

島根県入札契約制度あり方研究会 取りまとめ

1. 序文

島根県の建設産業は県内総生産の約9%、就業者数の約10%を占める県の基幹産業であるとともに、住民生活や経済活動の基盤である社会資本整備を通じて、地域の経済活動や安全で安心な社会づくりに貢献している。

しかしながら、近年の大幅な建設投資の減少に伴う受注競争の激化によってダンピング受注、技能労働者等の処遇の悪化等が深刻な状況になっている。

その結果、若年入職者の減少、高齢化の進行が深刻化し、技能の伝承や中長期的な担い手確保、将来的な品質の確保が懸念される状況になっている。

また、国においても同様な状況であり、平成26年6月4日に「現在及び将来の公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保」を目的に「公共工事の品質の確保に関する法律（以下、「品確法」という。）」、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、「建設業法」の改正が行われた。

こうした状況を踏まえ、中長期的な品質確保及び担い手確保の観点から、島根県の入札契約制度について、平成25年9月から5回にわたり議論を重ねてきた。

この取りまとめは、これまでの研究会での議論をまとめたものであり、今後、島根県において入札契約制度の見直し等に反映されることを望む。

平成27年 5月

島根県入札契約制度あり方研究会

2. 総括的意見

近年、災害への対応や社会インフラの維持管理を担っている建設業においては、人口減少、少子高齢化の影響を受け、建設労働者の不足が危惧されている。

さらに、公共工事が大きく減少している中で、従来の価格と競争性を重視した入札手法が建設業者の経営に悪影響を与え、賃金等の就業環境の悪化を招き、それが一層担い手の確保を難しくしている。

今後益々重要性を増す社会インフラの維持管理や長寿命化対策、あるいは、昨今の局地化・激甚化した災害への対応や除雪対応など、地域の安全・安心を守るためにも、地域の優良な建設業者の存続は必要不可欠である。

その前提として、県の現状や将来像を見据え、限られた予算の中で、持続的に地域の安全・安心を確保していくためには、どの地域にどのような業者がどれだけ必要であるかといった議論が必要であるが、その結論は直ちには見いだせない。

したがって、当研究会においては、現在直面している課題の内、早急な対応が必要と考えられる事項について意見を述べる。

(1) 中長期的な担い手確保対策の強化

①現状と課題

中長期にわたって社会インフラの着実な整備や適切な維持管理を行っていくためには、優良な建設業者の確保が不可欠であり、そのためには、ベテラン技術者から、若手技術者への技術の伝承、新しい技術の習得や様々な工事経験を積み重ねていくことが必要である。

若手技術者の確保には、若者の建設業への入職を促進する必要がある。

しかし、島根県においても、近年の少子化から若年労働者世代が大きく減少している中、建設業への入職が見込まれる土木系の高校等の学科は減り、学生数も減少している状況であり、将来の担い手となる若者の確保はより困難になりつつある。

また、一旦入職をしても短期間で離職する若者も多く、建設業への定着が進みにくいという現状がある。

現在の建設業界は、55歳以上の就業者が増えつつあり、全体の約40%を占める一方で、15歳から34歳までの就業者は減少しており、約20%と少ない状況である。技術者や技能者としての育成期間を考えると、担い手の確保に向けた取組は喫緊の課題である。

②今後の方向性

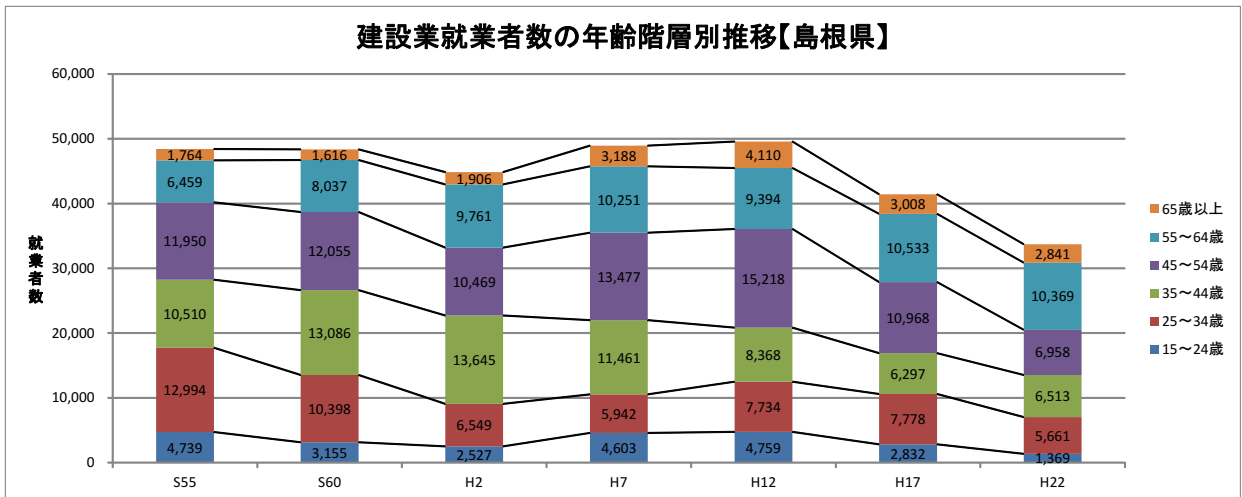
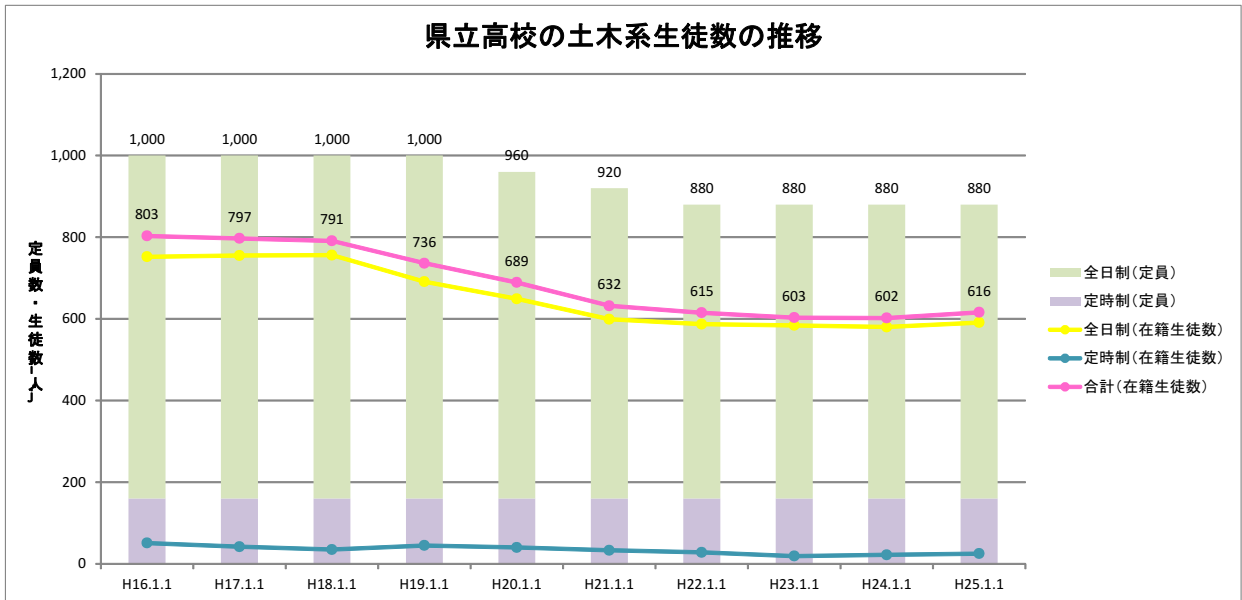
若者の建設業への入職を促すためには、公共事業とそれを担う建設業の果たす役割・必要性やその魅力、さらには、地域の安全・安心や地域経済を支える建設業の重要性を正しく伝えることが肝要である。

そのためには、大学、高専、高校だけではなく、その他の教育機関とも連携して、義務教育世代へも、建設産業の必要性と魅力を分かりやすくきちんと伝えていくこ

とも必要と考える。

また、建設業界においても、若者が入職を敬遠する要因の一つである「3 K」のイメージを払拭し、就労したくなる環境の整備（適正な賃金や社会保険等加入など）に努めるべきである。

さらに、公共事業の発注者においても、適正な予定価格の設定やダンピング対策など、必要な入札制度の見直しに取り組むことが望まれる。



(2) ダンピング対策の強化

①現状と課題

近年の公共工事の減少から、一部地域においては過度な競争の結果、著しく低い価格での入札も増えている。平成10年から平成24年度まで積算労務単価が下がり続けている状況の中で、過度の競争から引き起こされる低価格入札は一層の賃金低下を招くこととなり、若者が建設業を敬遠する大きな要因の1つとなっている。

また、平成18年の全国知事会の緊急報告を受け、島根県では透明性や競争性を高めるため「一般競争入札」を拡大するとともに、「原則20社」が入札参加可能となるように営業所の所在地要件（以下、「地域要件」という。）を設定している。この結果、業者数が少ない地域では、入札参加要件を地域外まで広げなければならぬため、地域内外の業者が混在することで、より低価格での入札が発生している地域もある。

また、建設業の経営状況については、「完成工事高営業利益率」は平成16年度から平成24年度まではマイナスであり、赤字企業の割合は30%を超え、更には債務超過の企業も20%を超えるなど、極めて厳しい状況が続いている。

②今後の方向性

地域性の高い工事は地域の業者が受注できる環境を整え、地域が広がることによる過度な競争を排除することが望ましい。

さらに、最低制限価格等を適切に設定することで、低価格での受注による工物品質や安全確保への悪影響、また下請けへのしわ寄せなどによる就労環境の悪化を招かないようにすべきである。

また、低価格入札を繰り返す業者に対するペナルティの強化なども検討課題の1つである。

3. 入札契約制度の見直しに関する意見

(1) 入札参加資格者名簿

①現状と課題

現在、「土木一式工事」と「建築一式工事」については、経営事項審査から算出する「客観点」に、技術力・社会性・地域貢献の観点から島根県が独自に設けた「特別点」を加算した「総合点数」に基づきランク付けを行っているが、「特別点」で評価されている年金制度加入などの「社会性」の評価項目については、経営事項審査で評価されている事項との重複も多い。

「地域貢献」の評価項目の1つである若年者雇用については、対象を「新卒者」としており、今回の「品確法」の改正趣旨である担い手確保の観点から言えば、評価対象範囲が限定的であるという見方もある。

また、公共工事の根本は工物品質の確保であり、その向上を促す意味で、現行の工事成績評定点の評価における上限制限の撤廃など、改善する点もあると思われる。

②今後の方向性

工事成績に応じたより適切な評価となるような評価方法に見直すとともに、「特別点」の中で「技術力」に関する評価の比率を高めることが望ましい。また、担い手確保に関する評価項目を見直すとともに、「地域貢献」に関する評価の比率も同様に高める必要があると考えられる。

さらに、若年就労者のなかには短期間で離職する者も多いことから、長期にわたって定着するための動機付けも必要と考える。

一方、「品確法」の改正の趣旨は、「品質確保」だけでなく、「地域貢献」や「社会性」をより重視するということも含まれていると考えられるので、これらの評価を高めるというのも考え方の1つである。

就労環境の改善という意味でも、必要な社会保険加入を入札参加資格者名簿登録の必要条件とすることは、速やかに実施すべきである。

その他「担い手確保」の観点から、就労環境の改善や能力アップへの取り組み、あるいは職歴についても、評価の必要性について検討が望まれる。

(2) 社会保険未加入対策

①現状と課題

国土交通省などによる調査によれば、島根県における元請け・下請けを合わせた社会保険への加入率は全国的に見てもトップクラスである。

また、島根県内で建設業を営んでいる約4,000の業者の内、建設業許可を受けている約2,900者については、ほぼ全ての者が必要な社会保険に加入していることが確認されている。

しかし、それ以外の1,000者あまりの業者の実態は不明である。

国土交通省は、平成23年度から社会保険未加入対策への取組を強化しており、平成24年11月からは、社会保険等の未加入者を建設業法での監督処分の対象とする取組を始めた。県においても、国に準じた対応を行ってきた。

さらに、国は平成26年8月1日からは社会保険未加入業者を公共工事の元請から排除し、下請総額が3,000万円以上の工事（土木一式工事の場合）を対象として、一次下請に未加入業者を使った場合には、ペナルティーを課す対策も行っている。

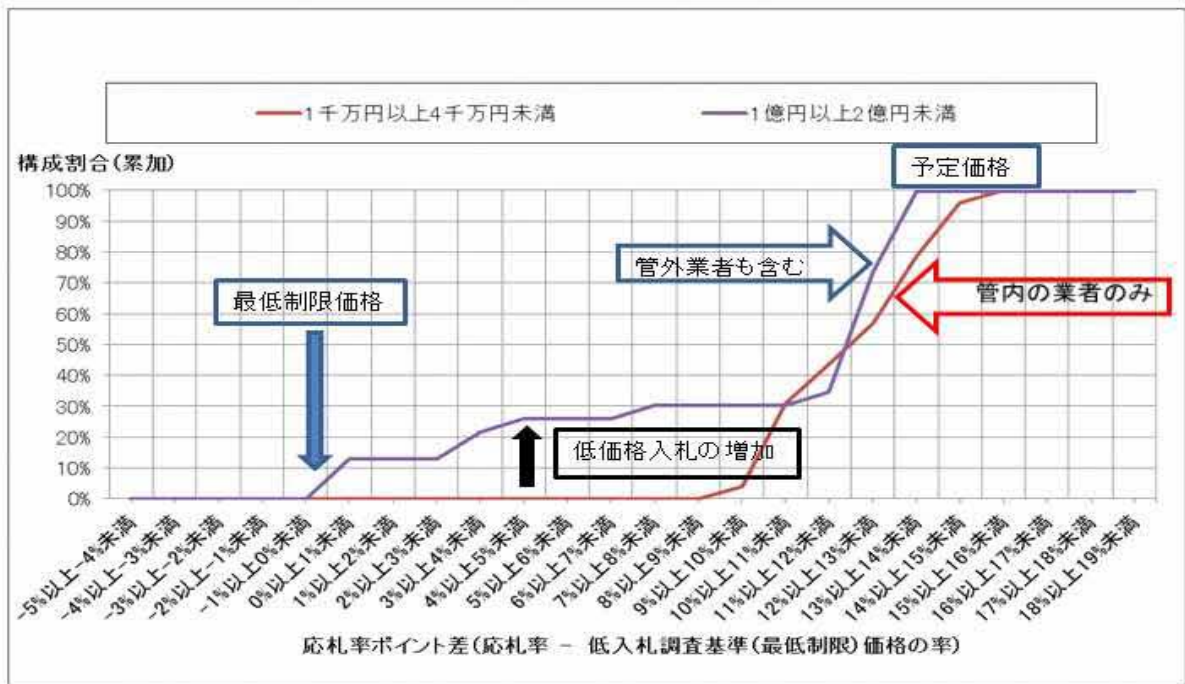
②今後の方向性

担い手を確保していくためには、建設業界全体として就労環境の向上を図る必要がある。加入すべき社会保険への100%加入を目指すべきである。島根県としても、国同様に未加入業者への対策を行うべきであり、全国的にも加入率が高いことを踏まえれば、国を上回る対策を行うことが望ましい。

(3) 一般競争入札における「原則20社ルール」等

①現状と課題

島根県では、平成18年の全国知事会の緊急報告を受け、「一般競争入札」を拡大し、また、「原則20社」が入札参加可能となるような地域要件を設定しており、業者数が少ない地域では、入札参加要件を地域外まで広げなければならず、地域内外の業者が混在する中で、低価格での入札が発生している地域もある。



一方、近年の災害発生状況（頻発、局地化、激甚化）、社会インフラの老朽化に伴う維持管理の重要性の高まりなど、地域の担い手である優良な地元建設業者確保の必要性は益々高まってきている。

こうした中、島根県では、簡易で地域性の高い工事については、総合評価方式において、地域維持を担う地元業者や人材確保・育成に重点を置いた「地域維持型」を平成26年6月から試行し、地域に根ざした業者の受注機会が確保されるような取り組みも行われている。

また、土木一式工事と建築一式工事については、技術者数、工事成績、受注工事高、企業規模などにより格付けを行っており、工事の発注にあたっては、予定価格に応じて、入札参加可能な業者等級（A，B，C）を設定している。

②今後の方向性

地域の安全・安心を守る優良な建設業者を持続的に確保していくためには、安定的な一定程度の工事量が必要であり、高度な技術力を要するものでない限り、競争性の確保に配慮しつつ、地域の工事は地域の業者が受注できるような制度が望ましい。特に、島根県においては中山間地が多く、過疎化、高齢化が進んでおり、住民の安全・安心の確保、雇用などの面で果たす建設業者の役割は大きい。

業者数が地域によって大きく偏ってきつつある現状においては、「原則20社」を堅持することは適当ではなく、島根県の実態に即した見直しが必要である。

見直しに当たっては、技術力を必要とする工事においては、これまで通り適切に施工できる業者が参加できるような地域要件を設定することも必要である。

なお、地域要件の設定や業者の格付けについては、今後も地域毎の業者の状況を注視しながら、また県が求める将来像を見据えつつ、適切に対応していく必要がある。

(4) 最低制限価格、低入札調査価格

①現状と課題

島根県の入札状況を見ると、最低制限価格等の段階的な引き上げに伴い、落札率は上昇してきたものの、地域によっては最低制限価格、あるいは低入札調査価格付近での入札も未だ多い状態が続いている。

最低制限価格等付近での工事受注は、適正な利潤の確保を困難にする恐れがあり、加えて島根県内の建設業者は、その大半が経営規模が小さく、スケールメリットが働きにくいために、さらに厳しい状況にあると思われる。

担い手となる若者が建設業への入職を敬遠する大きな理由の一つが賃金の安さであり、低価格での受注が続けば、営業赤字の企業が多い県内建設業者にとっては、経営に与える影響は大きく、賃金水準の改善が益々困難になる。

②今後の方向性

「品確法」の改正は、「現在及び将来の公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な確保・育成」を目的としており、そのための適正な利潤が確保できるよう、発注者の責務として予定価格の適正な設定等が必要とされている。

健全な企業経営や若者が進んで入職、定着できるように、適正な利潤が確保され、適切な賃金水準など良好な就業環境が整備されなければならない。

そのためには、最低制限価格等を適切な水準まで引き上げる等の対策は有効であり、迅速な対応が望まれる。

(5) 予定価格の公表時期

①現状と課題

島根県では平成14年から工事の予定価格を事前公表している。

国は、予定価格を事前公表とすることは、「最低制限価格等が類推され、あるいは当該近傍価格へ誘導されることにより、落札率が低くなる」、「同額入札の結果、くじ引きによる落札が増加する」などの懸念があり、そうした弊害が生じた場合には、予定価格の事前公表の取り止めを含め、必要な対策を講じるべきであるとしている。

島根県では、最低制限価格等の算出方法の見直しや、価格と技術力によって落札者を決定する「総合評価方式」の導入など順次対策を行ってきており、「最低制限価格等付近への誘導による落札率の低下」や「くじ引きによる落札の増加」といった弊害は、総じて発生している状況にはない。

また、1千万円以上の工事では、入札の際に「工事費内訳書」の提出を求めており、入札参加者の見積もりの根拠を確認することとしている。

②今後の方向性

現時点では、予定価格の事前公表による弊害は認められず、直ちに事前公表を取り止める状況にはないと思われる。

一方、積算能力の無いような不適格業者を排除するために、工事費内訳書の提出等の対策を取ってはいるものの、受注者の積算能力を高めるという意味で、事後公表が望ましいという考え方もある。

4. 発注手法について

各委員から貴重な意見が述べられ、今後入札契約制度見直しの中で検討されることを期待し、以下にその意見を記載する。

- (1) 地域に根ざした優良な業者が確保されたうえで、技術力が必要な工事を施工できる業者も確保できるような仕組みが必要である。
- (2) 地域維持工事の安定的な発注のためには、企業の技術力の維持や経営の安定が図られることが重要であり、債務負担行為を積極的に活用した複数年契約や、「性能保証方式」の導入について、検討することも必要である。
- (3) 長寿命化工事は、多種多様な技術を要するものが多いが、直ちに多くの技術者を養成していくことは難しい。したがって、発注者としては少人数のスペシャリストを育成し、その職員を全県的に活用するなどの検討も必要である。首都高速では、7人のプロジェクトチームで疲労亀裂の対応をした事例もある。
- (4) 橋梁の補修や補強工事などは高度な技術を要するが、将来的には県内業者が施工できるよう、JVの構成において、専門技術を持っている県外大手ゼネコンに県内業者を加えることを要件とするなど、県内業者に経験の場を提供する工夫も必要である。
- (5) 維持補修工事は特に、施設ごとにそれぞれ施工方法等が異なる「オーダーメイド」なので、施工業者が持つ技術力等が有効に活用できる「設計・施工一括発注方式」の検討も望まれる。
- (6) 維持補修に係る設計は、元の設計計算等が無い場合には大変難しく、復元設計等に多くの手間が掛かる。こうした設計業務の発注に当たっては、予定価格を十分精査し、適正価格となるよう、見積もり等を十分に活用する必要がある。

5. その他の意見

入札契約制度以外の意見を以下に列記する。

県においては、関係機関等と調整し、具体的な施策に結び付けられることを望む。

- (1) 担い手確保のための若者に対しての魅力発信は、現場や品質管理を担う技術者だけではなく、工事現場で作業を行う技能者に対する敬意・憧れが持てるよう

な形にする必要がある。

- (2) 入札参加資格審査における「特別点」の評価項目に新設した「学校支援活動（現場見学、職場体験等）」は実施しただけで終わるのではなく、現場の技術集団に対する地位の向上につながるようにしていく工夫も必要であろう。
- (3) 企業の存続のためには、「人の確保」は重要なことであるが、公共工事が減少している現状では、企業側も「常時雇用者」を増加させること困難な面もある。地域の担い手である建設業者が存続できるよう、場合によっては、例えば「半建半X」のような季節雇用といった働き方も1つの考え方である。
- (4) 建設産業の魅力をPRすることは必要であるが、一方で危機感に訴えるのも効果的ではないか。
例えば、日本創生会議は2040年に日本の人口が半分になると言っているが、「2040年には土木技術者や技能者がいなくなり、インフラの整備や道路などの維持管理が出来なくなる、というようなPRも有効である。
- (5) 市町村では、公共工事の発注部局に、経験の少ない技術者が多いという実態もある中で、今後、維持管理などで高度・大規模な工事が見込まれるため、県は市町村に対する支援についても検討していく必要がある。
また、市町村が入札契約制度の見直しを行おうとする場合にも、県の支援を検討していく必要がある。
- (6) 建設業の現状をしっかりと分析した上で、50年先を見通し、地域の担い手である建設業のあり方をどうするかを、方針・政策を持って考えていかなければいけない。
- (7) 技術者の養成には現場経験、資格取得などを考えると10年程度が必要である。従って、技術者の養成期間を見据えて、10年先の人材養成を学校教育の中でも行う必要があるのではないか。
- (8) 災害時は、国、県管理の道路だけではなく、市町村道や農道も含め、面的に道路ネットワークを考えていかなければならない。そのためには、県は市町村を支援して、県と市町村のネットワークがきちんとできる仕組みを作っておく必要があるのではないか。

島根県入札契約制度あり方研究会 検討経過

第1回島根県入札契約制度あり方研究会

- 日時 平成25年9月6日(金) 10:00～12:00
- 出席委員 大屋委員・野中委員・橋本委員・毎熊委員
- 内容
 - ①研究会の設置について
 - ②島根県の入札契約制度の概要
 - ③建設業を取り巻く環境の変化
 - ④島根県建設産業のあり方検討会提言
 - ⑤国の入札契約制度改革の動向
 - ⑥中国地方の入札契約制度の状況
 - ⑦現行の入札契約制度の課題及び意見・要望

第2回島根県入札契約制度あり方研究会

- 日時 平成25年12月12日(木) 13:00～15:00
- 出席委員 大屋委員・野中委員・橋本委員・毎熊委員
- 内容
 - ①国における入札契約制度改革の動向
 - ②中国地方における入札契約制度の状況
 - ③建設業を取り巻く環境の変化
 - ④島根県入札契約制度の現状と課題
 - ⑤入札契約制度改革の方向性(案)

第3回島根県入札契約制度あり方研究会

- 日時 平成26年7月11日(金) 10:00～12:00
- 出席委員 大屋委員・野中委員・橋本委員・毎熊委員
- 内容
 - ①入札契約制度の現状
 - ②入札契約制度における検討課題と論点
 - ・原則20社ルールと等級分け
 - ・最低制限価格付近での競争の是正
 - ・予定価格の公表時期 等

第4回島根県入札契約制度あり方研究会

- 日時 平成26年10月9日(木) 15:00～17:00
- 出席委員 大屋委員・野中委員・橋本委員・毎熊委員
- 内容
 - ①入札契約制度改革の方向性
 - ・入札参加資格審査
 - ・社会保険未加入対策
 - ・原則20社ルールと等級分け
 - ・予定価格の公表時期
 - ・最低制限価格等

第5回島根県入札契約制度あり方研究会

○日時 平成27年2月6日(金) 15:00~17:00

○出席委員 大屋委員・野中委員・橋本委員

- 内容
- ①報告事項
 - ・入札参加資格審査
 - ・社会保険未加入対策(元請対策)
 - ・予定価格の公表時期
 - ②入札契約制度改革の方向性
 - ・社会保険未加入対策(下請対策)
 - ・原則20社ルールと等級分け
 - ・最低制限価格等

委員名簿

松江工業高等専門学校 環境・建設工学科准教授 大屋 誠
(前「島根県建設産業のあり方検討会」座長)

島根大学生物資源学部地域環境科学科教授 野中 資博
(前国土交通省中国地方整備局松江国道事務所総合評価審査会委員)

西日本建設業保証株式会社島根支店支店長 橋本 泰造
(前「島根県建設産業のあり方検討会」委員)

島根大学法文学部准教授 毎熊 浩一
(島根県入札監視委員会委員長)

(順 不 同)