

— 港湾技術報告会 基調講演 — 公共工事における実践的契約管理技術について

高知工科大学 名誉教授 草柳 俊二
東京都市大学 客員教授

1. 建設産業環境の変化

この10年、日本の建設産業の環境は大きく変化しました。2006(平成18)年4月に日本土木工業協会(現日本建設業連合会)が、「透明性のある入札・契約制度に向けて」を発表し、産業環境は「協調の原理」から「競争の原理」に変わりました。

企業にとって「競争の原理」とは工事入手だけの話ではありません。適正な利益を確保して生き抜いていくことです。建設企業の純利益率は、2～3%程度です。この状況は他の先進諸国でも同じです。

つまり建設産業は大変タイトな状況で仕事をしていて、追加費用や工期延伸が適正に処理されなければ容易に赤字に陥ることになります。このため諸外国では、追加費用と工期延伸に対する適正対応の重要性が受発注者間で認識されています。

最近、国土交通省は調査基準価格を予定価格の85%程度としています。予定価格は標準値です。競争値はこれより15%程度低い。予定価格で受注できても利益率は2～3%です。15%程度も低い額での受注では、追加費用や工期延伸が適正に処理されなければ赤字になり、企業は疲弊する。これが実態です。

2. 品確法改定と発注者責任

公共工事品質確保促進法(品確法)が2014(平成26)年6月に改定され、第7条に「発注者の責務」という項目が記されています。

この条項の第1号には「適正な利潤を確保することができるよう、適切に作成された仕様書及び設計書に基づき、経済社会情勢の変化を勘案し、市場における労務及び資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行うことにより、予定価格を適正に定めること」と書いてあります。

第4項には、「計画的に発注を行うとともに、適切な工期を設定する」、第5項では、工程の変更について言及されています。しかし発注者責任の条項を、受注者を助けるためのものと解釈するのは拙速です。こ

の条項は、契約に則り是々非々で追加費用や工期延伸を取り扱うといているに過ぎないのです。

これまで建設産業の透明性が何度も叫ばれてきました。しかし、契約管理の重要性については述べられていません。契約に関する認識を持たず透明性確保を論じることがそもそも無理な話なのです。

日本は契約社会ではないといわれています。なぜ諸外国の建設産業は契約を重要視するのか。目的は、透明性の確保です。透明性確保の基盤は発注者と受注者が対等の関係にあることであり、これを確保する方法は適正な契約締結以外にないのです。

3. 契約管理に関する意識改革

追加費用の精算や工期延伸を行うことを「設計変更」といっていますが、正確には「契約変更」といわなければなりません。共通仕様書では設計変更を「工事の施工に当たり、設計図書の変更にかかるものをいう」と定義しています。つまり設計変更とは図面や仕様書を変更することを示しています。

一方、契約変更は「設計変更により、工事請負契約書に規定する各条項に従って、工期や請負代金の変更にかかるものをいう」と定義しています。つまり、設計変更の議論は、追加費用や工期延伸に関する権利の議論には至っていないことになります。受発注者間の工事打合せ簿や協議書には「契約変更」という言葉をしっかり記すことが必要となります。

国土交通省港湾局の「契約変更ガイドライン」では、設計変更の対象としない事例を示しています。

第1に発注者からの「協議」または「指示」なく受注者が施工した場合、第2に「承諾」事項として処理された案件について施工した場合、第3に工事請負約款書及び工事共通仕様書等に定められている所定の手続を経ない場合、第4に口頭のみ指示・協議等で「正式な書面によらない」場合、第5には施工条件の変更がなく「当初の設計図書のとおり施工しても支障がない」場合としています。

この記述からすれば、これまでのような曖昧なやり取りでは追加費用も工期延伸も認められないことは明らかです。

契約を基盤とした工事遂行理念を固めるには、受発注者が標準契約約款を熟知していることが基本となります。企業の役員は契約約款の条項を熟知していなければ、経営はできないはずで。

日本では、発注者も受注者も契約認識が極めて希薄な状態で40数兆円もの建設事業が動いています。これは世界的に見て、極めて奇異な状況なのです。

4. 標準請負契約約款に基づく契約管理技術

1) 公共工事標準請負契約約款の主要条項

日本の公共工事標準請負契約約款を国際コンサルティング・エンジニア連盟(FIDIC)の国際契約約款と比較してみると、日本の約款は世界的に見て極めて公正な約款であることが分かります。公共工事標準請負契約約款では追加費用や工期延伸に関して多くの条項が用意されています。その主要条項について説明をしたいと思います。

第16条(工事用地等の確保等)では、「発注者は、工事用地その他設計図書において定められた工事の施工上必要な用地を受注者が工事の施工上必要とする日まで確保しなければならない」と記しています。

問題は、実際に受注者が施工上必要とする日はどのように特定するかです。受注者側がしっかりした工程表を提出していなければ特定はできません。バーチャートで表示工事項目が10数個しかない約定工程表では特定はできません。CPM(クリティカル・パスメソッド)できちっと作ることが必要です。

第18条(条件変更等)は「受注者は、工事の施工に当たり、次の各号のいずれかに該当する事実を発見したときは、その旨を直ちに監督員に通知し、その確認を請求しなければならない」とあります。

第1項の1号から3号までは設計図書に誤謬等があった場合、4号は設計図書に示された内容と現場の状態が著しく異なる場合、第5号は設計図書に示されていない状態に遭遇した場合を述べています。

第4項に書かれている「発注者が行う」と書かれているのは、設計図書の変更作業のことで、追加費用や工期延伸の対応作業の話ではありません。

第5項では「必要があると認められるときは工期若しくは請負代金」と書いてありますが、追加費用や工期延伸請求図書の作成は受注者の仕事です。

第19条(設計図書の変更)ですが、この条項は発注者が自身で設計を変更する権利を述べたもので、設計変更によって発生する追加費用や工期延伸の請求は受注者が行う内容となっています。

こういった「請求」を英語では「claim」といいます。日本語辞典では「クレーム」は「文句」に近いものとなっています。英語辞典ではclaimを「正当な権利に基づく請求」と記しています。つまり、claimは、やらなければならないこととなります。

第20条(工事の中止)には「発注者は、工事の中止内容を直ちに受注者に通知して、工事の全部又は一部を中止させなければならない」とあります。この条項の主語は「発注者」であり、工事中止は発注者の義務であることを述べています。

第21条(受注者の請求による工期の延長)は、受注者からの要求による工期延伸です。

第22条(発注者の請求による工期の短縮等)は、発注者側の要求による工期短縮に関する条項です。

第23条(工期の変更方法)で、工期の変更が成されるということになります。

第24条(請負代金額の変更方法等)(A)に請負代金の変更方法が明記されています。追加費用精算への落札率適用が問題となっていますが、落札率適用は契約的にも法律的にも何の根拠もありません。第24条には、実際の価格か、あるいは内訳書の単価に基づいて定めると記されているだけです。この条項では、数量が120%を超えた場合は新しい単価を設定することができる」と記されています。

図-1は第21条の工期延伸と第22条の工期促進のメカニズムを示したものです。このように、受注者が工期延伸を請求し、延伸の確定がされなければ、工期促進要求はないし、追加費用の支払い根拠も形成され

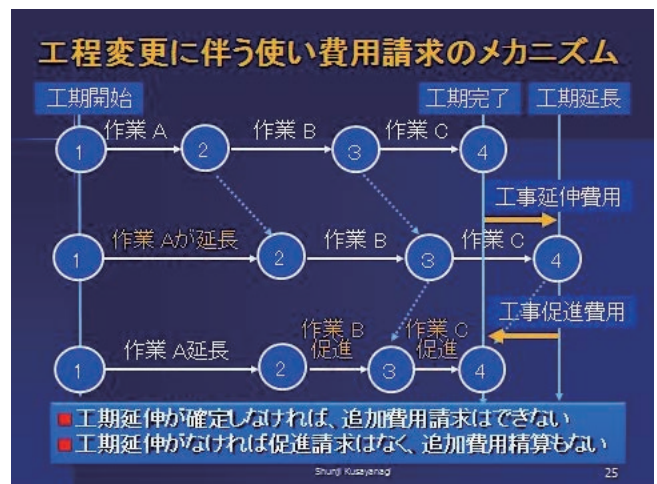


図-1

ないということになります。

以上が主要条項の内容ですが、第18条等で施工方法の変更が必要になり、追加費用や工期延伸が発生した場合、施工方法が変更になったことをどうやって証明するかが問題となります。しっかりした施工計画書を提出していなければ、元の施工方法が何であったのかが分かりませんので、施工方法の変更を証明することができなくなります。このように契約管理は、施工技术や地質・地盤等しっかりした工学的技術基盤がなければ成り立たないのです。

2) 追加費用と工期延伸の協議

追加費用や工期延伸請求に関連する条項には、必要があると「認めるとき」と「認められるとき」という2つの記述があります。この2つは明らかに違います。「認めるとき」は、自分がそう思ったということです。「認められるとき」は、客観的な判断が必要ということです。従って「必要があると認められるとき」という記述は、発注者が認めるか否かではありません。客観的に見て、そう判断されるということです。もしすべて発注者が判断するとなれば、契約の公正性は保たれないこととなります。

協議に関してもう1つ重要なことがあります。それは監督員の権限です。監督員の権限は第9条に記されていますが、契約約款とは異なった条理が働いてきます。それは会計法の条理です。

会計法第29条では、各省庁の長が当該各省各庁所属の職員に契約に関する事務を委任することができるとしており、委任された職員が発注者としての権限と責務を負うこととなります。

監督員は発注者の代行権限を有するが、会計法上の問題で、請負代金の変更の協議を行う権限を与えられていないのです。工期の変更に関しても監督員は協議する権限を持っていません。つまり、監督員との追加費用や工期延伸請求の協議は、公式な協議にはならないということなのです。

では、受注者はどうするかですが、しっかりした追加費用や工期延伸請求図書を作成し、監督員にその内容を説明しておくことであり、協議は発注者の代行権限を有する者で行うこととなります。

3) 追加費用と工期延伸の請求図書の作成

追加費用の作成ですが、図-2にあるように、請求

図書はいくつかの章で構成されることとなります。また、1請求項目ごとに完結した請求図書類を作っていくこととなります。1請求項目ごとに請求図書を作る理由ですが、図-2に示したように、同じ工期延伸請求でも、発生要因が異なると適合条項が異なって来る。適合条項が違うものを合体させると請求論旨が組み立てられなくなるからです。

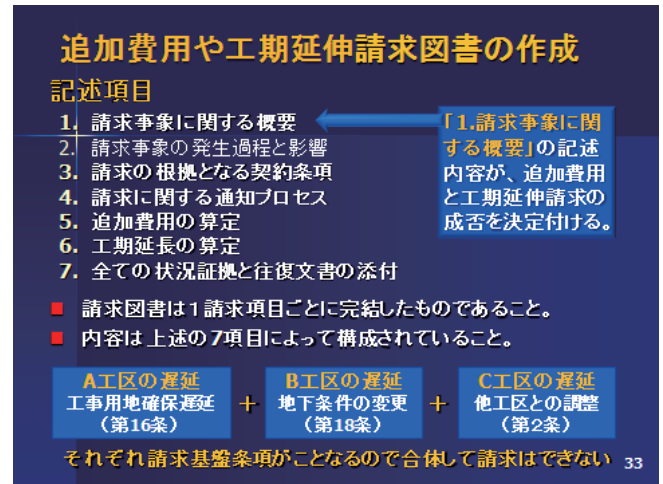


図-2

請求図書の作成には、注意することが幾つかあります。第1に、「弊社」とか「〇〇局殿」というような1人称の言葉は使わない。すべて発注者、受注者というように、第三人称で書くことです。これは論文と同じで、受発注者間で発生した問題を、第三者が客観的に理解するという考えが必要だからです。

第2は、何条何項に従った請求なのか、請求基盤と契約条項を明記すること。第3は、請求する延伸日数、金額を定量的に書くということです。

実際の事例を示します。例えば工事用地の確保ができず、施工方法も変わったとします。図-3はその分析事例を示したものです。

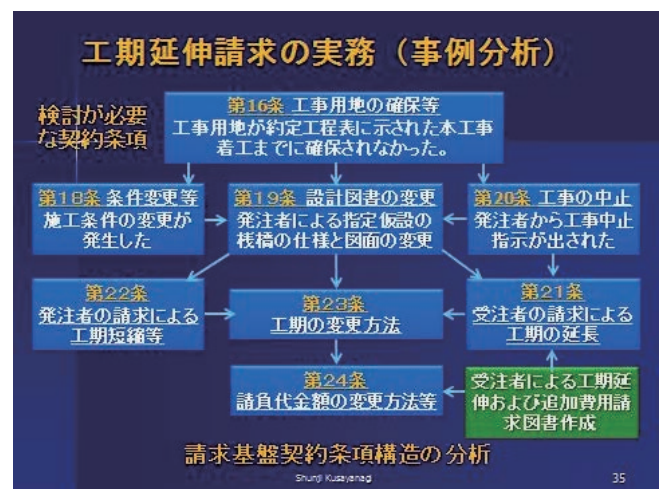


図-3

遅延要因は第16条です。第18条で施工方法変更、第19条によって設計図書を変更する。受注者が第21条で工期の延伸請求をする、これを発注者が第22条で一部短縮請求し、短縮できない日数は第23条で工期の変更を行い、最後に第24条でお金を払う。

図-3に示したように請求論理構造を契約条項でしっかり見立てることが大切です。私は、これを「論理条項構造」と呼んでいます。

5. 契約管理技術とプロジェクトマネジメント技術

次にスケジュール管理について解説します。先ほどバーチャートの約定工程表では契約管理に対応ができないと解説しました。

約定工程表はCPMできちっと作る必要があります。そのためには使われる手法がWBS(ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャー)です。

契約管理の基盤ですが、先ほどから紹介しているように、施工計画書、工程表、工事内訳書、いわゆるコストと時間と品質をしっかりリンクさせた基盤を作っておく必要があります。この基盤の上に契約管理というのは成り立っています。こうして作られた基盤は、契約管理だけでなく、時間の管理、安全管理、コスト管理、品質管理など、適確なプロジェクト遂行基盤となります。

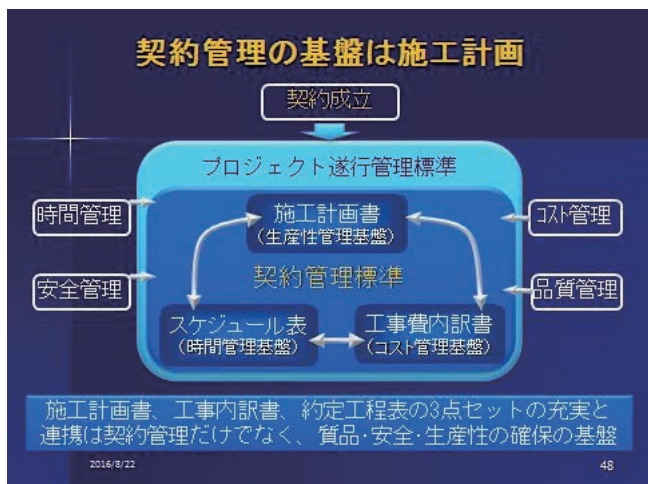


図-4

最近、この基盤形成が危うくなってきていると感じます。施工計画書を作るという点でゼネコンの能力が落ちてきています。2000(平成12)年以降、日本の大手建設企業が海外で事故や品質問題を起こしています。その要因を分析してみると、現場の技術者が自身で施工計画を立てていないことが分かってきました。

国内では、下請企業や専門業者に施工計画を作成し

てもらっているケースが多くなっています。このため、大手企業の現場技術者の施工計画能力が低下しているということです。今、若い技術者たちに「工程表を書け」と言うと、書けない者が増えていきます。工程表は、施工計画を立てられなければ書けません。施工計画が書けなければ積算もできません(図-4)。

なぜこのような状態になってきたのかというと、原因は入札制度に遡ります。最近の入札積算は、発注者の予定価格を探り、調査基準価格を探るというものになっています。発注者の積算基準を使えば施工計画を立てなくても積算が可能となるのです。

ヨーロッパの企業は、大手企業であっても、国内工事は、ほとんど直轄で施工しています。例えばスウェーデンのスカンスカ、ドイツのホーフティフは、今でも資材倉庫や機械センターを保有し、実施作業をすべてサブコンに任せるといってはしていません。これは建設企業としての技術力を維持するためです。

今まで契約管理の話をしてきましたが、日本の建設産業全体の技術力向上と維持を考えると、以上のことは非常に重要なことだと感じます。

追加費用や工期延伸請求の処理は受注者の請求図書作成能力を向上しなければ解決しない問題です。発注者の責務は、提出された請求書を公正に査定して、それが適正であるか否かということを見るだけなのです。受注者より請求図書が提出されなかったら、発注者は行動を一切起こせない。これが国際プロジェクトの現実です。

6. まとめ

契約管理というと事務系の人間がやるものと多くの技術者が思っています。それは間違いです。事務系の人間は施工計画を立てられません。工程表も書けません。地質の変化、契約条件の変更等、現場の状況を判断することもできません。建設産業が競争の原理を保ち発展して行くために必要な、追加費用と工期延伸請求の対応は、技術者自身が契約にしっかりと目を向けて能力を向上して行かない限り解決しません。

契約管理技術は難しいものではありません。プロジェクトを適確に遂行するために何が必要かということを考えれば、おのずとわかってくる。ここをぜひ考えていただきたいと思います。