

建設時評

改正品確法と
予定価格のあり方

一般財団法人 建築コスト管理システム研究所
総括主席研究員 岩松 準

昨年6月4日に公布された公共工事品質確保促進法（品確法）、建設業法、公共工事入札契約適正化法（入契法）の改正法——いわゆる「担い手三法」は、「現在及び将来にわたる建設工事の適正な施工及び品質の確保と、その担い手の確保」を目的とする。日本の建設業のあり方を変えるものとして、大いに注目を集めている。正月明けの業界紙での建設企業、関係各団体リーダーたちの言葉で、これに触れないものは皆無といってよいほどだ。

「担い手三法」の背景、意義等について、まとめるスペースはないが、このうちの改正品確法は参議院提出の議員立法であること（そもそも品確法自体は2005年3月に超党派の議員立法により成立）、衆参両院の委員会審議では特に反対意見がなかったこと、さらに両院の付帯決議が、発注者の予定価格の設定方法等、具体的な発注手続きのことにまで踏み込んでいることに注目したいと思う。

* * *

そして1月末、4月からの全面施行を前に、改正品確法の「発注関係事務の運用に関する指針」（以下、運用指針という）の内容が明らかになった。改正品確法自体は公布日に即日施行されていたが、新設された第22条に基づく「運用指針」については、関係者の意見

を聞きながら定めることとされていた。これには4,200件近くの意見が寄せられたという（建設通信2015/1/22）。その内容が新年度からの発注関係事務の共通ルールとなるから、発注者も受注者も敏感になるのも当然であろう。公表された文書の主な内容は、「法改正で明確化された発注者責務をすべての公共発注機関に全うしてもらうため、最新積算基準の適用や歩切りの根絶、低入札価格調査制度・最低制限価格制度の活用徹底、適切な設計変更などを必須事項」とするものである。

文書としては大部で幅広い。前段では、発注関係事務の適切な実施に関して、調査・設計、工事発注、入札契約、工事施工、完成後の各段階での規定が具体的に記述され、また後段では、工事の性格等に応じた多様な入札契約方式の選択・活用の方法を書いている。

* * *

ここでは、公共発注者が定める予定価格のことに着目してみたい。予定価格について「運用指針」で触れている箇所を要約しよう。

- 最新の技術者単価や適正な歩掛を適用し、必要に応じて見積り等を活用して適正な予定価格を設定する（調査・設計段階）
- 適正利潤の確保を可能とするために予定価格を適正に設定する。具体的には、適正利潤、適正工期、最新積算基準の活用、最新単価・実勢単価の利用、見積り等の活用、施工実態や地域特性等を踏まえて積算基準を見直す、いわゆる「歩切り」を行わない、等（工事発注準備段階）
- ダンピング受注の防止のため予定価格は事後公表とする。そのほか、高度技術提案方式の場合の予定価格のあり方、入札不調・不落時には見積り等を活用して予定価格を見直す、等（入札契約段階）

* * *

以上のように、「運用指針」で「適正な予定価格の設定」は多用されるキーワードだが、その中身の解説は乏しい。予算決算及び会計令（昭和22年勅令、以下、予決令）第80条第

2項に、予定価格は「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」としているが、これ以上の説明は公式文書では存在しなかった。

今回の「運用指針」でも、最新の積算基準を適用することや、適正利潤の確保が可能となるようにとか、地域特性を踏まえよとか、受注業者側の見積りを活用する方法等への言及はあるが、具体的かつ体系的なものとは言いがたい。今後の公共発注者の実務では、詳しいマニュアルやガイドラインが必要になるのではないか。

また、そもそも公共発注者が建設工事の予定価格を正確にはじくことができるのだろうか。会計法令はそれを前提に構築されている節がある。明治期は直営工事が多く、官側には十分な積算能力があっただろうが、今はそのような時代でなくなった。「官の無謬性」に基づく制度がリスクを顕在化させた。

* * *

これらの点について、米国連邦政府では連邦調達規則 FAR15.4 (Contract Pricing) にかなり細かな体系的記述がある。また、その文中にも参照がある Contract Pricing Reference Guides (契約価格設定リファレンスガイド) という5分冊からなる文書が用意されている。いずれもインターネットで入手可能だ。特に後者は日本人が想像するような積算基準的なものではなく、政府機関の発注業務担当者向けに書かれたものだ。5冊のタイトルは、①価格の分析法、②契約価格設定のための定量的手法、③費用の分析法、④契約価格設定の高度な問題、⑤連邦契約における交渉術、と訳せる。

この米連邦調達規則 FARには「フェアでリーズナブルな価格」という用語が多用されており、日本の「適切な予定価格」と呼ぶ。日本とは予定価格の意味や位置づけが異なる点には留意すべきだが、ひとつの参考にしても良さそうだ。

* * *

ところで、日本の予定価格は上限拘束性を持つことが特徴と言われる。明治時代に成立した会計法令がベースのままで、予定価格を1円でも上回ると落札できない、今では世界的にもまれな制度となった。会計法第29条の6第1項には「契約担当官等は、…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」とあり、これが上限拘束の根拠とされる。

会計法を所管する財務省が予定価格の上限拘束にこだわるのは、予算管理、適正契約価格担保、入札談合による損害防止などの機能が期待されていると言われるが、上限拘束の弊害を指摘する識者は多い。例えば、それが建設価格全般のデフレ傾向の原因のひとつと捉える考え方がある。数々の指摘にもかかわらず、この会計法改正には至っていない。品確法制定時も、自民党品確議連が2004年夏に予定価格の上限拘束性撤廃を視野にした会計法改正を断念したという経緯もあった。

今回の改正品確法では、落札者選定方法のひとつに、「技術提案・交渉方式」を据えたことが注目される。最も優れた技術提案を行った者と、価格や施工方法等を交渉して契約相手とするという手続きが明記されたからだ。ただ、これによって上限拘束が緩和されるかどうかは、よく分からない。

というのは、次のようなことがあるからだ。2005年の品確法制定によって総合評価方式が大々的に導入された。これは価格だけによらない落札者選定方式であり、一見、会計法の大きな修正のように見えた。しかしこれは、財務省との協議結果として、会計法第29条の6第2項の「価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの」を読み替えたという扱いに過ぎず、入札者側の技術提案を元に予定価格を作成するとされているだけであって、その予定価格が上限であることには変わりがないのである。