

公共事業費の削減について

Cost Reduction of Public Works

正会員 阿部 賢一

By Kenichi Abe

現在の枠組みの中で行政側が示した行動計画、行動指針、建議などでは、二十一世紀国際社会のグローバリゼーションには対応できない。我が国の社会構造の枠組みを改革する必要がある。公共事業執行プロセスの透明化はまだ不十分である。行政側の公共事業執行情報の積極的な公開と納税者・国民の公共事業に対する積極的な提案・参加・監視・責任の仕組みが必要である。公開された基礎情報を基に国民が公共事業について知的な論議を発展させて、より良い社会を建設するための提言を具体化し、実施することが公共事業費削減の正道である。

【キーワード】 グローバリゼーション、予定価格、中小企業対策、情報公開

1. はじめに

93 年末の公共事業工事積算法評価委員会報告書^①、94 年末に建設省が策定した『公共工事の建設費の削減に関する行動計画』^②(以下建設費削減行動計画という)、97 年 4 月に橋本内閣閣僚会議で決定された『公共工事コスト削減対策に関する行動指針』^③(以下政府行動指針という)は、公共工事の建設コストが諸外国に比べて割高であるという批判に応えるための政府の行動計画である。

最近では、建設コスト削減から公共事業削減への動きが加速してきた。公共事業執行の仕組みを新しい視点で改革することが必要である。

2. 現在の枠組みの見直し

93 年 12 月末に出された中央建設業審議会建議『公共工事に関する入札・契約制度の改革について』^④(以下入札制度改革建議という)は公共工事をめぐる贈収賄事件を契機に公共工事に対する国民の信頼を回復すべく出された。そのキーワードは、入札・契約制度の**透明性・客観性、競争性**である。

建設コストに係わるものとしては、明治以来 90 年以上にわたり行われてきた指名競争方式が基本

ということから一般競争入札の本格導入の意向を提案した。しかし、一般競争方式の導入に伴うダンピング防止のための低入札価格調査制度、最低制限価格制度の積極的活用が必要であること、中小企業の受注機会を確保すること、予定価格の事前・事後の公表については問題が多いため、今後の慎重検討課題とし、効果的な予定価格漏洩対策の検討を進める必要があることなど現状維持方針が踏襲された。入札制度の透明性・客観性、競争性が著しく改善されたという資料や実績は現在までのところ極めて少ない。その原因は既存の構造・枠組みのなかでの建議や行動計画に留まっているからである。

建設コスト、公共事業費の枠組みを見直す視点は、

- ①グローバリ・スタンダード (国際標準)、
 - ②情報公開と国民による監視、
 - ③既存法律の見直しとそれに伴っている既得権益の排除
- である。

3. グローバル・スタンダード

(1) 透明性 (情報公開) とフェアネス

我が国の人口・経済活動の規模は大きく、自給自足で孤立して存在できない。最近の我が国は、グローバル・スタンダードから大分遅れてしまっている。

グローバル・スタンダードについて正面からの取り組みが必要である。「日本の常識は世界の非常識」「日本の利益は世界の不利益」という皮肉を込めた国際的な日本叩きと国際社会における我国に対する信頼の欠如や仲間はずれを自覚していないといわれている。グローバル・スタンダードとは、透明性(情報公開)とフェアネスである。日本という国家の枠内における狭い視野で「日本を発展させよう、良くしよう」としても、もはや出来ない。日本の行動が、地球全体の利益につながらなくては国際社会で生きて行けない。入札制度改革建議では建設市場の国際化への要請にこたえるべく、国際的に見て十分なじみやすく、わかりやすいシステムになっているのかの見直しの必要性が指摘された。

これがグローバル・スタンダードだと国際社会に通用するものが我が国の公共事業執行過程に出てきたらどうか。その答は否である。日本の特殊性、日本固有の文化であることを主張して既存の制度を擁護するのであれば、その特殊性、文化を正々堂々と国際社会に説得して納得してもらう必要がある。

(2) 我が国の法律は日本の現状にも遅れている

「我が国の法体系や法解釈は、その遅れている日本の現状からもさらに遅れている。我が国では、司法、立法に属さないことはすべて行政に属するという極めて限定的かつ融通の利かない解釈となっている」^⑩との指摘もある。行政の権限が強い行政の裁量権の多い我が国の法律体系であり、法解釈にある。英国や米国の法律・規則は容易に理解でき、解釈に裁量の余地がほとんどないことを原則としている。法律専門家でない者でも理解しやすい。米国連邦政府調達規則(FAR)には統一性があり、十年経つと大幅な見直し、改訂が行われて時代の要請にこたえており、あるいは旧時代を先駆けている。

一方、我が国の法律関係は、法、政令、規則、規程、細則、告示、通達、閣議了解、閣議決定等と多岐にわたり、専門家でなければ到底その全容を把握できない。しかも、「サンセット条項」が明示されていないものがほとんどである。定期的な見直しが必要でないでたらだらと生き延びているものが多い。公共事業については、「何々整備緊急措置法」といっながら、五ヵ年計画が第11次(93-97年)

にもなっている道路整備計画など、緊急性がいつのまにか既定事実化している法律は事欠かない。我が国の基本法である民法に至っては、いまだにカタカナ条文だらけである。現代用語化されておらず現代人には理解が難しく、口語版参考書が出ているような状況である。これは立法・法律関係者の怠慢である。「オタク」法律専門家の延々と続く法解釈論議がカタカナ民法の改正を妨げているとの指摘もある。カタカナ条文は我が国が法律平易化後進国であることを象徴的に示している。しかも、時代に遅れた法体系の下で行政側の情報不開示・決定過程の非公開という障壁を加えて、「官僚の無謬性」の主張が、公共事業執行についてはあまりにも多すぎる。情報不開示では、国民が行政の公正・公平性を審査・検証することが不可能である。

4. 透明化(情報公開)と国民の監視

(1) 予定価格

情報公開を予定価格に絞って検討する。入札制度改革建議のキーワード、透明性・客観性を検証するためには、予定価格の公表と各工事の事業費総額の公表が不可欠である。発注者である行政側の無謬性に絶大な信頼を置く時代ではない。平成5年度以降の一般競争入札方式は、それまでの指名競争入札方式と比較して、競争性が発揮されたかを検証しようとしても、基礎情報が開示されておらず国民には検証出来ない。各工事の総事業費についての情報も公開されておらず、費用対効果の検証も出来ない。

(2) 予定価格は発注者が標準と考える価格

予定価格は契約額の上限であるという現在の制度は、落札に際して決定的な意味を持つ。それ以上の金額では発注者は契約しないのであるから、「指し値」である。受注者としては、限りなくこの上限に近い価格で落札・契約できれば、最も有利であり、実際には予定価格が契約額を決めている。したがって、予定価格を設定する発注者は常に、実際に必要な工事費を正確に把握して適正な価格を設定するという前提である。発注者が直轄・直営でほとんどの工事を行なった明治・大正の時代なら適正価格の設定も可能であつたろう。現在、工事の運営は受注者である請負業者の裁量、マネジメントに任されている。したがって、発注者が実際のコストを把

握することが出来ると考えるには無理がある。しかも、コストの特徴は、事前に計算されるコストはあくまでも推定コストであり、事後でなくては正確なコストは把握できない。その工事の決算・精算のコストが実際のコストである。予定価格の正当性の根拠として積算基準があり、これは公表されている。「予定価格は、積算基準に基づいて、標準的な施工能力を有する建設業者が、それぞれの現場での条件に照らして、最も妥当性がある標準的な工法で施工する場合に必要な経費を基準として積算される」^⑥としているが、簡単に言えば「標準価格」であって、絶対的な正確性があるわけではない。各工事の企画・計画段階から設計段階、施工段階、そして供用段階の執行状況などコスト内容が公開されれば、国民は各工事・事業の建設コスト、事業費総額を把握でき、公開された基礎資料を分析・検討して、その工事が適正なコストで執行されたかどうかを検証することが出来る。そして、より適正なコストで執行できるようにすべく、それ以後の工事に実績情報をフィードバックして活用することが可能となる。市民オンブスマン、NPO 活動の場である。

(3) 建設コスト内訳の検討

諸外国の公共工事入札招請書類には、提出書類として、数量金額明細書(応札額の工事項目別の数量、単価、金額を記入する)、入札者の施工実績概要説明書(そのプロジェクトにおける建設関係当事者間の紛争の有無、発注者側担当者連絡先などを記入する欄等もある)、応札プロジェクトにおける下請業者一覧表(例えば応札者の0.5%以上を請負う業者の工事内容と総工事費に占める割合を記入する)、主要建設機械一覧表、主要資材供給業者一覧表、予定工程表、施工計画書、そして、プロジェクト配置要員組織表と彼等の経歴資料などの提出を求める。入札者の応札コストや施工能力を判断するためには様々な角度から応札者の能力を判断するシステムが運用されている。

建設コストを比較検討する上で重要な書類である数量明細書については、我が国の公共工事請負契約書では、請負者は契約締結後請負代金内訳書(以下内訳書という)と工程表を作成し発注者に提出することを規程している。しかし、発注者の承認を得ることを条件としていないのが普通であり(第3条

B)、内訳書と工程表は発注者と請負者両者を拘束するものではないと規定している(第3条2)。したがって建設コスト(請負代金)の内訳書は設計変更などのベースになるかどうかともわからない。応札(請負代金)は一式金額だけであり、その内訳には拘束力がない。公表もされないもので本当の意味で応札者(請負者)の建設コスト内訳の比較検討が第三者にできない。

(4) 予定価格の公開

予定価格が「適正・的確」であるか、「歩切り*」が行われたかどうかは、予定価格設定過程が情報公開されなければ、国民には検証できない。最終入札結果については、昭和57年3月の中央建設業審議会建議『公共工事に係る入札結果の公表について』に基づき、全入札者名及びその入札入札金額が公表されているが、その方法も閲覧方式である。インターネット等の活用が求められる。

平成5年12月の入札制度革建議では、予定価格をめぐる措置[4(9)]において、予定価格を公表すべきだという意見を紹介している。しかし、事前に公表することは問題が多いとし、事後公表の適否については慎重に検討する必要があるとして、結論を出すに至らなかった。そして入札価格の効果的な漏洩防止対策の検討促進を提案している。予定価格の漏洩、談合の疑念や公共工事のコストが高いという国民の不信を払拭するには、予定価格を公開すべきである。グローバル・スタンダードの視点から見ても、先進諸国で、予定価格制度を取っている国は日本だけである。予定価格制度非公開はグローバルな視点に立てば説得力もなく、むしろ我が国行政側発注者の閉鎖性を示すと共に強力な権限となっている。

漏洩防止対策に力を注ぐよりも、むしろ、公共工事を的確な価格で適正に執行していることを国民に積極的に示すためにも予定価格は公開すべきである。最近、国民の税金に対する意識は大きく高まっている。それは「食糧費」問題で象徴的に示された。その動きは最近、公共事業執行の情報公開へとシフトしていることを関係者は認識すべきである。

(5) 国民側に立つ論理と枠組みの構築

「よろしむべし。しらしむべからず」「国の機関が民間のチェックを受けるのはなじまない」という行政側の論理・枠組みを見直して、国民側に立つ新しい「論理・枠組み」を構築すべきである。予定価格

を含めた公共工事執行過程の透明化(情報公開)について、入札制度革建議で提起していることは、先進諸国の対策を参考にすれば解決できる。例えば、ダンピング防止策としては、入札ボンド方式、価格だけではない入札者評価規準の確立(具体的には価格評価を30%とするなど)、その入札案件の他の入札者からの異議申立制度と異議申立公開審査制度、落札者の公共工事の受注額の割合をその業者の全体受注額の一定割合にする(例えば20%)、施工評価の公表等による建設業者の優劣判定・選別などである。予定価格の数%で落札するとか、1円入札をするような不正入札は、ビジネス倫理やフェアなルールに対する違反である。そのような者に対する社会的な厳しい制裁(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律：独禁法の活用)とそのような者が出ないようなビジネス環境を建設産業界はつくるべきである。

現行の「低入札価格調査制度」や入札制度革建議に基づき設置された「入札監視委員会制度」は公開すべきである。公共事業執行に対する国民の不信はブラックやグレイな情報が余りにも多いという不信である。我が国における納税者意識の高まりに因應べく既に先進諸国では常識となっている挙証責任(accountability)を明確にすべきである。

公共事業にブラックやグレイな情報がある限り、フィクサーによるインサイダー情報が跋扈し、官官、官民の癒着を生じ不祥事はなくなる。国民が公開された情報を基に知的な議論を進展させれば、最適な提案が収斂し具体化への道が開ける。時間も手間もかかるがそれが民主主義社会である。このような枠組みにすると、国民が公共事業に参加する満足が得られる。

(6) ルールの確立

- ①公共事業執行ルールを明確にすべきである。そうすれば解釈に差が生じない。公共事業執行情報はプライバシー、国防関係を除きすべて公開する。
- ②ルールの建前と本音の乖離をなくす(ルールのダブル・スタンダードをなくし、裏側の世界を作らない)。
- ③ルール違反の取締りを徹底する(例外をなくし、ルール違反を厳しく摘発する。ルールを守るインセンティブを高める環境をみんなで作る)。これが

グローバル・スタンダードの枠組みづくりである。

5. 既存法律の見直しと既得権益の排除

法律や既得権益については、中小企業・地場産業の問題に絞って分析する。

(1) 公共契約・中小企業育成と地場産業の保護

我が国の国民経済における公共部門の果たす役割が公共契約(公共契約とは官公庁および地方自治体、公社・公団などの政府・地方自治体関係の特殊法人、公共性の高い民間企業(関西空港、JR等、NITなどの発注者が、入札手続により民間企業等と結ぶ契約と定義する)にも大きな影響を与える。行政改革による規制緩和、官民事業の見直し、「小さな政府」への要請が国民の間に高まっている。我が国の公共投資は国内総生産[GDP]比で7~8%にのぼり、他の先進国の2~3倍も高い。しかも数十年間も投資し続けてきたのにまだまだ公共事業の占めるウエイトは大きい。公共事業・公共契約を論じる際、中小企業の保護育成、地場産業の保護などの政策目的を公共契約へ要請することが多いのが我が国の一貫した政策である。これは公共契約の基本原則(公正性・経済性)と衝突・相反する。我が国では、政策目的と公共契約の基本原則をどのように調整するかということが重要な課題である。立法府・行政府の行動は、いつも抽象的な施策となる。関係各方面からの圧力が効き、その過程と結果については透明性が低い。財政出動主導による地方振興、閉鎖的な「内輪の論理」のインサイダー情報が公共事業の施策や公共契約にまわりつくという疑念を払拭できない。『「行政目的を達成するための内容を契約制度に含めたときには、契約制度上、公正性の原則を失い、経済性の原則も確保することができなくなる。」^⑧』というのが従来からの見解であり、会計法規自体は、そのような調整を予想していないというのが伝統的な説明である。』^⑨という。

(2) 米国のマイノリティ対策

米国や英国の公共契約の執行過程をみると、我が国の中小企業の保護育成・地場産業保護等のような政策目的は見出せない。類似なものとして、米国連邦法では、各州に配分される公共事業予算の10%を少数民族系企業(Minority Business Enterprise)に割当てる制度がある。連邦政府の請負契約条件書

には、小規模企業・小規模零細企業の利用条項 [Utilization of Small Business Concerns and Small Disadvantaged Business Concerns-FAR 52.219-8]、女性所有小規模企業利用条項 [Utilization of Women-owned Small Business-FAR 52.219-13]、労働者余剰地域の企業利用条項 [Utilization of Labor Surplus Area Concerns-FAR 52.220-3]⁽⁹⁾などがある。彼等が契約に参入するための最大限の実行可能な機会を与えられるべきであるという連邦政府の政策が契約条件書に具体的に挿入されている。中小企業・地場産業対策を重要政策としている我が国の公共契約にはこのような条項がない。州によっては、地場産業優遇策として、応札条件の中に、その州のライセンスを所持していること、請負者は請負契約の一定割合を少数民族系企業に下請けに出すこと等が規定されている。

カリフォルニア州の公共プロジェクト事例では次のような規定がある。

- ①少数民族系企業や女性企業を応札者の下請業者均等の機会を与える。
- ②請負者はカリフォルニア州法に基づくライセンスを持たない下請業者を雇用してはならない。

マイノリティ条項は、マイノリティ企業が元請としてよりもむしろ下請けとして参加する場を拡大することが重視されている。マイノリティ条項は米国の成り立ちと人権問題がその根拠にある。

最近ではマイノリティ優遇措置は白人に対する逆差別である、マイノリティ企業に発注するとコストが高くなる、という問題が出てきて、義務的な契約留保制度(Set Aside)から目標指向制度への改革、制度そのものの廃止も検討されている。カリフォルニア州では、黒人・民族的少数派や女性への差別是正を目指した積極的優遇措置「アファーマティブ・アクション(Affirmative Action)」の撤廃、禁止を図り、96年11月、住民投票で成立した新州法「法律209」がサンフランシスコ連邦高等裁判所の「新法は合憲」との判断を受けて、97年8月27日施行された。

すべての者にチャンスを与えるが、落札に成功するかどうかは応札者による公開競争の結果であるというのが公共調達の基本原則である。「弱者」と「敗者」の差別がはっきりしている。

我が国の中小企業の保護育成とか地場産業の保護という公共事業執行政策には、「弱者」と「敗者」が曖昧である。

(3) 英国の建設業

94年7月に発表された英国建設産業界における調査及び契約のやり方についての政府・建設産業界の共同検討最終報告書であるマイケル・レイサム卿の[Constructing the team]⁽¹⁰⁾(以下、レイサム報告書という)には、中小企業の保護育成や地場産業の保護といったタイトルの章はない。レイサム報告書の提案に基づき設置されたConstruction Industry Board(CIB)の12のWorking Groupの研究テーマにも挙げていない。英国の人口は5,700万人、英国の建設業者は総数で20万社を超えるが、600人以上を直接雇用する大手業者は100社程度である。大手業者が英国の建設工事の約20%のシェアを占めて各種専門工事下請業者を使って施工する。建設業者の約90%が従業員8人未満の零細企業であり、自営業者、いわゆる一人親方も多数存在する⁽¹¹⁾。

我が国の人口は12,300万人、建設業者数は約56万社である。大手業者の規模は英国以上に大規模であるが、中小業者の占める割合も従業員100人以下が95%以上で19人以下は80%、同数同ような形態である。92年の英国建設産業の出来高は約403億ポンド(約8兆5千億円)で、公共部門が38%、民間部門が62%である。英国で特徴的なことは新設工事が55%、補修・維持工事が45%というシェアである。我が国では、これから補修・維持工事が今後多くなる傾向にあるが、まだまだ新設工事の占める割合がはるかに大きい。同年の我が国の建設投資額は約85兆円であり、英国建設産業の規模は我が国の十分の一である。このような状況の中でも、中小企業の保護育成や地場産業の保護については、英国建設産業改革提案報告書では全然言及されていない。EU域内ではEC公共事業指令[Council Directive 93/37/EE of 14 June 1993]により、公共事業調達方式のハーモナイゼーションが行われている。

(4) 公共契約の中小企業対策

我が国で、建設業に限らず、中小企業の保護育成や地場産業の保護という政策が、政府関係者、政治家、関係団体等からいつも繰り返されていることの

方が異常である。保護すなわち規制であり、閉鎖的な内向きな環境をつくり、既得権益擁護の結果となっている。我が国における公共・民間の建設事業規模の増大と『中小企業の保護育成や地場産業の保護政策』により建設業者数は一貫して増加している。公共工事執行に当たっては、その時点の建設業者数の維持を図るために、「国土の均衡ある発展」政策のもと、都市部よりもむしろ、地方(農村・僻地)に公共事業予算が投入され、これが「中小企業の保護育成」「地場産業の保護」「公正な入札機会ではなく公正な工事配分」という『社会的弱者』対策が講じられて「競争性」よりも「敗者」を出さないという護送船団方式で公共事業が行われてきた。この護送船団方式は我が国政府指導のもとほとんどの産業で行われてきた。

しかし、グローバル化という時代の要請で全面開放の迫りが急な産業界から順次ビッグバンが起り、我が国特有の護送船団方式が破綻している。金融業界はまさにその渦中にあり、銀行・保険会社の倒産・事業停止処分が発生している。

建設産業界は93年12月の政府調達協定の改定交渉の実質的な妥結を経て、96年年初からWTO加盟22カ国間において、国、地方公共団体等が調達する一定基準額以上の工事、設計・コンサルティング業務等の建設サービス分野に国際ルールが適用されることになった。一足先に建設ビッグバンは始まっている。94年初頭に『公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画』が策定され、94年度当初予算に係る事業から、新しい国際公共調達ルールが実施されている。それよりもむしろ重大なのは「国土の均衡ある発展」政策のもとに全国にば

らまかれた公共事業投資の結果、国際的なハブ機能がない国際空港・国際港湾及び関連のインフラの実態が明らかになってきた。そして、それらのインフラの制約条件や規制の多さであり、事務手続の複雑さ、処理スピードの遅さである。その結果、インフラ・コストが先進諸国に比べても高くなっている。そのような環境は、主力産業の海外移転を引き起こし、国内産業の空洞化、発展性のない産業だけが残る事態となっている。我が国の建設産業はあくまでも国内市場中心で内向きであり、閉鎖的な事業環境での公共事業を執行可能にしてきた。しかし、グローバル化と日本建設市場の巨大さがそれを許さない時代になっている。英国も、EU地域統合政策の大きなうねりに吞み込まれて、抵抗を試みつつもEU指令に基づき国内関係法の調整を行っている。このような厳しい事業環境の中での英国建設産業改革提案報告に「中小企業の保護育成」「地場産業の保護」などが取り上げられていないことを我が国の建設関係者は認識すべきである。「公正な入札機会」の要求は当然であるが、既得権益化した「公正な工事配分」要求やそのための政治的配慮や施策はグローバル化に逆行するものである。

公共事業コスト削減を論ずる場合、まず最初に我が国特有の施策である「中小企業の保護育成」「地場産業の保護」という枠組みの見直しと新しい枠組みづくりが必要である。新規事業・ベンチャー・ビジネスの育成に方向を転換すべきである。しかしながら、不況になり、公共事業が圧縮される状況(96年度は前年度比マイナス15%)になると、この二つの政策が繰り返し声高に叫ばれる。

「中小企業基本法」「官公需についての中小企業

中小企業者向け契約実績、契約目標 (単位:十億円)

	平成6年度			平成7年度		
	官公需 総実績額	中小企業者 向け契約実 績額	B/A (%)	官公需 総実績額	中小企業者 向け契約実 績額	B'/A' (%)
	A	B		A'	B'	
国	7,579	3,900	40.8	7,866	3,432	43.6
団体等	3,918	1,341	34.2	4,932	1,674	33.9
計	11,497	4,430	38.5	12,798	5,106	39.9

出典：平成7年度中小企業者に対する国等の契約の方針(13)

者の受注の確保に関する法律』に基づいて、政府は毎年度閣議決定で中小企業向けの契約目標を定めるほか、経済性を損なわない範囲での分離発注、分割発注を行ってきたという。優秀な中堅・中小企業も育ってきた。しかし、これらの政策と法律制定の当初目的とその達成度を点検すると共にグローバル化の中での見直しが必要である。

(5) 中小業者の受注機会(配分)の確保問題

中小企業基本法昭和38年(1963)7月に施行され、最終改正は昭和58年(1983)12月になされている。施行から34年経っている。法律の目的は、『中小企業が供給する物品、役務等に対する需要の増進に資するため、国等の物品、役務等の調達に関し、中小企業者の受注の機会の増大を図る等必要な施策を講ずる』と定めている(中小企業法第20条)。「中小企業者」とは、建設業については、以下の①もしくは②の要件を充足する者となっている。

- ①資本金または出資総額が1億円以下の会社、
- ②常雇従業員の数が300人以下の会社及び個人であって、工業、鉱業、建設業、運送業その他の業種に属する事業を主たる事業として営む者である。

(官公需についての中小企業者の受注機会の確保に関する法律官公需法第2条:昭和41年6月制定)

同施行令の「国等の定義」では、建設省、運輸省、農林水産省管轄の公団等が含まれる。昭和57年7月、行政管理庁の行政監察結果に基づく勧告が出された。この勧告を受けて建設省は、昭和58年9月、通達「官公需についての中小企業者の受注機会の確保等について」を出した。その要旨は、中小企業者への発注を増やそうということで、

- ①法、契約方針、事業執行方針等の周知徹底等、
- ②合理的な官公需契約見込額の算出、
- ③官公需契約の正確性の確保、
- ④事業協同組合等の活用、
- ⑤指名競争等における受注機会の増大、
- ⑥中小企業者への説明の徹底、
- ⑦銘柄指定の廃止、
- ⑧分割発注の推進、
- ⑨適正価格による発注、
- ⑩地方分庁局における中小企業者の受注機会増大、
- ⑪中小企業者への情報の提供

等となっている。

この中で、特に中小企業建設業者と建設コスト関係で重要な項目は⑧⑨である。

「発注に当たっては、数量面、工程面等から見て分割して発注することができるかどうかを十分検討し、可能な限り分割発注を行うように努めること」(平成7年度中小企業者に関する国等の契約の方針閣議決定)としている。

平成6年度の実績も平成7年度の目標も約40%になっている。

この閣議決定は公共事業コスト削減のための発注ロットの拡大とは全く矛盾する。

(6) 中小企業育成理由

中小企業法制定以来34年、この法律や毎年度の閣議決定などにより、建設業者数は昭和38年(1963)の8万3千社から平成7年度末には55万社以上に増加している。建設産業はすでに成熟産業であり、建設業者数はすでに過剰な状況である。しかし、建設関係者は、つねにその時点の体制維持を主張してきた。その理由の一つは、「建設業者の99%が中小零細業者であり、それぞれの地域において現場で直接、工事の施工に当たっているのがこれらの建設業者である。地域の住宅・社会資本整備、災害復旧等の地域に密着した活動を行う中小建設業者は、地域の雇用にも寄与するなど、大手建設業者だけでは日常成し得ない役割を果たしている」(建設政策大綱)である。他方、同大綱目標2では、『「技術と経営に優れた企業」が「自由に伸びられる競争環境」を作る』としている選別化と矛盾する。建設業者の質的な充実向上と選別化が必要な段階に来ている。もうひとつの理由は、地方の雇用は公共事業に依存しており、公共事業が減少した影響で、北海道、九州、四国などでは雇用低迷が深刻になるという現実の強調である。しかし、公共事業依存症候群を脱却する地域自立を目指すところも出てきた。「マイナスの所得税」という考え方も出てきた。中山間地の農業者・林業者へ、税金から一定の金額を払うという制度である。ECは1975年「山岳地域及び他の条件不利地域の農業に関する理事会指令」を決定した⁽¹⁴⁾。この二十年前のECの政策が我が国では研究されたのだろうか。地方・僻地では公共事業執行が主要政策となっているような構造・枠

組みを解体すべきである。地方・僻地の建設産業保護から、そこに住む人々が自立して生き生きと生活できるような新たな枠組みと支援策を考えるべきである。将来に発展性のない中小企業・地域産業対策、建設業「弱者保護」政策である中小企業者への契約目標比率という既得権益の廃止が必要である。

このような既得権益が公共事業のコスト、我が国の社会運営コストを増大させてきたのではないかと。

(7) 中小企業保護の撤廃と新規産業の創出

中小企業基本法昭和38年(1963)に制定されたが、その約4ヶ月前に、中小企業近代化計画を策定し、中小企業の構造改善を推進することによる中小企業の活力ある発展を目的とする「近代化促進法」が制定されており、以後、中小企業育成施策が進められ、我が国の産業発展と今日の国際競争力に寄与してきた。「官公需についての中小企業者の受注機会の確保に関する法律」も昭和41年(1966)年制定、最終改正が平成61年(1986)である。我が国の産業構造はこれらの法律制定後、世界経済の中で大きく変換している。

最近、特定中小企業集積の活性化を促進し、地域中小企業の自立的発展の基盤の強化を促進する「集積活性化法」が平成4年(1992)に制定され、新たな経済環境に促した中小企業の活力ある発展を図る「中小企業新分野進出等円滑化法」が平成5年(1993)に制定された。中小企業の創造的事業活動の促進を通じて新たな事業分野の開拓を図り我が国産業構造転換の円滑化を図る「中小企業創造活動促進法」も平成7年(1995)に制定されている。

昨年末(1996年12月17日)には、『経済構造の変革と創造のためのプログラム』が閣議決定され、通産省が『経済構造の変革と創造のための行動計画』を発表した。二大項目は「新規産業の創出」と「国際的に魅力ある事業環境の創出」であり、新規・成長15分野の雇用規模・市場規模予測を提示している。産業の空洞化と本格的な高齢者社会到来への対応と経済の活力を取り戻すための施策が示されている。既存分野の中小企業対策・保護施策は、結局は社会コストの増大をもたらし、我が国の国際競争力を削いできた。それが、建設業、運送業のコスト高となっている現実である。

今後3年間で公共事業も15%削減される計画が

いよいよ実施される。いつまでも「地域振興策」や「地域雇用貢献」としての中小建設業への「公正な配分」をしていられる時代ではない。建設業界は、「中小企業基本法」や「官公需についての中小企業者の受注機会の確保に関する法律」の保護を脱却し、建設政策大綱で掲げる「技術と経営に優れた企業」が「自由に伸びられる競争環境」を具現しなければ、建設産業界自身も、そして、我が国の二十一世紀の展望も開けない。

6. ライフサイクル・アセスメント(LCA)

地球環境の急激な悪化の原因は、大量生産・大量消費による地球資源の浪費である。エネルギー浪費の結果が、地球の温暖化であり、産業廃棄物や汚染物質の蔓延であり、地球循環体系の破壊である。

現代人の生活を豊かにするという一方で、インフラが整備されてきた。その結果が、環境の汚染、破壊となる傾向がある。環境悪化を阻止し、循環体系の回復のためのコストも急激に増大している。大型公共事業は地球環境体系破壊の主要原因であると指摘を受けている。

(1) 原子力利用問題

原子力発電は、コストが安い、安定供給が可能である、環境を汚染しないということで、人類のエネルギー問題を解決すると思われた。しかし、原子力船計画廃止、「もんじゅ」事故、「動燃処理施設」事故で、トータル・システムとして未熟なものであることが露呈した。半減期一万二千年というプルトニウムと施設解体廃棄物の処理・環境問題である。出口がなく循環しない行き詰まりシステムは、トータル・コストを増やす原因である。今後の公共事業は循環システムを考えなければならないことがわかってきたが、まだそれをどのように具体化するか模索中である。地球環境の悪化で地球のすばらしい自然循環システムを人々は認識しはじめたが、それを意識的にあるいは無意識に忘れて人間環境をつくってきたツケが露呈してきている厳しい現実に対する対応を考えなければならない。

(2) LCA

その対応として、最近、ライフサイクル・アセスメント[Life Cycle Assessment:LCA]という概念(家電製品や自動車など特定の製品が生産から消

費・使用、廃棄までのライフサイクルを通じて環境に与える影響を評価する方法の確立、やり方の研究が進められており、国際基準作りもはじまっている。LCA が可能になれば、我々の生活を見直す指標となる。

大型小型の公共事業についても、その存在意義、それを推進する仕組み、推進する考え方の変革を迫られている。米国ではダム新設が極めて困難になっていることでこの問題は顕在化している。

平成9年4月に橋本内閣関係閣僚会議が決定した政府行動指針の公共工事執行過程の最初の段階である計画段階以前の「インフラ整備・公共建設事業の哲学を原点から考え直さなければならない」。

7. 総合的視点と国民の責任

(1) 行政監査より国民監査

建設費縮減行動計画は発注者と請負者の間の入札・落札価格という狭い範囲の行値計画であり、平成8年8月の中間報告でその成果が5%ほどであった。狭い範囲の中で考えても成果は小さい。それから約2年後、平成9年4月、政府行動指針が決定され、執行過程順に、価格決定要因、社会的背景、関係協力省庁を縦軸とし、19の具体的な施策項目が示された。これらの施策を平成11年度末までに完了し、この期間中に少なくとも10%以上のコストを縮減することを目指すというものである。この施策に欠けている最も重要な視点は、公共事業執行の透明化(情報公開)と国民の参加、監査(Audit)である。公共事業各主体自体の内部検査・監査(建設省の入札監視委員会等も含む)、会計検査院、総務庁行政監察局などの現在の枠組みは行政組織の内輪の監査システムである。国民の負託を受けて適正に監査を行なうシステムに欠陥があることが最近の食糧費問題で露呈した。実態は内輪の監察システムであり、監査報告を公表する前に相手側に通知していた等明らかになればいい監査である。

(2) 市民・NPOの活動

黒く塗りつぶされ、しかも限られた資料等の公開情報に基づく食糧費・交際費の使途についての市民有志の追及は厳しい。国民の納税意識の高まりは、市民意識・市民責任の高まりでもある。

彼らの次の目標は公共事業執行情報の公開請求

でありすでに各地で始まっている。先進諸国では、市民オンブズマン、NPO等が、行政政策と税金の使途を監視し、行政に積極的に政策提案するシステムが機能している。「お上にお任せ」ではない「納税者である国民の参加責任・監査責任」を自覚する先進諸国のやり方が我が国でも具体化してきた。行政監査システムの完全化にコストをかけるよりも、公開情報を分析・検討し、厳しく監視・監査し、納得するという「国民の参加責任」が公共事業コスト削減の正道である。

(3) リーチ・ザ・カスタマー

米国では1966年成立の「情報公開法」とインターネットにより行政情報へのアクセスが容易になった。野口義之氏⁽¹⁴⁾は我が国のお役所による行政情報の独占の弊害を以下の三項目挙げています。

- ①アイデアや知恵の競争を阻害している。
- ②情報産業の発達を阻止している。
- ③言論の質が歪められている。

『米国政府は「リーチ・ザ・カスタマー」を合い言葉に【顧客】である市民に対し、積極的に情報を提供しはじめている。誰もが基礎情報を自由に入手できるようにすれば、ナマの情報を基に議論し、より良い社会建設のために物申す人が増えることこそが、これからの日本に必要な』⁽¹⁴⁾と主張しているが、まったく同感である。

【注記】リーチ・ザ・カスタマー(Reach the Customer)を野口氏は邦訳していないが、筆者は「顧客本位」「顧客獲得作戦」という意味と解釈した。

8. まとめ

我が国のグローバリゼーションを進めること、基礎情報公開を基に国民が主体的な議論を深め、総合的な視野から公共事業の整備を行う新しい仕組みをつくることを提案する。国家総動員法制定の三八年体制(戦時経済体制)、「万年政権党=自民党=官僚が立案した政策をサポートする政党」の五五年体制⁽¹⁵⁾を継承する現在の仕組みの解体である。新しい仕組みは、国家、生産者を優先させるのではなく、国民各個人からの視点の立脚し、世界の中における我が国の国民が自立する行動を積極化し、自らが責任をとることである。

【参考文献】

- (1) 公共事業工事積算手法評価委員会報告書
- (2) 『公共工事の建設費の縮減に関する行動計画』
- (3) 『公共工事コスト縮減対策に関する行動指針』
- (4) 中央建設業審議会建議『公共工事に関する入札・契約制度の改革について』
- (5) 「自ら変革できるか」＜大機小機＞日経 97・2・21
- (6) 『公共工事契約実務の知識』—公共工事契約実務研究会編 株式会社建設総合サービス刊
- (7) 95 年建設産業政策大綱
- (8) 岡田康彦編『新訂会計法精解』大蔵財務協会、
- (9) 碓井光明著『公共契約の法理論と実務』弘文堂
- (10) GSA form 3506-Construction Contract Clauses (Fixed Price) General Services Administration
- (11) [Constructing the team] by Sir Michael Latham, HMSO, July 1994
- (12) 『英国の建設業』英国外務省 93 年 2 月発行
- (13) 『平成 7 年度中小企業者に関する国等の契約の方針』建設省工事契約実務要覧 96
- (14) 五十嵐敬喜・小川明雄著『公共事業をどうするか』岩波新書
- (15) 野村総研ワシントン支店長『行政情報独占の弊害』読売新聞論壇 95・11・29
- (16) 野口悠紀雄著『1940 年体制さらば弾丸経済』東洋経済新報社

Cost Reduction of Public Projects

Various action plans, action principles and proposals based on the current structures of government administration and enforced law system in Japan will not apply for the globalization towards 21 century. Social and structural reform in Japan should meet the globalization. Administrative organizations should take positive access-free policy related to information about public project's process and executions. On the other hand, taxpayers and people should take the responsibility for proposals, participation, observation and audit of public projects. Based on actual information related to public projects, taxpayers and people should develop and promote their intelligent discussion about them, materialize and perform their agreed proposals to construct our better society. This is the right way to reduce the cost of public projects.

用語解説

*サンセット条項：米国にはサンセット法がある。行政機構の肥大化を防ぐために、その存続意義を定期的にチェックし、存続の必要ありと認められない限り廃止を義務付ける法律がある。サンセット条項とは、法律の期限を定める条項である。最近、道路審議会の 21 世紀道路を考える委員会がインプリック・インボルブメント(Public Involvement-住民参加)方式として引用している合意形成についての米国の『総合陸上輸送効率化法』[Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991]は、91 年 11 月 18 日から施行されたが、そのサンセット(期限)は 97 年 9 月 30 日である。

*歩切り：積算担当部門が積算した価格を、契約部門において例えば 2～3%程度無条件にカットして予定価格とすることをいう。これは工事費の節約のほかにも予定価格の秘密保持という意味も含まれているかもしれないが、請負業者間においては極めて不評な方法である。それは積算担当の技術部門が協議と考える価格を、技術部があまり詳しくない事務部門が無条件にカットするわけであるからその技術的根拠が欠けるというわけである。—契約・積算用語ハンドブック 経済調査会刊
建設省においても、昭和 55 年 12 月に、『適正な価格による公共工事の発注について』の次官通達を出し、『「公共事業の施行状況に関する調査結果」によると、公共事業の発注に際し、設計書金額の一部を理由なく控除して予定価格を作成しているいわゆる歩切りの例が見受けられ、その是正を図るべき旨の指摘があった」、「予定価格が積算結果を尊重して適正に決定し、いやしくも歩切りを行ったような疑念を生ぜしめることのないよう十分な配慮を払われたいとお願いする。」としている。