

我が国の公共工事の入札制度の諸問題とその改善策

Problems and Proposed Improvement for Japanese Bidding System of Public Works

株式会社フジタ 阿部賢一*

By Kenichi Abe

日米建設協議に於ける米国政府の積極的かつ極めて強引な交渉姿勢に対応するかのように我が国の建設省は93年5月10日、我が国の入札制度の改善策をまとめて、「入札・契約制度及び手続き改善について」（以下「建設省改善策」という）を発表したが、その直後に多発した中央政治家、地方自治体首長等のヤミ献金問題を契機に、曖昧だった指名基準の明示や入札制度の多様化を盛り込み、それなりに評価を受けていた「建設省改善策」も、その中で全然ふれられていなかった一般競争入札の検討導入の議論へと、急激な変革展開を迫られている。我が国の公共工事入札制度上の諸問題とそれに対する考察を行った。

【キーワード】公共工事入札制度、指名競争入札、工事完成保証人、CMRの導入

1. はじめに

これまでの公共工事の指名入札方式の優位性の根拠として、不良、不適格業者の排除、工期を遵守した的確な施工と施工品質の確保、契約不履行や品質の悪さによる公共への悪影響の防止等が挙げられている。一般競争入札では、これらの優位性が得られないこと、さらに応札価格のダンピング発生が憂慮されている。しかしながら、我が国の指名競争入札制度は、「建設省改善策」においてもその改善提案がなされている通り、さまざまな運用上の問題を抱えている。日米建設協議が開始されてから、米国の強引な交渉姿勢にどう対応して行くかが我々建設業界の緊急の課題である。「日本では、国の将来がそれに懸かっているような重要な問題について、議論すること自体が許されないようなタブーが存在するところがある」と内海孚氏が最近の新聞コラム¹⁾で述べている。具体例として、敗戦前の御前会議、円レート切り上げ、コメの輸入自由化を挙げている。公共工事問題も、米国からの外圧と数年来の不祥事多発により公共工事に関するタブーが、最近の指名競争／一般競争論争で一気にその終焉を迎えようとしている。筆者のこれまでの国際工事の経験と海外生活の体験をベースに、我が国の公共工事の入札制度の諸問題についての分析と考え方を提示する。

* 建築本部営業部 ☎03-3402-1911(代表)

2. 指名競争入札方式

指名競争入札か、一般競争入札かの議論が連日盛んである。指名競争入札の利点として、不良、不適格業者の排除が挙げられている。これに対して、一般競争入札では誰でも応札できるので、不良、不適格業者の排除ができない、応札者が多くなり、その事務処理量が膨大となり、工事執行が遅れる等の欠点が指摘されている。しかしながら、指名競争、あるいは一般競争の用語の定義がなされずに、その用語と自己流の解釈を基にした議論が先行している。

そして、「日本の指名競争入札は、発注者選定型の制限入札に該当し、国際的に見て決して特異なものではない」²⁾「国建設経済研究所がまとめた『公共投資、求められる改革へのみち』では、指名競争入札の指名という言葉が官民の片務性を表す言葉として誤解を受ける原因となっており、実際は、英国でも主体的に採用されている選定競争入札と同じである。」³⁾との主張も出てきた。

「指名競争入札」「一般競争入札」の議論が用語の定義なしに、過熱するのがどうも我が国の風潮であり、議論が複雑化する原因でもある。

我が国の公共工事標準請負契約約款、建設省土木工事共通仕様書と、FIDIC 国際契約約款、英国、米国の主要標準契約約款及び標準仕様書を比較してみれば一目瞭然であるが、外国の約款、仕様書等では、

まず最初に用語の定義が多くあるが、我が国のそれらには用語の定義がないか少ない。

「指名競争入札」「一般競争入札」の議論を行う前提として、それぞれについてどのような条件が設定されるべきかあるいはされているかを明らかにして議論を進めるべきである。

上述の英国の指名入札方式と我が国の指名入札方式にも極めて大きな相違があることを知っておく必要がある

(1)英国政府環境省財産調達庁(Property Service Agency=PSA)では、アプルーブド・リストには、その登録を希望して資格審査に合格した業者が登録されている。実際の工事の発注にあたっては、このリストにコンピュータで機械的にアクセスして20社程度を選定して、ロング・リストを作成し、各社の入札意思を確認し、最終のショート・リストを確定して入札が行われる。そして、我が国との相違はこの業者リストは外部に公表されないことである。

我が国の建設省や公共団体（地方自治体、公団公社等）の場合には、このアプルーブド・リストに相当するものとして、入札競争参加資格の認定を行っており、その有資格業者名簿が作成されている。実際の工事発注は、この有資格業者の中から、「指名基準」に基づいて、請負業者が指名されており、建設省の場合、より明確な「指名基準の運用基準」を『建設省改善策』で提示したとしている。しかし、現行の指名競争入札の不透明さは、指名・発注状況が公開されず、発注者が具体的にどのような経緯で指名したのか、発注したのかの判断が不明である。この点英国PSAではね契約担当者には業務報告が要求され、企業選定理由、工事配分状況についての中央からのチェックがなされるシステムになっているとのことである。⁸⁴ 建設省の地方支分部局工事請負業者選定事務処理要項（抄）には、請負業者指名運営委員会の規定が第17にあるが、その構成メンバー及び活動報告がどのようにチェックされているのか不明である。公共工事の70%を占める地方自治体等における指名権の乱用や指名の偏重が指摘され、発注・受注の過程で生ずる片務的な隷属関係を打破する仕組みにはなっていないことが問題となっており、今回のヤミ献金問題でその実態が赤裸々に露呈されてきている。

(2)指名から人為的なものを出来るだけ排除し、発注者の判断結果を積極的に公表すること、米国公共工事の入札における応札者側の「異議申立」の権利(Protest)の確立がない限り、例えば公共工事発注者からの「入札辞退の自由」通達や中央公共工事契約制度運用連絡協議会の「公共工事における入札辞退の自由の明確化に関する申合せ」(91年3月13附)が出されても、応札者側が実際に辞退した後、発注者からそれ以後の指名等で不利益な取扱いを受ける恐れを払拭できないでいるのはしごく当然の成り行きである。公共工事発注者側は、常に公明正大に指名を行っているというのなら、その内容を公開して、彼らがいつも引き合いに出す広く納税者国民の納得を得る努力をするべきである。発注者・請負者関係は対等である、片務的な隷属関係ではないと、発注者側から主張されるが、『建設省改善策』を含めて筆者には説得力を感じない。

(3)英国PSAでは、指名業者の公表はなされない。即ち、入札者は競争相手の名前を知らされることはないし、入札までの間に入札価格についての情報を他に漏らしてはならないという守秘義務が課せられている。しかし我が国の場合には、指名業者名は、指名通知後速やかに公表（閲覧方式）している公共発注者が多く、どの会社が指名されているかは業界新聞が逐一報道している。競争相手が判れば、そして、後述する工事保証の問題があれば、談合を誘発する素地は十分にできているといえる。即ち、相手が判らなければ談合の仕様がいない。談合防止を叫ぶ発注者やジャーナリズムもこの点には全然触れておらず、応札者側のみが悪者にされているが、談合を助長している状況をつくりだしているのは、発注者やジャーナリズム側にあることも指摘したい。

『建設省改善策』では、新たに「意向確認型」入札方式を平成5年度おおむね30件導入する旨発表されたが、英国PSAではショート・リスト作成の際、請負業者の入札参加の意向を確認するのが当然の手順となっている。30件というのは建設省関東地方建設局の年間発注件数が約3,000件であるとのことであるから、その1%に過ぎない。極めて少ない件数であることは間違いない。この30件を除く工事について意向を確認しないで指名しているということは、入札したくなくても応札することを要請

するということになり、しかも誠実な入札かどうかを審査されるということで、それ相応の入札費用の負担が応札者側に発生する。このことが、談合誘発の素地にもなっていると識者が指摘している。発注者側は意向を確認しなくても全社は当然入札の意向がある、入札したくなければ、入札辞退が認められている主張する。前述の指名決定の不透明さと、以後の指名等で不利益な取扱いを受けるのではないかとの懸念から、指名された業者が付き合い入札を行わざるを得ない状況が多いと推察される。指名された全社に入札の意向があるというのなら、指名からはずれた他社の参加意向についてはどう対処するのかを明確にして、指名の経緯を公開する必要がある。

(4)その指名も数社JV方式である事例が多い。しかしながらJV方式の発生目的であるリスク分担の原則が、我が国においては技術移転並びに中小企業の育成であるというが、実態は、その目的から逸脱し形骸化している。公共工事の公平な受注機会、公平分配を奨励するというのであればなおさらのことである。応札者側からすれば、発注者が施工実績を重視する限り、しかもJVによる実績を施工実績として次回意向の指名評価に組み込まれるのであれば、やむなくJV参加をせざるを得ないこともまた事実である。JV方式に親子関係が強調され、工事請負額の配分がなされているが、この我が国だけの特殊事情がこのような状況から生まれるものと推察される。英国NJCC (National Joint Consultative Committee for Building) のJV入札基準では、その4.2において、発注者がJVメンバーを選定する場合と、発注者がJV入札者を招聘する場合の選択規定となっているが、我が国の場合、発注者がJVメンバーを選定するのがほとんどである。

以上(1)～(4)の問題を見ても、我が国の指名競争入札と英国の発注者選定方式では、その内容を分析してみると大幅に異なることが明らかである。英国方式を要約すれば、a)機械的なコンピュータ・アクセスによるロング・リストの作成、b)意向確認によるショート・リストへの絞り込み、c)リストに挙げられた業者の非公開とその守秘義務、d)契約担当者の業務報告と企業選定事由、工事配分状況のチェック・システム、そして、e)入札・履行保証は政府契約

では要求されない。⁶⁸⁵

我が国の方式では、a)機械的なコンピュータ・アクセスによるロング・リストの作成は行っていない、b)リストに挙げられた業者の入札意向確認は、今年度初めて30件程度、c)リストに挙げられた業者は公開されている、d)契約担当者の指名選定理由、工事配分状況のチェックについては不明、e)工事保証は、同業者が行う。

このように、我が国の指名競争入札と英国の発注者選定方式の内容を比較してみても、大幅に異なる。したがって、我が国の指名競争入札方式が、英国の発注者選定方式と同じであるという主張には同意できない。

3 工事保証

国際関係工事においては、入札に際して、応札者は、入札保証（通常、入札金額の約5%）、工事遂行に関して、落札者は、履行保証（通常、契約金額の約10%）の提出を義務付けられるのが一般常識である。これらの保証は、銀行等から保証状を提出してもらう代わりに、保証手数料を支払わなければならない。入札保証は応札者負担であるが、契約金額には、この履行保証の保証手数料が含まれると解釈されるので、最終的には発注者負担である。

我が国の官公庁公共工事においては、同業建設業者が落札者のしかも指名入札制度においては、その指名業者の中の非落札業者（同クラスの建設業者）が工事完成保証人になるという慣行がある。保証料は相身互いということで、無料を原則としている。同業者間の相互協力というわけである。無料であり、経済的であることには違いないが、いったん契約当事者が倒産すれば、工事完成保証人は、工事を完成させるというリスクを負っている。したがって、無料というコストは、あくまでも契約当事者が倒産しないことを前提にしたものであり、談合の維持に大きな役割を果たしているといわれている。即ち、談合破りをした業者に対しては、次回から工事完成保証人を引き受けないという仲間内の罰則、制裁を課すことができるので、談合組織の維持を容易にする効果を持っていると指摘されている。⁶⁸⁶

平成4年度の政府建設投資は34.2兆円である。⁶⁸⁷

この投資額に千分の5の履行保証料（米国の場合、履行保証料は発注金額の千分の5といわれているので、仮にこの数字を採用した）として計算してみると1,710億円である。政府公共機関としては、この保証制度を導入していたとすると、平成4年度には1,710億円の予算を計上する必要があったことになる。現行の公共入札制度においては、この1,710億円を請負者側が負担している。履行保証料は、安全のコストとして、それを提出させることにより安心を享受する者、即ち、利益を受ける発注者側が負担するのが当然である。最終的には、納税者、利用者である国民が負担すべきものである。建設業界は、このようなリスクを負っていることを国民にPRする必要がある。

我が国の公共工事標準請負契約約款第5条〔契約保証人〕においては、(A)金銭保証人、(B)工事完成保証人、(C)履行保証保険の3項の選択条項となっているので、発注者側が履行保証保険を採用することが可能な状況がすでにできているのである。

なぜ(B)項の工事完成保証人が実際の公共工事で採用されているかといえば、工事完成保証人の負担が極めて大きく、発注者にとっては極めて都合の良いものであると推察される。即ち、「発注者に履行請求権を行使された場合、工事完成保証人は、残工事を期間内に完成させなければならない。工期の変更条項もあるが、実際には延長される工期は短く、突貫工事を強いられることも多いといわれる。工事完成保証人は、履行請求を受けた後は、発注者から直接工事代金の支払いを受けることになるが、支払いを受ける工事代金より残工事費用の方が大きいことが多く、その差額は工事完成保証人が負担せざるを得ない。これを請負者（契約当事者）に請求することはできるが、請負者に支払能力がないため、現実には満足を受ける例は少ない。…履行保証保険の場合、保険で填補されるのは発注者の損害の全てではない」。⁶⁸⁸この事由が発注者をして履行保証保険の採用を逡巡させているのだが、世界的な常識から見れば、工事完成保証人への過大な負担を求めることは、受注者（建設業界）への甘えである。

業者登録、指名、受注者の選定にあたって充分厳しい審査を行い決定しているとする責任は何処かへ消えてしまっているのではないか。このような保

証の必要性はないとの極論もでてきている。リスクを回避するということは、契約の相手側に全てを負担させるということではない。この工事完成保証人という制度も受注者側に極端な契約上の片務性を強いる一つである。

建設業界からは、工事完成保証についての提案がなされており、建設業刷新検討委員会の入札・契約制度の改善意見としての『より公正・透明な発注システムの確立に向けて』（92年9月10日）の1.(3)対等性・自由性の確保の項の「②工事完成保証について」の項目で指名競争入札の下では、建設業者の技術経営等に関する厳格な審査を経て行われているので、原則として工事完成保証は不要ではないか、その必要があると認められる場合には、金銭保証等の他の保証も選択できるようにすることを希望する旨の提言がなされている。広く世界の一般常識となっている中立的第三者保証機関（銀行・保険会社）による入札・履行保証制度の導入を提案する。

国際工事の場合、応札者への入札保証については発注者指定機関の保証状の差し入れが求められており、その指定機関として、我が国の銀行あるいはその関連現地銀行が保証状を作成している。また受注した場合についても同様である。したがって、我が国の国際工事入札業者や保証機関も国際工事については既に十分な実績を持っているので、国内の公共工事にこの制度を導入するに当たって、特に問題があるとは考えられない。直ぐにでも実行できるものだと思うが、『建設省改善策』では、指名競争入札の新方式メニューの説明が大半で本件については全然言及されていないのは誠に残念である。

4. 我が国公共工事へのCMの導入

『より公正・透明な発注システムの確立に向けて』のなかで、2.(2)発注方式の多様化の⑤として、CM方式の導入を提案している。

(1) コンストラクション・マネジメント (CM)

CMを要約すれば、工事の企画段階からコンストラクション・マネジャー (CMR) が工事に参加して設計段階、施工監理段階、施工以後段階に至るまで一貫して発注者に対し、工事の進捗状況をモニターし、調査し報告する。そして、それらに基づいて、

発注者の契約担当者及びその代理人を支援(assist)し、助言(advise)し、推奨(recommend)し、発注者の代理人(agent)として行動する。

その主な利点は次の通りである。

a) CMRにマネジメントを委託することにより発注者内部に工事推進の専門家集団を常時抱えておく必要がない。他方、専門家集団が少ない場合あるいはいない場合には、CMRにCM業務を委託することにより工事の推進が図れる。

b) 設計と施工を並行して行う段階施工方式（ファースト・トラック方式）が採用できることにより、工事全体の工期短縮が図れる。

c) CMRがマネジメントを行うことにより、建設工事全体をより詳細に検討することができ、コストの透明性が確保できる。（出典：建設業振興会のCMレポートからの引用）

d) 工事推進過程で発生する工事関係者間の様々な紛争の調停者としての役割を果たすことができる。

a)のCMRへの業務委託については、公共工事を行う発注者側に従来の直営方式の組織構成として存在するインハウス・エンジニアが多数確保されている機関の場合には、彼らが今まで行ってきた業務と重複・競合する部分が多くなり、民間CMRを採用することにより、インハウス・エンジニアの人員削減に繋がる可能性が生じるのではないかと議論がある。さらに根本的な問題としては、従来発注者側自身のみで行ってきた公共工事の上流業務の牙城に民間を導入することについての是非の議論に結論を出して明確にしなければならない。最近の施工技術・施工法の開発や進歩に、インハウス・エンジニアが対応して行くこと、即ち、技術革新が著しい状況の中で、発注者がCMRに業務を委託することにより、インハウス・エンジニアの技術力や工事監理能力の低下、工事関係情報の蓄積ができなくなる等の懸念も考慮すべきであるとの主張もある。他方、社会のニーズに応えるための公共事業の拡大化、多様化、大型化、複雑化及びその推進のために、従来よりも多面的かつ複雑な業務がインハウス・エンジニアに課せられ、しかも増大しているにも拘らず、スモール・ガバメントへの絶えざる国民の圧力のために人員増強もままならないのが実情である。したがって、これらの状況に対応する対内・対外の折衝調

整業務にその比重を移行して行かなければならないインハウス・エンジニアにとって、民間CMRを導入することにより、発注者内部の業務のうちコスト、技術審査、工事監理部分を彼ら民間CMRが分担することは、公共工事を順調に推進して行くために充分役立つものである。しかしながら、その業務を具体的に処理する基準、評価基準、管理手法の標準化、明確化、情報の公開化が同時並行的に充実されなければ、CMR業務は混乱し期待されている効果はあまり上がらない。

b)の段階施工方式については、我が国における現行の公共工事の契約の大半が総価（固定）価格契約であり、しかも発注者側が積算した予定価格の範囲内で落札した価格で契約が執行される。発注者の予定価格については、応札者側が公表されている発注者側の積算基準等から容易に推測が可能であり、しかもこの予定価格の範囲内でなければ契約が成立しないということは、予定価格は、即ち、発注者の購入価格(Price)であり、応札者側が確信する実際の費用に基づく入札価格（費用＋管理費＋利益）、即ち、応札者側のマネジメント努力、効果的な技術・施工法の活用、生産性の向上努力等の妥当な市場競争力を発揮できる競争性、効率性が着実に報われるシステムとはなっていない。さらに設計と施工が分離発注されている現状では、段階施工方式の導入は困難である。

c)のコスト管理については、CMR方式はオープン・ブック方式（経費のガラス張り）が基本であるが、我が国の現在の公共工事においては、b)で述べた通り、総価（固定）価格契約であり、発注者側が落札者である受注者の下部構造である下請組織の実際の契約関係等は全く把握できていないし、むしろ総価（固定）価格契約であるということで、下請問題に関与することは消極的であり、実態調査も行っていない状況である。具体的には請負者側の重層下請の仕組みがブラック・ボックスとなっている。発注者がオープン・ブック方式を採用すれば、より現実的な実態のコストを把握できるとことになるとともに、予定価格と実際のコストの差が明らかになる。他方、建設業者側がこの方式を受け入れた場合様々な問題が露呈してくる。現に平成4年度の使途不明金が約600億円で、その%が建設業界のもの

であると新聞報道があったばかりである。そして、その一部が地方自治体主張へのヤミ献金であることが検察当局により明らかにされつつある。

d)の関係者間の調整については、我が国の公共工事標準請負約款にはクレーム条項がないので調停業務はほとんどない。米国における専門業者(Trade contractors)の実力が高く、業務範囲と権利義務の明確化を旨とする契約社会の中で、契約範囲と契約上の権利・義務の隙間で紛争が発生する社会と、約款上は発注者～請負者間の協議条項が全文47条のうち19条もあり、しかも協議の過程で発注者側の優位性が発揮される我が国の社会風土で、請負者であるゼネコンが全てを調整し工事を推進する状況、紛争を起せば、多大の費用と時間を費やし、しかも紛争を起こした側が決して有利な成果、社会的な評価も得られない論争・対決の苦手な社会で、米国での紛争を調整する役割を果たしているCMRの活動が、そのまま現在の我が国でその役割を果たせるとは思えない。

(2)コストの積算方法

英国系、FIDIC系の契約関係図書には、数量内訳書(Bill of Quantities=BQ or BOQ)が含まれる。

数量は、数量積算基準(Method of Measurement)に基づいて積算され、そのための専門職種である数量積算士(Quantity Surveyor=QS)制度がある。

「我が国の公共工事では、これに対応するものとして工事費内訳書制度があったが、1972年度に廃止された。設計変更の際の参考資料として応札者から提出されていたものだが、発注者側との工種の不統一・材工費の区別の仕方の相違等により、設計変更に際して調整に手間どる事例が多かった。発注者側は設計変更の協議の煩わしさ、受注者側にしてみれば提出した内訳書が設計変更に反映されないで意味がないとのことで廃止された。『建設省改善策』における工事費内訳書提出は、『入札者の見積り根拠を明確にするとともに、真摯な見積り努力を促すために、当面技術情報募集型指名競争入札方式等の工事について、入札に際し工事費内訳書の提出を求めることにする』としている。あくまでも真剣に工事の見積り作業を行っているのかどうかをチェックすることであるとしており、通達では工事費内訳書の提出を義務付けてはいない。『最低限数量、単価、金

額が明らかにされること』を必要としているが、工種については提出する側の判断によることとされており、建設省の方から入札参加者に対して、工種を設定することをしていない。書類の様式も自由としている。設計変更とは無関係であることを強調するあまり、全く曖昧な通達である」⁶⁰⁾と業界紙や建設業界がコメントしている。国際工事入札では、真摯な見積りであることの証として、入札保証状の提出が求められる。競争入札の内容を評価するために、入札書式(BQ等)を統一することも明記されている。これとは別に応札者の入札条件書(特別条件書)の提出を求める。これにより応札内容の比較検討を容易に行うベースができる。入札書類の定義が明確でなく、工事費内訳書の様式も統一しないことにより、応札内容の比較・評価に時間が掛り、複雑化し、最終評価確定までには内容説明・確認等の必要性が生じる。公共工事発注者側の積み上げ方式によるコスト算定に加えて、一部総合単価方式の導入もなされてきているが、発注者側と民間側のコスト積算方式が異なるベースで行われ、予定価格の範囲内での落札発注によって、総価単価契約の場合でも、発注者側の予定価格での工種及び金額の配分がなされている資料を基に契約が執行される状況では、CMRが入札価格及び工事遂行中の実際のコストを調査し実態を把握することは極めて困難である。

「廃止された内訳書に代わるものとして、1988年より落札者に工事費構成書を提出させることになったが、発注者側と落札者側の双方が出し合うことになっていて、両者の見積り内容を突き合わせるのが目的である。この工事費構成書は、契約総額に占める各項目のウエイトを示すに過ぎない。現行の公共工事では総価契約が原則となっており、内訳書制度を復活すると、単価も契約の一部となってしまうがちで会計法の原則を乱す可能性がある」⁶¹⁾との見解もある。米国では、総価契約でも落札者は契約締結前に様々なコスト実証資料の提出を求められ、値入れ(Pricing)、コストの内訳資料の提出が当然求められる。

コストの実態を把握するためには、それなりの手法の確立と法令等のバック・アップ体制が必要である。発注者側と応札者側が工事の積算基準を同一のベースにして、工事費の構成要素、工種、数量積算

方法の定義を明確にしなければ、正確なコストの比較・評価を行うのは不可能であり、工事の進捗に応じてコスト管理をして行くこともできない。

建設業刷新検討委員会の入札・契約制度の改善意見としての『より公正・透明な発注システムの確立に向けて』（92年9月10冊）の中では1.(2)④の工事費内訳書の項で、「当面、一定規模以上の工事では工事費内訳書を提出させ、受注後は参考図書として活用する」ことを提案している。コスト積算システムを整備することにより、参考図書ではなくて、契約図書を構成する書類となることを提案する。

(3)CMRの工程管理、コスト管理、品質管理

CMRの主要業務は、米国の実際の事例では、工程管理、コスト管理、品質管理である。米国公共機関でインハウス・エンジニア組織を持っている機関の工事、東部のボストン・ハーバー・プロジェクトの事例では、民間CMRは上流部分といっても、設計者の設計に基づくコスト概算額の算出、現場管理上の諸問題のマネジメント及び調整、設計が法令等の規則／緩和措置と合致しているか、設計の施工容易性(constructability)、運用性(operability)の検討・審査の段階から関与している。我が国においては、工程管理は、総価契約方式では受注者が行っている。工事遂行中におけるコスト管理は、主要諸国の工事や国際工事が前金（通常10％）プラス毎月出来高支払方式であるのに対して、我が国の公共工事の場合は、前払金の比率が高く30～40％で、残額は年数回払いであり、資金計画はそれほど複雑ではない。その上、クレーム条項やVE(Value Engineering)条項がないので、その面でのコスト管理の必要性はない。

品質管理は、我が国の場合、施工管理と検査は、発注者側のインハウス・エンジニアが行ってきた。我が国の会計法第29条の11⑤及び予算決算及び会計令第101条の8に於いて、「監督及び検査の職務を国以外の者に委託して当該監督又は検査を行わせることができる」と規定しているので、工程管理、コスト管理、品質管理を含む監督及び検査業務を民間CMRに委託することができると解釈できる。委託する部分の職務記述書(Job description)や業務を委託するための規程・規準、管理規準・手順等の整備が必要である。

(4)単年度予算制度

我が国の政府及び地方自治体の予算制度が単年度制であるため、予算が確立するまでは設計も確定しない。それが入札、契約執行の遅延にまで及ぶ可能性がある。CMRを導入しても、最適な工期、効率的な工程管理を行う上で、この予算制度上の制約やさまざまな資金源（政府予算の国費・事業費、財政投融资、自治体、公的機関等）の制約があり、その実効が期待できる状況にあるとはいえないので、工事資金一本化、単純化とその確保、執行の改善整備が必要である。

(5)発注単位の細分化とJV制度

前述の単年度予算制度とも関連するが、公共工事の発注単位（その数量及び金額）は、現状では細かく分断されている。この細分化は、JV構成とともに公共工事の公正な配分が意図されていると見られているが、工事の規模、工期、時期等を勘案して、経済的、効率的に工事を遂行するという面から考えれば、むしろ逆行したやり方である。本来のJV目的とかけ離れた現行のJV制度、こま切れ発注方式の改善がなされなければ、CMRを導入した効果的な工事運営が期待できない。

(6)民間CMRの公共工事への導入

公共工事の発注は、直営方式から出発したが、現在はその業務内容によって、直営、一部委託、原則委託等の方式が混合して運用されており、業務の種類の拡大や量の増大をカバーするために外部（民間等）への委託が増加している。今後この傾向は、我が国の社会基盤の整備が進む間しばらく続くものと考えられる。しかし、現在行っているこのような民間企業等への業務委託を広義に解釈すれば、CMR業務といえる。「……型指名競争入札方式」メニューを増やして、入札方式を多様化することも大切だが、新製品発売でも中身が大したことがなければ消えて行く。公共工事の執行内容を委託内容も含めて従来からの考え方を見直し、公共工事に関与する者、即ち、発注者、請負者、コンサルタントその他の役割、責任、業務分担を見直し、新たにその定義を構築することが必要な時期に来ている。CMRの導入は、工事の上流部分から参加すればするほどその効果が期待できる可能性が大といわれているので、会計法第29条及び予算決算及び会計令第101条

を改正して、民間CMRが工事の企画段階から参画できるようにすべきである。今までも、公共工事の企画段階から発注者のインハウス・エンジニアが独力で発注者側のいわゆるソフトウェア業務全てを行ってきたわけでもなく、民間企業が手弁当で参加してきた事例も数多い。少なくとも現行法令の下でも施工の監督及び検査業務の一端として参画できると判断されるので早急に具体化すべきである。

今後、公共機関のインハウス・エンジニアをどのような業務にシフトさせて行くのかの問題と共に、CMR制度を導入する場合、CMRは発注者の業務の一部を分担するのであるから、コンサルタント会社及びゼネコン／専門業者の従来の業務のやり方、判断の方法は当然異なる「独立した発注者の代理人」としての確固たる地位、倫理、公共工事へのスタンス等の問題を整理し確立する必要がある。今までの発注者～請負者の二者関係にCMRが加わって、あるいは英国方式のエンジニア的なものの導入も含めて、契約を三者関係の構成にし、各当事者がその要求されている役割を十分に発揮できて、現在公共工事に求められている透明性、公正性、競争性、対等性が、より明確になり、より妥当な工期、より妥当なコスト、より妥当な良質の成果が得られる態勢造りが必要である。『建設省改善策』では、あくまでも指名競争入札制度を温存した三つの新しい入札・契約制度（技術情報型、施工方法等提案型、意向確認型）の導入が発表されたが、既に多年にわたり諸外国では普及しているものの中から我が国の発注者に都合の良いものを選択しているとしかみえなくもない。これは、前述の2の指名競争入札方式の英国方式と対比をみれば明らかである。『建設省改善策』ではCMR制度の導入については全然触れられていない。

CMR業務は、設計業務やコンサルタント業務とはひと味違うエンジニアリング+マネジメントというソフトウェアを提供するものである。CMRに技術面中心の参画だけを期待しても、それは現在のコンサルタントの業務とほとんど違いがない。工事マネジメント・ノウハウの適用・活用が大切である。我が国では、ソフトウェア・サービスはなかなかその値段が付けにくいこと、過当競争社会の中で、総価（固定）契約の中にソフトウェア・サービスも強

引に含ませられる商習慣をなかなか打破できずにいる。サービスは無料と同意語に使われてきた社会風土である。CMR業務というソフトウェア・サービスの業務もその責任分担及び報酬方法等を含む契約方式等を確立して、我が国の社会風土のなかで納得して受け入れてもらえるような説得力のあるものにする努力の一端を筆者も担うつもりである。

5. 終わりに

4の「我が国公共工事へのCM導入」で詳述した(1)～(6)の問題は、現行の公共工事の入札・契約制度上の問題でもある。諸外国の様々な入札・契約方式を議論する際、例えば、CM議論する場合でも各調査団の報告書、参考書等の引用、再引用があまりにも多く、さらにそれに自己流の解釈を付け加える議論が多すぎると筆者は実感している。原典にあたるという基本が必要である。筆者はできるだけCM契約約款関係の資料を収集、翻訳、分析している。そして、自分の資料は積極的に配布し、情報交換にも努めている。資料収集の中で、我が国の公共機関からの資料入手が最も困難である。雑誌「日経コンストラクション」の編集長もある会合で、建設関係の情報入手の困難さと、公共機関、民間への積極的な情報開示を求めている。同誌投稿欄「ねっとわーく」も匿名希望が多いのも全く奇異である。具体的な事例や資料をベースにして、本格的な議論を進めたい。

【参考文献】

●「CM方式」-新しい発注方式の要義-建設業新報社

●「入札・契約制度及び手続の改善について」-建設省-93年5月10日

例1「おさへ話」-日本経済新聞-93年8月4日

例2「指名の透明化向上」-長谷川隆之雄-日本経済新聞-93年7月21日号

例3「日経建設工新報」-93年7月29日号

例4「欧米の建設契約制度」-高比良和雄著

例5「新しい公共工事入札・契約制度」-建設業新報社

例6「現代アメリカ建設学」-前田邦夫著、「公共建設のデザイン」

「会計検査研究No. 7-93-3」金本良雄

例7「建設業界グラフ No. 23(93年3月号)」

例8「建設工事契約の法律実務」-高比良和雄著

例9「『工事費内訳書』存上の意味するもの」(1)～(6)(93年6月8日)-建設経済新聞

以上