

2014年4月15日

公共工事の入札不調・不落問題に関する見解と提言

NPO 法人 建設政策研究所

国・自治体が発注する公共工事の入札において、全国で不調・不落が急増している。東日本大震災の復興事業において顕在化した入札不調・不落の発生が、今日では全国の自治体に及び、特に災害復旧・防災工事や老朽化対策工事など住民の安全や生活に密着する事業での入札不調・不落は見過ごせない問題となっている。国土交通省は2014年1月末に公共工事設計労務単価の前倒し引き上げを含む、いくつかの当面の対応策を打ち出した。しかし、入札不調・不落問題は付け焼刃的対策では収まらない深刻な問題を孕んでいる。建設政策研究所では公共工事の不調・不落問題の要因や背景、対策に関し、以下のような見解と提言を明らかにする。

I. 公共工事の入札不調・不落問題に関する見解

1. 入札不調・不落急増の要因は地域業者の疲弊と技能労働者不足

1990年代終盤からの政府の「構造改革」路線による公共事業の削減・コスト縮減策は、長期におよぶ地域建設業者の疲弊と建設技能労働者の減少を招いた。地方の中小建設業者は減少が続き、倒産・廃業にいたらなくても事業を存続させるために機材を手放すなど施工能力が低下した。技能労働者は、若年入職者の激減と高齢化の問題を抱えつつ減少の一途をたどった。製造業より3割弱も低い賃金水準が、若年入職者の激減の最大の要因となっている。

その後、東日本大震災の復旧・復興事業、安倍自公政権の復活後は経済対策としての公共事業が急増した。しかし、地域業者が疲弊し技能労働者が減少している下で、国や地方自治体が発注する公共工事に入札参加する業者がいない、入札参加業者がいても資材費や人件費が高騰し予定価格を上回る額で業者が入札するなど、入札が成立せず、不調・不落が著しく増大した。実際、入札不調・不落が発注工事全体の3割以上にのぼる地方自治体も現れている。長期にわたる公共事業の削減から経済対策としての急拡大への転換に対し、疲弊した地域建設業者が直ちに対応できないことは当然のことである。

国土交通省は入札不調・不落の要因として発注レベルの価格設定を挙げ、公共工事設計労務単価の見直しや歩切りの根絶など発注時の価格の引き上げとともに、スライド条項の適切な設定と活用、設計変更の柔軟な運用、追加コストの精算払いなど工事途中における価格急騰への対応など応急的な対策を打ち出した。これらは、労務費や資材費の高騰に対する当面の対策として評価できる。

しかし、入札不調を抜本的に改善するには、工事を請負う業者の経営基盤の改善と技能労働者の確保・育成が不可欠だが、それには時間をかけた有効な対策が必要である。

また、入札不調が続いている状況下で、一定の地域内で大規模工事が発注されると業者や技能労働者が集中し、小規模工事での不調割合が高まるおそれがある。

従って、当面、業者と技能労働者の絶対的不足に対応した、住民生活に欠かせない事業を最優先した公共事業の計画・個所付け段階の選択が求められる。

2. 技術者不足の中での公共事業拡大策は設計の遅れ、労働環境の悪化を招き、構造物の品質に禍根を残す

安倍自公政権はアベノミクスで掲げた機動的財政出動の具体化として、公共事業費を2013年度には2012年度補正と2013年度当初予算を合わせ7.7兆円と前年度当初予算に比較し3.1兆円増の大盤振舞い予算を組んだ。さらに、2014年度では2013年度補正と当初予算を合わせて新たに約7兆円の公共事業が執行されようとしている。消費税増税後の景気の落ち込みで政権への支持率の低下を防止することを目的に不要不急の公共事業をむりやり消化させる構えである。

しかし、技能労働者が不足しているだけでなく、「構造改革」の中で国、地方自治体の設計や発注業務を担う公務労働者不足も深刻化しており、設計受託や工事施工を担う民間企業における技術者も減少している。

その結果、入札不調・不落の急増だけでなく、公共工事の設計すらままならず、関係労働者の労働強化を招き、落札後の施工過程においても技術・技能労働者不足は工事中の労働災害や過労死を招き、公共構造物の品質や安全性に禍根を残すことにつながる。

3. 外国人労働者の活用など付け焼刃的対応は技能労働者不足をいっそう深刻化させる

政府・行政は、2020年東京オリンピック関連の建設事業を円滑に進めること、及びインフラ海外輸出を促進する上で現地で担い手を確保することを名目に、実際は技能労働者不足対策として外国人実習生の活用促進を実行に移そうとしている。その内容は、3年の実習修了者に限って新たに「特定活動」の名目で在留資格を与え、最長2年間（再入国の場合は最長3年間）の雇用関係を結んで建設現場で働くことを可能にしようというものである。

しかし、現行の技能実習制度を前提にした当面の技能労働者不足対策は、実習生による日本の技術の海外移転という外国人技能実習制度の趣旨にそもそも反する。また、外国人実習生を偽って労働力として利用する懸念を増大させる。さらに外国人労働者の労働条件や人権等を保障する制度が未整備であり、生活保障や語学教育などあらゆる面で支援体制が未整備な中で外国人労働者を就労・生活させることになる。また、低賃金・無権利な外国人労働者の現場での就労は、日本の技能労働者の待遇にも悪影響を及ぼすことになり、結果的に若年者の入職促進に逆行し、技能労働者不足を深刻化させることにつながる。

4. 入札不調対策としての公共工事設計労務単価引き上げでは賃金引き上げに連動しない

2014年度の公共工事設計労務単価が2か月前倒しして、2014年2月から前年度比7.1%

(単純平均) 引き上げられ、2013年度の引上げと合わせて約23%アップし2000年度の水
準まで回復した。2013年度の公共工事設計労務単価の引き上げが今のところ実態賃金の引
き上げにほとんど影響していないが、目的として技能労働者の賃金引き上げに連動させる
ことを明確にしていた。

しかし、2014年度の引き上げの目的は入札不調対策として掲げられている。入札不調・
不落の根本原因の一つは技能労働者不足にあり、若年者の入職促進に向けた賃金の引き上
げが急務である。設計労務単価の引き上げが労働者を雇用する下請業者に行き渡り、労働
者の賃上げに結びつくための公契約法(条例)等の方策に早急に取り組む必要がある。

5. 入札不調・不落対策を口実に発注者と入札参加業者の関係を不透明にしてはならない

この4月に国会審議されている公共工物品質確保法の改正内容には、「不調不落時の見積
もりの徴収」が掲げられている。

最近、東京都財務局発注の豊洲新市場建設工事において4件のうち3件について業者側
が入札辞退し不落となった。その際の3件合わせた予定価格は約628億円であったが、再
入札に際しての予定価格は約1,034億円と当初の予定価格の1.65倍にも跳ね上がり、再入
札における業者の落札価格は3件合計で約1,033億円(落札率99.9%)と異常な高落札率
であった。

東京都では「建設資材の高騰や職人不足の影響を的確に反映するため、直近の標準単価
を採用した」と述べているが、入札辞退した大手ゼネコンから意見を聴取して予定価格を
決めている。しかし、その具体的な内容については公表されていない。

国民の税金を原資とした公共工事の設計・予定価格づくりは透明性を確保し、入札参加
者の意向により価格や入札の公正性を歪めることがあってはならない。

II. 公共工事の不調・不落問題に関する建設政策研究所の提言

1. 不要不急の公共事業の急拡大ではなく住民生活の安全に直結する事業の安定的執行を

安倍自公政権は、3月20日、公共事業費大盤振舞いの2014年度予算を国会でスピード
成立させた。同時に2月に成立した補正予算の公共事業費は9月までに90%執行するこ
とを指示している。消費税増税による景気の腰折れを防止するため、「公共事業予算の消化先
にありき」の公共事業づくりである。

一方、住民の生活と安全にとって待ったなしとなっている東日本大震災被災地の復旧・
復興事業をはじめとした、風水害など全国の災害復旧や防災事業、住民生活に直結する身
近なインフラの整備など、地方自治体が担っている公共事業には予算上の支援や技術・技
能者の応援体制を十分行い、不調・不落を起こさない対策を行っていく必要がある。

そのため公共事業の計画、設計、発注業務を国民に公開し、透明性を確保していく。ま
た、国民・住民の声を十分に反映させ、国会・地方議会で慎重審議を行う。このようにし
て、不要不急の公共事業を中止させ、住民生活の安全に直結する事業を優先させていく国

民・住民および行政関係者、建設業者・労働者等の共同の取り組みが必要である。

そして、地域建設産業の持続的発展の立場からこのような事業の安定的発注を提案する。

2. 技能労働者不足対策は外国人技能実習制度の活用ではなく若年者の入職促進が基本

国土交通省は、技能労働者不足が10数年に及ぶ若年者の建設業への入職回避に起因しており、その主要な要因が製造業より3割弱も低い技能労働者の賃金水準にあることを指摘している。また、その背景には技能労働者の雇用を重層下請の小零細業者が担い、その業者自身の経営が疲弊し雇用すら維持できない状況に陥っていることが挙げられる。

若年者の入職促進には、標準的な生活水準を維持できる賃金への大幅引き上げ、生涯を託せる安定した雇用、ものづくりに喜びを感じることができる技能育成・教育システムづくり、発注者・業者間の片務的契約関係の解消など建設産業構造そのものの近代化・民主化が求められている。

しかし、安倍政権は技能労働者不足への対応策として、外国人技能実習生の活用などの取り組みを行おうとしている。このような付け焼刃的対応では、建設現場にいつそうの低賃金・無権利の労働者を送り込み、構造物の品質や安全性の担保が困難になるだけでなく、産業構造の近代化・民主化を疎かにし、若年者の入職促進をいつそう後景に追いやるものとなる。

従って、技能労働者の不足対策として外国人技能実習生の活用は行わず、日本の若年者の入職促進を基本とし、離職者の再入職のための条件整備を真剣に行っていくことを提案する。

3. 政府・行政は若年者の建設業への入職促進に向けて政労使による抜本的対応策を

若年者の建設業への入職回避の最大の要因が低賃金構造にあることは、政府・行政、業者団体が共通して指摘しているところである。しかし、それ以外にも労働の請負化による安定した雇用の破壊、社会保険・労働保険の未適用、さらには技能育成の放棄による熟練技能の衰退なども大きな要因として挙げることができる。

建設業への若年者の入職回避が1990年代後半から生じていることをみれば、政府・行政の市場競争万能の「構造改革」や、大手建設企業の弱肉強食、利潤本位の重層下請の深化などが背景にあることを指摘できる。

そのため、若年者の入職促進には政府・行政及び使用者団体だけでは解決が困難であり、建設労働組合を含めた政労使が対等・平等な関係で、問題の背景・要因を明確にした抜本的対応策を検討していくことを提案する。

4. 民間業者の見積、価格提案には透明性を確保する施策を取り入れること

公共工事の品質確保の促進に関する法律（公共工事品確法）の改正案が、国会で審議されている。改正案は地域建設業の疲弊、下請業者へのしわ寄せ、労働者の就労環境の悪化を品質確保の立場から改善すべく発注者の責任を明確にするなど積極的施策が盛り込まれ

ている。従って、これら施策の実効性の確保にむけて、発注者側の体制を充実、強化することを提案する。

一方、改正案の中には「予定価格が市場価格とかい離して低すぎる」という理由のもとに、「不調不落時の見積徴収」や「民間のノウハウを活用、実際に必要とされる価格での契約」として交渉入札方式の導入が予定されている。このような方式を行う場合は、第三者による検証などの透明性を確保する施策を取り入れることを提案する。