

建築のコストあれこれ（第2回）

『公共建築の調達・その1』

瀧口信二

〇はじめに

今回は薄型テレビと我が家を購入する時を例にとり、一般商品と建築物の契約時における違いを述べました。そして住宅を取得する際に、安心して委ねられる設計者と施工者の選定システムの必要性を強調しました。現在、公共建築の調達方式について試行錯誤がなされています。その成果が民間建築にも参考になると思われるので、今回は『公共建築の調達・その1ー調達の歴史』について記述します。

公共建築とは、一つの解釈として「国民の税金を投入して作られる建築」であり、オーナー（金を出す人）もエンド・ユーザーも国民です。国民の代理人として役所の営繕組織があり、発注業務を担当しています。役人のコスト意識が希薄だったことと国民の方に眼が向いていなかったことが、公共事業バッシングの根源です。

税金を自分の懐と同じように大事に有効に使って欲しいというのが、国民の切なる願いです。従来、役人の仕事はできるだけ多くの予算を獲得し、残さずに執行することが目標の一つとなっていました。日常的に数千万円、数億円の事業の消化に追われていると、金銭感覚が麻痺していくのも当然かも知れません。右肩上がりの経済が順調に成長している間は、大目に見られていましたが、バブルが弾けてからは看過できなくなりました。不況に苦しんでいる多くの国民の眼から見れば、公務員の鈍感さに苛立ちを覚えたのもよく理解できます。

このような状況になった背景を知るために、これまでの公共建築の発注業務を少し振り返ってみます。代表例として、江戸時代の社寺建築、明治期の庁舎、戦後復興期の庁舎、最近までの庁舎、最後に現在の動きを取り上げます。

I 公共建築の調達の歴史

① 江戸時代の社寺建築

日光東照宮のように徳川三代目将軍家光が祖父家康を崇めるため、金に糸目もつけずに建立するのは論外です。有り余る財力があり、惜しむことなく投入できるのは、飛ぶ鳥を射落とす、時の権力者だけに許される行為です。ここでは、大名等のスポンサーがいて、自分の願いを叶えるために寄進する神社仏閣は横に置きます。

一般の寺を建て替えたり、修理する時には、寺の檀家に寄付を募って資金を調達します。江戸時代にはどこかの寺に帰属することが義務付けられていたので、一種の納税のようなものです。鎮守の森の小さな神社も同様で、地域の氏子達が協力します。村の世話役が中心となって多くの寄進者を募ります。頭を下げて集めたお金であり、民衆の願いがこもった浄財ですから、大事に扱います。

大きな寺は宮大工を抱えているし、小さな寺にも出入りの大工がいるので、企画の段階から相談しながら建設の事業を進めることができます。いわゆる信頼できる者との特命随意契約です。小さな神社のように身近に大工がない場合は、施工者を選定する段になって近場の大工に声をかけることとなります。集めた金額と工事の規模・内容により、おおよその坪単価を決めて、施工者との交渉を始めます。話がまとまれば、請負った大工は予

算内に納まるように職人とともに精魂を込めて制作に励みます。



写真1 鎮守の森の小さな神社

場所によって建築の出来栄えに落差が激しいのも、結局は集金力の差です。集金力は職人の腕とも比例します。みすばらしい建築は、決して職人が手を抜いたのではなく、それだけの能力の職人と材料しか手配できなかったからです。

② 明治期の庁舎

次に、明治期の役所の庁舎建設に移ります。文明開化で西洋の制度や技術が導入され、ほぼ現在の社会経済の仕組みが出来上がりました。建築界でも西洋の建築家を招いて、レンガ造、鉄骨造、鉄筋コンクリート造等の新しい技術・工法を学びます。役所に営繕組織が設置され、お抱え外国人と共に庁舎建設に携わります。役所が主導して職人や建築資材等を管理する直営方式の始まりです。

国民から徴収した税金の中から建設予算を組み、和洋が折衷した洋館風の庁舎を次々に建てていきます。その頃、営繕組織内にも建築家が育ちつつあり、大きな役所では内部で設計し、工事は棟梁大工等に発注していました。小さな市町村は、従来どおり棟梁大工に設計・施工を一括して発注する方式を踏襲しています。当時は、公共建築といっても、役場とか学校とか公民館とか、ごく限られたものしかなかったので、町のシンボルとして優先的に予算を投入し、総力を挙げて取組まれています。請負った棟梁大工も名誉なこととして、持てる力を存分に振るいました。一般の建物より質の高いものが建築され、町民からも愛されて、今なお各地に文化財として残っています。そこには手抜き工事とか、建設費用の多寡の問題はあまり起こらなかったのではないかと思います。

③ 戦後復興期の庁舎

先の第二次世界大戦で日本は敗れ、全国の都市は焦土と化しました。物も金もないゼロからスタートし、一日も早い復興が望まれました。我々の先輩達はその期待に応えて、見事に復興を果たし、今では金さえ払えばなんでも手に入る豊かな国になりました。

当たり前ではありますが、復興期の庁舎作りは大変厳しいものでした。限られた予算の中で、いかに多くの庁舎を作るか、いかに大きなものを作るか、四苦八苦です。コストパフォーマンスを最大化させることに関心が集まり、予算を要求する方も、付ける方も、執行する方も真剣勝負です。みんな金を惜しんで使っていました。

要求しても順番待ちで、なかなか予算が付きません。予算化された時の喜びは一人です。

当時は、役所の営繕組織が全盛の時代ですから、民間の設計事務所に外注することはなく、自前の設計です。事業量もそれほど多くはないので、新築のプロジェクトは奪い合いになります。目ぼしい建築はベテランに割り振られ、若い人は小さな仕事をこなしながら実力を養い、いつかは自分も新築一式が任されることを目指していました。

設計を終え、積算をして予定価格を作成し、並行して契約の事務手続きを進めます。指名された業者のうち、最低金額で落札した者を施工者に特定します。公共建築工事の発注方式として広く採用されていた一般的な指名競争入札です。

施工者に対して官側の監督員が指導的な立場で指示をし、現場の工事を進めます。欠陥工事、手抜き工事を早く見抜いて修正させることが、監督員の主な役割でした。施工者も利益を上げることに血眼になり、手抜き工事が多発していた世知辛い世の中でした。

とにかく官尊民卑の名残が色濃く残っていました。発注者と受注者の力関係が偏り、官民のいろいろな問題を孕んでいました。一方、戦後の民主主義の浸透と経済成長に伴う民間の技術力の向上により、官と民の対等の意識が芽生えてきます。自然の成り行きとして、請負契約も片務性から双務性に移行していきませんが、まだ根付くところまではいきません。

④ 最近までの庁舎（1970年代以降）

高度経済成長で国や自治体の財政が潤ってくると、文化・教育・福祉等、公共建築の用途が多種多様になります。建築デザインも華美になり、税金で作る建物としては豪華すぎるという声が上がります。また建物は作っても、使いこなせないという、いわゆる箱物行政が批判的となります。

この頃から事業量の増大に伴って、外部委託の割合が増えてきます。公務員の定員削減に対する補完策の一環でもあります。初めのうちは民間の設計事務所に委託しても、手間がかかる一方で、外注のメリットも俄かには現れません。しかし、次第に民間のレベルも向上し、今では実務的業務の大半が外注されています。逆に官側の技術力低下が心配されるほどです。外注しても官側にマネジメント能力がなければ、丸投げ同然となり、官側の技術職員そのものの存在価値が問われかねません。

1993年から1994年にかけて茨城・宮城両県の知事や大手ゼネコンの幹部らが贈収賄罪で逮捕されました。その発覚を機に、入札・契約制度の改革の嵐が吹き荒れました。発注者に指名権があると官民癒着の原因になるという理由で、大型物件は指名競争入札を廃止して一般競争入札に切り替えます。その他の物件も規模に応じて、公募型指名競争や工事希望型（意向確認型）指名競争を導入し、できるだけ指名の根拠を客観的にする努力がなされました。

⑤ 現在の動き

バブル経済が弾けて以降、我が国の公共事業の建設コストは、民間工事や欧米の公共工事と比較して非常に高いという声が巷で聞かれるようになります。一方、厳しい財政状況の中、その再建策として公共事業費の大幅カットが打ち出されます。削減された予算の中で効率的に事業を執行するため、1997年度から3ヵ年で10%以上の工事コストを縮減するという「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」が、政府全体の取り組みとしてスタートします。

表1 入札・契約方式の一覧

○一般的な入札・契約方式	
一般競争入札	入札情報を公告して、参加希望者に競争をさせ契約者を決める方式
指名競争入札	発注者が指名した者の中で、競争をさせ契約者を決める方式
公募型	一般競争入札と同様に公告して参加希望者を募り、提出された書類を審査した上で参加者を指名する
工事希望型	客観的基準に基づき、指名対象業者を20者程度選定し、提出された書類を審査した上で参加者を指名する
通常型	客観的基準に基づき、指名対象業者を10者程度選定し、そのまま指名する
随意契約	競争によらず、発注者が特定業者と契約を締結すること
○民間の技術力を活用する入札・契約方式	
総合評価落札方式	競争参加者が技術提案と価格提案を一括して行い、価格以外の要素と価格を総合的に評価して落札者を決定する方式
設計・施工一括発注方式	設計・施工分離の原則の例外として、概略の仕様等に基づく設計案を受け、価格のみの競争又は総合評価により決定された建設業者に設計・施工を一括して発注する方式
VE(バリューエンジニアリング)方式	設計図書による施工方法等を限定していない部分について、競争参加者の技術提案を求める方式。提案を求める時期により、入札時VE方式と契約後VE方式がある。
マネジメント技術活用方式	これまで発注者・受注者の双方が行ってきたマネジメント業務(発注計画、契約管理、施工監理、品質管理等)の一部を別の主体に行わせる契約方式
性能規定発注方式	構造物に必要な性能を規定した上で、その性能を満足することを要件にして発注する方式

その動きを更に加速させて、2003年度からは「公共事業コスト構造改革」に取り組むこととなります。設計や現場の直接的な工事コストの縮減だけでは限界があります。あらゆる生産プロセスをコストの視点から見直すことになり、積算方法や入札・契約制度もその対象となります。

入札も指名競争の場合は業者間の談合が発生しやすく、結果として落札金額の高止まりを招く可能性があります。それを解消させる狙いで、多様な入札・契約方式が試行的に導入されていきます。

まず、できるだけ多くの者が参加して競争性を高めるために、一般競争入札の適用工事を拡大することになります。もう一つの視点は、価格競争のみで業者を特定するのではなく、技術力を加味した競争に切り替えることです。価格で決めるのが、一番簡単で誰の目から見ても明快です。しかし、安ければどんな業者でも良いかと問われれば、そうではありません。安心して任せられる業者を選ばなければなりません。

技術力が担保される中で、価格と技術力を総合的に評価する方式が、今や主流となってきました。これですべてが改善されるとは思いませんが、一步前進です。透明性・公平性・競争性を確保することが、公共事業の調達の基本方針となっています。そのためには手続が多少煩雑で手間(費用)がかかっても、我慢しなければならないのかも知れません。

民主主義の必要経費のようなものです。

表2 入札・契約制度改革の経緯	
時期	内容
1993年	ゼネコン汚職で茨城・宮城両県知事及び仙台市長起訴
1994年1月	政府、「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」策定
1994年12月	建設省、「公共工事の建設費の縮減に関する行動計画」策定
1997年4月	政府、「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」策定
1997年4月	建設省、「公共工事コスト縮減対策に関する行動計画」策定
2000年9月	政府、「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針」策定
2001年3月	「国土交通省公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」策定
2001年4月	「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」施行
2003年3月	「国土交通省公共事業コスト構造改革プログラム」策定
2003年9月	政府、「公共事業コスト構造改革プログラム」策定
2005年4月	「公共工事の品質確保の促進に関する法律」施行
2005年5月	橋梁談合問題発覚
2005年7月	国土交通省、「入札談合の再発防止対策について」通達
2006年1月	防衛施設庁官製談合問題発覚
2006年4月	国土交通省、「いわゆるダンピング受注に係わる公共工事の品質確保及び下請業者へのしわ寄せの排除等の対策について」通達
2006年8月	財務省、「公共調達適正化について」通達
2006年	福島・和歌山・宮崎各県知事、競売入札妨害罪等で起訴

⑥ 指名競争と一般競争

国や自治体等の公的機関は原則として、一般競争入札で契約することが会計法（第29条の3第1項）、地方自治法（第234条第2項）に定められています。例外的に、指名競争や随意契約が認められています。しかし、以前は、誰も疑うことなく工事の大半を指名競争入札で実施していました。工事の内容と規模（金額）によって競争参加資格登録のランクを選定し、そのランクの中から10者程度に絞って指名し、最低の入札金額の者と契約をします。

10者を絞り込む時に、発注者側の忖意が入り込む余地があります。業者側からのアプローチがあったり、役所OBが元請業者に再就職していれば、官民癒着の疑惑を持たれます。そのため現在、国家公務員の制度改革が国会で審議され、民間への天下り規制を更に強化しようとしています。業界の方も、建設業の負の遺産と言われる談合体質を改善する努力が懸命になされています。

指名競争は、入札手続きが簡便であり、信頼できる業者を指名することにより、工事の質を担保することができます。一方で、数々の不祥事の温床として槍玉に挙がり、その反動として今は、いっせいに一般競争に傾斜しています。

勿論、一般競争にもメリットはあります。競争参加資格登録の有資格者であれば誰でも入札に参加でき、数が増えることにより談合がしにくくなり、入札金額も下がる傾向にあ

ります。適正な競争なら問題はないのですが、どうしても過当競争に陥り、叩き合いで価格が決まります。元請は体力を消耗し、無理な利益を上げようとして下請にそのしわ寄せを押し付けることとなります。下請は叩かれた値段でも、仕事を受けなければ生きていきません。その結果、手抜き工事が始まり、品質の低下をもたらし、戦後復興期の世知辛い状況に逆戻りしないとも限りません。

あなたは自分の家を建てる時に、ただ安いからといって、素性の分からない業者に仕事を任せますか？もし任せた場合、品質の低下を覚悟していませんか？私なら多少高くても、安心して任せられる業者を選びます。

公共建築は、国民の血税が投入されているので、品質の確保が最優先です。高くて悪いのが、一番の無駄遣いです。安くて悪いのは、その次ですが、これは社会の常識です。高くて良いのも、当たり前のことです。安くて良いのが、最善のようにみえますが、経済行為としては例外です。奇特的な会社の寄付行為のようなもので、継続できるはずがありません。結局、公共建築は少々高くても良いものを買うのが、正解なのではないでしょうか。世論を喚起しなければなりません。

適正な価格で、適正な品質の建築を取得するのが理想です。言葉で言うのは簡単ですが、具体的に判断するのは至難の業です。元請・下請等の施工者間の係わり方によって違い、施工方法によっても違います。建築の材料・資材の入手ルートによっても違います。適正価格とは、建設に係わる人達の適正な利益を含めた価格です。その人達が安心して生活できる社会を実現するためには、最低入札金額でよいということにはなりません。

その解決策の一つとして、総合評価落札方式が登場しました。今回は、総合評価、デザインビルド、PFI、CM等、最近の入札・契約方式について、もう少し詳細に記述したいと思います。

(ご感想等あれば、メールでお願いします。 takig.779.sin@knd.biglobe.ne.jp)

(前 (財) 建築コスト管理システム研究所専務理事)