

建設生産・管理システムのあり方 に関する検討について

国土交通省大臣官房技術調査課 事業評価・保全企画官 久保 宜之

1 はじめに

建設生産・管理システム、すなわち社会資本の整備・維持管理のための公共調達の見直しに関する議論が活発化している。これらの背景には、ここ10～15年の間にほぼ半減となった建設投資の影響もあり、建設工事に関わる各業種の高齢化及び若年入職者の減少が進行し、中長期を見据えた担い手の確保が喫緊の課題となっていることが関係している。官民合わせた建設投資が底を打った平成22年度に比べ、その後、投資額は官民ともに増加しているものの、先行きの不透明さから新たな人材の確保・育成へも舵をきれないジレンマを業界に抱えさせることとなった。

このような実態を踏まえ、これまでも位置づけられていた公共工事の品質確保に加えて、その担い手の中長期的な育成及び確保を促進するため、議員立法で提出されていた公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律案（以下、「品確法」）が去る5月29日に成立し、6月4日に公布・施行されたところである。

一方、国土交通省では、これらに関連する諸課題について発注者側の立場から「発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会」を立ち上げ、多様な入札契約方式やより適正な価格等の設定などについて検討を進めている。本稿では、同懇談会の議論の経過・方向性について、検討の背景や品確法の改正

との関連に触れつつ説明することとする。

2 疲弊する建設業

入札不調等の発生の報道などで資材の不足や高騰が原因などと表現されることもあるが、足下の状況としては、全国的な建設資材の需給は均衡している。被災地については生コンクリートや骨材等で逼迫が見られた時期もあるが、今は落ち着いている。価格についても、確かに上昇しているが、平成19年度から平成20年度にかけての鋼材や燃料油の価格の乱高下に比べれば緩やかな上昇である。

一方、人材の問題は資材ほど楽観視できない。確かに足下の状況としては、入札不調等が発生しても、（価格そのものの問題ではない案件においては）再発注時の工夫によりほぼ契約に至っている。また、人気のある工事においては多数の応札者が居る。こういった状況から推察されるのは、入札契約の過程でのマッチングの問題はあれど、総数としての人材はこれまでの施工確保対策も奏功し何とか確保されているとの見立てである。ただし、建設投資のピークからここ10～15年間で急速に投資額が減少し、半減するといった状況を要因として、建設業に従事する技術者・技能者については採用が絞られ、極力現有勢力で対応することを続けてきたため、他の業界に比べ、高齢化が10年先を行く事態となっている。具体的には55歳以上の人口と29歳以下の割合をご覧いただけ

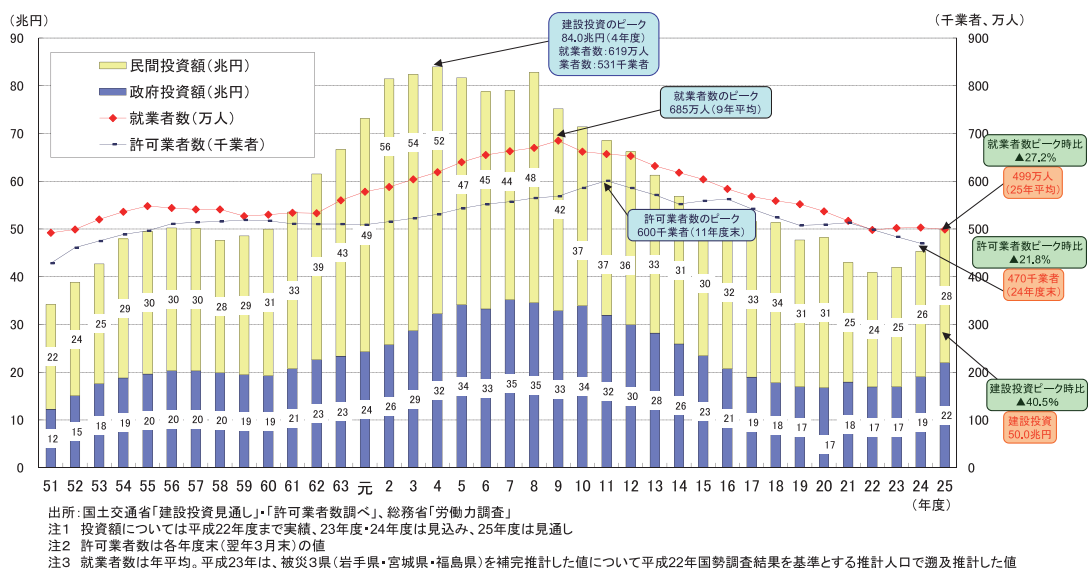


図1 建設投資、許可業者数及び就業者数の推移

ば分かる。建設工事を支える技術者・技能者は、にわかに役割を担えるような業種は少なく、一人前になるまでに年数を要する業種がほとんどである。このため、単に人材の確保という観点のみならず、技術の継承という観点でこの問題をとらえる必要がある。

何ら手を打たずにこのような状況が10年、20年と続けば、社会資本整備あるいは維持管理に支障を来すことは容易に想像できる。こういった背景から公共工事の品質確保に加えて中長期を見据えた担い手の確保、育成の重要性が再認識されてきた(図1・2)。

3 発注者責任(責務)を果たすために

これらの課題に対して、中央建設業審議会・社会資本整備審議会 基本問題小委員会(以下、「中建審等」)においてとりまとめられた「当面講ずべき施策のとりまとめ」(平成26年1月)では、「インフラの品質確保とその担い手の確保に係る施策」の展開として密接に関連する品確法、建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(以下、「入契法」)の3法が一体的に改正される必要があるとされた。そのとりまとめの中においても、発注者の責務の明確化が必要として、価格や工期の設定の重要性などに触れられた。特に改正品確法においては、平成17年の制定

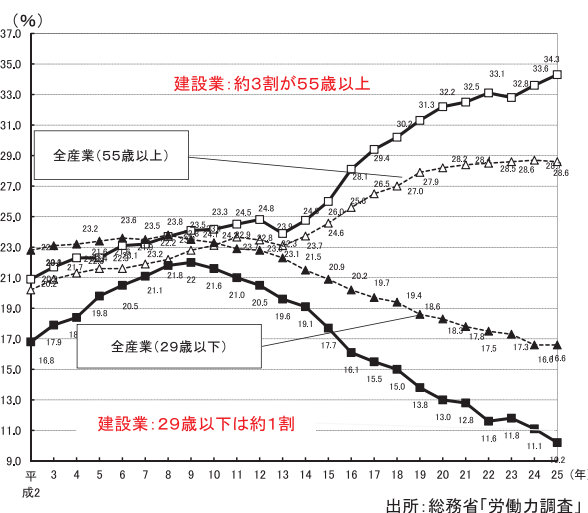


図2 建設業就業者の現状

当時から理念とされた公共工事の品質確保に加えて、その担い手の中長期的な育成及び確保の促進が基本理念にうたわれた。また、発注者の責務をうたった条項が大幅に加筆され、「適正な予定価格の設定」「低入札価格調査基準、最低制限価格の設定」「適切な工期の設定」「設計図書への施工条件の明示と適切な設計変更」など具体的な項目が明示された。今後は、同法に基づく基本方針を改正内容に合わせて改めて策定(更新)する必要がある。また、今回新たに位置づけられた発注関係事務の運用に関する指針(以下、「運用指針」)についても策定する必要がある。特に運用指針は、公共工事の性格、地域の実情に応じた発注関係事務の適切な実施に係る制度の運用のための指

針とされているところであり、関係者の意見を聞いた上で策定することとされている。

国土交通省では、「発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会（委員長：小澤東京大学教授。以下、「発注者懇談会」）」を設置し、発注者の視点から今後の建設生産・管理システムのあり方及び諸課題への対応方針についての検討・提言を行うことにより、社会資本の整備及び維持管理・更新を適切に実施し、将来にわたって安全なインフラサービスを継続的に提供するシステムを構築することを目的として議論を進めてきた。

発注者懇談会では、検討課題を大きく「事業特性等に応じた入札契約方式」「中長期的な工事事質の確保」「インフラメンテナンス体制の確保」「受発注者の業務効率化・高度化」の4テーマに分け、入札契約から積算、監督・検査に至るまでの諸課題について議論している。以降では、多様な入札契約方式に係る検討、より適正な価格等の設定に係る検討の状況について説明する。

4 多様な入札契約方式について

公共工事における入札契約方式は多様であり、時代のニーズや事業の特性等に応じて入札方式（業者選定の方式）及び契約方式（どういった契約内容を業者に求めるか）を適切に選定していくことが必要である。一方で、各入札契約方式について、採用する現場に混乱が生じないように、契約範囲やリスク分担の特質について把握した上

で、発注者の体制や技術力等に応じた適用条件を整理していく必要がある。このため、事業の特性や地域の実情等に応じた入札契約方式を各発注者が選定しやすくなるようにガイドラインを策定する方向で検討を進めている。

ガイドラインは、「発注者の責務」「入札契約方式選定の基本的な考え方」「各入札契約方式の概要・選定の考え方」「運用環境の整備」等から構成することを想定している（図3）。

5 より適正な価格等の設定について

会計法、予算決算及び会計令にて予定価格の性格が定義されている。予算決算及び会計令第80条において『取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない』とされている。この予定価格を上限とし、価格競争を行うことが定められている。

一方で、土木工事を始めとする公共工事の積算基準において、現在、予定価格として運用している工事請負代金額の積算は、多くの要素が施工実態や実勢価格から導かれた標準的な数値を用いており、その結果として積算された予定価格は実勢における標準的な価格といった性質を持っている（図4）。

また、低入札価格調査基準の運用等により『当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められる』場合などにおいては契約しないこととしているものの、実質的には標準的な価格とこの低入札価格調査

基準との幅で価格競争されており、国土交通省直轄工事における平均落札率が約90%となっている現実がある。

改正品確法にもある通り、適正な利潤が確保されるよう価格等の設定を行うために、積算基準の改定も見据えた検討を行

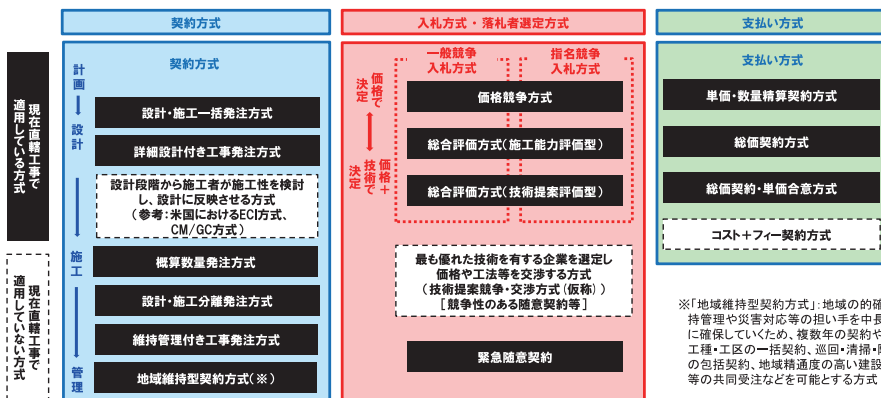


図3 多様な入札契約方式の例

・積算に使用する単価等については、**取引の実例価格等を調査した結果に基づき、標準的な単価等を設定**。実勢の平均値や最頻値であり、**この価格以下で確保している業者ばかりではない**。

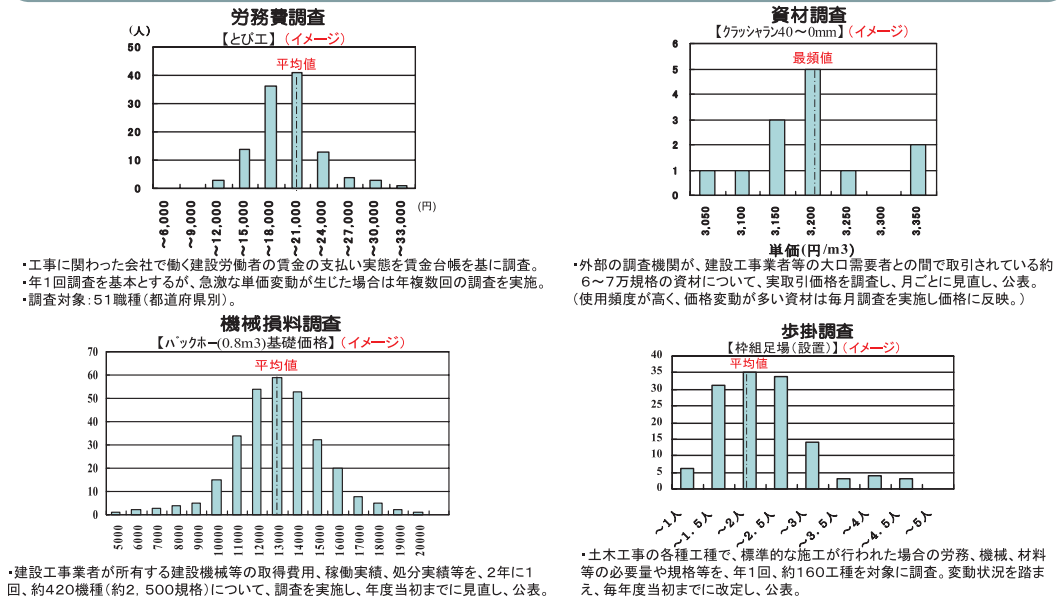


図4 積算における単価等の設定方法

歩掛(施工効率)や機械・労務・材料の価格、間接工事費率等を適切に把握し、実態と乖離しないよう引き続き努める部分

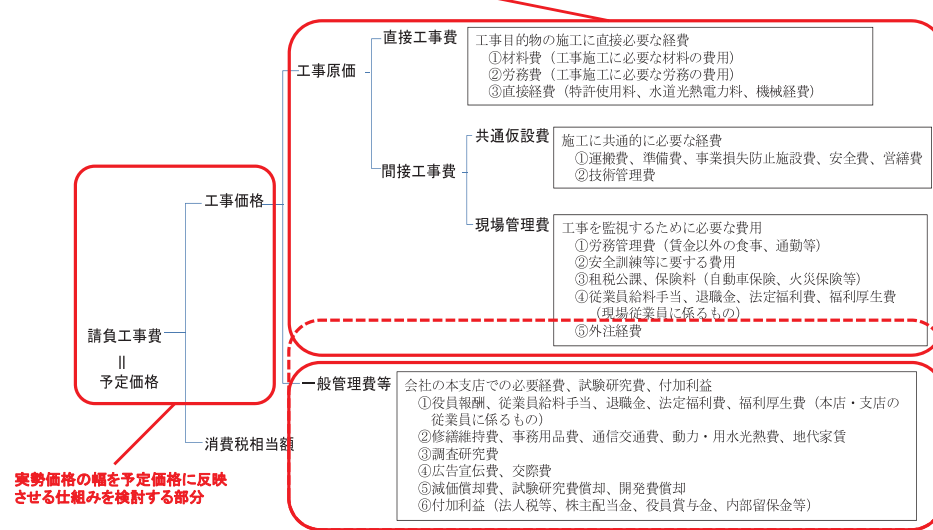


図5 より適正な価格の設定に向けた積算体系の見直しの方向

うこととしている。具体的には、「実際には幅のある実勢価格を予定価格に反映する仕組み」や「人材育成・確保や機械保有の必要性を踏まえた適正な利潤の確保を図るための一般管理費等の設定」に関する検討を進めていく予定である(図5)。

6 おわりに

今後も社会資本整備及び維持管理の主体として

国、地方公共団体等の発注者が責任を果たしていくためには、品確法の運用指針を丁寧な議論の上で策定し、各取組みを実効性の高いものにしていく必要がある。特に積算基準やコストに関わる立場として、適正な利潤の確保に向けた適正な価格等の設定を始め、改正品確法の理念や発注者懇談会での議論も踏まえて検討を進め、現場への浸透に努めて参りたい。