



草柳俊二
論説委員
高知工科大学教授

建設産業の改革と建設契約の位置づけ

建設産業は、国家の安全と発展を担い、国民の生活を支える重要な産業である。世界中、どの国でも、建設産業は国民に頼られる立場にある。我が国でも、もちろん建設産業の果たしている機能は同じである。だが、国民の信頼度は極めて低い状態に陥っている。

これまで政府は建設産業改革に関する様々な政策を発表してきた。1986年の「21世紀への建設産業ビジョン」は、第二次オイルショック後の建設投資低迷期の対応政策であった。89年の「建設産業構造改善推進プログラム」はバブル経済絶頂期に発表された。95年の「建設産業政策大綱」は、反社会的問題の発生を背景に受け発表されたものであった。99年の「建設産業再生プログラム」はコスト削減、公共事業費の削減といった産業環境の変化が背景にあった。そして、昨年発表された「建設産業政策 2007」は急激な公共事業の減少を背景にしたものである。だが、結果的に見て、これらの政策が十分に機能したとは云い難い。なぜ政策が期待する成果を生み出せないのか。理由は“建設産業を取り巻く環境の変化”に焦点を合わせ、本質的問題を掘り下げ改革方策を組み立てるといった思考が不足していたからではないか。

本質的問題の第一は“建設産業”の定義である。これまでの政策は建設産業を“建設企業の集まり”として捉えたものであり、公的発注者を含んだものとしてイメージしていない。公共事業は“製品”の企画、設計、性能・仕様決定等のプロセスを発注者が行っており、企業はその方針に従って製品を造る構造となっている。こういった構造は、自動車、電子、薬品等、他の産業には見られないもので、建設産業の持つ独特な構造と云ってよい。建設産業を“建設企業の集り”と定義して組み立てられてきた改革政策は、対処すべき問題を産業構造全体から捉えていなかったということになる。

そもそも、建設プロジェクトとは、発注者と受注者が互いにその機能を連結し、補完し合って成り立つものである。互いが離反した状態では、プロジェクトの方向を危うくする。これは、世界中、どの国に於いても同じである。国際建設市場や諸外国の建設産業のプロジェクト遂行システム前提は“相互機能の連携”を意識したものと考えられる。つまり、国民に対し“我々、発注者と請負者は機能を連携して、互いが果たすべき義務に則り、国民の生活を守り、向上させる社会基盤整備を行っていきます”と表明する。我が国の建設産業は“管理する者”と“管理される者”の

関係を明確にする形を踏襲しており、公的発注者は、“我々は決して間違いを犯さず、受注者をよく監視し、社会基盤施設造りをおこなって行きます”という姿勢を堅持し続けてきた。

この二つの考え方の基本的相違は何を生み出すのか。それは“契約に対する意識”の相違である。互いが協力して持てる機能を連携させるということは、遂行実態が“馴合い”とならないように、契約条件を両者の間にしっかりと位置づけ、権利と義務を明確にし、第三者（専門技術集団）を介在させプロジェクトの遂行過程における透明性を確保すると方法が必要となる。一方、“管理する者”と“管理される者”の関係においては、互いの責任と権限を明確にする契約という概念よりも、一方が他方を管理する“管理基準”の設定と言う概念の方が重要になってくる。

他国の専門家が指摘するように、我が国の建設産業は極めて珍しいシステムを持って動いている。総価一式請負に基づく唯一の標準契約約款、発注者と受注者の二者執行構造、“予定価格”の存在、施工計画書・工程表・価格内訳書等の提出を求めず、入札総額のみを入札。出来高対応ではなく、前渡金 40%、完成時 60%の支払。なぜ、こういった独特なシステムを作り出し、堅持してきたのであろうか。各システムの成り立ちを遡及すれば、双務性の契約概念ではなく、一方が他方を管理する“管理基準”の契約概念が見えてくる。

官製談合の発覚は“公的発注者は決して間違いを犯さず”という前提を虚ろなものにした。問題はその後に対応である。国民の信頼を取り戻すために、官は“管理基準”の強化策を進めている。マスコミも国民も“管理基準”の強化が解決策と信じ込んでいる。耐震偽造事件発生後の建築基準法改定はその典型と云ってよい。

説明責任 (Accountability) は管理基準の強化ではない。“相互が対等な立場で交わす契約”の明確化である。契約＝管理基準という概念を変えない限り、我が国の建設産業改革の本質と云うべき“真の契約”は生まれない。

「建設産業政策 2007」は、公正な競争基盤の確立 (Compliance)、再編への取組の促進 (Challenge)、技術と経営による競争を促進するための入札契約制度の改革 (Competition)、対等で透明性の高い建設生産システムの構築 (Collaboration)、ものづくり産業を支える「人づくり」 (Career development) の 5 つの C を掲げ、これを強力に進める必要性を説いている。しかし、契約 (Contract) の C が見当たらない。改めて言うまでもなく、受発注者間の権利と義務の明確化なくして政策に記された 5C の成果を期待することは難しい。建設契約への抜本的取り組みに、我々土木学会が動き出す時ではないかと考える。