

地方のCMの必要性に関する考察

Studies about the needs of Local Construction Management

(株)福山コンサルタント ○福山 俊弘^{*1}

九州共立大学 牧角 龍憲^{*2}

By Toshihiro FUKUYAMA and Tatsunori MAKIZUMI

CM (Construction Management) に関する議論は、1988 年の日米建設協議においてわが国の入札・契約制度全般の改善を求められたことから本格化した。これには日米の貿易摩擦解消のための、国内建設事業への米国企業参入の要求が背景にあった。

その後、様々な側面からその必要性が論じられてきたが、16 年が経過した現在においても、未だ制度化に及んでいない。日米の「文化の相違」や「建設産業界の仕組みの相違」を考えると米国版 CM が日本に馴染まないのは当然であり、日本版 CM のあり方を模索するのに時間を要しているものと理解できる。

日本における、とりわけ地方における、望ましい建設生産システムの形態、展開方法を検討するに当り、本論文では地方における CM の必要性を「地方の実務者の問題認識」と「現在、実際に生じている訴訟（リスク）」を出発点にして、組み立直してみた。

〔キーワード〕 CM、実務者の問題認識、行政訴訟

1. はじめに

CM の必要性は 80 年代後半には「グローバリゼーションの観点」から、90 年代は「発注者責任および品質確保の観点」から、そして現在では主として「コスト削減の観点」から論じられている。

CM は欧米において導入・発展したシステムであるが、米国に CM が必要となったのは「行政のダウンサイジング」および「公共事業に関わる行政訴訟の増加」が背景にある。すなわち「建設に関わる権限・責務の官から民間への委譲」が CM 導入の最も大きな目的であったと考えられる。

CM に関係する日米の相違点を表 1 に示すが、米国版 CM をそのまま日本に適用しようとしても、うまくいかないことは容易に想像できる。

本論分では CM を、建設業界に現在生じている諸問題を解決するための「1 つの仕組み」として位置づけるべく、その必要性の再構築を試みる。

まず、実務者の問題認識を掴むため、現在九州で

活躍中の産官学の技術者に集まって頂き、「ブレインストーミング」方式で意見を収集し、「KJ 法」によりとりまとめた。また、近年の行政訴訟について、既存の文献およびインターネットで収集した情報を基に「行政訴訟から得られる課題」を抽出した。

これら公共事業に関する課題・リスクから地方の公共事業における CM 導入の必要性をまとめた。

表 1 CM に関係する日米の相違点

	米国	日本
発注機会	少ない	減少したが、まだ必要
発注方法	プロポ形式定着	指名競争が主
役所縮小	進んでいる	進んでいない
行政訴訟	極めて多い	自治体レベル：少ない
技術職員	ほとんどいない	県市レベル：多い
契約	権限・責務が明確	権限・責務が曖昧
建設会社	大半が地場、大手不在	ゼネコン主体
サビ作業	否定する、約款どおり	否定しない、できない
工事放棄	有りえる	有りえない

*1 西日本事業部 082-502-8800

*2 工学部土木工学科 093-693-3233

2. 実務者の問題認識

(1) ブレインストーミングの概要

① 参加者の構成

現在、九州で実務に携っている11名の方から意見を収集した。(その内訳は国土交通省1名、学識経験者1名、県技術センター2名、電力会社1名、建設会社4名、建設コンサルタント2名)

② 意見収集の方法

各参加者の発言は合計4巡で、「リスク削減」、「情報公開、説明責任」、「コスト構造、コスト縮減」等の観点から、自由に発言して頂いた。

(2) 収集したキーワードの整理

各参加者の意見をキーワード化しジャンル分けした。内訳は以下のとおりである。

- 入札・契約に関する事項 : 36件
- 官民の技術力に関する事項 : 24件
- 説明責任に関する事項 : 22件
- 建設業界の仕組みに関する事項 : 21件
- 維持管理に関する事項 : 7件
- 会計法に関する事項 : 5件
- 瑕疵に関する事項 : 5件

入札・契約や説明責任に話題は集中すると予想していたが、発注者、業者の技術力不足が重要な事項として取り上げられた。

(3) 意見の集約

ジャンル分けしたキーワードを組み合わせ文章化した後、さらにそれらを集約し、表-2に実務者から得られた10の問題点としてまとめた。

地方においては、①業務や工事の発注および設計変更に不備が多いこと、②地場企業優先の傾向が強いこと、③自治体職員の技術力低下が続くこと、④地場企業の能力、体力に限界があること、⑤情報公開や発注方式等新たな形態への取組みに消極的であること等の状況が浮き彫りとなった。

国の「いかにして発注者責任を果すか」、「いかにして入札・契約の透明性を確保するか」、「いかにして国民との合意形成を図るか」等の命題を、今、そのまま地方行政に投げかけても、まだそれを受け止める環境は整っていない。

まず、現況のリスクを認識し、「何を?」、「なぜ?」改善しないといけないかを理解することからスタートしなければならない。

表-2 実務者から得られた10の問題点

P1	発注準備不足 発注時のデータ不足、未調整等が品質・コストに影響。発注者の認識と経験が問われる。
P2	官公需法の弊害 官公需法の基、ロットの縮小と地場中小業者の技術力不足がコスト・品質に影響。
P3	設計変更 適切な設計変更、工期の平準化、適切な工期延長に対する自治体職員の認識不足が業者を圧迫。
P4	計画時情報公開 計画時合意形成のための情報開示は大きなリスクを伴う。入念な内容吟味、情報管理の一元化が不可欠。
P5	国追従からの脱却 情報公開、入札契約等について県は国に追従し、市町村は県に追従。ここからの脱却が不可欠。
P6	自治体職員の技術力不足 自治体職員の技術力・経験不足が瑕疵問題、倫理問題に発展。教育システム、支援システムが不可欠
P7	サービス作業の限界 受注が減少する中、ゼネコン、コンサルにサービス作業の余裕無し。官民の役割分担の再認識が不可欠。
P8	業務発注の適正化 業務発注に価格競争は馴染まない。プロボ方式の導入、業務・技術者の評価等への取組みが不可欠。
P9	会計検査対応 会計検査の対応には官民とも苦慮。第3者による横並び照査等、ルール化が必要。
P10	新規参入 地元優先、地元実績重視から、高い技術力の優良企業が選定されず、新規参入が極めて困難に。

3. 行政訴訟の事例から得られた課題

(1) 道路管理に関わる訴訟事例

道路管理瑕疵判例ハンドブックより、最終審が平成6年以降の事例を分析した。

① 訴訟分類および事例件数の分析

表-3に訴訟事例の総括表を示すが以下を指摘することができる。

- a. 全134件の内47件、約1/3が最終審で有責。
- b. 訴訟件数が多いのは「穴ぼこ・段差に関する事故」、「道路構造に起因する事故」、「側溝等の蓋不全に関する事故」、「道路工事の不全に関する事故」で全体の54%を占める。
- c. 件数が多く、有責率が高いのは「側溝等の蓋不全に関する事故」、「道路工事の不全に関する事故」である。
- d. 有責件数47件の内、33件(7割)が県道および市町村道での事故となっている。

表－3 道路管理に関する訴訟事例の総括

(最終審が平成6年以降の事例)

例)

分類	件数	有責 件数	有責率 %	道路種別(有責)				備考
				国道	補助 国道	県道	市町村 道	
穴ぼこ・段差に関する事故	29	8	28			1	7	市町村道に集中
スリップに関する事故	5	1	20		1			
路上障害物に関する事故	6	2	33				2	
落石に関する事故	2	2	100	1		1		件数は少ないが有責率は高い
道路崩壊に関する事故	2	2	100			1	1	件数は少ないが有責率は高い
排水施設の不備に関する事故	7	2	29				2	
路肩部分で起こった事故	9	1	11			1		
道路構造に起因する事故	18	6	33	2	1	1	2	道路種別の差はない
橋梁の不全に関する事故	2	1	50				1	
側溝等の蓋不全に関する事故	9	5	56		1	2	2	件数が多く有責率も高い
ガードレールの不全に関する事故	10	3	30			2	1	
道路工事の不全に関する事故	15	7	47		1	4	2	県道、市町村道に集中
道路環境に関する事故	8	5	63	5				高規格道路に集中
工事差止請求事件	3	0	0					
その他	9	2	22	2				
合 計	134	47	35	10	4	13	20	有責事件の内7割が県道以下

e. 「穴ぼこ・段差に関する事故」、「側溝等の蓋不全に関する事故」、「道路工事の不全に関する事故」の有責事故は県道および市町村道に集中している。(20件中18件:90%)

② 有責理由

有責となった理由の中から、自治体の道路管理にも通じる10の要因を下記のように抽出した。

表－4 道路管理に関する訴訟の10の有責要因

P11	舗装の修繕要望がでていたが放置
P12	事故が予測可能な穴ぼこ、路面舗装剥離の放置
P13	落石防止工事における地質調査等の調査不足
P14	トンネル緊急時通報設備に関する周知体制の欠陥
P15	斜面不安定、排水設備不備の顕在化を放置
P16	台風によるのり面崩落等は地質的にも予見可能
P17	冠水地への標識や誘導による進入防止措置の欠落
P18	工事中の車線規制や通行車両制限の周知の不備
P19	蓋のない側溝、突出したマンホール蓋は安全性を欠く
P20	泥酔者、児童も含め、昼夜安全性が確保されるべき

(2) 建設に関わる行政訴訟・調停等

① 事例

現在、闘争中の行政訴訟や調停について道路関係を主に、雑誌、ネット等から情報収集を行い、その争点を整理した。

九州では、近年、「川辺川ダム」や「諫早湾の締切問題」など全国規模に広がった闘争はあるが、都市計画、道路建設、新幹線・地下鉄等軌道系事業、および河川改修などに関する訴訟の事例は少ない。

表－5に収集した事例の概要を示す。

表－5 事業実施段階の行政訴訟・調停等

E1	やんばる訴訟
	「自然環境保護」および「保安林解除等手続き違法の有無」⇒解除手続きに重大な瑕疵
E2	高尾山天狗裁判
	「自然保護」、「自然物の原告」、「事業認定取消」⇒自然物却下確定、事業認定・地下水脈破壊で反発
E3	県央道あきる野一執行停止と収用取消訴訟
	「道路の公益性・必要性」、「収用手続きの違法性」⇒具体的な根拠がなく見逃せない誤算
E4	国道2号西広島B.P高架道路延伸差止訴訟
	「公害調停申立」、「建設差止・道路公害の差止・生活妨害・健康被害に対する損害補償」⇒要有無検証
E5	名古屋環状2号線東南部公害調停
	「道路の事業計画を知らされず土地購入」、「環境保全目標の実現」⇒地下化の要求、82年アセス確保
E6	神戸・西須磨道路公害調停
	「大震災直後の都市計画道路3本の事業認可」、「大気汚染」、「調停中の工事不可」⇒現況調査
E7	川辺側水訴訟
	「対象農家の同意取得の妥当性」、「土地改良事業の必要性」⇒同意取得に一部瑕疵はあるが国主張を認

② 事例から得られた教訓

上記事例から得られた10の教訓を表－6に示す。

これらから国・地方を問わず①行政手続きに瑕疵がないこと、②市民・地元住民と適切な時期に適正な内容での合意形成を図ること、③予想外の事態が発生した場合の情報開示やその即応性などが、事業の円滑な執行に大きく影響することがわかる。

そして訴訟の争点は「環境問題」と「必要性」が

大半を占めることは言うまでもない。

表－5 行政訴訟等から得られた 10 の教訓

P 21	正しい行政手続き、合法性
P 22	計画時の必要性に関する地元住民との合意形成
P 23	建設時の必要性に関する地元住民との合意形成
P 24	計画時の環境に関する地元住民との合意形成
P 25	建設時の環境に関する地元住民との合意形成
P 26	適切な収入手続き、執行
P 27	工事中の予期せぬ事態への対応
P 28	計画に誤算があった場合の適切な対応
P 29	地元感情に配慮した災害復旧
P 30	地元に対する倫理観

4. CMの必要性

(1) 課題に対応するマネジメント技術

地方の土木技術者から得られた問題点、道路管理の瑕疵事例、および事業実施段階の行政訴訟から 30 の具体的な対処すべき課題、リスクが抽出できた。

これに対応するマネジメント技術を整理すると下表のような結果となった。

表－6 課題・リスクに対応するマネジメント技術

マネジメント分野		要素技術の例
A	入札・契約	・発注方式・業者選定 ・要請書・特記作成・積算 ・発注条件の照査 ・プロポ評価・技術者評価 ・業務、工事の評価・DB化
B	市民・住民とのコミュニケーション	・計画時、建設時の合意形成 ・必要性、事前事後事業評価 ・日常及び災害時の情報交換 ・ネット活用(定例、臨時情報) ・マスコミ対応
C	行政手続き・関係機関との協議	・都市計画決定、環境アセス ・公安協議、交差協議 ・会計検査、その他法令対応
D	業務管理・現場監理	・コスト、工程、安全、品質管理 ・出来高管理・設計、工期変更 ・環境、地元対応・竣工検査 ・関係機関協議・異常時対応
E	施設の維持管理	・現状把握・対応のルール化 ・市民との連携
F	災害時の対応	・状況把握・情報開示・措置 ・復旧・記録の保存

表－8 課題・リスク等とマネジメント分野との関わり

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
入札・契約	●	●	●		●	●	●	●	●	●			●														●			
市民・住民とのコミュニケーション	●	●		●	●	●					●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
行政手続き・関係機関協議	●		●	●		●	●	●			●	●	●	●				●		●	●	●	●	●	●	●	●		●	●
業務管理・現場監理		●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●		●		●	●	●			●		●		●	●		●
施設の維持管理						●	●		●		●	●		●	●	●	●		●	●										●
災害時の対応					●				●		●			●	●	●	●			●	●						●		●	●

○参考文献

- 1) 路管理瑕疵判例ハンドブック：国土交通省 平成15年2月
- 2) と民主主義 No.386 : 日本民主法律家協会

この「マネジメント技術」と抽出した「30 の課題・リスク」の関連性を表－7 にまとめてみた。

例えば、自治体での工事発注において、表－2 の P 1「発注準備不足」の問題を解消しようとする、以下の要素技術をクリアしなければならない。

- ① 発注方式・指名業者選定
- ② プロポーザル方式の適用
- ③ 発注要図面の照査、積算
- ④ 業者の評価、技術者の評価、提案書の評価
- ⑤ 要請書・特記仕様書作成
- ⑥ 用地取得の照査、工事環境の照査
- ⑦ 地元住民への工事および環境対策の説明会
- ⑧ 関係機関との協議

①および④、⑤の透明性を確保するためには、少なくとも業者の工事成績や実績等のデータベースが必要となり、技術提案や積算に耐える要請書や特記仕様書が作成でき、提案書を適正に評価できる体制が必要となる。県や政令市は職員で対応可能な部門も多いと思われるが、市町村レベルでは、全般的または部分的に外部からの支援が必要であろう。

このように、地方の個別課題に対し、「発注者責任を果たし」、「透明性を確保し」、「市民との合意形成を図る」ためには、最低限、表－6 に示したマネジメント技術の役割分担を検討する必要がある。

5. おわりに

今の所、地方においては行政訴訟も少なく、慣例的な発注や業者任せの工事でも大きな問題には至っていない。しかし、爆弾が爆発してからでは遅い。

国は身を守る仕組みが整いつつあるが、地方は複雑な事情の中で追従できない。リスク削減のためには地方においても、マネジメント部門の明確化が不可避であることを認識しなければならない。