

官の建設マネジメント、そのあり方

フェロー会員（鉄道 OB） 高松 良晴

40 数年にわたり、官（国鉄、運輸省）、民（JR）、特殊法人（鉄建公団）、第三セクター（新交通システム）と、鉄道の工事発注に関わり、トラブル・失敗の連続だった。

その感慨からの、官の建設マネジメント、そのあり方、である。

官であれ、民であれ、建設マネジメントの目的は、より良いものを、より安く、予定の工期に仕上げ、その後つつがなく維持管理が行われることにある。

しかし、官と民、目的は同じなのに、その手法は大きく異なっている。その違いは、税金を投入しての公的利益のための事業か否かにある。官は公、民は私である。

官の事業執行には、公平さと透明さとともに、政策目的に沿って行われることが求められる。これらに、官は、これまで、法や制度の弾力的運用により柔軟に対応してきた。

例えば、法令では例外規定である指名競争入札を長年にわたり行ってきたこと、単体発注が原則の中、JV（共同企業体）工事を多用してきたことなどに見られる。

だが、歳月とともにその弊害も生じてきた。官は、時代の変化に対応し、総合評価方式の推進等、改革を進めている。さらに一步踏み込んで欲しい。それは、官の役割の重点化、官の工事発注のあり方、官の業務執行の姿勢、などについてである。

かつて、公共事業は輝いていた。今はどうか。これからも、輝くものにしたい。

【 キーワード 】 公共事業、官の役割、官の工事発注、官の姿勢

1. 官の役割

（1）建設産業政策 2007

2007 年 9 月 21 日開催の中央建設業審議会に、「建設産業政策 2007～大転換期の構造改革～」と題した資料（2007 年 6 月 29 日、建設産業政策研究会）が出されている。

その中で、建設生産システムの課題として、①形式的・画一的な発注方式、②不透明なシステム、③受発注者間、元請下請間の片務性をあげている。

ご指摘の通りと思う。

さらに、その改革の方向の一つとして、公共発注者の責務・役割について、下記の如く言及している。

「特に公共発注者は、国民の負託に基づき、国民生活及び経済活動の基盤となる社会資本の整備を行っていく役割を担っており、適切な企画、納税者である国民に対する説明責任、建設生産物の品質を確保しうる調達方式の選定、施工プロセスにおける監督・検査等の責任を明確に果たさなければならない。

このため発注者は、関係者間の役割・責任分担を明確化するとともに、施工段階で生じ得る様々な追加リスクを理解・評価する能力・体制を備えておく必要がある。」

この論旨はよく分かるが、どうやるかである。

（2）官の役割、その重点化

官（発注者）は、企画、説明、調達、監督・検査、維持管理、すべてに、適切に対処せよ、とのこと。

果たして、全てにおいて可能なのであろうか。

この改革の実施にあたっての課題は、①建設生産システムにおいて、発注者、設計者、施工者 3 者の役割は、すばっと、輪切れるものでないこと、②官の能力にも限界があること、である。

実務の流れを考えると、設計、施工の専門家と議論を交わしながら企画は具体化する。次に、実施設計が施工の手順方法を専門家に聞いて描かれる。そして、施工は現場状況を発注者、設計者と適時打合せながら行われることになる。

とても、官の担当者だけで到底出来るものでない。

一方、建設業は受注産業。官民間問わず、どうしても、発注者と受注者との上下関係が生じ易い構造だ。公共事業実施にあたっては、建設作業 2007 ご指摘のような不透明さや片務性を招く素地は十分ある。

それではどうするか。それには、公平性保持のため、まず、潜在的に高い立場の官が動くことだ。

その基本は透明性の確保である。全ての過程を記録し、それをあつけらかんと公表することにつきる。

そのための新しい制度を、建前論を排し、現実の実務と建設業の構造とを踏まえ作ることだ。

官の業務執行における責任体制と効率性が広く議論されている。増加する行政需要の中、従前同様、なにもかもを官に望むのは無理であり、官もまた抱え込むべきでない。まさに、民に出来ることは民に、だ。一方、官でなければ対応出来ないことも多い。官の役割の重点化を図ることである。

官の役割は行政である。すなわち、政策の執行者である。公共事業の実施では、企画立案、地元説明、発注までは官に代わるものはない。だが、その後の役割、例えば、監督・検査を民に任せてどうか。

かつて、東北新幹線東京・上野間建設のさなか、御徒町で地下シールドトンネルの圧搾空気が路上高く吹き上がり、あわや大惨事となる事故がおきた。原因は施工業者の地盤注入材のごまかしにあった。その折、造船技術者でもあった経営最高トップから、「君らは、紙の上で細かく検査項目を作り監督している積もりでいるが、現場を十分見きれしていない。土木はもっと業者に任せて良いのではないか」と、ご指摘を受けたことがあった。

勿論、官の検査・監督を民に任すことは、設計者、施工者に相当期間にわたる品質保証を求めることにもなる。まず、公共工事標準請負契約約款の見直しを含め、制度設計の議論を始めることである。

2. 官の工事発注

(1) 政策からの制約

官の建設マネジメントは公平さと透明性ととともに、政策目的に沿って執行されることが求められる。

そのため、例外的な契約方式が、長年にわたり、主として用いられてきた事例がある。

指名競争入札と JV（共同企業体）工事である。

官の契約制度として、会計法、地方自治法により、一般公開競争入札が原則である。だが、多年にわたり、多くの指名競争が行われてきた。これは、予め、技術、経営がしっかりした実績のある業者を選び、その中から発注先を選ぶことが、品質の確保や理不尽な介入の排除に極めて有効であったことによる。

工事発注先は単体が原則であり、特定 JV への発注は大規模かつ技術的難度の高い工事を対象とした例外措置である。（2006 年 2 月 28 日、中央建設業審議会、第 4 回ワーキンググループ資料 4）

しかし、JV（共同企業体）への発注が多い。

「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」（1996 年 6 月 30 日施行）の影響もある。

平成 20 年度も、中小企業者の受注機会の増大のための措置として、例年同様、「分離・分割発注の促進とともに、特に、公共事業に関する発注にあたっては、共同による請負の適切な活用の一層の推進等により、中小建設業者に対する受注機会の増大に努めよ」との閣議決定（2008 年 6 月 17 日）もなされている。そして、各政府機関等は、年度末にその発注実績を報告し、チェックされることになっている。

(2) 発注ロットの大きさ

一定の工事を数多くの業者に発注するには、工事を細かく分離・分割するか、もしくは、いくつかの業者が組んだ JV(共同企業体)に発注するかである。

官では、平面的に全体工区を分割するとともに、土木、建築、機械、電気など工事種類毎に分割し、それぞれの専門業者に分離発注することが多い。

工区を分離・分割することは、予定価格の積算では、諸経費率を上げコストアップの要因となる。

それ故、民間の商業ビル建設などでは全てまとめて一括して発注するケースが多い。官である国鉄から民となった JR で、商社出身役員から、「マグロ 1 匹、そのまま買えばよいものを、何故切り身で買うのですか？だから高くなるのですよ」と言われた。

公共工事の内容、現場条件は千差万別。その発注ロットのあり方は画一的ではない。その大きさ、形によって、施工の段取り、手順は変わり、ひいては請負金額も変わる。恣意的な決定との誤解をさけるためにも、個々の工事の発注ロットについて、その

決定経緯が公に説明されることが大事と思う。

(3) いずこも JV(共同企業体)工事

「共同による請負の適切な活用」との閣議決定の趣旨は、中小業者どうしが組んで一段上の工事へ挑戦する(経常 JV)とか、大手業者・地域業者、土木建築・電気・機械設備など異なったクラス・職種の業者が組み効率的な工事を行う(特定 JV)こと、などが念頭にあるものと思う。

しかし、現状は、新幹線、地下鉄、高速道路、再開発、官庁営繕などの建設現場では、東証上場の建設会社どうしの名が並ぶ特定 JV の看板が殆どだ。

かつて、鉄道工事では、一社だけが請負う単体発注ばかりであった。例えば新幹線建設工事では、東海道(1964 年開業)、山陽(1975 年博多開業)、東北・上越(1985 年大宮・上野間開業)のどの工区も、全国 A クラス 20 数社等への単体発注であった。

鉄道建設で、最初の JV 工事は青函トンネル(1988 年開通)の海底部掘削工事。津軽海峡直下の未知の工事に挑戦するにあたり、大手建設会社三社が人と技術を出し合い、均等にリスクを負おうとした結果であった。ところが、今や、鉄道建設でも、大半の工区が、例外措置である特定 JV 工事となっている。

(4) 単体発注が原則、混合入札の促進

国土交通省共同企業体運用準則によると、特定 JV の対象工事は大規模かつ難度の高い工事(典型工事)としている。だが、その最小請負工事費は 5 億円以上としている。これでは 5 億円以上の工事の大半が特定 JV 工事になり得ることになる。

わが国の大手建設会社は、国際競争の場で、数 100 億円、数千億円の大規模プロジェクトを、単独もしくは外国企業とともに受注し完成させている。

大規模かつ難度の高い工事とは何か、と思う。

これでは、特定 JV 工事は、中小業者の受注機会の増加手段でなく、業界内のシェア確保のためのものと誤解されかねない。

すでに、1994 年 3 月、中央建設業審議会は、共同企業体制度の弊害を防止するため、「JV での施工が認められる工事においても、単体で施工可能な業者がいる場合、特定 JV と単体企業との混合入札を認める」と建議している。それ以来、制度上は単体発

注、混合入札の実施は可能になっている。だが、大型公共事業で、単体で受注した事例は殆ど聞かない。

公共工事のコスト高とか建設業の低生産性が指摘されて久しい。無論、弱肉強食がすべてではない。

しかし、過度な保護政策は健全な競争力を奪うばかりでなく、建設業そのものをさらに疲弊させてしまうだろう。それを防ぐため、官は本気で、中央建設業審議会の建議「単体発注が原則、混合入札の促進」が目に見るよう強力に押し進めることである。

(5) 新規参入の壁、元請としての一定の実績

現在、官は、品質確保の観点から、指名競争入札に代わるものとして、技術的工夫の余地のある工事について、価格以外の要素と価格とを総合的に評価して落札業者を決定する「総合評価方式」を推進している。結構なことと思うが、気がかりが一つある。

かつて、指名競争入札実施の折、元請として施工実績の無い業者は永遠に参加できない、という問題があった。道路トンネルの施工実績があっても、鉄道トンネルに参加できない、との声も受けた。

総合評価方式の実施に当たっては、ぜひとも、この点を改善して頂きたい。国土交通省の共同企業体準則には、応募資格要件の一つに、元請としての一定の実績あり、とある。実績とは、具体的に何を指すかである。仮に、総合評価方式への資格要件も同様ならば、やはり、新規業者は永遠に参入できないことになる。専門業者としての下請実績や異なる分野での同種工事の実績をも資格要件に含めても良いのではないか、と思う。

(6) 随意契約、悪ではない

民の工事は随意契約によるものが多い。だからといって、それは、まる投げではない。まず数社を選び、業者の言い値の鵜呑みでなく、設計、施工、工事費について比較検討し、その後絞った 1 社と工種ごとに徹底的な価格協議行う。そして、経営陣の了解を得て契約となる。一発勝負の競争入札より、ずっと時間をかけての交渉であり、工事完成後でも、維持修繕を含めて不具合があれば、その後の取引一切なし。民の随意契約は厳しい。

鉄道の日常の運行業務では、線路や車両の保守作業の如く、特定の業者と随意契約を繰り返し結ぶケ

ースも多い。官の、随意契約はすべてが悪、との議論はおかしい。正々堂々、随意契約とする理由をきちんと説明すれば良いことだ。税金を使う工事である、民以上に厳しい価格協議を行うことである。

3. 官の姿勢

(1) 倫理観、不器用であっても

公務員は国民の公僕であると同時に、国地域を統治する大なり小なりの権限を有する権力者でもある。

人の心は弱い。権力に擦り寄り、同時に権力を恐れ嫉妬する。そこには、必ず、悪魔達が、にこやかに溢れんばかりの笑顔で表れる。往々にして、器用な権力を持つ方はその笑顔に取り込まれる。すると、微妙に少しづつ言い回しを変えながら、それまでの正義を、ほんの少しづつ変えて行く。そして、時が経つにつれ、いつしか、以前とは全く正反対の正義を唱えるようになる。その自らの変化に、権力を持つ方、ご自身は全くお気づきでない。そして、悪魔達の仲間割れで、全てが白日の下に出る。

昔も今も変わらぬ構図である。最近おきた官の不祥事、検察側冒頭陳述書ではあるが、拝見すると、まさにその通り。

税金を使い権限がある官は、不器用であっても、民より厳しい倫理観を常に持つことだ。さもないと、折角の国民のための公共事業が、全て、いわゆる胡散臭く見られてしまう。そうなっては、無念である。

なお、筆者自身、所管した鉄道工事の現場で、何度か家宅捜査を受けた。いずれも、事前に、その事態を把握出来なかった。ある事件の捜査終了後、「お宅が正せなかったの、正させて頂きました」との警察幹部の言葉、今でも苦く思い出す。

(2) 工事記録の保存、名前の残る仕事へ

山陽新幹線開業から24年余り経った1999年6月27日、福岡トンネル内で、博多行きひかり351号(12両編成)9号車屋根に、トンネル壁のコンクリート塊220kgが落下直撃した。だが、建設当時の施工記録は見当たらなかった。筆者もその一人だが、建設当時の技術者は工事をこなしたただけだ、と批判を受けた。

この事故以降、鉄道工事の現場では、工事完成時の引き渡しには、発注側監督者、施工側担当者、鉄道側

設備担当者の所属、氏名が記された施工記録を三者それぞれが保管することになった。あの山陽新幹線建設にも、中国満州への弾丸鉄道計画いろいろの経緯がある。

どの公共事業にも、計画、協議、工事、完成に至る経緯がある。だが、その大半は歴史の渦の中に消え去ってしまっている。情報技術の進歩が無数の記録保存を可能にし、そして今、公文書の保存が叫ばれている。

ぜひ、前向きにとらえて、固有名詞の書かれた公共事業の実施記録を残し、後世、しかるべき時期には公開して欲しい。また、施工の良し悪しは、業者の名より、その現場代理人に負うことが多い。技術者一人業務実績を広く記録し、難工事などでは、発注者が契約条件として指名する制度などもあっても良いのでは。

それでこそ、公共事業が、担当者の顔が見え、名前の残る仕事となる。担当された方々の情熱と汗の記録が、これから事業に携わる者に、自らの仕事に責任と誇りを与え、質の良い公共施設を作り出すことになると思う。

(3) 官の姿勢、謙虚さと誇りを持って

かつて、公共工事は輝いていた。国民から歓迎され技術者は誇りを持っていた。然し、最近は、とかくの批判が多い。仲間内だけで、飲み屋で、机を叩き悲憤慷慨しても、なんら問題の解決とはならない。

企業の寿命30年、という言葉がある。大半の会社は、社名は同じでも、その間、繊維会社が化学会社になったように、中身を大きく変えてきている。国鉄改革のコンセプトも、変化への対応、であった。

政策も、制度も、そして仕事も、その前提が変われば変わらねばならない。だが、その成否は、担っている人々の意識にかかっている。公共事業は世の中を幸せにするためのもの。世の中は日々変わり、幸せの中身も日々変わる。その変化して行く現実を直視できるのは、面子やムラ意識にこだわらない公正な感覚による。それは税金を使わして頂く、という謙虚さから生まれる。目にする現実はずらいが、変えねば、との思いで取り組むしかない。その変化へのつらさを支えるのが、世の中を幸せにする、との誇りである。そこにこそ、時代に合った公共事業が生み出される。この地道な一步一步の積重ねが、とかくの公共事業批判に応える道であり、公共事業を再び輝やかすことになる。(2000年9月23日記)