

# アカウントビリティの観点からの 建設生産システムにおける入札・契約の一考察

国土交通省 国土技術政策総合研究所 安谷 覚<sup>\*1</sup>  
By Satoru YASUTANI

良質な社会資本を効率的に生産するための建設生産システムにおいては、少ない費用、高い品質、公平性の確保など複数かつ多様な目標の達成が期待される。また、これらの複数の目標に対するアカウントビリティを入札・契約において同時に果たそうとするにあたり、協調や対立等の相互作用が生じているところである。ネットワーク状のアカウントビリティ構造という視点から、我が国の建設分野における多様な入札契約計画や建設生産システムの改善を理論的に把握・整理することにより、急激に変化している入札・契約の動きを理論的に整理することが期待できる。本論文は、建設生産システムにおける入札・契約にかかるアカウントビリティ構造を、(1) 受発注者間、(2) 行政経営、(3) 企業経営の3つのアカウントビリティ分類で検証し、さらに受発注者間と行政経営のアカウントビリティにおける相互作用を、最近の我が国の入札契約における相互作用の状況と比較しながら考察することを目的とする。

【キーワード】 契約制度、アカウントビリティ、受発注者関係、行政経営

## 1. はじめに

良質な社会資本を効率的に生産するための建設生産システムにおいては、少ない費用、高い品質、公平性の確保など複数かつ多様な目標の達成が期待される。特に設計や工事の入札・契約においては、これらの目標を達成するための最適な制度や運用を実現するための努力や研究がなされている。

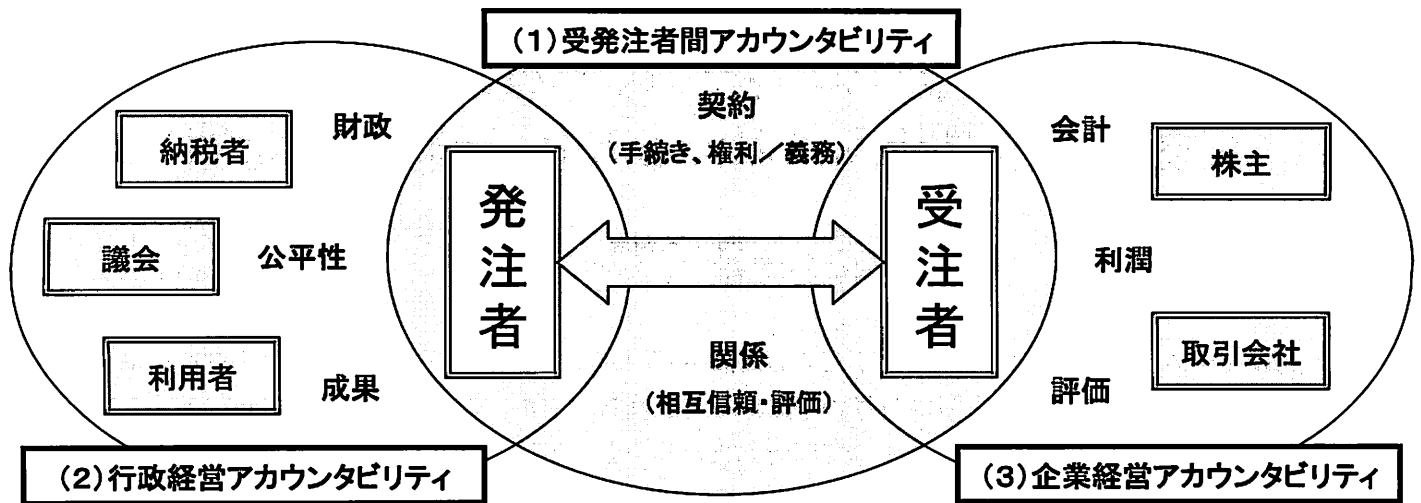
一方で、受発注者側それぞれが、入札・契約において「多様な目標達成をマネジメントする<sup>1)</sup>」という観点で、目標に関するアカウントビリティが生じ、それを果たそうとしている。また、これらの複数の目標に対するアカウントビリティを同時に果たそうとするにあたり、協調や対立等の相互作用が生じているところである。

我が国の建設生産システムの現状を振り返ってみると、これらの複数の目標に対するアカウントビリティ、さらにアカウントビリティの相互作用に呼応する形で、我が国の入札制度改革や建設生産システムの改善が実施されているところである。特にネッ

トワーク状のアカウントビリティ構造という視点から、我が国の建設分野における多様な入札契約計画や建設生産システムの改善を理論的に把握・整理することにより、急激に変化している入札・契約の動きを理論的に整理することが期待できる。

一方、アカウントビリティについては、独立した単一の階層組織での設定や範疇で考察されることが多い。<sup>1)</sup> また、建設分野におけるアカウントビリティについては、行政から納税者である国民への情報提供や説明責任といった枠組みの中での伝達方法について注目されてきた。しかし、独立した単一の階層組織を超えたアカウントビリティのネットワーク状構造そのものについて、検証したものの研究は少ない。また、建設分野におけるアカウントビリティの構造的分析については、ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management)、パブリック・インボルブメント (Public Involvement)、アセットマネジメント (Asset Management) を例としてアカウントビリティの計画論的意義を検証している研究<sup>2)</sup>はあ

<sup>1</sup>総合技術政策研究センター建設マネジメント技術研究室 029-864-4239



図－１：建設生産システムの入札・契約に関連するネットワーク状のアカウントビリティ関係の模式図

表－１：入札・契約における多様なアカウントビリティの相互作用と最近の入札契約動向での例

主なアカウントビリティの分類	具体的なアカウントビリティ例
(1) 受発注者間のアカウントビリティ	①契約アカウントビリティ（手続き、権利・義務） ②関係アカウントビリティ（相互信頼、相互評価）
(2) 行政経営アカウントビリティ	①財政アカウントビリティ（予算、会計検査） ②公平性アカウントビリティ（入札機会、受益者負担） ③成果アカウントビリティ（品質、政策評価）
(3) 企業経営アカウントビリティ	①企業会計アカウントビリティ（企業マネジメント） ②利潤アカウントビリティ（利潤確保、配当分配） ③評価アカウントビリティ（社会的信頼、商品ブランド）

るが、の観点から、建設生産システムの入札・契約を、ネットワーク状にアカウントビリティ構造という視点から考察した研究は見あたらない。

本論文は、建設生産システムにおける入札・契約にかかるアカウントビリティ構造を、(1) 受発注者間、(2) 行政経営、(3) 企業経営の3つのアカウントビリティ分類で検証した上で、受発注者間と行政経営のアカウントビリティにおける相互作用を、最近の我が国の入札契約における相互作用の状況と比較しながら考察することを目的とする。(図－1、表－1を参照)

## 2. 建設生産システムにおける入札・契約における多様なアカウントビリティ

### (1) 受発注者間のアカウントビリティ

受発注者間のアカウントビリティにおいては、建設生産システムの基幹を担う入札・契約についての「契約アカウントビリティ」の他に、信頼や評判を基本とした「関係アカウントビリティ」が存在する。

前者については、受発注者を対象として、相互に契約で定められた手続き遵守やそれぞれの権利の行使と義務の履行等を拘束する法と捉えられ、法的アカウントビリティの一種という解釈が可能である。後者については、契約において不完備な部分について、代わりに信頼や成績などの関係アカウントビリティをもとに、受発注社間の関係をガバナンスしている。

### (2) 行政経営アカウントビリティ

行政経営上におけるアカウントビリティとして、一般的に、①財政に関するアカウントビリティ、②公平性に関するアカウントビリティ、③成果に関するアカウントビリティ、の3つを求めている。<sup>3)</sup> 行政経営アカウントビリティの場合、①については、行政コストを最小化することに対するアカウントビリティのことであり、会計法令や会計検査に反映されているところである。②については、受注参加機会均等やサービスの公平な提供等をさしており、会計法令や行政運用においてアカウントビリティが達

表－２：アカウントビリティの相互作用の種類と最近の我が国の入札・契約における状況

主な相互作用の種類	最近の我が国の入札・契約における相互作用の状況
(1) 契約アカウントビリティと関係アカウントビリティの相互作用	公共工事標準請負契約約款における「信義則」の適用範囲が広い等、関係が契約より優位
(2) 行政経営アカウントビリティ内同士の相互作用	調達単年度予算や価格競争を原則とした会計法の範疇で運用されている等、財政が成果（品質）より優位
(3) 契約アカウントビリティと行政経営アカウントビリティの相互作用	当該契約に関して会計検査への説明責任が重視される契約運用がされる等、行政経営（特に財政）が契約より優位

成されているところである。③については、品質や政策評価等について、入札契約における技術提案の評価、技術検査、さらに業務成績評定等を通じて反映されているところである。

### (3) 企業経営アカウントビリティ

いわゆる民間企業を経営する上で「経営管理的アカウントビリティ」とも呼ばれている。具体的には、株主に対する企業マネジメントに関するアカウントビリティや投資に見合う利潤確保や配当分配にあたってのアカウントビリティ、さらには、社会から信頼されるような企業統治や法令遵守に実施によって果たされる企業の社会的責務（Corporate Social Responsibility）や企業が提供する財やサービスに関するブランドなど、企業自身やその成果の評価に関するアカウントビリティが該当する。

## 3. 建設生産システムにおける入札・契約におけるアカウントビリティ同士の相互作用

先述のアカウントビリティ分類を踏まえて、3つのアカウントビリティ分類のうち、「(1) 受発注者間のアカウントビリティ」と「(2) 行政経営のアカウントビリティ」に関連する相互作用3種類について、最近の我が国の入札・契約における相互作用の状況を含めて考察した。（表－２を参照）

### (1) 契約アカウントビリティと関係アカウントビリティの相互作用：「権利／義務」対「相互信頼・評価」の例

アカウントビリティ間の相互作業について、まず受発注者間の信頼と契約の完備性の関係について挙げられる。一般的に主体間での信頼が高まる、関係が強まるにつれて権利／義務を規定した契約の完備性が低下し、逆に主体間の信頼が低下する、関係が弱まるにつれて契約の完備性が高まる傾向にある。<sup>4)</sup>

わが国の工事契約については、国際プロジェクト

の契約と比較して、公共工事標準請負契約約款における「信義則」の適用範囲が広い<sup>5)</sup>など、契約の完備性が相対的に低い。これが結果的に、契約と実態が乖離していることにより、契約解釈やその他認識に相違が起こった場合に、契約に基づく対処ができずに円滑な契約進捗ができない、といった課題を生んでいる。

### (2) 行政経営アカウントビリティ内部の相互作用：「財政」対「成果」の例

行政経営アカウントビリティ内同士の相互作用については、財政・公平性のアカウントビリティと成果のアカウントビリティが対立することがある（「アカウントビリティ相互のジレンマ」）、「公平性」や「成果」と比べて対外的に説明がしやすい財政と公平性に偏重傾向（「アカウントビリティの偏重性」）といった特徴が指摘されている。<sup>3)</sup>この相互作用については、成果向上（企業経営）と法令執行（法治主義に基づく法の適正実施）の「文化衝突」<sup>2)</sup>という表現もされているが、現実として行政は理想としてその両立を求められている。

我が国の建設生産システムにおける入札・契約の現状を振り返ってみると、価格と品質が必ずしも両立せず、むしろ価格は低いが品質が良くない、という対立傾向が示されている。政策的対応として、価格と技術の評価する総合評価方式の適用等がなされている。

### (3) 契約アカウントビリティと行政経営アカウントビリティの相互作業：「手続き、権利・義務」対「財政」の例

会計とは対等な形で調達法令が定められておらず、会計法令が個別契約に対して優位な限り、財政アカウントビリティが「権利・義務」に対して優位に働くこととなる。わが国の調達を鑑みると、事前確定

的に最適解を求める制度、さらにそれが期待される会計検査の運用となっていることから、「権利・義務」が行政経営アカウンタビリティ、特に財政アカウンタビリティを追随する運用となっているのが原因のひとつとして考えられる。

#### 4. おわりに～我が国の建設生産システムの動向とアカウンタビリティ～

先述の3種類のアカウンタビリティ同士の相互作用について、我が国での相互作用の状況や我が国の建設生産システムの入札・契約における動向について考察を試みた。(表-2を参照)

特に、行政経営アカウンタビリティ内同士の相互作用については、現行の我が国の公共調達におけるアカウンタビリティの優先順位は、財政、公平性、成果という状況であった。現に、会計法令で原則として定められている予定価格による価格上限性、一般競争入札について、より効率的な調達や品質を重視した調達を行う上で弊害となっているのでは、と指摘する意見が多いところである。

また、最近では、契約アカウンタビリティと関係アカウンタビリティの相互作用について、従来は請け負った受注者が品質確保について、品質確保に関して多大な責任を負う実態から、発注者の責任を明確という概念、さらには契約をベースとした国際的な発注方式の適用検討など、責任と権利といった概念へと進化している等、契約アカウンタビリティの概念が芽生えている。

本論文では、建設生産システムにおける入札・契約をネットワーク状のアカウンタビリティ構造とし

て捉え、行政経営アカウンタビリティと受発注者間アカウンタビリティとの相互作用について考察した。さらに、建設業者の応札行動や建設業界の動向を企業経営アカウンタビリティと受発注者間アカウンタビリティの相互作用から考察することや、受発注者間の関係に加えて、元請負者と下請者間のアカウンタビリティ構造についても考察することが今後の研究課題である。また、実際の当事者へのヒアリングを通じて、本考察を実証的に確認することも、実際の入札契約におけるアカウンタビリティ構造の把握に有用であると考えられる。

#### 【参考文献】

- 1) Acar, M. et al, "Accountability When Hierarchical Authority Is Absent: Views From Public-Private Partnership Practitioners", *The American Review of Public Administration* 2008; 38; 3
- 2) 越水一雄他「アカウンタビリティの構造と機能：研究展望」土木学会論文集D Vol.62 No.3, 304-323, 2006.7
- 3) Behn, R.D., "Rethinking Democratic Accountability" (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001)
- 4) Brown, T., M. Potoski, and D. Van Slyke (2007) "Trust and Contract Completeness in the Public Sector" *Local Government Studies*, Volume 33, Number 4, August 2007, pp. 607-623(17)
- 5) 五艘隆志他「我が国の公共工事における品質管理システムの問題点と改善策策定に関する研究」土木学会建設マネジメント研究論文集 Vol.15 2008

## Examination of Bidding and Contracting for Construction Production System from the Accountability Perspective

By Satoru YASUTANI

The achievement of various value goals such as cost, quality, equity, and workability, are expected in the bidding and contracting in the construction production system. In addition to this, the players are being held accountable simultaneously to these value goals, and these multiple value goals have formed interactive relationships which some are collaborative while others are adverse relationship. This paper will examine the bidding and contracting in the construction production system from the network-based accountability perspective, and look at the interactions between these diverse accountabilities.