

地域建設業の振興に向けて

# 東京都の公共工事はどうあるべきか

入札・契約制度改革の方向

2006年3月

東京土建一般労働組合

特定非営利活動法人 建設政策研究所

# 目 次

はじめに	1
第 1 章 東京都政の開発政策の特徴と問題点	2
第 1 節 石原都政の大規模再開発支援政策	2
第 2 節 東京都の行財政システムの「改革」と開発型都政の現状	7
第 2 章 全国と比較した東京都発注公共工事の特徴	18
第 1 節 東京で行われた公共工事の特徴	18
第 2 節 東京都発注公共工事の特徴	20
第 3 節 シミュレーション・・・工事規模を縮小した場合の雇用創出	25
第 4 節 東京都発注公共工事の問題点と提言	27
第 3 章 東京都の入札・発注制度の推移と現状	28
第 1 節 1990 年代以降の入札制度の改革の推移と特徴	28
第 2 節 東京都の入札・契約方式の全体的特徴と改革すべき方向	33
第 3 節 総合評価方式を提案するための基本的内容	37
第 4 章 都発注工事における低価格入札について 低入札価格案件の事例調査から	41
第 1 節 都発注工事の落札率の状況	41
第 2 節 低入札価格調査制度適用案件にみる特徴	42
第 3 節 低入札価格審査の実態	42
第 4 節 低入札価格調査案件の不払い事件の事例	45
結論 入札に当たっての政策基準を明確にし、現行制度の改善と改革をすすめる	47
おわりに	52

## はじめに

東京都の公共工事をめぐる状況は 1999 年 4 月に石原都政が誕生以降、大きな変化を見せている。石原都知事は就任早々の第 1 回都議会（1999 年 6 月）の施政方針演説で早速「都市再生」事業について言及し、次のように述べている。「私は、首都圏全体を視野に入れた、東京の新たな都市構造のあり方について早急に検討を進め、来年度に策定する都市構想の中で具体的な内容を明らかにしてまいります。都市間、拠点間の連携を図る交通ネットワークの整備については、環状方向の幹線道路や公共交通の整備に重点的に取り組みます。とりわけ、首都圏中央連絡自動車道をはじめとする 3 つの広域環状道路や、多摩地域の南北道路の整備を積極的に推進してまいります。

ソウルや香港など、アジアの諸都市で国際ハブ空港の整備が急速に進む中で、私は、成田空港の平行滑走路の早期完成を望みつつ、全力を挙げて、羽田空港の国際化を推進していくとともに、その将来展開をにらんだ跡地利用にも取り組んでまいります。」

石原都知事はその後の都議会においてもこのような演説を行い、首都東京における大規模開発事業を何にも増して重視する姿勢を貫いている。

東京都公共工事の発注・競争政策を検討する上では、石原都政が進めてきた「都市再生」事業全体との関連で見ることがどうしても必要である。そのため最初に「東京都の開発政策の特徴と問題点」を明らかにすることとした。そして第 2 章では、2000 年度以降東京都の公共工事が全国に比べてどのような特徴を持っているのか、データにより明らかにした。その結果、東京都発注工事が全国の都道府県に比較し、大規模工事がいかに多く、それが都内中小企業ではなく全国規模の建設企業にいかに多く発注されているかを検証した。

東京都の入札・契約制度の改革は、大手建設企業に優先発注できる方向でさまざまな検討が行われている、というのが基本的特徴である。第 3 章、第 4 章では 2000 年以降の東京都の入札・契約制度改革の推移と特徴を分析したが、全国的にも入札制度の透明性や公開性に遅れがあるだけでなく、さまざまな業者選別と中小企業篩い分けや大手企業向けの施策がとられている。

以上の各章において石原都政の政策や制度運用の実態を明らかにし、それに基づいて政策転換へ向けた基本的考え方を深めることに努めた。

本報告書は、東京土建一般労働組合と建設政策研究所の東京都の公共事業の政策と実態についての共同研究会の成果である。この共同研究会は 2005 年 3 月に発足したが、その動機となったのは、東京都発注工事に関わる不払い事件の相談が東京土建一般労働組合の本部・支部に相ついで寄せられたことであった。そして、東京土建の側から、この問題の研究が提起された経緯もあり、今回初めて、東京土建と研究所の共同研究というスタイルで、お互いの英知を寄せ合って調査・研究に取り組んだ。今後とも、共同研究のスタイルを大事にし、調査・研究を発展させていきたいと考えている。

## 第1章 東京都政の開発政策の特徴と問題点

### 第1節 石原都政の大規模再開発支援政策

現在、東京都の都市づくりの基本となる考え方は2001年10月に作成された「東京の新しい都市づくりビジョン」(以下「都市づくりビジョン」)である。都市づくりビジョン作成以前に「東京構想2000」(2000年12月)と「首都圏メガロポリス構想」(2001年4月)の2つの構想があるが、いずれも都市づくりビジョンに引き継がれている。都市づくりビジョンを検討することで石原都政の都市づくり政策が理解できる。

#### 1. 「東京の新しい都市づくりビジョン」の問題点

「都市づくりビジョン」の特徴を簡潔に述べると、東京のあるべき姿を国際的ビジネスセンターと定め、街づくりは民間が行い、都は民間事業のための制度整備と税金による大規模なインフラ整備を行うというものである。したがって、都市づくりに欠かすことのできない住民の生活の場としての都市づくりの観点が極めて希薄であるという特徴を持っている。

地域開発を民間事業として成り立たせるため「建築基準法」「都市計画法」「都市開発諸制度」「市街地再開発事業」などの様々な規制緩和が計画されているが、これは明らかに小泉首相が進める規制緩和による市場競争推進という経済路線に歩調を合わせたものである。耐震構造偽装問題やライブドア問題等で規制緩和路線の破綻が指摘されている現在、民間事業推進を目的とした規制緩和政策には大きな問題がある。

「都市づくりビジョン」では「市街地再編プログラム」という新たな都市計画手法の導入が計画されている。これも民間企業が主導する地域再開発である。事業採算が最重視される民間事業としては、負担に応じきれない居住者・地権者を排除しなければ実施できない。

地域再開発の実施に当たっては、住民の意思が十分に反映され、住民の合意が得られるまで時間をかけて進めることが重要である。そのためには地域開発事業の主体を民間ではなく住民とNPO等の専門家の共同事業として推進し、都がそれを支援する仕組みづくりが必要である。

都市には、経済活動が集中する場としての機能と居住者の生活の場としての機能という大きく2つの機能がある。「都市づくりビジョン」には後者の観点が大きく欠落している。大型店舗の進出による地元商店街の消滅、ディベロッパによる虫食い地上げによる居住地の破壊、無秩序なマンション建設による住環境の破壊、地場産業育成のための地域再編、増加するサラリーマンをリタイヤした高齢者の生活の場としての地域づくり、主婦、子供、老人が安心して生活できる地域づくり、低所得者や障害者の住環境改善、防災拠点づくりなど生活に密着した都市づくりの課題が沢山ある。住民のための都市づくりビジョンはこれらの課題に応えたものでなくてはならない。

「都市づくりビジョン」は小泉内閣が進める「都市再生」政策を忠実に実行するものである。民間大企業による大規模市街地再開発のための環境づくりがその政策の中心である。

「都市づくりビジョン」では羽田アクセス新線、首都圏3環状道路の完成、羽田空港の再拡張、東京港の機能強化、臨海副都心構想の推進などの大型公共工事に莫大な税金を投入し、新たな都営住宅の建設など住民の要求に根ざした公共工事を削減している。大型公共事業、大型都市開発は民間大企業のみを潤すことになる。不要・不急の大型公共工事を止め、住民の生活に密着した公共工事中心に切り替えるべきである。そうすることによって、そこに投入された税金が住民の安全、健康、福祉の向上に生かされ、実施される公共工事によってより多くの地域中小業者の仕事が確保されることになる。

「都市づくりビジョン」は、以上の指摘をふまえ、広く住民の英知を集め・反映させた都市づくりビジョンとして再構築されなければならない。

## 2. 都の都市開発支援策と問題点

「東京の新しい都市づくりビジョン」を推進するために条例、計画、方針、ガイドライン等の膨大な規定が東京都によって作成されているが、ここでは重要と思われるものを抽出してその概要を述べる。

「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（平成16年8月）は「都市づくりビジョン」を実現するため、都市計画法や建築基準法に定められている「特定街区」「再開発促進区」「高度利用地区」「総合設計制度」の4つの制度を活用するための方針を定めたものである。東京を「都市づくりビジョン」に沿ったエリア分けを行い、エリアごとに様々な条件が定められているが、方針の中心は容積率の緩和である。東京都の業務・商業市街地をほぼ網羅した「都心等拠点地区」と「一般拠点地区」の割増容積率の限度を「基準容積率の0.75倍かつ500%以内、ただし他の制度により容積率が1000%を超える区域については200%以内」、その他の区域については「基準容積率の0.75倍かつ400%以内」と定めている。

この「都市開発諸制度活用方針」を受けて上記4つの制度それぞれの「運用基準」や「許可要綱」などでさらに詳細な規定が作られている。

「用途地域等の見直し」（平成16年6月）が「都市づくりビジョン」を受けて広範囲に行われた。用途地域を変更した面積は都全体で20,000haに及ぶ。その内市街化調整区域から市街化区域への変更が多摩部で106.8ha、区部で4.5haである。また同時に容積率や建蔽率の見直しも行われた。例えば大手町・丸の内・有楽町地区の71.2haの容積率を1000%から1300%に変更している。

「大手町・丸の内・有楽町地区特例容積率適用地区及び指定基準」（平成14年5月）は建築基準法52条2項の、まだ利用されていない容積率を他の敷地に移転して活用できる制度の適用区域を指定したものである。これにより116.7haが適用地区に指定された。特例容積率の最高限度は指定容積率の1.5倍以内かつ指定容積率に500%を加えた数値以内である。この制度を活用事例として、東京駅駅舎の未利用容積率を移転した三菱地所の東京ビル建替工事がある（平成18年竣工）。

「東京都の都市再生特別地区の運用について」（平成14年12月）は小泉内閣による都市再生促進の都市再生緊急整備地域内に都市計画として指定される都市再生特別地区の運用基準である。都市再生特別地区における開発計画は、建築基準法等で定める用途、容積

率、建蔽率、高さなどの規制をすべて外し、開発事業者が提案する建設計画についてその是非を判断し決定することができるというものである。小泉内閣の進める規制緩和政策の典型的な例である。大手町合同庁舎跡地再開発において都市再生特別地区を活用して現行の容積率 700% を 1690% にする計画案が報道されている。

環境影響評価制度についても高さ 180m までの超高層ビルや床面積 15 万㎡未満のビルを対象からはずすなどの規制緩和を行い、石原都政になって東京で超高層ビルが 50 棟、床面積で 507ha、東京ドーム 109 個分が建設された。

石原都政下で都市づくりのさまざまな施策が実施されているが、規制緩和による民間主導の都市再生、大手開発業者や大手建設業者による大型都市開発の推進が、石原都知事が進める都市づくりの中心をなす施策なのである。

## 資料 1

### 「東京の新しい都市づくりビジョン」の概要

#### 第 1 章 新しい都市づくりの必要性

これまでの需要対応型の都市づくりではなく、めざすべき都市像を明確にし、その目標に向けて戦略的都市づくりを進める政策誘導型都市づくりを行なう。ビジョン達成の目標を 2025 年とする。

#### 第 2 章 東京がめざす新しい都市づくり

都市づくりの理念を 国際競争力を備えた都市活力の維持・発展、 持続的繁栄を可能とする環境との共生、 独自性のある都市文化の創造・発展、 安全で健康に暮らせる質の高い生活環境の実現、 都民、企業、NPO 等の多様な主体の参加と連携、の 5 つとする。

#### 第 3 章 目指すべき都市像

神奈川、埼玉、千葉を含む東京圏構想である「環状メガロポリス構造」(図 1 参照)を念頭に、東京を 5 つのゾーンに区分する。

センター・コア再生ゾーン：ほぼ首都高速中央環状線の内側。めざす戦略は「国際ビジネスセンター機能の強化」「都市を楽しむ都心居住の推進」「歴史と文化を生かした都市空間形成」。

東京湾ウォーターフロント活性化ゾーン：東京湾岸の水辺区域。めざす戦略は「国際都市東京の『世界に開く窓』の充実」「活力と魅力のある『水辺の都』づくり」「アジアなどと連携する産業機能の育成」。

都市環境再生ゾーン：センター・コア再生ゾーン周辺の大田、世田谷、中野、杉並、板橋、練馬、足立、葛飾、江戸川の 9 区。めざす戦略は「木造住宅密集地域の安全性の確保と環境の向上」「河川や幹線道路等の整備に併せた水と緑の骨格作り」「コミュニティ活動の根づくまちづくり」。

核都市広域連携ゾーン：立川、八王子の核都市を含む多摩丘陵、狭山丘陵区域。めざす戦略は「都市基盤整備等による活力ある多摩の拠点育成」「産学公連携による産業立地の促進」「質の高い計画的な住宅地の整備」。

自然環境保全・活用ゾーン：西多摩地域の山間部と伊豆諸島、小笠原諸島。めざす戦略

は「豊かな自然を生かした東京圏のレクリエーションゾーンの形成」。

## 第4章 政策誘導型都市づくりの展開

### 第1節 都市活力の維持・発展

- ・センター・コアの再生として老朽オフィスの更新、特例容積率制度などを活用した都市景観の形成、都心居住の推進、都心・副都心・新都心等の機能強化。
- ・これらの推進のため、都市開発諸制度の運用基準の見直し、既存不適格建築物の建て替え促進の検討。民間主導の街区再編プログラム（後述）創設のために法改正を国に働きかける。転出者に対する税制の優遇措置の強化。土地区画整理事業や市街地再開発事業をより柔軟に活用できる制度改善を国に働きかける。
- ・多摩地域における就労環境整備のための都市型駅前保育所の設立。
- ・街づくりと連携した商店街の活性化。
- ・羽田空港の再拡張や国際化、首都圏新空港の早期実現化を国に要請する。
- ・京葉方面からの羽田アクセス新線の検討、首都圏3環状道路の完成を目指す。

### 第2節 豊かな都市環境の創設

- ・新規の丘陵地開発は原則として抑制。
- ・自転車による環境負荷を低減する都市づくり。

### 第3節 都市文化の創造・発展

- ・郊外低層住宅地においてはこれまでの容積率規制から高さや壁面の位置など形態を重視した建築規制への転換や敷地規模の最低限度規制の実施などの法改正の検討。
- ・魅力ある都市空間形成を進めるため、街並みデザイナー制度（仮称）を創設する。
- ・カジノの実現に向けた法制度の整備を国に働きかける。

### 第4節 安全で健康に暮らせる生活環境の実現

- ・センター・コアにおいては事業者のための権利者調整を進める民間主導の街区再編プログラム（後述）の創設を図り、都心居住を推進する。
- ・都心居住を推進する地域においては日影規制などの建築規制を調整し、土地の有効利用を促進する。
- ・老朽マンションの円滑な建て替えのため、日影規制や容積制限などに関する特例の適用、抵当権者への対応などを含む新たな制度を検討する。
- ・高齢者用の住宅などの供給を促進するために補助事業制度の拡充を国に求める。
- ・都営住宅制度の抜本的改革を進め、制限付き入居制度の導入を行う。
- ・駅のエレベーター設置、歩道の段差改良、建築物のバリアフリー化の促進。
- ・木造住宅密集地の防災性向上のため、防火地域と準防火地域の中間的な規制内容を持つ新たな防火地域制度（準耐火建築物が中心）の創設を国に働きかける。
- ・木造住宅密集地においては新たな防火地域制度や街区再編プログラム（後述）の活用で不燃領域率を60%まで高める。

## 第5章 都市づくりの新たなしくみ

### ・市街地再編プログラム（仮称）の創設

地権者の個別建て替えでなく、街区単位で、細街路の付け替えや敷地の統合などによる街区再編。一定割合以上の地権者要請に基づき、現行規制に代えて街区単位の新た

な建築ルールを定める街区再編誘導策（仮称）を都市計画として定める。地権者等はこの地区内で適用される壁面の位置、建物の高さ、容積率の緩和などの新たなルールの下で、街区再編事業を実施する。転出者に対する税の軽減、未同意者の権利取得などを可能とする。

・ 街並みデザイナー制度（仮称）の創設

個別プロジェクトなどに応じて、一層きめ細かく個性を生かした魅力ある都市空間形成を進めるため、街並みデザイナー制度（仮称）を創設する。

・ 計画決定プロセスの透明性の向上を図るため、計画の早い段階から、行政は計画の必要性や費用対効果などの情報を示し説明責任を果たすとともに、P I的手法（事業の計画策定、意思決定など各段階において、住民が参加できる機会を設け、住民の意見などを取り込みながら行政を推進させる方式）の導入が必要。

・ 計画の迅速・確実な実現を図るため、利害関係者が私的利害を超えて、都市計画決定された事業に協力する都市づくりのルールを確立する必要がある。都民、事業者、行政の果たすべき責務を明確化することを検討する。

・ N P O等が持っている街づくりのノウハウや意欲を有効に活用していくことが必要である。安定的に活動し、成果を挙げている団体について、街づくりにかかわる公的機関として登録する制度を検討するとともに、都市計画法の中で、N P O等の役割や権限などを定めるよう、国に働きかける。

・ 新たな防火地域における不燃建築物への建て替え義務付けに併せて、登録免許税、不動産取得税、固定資産税、都市計画税の軽減措置の拡充を国に働きかける。

・ 市街地再開発事業などにおいて、地区外転出者の転出を支援する対策として、譲渡所得税にたいする控除額の引き上げなど、財産保全を図る措置について国に働きかける。

・ 大都市の交通問題解決のため、道路特定財源の配分を国に働きかける。

・ 都市づくり財源の調達手段としてT I F（公共投資を行うことで税収増が見込まれる地域において、将来の税収増を担保とする債権を発行する - アメリカで実施）の活用可能性について検討していく。

・ 市街地再開発事業における保留床の処分に当たって、「証券化手法」の活用を検討する。

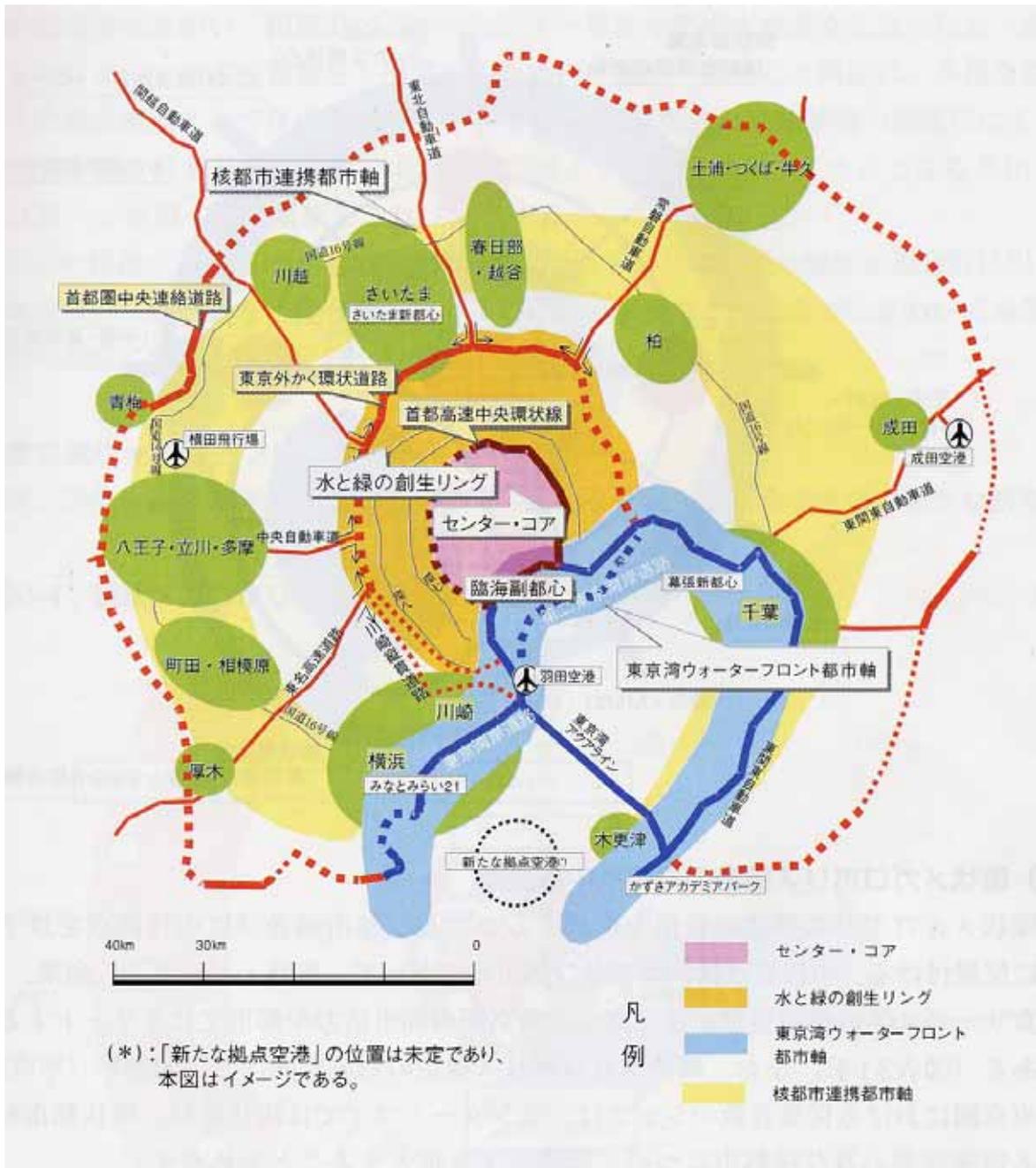
・ 木造住宅密集地域の整備においてリターン型ライトダウン（行政が取得した土地を民間に低廉な価格で払い下げる、または長期賃貸を行うこと - アメリカで実施）により民間からの対価（リターン）を更に地域改善資金に充当する仕組みを検討する。

第6章 「都市づくりビジョン」の実現に向けて

・ 「都市づくりビジョン」を実効性あるものとするために、都はその主要な内容を法定の「都市計画マスタープラン」に位置づける。

・ 政策誘導型都市づくりを展開する上で必要となる独自ルールづくりのための「都市づくり基本条例（仮称）」の制定をめざす。

資料2 「環状メガロポリス構造」



第2節 東京都の行財政システムの「改革」と開発型都政の現状

1. 東京都の行財政システムの「改革」と各種施設の建設・管理の民営化

(1) 「都庁改革アクションプラン」の概要とその実施状況

「官から民へ」「大きい政府より小さい政府へ」「規制緩和」「市場原理」等々を錦の御旗に弱肉強食、格差拡大をもたらしている新自由主義的小泉構造改革。そのもとで全国の自治体では住民犠牲のリストラの嵐が吹き荒れている。

このリストラの手法が「行政改革大綱」(2000年閣議決定)で打ち出された行政運営手法の改革、即ちNPM行革(PFI推進、独立行政法人への移行など)である。

そして石原都政でのNPM行革の具体化の指針が、「都庁改革アクションプラン」(2000年)であり、2003～2006年度をその実施期間とする「第二次都庁改革アクションプラン」(2003年)である。これは大企業奉仕、都民生活切り捨ての予算編成や財政運営の具体的指針である「都財政再建推進プラン」とワンセットになっており、石原都政の車の両輪といえる。

2005年5月に都が発表した「第二次都庁改革アクションプラン」実施状況報告(2005年3月末現在)にもとづきその概要や問題点を見てみよう。

東京都が2003年11月に策定した「第二次都庁改革アクションプラン」は、右記のとおりである。

そしてこのプランの中で全庁にわたる行財政システムの「改革」を289の実施策として打ち出し、それらを2006年での四年間で取り組むことにした。

- |    |                 |
|----|-----------------|
| 第1 | 行政サービスのあり方の見直し  |
|    | ・民間との協働         |
|    | ・都の権限の見直し       |
|    | ・行政機関のあり方の見直し   |
| 第2 | 業務改革の推進         |
|    | ・仕事の進め方の見直し     |
|    | ・財政・会計制度の見直し    |
|    | ・資産利活用の推進とコスト縮減 |
| 第3 | 政策実現を支える執行体制の整備 |
|    | ・組織改革           |
|    | ・人事制度改革         |
|    | ・監理団体改革         |

### 福祉を削り民間委託・民営化を推進

2004年度に実施した主な施策として強調しているのは、

- ・民間委託の拡大(建設業の許可申請や建築し・建築士事務所の登録申請に係る窓口業務の一部についての民間への委託など)
- ・2006年4月指定管理者制度の導入のための条例改正
- ・公立大学法人首都大学東京の設立など行政機関のあり方の見直し
- ・建築確認申請業務や総合設計の許可審査に関する手続きの見直し、処理期間の短縮など内部事務の効率化
- ・ITによるサービス向上
- ・健康に対する都民の不安を払拭するための福祉局と健康局の統合などの組織改革
- ・監理団体改革

などであるが、耐震強度偽装問題の発覚ですでに破綻が明らかになっているものや、福祉局と健康局の統合がなぜ都民の健康に対する不安を払拭することになるのか説明困難なものばかりである。

### PFI手法で施設の整備・運営を行う・・・都立病院も民間の運営に

さらに「民間との協働による行政サービスのあり方の見直し」の一環として、「民間活力の活用を促進するため、PFI手法により各種施設の整備・運営等を行った」としているが、具体的には多摩広域基幹病院及び小児総合医療センターの整備(2010年3月開設に向け2005年4月、入札公告実施)、多摩地域ユースプラザ(仮称)整備等事業(2005年4月、青少年社会教育施設としての「高尾の森わくわくビレッジ」開館)、朝霞浄水場及び三園浄水場常用発電設備等整備事業(建設が終了し、2005年4月PFI事業者による

電力の供給等を開始)の三つを挙げている。

、 について少し具体的に見てみよう。

東京都の計画では、多摩広域基幹病院及び小児医療センターの建設・整備費は804億円、開設は2009年度を予定している。PFI方式によるので民間事業者(2006年1月、清水建設株が2490億円で落札)が資金調達・施設建設を行い、所有権は公共(東京都)に移るが、施設の維持・管理、運営は事業開始から終了までの15年間は民間が行う。そして公共は民間事業者に建設費及び15年間の維持・管理、運営費をサービス購入費としてこの間毎年均等に支払うことになる。

東京都の試算によると、直営に比べPFIの場合15年間で2.3%(11.5億円)コスト縮減が可能としている。しかしこの比較自体恣意的な疑いがあるだけでなく、すでに事業開始前の三年間で6億円ものアドバイザー契約料を日本総合研究所などに支払っているといわれ、財政負担の面でも東京都にとって殆どメリットがない。

また民間に病院の運営・経営を委ねることは、医師・看護師の配置、労働条件の決定、医療機器の選定・調達などを公共が放棄することであり、医療の質を低下させかねない。

同じくPFI方式により整備等を行った青少年社会教育施設としての多摩地域コースプラザ(「高尾の森わくわくビレッジ」)はすでに2005年4月開館している。

計画段階で東京都が行った官民のコスト比較の試算によっても、事業(運営)期間10年間の総事業費は、わずか5%だけPFI方式による民間事業者(京王電鉄その他のJV)の方が低いことになっている。民間の10年間の総事業費64億円(建設費22億円、運営費42億円)について、東京都はサービス購入費として10年間にわたり毎年6.4億円後年度負担として支払うことになる。この施設では宿泊事業も営むが、宿泊者が減りその事業の赤字減らしのために従業員や清掃などの維持管理経費を減らしても10年間42億円の運営費は東京都から無条件に支払われる。逆に宿泊者が増えその事業の黒字が増えればその分民間事業者の利益となる。サービス購入費の改定要因として契約書で規定しているのは顕著な物価変動のみであることから明らかなように、民間事業者のリスクはまったくなくどこか大きな利益が保証されているといえる。

また直営であれば施設の利用料金は条例で定められ東京都の収入となるが、本ケースでは民間が自由に定め民間の収入となる。まさに至れり尽くせりであり、また利用料金収入がどちらに帰属するかを無視して、官民の恣意的なコスト比較のみでPFI方式を採用したことは財政面から見て疑義があるといわざるをえない。

もちろん安く広く都民の利用に供するという点でも大きな問題がある。

## (2) 民間移管・民営化の問題点

民間移管・民営化の手法とその形態は、PFI方式の導入、指定管理者制度の導入、独立行政法人化、従来型の民間委託、事業・施設の統廃合を通じた事業や施設管理の民間移譲、事業の廃止や区市町村等への運営費助成の削減等を通じての民間参入誘導、市場化テストによる官民競争入札等々様々である。したがって都民や施設の利用者への影響、問題点も様々な角度から分析する必要があるし、また一律に論ぜられない面もあるが、すでに強行された民営化のいくつかの経験、教訓をもとに、あらゆる形態の民営化に共通する問

題点として以下の点が挙げられる。

- ・ 中小建設業などが厳しい市場原理のなかで選別・淘汰され、また公正な入札・発注方式の適用や公正な競争の確保が可能となるはずの公契約の事業領域や市場が極端に狭められる。
- ・ 市場化テストなどによる官民競争入札の結果、行政自身が公契約労働の労働者の低賃金をつくり出す。
- ・ 現在施設を管理している東京都監理団体（外郭団体）も今後は指定管理者となる保証はなく、生き残りのためにリストラを余儀なくされて当該団体の労働者や関連労働者の賃金・労働条件が大きく低下する。
- ・ 行政側と住民の間のパイプ・回路が断ち切られ、その結果施設・サービス利用者の要求・要望が事業者が届かず、利用者・住民本位の運営が損なわれる。
- ・ 公設でも民営のため情報開示や行政による必要な査察も企業秘密を理由に困難となる。
- ・ 必ずしも自治体の財政負担を軽減するものではなく、逆に大手民間事業者にはリスクのない利潤追求の場を提供することになる。財政負担が小さくなる要因としては、自治体労働者、公契約関連労働者、施設管理の民間事業者の労働者のさらなる賃金低下のみしか考えられない。
- ・ 税や家賃、公共料金の徴収、取立てが生活困窮者の実態を無視した苛酷なものとなる。
- ・ 際限なく民営化されることにより、行政側の組織縮小・廃止、技術力の低下、運営の知識・ノウハウの喪失などが進み、公共的な指導・監視システムが崩壊する。
- ・ 不採算や倒産などが理由で民間事業者が撤退した後は、サービス提供自体が廃止され、簡単には元（公共）に戻らない。

日本の財界・大手企業は50兆円市場といわれる公務・公共事業への参入を虎視眈々と狙っている。小泉構造改革の主要課題でもある「行政改革」。政府は民営化を中心とした「改革」の総仕上げとして、今通常国会において2006年度予算成立後直ちに、官民による競争入札などを可能にする「公共サービス効率化法（市場化テスト法）」の提案、成立を目論んでいる。民営化がさらに加速され、公共サービス全てが対象となれば、住民の命綱としてのセーフティネットはなきに等しいことになる。こうした流れを一刻も早く転換させることがいま求められている。

## 2. 2006年度東京都予算（案）の特徴と問題点

### (1) 大規模開発のために6343億円を計上

東京都は2006年度予算編成方針の中で、2006年度予算を「財政構造改革の足取りを確かなものとし東京のさらなる発展をめざす予算」と位置づけ、「基金残高の確保などに取り組み、強固で弾力的な財政基盤を構築」し、また「オリンピックなど東京の将来を展望する取り組みにも重点的に財源を配分する」ことを明らかにした。

2006年度一般会計予算では大規模開発のための投資的経費に6343億円もの巨費

が計上されている。これは8.9%増という14年ぶりの大幅増となった2005年度予算に続き2006年度も2%増を示すことになる。

局別に見ると大型開発の中心的役割を担う都市整備局(2004年度に住宅局の全部と建設局の一部を吸収、統合)が2599億円と対前年度比12%増となっており、建設局、港湾局でも予算増となっている。

具体的には「区部環状・多摩南北方向の道路整備」786億円、「首都高速道路の整備」386億円、羽田空港再拡張231億円、東京港臨海道路整備等101億円等々である。

また2005年度からトップダウン方式で計上された予算で看過できないのは、本来都が負担すべきでないものを負担し、また先々まで負担が義務付けられるようなものを負担しようとしていることである。

その典型が首都高中央環状品川線と羽田空港再拡張である。

三環状道路建設の一環である首都高中央環状品川線の整備に要する総事業費は4,000億円(これ自体さらに膨らむのは必至)であるが、従来方式によれば都の負担は500億円の筈であった。ところが首都高速道路公団の民営化(05年10月)により、建設時期が延びる可能性があることから、都は本事業を都直轄事業と位置づけたため負担額が1,250億円に膨らんでいる。

羽田空港再拡張のための国の空港整備特別会計に対する都の無利子貸付も数年間に亘って総額1,000億円に上ることが明らかになっている。さらに圏央道の国直轄事業負担金も毎年800億円に上る。

## (2) 大規模開発型投資的経費のみを重点的に確保

一般会計、特別会計(17会計)、公営企業会計(11会計)の2006年度予算の総額は1兆2千4百32.2億円であり、そのうち一般会計は6兆1,720億円と構成比は49%にとどまっている。この一般会計は70年代初頭には予算規模で約7兆円、構成比では約60%を維持していたが、その後10年にわたり額、構成比ともほぼ毎年低下を続け2006年度に税収増の結果若干の伸びを示した。

逆に特別会計は一貫して膨張を続けていたが2005年度以降若干低下し、公営企業会計も年により多少の凹凸はあったもののここ3年はほぼ横ばいである。

こうした傾向が意味するもの、或いはそれが建設関係公共投資額に与える影響は何だろうか？

一般会計や特別会計、公営企業会計の公債費はすべて特別会計である公債費会計に繰り入れられ、一括管理されているため会計間の重複があり、調整することなしに単純な比較はできない。また一般会計、17の特別会計、11の公営企業会計のいずれも過去の借金＝起債償還残高を大なり小なり抱えており、年間の歳出予算に占める公債費(元利償還額)の割合も大きい。そのため、歳出予算総額をみただけでは、当該年度に実施した建設事業の投資額等を把握することは困難である。

とはいえ「都市再生」関連の投資的経費は、一般会計においては全体の予算規模の縮小・拡大にかかわらず、聖域扱いで確保し、特別会計や公営企業会計においても起債借り入れや一般会計からの繰り出しなどで十分確保されている。

### (3) 建設にかかわりのある三会計の特徴

そこで都全体の建設事業、公共投資の実態、規模等を把握するために、一般会計、特別会計、公営企業会計について、建設に係わりのある会計の現状を見ると別表の通りである。

その特徴をみると

- ・一般会計では投資的経費が2年連続して伸びを示している。
- ・臨海地域開発事業会計の予算額がここ2年大きく低下しているのは、臨海副都心地域内基盤施設の第三セクターからの都による買取りが終了しつつあるためであり、新規工事等が減少しているわけではない。
- ・その年度の実質的な投資額である建設事業費について、資本的収支の支出の中の建設改良費でみると、公営企業会計全体では2005年度5280億円、2004年度5939億円と一般会計の8～9割を占めるに至っている。

今日、全国の地方財政全体では公共投資額が大きく減少傾向をつづける中で、東京も他県ほどではないとはいえその例外ではない。しかしその中味は6年前から続く都営住宅新規建設からの撤退が示すように生活関連公共投資額は激減しているが、「都市再生」推進のための大規模工事が減っているわけではない。その結果、地元を中心とした中小建設業者が参入できる建設市場は年々狭められている。

## 3. 臨海部開発の破綻と都市再生政策

### (1) 臨海部開発は「ビジョン」にどう位置づけられているか

2006年度東京都予算原案を見ても、環状2号線建設、高速晴海線建設、豊洲・晴海・有明北区画整理など臨海副都心開発関連の事業を担当する都市整備局予算が大幅に伸びている。港湾局予算でも臨海副都心建設173億円、臨海道路建設85億円、東京臨海高速鉄道株への出資金27億円等々臨海副都心を含む都市再生を強力に推進するものとなっている。

この臨海副都心建設は財政的にもバブル経済崩壊直後に完全に破綻したにもかかわらず、石原都政下で都市再生計画に組み込まれいままなお継続されている。

ここで臨海副都心を中心とする臨海部は都市再生計画、即ち「新しい東京のまちづくりビジョン」の中でどう位置づけられているのかをみてみよう。

「ビジョン」によれば、「東京は、東京圏全体を視野に入れた集積のメリットを生かす多機能集約型の新たな都市構造である『環状メガロポリス構造』の構築をめざす」としている。そしてこの構造においては、臨海部を中心とした東京湾ウォーターフロント都市軸がさいたま、千葉、横浜、立川、八王子などの核都市連携都市軸とつながって環状都市軸を形成し、その内側のセンター・コアと接続することにより、東京圏全体の効率的・効果的な機能連携が実現するとしている。

ウォーターフロント都市軸の中核拠点に臨海副都心を位置づける。またウォーターフロント都市軸を東京湾ウォーターフロント活性化ゾーンと規定し、このゾーンの中で東京圏全体の観点から必要となる国際的な交通機能や物流等をはじめとする様々な機能の立地を図ろうとしている。具体的には第二湾岸道路の整備、内陸部へのアクセス強化、羽田空港

の国際化・再拡張など広域的な交通ネットワークの形成である。

さらに地域（ゾーン）の将来像として、臨海副都心ではIT関連産業の集積など東京圏に求められる新たな機能を備えた先導的な拠点を形成することとし、周辺臨海部でも業務・商業・住宅など様々な機能を配置する計画となっている。

## (2) 臨海関連三会計統合の意図

東京都は2001年度、臨海関連の三つの公営企業会計（臨海会計、埋立会計、羽田沖会計）の違法な統合を行ったが、その目的は破綻した旧臨海会計の他の2会計からの莫大な借金を棒引きにし、この2会計の資産も総動員して大銀行への過去の借金返済を行うにとどまらず、都市再生事業を推進するためでもあった。

これは三会計統合後の新会計である「臨海地域開発事業会計」の現状によっても裏付けられている。三会計統合時に保有していた合計の現金は4480億円であったが、現在ではそれが約1400億円にまで落ち込み、約3000億円が臨海副都心の赤字補填や銀行への借金返済、そして副都心開発関連事業の継続などのために投入されたことになる。しかし2010年度までの銀行への償還残高はなお3000億円以上に上る。また開発財政収支の累積赤字も約6000億円と一向に減っていない。

## (3) 臨海関連第三セクターの深刻な経営破たん

現在臨海副都心地域は、企業進出のめどが立たないため約4割の土地が未処分のまま残されている。また幾度となく地代引き下げ改定も行ってきているため、年間の地代総収入はここ数年毎年約100億円にとどまっている。これでは臨海副都心への既投資額2兆円は何年かかっても回収できるわけがない。

加えて都が推進する周辺臨海部や都心の大規模開発＝都市再生は、臨海副都心の未処分の土地処分をますます困難にし、副都心開発財政も窮地に陥れている。テレコムセンタービルなど3セクビルの入居率低下もその表れである。

また臨海副都心の基盤整備を担当した臨海関連第三セクター各社。副都心開発を先導するとして何棟もの自主ビルを建設したため、ビル経営が不振で軒並み経営破たんに陥っている。

関連3セクのうち2社は民事再生手続きによる経営破たん処理が現在進められている。しかし経営破たんがより深刻な㈱東京レポートセンターなど残りの3社の累積損失は資本金の3.6倍（2005年9月期決算）にも上るが破綻処理は手がつけられていない。

## 4. 石原都政下の今後の公共投資計画・・・基金もためこみ「都市再生」に

「東京の新しい都市づくりビジョン」の中で、事業費は個々の事業主体が策定する事業計画、実施計画によるものとされているように、石原都政下での今後の長期にわたる公共投資計画を事業費ベースで総体的に見込むのは困難である。これは広域的に首都圏全体や国を巻き込む計画であることも一因である。

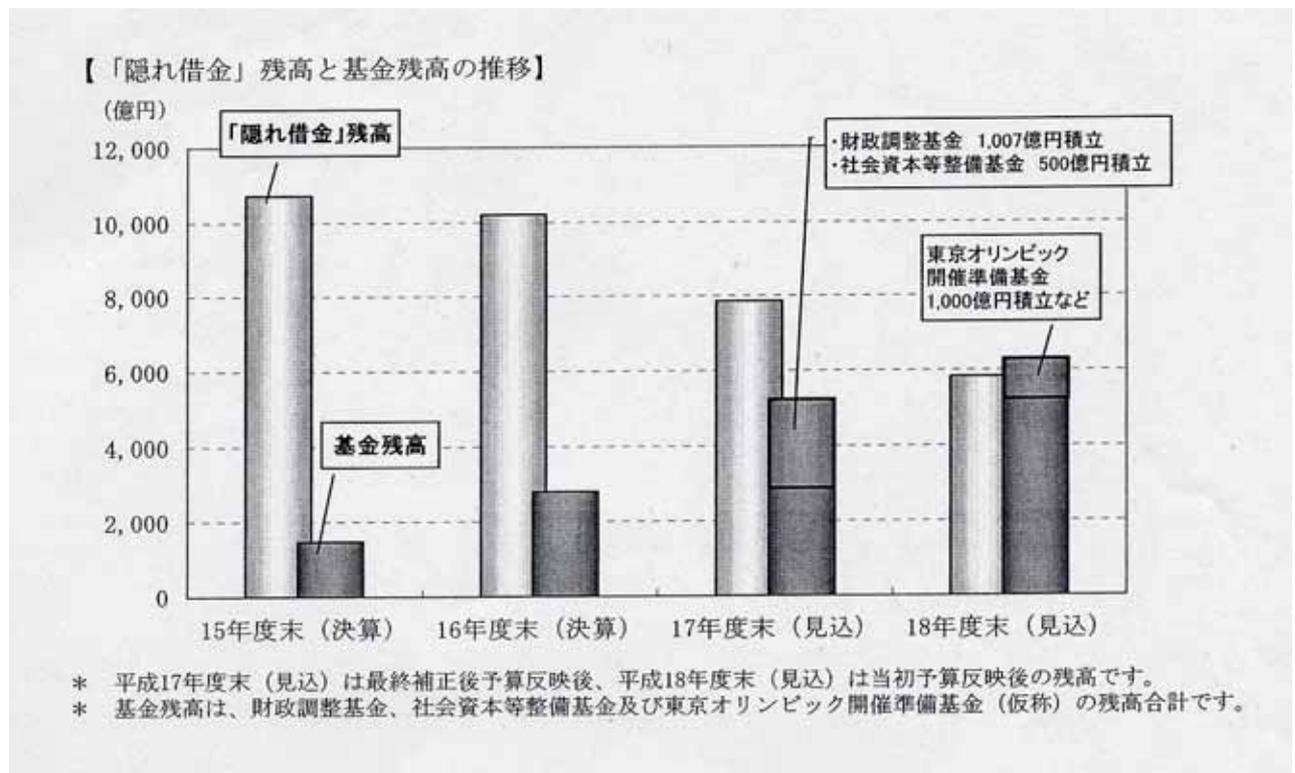
しかし「第一次財政再建プラン」(01～03年度)に位置づけられた重点事業費1兆2,

561億円の6割近くは「東京の新しい都市づくりビジョン」に盛り込まれた幹線道路建設やセンター・コア・エリアにおける都心の形成のためのものであったことが示すように、都は今後の長期の歳入見込みが不透明な中でも、都市再生予算すなわち「ビジョン」具体化のための予算を必要かつ十分なだけ確保するために、様々な策を講ずるであろう。

その一例が重点事業の財源確保のために、「財源重点配分枠」（財務当局から独立した都知事直結の知事本部が所掌）を2005年度から導入し、聖域扱いにしていることである。

併せて「都財政の体力回復」のために積み立てられてきている様々な基金が都市再生事業の財源に充てられることになる。

この基金の2006年度末残高見込みは、財政調整基金、社会資本等整備基金、オリンピック開催準備基金の合計で6000億円を超える。



## 5 . 東京都の公共投資改革の問題提起と提言

- (1) 「新しい東京のまちづくりビジョン」を抜本的に見直し、超高層ビル、大型幹線道路中心の都市再生を中止すること。
- (2) 「第二次都庁改革アクションプラン」及び「第二次都財政再建推進プラン」に基づく都民施策切捨てをやめること。
- (3) 「都市再生緊急整備地域」の指定を解除すること。
- (4) 大規模開発型から都民の生活と中小業者の営業重視型へ転換させること。
- (5) 住宅、福祉・教育・文化施設など生活関連施設の新規建設を除き、都市基盤施設関連公共事業は維持・更新を中心とすること。
- (6) 都民、中小業者のいのちとくらし・営業に係わる予算の維持・発展のために聖域扱いとし、また「基金」はこうした目的のためにこそ積み立て使うこと。大規模開発やオリンピック開催準備のための基金積み立てはやめること。
- (7) 圏央道や羽田空港再拡張などの国直轄事業及び、首都高中央環状品川線などの整備

事業費について、都に負担義務のないものは予算計上しないこと。

- (8) 都施設の運営は直営を基本とし、利潤追求を目的とした民間企業の参入に道を開き、中小建設業の仕事確保を困難にするPFIや指定管理者制度の適用をやめること。
- (9) 都市計画策定手続きや建築関係法規制にかかわる事務の民営化、規制緩和をやめること。
- (10) 環境アセスの対象事業・施設規模を従前（高さ100m以上または延床面積10,000㎡以上）に戻し、大規模開発工事等については広域的にやり直すこと。
- (11) 政・官・業癒着を生み出す都幹部職員のゼネコン等関連企業、団体への天下りを全面的かつ無条件に禁止すること。
- (12) これ以上の臨海部開発の継続や都市再生は開発財政赤字、都民負担を拡大させるだけあり、計画全体の凍結、見直しを都民参加で行うこと。
- (13) ㈱東京レポートセンターなど3セク3社の税金、公的資金を投入しての延命は許されものではない。直ちに法的な破綻処理を行うこと。
- (14) 臨海地域開発事業会計から旧「埋立会計」を分離させ、三会計統合前に戻すこと。
- (15) 埋立強行により土地が造成された有明北地区の開発は、都民参加で計画を練り直すこと。
- (16) 臨海副都心未処分地への新たな企業進出が見込めず（またその必要もなく）、同地域内での人口フレーム（就業・居住・出入）が現状のままであるならば、臨海副都心のためのアクセス道路や幹線道路は新たな建設の必要がないことから環状二号線建設、晴海道路延伸、東京港臨海道路（第二期分）建設などの計画は凍結し、抜本的に見直すこと。
- (17) 臨海副都心開発や関連第三セクターに関し都民が求める情報は全て公開すること。

資料 1

2004～2006年度会計別東京都予算と主な開発事業費（2006年度は概算）

報：財

	2006年度	2005年度	2004年度	主な事業（建設改良）
一般会計	61,720	58,540	57,080	
投資的経費（内数）	6,343	6,231	5,721	2006年度 区界域状・多摩南北方向の道路整備等786億円（前年度845億円） 臨海道路等東京湾の物流機能強化101億円（前年度110億円） 首都高速道路の整備386億円（前年度276億円） 多摩、秋葉原、渋谷周辺等の整備92億円（前年度122億円） 地下鉄13号線、日暮里・舎人線整備352億円（前年度457億円） 羽田空港再拡張231億円（前年度92億円）
特別会計	43,177	45,687	45,220	
都営住宅等事業会計	1,572	1,579	1,678	建替のみ各年度3000戸分
都市再開発資金会計	41	52	62	既成市街地整備のための用地の先行取得
用地会計	1,127	1,308	1,251	道路・公園・河川整備のための用地の先行取得
多摩ニュータウン事業会計	348	109	159	宅地販売、土地区画整理
市街地再開発事業会計	廃止	327	403	白鷺西地区、亀戸・大島・小松川（道路整備）
臨海部整備事業会計	198	234	206	晴海・豊洲・有明北地区の区画整理
その他11会計（略）				
公営企業会計	19,424	21,171	23,435	
中央卸売市場会計	812	752	535	2006年度 2005年度 2004年度 建設改良費 433億円（豊洲新市場整備費） 建設改良費 223億円（豊洲新市場整備費）
都市再開発事業会計	243	263	343	2006年度 2005年度 2004年度 北新谷地区、霞が2号線地区、大塚地区の再開発のための用地取得、補償
臨海地域開発事業会計	812	2,391	4,145	2006年度 2005年度 2004年度 臨海部心建設 173億円、豊洲・晴海地区等埋立地の造成47億円 臨海部心建設 886億円、有明北埋立地造成209億円 臨海部心建設1769億円、有明北埋立地造成137億円
高速電車事業会計	3,059	3,090	3,092	2006年度 2005年度 2004年度 建設改良費 696億円（うち457億円は3セクからの大江戸買取り費用） 建設改良費 692億円（うち477億円は3セクからの大江戸買取り費用）
水道事業会計	4,856	4,953	5,097	2006年度 2005年度 2004年度 建設改良費 900億円（水脈、浄水施設、給排水施設の整備） 建設改良費 957億円（水脈、浄水施設、給排水施設の整備）
下水道事業会計	7,378	7,388	7,836	2006年度 2005年度 2004年度 建設改良費1720億円（区界及び流域下水道建設） 建設改良費1720億円（区界及び流域下水道建設）
その他5会計（略）				
総 合 計	124,322	125,399	125,736	

## 資料 2

## 一般会計 局別内訳

(単位：百万円、%)

区 分	平成18年度	平成17年度	増 減 額	増減率
知 事 本 局	3,859	3,256	603	18.5
青少年・治安対策本部	3,761	2,653	1,108	41.8
総 務 局	165,121	173,624	△8,503	△4.9
財 務 局	21,664	17,827	3,837	21.5
主 税 局	88,404	79,107	9,297	11.8
生 活 文 化 局	144,571	143,497	1,074	0.7
都 市 整 備 局	259,953	232,156	27,797	12.0
環 境 局	25,555	26,395	△840	△3.2
福 祉 保 健 局	710,209	682,530	27,679	4.1
病 院 経 営 本 部	14,711	8,968	5,743	64.0
産 業 労 働 局	247,779	251,122	△3,343	△1.3
建 設 局	433,638	431,908	1,730	0.4
港 湾 局	65,466	61,702	3,764	6.1
出 納 長 室	2,869	3,504	△635	△18.1
労 働 委 員 会 事 務 局	704	709	△5	△0.7
収 用 委 員 会 事 務 局	512	491	21	4.3
議 会 局	5,751	5,922	△171	△2.9
人 事 委 員 会 事 務 局	864	864	-	0.0
監 査 事 務 局	995	1,008	△13	△1.3
選 挙 管 理 委 員 会 事 務 局	2,345	4,959	△2,614	△52.7
教 育 庁	779,632	774,906	4,726	0.6
警 視 庁	617,445	609,115	8,330	1.4
東 京 消 防 庁	240,235	237,300	2,935	1.2
公 営 企 業 会 計 支 出 金 等	326,261	348,174	△21,913	△6.3
復 活 財 源	20,000	-	20,000	皆増
一 般 歳 出	4,182,304	4,101,697	80,607	2.0
公債費及び他会計借入金償還金	658,936	570,735	88,201	15.5
特別区財政調整会計繰出金等	1,224,258	1,097,468	126,790	11.6
将来需要を見据えた基金積立	106,502	84,100	22,402	26.6
合 計	6,172,000	5,854,000	318,000	5.4

## 第2章 全国と比較した東京都発注公共工事の特徴

東京で行われた公共工事のうち東京都が発注した公共工事にはどのような特徴があるのだろうか。ここでは、主に「建設工事受注動態統計調査」に基づき、工事規模別、請負業者の資本金階層別、工事種類別の受注額によって明らかにしていく<sup>1</sup>。

### 第1章 東京で行われた公共工事の特徴

東京で行われた公共工事の元請業者の元請受注契約額（以下、受注額）は、2000年度1兆2,446億円、01年度1兆1,600億円、02年度1兆1,471億円、03年度8,768億円、04年度1兆5,957億円であった（「建設工事受注動態統計調査」<sup>2</sup>2004年）。年度によって受注額は異なり、そのため増減額も2000-01年度846億円、01-02年度128億円、02-03年度2,703億円、03-04年度+7,188億円とまちまちである。これらの増減額のうち大きな割合をしめているのが「国」や「公団」であり、東京都内の公共工事の元請受注額は、「国の機関」からの発注の動向の影響を受けてよって左右されている（03-04年度の大幅な増加は、「国」発注の「空港」工事が大半をしめている）。これとは対照的に、全国の場合は「都道府県」や「市区町村」といった「地方の機関」のウエイトが高く、主にこれらの契約額の動向に影響をうけている。

このような推移の下で、東京都発注の受注額は、2000年度2,516億円、01年度2,670億円、02年度2,461億円、03年度2,103億円、04年度1,829億円となっていた。2000-01年度はおよそ+154億円、それ以降は208億円、358億円、273億円と減少し続け、2000-04年度で▲686億円、3割ほど減少した（▲27.29%）。総体的な都財政縮小の傾向を反映している。

それでも発注機関別にみた場合、トップもしくは2番目にあり、東京都発注の工事は都内公共工事の約2割（2000～03年度）・約1割（04年度）を占めている。東京の公共工事全体の契約額は、「国」や「公団」からの契約額の多少の影響をうけるが、そういった下でも東京都発注の工事は一定の割合を占めていた。ただし、04年度は「国」からの契約額がかなり増加（+6,420億円）したために1割ほどになっている（04年度は、それまで発注機関別比率の傾向と異なっている）。

東京都発注以外では、2000～03年度は「国」や「公団」も2割前後、「地方公営事業」も約1.5割を占めていて、東京都発注の受注額が多いとはいっても、他の発注機関との差はさほどない。東京では、東京都や「国」、「公団」、「地方公営事業」などの公共工事がひしめきあっている。これは、第1章にあるように、都財政削減の下で、石原都政が国の「都市再生」政策と一体になった「東京の新しい都市づくりビジョン」を具体化するために、「国」や「公団」、「地方公営事業」、そして東京都など、大規模投資が可能な発注者をフル動員しているからである。その一方で、全国では約3割を占める「市区町村」は、石原都

<sup>1</sup> ここでは「建設工事受注動態統計調査結果」の集計項目のうち、施工地「東京」で発注機関「都道府県」を東京都発注の工事とする。

<sup>2</sup> 年間の完成工事高が1億円以上の受注業者を対象にして、請負契約額1件500万円以上の公共工事に関する回答結果。

政の下で1割を切っている（都区財政制度の問題や、市区町村数などのちがいはここではおいておく）。なお、全国の「市区町村」比が高いのは、政府が地方財政を誘導して公共工事を増大させてきた結果である。さらに、今日では「構造改革」下の行財政改革や公共工事改革などによって、とくに大都市以外の地域では「市区町村」「都道府県」の財源で公共工事を進めざるを得ないことが影響している。

表1 施工地別（全国・東京）、公共機関からの受注額

単位：百万円

		2000	2001	2002	2003	2004
東京	総数	1,244,699	1,160,060	1,147,193	876,842	1,595,720
	国の機関	658,991	572,337	569,526	417,178	1,090,192
	国	251,836	216,642	263,995	171,622	813,716
	公団	237,590	258,813	169,647	144,368	127,978
	事業団	15,907	10,582	9,662	5,614	6,652
	独立行政法人	-	-	-	18,052	66,376
	政府関連企業	153,658	86,299	126,222	77,522	75,470
	地方の機関	585,708	587,723	577,667	459,665	505,528
	都道府県	<b>251,600</b>	<b>267,020</b>	<b>246,131</b>	<b>210,316</b>	<b>182,936</b>
	市区町村	114,909	100,706	100,837	85,419	151,572
	地方公営企業	167,130	170,349	168,889	137,757	117,753
	その他	52,071	49,648	61,810	26,173	53,267
全国	総数	18,410,515	16,841,508	15,469,869	12,731,421	12,012,737
	国の機関	5,736,321	5,488,484	4,874,133	4,153,150	4,322,703
	国	3,086,611	3,098,088	3,006,785	2,440,705	2,634,075
	公団	1,589,157	1,382,942	1,130,377	1,181,141	838,206
	事業団	311,584	206,094	161,227	113,368	94,641
	独立行政法人	-	-	-	195,180	479,878
	政府関連企業	748,970	801,359	575,744	222,755	275,904
	地方の機関	12,674,194	11,353,024	10,595,736	8,578,271	7,690,033
	都道府県	5,465,555	4,927,248	4,622,391	3,585,895	3,234,025
	市区町村	5,457,629	4,893,929	4,620,952	3,929,277	3,502,196
	地方公営企業	910,732	843,778	754,746	587,685	550,697
	その他	840,278	688,069	597,646	475,414	403,115
増減率 (%)	全国・総数		8.52	8.14	17.70	5.64
	東京・総数		6.80	1.11	23.57	81.98
	全国・都道府県		▲ 9.85	▲ 6.19	▲ 22.42	▲ 9.81
	東京・都道府県		6.13	▲ 7.82	▲ 14.55	▲ 13.02

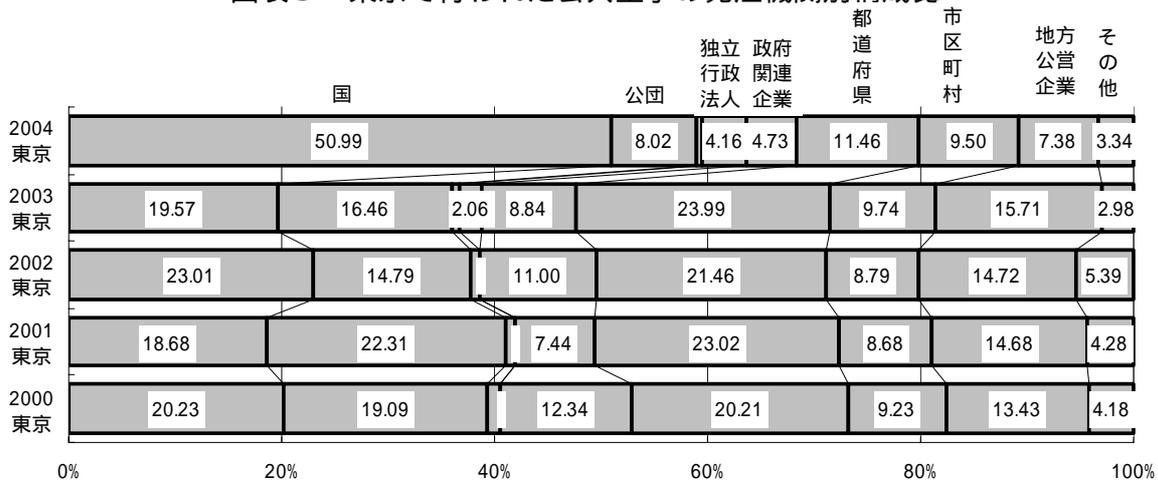
注：表中、「東京」の「都道府県」を東京都発注の受注額とする。「増減率」は、対前年度。  
資料：国土交通省「建設工事受注動態統計調査報告」2006年。

図表2 公共工事の発注機関別主な機関（2004年度）

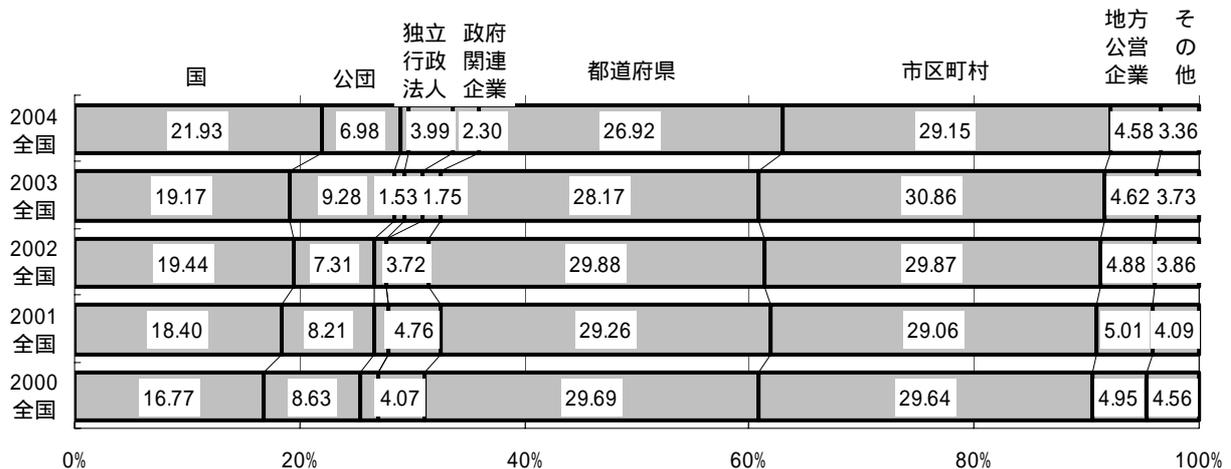
	主な機関
国	国土交通省、農林水産省、沖縄総合事務局、その他の国の機関
公団	日本道路公団、首都高速道路公団・阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団 都市基盤整備公団（～2004年6月30日）、地域振興整備公団、その他の公団
事業団	日本下水道事業団、その他の事業団
独立行政法人	造幣局・国立印刷局、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、水資源機構 都市再生機構（2004年7月1日～）、その他の公団
政府関連企業	森林開発局、日本郵政公社、東京地下鉄(株)、東京湾横断道路(株)、関西国際空港(株) 中部国際空港(株)、成田国際空港(株)、住宅金融公庫その他の公庫、日本銀行 日本政策投資銀行、国際協力銀行、日本原子力研究所、日本中央競馬会、その他の特殊法人等
都道府県	都道府県
市区町村	市区町村
地方公営企業	都道府県公営企業部局（企業局、電気局、水道局、下水道局、交通局、清掃局、変電区等） 市区町村公営企業（水道局、ガス局、下水道局、交通局、変電区、駅務局、運転区等）
その他	地方公共団体の組合、地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社、土地改良区

資料：国土交通省「建設工事受注動態統計調査報告」2006年。

図表3 東京で行われた公共工事の発注機関別構成比



図表4 全国で行われた公共工事の発注機関別構成比



## 第2節 東京都発注公共工事の特徴

都内で行われている公共工事の約2割(2000-03年度)、約1割(04年度)を占める都発注工事だが、次に、工事規模別、請負業者の資本金階層別、工事種類別からみた特徴を、全国と比較してみていくことにする。

### 1. 都発注公共工事の工事規模別受注額の推移と特徴

都内における都発注工事と全国の「都道府県」発注工事の工事規模別受注額と構成比は、図表5～7の通りである。2000年以降、全国はほとんどの規模で毎年度減少しているが、それに比べると東京は、いずれの規模も年度によって増加したり減少したりして、2000-04年度では5千万～1億円未満、5～10億円未満の規模の工事がわずかに増加している。

構成比をみると、全国の「都道府県」発注工事は、毎年度「1～5千万円未満」が約3割、「1～5億円未満」が約2.5割、「5千万～1億円未満」が約2割というように推移して

いるが、都発注は増減幅がまちまちのために規模別構成比は年度によって異なっている。それでも、比較的「1～5億円未満」「5～10億円未満」「20億円以上」が高く、「1～5千万円未満」「5千万～1億円未満」が低い。

このように、都発注工事は各規模とも増減を繰り返しながら、いずれの規模の工事も安定的に発注されていない下で1億円以上の比較的の大規模な工事が8割以上のウエイトを占め、1億円未満の工事は全体の2割程度にしかすぎない状況にある。

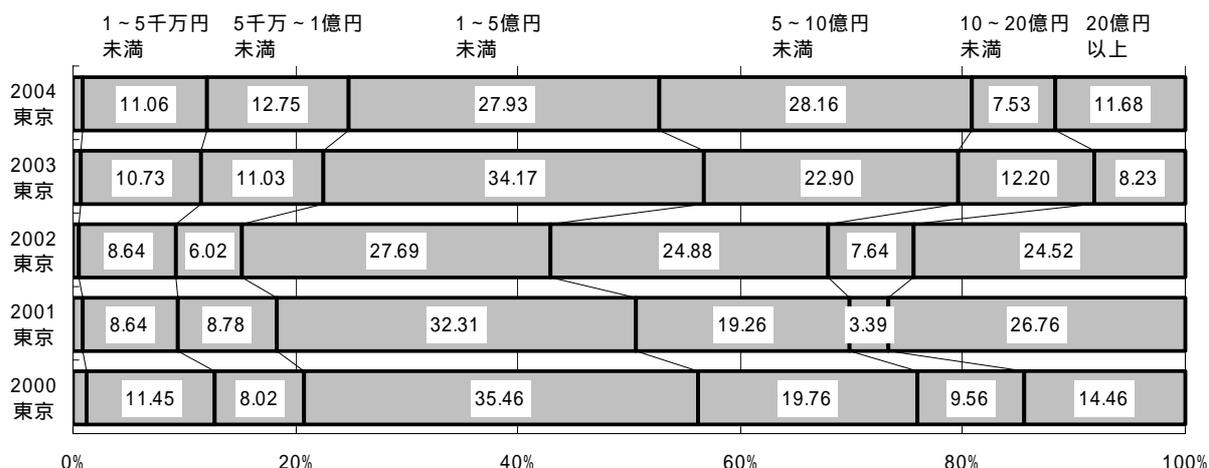
図表5 都発注工事、および全国の「都道府県」発注工事の工事規模別、受注額

単位：百万円・%

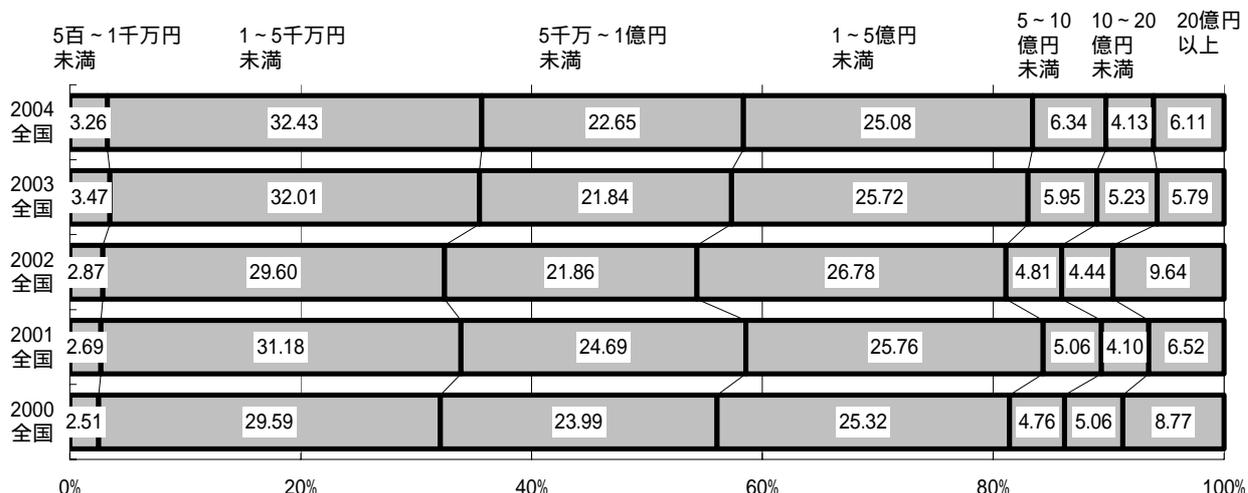
		2000	2001	2002	2003	2004	00-04	
受注額 (百万円)	東京	総数	251,600	267,020	246,131	210,316	182,936	▲ 68,664
		5百～千万円未満	3,226	2,293	1,512	1,553	1,643	▲ 1,583
		1～5千万円未満	28,816	23,065	21,254	22,569	20,231	▲ 8,585
		5千万～1億円未満	20,177	23,436	14,811	23,193	23,321	3,144
		1～5億円未満	89,228	86,280	68,143	71,866	51,092	▲ 38,136
		5～10億円未満	49,721	51,434	61,246	48,158	51,513	1,792
		10～20億円未満	24,058	9,063	18,806	25,669	13,779	▲ 10,279
		20億円以上	36,373	71,449	60,359	17,308	21,358	▲ 15,015
	全国	総数	5,465,555	4,927,248	4,622,391	3,585,895	3,234,025	▲ 2,231,530
		5百～千万円未満	137,228	132,453	132,687	124,259	105,439	▲ 31,789
		1～5千万円未満	1,617,372	1,536,404	1,368,136	1,147,870	1,048,815	▲ 568,557
		5千万～1億円未満	1,311,301	1,216,562	1,010,240	783,256	732,463	▲ 578,838
		1～5億円未満	1,383,655	1,269,031	1,238,013	922,369	811,125	▲ 572,530
		5～10億円未満	260,327	249,424	222,458	213,184	204,932	▲ 55,395
10～20億円未満		276,573	201,980	205,345	187,409	133,629	▲ 142,944	
20億円以上		479,100	321,394	445,513	207,547	197,623	▲ 281,477	
増減率 (%) (対前年)	東京	総数		6.13	▲ 7.82	▲ 14.55	▲ 13.02	▲ 27.29
		5百～千万円未満		▲ 28.92	▲ 34.06	2.71	5.80	▲ 49.07
		1～5千万円未満		▲ 19.96	▲ 7.85	6.19	▲ 10.36	▲ 29.79
		5千万～1億円未満		16.15	▲ 36.80	56.59	0.55	15.58
		1～5億円未満		▲ 3.30	▲ 21.02	5.46	▲ 28.91	▲ 42.74
		5～10億円未満		3.45	19.08	▲ 21.37	6.97	3.60
		10～20億円未満		▲ 62.33	107.50	36.49	▲ 46.32	▲ 42.73
		20億円以上		96.43	▲ 15.52	▲ 71.32	23.40	▲ 41.28
	全国	総数		▲ 9.85	▲ 6.19	▲ 22.42	▲ 9.81	▲ 40.83
		5百～千万円未満		▲ 3.48	0.18	▲ 6.35	▲ 15.15	▲ 23.17
		1～5千万円未満		▲ 5.01	▲ 10.95	▲ 16.10	▲ 8.63	▲ 35.15
		5千万～1億円未満		▲ 7.22	▲ 16.96	▲ 22.47	▲ 6.48	▲ 44.14
		1～5億円未満		▲ 8.28	▲ 2.44	▲ 25.50	▲ 12.06	▲ 41.38
		5～10億円未満		▲ 4.19	▲ 10.81	▲ 4.17	▲ 3.87	▲ 21.28
10～20億円未満			▲ 26.97	1.67	▲ 8.73	▲ 28.70	▲ 51.68	
20億円以上			▲ 32.92	38.62	▲ 53.41	▲ 4.78	▲ 58.75	

資料：国土交通省「建設工事受注動態統計調査報告」2006年。

図表6 東京都発注工事の工事規模別、受注請負契約額比



図表7 全国の「都道府県」発注の工事規模別、受注請負契約額比



## 2. 都発注公共工事の受注業者資本金規模別受注額の推移と特徴

都内における都発注工事と全国の「都道府県」発注工事の受注業者の資本金階層別受注額と構成比は、図表8~10の通りである。いずれの階層も年度によって増加したり減少したりして、2000-04年度では、資本金「5~10億円未満」を除く全ての階層で受注額は減少している。

構成比をみると、全国は「1~3千万円未満」が約3割、「3~5千万円未満」と「50億円以上」がそれぞれ約2割で、5千万円未満が半数を超えている。これに対して都発注工事は、「50億円以上」だけで4~5割を占めている。上でみたような工事の大規模性とかかわって、大企業が多く受注できる発注内容になっているようだ。全国で半数を超える5千万円未満は約2割にしか過ぎず、都発注工事において中小企業は冷遇されている。

このように、いずれの資本金規模の業者も、受注額は安定的に推移していない。そうした下で、都発注工事のうち約半数は50億円以上の大企業が受注し、5千万円未満の業者は約2割、3千万円未満の業者になると約1割程度しか受注できない状況にある。

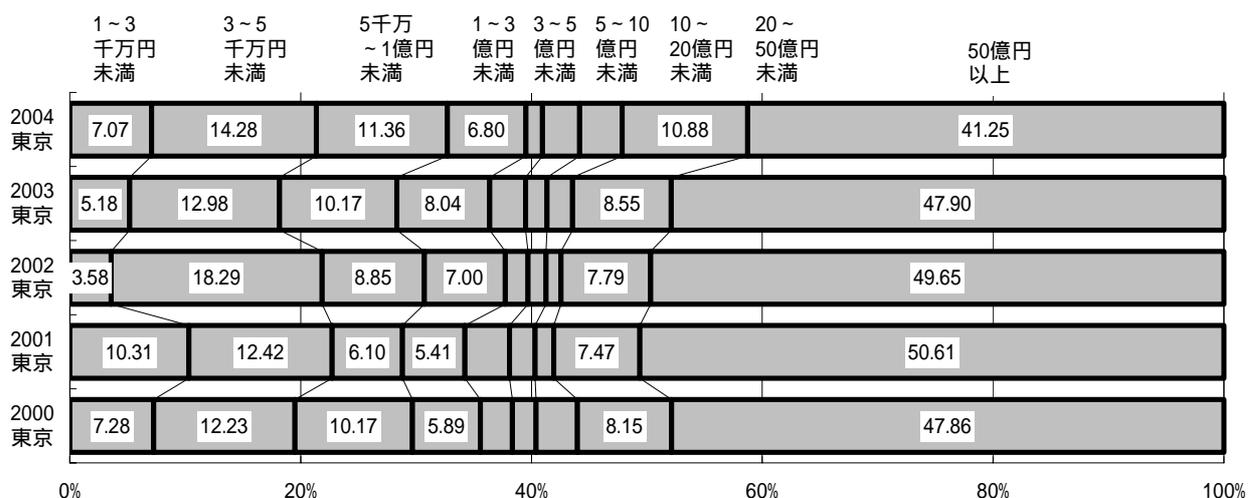
図表8 都発注工事、および全国の「都道府県」発注工事の資本金規模別、受注額

単位：百万円

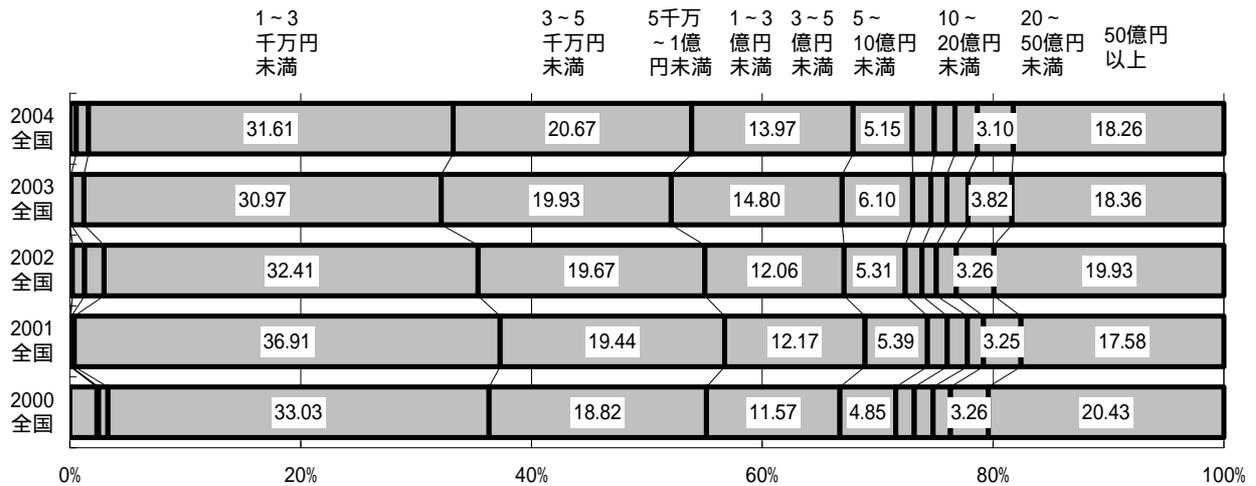
		2000	2001	2002	2003	2004	00-04
東京	総数	251,600	267,020	246,131	210,316	182,936	▲ 27.29
	個人	0	0	0	0	0	-
	会社・会社以外の法人	251,600	267,020	246,131	210,316	182,936	▲ 27.29
	～300万円未満	-	0	0	0	0	-
	300～500万円未満	0	0	0	0	0	-
	500～1,000万円未満	0	0	0	0	0	-
	1,000～3,000万円未満	18,325	27,529	8,820	10,894	12,940	▲ 29.39
	3,000～5,000万円未満	30,769	33,166	45,029	27,303	26,130	▲ 15.08
	5,000～1億円未満	25,598	16,281	21,776	21,399	20,786	▲ 18.80
	1～3億円未満	14,813	14,439	17,237	16,906	12,445	▲ 15.99
	3～5億円未満	6,961	10,274	4,833	6,532	2,642	▲ 62.05
	5～10億円未満	5,152	5,930	3,843	3,908	5,890	14.32
	10～20億円未満	9,048	4,328	3,207	4,670	6,747	▲ 25.43
	20～50億円未満	20,507	19,940	19,172	17,973	19,898	▲ 2.97
50億円以上	120,427	135,132	122,213	100,732	75,457	▲ 37.34	
全国	総数	5,465,555	4,927,248	4,622,391	3,585,895	3,234,025	▲ 40.83
	個人	129,540	2,996	10,406	502	846	▲ 99.35
	会社・会社以外の法人	5,336,014	4,924,252	4,611,985	3,585,393	3,233,179	▲ 39.41
	～300万円未満	-	710	94	393	0	▲ 100.00
	300～500万円未満	6,669	3,551	48,189	3,149	16,835	152.44
	500～1,000万円未満	44,039	11,737	78,229	39,908	34,287	▲ 22.14
	1,000～3,000万円未満	1,805,300	1,818,646	1,498,038	1,110,543	1,022,204	▲ 43.38
	3,000～5,000万円未満	1,028,604	958,099	909,246	714,767	668,495	▲ 35.01
	5,000～1億円未満	632,527	599,476	557,624	530,831	451,920	▲ 28.55
	1～3億円未満	264,840	265,807	245,323	218,831	166,426	▲ 37.16
	3～5億円未満	88,255	85,078	66,391	56,896	62,175	▲ 29.55
	5～10億円未満	88,600	86,254	57,169	50,139	56,510	▲ 36.22
	10～20億円未満	82,396	68,549	79,806	64,818	63,383	▲ 23.08
	20～50億円未満	178,136	159,910	150,550	136,813	100,255	▲ 43.72
50億円以上	1,116,649	866,434	921,327	658,306	590,688	▲ 47.10	

資料：国土交通省「建設工事受注動態統計調査報告」2006年。

図表9 東京都発注工事の業者規模別、受注額比



図表10 全国の「都道府県」発注の業者規模別、受注額比



3. 都発注公共工事の工事種類別受注額の推移と特徴

図表 11 都道府県発注、東京の工事種類別、受注額

単位：百万円、%

	受注額（百万円）					構成比（%）				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
総計	251,600	267,020	246,131	210,316	182,936	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
河川	20,570	49,767	19,119	18,118	11,436	8.18	18.64	7.77	8.61	6.25
多目的ダム	66	6	6	31	7	0.03	0.00	0.00	0.01	0.00
砂防	3,787	4,872	3,345	1,584	2,891	1.51	1.82	1.36	0.75	1.58
治山	2,903	3,216	387	3,062	845	1.15	1.20	0.16	1.46	0.46
海岸堤防・海岸浸食対策	4,904	2,723	43	3,148	10,352	1.95	1.02	0.02	1.50	5.66
農道等・開墾干拓農業施設	570	767	883	230	294	0.23	0.29	0.36	0.11	0.16
林道	31	22	401	303	852	0.01	0.01	0.16	0.14	0.47
漁業・魚礁・養殖施設	1,992	2,296	4,250	5,249	5,255	0.79	0.86	1.73	2.50	2.87
道路（含共同溝工事）	70,668	61,355	95,491	58,080	54,803	28.09	22.98	38.80	27.62	29.96
港湾	24,443	33,645	14,358	36,992	20,451	9.72	12.60	5.83	17.59	11.18
空港	1,413	3,376	1,786	1,354	154	0.56	1.26	0.73	0.64	0.08
下水道	29,384	20,911	22,082	20,108	12,059	11.68	7.83	8.97	9.56	6.59
公園・運動競技場施設	3,182	2,627	1,882	2,933	1,770	1.26	0.98	0.76	1.39	0.97
教育・研究・文化施設	6,979	12,506	18,278	16,207	9,275	2.77	4.68	7.43	7.71	5.07
病院等社会福祉施設	7,652	14,402	1,604	5,783	1,063	3.04	5.39	0.65	2.75	0.58
住宅・宿舍	31,071	25,927	38,064	15,627	27,270	12.35	9.71	15.46	7.43	14.91
庁舎	7,435	5,866	4,775	7,098	5,256	2.96	2.20	1.94	3.37	2.87
再開発ビル等建設	110	405	8	870	18	0.04	0.15	0.00	0.41	0.01
土地造成	2,013	2,858	550	2,778	3,246	0.80	1.07	0.22	1.32	1.77
鉄道等交通事業用施設	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
郵政事業用施設	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
電気・ガス事業用施設	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
上水道事業用施設	15,305	10,810	9,161	3,051	9,744	6.08	4.05	3.72	1.45	5.33
工業水道事業用施設	184	99	22	0	88	0.07	0.04	0.01	0.00	0.05
廃棄物処理施設等	9,358	5,043	7,160	5,985	3,044	3.72	1.89	2.91	2.85	1.66
他に分類されない工事	7,580	3,519	2,477	1,725	2,763	3.01	1.32	1.01	0.82	1.51

資料：国土交通省「建設工事受注動態統計調査報告」2006年。

都内における都発注工事の工事種別受注額と構成比は、図表 11 の通りである。いずれの工事も年度によって大きく増加したり減少したりして、4 種類のみ増加し、後は減少している。構成比をみると、ここ数年の都発注工事は「道路」が最も高く 3 割程度、それ以外では「住宅・宿舎」「港湾」「下水道」「河川」などが高い。その一方で、生活関連の「病院等社会福祉施設」「教育・研究・文化施設」「公園・運動競技場施設」は低い。全国の「都道府県」発注工事に比べると、「港湾」「下水道」「住宅・宿舎」の比率が高い。

#### 4．都発注公共工事の中小企業受注実績の推移と特徴

都発注工事の中小企業受注実績を、東京都財務局の資料に基づいてみると、1999 年度以降、件数にして 8 割強、受注実績金額にして約 5 割になっている。部局別では、1 件あたりの受注金額が低い福祉局や衛生局、住宅局、建設局などで平均受注率を上回っている。これらの部局では、都民の生活関連基盤に関わる小規模工事を多くの中小企業に発注しているようだ。しかし、ここ数年、衛生局や住宅局の発注工事件数、発注工事金額は減少しており、そのため、中小企業の受注実績も低下している。

なお、「中小企業」の定義にのっとれば「資本金 3 億円以下、従業員 300 人以下」であり、この資料にはかなり大規模な業者まで含まれていることに留意しなければならない。

### 第3節 シミュレーション・・工事規模を縮小した場合の雇用創出

#### 1．東京都発注公共工事における延べ就労者数の概算

「公共工事着工統計年度報」の「総工事費評価額百万円当たり労働者数（以下、百万人あたり労働者数）」<sup>3</sup>を見ると、工事規模別の雇用創出力は、一般的に工事規模が大きくなればなるほど少なく、また 90 年代を通して合理化の影響を受け全体的に減少してきている（図表 12）。最も小規模な工事（100～500 万円未満）と大規模な工事（5 億円以上）を比較すると、およそ倍の労働者数であるが、工事規模 5 千万円を境に 2 分類すると、1999 年度では工事規模 5 千万円未満の平均<sup>4</sup>が 17.5 人、5 千万円以上の平均が 11.7 人である（図表 13）。

図表 12：工事規模別 百万円あたり労働者数の推移（全国）

工事規模	1991	1993	1995	1997	1999
全体	19	17	16	12	13
100万～500万円未満	27	24	22	18	21
500万～1千万円未満	24	21	20	18	19
1千万～5千万円未満	22	19	18	16	16
5千万～1億円未満	19	17	17	14	14
1億～5億円未満	17	16	15	10	11
5億円以上	16	15	13	8	10

データ出所：「公共工事着工統計年度報」各年度から。

<sup>3</sup> 「総工事費評価額百万円当たり労働者数（以下、百万人あたり労働者数）」のデータは、平成 11 年度まで「公共工事着工統計年度報」で出されていたが、平成 12 年度から「建設工事受注動態統計調査」に再編・統合されて以降、記述されなくなったため、ここでは直近となる平成 11 年度（1999 年度）のデータを用いて試算している。一日一人工を一人と計算。

<sup>4</sup> 「建設工事受注動態統計調査」は工事規模 500 万円以上を扱っているため、ここで二分類した百万人あたりの労働者数も工事規模 500 万円以下を除いた平均を取っている。

図表 13 工事規模別（二分類）百万円あたり労働者数（99年度全国）

工事規模	人数
5000万円未満	17.5
5000万円以上	11.7

データ出所：「公共工事着工統計年度報」99年度の規模別数値から。

以下では、この数値を元に、東京都が発注する公共工事における就労者数を概算したい。

図表 14 は、東京都が発注する公共工事の請負契約額の推移であるが、総額を見ると、2000年度に2516億円であったものが、2004年度には1829億円と、3割弱減少してしまっている。また、工事規模別（上記の二分類）に分けると、東京都においては約1：9の割合で大規模工事（工事金額5千万円以上）の比重が大きい。

図表 14 東京都発注公共工事 工事規模別 請負契約額の推移（単位：百万円、%）

		2000	2001	2002	2003	2004	増減率00-04
工事規模	5000万円未満	32,043	25,357	22,766	24,122	21,873	31.7
	5000万円以上	219,557	241,663	223,365	186,195	161,063	26.6
	計	251,600	267,020	246,131	210,316	182,936	27.3
工事規模	5000万円未満	12.7	9.5	9.2	11.5	12.0	
	5000万円以上	87.3	90.5	90.8	88.5	88.0	
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

データ出所：「建設工事受注動態統計調査」各年度から。

図表 15 はこの契約額の推移に対して、従事する建設就労者数の推移を概算したものであるが、近年の東京都発注公共工事の延べ就労者数は、2000年度の312万人から2004年度の226万人へと、この5年間でおよそ86万人減少していることになる。各年度の推移を見ても、2001年度の327万人をピークに、毎年都発注公共工事による雇用吸収力は減少している。

図表 15 東京都発注公共工事 工事規模別 延べ就労者数の概算

		2000	2001	2002	2003	2004	増減数0-04
工事規模	5000万円未満	560,749	443,750	398,406	422,129	382,783	-177,965
	5000万円以上	2,568,815	2,827,452	2,613,367	2,178,476	1,884,434	-684,380
	計	3,129,563	3,271,202	3,011,772	2,600,606	2,267,218	-862,346

算出方法：「工事規模別 百万人あたり労働者数(99年度全国)」×「東京都発注公共工事 工事規模別 請負契約額」

## 2. 大規模工事を少なくし、小規模工事を増やした場合の雇用創出

次に、図表 16 では、工事規模が小規模であるほど雇用創出力が大きいことから、2004年度の請負契約額を用いて工事規模5千万円未満と5千万円以上の請負契約額の内訳比を操作することで、どの程度の雇用増が見込めるか試算を行った。東京都の請負契約額の内訳は、大規模工事の比重が大きい。そこで、修正値においては、全国の工事規模2分類における都道府県発注公共工事内訳比率（35.7%対64.3%）、1：1の比率（小規模と大規模の請負契約額が同比率）、8：2の比率（小規模工事の請負契約額が8割を占める）に基づき三つのパターンを試算している。結果、延べ就労者数は、2004年度と比較してでは111%（25万人増）、では118%（40万人増）、では132%（72万人増）となる。

図表 16 東京都発注公共工事 工事規模別 延べ就労者数の概算  
[工事規模内訳比の修正]

	2004年度実質値				修正値		修正値		修正値	
	A 請負契約額 (百万円)	内訳比 (%)	B 99年度 百万円あたり 労働者数 (人)	A × B 延べ 就労者数 (人)	請負 契約額 内訳比 (%)	延べ 就労者数 (人)	請負 契約額 内訳比 (%)	延べ 就労者数 (人)	請負 契約額 内訳比 (%)	延べ 就労者数 (人)
5千万円未満	21,873	12.0	17.5	382,783	35.7	1,142,893	50.0	1,600,691	80.0	2,561,105
5千万円以上	161,063	88.0	11.7	1,884,434	64.3	1,376,247	50.0	1,070,176	20.0	428,070
規 模 計	182,936	100.0	-	<b>2,267,218</b>	100.0	<b>2,519,140</b>	100.0	<b>2,670,866</b>	100.0	<b>2,989,176</b>
				100%		111%		118%		132%

データ出所: Aは「建設工事受注動態統計調査」、Bは「公共工事着工統計年度報」から。  
注: 請負契約額の内訳比は、修正値 では全国の内訳比、修正値 では仮定の比率。

#### 第4節 東京都発注公共工事の問題点と提言

東京都発注工事を業者の受注額に基づいてみると、全国に比べて大規模工事が多く、資本金 50 億円以上の大企業が全体の半数ちかくを受注している。また、工事種類に関しては、「道路」「住宅・宿舎」「港湾」「下水道」「河川」などの産業基盤関連が多く、「病院等社会福祉施設」「教育・研究・文化施設」「公園・運動競技場施設」など都民の福祉や教育、文化、スポーツなどに関わる施設等はわずかなものであった。これが、国の「都市再生」と一体になって大規模開発による都市づくりを目指している東京都の公共事業の姿である。

もちろん、都内で行われている公共工事は、都発注のものだけではない。他にも受注額ではさほど大差ない国や公団からの公共工事もある。しかし、これらの公共工事は、都発注のものより大規模でより大企業向けである。国や公団からの公共工事が増えても、建設市場の縮小や公共工事のコスト構造改革、また、入札・契約制度の改変の下で苦境にあえいでいる中小建設業者にとっては、受注機会をより失うだけである。だからといって、今の東京都の公共工事に期待はもてない。経営困難な業者や廃業・倒産する中小業者が増えれば、地域経済にとっても打撃である。

そこで、石原都政の下で進められている国の「都市再生」と連動した「新しい都市づくり」を見直すとともに、東京都発注公共工事を大企業向け大規模工事から暮らしや福祉、環境などを重視した小規模工事に転換すべきである。地域経済の主要な担い手である中小業者の仕事確保、ひいては地域経済の振興のためにも必要である。都内中小建設業者の受注確保を促進する公共工事のあり方に関しては、上記のほかにも、地元業者への優先発注施策を採用することでも可能である（詳しくは「第3章 東京都の入札・発注制度の推移と現状」）。

また、都民にとって真に必要な福祉や教育、文化、スポーツなどの施設等の環境を充実させるためにも求められる。さらに、公共工事の規模を縮小した場合、大規模工事よりも雇用創出効果があることがわかった（「第3節シミュレーション 工事規模を縮小した場合の雇用創出効果」）。仕事を失い厳しい生活を強いられている失業者などにとっては、雇用確保、仕事確保の可能性につながるのである。

## 第3章 東京都の入札・発注制度の推移と現状

### 第1節 1990年代以降の入札制度の改革の推移と特徴

#### 1. 一般競争入札の導入へ

政府は1990年代初頭のゼネコン汚職事件を受け、1994年に不正の起きにくいシステムとして、大型公共工事について一般競争入札制度を採用した。国の「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」ではWTO基準に基づき都道府県・政令指定都市の発注工事については24億3千万円以上を一般競争入札として勧奨したが、東京都は50億円以上の規模の案件に導入し、それ以下は従来どおり指名競争入札とした。そして2000年になってようやくWTO基準まで下げ、25億円以上の工事を一般競争入札とした。また、これまで25億円以上50億円未満に導入していた公募型指名競争入札を9億円以上25億円未満の水準に下げた。さらにこれまで25億円未満の工事に採用していた希望制指名競争入札を9億円未満の水準に下げた。

東京都はより透明性の高いといわれる一般競争入札の導入を国の基準規模より高い水準で導入するという消極的姿勢から出発したことが、その後の入札制度改革を消極的にさせることにつながっている。そして25億円未満工事、約90%の工事件数が今日まで癒着・談合が生じやすい指名競争入札のままとなっている。

#### 2. 予定価格の事前公表の実施

東京都は1998年から予定価格の事前公表を試行的に実施してきた。98年7月から2000年6月までに135件実施したが、その平均落札率は98.48%と、非公表案件が99.09%であったのに対し若干低い結果となった。2000年から予定価格が7億円以上の工事には事前公表を本格実施することにし、5億円以上7億円未満の予定価格工事は引き続き試行を継続することにした。しかし、5億円未満の予定価格工事は依然として非公開であり、他県に比較しても透明性の遅れた状況が継続している。

#### 3. 低入札価格調査制度の導入

東京都は2000年から低入札価格調査制度の本格実施を始めた。それまで予定価格25億円以上であった低入札価格調査制度の実施を7億円以上に切り替えた。さらにこれまで7億円未満は最低制限価格制度であったが、5億円以上7億円未満を低入札価格調査制度の試行に切り替え、最低制限価格制度は5億円未満に限られることになった。

制度の運用については各局により若干異なるようであるが、水道局が2002年に明らかにした資料によると、最低制限価格の算出方式は次のとおりである。

最低制限価格(税抜) = 直接工事費 + 共通仮設費 + 現場管理費 × 1/5

(但し、直接工事費、共通仮設費、現場管理費は予定価格算出の基礎となった額(税抜)

この算式による額が予定価格の10分の8を超える場合は、予定価格の10分の8を最低制限価格とし、予定価格の3分の2に満たない場合は予定価格の3分の2を最低価格とする。)

そして、低入札価格調査制度の調査基準価格は、最低制限価格の額の算出方法を準用して算出する、としている。

#### 4．民間技術力を活用したさまざまな入札制度の導入

##### (1) 技術要件発注方式および性能要件発注方式の採用

2002年に入り東京都は民間技術力を活用した新発注方式の導入を図った。高度・専門技術を持つ企業がランク付けに関係なく入札参加できる方式として技術要件発注方式および性能要件発注方式が採用された。

技術要件発注方式とは、東京都が発注する工事のうち、技術的難易度が高く、民間企業の有する専門的な技術力を活用することが望ましい工事で、発注に当たって、その工事の施工技術に関する要件を設定し、その要件を満たすものからなる競争入札により、受注者を決定する方式である。この方式を採用された場合は、工事は直接施工を原則とし、主たる工種は下請けを認めないこと、予定価格に係わらず、格付けによる入札参加要件を決めず一般競争入札を行うこととなっている。

今日建設専門技術を開発、蓄積している企業は大手重電・機械・鉄鋼・化学メーカー、そして大手ゼネコン、一部専門工事業者などである。

従って、技術開発力を持ち、新技術を独占的に保有する大企業、大手ゼネコンが圧倒的に有利になり、技術力による業者の選別・淘汰が進むことにもなる。

一方、性能要件発注方式とは、東京都が発注する工事のうち、民間企業の有する技術力を活用し機能品質を確保することが望ましい工事で、発注に当たってその工事に求められる性能を規定し、求める性能が履行できると認められた者からなる競争入札により受注者を決定する方式である。対象となる工事は 完了後の性能を示し、民間企業の有する高度な技術力により履行することが望ましい工事、 民間における技術開発が著しく、その技術を活用することが望ましい工事、となっている。従ってその多くは技術開発力に優れた大手製造業者や大手ゼネコンの技術力を活用する工事ということになる。

これら発注方式の採用は、東京都が都市再生事業など大規模事業を、民間大企業のノウハウを最大限に活用した事業づくりに照準を合わせたものといえることができる。

##### (2) 技術提案型総合評価方式の試行

このような方式の先鞭となる技術提案型総合評価方式について東京都は全国に先駆けて試行を行ってきた。2001年に工事部門で初めて総合評価競争入札が実施された「竹芝庁舎照明設備改修工事」では、 PCB 入り照明器具の取り扱いに関する安全施工、 工事に伴う発生材の適正処理及び保管に関する占用面積、 休祭日等に工事を実施する日数、を評価項目とし、評価基準により加点し算出した数値と、入札価格をあわせて総合評価を行い、評価値が最も高い応募者を落札者とするものだ。

この評価項目には休祭日等に工事をすれば評価が上がるなど時代逆行の項目もあるが、一方で安全施工を評価項目に入れるというように必ずしも技術提案型一本ではない。

2005年4月から実施された公共工物品質確保法では総合評価方式を「高度技術提案型」「標準型」「簡易型」の三つに分類している。

「高度技術提案型」については、「ライフサイクルコスト、工事目的物の強度、耐久性、共用性（維持管理の容易性）等、環境の維持、景観等の評価項目に基づき、性能等と入札価格を総合的に評価する」となっている。また「標準型」は「環境の維持、交通の確保、特別な安全対策等の評価項目に関し、性能等を数値化し、または定性的に表示することにより、性能等と入札価格とを総合的に評価する」とされている。また「簡易型」については「技術的な工夫の余地が小さい工事で、評価項目に必須のものが含まれない工事については、簡易な施工計画や同種・類似工事の経験、工事成績等に基づき性能と入札価格とを総合的に評価する」とされている。

本工事はどちらかというところ「標準型」に分類できるのではないかと見られるが、東京都の総合評価方式は、基本的に「技術提案型」に重点を置いているようである。

そのことは 2002 年から実施された一定規模以上の工事はすべて VE 提案の対象とされたことにもあらわれている。工事の施工段階での受注者からの技術提案により、コスト縮減を図るもので、建築工事 5 億円以上、土木工事 4 億円以上、設備工事 1 億 2 千万円以上のすべての工事が対象となっている。

### (3) 入札時 VE 提案の試行

2002 年 12 月に東京都の土木工事で初となる「技術提案型総合評価方式」による入札時 VE を実施した「蔵前橋耐震補強及び補修工事」は入札参加者から提出された VE 提案で短縮できる作業日数と入札金額を総合的に評価し落札者を決定した。VE 提案は 19 社から出され、落札者大成 JV の提案は東京都が示す標準案の支持杭の本数を減らす構造変更提案と施工方法の合理化提案により 24 日の工期短縮を図るといったものだ。

VE 提案の審査は外部委員（学識経験者）を含めた技術審査委員会で行われるが、その客観性と公開性が今後の大きな課題となる。

### (4) 総合評価方式を発展的に見る必要

しかし一方で、総合評価方式を全体的に否定することはすべきではないと考える。

これまでの公共工事の入札制度が一般競争入札方式に見られるように、価格競争万能型を装いながら実際には談合・癒着に基づく価格競争排除型方式になっていた。これを改め、何らかの価格以外の要素を加味した条件付競争入札型が求められる。総合評価方式はこの条件付一般競争入札の類型として活用できる可能性を含んでいると思われるからである。

東京都においても「公共工物品質確保法」制定により、2005 年 4 月から「簡易な総合評価方式」の導入を決めた。東京都では独自の方式として、入札価格と過去の工事成績の評価を点数化して落札業者を決定する施工能力審査型（簡易型）総合評価方式が実施されている。2006 年 1 月までの実施結果をみると、財務局 8 件、建設局 21 件、港湾局 1 件の入札が行われた。しかし、建設局では 21 件のうち 9 件で入札参加者ゼロか 1 社という状況で、通常の希望制指名競争入札で再公告された。残りの 12 件のうち価格点 1 位の業者が総合点で逆転されたケースは 1 件だけであった。港湾局では 3 者で評価値（価格点+施工能力評価点）が同点となり、くじ引きで落札者を決めた。財務局でも 7 社で価格点が同点で施工能力評価点 12 点の企業が最高評価値で落札した案件や、くじ引きで落札者を決

めた案件が 2 件生じている。各局では簡易型の実施にはまだ時間を要するとしているが、課題解決のため全庁的に議論を進めることとしている。

今後、東京都がどんな「評価項目」を採用するか注目する必要があるが、建設労働組合・中小建設業者サイドから建設物の安全・安心の品質を確保する立場で、労働条項を含めた新たな項目を提案し、採用させていく運動が焦点となる。その点で「総合評価方式」を発展的に見る必要があるのではないかと思われる。

## 5 . 電子入札制度の拡大

2003 年 4 月以降、電子入札方式が段階的に導入されることになった。これは入札参加希望票の提出から入札・開札までをインターネットで行う方式で、財務局発注の大規模工事案件から導入し、2004 年度からは一定範囲の契約案件を対象に全局にシステムを展開しつつある。どのような入札手続をインターネットで行うか見てみると、東京都は 入札情報の提供、 参加資格申請の受け取り、 入札希望票の受け取り、 指名通知書の送付、 質問の受け取り・回答、 入札書の受け取り、 開札、 がインターネットを通じて行われる。また入札者サイドからみると、 入札情報の入手、 入札参加資格の申請、 入札希望票の作成・送付、 指名通知書の受け取り、 質問の送付・受け取り、 入札書の提出、 入札結果の受け取り、 がインターネットで行われる。

IT 化の進展により電子入札制度が普及することは避けられないが、これがどのようなメリット、デメリットをもたらすか、さらにこれをどのように改善、発展させるかについて今後十分検討していく必要がある。

一般的にメリットとしては

業者間談合が行いにくくなり、入札の透明性が確保される  
行政側、業者側共に業務の効率化につながる

デメリットとしては

現場説明会がなくなり、業者にとって現場条件の把握が困難になる  
低入札競争が激化する などがあげられる。

ただ、東京都が電子入札を行うことにより業界との癒着や談合がなくなったわけではなく、指名競争入札では、指名業者が明らかにされるため談合は可能となる。

今後、電子入札によるメリット・デメリットの実態を行政および業者ヒヤリングなどを通じ明らかにし、デメリットを排除していく方策を提案していく必要がある。

東京都では今後、これをさらに発展させ、設計から施工・管理に至るまでの情報を電子化する CALS/EC を構築し、関係様式の電子化や契約事務のオンライン化を順次推進することを計画している。電子化と公共事業の設計・施工・管理一貫契約方式を結合しようとするもので大手ゼネコンのエンジニアリング・コンストラクター化( EC 化 )に符合する。一方中小建設業者にとっては電子化に対応できなければ、工事受注、工事施工も困難となり、業界の選別・淘汰の道具にされる可能性が生じてくる。

## 6 . 品質確保を名目とした業者選別の強化

電子入札導入と軌を一にして 2003 年 4 月から、良質な品質を確保する名目で施工能

力のない不適格企業の排除を進める一方、工事成績の優良な企業には受注機会を増やすという施策が行われた。工事成績マニュアルにより工事の履行結果の判定を行い、施工業者を優良企業と不良企業に選別する。評定点 75 点以上を取った業者にはこれまで以上に優先的に指名を行い、80 点以上を取った場合、1 年間の格付け上の優遇策を行う。

一方、不良企業へのペナルティ策として、評定点 60 点未満を取った場合は 1 年間の指名停止措置、3 年以内に成績不良を繰り返す場合は、最大 2 年間の指名停止措置を行う。さらに評価点 55 点未満を取った場合は、資格審査の格付けを 1 年間引き下げる。

また、新たに「手抜き工事」への指名停止措置を新設するとともに、電子化を踏まえ、資格審査等で虚偽申請があった場合の措置も新設する、というものである。

不良・不適格業者の排除は公共施設づくりの品質を確保する上で必要であり、これをすべて否定することはできない。しかし、工事中間検査や完成検査の評定点が検査官によりどの程度、客観的に採点されるかとなると必ずしも合理的根拠のない場合がある。検査結果が悪いにもかかわらず、表向き点数は高得点にし、手直し箇所は別途メモで指示するなどということは良く行われていることである。また、検査官のご機嫌を損ねると意外に評価点を落とされるということもままあることである。

この点では、業者評価は一面のみでなく多面的に評価する方式を検討する必要がある。また、そもそも中小建設業者の経営基盤はいっそう厳しくなり、優秀な技術者の確保や質的向上を図ることが困難な経営を余儀なくされている現状がある。東京都は中小建設業の淘汰・篩い分けの見地ではなく、努力すれば報われるような指導・育成・助成の見地に立つ必要がある。建設労働組合・中小建設業者サイドでは、都の中小建設業施策の基本的考え方を是正させる活動が必要とされる。

## 7. 発注ロット拡大によるコスト縮減策

東京都は 1997 年度から 2003 年度の間に 2 回のコスト縮減行動計画に取り組んできた。入札・契約制度にかかわるコスト縮減策としては、上記に述べたような民間技術開発の成果を積極的に活用する制度・施策が行われてきた。そして現在、2004 年度から 2006 年度の 3 ヶ年の第 3 次行動計画に取り組んでいる。その間の総合的なコスト縮減目標は 10% となっている。この中で入札・契約段階の取組みを見てみると、

民間の技術力を活用する入札・契約制度の推進

- ・民間の技術力のいっそうの活用

民間の技術提案を受け入れる新しい入札・契約制度を積極的に活用し、企業の有する発想や技術力をコストの縮減と施設の品質確保につなげる。

- ・民間の技術力評価の強化充実

工事成績評定や工事の技術的難易度の評価等により、企業の技術力を評価し、入札参加企業の選定に反映させ、品質の確保を図る。

適切な発注ロットの設定

諸経費の縮減や工事の効率的な執行のため、中小建設業者等の受注機会に配慮しつつ、適切な発注ロットの設定を推進する。

## 工事施行の平準化

工事の早期発注、債務負担行為や繰越制度の活用等により、年度末に集中する工事を平準化し、雇用の安定化、機械稼働率等の向上等によるコスト縮減を目指す。

この中で、最も注目されるのが、適切な発注ロットの設定である。これは「中小建設業者の受注機会に配慮し」と一応断ってはいるが、できるだけ発注ロットを大きくし、民間の技術力を活用しやすい契約方式に転換することである。他県では地元優先発注の立場から分離・分割発注などに心がけているが、東京都はそれに逆行し大手企業優先の発注方式にすることにより、総合的な経費の縮減につなげようとするものである。

## 8. JV 発注方式の転換

東京都では 1975 年に中小企業者の受注機会拡大を目的とした共同企業体(JV)制度が作られた。これは原則として大企業者と中小企業者間で共同企業体(JV)を結成させ中小企業者の受注機会の拡大を図るといふ工事分配型といわれる共同企業体方式である。その後何度か改定が行われたが、今日では財務局の指名競争入札で発注される工事のうち、予定価格が土木工事で 4 億円以上、建築工事で 5 億円以上、設備工事で 1 億 2 千万円以上、その他 8 千万円以上のものに JV 発注方式をとることとされている。

JV の結成は建築工事を除いて、一般工事の場合、大企業者と地元中小企業者の 2 者 JV、大型工事(20 億円以上)の場合、大企業者・大企業者・地元中小企業者の 3 者 JV、超大型工事の場合は特別建設共同企業体、即ち大手企業者のみの JV を結成するものとなっている。

このような JV 制度は当初美濃部都政の下で実現し、全国的に普及して行った。しかし、全国的には埼玉県のように地元同士の JV を試行するなど地元発注優先の立場からさまざまな改善が行われている。これに対し東京都では工事の大型化に伴い、大手企業者同士の JV が増加し、大手・大手・中小という 3 者 JV の中で、中小企業者の立場が不公正に扱われるなど、当初の意図に沿わない JV 方式になりつつある。

## 第 2 節 東京都の入札・契約方式の全体的特徴と改革すべき方向

以上見てきたように、1990 年代以降の東京都の入札・契約方式は、繰り返される公共事業の政官財癒着、利権・談合に対する国民・都民の批判に対応するため、一般競争入札の導入や予定価格の事前公表、電子入札の導入など透明性や客観性、公正性に努力が払われてきた。しかし、そのテンポや内容は全国の他の自治体に比べきわめて消極的であるといわざるを得ない。一方、90 年代後半以降、都発注公共工事の総額が減少され、大規模工事の比率が高まるとともに、さまざまな大手企業優先の発注方式がとられるようになっていく。このような入札・契約に関する新たな方式は、一方で都民の税金の使われ方への透明性や客観性、公正性を失わせるとともに、地元中小建設業者の育成、地域経済の振興にも逆行するものとなっている。

東京都の入札・契約制度を透明性・公正性・客観性を求める都民の立場、地元中小建設業者の仕事確保の観点および地域経済振興の立場から改善する方向を他の地方自治体の実例を参考にしながら以下に提言する。

## 1．大手建設業者から地元中小建設業者への発注施策の転換を

大手ゼネコンから地元業者中心への発注施策の転換では埼玉県と長野県の最近の施策が参考になる。

2003年度の埼玉県発注工事をみると発注工事総金額の77%を県内企業が受注している。県発注公共工事の大幅な縮小方向のなかで、さまざまな県内業者保護施策が展開されている。特に建設業は雇用吸収力や県内経済に与える影響が大きいとして、元請業者レベルだけでなく下請業者全体に及ぶ施策となっている。

第1に、中小規模の工事は規模に合わせて県内や県内事業所の管轄内に本社を置くという地域要件を入札参加条件としている。

第2に、大規模工事についてはこれまで県外ゼネコンと県内業者とのJVという形式をとってきたが、県内業者の技術レベルが向上してきており、経営事項審査評点を少し下げることにより、県内業者同士のJVを組むように努力している。特に公募型指名競争入札案件については県内企業同士によるJVを入札参加の条件としている。

第3に、県外業者が受注した場合は、契約約款において県内下請業者および県産品の使用を要請している。

また、長野県では2004年7月から参加希望型競争入札制度を試行的に導入した。これは受注機会が少ない小規模な建設業者の元請としての施工管理や品質管理等の技術力を評価し、入札参加機会について配慮することを目的として作られた制度である。

この対象となる工事は、農政部、林務部、土木部が発注する予定価格が800万円未満の土木工事で、請負者による直営施工が可能な工事とする、とされている。

長野県では小規模工事を地域の小零細業者が受注できるように、発注量の大幅拡大を図っている。2001年度には1件800万円未満の土木工事は31件、6300万円だったものが、2004年度には290件、6億5700万円と約10倍の規模に増加させている。その結果、これまでほとんど県の工事をやったことのない企業が落札できるようになった。

以上、特徴的な二つの県の地元建設業への優先発注施策を紹介したが、東京都はこれら施策を実例として都内中小建設業者および地域経済振興の立場から発注施策の改善を実行する必要がある。

## 2．公共工事の入札・契約制度の透明性・公正性を確保し、際限のない価格競争を防止する施策

### (1) 予定価格公表の問題

予定価格の公表については、各地方自治体では透明性を高める立場からその入札後公表だけでなく、入札前公表するところが増えている。東京都も5億円以上の工事は事前公表を行い透明性を確保するようにしている。しかし5億円未満は事後公表ではなく、非公表とし、2004年度でみると99.4%の工事件数が非公表となっている。

予定価格を事前公表すれば、最低制限価格が明らかとなり、そこに張り付く低価格競争になるという意見もあるが、東京都が試行的に実施した結果では落札価格の大きな低下は見られなかった。予定価格の事前公表の主旨は、癒着・談合を防止する上で効果的とみるからである。確かに談合入札を成立させるには、本命業者自らは予定価格と最低制限価格の間で最低の札を入れなければならない。そのためには発注者からどうしても予定価格を聞き出す必要がある。ここに癒着が生じる。しかし入札前に予定価格を公表すれば、癒着関係を軽減することが可能となる。

その点では、癒着・談合を防止する立場から事前公表の工事規模を予定価格 5 億円からさらに 5 千万円以上（2004 年度では全工事件数の 21%）位まで引き下げる必要がある。同時に予定価格 5 千万円未満の工事（2004 年度では全工事件数の 79%）についてはすべて予定価格を事後公表し、談合が行われていないかどうか都民に明らかになるよう透明性を高める必要がある。

## (2) 最低制限価格と低入札価格調査制度

公共工事の量的減少の中で、中小建設業者間の受注競争がいつそう激しくなり、談合で仲良く仕事を分け合う関係が崩れてきていることも事実である。各自治体の最低制限価格はだいたい予定価格の 75% から 90% の中で自治体独自の基準で決めている。東京都では最低制限価格制度は建築・土木工事では 5 億円未満、設備工事では 3 億円未満の工事金額でとられている。建築・土木工事では 99% の工事が最低制限価格制度の下で入札が行われる。

一方、予定価格を事前公表した場合、予定価格の割合で最低制限価格が設定する仕組みでは、入札企業が最低制限価格を把握し、最低制限価格に張り付く可能性がある。そのため、各自治体では予定価格を事前公表しても最低制限価格が把握できない工夫を行っている。神奈川県相模原市では、最低制限価格を（直接工事費  $\times 0.95$  + 共通仮設費 + 現場管理費  $\times 0.5$ ）と設定している。このようにすれば例え予定価格を事前公表しても、その内訳まで把握できないため、最低制限価格を特定することができない。

また、長野県では、県民の公共事業への厳しい目に応えるため、最低制限価格制度から低入札価格調査制度の運用体制が整うまで変動最低制限価格制（「調査基準価格」及び「失格基準価格」を設定し、低入札価格調査で判断する場合に加えて、失格基準価格を下回る場合は調査を行うことなく失格とする制度。調査基準価格は最低価格者から 5 番目までの 5 者の入札価格の平均値の 85%。失格基準価格は最低価格者から 5 番目までの 5 者の入札価格の平均値の 80% に設定。）を試行的に導入した。また、談合ができないように郵便入札制度を導入した。しかしこれが県内中小建設業者のダンピング競争に拍車をかけ、落札率が日本一低い県として、県内業者から強い批判を浴びることとなった。

そこで、県では地域経済振興の立場から県内業者への配慮の必要に迫られ、変動最低制限価格制の修正を行い、低入札価格調査制度の導入が図られた。しかし、低入札価格調査制度は、客観的な判断基準を作成することが難しく、調査に要する手間と時間が膨大にかかる反面、「契約不履行の恐れがある」と判断する決め手に欠くので、さらに運用体制の整備を含め再検討する状況になっている。

埼玉県では 1998 年度から 5 千万円以上の工事は低入札価格調査制度を導入したが、2003 年度に大規模工事に極端な低入札案件が 2 件も出たため、最低制限価格制度との併用を試

行している。県の担当者によると、「低入札価格調査制度では、調査をしても業者にこの金額でできるといわれると、安くてよいものがつくれるのならと了承してしまうケースが多いということで、これまで低入札価格調査制度で失格となった業者はほとんどいない」ということである。

### (3) 総合評価方式に対する考え方と活用方法

前述したとおり、公共工事品質確保法では総合評価方式のタイプを「高度技術提案型」「標準型」「簡易型」の3つに分類している。この中で大手建設業団体から強い要望のあったのが「高度技術提案型」である。

そもそも、発注官庁がみずから詳細な設計を行った上で工事を発注するのなら、設計どおりにいかに安く完成させるかを競争すればよい。ところが今日では発注官庁の技術職員の不足や技術力の低下から、設計を民間業者に委託するのが当たり前になっており、不十分な設計のまま発注するケースが多く、発注価格だけの競争では品質を保証できないという問題が発生しており、総合評価方式が浮上する根拠となっている。しかし、だからと言って使用材料、工法を含めた設計を民間業者にまかせ、発注官庁が民間業者の技術提案を評価して落札業者を決定することは、発注官庁の技術力低下や職員不足の中では非常に困難であり、癒着にもとづく主観的評価になりやすい。大手ゼネコン側は最終的に予定価格制度を廃止し、民間業者の設計した性能で競争する性能発注方式をめざしている。

この方式は納税者の視点から見ても高い価格となり、必ずしも品質が保証されるとは限らない。また、中小建設業者の視点からみて、技術力で大手と対等に競争することになり、一部の業者を除き厳しい競争環境にさらされることは明らかである。

この点では、やはり原点に戻り、国民の税金を預かる発注官庁が責任を持って、しっかりした構造の詳細な設計を行う体制を確立することが必要である。また、民間に委託する場合は設計業者と施工業者の完全な分離を図り、癒着関係を一扫することが前提となる。

一方、同じ総合評価方式の中でも「標準型」「簡易型」については、その運用の改善によって価格競争一辺倒の入札方式から、建設物の安全・安心を保障する品質を重視した入札方式に切り替えることが可能となる。

国交省が05年度(05年11月まで)に実施した総合評価方式による入札件数は571件に上るが、その内訳は標準型が404件、簡易型が160件、高度技術提案型が7件と圧倒的に標準型、簡易型で占められている。また、日刊建設通信社が実施した06年1月現在の都道府県の調査では、総合評価制度を実施した県は半数近くの23都道県に及び06年度にはほとんどのところで試行するとなっている。タイプ別では簡易型の試行に取り組もうという姿勢が顕著と述べている。

多くの自治体がこれから試行する上で、どのような評価項目にするか、第三者による評価機関をどうするかについて最も頭を悩ませているようである。

その点では、地域の労働組合・中小企業団体が結束して評価項目等の提案をしていくチャンスではないかと思われる。提案のための基本的内容を以下に述べる。

### 第3節 総合評価方式を提案するための基本的内容

#### 1. 価格だけでなく、さまざまな条件や評価基準による入札・契約制度の確立

入札・契約制度については、透明性・客観性・競争性を担保した、公正で開かれた競争による入札・契約制度が望ましい。価格のみによる市場競争万能主義では公共構造物の品質・耐久性確保を保証することが困難である。そこで、技術力を含めた、さまざまな条件や評価基準による入札・契約制度を提案する。

##### (1) 多様な評価基準による価格以外の要素を加味した評価項目と入札審査の提案

施工過程の品質確保を含めた構造物の品質・耐久性確保、地域経済振興、法令順守など、価格だけでなく必要な項目を組み入れた実績と提案の評価点数と価格点数による落札者決定方式を採用する。技術力以外の評価項目としては、

- 地元に着した業者として地域貢献のある業者、
- 地元県産材、地元業者を優先使用している業者
- 労働者の直接雇用比率の高い業者
- 二省協定設計労務賃金に見合った賃金を労働者に支払い、または下請け業者に指導している業者
- 労働災害・職業病防止の実績の高い業者
- 地元労働者の雇用比率の高い業者
- 労働基準法、建設業法など法令に違反したことのすくない業者
- 建設業退職金共済制度への加入比率の高い業者または高い下請け業者を採用している業者
- 周辺環境への配慮の優れた業者           などがあげられる。

一方、入札審査は、公共機関および専門家、住民代表、労働者代表による第三者機関が住民へ公開された審査基準に基づき、提案項目の点数評価と価格との加算方式により、厳正に行なう。尚、提案された技術や政策が施工時において確実に実行されているか、労働組合など関係者と行政機関による現場立ち入り調査を行う。

また、難易度の高い工事については技術提案を重視した評価による落札者の決定を行なうが、入札審査は住民への公開性、審査基準に基づく客観性、入札参加業者の競争性確保を前提とする。

##### (2) 評価項目による入札制度に至らない段階での暫定措置の提案

上記労働条項、地域経済振興条項が総合評価方式の評価項目に加えられない段階においても請負契約内容の中で採用できるよう積極的に提案していくことが重要である。その方法として以下のようなものがある。

特記仕様書に評価項目を記入し、個別工事ごとに実施することを義務付ける  
請負契約時、落札業者に対し発注者として適正な施工を確保する立場から、指導文書に評価項目を記載し内容を説明し実行を促す。

項目事例としては

資材購入は地元産品を優先使用すること

下請業者は可能な限り地元から採用すること  
建退共証紙貼付を元請の責任で行うこと  
二省協定労務単価を参考にして支払い賃金とするよう下請け業者に指導すること  
地元労働者を優先的に使用するよう下請け業者に指導すること  
粉じん作業など労働者の健康に留意した設備、作業方法を行うこと  
労働者への各種保険（雇用保険、健康保険、厚生年金）等の加入の指導および下請け業者にはこれら経費を別枠で契約すること  
下請業者、労働者への事故防止のための安全教育を元請の責任において実施すること

また、これら項目が施工段階で確実に実行されているかどうか、発注者と労働組合などが直接現場に入りチェックすることまで確認しておくことが必要である。

## 2．高度技術提案方式の弊害を避けるための施策

### (1) 工事種別・規模に応じた分離・分割発注の実施

工事規模は大手ゼネコンの技術力を重視した工事の一括化や集約化ではなく、中小業者への受注確保に配慮し、工事の地域性を重視した地元業者への受注確保の見地から分離・分割発注に配慮する。そのため、1件工事の大規模化は避け、大規模工事を理由とした技術提案型落札方式を少なくする。

### (2) 高品質を理由とした工事価格の高騰を避けるため、予定価格の上限拘束性を堅持するとともに、予定価格づくりの厳格化と公開を

公共工事の予定価格は公共構造物の品質・安全性・利便性・環境配慮の立場から材料や工法を検討した設計書に基づき、標準的市場単価（材料費、機械経費のみ）を基本に各種条件を加味した積み上げ積算方式により行う。

労務費の算出は地域の標準的生計費を基本に、職種ごとに技能程度、難易度、地域その他産業労働者の賃金水準を加味した独自の調査によって作成する。

歩掛の算出は施工に携わる下請業者および職人労働者へのヒヤリング・アンケート調査を基本とした職種ごとの標準的歩掛に難易度・特殊性などを加味したものとする。

積算に使用する標準的市場単価・労務費・歩掛はその作成過程を含め公開する。

公共機関は積算された労務単価・経費・歩掛が実際に工事施工に携わる下請業者や労働者に反映されているかの監視・調査機能を充実させ、悪質な業者に対する罰則規定を設ける。

## 3．安全・安心の構造物づくりの立場から品質確保のための基本的施策

公共工事の品質や耐久性を確保する上で、最大の課題は今日の重層下請構造に起因する工事施工体制上のさまざまな問題である。また、それは公共工事調達時の政官業癒着・談合およびダンピング競争など公正な競争性確保の上でも根本的原因になっている。そのため、工事施工現場における公正なルール形成のためのいくつかの提案を行なう。

### (1) 施工に携わる労働者の雇用の安定と賃金・労働条件の引き上げ、諸権利の保障

ILO94号条約の批准とともに公契約法(条例)の制定により、公共工事に携わる労働

者に関する世間並みの賃金・労働条件の確立

建設産業における産別・業種別・地域別労使交渉機構の確立により、賃金・労働条件の全体的底上げを図る。

元請企業は社会保険料や労働保険料の企業負担、建退共制度活用などの労働費用負担を下請契約に別枠で盛り込み、労働者の直接雇用による雇用の安定を図る

有給休暇、労災・職業病補償、悪天候・手待保障、無年金者保障などについて行政と業者団体の出資による基金制度を確立する

建設労働組合の現場立ち入り調査権を広く認め、労働者の労働条件や諸権利確保についてのチェックを可能にする。

## (2) 技能・技術の発展・継承と現場における技術者配置の充実

建設労働者の技能の向上と伝承のために国と地方自治体および建設業者団体がそれぞれの立場から資金を拠出し、建設労働組合を加えた第三者機関による技能教育・訓練校を地域規模で設立するとともに、すでに存在する職業訓練校に対する助成金を抜本的に増額する。

元請ゼネコンの技術者の現場への配置人員を抜本的に増員し、構造物の品質確保のための技術監理を強化する。また、ゼネコン技術者への安易なりストラ策を中止するとともに、技術者の現場における基本的技術教育を重視し、技術の伝承が図られる人事政策を行なう。

発注行政機関の技術監理職員の増員により、工事の監理・検査体制の充実を図るとともに、安易に民間委託による監理代行を行なわない。

## (3) 重層下請施工の是正

建設業法に基づく元請責任による工事施工上の下請指導の明確化、下請責任施工・下請の品質等の自主管理などによる元請責任の回避に対しては法的規制を強化すること。

元請企業による下請一括発注、さらに一括再下請発注を厳禁すること。

特に施工機能のない商社やブローカーなどのピンハネ業者の元請受注や中間下請参入を許さない。

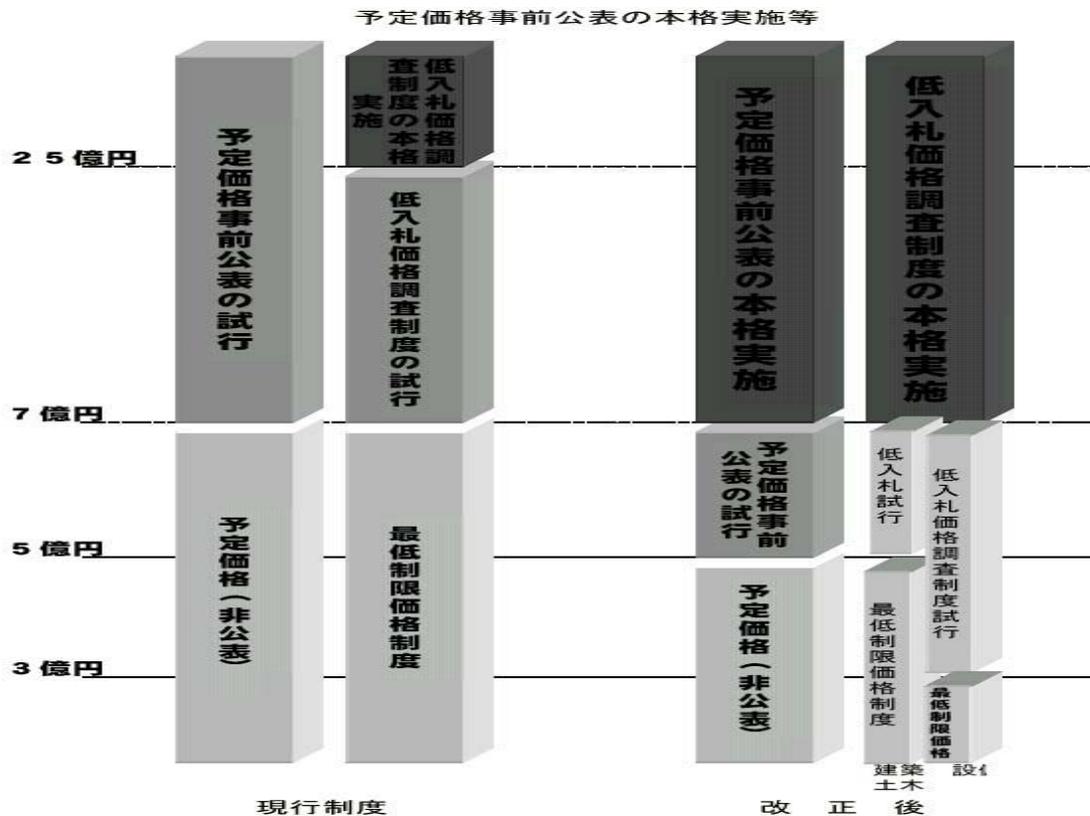
独禁法・建設業法に基づく「優越的地位の濫用」「不当に低い請負代金を条件とする

「下請契約の締結」「下請代金の減額・支払遅延」の禁止を厳格に実行し、元請・下請間の対等な取引関係を実現する。

# 資料 1

年度	入札制度	発注施策	概要と特徴
2000年	一般競争入札の適用規模の拡大		一般競争入札を50億円以上から25億円以上に、公募型指名競争入札を25億円～50億円から9億円～25億円に改定
	予定価格の事前公表の本格実施		これまでの試行から予定価格7億円以上は本格実施、5億円～7億円は試行継続、5億円未満は非公表
	低入札価格調査制度の本格実施		予定価格7億円以上は本格実施、5億円～7億円は最低制限価格から低入札調査制度を試行、5億円未満は最低制限価格制度
2001年		受注機会増大のための共同企業体に対する建設工事の発注取り扱い要綱改定	大手と中小のJVを基本とする。一般工事は大手と中小の2者JV、大型工事は大手・大手・中小の3者JV
		入札・契約情報の公表	毎年度の発注見通し(250万円以上のすべての工事案件)、入札契約の経過(指名の理由、契約変更の内容・理由、随意契約の相手方の選定理由)
	工事部門で初めて総合評価入札方式を実施		PCB照明器具の安定処理と価格の総合評価
2002年	民間技術力を活用した入札制度の導入		高度・専門技術を持つ企業は格付けに関係なく入札参加できる方式(技術要件発注方式、性能要件発注方式)、技術提案型総合評価方式の積極的採用。一定規模以上の工事はすべて契約後VEの対象(建築5億円以上、土木4億円以上)
		工事成績評定の積極的活用	成績優良業者には優先指名などの優遇措置を創設。成績不良業者には指名停止措置等の強化を図る。工事成績評定を格付けに反映させる
		民間技術力を評価するための体制の整備	「工法等審査委員会」の設置、工事成績評定の厳格化のため評価の基準・体制作り
	都入札監視委員会の設置		学識経験者5名で構成
	入札参加者等の入札前公表の廃止		入札後、入札経過調書により公表する
	現場説明会は原則として廃止		
		一定規模以上の工事案件の積算内訳金額の契約締結後公表	建築工事 5,000万円以上、その他工事2,500万円以上
	土木部門で初めて技術提案型総合評価方式で実施		入札時VE提案による工期の短縮と価格による方式。価格は下から3番
2003年	電子入札の段階的導入		
2004年	VEにおける技術提案の範囲の拡大		元の設計の変更を提案対象に含めるなど技術提案の範囲を広げ入札時VEを実施
	入札価格内訳書、提出の義務付け		
2005年	簡易な総合評価方式の導入		入札価格と過去の工事成績等の評価を点数化して落札業者を決定する方式

# 資料 2



## 第4章 都発注工事における低価格入札について 低入札価格案件の事例調査から

### 第1節 都発注工事の落札率の状況

**落札率の特徴** 大規模工事で比較的高いが、水道局発注工事では比較的低い。中小規模工事では、財務局、福祉保健局、中央卸売り市場、旧住宅局、警視庁で低い。工事種類別では土木工事が比較的低い。

東京都財務局提供のデータによれば、2004年度の競争入札は5451件、平均落札率は86.9%となっている。これは2004年度の埼玉県発注工事の平均落札率94.8%や千葉県発注工事の平均落札率96.5%と比較するとかなり低い。大型工事以外を中心に最低制限価格いっぱいまで落札される工事がかなり大量に存在することが反映していると考えられる。この東京都発注工事における低落札率は、第2章で見たように、中規模工事において発注工事の減少が特に激しく、中規模ランクの業者の中での競争が厳しくなっていること、また、全国的な公共工事発注量の減少の中で、関東圏を中心に他県業者が東京都発注工事の入札への参加を強めていること、などが考えられよう。

都発注工事の平均落札率は、86.21%・86.85%（2003年度・2004年度）であるが、大型工事では、競争入札は両年とも1263件、平均落札率は90.12%・89.5%であり、落札率は比較的高くなっている。とくに、下水道局発注の大型工事（319件・260件）は、建築工事（12件・8件）で96.43%・96.46%、平均で93.76%・92.93%となっている。大型工事で比較的低落札率が低いのは、水道局発注工事（229件・299件）で83.94%・86.10%となっている。また、大型工事における交通局発注の設備工事（6件・12件）は、平均落札率が75.52%・82.67%と目だって低くなっている。

大型工事以外で見ると、工事種類別、あるいは局別で両年度とも85%以下の落札率となっているのは、工事種類別では、土木で、競争入札件数は、2561件・2599件、落札率は84.79%・85.80%である。局別では財務局が、競争入札件数102件・81件、落札率82.87%・84.20%、福祉保健局が、競争入札件数41件・65件、落札率81.58%・83.95%、中央卸売り市場が、競争入札件数94件・81件、落札率81.56%・83.82%、旧住宅局が、競争入札件数296件・312件、落札率84.32%・81.99%、警視庁が、競争入札件数652件・577件、落札率85.45%・78.80%、水道局が、競争入札件数757件・747件、落札率82.80%・83.51%となっている。

7割台の平均落札率は、03年度の中央卸売り市場発注の土木工事で、競争入札件数11件、落札率77.06%、03年度の住宅局発注の土木工事で、競争入札件数78件、落札率79.33%、04年度の病院経営本部発注の設備工事で、競争入札件数16件、落札率71.55%であり、これらの部門で落札率の低さが目立っている。

## 第2節 低入札価格調査制度適用案件にみる特徴

### 1. 5つの局における低入札案件の状況（2002年度から2004年度）

低入札案件は、2002年度から2004年度について、財務局 建設局 住宅局 東京消防庁、下水道局 について調査した。

財務局は02年度21件、03年度29件、04年度28件。建設局は02年度9件、03年度10件、04年度10件。住宅局は02年度2件、03年度8件、04年度7件。東京消防庁は04年度の1件。下水道局は02年8件、03年度9件、04年度8件である。

全体として、調査した各局省については、近年、低入札案件は拡大傾向にあると言える。

### 2. 財務局の低入札案件の特徴

以下に、財務局について落札率の分布と、件名から分類した工事種類の分布を見ておく。

表1. 財務局発注工事 低入札案件 落札率分布の推移

	不調	30%台	40%台	50%台	60%台	70%台	計
02年度	1	1	0	2	11	6	21
03年度	0	0	1	5	9	14	29
04年度	0	0	2	4	6	16	28

表1にあるように、低入札案件の多くは60%-70%台に集中しているが、平成15-16年度には、40-50%台の極めて低い落札率の案件が拡大していることが特徴といえる。

表2. 財務局発注工事 低入札案件 工事種類分布の推移

	護岸 工事	設備 工事	橋梁 工事	建築 工事	土木 工事	塗装 工事	電気 工事	計
02年度	1	10	5	1	2	1	1	21
03年度	4	13	3	5	3	1	0	29
04年度	1	12	5	4	4	2	0	28
計	6	35	13	10	9	4	1	78

工事種類別の分布では、設備工事が、78件中35件を占めていることが目を引く。最近増加しているのは、設備工事、建築工事、土木工事、塗装工事である。

## 第3節 低入札価格審査の実態

次に、低入札価格調査の適用案件の審査内容を検討する。以下では、2004年度の財務局発注工事における低入札価格審査の事例を調査しているが、最後に、低入札価格調査案件についての監督・審査方針について確認したので、補足した。

## 1. 2004年度 財務局発注工事における低入札価格審査の実態

次に、低入札価格調査の適用案件の審査内容を検討する。財務局における低入札価格審査の調査項目は、1.この価格で入札した理由、2.施工能力等、3.経営内容 である。このうち、施工能力等の内容項目は、(1)積算内容、(2)施工体制、(3)契約実績 となっている。

以下では、04年度の財務局発注の低入札調査適用案件28件についての低入札価格審査議案兼審査書の項目に基づき、低入札価格審査の実態を見ていく。

### (1) 低入札の理由 実績づくりが7件、受注の確保・拡大が13件

まず、低入札の理由については、実績づくりのため7件、受注の確保・拡大のため13件、コストを削減できる18件となっている。

つまり、積極的に、理由を挙げてコストを削減できるためと回答しているものは18件であり、残りの10件は、実績づくりのためや受注の確保・拡大という経営戦略上、低価格入札を選択したものである。この10件については、積算上何が犠牲とされ、その施工への影響はどうか、など十分な調査・審査が求められる内容である。

また、コストを削減できる、という18件の内容を見ると、同一現場での工事経験があり、コストを削減できる3件、現場が近接している3件、メーカーの協力や一括購入で資材を安く購入できる12件、下請の協力で工事費の削減が可能5件となっている。これらの入札企業の挙げているコスト削減根拠が真実であるのか、また、真実であるとして、特に、下請企業の協力による工事費の削減が施工にどのような影響を与えるのか、精査が求められる内容である。

### (2) 施工能力等

#### 落札者の積算内容について 多くは、資材と現場管理費・一般管理費で低価格

次に、積算内容の調査を見てみる。東京都の積算との差は、直接工事費21件、間接工事費22件であった。細かい区分で見ると、直接工事費については、仮設工事費1件、仮設資材2件、資材13件、機器8件、労務費11件である。間接工事費については、現場管理費および一般管理費18件、共通仮設費12件であった。

多くの場合に、直接工事費では資材、間接工事費では現場管理費および一般管理費が低価格で見積もられていた。また、11件では労務費において低価格の見積もりがなされていた。共通仮設費も12件あった。

機器については、メーカーの協力により、資材については一括購入などにより低価格で得られるという回答が多く見られた。これは、東京都の積算における機器や資材の単価が高すぎる、ということとも考えられる。特に、機器については、メーカーの言い値で決定されているのであろう。

資材については、低価格の積算が、資材の品質を犠牲にしたり、施工過程に悪影響を与える可能性が真剣に検討される必要がある。

また、労務費については、二省協定労務単価からかなり乖離するというような低賃金での積算を発注者容認するということは、公共施設の品質確保の立場からも、見逃されるべき事柄ではない。

この積算内容の項目では、「直接工事費のいくつかの工種について見積もりどおり施工す

ることは困難な点もあると思われるが、工種見積額の調整や一般管理費等を充当するほか、社としての適切な対応が図られれば施工は可能である」などという記述も見られる（有明北地区排水施設建設工事（その1）入札価格 3.75 億円 落札率 66.23%）。つまり、積算通りの施工が困難であることを指摘しながら、本社経費の持ち出しによって施工が可能であると評価しているのである。本社からのバックアップという同様の対応は、7 件で言及されている。

これでは、積算内容の調査・審査を行っているとは言いがたい。極めてずさんな調査・審査と言わざるを得ない。

本社からの支援に言及した企業については、工事の竣工後、本社の支援が必要な事態に至ったのかどうか、至らないとすればどこで帳尻を合わせたのか等を確認・調査し、施工過程と建設物の品質への低入札受注の影響を具体的に把握することは、発注者の最低限の責任であろう。

基本的な問題として、資材や一般管理費等が低価格で積算されていても、実際には、資材が見積もりどおりの価格で入手できなかつたり、あるいは本社が利益を十分に確保するために、施工過程において、労務費や工種毎の単価が引き下げられてしまう危険が現存する。そのようなことが無いように、低入札案件については、施工中に下請業者へのヒヤリングを行うなど実態を把握し、不適切な契約に対してはこれを是正する措置をとることが必要であろう。

#### **施工体制について ほとんど実質的な記述無し**

施工体制の調査については、工程表の計画に都と相違がある（相生陸橋（仮称）取付擁壁設置工事 16 四 - 環 8 若木）技術者の追加配置を行う（日暮里・舎人線鋼けたおよび鋼支柱製作・架設工事）との記述があり、また、2、3 の案件については、技術者の配置人数を具体的に記述して、施工体制に問題が無いことを指摘しているが、その他はほとんど実質的な中身無しに、問題ないとされている。

なお、04 年度の低入札案件のうち、40%台と50%台という極端な低入札案件4件存在する。調査・審査にあたっては、低価格入札との関係で生じる可能性のある施工体制上の不備の内容を熟知したうえで、そのようなことが生じないような体制を確認あるいは、補充させる指導を行うとともに、そのための費用を積算していない場合には、応札者を失格とすべきである。

#### **契約実績 公共工事比率や過去における都発注工事受注実績についての簡単な記述のみ**

契約実績については、公共工事の比率や過去における都発注工事の受注実績について簡単に記述されているだけである。

#### **(3) 経営内容等**

一部の企業の経営内容について、平成13年、14年度の赤字決算が問題とされたり（東京港保安対策中央監視設備設置工事 日本電気株式会社）完成工事高の減少が指摘されているが、財務体質の健全性や十分な当座資金残高があること等、資金繰りに不安がなければ、問題なしとしている。

#### **(4) 契約担当者等の意見・経営内容を中心とする審査で、積算上の不備を是正することなく**

## 落札者を決定

審査書の下段には、契約担当者の意見の欄がある。そこでは、調査結果の概要が数行で示され、全て、入札者を落札者とすることが適当との結論がだされている。この欄では、短い中にも、必ず経営状態については具体的な内容が再度記述されており、調査・審査の重点が経営内容にあることが示されている。

積算上の不備が指摘されている案件においても、都側の現場監督・検査体制を強化することで施工は可能、との判断が示され、経営状況を確認した上で、審査対象者と落札者と決定している（有明北地区排水施設建設工事（その1））。

## 2．低入札価格調査案件の現場監督・検査の実施状況について

東京都において、低入札調査案件について、監督・検査を厳しくする特に文書として規定された方針はない。慣行的に、工事監督については現場へ出向く回数を例えば週1回を2回に増やして対応している、とのことである。検査については通常通りである。

したがって、低入札価格調査案件についての特別の監督・検査報告もない。低入札価格審査の事例においては、監督・検査体制を強化することで施工可能との判断をしている場合があったが、実際には、特別の体制をとっているわけではない。監督・検査体制・方針と明らかに齟齬が出ている。審査委員会で、この点が指摘されなかったことも問題である。これは、審査委員会の構成の不適切性をも示していると言える。

## 第4節 低入札価格調査案件の不払い事件の事例

東京都内では、建設業者の倒産や不払いが引き続き深刻であるが、東京都発注工事でも不払い、倒産の事例が続いている。東京土建が組合員から相談を受けたものだけでも、2004年度に8件の事件が発生したのに続き、2005年度以降も3件発生している。ここでは、不払い事件のうち、低入札調査案件であった以下の事例について、低入札価格審査書と施工体制台帳等の資料から、審査の内容を検討し、不払い事件の発生における東京都の責任を明らかにしたい（審査の内容については資料2を参照）。

### 1．交通局発注電気工事の不払い事件

#### (1) 不払いの内容

東京都交通局発注の都営地下鉄のある電気工事では、1億9千万円の予定価格に対して、N社が1億3千万円、69%で落札し、図のような4次下請業者に至る施工体制を組んだ。この2次下請業者であるS電気設備が倒産、3次・4次の労務費工事代金が不払いとなった。不払いの原因は、建築工事の遅れを取り返えそうとして電気工事にしわ寄せが行われ、最終施工業者が設計に無い工事を次々と施工させられるような現場の状況の中で、2次業者が資金不足から労務費工事代金を最終施工業者に支払えなくなり、3次業者が工事を解約した。この結果2次業者は契約解除され、事実上倒産し、3次以下への工事代金が不払いとなった。

## (2) 低入札審査の問題点

この工事の発注にあたって、東京都交通局は低入札価格審査をおこなっている（審査書の内容については省略するが、資料2を参照）。この審査にはいくつかの問題を指摘することができる。

第1に労務費が極端に低く設定されていたことが判明したというが、具体的な単価が記載されておらず、審査書類上その妥当性を検討する基本情報を欠いていることである。

第2に、年間を通じて仕事を確保することと引き換えに労務単価を低く設定する、という理由について合理的計画に基づくものと評価していることである。予定価格からの6千万円近い乖離が、主に労務単価を極端に低く設定することにより生じているということは調査内容より判明している。しかしこの労務費の極端な低減が、年間を通じた雇用確保すなわち常用雇用と引き換えに行われることが、なぜ合理的計画に基づくものと言うことができ、また無理をしていると考えられないのか、その根拠も論理も全く何も示されていない。

第3に、この工事は4次業者にまで至る重層下請で施工されている。そして、2次業者は年間の仕事確保どころか、倒産し3事業者が不払いを受けたのである。年間の雇用確保と引き換えの低い労務単価の合意というのは、1次業者が全ての現場労働者を雇用している場合にしか成り立たない。元請と一次業者との間の合意が虚構であったことは明らかである。この虚構の合意に対して、事実の確認も事柄の内容についての吟味もなしに、うのみにしてしまったことである。

第4に、諸経費についても、労務費を極端に低く設定することで直接工事費自体が過小に積算されていることが明らかであるのに、対直接工事比率で評価して問題なしとすることは詭弁と言わざるを得ない。

第5に、積算内容の問題点に照らせば、施工能力に関する調査のポイントは、下請業者の労務供給能力にあることは明白であり、その点に関する調査もせずに、施工能力ありと断定している。

以上のように、この低入札価格審査は、調査・検討すべき基本的なポイントを外しており、提案された価格で契約しようとする際に生ずる様々な懸念や疑問を解決することなしに、事実上契約実績と経営内容のみに依拠して、審査対象者を落札者と決定してしまったのである。この事例に見られるような、低入札価格審査の不備の原因のひとつには、審査委員会が、交通局の職員のみで構成され、局外および第三者のチェックが入らないということがある。

不払い事件に至った原因は、電気工事へのしわ寄せによる追加・変更工事の発生および、2次下請業者の運転資金不足による労務費工事代金の遅延であったと言われている。追加・変更工事は、当初の低入札とは関わりないかも知れないが<sup>5</sup>、2次下請業者それに対

---

<sup>5</sup>利益確保のために、追加・変更工事については、もともと不払いというのが元請・1次業者の方針であれば、この不払いは低入札自体が直接引き起こしたものと見える。

応する運転資金すら確保できず、倒産に至ったということは、極端に低い労務費でも、請け負って自転車操業を続けざるを得ない限界的な業者であった、ということの意味している。不払いの背景には低価格による契約があったことは明らかである。「極端に低い労務単価」が「無理」に設定されたものであったことが証明されたものと言えよう。

## **結論・入札に当たっての政策基準を明確にし、現行制度の改善と改革をすすめる**

低入札案件の特徴と審査の問題点を検討してきたが、以上の問題点を総合すると東京都発注工事における低入札価格審査は実質的に機能していないと言わざるを得ない。低入札価格審査を実効性のあるものとするためには、審査委員会の構成の適正化、積算内容の詳細な検討、下請業者の施工能力の調査を含む施工計画についての詳細な検討などが不可欠であろう。しかし、それらは実際に行っていこうとすれば、調査体制や適切な調査事項の設定を含め、相当の困難が予想される。さらに、適切な調査がなされたとして、応札価格を不適切と評価し、応札業者を失格と判定するための明確な基準を低入札価格審査の枠組みだけで規定していくことも難しいのではないか。極端なダンピング受注を排除するためには一定の価格以下の応札を失格とする最低制限価格制度の方が実効性があると考えられるが、やはり適切な最低制限価格をどう設定するかという問題が生じてくる。結局、ダンピングを排除し、建設労働者や下請業者の適切な労賃・単価水準を守り、また公共建築物の品質を確保するためには、入札にあたって社会保険給付等を含む労務費の最低水準や建設物の品質の具体的な規定が政策基準として示されなければならないのである。その上で、現行の低入札調査制度や最低制限価格制度のもとにおける、各自治体での工夫や努力の成果にも学びながら、より良い制度に向けて改善を重ねていく姿勢が大事であろう。

# 資料1 . 東京都発注工事 局別落札率

落札率計算表 平成16年度 落札率 局別 累計  
(大型工事) 第1四半期~第4四半期 累計

局	建築			土木			設備			計		
	件数	落札率計	平均	件数	落札率計	平均	件数	落札率計	平均	件数	落札率計	平均
財務局	99	9,181.14	92.74	315	28,781.99	91.37	258	22,364.86	86.69	672	60,327.99	89.77
交通局	9	736.92	81.88	11	1,074.88	97.72	12	992.04	82.67	32	2,803.84	87.62
水道局	16	1,373.96	85.87	210	17,973.79	85.59	73	6,397.09	87.63	299	25,744.84	86.10
下水道局	8	771.64	96.46	139	12,791.43	92.02	113	10,597.62	93.78	260	24,160.69	92.93
公営企業計	33	2,882.52	87.35	360	31,840.10	88.44	198	17,986.75	90.84	591	52,709.37	89.19
合計	132	12,063.66	91.39	675	60,622.09	89.81	456	40,351.61	88.49	1,263	113,037.36	89.50
(大型工事以外)												
局	建築			土木			設備			計		
	件数	落札率計	平均	件数	落札率計	平均	件数	落札率計	平均	件数	落札率計	平均
総務局	22	1,991.97	90.54	225	21,406.74	95.14	27	2,147.75	79.55	274	25,546.46	93.24
大学管理本部	2	180.80	90.40	0	0.00		0	0.00		2	180.80	90.40
財務局	34	2,915.96	85.76	6	532.61	88.77	41	3,371.95	82.24	81	6,820.52	84.20
主税局	3	218.28	72.76	0	0.00		23	2,247.36	97.71	26	2,465.64	94.83
生活文化局	0	0.00		0	0.00		10	885.78	88.58	10	885.78	88.58
環境局	5	448.36	89.67	13	1,167.27	89.79	9	778.12	86.46	27	2,393.75	88.66
福祉保健局	23	2,002.47	87.06	2	189.33	94.67	40	3,265.03	81.63	65	5,456.83	83.95
健康局	1	80.00	80.00	0	0.00		2	190.97	95.48	3	270.97	90.32
産業労働局	11	997.23	90.66	37	3,520.00	95.14	7	574.50	82.07	55	5,091.73	92.58
中央卸売市場	22	1,956.00	88.91	0	768.37	85.37	50	4,064.89	81.30	81	6,789.32	83.82
旧住宅局	74	6,067.14	81.99	107	8,840.49	82.62	131	10,673.73	81.48	312	25,581.36	81.99
病院経営本部	10	856.70	85.67	0	0.00		16	1,144.82	71.55	26	2,001.52	76.98
建設局	41	3,685.58	89.89	982	86,038.53	87.62	147	12,259.49	83.40	1,170	101,983.60	87.17
港湾局	35	3,008.23	85.95	119	10,595.36	89.04	33	2,800.01	84.85	187	16,403.60	87.72
教育庁	19	1,643.33	86.49	8	695.81	86.98	63	5,595.36	88.82	90	7,934.50	88.16
東京消防庁	39	3,570.52	91.55	21	1,747.30	83.20	34	3,289.06	96.74	94	8,606.88	91.56
警視庁	66	5,871.21	88.96	440	33,596.07	76.35	71	6,001.19	84.52	577	45,468.47	78.80
知事郵局計	407	35,493.84	87.21	1,969	169,097.88	85.88	704	59,290.01	84.22	3,080	263,881.73	85.68
交通局	21	1,870.78	89.08	36	3,450.18	95.84	58	5,112.45	88.15	115	10,433.41	90.73
水道局	10	904.58	90.46	150	11,994.89	79.97	86	7,643.91	88.88	246	20,543.38	83.51
下水道局	49	4,162.44	84.95	444	38,450.04	86.60	254	22,914.03	90.21	747	65,526.51	87.72
公営企業計	80	6,937.80	86.72	630	53,895.11	85.55	398	35,670.39	89.62	1,108	96,503.30	87.10
合計	487	42,431.64	87.13	2,599	222,992.99	85.80	1,102	94,960.40	86.17	4,188	360,385.03	86.05
総合計	619	54,495.30	88.04	3,274	283,615.08	86.63	1,558	135,312.01	86.85	5,451	473,422.39	86.85

※ 大型とは、8,000万円以上の建築・土木工事（設備工事は2,600万円以上）をいう。

※ 大型以外とは、250万円以上8,000万円未満（設備は2,600万円未満）の建築・土木・設備工事をいう。

平成 1 4 年 度 第 2 4 回 指 名 業 者 選 考 委 員 会			
第 1 5 4 号 議 案	平成 1 5 年 2 月 2 6 日		
低 入 札 価 格 審 査 議 案 兼 審 査 書			
税 抜 き ( 円 )			
件 名	馬込車両基地整備第二期(電気)工事	予 定 価 格	193,950,000 (100%)
入 札 日	平成 1 5 年 2 月 1 2 日	調 査 基 準 価 格	155,160,000 ( 80%)
入 札 者 名	コムシス・中央建設共同企業体	入 札 価 格	134,500,000 (69.3%)
(調査結果)			
別紙のとおり 1 会社の概要 2 調査内容 3 調査結果  調査項目 1 その価格により入札した理由 2 入札価格の内訳書 3 契約対象工事付近における手持工事の状況 4 契約対象工事に関連する手持工事の状況 5 配置予定技術者 6 契約対象工事箇所と入札者の事業所、倉庫等との関連 7 手持資材の状況 8 資材購入先及び購入先と入札者との関係 9 手持機械数の状況 10 労働者の具体的供給見通し 11 過去に施工した公共工事名及び発注者並びに履行状況 12 第一次下請の予定業者及び予定下請金額 13 建設副産物の搬出地 14 経営内容 15 経営状況 16 信用状態 17 その他の必要な事項			
審査結果	審査の対象者を落札者と ( <u>する</u> ・ <del>しない</del> )		
理 由	調査結果は妥当と思われるので上記業者との締結を可とする。		
委 員 会	総務部長  経営企画室長  職員部長  参事 (会計契約担当)  車両電気部長 	総務課長  会計課長  技術計画担当課長  契約課長 	
開 催 日	平成 1 5 年 2 月 2 6 日		
事務担当者名・電話番号	契約課調整係	蛭原	TEL 4 6 - 4 5 1

## 2 調査内容

## (1) 積算能力

- ① 当該社の積算方法は官公庁の積算体系に準じており、特に問題はない。
- ② 当該社の現時点での手持ち工事（本件工事場所付近）37件のうち、本件工事と同規模（150,000千円）以上の工事は14件あり、積算実績も豊富と認められる。また、公共工事の手持ち工事も10件あり、公共工事の積算実績も十分である。

## (2) 積算内容

- ① 諸経費は、対直接工事費比率で見ると十分確保しており、問題はない。
- ② 材料ごとの費用については、複合費（材料費・労務費共の価格）として表示していたため、材料費、労務費を分けた内訳表の提出を求め局単価と比較したところ、材料費は問題ないが、労務費が極端に低く設定されていた。  
労務費が低く設定できる理由については、次のように確認した。
  - 7) 今回、工事を受注した場合、全て協力会社1社に下請けを出す予定であること。
  - 8) 当該下請会社とは、この工事だけでなく年間を通して協力体制にあること。
  - 9) 日本コムシス㈱は、年間を通して当該下請会社に対する仕事を確保する代わりに、労務単価を低めに設定する条件で双方納得のうえ、下請関係を維持していること。
  - 10) このような下請関係においてトラブルになったことは今までにないこと。

## (3) 施工能力

- ① 当該社が過去に施工した公共工事の施行計画書を調査したところ、必要事項が網羅され、よく検討されている内容であり、災害防止にも十分配慮されていた。
- ② 現場の施工体制として、現場代理人（監理技術者）が常駐し、その指揮の元に複数の協力会社が専門工事ごとに分担するが、現場代理人は電気技術全般に精通しており、また、経験豊富で高い工程調整能力を有している。
- ③ 当局発注工事で、過去に当該社が受注した「高圧ケーブル引替工事」において、工事成績評価が72点と良好な評価点を得ている。  
（契約金額112,350千円、工期H10.8.10～12.25）

## (4) 契約実績（官公庁実績：平成14年度）

産業技術研究所（共同研究施設電気設備（通信））	644,595,000円
東海村（石神小学校改築電気設備）	257,250,000円
西東京市（けやき小学校建設電気設備）	235,200,000円
外23件	

合計金額 約1,950,000千円（平均 約75,000千円/件）

### 3 調査結果

本件での入札価格を調査した結果、諸経費及び材料費については特に問題になるほどの差は認められなかったが、労務費が当局設計価格より低いことが判明した。

しかし、労務費が低い理由は、継続的に労働者の仕事を確保するという合理的計画に基づいて設定されたものであり、無理をしているとは考えられない。

施工体制や安全管理体制もかなりしっかりしていると認められる。

また、経営状況は、経営事項審査によれば単独決算で862点、連結決算で856点と高い得点を得ている。

以上のことから、当該社に本件工事を施工させても問題ないと判断する。

## おわりに

東京都発注公共工事をいくつかの角度から検討してきたが、その特徴をあげると以下のようになるだろう。

- 1．国の「都市再生」政策と一体になり大型建設投資が東京一極集中されるもとの、その基盤整備としての公共工事
- 2．国土交通省や公団など国の発注機関と連携、補完的役割を担う都発注公共工事
- 3．都民の生活や福祉、地域経済振興の立場ではなく、国際金融都市に象徴される大企業のグローバルな経済活動の拠点づくりをめざす都市開発型公共工事
- 4．臨海部開発、幹線高速道路にみられる巨大プロジェクトに集中投資する公共工事
- 5．大手建設業者が5割近くを受注独占する、大企業向け中心の公共工事

そして、東京都の入札制度・発注施策は、東京都発注公共工事の特徴づけにふさわしくなるように改革が行われてきた。

特に民間技術力を活用した技術要件発注方式、性能要件発注方式など総合評価型入札制度は国の施策を先取りして進められた。また、コスト縮減を名目とした発注ロット拡大、超大型工事用JV発注方式の転換、などをあげることができる。

しかし、このような制度はさまざまな矛盾にぶつかり現状では必ずしも順調には進行していない。また、国民や都民の不要不急の開発型大型事業への批判、癒着・談合や不透明な入札・契約制度に対する批判が根強くあり、また地域中小建設業者のしごと確保、地域振興による雇用の確保などの立場からの要求の強まりとともに矛盾が拡大してきている。

今、東京都が進めようとしている総合評価落札方式を都民や中小建設業者の視点から改善してゆく取り組みが強く求められている。

安全・安心の品質を確保する公共構造物づくりのため、価格のみの競争ではなく、工事施工に直接携わる業者・労働者の技術・技能向上の立場から、労働組合と中小建設業者および住民が力を合わせ取り組むネットワーク型の運動が模索していく必要がある。

特に総合評価型入札方式の中で「標準型」「簡易型」と呼ばれるタイプに、住民の環境や安全施策、「労働者の命と健康重視」、「労働基準遵守」などを評価項目に入れ、価格以外にこのような項目を重視している企業を入札点数にプラスする仕組みを提案していく活動はきわめて時機にかなった活動といえる。

一方、東京都の公共工事を真に都民のため、また地域経済振興のために改革するためには、入札・契約制度の改革では不十分である。

石原都政の大企業向け大規模開発型公共投資や公共事業の建設・運営・管理を一括して民間企業に委ねるPFI方式など民営化方式などの問題を解明することがどうしても必要である。次年度はこのような東京都の公共投資、公共事業づくりのさまざまな問題の研究に取り組みたい。