対談　公共工事の契約変更問題を斬る！

公共工事の設計変更とそれに基づく契約変更をめぐっては、以前からさまざまな問題点が指摘されてきた。発注者が認めたがらない、手続きが面倒などの問題だ。受注者にとっては工事の迅速性や採算性にかかわる重要事項。国土交通省は、昨年の品確法（公共工事の品質確保の促進に関する法律）改正や日本建設業連合会との意見交換などを踏まえ、それまで発注者ごとに運用が異なっていた「設計変更ガイドライン」「土木工事条件明示の手引き」「設計照査ガイドライン」の統一に向けた作業を進めている。建設業界にとって長年の懸案であった「設計変更問題」が解決へ向かう兆しが見えてきた。ここでは『公共工事における契約変更の実際』（経済調査会刊）の編著者で入札契約制度に詳しい木下誠也日大教授と日建連で公共積算委員会委員長を務める金井誠大林組取締役に、設計変更をめぐる諸問題や今後の方向性などを話し合ってもらった。

自然相手の土木工事、設計変更は必然

日本建設業連合会
公共積算委員会委員長
金井　誠氏
（大林組取締役）

かない・まこと　大阪大大学院（土木）修士課程修了後、大林組入社。米スタンフォード大（院）修士課程修了。土木事業本部東京工事第一部長、東京土木事業部副事業部長、土木本部副本部長、土木本部長などを経て㈱大林組取締役、代表取締役副社長などを歴任。これまでに平野川水系の地下調整池築造工事や東京湾横断道路、首都圏外郭放水路などの大型プロジェクトに携わる。団体活動では日建連の公共積算委員長を務める傍ら、土木学会や日本プロジェクト産業協議会、日本ダム協会、ダム工学会などの理事も務める。工学博士。技術士。67歳。

制度の不備が〝技術〟をおとしめている

日本大学生産工学部
土木工学科教授
木下　誠也氏
（元国交省近畿地方整備局長）

きのした・せいや　東大大学院（土木）修士課程修了後、建設省（現国土交通省）入り。大臣官房技術調査室、建設経済局などを経て、国際建設課長、水資源計画課長、中部地方整備局企画部長、内閣府沖縄総合事務局次長、近畿地方整備局長などを歴任。技術調査室時代に入札契約制度改革、日米建設協定などに携わる。退官後は日大生産工学部土木工学科教授。東大、愛媛大、高知工科大でも教鞭を執る。国交省国土審議会専門委員、社会資本整備審議会臨時委員などを歴任。専門は建設マネジメント、社会資本整備、河川計画、防災など。工学博士。技術士。61歳。

金井　本日は公共工事の設計変更とそれに基づく契約変更がテーマなので、まず受注者の立場から問題提起させていただきます。

土木工事は、その範囲が水平方向では縦的・面的に拡がり、鉛直方向では地下深くまで拡がることから、地質・環境、地元などの施工条件が施工段階で当初想定と大きく異なることがほとんどです。施工上の工夫で解決できることもありますが、数量が大きく変わった場合はもちろん、設計条件や施工条件が変わった場合も設計変更が必ず必要です。

しかし、これが必ずしも適正に行われていません。発注者にお願いしてもなかなか認めてもらえない、変更に係る書類を受け取ってもらえないケース、書類が机上に留め置きされ処理されないケース、「手続きが面倒だから最後に挙げて」と言われ後回しにしたものの、発注担当者の異動でうやむやになるケースなどです。と言って工事を中断できないので、良心的な業者ほど工期を守ろうとして泣き寝入りしてしまう。制度の不備や手続きの煩雑さゆえにこうした事態が起こっています。

設計変更が適正に行われず、まず当該工事の利益が圧迫されます。経営資源で最も重要な人財である現場職員が精神的・肉体的に疲弊し、それが重なると企業経営もじわじわ圧迫されます。2005年に業界は談合行為からの決別を宣言し、以降の受注競争激化に伴うダンピング受注や一部発注者の「安ければ良い」との風潮の中でも、われわれは品質と工期はしっかり守ろうと努力してきました。しかし、設計変更がスムーズに進まないと、徐々に企業も従業員も疲弊し担い手不足に拍車がかかります。

■二つの不幸重なる

木下　この十数年間厳しい環境が続いたため建設産業が疲弊してきました。担い手不足も顕在化しています。これは二つの不幸が重なった結果だと思います。一つはもちろん公共事業予算の削減です。もう一つは、入札制度や社会システムの変革の過渡期に起きている混乱です。発注者が予定価格を定め指名競争で受注者を決めるという旧来のやり方から、オープンな自由競争へと転換してきましたが、価格が決まる仕組みなどが変わりきっていない、健全な競争環境が整っていないための混乱です。

金井　現場単品生産の建設工事、とくに土木工事では自然条件の影響が大きく、受注者の力及ばない部分が多々あります。トンネル工事で、軟岩と聞いて掘ってみたら硬岩だった、あるいはその逆だった、そんなことは日常的に起こります。だから、設計変更ありきで増額となることもあれば減額となることもあります。受注者がコントロールできないものについては設計変更で対応してもらう：それが増額でも減額でも、そうした当たり前のことが実行されていません。

木下　かつて指名競争入札方式が主に用いられていた時代には、発注者と受注者間の信頼関係に基づく話し合いで問題を解決していましたが、一般競争入札に転換してからは設計変更をめぐる問題が目立つようになってきました。

日本では昔から価格は土俵側の官が「予定価格」として決めてきました。海外は逆で、下流側の民が下から積み上げます。今の日本は「総合評価方式」として価格以外の技術力なども評価することになっていますが、それでも予定価格の上限拘束性は依然として存在しています。つまり中途半端なんです。結局、最後は技術力で大差がつかなければ価格競争になってしまう。価格を限界まで下げて差がつかなければ、コスト負担の大きい技術提案を行う「技術ダンピング」が横行してしまう。限度なき競争に陥って下請けにもしわ寄せが行き、業界全体が疲弊していくという構図です。

指名競争入札の場合は、入札前にあらかじめ業者をふるいにかけた上で適正業者が選定価格で受注できるようにしていました。その場合、価格は発注者の責任で予定価格として設定していました。今は、発注者が予定価格を決めますが、過度な競争環境の下では発注者が定めた下限の値で価格が決まる傾向です。

■受注者に疑心暗鬼

金井　技術ダンピングが起きてしまうのは、発注者による技術提案の評価に業界が疑心暗鬼を抱いているからです。各社それぞれ自前の提案がベストだと考えて応札するわけですが、果たして発注者にそれがちゃんと理解し評価してもらえるのか、他社に低価格で応札されてしまうのではないか…そうした不安に基づくものです。

実際、技術評価点が同じで最後はくじ引きでジャンケンで決めるという発注者もいます。びっくりする話ですが、果たしてそれでよいのか疑問です。もっかじっくり時間をかけてじっくり評価し選定することが必要ではないでしょうか。

極端な例ですが、応札から受注者決定までの3カ月から半年かけるのが理想です。その間に何度もヒアリングがあります。技術者同士フェース・トゥ・フェースでヒアリング機会が与えられます。だから最終的に負けたとしても納得がいきます。日本ではそれがほとんどありません。しっかりヒアリングすれば評価点が同じになることはないはずです。

■変更契約でも入札

木下　変更契約は受注者指名等ではありますから、協議の上で双方納得して1つの価格に収斂していくのが原則です。ところが、制度上は変更契約でも入札を実施しなければなりません。こんな国はめったにありません。

そもそも、会計法や地方自治法では一般競争入札、指名競争入札、随意契約の3方式しか発注方法がありません。そして、すべて発注者が予定価格を設定することになっています。

昨年、品確法が改正されましたが、これが抜本改正ではありません。まだまだ改革が必要です。と言うのも、官が価格を決めるのではなく、民が下流から積み上げて決める仕組みがまだできていないからです。そこを転換することができれば、予定価格の上限拘束を廃止することにつながることができます。

なかなか一気には転換できないので、とりあえずは技術重視の受注者選定方法をさらに拡大しながら、できるだけ交渉や対話を取り入れて民が価格を決める仕組みに調整するようにしていくべきでしょう。改正品確法では「技術提案交渉方式」や「段階的選抜方式」、そして包括的に発注する方式などが位置づけられたので今後期待できると思います。

また、技術提案を評価すればするほど、客観数値化できない部分が増えるので技術者のエンジニアリング・ジャッジが必要と言われます。不正が起きにくい形で適切な判断が行えるよう価格制度の充実や発注者側の能力を向上させる仕組み、専門家による委員会方式やプロセスの情報開示などが重要になってきます。

■元下の契約変更も

金井　今回の品確法改正で「発注者責務」がはっきりうたわれました。単に「良いものを造る」だけでなく、「良い手の育成や産業育成も発注者の責任である」、美保としても高く評価しています。

日建連がまとめた「建設業の長期ビジョン」では、10年後には技能労働者が100万人規模で離職すると試算しています。この未来は作業員がいなくて工事ができない事態になりかねません。女性や外国人労働者の活用だけではとても追いつきません。生産性を上げない限り無理です。そのためには企業として適正な利潤を確保し生産性向上に資する技術開発に充てていくことがぜひとも必要です。

しかし、責任は発注者だけにあるのか、われわれ受注者にも責任があるのではないかと強く思います。ダンピングしないことは当然ですが、受発注者の関係だけでなく、元請と下請の関係にもしっかり目を向ける必要があります。受発注者間も契約変更があるように、元下の間にもあって当然です。受発注者間と同様に元下間でも信頼に基づく絆づくりが大切です。

■官にも資格制度を

木下　契約制度をめぐるさまざまな問題の根底には「官の技術力低下」があることを否めません。たび重なる不祥事の発覚、発注者が萎縮してしまい、技術的判断を下すことを避ける意識が働き、組みが進んでいないからです。そこを転換することができれば、予定価格の上限拘束を廃止することにつながることができます。

不祥事を恐れるあまり、技術的な対話や避ける傾向も見受けます。相手の顔が見えないようなアーテン越しにヒアリングを行う例もあると聞いています。技術提案の提案項目の多寡だけで技術評価をしたりしている例も多々あります。上司は公明正大に見えますが、技術の優れた受注者を選定したければ納税者である国民にとっても望ましくありません。

ですから、受注者を選定する側の発注者の技術力を担保することが必要です。発注する工事の工種や規模、難易度などに応じて発注者に必要な技術力を明らかにし、ただちは資格を求めるなどです。資格と同時に権限も与えれば、迅速な意思決定ができて手続きもスムーズになると思います。

金井　発注者の皆さんは非常に忙しくされていますね。書類の山と格闘しているような感じです。もっと係長クラスに権限を委譲してスムーズに進むようならないのでしょうか。そのためにも発注者内部の資格制度は有効だと思います。

8年前に私が大林組土木本部に就いたとき、社内の技術者は564人でした。プロの技術者となるためには技術士資格は十分条件ではないとしても必要条件だと思っていたので社内で増やすよう力を入れて、今では956人に増えました。日本技術士会が「技術士倫理綱領」（注2）を定めていますが、これをしっかりと血肉にしていれば、発注側にいようが受注側にいようが、技術者としてぶれることなく行動できるはずです。

今後、マーケットの変化に応じて技術者の流動性はますます進むと思います。どこへ行っても倫理綱領に基づいて行動できる術の進った技術者が求められています。そうすることで技術者がリスペクトされる社会を築いていきたいですね。

木下　設計変更の問題はこれまであまり注目されてきませんでしたが、入札契約制度から元下関係、技術者の責任と役割分担など、あらゆる問題がリンクしています。この問題を取っ掛かりとして、入札契約制度改革や技術者の地位向上の仕組みづくりをめざしていきたいと思います。

金井　われわれ技術者が指導するのは安全で安心な社会を支えるインフラストラクチャーの提供です。設計変更も含めた入札契約方式などさまざまな制度の改善の手段にすぎません。外部環境が変われば手段も変えて当然です。業界としてもより良い制度づくりに向けてこれからも積極的に発信していきたいと思います。

（注1）08年、沖縄県発注の識名トンネル工事で、県が業者と建設契約を結んだ国の補助金5億円を正当受給したと認定されていた件。当時の県知事初め関係者ら3人が、工事を当初、大手ゼネコンのJVが予定価格の47％という低額（23億円）で落札したが、工事中に発注者が設計変更の必要性があるとして、発注者側で契約変更が成立したが、価格面で折り合いがつかず、業者が工事を放棄。結局、本来1つの契約で発注すべき工事を分割して発注したり、工事の一部を別工事に振り替えて発注したりするなどの方法で、業者選定を不当に有利にした、との検察の見立てで、談合罪で起訴された。一連の行為は「一括発注すべきものを分割発注した」「予定価格を不当に引き上げた」などと言われ、発注者側の責任が問われてきた。

（注2）日本技術士会の「技術士倫理綱領」には、科学技術の発展と国民福祉の増進に重大な影響を与えることを十分自覚し、業務の履行に当たっては、公正かつ誠実に行動することなどが明記されている。技術士法の改正で、2000年度から技術士には、資格取得後も研鑽を積むことが義務付けられた。技術士は、この研鑽の証しとして、「継続研鑽（CPD）」を行うことが求められている。

講習会開催のご案内　**公共工事の契約と設計変更に関する講習会**
契約変更・設計変更の円滑化に向けて　－受発注者のための設計変更と工期設定－

(公社)土木学会CPD
(一社)全国土木施工管理技士会連合会CPDS
(一社)建設コンサルタンツ協会CPD　認定講習会

主　催　一般財団法人 経済調査会
受講料　1名 6,000円(税込)　※テキスト代は別途
テキスト　「公共工事における契約変更の実際」 経済調査会 発行
後　援
(公社)土木学会　(公社)日本技術士会
(一社)建設コンサルタンツ協会　(一社)全国建設業協会
(一社)全国測量設計業協会連合会　(一社)全国地質調査業協会連合会
(一社)全国土木施工管理技士会連合会　(一社)全日本建設技術協会
(一社)日本橋梁建設協会　(一社)日本建設業連合会
(一社)日本道路建設業協会　(一社)プレストレスト・コンクリート建設業協会
(順不同)

講習内容
- 基調講演
  - 我が国の公共調達における入札契約制度の変遷
  - 品確法改正に伴う公共工事の契約と設計変更
- 海外の公共工事の積算と契約の変更
  - 主に米国公共工事の契約の変更及びクレーム・紛争
- 工期の設定
  - 施工計画と積算
  - 契約変更における工程表作成の留意点
  - 工期と採算
- 条件明示と設計変更
  - 設計変更の事例と主要な契約約款の規定

開催日・会場・定員

月　日	開催地区	会　場　名	定員
5月13日(水)	大　阪	新梅田研修センター	146名
5月20日(水)	沖　縄	浦添市産業振興センター 結の街	120名
6月3日(水)	名古屋	名古屋国際会議場	150名
6月10日(水)	仙　台	フォレスト仙台	170名
6月17日(水)	福　岡	福岡県中小企業振興センター	100名
6月24日(水)	札　幌	北海道経済センター	100名
7月1日(水)	東　京	マツダホール	200名

講習会テキストのご案内　好評発売中！

公共工事における
契約変更の実際
受発注者のための設計変更と工期設定
木下 誠也 編著　A5判　420頁
定価4,860円(本体4,500円+税)

◆土木工事の契約変更で必要とされる情報を網羅
◆様々な場面の事例を知識と経験豊かな執筆陣がわかりやすく解説
◆米国の契約変更と紛争事例も収録

執筆者一覧
木下 誠也(編著) 日本大学 生産工学部土木工学科 教授
望幸 信一 一般社団法人 国際建設技術協会 技術顧問
桑原 茂雄 株式会社 浅沼組 本社土木事業本部 企画部長
和田 祐二 一般財団法人 経済調査会 技術顧問・参与

推薦します　東京大学大学院工学系研究科教授　小澤 一雅

詳細・お申し込みは当会ホームページから　BookけんせつPlaza 建通　一般財団法人 経済調査会 業務部　〒104-0061 東京都中央区銀座5-13-16 東銀座三井ビル　0120-019-291 FAX 03-3543-1904