

# 公共工事の価格決定構造の 転換に向けて

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

## 1. 公共工事の価格決定構造の課題

### (1) はじめに

日本の公共工事では発注者が、会計法や地方自治法に基づき、積算基準に従い上限としての予定価格を定め、ダンピング防止の観点から、実質的な下限としての調査基準価格又は最低制限価格を設定している。応札者は、発注者が設定した上限と下限に誘導されて応札価格を決定し、落札価格・契約額が決まる。契約後、元請建設会社となった応札者は契約額を基に、元請建設会社から下請会社への契約額を決め、そして下請会社がこの契約額を基に技能労働者へ支払う賃金を決める。このように、予算執行の上流から個人への支払いである下流へと価格が決まっていく価格決定構造がある。本研究は、この日本特有の上流から下流へと価格が決定される価格決定構造を見直す必要があるという問題意識からスタートさせた。

本研究は、土木学会建設マネジメント委員会に「公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会」を本年度設置し、表-1のメンバーで開始した。メンバーは、国土交通省職員・OB、建設会社で海外の工事経験者を中心とし、施工実態把握を含めた調査研究を行い、一定の研究方針を見出せた段階で、委員を拡大する等の次の段階へ

表-1 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(日本大学)
幹事長:	関健太郎(国土交通省)
委員:	石田和敏(JACIC) 北見裕二(国土交通省) 杉原宏章(大林組) 笹田俊治(JICE) 森芳徳(国土交通省) 和田祐二(経済調査会)
	(令和2年6月26日時点)
検討経緯	
	令和2年 3月27日(金) 準備会合
	5月29日(金) 第1回小委員会
	6月26日(金) 第2回小委員会

進みたいと考えている。これまで準備会合を含め3回開催し、委員間で問題意識を共有したところである。

### (2) 公共事業の調達に関する法制度とこれまでの土木学会における検討経緯

日本の会計法は、フランス、イタリア、ベルギーの会計法に倣って1889年に制定された。この時から一般競争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場合があるという規定だが、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。地方公共団体も地方自治法により、同様の規定が設けられている。その後、2005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、国土交通省が発注する公共工事は総合評価落札方式が原則となったが、応札者が上限と下限に誘導されて応札価格が決まっている。落札価格・

契約額が発注者主導で決まる構造に変わりはない。

土木学会では図-1に示すとおり、この日本特有の公共調達ルールを見直すべく、2010年から2011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型を提案<sup>1)</sup>した。2014年に品確法が改正され、それを踏まえた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<sup>2)</sup>した。その後、「公共事業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<sup>3)</sup>した。さらに、「公共事業における技術力結集に関する研究小委員会」にて発注者のあり方、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<sup>4)</sup>し、資格制度の創設につながりつつある。そして、もう1つの大きな課題である価格決定構造の検討を行う「公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会」が今年度からスタートした。

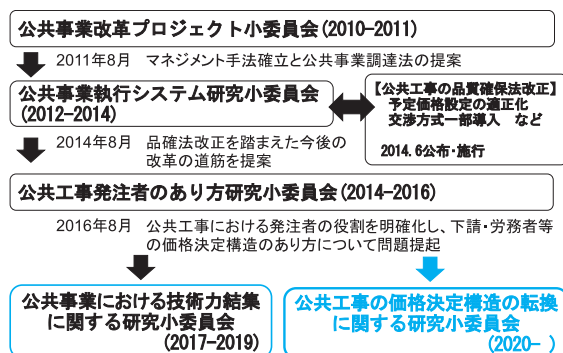


図-1 土木学会における検討経緯

### (3) 上流から下流へ価格が決まる価格決定構造が生じさせる課題

問題意識として、上限の予定価格、下限の調査基準価格等が、上流である発注者の積算により定められ、この価格を基に応札価格、落札価格となり契約額が決まる。受注者は工事受注後に契約額を基に下請会社へ支払う下請価格を決定するため、価格決定構造の下流である現場で働く技能労働者の賃金が、しわ寄せを受けやすくなる状況がある。

一方、海外では多くの場合、下流である建設労働者の労務賃金から上流である応札価格が決まる。

ヨーロッパ、アメリカのほとんどの国で、職種・習熟度別に法令、ユニオン協定等で最低賃金等が細かく決められている。元請の建設会社と下請会社は対等で、多くの場合、元請の建設会社は下請会社から応札前に見積を取るため、応札前に下請価格が決まる。その上で応札する建設会社は応札価格を検討し応札する。

日本では逆に上流から下流に価格が決まるため、これにより様々な問題が生じている。工事が少ない需要縮小時には、競争が激しくなり受注価格が下がる。発注者はこの価格を実勢価格として、予定価格を下げていく。それに連動して下限も下がっていく。上限と下限が下がることとなり、デフレスパイラルが発生する。その結果、現場で働く技能労働者にしわ寄せがいき、労務賃金が下がる。一方、工事が多い需要拡大時には、会社は儲からない工事は応札しない、応札しても予定価格よりも高い価格で応札するため、不調不落が起きやすくなる。需要の縮小・拡大のいずれの場合も問題が起きている。これは日本特有の現象で、予定価格の上限拘束がない海外ではこういった事象は起きていない。

本小委員会設置検討時から第2回小委員会の間(2019.10頃～2020.6)に元請の建設会社へ本小委員会委員が実施したヒアリングでは下記のコメントがあった。

- ① 工事ごと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。発注者の積算基準が、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。

### (4) 価格決定構造に対する意識の変化

金本(1993)<sup>5)</sup>や國島(1995)<sup>6)</sup>の研究によると、「指名競争・予定価格・談合」のセットにより、

ダンピング受注の危険性の低減や下請会社へのしわ寄せを制限する効果をもたらすとともに、談合の弊害を抑える役割を果たしていたとされる。また、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。

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、適正な労務費・人件費を確保し得る価格決定構造とする必要がある。

## 2. 今後の研究方針・研究内容

### (1) 研究の基本的考え方、キーワード

本研究を進めるに当たり基本的な考え方・研究の視点2つと、重要なキーワード3つを示す。

基本的な考え方・研究の視点の1つ目は、本研究では工事の規模・難易度を分けた議論を行うことである。日常業務において携わる工事の規模・難易度は、それぞれの所属する組織等によって異なる。国土交通省の地方整備局等が公共工事の発注に用いる総合評価落札方式のタイプで、施工上の工夫等に係る技術提案により総合評価を行う技術提案評価型（S型、全件数の6.8%、以下同）、

同（A型、0.0%（1件））と、過去の工事实績・工事成績により総合評価を行う施工能力評価型（I型、22.8%）、同（II型、70.3%）とでは、工事の規模や現場で求められる技術が大きく異なる。日常業務において技術提案評価A型、S型に携わる者と、施工能力評価型に携わる者とは、イメージする工事が大きく異なるため、議論がかみ合わない場合がある。それぞれ重要な工事であることから、本研究では工事の規模・難易度を分けた議論をすることを考えている。

基本的な考え方・研究の視点の2つ目は、賃金の支払いや労働時間に着目した議論を行うことである。2019年の品確法改正に伴い、2020年1月に改正された発注関係事務の運用に関する指針において「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」ことが明記された。これまでも積算に必要な賃金・施工歩掛を把握するための調査協力要請をすることはあるが、工事発注者として発注した工事について、賃金の支払いや労働時間を把握することを方針として明記されたのは今回が初めてであり、画期的なことだと考えられる。本研究では賃金の支払いや労働時間に着目した議論をすることを考えている。

本研究における重要なキーワードの1つ目は「競争原理の活性化、技術開発意欲の促進」である。単なる価格競争を指すのではない。所要の品質の構造物を短い時間で安全に施工する物的労働生産性を高めるだけでなく、単位時間当たりの賃金・利益である付加価値労働生産性も合わせて確実に高めていくことが重要であると考えている。物的労働生産性と付加価値労働生産性の双方が高い建設会社が、工事を受注できるシステムの構築を目指すことで、地方中小建設会社においても、施工時間の短縮効果と施工安全の向上効果等を目的とした、新技術の導入・開発が自ずと進むことが考えられる。また、ここではプレーヤーの数とリスクの関係も検討をしていきたいと考えている。一定のプレーヤーが競争入札へ参加することが必要であるが、数が増えすぎるとリスクが発生

することも考えられる。

キーワードの2つ目は、「労務費の支払い」である。ヨーロッパ、アメリカの労務単価を考慮した応札や確実な賃金の支払実態を調査し、今後の参考としたいと考えている。

キーワードの3つ目は、「国交省積算基準の将来の活用等」である。これまで培われた積算基準の維持・更新についても考えていきたい。

## (2) 海外の状況 (スイス)

海外の事例として、スイスとアメリカの制度を紹介する。スイスは1人当たりのGDPが日本の約2倍以上ある。スイスの建設業はスイス国内において、他の産業と比較し賃金が高く、労働時間は短くなっている。

スイスの公共調達に関する連邦法（公共調達法令）には、発注者は労働者の労働条件を遵守している入札者とのみ契約を結べると明記されている。また、発注者には労働者の労働条件の遵守状況を監査する権限及びこの権限を適切な機関（監査機関等）に委譲する権限が与えられている。入札者は発注者から求められた場合、監査機関等が発行する労働条件等を遵守している証明書（以下、「証明書」という）を発注者へ提出しなければならない。スイスにおける最低賃金の設定と最

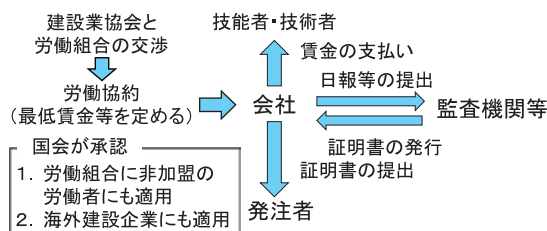


図-2 スイスにおける最低賃金の設定と最低賃金が遵守される仕組み

低賃金が遵守される仕組みについて図-2に示す。

スイスでは雇用者を代表する建設業協会と労働者を代表する労働組合が交渉を行い、最低賃金を定めた労働協約を締結する。労働協約は締結後、国会で承認されることで、労働組合に加盟していない建設労働者にも、外国籍の建設企業も遵守することが求められる仕組みとなっている。

建設会社は、公共調達法令により、建設労働者に最低賃金以上の賃金を確実に支払わなければならない。更に証明書をを得るため、監査機関等に日報等を提出している。監査機関等が発行した証明書を建設会社は、入札時、入札書類に添付する。スイスではこうした制度により最低賃金が遵守されている。

労働協約に記載されている職級に応じた最低賃金（表-2）には、職級（V～C）区分と地域区分（都市部、農村部、山間部）がされている。例えば職級の“Q”は、中学を卒業し3年間の技能訓練を受け資格を取得した建設専門職を示している。スイスで一般的なこの職級を都市部で雇用する場合、時給約3,800円以上、月給約67万円以上を確実に支払うことが求められている。

こうした制度により、スイスの建設会社は最低賃金以上の賃金を支払うため、応札価格の算出時には当該工事を完工させるために必要な人数、作業時間を計算し応札価格を算出している。

## (3) 海外の状況 (アメリカ)

アメリカでは、1931年に制定されたデービス・バーコン法により、連邦政府の補助金が2,000ドル以上投入される公共工事を対象に、受注者は工事を請負った地区の基準賃金以上の賃金を建設労働者へ支払うことが義務付けられている。基準賃

表-2 職級に応じた最低賃金（2020年1月1日より適用）

単位: CHF	管理・監督職		建設専門職				建設作業員			
	V: 職長		Q: 訓練を受けた建設専門職		A: 建設専門職		B: 経験を持つ建設作業員		C: 建設作業員	
都市部	6,497	36.90	5,793	32.90	5,584	31.70	5,272	29.95	4,708	26.75
農村部	6,240	35.45	5,713	32.45	5,508	31.30	5,138	29.20	4,637	26.35
山岳部	5,982	34.00	5,638	32.05	5,433	30.85	5,003	28.40	4,573	25.95

1CHF(スイスフラン) = 約117円(2020年8月14日)。左: 月額, 右: 時間単価

金は「当該地域で約50%の建設技能労働者が受け取っている賃金」と定義されており、連邦労働省が3年に1度調査を行い、基準賃金を算定し決定している。

データベース・ペーコン法等遵守のため、入札の仕様書に最低賃金に関する条文が記載され、基準賃金以上の賃金を少なくとも週1回は労働者に対して支払うことを、発注者は受注者へ義務付けている。また、受注者は現場に基準賃金表を掲示することになっており、受注者は下請会社を含め現場で働く建設労働者の賃金支払い帳を毎週発注者に提出し、発注者はその内容を確認することとなっている。

フロリダ州の交通建設局（FDOT）担当部長へのヒアリング調査では、以下の見解が示された。

- ① 労働者の賃金を保障することにより、建設会社が市場における競争力を強化するためには、作業効率を上げなくてはならず、データベース・ペーコン法の遵守が生産性を上げる要素となっている。
- ② 労働者にとっては、賃金や労働時間よりも仕事自体のやりがいや経験を積めるかどうか、仕事へのモチベーションに直接つながっている。

#### (4) 日本の価格決定要因と価格決定構造の転換素案イメージの一例

国土交通省地方整備局等が発注する公共工事を受注した建設会社が、各社の応札価格をどのように算出しているか、国土交通省が2018年に実施したアンケート調査結果を図-3に示す。本アン

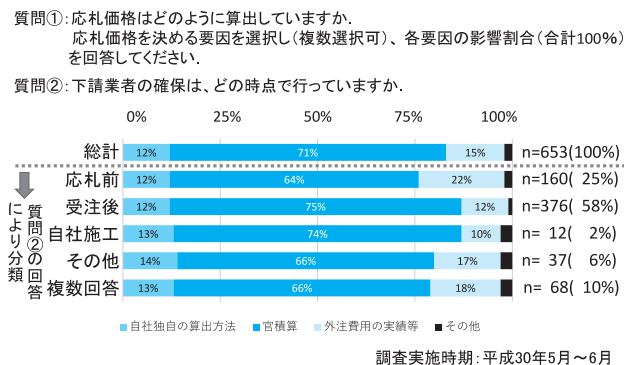


図-3 応札価格を決める要因に関するアンケート調査結果

ケート調査の結果、応札価格を決める要因のうち官積算が与える影響は、平均7割を超えており、応札者は官積算に依存している状況が確認された。また、下請会社を応札前に確保している割合は約25%、受注後に確保している割合は約60%となっている。応札前に下請会社を確保している建設会社の方が、受注後に下請会社を確保している建設会社に比べ、官積算への依存度が統計的にも有意に低いことが分かっている。このことから、応札前に下請会社を確保することが重要と考えられる。

価格決定構造の転換素案イメージの一例を図-4に示す。この素案イメージは、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ているが、これを実現するには、応札の適正化、上限の適正化、下限の適正化を同時に目指すことが重要と認識している。

#### ① 応札価格の適正化

価格決定構造の転換を促す前提条件として、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共通ルールとすることを想定している。また、総価契約を前提としているため、応札時に想定した施工時間よりも短い時間で完工できれば利益につながり、長い時間を要すれば減益となる。

こうした共通ルールができれば、応札前に建設会社は、最も有利な施工体制・施工計画を立案し、下請会社から見積を取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、更に応札する建設会社の利益も考慮した応札価格の策定を

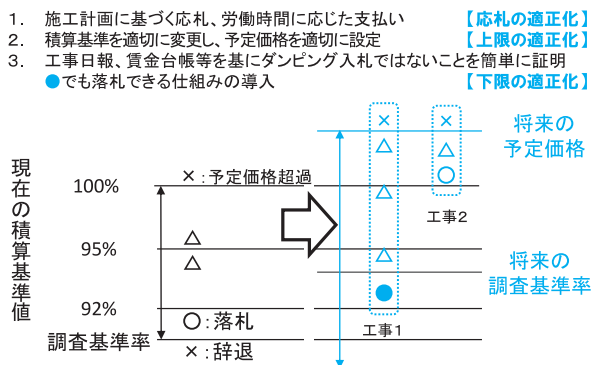


図-4 価格決定構造の転換素案イメージの一例

促すことになると思われる。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公正な労働環境が醸成されるのではないかと考えられる。

## ② 上限の適正化

応札価格を適正化するには、上限・下限の適正化も必要となる。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。

一般的に、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）もあるといわれている。また、予定価格を超過すれば会計法等により落札できず、制度の運用実態として、調査基準価格を下回れば受注できないことが一般的となっている。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、予定価格の算出方法（積算基準）を適正に行うことにより、上限を適正に設定することも考えられる。

## ③ 下限の適正化

また、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短時間で安全に施工でき、技術者・技能者に適切な賃金を支払い、利益を上げている会社であれば、簡単な審査等により、受注できる仕組みの検討も重要となる。

## (5) 研究に対するコメント

2020年8月3日に土木学会で行われた研究成果発表会（Web開催）にて発表した上記旨の研究内容に対して、会場からいただいたコメントを紹介する。

① 予定価格は建設業では永遠の課題であり、問題意識を持っている。「価格決定構造の転換素案イメージの一例」（図-4）は、調査基準価格を下回った場合や、現在の予定価格を上回った場合でも契約できる方法についての取組と思われる。下限での契約については、これまでも多くの議論があった。これまでの競争入札で

は、受注することを目的に応札価格を下げ、低い価格で受注する建設会社が多く、低い価格での受注が下請会社、技能労働者にしわ寄せがいく状況を生じさせていた。

② 調査基準価格を下回った価格で契約した場合、儲かる工事はまずない。維持管理・更新工事等では、予定価格でも利益が出せない工事もある。

③ 発注者によっては、見積を用いて、予定価格以上でも契約できる制度を持っている者もある。予定価格以上でも契約できるように、検討して欲しい。

④ 技能労働者等へ賃金がしっかりと支払われるようにする取組は、賛同する。

## (6) 今後の取組について

本研究では、基本的な考え方・研究の視点、キーワードを念頭に置きつつ、賃金、商習慣、価格決定構造、積算（受発注者）・支払いについて、現状調査と国内外の比較を行う。また、自立的な技術開発意欲の向上策、賃金を含む施工状況の確認方法を検討した上で、価格決定構造の転換方法を検討していきたいと考えている。また、研究成果についても適宜公表したい。

### 【参考文献】

- 1) 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
  - 2) 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
  - 3) 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
  - 4) 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
  - 5) 金本良嗣：公共調達制度のデザイン，会計検査研究，No.7，1993
  - 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
- 1)～4) は下記ホームページから入手可能  
建設マネジメント委員会 提言・報告書  
<http://committees.jsce.or.jp/cmc/node/10>（2020年10月時点）