

公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会
報告書

2024年6月

公益社団法人 土木学会 建設マネジメント委員会
公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会

はじめに

土木学会建設マネジメント委員会は、2010年度（平成22年度）より「公共事業改革プロジェクト小委員会」を設け、事業マネジメント手法の導入と新たな公共事業調達法案を検討し、2011年（平成23年）8月に提言をとりまとめた。これに続いて2012年度（平成24年度）より「公共事業執行システム研究小委員会」を設け、発注者の役割のほか、予定価格制度の見直しの必要性を論じた。その後、2014年度（平成26年度）から「公共工事発注者のあり方研究小委員会」を設置し、『発注者のあり方と体制確保』および『予定価格制度と価格決定構造の見直し』という2つの課題を整理した。前者については、2017年度（平成29年度）から「公共事業における技術力結集に関する研究小委員会」にて議論を深め、発注者の技術力を補完するための代替方策について研究し、その後の資格制度の検討に繋がっている。

残された課題である『予定価格制度と価格決定構造の見直し』については、2020年度（令和2年度）「公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会」を設置し、2020年（令和2年）3月の準備会合を含めると2024年（令和6年）6月まで25回にわたり熱心な討議を重ね、このたび研究成果をとりまとめることとなった。

本報告が、建設分野に関係する機関等の施策に参考とされ、わが国の諸制度の見直しに役立つことを期待するとともに、わが国の建設技術と建設産業の発展、そしてそれらに関わる技術者・技能者の技術力向上に寄与することを祈念する。

2024年 6月

公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会
委員長 木下 誠也

委員構成

委員長：	木下 誠也	(日本大学)
副委員長：	小澤 一雅	(東京大学)
	福本 勝司	(大林道路 株式会社)
幹事長：	関 健太郎	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
委員：	石田 和敏	(JIBS※, (一般財団法人 日本建設情報総合センター))
	井上 清敬	(一般財団法人 国土技術研究センター)
	大谷 忠広	(一般財団法人 建設物価調査会)
	角野 拓真	(阿南工業高等専門学校)
	喜井 義典	(株式会社 大竹組, (JIBS※))
	北見 裕二	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	小島 祥圓	(一般社団法人徳島県建設業協会)
	小浪 尊宏	(一般財団法人 国土技術研究センター)
	小宮 朋弓	(一般財団法人 国土技術研究センター)
	近藤 隆行	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	齋藤 孝信	(株式会社 建設技術研究所)
	斉藤 徹史	(愛知大学)
	佐藤 重孝	(一般財団法人 国土技術研究センター)
	杉原 宏章	(株式会社 大林組)
	瀬崎 智之	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	近久 裕二	(県西土木 株式会社, (JIBS※))
	堤 達也	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	徳永 雅彦	(徳島県)
	永江 浩一郎	(一般財団法人 経済調査会)
	中洲 啓太	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	野村 栄治	(大成建設 株式会社)
	芳賀 昭彦	(一般財団法人 経済調査会)
	早川 潤	(一般財団法人 国土技術研究センター)
	笛田 俊治	(一般財団法人 国土技術研究センター)
	福澤 直樹	(株式会社 フクザワコーポレーション)
	松田 奈緒子	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	松本 直也	(東日本建設業保証 株式会社)
	森 芳徳	(国土交通省 国土技術政策総合研究所)
	森本 恵美	(共立女子大学)
	和田 祐二	(一般財団法人 経済調査会)

(五十音順 各委員の所属は委員就任時点のものを記載)

※ JIBS : 定置式水平ジブクレーンの活用促進及び建設技能者の働きがい向上技術研究組合

目次

第1章	公共工事の価格決定構造の問題と研究目的	
1.1	公共工事の価格決定構造の問題と原因	1-1
1.1.1	公共工事の価格決定構造の問題	1-1
1.1.2	公共工事の価格決定構造の問題を引き起こす原因	1-2
1.2	研究の目的	1-4
1.2.1	上限価格（予定価格）等の設定方法の見直し	1-5
1.2.2	下限価格を下回った札の適切な措置	1-5
1.2.3	市場原理に基づく適切な入札価格による健全な競争環境の醸成	1-5
1.3	土木学会における検討経緯	1-5
1.4	状況の変化	1-6
第2章	公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度	
2.1	現行制度における予定価格の規定	2-1
2.1.1	憲法、財政法における規定	2-1
2.1.2	会計法令における予定価格の規定	2-2
2.2	国土交通省等の公共工事における予定価格の積算方法	2-4
2.2.1	公共工事における予定価格制度が果たしてきた役割・機能に関する既往研究	2-4
2.2.2	積算基準の変遷	2-4
2.2.3	積算基準の統一	2-5
2.2.4	ユニットプライス型積算の導入	2-5
2.2.5	総価契約単価合意方式の導入	2-6
2.2.6	施工パッケージ型積算方式への移行	2-7
2.3	公共工事における積算の課題	2-7
2.3.1	不調・不落の発生	2-7
2.3.2	契約解除に至る事例	2-8
2.4	総合評価落札方式について	2-8
2.4.1	総合評価落札方式の導入とダンピング対策	2-8
2.4.2	低入札価格調査基準の見直し	2-11
2.5	公契約条例について	2-13
2.5.1	公契約条例の定義	2-13
2.5.2	我が国における公契約条例の導入状況	2-13
第3章	受注者側の入札価格の決定方法	
3.1	受注者の状況	3-1
3.2	受注者側の入札見積価格の見積り方法	3-1

3.2.1	入札行動の分析	3-1
3.2.2	平均落札率	3-3
3.2.3	落札率と工事成績の相関	3-4
第4章 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組		
4.1	公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の考え方	4-1
4.1.1	議論の対象とする価格について	4-1
4.1.2	公共工事の価格決定構造の転換に向けた基本的な考え方	4-2
4.1.3	公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の考え方	4-5
4.2	価格決定構造の転換に向けた取組	4-9
4.2.1	上限の適切化に向けた取組	4-9
4.2.2	下限の適切化に向けた取組	4-11
4.2.3	入札価格の適切化に向けた取組	4-14
4.2.4	公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の進め方	4-14
第5章 今後の課題		
5.1	現行法の改正が必要な取組に関する課題	5-1
5.1.1	交渉手続きが可能となった場合の検討課題	5-2
5.1.2	価格の制限（予定価格）が廃止された場合の検討課題	5-2
5.2	現行法における課題	5-3
5.2.1	積算に関する検討課題	5-3
5.2.2	総合評価落札方式と施工単価算出方法の整理	5-4
5.2.3	賃金に関する検討課題	5-5
5.3	共通の課題	5-5

第1章 公共工事の価格決定構造の問題と研究目的

わが国の公共工事は、発注者が実施する積算に基づく予定価格による上限拘束等が前提となり、入札が行われ、落札後は落札金額を基に下請価格が決まることから、需要が供給に対して小さいときには、元請のほか協力会社、専門工事業者等の下請業者（以下単に「下請業者」という。）が十分な利益を確保し適正な労務賃金を払うための原資の確保が難しい傾向がある。すなわち、発注者が実施する積算に基づく予定価格等から入札者による入札価格決定に向けた検討が始まり、入札者である元請によって受注可能な金額が先に決まることから、下請にとって十分に利益、労務費等を確保できない下請価格となりかねない（上流から下流へ価格が決まる）価格決定構造がある。

発注者が積算し設定する予定価格は、それまでの実勢価格すなわち実際に取引されている価格に基づくものであり、一般にメーカー等の企業が製品の価格を設定する希望小売価格とは異なる。公共工事においては、発注者が行う積算と施工者が施工するに当たり実際に要する費用との間に乖離が生じていると指摘されている工種の存在や、標準歩掛を作成する際のサンプル調査における分散が大きい場合がある等の技術的課題がある。一方、予定価格の直近下位で受注できれば必要経費が十分確保され利益を得ることができる工種があるともいわれている。

更に、わが国においてはダンピング対策が入札時点を対象とすることが基本となっていることもあり、市場の需給環境が変わっても、予定価格（上限価格）と最低制限価格または調査基準価格（事実上の下限価格）により、契約価格が制限を受ける仕組みとなっていることから、市場原理に基づく健全な競争環境が醸成されにくく、受注者の技術開発意欲が起きにくい。またこうした価格決定構造は、需要縮小時には過当競争によりデフレスパイラルに陥りやすく、需要拡大時には不調・不落を発生させやすい課題を抱えている。

市場原理に基づく健全な競争環境のもと、施工の安全や品質が確保され、技術者・技能者に適切な対価が支払われ、技術開発意欲を増進する調達を実現するためには、下請価格、労務賃金等が適切に支払われる（労働条件等を確保・向上させるために必要な費用を払う）ことを前提とし、実際の下請価格・労務費等を積上げて入札金額が決まる（下流から上流へ価格が決まる）価格決定構造への転換方策を検討する必要がある。本小委員会では、上限を拘束する予定価格制度が維持されることを前提として、予定価格制度を含む現行の入札契約方式の問題を分析し、予定価格をどのように設定するのが適切か、調査基準価格を下回った札をどのように扱うのが適切か、適切な入札をどのように促すか等について検討することとする。そして、現行法制の改正が必要な取組については、今後の課題として第5章に整理する。

1.1 公共工事の価格決定構造の問題と原因

1.1.1 公共工事の価格決定構造の問題

わが国の公共工事は、発注者が実施する積算に基づく予定価格による上限拘束が前提となり、入札が行われ、落札後は落札金額を基に下請価格が決まる価格決定構造がある。これがもたらす問題について述べる。

(1) 需要縮小時に下請業者の適正な利益の確保・技能労働者等の適正な賃金の確保が難しい傾向となっている問題

わが国の公共工事は、発注者が実施する積算に基づく予定価格による上限拘束が前提となり、

第1章 公共工事の価格決定構造の問題と研究目的

入札が行われ、需要縮小時には落札後は落札金額を基に元請主導で下請価格が決まることから、下請業者が十分な利益を確保し適正な労務賃金を払うための原資の確保が難しい傾向がある。すなわち、発注者が実施する積算に基づく予定価格等から入札者による入札価格決定に向けた検討が始まり、入札者である元請によって受注可能な金額が先に決まることから、下請にとって十分に利益、労務費等が確保できない下請価格となりかねない（上流から下流へ価格が決まる）価格決定構造がある。こうした価格決定構造がデフレスパイラルを発生させ、労働者の賃金を含む労働条件の悪化を招き適切な賃金の支払い、また、労働条件の向上を阻害する問題が生じる懸念がある。

(2) 需要拡大時に不調・不落の発生に伴う社会的損失、行政コストの増大等が生じる問題

公共事業予算の増加、災害の復旧・復興等による公共事業の需要の拡大時、受注業者にとって入札対象工事の選択肢が増え、利益が得にくい工事への入札を回避する傾向が生じる。これが不調の原因となる。また、すべての入札者が予定価格を超える価格で入札することにより落札に至らず不落が生じる。

不調・不落が生じることにより、社会資本整備が遅れることによる社会的損失と、再公告が必要となるなどによる行政コストの増加を生じさせる問題がある。

(3) 施工の工夫をしてコスト縮減を図るインセンティブが働きにくい問題

発注者が標準的と考える工法で積算され、上限が設定され下限も設定されるため、幅広い技術提案ができないという問題がある。低入札価格調査基準等があるため、大幅なコストダウンが可能な工法などを考えても、価格競争上有利になるわけではないため、コストダウンの発想が生まれにくい課題がある。こうしたことから、施工の工夫をしてコスト縮減を図るインセンティブが働きにくい問題がある。

1.1.2 公共工事の価格決定構造の問題を引き起こす原因

(1) 予定価格（上限価格）と最低制限価格または調査基準価格（事実上の下限価格）により入札価格が誘導される競争環境

契約価格は、本来、市場における競争の結果、決まる価格である。労働・材料・機械の経費はそれらの需給の状況により日々変化している。施工条件（履行の難易度）は現場毎に異なる。また、新技術の活用、発注数量の多寡により施工効率は大きく異なる。これら市場の状況や企業努力により変化するのが本来の市場により決まる価格である。

しかし、わが国の公共工事では発注者が、会計法や地方自治法を遵守するため、積算基準を作成し、積算基準に従い上限としての予定価格を定め、さらに多くの場合、ダンピング防止の観点から、最低制限価格又は実質的な下限としての調査基準価格を設定している。これまでもわが国における現行の予定価格制度と価格決定構造の課題として、多くの場合、発注者が設定する上下限（予定価格と低入札価格調査基準価格・最低制限価格）の範囲内でなければ落札できないことから、上下限の範囲内に入札額が誘導される問題²⁾が指摘されてきた。

発注者が積算し設定する予定価格は、それまでの実勢価格すなわち実際に取引されている価格に基づくものであり、一般的にメーカー等の企業が製品の価格を設定する希望小売価格とは異なる。公共工事においては、発注者が行う積算と施工者が施工するに当たり実際に要する費用との間に乖離が生じていると指摘されている工種の存在や、標準歩掛を作成する際のサンプル調査における分散が大きい場合がある等の技術的課題がある一方、予定価格の直近下位で受注できれば必要経費が十分確保され利益を得ることができる工種があるともいわれている。

本来であれば市場の競争原理により価格は決まるものであるが、市場ではなく積算基準により入札価格が誘導され、入札の結果、契約価格が決まる構造があるため、総合評価落札方式の入札では需要が少ないときは多くの場合、下限の直上に入札価格が集中して技術点である過去の工事成績等により受注者が決まる状況となっている。

(2) ダンピング対策がほとんど入札時点の対策にとどまっており労務賃金が適正に支払われているかどうか確認できない状況

わが国の建設投資額は1992(H4)年度をピークに減少に転じ、1994(H6)年度から建設省（現在の国土交通省）直轄工事へ一般競争入札が導入され、2005(H17)年に議員立法により公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）が制定されて以降、国土交通省が発注する公共工事は一般競争入札による総合評価落札方式が原則となった。更に、2006(H18)年1月独占禁止法の改正施行とほぼ同時期の大手ゼネコンによる談合からの決別以降、古いしきたりからの脱却により、過当競争が起こるようになり、いわゆるダンピングが増加した。

古いしきたりによる調整行為すなわち競争の制限については、中小企業の育成、雇用の安定化に役立ち、下請け業者に対するしわ寄せを制限できる⁸⁾との見方もある。古いしきたりからの脱却後、公共工事において雇用の安定、下請業者へのしわ寄せ防止等のための直接的な取組はなく、ダンピング対策として落札が可能となる価格への制限ともいえる適切な低入札価格調査基準又は最低制限価格の設定という間接的な対策が取られているといえる。すなわち、労働者が受け取る賃金支払い等の直接的な対策ではなく入口として入札価格への対策が取られている。

一方、これまで調査が行われた米国⁷⁾やスイス等の欧米では、過去からの経緯により培われた労働条件の遵守により、建設労働者の処遇改善等とともに公正な競争環境を確保する意図を持った政策が展開されていると考えられている⁸⁾。欧米では、入札価格への対策ではなく労働者へ支払われる賃金に対して、直接働きかける対策が取られている。日本と米国・スイスのダンピング対策の特徴を表-1.1に示す。ダンピング対策の特徴として、労働条件すなわち賃金等の支払等に対し直接的に対策を実施している米国、スイスと、入口として入札価格に対して間接的に対策を実施するわが国でダンピング対策の違いが見られる。

表-1.1 ダンピング対策の特徴⁹⁾

	米国，スイスにおける対策	日本における対策
対策の特徴	○下流への働きかけ	○上流への働きかけ
入札価格に対する対策	○特になし	○予定価格に加え低入札価格調査基準又は最低制限価格の設定による実質的な上限，下限を設定
労働条件に対する対策	○労働条件を設定し，労働条件の遵守を確認（直接的対策）	○特になし（上記による間接的対策）

第1章 公共工事の価格決定構造の問題と研究目的

これまで協力要請に基づく抽出調査である労務費調査は実施されているが、わが国の公共調達関係法規等（発注者を規定している会計法・地方自治法から運用の通知に至るまでの発注者が公共調達を実施する際に拠り所としている規定等）では、発注者が賃金の支払いを悉皆的に確認する規定はなく、2020（R2）年1月に改正された発注関係事務の運用に関する指針¹⁰において始めて、表-1.2に示すとおり発注者が下請業者への賃金の支払等の実態を把握するように努める方針が示された。しかし、その具体的方法が示されていない¹¹こと、また、工事書類の削減等の現場業務の負担軽減が求められている¹²状況において、新たな負担につながる賃金や労働時間の把握に対する抵抗感が受発注者双方にあることから、多くの現場では実施されていない状況にある。

なお、本小委員会は、2024（R6）年6月のいわゆる担い手3法改正前の法令等を基に議論がなされている。

表-1.2 発注関係事務の運用に関する指針（2020年）

建設業法において、元請負人は下請代金のうち労務費相当については現金で支払うよう適切に配慮することが規定されたことや、品確法において、公共工事等に従事する者の賃金や適正な労働時間の確保等、下請業者を含め適正な労働環境の確保を促進することが規定されたことを踏まえ、発注者は、下請業者への賃金の支払いや適正な労働時間確保に関し、その実態を把握するよう努める。
--

(3) 実際の施工が積算上の想定と異なる等により官積算と実際の費用の乖離が大きくなる工種が存在する状況

発注者が実施する積算には、土木工事標準歩掛が用いられる。土木工事標準歩掛は、わが国で行われる土木工事に広く使用される工法について、「施工合理化調査（施工実態調査）」をもとに、標準的な施工がおこなわれた場合の労務、材料、機械等の規格や所要量を各々の工種ごとに設定したものである。標準歩掛は、あくまでも標準的な施工を想定した、予定価格を算出するためのツールであって、実際の施工における工法や機械を規定するものではない。施工合理化調査の結果は、各種施工条件が同一と考えられる場合は若干のバラツキを持ったデータ分布となることが多いが、標準歩掛は標準的な施工が行われた場合の所要量としてその平均値をもって設定されている。よって、実際の施工において労務等が標準歩掛に比べて差があったり、使用機械の機種、規格が異なったりすることは十分に起こりえることを認識することが重要¹³とされている。

標準歩掛には、任意仮設により積算時と実施の施工計画が異なる、また、発注数量により施工効率が大きく異なること等から、積算単価と実際の施工単価の乖離が大きくなる工種、または、合わない工種が存在すると指摘されている。

1.2 研究の目的

市場原理に基づく健全な競争環境のもと、施工の安全や品質を確保し、技術者・技能者に適切な対価が支払われ、技術開発意欲を増進する調達を実現するためには、下請価格、労務賃金等が適切に支払われる（労働条件等を向上させるために必要な費用を払う）ことを前提とし、実際の下請価格・労務費等を積上げ入札金額が決まる（下流から上流へ価格が決まる）価格決定構造への転換方策の検討が必要である。

本小委員会では、上限を拘束する予定価格制度が維持されることを前提として、予定価格制度を含む現行の入札契約方式の課題を分析し、予定価格をどのように設定するのが適切か、調査基

準価格を下回った札をどのように扱うのが適切か、適切な入札をどのように促すか等について検討することとする。

1.2.1 上限価格（予定価格）等の設定方法の見直し

予定価格は、過去の取引の実例価格等に基づき工事を行う標準的な価格として定められている。工事には現場の施工条件により短い時間で安く施工できる工事（儲かる工事）もあれば、作業に時間がかかり施工費が高くなる工事（儲からない工事）もある。予定価格を超過すれば会計法等により落札できない。標準的な価格の考え方を工夫し、会計法等の規定を前提としつつ（予定価格を上回った場合は落札できない）も、予算の範囲内で不調・不落を生じさせない予定価格の算出（積算）を適切に行うことにより、上限を適切に設定する方法を検討する。

1.2.2 下限価格を下回った札の適切な措置

下限価格を下回った札の適切な措置は、ダンピングを回避しつつ、適切な価格競争を実現させるものでなくてはならないとの考えのもと、調査基準価格を下回った場合でも、所要の品質の構造物を工期内に安全に施工でき、技術者・技能者に適切な賃金を払い、利益を上げている会社であれば、受注できる仕組みを検討する。また、このためには、入札者は入札価格の妥当性を説明できるようになることが求められ、発注者は入札価格の妥当性を判断できる職員の能力育成や体制の確保についても検討する必要がある。

1.2.3 市場原理に基づく適切な入札価格による健全な競争環境の醸成

市場原理に基づく健全な競争環境のもと、施工の安全や品質が確保され、技術者・技能者に適切な対価が支払われ、技術開発意欲を増進する調達を実現するためには、入札者が、下請価格・労務費等を適切に積上げ、入札し、受注に繋がる制度・取組が必要となる。

入札者に対し、下請価格・労務費等を適切に積上げ入札することを促す取組について検討する。

1.3 土木学会における検討経緯

日本の公共工事の価格が上流から下流へ決まる価格決定構造の原因となっている法制度の根本は、明治時代につくられ今なお基本的枠組みが変わらない会計法等の規定にある。会計法は、フランス、イタリア、ベルギーの会計法に倣って1889(M22)年に制定された。今日の欧州では、当時の枠組みから大きく改正されているが、日本では当時の根本的な枠組みが現在も残っている。明治時代の当時から予定価格による上限拘束の原則は変わっていない。予定価格の上限拘束は、フランス、イタリアでは場合によって定めることがあるという規定であったが、日本の会計法では必ず予定価格を定めることと規定され、今に至っている。地方公共団体に対しては地方自治法により、同様の規定が設けられている。

会計法等では、一般競争入札が原則となっているが、実体的には会計法第29条の3第3項（地方自治法第234条第1項及び第2項）の規定に基づき例外的に用いることができるとされている指名競争入札が、約90年間多くの場合に実施されてきた。1993(H5)年から始まった公共工事に関する入札・契約制度の改革により、会計法等の原則に従って一般競争入札が多く用いられるようになったが、後述する様々な弊害が現れてきた。

その後、価格だけではなく品質の確保も重要との考えにより2005(H17)年に議員立法により、「公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）」が制定されて以来、公共工事は落札基準を価格のみとしない総合評価落札方式とすることが原則となった。しかし、予定価格による上限拘

第1章 公共工事の価格決定構造の問題と研究目的

東のもとで落札者を決定するという入札制度の枠組みは変わっていない。

この日本特有の公共調達ルールを抜本的に見直すべく、土木学会では図-1.1 に示す通り、2010(H22)年から2011(H23)年の「公共事業改革プロジェクト小委員会」で、公共事業調達の理想形を提案¹⁴⁾した。現実的な更なる改革の道筋を「公共事業執行システム研究小委員会」で議論¹⁵⁾した。これらの一部は、2014(H26)年の品確法改正にも反映されている。その後、「公共工事発注者のあり方研究小委員会」で、発注者の役割の明確化、価格決定構造のあり方の見直しについて議論¹⁶⁾した。発注者のあり方については、「公共事業における技術力結集に関する研究小委員会」にて議論し、発注者の技術力を補完するための代替方策について研究¹⁷⁾し、その後の資格制度の検討に繋がっている。そして、もう1つの大きな課題である価格決定構造のあり方の見直しの検討を行う「公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会」が2020(R2)年度から研究をスタートした。

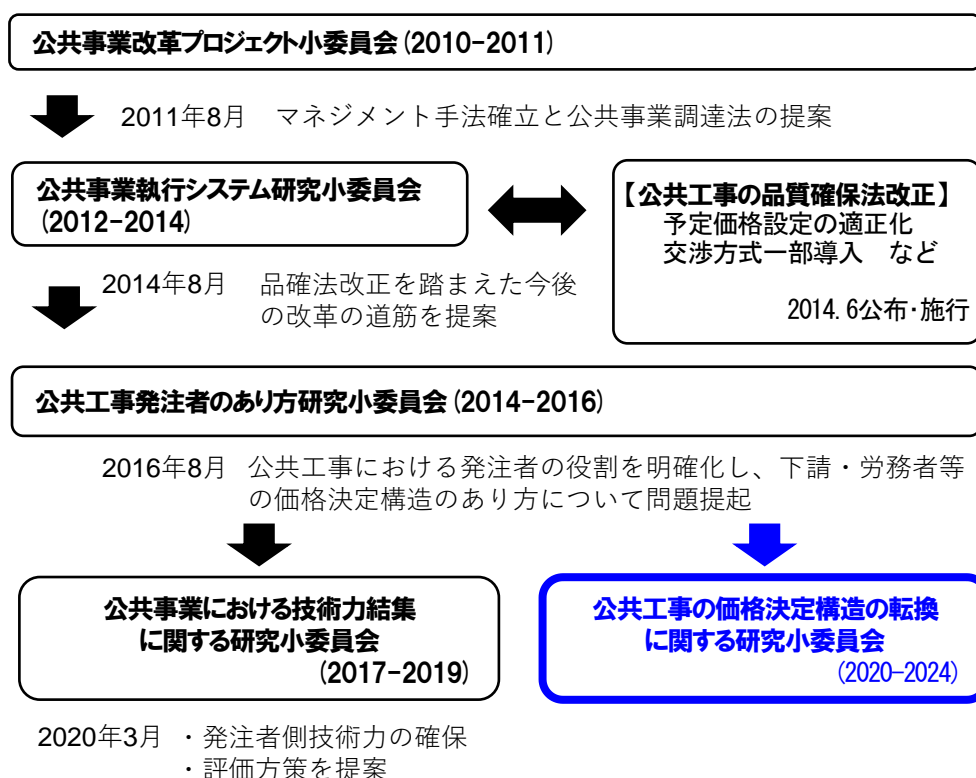


図-1.1 土木学会における検討経緯

1.4 状況の変化

指名競争入札が多用された古いしきたりのもとにおける競争の制限については、中小企業の健全な育成ができ雇用の安定化に役立ち、ダンピングの危険性を低減でき、下請け業者に対するしわ寄せを制限できるとの指摘や、こうしたシステムが、戦後の高度経済成長の礎となった大量の良質な社会基盤整備を支えた¹⁸⁾との意見もある。その後、社会の価値観の変化、制度の改革が図られたことにより、新たなシステムが求められているといえる。

業界は、従来から上限拘束の撤廃を希望しているが、特にここ数年の災害対策等による公共事業拡大に伴い、上限拘束による弊害が際立っていることから、民間主導で完工に必要な費用が計上された価格で契約できる仕組みへの転換に対する期待が、更に高まっている¹⁹⁾と思われる。発

注者としても、不調・不落が多発することにより公共事業の執行に支障が生じることから、上限拘束の弊害に対する問題意識が高まっている。

技能者が、技能・経験に応じて適切に処遇される建設業を目指して、技能者の資格や現場での就業履歴等を登録・蓄積し、能力評価につなげる仕組みである建設キャリアアップシステム(CCUS)の活用も近年進んでいる。2022(R4)年6月7日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2022」において、「建設キャリアアップシステムや施工時期の平準化による処遇改善等や、全ての建設工事について安全管理の徹底を図ること等により建設産業の担い手の育成・確保を図る」と明記されている。また、2022年6月21日に開催された中央建設業審議会総会において、担い手の処遇改善に向けた施策に関し、国土交通省として能力評価基準の設定、レベル別の最低賃金・単価等の設定、CCUSを活用した産業の横断的な賃金目安の策定、CCUSの能力評価を反映した賃金手当、労務費見積り尊重等の推進の施策など、具体的な処遇改善施策の推進を望む意見²⁰⁾があった。

国土交通省は、2022(R4)年8月に「持続可能な建設業に向けた環境整備検討会」を設置し、担い手確保や生産性向上等の従前からの建設業における課題や、昨今の建設資材の急激な価格変動等の建設業を取り巻く環境の変化を踏まえ、将来にわたり建設業を持続可能なものとするための環境を整備するために必要な施策の方向性について検討を実施した。検討の結果、技能労働者の処遇を改善せず、労務費を適切に負担しないような企業が低価格を打ち出すことに対し、競合する他企業も価格を下げざるを得ない状況となることを防止するため、労務費の圧縮を原資とした廉売行為の制限²¹⁾を含む今後の方向性が取りまとめられた。

また、わが国が技術立国として発展するための技術開発、民間の工夫による技術競争を促す観点からも、民間主導の価格決定の仕組みが必要とも考えられる。更に、担い手確保の観点からも、技術者・技能者の処遇を向上させることが重要であり、そのためには、現在の価格決定構造を転換して、物的労働生産性・付加価値労働生産性を向上させることで、適正な労務費・人件費を確保し得る価格決定構造とするための検討が必要といえる。

第1章 公共工事の価格決定構造の問題と研究目的

参考文献

- 1) 木下誠也：公共調達解体新書，p354，経済調査会，2017
- 2) 木下誠也：公共調達解体新書，p354，経済調査会，2017
- 6) 國島正彦：公共工事システムの将来像，会計検査研究 No.12，1995.
- 7) 関健太郎，堀田昌英，市村靖光，大嶋大輔，常山修治：労働時間規制及び賃金水準の確保に関する米国制度の調査研究，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol. 74, No. 2, pp. I_154-I_163, 2018
- 8) 関健太郎，堀田昌英，市村靖光，鈴木宏幸：労働条件の遵守を応札者に求める公共調達制度に関する調査研究，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol.77, No.1, pp.I_191-202, 2021.
- 9) 関健太郎：我が国の公共工事の調達制度における労働条件の遵守に関する課題と解決策に関する考察，東京大学学位申請論文，pp.8-8，2022
- 10) 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議：発注関係事務の運用に関する指針，2020
- 11) 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議 事務局（国土交通省）：発注関係事務の運用に関する指針（解説資料）<https://www.mlit.go.jp/tec/tec_reiwaunyoshishin.html>（最終確認：2021.12.26）
- 12) 2021 年度公共工事の諸課題に関する意見交換会_日建連資料-1，pp.3，<<https://www.nikkenren.com/doboku/pdf/koukankai/2021/doc01.pdf>>（最終確認：2022.1.3）
- 13) 一般財団法人建設物価調査会，国土交通省大臣官房技術調査課監修：国土交通省土木工事積算基準，平成 24 年度版，第 2 編 土木工事標準歩掛，pp.4，2012.
- 14) 公共事業改革プロジェクト小委員会：公共事業改革プロジェクト小委員会報告書，2011
- 15) 公共事業執行システム研究小委員会：公共事業執行システム研究小委員会研究成果報告，2014
- 16) 公共工事発注者のあり方研究小委員会：公共工事発注者のあり方研究小委員会研究成果報告，2016
- 17) 公共事業における技術力結集に関する研究小委員会：公共事業における技術力結集に関する研究小委員会報告書，2020
- 18) 國島正彦：高知の新たな公共工事システムの構築，高知の新たな公共工事システムに関するシンポジウム，2013.5.23.
- 19) 土木学会 建設マネジメント委員会公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会：公共工事の価格決定構造の転換に向けて，建設マネジメント技術 2020 年 10 月号，pp56-61，2020.
- 20) 国土交通省：中央建設業審議会議事録，2022.6.21，<<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001491827.pdf>>（最終確認：2022.7.23）
- 21) 持続可能な建設業に向けた環境整備検討会：持続可能な建設業に向けた環境整備検討会とりまとめ，2023.3.29

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

2.1 現行制度における予定価格の規定

2.1.1 憲法，財政法における規定

(1) 憲法における規定

憲法第83条により、「国の財政を処理する権限は，国会の議決に基づいて，これを行使しなければならない。」と規定されており，財政処理権限の国会議決原則を掲げている。すなわち，財政処理に関しては，国会の統制監督に服すべきことを明確にするとともに憲法第84条以下においては財政処理の統制監督について基本事項ないしは重要事項が掲げられている。重要事項には，財政民主主義の3原則と呼ばれる，①歳入・租税法原則，②予算事前承認の原則，③決算事後承認の原則が含まれている。

① 歳入・租税法原則：

あらたに租税を課し，又は現行の租税を変更するには，法律又は法律の定める条件によることを必要とする。（第84条）。

② 予算事前承認の原則：

国費を支出し，又は国が債務を負担するには，国会の議決に基くことを必要とする。（第85条）

内閣は，毎会計年度の予算を作成し，国会に提出して，その審議を受け議決を経なければならない。（第86条）

③ 決算事後承認の原則：

国の収入支出の決算は，すべて会計検査院がこれを検査し，内閣は，次の年度に，その検査報告とともに，これを国会に提出しなければならない。（第90条）

また，第60条第1項には，「予算はさきに衆議院に提出しなければならない。」とされ，第2項において，「参議院が，衆議院の可決した予算を受け取った後，国会休会中の期間を除いて三十日以内に，議決しないときは，衆議院の議決を国会の議決とする。」と規定されている。

(2) 財政法における規定

財政法第31条には，「内閣は，国会の議決したところに従い」各省各庁の長に対して予算を配賦する。」と規定されている。同法第34条の規定により，各省各庁の長は，配賦された予算に基づき「支出担当事務職員ごとに支出の所要額を定め，支払の計画に関する書類を作成し」これを財務大臣に送付して承認を得たり，財務大臣から日本銀行に通知したりなどと規定されている。

第34条の2第1項及び第2項には，各省各庁の長は，「公共事業費その他財務大臣の指定する経費に係るものについては，政令の定めるところにより，当該歳出予算，継続費又は国庫債務負担行為に基づいてなす支出負担行為の実施計画に関する書類を作成」して，財務大臣の承認を経なければならず，同法第34の2第2項に基づき，財務大臣は，承認した支出負担行為の実施計画を各省各庁の長及び会計検査院に通知しなければならないとされている。

国会の議決を経て配賦された予算に基づき，支払計画や契約実施計画を作成して財務大臣の承認を得ること等予算統制について規定がなされている。

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

2.1.2 会計法令における予定価格の規定

会計法第12条には、財政法第34条の2第1項に規定する経費に係るものに基づいて支出負担行為をなすには、同項の規定により承認された支出負担行為の実施計画に定める金額を超えてはならないと定められている。

会計法第14条には、各省各庁の長は、その所掌に属する歳出予算に基づいて、支出しようとするときは、財政法第34条の規定により承認された支払計画に定める金額を超えてはならない。(契約して支払う場合は、契約実施計画や支払計画の金額を超えてはならない。)とされている。

競争入札において重要な役割を果たす予定価格は、契約担当官等が競争を行うに当たって、事前に予定した競争に係る見積価格であり、契約金額を決定するための基準となるものである。競争入札といっても、その競争は収入原因契約にあつては最高の価格、支出原因にあつては最低の価格であるというだけでは決定できるものではなく、予定価格を基準として契約額を決定しなければならない。

予定価格作成の意義は、支出原因契約と収入原因契約によって若干の差がある。支出原因契約においては、歳出予算、国庫債務負担行為等の負担権限に基づかなければならないことから、その限度内において契約を結ぶため、最高の予定契約金額としての意味を持つほか、予算を持って最も経済的な調達をするため、適正かつ合理的な価格を積算し、これにより入札価格を評価する基準としての意味もある。すなわち、予定価格が競争入札においてそれよりも不利な価格の入札者を契約の相手方としないという意味の落札者決定の限度額であることを表している。支出原因契約にあつては最高限度額を意味することから、「予定価格の上限拘束」と呼ばれるのはこのような意味においてである。日常用語としての「予定」には、しばしば破られることもあるという弾力的なニュアンスがあるが、この場合は、上限拘束は絶対的なものである。

公共調達の競争入札において、予定価格の上限拘束等に係る規定は表-2.1に示すとおり、国が発注する場合は会計法第29条の6により、地方公共団体が発注する場合は地方自治法第234条第3項(契約の締結)により、「予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする」と定められている。

表-2.1 上限拘束に係る会計法、地方自治法の規定

会計法第29条の6

契約担当官等は、競争に付する場合には、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。

地方自治法第234条第3項(契約の締結)

普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札に付する場合には、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。

予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならないと定められている。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価についてその予定価格を定めることができる。(予決令第80条第1項)

公共調達における競争入札の予定価格については、契約担当官等は、その競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定し、その予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない（予決令 79 条）と定められている。これは、公正な競争が行われることを確保しようとする措置である。

予定価格の定め方については表-2.2 にある通り、予算決算及び会計令第 80 条（予定価格の決定方法）第 2 項にて定められている。

表-2.2 会計法令による予定価格の決定方法

<p>予算決算及び会計令第 80 条(予定価格の決定方法)</p> <p>第2項</p> <p>予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、<u>取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。</u></p>

これは、予定価格を定める場合のよるべき基準について規定したものであり、この規定だけでは予定価格の適正な算出はできず、契約担当官等が定める基準により予定価格は定められている。契約担当官等により詳細な基準が設けられても、施工現場では同一のケースが当てはまらない場合が多く、詳細な基準の設定だけでは不完全であって、その時々々の物価状況、施工条件、契約数量、歩掛、工法等の要素の適切な判断が求められる。よって、高柳ら(2014)⁴⁾は、単に規定の遵守の問題だけでなく、契約担当官等のそれぞれの調査と研究によって適性を期すべき問題であるとの考えを示している。

この見解は、國島(2016)⁵⁾の「実際の工事現場における労務歩掛は、標準歩掛に合致しないものである」との見解と一致するものである。

(2) 防衛省における会計法・予定価格の運用

会計法の規定は、国土交通省が発注する公共調達だけではなく、同じ国の機関でもある防衛省が調達する戦闘機等の防衛装備品にも適用される。すなわち、戦闘機を米国から調達する場合にも予定価格は存在している。

防衛省は、適正価格で調達を実施するため、予定価格の算定に必要な基本事項について、「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令（昭和 37 年防衛庁訓令第 35 号）」⁶⁾を定め運用している。防衛装備品を調達している防衛装備庁における予定価格の算出方法は大きく二つある。一つは、競争市場における需要と供給の関係、すなわち、売手と買手によって用意された物の価値を貨幣で表した市場価格等を基準に計算する「市場価格方式」であり、もう一つは、市場価格方式により難しい場合に適用する計算方式で、生産費用を構成要素ごとに積み上げた製造原価に適正利益等を付加して計算価格を計算する「原価計算方式」である⁷⁾。また、これらにより作成される予定価格は、落札決定の基準とする最高制限価格としての意味を持つことから、運用として見積りを取った場合、平均値や中間値を用いるのではなく、最大値を用いることもあるという⁸⁾。

公共工事と大きく異なる点に、製造原価には、社外の製造分となる下請分の費用や社外からの製品、半製品分も積上げられている点と原価監査を導入している点が挙げられる。原価監査とは、契約相手が契約の履行のために支出または負担した費用が原価として妥当であるか否かを審査

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

し、契約代金を確定することであり、原価監査を行う契約には、超過利益返納条項付契約等がある。超過利益返納条項付契約とは、契約の相手方に超過利益が生じた場合に、あらかじめ定めた基準に従ってその超過利益を返納させる契約である。原価監査が効果的に行なわれていることは、防衛装備品の調達コストを抑制する上で重要なこととされている⁹⁾。

原価監査に係る手続きは、「防衛装備庁における原価監査事務に関する訓令（平成27年防衛装備庁訓令第36号）」¹⁰⁾に定められており、更に左訓令第18条に基づき、装備品等及び役務に係る契約の原価監査事務に関し必要な事項を定める「防衛装備庁における原価監査事務に関する訓令に係る事務要領（装管原第278号，平成27.10.1）」、「原価監査実施準則について（通知）（装管原第288号，平成27.10.1）」が定められている。

公共工事の調達と防衛装備品の調達とでは、調達件数、調達内容・調達規模の多様性、発注者の発注体制の多様性、受注者の多様性等が異なることから、防衛装備品の調達方法をそのまま公共工事に導入することは難しいが、会計法に基づく運用として公共工事の調達にも参考になる点があると考えられる。

2.2 国土交通省等の公共工事における予定価格の積算方法

2.2.1 公共工事における予定価格制度が果たしてきた役割・機能に関する既往研究

岩下(1997)¹¹⁾は、戦後の統制価格制時代の運用が、予定価格の算定内容が会計検査の対象となる状況を生じさせていると指摘した。1947(S22)年、「政府に対する不正手段による支払い請求の防止等に関する法律（昭和22年法律第171号）」（以下171号）が公布され、政府の物品調達や工事の発注に当たっての価格設定は、全て統制価格によらなければならないと規定された。請負工事の場合も、工事原価のすべてが、統制価格で構成されていることを証明しなければならなくなり、証明できなければ請負金を支払わないという規定であった。このため、工事原価の証明ができない請負者は損を被ったり、証明するための膨大な資料作成に手間と時間を要したりしていた。請負業者の資材調達や人件費について、その価格を直接査定することを止める条件として、発注側の予定価格の算定基礎が、統制価格に準ずるレベルでなければならないとした。すなわち、工事費も公定価格と一般職種別賃金に基づく事後精算が義務付けられていたが、発注者が一定の原価計算方式で算定した予定価格を統制価格に準ずるものとする規定を、1949(S24)年の法改正（法律第171号の改正（昭和24年法律第39号））により171号に加えることで急場をしのいだ。岩下(2001)¹²⁾は、戦後の価格統制時代にやむなく取られた方式が、価格統制が徐々に解除され、1950(S25)年に171号が廃止された後も、予定価格に関する会計法の解釈や運用の枠組みにそのまま残ってしまっており、公共工事の契約額の正当性は、本来は競争入札による市場の価格形成がその拠り所である筈なのに、発注者側で行うコスト計算にその根拠を求めるのが一般的な認識であることは、競争入札の実質的な機能を失っているといわざるを得ないが、その根本的原因が談合の有無だけでなく、予定価格算定手続きにあることを再認識する必要があると指摘した。

2.2.2 積算基準の変遷

国土交通省は、国土交通省が実施する直轄の河川工事、砂防工事、ダム工事、道路工事等の土木工事を請負施工に付する場合における工事費の積算に適用する「土木工事工事費積算要領及び基準の運用」を定め、国土交通省のホームページにて公表している。

ここでは、直営時代を経て積算基準が統一され、2004(H16)年10月に試行導入されたユニットプライス型積算方式から施工パッケージ型積算方式への移行、総価契約単価合意方式の導入に関

する経緯について述べる。

2.2.3 積算基準の統一

国、地方公共団体等の公共工事の発注者は、第二次世界大戦後からほぼ昭和30年代まで、発注者が直営にて公共工事を実施していた¹³⁾。旧建設省の直轄工事が直営方式中心の施工から請負方式中心の施工へ移行していった時代である1967(S42)年に「土木請負工事工事費積算要領及び土木請負工事工事費積算基準（建設省官技発第37号、昭和42年7月20日付）」が、建設事務次官から各地方建設局長及び土木研究所長宛てに通達された。この通達が、予定価格作成のために必要となる請負工事費の構成について初めて明確に示したものであり、現在の積算体系、積算基準の淵源ともいわれている¹⁴⁾。

建設省（当時、現国土交通省）は、積算の内容を受発注者間で分かりやすくし、誰が積算しても同じ積算、同じ数量総括表となることを目的として、1991(H3)年より「新土木工事積算体系」の整備を開始した。更に、仕様書等の契約書類の統一も実施、工事目的物の明確化が図られた。

2.2.4 ユニットプライス型積算の導入

国土交通省は公共事業のすべてのプロセスをコストの観点から見直す改革に着手することを目指し、2003(H15)年3月に「国土交通省公共事業コスト構造改革プログラム」を策定した。改革プログラムの見直しのポイントの一つである「調達最適化」の取組に、積上げ方式から歩掛を用いない施工単価方式へ積算体系の転換に向けた試行実施が明記された。これに基づき2004(H16)年10月よりユニットプライス型積算方式の試行が実施された。こうした積算体系全体の改革の背景には、公務員削減の中で精緻な積算体系の維持が難しくなったこと、民間主導の技術革新への期待、公共工事のコストが高いというキャンペーンがあった¹⁵⁾。

ユニットプライス型積算方式は、契約価格の算定において従来の歩掛、単価調査を介して施工の実態等を間接的に反映する方法から、より直接的に施工の実態等を契約価格へ反映する方式への切り替えを目指した取組であり、以下の効果が期待された¹⁶⁾。

- ① 価格の透明性、説明性の向上。
- ② 設計変更協議が円滑となることによる、契約上の双務性の向上。
- ③ 出来高が明確になり、予算管理や出来高部分払が容易になる。
- ④ 発注者からのプロセスへの介入が減り、民間の活力が期待される。
- ⑤ 積算業務の合理化が図られる。

しかし、試行開始後2005(H17)年頃より低価格による入札が頻発し価格競争が厳しくなったことから、応札者は低入札価格調査基準ぎりぎりの入札を余儀なくされた。また、業界の本音として以下のようなものがあった²⁴⁾。

- ① ユニットプライスは、発注者側のコスト縮減等を目的にした対応ではないのか。
- ② データベースには確実に安い単価が蓄積されていくため、そのデータを新工事に反映させていくことに納得できない。
- ③ ユニットプライス型積算方式の導入により、従来からの積上積算が併存したので積算が複雑化した。

また、2010(H22)年度よりほぼ全ての土木工事で総価契約単価合意方式を導入しており、受発注者間で合意した多数の単価を活用できる環境が整いつつあった¹⁷⁾ことから、2004(H16)年に導入されたユニットプライス型積算方式は2012(H24)年3月末に廃止され、施工パッケージ型積算方式が新たに2012(H24)年10月より導入された。2017(H29)年度には国土交通省地方整備局等が

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

発注した直轄工事において、直接工事費の約3割に当たる金額が施工パッケージ方式を用いて積算されている。

2.2.5 総価契約単価合意方式の導入

(1) 総価契約単価合意方式の導入の目的、対象工事

2010(H22)年4月の総価契約単価合意方式導入当時、厳しい財政状況により公共投資の縮小に加え民間設備投資も減少し、建設投資額は1992(H4)年度のピーク時より大幅に減少した。これによる競争の激化により建設業の経常利益率は低迷し、社会資本整備における工事品質の確保へ支障が生じ、下請業者へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の払底等の悪影響が生じることが懸念されていた。

現場の条件変更等により請負代金額に変更があった場合、契約書第25条に基づき発注者と受注者とが協議して定めることになっている。変更時、発注者は標準積算基準等に基づく単価（官積算単価）を用いて変更額を算定しているが、受注者の技術的特性等が十分に反映された額となっていない可能性もあり、契約変更協議段階で受発注者の認識が異なり、変更協議が難航する場合もある。このため、請負代金額の変更があった場合、変更金額の算定、出来高部分払金額の算定等の単価等を契約時に合意し、契約変更協議の円滑化が求められていた。

総価契約単価合意方式は、工事請負契約における受発注者間の双務性の向上の観点から、請負代金額の変更があった場合における変更金額や部分払金額の算定を行う際に用いる単価等をあらかじめ協議し、合意しておくことにより、設計変更や部分払に伴う協議の円滑化に資することを目的¹⁸⁾として、国土交通省において2010(H22)年4月1日以降に入札公告を行う工事において導入された。

地方整備局（港湾空港関係事務に関することを除く）発注工事では、一般土木工事、アスファルト舗装工事、鋼橋上部工事、造園工事、電気設備工事等が、北海道開発局発注工事では、河川事業、多目的ダム事業、海岸事業、砂防事業、道路事業、公園事業が対象工事となっている。

単価合意は、それ自体が契約の内容を規律するものではなく、あくまで契約変更等のための単価等を合意するものであり、公共工事標準請負契約約款第1条第3項のいわゆる「自主施工の原則」を変更するものではない。

(2) 実施方法

総価契約単価合意方式は、①単価個別合意方式と②包括的単価個別合意方式の2種類がある。受注者は、単価個別合意方式または包括的単価個別合意方式のいずれかを選択することができる。各方式の詳細を表-2.3に示す。

表-2.3 単価個別合意方式と包括的単価合意方式（2016年）¹⁸⁾

<p>① 単価個別合意方式</p> <p>工事数量総括表の細別の単価（一式の場合は金額）のそれぞれを算出した上で、当該単価について合意する方式である。受注者は、「単価個別合意方式」を選択した場合には、工事数量総括表の細別のそれぞれを算出した上で、発注者と協議するものとする。協議の開始の日から14日以内に協議が整わないときは、「包括的単価個別合意方式」を適用するものとする。</p> <p>② 包括的単価個別合意方式</p> <p>工事数量総括表の細別の単価に請負代金比率を乗じて得た各金額について合意する方式である。請負代金比率とは、式(2)により得られる数値である。</p> <p style="text-align: center;">請負代金比率 = 落札金額 ÷ 工事価格 式(2)</p> <p>契約締結後14日以内に、契約担当課が契約締結後に送付する「包括的単価個別合意方式希望書」に、必要事項を記載の上、当該契約担当課に提出するものとする。</p>

2.2.6 施工パッケージ型積算方式への移行

国土交通省は、積算の効率化の目的を一層果たすためユニットプライス型積算方式の試行を通じて指摘された価格の妥当性への懸念、価格の透明性の確保、弾力的な変更等の課題¹⁹⁾を改良した新たな積算方式として、「施工パッケージ型積算方式」を2012(H24)年10月より試行導入した。

施工パッケージ型積算方式は、発注者が施工パッケージ単価を用いて積算を行うものであり、積算業務の合理化を図る点ではユニットプライス型積算方式と同様である。ユニットプライス型積算方式と大きく異なるのは、ユニットプライスの単価から下請経費などの諸経費を除いた直接工事費の単価である点である。また、ユニットプライス型積算方式で作成した各単価に含まれる内容を規定した規定集も廃止した。この廃止は「取引価格に基づく積算額ではなく、発注者の解釈上に成り立つ積算方式に基づく積算額に戻る」ことを象徴したものであり、類似点の多いユニットプライス型積算方式と施工パッケージ型積算方式の根本的に異なる点²⁰⁾との指摘がある。

導入当時、施工パッケージ単価は総価契約単価合意方式により受発注者間で合意した単価および入札時に応札者から提出された工事内訳書の単価をもとに設定するとともに、施工実態や他の物価指数とかけ離れた施工パッケージ単価とならないよう、低入札価格調査制度調査対象工事等の不適切なデータを棄却するほか、複数年の単価傾向や施工状況調査による実際の施工状況等の変動も踏まえた上で、施工パッケージ単価を設定する²⁹⁾ことを目指していたが、既往研究^{21),22),23)}で指摘されたように応札価格が施工の実態等を反映した費用であることが確認できないことから、現時点では施工状況の調査結果を基に単価を算出している。

2.3 公共工事における積算の課題

2.3.1 不調・不落の発生

発注者側が想定する現場条件と施工現場の現場条件が乖離している場合、不調・不落の発生の原因となることがある。発注者側の積算に、現場条件が反映されておらず、計上漏れなどがある、実際市況など実際取引価格、取引額や労務賃金が反映されていない、新技術、新工法又は業者独自の工法等が反映されていない、受注者の経営状況等が反映されていない等により、不調・不落を招くことがある。

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

発注側の実情としては、業務量が多く人員削減で担当職員が不足している、時間的な余裕がなく現場を見る機会が限られるまたは機会がなく現場力が不足している、説明責任があるので拠り所として積算基準類など基準になるものがないと積算に計上しない、積算作業や入札事務に時間を取られて技術に専念できない、積算基準類には新技術の歩掛かり等がないので説明が面倒であり新技術を排除する傾向がある、予算の増額変更を伴う契約変更などの事案は手続き等に時間が取られ面倒であるため敬遠する傾向がある、予定価格には予算の制約による上限拘束制がある等の課題が背景にある。

2.3.2 契約解除に至る事例

公共工事の実施の実態を的確に反映した積算を行い、予定価格を適正に定めることは発注者の責務である。一方、落札決定し契約を締結した公共工事や業務が、締結後判明した積算の誤りにより低入札価格調査基準・最低制限価格が変更となり、契約を解除する事案が散見される。

C 県が発注した工事において、誤って低く算出した最低制限価格により落札者を決定し、契約をした後、契約を解除した事例²⁴⁾がある。この事例の入札結果を表-2.5 に示す。本案件は、最低制限価格が 3,474 万 1 千円の工事であったが、最低制限価格を誤って 2 千円(最低制限価格との誤差 0.0058%)低く算出してしまい、入札の公平性・公正性が保てなくなり契約解除を行った事例である。本案件は、積算に間違いがなければ、A 者は最低制限価格を下回っているため失格とすべきところ、積算の誤りにより最低制限価格と同額として A 者と契約を結んでしまった。本来であれば A 者は最低制限価格を下回っているため失格とし、B 者を落札者とすべきであった事例である。

表-2.5 入札結果²⁸⁾

最低制限価格		入札価格	
(正)	34,741,000 円	B 者 (正しい落札者)	34,741,000 円
	差 2,000 円		
(誤)	34,739,000 円	A 者 (契約を解除)	34,739,000 円

最低制限価格等は、予定価格を算出する積算を基に算出される。積算の間違いにより契約の解除が行われるのは、最低制限価格等が変わると、落札者が別の入札参加者となる可能性が生じ、競争入札の公平性・公正性が確保できない恐れがあるからである。こうしたことから発注者は積算基準に準じた正確な積算が求められるため、積算に時間を要している²⁵⁾。

2.4 総合評価落札方式について

2.4.1 総合評価落札方式の導入とダンピング対策

1961(S36)年の会計法改正により会計法第 29 条の 6 第 1 項に、価格のみにより落札者を決定する落札方法の規定に、同条 2 項が表-2.4 に示すとおり追加され、「価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの」を契約相手とすることができるとして、例外的取扱いではあるが価格以外の条件による落札基準²⁶⁾が規定された。この規定が国における総合評価落札方式の実施における法的根拠となる。1999(H11)年 2 月に地方自治法施行令が改正され地方公共団体においても

総合評価落札方式が採用できるようになった。

表-2.6 総合評価落札方式の法的根拠

会計法第29条の6

国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの（同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの）をもつて申込みをした者を契約の相手方とすることができる。

1990(H2)年より、1961(36)年の会計法の改正により定められた総合落札方式の根拠規定が、スーパーコンピューターや電気通信機器に関連するサービスなどの調達において用いられ、徐々に実施されるようになった。

1998(H10)年2月の中央建設業審議会建議「建設市場の構造変化に対応して今後の建設業の目指すべき方向について」では、工期、安全性などを重視すべき工事においては、「価格のみ」による競争ではなく、「価格以外の要素と価格とを総合的に評価」して落札者を決定する総合評価方式を導入すべきとの指摘を受けた²⁷⁾。

1998(H10)年3月の規制緩和推進三カ年計画では、総合評価落札方式に適する具体の工事を設定し、評価項目、評価基準等の総合評価の方法について検討した上で、総合評価落札方式の導入を図る方針が示された。

1998(H10)年11月にこうした検討事項や方針が示されたこともあり、公共工事では建設省関東地方建設局（現国土交通省関東地方整備局）が発注した「今井1号橋撤去工事」（交通規制を伴う既設跨道橋の撤去の工期短縮の技術提案を求めた工事）において総合評価落札方式が試行的に採用された。

2000(H12)年3月に建設大臣と財務大臣との包括協議「工事に関する入札に係る総合評価落札方式について」が整ったことにより、この包括協議を踏まえ総合評価落札方式を適用することで、個別工事案件ごとに大蔵大臣（現財務大臣）との協議を行うことが不要となり、事務手続に係る時間が軽減され、総合評価落札方式の適用拡大のための環境が整備された。

2000(H12)年9月にこの包括協議を踏まえ公共工事発注省庁申し合わせによる「工事に関する入札に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン」が運用の手引きとし策定された。当時の総合評価落札方式は、調達のVFM(Value for Money, 費用に対する価値)を向上させ、社会的便益を増大させることを目的としており、民間企業の優れた技術力を活用することを目指していた。予定価格は、求められる工事品質の上限値に対応した工事価格を予定価格とすることにより、予定価格の上限拘束性を緩和し、標準的な工法に比べ費用（総合評価管理費と位置付けられ工事品質の向上分貨幣換算し標準案の価格に加算）が増加しても、増加した費用以上の社会的便益の増加が期待できる技術の場合、その技術を採用できる制度となっていた。しかし、落札結果における工事品質と価格のトレードオフの説明のため、総合評価管理費の算出や、評価項目、配点等の設定において便益分析手法等を適用することにより工事品質向上分の貨幣換算を行っていた。この作業が困難かつ負担の大きいものであり、当時においては、総合評価落札方式の適用は容易ではなかった。

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

2002(H14)年6月に、このような状況に対して、国土交通省は公共工事の最良な調達を果たすためには、総合評価落札方式の拡大が重要であるとの方針をとり、「工事に関する入札に係る総合評価落札方式の性能等の評価方法について」において、総合評価落札方式の適用を容易にするため、標準点を100点、加算点を当面10点とし、予定価格を標準案の価格とする方式を示した。これにより、評価値における標準点と加算点の比率や評価項目間の配点割合は落札者決定のための基準と解釈されるようになり、工事品質の加算点割合は落札者決定のための基準と解釈されるようになり、工事品質を貨幣換算する作業を省略することが可能となった（最良の調達を目指す観点から、実施事例を収集、評価し、評価方法を見直すこととされとされた）。これにより、総合評価落札方式に係る作業量が大幅に軽減され、直轄工事における総合評価落札方式の適用割合が金額ベースで全体の2割程度まで拡大されることとなった。

2005(H17)年4月に品確法が施行され、「技術的な工夫の余地が小さい工事」においても、工事品質確保の観点から総合評価落札方式の適用が求められ、発注者が作成した標準案による工事を確実に履行するための技術力と価格を総合的に評価する「簡易型」が新たに設けられ、「標準型」に「簡易型」、「高度技術提案型」が加わることにより総合評価落札方式の体系が整備された。

2005(H17)年度からは、著しい低価格入札による競争が一層激しくなることによる粗雑工事等による工事品質の低下の懸念が一層高まった。このような状況を受け、国土交通省は2006(H18)年4月に「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」²⁸⁾を通知し、低価格落札案件に対する工事コスト調査の内訳の公表、下請業者への支払等の調査、工事監督・検査等の強化による公共工事の品質確保を図ったが、その後もダンピング入札の減少に繋がられなかった。

2006(H18)年12月には「緊急公共工事品質確保対策について」²⁹⁾を通知し、総合評価落札方式において新たに施工体制確認型を導入するとともに、会計法第29条の6第1項における「履行がされないおそれがあると認められる」場合の条件を明確化し、この条件に該当する者については落札者としないうこととした。

2007(H19)年度時点において、総合評価落札方式の適用拡大が進み、国土交通省が実施する直轄工事における適用率が契約件数ベースで97%に達した。このような総合評価落札方式の急速な適用拡大に伴い、価格と品質が総合的に優れた者が選定されることとなったが、総合評価落札方式のタイプが工事規模（金額）等により機械的に選定されている、簡易型における施工計画の課題と標準型における技術提案の課題との境界が曖昧となっている等といった、総合評価落札方式の入札・契約実務に関する様々な課題が認識されることとなった。

2008(H20)年度には、これらの課題を受け、技術的難易度評価に基づくタイプ選定の考え方を示すとともに、標準型を適用する工事のうち、技術提案を求める項目数が少なく、かつその難易度が低い工事を「標準Ⅱ型」として手続期間の短縮を図るとともに、従来の標準型を「標準Ⅰ型」に位置付け、総合評価落札方式のタイプの再編を行った。

2013(H25)年3月には、下記4つの総合評価落札方式の改善の方針を示し、技術的工夫の余地が小さい工事を対象に発注者が示す仕様に基づき、適切で確実な施工を行う能力を確認する「施工能力評価型（Ⅰ型、Ⅱ型）」と、技術的工夫の余地が大きい工事を対象に、構造上の工夫や特殊な施工方法等を含む高度な技術提案を求めること、又は発注者が示す標準的な仕様（標準案）に対し施工上の特定の課題等に関して施工上の工夫等の技術提案を求めることにより、民間企業の優れた技術力を活用し、公共工事の品質をより高めることを期待する「技術提案評価型（A型、S型）」に改善が図られた³⁰⁾。

① 施工能力の評価と技術提案の評価に二極化

- ② 施工能力の評価は大幅に簡素化
- ③ 技術提案の評価は品質の向上が図られることを重視
- ④ 評価項目は原則、品質確保・品質向上の観点に特化

2.4.2 低入札価格調査基準の見直し

厳しい財政事情の下、公共投資の減少やその受注をめぐる価格競争の激化により、ダンピング受注等が生じてきた。ダンピング受注が行われる背景には終身雇用があり、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なため、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った考え方が顕然として建設業界にある³⁾ためであるとの指摘がある。

ダンピング受注の防止対策として、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（2019年10月18日閣議決定）では、表-2.7に示す通り、適切に低入札価格調査基準又は最低制限価格を設定するなど低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の適切な活用を求めている。

表-2.7 基本方針に定められたダンピング受注の防止策（2019年）

ダンピング受注の防止

ダンピング受注は、工事の手抜き、下請業者へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながりやすく、公共工事の品質確保に支障を来すおそれがあるとともに、公共工事を施工する者が公共工事の品質確保の担い手を中長期的に育成・確保するために必要となる適正な利潤を確保できないおそれがある等の問題がある。発注者は、ダンピング受注を防止するため、適切に低入札価格調査基準又は最低制限価格を設定するなどの必要な措置を講ずるものとする。

競争入札を行った場合、予定価格の範囲内で最低の価格で入札をした者と契約することが、会計法及び地方自治法の原則となっているが（最低価格自動落札）、例外として、低入札価格調査制度及び最低制限価格制度（地方公共団体のみ）により、契約の適切な履行がなされない懸念がある場合には、これを契約から排除することとされている。

低入札価格調査制度とは、調査基準価格より低い価格の入札に対し、低入札価格調査を実施し、契約の履行が可能かどうかを調査し、可能と判断されなければ排除される制度である。最低制限価格制度とは、最低制限価格より低い入札を排除する制度である。

国の場合、低入札価格調査基準（調査基準価格）は、予算決算及び会計令第85条に基づき定められている。計算方法は式(1)の通りである。積算基準に基づき積算される、直接工事、共通仮設費、現場管理費、一般管理費に算入率と呼ばれる定められた係数を掛け算出する。すなわち、調査基準価格は、積算基準による積算と定められた算入率によって算出される価格である。

$$\begin{aligned} \text{調査基準価格} \cdot \text{最低制限価格} &= (\text{直接工事費} \times 0.97 + \text{共通仮設費} \times 0.90 \\ &+ \text{現場管理費} \times 0.90 + \text{一般管理費等} \times 0.68) \times 1.1 \quad \text{式(1)} \end{aligned}$$

式(1)に示した算入率は、表-2.8に示す低入札価格調査基準算入率の第8期（2022(R4)以降）の

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

値を用いて示している。

地方公共団体等においても同様に調査基準価格・最低制限価格が算出される。

表-2.8 低入札価格調査基準の算入率

	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	第6期	第7期	第8期
	S62.4・	H20.4・	H21.4・	H23.4・	H25.5・	H28.4・	H29.4・	R4.4・
直接工事費	1.0	0.95					0.97	
共通仮設費	1.0	0.9						
現場管理費	0.2	0.6	0.7	0.8		0.9		
一般管理費等	0	0.3			0.55			0.68

2005(H17)年度後半以降、大規模工事においても著しい低価格による受注が頻発した。2005(H17)年度に低入札価格調査を実施した工事件数は、2004(H16)年度の約2倍に増加していた。

国土交通省は、公共工事において極端な低価格による受注が行われた場合、工事の品質確保への支障、下請へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底など弊害が懸念されることから、様々な対策を講じてきた。

2006(H18)年4月、施工の監督・検査や立入調査の強化等、工事の施工段階における対策を中心とした「いわゆるダンピング受注に係る公共工事の品質確保および下請業者へのしわ寄せの排除等の対策について」³²⁾をとりまとめ実施したが、その後も著しい低価格による入札が多発し、国民の安全・安心に直結する公共工事の品質確保に支障が及ぶおそれが一層高まっていた。

2006(H18)年12月、入札段階を中心とした新たな対策として、「緊急公共工事品質確保対策について」³³⁾がとりまとめられ実施された。新たに発注者が品質確保のための体制とその他の施工体制の確保状況に応じ、求める施工内容をより確実に実現できるかどうかを評価し「施工体制評価点」30点を加点する施工体制確認型総合評価落札方式、及び、低入札価格調査制度的な運用を図る特別重点調査が試行導入された。

2008(H20)年3月、政府がまとめた「公共工事の品質確保に関する当面の対策について」において、ダンピング防止の主要な施策として低入札価格調査基準の見直しが位置付けられた。調査基準とは予算決算及び会計令第85条に基づき、契約の“相手方となるべき者の申込みに係る価格によっては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準”である。当初、調査基準の計算方法が策定された1986(S61)年当時はデータの蓄積が不十分であったこともあり、工事原価のうち、直接的な工事に係る費用である直接工事費と共通仮設費については全額見込むとともに、現場管理費の一部として概ね法定福利費の額に相当すると推察される20%を算入率とすることとして、低入札価格調査基準が決定された。低入札価格調査基準の算入率の変遷は表-2.8に示す。2008(H20)年4月以降、工事コスト調査や入札結果等、各種データの蓄積が進んだことから、“契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められるとき”の基準として、費目ごとに必要な費用を精査した上で積上げて算出する手法に改めることとした。2008(H20)年4月以降の調査基準は表-2.8に示すとおりである。以後、工事の品質確保の観点³⁴⁾、企業の運営上不可欠な費用³⁵⁾等を考慮した見直しが行われた。

2.5 公契約条例について

2.5.1 公契約条例の定義

公契約条例を日本で最初に制定した野田市（2009(H21)年 9 月公布，2010(H22)年 2 月施行）は公契約について、「市が発注する工事又は製造その他についての請負の契約及び指定管理協定」と定義³⁶⁾している。また、公契約条例について、「地方公共団体が契約を結ぶ際、入札基準や落札者決定で契約先における労働者の生活賃金や雇用安定、男女共同参画、障がい者雇用、環境、地域貢献など社会的価値を評価する」と定義している団体³⁷⁾もある。

国際労働機関（International Labour Organization : ILO）の「公契約における労働条項に関する条約」（第 94 号条約）には、「Public Contracts」の記載があり、これを「公契約」と訳し、定義について書かれている、同条約第 1 条を ILO 駐日事務所は下記のように訳している³⁸⁾。

- (a) 契約の当事者の少なくとも一方は公の機関
- (b) 契約の履行は、公の機関による資金の支出及び契約の他方当事者による労働者の使用
- (c) 適用される契約は、土木工事の建設、変更、修理若しくは解体、材料、補給品若しくは装置の製作、組立、取扱若しくは発送、労務の遂行若しくは提供

他にも第 1 条では、中央機関以外の機関の契約や下請負業者又は契約の受託者により行われる作業に当該条約が適用されることが定められている他、第 2 条では、賃金（手当を含む）、労働時間その他の労働条件に関する条項を公契約の契約条項に含まなければならないとしている。なお、この賃金について、同一地域の同一性質の労働に「劣らない有利な」賃金としている。

なお、同条約の批准国は約 60 の国や地域となっているが、現段階で日本政府は、「個々の労働条件につきましては関係の労使の間で決定されるという全体的な枠組みになっているわけでございます。そういう意味で、現在これを批准することは困難な状況」³⁹⁾にあるとの理由により批准していない。

2.5.2 我が国における公契約条例の導入状況

(1) 国内法整備の動き

わが国は 1950(S25)年に ILO 第 94 号条約の採択を受け、当時の労働省が「國等の契約における労働条項に関する法律案」を作成した。この法案は、国等の公契約事業に従事する労働者の適正な労働条件の確保を目的とした公契約法案であり、下請を含む請負業者が労働者に一般職種別賃金額（現在の公共工事設計労務単価の前身）を下回らない賃金を支払わせるという内容が含まれており、現在の公契約条例に近い内容であった。

しかし、経済界（日本経営者団体連盟、建設工業労務研究会、全国建設業者協会、日本鉄道車両工業協会など）からは、憲法第 14 条の「法の下での平等」に違反という批判のほか、戦後間もない復興期ということもあり、時期尚早といった経済的観点からの反対論が展開されたため、第三次吉田茂内閣は国会への提出を断念している。その後も公契約法令の検討が進められていたものの、昭和 30 年代後半から昭和 40 年代には議論が後退した。

再び、公契約法令が話題となったのは、バブル崩壊後の長期不況による公共工事の入札競争が激化した 2001(H13)年ごろからであり、2009(H21)年には、民主党の参議院議員を中心に国が発注する公共工事における労働者の報酬の確保を図るため、「公共工事報酬確保法案」が作成されたものの、国会には提出されなかった。また、日本政府は国会において、「国や地方公共団体が発注する契約において適正な賃金を確保することは重要な課題である一方で、賃金等の労働条件は、労働基準法等の関係法令に反しない限りにおいて、労使が自主的に決定をするとされている」⁴⁰⁾という考え方を示している。

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

(2) 地方公共団体による動き

日本国内の公契約条例制定に向けた問題提起は、労働運動から始まった⁴¹⁾。バブル崩壊後の長期不況、公共投資の縮小による入札契約の激化を受けた建設業界において、全国建設労働組合総連合等を中心に公契約条例の制定を求める動きが活発になった。こうした動きが、2001(H13)年に東京都東大和市議会において公契約条例の制定の検討を求める陳情が採択に繋がった。2009(H21)年に野田市が全国に先駆けて公契約事業における賃金は市長の定める最低額以上が支払われるべきことを定めた「野田市公契約条例」を制定して以来、川崎市、多摩市、相模原市、高知市などでも制定が進んでおり、2024年1月1日時点で86団体⁴²⁾にまで拡大している。制定当初は、公共投資の縮小やそれに伴う競争の激化により、公共事業における落札率の低下が進み、建設産業等に従事する労働者の賃金が低下していたことから、一定額以上の賃金支払いを義務付けることが主眼とされていたが、近年は、地域振興、環境保全などの観点も取り入れた条例の制定が進んでいる。

(3) 公契約条例の内容

制定されている公契約条例については、その規定内容により大きく「賃金条項型」、「基本条例型」(または「理念型」)の2つに分類され、「賃金条項型」と「基本条例型」についてもその規定により細分化されている⁴³⁾。

賃金条項型には条例によって、受注者や下請負者などに対し、条例が適用される業務に従事する労働者への労働報酬下限額以上の賃金の支払を義務付けるタイプのものや、条例によって市長に対し、受注者及び受注関係者と結ぶ発注契約の中に、これらのものが労働者に対し、労働報酬下限額以上の賃金支払を義務づける条項を盛り込むように求めるものがある⁴⁴⁾。2024年1月1日時点で30の地方公共団体で条例が制定されている⁴²⁾。

基本条例型には、一定額以上の賃金の支払を求める規定は置かれていないが、受注者に対し、適正な労働条件が確保されているかを確認するための文書の提出を求める規定が置かれているものや、公契約における理念を定めた規定が置かれているものがある。2024年1月1日時点で56の地方公共団体で条例が制定されている⁴²⁾。

例えば、岐阜県が定めた岐阜県公契約条例(岐阜県条例第21号)では、事業者等の経営の安定によりその業務の担い手となる人材の確保及び育成のための適正な労働条件の確保等の労働環境の整備、障がい者等の就業機会の確保その他の社会的責任を果たすための取組が促進されるよう、県及び事業者等が、それぞれの役割を果たすことが基本理念に掲げられている。また、高知市のように、当初は「基本条例型」の条例を制定し、市民や関係者の理解が進んだのち、「賃金条項型」の条例を制定している例もみられる⁴⁵⁾。また、公契約条例に関し「労働者の適正な労働条件の確保」を強く前面にだすことについて、入札契約の体系との整合性を図るためには、公正労働条項の意義や目的を「品質の確保」や「公正な競争基盤の確保」と関係づけて論じることが望ましい⁴⁴⁾との指摘がある。

(4) 最低賃金の算定基準

賃金条項型の条例における最低賃金の算定基準は地方公共団体により異なり、その基準は条例等に示されている。公共工事においては国土交通省や農林水産省が発注する公共工事の工事費の予定価格の積算に用いる公共工事設計労務単価が用いられている。賃金条項型の条例を制定している関東地方の20自治体(具体的な適用率を設定せずに審議会で決定する草加市を除く)についてみると、労働報酬下限額は公共工事設計労務単価の80%から92%の範囲の金額に設定されている(2023(R5.9月末時点))⁴⁶⁾。千葉県野田市は工事に適用する賃金等の最低額を算出する

ため、公共工事設計労務単価に乗じる率を80%から85%への引き上げを2012(24)年に実施している。この理由を野田市にヒアリングしたところ、条例制定当時は事業者・労働者の聞き取り調査や、他の地方公共団体が実施していた総合評価方式の賃金に関する評価項目での設定状況を考慮し、80%としていたが、2012(H24)年度の調査では8割強の労働者に公共工事設計労務単価の85%以上の賃金が支払われていることや、事業者の負担も考慮し、85%へ引き上げを行ったことが分かった。同様に、愛知県豊橋市では、条例が施行された2016年当初、市内で最も多い小企業の若年層の数値を参考に、「事業者にとって無理のない範囲」として75%が採用されたが、施行から2年を経て2018年度に77%へ引き上げられた。さらに、人材不足が続いており、実際の支払報酬の方が下限額より高く、事業者への影響も小さいとして、2020年度に80%へ引き上げられた⁴⁷⁾との報告もある。

(5) 履行確保の確認方法

賃金条項型の条例においては、支払賃金の確認方法等が記載されている。千葉県野田市では、配置労働者報告書、労働者支払賃金報告書等の提出を求めている。愛知県豊橋市では条例において、「市長等は、特定公契約において賃金、労働時間、社会保険の加入状況その他の労働条件が適正であることを確認するための帳票（以下「労働環境確認書」という。）を受注者に配布し、その活用及び提出を求めるものとする。」（7条1項）と定めている。

濱野(2018)⁴³⁾の調査報告によると調査が行われた賃金下限額を定める21の地方公共団体の条例の全てにおいて賃金台帳等の提出が求められており、殆どの地方公共団体において履行確保として報告徴収、立入調査等、是正勧告等が規定されている。また、一定額以上の賃金の支払を求める規定はないが、適正な労働環境確保のために、受注者に台帳等の提出を求める規定を制定した地方公共団体が17確認されていると報告している。

濱野(2018)⁴³⁾が調査報告した賃金下限額を定める21の地方公共団体に、2019年に公契約条例を制定した新宿区を加えた22の地方公共団体を対象にして、ホームページ等で公開されている発注者への報告様式を収集し整理した。整理の結果、17の地方公共団体では個々の労働者を対象として労働時間と月間支給額等から時間単価を算出し、基準額との比較が行われていることが分かった。一方、5つの地方公共団体では個々の労働者を対象とするのではなく、公契約の対象となる会社別又は職種別に対象となる労働者のうち、最低水準の労働者の賃金水準と基準額を比較するものとなっていた。

第2章 公共工事の予定価格の規定を含む入札契約制度

参考文献

- 1) 青木孝徳編：平成27年改訂版 会計法精解，pp469，一般財団法人大蔵財務協会，2015.9
- 2) 高柳岸夫，有川博：官公庁契約精義 平成26年増補改訂版，pp774，全国官報販売協同組合，2014.2.
- 3) 碓井光明：公共契約法精義，pp135，信山社出版（株），2005.4.
- 4) 高柳岸夫，有川博：官公庁契約精義 平成26年増補改訂版，pp787，全国官報販売協同組合，2014.2.
- 5) 國島正彦：工事日報を活用した新しい施工プロセス検査及び歩掛り調査手法の開発，日本建設情報総合センター研究助成事業報告書，2016.11.
- 6) 防衛装備庁：調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令（昭和37年5月25日），改正令和2年3月6日（省訓第6号），
<http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/j_fd/1962/jx19620525_00035_000.pdf>（最終確認：2021.10.31）
- 7) 防衛装備庁：中央調達の概要 令和3年版，pp37-38，
<<https://www.mod.go.jp/atla/souhon/ousho/index.html>>（最終確認：2021.10.7）
- 8) 土木学会建設マネジメント委員会公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会：公共工事の価格決定構造の転換に向けて，建設マネジメント技術 2021年10月号，pp58，2021.
- 9) 太田康広：防衛装備品調達における原価監査と契約条件，会計検査研究 No.50，pp.11-23，2014.
- 10) 防衛装備庁：防衛装備庁における原価監査事務に関する訓令（平成27年10月1日），
<http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/j_fd/2015/jx20151001_00036_000.pdf>（最終確認：2021.10.31）
- 11) 岩下秀男：日本のゼネコン—その歴史といま，pp.131-132，日刊建設工業新聞社，1997.
- 12) 岩下秀男：編者あとがき，益田重華著，建設原価計算と法律 171号 建設工業経営研究会草創時の記録，pp.137，大成出版社，2001.
- 13) 國島正彦，福田昌史：公共工事積算学，山海堂，pp54，1994.
- 14) 福田昌史：公共工事の積算システムに関する研究，東京大学，博士論文，pp172，1998.
- 15) 小池剛：ユニットプライス型積算方式の顛末記，改訂版基礎からわかる公共土木工事積算-基礎・事例・成り立ち・考える-，一般財団法人建設物価調査会，pp320-327，2018.
- 16) 松本直也：ユニットプライス型積算方式について，建設マネジメント技術 2004年2月号，pp31-37，2004.
- 17) 国土交通省大臣官房技術調査課建設システム管理企画室，国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター建設システム課：「施工パッケージ型積算方式」の導入について，建設マネジメント技術 2012年6月号，pp7-17，2012.
- 18) 国土交通省大臣官房地方課長，技術調査課長，北海道局予算課長：「総価契約単価合意方式の実施について」（国地契第79号，国官技第360号，国北予第33号），2016.3.14.
- 19) 国土交通省大臣官房技術調査課建設システム管理企画室，国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター建設システム課：「施工パッケージ型積算方式」の導入について，建設マネジメント技術 2012年6月号，pp7-17，2012.
- 20) 小池剛：ユニットプライス型積算方式の顛末記，改訂版基礎からわかる公共土木工事積算-基礎・事例・成り立ち・考える-，一般財団法人建設物価調査会，pp320-327，2018.
- 21) 杉谷康弘，桜井真，大山憲英，古本一司：施工パッケージ型積算方式に係る施工実態変動確認手法の合理化の検討，土木学会年次学術講演会講演概要集 Vol.71，pp.VI-910，2016.
- 22) 杉谷康弘，古本一司，吉田武教：合意単価を利用した施工実態変動確認手法に関する一考察，建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 講演集 Vol.34，pp.65-68，2016.
- 23) 関健太郎，堀田昌英，北見裕二，伊沢友宏，杉山泰啓：積算基準類が応札価格の価格形成に与える影響に関する考察，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol.75，No.2，pp.I_212-224，2019.
- 24) 千葉県県土整備部県土整備政策課，河川整備課：県土整備部発注工事における契約解除について，報道資料，2019.11.29.
<https://www.pref.chiba.lg.jp/kasei/kaigan/documents/houdousiryo_sibata2.pdf>（最終確認：

2021.5.4)

- 25) 土木学会建設マネジメント委員会公共工事発注者のあり方研究小委員会：公共工事発注者のあり方研究小委員会報告書，pp.46，土木学会，2016.10.
- 26) 木下誠也：公共調達解体新書，経済調査会，pp83，2017.
- 27) 国土交通省国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター建設マネジメント技術研究室：国土交通省直轄工事における総合評価方式の変遷について，建設マネジメント技術2012年5月号，pp7，2012.
- 28) 国土交通省：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（平成18年4月14付け国官総第33号，国官会第64号，国地契第1号，国官技第8号，国営計第6号，国総入企第2号），2006.4.
- 29) 国土交通省：緊急公共工事品質確保対策について（平成18年12月8日付け国官総610号，国官会第1334号，国地契第71号，国官技第242号，国営計営計第121，国総入企第46号号），2006.12.
- 30) 国土交通省：国土交通省直轄工事における総合評価落札方式の運用ガイドライン，2016.4.
- 31) 木下誠也：公共調達解体新書，経済調査会，pp315，2017.
- 32) 国土交通省：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（平成18年4月14付け国官総第33号，国官会第64号，国地契第1号，国官技第8号，国営計第6号，国総入企第2号），2006.4.
- 33) 国土交通省：緊急公共工事品質確保対策について（平成18年12月8日付け国官総610号，国官会第1334号，国地契第71号，国官技第242号，国営計営計第121，国総入企第46号号），2006.12.
- 34) 塩井直彦：工事価格の適正化と受発注者間の双務性向上に向けた取り組み，建設マネジメント技術2009年5月号，pp51-52，2009.
- 35) 瀬崎智之：低入札価格調査基準の引き上げについて，建設マネジメント技術2013年6月号，pp58-59，2013.
- 36) 野田市：野田市公契約条例の手引（共通），2018(H30).4.
<https://www.city.noda.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/000/712/1804koukei_yaku_tebiki_kyoutuu.pdf>（最終確認：2021.5.14）
- 37) 公務公共サービス労働組合協議会：公契約条例について<<https://www.komurokyo.jp/old/campaign/law/index.html>>（最終確認：2021.5.13）
- 38) ILO 駐日事務所：公契約における労働条項に関する条約（第32回総会で1949年6月29日採択．条約発効日：1952年9月20日．最新の条約）<https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238142/lang--ja/index.htm>（最終確認：2021.5.13）
- 39) 衆議院：国会会議事録，佐藤勝美労働省労働基準局長の答弁，第122回国会衆議院労働委員会第2号平成3年11月22日
<<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=112205289X00219911122¤t=9>>（最終確認：2021.5.13）
- 40) 参議院：第196回国会参議院国土交通委員会会議録第11号平成30年5月15日，p.17，2018.
- 41) 斉藤徹史：公契約条例の理論と今日の展開，経済調査研究レビューVol.28，pp28，2021.3.
- 42) 地方自治研究機構：公契約条例，2024(令和6).2.15.
<http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/099_public_contract.htm>（最終確認：2024.3.15）
- 43) 濱野恵：公契約条例の現状—制定状況，規定内容の概要—，レファレンス812号，国会図書館調査及び立法考査局，2018.9.
- 44) 斉藤徹史：公契約条例に関する法的論点の検討，自治総研通巻512号2021年6月号，2021.
- 45) 斉藤徹史：政策法務の実践としての公契約条例(1)，北海道自治研究No608，2019.9.
- 46) 野田市：令和5年度第1回野田市公契約審議会（会議資料），pp.17.<https://www.city.noda.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/039/647/R051025shiryuu.pdf>（最終確認：2024.3.15）
- 47) 野口鉄平：公契約条例の全国動向について—2019年度末時点における賃金条項の現段階—，自治研かながわ月報2020年6月号(No.184)，pp21，2020.

第3章 受注者側の入札価格の決定方法

3.1 受注者の状況

産業別生産額でみると2022年の国内総生産559.7兆円に対し、建設業は全体の5.2%、29.2兆円を占めている¹⁾。産業別就業者数で見ると2023年の国内就業者数6,747万人に対し、建設業は全体の7.2%、483万人を占めている。建設業の就業者数のうち63.6%に当たる307万人は建設技能者である²⁾。許可業者数は約48万社となっているが、そのうち6割以上は資本金が1,000万円以下の事業者が占めており、更に全体の14%に当たる6万8千社は個人となっている³⁾。

2023年度の建設投資を工事別で見ると、土木が38%、建築が62%であり、民間投資の大半は建築工事、政府投資の大半は土木工事である。建設投資を発注者別にみると、民間部門が全体の64%、政府部門が36%を占める⁴⁾。こうしたことから、建設業は、規模が大きく裾野が広い産業といえる。

3.2 受注者側の入札見積価格の見積り方法

入札価格の価格形成に及ぼす影響に差はあるが、地方の中小建設会社、全国区の手建設会社に係わらず、多くの場合、①発注者が設定する予定価格の推算(上下限値の確認)、②概略の施工計画を元に自社で施工した場合の見積価格(いわゆる“ネット価格”。施工実績等を踏まえて実行予算を予測したもの。)、③経営判断による入札価格の決定 というプロセスを経ていると考えられる。

全国区の手建設会社では、発注者の予定価格とネット価格を比較して、予定価格を超えない範囲で利益を考慮して入札価格を決定するとの意見が多い。技術提案の場合は、他社との技術点差を予測して価格調整する場合や、基本的には赤字が見込まれる工事の受注は避けるが、工事実績の積上げ、次期工事への布石として受注を目指す経営判断がなされることもあるという。

一方、地方の中小建設会社の中には、施工条件が厳しく、赤字が見込まれる工事であっても地元自治体が発注する公共工事は、地域のインフラを守る建設会社としての責任感から受注する場合もあり、こうした受注の積み重ねが会社経営に悪影響を与えているとの意見も聞かれた。

3.2.1 入札行動の分析

国土交通省の8地方整備局が2019年度に契約した工事は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約を含め合計8,971件であり、総合評価落札方式の適用率は件数ベースで98.1%となっている。総合評価落札方式を適用した工事の内、各契約タイプにおける内訳は、施工能力評価型(Ⅱ型)が全件数の70.2%、同様に同(Ⅰ型)が24.4%、技術提案評価型(S型)が5.4%、技術提案評価型(A型)が0.0%(0件)となっている。

技術評価点1位と2位の得点率の差・落札者と非落札者の得点率の差は、施工能力評価型で平均2.9%である。落札者に占める最低価格者の割合は、施工能力評価型で75.2%である⁵⁾。

国土交通省が発注する工事で9割以上占める施工能力評価型は、技術的工夫の余地が小さい工事を対象に、発注者が示す仕様に基づき適切で確実な施工を行う能力を確認する場合に適用するものである。企業の能力等(企業の施工実績、工事成績、表彰等)、技術者の能力等(技術者の工事経験、工事成績、表彰等)に基づいて評価される技術力と価格との総合評価が行われる。

これまでに元請建設会社へ実施したヒアリング調査では下記のコメントがあった⁶⁾。

- ① 工事毎に儲かる工事と儲からない工事がある。工事件名を見ただけで分かる場合もある。

第3章 受注者側の入札価格の決定方法

発注者の積算基準類が、現場の施工条件と比べて、施工効率が高めか低めかということで、儲かる工事と儲からない工事が分かれてしまう。

- ② 落札できる価格の上限・下限があるので発注者に統制されている状況となり、技術的工夫のインセンティブがない。その結果、技術の工夫、真の意味での技術競争が起きにくくなっている。

工事案件が公告された場合、当該物件の受注を目指す企業の応札準備は、実績を確保するための入札を除いては工事規模を問わず典型的なパターンとしては以下のようなことが想定される。

- ① 下請業者から見積を聴取しつつ過去の実績データ等から施工するために必要な予算（工事原価相当“ネット予算”ともよばれる）を算定し、必要な本支店経費と利益を積み込んだ価格（入札検討価格）が、発注者積算の予定価格を推算した推算値（推算した予定価格）を超えた場合は入札を断念。
- ② 入札検討価格が調査基準価格から予定価格の間に入り採算がとれる場合に入札。
- ③ ネット予算を算定せずに、調査基準価格直上を狙って入札。

国土交通省が発注する工事では調査基準価格（7.5/10～9.2/10 すなわち 75%～92%）が設定されている。大型の工事では直接工事費の割合が大きい工事では、調査基準価格の計算値が大きくなるが、上限が 9.2/10 と定められているため、その場合は 9.2/10（92%）とされている。山岳トンネル工事等高度な技術を要求される案件であっても、ほとんどの応札者は調査基準価格の直上を狙う入札行動をとっている。その状況を図-3.1に示す。入札価格が同額で技術点も同点の場合、くじ引きで落札者が決定する場合もある。

他社に勝る高度技術を提案し高得点を得られると想定できる場合でも、調査基準価格の直上を狙う入札行動をとる場合は多い。技術点の高得点を狙い過剰な提案（いわゆる技術ダンピング）が生じないように、発注者は気をつけて審査しなくてはならない場合もある。

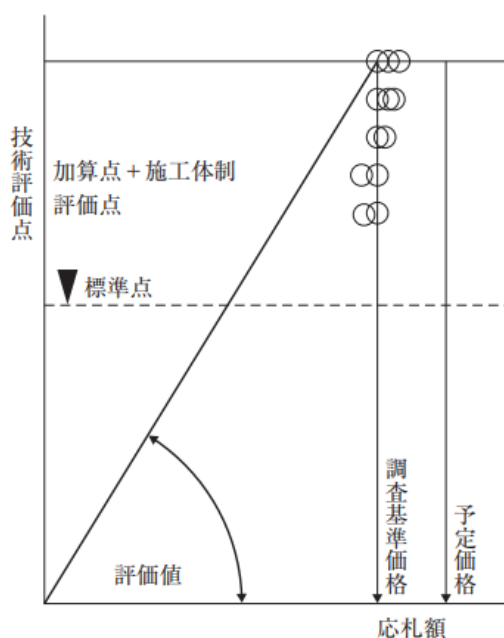


図-3.1 調査基準価格直上狙いの応札行動の事例⁷⁾

2012～2017 年度（平成 24～29 年度）の 6 カ年度に国土交通省の直轄工事において単価合意された工事を対象に、表-2.8 の適応期間の第 4 期から第 7 期に区分し、区分毎の直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費等別の合意率と合意件数をそれぞれ分析した結果、入札者は発注者が行う積算単価を正確に推算し、さらに低入札価格調査基準の算入率を考慮し、入札価格

を形成している実態が確認されている。また、平成30年5月～6月に実施されたアンケート調査（サンプル数：653件）において、「入札価格はどのように算出していますか。入札価格を決める要因を選択し（複数選択可）、各要因の影響割合（合計100%）を回答してください。」と質問したところ、入札価格を決める要因の内71%が官積算だった⁸⁾。

また、国土交通省が2020(R2)年度に実施した建設会社565社を対象にした調査では、入札価格の見積りにおいて、「働き方改革やi-Constructionが叫ばれている中、新技術を導入し作業時間を短くする（日当り施工量を高める）などの工夫はしていますか。」との質問に対し、全体の38%は工夫していないと回答し、同じく42%は「工夫はしているが、（入札）金額に反映していない」と回答した⁹⁾。

こうしたヒアリング調査・アンケート調査の結果からも、現在の競争入札、価格決定過程では、新技術の活用や労働生産性の向上を目指す動機付けは弱く、国土交通省発注工事では調査基準価格が実質的な最低価格となることから、工事成績等に基づく技術点により受注が決まる競争が多くなっている。

3.2.2 平均落札率

2020年度（令和2年度）と2021年度（令和3年度）の国土交通省地方整備局の平均落札率は、表-3.1、表-3.2に示すとおり2020年度（令和2年度）は93.15%¹⁰⁾、令和3年度は92.87%¹¹⁾であり、調査基準価格（92%）に近い率である。

積算の考え方には予定価格の100%で受注できて必要経費が確保されるという考え方があるが、落札率が100%に至らない現状から、公共事業に関わる建設生産システムは、必要経費が不足している中で生産活動が実施されているとの意見がある。

表-3.1 2020年度（令和2年度） 落札率（工事）

（単位：件，%）

部局		一般競争入札		指名競争入札		合計	
		落札率	件数	落札率	件数	落札率	件数
地方 整備 局	東北	93.75	1,163	89.62	4	93.74	1,167
	関東	93.50	1,033	92.67	194	93.37	1,227
	北陸	93.75	846	94.63	5	93.76	851
	中部	94.20	981	95.10	188	94.34	1,169
	近畿	92.27	962	97.09	3	92.28	965
	中国	93.27	682	94.44	34	93.33	716
	四国	93.24	607	-	0	93.24	607
	九州	91.67	1,435	91.80	48	91.67	1,483
地方整備局計		93.12	7,709	93.69	476	93.15	8,185

第3章 受注者側の入札価格の決定方法

表-3.2 2021年度（令和3年度） 落札率（工事）

（単位：件，％）

部局	一般競争入札		指名競争入札		合計		
	落札率	件数	落札率	件数	落札率	件数	
地方整備局	東北	93.39	974	95.32	2	93.39	976
	関東	93.07	876	92.40	338	92.88	1,214
	北陸	93.72	773	91.01	4	93.71	777
	中部	93.96	896	95.28	3	93.96	899
	近畿	91.97	868	74.30	4	91.89	872
	中国	93.39	710	92.33	53	93.32	763
	四国	93.45	520	-	0	93.45	520
	九州	91.37	1,304	93.57	33	91.42	1,337
	地方整備局計	92.91	6,921	92.33	437	92.87	7,358

3.2.3 落札率と工事成績の相関

工事成績は、品質と概ね同義ととらえることができる。品質に係る試験等の結果が規格値・試験基準を満足せず品質が劣る工事は、全て平均点未満の工事において発生している。落札率が低下すると成績が低いという相関が示されている。また、工程の終盤には様々な工種を同時施工しなくてはならない状況が起こり得ることから、費用が増加する傾向がある。平均落札率93%は低入札とは定義されないが、低価格受注とコストの増加による利益の減少により、品質への影響が皆無とは言えない。

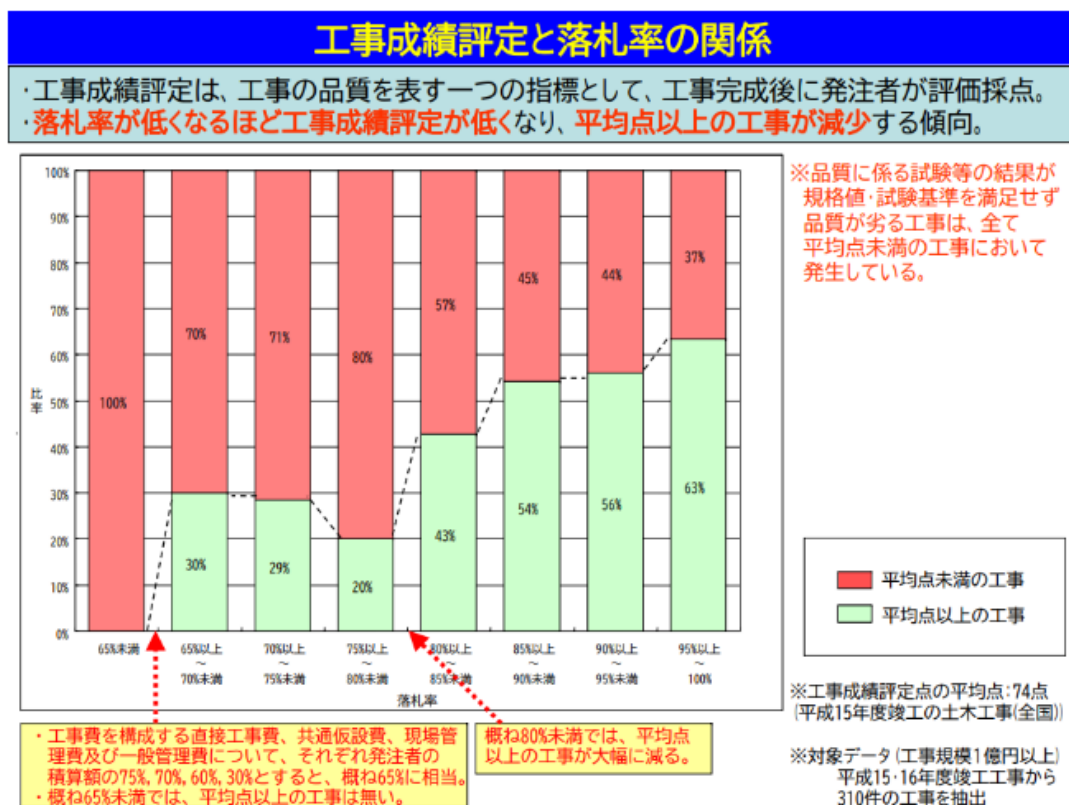


図-3.4 工事成績評定と落札率の関係¹²⁾

参考文献

- 1) 内閣府：2022年度国民経済計算
https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/2022/2022_kaku_top.html（最終閲覧日：2024.6.7）
- 2) 総務省：労働力調査<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040137562&fileKind=0>（最終閲覧日：2024.6.7）
- 3) 国土交通省：建設業許可業者数調査<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001742597.pdf>（最終閲覧日：2024.6.7）
- 4) 国土交通省：建設投資見通し<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001622571.pdf>（最終閲覧日：2024.6.7）
- 5) 国土交通省国土技術政策総合研究所：直轄工事における総合評価落札方式等の実施状況【令和元年度】，<http://www.nilim.go.jp/lab/peg/img/file1864.pdf>（最終確認：2021.10.31）
- 6) 土木学会 建設マネジメント委員会 公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会：公共工事の価格決定構造の転換に向けて，建設マネジメント技術.2020年10月号，pp.56-61，2020.
- 7) 木下誠也，和田祐二：技術と制度に関する問題提起～沖縄県識名トンネル工事の虚偽契約問題～，pp.12-pp.24，経済調査研究レビューVol.34，2024.03.
- 8) 関健太郎，堀田昌英，北見裕二，伊沢友宏，杉山泰啓：積算基準類が応札価格の価格形成に与える影響に関する考察，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol.75，No.2，pp.I_212-224，2019.
- 9) 関健太郎：我が国の公共工事の調達制度における労働条件の遵守に関する課題と解決策に関する考察，東京大学学位申請論文，pp.1-7，2022.
- 10) 国土交通省大臣官房会計課，港湾局総務課，北海道局予算課：国土交通省直轄工事等契約関係資料_令和3年度版，pp.19，<https://www.mlit.go.jp/common/001466952.pdf>（最終閲覧日：2024.4.13）
- 11) 国土交通省大臣官房会計課，港湾局総務課，北海道局予算課：国土交通省直轄工事等契約関係資料_令和4年度版，pp.19，<https://www.mlit.go.jp/page/content/001578704.pdf>（最終閲覧日：2024.4.13）
- 12) 国土交通省：緊急公共工事品質確保対策について，参考資料_工事成績評定と落札率，2018.12.8. <https://www.mlit.go.jp/tec/nyuusat/keiyaku/181208/>（最終閲覧日：2024.4.13）

第4章 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

労働条件を下げることで競争の優位性を保つ行為、すなわち、労働条件の切り下げが回避され、市場の原理に基づいた健全な競争環境のもと、施工の安全や品質が確保され、技術者・技能者に適切な対価が支払われ、施工の創意工夫や技術開発意欲を増進する調達を実現するため、下請価格・労務費等を積上げ入札金額が決まる（下流から上流へ価格が決まる）価格決定構造への転換が必要である。すなわち、公共工事の契約額の正当性は、本来は競争入札による市場の価格形成がその拠り所であるはずなのに、発注者側で行うコスト計算にその根拠を求めるのが一般的な認識となっている。戦後の価格統制時代にやむなく取られた運用からの脱却が必要と言える。

戦後の価格統制時代と同様に統制価格を用いて、受注者が工事原価を証明する必要はないが、働き方改革、物価高を上回る所得増²⁾が求められている今日において、価格統制時代から続く運用から脱却するには、現場で働く技術者・技能者の作業時間・支払賃金等を用いて、工事原価を説明できることが重要と考える。このことは、自らの施工能力（下請会社等を含む）すなわち自らの施工歩掛を把握することが必要になる。

本章では、本小委員会において議論された公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の考え方（4.1）についてまとめ、価格決定構造の転換に向けた具体的な取組（4.2）の提案を行う。

4.1 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の考え方

本節では、議論の対象となる価格に関する用語について整理（4.1.1）し、公共工事の価格決定構造の転換に向けて本小委員会で議論した際の基本的な考え方についてまとめ（4.1.2）、価格決定構造の転換に向けた取組の考え方を整理（4.1.3）する。

4.1.1 議論の対象とする価格について

（1）入札価格

入札は、契約担当官等が入札の公告において示した所定方法及び日時に入札書を提出する形で行われる。本報告書では、この入札書に明示された入札価格を指すこととする。

（2）予定価格

予定価格とは、契約担当官等が競争を行うに当たって、事前に予定した競争に係る見積価格をいうのであって、契約金額を決定するための基準となるものである。会計法 29 条の 6 第 1 項では、「契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする」と定められている。地方自治法第 234 条第 3 項も同趣旨を定めている。本報告書では、会計法、地方自治法に示されている予定価格を指すこととする。

（3）低入札価格調査基準価格・最低制限価格

ダンピング受注の防止対策として、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（以下、基本方針。2019 年 10 月 18 日閣議決定）では、表-4.1 に示

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

すとおり、適切に低入札価格調査基準又は最低制限価格を設定するなど低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の適切な活用を求めている。

低入札価格調査基準とは、予算決算及び会計令第 85 条に規定された「当該契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合」の基準である。国においては、この基準に基づいて算出した価格を下回った場合には、履行可能性についての調査を実施し、履行可能性が認められない場合には、落札者とししないことができる制度となっている。

本報告書では、会計法、地方自治法に示されている低入札価格調査基準価格・最低制限価格を指すこととする。

表-4.1 基本方針に定められているダンピング受注の防止策（2019年）

ダンピング受注の防止

ダンピング受注は、工事の手抜き、下請業者へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながりやすく、公共工事の品質確保に支障を来すおそれがあるとともに、公共工事を施工する者が公共工事の品質確保の担い手を中長期的に育成・確保するために必要となる適正な利潤を確保できないおそれがある等の問題がある。発注者は、ダンピング受注を防止するため、適切に低入札価格調査基準又は最低制限価格を設定するなどの必要な措置を講ずるものとする。

(4) 契約価格

会計法第 29 条の 8 第 1 項には、「契約担当官等は、競争により落札者を決定したとき、又は随意契約の相手方を決定したときは、政令の定めるところにより、契約の目的、契約金額、履行期限、契約保証金に関する事項その他必要な事項を記載した契約書を作成しなければならない。」と定められている。

入札によって契約相手を決定する場合は、落札者の入札書に記載された金額に消費税額を加算した金額（当該金額に 1 円未満の端数があるときは、その端数金額を切り捨てた金額）をもって落札価格とすることとしており、これが契約金額となる³⁾。

本報告書では、契約書に書かれた契約金額を契約価格とする。

4.1.2 公共工事の価格決定構造の転換に向けた基本的な考え方

本項では、公共工事の価格決定構造の転換に向けた基本的な考え方を整理する。

(1) 現行制度と転換に向けた取組の考え方

公共工事の価格決定構造の転換に向けた新たな取組を議論する場合、議論の前提条件が重要となる。現行の会計法・地方自治法に基づく入札契約法制を前提とした取組を検討するのか、現行法制の転換を前提とするのかにより議論の内容や取組が変わるからである。現行制度と取組との関係は、下記の 3 つに分けることができる。

- ① 現行法制を変更せずにこれまでの運用の範囲内で実施できる取組
- ② 現行法制を変更せずにこれまでの運用範囲を拡大して実施できる取組
- ③ 現行法制の変更が必要な取組

本小委員会では、上限を拘束する予定価格制度が維持されることを前提として議論を実施したことから、①現行法制を変更せずにこれまでの運用の範囲内で実施できる取組、②現行法制

を変更せずにこれまでの運用範囲を拡大して実施できる取組を中心に議論を進め、現行法制の課題（③現行法制の変更が必要な取組）については、今後の課題とする。

（2）工事の施工規模、難易度を分けた議論

公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組を議論する場合、議論の対象となる工事の施工規模、難易度を分けて、対象としている工事の規模等を明示した上で議論を行う必要がある。本小委員会には建設会社に所属する委員が多数いる。地方における地域の安全安心を担う建設会社から日本を代表する大手の建設会社に所属する委員である。受注した工事を主に自社の社員が施工する現場と、全てを下請会社が施工する現場とでは、施工管理の考え方が異なり、工事価格の考え方にも差が生じる。

本小委員会では、地方の中小の建設会社が行う工事を主な議論の対象として捉え、大規模工事も念頭に置きつつ、検討を行った。

（3）競争原理の活性化、技術開発意欲の活用

「競争なくして成長なし」—市場での競争を通じてこそ企業が成長でき、その結果の先に経済成長がある—という理念は、今や競争政策とその理論的な支柱を提供する産業組織論に深く共有されていると言われて⁴⁾いる。

建設業においても、建設会社は受注に向け競争意欲を持っており、この競争意欲を競争入札において如何に適切に引き出すかが、今後の課題と考えられる。建設業は、裾野が広く数多くの様々な建設会社が、様々な施工環境、施工条件下において、多種多様な工種の施工を行っている。建設産業全体の生産性を向上させるためには、施工者自らが生産性を定量的に把握しつつ、施工現場に適した施工の創意工夫、新技術の積極的な活用・開発、適切な技術の選択・活用が必要となり、その動機付けに競争政策を用いることが有効と考えられる。

本小委員会では、潜在している建設会社の能力を最大限引き出すよう、公共工事の入札を活用することにより、最も有利な施工体制・施工計画が立案され、所定の労務費・資材費が積上げられ、下請業者に支払う金額を定めたいうえで、自社（元請）のマネジメント力が発揮され、物的労働生産性・付加価値労働生産性が向上するような健全な競争環境の醸成を目指し、議論を行った。

（4）労務費の支払や適切な労働時間確保に着目

公共工事を担う建設業では、自律（自立）的に新しい技術の積極的活用や施工の創意工夫を促すことにより、物的労働生産性・付加価値労働生産性の双方の向上が求められている。生産性が高く効率的な公共工事を実現するには、労働条件を切り下げることで競争の優位性を保つ行為を回避するとともに、労使間交渉により適切な水準の労働条件が実現可能となる健全な競争により、物的労働生産性・付加価値労働生産性を向上させることが必要といえる。

施工において施工数量（単位）は完了検査等を通して正確に把握されている。機械単価、材料単価は経済調査会・物価調査会等により調査がされている。一方、賃金は調査されているが設計労務単価として公表されているにとどまる。工事毎に当該現場で働く技術者・個人への実際の賃金の支払、労働時間については明らかにされていない。

また、材料、機械は在庫として保管可能だが、労働は保管できないため、材料・機械に比べて値崩れし易いという特徴を有している。

本小委員会では、表-4.2 に示される材料費、機械経費、労務費・賃金のうち値崩れし易い賃金単価と把握されていない勤務時間が掛け合わされている労務費・賃金に着目して、議論を行

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

った。

表-4.2 直接工事費の構成

材料費	= 材料単価 (円/単位) × 数量 (単位)
機械経費	= 機械単価 (円/時間) × 稼働時間
労務費・賃金	= 賃金単価 (円/時間) × 勤務時間

(5) 受発注者の役割の見直し

1) 発注者の役割

発注者の役割を議論する上で、戦後の価格統制時代から続く発注者が行うコスト計算(積算)が契約価格を決める認識・運用から脱却し、健全な競争環境のもと市場原理に基づき契約価格が決まる認識・運用を持つことが重要である。発注者は、競争入札の競争条件・競争ルールを整えるとともに、発注する構造物の性能又は仕様、設計条件、施工条件を明確にすることが重要である。

2004(H16)年10月のユニットプライス型積算方式の導入以来、適切な積算をするために行われた様々な検討は、入札契約の入り口、すなわち公共調達の上流側に着目した検討であったといえる。こうした状況を考慮し、入札契約前の取組だけではなく、例えば、米国⁵⁾やスイス⁶⁾で行われているような発注者が労働条件等の遵守を契約等において受注者に求めることで、ダンピングの回避を伴う競争条件を設定する役割、すなわち公共調達に従事する技術者・技能者への賃金の支払いに着目した検討を始めることも重要であると思われる。具体的には、発注者が工事における作業内容と作業時間に基づき受注者から技能労働者へ定められた賃金が支払われていることを確認することにより、施工の実態等が反映された支払が確実に行われるようにすることで、施工実態等が反映された価格形成を入札者へ促すことが可能になると思われる。また、適切な予定価格すなわち取引可能な価格を算定することも重要な役割となる。積算基準に基づき積算を実施して不調・不落となっても積算者にその責任が問われることはないが、不調・不落を引き起こす発注・予定価格とならないよう、適切な発注、適切な予定価格の設定が求められる。適切な予定価格とは、より精緻でより基準書に忠実な積算を目指すのではなく、予算の範囲内で価格の妥当性が説明でき取引可能な価格を指す。

本小委員会では、下記を発注者の役割として捉え、議論を行った。

- ① これまでと同様に発注する対象構造物の性能又は仕様、設計条件、施工条件を明確にし、競争入札の競争条件・競争ルールを整える。
- ② 発注者は適切な予定価格（予算の範囲内で価格の妥当性が説明でき取引可能な価格）を設定する。

2) 入札者の役割

入札者は入札金額の見積において、発注者の積算基準を主な拠とするのではなく、自らの施工能力(下請会社等を含む)等を考慮し、労使間で合意した賃金を確実に支払うことを前提に、入札価格を決定することが必要となる。そのためには、自らの施工能力(下請会社等を含む)すなわち自らの施工歩掛を把握しておかなくてはならないと言える。

一般社団法人日本建設業連合会は、一次下請企業への見積依頼に際して、適切な労務費(労

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

務賃金)を内訳明示した見積書の提出要請を徹底することにより、更なる賃金引き上げを実現していくとの考えを示している⁷⁾。「労務費見積り尊重宣言」促進モデル工事⁸⁾のヒアリングの結果、見積り尊重宣言を実施している会社の意見として、労務費見積り尊重宣言の取組を普及、拡充、継続させることで、見積りに記載された労務費を元下間で確認・認識することが習慣化され、下請会社等の意識が変わり、技能労働者の処遇改善や、担い手確保につながることを期待するとの意見や、元請として下請会社等の労務費内訳は把握したいので、労務費見積り尊重宣言の取組により、見積りへの労務費明示の義務化を希望するといった意見があった⁹⁾。

この取組が更に進み、入札前に下請企業へ見積書の提出要請の実施が行われるようになれば、入札価格算出時の積算基準類に依存する度合いを下げ、実行予算に基づく入札価格での入札に繋がると考えられる。また、入札者は入札価格に対し説明責任を負うことが求められる。

本小委員会では、下記を発注者の役割として捉え、議論を行った。

- ① 自らの施工能力(下請会社等を含む)等に基づき、労使間で合意した賃金を確実に支払うことを前提に、積み上げた必要経費、自社の利益、競争状況を考慮し、入札価格を決定する。
- ② 入札者は、入札価格に対し説明責任を負う。

(6) 公共工事の価格決定構造の転換に向けた行程

急激な制度変更を行わず、少しずつ時間をかけて公共工事の価格決定構造の転換を実現させる行程を示す。見積り、工事日報、賃金確認の活用の普及・拡大の取組について、ステップに分けた進め方を提案する。工事書類の削減等の現場業務の負担軽減が求められている¹⁰⁾状況において、新たな負担につながる賃金や労働時間の把握に対する抵抗感が受発注者双方にあることから、多くの現場では実施されていない状況を考慮し、工事全体を一度に把握するのではなく、実施可能な工種、実施可能な現場から少しずつ拡大することを検討する。

本小委員会では、建設会社が自らの施工能力(下請会社等を含む)すなわち自らの施工歩掛の把握に必要な、人件費・施工時間等のデータを建設会社が蓄積するための時間(必要性の理解、蓄積するノウハウの習得、データの蓄積、活用)を考慮し、議論を行った。

(7) 入札者の入札コストの考慮

入札者が入札価格を適切に見積もるためには、公告図書を基に施工計画を立案し、下請会社等から見積を取る必要があり、その他様々な書類を作成する必要がある。これらにはコストが掛かる。

本小委員会では、入札者が入札するために掛かるコストを考慮しつつ、議論を行った。

(8) 国土交通省が作成する積算基準類の将来の活用等

国土交通省が作成する積算基準類は、緻密に体系立てて作られているとの指摘がある。本小委員会では、国土交通省が作成する積算基準類の将来的活用も念頭に議論を行った。

4.1.3 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の考え方

市場原理に基づく健全な競争環境のもとに、技術者・技能者に適切な対価が支払われ、技術開発意欲を増進する調達を実現するためには、下請価格、労務賃金等が適切に支払われる(労働条件等を向上させる)競争ルールが確立されることで、下請価格・労務費等を積上げ入札金額が決まる(下流から上流へ価格が決まる)公共工事の価格決定構造への転換方策を検討する

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

必要がある。本項では、上限を拘束する予定価格制度が維持されることを前提として、価格決定構造の転換に向けた取組の論点として、下記の2点について整理する。

論点1. 市場における競争（競争ルール）について

論点2. 適切な予定価格の積算（積算方法）について

本項では、この2点の整理を基に公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の考え方についてまとめる。

(1) 市場における競争（競争ルール）について

入札参加者が競争に参加するか否かの判断や、参加する場合の入札価格の決定は、参加しようとする市場の影響を受ける。公共工事の場合、入札価格の決定等へ影響を与える市場の要素として、公共工事の市場条件と入札の競争条件がある。

公共工事の市場条件には、機械、材料、労働の価格の動向のみならず、当該工事現場の施工効率に影響を与える施工条件や新技術の利用状況、更には、公共事業の発注状況や市場に参画する入札者の受注状況（手持ち工事量）がある。

入札の競争条件には、入札参加資格、予定価格による上限拘束と調査基準価格等の下限、労働条件等を含む関係法令等の遵守の他に、総合評価落札方式の場合は技術点等の評価方法等がある。

入札者が入札価格を決定する場合、公共工事の市場条件や、入札の競争条件の影響を受けることになるが、競争条件の要素の内、実質的な上限・下限の存在が入札価格に大きな影響を与えており、その結果として契約価格が決まる状況になっている。

一方で、市場条件の変化に対して、従来の標準歩掛に基づいた積算基準を用いて積算される予定価格・調査基準価格等が柔軟に対応できていないという課題がある。このため市場環境や状況が変わっても、上限である予定価格と下限である調査基準価格・最低制限価格による影響を入札価格が大きく受けることから、予定価格と調査基準価格等により入札価格がほぼ決まってしまう、結果として契約価格が決まる状況となっており、これが大きな課題といえる。

下限が必要となる理由に、ダンピング対策がある。ダンピング対策が入札価格への対策、すなわち、調査基準価格等を基準とした対策として実施せざるを得ない背景には、発注者が入札金額の妥当性を判断しがたい事情もある。これは、わが国の公共工事において受発注者双方が作業時間や賃金の支払等をお互い確認する仕組みが十分整っていないことが大きな原因と思われる。このため、入札金額の下限値を用いたダンピング対策が行われ、適切な価格競争になりにくい状況となっている。

市場における競争ルールの課題に対する対策には、入札価格に与える影響が大きい上下限への対策が必要となる。すなわち、市場条件が変わっても、予定価格と調査基準価格・最低制限価格により、契約価格がほぼ決まってしまう現状への対応である。この対応には、①上限の適切化に向けた取組、②下限の適切化に向けた取組、更に③入札価格の適切化に向けた取組が必要であると考えられる。

(2) 適切な予定価格の積算（積算方法）について

支出原因契約である公共工事の調達等の場合、予定価格作成の意義は、歳出予算、国庫債務負担行為等の負担権限に基づかなければならないことから、その限度内において契約をするためのいわば最高の予定契約金額としての意味をもつほか、予算をもって最も経済的な調達をするために、適正かつ合理的な価格を積算し、これにより入札価格を評価する基準としての意味

合いもある¹¹⁾。

予定価格の決定方法は、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、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならないと予算決算及び会計令第80条に定められている。

公共工事の入札において、積算基準類を用いて積算された予定価格と実際の工事に係る費用との間に乖離が生じている工事や工種、すなわち、予定価格で受注した場合、原価割れとなるまたは入札者にとって必要とする利益が得られない工事や工種が存在するとの指摘がある。これが主な不調・不落と原因と考えられる。

不調・不落を回避する観点からも、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮し、適正かつ合理的な予定価格の積算の実施においては、標準歩掛のみを用いて不調・不落となりかねない予定価格を設定するのではなく、確保された予算の範囲内において、取引可能な額すなわち落札者が存在し得る予定価格となるよう、見積を適切に活用すること等が必要となる。これまで価格の妥当性を説明するに当たり、積算基準類を用いて説明することが多かったが、これを改め、積算基準類のみに頼るのではなく、現場で行われている工事に着目し、施工前の見積と施工中の賃金等の実際の支払いを確認することで、予定価格の妥当性を説明することも必要になる。

また、戦後の価格統制時代から続く発注者が行うコスト計算（積算）が契約価格を決める認識・運用から脱却し、健全な競争環境のもと市場原理に基づき契約価格が決まる認識・運用を持つことが重要である。

(3) 公共工事の価格決定構造の転換について

ここでは、公共工事の価格決定構造の転換についての考え方を述べる。市場原理に基づく健全な競争環境のもと、施工の安全や品質を確保し、技術者・技能者に適切な対価が支払われ、労働条件の切り下げを回避し、施工の創意工夫、技術開発を促す調達を実現するためには、下請価格、労務賃金等が適切に支払われる（労働条件等を向上させる）ことをルール化し、下請価格・労務費等を積上げ入札金額が決まる（下流から上流へ価格が決まる）価格決定構造への転換方策を検討する必要がある。このことは、総価契約を前提とすると、入札時の想定よりも短い工期で完工できれば利益に繋がり、長い工期を要すれば減益となることを意味する。

公共工事の価格決定構造の転換を実現させるためには、労働時間に応じた適正な賃金を確実に支払うことを競争入札に参加する建設会社の競争条件とすることが必要となる。こうした競争ルールができれば、入札前に建設会社は、最も有利な施工体制・施工計画を立案し、下請会社等から見積をとり下請価格を決定すると共に、必要な賃金・材料費を積上げ、更に入札する建設会社の利益も考慮した入札価格の策定を促すことになるとと思われる。そして、建設会社のマネジメント力と物的・付加価値労働生産性を競う健全な競争環境が醸成されると考えられる。

入札者が、自らの施工能力（下請会社等を含む）等を考慮し、労使間で合意した賃金を支払うことを前提に、入札価格を決定することを実現させるには、発注者が設定する上限・下限となる価格が、入札者の入札価格の決定に過度な影響を与えてはならない。入札者が入札したい入札価格で入札し、入札された入札価格が競争可能な競争環境をつくるためにも、入札価格の一部が予定価格内に収まるように予算の範囲内で不調・不落を生じさせない予定価格の設定（①上限の適切化に向けた取組）や、適切な価格であれば失格とならないダンピング対策（②下限の適切化に向けた取組）が必要となる。勿論、入札者が自らの施工能力を考慮し、適切な賃金支払や利益計上できる価格で入札すること（③入札の適切化に向けた取組）が必要となる。

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

市場原理に基づく適切な入札価格による健全な競争環境の醸成

上限価格が上がり、下限を適切化することで、市場競争の範囲が広がり、入札者が自らの施工能力を踏まえ、適切な賃金支払や利益計上できる価格で入札することにより、健全な競争環境が醸成される。

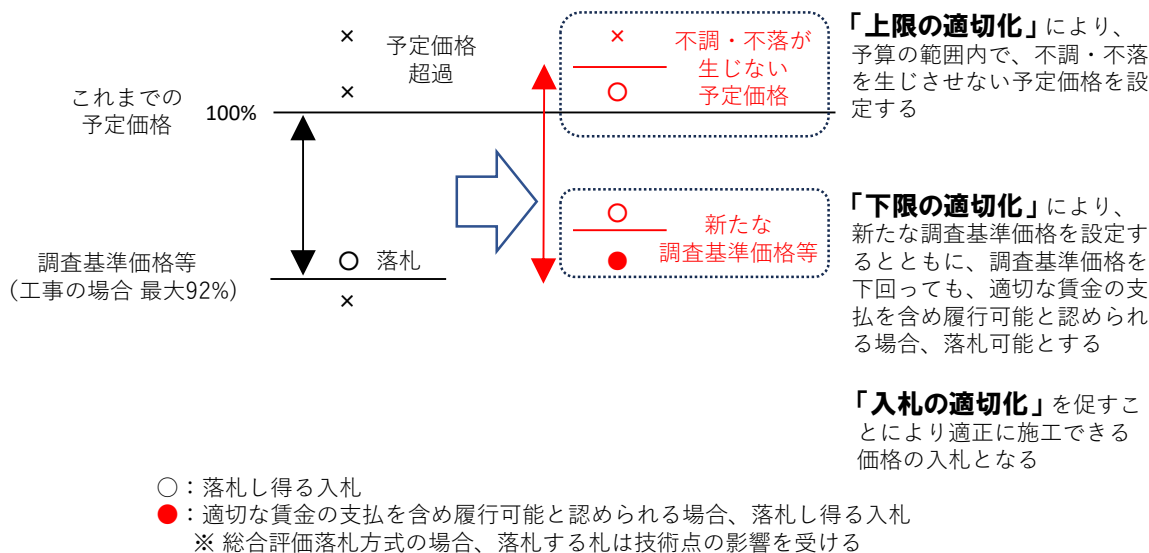


図-4.1 公共工事の価格決定構造の転換イメージ

①上限の適切化に向けた取組、②下限の適切化に向けた取組、③入札の適切化に向けた取組イメージの一例について図-4.1 に示すとともにその内容を述べる。

1) 上限の適切化に向けた取組

落札可能な金額の上限である予定価格は、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正かつ合理的な価格すなわち妥当性が説明できる価格であり、不調・不落を回避する観点から取引可能な価格でなくてはならない。また、戦後の価格統制時代から続く発注者が行う積算が契約価格を決める認識・運用から脱却し、健全な競争環境のもと市場原理に基づき契約価格が決まる認識・運用を持つことも重要である。

適正かつ合理的で妥当性が説明でき取引可能な価格としての予定価格を設定するためには、①現場実態を考慮した積算・精算や、②不調・不落が生じないよう市場動向を考慮した積算が必要であると考えている。

適正かつ合理的で妥当性が説明でき取引可能な価格としての予定価格を設定することは、より精緻でより基準書に忠実な積算を目指す取組ではない。また、過去からもこれからも積算の合理化を実現させるため様々な取組がなされている・なされようとしているが、これらは積算の合理化のみに着目して取り組んでも、これまで同様に担当者が実感できる効果は得にくく、積算の合理化は下限の適切化・入札価格の適切化の取組と併せて、不調・不落や積算ミスによる契約手続きの中断を回避することも含めた総合的な取組であることが必要となる。

2) 下限の適切化に向けた取組

下限の適切化に向けた取組は、ダンピングを防止しつつ、適切な価格競争を実現させる取組である。調査基準価格を下回った場合でも、所要の品質の構造物を工期内に安全に施工でき、技術者・技能者に適切な賃金を支払う実績を有する適切な競争力を持つ会社であれば、簡易な審査を適切に行い、当該工事について利益を確保して履行が可能と認められれば受注できる仕

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

組みの運用が必要となる。この運用は下限の撤廃ではなく、様々な創意工夫により適切な価格競争力がある会社を履行可能と認め、受注できる運用であり、決して労働条件を下げることで競争の優位性を保つ過当競争を引き起こすものであってはならない。

下限の適切化の取組には、ダンピング入札の歯止めとしての調査基準価格の設定と、入札金額の妥当性の確認方法すなわち発注者が入札価格と施工方法を評価するための手法・体制・技術力を確保するという課題への取組が必要となる。また、予定価格設定のための積算方法の見直しとあわせて調査基準価格等の算定方法も見直す必要がある。

3) 入札価格の適切化に向けた取組

入札価格の適切化に向けた取組は、入札者が入札価格を見積もりする際、発注者の標準積算を主な拠とすることなく、入札者のこれまでの施工実績等すなわち自らの施工歩掛を拠とした入札価格の見積と下請会社等からの適切な見積が必要となる。自らの施工歩掛を把握するためには、普段から施工時間・支払賃金を含めた現場実態を把握しておかなくてはならないといえる。また、発注者等との共有等も必要となる。現場実態の把握は、上限の適切化、下限の適切化と共通する取組でもあり、上限の適切化、下限の適切化に向けた取組と合わせた、入札価格の適切化に向けた取組の実施が必要となる。

4.2 価格決定構造の転換に向けた取組

本節では、前節での整理に基づき、上限の適切化に向けた取組（4.2.1）、下限の適切化に向けた取組（4.2.2）、入札の適切化に向けた取組（4.2.3）、取組の進め方（4.2.4）について整理する。

4.2.1 上限の適切化に向けた取組

上限の適切化は、適正かつ合理的であり妥当性の説明と取引が可能な価格を積算することである。積算の方法には、現時点において既に実施可能な（1）現行法制を変更せずにこれまでの運用の範囲内で実施できる取組、（2）現行法制を変更せずにこれまでの運用範囲を拡大して実施できる取組を分けて整理する。

（1）現行法制を変更せずにこれまでの運用の範囲内で実施できる取組

現時点において既に実施可能な方法であり、適正かつ合理的であり妥当性の説明と取引が可能な価格を積算するため、発注者が実施できる方法をまとめた。発注者は、不調・不落を起さないように、現場状況や市場の動向を注視し、標準歩掛のみに頼った取引ができない価格を積算するのではなく、実施可能な方法を駆使して適正かつ合理的であり妥当性の説明と取引が可能な価格を積算することが求められる。表-4.3に積算方法の特徴を整理した。

1) 標準歩掛を用いる方法

標準的な施工において、標準歩掛を用いて積算する方法であり、効率的、合理的に予定価格を積算する方法であり広く活用されている。一方で、標準的な施工方法で施工が困難な工種において無理に適用すると、実際の施工に要する費用と積算価格に乖離が生じ、不調・不落の原因や建設会社の財務状況の悪化を招くことに繋がるため、当該歩掛の適用範囲を考慮して使用する必要がある。

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

2) 見積を活用する方法

発注者の積算との乖離が大きく、入札の不調・不落が発生している工事において、予定価格の作成にあたり競争参加者の見積を活用する方式である。対象工事は、標準積算と実際の施工に要する費用に乖離が考えられる工事で活用されている。また、国土交通省中部地方整備局では、直接工事費全額について、競争参加企業からの見積を採用する方式を導入（試行）し、事業を推進している事例¹²⁾がある。

3) 交渉を活用する方法

ECIに代表される、高度・特殊な施工方法や技術提案が用いられる工種において用いられる方法である。

4) 必要に応じ実費精算をする前提で概算数量に基づいて積算する方法

施工実績の少ない特殊条件での施工など適正な見積作成が困難な場合や、事前に正確な数量の予測や工法の確定が困難な施工現場において用いられている。この場合、発注者は積算条件等を明確にし、施工状況に応じて実費精算を実施する。

表-4.3 積算方法の特徴

	標準的な施工方法	標準歩掛からは外れるが一般的な施工方法	事前に施工方法の確定が困難な場合	入札コスト
1) 標準歩掛を用いる方法	○	×		低い
2) 見積を活用する方法	×	○		低い
3) 交渉を活用する方法 (ECI等)	×	△	○	高い
4) 必要に応じ実費精算をする方法	×		○	低い

※ECIは標準歩掛や見積を行った上で価格等の交渉を行う

(2) 現行法制を変更せずにこれまでの運用範囲を拡大して実施できる取組

発注担当者の判断で実施できる範囲の取組とは異なり、現時点では実施されていないが、今後、効率的・合理的に積算を実施するために運用の変更を提案する。

1) 施工者から事前に施工方法等の意見を聴取し、見積等を活用する方法

当該工事の受注希望者から、当該工事の公告内容に記載される施工方法・仮設方法について、標準歩掛が想定している施工方法から大きく逸脱し標準歩掛の使用が適さない工種が含まれる場合、標準歩掛の使用が適さない工種が含まれている旨を意見として提出できる仕組みを採用する事ことで、適切に見積を活用することができ、契約可能な予定価格を積算する方法。

この方法を用いる場合、提出された意見が適切であったか否かを確認するため、見積を活用した工種は、工事日報・賃金台帳等を用いて見積の歩掛や労務費の単価設定が適切であったか否かを確認する等の対応が必要となる。

2) 最高額の見積の活用について

本小委員会の議論において、予定価格は発注側の考え方による見積でありその内訳を説明できれば良く、また、一方的に発注側の条件で精緻に計算したとしても、発注時点の受注側の現況を正確に反映するものではないとの意見があった。こうした意見を考慮し、予定価格の算定の方法については、積算基準類や見積審査等を用いて、発注側がその実情や政府の施策及び落札状況等の受注側の現況を反映することにより「取引の出来る価格」を目的として算定し設定する方式を発注側が決定すれば足りるものであり、その予定価格が予算を越えなければ問題はないとの視点に立ち、予定価格の算定は、品確法に基づき、実際の取引価格や相場を反映するため、予算の範囲内の参考見積の最高額を予定価格として定める方法を提案する。

3) 不調・不落が生じないよう市場動向を考慮した積算による予定価格の設定（予定価格への上乗せ分の提案）

積算の考え方には予定価格の100%で受注できて必要経費が確保されるという考え方があるが、落札率が100%ではない現状から、公共事業に関わる建設生産システムは、必要経費が不足している中で生産活動が実施されているとの意見がある。入札者は予定価格から7~8%程度価格を下げて（歩切り）入札をしないと落札できない競争環境にある。このことから、予定価格への上乗せ分は、7~10%が妥当との意見があった。標準歩掛で積算をした上で、7~10%程度の価格を加えて予定価格とすることも検討に値するとの意見があった。この場合、施工状況や賃金の支払い等を含む施工実態を施工中に確認し、価格の妥当性を確認することも併せて実施する必要があるとの意見もあった。

4.2.2 下限の適切化に向けた取組

下限の適切化に向けた取組は、ダンピングを回避しつつ、適切な価格競争を実現させることである。本取組が、労働条件を下げることで競争の優位性を保つ過当競争を引き起こすものであっては決してならない。本項では、実現に向け必要となる（1）適切な価格で入札されていることを確認するための取組と、（2）下限の適切な設定方法についてまとめる。（1）の取組には、調査基準価格を下回った札の扱いも含まれる。

（1）適切な価格で入札されていることを確認するための取組

適切な価格で入札されていることを確認するには、建設会社が目的物を施工するために要する・要した費用の確認が必要となる。4.1.2(4)労務費の支払や適切な労働時間確保に着目で述べたとおり、材料費・機械経費・労務費の内、値崩れし易い賃金と正確に把握されていない労働時間が掛け合わせられている労務費の把握に着目し、適切な価格で入札されていることを確認するための取組について述べる。

発注者が適切な価格で入札されていることを確認するためには、そのための手法・体制・技術力を確保する必要がある。このことについて1)で述べる。左記を実現させるためには、4.1.2(4)で述べたとおり労務費の把握が必要であり、そのためには元請会社による下請会社の作業員・技能労働者に至るまで、作業時間と賃金の把握が必要となる。元請会社に作業時間と賃金の把握を促すための取組を2)で述べる。

1) 適切な価格で入札されていることを確認するための取組

入札された価格が、適切な価格であるか否かの確認方法には、①入札が行われる当該工事の

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

施工計画等を入札時に確認する方法（未施工工事の確認）と、②入札前に施工された当該入札者の過去の工事实績を確認する方法（施工完了工事の確認）がある。前者はまだ行われていない未施工工事について確認するものであり、後者は過去の施工完了工事の実績を確認するものである。

国土交通省で実施されている総合評価落札方式の技術評価は、過去の施工完了工事の工事实績を基に実施されていることを考慮すると、②の後者を中心に実施する方が実現性は高いと言える。

① 入札が行われる当該工事の施工計画等を入札時に確認する方法（未施工工事の確認）

本方法は現時点においても低入札価格調査においてある程度行われている方法である。調査基準価格を下回った入札者には、施工体制審査ヒアリングが行われ、品質確保の実効性を審査している。実効性が確認できた場合、契約に至ることも有るが、多くの場合、調査基準価格を下回った入札者は、施工体制ヒアリングに応じず辞退することにより入札が無効になる。

入札金額の妥当性の確認には、入札者が施工方法等を検討して入札し、発注者がその入札価格と施工方法を評価するための手法・体制・技術力を確保する必要があるという課題がある。この課題を解決するためには、まずは、受発注者双方が施工の実態を定量的に把握する必要があるといえる。

② 入札前に施工された当該入札者の過去の工事实績を確認する方法（施工完了工事の確認）

当該工事の入札前に当該入札者が実施した過去の工事实績を確認する方法には、例えば、過去に実施された工事の注文書と請書を用いて、入札前に施工された過去の工事終了時点において適切に賃金の支払が行われていたか否かを確認し、それが確認できれば確認証明書を交付しておき、当該工事では、交付された確認証明書をもって過去の工事实績を確認する方法等があり、このような確認を実施するための体制づくりが必要である。スイスでは同様の方法が実施されている⁶⁾。

2) 施工体制確認型総合評価落札方式における運用の見直し

① 作業時間・賃金の支払が確認できた工事への加点の試行

上記4.2.2(1)1)②を実現させるには、下限の適切化に向けた取組である・なしに関わらず、作業時間・賃金の支払いの確認が必要になる。作業時間・賃金の支払いの把握を元請会社に促す取組として、作業時間・賃金の支払状況が確認できた工事において確認証明書を交付し、同一事務所(発注者)において翌年度発注工事の総合評価で加点する試行工事の実施を提案する。

これには、作業時間・賃金の支払いの把握方法が課題となるが、技術提案評価型(S型)を用いて入札者に対して「堤防維持管理工事の施工体制に配慮した技術提案」の着目点として、「平常時・緊急時における本工事従事人員(下請け予定企業を含む)の労働時間・賃金の確認方法」の技術提案を求めた事例¹³⁾もあることから、これらの方法が今後の参考になると思われる。

② 施工体制評価点(品質確保の実効性、施工体制確保の確実性)を満点加点する試行

適切な価格競争を実現させる観点から、労働条件を下げることで競争の優位性を保つ過当競争ではなく、現場での施工の創意工夫、新技術の活用により作業時間を減らし、物的労働生産性を高め、結果、競争力を高める取組を促すことも重要である。この取組として、施工の工夫等により物的生産性を高め、結果、真に競争力が高い会社が、調査基準価格の制限を受けることなく入札し、受注できる運用が必要となる。運用の一つとして、調査基準価格を下回っても、

真に競争力が高い会社が、施工体制評価点（品質確保の実効性、施工体制確保の確実性）の満点を取得できる運用を提案する。

施工体制評価の評価点は、30点が配点されている。品質確保の実効性が15点、施工体制確保の確実性が15点である。評価値は、標準点（100点）、加算点（32点）、施工体制評価点（30点）の合計点である。これらは入札説明書にて入札者へ知らされている。

調査基準価格未満の価格で申込み（入札）を行った場合、施工体制評価点を加算しない運用が執られているがこれを改め、例えば、VE提案を用いた「高い評価点を付与する場合」の事例を提示し、適切な提案が行われた入札者には、品質確保の実効性・施工体制確保の確実性について満点を加点する試行等が挙げられる。

③ 調査基準価格に関わらず発注者から求められた場合、価格の妥当性を説明することを求める工事の試行

調査基準価格等またはそれよりわずかに高い価格を狙った入札は頻繁に行われている。発注者の積算ミスにより調査基準価格等の変更が生じた場合、公正な競争性が保たれないことを理由に入札手続きが取りやめとなる事例が後を絶たない。中には最低制限価格を2,000円間違えたことで取りやめとなった事例¹⁴がある。最低制限価格との誤差は0.0058%であり、構造物の出来型検査の精度よりも遙かに高い精度の積算が求められている。こうした事例は予定価格よりも1割程度低い価格帯で生じている事案であり、発注者の積算ミスが公費の過大支出に繋がる事はない。一方、前述の通り公正な競争が保たれないために入札手続きが中止され、入札の手続きの中止と再発注に掛かる行政コストや、目的の構造物の完成・供用が遅れることにより社会的損失が発生する方が問題は大きい。また、発注者はこうした事案を発生させないため、積算ミスの防止に多大な時間（行政コスト）を掛けている。こうした行政コスト・社会的損失の発生を未然に防ぐため、低入札調査基準制度の改正を提案する。

調査基準価格を下回った場合に提出する様式を簡素化した上で、入札者に入札条件として、常にこの簡素化した様式の作成を求める。この様式は、入札価格の適正化に資する資料であることが必要であり、その作成に掛かる入札者の入札コストも考慮する必要がある。その上で、発注者は調査基準価格によらず、必要と見なす場合、簡素化した様式の提出を求めることができる制度とし、提出できない者は入札辞退と見なす。万一、予定価格に違算があり、調査基準価格に若干の誤差が生じて、落札結果に影響を与えない（公正な入札が実施されたと認められる）運用の試行を提案する。

(2) 下限の適切な設定方法

これまでの調査基準価格・最低制限価格の算出方法と同様に、予定価格（上限）を基準として算出する方法を前提とする。

上限の設定方法が、4.2.1(1)の1～4および(2)1, 2で積算した場合は、予定価格の上昇と併せて、調査基準価格等を上げることが案としてあげられる。一方、(2)3)入札行動を考慮した積算による予定価格の設定（予定価格への上乗せ分の提案）の場合、予定価格の上昇に併せて調査基準価格も上げることが望ましいとの意見と、上げるべきではないとの意見が、小委員会の議論としてあった。

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

4.2.3 入札価格の適切化に向けた取組

入札価格の適切化に向けた取組については、入札者が入札価格を見積もりする際、発注者の標準歩掛に基づく積算基準を主な拠とすることなく、入札者のこれまでの施工実績、自らの施工歩掛と下請会社からの適切な見積等を拠とした入札価格の見積が必要となる。上限の適切化、下限の適切化に向けた取組と合わせた実施が必要となることから、上記 4.2.1, 4.2.2 の運用により、標準積算の機械的運用を改め、上限・下限を適切に運用し、申込みをする者が申込みしたい価格で申込みできる取組を総合的に推進する必要がある。

入札価格の適正化に向けた取組に必要な自らの施工歩掛の把握を促す取組として、技術提案評価型（S 型）発注工事の技術提案に、生産性（物的労働生産性、付加価値労働生産性）の向上方法、定量的把握方法を求める試行が実施された事例¹⁵⁾がある。この試行工事では、着目点として、①生産性の定義及び定義した生産性を定量的に把握するための方法、②技能労働者等が施工する施工の効率化、省力化を含む生産性向上対策（技能労働者に対する安全対策及び技術者が実施する作業の効率化（出来形管理等の精度向上対策等）を除く）が設定されていた。生産性の定義の一つである物的労働生産の把握を促すことで、自らの施工歩掛の把握や効率的な施工を促すことも取組の一例として提案する。

4.2.4 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の進め方

本項では急激な制度変更を行わず、少しずつ時間をかけて公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組の進め方、すなわち、価格決定構造の転換を実現させるための行程を示す。実現には、上限・下限・入札価格の適切化が必要であり、適切化には人件費・施工時間等のデータの蓄積が必要となる。このため、データ蓄積に要する時間（必要性の理解、蓄積するノウハウの習得、データの蓄積、活用）を考慮する必要がある。

取組の進め方を表-4.4 に示す。本項では、①入札制度改正、②見積、③工事日報、④賃金の活用の普及・拡大の取組について、第1ステップ～第3ステップの3つのステップに分けた進め方を提案する。工事書類の削減等の現場業務の負担軽減が求められている状況において、新たな負担につながる賃金や労働時間の把握に対する抵抗感が受発注者双方にあることから、多くの現場では実施されていない状況を考慮し、工事全体を一度に把握するのではなく、実施可能な工種、実施可能な現場から少しずつ拡大することを提案している。「労務費見積り尊重宣言」とこの取組にインセンティブを付与する「労務費見積り尊重宣言」促進モデル工事⁸⁾や、同モデル工事の施工者へのヒアリング結果⁹⁾を参考にしている。

表-4.4 見積, 工事日報, 賃金確認の活用の普及・拡大の取組の進め方 (案)

	入契制度	見積 (工事価格・下請 価格の適正化)	工事日報 (週休2日/作業時間)	賃金台帳 (賃金)
第1ステップ	○ 総合評価(入札時), 工事成績(検査時)における評価の試行	○ 材工分離した見積を取る*	○ 1工種・1週間*	○ 賃金台帳の開示(部分的)
			○ 1工種・全期間*	○ 賃金台帳の開示(概ね全工種)
			○ 複数工種・1週間*	
第2ステップ	評価の規定	○ 発注者以外の者(第三者)による確認の試行	○ 第三者による確認の試行	○ 第三者による確認の試行
		○ 第三者による見積, 工事日報, 賃金台帳の確認を試行		
第3ステップ	○ 評価方法の拡充(実質, 上限下限がほとんど必要なくなる)	※材工分離した見積を取ることを特記等で規定	※ 工事日報の記録を特記等で規定	※ 賃金台帳の開示を特記等で規定

※:実施宣言を入札時に評価/実施状況を検査時に評価

(1) 第1ステップの取組

第1ステップは, 見積の確認, 工事日報の作成, 賃金台帳の確認について広く普及させる段階である。これらの確認・作成は, 対象となる工事で実施される全ての工種での実施を最初から求めるのではなく, 一部の工種から実施を始め, 徐々に工種, 実施期間を広げ, 最終的には全工種・全期間での実施を目指す段階的な拡大方法を提案している。

工事日報の作成には, 近年発展が著しい ICT 等の技術を活用した工事日報の記録ソフトの開発が重要になる。現在, 見積や工程管理等ほとんどが ICT・IoT 化され, さらには AI 技術の導入が急速に進んでいる。工事日報から得られた情報の利活用効果をより高いものとするため, AI 技術の活用や, 現場への導入が進む CCUS や関連ソフト等との連携や互換性による円滑なデータ共有が重要となり, 多くのベンダー企業に情報開示を行いソフト開発への参入を促す必要がある。また更に, ネットショップやクレジットカード会社との連携により, 工事従事者の勤務状況を記録した回数や時間に応じてポイントが蓄積され, 工事日報の記録ソフトの利用者にメリットとして還元される仕組み等の検討等により, 工事日報の記録ソフトの利用促進を図ることも検討に値する。

国土交通省の一部の事務所では, 「発注関係事務の運用に関する指針(令和2年1月30日改正)」にて記載されている発注者が取り組むべき事項を踏まえ, 労働者等(当該現場で働く技術者, 技能労働者等(下請けの技能労働者含む))の労働時間等に関し, その実態を把握するために必要な工事日報等の提出を求める試行工事が実施されている。また, 技術提案評価型(S型)の発注工事において施工体制に配慮した技術提案として, 「本工事従事人員(下請け予定企業を含む)の労働時間・賃金の確認方法」の技術提案を求める工事も発注されている。

見積の確認, 賃金台帳の確認についても同様であり, 可能な工種, 可能な下請会社から材料と施工を分離した見積を作ること, 賃金台帳の確認から始めることが重要である。

4. 公共工事の価格決定構造の転換に向けた取組

(2) 第2ステップの取組

第2ステップは、実施状況を確認する体制を検討する段階である。実施状況の確認方法についてはスイスの事例のように監査組織が確認する方法と、米国の事例のように発注者が自ら確認する方法がある。我が国では、今後も公務員技術者が十分確保できない状況が続くことが予想されることから、スイスの事例を参考に発注者以外の第三者を活用する確認体制の構築⁶⁾が現実的といえる。

よって、発注者が確認するのではなく第三者による確認方法・体制を検討し、実装することを想定している。また、第三者により見積、工事日報、賃金台帳の確認の実施を第2ステップの最終目標としている。

入札制度の改正として、見積の聴取や工事日報を作成する取組の実施を表明した入札者に対し、総合評価方式における技術評価にて加点し、工事完工後の工事成績評定にて実施状況を評価する方法が考えられる。

また、「見積審査技術競争方式（仮称）」として、審査ゲージとして用いる積算基準類や物価関係資料と見積額又は価格との相違の説明ができること、安かろう悪かろうを排除すること、品確法に基づくこと、技術的に優れたものであることなど、予定価格の範囲内で総合的に有利な申込みした者を相手方として契約する等の新たな入札方法の導入も検討に値する。

(3) 第3ステップの取組

第3ステップは、自ずと実質上限・下限がほとんど必要なくなる段階である。会計法等による予定価格による上限拘束の仕組みが残っている場合を前提とし、(1)入札の適切化、(2)上限の適切化、(3)下限の適切化が実装されることで、価格の上限下限が機能することが実質ほとんどなくなることを目指す。

(4) 取組の留意点

なお、第1ステップ～第3ステップの進め方は、各段階の見積、工事日報、賃金台帳の全ての取組が実施できてから次の段階に進むのではなく、進められる取組から先に進めることを可能としている。

参考文献

- 1) 岩下秀男：編者あとがき，益田重華著，建設原価計算と法律 171号 建設工業経営研究会草創時の記録，pp.137，大成出版社，2001.
- 2) 官邸ホームページ：物価高を上回る所得増へ，
<<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/chinage/index.html>>（最終確認：2024.3.24）
- 3) 2014-06-10 積算資料：国土交通省直轄工事等における消費税及び地方消費税の取扱いについて，国土交通省 黒田 洋介，<<https://www.kensetsu-plaza.com/kiji/post/2414>>（最終確認：2024.3.24）
- 4) 大橋宏：競争政策の経済学_人口減少・デジタル化・産業政策，pp.297，日経 BP，2021.
- 5) 関健太郎，堀田昌英，市村靖光，大嶋大輔，常山修治：労働時間規制及び賃金水準の確保に関する米国制度の調査研究，土木学会論文集 F4（建設マネジメント）74 巻，pp.I_154-163，2018.
- 6) 関健太郎，堀田昌英，市村靖光，鈴木宏幸：労働条件の遵守を応札者に求める公共調達制度に関する調査研究，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol.77，No.1，pp.I_191-202，2021.
- 7) 一般社団法人日本建設業連合会：「労務費見積り尊重宣言」建設技能者賃金の更なる引き上げに向けて，2018.9.18<https://www.nikkenren.com/sougou/pdf/ikusei/2018_0918.pdf>（最終確認：2022.1.6）
- 8) 国土交通省 関東地方整備局企画部，北首都国道事務所：全国初の「労務費見積り尊重宣言」促進モデル工事を試行～ 圏央道利根川橋下部工事 ～，記者発表資料，2020.1.8
- 9) 関健太郎：我が国の公共工事の調達制度における労働条件の遵守に関する課題と解決策に関する考察，東京大学学位申請論文，pp.7-18，2022.
- 10) 一般社団法人日本建設業連合会：2021 年度公共工事の諸課題に関する意見交換会_日建連資料-1，pp.3，<<https://www.nikkenren.com/doboku/pdf/koukankai/2021/doc01.pdf>>（最終確認：2022.1.3）
- 11) 前田努編：会計法精解令和 2 年改訂版，一般財団法人大蔵財務協会，pp474，2020.
- 12) 国土交通省中部地方整備局：貴社の見積もり，まるごと採用します～「まるごと見積方式（試行）」の活用で事業を円滑に推進～，
<<https://www.cbr.mlit.go.jp/numazu/cms/news/logs/20231023163754/20231023163754.pdf>>（最終確認：2024.3.20）
- 13) 国土交通省四国地方整備局徳島河川国道事務所：令和 6-7 年度吉野川右岸下流流堤防維持工事，2024.1.9 公告，他 3 件（2024.3.31 現在）
- 14) 千葉県県土整備部県土整備政策課，河川整備課：県土整備部発注工事における契約解除について，報道資料，2019.11.29.
<https://www.pref.chiba.lg.jp/kasei/kaigan/documents/houdousiryyo_sibata2.pdf>（最終確認：2021.5.4）
- 15) 国土交通省四国地方整備局徳島河川国道事務所：令和 5 年度横断道津田高架橋下部 P13・P16 工事，2023.5.19 公告，他 5 件（2024.6.20 現在）

第5章 今後の課題

わが国の公共工事は、発注者が実施する積算に基づく予定価格による上限拘束等が前提となり、入札が行われ、落札後は落札金額を基に下請価格が決まることから、需要が供給に対して小さいときには、下請業者等が十分な利益を確保し適正な労務賃金を払うための原資の確保が難しい傾向がある。企業として存続するには、元請会社も下請会社等も受注高を維持することが必要であり、経営判断により入札額を低く見積もることもある。下げることが悪いのではなく第4章で述べたとおり、発注者は市場原理に基づく健全な競争環境のもと落札が決まる競争条件を整えることが、入札者は適切な入札価格を決めることが必要不可欠となる。

本章では、価格決定構造の転換に向けた今後の課題として、現行法の改正が必要な取組に関する課題(5.1)、現行法における課題(5.2)、そして共通の課題(5.3)について整理する。

5.1 現行法の改正が必要な取組に関する課題

現行の公共調達ルールの中核を定めた1889(明治22)年制定の明治会計法は、導入当初は世界でも最も先進的な制度であった。明治会計法は、わが国の実情を踏まえたものではなく西洋諸国の当時の標準型を取り入れたものであった。しかし、導入して以降、社会的混乱が生じるなど不都合な点が多く、明治政府は多数の勅令を定め適用を図ろうとしてきたが、今日まで下記の5つの点において改正がなされていない¹⁾。これは地方公共団体の入札契約を律する地方自治法も基本的に同様である。

- ① 会計法規の一つの条文の中で「売」と「買」を基本的に同じ扱いとしている。
- ② 公告による競売(一般競争入札)を原則としている。
- ③ 交渉手続き定めていない。
- ④ 価格の制限(予定価格)を必ず定めることとしている。
- ⑤ 落札基準は最低価格とすることを原則としている。

公共工事の調達では、2005(平成17)年に制定された公共工物品質確保法により、総合評価落札方式を原則とすることとされているが、会計法29条の6第2項及び地方自治法234条により、あくまで総合評価は例外扱いとされている。

上記の①～⑤の特徴は、わが国では当たり前のようになっているが、海外の法制度を見るとほとんど例がない。特に③の交渉手続きを定めていない例は、海外では見当たらない。日本がかつて統治していた韓国や台湾においても、今や入札契約に関する法令に「交渉」に該当する言葉が位置づけられている。④の価格の制限(予定価格)については、予算管理上、予算の限度額を示すことはあっても、一件の工事ごとに厳格な上限価格を定めて入札に付す例は見当たらない²⁾。

本節では、交渉手続きが可能となった場合(5.1.1)、価格の制限(予定価格)が廃止された場合(5.1.2)、円滑に調達手続きを実施するための検討課題を整理する。

5. 今後の課題

5.1.1 交渉手続きが可能となった場合の検討課題

2014（平成 26）年の公共工物品確法改正により、仕様の確定が困難な工事に対し、技術提案の審査及び価格等の交渉により仕様を確定し、予定価格を定めることを可能とする「技術提案の審査及び価格等の交渉による方式」（技術提案・交渉方式）が規定された。これは、仕様の確定が困難な工事について、技術提案を公募し、審査により選定した者と工法、価格等の交渉を行うことにより仕様を確定した上で会計法令等に基づく随意契約を行う方式である。これは受注者選定プロセスにおいて交渉手続を導入することを可能とした画期的なものである。国土交通省は、「国土交通省直轄工事における技術提案・交渉方式の運用ガイドライン」を 2020（令和 2）年 1 月に作成公表している。

しかし、多くの工事では技術提案・交渉方式が適用されず、交渉手続が実施されていない。本項では交渉手続が可能となった場合の検討課題を整理する。

価格等の交渉の成立については、発注者としての説明責任を有していることに留意し、成立条件を含めて学識経験者への意見聴取結果を踏まえて決定することとされている。作成に当たっては、価格等の交渉を通じて合意した技術提案を実施するために必要となる設計数量等（数量総括表、内訳書、単価表等の内容）について確認を行い、確認の結果を踏まえ諸積算基準類により予定価格を算定することになる。積算基準類に該当する歩掛や単価がない工種等に関しては、価格等の交渉の合意内容に基づくものとなる。

工事価格の透明性を確保するためには、工事費をマネジメント契約によるコスト＋フィーで支払いを行い、オープンブックによって当該コストを検証する案³⁾がある。これらを実現させるためには、受注者は発注者の積算基準を拠にせず、自らの施工能力を考慮して見積もりを実施、施工における実態（コスト、施工時間、支払賃金等）を明らかにすることが求められる。

また、発注者においても受注者から提出された施工計画書、工程、工事価格を評価する手法・体制・技術力を確保する課題が残る。

5.1.2 価格の制限(予定価格)が廃止された場合の検討課題

一件の工事ごとに厳格な上限価格を定めて入札すること（予定価格による制限）を廃止した場合に検討が必要な、(1) 価格の妥当性を説明するための課題、(2) 事業費の管理手法の課題について整理する。

(1) 価格の妥当性を説明するための課題

わが国では、戦後の統制価格制時代からの運用で公共工事の契約額の正当性は発注者側で行うコスト計算にその根拠を求めるのが一般的な認識となっている。これを改めなくては、厳格な上限価格（予定価格）を廃止した後、価格の妥当性の説明が難しくなる恐れがある。この対策には、第 4 章で述べた価格決定構造の転換で述べた取組が必要と考えられる。価格制限の有無にかかわらず、価格決定構造の転換には必要な取組と思われる。

(2) 事業費の管理手法の課題

近年わが国では、各事業の全体事業費の管理が厳しく求められる傾向にあることから、個々の契約単位というよりもむしろ事業全体の進行過程における事業費（予算）の管理手法を確立することが重要になると思われる。特に、一件の工事ごとに厳格な上限価格の設定を廃止した場合、価格の妥当性の説明責任と併せて、事業費管理の責任が求められる。

5.2 現行法における課題

5.2.1 積算に関する検討課題

(1) 入札行動を考慮した予定価格の積算について

発注者が実勢価格を基に積算を実施しても、入札者が受注するために実勢価格を下回る価格（利益や適正な賃金の原資を切り捨てた価格）で入札している現状がある。本研究会では施工に要する費用を下回る価格で入札する行動を是正するために、第4章にて入札の適正化を促す取組を提案している。一方で、この取組が入札の適性化に資するか否かは現時点では定かではなく、また、取組が効果を発現するまでには時間を要する。このため、実勢価格を下回る価格での契約を回避するため、予定価格を予め実勢価格よりも高めに積算し、入札の結果、実勢価格での契約が実現できる取組の検討が必要との意見があった。この場合、実施価格よりも高めに積算することの理屈の整理やその根拠となるデータの収集・整理が課題となる。

(2) 標準歩掛かりの更新について

標準歩掛を更新するために実施される歩掛調査の結果が、標準歩掛に反映されるためには、実施後3年の期間を要するため、技術の変化等による歩掛変更が迅速に積算に反映されるとはいえない状況にある。この時間差をなくすための検討が課題としてある。

(3) 工程を考慮した積算・見積について

公共工事が発注され契約後、関係機関調整、地域住民との調整、設計照査、他工区との調整等により、しばしば工事の一時中止が発生し、工事の進捗が当初想定していた積算や見積の工程より遅れる場合がある。そのため、工期末に急速施工を余儀なくされ、生産性が著しく低下することにより、追加費用が発生する場合があるが、これらの生産性低下に伴う追加費用は施工条件の変更がない限り、契約変更には反映されないという課題がある。関係機関調整等を済ませてから発注することが本来あるべき発注ではあるが、そうした発注ができない場合、施工条件等を明記した上で、発注者の積算方法、受注者の見積方法も課題となる。

(4) 予定価格を正確に推算することを可能とさせる発注者の積算基準等の公表等について

予定価格が事前に探知されると、入札にあたり入札参加者が予定価格を目安として入札価格を設定すると考えられ、価格競争に対する意欲の低下を招き価格競争が阻害され、結果として落札価格が高止まりすることになってしまおうと言われており、入札後の予定価格の公表についても、同種の予定価格の類推を容易とし、その後に行われる同種の契約において、予定価格の事前公表と同様の弊害があると考えられる場合には、やはりこれを公表すべきではない⁴⁾との指摘がある。また、現在実施されている入札では、入札者は発注者が行う積算単価を正確に推算し、さらに低入札価格調査基準の算入率を考慮し、入札価格を形成している実態が確認されている⁵⁾。

入札の適切化を目指す取組を進めるに当たり、発注者の予定価格を正確に推算することを可能とさせる発注者の積算基準、見積等の積算資料の公表内容・公表方法のあり方や条件明示の徹底方策等について検討が必要である。

5. 今後の課題

5.2.2 総合評価落札方式と施工単価算出方法の整理

実際の工事では複数の施工が含まれており、予定価格を積算する時に算出する施工単価は標準歩掛と見積等によって積算されている。これらの施工単価の算出方法と主な入札契約方式との関係について、表-5.1にて整理した。

① 総合評価落札方式

標準的な施工方法は標準歩掛を用い、標準歩掛から外れる施工方法については、見積を活用して積算を実施し、予定価格を決定する。

② 技術提案・交渉方式（ECI）

標準的な施工方法は標準歩掛を用い、標準歩掛から外れる施工方法は見積を活用して積算を行い、交渉相手と見積合わせ・交渉を行った上で予定価格を決定する

上記の①②以外に、今後の新たに試行・導入を提案する方法として、下記③見積審査技術競争方式（仮称）を検討した。

③ 技術競争見積審査方式（仮称）

審査ゲージとして用いる積算基準類や物価関係資料と見積額又は価格との相違の説明ができること、安かろう悪かろうを排除すること、公共工事品質確保法に基づくこと、技術的に優れたものであること等、予定価格の範囲内で発注者にとって総合的に有利な入札をした者を相手方として契約することとする。手順としては、技術競争の結果選ばれた技術についての見積を審査することが想定される。実際の工事に要する費用と、支払われる額との乖離については、標準歩掛を用いる場合に大きくなる場合があると考えられる。一方、価格等の交渉を実施する技術提案交渉方式や、実費精算を行う維持管理業務等は、実際の工事に係る費用と支払われる額との乖離は小さくなると思われる。

標準歩掛と実際の施工に要する費用の乖離が大きい工種や難易度が高く標準歩掛を用いることが不適切な工種については、類似工種の施工状況の調査を進めながら、価格等の交渉や実費精算について検討していくことが必要である。

表-5.1 入札契約方式と施工単価算出方法等

	施工単価の算出方法				入札コスト
	標準歩掛を用いる方法	見積を活用する方法	交渉によって決める方法	実費精算をする方法	
① 総合評価落札方式（通常）	○	○	×	×	低い
①' 総合評価落札方式（維持管理等）	○	○	×	○	低い
② 技術提案・交渉方式（ECI）	○	○	○	△ 歩掛調査を行い実費精算する場合もある	高い
③ 技術競争見積審査方式	要検討	○	要検討	要検討	高い

5.2.3 賃金に関する検討課題

労働条件のうち特に重要な賃金に関し、我が国の労働法における扱い、政府の方針は、基本的に当事者の労使間交渉により自由に決定できるものであるとされているが、賃金は担い手を確保するための適切な水準より低くなっている。労働法に基づく賃金制度や労使間交渉のみでは、公共工事品質確保法が目指す公共工事の品質確保の担い手を確保するための適切な賃金水準を確保することは、直ちには実現しないと考えられる。一方、自然環境・社会環境が大きく変化する中、社会を支えるためには、着実な社会基盤の整備等が必要であり、整備等に必要不可欠な担い手の確保は、緊急を要する重要課題であるといえる。

遵守すべき労働条件の設定、すなわち、適切な賃金の決め方については、中央建設業審議会総会において議論があったように担い手の処遇改善に向けた施策を国土交通省が主導し、能力評価基準、レベル別の最低賃金・単価等の設定、産業の横断的な賃金目安の策定、能力評価を反映した賃金手当、労務費見積り尊重推進など処遇改善の具体的な施策の推進を望む声もある。これまでの労働法、労働経済学の分野における議論や取組の結果が、今の状況を招いているとすると、中央建設業審議会総会で議論があった取組などについても、公共調達制度として検討が必要であるといえる。

公共調達制度として、適切な賃金について議論を始めるためには、現在の労働時間、賃金、また、能力を評価するための施工条件を考慮した物的労働生産性等の定量的な把握が必要であり、これらに基づいた議論が必要であると考えられる。

5.3 共通の課題

前項では、現行法の改正が必要な取組に関する課題（5.1）、現行法における課題（5.2）について述べた。価格の妥当性を説明するための課題（5.1.2(1)）、事業費の管理手法の課題（5.1.2(2)）、賃金に関する検討課題（5.2.3）等は、現行法の改正が実現するか否かに関わらず、今後検討しなくてはならない課題である。

価格の妥当性を説明するための課題は、戦後の価格統制時代から続く運用からの脱却が必要となる。脱却には具体的な手法と併せて受発注者双方の意識改革も必要となる。事業費の管理手法の課題は、発注者の技術力、説明責任のみならず、公共事業を担う行政の信頼性に関わる重要な課題といえる。賃金に関する検討課題は建設業のみならず、わが国全体の検討課題でもある。建設業がその役割を果たすためにも他の研究分野の成果を待つのではなく、土木の研究分野においても積極的に検討すべき課題でもある。

発注者の技術力としては、実際の工事の価格構造を把握し、その価格構造の適切さを評価する能力を持つことが重要である。そのためには、表 4-4 の第 1 から第 3 のステップを進めることや、オープンブック方式の導入等により価格構造の透明性拡大を進める必要があり、発注者側技術者が受注者側の実務経験を積む機会を設ける等によって技術力を研鑽する必要がある。

公共工事の価格決定構造の転換を果たし、わが国の発展に必要な不可欠な社会基盤整備を着実に進めるためには、上記の検討課題を含め様々な課題に対して検討を進めていく必要があると考えられる。

5. 今後の課題

参考文献

- 1) 木下誠也：公共調達解体新書_建設再生に向けた調達制度再構築の道筋，pp297，一般社団法人経済調査会，2017.
- 2) 木下誠也，和田祐二：技術と制度に関する問題提起～沖縄県識名トンネル工事の虚偽契約問題～，経済調査研究レビューVol.34，PP12-24，2024.3.
- 3) 竹下正一，森田康夫，小川智弘，天満知生：技術提案・交渉方式について，建設マネジメント技術 2015年9月号，pp.23-27，2015.
- 4) 前田努編：会計法精解令和2年改訂版，一般財団法人大蔵財務協会，pp478，2020.
- 5) 関健太郎，堀田昌英，北見裕二，伊沢友宏，杉山泰啓：積算基準類が応札価格の価格形成に与える影響に関する考察，土木学会論文集 F4（建設マネジメント），Vol.75，No.2，pp.I_212-224，2019.

公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会の開催状況

(令和2年4月1日～令和6年3月31日)

準備会合	令和2年 3月27日	
第1回	令和2年 5月29日	
第2回	令和2年 6月26日	
第3回	令和2年 9月25日	
第4回	令和2年 11月13日	
第5回	令和2年 12月18日	
第6回	令和3年 2月26日	
第7回	令和3年 3月19日	
第8回	令和3年 5月14日	
第9回	令和3年 6月4日	
第10回	令和3年 11月5日	
第11回	令和3年 12月17日	
第12回	令和4年 1月28日	
第13回	令和4年 5月13日	
第14回	令和4年 6月14日	
第15回	令和4年 11月1日	
第16回 (第1回)	令和5年 2月7日	(委員を拡大)
第17回 (第2回)	令和5年 6月22日	
第18回 (第3回)	令和5年 7月4日	
第19回 (第4回)	令和5年 10月10日	
第20回 (第5回)	令和5年 11月27日	(徳島県徳島市にて開催(Web併用))
第21回 (第6回)	令和5年 12月12日	
第22回 (第7回)	令和6年 1月19日	
第23回 (第8回)	令和6年 3月5日	
第24回 (第9回)	令和6年 6月20日	