

## 一般報文

# 日本一を目指す名古屋国道の現場力（その2）

## 官民の対等なパートナーシップの形成（不調不落対策から、さらなる展開へ）

高橋 敏彦

平成22年3月号に「入札参加者ゼロの工事の解消を目指します」と題して名古屋国道事務所の不調不落対策を掲載し、名古屋国道の不調不落の発生確率51%（入札の2回に1回は不調不落が発生するというもの）という驚異的な数値に挑戦した。そして、結果は不調不落をゼロにすることができた訳である。控えめに言うと、これは、マイナス状態（不調不落の発生）を、ゼロ状態（不調不落がない）に戻したものと言える。今回のテーマは、「官民の対等なパートナーシップ」を全面に進め、ゼロ状態をプラス状態にするための取り組みを報告する。キーワード：官民の対等なパートナーシップの形成、不調不落対策、工期遅延

### 1. 「官民の対等なパートナーシップの形成」

「官民の対等なパートナーシップの形成」の言葉は、私の記憶では、遙か昔から建設業の構造改善で使われていた言葉のように思う。最近では、意味が異なるが、「官民のパートナーシップ」という言葉が、PFI（Private Finance Initiative）やPPP（Public-Private Partnership）でよく使われる。

22年3月号に示した不調不落対策において、「官民の対等なパートナーシップの形成」は重要な部分を占めている。今回の取り組みは、まさにこの「官民の対等なパートナーシップの形成」を前面に押し出して官民が話し合い、官民にかかる問題点をあぶりだすことが目的であり、これにより、低廉かつ良質な社会資本の提供に資するものと考えられる。

### 2. 「官民対等」の現実

そもそも、官（発注者）と民（受注者）は対等であることとされている。しかし、現実を見ると対等であると声高らかに言うことを憚ってしまうのではないか。

例えば、交差点協議が当初9月末に終了する予定で工事を発注したとしよう。何らかの要因で、協議が長引き、結果として10月末になった場合、当該箇所の工期が1ヶ月影響を受けることになる。これに対し、通常官が行う対応は、①請負者に頑張ってもらい当初予定通りの工期で終了する、または、②工事の中断手続きを取り当初の工期を1ヶ月延長して工事を終了す

るということであろう。①の対応は、官の問題点を民に付け替えたことになる。②の対応は、官の問題を民に押し付けなかったように見えるが、そもそも工期が1ヶ月伸びるという新たな問題を発生させている。

工期が1ヶ月伸びた場合の民の影響は、①現場に事務所を構えている場合、管理技術者や現場代理人、アルバイト等の賃金及び賃金に対する経費、コピー機などのレンタル代、事務所賃貸料等100～300万円の経費が必要となると建設業者は主張している。一方、工事の一時中止のガイドラインで支払われる費用は数十万円止まりであろう。また、②技術者の計画的な配置ができないなどの問題も生じてくる。管理技術者は専任である。例えば工期末が12月の場合、うまくいけば1月から始まる工事の受注が可能になる。しかし、12月の工期が伸びた場合、1月からの工事は受注できなくなる。この様な問題を解決するため、工期がある程度伸びても対応可能なよう管理技術者の予定に余裕を持たせることが考えられるが、これは、技術者の配置を非効率にすることを意味する。

従って、正しい対応案は、官が自ら行う行為の中で1ヶ月工期が短くなるよう対応するか、または、そもそも協議を1ヶ月遅れないで予定通り終了させることであろう。

### 3. なぜ協議が遅れるのか

ではなぜ関係機関との協議が、1ヶ月遅れるのであろう。考えられる理由はいくつか存在する。

①協議を9月末に終了するのが無理にもかかわらず、

発注担当者が深く考えず設定し、上位のチェックをすり抜け発注した。

- ②発注担当者が設定した協議について、9月末に終了するという前提が、協議担当者によく情報伝達されなかった。
- ③協議が9月末に終了する前提を、協議担当者は十分知っていたが、自分のペースで協議を進めたため協議完了が遅れた。

などが考えられる。実際は、これらの複合であろう。

いずれにしても、協議が遅れば民に影響が出るということを軽く考えていることに問題がある。民の原因による工期の延長に対しては厳しい対応を取るにもかかわらず、自らが原因の場合、工期延長をすれば問題は解決すると軽く考えているのではないか。これでは、官民対等とは言えない。

本来、官が原因の工期の延長が発生しないように工期を設定することが必要であり、仮に遅れが発生した場合、官の努力で遅れを取り戻す必要がある。「時は金なり」、この言葉に対する官の意識は薄い。

#### 4. 「準備会」の開催

このような発想を改善するためには、徹底的に自らを見つめ直すこと、そして、受注者である民の意見を聞くことが必要である。このため、名国は、「官民の対等なパートナーシップ形成検討会」の設置を目指し、平成23年4～5月の間、準備会を開催し意見交換を行うこととした。準備会のメンバー選定は、中部建設青年会議所にお願ひし、意欲のある県内の若手経営者の有志とした。メンバー数は、多くなりすぎると十分な意思疎通や意見交換の時間が持てないことを考慮した。そして、本検討会が、必要か否か、機能するか否か。どのような話題を取り上げるかなど、3回の意見交換を行った。

意見交換の中で、指摘された内容で、私が「あるある」と思い、本検討会を行うことを確信した例を幾つか紹介しよう。

##### 事例1

幾つかの同じ構造物の発注を、工期や予算の関係で2つ以上に分割し、年度を分けて発注する事例である。初めに発注した構造物で、不都合が発見され、協議を行い問題なく工事が終了した。次年度に、別の工事を発注する場合、前年度に発見された不都合を改善し、仕様を見直し発注するのが当然と考えるが、残念ながら官の発注は、前年度と同じ条件で行われる。すると、

当然、同じ不都合が発生し、協議や書類作成を行うことになる。受注者から見れば、全く無駄な協議を強いられることになる。

##### 事例2

先行する工事があり、その工事の終了後、別工事を行う事例である。

後から行う工事を受注した会社が現場に乗り込もうとすると、先行する工事が遅れ、先行工事からの引き継ぎが当初の予定より2ヶ月遅れる場合がある。この場合、後に受注した会社の工期が足りなくなり、しわ寄せが発生する。発注者はなぜ現場状況を把握せず、その様な工期設定を行うのであろうか。

##### 事例3

公務員にかかわらず、組織には人事異動はつきものである。しかし、監督官、係長、現場技術員すべてが同時に異動する場合がある。この様な場合、請負者は、新任担当者に現場特性を理解してもらうため多くの時間を必要とする。また、前任者との間で決定した事項の説明を初めから求められたり、最悪の場合、改めて協議が発生する。同時異動を行わないか、長期間のしつかりとした引き継ぎを行ってもらわないと現場は大変な苦勞を強いられる。

#### 5. 「官民の対等なパートナーシップ形成検討会」の設置

この様な事象が発掘されたことにより、改めて、「官民の対等なパートナーシップ検討会」が重要であると認識し、6月9日第1回「官民の対等なパートナーシップ形成検討会」を行うに至った。会議のとりまとめは長く時間をかけたくないことから9月末とした。記者発表を記載する。

平成23年6月28日 名国記者発表資料より

会議目的

名古屋国道事務所と中部建設青年会議所愛知県支部は、低廉かつ良質な社会資本の提供のためには、発注者と受注者の一層のパートナーとしての認識が重要であるとの観点から、「官民の対等なパートナーシップ検討会」を設置し、平成23年6月9日に名古屋国道事務所にて第1回を開催した。

公共事業の発注者と受注者は、対等な立場にあることが原則である。発注者と受注者は、入札、契約から完成に至るまで様々な事務手続きや協議を行うことになるが、これらの共通認識を高め、課題に対し改善を考えることが、低廉かつ良質な社会資本の提供に資するものとする。この

ため、お互いが「対等なパートナー」として、業務上の課題に対し意見交換、事例研究を行うことにより、改善策を検討することとした。

本検討会を進めることにより、発注の透明化、適正な競争が一層促進されるとともに、効率的な事業が推進され、低廉かつ良質な社会資本の提供に資するものと期待している。

第1回の主な議事内容

- (1) 「官民の対等なパートナーシップ形成」検討会の設置
- (2) メンバー
 

中部地方整備局名古屋国道事務所	事務所長他 3名
中部建設青年会議（㈱加藤建設、太啓建設㈱、中部土木㈱、長坂建設興業㈱）	各社代表取締役他1名
- (3) スケジュール 本検討会は9月にとりまとめ
- (4) 議題については、当面下記を検討
  - ①工期関係、②入札、積算、変更、協議関係、③その他

6. おわりに

私は3回の準備会を終え、第1回の検討会を最後に異動することとなったが、方向性を明確に示すことができたことは幸いである。本稿が掲載される時にはすでに検討会がまとまっているかもしれない。その件については、名古屋国道の対応に任せたいと考える。

建設業者は官の重要な「パートナー」である。「パートナー」の意見にはいつも謙虚に耳を傾けなければならない。一方、当然のことながら、公務員は国民の公僕である。耳に「国民の常識というフィルター」をかけて建設業者の意見を聞かなければならない。無茶を聞く必要はない。かといって耳触りのいいことしか言わない者だけをメンバーにするのもいけない。そういう点では、我田引水ではない、しっかり意見を持った者がメンバーになっていると考えている。本件を進めるに当たって、中部建設青年会議の有志の面々には心から感謝申し上げる次第である。

なお、事務所のトップが、年1、2回建設業協会等と意見交換するにとどまることなく、常に積極的に地域の建設業の方々と意見交換し、自らを振り返ることが全国に広がることを期待し寄稿する次第である。

参考に22年3月号の不調不落対策について、分かりやすく取りまとめ直したので下記に記載する。

《参考》 「名古屋国道の不調不落対策」

1. はじめに

全国の地方整備局が発注する、工事の不調不落の状況は平成16年度の2.6%から平成19年度の15.2%と6

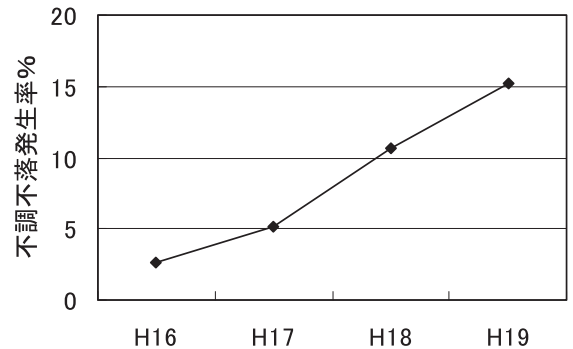


図-1 不調・不落発生率（全地整）

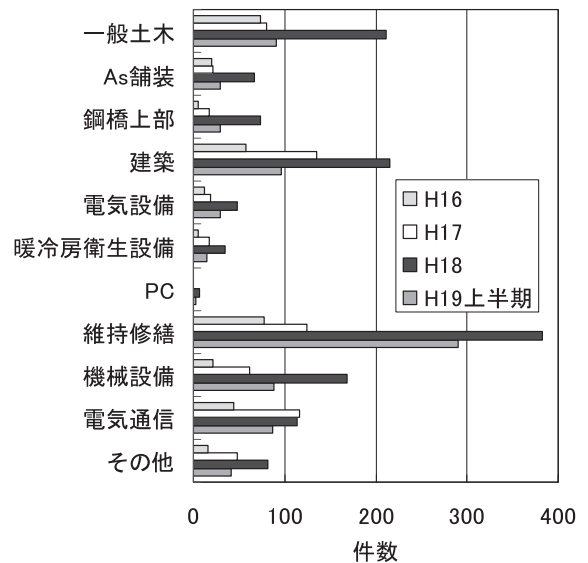


図-2 工事種別々不調不落件数（全地整）

倍に増加している。工事種別別の発生件数で見ると、維持修繕工事が多い。

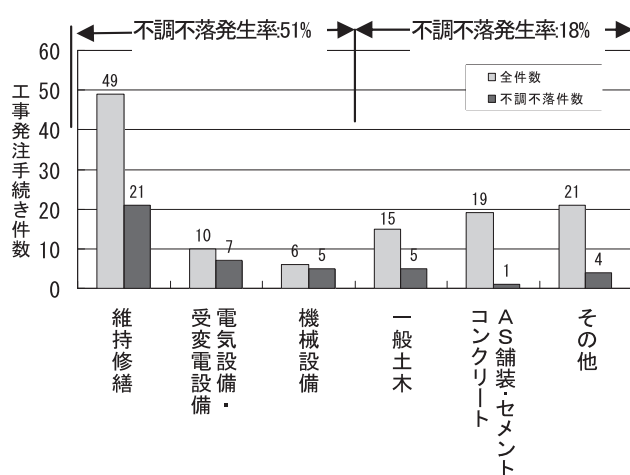
不調不落は、多くの問題点を抱えている。具体的には、①発注者が工事を発注する理由は、適切な道路サービスという行政サービスを実現するためであり、受注者が決まらなければ、そのサービスを提供することができない。次に、②不調不落が発生すると、再発注を検討するための負担や、再発注を進める手続きの負担等新たな行政負担が発生する。また、③これらの手続きに時間が必要なため、単年度予算の工事の工期が厳しいものになり、再発注でたとえ受注者が現れても品質の高い工事が行いにくい、そして④発注が遅れることから年度末に工事が集中し、路上工事問題に拍車をかける。さらに、⑤予算執行が遅れ、経済効果も低下させる。

2. 名古屋国道事務所の不調不落

第1回でも書いたように、名国の管理する道路は圧倒的に長く、また、交通量も多い。これらの道路を管理するため、多くの維持修繕系の工事を発注する必要

があるが、平成19年度の不調不落の状況は、全国を上回る惨憺たる状況であった（図—3参照）。

特に、電気、機械を含む維持修繕系の不調不落の割合は5割を超え、2回に1度しか入札が成立しない状況であった。これほど多くの不調不落が発生しているにもかかわらず、対策は、発注内容の見直しや直接工事費の見積もりを導入する程度のものであった。



図—3 名古屋国道の不調不落（H19年度）

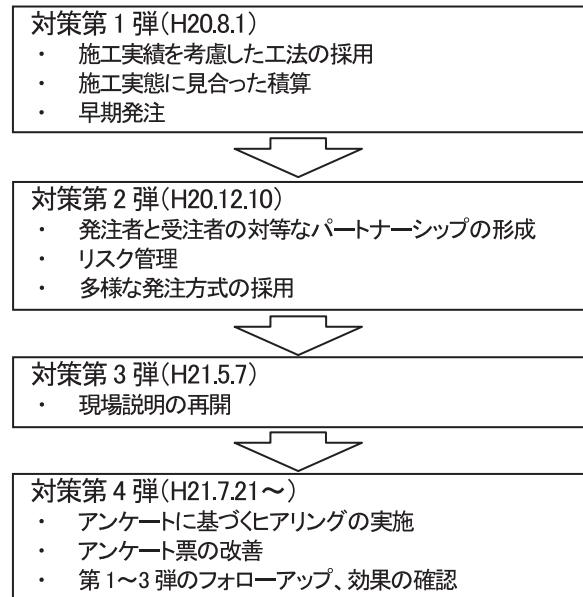
### 3. プロジェクトチームの立ち上げと機動的な対応

このため、この不調不落問題に焦点をあて、総合的な不調不落対策を策定することが重要と考え、平成20年度早々に、所内にプロジェクトチームを立ち上げ、対策に乗り出した。メンバーは所長、副所長、管理2課長、防災情報課長の4人である。内部や外部との情報収集や意見交換を行いながら素早い行動を心がけ、施策の展開を機動的に行った。対策は大きく4段階からなっている。第1弾は、素早い対策をとる考えで平成20年8月に記者発表した。その頃には既に施策の中心的存在となる官民の対等なパートナーシップを軸とした第2弾の構想を描きつつ関係者との意見交換を積極的に行い第2弾の記者発表を平成20年12月に行った。第3弾はこれらの対策にもかかわらず不調が続いていた工事のために行ったものであり、現説の復活である。第4弾は第2弾で行ったアンケート結果等への対応や全体のフォローを行っている。これらを時系列的にまとめたものを表—1に記載する。

### 4. 総合的な不調不落対策

前段の時系列的なまとめを、項目別に見ると、大きく4つの対策にまとめることができる。

表—1 総合的な不調不落対策の経過



#### (1) 発注者と受注者の対等なパートナーシップの形成

##### ① 請負者アンケート及びヒアリングの実施

発注者と受注者は対等でなければならない。しかし、決定的に対等でないのは、工事終了後、発注者は工事成績で受注者を評価する。しかし、受注者が発注者を評価するということはない（強いて言えば、不調不落が無言の評価かもしれない）。対等ならば、受注者が発注者を評価しなければならない。これは、一見発注者に厳しい結果をもたらすと考えられるが、レストランに行けばお客様アンケートというものがある。レストラン側は、この意見で改善を進め、良いサービスを提供し、客は増えることになる。レストランにとってはむしろ良いことである。同様に考えれば、受注者の意見で発注者側の問題を認識させ、これを改善すれば、組織も向上し、不調不落も減ると考えた。このため、名国は受注者全てに対し、請負者アンケートを実施し、常に受注者の意見が聞ける環境を整備した。アンケートの内容は、監督員の対応、契約図書、発注者の事務手続き、工事完成後の感想などである。

なお、辛口のコメントの匿名性を確保するため、アンケートの閲覧は所長と副所長のみとし、明記している。ただし、職員の意識改革、仕事の仕方の改善が必要なため、統計的にまとめたデータや意見は、対象職員に周知し、職員を集めた説明会を行っている。

##### ② 施工実績を考慮した工事成績評定

維持関係の工事は細切れの工事が多く、新設工事よりも見栄えが劣るものが多い。この結果として、評価が低くなる傾向があった。しかし、維持修繕工事は、

重交通の交通規制の中で工事を行う必要があり難易度が高く、容易ではないのが実態だ。このため、現行制度で可能な対策として、評価の際、維持修繕に馴染みにくかった項目に換えて維持修繕工事に馴染みやすい項目を追加するなど改善し、維持修繕の実態を的確に評価できるものとした。

### ③設計変更時の手続きの改善

受注後、工事の変更は、発注者の指示で行われる。指示といった瞬間、対等性は失われるであろう。そして、受注者は、変更金額も分からない。彼らとしては、「当初発注された内容だからあの金額（当初入札額）で受注したのに、違う仕事を同じ落札率で行えと言われても……」という思いがあるのだと思う。このため、対等な立場で変更の協議を行うこととし、協議成立後、指示を行う形に改めた。この様な内容を局と相談する中で、中部地整全体の施策となり、概算金額も提示することとなった。

### ④日常的なコミュニケーションの実施

アンケートの実施にともない様々な辛口の意見が出てきたが、その中に、発注者とのコミュニケーションがなかなか取れないというものがあった。具体的には主任監督員とのコミュニケーションが取りにくいというものである。このため、週に1度行われる受注者との打合せには必ず出席し、何か問題がないか意見交換を行うこと、現場にできるだけ出向き、現場での意見や問題点をいち早く把握することとした。

## (2) 受注者のリスクの軽減（施工条件の明確化）

工事受注にリスクは付きものである。そして、一般に、維持修繕工事は新設工事に比べリスクが大きい。これは、既に供用している道路上で工事を行うことが多く、重交通の中での工事であり制約が多いこと、また、関係者との協議、住民対応、道路埋設物の不透明さや設計条件の変更等により、当初と異なる施工や行程、新規項目の追加などリスクがあるからである。

過度に業者にリスクを負わせると不調不落の原因となる。このため、官と民の適切なリスク分担、リスク管理が重要である。

### ①工事中のリスク発生の抑制

工事中の変更はできるだけ少なくすることが基本である。このため、詳細設計等の精度を高めること、関係者事前協議はできるだけ工事着手前に終わらせることが重要である。また、コンサル成果がいつも大きく変更になるものについては過去の実績を大切にしたい。

### ②起きたリスクに対する官の適切な処理

関係者協議にともなう行程や工法の変更は、請負者

の責はないため、官が分担する必要がある。例えば、交差点付近の舗装は、関係者協議で分割施工の仕方が変わることがある。この場合、日当たり施工量を事前に明示し、積算方法に注意しておかないと、たとえ変更対象としても、積算が実態にそぐわないものになることが多い。事前の積算方法の確認が必要である。

### ③リスクの事前提示

これらの対策を行っても、どのようにリスクが低減されているか事前に示されていないと競争の平等性が担保されない。このため、全ての積算方法を明示するとともに、現場条件の関係で標準的な施工法の実施が馴染まないと思われる場合は、現場条件を適切に反映した工法を明示した。関係者協議の進捗は、現場を見ても分からないことから、公告段階で進捗状況を示すこととした。

### ④現場説明の再開

現場説明は、指名競争から一般競争への移行で、入札参加資料に置き換えられ、事実上実施されてこなかった。しかし、資料のみに頼ったことが不調不落の原因となっている可能性に着目し、現説を再開することとした。このため、公告文に現説を行う旨を記述した。過去の現説に対する批判に配慮し、説明は1社毎、前後で企業同士が顔を合わさないよう空白時間を作った。この方式は、効果が高いものの発注者側の負担も大きいため、Webダウンロードで説明を見られる方式も試行した。

表一2 リスクの軽減方法の例

項目	リスクの軽減方法の例
過去の実績の有効利用	通誘導員、信号機設置の員数
日当たり施工量の明示	交差点工事、夜間舗装工事
施工条件を反映した施工方法の明示	ひび割れ注入(充填法→低圧低速法) 足場設置期間(協議により考慮)
積算方式の明示	見積もり参考資料(基準書、特別調査、見積もり等)による明示
協議進捗状況の情報提供	追加特記仕様書(対象者、協議状況、協議完了時期)による明示

## (3) 多様な発注方式の活用

### ①一歩進んだ早期発注

19年度の不調不落の発生状況を分析してみると、年度当初より、年度後半に発生する傾向が多いことが見受けられた。これは、年度当初は、専任できる技術者が多くいるが、年度後半は専任できる技術者が限られている中で、箇所数が多く面倒な名国の工事を避けたがる傾向があるのではないかと推測される。このため、路上工事対策にも記述した四半期ベース(実際は、それ以上の月管理)の早期発注を実践した。

## ②技術者の効率的活用

年度末に発注する工事の場合、3月契約の工事でも配置予定技術者の専任が4月からで良いものは、「専任開始は4月××日からとする」と公告文に明記し、3月末まで別工事で専任している者の応募も可能とした。また、電線共同溝のように、工事発注後しばらくは占有企業者との工事調整のみで本体工事が動かない場合、管理技術者制度運用マニュアルの当面の弾力的運用として、その間の配置予定技術者は、本体工事の配置予定技術者と異なることを容認し、入札時の技術評価も本体工事の配置予定技術者のみで行うこととした。

## ③工事における修正設計の実施

現地に合わせた工事変更があった場合、請負業者に修正設計を行ってもらえることがある。従来、この修正変更図書の作成費用は、曖昧で変更対象としていないことがあったが、今回、変更対象に位置づけた。

## ④工事国債の活用

維持関係工事は1年365日必要なものがあり、この場合、単年度工事では4月1日契約、翌年3月31日工期となるが、国債を活用すると10月1日契約翌年9月31日工期の様な契約の多様化が図られる。このため、維持工事においても国債による複数年度にまたがる契約を行うこととした。

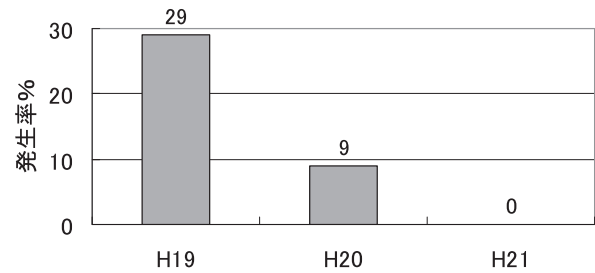
## ⑤公告の工夫

橋梁工事の護岸工事を得意とするのは、河川工事を得意とする者であることがある。この場合、公告の名称が「××橋梁工事」であったり、公告場所が名国であったりすると、この工事を得意とする者が公告を見ない恐れがあることから、工事名を「××川護岸工事(国道××号××橋)」としたり、近隣の直轄河川事務所や県土木事務所に公告文を掲示してもらうよう依頼した。

### (4) 広報の徹底

これらの対策を実施しても、多くの者にこの事実を知っていただければ入札の参加者は増えない。このため、記者発表、説明会、様々な関係者との会議の中でこの事実の広報に努めた。

特に、記者発表は、一般紙に掲載されることを目標とし、タイトルを本稿と同じ「入札参加者ゼロの解消を目指します」とした。結果は、日経、読売、中日新聞の3紙に掲載され、日経は184行の掲載となった。



図一4 名国の不調不落(ダブリなし)

## 5. 対策効果

平成20年度は年度途中から対策を行ったため、比較しにくい点がある。このため、同一工事が再度不調不落になるダブリをなくしたものが図一4であり、図一3の数字と異なる点に注意していただきたい。対策効果は見事に現れた。

### 名国の不調不落対策(項目のまとめ)

1. 発注者と受注者の対等なパートナーシップの形成
  - (1) 請負者アンケート及びヒアリングの実施
  - (2) 施工実態を考慮した工事成績評定
  - (3) 設計変更時の手続きの改善
  - (4) 請負者との日常的なコミュニケーションの実施
2. 官と民のリスクの適正な分担
  - (1) 工事中のリスク発生の抑制
  - (2) 発生したリスクの適切な管理
  - (3) リスクの事前提示
  - (4) 現場説明の再開
3. 多様な発注方式の活用
  - (1) 一歩進んだ早期発注
  - (2) 管理技術者等の効率的配置
  - (3) 工事における修正設計の実施
  - (4) 工事国債の活用
  - (5) 公告の工夫
4. 広報の徹底
  - (1) 適切な記者発表の実施
  - (2) 説明会の開催
  - (3) 関係者会議での積極的広報

JCMA

### 【筆者紹介】

高橋 敏彦(たかはし としひこ)  
 (前)国土交通省  
 中部地方整備局  
 名古屋国道事務所長  
 (現)国土交通省  
 北海道開発局  
 函館開発建設部長

