

はじめに

財政赤字が深刻化するなか、公共工事の高コスト構造に対する関心がかつてないほどに高まっている。政府は、4月4日に公共工事のコスト縮減対策閣僚会議を開き、『公共工事コスト縮減対策に関する行動指針』を示し、3年後（99年度）を目処にコストを10%以上削減するとの目標を掲げた。しかし、これについては十分ではないとの批判が強い。その背景には、公共工事の単価はまだまだ下げることができるはずだという一般の強い認識がある。

こうした議論を実りあるものにするためには、公共工事の単価がどれほど高いのか、その実態を明らかにしておく必要がある。公共工事の単価が高いといわれる場合に、比較の対象は二つある。一つは海外との比較で、いわゆる内外価格差である¹⁾。二つ目は民間との比較で、官民価格差というべきものである。これまでの公共工事の単価の議論においては、内外価格差の議論が中心で、官民価格差の議論は十分に行われてこなかったように思われる。

本稿は、官民価格差の問題をとりあげ、その実態を解明することを目的としている。もとより、官民価格差の実態を明らかにすることは統計上の制約を伴うが、一般に公表されている利用可能な統計からその実態に迫ってみたい。もっとも、官民価格差が統計的に把握が困難であるのは、政府・地方自治体の情報開示が不十分であるという理由が大きい。

本稿をきっかけとして、公共工事の官民価格差に関する議論が深まり、情報開示も十分に行われるようになることを望みたい。

．官民価格差へのアプローチ

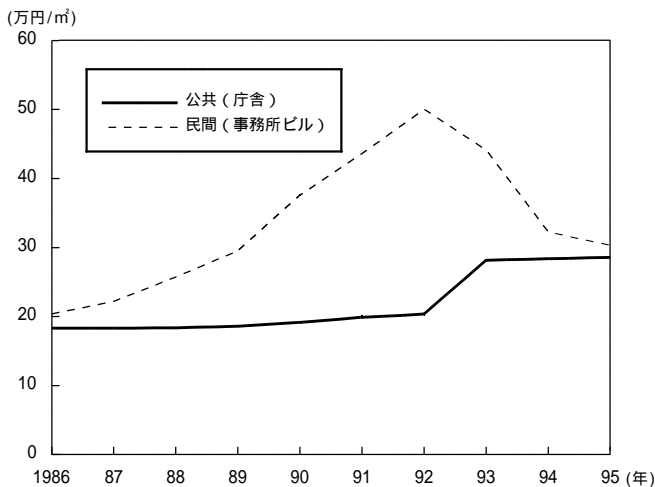
公共工事には、建築工事と土木工事が含まれているが、ここでは、建設省の『建築着工統計』を使うことにより、建築工事の官民価格差を中心に議論してみたい。『建築着工統計』については、建築主別、規模別、構造別、用途別の工事費予定額単価を把握することができる。しかし、それらのクロス集計が完全には利用できないため、同一規模、構造、用途の建築物単価が、建築主別（つまり官民）で比較できないという欠点がある。

政府が4月に発表した『公共工事コスト縮減対策に関する行動指針』でも、この点が指摘されており、『建築着工統計』による官民価格差の比較は不適切であると述べている。

その代わりとして独自の分析結果を示し、官民価格差は生じていないと主張している（図表1）。この分析は、3,000㎡の鉄筋コンクリートの場合のモデル庁舎の建築費と、同様の規模の民間事務所の建築費を比較したものである。確かにこの場合には、官民価格差が生じていないことは事実かもしれない。しかし、例えばより小規模な建築物や地方自治体の建築物についても、同様の結果が導き出せるかは明らかではない。これだけで、すべての公共工事で官民価格差が生じていないという根拠とするには十分ではないように思われる。

本稿においては、その限界を十分認識しつつも、『建築着工統計』に依拠することによって、官民価格差の実態に迫っていきたい。

図表1 建築工事費単価（政府資料）



(注) 1. 民間事務所ビルの建築工事費は、毎年発行されている『建築工事原価分析情報』（建設工業経営研究会編著）による。
 2. 庁舎の建築工事費は、標準的な庁舎を建設する場合の予算単価。
 (出所) 政府『公共工事コスト縮減に関する行動指針』1997年4月。

・官民価格差の実態

1. 構造別・用途別の官民価格差

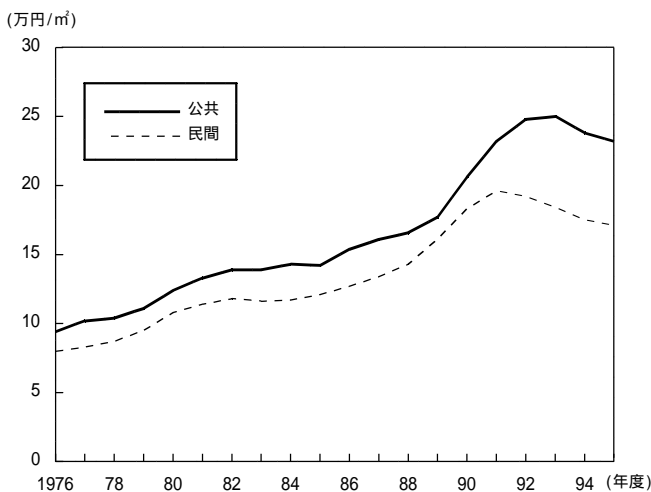
まず単純に、公共建築物（国・都道府県・市町村の単純平均）と民間建築物（会社・団体・個人の単純平均）の工事費予定額単価を比較してみよう。1976年以降の両者の推移をみると、88年頃までは、両者はほぼ一定の格差を伴いながら推移してきた。しかし、それ以降については官民の格差が拡大している（図表2）。民間建築物では91年をピークとして、緩やかに下落しているが、公共建築物では民間建築物より遅れて上昇し始め、93年をピークとして下落している。公共建築物は、

民間建築物に比較して上昇し始める時期が遅れていること、その後の下落幅が小さく下方硬直的であること、が特徴となっている。

ここで、両者の単価差を単純に比較して、

公共建築物が民間建築物と比較して、何%高いと結論づけることは結果をミスリードする危険性がある。両者は全建築物で比較したもので、同一規模、構造、用途で比較したものではないからである。しかし、前記の二つの特徴は注目に値する。それまで、ほぼ格差がほぼ平行に推移してきたのが、単価が大きく上昇し下落する過程で、格差が拡大しているからである。

図表2 床面積当たりの工事費予定額単価



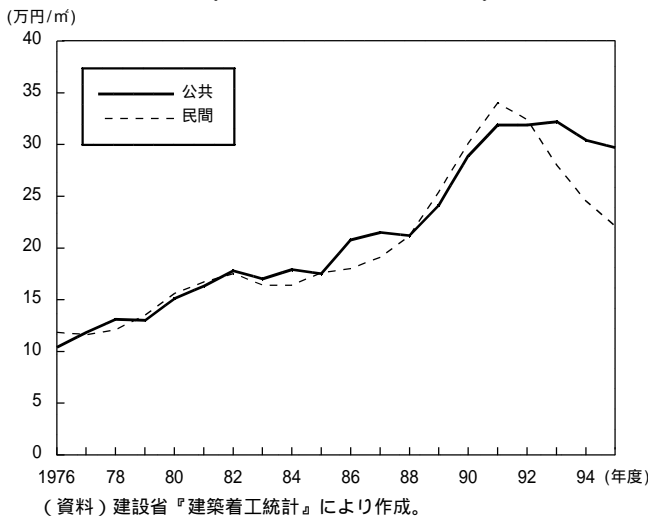
(資料) 建設省『建築着工統計』により作成。

次に、建築物の構造別に官民価格差をみよう。公共建築物の建築物を構造別でみたとき、その割合が高いのは、鉄筋鉄骨コンクリート（SRC、95年工事費予定額ベースで26%）と鉄筋コンクリート（RC、同59%）である。

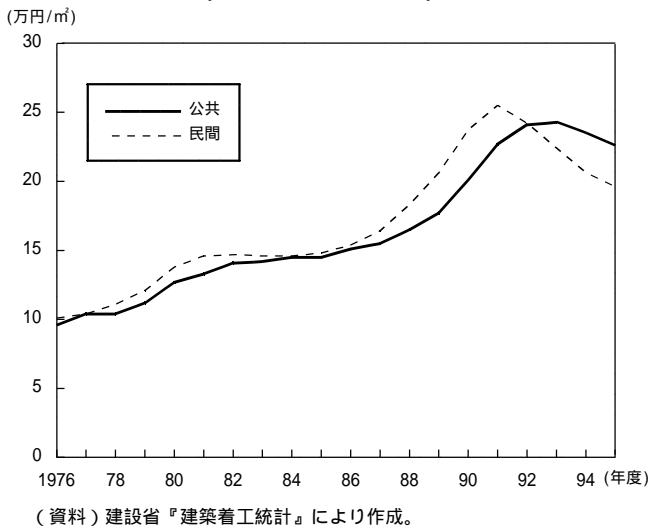
まず、鉄筋鉄骨コンクリートであるが、91年頃まで公共建築物、民間建築物とも同じような水準で上昇してきたが、その後、民間建築物では大きく下落したのに対して、公共建築物では下落幅が小さく高止まっている（図表3）。次に、鉄筋コンクリートについてみると、公共建築物は民間建築物に遅れて上昇

した後、高止まった状況にある。その結果、92年頃までは民間建築物がおおむね高い状況にあったが、それ以降は逆転し公共建築物の方が高くなっている（図表4）。構造別でみた場合でも、規模、用途を統一していないので、水準の議論をすることは適当ではない。しかし、公共建築物が高止まりし、格差が最近になるほど拡大している点は注目に値する。

図表3 床面積当たりの工事費予定額単価
（鉄骨鉄筋コンクリート）



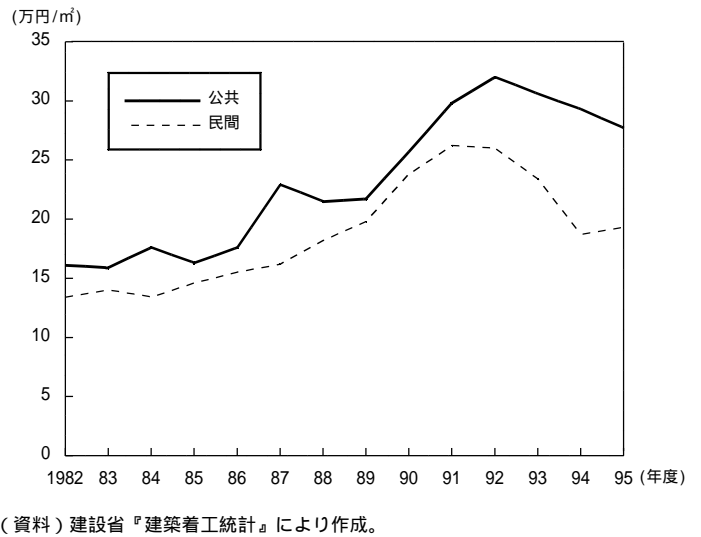
図表4 床面積当たりの工事費予定額単価
（鉄筋コンクリート）



最後に、用途別に官民価格差をみよう。事務所について官民価格差をみると。やはり、最近の公共建築物の下落幅が小さく、民間建築物との格差が拡大している（図表5）。ただし、これについても、構造、規模を統一していないので、その点については注意を要する。

以上のように、『建築着工統計』の利用可能なデータを見る限りでは、最近になって官民の跛行性が生じ、格差が拡大しているという事実が浮かび上がってくる。この点は、先にあげた政府資料には指摘されていない興味深い事実である。

図表5 床面積当たりの工事費予定額単価
（事務所）

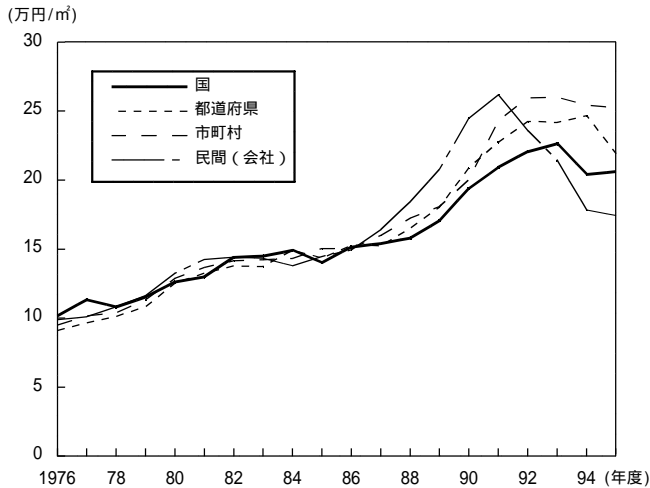


2. 官民価格差

ここで、建築主別の工事費予定額単価の推移をみよう。公共建築物の中でも、建築主体によって格差が生じている可能性も考えられるからである。代表例として、公共建築物の中で最も多い鉄筋コンクリートの場合を取り

上げよう。すると、公共建築物の中でも建築主体によって、最近になって跋行性が生じていることがわかる（図表6）。すなわち、86年頃までは、ほぼ同一の水準で推移してきたが、それ以降、国よりも都道府県、都道府県よりも市町村の方が大きく上昇し、その後はいずれも高止まり、民間建築物（会社）より高くなっている。民間建築物は公共建築物より早く上昇したが、その後は大きく下落しているのと対照的である。ただし、やはりここでも、同一規模、用途で比較していないので単価の水準について議論することはできない。しかし、この図をみる限りで、国より都道府県、都道府県より市町村の方が高止まり、いわば官官価格差が生じている点は興味深い。

図表6 床面積当たり工事費予定額単価
（鉄筋コンクリート）



（資料）建設省『建築着工統計』により作成。

．官民価格差・官官価格差拡大の要因

以上の事実をどのように理解したらいいのだろうか。ここで、格差拡大の要因について、

考えてみよう。

1．官民価格差拡大の要因

1 統計的・構造的要因

官民で同一規模、構造、用途の建築物の比較ができないため、両者の格差の中にそうした要因が含まれていることは再三指摘してきた通りである。そのほかに考えられる要因としては、次のような点があげられる。

第1には、『建築着工統計』の統計は、公共建築物ではほぼ確定値であるが、民間建築物ではあくまでも工事費予定額であって、その後の変更が多いことがあげられる。特に不況期には、低めの数値で建築確認申請を行う場合が多い。

第2には、構造上の差異である。公共建築物では、耐震性や高齢者・障害者への対応などの面で配慮が必要であり、その分の割り増しが考えられることである。

第1、第2の点は、冒頭に述べた政府の報告でも指摘されている点でもある。一方、これらとは逆に公共建築物の単価を低くする要因もある。一般に、公共建築物の発注単位は大きく、大口工事は単価が低くなる傾向がある。

2 積算方法上の要因

しかし、以上述べてきた要因は、過去の官民価格差を説明する要因となっても、最近の公共建築物の単価の下方硬直性を説明する十分な要因であるとは考えにくい。また、近年の公共施設の変化の潮流、例えば、教育施設から福祉文化施設に変わってきたこと、周辺環境との調和を含め、景観に配慮したバルコニーや屋根の形状等の付帯部分の多い公共建築物が増加してきたこと、などを考慮してもなお不十分である。

むしろ、ここで注目したい点は、公共建築物の積算上の問題である。

まず、積算単価の問題としては、市場価格に比べて改訂が遅れるため、市場価格が大きく変動する過程では、実態との乖離が生じやすいという問題を指摘できる。先に述べた統計で、民間建築物の単価の上昇に比べ、公共建築物の単価の上昇に若干の遅れがみられるのは、そうした要因によるものと考えられる。また、下落する過程においてもその変化を追いきれず、しばらくは価格が高止まる傾向もそうした要因によって一部は説明可能であると考えられる。

次に、より重大な問題点として、公共建築物の積算にあたって、諸経費等の割合が固定化されている点を指摘したい。民間建築物の契約にあたっては、市場動向に応じて、諸経費の割合が変化しているが、公共建築物ではそうしたことはない。この点について、若干の考察を加えておこう。

公共建築物の積算単価は、以下の式で計算される²⁾。

$$\text{総額} = \{ (\text{直接工事費} \times \text{共通仮設費率}) \times \text{現場経費率} \} \times \text{一般管理費率}$$

このうち、共通仮設費率、現場経費率、一般管理費率がいわゆる諸経費であり、この部分が積算方法上、一定の算式で計算される³⁾。例えば、直接工事費が12億円であれば、その算式に当てはめることによって、共通仮設費率約6%、現場経費率約8%、一般管理費率約9%程度の率が算出され、総額は15億円となる。この結果、総額は直接工事費と比較して25%程度のアップとなる。

これに対して、民間建築物の場合には、諸経費に当たる部分が顧客との調整要素となり、好況期には増加し、不況期には減少する傾向にある。また、民間工事の場合でも、ゼネコンの場合には、市場の建材単価よりも1~2割安い価格で入手するというような積算資料ベースの公表価格とは異なる実勢価格があること、設計図書の精度、建築物のステータスや現場の状況等に応じた微妙な判断で予定価格は1~2割程度差異がでてくること、などは一般的にみられる。建設資材が安く入手できれば公共事業でいう諸経費分をカバーできるため、公共価格ベースの直接工事費だけで諸経費ゼロでも採算可能な場合もみられるという。

以上の点については、明確に数値で実証することは困難であり、多くの異論もあるかもしれない。しかし、こうした要素が存在することを、全面的に否定することもまた困難であると考えられる。

2. 官官価格差拡大の要因

次に、国と都道府県および市町村の格差が拡大している要因について考えよう。この点については、要因を特定することはさらに困難である。一つの可能性として考えられるのは、発注規模の差である。国と比較して地方自治体の発注規模が小さければ、単価が高くなることは当然である。しかし、この点が最近の官官格差拡大の要因として、十分な説明力を持っているかについては疑問である。そうであれば、最近になって、地方自治体の発注規模が従来に比べ、有意に小さくなっていなければならないが、そうした事実は観察さ

れないからである。

官官格差拡大の要因としては、地元優先の指名競争入札方式による、構造的・閉鎖的な要因によるものである可能性がある。それが、民間の工事費単価が大きく下落する過程で、地方自治体の単価が高止まる大きな要因となっているのではないか。こうした解釈は、一般の実感とも一致するかもしれない。ただし、この点はあくまでも仮説であり、その検証は今後の課題である。

．公共工事の高コスト構造の是正策

1．諸経費縮減の必要性

以上のような点を考慮すると、公共工事の単価の引き下げについては、政府の『公共工事コスト縮減対策に関する行動指針』とは、別の角度の処方箋が浮かび上がってくる。

政府の公共工事コスト縮減に対する基本的考え方は、社会資本としての必要な機能、品質を確保しつつコストを縮減すること、

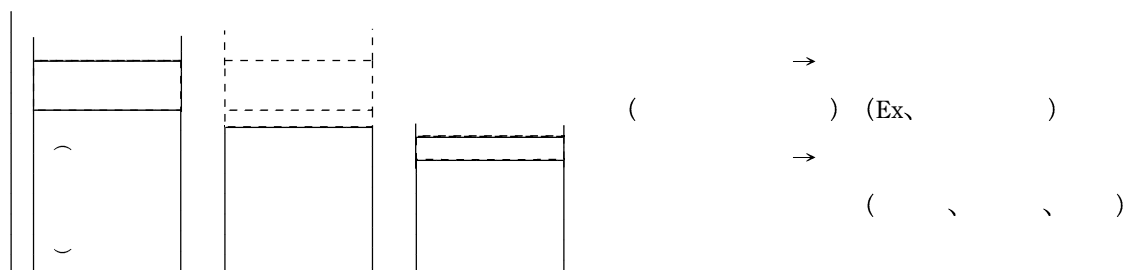
下請け企業、材料供給者、労働賃金等への不当なしわ寄せを起こさないこと、の2点である。利益のみを短期的に縮減する対応は、

下請け業者へのしわ寄せ、工事の品質低下を招く恐れがあるという点で望ましくないとし、直接工事費、利益を含めて、総合的かつ継続的な縮減の取り組みをなすべきであるとしている（図表7）。

しかし、これまで明らかにしてきたように、利益を含む諸経費の部分については、かなりの引き下げ余地があるものと推察される。政府の指摘するように、直接工事費の部分について縮減努力をすることはもちろん必要なことではあるが、同時に積算基準の見直しにより諸経費を縮減することもまた必要なことである。そうすることにより、政府のいう10%の縮減目標を超える公共工事コスト縮減を達成することが十分可能であるように思われる。

これまで、諸経費の設定が固定化されてきた理由としては、好不況に関わらず、産業としての建築業を健全に育成するという観点が含まれており、単品受注産業としての特殊性に配慮した背景があったものと考えられる。しかし、そうした点を考慮したとしても、現在の諸経費の割合が適正なものであるかどうかについては、議論の余地があることは否定できないであろう。

図表7 公共工事コスト縮減の考え方（政府資料）



（出所）政府『公共工事コスト縮減対策に関する行動指針』1997年4月、一部加筆。

2. 積算方法の抜本的見直し

積算基準の見直しの中味としては、積算単価に市場価格が速やかに反映されるようにすること、市場動向をみて諸経費率を適正水準に設定すること、が重要な課題となる。確かに、こうした方策が実現されれば、これまで述べてきた問題点は解決される。しかし、現実にはそうした方策が可能かどうかは疑問である。市場価格を迅速に反映させるといっても限度があるし、民間工事の市場動向をみて諸経費率を設定するといっても、そもそも民間工事の諸経費を統一的に把握することは極めて困難であろう。

むしろ、積算基準の撤廃を含め、公共工事の積算の枠組みそのものを見直す方が実際的であるように思われる。具体的には、アメリカにおけるようなシステムが考えられる⁴⁾。

アメリカの多くの機関では、施設の種類ごとに契約実績を整理し、契約実績単価を定めて、これに施設量をあわせて推計する手法をとっている。施設ごとの契約実績単価は、最新の入札結果をもとに更新されるため、企業努力によりコストの低減や物価変動に機動的に対応できるようになっている。また、日本の積算における諸経費は、アメリカの多くの機関の積算では、別途計上するものは少なく、ほとんど契約実績単価の中に含まれているという。

こうした枠組みを参考にしながら、日本の積算システムの枠組みも根本的に見直していくことが必要であろう。また、コストを削減した場合に懸念される、公共工事の品質保証の問題については、別途品質を審査する機関を設け、一定の品質を確保する枠組みを作っ

ていく必要がある。

【注】

1) 日本とアメリカで同一仕様の公共工事を行う場合、日本の方が3割程度高くなっている（建設省『内外価格差調査検討委員会報告』1994年、111円/ドル換算で比較したもの）。

2) 各費目の定義は以下の通り。

直接工事費：工事的物を造るために、直接必要とされる費用。

共通仮設費：直接工事費を補完する費用で、工事を進める上で必要となる総合的な仮設経費全般。

現場経費：純工事費（直接工事費＋共通仮設費）を補完する費用で、工事現場の管理運営に必要な経費。

一般管理費：工事原価（純工事費＋現場経費）を補完する費用で、当該工事も含めた企業活動をするために要する費用。本・支店経費と建設業活動に伴って得られる利益がこれに含まれる。

3) 以下の算式で求められる。なお、共通仮設費率は、除雪・雪対策費、揚重機械器具費を除く場合の算式である。

$$\text{共通仮設費率}(\%) = 4.805 \times P^{0.01029}$$

(P：直接工事費(千円))

$$\text{現場経費率}(\%) = 20.55 \times A^{-0.06254}$$

(A：純工事費(千円))

$$\text{一般管理費率}(\%) = 13.11 \times X^{-0.04590}$$

(X：工事原価(千円))

4) 建設省『内外価格差のための海外派遣調査団報告書』1994年、による。

【参考文献】

経済企画庁物価局編（1995）『内外価格差の是正・縮小に向けて』大蔵省印刷局。

建設省大臣官房技術調査室監修（1994）『わが国の建設サービスにおけるコスト縮減に向けて』全日本建設技術協会。

建設省大臣官房官庁営繕部監修（1994）『平成5年基準 建設省建築工事積算基準の解説＜建設工事編＞』大成出版社。