

公共建築工事における発注者の役割と技術的力量

東洋大学法学部教授／弁護士 大森 文彦

古来より、建築行為には、「設計」と「施工」という行為が必須である。ここで言う「設計」は、独立した業務かどうかは関係なく、設計図面の有無も関係ない。工事を実施する前に、工事の対象となる建築物を予め思い描く必要があるが、当該想定そのものを意味している。また、工事を実施することは、設計によって思い描かれた建築物を実際に作り上げていく作業であり、設計とは全く別の行為であることも明らかである。かつて、設計と施工を一人の大工棟梁が行っていた時代もあったが、今日では多くの場合、専門の会社がそれぞれの役割を担っている。したがって、たとえ設計と施工を一括して引き受ける場合（いわゆる設計・施工一括受注）であっても、設計と施工という異なる役割が存在し、それぞれの役割を同一人が果たしていることに変わりはない点に留意する必要がある（同一人が両役割を担うことによって期待できる効果については、ここでは触れない）。

では、建築工事において発注者には何の役割もないのだろうか。発注者が直接、設計や施工する場合もないわけではないが、ここでは、設計者と施工者が別々に存在する場合について考察する。設計者と施工者が別々に存在する場合、設計や施工に発注者が直接関与することはないが、発注者が何もしなくても設計と施工が十分機能し得るとは考えられない。

すなわち、設計者や施工者は、自ら勝手に名乗りを挙げて当該地位に就くわけではなく、それぞ

れの地位に就くためには、発注者との「契約」が必要である。国民同士の法律関係、すなわち、私法の世界では「契約」は、誰を相手にしようが、どんな内容であろうが、どんな方式であろうが、原則として自由である（これを「契約自由の原則」という）。したがって、発注者は、誰を設計者にするか、誰を施工者にするかを定める権限を有している。これについては、公共建築工事の場合でも、選定が公平かつ適正になるよう、一定のルールがあるため選定権限はかなり制限されているものの、発注者との「契約」というプロセスを経なければ、設計者や施工者の地位には就けないという点では民間工事と同じである。つまり、発注者には、建築生産の必須作業である設計と施工に関する「契約」の当事者としての役割がある。

この契約の当事者としての役割は重要である。設計者と施工者を誰にするかを選ぶ権限だけではなく、発注者として希望する建築物の内容があれば、それを設計契約の内容にし、かつ施工契約の内容にすることで、思いどおりの建築物を作り上げることができるからである。

よく建築物の品質が問題になるが、品質については、発注者の意向が大きな影響力を持つ。例えば、契約の当事者として、要求品質を建築工事にストレートに反映させる極めて有効な手段として発注条件があるが、設計者は発注条件に拘束され、施工者は発注条件に拘束された設計図書に拘束される。すなわち、施工は設計図書どおりの建築物を完成させるため、設計図書に記載されている

品質を超える品質を実現することはできない。また、設計上の品質は、発注者の要求により決まる。したがって、設計者や施工者がたとえどんなに優れた技術力を有していても、発注者が定めた発注条件以上の品質を実現することはできないのである。

もっと言えば、発注者として特別な要求があったとしても、発注条件に示されていないければ、設計図書には施工に反映されない。つまり、発注条件こそ、発注者の意図を実現する最大のツールであり、このツールをいかに適切に使用するかが、公共建築工事において重要であるが、そのためには、発注者としての技術的力量が求められる。例えば、いくら高品質を要求したところで、それに到底見合わない予算で発注しようとするれば、真面目な者は見送るであろうし、手抜きなどを考える者が応じたとしても高品質の実現は期待できない。つまり、建築物の品質を確保するためには、発注者において品質、コスト、その他の要求内容など建築生産における諸条件の関係性にどれだけ思いが馳せられるかが重要である。特に国民の税金を使う公共建築工事では、発注者において、こうしたことを理解する必要性は高いと考えられる。また、設計や施工が専門家に委ねられている今日の状況下においては、発注者「側」も専門家と対等に会話ができる技術的力量が求められることにも留意する必要がある（なお、発注者「側」の技術的力量確保の手段としては、インハウスのほか、コンストラクション・マネージャー（CMr）の活用などもあるが、詳細は別の機会に譲る）。

公共建築工事における発注者としての技術的力量の重要性については、未だ国民の理解が得られていない感があることは、大変残念である。

例えば、支持地盤の位置（深さ）にかなりの高低差があるような敷地の場合、数ヵ所（例えば3～4ヵ所）だけ調査した結果を発注条件にすることは、それなりのリスクを伴う。設計者としては、当該調査結果から各杭の位置の支持地盤の深

さを推定するしかないが、PC基礎杭を設計する場合には、実際の施工において、PC基礎杭が万一支持地盤に届かない場合の対応策や工期の延長、コスト増なども念頭に置く必要がある。

この点、数ヵ所の地質調査結果を示しつつ、施工者に対し、「必要に応じて適宜地質調査をする」ことを要求する方法は、合理的な建築生産システムという観点からすると適切とは言い難い。安全策をとり、予備費を多めに計上する手堅い施工者より、予備費を全く計上しないリスクな選択をする施工者の方が低コストになり、落札しやすいことは自明だからである。地質状態は目に見えないため、その調査を競争の対象にするとリスク合戦になってしまい、およそ合理的な競争とは言い難い状況になる。そもそも、地質の状態は応札者の技術的力量の違いによって差が生じるものではない。したがって、発注者としては、地質調査を専門の地質調査会社に依頼して行わせ（支持地盤の深さにかなりのばらつきが予想される場合には、杭基礎1本1本の場所毎にボーリング調査を行うことすら合理性があるかもしれない）、その結果を応札者に一律に示す方が合理的であろう。また、設計図書に示される建築物の各部位、各工事項目毎の「数量」も、基本的には客観的に定まっているため、応札者全員が個々に数量を拾うことは、社会コストとしてかなりの無駄を伴うし、数量を過小に見積もった者が落札に有利になるという不合理性すら生じる。

このように、発注条件のあり様は、入札のあり方や建築生産の進め方に多大な影響を与えると一言しても過言ではない。

いずれにしても、発注者は目立つプレーヤーではないが、契約当事者として建築工事に関する大きな権限を有し、建築生産における言わば司令塔としての重要な役割を担っていること、そのためには発注者としての技術的力量が求められることを国民に知ってもらうことが、真に国民のための建築工事となるための第一歩ではないだろうか。