

どんぶり勘定の公共工事
〔 20世紀後半から21世紀初頭、日本全国〕

國島 正彦（注1）

建設生産・管理システムは、品質、工程、コストが三位一体となって機能する必要がある。しかし、我が国の公共工事は、品質、工期（工程でない）遵守、及び、単年度毎の計画予算通りの決算、ということが重視されてきた。すなわち、お金やコストに、あまり細かくこだわらないで、新技術による高品質と工期厳守と単年度毎の予算消化を見据えて物事をすすめる気風が定着した。1990年前後のバブル経済という建設業界への追い風に煽られて、その気風がゆきすぎて、我が国の公共工事が、重症のどんぶり勘定症候群という悪性慢性病に冒された。その結果、公共工事に対する国民からの不信感が払拭できないことと共に、21世紀初頭からの公共投資の減少及び自由競争重視の市場経済の導入に相まって、コスト管理不在のままのコスト縮減による下請業者への理不尽な皺寄せ、長期サイトの約束手形の蔓延、手抜き工事による品質不良、不良不適格業者の跳梁跋扈等 数多くの問題点が顕在化している。

1. 事象

1993年に起こった数々のスキャンダルに端を発した公共工事に対する世間からの不信感を払拭すること、および、我が国の健全な経済社会の礎を担う社会基盤開発整備管理運営に携わる人々が、将来にわたって生き活きと活動できる環境を整備すること等を見据えて、官民一体となって様々な取り組みが試行され、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成12年11月27日公布）が施行されたが、公共工事への世間の不信感および関係する当事者間の閉塞感は、2005年現在、一向に払拭される気配がない。さらに、21世紀初頭からの公共投資の減少及び自由競争重視の市場経済の導入に相まって、コスト管理不在のままのコスト縮減による下請業者への理不尽な皺寄せ、長期サイトの約束手形の蔓延、手抜き工事による品質不良、不良不適格業者の跳梁跋扈等、数多くの問題点が解決されないままになっている。

2. 経過

1992年の埼玉土曜会の談合疑惑への公正取引委員会の排除勧告、そして、公共工事の指名競争入札における指名を確実にするための依頼に関する贈収賄嫌疑で、1993年の1年間で、宮城県・茨城県知事と仙台市長と共に大手建設会社の社長副社長を含む経営幹部が26人も逮捕され、公共工事に対する世間からの不信感が著しく高まった。1994年から、国土交通省（当時の建設省、運輸省）は、透明性・客観性、競争性を基本方針として、それまでの指名競争入札一辺倒から一般競争入札を導入すると共に、予定価格と積算のあり方を見直しつつコスト縮減に取り組み、さらに、新しい入札契約制度として、総合技術提案方式、バリュ・エンジニアリング（VE）、設計・施工技術の一体的活用方

式（DB）、マネジメント技術活用方式（CM）、民間活力・資金活用方式（PFI）等のパイロット事業の試行を精力的に実施してきている。そして、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成12年（2000年）11月27日公布）の趣旨を徹底させるために、入札および契約の透明性・競争性の向上、不正行為の排除の徹底、公共工事の適正な施行の確保等を見据えて、技術と経営に優れた企業が伸びることができる建設市場を目指した様々な改善方策が導入されてきている。

しかし、公共工事への世間からの不信感および関係する当事者間の閉塞感は、2005年現在、一向に払拭される気配がない。

3. 原因

我が国の公共工事の代金支払い方法が、諸外国の国際標準の工事代金支払い方法と著しく異なっているためである。（図 1 参照）

すなわち、欧米諸国は勿論、アジア・アフリカの発展途上国でも、公共発注者から受注者（元請業者）への公共工事代金支払い方法は、毎月毎月の出来高に応じて現金（小切手含む）で支払われるのが常識である。（図 1（b）参照）

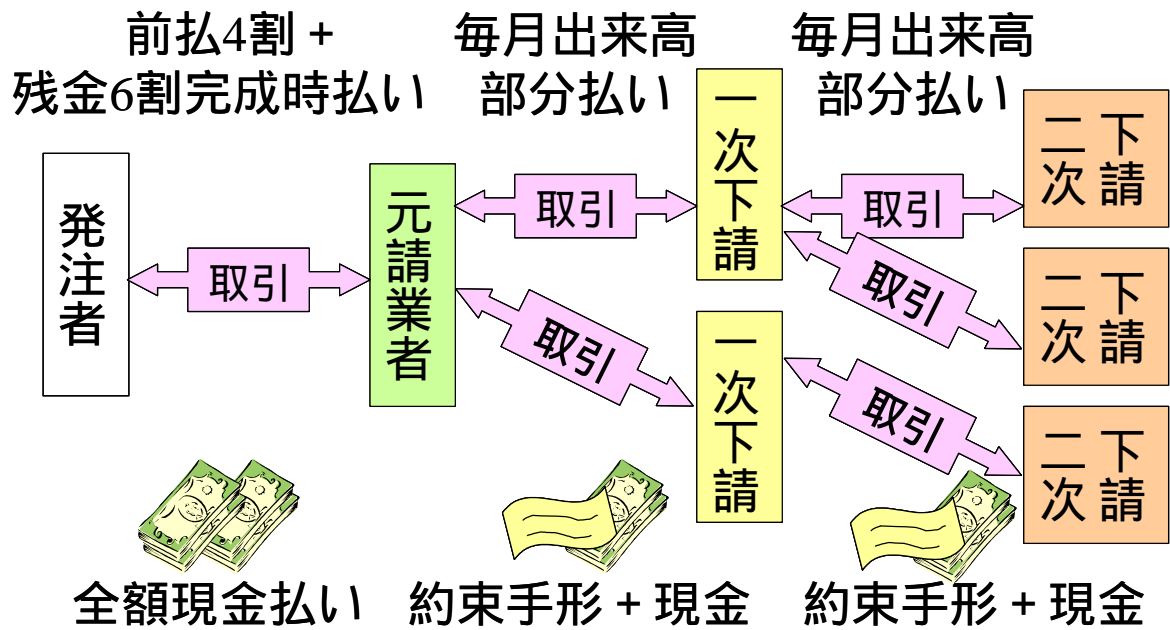
ところが、我が国の公共発注者から受注者（元請業者）への公共工事代金支払い方法は、工事請負契約書を締結すると、工事実態が一切なくても単年度工事請負契約金額の40%もの大金を2週間以内に銀行振り込みするのが慣例である。残金の60%は、工事請負であろうが設計委託業務であろうが、竣工、すなわち、業務終了時点まで公共発注者側に留保され、設計変更を考慮しつつ各年度当初および追加補正の計画予算金額通りに決算できるように精算・支払われる。

受注者（元請業者）は、公共発注者から出来高に応じて機動的に現金が支払われないという状況に対処するために、下請業者（専門工事業者）や資機材メーカーへの支払い過程で、自らからの実質的なお金の流れを生じさせないようにするために、一部を現金で支払うと共に、借金の証文といえる約束手形を大量に振り出して支払うことが慣例となっている。約束手形は、受注者（元請業者）が倒産すれば紙屑となる。6カ月を越える長期サイトの約束手形を受け取った下請業者（専門工事業者）や資機材メーカーは、約束手形を現金化するために金融機関に持ち込んで割引かざるを得ない。手数料と信用リスク負担料金を差し引かれて、100万円の約束手形が90万円以下の現金にしかならないこともあり得る。（図 1（a）参照）

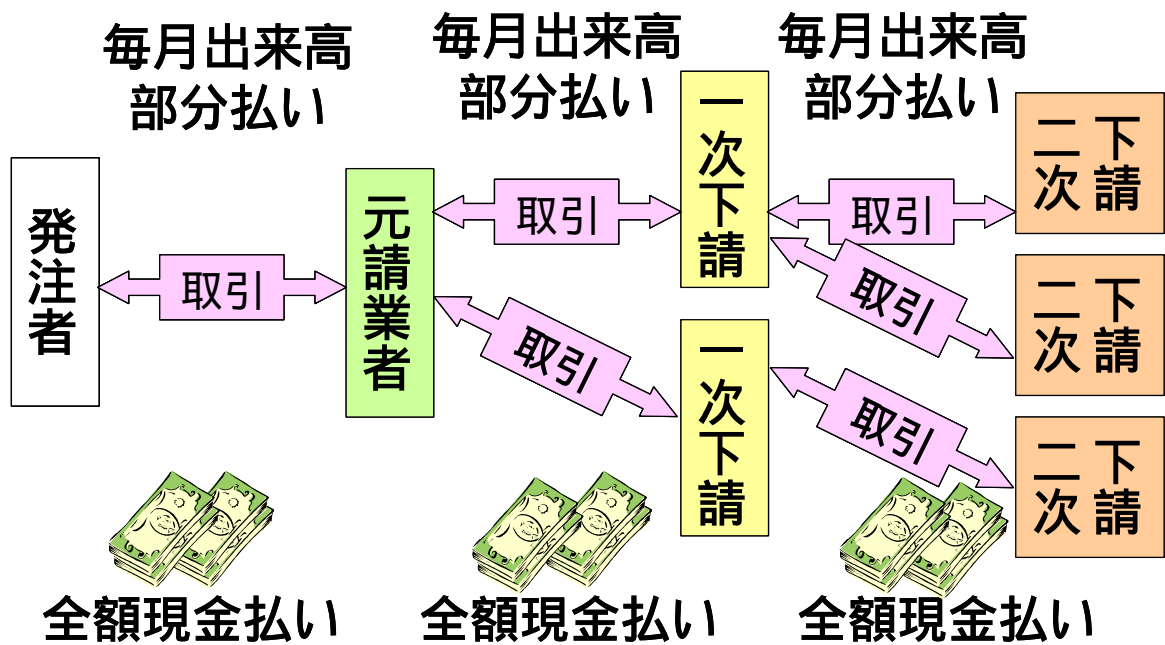
公共工事に、公的資金（税金）再分配による地域振興や景気浮揚対策等の“フロー効果”を期待するのは万国共通である。しかし、日本の公共工事支払い方法では、恩恵にこうむることができるのは、元請業者と金融機関だけといえる。いくら公共事業投資を増やしても、建設業界に関わる大多数の庶民（国民）の消費水準を活性化できるわけがない。

毎月毎月の出来高に応じて代金を支払わなければ、工事金額の計算を厳密にできない。コストと工程とのバランスがとれた品質の確保もできない。

だから、我が国の公共工事の支払い方法は、どんぶり勘定なのである。



(a) 我が国の公共工事の代金支払方法



(b) 諸外国（国際標準）の公共工事の代金支払い方法

図 - 1 公共工事の代金支払い方法の違い

（出典：著者作成）

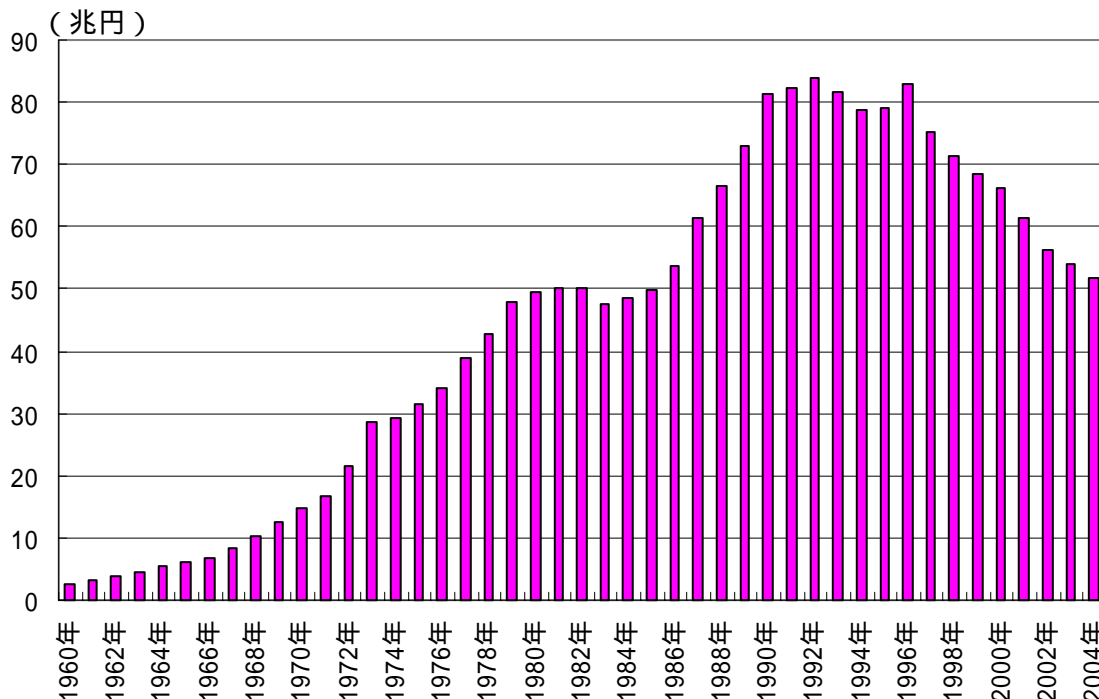


図 - 2 建設投資額の推移
(出典：著者作成)

どんぶり勘定とは、「職人の腹掛けの ” どんぶり ” に金を入れて無造作に出し入れしたこと」から、細かく収支を勘定せず、あるにまかせて無計画に金を使うこと（大辞林第二版）、という意味である。鰻丼やラーメンの“丼”のどんぶりではない。

我が国の公共工事に関係する様々な立場の当事者は、「どんぶり勘定症候群という悪性慢性病に罹患している」と告げられると、「なにを馬鹿なことなのか」と否定し、怒りだす者が沢山いる。2005年現在、これほどまでに公共工事が世間の不信感や悪評判に晒されていても、当事者に自覚症状がないのが慢性病の慢性病たる所以であるから無理もない。不摂生と運動不足で肥満した者の高血圧や糖尿病の生活習慣病と同様といえる。

工事代金の支払い方法は、公共工事の契約システムの根幹の一つである。どんぶり勘定症候群という悪性慢性病の諸症状は、以下に示すとおりである。

(1) 我が国の公共工事は、工事の進捗、毎月毎月の出来高に応じた国際標準の契約方式である出来高部分払い（進行支払い方式；Progress Payments）ができない。

(2) 諸外国の公共工事は、毎月毎月の、検査、検収、査定、設計変更、精算という一連の過程で、公共発注者および受注者の技術者の日常的関与が必要不可欠となる。我が国の公共工事は、工事の竣工時に1回だけ、どんぶり勘定方式で、検査、検収（必ず）、査定設計変更、年度予算合わせの精算という一連の過程であり、公共発注者および受注者の技

術者としての出番は無いに等しい。我が国の土木技術者の社会的地位が、諸外国に比較して著しく低いのも当然といえる。

(3) 我が国の公共工事は総価契約である。工事の工種、種別、細別に関する項目や仕様単価等、要するに、お金やコストに細かくこだわらないで公共発注者と受注者は契約している。諸外国(国際標準)の公共工事は、単価(総価)契約が主流である。工事の工種、種別、細別に関する項目や仕様、単価等、要するに、コストに細かくこだわりつつ公共発注者と受注者は契約している。我が国の公共発注者と受注者との間には、お互いに共通認識し合意した”公の”単価というものがない。

(4) 我が国の公共工事は、工事請負契約を締結した建設会社に、公共発注者が直ちに工事代金の30 - 40%の前払金を支払う。

(5) 工事代金の残金60 - 70%は、工事の竣工検査後、設計変更による工事費の増減を精算しつつ、公共発注者が年度当初に計画した予算(追加の補正予算も含む)に合致した決算が可能となるように支払われる。

(6) 公共発注者は、各年度の計画予算(追加の補正予算も含む)をピッタリ使い切る必要がある。工事代金支払いの余剰が見込まれた場合は、緊急(場合によっては架空)の工事を創成してでも使い切る。工事代金支払いに不足があっても、無い袖は振れないと、その場は受注者に我慢を要求し、後で何かと面倒をみる。

(7) 我が国の公共工事の公共発注者は、当該年度計画予算で、当該年度工事費用が過不足なく賄えるかどうかを”本気で”心配していない(心配する必要がない)。

(8) 我が国の公共工事の受注者(請負建設会社)は、下請けしている専門工事業者や資機材業者への代金支払いに、現金のみならず約束手形(最近では210日の長期サイトのものもある)を多用している。借金の証文に等しい約束手形が、公共工事の関連会社間における代金支払いの方法として許容されている国は日本だけである。諸外国の建設業界における代金支払い方法は、現金(小切手含む)のみである。

(9) 我が国の公共工事の工事代金は、約束手形の流通に伴う様々な金融コストが上乗せされ請負工事金額が高くなっている。

(10) 我が国の公共工事は、どんぶり勘定症候群に罹患しているのも、コスト経理、予算管理、価格管理、利益管理は良好にできても、コスト管理ができない特性がある。コスト管理ができないのであれば、コスト縮減を科学的かつ合理的に実践することが著しく困難となる。

4. 対処

我が国の公共工事が、どんぶり勘定症候群に罹患しているのではないかという指摘と、それに関連する議論が始まったのは、2000年4月からである。

国土交通省は、短い間隔で出来高に応じた部分払いや設計変更協議を実施し、円滑かつ速やかな工事代金の流通を確保することによって、より双務性および質の高い施工体制の確保を目指す「出来高部分払方式(Progress Payments/プログレスペイメント)」の試行を、2001年3月から、東北地方整備局ならびに中国地方整備局発注の2件の工事で開始した。

北川正恭知事の指揮で先進的な行政改革を実践していた三重県県土整備部は2001年

(平成13年)度に設置した三重県入札・契約制度検討会議における審議を経て、2002年(平成14年)度から公共工事の代金を月ごとの出来高払いとする制度を試行することとし、2002年(平成14年)度に34件の工事で開始した。

5. 対策

国土交通省および三重県における試行工事のモニタリング、実施方法の検討(会計法あるいは地方自治法との整合性、監督及び検査業務の作業内容等)、諸外国の工事代金支払い方法の実態調査等を通じて、「出来高部分払方式」導入による効果の検証と課題の抽出が行われた。

その結果、国土交通省および三重県の公共発注者は、検査(検収)技術基準の策定、出来高の取り扱い(認定、算定)方法、検査、事務処理作業方法、支払い事務の効率化等、数多くの取り組むべき課題を明らかにしつつ、「出来高部分払方式」の導入効果を確認し、試行拡大そして2005年(平成17年)度以降の本格導入を図ることとなった。

その一方で、我が国の公共工事に携わっている受注者(建設会社)の2002年以降の姿勢は、全国規模の(超)大手建設会社は反対で消極的、地方の元気がよい経営者の中小建設会社は賛成で積極的、という状況で推移している。

我が国の建設会社の総数は約60万社といわれているが、上位100数十社で構成される(社)日本土木工業協会の梅田貞夫会長(鹿島建設(株)社長)は、2002年6月に記者会見にて出来高部分払いの実効性に疑問を表明した。上位数千社で構成された全国建設業協会の前田靖治会長(前田建設工業(株)社長)は、2002年9月に、文書をもって、国土交通省大臣官房技術調査課長宛に、現行前払制度の堅持と出来高部分払いの導入反対を表明した。

2003年になると、日本土木工業協会の機関紙に、「効果も多い出来高部分払方式」という論説記事が掲載された。建設業界に関係する幾つかの会社で、約束手形による決済を廃止し、発行の大幅削減を目指す動きがでると共に、科学的・合理的な設計変更手続きに関する問題提起、下請け業者への代金不払い・遅延の実態が顕在化して、出来高部分払い方式が、公共工事に関係する各民間当事者の財務状況を改善する効果が認識されるようになった。

2004年12月、国土交通省は、ユニットプライス型積算方式への転換に向けて、全国で7件の直轄の新設の舗装工事を対象に試行に入ることを表明した。

ユニットプライス型積算方式は、公共発注者がユニットプライス(請負代金の総額を構成する基本区分であるユニット区分毎のデータベース化された"単価")を用いて積算を行うものとされている。そして、この方式による場合は、公共発注者と請負者(受注者)が請負代金の総額で"契約"を締結した後、ユニット区分毎の単価について合意を行うことにより、契約上の事務手続きの円滑化を図るとともに、以降の積算業務の効率化を図るとされている。

「公共発注者と請負者(受注者)がユニット区分毎の単価について合意を行う」ことにより、「毎月毎月の出来高部分払い」という契約上の事務手続きが、円滑に実施できるようになるのである。これが国際標準の契約システムなのである。

我が国の公共工事の契約システムが、ようやく維新の夜明けをむかえたといえる。

6．知識化

公共工事における「出来高部分払方式；(Progress Payments)プログレスペイメント」とは、契約制度の一環として、公共発注者と受注者が緊張感のある対等の関係で、納税者に説明責任を果たし、技術者が十分に腕を振るって良質な社会資本を建設し、関係する各当事者が互いに技術向上を図り、健全な会社経営のもと、有形無形の利益を社会に還元する、そのためのツ - ルである。我が国の公共工事に、「出来高部分払方式 (Progress Payments/プログレスペイメント)」を一刻も早く導入して、どんぶり勘定症候群という悪性慢性病の治癒に努めるべきである。

7．背景

図 - 1 (a) に示す工事代金支払い方法、すなわち、我が国の公共工事の契約システムが、どんぶり勘定であって、それが第2次世界大戦後の復興期の日本社会に適合していたからこそ、今日の豊かな経済社会の礎となった急速な社会基盤施設の開発整備が可能となったと認識すべきである。このことから、どんぶり勘定は、過去の社会に適合したシステムといえる。過去の日本社会とは、公共工事の予算規模が小さく、公共発注者の直轄で計画設計施工が実施され、貧しい時代である故に公共工事が雇用対策と景気浮揚対策の使命を著しく担われ、建設業界は未成熟で、官の立場の公共発注者が、民の立場の受注者（建設業者）を保護育成することが強く求められていたといえる。1990年代以降の現代の日本社会は、豊かな時代であり、公共工事の予算規模が飛躍的に増大し、公共発注者は調達する立場になり、景気浮揚対策として公共工事を原則用いないという機運が芽生え始め、建設業界は成熟して、公共工事を通じて官が民を保護育成することは不当であるという雰囲気となっている公共工事の原資を賄うべき国および地方自治体の財政状況が逼迫してきた現状で、過去の社会に適合した契約システムを、現代社会に適合するように変更する必要があるのは当然のことといえる。

財政状況の逼迫、すなわち、公共工事に関係する各民間当事者間に渡るお金が、契約システムがどんぶり勘定のままで減ってくると、酷い目に会う（割を喰う）のは弱い立場の当事者である。現状を放置することは、公共工事システムに、度の過ぎた弱いものいじめを温存することになるのである。

8．後日談

2001年に実施された国土交通省の試行工事において、受注者の現場代理人（作業所長）は、本当に苦勞（貧乏籤を引いた）したようである。すなわち、官尊民卑の片務性の著しい雰囲気、毎月毎月、請求書を、国土交通省の工事事務所の担当者（百戦錬磨の副所長あるいは工務課長）に提出して取り下げ金額を頻りに交渉することは、あまりにもストレスが大きく寿命を縮めると、当初は著しく萎縮していた。しかし、前払金が零としても、公共発注者が的確に出来高を査定し機動的に工事代金を支払うことを実践することによって、出来高部分払い方式の妥当性を実感できたという。

公共発注者は、当初は検査・検収・査定の事務量の増大と、監督業務と検査業務の区分について著しい懸念を表明していたが、現行の法律と規則の運用の範囲内で、大過なく業務を遂行すると共に、今後の本格導入のために取り組むべき問題点と、その解決方を数多く提示する貢献をしている。

9. よもやま話

1993年の公共工事に関するスキャンダルを契機に、我が国の入札契約制度の改善と変革を見据えて、国内における活発な調査研究と共に、欧米諸国およびアジア諸国の公共工事の調達システムに関する実態調査研究が相当の人員と国費を投入して実施され、数多くの調査報告書が刊行されてきた。しかし、どの調査報告書にも、西欧諸国やアジア諸国の公共工事の契約システムが、「出来高部分払方式 (Progress Payments/プログレスペイメント)」が基本であり、前払金は無いのが普通で、あっても5 - 10%程度という、極めて重要な事柄が一切記述されてこなかったことの正体は、現時点では不明で謎である。

あまりにもあたりまえの、空気のような事柄は、調査報告書から抜け落ちることがあるという説明は可能である。

以上