

# 戦略的国際展開と国際貢献の強化を考えるうえで必要なこと

## 1. 国際展開を進めるために

明治維新以降、日本は社会基盤の整備を推進し工業立国として発展した。戦争によって国は廃墟と化した。復興活動とともに経済発展の礎をなすさまざまな社会基盤整備を着実に進め、わずか20年足らず、1980年代初頭には高所得国の仲間入りを果たした。日本は、迅速に、そして確実に社会基盤整備事業を進めるシステムをどのようにしてつくり上げたのか。多くの途上国がそのシステム構築に関心を持ち自国に取り入れようと考えている。しかし、日本のシステムの持つ特異性に突き当たり、ごく限られた範囲のものしか自国で生かすことができない状態にある。この実態をどう捉えるかであるが、明らかなことは、途上国で現状の日本のシステムを生かすことは難しいということである。戦略的国際展開と国際貢献の強化を考えるには、まず、日本のシステムの特性に関する分析が必要ということになる。

## 2. 日本の社会基盤整備事業システムの成り立ち

社会基盤整備事業の大半は、建設プロジェクトという形で進められる。生産活動は大きく分けて2つに分類することができる。1つは、顧客の要求する物を推測し製品を製造するもの、もう1つは顧客から要請を受けて、要求する物を製造するものである。前者は「見込生産活動」、後者を「受注生産活動」と呼ばれている。建設プロジェクトは、典型的な受注生産活動によるものであり、さらに、生産活動が長期間に渡り、気候、地質といった自然条件や社会条件の変化によって大きく影響を受けるといった特性を持っている。

日本の社会基盤整備事業システムの特徴の第一は、中核をなす公共工事の執行実態に見出すことができる。公共工事は公共調達であり、調達方法や予算管理は会計法に従って行うことが求められる。だが、日本の会計法における公共調達の条文は、完成品の調達、つまり見込生産活動を基盤として作られている。他の国々における会計法も同様な構築基盤を持つが、プロジェクト予算という形で多年度にわたる予算付け、遂行条件の変化に対応する予備費の設定等、受注生産活動を前提とした公共調達への対応性を考慮した諸条項を備えたものになっている。日本の会計法にはこういったシステムが組み込まれていない。このため、公共工事は受注生産活動の形で遂行されながら、見込生産活動の原理で管理されるといった状態下に置かれることになる。事業の遂行実態と執行原則の乖離は、公的発注機関にとって多大なエネルギーロスを生み出すとともに、透明性の確保や説明責任といった面で、超えることのできない論理的障害をつくり出すことになる。言い換えると、我が国の社会基盤整備事業システムは論理の一貫性を持たず、“本音と建て前の使い分け”といった応用動作が必要なメカニズムとなっているということである。他の国々のシステムとの相違をつくり出す根幹はこの点にあると考えられる。

## 3. 契約管理に関する問題

### (1) リスク管理に関する考え方

国際展開において常に求められるのはリスク管理能力であり、リスク管理は契約管理と同軸両輪の関係にあると理解しなければならない。

日本の公共工事は、歴史的に公的発注者が企画・

高知工科大学大学院 社会システムマネジメントコース 特任教授  
総合研究所 社会システムマネジメント研究センター長

くさやなぎ しゅんじ  
草柳 俊二



計画、調査、設計といった業務を行い、建設企業側は発注者が定めた方針に従って構造物をつくって行くというシステムを採用してきた。建設企業側が相当な技術力を有するようになった後も、設計・施工分離の原則を明確に打ち出し、発注者と受注者の機能を統合する形で効率良く社会基盤整備を進めてきた。設計・施工分離といったシステムは他の国々の公共工事でも広く採用されているが、日本のシステムと他の先進国との根本的な相違は、プロジェクトの遂行に伴い発生するリスクの扱いにある。

諸外国では、発注者と受注者の機能を組み合わせるために、それぞれが担う責任範囲、即ち、リスクテイクの範囲を明確にし、プロジェクトを遂行する方法をとる。リスク範囲の明確化は、契約図書内容の充実が必須となり、各当事者が受け持つリスク範囲の特定は契約条件に従って行われる。つまり、発注者と受注者間に完結した形の契約図書（Contract Documents）と、これに基づきそれぞれが責務を果たすという契約管理の意識が定着していないと建設プロジェクトは遂行できないことになる。

## (2) 契約管理の基盤、契約図書システム

国際建設市場の実態と比べると、我が国の公共工事は、契約基盤の形成がしっかりとなされているとは言い難い。発注者も受注者も契約に関する意識が極めて希薄な状態でプロジェクトが遂行されている。契約図書に関して言えば、契約的拘束力を有する書類は発注者が作成したもののみであり、受注者が自身の機能をどのように果たすかを特定する施工計画書、詳細工程表、工事内訳書等は契約成立後に提出を求めるシステムとなっている。

国際建設市場では入札時にこれらの書類は「応札図書」として提出を義務付け、入札者評価の審査対象とされる。応札図書は契約時において“契約図書に准じるもの”として契約図書に組み込まれることになる。そもそも、日本の公共工事の契約には「契約書」と「設計図書」という言葉があるだけで、契約内容を包括的に示す「契約図書」という言葉が存在しない。

公共工事標準請負契約約款では、契約条件の変更が発生した場合、請負代金額の変更（追加費用）と工期変更（工期延伸）を行うことを定めた幾つもの条項がある。しかし、契約条件の変更に伴う請負代金の変更や工期延伸の特定基準となる工程表や請負金内訳書に関しては、契約当事者を拘束しないとしている（公共工事標準請負契約約款第3条）。標準契約約款の解説書ではその理由を総価一式請負契約であるからと述べているが、工程表と内訳書に契約的拘束力がなければ、追加費用と工期延伸に関する契約的な論議や論証は有効性のないものとなる。

## (3) 契約紛争の解決システム

公共工事標準請負契約約款では、同時に、発注者の定めた結論に受注者が同意しなかった等、契約紛争が発生した場合、最終的解決方法として建設工事紛争審査会による仲裁判断に服するとしている（公共工事標準請負契約約款第53条）。建設工事紛争審査会による仲裁は裁判と同等な法的拘束性を持つものとなり、契約紛争の最終的解決となる。

建設業法では建設工事紛争審査会による仲裁の具体的方法を規定しているが、中央建設工事紛争審査会の委員は国土交通大臣が任命するとし、地

方建設工事紛争審査会の委員は各都道府県知事が任命すると定めている。また、中央建設工事紛争審査会への仲裁申請は国土交通大臣を経由し、地方建設工事紛争審査会への仲裁申請は都道府県知事を経由しなければならないと定めている（建設業法第25条）。

都道府県発注の工事においては、ほとんどの場合、知事が契約当事者となり、国土交通省発注工事においても国土交通大臣が契約当事者となるケースがある。我が国の公共工事における契約紛争解決システムは、発注者側の契約当事者を経由し仲裁を申請し、発注者側の契約当事者が任命した者による仲裁判断に服するというもので、契約の公平性からすると明らかに矛盾を含んだものとなっている。何故、建設業法にこのようなシステムがつくられたのか。契約紛争の発生は民間同士だけのものであり、公的発注者と民間企業間での発生は想定していなかったのだろうか。

#### (4) 信義則と日本の契約システム

不思議なことは、調達や契約システムが種々、矛盾を含んだものであっても、日本の公共工事は紛争もなく、的確に、効率よく遂行されてきたということである。この実態は何を物語っているのか。逆説的に考えれば、“契約とは異なる原理”によって遂行されてきたということになる。

契約とは異なる原理とは何か。建設業法の18条は「建設工事の請負契約の当事者は、各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行しなければならない」と述べている。この条文を例にとり、日本の公共工事は「信義則」に基づく相互信頼を基盤として成り立っている、といった意見が聞かれる。しかし、利益相反事柄が、相互信頼といった精神論のみで解決して行くとは考えられない。事実、競争の原理の浸透に従い、公共工事の契約紛争は増加している。

#### 4. 特異なシステムが生まれた背景

戦争終結以降、公的発注者は急速に社会基盤整備事業を進める責務を背負っていた。一方で、会計法等による遂行実態と執行原則の乖離が存在し、論理の一貫欠如といった問題を抱えていた。建設プロジェクトにおいて最も重要なことは遂行に伴

い発生するリスクをいかに抑えるかである。公的発注者は“本音と建て前の使い分け”という方法で、論理の一貫性、すなわち、契約に従ったリスク特定や分担ではなく、発注者と受注者が協力し、プロジェクトで発生するリスク事象を可能な限り排除するシステムをつくり上げた。そのシステムは、同時に双方のリスクも軽減することができるものであった。これがシステム形成の背景と考えられる。日本の公共工事遂行システムは、迅速にかつ的確に社会基盤整備事業を進めるという意味では極めて有効なものであった。しかし、反面、談合や官民癒着といった国民の信頼を失う諸問題を生み出した。結果的にみると、プロジェクト遂行の透明性、説明責任といった点で、機能の欠落を含んだものであったということになる。

透明性、説明責任を求める納税者のためにある会計法が、その機能を阻害する要因をつくり出すというメカニズムを改めなければならない。これは行政ではなく政治が対応すべき問題である。

#### 5. 戦略的国際展開の基本策

日本の社会基盤整備事業の特性は、発注者と受注者の協力関係である。日本の建設産業が発展して行くためには、この特性を生かし、欠落した機能を補充装備して行くことが必要となる。そのカギは先に述べた建設業法18条の文言に見出すことができる。18条は“各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を締結し、信義に従って誠実に…”と述べている。すなわち、我が国の建設工事の請負契約の原則は“公正な契約を締結し、その契約に基づき、信義に従って誠実に…”が本来の姿ということである。

求められている対応策は、契約に基づきプロジェクト遂行するという原則の遵守と普遍化であり、発注者と受注者が旧来の思考を切り替え動き出すことである。

ここでは、日本の公共工事に関わる問題点を中心に述べたが、論理の一貫性確保のための施策は早急に行わなければならない。国際社会で活動するうえでの基本条件は行動論理の一貫性であり、国内問題の是正は国際化対応の第1歩といえる。