

公共事業の事業執行体制に関する一考察

建設省土木研究所 藤本 聡*
建設省土木研究所 高野 匡裕*
建設省土木研究所 小澤 一雅*
○建設省土木研究所 馬場 一人*

Akira Fujimoto, Masahiro Takano, Kazumasa Ozawa, Kazuhito Baba

昨今、国・地方公共団体等の公共事業発注者としての責任に関する議論がなされており、平成10年3月に建設省において策定した「公共工事の品質確保等のための行動指針」には、「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する」責任を有しているとうたわれている。この責任を果たしていくためには、発注者に「事業全体の執行プロセスを視野に入れたマネジメント能力」、「企業の技術提案を審査する能力」といった多種多様な能力が更に求められることとなる。しかし、地方自治体においては、年度ごとの事業量の変動が大きく、また組織が小さいため人材の弾力的運用ができないことから、このような責任を果たすことが困難な場合があることも指摘されており、現在の事業執行の状況を把握するため、2カ年に渡りアンケート及びヒアリング調査を実施した。

この結果、事業費の増加に対して職員数が頭打ちとなっているため、1人あたりの事業費が増加しており、委託範囲の拡大や民間企業による支援の割合が増えていることが判明した。その規模・難易度からみて特殊な事業の実施や職員確保に見合った恒常的な事業がない小さな自治体においては、技術者を柔軟に融通する仕組みを確立することにより事業実施の一層の効率化を図る余地が大きいと思われ、これらの自治体に対する技術支援の方策について検討を進めていく必要がある。

【キーワード】事業執行体制、発注者責任

1. はじめに

昨今、国・地方公共団体等の公共事業発注者としての責任に関する議論がなされており、1998年3月に建設省において策定した「公共工事の品質確保等のための行動指針」には、「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する」責任を有しているとうたわれている。しかし、この命題を果たすためには、発注者に「事業全体の執行プロセスを視野に入れたマネジメント能力」、「企業の技術提案を審査する能力」といった多種多様な能力が更に求められることになる。

一方、地方自治体においては年度ごとの事業量の変動が大きく、また組織が小さいため人材の弾力的運用ができないことから、このような責任を果たすことが困難な場合があることも指摘されている。よって、自治体の公共事業の実施体制を把握し、より効率的・効果的な事業マネジメントのあり方を探るため、1997,1998年度の2年にわたり市町村を対象としてアンケート、ヒアリングによる調査を実施した。

2. 調査の概要

各年度のアンケートは事業規模が偏らないように自治体を抽出し、課単位で実施した。1997,1998年度の各調査におけるアンケート回収状況は表-1のとおりである。

*建設マネジメント技術研究センター

表-1 アンケート回収状況

	自治体数	課数
発送数	77	167
回収(1997)	60	113
回収(1998)	38	82

(1) 1997 年度調査の概要

1997 年度は、現状における技術職員の配置及び事業執行における発注者、コンサルタント、施工業者の役割分担の状況や執行体制の課題の把握を主眼として、調査を実施した。

(2) 1998 年度調査の概要

1998 年度は、事業執行体制の変化を経年的に捉えるため、過去 10 年間の職員数、委託業務費、工事費、用地費の推移及び特例的な事業（事業規模が大きい、難易度が高い）の実施方法について調査を実施した。

3. 事業執行体制の概況

表-2 は、地方自治体の事業費及び給与実態調査等^{[1][2][3]}に基づく全国地方自治体の土木関係職員数の推移（事務職含む）を示したものである。

事業費が4倍に増加している反面、職員数は 1.3 倍程度しか増加していない。

表-2 市町村の公共事業費(土木費)と職員の推移

年度	普通建設事業費(兆円)	土木事業費(兆円)	土木関係職員の数(千人)
1975年度	8.0	3.8	65
1980年度	8.1	3.4	72
1985年度	16.0	8.1	74
1990年度	23.7	12.5	80
1995年度	32.9	17.1	85

また、物価の変動の影響を少なくするため事業費を建設デフレータにて補正の後に職員 1 人あたりの事業費の推移を算出したものが図-1 である。

1975 年からの最近 20 年間で 1 人あたりの事業費が約 2 倍の増加となっている。

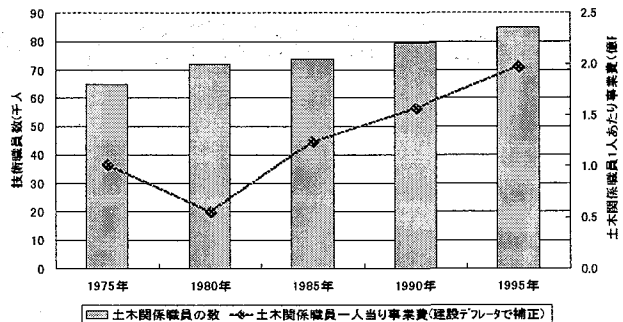


図-1 1人あたり事業費の推移

4. アンケート調査結果

(1) 事業執行体制の全体的傾向

a) 自治体の規模による事業執行体制

前項の整理から、近年では、土木関係職員の業務負担が増大していることが想定され、これを補う方法として委託業務範囲及び監督補助業務の拡大が進んでいるのではないかと推察される。

そこで、1989 年度を 1.0 とした委託費等の推移を図-2 に示す。1 人あたり事業費の伸び以上に委託費が伸びていることがわかる。委託費の変動は設計ストックの多寡によっても影響されると思われるが、従来自治体内部で消化してきた業務を外部に求めたことも一要因となっているとも推察される。

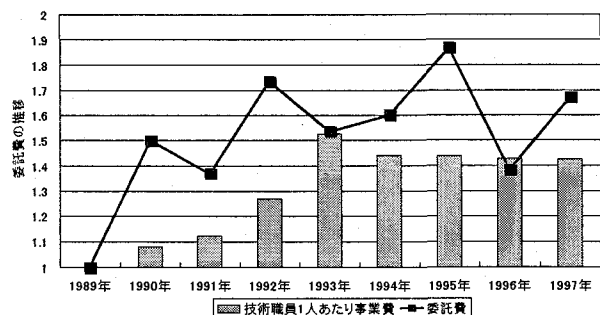


図-2 委託業務費の推移(1998 調査)

b) 自治体の規模による事業執行体制

アンケート調査結果から、公共工事担当課の全体職員数と技術職員の比率で見ると、約 6 割が技術職員となっている。また、課の事業規模別の技術職員数及び一人当たりの事業費は、図-3 に示すとおりであり、事業規模が大きいほど 1 人あたりの事業費が大きいことがわかる。なお、村及

び町等では、全体の 8%の課において技術職員がいない状況が見受けられた。

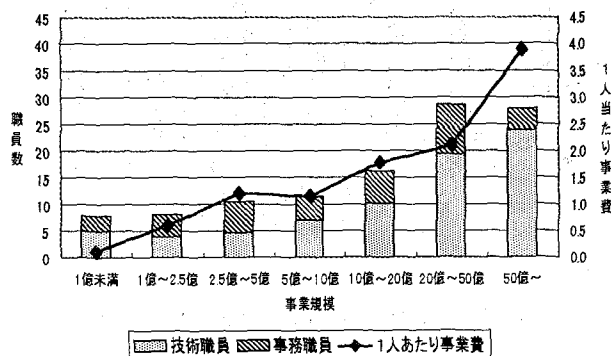


図-3 事業規模別職員配置状況(1997 調査)

次に、同様に事業規模別の委託業務等の外部リソースの活用割合を図-4 に、総事業費に対する委託業務費の割合を図-5 に示す。

事業規模による顕著な傾向は見られないことから、自治体による建設コンサルタント及びゼネコン等の外部リソースの活用状況はその事業規模及び 1 人あたりの事業費に相関はないといえる。

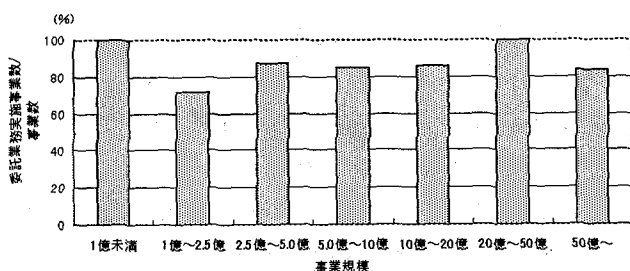


図-4 事業規模別委託業務及び協力実施事業状況
(1997 調査)

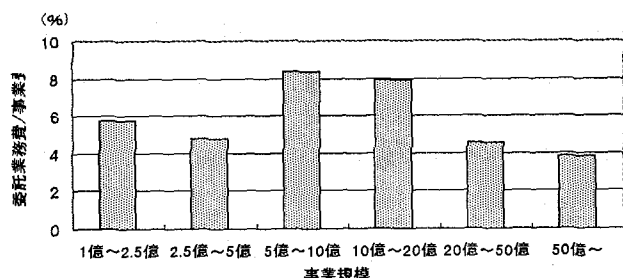


図-5 事業規模別委託業務費用の割合(1998 調査)

技術者の負荷 (1 人あたりの事業費) の大小に拘わらず、建設コンサルタント及びゼネコン等に

よる外部リソース活用の割合にあまり変化が見られない要因として以下が類推される。

- ①規模の大きな自治体ほど、組織的な取り組みにより業務が効率化され実施されている。
- ②規模の小さな自治体では、恒常的な事業規模が維持できないため、効率的に職員を活用できない。

c)体制整備の状況

事業規模の小さな自治体では、各年度における事業費の変動が大きく、また融通可能な職員も少ないことが予想される。そこで、過去 10 年間に於いて前年度からの事業費の変動の割合 (前年度事業費/当該年度事業費) をプロットしたものを図-6 に示す。

対前年度比で事業費が 2 倍及び半分以下になるケースが全体の約 1 割、1.5 倍及び 2/3 以下になるケースが全体の 1.5 割にも登っており、事業費の小さなケースにおいて変動が顕著である。

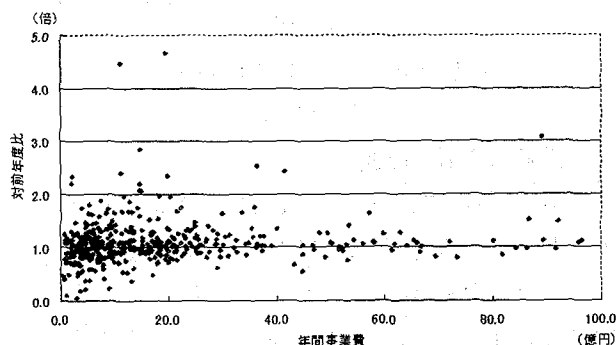


図-6 年間事業費の変動状況 (1998 調査)

これらの事業費の変動に対する体制の整備状況を把握するため、自治体の各年度の事業費及び技術職員数を 10 年間の平均事業費、技術職員数で除したものを図-7 に示す。

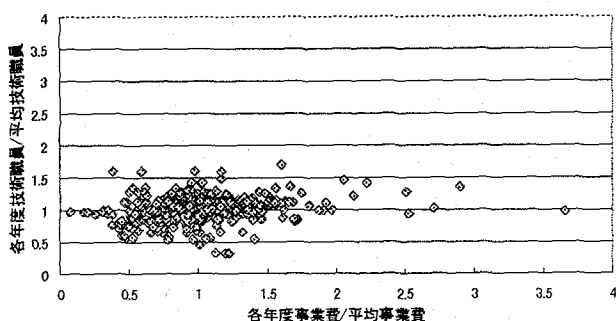


図-7 事業費及び技術者数の変動の関係(1998 調査)

横軸（事業費）の変動と比較して縦軸（技術職員数）の変動がかなり小さくなっている。個人の能力・経験、組織化による効率化等を考慮すると必ずしも、「技術者数=自治体の事業実施能力」といった関係は成り立たつとは限らないが、事業費の変動に体制が追従できてない状況が発生しているケースが多々あると考えられる。

次に、自治体職員の年齢構成を図-8に示す。40才代が約40%と最も多く、30代、20代が20%を占めている状況となっておりバランスに欠いた年齢構成となっている。これは、財政状況から新規職員採用を控えていることが要因として考えられ、将来的な事業執行能力の低下が懸念される。

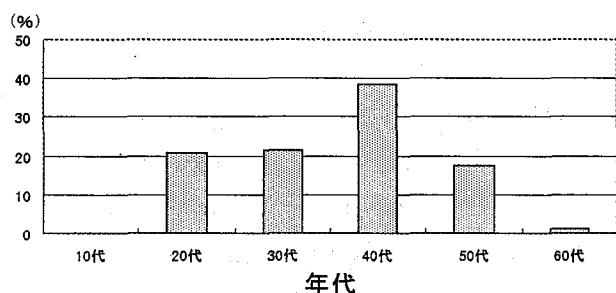


図-8 職員の年齢構成(1998 調査)

d)事業実施体制の課題

図-9 は各事業プロセスでみた自治体の体制上の課題に対する認識と外部組織による支援状況を示したものである。上流のプロセスにおいては、現在でも外部支援を受けているが、まだ「技術者不足」を課題としている。下流プロセスにおいては、外部支援は少ないが、課題としても認識されていない。上流プロセスに発注者としての業務が集中していると言えるが、下流プロセスが軽視されている恐れもある。

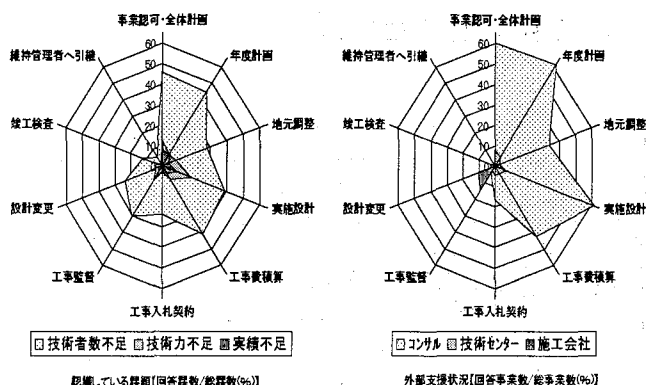


図-9 各事業執行段階における課題と支援状況(1997 調査)

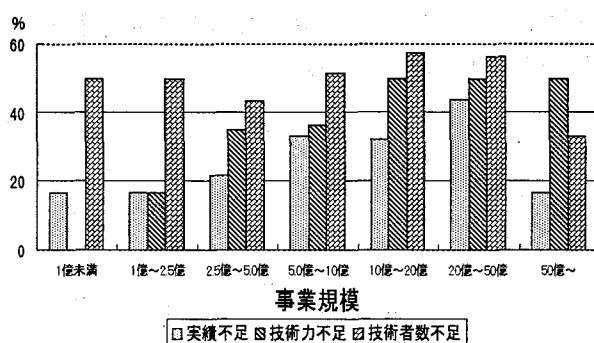


図-10 事業規模別の体制の課題(1997 調査)

事業規模別の課題の認識状況を図-10に示す。

「図-2 事業規模別職員配置状況」において、自治体の規模が大きくなるほど技術者1人あたりの負荷（事業費）が増えているのとは対比的に、「技術者数の不足」との回答は事業規模と相関が見られない。また、大きな自治体ほど「技術力不足」を課題として挙げている割合が高くなっている。その要因としては、以下の2つが考えられる。今回の調査では、どちらが主たる要因か判断可能なデータを収集できなかったが、2つの要因が絡み合っているのが実状だと思われる。

- ①規模の小さな自治体では、高度な技術的判断を必要とする事業が少ない。
- ②規模の小さな自治体では技術力不足の課題を技術者数不足として捉えている。

(1) 特殊事業の実施体制

1998年度の調査においては、規模及び事業の難易度の面で特殊な（過去に経験したことのない）事業の実施状況を調査した。ここでは、これら特殊事業の実施状況の概略を個別の事例にて整理する。

a)A市の特殊事業実施状況

①事業概要

大規模公園の建設事業。総事業費は大きい、13年と長期にわたるため均一に各年度に業務量が分散している。国の補助事業であり、事業執行にあたり住宅・都市整備公団の全面的な支援を受けている。

②体制上の課題

業務量に対して技術者数の不足が挙げられており、多くの専門技術者を確保することが困難であったとしている。

③特記事項

検査前まで7人であった技術職員が、検査時に18人と急増している。

④まとめ

住宅都市整備公団法 29 条 18 項の適用による住宅・都市整備公団による全面的な支援を受けても、最終的な検査対応に多くの内部職員の労力が必要となっている。本事業では長期的な計画かつ規模的に大きな自治体であったため、内部で職員の確保ができたものと思われる。しかし、より短期的な事業又は小規模な自治体のケースでは、何らかの対応策を講じておく必要がある。

b)B 市の特殊事業実施状況

①事業概要

跨線橋の建設工事。1996 年度～1999 年度に渡る4カ年計画。アンケート実施時点では設計を実施中。

②体制上の課題

当該自治体では過去に跨線橋の実施事例がなく、技術不足及び鉄道管理者等との対外的な交渉方法も不明であった。

③特記事項

対外的な説明資料作成等の支援も含めて建設コンサルタントに業務委託を行い実施した。

④まとめ

当該自治体において跨線橋事業は希であり、対応可能な技術者を確保することが困難としている。このような事業・発注者に対して、発注者の立場にたつ外部組織とそれを有効活用する仕組みの確立及び外部委託可能な範囲の明確化が必要である。

4. ヒアリング調査結果

アンケートによる調査をフォローするため、ヒアリングによる調査を、自治体を技術的に支援する立場となる以下の4つの機関に対し実施した。

①県(2県)

②建設技術センター(2団体)

③建設コンサルタント(3社)

④施工会社(3社)

ヒアリング結果より得た、上記機関の自治体に対する技術的支援内容を、図-11 に示す。ただし、対象とする自治体ごとにその支援の度合い・状況が異なることに注意する必要がある。これらの技術的支援に対して契約と営業活動との切り分けが曖昧であるとの指摘がなされた。

また、受注者からは技術力のない自治体ほど、仕事が行いやすいとの指摘もあった。しかし、この指摘は、発注者によるチェックが十分働いていないとも考えられ、発注者支援体制の早急な整備が望まれる。

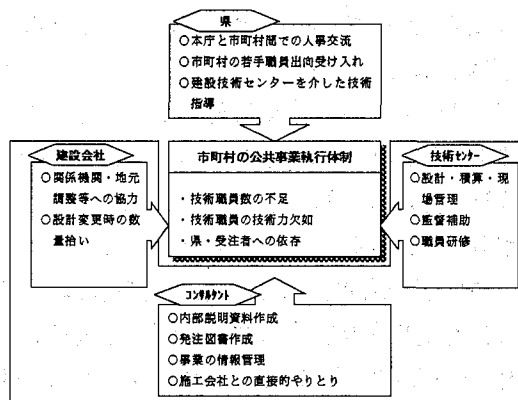


図-11 自治体への支援状況

ヒアリングを実施した建設技術センターでは、技術者数及び技術力が不足している自治体に向けて、県からの出向者を中心とした技術者による設計から施工までの一貫した発注者支援の業務を開始している。その業務メニューの一例を図12に示す。

今後、職員の増加が期待できない状況下で、発注者責任が一層問われるようなるにつれ、このような発注者の立場に立った技術支援への要求が高まっていくことと思われる。しかし、このような技術支援に対する適切な契約額の算出方法が確立されておらず、今後の大きな検討課題となっている。

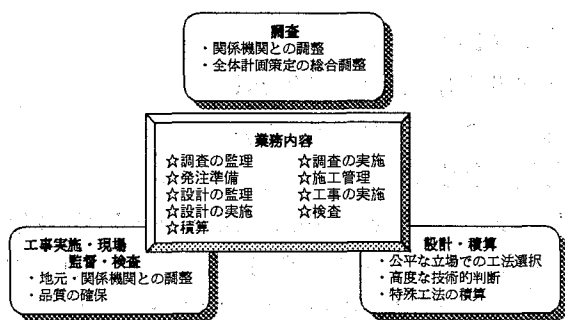


図-12 発注者支援実施メニューの一例

5. 新たな事業執行システムの必要性

(1) 事業執行体制の課題整理

アンケート・ヒアリング調査により、以下の課題が把握された。

- ・財政面等より事業費の伸びに対して職員の整備が追いついていない。
- ・事業費の変動が大きく、ピークにあわせた体制の整備は困難である。
- ・希にしか発生しない事業に対して、発注者内で恒常的に技術(者)を保有しておくことは困難。

(2) 行政及び発注者に対するニーズ

発注者責任の議論にもあるとおり、今後、発注者としての責任が一層問われると共に、国民のニーズを的確に捉えた良質な社会資本サービスを提供していくために、説明責任・コミュニケーション形行政といった行政サービスやそれを全うする技術力が発注者に求められている。

(3) 新たな事業執行システム

体制の整備が困難な状況である反面、新たなサービス・役割・技術が必要とされているという相反する課題の解決や社会全体として社会資本サービスを効率的に提供していくためには、行政・非営利団体・民間企業の新たな役割分担に基づく事業執行システムを構築していくことが必要である。具体には、優

秀な技術者をストックし、発注者業務の支援に柔軟に融通しあう仕組みの確立が必要であろう。

6. 今後の研究課題

新たな事業執行システムを構築するにあたって、以下のような研究を進めていく必要がある。

(1) 新たな事業執行システムにおける役割分担

- ・発注者に必要とされる役割の明確化。
- ・外部(非営利団体、民間)に委ねられる部分の明確化。
- ・上記の課題を踏まえた上で、社会全体として最も効率的、効果的な役割分担・事業執行システムのあり方。

(2) 外部技術力の活用ツールの整備

また、前項の研究を踏まえた上で、具体的に外部技術力を活用していくための以下のようなツールの整備が必要となる。

- ・外部委託内容の明確化・責任分担方法
- ・外部委託先の評価・選定方法
- ・外部委託成果の評価
- ・外部委託費用の算出方法

7. おわりに

本研究にあたり、種々の調査にご協力頂いた各行政機関の皆様、企業の方々及び良き御指導、御助言を賜りました方々に厚く御礼申し上げます。

参考文献

- [1]市町村別決算状況調査, 財団法人 地方財務協会
- [2]地方公務員給与の実態, 地方公務員給与制度研究会
- [3] 地方財政統計年報, 財団法人 地方財務協会

A Study on Execution System of Public Works at Local Government

All local governments have responsibility for their public works. But now they can't employ sufficient in-house engineers any more because of their budget shortage. We have carried out questionnaire surveys and hearing survey about execution system of public works at local government for two years. In this paper, we report on the result of surveys, and necessity of technical support for local governments.