地域活性化のための公共事業のあり方と公契約条例

市村 昌利 氏（建設政策研究所研究員）

目　　次

はじめに
１ 住民の安全を守り、地域活性化のための公共事業とは
２ 公共発注政策をめぐる課題と入札契約制度
３ 公共構造物の品質を確保し、地域経済活性化に向けて～公契約条例の意義と役割～

はじめに

報告に先立ちまして、私の所属しております建設政策研究所と私の簡単な自己紹介から始めさせていただきたいと思います。建設政策研究所は 1989 年に設立しております。公共事業を始めとしてどういった国土を形成していったらよいのか、今日のテーマでもあります公共事業とはどういったことが求められるのか、建設産業とはどうあるべきなのか、特に建設産業をめぐっては、大手ゼネコンもありますが、産業特性として地域それぞれの場所につくるという特徴を持っていますので日本全国津々浦々いたるところに事業者がいます。その多くが中小事業者であり、その地域に根差した活動を行っている事業者がよりよい事業運営を行えるような仕組みはどういうものか、あるいはそのもとで働く、作業に従事する労働者の待遇をどうやって確保するかという視点から研究している研究所でございます。

私はこの研究所に大学院時代に少しかかわるようになりまして、この 5～6 年、研究所の調査研究活動に加わっております。もともと私は大学院では経済学の勉強をしていましたので、建設産業のことは無知に近かったわけですけれども、この間、公共工事の発注政策とか入札制度を中心に調査、研究活動に携わってまいりました。その関係で今日、地域経済活性化のための公共事業のあり方と公契約条例ということでお話させていただくことになりました。

今日は３本の柱で報告させていただきたいと思います。まず１つ目は、「住民の安全を守り、地域活性化のための公共事業とは」ということで、現在、国土強靭化であるとかインフラの老朽化対策というものが公共事業の大きな課題になっていますので、そういった国の動きを見た後で、どういった公共事業が望ましいのかということをお話しさせていただきたいと思います。２つ目として、「公共発注政策をめぐる課題と入札契約制度」ということで、近年入札不調という問題が大きな問題として取り上げられるようになってきています。その背景には、業者がいない、労働者がいない、資材がないということもあるんですけれども、他方には発注する側の公共発注政策にも課題があるということで、その課題を確認した上で、ではどのような入札契約制度をつくっていくべきなのかということについてお話しさせていただきます。３つ目としまして、千葉県野田市で最初に成立いたしました公契約条例についてですけれども、現在 9 自治体にまで広がっておりまして、現在制定に向けていろいろな議論を進めている自治体がございますので、公契約条例の意義と役割について、どういったメリットがあるのかということにつきまして、最後にお話しさせていただきます。

１．住民の安全を守り、地域活性化のための公共事業とは

(1)公共事業をめぐる動向～国土強靭化

公共事業をめぐる動向ということで、国土強靭化とありますが、昨年の 12 月に「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靭化基本法」が成立いたしました。資料に国土強靭化の基本理念、基本方針を示してありますが、事前防災、減災をする、それから迅速な復旧復興に資する施策を総合的かつ計画的に実施する、それともう一つ、国際競争力の向上に資するというような国土を形成するという基本理念が掲げられています。それから基本方針ですけれども、基本理念を元にして大きく４つ示されています。まず人命の保護、これは最大限に図られること。２つ目として、国家、社会の重要な機能が致命的な障害を受けずに維持され、我が国の政治、経済及び社会の活動が維持可能なものとなるようにすること。３つ目として、国民の財産と公共施設の被害を最小化すること、それから迅速な復旧復興に資することという基本方針が掲げられております。

番号	プログラムにより回避すべき起こってはならない事態
①	大都市での建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や住宅密集地における火災による死傷者の発生
②	広域にわたる大規模津波等による多数の死者の発生
③	異常気象等による広域かつ長期的な市街地等の浸水
④	大規模な火山噴火・土砂災害（深層崩壊）等による多数の死傷者の発生のみならず、後年度にわたり国土の脆弱性が高まる事態
⑤	情報伝達の不備等による避難行動の遅れ等で多数の死傷者の発生
⑥	被災地での食料・飲料水等、生命に関わる物資供給の長期停止
⑦	自衛隊、警察、消防、海保等の被災等による救助･救急活動等の絶対的不足
⑧	首都圏での中央官庁機能の機能不全
⑨	電力供給停止等による情報通信の麻痺・長期停止
⑩	サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による国際競争力の低下
⑪	社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止
⑫	太平洋ベルト地帯の幹線が分断する等、基幹的陸上海上交通ネットワークの機能停止
⑬	食料等の安定供給の停滞
⑭	電力供給ネットワーク（発変電所、送配電設備）や石油・LP ガスサプライチェーンの機能の停止
⑮	農地・森林等の荒廃による被害の拡大

この国土強靭化基本法を受けまして、国土強靭化政策大綱というものが定められています。ここには、起こしてはならない 45 の事態というのが定められておりまして、起こしてはならない事態に対するために、当面重点的に実施する 15 のプログラムというものが示されております。ここの基本目標が先ほどの基本方針と同じく４つ示されておりまして、それぞれに事前に備えるべき目標として７つとプログラムにより回避すべき起こってはならない事態が 15 項目挙げられています。①の大都市での建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や住宅密集地における火災等による死傷者の発生や、⑨電力供給停止等による情報通信の麻痺・長期停止などありますが、⑩、⑪、⑫、⑭は、サプライチェーンの寸断等による企業の生産力の低下による国際競争力の低下が回避すべき事態とされています。東日本大震災ではサプライチェーンの寸断が新聞記事等を賑わせておりました。よく聞いた話では納豆自体は作られるんですけれども、納豆のパックの中に入れるフィルムを作っていたのが東北で、あのフィルムがなかったために納豆が市場から消えたという話がありました。そういうサプライチェーンが寸断されないような国土を形成するということがこのプログラムに挙げられています。

これを受けて、国土強靭化基本計画を５月に策定し、それを受けて都道府県が地域計画というのを作成することになっています。

それから国土強靭化に関連して、15 のプログラムを推進するための予算というものが挙げられています。25 年度の補正予算では、約 7,700 億円（13 府省合計）。そのうち、公共事業関係費は約 5,300 億円。それから 26 年度予算では、13 府庁合計で約 3 兆 3,000 億円、そのうち公共事業関係費として約 2 兆 8,000 億円となっています。25 年度の補正予算と 26 年度予算を合わせて 15 か月予算という形でつけられていますので、この 15 か月予算の一般会計の特徴はどのようになっているかということを国の資料を基に見ますと、インフラの老朽化対策、それから東京オリンピックを契機とした交通・物流対策の整備の加速のための公共事業対策を重点化したということになっています。資料下の表が公共事業費の前年度比較したものですが、15 か月予算で見ますと、7 兆 8,341 億円と前年度規模から減っていますが、当初予算規模で見ますと 2014 年度当初が 6 兆 4,712 億円と、2013 年度の当初予算を上回っている状況です。それから公共事業関係費ですけれども、2014 年度当初予算は、前年度と比べて 12.9%増えているとありますが、これは社会資本整備特別会計の廃止によるもので、その影響を除くと 1.9%の増ということです。

公共事業の発注は一番多いのが、国土交通省ですが、国土交通省の予算が 5 兆 7,146 億円ということで参考までに載せてあります。以上が国土強靭化の概要です。

1. 住民の安全を守り、地域経済活性化のための公共事業とは
（1）公共事業をめぐる動向～国土強靭化

国土強靭化：重点化するプログラム等の推進のための予算

25年度補正予算	約7,700億円（13府省庁計）
	うち公共事業関係費：約5,300億円
26年度予算	約3兆3,000億円（13府省庁計）
	うち公共事業関係費：約2兆8,000億円

15カ月予算　一般会計公共事業費：インフラ老朽化対策や東京五輪を契機とした交通・物流ネットワーク整備の加速のため公共事業予算を重点化。

- 15カ月予算（公共事業予算）：7兆8,341億円（12年度補正規模が大きかったため、15カ月では減だが、当初予算では12.1%増）
- 14年度当初予算の公共事業関係費12.9%増→社会資本整備特別会計廃止による一般会計への統合：6,167億円の影響を除くと1.9%増
- 国土交通省（14年）：5兆7,146億円

	12年度補正	13年度当初	15ヵ月	13年度補正	14年度当初	15ヵ月	増減率 15ヵ月（%）	増減率 当初（%）
公共事業関係費	24,236	52,853	77,089	10,290	59,685	69,975	▲ 9.2	12.9
その他施設費	23,061	4,870	27,931	3,339	5,027	8,366	▲ 70.1	3.2
公共事業費	47,297	57,723	105,020	13,629	64,712	78,341	▲ 25.4	12.1

出所：「建設通信新聞」2014年1月27日

4

(2)公共事業をめぐる動向～公共施設・インフラと老朽化対策

笹子トンネルの崩落事故以降、公共施設、インフラの老朽化にどう対応していくのかということが大きな問題となっていますが、国土交通省が平成 25 年 3 月 21 日に「社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置」という資料を発表しています。この基本的な考え方は、施設の特徴を踏まえた適切な点検による現状確認と、その結果に基づく的確な修繕の実施が不可欠だということです。そのためには長寿命化計画の策定が不可欠という

ことで、この３か年で対策を進めていくとしています。

建設後 50 年以上経過する施設の割合ということで、２ｍ以上ある道路橋についてみますと、平成 24 年 3 月時点で 50 年以上経過しているものがすでに 16%あります。それが 10 年後は 40%、20 年後は 65%ということになりますので、老朽化対策、維持管理、それから更新いった対策が必要になってきます。

建設後50年以上経過する施設の割合例

	平成24年3月	10年後	20年後
道路橋（橋長2m以上）	約16%	約40%	約65%
トンネル	約18%	約30%	約45%
河川管理施設（水門等）	約24%	約40%	約62%
港湾岸壁（推進-4.5m以深）	約7%	約29%	約56%

施設別の数も、この資料に載っていますが、全国合計で２ｍ以上の道路橋が約 70 万橋以上もあります。この資料には、約 69 万 9000 橋とありますが、実際には、71～72 万くらいあります。それから道路舗装も約 3,100ｋｍ^{2}、下水管きょにいたっては、約 43 万ｋｍという非常に長い施設を有しているわけです。これらは基本的に 60 年代、70 年代の高度成長期に急速に建てられたものが中心になりますので、今後これをどうしていくかというのが非常に大きな課題になっています。

施設別の施設数

施設名	施設数	施設名	施設数
道路橋（橋長2m以上）	約699,000橋	公営住宅	2,170,649戸
道路トンネル	約10,300本	UR住宅	755,642戸
道路舗装	約3,100ｋ㎡	都市公園等	99,874施設
河川管理施設	約3万施設	海外堤防	7,989ｋｍ
砂防施設	約10万基	空港	98空港
下水道管きょ	約430,000ｋｍ	官庁施設	約48,466千㎡
下水道処理場	約2,100箇所	鉄道橋	102,293橋
港湾施設	約44,000施設	鉄道トンネル	4,737本

公共施設・インフラが実際にどういう状態になっているかということで、首都高速の要補修箇所の事例を見てみると、橋脚に亀裂が入っていたり、コンクリートにひび割れがあったりしています。早い時点で造られた首都高の修繕が早急に求められています。

東京都下水道局の HP には、下水管が破損したためにそこに空間ができてしまって、道路が陥没してしまったというような事例も載っています。

次の表は、水道施設の損傷事故の発生状況を総務省が発表している資料の中から抜粋したものですが、調査した市における水道施設の損傷事故等の発生状況ということで、平成 18 年度～平成 22 年度までの損傷事故の発生件数の合計が、5,624 件あります。そのうち、老朽化が原因の事故というのは、4,798 件ということで、ほとんどが老朽化を原因として起こっているといます。水道施設の対策を今後も継続的にやっていかなくてはいけないということです。

水道施設の損傷事故の発生状況

表７　調査した市における水道施設の損傷事故等の発生状況　（単位：件、%）

区分		平成18年度	19	20	21	22	計
損傷事故等の発生件数		1,356 (100)	1,263 (100)	1,290 (100)	1,037 (100)	678 (100)	5,624 (100)
	うち管路	1,181 (87.1) 〈100〉	1,058 (83.8) 〈100〉	1,168 (90.5) 〈100〉	935 (90.2) 〈100〉	571 (84.2) 〈100〉	4,913 (87.4) 〈100〉
うち老朽化が原因		1,144 (84.4)	1,075 (85.1)	1,104 (85.6)	890 (85.8)	585 (86.3)	4,798 (85.3)
	うち管路	1,010 (74.5) 〈85.5〉	893 (70.7) 〈84.4〉	1,014 (78.6) 〈86.8〉	819 (79.0) 〈87.6〉	502 (74.0) 〈87.9〉	4,238 (75.4) 〈86.3〉

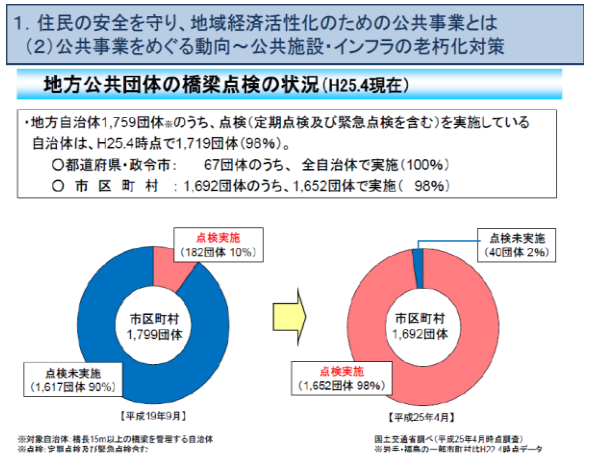
（注）１　当省の調査結果による。
２　（ ）内は、水道施設における損傷事故等の発生件数を 100 とした場合の構成比、〈 〉内は、そのうち管路の損傷事故等の発生件数を 100 とした場合の構成比である。
３　平成 22 年度は、12 月１日現在である。
４　調査した 19 市のうち、一部の損傷事故等の発生件数を把握していない２市を除外した。
５　「うち、老朽化が原因」欄は、調査した市が老朽化が原因と考えられると判断したものを計上した。

出所：総務省「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 結果報告書」2012年2月

次に学校施設の老朽化による被害等の例ということですが、安全面だけでなく機能面でも不具合が発生しています。外装材が著しく劣化しているとか、老朽化によりコンクリート片が落下して、下に児童や生徒がいると重大な事故につながってしまうという恐れがありますので、対策が求められます。また、トイレの臭気や床の段差など学校施設というのは様々な問題があります。また学校施設は、

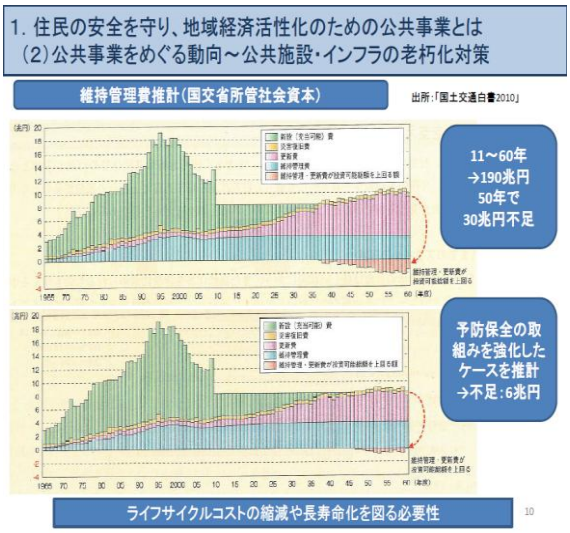
どの市町村にもありますので、どこでもこういった施設対策が必要になってくるということです。

次の資料は地方公共団体の橋梁点検状況をグラフにしたものです。



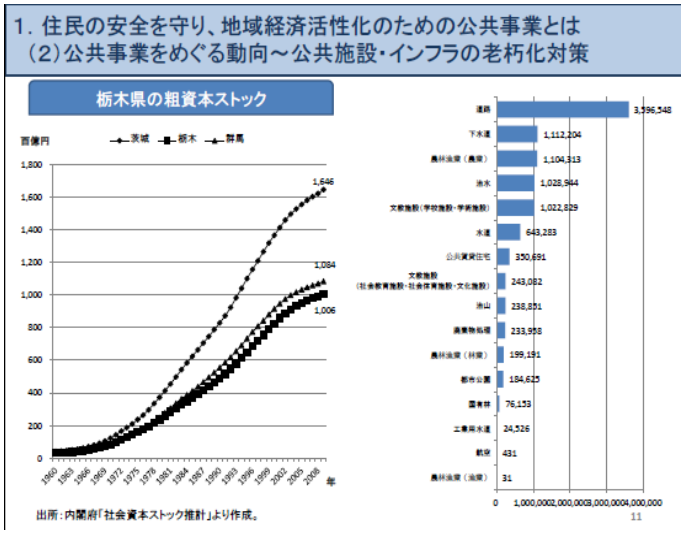
平成25年4月時点でほとんどの自治体が実施したとされています。平成19年の時点では9割の自治体が実施していませんでしたので、点検そのものは進んでいる状況だろうといえます。

問題は、お金ということで、資料の国土交通白書 2010 からの維持管理費推計をご覧ください。



これは、国交省所管の社会資本だけですけれども、今後必要な維持管理費を推計したものです。これは、2010年に作られたものですので、その時点での予算を継続すると仮定しています。2010年時点で3～4割くらいは、新しく作ることに充当されていますけれども、どんどん更新費が増えると予測されています。今後 2011 年～2060 年までの間に必要な維持管理費は 190 兆円で、現在の予算を維持していっても、50年間で30兆円不足することが見込まれるということです。それを回避するために予防保全するということで、より長く使えるようにする対策をした場合を推計しています。不足には変わりはありませんが、不足額が 50 兆円から 6 兆円にまで減るということになっています。ライフサイクルコストの縮減や長寿命化を図る必要があるということです。

今回、栃木県の粗資本ストックを調べてきました。この資料は内閣府が毎年出している社会資本ストック推計から作ったものですけれども、現在ある施設を現時点で評価した金額で、もう一度更新した場合いくら分くらいあるかということを示したものです。栃木県だけの数字では比較にならないと思いましたので、北関東の栃木、茨城、群馬の3県分の数値を拾ってきました（上から茨城、群馬、栃木の順）。



栃木県は10兆円くらいで、その内訳が右側のグラフになります。道路が一番多く約3兆6000億円、その次が下水道、農林漁業、治水というよ

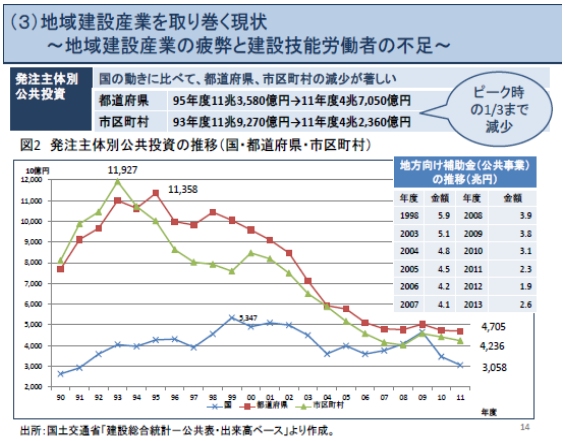
うに続いています。そして今後これらの施設を更新していく必要があるということは明らかだということです。

先ほどの国土交通省の資料の中で、今後老朽化対策を進める上での課題と方向性ということが整理させていますので、それをいくつかご紹介いたします。

1 つ目が、総点検の実施ということで、老朽化の実態がどうなっているかを点検して確認する必要があること。２つ目として、基準・マニュアル等の改善、運用ということで、現在の基準でよいのかどうか、あるいは老朽化対策を実施するには、どのようなマニュアルに従って進めれば良いのか、それから適切な管理水準がどのくらい求められるのかということ、これらについて課題を解決するために明らかにしていくということです。それから施設状況等のデータを把握するということで、全国では公共施設白書を作っている自治体がありますが、それらを見ますと、管理している部署が一か所でなく、この施設は別の部署で管理しているというように、市全体として、どういった社会資本があって、どういうところが老朽化しているというデータを把握できていないので、白書を作るときにはそういうところから始めましたという報告をよく聞きます。ですから、データ整備というのが大変重要な課題になってくると思います。

この他、維持管理・更新費にどれくらいお金がかかるのか、新技術があればそれを活用すること、戦略的に維持更新を進めるための予算の確保、維持管理を進める上での市職員や地域の建設業者を含めた担い手の確保、そして長寿命化計画を策定することなどが課題となっています。

(3)地域建設産業を取り巻く現状～地域建設産業の疲弊と建設技能労働者の不足～



建設投資をまず見ますと、1992 年頃がピークで政府投資と民間投資を合わせて約 84 兆円ありましたが、その後基本的には減少を続け、2013 年度には約 50 兆円となっています。2012～2013 年には震災復興等の関係で公共事業がそれなりに発注されたということで増加して推移しています。

次に発注主体別の公共投資の推移ですが、国の動きに比べて、明らかに、都道府県、市区町村の減少が著しくなっています。都道府県は山が 1995 年にありますが、11 兆 9,270 億円であったものが 2011 年度には 4 兆 7,050 億円、同様に市区町村もピークは 1993 年ですが、ピーク時の 11 兆 3,580 億円から 2011 年度には 4 兆 2,360 億円と、都道府県、市区町村ともにピーク時の大体 1/3 まで減少しているというのがこの間の現状です。

地方向けの補助金(公共事業)の推移を見てみると、1998 年には 5.9 兆円ありましたが、2013 年には、2.6 兆円まで落ち込んでいます。

次に地域の建設業者の受注金額の推移を見てみます。

まず、建設業者数ですが、建設業許可業者のうち、資本金が 5,000 万円未満の地域建設業者が全体の約 97%を占めています。建設業許可業者数は、2000 年には約 60 万社くらいでしたが、2012 年には、約 48 万社と２割くらい減少しています。資本金別の受注金額を

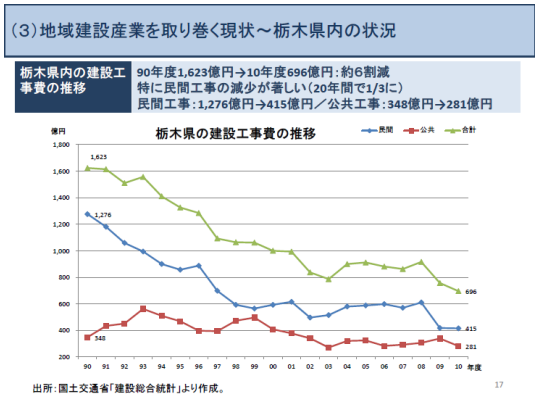
見てみると、2012 年度以降、震災以降の工事が増えて特徴が薄れてしまいますが、2000 年度比で 2010 年を見ていただくと、個人では 98%減少、500 万円未満が 81.7%減少、500～1,000 万円で 75.3%の減少となっています。規模の小さい業者の受注金額が割合として多く減少しています。他方で、大手業者の受注金額は減少していないわけではありませんが、中小業者に比べて相対的には少ないといえます。最後に資本金別 1 社当たりの受注金額ですが、これを見ても資本金階層が低い小さな業者ほど受注金額の減少は大きいという現状が捉えられます。

次に、地域建設産業の疲弊と建設技能労働者の不足ということですけれども、資料は、「建設工業新聞」の記事です。「若年層の確保と育成に赤信号」ということで、震災以降、特に国土強靭化ということで、公共事業がある程度発注されるようになってからは、とにかく人手不足という問題が顕著になってきましたが、そもそも若年層が入ってこないというのが建設産業の現状だということです。

建設業就業者数は、1992 年度には建設投資が 84 兆円あった頃、619 万人でした。それが 2012 年度には、503 万人と、116 万人が建設産業からいなくなりました。約 2 割が辞めていってしまったということです。その内の技術者は 36 万人から 32 万人に減っていますが、それよりも多いのは技能労働者です。現場で実際に作業に携わる技能を持った労働者。これが 1992 年には 408 万人でしたが、335 万人と 73 万人いなくなってしまっているというのが現状です。

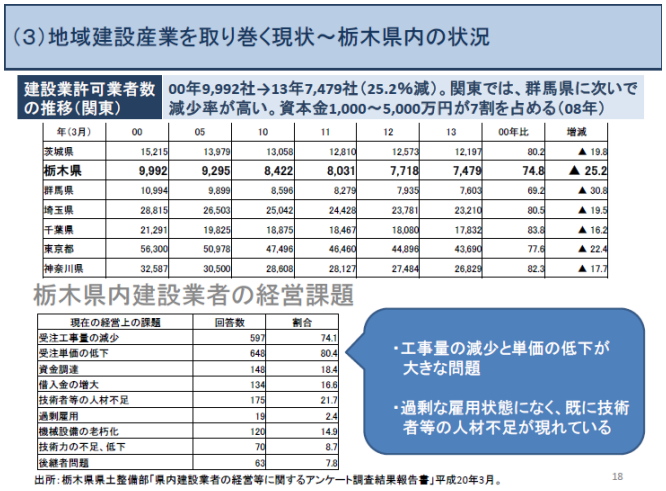
右下の図は建設業就業者の年齢構成の推移を表していますが、グラフ右側の新しい年度では見ると、建設産業で働いている 55 歳以上の人が約 33%に対して、全産業の 55 歳以上の人が約 28%。全産業の 30 歳未満の割合も減少しており 17%程度、さらにそれより低いのが建設産業に携わっている 30 歳未満の労働者数の割合で全産業と比較してもすごく乖離しています。建設業就業者の 10 人に 1 人くらいしか若年層がいないということが建設産業の労働者の実態だということです。

次に、栃木県内の建設産業の状況ですが、グラフは栃木県内の建設工事費の推移を示しています。一番上が合計、2 番目が民間工事、一番下が公共工事です。



1990 年度には民間と公共を合わせて 1,623 億円ありましたが、2010 年度には 696 億円と約 6 割も減っています。特に民間工事の減少が著しく 1990 年に 1,276 億円ありましたが、2010 年には 415 億円に、約 1／3 に減っています。公共工事はそれに比べてそれほど減っていませんが、348 億円から 281 億円に減少しているというのが、栃木県内の建設工事費の現状とこの間の推移です。

次に、関東の建設業許可業者数の推移について見ると、栃木県は、2000 年度に 1,992 社でしたが、2013 年には 7,479 社に 25.2%、1／4 減っているという状況です。関東では群馬県がこれを超える減少率ですが、これに次いで高く、相対的に北関東は業者数の減少率が大きいといえるのではないかということです。資本金別では 1,000～5,000 万円の事業者が 7 割を占めていますので、この規模の事業者が非常に大きな打撃を受けているといえます。



その下の表が、栃木県内建設業者の経営課題を示しています。少し数字が古いものですが、栃木県県土整備部が県内の建設業者へ実施したアンケート結果です。これを見ていただくと、課題として受注工事量が減っていると回答している事業者が 597 社です。回答業者全体の 74.1%が問題だとしています。それに合わせて、受注単価の低下が、受注量が低下しているという事業者よりも多く回答していて 648 社、回答業者の 8 割以上が問題だとしています。その他、資金調達や設備の老朽化等、様々な経営課題がありますが、この調査は 2008 年時点のものですが、この時すでに技術者の人材不足が課題になっていること、それから過剰雇用の問題も 2008 年以降大企業を中心に大きな問題だとされていますが、建設業の場合には、この時点で問題になっていないということで、ある意味ではすでに技術者等の人材不足が表れていることを示しているとも考えられます。

建設業の特性の一つとして重層下請構造があります。建設業は 1 社ですべての工事が賄えるという構造ではなく、基礎を作るのはどこの会社にやってもらってと、分業体制がある程度確立しているという特性を持っています。ただその一方でどうしても工事量が減ってきて、単価も減ってくると、自分のところで抱えていた社員で仕事をしていたけれども、雇用が継続できなくなり、社員を解雇して、外注化するという流れがこの間進んできています。

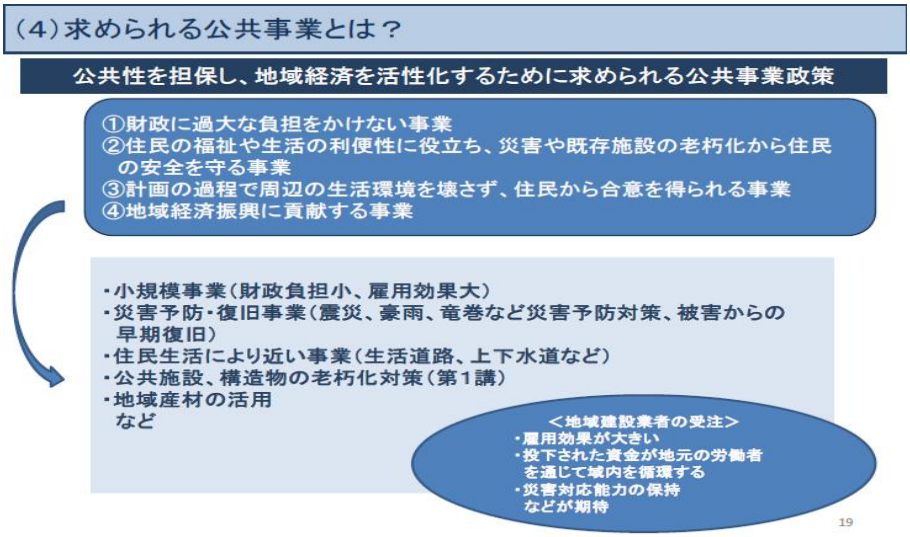
そういう意味では、雇用しているというわけではなくて、自分のところで受注して自分のところでできる仕事以外は外注化する、下請けに回すというのが産業特性ですので、それほど多くの社員を雇用していなかったことも考えられます。

(4)求められる公共事業とは？

こうした国の動きや、インフラの状況、建設産業の状況を踏まえて、どのような公共事業が求められるのかということですが、ポイントをいくつか絞ってあるべき公共事業の姿を示しました。

まず①は、「財政に過大な負担をかけない」ということです。この間、公共事業はどんどん減ってきているわけですけれども、地方公共団体の財政も非常に厳しい状況が続いています。これから新しい建設工事を始める、巨大な道路を作るというのは市民、住民もなかなか受け入れにくいと思います。実際、その負担をかけてどれだけの効果が得られるかということも問題になってきますので、財政に過大な負担をかけない公共事業ということが

求められるということです。



②は、「住民の福祉や生活の利便性に役立ち、災害や既存施設の老朽化から住民の安全を守る事業」です。公共事業はその性質上、住民の福祉や生活に役立つということが求められます。先ほど、現在、インフラの老朽化対策が必要性を増している現状について確認しました。学校施設の壁が落ちてきて児童、生徒がけがをすることがないようにしなければなりませんし、災害が起こった時に少しでも住民の被害を食い止められるという事業であることが必要です。

それから③ですが、「計画の過程で周辺の生活環境を壊さず、住民の合意が得られる事業」ということです。これは宮本憲一先生などがおっしゃっていることですが、公共事業を実施することによって周りの環境を破壊したり、その周辺の住民に悪影響を与えるような事業はしてはいけないということです。当然のことですが、公共事業という観点から事業を行う地域の住民からそれなら進めていいですよという合意を得られるような事業を意識して進めることが必要であるというのが３つ目です。

④が地域経済に貢献する事業ということです。昨年安倍政権になってから、財政出動をして経済対策として公共事業が進められています。公共事業を実施するということは、その地域に、工事の場合には建設業者が中心となるのですが、建設業者に仕事を発注するということになりますので、地域経済振興という側面を当然持っています。問題になるのは、大規模な事業を、大手のゼネコンが受注する場合です。能力的にもそうせざるを得ないという面も勿論あると思いますが、結局お金が地元に回らないということです。実際に現場で働いているのは地域の人たちでも、そこには果たしてしっかりお金が回るのかという問題が、今回の東日本大震災の現場でも報告されているということですので、地域経済の振興に貢献する事業ということで、地元の業者や地元に住んで地元の企業に就職して働いている人たちにお金が回るような公共事業、施策が求められるというのが４つ目です。

それでは、具体的にどういった事業かといえば、まず１つ目が小規模事業ということがあると思います。財政負担が小規模であるということの他に、雇用効果も高いということも挙げられます。

次の２つ目が災害予防、復旧事業ということです。栃木県でも豪雨災害がありましたし、近年では竜巻が突然発生したといった災害も起きました。災害を予想した上で災害予防対策事業、それから実際災害が起こって被害が発生してしまった時には早期に復旧できるような事業をということです。

それから住民生活により近い事業ということで、生活道路、上下水道などがありますが、

先ほどの水道管の老朽化問題だけではなくて、日々、住民が使っている道路に損傷が出たり、上下水道に損傷が出るというのは、現在でもありますし今後も起こります。このような事業をしっかりと重点化して進めていくことが重要だということです。

あとは公共施設・構造物の老朽化対策ということと、地域経済の活性化という点では、地元の業者に発注することに加えて、地域内にある資材、地域産材をなるべく使うような条件を付けたような発注もあり得るだろうということです。

地域建設業者が受注するメリットとしては、当然地域の中で仕事をしている業者ですから、近隣の住民を雇用しているということで雇用効果が大きいということと、投下された資金が地元の人たちに回ることになれば、地域での経済活動をすることになるので、資金そのものが市外や県外に流れずに域内で循環するような仕組みの一助になるということです。

近年、地域の建設業者がどんどん減っていますが、最近、よく報道されているのは日本海側の豪雪地帯で道路の除雪をする業者がいないということです。豪雪地帯の場合には毎年必ず除雪事業は確実に発注されますので、当然受注する業者がいて然るべきだと思うのですが、それすら確保できないという事態になっています。

豪雨のように毎年の災害が想定されていない地域においては、あまり目立っていないかもしれませんが、災害対応力能力が一時に比べて落ちていることが推察されます。したがって、地域建設業者に発注することで、例えば重機などの機材を保有することができる等、災害対応能力を保持することが可能になるということが期待できます。

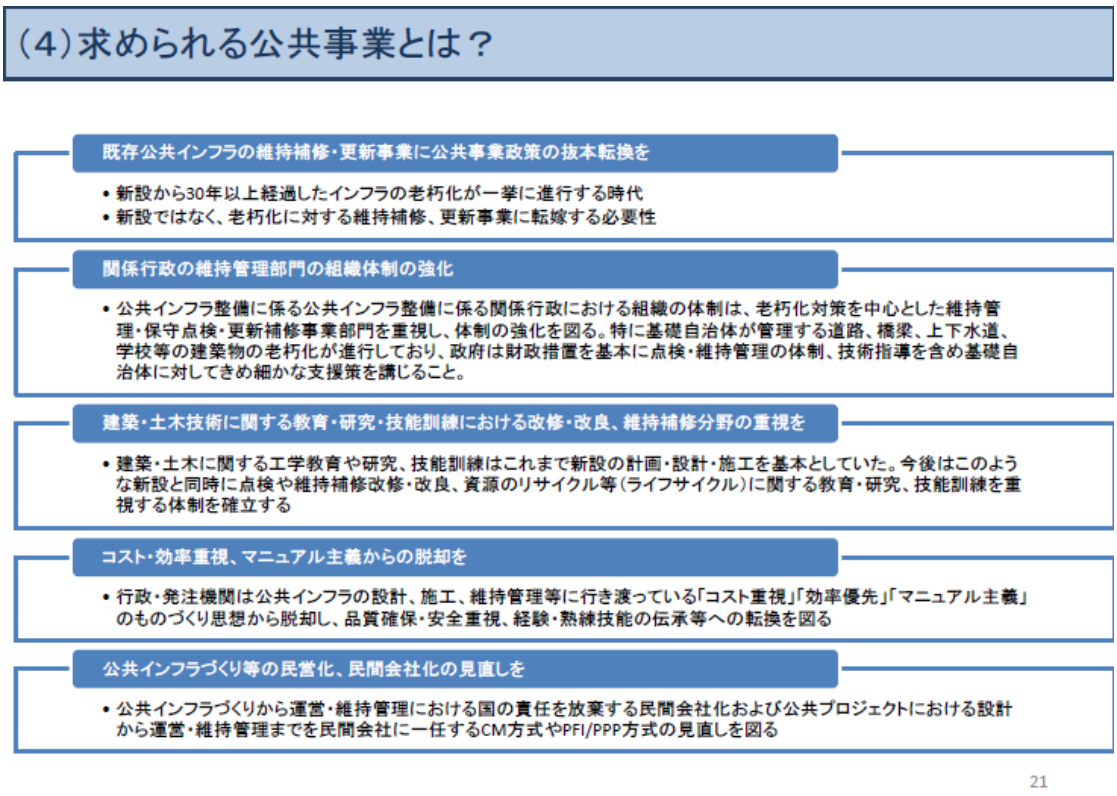
先ほど、小規模工事の方が雇用効果が高いと申し上げましたが、これを示す資料として、建設省が 1999 年度まで公表していた「公共工事着工統計年度報」があります。この資料では、工事費 100 万円当たりの雇用労働者数が発表されていました。公共工事の規模別労働者数を見ますと 500 万円未満の工事では、100 万円当たりの雇用労働者数が 21 人、それに比べて 5 億円以上の場合では 10 人となっています。金額が大きな工事になればなるほど、必要な資材費、重機等の経費が掛かってきますので、規模別にみた場合、当然ともいえますが、必ずしも地域の公共事業が大規模工事に限らないことと、できるだけ小規模で発注すれば、100 万円単位で必要な労働者数が多いということが言えますので、小規模工事の方が雇用効果が高いということです。

求められる公共工事はどういったものかということで、発注者側と受注者側から見ましたが、ここでは横浜市の市民調査を紹介したいと思います。市民がどういう政策、姿勢を求めているのかということです。これも 2012 年度のものです。項目は 30～40 あるのですが、市民の要望が高い、20%以上のものを抜き出しています。

2012 年度、震災以降のものですので 1 番多かったのが地震などの災害対策で 43.9%、2 番目に医療、3 番目に防犯対策等々が続いています。また、高齢者福祉や交通安全対策を求めており、このような市民の要望にあった形で公共事業を発注されていく必要があるということです。

先ほどインフラの老朽化対策の必要性についてみましたが、建設政策研究所では、笹子トンネルの天井崩落事故後に、見解と提言を出しています。その内の公共インフラの老朽化対策に関する提言という部分についてご紹介します。

全部で 5 項目あり、まず 1 つ目が「既存公共インフラの維持補修・更新事業に公共事業



政策の抜本転換を」ということです。今後、新設から 30 年以上経過したインフラが一気に拡大してくるという時代になってきます。新しいものを作ることが予算的にも厳しい時代になってきますので、老朽化に対する維持補修、更新に事業を転嫁する必要があるということです。

２つ目が「関係行政の維持管理部門の組織体制の強化を」ということです。インフラにかかる組織体制というのは、維持管理、保守点検、更新補修事業を重視する必要がありますが､そのための体制強化が求められるということです｡特に基礎自治体が管理する道路、橋梁、上下水道、学校等の建築物の老朽化が進行していますが、財政措置を含めて点検維持管理の体制、技術指導を含めたきめ細やかな地方公共団体に対する支援策が求められるということです。

３つ目が､「建築土木技術に関する教育・研究・技能訓練における改修・改良、維持補修分野の重視を」ということで、新規事業ではなくて、維持補修、更新改良などに重点を置くべきであるということです。

体制の強化ということでいいますと、この間、地方公共団体の行政職員というのは減少を続けてきました。特に財政規模の小さい自治体では土木とか建築の専門職がいないところもあるようです。そういう自治体では維持補修を進めるといってもどのように進めればよいかということが問題となってきます。他方では、老朽化が進んでくるわけです。国交省も技術的分野も含めて人材的支援、技術的支援の仕組みを作ろうとしていますが、少なくとも、公共事業を発注する上では維持補修等が中心となってくるかと思いますが、技術的な分野で行政的な能力を担保する職員を確保する必要があると考えています。

４番目ですが､「コスト・効率重視、マニュアル主義からの脱却を」ということで、この間公共事業の発注量そのものも減り続けていますが、それ以上に公共工事の発注金額が下がり続けているのではないかと考えています。安いことがいいことだというのは必ずしも

否定できませんが、コストや効率を重視して事業を実行するということが、公共事業という観点から見て果たしてふさわしいのかということについて改めて吟味される必要があると思います。

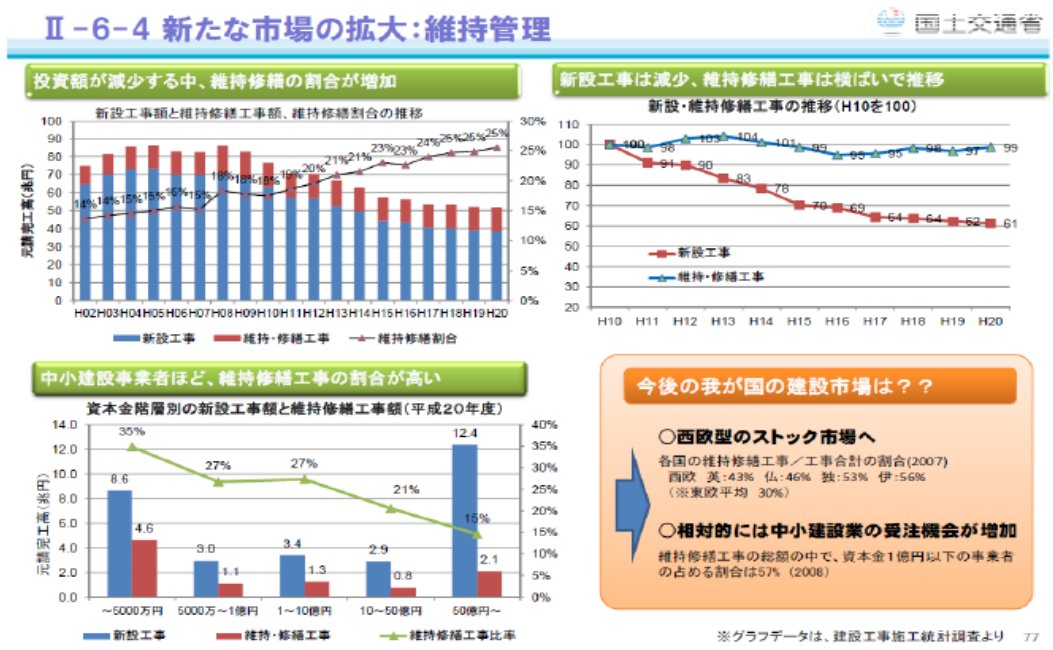
その一環として、公共インフラの整備や管理において民間委託が進んでいます。設計から建設、管理まで民間に任せましょうという PFI や PPP といった方式が進められており、提言には見直しを図ると書いてあります。私自身は必ずしも採用すべきではないと言い切れないとは思いますけれども、結局民間の資金はただで出てきませんので、何らかの見返りとして利益を出さなくてはならないと考えられます。利益を出すことが必要な資金を使うということが公共事業の性格に合致するのかということも考えざるを得ない点だと思います。

次に、新たな市場の拡大ということで、これは国土交通省が 2011 年に発表した「建設産業の発展と再生のための方策 2011」という資料の一部です。左上は投資額が減少する中、維持補修の割合が増加しているという実態を表しているものです。上の右側は新設工事が減少、維持補修が横ばいで推移しているということです。左下が中小建設業者ほど維持補修工事の割合が高いということで、下が建設業者の規模で縦がその売上げです。小規模業者の方が維持補修に占める割合が高いということがこのグラフに示されています。

日本では、住宅もそうですけれども、古いものを壊して作るということを特徴として持っています。今後、ヨーロッパ型のストック市場に移行していくと予想されていますが、グラフから見れば中小業者の受注機会が今後は一定程度増大するだろうということが言える資料です。

以上が、1 番目の柱「住民の安全を守り、地域活性化のための公共事業とは」についてでした。

(4)求められる公共事業とは？



出所：国土交通省「建設産業の再生と発展のための方策2011資料」

２．公共発注政策をめぐる課題と入札契約制度

（１）公共事業の課題

まず、建設費上昇影響広がるという 2014 年 1 月 21 日付の日経新聞の記事があります。復興需要で資材・人件費アップ、入札不成立が続出ということで、現在、入札不調が確かに増えています。特に東北三県の宮城、岩手、福島では非常に多くの工事で入札不調が出ています。入札不調の背景には、働く労働者・技能労働者がいない、あちこちで建設需要が高まっているため資材が確保できない、などの要因があります。その裏返しとして労務費が上がっていますし、資材価格も需要が非常に増えているため上昇しているということです。入札に参加しても、はたして採算がとれるか、あるいは赤字になるのではないということから不調が増えています。そういう面から見ると、発注価格、予定価格が下がっているとも指摘することができます。特に次で説明しますけれども、公共工事では、この金額以内で発注するという予定価格を作成します。工事に必要な人件費を積算するために、設計労務単価が定められていて、それを基に予定価格を積算します。問題は、設計労務単価がずっと下がり続けていることです。

建設費上昇 影響広がる

復興需要で資材・人件費アップ

入札不成立が続出

出所：「日本経済新聞」2014年1月21日。

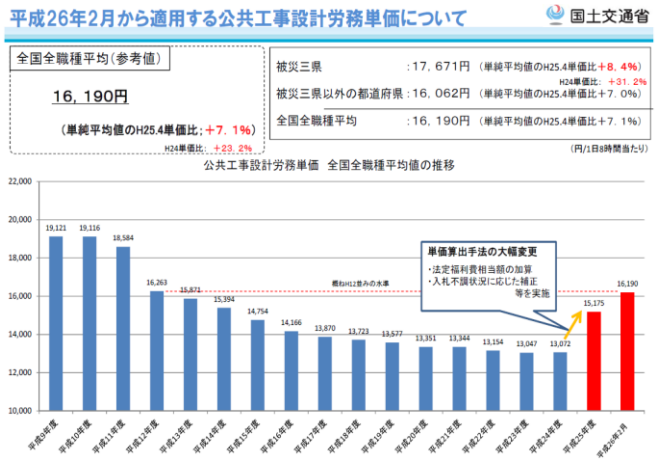
この間、工事全体量そのものが減ってきている中で、業者間の受注競争が非常に激化していて、ダンピング受注と言われるような受注も増えており、低価格競争によって落札率が下落しているということも、入札不調の背景として指摘できます。

では、入札契約制度ではどのような対策が求められるかといえば、まず、そもそも発注価格を適正化する必要があるだろうということです。そしてそれに併せて公正な入札競争条件を確保するというのが 2 つ目です。この間、ダンピング受注が非常に激しくなってきています。低い価格での落札、安い価格でやりますよという業者がいて何がいけないのかと言われば、確かにそれは行政の効率的な運営という面で見れば、別に良いのではないかという人もいるかもしれません。しかし、結果としてより少ない金額でやるわけですから、現場で働く労働者の賃金にどうしてもしわ寄せがいくということになってきます。その結果、先ほどの記事にもありましたように、若年者が入ってこない、どんどん建設業界から去っていく、さらにはしっかりとした品質が確保できるのかという問題も出てくることになります。

公共事業の課題として、近年、人手不足が非常に大きな問題になってきています。右のグラフは、保証協会が調査した結果の新聞記事です。経営上の課題は何ですかという設問に対する回答が、2011 年 3 月以降随分変化してきます。受注が減ってきたということが経営課題として下がってきている代わりに、人手不足と下請確保という問題が上がってきています。実際、現場で仕事をしてくれる人や業者の不在がこの間の経営課題となってきているということです。

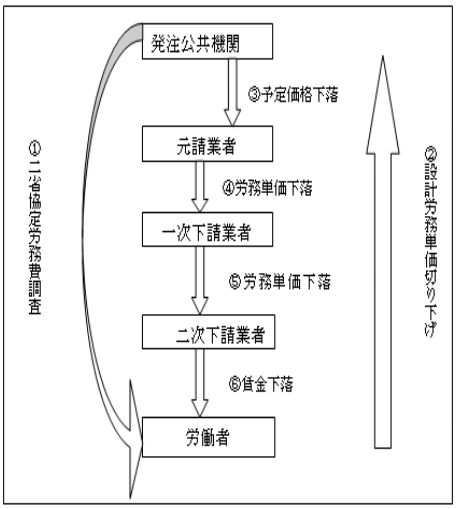
出所：「建設工業新聞」2014 年 1 月 21 日

（２）設計労務単価の引き上げ



先ほど、予定価格を形成している設計労務単価が下がり続けてきたという話をしましたが、つい３日ほど前に平成 26 年度の工事に適用する設計労務単価が発表されました。通常４月１日以降の工事に適用するものですが、現在、建設産業における労働者の社会保険未加入が非常に問題になっていまして、それに対応するように賃金を上げなければならないということで、国交省が非常に重点をおいているために、前倒しで２月から適用することになりました。

グラフを見ていただくとわかるように、平成９年以降ずっと下がり続けてきましたが、平成 25 年度には引き上げられ、平成 26 年度も前年度に引き続き引き上げたということです。全国の全職種加重平均で 16,190 円ということで昨年度よりも上がってきているということです。



公共工事の設計労務単価切り下げと賃金下落の循環図

では、なぜ公共工事の設計労務単価が下がり続けてきたかということについて、その仕組みを簡単に説明します。公共工事ですから、積算された予定価格が前提としてあり、公告をして、入札をするわけですが、落札する業者は当然、予定価格よりも低い価格で受注することになります。元請業者は、産業特性として自分のところでできない工事もありますけれども、さらにコストカットということで下請業者にどんどん出していくというのが建設産業の持っている重層下請構造という特徴ですので、当然元請業者は一次下請業者に出す時には、最初の受注単価よりもより低い単価で出さざるを得ないという構造になっています。その一次下請業者がまた請けた仕事を二次下請以下に出す場合には、同様にもともとの労務単価よりも低い単価で出さざるを得ないという仕組みとなってきます。

結果として、最初に予定されていた設計労務単価よりも低い賃金で実際の労働者は働いていることになります。

設計労務単価は、国土交通省と農林水産省が調査対象現場に行って実際に働いている人たちに「賃金はいくらですか」という調査をして次年度の単価にするという特徴を持っていますので、それが毎年繰り返されることによって、どうやっても下がる仕組みになっているわけです。

もちろん労働需要がひっ迫していて、去年まで１日 10,000 円だったのに今年は 20,000 円じゃなきゃ働きに来てくれないという現場が多くあれば、設計労務単価は上がるということになりますが、そういう事態は通常あり得ませんので、仕組みとして設計労務単価が下がるようになっています。

設計労務単価の推移

年度	労務単価（単純平均）	97年に対する割合
1997	23,295	100.0
1998	23,155	99.4
1999	22,500	96.6
2000	20,229	86.8
2001	19,692	84.5
2002	19,106	82.0
2003	18,356	78.8
2004	17,700	76.0
2005	17,376	74.6
2006	17,262	74.1
2007	16,979	72.9
2008	16,726	71.8
2009	16,726	71.8
2010	16,479	70.7
2011	16,342	70.2
2012	16,504	70.8
2013	18,996	81.5

15.1%
引き上げ

具体的に表で見ますと、これは単純平均した労務単価になりますけれども、1997 年度が 23,295 円だったものが、2013 年度は多少引き上げられましたが、2012 年度までは一貫して下がり続けて、この 15 年間で約 3 割カットされているということがわかります。

それで 2013 年度は 18,996 円で前年度に比べ 15%程度引き上げたということで、2014 年度もこれに引き続き、だいたい 22%程度の引き上げとなっています。

設計労務単価の引き上げの背景ですが、ダンピング受注激化で、現場で働いている労働者の賃金が下がっているということが１つ。それから、これも現在建設産業で大きな問題となっていますが、社会保険未加入の労働者が非常に多く、最低限の福利厚生が確保されていないということで、これを確保していくことが必要であるということです。

若年層がどんどんいなくなっていますので、入札不調が増加しているということの対策の他にも、様々な対策をする必要があります。

例えば今回の国勢調査で 10 歳代の大工は全国に 2,000 人ちょっとしかいません。都道府県当たりで考えると単純に 50 くらいで割れば、40～50 人くらいしかいないということです。大工以外の工種でも 10 歳代は減っていますので、今後、こうした対策をしなければ、インフラの維持更新に支障が出てくるのではないかということも背景にあります。

（３）入札制度改革に向けた動き

入札制度改革の関連の話では、最近は公共工事の品質確保促進法を改正しようという動きがあります。

これは、自民党公共工事品質確保に関する議員連盟公共工事契約適正化委員会の資料を

公共工事品質確保促進法改正の動き

自民党公共工事品質確保に関する議員連盟公共工事契約適正化委員会（出所：「建設工業新聞」2014.12.20）

		課題	改正内容	効果
様々な課題に対応した基本理念、発注者の責務	予定価格・工期	・発注者が歩切をしている ・予定価格が市場価格とかい離していて低すぎる ・工期の設定が短すぎる	・発注者の責務に、予定価格の適正な設定、不調・不落時の見積もりの徴収、計画的な発注や適切な工期の設定を明記	・歩切がなくなる ・市場価格を反映した労務資材単価を用いた予定価格が設定される
	ダンピング対策	・発注者がどんな低い価格の入札も認めてしまう ・業者側によるダンピング受注も横行している	・発注者の責務に最低制限価格の設定などを明記するとともに、基本理念にダンピング防止や適正価格での契約を明記し、業界の取り組みを支援	・低入札価格調査基準や最低制限価格の導入や改善が推進される
	契約変更	・設計変更や金額、工期の変更を発注者が認めてくれない	・発注者の責務に、予定価格の適正な設定、不調・不落時の見積もりの徴収、計画的な発注や適切な工期の設定を明記設計変更や契約金額、工期の変更を適切に行うよう明記	・契約変更が円滑に行われる ・スライド条項が一層活用される
	点検・維持管理	・維持修繕工事の採算がとれない 点検・診断が適切に行われていない	・基本理念に、地域のインフラの維持管理の担い手の確保への配慮や、点検・診断の適切な実施を明記	・採算がとれる積算が行われる ・点検・診断の技術を有する者の活用が推進される
多様な入札制度	交渉方式	・発注者だけでは仕様が確定できず、実態に合わない発注となってしまう ・もっと民間技術者の技術・ノウハウを活用した発注ができないか	・公募により技術提案を審査して選定した者と工法、価格等の交渉を行う方式を認め、その交渉を踏まえて予定価格を決定	・受注者のノウハウを活用した調達が実現される ・実際に必要とされる価格での契約が可能となる
	段階選抜方式	・技術提案を求める総合評価方式では、受発注者の事務負担が重い	・競争参加者が多いと想定される場合に段階的に選抜する方式を認める	・受発注者の事務負担が大幅に軽減される
	地域維持管理のための方式	・地域の維持管理のための工事を受注しても採算がとれない	・複数年度にわたる契約、複数の異なる工事の一括契約、複数企業による共同受注を活用	・ロットを大きくすることで採算性を向上、地元の中小業者による共同での受注をしやすくする
	経営事項審査・総合評価の見直し	・技術者・技能者を育てたり、機械を保有したり、災害対応に協力したりしても、そのことを正当に評価してもらえず、割に合わない	・経営事項審査・総合評価などで、技術者・技能者を育てたり機械を保有したり、災害時における体制を確保したりする企業を審査・評価	・将来を見据え、地域のために貢献する建設企業を応援する

新聞から切り抜いてきたものですが、予定価格を発注者が歩切しているのではないかとか、ダンピング対策ではどんな低い価格でも入札、受注できてしまうこととか、契約変更が認められないなどの課題があるので、公共工事品質確保促進法を改正して対策をしていこうということをまとめたものです。

（４）栃木県内の入札制度の現状

次に、栃木県内の入札制度の現状ということで、入札契約適正化法等に基づく調査、平成 25 年 9 月に出されたもので、栃木県と県内の市だけになってしまっていますが、結果を抜き出してあります。一般競争入札に対応しているとか、総合評価方式が導入されている、低入札価格調査制度や最低制限価格の設定があるという資料です。

栃木県内の入札制度の現状（県・市）

出所：国交省、財務省、総務省「入札契約適正化法等に基づく実施状況調査の結果について」平成25年9月

	一般競争入札の活用	総合評価方式の活用			ダンピング対策				23年度競争入札平均落札率
発注機関	一般競争入札の導入状況（下限金額）	導入状況	23年度実施件数	下限金額	低入札価格調査基準価格の算定式	最低制限価格の算定式	予定価格公表	最低制限価格公表	
栃木県	5000万円以上	H17試行導入	131	適宜選定	独自モデル採用（平成23年4月公契連モデル以上の水準）	独自モデル採用（平成23年4月公契連モデル以上の水準）	原則事前、一部事後試行	事後公表	0.9
宇都宮市	250万円超	H18試行導入	32	6000万円適宜選定	平成23年4月中央公契連モデルに準拠	平成23年4月中央公契連モデルに準拠	事後公表	事後公表	0.9
足利市	500万円以上	H19試行導入	0	適宜選定	平成21年4月中央公契連モデルに準拠	平成21年4月中央公契連モデルに準拠	事前公表	事後公表	0.9
栃木市	500万円以上	H19試行導入	0	3000万円	平成20年6月中央公契連モデルを採用	平成20年6月中央公契連モデルを準用	事前公表	事前公表	0.9
佐野市	1000万円以上	H19試行導入	2	適宜選定	平成23年4月中央公契連モデルに準拠	平成23年4月中央公契連モデルに準拠	事前公表	事後公表	0.9
鹿沼市	500万円以上	H20試行導入	1	500万円以上、適宜選定	平成21年4月中央公契連モデルを採用	平成21年4月中央公契連モデルを準用	事前公表	事後公表	0.9
日光市	3000万円以上	H19試行導入	0	3000万円以上	独自モデル採用（平成23年4月公契連モデル以上の水準）	独自モデル採用（平成23年4月公契連モデル以上の水準）	事前公表	事後公表	0.9
小山市	1000万円以上	H19試行導入	11	1000万円以上	制度未導入	非公表	事前公表	非公表	0.9
真岡市	1000万円以上	H19試行導入	2	適宜選定	平成21年4月中央公契連モデルに準拠準拠	平成21年4月中央公契連モデルに準拠準拠	事前公表	非公表	0.9
大田原市	2000万円以上	H19試行導入	3	適宜選定	独自モデルを採用（平成21年4月公契連モデル未満の水準）	制度未導入	事前公表	制度未導入	0.9
矢板市	1000万円以上	H19試行導入	11	1億円以上	非公表	非公表	事前、事後併用	非公表	0.9
那須塩原市	250万円超	H19試行導入	2	適宜選定	昭和61年6月中央公契連モデルを採用	制度未導入	事前公表	制度未導入	0.9
さくら市	250万円超	H19試行導入	1	適宜選定	平成21年4月中央公契連モデルを採用	平成21年4月中央公契連モデルを準用	事前公表	非公表	0.9
那須烏山市	1000万円以上	H20試行導入	0	適宜選定	平成23年4月中央公契連モデルに準拠	平成23年4月中央公契連モデルに準拠	事前公表	事後公表	0.9
下野市	250万円超	H19本格導入	6	5000万円以上	平成23年4月中央公契連モデルを採用	平成23年4月中央公契連モデルを準用	事前公表	事後公表	0.9

（５）適正な発注政策に向けて～発注価格（予定価格）の適正化
～地域建設産業振興に向けた入札・契約制度に向けて

次の課題は適正な発注政策に向けてどうするのかということです。

１つ目として予定価格の適正化があります。まず、積算・予定価格の作り方の問題ですが、予定価格はそれぞれの工事にどれだけの資材、人員が必要だということを一つひとつ積み上げていって、積み上げ積算方式で算出するということが必要だということです。当然、先ほど説明しました設計労務単価引き上げを適正に反映するということが求められます。この積み上げ方式以外では、市町村レベルでいうと、公共工事の積算をする担当者が減っている、あるいは不在ということで、こういう業務を簡潔にするということを含めて市場単価方式とか、施工パッケージ型方式というものが採用されつつあります。結局これだけの工事をするにはこれだけの価格でできるというデータベースを作成して、そのデータベースの金額に基づいて、積算して予定価格を作るということです。これは工事単位ごとに総額で単価が決まっていますので、市場で実際に行われた工事、つまり市場単価と連動することになりますので、現在のように非常に競争が激化している状況では、材料費とか労務費、こういうところにしわ寄せが及ぶことが考えられます。したがって、予定価格は基本的に積み上げ方式で必要な金額を必要な額だけきちんと積算することが適正であるということです。

２つ目としては、近年特に材料費の資材単価が大きく値上がりしていて、対応できないというような問題が起こっていますので、これも市場価格の現時点のものと合うようにする対策が必要だということです。

次に予定価格の公表のあり方についてですが、予定価格は競争性、透明性を確保するということで、事前公表して、これだけの予定価格ですよということを示して進められてきました。しかし、最近では、国交省、総務省からの通達もありまして、事後公表にする自治体が増えています。

予定価格を事前公表にすると、最低制限価格が大体いくらかというのは推測できますので、その付近に入札価格が集中して、くじ引き落札が増えているということからも、競争激化要因となっていますので、事後公表にすべきだろうということです。

最後に、なかなか実現は難しいかもしれませんが、予定価格適正化に向けては、受注した業者の完成工事原価を調べるような、予定価格が適正であったかについての調査があれば望ましいと思います。

次に、公正な入札、競争条件の確保ということですけれども、談合問題をきっかけとして競争性をどう確保するのかということがこの間の課題にされてきました。改革が進められた結果、だれでも入札に参加することができる一般競争が拡大してきましたが、建設投資の減少と相まって、競争が激化し、落札率が下落しています。業者とか労働者が疲弊してきてどんどん減ってきた結果として、現在応札する業者が減っているということになっています。談合は防止しなければなりません。しかし他方では、無駄なコストがかからない、そして公正な入札制度がどう構築されるべきなのかというのが課題だと思います。

一般競争入札がどんどん拡大されていく前は、指名競争入札が多かったのですが、指名競争も発注側としては、ある程度実績をもった業者で信頼ができるという業者だけを選べば、確かに発注側の負担も減り、応札者も確保できるということにもなります。受注側でも非常に激しい競争にはなりにくいという声もあると思います。しかし、どうしても同じ業者に受注が集中するなど、談合問題の懸念が払拭できないという面もあります。例外的な案件は別としましても、原則としては一般競争入札がいいということです。

それから随意契約のあり方ということですが、地方自治法施行令第167条の2で9項目、こういう場合は随意契約できますよということが規定されています。その内、予定価格が少額であれば随意契約することができますという規定があります。これは130万円未満の工事についてですが、こういった少額の工事については、そもそも低い金額のところであまり競争しても下げられない、むしろ地域経済振興という観点から見ても、小規模工事については、随意契約で地元の業者の受注機会を確保するという政策を進めるべきであろうと考えています。

指名競争入札は別としましても、一般競争入札では、どうしても大手の業者に受注が集中するということになりますので、今は条件付きの一般競争入札がほとんどの自治体で採用されていまして、その中で公正な競争条件を確保するということが求められています。基本的には発注標準と業者格付、それから地域要件の設定が挙げられます。

表は川崎市のものですが、土木工事や下水道管きょ工事など業種別になっていまして、予定価格がいくら以上はA等級の工事、いくらからいくらの工事はB等級の工事、それ以下はC等級あるいはD等級とランク付けされています。それに合わせて業者格付も設定されています。Aランクで発注された工事については、業者格付Aでないと応札できない。あるいはBランクで発注された工事については、B以上の格付業者が受注する仕組みです。

下の表は業種別業者格付でこれも川崎市のものですが、上の表に対応した土木から水道施設まで7業種について、A～CあるいはA～Dのランクを点数で分ける仕組みになっています。この点数は経営事項審査の点数で、入札に参加しようとする業者は都道府県単位で経営事項審査を受けなければなりません。売上高や、技術水準、雇用状況等が定数化されて評価されるということになっています。川崎市の場合にはその点数を基に市が独自に加点や減点を加えた上で、登録を認めるということになっており、その格付されたもので、A、B、C、Dランクとなるわけです。自分がBランクと格付けされた業者は、この場合、川崎市ですけれども

等級区分に対応する発注標準金額（川崎市）

業種	等級	発注標準金額
土木工事	A	6,000万円以上
	B	2,000万円以上 6,000万円未満
	C	1,000万円以上 2,000万円未満
	D	1,000万円未満
下水管きょ工事	A	7,000万円以上
	B	3,000万円以上 7,000万円未満
	C	700万円以上 3,000万円未満
	D	700万円未満
舗装工事	A	3,000万円以上
	B	1,000万円以上 3,000万円未満
	C	1,000万円未満
建築工事	A	3億円以上
	B	7,000万円以上 3億円未満
	C	1,300万円以上 7,000万円未満
	D	1,300万円未満
電気工事	A	5,000万円以上
	B	1,500万円以上 5,000万円未満
	C	1,500万円未満
空調衛生工事	A	5,000万円以上
	B	1,500万円以上5,000万円未満
	C	1,500万円未満
水道施設工事	A	6,500万円以上
	B	2,500万円以上6,500万円未満
	C	2,500万円未満
その他の工事	等級区分なし。	

業種別業者格付（川崎市）

格付 / 業種	A	B	C	D
土木	850点以上	755点以上	670点以上	670点未満
下水管きょ	840点以上	690点以上	640点以上	640点未満
舗装	760点以上	690点以上	690点以上	―――
建築	865点以上	795点以上	700点以上	700点未満
電気	820点以上	735点以上	735点以上	―――
空調・衛生	785点以上	695点以上	695点以上	―――
水道施設	760点以上	660点以上	660点以上	―――

川崎市の発注するB等級の工事に応札ができるということになるわけです。当然、川崎市の方で発注時にこの工事については等級としてはBなので、Bの格付けの業者がこの入札の対象となりますという条件をつけるということになるわけです。

そういう等級分けをすることによって、極端に言えば大手ゼネコンと地元の建設業者が競争する事態を回避することができます。同じ規模内のある意味では公正な競争環境を担保できる仕組みの１つになるということです。

それから地域要件、これはどこの市町村でも設定されているかと思いますが、入札参加可能な業者を市内あるいは町内に限定する要件を設定するということです。ただし、あまりにも受注業者が少ない地域、例えば市内の一定の地域の業者に入札対象者を限定してしまうこともあり得るかと思うのですが、２社しかいないなどの場合には、競争性を確保できるのかという問題が出てきますので、そういったことを勘案して設定するべきだということです。

右の表は、その入札参加の川崎市の事例なのですが、左側が入札参加申請者の業種別、ランク別、それから市内外別の一覧表となっています。

土木工事でいえば、入札に参加したいという業者の数は595社あって、その内、市内のAランクの業者は23社、Bランクは55社、Cランクは65社、Dランクは 70 社と分類されているわけです。これと併せて市内外の別で準市内業者と市外業者があります。川崎市の場合、準市内業者というのは市内に営業所や支所をもつ業者を指しますが、基本的には大手で、みなさんが名前を聞いてわかるような業者が多くなっています。例えば電気では東芝とか、日立とかそういったような大手企業になります。

同じ表の右側半分、造園とか鋼構造物、機械等については、川崎市ではランク分けされておりませんので、一律になっています。次の表は、業種別、地域別、ランク別の受注件数、金額を見たものです。これも2010年度川崎市発注の公共工事の事例です。

次の方がまとめですが、市内業者と準市内業者と市外業者、それぞれの受注を見ると、圧倒的に市内業者の受注が多くなっています。その中で市内業者のAランクでは134件で124億円、Bランクが233件で79億円、Cランクが193件で19億円、Dランクが130件で7億円となっています。

業者格付と発注標準が設定されていますので、まず市内の業者に発注することを可能にしています。また、BとかCとか比較的少額の工事についても確保されていることがわかるということです。

入札参加申請者の地域別業種別、ランク別分類（川崎市・2010）

業種	入札参加業者数	ランク	市内業者	準市内業者	市外業者
土木	595	A	23	82	178
		B	55	8	60
		C	65	2	33
		D	70	3	16
		計	213	95	287
下水管	307	A	22	62	82
		B	66	2	24
		C	16	-	8
		D	23	1	1
		計	127	65	115
舗装	344	A	32	39	83
		B	65	2	24
		C	78	5	16
		計	175	46	123
建築	376	A	21	55	114
		B	20	2	19
		C	37	3	18
		D	63	4	20
		計	141	64	171
電気	433	A	24	44	187
		B	25	6	29
		C	68	3	47
		計	117	53	263
空調・衛生	309	A	28	40	106
		B	29	2	27
		C	58	-	19
		計	115	42	152
水道施設	358	A	47	58	128
		B	51	2	19
		C	44	1	8
		計	142	61	155

業種	入札参加業者数	市内業者	準市内業者	市外業者
造園	172	86	16	70
鋼構造物	159	21	39	99
機械	334	33	23	278
通信	238	33	43	162
消防	96	36	18	42
塗装	146	73	11	62
とび土工	334	151	33	150
防水	79	40	5	34
管内更生	33	9	2	22
浚渫	61	6	28	27
内装	96	41	8	47
建具	30	12	7	11
さく井	16	2	4	10
タイル	10	4	-	6
熱絶縁	3	-	-	3
板金	2	1	1	-
石	12	11	-	1
ガラス	8	6	-	2
屋根	7	2	-	5
左官	1	1	-	-
大工	11	5	-	6
鉄筋	3	2	-	1
清掃施設	38	3	6	29
軽微	128	85	14	29
合計	4,739	1,693	684	2,362

ランク別合計	A	197	380	878
	B	311	24	202
	C	366	14	149
	D	156	8	37
	なし	663	258	1,096

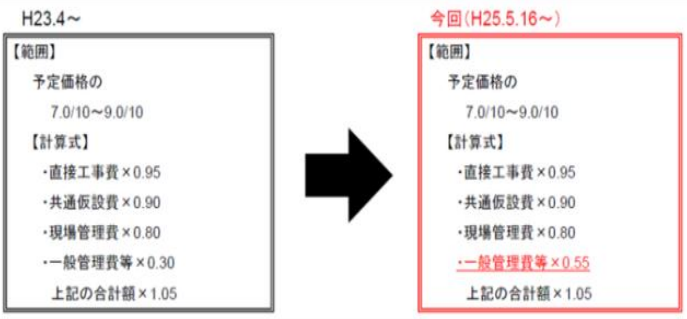
業種別、地域別、ランク別受注件数、金額一覧表（川崎市・2010）

業種	契約総件数	契約総金額	ランク	市内業者 件数	市内業者 金額	準市内業者 件数	準市内業者 金額	市外業者 件数	市外業者 金額
土木	192	5,364	A	5	441	19	2,867	-	-
			B	35	1,014	2	58	1	5
			C	35	435	-	-	-	-
			D	95	544	-	-	-	-
下水管	71	3,682	A	18	1,675	2	228	-	-
			B	50	1,777	-	-	-	-
			C	-	-	-	-	-	-
			D	1	2	-	-	-	-
舗装	177	2,730	A	26	1,085	3	126	-	-
			B	68	968	-	-	-	-
			C	80	551	-	-	-	-
建築	94	5,301	A	9	1,515	1	129	4	208
			B	31	2,807	-	-	-	-
			C	15	454	-	-	-	-
			D	34	189	-	-	-	-
電気	98	7,644	A	16	1,720	16	3,847	16	1,360
			B	20	506	-	-	-	-
			C	26	181	-	-	4	30
空調・衛生	67	2,121	A	17	1,553	2	14	3	15
			B	16	331	-	-	-	-
			C	29	208	-	-	-	-
水道施設	64	5,074	A	43	4,422	-	-	-	-
			B	13	535	-	-	-	-
			C	8	118	-	-	-	-

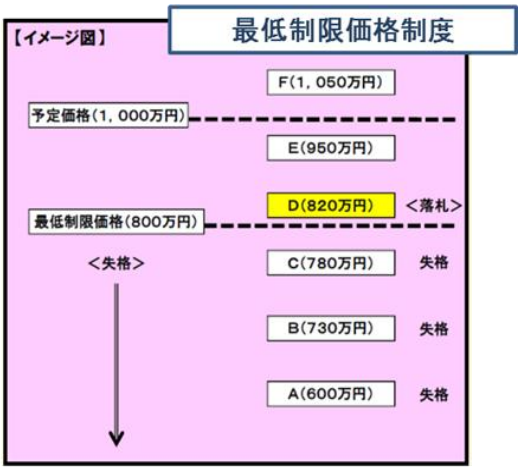
ランク	市内業者 件数	市内業者 金額	準市内業者 件数	準市内業者 金額	市外業者 件数	市外業者 金額
A	134	12,410	43	7,210	23	1,583
B	233	7,939	2	58	1	5
C	193	1,947	-	-	4	30
D	130	735	-	-	-	-
なし	339	3,659	48	5,396	71	5,767
合計	1,029	26,690	93	12,664	99	7,383

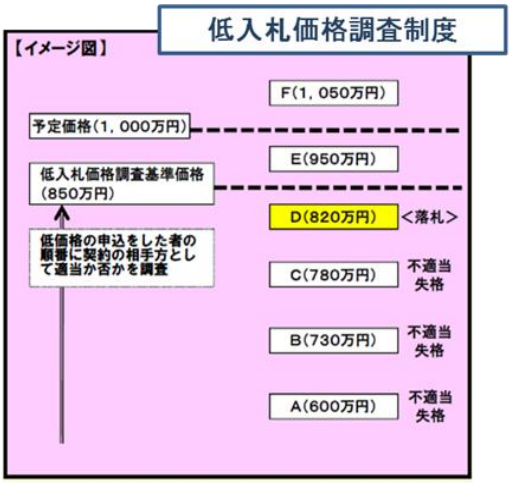
それから②としましてダンピング受注防止対策ということで、これも多くの自治体で採用されていると思いますが、最低制限価格制度と低入札価格調査制度があります。これがダンピング防止対策としては、大きな役割を果たしていると考えています。ご存知の方もいらっしゃると思いますが簡単にご説明しますと、次の図が最低制限価格制度についての説明図です。予定価格が 1,000 万円の工事について、例えばその最低制限価格、計算式は大体、左下の図の計算式で作られることが多いと思います、800 万円と設定された場合、応札業者の内、予定価格の 1,000 万円以上の金額での入札というのは当然、落札できませんのでそれは除きます。それと最低制限価格、この場合は 800 万円ですけれども、800 万円未満の応札業者も除く、つまり失格になるということです。800 万円から 1,000 万円の間で一番金額が低い業者が落札業者になるという制度です。

低入札調査基準価格の見直し状況



出所:国土交通省「低入札価格調査基準の見直し」。





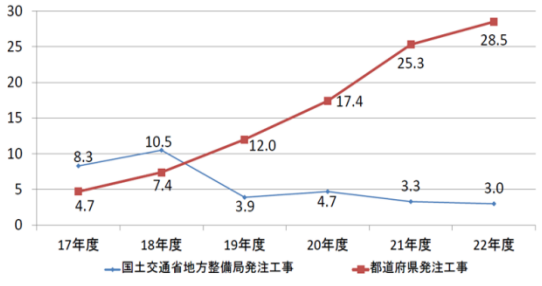
出所:総務省「低入札価格調査制度・最低制限価格制度について(詳細)」。

それから次が、低入札価格調査制度の説明図です。これは基本的に多くの自治体で最低制限価格と同じ計算式が採用されていますが、この場合、まず予定価格を超えた部分の応札業者については失格になりますが、低入札調査基準価格が設定され、これよりも低い価格であっても落札することができるという制度です。ただしこの場合にはこの基準価格より下回った業者に対して、下の一番価格が安い順に、はたして本当にその金額で工事が履行できるのかということを自治体で調査をするということになっています。

この事例の場合には一番下の A 業者は 600 万円で入札したけれども調査の結果、履行が担保できないということで失格ということになります。同様に B、C も失格ということで、D 業者が落札するということになっている制度です。

下のグラフは低入札調査基準価格、最低制限価格よりも応札額が下回っていた業者がいた案件の発生割合で、ちょっと古いものですが、国交省の管轄ではほとんどなかったのですが、都道府県では 28.5%と最低制限価格や低入札調査基準価格よりも低い価格で応札してきた業者のいる案件の割合が３割近くあるということが示されています（ただし、国の入札の場合、制度上、低入札調査基準価格による調査が行われるこ

低入札調査基準価格、最低制限価格よりも応札額が下回った案件の発生割合



出所:国土交通省「建設業の現状」。

とがほとんどない仕組みとなっています)。

低入札調査基準価格は平成 25 年 2 月に見直されて、引き上げられています。ダンピング対策ということです。

ダンピング受注対策としての最低制限価格は、非常に有効だと思います。その価格以下の応札者が失格になりますので、ダンピング対策としては有効だと思いますが、この価格を算出する計算式ではどうしても工事規模が小さくなるほど、最低制限価格の割合が低くなってしまうという問題を持っています。

次の表も川崎市の事例で、工事規模別にみたものです。上が最低制限率で、平均を見てもらうとわかりやすいと思いますが、１億円から５億円未満で見ますと、113 件ありまして、それぞれ工事ごとに最低制限価格というものが設定されています。その平均を見ると 86.2%ですけれども、件数の少ない 100 万円未満を除きまして、100 万円から 500 万円を見ていただきますと、254 件あるのですが、大体 75%～85%の間に最低制限価格率が集中しています。これの平均をみると 81.5%ということになっています。どうしてこんなに低くなるかといえば、計算式に戻るのですが、上の方は直接工事費、共通仮設費、現場管理費ということで 95%～80%くらいで設定されているんですけれども、一番下の一般管理費というのが 30%で低くなっています。平成 25 年５月に改正されて 55%になりましたけれども、工事規模が大きくなればなるほど管理に費やす単位量あたりの割合というのは低くなります。小さな工事ほど管理に対する経費の工事に占める割合は高くなりますので、どうしても小さな工事ほど最低制限価格率が低くなってしまうということです。

一般的に言われていることとして、大規模工事の方がコストカット等の余地は大きいということになりますので、小規模工事に対する最低制限価格の設定のあり方が必要であると考えます。その際、最低制限価格の設定範囲を引き上げることが必要です。最低制限価格は、例えば各市町村毎に 80%以上とか、80%～90%とか、あるいは 75%～90%ぐらいとかに設定することになっています。そこで、設定範囲の下限を 85%くらいにまでは引き上げるべきではないかと考えています。それから大規模工事に行くほど高くなって、小規模工事の方が低くなるという点を改善すべきです。

低入札調査価格制度については、基本的に大規模工事に適用されるということになっていますけれども、大規模工事がどの程度の水準であるかが問題になります。あまりにも大きな工事は別としましても、なるべく最低制限価格制度を採用した方が受注競争の激化を防止するには有効です。

また、最低制限価格についても事前公表しているところがあります。最低制限価格を事前に公表していればそこに入札が集中してくじ引きが増えることも懸念されますので、事後公表とするべきでしょう。

低入札価格調査制度では、「価格による失格基準の導入を」と示しました。先ほどの計算式で低入札基準調査価格を設定するわけですが、実際には工事の内容とか、事業者が提出

工事規模別最低制限価格率（川崎市・2010）

		全体	70%未満	70～75%未満	75～80%未満	80～85%未満	85～86%未満	86～87%未満	87～88%未満	88～89%未満	89～90%未満	90%以上	平均
全体		1,134	-	-	156	556	106	90	86	36	69	35	83.2
		100.0	-	-	13.8	49.0	9.3	7.9	7.6	3.2	6.1	3.1	
工事規模	50万円未満	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	85.0
		100.0	-	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	
	50万～100万円未満	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	79.0
		100.0	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	
	100万～500万円未満	254	-	-	101	103	10	9	7	-	22	2	81.5
		100.0	-	-	39.8	40.6	3.9	3.5	2.8	-	8.7	0.8	
	500万～1000万円未満	256	-	-	44	143	24	15	11	7	11	1	82.1
		100.0	-	-	17.2	55.9	9.4	5.9	4.3	2.7	4.3	0.4	
	1000万～5000万円未満	405	-	-	9	233	34	46	34	14	31	4	83.6
		100.0	-	-	2.2	57.5	8.4	11.4	8.4	3.5	7.7	1.0	
	5000万～1億円未満	102	-	-	-	50	8	13	14	8	2	7	85.1
		100.0	-	-	-	49.0	7.8	12.7	13.7	7.8	2.0	6.9	
	1億～5億円未満	113	-	-	-	26	30	7	20	7	2	21	86.2
		100.0	-	-	-	23.0	26.5	6.2	17.7	6.2	1.8	18.6	
	5億円以上	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	89.0
		100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-	

した資料を見て、「無理ですね」というような調査結果はほとんどありません。「その金額でできますね」「できますよ」ということで落札されているということです。極端な事例として予定価格の 30%とか 40%での落札という工事もありますので、そうなってくると、まず予定価格の水準が正しかったのかということも考える必要がありますし、他方ではたしてその価格でできるのかということもあります。

低入札価格調査制度では、失格基準を設けることも必要だと考えています。失格基準というのは例えば直接工事費の 95%で計算するけれども、応札業者に直接工事費はいくらかというのを提出してもらい、直接工事費が予定価格の直接工事費の 90%以下では落札者として認めませんという仕組みです。このような価格による失格基準も検討されても良いと考えます。

次に、小規模工事登録制度、小規模事業者登録制度についてですが、これは地方公共団体によって呼び方が違います。少額工事の場合、例えば 100 万円の工事を落札率 80%、80 万円で受注して大丈夫かという問題が基本的にあると思います。少額工事というのはそれほど競争に適していないということもありますし、地域の小零細業者の受注機会を確保するということで、呼び方はいろいろありますが、小規模工事について、町内、市内の業者をあらかじめ登録しておいて、小規模な修繕工事、例えば 50 万円の工事など、ある程度優先的に順番で発注していくという制度です。げんざい、全国で 400 以上の自治体が採用しています。地域経済振興の面からも、少額工事を随意契約で発注するという仕組みを作ることが必要だと思います。

それから最近は総合評価方式が出てきています。価格だけではなくて他の要素も踏まえて応札者を決めるという方式です。ダンピング受注競争を防止する役割を果たせるという側面を持っています。この方式で、地元の下請業者を使うとか、地元の資材を活用するという評価項目を設定するということも可能になりますので、そういった形で地域業者の活性化の仕組みとして有効に活用することも考えられます。

ただし、価格だけによらないということは、価格以外にも評価しなければならない項目がでてきますので、入札に参加しようと思っている側も、あるいは入札の審査をする市町村の側も事務負担が非常に増えてきます。どういう工事に適用するのかということもさることながら、あまり複雑な方式ではなくて一定程度簡易な方式を採用するっていうことが必要だと思います。

３．公共構造物の品質を確保し、地域経済活性化に向けて～公契約条例の意義と役割～

（１）公契約条例制定の背景

最後に３番目の柱としまして、公契約条例についてです。まず、なぜ公契約条例が必要なのかということですが、公契約条例は2009年９月に千葉県野田市で初めて制定されて以降、下の表にあるように川崎市、相模原市、多摩市、渋谷区、国分寺市、厚木市、足立区、先々月の 2013 年 12 月には福岡県直方市でも成立しています。

公契約条例制定状況

地方公共団体	議会採択年月	施行
千葉県野田市	2009年9月	2010年2月
神奈川県川崎市	2010年12月	2011年4月
神奈川県相模原市	2011年12月	2012年4月
東京都多摩市	2011年12月	2012年4月
東京都渋谷区	2012年6月	2013年1月
東京都国分寺市	2012年6月	2012年12月
神奈川県厚木市	2012年12月	2013年4月
東京都足立区	2013年9月	2014年4月
福岡県直方市	2013年12月	2014年4月

その下が条例制定に向けて検討中の自治体の一例ですが、小金井市、世田谷区、墨田区、横浜市、神奈川県もそうですし、草加市、札幌市も検討を進めているということです。

条例制定に向けて検討中の地方公共団体

東京都小金井市、世田谷区、墨田区
神奈川県横浜市、埼玉県草加市、北海道札幌市、長野県、他

ではなぜ公契約条例が必要なのかということですが、まず１つとしましては、公共機関の現場で働く、請負とか受託企業の従事者の低賃金とか、労働条件の悪化に歯止めをかけるということです。

公共事業の現場でワーキングプアが生み出されているということで、２年くらい前だったと思いますが、大阪市営地下鉄の清掃業務をある事業者が契約していました。ところが、

次の年度の入札で別の業者が予定価格の半分くらいの金額で落札しました。働いていた人は、新しく落札した業者に雇ってもらって仕事は継続したということですが、時給は下がり、週に５日、普通に働いても、生活保護水準を下回ってしまいました。そのため、生活保護の申請をした結果、清掃業務で働いて得た賃金と生活保護基準との差額が生活保護費として支給されるという事態となり、新聞でも大きく報道されました。実際公共事業の現場でワーキングプアが生み出されているという事態があるということで、公契約条例の制定が必要だというのが１つです。

それから公共請負・受託企業の際限のない低価格競争、重層下請化に歯止めをかけるということが求められます。先ほど大阪の事例を含めて公共事業の落札率は競争が激しくなってくる中でどんどん下がってきました。当然予定価格水準自体も下がってきて次年度以降の同じような規模の工事の価格水準が下がるという事態が傾向的にみられるということが進んでいます。建設産業では重層下請化というのがどんどん進んできていまして、事例として適切でないかもしれませんが、昨年話を聞いたところで、東京のビルを建てる現場で働いている人が、「どこが元請かはわかるが、間にどれくらい入っているかわからない」ということで、調べたそうなんですけれども、結果として 10 次下請以下だったということでした。下請階層が下がれば、どんどん金額が下がっていくことになりますが、途中からそれほど金額を下げることはできなくなります。人がいないため仕事ができないということでどんどん下の方に下がっていくということもあり得るかと思いますが、どうしても一社で全ての工事を行えないというのは事実だと思いますので、階層が何層までが適切かということは申し上げられませんけれども、少なくともそんなに多重な重層下請構造には歯止めをかけなければいけないということです。多重な重層下請によって、品質や公共サービスにも劣化が起こってくるということで、歯止めをかける必要があるということです。

それから公契約分野から公正な競争環境をつくり、公共物の品質確保・住民サービス向上と地域経済振興をということで、競争が激化している中で、ではどうやってそれを適正化していくかという問題があります。通常、経済学的に言えば、競争が激化していて単価や賃金が下がれば、みなさん市場から退出していなくなります。その結果、供給に対して需要のバランスが取れてまた金額が上がってくるということになるのですが、この間、そういう動きははっきりと示されていないと思っています。特に賃金、単価もそうですが、下がりっぱなしです。よく建設産業では、業者、労働者が過剰な状態にあると言われます。しかし、この間 100 万人以上が建設産業から退出していますが、まだ下がり続けているというのが実態です。こういう環境のもとで適正な競争環境を作っていくには、公共事業という、ある意味では住民の福祉を担保していく事業、そういった性格を持ったものですから、公共事業の分野から適正な競争環境を作っていくという、積極的な面もあって良いだろうと思っています。

その結果としてそういう現場でしっかりとした賃金をもらって働く、あるいはそういった賃金を払えるような労働者を確保できるような事業者を確保して、公共構造物の品質を

なぜ公契約条例が必要なのか
・公共機関の現場で働く、請負・受託企業従事者の低賃金・労働条件の悪化に歯止めを 公共事業の現場でワーキングプアが生み出されている
・公共請負・受託企業の際限のない低価格競争、重層下請化に歯止めを 品質やサービスの劣化が進む
・公契約分野から公正な競争環境をつくり、公共物の品質確保・住民サービス向上と 地域経済振興を

確保する。ひいては住民サービスを上げていく。さらには地域経済もその結果、振興するという意味では公契約分野のもつ役割は大きいのだろうと思っています。

（２）公契約条例制定の目的は何か

公契約条例制定の目的は何かということですが、最初に制定しました野田市の公契約条例の第１条、目的を見てみますと、「公契約に従事する労働者の適正な労働条件を確保する

ことにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現すること」が目的とされています。

ここでは公共構造物とか公共サービスの質を引き上げるということ、それから公契約分野における公正な競争環境、さらには公共事業や公共サービスなど公共の現場で働く労働者の適正な労働条件の確保、官制ワーキングプアの排除をすることによって、市民が安心して暮らせるような構造物、公共サービスを提供すること、さらには公契約というもののもつ社会的な価値を上げるということがこの目的に述べられています。

（３）公契約条例では何が決められているか

実際に制定されている公契約条例では何が決められているのかということで、３市の事例を抜き出してきました。

まず①が適用範囲ということで、野田市は予定価格が 5,000 万円以上の建設工事、川崎市は予定価格が 6 億円以上の工事、多摩市が予定価格 5,000 万円以上の工事です。業務委託等についてもそれぞれあるわけですけれども、工事について大きく差が出るというのは、

（３）公契約条例では何が決められているか

①適用範囲

野田市	川崎市	多摩市
・予定価格5000万円以上（12.4.1）の建設工事、製造請負 ・予定価格1000万円以上の業務委託契約、保健センター、急病センターの清掃（1000万円未満） ・指定管理者	・予定価格6億円以上の工事請負 ・予定価格1000万円以上の業務委託のうち人件費比率の高い業種（清掃、警備、施設維持管理、電算処理） ・指定出資法人、指定管理者	・予定価格5000万円以上の工事 ・予定価格1000万円以上の業務委託のうち一定の種目 ・指定管理協定のうち市町・市教委が必要と認めたもの

②対象者

野田市	川崎市	多摩市
・当該工事や業務に従事する全ての雇用労働者、派遣労働者、請負労働者（一人親方）	・労基法9条の労働者と一人親方（個人事業主）	・労基法9条の労働者（公契約業務への派遣労働者含む）と一人親方（個人事業主）

③受注者の責任

野田市	川崎市	多摩市
受注者と下請け会社、派遣会社の連帯責任で賃金支払い義務を負う。下請を使う場合は承認申請、再委託承認申請を市に出し承認を得る。	下請負者（二次下請以下含）が最低額未満の報酬しか支払わなかった場合の受注者（元請）責任を規定。	受注者と下請負者の連帯責任（二次下請以下含む。最低額未満の報酬しか支払わなかった場合、元請が責任を負う）。

やはり公共工事発注量そのものが違うということもありますので、どれくらいの規模の工事を対象とするかは議論の分かれるところだと思いますが、いずれにしても徐々に拡大していく方向にあると考えられます。

それから②対象者ということですが、業務に従事するすべての労働者、野田市は派遣労働者とか請負労働者とか、川崎市も労働者と一人親方、個人事業主、多摩市も派遣労働者も含むとなっています。公契約条例では雇用労働者に対しては賃金を確保するという形になりますが、建設業などの場合には実際に仕事を一人でやっているという事業主、請負労働者もいますので、そういった人は事業主として対象にならないのかというと、やはりそれは一人で働いて実際に自分で仕事をしているというわけですから、これは公契約条例の対象に含まれるところが多いようです。

③受注者の責任ということで、受注者と下請会社、誰が責任を持つかということで、支払いが滞っていたり、低い水準だった場合の元請け責任が規定されています。本題は④賃金の下限額ということですが、工事の場合には公共工事の設計労務単価の時間給で見ています。１日８時間労働ですので設計労務単価を８時間で割って、野田市の場合は 85%の水準、川崎市の場合は同様に 90%の水準と、多摩市も 90%の水準となっています。大体、公共工事の場合には設計労務単価の何割かというような形で適用されています。設計労務単価は、平成 25 年度に引き続き、平成 26 年度も引き上げられましたので、野田市では調べていないのですが、川崎市では引き上げに伴って 11～12 月ごろに新しい単価を使うとなっていますし、ここでは載せていませんが相模原市では同年度の公共工事設計労務単価の何割ということになっています。

⑤として審議会ということですが、野田市にはありませんが、川崎市と多摩市では、作業報酬を決めたり、公契約条例を今後どうしていくかとか、課題を議論する審議会がおかれ

ています。ここでは有識者と仕事を受注する事業者の代表、働いている労働者の代表の三者で構成されていて、こうした審議会で議論されたことを市長に上げて、市長が改正に進むというような形になっております。

（3）公契約条例では何が決められているか

①適用範囲

野田市	川崎市	多摩市
・予定価格5000万円以上（12.4.1）の建設工事、製造請負 ・予定価格1000万円以上の業務委託契約、保健センター、急病センターの清掃（1000万円未満） ・指定管理者	・予定価格6億円以上の工事請負 ・予定価格1000万円以上の業務委託のうち人件費比率の高い業種（清掃、警備、施設維持管理、電算処理） ・指定出資法人、指定管理者	・予定価格5000万円以上の工事 ・予定価格1000万円以上の業務委託のうち一定の種目 ・指定管理協定のうち市町・市教委が必要と認めたもの

②対象者

野田市	川崎市	多摩市
・当該工事や業務に従事する全ての雇用労働者、派遣労働者、請負労働者（一人親方）	・労基法9条の労働者と一人親方（個人事業主）	・労基法9条の労働者（公契約業務への派遣労働者含む）と一人親方（個人事業主）

③受注者の責任

野田市	川崎市	多摩市
受注者と下請け会社、派遣会社の連帯責任で賃金支払い義務を負う。下請を使う場合は承認申請、再委託承認申請を市に出し承認を得る。	下請負者（二次下請以下含）が最低額未満の報酬しか支払わなかった場合の受注者（元請）責任を規定。	受注者と下請負者の連帯責任（二次下請以下含む。最低額未満の報酬しか支払わなかった場合、元請が責任を負う）。

④賃金の下限額

	野田市	川崎市	多摩市
公共工事の賃金等	公共工事設計労務単価日額÷8時間×85%（普通作業員1340円）。時間外・休日・深夜割増や経費除く基本賃金・報酬の時間換算額。	公共工事設計労務単価の9割。普通作業員1610円。	熟練労働者は、公共工事設計労務単価の9割（普通作業員1530円）、熟練でない労働者は903円。
業務委託の賃金等	・設備・機器運転、監理、保守は国交省建築保全業務労務単価8割（保全技術員補1410円）。 ・舞台設備・機器運転、電話交換、受付は発注実績勘案、1000円。 ・清掃は市技能系職員給与を基に829円。 ・警備、駐車場は建築保全業務労務単価8割（警備1010円）。	川崎市生活保護基準19歳単身をもとに算定。907円。	多摩市生活保護基準19歳単身を基に算定。903円。

⑤審議会

野田市	川崎市	多摩市
	市長は、作業報酬下限額を定める際には川崎市作業報酬審議会（有識者・事業者・労働者代表の三者構成　5人以内）の意見聴取が必要。	多摩市公契約審議会（5名：学識経験者・事業者・労働者）が賃金額を審議・答申し市長が決定。

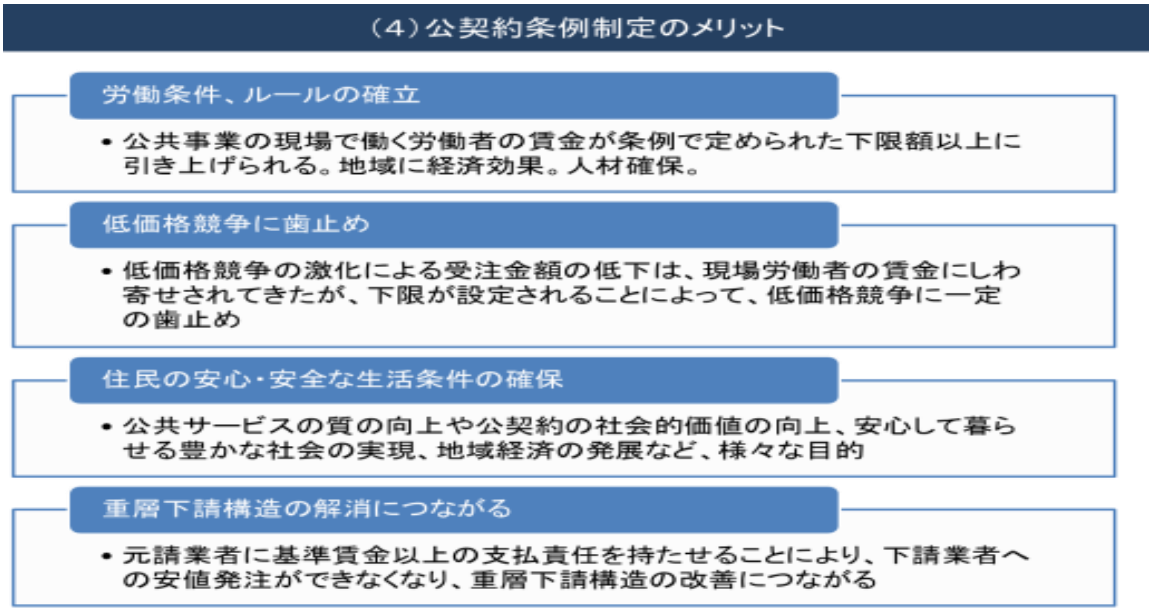
出所：原富悟『公契約条例ハンドブック』新日本出版社より作成。2012年12月時点。

（4）公契約条例のメリット

最後になりますが、公契約条例のメリットということで、まず、労働条件、ルールの確立ということが挙げられると思います。

公共事業の現場で働く労働者の賃金が条例で定められた下限よりも引き上げられますので、そういう意味ではそれ以下で働いてきた人の賃金だけということだけではなくて、この公契約条例で設定される賃金は最低限のものなので、それ以上に引き上げられる効果も期待できるということから地域経済への効果があるだろうということと、こうした分野で工事やサービス、事業を担っていける人材を確保するとこともあると思います。

最近公契約条例が制定された直方市では、条例制定にあたって、制定に先立って、事業者代表と労働者代表と市の事務局が何回か議論を重ねています。その議論の中で出てきていた言葉としては、他の周りの地域よりも高い賃金を確保できれば、当然それに魅力を感じていろんな人材がその仕事を求めて確保できるようになるだろうということをメリットに挙げてられていましたし、私も実際、川崎市の公契約条例の適用現場に行ったことがあり、ゼネコンの方に



お話を伺ったんですけれども、その適用現場に来る技能労働者は、賃金をそれ以上に払うというのは勿論ですけれども、事業者側からも比較的、技能力の高い人たちが送られてくるということで、現場としては有意義だというようなことを言っておられました。人材確保につながっていくだろうと思います。

それから低価格競争に歯止めということで、低価格競争が激化していますが、結局現場の労働者にしわ寄せがされてきたという事実がありますので、下限が設定されて、支払わなくてはならないということになってくれば低価格競争に一定の歯止めがかかるだろうと思います。

それから、住民の安全・安心な生活条件の確保ということで、公契約条例によって公共サービスの質が上がる、公契約そのものの社会的価値が有意義なものとして認められるということになってきますし、そういう意味では安心して暮らせる豊かな社会の実現に寄与できると考えます。また、地域経済の発展など、様々なものに対しても有効にはたらくと考えられます。

最後に、重層下請構造の解消につながるということで、元請事業者には労働者に対して最低限これ以上は払わなくてはいけないという支払い責任が発生しますので、下請業者への安値発注ができなくなってきます。どんどん単価を切り下げて下に下にという発注ができなくなってきますので、重層構造の改善にもつながってくると考えられます。こうした面から、公契約条例制定にはメリットがあるということが言えるかと思います。

以上で報告を終わりたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

（本稿は、講演録をもとに事務局が編集した原稿に、講演者が一部修正して作成したものです。文責は事務局にあります。）