

受注者アンケートに基づく公共工事の リスク管理に関する考察

国土交通省 松本直也*¹
 国土交通省 佐藤直良*²
 国土交通省 木下誠也*³
 国土交通省 田中良彰*⁴
 国土交通省 石鉢盛一朗*⁵

By Naoya MATSUMOTO, Naoyoshi SATO,
 Seiya KINOSHITA, Yoshiaki TANAKA,
 Seiichiro ISHINOHACHI

公共工事において工事の遅延や費用の増加等につながるリスクを受発注者が適切に管理することは重要なことである。本研究においては、まず、2007年度に国土交通省関東地方整備局で実施した受注者アンケートをもとに、リスク管理に関する現状認識として、(1)変更請負金額に関する課題、(2)工事実施に必要な条件整備に関する課題、(3)協議手続き及び発注者側職員等に関する課題に大別して整理した。その課題整理をもとに、背景にある基本的課題として、(1)リスク管理に関する受発注者の責任分担のあいまいさ、(2)契約の運用における片務的要素、(3)リスク管理に関する受発注者の体制、について詳細に検討するとともに、現行制度のもとで課題を解決するために行われてきた施策をレビューした上で、制度自体に内在する抜本的問題として(1)紛争処理、(2)監督の位置づけ、(3)予定価格について方向性の示唆も含めた考察を行った。

【キーワード】公共工事、リスク管理、紛争処理、監督検査

1. 研究の目的

建設工事は現地一品生産であること、工事期間が長期に及ぶこと等から様々な不確定要素があり、当初からの予定通りに進捗することはまれである。このため、リスク管理が適切になされるか否かにより結果が大きく異なり、失敗すると工事の遅延、費用の増加等を招くこととなる。「設計・施工一括発注方式導入検討委員会」報告書（2003年3月）においては、リスクを「発注後に顕在化することにより工事費（含む設計費）増加及び工期延長を招く様々な不確定要因」と定義し、リスクが発生する可能性のある要因の事例をまとめている（表-1）。

リスク管理に関しては受発注者がそれぞれの責任

において対処することとそのための費用負担が適正になされることが重要である。これまで公共建設工事におけるリスク管理の研究としてはPFIやデザインビルドなど新たな事業手法を対象とし、諸外国の制度研究や我が国での適用に関する研究は多く行われている。一方、公共工事の現場で実際に発生しているリスク管理に関する課題を対象とした研究はほとんど行われてこなかった。それは、従来の指名競争を基本とした入札方式における受発注者間の関係（発注者は信頼できる相手として指名、受注者は次の指名を意識）においては個々の現場の課題が顕在化しにくかったことにもよると思われるが、近年、一般競争入札の導入により受発注者間の関係が変化

*1 国土交通省中国地方整備局 副局長 082-221-6231 (代) matsumoto-n8bs@cgr.mlit.go.jp
 *2 国土交通省中部地方整備局 局長 052-953-8119 (代)
 *3 国土交通省近畿地方整備局 局長 06-6942-1141 (代)
 *4 国土交通省関東地方整備局 地方事業評価管理官 048-601-3151 (代)
 *5 国土交通省関東地方整備局企画部企画課 建設専門官 //

表－１ リスクが発生する可能性のある要因の事例

大項目	小項目	リスクが発生する可能性のある要因
技術特性	工法等	工法の性能確保、使用機械の故障、使用材料の品質のばらつき等
	その他	施工方法に関する技術提案等
自然条件	湧水・地下水	湧水の発生、掘削作業等に対する地下水位の影響等
	支持地盤	軟弱地盤、地下階数、地下階深度、杭におよぼす支持地盤の影響等
	作業用道路・ヤード	河川内・海域・急峻な地形条件下等、工事用道路・作業スペース等の制約
	気象・海象	雨・雪・風・気温・波浪等の影響
	その他	地すべり等の地質条件、急流河川における水流、海域における潮流等の影響、動植物等に対する配慮等
社会条件	地中障害物	地下埋設物等の地中内の作業障害物の撤去、移設
	近接施工	工事の影響に配慮すべき鉄道営業線・供用中道路・架空線・建築物等の近接物
	騒音・振動	周辺住民等に対する騒音・振動の配慮
	水質汚濁	周辺水域環境に対する水質汚濁の配慮
	作業用道路・ヤード	生活道路を利用する資機材搬入等の工事用道路の制約、路面覆工下・高架下等の作業スペースの制約
	現道作業	現道上での交通規制を伴う作業
マネジメント特性	その他	騒音・振動・水質汚濁以外の環境対策、廃棄物処理、ガス・水道・電線路等の移設、電波障害対策等
	他工区調整	近接工区、他工事との工程調整
	住民対応	近隣住民との対応
	関係機関対応	関係行政機関等との調整
	工程管理	工期・工程の制約・変更への対応(工法変更等に伴うものを含む)
	品質管理	品質管理の煩雑さ、複雑さ(高い品質管理精度の要求等を含む)

	安全管理	高所作業、夜間作業、潜水作業等の危険作業
	その他	災害時の応急復旧等
その他	不可抗力	地震等による地形の変化
	人為的なミス	設計のミス、積算の間違い
	法律・基準等の改正	条例や法規の改正による設計変更、基準や指針の改正による設計変更、税制の変更による工事費の変更
	その他	契約不履行、労働争議

しており、現場のリスク管理に関する制度やその運用は今後の重要な課題と考えられる。

本研究においてはまずリスク管理に関する研究として現場の実態を押さえておくことが基本であると考え、関東地方整備局が実施した受注者アンケートを整理、分析することにより実態を把握するとともに、その背景にある基本的な課題について考察する。

2. 受注者アンケートの整理

国土交通省関東地方整備局では毎年定例で管内9都県（茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨、長野）の建設業協会との意見交換会を実施しているが、2007年度は会議に先立ち5月に協会会員へのアンケートを実施した。アンケートは各協会からそれぞれの会員20社程度に配布し、6項目の設問（①一般競争入札において参加できない理由、②工事希望型競争入札の技術資料提出依頼に対する辞退状況、③入札契約手続きに関する改善要望、④工事書類の簡素化に関する意見、⑤設計変更等に関する事務手続きに関する意見、⑥その他改善すべき事項）について自由記入で意見を求めるものである。会社名は無記入で有資格者名簿の主要職種ランクのみ記入することとしている。

回答は144社（一般土木Aランク7社、Bランク20社、Cランク97社、Dランク3社、その他（ランク不明）17社）から得られ、全項目ではのべ1,070件の意見が出された。

アンケートは会議の席上では発言しにくい本音を匿名の形で引き出し、会議自体を活性化する意図で行ったものである。「発注者に対する意見で遠慮が

ある」、逆に「匿名であるため誇張した表現になる」など事実が正確に表現されているかという問題はありますが、都県による差異があまり見られず同様の意見が出ている傾向があり、国土交通省発注工事に関する受発注者間の課題を受注者サイドでどのようにとらえているかが十分に反映されたものと考えられる。

本論文では、このうち「⑤設計変更等に関する改善意見等」の 180 件の意見及び「⑥その他改善すべき事項」の 174 件の意見から設計変更や現場での協議手続きに関連する意見を抽出・整理し、工事の現場におけるリスク管理に関する課題を明らかにする。

さらに課題の解決に向けた施策の方向性を現行制度の運用の改善という視点と制度の抜本的見直しの視点から考察する。アンケートの中で上記に該当する意見は、(1)変更請負金額に関する意見、(2)工事実施に必要な条件整備に関する意見、(3)協議手続き及び発注者側職員等に関する意見に大別できるが、趣旨が不明の意見等を除いて代表的なものを抽出したのが表-2～4である。(なお、アンケートの意見を基本的には原文どおり掲載したが、長文の意見の一部省略と明らかな誤字の修正は行った。)

以下では、意見をもとにそれぞれの課題について論考する。なお、文中の()書き内は契約書(公共工事標準請負契約約款)及び土木工事共通仕様書に規定されている該当条項を示している。

(契-〇-〇)：契約書第〇条第〇項

(共-〇-〇-〇)：土木工事共通仕様書第1編
共通編〇-〇-〇

(1) 変更請負金額に関する課題

a) 測量・設計費用

アンケートでは、「設計照査として過度な測量や設計を強いられる」、「概略発注であるのに詳細設計の費用が支払われない」との指摘がある。

請負者は設計図書の照査は自らの負担で行うこととされており(共-1-1-3)、その費用については契約金額に見込まれている(共通仮設費)。設計図書の照査の範囲を超えた作業を実施する場合は変更の対象とされる。概略発注の場合は共通仮設費の率計上分ではなく詳細設計付き発注として当初から測量設計費を計上しておくべきである。

現実には、実施した作業が照査の範囲かどうか、

表-2 変更請負金額に関する意見

(設計費)

○設計照査業務と変更設計業務の範囲を明確にして頂きたい。

○概略設計で工事が発注になり受注してから詳細設計を受注者が行うことが多いが、詳細設計について設計料を明確に受注者側に算入して欲しい。

○当初発注図面が概算数量な為、受注者側で測量、設計、数量算出、図面作成まで行っている、変更時に測量費、設計費の計上を考えてもらいたい。

○工事着手前に行なう設計照査ですが、設計数量の確認及び図面のチェックのみならず、構造計算の妥当性、確認まで実施しており、現状では設計会社に発注し高額な支出となっています。

(仮設・交通誘導員・施工方法)

○仮設の敷き鉄板、交通誘導員等においても精算変更していただきたい。

○道路工事は仮設内容が明示されている事が多いが、河川工事については仮設内容を明示していただけない場合が多い。そして、受注後に仮設工の変更資料を作成して協議しても、任意仮設だからという理由で変更を認めてもらえません。

○実施工に要した仮設(足場・仮橋等)の設計変更を行うべき。(足場に関しては、地上2m以上から計上されるが、実際の現場施工ではそれ以下の高さでも設置するように指摘されており、矛盾している。)

○仮設及び安全費(交通誘導員)の変更に当たって実態を重視して欲しい。

○土運搬工事の場合交差点に配置した交通誘導員は稼働日の月曜から金曜までで土日作業をして配置しても対象外と言われた。

○警察協議の結果や地元要望に応えての施工時間短縮や道路規制形態により、かかった費用は請負者に負担させない。

(口頭指示)

○指示書を出さずに、口頭で変更を指示して、設計変更を認めてもらえないことがある。

○口答で先行指示するのではなく、書面による先行指示を徹底して頂きたい。

○出先現場担当者は明確に口頭指示しているにもかかわらず、管理部署(工務課)では変更計上しないというような事をなくして欲しい。

○協議の発議に対して回答が遅い場合が多い。先行指示が正式文書として出ていないうちに施工せざるを得ない状況があり、変更契約まで工事内容が明確になれないので、各工事毎に特異な状況を考慮せず、一般的な積算基準で評価するのは受注者の負担が増加する傾向が強く、結果的にサービス工事扱いにされてしまうことが多々ある。

(工事中止、工期延伸)

○設計業者の不適切により工事中止となった場合は、工事中止期間中の費用等を弁済していただきたい。

○契約した工事が受注者の責任以外の理由で長期間着手できずに工期がのびる場合があります。専任で配置している技術者の経費を考慮して工事変更の契約に反映して頂きたい。

○当初の契約工期から約1年程度伸びるのが常識になっているが、工期延伸分の経費を見て欲しい。

(変更単価)

○役所積算単価と業者積算単価に相違があるため、工事施工前に事前に単価あわせを行っていただくと、設計変更時に双方が納得いく変更になるのではないかと。

○最後に工事を追加されてしまう。厳しい単価で受注している状態でそういう状況で工事を押しつけられて困っています。

(部署による見解の相違)

○出張所で細密に打合せを行った打合せ簿を取り交わしても事務所で変更を見てもらえないことがある。

(その場合でも、変更にかかる数量調書や図面を作成している。)

○監督官が承認した協議について後で取り消されることがある。

○協議に対する変更対象の有無が曖昧だったり、変更契約時点(局審査)で覆る場合がある。

○同一事務所内においても、担当者により設計変更の見方に違いがあり、また、出張所→工務課、工事課→工務課等における見解の相違があるため、金額に差が出てしまう。設計変更については見解を統一して頂きたい。

特に、概略的な設計での発注や設計図書の完成度が十分でない場合の設計費用について受発注者の見解が分かれるケースが相当あるものと思われる。

b) 仮設・交通誘導員・施工方法

アンケートでは、「工法変更や交通誘導員の増員などについて任意仮設であることを理由に変更が認められない」との趣旨の指摘が各種ケースで出されている。

仮設、施工方法等の工事目的物を完成するために必要な手段は基本的に請負者の責任で定めることとされている(契-1-2)。いわゆる自主施工原則であり、指定仮設など設計図書に定めがあるものを変更する場合を除き契約変更の対象にならない。ただし、設計図書に誤謬等の不備がある場合、設計図書に明示した施工条件が実際の工事現場と一致しない場合、明示していない施工条件について予期しない特別な状態が生じた場合には変更対象になるとされている(契-18-1~5)。

アンケートでは個別事情がわからないが、当初から変更して施工した部分が受発注者のどちらが責任を負うべきかに関して双方の見解が分かれることが多いものと思われる。

c) 口頭指示による施工にかかる費用

アンケートでは、「口頭指示によって施工せざるを得なかった工事について変更が認められなかった」との指摘がある。

仕様書では監督員からの指示は書面で行うこととし、緊急的に口頭で指示を行った場合でも後日書面で双方が確認することとされている(共-1-1-6)。

口頭で告げた行為が指示であるか協議に対する承諾であるかが曖昧であったり、書面確認までに時間がかかる場合など、口頭指示によって施工が進められ後になって解釈に相違を来すケースが実際にあるためアンケートのような指摘が出されているものと思われるが、本来、現場における受発注者のやりとりは同日中に確認し文書化する等の整理が必要である。

d) 工事中止、工期延長に伴う費用

アンケートでは、「工事の中止等による工期延長の場合に掛かった費用が変更で十分に認められない」との指摘がある。

何らかの理由により工事の全部または一部中止があった場合、受注者の責任による場合を除いて増加費用があれば変更対象となる(契-20-3)とされている。

技術者の人件費や現場の安全対策など増加する費

表－3 工事実施に必要な条件整備に関する意見

(設計図書) ○発注後再設計がよくあるため、工事着手が遅れ、工期の延期になり、経費が掛かっていく。当初設計をより確実なものにて発注していただきたい。 ○現場着工前に設計照査を行います、実際には設計の実施と同じであり、受注後2～3ヶ月は着工できません。 ○図面や設計書の完成度が低い感じがうかがえる。 (用地、地元対策、関係機関協議) ○用地交渉ができていない工事等は発注すべきではない。 ○工事受注後に施工業者が地元対策、設計業務等をする場合があります、それにかかる諸費用、工期負担が多大な負担となっています。設計（発注）段階で全て準備し、それらの業務は発注者が行うよう要望します。 ○支障物件等について、請負業者が速やかに工事着手出来るよう発注前に処理して頂きたい。 ○工事受注後、行政間の調整等で工事着手ができない期間が長引き、その中止期間に見合った工期延長が認められえず、突貫工事になった事例があった。

用の多くが官側の積算においては現場管理費、共通仮設費として直接工事費に対する率で計上されているため工期の延長による増加費用の見積もりが困難であるなどの課題があるが、条件を明示したうえで、発注者に帰する責任による増加費用を適正に支払える仕組みが必要である。

e) 変更単価

アンケートでは、契約変更の場合の請負代金額の単価決定についての不満が示されている。

請負代金額の変更は受発注者が協議して定め、協議が整わない場合には発注者が定めることとされている（契－24－1）。

発注者側の変更代金は予定価格の積算に用いた単価に落札率を乗じたものをベースに見積もることが通常であり、受注者側の見積もりと乖離する場合があります。数量の増減による変更の場合はまだしも新工種についても同じ手法（落札率を乗じる）で行われていることなどが特に受注者に不満が残る結果となっている。

f) 部署による見解の相違

アンケートでは、「発注者内で部署によって協議事項等についての判断が異なり、特に現場での整理が事務所等で覆ることがある」との指摘がある。

発注者側の監督員は契約の履行に関して現場での指示、承諾、協議等の行為が委任されている（契－9－2）が、契約変更については地方整備局または事務所の工事担当課が行っている。

受注者からの協議等に発注者が組織としての意志決定を速やかに行える体制の整備等が求められるが、現場で適正な整理が行われていないとすれば、監督職員の資質の問題や権限委任のあり方などについての検討も必要である。

(2) 工事実施に必要な条件整備に関する課題

アンケートでは、設計図書、用地確保、地元や関係機関との協議などについて契約時点で発注者の準備が不十分であるとの指摘がある。

a) 設計図書

緊急性等の理由で準備が十分整わず概略的な設計で発注する場合や設計業務の成果に不備がある場合は、工事着手に先だって設計図書の照査や手直しに労力と時間を要し受注者の負担が増すとともに、工事の進捗や採算性を悪化させる要因となる。

受注者は入札前に設計図書に疑義がある場合に説明を求めることができる（競争入札心得等）が、業者によっては十分な吟味を行わず契約に至る場合もあると思われる。また、発注者も概略、概数的な発注をせざるを得ない場合には、条件確定の手続き、費用の計上、契約の適正な見直しを行うことが前提でなければならない。

b) 用地、地元対策、関係機関協議

設計図書の不備等と同様に事前の準備が不十分のまま発注される場合があります、工事着手の遅延、一時中止、工法等の変更など工事の円滑な実施に支障を来す要因になる。

用地の確保については契約上明確に発注者の責任であるとされている（契－16－1）が、その他の各種調整については、自主施工原則に基づき請負者が工事管理の範疇で実施すべきか、発注者（もしくは事業者）の立場で実施すべきか、必ずしも明確に線引きされていないのが実状であり、契約時点で整理し明確な条件化を行うことが求められる。

表-4 協議手続き及び発注者側職員等に関する意見

(協議期間等)

○出張所と事務所の連携が悪い同じことを双方に説明しなければならないのが、現状であり、時間・書類に無駄を要する。

○事務所内及び事務所から局に説明するための資料作成に多大な労力時間がかかるので、改善して頂きたい。

○設計変更協議に多大な時間を要するため、急ぐ工種については、やむを得ず承諾して施工せざるを得ないので迅速に決定して頂きたい。

○工事施工においては実質的に出張所との業務のやり取りになるが、設計変更に関しては事務所との打合せ業務となる。変更業務においては出張所経由となるが、事務所の担当者とダイレクトに打合せできるよう要望。

(発注者側の職員)

○発注者の担当者が、現場を把握していないことが多い

○設計変更になるのは、「発注者からの指示」、「発注者と受注者との協議」による2通りあるが、書類手間が大量になるのは、後者のほうである。発注者がもっと現場を把握すれば、「指示」による設計変更の割合が増え、設計変更に関わる事務も減少すると思う。

○監督員が忙しくて打合せがすぐに出来ない→時間外労働を強いられる。

(3) 協議手続き、発注者側職員等に関する課題

a) 協議期間等

協議に時間と手間が掛かるということが、アンケートにおける指摘である。

協議の内容によっては調査検討に時間を要するものがあるが、受発注者間や発注者内部でのコミュニケーション不足、担当者の判断力不足、多忙等による先送り等により時間が無駄に過ぎることもあるのが実態である。

b) 発注者側の職員等

アンケートにおいては、発注者側の技術職員の技術力不足や現場臨場の少なさについての指摘がある。

国土交通省の地方支分部局の技術職員数は定数削減により一貫して減少している。一方で、各種調整業務等が増加し現場の監督業務に充てられる人員は

さらに減らさざるを得ない状況にある。また、監督職員は複数の工事を担当するとともに、工事に関する協議、調整等の業務のために工事現場に臨場できる時間は限られ現場の技術力を身につける環境が厳しくなっている。

監督職員の員数、技術力ともに維持するのが困難な状況にあり、今後の監督体制のあり方は大きな課題であろう。

3. 考察

上記は国土交通省直轄工事の現場で生じている課題である。関東地方整備局と管内9都県の建設業協会との意見交換会ではこのような課題について受発注者が共通認識を持ち改善を図ろうとしているが、公共工事は国、地方公共団体、その他公共機関等多様な発注者がおり、それぞれが発注した工事の現場で程度の違いこそあれ同様の問題をかかえているものと思われる。以下では公共工事におけるリスク管理の観点から課題を再整理し、(1)で背景にある基本的課題として3課題(a, b, c)を挙げ、(2)で課題に対応した現行制度の運用における改善、(3)で課題に関連する制度自体の問題について考察した。

(1) 背景にある基本的な課題

a) リスク管理に関する受発注者の責任分担のあいまいさ(課題a)

国が直営工事を行っていた時代から請負工事に移行した初期には発注者の監督職員が工事管理に大きく関与していたが、施工業者の技術力の向上とともに受注者の責任施工に移行し、それに伴いリスク管理の責任も発注者から受注者にシフトしている。受発注者の責任分担は契約書、設計図書、仕様書等の契約図書に規定されているが、実際には、設計図書と実際の工事現場の相違、地元や関係機関との調整等に伴うリスクを受発注者のどちらが負うべきか判断することが難しい場合は少なくない。アンケートの意見の背景には『受注者が入札契約時に負担すべきリスクを明示されないまま入札を強いられ契約に至ること、また、契約後は契約条件以上の発注者からの要求を「自主的に」実施することを求められること、さらに発注者内部の不手際を負わされること』などと感じることがあるものと思われる。

b) 契約の運用における片務的要素（課題b）

建設工事については、発注者が請負者に対して圧倒的に優位である片務性という社会的・経済的問題が非常に大きいことから、請負者保護、下請負者保護の観点から中央建設業審議会が標準請負契約約款を作成しその実施を各発注者に勧告するという制度が建設業法第34条第2項に定められている。公共工事については、1950年2月に公共工事標準請負契約約款が定められ、受発注者間の双務性が確保された契約がなされることとなった。

例えば、設計図書を発注者（甲）が変更した場合の請負代金額の変更については、次の契約書第19条にあるように『必要があると認められるときは』とされており、発注者もしくは受注者（乙）のどちらか一方が変更の必要性を認めるのではなく、客観的に必要と判断される場合を意味しており双務的な規定である。しかし、受発注者の見解が相違したときには双方の力関係からほとんどの場合、発注者の判断に従う結果になることになる。

（設計図書の変更）

第19条 甲は、必要があると認めるときは、設計図書の変更内容を乙に通知して、設計図書を変更することができる。この場合において、甲は、必要があると認められるときは工期若しくは請負代金額を変更し、又は乙に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担しなければならない。

この『必要があると認められるときは』は、設計図書の変更のほか、設計図書不適合の場合の改造（契-17-1）、条件変更（契-18-5）、工事の中止（契-20-3）、発注者の請求による工期の短縮（契-22-3）のそれぞれの場合の工期、請負代金額の変更に関しても同様の表現になっている。

また、請負代金額の変更方法については、次の契約書第24条第1項にあるように、発注者（甲）と受注者（乙）が協議して定めるが、協議が整わない場合には発注者が定めることとされている。

（請負代金額の変更方法等）

第24条 請負代金額の変更については、甲乙協議して定める。ただし、協議開始の日から○日以内に協議が整わない場合には、甲が定め、乙に通知する。

この甲乙協議が整わない場合の規定は、工期の変

更（契-23-1）、賃金又は物価の変動に基づく請負代金額の変更（スライド条項、契-25-3、7）についても同様の表現となっている。

契約上は双務的であっても、運用によっては受注者に不服を生じる場合がある。契約書第52条建設工事紛争審査会によるあっせん、調停、第53条に建設工事紛争審査会による仲裁により解決を図ることができることとされている。なお、建設工事紛争審査会の前に別の調停人を当てる場合もある。

あっせんは、相対立する当事者に話し合いの機会を与え、第三者が双方の主張の要点を確かめ、相互の誤解を解くなどして、紛争を終結（和解）に導こうとする制度である。また、調停は、相対立する当事者に話し合いの機会を与え、紛争解決のための努力を行って頂き、場合によっては調停案を示して、その受諾を勧告することにより紛争を解決しようとする制度である。単に当事者間の話し合いを促すだけでなく、当事者に調停案の受諾を勧告することができる点に、あっせんに対する特色がある。

これらに対し、仲裁は、あっせんや調停と異なり、和解による解決ではなく、第三者に裁判所の判決に代わる「仲裁判断」を下してもらう制度である。

しかし、後述のとおりこれまでは公共工事においては、あっせん、調停、仲裁まで持ち込まれることはまれであった。

c) リスク管理に関する受発注者の体制（課題c）

リスクへの対応においては、リスクが現れることを早期に覚知し、受発注者がリスクの内容や影響について認識を共有するとともに、迅速に対処方法を決定することが重要である。

リスクの覚知については、契約書第18条に受発注者のいずれかがリスクを覚知した場合の措置が規定されている。発注者側が以前のように員数的にも技術的にも十分な監督体制をとることが出来た時代には監督職員が現場の技術的問題に気付いてその場で的確な指示を行うことなどの対応が可能であったが、**2.(3)b)**で述べたように現場に手厚い監督体制を組むことは困難であり、工事の施工に伴うリスクは受注者が覚知する場合が大半であると思われる。

リスクが顕在化した場合の受発注者間の認識共有、対処方法の決定については監督員の多忙化、現場臨場の頻度減少、技術力不足等により難しくなりつつ

ある。発注者と受注者の間及び発注者内部でのコミュニケーションを良くして組織としての意志決定が迅速にできるような体制をとらないと協議に時間がかかりアンケートの意見が出されるような状況が発生する。

一方、住民意識の多様化などによって工事を進めるための周辺環境も次第に複雑になってきており、地元や関係機関等との調整や関連工事との調整に伴うリスクについては受発注者双方がそれぞれの責任で早期に覚知、対処することが必要となってきた。

(2) 現行制度の運用における改善

現行の法制度においても工事のリスク管理に関して様々な改善努力が行われてきている。以下にその状況を述べる。

a) 条件明示（課題 a に対応）

リスク管理における受発注者間の責任分担とそれに対応した費用負担を確実にするためには、発注者に帰すべきリスクについては出来るだけ当初契約時に条件を明示し、条件が変わった場合には、契約変更し増加費用を発注者が負担するということが原則である。しかしながら、現実には受注者から見て十分な条件明示がなされず、結果的にリスクを受注者が負わされていると感じる状況があるため、業界から改善が求められていた。

このため、1985 年 1 月に建設省から各地方建設局に施工条件の明示が通知された。さらに、1991 年、2002 年の通達「条件明示について」において、工事の設計図書に明示すべき施工条件（明示項目及び明示事項（案））について内容の補足、追加が行われ充実が図られている。

b) 設計・施工技術連絡会議（課題 a、c に対応）

設計図書に不備がある場合や施工者が設計の意図を理解できない場合などに生ずるリスクを回避し、円滑な工事の実施を図ることを目的とし、発注者と設計者、施工者が一同に会する設計・施工技術連絡会議（三者会議）が 2005 年度から各地方整備局において設置されはじめている。

連絡会議は、まず工事着手時点に開催され、設計者から施工者へ設計意図を伝えるとともに、設計時の現場と現在の現場との違いや設計内容の確認等を行う。確認事項は条件明示として扱われることにな

る。さらに、工事の進捗に応じ、随時開催され、設計図書の照査、条件変更、新技術・新工法の適用など、必要な事項について協議することとされている。試行件数は毎年増やしており、発注者、施工者間の変更協議が円滑になるとともに、設計者においても実際の現場の意見を今後の設計に生かせる等の効果があると報告されている。

c) 工事請負契約における設計変更ガイドライン（案）及び設計変更審査会（課題 b に対応）

設計変更に伴う業務を円滑に進めるため、関東地方整備局では、「工事請負契約における設計変更ガイドライン（案）」を 2005 年度に作成した。ガイドライン（案）は設計変更における課題と留意点についてとりまとめたもので変更が可能なケース、不可能なケースを例示することにより、設計変更について受発注者の担当者が共通の理解に立つことを期待している。

また、2005 年度から設計変更手続きの透明性の確保、迅速化のため、副所長を委員長とし、事務所の担当課と出張所に加え受注者も参加して、設計や工期の変更に関する調査審議する「設計変更審査会」を各事務所に設置している。また、2007 年 8 月からは軽微なものを除き原則として審査会で審議することにより、担当部署によって見解が変わる等の変更協議を巡る課題を解決し、意志決定の迅速化、変更契約に関する片務性の緩和等を図っている。

d) ワンデーレスポンス（課題 a、c に対応）

現場における問題発生に対する迅速な対応として近年ワンデーレスポンスが提唱されている。北海道開発局や一部の地方公共団体で先行的に実施されていたが、2007 年 3 月に「工事監督におけるワンデーレスポンス実施要領（案）」が策定され、各地方整備局で試行が開始された。ワンデーレスポンスは、受注者からの質問、協議に対して即日対応を基本とし、即日回答が困難な場合でも回答期限をその日のうちに伝えるなど受注者が今後の段取りを立てやすいような対応を行うこととしている。2007 年度は全国で約 2,500 件の試行工事を行われている。

e) 総価契約単価合意方式（課題 b に対応）

ユニットプライス方式による積算の試行工事においては総価契約単価合意方式による契約が実施されている。積算ユニットに対応した単価を当初契約時

表－５ 建設工事紛争審査会の当事者類型別申請数
(2006年度)

当事者類型	中央	都道府県	合計	
	件数	件数	件数	%
個人発注者→請負人	16	63	79	38
法人発注者→請負人	4	12	16	7
請負人→個人発注者	4	31	35	17
請負人→法人発注者	6	14	20	9
下請負人→元請負人	30	26	56	27
元請負人→下請負人	1	1	2	1
その他	0	2	2	1
計	61	149	210	100

注：「下請負人→元請負人」又は「元請負人→下請負人」には、それぞれ「第2次下請負人→第1次下請負人」又は「第1次下請負人→第2次下請負人」等の類型を含む。

に受発注者で合意しておくもので、数量の増減に対しては合意単価を用いればよいので請負代金額の変更協議に関する手間を省くことができる。

(3) 制度自体の問題

現行制度の運用の改善はそれぞれ一定の効果は期待できるが、(1)に挙げた基本的な課題を緩和するものであって、抜本的な解決にはなり得ない。ここでは制度自体に内在する問題を抽出する。

a) 紛争処理（課題 b) に対応）

3. (1) b) で指摘した、契約書の運用における片務的要素は請負代金額など受発注者の見解が異なる場合でも最終的にひとつの値に決める必要があるためであり、双務性を確保するために決定に不服がある場合には建設工事紛争審査会によるあっせん、調停、仲裁による解決方法が規定されている。

2006 年度に建設工事紛争審査会へあっせん等が申請された件数は中央 61 件、都道府県 146 件、合計 210 件であり、当事者類型別は表－5のとおりである。国等の公共工事の発注者は「法人発注者」に分類されている。請負人→法人発注者は 20 件と非常に少ない。法人発注者の内訳は明らかにされていないが、多くが民間法人ではないかと推察されることから公共発注者に対して建設工事紛争審査会に持ち込まれる事案はほとんど無いと言えよう。

契約書上は双務性が確保されているとしても、受注者にとっては当該工事で終わりではなく今後も工事の受注を希望する立場であり発注者との対立は避けたいと思うのは当然であろう。さらに国、都道府県は発注者であることに加え建設業の許可権者でもある。このように、受発注者の関係は1対1で見れば片務的と言える。このため、受発注者の見解が分かれた場合には、ほとんどは発注者の決定を受注者が不本意でも受け入れざるを得ないと感じているのであろう。

しかし、一般入札競争の適用拡大に伴い従来指名権を活用して発注者が思うところの不良不適格業者を排除してきたことができなくなることから、今後は諸外国と同様に受注者が発注者に対し様々な要求を突きつけるようになるとも考えられる。

このように、受注者が泣き寝入りするのではなく、また、受注者と発注者が決定的に対立し最終的に建設工事紛争審査会に持ち込んで争うという事態に至るのでもない、より気楽に相談し解決が図られるような仕組みを検討する必要がある。

b) 監督の位置づけ（課題 a、c に対応）

会計法第 29 条第 1 項に規定された監督の役割は「契約の適正な履行の確保」であり、予算決算及び会計令第 101 条の 3 において監督の方法としては「立会い、指示その他の適切な方法」によることとされている。これは戦後、直営工事が主体であった時代から、完全に請負工事化した現在に至るまで変わっていない。しかし、建設業者の技術力が増すにつれ発注者側の監督員が受注者を指導しながら工事を進めるといった形から、現場の施工については受注者に任せ（責任施工）、監督員は会計法の規定どおりに専ら履行の確認のみを行うという形に変わってきている。このような流れにおいて、工事の施工に関するリスク管理の責任は受注者が負うことが基本となるのは当然であろう。さらに、契約変更については監督員には委任されていないため、現場のみでは判断・決定することが出来ない。直営から請負への移行した初期の段階では発注者の監督は大きな役割を担っていたが、現在では監督員の役割は小さくなってきている。元請となる建設会社の間でも規模や技術力に大きな差があるため、発注者の指導が必要な場合もあるのは事実であるが、将来的に監督

をどうするか、存置の必要性も含め検討の時期にきている。

国土交通省では公共工事の品質確保対策として、検査の頻度を増し日々の確認も含めた施工プロセスを通じた検査を 2007 年度から試行している。検査は給付の完了の確認（会計法第 29 条第 2 項）を目的に実施するものであり、工事目的物の受取と代金の支払いに直結した責任の明確な任務である。この試行は、監督から検査へ重点を移行する試みのひとつであるといえよう。

c) 予定価格（課題 a、b に対応）

発注者の定める予定価格は、施工に要する費用を個別に積み上げる積算手法で算出している。積算に用いる歩掛、単価、間接費等は標準的な値として取引や現場の実態調査等をもとに決められており、受注者が負うべき通常のリスクについても標準的な施工形態の中に一応含んでいる。例えば、悪天候による施工不能日の割合や建設機械の故障や修理に伴う稼働率などについても標準的なものを見込んだ施工効率で算定されている。

近年、入札公告しても応札者がいない工事が急増している。技術者の現場専任制のため工期の割に工事費の小さい工事を敬遠する等様々な理由があると考えられるが、例えば大都市部における路上工事など

実施段階で想定されるリスクが大きい工事を忌避することも理由のひとつとして考えられる。上限拘束性のある予定価格のもとでは受注者側でそのリスクを見込むととても採算がとれないとの判断があるものと推定される。

現行制度のもとでは、入札前に想定されるリスクを発注者が事前にできるだけ詳細に把握し、条件明示を徹底するとともに条件変更に伴う費用については発注者が適正に負担することが基本である。しかし、発注者側の体制整備とそのための費用まで考慮すると、工事の施工に伴うリスクについては受注者の責任で処理し、そのための費用は当初契約金額に含まれているとするほうが責任施工の流れの中ではふさわしいものと考えられる。この場合、予定価格の上限拘束性の扱いまで含めた制度設計が求められる。

【参考文献】

- 1) 設計・施工一括発注方式導入検討委員会報告書, 2003
- 2) 建設業法研究会/編著 改訂公共工事標準契約約款の解説, 1995
- 3) 中央建設工事紛争審査会HP

Study on risk management in public works projects based on questionnaire data from contractors

By Naoya MATSUMOTO, Naoyoshi SATO, Seiya KINOSHITA, Yoshiaki TANAKA, Seiichiro ISHINOHACHI

It is essential for both contractors and clients to properly manage risks for cost increase due to delay in construction and other uncertain factors in public works projects.

This study first organizes questionnaire data from contractors of MLIT Kanto Region's FY 2007 public works projects by dividing broadly due to three types of risk-related matters: (1) alteration of contract price, (2) field conditions necessary for undertaking construction, and (3) procedures for consultation between contractors and clients and other problems resulting from the client side, and then, deeply analyzes the following three basic background factors: (1) vague sharing of responsibility for risk management between contractors and clients, (2) one-sided dispute settlement and other biased elements in the operation of the contract, and (3) risk management system of both sides.

After reviewing the policies and measures which have been implemented to solve the problems under the existing legal system, this study examines fundamental problems inherent in the current system by suggesting promising directions in (1) dispute settlement, (2) field supervision, and (3) government cost estimate.