

「担い手3法」の構造(2)

～短期的視点から中長期的視点へ～

楠 茂樹 | 上智大学法学部教授

1 建設業改革のトレンド転換

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、第二次安倍晋三自民政権における「国土強靱化」へと一気に切り替わった。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の反面、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。

そこで注目を浴びたのが、公共工物品質確保法（品確法）であった。同法は、その第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うたうものであったが、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、震災後の2014年、「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」という文言が同法第1条に追加されることとなった。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、という立法であった。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、ダンピング対策の徹底（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。

2 担い手確保の推進

品確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（入契法）、そして建設業全般を所管する建設業法も公共工事の品質確保に向けてより中長期的な視点から同時に改正された。具体的には、入契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よる、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、担い手とその担い方の視点がより重視された立法へとその見方を変えていくことになった。それが「担い手3法」といわれる所以であった。

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年の品確法の制定も、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い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。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」(第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」(第80条2項)と定めているが、品確法はその第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年の品確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るものになったといえよう。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したことの意義は大きい。

3 「担い手3法の役割」

「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)。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り組み(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、労災補償に必要な労災保険料等の予定価格への反映、災害時の見積徴収の活用等、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は、これは社会政策的観点を公共調達の手続きに持ち込むことを意味する。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年に制定された品確法が2014年に産業政策的観点を正面から受け止め、入契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、その時々公共工事をめぐる、そして公共工事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を「けん引する」関係を構築してきたのである。

「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。