

英国建設パフォーマンス改善の取組み

会計検査院 盛武建二

1. 英国の問題点とレイサム報告書

英国の発注者、請負者双方にとって、競争入札により最低価格者を契約の相手方とする従来型の建設工事は、そのパフォーマンスにおいて決して満足できるものではなかった。すなわち、建設会社は、まず、入札の競争に勝って受注者となるために、実際には実施困難な価格で入札する、そして、受注後にクレームによる価格の引上げを目指し、これが聞き入れられない時には、工事を遅延させる、といったことを繰り返していた。さらに、受注者が下請価格を厳しく抑えることから、手抜工事が頻発するといった事態を招来し、この結果、建設業界は利益率や生産性が低く、研究開発に十分な投資ができない状況となっていた。また、発注者側の不満は、この裏返しであるが、クレームが多い、クレームに伴う設計変更により最終工事価格が予算を大幅に超える、工期が遵守されず完成が遅れる、工事の品質が悪いといったことであった。

こうした状況の改善の端緒となったのは、1994年に出されたレイサム報告書である。レイサム報告書の基本的な考え方は、競争入札により最低価格者を契約の相手方とする方法では、VFM（Value for Money；価格に見合う価値）を得られず、これを改めるためには、「チームを作る」方法に切り替えることが必要であるというものである。この「チームを作る」とは、建設工事関係者の関係を敵対的なものから信頼に基づく協働の関係に変えようとするものであり、関係者全員が相応の報酬を得る「Win - Win；共に勝つ」の関係を構築することである。そして、このような協働関係の構築には、特に、まず発注者が受注者の相応の利益を認めることが重要であり、これにより発注者も自ら望む成果を得ることができると説いている。

2. 建設パフォーマンス改善の歩み

上記レイサム報告書を実現するため、CIB

（Construction Industry Board；建設産業会議）が設立され、また、1995年には、リーベン卿が政府の建設調達に関する検討を行い、Construction Procurement by Government（政府の建設調達）を発表した。この報告書では、「最善のVFMを得る」及び「適切な発注者となる」という政府調達の二つの主要目的を果たすためには、政府は、紛争や不信を減ずるために受注者とよりよいコミュニケーションをとる、省庁の職員は調達とリスクマネジメントに関する研修を増やす、建設産業向けの一つの窓口を設ける、などをすべきであるとした。

このような取組みにもかかわらず、建設パフォーマンスの改善は不十分なものであったため、タスクフォースが設立され、1998年にはイーガン報告書（Rethinking Construction；建設再考）が発表された。本報告書では、建設産業が今まで以上に発注者のニーズに応える産業となるための方策が提言され、「建設パフォーマンスの変革は、公共部門の発注者が、建設工事を発注し、管理する過程でベストプラクティスを実践したときにだけ起こり得る」と結論付けている。また、関係者のパートナーリングを進めること、目標の設定及び結果の計測を行うこと、マイルストーンやパフォーマンス指標を採用することなどを提唱している。

また、NAO（National Audit Office、英国会計検査院）が考える建設パフォーマンスの改善は、政府の建設サービス調達の改善と建設産業の経営内容の改善を意味している。NAOの報告書「建設の近代化」（Modernising Construction）は、レイサム報告書以来、英国で進めてきた建設パフォーマンス改善の取り組みを網羅的に把握した上でレビューし、協働を基調とする新しい建設工事実施システムを支持するとともに、その取り組みをより良くするために何が必要かを勧告している。本報告書についてレイサム卿は、「本報告書は、発注者と建設産業にイーガンのベストプラクティスの採用を説得する点において影響力がある。」と前書で評価している。

3. 建設パフォーマンス改善のためのキャンペーン活動

レイサム報告書やイーガン報告書を受けて建設パフォーマンス改善のためのキャンペーン活動が行なわれている。建設産業の業績改善を目的とする活動には CBPP (Construction Best Practice Programme; 建設最善執行計画) M4I (Movement for Innovation; 革新運動) Housing Forum (住宅フォーラム) があり、これらには政府が活動助成金を出している。また、発注省庁の業績改善のための活動としては、Government Construction Client Panel (政府建設発注者会議) Government Construction Industry Task Force (政府建設産業タスクフォース) Local Government Task Force (地方自治体タスクフォース) Achieving Excellence Programme (優良工事達成計画) などがある。

CBPP が行っている活動に KPIs の開発と普及がある。KPIs は、建設工事のパフォーマンスを計測する指標として、DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions; 環

境交通地域省、現在は DTI が担当。) 及び建設産業団体により 1995 年に開発された指標であり、DTI (Department of Trade and Industry) と CBPP が計測データを収集し、分析結果を公表している。(注)

(注) KPIs による改善度

KPIs は、コスト、工期、品質 (欠陥の程度) 発注者の満足度などプロジェクトの改善を示す指標及び安全衛生、収益性、生産性などの会社の指標から成り (表 - 1 参照) 現在も指標の充実が図られている。本指標のデータは、発注者、建設会社、統計部局などから、各指標別に毎年 2,000 ~ 20,000 件が集められる。集められたデータは、低レベルから高レベルへの累加頻度分布図の形で一般に提供されており、この分布図により個別の会社もしくは個別プロジェクトの相対的なパフォーマンスを知ることができる。本指標の主目的は、建設会社が自らの継続的なパフォーマンス改善に用いることにあるが、発注者が KPIs の提示を求めて業者選定に用いたり、建設工事での進行段階別の改善度計測に用いることもある。

表 - 1 KPIs の項目と定義

| KPIs の項目; 定義 |
|--|
| 発注者の満足度 - 目的物 ; 発注者が完成した目的物や施設にどの位満足しているかを 10 段階で評価 (10 点が全体的に満足できる) |
| 発注者の満足度 - サービス ; 発注者がコンサルタントや元請負者にどの位満足しているかを 10 段階で評価 |
| 品質 (欠陥が少ない) ; 引き渡し時の欠陥に関して目的物や施設の状態を 10 段階で評価 (欠陥の数ではなく補修の額が評価の視点) |
| コストの予測性 - 設計 ; 投資決定時の見積もりコストより供用時の実コストがどの位低いかを投資決定時のコストに対するパーセントで表現。 |
| コストの予測性 - 工事 ; 建設決定時の見積もりコストより供用時の実コストがどの位低いかを建設決定時のコストに対するパーセントで表現。 |
| 工期予測性 - 設計 ; 投資決定時の予想設計工期より建設決定時の実設計工期がどの位短いかを投資決定時の予想設計工期に対するパーセントで表現。 |
| 工期予測性 - 工事 ; 建設決定時の予想工事工期より供用時の実工事工期がどの位短いかを建設決定時の予想工事工期に対するパーセントで表現。 |
| 収益性 ; 売上高に対する税引き前の利益。 |
| 生産性 ; 付加価値労働生産性。 |
| 安全 ; 10 万人当たりの報告対象事故の率。 |
| 建設コスト ; 1 年前の類似プロジェクトの建設コストより当該年の標準化された建設コストがどの位低いかを類似プロジェクトの建設コストに対するパーセントで表現。 |
| 建設工期 ; 1 年前の類似プロジェクトの建設工期より当該年の標準化された建設工期がどの位低いかを類似プロジェクトの建設工期に対するパーセントで表現。 |

4. 新しい建設工事实施システム

政府調達改善の全体を担当する OGC (Office

of Government Commerce; 政府商務局) は、発注者に対して、多様な契約方式の採用、パートナーリング (Partnering) の採用、ゲートウェイプロ

セス（Gateway Process）の導入及びパフォーマンスの計測の4つの施策を勧めている。

多様な契約方式とは、PPP（Public Private Partnership、官民パートナーシップ）、デザインビルド（Design and build）、プライム契約（Prime Contracting）が主なものであり、建設事業の実施方式の選択に係わる。

このうち、プライム契約は、1人の供給者、すなわちプライム契約者が、設計と施工、そして建築家、下請負者、資材供給業者を含むサプライチェーンの全ての局面をマネジメントする方法である。この方法は、国防施設庁が採用している。

ゲートウェイプロセスは、建設事業のプロセスの区切りとなる段階、つまり事業計画の決定、事業実施方式の決定、契約の決定、工事実施前及び工事完了時にプロジェクトから独立した組織によ

るレビューを実施するものである。

パフォーマンスの計測は、コスト、工期及び品質の予定された改善が達成されていることを確認するために必要な事柄である。先に述べたようにKPIsは、DTI等を中心に普及している。

OGCが勧める方法も踏まえ、政府の各省庁では、表-2に示すような新しい方式を試行しており、その内容は多様であるが、いずれの方法も、最低価格のみで受注者を選ばず、協働の関係の下で建設パフォーマンスを上げるための手段として使われるものである。協働する組織運営管理技術を含む方式を包括的に表現すればパートナーリングという言葉が当てはまる。

表-2 英国での新しい建設工事実施システム

| 項 目 | 伝統的方式 | 新しい方式 |
|-----------------|------------------------|--|
| 事業実施体制 | 建設工事請負 設計施工分離 | PPP/PFI、デザインビルド、プライム契約など |
| 受注者の選定 | 競争入札による最低価格者 | 価格以外の要素も考慮した評価 |
| 設計 | | VM/VEの採用、生涯コストでの評価 |
| 施工計画 | 発注条件に沿った計画 | リスクアセスメント、VM/VEの採用 |
| 工事監理 | 監督・検査、クレーム | リスクマネジメント、キーステージでのモニタリングと修正、ISO9000Sの利用 |
| 工事成績 | | ベンチマーク、KPIsなどによる計測 |
| 価格の合意 | 競争入札結果、発注条件の下で 固定価格 | インセティブ付きを指向、価格交渉有り、固定価格、ターゲットプライス、アウトカムベースなど |
| 発注者、設計者、請負者等の関係 | 緊張関係、敵対関係、組織は独立競争 | 信頼関係、協働関係、パートナーリング、サプライチェーンの統合、共通事務所 |

5. 伝統的方法とパートナーリング

伝統的方法とパートナーリングはその出発点から異なっており、両者は対立する関係にある。すなわち、競争入札による最低価格者を契約の相手方とする方法の下では、パートナーリング、つまりは協働する管理運営技術を用いることは不可能と考えられている。

伝統的方式は、「各個人が利己心に基づいて自由な経済活動を行うならば市場の価格機能を通じて見えざる手に導かれて、社会全体の厚生が最大化される。」というアダムスミス以来のミクロ経済政策の考え方が出発点となっている。このため、例えば、鈴木は、「公共的機関が工事や物品の発注する際には、経済性、公平性、透明性、公正性の

4要件をすべて満たす必要がある。これらの要件を全て満たす発注方法は一般競争入札しかない。」としている。競争が自由経済社会の基本原則であることは間違いなし、競争の勝者を最低価格の者とすることは明瞭に公正な方法であると理解できる。この点において本方式は勝れている。また、伝統的方式の下で、発注者と受注者の関係が敵対関係と言うほどでなく、緊張関係として成立し、各々の組織が独立して能力を発揮し、かつ成果が納得できるものであれば、伝統的方式が悪いということにはならない。

一方、パートナーリングの方法は、「良い成果を得るためには発注者と受注者が敵対してはいけなく、協働する関係こそが良い成果を生む」という確信を出発点としている。レイサム卿は、「建設の

近代化』の前書で、「パートナーリングは近年大きく進んだが、まだ、多くの発注者は、猛烈な競争入札や最低価格は VFM にならないということを理解していない。」と述べている。ここで注目すべき点は、英国では発注行政を指導する OGC だけでなく、検査院も伝統的方法は VFM にならないということを支持していることである。

ただ、英国においては、依然として競争入札による最低価格者を契約の相手方とする方法が多く採用されており、また、伝統的方法は VFM にならないということは政府内で支持されていても、なかなか理解が進まない、特に予算担当者には理解されにくいという面もある。

6. パートナリングの弊害

パートナーリングの弊害として、パートナーに選ばれない会社にとっては参入障壁になることが予想される。このことは公共部門の PFI ですでに明らかになっている。例えば、参入障壁があまりに高いと競争を抑制し、その結果は達成された VFM に影響する。そして、パートナーリングの意義は認めつつも、力のある組織があまりに多くの便益を得ることは信頼の精神に反するとし、納税者を反競争的实践から守るためにパートナーリングを認めるための適切な道具が必要である。

この指摘は理解できる点であり、良好な関係に安住してしまわないような条件を満足してパートナーリングを実施する、あるいは、伝統的方法と併用するといった仕組みが必要と考える。

また、高速道路庁の道路維持の例のような戦略的パートナーリングの場合、長期に亘る契約であるため、一定期間経過した後には競争相手が見つからない、時間と共に馴れ合い関係となるといった恐れがあると考えられ、今後の動向が注目される所である。

参考文献

- 1) 盛武建二, 芦田義則: 英国における建設パフォーマンス改善の取り組みに関する調査研究, 土木学会建設マネジメント研究 Vol. 10, 2003, 11
- 2) 盛武建二, 芦田義則: 英国における新しい政府建設調達システムに関する調査研究, 土木学会建設マネジメント研究 Vol. 10, 2003, 11