公共調達における近年の新たな取組み

森　吉尚
技術・調達政策グループ
総括

1　はじめに

平成 27 年 3 月 12 日、国土交通省が一般管理費率の引き上げ等、積算基準の改定を伝える記事が建設系専門各紙の一面を飾った。

図 1　一般管理費率の引き上げを伝える建設専門各紙
（平成 27 年 3 月 12 日　建通新聞、建設通信新聞、建設工業新聞）

一般管理費を増やすということは要するに予定価格における利益率を増やすということである。世の中全体がデフレで縮み続ける中、改定がずっと見送られてきたのだが、昨年、改正公共工事品質確保促進法（公共工事品確法）が成立したことを踏まえ、適正利潤確保の観点からようやく引き上げられた。実に 20 年ぶりの快挙である。この他にも、ここ数年の間に公共調達分野において打ち出された新たな取り組みの数は夥しい数にのぼる。

このような積極施策への転機となったのは、平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災である。まだ記憶されていると思うが、その直前まで建設業界は不況のどん底にあえいでいた。公共事業予算は道路特定財源の一般会計化や事業仕分け等の逆風が続き、海外も駄目で、市場規模、就業者数、業者数は減少し続けていた。それにとどめを刺すような巨大津波と原発事故だった。誰もが目を覆うような絶体絶命の窮地を救ったのは「くしの歯作戦」を奏功させた道路管理者やふくしまフィフティをはじめ、全国から終結した建設技術者等、現場のプロ達だったと思う。その後も、困難は続いたが、産官学一体となった現場の献身的な頑張りに地域の信頼や協力も加わり、期待以上のスピードで基幹施設が復旧していくという好循環も出てきた。一般紙でも技術者や技能工、資材の不足が大きく取り上げられるようになり、国交省等関係機関も思い切った施策を連発して現場を支え、担い手３法の成立という歴史的な一歩につながっていったのである。今では図２に示すように、就業者数や業者数も最近は微増に転じるようになった。

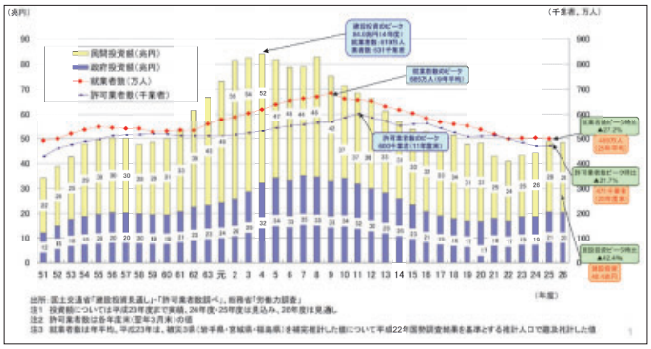


図２　建設投資、許可業者数及び就業者数の推移
（国土交通省資料）

復興も業界の再生も道半ばであり、まだまだこれからという状況ではあるが、担い手三法の成立等、歴史的にも大きな一歩を記したこの機会に、これまでの公共調達の主な取り組みや、その背景、経緯を振り返っておきたいと思う。

2　東日本大震災復興の困難と入札不調対策

東日本大震災の被害は表１に示すとおり、数字で見ると阪神淡路大震災と同程度のようにも見える。このため、当初決められた復旧・復興予算は阪神淡路大震災と同等の５年で 19 兆円とされ、当初２年間に重点計上することとされた。実際には、被害区域の広大さや根こそぎなくなるという被害

の激しさ、復興計画の複雑さ・合意の難しさ等、阪神淡路大震災の比ではなく、この期間が極めて厳しいものであることは当初から懸念されていた。

表 1　阪神淡路大震災と東日本大震災との比較

		阪神・淡路大震災	東日本大震災
地震・被災規模	マグニチュード	7.3	9.0
	被災範囲	延長約 30km　1 県	延長 500km 以上　8 県
	災害救助法適用	25 市町	241 市区町村
	被害の特徴	建築物の倒壊。 震後大規模火災	大津波により沿岸部で壊滅的被害。
	死者・行方不明者	死者 6,434　行方不明者 3	死者 15,270　行方不明者 8,499
	住家被害（全壊）	104,906	102,923
	被害額	建築物等　6.3 兆円 ﾗｲﾌﾗｲﾝ　0.6 兆円 社会基盤　2.2 兆円 農林水産他　0.5 兆円 総計　9.6 兆円	建築物等　10.4 兆円 ﾗｲﾌﾗｲﾝ　1.3 兆円 社会基盤　2.2 兆円 農林水産他　3.0 兆円 総計　16.9 兆円
廃棄物	災害廃棄物発生量	2,000 万ﾄﾝ	2,630 万ﾄﾝ（うち津波堆積物 1,022 万ﾄﾝ、汚染対策地域内では約 47 万ﾄﾝ）
	災害廃棄物処理期間	３年２ヶ月	岩手県、宮城県３年、福島県５年 H25.8 末、廃棄物 82%、津波 62%
市街地復興	避難者数	約 32 万人	約 47 万人
	仮設住宅入居戸数	約 4.7 万戸	約 4.9 万戸
	土地区画整理事業	20 地区（4～15 年、平均８年）	51 地区
	防災集団移転促進事業	―	334 地区　約 12,500 戸
	災害公営住宅整備事業	２万６千戸	2万戸以上

（出典）内閣府　平成 23 年度版　防災白書　等

案の定、復旧が始まっても、行方不明者の捜索や遷都のような丸ごと移転となる復興計画の策定、放射能汚染に伴うガレキ処理や除染に時間がかかり、作業は遅々として進まなかった。平成 26 年３月３日の朝日新聞では、被災３県 42 市町村の首長が選んだ復旧･復興を妨げている要因は「自治体職員の不足」､「資材の不足や高騰」「業者や作業員の不足」の順だったと伝えている。

自治体への支援については、表2に示すとおり発災直後から従来にない規模の応援が行われ、加えて、国等からの専門家の派遣、手続きの簡素化、迅速化、県から国、市町村から県に執行主体を移す権限代行等も行われてきた。

表 2　平成 26 年度における東日本大震災に係る地方公務員の派遣状況

● 職種別派遣状況

（単位：人）

派遣先 / 職種	岩手県			宮城県			福島県			千葉県			合計		
		県庁	市町村		県庁	市町村		県庁	市町村		県庁	市町村		県庁	市町村
一般事務	315	55	260(130)	501	65	436(114)	151	75	76(11)	0(0)	0	0(0)	967(255)	195	772(255)
土木	227	56	171(49)	432	75	357(107)	132	57	75(11)	2(2)	0	2(2)	793(169)	188	605(169)
建築	42	12	30(7)	93	18	75(20)	32	10	22(5)	0(0)	0	0(0)	167(32)	40	127(32)
その他	88	56	32(15)	159	97	62(23)	81	65	16(12)	0(0)	0	0(0)	328(50)	218	110(50)
合計	672	179	493(201)	1,185	255	930(264)	396	207	189(39)	2(2)	0	2(2)	2,255(506)	641	1,614(506)

（参考：前回調査（平成26年4月1日時点））

（単位：人）

派遣先 / 職種	岩手県			宮城県			福島県			千葉県			合計		
		県庁	市町村		県庁	市町村		県庁	市町村		県庁	市町村		県庁	市町村
一般事務	316	53	263(132)	498	64	434(115)	151	75	76(11)	0(0)	0	0(0)	965(258)	192	773(258)
土木	217	52	165(46)	435	75	360(116)	123	55	68(11)	2(2)	0	2(2)	777(175)	182	595(175)
建築	39	12	27(7)	92	18	74(21)	36	10	26(5)	0(0)	0	0(0)	167(33)	40	127(33)
その他	84	54	30(12)	157	96	61(24)	79	62	17(11)	0(0)	0	0(0)	320(47)	212	108(47)
合計	656	171	485(197)	1,182	253	929(276)	389	202	187(38)	2(2)	0	2(2)	2,229(513)	626	1,603(513)

※1　職種別派遣状況における職種のうち、「一般事務」は用地関係事務を含み、「その他」は電気、機械、農業土木、文化財技師、保健師等の職である。
※2　（ ）内の人数は、同一県内における派遣（例　岩手県庁から県内各市町村への派遣）に係る人数で、内数である。

（総務省ホームページ）

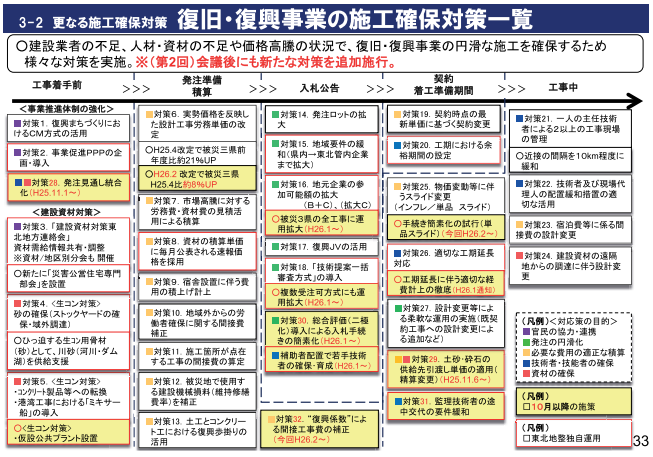
それでも今回、職員不足の問題が顕在化したのは、公共事業の減少に伴い職員が想像以上に急速に減っていたことが背景にある。最近では、県等を中心に新規や中途採用を大幅に増やす等の対策も取られているが、業者や作業員の人手も大きく不足しており、全国的に慢性的な技術者不足が続いている。もっともこれは建設業だけの問題ではない。少子高齢化の急速な進展に起因する、一朝一夕では片付かない中長期的な課題である。このため、人不足に対する根本的な対策は担い手３法改正等、全国レベルの抜本的な取り組みに委ねられることとなった。

いざ復興が本格化し、工事が錯綜するようになってくると大きな問題になったのが生コン等の資材の不足である。特に生コンは出荷後２時間で固まってしまうという性質があるため、他のような広域調達がきかない。宮城県の場合、震災の時点で生コンの出荷量はピーク時の 1/3 まで減少しており、それに応じてプラントや人員、骨材の供給量も縮小されていた。これまでも他地域の山間部で、生コン工場がなくなってしまい災害復旧に支障が出たという例もある。

人、資材等の不足は、工事の遅れを生じさせただけでなく、施工会社の収支を悪化させ、入札不調の増加を招く大きな要因になった。平成 24 年４月～平成 25 年１月の入札不調発生割合は宮城県 38%、仙台市 49%に達し、マスコミや議会でも度々話題に上ることなり、中には「全国的な大型補正が執行されれば東北から人やものがなくなり復興の足を引っ張るのではないか」といったものもあった。不調は発生しても再入札等ではほとんど契約はできており、もちろんそのような悪影響は生じなかったが、調達のロスは確実に増えており、その軽減を図る意味でも従来の枠を超えたより抜本的な取り組みが求められるようになった。図３は平成 26 年２月までに実際に行われた施工確保対策の一覧である。

主な流れとしては、まず、より広域的、効率的な調達を目指す方策が考えられ、発注ロットの大型化、地域要件の緩和、技術提案一括審査方式の導入、間接費補正、宿泊費用の計上等が実施された。また、労務・資材単価の上昇に対しては、インフレスライド、単品スライドの適用や資材単価の速報値の活用等が次々に打ち出された。平成 25 年３月には、長年下がり続けてきた設計工事労務単価の抜本的な改定が行われ、被災３県の全工種平均で 21.0% 増、全国平均でも 15.1%増と大幅に引き上げられた。また、平成 25 年 11 月からは、東北地方の各発注機関がバラバラに公表していた公共工事の発注見通しを、ブロック別に統合してホームページに掲載する取り組みが始まっている。平成 26 年２月には、大都市補正と同様、諸経費率等の地域割増を行う復興係数が導入され、労務単価も２年続きで約 8% の大幅増となった。新たな発注方式としては、まちづくり事業の各段階 (設計・

施工・マネジメント）を大括りしまとめて委託する「CM方式」の導入や、短期間での供用が求められる「復興道路・復興支援道路」事業に、従来職員が実施していた事業進捗管理、業務工程管理、地元への説明、関係機関との協議・調整、用地取得計画調整などにも民間の力を本格的に活用する「事業促進ＰＰＰ」を導入した。また、用地取得を円滑に進めるための支援として、国土交通省による被災市町村への相談窓口の設置や東北地方整備局用地職員の派遣等が実施されている。既に、このうち「事業促進ＰＰＰ」では、通常４年ほどかかる工事着手までの時間を１年に短縮する等の成果をあげている。



（国土交通省　東北地方整備局資料）

図３　復旧・復興事業の施工確保対策一覧（H26.2 まで）

３　担い手３法改正と将来に向けた新たな取組み

このように不調対策としては即効性の高い通達等を矢継ぎ早に打ち出す一方、これまで業界の疲弊を招く原因にもなったダンピング受注を防止し、現在だけでなく将来にわたっての課題である「担い手の確保」を新たな目的に据えた公共工事品確法を中心に、それと密接に関連する建設業法、入契法をセットにした法改正が行われることになった。

平成 26 年、「三位一体改正」や「担い手３法」などとも呼ばれる改正公共工事品質確保促進法（公共工事品確法）、改正公共工事入札契約適正化法（入契法）、改正建設業法の３法が参議院、衆議院とも全会一致で可決、成立した。

図４はその品確法改正法の概要である。改正法では「発注者の責務」が明記され、「公共工事を施工する建設業者が「適正な利潤」を確保できるようにするため、建設市場での労務や資材などの取引価格、施工の実情を的確に反映した予定価格を適正に設定すること」、「入札不調・不落に対応し、再度行われる入札でできる限り早期に契約を締結するよう努め、不調・不落となった入札に参加する業者から見積もりを取るなどして、実勢を反映させた予定価格を設定すること」、「低入札価格調査基準や最低制限価格を設定すること」、「計画的な発注や適切な工期の設定に努め、当初予想できなかった施工上の事態にも速やかに対応できるよう、円滑な設計変更を行うこと」等の方策を定めている。

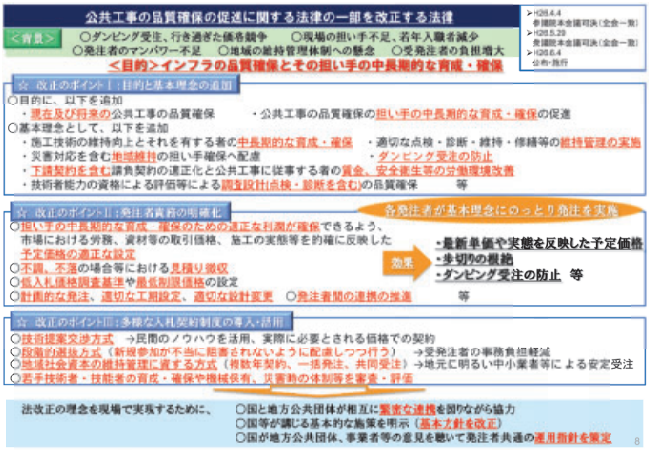


図４　品確法改正法の概要　（国土交通省資料）

また、平成 27 年４月１日からは発注関係事務に関する国、地方公共団体等に共通の指針として、品確法運用指針が運用を開始された。各発注者が「必ず実施すべき事項」としては、①予定価格の適正な設定、②歩切りの根絶、③低入札価格調査基準または最低制限価格の設定・活用の徹底、④適切な設計変更が、各発注者が「実施に努める事項」としては、①工事の性格等に応じた入札契約方式の選択・活用、②発注や施工時期の平準化、③見積りの活用、④受注者との情報共有、協議の迅速化が整理されている。

図５　運用指針のポイント　（「品確法の改正を踏まえた取り組み」竹下正一　建設マネジメント技術　2015 年９月号）

このほか、これらの取り組みの一環として打ち出された施策の数は膨大な数にのぼるが、ここでは、現場の処遇改善等に直結するような施策の主なものを、とりまとめて列挙することにする。

①平成９年のピーク時から下がり続けていた公共工事設計労務単価を平成 25 年度 15%、平成 26 年度７%、平成

27 年度4％（平成 24 年度比 29% 増）、３か年連続で大幅賃上げ

②公共工事の積算価格に最も大きな影響を与える一般管理費率及び現場管理費率をそれぞれ約 20% 増、約 5% 増と、20 年振りに大幅改定

③平成 27 年１月、公共工事における調査及び設計における技術者資格登録を大幅に拡充し、新たに 50 の資格を登録（平成 28 年度以降も新規登録受付予定）。

④社会保険加入促進のため、平成 25 年９月以降、推進協議会の設置、建設業許可更新時等指導強化、法定福利費の確保等の対策も次々と打ち出し。

⑤技術提案・交渉方式や見積り活用等、工事の性格や地域の実情に応じて適切な方式を選択できるよう、新たな契約方式を拡充

⑥公共工事の発注・施工時期の平準化について、国債・翌債の積極活用、適切な工期設定の徹底等を次々と実施。

4　おわりに

東日本大震災の復興が本格化した平成 25 年から今年にかけての公共調達の動きを、その背景とともに駆け足で追ってきた。最近では、東京オリンピックの誘致成功というニュースも加わっており、少なくとも４年前と比べて建設業を取り巻く環境が好転していることに異論はないだろう。

今回、特に注目したいのは、賃金の引き上げや利益の確保といった従来はなかなか踏み込めなかった直接的な施策が堂々と盛り込まれたことである。しかもこれに対してマスコミからも表だった批判はなく、衆議院、参議院とも担い手３法は全会一致だった。このような流れは今も続いており、何をおいても削減だった数年前とは隔世の感があるが、流れがこのように変わった最大の要因は、建設業界に対するイメージが、国土交通省や政府、自治体、学会、業者等、関係者の頑張りのおかげで好転したことにあると思う。ただ、本当の意味での「建設業の再生」には程遠く、まだまだ気を緩めることはできないだろう。

賃上げが進んだといってもまだピーク時の約８割であり、年収も製造業を１割以上下回る水準にすぎない。担い手確保に結び付けるには、より安定的に長期にわたって着実な改善を続けるという視点が重要である。

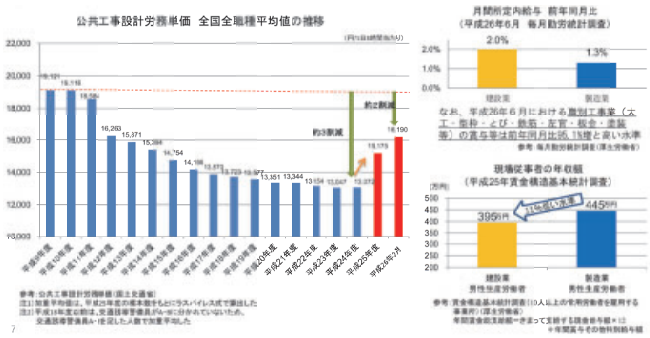


図６　公共工事設計労務単価の推移　（国土交通省資料）

また、今後も若年層の絶対数は減り続けていくため、従来からの課題である、3K（きつい、汚い、危険）や転勤の多さ、女性の少なさ等、他業種と比べて不利な条件の抜本的な改善や、若者が夢を感じるような魅力的なプロジェクトの計画等も同時併行で急がなければならない。

今後とも、公共調達における取組みについては注視を続けるとともに、担い手確保という次なる難題に対しても調査研究を積極的に取り組んでいきたいと思う。

参考 URL

1）建設投資、許可業者数及び就業者数の推移
品確法改正法の概要
公共工事設計労務単価の推移
www.mlit.go.jp/common/001054537.pdf
2）平成26年度総務省被災地派遣状況調査
http://www.soumu.go.jp/main_content/000339347.pdf
3）復旧・復興事業の施工確保対策一覧
http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyouokijishinn/kasoku_1-5/3meeting/140201shiryou1.pdf
4）運用指針のポイント
http://kenmane.kensetsu-plaza.com/bookpdf/198/