

建設産業の先進化方案

ADVANCED PLAN OF CONSTRUCTION INDUSTRY

建設システム革新研究本部 建設管理・経済研究室 室長 李教善

韓国の大統領直属の国家競争力強化委員会では、2009 年度 3 月に国土海洋部、企画財政部、行政安全部など、関係省庁と合同で設けた「建設産業先進化方案」を確定した。これまで、建設投資規模や海外建設受注など、外形的に成長してきたが、低い生産性と脆弱な技術力量、公共事業の成果不良、不正・腐敗の蔓延など、多くの問題点を内包している。このような問題点を解消するために、民間の専門家中心の「建設産業先進化委員会」(08.5)が、広範囲の意見をまとめ、次のような先進化方案を講じた。先進化方案では、各種規制緩和を通じた生産性の向上と法令が定めた業種別営業範囲の制限を廃止するなど、発注機関が工事の特性に合った柔軟な生産体系を選択することができるように提案した。発注者が、権限、責任を持ち、公共事業を行うことができるようにターンキー方式を多様化し、純粹内訳入札制などを新たに導入し、入札参加資格の事前審査(PQ)基準を高めることにした。設計・エンジニアリング力量を強化するために、海外市場進出の拡大、技術力中心の設計者選定、不良設計業者に対する制裁を強化する計画である。併せて、公正取引秩序の確立と透明性の向上により、成熟した建設文化が定着できるように、下請負の不当特約に対する制裁を新設し、賄賂授受・入札談合に対する処罰も強化する計画である。

key Words: 国家競争力、発注者の力量強化、技術力中心の評価体系

1. 推進背景

韓国の建設産業は、企業の数、雇用、生産など、さまざまな側面から国家経済を後押しする中枢産業である。関連機関の 2007 年度の資料によると、GDP 比建設投資金額は 17.9%を占め、建設就業者数は 181 万人であり、建設業者数は 67,607 社であることがわかった。

また、海外建設の受注実績は、'07 年 398 億ドル、'08 年 10 月現在 476 億ドルで史上最高実績を記録したが、土木・建築工事の比重は 30%台であり、'07 年の世界 225 大建設企業の売上高の 2.6%、200 大設計業者の売上高の 0.4%に過ぎない。

以上のように、韓国の建設産業は、数十年間にわたり持続的な量的成長をもたらしたが、建設産業のグローバル競争力は足踏み状態に留まっており、公共建設事業の成果もかんばしくないのが実情だ。これとともに、市場進入・設計・発注・入札・契約・施工など、建設プロセス全般にグローバルスタンダードと乖離した過度な法・制度と規制が支配している。建設産業は、去る期間の量的成長にもかかわらず、非効率的な産業構造と不公正取引の慣行などの建設文化が続いているのが実情である。

従って、建設投資の効率性を高め、産業構造と法・制度全般にグローバルスタンダードを導入・定着させることにより、

建設事業費を削減し、建設産業及び企業のグローバル競争力強化を進めなければならない。

表-1 建設産業の主要成果

部門	主要成果	
	1971 年	2007 年
国民生活の環境改善		
- 上水普及率向上	35.5%	92.1%
- 下水普及率向上	0%	85.5%
住宅供給の拡大		
- 住宅数増大	434 万戸	1,379 万戸
・ 住宅普及率	78.2%(1970)	108.1%
・ 1 人当たり居住面積	17.2 m ² (1995)	22.9 m ² (05)
生産基盤構築		
- 東南海岸工業ベルト、 地方公団など造成・開発	- 102 km ²	O 834 km ²
- 工業用地拡大		
交通網の整備及び拡充		
- 道路拡充	40,244 km	103,019 km
・ 高速道路	656 km	3,368 km
・ 舗装率	14.2%	78.3%
- 大都市都市鉄道網構築	66.8 km(1978)	482.1 km
- 港湾荷役能力増大	19 百万トン	727 百万トン

※資料：国土海洋部統計年報

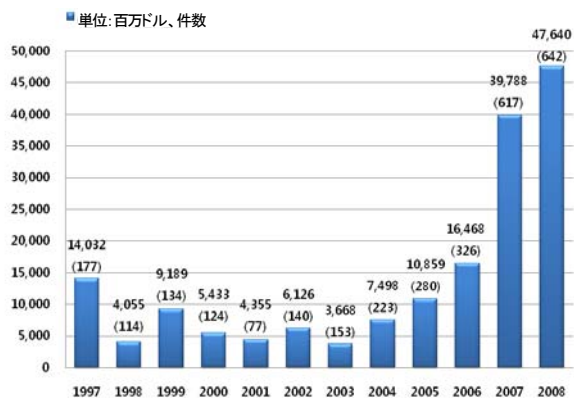


図-1 海外建設受注実績の推移(1997～2008)

※資料：海外建設協会。

2. 建設産業の問題点

(1) 中央集中・画一的公共発注制度と技術競争不在

中央調達機関である調達庁を通じた政府大型工事調達及び国家契約法令の画一的な適用体制が数十年間続き、工事特性を反映した発注機関の効率的な事業推進が困難な状況である。また、合法性中心の監査制度により、発注機関の裁量権が萎縮しており、発注及び入札契約制度の多様性不足と発注機関の力量も脆弱な状態である。

形式的な透明性と客観性が強調され、倥傯による落札、価格中心の落札制度が長い間続き、技術競争力が低い状態である。適格審査制度、最低価落札制において、「倥傯による低価落札制度」に変質し、価格競争が成り立たず、公共工事の入札・落札制度の根幹であるPQ制度は弁別力の不足により、適格企業の選定仕組みとしての機能が不十分な状況である。

表-2 2008年公共工事の入札・落札方法別受注実績

区分	最低価 落札制	適格 審査制	一括 /代案入札	随意契約	合計
予定価格	22兆1,311 億ウォン	8兆2,625 億ウォン	9兆8,895 億ウォン	1兆3,960 億ウォン	41兆6,782 億ウォン
落札金額	15兆1,810 億ウォン	6兆9,900 億ウォン	9兆1,089 億ウォン	1兆2,757 億ウォン	32兆5,557 億ウォン
件数	287件	6,388件	127件	9,454件	16,256件
落札率	68.6%	84.6%	92.1%	91.4%	78.1%

注) 総合建設企業の入札・落札方法別受注実績の集計である。

※資料：大韓建設協会

(2) 建設業種・業域構造及び生産体系の硬直性

'75年の専門建設業種の導入以後、総合/専門建設業の二元化された業種・業域体系が続いている。総合建設企業間には、共同請負のみ許容され、2007年度から総合建設

企業と専門建設企業間の兼業が許容された。即ち、元請負-下請負-再下請負などにつながる垂直的・重層的な生産体系の非効率性を見せている。

表-3 法律上の建設産業の範囲

区分	該当法律
建設業	- 建設産業基本法上の登録業種(総合建設業・専門建設業)
	- 特別法による建設業(環境汚染防止施設業・住宅建設業・海外建設業(基本法は補的に適用))
□ 電気工事業、情報通信工事業、消防設備工事業、文化財修理業は除く	
建設 用役業	- エンジニアリング活動主体(エンジニアリング技術振興法)
	- 建築設計・監理業(建築士法)
	- 監理専門業(建設技術管理法)

(3) 設計・エンジニアリングの力量脆弱

設計エンジニアリング用役業者の選定も適格審査制度などの弁別力不足により、技術競争促進より、倥傯による落札方式で運用されており、不良設計図書及び施工性を無視した設計は、施工段階で現場不一致により事業期間及び予算の浪費をもたらすという問題点が提起されている。また2007年第4次建設技術振興基本計画によると、建設技術力は先進国比平均77%水準に過ぎないという実情であり、建設産業の高付加価値化とグローバル競争力の源泉である設計・エンジニアリング技術の力量が脆弱であることがわかった。

(4) 過度な法・制度と規制

過度な法・制度と政府規制により、建設産業構造及び生産体系の非効率性をまねいている。現在、建設業登録、共同請負及び下請負規制など約300を超える建設関連の法律と市場進入・取引及び価格などに対する経済的規制が過度適用されている。

発注者-元請負者-下請負者間の関係は、役割分担と専門性に基いた水平的協力的関係ではなく、垂直的な上下関係として認識され、一般に「甲-乙関係」と呼ぶ垂直的な上下関係では、不公正契約、不公正下請負取引をもたらす可能性を示している。

建設先進国になるためには、国家次元で、産業基盤、法・制度及び規制水準、建設文化と慣行など全ての側面での先進化が必要である。アメリカ・フランス・イギリス・日本などの建設先進国と韓国の相違点を次の表のように比較することにより、建設先進国になるための条件を模索する必要がある。

表-4 建設先進国と韓国の建設産業体系の比較

	建設先進国	韓国
国際競争力	- 高い世界建設シェア (4位圏以内) - 設計/エンジニアリング強国 - 世界最高の建設技術力	- 世界 10 位圏未満のシェア - 設計/エンジニアリングの力量脆弱 - 先進国 80%未満レベルの技術力
産業構造	- 大・中小企業間の専門性に基いた協力 - 市場効率性に基いた建設生産システム	- 垂直的・重層的大中小企業関係 - 政府規制に基いた建設生産体系
法・制度と発注システム	- 政府介入/規制の幅と強度微弱 - 分権化と多様化 - 専門性と責任行政確立 - 公共発注業務の民間委託拡大 - 透明性が高く、腐敗指数が低い	- 政府介入/規制の幅と強度広範囲 - 中央集権的、画一的、硬直的 - 専門性不足と監査に備えた行政 - 民間委託低潮 - 透明性が低く、腐敗指数高い

3. 先進化の目標と方向

(1) 先進化の目標

a) 建設システムの革新により建設事業費を 30%削減

企画・設計・予算及び事業管理全般の革新による「創造的コスト削減」を通じて、今後5年以内に建設事業費 30%の削減を目標として設定した。「創造的コスト削減」は、コスト概念に対する新しい認識から出発し、法・制度及び規制の画期的改善と新しい管理技法導入、コスト管理強化などによって推進されなければならない、ここで言う費用(cost)概念は、工事費に局限したものではなく、企画・設計・施工・メンテナンス費などを全て含む生涯周期費用(whole life cycle costs)の概念である。

b) グローバル競争力の強化で海外建設強国に進入

建設産業が造船や電子産業のようなレベルのグローバル競争力を持つことができるように、世界一流の産業基盤を造成し、設計・エンジニアリングの力量を強化し、アメリカ・フランス・ドイツに次いで、海外建設強国として飛躍しなければならない。そのために、建設技術開発、R&D 投資拡大を通じた未来市場の先占、創造的なグローバル人材を養成する努力も並行していかなければならない。

c) 国際透明性指数を高める

透明性向上と不正・腐敗剔除のない先進化は空念仏であり、今後 5 年以内に国際透明性指数の評価で世界 10 位圏以内に進入することができるように、建設産業構造と慣行及び法・制度の革新を進める予定である。2008 年世界経済フォーラム(WEF)は、韓国の国家競争力を 13 位と評価した一方、国際透明性機構(TI)の透明性指数は 40 位と評価

した。

(2) 先進化の方向

a) グローバルスタンダードの導入と定着

グローバルスタンダードは、特定国家の制度ではなく、基本的に、「開放と公正競争及び透明性に基いた市場経済原理」を意味しており、建設業種・業域、保証、工事発注及び入札契約制度など、建設政策と制度全般にグローバルスタンダードを定着させる方向を設定した。

b) 公共発注システムの革新を追求

建設企業に対する規制と処罰ではなく、建設産業内の最大発注者である政府の公共発注システムを革新することにより、建設産業の先進化を追求するために、発走及び入札・落札制度の改善だけでなく、建設プロセスの革新と、分権・自律・責任に基いた公共発注者の革新を重視し、公共発注者の建設事業管理の力量を高めるための方向を模索した。

c) 信頼構築と透明性の確保

建設文化の革新と不正・腐敗剔除のためには、建設産業参加者間の信頼を築き、透明性を確保するための自浄努力が重要であるため、政府・公共発注者・建設業界の痛烈な自己反省を要請した。

4. 推進課題

(1) 建設の規制緩和により建設産業の生産性を高める

業種間の営業制限で、単純工事でも「総合(元請負)→専門(下請負)」の多段階生産体系により不必要な取引費用が発生している。例えば、学校の校門などのように、土工・鉄筋・金属構造物などの専門工事が複合した小規模工事の場合にも、総合建設業(元請負)→専門建設業(下請負)形態で発走する場合のことである。

これにより、法令が定めた総合・専門及び細部業種別の営業範囲の制限を廃止し、発注機関が自律的に選択することができるよう改善(11 年施行)する予定である。専門業種は一部の複合工事に対して元請負が可能であり、総合業種も元請負工事の一部を下請負し、直接施工が可能のようにし、工事の特性に合った適格な企業を選択することができるように、企業に対する様々な工事制度づくりなど発注者保護対策を並行(例:施工能力評価の項目別公示など)する予定である。

建設業は総合(5)及び専門(25)に業種を区分しており、業種間の兼業は許容しているが、登録要件が過度であり、兼業活動が萎縮しており、業種の追加登録時、資本金・技術者に対して資格要件を重複認定('09.9)するようにし、不良企業の増加を予防するために、入札・落札制及び保証システムの改善による検証システムが安定的に定着した後、全般的な登録基準を緩和する予定である。

(2) 発注制度の改善により公共事業の効率性向上

自律・責任により、公共発注機関の選択権の拡大及び入札・落札制の弁別力強化により、最適の工事費・工期・品質向上など、事業推進の効率性向上案を提示し、発注機関の裁量権拡大により、発注の力量・責任強化のために、成果管理及び事業管理体系の向上を主要方向として設定した。

a) 工事費・工期低減などのために発注方式多様化

設計・施工分離発注の画一的な適用による発注者選択権を侵害している。

ターンキー(設計・施工一括発注)及び代案工事の発注方式は、300 億以上の大型工事、高難度及び高技術工事にのみ許容することもひとつの例になり得る。従って、工事規模・難易度を考慮した工事以外の工期短縮が必要な工事までターンキー方式適用を拡大('09.9)し、基本設計以後、実施設計・施工だけを一括入札する方式を導入('09.9)する予定である。

b) 公共工事のターンキー及び代案入札制度を改善

ターンキー及び代案設計審議時、審査委員に対する公正性の是非及び過大な社会的費用支出と審査委員の専門性及び責任性欠如、審査時間不足などの問題が提起されている。

これにより、常設審議委員会の設置及び審議の公正性を高める('09.12)ために、技術・評価委員の区分廃止及び少数の専門担当委員会を設置する予定である。

また、審議委員名簿の事前公開、審査結果公開で、腐敗の余地を最小限にとどめるように措置を講じている。

c) 入札・落札審査基準の弁別力強化

PQ などにおいて、弁別力が不足している画一的な審査基準により、最適企業を選定するための充実した資格審査が困難であるため、審査基準の弁別力強化が急がれているのが実情である。

従って、最適企業選定のために、工事現場に適用可能な項目中心に施工実績、技術能力など、審査要件を合理化('09.9)し、力量が十分ある発注機関の場合、自律的に PQ 対象工事及び審査基準を選定することができるように('09.9)制度を準備中である。

施工入札時に、発注者が工法・資材などを提示したら、入札者は価格だけ提示するようにする現在体系から、工事物量・工法・単価などを入札者が直接算定し、提案する純粋内訳入札制度も導入('09.9)する予定である。

最低価落札制の場合、審査方式の弁別力不足により倖倖によって落札者が決定され、公正な競争毀損、不良企業増加を誘発するため、運札制の要素を除去するために、最低価入札者の順に入札金額の適正性を審査し、工事費の削減事由に対する代案提示も許容('09.9)する予定である。

d) 工事管理を充実させ、成果管理体系強化

発注機関が責任回避・人材不足などの理由で直接監督が可能な小規模の工事まで一括して責任監理に依存する傾向があり、発注機関の責任意識及び技術力が低下し、不必要な責任監理の施行により、予算の浪費が発生する結果を

もたらしている。

このため、発注者が事業の特性及び与件に合った事業管理方式を選定するように、発注者の力量診断モデル及び事業管理方式選定のガイドラインを設ける('09.12)するようにした。

また、公企業に対する現行の「公共工事の事後評価制」は、評価分析技法の不備により、正確性・信頼性が不足し、竣工 3～5 年後に評価することにより、適時性・信頼性が不十分であるため、評価時期を「事業段階別」及び「竣工後 3～5 年経過後」に体系化('09.12)し、結果は類似事業の計画樹立及び予算編成に活用する予定である。

(3) 設計・エンジニアリングのグローバル競争力強化

a) 設計・エンジニアリングの入札・落札方式改善

設計・エンジニアリング用役時、入札資格事前審査制度(PQ)及び適格審査方式の弁別力不足により、技術競争促進に限界があるため、入札資格事前審査制度は、点数制から通過方式(Pass or Fail)に転換し、技術者・提案書評価で適格審査の弁別力を強化('09.9)する予定である。

b) 設計基準・代価基準などのグローバルスタンダード化

建設工事の設計基準は、最終結果物の性能よりは資材・規格など投入物の仕様中心の仕様書の体系であり、設計費は推定工事費に日程の料率を適用する画一的な方式を採用している。

このような問題点を解決するために、設計基準、代価基準を技術・工事特性に合わせて合理的な改善('09.12)を推進している。

まず、仕様書の体系を、最終目的物の性能を提示する性能中心に転換するために、性能保証・支払い規定など性能契約の導入案を設ける予定である。

設計代価基準の場合、現行の工事費料率方式から、対象施設及び業務特性によって変化する実際の投入物量を算定提示する実費定額加算方式体制に転換する予定である。

(4) 公正な取引秩序を確立し、透明性を高める

a) 大・中小企業間の相生協力活性化及び公正な競争環境づくり

元・下請負の不当な垂直的關係で、不公正な契約關係が発生している。これは、中小業者も大企業と同等の資格競争ができる与件が不足しており、元請負者の工事費を転嫁するなど、中小下請負企業の成長与件の造成に限界が現れている。

これにより、元・下請負間の水平的協力關係のために、公共工事の場合、下請負企業も契約者として参与する主契約者共同請負制を拡大('09.9)するために、国家契約制度に反映して拡大施行(地方工事の場合、既に施行中)する予定である。

b) 下請負の不正取引の慣行解消

下請負代金の不当または遅延支払いは、資材、機械の貸与業者の代金及び勤労者の賃金滞払につながり、連鎖的企業・個人の破産もたらすため、最低価発注工事のうち、一定落札率(70%)以下の工事は、工事履行及び下請負・資材・装備などの代金支払いを包括保証する制度を導入('09.12)し、現行の建設産業情報網を保証契約の情報と連携し、裏面契約などの虚偽情報の入力を遮断し、不法下請負を摘発し、実効性を高める('11.1)ようにする。

表-5 建設産業先進化方案推進課題

推進課題	課題名	細部課題	主管(協力)省庁
建設規制緩和で建設産業生産性向上	建設業の業域体系改編および競争促進	1. 営業範囲制限廃止	国土海洋部
		2. 登録基準重複認定	国土海洋部
	建築設計業の参入規制緩和	3. 名称使用規制廃止および代表資格規制緩和	国土海洋部
		4. 兼業禁止規制緩和と案づくり	企画財政部(国土部)
	保証制度改善および保証市場競争体制拡大	5. 連帯保証制廃止、工事履行保証制度拡大	企画財政部
		6. 建設保証市場開放推進	国土海洋部
発注制度改善で公共事業効率性向上	工事費削減、工期短縮などのために発注方式を多様化	1. ターンキー対象工事拡大	国土海洋部
		2. 新しい発注方式制度検討	国土海洋部(企財部)
	ターンキーおよび代案入札制度改善	3. 常設審議委員会設置	国土部、企財、行安部
		4. 示範事業実施	国土海洋部
		5. PQ 弁別力強化	企財部、行安部
	入札・落札 審査基準の弁別力強化	6. PQ 審査自律権付与	企画財政部(国土部)
		7. 純粋内訳入札制導入	企財部、行安部
		8. 最低価落札制審査方式改善	企財部、行安部
	工事管理内実化及び成果管理体系強化	9. 発注者の力量診断モデル及び事業管理方式選定ガイドラインづくり	国土海洋部
		10. 公共工事後評価方式体系化	国土海洋部
設計・エンジニアリングのグローバル競争力強化	エンジニアリング入札落札改善	1. 適確審査方式改善	国土海洋部
		2. 仕様書体系を性能中心に改善	国土海洋部
		3. 設計費支払い方式を合理化	国土海洋部
	建設エンジニアリングの管理・支援体系強化	4. エンジニアリング支援体系改善案づくり	国土部、知経部
		5. 海外進出国支援体系強化	国土海洋部
公正な取	大・中小企業間の相生協力	1. 主契約者共同請負拡大	企画財政部

引秩序確立及び透明性向上	および公正な競争環境づくり	2. 相生協議体運営活性化	国土海洋部
		3. 包括保証制度導入	企財部、国土部
	下請負など不正取引慣行解消	4. 賄賂受授、入札談合処罰強化	国土海洋部

5. 推進体系

(1) 中長期の観点で先進化方案樹立

2020 年を目標時限に設定し、段階的な先進化実践方案を樹立し、利害関係集団間における葛藤の解消と協力を重視し、推進課題相互間の連繋性を考慮した総合的な実践計画(Action Plan)を作成する予定である。

(2) Best Practice 実践

企画・設計・発注及び入札契約・施工・維持管理など、建設事業の段階別 Best Practice の発掘と実践により、予算削減及び事業効果性を向上させるための努力を傾ける予定である。

(3) モデル事業運営

発注方式・審査方式・入札要件など、公共発注機関の裁量権の拡大は、モデル機関中心に拡散することにした。このために、国土部傘下の 5 大公企業を中心に、「公共発注機関協議会」を構成し、発注制度の改善方案によるモデル事業推進及び拡散させる予定である。

(4) 成果測定と評価

マクロ的次元で、ビジョンと目標達成度を測定するために、海外受注・売り上げ順位、国家透明性指数、R&D 投資規模などを把握することを提案した。

ミクロ的次元で、先進化方案が実際の事業成果、即ち、工事費、工事期間、安全、品質及び瑕疵等とどのように連動するか、比較・分析する予定である。

参考文献

- 1) 建設産業の先進化ビジョン 2020、国土海洋部、建設産業先進化委員会
- 2) 建設産業の先進化方案、国家競争力委員会の案件
- 3) 第4次建設技術振興基本計画、国土海洋部
- 4) Latham Report, NCG