

中小建設業の維持に配慮した建設生産システムのあり方に関する研究

日本大学 生産工学部 教授 木下誠也

概要：

東日本大震災においては、地元建設企業の尽力により、道路啓開をはじめとする災害対応が迅速に行われた。しかし、近い将来に発生が予想される首都圏直下地震や南海トラフ地震のような巨大災害が実際に発生した場合に、このような速やかな対応が可能かどうか極めて憂慮される。

近年の公共投資予算の減少により建設産業の受注額全体が縮小しただけでなく、競争激化による利益率の減少により、優良な建設企業が生き残りにくくなっている。地域の中小建設業をはじめとする建設産業が疲弊し、災害時の対応力が大きく劣化しつつある。このような建設産業の疲弊の要因として、他国に例のないわが国の特異な入札契約制度と価格決定構造が考えられる。

本研究では、わが国の入札契約制度の変遷を概観し、近年様変わりした海外の入札契約制度との比較を通じて、健全な競争環境のもとで良質なインフラを適正価格で適時に整備・管理する観点から、今後の入札契約制度改革の方向性を論じる。

キーワード：中小建設業、建設産業の疲弊、入札契約制度、価格決定構造

1. はじめに

東日本大震災において活動を行った建設企業へのアンケート調査によると、発災後 4 時間後までに 6 割の会社が活動を開始した。速やかな活動が可能であったのは、建設機械を建設企業が自社保有又は協力会社により保有している割合が 7 割で、かつ建設機械オペレーターは同じく 9 割以上であったこと、さらに、地元に詳しい緊急時に備えた体制が日頃からできていたためである。

しかし、近い将来に発生が予想される首都圏直下地震や南海トラフ地震のような巨大災害が実際に発生した場合に、東日本大震災と同様な地元建設企業による迅速な災害対応が可能かどうか、極めて憂慮される。

近年、公共投資予算が減少しただけでなく、競争激化による利益率の減少により、優良な建設企業が生き残りにくくなっている。地域の中小建設業をはじめとする建設産業が疲弊し、災害時の対応力が大きく劣化しつつある。近年の中小建設業をはじめとする建設産業の疲弊の要因として、他国に例のないわが国の特異な入札契約制度が考えられる。

本研究では、わが国の入札契約制度の変遷を概観し、近年様変わりした海外の入札契約制度との比較を通じて、健全な競争環境のもとで良質なインフラを適正価格で適時に整備・管理する観点から、今後の公共工事入札契約制度改革の方向性を論じる。

2. 建設産業の疲弊とその要因

(1) 建設産業の疲弊

わが国の政府建設投資は、ピークの 1995 年度から 2012 年度は半減した。対 GDP 比では、7.0%から 3.9%に落ちた。技術者・技能労働者の数は、1995 年の 481 万人から 2011 年には 346 万人まで約 3 割減少した。

公共事業予算の減少に加えて競争の激化により、建設産業が疲弊し十分な労働者や機械を有する建設業者が不足しつつある。1999 年以降、建設機械の保有台数は、リース業者では横ばいの一方、建設業者では 8 年で 4 割程度減少した。また、若年入職者は減少し就業者の高年齢化が進んでいる。

建設業の利益率は他産業に比べて低迷して、特に企業

規模（資本金）の小さい建設企業ほど厳しい状況になっている。土木中心の総合工事業が深刻である。

全国ベースで職種別の就業者数をみると、過去 15 年間でたとえば大工は 48%減、土木作業者は 44%減となっている。

(2) 建設産業疲弊の要因

業界の疲弊の原因は、建設市場の規模が縮小しただけでなく、過当競争が生じ、優良な建設企業が生き残りにくくなっていることである。国土交通省直轄工事において、1995 年度に予定価格に対する落札価格の率（落札率）の平均が 98%であったものが、2006 年度以降は 90%程度に低下している。

国土交通省が全国 47 都道府県に行ったアンケート（平成 23 年 1 月）によると、建設企業の災害対応について将来的な懸念が生じていると回答したのが 45 団体あり、具体的な懸念の内容として、「地元に精通した企業の減少」を挙げたのが 37 団体、「人員の確保」を挙げたのが 39 団体、「資機材の確保」を挙げたのが 37 団体であった。

地域の中小建設業をはじめとする建設産業が疲弊する要因として、優良な建設業が受注しやすい入札契約方式となっていないことが挙げられる。近年、予定価格や低入札価格調査基準価格（又は最低制限価格）を事前に公表している地方公共団体が増えていることから、同一価格に応札価格が集中してくじ引きによって落札者を決めるケースが増大している。技術力でなく単にくじ運のみで受注者が決まる状態は、悪貨が良貨を駆逐する状態に陥っているといえる。

技術的難易度が高い工事については、技術提案評価のウェイトが比較的大きい総合評価落札方式が適用されることが多いが、その場合でもわが国の入札契約方式では、発注者と応札者の対話や交渉を認めていないため十分に技術力が評価されず、事実上価格競争となってしまうことが多い。

世界的には低入札が発生するのは、次の 2 つが要因といわれている。

- 競争者の存在を不可能にしようとする。
- 変更増による利益の確保又は将来の継続受注を可能にする。

しかし、わが国の場合は状況が異なっており、終身雇

用が背景にあって、従業員の数を仕事量の実情に応じて大幅に変えることが困難である。また、信頼関係に基づき長期の継続的取引関係を重視する傾向がある。このため、

- 従業員や機械を遊ばせておくよりは受注高を確保したい。
- 将来の受注を有利にするために受注実績を確保しておきたい。

という理由で、著しい低入札が発生しやすい状況がある。

落札価格の制限に対する取り組みは各国の実情によってさまざまであるが、アメリカにおいては、著しい低入札が起きにくいこともあって、開札後に低入札を排除するための規定はない。契約後に損失を回復しようとする意図的な Buying-in に対する規定を設けているだけである。ヨーロッパにおいては、実際に低入札を排除した例はあまりないと思われるが、請負者の契約履行の可能性を技術的に判断することによって低入札を排除し得るとの考えを取っている。

わが国で、個々の工事の入札において低入札を排除するための技術判断が困難な大きな要因として、会計法令による「予定価格制度」が考えられる。わが国の「予定価格制度」は、価格は発注者側の積算により決まるということをも前提として、発注者側が予定価格を定めそれを上限として契約価格が定まる。このような制度のもとでは、契約後の工事費の内訳も発注者側積算が公式のものとなる。発注者側が施工技術を有していたという歴史的経緯からこういう方式が定着してきたといえる。競争入札において、応札しようとする企業は、契約を履行するのに実際にかかると思われる経費を積み上げて算定した価格でそのまま入札するのではなく、その価格を参考にしつつ発注者が定める予定価格を推定し、他社の動向などをにらみながら戦略的に自社の応札価格を決めているのが実情である。発注者は、受注者側の積算をもとに契約を行うのではないため、そもそも通常は受注者側の積算を精査していないのが現状である。このため、調査基準価格を下回る入札について調査を行い請負者の契約履行の可能性を技術的に判断することが極めて困難である。

わが国の価格決定構造は、このような予定価格制度と相俟って、長期の継続的取引を前提とする元下関係等の社会構造によって、官が決めた価格のもとに落札金額が誘導され、それが下請けへ、さらには労働者の賃金の支

払いへと、上流から下流へ向かって価格が決定される構造になっているといえる。このように海外とは異なるわが国独特の価格決定構造を変革することが今後の課題である。

3. わが国の入札契約制度の変遷と課題

(1) 明治会計法制定に至るまで

明治政府は、憲法発布並びに議会開設にともない、広く欧米各国の会計法規を参考として会計法案を作成した。特に、仏国(フランス)、白耳義(ベルギー)、伊太利(イタリア)の会計法を翻訳して参考とした。

明治会計法(明治 22 年)第 24 条において、公告による競争を原則とするとして例外規定を設けたのは、仏国会計法、白耳義国会計法典および伊多利国会計法と同様の考え方である。また、同第 24 条は、「買」だけでなく「売買貸借」を対象とした。これは当時の仏国会計法と伊多利国会計法に倣ったものである。また、指名競争入札は仏国会計法では認められていたが、このときわが国には導入されなかった。

会計法の施行に必要な手順を定めた会計規則(明治 22 年)には、発注者が予定価格を必ず作成することを規定している。また、予定価格を「買」の場合は契約額の上限(「売」の場合は契約額の下限)とすることとしている。予定価格の制限については、仏国会計法および伊多利国会計法においてそれを定める場合があるとしたいたのを参考にして、わが国では厳格な予定価格制度としたものである。

(2) 指名競争入札導入に至るまで

一般競争入札は事務が繁雑で、社会的混乱もあり、政府は特例として随意契約の範囲の拡大を徐々に行った。

さらに政府は、一般競争入札によって優良な業者が排除されるような状況を改善しようと、1900 年(明治 33 年)勅令に指名競争入札を位置づけた。

1921 年(大正 10 年)には、会計法を改正し、一般競争入札の例外として指名競争入札と随意契約を明記した。

1946 年に日本国憲法が制定されたのに伴い、1947 年に会計法が改正され、従来の会計規則に相当する予算決算及び会計令(予決令)が改正された。地方公共団体の公共工事を律する地方自治法の契約条項も、会計法および

予決令に準拠して作成された。

また、独占禁止法(独禁法)が 1947 年に制定され、カルテル協定や不公正な取引方法への制限が設けられた。

1961 年に会計法、1962 年に予決令が改正され、落札方式の例外規定が設けられ、「低入札価格調査制度」が規定された。このほか、第 29 条の 6 第 2 項に、例外的取り扱いではあるが価格以外の条件による落札基準が新たに設けられた。

1961 年の会計法改正以降、公共調達ルールとしての会計法および予決令に大きな変更は加えられていない。

1977 年の『独禁法』の改正でいわゆる「課徴金制度」が導入されたことにともない、従来摘発されることが少なかった建設工事の入札談合が摘発されるようになった。その後も独禁法が強化され、入札談合が世間の激しい批判にさらされるようになった。

(3) 一般競争入札への転換

1993 年頃の手帳ゼネコンのスキandalに加え、米国からの建設市場開放の圧力の高まりにより、約 90 年ぶりの入札・契約制度の大改革として、国の直轄工事においては 1994 年度より大規模な工事(当時、一般には 7 億 5000 万円以上の工事)について一般競争入札が採用されるようになった。

しかし、それ以降も不正行為はなくなり、2005 年 4 月、課徴金算定率の引き上げ、課徴金減免制度、犯則調査権限の導入などを主たる内容とする改正独禁法が公布、2006 年 1 月に施行された。これに先だって、議員立法により公共工事品質確保法が 2005 年 3 月制定された。これにより、2005 年度後半から国においては大幅に総合評価落札方式を取り入れて技術力重視の落札基準とした。しかし、厳しい競争環境の中では、過当な価格競争を抑制することは困難であった。交渉手続きを定めていないわが国の公共調達制度は、高度な技術力を要する工事であっても、技術的な対話や交渉を通じた審査によって入札参加者を絞りこむような手続きを困難にしている。

また、最近では、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の復旧・復興需要が拡大している東北地方において、2011 年秋から不調・不落の発生率が急上昇している。宮城県のほか、岩手県や福島県が発注した工事でも不調・不落の発生率が高まっている。

発注者側の積算による予定価格の設定が市場の需給関

係による価格の変動に追従できず、再入札の実施など入札事務の増大につながったり、ひいては工事完成時期が遅れるなど、さまざまな弊害を起こしている。

明治会計法以来のわが国の公共調達ルール of 枠組みは、交渉を導入せず予定価格の上限を定めて競争入札に付することを原則としている。この原則が実態と整合しておらず、さまざまな問題がここ数年の間に急速に顕在化してきた。

4. 海外の入札契約制度と価格構造

(1) 海外の入札契約制度

a) ヨーロッパ

わが国が明治会計法制定の際に参考にしたフランスやイタリアの入札契約制度はその後大きく変わった。イタリアについては、わが国が参考とした 1884 年王令は、1923 年王令と 1924 年王令へと引き継がれ、1923 年王令は 1972 年大統領令により改正され、『売』と『買』が 2 つの項に分けて規定されるようになった。『買』(調達)については、交渉方式が導入された。

わが国が参考とした『仏国会計法』には交渉に関する規定はなかったが、実はこれとは別に、早くも 1882 年には契約締結に関する通達 18 条により、特別な場合に「交渉方式」が認められていた。そして、フランスでは、1964 年に『買』(調達)を対象とした公共調達法典が制定された。競争入札が最も好ましい方式とされ、公開式または制限式の競争入札(価格競争)・提案募集(総合評価)などが定められたほか、交渉方式も規定された。1964 年公共調達法典では価格競争の場合に限って厳格な予定価格の上限拘束を規定した。

そして、2001 年公共調達法典に伴い、1964 年公共調達法の最大価格(予定価格)に関する規定はすべて廃止された。これにより競争入札(価格競争)の規定が削除された。

イギリスでは、戦前まで数百年にわたって公共工事の多くは一般競争入札が適用されていた。しかし、戦後、一般競争入札の適用は不法な低入札をもたらすとして、指名競争入札が推奨された。さらに、デザインビルド等においては、受注者選定段階において技術交渉を取り入れて二段階で業者選定を行う方式が推奨された。

EU 調達指令については、2004 年制定以来 10 年ほどの

議論を経て大幅改正の運びとなり、交渉や対話の導入が拡大されることとなった。2014 年年 1 月 15 日に改正案等が欧州議会で採択され、3 月 28 日に EU 官報に公告された。20 日後の 4 月 17 日に発効した。EU 加盟国は、2 年後の 2016 年 4 月 18 日までにそれぞれの国内法によって施行しなければならない。

2004 年 EU 指令で新たに定められた「交渉付き競争方式」においては、1 回目の入札の後に発注者は応札者と交渉を行う権利を有するが、発注者が 1 回目の入札結果により契約相手を決定することができると思う場合には交渉を行わなくてよい。また、交渉を行った場合に、交渉終了後に残った入札者は最終札を入れる必要があり、発注者は最終入札に基づき契約相手を決定する。2004 年の EU 公共調達指令では、技術的難易度が極めて高い工事等において資格審査を経て選定された業者が発注者と対話を行う「競争的対話方式(competitive dialogue procedure)」が定められたが、この度「交渉付き競争方式」が定められて発注者の裁量を大幅に増やすことによって、発注者が有用と考える場合にはほとんどすべての契約において交渉を導入することができるようになる。ヨーロッパでは、この方式が広く利用されることが期待されており、交渉方式の適用を拡大することは民間ビジネスでは当たり前のやりとりを公共調達に導入するものであり、発注者側と企業側の双方に実質的な利益をもたらすものと考えられている。

b) アメリカ

アメリカ合衆国誕生以来、連邦政府による公共工事発注には、設計や仕様を詳細に定めた上で施工者を一般競争入札によって決定する方式が長く用いられた。すなわち、契約条件を詳細に固めて価格競争を徹底しようという考え方であった。ところが、この方式では落札価格は低くなるものの、契約後当事者間で紛争が生じやすく、変更増要求による最終契約額の大幅増、手抜き工事の発生、工期の遅れなどの弊害が目立った。このため現在では設計から施工までを一括発注するデザインビルドや、あるいは数年にわたる複数の仕事を一括して企業群と契約する方式を導入するケースが増えてきた。受注者の決定は、単なる価格競争でなく過去の実績や技術提案を評価するなど品質重視で行われる。

連邦政府の調達制度の変遷をみると、戦後、『1947 年軍調達法』と『1949 年連邦財産管理業務法』に枠組

みが定められたが、『1984 年契約競争法』が制定されて公共工事の調達に交渉方式が認められると、陸軍工兵隊等の軍の契約を中心にデザインビルドや複数年にわたって包括的な契約を行う方式の導入が始まった。デザインビルドは、GSA(一般調達局)が小規模な公共建築に適用したことによってさらに普及し、1991 年に GSA がデザインビルドに関する指針を発行するとその他の省庁にも広がった。

現在、連邦の調達ルールをとりまとめている FAR(連邦調達規則)では、調達方式は「封印入札」(一般競争入札に相当)と「交渉契約」に分けられている。交渉契約は、わが国の随意契約に近い「単独調達」のほか、「プレゼンテーション」と「ベストバリュー方式」に分けられる。ベストバリュー方式では、価格、品質、過去の成績等が評価要素である。最近は、価格のみによる競争では公共の利益を損ないかねないとの考えから、このようにバリューフォーマネー(価格に対する価値)を重視するようになり、技術重視で受注者を選定して効率的に良質な成果を得ようとデザインビルドなどの適用が急速に拡大している。

c) その他の国々

発展途上国においては、先進国の支援などによって近代的な公共調達制度の整備が進んだ。わが国の会計法令のように予定価格の上限拘束のもとで最低価格の入札者が自動的に落札することを原則とする仕組みを設けている国はほとんどみられない。

しかし、韓国や台湾は、日本の影響下にあった歴史的経緯から、わが国と類似の予定価格の上限拘束を設けている。フィリピンにおいては、談合などにより入札価格が高止まりすることを防止する観点から、落札の上限を拘束する予算額を事前に公表している。

(2) 海外における価格決定構造

海外においては、競争入札に応札しようとする企業は、下請け企業に支払う費用を検討したうえで、自らの必要経費を加えて契約を履行するのに実際にかかると思われる経費を算定することによって自社の応札価格を決めるのが通常である。元請、下請とも必要経費を算定するためには、労働者に支払う賃金を算出する。この際には、各職種の労働者に支払うべき最低賃金が労使協定、法令等によって定められていることが多い。すなわち、わが国

以外の海外においては、労働者の賃金を踏まえて下請け業者の必要経費が定まり、下請けの所要額が決まってから元請の必要経費が定まるというように、下流から上流へ向かって価格が決定される構造になっていると考えられる。

フランスの最低賃金制度としては、大別して法令(大部分が労働法典に法典化されている)と労働協約の二つにより設定されている。フランスの労働協約は全国または地域レベルで締結される産業部門別労働協約と各企業または事業所単位で締結される労働協約に大別される。賃金額の決定は個別労使の自由だが、全国共通の法定最低賃金を下回らないこと、労働協約の定める最低賃金を下回らないこと、物価との自動スライド条項をおかないことという制限を設けている。建設産業の現場労働者は、職務内容、自律性と自発性、専門性、教育訓練、適合性、経験を基準として4つのレベルに区分されている。

イギリスでは、賃金については、労使が産業規模の交渉機能を持ち、そこでの合意にもとづく労働協約によって基本的な条件を規制している。賃金は熟練度に応じて4つのランクの賃金率を設定し当てはまる職種を例示し規定している。

アメリカでは、多くの組織された建設労働者は、AFL-CIO(アメリカ労働総同盟－産別労働組合会議)の14のビルディング・建設職種部門に属するユニオンのいずれかに加入している。近年の傾向としてユニオンの組織率は地域によっては減少している。ユニオンは、使用者と労働協約を締結し、労働者の賃金等を決めている。職種とともに見習い工、熟練工、職長の熟練度別の賃金が定められており、週給を基本とし、労働協約では時間給が明示される。

5. わが国の入札契約制度改革の方向性

わが国では、2005 年に公共工事品質確保法を制定したものの、会計法令等は、落札基準は最低価格を原則として、一般競争入札を原則としている。明治以来、次に示す枠組みは今も変わっていない。

- 一般競争入札を原則としていること。
- 国の会計法規の中で同一の条文に「売」と「買」を基本的に同じ取扱いとして定めていること。
- 交渉手続きを定めていないこと。

○ 価格の制限（予定価格）を必ず定めるとしていること。

○ 落札基準は最低価格とすることを原則としていること。

明治会計法案作成の際に参考としたフランスとイタリアにおいては、今やいずれにおいても、調達目的物に応じて多様な調達方式を選択できるようになっている。また、予定価格の上限拘束については今や存在しない。

現在、多くの国においては、個々の発注において最低価格または最高評価値の入札の額が異常に高いかまたは低い場合に、それを審査することにより不適切な入札を排除したり、あるいは交渉方式により適正な価格による契約を行うこととしている。

また、わが国では交渉が行われないため技術競争を徹底することが困難である。このため、工事の品質の懸念が生じるだけでなく、優良な企業が生き残れない事態が生じている。

公共工事の調達については、価格は市場が決めるものの世界の一般的な考え方に倣い、予定価格の制限を見直し、交渉方式を導入する必要がある。

そして、「買」(調達)は「売」とは異なる取り扱いとして、目的物に応じてさまざまな調達方式を用意して、良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達し得るよう最も適切な調達方式を選択できる制度とする必要がある。

公共工事の調達については、契約時点で目的物が存在しない工事等の請負契約を取り扱うものであるので、会計法規の中に位置づけるよりもむしろ、良質なモノを低廉な価格で適時に調達するという観点から、公共事業の適正な調達を目的とする法体系を構築するのが望ましい。

さらに、調達制度の基本的枠組みは、国だけでなく地方公共団体等も共通する事項が多いと考えられること、さらに建設技術の発展と建設産業の育成の観点から健全な建設市場を形成することが必要と考えられることから、地方公共団体を含めすべての公共工事発注者を対象とした調達制度とすることが望ましい。

わが国においても、入札契約手続きを省力化し、良質なモノを低廉な価格でタイムリーに調達する観点から、デザインビルドなどの多用な調達方式を選べる仕組みとすることが必要である。このためには予算の単年度主義を弾力化するほか、技術重視で受注者を選定しやすいよう交渉手続きを導入するなど入札契約制度の抜本的見直しが必要

要である。

そして忘れてならないのは、建設産業や技術者の育成である。迫りくる巨大災害に備えて、防潮堤整備等のハード面の対策、避難警戒といったソフト面の対策は、もちろん重要である。それに加え、発災直後の救命・救援が迅速に行われる体制を構築しておく必要がある。

日本型の契約制度を温存したまま外国製の入札制度を導入しても、制度全体としてうまく機能しない。入札方式と併せて積算や監督・検査、支払い方式を含むコスト管理の仕組みを改革する必要がある。

今後はむしろ積算作業を簡素化し、受注者側からの技術提案などを促し、現場において発注者と受注者の間で技術的対話を活性化させ、互いに切磋琢磨しながら技術を磨いていくことが求められる。

最低賃金制度について国内外の違いがみられるように、公共工事の価格構造については、予定価格制度といった制度面だけでなく、賃金決定の仕組み、元下関係など、価格決定に関わる社会システムが国内外で大きく異なる。予定価格の上限拘束の見直しと併せてさまざまな社会システムの改変にも取り組む必要がある。

迫り来る巨大災害に備えて、インフラ整備を着実に進めるとともに、良質な建設産業を維持発展されることが、日本の今後の持続的な成長を可能にすると考えられる。時機を逸することなく公共事業執行システムの改革が進められることを期待する。

謝辞：本研究にあたっては、(財)国土技術研究センターの平成 24 年度研究助成により多大なご支援を頂いた。ここに感謝の意を表する。

参考文献

- 1) 木下誠也：公共調達研究，日刊建設工業新聞社，2012 年 6 月
- 2) 土木学会東日本大震災フォローアップ委員会 災害対応マネジメント特定テーマ委員会：東日本大震災の災害対応マネジメント，2012 年 11 月
- 3) 平成 24 年 7 月 24 日 国土交通省東北地方整備局記者発表資料「震災直後から、迅速に地元建設企業が活動を開始」
- 4) 国土交通省：建設産業の再生と発展のための方策 2011（資料編）、平成 23 年 6 月
- 5) 国土交通省：建設産業の再生と発展のための方策 2012（資料編）、平成 24 年 7 月
- 6) 建設産業の民主化運動のさらなる前進のために<中間報告>第 43 期建設政策検討委員会