

第16次欧州調査報告書について

調査団概要	1
第1編 社会資本整備と政策評価	3
第2編 建設産業の元請・下請取引関係	7

平成12年1月25日

財団法人 建設経済研究所

【問合せ先】

常務理事 小沢 道一
研究理事 伊藤 直
研究員 水野 正富
TEL 03-3433-5011

(調査団概要)

(1) 調査目的

本年度の調査の目的は大きく分けて2つである。

第一の目的は、欧州各国における公共事業に関する政策評価システムに関する調査である。日本においては、2001年の中央省庁再編と時を同じくしてスタートする行政全般を対象とした政策評価制度という大きな枠組の中で、社会資本整備に関する政策評価制度についても現在改めて整備が進められているところであるが、こうした動きをふまえ、欧州各国における社会資本整備に関する政策評価制度の実際について調査を行った。

第二の目的は、欧州各国における建設産業の元請・下請間の取引関係に関する調査である。欧州各国の元請・下請の関係については我が国と異なるところも多く、必ずしも実態が明らかにはなっていない。そこで、工事施工体制と下請業者の役割や下請代金の支払い方法と支払の保護等について調査を行った。

(2) 調査事項

ドイツ・イギリス・フランスにおける公共工事に関する政策評価システムについて

ドイツ・イギリス・フランスにおける建設産業の元請・下請取引関係について

(3) 調査対象国及び訪問先

(第 1 編) 公共工事に関する政策評価システム

ドイツ

- 1) 連邦交通・建設・住宅省
- 2) ノルトライン・ヴェストファーレン州

イギリス

- 1) 環境・交通・地域省
- 2) ルイシャム自治区

フランス

- 1) 設備・運輸・住宅省
- 2) イル・ド・フランス州
- 3) 経済・財政・産業省

(第2編) 建設産業の元請・下請取引関係

ドイツ

- 1) Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
- 2) ZENTRALVERBAND DEUTSCHES BAUGEWERBE
- 3) ベルリン州

イギリス

- 1) Civil Engineering Contractor Association(CECA)
- 2) Federation of Specialist Contractors(FBSC)
- 3) Institute of Civil Engineers(ICE)
- 4) Construction Industry Board(CIB)
- 5) 環境・交通・地域省

フランス

- 1) 仏建築業協会 (F F B)
- 2) 仏土木工業会 (F N T P)
- 3) 設備・運輸・住宅省

(4) 調査期間

平成11年5月29日～平成11年6月13日

(なお、平成11年6月10日～平成11年6月12日は、第47回ユーロコンストラクト会議に参加)

(第1編) 社会資本整備と政策評価

調査結果の概要

(1) ドイツにおける政策評価制度と社会資本整備

- ・ドイツでは、連邦のすべての支出について経済性に関する調査(費用便益分析など)が法的に義務づけられている。また、道路や鉄道などの交通関係については事業評価システムが他国に比べても非常に精緻で充実している。
- ・東西ドイツの再統一や欧州単一市場形成を背景に、最終年次を2010年とする連邦交通計画 BVWP'92 が制定されたが、そこでのプロジェクトについては、経済全体の指標(費用便益分析など)、環境面の配慮、都市計画上の検討(連邦幹線道路のみ)、その他の4つの面から総合的に評価される。
- ・このような個別の指標を単一のファクターにまとめることは難しいので、評価結果を統一様式で示すこととされている。この統一様式に掲載された内容を検討の上、最終的な優先順位が決定される。
- ・新規に需要予測を行う事業に対する費用便益分析は、「交通投資評価指針」(Richtlinien für die Anlage von Straßen Teil : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (RAS-W))と呼ばれる指針を用いて実施される。このRAS-Wは非常に精緻かつ体系的であって、道路・鉄道・水路のいずれにも適用できる。また、雇用創出効果など公共事業が有する「社会」的側面を明確なルールとして取り入れているところがユニークである。また、旧東独地域など後進地域を優遇する方策が採用されている。
- ・州は独自に州法を定めており、州においては、基本的には連邦のような費用便益分析の義務づけはない。ただし、連邦から補助金が支出される事業(近郊鉄道など)については、義務づけがある。

表 1 ドイツ連邦交通計画策定・法律化までの流れ

	プロセス	関係者
1	交通発展予測 ・ 構造データ ・ 需要予測（旅客・貨物） ・ ネットワークへの各交通モードの配分	連邦交通省 専門家
2	交通ネットワークの再検討 ・ ネットワークの断絶、弱点 ・ ネットワークの最適化	州 DB 連邦議会議員 連邦交通省 利害関係者
3	事業評価（事業の必要性と優先順位の決定） ・ 経済的検討 ・ 環境面での検討 ・ 都市計画上の価値 ・ その他 事業の分類を提案	連邦交通省 専門家
4	資金計画面からの優先度の決定 連邦交通計画の素案	連邦交通省 連邦大蔵省
5	ヒアリング、調整 ・ 州レベルでの調整 ・ 連邦レベルでの調整 ・ 専門家および利害関係者への情報提供 内閣へ提示	連邦交通省 州 利害関係者 連邦各省庁
6	閣議決定 ・ 連邦交通計画	連邦内閣
7	立法手続 ・ 採決 ・ 法律公布	連邦議会 連邦評議会

（２）英国における政策評価制度と社会資本整備

- ・ 英国の政策評価は、サッチャー政権の政治改革の一環として始められ、メージャー政権に引き継がれた。
- ・ 97年5月に発足した労働党のブレア政権は、政府の全分野を対象とした目標設定とその達成状況の測定を行って「政策形成」に反映していく、という政策評価システムの導入を図った。この取組みは、内閣府により99年3月に「政府の近代化（白書）」（Modernising Government）として公表された。
- ・ その後、「包括的歳出レビュー」（Comprehensive Spending Review CSR）、「公共サービス協定」（Public Service Agreements PSA）、「成果と業績の

分析」(Output and Performance Analyses OPA)、「省庁別投資戦略」(Departmental Investment Strategy DIS)などの新しい政策評価システムが導入されている。

- ・環境交通地域省(DETR)の道路行政に関する評価制度に関しては、98年7月に刊行された「道路白書」(A New Deal for Trunk Roads in England)において、交通評価に関する新たな評価手法が発表された。時間的には、この事業評価手法が発表されたのは、DTERのPSAがつくられる前であったが、体系的にはPSAの下で、道路に関する評価がなされている。
- ・この新たな評価手法の特色は、AST(「評価概要表」Appraisal Summery Table)である。これは、経済、環境、社会への主な影響について、アクセスの容易さ、安全性、経済性、環境配慮、交通網統合性の5つの基準により評価を行って、1枚の表にまとめたものである。

表 2 イギリスにおける政策評価に関連する年表

1979年	保守党のサッチャー政権発足 ・地方公共団体に 強制競争入札制度を導入
1982年	・自治体監査委員会を設置
1984年	・大蔵省が グリーン・ブックを公表
1990年	同じく保守党のメージャー政権発足
1991年	・市民憲章(シチズンズ・チャーター)の制定が始まる
1992年	・自治体監査委員会による 業績情報公開制度が発足 ・チャーター・マーク制度を導入
1997年	労働党のブレア政権発足
1998年	・(3月)環境交通地域省が「地方政府の近代化(白書)」を公表 ・(7月)大蔵省が「包括的歳出レビュー(CSR)」を公表 ・環境交通地域省が「道路白書」を公表 ・(12月)大蔵省が「公共サービス協定(PSA)」を公表
1999年	・(3月)大蔵省が「成果と業績の分析(OPA)」を公表 内閣府が「政府の近代化(白書)」を公表 ・(4月)大蔵省が「省庁別投資戦略(DIS)」を公表

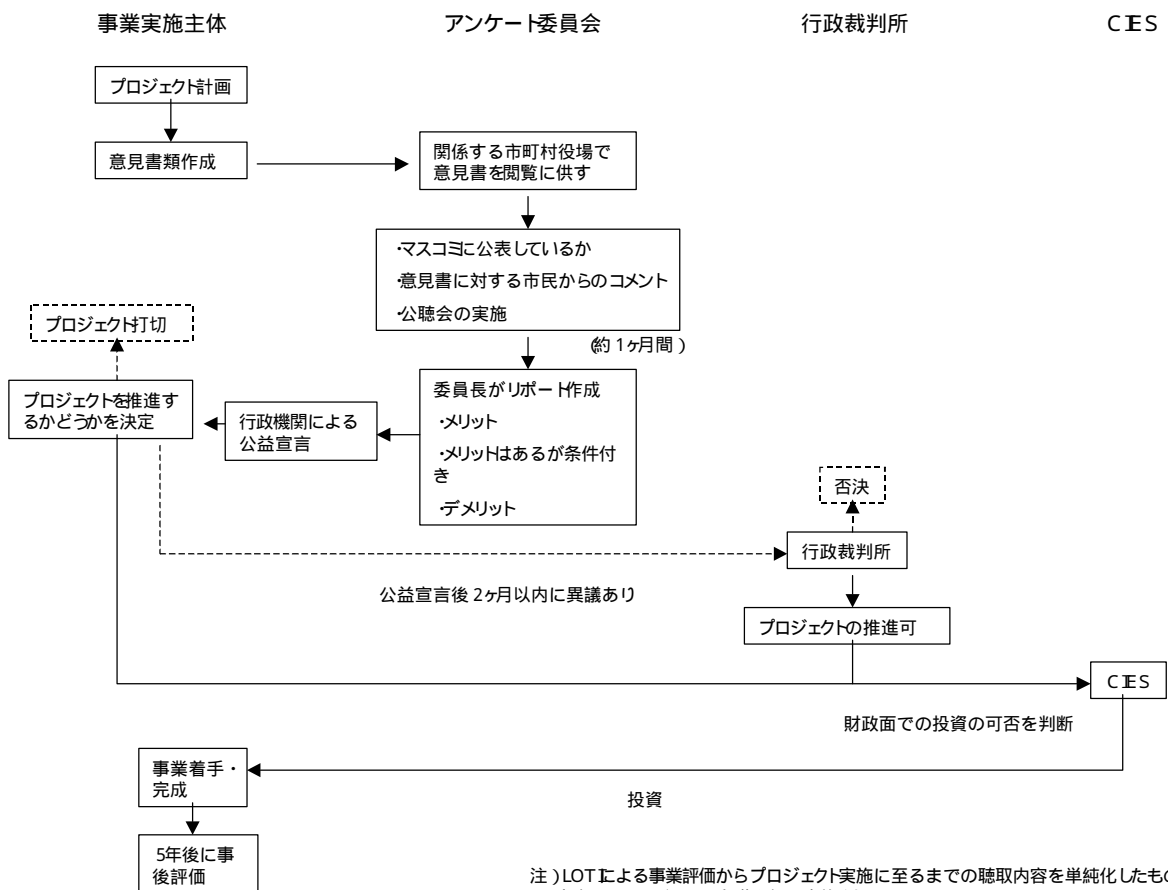
(3) フランスにおける政策評価制度と社会資本整備

- ・フランスには、政策評価一般について定めた法律は存在しない。
- ・「国内交通基本法」(Loi d'orientation sur les transports intérieures。

LOTI。82年12月)等で、交通インフラストラクチャーの整備をする際には事前に事業評価を行わなければならないこと、公的援助を受けた大規模プロジェクトについては事業終了後5年以内に事後評価を実施することなどが定められている。

- ・また、公共事業を含め政府の政策全般について、財政的な観点から翌年度の予算措置を行うかどうかを決定する「経済社会投資委員会」(Comité des Investissements à caractère Economique et Social。CIES)という、閣僚を構成メンバーとした行政委員会が最終的に予算措置をするかどうかを決定する。

図 - 1 フランスの LOTI による評価手続の流れ



(第2編) 建設産業の元請・下請取引関係

調査結果の概要

ドイツ・イギリス・フランスにおける元請・下請関係

(1) 元請・下請関係から見た建設産業の特徴

フランスは、公共工事、民間工事とも、分離発注が主流である。このため、下請施工比率は15.9%(98年)と極めて低い。工事の重要部分は、元請が自ら施工する。大規模な公共工事でも、元請の自社施工比率は50%以上である。公共契約法典の改正案は、基本的に、分離発注の奨励、中小業者保護の見地に立つものである。

ドイツは、公共工事については分離発注が原則であるが、民間工事についてはゼネコン一括発注の方が多い。下請施工比率は全体で30%(96年)であり、近年上昇傾向にある。民間工事では、元請ゼネコンは施工管理が中心で、施工自体は下請に委ねる方向に向かっている。

イギリスは、ゼネコン一括発注が主流である。下請施工比率に関する統計はないが、ドイツ、フランスと異なり、非常に高いことは間違いない(日本並みに70%程度との見方もある)。それでも、大手建設会社は、我が国とは異なり、現場労働者を抱えており、この現場労働者の数は増加する傾向にある。

(2) 元請・下請関係に関する法制度等

フランスでは、1975年の下請に関する法律、この法律を公共工事に適用するについての実施細目等を定める公共契約法典中の関係条文があり、下請業者保護の法制度が良く完備している。

ドイツでは、こうした法制度はないが、公共工事の発注・契約のルールを定めるVOBには、元請・下請関係を律する規定がいくつか設けられている。

イギリスも、フランスのような元請・下請関係そのものを規律する法制度はないが、96年建設契約に関する法律規定が制定されており(The Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996 Part)、この中で元請・下請の契約関係が規律されている。発注者と元請との契約約款のひな形としてJCT、ICE等があり、下請契約約款としてCECAのフォームやDOM1等がある。

(3) 下請の同意・承認制

フランスでは、公共工事、民間工事を問わず、下請の相手先・支払条件について、2次以下をも含めて、発注者の同意・承認が必要とされている。この同意・

承認がない場合には、下請人は、75年法による保護を受けることができない。

ドイツでは、公共工事については、入札時に入札者が下請を予定している場合は、下請の相手先・作業の種類・内容を提出しなければならず、発注者は、業者決定に当たって、下請予定の程度等も考慮することとされている。また、契約後において、元請人が実際に作業の一部を下請に出そうとする場合には、発注者の同意が必要とされている。民間工事においては、上のようなルールはなく、当事者の自由に任されているようである。

イギリスでは、契約書上、通常、元請人は、発注者から2次以下も含めて下請の同意を得なければならないが、下請価格や支払条件についての同意まではいらない。

(4) 重層下請

2次以下の重層下請は、程度の差はあれ、いずれの国でも見られる。

ドイツとフランスでは、2次以下には不法就労者が入り込む例がしばしばあるようである。

フランスでは、2次以下の下請については、法律の規定に反して、発注者の同意・承認が取られていないことが多い。このため、2次以下の下請人は75年法の保護を受けられず、問題となっている。

ドイツでは、公共工事におけるように細かい分離発注が実行されている場合には、重層下請は一般的ではないが、規模の大きな工事でゼネコン一括発注になると、重層下請が一般的であると見られる。2次以下についての発注者の同意取得は励行されていないとの情報がある。

イギリスでは、下請比率が高いことから、重層下請が一般的であると見られる。納税証明等との関係から、2次以下についても発注者の同意取得が励行されているとの情報(土木系)があるが、他方、専門工事業者(建築系)からの聞き取りでは、これは励行されておらず、闇下請が頻繁にあるのが実態だとの情報もある。

(5) 元請の最低自社施工比率の指定

フランスでは、QUALIBAT(建築分野における資格証明・品質保証証明機関)は、元請の自社施工比率70%以上を求めている。

ドイツでは、公共工事については、元請の自社施工比率を70%以上と決めている州がある(ベルリン州、バイエルン州等)。

イギリスでは、こうした比率の指定はない。

(6) 下請代金の支払方法(発注者からの直接支払い)・下請保護方法

フランスの75年法の内容は、概略、次のとおりである。

(1)公共工事(4000フラン以上)については、発注者からその同意・承認を得ている下請人へ直接支払いが行われる。下請保護の見地から、元請人が行える工事代金債権の譲渡・担保の設定の範囲は、自己施工見合い分に限定される。

(2)民間工事については、工事金額の多寡を問わず、以下のとおりである。

元請人が支払催告後1ヶ月以内に下請代金を支払わない場合は、発注者の同意・承認を得ている下請人は、発注者に対し直接請求できる。しかし、元請人は、財務困難にあると、発注者から工事代金を回収してしまっていることが多いため、この規定は十分機能しない。そこで、の措置が講じられている。

元請人は、(ア)銀行などの下請代金の支払保証の取り付け、(イ)発注者から下請人への直接支払を内容とする契約(délégation)の締結のいずれかの措置を講じなければならない。(小さい請負では、この規定は守られていない。)

元請人が行える工事代金債権の譲渡・担保の設定の範囲は、自己施工見合い分に限定される。ただし、(ア)の措置が講じられている場合は、こうした制限はない。

発注者には、(ア)同意・承認なき下請人を発見した場合の、元請人への催告、(イ)元請人に対するの義務履行要求、の2つの義務を課している。この義務違反について、下請人は、発注者に対する民事上の不法行為責任を追及することができる。とされている。

ドイツでは、公共工事について、VOB/第16条第6項には、元請人が下請け代金の支払いを遅延しているときには、発注者が下請人に直接支払いができる旨の規定がある。しかし、この規定が適用されることは稀である。これ以外には、特別に下請を保護するための制度はない。

イギリスでは、各種の約款中に、発注者が指名した下請に対する直接支払いの規定はあるが、適用例は少ない。96年の前記Actにより、現在では、Pay When Paid 条項(発注者が元請に支払ったときだけに元請が下請に支払う)は無効とされるに至っており、この点についての下請保護は図られるようになっている。

(7)一括下請

フランスでは、公共工事については、公共契約法典により、元請が現場施工の全部を下請に出すことは禁じられている。民間工事については、こうした制限はない。

ドイツでは、公共工事については、V O Bでは、入札者の工事施工能力等が求められているので、一括下請はない。民間工事では、ありうる。

イギリスでは、法律上禁止されているわけではないが、実際上もないとのことである。

(8) 下請の選定方法

フランスでは、元請は、入札参加前に下請から見積もりを取ることが多い。入札や電話による交渉で下請が選定される。Q U A L I B A TやF N T P (フランス土木協会)等然るべき機関による格付けを受けている下請は、価格のみで選定される。

ドイツでは、元請は、通常、入札参加前に下請けから見積もりを取る。選定基準の基本は、価格である。

イギリスでも、同様である。

(9) 下請業者の指名

発注者が下請業者を指名することは、イギリスでは、公共工事、民間工事とも行われている。J C TやI C E等各種契約約款には、この指名制度を定めるものが多い。しかし、近年、減少傾向にある。

ドイツでは、例はほとんどないようである。

フランスについては、不詳である。

(10) 専属的・継続的元下関係の有無

3ついずれの国においても、専属的・継続的元下関係は、形成されていない。したがって、我が国におけるような、いわゆる協力会組織の類は、存在しない。ただし、イギリスでは、最近、継続的取り引きやパートナーリングの重要性が唱えられるようになってきている。

(11) 下請契約の方式

ドイツとイギリスでは、下請契約は、書面によって作成されており、口頭によることほとんどない。

フランスの実態については、不詳であるが、業界団体が作成した下請契約約款においては、追加工事の場合でも、書面によることとされている。

(12) 下請代金の支払手段

フランスでは、公共工事の場合、銀行振込による。

ドイツとイギリスでは、銀行振込による。

このように、我が国のように手形によることは、ほとんどない。

ベルリン州における公共工事入札契約の実状

(1) 発注方針

ドイツの建設業界は現在も伝統的な師弟関係が存在しており、公共工事の発注者としても極力中小企業に直接発注するという施策をとっている。

このようにかなりの数に分けて分離発注を行うため、現在では、設計から入札、工程管理までの専門工事業者間の調整についても建築設計事務所・エンジニアリング事務所に発注事務を委託する方法が主流となってきている。

(2) 発注方式

件数でいえば公開入札（いわゆる一般競争入札）が25%、制限入札が75%程度であるが、金額でみると公開入札が75%、制限入札が25%となる。随意契約は基準額が5,000DMであり、無視できる程度である。

制限入札は20万DM未満の工事に採用され、公開入札は20万DM以上の工事に適用される。

(3) 談合

行政の中で情報を漏らす人がいれば価格を事前に調整する談合は起こりうる。しかし、談合が発覚すると、刑罰をうける上に数年間は公共工事の入札に参加できなくなるので、常識的な企業は行わない。

(4) 入札参加者の地域限定

入札参加者の地域限定禁止条項（VOB/A第8条第1項）は、守られている。

(5) 業者登録

VOB/A第8条で入札参加者は工事を施工する能力・設備を有していなければならないと規定されており、業者登録リスト（ULV）を作成している。ベルリン州の登録業者リストには約5,000社が15業種に分けて登録されており、一般に公開している。

審査は、専門知識を有しているかどうか、納税をしているかどうか、疾病保険に入っているかどうか等の項目について行っている。なお、登録には100DMの費用がかかり、2年毎の更新の度に100DM必要である。

(6) 指名基準

ULVに登録されていれば専門知識と能力を有していると判断する。ULV登録企業の中から6～8社を指名するが、選定は委託した建築設計事務所・エンジニアリング事務所が行い、入札委員会で選定の適否を判断する。この際に政治家が介入するといったことはない。談合を防止する観点からも指名業者の公表は行わない。

(7) 変更提案

変更提案は入札提出書類の補足として許されており、入札参加者も受注を目指して変更提案を行うところが多い。発注者としては、creative な変更を期待しているが、実際にはスタンダードを下げることによるコスト削減や工期の短縮が主である。出された変更提案のうち半分ぐらいは採用している。

(8) 業者リスト不登載入札参加者の審査方法

公開入札の場合には、業者リストに登録されていない業者が入札に参加することがある。この場合には、その業者の専門性や従業員数などの点で所要の能力の有無を審査する。疑いある場合には落札させる前に、過去の支払状況、ビジネスなどについて関連の証明書を提出させる。