

# 過去の価格変動期における 不調・不落対策の政策的動き

(一財)建築コスト管理システム研究所 総括主席研究員 岩松 準

## 1 国会会議録にみる「入札不調」の 歴史とその政策的対応

需給逼迫を代表的原因として、公共工事の入札で応札者が現れない、あるいは設定した予定価格を下回る入札がない（そのために入札が流れたという事実を「不調」といい、入札はできたが、結果として落札者が現れないことを「不落」という）ことを指す「入札不調」という言葉は古くから使われてきた、と言えるだろう。このことを前提に、戦後の国会会議録を検索してみた。するとこの言葉が登場するのは、ある程度限られた時期であることが分かった。また、その内容を見ると、土木工事よりは建築工事で頻繁なことも分かった。

検索結果の初出は昭和30（1955）年7月の参議院決算委員会だったが、これは政府委員による契約方式に関する答弁の一部で使われているだけで、あまり重要ではない。これが実態的問題として取り上げられたのは、昭和36（1961）年9月の参議院建設委員会が最初であろう。日本社会党の武内五郎議員が新潟県で見られた入札不調の多さについて質問している。調べてみると建築工事関係が一番多く26件、続いて道路工事24件などだった、と述べている。その翌年2月にも同議員が質問に立ち、木材やくぎ等の建設資材高騰のほか、労務賃金の低さが人手不足に繋がり、入札不調を引き起こしたとしている。これらの指摘は今日のそれとも近く、興味深い。

続いて、昭和48（1973）年3月～翌49（1974）年4月までの衆議院・物価問題等に関する特別委員会、衆議院・地方行政委員会、衆参両院の建設委員会で取り上げられている。この時はオイルショック前後の資材価格の高騰に起因した入札不調問題が審議された。大阪市の増改築計画44校中18校が「入札不調で新学期を迎えようとしている」という記事がある。沖縄国際海洋博（1975年7月から開催）や山陽新幹線（1975年3月全線開業）の工事がこの時期に重なっており、この問題の引き金になったのだろう。オイルショックは昭和48（1973）年11月頃発生したものだが、木材、セメント・生コン、鋼材はそれに先立って価格上昇が見られた。オイルショック後は公共工事標準請負契約約款のインフレ条項の適用条件が政策関連の話題になっている。

その次は、平成元（1989）年6月以降の衆参両院の建設委員会を中心としたものである。このあたりは記憶に新しい方も多いに違いない。具体的な記事としては、平成元（1989）年度上半期の首都圏の公共工事4,000件のうち約20件で入札不調が発生した、とある。公共建築工事を中心としたもので、型枠工の不足が原因としている。また、平成2（1990）年6月の参議院・建設委員会では、全国の公共住宅建築工事26,000件のうち約60件が入札不調であり、その原因はやはり「民間住宅建築需要の著しい増大により、型枠工等の技能労働者が不足している」を挙げている。労働省（当時）「建設労働問題研究会報告書」では3Kと言

われた労働環境や重層構造の事実を挙げ、雇用処遇改善が必要とした。勤労者世帯の平均年収625万円からはじき出した日給25,000円が必要では、という質問も出ている。

このような問題が指摘される中、官民メンバーによる「建築懇談会」ができた。そして、歩掛りと材料費・労務費の積み上げでの予定価格積算から、型枠工事などの“施工単価”そのものの調査をしている刊行物を利用する申し合わせをした話が載っている。この建築懇談会の後に、その流れを受けてコスト研が設立されたことにも留意したい。その後は、“市場単価方式”を土木も建築も採用することなど、積算関係ルールが見直された。その他の政策的対応としては、平成2年の共通費実態調査による経費の引き上げ、建設技能労働者の賃金台帳を正しくつけるキャンペーン、これを含めた建設省（当時）の建設業構造改善プログラムなどが挙げられよう。

そして、今回の平成24（2012）年2月以降、現在に至るまでのものである。3.11の大震災後の復旧・復興工事から話しが始まり、オリンピック需要の話が出たこの時期は、キーワード「入札不調」を含む会議録はおびただしい量となる。その政策的対応策は、本特集で他の論者が十分に触れているはずなので、ここでは述べないこととする。

## 2 過去の「建築ブーム」……そして今は？

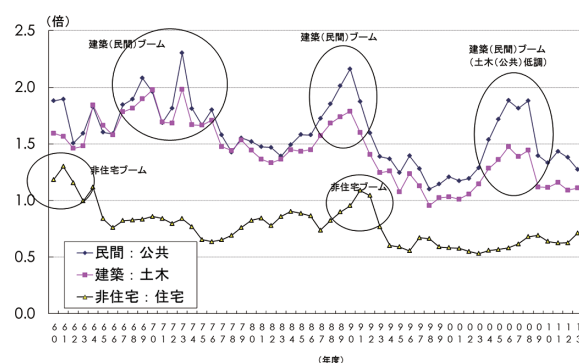
不調・不落が政治問題となるのは、一定の間隔を持って現れていることに留意すべきであろう。1章の記述年代を振り返ると、クズネッツ・サイクルと呼ばれる建築投資の循環周期（15～25年）とほぼ重なる間隔と見られなくもない。これは、ウクライナ生まれの米国の統計・経済学者で、1971年ノーベル経済学賞を受賞したSimon Smith Kuznets（1901-1985）の名に由来するもので、景気循環説のひとつである。<sup>1</sup>

1 その他に、在庫投資循環のキチン・サイクル（40ヵ月前後）、設備投資循環であるジュグラー・サイクル（7～10年）、技術革新などが原因のコンドラチェフ・サイクル（50～55年）がある。

日本の建設業の生産能力には一定の限界があると見るのは自然で、それを超える仕事量が発生するとモノや人の手配が難しくなり、どうしても価格が高騰し始める。すると、官側の用意する予定価格が合わなくなり、不調・不調が出るようになる。そこで、その価格を“実態”に合わせるべく、積算ルールの見直し対策等を行う……この繰り返しが行われている。

言うまでもないが、日本の建設業は建築と土木の技術分野があり、相容れない面と相互補完的な面とがある。そして、建築の投資は民間と重なる部分が多く、土木の投資は公共と重なる部分が多い。景気の善し悪しは、経済の主要な部分を占める民間の活動が活発か否かによるので、それを活発な状態に維持するために公共が関与する。建設業はGDPの1～2割を占める重要な産業ポジションにあり、また景気の前導役とも見られるので、民間建設投資の元気がなければ、公共建設投資を増やし、逆に景気が加熱しすぎないように公共側が舵を取る。このような経済運営が実際に行われてきた。このことは建設投資の中身を観察することで確認できる。

建設投資を民間と公共、建築と土木、そして、ついでに建築は非住宅と住宅で分けて考えてみる。建設投資の総額の大小よりも、それぞれの比率の多寡に焦点を合わせる。すると、それぞれの投資内容の特徴が浮かび上がる。図1は、公共、土木、住宅のそれぞれを分母に、民間、建築、非住宅をそれぞれの分子にして計算した比率の1960



（注）国土交通省「建設投資見通し」（2013年6月発表）より作成。数値は名目値。2011、12年度は見込み、2013年度は見通し。

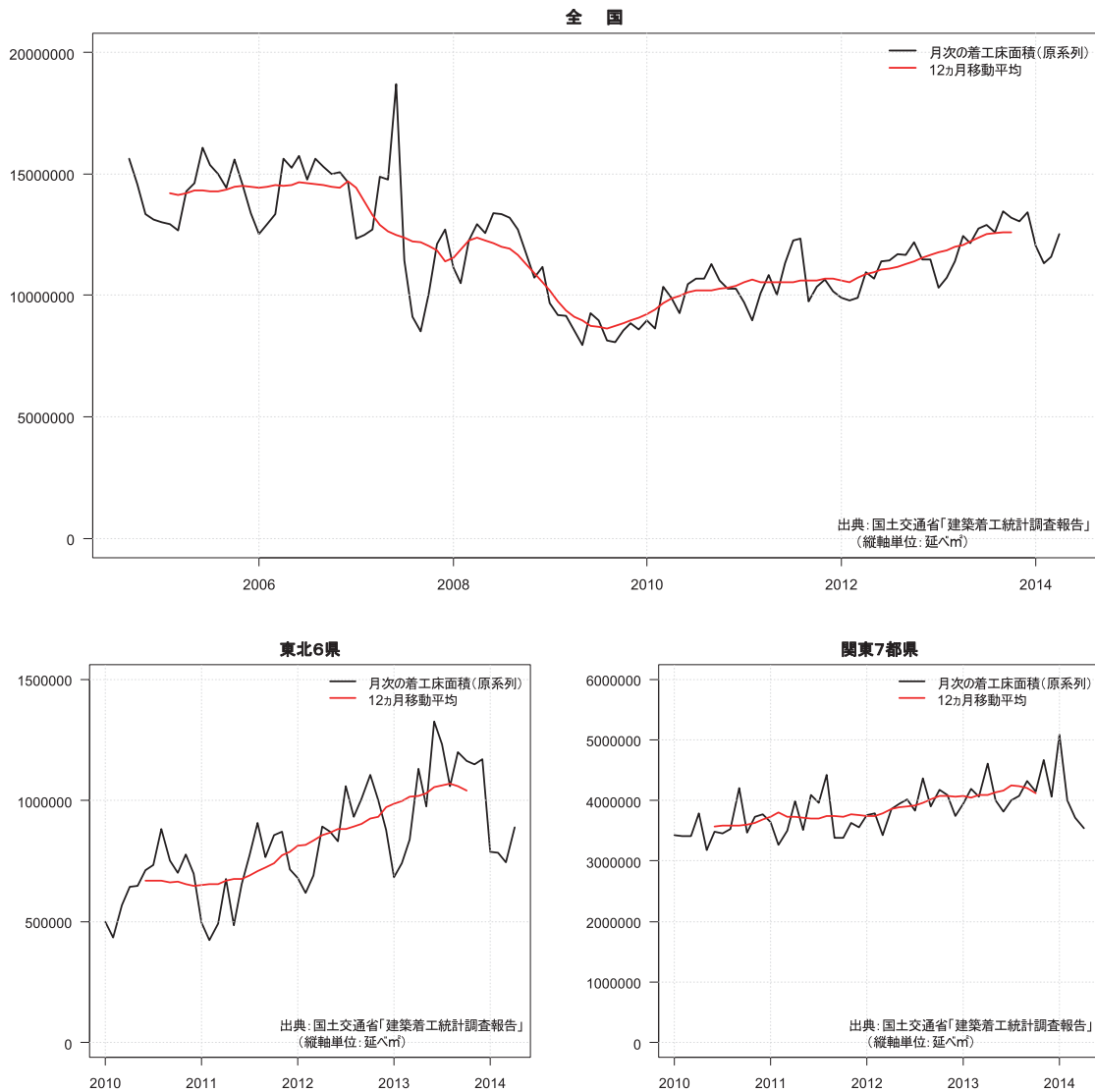
図1 建設投資構造の変化と「建築ブーム」

年度からの推移である。建築≒民間、土木≒公共だと言ってよいから、前2者は似た軌跡となっている。図1に書き加えたように、この倍率が高くなる部分は「建築ブーム」と呼べるだろう。建設投資額の絶対額の大きさも考慮に入れる必要はあろうが、このブームはほぼ20年毎にやってきており、クズネットの説を裏付ける証拠のように思える。ただ、今世紀に入ったあたりの比率上昇は、特に土木投資の減少によるものである（小泉政権、民主党政権の政策を思い出すとよい）。参考に描いた「非住宅ブーム」については、筆者は感

覚的にも首肯するのだが、読者は如何だろうか。また、1990年代までは1章で取り上げた国会会議録の時期ともほぼ重なる。

さて、この図1をよく見ると今現在はそのような時期ではないことになっている。不調・不落が議論される時期なのに、矛盾するように思える。それともグラフ上では、建築、土木の双方とも活発だから表れないだけなのだろうか。そこで、建築着工統計調査の月次データの推移によって建築の部分の詳細に見ることにしよう（図2）。

図2上側の全国図には、姉齒事件による2007年



(注) 国のデータ公開状況により、全国は2005年1月以降、それ以外の2葉は2010年1月以降であることに留意。最新時点は2014年4月。下の2葉は今回の「建築ブーム」の火付け役となったと見られるブロックのみ描いた。

図2 国土交通省公表の建築着工統計調査報告より月次着工床面積合計（延べ㎡/暦月）の推移とその12ヵ月移動平均（全国、東北6県、関東7都県）

6月の建築基準法大改正の影響、そして、その翌年夏に発生したリーマンショックによる影響が如実に反映している。季節的要因を取り除いた12ヵ月移動平均ラインで見ると、2009年後半をボトムに徐々に回復傾向が見える中、2011年3月の東日本大震災があり、その後、建築着工床面積はかなり増大した。ただし、2014年の年明けからは伸びが鈍化しており、気になるところである。4月からの消費税増税による住宅着工を中心にした需要の先食い現象後の反動減と見られる。

表1は2010年1月～2014年4月の月次着工床面積の12ヵ月移動平均値(延べ㎡)の最大値÷最小値の倍率を計算し、大きい順に並び替えたものである。この値は、図2各葉の移動平均ラインの最低と最高の比と同じ意味である。東北地方の被災3県は、2倍前後の数値であり上位を占める。一方、東京都や神奈川県など首都圏の多くは1.1～1.3倍程度で、やや意外なことに下位に止まる(これは図2下2葉の結果と同じ)。ただ、毎

月の着工規模が大きければ、少しの変動率でも絶対量のギャップは大きいわけで、注意して表1の数字を見る必要がある。いずれにせよ、全国的に建築が繁忙期にあることは疑いないことだろう。なお、前述した図1で「建築ブーム」が顕著に表れていないのは、建築工事以上に土木工事が活発だからと想像できる(詳細は建設総合統計等で確かめたらよいが、ここでは割愛する)。

さて、今、建築の仕事が増えたといっても、かつてのレベルではない(図2上の全国図)という見方も可能だろう。しかし、国勢調査結果にも表れた建設技能労働者の大幅な減少を考慮せねばならない。建設労働者1人当たりの生産性が大きく変わることは通常はないから、全体として日本の建築生産能力は落ちていたはずである。この中で建築工事の増加であることに留意したい。

このことに加え、今後、本格化する期待が大きい2020年の東京オリンピックと関連工事の投資見通しによる思惑が、不調・不落到関係している。

表1 2010年1月～2014年4月の月次着工床面積の12ヵ月移動平均値(延べ㎡)の最大値÷最小値の倍率計算(倍率の大きい順)

No.	都道府県名	倍率	平均月次着工面積 (延べ㎡)	No.	都道府県名	倍率	平均月次着工面積 (延べ㎡)
1	04.宮城県	2.104	266,172	26	15.新潟県	1.276	197,599
2	07.福島県	1.944	168,849	27	36.徳島県	1.266	64,253
3	03.岩手県	1.785	123,692	28	01.北海道	1.266	425,998
4	33.岡山県	1.703	167,864	29	42.長崎県	1.259	88,654
5	29.奈良県	1.542	91,575	30	10.群馬県	1.259	189,635
6	47.沖縄県	1.512	156,406	31	17.石川県	1.258	107,124
7	26.京都府	1.498	198,137	32	46.鹿児島県	1.239	134,301
8	34.広島県	1.477	222,751	33	35.山口県	1.229	107,277
9	39.高知県	1.449	45,982	34	27.大阪府	1.220	684,392
10	06.山形県	1.437	89,123	35	05.秋田県	1.215	77,289
11	31.鳥取県	1.427	38,622	36	14.神奈川県	1.215	742,571
12	37.香川県	1.413	91,757	37	38.愛媛県	1.213	111,908
13	40.福岡県	1.409	434,510	38	24.三重県	1.213	158,891
14	44.大分県	1.338	97,760	39	09.栃木県	1.201	186,411
15	11.埼玉県	1.330	664,196	40	02.青森県	1.201	93,688
16	08.茨城県	1.322	305,547	41	41.佐賀県	1.188	79,012
17	20.長野県	1.321	176,905	42	18.福井県	1.180	72,198
18	45.宮崎県	1.310	92,489	43	22.静岡県	1.179	361,671
19	25.滋賀県	1.309	141,553	44	21.岐阜県	1.151	176,921
20	30.和歌山県	1.303	82,827	45	43.熊本県	1.147	152,341
21	16.富山県	1.301	103,193	46	13.東京都	1.133	1,233,733
22	19.山梨県	1.296	72,817	47	28.兵庫県	1.130	422,884
23	23.愛知県	1.296	746,457				
24	12.千葉県	1.295	528,730				
25	32.島根県	1.285	46,649				

(注) この倍率は図2の移動平均値の最低と最高の比率を計算したものであり、すなわち各都道府県の着工床面積の水準の変動の大きさを示している。なお、月次面積は移動平均の平均値を採った。

換言すれば、入札者（元請ゼネコン）にとって、一部でのコスト上昇を実感しながらも、全面的上昇とはならない状況の中で、工事完了までにそうした事態が起こるかもしれないというリスクを考慮した応札行動があるのではないか。このような行動は、専門工事単位のレベルでは往々にしてある。元下間の力関係から考えると、発注者と元請受注者間での契約のようなスライド対応でリスクヘッジするようなことが、日本では常識的にはあり得ないからだ。価格変動が激しい場合、専門工事業者としては、契約時と現場での履行までのタイムラグを考慮した見積りが行われていると考えられる。もし、市場単価の実態調査結果が低いという判断が今のゼネコン側にあるとすると、こうしたことも関係しているように思えてならない。

### 3 不調・不落対策の論点と考察

以下では、会議録記事や文献資料などによりながら、1で見た不調・不落対策から、いくつかの気になる点を記述し、論点の補足としたい。只々、これが筆者の不勉強による未熟な整理でないことを祈るばかりである。

#### (1) 国と地方

平成2年の会議録では、入札不調は国の直轄事業で比較的少なく、補助事業や地方公共団体の自主事業で多かったとある。ただ、それに関しては、建設通信新聞記事の座談会を取り上げた質問で「国の機関の発注工事で21%くらいの赤字、公団が15%強、地方自治体が14%で、国が一番赤字がすごいと。しかしみんな我慢してとるわけです」ともある。赤字幅の平均的な大きさを語ったものだが、これを素直に信じれば、国の不調が比較的少ないという事実とは矛盾するように思える。そうした事実関係があったのだとすれば、なぜなのか、理由はよく分からない。

また、この会議録では、当時入札不調が多くあった東京都からの要望で、国庫補助制度による延べ㎡当たりの標準単価を引き上げるというのが話題になっている。これは新営予算単価に関係し

た話と思われる。毎年春に、国土交通省官庁営繕部では代表的なモデル庁舎毎に目安となる単価を設定し、それで要求予算を組み立てている。この単価は財務省が行う国庫補助金の算定や他の要求に対する査定に間接的に利用される。国庫補助事業の関係では、地方が行う建設工事の発注とも密接な絡みがある。つまり、国が決める新営予算単価が低めに設定されていると、入札不調の裾野が地方へと広がることになる。

#### (2) 建築と土木

入札不調の発生のしやすさは、土木工事よりは建築工事が大という指摘は会議録に度々出てくる。これはどういう理由からなのだろうか。入札不調とは、官側の予定価格積算が民側のそれと合わないことなのだから、普通に考えれば、両者の技術的な特性に起因する積算結果の違い、あるいは、それぞれが持つ積算ルールの違い、ということになるだろう。

前者は、比較的に建築工事の方が細かくて複雑だということや、土木工事は出来型が長いものが多く、価格が合わない場合に、その調整がやりやすいということも関係するように思われる。後者は、機動的な積算ルールの見直しができるか否かだが、土木に一日の長があるように思われる。それは土木は公共投資が大半でルール見直しは、公共発注者主導で可能なのに対し、建築は民間投資の方がかなり多く、そうしたルール見直しが一般には容易とは言えないことである。こうした考察が本当かどうかは確かめる必要がある。

なお、建築の積算ルールについては、戦後からの長年の関係者の努力で、官民共通のルール作りが行われてきた歴史や、国の場合、官側の積算ルールは所謂「統一基準」として、各省庁別々であったルールの共通化が図られてきた歴史があることは、議論の前提として押さえておくべきであろう。

#### (3) 建設技能労働者不足とその対策

需給逼迫の原因は、いつの時代にも建設技能労働者の人手不足というのが定番で、仕事がつい

わりに、実入りが少ないからというのが第一の理由である。この問題に対しては様々な手が打たれてきたが、どれも有効な手立てにはなっていないからこそ繰り返しているとも言える。労働者の賃金が資材と同じように需給関係によって高くなったり、安くなったりすることを前提としている公共工事設計労務単価の仕組みが、本当にこれよいかという議論もある（拙稿2013.10を参照）。

#### （４）スライド条項とその適用範囲の拡大

一式請負が伝統の建設業界にあつては、請負金の増額というのは一種のタブーであった。そのことを指して次のような会議録がある。「……そういうリスクを一般の生産の製品等であればある程度転嫁して解決することは可能である。しかし建設業者、請負業者の場合においては、その転嫁する方法というものは、所謂いまの定額請負の関係からいきまして、きわめて困難な問題であるという状況でございます」（昭和49年3月14日、衆議院・決算委員会、渋沢参考人（日建連専務理事）述）。ただ、既に昭和25（1950）年の所謂公共約款<sup>2</sup>の制定時より、物価の変動等による請負代金額の変更（所謂スライド条項）が旧21条（現25条）の規定にあつた。その内容は、「全体スライド条項」（現行の第1～4項）と「インフレ・スライド条項」（第6項）と呼ばれるものがあつた。さらに第2次オイルショック後の昭和56（1981）年に追加された第5項は「単品スライド条項」と呼ばれるもので、鋼材類・燃料油について平成20（2008）年6月以後、はじめて適用された。これらの対応も、入札不調に対しては重要な積算上の対策となっている（拙稿2012.7を参照）。

#### （５）発注者の予定価格算定への確信

会議録の検索記事で気になる記述があつた。「原則としては、発注者側が適正な算定をいたしまして、その適正に関する信念を持っておりません限り、業者との話し合いをうっかりやることは望ましくないと存じますが、適正な積算をやりま

して、その数字をはっきりと自分で持っております限り、入札不調の際に業者側と具体的な折衝に入ることは差し支えございませんし、またやむを得ないことであろうと存じます。それによりまして過去のトラブルは大体において解決しておると承知しています。」（参議院・商工委員会、昭和43年4月16日、通産省の万博工事に関する質問に対する建設省営繕局・横山政府委員の答弁）

筆者には、発注者としてはかなりの自信に満ちた言葉と感じられる。予算決算及び会計令（予決令）第80条第2項の言葉——予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、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——そのものを追求する姿勢が出た言葉である。建築コストの本質を現代の我々がどれほど深く理解しているのか、改めて考えさせられる。

以上、雑駁なまとめとなつた。国会会議録に頼って記述した関係上、拾い忘れた点が多いと思われる。読者のご指摘を乞いたい。

#### （参考文献）

- 1) 岩松準「建築コスト遊学17：1976年「建築費急騰の記録」とインフレ・スライド条項」建築コスト研究No.78, pp.46-50, 2012.7.
- 2) 岩松準「建築コスト遊学21：公共事業労務費調査とそれに至る経緯」建築コスト研究No.83, pp.56-60, 2013.10.
- 3) 碓井光明『公共契約法精義』信山社, 2005.4.8
- 4) 建築雑誌・特集「建築工事の単価問題」1961.11.
- 5) 国立国会図書館「国会会議録検索システム」(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)
- 6) 高柳岸夫・有川博（共著）『官公庁契約精義』平成26年増補改訂版, 全国官報販売協同組合, 2014.2.20.

2 当初は「建設工事標準請負契約約款」と呼ばれた。昭和47（1972）年改正で「公共工事標準請負契約約款」に改称し、現在に至る。