

建設経済の最新情報ファイル

RICE monthly

RESEARCH INSTITUTE OF
CONSTRUCTION AND ECONOMY

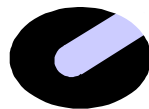
研究所だより

No. 195

2005 5

CONTENTS

視点・論点	.....	1
- 神谷町の一族 -		
・ 寄稿「韓国の建設産業の実像(第4回)」		
・ 建設業者の構造調整	.....	2
・ 韓国の公共工事調達システム	.....	6
・ 新EU政府調達指令策定に伴う英国の国内法化の動きについて	.....	12
・ 英国の発注者憲章について		
- 発注者の文化変革のための運動 -	.....	21
・ 建設関連産業の動向		
- 左官 -	.....	30



RICE

財団
法人

建設経済研究所

〒105-0003 東京都港区西新橋3-25-33 N P 御成門ビル8F

TEL : (03)3433-5011 FAX : (03)3433-5239
URL : <http://www.rice.or.jp>

神谷町の一族

研究理事 村野 清文

『神谷町の一族』というと「犬神家の一族」(横溝正史作)を連想されるかもしれませんが、そうではありません。文字通り、東京都港区(旧東京市芝区)神谷町の事です。ちなみに(財)建設経済研究所の現在の事務所は、神谷町から愛宕山を挟んだ直ぐ東側の港区西新橋(旧芝区愛宕町)にあります。

実は(個人的な話で誠に申し訳ございませんが)、明治八年生まれの私の父方の祖父は、幼少時に福井県から東京に出てきて育ち、大正期に神谷町に一家を構えていました。同じ福井出身の母方の祖父は、福井を出て東京で働いていた若い時分に、一時この「神谷町の一族」に下宿していたと書き残しています。

個別事例から始めてしまいましたが、「東京出身者」「東京人」と言っても様々な時代から(正に江戸時代からとか、又、昭和初期からとか)住んでいる人がおられます。(巨大都市については共通することでしょう。)

この背景として、国内の人口移動を長期的に見ると経済成長と相関する幾つかの大きいトレンドのある事が想像されます。その意味するところは、マクロな社会・経済・産業構造の変化を反映した人口移動とこれに対応する公共・民間の資本投資が地域整備と都市形成(都市の形態変化)を実現してきたということです。これは、高度成長期だけではなく、歴史的に見てもそうです。

近世に入ると、武士が都市に住むようになりその需要に応じて商人、職人も都市に住み全国に城下町が成立したとされています。特に、大阪では諸藩の年貢米を受け取るための運河や倉庫といった「産業インフラ」が整備

され、諸藩も年貢米を送るために各地の港湾等のインフラ整備を行い、大阪は米市場として成立しました。また、江戸は参勤交代で大名、家臣及び家族が居住する大都市に成長し、消費需要が拡大しました。この様に江戸時代には、貨幣制度・金融メカニズムを活用した全国的な近世市場経済が進展しました。

同様に大きな変化として、開国・明治維新时期(秩禄処分、地租改正)、殖産興業時代(官業払下げも)において日本の近代化の制度的枠組みがつくられ、その後の工業化による経済成長が進んだと言えます。両大戦間時代には、工業地帯形成に象徴される様に、1950年代水準に近いものに至ります。

それでは、21世紀における経済社会の変化の方向とそれに対応した課題と対処方針は何処にあるのでしょうか?経済社会の構造的変化を分析・認識する意味では、グローバリゼーション、サービス経済化、市場化、競争化、また高齢化等の観点が指摘されます。しかし、その中で何をするかという際には、人々の気持ち(マインド)という視点がより重要になるでしょう。そもそも、家計の消費も、企業の投資や立地も、人口移動も人間の決定の結果であり、マインド、人々の希望と不安の持ち方が大きく左右する筈です。年齢・性別等の属性別も含め、人々のマインドに変化が出てきているか、何が、又、如何にマインドを左右するのかという観点は、社会心理学等でも研究されていますが、豊かになったとされる社会の中で政策を有効に実践しようとする場合には、より幅広く重要になってくると思われます。

・ 韓国の建設産業の実像(第 4 回)

No192・193・194 号にてご紹介いたしました、「当面する課題と未来への挑戦 韓国建設産業大解剖」(韓国建設産業研究院(CERIK)政策動向研究部長 李相昊及び韓美パーソンズ共著)の日本語訳者である周藤利一氏寄稿の中から、今回は第 4 回目として、
・ 建設業者の構造調整
・ 韓国の公共工事調達システム
をご紹介いたします。

国土交通省土地情報課長
周藤 利一

・ 建設業者の構造調整

1. 市場退出及び企業再生制度

市場から退出しなければならない限界企業が退出しない場合、堅実な企業の生存を脅かし、企業家精神の喪失とモラル・ハザードをもたらすこととなる。しかし、韓国の建設市場においては、退出しなければならない限界企業の数全体の半分に近いが、大多数は健在である。

強制的な建設業者市場退出制度は大きく 2 つに分けてみることができる。

第一は、「建設産業基本法」で既定している建設業登録抹消制度がある。不正な方法により建設業登録をしたとき、建設業登録基準に達しなくなったとき、建設業登録証を貸与したとき、営業停止処分に違反したとき、建設業登録をした後 1 年が経過しても営業を開始しなかったり、継続して 1 年以上休業したとき、故意又は過失により建設工事の施工を粗雑にすることにより施設物の構造上主要な部分に重大な損壊を惹起させ、公衆の危険を発生させたとき、他の法令により国又は地方公共団体の機関かに登録抹消の要求があったときは、それぞれ登録を抹消することができる。無資格・不良者建設業者実態調査を通じた市場退出作業も、こうした建設業登録抹消制度に基盤を置いている。

第二は、不渡りが出た場合に適用される市場退出関連法・制度がある。「和議法」、「会社整理法」、「破産法」をしばしば「倒産 3 法」と呼んでおり、不渡り業者の場合、たいていこれら 3 法に基づき清算や整理手続が進められる。

そのほか、退出制度ではないが、一時的な流動性危機により不渡り危機に直面した企業に対しては、法律ではなく債権者団の自律的協定による企業再生制度(ウォークアウト制度)が、1997 年末の外為危機以降、広く活用されている。

表1 企業倒産関連3法とウォークアウト制度の概要

	企 業 倒 産			経営悪化企業
目 的	再生目的		清算目的	再生目的
手 続	和議手続	整理手続(法定管理)	破産手続	企業改善作業
適用法令	和議法	会社整理法	破産法	債権者団の協定 ウォークアウト
申請権者	債務者	債務者、資本の1/10以上の債権者、株式の1/10以上の株主	法人の取締役 清算人	企業家 株主 債権者
性 格	債務者が所有権、経営権を維持したまま更生を図る	-債務者の不良経営 問責 -株式2/3以上償却	資産を処分し、順位別に返済	金融機関は債権行使を留保
適用要件	債権者数の1/2以上が賛成し、その債権額が全体の3/4以上	整理債権:総額の2/3以上 整理担保権:総額の4/5以上	債権者数の1/2以上が賛成し、その債権額が総額の1/2以上	3/4以上の債権を保有する金融機関の賛成

1997年末の外為危機により、1998年1年間だけで一般建設業者の不渡り率は12.5%に達した。どうか不渡りは出さなかったものの、現代建設や大宇建設のように韓国を代表する大手建設業者の中の相当数が、流動性危機により不渡りの一歩手前まで行ったが、ウォークアウト制度などを通じて再生した。

1998年以降、不渡り業者が頻発する状況で、金融監督院は2000年7月末に金融機関の総与信供与規模が500億ウォン以上の大企業(150~200社)のうち計29社を退出対象企業として選定した。これらのうち建設業者は11社であったが、東亜(ウォークアウト中)、青丘(法定管理中)、ソハン(法定管理中)、ウバン(法定管理申請中)、東邦建設の5社は法定管理に、大同住宅、美州実業、信和建設、宇成建設、一成建設の法定管理中の5社と和議中の三益建設は清算することとした。そのほか、現代建設と双龍両会はその他企業群に分類され、新規与信が中断された状態で、自立的に生存の活路を模索することとなった。

それでは、当時の経営悪化企業数はどれだけであったかを見よう。2000年11月にウォークアウト、法定管理、和議状態にあった一般建設業者数は計99社であった。また、清算が決定された業者は6社、不渡り業者は7社で、これらを合わせれば経営悪化企業数は合計112社に達する。

表2 一般建設業者のうち経営悪化企業の類型別現況

類 型	会 社 名
ウォークアウト (11社)	大宇、南光土建、東邦生活産業、双龍建設、大宇自動車販売、大宇重工業、碧山建設、世品、信宇、慶南企業
法定管理 (19社)	東亜建設産業、新韓、三益、漢陽、建営、珍徳産業、宇邦、韓寶、信元総合開発、韓信工営、有元建設、東寶建設、極東建設、国際総合建設、青丘など
和 議 (69社)	興韓住宅総合建設、大明建設、明神総合建設、成原建設、東南企業、世光総合建設、国際総合土建、協信建設、エデン、三協建設、吉訓総合建設、ミラボ建設、寶成、ピサボル、尚宇建設、JR 総合建設、徳山総合建設、三寶など
清算決定 (6社)	宇成建設、信和建設、大同総合建設、三益建設、一星建設、米州実業
不渡り (7社)	東西開発、豊山総合建設、鄭南開発、東西住宅、三地企業、龍馬、多山開発
合 計	112社

このように経営悪化建設業者の大部分は、不渡処理にならずに再生され、現代建設と大宇建設は依然として施工能力順位で1位と2位を占めている。外為危機により一時にあまりにも多くの企業が不渡り危機にさらされたが、これらを一挙に清算することは韓国経済に及ぼす衝撃があまりにも大きく、再生を図るほかはなかったという不可避性は充分認められる。例えば、金融監督院において退出対象企業として選定した11社の建設業者だけでも、1,300余の専門建設業者、2,000余の資材供給業者と協力関係が形成されていたために、これら経営悪化業者が市場退出すれば3,000余に達する協力業者の連鎖倒産が予想されていた。また、連帯保証制度や共同請負制度により、他の一般建設業者にも大きな負担とならざるを得ない状況でもあった。更に退出対象の11社建設業者が施工中のマンションは総計50,604戸と集計されており、これらマンションを購入した一般国民も大きな被害を蒙ることとなる。東亜建設や信和建設の場合、海外建設事業を活発に推進していた会社であったために、これら業者が不渡りになれば国家信認度にも深刻な被害を与えるおそれが高かった。こうした事情に鑑み、不渡危機に直面した建設業者を政府が積極的に再生させたことは、建設産業や国家経済の次元で肯定的に評価することができる。

他方、否定的な意見も多い。「大馬不死」神話の存続がその一例である。実際、東亜建設のみ除いては、大手建設業者の中で不渡りに直面した企業を見出せない。こうした構造では、モラル・ハザードが蔓延することとなる。それゆえ、不渡危機を克服するために昼夜不眠で努力した結果、経営正常化を達成した企業人達は、清算されるべきであった経営悪化業者をウォークアウトや法定管理を通じて再生させた政府に批判的であるという。

また、経営悪化建設業者の再生に政策の焦点が当てられたため、入札・落札制度の歪曲も発生した。経営悪化業者は民間市場で選好されない以上、公共工事の受注に注力するこ

ととなり、随時決算制度（企業構造調整を促進するため経営状態に大きな変化をもたらす場合、随時決算書を入札業者の経営評価に反映してくれる制度）のように、迅速な構造調整促進のための経営評価制度は経営悪化建設業者の経営評価点数を高め、粉飾会計を誘発する制度に転落してしまった。

経営悪化した大手及び中堅建設業者は、企業分割や建設業譲渡・譲受制度を積極的に活用して、公共建設市場における受注競争力を高めたりもした。このように、経営悪化建設業者が市場から退出するのではなく、政府の支援と建設制度のおかげで優良業者に変わっていく事例を経験した建設業者としては、政府の政策や制度に対する信頼感を持ち得なくなってしまうと指摘されている。

2. 建設業者の能力評価及び公示制度

建設産業基本法第23条により建設交通部は毎年、一般建設業者、専門建設業者、設備工事業者などが請け負うことのできる1件工事の最大金額という概念としての施工能力評価額を告示している。例えば、2003年に施工能力順位1位の現代建設の施工能力評価額は3兆9,871億5,300万ウォン(1ウォン=約0.1円)であるため、現代建設は1件工事の金額がこの施工能力評価額を超過する工事を請け負うことはできない。同年の一般建設業者の施工能力評価額が100億ウォンを超える業者数は1,063社である。

制度の趣旨は、大きな工事は大手業者が入札に参加して請け負うようにし、小さな工事は中小業者が入札に参加して、各自の遂行能力に相応しい工事を請け負うようにすることにより中小企業を保護することにある。

建設産業基本法施行規則により施工能力評価額は、工事实績評価額、技術能力評価額、経営評価額、信認度評価額をすべて合算して算定する。具体的な評価要素は、最近3年間の工事实績の年平均額、資本金、財務構造、信用評価結果、建設技術者保有現況及び技術開発投資実績、建設工事の安全・環境及び品質管理水準、協力業者との協力関係及び建設労働者退職共済組合への加入実績である。

公共工事の発注及び入札時に施工能力評価額は、次のように活用されている。

第一に、適正な能力を有する業者のみが入札に参加させるための方策として、工事实績とともに、代表的な入札参加資格制限基準として活用される。例えば、施工能力評価額が発注工事金額の2倍以上の業者に入札参加を制限している場合である。

第二に、施工能力に合わせて工事規模別に入札するようにするための等級別有資格者名簿の作成基準となる。例えば、調達庁では、施工能力評価額を基準として建設業者を7つの等級に区分して有資格者名簿を作成しているが、各等級別に配定された工事については当該等級の業者のみが代表者となることができる。

第三に、中小業者保護のため、大企業は一定規模未満の工事を請け負うことができないようにする請負下限制度の適用基準として活用される。現在、調達庁1等級業者（2002年

の場合、施工能力評価額が 700 億ウォン以上の 137 社)に請負下限制度が適用されるが、調達庁 1 等級業者は原則として自分の施工能力の 1%未満の工事を請け負うことができない。

このように、施工能力評価及び公示制度は入札参加資格を制限する基準として、また、中小企業保護制度の基準として活用されているが、多くの問題を抱えている。まず、建設業者の専門化がきちんとできていないという評価も多い。施工能力評価は、港湾・橋梁・ダムなど施設物(工種)別に評価するものではなく、ごく大雑把に土建(土木建築)、土木、建築工事の施工能力評価額のみで公示しているため、工種を問わず実績さえ多く積んで、保有技術者数や技術開発投資額さえ多ければ、施工能力評価額が上がる仕組みとなっている。

適正な建設業者の選定に資するようにするという制度の趣旨がどれだけ達成されているのかも疑問視される。施工能力評価額を活用している調達庁等級制限入札制度の場合、当該工種実績と関係のない業種の実績だけでも入札及び受注が可能であるために、適正業者選定を阻害する要因として作用しうる。例えば、上水道工事の発注において、上水道実績はまったくなく、単純な道路工事の実績のみ有している建設業者であっても、施工能力評価額と同じ業種実績(ここでは土木)を実績評価基準としている限り、受注が可能である。このような場合には、施工能力評価制度が適正業者の選定に寄与したとは言い難いであろう。

・韓国の公共工事調達システム

1. 中央集中調達制度

韓国の公共部門では、毎年、発注金額基準で約 40 兆ウォンの施設工事を調達している。約 3 万余に達するこれら調達機関の業務は、許認可及び技術管理分野、契約及び予算会計分野、執行分野に区分できるが、契約及び予算会計分野と執行分野の業務は、財政經濟部所管の「調達事業に関する法律」及び「国家を当事者とする契約に関する法律」(以下「国家契約法」と略称)に基づき遂行されている。

韓国の公共工事調達システムの最も大きな特徴は、財政經濟部所管法令が需要機関の公共工事調達システムの細部的な内容まで規制していること及び国家機関と地方自治体で発注される大型工事の大部分が中央調達機関である調達庁を通じて調達されることであり、各機関は財政經濟部から委任を受けた極めて制限された範囲内でのみ調達業務に関する裁量権を発揮することができる。

1961 年に調達庁が設立されて以来、中央集中調達制度を維持してきた趣旨は、政府主導の経済開発計画の支援と、政府予算執行の効率性確保、調達関連の不正・腐敗防止にあった。しかし、この制度は 1990 年代序盤から批判的な検討の対象となり始めた。対外的には

政府調達協定(GPA)の妥結に合わせて各国の政府調達市場が開放された場合には、中央集中調達制度は各需要機関が直接調達業務を遂行する分散調達制度に比して地方企業や地方産業保護に不利であるという主張が提起された。国内的には1995年から民選自治体首長の選出を始めとする全面的な地方自治制が導入され、中央集中調達制度が地方自治の趣旨に合わないという批判も提起された。地方・中小建設業者は、中央集中調達制度よりは分散調達制度がより有利であるとの認識を持っていた。これらの理由により、調達庁を通じた中央集中調達の要請範囲は1994年以降次第に縮小され、現在、調達事業に関する法律に基づき調達庁に発注手続を要請する義務があるのは、1品名当たり5,000万ウォン以上の物品購買と国家機関で発注する30億ウォン以上の工事、地方自治体で発注するPQ、代案、一括(ターンキー)入札工事に限られている。このように、中央調達範囲は引き続き減少する一方で、調達庁を通じた中央調達の実績は次第に増加している。特に、電子調達制度が施行されて以降2年間(2000~2001年)、調達庁の調達実績は1999年に比して40.5%の増加率を記録している。

韓国の調達システムを中央集中調達システムと呼ぶもうひとつの理由は、国家機関と地方自治体はもちろん、特殊法人を含むほとんどすべての公共機関に、財政経済部所管の国家契約法とその関係法規が適用、準用されるという点である。その背景には、自治体も特殊法人も監査院の監査を受けなければならないという事実がある。

中央集中調達制度を運用すると言っても調達業務に関連するすべての事項を中央で具体化して執行するようにすることはできないので、財政経済部で大きな枠組みの原則と方向を定めて、調達庁をはじめとする各発注機関では所管業務に関して委任を受けた範囲内で裁量権を発揮することもできる。ところが、財政経済部から委任を受けた制限された範囲内での裁量権発揮も、財政経済部長官と協議するよう強制している場合が多い。例えば、財政経済部会計例規である「入札参加資格事前審査要領」と「適格審査基準」では、需要機関で評価項目及び配点限度に関し、一定範囲内での裁量権発揮を認めつつも、財政経済部長官との協議を義務付けている。

調達庁を通じて調達するからといって調達に関するすべての業務を調達庁が遂行するものではなく、需要機関と調達庁間には業務分担がなされている。調達庁に委任発注を要請した工事であっても、需要機関において設計書の作成、監理・監督及び検査、設計変更、代金支払い、瑕疵管理などの業務を遂行している。調達庁では、予定価格の決定、契約方法の決定及び入札、契約締結及び変更業務を担当している。

表3 調達庁と需要機関間の業務分担

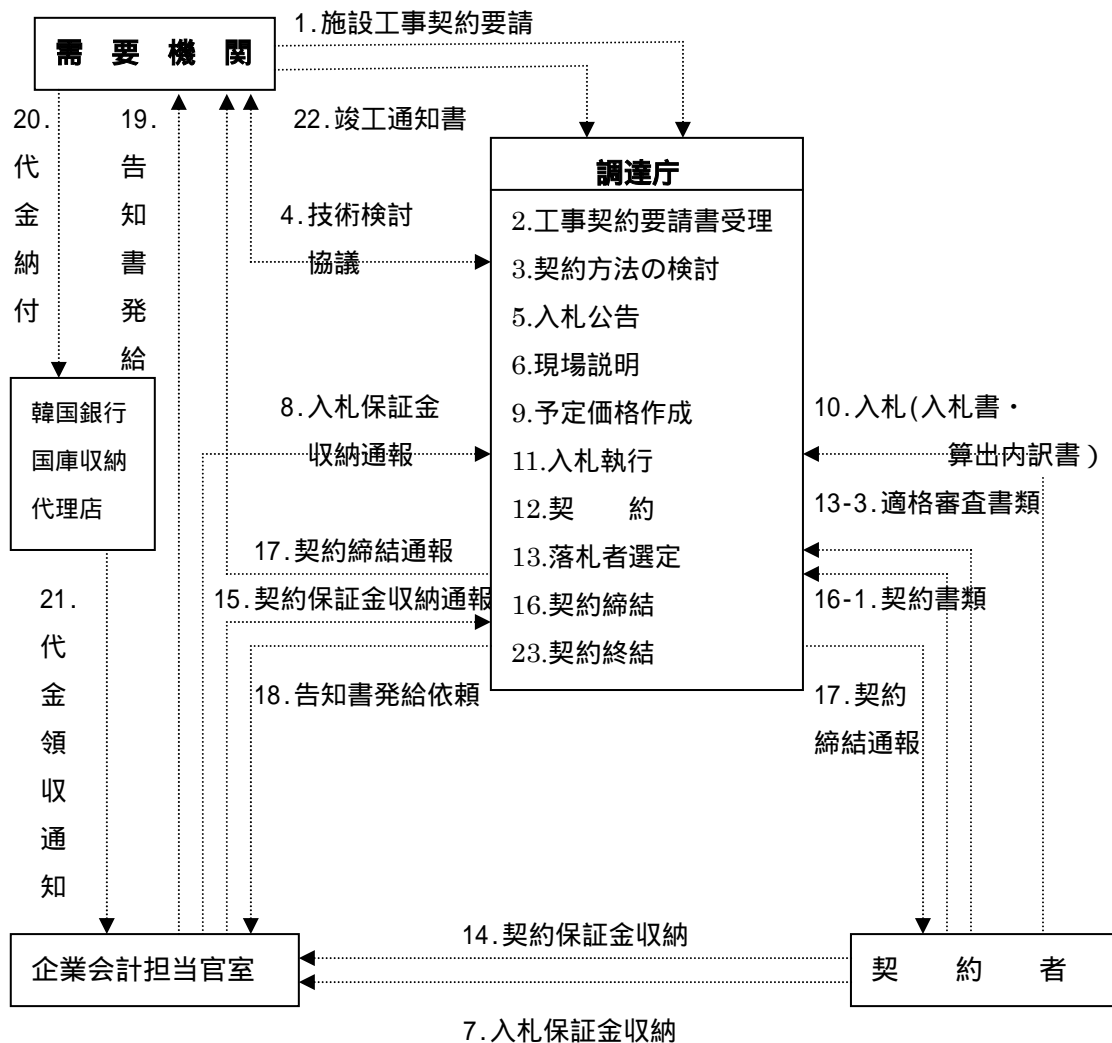
業務内容	需要機関	調達庁
設計書の作成 予定価格の決定 契約方法の決定及び入札 契約締結及び変更 監理・監督及び検査 設計変更 代金支払い 瑕疵管理		

需要機関との役割分担関係を見ると、調達庁の事実上の役割は、施工段階の入札・契約業務を代行しているのみである。それ以外の残りの業務は、依然として需要機関の領分である。調達庁無用論が提起される理由のうちのひとつが、事実上、需要機関で施設工事の調達に関する責任及び大部分の業務を遂行しつつ、あえて調達手数料を支払ってまで調達庁に施工段階の入札・契約業務のみを委ねなければならない必要性があるのかというものである。調達庁に委任発注が要請された工事の調達手続は、次頁のとおりである。

2. 中央集中調達制度の転換に関する議論

韓国の公共調達規模は、年間約 60～70 超ウォン水準であり、財政規模全体の 30%以上、GDP の 10%以上を占めているものと推定される。3 万余に達する公共調達機関の一機関である調達庁の年間調達実績が約 20 兆ウォンで、政府調達の 3 割を占めていることになる。

図1 調達庁の施設工事調達手続



資料：調達庁

調達庁では中央集中調達制度の長所として、大量の購買力を活用した調達価格の下落、調達担当人員の重複除去と行政費用の低減等を通じて予算執行の効率性を高めることができる。多様な情報の統合管理を通じた全体組織の専門機関化、標準化・規格化を通じた集中調達の利点極大化など、調達業務の専門性を高めることができる。需要機関と契約機関の分離、明確な発注基準の設定及び公開、利害関係の調整を通じて不正・腐敗の素地を縮

小さることができる 一貫性のある政策と購買力を活用して、実物経済部門で政府の経済政策を支援することができる」と説明している。

しかしながら、中央集中調達制度は地方自治や分権化・民主化の理念に背馳するものと批判されている。中央集中調達制度を維持している需要機関の調達力量を向上させることも困難である。需要機関の要求条件や地域事業に適合した物品購買及び契約がなされないおそれもある。

また、建設業界では、次のような理由で中央集中調達制度を分散調達制度に転換しようという声が大い。第一に、主として地方建設業者の主張であるが、中央集中調達制度よりは分散調達制度の方が地方・中小建設業者の保護・育成に有利だというものである。特に政府調達市場の解放の幅が拡大すればするほど、地方・中小建設業者を保護・育成するのに分散調達制度が有利である。第二に、規格化された物品の場合は大量購買に伴う調達単価の下落など中央集中調達制度の長所を期待することができるが、施設工事の場合は、一件一件が互いに異なる技術的条件と現場環境により中央集中調達制度の長所を期待し難い。したがって、個別工事の特殊性を反映するためには分散調達制度が望ましい。第三に、多種多様な施設工事に対して、一の中央調達機関において画一的な基準で入札・契約を締結しているため、個別工事の特性に適合した弁別力のある入札制度の運用が困難である。第四に、物品購買を中央集中調達方式で調達する国はあるものの、地方自治体の施設工事まで中央調達機関で入札・契約業務を代行する国は見出し難い。

結局、中央集中調達と分離調達はいずれかが無条件に良いと主張し難い。国ごとに歴史と文化、法律体系に応じて制度を運用しているため、中央調達機関の性格も国ごとに異なり、調達権限と範囲も異なる。ところが、1990年代序盤からEUとWTO体制の出帆により、外国でも中央政府の調達権限の相当部分を地方自治体に譲る傾向が強まった。他方では、英国やイタリアのように、中央調達政策機関を設立する国もある。これらの国は自国の調達制度をWTOやEUの政策に一致させており、政府調達の成果を向上させるための技法を開発して普及するという観点から、中央調達政策機関を設立したものと評価される。

しかし、韓国の調達庁のような機関を見出すことは困難である。いまだ、入札・契約をめぐる不正・腐敗の根絶ができない状況で、分散調達制度への全面的な転換がなされることを期待することはできない。地方自治体の場合、工事発注・入札に関する専門人員も不足しており、制度的な整備もなされていない。

そこで、調達制度の透明性向上と需要機関の責任性向上により、執行的な性格の入札・契約業務は、各需要機関に移管する代わりに、調達庁は英国のOGCのように調達政策機関として組織の性格を変えることが政府調達市場の開放拡大という全世界的な趨勢に即応する調達制度の改編方向であると言える。

表4 調達庁の需要機関別契約現況(2003年度)

(単位:億ウォン、%)

	国	自治体	特殊法人	その他機関	総計
内資購買	16,696	49,192	2,478	5,646	74,012
外資購買	2,880	1,701	34	972	5,587
施設工事契約	76,634	40,373	—	14,266	131,273
(割合)	(58.4%)	(30.7%)	—	(10.9%)	(100%)
総計	96,210	91,266	2,512	20,884	210,872
(割合)	(45.6%)	(43.3%)	(1.2%)	(9.9%)	(100%)

資料:調達庁

(次号へ続く)

・新 E U 政府調達指令策定に伴う英国の国内法化の動きについて

昨年、政府調達指令が欧州議会において採択されました。加盟国はこの E U 政府調達指令に従った立法措置を執る必要がありますが、今回はこの政府調達指令に対する英国国内での動きをテーマに在英日本国大使館の岡本氏からの寄稿をご紹介します。

在英日本国大使館 一等書記官
岡本 裕豪

1 . はじめに

欧州議会はこれまで効力を有していた 4 つの政府調達指令に代え、2004 年 2 月 3 日に新たな政府調達指令（2004/18/EU 指令）を採択した。新指令のポイントは工事、サービス、物品に関する 3 の指令を 1 つにまとめる簡素化、基準額の簡素化、性能発注の活用と同等性の重視促進、落札基準の相対的重要性の公表義務化、持続可能性への配慮など既存の規定の見直し、競争的交渉方式、枠組み協定、電子オークションの導入といった新たな入札制度の追加といった部分に分けられる。

EU 指令は加盟各国の国内法の上位に位置するものであり、指令に従った立法措置を執らない加盟国に対しては欧州委員会による勧告、欧州司法裁判所への提訴という道が開かれている。このため、英国で調達政策全般について責任を負っている政府調達庁（OGC）は昨年 5 月に「新政府調達指令の実施へのアプローチ」と題するコンサルテーション・ペーパーを発行し、新指令に基づく英国国内法の整備に向けた基本方針を明らかにした。その中で OGC は、国内法化に向けた基本方針として、「加盟国が指令に大幅な変更を加える形で国内法を整備することはあり得ず、また簡素化という流に沿って、国内法化に際しても不必要に精緻化することや指令の意味を変えかねない精緻化は行わないことを関係大臣と合意している」と表明している。

ただし、EU 指令のうち国内法への移行に際して加盟国に裁量を与えられている事項（例えば加盟国に適用関係を任意的事項とするか義務的事項とするかの裁量を与えられている項目）は限られていることから、コンサルテーション・ペーパーの対象とする事項も次頁に限定されている。

- (1) 新指令第 11 条 — 中央調達機関 (central purchasing bodies)
- (2) 新指令第 19 条 — 別枠契約 (reserved contract)
- (3) 新指令第 25 条 — 下請けに関する情報
- (4) 新指令第 27 条 — 税・環境保護に関する責務
- (5) 新指令第 29 条 — 競争的交渉方式 (competitive dialogue)
- (6) 新指令第 31 条 — 枠組み合意 (framework agreement)
- (7) 新指令第 33 条 — ダイナミック調達システム (dynamic purchasing system)
- (8) 新指令第 45 条 — 応札者の個人的状況 (義務的除外)
- (8) 新指令第 54 条 — 電子オークション (e-auction)

現在英国の調達規則¹には

The Public Supply Contracts Regulations SI 1995 No 201

The Public Services Contracts Regulations SI 1993 No 3228

The Public Works Contracts Regulations SI 1991 No 2680

The Public Contracts (Works, Services and Supply) (Amendment) Regulations
2000 SI 2000 No 2009

The Utilities Contracts Regulations SI 1996 No 2911

The Utilities Contracts (Amendment) Regulations SI 2001 No 2418

The Public Contracts (Works, Services and Supply) and Utilities Contracts
(Amendment) Regulations SI 2003 No 46

の 7 本の規則が定められているが、OGC では提出された意見募集 (2004 年 8 月 9 日終了) の結果を踏まえ、今後これら規則の改正草案を作成、その後草案は 2005 年中に再度コンサルテーションにかけ、大臣の承認を受ける予定としている。ちなみに、国内法の整備期限は新指令の発効から 21 ヶ月以内、即ち 2006 年 1 月 31 日までとされている。

以下、OGC のコンサルテーション・ペーパーと意見募集結果を中心に英国における新指令の国内法化の方向性について、今回の新指令で追加された入札方式である枠組み協定及び競争的交渉方式、そして電子入札に焦点を当てながら解説したい。

¹ 1972 年欧州共同体法により EU 指令は規則の形で国内法化することが定められている。規則とは担当大臣に策定権限が与えられた委任立法の一形式であるが、策定にあたり議会による関与が認められている。

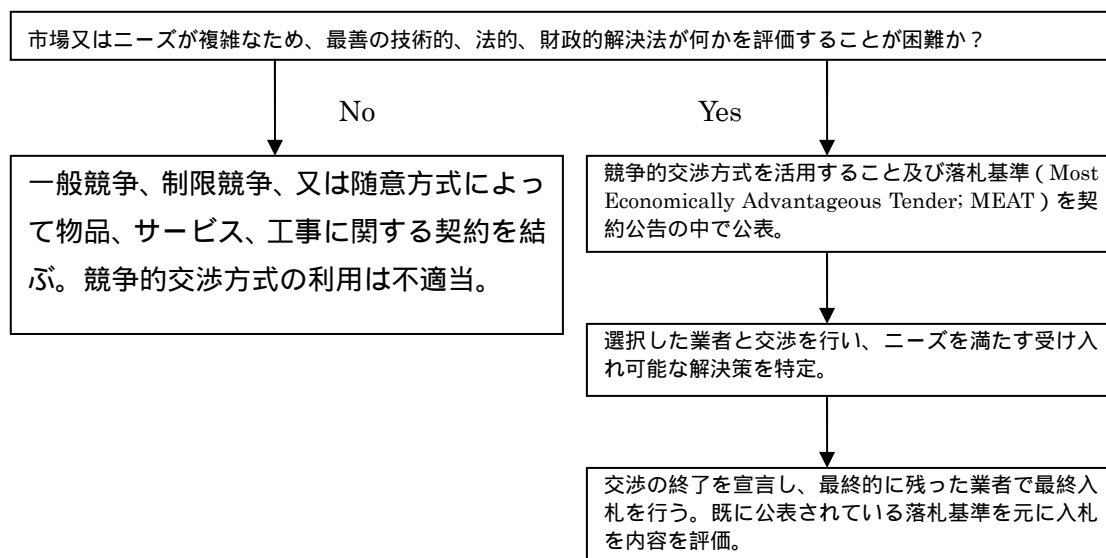
2. 新設条項に関する国内法化の方向性

(1) 競争的交渉方式 (competitive dialogue)

新指令第1条第11項Cによれば競争的交渉方式とは「調達当局の要請を満たすより適当な選択肢を見つけ出すため、参加を求める経済オペレーター (Economic operator)²の中から認められた者と調達当局が手続きに従い交渉を行い、調達当局の要請を満足しうる選ばれた候補者が入札に参加する」ものであり、「一般又は制限入札手続きでは契約締結が困難な複雑な契約案件に用いられる (同第29条)」としている。

交渉は最低3者の入札参加者が必要であり、調達当局は契約公告において要求事項及び評価基準を公表しなければならない。そして交渉の過程ではこの評価基準に照らし、ニーズを満たさない業者を順次排除し、ニーズを満たす解決策が絞り込まれた段階で交渉を終了し、その時点で残ったオペレーター間で最終入札が行われる。この交渉プロセスにおいては情報が外部に漏れ、入札参加者間での不公平が生じることがないように、厳格な守秘義務が課せられる。

競争的交渉方式の実施導入プロセスは概略以下の通りである。



この競争的交渉方式の国内法化に関し、OGC はコンサルテーション・ペーパーの中で「競争的交渉方式の実施に当たっての目標は、新指令に極力沿うことである。最終テキストからの大幅な乖離は英国が自国の状況に合わせて都合のいいように条項を解釈しているとの疑念を生じさせてしまう。しかし、指令の最終文書に対するコメントは歓迎する」との方針を出している。

² コントラクター、サプライヤー及びサービス提供者のこと

これに従い提出されたコメントの多くは、新指令に従う必要はあるものの、OGC が競争的交渉方式に関するガイダンスを発行すべきという要請が圧倒的に多かった。とりわけ、競争的交渉方式が認められる「複雑な契約」とは何かといった用語の明確化をガイダンスで求めるもの、競争的交渉方式と従来の随意方式との違いや双方のメリットを明らかにすべきという点が強調されている（両者の違いについては以下を参照）。

競争的交渉方式	随意方式
一般・制限入札が機能しない場合で物品、サービス、工事の全てに適した方法	物品、サービス、工事の調達に当たっては、指令第 30 条に定められた場合にのみ活用が可能
より広範な目的を達成する手段として活用	交渉は以下の場合にのみ可能 <ul style="list-style-type: none"> ・ 競争が活発でない、又は不適切な場合 ・ 他の手続きが適切な入札をもたらさない場合 ・ R&D の作業が必要な場合 ・ 事前に包括的な価格付けをすることが出来ない場合 ・ 一般・制限競争入札を利用するにはサービスが十分かつ正確に特定されていない場合
常に複数者間での競争が求められ、最も経済的に有利な基準（MEAT）で落札が判断される	1 者でもよく、複数者での競争は必要ではない。MEAT 又は最低価格が活用され、特別な事情がある場合には単独のサプライヤーと交渉可能
交渉は契約に関するあらゆる側面が含まれ、最終入札を実施する前に調達者のニーズを満たす 1 つ以上の解決策を特定するために行われる	公告後の交渉は調達者の特定のニーズを満たす入札、最も有利な入札を見つけ出すことにある。

The New Public Procurement - Directives Frequently Asked Questions (OGC 2004) より

それ以外に表明された意見・質問は以下の通りである。

- ・ 優先交渉権者決定後の交渉が制限されることによって、最終的なショートリストが策定される前に最終解決策に近い提案（near final solution）をしなければならない入札参加者は多大のコストとリスクを負担しなければならないが、一方で入札参加者に対する知的財産権に関する保護や直面する当座の入札コストに関する配慮がないと、発注者が多くのアイデアをつまみ食いすることを許すこととなる。優先交渉権者が決定した後で契約内容に関してどの程度変更・調整が可能かどうかガイドラインで明確にする必要がある、との意見。
- ・ この手続きが PFI/PPP のみを対象にしているのか不明との意見。
- ・ 競争的交渉方式の導入によって随意方式の活用がさらに制限されるのではないかとの

意見。

- ・ 競争的交渉方式の開始条件が 3 以上の入札参加者であるが、最終入札参加者数は実用面・コスト効率性を考えれば 2 者に絞り込まれるべきであるとの意見。
- ・ 最終入札招聘の前に解決策の候補を絞り込むためにどのように落札基準が適用されるのかが不明確との意見。
- ・ 落札者が決定した後、どの程度契約内容に関する交渉、変更が可能か不明確。新指令ではある程度の明確化（clarification）のための交渉・変更は可能としているが、指令の実施方法如何によっては落札者決定後の柔軟性が著しく制約される可能性があるとの意見。
- ・ 現在 PFI は必ずしも十分な品質、VFM、雇用条件などを満足していない。この条項は PFI の手続きを保護するために設けられたものであるならば、この条項は品質、サービス、雇用条件を保証する十分なものとなっていないとの意見。

（ 2 ） 枠組み合意（framework agreement）

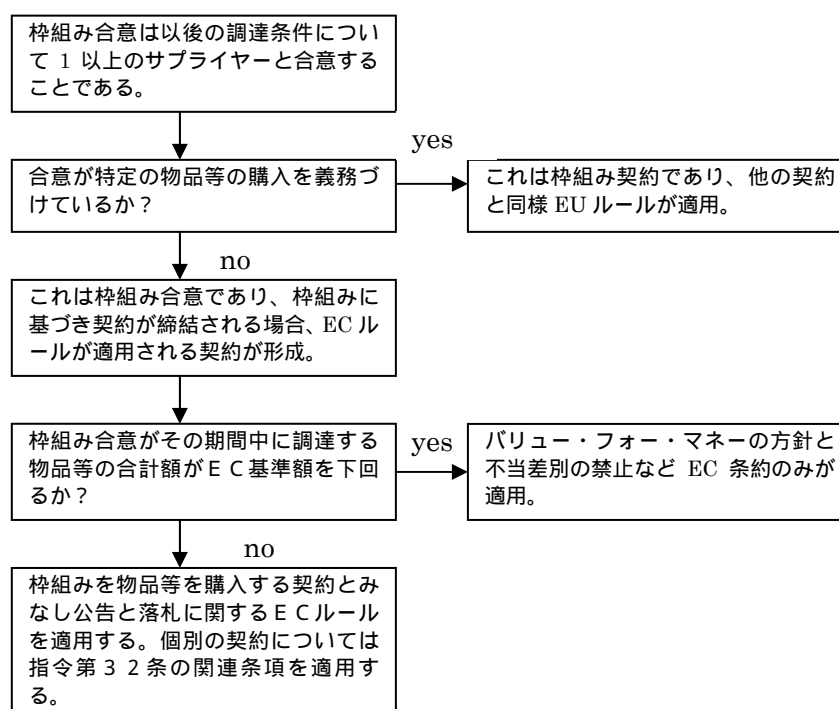
枠組み合意とは、「1 以上の発注者当局と 1 以上の経済オペレーター間の合意で、ある一定期間に締結される契約を支配する条件、とりわけ価格と必要な場合には量に関する条件を定めることを目的とする。（第 1 条第 5 項）」と定義されている。わかりやすく言えば、枠組み合意とは一定期間内に特定の物品、サービス、工事を一定の条件で調達することを 1 以上のオペレーターと調達当局が事前に合意することであり、合意された条件に従い期間内（枠組み合意の有効期間は最大で 4 年）にオペレーターと具体的な契約を個々に締結して調達する方式を指す。従って、枠組み合意自体は具体的な購買契約を締結するものではなく、購買に関する具体的な権利・義務は枠組み合意に基づき定められる個々の契約（call offs という）の成立によって初めて発生することとなる。枠組み合意は物品、サービス、工事いずれでも適用可能であり、また一般競争、制限競争、随意方式、競争的交渉方式のいずれの場合でも適用可能とされる。

この枠組み合意、英国では道路庁が既に先行的に活用（500 万ポンド超の維持修繕業務）している。これは、従来型の個別・単発的な契約方式は、安値入札とその後のクレーム合戦を招き、発注者と受注者の関係悪化、コスト上昇、受注者側の改善意欲の停滞などを引き起こしていたとの反省があり、発注者と受注者の間で長期的なパートナーシップを組み、信頼関係を醸成し、両者が協議しながら妥当なターゲット・プライスを設定し、VFM の高いプロジェクトを進める必要があるとの認識から生まれたものである。

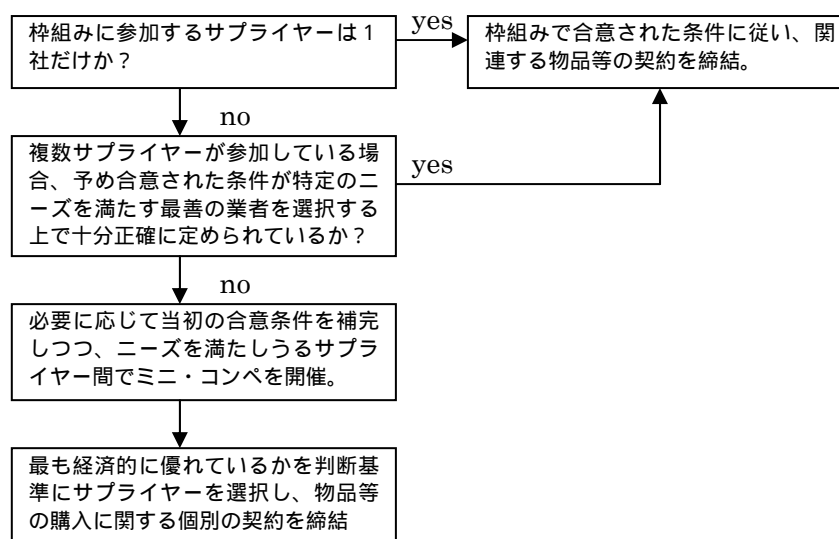
枠組み合意は前述の通り、それ自体が権利義務を発生させる契約ではないため、これまで EU 指令上の契約として取り扱われてこなかった（枠組みが購買義務を発生させる場合は、枠組み「合意」ではなく枠組み「契約」として EU 指令に則った手続きが必要となる）。このため合意条件に基づき個別契約（Call-offs）を締結しようとする際には、その都度指令

の定めるところに従い公告等の手続きを経る必要があった。枠組み合意が新指令に位置づけられることにより、今後は個別契約に際しては基本的に公告、入札手続きについて重複した適用を受ける必要がなくなるわけである。

枠組み合意採択の流れ



個別契約 (call offs) 採択の流れ



新指令の枠組み合意について OGC は、「英国のこれまでの運用を踏まえたものとなり、国内法化に当たっても極力新指令に手を加えない」との方針である。また OGC では既に枠組み合意に関するガイダンスを発行しており⁴、今後さらにこのガイダンスを補強・改訂していくことを明らかにしている

そのほかコンサルテーションを通じて提出された主な質問・意見は以下の通りである。

- ・ 既存のガイダンスの改訂に当たっては、ミニ・コンペの活用ケースの具体化、個別契約締結段階での交渉の余地、枠組み合意に基づく外部委託の可能性、例外的に枠組み合意の有効期間を4年以上とする場合の具体的事例、有効期間の延長の可能性などについて言及すべきとの意見。
- ・ (新指令第32条第4項で個別契約を締結する際に「調達当局は契約を実行できる経済オペレーターと書面で協議することが出来る」とあるが、これはミニ・コンペに参加する企業を調達当局が選択できるという趣旨か、という質問に対し)例えば10社全てが契約実行能力がある場合に10社全てがミニ・コンペに招聘されなければならないとの回答。
- ・ (ミニ・コンペは常に開催されなければならないのかという質問に対し)コンペはニーズの変化にあわせて合意条件が修正・追加された場合、それに対応する最善のサプライヤーを選択するために実施すべきものとの回答。
- ・ (枠組み合意では直ちに契約義務が発生する訳ではないので、調達当局はVFMの達成に向けて別の良い手法があればいつでも枠組み合意を放棄する自由が与えられていることに対する懸念に対し)この柔軟性が必要とされないのであれば、枠組み合意が必ずしも最善の選択とは限らないとの回答。

(3) 電子オークション

新たに定められた電子オークションは、選ばれた入札参加者が調達当局の定める仕様に関して電子的オークションを行うものであり、PQ後の入札招聘から価格の提出まで全て電子媒体を活用して即時に行われる。電子オークションは主に定型的かつ頻繁に行われる調達案件で利用され、物品、サービス、工事の調達いずれにも適用可能である。また、一般競争、制限競争、競争的交渉方式、随意方式(随意方式は以上3つの入札方式では満足できる成果が得られない場合に限る)枠組み合意に基づいて実施されるミニ・コンペのいずれの場合にでも活用可能である。

落札者の決定は最低価格か最も経済的に有利な条件(MEAT)を元に決められるが、調達当局は質に関する評価基準が含まれる場合には定量評価可能なものに限らなければならない。数次にわたってオークションが行われる場合にその都度入札参加者のランクがわかるよう予め評価数式(評価項目ごとの重み付けを含め)を入札書類の中で明らかにしなければ

⁴ 'Framework Agreements and EU Developments' <http://www.ogc.gov.uk/>で入手可能。

ばならないとされている（以上、新指令第 54 条）。

OGC では、電子オークションはイギリスの公共調達では既に活用され多くの便益をもたらされており、指令での明文化によってその活用がさらに明確化されたと評価している。また将来の電子技術の更なる発展も考慮に入れ、電子オークションの活用を特定の契約形態にのみに制限することは考えていないとのコメントを発表している。

電子オークションの採用に当たっては、新指令の策定過程において欧州建設業者連盟から中小規模の建設業者が不利に扱われるとの反対意見が出されたが⁵、英国内の意見募集についても同様の意見が提出された。これに対し OGC は、「多くの回答者が電子オークションの採用による大きな便益について認識しており、また電子オークションが義務的なものでもないことに留意する必要がある」と回答している。

そのほかの主な意見等は以下の通り。

- ・（電子オークションは建設関連調達にはふさわしくないとの懸念が表明されたが）電子オークションは工事案件で採用される必要はなく、今回 EU ルールのもとでの利用方法が明確にされただけとの回答。
- ・（電子オークションの活用は質に関する評価をないがしろにする可能性があるとの懸念に対し）電子オークションは VFM 達成にふさわしい手法であり、必要な場合には質に関する評価基準を十分考慮することも既に明確にしているとの回答。
- ・（障害者へのアクセスに対する懸念に対して）調達当局は入札に関わる障害者もアクセスし易い入札関連書類を準備すべきであるとの回答。

3 . 最後に

イギリスでは新規追加事項に関しては先行的に運用が開始していたこともあり、指令そのものに対する見方は極めて肯定的である。しかし、意見募集の結果を見る限りでは、今後国内法の整備にとどまらず、新制度の活用範囲や指令内の用語の明確化などを図るため運用ガイダンスの策定を求める声が非常に強い。その際には英国のみが差別的・独自のな適用を行うことがないよう細心の注意が必要となることは言うまでもない。

欧州委員会で調達指令の見直しに関するグリーンペーパーが 1996 年に発表されてから 10 年近くを経てようやく新指令の実施は最終段階を迎えている。2004 年に新指令が採択されてから国内法化の作業を完成させるための期間が 21 ヶ月と少ない中、今後残された期間が限られているため、現在 OGC では部局を挙げて作業を行っている。

この春には国内規則の素案がコンサルテーションにかけられる予定であるが、それを踏まえさらに細目の修正、大臣による承認、そして議会の議決を経る必要があり、当面 OGC では多忙な日々が続くことであろう。

⁵ 研究所だより No157 「EU（欧州連合）における政府調達指令の改正作業について」参照

【参考文献】

- The Approach to Implementation of the New Public Sector Procurement Directive (OGC May 2004)
- Response to Consultation on the New Procurement Directives (OGC October 2004)
- Framework Agreements and EU Developments (OGC)
- The New Public Procurement Directives – Frequently Asked Questions (OGC)
- EU Public Procurement Directives – Significant Changes arising from the new Public Sector and Utilities Directives (OGC 2004)
以上は全て <http://www.ogc.gov.uk> で入手可能。
- EU（欧州連合）における政府調達指定の改正作業について（吉田恭 「研究所だより No157」建設経済研究所）
- Public Sector Purchasing in the European Union (Paul Clarke eia)

・英国の発注者憲章について - 発注者の文化変革のための運動 -

現在、英国では、レイサム、イーガンの両レポートを受け、建設生産システムの大きな変革が進められている。その中で、発注者の変革に果たす役割が重視され、官民全体の発注者を巻き込む「発注者憲章」という取り組みが進められている。我が国でも、本年4月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が施行されるなど、発注者の文化変革が必要な状況になっている。その参考の一つとして発注者憲章の概要を紹介するものである。

1. 背景 - 建設産業の変革と発注者の先導的役割

(レイサムレポート「チームをつくる」)

英国では、1980年代から、財政再建を主たる目的として、政府のリストラとともに公共事業の民営化が促進されたが、その結果、競争が激化し、品質の確保などが大きな課題となっていた。これらの問題を解決するため、1994年、英国建設産業改革の契機となった諮問答申書である「チームをつくる (Constructing the team)」(レイサムレポート)が発表された。本レポートでは、パートナリングの重要性が指摘され、発注者、建設業者などの関係者がお互いに信頼し、共通の目的に向かって取り組むことが必要だとされた¹。

(イーガンレポート「建設業再考」)

1998年7月に発表された「建設業再考 (Rethinking Construction)」(イーガンレポート)では、それをさらに一歩進めている。このレポートは、当時の副首相兼建設担当大臣の諮問を受け、イーガン卿を座長としたタスクフォースが答申したもので、英国建設産業における品質と効率性の改善を目的としている。

「建設業再考」では、変革のカギとなるものとして、5つの推進要因、4つのプロジェクトプロセスの改善とあわせ、具体的な数値による7つの改善目標が提言された。そして、プロジェクトのプロセスの連続性を阻害する要因の一つに競争入札制度を挙げ、パートナリングによるサプライチェーン構築の重要性を説いている。また、「公共部門は建設産業の最も大きな発注者である。本タスクフォースは、公的機関が最善の発注者となるよう、政府が責任を持って指導することを勧告する。」としている。

(「変革を加速する」)

2002年10月には、これらのレポートに基づく施策を一層推進するため、イーガン卿を

¹ レイサムレポート、イーガンレポート等について、(財)建設経済研究所「建設経済レポート No.43 3.2 トヨタ生産方式と建設生産の効率化」(2004.7)で紹介

座長とした建設産業戦略フォーラムにより「変革を加速する (Accelerating Change)」が発表された。

このレポートでは、各論部の第一に「発注者のリーダーシップの加速」として特に章を設けて採り上げ、変革への発注者の役割を強調している。そして、次のような戦略目標を掲げている。

「2004 年末までに、建設プロジェクトの 20% (金額ベース) が、『発注者憲章』(Clients' Charter) の原則を採用して発注されるべきであり、その数字を 2007 年には 50% に上げる。

『発注者憲章』を適用した発注者は、パフォーマンスにおいて毎年 10% の改善を達成すべきである。」

(発注者を巻き込む運動の推進)

発注者がこのような先導的役割を果たすよう、英国政府はさまざまな取り組みを進めている。例えば、住宅建設にかかわる全ての関係者を変革と革新の運動に参画させるため、「住宅フォーラム」(Housing Forum) が設立された。また、2000 年 3 月には「建設業再考」の原則の採用が広がるよう、それを勧め支援するため、「地方政府タスクフォース」(Local Government Task Force) が設けられた。

官民全体の発注者で構成されたグループとしては、その前身の「建設発注者フォーラム」を受けて、2000 年 12 月、「建設発注者連盟」(Confederation of Construction Clients、略称：CCC) が設立された。発注者の声を一つにまとめる必要があるとされ、公共部門、民間部門全般にわたり建設調達に関わる発注者すべての利益を代表する団体として設立されたものである。この建設発注者連盟が、2003 年の初めに改組され、「建設発注者グループ」(Construction Clients Group、略称：CCG) となっている。

「発注者憲章」は、2001 年、発注者内部の文化変革を進める枠組みとして当時の CCC によって始められ、現在、CCG がその推進を担っている。本稿は、この発注者憲章について、関連するウェブサイト²等の資料を参考として取りまとめ紹介するものである。

2 . 発注者憲章の概要

2000 年 7 月、当時の副首相が、発注者のコミュニティに対し、建設調達に期待している方策などについて提示を求めた。「建設発注者憲章」(Construction Clients' Charter、以下「発注者憲章」) は、この要請に応ずるため設けられたものである。

発注者憲章は、発注者の文化を変革するためのものであり、建設のコスト、工期、品質などを改善するメカニズムの業務への組み込みをねらいとしている。そして、改善すべき

² 「発注者憲章」のサイト <http://www.clientsuccess.org.uk/> のほか、関連するサイトとして <http://www.constructionsuccess.org/> などがある

領域を見出し、優先順位をつけ、計測、評価、改善を行う、というプロセスに基づく、発注者のマネジメント改善の包括的な方法となっている。この取り組みは、CCG が先導し、英国空港公団、住宅公社、英国政府のような主要発注者により支援されている。

本憲章が 2001 年 10 月に開始されてから、現在（2004 年 11 月）では 401 の発注者が登録している。このうちには、公的機関として、たとえば、BAA（英国空港公団）、Defence Estates（国防省施設部門）、NHS Estates（英国保健サービス施設部門）、Highway Agency（道路庁）など国関連の主要発注機関のほか、地方政府の関連機関、各地方の住宅協会などが含まれ、また、多くの民間企業が登録している。

建設産業への発注者は、憲章に署名し登録することにより、「憲章発注者」(Charter Clients) となって、自身のパフォーマンスを改善するという明確な宣言を行うことになる。この憲章発注者は、単なるリップサービスで文化変革を唱えるのではない。実際、目標に向かうための改善プログラムを策定し、また、その進捗度を計り、改善していくという用意のできているものである。そして、建設産業の改善の最前線に立ち、ベスト・プラクティスの実行者として建設業者からも認められるものとなる。

本憲章は、文化を変革していくため発注者が基本的に実施すべき 12 の原則を持っている。これらは、大きく、(1)発注者のリーダーシップ、(2)統合チームによる作業、(3)ライフサイクル全体における品質、(4)人々を尊重する、の 4 テーマに分けられる。

発注者は、登録に際し、文化変革を組み込む計画として「改善プログラム」(Improvement Programme) を作成する。その際、本憲章が持つデータベースを通して、自らの「改善プログラム」のパフォーマンスを他発注者のものと比べることができる。

この「改善プログラム」の策定のためには、ガイドブックが用意されている。ガイドブックに従うことによって、プロジェクト管理に関わる発注者能力を改善し、建設チームとの強固なパートナーシップ関係を造り、そして、パフォーマンスの改善を進めるフレームワークが構築される。その結果、発注者の業務プロセスに本憲章の原則が組み込まれる。

また、後続プロジェクトで改善を進めるには、実施したプロジェクトの成功度について測定が不可欠である。このため、重要なパフォーマンス指標 (KPIs) についてプロジェクトごとに計測し、他発注者と比較しながら改善を図っていく。

発注者憲章により次のような大きな利益があるとされている。

- 発注者とプロジェクト・チームが、コスト節減や工期短縮などを行いながら、バリュー・フォー・マネーの向上に集中できる。
- 発注者とプロジェクト・チームの相互に受け入れられ、また、価値のあるビジネス関係を作る。
- コスト、工期の超過、建設物の欠陥、利用者の不満について、本質的かつ着実に軽減する。

3 . 発注者憲章の原則と改善プログラム

(1) 4 テーマと 12 の原則

発注者憲章は、全ての発注者が基本的に実行すべきものとして、先に述べた 4 テーマと 12 原則から成り立っている³。

テーマ 1 発注者のリーダーシップ - 責任を持つ

外部支援を求める規模に関わりなく、発注者は、自組織内のプロジェクトマネージャの指名から着手しなければならない。

企画段階を通じてキーとなる関係者を巻き込むことがなければ、その完成物は全寿命でのベストバリュー（最高の価値）を提供できない。たとえば、ユーザー、メンテナンス管理者、顧客、そして、自らのスタッフを巻き込むべきである。専門工事業者もまた、プロジェクトを改善する知識を持っており、早期にグループに入れるべきである。

当初から、財政面のコミットメントに関して現実的であること。そして、自らのビジネスの必要性に基づいた明確なプログラムと企画案を伝える。

他発注者の経験の活用によって、自らのプロジェクトにおける挑戦的ではあるが達成可能な標準を設定し、ベンチマーキングする。

テーマ 2 統合チームによる作業

成功のためには、発注者自身、設計者、建設業者、そして、専門工事業者のチームで協働し、施設管理者、建築物のエンドユーザその他の関係者からの情報を入れる。チームの設定は、発注者目的への適合を早期段階から可能とし、チームの結束を強化させる調達、契約戦略に従って行う。

チームが協働するにあたっては、設計、建設、運営、メンテナンスの全体を考慮する。

テーマ 3 ライフサイクル全体における品質（生活と使用に適合する品質 - 短期的な最低価格ではない）

プロジェクトは、近隣住区に貢献できるようなものとし、物理的、社会的な状況に対応させ、都市景観を配慮する。サステナビリティが重要である。

成功した設計とは、美学的なものを超え、また、その資産の機能がどの程度、利用者に手をさしのべ、環境面で影響するのか、などの事項を考慮に入れたものである。短期的な最低の資本コストではなく、施設の全寿命におけるコストと便益を評価して、バリュー・フォー・マネーを向上させる。

プロジェクトの期間中を通してバリュー・マネジメントとリスク・マネジメントを

³ <http://constructionsuccess.org> の資料をもとに編集

積極的に使用することにより、ベストバリューを獲得する。

テーマ4 人々を尊重する

プロジェクトの成功は、良いチームワークと、そのプロジェクトに関わる全ての人の貢献次第である。健康、安全と人々の尊重について要求条件に明確化することがこのカギとなる。

(2) 改善プログラムの作成

登録を希望する発注者がウェブ上で申し込みすると、文化変革のプログラム（改善プログラム）を策定するガイドブックとして「憲章ツールキット」(Charter Toolkit) が送られてくる。それらを参考に、改善プログラムを策定し提出する。審査を経て改善プログラムが受理されると、「憲章発注者」(Charter Client) のステータス（地位）が得られる。憲章発注者の証明書は貿易産業省の大臣が署名したもので、憲章発注者のロゴを使うことができるようになる。

先に挙げた 12 原則を改善プログラムに盛り込むため、改善プログラム作成の基礎となる文化的基準 (cultural criteria) として、4 テーマについて合計 17 のサブテーマが表 1 の通り設定されている。

表 1 文化的基準

テーマ	サブテーマ
発注者のリーダーシップ	<ul style="list-style-type: none">• 発注者のリーダーシップ。目標の定量化• 信頼の育成• チーム構築• パートナリング手法の採用• リスクの識別とマネジメント• パフォーマンスのモニタ
統合チームによる作業	<ul style="list-style-type: none">• 長期的関係• 設計• 建設のサステナビリティ• プロセスのサステナビリティ• チーム全員のパフォーマンス・データ• 標準化
ライフサイクル全体における品質	<ul style="list-style-type: none">• 品質ベースの解決策• プロセス/生産物の改善
人々を尊重する	<ul style="list-style-type: none">• 建設活動の全ての関係者に対する尊敬• 発注者スタッフの訓練

(3) 継続的改善とベンチマーキング

憲章発注者は、この改善プログラムをもとにして(Plan) PDCA サイクルを回していく。プログラムを実施(Do)したのち、年次ベースでその評価(Check)を行い、見直し(Act)していくことが求められている。

継続的な改善には、パフォーマンスの測定が不可欠である。そのため、指標として「建設産業 KPIs」(Construction Industry Key Performance Indicators)⁴を用い、実施した各建設プロジェクトのパフォーマンスについて、表2に掲げた10項目を測定する。

図1 パフォーマンス改善のための発注者憲章のPDCA



出典 The Process Network “Workshop Report 4”, 2002.4 より

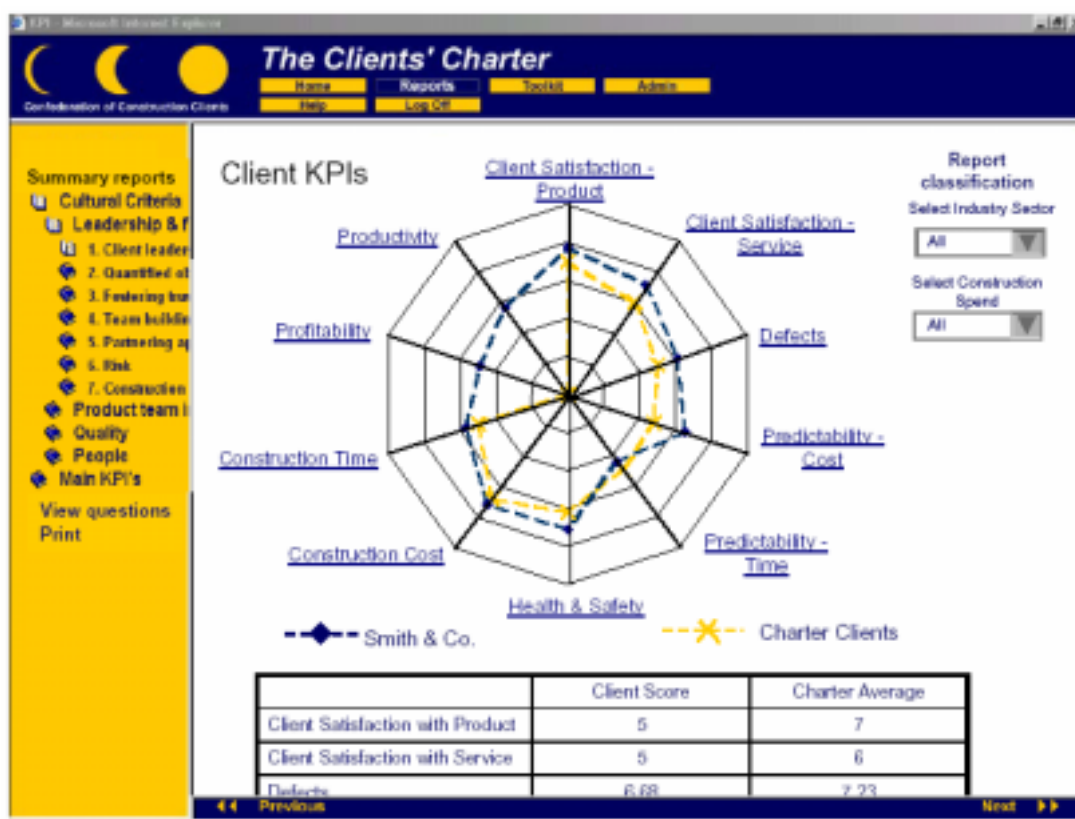
表2 建設産業 KPIs の主要項目

<ul style="list-style-type: none">・発注者の満足度(生産物)・発注者の満足度(サービス)・工期の予測性・コストの予測性・安全性・欠陥・建設コスト・建設工期・収益性・生産性

この各プロジェクトの測定結果をもとに、「発注者 KPIs」(Client Key Performance Indicators)を比較することが勧められている。これは、本憲章のウェブサイト上で、プログラムの進捗状況についてオンラインによりレポートを作り、他発注者のパフォーマンスと比較対照(ベンチマーキング)して行う(図2)。本サイトでは、メンバーである発注者のため、他組織のデータが組織名を伏せて提供されている。これらのデータは、特定業種部門別や年間建設投資額の規模別にも抽出できる。

⁴ KPIs は、一般には「重要業績評価指標」などと訳され、企業経営における業績評価の指標として用いられている。ここでいう建設産業 KPIs は、貿易産業省が助成し、コンストラクティング・エクセレンス(Constructing Excellence)という協会が普及を進めている。建設産業 KPIs については、(財)建設経済研究所「研究所だより No.126」(1999.8)および「建設経済レポート No.38 3.3 総合建設会社と技術力」(2002.2)を参照されたい。

図2 発注者憲章ページ上でのKPIsのベンチマーキング



出典 The Process Network “Workshop Report 4”, 2002.4

発注者憲章には運営委員会（Management Board）が CCG の組織の中に設けられている。委員会は、憲章プロセスの全体を管掌し運営するものであり、受注者側の代表も参加している。この委員会によって、各種のパフォーマンスが、毎年、組織名を伏せた形で報告されている。

4 . 発注者憲章の効果について

CCG では、本憲章の適用やその実施による効果について調査している。その概要は次のとおりである⁵。

文献調査によると、ほぼ 70%の企業が自らをほぼ、あるいは完全に世界クラスであると考えていた。しかし、実際に各企業を判定すると、その程度に達していたのは3%に満たなかった。さらに悪いことに、最も競争力の弱い企業が、自分自身を最も現実的に見ていなかった。

⁵ Achilles Information Limited “The Business Case for adopting the Construction Clients’ Charter” 2004.10

このような問題への対策としては、より懸命に働くことではなく、新しい洞察を用い、より効率的に働くことである。発注者憲章を適用することによって、その組織は、長期的に真の価値を付加しながら、資産の建設と運営の財務面、業務面が本質的に改善される。

財務面の効果

財務面の効果は次のようなものであった。

- 使用時の効率性が向上し、全ライフサイクルにわたり建設資産等の維持管理が容易となる
- 総資産収益率の向上と、ユーザーおよびテナントへの料金の低減
- コストの低減による競争力の向上
 - 開発用地の取得における競争力の向上
 - 建設、運営コストの低減
 - 調達コストの削減

業務面の効果

業務面の効果には次のようなものがあった。

- 発注者のリーダーシップの向上
 - 建設資産は、発注者組織が成功するカギとなるものである
 - 発注者の組織内部や受注者に対する共通目的の説明
- 継続的改善に向けて、建設が良く調整され、ビジネス戦略のフレームワークを造ることができた
 - 支えあう文化によって、受注者側は、改善を提供するとともに、全ライフサイクルの価値とサステナビリティを下支えすることができた
- 発注者の調達プロセスや受注者側の継続的な改善が行えるようになり、「パートナーリング」の意図とプロセスを埋め込みつつ、マネジメントプロセスのシステム化が図られた
- 建設サービスにおいて、サプライチェーンの下流側のメンバーも含め、発注者の定めた「ベストバリュー」に向けて効率的に集中できた
- 「参加型の」(engaged) サプライチェーンが確立された
- 課題や用語について、広範囲にわたる合意と理解が得られ、改善技法の整備や改善の測定が可能となった
- 発注者と受注者のパフォーマンスを、重要パフォーマンス指標 (KPIs) などで比較できた
- 働く人々への効果的な動機付け
 - 組織の目的に対する自らの役割の理解
 - 文化変革と継続的な改善のための環境
 - 共通の理解、用語などを通じて、コミュニケーションを大きく改善
 - 建設チームが共通の目標 (ゴール) にコミットする

おわりに

憲章発注者となっているポーツマス住宅協会（PHA）は、次のように述べている。

「我々が最初にプログラムを策定する際、基礎となった自己検証のプロセスは、それ自体、本協会にとって大きな利益となり、そして、それが改善に向けた直接的な機会を生んだ。我々が計画に従って進むにつれ、発展への全体論的なアプローチが生まれ、文化変革の背景にあるビジネス感覚が明確となりつつある。熱意とエネルギーを持ち、本憲章に裏打ちされた考え方を適用することによって、そのプロセスに関わる全員が真の利益を得ることができる、というのがPHAにおける我々の見解である。したがって、我々のコミットメントによって本憲章に登録できたことを我々は誇りとしている。」

我が国では、本年4月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が施行され、発注者の責務が位置づけられた。このように発注者の役割の重要性が再認識されてきているが、その実効性を高めるためには、今後、発注者の意識など、文化面を変えていく必要があると思われる。ここで紹介した発注者憲章への取り組みがその参考の一つになるのではないかと考える次第である。

（担当：常務理事 山根 一男）

・建設関連産業の動向 左官

今月の建設関連産業の動向は、建設業許可 28 業種の 1 つである左官工事業の概要、推移及び今後の動向についてレポートする。

1．左官工事業の概要

建設業許可 28 業種の 1 つである左官工事業は、工作物に壁土、モルタル、漆喰、プaster、繊維等を鏝塗り、吹付け、又ははり付ける工事業であり、具体的には、左官工事、モルタル工事、モルタル防水工事、吹付け工事、とぎ出し工事、洗い出し工事等を行う業種である。

「左官」という名称は、禁裏関係の工事に仮に官吏の位として木工寮の属（さかん）として採用されたことに由来すると言われる。また、この「左官」という職名は、「宇都宮大名人御建立御勘定目録」（1605 年）が初見で、それまでは泥工、壁塗りなどと称されていた。江戸から明治期にかけては、「伊豆長八」などの多くの名工が出て漆喰仕上げ、土壁造りの黄金期を形成していた。

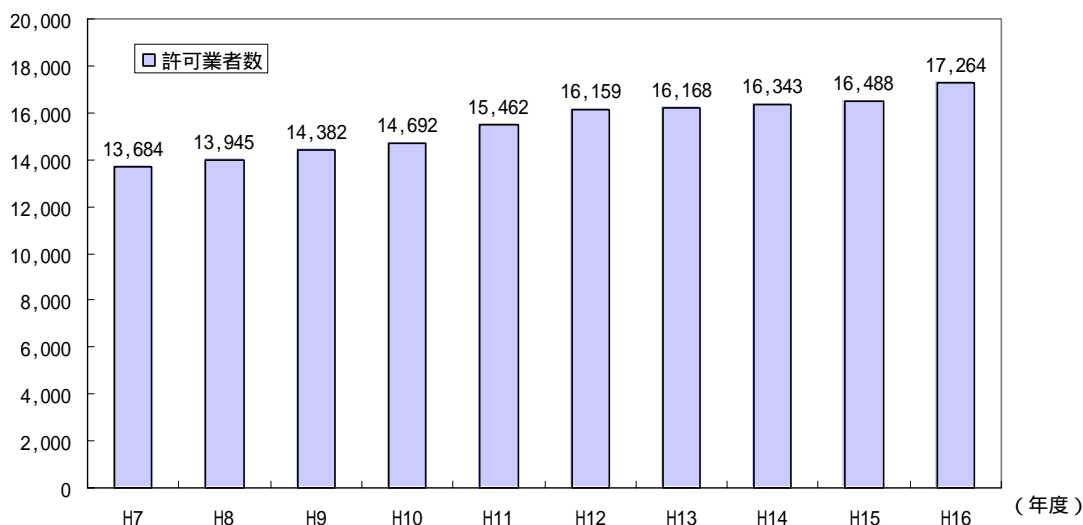
このように「左官」工事業は、歴史も古く、伝統ある業種である。実際に日本の住宅建設においては、建物の壁に土壁と漆喰という組み合わせが古くから用いられており、戦後の住宅建設には火災に強い建物が求められたこともありモルタル工法が普及した。しかし、これらの湿式工法では乾燥するまでに時間がかかりることによる工期の長期化のため、近時の経済的要求に一致しなくなっている。最近では、外壁仕上げ材にサイディングボード、内壁仕上げ材には壁紙、特にビニールクロスのような乾式工法が主流となっており、施工の合理化等の流れの中で左官工事分野の減少が憂慮されている。

一方で、住宅の高気密・高断熱化が進展する中で、化学物質過敏症等のアレルギー症状の原因となり得る住宅の室内化学物質汚染問題がクローズアップされており、健康的な左官仕上げに対する関心が高まりつつある。

2．許可業者数の推移

左官工事業の許可業者数（以下、「許可業者数」という。）の推移を見たものが、次頁である。これを見ると、許可業者数は、一貫して増加傾向で推移し、平成 16 年度末時点では 17,264 社となり、平成 7 年度末時点（13,684 社）と比較すると 26.2%増加、平成 12 年度末時点（16,159 社）との比較でも 6.8%の増加となっている。この許可業者数の増加は、昨今の維持・修繕工事やリニューアル・リフォーム工事の増加が大きな要因であると考えられる。

図1 許可業者数の推移（左官工事業）

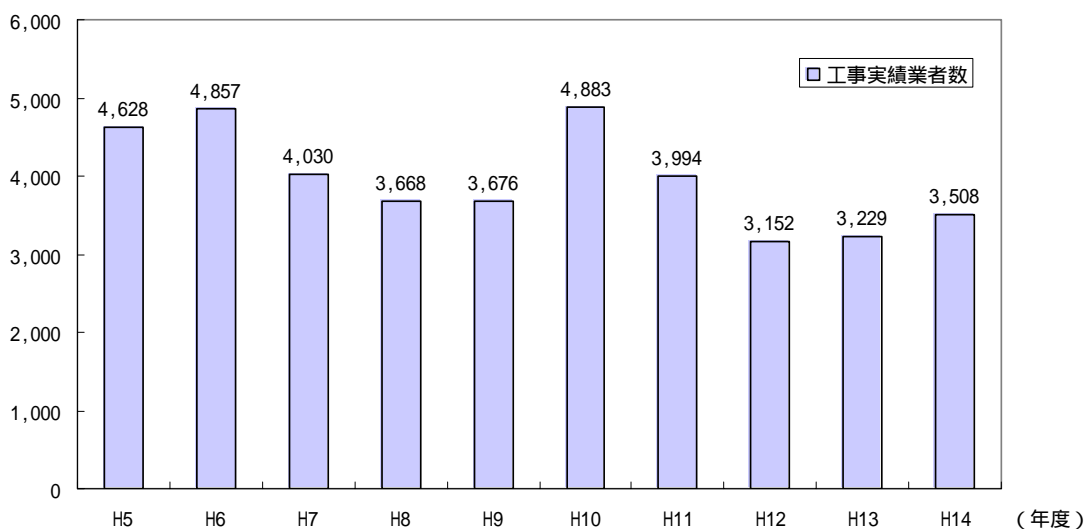


注) 許可業者数は各年度とも年度末時点の数字である。

資料出所：国土交通省「建設業許可業者数調査」より

但し、許可業者数は必ずしも市場におけるプレーヤー数を表していないことに留意する必要がある。下記は、「建設工事施工統計調査」（国土交通省）で公表されている、建設業許可を受け、かつ、年間100万円以上の工事实績がある左官工事業の業者数（以下、「工事实績業者数」という。）の推移を示したものである。これによると、最新の平成14年度末で3,508社と、許可業者数と工事实績業者数とが大きく乖離していることが確認できる。

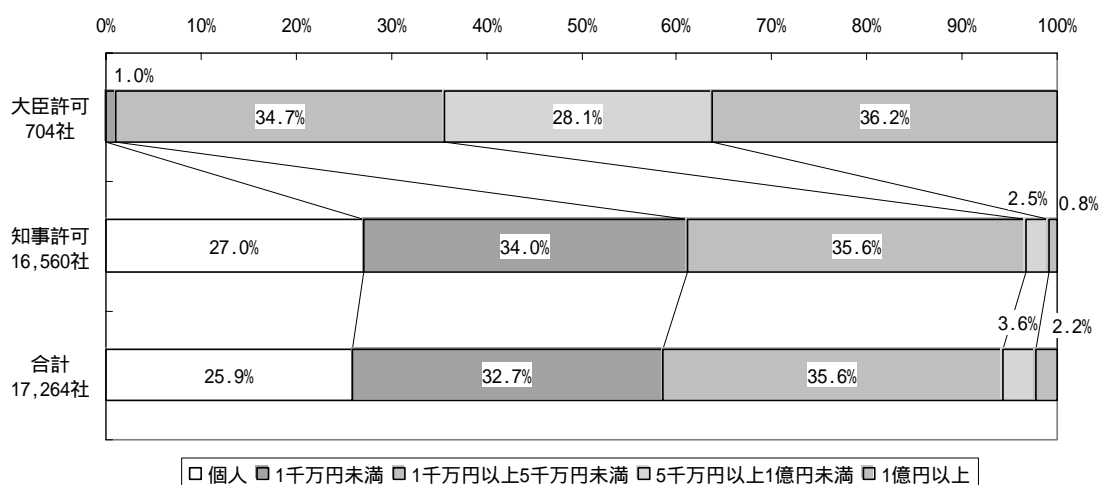
図2 工事实績業者数の推移（左官工事業）



資料出所：国土交通省「建設工事施工統計調査」より

次に、許可業者数を資本金階層別に分類したものが下記である。これを見ると、「資本金1千万円以上5千万円未満」が35.6%(6,145社)と最も多く、次いで「資本金1千万円未満」が32.7%(5,642社)、「個人」が25.9%(4,479社)と続いている。その結果、資本金5千万円未満の企業が全体の9割以上を占めていることになる。なお、建設業全許可業種の合計を見た場合も、資本金別の業者数の構成は、ほぼ下記の通りとなり、企業の規模別構成という意味では、左官工事業は建設業の典型と見ることが出来る。

図3 資本金階層別許可業者数（左官工事業、平成16年3月末時点）



資料出所：国土交通省「建設業許可業者数調査」より

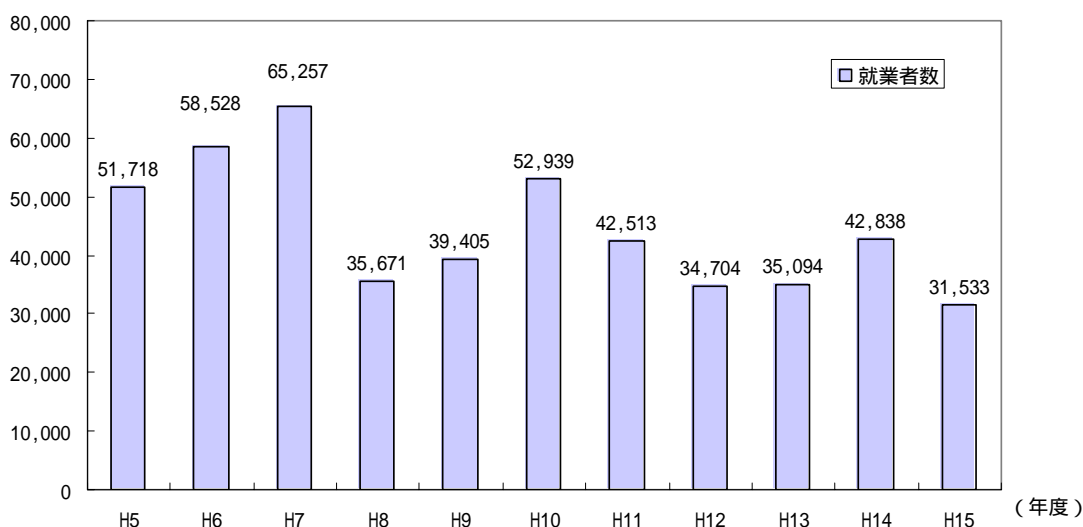
3. 就業者数の推移

許可業者数が一貫して増加傾向にあるのに対し、工事実績業者数は平成11年度以降減少傾向で推移しているが、就業者数はどのように推移しているのだろうか。

次頁は左官工事業の就業者数（以下、「就業者数」という。）の推移を示したものである。これによると、平成7年度末時点で65,257人であった就業者はその後平成10年度と平成14年度を除き減少傾向で推移し、平成15年度末時点では31,533人と平成7年度末に比して50%以上もの著しい減少を見せている。

また、就業者数の推移の傾向は、工事実績業者数のそれと同様の傾向を示しているものの、工事実績業者数が近年のピーク時（平成10年度）に比して3割程度の減少に止まっているのに対し、就業者数の減少割合（5割強）が大きくなっている。

図4 就業者数の推移（左官工事業）

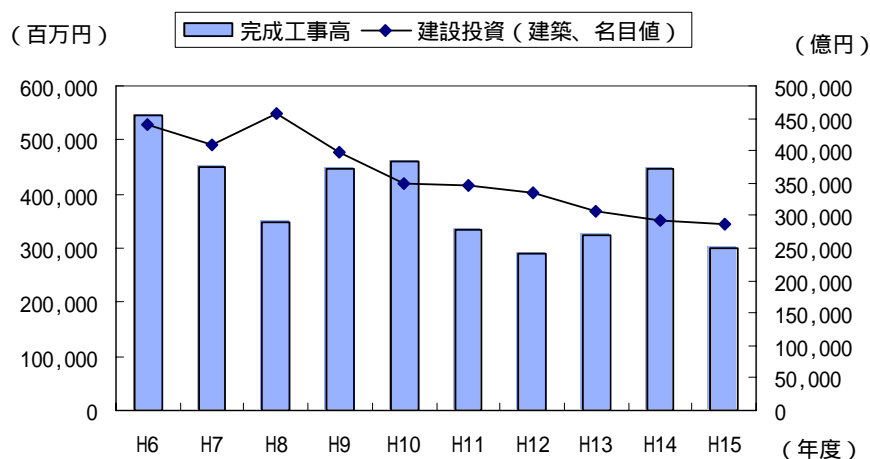


資料出所：国土交通省「建設工事施工統計調査」より

4. 完成工事高の推移

下記は左官工事業の完成工事高と建設投資（建築のみ）の推移を比較したものである。左官工事業の完成工事高は建設投資（建築のみ）と同様に、基調としては減少傾向にあるものの、建設投資（建築のみ）が減少している局面で、増加に転じている年度もある等、その増減傾向は完全には一致していない。

図5 左官工事業の完成工事高と建設投資（建築のみ、名目値）の推移

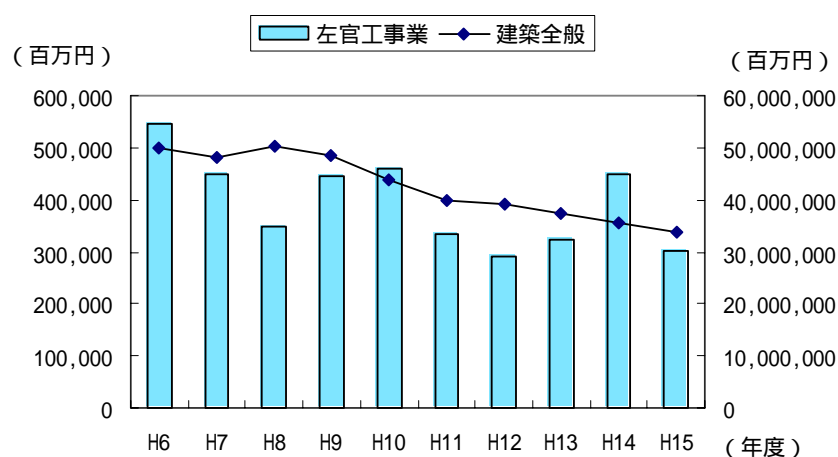


資料出所：国土交通省「建設工事施工統計調査」、「建設投資見通し」より

注）平成14年度、15年度の建設投資額は見通し

次に左官工事業と建築全般の完成工事高の推移を比較したものが下記である。これによると、基調としては建設投資（建築のみ）との比較と同様に、増減傾向が完全には一致していないことが見てとれる。なお、建築全般の完成工事高は建設投資（建築のみ）とほぼ同様に減少傾向で推移していることが確認できる。また、建築全般に占める左官工事業の完成工事高が占める割合は、概ね1%前後で推移しているとも言える。

図6 完成工事高の推移（左官工事業 / 建築全般）



資料出所：国土交通省「建設工事施工統計調査」、「建設投資見通し」より

5 . 今後の展望

近時の建設投資漸減の流れの中で、左官工事業においても、他の工事業種と同様に厳しい経営環境を強いられているものと思われる。左官工事は手作業であり、かつ特殊性を有するが、効率的な施工により生産性を高め、生産コストを低減させ、コスト競争力をつけていくことが、今後、強く求められていくものと思われる。

また、消費者の製造者（施工者）責任についての意識が高まりを見せるなか、平成12年4月に「住宅の品質確保の促進等に関する法律」が施行され、責任施工を求める声が一段と強くなっている。左官工事業においても、こうした時代の要請に的確に対応していくことが必要である。

最後に、左官工事の中心を担うのは職人と呼ばれる熟練技能者であるが、そうした熟練の技術は一朝一夕に習得できるものではない。また、左官の伝統的技術を後世に伝えて行く必要もある。そうした意味からも、現在、（社）日本左官業組合連合会で取り組んでいる「左官基幹技能者育成事業」のはたす役割に期待したい。

（担当：研究員 渡邊 和之）

編集後記

5月に入り、心地よい日々が続いています。爽やかな風、青々とした木々。ふらっと散歩するのが楽しみな季節になってきました。

GWも明けたこの頃になると、「5月病」という言葉を良く耳にします。学校や会社にも慣れてきたこの頃。何となく気が滅入って勉強や仕事に身が入らない、集中できないなどのこの「5月病」の症状の方はまわりにはおられませんか？

どうもこの「5月病」は正式な医学用語ではなく、しかも、新入生や新入社員に限った病気でもないみたいです。新しい環境の変化に心身ともについていけずに、知らないうちに自分の殻の中に閉じこもってしまう一種の「心のスランプ」のようなものとの専門家の意見もあります。

しかし、この時期は自分を見つめなおす良い機会だと思います。あまり焦らず、また悲観的にならずに、じっくりと自分と対話してみてもどうでしょうか？そうすれば、新しい自分を発見でき、新たな目標を立てることができ、新たな目標にむかって一步一步踏み出すことができるのではないのでしょうか。

(担当：研究員 野渡 國洋)