公共発注政策研究
プロジェクト報告書

建設政策研究所
公共発注政策研究プロジェクト

2014 年 12 月 13 日

も　く　じ

はじめに 1

第１章　1990 年代以降の公共事業発注政策の変遷と安倍自公政権の取り組み 2

第２章　国の公共事業入札制度体系と低入札基準価格制度の課題 7

第３章　発注者責任を果たすための公共事業発注のあり方 13

第４章　公共事業の急増による現場への影響 29

おわりに 37

はじめに

90 年代後半以降、減少を続けてきた建設投資が、東日本大震災以降、増加に転じた。震災からの復旧・復興事業だけでなく、防災・減災事業や笹子トンネルの天井崩落事故を契機とした老朽化対策事業、発生が予測されている巨大地震等の自然災害に対する防災・減災事業など、今後も継続的な建設需要が見込まれている。さらには、東京五輪開催に合わせて各種施設整備、高規格道路や港湾、鉄道の整備も進められている。

こうした中、全国各地で入札不調・不落が大きな問題となっている。この背景には、建設企業の疲弊と建設技術・技能労働者の不足がある。それは、建設投資が減少する中で競争が激化し、ダンピング受注や下請業者へのしわ寄せなどによって、中小零細業者の疲弊、建設労働者の賃金、労働条件の悪化が続いてきた結果である。公共工事の急増で、技能労働者の高齢化と若年入職者の激減という産業が抱える構造的な問題が浮き彫りになった。

こうした問題に対応し、中長期的に技能労働者を確保し、公共工事の適正な施工と品質を確保するため、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（品確法）、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、「建設業法」の改正が行われた。

品確法の改正では、担い手の中長期的な育成・確保のための適正な利潤が確保できるような適正な予定価格の設定やダンピング受注を排除する低入札価格調査基準や最低制限価格の設定など、発注者の責務が明確化された。また、技術提案交渉方式や地域社会資本の維持管理に資する方式など、多様な入札契約制度の導入・活用が謳われている。

本プロジェクトは、公共発注政策のあり方を検討してきたが、３法の改正により、公共発注政策は大きな転換点を迎えている。インフラの品質確保とその担い手の中長期的な育成 確保に向けて課題は多いが、今年度は、品確法改正によって明確化された発注者の責務に焦点を当て、適正な予定価格の設定、ダンピング受注を排除する入札契約制度のあり方についての検討を行った。また、公共事業急増のもと、現場で働く労働者の実態と課題についても議論を進め、本報告書にまとめた。報告書の構成は以下の通りである。

第１章「90 年代以降の公共事業発注政策の変遷と安倍自公政権の取り組み」では、この間の発注政策の変化についてその変遷をたどった。第 2 章「国の公共事業入札制度体系と低入札基準価格制度の課題」では、国の低入札基準価格制度の持つ問題点とダンピング受注排除に向けた課題を整理した。第 3 章「発注者責任を果たすための公共事業発注のあり方」では、適正利潤を確保する予定価格積算に向けての課題とダンピング受注を排除する入札制度の課題と解決の方法を提示している。第 4 章「公共事業の急増による現場への影響」では、自治体（東京都）と建設コンサル、ゼネコン労働者が人手不足で長時間労働が常態化している実態が示されており、改善に向けて求められる対策がまとめられている。

本報告書が建設産業、公共事業に関わる多くの皆様に活用され、議論の材料となることを願うとともに、多くのご意見が寄せられることを期待しています。

第１章　1990 年代以降の公共事業発注政策の変遷と安倍自公政権の取り組み

１．1990 年代以降の公共発注政策の変遷

1990 年代以降の公共事業発注政策改革の歴史を振り返ると、その時々の政治・経済政策及び建設産業との関係を通じて、改革が実行されてきた。改革の背景との関係で分類すると以下の 4 点が指摘できる。

第一には、建設業界と政界・官界との癒着および談合事件に関連して、その防止策として発注・入札制度改革や独禁法等法制度の制定・改正が実施された。

以下にその歴史を概観してみる。

⑴主な政官財癒着・談合事件

①1991 年、大手ゼネコンの談合組織「埼玉土曜会」による入札談合事件

②1993 年、地方自治体首長と大手ゼネコンによる公共事業発注をめぐる汚職事件

③1995 年、日本下水道事業の官製談合事件

④2000 年、中尾建設大臣の建設業者からの受託収賄事件

⑤2005 年、国発注の鋼鉄製橋梁建設工事おいて橋梁メーカーの談合事件

⑥2006 年、名古屋市営地下鉄工事における大手ゼネコンの談合事件

防衛施設庁発注工事を巡る官製談合事件

福島県、和歌山県、宮崎県の各知事が官製談合事件で逮捕

⑵再発防止に向けた入札契約制度改革

①1994 年 1 月、国土交通省が「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」に基づく措置

・大型工事については一般競争入札の採用

・設計・コンサルティング業務に公募型プロポーザル方式等の採用

・指名競争入札の大幅な改善（公募型・工事希望型方式の導入、指名基準やその運用基準の策定・公表

・第三者による入札監視委員会の設置

・工事完成保証人制度の廃止と新しい履行保証体系への移行

・入札談合不正行為に対する防止措置

②1998 年度から予定価格の事後公表の開始

③2000 年 12 月、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（公共工事入札契約適正化法）が公布、翌年 2 月から施行

④2006 年、全国知事会が「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）を取りまとめ

・当面 1000 万円以上の工事について原則一般競争入札を実施、指名競争入札の廃止、

総合評価方式の拡充を謳う

⑶日米構造協議による米国からの要望に基づく談合防止のための独占禁止法の改革

①1991 年 4 月、課徴金引上げ等を内容とする改正独禁法が公布、7 月から施行

②1992 年 12 月、事業者などに対する罰金の最高限度額引上げを内容とする改正独禁法が公布、翌年 1 月施行。

③2005 年 4 月、課徴金算定率の引上げ、課徴金減免制度、犯則調査権限の導入などを主たる内容とする改正独禁法が公布、翌年 1 月から施行

⑷2005 年 12 月、大手ゼネコン 4 社が「談合決別宣言」を発表、脱談合の流れへ

第二には政府の市場競争重視の「構造改革」路線の公共事業分野への導入に基づき公共事業のコスト縮減・発注政策の改革が実施された。

以下にその歴史を概観してみる。

⑴1995 年、旧建設省が「建設産業政策大綱」において、「新しい競争の時代」に入ったという認識を示し、公共事業分野への競争政策、コスト縮減および「技術と経営に優れた建設業者が伸びることができる公正な競争の土俵づくり」と称し、弱肉強食の業界再編を提案。

⑵1997 年 4 月、政府が「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」を決定。入札時 VE、設計・施工一括発注方式の試行開始

⑶1999 年度から国土交通省直轄工事において総合評価方式の試行を開始。1999 年 2 月に地方自治法施行令が改正、地方自治体において総合評価方式導入が可能に

⑷2000 年 9 月、政府が 2000 年度から 2008 年度までに公共工事のコストを 30%削減する新たな行動指針を決定

⑸2002 年、政府が「構造改革基本方針」（骨太方針）を策定。①国から地方へ、官から民へ　②公共投資の実効ある重点化、効率化　③既存プロジェクトの見直し　④公共事業関係計画のあり方の見直し、の 4 つの重点を提起

⑹2003 年 3 月、国土交通省が「公共事業コスト構造改革プログラム」を策定。①事業のスピードアップ、②設計の最適化、③調達の最適化、の 3 つを重点に、5 年間で 15%の削減率の目標を設定

⑺2005 年 3 月、「公共工事品質確保法」が公布、4 月から施行。価格と品質を総合的に評価し調達先を決定する基本理念の明確化

⑻2005 年度下半期より、国土交通省直轄工事に一般競争入札の適用を拡大、一般競争入札には総合評価落札方式を用いることを基本とした

⑼2007 年 6 月、国土交通省が「建設産業政策 2007～大転換期の構造改革」を策定。

「技術と経営による競争を促進するための入札契約制度の改革」

・一般競争入札の拡大　・総合評価制度の拡充　・入札ボンドの導入・拡大

・工事の態様等に応じた発注標準等の設定　・地域貢献度等の評価

・低価格入札対策の強化　　・現行会計制度の課題（予定価格制度等の）検討

「対等で透明性の高い建設生産システムの構築」

・設計施工一括方式等の活用　・CM・PM 方式、三者協議の活用

・建設コンサルタント等の能力の適切な評価　・施工体制事前提出方式の検討

第三には、談合防止措置及び「構造改革」の行き過ぎのため、建設産業の疲弊が顕在化し、公共事業の積算・発注政策の若干の修正を余儀なくされた

⑴2011 年 6 月、国土交通省が「建設産業の再生と発展のための方策 2011」を策定

・ダンピング受注対策　　・入札手続きの効率性・手続き負担の軽減

・地域企業の活用　　・建設関連業における品質確保・納期の平準化

・発注者と受注者との片務的関係の是正

⑵2012 年 7 月、国土交通省が「建設産業の再生と発展の方策 2012」を策定。将来的にも地域を支え得る足腰の強い建設産業の構築

①将来の地域社会を考慮した公共調達の基本理念の明確化

②透明かつ効率的・合理的な競争環境の整備

③専門工事業者等の新たな評価の仕組みの導入

④地域維持事業の適正な評価

⑤適正な価格による契約の推進（ダンピング対策の徹底及び市場価格の上昇局面における対応）

⑥下請契約における支払いの透明性の確保

第四に、安倍自公政権の成立とともに建設業界の要望を受け、建設産業の二つの危機の対応した公共事業積算・発注政策の改革に取組まれた

二つの危機への対応とは

①技能労働者の高齢化・若年者の入職回避を克服し、若者が入職する産業にする

②建設業者の経営の疲弊を克服し、適正な利益を獲得できる産業にする

⑴国土交通省が公共工事設計労務単価を 2 年連続（2013 年度、2014 年度）で 23.2%（51 職種単純平均）引上げ

・従来の実態賃金調査方式に加え、労働需給のひっ迫状況や労働者の社会保険負担額等を総合的に勘案して設定

⑵2013 年 3 月、国土交通省が公共・民間発注者に発注価格の引き上げを、建設業者団体に賃金引上げを要請

⑶2014 年 6 月 4 日、「公共工事品質確保法」を改正、即日施行

・受注者が適正な利潤を確保できる積算を行うことは公共発注者の責務と明確化

２．建設産業危機の要因となった談合防止を口実とした入札制度改革と公共事業コスト構造改革の問題点

（１）入札制度改革だけでは談合を防止できない

1990 年代以降の公共事業の入札制度改革は政官業癒着・談合とのいたちごっこだったと言える。

そもそも建設業界には、談合は過当競争を防止する受注調整的側面があり必要悪だとする事実上の肯定的立場が根強く存在した。同時に政界・官界も談合体質を利権に活用する仕組みを温存させたいとする意図が根強くあった。そして癒着・談合事件が生じるたびに、これを抜本的に解決する道をとることなく、入札・契約制度をいじることで国民向けに体裁づくりを図ってきた。

入札制度では談合の温床が指名競争入札にあるとして、その縮小・撤廃と一般競争入札の広範な採用、その他の制度改革を実施した。2000 年に法制度として公共工事入札契約適正化法が成立し、これまでの制度いじりから一歩踏み込み、「情報の公表」や「公共工事の適正な施工の確保」などにも言及した。特に「施工体制の適正化」では一括下請負の禁止、施工体制台帳の提出を述べ、付帯決議において「建設労働者の賃金、労働条件の確保が適切に行われること」「元請企業等と下請け企業の契約関係の適正化・透明化に努めること」が含められた。

談合規制の上で最も効果的なのは独占禁止法の厳格な運用である。アメリカからの要請とは言え、2005 年の独禁法改正は大きな効力を持たらした。徹底の不備もあり、翌年にも談合事件が起きているが、大手ゼネコン 4 社が独禁法改正を受け 2005 年末に「談合決別宣言」を発し、大手ゼネコンレベルでの談合は急減した。

また、官製談合に対しては、①企業献金の全面禁止、②天下り禁止、③刑法受託収賄罪の罰則強化、などの防止策が必要である。

（２）公共事業の際限ない競争政策、コスト削減策が建設産業の危機につながる

政府・国土交通省は談合防止を大義名分に 1995 年に建設産業政策大綱を打ち出し、世界的に「大競争の時代」に突入したと規定した。そして、建設産業も「新しい競争の時代」を迎えているという認識の下で「技術と経営に優れた企業」が適正な市場競争を通じて成長できる枠組みを作ることを提唱した。また公共事業については「良いものを安く」提供する競争政策を提案した。

その後、建設業者数、公共事業発注金額は 1997 年をピークに減少の道を辿り、2001 年度からの小泉「構造改革」により公共事業の削減と建設業者数の減少に一層拍車がかかった。

また、2003 年からの「公共事業コスト構造改革」では、「公共事業のコストは高いという認識を出発点とし、公共事業のすべてのプロセスをコストの観点から見直す」として、公共事業の計画、設計、積算、施工、維持管理のすべてにコスト縮減計画を立てた。

特に工事コストの主要な要素である設計労務費は 1998 年度から 2011 年度まで 14 年間連続して低下し、合計約 30%も下落した。

このような、公共事業にかかわる癒着・談合を防止する入札・発注制度の競争政策が、市場競争万能の「構造改革」へとつながり、業者の疲弊、労働者の賃金低下、若者の入職回避につながった。

３．安倍自公政権下の公共事業発注政策をどのように評価するか

2011 年 3 月の東日本大震災の復旧･復興過程で顕在化した建設産業の二つの危機に対し、当時の民主党政権は、国土交通省の「方策 2012」を通じて、復旧・復興事業に支障をきたす建設産業の疲弊の実態を認識し、「構造改革」政策の一定の転換を打ち出した。

しかし、建設産業の二つの危機への打開策に取り組みだしたのは、安倍自公政権への交代後であった。

建設産業の二つの危機への取組み（①若年者の入職促進への取組み、②建設業者が適切な利益を確保し、健全な経営を持続できるための取組み）として、次の二つを指摘できる。第一には、これまで連続して下落していた公共工事設計労務単価の引上げたことである。第二には、「公共工事品質確保法」を改正し、受注者が適正な利潤を確保できる積算を行うことは公共発注者の責務、としたことである。

しかし、公共工事設計労務単価の引上げは、今のところ技能労働者の賃金引上げには連動しておらず、若年者の入職促進に役立っているとは言えない。むしろ建設業者の適切な利益確保に一部役立っているといえる。

「公共工事品質確保法」の改正は、これまでの「構造改革」の路線転換といえるが、建設業者、特に地域中小建設業者をここまで疲弊させた「構造改革」政策の誤りを明確にすべきであろう。そして地域中小建設業者、下請業者が適切な利益を上げられるよう公共発注者のメリハリある施策が望まれる。

第２章　国の公共事業入札制度体系と低入札基準価格制度の課題

１．公共工事入札制度の法的枠組み

公共調達の基本的な枠組みは、国においては「会計法」及び「予算決算及び会計令」（以下「予決令」、地方自治体においては「地方自治法」及び「地方自治法施行令」（以下「施行令」）に規定されており、概要は以下のとおりである。

①競争入札

契約の性質に応じ、一般競争入札、指名競争入札、随意契約によるとされ、会計法（国）においては、一般競争入札が原則とされている。（会計法 29 条の 3、地方自治法 234 条）

②予定価格制度（上限拘束性）

予定価格の制限の範囲で入札した者でなければ契約の相手方とはできない。総合評価の場合でも同様。会計法（国）においては、予定価格を秘匿（事前公表不可）して入札を行うこととされている。（会計法 29 条の 6、地方自治法 234 条 3）

③最低価格自動落札

最低（売り払い等は最高）の価格で入札した者を契約の相手方とし、最低落札者が複数あるときは、くじ引きで落札者を決定するとされている。だたし、以下の例外がある。

最低価格自動落札の例外

○総合評価制度

価格とその他の条件が最も有利な者と契約。

○低入札価格調査制度

入札価格が一定水準以下の価格である場合には、適切な履行が可能か調査を行い、結果に応じて次順位者と契約することができる。

○最低制限価格制度

地方公共団体においては、必要に応じ最低制限価格を設定することができる。（国には最低制限価格制度の規定がない）

２．低入札調査基準価格制度の概要と発生状況

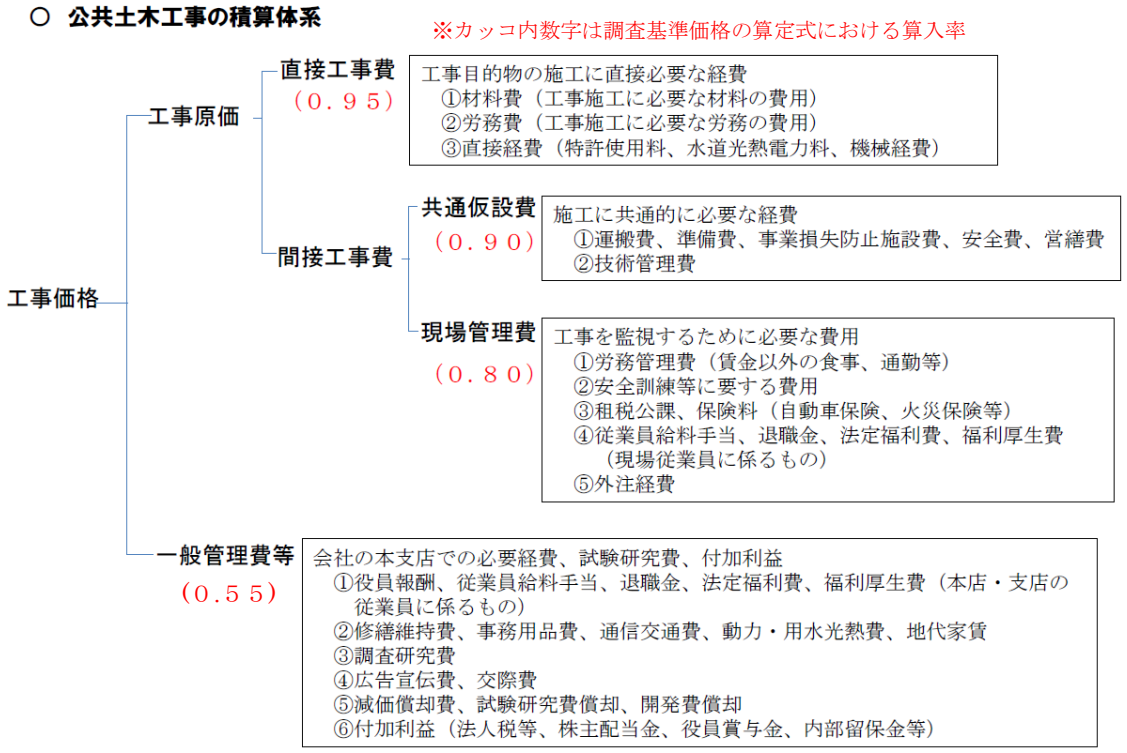
（１）低入札価格調査制度

低入札価格調査は、会計法第 29 条の 6 における最低価格自動落札規定の例外として同条 6 の第 1 項で「申込みに関わる価格によっては、契約の内容に適合した履行がされないおそれがあるとき、または、公正な取引の秩序を乱すおそれがあって著しく不適当と認められるときは、予定価格の範囲内の他の最低価格申込み者と契約することができる。」とされており、予決令 85 条及び 86 条に調査基準価格の設定と調査の実施が規定されている。

（２）調査基準価格

調査基準価格は、予決令 85 条の規定に基づくもので、予定価格の根拠となる発注者積算の体系区分を構成する直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費に対して、それぞれに一定の比率を掛け合わせることで算出される。（図表 2-2-1 参照）

図表２－２－１　公共土木工事の積算体系と算入率（国土交通省資料）

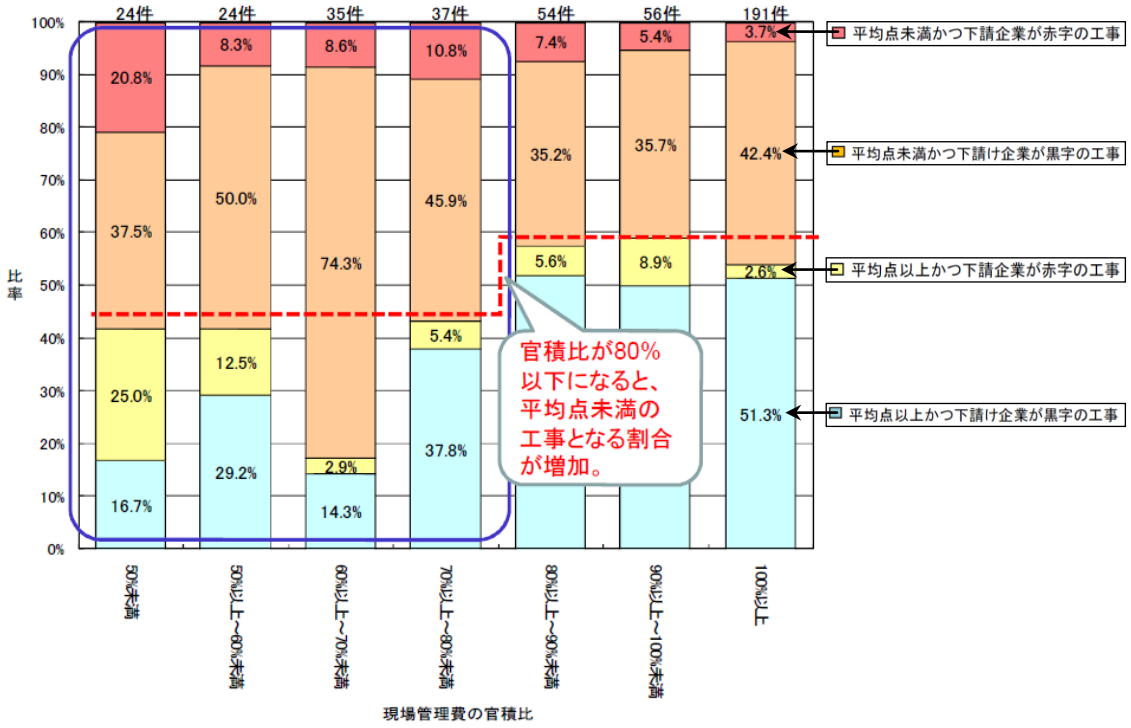


国土交通省は、ダンピング対策の強化策として赤字受注の実態調査や落札率と工事成績との相関調査の結果（図表 2-2-3 参照）などから、調査基準価格の改定を随時実施しており、図表 2-2-2 のとおり 1987 年以降４回にわたり引き上げ方向の見直し行っている。

図表２－２－２　調査基準価格の計算式及び改定経過

～2008：直接工事費 100%＋共通仮設費 100%＋現場管理費 20%＋税
～2009：直接工事費 95% ＋共通仮設費 90% ＋現場管理費 60%＋一般管理費 30%＋税
～2011：直接工事費 95% ＋共通仮設費 90% ＋現場管理費 70%＋一般管理費 30%＋税
～2013：直接工事費 95% ＋共通仮設費 90% ＋現場管理費 80%＋一般管理費 30%＋税
～現行：直接工事費 95% ＋共通仮設費 90% ＋現場管理費 80%＋一般管理費 55%＋税

図表２－２－３　国直轄工事における現場管理費の「官積比」と
「工事成績評定点や下請け企業の赤字との関係」（国土交通省資料）



（３）低価格入札調査の実施及び監督体制強化

国土交通省は、低入札価格受注に図表 2-3-1 のような懸念事項があるとし、国の直轄工事の入札における応札者の金額が調査基準価格以下の場合には、低入札価格調査を実施している。調査は、応札者が入札時に提出した「工事費内訳書」と予定価格の官積算内訳を比較しつつ応札者に調査書類の提出を求め、ヒアリングによって金額の根拠等の把握を行う。（図表 2-3-2 参照）調査を経て契約の締結に至った場合には、図表 2-3-3 のとおり通常以上の監督強化体制をとることとしている。

表２－３－１　低入札価格受注に対する懸念事項（国土交通省資料）

懸念事項	内容
①手抜き工事の発生	価格の削減を手抜き工事で補い、結果として品質低下を招く。
②倒産による不履行の発生	低価格で入札し前払金を当座の運用資金に流用して倒産してしまい、タイムリーな調達ができなくなる。
③下請け企業へのしわ寄せの発生	低価格で入札するか否かの判断権限を与えられていない下請け企業に対して、価格切り下げのしわ寄せが押しつけられる可能性がある。（下請け泣かせ）
④不当廉売の発生	低価格入札に関しては、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」の「不公正な取引方法」に該当する可能性がある。（「不当廉売」）

図表２－３－２ 低入札価格調査の項目（国土交通省資料）

① その価格により入札した理由、必要に応じ、入札価格の内訳書を徴する
② 契約対象工事付近における手持ち工事の状況
③ 契約対象工事に関連する手持ち工事の状況
④ 契約対象工事箇所と入札者の事務所、倉庫等との関連（地理的条件）
⑤ 手持ち資材の状況
⑥ 資材購入先及び購入先と入札者の関係
⑦ 手持ち機械の状況
⑧ 労務者の具体的共有見通し
⑨ 過去に施工した公共工事名及び発注者
⑩ 経営内容
⑪ ①から⑨までの事情聴取した結果についての調査検討
⑫ ⑨の公共工事の成績状況
⑬ 経営状況　取引金融機関、保証会社等への照会
⑭ 信用状態　　建設業法違反の有無、賃金不払いの状況、下請け代金の支払い遅延状況、その他
⑮ その他の必要事項

図表２－３－３　低入札価格調査制度調査対象工事に係わる
監督体制等の強化内容（国土交通省資料）

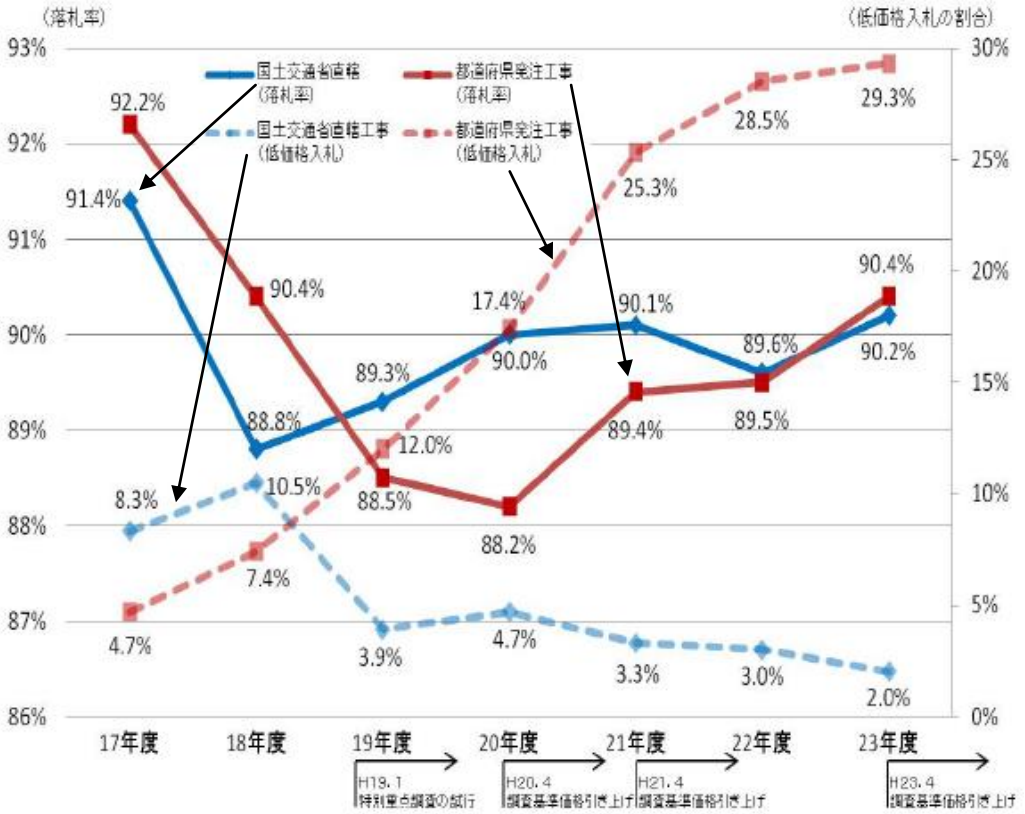
（１）下請契約予定者名簿の提出
第１次下請契約予定者名、契約予定額の記載書面の提出
（２）監督体制の強化
①施工体制台帳の提出及びその内容のヒアリング
②施工計画書の内容のヒアリング
③重点的な監督業務の実施
・段階確認、施工の検査における立ち会いを原則
・現場における施工体制台帳、施工計画書との整合性の確認
・労働安全担当部局との連携（賃金支払いの確保）
・厳格な検査の実施

（４）低価格入札の発生状況とダンピング対策

図表 2-4-1 は、国土交通省の直轄工事及び都道府県発注工事における低価格入札発生率の推移である。国の直轄工事では、2006 年（H18）の 10.5%をピークに本資料の直近 2011 年に（H23）2.0%へと低減傾向である。発生率のピーク時に落札率低下も底を打っていることに特徴がある。

一方、都道府県発注工事では、2005 年（H17）の 4.7%から年々発生率が増加し、直近 2011 年（H23）の 29.3%へと右肩上がりになっており、国で見られる落札率との相関は読み取れない。しかし、一定の落札率を下回る入札を排除する独自の欠格基準を設けている自治体もあるため、落札率の低下要素の一部が反映されていないことは考慮する必要がある。

図表２－４－１　国土交通省直轄工事及び都道府県発注工事における落札率
及び低価格入札の発生率推移（国土交通省公表資料）



※1　低価格入札の発生率とは、低入札価格調査基準価格又は最低制限価格を設定した案件に対し、当該価格よりも応札額が下回った案件の発生割合
※2　落札率における国土交通省直轄工事は、8地方整備局で契約した工事（平成17年度までは港湾空港関係除く）
※3　低価格に入札の発生率国土交通省直轄工事においては、8地方整備局で契約した工事（港湾空港関係除く）
※4　平成23年度は速報値であり、今後変更があり得る。

国土交通省は、2006 年（H18）に国直轄工事で低価格入札が急増したことを受け、同年年末に「緊急公共工事品質確保対策」を通知し、以降、地方整備局等の工事で施工体制確認型総合評価方式（※1）の導入や低入札価格調査制度の特別重点調査（※2）を実施している。これらの対策が調査基準価格割れ契約の抑止には効果を発揮していると言える。

※1　**施工体制確認型総合評価方式**
総合評価方式：技術評価点／入札価格＝評価値　→　評価値が最高の者が落札者
通常総合評価方式
技術評価値＝標準点 100 点＋技術提案加算点 50 点（満点 150 点）
施工体制確認型総合評価方式
技術評価値＝標準点 100 点＋技術提案加算点 70 点＋施工体制評価点 30 点（満点 200 点）

※2　低入札価格調査制度の特別重点調査

図表 2-3-2 の資料提出を求めヒアリングを実施

期限内にすべての資料が提出されない。または、ヒアリングへの出席が得られない場合には欠格として契約の相手方としない。

提出資料及びヒアリング等で以下が確認できない場合にも欠格として契約の相手方としない。

① 施工に要する費用がすべて計上されているか

② 計上された金額が計数的根拠のある合理的なものであるか

③ 計上された金額が現実的なものであるか

④ 施工費用の不足金額を下請業者に転嫁しないこと

（５）ダンピング対策の実効性の確保にむけて

国土交通省による上記の対策が、本来のダンピング対策になり得ているのかは疑問が残る。それは、調査実施通知後の応札辞退が欠格対象とはなるものの、指名停止等のペナルティーには当たらないため、短期間での膨大な資料作成やヒアリング対応などの煩雑な作業を忌諱し、対象者の多くが実際の調査に至らず辞退している可能性があること。また、調査が実施される場合においても、「現時点の計画」としての書類が整っていれば、最賃割れなどの明確な法令違反前提が判明しない限り、民－民契約の範疇に発注者が踏む込むことには限界がある。よって、調査で不的確が認定され欠格に至る事例は極めて希となっている。

結局、いかなる調査を行うにせよ、良否の判断基準の拠り所が問われることになる。現状では、設計労務単価をはじめとする発注者の積算は、予定価格作成の参考資料であり、受注者における個々の契約を拘束しないという原則がネックになっている。このことを打ち破る賃金拘束法令や重層下請け規制の仕組みを構築し、同時に実効性の担保にむけた関係公務員への取締り権限の付与などが必要である。

第３章　発注者責任を果たすための公共事業発注のあり方

１．適正利潤を確保する予定価格積算に向けて

（１）品確法改正と予定価格

①品確法の改正における「予定価格」の位置づけ

2012 年の 11 月に再開された「基本問題小委員会[1]」は 4 回の審議を行い 2014 年 1 月「当面の施策のとりまとめ」を提出し、「公共工事の品質確保法」（品確法）を中心に、密接に関連する「入札契約法」「建設業法」も「三位一体」として検討し必要な改正をすることを求めた。

基本問題小委員会は「入札制度改革」において、①将来にわたる公共工事の品質確保と中長期的な担い手の確保への配慮」②事業の特性等に応じて選択できる多様な入札契約方式の導入・活用③発注者の責務の明確化、「担い手確保のための制度・施策の強化」「適正な競争性等の確保、適正な施工確保の徹底のための対策」を打出し、「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」の各条項に盛り込んだ。

国交省が「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（品確法）改正のポイントの第 1 に「様々な課題に対応した基本理念や発注者の責務」の「予定価格・工期」の課題で「発注者が歩切をしている」「予定価格が市場価格と乖離していて低すぎる」「工期の設定が短すぎる」をあげ、法「改正」において「発注者の責務に、予定価格の適正な設定、不調不落時の見積もりの徴収、計画的な発注や適切な工期の設定」を明記したとしている。

改正法の原文には「〈基本理念〉第 7 条発注者の責任」の一として「適正な利潤が確保できるよう、経済社会情勢の変化を勘案し、市場における労務、資材等の取引価格、施工実態等を的確に反映した予定価格を適正に設定」と記載された。

つまり「担い手育成・確保のための適正な利潤が確保できるような予定価格の適正な設定（歩切の禁止、見積もりの活用)」することは品確法の基本的方針に据えられたということである。そこで、そもそも「予定価格」とはどのようなものか、「適正に設定」とは何かが問題となってくる。

②「予定価格」とは何か

「予定価格」の法的位置づけは、第 1 章 1 （1）公共工事入札制度の法的枠組み」に既述したように、会計法第 29 条の 6 で「予定価格の制限の範囲内最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする」とされているものであり、発注者が入札に先立ち予め設定した公共工事の価格である。（予算決算及び会計令第 79 条（予定価格の作成）第 80 条（予定価格の決定方法）地方自治法第 234 条（契約の締結））

---

[1] 2011 年 9 月に「中央建設業審議会」と「社会資本整備審議会　産業分科会　建設部会」のもとに「基本問題小委員会」を設置した。

1983 年 3 月（昭和 58 年)、建設省中央建設業審議会の『中建審建議建設工事の入札制度の合理化対策等について(第二次建議)』中で、「予定価格は、標準的な施工能力を有する建設業者が、それぞれの現場の条件に照らしても、最も妥当性があると考えられる標準的な工法で施工する場合に必要となる経費を基準として積算されるもの」と書かれている。「標準的な工法」とは一般的に普及した工法や一定の数の企業が施工できることを前提としており、さまざまな「……工法協会」が存在してその普及活動をしている。（このことがしばしば他国にはない談合の温床と指摘されることもある。）

この「標準的な施工能力」を前提とした建設業者が「最も妥当性があると考えられる標準的な工法で施工する」場合に必要となる経費の基準は以下に述べる仕組みによって積算される。

（なお、公共工事に限らない、民間工事も対象とした建設業法第 19 条の 3（不当に低い請負代金の禁止）の条文には、「注文者は、自己の取引上の地位を不当に利用して、その注文した建設工事を施工するために通常必要と認められる原価に満たない金額を請負代金の額とする請負契約をしてはならない。」としており、「通常必要と認められる原価」については「工事の施工場所の地域性、工事の具体的内容等を総合的に勘案して通常当該建設工事に必要と認められる価格をいう。具体的には標準的な歩掛り、単価、材料費及び直接経費を基礎とした直接工事費、共通仮設費及び現場管理費よりなる間接工事費並びに一般管理費を合計して求める方法等により算定される。なお、ここにいう一般管理費には利潤相当額は含まれない。これから想定できる「予定価格」はこの「通常必要と認められる原価」に求める利潤を加えたものと推定できる。」

（発注者は、「予定価格」を超えた入札者を無条件で失格にする。入札者全員の「入札価格」が発注者の「予定価格」を超えれば、入札は不調となる。＝「予定価格の上限拘束性」という仕組み…第１章１（１）に既述）

第二十九条の六　　契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適当であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち最低の価格をもつて申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。

○２　　国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとつて最も有利なもの（同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの）をもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる。

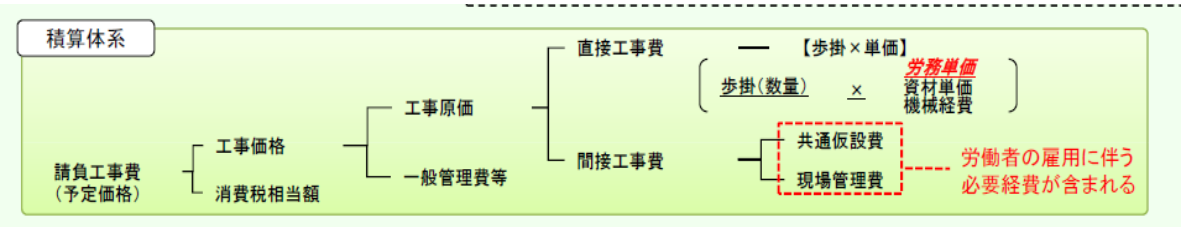
③公共工事の積算の仕組みと手法

・現行の仕組み

公共工事の予定価格を算出するために積算作業について、国交省（各自治体もこれにほ

ぼならっている。）は図表 3-1-1 のような積算体系に従い、それぞれの基準に基づく歩掛や単価、諸経費率に基づいて積算作業を行う、積上げ方式が採用されている。

図表３－１－１



こうした具体的な積算作業を行うのは、具体的な工事を発注するためには下記のような工程があり、適切な積算を行うためには前提となる設計が適切でなければならない。

ｉ）積算の前段の設計作業

この積算＝工事予定価格を計算するのは、設計・積算業務の最終段階である。積算の段階に達するまでには、ある特定の現場で目的とする工作物の工事（例えば河川の護岸整備だとか道路整備、あるいは橋梁建設など）のためにはどんな工作物をどれくらい作る必要があるのか、どのように工法でどのような手順で行うのか、どのような準備が必要か、が検討されなければならない。必要な用地買収はもちろん現地の測量や地盤・地質調査、既存工作物の有無、隣接する家屋や、地域の人々の生活への影響（例えば昼間できるのか、夜間にすべきなのか、交通は止めてもいいのか、仮設道路が必要なのか等々）を把握し、必要な調整（地元警察署、埋設物など占用者、地元住民など）や広報も終えていなければならない。一般的にはこうした事前の調査や資料収集は、コンサルタントの「基本設計」委託と併せて職員が行うことが多い。「実施設計」段階では工作物そのものの、応力的な構造計算や図面づくり、これに基づく土量計算やコンクリートや鉄筋量その他の材料の数量計算を行う。以上のような前段の作業が整って、初めて積算（予定価格算定）に入ることができる。こうした一連の流れは川崎市まちづくり局から提供を受けた流れ図（図表 3-1-2）で理解することができる。

図表３－１－２

公共工事フローチャート（まちづくり局所管　建築工事）

	業務内容	新築・改築・増築			補修・改修	
		市営住宅	一般庁舎	学校	内部設計	設計委託
調査研究・企画	・現状おt課題等の基礎的調査				－	－
	・建築計画の目標設定				－	－
	・構想計画のための条件整備				－	－
基本構想・基本計画	・敷地、環境の調査	△	△	△	－	－
	・企画の事業的側面の検討	△	△	△	－	－
	・施設の機能、規模等の設計条件整備	△	△	△	－	－
基本設計	・設計条件の検討、設定	△	△		－	－
	・平面、空間構成等の比較検討	△	△	△	－	－
	・基本設計図作成	○	○	○	－	－
	・数量積算	△	△	△	－	－
実施設計	・設計条件の詳細検討、設定	△	△	△		
	・建築意匠、構造、設備等の詳細比較検討	△	△	△		○
	・実施設計図作成	○	○	○		○
	・数量計算	○	○	○		○
	・工事予定価格算定					
発注	・業者決定					
工事監理	・設計意図を施工者に伝える業務		○			
	・施工図等の検討、承諾		○			
	・工程毎の工事確認・検査		○			
	・中間支払業務					
完成	・完成検査					
	・完成支払業務					
施設の維持・管理	・瑕疵担保検査					

凡例
○　：アウトソーシング
無印：インハウス
△　：共同作業

注：上記の業務区分は代表的な事例を示すものです。

ⅱ）積算の方式

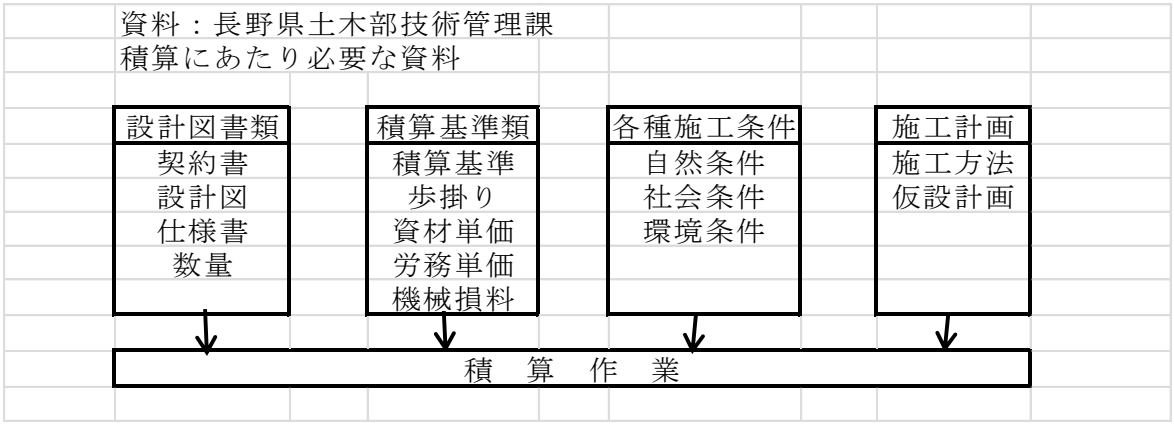
予定価格の積算は、事業目的に基づいて「基本計画・基本構想」から「基本設計」を経てその年度に工事発注される「実施設計」に至る段階で、職員の手によって行われる。

その根拠となるものは、基本的には国交省の定めた「積算基準」（事業別に積算の体系を決め、各工種毎の歩掛り＝労務、機械器具の単位当たり作業量、作業時間を設定、諸経費率を定めている）や「資材単価」、「労務単価」である。

現在は、このすべての情報が「積算システム」として構築されており、年度ごとに改定された情報が、職員の使う端末パソコンに送られて来る。多くの自治体では、このシステムはオンライン化されており、適用基準日を選べば本庁の担当部署のサーバーから自動的にその時点の基準情報が送られ、計算が可能となる。

昔と違い、分厚い積算基準書を机の上に置いて、ページを繰って歩掛り表とにらめっこということはないが、図表 3-1-3（長野県の場合）のような関係資料を読み解きながらひとつひとつの工種について積算し、これを積み上げて行く基本の方式は変わっていない。

図表３－１－３

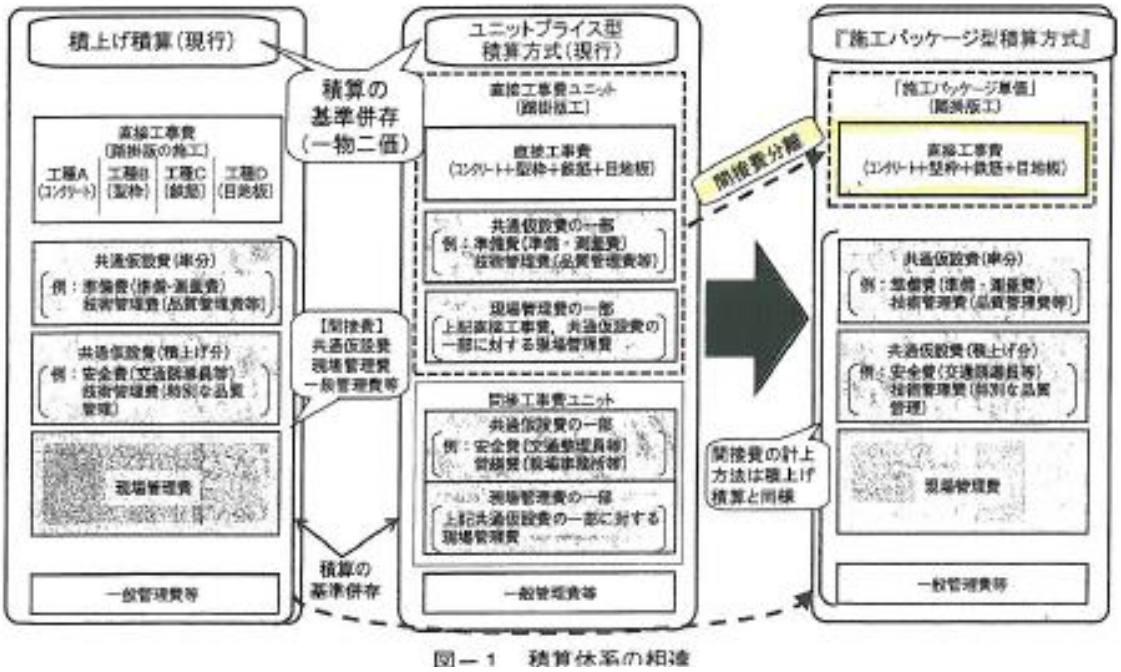


ⅲ）積算方式変更の動向

これまで積算の手法では上記の積算体系にもとづく「積上げ方式」が基調となってきた。しかし、国交省は近年、積算業務のコスト縮減、合理化のためとする各種の方式を試行し、本格実施に移行しようとしている。この国交省の動向にいくつかの自治体も追随しており、「積上げ方式」変更の方向が強められつつある。

その端緒は「市場単価方式」（＝材料費、労務費、下請経費等を含む単位工事量当りの市場での取引価格を把握して、その単価を直接、積算価格の算出に利用する方式）であり、国交省は数工種の試行から始め、2003 年度から公共建築工事積算において工種を広げて本施行をした。土木積算においても市場単価の導入に続いて、直接工事費に共通仮設費の一部、現場管理費の一部を「ユニット」とした価格を単価（プライス）とした「ユニットプライス型」積算（図 3-1-4 参照）を舗装、道路改良、築堤・護岸の工種に適用した。しかし、設計変更対応における問題等から、さらにこれを改善するとしてユニットプライスから間接費を分離した「施工パッケージ型」（図表 3-1-4 参照）積算を取り入れる動きが 2012 年 10 月から開始された。

図表３－１－４　積算方式の違い（出所：「積算資料 2012.07」）



図－１　積算体系の相違

この「施工パッケージ」単価を決める根拠は設定年度においては積上げ方式で積算し、工事地区、発注時期に応じて補正を行い、その後は実績データベースに複数年の「応札者単価」「合意単価」を蓄積のうえ、複数年の単価動向や施工実態調査結果によって施工パッケージを見直すとされている。いずれの場合も元となる根拠は、材料や労力、機械経費などを積み上げることにあり、施工諸条件の変動に伴う単価の変動も根拠ある対応が可能となる。したがってデータベース化による根拠内訳の消滅を安易に進めるべきではない[2]。

国交省は以前から取り入れる予定であった「設計・施工一括（DB）方式」[3]を東北被災地の復興事業において採用した。「設計・施工一括（DB）方式」が発注の事務効率化や早期完成が可能という理由からである。この方式の一般化は、発注者における従来の予

2 建設業界からの声として「積上げ方式の根拠となる施工歩掛の存在もなくなり、工事の素指標となる積算工程が立て難くなる。結果、施工計画の策定等に影響を及ぼす懸念がある。特に施工実績の少ない地方自治体や建設企業にとって工事の工程作成における指標がなくなることによる混乱が懸念される。」「制度の運用が続けば、入札参加企業は単価の妥当性を再検証する必要が生じる。具体的にはパッケージ単価を再度、積上げ単価に変換し、単価の妥当性を確認する作業が新たに生じることとなり、入札参加企業の負担増加が懸念される。」などが紹介されている。（「建設マネジメント技術」2013 年 9 月号）

3 「設計・施工一括発注(DB)方式」に関連して、「従来の方式に比べて、設計図の完成度は約 30%(だから設計･施工一括発注方式なのだが)、基本設計図段階のものが提示されるのが通例である。施工するための「設計図」は受注者が作成し、発注者が承認して施工するというプロセスになる。受注者の作成する「設計図」には、当然ながら、その受注者の様々な技術やノウハウが活用され盛り込まれることになり、「標準施工法」以上の「革新的」な「施工法」を期待される。設計図の完成度が約 30%程度では「予定価格」は概算的なものとなり、精緻な「予定価格」算出は到底難しい。どうやって見積するのだろうか。設計･施工一括発注方式では、「標準施工法」で作成した「予定価格」には意味がない。」（立教大阿部賢一准教授）との見方もある。
http://eritokyo.jp/independent/nagano-pref/abeken-col1005.html

定価格算出のための積算業務が省略される状況が生まれ、発注者として住民に対する責任ある公共財を提供する能力が徐々に失われる結果を招きかねない。特殊な条件の下での限られた事業への適用にとどめる必要がある。

④設計と積算の現場における課題

公共工事の発注者が、上記の過程を通じて設計、積算を行い入札・契約に持ち込むために、一定の経験や能力の向上を図るための努力が必要となる。技術者個々人の努力と同時に、組織としての人材育成や効率的で正確な業務遂行体制が必要となる。

しかし、公共工事設計、積算の現場の実態は第 4 章の記述に見られるように、人材不足の過密労働が横行し、技術力の継承・維持が難しくなっている。現場の条件を適正に把握した工法と構造物の設計と施工計画（仮設、安全対策を含む）を立て、関係各部署との事前協議内容（関連工事、許可基準）を行える組織的な体制の確立が急務である。

（２）適正な利潤確保と課題解決に向けて

①「適正な利潤の確保」をどう考えるか

「適正な利潤」は積算上は、公共工事の場合、積算体系上（8 ページ図表 2-2-1 参照）では「一般管理費」の内訳とされている「会社の本支店での必要経費、試験研究費、付加利益」の「付加利益＝法人税等、株主配当金、役員報奨金、内部留保金等」に相当するものと見なせる。この不可利益によって、少なくとも企業が同じ規模で事業を継続できるための資機材購入費用（原価償却）や育成費用も必要である。

「適正な利潤の確保」という課題でよく事例に出されるのは、橋梁の補修・補強工事の不調問題が話題になっている。例えば、橋梁の補修・補強で赤字工事が頻発することから、道建協土木委員会は 2013 年 11 月に実態調査アンケートを実施した。不採算問題は 13 年度に入り、不調・不落問題に発展しており、12 年度に完工した橋梁補修・補強工事を対象に調査した。会員企業は開発局の工事 58 件、道建設部の 39 件を受注したと回答。大半の企業が赤字に陥ったという結果が出た。

調査結果を分析した同委員会は、施工が困難や特殊、小規模な工事は標準歩掛かりと大きくかい離する場合があるため、現状と合致する見積活用方式の採用が必要との提言をまとめた。このほかの不採算要因として、不十分な河川協議で生じる工期の制約、つり足場など仮設工事の準備と後片付けで出る損料、実際の交通誘導員人数と設計積算上との不一致を指摘している。

こうした、業界の指摘に対応して、2014 年 3 月 14 日国土交通省は土木工事積算基準等を改定した。内容は図表 3-1-5 のとおりであるが、今後とも具体的な見直しと改善が求められる。

図表３－１－５　維持補修工事の積算基準見直しの事例

国土交通省の土木工事積算基準等改定（2014 年 3 月 14 日）概要

１．維持修繕工事等の標準歩掛等の新設・見直し

・社会インフラの老朽化に対応するため橋梁補修用の歩掛として「断面修復工」「ひび割れ補修工」「表面被覆工」の３工種を新設

・維持修繕に関する歩掛のうち「切削ｵｰﾊﾞﾚｲ工」「道路除草工」「堤防除草工」の改定

・建設機械等損料算定表の基礎価格や維持修理費等の見直しを行い、損料を全機械平均で２％ＵＰ。

２－１．間接工事費率の見直し（施工箇所が点在する工事の積算）

施工箇所が点在する工事の積算額と実際にかかる費用に乖離の是正。維持修繕工事等の施工箇所の点在における適正な予定価格の算定等のため、「直径１ｋｍ程度以上（従来直径５ｋｍ程度以上）を越える点在範囲については、別箇所として扱い、箇所毎に間接工事費（共通仮設費、現場管理費）を算出する」こととした。また、変更契約において、新規工事箇所の追加（工事原価まで官積算 100%）を認めることとした。（新規工事箇所が入札不調・不落となった箇所であり、既契約工事の主たる工種に該当することを基本とする。）

２－２．間接工事費率の見直し（小規模施工用の間接工事費率を設定）

維持修繕工事における小規模な施工箇所の点在等の支出実態に整合した間接工事費を設定するため、小規模な工事の間接工事費率の引き上げた。

３．工事一時中止に伴う費用の算定方法の見直し

一時中止費用の支出実態を踏まえ、常駐人件費を考慮し、基本計上費用（土木一般世話役×中止日数）を追加計上し、現行の経費率についても 20%割増す。

４．東日本大震災被災３県専用の積算基準の一部見直し及び建設機械等損料の補正率の見直し

東日本大震災の被災３県（岩手県、宮城県、福島県）では、早期復興に向け大規模な復旧・復興事業が推進されています。被災３県で行う土木工事については、工事量の増大による資材やダンプトラック等の不足状況を考慮し、日当たり作業量の 10%補正を行っていたが、施工実態を踏まえ、土工における日当たり作業量の補正を 10%から 20%にした。

建設機械等損料についても、維持修理費の 3%補正を行っていたが、施工実態を踏まえ、補正率を 3%から 5%に見直しを行った。

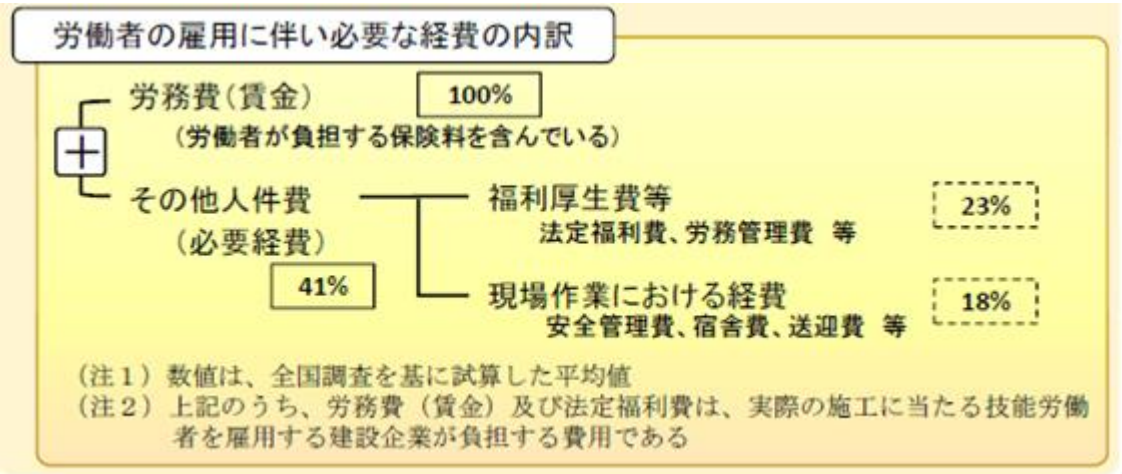
②課題解決に向けて

この「積算（予定価格算定）が適切か」という問題を考える時に、a 積算の基準や単価設定が適切かということを上記に述べた。b その前段の作業が適切に行われているかということ、この二つのことを区別してそれぞれについて考えなければならない。

ｉ）積算基準における歩掛りや諸経費率の継続的な改善

発注者責任を果たす上でのより正確な積算のためには、その基準となる積算基準における各工種の歩掛や諸経費率の改善や経費の内訳を絶えず見直していくことが重要である。

図表３－１－６



国交省は、2013 年度 2014 年度の設計労務単価の改善とともに、経費の内訳の見直しを行った（図表 3-1-6 参照)。建設産業の重要課題となった「建設産業への若年入職者の減少」の主要原因である「低賃金」問題や「社会保険未加入」問題への適正な予定価格づくりに向けての改善の一環である。こうした改善は継続的に行われる必要がある。

また、積算歩掛りの見直しも既述のように、施工現場を担う建設事業者からの実態を反映した要望を取入れ、施工実態調査を丁寧に行った上での改善が必要である。

ⅱ）適正な設計を行う職場体制の確立

積算に至る前段の検討に遺漏や間違いがあれば、積算がいくら正確でも適切な予定価格を算出したことにはならない。全く現場に合わない工法や手順を前提に積算した場合には、施工経験豊かな建設会社の独自の積算結果と大幅なくい違いが生じて、入札は不調になってしまい発注者責任を果たしたことにはならない。公務の職場からも民間コンサルタント会社からも団塊の世代が大量に退職し、必要な新規採用や現有職員の育成が行われていなければ、現実から離れた設計と積算しかできないことになる。

調査や設計の実務の多くがアウトソーシングされている現状においても、発注部署の職員数などの体制や技術料を高めるための研修や現場経験などの育成プログラムは欠かせない課題となる。

資料：【欧米諸国の予定価格制度】

①米国（連邦）＝日本のような予定価格は存在しない。

△政府予算見積もりである予定工事費が存在。

この予定工事費を超える場合でも落札決定される場合がある。

米国（州等）＝予定価格は存在しない。
△予定工事費が存在。これを超える場合も落札決定する場合がある。
△サンフランシスコ市では、予定工事額を超した場合でも落札決定できるが、財源がない場合、あまりに高い場合には入札不調にすることができる。
②イギリス＝予定価格は存在しない。
△予定工事費を超える場合でも落札決定される場合がある。
△各発注者においては、予定工事費超過率に応じて決定権者が異なる。
フランス＝競争入札方式（総発注件数の 0.8%、1995 年実績）においては、契約価格の最高限度が定められる（日本の予定価格制度に類似）。
△提案募集方式（総発注件数の過半を占める、1995 年実績）においては、日本のような予定価格は存在しない。ただし、例えばオードセーヌ県では、積算価格を超えた提案は受け付けない
③ドイツ＝日本のような予定価格は存在しない。
△予定工事費を超過した場合、審査の上、落札決定する場合がある。
△VOB/A 編には、不当に高い価格の入札に対しては落札を与えない、との規定がある。
出典：揺れる入札制度―予定価格『公表』の波紋　欧米諸国では「予定工事費」で拘束性なし
④* 日経コンストラクション Kenplaz 2006/05/25
「予定価格」を発注者だけで決めるという閉鎖的な方式から、外部(施工業者)のアイデアや提案を取り入れて、「予定価格」の節減に努力した（2006 年 4 月 24 日、国交省中国地方整備局は、島根県の尾原ダム建設第一期工事の一般競争入札で試行した「詳細計画審査方式」）という点で、発注者側の一歩前進を認める。しかし、発注者側の「施工計画」を公表しないということで入札者側の不評をかったということだが当然である。そのうえ、入札前に応募者から施工計画の提案を求めて、発注者の積算に反映させるというのも、ノウハウのタダ乗りであり、まだまだ「お上」意識を振り回すわが国の発注者らしいやり方である。
海外では、発注者がまず原案を示しての関係者との事前協議を繰り返し、原案から最終案に至るプロセスを踏み、入札招請会議や書類等でも、むしろ発注者側の考え方である「施工計画」を積極的に公表し、入札予定者から代案やコメントを求めるプロセスを取る。それによって、工事費節減、工期短縮、工事安全、工事品質の確保等が高められるとの考え方の共有が根底にある。

２．ダンピング受注を排除する入札制度の課題と解決の方法

（１）地方自治体における最低制限価格制度、低入札価格調査制度、総合評価方式の運用状況

①ダンピング対策の運用状況

会計法で定める「最低価格自動落札」の例外として設けられた最低制限価格制度、低入札価格調査制度、総合評価方式が、地方自治体のダンピング対策の中心的な制度である。

地方自治体の３制度の導入状況は下表のとおりである。

図表３－２－１ 低入札価格調査制度、最低制限価格制度の導入

	低入札価格調査制度のみ導入		低入札価格調査制度と最低制限価格制度併用		最低制限価格制度のみ導入		いずれの制度も導入していない	
都道府県	4	8.5%	43	91.5%	0	0%	0	0%
指定都市	0	0	20	100%	0	0%	0	0%
市区町村	138	8.0%	475	27.6%	877	50.9%	232	13.5%
計	142	7.9%	538	30.1%	877	49.0%	232	13.0%

図表３－２－２ 総合評価方式の導入

	本格導入		年度内本格導入		試行導入		年度内試行導入		未導入	
都道府県	29	61.7%	0	0%	18	38.3%	0	0%	0	0%
指定都市	9	45.0%	2	10.0%	9	45.0%	0	0%	0	0%
市区町村	166	9.6%	14	0.8%	873	50.7%	24	1.4%	645	37.5%
計	204	11.4%	16	0.9%	900	50.3%	24	1.3%	645	36.1%

＊上記２図表の出所「入札契約適正化法等に基づく実施状況調査の結果について」(国土交通省 2013.910)

低入札価格調査制度と最低制限価格制度については、都道府県と政令指定都市のほとんどが両制度を併用して導入している。市区町村は半数が最低制限価格制度のみの導入で、両制度とも導入していない市区町村が 13.5%存在する。

総合評価方式は都道府県が本格導入約 60%、試行導入約 40%、政令指定都市は本格導入と試行導入が半々である。市区町村は本格導入約 10%、試行導入約 50%、未導入約 40%といった割合である。

図表３－２－３ 横浜市、川崎市、京都市、千葉県の３制度実施状況

		合計		最低制限価格制度		低入札調査制度		総合評価方式	
横浜市 2012	件数	2,847	100%	2,786	97.9%	61	2.1%	(61)	(2.1%)
	金額	105,019	100%	95,384	90.8%	9,636	9.2%	(9,636)	(9.2%)
	落札率	86.0%		86.0%		84.3%		(84.1%)	
川崎市 2012	件数	1,112	100%	1,021	91.8%	74	6.7%	(70)	(6.3%)
	金額	90,654	100%	33,117	36.5%	57,515	63.4%	(51,454)	(56.8%)
	落札率	89.3%		89.7%		85.9%		(87.3%)	
京都市 2011	件数	1,090	100%	818	75.0%	197	18.1%	(35)	(3.2%)
	金額	36,875	100%	7,723	20.9%	26,031	70.6%	(8,028)	(21.8%)
	落札率	87.0%		87.3%		86.4%		(85.9%)	
千葉県 2012	件数	3,353	100%	3,053	91.1%	300	8.9%	(301)	(8.9%)
	金額	106,890	100%	61,693	57.7%	45,193	42.3%	(46,322)	(43.3%)
	落札率	93.5%		93.6%		93.1%		(92.9%)	

＊出所：建設政策研究所「(自治体) 発注工事分析報告書」

最低制限価格制度の適用は、件数割合で見ると京都市が 75%、他の３自治体が 90%以上であるが、金額では横浜市が 90.8%で、他の３自治体が約 20%～60%である。低入札価格調査制度は最低制限価格制度の裏返しの数値である。４自治体の最低制限価格制度と低入札価格調査制度の適用は金額で見るとかなりばらついている。

京都市以外は低入札価格調査制度にはほぼ総合評価方式が適用されている。

②最低制限価格制度について

最低制限価格制度は国交省の全国調査及び４自治体の適用件数で明らかなように、ダン

ピング対策として最も適用件数が多い。

最低制限価格の計算式は中央公契連モデル（国の低入札価格調査基準）を準用する自治体が多い。

図表３－２－４ 中央公契連モデル（H25.5.16 改訂）

【範囲】　予定価格の 7.0/10～9.0/10
【計算式】・直接工事費×0.95
・共通仮設費×0.90
・現場管理費×0.80
・一般管理費×0.55　の合計額×1.05（消費税）

４自治体の最低制限価格率（最低制限価格/予定価格）と落札率の関連は下図表のとおりである。

図表３－２－５ ４自治体の最低制限価格率と落札率

	横浜市 2012	川崎市 2012	京都市 2011	千葉県 2012
適用工事件数	2,786	1,021	818	3,053
平均最低制限価格率Ａ	84.5%	86.8%	84.4%	84.3%
平均落札率Ｂ	86.0%	89.7%	87.3%	93.6%
Ｂ－Ａ	1.5%	2.9%	2.9%	9.3%

最低制限価格率は 84.3%～86.8%の間で設定されている。最低制限価格率と落札率の差は横浜市の 1.5%、千葉県の 9.3%と大きくばらついている。

４自治体の最低制限価格の計算はすべて中央公契連モデルを採用しているが、独自の計算式を採用している自治体もある。

図表３－２－６ 独自の計算式を採用している自治体（H23 年 11 月現在）

H23 年 4 月公契連モデルより高い水準の県	北海道、栃木県、新潟県、和歌山県、鳥取県、佐賀県、長崎県、宮城県、鹿児島県、沖縄県（計 10 県）
H23 年 4 月公契連モデルより高い水準の指定都市	札幌市、さいたま市（計 2 市）

③低入札価格調査制度について

低入札価格調査基準価格は前述した中央公契連モデルを採用している自治体が多い。

４自治体の低入札調査基準価格率（調査基準価格/予定価格）と落札率の関連は下図表のとおりである。

図表３－２－７　４自治体の低入札調査基準価格率と落札率

	横浜市 2012	川崎市 2012	京都市 2011	千葉県 2012
適用工事件数	61	74	197	300
平均低入札基準価格率Ａ	85.1%	88.9%	85.2%	86.3%
平均落札率Ｂ	84.3%	85.9%	86.4%	93.1%
Ｂ－Ａ	-0.8%	-3.0%	1.2%	6.8%

４自治体の低入札調査基準価格率は 85.1%～88.9%の間で設定されている。低入札調査基準価格率と落札率の関係は、横浜市と川崎市は低入札調査基準価格率が高く、京都市と千葉県は落札率が高くなっている。

なお川崎市には予定価格と落札率が 22.6 億円 58.7%、18.7 億円 45.4%、32.8 億円 62.0%という超低落札率ではあるがダンピングとは判定されない大規模工事が含まれている。

４自治体の適用工事のうち調査に該当した工事（落札予定者の入札価格が調査基準価格を下回った場合）の件数と、調査の結果は下図表のとおりである。

図表３－２－８　調査該当件数と調査結果

	横浜市 2012	川崎市 2012	京都市 2011	千葉県 2012
制度適用工事件数	61	74	83	300
調査件数	26	44	8	29
調査発生率	42.6%	59.5%	9.6%	9.7%
不適格判定者数	0	0	0	不明

＊京都市は行財政局発注分のみ

＊京都市は低入札調査規準価格が事前公表されている

＊千葉県で調査結果が判明しているのは８件のみ（全て価格失格基準による失格）のため「不明」とした。

千葉県を除き、調査該当者が調査によって落札者として不適格の判定をされた工事はゼロである。

国は低入札価格調査制度におけるダンピング対策として価格による失格基準の導入を推奨している。４自治体のうち価格失格基準を導入しているのは横浜市、川崎市、千葉県で、京都市は 2012 年６月から導入した。

価格失格基準の設定方法は各自治体で独自のものが採用されている。下記に川崎市の例をしめす。

図表３－２－９ 川崎市の価格による失格基準

①直接工事費の 85%
②共通仮設費の 81%
③現場管理費の 72%
④一般管理費の 45%　のいずれか１つでも下回った場合は失格とする

価格失格基準による失格が落札率にあたえた影響は下図表のとおりである。価格失格規準による失格によって落札率が 5.7%～15.0%上昇したと見ることができる。価格失格基準が落札率に与える影響が大きいといえる。

図表３－２－１０ ３自治体の価格失格基準が落札率に与えた影響

	価格失格基準による失格者数	平均落札率①	平均失格者の入札金額率②	①－②
横浜市	7	83.7%	78.0%	5.7%
川崎市	10	83.5%	76.2%	7.3%
千葉県	9	89.4%	74.4%	15.0%

④総合評価方式について

総合評価方式は逆転（価格の 1 位者以外が落札者となる）が起こることを想定した入札方式である。４自治体の逆転の発生率は下図表のとおりである。４自治体の逆転の発生率はばらついている。

図表３－２－１１ ４自治体の逆転率

	横浜市	川崎市	京都市	千葉県
実施件数	60	70	35	301
逆転数	34	16	4	87
逆転率	56.7%	22.9%	11.4%	28.9%

＊京都市は行財政局発注分のみである

逆転による落札率の変化を見ると下図表のようになる。総合評価方式による逆転で落札率は 1.4%～1.7%上昇したと見ることができる。

図表３－２－１２ 逆転による落札率の変化

	逆転件数	平均落札率①	入札価格１位者の入札金額率②	①－②
横浜市	34	84.0%	82.6%	1.4%
川崎市	16	83.0%	81.6%	1.4%
千葉県	87	90.0%	88.3%	1.7%

＊京都市は資料不足のため省略した

（２）ダンピング受注を排除する入札制度のあり方

①最低制限価格制度と低入札価格調査制度の適用範囲

４自治体の低入札価格調査制度の適用範囲の概要は横浜市と川崎市が「総合評価方式とWTO 案件」、京都市と千葉県が「予定価格５千万円以上」となっている。最低制限価格制度の適用範囲は低入札価格調査制度適用を除いた全てと言うことになる。

一般的に大規模工事ほど企業努力による工事価格を圧縮する可能性が高くなるといわれている。また現実に川崎市のように大規模工事で超低落札率が発生している。ダンピング対策としては最低制限価格制度が効果的であり広範囲に適用されるべきであるが、大規模工事には競争が制限的となる最低制限価格制度の適用は避けるべきであると考える。最低制限価格制度と低入札価格調査制度の適用区分は基本的に工事金額によって行われることが望ましいと考える。区分となる工事金額は自治体の様々な条件によって異なると考えられるが、政令指定都市においては３億円前後を目安としたい。低入札価格調査制度と総合評価方式の適用範囲が同一場合（横浜市、川崎市等）は、区分金額以上の工事は原則として総合評価方式とし、区分金額以下の総合評価方式の適用は例外的扱いとする。

図表 3-2-1 によれば最低制限価格制度と低入札価格調査制度のどちらも導入していない市区町村が 13.5%存在する。品確法の改正によって「ダンピングとみなす基準を定めること」が「発注者の責務」として明確にされたことにより、全ての自治体で少なくとも最低制限価格制度の導入が義務付けられたと理解すべきである。

②最低制限価格制度について

ダンピング対策としては最低制限価格制度が最も効果的な制度である。同時に図表 3-2-5 の横浜市に見られるような、最低制限価格率と落札率が極めて接近している状況からは、最低制限価格が落札価格を誘引する関係が見られる。従って最低制限価格制度は「ダンピング対策」と「低価格誘導」という 2 つの側面を持つ。

前述したとおり、品確法の改正によって「ダンピングとみなす基準を定めること」が「発注者の責務」として明確にされた。このことは「ダンピングではない最低制限価格の設定」が発注者に求められたことである。図表 3-2-5 で見る予定価格を 15%以上下回る最低制限価格率が「ダンピングではない」と言えるかどうかが問われることになる。

横浜市と川崎市では今年の 6 月、品確法改正を受けて直ちに最低制限価格の引き上げを実施した。図表 3-2-4 にある中央公契連モデルのうち直接工事費の割合を 0.95 から 1.0 にし、範囲の上限を 9.0/10 から 9.5/10 に改正した。

改正品確法は、国が実施している計算式を準用して最低制限価格を定めていればよし、とするのではなく、「ダンピングとみなす基準」としての最低制限価格を発注者の責務として設定することを求めているのである。

③低入札価格調査制度について

図表 3-2-8 によれば低入札価格調査制度によって発生した調査工事で落札不適格の判定を受けた工事はゼロである。これは調査のみでダンピングか否かを判定することが困難であることを示している。国の推奨により、低入札格調査制度に「価格による失格基準」を導入する地方自治体が増えてきている。

図表 3-2-10 によれば、横浜市、川崎市、千葉県では価格失格基準による失格の発生で落札率が 5.7%～15.0%上昇している。低入札価格調査制度においては価格失格基準の導入がダンピング対策としては有効であることを示している。ただし川崎市のような超低落札率の大規模工事が発生する可能性があり、その場合の価格失格基準の適用は望ましくない。例えば「大規模工事」「工事費に占める機械設備の比率が大きい工事」「予定価格のうち『業者見積りを参考に作成』した比率が高い工事」等は価格失格基準を適用除外とする等の考慮が必要である。

④総合評価方式について

地方自治体においては、入札の事務手続きが煩雑で発注者、受注者ともに負担が大きい総合評価方式の適用工事を大きく増加すべきではないと考える。

図表 3-2-12 で見るように、逆転による落札率への影響小さく、ダンピング対策としての効果は薄いといえる。今後は改正品確法で謳われた「技能労働者の育成」や地域経済振興のための「地元業者優先発注」「地元下請業者の採用」など、評価項目の拡充を目指すべきである。

⑤予定価格、最低制限価格等の公表時期について

前述したように、最低制限価格は落札価格を誘引する側面を持っている。予定価格の事前公表はその価格から最低制限価格の類推が容易となるため、誘引を助長する。最低制限価格はその性格から入札価格がその近傍に集中し、競争性がせばめられます。その競争性をさらにせばめることになる予定価格の事前公表は止めるべきです。

最低制限価格の事前公表は発注者の指値発注、くじ引きによる受注者決定の仕組みであり、競争入札とは言いがたい。直ちに事後公表にすべきである。

第４章　公共事業の急増による現場への影響

１．自治体―東京都建設局の実態

（１）発注者の状況

①職員定数の実態

東京都建設局の職員定数は、2000 年以降の新規採用の抑制及び定数削減の影響で 2000 年は 3、336 人であったが、2013 年は 2、168 人となり、13 年間で約 35％も減少している。2013 年の職員定数 2168 人のうち、技術職員は約 62％の 1349 人である。

②発注側技術職場の実態

技術職の現場は、急激な職員削減の影響により疲弊している。

例えば、出先事務所での技術職は少人数の体制下で業務をこなさざるを得ないため、担当職員が、関係者との調整ごとに多くの時間を割かれ、事業執行に必要な委託業務や工事の監督及び設計書の作成や照査が定時勤務時間中にできないため、超過勤務を強いられるといった状況がしばしば見られる。

特に 23 区内など都市部の場合、道路区域内の占用企業者など事業執行に当たり利害関係者が多いこと、特に近年は住民のニーズの多様化しており合意形成をより慎重に行わなければならないことなどの理由から調整ごとに時間を要してしまうこと、さらに少数精鋭化の名の下、職員削減により現場を監督する職員の人員削減も進めていることから、技術職員一人あたりの負担が増大している。その結果として、現地状況を十分把握する時間を確保出来ないため、発注者技術職員の現場感覚が薄れてきていると言われている。

③発注側技術職員の実態と課題

東京都の「平成 26 年職員の給与に関する報告と勧告」（以下、「H26 勧告」）でも述べているように「継続する大量退職や…採用区分の多様化を背景に、近年、新規採用者数が増加する一方、採用時の年齢・知識・経験の差が一段と拡大」しており、世代間の歪みが生じている。

東京都では、それらを補完する目的で、民間分野で蓄積されたノウハウや技術力を取り込む目的でゼネコンやコンサルタント出身の経験者を採用する、年齢制限なしの「キャリア活用採用選考」を平成 21 年度から導入しており、土木職は毎年 50 人前後採用されている。

このように近年は新卒採用者だけでなく、キャリア活用採用者の職員も急増しており、全体として技術職員総数は微増している。しかし、民間会社出身のキャリア活用採用者であっても、技術職としての経験はあるものの新卒採用者同様、発注者としての経験年数が浅く、事前調整や諸課題解決による事業執行のノウハウを持ち合わせていないため、円滑

な事業執行のための即戦力となるためには育成する時間が必要である。

（２）工事発注と不調の現状

①工事の発注方式

東京都建設局の場合、大部分を占める中小規模の工事は希望制指名競争入札方式により発注されている。希望制指名競争方式には以下の２種類がある。

・希望制指名競争入札

一般競争入札と同様に入札参加希望者を公募したうえで、東京都発注工事の受注状況、過去の工事成績、地理的条件などからなる指名基準に基づき原則10者を指名するとともに、10者に満たない場合には企業を追加指名するもので、透明性、競争性、工事品質を確保するため、一般競争入札と指名競争入札それぞれの長所を取り入れた仕組みであるとされている。

・希望制指名競争入札（施工能力審査型総合評価方式）

施工能力審査型は、東京都において採用している総合評価方式の一つで、中小規模の工事を対象として、工事成績、技術者の実績等の3項目により企業の施工能力を簡易に評価することとしている。平成17年度に導入されているが、技術評価項目が少なく、内容確認も比較的容易で、発注者・受注者双方ともに事務処理の手間があまりかからないことから、現在、希望制指名競争入札と並んで最も適用工事数が多い。

②不調の実態と原因

近年、発注工事について各地で不調件数が増加して問題になっているが、東京都においても同様である。東京都発注工事の業種別不調発生率のうち、土木については、平成 23 年度 5.0%、平成 24 年度 8.0%、平成 25 年度 13.9%と年々上昇している。工種によってバラツキはあるものの、1 億円を超えるような比較的規模の大きい工事においても不調になるなど、発注金額の大小にかかわらず不調発生率は増加傾向である。不調になると、工事内容や積算方法を一部見直した上で再発注などの手続きをとるものも多い。

特に維持管理系の工事は、工種は多いが一つひとつの工種の施工規模は小さい傾向があるが、一部の工種（舗装工事や塗装工事など）を除き、入札参加希望は 1～3 者で 10 者に満たないことがほとんどで追加指名が常態化している。落札された案件でも入札者が 1～2 者のみで他の 8～9 者は辞退または不参加で、落札率も 100%に近いものも多い。

入札不参加となる主な理由としては、工事費が合わない、技術者がいない、下請業者や職人が見つからないなどの理由が多かった。資格を持つ専任技術者を一定期間配置するためには小規模工事ではなく一定の金額以上の工事を受注したいとの思いがあると考えられる。年度後半からの工事については特にこうしたことが顕著になる傾向が強い。

特に小規模工事の場合は、どんなに小さい工事量でも下請業者に対しては一日最低保証額を支払うことになるため、発注側の積算とは合わないという声も聞かれた（直接工事費について、発注側の積算は基本的に単位数量に比例して工事費が決まる考え方のため、施

工量の大小は反映されない)。

（３）維持管理業務の現状

①東京都における維持管理業務

インフラの維持管理について近年その緊急性及び重要性が指摘されている。東京都建設局における代表的な維持管理業務は、道路・橋梁のメンテナンス（舗装や塗装及び補修）や街路樹の維持管理などである。このうち、高度成長期に多く建設された橋梁（歩道橋含む）については、架橋後約 50 年を超えるものが増加しており、老朽化が進展している。

②維持管理業務の特徴と課題

維持管理系の工事の特徴は、第一に、工事発注前の設計委託においては、補修に関する技術基準やマニュアルが十分整備されていないため、発注者だけでなく発注者を支援する建設コンサルタントにも高度な技術力や応用力が求められることである。

第二に、従来の新設工事と比べ工事の規模が小さく橋梁などの特殊構造物に対しては実態を考慮した歩掛が整備されていない工種が多いことである。工事発注前の積算段階では、標準歩掛が未整備の場合は、職員が現場を熟知した上で、複数工種の組み合わせ、類似工種の準用、業者への見積りなどにより標準的な金額を算出する必要がある。ここでは発注者にも高度な技術力が要求される。

例えば橋梁補修工事では、部分的かつ小規模で多岐にわたる補修が多く、受注者の高度な施工能力が求められる割に全体数量が大きくないため全体工事費は小さくなり、受注を敬遠する傾向があることが課題となっている。

（４）自治体技術職場の今後のあり方

①インハウスエンジニアの育成と技術職員の増員を

発注者側の技術職員（＝インハウスエンジニア）には、技術的な能力だけでなく、自治体行政が一層高度化・複雑化する中、事業執行のための専門性や課題解決力が必要とされている。

いま、東京都では、組織のマネジメントを司るゼネラリストの育成に重点がおかれた「単線型人事制度」が偏重されていたことを反省し、「現場や事業分野におけるスペシャリスト、更には特定分野を極めたプロフェッショナル」の育成も視野に入れた「複線型人事制度」導入の検討を始めている。

このような動きは、現場条件に応じた適正な公共工事発注の基礎となる高度な技術力を有する職員の育成のための有効な方策の一つであると考えられるが、技術職員の技術力を質的・量的に向上させるための解決策としては、技術職員定数を増やすことがなければ、根本的な解決も困難と考えられる。

②適正な工事発注と技術者・技能者の育成を

近年の急激な公共工事発注増は、技術者・技能者の不足により、道路や施設等の維持管理工事等、インフラを安全に利用するためのメンテ工事まで不調となるなどの支障を生じさせていると言われている。

発注者側は適正に工事を発注すること、受注者側は適正な受注及び労働環境を確保することが求められている。

そのためには、維持管理時代に相応しい技術開発・基準等の作成、適正な工事積算方法や発注方法の改善により、工事価格・工期設定の適正化、技術者・技能者の育成や労働条件向上を図るなど、発注者・受注者などの関係者が協力して解決すべき課題は多いと考える。

２．受注者―建設コンサルタント労働者の実態

（１）建設コンサルタントの実態

次に公共工事を発注するにあたり発注者を支援する役割を担っている建設コンサルタントについて述べる。

建設コンサルタントは、社会資本整備のなかで主として調査・計画・設計等の業務において事業者の事業執行を支援してきた業種である。公共事業の中で発注者(事業者)は土木工事の工事発注額を積算するために必要な図面や数量は民間会社に委託するのが現在は一般的であるが、その発注先が建設コンサルタントである。よって建設コンサルタントも公共工事発注に密接に関与していると言える。

2011 年の東北地方太平洋沖地震後以降、設計業務の発注量はそれまでの公共事業削減による減少傾向から急激な増加に転じている。2013 年度の建設コンサルタンツ協会（329 社）の受注状況調査によると前年比 12%増（2012 年 6.7%増、2011 年 12.5%、2010 年-9.5%）となっており、今年も同様の傾向である。

建設コンサルタント、測量及び地質調査会社の労働組合の連合体である建設関連から聞いた話では、急激な業務量増加により技術者不足が生じて超過勤務が増加し、業務が消化不良となることがあり、設計業務も不調も多く発生しているとのことである。

建設コンサルタントの技術職員の超過勤務は年間通じて多く、月 80 時間程度となることも多く、工期が集中する年度末は土日出勤で 150～200 時間となる労働者も多い。36 協定により月・年間の時間外労働時間の上限は定めされているものの、最近は労基署も指導もあり、労働した分については支払うことになるため、事実上青天井となっているところもある。このように技術職場では長時間残業が常態化しているのが実態である。

（２）建設コンサルタントの課題

①建設コンサルタントの技術力と人材の育成

国土交通省や地方自治体等の発注者からの業務を直接受注する元請の建設コンサルタント会社では、受注した業務について諸検討・設計を行って、発注者に報告書を納品することになるが、社内技術者のみでは対応できないものは社外の設計業者（＝外注設計業者）に再委託することが多い。

特に構造物の設計業務については1990年代後半の急激な設計業務量の増加に対して少人数で大量の業務を効率的に消化するためとして外注依存が強まり、以降それが常態化していたが、2000 年代後半からの設計業務の減少と高年齢化により、外注設計業者も減少してきたため、2011 年以降の急激な設計業務増加により有能な外注設計業者の奪い合いになっている。

外注依存が結果として社内の技術職員の技術力低下を招いたと考え、元請の建設コンサルタント会社では、技術伝承のために技術研修や、社内での設計（内製化）について真剣に取り組もうとする動きもある。

②設計技術者の高年齢化・人材確保のための取り組み

建設コンサルタントの業界団体である建設コンサルタンツ協会も「平成25年度建設コンサルタント白書」で認めているように平成 7 年をピークにその後、新規採用が抑制されたため、平均年齢が平成7年に36.8歳だったものが平成23年には44.5歳と約8歳上昇し、10 年後は平均年齢が 50 歳代になってしまうとしている。また、日刊建設工業新聞の記事（2014年11月21日）にも、建設コンサルタンツ協会が会員428社を対象に行った技術者実態調査の結果について「年齢構成は40代が7260人と34.9%を占めて最も多く、20代と30代を合計した6980人を上回った」「建コン協は「いびつな年齢構成は将来、大きな問題になる」（大島会長）と危機感を募らせている」などと書かれている。

さらに、若手職員の離職者が多いこと、自治体やより待遇のよい同業他社への転職が増えていること、新規採用者が予定採用数を満足しないことなども業界としては危機感を抱いており、毎週水曜日を「ノー残業デー」として業界あげて実施を徹底するなどの労働条件向上、国交省と「建設関連業イメージアップ促進協議会」を発足させて工学系の大学を対象とした「建設関連業説明会」を芝浦工業大学など計 4 大学で実施するなどのイメージアップの取り組みを実施している。

発注者は、技術力のある有能な会社や技術者の支援なしには高品質な公共工事が発注出来ないのが実態であるため、建設コンサルタントにおける技術者不足と技術力低下は、より適正な公共工事発注にも影響する。

（３）建設コンサルタントの今後のあり方

①建設業界を取り巻く状況

戦後の高度成長期前までは発注者が直営で設計していたが、高度成長期において急激に増加する設計に対応するため役所の「お手伝い」として始まったのが建設コンサルタント

である。これは技術力のある発注者がいて成り立つ方法だった。

基本的には現在、「設計・施工の分離原則」により建設会社は設計業務を行えず、コンサルタントと建設会社は「すみ分け」をしていると言える。しかし、近年一部事業においてPPP（官民パートナーシップ［public-private partnership］）が実施されるなど、従来からの「設計・施工分離原則」の枠組みを外れた事業も試行され始めている。また、設計部署を持っている大手建設会社等は、設計施工一括方式や詳細設計付き工事の発注を要望している。

さらに 2014 年 10 月には、国土交通省の有識者委員会がインフラの維持管理に関する自治体支援策の提言骨子案の中で、維持管理を効率的に進めるため点検・診断業務と補修修繕工事を一体で､建設コンサルタント会社と建設会社の JV への包括委託を推進するという、「設計・施工分離原則」の枠組みを崩す考え方をまとめていることが報道された。

近年、日本では地震、原発、大雨、洪水、土砂災害など従来からの技術や経験だけでは対応できない災害が多発している。また、戦後復興・高度成長期からの開発・新設の時代から、1995 年の兵庫県南部地震後の耐震補強の対応を経て、今後は本格的な維持管理、補修、長寿命化が必要な時代となる。これらの対応には従来にない高度で新しい技術が必要とされるが、現状では建設コンサルタントもこれまでの技術だけでは対応しきれていない。さらに発注者もベテラン職員の大量退職等により、公共工事を執行するための行政的な技術力だけでなく、（技術的側面の）技術力も低下してきたと言われている。

②建設コンサルタントの役割と今後

このような関係者を取り巻く状況下で、発注者の求める技術とコンサルタントの持つ技術がミスマッチしつつある。建設コンサルタンツ協会は「社会的合意形成や事業執行のマネジメントを事業者に代わって担当する役割や第三者の立場で設計審査や施工監理を実施する役割を担うことが必要」と言っているが、建設コンサルタントはただ「設計成果品を納品する」だけではなく、発注者の行う事業をより深く理解し、円滑に事業を進めるために発注者の立場に立った本当の技術サービスを向上させる必要がある。

一方、発注者、建設コンサルタント、建設会社も技術者が不足していると言われる中、発注者が民間出身の技術者を大量に採用したり、大手建設会社が詳細設計付きの工事を要望したり、「設計・施工分離原則」が見直される動きも出てきているなど、今後は発注者・受注者（コンサル・建設会社）の関係がさらに流動的になり、役割の再検討が議論されていく可能性が高い。

以上から、建設コンサルタントは、震災復興・オリンピックに関わる開発・新設中心の「特需」以降の本格的な維持管理時代への対応に相応しい技術開発や技術者の人材確保・育成が急務である。そのためには、適正な金額での業務受注による収益確保と継続的な技術開発、職員の労働条件向上など労働環境の改善、そしてマニュアルに頼らない設計技術の向上が必要である。そして、従来の新設の大型公共事業に頼らず、市町村などの地方自

治体の維持管理業務にも着目して「地域に根ざしたコンサルタント」を重視するなど、発注者が求める技術サービスを提供する必要があると考える。

３．受注者―ゼネコン労働者の実態

（１）大手建設企業の公共工事受注量が増加

大手建設企業（日建連会員、2004 年度～2011 年度 48 社、212 年度 97 社、2013 年度 98 社で集計）の工事受注額は 2004 年度から 4 年間、13 兆円台で推移した後、リーマンショックを契機とした急激な景気悪化の影響で 2008 年度以降は大幅減となり、2010 年度には 9.3 兆円にまで落ち込んだ。ところが、2011 年に東日本大震災が発生して以降、その復旧・復興事業を通じて受注量が増加に転じ 2013 年度は 13.9 兆円と 6 年ぶりに 13 兆円台となった。これを公共・民間工事別にみると、6 年前の 2007 年度では公共工事 2.2 兆円に対し、民間工事 10.1 兆円と公共工事受注比率は全体受注高 13.3 兆円の 16.5%であったのが、2013 年度では公共工事 4.1 兆円に対し、民間工事 8.9 兆円と公共工事受注比率は全体受注高 13.9 兆円の 29.5%とほぼ 3 割が公共工事受注となっている。

東日本大震災の復興事業における、がれき処理事業や放射能除染事業、高台造成事業や災害住宅建設事業などの大規模公共事業と共に、安倍自公政権以降の公共事業発注の拡大が大手建設企業の受注拡大に結実している。

（２）土木工事作業所技術者の所定外労働時間が月平均 80 時間を超え常態化――日本建設産業職員労働組合協議会（加盟組合数 36、組合員数約 31,000 名、以下「日建協」）の「土木作業所アンケート」結果から

日建協が 2013 年 11 月に実施した加盟組合の土木工事作業所を対象としたアンケートでは、技術者等組合員の所定外労働時間は 82.5 時間（平日残業 51.0 時間、休日出勤 31.5 時間）と過労死基準を超える長時間労働が常態化している。

80 時間～100 時間の所定外労働時間の組合員の健康への不安については、38.3%が身体的精神的ともに不安があると答えている。健康不安の要因の 8 割近くが「長時間労働のため」と答えているが、同時に 4 割以上が「責任の増大・成果主義導入によるストレス」と答えている。所定外労働時間を削減し「心と体の休息」のための時間を確保することと、過度な仕事の偏りが生じないように、適正な業務配置や人員配置、目標設定、職場環境の整備によってストレスを取り除くことが求められている。

（３）発注者との関係で長時間労働が生じる要因の改善を―日建協の同上アンケートから

①設計図書の不具合による業務の増大

設計図書と施工箇所との不一致などの設計図書の不具合が発生した場合、通常「設計図書の照査ガイドライン」により設計図書の変更がなされる。しかし、アンケートでは 4 割

を超える作業所で「設計図書の照査ガイドライン」が活用されていない、もしくは「活用しているが適切に運用されていない」と回答している。

②工事一時中止の不適用で工期設定が短縮される

工事着手後に工事ができない場合はしばしばある。そのような時には工事一時中止ガイドラインを運用し、状況に応じて工期の延伸が検討される。

しかし、アンケート結果では、3 割の作業所で工事一時中止のガイドラインが適用されなかったと答えている。その結果、工事着手時点などにおける条件変更に伴う工期の変更などに影響を及ぼす可能性がある。

③設計変更業務における受発注者の業務分担が適正に図られず業務の増大に

アンケート結果では、設計変更ガイドラインが活用され、発注者に業務分担の適正化を訴えることができている作業所は全体の 1 割程度となっている。また、受発注者間の業務の分担が十分に図られていないと感じている受注者が半数以上となっている。そのために業務の増大が生じている可能性がある。

④発注者優位の片務性が長時間労働に

アンケート結果では、6 割を超える作業所で受注者と発注者の間の片務性が長時間労働につながっていると回答している。またその理由として、「設計業務などの無報酬業務を依頼される」「発注者が本来行うべき業務を依頼される」という回答が高い割合を占めている。

＊参考資料

日建協：「2013 時短アンケートの概要」2014 年 4 月発行
日建協：「提言　建設産業で働く者のために」2014 年 5 月発行
日建連：「建設業ハンドブック 2014」

おわりに

本報告書では、発注者責任を果たすための予定価格積算のあり方、ダンピング受注を防止する入札契約制度のあり方、公共工事急増の下での労働者の実態と解決に向けての課題を中心に述べてきた。

適正な予定価格のもとでのダンピング受注を排除した入札制度の確立は、公共発注政策にとって大きな課題である。入札不調・不落が示しているように、公共事業の増加に対する受注業者の不在は過度なダンピング受注競争の結果であり、これを是正することは建設構造物、インフラを整備、維持していく上で解決しなければならない課題である。しかし、中長期的に建設産業を維持、発展させていくための最も根本的な課題は、現場で働く労働者を確保することである。そのためには、下落の一途をたどってきた賃金引き上げ、労働条件の改善、社会保険等の充実を図ることが不可欠である。

受注業者のダンピング受注を排除することは重要だが、しかし、その対策が労働者の賃金、労働条件の引き上げには直結しない。国交省は、社会保険未加入対策として設計労務単価を 23.2%引き上げた（14 年度の単純平均 12 年度比)。しかし、公共工事の現場で働く労働者の賃金実態はそれほど引き上げられていない。わずかに数百円程度である。労働者の賃金を引き上げるためには、公共工事だけでなく民間工事でも適正な積算を実施することや労働協約、公契約条例の制定などが求められる。

さて、老朽化の進むインフラ整備のあり方、自然災害が多発する日本で防災・減災事業や復旧工事に不可欠な地域建設業者と技能労働者を育成するための公共事業のあり方、国民本位の社会資本整備のあり方、公共性を担保する発注組織のあり方、近年、導入が促進されている PPP/PFI など民間化の促進に関わる問題など、公共発注政策をめぐる課題はまだまだ残っている。

今年度の報告書には、検討課題に対して不十分な側面も残っています。本プロジェクトは来年度以降も継続を予定していますので、皆様からご意見を頂き、議論、修正を行うとともに、新たな課題を設定し、より良い公共発注政策のあり方について研究を進めていきます。