

公共工事の落札価格の適正な水準と
これを確保するための方策について

社団法人 全国建設産業団体連合会

公共工事適正価格等検討特別委員会

平成 17 年 5 月

目 次

はじめに

第1章 公共工事の低価格入札及び工事採算性の状況

(1) 低価格入札状況

(2) 工事の採算状況

第2章 適正な施工の確保と技術・技能と経営に優れた建設業者の持続的発展を図るための課題と方策

2-1 現在までとられた発注者の対応について

(1) 国土交通省の打ち出した「いわゆるダンピング措置」の都道府県での実施状況

(2) 各委員メンバー県における措置状況

(3) 市町村における措置状況

2-2 今後の課題と方策

(1) 落札価格の適正な水準

(2) 技術・技能と経営に優れ、かつ地域の実情に詳しい建設業者が参加（絞込み）及び落札することを可能とする入札契約制度の実現

(3) 入札時の設計図書の不備の是正と設計変更の適正化並びに安易な工期延長の回避

(4) 予定価格及び最低制限価格の事前公表にあたっては不良不適格業者の排除のための内訳書の提出を同時履行

(5) 低入札価格調査の際の工事内訳書（単価記入）への下請業者名及び下請業者からの見積書の添付の義務化

(6) 発注者支援体制の確立

(7) コスト把握の積極的取り組み

むすび

参考1 工事延伸及び設計図書の不備等が施工業者のコストを増やした例

参考2 予定価格の構成とその意義

参考3 土木請負工事工事費積算基準(抄)

参考4 公共工事適正価格等検討特別委員会委員及びWG委員名簿

はじめに

建設投資の減少は止まるところを知らず、建設産業界の淘汰・再編は大手クラスは一段落したものの、中小建設産業界の再編等は進展せず、供給過剰構造は依然として解消されていない。このような状況にあって、政府建設投資発注分野においては、多様な入札・契約制度への取り組みが行われ、改革が進められる一方、大きな混乱も生じており、低価格受注(いわゆるダンピング)は、多発し続けている。

(社)全国建設産業団体連合会(以下「全国建産連」という。)は、平成16年5月ダンピングの実態とその影響を検討した上、「ダンピング排除のための対策について」の報告書を取りまとめた。同報告書の提言は、後述する国土交通省のダンピング排除対策にも反映され、関係方面から高く評価されたところである。

全国建産連は、引き続きダンピング排除対策に取り組むため、国土交通省が平成15年2月に打ち出した「受注者側技術者の増員 契約の保証割合の引き上げ等のいわゆるダンピング排除措置の地方公共団体での取り組みについて、強く訴えてきたことから、「報告書」をフォローアップして引き続きダンピング排除対策に取り組み、発注者、特に地方公共団体の排除対策への取り組みについて検証を行うこととした。

加えて、会計検査院の「予定価格の90%以上の最低制限価格の設定について、不当事項である」との指摘、一部オンブズマン等の言う「落札率90%以上の工事は全て談合と看做す」といった我々業界側からみれば「暴論」とも言える主張等に対し、これを断じて容認することはできない。

このような立場から、公共工事の適正な受注価格、すなわち、元請業者が適正な競争の中でリーズナブルな価格で受注しない限り、全国建産連活動の大きな柱の一つである適正な元請・下請関係の構築は不可能であることから、低価格入札(いわゆるダンピング)の状況と併せて工事の採算状況を分析し、適正な施工の確保と技術・技能と経営に優れた企業の持続的発展を図るための課題と方策をまとめるため、平成16年7月学識経験者を交えた「公共工事適正価格等検討特別委員会」を設置した。さらに同委員会にワーキンググループを設けて本委員会と密接な連携の下、積極的な議論を重ね、「落札価格の適正な水準をどう考えるか、その水準をどのようにして確保するか」についてもまとめ、この度本報告書を取りまとめたものである。

平成17年5月

(社)全国建設産業団体連合会

公共工事適正価格等検討特別委員会 委員長 田村 憲司

第1章 公共工事の低価格入札及び工事採算性の状況

(1) 低価格入札状況

建設市場の縮小、供給過剰構造の中で、受注競争が激化している。また、施工実績・成績、技術・技能の有無、社会的責任の履行の有無等に関わらず誰でも応札できるという安易な一般競争入札も見られ、これに拍車をかけている。

このような状況の中で、年々、国・地方公共団体ともに落札率は低下し、予定価格を相当下回る低価格入札の割合は増加している。特に、委員会メンバー県の平均落札率の推移について見ると、A県の平成13年度89.6%が平成16年度は74.6%、B県の16年度が88.8%、C県の15年度が88.8%と低水準にある。これで適正な施工が確保されるのか危惧される。

国の状況

まず、国土交通省の落札率調査結果について、平成11年度から15年度まで5年間の推移を見ると次のとおりである。平成11年度の96.93%から毎年低下しており、15年度は94.40%と、2.53ポイント低下している。今後、この傾向に歯止めがかけられるか懸念される。

落札率調査結果

	落札率
平成11年度	96.93%
12	96.70
13	96.07
14	95.33
15	94.40

さらに、落札率の低下傾向の中で、国土交通省の「低入札価格調査による対象調査結果」について、平成11年度から15年度まで5年間の推移を見ると次のとおりである。つまり、低入札率（入札全体件数に対する低入札件数の割合）は、平成11年度は1.50%であったものが、15年度は3.9%へと増加している。

低入札価格調査による対象調査結果

	低入札価格調査案件	低入札率
平成 1 1 年度	2 5 2 件	1 . 5 %
1 2	2 8 2	1 . 7
1 3	3 5 3	2 . 4
1 4	4 6 3	3 . 1
1 5	4 7 6	3 . 9

地方公共団体の状況

本委員会メンバー 8 県の県発注土木工事について見ると、落札率の全般的低下、発注件数の全般的減少、低入札率（低入札価格調査案件分）の一部の県での大きな拡大という状況にある。

1) 県発注工事落札率の推移

県発注工事の落札率の推移については、A 県 H 13・89.6%～H 16・74.6%、B 県 H 14・95.35%～H 16・88.8%、C 県 H 12・95.35%～H 15・88.8%、D 県 H 12・96.4%～H 15・94.0%、E 県 H 13・98.0%～H 16・96.5%程度、F 県 H 14・96.9%～H 16・96.7%程度となっている。

低率傾向が大きなところと、小さなところ、また落札率そのものにも各県かなり違いがあるが、いずれにおいても落札率は低下の傾向で推移している状況といえる。

2) 県発注工事の発注件数の推移

県発注工事の発注件数の推移については、A 県 H 14・1,119 件～H 16・945 件、B 県 H 13・899 件～H 15・717 件、C 県 H 12・1,737 件～H 15・1,202 件、D 県 H 12・4,699 件～H 15・3,409 件、E 県 H 13・2,061 件～H 15・1,919 件、F 県 H 14・2,469 件～H 15・2,152 件、H 県 H 12・6,045 件～H 14・5,168 件となっている。

3) 低入札率の近時の状況

他の県では 1～3%程度であるが、A 県においては、発注件数に対する低入札調査該当件数の割合が H 14 年度 18.4%（206 件、うち失格・無効 28 件）、H 15 年度 22.1%（240 件、うち失格・無効 34 件）、H 16 年度 26.9%（254 件、うち失格・無効 8 件）と拡大しており、深刻な状況となっている。

(2) 工事の採算状況

落札率低下による工事採算性の低下

1)で指摘したように、最近の落札率の低下は著しく、特に、地方公共団体工事では顕著である。このことは、受注業者にとって、まず、もともと予定価格に10%前後しか含まれていない一般管理費等を削って対応せざるを得ないため、工事採算性の悪化に直結している。また、最近は、資材単価及び労務単価などの低下の影響により、同一規模工事の予定価格水準自体が著しく低下しており、これに競争激化に伴う落札率の低下と相まって、受注絶対額が大幅に低下している中で、工事採算性の低下が起きていることに留意する必要がある。

受注件数減少に伴う工事採算性の低下

さらに、受注業者にとって、受注件数の減少も工事採算性の低下に結びついているという指摘もある。これは、受注者にとって会社全体での継続的な施工が困難となることにより、いわゆる「手待ち」が生ずる等のためである。特に、技能者について自社雇用している場合は、この手待ち費用が増大する。

請負契約のいわゆる片務性に伴う工事採算性の低下

最近、適正に施工することが困難と思われる設計図書が存在（一般的には、発注者から交付された設計図書と、工事着手時の現場に若干の相違があることは相当数存在するが、その場合の設計図面の修正はほとんどが受注業者の負担で行われているのが実態である。）や、約定では発注者が有償で行うべき工期延長となるケースでも無償による工期延長が行われていること等が見受けられ、このような状況は受注業者にとって想定外の費用の負担となっている。

また、近年、公共工事発注者が積極的に取り組んでいるいわゆる「コスト縮減」対策に関連して、ともすれば、適正な設計変更を行わない場合があると言われている。いわば、無償工事となる工事施工が受注業者の経営を圧迫することは言うまでもないところである。

下請受注価格の低下傾向

近年では、建築工事を主とした民間工事の入札において、激しい価格競争が引き続き行われており、この影響を受けて、下請業者側では労務・機械単価を引き下げて無理に受注するものも多く、当然ながらこの赤字受注により倒産するケースも発生している。この傾向は公共工事の分野にも波及してきており、特殊工事以外では、機械費を大幅にダンピングする専門工事業者も多いと言われている（なお、下請業者が下請工事代金をダンピングすれば元請

業者の利益率は向上するが、そのような工事現場では工期が延伸することが多く、逆に、現場経費等がかさみ、当初の利益はほぼ相殺されてしまう状況がほとんどであると指摘されている。)。

工事採算性の低下が及ぼす影響

以上のように、公共工事を受注している建設業者の工事採算性の状況は急速に悪化の一途をたどっており、このような状況は、工事の品質及び安全の確保上の問題を惹起させるとともに、技術・技能と経営に優れた優良な元請業者、下請業者が生き残れない状況を生み出しつつある。

落札率の低下が特に著しいA県県工事においては平成 16 年度に粗雑工事として指名停止を受けた案件が 8 件に上っている。

(参考) 委員会メンバー県の工事採算性実態調査の状況

委員会メンバー 8 県の県発注土木工事 (H13 ~ 15 年度、一部国、市工事を含む) で落札率 85% 以下の工事 27 箇所 (各県あたり 1 ~ 5 件を対象) の採算性分析を行った。採算性については、受注者の精算額について一般管理費を含んだ採算性 (以下「A ケース」という。) と一般管理費を含まない採算性 (以下「B ケース」という。) について調査項目別に集計した。

赤字工事比率

落札率 85% 以下の工事 27 箇所の内、A ケースでの赤字工事は 21 件で 77.7% を占め、B ケースでの赤字工事は 13 件で 48.1% を占めており、一般管理費を確保して黒字を出すことが難しい状況であることを示している。

工種別の赤字工事比率

工種	件数	%	赤字件数 (A ケース)	当該工種赤 字比率 (%)	赤字件数 (B ケース)	当該工種赤字 比率 (%)
舗装	4	14.8	3	75.0	2	50.0
道路改良	5	18.5	5	100	4	80.0
管敷設	2	7.4	1	50.5	0	0
その他	16	59.3	12	75.0	7	43.7
計	27		21	77.7	13	48.1

A ケースでは、工種別の差違は余り見られないが、B ケースでは、道路改良が赤字比率が高い。道路改良工事は、一般的に現場管理費のコスト縮減が難しいことに起因するとも考えられるが箇所数が少なく評価は難しい。

工事規模別の赤字工事比率

工事規模（予定 価格）千万円	件数	%	赤字件数 （Aケース）	当該工事規模 赤字比率（%）	赤字件数 （Bケース）	当該工事規模 赤字比率（%）
1～8	15	55.6	10	66.6	6	40.0
8～	12	44.4	11	91.6	7	58.3
計	27		21	77.7	13	48.1

工事規模別では、規模が8千万以下の場合、A ケースで約60%が赤字となり、B ケースだと60%が黒字となるのに対し、8千万円を超える規模の大きい工事では、A ケースで殆どが赤字となる結果が出ている。B ケースでも規模が大きくなると赤字比率が高くなる。規模が小さい場合、工期が短いことから自己保有資源の活用、効率の良い施工時期、実行予算の確度が高いなど採算面で有効に働くケースが多いと考えられる。

外注比率別の赤字工事比率

外注比率 （%）	件数	%	赤字件数 （Aケース）	当該外注率での 赤字比率（%）	赤字件数 （Bケース）	当該外注率での 赤字比率（%）
0～29	8	29.6	5	62.5	2	25.0
30～69	15	55.6	13	86.6	10	66.6
70～100	4	14.8	3	75.0	2	50.0
計	27		21	77.7	14	51.8

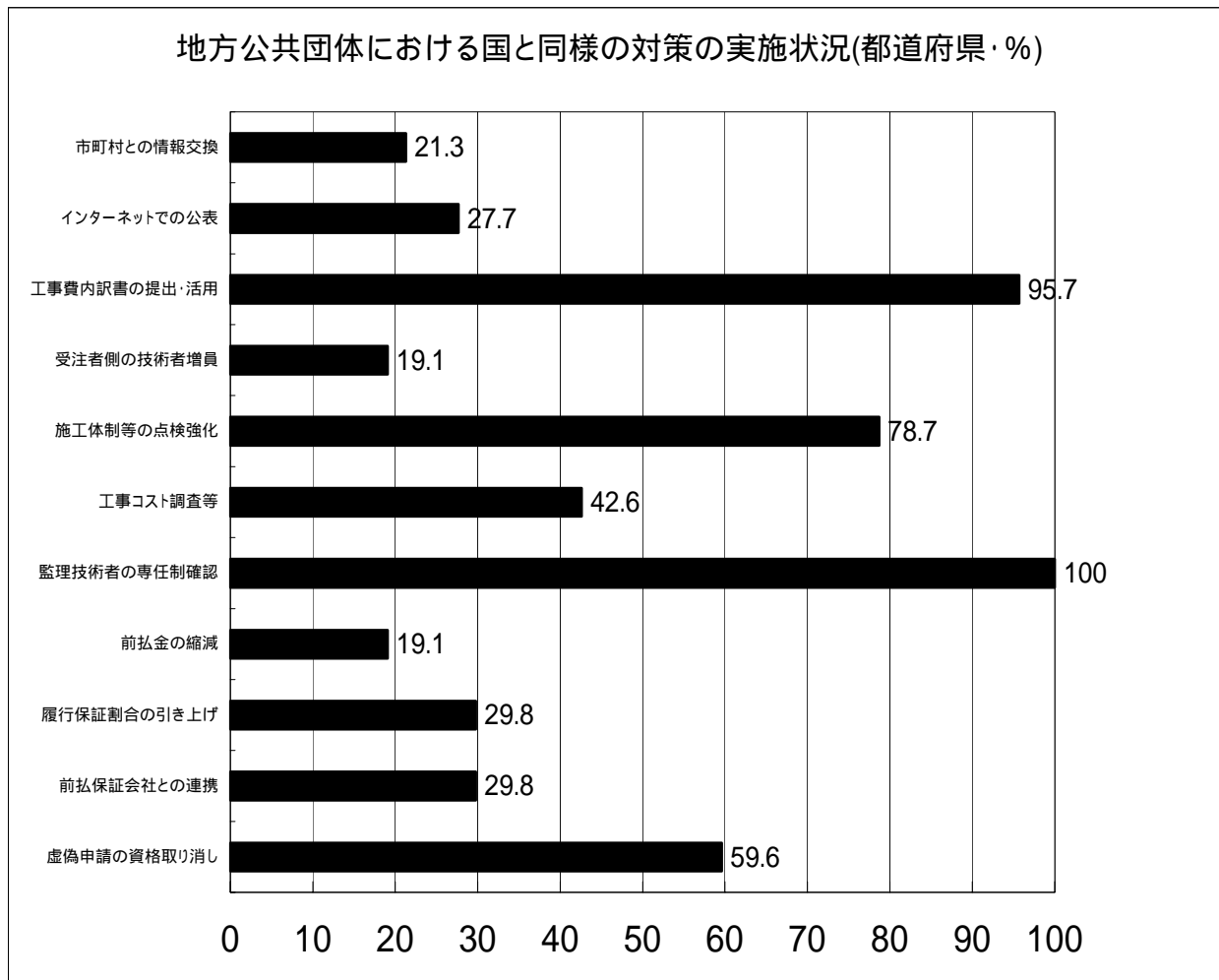
この表は、外注比率が高いほど、赤字比率が高くなることを示している。一般的に下請へのしわ寄せが可能になることから、外注率が高いほど元請が採算性を確保し易いと考えられているが、2次製品など専門工事へのしわ寄せは、必ずしも容易なことではないことを示している。

第2章 適正な施工の確保と技術・技能と経営に優れた建設業者の 持続的発展を図るための課題と方策

2-1 現在までとられた発注者の対応について

(1) 国土交通省の打ち出した「いわゆるダンピング措置」の都道府県での実施状況

国土交通省が平成16年10月末現在で実施した「地方公共団体における国と同様の対策の実施状況」調査によると、都道府県で実施率が高いのは下表のとおり「監理技術者の専任制度確認」が100%、「工事内訳書の提出・活用」が95.7%、「施工体制等の点検強化」が78.7%、「虚偽申請の資格取り消し」が59.6%の順となっており、その他は軒並み50%以下の実施状況となっている。



(2) 各委員会メンバー県における措置状況

各委員メンバー県における国土交通省のダンピング防止策のうち、履行保証割合の引き上げ、受注者側技術者の増員について見ると、2点セットについて実施している県は皆

無である。履行保証割合の引き上げをしている県は3県（埼玉、三重、島根）である。また、低入札価格調査制度を運用していない自治体もあるなど、入札契約制度の違いで必ずしも各地方公共団体に均一的な措置がとられているとは限らないと推測される。

（3）市町村における措置状況

前述の各委員会メンバー県調査の中での市町村の措置例を挙げると、平成16年3月から1市が採用（前払金の縮減を除く）しており、その他の市町村では平成17年度から受注者側技術者増員についてのみ適用を検討している状況である。

2-2 今後の課題と方策

（1）落札価格の適正な水準

総括

本委員会検討の主な目的である落札価格の適正な水準について考察すれば、適正な施工を可能とする水準であり、かつ、優良建設業者が健全な持続的発展を遂げていくことを可能とする水準である。

もちろん、個々の建設業者にとって見れば、実行予算（注1）上、工事原価（直接工事費、共通仮設費及び現場管理費）並びに一般管理費はもちろん、一定の利潤（注2）を加えた額が適正な落札価格の水準であることは言うまでもないことである。

しかし、発注者が予定価格を決定する際に前提となる工事費の積算上、具体的にどういふ落札価格の水準が適正かについては、これまでも確定した定義はないと言っても過言ではない。ただ、これまでに、この問題に関連して論議されてきたものもあるので、こうした点について後述のとおり検討したが、結局拠り所としては、低入札価格調査制度に関し、中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下「中央公契連」という。）が、昭和61年6月に定めた低入札価格調査基準モデルしかなく、この内容も、後述するとおり、不十分なものである。前述のデータ等を踏まえ、次の点を提案したい。

予定価格は、近年コスト縮減対策の推進、資材単価・労務単価等の低下を反映して絶対額が低下している。したがって、何時の時点のことかと無関係に落札価格の適正な水準が予定価格との関連でこうあるべきとはいいがたいが、前述したとおり、優良建設業者が適切な利益を享受することを可能とする水準と言えよう。また、これを可能とするためには、現在の厳しい競争環境の中で、落札価格は低め傾向に推移している状況において、少なくとも発注者の工事費積算上は一般管理費もある程度確保できる水準が適正な水準と言えよう。

最低制限価格の設定水準については、低入札価格調査基準モデルが参考にされている例が多いことから、低入札価格調査基準モデルについて見てみると、現場管理費の全額まで見込むことが必要であり、一歩進めて一般管理費についても、優良建設業者の持続的発展を図る観点から、調査研究費、寄付金、試験研究費償却、開発費償却等の利潤的費目を除く当該工事に要する必要経費については、見込むことを考慮すべきであろうと思われる。

以下、この問題について詳しく述べれば、次のとおりである。

(注1) 落札業者は、発注者との契約締結後、契約価格(落札価格)を基に、改めてそれぞれの経費について詳細な見積りを作成する。これは、通常、実行予算と呼ばれており、実際に工事を施工するに当たっては、この実行予算に従うこととなる。

(注2) 土木請負工事工事費積算基準では、「一般管理費等」の区分において、一般管理費と付加利益について具体的な費目(別添参考資料)を掲げており、一般管理費の中にも利潤的な費目も含まれているが、本報告では、付加利益を利潤と呼ぶこととする。

これまでの議論の現状と問題点

まず、この問題に関連して議論されてきたものとして、最低制限価格の設定基準、低入札価格調査制度の低入札価格調査基準、公正取引委員会の不当廉売の考え方及び不当に低い下請け代金の考え方等があるので、こうした点について検討してみることにする。

1) 最低制限価格の設定基準

最低制限価格については、現在、制度的には地方自治法にしかなく、会計法上は認められていない。

しかし、歴史的に見れば、昭和36年の会計法改正前は、国においても、公共工事の発注者が独自に最低制限価格制度を設定し、運用することも行われていた。例えば、道路工事執行令(大正9年内務省令第36号)では、昭和27年3月改正前には、「入札人中予定価格ノ三分ノ二ヲ下ラザル最低価格ノ入札ヲ為シタル者ヲ以テ落札人トス」とされており、安値受注の横行に悩む建設業界のこれを8割にしてもらいたいという要望を考慮し、同令は改正されたが、「三分ノ二ヲ下ラザル最低価格」については、「十分ノ八ヨリ三分ノ二ノ範囲内ニ於テ道路管理者ノ定ムル最低価格」とされた。ただ、同令は、昭和27年12月、道路法の改正に伴い、失効し、その後、建設業界の要望に鑑み、建設業法そのものに落札価格最低制限条項を明記する動きもあったが、結局、昭和36年の会計法改正で落ち着いた。

一方、地方公共団体においては、昭和38年の地方自治法改正前は、地方条例あるいは規則で、最低制限価格を設定しているところが多く見られ、昭和27年3月の道路工事執行令

改正前は、十分の九と定めているところが大勢であったようだが、同令改正後は、同令にならうところが見受けられた。現在は、前述した中央公契連が定めた低入札価格調査基準モデルを参考に定めている例が多いようである。これに関連して、地方公共団体が補助事業として実施した事業に係る工事請負契約について、予定価格の90%以上で設定された最低制限価格を適用した場合、会計検査院は、不当事項として指摘している例がある。

なお、最低制限価格については、政府の「規制緩和3カ年計画」(閣議決定)で、「地方公共団体における審査体制の整備等の条件整備を進め、最低制限価格制度から低入札価格調査制度へ移行するよう地方公共団体に対して要請する」とされているが、平成15年5月に全国建産連ダンピング排除対策検討特別委員会がまとめた「ダンピング排除のための対策について」(以下「ダンピング特別委報告」という。)において、「低入札価格調査制度実施の条件の整っていない地方公共団体では、最低制限価格制度を採用するよう要請する」としている。

2) 低入札価格調査制度の低入札価格調査基準

現在、公共工事発注者が実際に設定している低入札価格調査の基準価格は、前述した中央公契連が定めた低入札価格調査基準モデルに準拠している。このモデルによれば、原則として予定価格算出の基礎となった純工事費(直接工事費の額及び共通仮設費の額)並びに現場管理費相当額に1/5を乗じて得た額の合計額(その額が、予定価格に8.5/10を乗じて得た額を超える場合にあっては8.5/10を乗じて得た額とし、予定価格に2/3を乗じて得た額に満たない額にあっては2/3を乗じて得た額)となっている。

ただ、この額は、現場管理費も一部しか認めておらず、一般管理費についても当該工事に必要な経費があるにもかかわらず、除外していることから、適正な価格水準とは言いがたい面がある。

3) 公正取引委員会の不当廉売についての考え方

独占禁止法上、「正当な理由がないのに商品又は役務をその供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給し、その他不当に商品又は役務を低い対価で供給すること」(価格要件)により、「他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれ」(影響要件)がある場合に、不当廉売に該当するが、公共建設工事の特性に照らし、公正取引委員会は、平成16年9月15日、「公共建設工事における不当廉売の考え方」を示している。これによれば、価格要件のうち、「供給に要する費用」について、「工事原価+一般管理費」(公正取引委員会は、同考え方で一般管理費と一般管理費等は区別して使っているので、ここでは利潤は含まない。)がこれに相当するものと考えられるとし、「供給に要する費用を著しく下回る対価」かどうかについては、落札価格が実行予算上の「工事原価(直接工事費+共通仮設費+現

場管理費)」を下回る価格かどうかが基準となるとしている。また、影響要件については、安値受注を行っている事業者の市場における地位、安値応札の頻度、安値の程度、波及性、安値応札によって影響を受ける事業者の規模等を個別に考慮し、判断することとしている。

この不当廉売の考え方は、公共工事の積算基準上の考え方を基礎として、示した点で一步前進したものと評価できるが、結局、実行予算上の問題として処理し、予定価格との関係 - 言い換えれば積算上の観点では何も触れていない点で、今回の問題の検討に当たっては、参考にできないものと考えられる。

4) 公正取引委員会の不当に低い下請代金についての考え方

不当に低い下請代金の押し付けは、独占禁止法上は、「不公正な取引方法」の一形態として禁じているところであるが、建設業の下請取引については、「建設業の下請取引に関する不公正な取引方法の認定基準について(昭和47年4月1日公正取引委員会)」六に、「自己の取引上の地位を不当に利用して、注文した建設工事を施工するために通常必要と認められる原価に満たない金額を請負代金とする下請契約を締結すること。」と規定しており、ここでいう「原価」の解釈として、「直接工事費のほか、間接工事費、現場工事費及び一般管理費は含むが、利潤は含まない。」と明記している。

これも、建設業における原価の考え方を示している点で参考にはなるが、上記3)と同様、実行予算上の問題であろうと思われるし、しかも下請取引における問題でもあるので、今回の問題の検討に当たっては、直接参考にはできないものと考えられる。

公共工事における積算上の適正な落札価格の水準

以上、今回の問題の検討に当たり、これまで、議論されてきた点について見てきたが、こうした点を踏まえ、公共工事における積算上の適正な落札価格の水準とはどういう水準なのか検討した結果、次の結論を得た。

予定価格は、近年コスト縮減対策の推進、資材単価、労務単価等の低下を反映して絶対額が低下している。したがって、何時の時点のことかと無関係に落札価格の適正な水準が予定価格との関連でこうあるべきとは言いがたいが、前述したとおり、優良建設業者が適切な利益を享受することを可能とする水準と言えよう。また、これを可能にするためには、現在の厳しい競争環境の中で、落札価格は予定価格に比して低め傾向に推移している状況において、少なくとも発注者の工事費積算上は一般管理費もある程度確保できる水準が適正な水準と言えよう。

こうした観点から、先程の議論の点について検討することとするが、最低制限価格の設定水準については、低入札価格調査基準モデルが参考にされている例が多いことから、こ

の点について、検証してみることにする。

この低入札価格調査基準モデルについては、低価格入札が下請へのしわ寄せ、現場労働者の労働条件の悪化等につながるおそれが強いと指摘されていることから、現場労働者の賃金、法定福利費等を構成する現場管理費の確保は急務であり、現場管理費の全額まで見込むことが必要である（この点については、ダンピング特別委報告でも指摘している。）

さらに、一歩進めて一般管理費についても、優良建設業者の持続的発展を図る観点から、調査研究費、寄付金、試験研究費償却、開発費償却等の利潤的費目を除く当該工事に要する必要経費については、見込むことを考慮すべきであろうと思われる。ただ、利潤及び一般管理費のうちの利潤的費目については、建設業者の創意工夫等による競争を阻害することから、これを含めることは難しいものと思われる。

なお、低入札価格調査基準モデルは、前述したとおり、最低制限価格制度における最低制限価格の設定の参考にもされているが、最低制限価格未満の価格で入札した者は直ちに失格させる最低制限価格制度に比べ、単に低入札調査基準価格未満の価格で入札しても、契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるかどうかを調査し、そのおそれがないと認められる場合は落札者としてもかまわないとされている。このような低入札価格調査制度の趣旨から見れば、低入札調査基準価格は、最低制限価格より高くともよい、言い換えれば、最低制限価格は低入札調査基準価格と同一ないしはそれより以下の水準というのが、通常の見方である。

また、会計検査院において、不当事項としているのは、指名競争入札であり、事業主体では資力、信用、能力等を審査の上、契約の内容に適合した履行を十分に期待できる業者を選定して入札に参加させていること、著しく高率の最低制限価格を設定したため、契約の適正な履行が確保できると認められる価格で入札した業者を排除することとなる。したがって競争契約における競争の利益を著しく阻害したこと等を理由としており、必ずしも最低制限価格が予定価格の90%以上であることのみを以って、不当と指摘しているわけではないが、前述した点を考慮のうえ、適切な判断を期待したいものである。

(2)技術・技能と経営に優れ、かつ、地域の実情に詳しい建設業者が参加（絞込み）及び落札することを可能とする入札契約制度の実現

技術・技能力、財務力及び社会的責任の履行等に関する適正な参加資格要件を設定して入札参加業者の絞込みを行う。

入札参加者の決定（絞込み）段階において、従来、軽視されていた技術・技能力（品質）の要素を取り入れることとする。今回成立した「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（以下「公共工事品確法」という。）を踏まえて取り組むべきである。

また、競争参加者の財務力の審査については、既に経営事項審査の『客観的事項』の審査においてある程度なされてきたが、やはり入札時点における企業の真の財務力を把握してそれを入札参加者の決定（絞込み）に的確に反映する仕組みを引き続き検討すべきである。これに関連して、民事再生法の申請さえあれば入札参加が可能となる取り扱いをしている自治体もあり、これらを優遇するのは望ましくないとの議論もあるが、これは経営事項審査等の企業評価のあり方の中で今後検討していくべきものとする。

さらに、納税、賃金支払い、社会保険上の義務の遵守、災害復旧活動への貢献等の社会的責任の履行の状況は、入札参加者の決定（絞込み）段階で大いに考慮すべきである。地域の実情（土質等）に詳しく日頃より災害復旧活動等で地域に貢献している優良建設業者を上記のとおり考慮することは、（WTO 政府協定対象工事は別として、）会計法令で「適正かつ合理的に行うために特に必要がある」（予算決算及び会計令第 73 条）ときは、「技術的適正及び現在の経営状況等」と共に「事業者の所在地を競争参加資格に定めることができる」（国土交通省所管会計事務取扱規則第 35 条）と規定されている。なお、地方公共団体の発注を規定する地方自治法施行令でも同様な規定がある（第 167 条の 5 第 1 項、第 167 条の 5 の 2）。

入札案の評価に当たっては施工会社の施工力、技術・技能提案力、プロジェクトのランニングコスト等を重視すべきものについては価格のみならずその他の基準も組み合わせた複数の落札基準を採用すべきである。また、具体的な落札基準は工事規模、工事内容の複雑度・難易度、採用する契約方式（工事のみの契約か、設計施工一括契約等）等に応じて定めるべきであり、工事規模も中規模以下で工事内容も簡易で工事のみの契約で施工力を重視する工事については、施工力を反映する過去の工事成績、担当する技術・技能者の実績等価格以外の要素も加えた簡易総合評価方式の導入を図るべきである。

技術・技能提案力まで重視する工事については、追加する基準としてそれにより実現する技術・技能的価値、革新的要素、審美的・機能的価値等が考えられる。

また、比較的大規模な工事で工事内容の複雑度・難易度が高く発注者だけで詳細な仕様

等を決めるよりも施工者の提案ノウハウを取り入れることが望ましいと思われるものについては、入札プロセス及び契約の履行の中でそれを可能とする競争的交渉方式、設計施工一括契約方式等の入札契約制度の導入が望まれる。競争的交渉方式は、調達手続のプロセスの中で発注者が提案を受けた複数の候補者と同時並行的に交渉を行い、交渉終了後提出を求めた最終提案のうち発注者の落札基準（複数）に基づいて最も点数の高い候補者を落札者とするものである。設計施工一括方式は、落札した業者が自らの提案を活かした設計を行い、それに基づいた工事の実施を可能とするものである。

（３）入札時の設計図書の不備の是正と設計変更の適正化並びに安易な工期延長の回避

我が国では従来よりそのままでは工事が実施できないような設計図書で入札が行われることがかなり多いと言われてきた。また、これを是正するための設計変更も近年は予算がないということで発注者が必要な変更に応じず、これらが施工者に過大の費用負担をかけている例があると言われている。したがって、入札時の設計図書の不備の是正及び設計変更の適正化を図るべきである。

さらに、発注者の責任（設計図書の不備、地元協議不足、調査不足等）に起因する工期の安易な延長は技術・技能者の無駄遣い、工事費の増大（労務費、現場事務所等仮設物や重機等のリース費用等）等につながり、施工者の赤字工事の大きな原因の一つとなっている。契約の履行の前提として発注者は本来自ら実施しておくべき業務を行うことは当然として、無理な工程とならない適正な工期を設定するとともに、工事の着手・継続が困難な場合は、工事中止命令及びそれに伴う増加費用の支払いという措置を講ずるべきである。

現実には甲の責に帰すると思われる工事中断であっても一時中止命令がでない、全部中止命令（工期延伸を伴うことになる）が適当と思われるのに一時中止命令しか出ない、一時中止命令がでて工期延伸、増分費用の協議が行われないケースが多い。さらに、このような措置の存在を知らない発注者もいると言われている。また、最初のケース（工事中断があっても一時中止命令が出ない）の場合が多くみられ、この場合、受注者の手待ち費用が増加しても発注者が増分費用を払った例はほとんどないといわれている。甲が立場上強いと言う我が国の状況の中では、受注者が請求することもあきらめているのが現状である。

ところで、こういう問題に対して、発注者、設計者、施工者の連携強化を図る取り組みも見られてきている。例えば、国土交通省北陸地方整備局等は、設計者、発注者、施工者の３者で構成する「工事連携会議制度」を試行しており、そのアンケート結果によると、（イ）特記仕様書変更時の項目確認が容易、設計上の問題を考慮した工法の採用が可能、

「設計照査による疑問点を確認」(発注者)、(ロ)「協議の回答指示が速やかになされ、工事が進捗」、「不明箇所が早期に明確化し、設計変更に要する時間が短縮」、「現場と設計の不整合の確認や変更対応が迅速化」(施工者)、(ハ)「問題点に対する3者の共通認識ができ、工事の目的を施工者に明確に伝達」、「実施工を考慮した方法決定ができ、迅速かつ正確な意思統一が図られ、工期短縮、トータルコストが縮減」、「設計、施工の乖離を解消でき、施工法、施工技術の知識習得に効果的」等数多くのメリットが指摘されている。「工事連携会議制度」のような発注者と設計者、施工者の連携強化を図る取り組みの定着、拡大は望ましいところである。

(4) 予定価格及び最低制限価格の事前公表に当たっては不良不適格業者排除のための内訳書提出の同時履行

予定価格及び最低制限価格の事前公表は技術・技能者もいない不良不適格業者の入札も可能にし、粗雑工事をもたらしていると言う問題も指摘されているところである。したがって、少なくとも最低制限価格の事前公表については見直しを検討すべきである。

しかしながら、予定価格の事前公表を実施する場合に当たっては内訳書の提出及びその厳重なチェックを図るべきである。

また、最低制限価格の事前公表を行い、その結果、複数者が同一の応札価格を提出した場合は、安易なくじ引き方式ではなく、過去の工事成績等の技術・技能力、又は財務力の程度により落札者を決めうる方式を導入すべきである。

(5) 低入札価格調査の際の工事内訳書(単価記入)への下請業者名及び下請業者からの見積書の添付の義務化

低入札価格調査基準価格以下の応札者については、既に地方公共団体の一部で実施されている単価入りの工事費内訳書の提出に加えて、「下請業者名及び下請業者からの見積書添付」を義務付けることは有効と考える。

(6) 発注者支援体制の確立

発注者責任を果たすために発注職員の適正な配置と併せて必要な支援体制の確立を図る。そのため、国は、地方公共団体のために企画から施工までの各段階における発注者業務のマニュアルの作成と発注支援機関への委託に関する規定の整備、発注支援機関のあり方、地方公共団体の必要な資金を確保しうる措置の検討を進めるべきである。

現実には、発注体制の貧弱な市町村の外部支援機関の活用が、発注体制の比較的整備さ

れている国に比べ低い状況になっている。公共工事品確法第15条第3項に規定するように国及び都道府県も市町村の発注関係事務の適切な実施に必要な措置を講ずることが期待されている。

補助事業については「測量試験費」を外部委託に要する費用に充てることが認められている。また、外部委託に要する費用は、外部委託機関を活用することによる設計等の段階のコスト縮減によりある程度は対応できるのではないかと考えられる。

(7) コスト把握の積極的取り組み

いわゆるダンピング受注が多発しているケースの一つとして、原価の回収ができないことが予想されていても敢えて低価格受注をしてしまうケースがあるのが事実である。他方、原価を回収できないことが分からないまま受注し、原価管理を行い、経営を改善するという意識がないために、原価を把握する手間を省いている企業、あるいは意識はあるがいまだにドンブリ勘定から脱却できず、結果的に原価を把握しきれない企業などがあり、このような企業はいわゆる不適格企業といっても過言ではない。

本連合会は、平成15年5月「ダンピング排除のための対策について」を提言したが、ダンピングを排除するためには業・発注行政の努力は勿論のこと、「業界団体としての活動及び個別企業としての対応」が車の両輪となって効果を発揮するものであることから、企業は、「適正な積算に基づく適正な利潤追求と工事原価積算能力向上への努力」を自らの課題として、「積極的に取り組むことが重要である」としている。当然のことながら、コスト意識の向上は企業の経営改革の根幹を成すものであり、業界全体の課題である。

したがって、業界団体等は、コスト把握方法や管理手法のマニュアル化等について積極的に取り組む必要がある。

むすび

本報告書は、「公共工事の落札価格の適正な水準とこれを確保するための方策について」提言としてまとめたものである。また、ダンピング排除対策の地方公共団体における取り組みに対する検証については、時間の関係もあって十分ではないが、少なくとも業界側委員の8県においては、完全に実施されているものは皆無であり、地方公共団体における取り組みの遅れが大きな問題として浮き彫りになった。ダンピング排除については、業界・企業の努力は当然であるが、その排除は入契法にも明記されていることから、総務省・国土交通省の地方公共団体に対する指導の強化を求めるとともに、我々業界は、地方公共団体の取り組みに対する要請を積極的に行う必要がある。

さらに、本委員会における低価格受注工事における赤字・黒字等の実態調査によると、定性的には落札率 85%以下の工事で受注金額が大きくなればなるほど赤字の件数は増大することが明らかになっている。

国土交通省の一部の地方整備局等が試行している「工事連携会議制度」は、工事施工に当たって発注者、設計者、施工者3者の意思疎通が十分図られ、我々業界が強く要望している「設計変更等への適正かつ迅速な対応」等に極めて効果的であることから、これへの取り組みの定着、拡大が期待される。

現状をこのまま放置すれば建設生産物の品質の確保や労働災害の防止等に重大な支障をきたし、技術・技能と経営に優れた元請・下請企業が淘汰され、ひいては建設産業界全体が疲弊することは火を見るより明らかである。

折りしも、本年3月、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が成立し、同4月独占禁止法が改正された。前者は、公共工事の品質確保に関する基本理念を定めたものであるが、競争参加者の技術・技能的能力の審査や技術・技能提案を積極的に受け入れ、「ただ安ければ良い」とする近時の悪しき風潮に歯止めをかけるものであり、大いに評価するものである。今夏にも策定されるであろう基本方針が、中小建設産業界にとってダンピング排除と不良不適格業者の駆逐等に資するものであることを願ってやまない。

「落札価格の適正な水準」については、多岐にわたる考え方、議論があり、未だ十分とは言えないが、建設業・発注行政、建設産業界等における議論のキッカケとなれば幸いである。

(参考1)

工事延伸及び設計図書の不備等が施工業者のコストを増やした例 (委員会メンバー県からの報告)

1. 実態調査対象工事のうち、請負額変更があった工事に関し工事延伸を起因とする請負額増加の例はあるのか。その場合にとられた増加額の積算の考え方。

メンバー県のうち、工事延伸を起因とする請負額増加があったのは3県で、そのうち2県において増加額の積算は落札率を適用したものと答えている。その他の県は「過去に例はない」「聞いたことはない」などとしている。そしてある委員は、数量や工種追加、工法変更、設計図書と現場不一致などによる工期の延伸や請負金額の変更はよくあることだが、単なる工事延伸を起因とする請負額増加の例は全くなく「施工者側の声を聞いてもらえない」、「発注者と施工者との思いに乖離がある」などとコメントしている。

2. 設計図面の不備及びそれが施工業者のコストを増やす具体例

調査を実施したメンバー県のうち1県を除いて、設計図面の不備に伴うコスト増が報告されている。

A県の2つケースでは、造成区域内の設計平面図とそれに隣接する道路平面図(構造物)の位置関係が不整合のため、現道部と造成区域内の構造物の施工位置に違いが生じ、その結果、電柱移設及び協議等に手間取り、道路部の施工が遅延した。工期の遅延により、監督員費用等諸経費が増大した。設計横断図が現場と整合せず、法長、側溝敷設位置、土工事量等変更が生じた。その結果、作業休止期間の重機損料、作業員の手待ち等によるコストが増大した。

B県では、海岸保全工事用のブロック製作を受注したが、製作したブロックの横移動について資料が不明確のため、移動経費が積算漏れとなった。

C県の調査では、当初、設計と現場との相違による構造物の変更があったもの2件、設計時点での地盤高と現場の相違があったもの1件、捨土量が設計より増加したものの1件が報告されているが、いずれも受注者に新たな負担はなかったと報告されている。しかし、一般的には設計図書と工事着手時の現場には若干の相違が相当数見られており、その場合の設計図面の修正は殆どが施工業者の負担で行われているとの実態がある。さらに、工事費の増額についても、契約変更がなされずに施工業者のサービス工事となっているものもあるとコメントしている。

また、ある委員は、不備の内容は 当初設計が間違っているもの（現場と合わない、細部の図面が違うなど） 追加指示工事が生じた場合の測量や設計への対応（場合によっては当初設計の変更を伴う場合もでてくる） の2点に絞られるとし、多くが請負者負担となっていると指摘している。この負担作業において、場合によっては現場中断のケースもあり、これが工期延期の起因につながっていると分析している。

3．工期延長が施工業者の費用を増大させる具体例

A県では、工期延長に伴い労務費、仮設物や重機等のリース費用及び燃料費等の増加がある。また、工事受注後、現地と計画との大きな相違や地元との調整の結果、設計の見直しが必要となり、工事の着手が遅れ、工期が延期される場合がある。この場合、外注する調査費は変更として認められる場合があるが、計画図の作成や現場員による調査費用は変更として認めてもらえず、その場合の経費（従業員給料・労務費・営繕費等）が施工業者の負担となっている。

B県では、発注者側の「地元協議不足」、「調査不足」や「気象条件」等を指摘するケースがあると報告されている。

C県の場合は、発注された時点（10月）では手待ち工事がなく、保有する人的・機械的資源の有効活用ができるとして低価格受注となったが、3月完成予定の工期が、悪天候、増工等で6月まで工期が延長された。その結果、保有資源の有効活用に見込み違いが生じ、また、増工部分に落札率が適用され大幅な赤字工事となった。

D県では、最も大きな問題と考えられるのが、監理技術者等の専任義務である。企業として、優秀な技術・技能者を効率良く使うことは当然であり、それが原価の低減になる。むやみな工期延長は、次の現場へ予定していた技術・技能者の配置計画が狂うということである。

E県では、工事延長がなされると現場に配置する技術・技能職員等の人件費の増大になるとともに、現場事務所やリース機械等のリース期間の延長が必要になり、それに伴う人件費やリース代金の増大が発生する。なお、監理技術者資格証マニュアルでは、工事中止期間中は一定の理由による監理技術者専任制をはずす措置が認められているにもかかわらず、工事中止期間中でも一律専任制を求めていることから、工事の受注状況によって効率的に活用できないことが多く、企業全体として人件費負担の増大となっている。

以上のように過半数の委員が、建設機械や車両等のリース期間延長、現場に配置する技術・技能職員等の人件費 が工期延長により施工業者の費用を増大させていると指摘している。

(参考2)

予定価格の構成とその意義

1 予定価格の構成

予定価格の構成は、別紙のとおりである。

2 予定価格の法的根拠

国発注の場合、予算決算及び会計令第79条で「仕様書、設計書等により」予定価格を作成することが定められている。地方自治法に同様の規定はないものの、財務規則、契約事務取扱規則等で予定価格に関する規定を設けている。

3 設計書金額の算出

予定価格作成の前段の作業として「設計書金額」が作成されるが、この金額は、公共工事の施工上、必要な労働者、建設資材等の取引の実例価格、需給の状況、数量の多寡、履行の難易、履行期間の長短を考慮して適正に定める必要がある(予算決算及び会計令第80条第2項)。具体的な設計書金額の算出は、積算基準に基づき実施されるが、工事に必要な材料価格は、原則として入札時における「市場価格」で、労務賃金の基本給は「公共工事設計労務単価」等を使用して積算される。

4 予定価格の総額主義

予定価格自体は、3の設計書金額そのままか、その金額の端数を整理した形で、総額で定められている(予算決算及び会計令第80条第1項)。予定価格が総額で決定されているのは、落札者が実際に手当てする労務賃金、建設資材価格や歩掛りは、会社により異なり、また、発注者が見積もっている単価で調達しているとは限らないことから、要は入札金額総額で競争することが適切と判断しているためである。

5 標準的な施工経費の見積り

昭和58年3月の中建審建議「入札合理化対策等」では、「予定価格は、標準的な施工能力を有する建設業者が、それぞれの現場の条件に照らしても、最も妥当性があると考えられる標準的な工法で施工する場合に必要となる経費を基準として積算されるもの」としている。つまり、公共工事を受注しようとする建設業者にとっては、予定価格内で施工することは十分可能な契約予定金額である。

このことは、予定価格の元となっている設計書金額が仕様書・設計書に基づき算出され

ているものの、自主施工の原則により(公共工事標準約款第1条第3項)、請負業者は、原則として、発注者が設計図書で示された施工方法が参考工法であれば自主的に任意に施工方法を選択して施工できることと関連している。

【公共工事標準契約約款1条3項】

3 仮設、施工方法その他工事目的物を完成するために必要な一切の手段(「施工方法」という。)については、この約款及び設計図書に特別の定めがある場合を除き、乙(請負業者)がその責任において定める。

さらに、予定価格は、各受注者の実行予算とは異なる。例えば建設資材を予定価格の積算単価より安く購入したり、原価償却の済んだ機材を使用するなどによく見受けられるところである。

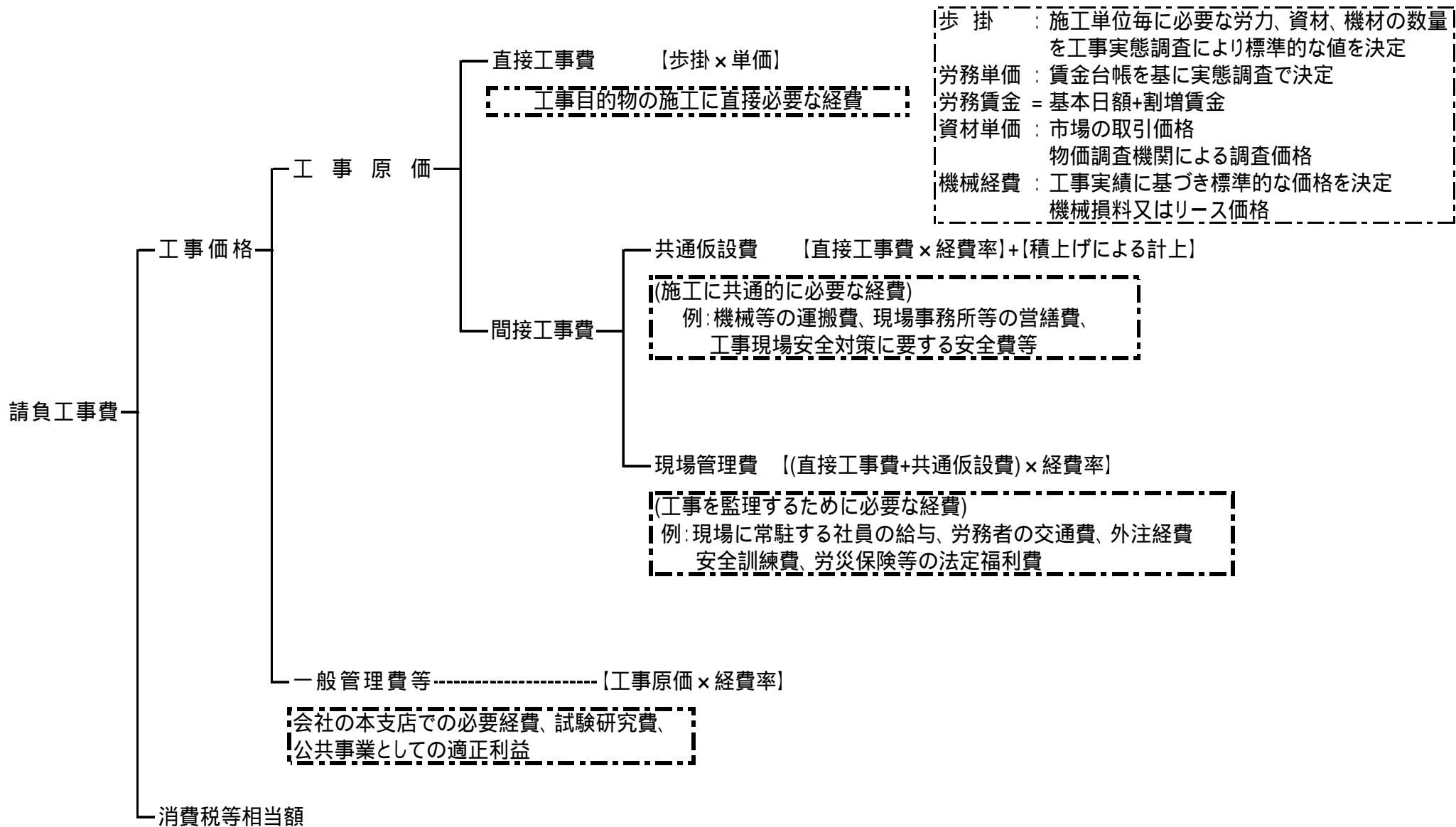
6 契約予定金額の上限拘束性

会計法・地方自治法では、原則として予定価格の範囲内で最低の入札価格者を落札者とするよう定めている(会計法第29条の6第1項、地方自治法第234条第3項)。予定価格は、契約予定金額の上限としての性格を有している。これは、発注者側として各入札参加者の実際の所要経費額を把握することは困難であるが(情報の非対称性)、少なくとも予定価格以下では施工可能であると判断して競争入札を実施する仕組みとなっているのである。つまり、予定価格は、税金を使用する公共工事において、受注者が不当に利得を上げることが防止することもその狙いの一つとしている。

7 異常な入札価格のチェック機能

予定価格を適正かつ合理的に積算することにより、入札参加者の入札金額が低すぎる、いわゆるダンピング受注となることを防止するためのチェック機能を果たすことができる。低入札価格調査制度・最低制限価格制度は、予定価格の持つこの機能に着目したものである。

公共土木工事費の積算体系



(参考3)

土木請負工事工事費積算基準(抄)

4 一般管理費等にかかる各費目の積算は、次のとおりとする。

(1) 一般管理費の項目及び内容

イ 役員報酬

取締役及び監査役に対する報酬

ロ 従業員給料手当

本店及び支店の従業員に対する給料、諸手当及び賞与

ハ 退職金

退職給与引当金繰入額並びに退職給与引当金の対象とならない役員及び従業員に対する退職金

ニ 法定福利費

本店及び支店の従業員に関する労災保険料、雇用保険料、健康保険料及び厚生年金保険料の法定の事業主負担額

ホ 福利厚生費

本店及び支店の従業員に係る慰安娯楽、貸与被服、医療、慶弔見舞等福利厚生等、文化活動等に要する費用

ヘ 修繕維持費

建物、機械、装置等の修繕維持費、倉庫物品の管理費等

ト 事務用品費

事務用消耗品費、固定資産に計上しない事務用備品費、新聞、参考図書等の購入費

チ 通信交通費

通信費、交通費及び旅費

リ 動力、用水光熱費

電力、水道、ガス、薪炭等の費用

ヌ 調査研究費

技術研究、開発等の費用

ル 広告宣伝費

広告、公告、宣伝に要する費用

ヲ 交際費

本店及び支店などへの来客等の対応に要する費用

ワ 寄付金

カ 地代家賃

事務所、寮、社宅等の借地借家料

- ヨ 減価償却費
建物、車両、機械装置、事務用備品等の原価償却額
 - タ 試験研究費償却
新製品又は新技術の研究のため特別に支出した費用の償却額
 - レ 開発費償却
新技術又は新経営組織の採用、資源の開発、市場の開拓のため特別に支出した費用の償却額
 - ソ 租税公課
不動産取得税、固定資産税等の租税及び道路占用料、その他の公課
 - ツ 保険料
火災保険その他の損害保険料
 - ネ 雑費
社内打合せ等の費用、諸団体会費及び他の一般管理費科目に属さない費用
- (2) 付加利益
- イ 法人税、都道府県民税、市町村民税等
 - ロ 株主配当金
 - ハ 役員賞与金
 - ニ 内部留保金
 - ホ 支払利息及び割引料、支払保証料その他の営業外費用
- (3) 一般管理費等の算定
一般管理費等は、(1)及び(2)の額の合計額とし、別表第2の工事原価ごとに求めた一般管理費等率を、当該工事原価に乗じて得た額の範囲内とする。
- (4) 一般管理費等率の補正
- イ 前払金支出割合の相違による取扱い
前払金支出割合が35%以下の場合の一般管理費等率は、別表第3の前払金支出割合区分ごとに定める補正係数を(3)で算定した一般管理費等率に乗じて得た額とする。
 - ロ 支給品等の取扱い
資材等を支給するときは、当該支給品費は一般管理費等算定の基礎となる工事原価に含めないものとする。
- 5 消費税相当額の積算は、次のとおりとする。
消費税相当額は、工事価格に消費税の税率を乗じて得た額とする。

(参考4)

公共工事適正価格等検討特別委員会委員及びWG委員名簿

委員会名簿

会 長	田村 憲司	(三重県建産連会長)
副会長	奥田 和男	(宮城県建産連会長)
理 事	井上 恭司	(同副会長)
副会長	島村 治作	((社)埼玉県建産連会長)
同	真柄 敏郎	(石川県建産連会長)
同	桑原 武彦	((社)滋賀県建産連常任相談役)
同	都間 隆	(島根県建産連会長)
同	浅田 毅	(愛媛県建産連会長)
同	川畑 俊彦	(鹿児島県建産連会長)
理 事	肥後 勝司	(同副会長)
学識経験者	鈴木 一	((財)建設経済研究所常務理事)
同	吉野 洋一	((社)建築業協会専務理事)
同	角地 徳久	((財)建設業振興基金専務理事)

印 委員長 印 副委員長

WG委員名簿

南平 俊一	(三重県建産連専務理事)
佐藤 安孝	(宮城県建産連専務理事)
関 昭	((社)埼玉県建産連常務理事)
松田 正	(石川県建産連専務理事)
平田 耕三	((社)滋賀県建産連専務理事)
安部 弘	(島根県建産連専務理事)
鈴木 恒	(愛媛県建産連常務理事)
馬場 春海	(鹿児島県建産連専務理事)
吉野 洋一	((社)建築業協会専務理事)
鈴木 一	((財)建設経済研究所常務理事)
高橋 俊雄	((財)マンション管理センター常務理事)
西澤 公陞	((財)建設業振興基金構造改善センター部長)
川角 一雄	(株)福田組東京本社プランニング部長)
堀江 輝男	(山崎建設株)専務取締役土木本部長)

印 主査