

建築コスト遊学

法律171号と予定価格一官の積算の意味

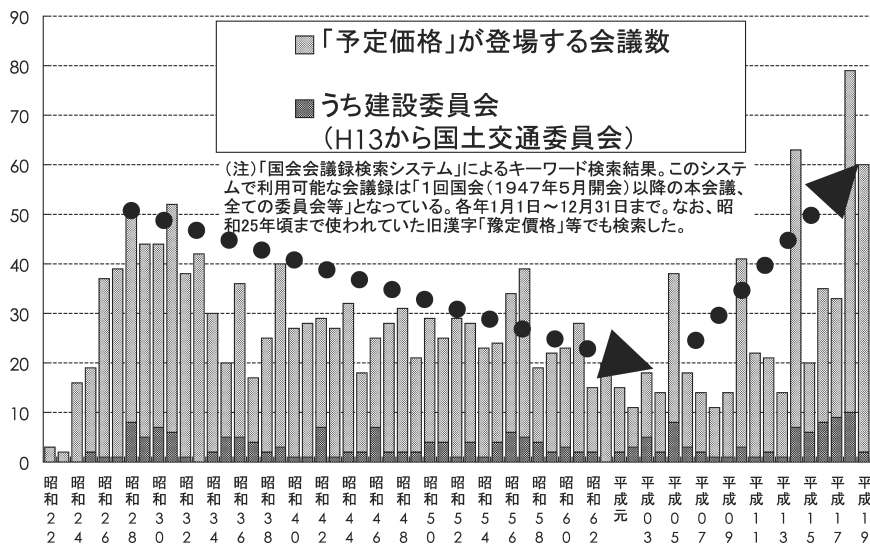
No. 2

予定価格が俎上に載せられることが多くなった。これは落札率という指標が入札の競争性を表すものとして利用されることと裏腹の関係がある。落札率は予定価格に対する落札価格の比率だからだ。ここ数年は落札率が異常に低いレベルでの競争が多発して業界では問題視され、いわゆるダンピングの撲滅を意図した政策が強力に推し進められた。このような過当競争状態を欧米の産業組織論では cut-throat competition (のどを切る競争) と呼ぶそうである。尋常な表現ではないが、とくに公共工事が生業となった地方ではこのような言葉でもいい尽くせない状況があるのかもしれない。

建設入札においては常に予定価格との関係が問題となる。では予定価格とは何なのか、どの程度の精度が必要なのか、会計検査の対象として厳格な手続きによる積算が求められるようになったのはなぜか等について、現在につながる終戦直後の経緯を振り返りたい。

*

図は予定価格に対する世論の関心を示すひとつの指標である。国会議事録検索システムでは1回国会(1947年5月開会)以降の本会議、委員会等のすべての発言が検索でき、その内容を知ることができる。図に示した「予定価格」というキーワードが含まれる会議の数は、昭和20年代後半から



徐々に減少していたが、入札契約制度に大きな変更が加えられた平成以降は徐々に増える傾向で、ここ数年はとくに多くなっている。

議論された中身はそれぞれの時代で異なるわけだが、昭和20年代後半は今日と同様の過当競争状態の中にあり、最低制限価格制度を設けるための建設業法の改正案などが審議されている。今日の入札ではなじみ深い「制限落札価格」を定めていたのは、大正時代に公布された道路工事執行令（大正9年内務省令第36号）第11条が最初とされる。その後、昭和25年の中央建設業審議会が政府の諮問に応じて行った建設業の実態調査により、最低落札価格制限の制度を採用するよう答申があり、地方公共団体には広く普及していた。ところが国ではこの頃まで、そのようなしくみを持たなかったのである。国で現行の「低入札価格調査制度」が実現したのは昭和36年の会計法の第4次改正（法律236号）以降となる。

ここ数年の予定価格の議論も、建設市場の収縮を起因とするダンピング傾向の継続と無縁なものではない。その意味で昔も今も予定価格の議論は業界の競争状況と関係が深いともいえる。

*

「予定価格」は、法務省の法令データ提供システム（law.e-gov.go.jp）で検索すると地方自治法、建設業法など36種類のものに関連記述があるが、それらの元となり、この議論でよく引用されるのは会計法関連の次の規程である。

●会計法（昭和22年3月31日法律第35号）

第29条の6

契約担当官等は、競争に付する場合には、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とする

ものとする。ただし、……」

●予算決算及び会計令（昭和22年4月30日勅令第165号）

第79条（予定価格の作成）

契約担当官等は、その競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様書、設計書等によつて予定し、その予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない。

第80条（予定価格の決定方法）

予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価についてその予定価格を定めることができる。

2 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。

最初の会計法第29条の6の引用部分は、予定価格の上限拘束性の根拠とされる。また、予決令第80条の「適正に定め」るための具体的な方法や内容はとくに規定されているわけではない。しかしこの点は会計検査では常に問われる内容であり、いま問題となっている予定価格のあり方や精度そのものを指している。

こうした現行の予定価格作成のための積算方式の起源はどこに求められるのか、——その答えは終戦直後の占領時代である。

*

戦後の経済復興は急激な物価上昇との戦いでもあった。戦前から価格等統制令（昭和14年10月18日勅令第703号）は実施されたが、戦後の深刻な物資不足は決定的だった。日銀調べによる物価上昇は、昭和9～11年を1とすると、昭和20年は10倍以上、昭和26年は300倍だったという。

こうしたハイパー・インフレーションにより、政府や占領軍の調達に厳しいものとなった。ついにGHQは、昭和22年9月に「政府経費の削減に関する件の覚書」という文書で政府に迫った。工事関係では、占領軍関連工事に用いる資材は統制価格（マル公）によるものとする、労務費としての支出は手取賃金（のちに一般職種別賃金 Prevailing Wages として労働大臣が公定した）に法定控除額を加えたものを上回らないこと、検査監督制度を制定して虚偽の請求書支払をなくすことなどを求めている。これを受けて、同年12月には「政府に対する不正手段による支払請求の防止等に関する法律」（昭和22年法律第171号）が公布・施行された。

如何にも威圧的な名称であり、「法律171号」と略称されるこの法律は、「建設請負工事について、統制額に基づいた事後原価計算（それもアメリカ式原価計算）を請負業者に行わせて、個別の統制額を規定するのと同じ効果を得ようとしたのである。したがって法律の内容は統制額によるアメリカ式事後原価計算方式の説明と手続き書類の作成方法についての規定が大部分である」（益田・岩下（2001），p.119）というものだった。

昭和22年12月3日の国会審議で証人に立った日産土木の社長 宮長平作氏は、建設業界には「残酷至極な法律」と評している。たとえば官給の資材を前提とした競争入札が行われるが、実態は資材支給の保証はなく、それより遥かに高いヤミ価格での調達に頼らざるを得ない事情などがあった。これに対して戦災復興院特別建設局長は、法案が対象とするのは流通秩序を確立するのに必要なものとしての資材、労務、役務であり、競争入札における利潤や諸経費は統制するものではない、と苦しい答弁をしている。

*

法律171号施行後の混乱は目に余るものがあった。終戦後、物価庁主導のもとに官民合同組織が工事原価を材料費・労務費・経費・外注費から捉える建設工業原価計算要綱案を作成していた。これは他工業と歩調を合わせるべく、技術・経理両面から検討された原価把握方式であり、法律171号によるそれとはやや似ているが、さらなる調整を必要とした。そのため「案」がとれず、ついに

表 法律171号関連年表

| | |
|-------------|---|
| 昭和21年3月3日 | 物価統制令公布 |
| 昭和21年8月12日 | 経済安定本部・物価庁発足 |
| 昭和22年4月30日 | 予算決算及び会計令（勅令第165号） |
| 昭和22年9月12日 | 政府経費の削減に関する件の覚書（GHQ 軍務局高級副官 R.M. レヴィ大佐） |
| 昭和22年12月13日 | 法律第171号公布 |
| 昭和24年4月30日 | 法律第171号の一部を改正する法律成立 → 予決令の規定に従って競争入札によって契約した物または役務についてはその予定価格を統制額に準じて取り扱う（第1条に追加） |
| 昭和25年5月20日 | 法律第171号廃止 → 予決令第86条3等の同時改正（予定価格の決定について、「統制額のない場合は、各省各庁の長又はその委任を受けた職員が適正と認め決定した価額」とした） |
| 昭和38年7月13日 | 法律第171号を廃止する法律の一部改正 → 但し書きで残されていた一般職種別賃金の制度を廃止した。（法律は消滅） |

正式のものとはならなかった。

だが、もともとどんぶり勘定といわれた業界にあっては、厳密に工事原価を計算する習慣はなかった。法律では、契約成立後30日以内に受注者は材料・労務・諸役務の区分によって詳細な見積内訳書を提出するとされ、さらに契約履行後には同様の区分で実際数量を元に計算した支払い請求内訳書の提出を求められた。見積額より少ない請求内訳書はその差額が受けられない（つまり数量のごまかしが利かない）という規定もあった。

このように法律171号は受注者側に煩雑な作業を強いた。当時大林組にいた齋藤立實氏は事前と事後の原価計算の具体的方法を昭和23（1948）年の建築雑誌で紹介しているが、その煩雑さがよく覗える。また当時、苦肉の策から甘い労務歩掛りが採用され、労務単価の算定の元になる一般職種別賃金が相場に比べて著しく低い状況を調整する役割を果たしたとされ、今日的にも興味深い。

*



益田重華（著者略歴より）
1907（明治40）年山口県生まれ。1934年日本大学工学部建築学科卒業後、大倉土木（現大成建設）へ入社。戦時中、呉海軍建築部に技師として徴用。戦後大倉土木へは戻らず、1948年建設工業経営研究会創立に参加。84年専務理事を退任後、相談役。建築技術者として建設業界側の視点に立って発言活動し、建設業の経営、経理、技術等と広範な分野にわたって切り拓いた調査研究活動は、近代化する建設産業の発展に大きく貢献した。2002年逝去。

施行後1年余り後の昭和24年4月には、この法律に修正が加えられた。すなわち、従前の原価計算主義による複雑な手続きを廃止し、官側が算定する予定価格の範囲内の競争入札契約であるならば、その契約額総額を公価（マル公）として取り扱おうと改められ、民の手間は軽減した。その代わりに予定価格の算定には官側での詳細な積算が必要となり、その過程が会計検査の対象ともなった。つまり、積み上げるコストの説明責任は、この時に民から官へとバトンタッチされた。またその後、予責法（予算執行職員等の責任に関する法律：昭和25年法律第172号）で予算執行職員の弁償責任が規定されもした。

そして、インフレーションが落ち着き、統制が外されはじめた翌昭和25年5月に法律171号は一部を除いて廃止された。しかし、発注側が厳格で膨大な積算作業をして予定価格をつくる習慣はなぜかそのまま変更されることなく残った。会計法や予決令はとくに手を加えられなかったのである。このとき以来、公共工事の工事契約額の正当性の証明を、こうしてつくられる予定価格に負わせる慣行が定着し、現在に至っている。以上のような経緯を理解し、予定価格の意味について再考する必要があると思われる。

（主席研究員 岩松準）

〈参考文献〉

益田重華著・岩下秀男編『建設原価計算と法律171号』大成出版社、2001.10

齋藤立實「建設工業原価計算要綱と法律第171号との関係並びに扱いに就いて」（1～3）建築雑誌 vol.63, 日本建築学会, 1948.5～12

(<http://ci.nii.ac.jp/>)

岩下秀男「入札制度とコスト問題」建築雑誌2003.4