

日本の公契約の何が問題か



NPO 法人 建設政策研究所
副理事長 辻村 定次

はじめに

公契約とは公共機関と民間業者との契約を指すが、この契約関係は、本来公共機関が実施すべき事業を請負または委託などを通じて民間業者が肩代わりして実施する契約である。従って公共工事や公共サービスが民間業者によって担われている場合においても、その内容は地域住民が豊かで安心して暮らすことができる地域社会に貢献するものでなければならない。つまり、公共工事の場合は市民にとって有益な施設であると同時にその構造が頑丈で安心して使用・利用できるものでなければならない。また公共サービスにおいては利用者の福祉や教育・文化、利便性などに寄与するものでなければならない。従って、公共事業を公契約により民間業者が担うにしても、その積算価格づくりが市場まかせになったり、際限のない受注競争を招く入札制度など市場原理に委ねるものであってはならない。

千葉県野田市では公契約が持つ社会的価値を実現するために公契約条例を制定した。

しかし、日本の公共工事における公契約関係は公契約条例を制定すれば万事うまくいくかという

と、必ずしもそれほど簡単ではない。

そこで、公契約条例が円滑に機能するためにも以下の公契約上の問題を早期に解決していく必要がある。

1 公共工事の設計労務単価づくりの見直しを

国や地方自治体では約10年間、政府の『構造改革』路線にもとづき公共工事のコスト縮減政策を実施してきた。国や地方自治体は公共工事の積算に用いる材料費、労務費、機械経費などについて、激しい価格競争や片務契約の下で取引されている安値単価を調査し、それをそのまま積算に採用してきた。

特に労務費は二省（国土交通省、農林水産省）協定労務費調査として、年々下落する実態賃金を毎年10月に調査し、その結果を翌年4月からの設計労務単価として積算に反映してきた。そのため、51職種平均の設計労務単価は1997年度の23,295円/日をピークに年々下落し、2010年度では16,479円/日となり、13年間で約30%も下落している（図表1）。1ヵ月の労働日が平均22日とした場合、月当たり15万円も設計労務単価を切り下げたことになる。

図表1 設計労務単価の推移
(単位：円、%)

年度	労務単価	97年に対する割合
1997年	23,295	100.0
1998年	23,155	99.4
1999年	22,500	96.6
2000年	20,229	96.8
2001年	19,692	84.5
2002年	19,106	82.0
2003年	18,356	78.8
2004年	17,700	76.0
2005年	17,376	74.6
2006年	17,262	74.1
2007年	16,979	72.9
2008年	16,726	71.8
2009年	16,726	71.8
2010年	16,479	70.7

出所：国土交通省（主要51職種平均）

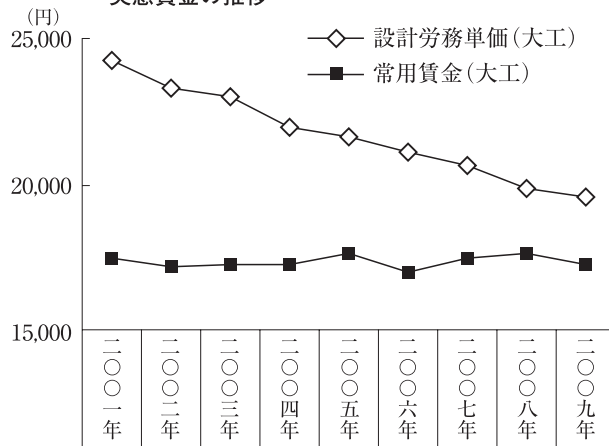
しかも、問題なのはその下落スピードが実態賃金の下落スピードより速いということである。

図表2は東京の設計労務単価（職種：大工）と全建総連東京都連組員の（職種：大工）の2001年から9年間の実態賃金の推移をみたものであるが、東京では2001年にはその差が6,747円あったものが、2009年には2,373円と3分の1にも縮小している。この原因は国土交通省が1997年度から取り組んできた公共工事のコスト縮減策の一環として、市場の労務単価を詳細に調査し積算に反映させることに取り組んだ結果である。

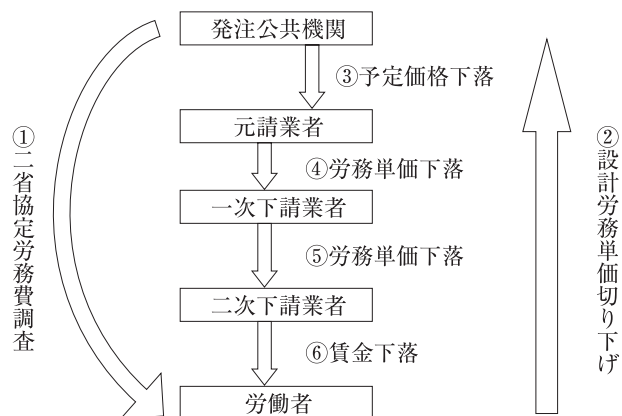
建設労働者の賃金は建設市場の縮小と受注競争の激化、重層下請構造の下での中間搾取によりいっそうの低賃金化を余儀なくされているが、設計労務単価がそれを忠実に反映させるものとなるなら、設計労務単価の下落がさらなる低賃金を導くものとなり、まさに悪魔のサイクルとなるのである（図表3）。

労働者の生の賃金実態を設計労務単価として予定価格づくりに採用することが果たして公共工事の「適正」な労務費といえるだろうか。2010年度の青森県の交通誘導員（B）の設計労務単価は6,400円（8時間労働の日額）である。時間当たり800円とこの地域の最低賃金額633円の1.3倍程度にしかならない。そもそも、生身の人間の生活を支える費用を算出すべき設計労務単価が材料費

図表2 東京の設計労務単価と全建総連東京都連組員の
実態賃金の推移



図表3 公共工事の設計労務単価切り下げと賃金下落の循環図



と同様に市場調査で決めるところに問題がある。

安全でしっかりした公共施設をつくる上で必要な建設技能労働者の設計労務単価は労働者の標準的な生計費をベースに職種別の技能程度を加味したものを独自に算定する必要がある。

建設政策研究所では08年「建設労働者の適正な生活費と技能評価を基準とした公共工事設計労務単価の新たな算定方式と新設計労務単価の試算」を提案した。(http://homepage2.nifty.com/kenseiken/opinion/op_20080901.pdf を参照)

各都道府県人事委員会による標準生計費に負担費修正をしたものを活用するこの方式による試算で4都県の大工の設計労務単価をみると現行の1.7倍から2倍になる（図表4）。

いま、公共施設づくりに従事する労働者に対し、人間として最低限の生活を保障するには少なくとも現行設計労務単価の2倍程度の積算が必要であろう。このような設計労務単価引き上げを行

図表 4 試算による新設計労務単価と現行との比較（大工）
（単位：円）

	現行設計労務単価	新設計労務単価	倍率
埼玉県	18,900	35,200	1.9
千葉県	20,000	33,100	1.7
東京都	19,900	35,900	1.8
神奈川県	18,900	37,300	2.0

なうことが公契約条例の効力をもたらす上で重要な課題である。

2 過度な低価格受注競争を防止するための歯止めの設定を

公共工事の価格をめぐる問題には設計労務単価の引き上げの外に、予定価格を大きく下回るダンピング受注競争にどう歯止めを掛けるかという問題がある。何故なら適正な設計労務単価が設定されても、業者間の激しいダンピング競争を放置するなら、受注価格が大幅に下落し、受注業者は適正な労務単価を下請業者に保障できなくなる。ダンピング受注競争を規制する改革の内容としては、①最低制限価格の引き上げ、②低入札価格調査制度に失格基準の導入、③予定価格の事後公表、④厳格なランク制と地域要件を組み合わせた条件付一般競争への改善、⑤総合評価型入札制度の普及と価格以外の評価点数の拡大、などが挙げられる。しかし、地方自治体ではこれらが有効に機能していないという問題がある。ここでは、このうち歯止め設定の基本となる二つの制度について、建設政策研究所が、最近調査を行なった埼玉県の入札制度を事例に見てみることにする。

1) 最低制限価格の引き上げを

最低制限価格制度は地方自治法施行令第167条10-2項により地方公共団体に認められた制度で、ダンピング防止対策として活用されている。最低制限価格とは1件ごとの公共工事の予定価格に対して、基準未満で入札した場合に失格となる価格である。埼玉県では2008年度発注公共工事の最低制限価格率（最低制限価格／予定価格×100）の

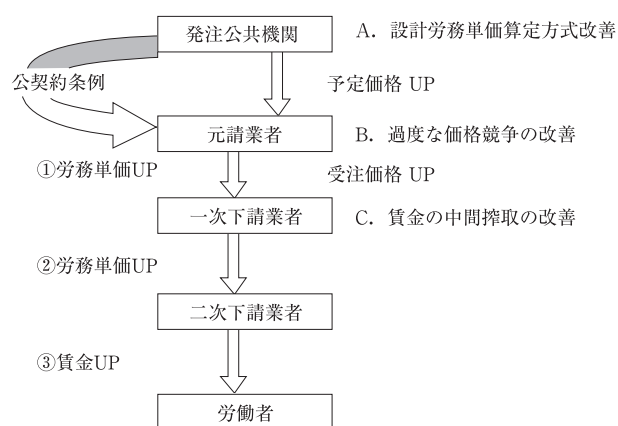
平均は77.7%である。予算決算および会計令第80条②では、予定価格とはさまざま事情を考慮して「適正」に定めるべき価格となっている。埼玉県ではその予定価格より22%も下回る価格を最低制限価格として入札参加業者に激しい受注競争をさせている。その結果、08年度の落札業者の平均落札率（落札価格／予定価格×100）は87.5%となっている。そもそも予定価格が「適正」価格であるなら、それより10%以上も低額な価格が「適正」価格といえるのだろうか。まして最低制限価格が予定価格の77.7%に設定される根拠はどこにあるのだろうか。

建設政策研究所では「最低制限価格を予定価格の10分の8.5以上と設定する」という提案をしている。公共工事の最低制限価格の引き上げを図ることが業者間の過度な受注競争に歯止めを掛けるカギである。

2) 低入札価格調査制度に失格基準の導入を

国が発注する公共工事や地方自治体の一定の基準の工事には低入札価格調査制度が採用されている。埼玉県の2008年度発注公共工事のうち低入札価格調査制度に基づく案件は246件（全体3,096件）であるが、その調査基準価格率の平均は77.3%である。これを下回って落札した場合は発注機関による価格の妥当性の調査が行なわれる。しかし、調査により失格となった案件は一件もない。結果的に際限のない低価格競争が行なわれることになっている。建設政策研究所では調査基準価格の設定範囲を現行の「予定価格の7.5／10～9.0／10」を「8.5／10～9.0／10」に上げるとともに、ダンピング競争排除の実効を上げるためには別途、失格基準を導入することを提案している。

図表 5 公契約制定後の労務単価循環図



3 建設生産における重層下請構造の改革を

日本の公共工事を施工する体制は、発注者と直接契約する受注者が携わるのではなく、重層下請構造のもとで専門業種別の中小下請業者が工事施工を担っている。

そのため、公契約において元請受注者が「適正」な価格で工事を請負っても、施工レベルにおいて元請→下請、下請→再下請、再下請→再々下請などの重層的請負契約のもとで、元請業者をはじめとする上位業者による低価格指値発注が行なわれるなら、末端の下請業者は適正に労働者に賃金を支給できないことになる。

労務費の中間搾取を放置したまま公契約条例が施行されるなら、条例が機能しなくなり元請受注者は条例違反責任を負わざるを得なくなるだろう。

お隣の韓国では、近年、法改正を行ない、建設工事の元請・下請に限らず、その工事の請負業者は受注金額が1件30億ウォン（約3億円）未満の工事では、その30%以上を直接施工することを義務付けた。直接施工とは下請に請負わせるのではなく、現場労働者を自ら雇用し、自らの手で工事を施工することである。そして、これまで適法としていた「施工参加者（一人親方）」制度を廃止し、現場労働者の直接雇用を前提にすることにより、無秩序な重層下請構造の解消の努力がなされている。

公契約が円滑に機能するためには、建設業法を改正し、韓国と同様に工事を受注した業者が労働者を直接雇用し、責任を持って自ら工事を施工することを義務付ける必要がある。

おわりに

今日の建設産業における発注・入札時および工事施工時における価格競争は産業を疲弊に追い込むほど無秩序に行なわれている。現場労働者への賃金等の歯止めを掛けるべく制定される公契約条例は、産業の無秩序な構造を一気にルール付けることには至らず、条例が制定されても運用段階で無理が生じ、形骸化される可能性がある。従って、公契約条例を有効に機能させるためにも、発注・入札制度や重層下請構造の改革がいっそう重要になる。しかし、現実にはこれらの改革は公契約条例の制定と並行して行なわれることになるだろう。なぜなら、条例制定により建設生産のある部分にルールを確立することが他の部分の無秩序の問題に光をあて、改革に弾みがつくからである。従って結果的には公契約条例の導入が労働者の賃金・労働条件の引き上げだけでなく建設産業全体の持続的発展のルールづくりにつながることになる。しかし、これらのルールづくりは自動的につくられるのではなく、当該労働者・労働組合と事業主・業者団体および公共工事発注行政との協議・連携の下につくられていくものであり、粘り強い前向きな運動が求められる。(図表5)