

NPM 的視点からみた三者構造発注形態と 新しい公共事業の仕組み

(株) アイ・エス・エス 中村裕司*¹

(株) ニュージェック 保田敬一*²

By Yuji NAKAMURA and Keiichi YASUDA

本研究は、公共事業に対する改革の一つとして注目されているNPM (New Public Management) を、現在の二者構造発注形態および三者構造発注形態に適用した場合の利点、問題点を検討する。このNPMの流れをうけ、新しい公共事業の仕組みとして海外でも実施されている第三者の事例として、ファシリテータやワークショップ、アウトリーチ・ブリーフィングなどの発注者の選択肢の公平性チェックや、ピアレビュー、チェックエンジニア、パートナーリング、DRB、アービトレータ、メディエーター、インスペクターなどの発注者の事業執行水準の妥当性をモニターする事例を示す。

【キーワード】NPM, 三者構造発注形態, 官民パートナーシップ

1. はじめに

経済の状況は、政治ばかりでなく社会構造をも変化させている。公共事業の発注形態といえども例外ではない。高度経済成長期には、発注者と受注者という二者構造がよく機能したことは事実である。つくればつくほど国民に与える便益が増加した時代にあつては、効率的に社会資本を形成してゆくことができた。しかし、時代は低成長期に入り、経済もフローからストックへと変わりつつある。社会資本も既存ストックの有効活用こそ望まれる時代に突入したといえる。今こそ、二者構造の有効性が問い直されようとしている。

また、時代は社会資本を新設する時代から保全する時代へと移行しつつあるなかで、新時代に適合する多様な発注形態の開発を必要とする。これまで以上に問われるのは、透明性、説明責任、品質保証体制であろう。NPM をベースにした新しい公共事業の仕組みとしての第三者の事例は海外でも実施されている。

本研究では、「ニューパブリックマネジメント (新公共経営 : NPM) の時代」と題して、NPM 理論の概要、NPM 理論の歴史と背景、NPM 理論が目指すものについて整理する。そして、「NPM と三者構造発注

形態」と題して、二者構造と三者構造の違い、プロセスを示すことの重要性、NPM 的視点から見た二者構造発注形態のデメリットについて述べる。これらのNPM の流れをうけて、新しい公共事業の仕組みとして海外で採用されている第3者の事例として、ファシリテータやワークショップ、アウトリーチ・ブリーフィングなどの発注者の選択肢の公平性チェックや、ピアレビュー、チェックエンジニア、パートナーリング、DRB、アービトレータ、メディエーター、インスペクターなどの発注者の事業執行水準の妥当性をモニターする事例を示す。

2. 行政者と発注者

本論文の主旨は、NPM の観点から三者構造の妥当性を主張するものである。本論文では行政者と発注者という2つの立場が登場するが、それぞれの立場でNPM や三者構造との関係を考えてみる。

そもそも、行政とは、内閣をはじめとする国の機関または公共団体が、法律・政令その他の法規に従って行う政務のことをいい、法のもとに、公共の目的の実現を目指して行われるもので、行政者はこの政務を行う人のことをいう。一方、発注者とは、公共のサービスを提供するために、様々なものを市場から調達するために注文を出す人のことをいう。

公共事業とは、政府部門が国民から税を預かり、イ

*1 代表取締役 Tel.03-5768-0435

E-mail : wjg-nayu@issinc.co.jp

*2 技術開発 G Tel.03-5625-1796

E-mail : yasudakc@newjec.co.jp

ンフラを計画・建設・管理して、所要の公共サービスを提供する行為と考えられる。今日では様々なものを市場から調達しながらそれを達成している。ここには「政府部門と国民」及び「政府部門と市場」という二つの場面が考えられる。

本論文でいう NPM とは主として「政府部門と国民」の場面において思料することであろうと考える。例えば、住民参加、合意形成、説明責任などの“顧客志向”，あるいは政策評価、行政評価、事業評価などの“成果志向”などで、多くは、計画確定までの議論になるのではないかと考える。また、二者構造から三者構造への移行とは、政府部門が発注者の立場になる「政府部門と市場」の関係において検討されるべきことであろうと推察される。主として計画確定以降の議論かと思われる。

土木行政では、大半はインフラ管理者の立場になるが、その中にある発注者である立場はごく限られたものであるといえる。

3. NPM（新公共経営）の時代

（1）NPMとは

構造改革、行政改革などの言辭がマスコミをにぎわすようになって久しいが、そのきっかけとなったのは、英国サッチャー首相による民営化路線ではなかろうか。英国では 1979 年にサッチャー政権時代に保守党政府が、「自治体が直接提供する行政サービスは、民間では実施不可能もしくは実施する意志のない業務に限るべきである」という方針が定められ実行に移された。この方針は現在労働党のブレア政権にも引き継がれている¹⁾。また、1984 年にはニュージーランドのロンギ政権が「小さな政府」指向で同様な改革を行っている²⁾。これらの改革の潮流は、相互に影響しあいながら、欧州や米国といったアングロサクソン系諸国を中心に広がっており、現在ではアジアなどの各国への広がりを見せている³⁾。

このような行政改革の底流に、従来とは異なる行政管理理論があり、それがニューパブリックマネジメント（New Public Management, 以後 NPM）と呼ばれているものである。すなわち、NPM とは、1980 年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政管理理論である³⁾。また、この

潮流は日本の政府および地方公共団体の行政改革にも波及しつつある。例えば、小泉政権の「今後の経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針 2002（骨太の方針）」³⁾や三重県の改革⁴⁾などが知られている。ただし、これらの具体的施策については、NPM を発展させた PPP（Public Private Partnership）とも呼ばれている¹⁾。

ちなみに、行政管理理論とは、よりよい国家（共同体）を作る（運営する）行政組織がいかにあるべきかを理論化したものである。国家の政治や行政組織は、各国家固有の歴史の産物であり、一様ではあり得ない。また、近代国家では極めて複雑である。

NPM については、様々な説明があり、各々に NPM の特徴が述べられているが、大多数に共通するのが「説明責任」「民営化」「行政機能の民間開放」「自由化」「市場原理の導入」「コストダウン」などの言辭である。NPM が求めようとしたことについて、文献 2) に述べてあるロンドン大学経済政治大学院 C. フッド教授の思想を以下に記す。

- ①行政部門における個別指導型の専門的なマネジメント
- ②業績に関する明確な基準と測定
- ③アウトプットの重視
- ④公的部門における組織単位の分割
- ⑤公的部門の競争重視
- ⑥民間企業のマネジメント慣行の重視
- ⑦資源利用に関する規律と儉約の重視

（2）我が国への導入の示唆

平成 13 年 6 月 26 日に小泉内閣で閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）では、1990 年代からの「停滞の十年」を日本が脱出するために、我が国の潜在力の発揮を妨げている規制・慣行や制度を改革する必要性和同時に、自らの潜在力を高める新しい仕組みを提起している。

その中で、国民（納税者）と行政の関係を次のように定義している。国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求す

る必要がある。

この国民の満足度の最大化を追求する新しい行政手法として、「政策プロセスの改革」に関連する「ニュー・パブリック・マネジメント」(NPM)が導入された。

これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。これにより、行政の意識を、法令や予算の遵守に留まらず、より効率的で質の高い行政サービスの提供へと向かわせ、行政活動の透明性や説明責任を高め、国民の満足度を向上させることができる。

これが実行されると、行政がすべてを決める時代は終わり、競争環境も事前規制から事後審査に移らざるを得なくなる。それと同時に、政策の企画立案を担当する中央官庁では、新規施策のベースとなる根拠法令に関連する法案、政省令、通達等の作成が今まで以上に重要な仕事になる。そのため、これまで以上の高度な法律の専門知識が技術系出身の行政官にも必要となる。

社会資本整備のために実施される公共事業でも、契約関係を含めたプロジェクト執行形態も見直しの時期に来ている。

4. NPMと三者構造発注形態

(1) プロセスを見せる

公共事業に対する国民の視線がここ数年厳しくなってきた。日本の公共事業費が高いこと、工事の発注に関する批判、大規模プロジェクトの必要性を問う議論に至るまで公共事業への厳しい意見が多い^{5)~7)}。

国民の認識として、もう新設、すなわち、新しく造ることは必要ない、ストックは足りている、今後は既存のストックをいかに有効利用していくか、付加価値を付けていくかという議論に移行してきている。しかし、相変わらず自然災害は多いし、都市内の交通渋滞は慢性化しているなど課題も多い。国民の認識が公共事業不要に傾いている原因の一つは、国民の間にいまだ深刻な公共事業に対する不信感があるためであろう。

この理由として、国土交通省(旧建設省)がこれまで行ってきた公共事業の実施方法等が国民から見て十分納得のいくものとなっていないこと、もうひとつは、建設省が事業の適正な執行に注力したために、何をしているかについて、「国民に説明する努力」が足りなかったこと、の2点が原因と考えられる⁷⁾。

そのために、国土交通省(旧建設省)は国民の公共事業に対する不信感を払拭するために様々な試みを行ってきた⁸⁾。

- ・「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」 平成6年1月に閣議了解
- ・「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」 平成9年4月に関係閣僚会議決定
- ・「大規模公共事業に関する総合的な評価システム」 平成7年10月
- ・「公共事業の説明責任(アカウンタビリティ)向上行動指針」 平成10年9月
- ・「発注者責任研究懇談会：発注者責任を果たすための具体的施策のあり方(第二次とりまとめ)」 平成13年3月

以下の国民からの様々な意見に対する回答をこれらの指針等で反映させようとする努力はくみ取れる。

- ・国民に対する事業目的の説明責任を果たすことができない(1999年2月“公共事業のアカウンタビリティ向上委員会”)
- ・意思決定過程が不透明である(1999年4月“発注者責任研究懇談会”)
- ・事業執行過程のプロセスが見えない(2001年12月“総合研究開発機構”)

これらの施策によって、今後公共事業に対する国民の理解が得られるようになるのを期待する。

(2) NPM視点から見た二者構造と三者構造の対比

表-1に、NPM視点からみた二者構造と三者構造それぞれのメリットとデメリットを示す。このように、三者構造とすることで、よりNPMの効果が発揮されると期待できる。

表－１ NPM 的視点からみた二者構造と三者構造の違い

	二者構造	三者構造
①顧客主義 行政サービスの提供 や事業展開を司る統 制基準を、行政管理 型から顧客主義に転 換する（住民を行政 サービスの顧客とみ る）。	二者構造では、発注者の業務領域と責 任範囲が過大にならざるをえず、同時 に、ユーザーである国民、企業、地域 住民等の意向が、企画・計画段階に反 映されにくい。 また、発注者も受注者も生産供給する 側にあり、「つくる」側の論理が優先 しがちで、購入需要側の「つかう」側 の論理が配慮されにくい構造である。 すなわち、本当に国民が必要とするも のを造ってきたかどうかは意識されに くい。	第三者は、二者構造では反映されにくい国民やユ ーザーの意向を吸収しながら、最良・最適なプロ ジェクトを選択し計画する。さらに、そのプロジ ェクトを実現するために、地域住民の合意形成の アカウンタビリティ（説明責任）、パブリックイ ンボルプメント（市民参加）の実現に向け発注者 と受注者に適切な意見具申をする役割を担い、プ ロジェクトの計画から運営までの全体を捉えた判 断と対応策の選択を要求される。
②業績・成果による 統制 経営資源（人員・予 算の活用など）に関 する裁量を広げ、業 績・成果による監 督・統制を行う。	発注者は、国民の代理人として、「公 正さを確保しつつ良質なモノを低廉な 価格でタイムリーに調達し提供する」 責任を有している。しかし、工事実施 段階等で行っている工事内容評価や工 事実績評価など様々な評価は工事の規 模や難易度によって発注者の負担が増 える結果となり、自らが実施できない ケースもある。	「発注者責任を果たすための具体的施策のあり方 （第二次提言）」でも示されているように、工事 発注体制が不十分と判断された場合は、発注者が 行う業務を支援する方法、すなわち、発注者支援 制度が提案されている。この支援者は第３者機関 によるのがよいと考えられる。 また、平成 14 年 4 月 1 日施工の「行政機関が行 う施策の評価に関する法律」でも、国民に説明す る責務を全うすることが目的で、効果の把握は政 策の特性に応じて学識経験者等の活用を図るとし ている。
③行政サービスに特 化した柔軟な組織運 営 これらの実効を担保 するために、積極的 な組織ヒエラルキー 改革（簡素化など） を実施する。	現在、発注者の行っている業務は、① 工事内容評価、②入札契約方式と企業 選定、③技術審査、④工事監督、⑤検 査（検収）支払い、⑥工事実績評価と 多岐に及ぶ。これらを全て行うこと は、二者構造では量的にも無理があ る。	三者構造では発注者は受注者と建設契約を、第三 者機関とは役務契約を締結するだけで、工事の監 修・監理は第三者機関が行うため、発注者の負担 は二者構造に比べて減少する。すなわち、組織の スリム化が図れる。
④市場メカニズムの 積極的活用 公的部門に市場原 理、競争原理を導入 する；民営化手法、 エージェンシー化 （独立行政法人）、 PFI などを活用す る。	二者構造で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、二者構造では、第三者が立ち入る 必然性のない図式となる。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。	NPM の価値観は VFM（Value for Money）の最大 化ととらえることができる。民営化や PFI なども 発注者と受注者以外にある機関を関係させること で、事業全体の透明性をあげようというものであ る。発注者の業務を一部代行する第三者機関によ る発注者支援制度もその一つである。 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の 促進に関する法律」（PFI 法）が平成 11 年 7 月に制 定されたが、民間の資金、経営能力、技術的能力 を活用することにより、国や地方公共団体等が直 接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービ スを提供できるとして、これも発注者支援の一つ の形態とみることができる。

5. 新しい公共事業の仕組み

(1) 発注者に万能を押しつけない仕組み

発注者と受注者しかいないというのがこれまでの日本の公共事業の発注構造であった。たとえ、設計等の業務発注であれ、工事発注であれ、その仕組みに変わりはない。そこでは、公共事業の資金提供者であり利用者でもあり、公共事業の真の発注者である国民のポジションは稀薄であったといえよう。

発注者が国民・住民・市民、つまり納税者の意志を代行する機能を完全に発揮している場合、この仕組みは成立する。いいかえれば、発注者は納税者に対し、きわめて大きな責任を有しており、国民利益にとって最良・最善の選択を常に強いられる、という高いリスクを背負ってきた。

しかし、発注者がどんな時にも最良の選択肢を導けるという保証はない。発注者の選択と納税者の選択が一致しないケースも発生する、ということに多くの人が気づき始めた。したがって、この“不一致”というリスクを軽減、解消することが、新しい公共事業の仕組みを考える上でもっとも重要な課題となる。

その仕組みとは、次の二つである。

A. 発注者が常に最良・最善の選択肢を導き出せる仕組みをつくる

B. 発注者の選択肢の正しさをチェックし、モニターできる仕組みをつくる

前者(A)が、発注者に「無謬性」を要求する仕組みであって、事実上不可能であることが明らかな以上、今後取り入れられるべきは後者(B)の仕組み以外にない。

つまり、公共事業の新しい仕組みとは、「発注者が正しい選択をしているかどうか、を納税者の視点からチェックし、モニターする」ことである。

(2) 「つくる」側から「つかう」側へ

発注者と受注者という二者に共通するものは何か。それは、「つくる」という視点である。

日本の専門技術者は、官・民・学を問わず「つくる」ための難問を克服する努力と工夫を厭わずにやってきた。その反面、「つくらない」あるいは「つくってはならない」ことを選択する努力や工夫については、はなはだ不十分だったのではないかと考える。

発注者と受注者という二者構造とは、「つくる」た

めだけの発注構造であった。そこでは、つくる側つまり供給サイドの立場だけが存在し、つかう側つまり需要サイドの立場が欠けていた。

これまでの日本では、発注者と受注者という立場の違いこそあるものの、専門技術者の大半は「つくる」側に所属してきた。「つかう」側に所属している専門技術者は、ごく少数である。だから、二者構造においては供給サイドの意図を優先してきた、と言われても否定することはできない。

しかし、「つくる」ことが最良・最善であった時代は終焉した。それどころか、高度経済成長期の社会資本が抱える“負の遺産”を指摘されるケースが散見されるようになった。

一律な成長、国土の均衡ある発展といった価値観は、いまや国民の合意ではなくなった。標準、共通、平均などは国民のライフスタイルの方程式から消滅しており、今や“個別”、“場合分け”などがアイデンティティの代名詞となりつつある。

さらに、豊かさでさえ、その内容次第では歓迎されなくなっている。国民の多くは、一様な豊かさよりも多様で自分らしい生き方を望んでおり、豊かさを得る代償として“自分らしさ”を埋没させることには拒絶反応すら示す。

このような社会の変遷にしたがって、公共事業においても「つかう」側が本当に望むものを供給していくように転換を迫られているといえるだろう。それは正に二者構造が否定される時代の到来である。

(3) 第三者の立場

供給サイドの意図を優先せず、需要サイドが望む選択を重視する。そのためには、発注者の選択の正しさをチェックし、モニターする仕組みが必要であると前述した。では、どのようにすればその仕組みは実現できるだろうか？

その答えが「三者構造」である。三者構造では、公共事業の調査・計画や執行あるいは運用というそれぞれの段階で、発注者と受注者以外に第三者が介在する。この第三者は、発注者と受注者のどちらにも所属しないことが大前提である。そればかりでなく、国民・住民・市民といった納税者、すなわち公共事業にとって真の顧客の意向を代弁する立場に立たなければならぬ。

第三者が介在する目的は、専門的分析能力をもたない真の顧客になりかわり、発注者が選択した判断の公正性をチェックすることであり、また受注者による事業執行水準の妥当性をモニターすることにある。このため、第三者には非常に高度な専門能力が要求されることは言うまでもない。だが本来、プロフェッショナルとは専門性を持たない人々を支援するために存在してきたし、プロが持つ専門の知識や技術をノン・プロのために発揮する使命を帯びている。

なかでも土木工学は、その英名がシビル・エンジニアリングであることが証するように、市民の側に立脚した存在であることを基盤とする。したがって、専門的視点や倫理から見て、社会利益・市民利益にとって好ましくないと思う政策・施策・事業については、これを修正し、場合によっては停止させる勇気と決断力をもつことが望まれる。

こうみえてくると、これまでの二者構造の中で育まれてきた専門技術者は、市民から乖離してしまっている、と言われても否定することができない。

官公庁のインハウス・エンジニアと民間のアーキテクト、コンサルタントあるいはエンジニア、そのどちらが遂行してもかまわない業務を分担することが、公共事業の効率性においてベストである時代も過ぎた。

官公庁の技術者は政策立案業務に特化して、具体的な計画や調査、設計、施工管理などの実施部門を民間に任せてしまう方法が、行政機構の効率化の視点に於いて得策との見方もできる。

(4) NPOと行政パートナーシップ

昨今、公共事業や行政経営を論じる時、NPOの存在が欠かせない。二十世紀後半にNPOが台頭してきた要因のひとつに、「地域主導」、「市民主導」の社会に変えていくという意識が高まったことが挙げられる。その背景には、高度経済成長が心の豊かさにつながらなかったことに気づき、行政主導、経済偏重の国や社会の仕組みから、個人が自分の責任や義務を果たすことの重要性への目覚めがある。

2001年8月、NPOサポートセンター連絡会が発表した「社会資本マネジメントにおけるNPOと行政のパートナーシップに関する提言」によれば、

- ①社会資本は行政が管理する行政の所有物という意識から、“市民が自らの手でデザインするもの”へと変化している。

- ②これまで行政の領域としてきた社会資本マネジメントを、“社会資本のユーザーとしての立場から、社会資本の計画や維持管理にNPOが関わっていく”ことが必要である。

- ③社会資本マネジメント分野における市民、NPOの進出が“新しい公共”を創り出し、社会資本は“新しい公共”として市民の手に取り戻される。

- ④NPOと行政のパートナーシップにより、生活単位の地域ごとの経営的なマネジメントができ、多岐に亘る専門家をコーディネートし、生活者の視点に立った地域住民の要望、意見をまとめ提言する地域シンクタンクが誕生し、地域特性に応じた社会資本の維持管理が可能となり、社会資本の価値を高めることができる。

などが指摘されている。

NPOの成長が、行政管理や公共事業の執行と地域社会との間に横たわっていた距離を縮める仕組みであることは注目できる。NPOがこれからの社会資本整備の仕組みの中で、特に“まちづくり”や“地域おこし”において大きな役割を果たしていくことは間違いないだろう。

しかし、NPOによって行政経営や公共事業の執行形態が一変する、と考えるのは短絡的である。NPOは中立、公正な立場で行政と市民をつなぎ、地域や市民の意向を調査して合意形成を図り、最適な政策を行政に提言する一方、行政業務を受託するなどの公益的な活動を行なう民間の法人組織とされている。

しかし、その目的なら日本にはすでに公益法人という存在がある。にもかかわらず、NPOが台頭している理由は、公益法人が行政や特定の利益団体のための活動に偏り、中立・公平を保つことに限界があったためである。これは逆に言うと、NPOが第二の公益法人に化す危険を孕んでいることにもなる。

すでに、行政主導型や背後に特定利益集団がちらつくNPOも散見できる。NPOであっても、その活動と業績を評価する基準が構築されなければならない。先の宣言で、社会資本の計画、建設、維持管理、運用を「社会資本マネジメント」という一言で括っているが、整備対象とする社会資本は広く、かつ多い。また、それぞれの事業領域と段階において求められる学問や知識・技術の幅と深さは一概に論じることができないほどである。NPOの理想には顔くものの、やはり行政、

市民、NPO のいずれに対しても独立を保ち、その上で行政経営や公共事業の執行についてチェックし、モニターする専門家がどうしても必要である。

(5) 第三者の中立・公平性

日本においては、発注者の権限が強大である。そのため、発注者の意向に沿わない決定や方針が歓迎されることは極めて少ない。それは、これまで述べてきたように、発注者と受注者しか存在しない二者構造に帰結する。

したがって、たとえ三者構造の執行形態が実現したとしても、第三者が発注者や受注者から完全に独立した中立・公正な立場であるということが保証されない限り、その存在意義は薄い。発注者の権限が強大な日本では、特に発注者からの影響力が働かない仕組みを構築する必要がある。そのためには、事業等の実施部門における大幅な権限移管を中心に、発注者自身による意識改革が芽生えない限り、理想的な三者構造は成立し難い⁹⁾。

既述のとおり、第三者が提供するサービスは、“発注者の選択肢が公正かどうかのチェック”並びに“受注者の事業執行水準が妥当かどうかのモニター”である。このことから推すと、第三者の役割とは、

- ①事業立案段階：事業目的、費用便益分析、環境影響評価、事業波及効果等に関わる調査・分析・研究・企画・計画及び事前評価
- ②事業計画段階：用地買収、区画整理、都市計画、近隣調整等に関わる調査・分析・計画および概念設計、基本設計、詳細設計、施工計画、積算等の設計業務
- ③事業執行段階：施工監理、品質管理、事中評価
- ④事業運用段階：業績測定、事後評価（成果測定）などとなる¹⁰⁾。

以上の業務のうち、①の調査等の一部や②の設計業務の大部分は、二者構造執行形態において、主として建設コンサルタントが受託してきた業務である。にもかかわらず、第三者の役割と定義するのは、これまでと何が異なるのであろうか。第三者の独立性を高めるための制度設計を検討すると共に、以下で考えてみたい。

第一は、第三者の位置付けである。二者構造において、建設コンサルタントは発注者業務を支援、補助する立場であった。その意味では限りなく「つくる」側であり、発注者寄りである。三者執行形態においては、

建設コンサルタント等がいるかないかではなく、あくまで「つくる」側のほかに「つかう」側の視点でモノを見る専門家が存在するかどうかが焦点である。

第二は、発注者の意識変革である。これからの三者執行形態においては、発注者は「執行者」の意識を稀薄にし、「調達者」へと変身していく必要がある。行政官庁として、業務の主力は行政政策に重きを置き、実施に関しては立案計画から設計、施工、運用まで、一貫した監理・管理を第三者に委任する仕組みを整える必要がある。そのためには、まず中央省庁なら次官・局長が、自治体なら首長が率先して「調達者」に専念するよう、指導力を発揮していくことが肝要である。

第三は、契約制度である。現行制度下では、第三者といえども、発注者と受委託契約を結ばざるを得ない。お金の流れ上、それはやむを得ないとしても、この契約によって発注者と第三者の間に従属関係が生じないような仕組みを措置しておかなければならない。

第三者の役割から考え、支払う金額の多寡を第一優先にすべきではない。よって、絶対に競争入札制度は避けなければならない。また、指名競争入札による場合、指名の理由と同時に指名しない理由をも公開し、広く納税者が納得できるような説明責任を果たす必要がある。さらに、業務に関するサービス内容と水準について、発注者だけで審議することは回避し、NPO、学識経験者、地元有識者等を交えた公開審議によるものとし、事業性質に応じた最良の第三者を選択できるよう配慮するべきである。

第四は、第三者の業績と成果の測定である。この測定についても、発注者である行政の恣意性が働かないよう、行政、NPO、議会、市民代表等が均等な配分で測定するべきである。測定結果は、無論公開を原則とすべきであるが、測定基準についても「顧客満足度」を中核に据えた透明性の高いものとすべきである。

この他にも、第三者の独立性を保証するための制度設計はいくつもあるだろう。詳細な論議は今後とも展開されなければならないが、骨子は上述の四つではないかと考える。

(6) 第三者の事例

民間建築における建築士の役割は、完全な三者執行形態と呼べる。なぜなら、建築士は専門的評価能力を持たない施主、すなわち「つかう」側に立った専門家

であるである。

一方、土木分野においても、第三者的機能を配備した執行形態が、内外で散見できるようになった。特に欧米先進諸国においては、いくつかの斬新な試みも実行されている。ここでは、第三者的機能に関し、A)発注者の選択肢の公平性のチェックとB)受注者の事業執行水準の妥当性モニターについて、欧米を中心に事例を整理した(表-2、表-3参照)。

6. 結論

近年になり、欧米の三者構造発注形態は「NPS(新公共サービス)」という新潮流を受けて、ますます国民に対する説明責任を果たすことに軸足を置いたよ

うな感じを受ける。

したがって、「わが社の技術を信頼してくれ、あるいは御社の力量を信じて」といった日本流の自主管理、つまり二社構造はいよいよ意味をなさない。

一時的はやったナリッジ・マネジメント風というと、『暗黙知』を『形式知』に変換しなければ通用しない。なぜなら、全ての事業は外部の利害関係者、特に国民に向けた説明責任を伴うものであることが理由である。

こういったサービス意識を米国では Stewardship と呼んでいる。うまい訳語がないが、敢えて訳すなら、“公僕意識”とでも言うのだろうか。

表-2 第三者の事例(1)

分類	事例	特長
発注者の 選択肢の 公平性チ ェック	ファシリテータとワークショップ	住民参加型のまちづくりにおいて、従来のような行政や専門家からの説明に住民が「納得」「説得」させられるのではなく、住民が積極的に意見を発し、行政と住民が「協働」して答えを導き出し、合意形成を図ることが重要となる。その合意形成をはかる手段として、ワークショップやタウンミーティングなどがある。ワークショップとは、講義などの一方的な意識の伝達ではなく、参加者が自ら参加・体験して共同で何かを学びあったり創りだしたりする学びと創造の場である。そこでは、それぞれ立場や価値観の違い、知識・経験の有無に関係なく、水平な人間関係をベースに、多数決ではなく、相互のコミュニケーションを大切にしながら、楽しい雰囲気の中かでより生産的な結果を生み出すことを目的とする。参加者は、受け身ではなく積極的に関わっていくことが大切である。そのために、ワークショップの進行役としてファシリテータの役割が重要となる。住民の真の要望を導き出し意義のある公共事業を行うために、ファシリテータは行政と住民の中立的な立場に立ち、双方からの信頼を得る存在でなければならない。
	アウトリーチ・ブリーフィング	カリフォルニア州においては、基本的にはプロジェクトコスト見積り、入札実施、評価は、自ら(州職員もしくは、州関連団体)が実施する。但し、特殊な案件については、民間企業にプロジェクトコスト見積り、基本工程等のチェックを頼む場合もある。実際、SFOBB プロジェクトにおいては、ある建設業者が客先の依頼のもと、プロジェクトの査定を行っている。 また、プロジェクト内容の周知、入札参加機会の増加のため、プロジェクト説明会が発注者主催でしばしば行われる。これをアウトリーチ・ブリーフィング(拡大公聴会)という。この説明会では、発注者が一方的にプロジェクトの説明を行うのではなく、参加者(施工企業、コンサルタント、大学など参加は自由)からの技術的な改善提案、入札条件の緩和要求なども議題に取り上げられ、様々な点について意見交換が行われる。施主側は、それぞれの意見を参考にした上で Spec.の変更等を検討する。また、中小企業の保護の観点から、カリフォルニア州においては、中小企業参加比率を入札条件で規定している。この条件を満たす事が元請に求められ、満たせない場合は、その理由について納得できる説明がなされない限り、契約に至らないシステムになっている。そのため、発注者の仲介で、中小下請け企業と元請企業の顔合わせがしばしば行われる。元請企業はこのような機会を通じて中小企業を発掘し、あるいは、中小企業は元請企業への売込みを行い、客先の要求比率を満たす努力が行われる。

表-3 第三者の事例(2)

分類	事例	特長
受注者の 事業執行 水準の妥 当性モニ ター	ピア・レビュー、チェックエンジニア	カリフォルニア州においては、プロジェクトの計画時に、その影響について第3者への説明が義務づけられている。例えば、カリフォルニアのサンフランシスコ・オークランドベイブリッジ(SFOBB)プロジェクトにおいては、以下に挙げる第3者への説明、意見聴取が行われた。 a. 連邦機関(軍関連機関、環境関連機関、福祉関連機関、漁業関連機関、自然保護機関) b. 地元関連機関(州政府、地元自治体、鉄道、道路、地域開発) c. その他機関(民間団体、民間企業、大学等) また、このプロジェクトにおいては、計画の早い時期から、VE 専門家、長大橋専門家、地質専門家、地震専門家、環境専門家を集め VE を数回実施している。その結果、入札方式、基本計画、道路線形、構造詳細などの変更が実施された。これらの第三者業務をピアレビューという。
	パートナーリング	Partnering は、両当事者(発注者および施工者)がお互いに協力し、早い時点で問題を解決し、工事を滞りなく進めようという発想から生まれた仕組みである。双方合意の下、問題解決のための補助役として Facilitator(調整人)を、契約後、早い時期に選任する。Facilitator としては、必ずしも専門家を必要とせず、双方の言い分を常識的に判断し、問題解決の大雑把な提案ができる人材が求められる。Partnering 会議は、定期的開催され、Facilitator の前で、双方の抱える問題を提示する。会議は、直接の担当者同士から始まり、そこで問題解決に至らなかった場合は、マネージャークラス同士、さらにそのレベルで解決できない場合はプロジェクトマネージャークラス同士、プロジェクトダイレクタークラス同士と、各階層ごとに解決の方策が検討される。Partnering の目的は、問題の芽を早い段階に摘むことにあり、各階層の当事者が、問題解決を自分たちのレベルで行おうという強い意志をもつ事が、Partnering を有効に働かせるポイントとなる。
	D R B (Dispute Review Board)	公共工事契約書には、契約担当官 Contracting Officer と請負者 Contractor が合意した場合には、契約遂行上発生する紛争やクレームなどについて、代替的紛争解決手段(ADR)を用いて紛争を解決することが出来る旨の規定が定められる(FAR 52.233)。 これは、裁判になれば、紛争が長期化し工事の進捗が妨げられるのを防ぐための紛争処理を早期解決のために簡略化するのが目的である。 米国各州の公共工事契約書には、ADR の具体的な手段として、紛争審査委員会(Dispute Review Board(DRB))が規定されている。
	アービトラータ、ミディエーター	Arbitration は、Court(裁判)へ行く前の最後の Step で、Court に比べ多くの時間、金の節約できる有効な手法といえる。Arbitration の裁定の後、Court へ行く事も可能であるが、一般に、Arbitration の決定が Court で覆される事は稀である。また、Arbitration の手続きの途中で Mediation や、当事者間の合意に至ることもしばしばある。 Mediation は、DRB で解決できなかった Dispute について、Mediator(和解者)による解決をはかる方法である。Mediator は、両者の合意のもと、経験者もしくは American Arbitration Associate(AAA)により推薦された者の中から選定される。
	インスペクター、QA/QC	品質保証 Quality Assurance:QA とは、工事成果品あるいは役務が契約上定められた品質要求事項を満たしている旨を保証するために必要なすべての計画立案と体系的なさまざまなアクションからなる。 品質管理 Quality Control:QC とは、契約上の要求事項を遂行するための請負者・Vendor の操作技術や様々なアクティビティである。欧米では、プロジェクト発注者、プロジェクト出資者、コンサルタント、請負者、供給業者などに対して、当該プロジェクトについて、独立した品質保証・品質管理(QA/QC)業務(truly independent quality control and quality assurance services)を提供する業種があり、民間及び公共プロジェクトの執行においても重要な役割を担っている。

一方、日本においても、時代は社会資本を新設する時代から保全する時代が到来しつつある。この転換は、特に利用者に対する影響をミニマイズするという面から、新たな需要と責任を土木技術に求めるであろうし、新時代に適合する多様な発注形態の開発を促す。

そういう時代に突入していく今、これまで以上に問われるのは、“新・保証体制”であり、“真・外部説明責任”であり、それを履行する“ホンモノ・第三者の構築”ではないだろうか？

なお、本成果は、(社)土木学会 コンサルタント委員会 三者構造研究小委員会の報告書¹¹⁾から一部引用している。

【参考文献】

- 1) 杉田定大, 光多長温, 美原融: 日本版 PPP (公共サービスの民間開放), 東京リーガルマインド, 2002 年 12 月.
- 2) 国土交通省国土交通政策研究所: New Public Management—歴史的展開と基礎理論—, 2002.
- 3) 大住荘四郎: ニュー・パブリックマネジメント-理念・ビジョン・戦略, 日本評論社, 1999.
- 4) 大住荘四郎: オープン型システムとしての NPM, PR レビュー, No.1, Vol.4, 2001.
- 5) 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のマネジメント技術, 山海堂, 2001.1
- 6) <http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr01/chiikireport01.01-01-01.html>
- 7) <http://www.mlit.go.jp/tec/acount/dai1.htm>
- 8) 西野文雄監修: 日本版 PFI, 山海堂, 2001.4.
- 9) 中村裕司: キーワードは「第三の担い手」, 地質と調査, Vol.4, 2004.
- 10) 中村裕司: 建設技術者が危ない—よみがえれマネジメント・コンサルタントとして, 日刊建設通信新聞社, 2002.4.
- 11) (社)土木学会 コンサルタント委員会 三者構造研究小委員会: 三者構造発注形態の導入と新しい公共サービスの展開に向けて, 2004.6.

NPM-conscious Third Party Management and A Future of New Public Works

By Yuji NAKAMURA and Keiichi YASUDA

NPM is in part penetrating into evolution of the public works. This paper discusses advantages and issues when NPM is applied to the management of existing public service procurements and third party management in future. The third party management is more popular in Europe and U.S.A. Keywords like facilitator, workshop and outreach briefing function to cross-check the purchaser's fairness in determining options of projects, programs and/or policies, while keywords like peer review, check engineer, partnering, DRB, arbitrator, mediator and inspector represent mechanism or organization to monitor optimized implementation of the Project.