

公共発注政策研究 プロジェクト報告書 【2015 年度】

建設政策研究所
公共発注政策研究プロジェクト

2015 年 12 月 12 日

も く じ

はじめに	1
第1章 「発注関係事務の運用に関する指針」と発注者の対応	2
1. 「発注関係事務の運用に関する指針」について	2
2. 技術者の確保等発注者側の問題点について	5
第2章 品確法の定める発注者責任について	9
1. 適正な予定価格の設定について	9
2. 法改正後の地方自治体の取り組み	14
第3章 担い手確保のその他の施策	20
1. 社会保険未加入問題と標準見積書の活用	20
2. 就労履歴管理システムの構築をめざして	22
3. 公共工事発注・施工時期の平準化、適正工期の設定	24
4. 建設労働者の処遇改善に向けたその他の取り組み	28
第4章 受注者の責務について	31
1. 改正品確法は受注者の責務をどのように規定しているか	31
2. 政府・行政はどのように受注者の責務を果たさせようとしているのか	31
3. 大手元請受注者団体の日建連の施策	32
4. 元請受注者に技能労働者の処遇改善を真剣に取り組ませるための課題	33
第5章 「若年者の入職」「担い手の賃金アップ」の状況	34
1. 建設就業者の現状と入職・離職	34
2. 建設労働者の賃金の変化	36
第6章 まとめ	41

はじめに

「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（品確法）が 2014 年 6 月 4 日に改訂され、公共工事の発注のあり方が大きな転換を迎えた。

改正品確法の基本理念は「公共工事の品質は、施工技術の維持向上が図られ、並びにそれを有する者等が公共工事の品質確保の担い手として中長期的に育成され、及び確保されることにより、将来にわたり確保されなければならないものとする」と謳っている。法改正の背景には「受注競争が激化し、受注高の減少、ダンピング受注、企業の利益率の悪化、人員削減が進行」「ダンピング受注、下請へのしわ寄せ等から技能労働者の賃金の下落等就労者の労働環境が悪化し、入職者の減少、高齢化が進行」（国土交通省資料）という建設産業の現状がある。この現状を変え、基本理念を達成することが法改正の目的である。

建設産業の現状認識は、公共工事の発注者のみでなく受注者も共有する認識である。日本建設業連合会（日建連）は「労務賃金改善等推進要綱」（2013.7.18）で「下請構造の重層化と技能労働者の処遇の低下が進行し、特に賃金水準の著しい低下は、新規入職者の減少と技能労働者の高齢化を招いており、技能労働者の枯渇から建設業の存立が危ぶまれる事態に立ち至っている」と述べている。建設産業における「中長期的な担い手確保・育成の必要性」は公共工事の発注者と建設産業全体の共通認識となっているのである。

当プロジェクトは昨年度に引き続き設置されたプロジェクトである。昨年 6 月の品確法を含む「担い手 3 法」の改正を受けて、国及び地方自治体に様々な動きがあり、その動向については昨年度の報告書にまとめた。

今年度の活動開始にあたって「担い手 3 法」の改正目的の再確認を行った。前掲の改正品確法の基本理念は「将来にわたり公共工事の品質の確保」は「担い手の中長期的な育成・確保」にある、と理解できる。ではそのための必要条件は何か。

国土交通省は「技能労働者への適切な賃金水準の確保について」（2013.3.29）で、「若年者が建設業への入職を避ける一番の理由は、全産業の平均を 26% も下回る給与水準の低さである」「技能労働者の確保・育成には適切な水準の賃金の支払いが極めて重要である」と述べている。また日建連は「労務賃金改善等推進要綱」で「公共工事設計労務単価の引き上げは、技能労働者の処遇を改善し、建設業の将来を取り戻す、建設業再生のラストチャンスと捉え、これを契機に業界あげて技能労働者の処遇の改善を実現し、定着させねばならない」と述べている。これらの文章から担い手 3 法のゴール到達の必要条件は「建設技能労働者の賃金水準の向上」にあると理解できる。

この必要条件は公共発注政策のみでは達成できない。今年度のプロジェクトはこのことを念頭に、公共発注の枠にこだわらず、建設業界の動向にも注目して調査・研究することを心掛けた。

本年 4 月には担い手 3 法本格実施のための「発注関係事務の運用に関する指針」が決定された。地方自治体の担い手 3 法に対する取り組みが本格化するのはいずれからである。ゴールに向けた必要条件の達成は建設産業全体で長期的に取り組む課題である。

本報告書がこの課題に取り組む労働組合や建設産業、公共事業に関わる方々の参考になることを期待する。

第 1 章 「発注関係事務の運用に関する指針」と発注者の対応

1. 「発注関係事務の運用に関する指針」について

(1) 品確法改正～運用指針策定に至る経過

①品確法改正に至る自民党議連の動き

2012 年 12 月の衆院選で民主党から政権交代した自民党は、13 年 1 月から会計法、地方自治法の規定に縛られない公共工事契約のための法案を検討するとして、かつて総合評価落札方式の導入などを進めた「公共工事品質確保に関する議員連盟」（品確議連）に、「公共工事適正化委員会」（野田毅委員長）を立ち上げ、本格的な議論を始めた。

当初は、上限拘束性の突破を主眼とした議論が行われたが、結果的に会計法の壁の突破は断念し、約 1 年後の 13 年 12 月、適正化委員会の下に「法制化 P T」が立ち上げられ、14 年の通常国会に議員立法で改正法案を提出していくことが確認された。4 月に参議院先議で審議が始まり、14 年 5 月 29 日に品確法と閣法の建業法、入契法の関連 3 法の改正案が衆議院で全会一致により可決・成立し、6 月 4 日に公布された。

②法律成立後の政府・国交省の動き

その後、法律改正に基づく施策を政府として推進していくための「品確法基本方針」が 9 月 30 日に閣議決定されるとともに、改正品確法第 22 条の規定により、国土交通省が発注者共通の指針となる運用指針を策定することとなった。

運用指針骨子案に基づく意見照会が地方公共団体及び事業者等に行われ、2015 年 1 月 30 日に開催された「公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議」において、関係省庁申合せとして「発注関係事務運用指針」（以下「運用指針」）が策定された。以降、地方整備局の各県に相談窓口が設けられるなどして、自治体等発注者への説明会等の開催による周知が行われ、2015 年 4 月 1 日から運用指針に基づく発注事務の運用が開始されている。

(2) 「発注者事務運用指針」の構成

運用指針は、①指針本文 ②解説資料 ③その他要領 により構成されているが、本文と解説で 300 ページを超える膨大な資料であるため、指針の位置づけを確認し、以降は項目のみの紹介にとどめる。

①指針の位置付け

i) 改正品確法 第 22 条に基づき、同法 3 条の基本理念にのっとり指針

第二十二條（発注関係事務の運用に関する指針）

国は、基本理念にのっとり、発注者を支援するため、地方公共団体、学識経験者、民間事業者その他の関係者の意見を聴いて、公共工事の性格、地域の実情等に応じた入札及び契約の方法の選択その他の発注関係事務の適切な実施に係る制度の運用に関する指針を定めるものとする。

第三條（基本理念）

公共工事の品質は、公共工事が現在及び将来における国民生活及び経済活動の基盤となる社会資本を整備するものとして社会経済上重要な意義を有することにかんがみ、国及び地方公共団体並びに公共工事の発注者及び受注者がそれぞれの役割を果たすことにより、現在及び将来の国民のために確保されなければならない。

ii) 改正品確法第 7 条の「発注者の責務」を踏まえた発注者共通の指針

第七条（発注者の責務）

発注者は、基本理念にのっとり、現在及び将来の公共工事の品質が確保されるよう、公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成及び確保に配慮しつつ、仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成、入札及び契約の方法の選択、契約の相手方の決定、工事の監督及び検査並びに工事中及び完成時の施工状況の確認及び評価その他の事務（以下「発注関係事務」という。）を、次に定めるところによる等適切に実施しなければならない。

iii) 各発注者に共通する以下の重要課題に対する発注関係事務の適切な運用を図る。

- ・ ダンピング受注の防止
- ・ 入札不調・不落への対応
- ・ 社会資本の維持管理
- ・ 中長期的な担い手の育成及び確保

iv) 国は、本指針に基づく事務が適切に実施されているかを定期的に調査し、その結果を公表。また、本指針は、関係する制度改正や社会情勢の変化等により、必要に応じて見直しを行う。

以下項目のみ紹介

②発注関係事務の適切な実施について

③工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用について

④その他配慮すべき事項

（３）運用指針の主なポイント

解説資料において、運用指針のポイントは、①「必ず実施すべき事項」と「実施に努める事項」の区分、②「担い手の育成・確保のための取組」と「発注者の体制整備等に向けた取組」、③発注関係事務を取り巻く「課題（現場の声）」に対し運用指針により「期待される効果」に整理の 3 点としている。【図表 1-1-1 及び図表 1-1-2 参照】

図表 1-1-1 運用指針のポイント「必ず実施すべき事項」と「実施に努める事項」

必ず実施すべき事項（義務規定）	実施に努める事項（努力規定）
○予定価格の適正な設定 ・予定価格の設定は、適正な利潤を確保できるような確に ・適正な工期を前提とし最新の積算基準を使用 ○歩切りの根拠 ・歩切りは、品確法に違反することから行わない ○低入札価格調査基準又は最低制限価格の設定・活用の徹底等 ・低入札価格調査制度、最低制限価格制度の適切な活用を徹底。予定価格は、原則事後公表 ○適切な設計変更 ・適切に設計図書の変更。請負代金の額や工期の適切な変更 ○発注者間の連携体制の構築 ・地域発注者協議会等で発注関係事務の実施状況等を把握 ・必要な連携や調整を行い、市町村等は国や都道府県の支援を求める	○工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用 ・工事の性格や地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式の中から適切な選択 ○発注や施工時期の平準化 ・債務負担行為の積極的な活用 ・年度当初からの予算執行の徹底。余裕期間の設定、週休2日の確保 ・発注・施工時期等の平準化 ○見積りの活用 ・入札に付しても入札者又は落札者がなかった場合、予定価格を適切に見直す ○受注者との情報共有、協議の迅速化 ・受注者からの協議に速やかかつ適切な回答 ・発注者と受注者双方の関係者が設計変更の妥当性の審議及び工事の中止等の協議・審議等を行う会議 ○完成後一定期間を経過した後における施工状況の確認・評価 ・完成後の一定期間を経過した後において施工状況の確認及び評価

図表 1-1-2 運用指針のポイント「担い手の育成・確保のための取組」と「発注者の体制整備等に向けた取組」

担い手の育成・確保のための取組	発注者の体制整備等に向けた取組
○予定価格の適正な設定 ・実勢を的確に反映して積算を行い、必要に応じて見積りを活用する ・適正な積算に基づく設計書金額の一部を控除して予定価格とする「歩切り」は行わない ○ダンピング受注の防止 ・低入札価格調査基準又は最低制限価格の適切な設定及び活用の徹底 ○発注・施工時期の平準化 ・建設工事の請負契約の原則(当事者の対等な合意)を踏まえた適正な工期の設定 ・債務負担行為の積極的な活用、余裕期間の設定等による適切な工期の設定 ・発注見通しの統合・公表等による計画的な発注 ○適切な設計変更 ・施工条件の変化等に応じた適切な設計変更、協議の迅速化等 ○現場の担い手の育成・確保 ・豊富な実績を有していない若手や女性などの技術者の登用も考慮 ・企業の地域精進度や技能労働者の技能等（登録基幹技能者）を評価 ・賃金の適正な支払、社会保険等への加入など労働条件、安全衛生その他の労働環境の改善に努めることについて、関係部署と連携	○本指針の理解・活用 ・本指針の理解・活用の参考とするため、具体的な取組事例や既存の要領、ガイドライン等を盛り込んだ解説資料を作成 ○職員の育成 ・国、都道府県等が実施する講習会や研修の受講等を通じ、発注担当職員の育成に積極的に取り組む ○外部の支援体制の活用 ・国・都道府県の協力等を得て、発注関係事務を適切に実施できる外部の者や組織を活用 ・国・都道府県は、発注関係事務を適切に実施できる者の育成・活用等を促進 ○発注者間の連携強化 ・発注者間における要領・基準類、積算システム、成績評定等の標準化・共有化及び相互利用を促進 ・地域ブロック毎に組織される地域発注者協議会等を通じ、発注者間の情報交換、共通の課題への対応等を推進
多様な入札契約方式の選択・活用	
・地域における社会資本を支える企業を確保する方式を選択・活用 ・一時的な事業量の増加や技術的難易度の高い工事への対応のため、発注者を支援する方式を選択・活用	

出所：国土交通省「発注関係事務の運用に関する指針解説資料」。

注：発注関係事務を取り巻く「課題（現場の声）」に対し運用指針により「期待される効果」については、運用指針解説資料 P13 を参照。 <http://www.mlit.go.jp/common/001068445.pdf>。

（４）評価と課題

①改正品確法及び指針全般

基本理念に担い手の育成・確保や従事する者の賃金、労働環境改善を掲げ、公共工事の発注者に理念に則った発注事務の適切な実施義務を課したことは画期的なことである。しかし、法には罰則規定が一切なく、指針の事項も努力義務にとどまっている内容が多いため、実効性の担保にそもそも疑問がある。さらに、指針のほとんどの内容は、国交省が国の直轄工事に適用してきた事務を列挙し、地方公共団体等の発注者に広げようとするものでしかなく、理念の実現にむけた新たな取り組みは見られない。

②担い手の育成・確保のための取組

「予定価格の適正な設定」として、多くの自治体で行われてきた「歩切り」の根絶を明確化したことは評価できる。一方、「受注者の適正な利潤の確保」にむけては、積算における労務費、資材価格の変動への適切な対応や現場実態に即した歩掛りの適用など、これまでの予定価格が必ずしも実勢を反映していなかったことに対処していくという考え方である。本来着目すべき担い手の育成・確保ができる賃金、労働条件の確保については、「改善に努めることについて、関係部署と連携」と発注者が担保すべき義務とは捉えておらず、労働行政任せの姿勢となっている。

また、公共工事や地域維持の担い手を将来にわたって確保していくうえでは、地域の建設事業者が担い手となる労働者を永続的に雇用できる適正な利潤の確保を将来的に見通せることが重要である。そのためには、事業者が地域ごとに安定した仕事確保を予測しうる公共事業の長期計画や予算配置計画をあらかじめ提示する必要がある。これまでも「社会資本重点整備計画」によって５箇年の中期計画が策定されているが、政治家の選挙対策や景気対策による補正予算の有無によって毎年の事業予算は大きく変動しているのが実態であり、現状では見通しの提示には遠く及ばない。急速にすすむインフラの老朽化への対応として国土交通省が 2014 年に策定した「インフラ長寿命化計画（行動計画）」において、維持管理・更新を計画的に実施し、予算の平準化もはかっている方針が示されており、これに担い手の確保を連動させていくべきである。

③発注者の体制整備等に向けた取組

行政機関等の職員の育成を講習会や研修によってはかっているとしている。しかし、そもそも発注者に品確法や指針を実施していく体制が備わっているのかの課題があるが、詳しくは次項の「技術者の確保等発注者側の問題点について」で述べる。

2. 技術者の確保等発注者側の問題点について

（１）発注事務の増加

前項で見たとおり運用指針には、国・地方自治体等の公共事業発注者が行うべき様々な事務が規定されている。努力規定にとどまっている内容も少なくないとはいえ、法律に基づく発注者責任と位置づけられたものであり、改正品確法に新たに謳われた理念を最大限に履行していくことが発注者に求められていることは論を待たない。

運用指針に基づく発注者の事務には、「歩切りの禁止」のように、ほとんど労力を伴わず行政の判断次第で実行に移せる事項もある。一方で、総合評価落札方式の導入や低価格入札調査の徹底などの入札契約制度に関わる事項、また設計変更、現場協議の早期対応などの設計積算、現場の監督検査に関する次項では、発注者の様々な分野の事務が増大する。

（２）指針が求める事務の履行体制が発注者にあるのか

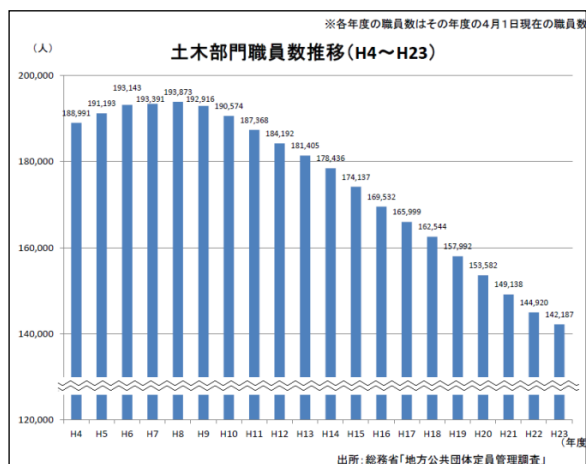
運用指針においては、発注者の体制整備等に向けた取組として、行政機関等の職員の育成を講習会や研修によってはかっていくとしているが、そもそも発注者に品確法や指針を実施していく体制が備わっているのかの課題がある。

国、地方自治体とも行政改革により、長年にわたり公務員の人員削減が行われてきた。公共事業所管部門では、2000 年代以降の公共事業費削減によって発注事業量が逡減したこともあるが、地方自治体では都道府県の土木事務所など出先機関の統廃合、基礎自治体では市町村合併による町村役場の廃止などが一層の拍車をかけるものとなった。

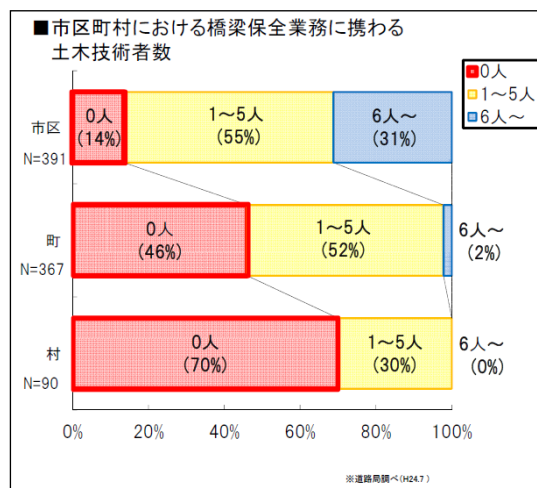
①地方自治体の実態

地方自治体の土木部門職員数は、1996 年をピークに 2011 年までに 3 割近くが削減（図表 1-2-1）され、東京都建設局の事例では、2000 年に 3,336 人を数えた職員定数が 2013 年には 2,168 名へと 35%の削減（建政研 11.4 研究委員会報告）が行われている。道路橋の保全に携わる土木技術者数（図表 1-2-2）は、約 5 割の町、7 割の村がゼロとなっている。

図表 1－2－1
土木部門職員数推移



図表 1－2－2 市区町村における
橋梁保全業務に携わる土木技術者数



出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」。

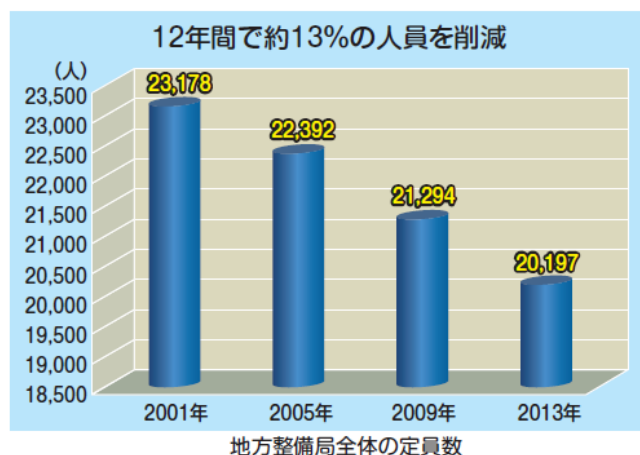
出所：2012 年国交省道路局調べ。

②国の実態

国においても定員削減 5 箇年計画が 12 次にわたり実行され続け、国家公務員全体の定員が純減で推移している。そのなかで現業官庁と呼ばれる国土交通省は全省庁中で常にトップクラスの高率削減が行われてきている。地方整備局の職員数は 12 年間で 13%削減（図

表 1-2-3) されており、新規採用を極端に絞ってきたことが年齢構成に歪みをもたらし、技術力や行政運営ノウハウの継承途絶が問題となっている。

図表 1－2－3 地方整備局の定員推移



出所：国土交通労組調べ。

(3) 発注者の技術力確保の課題

①発注者事務の外注化推進

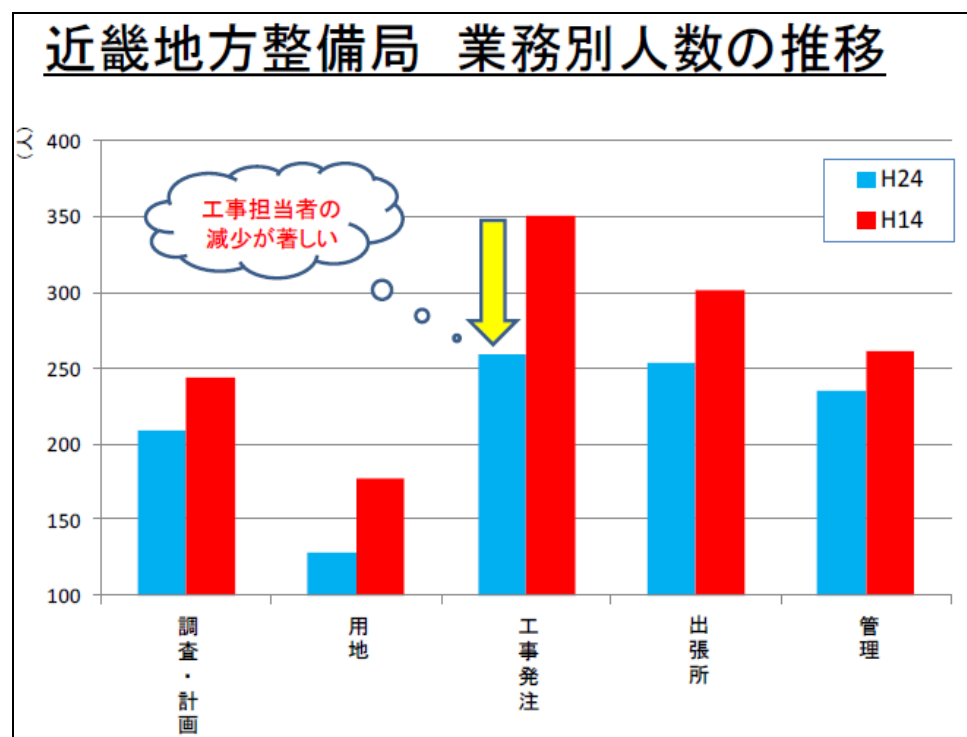
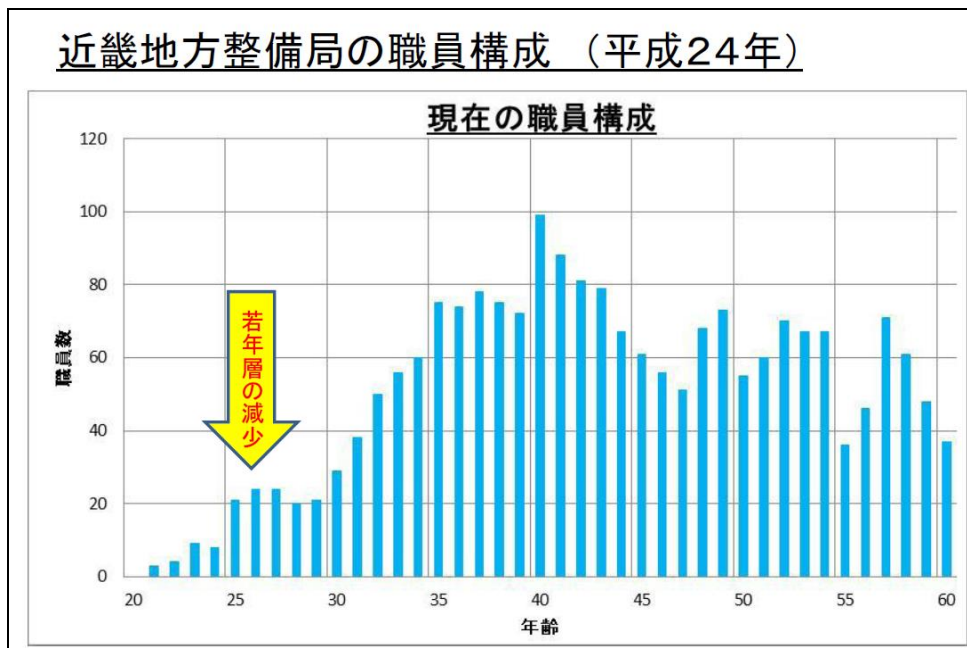
国においては、人員不足を補うという名目のもとに、業務委託による外注化を年々拡大しており、設計、積算、入札審査、施工監督のあらゆる分野で業務委託が行われている。近年は、計画、設計、用地確保、施工管理までを一括で委託する「事業促進 PPP 方式」も拡大している。

こうしたなか、入札契約の技術審査事務及び委託業務や工事発注の予定価格算出などの内業に明け暮れ、現場を見ない技術系職員が増大しており、現場で養われる真の技術力が発注者から喪失していく事態が進行している。例えば、土木構造物設計をコンサルに委託した成果品に設計ミスがあり、業務検査－発注時設計確認－施工時設計照査など、本来幾重にも発注者がチェックすべき場面があったにも関わらず、ミスを発見できずに現場で構造物ができあがってはじめて異常に気づくという嘆かわしい事例も生じている。

②発注者の技術力継承途絶

また、厳しい定員削減が国・地方自治体ともに長期にわたる新規採用抑制を強いており、そのことにより、実際の工事発注や現場監督を行う地方の出先機関には、30代以下の職員をほとんど配置できない事態(図表 1-2-4)をもたらしめている。このため、現場経験が豊富でコンサルやゼネコンとも対等に渡り合える技術力を持った職員の年齢層は、40代後半から50代へと高齢化し、このままでは、10年を待たずして発注者の技術力低下が顕著となり、運用指針が求める責任を、どの機関も技術面から担保できなくなっていくおそれがある。

図表 1－2－4 地方整備局（近畿）の職員年齢構成及び業務分野別職員数推移



出所：国土交通労組調べ。

第2章 品確法の定める発注者責任について

1. 適正な予定価格の設定について

(1) 公共工事設計労務単価及び積算基準の改訂

改正品確法の「発注者の責務」では経済社会情勢の変化を勘案し、市場における労務費及び資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行うことにより、予定価格を適正に定めること。」と謳われている。

適正な予定価格を定めるため、2015年度も公共工事設計労務単価や積算基準の改定等が行われた。

①公共工事設計労務単価の改定

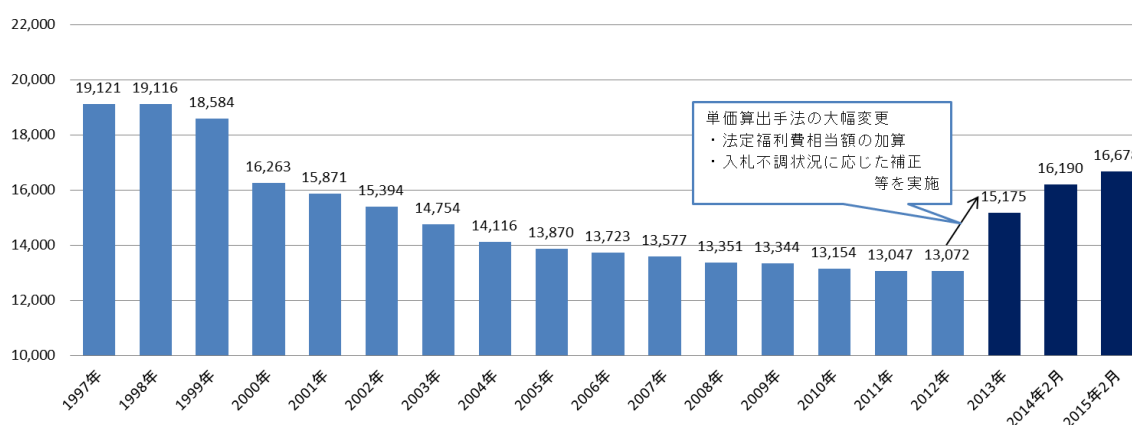
i) 公共工事設計労務単価と今年度の改定の特徴

公共工事設計労務単価とは、農林水産省及び国土交通省が、改定年度の前年10月に都道府県・政令市等が発注する公共工事に従事する建設労働者16万人を対象に実施する公共事業労務費調査に基づき、毎年、都道府県別・職種別に設定されているものである。

2015年度は2015年2月から新単価が適用され、全職種平均（全国）で昨年度比4.2%増加した。なお、単価の決定にあたっては、社会保険に未加入の者が適正に加入できるよう、法定福利費（本人負担分）相当額を反映させた2013年の大幅な改定内容を引き続き反映している。【図2-1参照】

図表2-1-1 公共工事設計労務単価 全国全職種平均値の推移

単位：円／日（8時間当たり）



注1：金額は加重平均値、伸率は単純平均値にて表示。加重平均値は、平成25年度の標本数をもとにラスパイレス式で算出した。

注2：平成18年度以前は、交通誘導警備員がA・Bに分かれていないため、交通誘導警備員A・Bを足した人数で加重平均した。

出所：平成27年1月30日「平成27年2月から適用する公共工事設計労務単価について（参考資料）」をもとに作成。

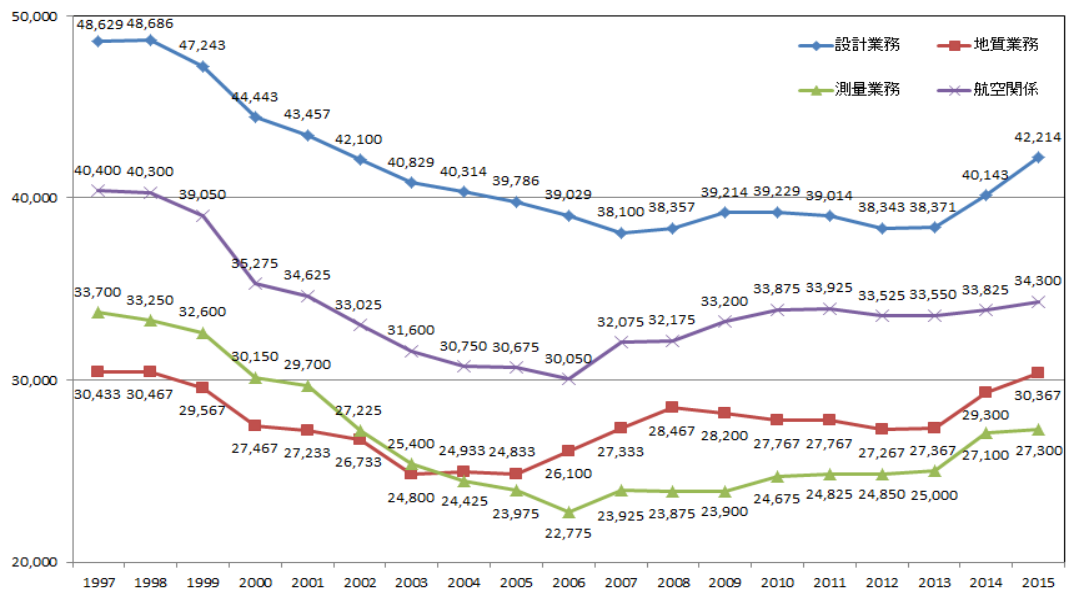
ii) 設計業務委託等技術者単価と今年度の改定の特徴

設計業務委託等技術者単価は、改定年度の前年 10 月に建設コンサルタント業、測量業、地質調査業に所属する 1 万数千人の技術者を対象とした調査設計業務等技術者給与等実態調査に基づいて、設計業務、測量業務、地質業務、航空・船舶関係に従事する技術者に関して、職種区分ごとに、毎年、公共工事設計労務単価とは異なり全国統一で単価を設定している。

2015 年度は、2015 年 2 月から新単価が適用され、前年度の全職種平均 4.7% 増に引き続き単価が増額され、全職種平均で昨年度比 3.3% 増となり、ピーク時（1997 年度）の約 9 割となった。また、今年度より「船舶関係」が追加され、「航空関係」から「航空・船舶関係」となった。【図 2-2 参照】

図表 2-1-2 設計業務委託等技術者単価（全職種単純平均）

単位：円



注：航空関係の単価には2015年度より新たに追加された測量船操縦士は含まない

出所：2014年1月29日「(参考1) 新設計業務委託等技術者単価について」をもとに、2015年度データを追加して作成

iii) 新単価の適用における公共工事と設計業務委託等との相違

賃金等の急激な変動に対処するため、公共工事の工事請負契約書には「インフレスライド条項」がある。しかし、設計業務委託等には技術者単価のインフレスライド条項がないため、2015 年 2 月の新単価の適用は、「公共土木工事」と「設計業務委託等」では運用が異なっていた。

公共土木工事に対しては、国土交通省と基本的に同様の措置を地方自治体（例えば東京都）も採用しているが、設計業務委託等では 2015 年 2 月からは適用されず、4 月からの適用となった（全国共通と思われる）。

公共土木工事において、国土交通省では以下のような運用を行っており、他の自治体（例

えば東京都）も国の適切な運用に努めるよう求めた要請に応え、これに準じた運用を行っている。

- ・ 1 月 30 日以降に入札する案件は新単価を採用
- ・ 既契約工事は一定の基準を満たすものはスライド条項を適用し契約変更する
- ・ 契約済工事のうち残工期が 2 ヶ月未満のものは契約変更の対象としない

iv) 公共工事設計労務単価の設定方法と今後の課題

公共工事の予定価格は、「予算決算及び会計令」により「取引の実例価格等を考慮して適正に定めること」とされているため、公共工事設計労務単価も取引の実例価格すなわち、建設業に従事している作業員の賃金をもとに算出される。

労務費調査は予算決算及び会計令に基づき、取引の実例価格を調査し、設定するものであることから、そうした現行の諸法令の考え方を基本としつつ、調査方法や単価の設定手法の一層の適正化を図る観点からの検討を過去に行っている。（「公共工事設計労務単価のあり方について（2009年3月・公共工事設計労務単価のあり方検討会）」）

2009年の検討会において、労務費に関しては、①労務費調査における精度向上に向けた改善、②労働条件について、労働者への適正な賃金の支払いが確保されるよう、労働条件の確保・改善などが議論されている。それらの議論も踏まえ、2013年度の大幅な改定や、インフレスライド条項を適用する単価改定などが行われていると推察される。

しかし、公共工事設計労務単価が「取引の実例価格すなわち、建設業に従事している作業員の賃金をもとに算出」される以上、どんなに労務費調査の「精度向上に向けた改善」をしても、建設業の「景気」に左右されてしまうことになる。

また、毎年改定し年度末に発表される公共工事設計労務単価一覧表の冒頭に「公共工事設計労務単価は、公共工事の工事費の積算に用いるためのものであり、下請契約等における労務単価雇用契約における労働者への支払賃金を拘束するものではない」という文言が現在もなお従来のまま残されている。

このような労働者に支払われる賃金が「景気」等に左右され、公共工事設計労務単価が安定せず上下する仕組みの改革なくしては、改正品確法で最重要課題とされる「担い手の確保・育成」の実現も図ることができないと考える。

v) 設計業務委託等の技術者単価と今後の課題

設計業務等に適用される技術者単価も、毎年 10 月に実施される調査設計業務等技術者給与等実態調査に基づき翌年度の単価が設定される。

公共土木工事同様、毎年の市場価格により技術者単価が決定されているが、全国建設関連労働組合連合会（以下、建設関連労連）では生計費により単価を設定すべきと主張している。

また、業界団体である建設コンサルタンツ協会も、最近の業務量増大、若手技術者の退職者増を踏まえ賃金アップへの対策を議論している。

建設関連労連の組合員へのヒリングでは、①技術者単価はピーク時の 9 割（1997 年比）となったが、組合員の年収額はピーク時の 7.5 割であり依然乖離がある、②業務発注方式の多様化等により業務の平均落札比率も下落している（約 8 割）、③大手と中小、都市部

と地方では会社の経営状況が異なる、とのことである。また、大手の建設コンサルタントを中心に地域限定社員制度を作り、異動を希望しない職員の実質賃金を下げる動きもある。

設計業務委託等の技術者単価は、公共土木工事と異なり全国統一で設定されていることの意味や意義、単価の精度についての議論が従来なされていないが、それらについては今後の課題と言えるだろう。

②積算基準の改定

i) 土木工事積算基準及び設計業務等標準積算基準の改定の概要

国土交通省は、公共土木工事における 2015 年度からの土木工事積算基準の改定を行った。主な改定内容は以下の 4 点である。

- ・土木工事標準歩掛の改定
- ・一般管理費等率及び現場管理費率の改定
- ・市街地（D I D）補正の改定
- ・施工パッケージ型積算方式の充実

また、設計業務等における土木設計業務等積算基準の改定により、一般管理費算出時の係数の見直しを行った。

ii) 土木工事積算基準改定の特徴

一般管理費等率及び現場管理費率の改定は 20 年ぶりであり、「改正品確法の基本理念及び発注者責務を果たすため」として、企業の適正な利潤及び人材育成・確保にかかる費用を確保するために実施されるもので、一般管理費等率は約 20%増、現場管理費は約 5%増としている。この一般管理費等率及び現場管理費率の改定の適用は 2015 年 4 月 1 日以降に予定価格の積算を行う発注工事に適用している。

施工パッケージ型積算方式とは、国土交通省で受発注者双方の積算労力の軽減等を目的として 2004 年度から試行していた「ユニットプライス型積算方式」の課題を改良し、積算の効率化を一層促進することができるとされる積算方式である。すでに 2012 年から試行導入され、2014 年度からの本格導入により 208 パッケージ、2015 年 4 月に 17 パッケージ、同年 10 月に 111 パッケージが追加導入されて、合計 319 パッケージが導入され、受発注者の行う積算業務の効率化が図られている。

iii) 設計業務等標準積算基準改定の特徴

土木設計業務における一般管理費算出の係数（ β ）が 2015 年 4 月から 30%から 35%に改定されて一般管理費が約 25%増することで、業務委託費総額では 7~8%程度上昇することになった。

iv) 建築工事に積算基準改定について

公共建築工事においては、「公共建築工事共通費積算基準」に定められている一般管理費率の実態調査を 2015 年 9 月から着手し、11 月頃に調査結果をまとめ、一般管理費率等の改定が必要かどうかの検討を行うことが報道された。

建築工事についても、土木工事と同様、担い手 3 法の趣旨を踏まえた、人材育成・確保

にかかる費用を確保する目的での一般管理費率改定の検討を行っていることになり、改定の必要があれば来年度の改定に反映されることになる。

（２）歩切りの禁止について

「歩切り」については「適正な積算に基づく設計書金額の一部を控除して予定価格とするいわゆる歩切りは、公共工事の品質確保の促進に関する法律第７条第１項第１号の規定に違反すること等から、これを行わない」（「発注関係事務の運用に関する指針」とされ、歩切りの違法性が明確となった。

これを受けて国土交通省は公共工事の発注者に対して、「歩切り」廃止の指導を行ってきた。国土交通省は 2015 年 1 月 1 日現在と 2015 年 7 月 1 日現在の 2 回、全国の地方公共団体の「歩切り」に関する調査を実施した。調査結果は下表のとおりである。

表 2－1－3 2 回の調査比較（回答自治体数：1,788）

	2015 年 1 月 1 日	2015 年 7 月 1 日（前回差）
設計書金額と予定価格が同額	1,031	1,448（＋417）
設計書金額から減額して予定価格を決定している場合がある	757	340（－417）
慣例、財政健全化等のため	459	100（－359）(A)
端数処理等	297	240（－57）

表 2－1－4 上記表（A）の主な理由

慣例による	35
自治体財政の健全化や公共事業費の削減のため	48
一定の公共事業費の中でより多くの工事を行うため	9
追加工事の発生に備えて、予算の一部を留保することにより、 議会手続きを経ずに変更契約を円滑におこなえるようにするため	3

「慣例、財政健全化のため」に歩切りを行っている自治体が 1 回目の 459 から 100 に減っている。歩切りの廃止がかなり浸透したとみることができる。しかし「法律違反である」ことが明確になってもなお 100 自治体が歩切りを行っていることに注目する必要がある。なおこの 100 自治体名は公表されていないが、歩切り撤廃の指導が市区町村に対して行われているところから、全て市区町村と考えられる。

新聞報道（建設工業 2015.1.5）によれば地方自治体からは「適切な予定価格の設定など入札契約関係の担当者に能力がないと対応できない」「市町村は県に比べて予算の弾力性が小さく、予定価格の上昇に対応できない」「歩切りが駄目だと言っても、根本要因を解決する仕組みを考えないと闇に潜るだけではないか」などと指摘する声もよせられている。表 2 に示された歩切りの理由からは、止めたくてもできない自治体の事情が見える。すでに歩切りの廃止に踏み切った自治体を含め、厳しい財政事情の中で何とか必要な公共事業を行おうとしている地方自治体の姿がうかがえる。当然のことながら改正品確法に則った公

共工事の発注は、財源が確保されなければならないのである。

（３）公共工事設計労務単価引上げ等の予定価格への影響

①公共工事設計労務単価の上昇による予定価格の上昇率の推定

公共工事設計労務単価は 2013 年度～2015 年度の 3 年度の改訂で 2012 年度比で 28.5% 上昇した（全国全職種平均）。この上昇が予定価格をどの程度上昇させるのかを試算した。なお正確な予定価格の上昇率は工事案件ごとの積み上げ積算によって比較しないと出せないものである。したがってここで行った試算は、1 事例による影響率の目安を推定したものである。

A モデル工事（築堤護岸工事）の積算価格（第 21 回全国建設研究・交流集会資料より）

①直接工事費 16,880 万円（工事価格の 65%）

（内労務費 4,090 万円－直工費の 24.2%）

②諸経費（共通仮設費、現場管理費、一般管理費）9,020 万円（工事価格の 35%）

③工事価格（①＋②）25,900 万円

B 上記モデルで労務費が 28.5% 上昇した場合

①直接工事費 18,046 万円

$16,880 + (4,090 \times 0.285)$

②諸経費 9,647 万円

$9,020 + (4,090 \times 0.285 \times 35/65)$

③工事価格（①＋②）27,693 万円

C 工事価格上昇率

$27,693/25,900 \div 1.069$

公共工事設計労務単価の 28.5% 上昇による予定価格の上昇は 6.9% 程度である。

なお新聞（建設通信 2015.3.12）では「2015 年度の公共工事設計労務単価の引き上げ率 4.2% は予定価格を約 1% 押し上げる」と報道されている。この比率で公共工事設計労務単価 28.5% アップを計算すると予定価格は 6.8% の上昇となる。

②積算基準の見直しや市場価格の変動を含めた予定価格の上昇率について

公共工事設計労務単価の引上げに積算基準の見直しや市場価格の変動を含めた場合の予定価格の上昇について、国土交通省が発表した庁舎の 2016 年度新営予算単価でみると以下のようなになる。

（新営予算単価の前年度比）

2013 年度（前年度比＋6.5%）

2014 年度（前年度比＋7.0%）

2015 年度（前年度比＋3.9%）（2012 年度比 18.4%）

2015 年度の新営予算単価は 2012 年度比で 18.4% アップである。

2. 法改正後の地方自治体の取り組み

（１）横浜市、川崎市の最低制限価格の改訂とその効果

横浜市と川崎市は法改正を受けてただちに最低制限価格を上げるための以下の算定式

の改訂を実施した（図表 2-2-1）。それによって最低制限価格率・落札率がどのように変化しているのかを検証する。なお低入札価格制度に関しては、最低制限価格制度適用工事に比較して件数が少ないため、本報告書では触れていない。

図表 2-2-1 横浜市、川崎市の最低制限価格算出式の改訂

横浜市、川崎市の改訂前の最低制限価格算定式	横浜市が改訂した(平成 26 年 6 月 5 日)算定式(アンダーライン部分)	川崎市が改訂した(平成 26 年 6 月 9 日)算定式(アンダーライン部分)
【範囲】 予定価格の $7.0(8.0)/10 \sim 9.0/10$ ()は川崎市 【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 上記の合計額×1.08	【範囲】 予定価格の $7.0/10 \sim \underline{9.5}/10$ 【計算式】 ・直接工事費× <u>1.00</u> ・共通仮設費×0.90 ・現場管理費×0.80 ・一般管理費×0.55 上記の合計額×1.08	【範囲】 予定価格の $8.0/10 \sim \underline{9.5}/10$ 【計算式】 ・直接工事費× <u>1.00</u> ・共通仮設費×0.90 ・現場管理費×0.80 ・一般管理費×0.55 上記の合計額×1.08

出所：本研究プロジェクト作成。

①横浜市のケース

i) 最低制限価格の算出方法改訂の推移

横浜市の最低制限価格の算出方法は、図表 2-2-2 の通りに改訂されてきている。2009 年度以降では、2011 年度の現場管理費係数、2013 年度の一般管理費係数、2014 年度の直接工事費係数の引上げがあり、また予定価格に対する設定範囲、および無作為抽出係数については 2014 年度に改訂があった。

図表 2-2-2 横浜市の最低制限価格の算出方法改訂の推移

最低制限価格 = (直接工事費 × a + 共通仮設費 × b + 現場管理費 × c + 一般管理費 × d) × α

*ただし予定価格に対する設定範囲内

	2007 年度	2008 年度	2009 年度 (7/1~)	2010 年度	2011 年度 (5/1~)	2012 年度	2013 年度 (5/28~)	2014 年度 (6/5~)
予定価格に対する設定範囲	70~85%	70~85%	70~90%	70~90%	70~90%	70~90%	70~90%	70~95%
直接工事費係数 (a)	1.0	1.0	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	1.0
共通仮設費係数 (b)	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
現場管理費係数 (c)	0.2	建築 0.2 土木 0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
一般管理費係数 (d)	—	—	0.3	0.3	0.3	0.3	0.55	0.55
無作為抽出係数 (α)	0.995~ 1.005	0.995~ 1.005	0.995~ 1.005	0.995~ 1.005	0.995~ 1.005	0.995~ 1.005	0.995~ 1.005	1.0~ 1.005

注：2008 年度以前は一般管理費自体が算入対象ではなかった。最低制限価格の算出方法は国の低入札調査基準価格の算出方法に準拠してきたが、2014 年 6 月 5 日以降のそれは横浜市独自のものである。

ii) 最低制限価格率区分別の件数・構成比および平均最低制限価格率・平均落札率の推移

図表 2-2-3 は 2009 年度以降の最低制限価格率区分別の工事件数・構成比および平均最低制限価格率・平均落札率の推移を見たものである。経年的に全体として、最低制限価格率の高い工事の割合が大きくなっていることが見てとれる。

詳しく見ると、2012 年度までの変化では、とりわけ 80%未満の工事の急減や平均最低制限価格率の上昇幅をみても、2010 年度から 2011 年度にかけての変化が大きいことが分かる。これは前述の 2011 年度の現場管理費係数引き上げの影響によるものと思われる。

それ以上に大きな変化は、2 年間の変動であるといえ（2013 年度のデータがないため）、2012 年度から 2014 年度にかけてのものである。2012 年度までは「80~85%未満」が全体のほぼ 6 割を占めていたが、2014 年度には見られなくなり、「90%超」は、範囲設定により「90%」に切り下げられていたものを勘案しても 0.1%未満であったのが、41.6%と本区分のなかで最大の割合を占めることとなっている。平均最低制限価格率も 84.5%から 90.1%とそれまでにない伸びを示した。その間に行われた制度改革の内容は前述の通りであるが、とりわけ工事費全体に占める割合の大きい直接工事費係数を上げたこと、予定価格に対する設定範囲の上限を 90%から 95%に上げたことの影響が大きいと思われる。

平均落札率については、平均最低制限価格率の伸びに沿って概ね上昇してきたといつてよい。ただし 2014 年度の個別工事の入札情報を確認すると興味深い実態が浮かび上がってくる。すなわち法改正による最低制限価格の引き上げと応札金額のミスマッチである。一例をあげれば、予定価格 6,897 万円・最低制限価格 6,246 万 2,317 円の舗装工事に入札参加した 20 社のうち、19 社が最低制限価格を下回り（4,599 万~5,308 万 8,000 円）失格、6,800 万円で入札した残る 1 社が落札した（落札率 98.6%）という案件があった（いずれも税抜）。落札率が 98.6%、最低制限価格率が 90.6%、失格 19 社のうち最も高い応札金額が 77%（予定価格比）である。これらの比較から落札金額がかなり高いという印象がある。原資が税金である以上、落札金額が受注業者の利潤確保のみでなく、法の趣旨にかな

う労働者の賃金水準の改善に結びつくかどうかが問題である。税金が法改正の趣旨にそって使われるためには、受注業者まかせにするのではなく、行政の監視が必要であり、また公契約条例などの施策とあわせて実施される必要がある。

図表 2-2-3 横浜市の最低制限価格率区分別の件数・構成比および平均最低制限価格率・平均落札率の推移

単位：上段・件、下段・%

年度		全体	75%未満	75~80%未満	80~85%未満	85~86%未満	86~87%未満	87~88%未満	88~89%未満	89~90%未満	90%	90%超	平均最低制限価格率	平均落札率
2009	工事件数	2,948	40	747	1,737	202	134	42	16	30	0	0	81.8	84.7
	構成比	100.0	1.4	25.3	58.9	6.9	4.5	1.4	0.5	1.0	0.0	0.0	%	%
2010	工事件数	2,714	0	470	1,623	284	173	75	30	55	3	0	82.5	84.0
	構成比	100.0	0.0	17.3	59.8	10.0	6.4	2.8	1.1	2.0	0.1	0.0	%	%
2011	工事件数	2,575	0	108	1,644	249	277	168	64	63	2	0	84.1	85.3
	構成比	100.0	0.0	4.2	63.8	9.7	10.8	6.5	2.5	2.4	0.1	0.0	%	%
2012	工事件数	2,786	0	0	1,755	311	358	225	71	64	2	0	84.5	86.0
	構成比	100.0	0.0	0.0	63.0	11.2	12.8	8.1	2.5	2.3	0.1	0.0	%	%
2014 10-12	工事件数	750	0	0	0	1	19	103	114	201	0	312	90.1	92.1
	構成比	100.0	0.0	0.0	0.0	0.1	2.5	13.7	15.2	26.8	0.0	41.6	%	%

注：2013年度は委託調査を実施していないためデータなし。2014年は10~12月入札分を抽出。

②川崎市のケース

i) 最低制限価格の算出方法改訂の推移

川崎市の最低制限価格の算出方法は、図表 2-2-4 の通りに改訂されてきている。ほぼ横浜市と同様の推移である（無作為抽出係数は無い）が、2012年度から設定範囲の下限を80%とした点、2012年度に一般管理費係数を先行して0.5まで引上げている点が異なっている。

図表 2-2-4 川崎市の最低制限価格の算出方法改訂の推移

最低制限価格＝直接工事費×a＋共通仮設費×b＋現場管理費×c＋一般管理費×d

*ただし予定価格に対する設定範囲内

	2010年度 (~6/30)	2010年度 (7/1~)	2011年度 (4/25~)	2012年度 (6/1~)	2013年度 (6/1~)	2014年度 (6/9~)
予定価格に対する設定範囲	70~90%	70~90%	70~90%	80~90%	80~90%	80~95%
直接工事費係数 (a)	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	1.0
共通仮設費係数 (b)	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
現場管理費係数 (c)	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
一般管理費係数 (d)	0.3	0.3	0.3	0.5	0.55	0.55

注：最低制限価格の算出方法は国の低入札調査基準価格の算出方法に準拠してきたが、2014年6月9日以降のそれは川崎市独自のものである。

ii) 最低制限価格率区分別の件数・構成比および平均最低制限価格率・平均落札率の推移

図表 2-2-5 は 2012 年以降の最低制限価格率区分別の工事件数・構成比および 2009 年度以降の平均最低制限価格率・平均落札率の推移をみたものである。

まず 2012 年で最多となっている区分は「85～86%」（21.4%）であり、横浜市では「80～85%」（63.0%）が最多であったことに比べて最低制限価格率の高い工事の割合が大きいことが分かる。また 90%以上と算出されたために「90%」となった工事が、横浜市が 0.1%であったのに対し、川崎市が 11.3%に上っているのも対照的である。

次に 2012 年度までの平均最低制限価格率と平均落札率を見る。前者は改訂により概ね上昇傾向にあり、とりわけ範囲の下限を 80%とし同時に一般管理費係数を上げた 2011 年度の上昇幅が大きいことが分かる。一方で後者、平均落札率はおおむね横ばいである。すなわち 2012 年までは、最低制限価格の上げが落札率に影響を与えておらず、両市の平均落札率を比較してみても、それは川崎市では業者間の受注競争が横浜市ほど厳しくなかったことによると思われる。

ところが 2014 年度を見ると、横浜と同様に状況は大きく変わっている。最多の区分は「90%超」が最多（56.9%）となり、平均最低制限価格率は 2012 年に比べて 4.3 ポイント（91.1%）上昇した。これを見ても直接工事費係数を上げたこと、範囲上限を 95%に上げたことの影響が大きいことを示している。また平均落札率も 3.5 ポイント（93.2%）上昇した。ただし前述の通り、平均落札率の上昇は末端の労働者の待遇改善のための必要条件であるが十分条件ではない。川崎市では公契約条例が 2011 年 4 月から施行されているが、その効果を確認する調査などの検証が求められるだろう。

図表 2-2-5 川崎市の最低制限価格率区分別の件数・構成比および平均最低制限価格率・平均落札率の推移

単位：上段・件、下段・%

年度		全体	80%未満	80～85%未満	85～86%未満	86～87%未満	87～88%未満	88～89%未満	89～90%未満	90%	90%超	平均最低制限価格率	平均落札率
2009	工事件数	1,096	—	—	—	—	—	—	—	—	—	83.4	90.0
	構成比	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	%	%
2010	工事件数	1,134	—	—	—	—	—	—	—	—	—	83.2	88.6
	構成比	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	%	%
2011	工事件数	1,101	—	—	—	—	—	—	—	—	—	85.2	89.3
	構成比	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	%	%
2012	工事件数	1,021	0	218	219	146	100	114	109	115	0	86.8	89.7
	構成比	100.0	0.0	21.4	21.4	14.3	9.8	11.2	10.7	11.3	0.0	%	%
2014 10-12	工事件数	306	0	0	1	23	30	37	41	0	174	91.1	93.2
	構成比	100.0	0.0	0.0	0.3	7.5	9.8	12.1	13.4	0.0	56.9	%	%

注：2009～2011 年は区分別の件数・構成比のデータなし。2013 年度は委託調査を実施していないためデータなし。2014 年は 10～12 月入札分を抽出。

（2）その他の自治体の取り組み

品確法の改正以降、横浜市、川崎市以外の地方自治体のダンピング防止対策の改訂を新聞報道でみている。

新潟市は 2014 年 12 月 16 日に予定価格 5 千万円未満の工事の最低制限価格の下限を 90%に設定した。その結果、2013 年度 89.31%であった落札率が 2014 年度第 4 四半期 91.48%、2015 年度第 1 四半期 91.45%に上昇した。また 2015 年 4 月に工事積算基準について、一般管理費の算出率と、現場管理費の算出率を国土交通省と同水準に上げた。(建設工業 2015.7.18)

神奈川県は 2015 年度から最低制限価格の設定範囲の上限を撤廃した。2013 年 11 月以降 1 年間の実績では、最低制限価格が上限(予定価格の 90%)を超える工事が全体の 3 割に達していた。

東京都は入札不調対策として 2015 年度から 3 年間限定で W T O (世界貿易機関) 対象以外の工事に最低制限価格制度を適用する。最低制限価格適用工事以外は低入札価格調査制度を採用していたが、低入札価格調査制度は低価格競争に陥りやすく、労務費や資機材価格高騰などを背景に採算性を重視する建設企業が応札を敬遠する傾向が広がっていた。(建設通信 2015.3.25)

最低制限価格制度適用工事範囲の変更は以下参照。

建築工事の適用工事 6 億円未満

土木工事の適用工事 5 億円未満

設備工事の適用工事 2.5 億円未満

→ 全て W T O 適用額 (20.2 億円) 未満

* 東京都における最低制限価格の設定範囲は下限が予定価格の 70%で上限の設定はない。

* W T O 適用額とは W T O (世界貿易機関) の「政府調達に関する協定」が適用される工事で、平成 27 年度における地方自治体の適用額は 20.2 億円である。

国土交通省の調査では、2013 年 9 月時点でダンピング防止対策(低入札価格調査制度か最低制限価格制度)未導入の地方自治体は全体の 12%に当たる 207 団体であった。管内に未導入市区町村がゼロの都道府県が 13 府県に上る一方、5 道県では依然として 2 桁の団体が導入しておらず、取り組みに地域差がある現状も浮き彫りになった。未導入団体は規模の小さい町村が圧倒的に多い。(建設工業 2015.3.30) さらに 2014 年 4 月 1 日現在の調査では、ダンピング対策未導入の市区町村は 200 団体であった。(建設通信 2015.7.29)

都道府県や政令指定都市などの大規模な地方自治体では改正品確法に則った、新たなダンピング防止対策を実施する団体も出てきているが、ダンピング防止対策そのものに取り組んでいない小規模の団体も少なくない。品確法の改正により自治体の取り組みの格差が拡大していると考えられる。

第3章 担い手確保のその他の施策

1. 社会保険未加入問題と標準見積書の活用

国土交通省は、技能労働者の処遇改善を通じた人材確保・育成の取り組みの一環として、平成 24（2012）年度から社会保険の未加入対策を行っている。その全体像は図表 3-1-1 のとおりである。社会保険加入状況は、公共事業労務費調査（平成 26（2014）年 10 月調査）における同調査結果によれば、次の通りである。企業別の加入率は、雇用保険 96%（対前年度比 0.4%増）、健康保険 94%（同 2.6%）、厚生年金保険 94%（同 2.7%増）となっている。そして労働者別の加入率は、雇用保険 79%（同 3.0%増）、健康保険 72%（同 6.0%増）、厚生年金保険 69%（同 5.4%増）である。なお、国土交通省は平成 29 年度を目途に労働者別で製造業相当（雇用保険 92.6%、厚生年金 87.1%）の加入率を目指すとしている。

社会保険の加入促進のためには、法定福利費が末端の下請業者まで別枠で行き届くようにすることが欠かせない。そのために、法定福利費を内訳明示した標準見積書の活用が官民挙げて推奨されているところであるが、現場で活用が進んでいるか否かが問題である。これに関しては 2015 年に入って、標準見積書の活用状況にかかわる調査報告が、国土交通省と建専連から公表されている。

国土交通省調査¹によれば、下請企業に対して法定福利費を内訳明示した見積書の提出を、「全て」もしくは「一部の下請契約で指導した」元請企業の割合は 19.9%で、特に指導していない元請企業は 56.5%だった（現場別調査、以下同）。また法定福利費を内訳明示した見積書を「全て」または「一部の下請企業」から受けた元請企業は 32.7%で、受けていない元請企業は 67.3%だった。そして法定福利費を内訳明示した見積書の提出を受けて、法定福利費を含む見積金額全額を支払うとした元請企業は 53.7%、見積総額は減額したが法定福利費は減額しないとした元請企業は 30.7%と、あわせて 84.4%となっている。

建専連調査²によれば、法定福利費を内訳明示した見積書を提出している専門工事業者は 24.1%で、明示していない見積書は 75.9%だった（企業別調査、以下同）。元請企業が法定福利費を承認したかどうかについては、全体では支払われたものが 38.6%、支払われなかったものが 61.4%だった一方で、内訳明示した見積書を提出した場合では、支払われたものが 68.8%、支払われなかったものが 29.7%だった。

内訳明示した見積書が元請に提出されているケースでは、多くの場合法定福利費が支払われているが、そもそも明示されていない見積書の使用が未だ大勢であるのが実態である。下請から法定福利費を明示した標準見積書を提出していく努力が必要であると同時に、建専連調査のコメントからは「元請企業があまり積極的でない」ことが最大の課題であることが示されていることから、何より元請企業が標準見積書を活用するよう下請企業に促す徹底した取り組みが求められている。また、工事費と別枠での法定福利費支給・事後精算方式などの新たな方法も検討されるべきであろう。

¹ 国土交通省 『社会保険等への加入状況』及び『法定福利費を内訳明示した見積書活用状況』アンケートの調査結果について（概要）。

² 建設産業専門団体連合会 「平成 26 年度社会保険等加入状況に関する調査報告書」（平成 27 年 3 月）。

図表 3-1-1 社会保険等未加入対策の全体像

社会保険等未加入対策について				国土交通省	
行政による チャック・指導	<H24. 7～> ○経営事項審査に おける減点幅の拡大	<H24. 11～> ○許可時・経費時に加入状況を確認・指導 ○立入検査時に加入状況に加え、元請企業の下請企業への指導状況を確認・指導 ○指導に従わず未加入の企業は、保険担当部局への通報や監督処分の対象に	<H27年度以降～社会保険加入指導の原則> ○現在、許可更新時に行っている保険の加入指導について、平成28年1月以降に更新期限を迎える許可業者に対しては、原則として指導を実施。		

2. 就労履歴管理システムの構築をめざして

（１）建設技能労働者の就労管理システムづくりが急速に動き出している

建設現場に従事する技能者の技能（スキル）や経験（キャリア）など情報を把握し建設産業全体で共有するための取り組みが急速に進んでいる。

技能労働者の育成・確保と管理をスムーズに行い、産業の生産性向上を図るとともに、技能労働者が保有するスキルとキャリアを公的に証明し、技能格付を明確にすることにより賃金をはじめとする処遇改善のシステムを構築することは、元請業界、専門工事業界だけでなく技能労働者を組織する建設労働組合の長年の懸案であった。

これまでも、建設共通パス研究会などが細々と活動していたが、急速に動き出したのは2011年の東日本大震災以降、建設技能労働者の減少と若年者の入職回避という実態が明らかになって以降である。2011年に（一社）就労履歴登録機構が設立され、福島での除染事業や住宅現場の大工を対象とした実証実験が行われてきた。

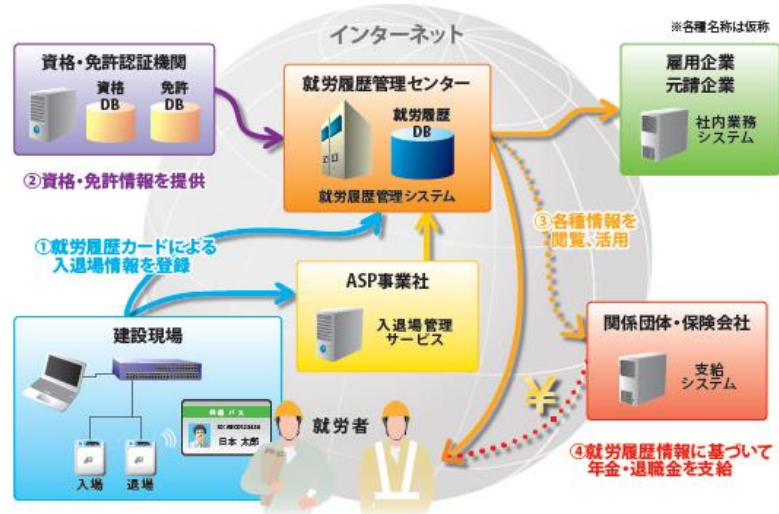
そして、2015年5月には国土交通省内に「就労履歴管理システム（仮称）³の構築に向けた官民コンソーシアム」が立ちあげられた。

（２）就労履歴登録システムの概要

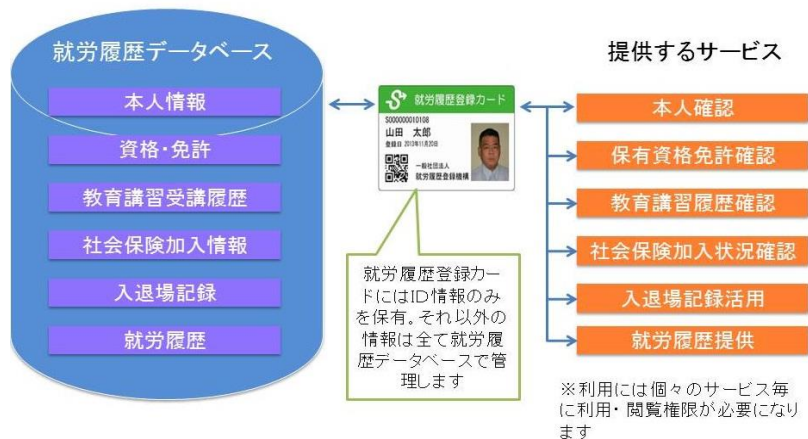
工事現場に入退場する技能労働者は、本人を確認する情報や自らのデータベース（資格・免許、教育講習受講履歴、社会保険加入情報、入退場記録、就労履歴、など）が入力された就労履歴登録カード（顔写真とID番号のみが表示されている）を現場入口に設置されたカードリーダーにタッチする。そのことにより入退場情報が読み込まれるとともに入退場を管理するサーバーに記録され、就労履歴管理センターに登録される。元請・下請など関係企業および建退共や社会保険など関係機関は登録された本人情報を閲覧・活用できる。登録される収録履歴データには、現場名、雇用者（企業）名、就労日時、資格・免許などがある。

³ 国土交通省はその後、名称を「建設技能労働者の経験が蓄積されるシステム」と決めた。

図表 3-2-1 就労履歴登録システムの流れ



図表 3-2-2 就労履歴登録カードのデータベースと提供サービスの内容



（３）就労履歴管理システム構築のメリット

就労履歴管理システムが構築されると、企業とともに労働者にとっても多くのメリットが生じる。

①企業（現場も含む）にとってのメリット

- 入場する労働者の本人確認や資格のチェックが確実に行われる
- 作業員名簿などの労務安全書類の電子化が進む
- 社会保険加入状況などの確実な把握ができる
- 技能労働者の適正な能力評価ができ、効率的な人材配置、労務安全管理の効率化を図ることができる
- 現場のセキュリティ確保につながる
- 適正な法定福利費の算出が可能となる

- 入退場記録を正確に把握することにより的確な賃金の支払いができる
- 産業全体で技能労働者の現状を把握でき、建設労働市場の分析・改善の客観資料を得ることができる
- 元請にとって下請企業の適正な能力評価ができやすくなる

②労働者にとってのメリット

- 客観的な現場経験実績の蓄積により適正な処遇の実現が可能となる
 - ・ 元請労災への加入と労災時の認定が行われやすくなる
 - ・ 雇用と請負の関係が明確になり就労条件の改善につながる
 - ・ 一人一人の技能や資格、経験などが客観的に把握され技能評価にもとづく賃金など処遇の格付が可能となる
- 企業の社会保険等への確実な加入により社会保険・労働保険へ加入しやすくなる
- 建退共本部との連携により労働日数が客観的に把握され、受け取りやすくなる

(4) 就労履歴管理システムの問題点

- 有能な技能労働者が大手ゼネコンなど一部企業に囲い込まれる可能性が生じる
- 社会保険等未加入の業者や労働者が否応なしに業界から排除される状況がいつそう強まる危険性が生じる
- 国土交通省等では就労履歴管理システムの構築を産業の生産性向上に活用しようという意図が強く働き、本来の目的が損なわれる可能性がある
- マイナンバー制度と連動し、あらゆる個人情報企業が把握され、管理される可能性が生じる
- 就労履歴管理と並行して客観的な技能と賃金などの評価システムを構築しない限り、技能に見合った待遇確立の制度が完成しない

3. 公共工事発注・施工時期の平準化、適正工期の設定

(1) 発注・施工時期の平準化

一般的に建設産業の担い手不足と言った場合、技術者と技能労働者の不足を指す。しかし、業種や職種によって不足の現れ方は異なっている。また、公共工事に限定して言えば、工事量は4月から6月頃までは比較的閑散期で、年度末の1月から3月は繁忙期というサイクルを繰り返している（図表3-3-1）。そのため、建設労働者の需給は、年間を通じて安定しているわけではなく、年度末に逼迫するという特徴を持っている（図表3-3-2）。

建設産業は受注産業であることから、切れ間なく仕事を受注することが困難である。そのため、年間を通して、現場で働く技能労働者数の調整することが難しい。ここに、重層下請構造が深化してきた一つの要因がある。重層下請構造は請け負った工事の全てを自社で施工するのではなく、下請業者に外注するという形で深化を続け、技能労働者の確保については下請にその責任がしわ寄せされてきた。公共工事の繁忙期の存在は、こうした事態に拍車をかける一因となっている。

現在、発注・施工時期の平準化のための取り組みが進められている。品確法の改正を受

けて作成された運用指針には、発注や施工時期等の平準化について次のように述べられている。

「地域ブロック毎に組織される地域発注者協議会や地方公共工事契約業務連絡協議会等（以下「地域発注者協議会等」という。）を通じて、各発注者が連携し、発注者の取組や地域の実情等を踏まえ、発注見通しについて地区単位等で統合して公表するよう努める。また、債務負担行為の積極的な活用、年度当初からの予算執行の徹底、工事完成時期の年度末への集中を避けることなど予算執行上の工夫や、建設資材や労働者の確保等の準備のための工事着手までの余裕期間の設定といった契約上の工夫等を行うとともに、工事の性格、地域の実情、自然条件、週休２日の確保等による不稼働日等を踏まえた適切な工期を設定の上、発注・施工時期等の平準化に努める。」

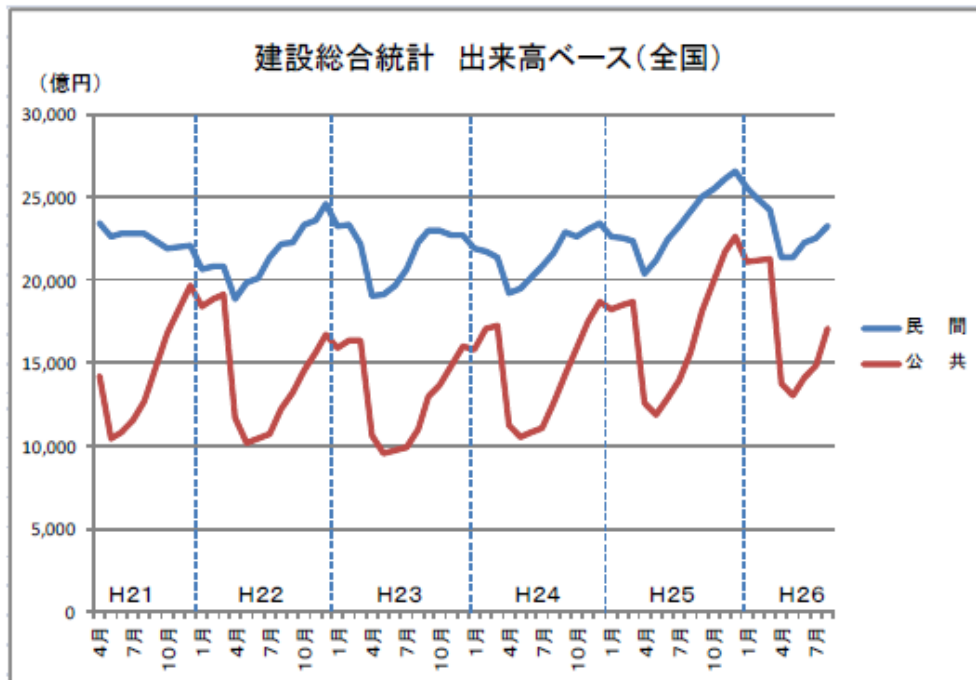
ここには、発注見通しの公表、債務負担行為の活用、年度当初からの予算執行、余裕期間の設定などの取り組みを進めることが記されている。債務負担行為とは、簡単に言えば、当該年度の歳出ではなく、後の年度での債務を約束するものである。継続費や繰越明許（めいきょ）費、国庫債務負担行為などがある。継続費とは完成に１年以上かかる事業に対して複数年度にわたる支出を行うものであり、繰越明許費とは年度内に支出が終わらないと見込まれるものについて、翌年度に繰り越して使用できる経費のことである。また、国庫債務負担行為とは、実際の支出（全部・一部）が翌年度以降の場合に国が債務を負担する行為である。

国交省は、第１四半期（４月～６月）の工事量を確保するため、**2015年度、約 200 億円**の２ヵ年国債（国庫債務負担行為）を設定した。また、工事着手日を受注者に選ばせることのできる余裕期間（工事期間の 30%以内でかつ 4 ヶ月以内）を設定し、施工時期の平準化につなげる取り組みが実施されている。

現場作業を担う事業者にとって、仕事の有無は技能労働者の雇用状況を左右する大きな要因である。仕事がなければ、技能労働者を継続して雇用することは困難であり、繁忙期には応援や外注に頼ることが必要になる。仕事が少ない期間が例年一定期間存在することを考えれば、事業者が仕事のある繁忙期を基準として技能労働者の雇用数を決定することができないのは道理である。他方、事業を継続する上では、安定的な雇用の下でしっかりと技能を身に付け、将来を担う人材の育成も課題となる。したがって、発注・施工時期の平準化は、受注業者にとって安定的な仕事の確保、技能労働者の雇用に一定の効果をもたらすと考えられる。

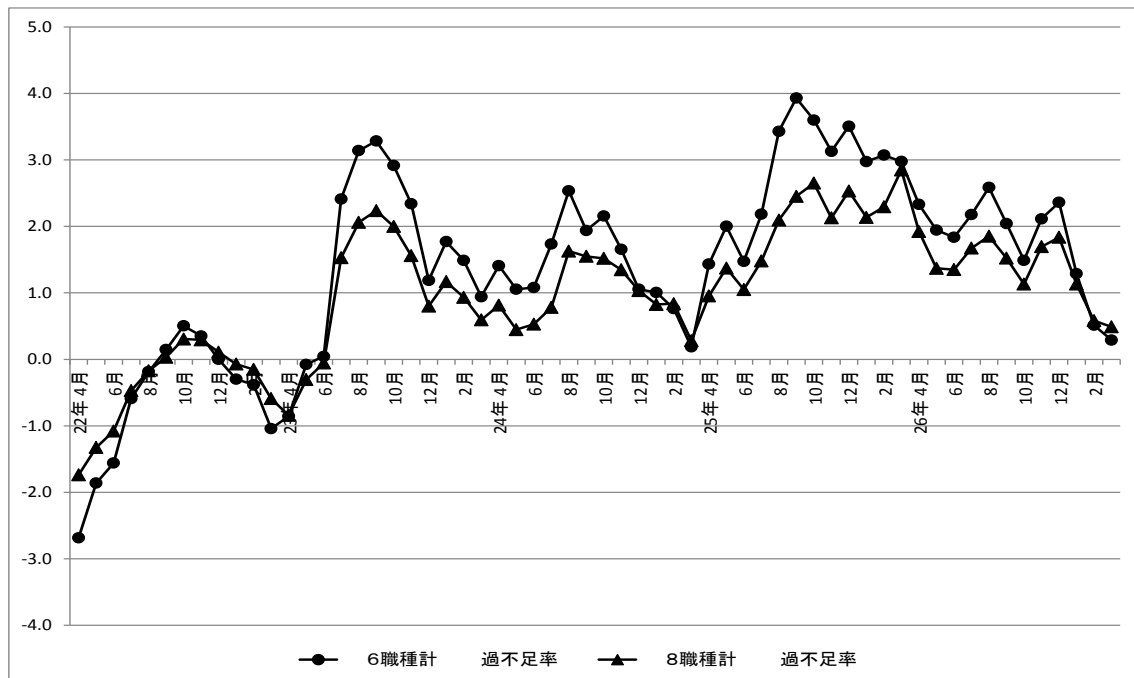
しかし、現在打ち出されている対策は、総体として十分とは言い切れない。国発注の工事における国庫債務負担行為は **2015 年度約 200 億円**とされている。しかし、国土交通省の公共事業関係費 **５兆 1,746 億円（2015 年度当初予算）**からすればわずかな金額に過ぎない。単年度予算主義を崩すような仕組みが良いかどうかは別として、発注時期と受注業者の施工時期が一定程度平準化するためのさらなる方策が求められる。

図 3-3-1 公共工事と民間工事の工事量の推移



出所：「第10回建設産業活性化会議 参考資料」。

図表 3-3-2 労働需給の推移（主要6職種・8職種）

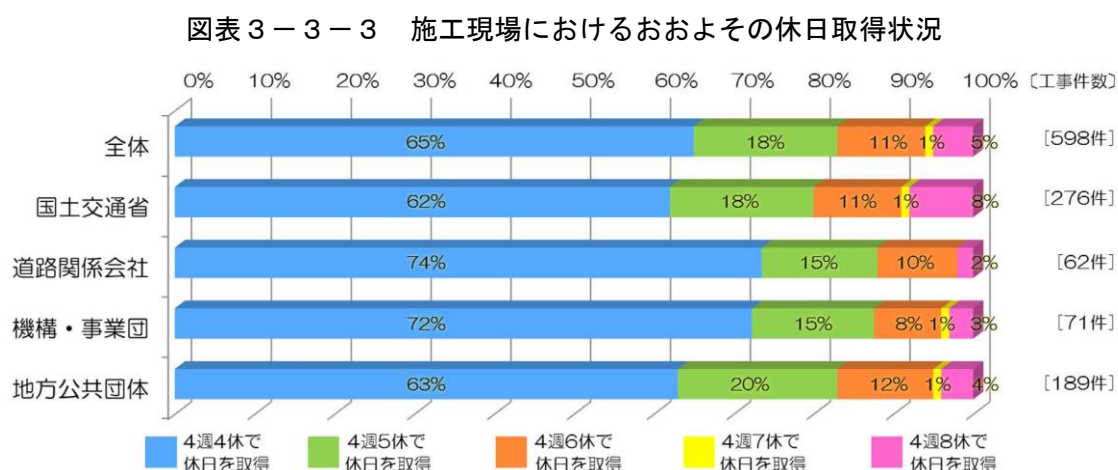


出所：国土交通省「建設労働需給調査結果」より作成。

(2) 適正工期の設定

建設産業に若手が入職してこない要因として、週休2日制が取り入れられていないこと

が指摘されている。若手入職者不足の要因は賃金水準の低さ、社会保険未加入企業の存在、将来性が乏しいなどに加えて、週休2日制が確立していないことがアンケート等から明らかになっている。しかし、ほとんどの現場で週休1日が実態となっている（図表3-3-3）。週休2日制を確立し、現場作業を担う事業者が適正な利潤を確保するためには、適正な工期設定が求められる。



出所：国土交通省中部地方整備局「完全週休2日制建設工事の取り組み！」。（一社）日本建設業連合会調べ。

適正な工期の設定は、適正な予定価格の設定対策にも盛り込まれている。具体的には、「受発注者間の工程表・クリティカルパスの共有化」、「一時中止やそれに伴う工期延期をはじめ、価格・工期についての適切な設計変更の徹底」、「標準工期算定の仕組みを検討」などである。

公共事業では、週休2日を前提として雨天時などの作業中止も考慮して工期が設定されている。にもかかわらず、短工期や日曜日の作業実施、工期間近の応援などが問題となっていることは、受発注者双方に解決すべき課題があることを示している。発注者側では、公共事業の場合、公告した入札内容（工期を含む）での落札者決定が適正な工期での発注になっていると評価してしまう恐れがある。また、民間工事の場合、金額、工期いずれもが発注者の意向によって大きく左右されてきた側面が否定できない。受注者側も金額だけでなく、たとえ提示された工期が短くても受注する工期ダンピングをしていたという場合があると考えられる。工期問題を解消するためには、受発注者双方の理解と意識を問い直すことが必要である。

国土交通省は、品確法改正を受けて、適切な工期の設定に向けた取り組みを進めており、2015年10月には、「営繕工事における工期設定の基本的考え方」をまとめている。「発注者は、工事目的物の品質確保はもとより工事の安全性、経済性等の確保に配慮し、当該工事の規模及び難易度、地域の実情、自然条件、工事内容、施工条件等を踏まえ、適切に施工計画を想定し、その施工計画と整合の取れた工期を設定するものとする」という基本方針の下、適切な工期を確保するための方策、適切な工期を設定するための留意事項、工期の変更について、調査及び設計、工事発注準備、入札契約及び工事施工の各段階において取り組む

べき方策が示されている。

また、現在、公共工事において、「受発注者間で工事工程を共有することで、工事のクリティカルパスや工事施工上の課題及び課題解決時期を把握し、迅速な現場対応を図ることにより、円滑な施工を確保する」ことを目的として「受発注者間における工事工程の共有」が試行されている。工事の工程を共有することで、施工上の課題や解決時期、その責任を明確化し、工程遅延の原因を明確にするとともに適切な対応が取れることや工事が一時中止する場合、適切な指示や条件変更の場合の適切な設計変更が可能になるなどの効果が期待されている。また、公共工事では完全週休 2 日制が試行的に導入されている。こうした取り組みは、適切な工期設定をする上で、大きな役割を果たすと考えられる。

適正な工期設定と週休 2 日の確保は若手入職者の確保に向けて重要な課題であるが、大きく、2 つの問題がある。一つは、適正な工期をどのように捉えるかという問題である。積算基準によって設定された工期が施工条件に合っているのか、その現場で想定された工法が適切かなど、適正工期を考える上での課題は多い。この意味では、受発注者間による工程の共有は問題点を浮き彫りにするという効果が期待される。試行対象を拡大していくことが求められる。

また、週休 2 日制の導入については、現場で作業に従事する多くの技能労働者の賃金が日給月給制を取っていることが論点となる。日給月給は、現場に出た日数で賃金額が変動するため、雨天時には賃金が発生しない。他方、土曜日でも現場に入ることが可能であれば、賃金額を確保するために現場に入り、仕事をしたいというインセンティブが働くことになる。週休 2 日制を導入し、広く浸透させるためには、雨天時の補償や月給制での働き方を増やすなどの対応策が必要となる。

4. 建設労働者の処遇改善に向けたその他の取り組み

(1) 大手ゼネコンの有資格者等への手当支給

大手ゼネコン各社は以下のような有資格者や優良技能労働者への手当支給の新設又は増額等を実施している。

大林組：資格の取得時に 5 万～15 万円の奨励金。有資格者が 1 日勤務するごとに、工事代金とは別に 500～1000 円の奨励金を支給。

清水建設：社長表彰を受けた職人への手当を日額 2 千円に増額。登録基幹技能者や建設マイスターなどの該当者にはさらに 500 円を上積みする。

鹿島建設：マイスターに日額 1000 円、スーパーマイスターに 3000 円を支給。

竹中工務店：特に優秀と認められる作業員の手当を 3000 円に増額。

大成建設：技能研修制度を導入。1000～2000 円の現行手当の増額を検討。

戸田建設：現行手当を 3000 円に増額。対象者の範囲拡大も検討。

西松建設：上級職長手当を日額 500 円から 2000 円に、西松マイスターを 1250 円から 3000 円に、登録基幹技能者資格取得者支援金を 1 万円から 2 万円にそれぞれ引上げる。

しかしこれらの手当については支給する元請と技能労働者を雇用する下請では、思惑のずれ違いがある。建設通信（2015.6.22）は下記のように報道している。

下請業者「手当を技能者本人ではなく、企業（専門工事業者）に支払ってほしい。企業に払ってもらえば、その職長の下で働く若い技能者にも手当を払うことができる。職長とその下の若い技能者が分け合うことで、みんなで1つのものを作ろうという気になる。」

元請業者「企業に支払った手当が労働者に確実に渡ることが不明。優秀な技能者を評価し、その技能者が全体の平均賃金を上げれば、公共工事設計労務単価にも反映され、全体の賃金が引き上がる。」

これらの手当支給は歓迎されるものではあるが、元請としては「優良技能労働者の囲い込み」という思惑があると考えられる。手当支給が今後どのように定着していくのか見守っていくことが必要である。

（２）技能労働者の社員化

日本建設業連合会は2015年3月「再生と進化に向けてー建設業の長期ビジョンー」を発表した。その中の第Ⅱ部「2025年を目指して建設業は再生する」の第3章「担い手の確保、育成」として（6）「雇用の安定（社員化）」を掲げている。

建設労働者を直接雇用する企業で組織する建設産業専門団体連合会（建専連）の才賀会長は職人の社員化について次のように述べている。

「専門工事に従事する職人の社員化について、『単価が4.5割増えなければ無理』。1次下請けでさえ、処遇改善の原資となる法定福利費を確保することが現状では難しい。少なくとも人（単価アップ）とモノ（仕事の端境期を解消する平準化発注）もなければできない。今の専門工事業は職人の宿舍確保などの福利厚生もない。（職人が加入する社会保険の事業主負担分）15%だけでは済まない。」（建設通信2015.6.4）

1次下請け中心の建専連加盟企業でも現状では職人の社員化は「無理」としている。建設技能労働者の社員化はまったく先が見えない。

（３）登録基幹技能者制度

国土交通省の「担い手確保・育成検討会」は「登録基幹技能者の更なる普及について」とする報告を2013年3月に発表した。報告の項目は「登録基幹技能者の位置付けの明確化」「登録基幹技能者制度の広報」「公共工事における登録基幹技能者制度の活用促進」「登録基幹技能者の有資格者増加に向けた対策」等である。

厚生労働省は登録基幹技能者の賃金などで処遇を向上させた企業への助成金を2016年度に創設する。

国土交通省の資料によれば、登録基幹技能者は「熟達した作業能力、豊富な知識、現場を効率的にまとめるマネジメント能力を備え、専門工事業団体の資格認定を受けた技能者」であり、建設業法施行規則第18条の3に位置付けられている。

資格要件は実務10年以上、職長3年以上、技術者資格保有（1級技能士、施工管理技士等）、職種は33、2014年度末の資格者数は46,631人である。

活用状況としては、元請企業が登録基幹技能者を優良職長手当制度の認定基準とする、登録基幹技能者を公共工事の総合評価方式における評価項目に導入する等である。

登録基幹技能者制度推進協議会（専門工事業団体で構成）では2024年度までに全体で78,000人の育成を目指すという目標を掲げている。

登録基幹技能者制度は 1996 年にスタートした制度であるがその浸透、活用は不十分であるといえる。担い手 3 法の「運用指針」においては「総合評価落札方式において、(略)企業の地域の精通度や技能労働者の技能（登録基幹技能者等の資格の保有など）等を評価項目に設定する」とされているが、他に制度の普及、活用については触れられていない。技能労働者の将来像として位置づけられるように、更なる普及、活用に向けて官民の取り組みの強化が必要である。

（４）議員立法での「日本版マイスター制度」の成立を目指す

自民党は 5 月 14 日に日本版マイスター制度に関する特命委員会（井上信治委員長）を設置した。ドイツのマイスター制度になぞらえた「日本版マイスター制度」の議員立法での成立を目指す。

ドイツのマイスター制度は、資格取得には 15 歳から 3 年間の見習い期間に入り、その後 4 年から 8 年の経験または 1～2 年の訓練コースを経て、マイスター試験を受験する。合格率は 90%。25 歳前後でマイスターに。マイスター資格がなければ独立開業することができない。マイスターになると一般の職人の約 2 倍の時給が得られる。

日本版マイスター制度の創設は、単に技能労働者の地位向上や経済的な安定の確保だけでなく、教育環境の充実や若者のキャリア形成、雇用の促進など、成長戦略や地方創生といった政府が掲げる政策課題の解決にもつながる。日本版マイスター制度として確立することができれば、建設産業の担い手確保・育成にも大きな効果を発揮するものになる、と期待する。（建設通信 2015.5.16）

なお「ものづくりマイスター」は厚生労働省の「若年技能者人材育成支援事業」として、建設業と製造業を対象に、優れた技能と経験を持つ「ものづくりマイスター」が、中小企業や教育訓練機関の若年者に対して実技指導を行い、効果的な技能の継承や後継者の育成を行うもので、「日本版マイスター制度」とは異なる。「ものづくりマイスター」の対象分野は 112 職種で、マイスターの認定者は 5,564 人（2014 年度）である。

（５）自民党議員連盟、建設技能者支援で基本法制定を目指す

自民党は 5 月 12 日、全国建設労働組合総連合（全建総連）との一層の連携強化を目的に「建設技能者を支援する議員連盟」（会長佐田玄一郎衆院議員）を設立した。

会長は「まずは若い人たちが高い志を持ち、ものづくりの世界に好んで入ってくるよう、予算・税制面も含め、支援していくための基本法を作りたい」と技能者を支援するための基本法の制定に意欲を示した。

議連では全建総連の要望をベースに①地域建設産業の担い手確保・育成のための施策を講じること②建設技能者の賃金・単価引上げなど就労環境を改善すること③建設国保を育成・強化すること④建設アスベスト被害を根絶し、被害者の救済を図ることの 4 項目の実現に努力することを決議した。

また、自民党で別途、創設に向けた調査研究を進めている日本版マイスター制度とも連携する形で、技能者の適切な処遇や社会的地位の確立を図っていきたい考えだ。（建設通信 2015.5.13）

第4章 受注者の責務について

1. 改正品確法は受注者の責務をどのように規定しているか

改正品確法は担い手確保のため、下記条文のとおり受注者責任を明確にした。品確法第8条は「受注者の責務」の項であるが、ここでいう受注者とは元請受注者を指しており、1項では元請受注者が下請契約する時は、適正な額の請負代金での下請契約の締結を求めている。また、2項では元請受注者は下請業者が使用する労働者を含め、技術者・技能労働者等の育成・確保、賃金・労働条件など労働環境改善への努力義務を課している。

このように改正品確法は公共工事の品質確保に向けて、担い手の中長期的な育成・確保に焦点を合わせ、これまでの品確法を抜本的に改正したところに大きな特徴がある。そして、品質確保の「担い手」とは大手元請受注者だけでなく、地域において災害時の対応を含め地域の実情をよく把握した地域建設業者及び技術者・技能労働者、公共工事の施工を担う下請業者及びそこに使用される技術者・技能労働者を指している。特に公共工事の品質確保上、技能労働者の賃金・労働条件の改善に焦点を合わせ、本法律が施行されたことは画期的と評価することができる。

図表4-1-1 公共工事品確法の「受注者の責務」に係る改正前後の比較

	改正後	改正前
受注者の責務	第8条 1.公共工事の受注者は、基本理念にのっとり、契約された公共工事を適正に実施し、下請契約を締結するときは、適正な額の請負代金での下請契約の締結に努めなければならない	1.公共工事の受注者は、基本理念にのっとり、契約された公共工事を適正に実施するとともに、そのために必要な技術的能力の向上に努めなければならない
	2.公共工事の受注者(受注者となろうとする者を含む)は、契約された又は将来施工することとなる公共工事の適正な実施のために必要な技術的能力の向上並びに技術者、技能労働者等の育成及び確保並びにこれらの者に係る賃金その他の労働条件、安全衛生その他の労働環境の改善に努めなければならない	2.なし

2. 政府・行政はどのように受注者の責務を果たさせようとしているのか

現段階では元請受注者みずからは法に基づき責務を果たすことに対する自覚に乏しいと言わざるを得ない。実態として重層下請構造における下請施工者への適正な請負代金による契約や技能労働者への賃金その他労働条件に改善の兆しが見えているとは言えない。

では、政府・行政は受注者に対してどのような働きかけをしているのだろうか。

品確法改正後の国土交通省の日建連をはじめとする建設業団体への「技能労働者への適切な賃金水準の確保について」と題する通達（2015年1月30日発出）では、受注者の責務を確認した上で、「建設業界全体が一定の共通認識を持った上で・・・元請業者においては適切な価格での下請契約を徹底するとともに、下請業者に対し、技能労働者への適切

な水準の賃金の支払いを要請する等の特段の配慮をすること。また、専門工事業者においては、雇用する技能労働者の賃金水準の引上げを図ること」と要請している。しかし、この文面は品確法の改正前に要請した通達と全く変わっていない。法改正後においても政府・行政は建設業界に対して一片の通達を出すのみで、法の効力を発揮させるべく元請受注者への具体的施策が行われているとは言い難い。

一方、国土交通省が設置した「建設産業活性化会議」では、改正品確法施行以降、3回の会合を開催している。「建設業における担い手の確保・育成と生産性向上」と題する資料（2015年5月発表）では、処遇改善を中心とする担い手確保・育成に関し、官民一体で取り組む主な内容として、①元請企業による優良な職長に対する手当の支給などの支援の普及、②一次下請企業を社会保険加入業者に限定する措置を8月からすべての直轄工事に拡大、③元請・下請間での法定福利費の確実な移転方策について検討、④適正工期の設定に加え、現場での工程管理の徹底、短工期受注の改善等により、官民で週休2日制（4週8休）の実現を目指す、などが掲げられている。しかし、この中においても元請受注者に重層下請構造の下での適正な下請契約の締結や技能労働者への賃金引上げを実施させる具体的施策は何ら提示されていない。

3. 大手元請受注者団体の日建連の施策

では、元請受注者の経営者団体である日建連ではどのような施策を打ち出しているだろうか。改正品確法以降では、2015年3月に「再生と進化に向けてー建設業の長期ビジョンー」（以下「長期ビジョン」）を発表している。「長期ビジョン」は2050年に向け、時代に対応した建設業の姿を示しているが、その核心は2025年までの今後10年間で建設技能労働者の世代交代をどう実現するかに置かれている。その第2部第2章では、2025年度の建設市場規模46.8～50.0兆円（実質）を前提に、必要となる技能労働者数は325万人～350万人と推計している。一方、2014年現在の技能労働者343万人のうち、10年後には50歳以上の技能労働者152.2万人の7割（108.5万人）以上が建設業から離職すると予測している。さらに、総人口の減少の中で、2025年には15歳～49歳までの人口は現在より14%減少すると予測され、49歳までの建設技能労働者（2014年現在191.5万人）も1割程度減少すると予測している。

そのため、若年者の入職がなければ、2025年までに128万人程度が減少すると予測し、10年後の建設業の生産性の向上を踏まえても、34歳以下の若者を中心に90万人（うち女性20万人）程度の新規入職者が必要としている。

そこで、「長期ビジョン」は、総人口減少のもとで、他産業との若年者の人材獲得競争の激化が予測され、以下のような他産業に負けない賃金その他労働条件の確保と育成システムを提言している。

図表 4－3－1 日建連が「長期ビジョン」で掲げる処遇改善の提言

- ・年間賃金水準を 20 歳代で約 450 万円、40 歳代で約 600 万円をめざす
- ・社会保険加入を、2017 年を目途に企業単位では 100%、労働者単位では製造業相当をめざす
- ・週休 2 日をはじめとする休日の拡大
- ・建退共の適用では公共現場で 100%、民間現場で適用促進
- ・技能労働者を企業が直接雇用することによる社員化に取り組む
- ・技能習熟と経験が客観的に評価され、収入増とキャリアアップにつながるシステムづくり
- ・業界横断的な技能者の教育・育成システムの整備・充実

このように、「長期ビジョン」は担い手確保を当面の建設需要に対応するためだけでなく、高齢技能労働者の離職後の人口減少時代を踏まえた中長期的世代交代課題と捉え、他産業に匹敵する本格的処遇改善を提起している。

この面では日建連の「長期ビジョン」は説得力があり、担い手確保の切実性や本気度をうかがい知ることができる。日建連は、ビジョン作成に会員企業 140 社すべてが検討に加わり、全員参加型の体制で取り組んだこと、今後建設業界の課題と取り組みを進めるに当たり、業界団体、労働団体等に対し連携と同調を呼びかける、などこれまでになく前向きな姿勢を打ち出している。

しかし、日建連の本気度は、傘下の大手建設企業がどう積極的に受け止め、各企業が担い手確保に真剣に取り組むかにかかっている。

4. 元請受注者に技能労働者の処遇改善を真剣に取り組ませるための課題

東日本大震災以降の 4 年間に於いて、施工の担い手である下請業者、技術者・技能労働者への具体的な処遇改善策は国土交通省の「方策 2011」「方策 2012」などの施策通りには実現されていない。その要因は政府・行政および元請受注者ともに実現する上での障害を具体的に除去する取り組みが行われていないためである。

同時に、建設業の複雑な請負構造、片務的取引構造のもとでは、障害を直ちに取り除くことが困難という構造的要因もあり、粘り強い下からの取り組みが重要である。

そのためには、特に現場からの声や要求を強める取り組みを強調したい。重層下請構造の末端下請業者から見積内訳書に基づく対等な取引、文書による契約、費用の確実な支払い等を要求していくこと、また技能労働者は他産業並みの賃金や雇用などを求め、現場から声を上げていく必要がある。その上では、建設関係労働組合の役割が特段に重要となっている。

第5章 「若年者の入職」「担い手の賃金アップ」の状況

1. 建設就業者の現状と入職・離職

図表 5-1-1 は建設就業者の推移をみたものである。全体では平成 9（1997）年の 685 万人をピークに、平成 22（2010）年には 498 万人にまで大幅に減少し、平成 26（2014）年は微増の 505 万人となっている。うち技能労働者数は、455 万人（H9 年）→331 万人（H22 年）→341 万人（H26 年）と、同様の傾向で推移している。

図表 5-1-2 は建設就業者の年齢構成の推移をみたものである。平成 26（2014）年では 55 歳以上が 34.26%と 3 分の 1 以上を占め、29 歳以下は 10.7%にとどまっている。全産業平均とはいずれも 5~6 ポイント程度の差があり、平成 25 年から若年者の入職が若干持ち直したとはいえ、高齢化の進行は深刻である。

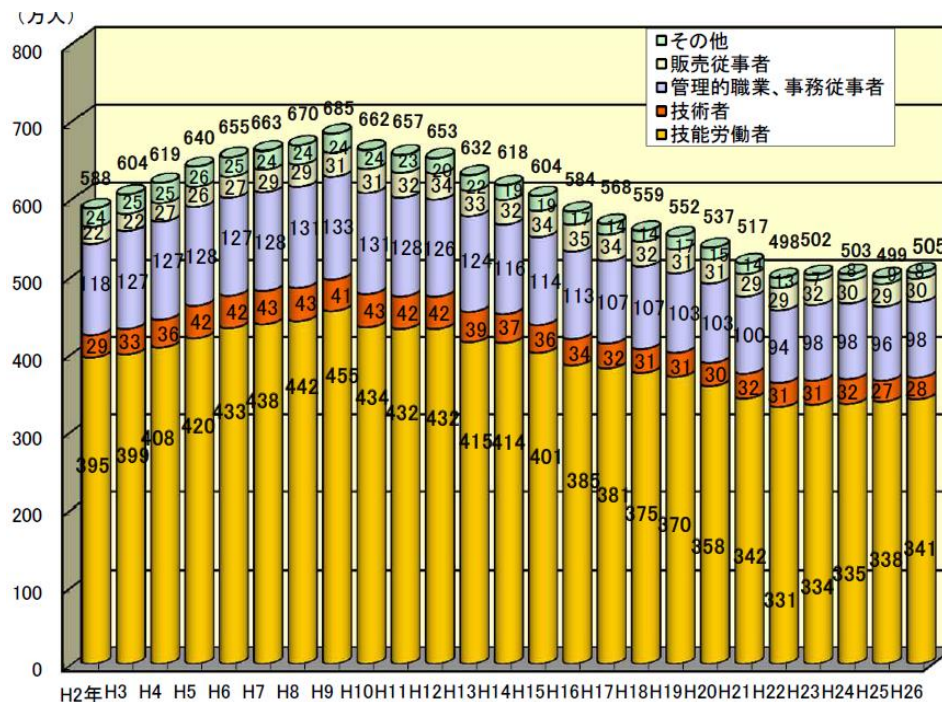
図表 5-1-3 は高校卒業者の就職・離職状況をみたものである。まず左図のうち建設業の充足状況について、平成 25（2013）年 3 月卒業者は、就職者数は 1 万 3,187 人に対し求人数 2 万 6,256 人で、未充足率は 49.8%であった。そして平成 26 年 3 月卒業者は、就業者は 1 万 3,878 万人と微増したものの、求人数が 3 万 5,085 人と急増したため未充足率は 60.4%に高まっている。次に右図うち建設業の 3 年目までの離職率をみると、平成 22（2010）年 3 月卒業者が 46.8%、平成 23（2011）年 3 月卒業者が 48.5%であり、製造業平均より 20 ポイント程度高いことが分かる。

このように 2012 年以後、建設投資額や公共工事設計労務単価が大幅に上昇しているにも関わらず、担い手の確保にかかわる効果は限定的なものにとどまっている。その要因については、労働政策研究・研修機構の建設業関係者ヒアリングに基づく分析を行った報告書⁴が参考になる。いくつかの論点が挙げられているが、一つには、建設需要の拡大は一時的で今後再び縮小するのではないかとの関係者の懸念があるという。例えば「先行きの見通しに確信の持てない業者がなかなか採用に踏み切れない」、「人手不足対策として離職した経験者に声をかけても、先行きが不安で建設業に戻らないという人が多い」という問題がある。また「赤字企業が現在、過去の借金を返済している最中」であるため賃上げできず、「働き盛りの 30 代 40 代が十分に稼げていない実態」があり「入職しても自分の将来像が見えずに現場を去る若者がすくなくない」という連鎖があることも想定される。「失われた 20 年」の建設下請業者・労働者へのツケ回しが、重くのしかかっていることが分かる。

若年者の入職・離職の問題の解決には、社会保険の加入促進、賃金水準の改善、土曜閉所を含む労働時間の短縮、技能の社会的評価を含む建設業の魅力向上、丁寧な教育訓練体制など、出来ることを一つずつ積み上げながら、同時に建設業の抱える構造全体を改善し、中長期的に若年者が展望のもてる産業にしていく姿勢が求められている。

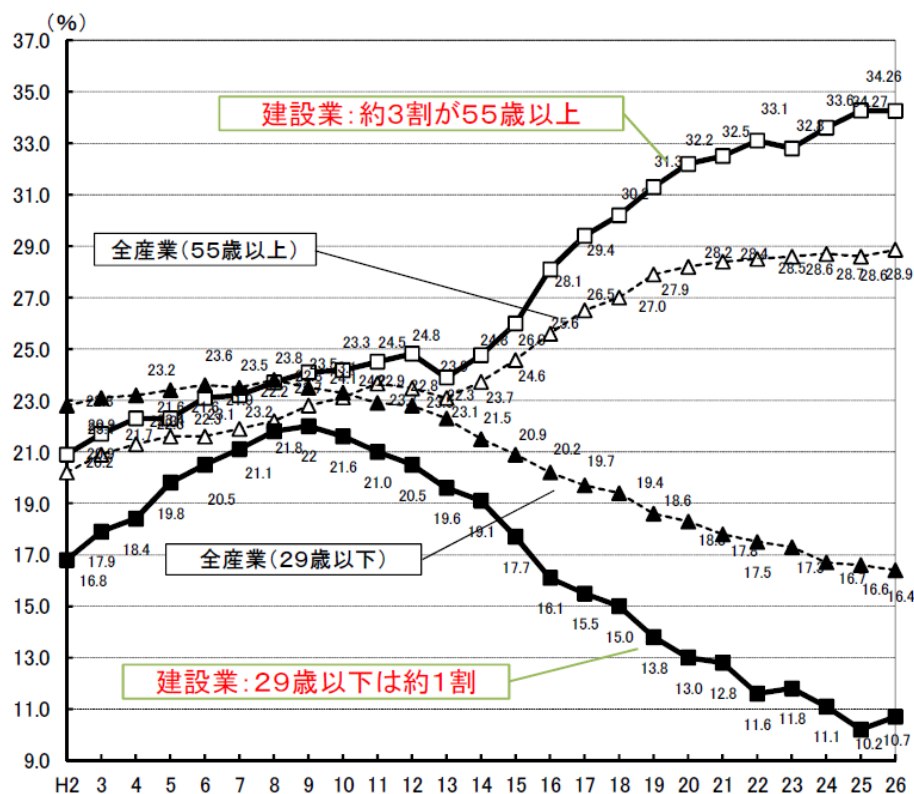
⁴ 労働政策研究・研修機構「JILPT 資料シリーズ No.149 建設労働者に関する分析—建設事業主団体等へのヒアリング調査を中心に—」（2015 年 5 月 29 日）を参照。

図表 5－1－1 建設就業者の推移



出所：国土交通省・厚生労働省「建設業の人材確保・育成に向けて」（平成 27 年 4 月 24 日）。

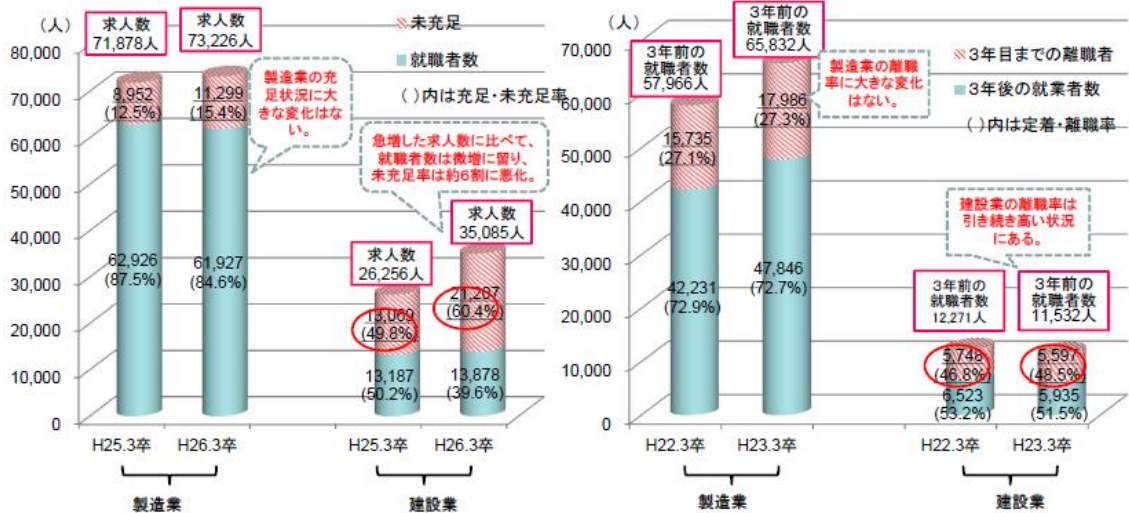
図表 5－1－2 建設業就業者の年齢構成の推移



出所：前図表に同じ。

図表 5-1-3 高校卒業者の就職・離職状況

【新規学卒者(H25.3及びH26.3高校卒業者)の充足状況】 【3年目までの離職率(H22.3及びH23.3高校卒業者)】



出所：前図表に同じ。

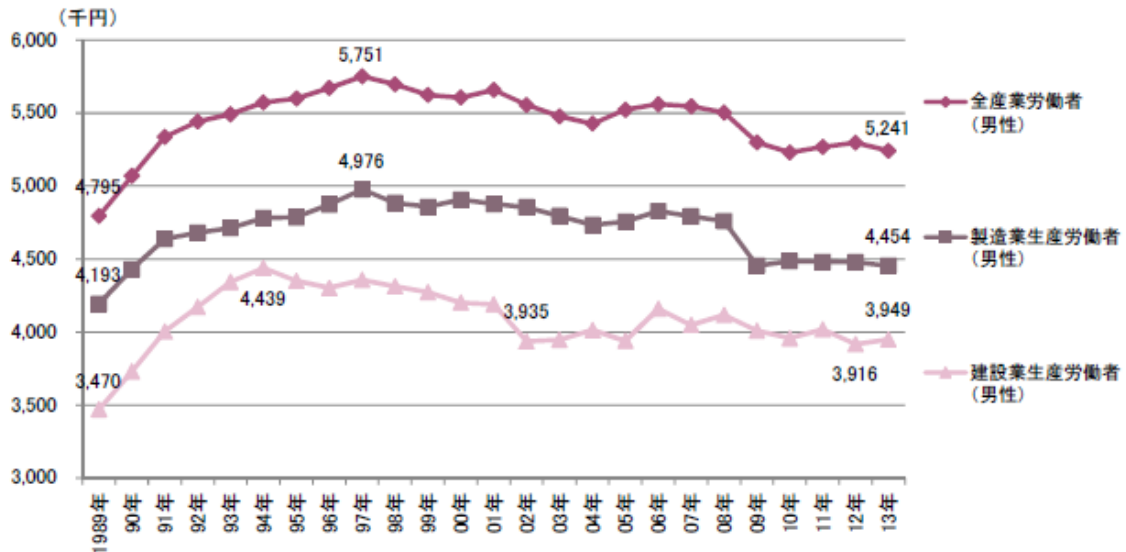
2. 建設労働者の賃金の変化

(1) 建設産業労働者の賃金の特徴

建設産業に従事する労働者の賃金水準は、全産業や製造業の労働者と比べても低い水準で推移してきた。図表 5-2-1 は、年間賃金総支給額の産業別・年代別推移を示したものである⁵。2013 年の賃金水準をみると、建設業男性生産労働者は約 395 万円で、製造業男性生産労働者の約 445 万円よりも 50 万円ほど下回っており、全産業男性労働者（約 524 万円）と比較すると 129 万円も低い水準であることが分かる。この傾向は、この 20 年間以上ほぼ変わらずに推移している。

⁵ 労働政策研究・研修機構「JILPT 資料シリーズ No.149 建設労働者に関する分析—建設事業主団体等へのヒアリング調査を中心に—」（2015 年 5 月 29 日）を参照。

図表 5－2－1 年間賃金総支給額の産業別・年代別推移

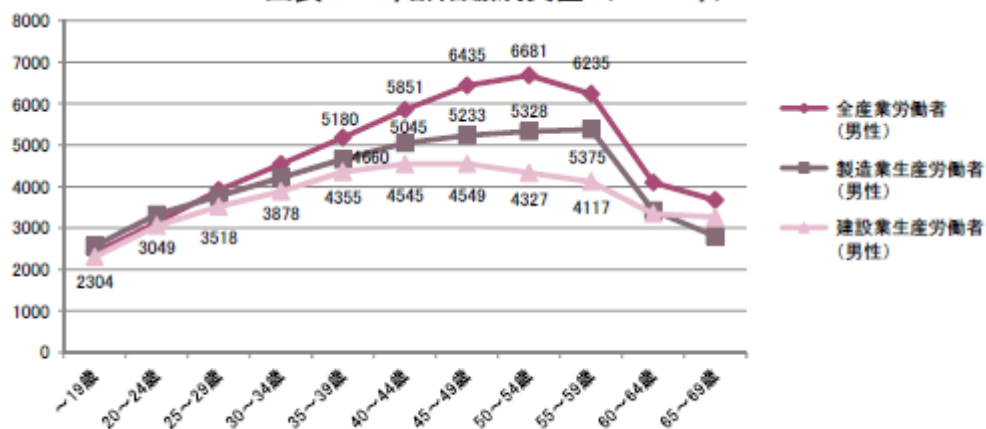


資料出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

出所：独立行政法人労働政策研究・研修機構「建設業における人材の確保及び育成——ヒアリング調査からみた課題」2015年8月。

また、年齢階級別の賃金をみると（図表 5-2-2）、20 歳代では、建設産業、製造業、全産業の労働者の賃金水準はほぼ同じである。それが、年齢階級が上がるにつれて、差が開いている。この背景には、製造業や全産業労働者の多くが月給制で年功序列型の賃金体系を有しているのに対して、建設産業では経験年数とともに一定の賃金単価上昇傾向はみられるものの、日給月給、または請負であるため、こなした仕事量に応じて賃金が決定するという仕組みであることが挙げられる。体力のピークとともに、1 日あたりの作業量が減少し、それとともに賃金水準も低下するという傾向を持っている。

図表 5－2－2 年齢階級別賃金

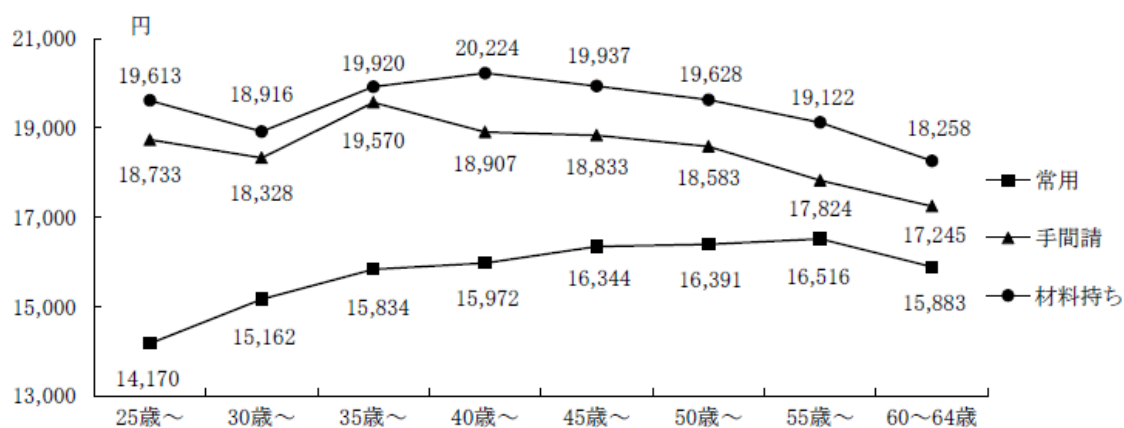


資料出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

出所：上図表に同じ。

建設産業では、常用労働者や請負労働者など様々な形態で働いている。年齢階級別の賃金水準もこうした違いを反映したものとなっている。図表 5-2-3 は、常用、手間請け、材料持ちの年齢階級別の賃金水準を示している。常用は、50 歳代まで上昇を続けその後低下しており、全産業、製造業の労働者と同様の傾向を示している。それに対し、手間請、材料持ちという働き方では、30 歳代後半から 40 歳代前半にピークを迎えた後、賃金が下落しながら推移していることが分かる。

図表 5-2-3 年齢別、1 日あたりの平均賃金（2014 年・4 組合平均）

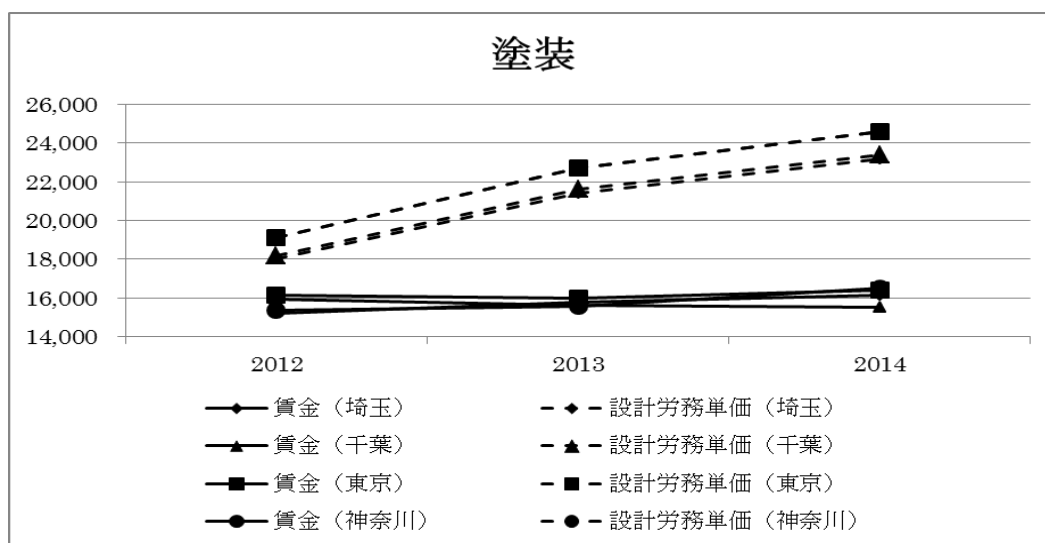
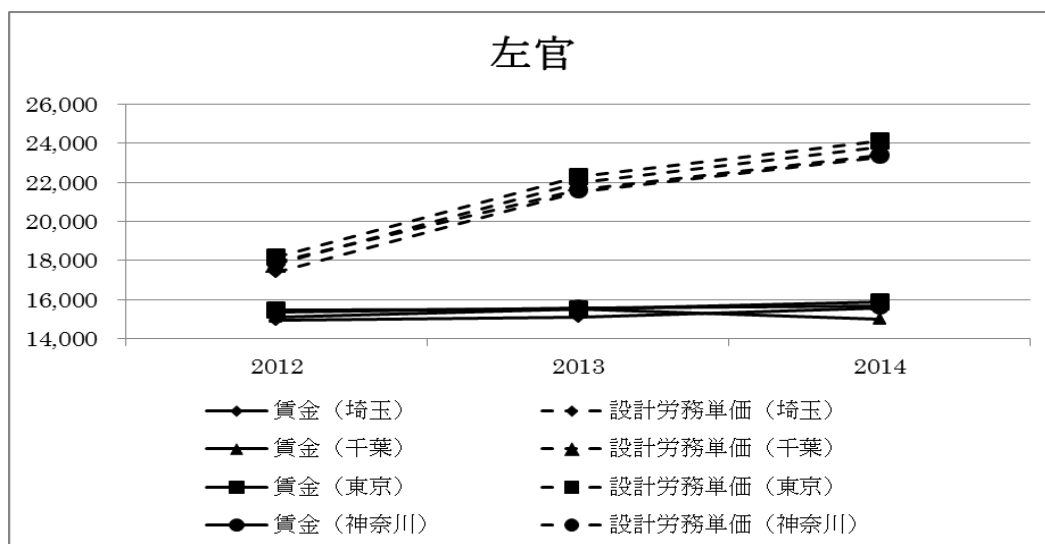
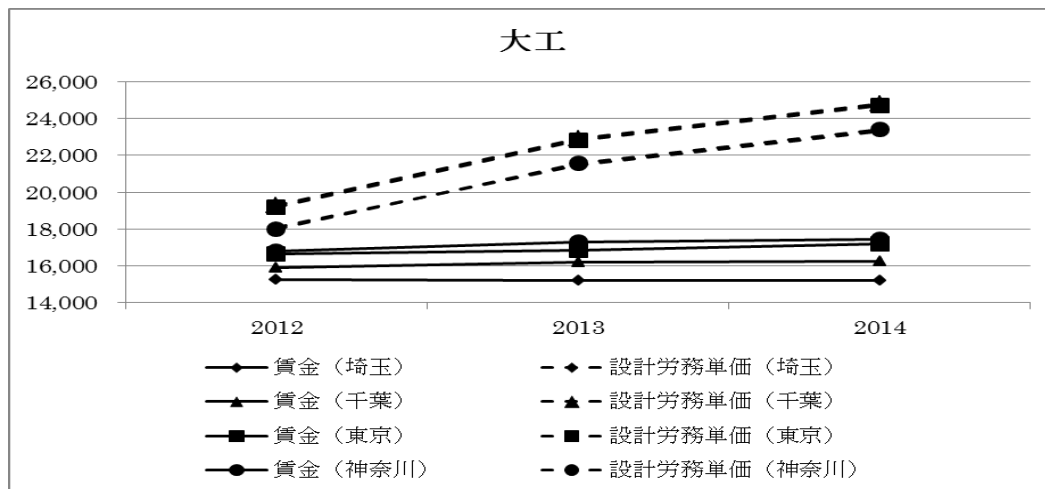


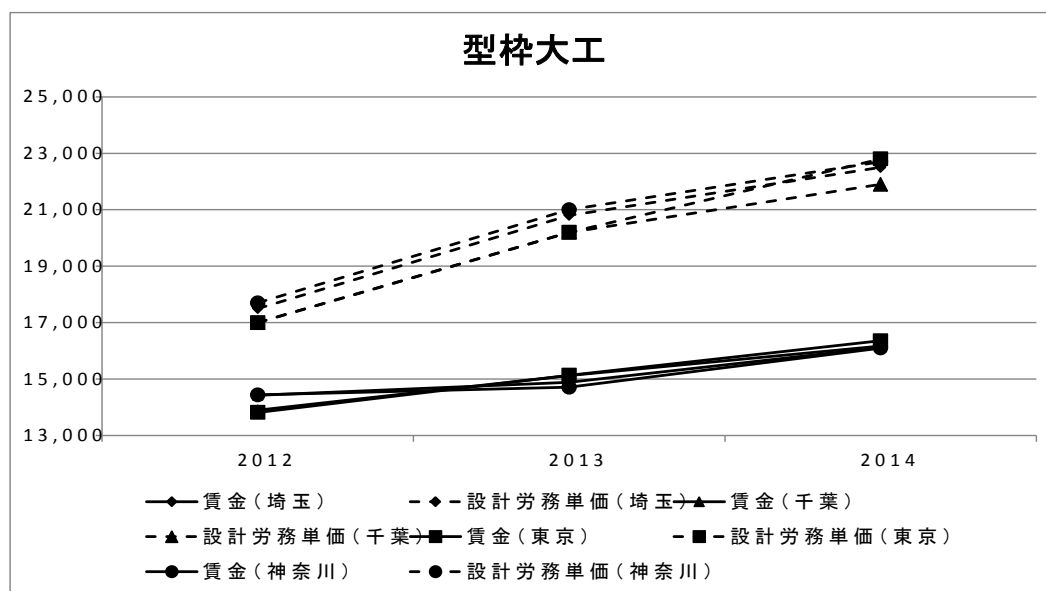
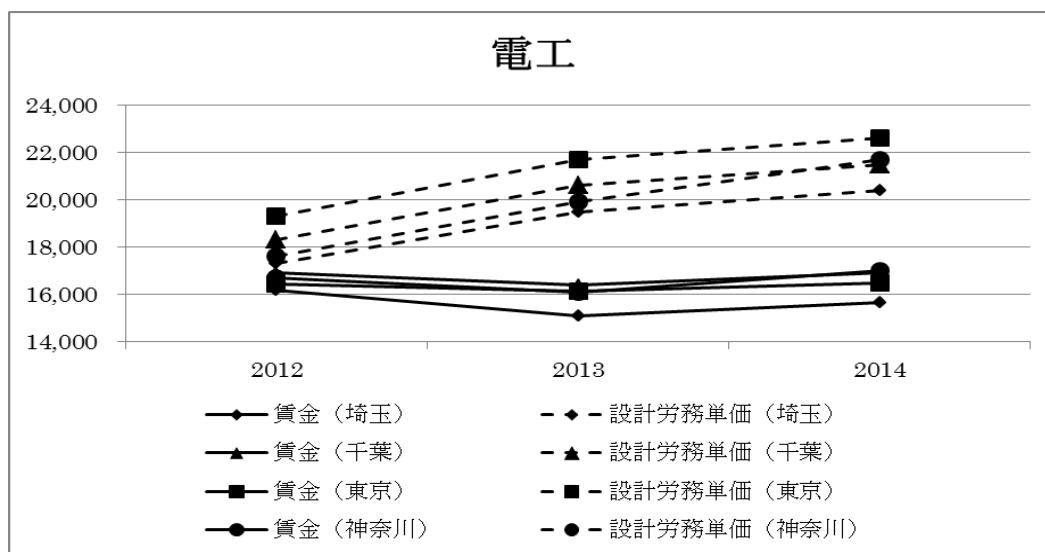
出所：建設政策研究所「2014 年首都圏 4 組合賃金実態調査分析報告書」。

（２）公共工事設計労務単価の引上げが賃金引上げに結び付いているか

図表 5-2-4 は、東京、神奈川、千葉、埼玉の 4 都県の職種別賃金と設計労務単価の推移を示している。いずれの職種も設計労務単価が引上げられた 2012 年度以降も賃金が横ばいで推移していることが分かる。品確法など担い手 3 法の改正は、中長期的な建設工事の担い手を確保するために適正な予定価格の設定やダンピング受注の防止策が強化されている。受注単価も上昇していると考えられる。賃金アンケートには民間工事も含まれているが、設計労務単価の引上げなどの対策が現場の賃金に十分に行き渡っていない実態を示している。

図表 5－2－4 職種別賃金と公共工事設計労務単価の推移（7 職種）





若手入職者を確保するためには、製造業や全産業と比較しても低い水準にある賃金水準を他産業並みに上げることが必要である。公共工事設計労務単価の上げが現場労働者に行き渡っていないことから、公契約条例の制定など確実に賃金上げにつながる対策が求められる。また、体力の低下とともに賃金が低下するのではなく、経験によって身に付けた技能が評価され、それとともに賃金水準も上げられる仕組みを構築していくことも重要な課題となっている。

第6章 まとめ

昨年の6月に品確法が改正され、今年の4月に法を運用する発注者の共通の指針となる「発注関係事務運用指針」が策定されて本格的な改正品確法の運用が始まった。まだ緒に就いたばかりといえるが、この間の改正法をめぐる発注者、受注者の動向を調査・検討する中で、問題点も浮かび挙がってきている。

予定価格づくりにおいては、2015年2月に公共工事設計労務単価の4.2%引き上げが行われ、適正化に向けて3年連続して引き上げられた。また一般管理費率等の積算基準の見直しも行われた。

ダンピング対策としては、最低制限価格や低入札調査基準価格の改訂によりダンピング価格の下限を引き上げ、結果として平均落札率を引き上げる自治体の取り組みも出ている。

一方で財政の厳しさから改正法に沿う予定価格の設定やダンピング対策が実施できない、歩切りも止められない、という市町村も少なくないのが現状である。

発注者責任を果たす国や地方自治体の体制についての問題も指摘されている。長年にわたる公務員の人員削減が行われ、事務量が増大している。新規採用の抑制により職員の高齢化が進み、発注者の技術力低下している。このままでは運用指針が求める責任を技術面から担保できなくなる恐れがある。

地方自治体においては改正法の主旨の対応に格差が生じてきていると見ることができる。公共工事の発注政策以外にも担い手確保に向けた取り組みが行われている。

社会保険の加入促進については、若干の前進は見られるが、法定福利費が末端の労働者まで届くための「標準見積書」の活用は立ち遅れている。

「就労履歴管理システム」が構築に向けて動きだしている。活用方法を含む全貌がまだ明らかになっていないが、労働者のメリットは何か、不利益は生じないか等を念頭に今後注目していく必要がある。

「発注工事の平準化」「適正工期の設定」「優良技能者への手当支給」「登録基幹技能者制度」「日本版マイスター制度の成立」などの担い手確保に向けた取り組みについては今後注目していきたい。

改正品確法は基本理念を達成するための努力義務として「受注者の責務」も規定している。日建連は「労務賃金改善等推進要綱」や「建設業の長期ビジョン」など担い手確保に向けたこれまでにない前向きな姿勢を打ち出している。しかし掲げた目標の成果が得られるか否かは、傘下の個別企業がどう受け止め、成果を出すかにかかっている。

「担い手3法」の目標である「担い手の中長期的な育成・確保」とそのための「技能労働者の賃金水準の向上」はどうか。

2013年以降若年者の入職は若干持ち直したが高齢化の進行は依然深刻である。担い手確保については中長期的な動向で判断することが必要である。

労働者の賃金については、当研究所の「首都圏4組合賃金実態調査分析報告書」によれば2012年から2014年までの3年間はどの職種も横ばいである。2013、2014年度に引き上げられた公共工事設計労務単価の賃金への反映は全く見られない。

改正品確法が画期的と言われるところは、将来の担い手の育成・確保を達成するために「受注者の適正利潤の確保」を発注者の責務として明記したことである。では受注者の適

正利潤は確保されているのであろうか。地域建設業者を組織する全国建設業協会が実施した改正品確法の効果についてのアンケート（2015 年 9 月公表）によれば、前年度と比較して、利益について「良い、良くなっている」14.5%、「悪い、悪くなっている」49.6%、「変わらない」35.9%である。利益悪化の要因は「発注の減少」「競争の激化」である。地域建設業のこの現状では、下請業者の利益、労働者の賃金の改善は望むべくもないと言える。

以上見てきた現状にあって、今後どうすべきであろうか。

改正品確法の主旨は賛同できるものである。改正法の目標である「中長期的な担い手の育成・確保」と「そのための賃金水準の向上」を達成するために、公共工事発注者、受注業者、労働組合がそれぞれの責務を担って一層努力することが必要である。

改正品確法の主旨に則れば、公共工事の発注者は担い手確保の必要条件である「技能労働者の賃金水準の向上」について、達成状況をフォローし、未達成の場合は発注者として新たな対応を講ずることが必要と考える。そのためにも公共工事設計労務単価における「労働者への支払い賃金を拘束するものではない」という文言は削除すべきである。同時に「運用指針」に示された責務を果たすための発注体制の整備が必要である。

受注者を代表する日建連とその傘下企業は、「労務賃金改善等推進要綱」や「建設業の長期ビジョン」で示した「公共工事設計労務単価の徹底」や「年収目標 20 代 450 万円、40 第 600 万円」の旗を降ろすことなく取り組むことが必要である。

下請業者においても元請に対し「適正な下請契約の締結」や「標準見積書による契約」などを要求していくことが求められる。

発注者や受注業者の取り組みを促す意味でも建設関係労働組合の役割が重要である。特に現場からの声や要求を強める取り組みを強調したい。

同時に、法そのものには罰則規定がなく、改正品確法によって「建設労働者の賃金水準の向上」「担い手の確保」が担保されるものではない。公契約条例の広範な普及と、賃金の労働協約締結に向けて長期的に構えることが必要であろう。

2015 年度公共発注政策研究プロジェクト メンバー（五十音順）

- ・市村 昌利（建設政策研究所 専務理事）
- ・辰巳 裕史（建設政策研究所 研究員）
- ・辻村 定次（建設政策研究所 研究員）
- ・中里 時夫（建設政策研究所 研究員）
- ・庭野 峰雄（建設政策研究所 研究員）
- ・宮川 裕二（建設政策研究所 研究員）
- ・依田 満博（国土交通労働組合 書記次長）

ほか 研究協力者 1 名

発行日：2015 年 12 月 12 日

発 行：特定非営利活動法人 建設政策研究所

連絡先：特定非営利活動法人 建設政策研究所

〒169-0074 東京都新宿区北新宿 1-8-16

けんせつプラザ東京 601 号

TEL：03-5332-7820 FAX：03-5332-7821

E-mail：JDS04066@nifty.ne.jp

URL：http://homepage2.nifty.com/kenseiken/index.html