

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

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、「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支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。

さらに、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下、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・労務費等を積み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。

本稿では、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べく、土木学会建設マネジメント委員会において2020（R2）年に設置された「公共工事の価格決定構造の転換に関する研究小委員会」（以下、「本研究小委員会」という）の研究成果を紹介する。

本研究小委員会は、当初は8名からなる少数の委員で研究を開始し、準備会を含む16回の議論を経て一定の研究方針を見出せたことから、委員を拡大し、その後9回の議論を経て2024（R6）年6月に報告書¹⁾をまとめ公表した。本研究小委員会の構成メンバーを表－1に示す。

表－1 本研究小委員会の構成メンバー

委員構成（2024（R6）年6月27日時点） （五十音順）（敬称略）			
委員長：木下 誠也			
副委員長：小澤 一雅 福本 勝司			
幹事長：関 健太郎			
委員	石田 和敏	井上 清敬	大谷 忠広
	角野 拓真	喜井 義典	北見 裕二
	小島 祥圓	小浪 尊宏	小宮 朋弓
	近藤 隆行	齋藤 孝信	齊藤 徹史
	佐藤 重孝	杉原 宏章	瀬崎 智之
	近久 裕二	堤 達也	徳永 雅彦
	永江浩一郎	中洲 啓太	野村 栄治
	芳賀 昭彦	早川 潤	笹田 俊治
	福澤 直樹	松田奈緒子	松本 直也
	森 芳徳	森本 恵美	和田 祐二
	合計 34 名		

(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

わが国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存在している会計法にある。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、わが国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、わが国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束の下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。

このわが国特有の公共調達のルールを抜本的に見直すべく、土木学会では図－1に示すとおり、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²⁾した。現実的なさらなる改革の道筋を「公共事業執行システム研究小委員会」で議論³⁾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⁴⁾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⁵⁾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あり方の見直しの検討を行う本研究小委員会が2020（R2）年から研究をスタートした。

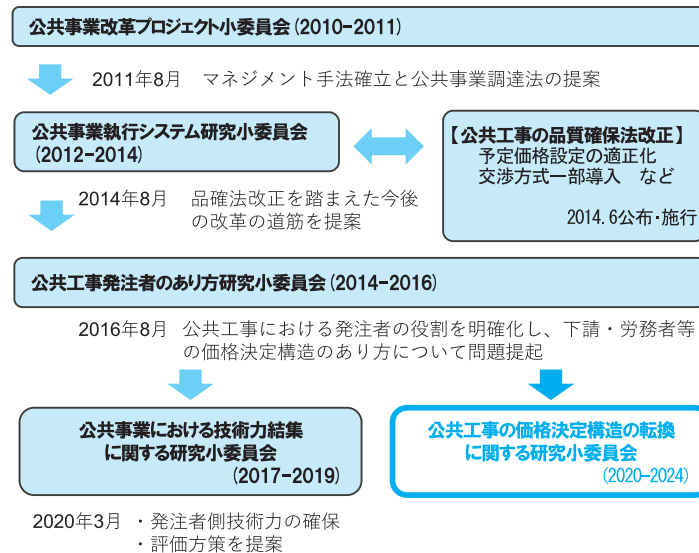


図-1 土木学会における検討経緯

(3) 公共工事の価格決定構造の問題と原因

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をなしている。これがもたらす問題とその原因について述べる。

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、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。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を生じさせる懸念がある。

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削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⁶⁾課題がある。こうしたことから、施工の工夫をしてコスト削減を図るインセンティブが働きにくい問題がある。

前記①～③の問題を引き起こす原因は、次の④～⑥のとおり整理した。

④ 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要の状況により日々変化している。施工条件（履行の難易度）は現場ごとに異なる。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、最低制限価格また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が指摘されてきた。

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。

- ⑤ 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、さらに、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⁷⁾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また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の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⁸⁾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⁹⁾。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。ダンピング対策の特徴として、労働条件すなわち賃金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違いが見られる。

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において初めて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¹⁰⁾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¹¹⁾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、本研究小委員会は、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を行っている。

- ⑥ 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、標準的な施工が行われた場合の労務、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、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、各種施工条件が同一（標準的）と考えられる場合、標準的な施工が行われた場合の所要量を示す標準歩掛として、その平均値等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得ることを認識することが重要¹²⁾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。

(4) 価格決定構造に対する意識の変化

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、さらに高まっている¹³⁾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。

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¹⁴⁾を含む方向性が取りまとめられた。

2023（R5）年5月より、中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会において、「持続可能な建設業に向けた環境整備検討会」での取りまとめ等を踏まえ、建設産業における諸課題への対応に向けた検討内容等について議論された。同年9月に中間取りまとめが行われた¹⁵⁾。主な概要は次のとおりである。

- ・建設業が持続的に発展していくには、新規入職を促進し、将来の担い手の確保・育成を図っていくことが不可欠
- ・同時に、適正な請負代金・工期が確保された請負契約の下で、適切に建設工事が実施される環境づくり等も欠かせない
- ・こうした問題意識の下、適切な労務費等の確保や賃金行き渡りの担保、などの分野について、建設業法等の改正も視野に早急に講ずべき施策を取りまとめる

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も

考えられる。さらに、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。

2. 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下、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・労務費等を積み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¹⁶⁾ 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いえる。

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¹⁷⁾ 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。

なお、本研究小委員会の検討において参考とした、建設会社における入札価格の価格決定、防衛装備庁における調達、戦後の価格統制時代から予定価格制度が果たしてきた役割については、本誌2021年10月号に記載している。

(1) 価格決定構造の転換に向けた取組の基本的な考え方

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。

本研究小委員会では、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、現行法制の課題については、今後の課題とした。

② 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いわれている¹⁸⁾。

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いか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。

本研究小委員会では、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・資材費や自社の利益等が積み上げられ、下請業者に支払う金額を定

めた上で、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。

③ 労務費の支払い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。工事ごとに当該現場で働く技術者・個人への実際の賃金の支払い、労働時間については明らかにされていない。

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

2019（R元）年の品確法改正に伴い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。本研究小委員会では、表－2に示される材料費、機械経費、労務費のうち値崩れしやすい労務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に着目して、議論を行った。

表－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	＝労務単価（円／時間）×勤務時間

(2) 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、健全な競争環境の下、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または仕様、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⁸⁾やスイス⁹⁾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い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目指すことである。本研究小委員会では、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または仕様、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。

(3) 入札者の役割

入札者は入札金額の見積りにおいて、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、さら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¹⁹⁾。

「労務費見積り尊重宣言」促進モデル工事²⁰⁾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を把握することを望んでおり、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²¹⁾。

この取組がさらに進み、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つながると考えられる。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。本研究小委員会では、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。

(4) 公共工事の価格決定構造の転換イメージ

市場原理に基づく健全な競争環境の下、施工の安全や品質を確保し、技術者・技能者に適切な賃金が支払われ、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、新たに下請価格、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、適切な利益等を積み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。公共工事の価格決定構造の転換イメージを図-2に示す。

公共工事の価格決定構造の転換を実現させるため、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取り下請価格を決定するとともに、必要な賃金・材料費を積み上げ、さら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ことが考えられる。

入札者が、自らの施工能力（下請会社等を含む）等を考慮し、適切な賃金（労使間で合意した賃金）を支払うことを前提に、自社の利益を考慮し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、

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。

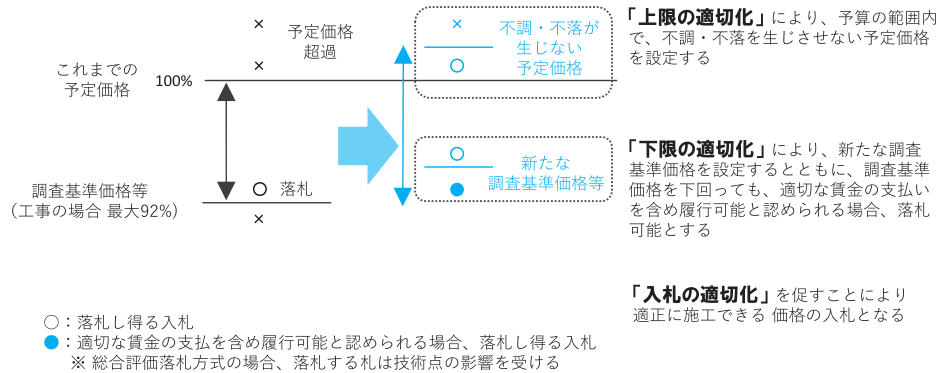


図-2 公共工事の価格決定構造の転換イメージ

適切な賃金支払い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。

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した。

1) として現行法制のこれまでの運用範囲で実施できる取組みとして、a. 標準歩掛は適用範囲を考慮して使用、b. 見積を活用、c. ECI等において交渉を活用、d. 必要に応じ実費精算を行う（災害・維持等で例あり）等が挙げられる。

2) として現行法制の下でこれまでの運用を拡大する取組として、e. 入札前に施工者から施工方法等を意見聴取、f. 最高額の見積を活用、g. 不調・不落防止のための予定価格上乘せ（7～10%）を試行等が挙げられる。

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。

下限の適切化の実現に向け必要となる、調査基準価格を下回っても、適切な賃金の支払いを含め履行可能であるか否かの判断には、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が必要になる。これには、a. 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）と、b. 入札前に施工された当該入札者の過去の工事実績を確認する方法（施工完了工事の確認）がある。また、2) 下限の適切な設定方法については、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して議論を行った。

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②、③の取組により、標準積算基準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²²⁾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発注者が受注者へ促すことで、受注者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。

5) 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－3に示す。本項では、①入札制度改正、②見積、③工事日報、④賃金確認の活用の普及・拡大の取組について、3つのステップに分けた進め方を提案した。

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²⁰⁾や、同モデル工事の施工者へのヒアリング結果²¹⁾を参考にしている。

3. 今後の課題

価格の妥当性を説明するための課題、事業費の管理手法の課題、賃金に関する検討課題等は、現行法の改正が実現するか否かにかかわらず、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

表－3 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）

	①入札制度	②見積 (工事価格・下請価格の適正化)	③工事日報 (週休2日 / 作業時間)	④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* ・1工種・全期間* ・複数工種・1週間* ・全工種・全期間*	・賃金台帳の開示（部分的） ・賃金台帳の開示（概ね全工種）
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 ・第三者による見積、工事日報、賃金台帳の確認を試行	・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

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、段階的に取組を進めることや、オープ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。

- 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：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，2024.6
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 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
- 5) 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
- 1) ～5) は次のホームページから入手可能
公益財団法人土木学会 建設マネジメント委員会 提言・報告書〈<https://committees.jsce.or.jp/cmc/node/10>〉(2024年8月時点)
- 6) 木下誠也：公共調達解体新書，p.354，一般財団法人経済調査会，2017
- 7) 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
- 8) 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

- 9) 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
- 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 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_reiwaunyoshsishin.html〉（最終確認：2021.12.26）
- 11) 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）
- 12) 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
- 13) 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：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
- 14) 国土交通省：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
- 15) 国土交通省：中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会中間とりまとめ ～担い手確保の取組を加速し，持続可能な建設業を目指して～，2023.9.19
- 16) 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
- 17) 首相官邸ホームページ：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）
- 18) 大橋弘：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
- 19) 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）
- 20) 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
- 21) 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
- 22) 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）