

川崎市における公共事業発注の あり方について

2010年3月

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部 建設業の動向と公共事業政策の現状と課題	
第1章 全国と川崎市における建設業の動向と特徴.....	3
第1節 全国の建設業の動向.....	3
第2節 川崎市の建設業の動向.....	5
第3節 川崎市の公共事業と建設業との関係.....	7
第2章 いま求められる公共事業政策の課題.....	11
第1節 住民生活の福祉や安全、生活環境改善のための政策.....	11
第2節 疲弊する地域建設産業の振興、建設就労者の雇用と労働条件改善の 政策.....	15
第3章 全国と川崎市における発注政策の現状と課題.....	19
第1節 全国の発注政策の変遷と現状.....	19
第2節 川崎市の発注政策の現状と課題.....	29
第2部 川崎市における公共工事発注政策のあり方	
第1章 公共工事の適正価格問題.....	45
第1節 予定価格制度のあり方.....	45
第2節 適正な予定価格づくりに向けて.....	45
第2章 入札制度のあり方.....	49
第1節 ダンピング防止に向けて.....	49
第2節 入札の公平性・透明性・競争性の確保に向けて.....	52
第3節 中小零細建設業振興に向けての課題.....	63
第3章 公共物の品質確保のために.....	66
第1節 公共工事における品質の確保とは.....	66

第2節	発注者サイドにおける品質確保のために.....	66
第3節	受注者サイドにおける品質確保のために.....	68
第4章	川崎市に公契約条例を制定するにあたっての提言	69
第1節	公契約条例の目的は何か.....	69
第2節	公契約条例を適用する公契約の範囲をどうすべきか.....	70
第3節	条例適用労働者への賃金・労働条件はどうあるべきか.....	72
第4節	公契約における労働条項の遵守の確認と罰則規定	75
第5節	公契約条例が元請・下請建設業者の経営の安定に役立つために.....	76
おわりに.....		79

はじめに

本調査・研究は 2008 年 9 月に日本共産党川崎市議員団より委託を受け、2008 年 10 月から調査を開始した。本調査の目的は、「構造改革」路線のもとで進められてきた公共投資の「選択と集中」および公共工事コストの縮減政策が、川崎市においていかなる問題を生じさせ、どのような転換が求められているかという点について、主に公共工事発注政策に焦点を絞って明らかにすることであった。

また、公共投資に限らず建設投資が全般的に減少傾向を続けている中で、川崎市内の建設業者の置かれている状況の把握に努め、疲弊する地域建設産業、地域経済の再建に向けての方向性を探った。

調査に必要な各種データは、日本共産党市議員団事務局から提出された資料および川崎市への情報公開等を通じて収集し、工事価格算出方法や入札・契約制度に関する川崎市の現状については、提供されている資料と市職員へのヒアリング調査によって把握した。また、川崎市内の建設業者の現状について、複数の建設業者へのヒアリング調査を実施するとともに、市内の建設業者へのアンケート調査を実施し、川崎市発注の公共工事が市内業者にどのような影響を与えているか、市内業者が川崎市に対してどのような要望を持っているか、等について現状と課題の把握を心がけた。

さらに、本調査・研究と並行して進めてきた、別途受託の「川崎市発注公共工事分析」の内容も取り入れ、出来る限り多面的な資料に基づいて、川崎市発注の公共事業のあり方についてまとめた。

本調査は 2009 年 9 月に中間報告書を提出し、2010 年 3 月をもって報告書の完成をみた。本報告書は、「第 1 部 建設業の動向と公共事業政策の現状と課題」、「第 2 部 川崎市における公共工事発注政策のあり方」から成っている。

第 1 部の構成は、「第 1 章 全国と川崎市における建設業の動向と特徴」、「第 2 章 いま求められる公共事業政策の課題」、「第 3 章 全国と川崎市における発注政策の現状と課題」となっている。

第 1 章では、全国の建設投資が過去 20 年間ほぼ一貫して低下傾向にあることが確認される。そして、国内総生産に占める建設投資の比率が低下しており、川崎市においても同様の傾向であることが明らかにされている。さらに、川崎市発注の公共工事について資本金規模別の受注割合などから、大規模工事に重点が置かれていることが示されている。第 2 章では、国民に求められている公共工事が大規模工事ではなく生活密着型のそれであることが明らかにされ、住民にとって生活環境改善のために必要な公共事業について述べられている。また、疲弊する地域建設産業や建設産業に従事する労働者の労働条件が悪化している状況を確認した上で改善の方向性が示されている。第 3 章では、全国における発注政策の変遷と現状、さらに、川崎市における発注政策の現状と課題が確認されている。

第 2 部の構成は、「第 1 章 公共工事の適正価格問題」、「第 2 章 入札制度のあり方」、「第 3 章 公共物の品質確保のために」、「第 4 章 川崎市に公契約条例を制定するにあ

たつての提言」となっている。

第1章では、公共工事の価格問題について、予定価格制度のあり方と適正な積算・予定価格づくりに向けて提言している。第2章では、入札制度のあり方について、ダンピング防止に向けて、入札の公平性・透明性・競争性の確保に向けて、中小零細建設業振興に向けての課題、という3つの節を設け、あるべき入札制度に向けた提言を行なっている。第3章では、公共物の品質を確保するために取られるべき方策が提言されている。第4章では、公契約条例について、目的や適用範囲、さらには賃金・労働条件がどうあるべきかなど、効力のある公契約条例の制定へ向けた詳細な提言を行なっている。

川崎市は政令指定都市であり、独自性を持つとはいえ国家的課題の一角を担うという側面を有している。さらに大都市であることから地域経済に与える影響が大きいという特色を持っている。本報告書における提言は、基本的には川崎市の現状を前提に置いたものとなっている。しかし、提言は、都道府県や市町村など地方公共団体の発注政策、入札・契約制度にも適用しうる一般的な内容を含んだものとなっている。

最後に、ヒアリング調査にご協力いただいた川崎市の担当職員の皆様とヒアリング調査およびアンケート調査にご協力いただいた川崎市内の建設業者の皆様に謝意を表します。

第1部 建設業の動向と公共事業政策の現状と課題

第1章 全国と川崎市における建設業の動向と特徴

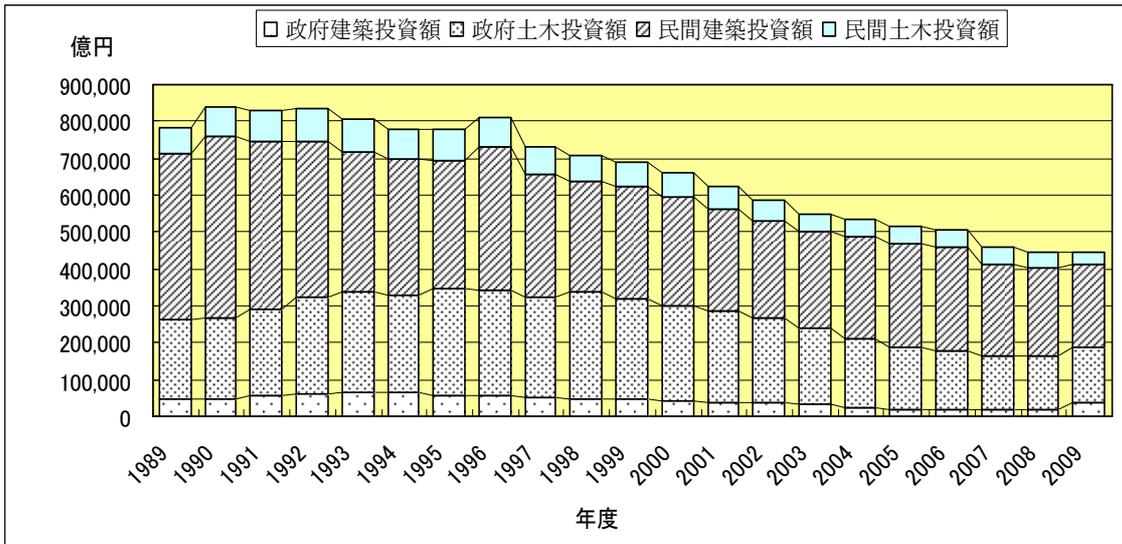
第1節 全国の建設業の動向

ここでは、はじめに、全国の建設業の動向を明らかにしていきたい。図表 1-1-1 は、1989年度から2009年度までの建設投資について、「政府建築投資額」、「政府土木投資額」、「民間建築投資額」、「民間土木投資額」の推移をみたものである。過去20年間ほぼ一貫して減少傾向にあることがわかる。特に、民間に比べて政府投資の減少が大きくなっている。1992年度と2008年度を比較すると、民間投資は約60%、政府投資は約52%に減少している。2008年度の政府投資額は16.8兆円であるが、これは1995年度の投資額35.2兆円と比較して47.7%の水準である。

図表 1-1-2 は、国内総生産と建設投資について1989年度を100として投資額水準の推移をみたものである。国内総生産は1997年度までは上昇傾向を示したが、その後はほぼ横ばいで推移した。しかし、2007年度以降は、減少傾向を示している。それに対し、建設投資は、1992年度以降減少し、96年度に幾分回復するものの、その後は大きく減少している。その結果、国内総生産に占める建設投資の比率は1990年度以降大きく低下している(図表 1-1-3)。1990年度には、国内総生産に占める建設投資の割合は、18.1%であったが、2000年度には13.1%に低下し、2008年度には9.5%まで落ち込んでいる。

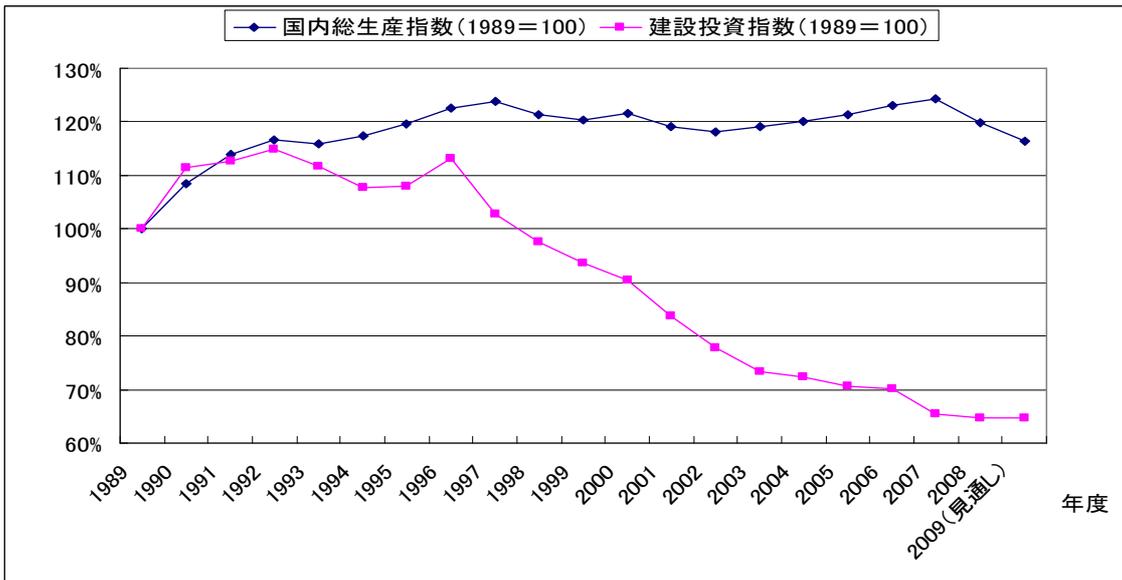
建設業は、建設投資が落ち込むなかで、長期にわたり苦境に立たされてきたといえよう。そのため、図表 1-1-4 が示すように全国の建設業の事業所数や従業者数も減少傾向にある。建設業の事業所は1996年に64万7,360社であったが2006年には54万8,861社と10万社近く減少している。しかし、全体の事業所数もほぼ同程度の割合で減少しており、事業所数については、建設業の占める割合はそれほど目立った減少を示しているわけではない。ところが、従業者数をみると、公務を除く非農林漁業に従事する従業者は1996年の6,067万人から2006年の5,653万人へと、7%程度の減少であるのに対して、建設業に従事する従業者数は1996年の577万人から2006年の414万人へと実に3割近く減少している。

図表 1-1-1 建設投資の推移



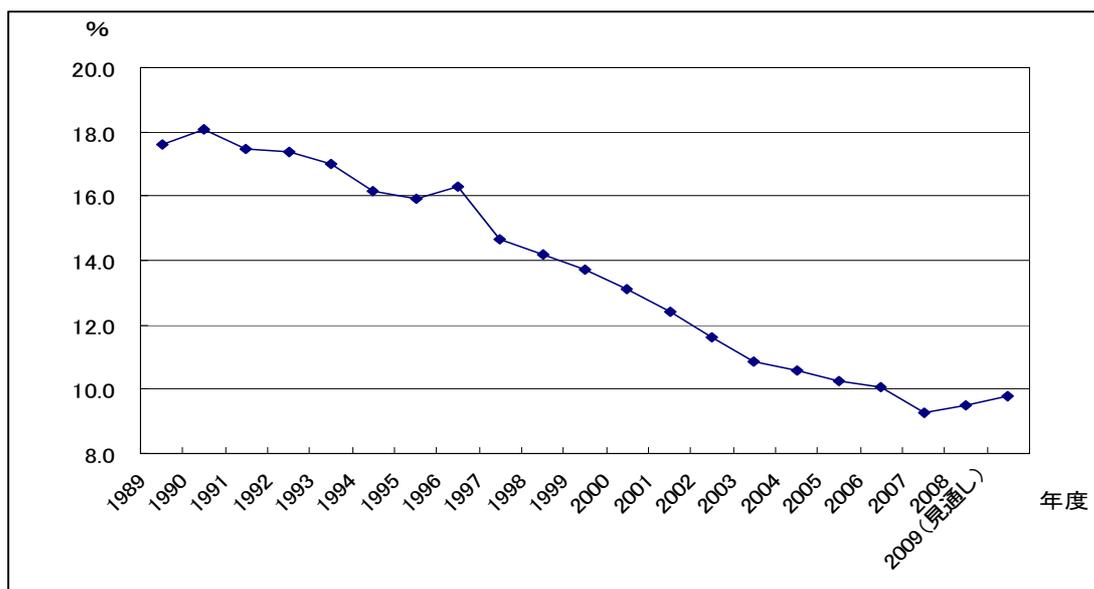
出所：国土交通省総合政策局 情報安全・調査課 建設統計室「平成 21 年度 建設投資見通し」。2007 年度は見込み、2008、2009 年は見通し。(金額は実質値、平成 12 年度基準)。

図表 1-1-2 国内総生産指数と建設投資指数(1989 年度 = 100)



出所：国土交通省総合政策局 情報安全・調査課 建設統計室「平成 21 年度 建設投資見通し—概要とその要点—」より作成。

図表 1-1-3 国内総生産に占める建設投資の比率



出所：図表 1-1-2 に同じ。

図表 1-1-4 建設業の事業所数と従業者数(全国)

単位：人・社

産業		1996	2001	2006	2006/1996
事業所	非農林漁業総数（公務除く）	6,650,253	6,282,776	5,847,662	87.9
	建設業	647,360	606,944	548,861	84.8
	総数に占める割合	9.7	9.7	9.4	-
従業者数	非農林漁業総数（公務除く）	60,671,740	58,028,834	56,533,745	93.2
	建設業	5,774,520	4,943,615	4,144,037	71.8
	総数に占める割合	9.5	8.5	7.3	-

注：1996年の値は、平成13年事業所・企業統計調査、2001年、2006年の値は、平成18年事業所・企業統計調査より。

出所：総務省「平成13年事業所・企業統計」、「平成18年事業所・企業統計調査」

第2節 川崎市の建設業の動向

次に、川崎市における建設産業の動向を探っていくことにしたい。まず、図表 1-1-5 は川崎市内総生産と建設業の生産額について、1996年度を100としてみたものである。市内総生産は、2002年度まで減少傾向が続いていたが、その後増加傾向を示しており、2007年度にはほぼ1996年度同程度の水準となっている。それに対して、建設業は、基本的に減少基調にあり、2001年度、2005年度には幾分増加しているものの、2007年度には大幅に下落している。建設業は、他の産業と比較して低迷を余儀なくされているといえよう。

そこで、川崎市における建設業の事業所数と従業者数の推移をみていくことにしたい（図表 1-1-6）。同市内の事業所は、非農林漁業（公務を除く）総数で1996年に4万

6,651社であったが、2006年には4万111社と6,000社以上減少している。建設業は、1996年の4,550社から2006年には3,560社となっており、非農林漁業総数の事業所よりも減少率が高くなっている。

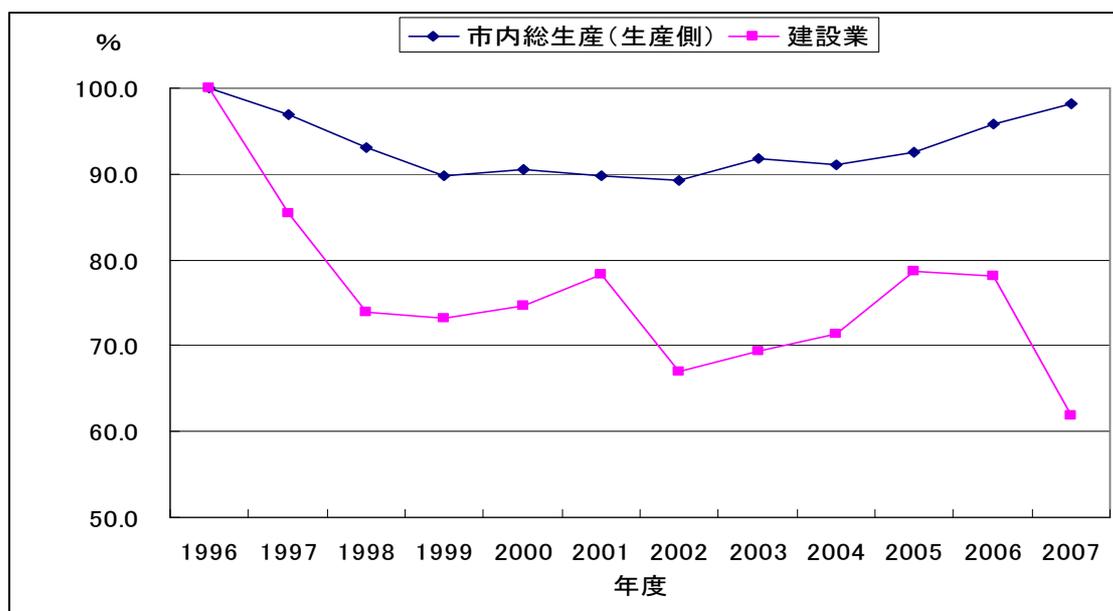
また、従業者数をみると、総数では、1996年から2006年にかけて10%程度の減少であるのに対し、建設業では35%程度の減少がみられ、総従業者に占める建設業に従事する従業者の割合は6.2%にまで落ち込んでいる。特に、2001年の下落が目立っており、その一因として構造改革以降の公共事業の影響が推察される。

次に、従業者規模ごとの事業所数および従業者数を明らかにしたのが図表1-1-7である。まず、着目すべき点は、市内の建設業者の大部分は中小事業所によって構成されていることである。従業者規模「1～4人」の事業所が、建設業全体の48.0%を占めるにいたっている。それを上回る規模である「5～9人」の事業所が28.6%を占めている。つまり、従業者10人未満といった小規模な事業所が建設業全体の70%を占めていることになる。

また、従業者数をみると、「1～4人」規模の事業所には、建設業従業者の14.4%が従事している。「5～9人」規模の事業所には、同じく22.3%が従事している。川崎市の建設業では、従業者規模10人未満の事業所に36.7%の人々が従事していることになる。

市内の建設業者の振興といったことを考えるならば、小規模層を中心に施策を展開することが必要である。また、公共工事の発注についても、こうした規模の事業所が受注を確保できるよう配慮することが必要であろう。

図表 1-1-5 川崎市内総生産と建設業生産額についての指数(1996年度=100)



出所：平成19年度「川崎市民経済計算」より作成。値は生産側、名目値。

図表 1-1-6 建設業の事業所数と従業者数(川崎市)

単位:人・社

産業		1996年	2001年	2006年	2006/1996
事業所	非農林漁業総数(公務除く)	46,651	42,891	40,111	86.0
	建設業	4,550	3,945	3,560	78.2
	総数に占める割合	9.8	9.2	8.9	-
従業者数	非農林漁業総数(公務除く)	527,875	490,301	479,818	90.9
	建設業	45,352	33,421	29,852	65.8
	総数に占める割合	8.6	6.8	6.2	-

出所:図表 1-1-4 に同じ。

図表 1-1-7 建設業における従業者規模別の事業所数と従業者数および割合(川崎市)

単位:社・%

	総数	1~4人	5~9人	10~29人	30~49人	50~99人	100~299人	300人以上
事業所数	3,560	1,710	1,018	686	92	39	15	-
割合	100.0	48.0	28.6	19.3	2.6	1.1	0.4	-
従業者数	29,852	4,288	6,647	10,521	3,385	2,549	2,462	-
割合	100.0	14.4	22.3	35.2	11.3	8.5	8.2	-

出所:図表 1-1-4 に同じ。

第3節 川崎市の公共事業と建設業との関係

本章の最後に、企業の資本金規模ごとに、公共工事をどの程度、受注しているのかということ、また、工事規模によりどの程度の公共工事が発注されているのかをみていくことにしたい。

はじめに、川崎市の建設業が資本金規模ごとに、どれだけ公共工事を受注しているのかを取り上げていく(図表 1-1-8)。まず、資本金規模では、「1,000万円~3,000万円未満」と「3,000万円~5,000万円未満」の層が比較的、大きな割合を占めている。2008年度には、この2つの層で35.7%(221億円)となっている。受注金額の割合は、2007年度を除くと、30%代半ばで推移している。

次に、大きな割合を占めているのが「10億~50億円未満」である。2008年度には11.8%を占めていた。しかし、それ以前には、「50億円以上」が10数%~30数%を占めていた。特に、2007年度には130億円以上の工事を受注したこともあり、この層が大きな割合を占めることになった。また、JVによる受注は一貫して割合が大きくなっている。反対に、資本金規模「1,000万円未満」の層は、受注金額の2%にも満たない割合にとどまっている。

次に、図表 1-1-9 から川崎市の工事規模別受注金額と受注件数についてみていくことにしたい。受注件数は、2005年度 1,158 件から 2008 年度 1,164 件とほぼ横ばいで推移しているのに対し、受注金額をみると、2005年度が 454 億円、以降、2006 年度 470 億円、2007 年度 642 億円、2008 年度 617 億円と増加傾向にある。特に、「1 億円~5

億円」の工事では、2005年度、109億円、24.2%、2006年度、154億円、32.8%、2007年度、214億円、33.3%、2008年度、247億円、40.1%と金額、構成比いずれも増加しており、受注金額の増加はこの規模での工事の増加によるところが大きい。

しかし、川崎市の普通建設事業費の推移（図表 1-1-10）をみると、1993年をピークとして、それ以降は大幅に下落していることが分かる。図表 1-1-11 は、普通建設事業費について都道府県、市町村、川崎市について 2002 年度を 100 としてみたものである。2002 年度以降、都道府県と市町村で 65%程度、川崎市でも 75%程度の水準となっており、長期スパンでみると低下傾向にあることが確認される。

また、川崎市の工事規模別受注金額について、各年度の 5,000 万円未満の金額の割合をみると、2005 年度、26.0%、2006 年度、25.0%、2007 年度、17.3%、2008 年度、20.5%となっている。受注件数の割合は、80%を超えるものの、金額ベースでは 10%台から 20%台に過ぎない。金額別では、圧倒的に 5,000 万円以上の工事の割合が高くなっている。

川崎市の公共事業政策は、「行財政プラン」や「川崎再生フロンティアプラン」に示されているように、拠点開発型の大規模事業に重きが置かれている。反対に、市民生活の安全を守るうえで必要となる、耐震工事などの予算措置は薄くなっている。また、福祉や医療、教育の分野の施策も削減される傾向にある。市民生活の安全のみならず地元建設業者の振興を図るためには、これまでの公共事業政策のあり方を改めることが必要である。住宅はもちろん、公共施設の耐震工事を推進することや、福祉・医療・教育施設の充実を図ることが市民生活の安全のためにも市内の建設業者の経営や雇用を守るうえでも有効であると考えられる。

図表 1-1-8 資本金階層別公共工事受注金額(川崎市)

単位:百万円・%

資本金	2005 年度		2006 年度		2007 年度		2008 年度	
	金額	構成比 (%)						
全体	45,406.1	100.0	47,005.2	100.0	64,276.0	100.0	61,710.2	100.0
500 万円未満	471.6	1.0	312.3	0.7	485.6	0.8	684.5	1.1
500～1,000 万円未満	384.6	0.8	299.5	0.6	296.3	0.5	273.9	0.4
1,000～3,000 万円未満	9,105.2	20.1	10,155.9	21.6	8,240.8	12.8	10,706.0	17.3
3,000～5,000 万円未満	7,455.6	16.4	7,091.0	15.1	6,232.6	9.7	11,362.7	18.4
5,000 万～1 億円未満	2,916.0	6.4	4,395.8	9.4	2,927.5	4.6	2,912.5	4.7
1 億～10 億円未満	2,060.0	4.5	2,870.1	6.1	4,060.5	6.3	4,677.7	7.6
10 億～50 億円未満	1,573.8	3.5	1,411.7	3.0	3,049.4	4.7	7,256.3	11.8
50 億円以上	10,518.2	23.2	5,954.3	12.7	21,555.1	33.5	5,159.7	8.4
JV	10,891.9	24.0	14,507.5	30.9	17,424.6	27.1	18,643.5	30.2
不明	29.2	0.1	7.1	0.0	3.6	0.0	33.4	0.1

出所：建設政策研究所「2008 年度川崎市発注公共工事分析報告書」より作成。

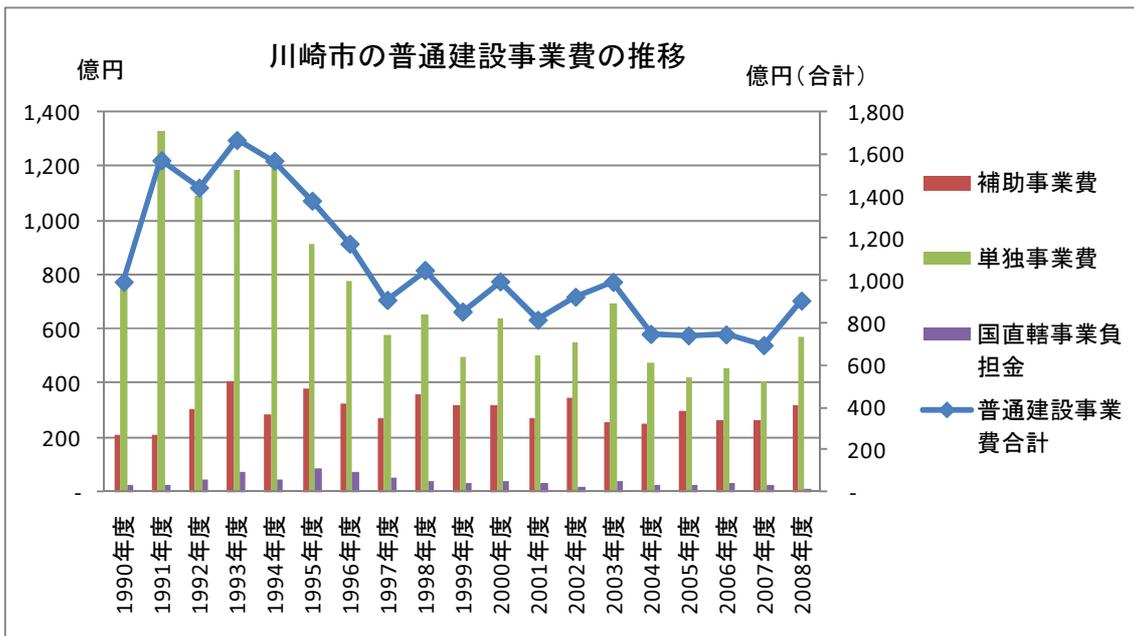
図表 1-1-9 工事規模別受注金額、受注件数(川崎市)

単位: 件・%・百万円

契約金額ランク	2005 年度				2006 年度			
	件数	構成比 (%)	金額	構成比 (%)	件数	構成比 (%)	金額	構成比 (%)
全体	1,158	100.0	45,406.1	100.0	1,213	100.0	47,005.2	100.0
50 万円未満	4	0.3	1.2	0.0	5	0.4	1.4	0.0
50 万～100 万円未満	14	1.2	11.1	0.0	20	1.6	15.6	0.0
100 万～500 万円未満	304	26.3	917.3	2.0	351	28.9	1,011.2	2.2
500 万～1,000 万円未満	221	19.1	1,591.3	3.5	217	17.9	1,592.7	3.4
1,000 万～5,000 万円未満	426	36.8	9,304.3	20.5	416	34.3	9,122.3	19.4
5,000 万～1 億円未満	115	9.9	8,283.7	18.2	112	9.2	7,900.3	16.8
1 億～5 億円未満	59	5.1	10,992.7	24.2	81	6.7	15,440.0	32.8
5 億～10 億円未満	8	0.7	4,629.1	10.2	5	0.4	3,420.7	7.3
10 億～50 億円未満	7	0.6	9,675.4	21.3	6	0.5	8,501.0	18.1
50 億円以上	-	-	-	-	-	-	-	-
契約金額ランク	2007 年度				2008 年度			
	件数	構成比 (%)	金額	構成比 (%)	件数	構成比 (%)	金額	構成比 (%)
全体	1,120	100.0	64,276.0	100.0	1,164	100.0	61,710.2	100.0
50 万円未満	3	0.3	1.0	0.0	3	0.3	1.0	0.0
50 万～100 万円未満	18	1.6	13.8	0.0	19	1.6	15.6	0.0
100 万～500 万円未満	269	24.0	804.7	1.3	232	19.9	695.3	1.1
500 万～1,000 万円未満	231	20.6	1,698.3	2.6	222	19.1	1,667.5	2.7
1,000 万～5,000 万円未満	401	35.8	8,582.2	13.4	446	38.3	10,317.7	16.7
5,000 万～1 億円未満	86	7.7	6,250.4	9.7	101	8.7	7,327.5	11.9
1 億～5 億円未満	102	9.1	21,429.3	33.3	129	11.1	24,742.5	40.1
5 億～10 億円未満	3	0.3	2,030.7	3.2	7	0.6	5,435.0	8.8
10 億～50 億円未満	6	0.5	10,057.1	15.6	4	0.3	6,216.1	10.1
50 億円以上	1	0.1	13,408.5	20.9	1	0.1	5,292.0	8.6

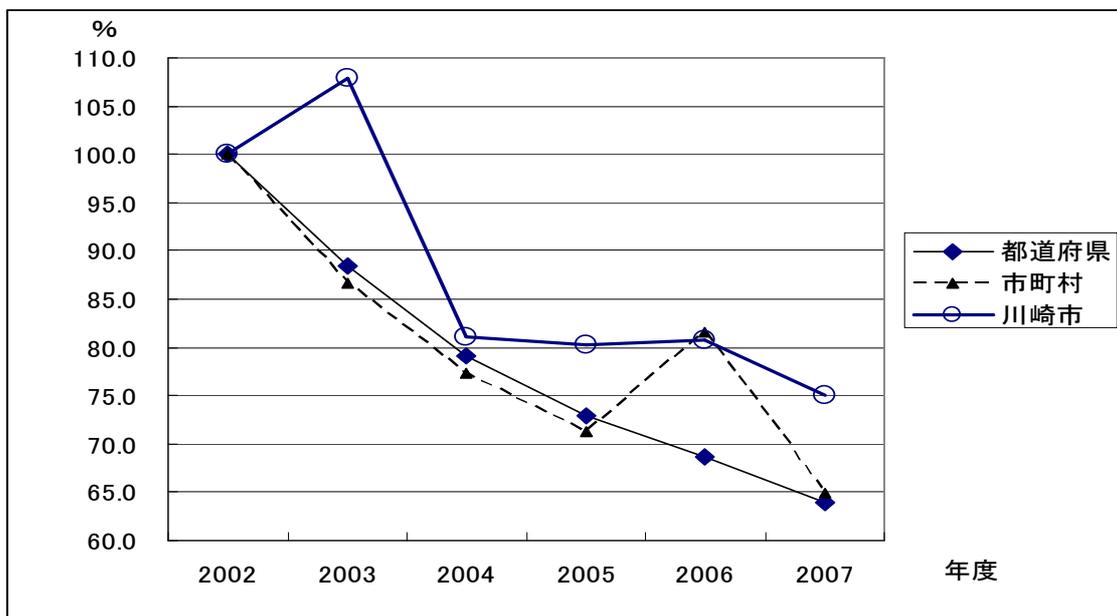
出所：図表 1-1-10 に同じ。

図表 1-1-10 川崎市の普通建設事業費の推移



出所：神奈川県「市町村税財政概要」各年度版より作成。

図表 1-1-11 普通建設事業費の推移の比較



出所：総務省『地方財政白書 平成21年版』、総務省「市町村別決算状況調」各年度版より作成。

第2章 いま求められる公共事業政策の課題

今日、日本の公共事業をめぐる課題は、一言でいえば、①財政に過大な負担をかけることなく、②住民の安心・安全を守り、③地域経済振興に貢献する、公共事業政策を展開するということであろう。

確かに戦後の公共事業政策には、この三つの課題を統一的に推し進められたことはなかったのではないか。その意味では日本の公共事業政策はこれまでの経験や流れに拘泥されない新しい発想のもとで展開されなければならない。

第1節 住民生活の福祉や安全、生活環境改善のための政策

1. 国民が要求する社会資本

内閣府が5年ごとに実施している「社会資本の整備に関する世論調査」(図表1-2-1)によれば国民要求で上位を占めているのは常に「福祉厚生・医療関係施設」と「地域道路」である。国民の要求する社会資本整備のほとんどが快適・安全な生活を送るための、生活に密着した事業であることがわかる。大規模事業となる「幹線交通体系(高速道路、新幹線、空港、港湾)」は1981年5.5%、1994年13.2%、2004年10.2%であり、他の項目と比べて要求度合いは低い。ここに示されたような生活に密着した事業こそ地方自治体の行なうべき事業である。

図表 1-2-1 国民の要求する社会資本整備(複数回答)

単位: %

	1981	1985	1990	1994	1998	2004
福祉厚生・医療関係施設(老人ホーム・病院など)	27.6	27.1	38.9	40.6	38.2	31.2
地域の道路	18.5	19.2	30.5	26.0	23.4	27.7
下水道	15.6	14.9	22.9	18.6	21.5	11.1
公園・緑地、体育・レクリエーションの施設など	15.3	11.9	18.5	17.4	18.0	23.6
治山・治水対策(堤防、ダム、砂防、海岸浸食の防止)	15.9	22.8	10.4	16.0	16.3	5.6
ゴミ処理	4.7	4.3	12.2	15.4	12.3	11.8
地域の交通機関(鉄道、バスなど)	8.6	9.4	14.6	13.2	12.0	19.3
幹線交通体系(高速道路、新幹線、空港、港湾など)	5.5	10.4	12.2	13.2	11.7	10.2
防災施設(避難地、避難経路など)	-	19.9	9.4	10.8	11.6	10.5
公営住宅	15.2	8.7	18.8	9.5	9.1	6.4
文化施設(博物館、美術館など)	12.7	11.9	18.5	16.5	13.5	15.6
農林・水産業基盤	6.6	7.4	9.0	8.4	7.5	3.7
情報・通信のための基盤施設(衛星放送・ケーブルTV・携帯電話のための施設など)	-	-	5.5	7.4	4.9	10.6
役場の出張所、交番、消防署、郵便局、ポスト、公衆電話	3.2	2.6	4.0	5.1	4.6	7.1
科学の基礎研究のための基盤施設(大学院、公的な研究所など)	-	-	-	4.6	3.9	2.9
上下水道	2.4	1.9	4.3	4.3	2.7	1.9

出所：内閣府大臣官房政策広報室「社会資本の整備に関する世論調査」。

2. 公共建築・土木、木造住宅などの耐震改修・補強工事の促進を

川崎市の住宅耐震化の状況を見てみると、市内の住宅 613,500 戸のうち新耐震設計基準施行（1981 年 6 月）以前に建設された住宅が 137,800 戸、そのうち 82,800 戸は耐震性が不十分と判断されている。耐震化率は 86.5%と推計されている。2007 年度に策定された「川崎市耐震化改修促進計画」によれば、計画では 2015 年までに耐震化率 90%を目標にしている。

川崎市では「木造住宅耐震診断士派遣制度」「木造住宅耐震改修助成制度」により住宅の耐震化を進めているが、この制度の拡充と活用とともに住宅耐震リフォーム助成の抜本的改善で更に住宅の耐震化を図る。

これら公共建築物に対する市の耐震化施策は、義務教育施設については耐震補強等の耐震対策を 2009 年度までに完了している。市営住宅についても「計画的に耐震化を図る」という程度で具体策に乏しい。これらの喫緊の課題に事業を重点化させることが求められる。

また、建築物だけでなく、それに関連するブロック塀やエレベーター等の安全対策、がけ崩れ等に関する耐震対策にもきめ細かく調査を行ない、改修、補強工事の実施を図る必要がある。

図表 1-2-2 市の住宅耐震化の現状(2008 年度現在)

住宅総数 613,500 戸 木造戸建 139,200 戸 共同住宅等 474,300 戸	昭和 56 年以降 475,700 戸 木造戸建 90,700 戸 共同住宅等 385,000 戸		耐震性を満たす 530,700 戸 木造戸建 96,100 戸 共同住宅等 434,600 戸
	昭和 55 年以前 137,800 戸 木造戸建 48,500 戸 共同住宅等 89,300 戸	耐震性あり 木造戸建 5,400 戸 共同住宅等 49,600 戸	
		耐震性なし 木造戸建 43,100 戸 共同住宅等 39,700 戸	耐震性が不十分 82,800 戸 木造戸建 43,100 戸 共同住宅等 39,700 戸

注：数値は 2008 年度末のものに修正。

出所：川崎市まちづくり局「川崎市耐震改修促進計画」（平成 19 年 4 月）。

図表 1-2-3 市公共建築物の耐震化状況

耐震対策対象 (A)	耐震化状況			耐震化済棟数 (E=B+C)	耐震化割合 (F=E/A)
	耐震性を満足 (B)	耐震対策完了 (C)	耐震対策未了 (D)		
492 棟	190 棟	229 棟	39 棟	419 棟	85.2%
※1	※2	※3	※4		

※1 庁舎等 209 棟、義務教育施設 264 棟、公営企業所管建築物 19 棟の合計。

※2 第 1 次耐震診断、第 2 次耐震診断及び耐力度調査の結果、「耐震性を満たしている」と判断された建築物の合計。

※3 第 2 次耐震診断及び耐力度調査の結果、「耐震性が不十分」と判断された建築物の内、平成 18 年 9 月末までに耐震対策が完了した建築物の合計。

※4 第 2 次耐震診断及び耐力度調査の結果、「耐震性が不十分」と判断された建築物の内、平成 22 年 3 月末現在で耐震対策が未了の建築物（庁舎等 28 棟、公営企業所管 6 棟）及び耐震診断が未了の建築物（公営企業所管 5 棟）の合計。

注：数値は 2010 年 3 月現在の数値を確認し修正。

出所：図表 1-2-2 に同じ。

3. 高齢者世帯向けバリアフリー工事の促進を

総務省統計局の「平成 15 年住宅土地統計調査」によると、2003 年における川崎市の住宅数は 536,500 戸である。そのうち「手すりがある」や「またぎやすい高さの浴槽」「廊下などの幅が車椅子で通行可能」といった高齢者のための設備がある住宅数は 170,200 戸、全体の 31.7%である。高齢者のための設備が設置されている住宅の率は、横浜市 37.6%、神奈川県全体 37.4%、全国 39.8%となっている。近年普及してきた高齢者に配慮した新築住宅に若い人が多く住んでいることも考えられ、いま必要としている高齢者の住宅に設備が整っていないことも十分考えられる。

図表 1-2-4

管理者別舗装補修費の推移

単位：万円/km

	一般国道 (指定区間)	一般国道 (指定区間外)	都道府県道	市町村道
1985 年度	257.7	153.8	148.3	100.4
1990 年度	340.1	205.2	214.0	123.2
1995 年度	419.3	217.0	250.1	121.9
2000 年度	440.9	159.1	158.7	88.6
2001 年度	377.1	138.9	152.8	81.9
2002 年度	395.8	127.7	144.1	76.1
2003 年度	408.8	119.1	135.6	70.7
2004 年度	293.5	126.6	125.5	69.0

出所：国土交通省「道路統計年報 2006」。一般国道の指定区間は国が、指定区間外は都道府県・政令指定都市が管理している。

「高齢者住宅改造助成事業」や「介護保険制度」を更に活用しやすくする等を含めて行政のきめ細かい対応で高齢者向けの住宅改修を促進する。

4. 道路・橋梁の補修の促進を

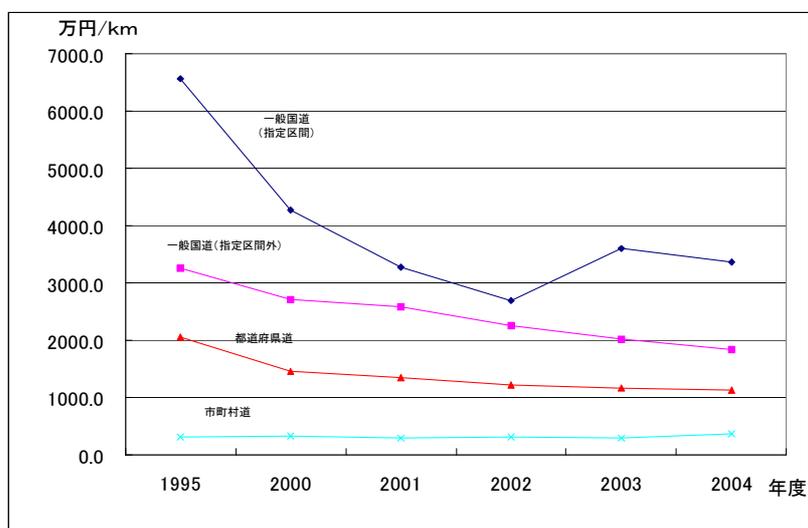
高度成長期に建設された膨大な道路・橋梁が 40 年、50 年という時間を経過しその維持管理が問題となっている。

図表 1-2-4 にみられるように年々延長されている道路舗装の補修費は逆に減少傾向で推移しているのである。

『国土交通白書 2007』によれば建設後 50 年以上経過する道路橋の割合は 2006 年度に

6%だったものが 2016 年度 20%、2026 年度 47%に達すると予測している。

図表 1-2-5 延長当りの橋梁補修費の推移



出所：国土交通省道路局「道路統計年報」。

図表 1-2-5 でみるように、その橋梁の補修費もまた減少を続けている。国交省が設置した「道路橋の予防保全に向けた有識者会議」の 2008 年 5 月の提言では、都道府県および政令指定都市が管理する 15m 以上の橋 51,419 箇所 of 過去 5 年以内に点検された割合は 69% である。

川崎市では市内 617 箇所の橋梁のうち 15m 以上で国の補助対象となる 121 箇所について、2009 年度末をめどに「橋梁長期寿命化修繕計画」をまとめると発表していたが、1 年延期される見通しである。橋の重要度や劣化状況をみて修繕工事の優先順位を決める計画である。速やかな計画策定と計画に沿った確実な実行を求めると同時に、15m 未満の橋梁についてももれなく定期点検と修繕の実施が求められる。

川崎市の橋梁については、市が責任をもって管理すべきであるが、管理が不十分である。

5. 太陽エネルギー利用施設設置の促進を

川崎市では現在「住宅用太陽光発電施設設備補助事業」を実施している。東京都区部では太陽光発電の設置補助金の新設、売電価格の上乗せ、太陽熱温水器への設置補助、屋根や壁面の遮熱工事への補助などを行ない、国・都・区の 3 者の補助を合わせて 100 万円の軽減になる地域もある。川崎市においても補助枠の拡大、補助金の増加、対象施設の拡大により太陽エネルギー利用を促進すべきである。

第2節 疲弊する地域建設産業の振興、建設就労者の雇用と労働条件改善の政策

1. 財政縮減政策のもとでも、地域建設産業が地域産業として持続的に活動する行政政策を

1) 地域建設産業振興を市の産業行政に位置づける

農林水産業、製造業、観光業をはじめとする各種サービス業などには、地方自治体がそれぞれの自治体の工夫で振興政策を打ち出している。しかし、地域建設産業に対する地方自治体の行政政策は、国土交通省から委任されている建築基準行政など建築物供給の質に関する指導・監督規制は行なっているが、産業として地域建設産業を明確に位置づけている政策はほとんどない。しかし、建設産業が基本的に地域産業という性格を強く持つと考えるとき、地方自治体は主体的に地域建設産業育成を基本とする政策を確立する必要がある。

2) 市は地域建設産業振興に対する体制の強化を

国の建設産業政策が及ぶ範囲を分権化し地方自治体に権限が付与されても、地方自治体の側でそれに対応できる産業政策の担い手、企画・設計等に係わる人的資源の確保を容易に準備できない可能性がある。

現状の地方自治体の最大の問題は地域建設産業政策、建設規制行政に見合う企画・運営スタッフの不足にある。そのため、市は地域建設産業振興に向けた専門スタッフの体制を確立するとともに、その補完は、地域における専門家・技術者集団に蓄積された人的資源を地方自治に基づいて組織化し、政策・運営の体制を整える必要がある。

2. 建設業従事者の安定した就労の確保と賃金・労働条件の底上げの政策を

1) 市は建設業従事者の仕事確保・就労対策を念頭に置いた公共事業づくりを

市はこれまでの国主導による大企業の国際競争力強化のための都市再開発や港湾・空港・高速道路など物流中心のインフラ整備の公共投資政策から脱皮し、住民生活上要求の強い事業内容をよく調査し、地域建設業者をはじめ、地域産品、地域就労者を活用し、地域住民に必要な公共事業づくりをしていくべきである。

特に近年の地震や風水害による地域住民の被害が多発している状況を重視し、耐震補強や土砂災害防止補強など雇用吸収力の高い維持補修・防災事業を重点とした公共投資の拡大を図る。

不要不急、大規模事業を中止又は休止し、その財源をこれら事業の拡大にまわすなら、財政規模を膨張させることなく、建設業従事者の仕事、就労確保に大きく貢献することが可能となる。

また、民間事業の分野では戸建木造住宅の振興、リフォーム助成、耐震改修助成、高齢者住宅改修助成等の拡大を図り、地域の大工・工務店など小零細業者の仕事確保への対策を拡充する。特に最近、各地方自治体で行なわれている林業振興対策、県産木材使用住宅への助成、木造住宅のリフォームへの大幅な助成が木造住宅振興に役立っている

ことが明らかになっている。

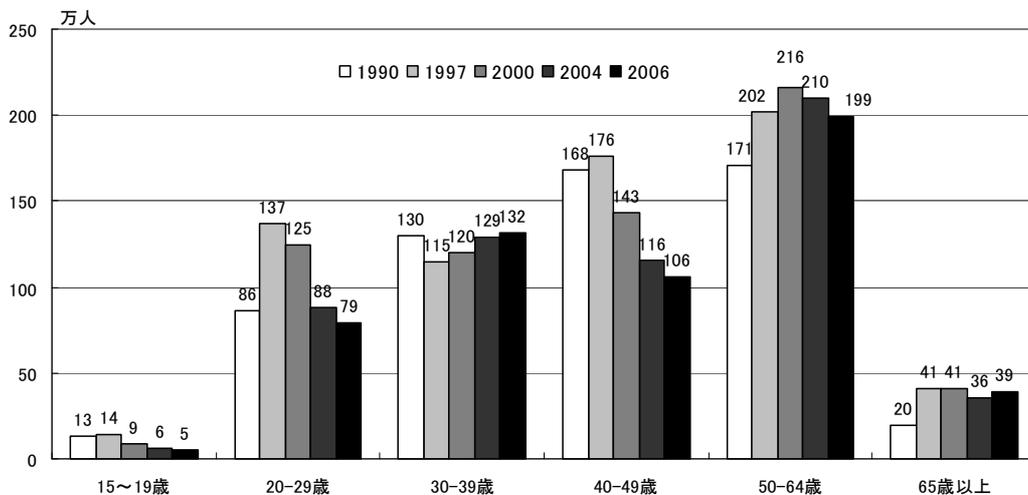
このようにして市が地域住民の安全と地域振興、雇用創出を基本とした新たな事業づくりを行なうことにより、建設業従事者の就労確保を行なっていく必要がある。

2) 高齢者の就労確保に対応した行政の支援策の確立を

50歳代以上の建設業従事者がすでに全建設業従事者の4割以上を占めており、若年層の入職が減少する中でこの割合はますます増加する可能性がある。高齢建設業従事者に関する対策には当面の就労対策と、就労しなくても安心して老後を過ごせる福祉対策の両面が必要である。

建設業に高齢者が滞留しているにもかかわらず、現場における高齢者の就労環境は著しく悪化している。工事現場では新しい技術や工法についていけない、危険作業が多い、工期の短縮と効率化などの事情で高齢者が敬遠される状況になっている。しかし、建設業が高齢者を含め失業者の雇用の受け皿になっている現実を鑑み、市は建設業者の高齢者使用に対する財政支援および公共工事発注における特典などの施策を確立させる必要がある。

図表 1-2-6 年齢別、建設業就業者数の推移



出所：総務省「労働力調査」より作成。

3) 建設労働者が人間的な文化的生活を維持できる産別最低賃金の確立を

建設労働者が人間的で文化的な生活を維持するためには、社会的にみて標準的な生活水準に見合った賃金・労働条件を確保することが必要である。そのために、緊急に求められている課題は、建設労働組合と元請・下請業者団体との間で建設労働者の賃金決定に関する合意形成の場を早急に設け、労使対等な交渉により企業横断的な職種別技能格付けによる賃金・処遇の底上げを図ることである。

市は、市内における労使合意の産別最低賃金を確立させるための指導を行ない、市民

生活に貢献する地域建設産業づくりの立場から、建設労働組合と市内元請・下請業者団体の労使協議のテーブルづくりに協力する必要がある。

3. 公契約条例の制定により建設労働者の賃金・労働条件切り下げに歯止めをかけ、地域建設産業の過度な競争を規制するルールの確立を

公共事業が民間事業とは異なる社会的役割を負っているという認識は世界共通のものである。この認識の下で、ILO は 1949 年に「公契約における労働条項に関する条約」（ILO94 号条約）を制定している。この条約は、国や地方自治体などの公的な機関が発注する事業について、社会的に適正・公正な水準の賃金・労働条件を確保することを契約に明記するよう義務づけている。その水準も、同一の産業・同一の業種で確立している労働協約などの法令よりも有利な水準にすることを義務付けている。2008 年現在イタリア、フランスなどを含め 60 カ国が批准しているが、日本は批准していない。公契約法（条例）はこの ILO94 号条約の精神を法令（条例）化したものである。

自民党政治の下では、政府は ILO94 号条約批准の動きをみせていなかったが、いま日本では公共事業に従事する労働者の賃金・労働条件確保の運動が急速に高まっている。

地方議会では「ILO 94 号条約の批准」や「公契約法の制定」を国に求める意見書の採択が急速に広がり、すでに 742 地方自治体（2009 年 6 月末時点）で採択されている。また地方では国の動きを待たず、独自に条例化する取り組みも行なわれてきている。

野田市では全国で初めての公契約条例が制定された。「野田市公契約条例」として 2009 年 9 月議会に市長提案され、全会一致で採択され、2010 年 2 月に施行された。提案理由について市長は「市発注工事の請負工事などに従事する労働者の適正な賃金を確保するとともに公契約の社会的価値の向上を目指す」と語っている。対象工事が 1 億円以上のため該当工事が少ない、1 人親方が対象外となっている、などの問題はあるものの、先進的な条例制定であり、全国への波及が期待される。

函館市では公共工事の受注者に対し①書面で地元業者の活用と従事する労働者の賃金の適正化などの指導を行なう、②指導内容の実施状況の確認を行なう、③対策について労働組合と協議する、等の取り組みを行なっている。

日野市では総合評価方式による入札において、「新たな試みとして建設労働者の賃金等労働条件確保に向けた企業の取組みも評価の対象とした。また環境への取組みや地域貢献などの評価項目も盛り込んでいるところである」として、総合評価方式の評価項目の設定に日野市の施策を反映させる取り組みを行なっている。

新座市では函館方式に学び、市発注公共工事の順守事項に「二省協定労務単価に基づく埼玉県単価表等により積算していることから、この点に十分留意し、労働者の適切な賃金の支払いについて配慮するよう努める」ことを盛り込んでいる。2008 年度に発注し、完成した設計金額 2,000 万円以上の建築工事で労務費の抽出調査を実施した。新座市の担当課は「順守事項のなかに二省協定労務単価を盛り込んでおり、引き続き指導していく」と述べている。調査結果に基づいてどのような指導改善が行なわれるかは明確ではないが、労務賃金として少なくとも設計労務単価を確保する入り口として、実情調

査は評価できる。

北海道発注工事においても労務単価の調査が実施されている。2009年7月16日以降の入札工事から「積算労務単価報告書」を求めるほか、調査基準価格を下回る工事などを対象に40項目で調査を実施、基準を満たさない場合は施工実績から最大20点を減点する、としている。北海道知事は、最低制限価格などの引き上げ効果が確保されるよう、一定水準の労務単価の確保、公共工事の品質確保の取り組み強化を併せて実施することを議会で答弁している。

民主党中心政権になって公契約法制定の動きに変化が表れている。民主党はすでに「公共工事報酬確保法案」を用意している。これは国が発注する公共工事にたいする現場従事者を対象とした公契約法である。民主党中心政権が誕生したことは公契約法の制定に向かって一步を踏み出したといえるのではないか。

川崎市においても、3月議会における市長答弁において、2010年度において公契約条例の議会提案を行なうことが言明されている。

2009年に全建総連関東地協が行なった組合員の賃金アンケート結果から川崎在住組合員523名の集計結果をみると、公共工事に従事する組合員の平均賃金は14,888円となっており、民間事業に従事する組合員の平均賃金16,859円よりも1,971円も低くなっている。これは公共事業が民間事業と異なる社会的役割を負っているという認識とは逆の結果となっており、川崎市における公契約条例の制定は焦眉の課題といわねばならない。

一方、公契約条例が建設現場の労働者の賃金・労働条件切下げの歯止めにかに寄与するかが、地域建設産業の際限のない受注競争を規制する大きなカギにもなっている。そのため、市は当該労働組合などとの協議を重視し、民間事業における賃金水準よりも、有利な賃金基準を設定するとともに、産業の秩序維持に貢献できる内容の条例をつくりあげる努力を行なう必要がある。

図表 1-2-7 09年川崎建設労働組合賃金(日額)アンケート結果

(単位:円)

	民間	公共	またがり	(空白)	総計
常用	15,939	14,751	12,857	13,700	15,629
手間請	18,288	15,667		12,500	17,886
常用・手間請の両方	17,553	17,286	20,000	16,000	17,541
材料もちの元請	18,684				18,684
材料もちの下請	18,720	17,000			18,654
その他	12,583	7,680		0	10,398
またがり	20,500				20,500
(空白)	18,154	13,000		15,000	17,438
総計	16,859	14,888	13,750	10,933	16,446

第3章 全国と川崎市における発注政策の現状と課題

第1節 全国の発注政策の変遷と現状

1. 全国の発注政策の変遷

国および地方公共団体における公共事業の発注のあり方は、ここ10年ほどの間に入札制度改革を通して大きく変貌しており、その変貌は現在も進行している。ここでは、全国の発注政策の変遷と現状について、みていきたい。

まず、この間の発注政策に関する変遷について、国、あるいは関係団体等から出された主要な法律、通達、提言は図表1-3-1のようになっている。

図表1-3-1 国、関係団体等から出された主要な法律、通達、提言

2000年11月27日	公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律
2004年9月	公共工事調達制度のあり方に関する提言（日建連、土工協、建設業協会）
2005年3月31日	公共工事の品質確保の促進に関する法律
2006年4月14日	いわゆるダンピング受注に係る公共工事の品質確保及び下請業者へのしわ寄せの排除等の対策について（官房長 総合政策局長）
2006年12月8日	緊急公共工事品質確保対策について（国土交通省）
2006年12月18日	都道府県の公共調達改革に関する指針・緊急報告（全国知事会）
2007年9月21日	入札契約制度の改革について（提言）（中央建設業審議会）
2008年3月28日	公共工事の品質確保に関する当面の対策について（国土交通省大臣官房長）
2008年3月31日	公共工事の入札及び契約の適正化の推進について（総務省、国交省）
2008年9月12日	建設業における「安心実現のための緊急総合対策」の適切な実施について（総務省、国交省）
2009年3月	公共工事設計労務単価のあり方について・報告（公共工事設計労務単価のあり方検討会）
2009年3月31日	地域建設業の振興に係る緊急対策（国土交通省）
2009年4月3日	公共工事の入札及び契約手続の更なる改善等について（総務省、国交省）

行政による入札制度改革は、厳しい現状下にある建設産業で発生する諸問題および談合を背景として進められてきた。特に、2006年に福島県、和歌山県、宮城県知事が関与した官製談合問題をきっかけに改革の進行が早まり、2006年以降は様々な通達や、提言が出されている。図表1-3-1で取り上げた、入札制度改革に関する主要な法律、あるいは通達等から行政側が捉えている問題点を整理してみると、図表1-3-2のようになる。

図表 1-3-2 法律、提言等にみられる入札制度の問題点

法律等	要点
公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針について (2005.8.26) (閣議決定)	(公共工事の品質確保の促進の意義に関する事項) ・公共工事に関しては、厳しい財政事情の下、公共投資が減少している中で、その受注をめぐる価格競争が激化し、 <u>著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となっている。</u> 競争参加者の技術的能力の審査や工事の監督・検査等を適切に実施することができない脆弱な体制の発注者が存在することも公共工事の品質低下に関する懸念の一つとなっている。こうしたことから、 <u>公共工事の品質確保を促進するための対策を講じる必要がある。</u>
公共工事の入札及び契約の適正化の推進について (2008.3.31) (総務省、国交省)	3. ダンピング受注の防止の徹底等 いわゆるダンピング受注は、工事の手抜き、下請けへのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等、 <u>公共工事の品質確保に支障が生じかねないことに加え、公正な取引秩序を歪め、建設業の健全な発達を阻害するおそれがあることから (略) 以下の対策を実施することにより、ダンピング受注の排除を徹底すること。</u>
建設業における「安心実現のための緊急総合対策」の適切な実施について (2008.9.12) (総務省、国交省)	建設業は、地域産業の中核として大きな役割を果たしているところですが、多くの雇用を維持してきた <u>地域の有力な建設業者の倒産が相次いでいること等により、地域経済の疲弊が著しくなっておりま</u> す。
公共工事設計労務単価のあり方について・報告 (2009.3) (公共工事設計労務単価のあり方検討会)	基本的考え方 ・公共工事においては、 <u>ダンピング受注が多発し、落札率が低下している。</u> そうした影響もあって、 <u>下請企業や労働者にしわ寄せが行われ、公共工事に従事する労働者の賃金が下がり、賃金の支払実態を調査している公共工事設計労務単価も低下することとなる。</u> それを基に積算されることから <u>予定価格が低下するといった、負のスパイラルともい</u> うべき状況となっている。
都道府県の公共調達改革に関する指針・緊急報告 (2006.12.18) (全国知事会)	1 基本的な考え方 談合は事実上税金の詐取であり、言うまでもなく犯罪である。 <u>とりわけ公務員が関与する官製談合は、地方行政にたいする住民の信頼を損なう極めて重大な問題である。</u> 今回摘発されたような官製談合を防止するため、本プロジェクトチームは、官製談合の防止策、制度改革等について指針をとりまとめた。各都道府県は、この指針に沿って改革に真摯に取り組むことにより、失墜した地方自治への信頼回復に努める。

図表 1-3-2 を基に、入札制度についてどのような問題点が指摘されてきたか、簡単にまとめると次のようになる。

- ①公共工事受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増している。
- ②ダンピング受注が、手抜き工事や下請へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底、さらには公共工事の品質確保に支障が生じかねない。
- ③ダンピング受注により、公正な取引秩序を含め、建設業の健全な発達を阻害する恐れがある。
- ④地域の有力な建設業者の倒産が相次いでおり、地域経済の疲弊が著しくなっている。
- ⑤ダンピング受注の影響で下請企業や労働者にしわ寄せが行なわれ、公共工事に従事

する労働者の賃金が下がり、公共工事設計労務単価も低下することになる。それを基に積算される予定価格が低下するという負のスパイラルというべき状況になっている。

⑥公務員が関与する官製談合は地方行政に対する住民の信頼を損なう極めて重大な問題である。

建設産業は、この間、長期間続く建設投資の減少とそのもとでの激しい低価格受注競争により、特に、地域建設業での疲弊が著しく倒産も多くなっている。さらに、そこで働く建設労働者にもそのしわ寄せがきており、これらは現在も同じ状況が続いている。このような状況が続くことは、建設産業の存続そのものを危うくするだけでなく、公共工事の品質確保や住民の安全な生活環境の確保にも影響を及ぼすことが懸念される。

図表 1-3-3 は、行政の入札制度改革において出された法律等に設定された、達成すべき目的、課題についてまとめたものである。

図表 1-3-3 行政の入札制度改革

法律等	要点
公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（2000.11.27）	<p>（第一条） （略）公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発達を図ることを目的とする。</p> <p>（第三条） 一入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明化が確保されること。 二入札に参加しようとし、又は契約の相手方になろうとする者の間の公正な競争が促進されること。 三入札及び契約からの談合その他の不正行為の排除が徹底されること。 四契約された公共工事の適正な施工が確保されること。（施工体制台帳の提出等）</p>
入契法の附帯決議（2000.11.17） （参議院国土・環境委員会）	<p>政府は、本法の施行に当り、次ぎの諸点について適切な措置を講じ、適正化指針の策定等その運用に遺憾なきを記すべきである。</p> <p>6. 不良業者を排除する一方で、技術と経営に優れた企業の育成に努め、地域の雇用と経済を支える優良な中小・中堅建設業者の受注機会が確保されるよう配慮するとともに、建設労働者の賃金・労働条件の確保が適切に行われるよう努めること。</p>
公共工事の品質確保の促進に関する法律（2005.3.31）	<p>（基本理念）</p> <p>2. 公共工事の品質は、（略）経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。</p> <p>4・公共工事の品質確保に当っては、入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性並びに競争の公正性が確保されること、談合、入札談合等関与行為その他の不正行為の排除が徹底されること並びに適正な施工が確保されることにより、受注者としての的確性を有しない建設業者が排除されること等の入札契約の適正化が図られるように配慮されなければならない。</p>
公共工事の入札及び契約の適正化の推進について（2008.3.31） （総務省、国交省）	<p>3. ダンピング受注の防止の徹底等</p> <p>いわゆるダンピング受注は、工事の手抜き、下請けへのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等、公共工事の品質確保に支障が生じかねないことに加え、公正な取引秩序を歪め、建設業の健全な発達を阻害するおそれがあることから（略）以下の対策を実施することにより、ダンピング受注の排除を徹底すること。</p>
建設業における「安心実現のための緊急総合対策」の適切な実施について（2008.9.12） （総務省、国交省）	<p>建設業が地域産業の中核として持続的に発展することができるよう、適正価格での契約の推進のための公共工事の入札及び契約の改善を早急に行う必要があります。</p>
官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（1966.6.30）	<p>（受注機会の増大の努力）</p> <p>・国等の契約を締結するに当っては、予算の適正な使用に留意しつつ、中小企業者の受注の機会の増大を図るよう努めなければならない。</p> <p>（地方公共団体の施策）</p> <p>・地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。</p>

この間に進められてきた入札制度改革の課題について、主要な点をまとめると次のようになる。

- ①入札および契約の透明化
- ②公正な競争の促進

- ③談合その他の不正行為の排除
- ④地域の優良な中小・中堅建設業者の受注機会の確保
- ⑤建設労働者の賃金・労働条件の確保
- ⑥受注者としての的確性を有しない建設業者の排除
- ⑦ダンピング受注の排除
- ⑧適正価格での契約
- ⑨中小企業の受注機会の増大を図る

行政はこれらの課題を達成することにより、「公共工事の品質確保」、「建設業の健全な発達」、「国民の信頼回復」という目的を実現しようとしたと考えられる。そして、ここにみられる課題そのものは、納得できるものといえよう。しかし、これらの課題は、今後、更なる改革と実行によって、より成果のあるものにしていく必要がある。

入札制度改革の取り組みの中で示された達成すべき課題のうち、検討すべきと考えられる項目を整理すると、図表 1-3-4 になる。

図表 1-3-4 課題と検討項目

入札制度改革等で示されている課題	主な検討項目
・ 適正価格での発注とダンピング防止	・ 最低制限価格制度 ・ 低入札価格調査制度 ・ 予定価格の事前公表 ・ 総合評価制度
・ 予定価格の適正性の確保	・ 予定価格の採算ライン ・ 設計労務単価 ・ 設計・積算体制（職員アウトソーシング、等） ・ 不調案件
・ 地元業者優先発注 ・ 中小企業の受注の確保	・ 地域要件 ・ 主観評価制度 ・ JV ・ 分離分割発注 ・ 小規模工事登録制度
・ 品質の確保	・ 低価格受注と工事品質 ・ 行政の管理・監督
・ 入札の公平性・透明性・競争性の確保	・ 発注実績にみる指名競争、一般競争、随意契約の検討 ・ 落札率に見る競争性 ・ 発注標準

2. 発注政策の現状

ここで、図表 1-3-4 示した検討項目のうち、1) 最低制限価格と低入札価格調査制度、2) 予定価格の事前公表、3) 総合評価方式、4) 設計労務単価、の4つの主な項目について、現状がどのようになっているかを確認しておきたい。

1) 最低制限価格と低入札価格調査制度

まず、最低制限価格制度と低入札調査制度であるが、最低制限価格制度は地方自治法に定められている。地方公共団体に認められている制度であり、国の入札制度では採用されていない。最低制限価格制度は、2000 年度以前にも多くの自治体で採用されていたが、2000 年 11 月の「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する指針」におい

て、「ダンピング受注は、建設業の健全な発達を阻害するとともに、特に、工事の手抜き、下請けへのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながりやすいことから、各省各庁の長等においては現行の低入札価格調査制度及び最低制限価格制度を適切に活用し、ダンピング受注の排除を図るものとする」とされており、ダンピング受注の排除に有効な施策として最低制限価格制度の活用が訴えられている。その後も、2008年3月には「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」（総務省、国土交通省）において、最低制限価格制度、低入札価格調査制度の活用が求められ、ダンピング受注排除の徹底が要請されている。

最低制限価格の設定額は、地方公共団体ごとに任意に設定されることになっているが、多くの地方公共団体は国土交通省の設定する低入札価格調査制度の調査価格に準じて設定されている。国土交通省の設定する低入札調査価格は、図表 1-3-5 のように見直されてきた。ダンピング対策を強化し工事品質を確保するという観点から、2009年4月には設定範囲の上限が90%に引き上げられている。また、2006年5月には「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」が改訂され、最低制限価格の事前公表の取りやめを促す方針を出している。

図表 1-3-5 国土交通省の低入札調査価格の推移

1987.4～2008.3	2008.4～2009.3	2009.4～
〔範囲〕 予定価格の 2/3～8.5/10	〔範囲〕 予定価格の 2/3～8.5/10	〔範囲〕 予定価格の 7.0/10～9.0/10
〔計算式〕 直接工事費の額 共通仮設費の額 現場管理費×0.20	〔計算式〕 直接工事費×0.95 共通仮設費×0.90 現場管理費×0.60 一般管理費×0.30	〔計算式〕 直接工事費×0.95 共通仮設費×0.90 現場管理費×0.70 一般管理費×0.30
合計額×1.05	合計額×1.05	合計額×1.05

国の直轄工事においては、図表 1-3-5 の基準に従って低入札価格調査が実施されている。また、地方公共団体においても、低入札調査価格制度は導入されているが、その適用工事や調査基準価格の設定については、それぞれの自治体ごとに違いがある。政令市の例を挙げれば、横浜市の場合、対象工事は総合評価一般競争入札に付す工事等の請負契約と政府調達協定対象の工事等の請負契約となっている。調査基準価格は国土交通省の設定する調査基準価格と同じである。千葉市の場合には、「低入札価格調査は、設計金額 1,000 万円以上の一般競争入札により実施する建設工事において実施するものとする」とされており、基準価格の算定式は国土交通省の基準に準じているが、その範囲は予定価格の75%～90%とされている。また、価格による失格基準も設けられている。地方公共団体では、概ね国土交通省の基準に従って実施されているものの、適用工事の範囲や基準価格の設定範囲などに幾分の差がみられる。失格基準についても、導入されている自治体と導入されていない自治体、さらには導入を検討中の自治体などがある。

2) 予定価格の事前公表

次に、予定価格の事前公表についてであるが、2000年11月の「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」および2001年3月の「公共工事の入札および契約の適正化を図るための措置に関する指針」が制定され、そこには予定価格の事前公表について、次のように謳われている。

「予定価格については、入札の前に公表すると、予定価格が目安となって競争が制限され、落札価格が高止まりになること、建設業者の見積努力を損なわせること、談合が一層容易に行われる可能性があること等にかんがみ、国においては、入札の前には公表しないこととしている。・・・なお、地方公共団体においては、法令上の制約はないことから、各団体において適切と判断する場合には、事前公表を行うこともできるものとする。また、低入札価格調査の基準価格及び最低制限価格を定めた場合の当該価格の公表の取扱いは、予定価格の取扱いに準ずるものとする」。

予定価格の事前公表は談合の懸念から国の発注工事では行なわれていないが、一部の地方公共団体ではこの「指針」以前から事前公表が実施されていた。そして、上記の法律制定以降、事前公表は急速に拡大した。ところが、その後、事前公表について、「過度の価格競争を助長し適正な競争入札を妨げるとともに、建設業者の積算意欲を低下させ適切な工事施工や企業の健全経営を阻害する」、「最低価格に入札が集中し抽選落札を増加させている」など、業者団体を中心に事前公表の廃止が強く要望される事態となった。

これらの要望を反映し、2006年5月、「指針」は改正され、公表方法については次のように変更されている。

「なお、地方公共団体においては、法令上の制約はないことから、各団体において適切と判断する場合には、事前公表を行うこともできるが、事前公表の実施には上記弊害が生じうることを踏まえ、事前公表の実施の適否について十分検討した上で、上記弊害が生じることがないように取り扱うものとし、弊害が生じた場合には、事前公表の取りやめを含む適切な対応を行うものとする」（下線が変更部分）。

さらに、その後も総務省・国土交通省から事前公表の取りやめを促す通達が出されており、事後公表の試行実施を行なう自治体が増えている。

3) 総合評価方式

総合評価方式は、2005年3月に制定された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」によって、その採用拡大が促進された。「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」では、「公共工事の品質確保を図るためには、発注者が主体的に責任を果たすことにより、技術的能力を有する競争参加者による競争

が実現され、経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮して価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることが重要である」と指摘されている。さらに、「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」では、総合評価の意義について次のように述べられている。

「公共工事に関しては、従来、価格のみによる競争が中心であったが、厳しい財政事情の下、公共投資が減少している中で、その受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となっている。・・・公共工事の品質確保を図るためには、発注者は競争参加者の技術的能力の審査を適切に行うとともに、品質の向上に係る技術提案を求めるよう努め、落札者の決定においては、価格に加えて技術提案の優劣を総合的に評価することにより、最も評価の高い者を落札者とするのが原則となる。総合評価方式の適用により、公共工事の施工に必要な技術的能力を有する者が施工することとなり、工事品質の確保や向上が図られ、工事目的物の性能の向上、長寿命化・維持修繕費の縮減・施工不良の未然防止等による総合的なコストの縮減、交通渋滞対策・環境対策、事業効果の早期発現等が効率的かつ適切に図られることにより、現在かつ将来の国民に利益がもたらされる。また、民間企業が技術力競争を行うことによりモチベーションの向上が図られ、技術と経営に優れた健全な建設業が育成されるほか、価格以外の多様な要素が考慮された競争が行われることで、談合が行われにくい環境が整備されることも期待される」。

これらを受け、国発注の2007年度工事では、金額ベースで99%以上に総合評価方式が採用されたと報告されている。また、政令指定都市では、2010年2月現在、18市全において実施、または試行実施されている。

総合評価方式には、公共工事の特性に応じて、簡易型、標準型、高度技術提案型の方式がある。「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」によれば、簡易型とは、「施工計画や同種・類似工事の経験、工事成績等に基づく技術力と価格との総合評価を行う」とされている。標準型は、「技術的な工夫の余地が大きい工事において、発注者の求める工事内容を実現するための施工上の技術提案を求める場合は、安全対策、交通・環境への影響、工期の縮減等の観点から技術提案を求め、価格との総合評価を行う」となっている。また、高度技術提案型とは、「技術的な工夫の余地が大きい工事において、構造物の品質の控除を図るための高度な技術提案を求める場合は・・・工事目的物自体についての提案を認める等、提案範囲の拡大に努め、強度、耐久性、維持管理の容易さ、環境の改善への寄与、景観との調和、ライフサイクルコスト等の観点から高度な技術提案を求め、価格との総合評価を行う」とされている。

これらの型のうちいずれを使うかは、地方公共団体によってさまざまである。上記の3つのパターンのうち、2つのパターンだけを利用する自治体や、簡易型よりもさらに

評価の難易度や手続きを簡略化した特別簡易型が用いられるなど、地方公共団体によって使い分けられている。

総合評価方式による落札者の決定は、予定価格の制限の範囲内にある入札者のうち、評価値の最も高いものとなっている。評定値の算出方法は、除算方式又は加算方式が基本とされており、多くの地方自治体はこのいずれかの方式、又は、両方の方式を活用している。それぞれの算出方法について、その特徴をみておけば、次の通りである。まず、除算方式の算出方法は、評価値＝技術評価点／価格となっている。その特徴は、価格当たりの工事品質をあらわす指標であり、入札額が低い場合には、評価値に対する価格の影響が大きくなる傾向がある、とされている。また、加算方式の算出方法は、評価値＝価格評価点+技術評価点となっている。加算方式では、「価格のみの競争では品質不良や施工不良といったリスクの増大が懸念される場合に、施工の確実性を実現する技術力によりこれらのリスクを低減し、工事品質の確保を図る観点から、価格に技術力を加味した指標」という特徴が指摘されている。

いずれの型や算出方法が用いられるとしても、価格のみによる競争からの脱却手段として、今後、採用の増加が見込まれている。

4) 設計労務単価

次に、設計労務単価についてみておきたい。予定価格は多くの自治体では歩掛り方式によって算出されており、公共工事を行なうために必要な労務費、資材費、機械経費、諸経費を積上げることによって計算される。公共工事設計労務単価は、歩掛り方式の労務費の算定のために用いられる単価であり、1日8時間当たりの標準的な賃金額として職種ごとに設定されるものである。

近年、建設投資が減少する中、価格競争の激化とともに公共工事設計労務単価の下落傾向が継続している。そのような状況を踏まえ、平成20年6月に「公共工事設計労務単価のあり方検討会」が設置された。「検討会」では、建設企業や建設関係労働組合等を対象にアンケート調査を行ない、公共工事設計労務単価に関する課題を抽出し、取り組むべき方策の整理と対応策の具体化を図る報告書を提出している。以下、この「報告書」に基づいて、現状と課題点を整理しておきたい。

公共工事設計労務単価は、上述の通り、予定価格の算出に当たって用いられる労務費の基準単価であるが、この単価は、農林水産省と国土交通省が所管する公共事業に従事した建設労働者に対する賃金支払い実態を調査して決定している。この公共工事設計労務単価は、農林水産省、国土交通省が発注する公共工事の予定価格積算に当たって用いられるが、同時に地方公共団体においても広く活用されている。

「検討会」では、価格競争の激化、ダンピング受注の多発等の影響により、「下請企業や労働者にしわ寄せが行われ、公共工事に従事する労働者の賃金が下がり、賃金の支払い実態を調査している公共工事設計労務単価も低下することになる。それを基に積算されることから予定価格が低下するといった、負のスパイラルともいうべき状況となっている」ことが指摘されている。同時に、建設産業が住宅・社会資本整備を担い、地域

経済を支える基幹産業であることから、建設労働の改善策を実施していく必要性が述べられている。

「検討会」では、これらの諸点を踏まえ、公共工事設計労務単価に関する論点について、次のように整理している。

- ①労務費調査の改善
- ②積算の更なる適正化
- ③入札契約の適正化
- ④元請下請関係の適正化
- ⑤労働条件の確保・改善

以下、上記の論点について述べられていることを概観しておきたい。①労務費調査の改善については、まず、労務単価の設定そのものについて、次の点が確認されている。

「労務費調査については、労働者が受け取るべき望ましい賃金水準を前提とし、それを基に単価を設定又は労務単価を補正すべきとの意見もあったが、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、本検討会においては、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検討を行なった」。

ここでは、「負のスパイラル」ともいうべき状況になっているとしつつも、現行の調査方法を適正化するという内容となっており、さらに検討される必要があるが、この考え方に基づいて、以下の具体的方策が実施されている。それは、i.一人親方の実態把握方法の明確化、ii.資格審査の厳格化、iii.資料の不備等の通知、iv.捕捉調査等、である。また、これら以外にも平成21年度以降の調査では、v.年金等受給の所得制限による調整がある労働者の取扱い、vi.技能労働者の技能水準の評価、vii.単価設定の地域について、viii.単価の留意事項の周知について、ix.民間工事、小規模工事の調査について、x.低入札価格調査の対象工事について、xi.調査対象の下請次数について、xii.職種の新設・統合・廃止等について、順次実施していく必要があるとしている。

次に、②積算の更なる適正化では、「地域や工種によっては、予定価格が標準歩掛により積算され、市場動向、施工条件・現場条件の多様化に対応できないことも一因として、不調・不落が多発するなど、建設業者の応札行動が変化してきている」ことから、実勢価格を適切に反映することが必要であるとしている。具体的方策としては、i.最新の実勢価格の適切な反映、ii.労務単価の適用に関する周知、が確認されている。

③入札契約の適正化では、国土交通省直轄工事ではダンピング受注が沈静化してきているが、地方公共団体発注の工事では依然として多発している現状を抑止するため、適正な価格での受注を推進するための環境を整備する必要がある、とされている。これらの観点から、具体的方策としては、次の諸点が挙げられている。i.ダンピング対策の

強化、ii.総合評価方式の拡充、iii.入札ボンドの普及促進、iv.発注者と受注者の対等な関係の構築、v.雇用保険・社会保険への加入の確保、vi.入札契約の適正化に関する地方公共団体への支援等、vii.工事コスト調査結果の建設業法に基づく立入検査での活用、である。

論点④元請・下請関係の適正化においては、公正な競争環境を整備するとともに、下請代金、賃金支払いの適正化を図るため、建設業法に基づく立入検査の実施等により、元請・下請関係の適正化を図る必要があるとして、次のような具体的方策を確認している。i.法令遵守の徹底、ii.低価格入札案件等への建設業法に基づく重点的立入検査、iii.都道府県の建設業許可部局との連携強化、となっている。

つづいて、論点⑤建設技能労働者の労働条件の確保・改善については、曖昧な就労形態が多く、労働保険・社会保険への加入や関係する法令の遵守が適切に実施されていない事例があることから、法令遵守の徹底に努める必要があるとともに、労働者の能力開発や資格取得の促進、技能労働者の育成・確保、技能継承の促進が必要であると述べられている。具体的方策としては、i.労働基準法や最低賃金等法令遵守の徹底、ii.労務費調査における指導、iii.能力評価に連動した給与体系の導入促進、iv.建設業退職金共済制度への加入促進等、v.登録基幹技能者制度の活用、vi.技能労働者の確保・育成、となっている。

第2節 川崎市の発注政策の現状と課題

第1節で概観したように、この10年間ほどの間に発注政策、入札制度は大きく変貌を遂げている。ここでは、川崎市の入札制度について現状と課題を確認したい。まず、川崎市では2003年に、川崎市入札・契約制度改革検討委員会を設置し、2004年1月には「入札・契約制度改革への提言」が出されており、その後、2009年1月には「川崎市入札契約制度再検証中間報告」が出されているので、それらの提言・報告を基に現在、問題とされている諸点を確認し、その後各制度の現状と課題を整理したい。

1. 川崎市の入札制度改革の推移

まず、2004年の「入札・契約制度改革への提言」についてであるが、「提言」は、次の2点を原則として出されている。

- ①「良質な公共サービスの提供のための入札・契約制度の実現」
- ②「市経済の活性化」

それぞれについてみると、①は、納税者・市民の立場から、良質のサービスをより効率的に、小さい行政コストで実現する制度が求められる内容であり、②については、直ちに地元企業への発注に配慮を払うということではなく、公共サービスの提供に関して地域行政のよきパートナーを得られるような配慮が必要である、とされている。そして、

改革によって満たされるべき条件として、次の5つを掲げている。それは、①透明性（信頼の回復と癒着の排除）、②公正性（入札妨害行為等の不正行為の排除と受注機会の平等）、③簡明性（わかりやすさ、使いやすさ）、④競争性（適正な価格の実現）、⑤効率性（トータル・コストの削減）である。

入札制度の改革について主要な項目を簡単にみておくと、まず入札方法について、指名競争入札では発注者の恣意性や入札参加者の特定が競争を制限する恐れがあることから、原則として一般競争入札とする、とされている。また、予定価格の公表については、透明性・公正性確保の重要性から、事前公表が提言されている。最低制限価格については、一定金額以下の工事施工について、75%を下限として設定するとされており、低入札価格調査については、最低制限価格を定めていない入札について制度の対象とすることができるとなっている。さらに、行政の効率性確保の観点から、入札参加資格の審査を入札後に実施することや、一定金額未満の発注については随意契約を採用すること、小規模工事は件数の減少に配慮して一括発注することが提言されている。

また、本提言では、直ちに地元業者へ発注するのではなく、公共サービスの提供に関して地域行政のよきパートナーを得られるような配慮が必要としながらも、市内業者等への優遇処置を廃止した場合には、企業倒産や失業の増加などにもなう行政費用の増大が見込まれることから、これらの地域要件の設定は過渡的にやむをえない措置としている。具体的には、市内業者の優遇は、川崎市の年間発注の半額を超えないようにし、順次引き下げることが望ましいとされている。

さらに、入札制度の主要な項目として、次の諸点にも触れられている。市場価格と予定価格の関連については、「公共事業の発注に関しては、市は独自に予定価格の積算の根拠となる単価等の価格調査を、他自治体の発注価格の動向・建設資材等の市場価格統計を用いて行う」とされている。共同企業体については、談合誘発の弊害が指摘されているとして、「混合入札」（共同企業体と単体の企業がともに入札に参加）への移行が望ましいとされている。

「提言」は、特に癒着や談合を背景として、より公正性、競争性が高い入札制度の実現を提言する内容となっている。しかし、その後の社会情勢の変化に伴い、地方自治体の入札制度を取り巻く環境も変化しており、「価格競争のみの入札方式から価格と品質が総合的に優れた内容の契約の実現へと重点」が移ってきたことを踏まえ、入札契約制度の再検証が行なわれている。

入札契約制度の再検証が実施された主要な項目についてみると、予定価格の公表方法、最低制限価格の設定および失格基準、適切な競争入札参加条件、などがある。以下、それぞれみていきたい。

まず、予定価格の公表方法であるが、2004年の「提言」では、透明性・公正性の観点から事前公表すべきであるとされ、2004年4月以降、原則として事前公表とされてきた。しかしながら、2008年3月に、総務省、国土交通省から「公共工事の入札・契約の適正化の推進について」の要請が出され、その中では、予定価格の事前公表が「価格が目安となって適正な競争が行われにくくなること、建設業者の見積努力を損なわせ

ること、談合が一層容易に行われる可能性があること」など、事前公表による弊害が指摘され、事前公表の取りやめが求められている。この要請を受け、川崎市においても2009年度から事後公表が試行実施されている。事後公表の試行実施対象は、業種別ランク別に全工事の半数で試行期間は2年間とされている。

最低制限価格については、総務省、国土交通省から、中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデルの算定方式によって、適宜適切に見直すことが要請されているとして、2008年6月に上述のモデルに従って見直されている。また、他の自治体の状況を参考に、設定基準の見直しを実施することが決定されている。

次に、失格基準であるが、失格基準とは、最低制限価格制度の対象以外の工事で低入札調査基準価格を下回った価格の入札があった場合に、低入札価格調査が実施されるが、この低入札価格調査基準よりもさらに一定の基準を下回っていた場合には失格とする基準である。総務省、国土交通省の要請では、ダンピング受注排除を目的として低入札価格調査制度の積極的導入・活用、ならびに失格基準の設定が求められている。「再検証中間報告」では、今後、「工事案件の選定方法及び失格基準の設定方法について協議・検討を進める」とされている。

また、「再検証中間報告」では、緊急経済対策の一環としてすでに実施済みの項目も確認されているが、特に、地域要件の設定については、次のようにされている。

「工事、業務委託及び物品調達の契約において、可能な限り市内中小企業へ優先発注することを徹底してきたが、更に今後においては、市外企業まで対象を広げて実施している入札においても、原則として、市内中小企業を優先とすることを基本方針とした」。

ここでは、2004年の「提言」とは反対に、市内業者への優先発注が積極的に進められることが述べられている。「再検証中間報告」は、国内の経済情勢が悪化する中で、特に、市内に中小企業の多い川崎市においては、市内経済に与える影響が大きいという視点を基礎として報告されている。その結果、公共工事の発注についても、市内の建設業振興という観点から実施される施策に重点が置かれている。

2. 川崎市の発注政策、入札制度の現状と課題

川崎市の発注政策、入札制度改革の変遷について概観してきたが、ここでは、1) 予定価格に関する課題、2) 入札制度に関する課題、について現状と課題を具体的にみていきたい。

1) 予定価格に関する課題

予定価格に関する課題としては、(1) 予定価格制度について、(2) 予定価格の水準について、(3) 設計労務単価について、(4) 積算方法と積算体制について、(5) 予定価格と不調案件について、の5点が挙げられる。以下、順次これらの諸点について、それぞれの問題点や課題をみていきたい。

(1) 予定価格制度について

予定価格とは、行政の発注する公共工事において、「契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需要の状況、履行の難度、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮し適正に定められなければならない」（予決令 80 条）価格である。適正に算出されることを前提として落札価格の上限として設定される価格であり、また、最低制限価格が設定されることにより、同時に、落札価格の下限も設定されうる。

予定価格とは、適正に定められるものでありながら、近年、予定価格を上回る価格による応札が現れ、入札不調が急増している。このような現状を踏まえて、2008 年 9 月、東京都の入札契約制度改革研究会は、「入札者の最低価格が予定価格をわずか 1 円でも上回れば入札不調となってしまうことに、どれだけの合理性があるのか」と述べ、予定価格の上限拘束性に疑問を呈している。さらに、2009 年 10 月の「入札契約制度改革研究会 報告書」においては、「予定価格によって価格の上限だけが拘束される制度は国際的に見ても特異」であり、総合評価方式等、「価格以外の要素が重視されるようになるのに伴って、その不合理性が一層顕著になっている」と述べられている。そして、「現行法令上、予定価格の上限拘束性を回避することはできない」としながらも、「当面の措置として、入札の結果、予定価格が明らかに不合理であったことが判明した場合など一定の要件の下に予定価格を上回る落札を認める上限拘束性の緩和を地方自治体の権限として認めることができないか」検討することが必要であるとの見解を示している。

(2) 予定価格の水準について

予定価格とは、上述のように、適正に定められなければならない価格であるが、それは、「標準的な施工能力を有する建設業者が、それぞれの現場の条件に照らしても、最も妥当性があると考えられる標準的な工法で施工する場合に必要な経費を基準として積算されるもの」（「建設工事の入札制度の合理化対策について」）である。言い換えれば、予定価格は標準的な業者による標準的な施工であれば妥当な利益が得られる工事価格を指すものである。

問題の根底には、まず、建設工事によって生産されるのは一般的に特注製品であるという点が挙げられる。特注製品であるため、予定価格そのものが適正な水準であるかどうかを判定することが難しくなっている。予定価格の適正性を検証するには、受注業者への工事原価調査等で判断するしか方法はないということになる。

他方で、予定価格の積算に使用される単価や歩掛り等についても、どのような価格で、どの程度の数量で積算したか、という点が問題になりうるし、単価そのものが市場の実勢価格に的確に反映されているか、という問題点も指摘できよう。

さらに、近年、入札価格が予定価格を上回ったために入札不調になった案件が増加している。他方で、落札率の低下や最低制限価格付近での落札増加など、低い価格での入札も同時に問題となっている。予定価格上限拘束性の撤廃は談合再発の懸念をどう払しょくするかということが問題となろうし、低価格による入札の続出は建設産業の健全な発展に大きな障害となる。これらの観点からも予定価格制度は検討されるべき諸点を残

しているといえる。

(3) 設計労務単価について

設計労務単価とは、予定価格の構成要素である労務費の算出に欠かせない重要な単価である。川崎市の設計労務単価は、「平成 21 年度公共工事設計労務単価表」によれば、次のような内容となっている。

「労務単価は、公共事業労務費調査による各職種の標準的な労働を想定した所定内労働時間内 8 時間当たりの基本給相当額及び基準内手当と労働日数 1 日当たりの臨時の給与（ボーナス等）及び実物給与（食事の支給等）の結果に基づき設定しています。労務単価は、建設労働者の賃金実態を正しく反映したものであることが必要であることから、2 省（農林水産省、国土交通省（旧運輸省、旧建設省））が平成 20 年 10 月に実施した公共事業労務費調査結果や労働基準法に基づき、適用時期までの動向を考慮して決定しています」。

実際に用いられているのは、農林水産省および国土交通省の設定している神奈川県的设计労務単価が採用されており、川崎市独自の単価は設定されていない。

設計労務単価の調査が行なわれていることは、すでに述べた通りだが、具体的には、農林水産省および国土交通省所管の直轄・補助事業等のうち、10 月に施工中の 1 件当たり 1,000 万円以上の工事を選定母集団として、無作為に抽出、調査対象としている。

設計労務単価の構成要素は、基本給相当額、基準内手当、臨時の給与（賞与等）、実物給与（食事の支給等）となっている。これらについて、使用者が保存している賃金台帳を基に調査が実施される。

しかし、この調査には、次のような問題点が指摘できる。第 1 に「適用時期までの動向を考慮して決定」としつつも、実質的には、設計労務単価が適用される時期よりも半年前の市場の実勢調査を基に設定されるということである。特に、低価格受注と労働者へのしわ寄せが問題とされている現状では、設計労務単価はますます低下する傾向を示す。

第 2 に、2008 年度の神奈川県「普通作業員」の設計労務単価は、標準生計費や生活保護基準を下回っており、設計労務単価が生活できない水準に設定されてしまうという問題点が存在する。

第 3 に、現行の設計労務単価が 1 日当たりで設定されていることから、日給月給が支配的である現場労働者の給与は、天候の状態によって大きく左右されることになる。そのため、雨の多かった月には、給与が大幅に少ないという可能性も存在し、設計労務単価の設定には、建設作業に従事する労働者の生計費という観点求められる。

さらに、川崎市では、独自の設計労務単価が採用されていないが、地域条件等に鑑みて市独自の設計労務単価が設定されるかどうかという点も、今後の検討課題といえよう。

(4) 積算方法と積算体制について

川崎市で採用されている積算方法は、積上げ方式であり、積算には「積算基準」や「資材単価」、「労務単価」が用いられる。これらの基準や単価は国土交通省の定めたもの、あるいはそれに準ずるものである。国土技術政策総合研究所の「ユニットプライス型積算方式の解説」によれば、積上げ方式は、「詳細な作業や個々の機械の運転に関する歩掛りに、機械損料・資材単価・労務単価を乗じて単価表を作成し、これらの単価表を積上げるものである。単価表を構成する歩掛り・機械損料・資材単価・労務単価は膨大な調査を基に決定される」。

これに対し、近年、国交省は公共工事コスト縮減の一環として積算事務の効率化を図る目的で、1999年より「市場単価方式」の試行導入を始め、その適用工種の拡大を徐々に行なった。「市場単価」は元請下請間の取引により市場で形成された単位工事量あたりの単価である。その構成は「材料費・労務費・機械経費・運搬費および下請経費等」であるが、その総体の「取引の実勢」の調査を反映させたものである。「市場単価方式」による積算とは、歩掛りを用いずに直接この市場単価を使う積算方式のことである。

また、国土交通省は積算価格の市場性を上昇させるとともに、積算業務の効率化が期待されるとして、「ユニットプライス型積算方式」の試行を推進している。「ユニットプライス型積算方式」とは、「解説」によれば、「受注者（元請企業）と発注者がユニット毎に合意した価格を、発注者がデータベース化し、ユニット毎に実績のデータベースを基にした単価（ユニットプライス）を用いて積算を行う」積算方法のことである。

「ユニットプライス型積算方式」は、「価格の透明性、説明性の向上」、「民間活力（創意工夫）の導入促進」、「契約上の協議が円滑化」、「工事目的物と価格の明確化」、「積算業務の省力化」などが期待されるとして、推進されている。

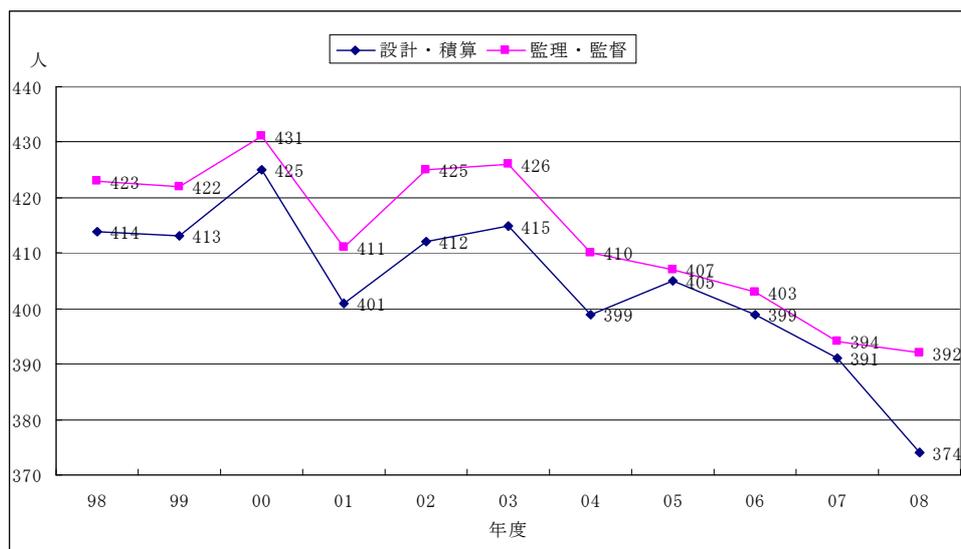
しかし、こうした市場単価方式の拡大、ユニットプライス方式の導入は市場取引実績を基にした積算方式である。積上げ方式のような労務費や材料費、歩掛り等は一切消えてみえなくなってしまう。低価格受注、ダンピング受注が問題となっている現在、この方式を取り入れることは、予定価格積算の一層の低価格化を招く悪循環を生み出す結果となる。また、発注側の設計・積算担当職員や工事監督職員が工事現場における工種ごとの細かな工程を意識することを弱め、結果として工事過程における業者への適切な指示・監督の能力を弱め、品質確保の能力をも低下させることになる。発注側の設計・積算業務の省力化という反面、工事現場ごとの細かな点についての認識が不足することになり、適切な指示・監督が困難になることが予想される。その結果として、品質の確保に問題が生じる可能性が指摘されよう。

次に、積算体制について、川崎市の設計・積算、監理・監督に従事する職員数の推移をみると、いずれも2003年度以降減少に転じている（図表1-3-6）。設計・積算に従事する職員数は、2003年度は415人であったが、2008年度には374人へとわずか5年で41人、1割程度減少している。また、監理・監督に従事する職員数は同様に2003年度426人から2008年度392人へと、30人以上減少している。

建設工事は地理的条件や建設物など、現場ごとに条件が異なる。設計・積算を実施す

際には、それらの詳細な条件を基に実行される必要がある。そのためには、設計・積算に従事する職員に様々な知識が求められよう。また、低価格での入札やダンピング受注とそれに関連する様々な問題が浮上している現在、公共工事の品質を確保していくことは大きな課題である。価格だけによらない入札制度として、総合評価方式による入札の増加が見込まれる今後、発注側での技術評価能力や品質評価能力はますます必要とされている。これらの能力を担保していくことは必要不可欠であり、重要な課題である。

図表 1-3-6 川崎市における設計・積算、監理・監督部門人員の推移



出所：川崎市担当部局提出資料より作成。

(5) 予定価格と不調案件について

予定価格に関連する点として、予定価格と不調案件についての問題がある。近年、不調案件は全国的に増加傾向にあり、川崎市でも増加傾向がみられる。ここでは、川崎市の入札不調の概要を確認し、不調案件からみえる課題を整理したい。

まず、川崎市の入札不調案件の推移は、図表 1-3-7 のようになっている。件数では、2005 年度に 3 件であったが、2008 年度には 54 件にまで増加している。金額でも増加傾向にあり、その実態を明らかにしたうえで対策を講じる必要がある。

図表 1-3-7 不調案件の推移

単位：件・千円

年度	件数	予定価格総額
2005	3	47,187
2006	28	323,904
2007	54	2,578,316
2008	54	1,383,631

出所：建設政策研究所「川崎市における公共事業発注のあり方について 中間報告書」。

図表 1-3-8 入札方法別不調案件

(2005 年度～2008 年度)

単位：件

	全案件	一般競争	指名競争
総件数	139	61	78
入札参加希望者なし	17	17	-
全員辞退・不参の案件	63	33	30
予定価格超過	2	2	0
不調	34	2	32
不明	23	7	16

出所：建設政策研究所「川崎市における公共事業発注のあり方について 中間報告書」。

川崎市発注の公共工事入札で、不調となる原因は、入札参加希望者がいない（一般競争入札）場合と、入札参加の意思を示したものの実際の入札は辞退あるいは不参であったものが多くなっている。また、指名競争入札では応札する業者が1者であった場合、入札不調となるが、そのような案件も同様に多くなっている。不調案件について、金額と件数の関係は、件数の圧倒的 대부분は少額工事となっている一方で、金額の大部分は少数の比較的大型の工事に集中している。

不調案件の実態を概観すると、不調となる原因のうち最も多いのは、全員が辞退あるいは不参で、応札者がいないということである。この原因の1つとして、予定価格の適正性という問題が挙げられる。川崎市発注の公共工事を受注したことのある業者にヒアリングを実施したところ、予定価格と同額、つまり100%の金額で応札しても黒字が見込めない工事がある、という回答が得られた。

また、不調案件の実態を概観したところ、工事規模の小さい案件ほど不調の件数が多いという結果であった。工事規模の小さい案件はもともとの工事件数も多いと考えられるため、一概にはいえないが、予定価格との関連では次の可能性が指摘できる。つまり、小規模工事においては、積算に使用される材料費が大手ゼネコンの仕入れ値であることから、予定価格が相対的に低い傾向を示すのではないかと、ということである。さらに、小規模工事においては、一般的に労務費の占める割合が高くなるため、設計労務単価が低いという可能性も持っている。

最後に問題となるのは、不調案件についての事後対応である。不調に終わった入札案件について、入札条件を変更したり、他の工事と一緒に組み替えるなどの対応も必要である。しかし、それだけではなく、不調案件については、なぜ不調になったのかを詳細に調査し、今後の設計・積算、入札制度の改革に生かす対策が取られることが望ましい。

2) 入札制度に関する課題

さて、1) 予定価格に関する課題では、予定価格に関連する項目について、現状の課題を確認してきた。ここでは、入札制度の課題について、(1) ダンピング受注を防止するための制度、(2) 公平性・透明性・競争性の確保に向けた入札制度、と分類し、順次みていきたい。

(1) ダンピング受注を防止するための制度上の課題

現在、低価格受注競争の激化とダンピング受注によって、地域建設業は著しく疲弊している状況である。また、その下で働く建設就労者にもその影響がしわ寄せされている。このような状況は、地域経済の振興という観点からも、公共工事の品質確保という観点からも、改善される必要がある。そこで、ダンピング受注防止に向けて、①低価格受注と工物品質に関する課題、②最低制限価格制度、③低入札価格調査制度、④予定価格の公表方法、それぞれの現状と課題を概観したい。

①低価格受注と工事品質に関する課題

すでにみてきたように、建設投資の減少と競争性を重視した入札制度改革が進められたことによって、低価格受注が激増した。そのため、予定価格の事前公表廃止や最低制限価格の引き上げなどが求められ、2005年には「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定された。その頃から、低価格受注が「工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著」となっていることが問題視されるようになった。そして、「品確法」制定以降、国から地方公共団体へダンピング受注対策の要請等が続いている。

国発注の公共工事については、ダンピング対策の強化により極端な低価格入札が減少傾向にあるが、地方公共団体においては、発注者によっては依然として入札価格の低下傾向が確認される。

低価格受注は数多くの問題を引き起こす可能性を持っている。それは、工事中の事故増加など安全対策の不徹底、手抜き工事の発生、下請業者へのしわ寄せ、建設労働者の労働条件の悪化、建設産業の倒産による地域経済の疲弊、公共工事の品質確保に支障が生じかねない、などの諸問題である。

競争性を重視した入札制度改革は、行政との癒着や受注業者間の談合問題が表面化したことをきっかけに進められてきた。入札制度に適度な競争性を確保することは重要な課題である。しかし、他方で、これまでのような過度な価格競争をもたらす入札制度では、工事品質への支障が懸念される。

従って、造られた公共構造物が標準的な品質を確保し、利用者・使用者の安全と長期の耐用性を有するものにする入札制度上の課題としては、

第1に、工事の入札に参加する業者が標準的な施工能力を把握するために、経営事項審査と同時に当該発注機関独自の審査基準により評価を行い、不良・不適格業者の入札参加を防止しなければならない

第2に、入札が過度な低価格競争を生じさせないため、様々な歯止めを掛ける入札制度の改善を行なうこと

第3に、入札条件の中に、工事の施工を担当する、技術者・技能者が標準的な技術・技能を有し、適切にその能力を発揮できるための働く環境を整備することを明確にした制度とすること

などが挙げられる。

②最低制限価格制度

川崎市の最低制限価格は、予定価格3億円未満の工事等の請負契約に設定されている。最低制限価格の算出方法は、地方公共団体の任意に設定されることになっているが、川崎市では、国の低入札価格調査基準と全く同じ算出方法となっている。

最低制限価格の設定範囲は、予定価格の70%～90%となっており、算出方法は図表1-3-9の通りである。算出方法は2009年5月に改訂されており、設定範囲も引き上げられている。

最低制限価格は、それ以下の価格では落札できない価格であり、極端なダンピング受注の防止策として有効な制度である。しかし、公共工事の減少に伴い価格競争が激化するにつれて、最低制限価格近傍での入札が増加し、入札価格が最低制限価格へ引き寄せられている。同時にくじ引きによる落札者の決定も増加している状況である。これは、予定価格の事前公表と最低制限価格の計算式が公表されていることから起きる弊害である。

この弊害を取り除くためには、予定価格の事前公表廃止か最低制限価格を事前に把握できないものとするか、など検討されるべき課題が残されている。

図表 1-3-9 川崎市最低制限価格の算出方法

～2009.4	2009.5～
(計算式)	(計算式)
①直接工事費×95%	①直接工事費×95%
②共通仮設費×90%	②共通仮設費×90%
③現場管理費×60%	③現場管理費×70%
④一般管理費×30%	④一般管理費×30%
合計額×1.05	合計額×1.05
(範囲)	(範囲)
予定価格の70%～85%	予定価格の70%～90%

③低入札価格調査制度

低入札価格調査制度とは、入札に際しあらかじめ基準価格を設定し、その基準価格を最も下回った価格での入札者について、契約の履行が可能かどうかを調査し、履行可能と判断した場合に落札者とする制度である。川崎市では、2004年1月の「入札・契約制度改革への提言」の中で、「最低制限価格を定めていない入札については、低入札調査制度の対象とすることができる」として、2005年から実施している。以下、その概要を確認すれば、対象となる工事は3億円以上の工事ならびに総合評価方式によって入札が行なわれる工事となっており、調査基準価格は予定価格の70%～90%の範囲で設定されるが、その算出方法は、最低制限価格の計算方法に従っている。

低入札価格調査制度は、設定された調査基準価格より低い落札価格でも間違いなく契約が履行されるかどうかを調査する制度であるが、ここでは、主要な3つの問題点が挙げられる。

第1に、極端な低入札価格であっても、調査の結果履行が可能であると判断された場合には、落札者となりうるが、ダンピング受注防止のために失格基準を設定すべきかどうか、という問題である。総務省と国土交通省は、ダンピング受注排除のために失格基準の設定を要請しており、他の政令指定都市でも失格基準が採用されている。川崎市でも重要な検討課題であろう。

第2に、調査体制、調査過程に関する問題点が指摘できる。特に、低価格での施工可能理由や、下請業者との契約、資材調達のコストなど適正であるのか、など判断の基準が明確でない、また、調査委員会での調査過程が不明な点も挙げられよう。

第3に、低入札価格調査対象工事で、工事完了後に調査項目の実施状況の検証が必要

である。具体的には、完成物の品質が確保されているか、完成までの監督体制が十分であったか、さらには、調査時に予定されていた下請契約や資材調達などが適正に実施されたのか、など確認する必要性があるのではないかと、ということである。

④ 予定価格の公表方法

すでに確認したように、2000年度以降、予定価格の事前公表を実施する自治体は急速に増加した。川崎市では、1999年8月から予定価格の事前公表が試験的に実施され、2004年度からは競争入札により執行する工事の全案件にその適用範囲を広げている。しかし、2006年の「公共工事の入札および契約の適正化を図るための措置に関する指針」改訂以降、国の指導・要請を受け、川崎市においても予定価格の公表方法について再検討を始めた。

2009年1月の「川崎市入札契約制度再検証中間報告」によれば、事前公表の実施後、最低制限価格近辺での落札件数が増加している事実が認められるとして、事後公表が試行実施されている。対象工事は、業種別ランク別に全工事の2分の1とされており、試行期間は2年である。試行後には事前公表、事後公表の落札率の比較等を実施し、検証するとされている。

ただし、この試行については、「予定価格の事前公表、事後公表はともに長所・短所があるので、事後公表の試行実施をする場合、あくまで事前公表の短所と指摘されることが事実であるかを検証するために実施するのであり、試行後の事後公表の本格実施を前提とするものではない」とされている。

予定価格の事前公表には、すでに指摘されているように、業者の見積努力を損なわせる恐れがあり、それは、最低制限価格が容易に推察されうることから、ダンピング受注を促進するという問題を有している。他方、予定価格の事後公表においては、癒着や談合の懸念が払しょくできず、公平性・透明性の確保や職員のコンプライアンスなどが求められることになる。

(2) 公平性・透明性・競争性の確保に向けた入札制度

(1)では、入札制度に関する主要な項目のうち、特に、予定価格に関連する諸点について確認してきたが、ここでは、その他の入札制度について、みていきたい。主な項目は、①指名競争入札、②一般競争入札、③格付と発注標準、④地域要件、⑤総合評価方式、⑥ジョイントベンチャー（JV、共同企業体）、⑦分離・分割発注、⑧随意契約、⑨小規模工事登録制度、である。

① 指名競争入札

川崎市の入札・契約制度改革検討委員会による「入札・契約制度改革への提言」（2004年）では、指名競争入札が「発注者の恣意性や入札参加者の特定が競争を制限している等の恐れがあることから、この現状を改め、原則として『一般競争入札』を採用し、それによって「制度の簡明性・行政の効率性に配慮しつつ、『競争性』と『透明性』の

高い入札・契約制度を構築する」と提言している。

指名競争入札においては、従来から行政側と業者側の癒着や談合の可能性が指摘されており、入札契約制度の改革を通じて、現在では原則として一般競争入札に付す自治体が多い。しかし、他方で、建設政策研究所が行なった川崎市内業者へのアンケート結果によれば、指名競争入札の拡大を望む声が多くなっている。指名競争入札による発注は、上述の問題が生じる可能性を持っているとはいえ、発注側からみても、指名業者の技術能力などが評価しやすいというような面も持っており、指名競争入札のあり方は、今後の検討課題といえよう。

②一般競争入札

川崎市では、2004年の提言で原則として一般競争入札が採用されることが望ましいと提言されており、概ね1,000万円以上の工事は一般競争入札に付されている。一般競争入札には参加条件が設けられており、その条件が満たされなければ参加資格を有しないということになる。具体的には、建設業の許可を受けていること、有効期間内の経営事項審査の総合評定値通知書を有していること、川崎市工事請負有資格者名簿に登載されていること、対象工事ごとに設定される業種、等級を満たしていること、本社の所在地、などである。

従って、川崎市で実施されている一般競争入札は、条件付一般競争入札である。また、総合評価方式による入札でも一般競争入札が採用されている。一般競争入札に付されることにより、競争性や透明性は上昇する。しかし、発注される工事金額の等級設定と登録されている業者の実際の能力とに差が出る場合や、本社がどこにあるかというような地域要件も、どのように設定されるかによって、受注可能業者が変わってくる。このように、設定される参加条件が適切に設定されることは重要であり、その設定基準の検討が求められる。

③格付と発注標準

川崎市で実施されている一般競争入札は、条件付一般競争入札であるが、設定される条件のうち、特に重要と思われるについて、課題をみておきたい。

まず、ランクについてであるが、川崎市では、土木、下水管きよ、舗装、建築、電気、空調・衛生、水道施設、の7業種について格付が設定されている。そして、業種ごとに発注金額によって、ランクが分けられている。発注金額によるランクがAである工事の場合には、格付がAである業者が入札に参加できることになる。ランクに関する問題点としては、次のようなものがある。

第1に、格付の設定されている業種は7種類であるが、他の業種では設定される必要がないのかどうか、という点である。登録業者数が少なければ、競争性確保の観点から、設定が困難になることが推察されるが、設定されていない業種では資本規模の大きな業者と資本規模の小さな業者が同じ土俵で競争することになる。よって、ランク設定されていない業種での格付設定が検討される必要がある。

第2に、格付の設定が適正に行なわれるためには、どのような条件設定が必要かということが問題点として指摘できる。現在は、基本的に経営事項審査の評定値に基づいてランク分けされているが、同じランクでも資本規模などが大きく違ってしまう可能性がある。また、格付が設定されていても、そのランクに対して発注がなされなければ、結果として受注可能業者を限定することになるという点にも問題があろう。

第3に、ランクの設定が市内業者と、準市内、市外業者で、全く同じで良いかという問題点が指摘されよう。これは、地域要件とも関連してくる問題であるが、川崎市の入札参加有資格者名簿をみると、市内業者と比べて市外業者の方が多く登録されている。地域経済振興の面からこの点についても検討されて良いといえる。

④地域要件

次に、地域要件についてみていきたい。地域要件とは、入札参加条件として、入札参加業者の所在地を限定するという方法である。川崎市では、川崎市内に本社を持つ業者を市内業者、本社は市外だが支店または営業所を持つ業者を準市内業者、本社・支店・営業所とも市内に持たない業者を市外業者として区分している。これが、入札条件となり、参加可能な業者について、主たる事業所の所在地によって制限している。また、総合評価方式の一般競争入札にも地域要件が設定されている。

地域要件の設定に対して、国は、地域建設業の疲弊が著しい状況のなかで、入札参加条件などに地域要件が設定されることを推進している。川崎市入札・契約制度改革検討委員会の2004年「提言」では、「市内所在業者等の優遇措置をとることは・・・経過的にやむを得ない措置」として年間発注金額の半額を上限として認め、「より広域での地域制限に移行できるような方策を検討し、その実現に努めるべきである」と述べられている。ここには、市内業者の優遇策を取らない方針が示されていた。しかし、その後の「川崎市契約制度再検証中間報告」では、今後、「市外企業までを対象を広げて実施している入札においても、原則として、市内中小企業を優先することを基本方針とした」とされており、大きな方向転換が確認される。

みられるように、川崎市においては市内業者優先の発注政策へ転換している。地域に根差す建設業者に優先発注することは、地域産業振興の面からも有効な政策である。しかし、競争性をどう確保していくかなどの課題も残されている。

⑤総合評価方式

すでに確認したように、総合評価方式とは、価格と価格以外の要素、両方を評価して落札者を決定する方式である。従来の価格に偏った落札者決定方式に生じていた、不良不適格業者の参入やダンピング受注を防止し、公共工事の品質を確保することが主な狙いである。

川崎市では、2007年に「川崎市総合評価方式の試行方法(ガイドライン)」を策定し、試行実施している。試行されている総合評価方式の種類は「簡易型」であり、総合評価点の算出方法は除算方式となっていた。その後、「特別簡易型」と「標準型」が加えら

れた。評価の難易度や手続きの煩雑さは、「特別簡易型」→「簡易型」→「標準型」の順に増していくものとなっている。

総合評価方式は自治体ごとに価格以外の落札者決定要素を設定できるようになっているが、何を評価項目とするかが問題である。実績や技術力の評価を高くすれば、実績の少ない業者や新規参入業者が排除されることになる。何を評価項目として採用するかということに関連して、各評価項目にどの程度の評価点を配置するかということも問題になる。

また、総合評価方式では当然、価格以外の評価項目が増加するということになるため、発注側の負担が増加することになる。さらに、評価値の算出方法も「除算方式」と「加算方式」のどちらが採用されるべきか、という点も重要な検討課題であろう。

⑥ジョイント・ベンチャー（JV・共同企業体）

ジョイント・ベンチャー（以下、JV）とは、主として公共工事の施工に際し、複数の企業が共同で工事を受注し施工するための組織である。JVは、当初、大規模工事などの場合に、単独での工事が困難、リスクを分散させるため、などを理由として、複数の企業が共同で施工することを目的としていた。また、その他にも企業の持つ独自の技術を結集し、難易度の高い工事を施工するという目的で結成されていた。しかし、1960年代末以降、地域建設業者の受注機会の拡大や技術等の習得、施工能力の蓄積を目的としたJVが中心となってきた。

川崎市では、「建設業者の技術力等を結集することにより、確実かつ円滑な施工を確保すること、また、中小建設業者の施工能力の増大を図ること」が、目的とされている。構成企業が一体となって施工する共同施工方式に限定されており、対象とされる工事は、予定価格の下限を明確にした8業種に限定されている。

JVの結成方法は、工事ごとの条件を満たす者が任意に定めることになっているが、構成員数、資格および等級は、対象工事の内容や難易度などを総合的に勘案して定められることになっている。また、2008年4月からは、共同企業体と単体企業が同じ入札に参加できる「混合入札」が採用されている。

川崎市では、市内業者同士がJVを組んで受注できる仕組みを形成している。1社では困難な工事について、市内業者同士がJVを組んで施工することは、JV本来の役割からみても、必要であり評価できる。しかし、他方で、全国的に展開している大企業を幹事会社として結成されたJVによる受注も存在する。この場合、大半は全国+地元や全国+全国+地元などのように、市内業者はサブとして結成されている。

幹事会社は構成比率による公正な利益分配ではなく、スポンサーメリットと呼ばれる利益を獲得しているケースが確認されるが、この場合、地元の市内業者は不公正な利益に甘んじることになる。また、JVは技術等の習得を目的として結成されるという側面を持っているが、市内業者の技術者が技術等を習得する機会がないケースがみられ、この点についても問題が指摘される。

⑦分離・分割発注

分離発注とは、ゼネコンへの総価発注ではなく工事内容を専門業種ごとに分離し、業種ごとに専門工事業者に発注する方式である。また、分割発注とは、工事全体を輪切りに小区分し、中小ゼネコンに発注するという方式である。いずれも、大規模な公共工事を中小業者が受注する方策である。

大規模工事はゼネコンが総価方式で受注しても、結局、工種ごとに専門工事業者に受注した価格以下で下請発注することで施工されている。そこには、下請業者の採算性が低くならざるを得ないという問題がある。

また、分離・分割発注を行なう場合には、発注段階での作業量の増加や工程や品質の監理など発注者側に業務量の増加が見込まれる。また、分割発注の場合には、分割すればするほど仮設経費や現場経費が掛ってしまうという点が指摘されている。

⑧随意契約

随意契約について、会計法には、契約に係る予定価格が少額である場合、契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合、競争に付すことが不利と認められる場合に随意契約による、と規定されている。また、地方自治法施行令第 167 条の 2 には、随意契約に付することができるケースについて、9つの項目が定められている。

随意契約は、緊急の場合や競争入札に適しない場合などには、有効に機能する可能性を持っているが、決して入札に付されるわけではなく、入札契約制度としては例外的な存在であろう。随意契約を結ぶ際に選定する業者は、行政が任意に選ぶことになる。随意契約を結ぶ際には、業者選定の基準が適正に設定され、選定理由も明らかにされる必要がある。

また、川崎市の場合には、大規模工事に随意契約が適用されていることが確認されるが、極端に大きな金額の工事が随意契約で発注されてよいか、という点は十分に検討される必要がある。

⑨小規模工事登録制度

小規模工事登録制度とは、地方自治体が地域で発注する少額工事について、地域の登録業者に限定して、随意契約で発注するという制度である。小規模工事登録制度は、地域経済振興策の一環と捉えることができ、地域の中小建設業者にとっては、仕事確保の観点から非常に重要な意味を持っている。しかし、実際の運用状況についてみると、問題がないとは言い切れない。

まず、工事の金額が少額であるということが挙げられる。少額工事であることが、随意契約の理由となっているものの、実際に 50 万円程度の仕事では地域経済振興の面で効果が期待できるかどうか、疑問を持たざるをえない。

次に、実際に登録したとしても、工事が受注できないという可能性が指摘できる。自治体側でこの制度を利用した工事をどのくらい発注するか、というところに問題点が求

められよう。

さらに、発注側からみると、適正な積算が確保されるかどうか、という点が問題になる。少額工事においては、人件費等が適正に積算されなければ、ダンピング受注の可能性が高くなるからである。また、少額工事登録制度は、随意契約に基づく発注制度であるため、登録業者のうち発注する業者をどのように選定するか、という点についての基準やルールも明確に定められなければならない。

第2部 川崎市における公共工事発注政策のあり方

第1章 公共工事の適正価格問題

第1節 予定価格制度のあり方

①発注者が適正な予定価格を算出し、落札価格の上限と下限を設定する現行の予定価格制度を維持する。

②ただし増加する入札不調の要因の一つとされ、国際的に見ても特異である予定価格の上限拘束性についてはその不合理性が指摘されており、今後の検討が必要である。

①予定価格制度は予定価格を適正に算出することを前提に、予定価格が落札価格の上限となり、また発注者が落札価格の下限を設定できるという制度である。

公共工事は公共ゆえの建築物の品質確保、地域産業の振興等の役割があり、それらの障害となるダンピング受注を防止しなければならない。同時に談合等による不正な高額受注を防がなければならない。公共工事の持つ役割を果たすために、落札価格の上限と下限を設定する予定価格制度を維持する。

②しかし予定価格の上限拘束性については「入札不調が増加しており、公共工事の適正化を妨げる要因である」「国際的に見ても特異である」「総合評価方式の導入により価格以外の要素が重視されてきている」「一種の指値発注である」など、その不合理を指摘する意見が少なくない。廃止した場合の問題を含め、予定価格の上限拘束性の是非についての検討が必要である。予定価格の上限拘束性は現行法で定められていることであり、一地方自治体で解決できる問題ではないが、国への働きかけ等を視野に今後検討を進める。

第2節 適正な予定価格づくりに向けて

1. 予定価格の適正化のために

①予定価格算出に使用する標準的市場単価、労務費、歩掛り、を公開し、市場との乖離の把握と改善によってより正確な予定価格の算出に努める。

②入札前に全ての積算数量を入札希望者に公開し、数量の発注者責任を明確にすることで、誤算による受注業者とのトラブルを避けると同時に、入札業者の積算経費の軽減を図る。

③受注業者の完成工事原価の実績調査を行ない、予定価格の適正性の検証に努める。

①予定価格制度においては発注者が責任を持って適正な予定価格を算出することが重要である。そのために予定価格算出に使用する標準的市場単価、労務費、歩掛りを公開し、変動する実勢価格や変化する工法の把握に努める。

②積算数量の誤算による受注業者とのトラブルを避けるため積算数量を全て入札希望業者に公開し、積算数量は発注者の責任とする。それによって入札業者が各自で行な

っていた数量積算の手間と経費が削減できる。

- ③建設工事は比較的短期間に価格が変動する。個々の市場単価を集めて積算した予定価格と完成工事原価としての実勢価格の乖離が年々累積していくことは十分考えられる。その乖離を小さくするために、予定価格の実勢価格による検証が必要である。権威ある第三者機関による予定価格に対応する完成工事原価の調査を行ない、予定価格の適正性の検証を行なう。

2. 設計労務単価の適正なあり方

- ①農林水産省および国土交通省が行なっている「公共工事設計労務単価」について、実態調査に基づく設定をとりやめること、新たな設定方法については技能労働者とその家族の生活を維持・向上させるに足る生計費および職種別労働者の平均的技能水準を維持する観点から設定すること、を国に要望する。
- ②川崎市独自の設計労務単価の設定を検討する。

- ①現行の市場調査による「設計労務単価」設定方式を抜本的に転換し、「建設労働者の適正な生活費と技能評価を基準とした」設定方式として、以下のような方法を提言する（詳しくは建設政策研究所「公共工事設計労務単価の新たな算定方式と新設計労務単価の試算」http://homepage2.nifty.com/kenseiken/opinion/op_20080901.pdf を参照）。

- (1)「適正な生活費」については、各都道府県人事委員会による標準生計費に負担費修正をしたものを活用する。
- (2)都道府県人事委員会が毎年算出する都道府県ごとの負担修正後の標準生計費を日額換算した一日あたり生計費を基準単価として「交通誘導員B」の設計労務単価とする。
- (3)厚生労働省「賃金構造基本統計調査の製造業・男・10～99人規模の平均賃金」の都道府県別水準を参考に「交通誘導員B」の設計労務単価を微調整する。
- (4)毎年10月に実施される二省協定賃金調査に基づく都道府県別職種(50職種)別設計労務単価を基にして交通誘導員Bを基準とした職種別技能水準係数を算定する。
- (5)都道府県別「交通誘導員B」の設計労務単価に職種別係数を掛け、職種別設計労務単価を算定する。

- ②現在、川崎市は農林水産省および国土交通省による神奈川県的设计労務単価を使用しているが、都道府県や市区町村は二省的设计労務単価を必ず採用しなければならないというものではない。地域で建設労働者の暮らしを保障する設計労務単価の設定にむけて、上記①の算定方式を活用するなど、市独自の設定を検討してもよいだろう。

3. 積算方式・積算体制について

- ①積算は、詳細な作業や個々の機械の運転に関する歩掛りに、機械損料・資材単価・労務単価を乗じて作成する単価表を積上げる「積上げ方式」を守る。
- ②共通仮設費、現場管理費においても施工現場の実態にあった運搬費、仮設費、安全費など積上げも明示し正確な内容にする。
- ③適正な設計・積算を行なうため、現場経験重視の人材育成と職場体制を整える。

- ①設計価格を積算する方式は現在行なわれている積上げ方式を守るべきである。

現行の積上げ積算方式は詳細な作業や個々の機械の運転に関する歩掛りに、機械損料・資材単価・労務単価を乗じて単価表を作成し、これらの単価表を積上げるものである。従って適正な価格を算出するためには労務単価や資材単価を適宜見直しを行なう必要がある。また各工種の歩掛りにについても適宜見直して、良好な品質確保につながる歩掛りにしていく必要がある。こうした各個別構成要素の改善は積上げ方式をとることによって可能となる。

国主導の市場単価方式の拡大、ユニットプライス方式の導入は市場取引実績をもとにした積算方式である。積上げ方式のような労務費や材料費、歩掛り等は一切消えてみえなくなってしまう。低価格受注、ダンピング受注が問題となっている現在、この方式を取り入れることは、予定価格積算の一層の低価格化を招く悪循環を生み出す結果となる。また、発注側の設計・積算担当職員や工事監督職員が工事現場における工種ごとの細かな工程を意識することを弱め、結果として業者の工事過程への適切な指示・監督の能力を低め、品質確保の能力をも低めることになる。

川崎市においては導入に関してまだ正式に方向性は出されていないが、上記理由から今後も積上げ方式を守るべきである。

- ②共通仮設費、現場管理費も積上げ部分と率計算部分とから成っている。共通仮設費、現場管理費も施工現場の実態にあった運搬費、仮設費、安全費などを正確に積上げる必要がある。またその内容や施工条件を正確に設計図書（工事内訳書、図面、特記仕様書）に明示して不確定要素をなくすことが大事である。
- ③積算（＝工事設計価格）を計算するのは、計画・設計・積算業務の最終段階である。積算の段階に達するまでには、必要な用地買収はもちろん現地の測量や地盤・地質調査、既存工作物の有無、隣接する家屋や、地域の人々の生活への影響（例えば昼間工事か、夜間工事か、交通止めや仮設道路の検討等）を把握し、必要な地元警察署、埋設物占有者、地元住民などとの事前調整や広報も終えていなければならない。一般的にはこうした事前の調査や資料収集は、コンサルタントの「基本設計」委託と併せて職員が行なうことが多い。「実施設計」段階では工作物そのものの構造計算や図面づくり、これに基づく土量計算やコンクリートや鉄筋量その他の材料の数量計算を行なう。以上のような前段の作業が整って、初めて積算に入ることができる。

実際に行なわれる工種について現場の条件に見合う、施工歩掛り、材料、使用する機械を適切に選択し積上げ方式で積算することは一定の経験を積んだ職場の先輩からの指導や、実際の工事現場をよく見ることを通じて習得できる。とりわけ現場の工

事監督の経験は大きな意味を持つ。現場の経験から実際の工事の手順や施工機械の稼動状況、地盤や地下水の状況など直接得られる体験や情報は次の設計・積算内容の向上へとつながる。

現場での施工条件に見合った適正な工期を確保できる期日までに請負業者と契約できるよう設計・積算を終えることができる体制が必要である。また設計等をアウトソーシングする場合、必ずチェックを十分できる職員の体制を確保する必要もある。そのために現場体験を重視した人事、人材育成を行ない技術力の向上、伝承を行なうことが大切である。そのために市は中長期の職員採用計画や育成方針を持つ必要がある。

第2章 入札制度のあり方

第1節 ダンピング防止に向けて

1. 最低制限価格制度のあり方

- ①最低制限価格の設定範囲を予定価格の「10分の7から10分の9」から「10分の8.5以上」に改める。
- ②「くじ引き入札」と「低価格入札への誘導」という最低制限価格制度の弊害を取り除くため基準額を事前に把握出来ない方式の失格基準を新たに設け、最低制限価格制度と併用する。
- ③適用範囲は現行の「100万円以上3億円未満」を「250万円超3億円未満」に改める。

①横浜市、長野県、秋田市の発注工事のコスト調査では工事の実行金額は予定価格の90%前後という結果である（中間報告書「第2部第1章第1節1. 予定価格の採算ライン」参照）。言い換えれば90%以下の落札では赤字になる確率が高いということになる。川崎市における最新のデータ（図表 2-2-1）によれば、最低制限価格の予定価格に対する比率は一般競争入札で平均 83.9%、指名競争入札で平均 82.1%、最も低いのは79%である。落札率は一般競争入札 86.6%、指名競争入札 91.7%である。以上のデータを考察し、ダンピング受注防止の効果を確実にするために、最低制限価格の下限を予定価格の85%とし、上限は特に設定しないこととしたい。

②最低制限価格は、予定価格の事前公表によって「最低制限価格での複数入札によるくじ引き落札が増える」「最低制限価格が低価格受注を誘導する」といった弊害が指摘されている。川崎市の最新のデータ（図表 2-2-1）によれば33件中くじ引きが5件（15%）ある。また一般競争入札においては落札価格が最低制限価格に影響されている様子が伺える。

これらの弊害を取り除くため「予定価格を事後公表とする」「最低制限価格を事前に把握できない変動型失格基準を設ける」の2つの方法が考えられる。

前者は、業者による予定価格探りの復活が懸念され、そのため事前公表に踏み切れていないところが多い。後者の例として、複数業者の入札額の下位数社の平均を基準に失格基準額を設定する方式がある。この方式によれば仮に予定価格が入札前に把握できたとしても、失格基準は入札前に把握することができない。前記の弊害を取り除くことが出来、かつ透明性の高い合理的な設定方法であると考えられる。よって「最低制限価格」と「基準額を事前に把握出来ない方式の失格基準」の併用を提言する。

③適用範囲については現行「予定価格100万円以上3億円未満」の「100万円以上」を「250万円超」に改める（随意契約のあり方の提言を参照）。

図表 2-2-1 川崎市における最低制限価格比率と落札率

(2010年1月15日～2月21日の落札結果)

単位:円・%

工事	発注部局	業種	入札方式	予定価格 (税抜き)	最低制限価格 (税抜き)	最低制限 価格率	落札金額	落札 率	備考
1	財政局	土木	一般競争	28,070,000	23,017,400	82.0	23,358,000	83.2	
2	財政局	舗装	一般競争	16,480,000	13,184,000	80.0	13,256,000	80.4	
3	財政局	建築	一般競争	38,914,000	33,466,040	86.0	33,466,040	86.0	くじ(3社)
4	財政局	建築	一般競争	12,556,000	10,798,160	86.0	10,923,720	87.0	
5	財政局	下水管	一般競争	96,000,000	79,680,000	83.0	87,480,000	91.1	
6	財政局	下水管	一般競争	77,790,000	63,787,800	82.0	63,787,800	82.0	
7	財政局	土木	一般競争	74,240,000	60,876,800	82.0	61,619,200	83.0	くじ(2社)
8	財政局	下水管	一般競争	281,460,000	236,426,400	84.0	239,241,000	85.0	
9	財政局	建築	一般競争	23,607,000	20,774,160	88.0	23,500,000	99.5	
10	財政局	下水管	一般競争	84,760,000	69,503,200	82.0	72,700,000	85.8	
11	財政局	建築	一般競争	22,668,000	19,494,480	86.0	20,200,000	89.1	
12	水道局	水道施設	一般競争	192,330,000	163,480,500	85.0	163,480,500	85.0	くじ(6社)
13	水道局	水道施設	一般競争	95,910,000	81,523,500	85.0	81,583,000	85.1	
14	水道局	水道施設	一般競争	145,110,000	123,343,500	85.0	123,343,500	85.0	くじ(10社)
15	水道局	土木	一般競争	26,090,000	21,654,700	83.0	23,994,000	92.0	
						平均		83.9	
1	財政局	造園	指名競争	9,220,000	7,376,000	80.0	8,900,000	96.5	
2	財政局	建築	指名競争	8,188,000	7,123,560	87.0	7,590,000	92.7	
3	財政局	とび・土工	指名競争	3,050,000	2,409,500	79.0	2,750,000	90.2	
4	財政局	建築	指名競争	4,590,000	4,039,200	88.0	4,440,000	96.7	
5	財政局	舗装	指名競争	4,850,000	3,880,000	80.0	4,500,000	92.8	
6	財政局	舗装	指名競争	6,870,000	5,496,000	80.0	6,550,000	95.3	
7	財政局	土木	指名競争	7,890,000	6,390,900	81.0	7,800,000	98.9	
8	財政局	造園	指名競争	6,870,000	5,496,000	80.0	6,360,000	92.6	
9	財政局	舗装	指名競争	6,830,000	5,532,300	81.0	6,600,000	96.6	
10	財政局	電気	指名競争	4,868,000	4,089,120	84.0	4,137,800	85.0	くじ(3社)
11	財政局	土木	指名競争	4,760,000	3,760,400	79.0	4,670,000	98.1	
12	財政局	電気	指名競争	2,540,000	2,133,600	84.0	2,200,000	86.6	
13	財政局	塗装	指名競争	1,790,000	1,414,100	79.0	1,700,000	95.0	
14	財政局	電気	指名競争	4,700,000	3,948,000	84.0	3,998,000	85.1	
15	財政局	とび・土工	指名競争	2,520,000	1,990,800	79.0	2,150,000	85.3	
16	水道局	機械	指名競争	5,320,000	4,202,800	79.0	4,700,000	88.3	
17	交通局	建築	指名競争	6,942,000	6,247,800	90.0	6,247,800	90.0	
18	交通局	電気	指名競争	1,522,000	1,278,480	84.0	1,293,700	85.0	
						平均		82.1	
								91.7	

出所：川崎市ホームページより作成。

2. 低入札価格調査制度についてのあり方

- ①調査基準価格は、現行の「予定価格の70%を下回らない範囲内」から「85%を下回らない範囲内」に改正する。
 - ②粗雑工事の発生、下請業者へのしわ寄せの可能性を防止するため、早急に「失格基準」を設定する。
 - ③調査対象案件に対する調査過程の記録を公開する。
 - ④公平な第三者機関を設け、工事完了後に下請会社との契約条件、労働者の賃金・労働条件などを検証し、予定価格の設定の適否を含め評価する。
- ①現在、対象工事は予定価格3億円以上ならびに総合評価方式によって入札される工事であり、調査対象基準価格の算出（最低制限価格と同様の率と算出方法）は2009年5月1日に改定され「予定価格の70%を下回らない範囲内」とされている。

予定価格が3億円以上であっても品質の確保をより確実にするため、調査基準価格を定める範囲を「85%を下回らない範囲」に引き上げることを検討すべきである。

- ②この入札価格が調査基準からさらに一定の基準を下回っていた場合に自動的に失格とする基準を「失格基準」という。総務省および国土交通省は「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」(2008年12月22日付)において、ダンピング受注の排除を徹底するため、低入札価格調査制度の積極的な導入・活用および同制度において品質確保等のために「失格基準」を設けるよう要請している。

現在、政令都市16市のうち10市が「失格基準」を設定している。川崎市は2009年1月の「川崎市入札契約制度再検証中間報告」において、検討会の意見として「過度な安値受注が行なわれると、粗雑工事の発生、下請け業者へのしわ寄せの可能性があることから、失格基準を設けることはその防止策となることが期待できるのではないかと」して適用する案件の選定方法および設定方法を明確にして失格基準を設けることを提言した。2009年5月時点では、「現在検討中」とのことでまだ設定はしていない。失格基準の定め方は自治体によって異なるが、先行事例の研究を行ない早急に設定すべきである。

また、川崎市を含め一般的に調査対象工事に関しては「工事監督体制の強化、中間検査実施」など発注者に義務付けているが、長野県では2,500万円以上の工事請負業者に現場への専任技術者配置を1名増やすことを義務付け、受注者側に通常の場合よりも現場の体制強化を求め、品質確保の担保をすると同時に低価格調査対象工事の発生を抑制している。

- ③現行の調査結果概要記録には、対象会社から提出された資料のみが記されている。調査項目【i その価格で入札した理由、ii 手持ち工事の状況、iii 対象工事個所と入札者の地理的状況、iv 手持資材の状況、v 資材購入先と入札者との関係、vi 資材、廃棄物の搬出先、処理体制、vii 手持ち機械の状況、viii 労働者の具体的供給見通し、ix 下請契約予定者、同契予定額の提出、x 過去に施工した公共工事名、発注者、工事成績、x i 経営内容・経営状況、x ii 信用状況（業法違反の有無、賃金不払い状況、下請代金の支払遅延状況、x iii その他)】に関する提出書類の内容は公開資料からみる限り、内容がパターン化されている。低価格で施工可能な理由として多くの会社が「協力会社」「グループ会社」による技術、資機材の調達を挙げている。その内容に関して第三者の立場からの委員会における論議がどのように行なわれ、その入札価格が品質や下請け業者との契約や資材調達費用、労務費などが適正な水準であるとの判断がされたのかは不明である。委員会における調査過程が分かる記録を行ない、その内容を公表すべきである。また入札への参加を希望していた会社が辞退した結果、残りが1社または2社という極端なケースがあるが、なぜ辞退したのか精査する必要がある。
- ④調査対象工事については、工事完了後に調査時に示された調査項目の内容がそのとおり、実施されたのか、実際にかわされた下請会社との契約条件、労働者の賃金・労働条件がどのような水準にあったのかを精査する必要がある。「川崎市建設工事低入札価格調査取扱要領」では「第11条 監督体制等の強化」において「工事の施工に当

たり、工事担当部局は監督体制を強化するとともに中間検査を実施するものとする」とされている。現場での監督体制を強化したのか、施工状況がどうだったのか実態を把握する必要がある。中間検査や完了検査時点での検査記録や指摘事項、監督員の客観的な評価を検証する必要がある。

また発注側の予定価格算出が適切に行なわれていたのか、過大な積算につながった是正すべき何らかの問題がなかったのか、積算の過程に関する何らかの検証が必要である。落札率が極めて低い業種として特徴的なのは見積り単価の比率が高いと思われる電気、機械関係である（中間報告書「第2部第1章第2節2.低入札価格調査制度」参照）。電気、機械工事の積算における見積り単価設定に関しての見直し、検証が必要である。

3. 予定価格の公表のあり方

予定価格の入札前公表を止め、全て入札後公表とする。

激しい低価格受注競争にあつて、入札額が予定価格の事前公表によって予測し得る落札下限額に集中することは自然である。最低制限価格の予測を容易にし、結果的に「くじ引き」の多発、入札価格の下限額への誘導を招来している。また業者の積算意欲を削ぎ、不自然な競争入札を招来する。

予定価格の入札前公表は、予定価格の非公表あるいは入札後公表時期に発生した予定価格漏洩に関わる不正の解消策として実施されたものである。今日、入札前公表の実施による弊害が招来している以上、この弊害を除き、適正な競争性を確保するために予定価格は入札後公表とし、予定価格漏洩に関わる不正の再発防止は別途に対処すべきである。

第2節 入札の公平性・透明性・競争性の確保に向けて

1. 指名競争入札のあり方

指名競争入札は指名権が発注官庁に属し、従来から官業癒着の温床になる危険性が指摘されてきた。従って、250万円以下の少額工事以外は原則として一般競争入札とする。

指名競争入札は例外的な案件のみとし、原則として廃止する。

2008年4月改定施行の「川崎市一般競争入札実施要綱」では、第2条で一般競争入札の対象は概ね1千万円以上の工事とすると定められた。従って指名競争入札は1千万円未満工事ということになる。さらに第2条2項では「財政局長と工事担当局長の協議により、一般競争入札に付することが適当でないと認める場合は、他の契約方法により実施することができるものとする」とあり、1千万円以上の工事についても一般競争入札が不適当と判断した場合は指名競争入札にするとしている。

2008年度の川崎市の入札形態別の発注状況をみると、全体1,164件のうち指名競争入札は455件ある。そのうち工事金額1千万円未満が434件、1千万円以上が21件存在する。逆に1千万円未満工事で一般競争入札は16件存在する。また、指名競争

案件 455 件のうち 270 件、59.3%が資本金 1 千万～3 千万円の業者が受注している。落札率をみると指名競争入札は 94.3%、一般競争入札は 90.9%というように指名競争入札の方が落札率は高くなっている。これらのデータからみて、指名競争入札は工事金額 1 千万円未満という小規模工事であるにかかわらず、資本金区分では 1 千万～3 千万円階層に受注が片寄り、資本金 1 千万円未満の業者には 18%程度しか受注されていない。さらに落札率をみると一般競争入札より 3.4 ポイントも高くなっている。もちろん落札率が低ければ低いほど良いということではないが、指名競争入札の持つ発注者側の指名権による不公平性、不公正性の結果とみることもできる。

確かに、業者アンケートにおいても一般競争入札を少なくし、指名競争入札を増やして欲しいという意見がある。しかし、その主旨は際限のない低価格競争を防止する立場からである。それは官業癒着につながる指名競争入札ではなく、一般競争入札における最低制限価格の引き上げや公平・公正なランク制づくり、市内業者優先の地域要件づくりなど条件を明確にすることにより十分可能である。

図表 2-2-2 発注工事規模と入札形態

単位：上段・件、下段・%

1 件当たり 工事金額→	全体	50 万円 未満	50 万 ～ 1 百万 円	1 ～ 5 百万 円	5 ～ 1 百万 円	1 ～ 5 千万 円	5 ～ 1 億 円	1 ～ 5 億 円	5 ～ 10 億 円	10 ～ 50 億 円	50 億 円 以上
全体 (件数)	1,164	3	19	232	222	446	101	129	7	4	1
全体 (比率)	100.0	0.3	1.6	19.9	19.1	38.3	8.7	11.1	0.6	0.3	0.1
一般競争入札	636	-	-	2	14	395	95	120	6	4	-
	100.0	-	-	0.3	2.2	62.1	14.9	18.9	0.9	0.6	-
指名競争入札	455	3	17	218	196	19	1	1	-	-	-
	100.0	0.7	3.7	47.9	43.1	4.2	0.2	0.2	-	-	-
随意契約	72	-	1	12	12	32	5	8	1	-	1
	100.0	-	1.4	16.7	16.7	44.4	6.9	11.1	1.4	-	1.4
不明	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	100.0	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-

出所：建設政策研究所「2008 年度川崎市発注公共工事分析報告書」。

図表 2-2-3 入札形態別、資本金階層別契約件数

単位：件・%

資本金区分	件数					構成比				
	全体	一般競争	指名競争	随意契約	不明	全体	一般競争	指名競争	随意契約	不明
全体	1,164	636	455	72	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5百万円未満	75	22	52	1	-	6.4	3.5	11.4	1.4	-
～1千万円未満	37	8	29	-	-	3.2	1.3	6.4	-	-
～3千万円未満	537	260	270	7	-	46.1	40.9	59.3	9.7	-
～5千万円未満	243	186	52	4	1	20.9	29.2	11.4	5.6	100.0
～1億円未満	54	34	15	5	-	4.6	5.3	3.3	6.9	-
～10億円未満	75	34	26	15	-	6.4	5.3	5.7	20.8	-
～50億円未満	24	15	1	8	-	2.1	2.4	0.2	11.1	-
50億円以上	58	32	10	16	-	5.0	5.0	2.2	22.2	-
JV	59	43	-	16	-	5.1	6.8	-	22.2	-
不明	2	2	-	-	-	0.2	0.3	-	-	-

出所：図表 2-2-2 に同じ。

図表 2-2-4 契約方法別にみる落札率の状況

単位：上段・件、下段・%

	全体	80%未満	80～85%未満	85～90%未満	90～95%未満	95～96%未満	96～97%未満	97～98%未満	98～99%未満	99～100%未満	100%	平均
全体	1,164	37	110	217	203	78	100	149	141	113	16	92.6
	100.0	3.3	9.5	18.6	17.4	6.7	8.6	12.8	12.1	9.7	1.4	
一般競争入札	636	34	91	154	86	29	34	69	59	71	9	90.9
	100.0	5.1	14.3	24.2	13.5	4.6	5.3	10.8	9.3	11.2	1.4	
指名競争入札	455	2	19	61	110	48	62	73	65	13	2	94.3
	100.0	0.4	4.2	13.4	24.2	10.5	13.6	16.0	14.3	2.9	0.4	
随意契約	72.0	1	-	2	7	1	4	7	17	29	4	97.6
	100.0	1.4	-	2.8	9.7	1.4	5.6	9.7	23.6	40.3	5.6	
不明	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100.0
	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	

出所：図表 2-2-2 に同じ。

2. 一般競争入札のあり方

一件 250 万円超の工事は原則として一般競争入札とする。ただし、ランク別および地域要件を厳格に定めた条件付一般競争入札とする。

指名競争入札を原則として廃止することにより、一件 250 万円超の工事は随意契約を除き一般競争入札となる。一般競争入札の全ての工事は業者格付ランク制と工事のランクに見合った発注標準に基づく条件を付したものとす。また、発注工事は市内業者を優先発注する立場から地域要件を重視して設定する。

一件 250 万円以下の工事は少額工事として競争入札に付すことなく、小零細業者の随意契約として発注する。

3. 条件付一般競争入札のあり方

1) ランク別発注のあり方

- 条件付一般競争入札における条件としてランク別発注制度をいっそう公正・公平にするため、以下のような提言を行なう
- ①発注案件の量に関係なく基本的にすべての業種（31業種）にA～Dのランクを設けるような業種別格付一覧とする。
 - ②各ランク別業者数に対応した発注工事件数・金額を確保する努力を行ない、ランク内で過度な競争が生じないように、ランク内業者数と発注件数・金額のバランスに配慮する
 - ③そのため、市内業者の数が多き業種ランクには当該ランクのB～Dの発注標準金額を上げるなどの工夫を行なう
 - ④特に、市内業者を重視する立場から、Aランクの市外、準市内業者の発注標準金額を市内業者と区分して引き上げるようにする
 - ⑤上位ランク業者が下位ランク発注標準工事に入札参加することを原則として禁止する。
 - ⑥市内業者およびB～Dランク業者が受注できる工事を増大するため、住民生活に密着する小規模な改修、維持補修工事を増大するとともに、大型工事はできる限り業種ごとに分離発注する

①川崎市は2年に一度、表に示された業種別格付一覧表を発表する。これは07～08年度における業者の経営事項審査点数および主観評価点数をもとに主要7業種をA～Dのランク別に分類した表である。主要7業種のうち土木、下水管渠、建築はA、B、C、Dの4つのランクに分類されているが、舗装、電気、空調・衛生、水道施設はA、B、Cの3つのランクにしか分類されていない。

また、川崎市は主要7業種以外の24業種はランク分類することなく、経審点数に関係なくどの業者も入札参加できる。そのため、中小と大手が同じ土俵上で競争することになり、公正な受注競争がなされない可能性がある。発注実績をみても、「機械」「清掃施設」などでは市外業者、準市内業者が大量に受注を確保している。従って業種別格付一覧を改定し、31業種すべてにA～Dのランクを設けるものとする。

図表 2-2-5 業種別・格付一覧

業種	格付	A	B	C	D
土木		850 点以上	755 点以上	670 点以上	670 点未満
下水管きよ		840 点以上	690 点以上	640 点以上	640 点未満
舗装		760 点以上	690 点以上	690 点以上	——
建築		865 点以上	795 点以上	700 点以上	700 点未満
電気		820 点以上	735 点以上	735 点以上	——
空調・衛生		785 点以上	695 点以上	695 点以上	——
水道施設		760 点以上	660 点以上	660 点以上	——

出所：川崎市「平成 19・20 年度 工事請負有資格者名簿」。

②具体的には07年度～08年度の入札参加申請者は土木では616社あり、そのうちAランク業者は297社、Bランク業者は122社、Cランク業者は110社、Dランク業者は87社登録されている。これに対して08年度の実績をみると「土木」の契約件数225件、金額104億4,938万円あり、そのうちAランク業者は54件、84億2,175万円、Bランク業者は49件、9億9,043万円、Cランク業者は49件、6億2,224万円、Dランク業者は73件、4,149万円となっている。ランクごとに1業者あたりの年間受注件数・金額をみると、Aランク業者は0.2件、2,826万円、Bランク業者は0.4件、812万円、Cランク業者は0.4件、56万円、Dランク業者は0.8件、48万円となる。一社当たり受注件数ではランク下位の方が多くなっているが、金額ではランク下位業者には取るに足らない少額となっている。これは下位ランク業者への配分金額が業者数に対して少ないことが原因している。

このように、現状ではランク内業者数と発注件数・金額のバランスに配慮されていない状況がある。

図表 2-2-6 07年度～08年度入札参加申請者の地域別業種別、ランク別分類

業種	入札参加業者数	市外業者		市内業者		準市内業者	
		ランク	業者数	ランク	業者数	ランク	業者数
土木	616		287		229		100
		A	184	A	29	A	84
		B	54	B	58	B	10
		C	30	C	74	C	6
		D	19	D	68	D	0
下水管	325		113		145		67
		A	80	A	31	A	65
		B	21	B	79	B	2
		C	7	C	18	C	0
		D	5	D	17	D	0
舗装	356		125		179		52
		A	93	A	40	A	48
		B	18	B	60	B	3
		C	14	C	79	C	1
建築	410		168		171		71
		A	107	A	23	A	59
		B	23	B	23	B	5
		C	20	C	51	C	5
		D	18	D	74	D	2
工事電気	453		257		134		62
		A	195	A	32	A	51
		B	32	B	27	B	6
		C	30	C	75	C	5
空調衛生	299		124		118		57
		A	82	A	31	A	53
		B	31	B	33	B	3
水道施設	359		151		149		59
		A	120	A	42	A	56
		B	23	B	62	B	1
		C	8	C	45	C	2

業種	入札参加業者数	市外業者		市内業者		準市内業者	
		ランク	業者数	ランク	業者数	ランク	業者数
造園	190		79		94		17
鋼構造物	146		89		19		38
機械	320		252		36		32
通信	230		155		33		42
消防	96		37		36		23
塗装	137		50		75		12
とび土工	314		140		144		30
防水	75		27		42		6
管内更生	45		28		13		4
浚渫	66		26		8		32
内装	106		48		52		6
建具	29		12		11		6
さく井	16		12		2		2
タイル	12		9		3		0
熱絶縁	1		1		0		0
板金	3		2		1		0
石	12		1		11		0
ガラス	8		3		5		0
屋根	8		7		1		0
左官	1		0		1		0
大工	11		6		5		0
鉄筋	2		0		2		0
清掃施設	48		38		3		7
軽微	143		27		103		13
合計	4,837		2,274		1,825		738
		A	861	A	228	A	416
		B	202	B	342	B	30
		C	120	C	396	C	20
		D	42	D	159	D	2
		なし	1,049	なし	700	なし	270

出所：建設政策研究所「2008年度川崎市発注公共工事分析報告書」。

図表 2-2-7 08 年度業種別、地域別、ランク別受注件数、金額一覧表

単位：件・千円

業種	契約総件	契約総金額	市内業者			市外業者			準市内業者		
			ランク	件数	金額	ランク	件数	金額	ランク	件数	金額
土木	225	10,449,379	A	15	921,404	A			A	39	7,500,349
			B	48	949,074	B			B	1	41,359
			C	49	622,244	C			C		
			D	73	414,947	D			D		
下水管	77	8,262,284	A	34	5,124,465	A			A	7	1,951,842
			B	36	1,185,977	B			B		
			C			C			C		
			D			D			D		
舗装	185	2,983,231	A	30	1,205,366	A			A	2	179,603
			B	75	1,124,270	B			B		
			C	78	473,992	C			C		
			D			D			D		
建築	81	10,249,407	A	19	6,630,703	A	16	520,894	A	5	1,290,964
			B	12	1,194,651	B			B		
			C	16	532,193	C			C		
			D	13	80,002	D			D		
電気	87	3,596,669	A	11	1,242,231	A	8	961,091	A	8	758,146
			B	16	324,020	B	1	5,586	B		
			C	43	305,595	C			C		
			D			D			D		
空調・衛生	59	2,610,227	A	18	1,974,720	A	1	4,378	A	2	42,149
			B	15	410,755	B	1	9,975	B		
			C	22	168,250	C			C		
			D			D			D		

業種	約総件	契約総金額	市内業者		市外業者		準市内業者	
			件数	金額	件数	金額	件数	金額
造園	51	993,929	51	993,929				
鋼構造物	3	295,636	2	68,611			1	227,025
機械	58	4,836,849	13	197,095	34	3,337,479	11	1,302,275
通信	11	126,100	7	78,487	2	16,968	2	30,645
消防	7	83,755	6	79,713			1	4,042
塗装	66	692,449	66	692,449				
とび土工	93	821,909	93	821,909				
防水	8	187,897	8	187,897				
しゅんせつ	3	118,295					3	118,295
内装	4	14,322	4	14,322				
建具	4	80,710	4	80,710				
清掃施設	12	6,113,205			12	6,113,205		
軽微	8	33,762	8	33,762				
合計	1,042	52,550,013	885	28,133,743	75	10,969,576	82	13,446,694
		Aランク合計	127	17,098,889	25	1,486,363	63	11,723,053
		Bランク合計	202	5,188,747	2	15,561	1	41,359
		Cランク合計	208	2,102,274				
		Dランク合計	86	494,949				
		ランクなし合計	262	3,248,884	48	9,467,652	18	1,682,282

出所：建設政策研究所「2008 年度川崎市発注公共工事分析報告書」。

③業種別各ランク内の業者数と発注件数・金額のバランスは常によく配慮していく必要がある。そのためには「川崎市競争入札参加者選定規程」の中で定められている業種・等級ごとの発注標準金額を実態に対応して見直していく必要がある。

②における「入札参加申請者の地域別業種別、ランク別分類」において市外、準市内に比較し、市内業者の多い業種として「下水管」「舗装」「建築」「造園」「塗装」「とび・土工」「防水」「内装」「石」「ガラス」「軽微」などが挙げられる。これら業種では市内業者の中でも B～D の市内中小零細業者の入札参加申請が多い。そのため、これ

ら市内業者の受注機会を増やすため、それに対応して発注標準金額を引き上げる工夫が必要である。具体的事例として「舗装」を例にとれば、現状の発注標準ではAランクは「3,000万円以上」の工事であるがこれを5,000万円以上にし、Bランクの現状「1,000万以上3,000万円未満」を3,000万以上5,000万円未満にし、Cランクの現状「1,000万円未満」を1,000万以上3,000万円未満とし、さらにDランクを設け1,000万円未満とする。このような市内中小零細業者により広い受注機会を与えることにより、受注量を増やすとともに、過度な競争を防止することができる。

図表 2-2-8 07年度～08年度 等級区分に対応する発注標準金額
(工事請負契約)

業種	等級	発注標準金額
土木工事	A	6,000万円以上
	B	2,000万円以上 6,000万円未満
	C	1,000万円以上 2,000万円未満
	D	1,000万円未満
下水管きよ工事	A	7,000万円以上
	B	3,000万円以上 7,000万円未満
	C	700万円以上 3,000万円未満
	D	700万円未満
舗装工事	A	3,000万円以上
	B	1,000万円以上 3,000万円未満
	C	1,000万円未満
建築工事	A	3億円以上
	B	7,000万円以上 3億円未満
	C	1,300万円以上 7,000万円未満
	D	1,300万円未満
電気工事	A	5,000万円以上
	B	1,500万円以上 5,000万円未満
	C	1,500万円未満
空調衛生工事	A	5,000万円以上
	B	1,500万円以上 5,000万円未満
	C	1,500万円未満
水道施設工事	A	6,500万円以上
	B	2,500万円以上 6,500万円未満
	C	2,500万円未満
その他の工事	等級区分なし。	

出所：「川崎市競争入札参加者選定規定」。

- ④また現状の「等級区分に対応する発注標準金額」は業種と等級に応じて発注標準金額が決められ、地域要件は加味されていない。そのため、例えばAランク業者に決められた発注標準金額の中では市内、準市内、市外業者が同じ土俵で競争することが前提とされている。そこで、発注標準金額において市内業者向け発注標準と市外・準市内向け発注標準を区分することにより、発注金額に応じて市内業者のみの競争を客観的に可能とする仕組みをつくることことができる。例えば、「土木」業種ではAランク業者の発注標準は「6,000万円以上」となっているが、Aランクの市外・準市内業者は2

億円以上とすることにより 6,000 万円以上 2 億円未満は市内 A ランク業者のみの競争とすることになる。

- ⑤業種別ランク制や発注標準が決められていても、発注部署において上位ランク業者の入札参加を認めているケースがある。例えば、B ランク業者による競争案件であるにもかかわらず、A ランク業者の競争参加を認めるというケースである。これが濫用されるならば、条件付一般競争入札の基盤が崩れることになる。工事の特殊性により入札参加できる B ランク業者が少ない場合は特殊な事例としての理由を明確にし、業者ランクを除外した入札とすべきである。その際にはランク制発注を採用しなかった理由を公開する必要がある。
- ⑥川崎市の公共工事を規模別に横浜市と比較してみると、1 千万円未満の工事は横浜市 8.1% に対して川崎市は 3.9% しかない。これに対して一件 10 億円以上の工事は横浜市 1.4% に対して川崎市は 18.6% もある。お隣同士の政令指定都市間で比較しても川崎市発注工事は大規模工事に偏重している。市内業者優先、小零細業者向けの発注政策を貫くためには、入札制度の改革だけでは限界がある。公共投資のあり方を市民生活密着型に切り替え、小規模な改善事業とともに、既存の教育・福祉施設や生活道路などの改修、維持補修工事を抜本的に増額する必要がある。同時に大規模工事を発注する場合は業種ごとに可能な分離発注を心がける必要がある。

図表 2-2-9 08 年度の川崎市と横浜市の工事規模別発注金額の比較

単位：百万円・%

工事規模	川崎市		横浜市	
	金額	構成比	金額	構成比
1 千万円未満	2,380	3.9	7,479	8.1
1 千万円以上 1 億円未満	17,646	28.6	46,228	49.8
1 億円以上 10 億円未満	30,178	48.9	37,727	40.7
10 億円以上	11,506	18.6	1,327	1.4
合計	61,710	100.0	92,761	100.0

出所：建設政策研究所「2008 年度川崎市発注公共工事分析報告書」より作成。

2) 地域要件のあり方

- ①地域産業の振興は公共工事が持つ重要な役割である。その役割を果たすために市発注の公共工事は、応札業者数の考慮など競争性の確保に配慮しつつ原則として市内中小業者への発注とする。
- ②分離・分割発注、市内業者同士の JV、格付と発注標準などの工夫で市内中小業者への優先発注を推進する。

- ①川崎市入札契約制度再検討中間報告（2009 年 1 月）では「市外企業まで対象を広げて実施している入札においても、原則として、市内中小企業を優先することを基本方針とした」と述べている。この姿勢を今後とも持続し、川崎市の発注方針として定着させていくことが必要である。

全国知事会による「都道府県の公共調達改革に関する指針」（2006 年 12 月 18 日）

では競争性を確保するため「応札可能者は20～30者以上を原則とする」と述べている。応札可能業者が少なく、公正な競争性が確保できないような地域要件の設定は避けなければならない。

- ②市内中小業者が発注対象にならない大・中規模工事において、分離分割、市内業者同士のJV、あるいは格付けや発注標準の見直しなどにより、市内中小業者に受注機会を与える発注努力が必要である。

4. 総合評価方式のあり方

- ①総合評価方式は、価格のみで落札者を決定する方式に比べ、工事の品質確保、地域経済の振興、地域社会への貢献などに優れた能力のある企業との契約が期待できることから、本格実施に向けて拡充を推進する。
- ②ただし、まだ実施件数が少ないことから、特に入札者側の問題点が顕在化していないことが考えられるので、本格実施に向け、入札者側の意見・要望を十分把握し、実施要領に反映させる。
- ③評価において、価格以外の評価は数値化する等の客観的な方式とし、評価結果は全て公開する。
- ④評価項目には技術力以外に災害復旧への貢献、地元材の使用、地元下請業者の使用、雇用創出への貢献、労働者への支払い賃金、法令遵守など地域経済の振興、地域社会への貢献などの評価を重視する。
- ⑤総合評価を判定するための評価値の算出は、技術評価点を入札価格で除して算出する除算方式を止め、価格評価点に技術評価点を加えて算出する加算方式を採用する。
- ⑥総合評価方式の拡充により必要となる発注処理能力の質・量の増大のため、職員の確保を計画的に実施する。

- ①総合評価方式は「ダンピング受注や不良工事の発生など、公共工事の品質確保についての懸念が高まってきた」背景のもとで、「経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約」を行なうことで公共工事の品質を確保することを目的とした入札方式である。多くの地方自治体において試行段階ではあるが実施件数は急速に増加している。進んだ地方自治体では価格以外の評価項目に着目し、企業の地域経済振興や地域社会への貢献などを評価することで、発注者の政策課題達成と結びつけた取り組みが行なわれている。価格以外の評価対象は、企業の技術力に留まらず、環境への配慮、労働安全衛生確保、雇用や労働者福祉への配慮といった企業のコンプライアンスを評価対象に含むとする考え方が一般的になってきている。総合評価方式は、価格のみで落札者を決定する方式で発生するダンピングや不良・不適格業者の受注を排除し、価格の評価とともに技術を含めた社会的評価の高い企業との契約に有効であり、適用工事の拡大と評価内容の充実を進める。
- ②川崎市の2007、2008年度の実施結果では当初入札の意思表示をした者の内、結果的に入札に至らなかった者が56%ある。入札制度としては不自然であり、その理由を明らかにする必要がある。また新規業者の入札が排除されていないか、小零細業者の

応札に無理が生じないか、などの検証も必要である。

今後の本格実施に向けて特に入札者側の意見・要望を把握し、総合評価制度のスムーズな運用に反映させることが必要である。

- ③総合評価方式は優れた側面を持ちつつも、どのような評価項目を採用するかは自治体の任意であり、それが問題点でもある。工事実績や技術力の評価を過大に重視すると、実績の少ない弱小業者や新規業者が排除される可能性がある。評価者の主観で評価値にばらつきが出ることは避けなければならない。客観性を確保するため評価方法は数値化し、評価結果を全て公開する。
- ④価格以外の評価項目としては、技術力に加えてコンプライアンスに関する評価を取り入れていくことが必要である。項目としては以下のようなものが考えられる。
- ・ 地元に着した業者としての地域貢献の度合い。
 - ・ 地元産材や地元業者を優先しようとしている度合い。
 - ・ 周辺環境への配慮の度合い。
 - ・ 現場労働者を直接雇用している比率の度合い。
 - ・ 地元労働者の雇用比率の度合い。
 - ・ 労働災害・職業病防止の実績の度合い。
 - ・ 建設業退職金共済制度への加入と、加入率の高い下請業者の使用の度合い。
 - ・ 二省協定設計労務単価に見合った賃金を労働者に支払い、または下請業者に指導している度合い。
 - ・ 労働基準法や建設業法など法令遵守の度合い。
- ⑤「価格及び品質が総合的に優れた内容の契約」をするためには「価格の評価」と「価格以外の評価」とのバランスの良い算定式とする必要がある。
- 評価値の算出式には「技術等の評価点を入札金額で除して算出」する除算方式と、「技術等評価点と価格評価点を加えて算出」する加算方式がある。両者とも定められた算定式は無く、どちらの式でも「価格の評価」と「価格以外の評価」の重み付けバランスは自治体が任意に設定できる。どのような算出式が望ましいのか、どの自治体もいま試行段階にある。
- しかし式の持つ特性として除算方式は「入札額が低い場合には評価値に対する価格の影響が大きくなる傾向」があり、加算方式は「低価格入札による落札を回避できる可能性が高い」といわれている（「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」国土交通省 2005 年 9 月）。よって総合評価方式の狙いがより発揮されると考えられる加算方式を推奨する。
- ⑥総合評価方式は、価格のみによる落札者の決定方式にくらべ、発注処理作業量が増大する。また入札者の技術的力量や社会的貢献などを評価するためには、発注者側の評価能力が要求される。総合評価方式を拡充するためには、発注に携わる職員の量的、質的な増大が必要である。

5. 随意契約のあり方

- ① 予定価格 250 万円以下は随意契約とする
- ② また、ケース 5 に規定される災害時等の緊急の必要により競争に付することができない場合は例外的に随意契約を採用する。
- ③ 一方、ケース 2 の契約の性質又は目的が競争を許さない場合という規定は大規模な特殊工事に安易に採用されがちだが、分離発注などを通じてできる限り競争に付するものとする。またケース 6 にある、競争入札に付することが不利と認められるときという理由も慎重に吟味し、安易に採用しないこととする。

- ① 随意契約は基本的に地方自治法施行令第 167 条の 2 に規定される 9 項目の理由別ケースの中でケース 1 に該当する予定価格が少額である場合に限定し、政令指定都市に規定される 250 万円以下工事に重点的に採用する。ちなみに埼玉県では随意契約件数は 08 年度で 580 件あるが、そのうち 442 件は 250 万円以下の小額工事に採用されている。
- ② ケース 5 は自然災害等緊急・非常時に防災協定を締結している業者などに対応を要請する場合で、例外的に随意契約を採用することはやむを得ないことである。
- ③ 川崎市の随意契約はケース 2（08 年度は 51 件のうち 34 件）とケース 6（08 年度は 51 件のうち 17 件）に偏り、1 件当たり規模も 08 年度には 50 億円規模の工事が随意契約で発注されている。随意契約が施工業者の見積り書をもとに折衝により発注金額を決定する方式であることからみても異常といわざるを得ない。川崎市では 08 年度随意契約で発注した金額は 90 億円にも達している。08 年度の随意契約の落札率が 99.0%にもなっていることからみても意図的に競争排他的契約を行なっているといわざるを得ない。

図表 2-2-10 随意契約の落札率の推移

単位：千円・%

	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度
予定価格	4,434,277	2,052,762	1,838,579	8,678,875
契約金額	4,331,108	2,009,836	1,808,180	8,595,092
落札率	97.7	97.9	98.3	99.0

出所：建設政策研究所「2008 年度川崎市発注公共工事分析報告書」。

図表 2-2-11 随意契約理由別件数の推移(川崎市、埼玉県)

単位:件

	川崎市					埼玉県		
	合計	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度		2008年度	
					件数	構成比	件数	構成比
隋契件数	272	66	78	77	51	100.0	580	100.0
ケース1	0	0	0	0	0	0.0	442	76.2
ケース2	199	52	52	61	34	66.7	67	11.6
ケース3	0	0	0	0	0	0.0	0	0.0
ケース4	0	0	0	0	0	0.0	0	0.0
ケース5	2	1	1	0	0	0.0	31	5.3
ケース6	69	13	24	15	17	33.3	5	0.9
ケース7	0	0	0	0	0	0.0	4	0.7
ケース8	2	0	1	1	0	0.0	30	5.2
ケース9	0	0	0	0	0	0.0	1	0.2

出所：建設政策研究所「2008年度川崎市発注公共工事分析報告書」より作成。

第3節 中小零細建設業振興に向けての課題

1. 共同企業体（JV）のあり方

JVの本来の主旨を明確にするとともに、安易なJVをできるだけ少なくする方向から以下のような提言を行なう。

①市外大手業者と市内業者とのJVは幹事会社が市外大手業者となり、不公正、不平等なJVになりがちである。そのため、この場合は準市内若しくは市外業者同士のJVまたは市内業者の施工可能な部分を分離発注することに重点化する。

②大規模工事の中で市内業者同士のJVにより施工可能と判断される場合は積極的に市内業者のみのJVを組むこととする。

- ①川崎市のJV工事は件数、金額とも増加傾向にある。08年度のJV工事は59件あるが、そのうち幹事会社が市外又は準市内で構成されるJV件数は28件みられる。金額では102億929万円とJV受注金額(186億4,400万円)の55.4%を占めている。しかし、市内業者アンケートにもみられるように、大規模工事の発注方式としてJV方式よりも業種ごとの分離発注を希望している。市外・準市内業者と市内業者とのJVは市外・準市内業者が幹事会社となり市内業者にとってメリットがないどころか、欠損の負担を背負わされるなどデメリットが大きい場合もある。従って、市外若しくは準市内業者と市内業者とのJVは少なくし、それに代わって分離発注により市内業者が大規模工事に参画できる方向とする。
- ②08年度のJV工事のうち市内業者のみのJVは31件とJV全体の過半数を占めている。一社ではできない規模または技術を市内業者が力を合わせ施工するという本来のJVの主旨に則り対等・平等な形態で発展させることが重要である。

図表 2-2-12 大規模工事の発注方式の評価(市内業者アンケートより)

項目	回答数	構成比
大規模工事は業種ごとに分離できるものは分離発注すべき	32	54.2%
大規模工事はできるだけ分割して発注すべき	16	27.1%
従来どおり、大規模工事を総価契約で元請業者に発注する方式が良い	4	6.8%
大規模工事は分離・分割発注でなくJV方式にすべき	1	1.7%
無回答	6	10.2%
合計	59	100.0%

出所：建設政策研究所「川崎市発注公共事業に関する川崎市内建設業者アンケート調査報告書」。

2. 分離・分割発注のあり方

大規模工事はできる限り分離・分割発注を行ない、市内中小業者や専門工事業者が元請として受注できる立場から以下の提言を行なう。

- ①通常、大規模工事を総価契約で大手業者が受注しても、工事施工は専門工事業者を下請として専門業種ごとに分業的に施工されている。そこで、発注段階から専門業種ごとに分離発注することで、市内中小業者の受注確保および専門工事業者の元請としての自立性と対等性および採算性を確保する。
- ②延長の長い道路や管工事などは中小建設業者が受注可能な範囲に分割して発注する。ただし、現場経費や管理経費との関係で発注コストが大幅に増加しないよう工夫する。

①すでに機械や設備の組み立て、加工、補修などの工事は分離発注が進んでいるが、建設工事の業種段階における分離発注はそれ程進んでいない。大規模工事では地盤改良工事や杭打ち工事、躯体工事、内装工事など大括りの業種段階から徐々に市内業者や専門工事業者に分離発注していく。総価契約において元請業者に一括して含めていた経費を分離発注する業種ごとに配分することにより、受注業者にとっては大手建設業者の下請で受注する以上に採算性がよくなる。また、元請・下請という支配従属的關係が少なくなり、建設業における重層下請構造の解消にもつながる。

②延長の長い道路や管工事、水路工事などを市外・準市内業者と市内業者とのJVではなく市内業者が単独受注できるように分割して発注することにより、多くの業者の受注確保につながる。

しかし、分離・分割発注の欠陥は発注者の発注・施工管理業務の増大を招くとともに現場経費など工事コストの増大を招くことである。この点での発注業務のコストの大幅な増大を招かないよういっそうの工夫が必要である。さらに分離・分割発注の場合、現場全体の統括施工管理が不備にならないよう配慮する必要がある。

3. 小規模工事登録制度について

- ①小零細業者の仕事確保の観点から、以下のような小規模工事登録制度を設ける。
- ②予定価格 150 万円以下の少額工事に採用する。
- ③登録には公共工事入札参加資格の申請を受理されていない小零細業者がこの制度に登録する。
- ④工事は、直接施工を原則とする。
- ⑤地域要件は、区ごととする。
- ⑥受注可能件数は月 1 回程度とする。

- ①小規模工事登録制度は、公共工事への入札参加資格を有しない市内小規模建設業者を対象として、地方自治体が発注する少額の工事や修繕の受注機会を拡大し市内経済の活性化を図るために、多くの自治体で採用されている。川崎市においても、同様の観点から小規模工事登録制度を設ける。
- ②小規模工事登録制度を採用している多くの地方自治体は、予定価格 130 万円以下の工事、あるいは予定価格 250 万円以下の工事を対象としている。小規模工事登録制度対象工事は登録業者数に見合った工事量が確保される必要があることから、予定価格 150 万円以下の工事において採用する。
- ③受注機会の確保と地域経済振興の観点から、登録対象業者は小零細業者とする。
- ④公共工事の場合でも受注業者が全ての工事を施工するとは限らず、重層下請構造になっているが、この制度では少額工事を対象としており、重層下請構造を解消するためにも、直接施工を原則とする。
- ⑤小零細業者が対象であるため、地域要件は市内・外という区分ではなく、川崎市内の区ごとに設ける。
- ⑥小規模工事登録制度は随意契約による発注であるため、公平性確保の観点から受注可能件数は月に 1 回程度とする。

第3章 公共物の品質確保のために

第1節 公共工事における品質の確保とは

「品質確保」の名による各種の制度改革は、大手業者に有利になる制度ではなく、市民のための事業が地域に根ざした建設業者によってその技術力を発揮できることとその向上につながる制度実現をめざす。

公共工事に期待されているのは国民（市民）生活の向上や安全確保のための社会資本整備・維持管理を目的通り達成し、公共の福祉を向上させることである。従ってその社会的な目的にふさわしい事業が計画され、その目的とする機能発揮のための構造物が適切に企画・計画されなければならない。つまり、公共工事の品質確保とは土木・建築構造物としての純粋な工学的・物理的な品質の確保のみではなく、真に国民（市民）の求める事業が民主的な手続き・手法で決定され、その事業に伴う公共工事が企画・計画されることが大前提となる。その上で具体的な工事の設計・積算、発注・契約、施工、さらに維持管理という各段階が適切であるかが、個別の構造物の品質確保と適切な機能の発揮に関連して問われることになる。

「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（2005年4月施行）はその目的（第1条）に「…公共工事の品質確保の促進に関する基本的事項を定めることにより、公共工事の品質確保の促進を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とすること」と謳っているが「その品質が受注者の技術能力に負うところが大きい」（第3条2）、「民間事業者の能力が適切に評価され、並びに入札及び契約に適切に反映されること、民間事業者の積極的な技術提案及び創意工夫が活用されること等により民間事業者の能力が活用されるように配慮されなければならない」（第3条5）、「高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めたときは、当該技術提案の審査の結果を踏まえて、予定価格を定めることができる」（第14条）としている。これによって「低入札」ダンピング競争の結果招かれた構造物の品質低下のみを防止しようと受注業者の選別・淘汰を意図した結果の軌道修正、つまり受注業者選定時の「総合評価」という名の大手が有利となる「技術提案力」を求める業者選別を行なう路線を敷いた。しかし、選別・淘汰ではなく中小業者も含む全体の技術力向上によってこそ公共工事の品質確保ができる。

第2節 発注者サイドにおける品質確保のために

1. 設計・監督・検査・契約業務の職場体制の確立

- ①公共工事の品質確保のための企画・設計・監督・検査・契約・維持管理業務等の職場体制の確立を行なう。
- ②総合評価制度、低入札調査制度の導入などによって生じた新たな業務に対応できる体制を整える。

①第1部第1章で分析したように川崎市の公共事業は開発に重点が置かれており、市民が求める市民生活の向上、安全の確保のための事業は不十分である。市が事業を企画・計画し、具体的な工事実施につなげるためには、常に市民サイドに立って地域の実態を把握し、市民の声を聞き考える職員の体制が必要である。職員自身が現在の市の事業全体を分析・評価できる能力を持ち、現場からの声が尊重され、意見が自由に表明できる風通しの良い職場づくりが市民のための事業の企画・計画につながる。

個々の工事は個別の事業に位置付けられ、予算化され発注されるが、その工事発注の前段階である工事に関する調査、設計の品質が公共工事の品質確保に大きく影響する。この調査・設計のほとんどはコンサルタント会社に業務委託されているが、受託業者への指示や指導は市の職員が行っており、その内容やタイミングが適切でなければならない。外部委託の拡大に伴うノウハウ継承の停滞、職員一人ひとりの業務負担の増大などが生じており、現在、技術継承のため、新たな取組が必要な段階にある。職員の個人的な技術力、経験が大きく影響するが、組織的なチェック体制や指導体制全体が業務委託による成果品の質を左右する。団塊世代職員の大量退職と行革の進行で技術職員が削減されているが、計画的な職員採用と育成による技術力の伝承・維持・向上が品質確保の大きな要素である。

請負業者指導、監督業務も職員が工事現場に直接赴き、設計図書に示された施工段階において、監督員が出来形、品質、規格、数値等の確認や検査、指示が重要である。

また構造物の安全の確保、適切な維持補修も多くの構造物を直接管理した経験が重要になる。社会資本全体の老朽化を迎える下での人材の確保、育成がなければ適正に行なわれえない。

②入札制度改革によって、従来にはなかった新たな入札方式が導入され、適用工事が増えている(低入札調査工事 2005年度2件→2008年度21件、総合評価方式実施 2007年度7件→2008年21件)。職員の技術力や契約に係る制度・運用に起因する工期の遅延等の問題も発生している。低入札調査対象工事の調査や監督・検査体制等の強化、総合評価制度による業者の審査などは予算執行額のように数字には現われない新たな業務を発生させている。増大する業務は、工事の品質確保と通常価格以下の諸条件との関係、価格以外の「技術力評価」「施工計画上の配慮」などを判定し評価する能力を問われる。真に公正に評価を行なうことのできる能力を備えた職員の体制拡充が必要である。

2. 工事系業務委託の最低制限価格の設定方法の見直し

- | |
|---|
| <p>①最低制限価格のなかった時点での「過去の落札率を参考」とした現行の最低制限価格設定方法を改める。</p> <p>②技術者の労務費の占める比率の高い業務委託の最低制限価格は、工事の場合より高く設定する。</p> |
|---|
- ①政府は2005年の「品確法」制定時の閣議決定で「調査及び設計の品質確保に関する事項」を設け、「公共工事の品質確保に当たっては、公共工事に関する調査・設計の

品質確保が重要な役割を果たしており、測量、地質調査及び建設コンサルタント業務の成果は、建設段階及び維持管理段階を通じた総合的なコストや、公共工事の工期、環境への影響、施設の性能・耐久性、利用者の満足度等の品質に大きく影響することとなる」として「求める品質の確保が可能となるよう、適切な入札及び契約の方式を採用するよう努めるものとする」と述べている。また「川崎市入札契約制度再検証中間報告」においては、「財政局契約課発注の工事系業務委託の最低制限価格の設定については過去の落札率を参考にして決定している」。現状に対し、「工事系業務委託の最低制限価格の設定方法については、他の自治体の状況などを参考として基準の見直しを実施する」ことを決定した。現行基準の適正な見直しが急がれる。

②都道府県と政令市の7割が、工事に関わる測量、地質調査、設計の業務委託の入札の際、工事には設定している「最低制限価格」を設定していない。その結果、工事以上にダンピング状況が生じ、関係者からは問題が指摘されていた。これらの業務の価格のほとんどが人件費であり、ダンピングはすなわち人件費の削減である。

最低制限価格の設定がなかった時点での「過去の落札率を参考」とした最低制限価格設定は過度に低く設定されてしまい、品質確保の目的を達成することはできない。従って技術者の労務費の占める比率の高い業務委託の最低制限価格は、工事の場合より高く設定して品質確保すべきである。

第3節 受注者サイドにおける品質確保のために

安全な作業環境確保と施工に携わる建設技術者・技能者の適正な賃金、労働条件確保

・設計労務単価の改正 ・ダンピング受注防止のための諸改革 ・総合評価方式における調査項目の改善 ・公契約条例の実現などを通じて、受注者の技術者・技能者の賃金・労働条件を改善できる環境を整え、安全な作業環境と適正な工期のもとでその能力を発揮し、定められた施工監理基準や材料品質基準を満たす適正な工事を実現する。

工事の施工において、その品質を左右するのは現場の環境や工事に直接携わる技術者・技能者の能力に大きく左右される。今日の建設産業の重層下請構造のもとでの低価格受注競争は最終的に工事施工に携わる業者が、労働者にまともな賃金・労働条件を保証できない状況に置かれ、施工品質の確保上深刻な事態を生みだしている。現場全体を施工監理している技術者の配置は最小限に抑えられ、会社の利益目標確保に迫られている。そのため自ら長時間労働を強いられながら、下請け業者への価格引下げ、低賃金労働者、劣悪な労働条件を押付ける役割を持たされている。こうした事態が続けば有能な技術者・技能者は育たない。施工レベルでの品質確保のためには、技術者・技能者の適正な賃金確保と労災・職業病を発生させない現場の安全性確保や技能訓練・教育も可能な環境をつくる必要がある。こうした観点を基本に、設計労務単価の設定の改善などの積算問題、入札制度改革においても技術者・技能者の賃金・労働条件確保、直接雇用や育成への取組みを評価項目として重視する総合評価方式の確立を目指すべきであろう。

第4章 川崎市に公契約条例を制定するにあたっての提言

全国で初めて野田市で公契約条例が制定されて以降、川崎市においてもその機運が急速に高まっている。政令指定都市川崎市で公契約条例が制定されることになれば、全国の地方自治体に対し計り知れない影響を与えることになるだろう。特にその内容が全国のモデルとして大きな発進力を持つことになる。そのため、川崎市の公契約条例は単に制定されたことが評価されるのではなく、どのように効力のある内容の条例を制定するのかがきわめて重要になる。そこで本章では公契約条例の基本的内容および効力ある内容とするための提言を行なう。

第1節 公契約条例の目的は何か

1. 公契約における公共機関の役割

公契約における公共機関は際限のないコスト競争を招く市場競争原理に基づく契約を行なわないこと。

公契約とは公共機関と民間業者との契約を指すが、この契約関係は本来、公共機関が実施すべき事業を請負または委託などを通じて民間業者が肩代わりして実施する契約である。従って公共工事や公共サービスが民間業者によって担われている場合においても、その内容は地域住民が豊かで安心して暮らせることができる地域社会に貢献するものでなければならない。つまり、公共工事の場合は市民にとって有益な施設であると同時にその構造が頑丈で安心して使用・利用できるものでなければならない。また公共サービスは利用者にとって豊かで安心・安全な生活に寄与するものでなければならない。

従って、公契約により民間業者が事業を担うにしても、際限のないコスト競争を招くことなく、その事業契約が民間市場における市場原理に晒されることのないしくみが必要とされる。

2. 公契約における労働条件

公契約のもとで働く労働者の労働条件は民間事業に従事する労働者よりも有利な労働条件を保障すべきである。

民間事業が基本的に企業の営利追求を目的に労働コストの切り下げを図るのに対し、公契約事業は豊かな地域社会の実現をめざし、公共物や公共サービスの質の確保を目的とする。そのため、公契約事業に従事する労働者には、社会的に有用な公共労働の立場から業務の質の確保を保障する労働条件でなければならない。従って、その労働条件は少なくとも民間事業に従事する労働者よりも有利な労働条件を保障するものでなければならない。

3. 民間業者の責務の自覚

公契約の受注者、すなわち民間業者は市民にとって豊かで安心して暮らせる価値ある事業を実施するという誇りとともに責務を自覚し、業務に従事する下請業者や従事者への労働条件の向上に努めなければならない。そのため、発注者である公共機関は受注者が誇りと責務を自覚し事業を推進できるよう、受注者に過度な市場競争を求めるのではなく、設計・積算に責任を持ち、労務・資材等の積算単価は安易に市場の動向に左右されることなく算定する必要がある。

公契約条例は公契約の相手方、すなわち受注者に一方的に責務を負わせることでは中長期的に運用が困難になるだろう。今日の公共工事等の発注政策が発注者側の片務的内容が多く存在しているだけでなく、官製談合や過度な市場主義が持ち込まれている。

特に予定価格や設計労務単価が低く設定されたり、最低制限価格が低く設定され、落札率が低くなれば、受注業者は条例を遵守することが困難となる。

そのため、公契約条例の前提として発注価格、入札制度の市場主義からの脱却に向けた改革が必要となる。

第2節 公契約条例を適用する公契約の範囲をどうすべきか

1. 条例における公契約の範囲

公契約条例が適用される公契約とは、一般競争入札、指名競争入札、随意契約によって締結される公共工事又は製造の請負契約および公共サービスの委託、指定管理者等の契約の双方に適用される条例にすべきである。

公契約に関する ILO94 号条約第 1 条 1 の (C) では公契約の範囲を次のように規定している。

- ① 土木工事の建設、変更、修理若しくは解体
- ② 材料、補給品若しくは装置の製作、組立、取扱若しくは発送
- ③ 労務の遂行若しくは提供

このうち、①は公共工事、②は製造または運送、③は公共サービスとなる。建設労働組合の一部には、公共工事のみの公契約条例にすべきという意見があるが、地方自治体の公契約条例は地域住民が豊かで安心して暮らせることができる地域社会に貢献するものでなくてはならない。そのような観点から公契約条例の範囲は①②③を含むものとすべきである。

2. 公共工事における条例の適用範囲

公共工事において条例が適用される範囲を、当面、予定価格が 1 億円以上の工事とする。市の準備と体制を 3 年以内に整え、3 年後からは適用範囲の拡大ができるよう努力する。

川崎市発注公共工事の予定価格規模別件数の推移をみると、予定価格 1 億円以上の件数は 05 年度 74 件から 08 年度 141 件へと急速に増加傾向にある。08 年度の 1 億円以

上の全体件数に占める比率は 12.1%と 10%強に過ぎないが、発注金額では 417 億円と全体発注額 617 億円の 68%を占めている。そのため、条例の運用を軌道に乗せるまでの事務作業等を円滑に図るため、当面予定価格 1 億円以上の案件に限定する。ただし、1 億円未満の工事であっても、総合評価型一般競争入札による場合は評価項目に労働者の賃金・労働条件を加えることに努める。

また、市は 3 年以内に運用を軌道に乗せ、3 年後から適用範囲を拡大し、本格的に実施できるよう努力する。

市が発注する中規模以上の工事に条例が適用され、円滑に運用されることになれば、予定価格の中小規模の工事についても、次第に賃金・労働条件の基準が浸透していくものと推測される。

図表 2-4-1 予定価格規模別発注件数の推移

単位: 件・%

予定金額ランク	2005 年度		2006 年度		2007 年度		2008 年度	
	件数	構成比 (%)						
全体	1,158	100.0	1,213	100.0	1,120	100.0	1,164	100.0
50 万円未満	4	0.3	5	0.4	3	0.3	3	0.3
50 万～100 万円未満	14	1.2	20	1.6	18	1.6	19	1.6
100 万～500 万円未満	304	26.3	351	28.9	269	24.0	232	19.9
500 万～1,000 万円未満	221	19.1	217	17.9	231	20.6	222	19.1
1,000 万～5,000 万円未満	426	36.8	416	34.3	401	35.8	446	38.3
5,000 万～1 億円未満	115	9.9	112	9.2	86	7.7	101	8.7
1 億～5 億円未満	59	5.1	81	6.7	102	9.1	129	11.1
5 億～10 億円未満	8	0.7	5	0.4	3	0.3	7	0.6
10 億～50 億円未満	7	0.6	6	0.5	6	0.5	4	0.3
50 億円以上	-	-	-	-	1	0.1	1	0.1

出所：建設政策研究所「2008 年度川崎市発注公共工事分析報告書」。

3. 条例適用労働者の範囲

条例の適用を受ける労働者は労働基準法第 9 条および労働組合法第 3 条、労働契約法第 2 条に規定される労働者を適用範囲とする。労働者は受注者およびその下請業者に使用される、常用・日雇労働者および請負契約による手間請・一人親方従事者で当該公契約にかかわる現場業務に従事する者とする。

ILO94 号条約第 1 条 3 では、「この条約は、下請業者又は契約の受託者により行なわれる作業に適用する」と述べ、公契約の当事者だけでなく、その下で事業を行なう下請業者に適用されるとしている。従って、条例の適用を受ける労働者は元請・下請、又は下請・孫請など重層下請問の民・民契約のもとで作業に従事する者にも効力を発揮する。労働者の定義に関する日本の法規定は以下の三つの労働法により、若干労働者の範囲が異なっているが、条例の適用労働者は三つの労働法規定を包含する労働者の範囲がふさわしいものとする。従って、使用者との関係が不明確な請負契約で労働する手間請・一人親方も適用労働者とする。

なお、ILO94 号条約第 1 条 5 では、「関係ある使用者団体及び労働者団体と協議の上、

管理の地位を占める者又は技術的、専門的若しくは科学的性質を有する者であって、労働条件が国内の法令若しくは規則、労働協約又は仲裁裁定により規律されず且つ通常筋肉労働を行なわないものをこの条約の適用から除外することができる」と述べているが、本条例においても、管理、技術労働に属する正規労働者は除外するものとする。

労働基準法における労働者の定義

第9条 この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所（以下「事業」という。）に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。

労働者組合法における労働者の定義

第3条 この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者をいう。

労働契約法における労働者の定義

第2条 この法律において「労働者」とは、使用者に使用されて労働し、賃金を支払われる者をいう。

第3節 条例適用労働者への賃金・労働条件はどうあるべきか

1. 適用労働者への賃金の最低額の算定方法

- ①(1) 市内建設業団体と建設労働組合との間で、労働協約等の基準を締結させ、賃金の最低基準とする。
- (2) 毎年の厚生労働省「賃金構造基本統計調査」から神奈川県全産業労働者のうち同種労働者の性、年齢、経験年数等を勘案した賃金を最低の基準とする。又は
- (3) 神奈川県人事委員会が算定している負担費修正後の標準生計費を建設普通作業員の「適正な生活費」とし、普通作業員を基準とした職種別の賃金を最低の基準とする。
- ② 二省協定賃金調査に基づく公共工事設計労務単価は実態賃金と同様の性格を持つ指標であるため、条例における適用労働者の賃金の基準としては不相応である。

- ①(1) ILO94号条約は第2条1において、労働組合側と使用者側の労働協約、その他の交渉機関との賃金等の協定に劣らない有利な賃金（手当を含む）、労働時間その他の労働条件を確保すると規定している。

従って、市は市内における労使合意の産別最低賃金を確立させるための指導を行い、労使協議のテーブルづくりに協力する必要がある。

そして、市は市内建設業団体と建設労働組合との間で早急に労働協約等の基準を締結させ、条例における最低賃金等の算定に当たって採用することとする。

一方、ILO94号条約は使用者団体と労働者団体との労働協約等がない場合について、第2条2において次のように規定している。

「当該労働が行なわれる地方において以下のものに劣らない有利な賃金（手当ても含む）、労働時間その他の労働条件を関係労働者に確保しなければならない。

・最も近くの適当な地方において関係ある職業又は産業における同一性質の労働に

対し労働協約若しくはその他の公認交渉機関、仲裁又は国内の法令若しくは規則により定められたもの。

- ・契約者が従事する職業又は産業において、一般事情が類似している使用者によって遵守される一般水準」。

そこで、市内における労使合意の産別最低賃金が締結されていない場合には、以下の二つの算定方法を提案する。

(2) 厚生労働省が毎年調査している「賃金構造基本統計調査」は都道府県別に全産業の同職種の労働者の平均賃金水準を把握することができる。

公契約に従事する労働者は民間業者に従事する労働者の賃金水準に劣らない有利な賃金水準を確保する上で、本調査結果を条例の最低基準として設定することは可能である。

ただし、建設労働における技能等による職種別格差をどのように設定するかについては、同統計調査の労働者の種類、職種、性、年齢、経験年数などを勘案し基準づくりを行なう必要がある。

(3) 神奈川県人事委員会が毎年算出する負担修正後の標準生計費を日額計算した一日当たりの生計費を普通作業員の基準最低賃金として採用する。同時に毎年の神奈川県の職種別設計労務単価を基にして、普通作業員を基準とした職種別技能水準係数を算定する。

普通作業員の最低賃金に職種別係数を掛け、職種別最低賃金を算定する。

なお、これらの算定方法の提言を参考に労働組合側から具体的提案づくりを行なうと同時に、市当局との緊密な連携が必要である。

- ②一方、比較的建設産業内の一般水準として理解されているのが、公共工事設計労務単価である。これは国土交通省と農林水産省が毎年調査して設定している指標であることから、公共機関としては最も採用しやすいものと考えられる。しかし、この指標は現実に建設労働者に支払われている賃金を調査したものであり、厳密に調査すれば実態賃金と同様になる性格を持つ指標であり、一定の水準に標準化すべき指標になりえない性格のものである。すでに、小泉「構造改革」のもとで設計労務単価の平均値は11年間連続下落を続けている。従って、中長期的に公共工事設計労務単価を採用することは困難と考えられる。

図表 2-4-2

設計労務単価の推移

単位：円・%

年度	労務単価	対前年度減少率
1997年	23,295	
1998年	23,155	0.6
1999年	22,500	2.8
2000年	20,229	10.1
2001年	19,692	2.7
2002年	19,106	3.0
2003年	18,356	3.9
2004年	17,700	3.6
2005年	17,376	1.9
2006年	17,262	0.7
2007年	16,979	1.6
2008年	16,726	1.5
2009年	16,726	0.0

出所：国土交通省（主要51職種平均）。

2. 福利、安全などの最低水準

条例における適用労働者の労働条件の最低基準は賃金だけでなく、手当、退職金、福利厚生などの水準を法や制度に基づき確保する方向で将来的に検討を行なう。

ILO94 号条約は第 2 条 2 において「労働時間その他の労働条件を関係労働者に確保するものでなければならない」と規定するとともに、第 3 条では「契約の履行に従事する労働者の健康、安全及び福利に関する適当な規定が国内の法令若しくは規則、労働協約又は仲裁裁定によりいまだ適用されない場合には、権限のある機関は、関係労働者に対する公平にして合理的な健康、安全及び福利の条件を確保するため十分な措置を講じなければならない」と規定している。

日本では労働基準法、労働安全衛生法、労働災害補償保険法、雇用保険法、建設業退職金共済制度などにより、労働時間をはじめさまざまな労働者保護制度が確立されている。

しかし、建設労働者にはその労働の特殊性などを理由に、法や制度が守られていない、若しくは労働者に十分浸透していない状況にある。条例はこれらの法や制度を厳格に守り、労働者に公平・公正に確保されるよう、将来的に条例に明記すべき内容を検討する必要がある。

3. 一人親方の賃金等の明示

条例において建設現場労働者の最低賃金は一日 8 時間労働当たりの賃金として明示される。一人親方の場合、請負契約形態において賃金などの最低基準を確保するため、請負契約書の特記事項として条例の最低基準を明記し、効力を発揮させる。

一人親方を条例における適用労働者とした場合、請負として施工単価で契約しているため、直接賃金を確認することが困難である。そのため、施工単価が最低賃金以上に設定されていることを確認できるよう特記事項に最低賃金額等を明記することを義務付ける必要がある。また、当該契約を締結する一人親方は施工単価が賃金の基準以上に設定されているか確認することができるようにし、一人親方から申し出があった場合は、発注者は実態を調査できることとする。

第4節 公契約における労働条項の遵守の確認と罰則規定

1. 条例に対する遵守責任

条例における労働条項の遵守責任は基本的に公共機関と公契約を締結する受注者にある。しかし、条例違反が明らかに下請業者の責任に帰する場合は、受注者の管理責任と同時に当該下請業者の遵守責任という連帯責任を課すべきである。

2. 労働者本人からの申し出の尊重を

適用労働者から条例どおりの賃金等労働条項が遵守されていない旨の申し出があった場合は、市の担当職員は迅速に受注者等に事実関係を調査し、又当該事業所に立入検査を行なう。また、本人が労働組合等に申し出を行なった場合も、市は労働組合等と協力して事実関係を確認する。遵守されていない事実が確認された場合は、直ちに是正させる。また、労働者が申し出をしたことにより、受注者等から不当な扱いが行なわれないよう条例において罰則規定等を明記する。

3. 労働組合などの関与

賃金など労働条項遵守の確認は基本的には市職員が受注者から提出される諸書類に基づき、また定期・随時に受注者および労働者への確認検査を行なう。同時に適用労働者に対して直接確認する上で当該労働者の所属する労働組合などの機関と共同で実施する。

4. 公契約の解除

受注者が労働条項の遵守責任を果たさず、報告書類等を提出せず、又は虚偽の報告や検査を拒否するなどが重なり、改善・是正を行なわないなどの場合には、発注者は公契約の解除をすることができることとする。なお、その場合、解除に伴う損害は受注者において賠償するものとする。また、受注者が労働者に対して公契約における最低の賃金基準を遵守していないことが判明した場合は、工事代金の支払いを停止する措置を行なう。

ILO 94 号条約第5条では

- ①公契約における労働条項の規定の遵守及び適用を怠る場合について、契約の手控えその他により適当な制裁を適用しなければならない。
 - ②関係労働者をしてその正当な賃金を受けることを得しめるため、契約の下における支払い手控えその他の方法により適当な措置を講じなければならない
- と規定している。公契約条例が受注者の意図的怠慢により効力が発揮されないことを防止するためには、条例違反に対する強力な罰則規定を設けることが重要である。

第5節 公契約条例が元請・下請建設業者の経営の安定に役立つために

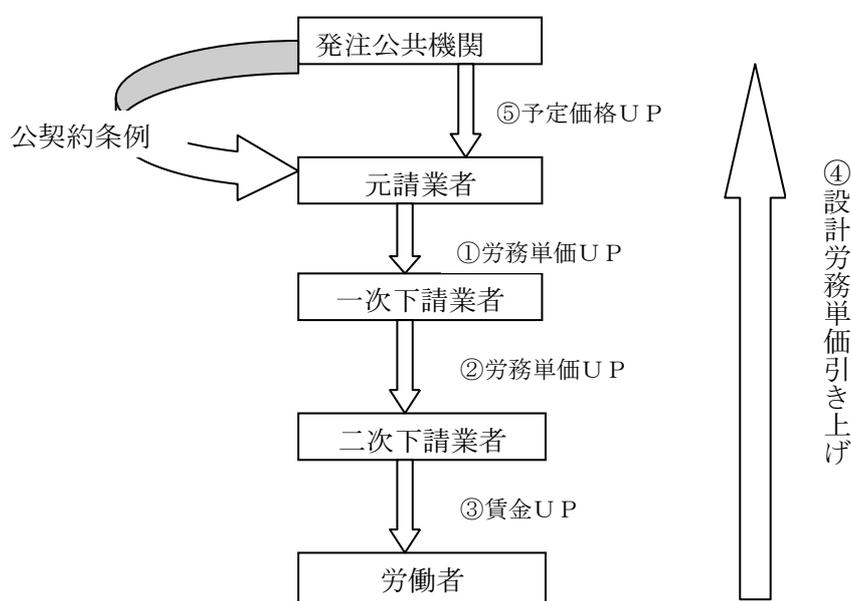
公契約条例は公共機関の発注者と民間機関の元請受注者との間の契約において効力が発揮されるものである。下図のようにまず条例の効力により最低賃金・労働条件の引き上げの必要性から元請業者は下請への工事発注において労務単価等のアップを要請された請負契約を締結する。下請業者は労働者を雇用する二次下請業者との間で同様の労務単価がアップされた請負契約を締結する。そして二次下請業者は使用する労働者や一人親方に対して公契約どおりの賃金等を支払うことになる。

今日の設計労務単価の算定は毎年の二省協定労務費調査により決められる仕組みのため、労働者の賃金アップは翌年の設計労務単価引き上げにつながり、公共工事の積算価格、発注予定価格の引上げに連動し、牽いては元請受注者の受注価格を引上げることになる。

しかし、公契約条例が今日の価格引下げのマイナススパイラルから上記のような受注価格のプラススパイラルに単純に転換させ得ない可能性がある。公契約条例を有効に機能させるためには、今日の公共工事にかかわる入札・発注政策および重層下請構造の転換が必要とされる。

つまり、公契約条例の制定はこれらの改革と連動なしには元請・下請建設業者の経営の安定に結びつかないことになる。そこで公契約条例制定と同時に以下のような改革を提言する。

図表 2-4-3 公契約条例制定後の労務単価循環図



1. 積算の見直し

発注公共機関は公共工事の積算をこれまでの「構造改革」路線に基づく、市場原理によるコスト縮減の立場から脱却し、公契約条例に基づく、公共物の構造が頑丈で安心して使用・利用できるものという立場から、材料費、労務費、経費および歩掛りの再検討を図る。

川崎市内業者アンケートによっても、市発注工事の工事原価（現場管理経費込み）が予定価格を超過若しくは同額程度という回答が回答者の4割を超えている。また完成工事総利益率で赤字となった業者にその原因を尋ねたところ、「発注者の積算上の原因」が多くを占めている。

つまり、現状の市の積算は市内業者が主に受注する案件に対しては厳しいのではないかと推測される。そのため、これまでの「構造改革」路線の立場からの積算価格の算定を公契約条例の立場で再検討することを提言する。なお、具体的には「設計・積算のあり方」の提言を参照のこと。

図表 2-4-4 公共工事実行原価と予定価格（業者アンケートから）

単位：件・%

項目	件数	構成比
予定価格を超過した工事	12	10.1%
予定価格と同額程度の工事	37	31.1%
予定価格より5%下回った工事	22	18.5%
予定価格より10%下回った工事	24	20.2%
予定価格より15%下回った工事	20	16.8%
予定価格より20%以上下回った工事	4	3.4%
合計	119	100.0%

出所：建設政策研究所「川崎市発注公共事業に関する川崎市内建設業者アンケート調査報告書」。

図表 2-4-5 赤字工事の原因(業者アンケートから)

単位：件・%

原因	件数	構成比
発注者の積算上の原因	6	46.2%
発注者の設計・施工管理上の原因	4	30.8%
工事管理上原因	1	7.7%
下請業者の施工上の原因	1	7.7%
資金繰りの関係上やむなく受注	1	7.7%
合計回答数（複数回答者も含む）	13	100.0%

出所：建設政策研究所「川崎市発注公共事業に関する川崎市内建設業者アンケート調査報告書」。

2. 入札制度の改革

公共工事の過度な低価格競争を防止する立場から予定価格の公表のあり方、最低制限価格、低入札価格調査制度、入札方式等の見直しを直ちに行なう。

予定価格が適正な価格として積算されているとした場合、その価格よりも低価格で受注した場合、客観的には労働者への賃金部分も予定価格よりも低く受注していることになる。現状は厳しい受注競争の結果、低落札率で受注した価格のしわ寄せは下請業者に被せられ、最終的には労働者の賃金の低下へと結びついている。公契約条例により賃金の最低基準が確定されたなら、そのしわ寄せを下請業者に被せることができない。従って、これまで同様の低価格受注競争が継続すれば元請建設業者の経営を厳しくすることになる。そこで、低価格受注競争を規制するため、予定価格の事後公表、最低制限価格の引上げ、低入札価格調査制度に失格制度の導入、厳格なランク制と地域要件を噛み合わせた条件付一般競争の改善、総合評価型入札制度のいっそうの普及と価格以外の評価点数の拡大などの見直しを至急行なう必要がある。具体的内容は「入札制度のあり方」の提言を参照のこと。

3. 重層下請構造の改革

条例に決められた賃金等が確実に労働者に支給されるために、従来の重層下請構造による賃金等の中間搾取をなくし、賃金等労務経費は元請から労働者を使用する下請業者にまでその金額を明示した請負契約とする。

今日の低価格競争は建設生産現場における縦横の重層下請構造による中間搾取により労働者への際限のない低賃金・低労働条件をもたらしている。

しかし、条例はその規定した最低賃金等を上回る労働条件を保障することが義務付けられるため、今日の中間搾取が横行することが許されない。中間搾取を放置したまま公契約条例が制定されるなら、条例が機能しないだけでなく、元請受注者は条例違反責任を負わざるを得なくなる。このような中間搾取を禁止するため、条例で規制される賃金・労働条項については、元請・下請および下請・再下請等、各層次間請負契約において明細を明示し、必ず保障することを義務付けることとしなければならない。

元請受注者はこれら重層下請問の請負契約内容を厳格に管理するとともに、労働者への賃金等の支払いが条例どおり実施されているか、当該労働者への聞き取り調査を含め検証する必要がある。そして発注公共機関は受注者との契約約款において条例の遵守を明示するとともに、発注公共機関の条例遵守のための体制を整備し、施工時における詳細な施工体制台帳、下請、再下請への注文書、賃金支払い台帳等を点検し、また現場への立ち入り調査等を実施し、条例の円滑な遂行を図る必要がある。

おわりに

「川崎市における公共事業発注のあり方」をテーマにした調査・研究は 2008 年 10 月から開始し、約 1 年半をかけて最終報告書としてまとめた。調査企画書にもあるように本調査の目的は、「構造改革」路線のもとで進められてきた公共投資の「選択と集中」および公共工事コストの縮減政策が、川崎市においていかなる問題を生じさせ、どのような転換が求められているかを、主に公共事業発注政策の面から明らかにすることであった。

折りしも、調査・研究の開始前後にアメリカ発金融危機が世界を震撼させ、日本の実体経済を直撃するという事態が発生した。そして、金融の国際化と自動車・電気など外需に依存した新自由主義経済路線の誤りが明確になるに及んで、疲弊した地域経済の再生に基づく内需拡大の重要性が明らかとなった。

また、2009 年 8 月に行なわれた総選挙では国民・労働者・中小業者いじめの「構造改革」路線を進めてきた自民・公明党政権が国民の怒りの審判の前に敗北し、新たに民主党中心の政権が誕生した。

本調査・研究はこのような政治・経済情勢の大きな変動を踏まえ、川崎市の公共事業がこれまでの国主導の産業向けインフラ整備事業から住民生活向け事業に転換させるとともに、地域経済振興の立場から地域建設産業を重視し、地域の雇用・就労を拡大させる公共事業発注政策のあり方を、川崎市の現状を分析する中から明らかにしてきた。

調査・研究で明らかになった転換すべき発注政策の内容は、第 1 に市発注工事の適正な価格をどのように積算するかという問題である。国が行なう二省協定労務費調査をもとに算定される設計労務単価は、この 10 年間で 30%もの下落を示し、市内業者アンケートによっても予定価格が受注業者の工事原価と同程度または下回っていると回答した業者は 4 割にもものぼっている。そのため、負のスパイラルとなる現行の実態賃金調査方式による設計労務単価づくりから労働者の生計費をもとにした設計労務単価づくりに転換する必要が生じている。

第 2 に地域中小建設業者への公正・公平な受注機会を確保する問題である。この点では、現行の一般競争入札におけるランク別発注制度の改善、市内業者重視の地域要件への改善、随意契約方式の改善など現行制度の改善により可能となることが明らかとなった。第 3 に業者間の過度な受注競争を回避するという課題である。公共工事総量の減少とともに、業者間の低価格競争はいっそう激しくなり、結果的に業者の疲弊を招いている。その解決策として、最低制限価格や低入札価格調査制度の調査価格の引き上げ、失格基準の導入、さらにはランク別業者数に対応した発注工事件数・金額のバランス、総合評価方式の推進など、市のコスト低減重視からの転換政策が求められる。

第 4 に市内建設業者への受注総量の拡大の問題である。これまでの公共投資政策を転換し市民生活の安全、利便性の立場からの公共投資総量を増大させると同時に、大規模公共工事を市内建設業者が受注できるための発注政策の転換課題である。JV 方式の改善、分離・分割発注のしくみづくりなど、すでに一定の改善に取り組まれているが、これをさ

らに推進させることが求められる。

報告書では第2部において、以上のようなテーマを提言方式でまとめた。

一方、川崎市では、市長自らが2010年度に公契約条例を制定することを議会において表明した。

本報告書では公契約条例のあり方についても、基本的内容の提言を行なった。しかし、条例が建設労働者の賃金等の下落に歯止めをかけるだけでなく、元請・下請建設業者の過度な受注競争に歯止めをかける機能を果たす上では、上記の発注・入札制度を転換・改善することを避けるわけにはいかない。

報告書における提言は建設政策研究所でまとめたものだが、今後、日本共産党川崎市議団や関係団体とともに議論を重ね、修正・補強を行ない、市内建設業者や労働者だけでなく川崎市民・住民に広く理解される内容に深めていくことを切に願うものである。

川崎市における公共事業発注のあり方について

発行日：2010年3月31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