

## 公共工事の担い手確保のための入札制度の見直し

福 田 健 志

- ① わが国の公共工事の入札制度は、平成元年から平成6年にかけての入札談合等の不祥事件の相次ぐ発覚等を受けて、入札参加資格を満たした者は誰でも参加可能な一般競争入札が中心となっている。
- ② 一方で、採算を度外視した過度な安値受注を行う建設業者の入札への参加等、公共工事の品質の低下を懸念する声が高まったことを受けて、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（平成17年法律第18号、以下「品確法」）が制定された。これによって、入札価格だけでなく入札参加者の技術力等を併せて評価して落札者を決定する総合評価方式が多くが発注機関で導入されている。
- ③ 建設投資は、平成4年度をピークに平成22年度まで長期的な減少傾向にあった。その中で、建設産業は競争の激化や過度な安値受注等により疲弊し、現場で働く技術者や技能労働者の雇用環境が悪化し、その減少や高齢化が進んだ。
- ④ 平成23年度以降、東日本大震災からの復興事業等により建設投資が増加傾向に転じると、技術者や技能労働者の不足が問題視されるようになった。また、近年、建設業者の減少により地域によっては除雪作業や災害対応等の担い手の確保が大きな課題となっている。
- ⑤ このため、公共工事の担い手を確保することにより、個々の公共工事だけでなく将来の公共工事の品質を確保することを目的として、先の第186回国会（常会）において品確法のほか「建設業法」（昭和24年法律第100号）、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成12年法律第127号）が改正された。
- ⑥ このうち、公共工事の入札制度については、過度な安値受注の防止や現場で働く技術者や技能労働者の適切な雇用環境の確保等、公正な競争環境を確保するための改正が行われた。また、工事の性格や地域の実情等に対応するために、従来は一般的には行われてこなかった多様な入札方式を活用することが新たに規定された。
- ⑦ 今後、改正品確法等に基づく入札が行われていくことになるが、実際の運用においては発注者の裁量が大きく、同法の実効性が確保されるかどうかは各発注者の運用次第であるという見方がある。また、安値受注対策や多様な入札方式は、競争性を過度に阻害することがないように適切に運用する必要がある。これらの点について、今後の状況を注視していく必要がある。

# 公共工事の担い手確保のための入札制度の見直し

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
国土交通課 福田 健志

## 目 次

はじめに

I 公共工事の入札制度の現状

- 1 一般競争入札の原則
- 2 公共工事の品質確保のための入札制度の見直し

II 建設産業と入札制度をめぐる課題

- 1 建設産業の現状
- 2 公共工事の担い手確保のための入札制度の見直しの必要性

III 品確法等の改正

- 1 公正な競争環境の確保のための改正
- 2 多様な入札方式の活用のための改正
- 3 改正品確法等の今後の注目点

IV 入札制度の運用面の見直しの動き

おわりに

## はじめに

わが国の公共工事<sup>(1)</sup>の入札制度は、談合の排除や品質の確保のための見直しを経て、一般競争入札及び総合評価方式が中心となっている。一方で、近年、建設産業に従事する技術者や技能労働者<sup>(2)</sup>(以下「技術者等」)の減少や高齢化が進んでおり、今後災害対応等を含めた公共工事の担い手の確保が困難になることが懸念されている。

この問題に対処すること等を目的として、第186回国会(常会)において、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(平成17年法律第18号、以下「品確法」)、「建設業法」(昭和24年法律第100号)及び「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」(平成12年法律第127号、以下「入契法」)が改正された。本稿では、これらの改正のうち、主に入札制度に関する内容を、これまでの制度の変遷や建設産業の現状を踏まえつつ、紹介する。

## I 公共工事の入札制度の現状

### 1 一般競争入札の原則

「会計法」(昭和22年法律第35号)の下では、国が公共工事の発注や物品・サービスの購入を行う場合、原則的に一般競争入札及び最低価格自動落札方式によることとされている<sup>(3)</sup>。一般競争入札とは、入札参加資格<sup>(4)</sup>を満たした者は誰でも参加可能な入札方式(第29条の3第1項)であり、最低価格自動落札方式とは、予定価格<sup>(5)</sup>の範囲内で最低の価格を入札した競争参加者を契約相手とする方式(第29条の6第1項)である。しかし、前者の原則については、会計法上は例外的な場合<sup>(6)</sup>に認められる指名競争入札が長らく一般的に用いられ、法令と実態が乖離した状態にあった<sup>(7)</sup>。指名競争入札とは、発注者が指名した業者のみが入札に参加できる入札方式であり、入札参加者を実績のある業者に限定することにより、物品や公共工事の品質を確保すること等の効果があったとされる。しかしその一方で、入札参加者間あるいは発注者と入札

---

※ 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014年6月30日である。

(1) 「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(平成17年法律第18号)及び「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」(平成12年法律第127号)における公共工事の範囲は、「国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事」である。本稿において「公共工事」とは、このように両法律が対象とする範囲を指すこととする。

(2) 技術者とは、工事現場で指導監督的な役割を果たす者である。「建設業法」(昭和24年法律第100号)は、建設工事の種類や下請契約金額等に応じて、一定の実務経験や国家資格を持つ技術者(監理技術者、主任技術者)の工事現場への設置を義務付けている。技能労働者とは、とび工や型枠工等、専門的な技能を有し工事現場で直接工事に従事する者である。(国土交通省建設産業戦略会議「建設産業の再生と発展のための方策2012—「方策2011」を実現し、東日本大震災を乗り越えて未来を拓く—」2012.7.10, pp.49-50. <<http://www.mlit.go.jp/common/000217198.pdf>>)

(3) 国の入札制度は、会計法のほか「予算決算及び会計令」(昭和22年勅令第165号、以下「予決令」)等によって規定されている。一方、地方自治体の入札制度は、「地方自治法」(昭和22年法律第67号)や「地方自治法施行令」(昭和22年政令第16号)等によって規定されている。各発注者は、これらの法令の枠組み内においてそれぞれ裁量をもって調達活動を行うことができる。(楠茂樹『公共調達と競争政策の法的構造』上智大学出版, 2012, p.4.) 本項では、国の入札制度に関する会計法の規定を中心に言及する。

(4) 詳細は後掲注(5)を参照。

(5) 発注者が、入札に際して当該工事を標準的な工法で施工する場合に必要な経費を積算して決定する価格。実質的に入札における上限価格となる。

(6) 会計法第29条の3第3項は、「契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数」の場合等に限り、指名競争入札が可能であるとしている。また、第29条の3第4項は、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」等に限り、競争入札によらず特定の業者と契約する随意契約が可能であるとしている。

(7) 楠 前掲注(3), p.28.

参加者との間に癒着が生まれやすいこと等が弊害として指摘されてきた<sup>(8)</sup>。

こうした指名競争入札を中心とする入札制度を見直す契機となったのは、平成元年から平成6年にかけての入札談合事件等の公共工事をめぐる不祥事件の相次ぐ発覚や、外国企業によるわが国建設市場や公共工事への参入の要望の高まりであった。これらを背景に、中央建設業審議会は、「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」において、一定規模以上の公共工事について一般競争入札を導入すべきことを建議した<sup>(9)</sup>。これを受けて、政府は「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」（平成6年1月18日閣議了解）を策定し、予定価格が一定の金額を上回る大規模な公共工事の入札は一般競争入札によることとした<sup>(10)</sup>。その後も一般競争入札の適用範囲は広がっている<sup>(11)</sup>。

なお、平成12年に、公共工事の入札における透明性の確保や談合等の不正行為の排除等を目的として、入契法<sup>(12)</sup>が制定された。

## 2 公共工事の品質確保のための入札制度の見直し

### (1) 品確法制定の背景

公共工事における一般競争入札の拡充により、談合の排除による競争性の確保等の効果もたらされる一方で、技術力のない建設業者や後述するように採算を度外視した極端な安値受注（ダンピング）を行う建設業者が入札に参加するなど、公共工事の品質の低下を懸念する声が挙がるようになった。また、厳しい財政状況の下で、民間事業者の優れた技術力を活用することによって、より効果的・効率的に事業を執行することが求められるようになった。<sup>(13)</sup>

### (2) 品確法の内容

これらを背景に、平成17年3月、自由民主党「公共工事品質確保に関する議員連盟」で取りまとめられた骨子案を基に、議員立法により品確法が成立した。品確法のポイントは、公共工事の品質確保を「経済性に配慮しつつ価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約」（第3条第2項）等に

(8) 公共工事入札制度研究グループ編著『最新公共工事入札制度ガイド—そのしくみと運用の実務—』清文社、2010、pp.25-26。

(9) 中央建設業審議会「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」1993.12.21。<<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/kengyo/bidding2/cyuken/h5.htm>>

(10) 「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」（平成6年1月18日閣議了解）内閣府 HP <<http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans/koudou.html>> なお、以下の資料を参考。横関洋一「公共工事における入札契約制度改革の進展と課題—総合評価方式の導入と展開を中心に—」『立法と調査』299号、2009.12、p.92。<[http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2009pdf/20091201090.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20091201090.pdf)>

(11) 国土交通省直轄工事においては、予定価格が6000万円以上の公共工事について一般競争入札を適用することとしている。（「一般競争入札方式の拡大について」及び「入札保証金の取扱いに関する試行について」の一部改正について）（平成19年3月30日国会第2180号、国地契第100号）<<http://www.mlit.go.jp/chotatsu/tutatsu/04/0703301-1.pdf>> また、全国知事会は都道府県における予定価格1000万円以上の公共工事について一般競争入札を適用することを指針に定めている。（全国知事会公共調達に関するプロジェクトチーム「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）」2006.12.18。<[http://www.nyusatsu.pref.osaka.jp/keiyaku/e-nyusatsu/seido/h1812seido\\_kai\\_sisin.pdf](http://www.nyusatsu.pref.osaka.jp/keiyaku/e-nyusatsu/seido/h1812seido_kai_sisin.pdf)>）

(12) 入契法は、公共工事の入札及び契約の過程や内容の透明性の確保、公正な競争の促進、談合等の不正行為の排除等を進めること等を目的として策定された。同法に基づき、公共工事の発注者に落札金額等の入札に関する情報の公表等が義務付けられているほか、発注者が努力すべき事項について「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（平成23年8月9日閣議決定）<<http://www.mlit.go.jp/common/000162876.pdf>> が策定されている。

(13) 自民党の公共工事品質確保に関する議員連盟監修、公共工事の品質を考える会編著『公共工事品確法と総合評価方式—条文解説とQ&A50問—』日刊建設工業新聞社、2005、pp.81-82。

より行うことを基本理念としたことである。

前述したように会計法は最低価格自動落札方式を原則としているが、例外的な場合には価格及びその他の条件が国にとって最も有利な競争参加者との契約を認めている（第29条の6第2項）。つまり、公共工事の品質が価格と並んで重要な要素であると規定した品確法は「会計法令上の原則、例外関係を、公共工事分野において逆転させよう」<sup>(14)</sup>とするものであるといえる。このための具体的な施策として、品確法は公共工事の発注者に対して、①入札手続に伴う各種審査において入札参加者の技術力を審査することを義務化し<sup>(15)</sup>、②民間事業者の優れた技術力を活用するために、入札時に入札参加者から工法等について技術提案を求めることを努力義務化している。

### (3) 総合評価方式の導入

品確法に基づき、「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針について」（平成17年8月26日閣議決定）や、発注者ごとに具体的な入札方式を定めたガイドライン等<sup>(16)</sup>が策定された。これらによって、品確法の基本理念を具体化する落札者

決定方式として、総合評価方式の導入が推進されることとなった。

最低価格自動落札方式が入札価格のみを評価することによって落札者を決定する方式であるのに対し、総合評価方式は入札価格以外の要素（入札参加者の技術力や技術提案の内容等）も併せて評価を行うことにより落札者を決定する方式である。国は、平成20年度から原則的に全ての公共工事の発注を同方式により実施することとしている<sup>(17)</sup>。平成24年9月時点では、試行導入を含めると国の機関の約90%、地方自治体の約65%が総合評価方式を導入している<sup>(18)</sup>。

## II 建設産業と入札制度をめぐる課題

### 1 建設産業の現状

#### (1) 「建設産業の再生と発展のための方策2011」における建設産業の現状認識

国土交通省により設置された建設産業戦略会議（座長：大森文彦東洋大学教授）は、平成23年6月に「建設産業の再生と発展のための方策2011」<sup>(19)</sup>を公表した。同会議はの中で、建設産業の現状の課題として、建設業者の過剰供給構造、技術者等の雇用環境の悪化を挙げている。

(14) 楠 前掲注(3), p.52.

(15) 建設業者が一定金額以上の公共工事の入札への参加を希望する場合は、以下の手続を経る必要がある。①建設業者は、国土交通大臣又は都道府県知事による経営事項審査を受ける（建設業法第27条の23）。経営事項審査は、建設業者の経営状況や技術的能力を有する者の数等、「客観的事項」に係る審査である。②建設業者は、入札参加を希望する発注者が行う競争参加資格審査をおよそ2年ごとに受ける。これは、①の「客観的事項」に係る審査結果に、地域の実情や具体的な工事の性格などを反映した「主観的事項」に係る審査結果を適宜加えて行うものである。各発注者は、これらの結果を受けて建設業者をランク付けし、有資格者名簿を作成する。③発注者は、各工事の入札に際して、入札参加者が満たすべき入札参加資格（有資格者名簿のランク、本店の所在地等の地域要件等）を示す。これを満たす者が入札に参加することができる。（渡辺一明『図解建設業界ハンドブック Ver.3』東洋経済新報社、2007, pp.128-135.）品確法は、以上の過程において入札参加者を技術的な観点（工事の経験、過去の施工状況の評価、当該公共工事に配置が予定される技術者の経験等）から審査することを公共工事の発注者に義務付けている（第12条）。

(16) 例えば、国土交通省大臣官房地方課ほか「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」2013.3. <<http://www.mlit.go.jp/common/000996238.pdf>>

(17) 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議「公共工事の品質確保に関する当面の対策について」2008.3.28, p.2. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kouji/kettei/080328honbun.pdf>>

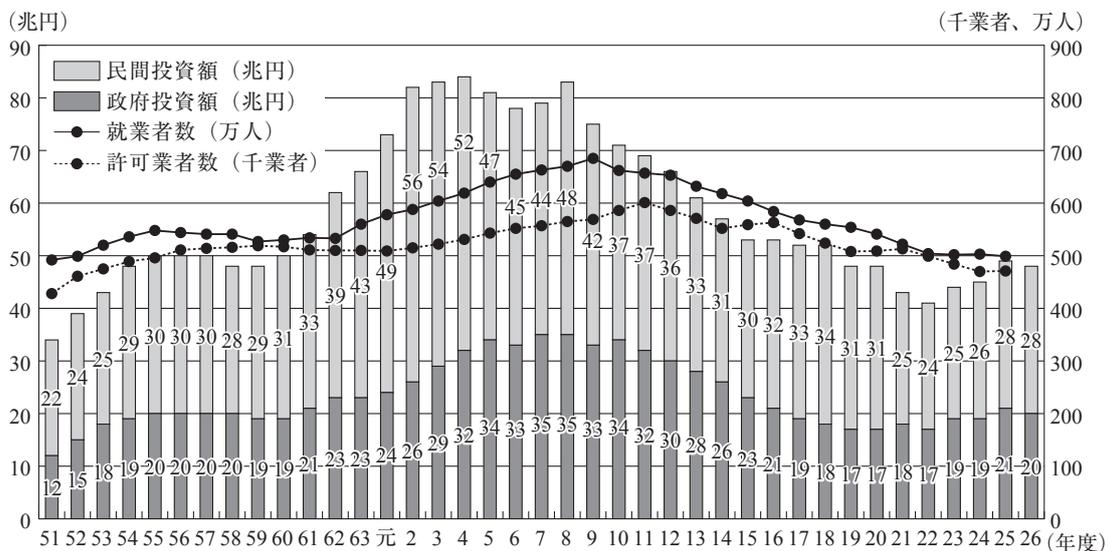
(18) 国土交通省「別紙1実施状況調査の集計結果」『入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について』2013.9.10, p.3. <<http://www.mlit.go.jp/common/001010891.pdf>>

(19) 国土交通省建設産業戦略会議「建設産業の再生と発展のための方策2011」2011.6.23. <<http://www.mlit.go.jp/common/000148218.pdf>>

すなわち、公共・民間を合わせた建設投資は平成4年度をピークに平成22年度まではほぼ一貫して減少を続けている。これに伴い、建設業者も減少傾向にあるが、そのペースは建設投資の減少よりも緩やかであり（図1参照）、建設業者は過剰気味であるとされる。そのため、公共工事においては、一般競争入札の導入による入札参加者の増加もあいまって激しい受注競争が行われており、生き残りを図るために採算を度外視した極端な安値受注を行う建設業者の存在が指摘されている<sup>(20)</sup>。そして、このしわ寄せを受けるのが、受注者から工事の一部を請け負

う下請工事業者や、現場で工事に従事する技術者等であるとされる。建設産業では一つの工事を何層もの下請契約によって行う重層下請構造が常態化しており、下請工事業者は受注者に対して弱い立場に置かれている。こうした下請工事業者や技術者等は、その下請契約金額や賃金の減少、就労形態の不安定化が進んでいるほか、社会保険への未加入も問題視されている<sup>(21)</sup>。このような技術者等の雇用環境の悪化により、建設産業への入職者は減少傾向にあり、技術者等の減少・高齢化が進んでいる（図2参照）。<sup>(22)</sup>

図1 建設投資額、建設業許可業者数及び建設業就業者数の推移



(注) 投資額は平成23年度まで実績、24・25年度は見込み、26年度は見通し。許可業者数は各年度末の値。就業者数は年平均。

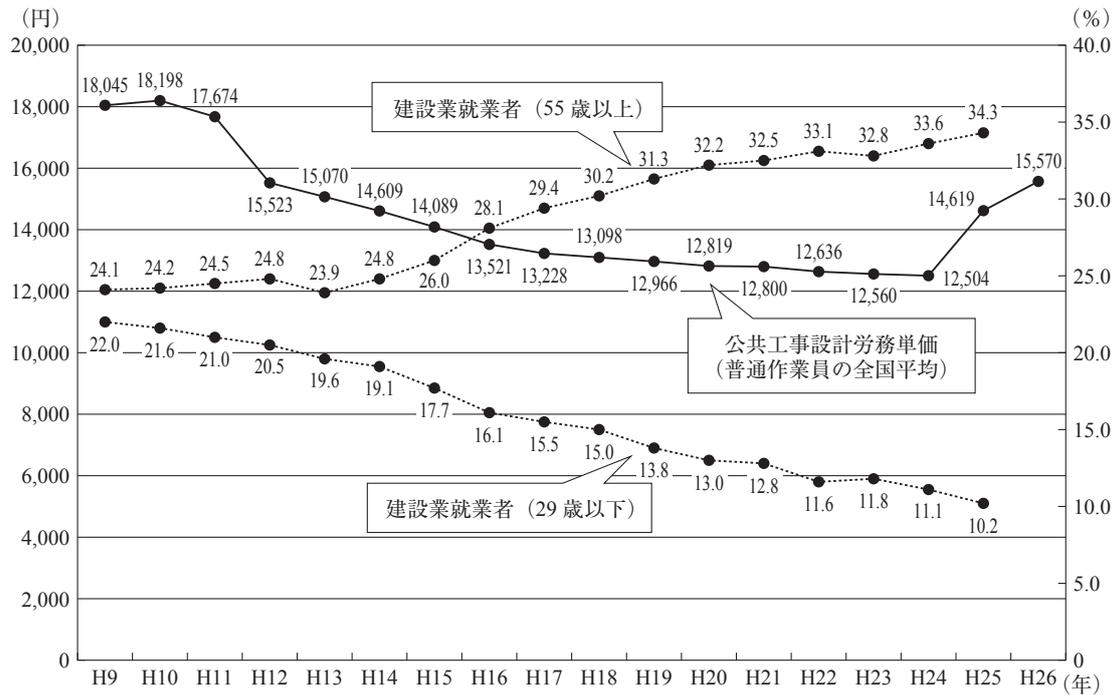
(出典) 国土交通省「今後の建設産業政策及び入札契約制度の大きな方向性について」(第8回基本問題小委員会(資料5)) 2013.7.26, 参考資料 p.1. <<http://www.mlit.go.jp/common/001005792.pdf>>; 国土交通省総合政策局建設経済統計調査室「平成26年度建設投資見通し」2014.6.27. <<http://www.mlit.go.jp/common/001045081.pdf>>; 国土交通省土地・建設産業局「建設業許可業者数調査の結果について—建設業許可業者の現況(平成26年3月末現在)—」2014.6.4, p.11. <<http://www.mlit.go.jp/common/001042158.pdf>> を基に筆者作成。

(20) 国土交通省直轄工事及び都道府県発注工事の落札率(予定価格に占める落札価格の割合)の平成14年度以降の推移を見ると、平成14年度はいずれも95%程度であったが、それ以降は下降傾向にある。平成18年度から平成20年度の88%前後を底に近年は90%前後に上昇しているが、都道府県発注工事では落札額が低入札調査基準価格(後掲注37参照)を下回った割合が平成23年度で30%近くに上っている。(国土交通省建設産業戦略会議「建設産業の再生と発展のための方策2011(資料編)(その3)」2011.6.23, p.50. <<http://www.mlit.go.jp/common/000149084.pdf>>; 国土交通省「今後の建設産業政策及び入札契約制度の大きな方向性について」(第8回基本問題小委員会(資料5)) 2013.7.26, 参考資料 p.7. <<https://www.mlit.go.jp/common/001005792.pdf>>)

(21) 公共工事に従事する建設業者を対象にした平成25年10月時点の調査によれば、雇用保険、健康保険、厚生年金の全てに加入している企業は調査対象の90%、労働者は62%である。(国土交通省土地・建設産業局「公共事業労務費調査(平成25年10月調査)における社会保険加入状況調査結果について」2014.6.12, p.2. <<http://www.mlit.go.jp/common/001043103.pdf>>)

(22) 国土交通省建設産業戦略会議 前掲注(19), pp.2-14.

図2 公共工事設計労務単価と建設業就業者の年齢構成の推移



(注) 公共工事設計労務単価は、技能労働者等の賃金支払い実態調査を基に国土交通省等が年度当初に設定する単価。  
 (出典) 国土交通省「今後の建設産業政策及び入札契約制度の大きな方向性について」(第8回基本問題小委員会(資料5)) 2013.7.26, 参考資料 pp.2, 3. <<https://www.mlit.go.jp/common/001005792.pdf>>; 内閣官房「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」2014.4.4, p.1. <<http://www.cas.go.jp/jp/houdou/pdf/140404kensetsu.pdf>>; 国土交通省「平成26年2月から適用する公共工事設計労務単価について」2014.1.30, p.3. <<http://www.mlit.go.jp/common/001026048.pdf>>を基に筆者作成。

(2) 東日本大震災以降の建設投資の増加と技術者等の不足

しかし、東日本大震災からの復興事業によって、平成23年度以降、一転して建設投資は増加傾向にあり、被災地を中心に全国的に技術者等の確保が困難になっている。公共工事においては、技術者等の不足感から人件費が上昇する一方で、発注者が予定価格の積算に使用する単価の改定が追いつかないこと等により、全国的に入札不調が増加している<sup>(23)</sup>。平成23年に続き平成24年7月に公表された「建設産業の再生と発展のための方策2012」(以下「方策2012」)は、こうした事態について、技術者等の減少・高齢化という建設産業が従来抱えていた課題が東日本大震災を契機に顕在化したものであると受け止めている<sup>(24)</sup>。平成24年12月に起きた笹子トンネルの天井板崩落事故以降本

格化した社会資本の老朽化対策や、東京五輪の開催決定を受けたインフラ整備の加速等、今後も公共工事の増加が見込まれる中、技術者等の確保が大きな課題となっている。

(3) 建設産業の担い手確保のための政策の必要性

公正な競争の結果、生産効率性に基づく建設業者の淘汰が行われていくのは避けられないことである。東日本大震災以前の建設産業の過剰供給構造に対しては、一般競争入札の適用拡大という市場競争原理によってその調整が進むと考えられてきた。また、東日本大震災後の建設投資の増加によって、技術者等の人数は適切な水準に回復するとも考えられる。

一方で、建設産業は技術継承に一定の期間を要するために産業構造の調整過程に時間がかかること、地域のインフラ保全是競争になじまな

(23) 「あえぐ建設現場 人不足、五輪整備に影響 業界縮小、若手育たず」『毎日新聞』2014.1.28.

(24) 国土交通省建設産業戦略会議 前掲注(2), pp.4-7.

い面があることなどから、本来は政策的な配慮が必要であったとする意見がある<sup>(25)</sup>。後者については、地域に根差した建設業者が担うインフラの維持管理業務、除雪作業、災害対応等の事業は、地域によって分け隔てなく提供されるべきユニバーサル・サービスとしての性質を持つ事業であり、経済環境に左右されずに着実に実行される必要があると考えられている<sup>(26)</sup>。東日本大震災やインフラの老朽化問題の顕在化を経て、こうした事業の重要性はますます高まっているが、地域によってはその担い手がなくなりつつあることが懸念されており、対策が必要とされている。また、東日本大震災後の建設投資の増加傾向の中で、建設産業全体の賃金水準の上昇率が全産業平均を上回る傾向にある<sup>(27)</sup>が、求職者が建設産業の雇用環境に危惧を抱いて入職をためらう傾向にあることも指摘されており、技術者等を確保するためには雇用環境に関する構造的な課題への対処が必要であるとされる<sup>(28)</sup>。

## 2 公共工事の担い手確保のための入札制度の見直しの必要性

公共工事の入札不調や技術者等の不足に対しては、「公共工事設計労務単価」の大幅な引上げ<sup>(29)</sup>や一時的な外国人材の活用促進の方針の決定<sup>(30)</sup>等、人員を確保するための対策がとられているところである。その一方で、技術者等に必要とされる技術力は短期的に身につくものではなく、技術の伝承を進めるために長期的な人員の確保策が求められている。特に入札制度については、以下の改善の必要性が指摘されてきた。

### (1) 公正な競争環境の確保

まず、公正な競争環境の確保が必要とされている。公共工事の入札制度の問題点として、特に建設投資の減少期において極端な安値受注が増加すること<sup>(31)</sup>、人材の確保・育成といった就労環境の改善に取り組む企業ほどコスト高となり競争上不利になること等が挙げられている<sup>(32)</sup>。こうした状況に対して方策 2012 は、「現在の入札制度は、発注された個々の工事が適正

(25) 大橋弘「今こそ、多様な入札契約制度の導入を」『日刊建設工業新聞』2014.2.3.

(26) 大橋弘「入札契約制度改革の方向性を探る―産業の健全な発展をめざして―」『都市問題』105(2), 2014.2, p.90.

(27) 「建設業の給与額、13年度平均1.7%上昇 全産業上回る 毎月勤労統計調査」『日刊建設工業新聞』2014.5.2.

(28) 「こちら特報部 若者不足 あえぐ建設業界」『東京新聞』2014.2.6.

(29) 「公共工事設計労務単価」とは、技能労働者等の賃金支払い実態調査を基に農林水産省及び国土交通省が年度当初に設定する単価であり、国や地方自治体等の公共工事の発注者が予定価格を積算する際に参考とするものである。人件費の上昇を受け、平成25年度単価(平成25年3月改定)及び平成26年度単価(平成26年1月改定)は大幅な上昇改定となった。図2を参照。(国土交通省「新公共工事設計労務単価等について」(第2回建設産業活性化会議(参考2))2014.1.30. <<http://www.mlit.go.jp/common/001026185.pdf>>)

(30) 政府は、平成32年までの時限的な措置として、建設分野の外国人技能実習修了者の在留期間の延長や再入国の容認等を内容とする緊急措置を決定した。平成27年4月から同措置の対象となる外国人材の受入れを開始することが予定されている。(内閣官房「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」2014.4.4. <<http://www.cas.go.jp/jp/houdou/pdf/140404kensetsu.pdf>>)

(31) 予決令が予定価格を開札時まで非公表としている(第79条)のに対して、地方自治法等には同様の規定がなく、地方自治体の入札においては予定価格を入札前に公表することが可能とされている。予定価格の事前公表はその恣意的な漏えいを防ぐ一方、入札参加者による低入札調査基準価格や最低制限価格(後掲注37参照)の予測を容易にするとされる。そのため、複数の入札参加者が採算を度外視して低入札調査基準価格等で入札し、同額入札によるくじ引きによって受注者が決まる事例が多くなっていることが指摘されている。国土交通省は地方自治体に対して予定価格の事後公表を要請しているが、この点についても問題点が指摘されている。(*「日常化するくじ引き 自治体発注案件の1割が「運任せ」―新潟市では予定価格事後公表でもくじ引き落札が7割超―*『日経コンストラクション』No.528, 2011.9.26, pp.52-54.)

(32) 国土交通省建設産業戦略会議 前掲注(2), p.19.

に施工され、品質の確保が図られること等を目的としているが、受注側の施工力の継続性、安定性までを要請してはいない。また、国等の発注者から直接請け負う企業の施工能力は評価されているが、技能労働者の就労環境や下請契約の相手方との関係までを含めた受注者の適格性や、社会性の状況については、十分な評価がなされているとはいえない状況である。<sup>(33)</sup>と指摘している。つまり、従来の品確法が個々の公共工事の価格や品質を問題としているのに対して、将来にわたる公共工事の品質を確保するという観点から、建設産業の担い手を確保するために、入札制度を見直す必要性があることを指摘している。

## (2) 多様な入札方式の活用

一般競争入札及び総合評価方式が原則とされている現行の入札制度に対して、工事の性格や地域の実情等に対応するために、多様な入札方式を活用することの必要性が指摘されている<sup>(34)</sup>。

## III 品確法等の改正

自由民主党の「公共工事品質確保に関する議員連盟」等の議論を経て、第186回国会（常会）において「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律」（平成26年法律第56号）が議員立法によって成立し、品確法が改正された（以下、改正後の品確法を「改正品確法」という。）。また、内閣提出の「建設業法等の一部を改正する法律」（平成26年法律第55号）<sup>(35)</sup>が成立し、建設業法や入契法等が改正された（以下、改正後の入契法を「改正入契法」という。）。これらの改正は、公共工事の将来にわたる品質の確保と中長期的な担い手の確保をその目的とし

ており、このうち入札制度については、公正な競争環境の確保及び多様な入札方式の活用について規定している。以下では、この2点について、各法律の主な改正内容を概観する。

### 1 公正な競争環境の確保のための改正

#### (1) 基本理念の追加（改正品確法第3条）

改正品確法は、その基本理念を大幅に追加している。前述の通り、従来の品確法は、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約を行うこと等により公共工事の品質を確保することを基本理念としていた。改正品確法はこれに加えて、公共工事の担い手の中長期的な育成及び確保、工事の性格や地域の実情等に応じた多様な入札及び契約方式の選択、完成後の適切な維持管理、地域における公共工事の担い手の育成及び確保、その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結（以下、「過度な安値受注」）の防止によって、公共工事の品質を将来にわたって確保することとしている。さらに、公共工事の品質確保に当たっては、下請契約も含む請負契約における請負代金の額や技術者等の賃金等に配慮すること、調査や設計業務に従事する者を適切に評価し活用することによりこれらの業務の品質を確保することが新たに規定された。

#### (2) 発注者の責務の追加（改正品確法第7条）

改正品確法は、公共工事を施工する者が適正な利潤を確保できるように予定価格を適正に定めること<sup>(36)</sup>、過度な安値受注の防止のための措置を講じること<sup>(37)</sup>等を発注者の責務として規定している。また、発注者は、発注関係事務を適切に実施するために、発注者間の連携を図るように努めることが新たに規定された。こう

<sup>(33)</sup> 同上, p.20.

<sup>(34)</sup> 国土交通省「入札契約制度の課題と課題解決のための制度改正の方向性（案）」（第9回基本問題小委員会（資料2-3））2013.9.18, p.2. <<https://www.mlit.go.jp/common/001012151.pdf>>

<sup>(35)</sup> 同法律は、建設業法、入契法のほか、「浄化槽法」（昭和58年法律第43号）、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（平成12年法律第104号）を改正するものである。

した責務の追加により、一部の発注者にあるとされる価格が安ければよいという発想を変えていくことを目指している<sup>(38)</sup>。

### (3) 人材育成に取り組む建設業者等の評価（改正品確法第13条）

改正品確法は、入札参加資格の審査や総合評価を行う際に、入札参加者による若手技術者等の確保・育成の状況や、災害時における工事の実施体制の確保の状況等を適切に評価することを発注者の努力義務として規定している。

### (4) 入札金額の内訳の提出の義務化

公共工事の入札においては、見積り能力のない業者や工事の受注を優先するために人件費を適切に見込まない業者による過度な安値受注が問題視されてきた。従来は、入契法に基づく指針<sup>(39)</sup>において、入札時に入札価格と合わせてその内訳の提出を入札参加者に求めることが発注者の努力義務として規定されていた。発注者

が入札価格の総価だけでなくその内訳について確認することで、人件費を適切に見込まない業者が排除されることが期待されるが、現状では国・特殊法人等・地方自治体の発注者のうち約1/4の発注者が入札金額の内訳の提出を求めている<sup>(40)</sup>。

改正入契法は、過度な安値受注の防止を公共工事の入札契約適正化の柱として位置付けている（第3条第4号）。そして、そのための措置として、入札金額の内訳の提出を入札参加者の義務とし（第12条）、提出書類の内容の確認等必要な措置を講じることを発注者の責務としている（第13条）。

### (5) 施工体制台帳の作成及び写しの提出義務を課される工事の範囲の拡大

重層下請構造を有する建設産業において適正な施工体制を確保するため、従来、公共工事・民間工事ともに、特定建設業者<sup>(41)</sup>が合計3000万円以上（建築一式工事の場合は合計4500万円以

<sup>(36)</sup> 発注者は、工事の仕様書等に基づき、例えば人件費については前掲注<sup>(29)</sup>の「公共工事設計労務単価」を用いるなど各工種の細部まで積算して予定価格を算出している。しかし、市場の価格が急激に変動する局面や、現場条件が特殊で仕様書の設定や積算が困難な場合など、予定価格が実際の工事にかかる費用と乖離している場合があることが指摘されている。また、積算した価格を発注者側の都合により正当な理由なく大きく減額して予定価格を設定する「歩切り」が行われているという指摘がある。こうした指摘に対して、改正品確法は、予定価格を適正に定めること、入札不調が起きた工事を中心に入札参加者から見積りを徴収して予定価格に反映させることにより速やかに契約を締結するよう努めることを発注者の責務としている（第7条第1項第1号、同項第2号）。

<sup>(37)</sup> 安値受注対策としては、低入札調査基準価格（落札価格が予定価格に比して著しく低く、契約の内容が適正に履行されないおそれがある場合に行う調査の基準価格。調査の結果、履行可能性が認められない場合、落札者は失格となる。）の設定が行われてきた。また、地方自治体においては最低制限価格（同価格を下回る入札価格を入札した参加者は失格となる。）の設定も行われてきた。改正品確法は、これらを適切に設定することにより安値受注対策を行うことを発注者の責務としている（第7条第1項第3号）。なお、低入札調査基準価格については、近年、各発注者の指標とされる中央公共工事契約制度運用連絡協議会の算定式モデル（中央公契連モデル）が順次価格を引き上げる方向で改定されている。例えば、一般的な土木工事で試算をした場合、平成20年度の算定式では予定価格の83%に設定されていたが、平成25年5月改定の最新モデルでは88.5%にまで上昇している。

（「低入札対策 基準価格引き上げで保護策強まる—9割超が最新の中央公契連モデル以上の水準—」『日経コンストラクション』No.576, 2013.9.23, pp.36-39.）

<sup>(38)</sup> 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第7号 平成26年4月3日 p.15.

<sup>(39)</sup> 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」前掲注<sup>(12)</sup>

<sup>(40)</sup> 国土交通省・総務省・財務省「入札契約適正化法等に基づく実施状況調査の結果について」2013.9.10, p.41. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000248445.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000248445.pdf)>

<sup>(41)</sup> 建設業を営む場合、国土交通大臣又は都道府県知事の許可が必要である（軽微な建設工事のみを行う場合を除く）。許可には下請契約金額によって特定建設業許可と一般建設業許可の2種類があり、発注者から直接建設工事を受注し、かつ合計3000万円以上（建築一式工事の場合は合計4500万円以上）の下請契約を締結する場合は特定建設業許可が必要とされる。（建設業法第3条第1項）

上)の下請契約を締結する場合には施工体制台帳を作成すること、さらに民間工事については施工体制台帳を発注者の閲覧に供すること、公共工事についてはその写しを発注者に提出することが義務付けられてきた(建設業法第24条の7、改正前入契法第13条)。

施工体制台帳とは、当該工事に係る全ての下請関係について、下請工事業者の名称や請け負わせた工事内容等を記載したものである。また、施工体制台帳には下請工事業者との契約書の写しを添付することとされている<sup>(42)</sup>。施工体制台帳及び契約書の写しの提出により、不当に低い金額による下請契約や一括下請負<sup>(43)</sup>等の不適切な下請関係を防ぐことが期待されている。

改正入契法は、公共工事について、下請金額や特定建設業者であるか否かにかかわらず、下請契約を締結した全ての建設業者に、施工体制台帳の作成義務を課すことを新たに規定している(第15条第1項)。また、これに伴い施工体制台帳の写しの提出義務を課される工事の範囲も下請契約を行う全ての公共工事に拡大している(第15条第2項)。

#### (6) 発注者支援に関する規定の追加

前述の通り、改正品確法は発注者の責務を追加しており、その果たすべき役割は今後重要性を増すと考えられる。一方で、近年の定員削減等により、国や地方自治体の土木部門の職員数は減少傾向にあり<sup>(44)</sup>、そのマンパワー不足が

課題として挙げられている<sup>(45)</sup>。これに対して、改正品確法は、発注者に対する国の支援策として、発注者共通の運用指針を策定すること(第22条)、地方自治体に対して助言その他の援助をすること(第23条)を規定している。

## 2 多様な入札方式の活用のための改正

改正品確法は、発注者は工事の性格や地域の実情等に応じて多様な入札方式を活用することができるとしており、以下の図3の入札方式について規定している。

### (1) 段階的選抜方式(第16条)

段階的選抜方式とは、書類選考等により入札参加希望者を絞り込んでから入札を実施する方式(図3の(1)参照)であり、国土交通省の一部の入札で試行が進められている<sup>(46)</sup>。

総合評価方式では、発注者及び入札参加者双方に技術力等の評価や技術提案等が求められているため、入札参加者が多数に上る場合は双方の労力と費用が膨らむ傾向にある。そのため、技術提案を求める際の受注者の負担に配慮する観点から、改正品確法は段階的選抜方式を規定している。ただし、選抜方法が実績の評価に偏った場合に入札参加者が固定化する懸念があることが指摘されている<sup>(47)</sup>。国土交通省は、この方式を指名競争入札の一類型として解釈している<sup>(48)</sup>。

(42) ただし、民間工事においては、下請工事業者間(例えば一次下請工事業者と二次下請工事業者間)の契約書の写しのうち、請負代金の額に係る部分は添付しなくてもよいこととされている。〔建設業法施行規則〕(昭和24年建設省令第14号)第14条の2第2項第1号)

(43) 一括下請負(いわゆる丸投げ)は、元請工事業者による不当な中間搾取や下請工事業者の労働条件の悪化等を招くものとして、公共工事においては以前から一切禁止されている。(改正入契法第14条)

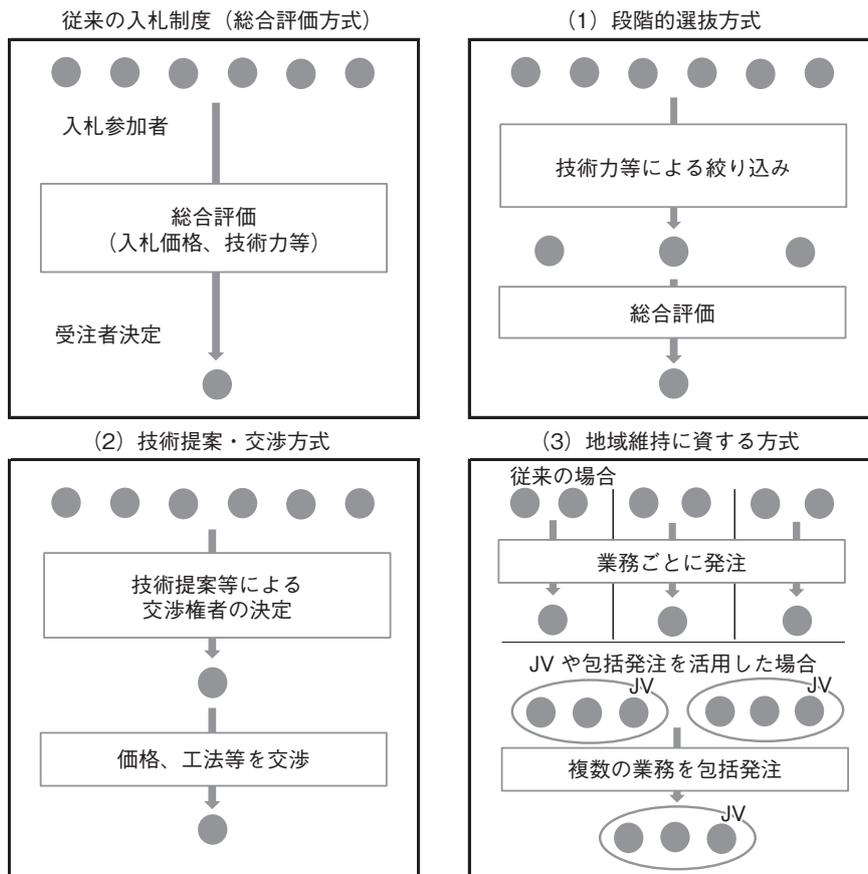
(44) 地方自治体の土木部門の職員数は、平成8年度の193,873人から一貫して減少しており、平成25年度は139,722人となっている。(国土交通省「今後の建設産業政策及び入札契約制度の大きな方向性について」前掲注(20)、参考資料p.6; 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成25年地方公共団体定員管理調査結果」2014.5、p.5.<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000296532.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000296532.pdf)>)

(45) 国土交通省建設産業戦略会議 前掲注(2)、p.7。

(46) 国土交通省「段階選抜方式の実施状況」(第6回総合評価方式の活用・改善等による品質確保に関する懇談会(資料3-1))2012.2.28.<[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryousougou\\_hinkakukon/siryous3-1.pdf](http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryousougou_hinkakukon/siryous3-1.pdf)>

(47) 「入札・契約 総合評価で段階選抜方式を本格導入」『日経コンストラクション』No.535, 2012.1.9, pp.55-57。

図3 多様な入札方式の概要図



(出典) 国土交通省「多様な入札契約方式について」(第2回発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会(資料2))2013.12.25, pp.17, 35-36. <[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/hatyusyakondankai/02\\_h25.12.25siryou2.pdf](http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/hatyusyakondankai/02_h25.12.25siryou2.pdf)>; 同「段階選抜方式の実施状況」(第6回総合評価方式の活用・改善等による品質確保に関する懇談会(資料3-1))2012.2.28, p.1. <[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/sougou\\_hinkakukon/siryou3-1.pdf](http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/sougou_hinkakukon/siryou3-1.pdf)>を基に筆者作成。

(2) 技術提案の審査及び価格等の交渉による方式(第18条)

技術提案の審査及び価格等の交渉による方式(以下「交渉方式」とは、技術力で企業を選定した上で、価格や工法等を交渉して契約する方式(図3の(2)参照)であり、従来は行われてこなかった方式である。

総合評価方式は入札価格と入札参加者の技術力や技術提案の内容等を併せて評価するため、

必ずしも技術力等で最も高い評価を得た入札参加者が受注するとは限らない<sup>(49)</sup>。また入札参加者が落札を優先するために技術提案が入札価格を意識したものに偏り、本来の意味での技術競争が起きづらくなっているという指摘がある<sup>(50)</sup>。これに対して、交渉方式では、まず入札参加者から工法等の技術提案とその価格の見積りを募り、最も高い評価を得た技術提案を行った入札参加者を優先交渉権者とする。その

(48) 「入札・契約制度 従来の「常識」を超えた新方式が続々」『日経コンストラクション』No.583, 2014.1.13, p.57.

(49) 現在国土交通省が行っている総合評価方式のうち、技術力等に対する評価の比重が最も高いのは高度技術提案型(発注者と入札参加者が技術提案の内容について対話・改善を行い、これを基に発注者が設定した予定価格のもとで入札を行い、技術力等と入札価格との総合評価で落札者を決める方式。)である。平成24年度に国土交通省が行った高度技術提案型の入札のうち、約86%が最も入札価格が低い入札参加者が落札していた。つまり、入札価格による評価を技術力等で逆転した事例は約14%であった。(国土交通省「現在の建設生産・管理システムにおける問題認識」(第1回発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会(資料4))2013.11.15, p.7. <[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/hatyusyakondankai/01\\_h25.11.15\\_siryou4\\_mondainisiki.pdf](http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/hatyusyakondankai/01_h25.11.15_siryou4_mondainisiki.pdf)>)

上で、発注者と交渉権者が技術提案の内容と価格を交渉し、条件で同意すれば契約を締結するというものである。このため、入札参加者が入札価格を過剰に意識することなく技術提案を行うことができる上に、最も評価の高い技術提案を行った入札参加者が優先的に受注することが可能となる。

交渉方式は、会計法の最低価格自動落札方式では想定していない方式であり、国土交通省は、これを随意契約の一類型として整理している。そのため、受注者や契約額の決定過程が不透明になることが懸念されている<sup>(51)</sup>。これに対して改正品確法は、対象を技術的難度が高く標準的な仕様作成ができない工事に限定すること、技術提案の審査の際に学識経験者の意見を聞くこと等の適切な措置を講じること、審査結果や交渉過程等を公表することを規定している。

### (3) 地域における社会資本の維持管理に資する方式（第20条）

同方式は、地域維持型建設共同企業体（以下「地域維持型JV」）や包括発注、複数年度契約などを組み合わせて、地域に根差した建設業者を

確保することを目指す方式（図3の(3)参照）であり、近年いくつかの地方自治体で導入が進められている方式である<sup>(52)</sup>。

地域のインフラ（道路、河川等）の補修や除草などの維持管理業務、除雪作業、災害対応などの事業（以下「地域維持事業」）は、これを行う建設業者の当該地域への精通度が品質に一定程度寄与する<sup>(53)</sup>事業であり、また特に除雪作業や災害対応は建設業者が迅速に現場へアクセスする必要があるため、地域の建設業者が主にこれらを担ってきた。しかし、現在特に地方圏を中心として中規模（従業員10人以上）の建設業者の数が大幅に減少しており<sup>(54)</sup>、地域維持事業への影響が懸念されている。また、地域維持事業については、作業効率が悪いこと<sup>(55)</sup>、予定価格に経費が適切に反映されていないという指摘があること<sup>(56)</sup>、安定した受注が見込めないこと<sup>(57)</sup>等、建設業者が利益を得ることが難しいことが指摘されている。こうした現状に対して改正品確法は、地域維持事業の担い手を確保する観点から必要がある場合、発注者は以下の契約方式を活用するよう規定している。

建設工事における共同企業体（JV、ジョイン

50) 国土交通省「多様な入札契約方式について」（第2回発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会（資料2））2013.12.25, p.12. <[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryoun/hatuyusyakondankai/02\\_h25.12.25siryoun2.pdf](http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryoun/hatuyusyakondankai/02_h25.12.25siryoun2.pdf)>

51) 『日経コンストラクション』 前掲注(48), pp.56-57.

52) 青森県では、従来は分割発注していた5市町村にまたがる除雪を含む道路の維持管理業務（平成24年度分）を包括発注し、地域の建設業者を構成要員とする地域維持型JVがこれを受注している。（「維持管理 地域維持型JV 地元JVに複数業務を包括発注—除雪の担い手を確保するために青森県が制度導入—」『日経コンストラクション』No.545, 2012.6.11, pp.18-20.）

53) 例えば、除雪作業は、作業の安全のため及びマンホール等の破損を避けるため、元の道路の形状を熟知していなければ困難であるとされる。（葉上太郎「除雪、もうできません—土木建設業者の悲鳴は聞こえるか—」『月刊自治研』vol.53, 2011.2, p.59.）

54) 平成11年から平成21年までの都道府県別の建設業者の減少率を比較すると、大都市圏（東京都、大阪府等）の従業員10人以上の建設業者の減少率はおよそ5~20%であるのに対して、地方圏（秋田県、富山県等）では30~50%に上る。（国土交通省 前掲注(49), p.10.）

55) 例えば、補修工事については、対象となる施設の個性が高く仕様作成が困難なこと、補修箇所が点在かつ小規模であるために新設工事に比べてコストが割高になること等が指摘されている。（同上, p.13.）

56) 例えば、除雪作業において、実際の除雪作業以外にも必要な待機時間の人件費や除雪用の機械の管理費が積算されていないために、受注した建設業者に赤字が発生したり、入札参加者がおらず入札不調が続発したりしていることが報道されている。（「除雪に背を向ける」『日経コンストラクション』No.439, 2008.1.11, pp.58-60.）

57) 例えば、除雪作業は年間を通しては発注されないため、除雪専用の機材の維持管理コストが割高になることが挙げられている。（『日経コンストラクション』 前掲注(52)）

トベンチャー)とは、一つの建設工事を複数の建設業者が共同で受注・施工するために結成されるものであり、公共工事においては昭和26年に制度化され、準則として「共同企業体の在り方について」(昭和62年8月17日建設省中建設発第12号、以下「準則」)が定められている<sup>(58)</sup>。地域維持型JVは、平成23年の準則の改訂により新設された制度であり、地域維持事業を行うことを前提に結成が認められるものである。従来のJVよりも構成企業数や技術者の専任要件が緩和されている<sup>(59)</sup>。

包括発注や複数年度契約とは、従来は分割発注や単年度契約をしていた地域維持事業について、その発注単位を大きくするものである。つまり、従来は管内の各施設(道路、河川等)を区間別・業務別(補修、除草、清掃等)にそれぞれ単年度契約をしていた業務を、管内のより多数の施設の、より長い区間の、より多数の業務を一括して複数年度契約とすることである。そして、こうした発注単位を大きくした地域維持事業の担い手の一つとして、地域維持型JVが想定されている<sup>(60)</sup>。

地域維持型JVや包括発注、複数年度契約を組み合わせた場合の利点として、参加企業の確実な受注と経営の安定に寄与すること、除雪作業や災害対応とその他の地域維持事業の包括発注により冬期や緊急時だけでなく年間を通じて安定的に仕事をこなせること、JV内の協働に

より技術者等や建設機材の効率的な配置や迅速な作業が可能となること等が挙げられる<sup>(61)</sup>。一方で、こうした方式の懸念される点として、包括発注によってJVに参加しない企業の受注機会が減少したり新規参加が抑制されたりして競争性が十分働かないこと<sup>(62)</sup>が挙げられる。また、従来、JV制度の問題点として、本来単体企業による施工が望ましい小規模工事をJVが受注して非効率になる場合があること、不良・不適格業者がJVの一員となって保護される場合があること等が挙げられてきた<sup>(63)</sup>。こうした点に留意しつつ、地域の実情に応じた公正な運用が求められる。

### 3 改正品確法等の今後の注目点

#### (1) 実効性の確保

改正品確法及び改正入契法に対しては、発注者の責務等に対して罰則規定がなく、その基本理念等の実効性が確保されるかどうかは発注者の適切な運用次第であるとする指摘がある<sup>(64)</sup>。

これに対して、前述の通り改正品確法は、発注者間の連携を図るよう努めることを発注者の責務として、発注者共通の運用指針の策定や助言等の援助を国の発注者に対する支援策として規定している。運用指針の策定<sup>(65)</sup>や前者に基づく発注者間の情報共有の活性化<sup>(66)</sup>により、各発注者による適切な運用や従来指摘されてきた発注者間の対応のバラつき<sup>(67)</sup>の解消が進む

<sup>(58)</sup> 公共工事は単体企業への発注を原則としており、準則においては、地域維持型JVのほか、以下の2類型が例外的に認められている。①特定建設工事共同企業体(特定JV)は、大規模で技術的難度の高い建設工事において、2ないし3社程度が技術力を結集するために工事単位で結成するものである。②経常建設共同企業体(経常JV)は、2ないし3社程度の中小・中堅建設企業が技術力・経営力を補完・強化するために経常的に結成するものである。

<sup>(59)</sup> 地域維持型JVの構成企業数は、「上限は、当面、10社程度」とされている。(「地域維持型建設共同企業体の取扱いについて」(平成23年12月9日国土入企第26号)<<http://www.mlit.go.jp/common/000185431.pdf>>) また、特定JVや経常JVに比べて技術者の工事現場への専任義務が緩和されている。

<sup>(60)</sup> 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」前掲注(12)

<sup>(61)</sup> 『日経コンストラクション』前掲注(52)

<sup>(62)</sup> 「中央建設業審議会総会議事録」2011.7.27, pp.28-29. <<http://www.mlit.go.jp/common/000995522.pdf>>

<sup>(63)</sup> 建設業共同企業体研究会編著『JV制度Q&A 改訂4版』大成出版社, 2013, pp.49-50.

<sup>(64)</sup> 「自民議連PT 品確法改正に向けヒアリング 業界団体、実効性確保を強く要望」『日刊建設工業新聞』2014.2.6.

ことが期待されている。また、後者については、特に市町村に対する実務に精通した人材の育成に係る支援の必要性が指摘されている<sup>(68)</sup>。

また、改正入契法は、過度な安値受注を防止するための入札及び契約の方法の改善に関する事項について、同法に基づく指針に追加することとしている（第17条第2項第4号）。さらに、今後、同法に基づく国土交通大臣及び総務大臣による地方自治体への要請<sup>(69)</sup>が行われるとされている<sup>(70)</sup>。

これらの措置により、改正品確法及び改正入契法の基本理念等の実効性が確保されるかどうか、今後注視していく必要がある。

## (2) 入札金額の内訳及び施工体制台帳の効果

前述の通り、改正品確法は、その基本理念に公共工事の品質確保に当たって請負代金の額や技術者等の賃金等に配慮することを追加している。この基本理念を具体化するためのツールとして、改正入契法に規定された入札金額の内訳

及び施工体制台帳を活用することが期待される。しかし、これらは人件費の積算や下請契約金額が適切かどうかを確認するためのものであり、技術者等に実際に支払われる賃金水準を確認したり規制したりするものではない<sup>(71)</sup>。従来、重層下請構造の中で末端の技術者等まで適正な賃金水準が行き渡っていないことが指摘されており<sup>(72)</sup>、この点については、発注者と建設産業が一丸となった取組<sup>(73)</sup>が引き続き必要とされる。

## (3) 競争性の確保との両立

前述の通り、改正品確法は適正な利潤を確保できるような予定価格を適正に定めることや過度な安値受注の防止のための措置を講じること等を発注者の責務として規定しているが、これらはあくまで公正な競争環境を確保するための方策であり、過度に競争性を阻害することがないよう適切に運用する必要がある<sup>(74)</sup>。また、改正品確法に規定された多様な入札方式は、随

(65) 改正品確法は、運用指針を策定する際に地方自治体や学識経験者、民間事業者等の意見を聴取することを規定している。国土交通省は、関係会議や説明会等によってこれらの意見を聴取した上で、平成26年内に運用指針を策定する段取りで作業を進めているとされる。（「国土省 改正品確法「運用指針」作成へ意見聴取開始 6月26日から監理課長会議」『日刊建設工業新聞』2014.6.12.）

(66) 国土交通省は、各地方で国や地方自治体に参加する発注者協議会の活動を強化し、発注者間の情報共有を進める方針である。（「国土省 発注者協議会の活動強化 改正品確法施行受け、工事成績の共有検討」『日刊建設工業新聞』2014.6.19.）

(67) 「特集・改正品確法」『建設通信新聞』2014.6.4.

(68) 「野田自民公共工事適正化委員長に聞く「安値が良い」改める 市町村支援にも注力」『日刊建設工業新聞』2014.3.14.

(69) 入契法は改正以前から、国土交通大臣及び総務大臣は、地方自治体等に対して同法に基づく指針に照らして特に必要があると認められる措置を講ずべきことを要請することができる旨を規定している。（第20条）

(70) 第186回国会衆議院国土交通委員会議録第18号 平成26年5月23日 p.3.

(71) 賃金水準を直接的に規制する制度として、公共工事を含む業務の受注者に基準額以上の賃金の支払いを義務付ける公契約条例が、千葉県野田市等で制定されている。詳細については以下の資料を参照。松井祐次郎・濱野恵「公契約法と公契約条例—日本と諸外国における公契約事業従事者の公正な賃金・労働条件の確保—」『レファレンス』733号、2012.2. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3480643\\_po\\_073303.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3480643_po_073303.pdf?contentNo=1)>

(72) NPO法人建設政策研究所「公共工事設計労務単価（2013年度）引き上げに関する見解と提言」『建設政策』149号、2013.5, pp.10-13.

(73) 下請契約において、元請工事業者から下請工事業者への社会保険料に相当する費用の確実な支払いを確保するため、平成25年から各建設業団体が作成した標準見積書が活用されている。これは、契約時に下請工事業者が元請工事業者に提出するものであり、社会保険料に相当する費用の積算方法を明示することにより、その契約金額への反映を目指すものである。ただし、契約自体はあくまで業者間の裁量で行われるものであり、その点で社会保険料の必要性の認識を建設産業全体で共有する必要があるとされている。（「使いこなせない標準見積書」『日経コンストラクション』No.586, 2014.2.24, pp.35-38.）

意契約や指名競争入札の一類型としての要素も持つものであり、入札価格の高止まりや入札参加者の固定化、新規参入の抑制等の懸念を払拭するために、適切な運用が求められる。これらに対して、衆議院国土交通委員会及び参議院国土交通委員会において、予定価格の不当な引上げの防止、多様な入札方式における透明性や競争性の確保、特に段階的選抜方式における恣意的な選抜の防止等について附帯決議がなされた<sup>(75)</sup>。

#### IV 入札制度の運用面の見直しの動き

改正品確法及び改正入契法に基づく入札制度の運用面の見直しは、運用指針の策定等によって今後本格化すると考えられるが、これに先立って、国土交通省では関連する以下のような施策が実施・検討されている。

##### (1) 人材育成に取り組む建設業者等を評価する入札方式

国土交通省は、若手技術者等の公共工事への配置を促す入札方式を試行している。総合評価方式においては、配置される技術者等の実績が重視される傾向にあり、実績に乏しい若手技術者が配置されにくい状況にあるとされる。その

ため、国土交通省は直轄工事において、一定の年齢以下の技術者等の配置を入札参加資格に設定したり総合評価で加点したりする入札方式を試行している<sup>(76)</sup>。

また、国土交通省は、非常時に災害対応を担う地域の建設業者を評価・確保するため、競争性が確保される場合に限り、直轄の地域維持事業の入札に際して、災害時の対応に協力する協定の締結や災害活動実績を入札参加資格に設定することを検討している<sup>(77)</sup>。

##### (2) 社会保険未加入業者の入札からの排除

国土交通省は、建設業者の社会保険への加入を徹底するとともに、適正に法定福利費を負担する建設業者が入札において不利にならないよう、平成26年8月以降の直轄工事において、社会保険未加入業者の入札への参加を認めないこととした。また、下請契約の請負代金が合計3000万円（建築一式工事の場合は合計4500万円）以上の直轄工事を対象<sup>(78)</sup>に、受注者の下請契約状況を施工体制台帳によって確認し、一次下請工事業者が社会保険へ未加入だった場合は受注者に制裁金や指名停止等のペナルティーを科すことを通知した<sup>(79)</sup>。

(74) 入札参加者から見積りを徴収して予定価格に反映させる際には、見積りが適切であることをチェックする必要があること、予定価格作成の過程の透明化に配慮することが必要であるという指摘がある。（NPO法人建設政策研究所「公共工事の入札不調・不落問題に関する見解と提言」『建設政策』155号、2014.5、pp.36-39.）また、低入札調査基準価格や最低制限価格の引上げは落札率の上昇に寄与する一方で、入札参加者の価格競争の幅を狭めることになるという指摘がある。（『日経コンストラクション』前掲注(37)）

(75) 第186回国会衆議院国土交通委員会議録第19号 平成26年5月27日 pp.13-14; 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第7号 前掲注(38), p.30.

(76) 国土交通省「多様な入札契約方式について」（第3回発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会（資料2））2014.3.28, pp.16-25. <[http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/hatuyusyakondankai/03\\_h26.3.28siryou2.pdf](http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/hatuyusyakondankai/03_h26.3.28siryou2.pdf)>

(77) また、国土交通省の各地方整備局は、以前から災害時の対応に協力する協定の締結や災害時の活動実績を総合評価方式の評価項目としている。（同上, p.36.）

(78) 国土交通省は、実施状況を踏まえて今後対象工事の拡大を検討するとしている。（「国交省地方課長・技術調査課長会見 社会保険未加入排除、自治体にも波及を」『日刊建設工業新聞』2014.6.20.）

(79) 「発注者と建設業所管部局が連携した建設業者の社会保険等未加入対策について」（平成26年5月16日国地契第4号、国官技第23号、国営管第40号、国営計第11号、国土建第8号、国港総第34号、国港技第7号、国空予管第49号、国空安保第31号、国空交企第54号、国北予第5号）<<http://www.mlit.go.jp/common/001039974.pdf>>

### (3) 多様な入札方式の試行

国土交通省は、平成26年度中に、地方自治体による多様な入札方式の試行をモデル事業として公募して、専門家の派遣等の支援を行うことを検討している。その上で、これらのモデル事業の課題・効果を検証してガイドラインを策定し、地方自治体による多様な入札方式の活用を後押ししたいとしている<sup>(80)</sup>。

### おわりに

以上のように、改正品確法及び改正入契法は、公共工事の将来にわたる品質の確保と中長期的な担い手を確保するための基本理念や発注者の責務等を規定している。こうした規定の実効性や競争性の確保との両立について、今後の運用状況を注視していく必要がある。また、本稿では公共工事の入札制度について述べたが、公共工事の担い手となる建設産業への入職者を確保するためには、適切な賃金水準の確保、社会保険への加入の徹底、不適切な下請契約の排除等、

入札制度以外の施策や建設産業全体の取組等を同時に進める必要がある<sup>(81)</sup>。

現在、多くの建設業者が東日本大震災からの復興事業に貢献しており、今後は東京五輪の開催決定を受けたインフラ整備等も見込まれている。こうした一時的な公共工事に加えて、地域維持事業等の恒常的な公共工事も引き続き必要とされる。災害対応が重要であることは論を俟たないが、特に近年は社会資本の老朽化問題が注目を集めている。これに対処するために、今後は社会資本の適切なメンテナンス体制を整備する必要があることが指摘されており、建設業者はその担い手としての役割も求められている<sup>(82)</sup>。厳しい財政状況の下でその精査が必要であることは言うまでもないが、公共工事が果たす役割は依然大きく、今後も着実な実施が必要とされる。こうした公共工事の担い手を確保し、その中長期的な品質を確保するために、入札制度の見直しをはじめとする諸施策を適切に行う必要がある。

(ふくだ たけし)

<sup>(80)</sup> 国土交通省 前掲注(50), p.6.

<sup>(81)</sup> 国土交通省は、有識者や建設業団体で構成される建設産業活性化会議を設置して、今後の建設産業の中長期的な担い手の確保に関する対策について議論を行っている。(「建設産業活性化会議」国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo\\_const\\_fr2\\_000014.html](http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_fr2_000014.html)>)

<sup>(82)</sup> 政府は、平成25年11月に「インフラ長寿命化基本計画」を策定した。これは、高度経済成長期に整備された多くの社会資本の老朽化が進行している現状を踏まえ、これまで不十分だった社会資本のメンテナンス体制を見直し、定期的な点検・診断や計画的な修繕等を重視することによって、社会資本の中長期的な安定的運用とコスト削減を達成しようとするものである。同計画においては、こうしたメンテナンス業務を担う建設業者を持続的に確保する必要性が指摘されている。(インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議「インフラ長寿命化基本計画」2013.11.29, p.15. <<http://www.mlit.go.jp/common/001040309.pdf>>)