

地方公共団体に対する 施工時期の平準化・ダンピング対策 の取組支援

国土交通省 不動産・建設経済局 建設業課 入札制度企画指導室

こやま ゆうしまだ ゆうと やまもと なおや
小山 祐, 島田 裕仁, 山本 直哉

1. はじめに

建設業は社会資本整備の担い手として重要な存在であり、特に地域の建設企業は、災害時には最前線で地域社会の安全・安心の確保を担う「地域の守り手」として欠かせない存在である。しかしながら、建設投資額の減少や競争の激化、高齢化や若手入職者の減少に伴う建設技能労働者（以下、「技能者」という）の不足など、建設企業の経営を取り巻く環境は厳しい状況にある。また、建設業に従事する技能者は、他産業と比べると長時間労働、低賃金という厳しい待遇にあり、それらが若手入職者の減少の一因とも考えられている。

こうした建設業や技能者を取り巻く厳しい状況は、全ての公共発注者がその対策に取り組むべき課題である。国では、平成26年に担い手3法として建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化に促進に関する法律（以下、「入契法」という）、公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、「品確法」という）の3法の一体的な改正を行い、建設業の担い手の中長期的な育成・確保のための適正利潤の確保について規定したほか、令和元年には新・担い手3法として再び3法を一体的に改正し、働き方改革の推進等について規定したところである。

現在、公共工事の発注においては、新・担い手3法に基づき、建設企業の適正利潤の確保や働き方改革に資する様々な施策に取り組んでいるところである。本稿では、国において取り組んでいる施策のうち、主に「施工時期の平準化」と「ダンピング対策」の二つの取組を中心に、地方公共団体に対する入契施策の取組支援について紹介する。

2. 施工時期の平準化の概要と取組の背景

公共工事においては、年度ごとの予算により事業執行を行っていることなどから、発注者が入札契約手続などに追われる年度初めは工事量が少なく、一方で、工期の終期が集中する年度末は工事量が多くなる傾向にある。年度内における工事量の繁閑の差が大きくなれば、閑散期には仕事量が不足し、技能者の収入減少が懸念される一方、繁忙期には仕事量が過剰となり、技能者の長時間労働や、建設企業における人材・資機材などの調達困難が懸念される。

こうした背景から、国では、国庫債務負担行為の積極的な活用や速やかな繰越手続の実施などにより、施工時期の平準化を推進している。「施工時期の平準化」（以下、「平準化」という）とは、年間を通じた工事量を安定させることにより、技

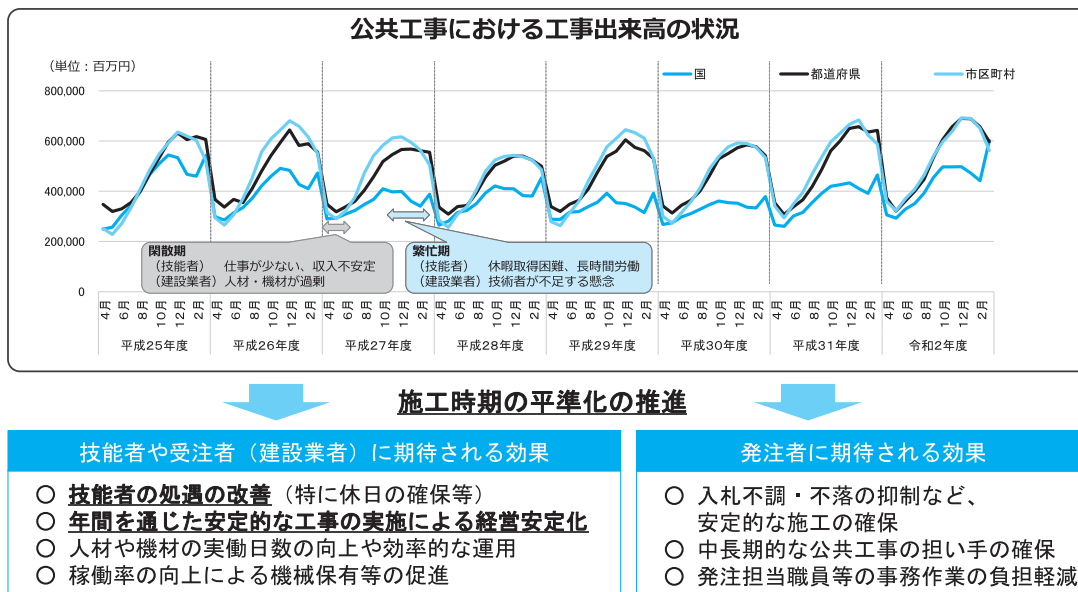


図-1 施工時期の平準化の必要性

能者の処遇改善や働き方改革，建設企業における人材や資機材などの効率活用による経営安定化に寄与し，ひいては公共工事の品質確保につながる施策である。品確法において公共発注者の責務として規定されるとともに，入契法においては，平準化を図るための措置を講ずることが公共発注者の努力義務とされている（図-1）。

3. 地方公共団体における平準化の取組状況

平準化の推進に向けて，国と地方公共団体は一丸となって取組強化を図っている。国は地方公共団体に対し，(1)債務負担行為の活用，(2)柔軟な工期の設定（余裕期間制度の活用），(3)速やかな繰越手続，(4)積算の前倒し，(5)早期執行のための目標設定（執行率等の設定，発注見通しの公表），の平準化の促進に向けた五つの具体的な取組を掲げ，それぞれ頭文字をつなげて「さしすせそ」と総称し，周知を行っている（図-2）。また，令和2年度より，全ての地方公共団体における平準化の取組状況などについて「見える化」し公表する取組を開始し，一層の取組推進に向けた環境整備に努めている。

令和3年5月に公表した最新の「見える化」の

結果によると，「さしすせそ」全ての取組について，前年度よりも実施団体が増加した。特に，都道府県や指定都市における取組の浸透が顕著であり，人口10万以上の市区でも着実に取組が普及していった。他方で，人口10万未満の市区町村では，平準化の促進に向けた取組を実施していない団体が多く，道半ばという状況であった。

4. 平準化における課題と今後の対策

令和2年度以降，様々な機会を通じて地方公共団体へ平準化の推進に向けた課題についてヒアリングを実施した。その結果，特に「職員や体制が不足しており平準化に手が回らない」，「平準化について土木以外の部局や議会の理解がなかなか進まない」といった声がよく聞かれた。

こうした声を受け，地方公共団体自ら平準化の取組実態を簡便に管理でき改善につなげられるよう，「統一フォーマット」と名付けたツールを全ての地方公共団体に配付している。「統一フォーマット」では，各地方公共団体がシートに工事情報を入力することにより，平準化の進捗状況や月別の工事発注件数などがグラフで可視化されるほか，発注見通しなどを踏まえて平準化のシミュレ

債務負担行為の活用 (さ)

- 債務負担行為を活用して複数の年度にまたがる契約を行うことにより、年度当初の閑散期（4～6月）においても工事の施工が可能になり、施工時期の平準化につながります。
- 通常、大規模な工事で工期が複数年にわたる場合は、債務負担行為を設定することにより、複数年にわたる契約が締結されますが、工期が12ヶ月未満の工事でも、債務負担行為を設定することにより、年度をまたいだ契約を行うことが可能になります。
- また、ゼロ債務負担行為※を設定することにより、次年度当初から工事に着手でき、出水期までに施工が必要な工事などへの対応が可能になります。 ※主に補正予算で、年度内に契約まで済ませるが、支払いはゼロである債務負担行為

柔軟な工期の設定（余裕期間制度の活用） (し)

- 余裕期間制度の活用により、例えば、受注者が工事開始日や工期末を選択しやすくなるなど、受注者は人材や資機材の調整を行いやすくなるため、工事の円滑な施工が見込まれます。

速やかな繰越手続 (す)

- 悪天候や用地の関係など、年度内に支出が終わらないやむを得ない事由が発生した場合には、年度末を待つことなく、速やかに繰越手続を開始することにより、受注者は、年度内の完成を早期に見直すことができ、余裕をもって人材・資機材のやりくりを行えるようになります。

積算の前倒し (せ)

- 発注前年度のうちに設計・積算までを完了させることにより、発注年度当初に積算単価を更新するだけで速やかに発注手続を行うことができます。

早期執行のための目標設定（執行率等の設定、発注見通しの公表） (そ)

- 年度末に工期末が集中しないよう上半期（特に4～6月）の執行率（契約率）の目標を設定し早期発注を目指します。
- 発注の見通しの公表により、受注者が人材や資機材を計画的に準備でき、円滑な施工が見込まれます。

図－2 施工時期の平準化の促進に向けた取組（さしすせそ）

ーションを行うことが可能となっており、既に多くの地方公共団体で活用されている。

また、土木以外の部局や議会の理解がなかなか進まないという課題に対しては、関係省庁と連携し、農林や教育などの各発注部局に対して平準化の取組を依頼した。さらには、市議会議長会や町村議会議長会と連携し、市議会や町村議会の議長に対して、平準化の取組の重要性について全国規模の集会での講演や会員専用サイトなどにより働きかけを行った。

今後は、特に小規模な地方公共団体で顕著な課題である職員のノウハウ不足などを踏まえ、平準化の取組事例の横展開や、都道府県公共工事契約業務連絡協議会への参画を通じた市区町村への直接の働きかけなど、地方公共団体への支援を強化することとしている。

5. ダンピング対策が必要となる背景と対策の概要

ダンピング受注とは、「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」のことであり、より平易に言えば、工事を適正に施工できない安値受注のことである。ダンピング受注は工事の手抜きを招き、工事

目的物の品質の低下や下請業者へのしわ寄せ、公共工事に従事する技能者等の賃金や労働条件の悪化、安全対策の不徹底等の問題の原因となることが懸念される。また、ダンピング受注により先述した問題が発生した場合には、それが若年入職者減少の原因となり、建設工事の担い手の確保及び育成を困難とし、ひいては建設業の健全な発達を阻害することも懸念されている。

こうした懸念を背景に、品確法においては、ダンピング受注の防止のために必要な措置を講ずることが発注者の責務とされている。入契法においても、公共発注者がダンピング受注を防止するために必要な措置を講じなければならないとされており、国及び地方公共団体においてはそれぞれ種々のダンピング対策を導入し、ダンピング受注防止の徹底を図っている。

地方公共団体においてはダンピング対策の制度として、低入札価格調査制度と最低制限価格制度の二つの制度が活用されている。競争入札を行った場合、予定価格の範囲内で最低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（最低価格自動落札の原則）、これら二つの制度はこの原則の例外として、入札金額に対する一定の基準を設けて、これを下回る入札者による受注を制限するものである。

低入札価格調査制度においては調査基準価格を定め、それを下回る入札について低入札価格調査を行う。最低制限価格制度においては最低制限価格を定め、それを下回る入札を排除している。調査基準価格及び最低制限価格（以下、「調査基準価格等」という）は、予定価格や入札価格などから、算定式や価格の範囲などを定めた一定の基準に基づいて算出されることが多い。この基準は地方公共団体ごとに定めているものであるが、多くの団体では中央公共工事契約制度運用連絡協議会（公共工事の発注者相互の連絡調整を行うとともに、調査研究等を行い、契約制度の運用の合理化を推進するため、国の機関等により構成されている組織）において採択されている「工事請負契約に係る低入札価格調査基準中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」（以下、「中央公契連モデル」という）を採用している。

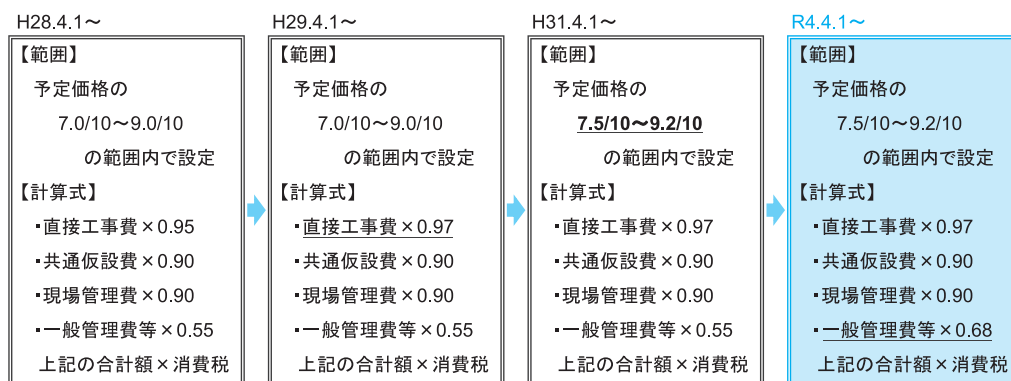
中央公契連モデルは国が行う実態調査に基づいて、工事契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認められる場合の基準を示すモデルであり、予定価格算出の基礎となる項目から基準価格を算出する算定式等について定められている。中央公契連モデルは図-3に示すとおり、随時改正が行われ、その水準が引き上げられている。これは、ダンピング対策を工事の品質確保や発注者保護の観点からだけでなく、建設業の担い手確保や働き方改革の推進等の観点からも検討するようになり、実態調査の結果を踏まえつつ、適正な工事の施工に必要な費用を見直してきた

ものである。国では中央公契連モデルの見直しも踏まえて、地方公共団体に対し、それぞれの団体で定めている調査基準価格等の算定基準について適切に見直すよう要請を行っている。

また、令和3年10月には、市区町村における算定基準の設定状況について、中央公契連モデルとの比較により「見える化」する取組を行い、その結果を踏まえ、一定の発注件数を有するとされる人口10万以上の市区のうち、ダンピング対策が十分でないと思われる団体を対象にヒアリングを行うなど、必要な働きかけを行った。

また、低入札価格調査制度においては、調査基準価格を下回った場合にも、調査によって適正な工事施工が可能と発注者が判断した場合には、契約することが可能である。国では、調査基準価格を下回る価格により契約をした工事においては、手抜き工事、下請企業へのしわ寄せ、契約不履行等につながらないように、(1)監督・検査の強化、(2)技術者の増員、(3)下請業者への公正・透明（クリア）な支払の確認、(4)契約保証額の引上げ等、(5)工事請負契約に係る指名停止措置の強化を、工事品質・下請代金・契約の履行（3C）徹底のため五つの措置（ダンピング受注3C徹底のための「かきくけこ」）の実施を推進している（図-4）。

この五つの措置のように、低入札での工事契約に対する履行確保措置も低入札をさせないインセンティブとなり、ダンピング対策の一環として位置付けられているものである。



※計算式により算出した額が上記の「範囲」を上回った(下回った)場合には、上限(下限)値で設定。

図-3 低入札価格調査基準価格の見直し

<p>手抜き防止 (品質確保の徹底)</p> <p>Construction Quality ~工事品質~</p>	<p>監督・検査の強化(か)</p> <p>技術者の増員(き)</p>	<p>○施工体制や監理技術者の専任制の把握確認について要領に基づく点検の徹底に加え、施工状況を踏まえて随時点検を実施</p> <p>○モニターカメラ等の設置による施工状況の把握、不可視部分の出来形管理のためのビデオ撮影の義務づけ、施工計画書の内容のヒアリングの実施など、発注者の監督・検査等を強化</p> <p>○監理技術者に加え、受注者は同等の要件を満たす技術者等を現場に追加配置</p>
<p>しわ寄せ排除</p> <p>Cost ~下請代金~</p>	<p>下請業者への公正・透明(クリア)な支払の確認(く)</p>	<p>○下請代金の不払いや支払い期間が不適切でないか等元請・下請双方に調査の上確認(指導が必要と考えられる場合は、許可行政庁へ立入検査等を要請)</p>
<p>不履行への対応強化 (発注者の備えの強化)</p> <p>Contract ~契約の履行~</p>	<p>契約保証額の引上げ等(け)</p> <p>工事請負契約に係る指名停止措置の強化(こ)</p>	<p>○受注者が契約の締結と同時に付する必要がある保証の額の引上げ</p> <p>○受注者が請求できる前払金の額の縮減</p> <p>○粗雑工事を生じた場合の工事請負契約に係る指名停止措置の強化</p>

図-4 低入札調査基準価格を下回る受注における履行確保措置の徹底

6. 地方公共団体におけるダンピング対策の取組状況

次に、地方公共団体におけるダンピング対策の取組状況について述べる。なお、グラフ等に使用したデータは令和3年10月1日時点の状況を調査したデータの速報値に基づくものであるため、本稿以外の資料等で示された数値と不整合となる場合があることにご留意いただきたい。

まず、地方公共団体における低入札価格調査制

度と最低制限価格制度の二つの制度の導入状況を図-5に示す。最低制限価格制度は町村を含めたほとんどの団体で導入されている一方で、低入札価格調査制度は町村になると導入団体が少なくなる。これは、規模の小さい団体においては調査の事務負担を考慮して、最低制限価格制度を活用する選択をしているものと考えられる。また、いずれの制度も未導入の団体は全国で84団体となっている。

続いて、地方公共団体における調査基準価格等の算定水準について図-6に示す。

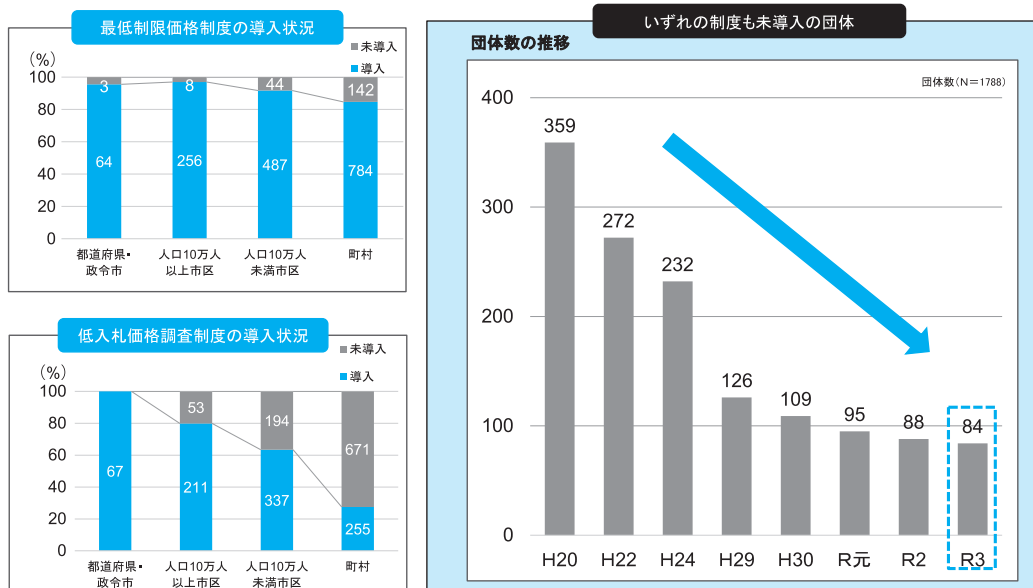


図-5 ダンピング対策の導入状況

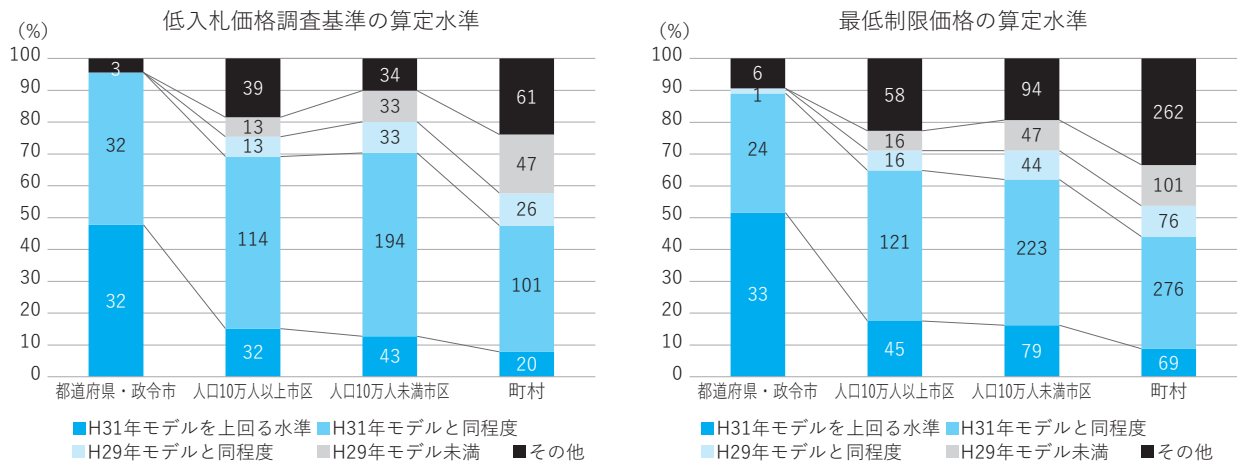


図-6 調査基準価格等の算定状況

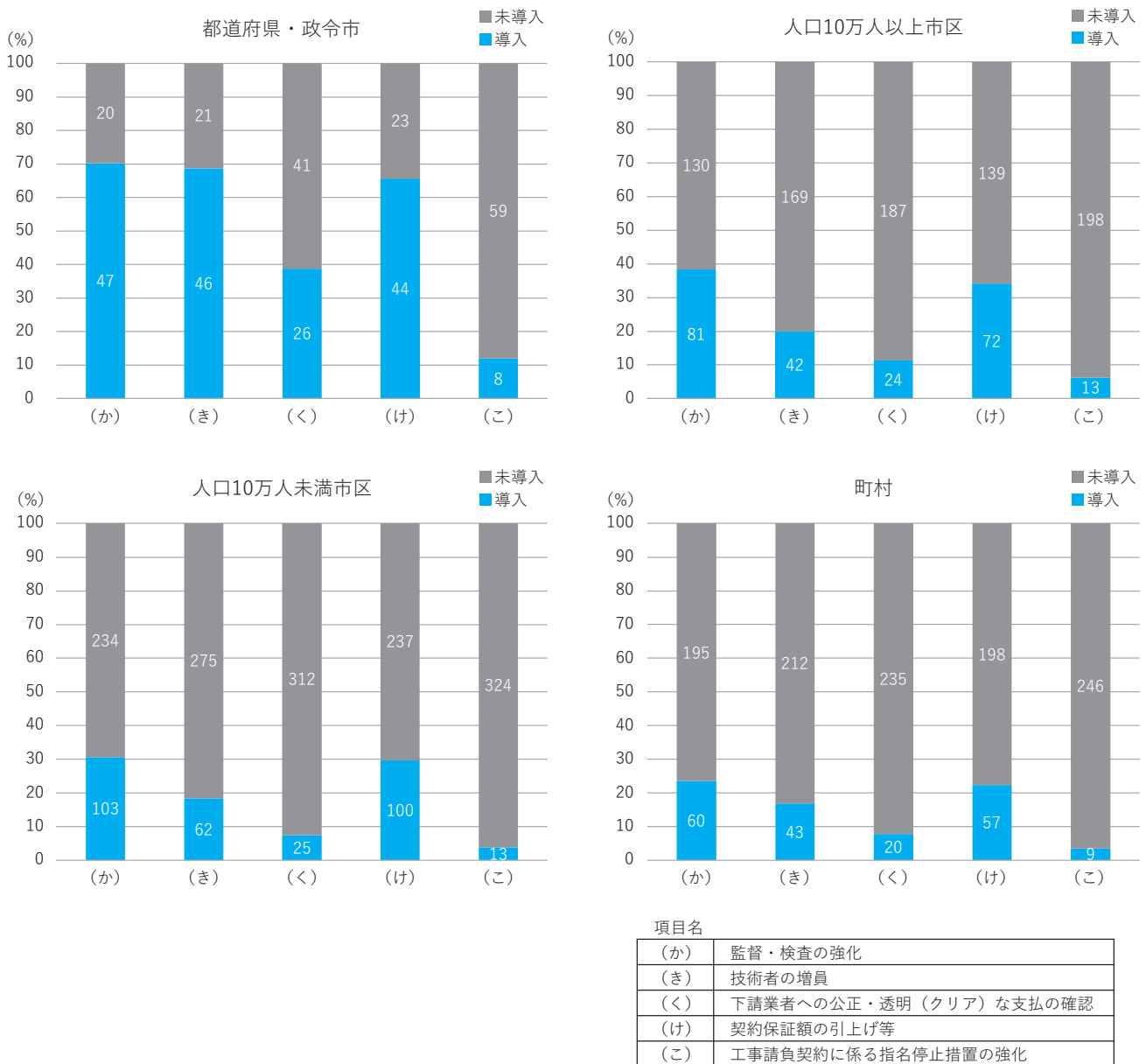


図-7 低入札工事の履行確保措置の導入状況

調査基準価格と最低制限価格のいずれについても、都道府県・政令市では約9割の団体で最新の中央公契連モデル（調査当時）と同程度以上の水準で基準が設定されており、ダンピング対策の取組が進んでいることが分かる。一方で、市区町村ではいまだに平成29年の中央公契連モデルよりもさらに古いモデルの水準に準拠している団体もあり、特に町村では古いモデルの水準にとどまっている団体が多いことが分かる。

最後に、低入札工事の履行確保措置の導入状況について図-7に示す。都道府県・政令市では履行確保措置の導入が進んでいる傾向にあり、市区町村においては導入率が低い傾向にある。それぞれの措置に着目すると、監督・検査の強化や技術者の増員、契約保証額の引上げ等の三つの措置が、残る二つの措置と比べ導入している団体が多い。

7. ダンピング対策の課題と今後の対策

国では地方公共団体に対し、ダンピング対策の徹底について様々な機会を通して働きかけを実施してきたところであるが、先に述べたように、まだ低入札価格調査制度等を導入していない団体や、調査基準価格等の算定水準が最新の中央公契連モデルを下回る水準にとどまっている団体が残されている。こうした団体においては、ダンピング受注を十分に防止できていないおそれがあり、実情の把握と必要に応じた改善の実施が課題である。

また、中央公契連モデルとは異なる独自の算定基準に基づいて調査基準価格等の算定を行っている団体や基準を非公表としている団体も多くある。こうした団体については、十分なダンピング対策がなされているかの判断が難しく、まずは実

情を把握することが必要である。

今後は、人口10万人未満の団体や独自モデルを採用する団体等にも着目した分析を行うなど、引き続き地方公共団体におけるダンピング対策の強化・徹底に取り組んでいく予定である。

8. おわりに

本稿においては、「施工時期の平準化」と「ダンピング対策」における地方公共団体の取組状況や国が実施する取組支援について述べてきた。

国土交通省ではこの二つの取組以外にも、地方公共団体へ様々な取組を行っており、毎年度実施している入札契約改善推進事業*においては地方公共団体の要望に応じて、入札契約事務に関する総合的な取組の支援を行っている。令和3年度の事業では、岡山県内の全市町村が参加する勉強会の開催等を通じて、ダンピング対策をはじめとした入札契約制度における取組の改善を行った。この事業は今後、全国の地方公共団体でも活用可能なモデルとして期待される場所である。

国土交通省では今後も引き続き「施工時期の平準化」と「ダンピング対策」等の個別の取組から、入札契約改善推進事業に代表される入札契約事務に関する総合的な取組支援まで、幅広く推進していくこととしているので、引き続きこれらの取組についてご理解とご協力をお願いしたい。

*「公共工事の品質確保の促進に係る法律の一部を改正する法律」（平成26年法律第56号）等の施行を踏まえ、平成26年度より、地方公共団体における入札契約制度の改善推進に向けた支援を行っている。具体的には、発注者である地方公共団体が、多様な入札契約方式を導入・活用したり、発注方式の工夫や施工時期の平準化を行ったりする取組を実施している。