供する知識と知恵、技術に対して対価が支払われることはない。実態からすると、委員は、スペシャリストという範疇で意見を述べることになる。一方、諸外国では、ほとんどの場合、各委員の能力、知識、知恵、技術に見合った対価が支払われる。つまり委員はプロフェッショナルという立場で自身の意見を述べることになる。

プロフェッショナル (Professional) とは、先に述べたように、自身の専門知識・知恵、技術を提供し、対価を得ることの出来る人材である。対価を受け取るということは、彼等が提供した専門知識・知恵、技術は“商品”といえる。“商品”に対しては、当然、“品質に責任を担い保証”をおこなうという義務が発生することになる。こういった意味からすると、スペシャリストとして述べる委員会における委員の意見は“商品”ではなく、道義的責任は求められても、保証を求められるものとはならない。

三者構造における専門技術者集団は、委員会の委員とは異なる。自身が提供した専門知識・知恵、技術に対し責任を持ち、保証をおこなうことが求められることになる。

b)結論と決定

専門技術者集団の機能は、自身の持つ専門知識・知恵、技術を駆使し、直面する事象を冷静に分析し、向かうべき方向と方法を特定することにある。専門技術者集団が見出した“結論”を採用するか否かの“決定”は、あくまでも依頼した側にある。つまり、発注者（広く捉えれば、国民・資金提供者）であり、受注者にあるということとなる。言い換えると、専門技術集

団は“結論”を出す役割を担い、結論に対する保証をおこなわなければならないが、“決定”には直接関与しないということである。発注者、受注者、そして専門技術者集団自身がこの原理を明確認識し、理解していることが三者構造執行形態の構築を進める上において極めて重要なこととなる。

中根千枝は、その著「タテ社会の人間関係」⁴⁾で日本の社会を縦型構造であると分析した。実際の企業組織をみても、我が国では、各人が帰属する組織の原理・倫理で行動する。このため、縦と横、つまり、ラインとスタッフのマトリックス形態組織を機能させるためには、相当の力が必要となる。

太平洋戦争を組織論から分析した「失敗の本質—日本軍の組織的研究—」⁵⁾に述べられているように、我が国では、ライン(指揮官)とスタッフ(参謀)の機能が錯綜する状態に陥りやすい。取るべき方策に関する“結論の抽出”を担うものと、“決定の責任”を負う者とが錯綜すれば、組織は方向性を見失うことになる。筆者は長年国際建設プロジェクトに携わってきた。その経験を基に述べれば、各人が“自身の立場”を重視するのではなく“自身が担う機能”を尊重する考えがあれば、こういった錯綜は発生しないと考えている。

(2) 専門技術者集団の構築

a) 学識経験者の活用

諸外国では、建設工学系の学識経験者が専門技術者集団(コンサルティングエンジニア)の立場を兼ね、常に実社会との連携を保ち、技術発展と人材教育に取り組んでいる。大学等教育・研究機関は発注者、受注者から独立し中立的な立場を確保し易い。このため、諸外国でも政府機関が設置する委員会等に招請されるケースが多く見られる。だが、先に述べたように、我が国では委員はプロフェッショナルとしてではなく、スペシャリストという範疇で意見を述べることになる。つまり、自身の提供した専門知識・知恵、技術に対し道義的責任は求められても、保証を求められるものとはならない。問題はこれだけではない。スペシャリストとしての意見に留まる委員の意見は、これをどの程度取り入れるかは、全て委員会を設定した機関に委ねられることになる。結果として“受け入れられる部分のみ採用”という方向に動くことになる。これでは三者構造執行形態は実現できない。つまり、我が国でも、大学等教育・研究機関の人材を、プロフェッショナルとして産業発展に活用する構造に変える必要があると考える。

b) 建設コンサルタントに関する意識改革

日本国内の建設コンサルタント事業は以下のような

歴史を持つ。1957年に「技術士法」が制定された。一方、1950年代中頃から公共事業が急速に拡大するとともに、名神高速道路や東海道新幹線などの大規模事業が着手されるところとなり、民間技術力の活用という必然性が生じてきた。

1961年に「建設コンサルタンツ協会」が発足し、1963年4月に建設大臣(現国土交通省大臣)の許可の下に公益法人となった。翌年の1964年には建設コンサルタント登録規定制度が制定されている。

2000年3月現在、建設コンサルタント登録規程に基づいて国土交通省に登録している企業数は3,426社となっている。だが、登録企業数には、建設業やメーカー等建設コンサルタント業務を専門としない企業も含まれており、建設コンサルタンツ協会資料によると、建設コンサルタント業務が売上高の80%以上を占める、いわゆる専門建設コンサルタント企業は、全体の25%弱ということである。したがって、その数は800社程度と考えられる。事業量については建設コンサルタント関連5団体の受注調査を基に考えると5500億円程度と推測される。

先に述べたように、我が国の建設コンサルタント事業は既に40年の歴史を持ち、5500億円といった規模の事業量を持っている。だが、未だ“発注者の補助者”の構造から脱却できていない。

1959年の設計・施工分離原則を契機に拡大した経緯もあつたか、我が国ではコンサルタントの本業を設計業務と考えている人々が未だに多い。

国際建設市場では、建設コンサルタント企業の本業は設計業務ではない。プロジェクト全体を見つめ、最良のマネジメントを見出す業務である。つまり、設計会社(Design company)とコンサルタント会社

(Consulting company)とは異なるということである。

プロジェクト遂行において、過程(Process)を管理するために専門技術者集団の機能が必要であることは既に述べた。専門技術者集団は、当然、コンサルタントという業態で、その機能を果たすことになる。我が国の建設コンサルタントは、過程を見せる技術、言い換えれば、プロジェクトマネジメント技術を早急に具備し、本来の役割を果たすことが求められていると考える。

c) 政府発注機関および建設企業の人材活用

公的発注機関には、施工のみならず、公共工事執行と云う立場で経験を重ねた、優秀な技術者が数多くいる。彼等は、実戦的技術者といった観点から見れば、肩書きをもって天下る人材より、はるかに有能である。こう云う人たちが、社会の為に活躍出来る構図を作る必要があると考える。一方、建設企業にも、プロジェクトの最前線で様々な経験を積んだ、優秀な技術者が

数多く存在する。

現在、発注者と受注者の双方において、技術の空洞化が加速している。60年代から70年代、建設の最前線で、世界に稀に見る我が国の社会資本整備を担った、有能な技術者層が組織から離れ始めている。経験ある技術者を活用し、より優れた技術者を育成する産業構造を、早急に作らなければ、建設産業は疲弊して行くことになる。発注者、受注者、双方の有能な技術者を、専門技術者集団として育成することは、建設産業の発展、技術力の維持といった意味でも極めて有効な方策となると考える。

(3)建設技術、情報、有能な技術者の環流構造

産業構造の改革、新たな産業体質の確立、国際化対応、国際競争力の確保等を実現して行くためには、情報の開示、技術向上、そして人材能力の向上が必要となってくる。その鍵となるのは、人材の環流であると考えられる。人材が滞留した状態では、大胆な技術向上や、情報の開示は限られたものになってしまう。現状の発注者と受注者による“二者縦型構造”のままでは、人材の還流を望むことは難しい。したがって、人材の還流が発生する新たな産業構造を作り出してゆかねばならない。その実現には以下のような方策が考えられる。

- ① 三者構造執行形態の導入を前提とし、専門技術者集団の立場と機能を明確に位置付ける。
- ② 独立した機能を得た専門技術者集団と大学等教育研究機関とを結び“横軸”を形成する。
- ③ これを発注者と建設企業による縦軸に重ね合わせ、縦横軸構造を作り出す。

図-3は、その構造を示したものである。この構造が造られることによって、人材の環流が生み出される。人の環流によって、技術と情報の環流・統合が生まれ、同時に、人材そのものの経験値と能力向上が進む。つまり、技術向上、情報公開、人材能力向上の“螺旋上昇構造”を持った産業構造が形成されることになると考えられる。

実態からして、発注者と受注者が、自ら“二者縦型構造”を改定してゆくことを期待することは難しい。この構造形成の実質的遂行者は別にある。

第一は、公共事業の契約約款を三者構造に切り替えてゆくことであり、これは、政府がイニシアティブを取る必要がある。つまり、新たな法令・法規の設定である。第2に、建設産業の横軸形成に向け、大学等教育研究機関と建設コンサルタント企業が手を結び、行動を起こすことであると考えられる。これには、産業構造改革の新たな担い手となる決意が伴っていなければならない。具体的方策は、専門技術者集団となる人材確

発注者と受注者による縦軸構造と
専門技術者集団と教育研究機関による横軸構造の構築

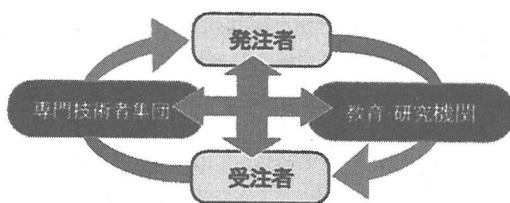


図-3. 建設技術、情報、有能な技術者の環流構造

保に向け、コンサルティングエンジニアの育成コースの開設、発注者、受注者からの人材登用・受入機能の拡大、保有技術の公開・連携、共同研究開発の実施等が考えられる。

(4)建設マネジメント技術の認知・向上

a)“建設技術”に関する認識

“技術”という日本語は、きわめて広範囲な使われ方をしている。日本語の辞書(大辞林)では、技術を“物事を巧みに仕上げるわざ”と記述している。一方、英語の辞書を探ると、

Skill ; 器用さや訓練を必要とする技(わざ)

Technique ; 複合化を可能にする体系化された方法

Technology ; 工業や商業目的への科学の適用方法

Engineering ; 結果達成のための科学原理の応用方法

といった、より細かな区分がみられる。

図-4は、これらを科学的な成熟度と社会に与える影響度という機軸の上に並べた概念図である。

我が国の建設産業は“構造物を造り上げる技術”においては、十分な科学的裏付けを持っている。しかし“造るプロセスを管理する技術”、つまり、マネジメント技術に対して、十分な科学的な裏付けが成されているとは言い難い。物造りの技術は“Technology”あるいは“Engineering”の領域にある。だが、マネジメント技術は、極めて社会に与える影響度は大きいものの、科学的成熟度の機軸では“Technique”あるいは“Skill”の領域に留まっているといつてよい。

マネジメント技術とは、不変の真理や原理を追求する“学理”と、現実に即した道理の追求である“実理”の融合を扱うものである。現在、我が国の建設技術者は“学理”を探求する者と、“実理”を掘り下げる者との二分した形になっている。つまり、“実理”という生々しい世界から一定の距離を置き、技術を“学理”に結び付けることによって自身の存在価値を示す方向を選んだ者と、“実理”を直接的に“利益の獲得”といった切り口で捉えている者達である。二者は、互いに“品質”という点で共通項を見出すことが

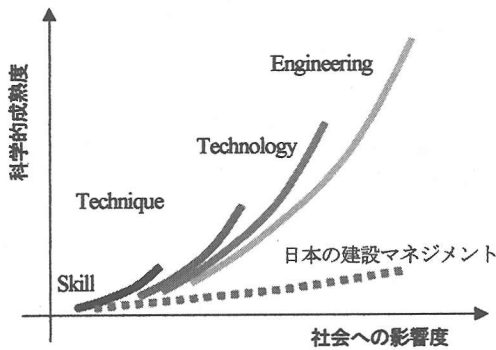


図-4 “技術” ; 科学的成熟度と社会への影響度

出来る。だが、コストと時間といった切り口では分離された状況にあり、それぞれの立場を堅持してきたと考えられる。

こういった“学理と実理の分離”の流れの中で、我が国の建設マネジメント技術は、体系化や科学的裏付けといった基盤形成が成されることなく、裏面で機能するものとなっていったと思われる。

b) 建設マネジメント技術向上の必要性

建設マネジメント技術とは、これまでに述べてきたように“プロセスを管理する技術”といってよい。これは単にプロジェクトを遂行し、完成させる目的だけではなく、プロジェクトの創成から計画、実施、運営までを一貫して扱う技術である。

我が国では、科学的成熟度からみて“Skill ; 技能”の状態に留まったままのマネジメント技術を以って、世界最大級、70兆円もの投資を有する巨大産業が動いてきたわけである。

マネジメント技術の体系化や科学的成熟度の停滞は、“現実から遊離した政策の策定”という深刻な問題を引き起こす要因となっていると考えられる。

社会資本整備に係わる“物”を造る技術とその開発 (Social Development Technology) と、どのような物を造るべきかという社会資本整備の政策策定 (Social Development Policy) は、マネジメント技術 (Social Management Technology) によって有機的に結び付けられる。逆に言えば、科学性の伴ったマネジメント技術無くして、現実にも、実効性のある政策策定はできないということになる。

本来、建設技術者 (Civil engineer) は“己の仕事は常に社会の政策につながっている”という意識をもっていなければならない。この意識こそが世界各国において、Civil engineer の社会的地位を生み出しているといえる。つまり、冒頭に述べた“国民

が必要とする居住・社会基盤を造る”という認識は、建設技術者として常に持っていなければならないものといえる。

社会基盤整備が、誰の目からみても不足している時代は、技術者は精神込めて構造物を造っていればよかった。だが、社会基盤整備が一定のレベルに到達するに従い、建設技術者としての使命の範囲が拡大してくることになる。自分達が手掛けようとしている構造物が、果たして必要であるのかどうかを“技術者”として認識することが求められて来る。

現状のような二分された建設技術者構造では、建設技術者の地位向上や、国際社会で活躍できる人材の創出は難しい。こういった意味でも、学理と実理のバランスが保たれた技術領域を担う、専門技術者集団創造が必要となってくる。

三者構造執行形態は“国民が必要とする居住・社会基盤を造る”という使命を全うするために、産業体質を再構築し、国民の信頼の回復を実現するために有効な方策であると述べてきた。だが、そのためには、まず“造る技術”と“プロセスを管理する技術”がバランスする構造を早急に作らねばならない。言い換えれば、マネジメント技術の科学的成熟度の向上である。

諸外国の例に見るように、建設マネジメント研究、人材の育成は、教育・研究機関が主軸となって行なわねばならない。こう云った意味で、現在、教育・研究機関は、我が国の建設産業の改革に対して、極めて重要な役割を担っているといえる。

7. おわりに

1986年2月「二十一世紀への建設産業ビジョン」、1989年3月「建設産業構造改善推進プログラム」、1995年4月「建設産業政策大綱」、1999年7月「建設産業再生プログラム」、そして2001年4月「建設産業再編成案」といった具合に、この15年の間に、我が国の建設産業の進むべき方向を示した多くの指針が策定された。しかし、期待する成果といった点から見ると、どれも疑問が残る。期待する結果が得られなかった理由は、これまでに分析したように執行形態そのものにあると考える。

我が国では、多くの人々が“建設産業”を“建設企業群”と理解している。“建設産業 ; Construction Industry”とは、そもそも発注者と受注者が一体となって生産活動を行なうものである。特に、現状の二者構造執行形態では、公的発注機関はプロジェクトの立案者あり、計画者あり、実施者であり、生産活動にも直

接係わっている。この原理からすれば、公的発注機関は当然“建設産業”に含まれなければならないということになる。

公的発注機関が、自身を“建設産業”の当事者とせず、産業改革政策を作成したとしたら、政策は“建設産業”の実態と離れたものとなり、目的とする成果は出発点から実現性の薄いものとなる。

2001年9月、土木学会全国大会で全体討論会が持たれた。この討論会において、壇上のパネラーから「なぜ、日本の土木技術者は意見を発しないのか」という言葉が会場に向け投げかけられた。土木技術者に対する痛烈な批判であった。先に述べたように、建設技術者は、本来、世界観や国家の進むべき方向といった観点から物事を見つめ、自身の意見を述べるのが求められている。翻って、我が国の建設産業において、技術者が個々人の倫理観に基づいて世の中に意見を発する構図が出来上がっているのであろうか。

技術者は、発注者、受注者、建設コンサルタント、教育研究機関等、大別して4機能に属している。だが、産業は発注者と受注者の二者構造で動いている。発注者と受注者という立場で発する意見は、非常に限られてくる。建設産業に関わる者が、個々の倫理観に基づいて意見を発する構図を作るといった意味でも、三者執行構造の実現が必要であると感じる。

参考文献

- 1) 「公共工事標準請負契約約款(中央建設業審議会作成) 1989年 1月24日改定版。
- 2) *FEDERATION INTERNATIONALE DES INGENIEURS-CONSEILS* 【Conditions of Contract for Works of Civil Engineering Construction Part 1 General Conditions -Fourth Edition-1987】
- 3) *FEDERATION INTERNATIONALE DES INGENIEURS-CONSEILS* 【Conditions of Contract for Construction Part 1 General Conditions -First Edition-1999】
- 4) 中根千枝：「タテ社会の人間関係・単一社会の理論」講談社現代新書1978年4月。
- 5) 戸部良一他：「失敗の本質-日本軍の組織論的研究-」グレイブド社1993年5月25日。
- 6) M.P.フォレット：「組織行動の原理・能動的管理考 *Dynamic Administration - Collected Papers of Mary Parker Follet*. Edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick」米田清貴・三戸公訳、未来社、1975年1月。
- 7) 草柳俊二「建設産業における第3者機能の必要性-新たな専門技術集団の創造と意識改革-」, 土木学会誌, 2001. 9.
- 8) 草柳俊二：「新たな建設産業構造の構築と建設マネジメント技術」土木学会誌. 2001. 11.
- 9) 草柳俊二：「21世紀型建設産業の理論と実践 -国際建設プロジェクトもマネジメント技術-」, 憐山海堂, 2001. 2.

(2001. 12. 1. 受付)

BUILD UP NEW PROJECT EXECUTION SYSTEM FOR UP GRADING TRANSPARENCY OF CONSTRUCTION INDUSTRY IN JAPAN

Shunji KUSAYANAGI

The volume of Japanese construction industry is now approximately 70 trillion yen per year. The construction industry in Japan has quite unique characteristics compared with other nations especially in public work projects. Only two actors such as “Employer and Contractor” can be seen in the standard conditions of contract for public projects. It does not seem the third actor such as “Consulting engineers” who will be act independently from Employer or Contractor. It can be said that this “Two actors project execution system” makes difficulties to set up enough transparency, in other word it has not proper function to show its process to outside organization. This paper is telling that the historical background of “Two actors project execution system” in Japan and how to, and how important to maintain the project execution system from the Two actors system to Three Actors system.