

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る災害対応が迅速に行われたが、近い将来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、速やかな対応が可能かどうか極めて憂慮される。バブル期以降の建設市場の縮小と過当競争により、地域の中小建設業をはじめとする建設産業が疲弊している。

本研究では、近年の中小建設業をはじめとする建設産業の疲弊の大きな要因として、わが国独特の入札契約制度と価格決定構造があると考えた。初年度の研究では、わが国入札契約制度の変遷と談合の歴史を概観し、国内外の入札契約制度を比較し、今後の公共工事入札契約制度の改革の方向性を論じた。今回はさらに、国内外の中小建設業・地元業者対策、そして元下関係を含めた公共工事の価格決定構造の比較分析を行ったうえで、2014年6月の公共工物品質確保促進法の大規模改正を踏まえて、今後の公共工事入札契約制度改革と価格決定構造変革のための道筋を提案した。

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、下請構造

1. はじめに

建設市場の縮小と過当競争により地域の中小建設業が疲弊し、災害時の対応力が大きく劣化しつつある。

本研究では、近年の中小建設業をはじめとする建設産業の疲弊の大きな要因として、わが国独特の入札契約制度と価格決定構造があると考えた。国内外の入札契約制度の比較に基づいた初年度の研究に続き、今回はさらに、国内外の中小建設業・地元業者対策、そして元下関係を含めた公共工事の価格決定構造の比較分析を行ったうえで、2014年6月の公共工物品質確保促進法（品確法）の大規模改正を踏まえて、今後の公共工事入札契約制度改革と価格決定構造変革のための道筋を論じる。

2. 建設産業の疲弊とその要因

公共事業予算の減少に加えて競争の激化により、わが国の建設技術者・技能労働者の数は1995-97年頃のピー

クから2012年までにいずれも3割近く減少した。また、主要建設機械の推定保有台数は1999年から12年で33%減少した。

建設業の利益率は他産業に比べて低迷しており、特に企業規模（資本金）の小さい建設企業ほど厳しく、土木中心の総合工事業が深刻である。

わが国では予定価格による上限拘束等によって発注者により落札価格が制限されている。そのため、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必要と思われる経費を積み上げて算定した価格を基に入札するというよりもむしろそれを参考にしつつ発注者が定める予定価格を推定して、他社の動向などをにらみながら落札し得る価格を探って応札価格を決めているのが実情である。わが国では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システムによって、発注者側が決めた価格のもとに落札金額が

誘導され、それが下請へ、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。

3. 国内外の入札契約制度

(1) わが国の入札契約制度

わが国では、明治憲法発布並びに議会開設にあたり、フランス、イタリア、ベルギー等の法令を参考として1889年会計法を制定した。その第24条において、公告による競争、すなわち一般競争入札の原則を定め、例外的な方式として随意契約を規定した。会計法の施行に必要な手順を定めた会計規則(1889年)には、発注者が予定価格を必ず作成することを規定し入札における予定価格の制限を定めた。

一般競争入札導入による社会的混乱もあり、政府は1900年には勅令に指名競争入札を位置づけ、1921年、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を加えた。

戦後1947年、地方公共団体の公共工事を律する地方自治法令の契約条項も、会計法および予算法令に準拠して作成され、同年独占禁止法(独禁法)も制定され、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。

1977年に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。

1993年頃の手帳持参のスキームに加え、米国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。これに先だって品確法が2005年3月制定され、技術力重視の落札基準とする総合評価落札方式を取り入れた一般競争入札の導入が進められた。しかし、厳しい競争環境の中では、過大な価格競争を抑制することは困難であり、特に2006年以降業

界の談合決別に伴い落札率が大幅に低下した。

一方、2011年3月11日の東日本大震災の復旧・復興需要が拡大した東北地方を中心に、2011年秋から不調・不落が頻発するようになった。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、さまざまな弊害が生じている。

(2) 海外の入札契約制度

a) ヨーロッパ

フランスにおいては、1964年公共調達法典(Code des marchés publics)で、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が、2001年公共調達法典において、競争入札(価格競争)の規定を削除するとともに最大価格(予定価格)に関する規定をすべて廃止した。同法典に、著しい低入札を排除し得る旨の規定は存在したが、2001年公共調達法典において、提案の額が著しい低価格である場合に提案を却下するか否かを検討するための項目を明確化した。これ以降は、低入札は大きな問題となっていない。

イタリアについては、2006年公共調達法(Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)に予定価格の制限に関する規定はない。

イギリスでは、数百年にわたって公共工事の多くに用いられていた公開式競争入札が戦前から問題視されるようになり、選択式競争入札が推奨されるようになった。

低価格受注の問題は、ヨーロッパにおいて、建設投資の伸び悩みが顕著となり、EU全体としてもこれへの対応策が検討された。

EU調達指令については、2004年制定以来約10年間の議論を経て、2014年4月17日に改正指令が発効した。改正後の2014年EU調達指令では、交渉や対話の導入が拡大されたほか、中小企業の参入機会を増大するため、契約ロットの分割を促したり、中小企業に過大な売上高要件を課さないよう売上高要件は原則として概算額の2倍までとした。

b) アメリカ

アメリカでは、入札する企業の履行ボンドを引き受けるボンド会社だけが入札ボンドを発行するので、入札ボンドを得た企業が落札すると、ボンド会社は自動的に履行ボンドを引き受ける。ボンド会社は、入札が著しく低

価格であるなどハイリスクであると判断したときは、入札ボンドを発行しない。また、企業が落札しても契約締結を拒否すると、入札ボンドは発注者に没収される。これらのことが著しい低価格の入札をある程度抑制する効果を有している。

c) その他

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しくみを設けている国はほとんどみられないが、韓国や台湾は、日本の影響下にあった歴史的経緯から、わが国ほど厳格ではないが類似の予定価格の上限拘束を設けている。

4. 国内外の中小建設業・地元業者対策

(1) わが国の中小・地元業者対策

1948 年に中小企業庁が設置され、中小企業政策が進められたが、大企業と中小企業の発展速度に差が生じて下請構造が定着化したことから、1963 年に格差是正を目標とする中小企業基本法が制定された。そして、1956 年に制定された下請代金支払遅延等防止法（下請代金法）による下請構造の定着化に伴う取引条件の不利の補正、1966 年に制定された官公需確保についての中小企業者の受注の確保に関する法律（官公需法）による政府調達における中小企業の契約の促進等からなる不利の是正策が行われた。

1950 年の中建審答申『建設工事の入札制度の合理化対策について』を受けて、建設省は、建設業者を格付けするために点数制を定めることとし、逐次、工事施工能力審査、等級格付け制度等の企業評価の枠組みを整備した。工事施工能力審査の客観的査定要素が後に経営事項審査制度に発展した。経営事項審査に基づく客観点数と技術力を示す主観点数を合計した数値の大小で A、B、C 等の等級に区分した。発注する工事の規模によって、対応する等級に属する建設業者の中から入札に参加させる業者を指名しようとするものである。

国による調査（2013 年）によれば、一般競争入札を行っている発注機関について一般競争入札の競争参加資格として本店・支店・営業所等の所在地の制約（地域要件）を設けているのが国の 47.4%、都道府県の 97.9%、

政令指定都市の 100.0%、市区町村の 88.3%である。

このように地方自治体の入札では、一般競争入札や指名競争入札に地域要件を設けることが多い。地域要件とは、応札者の本店や営業所の所在地に関する事項であり、一般競争入札では入札参加資格として、指名競争入札では指名基準としてこれを活用する。

また、日経コンストラクション（2010 年 6 月号）が都道府県・政令指定都市の総合評価方式の評価項目に地域要件が採用されているかについて調査したところ、回答のあった 66 団体のうち、「本社所在地などの地域要件」を 56 団体、「地域への貢献度」を 59 団体、「下請への地元企業の活用度」を 20 団体、「失業者の雇用状況」を 10 団体が取り入れている。

わが国は、外国に比べて台風、大雨、大雪、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火などの自然災害が発生しやすい国土であることから、地域における建設業者の育成については、防災の観点忘れてはならない。2014 年に改正された品確法では、その第 3 条第 7 項に「公共工事の品質は、地域において災害時における対応を含む社会資本（新設）の維持管理が適切に行われるよう、地域の実情を踏まえ地域における公共工事の品質確保の担い手の育成及び確保について配慮がなされることにより、将来にわたり確保されなければならない。」と規定された。災害対応の観点から地域の建設業を育成・確保することが発注者の責務として加えられた。

(2) 海外の中小・地元業者対策

a) ヨーロッパ

EU 構成国には、地域要件が基本的には存在せず、フランスでは、入札で地元企業を優先するということを違法とする判例が多数あり、ドイツでも、入札で地元企業を優先することが禁じられている。総じて、入札では入札参加資格を地域的に制限する規定は見受けられないが、中小企業振興を目的とする規定は各国に存在する。

フランスでは、公共調達法典（2006年）が、職人に対する優遇策を設けている（Article 53IV）。また、ドイツでも、政府調達で中小企業に対する優遇策を定めた連邦政府指針を策定するなど、各種施策を実施している。

b) アメリカ

アメリカでは、連邦政府は全元請契約額の 23%を小

規模事業者と締結するとしている。小規模事業者とは、例えば一般土木及び建築業者の場合は年間平均収入 3,350 万ドルまでとしている。また、小規模事業者法 (Small Business Act) により、連邦機関は一般に 15 万ドル以下の工事契約については、2 者以上の小規模事業者の関心表明が期待できないと考えられる場合を除いて小規模事業者に自動的に留保しなければならない。

FAR (連邦調達規則) には地域的な参入規制を認める規定は見当たらないが、小企業、退役軍人・女性などによって設立された企業を優遇するための措置は存在する。また、公共事業の原材料にアメリカ国内の製品を使用することを定めたバイアメリカン条項がある。

全州調達担当官会議 (NASPO) の調査によると、回答のあった 48 州のうち 25 州において州内企業優遇策を法定している。約 15 州においては入札価格において多くは 5% (最大で 15%) の優遇策を設けている。

多くの市においても地元企業優遇策を有しており、例えばサンフランシスコでは入札において市内業者に 5% の優遇をしている。しかし、州法において禁じている場合は、地方自治体で地元優遇策を規定することはできない。連邦法では連邦補助金が含まれる場合に地元優遇を禁じることが多い。

c) その他

法制度がわが国に近い韓国には地域要件がある。国の工事は推定価格で 76 億ウォン未満 (2011 年 2 月時点換算で約 5 億 3,200 万円)、地方自治体の工事は 100 億ウォン未満 (同約 7 億円) の案件で地域要件を設けることができる。地域要件を設ける目的は、地域の中小企業の保護・育成および地域経済の活性化であるとされ、わが国のそれと同様である。

5. 国内外の公共工事の元下関係と価格決定構造

(1) わが国公共工事の元下関係と価格決定構造

戦前は下請業者の役割は労務提供が主体であった。1950 年代に入り、第二次世界大戦後の国土復興事業による建設ラッシュで施工量が施工能力を上回ると、直庸の職長から分離した協力会社と下請負契約を結ぶようになり、施工の下請化が進行した。東京オリンピックを終えた 1960 年代後半になると、元請による協力会社の職

長教育などが行われ、1970 年代には労働力の確保や施工能力の向上のために、ゼネコン各社は協力会社組織を形成した。

1992 年をピークに建設投資額は減少に転じ、価格競争が激化するとともに、身軽な経営と低労務費を求めて労務の下請化が進み、重層化が促進された。2013 年度のゼネコン大手各社の有価証券報告書によると、各社の完成工事原価に対する工事外注費率 (土木・建築) は大林組 75%、清水建設 73%、大成建設 72%、鹿島建設 70%と軒並み 70%を超えている。

橋本らの調査によると、下請形態として、実質「斡旋」のみの業者が入っているタイプ、下請の役割が「労務提供」のみのタイプにおいて、技能労働者の賃金が安くなる、中間搾取が発生しやすい等の問題が浮き上がった。

下請契約時において、労務管理費および技能労働者の雇用に伴う会社負担の諸経費 (法定福利費の事業主負担額や、研修訓練等に要する費用等) を含む現場管理費の内訳が明確でない場合が多い。労務管理と労務提供が別の業者に分担されている場合には、それぞれが現場管理費を差し引いている場合があり、その残りが技能労働者に支払われる賃金ということになる。

また、下請の回数が増えるごとに上位業者による下位業者の法令順守状況や社会保険加入の確認は難しくなる。さらには、請負契約時に下請業者側に単価の決定権がないケースも散見された。

(2) 海外公共工事の元下関係と価格決定構造

a) ヨーロッパ

フランスでは、分離発注が推奨されており、施工資格要件として自社施工比率 70%以上が要求される。大手ゼネコンは自社内に巨大な施工能力 (技術者・技能労働者・設備・機械等) を保有しており、下請発注は少ない。下請業者が必要な場合は原則的に発注者から直接下請業者に支払われる。技能労働者は完全月給制である。

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。

イギリスにも元請・下請の関係が存在し、ゼネコン一括発注が主流である。下請施工比率に関する統計はないが、日本並みに70%程度との見方もある。それでも、大手建設会社は、日本とは異なり、現場労働者を抱えており、この現場労働者の数は増加する傾向にある（財団法人建設経済研究所調べ）。

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。

ドイツにも元請・下請の関係が存在するが、公共工事では、分離発注が原則である。元請が専門業者であるため、公共工事では70%以上の自社施工比率が条件とされる場合が多い。工種間調整は発注者側が行うため、設計会社やエンジニアリング会社に委託する場合も増加している。技能労働者は完全月給制である。

ドイツの労働協約は、産業別労働協約（協約自治）を基軸としながら、これを補完する事業所レベルでの使用者と事業所従業員代表委員会との共同決定制度（事業所自治）によって形成されている。賃金については、主として協約自治とその一般的拘束力宣言の制度によって未組織労働者を含めた賃金水準が決定されている。建設業は全国適用の最低賃金協約と一般的拘束力の宣言により、全連邦レベルでの最低賃金制が施行されている。労働協約の適用率はドイツの全労働者の84%に及ぶと推計されている。

b) アメリカ

アメリカにも元請・下請の関係が存在し、数次の請負関係もある。元請責任・下請責任に関する法律上の定めはなく、契約によっている。

一般に、元請業者は、生産プロセスをコーディネートするリーダー的な役割を担う。下請業者には「元下間の契約書に基づいて」現場での作業を指揮し「全体工程に

したがい」作業を行う責務がある。下請業者の自立性は高いと言われており、元下間における上下関係はない。元下間でリスクを分担し、お互いの権利や責任は明確化されている。

下請業者選定の態様は民間工事と公共工事で若干異なるようであるが、元請業者は入札の2、3時間前までに下請業者から見積りを取り、それに基づき下請業者を選定の上、応札する。下請業者の選定にあたっては、元請自身の資料を基に見積りを照査するとともに、工期遅延、手戻りの施工等、下請業者によるリスクが大きいため、価格のみではなく、施工能力、過去の施工実績、財務内容等なども審査される。

元請・下請の役割分担は契約書で明確にされている。元請は公共工事では自社施工比率10~30%が要求されるが、専門工事会社が資金、技術、調達能力を持っている。発注者や元請業者による再下請の制限はないが、コストや管理上の問題から下請次数は少ない。

各地域ごと、職種ごとにユニオンがあり、各建設会社は関連するユニオンと契約し、そのユニオンに所属する作業員を使って工事を行う。ユニオンは作業員の労働条件等に厳しい条件をつけ、要求が受け入れられない時は長期間にわたってストライキを行い現場を止めてしまう。従って彼らとの交渉は日本では見られない米国独特の重要な現場管理業務の一つである。

さらに特徴的なこととして直雇による自社施工の割合が決められている。特に連邦政府の予算が入った公共工事では通常請負金額の50%以上を自社で施工することが求められ、元請はこの条件を満足するために前述のユニオン所属の作業員を自社の従業員として賃金台帳に登録するとともに、基本的な施工機械は全て自ら保有して施工を行う。従って作業員の出退勤管理、機械の維持・補修業務等が現場で求められる。

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。

c) その他

韓国では、下請の重層化が進行していたが、2008 年に建設産業基本法が改正された。一定金額未満の工事に対して一定比率以上の直接施工（直接雇用の技術者、技能労働者による施工）が求められる。また、下請制限が設けられ、公共工事では、発注者は下請契約審査が義務付けられている。

6. わが国の入札契約制度改革と価格決定構造変革の道筋

2014 年 6 月に品確法が改正され、公共工事の入札契約制度改革が進められた。会計法令等は変わらないため、予定価格の上限拘束廃止には至らなかったが、発注者の責務として、改正法の第 7 条 1 項 1 号に「公共工事を施工する者が適正な利潤を確保することができるよう、適切に作成された仕様書及び設計書に基づき、経済社会情勢の変化を勘案し、市場における労務及び資材等の取引価格、施工の実態等を的確に反映した積算を行うことにより、予定価格を適正に定めること」と定め、同条同項 2 号に「入札に付しても定められた予定価格に起因して入札者又は落札者がなかったと認める場合において更に入札に付するときその他必要があると認めるときは、当該入札に参加する者から当該入札に係る工事の全部又は一部の見積書を徴することその他の方法により積算を行うことにより、適正な予定価格を定め、できる限り速やかに契約を締結するよう努めること」と明記された。予定価格の上限拘束による支障が生じにくいように配慮したものである。民間側の見積りをベースに予定価格を設定するなどの方式を逐次拡大していくことによって、民間側主体の市場による価格決定に徐々に習熟し、発注者主導で価格を定め上流から下流へと価格が決まる現在の価格決定構造を逆方向に転換させることにつながると考えられる。

また、同条 1 項 5 号に「設計図書（仕様書、設計書及び図面をいう。以下この号において同じ。）に適切に施工条件を明示するとともに、設計図書に示された施工条件と実際の工事現場の状態が一致しない場合、設計図書に示されていない施工条件について予期することができない特別な状態が生じた場合その他の場合において必要

があると認められるときは、適切に設計図書の変更及びこれに伴い必要となる請負代金の額又は工期の変更を行うこと」とされ、契約変更が締結できない事態を避けるように促す規定が設けられた。

海外の多くにおいては、労働者の賃金を踏まえて下請業者の必要経費が定まり、下請の所要額を決めてから元請が自らの必要額を加えて応札価格を決める、すなわち、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。

日本型の支払い方式等の契約慣行や価格決定構造が変わらぬまま法制度を転換しても、全体としてしくみがうまく機能しない可能性がある。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しくみを改革するとともに、わが国特有の価格決定構造を民間主体の価格決定構造へと発注者・受注者双方が習熟しながら転換していく必要がある。賃金決定のしくみ、元下関係など、価格に関する商慣習や制度が国内外で大きく異なるが、予定価格制度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。

また、発注者責任を明確にし、発注者側の技術力を確保する一方、受注者側が工事目的物の品質を保証することも重要となる。受注者による品質証明を確実なものにするためのしくみを検討する必要がある。

今後の公共工事における検査・支払いについては、「施工プロセスを通じた検査」と「出来高部分払方式」の組合せを基本とするしくみへ転換することが望ましい。これらのしくみは発注者と受注者双方にとって好ましい効果を期待できる。

災害に対して脆弱なわが国において、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・建設技術を維持発展させることが、日本の今後の持続的な成長を可能にすると考えられる。今回の品確法改正が効果を発揮するよう運用するとともに、引き続き望ましい姿に向けて公共事業執行システムの改革が進める必要がある。

謝辞：本研究にあたっては、（財）国土技術研究センターの 2012 年度及び 2013 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。

助成受付番号 第 13014 号 研究課題番号 (⑧)

主な参考文献

- 1) 木下誠也：公共調達研究，日刊建設工業新聞社, 201.6
- 2) 森田康夫，佐渡周子：海外における公共調達-アメリカ,イギリス,フランス,ドイツでの建設事業調達-, 国総研資料第 772 号，2014.1
- 3) 中小企業庁：2011 年版 中小企業白書 第 2 部第 1 節 2, コラム 2-1-1, 2011.7.1
- 4) 公正取引委員会 公共調達と競争政策に関する研究会：公共調達における競争性の徹底を目指して，2003.11
- 5) 2011-2012 NASPO Survey of State Procurement Practices Summary Report June2012
- 6) 筆宝康之：日本建設労働論，高知工科大学大学院修士論文，2010
- 7) 福元洋一：建設業の再生に向けて，御茶の水書房，1992
- 8) 堀 泰：ゼネコンにおける協力会社関係の重要性，名城論叢，第 10 巻 4 号，2010
- 9) 橋本麻未，小澤一雅：建設業界における重層下請構造の現状と課題，東京大学大学院工学系研究科インフラ事業戦略学寄付講座研究成果報告書，2015.3
- 10) 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
- 11) 社団法人日本建設業団体連合会，独立行政法人労働安全衛生総合研究所：建設業の安全衛生における国際比較に関する調査研究報告書，2009. 4
- 12) 藤田隆司：米国土木技士の現場管理事情
- 13) 財団法人建設経済研究所：日本経済と公共投資 No.36<概要版>，2001.2.7
- 14) 土木学会建設マネジメント委員会公共事業執行システム研究小委員会報告書，2014.8