

# 「担い手3法」の構造（3）

## ～品確法新21条の課題、標準労務費という新しい概念～

楠 茂樹 | 上智大学法学部教授

2024年の公共工事品質確保法（品確法）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を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時、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、いわゆる「不落随契」を行う際、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。また、「不調、不落が予想される」だけでは随意契約理由が立たない。会計法、予決令上の「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」には該当しないからだ。

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、あらゆる契約が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わし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。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における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工事の一体性、同一性が要求されるのである。契約変更を利用した対応への批判は根強く、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。契約変更を随意契約と同様のものと考え、随意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、随意契約理由が立たないとなすすべもない。

実務的には、諸々の状況に臨機応変に対応すべく、随意契約を柔軟に選択できるようにすることが公共工事にとっては望ましい。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。品確法第21条はこの問題に対する一つの突破口を提供するものだ。

この規定の会計法上の扱いはどうなるのか。一つは、会計法や予決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であるが、品確法が議員立法だからといって会計法や予決令を超越した立法と考えるのは現実的ではない。もう一つが、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」と捉える見方である。この場合、予決令上、財務大臣との協議は不要になる。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ロジック、ということであ

る。この見方が可能なのであれば、品確法と会計法や予決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、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」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」とまでいえるのか、という問題である。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、新設された品確法第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、品確法第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。

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。

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。いずれにせよ、見積段階、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、高騰した資材費用負担等の交渉義務規定を創設するなど、仕事をする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粋な民衆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、建設業法はここに標準労務費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。建設業法は公共工事分野にも適用される。会計法や地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労務費概念だというのであれば、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利潤を確保する」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。そしてそれは会計法令が定める予定価格のあり方のガイドラインとなるのである。

「担い手3法」はその各々において循環し、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。