
種 別： 論説

タイトル： 建設業法及び公共工事関連 2 法について

著 者： 楠 茂樹

所 収： 『上智法学論集』第 68 卷 3-4 合併号（令和 7 年 3 月）103-120 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

建設業法及び公共工事関連 2 法について

楠 茂樹

- 1 令和 6 年改正
- 2 3 法の制定
- 3 「担い手」という共通項
- 4 革新的突破（ブレイクスルー）
- 5 基本ルールの補完と修正：新たな随意契約方式
- 6 「標準労務費」概念のインパクト
- 7 結語

1 令和 6 年改正

2024 年 6 月、建設業法⁽¹⁾、公共工事入札契約適正化法⁽²⁾、そして公共工事品質確保法⁽³⁾がほぼ同時に改正された⁽⁴⁾。これら三つの法律は「担い手 3 法」と呼ばれている⁽⁵⁾。建設業が民間工事も含めて国のそして地域の社会基盤を支える重要産業であることに鑑み、建設業に従事する担い手の働く環境の整備という共通の課題に取り組んでいることから、そのように呼ばれて

-
- (1) 昭和 24 年法律第 100 号。
 - (2) 平成 12 年法律第 127 号（正式名称は「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」）。
 - (3) 平成 17 年法律第 18 号（正式名称は「公共工事の品質確保の促進に関する法律」）。
 - (4) 建設業法及び公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の一部を改正する法律（令和 6 年法律 49 号）、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（令和 6 年法律 54 号）。
 - (5) 例えば、国土交通省 Web サイト
(https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000193.html) 参照
(2024 年 8 月 31 日閲覧。以下の URL について全て同様)。

いるのである。

「担い手3法」の動きは早い。2024年の改正は、「分配と成長の好循環」という内閣の方針を反映したものだ⁽⁶⁾。ロシア・ウクライナ戦争といった国際情勢の急激な変化などによって資材が急激に高騰し、契約上は請負企業が当初の契約内容通りの金額で完成義務を負うので、建設会社が大打撃を受けた⁽⁷⁾。仮に欧米でスタンダードな方式である、資材単価を当事者間で明示的に合意し(オープンブック)、その変動に合わせて契約金額もスライドさせる方式での契約が受発注者でなされているならば、このような一方に極端な負担が偏ることもなかったが、コストプラスフィーの発想に基づかない日本型の契約では問題が顕在化した⁽⁸⁾。

この費用負担問題は建設請負取引だけでなく、他の多くの分野でも発生した。例えば、道路貨物運送業、ビルメンテナンス業、警備業などがその例である。公正取引委員会は問題となる産業を重点的に調査し、優越的地位濫用規制の観点から、取引相手と協議せずに取引価格を据え置いた事例が確認された企業や団体名の公表に踏み切った⁽⁹⁾。この公正取引委員会の取り組みはメディアで大きく報じられ、世論を大いに喚起した。公正取引委員会が扱うのは独占禁止法であるが、同様の趣旨の規制を有する建設業法にも波及し、この業法を所管する国土交通省を強く牽引した⁽¹⁰⁾。

建設業法18条は「建設工事の請負契約の当事者は、各々の対等な立場における合意に基いて公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行し

(6) 例えば国土交通省の資料

(https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/const/content/001493958.pdf) 参照。

(7) 日本建設業連合会「建設工事を発注する民間事業者・施主の皆様に対するお願い(2024年7月版)」(https://www.nikkenren.com/sougou/notice/pdf/jfcc_pamphlet_2407.pdf) 参照。

(8) オープンブック、コストプラスフィーといった契約方式については、例えば、土木学会「コストプラスフィー契約に関する検討報告書」(2017年12月)参照。

(9) 公正取引委員会「独占禁止法上の「優越的地位の濫用」に係るコスト上昇分の価格転嫁円滑化に関する調査の結果を踏まえた事業者名の公表について」(2024年3月15日)(<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2024/mar/240315kakakutenka.html>)。

(10) 国土交通省における「持続可能な建設業に向けた環境整備検討会」第8回資料(https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/const/content/001589738.pdf) 参照。

なければならない。」と規定している。これは独占禁止法の優越的地位濫用規制を強く意識するものである。実際、改正後の19条の3第1項及び19条の4は「地位を不当に利用して」が要件になっている。こうした違反規定のみならず、請負約款においても受発注者間の強い交渉義務、平等の費用負担義務を設けるべきだという意見が高まった。一方的な負担の皺寄せは、建設会社の担い手である労働者を直撃することは明らかである。

同時に、深刻な下請事業者への費用支払い問題が十分に解消されているとはいえない状態が続いた。公共工事ではいわゆる設計労務単価が設定され、それに応じた予定価格が組まれているが、そこからの価格競争が行われる競争入札の制度では当然、所期の労務費が下請事業者そしてその労働者に行き渡る訳ではない。需給バランスが崩れるならば更なる深刻な皺寄せが下請事業者に押し寄せる。下請ダンピングは過激化し、将来への投資に積極的な事業者から先に倒れる、いわゆる「悪化が良貨を駆逐する」状況の危険に直面していた。

建設業法には「買い叩き」の規制は確かにあった。先ほど言及した19条の3第1項がそれである。しかし、この規定は独占禁止法という優越的地位濫用規制と同種のものであって、共倒れのな価格競争（出血競争）の防波堤にはならない。このような状況下では、建設業における担い手育成・確保はままならない。持続可能で魅力ある建設業の形成のためには大胆な法令の見直しが必要だった。2024年建設業法改正は、持続可能な建設業の形成、そしてこれを基礎から支える担い手育成・確保の観点からなされた大改正である。同時に公共工事を扱う関連2法も連動して改正された。

2 3法の制定

そもそも「担い手3法」はどのようにして出来上がったか。立法の歴史的経緯はそれぞれ異なる。

建設業法は1949年に制定された歴史の長い法律である⁽¹¹⁾。戦後の混乱期

(11) 建設業法の歴史については、例えば、内山尚三『建設業法の要点（新版）』清文社

に悪質な建設業者が氾濫し戦後復興のために不可欠なインフラ整備が危ぶまれたことが同法の立法の背景にあったことは想像に難くない。登録制の導入、請負契約の原則、主任技術者の設置義務から出発した同法は、その後数次の改正を経て、建設工事紛争審査会の設置、経営事項審査制度の法制化、請負契約の適正化に関する規定整備、下請保護に関する規定の新設、登録制から許可制への変更等、現在の姿へとその形を変えてきた⁽¹²⁾。

(1989)の該当箇所等を参照。

- (12) 数ある改正のうち、最も大きなものが、建設業者が登録制から許可制へと移り変わった1971年改正であるといわれている。目的規定である1条も、旧来の「この法律は、建設業を営む者の登録の実施、建設工事の請負契約の規正、技術者の設置等により、建設工事の適正な施工を確保するとともに、建設業の健全な発達に資することを目的とする。」から、現行の「この法律は、建設業を営む者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化等を図ることによって、建設工事の適正な施工を確保し、発注者を保護するとともに、建設業の健全な発達を促進し、もつて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。」へと改められた。なお、書面による通知を必要とする場面及び不公正な取引を禁止する19条以降の枝番号を伴う条文が挿入されたのもこの改正においてである(以下、1971年改正時点での条文を列挙する)。

19条の2

請負人は、請負契約の履行に関し工事現場に現場代理人を置く場合においては、当該現場代理人の権限に関する事項及び当該現場代理人の行為についての注文者の請負人に対する意見の申出の方法を、書面により注文者に通知しなければならない。

2 注文者は、請負契約の履行に関し工事現場に監督員を置く場合においては、当該監督員の権限に関する事項及び当該監督員の行為についての請負人の注文者に対する意見の申出の方法を、実面により請負人に通知しなければならない。

19条の3

注文者は、自己の取引上の地位を不当に利用して、その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の額とする請負契約を締結してはならない。

19条の4

注文者は、請負契約の締結後、自己の取引上の地位を不当に利用して、その注文した建設工事に使用する資材若しくは機械器具又はこれらの購入先を指定し、これらを請負人に購入させて、その利益を害してはならない。

19条の5

建設業者と請負契約を締結した発注者(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関

公共工事入札契約適正化法が制定されたのは、建設業法よりも約半世紀後の2000年である。入札契約に係る情報の公表や施工体制の適正化、発注見通しの公表などを通じて、公共工事における不正の防止と受益者たる納税者にとって有益な契約を実現するべく、発注機関に諸々の要請を行うこの立法がなされたのは、ゼネコン汚職に象徴される、90年代に立て続けに生じた一連の入札談合事件と急速な入札契約改革への社会の要請の影響が大きかった⁽¹³⁾。この立法に併せて2002年に官製談合防止法が制定されたことから、この時期の公共工事をめぐる入札契約に対する国民の不信の大きさが窺い知れる。

公共工物品質確保法は2005年の制定である⁽¹⁴⁾。入札談合への強い批判に加え、WTO（世界貿易機関）政府調達協定への参加といった事情から、公共契約において競争性の確保への要請が高まり、一般競争入札の徹底に象徴される入札契約制度改革の流れが加速したが、会計法⁽¹⁵⁾や地方自治法⁽¹⁶⁾における最低価格自動落札方式の原則が維持されたのでダンピング問題が深刻化し、その影響としての公共工事の品質悪化が危惧されるようになった。そこで価格だけの競争に警鐘を鳴らし、公共工事においては価格のみならず、そしてそれ以上に品質が重要であることを謳う公共工物品質確保法の制定が求められることになったのである。同法が公共工事における品質確保が入札契約の手続きにおいて反映されることを要請したことは、会計法や地方自治法では最低価格自動落札方式が原則であるところを、公共工事分野においては総合評価落札方式が実質原則であるとする決定的な法的根拠を与えることとなったのである⁽¹⁷⁾。

する法律（昭和22年法律第54号）第2条第1項に規定する事業者に該当するものを除く。）が前2条の規定に違反した場合において、特に必要があると認めるときは、当該建設業者の許可をした建設大臣又は都道府県知事は、当該発注者に対して必要な勧告をすることができる。

(13) この辺りの一連の経緯について、例えば、藤井聡・宮川愛由「公共調達制度の歴史変遷に関する研究」土木学会論文集F4（建設マネジメント）72巻4号（2016）97-98頁参照。

(14) 楠茂樹『公共工事、建設業における競争の法と政策』有斐閣（2025）第7章参照。

(15) 昭和22年法律第35号。

(16) 昭和22年法律第67号。

3 「担い手」という共通項

これら3法は、最後に登場した公共工物品質確保法の制定時点である2005年当時においては、「担い手3法」とは呼ばれていなかった。では、3法がそのように呼ばれるようになったのはいつからか、そしてどのような背景があつてのことなのか。

これら3つの法律が、「担い手3法」と呼ばれるようになったのは、2014年の3法改正からである。容易に想像できるように、2014年の3法改正のきっかけとなったのは、その3年前に生じた未曾有の大震災であった。東北地方、特にその沿岸部は壊滅的な打撃を受け多くの人命が奪われた。災害において人々の生命と生活を守り、災害からの復興を担うのは建設会社である。しかし、市場原理の徹底、痛みを伴う改革、コンクリートから人へ、といったスローガンで公共事業を悪性視する改革が続き、インフラの担い手不足が深刻化していた状況下での大震災である⁽¹⁸⁾。

一気に改革のトレンドが、震災当時の民主党政権におけるいわゆる「事業仕分け」に象徴される「無駄の排除」から、第二次安倍晋三政権における「国土強靱化」へと切り替わった。しかし、すでにそれまでの20年近くの競争原理を高めるだけの一方的な改革の結果、建設業における技術者の高齢化、若者の新規入職者数の減少が顕著となり、技術の伝承もままならない状況になりつつあった。一気に増えた公共工事の需要に供給が追いつかない事態となり、復興事業が滞り国民の不満が高まった。

(17) 楠・前掲注(14)第7章参照。

(18) 土木学会論説委員長だった山本卓朗は「…東日本大震災や構造物の崩落事故などを契機に、国民の安全安心への関心が高まるとともに、それを担う建設産業への再認識がなされ、品確法などの改正へとつながることとなった。そして改正された品確法には、基本理念である『公共事業の品質確保』に加え、『担い手の中長期的な育成及び確保』『適正価格での契約』などが新たに示され、関連する建設業法と入契法の改正とともに、“担い手3法”と呼ばれるようになったものである。」(山本卓朗「“担い手3法”を理解して建設業の広報活動強化を」土木学会委員論説第99回論説(1)

(https://committees.jsce.or.jp/editorial/system/files/no99_yamamoto.pdf)と述べている。

そこで注目を浴びたのが、公共工事品質確保法であった。同法は、その1条で「公共工事の品質確保に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、公共工事の品質確保の促進に関する基本的事項を定めることにより、公共工事の品質確保の促進を図り、もって国民の福祉の向上及び国民経済の健全な発展に寄与」すると定めており、主としてダンピング防止、品質重視の入札契約手法を謳うものであったが、公共工事の品質確保は中長期的視点でなされなければならない、個別の入札を超えて政策としてインフラ整備の担い手の育成と確保に向けた取り組みが重要であるという認識に至り、「将来にわたる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」という文言が同法1条に追加されることとなった。その理念の下、個別の入札や契約のあり方を超えて、産業政策として公共工事分野における建設業のあり方に積極的にメスを入れる、という立法となった⁽¹⁹⁾。目的規定の拡充に伴い、適正な利潤を確保できるように予定価格を適正に設定すること、ダンピング対策を徹底（歩切りの根絶など）などの諸策が、同法を受けて策定された政府の基本方針を通じて実施された。

公共工事品質確保法がこのような新たな指針を示したことに併せて、公共工事における入札契約の適正化を目指す公共工事入札契約適正化法、そして建設業全般を所管する建設業法もより中長期的な視点からの公共工事の品質確保に向け、公共工事品質確保法改正の前後に改正された⁽²⁰⁾。具体的には、公共工事入札契約適正化法においては入札金額内訳書の提出といったダンピング対策の強化、施行体制台帳の作成範囲の拡充といった適正な施工の実現、建設業法においては建設業団体や国土交通大臣の責務の見直しに連動する、解体工事業の新設、暴力団排除徹底等による適正な施工体制の確保等に向けた措置を盛り込む改正がなされた。この3法の同時改正を受けてこれら立法は、個別の入札や契約の効率性という短期的な視点ではなく、将来を見据えた社会基盤整備がより強調された、より担い手とその担い方の視点が重視された立法へとその見方を変えていくことになる。それが「担い手3法」

(19) 平成26年法律第56号。

(20) 平成26年法律第55号及び平成27年法律第66号。

といわれる所以であった。

4 革新的突破（ブレイクスルー）

この担い手育成・確保の視点がこれら3法に持ち込まれたことで、公共工事分野にある種の革新が起こることになる。2005年の公共工事品質確保法の制定も、最低価格自動落札方式から総合評価落札方式へと大きな変革を実現した革新的な立法であったが、2014年の「担い手3法」の改正は、会計法や地方自治法が必ずしも念頭に置いてこなかった公共契約の中長期的な産業政策的視点を、この分野に持ち込むことになったからである。会計法上、例えば、総合評価落札方式であればその正当化根拠たる「契約その他その性質又は目的」(29条の6第2項)に影響することになるし、低入札価格調査を行うべき「当該契約の内容に適合した履行がされないおそれ」「締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれ」の解釈にも影響を与えることとなる。予定価格については、予算決算及び会計令⁽²¹⁾は「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」(80条2項)と定めているが、公共工事品質確保法はその7条1項1号において「公共工事等を実施する者が、公共工事の品質確保の担い手が中長期的に育成され及び確保されるための適正な利潤を確保することができるよう…予定価格を適正に定めること」と定めている。会計法の列挙する考慮事情は「等」で結ばれているので両法令はもとより矛盾するものではないが、2014年の公共工事品質確保法のこの規定の導入以前は、その原則的手法である競争入札を念頭に置いて取引の実態にウェイトが置かれていたといえようが、この規定の導入によって予定価格がより中長期的な視点、産業政策的視点によって設定され得るものになった。もちろん、会計法を所管する財務省や公的支出を監視監督する会計検査院がどのような解釈をするかは筆者には明らかではないが、既存の法律や政令に加え事後に新たな法律が成立

(21) 昭和22年勅令第165号。

したことの意義は大きい。

担い手3法は、2019年にも同時に改正されている（第2次担い手3法改正）⁽²²⁾。その主眼は、第一に働き方改革の推進（適正な工期設定、施工時期の平準化、適切な設計変更、適正な請負代金・工期での下請契約締結、中央建設業審議会による工期に関する基準の作成・勧告、著しく短い工期による請負契約の締結の禁止、社会保険の加入を許可要件化、下請代金のうち労務費相当については現金払い等）、第二に生産性向上への取組み（情報通信技術の活用等による生産性向上、監理技術者や主任技術者に関する要件緩和等）、そして第三に災害時の緊急対応の充実強化、持続可能な事業環境の確保（緊急性に応じた随意契約・指名競争入札等の適切な入札・契約方式の選択、災害協定の締結や発注者間の連携、労災補償に必要な保険契約の保険料等の予定価格への反映、災害時の見積り徴収の活用等、災害時における建設業者団体の責務の追加、建設業の許可に係る承継に関する規定を整備等）であった。

このうち第一の働き方改革について、これは社会政策的観点から公共調達の手続きに持ち込むことを意味する⁽²³⁾。会計法や地方自治法には社会政策については直接の記載はないし、そのような政策を意識させる条項もない。これだけ見るとやや唐突感があるがそうではない。2005年に制定された公共工事品質確保法が2014年に産業政策的観点から正面から受け止め、公共工事入札契約適正化法や建設業法を伴って「担い手の育成・確保」を推進する方向に舵を切ったのである。この革新的立法はすでに離陸しており、その時々々の公共工事をめぐる、そしてそれを超える政策的課題を担い手3法が吸収し、公共契約の手続きを定める会計法や地方自治法、そしてそれらに関連する政令（施行令）を「牽引する」関係を構築していたのである。

(22) 国土交通省 WEB サイト

(https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000175.html) 参照。

(23) 会計法令によって競争政策が規律され、担い手3法によって産業政策と社会政策が公共工事の分野において規律されているという表現が可能であろう。

5 基本ルールの補完と修正：新たな随意契約方式

担い手3法の役割は、やや柔軟性に欠ける会計法や地方自治法の入札、契約に関わる諸規制の柔軟性を高めることにある。会計法や地方自治法が入札や契約の基本ルールを定めながらも、担い手3法が新しい公共工事の課題を受け止め、これを会計法や地方自治法の枠組みの中で、場合によっては軌道修正を行う形で、適正な契約を実現するように機能している。

例えば、2024年の公共工物品質確保法改正によって盛り込まれた新21条は次の通り定めている。

発注者は、その発注に係る公共工事等に必要な技術、設備又は体制等からみて、その地域において受注者となろうとする者が極めて限られており、当該地域において競争が存在しない状況が継続すると見込まれる公共工事等の契約について、当該技術、設備又は体制等及び受注者となることが見込まれる者が存在することを明示した上で公募を行い、競争が存在しないことを確認したときは、随意契約によることができる。

ある工事の発注で不調、不落が続くとき、あるいはそれが予想されるとき、近隣の場所で工事を行っている建設会社において随意契約を結ぶのが簡便で、かつ確実である。しかし、前者の場合、当初の予定価格等の条件を変えることができず交渉は難航する（不調のケースにおいては、不調が確定した段階では予定価格が決定されていないことがある。国の公共工事においてはそうだろう。この場合、会計法令上のこの規定がどう用いられ得るか、も論点となり得る。）。後者の場合、そもそも随意契約理由が立たない。競争を許さない場合には該当しない。入札の実施が発注者に不利な結果をもたらすと仮にいえたとしても国の場合財務大臣との協議が必要になってしまう（予算決算及び会計令102条の4第4号）。

そこで裏技的に近隣で工事を行う建設会社と契約変更という手続きでこの工事を追加するという手法が取られることがある。会計法や地方自治法そし

てこれらの施行令には契約変更の手続きに関する規定は存在しない。発注機関からすれば会計法令に特別の定めがないのだから可能だという見方をしたいだろうが、しかし、このような手法が何らの制約なく認められるならば、あらゆる契約において契約変更の手続きを用いれば競争入札を回避することができ、随意契約理由が立たないケースでも実質随意契約が認められてしまうこととなる。この方法は契約変更前と契約変更後の工事の同一性が疑い深い場合には認められるべきではない。それは当初契約の正当性が危うくなるからだ⁽²⁴⁾。事後にそういう条件での契約となるのであれば最初の段階での競争のあり方に影響を与えることになる。だから契約変更の前後での工事の一体性、同一性が要求されるのである。当初契約が競争的手法を通じて結ばれた場合、同一性を欠いた契約変更はその当初契約の正当性を失わせる恐れがある。このやり方に対する批判は根強く、過去に会計検査院にその問題性が指摘されたこともある⁽²⁵⁾。契約変更を随意契約と同様のものと考え、随意

(24) 欧州公共調達指令 (Directive) (Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, 26 February 2014) においては、我が国の会計法令と異なり制定法上の手当てがなされている。同指令の 72 条がそれであるが、2014 年に公共調達に係る新指令を制定した段階で新規に導入されたものであり、その同指令の前文 (Recital) でも述べられているように (Recital 107 of Directive 2014/24/EU)、この規定は欧州裁判所の判例法がベースになっている。重要な先例は、2008 年の 'Presstext Case' (Judgment of the Court (Third Chamber) of 19 June 2008, *Presstext Nachrichtenagentur GmbH v Republik Österreich (Bund)*, Case C-454/06) と呼ばれるもので、政府がニュース配信社 (APA) との間で交わされた情報提供契約について、事後的に契約者の変更 (既存の業者によって owned and controlled されている業者)、契約金額に係る条項の変更、そして契約終了に係る条項 (a termination waiver provision) の更新がなされた。競合する業者 (Presstext) はこの契約変更を新規契約として扱うべき、すなわち希望する業者に平等に開かれた契約手続きを用いるべきだとして訴えたのがこのケースである。ECJ の出した結論は、これらの契約変更 (更新) が、新しい契約の発注にはならない、ということであるが、重要なのは新しい発注として扱うべきかそうでないかの線引きである。関連して、以下の文献を参照。Jan Brodec and Václav Janeček, *How does the Substantial Modification of a Public Contract Affect its Legal Regime?*, 24 (3) PUB. PROCUREMENT L. REV. 90 (2015); Yseult Marique, *Changes During Performance - A Case for Revising the Extension of Competition*, in K. WAUTERS AND Y. MARIQUE (EDS), *EU DIRECTIVE 2014/24 ON PUBLIC PROCUREMENT - A NEW TURN FOR COMPETITION IN PUBLIC MARKETS?*, 197-224 (2016); Rafael Domínguez Olivera, *Modification of Public Contracts: Transposition and Interpretation of the new EU Directives*, 10-1 EUR. PUB. PRIVATE PARTNERSHIP L. REV. 35 (2015).

契約同様に透明性の確保を徹底することでその正当性を根拠付けようという議論もあるが、そもそも随意契約が限定的な場面においてのみ認められている趣旨にはそぐわない⁽²⁶⁾。

(25) 楠・前掲注(14)第9章第2節参照。

(26) ここで第213回国会令和6年5月22日衆議院国土交通委員会における共産党所属の高橋千鶴子委員と林政府参考人とのやりとりが考えるヒントを提供する。以下、備忘録的に記載する(出典は城井崇衆議院議員WEBサイト(<https://kiitaka.net/24030/>))。

高橋(千)委員:当委員会で城井委員も取り上げたことがあるわけですが、先ほど使った配付資料の3枚目なんですけれども、日本経済新聞の今年2月20日付の記事であります。国発注の東北復興工事で、入札を経て契約すべき新規工事費を既存工事の費用に上乗せする変更契約が、東北地方整備局内で少なくとも5件あったとして、会計法などに抵触する可能性があると報じています。これについて、4月24日の当委員会での斉藤大臣の答弁は、施工中の工事との一体性の観点から契約変更により工事を追加したということで、その例として、柱田トンネル工事を挙げていました。この工事に追加された工事というのは、福島県の東北中央自動車道の伊達桑折インターチェンジ近くに跨道橋の橋台を造るという工事なんですね。トンネル工事の現場からは、実は7キロも離れていて、とても一体性があるとは思えない。それでも国交省は、これらの工事が適法だったと考えているのか、これは国交省に伺います。

林政府参考人:お答えいたします。東北地方整備局が発注した復興工事において、報道がありました5件の工事内容を変更しております。このうちの東北中央自動車道の掛田トンネル工事について、調整の結果、トンネル工事に伴い発生した土砂運搬先を、より近傍の工事現場へ変更可能となったこと等を踏まえて、施工中の工事との一体性の観点から、土砂運搬に関する工事等を追加しております。このように、これら5件はいずれも施工中の工事と一体性の観点から契約変更により工事を追加したということで、会計法の趣旨には反するものではないというふうに考えております。なお、契約手続の透明性を確保することは大変重要と考えておりまして、これまでも契約変更内容を原則インターネット公表するなど、取組を進めてまいりましたが、今後、さらに、手続の透明の確保のため、契約変更前に発注者と受注者以外の第三者から意見を聞く、意見聴取を行うことも含め、具体的な取組について検討を進めていくということにしております。

高橋(千)委員:済みません、私、一つ読み方を間違えて、最初に読むのは掛田のトンネルであった、後の方が柱田だったと思いましたが。それだけではなくて、5件の工事と、日経新聞に載っているのは5件なんです、2件については、一度は入札を実施して、応札者がなかったということで、後に変更契約という、つまり、追加、一つの工事として追加というふうな扱いにしたわけですね。やはり、それは最

実務的には随意契約を選択することで公共工事を円滑に進めることができる場面もある。しかし会計法や地方自治法はそのように制度設計されていない。公共工物品質確保法 21 条はこの問題に対する突破口を提供するものだ。つまり上記のような近隣で工事をする建設会社に対して見積り活用方式などを駆使して新規の随意契約として別工事を受注させることが可能になるのである。

この規定を会計法に当てはめるならば、その 29 条 4 項が定める「競争に付することが不利と認められる場合」に相当するようにも見えるが、この場合「政令の定めるところにより、随意契約によるものとする」とされているので、「随意契約によることができる」と定める公共工物品質確保法 21 条とはその適用場面が異なるのが自然である。とするならば、「政令で定める場合」に「随意契約によることができる」と定めている会計法 29 条 5 項に相当するということになるが、予算決算及び会計令 99 条各号には公共工物品質確保法 21 条に該当する場面は定められていない。ということは、公共工物品質確保法 21 条は予算決算及び会計令 99 条に新たな号を追加するような機能を果たしているということになる。

確かに実態として競争が機能しない場合には、可能性のある唯一の事業者

初からそうではなくて、この 2 件については入札にかけるべき新規工事と認識していたということになると思うんですね。ところが、応札者がいないということで、急に一体性を言い出してきた。

そういうやり方。じゃ、なぜ最初からそう言わなかったのかということもあるわけで、こうした対応に疑問は感じないでしょうか。発議者に伺います。

城井委員：

お答え申し上げます。国土交通省が発注した 2 件の工事についてお尋ねがございました。

御指摘の点については、問題意識を共有するところであります。公共工事における契約変更の透明性の確保、また、適正性の確認は重要だというふうに認識しております。先ほど政府参考人からも答弁がございましたが、変更契約前に発注者と受注者以外の第三者から意見聴取を行うなどの取組をしっかりと国としても進めていきたいというふうに思っています。

高橋（千）委員：ありがとうございます。

と交渉して随意契約を実施することが発注機関にとっては合理的である。しかし、「競争に付することを不利と認めて随意契約によろうとする場合」に置いては一定の場合を除いて財務大臣との協議が必要となるが、例外規定には公共工物品質確保法21条の場面を読み込むことができない(予算決算及び会計令102条の4第4号)。無理にこの規定を使おうとしても、財務大臣との協議という高いハードルが待ち構えているので、容易には用い得ない。しかし、公共工物品質確保法21条が、そういった制約のない予算決算及び会計令99条の号の追加と捉えるならばそれは発注機関にとって使い勝手のよい手段となり得る。

しかし、議員立法だからといって、会計法を所管する財務省が予算決算及び会計令の例外を認めるというのは、現実的には考え難い。会計法や予算決算及び会計令の枠外での随意契約を認める制度を創出したと考える見方は理屈として魅力的だが、省庁間でのコンセンサスの説明としては説得力がない。財務省との協議を経ないで対応するという前提であるならば、おそらく現実的には、公共工物品質確保法21条該当の場面は、会計法令上、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」と捉える理解が落とし所になるだろう。

つまり、公募をかけても手を挙げる業者が現れなかったことをもって、「競争の存在」が否定されたと考え、それを「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」の範疇で理解するということである。この見方が可能なのであれば、公共工物品質確保法と会計法や予算決算及び会計令との間の整合性は保たれ、かつ手間がかからない。このような理解で省庁間の調整が図られた可能性は大である。イベントの業務委託の発注で見られるような、事前確認公募型随意契約の公共工事版ということだろう。なお、地方自治法施行令⁽²⁷⁾においては、「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」(167条の2第1項2号)として扱うという対応になろう。

疑問点もある。第一に、このようなケースで確かに「競争の欠如という実態」は確認できても、「契約の性質又は目的」が「競争を許さない」とまで

(27) 昭和22年政令第16号。

いえるのか、という問題である⁽²⁸⁾。法解釈上、自然に考えて「契約の性質又は目的」とは、無体財産権の存在や法令上の制約、あるいは属人的な何かを求める契約という「極めて限られた」ケースをその射程にしていると考えられるが、新設された公共工物品質確保法 21 条をこの文言の中に格納するのは、解釈を拡大し過ぎではないか、という疑問が湧く。そして第二に、「契約の性質又は目的が競争を許さない」場面は、法令上「随意契約によるものとする」場面であって、公共工物品質確保法 21 条の「随意契約によることができる」との表現とどう整合性を図るのか、という点である。「契約の性質又は目的が競争を許さない」のに「随意契約…ができる」、言い方を変えれば競争入札も選択できる、というのは不自然である。先ほど言及した地方自治法施行令においては随意契約が可能な場面として規定されているので、この問題は生じない。

-
- (28) 予算決算及び会計令 102 条の 4 第 4 号が以下の例示を財務大臣との協議の対象外としていることに注目したい。

イ現に契約履行中の工事、製造又は物品の買入れに直接関連する契約を現に履行中の契約者以外の者に履行させることが不利であること。

ロ随意契約によるときは、時価に比べて著しく有利な価格をもつて契約をすることができる見込みがあること。

ハ買入れを必要とする物品が多量であつて、分割して買入れなければ売惜しみその他の理由により価格を騰貴させるおそれがあること。

ニ急速に契約をしなければ、契約をする機会を失い、又は著しく不利な価格をもつて契約をしなければならないこととなるおそれがあること。

以上の例は、いずれも競争入札によってコスト面で無駄が生じるケースであり、「契約の性質」「契約の目的」からして「競争を許さない」とまでいえるケースではない。公共工物品質確保法 21 条は「その地域において受注者となろうとする者が極めて限られており、当該地域において競争が存在しない状況が継続する」という強い条件を置いているが、地域外からの参入を可能とすれば競争は期待できるようにも思えるところ、このような条件を置きつつ、公募による確認を通じた随意契約を実施し応募者がいなかったからといって果たしてそれは契約の性質や目的からして「競争を許さない」とまでいえるのか。強引に入札を繰り返せばそれは発注者にとって不利な結果になるということはいえるだろう。「有効な競争が期待できない」という実態と「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」と法律の要請との間のギャップは、その他の事前公募確認型の随意契約の実務と比較しつつ、詰めて考えられるべきだろう。

確かに実態として競争が機能しない場合には、可能性のある唯一の事業者と交渉して随意契約を実施することが発注機関にとっては合理的である。議員立法と並行して予決令の見直しも行ったほうが整合的だったと個人的には考えるが、ここでは今後の課題になるかもしれない、という指摘に止めておこう。

6 「標準労務費」概念のインパクト

2024年における担い手3法改正のメインである建設業法改正に話を戻そう。建設業法の改正は、担い手の中でも最も現場に近い働き手への賃金行き渡りに着目したものであった。民間の建設取引にも適用される標準労務費という新しい概念は、公共工事分野における設計労務単価とどのような位置関係にあるかなど詰めて考えなければならない課題は多いが、いずれにせよ、見積もり段階、契約段階での下請けを中心に深刻化し得るダンピングを防止し、高騰した資材の費用負担等の交渉義務規定の創設など、働く人への金銭的資源の確保という要請が働いての改正であった。

公共工事分野においては競争入札における下限価格の設定、すなわち低入札調査基準価格の設定と最低制限価格の設定について、現在ではその厳格化が図られているので、極端なダンピング受注のリスクは相当程度解消されている。しかし、官民間の契約においては会計法、地方自治法、そしてこれらの政令の厳格な規定が適用されても、その後、すなわち元下間においては純粹な民間の契約として扱われる。つまり、そこから先のダンピング防止策は会計法等には定められていないのである。しかし、建設業法はここに(中央建設業審議会において勧告されることとなる)標準労務費⁽²⁹⁾という概念を絡めつつ、極端な低価格受注の防止をあらゆる段階の建設取引において要請しているのである⁽³⁰⁾。建設業法は公共工事分野にも適用される。会計法や地

(29) 改正建設業法34条2項。

(30) 国土交通省の資料(<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001621722.pdf>)によれば、標準労務費の考え方は以下の通りである(一部形式面を修正。なお下線部省略)。

方自治法といった会計法令が対処できない課題に補完的に応えるのが建設業法なのである。

そしてこの標準労務費は持続可能な建設業の形成のために必要な概念だといふのであれば、それは将来的に設計労務単価に影響を与える可能性がある。公共工物品質確保法は「適正な利潤を確保する」ことを予定価格に要請しているが、建設業法における標準労務費を受けて、「持続可能な建設業の形成という観点から適正な理由を確保する」という表現に改められるかもしれないし、あるいは低入札調査基準価格、最低制限価格の設定に際して「適正な利潤を確保する」要請が働く可能性もある。

7 結語

担い手3法はその各々の間で循環し、また会計法令とも循環する関係にある。実に創造的な革新的立法といえよう。

令和6年建設業法改正の予備的作業である、筆者が座長を務めた国土交通省「持続可能な建設業に向けた環境整備検討会」の報告書公表を受けて、同検討会のある委員は、重層下請構造の弊害是正など、これまで課題とされながらも進められず停滞していた難問にメスが入られたことを受けて、「時

・ 労務費を原資とする廉売行為を制限することで公正な競争を促進するため、請負契約締結の際における労務費の相場観を示すと共に、廉売行為の取り締まりの際の基準とすることを目的として、トンあたり、平米あたりといった単位施工量あたりの標準的な労務費を「標準労務費」として明示。

・ 「標準労務費」は、東京における、標準的な仕様・条件での、設計労務単価×歩掛りと想定し、工種毎に1つの標準労務費を策定。東京以外の地域、標準以外の仕様・条件については、「標準労務費」の補正を行うことを想定。

・ 「標準労務費」は設計労務単価×歩掛りに相当することから、「標準労務費」に基づく請負代金が設定されれば、受注側は、その工事において、設計労務単価相当の賃金支払いが可能と見込まれる。

・ 具体的には、直轄工事において積算に使用されている単価は、設計労務単価×歩掛りに相当するものであることから、直轄工事において積算に使用されている単価を「標準労務費」として活用することを想定。但し、材工共となっているものについて材工の分離が必要であるなど、工種によって個別の対応が必要な場合もあると見込まれる。

計の針が一気に進んだ印象を受ける」と発言した⁽³¹⁾。建設業法は官民共通の建設業取引を扱うが、このような「一気に進」める土壌を形成したのは、2005年の制定以降進化を続ける公共工事事品質確保法であり、それに触発される形で同法を含む担い手3法が共進化を遂げてきたという歴史故といえよう。

建設業法においては標準労務費の内容をどう具体化するか、新規に設けられた廉売規制をどう機能化させるか、公共工事事品質確保法においては新21条が果たして契約変更に代わる実行的な随意契約として用いられ得るかなど、課題は山積みである。しかし、共進化を止めない担い手3法は相互に関連し、補完し合いながら、これまで解決できなかったハードルを次々と乗り越えていくのではないか、そう期待させる潜在性に溢れていると筆者は考える。

(本学法学部教授)

【付記】

この論考はJSPS 科研費(24K04545)の支援の下、執筆されたものである。

(31) 日刊建設工業新聞2023年3月31日記事(「建設業の課題解決へ、時計の針が一気に進む／国交省持続可能検討会で委員ら総括」)。