

建築コスト 游学 21

公共事業労務費調査とそれに至る経緯

建設職人の労働対価としての標準的な賃金に関する調査には各種のものが存在する。このうち、今日「二省協定単価」「二省労務賃金」等と俗称される「公共事業労務費調査」に至る経緯をまとめておきたい。

東日本大震災後は若干イレギュラーな扱いがされることもあるが、例年3月末に「公共工事設計労務単価」が公表されている。農水省、国交省が原則として前年10月に実施する「公共事業労務費調査」に基づき、新年度当初からの積算で使うため決定する職種別の労務単価である。

* * *

現在も続くこの調査は、直接的には昭和45年からほぼ毎年定期的（10月を基本）に実施されてきた。しかし、この調査を元に決められる「設計労務単価」の開示は、公式には平成9年からである。その単価は公共発注者が予定価格を作成する際の内部資料であって、調査額の集計・公表は当初からなされてきたが、それを元に設定される「設計労務単価」自体は秘匿されていたのだった。

付言すると、「設計労務単価」は、公共工事に関連する50程度の職種別、都道府県別の所定労働時間8時間換算の平均日額単価が100円単位で示されるもので、当該年度の予定価格算定根拠となる。これは調査結果を元に官側が政策的な観点等を加味して設定する。なお、労務費の変動が激しい時はこの調

1 「運用額」に対して、4月年度当初に設定される単価を「基準額」と呼んでいたが、運用額の事例があまりなかったことや無用の誤解を避けるため、平成23年度より「基準額」という表記は止められた。なお、昭和46～50年度は年度当初設定される基準額に対して、上下20%の範囲で運用されていた。昭和51年度以降は、10月調査と同様の6月調査を実施し、それに基づいた運用額を決定し10月1日以降に発注する工事に適用できるとしていた。（日本建築学会（1999）, p.17）

査は年2回行われたこともあった。その場合、2回目は通常6月に調査が行われ、年度途中の10月くらいから適用されるため、「運用額」と呼ばれた¹。

* * *

ところで、この調査の発端を探ると、連合国軍による占領時代にさかのぼる。ハイパー・インフレが続く昭和22年、諸物価の高騰は建設工事など公共調達分野にも及んでいた。それに苦しんでいた占領国軍に半ば強制された、法律第171号（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22.12.13公布）により、工事費の積算においてアメリカ式の一般職種別賃金（PW：Prevailing Wages for comparable employment in the locality）が適用されることになった。この英名が示すとおり、PWとは「同一時期に同一地方において通常支払われている賃金」という意味である。

同法第2条2項では、労働省がPWを告示すると規定している。昭和22.12.27付けの労働省告示第8

表1 一般職種別賃金表の一部（大工、鳶工のみ）

職種別 地方別	大工		鳶工	
	日額	月額	日額	月額
北海道地方	170円	3,740円	145円	3,190円
東北北陸地方	105	2,310	85	1,870
関東甲信地方	105	2,310	85	1,870
京浜地方	145	3,190	115	2,530
東海地方	95	2,090	85	1,870
近畿地方	135	2,970	115	2,530
京阪神地方	170	3,740	160	3,520
山陰中国地方	125	2,750	115	2,530
四国地方	115	2,530	105	2,310
九州福岡	145	3,190	135	2,970
九州其の他	95	2,090	85	1,870

（注）昭和22年労働省告示第8号より。出典：益田（2001）, p.100。東海地方は低めの印象だが、名古屋市については「東海地方及び京浜地方に対する額の和半とする」と規定されていた。

号「普通程度の技能、経験又は能率を有する労働者に対する一般職種別賃金」が最初のPWである²（表1）。これは休憩時間を除く労働時間8時間に対するものである。PWは「㊦賃金」とも呼ばれた。同法第11条の規定で、PWを超える賃金の支払いは禁止されたのである。物価統制令（昭和21.3.3公布）による物資の統制は幅広い分野に及んだが、賃金類の統制額を定めたPWは、政府調達に関する労働分野に限定された。土木建築業と貨物運送業だけであって、土木建築業では、大工、左官、鳶工、石工、土工、人夫（A）、人夫（B）、板金工、瓦葺工、配管工、塗装工、造園工の12職種が該当した。

なお、告示の規定をよく読むと、低能率の場合は7割5分を下らない、高能率の場合は12割5分を超えない範囲（つまり統計的平均額の上下25%以内を上限とする）で設定できる、ともされていたのだが、業界側は違う受け取り方だったようだ。例えば、「元來能率給を本態としてきた業界において時間給によることは、能率の上から、労務管理の面から、又労務者の側からも困難」とか、「PWは官側に於ては最高賃金として取扱われているが、一方労務者側からは……最低賃金と解されている現状ではPWはその意味を失っているのである」³と、すこぶる評判が悪かった。

* * *

あまりの評判の悪さからほどなく法律第171号は廃止された（昭和25.5.20、法律第190号）。しかし、この法律の但し書きには、PWは「国等を相手側とする契約における条項のうち労働条件に係るものを定めることを目的とする法律が制定施行される日の前日まで、なお効力を有する」となっている。この規定は奇異な印象を受けるが、PW告示規定を当分の間は効力を有することとする必要があったためのような。これについて、当時の国会では下記の説明がある。

……併しながら、この法律の適用を受けておりました政府直

備の連合国軍関係労働者及び公共事業関係労働者に対しましては、一般職種別賃金を支拂う必要があります。又従来この法律の中に含まれていました国等を相手方とする契約に基づく工事の完成、物の生産、役務の提供等に関係ある労働者に対し一般職種別賃金を支拂うという原則は昨年七月「公契約における労働条項に関する条約」として第三十二回国際労働会議において採択され、我が国におきましても、その原則を別個の法律として制定すべき時期に来ているものと考慮されるので、この法律廃止に当つてその旨を明らかにすることが適当であると考えられるのであります。（第007回国会 労働委員会 第11号 昭和二十五年五月一日（月曜日）午後四時五十三分開会）

（注）国立国会図書館「日本法令索引」より引用。

つまり、背景のひとつとしてILOを舞台に「公契約における労働条項に関する条約（第94号）」いわゆる「公契約条約」が昭和24.6.29に採択されていた。当時、国ではこれに準じた公契約法案（「國等の契約における労働条項に関する法律案」昭和25年秋）を準備していたが、これは結局第三次吉田内閣で「関係方面の諒解が得られないことを理由として」国会提出が断念された。経済界・業界団体からの反発が強かったという。

以後、日本ではこの方面の議論に大きな進展が見られないが、すでに60余りの主要国がこのILO条約（昭和27.9.20発効）を批准している。ちなみに、平成21年9月に千葉県野田市で制定された「公契約条例」がその後、いくつかの自治体に広がり、国に対し公契約法制定を求める動きがあったことは記憶に新しい。建設技能労働者の地位向上に係わる極めて今日的话题は、日本が約60年前のILO条約を未だに批准していないことと関係がある。

* * *

法律第171号の廃止（昭和25.5.20）に伴い、受注側に代わって発注側が予定価格の説明責任を負わされることになった。もともと労働省が定めるPWでは「屋外労働者職種別賃金調査」（屋賃）を根拠としていた⁴。屋賃は表2のように調査名称の変遷が

2 労働省告示によるPWはその後、昭和23/4、8、12、昭和26/1、10、昭和27/11、昭和28/11、昭和32/4に改訂された。（益田（2001）,p.131）

3 建設工業経営研究会「法律第171号に対する意見」昭和23.11.24（益田（2001）, pp.103-104）

4 第1回目のPW（表1）は昭和22年12月の設定であって、表2の屋賃調査は翌年11月が最初であるから矛盾する。表1はどれも昭和22年1月の厚生省調査を元に、7月までの工業平均賃金増加率90%を乗じて算出したものようだ。（国立公文書館関係資料「㊦一般職種別賃金決定案に関する意見」（昭和22.11.24大蔵省）等より）

ある。すなわち、昭和23年11月に実施された「日雇労働者賃金調査」を源とし、翌24年から年数回実施されたが、27年11月調査から「職業別賃金調査（乙調査）」として年1回調査となり、さらに32年からは「指定統計第53号」となった。なお、屋賃は平成16年調査をもって中止となり、その後は「賃金構造基本統計調査」（厚生労働省）に統合された⁵。

表2 屋外労働者職種別賃金調査（屋賃）の名称変遷

日雇労働者賃金調査	昭和23.11～26.2
屋外労働者職種別賃金調査	昭和26.8～27.5
職業別賃金調査（乙調査）	昭和27.11～31.9
屋外労働者職種別賃金調査（指定統計第53号）	昭和32.9～平成16

* * *

上述のように、その間のPWは、昭和25年法律第190号の但し書きが法的な存在根拠となっていた。しかし、建設労働者の賃金が大幅に変動する情勢から、昭和38.7.13に完全廃止になった（昭和38年法律第142号）。その後の措置として、大蔵、農水、運輸、建設、労働の各事務次官が、昭和38.4に「PW廃止後の措置についての関係省覚書」（五省協定）を交わした。その内容は、労働省が前年8月に調査として行う屋賃の調査結果に対して、合理的に必要とされる統計処理を行って、5%未満の軽微な変動を除くが、賃金水準の変動を考慮の上、年度当初から発注する工事に使う「標準額（基準額に相当）」を決定する旨を規定していた。

五省協定単価はそのまましばらく運用されたが、①屋賃調査はもともと一般労働行政に資するための調査であり、基準額の決定に資するためには職種内

5 こうした措置の背景として「労働者数の減少から、統計精度を維持した調査結果の表章が困難となってきたこと、及び各種労働施策への反映の機会が減少していることから、労働者災害補償制度における平均賃金算定の基礎資料とされている一部の職種を賃金構造基本統計調査において引き続き調査することとした上で、本調査を中止する」とされた。しかし、屋賃が日給調査だったが、統計統合により月給調査に変更となり、また、調査職種の一部がなくなるなど、賃金調査としての継続性は失われたとみるべきであろう。屋賃の調査職種のうち建設業に関しては、昭和23年当初16職種で、それが徐々に増え、昭和38年以降は27職種だった。しかし、引き継いだとされる平成17年賃金構造基本統計調査では、軽作業員（男、女）、重作業員、石工、タイル張工・れんが積工、建具工、屋根ふき工、潜函土工、ボーリング工などは調査から外された。

容等が不十分、②屋賃調査は膨大かつ複雑な集計内容で、結果が出るのが時期的に遅く、年度当初の工事発注作業に間に合わないなど、が問題であった。そこで公共事業実施官庁の三省（農水、運輸、建設）で協議した結果、独自の実態調査報告を基礎とする新方式を採用することになった。これを「三省協定⁶」という。これが昭和45年から三省によって始められた「公共事業労務費調査」である。同年10～11月に全国の実態を調べ、翌年度から適用された。以後、この方式が定着したのである。平成13（2001）年1月の中央省庁再編後は「二省協定単価」と言われている。

* * *

以上が冒頭述べた公共事業労務費調査に至る経緯である。三省協定に基づくこの調査では、労働基準法により使用者に調整・保存が義務付けられる「賃金台帳」と、請負会社・協力会社が賃金台帳より転記した「調査票」を照合する方法により実施していた。

このような調査には、いくつかのエピソードが残されている。特に調査開始当初は、調査根拠を担保する「賃金台帳」の不備が問題だったようだ。元・会計検査院検査官の藤田修昭氏は、著書の中で次のような話を紹介している。——工場製作の工具賃金が日額8,000円の時代に、建設技能労働者（職人）は3,500～4,000円の賃金で積算されていたという。当時の職人たちは税金の支払いを避けるため、また使用者側は基本賃金を引き上げるとそれに伴って超過勤務手当、能率手当等が上昇することから、なるべく低く設定し、「不足分は労務管理費の一部から食費補助、寝具費補助、作業手当、通勤手当などの名目で充当していた」という。これは当時の業界特有の労務管理事情が反映していたと考えられる。一方、公共側はそうした実情に合わせるために採用せざるを得なかった甘い歩掛りを検査で指摘されることが多くあったという。

* * *

この調査は、職人の賃金実態を正確に捉えるため

6 三省協定の正式名は、「公共事業の設計等に必要なる労務単価の決定方法についての関係省覚書（昭和45.8.12）」これにより、従来の五省協定は昭和46.3.31に廃止された。

表3 公共事業労務費調査の標本数、調査内容等の変遷

	有効工事 件数(件)	労働者標本数(人)			主要職種前回 比上昇率(%)	記事・備考
		対 象	有 効	棄却数		
昭和45年10月調査	4,447	111,749	107,888	3,861	—	昭和45.8.12付け「三省協定」により実施。 行政管理庁承認第9237号。 28職種、39職種 を調査。審査内規記事あり。上昇率は特殊・普通・軽作業員の3職種平均。
昭和46年10月調査	—	133,786	118,287	15,499	(約15)	
昭和47年10月調査	—	130,852	116,906	13,949	(約15)	
昭和48年10月調査	5,289	121,242	108,674	12,568	(約30)	
昭和49年10月調査	—	—	—	—	—	
昭和50年7月調査	16,644	282,196	266,862	15,334	—	
昭和50年10月調査	10,374	177,763	172,933	4,830	-0.53~1.6	
昭和51年6月調査	10,355	186,300	172,652	13,648	7.2	
昭和51年10月調査	10,597	174,209	162,337	11,872	12.4	
昭和52年6月調査	10,058	163,564	151,885	11,679	6.9	
昭和52年10月調査	10,833	162,777	151,568	11,209	3.5	
昭和53年6月調査	10,497	170,216	158,449	11,767	7.8	
昭和53年10月調査	10,494	155,940	145,825	10,115	4.1	
昭和54年6月調査	10,020	171,670	160,119	11,551	4.7	
昭和54年10月調査	10,436	157,170	147,389	9,781	4.3	
昭和55年6月調査	9,753	167,535	152,768	14,767	3.7	
昭和55年10月調査	10,578	171,005	158,677	12,328	2.4	
昭和56年6月調査	10,350	175,413	159,945	15,468	2.4	
昭和56年10月調査	10,625	165,739	161,772	3,967	0.9	
昭和57年6月調査	10,178	171,758	167,211	4,547	0.8	
昭和57年10月調査	10,571	163,607	160,749	2,858	0.7	
昭和58年6月調査	10,429	173,122	169,040	4,082	1.9	
昭和58年10月調査	10,668	158,095	155,607	2,488	0.9	
昭和59年6月調査	10,584	166,749	163,659	3,090	1.4	
昭和59年10月調査	10,718	151,599	149,024	2,575	0.8	
昭和60年10月調査	10,767	148,416	145,799	2,617	1.7	
昭和61年10月調査	10,644	—	142,139	—	2.3	
昭和62年10月調査	10,795	139,530	136,787	2,743	—	
昭和63年10月調査	10,925	140,156	131,661	8,495	—	
平成元年10月調査	11,427	133,929	125,500	8,429	—	
平成02年6月調査	11,255	133,047	127,418	5,629	5.6~9.8	上昇率は10職種。
平成02年10月調査	10,928	122,023	115,572	6,451	3.4~8.0	上昇率は10職種。
平成03年6月調査	12,663	147,337	140,939	6,398	6.0~11.4	上昇率は10職種。
平成03年10月調査	13,414	144,240	134,704	9,536	3.0~7.0	上昇率は10職種。
平成04年6月調査	13,258	149,488	147,618	1,870	5.90	—
平成04年10月調査	13,974	139,774	138,092	1,682	2.12~6.66	上昇率は10職種。
平成05年6月調査	13,698	144,786	142,976	1,810	4.14	—
平成05年10月調査	14,059	140,650	139,082	1,568	1.87	調査対象工事は請負代金が500万円→ 1000万円以上 となる。
平成06年6月調査	14,164	146,341	144,785	1,556	3.58	—
平成06年10月調査	13,948	131,700	130,171	1,529	0.99	—
平成07年6月調査	822	—	8,921	—	0.06	大阪府・兵庫県のみ(阪神・淡路大震災の影響による)。
平成07年10月調査	14,942	142,879	141,411	1,468	2.69	—
平成08年10月調査	15,252	—	150,484	—	1.88	「公共工事設計労務単価」として公表開始。交通整理員 を追加、たみ工は廃止。
平成09年10月調査	14,627	—	149,325	—	0.06	—
平成10年10月調査	14,759	—	155,651	—	-3.2	—
平成11年10月調査	10,885	—	124,982	—	(-10.1)	—
平成12年6月調査	10,220	—	108,657	—	-2.5	—
平成12年10月調査	11,744	—	112,374	—	0.2	—
平成13年10月調査	12,313	—	125,689	—	-3.2	—
平成14年10月調査	12,447	—	132,823	—	-4.4	—
平成15年10月調査	12,123	243,470	128,662	114,808	-4.1	—
平成16年10月調査	11,775	227,599	124,857	102,742	-2.3	—
平成17年10月調査	11,593	214,384	124,076	90,308	-1.2	—
平成18年10月調査	12,241	209,102	123,815	85,287	-1.2	調査職種は交通誘導員をA,Bの2つに細分した結果、 51職種 となる。
平成19年10月調査	11,702	201,893	124,551	77,342	-2.3~-0.6	上昇率は12職種(以下同じ)。
平成20年10月調査	11,428	192,245	117,531	74,714	-1.3~2.8	—
平成21年10月調査	11,832	200,528	121,937	78,591	-2.45~0.25	—
平成22年10月調査	11,723	195,320	121,975	73,345	-2.22~-0.60	「基準額」「運用額」等の表記を停止。
平成23年10月調査	11,528	177,547	116,360	61,187	-1.30~1.83	平成24年2月と6月に 被災三県 (岩手県・宮城県・福島県)の補正単価を決定。
平成24年10月調査	11,474	174,851	114,681	60,170	14.36~16.91	—
平成25年10月調査	—	—	—	—	—	調査実施中。

(注) 建設物価調査会「建設統計月報」及び「建設物価」、大成出版社「建設労働・資材月報」に掲載された各年の国土交通省(建設省)の発表資料を元にコスト研が作成。上昇率は主要10職種についての前回比のもの。数値列の空欄は未確認、「—」は非公表と思慮される。

の改良を加えつつ今日に至っている。農林水産省及び国土交通省所管の直轄・補助事業、公団等事業、その他事業が対象になる。基本的に調査時月に施工中の1件当たり1,000万円以上⁷の前記工事を選定母

集団として無作為に抽出し、未着工、完了等の無効となった工事が除かれる。結果、例年1万件程度の有効工事件数分の工事が抽出される。それに関係する労働者で不備があるものを除いた有効標本数は、全職種で約12万人程度の調査となる(表3)。調査の職種間でサンプル数に大きな偏りがあるため、50

7 調査開始当初から平成5年6月調査までは1件当たり500万円以上だった。

近くの全職種について全都道府県レベルで単価を設定するためには、この程度のサンプル数の確保が必要だと推察する。

なお、調査職種自体にも長い間では変遷がある(表4)。標本数が多い職種は「主要職種」であるが、それ以外で十分な数が集まらない場合、調査値

表4 公共事業労務費調査における調査職種名の変遷

番号	調査年	S45 28	S46~50 39	S51~H7 50	H8~17 50	H18~ 51
01	特殊作業員	○	○	○	○	○
02	普通作業員	○	○	○	○	○
03	軽作業員	○	○	○	○	○
04	造園工		○	○	○	○
05	法面工			○	○	○
06	とび工	○	○	○	○	○
07	石工	○	○	○	○	○
08	ブロック工	○	○	○	○	○
09	電筋工	○	○	○	○	○
10	鉄骨工	○	○	○	○	○
11	塗装工		○	○	○	○
12	溶接工	○	○	○	○	○
14	運転手(特殊)	○	○	○	○	○
15	運転手(一般)	○	○	○	○	○
16	潜かん工	○	○	○	○	○
17	潜かん世話役			○	○	○
18	さく岩工	○	○	○	○	○
19	トンネル特殊工	○	○	○	○	○
20	トンネル作業員	○	○	○	○	○
21	トンネル世話役			○	○	○
22	橋りょう特殊工	○	○	○	○	○
23	橋りょう塗装工	○	○	○	○	○
24	橋りょう世話役			○	○	○
25	土木一般世話役			○	○	○
26	高級船員	○	○	○	○	○
27	普通船員	○	○	○	○	○
28	潜水士(潜水夫)	○ ¹	○ ¹	○	○	○
29	潜水連絡員			○	○	○
30	潜水送気員			○	○	○
31	山林砂防工	○	○	○	○	○
32	軌道工		○	○	○	○
33	型わく工	○	○	○	○	○
34	大工	○	○	○	○	○
35	左官	○	○	○	○	○
36	配管工	○	○	○	○	○
37	はつり工	○	○	○	○	○
38	防水工		○	○	○	○
39	板金工		○	○	○	○
40	タイル工		○	○	○	○
41	サッシ工		○	○	○	○
42	屋根ふき工		○	○	○	○
43	内装工			○	○	○
44	ガラス工		○	○	○	○
45	たたみ工			○	○	○
46	建具工			○	○	○
47	ダクト工			○	○	○
48	保温工			○	○	○
49	建築ブロック工			○	○	○
50	設備機械士			○	○	○
51	網夫	○	○			
52	押夫	○				
53	船夫		○			
54	床張工		○			
55	交通誘導員				○	
56	交通誘導員A					○
57	交通誘導員B					○

(注) 太字は主要10職種。*1:潜水夫と呼称。

や設計労務単価の公表が見送られたり、全国値のみが参考として示されたりしたこともあった。

また、上記の標本不備に関しては、やや景気に左右される傾向も見られる。表3に明らかだが、建設業「冬の時代」と言われた昭和50年代は1万近い標本が不備とされた一方、バブル景気の頃にはそれが3,000件程度に減少していた。それが、21世紀に入って労務単価の傾向的下落が見られるようになると、6~11万件もの棄却データが発生している状況が続いている。最近では、労働基準法の改正を受け「4週6休」以上の労働日がある標本が排除されることや、預金通帳など「賃金の受領を証明する資料」の確認が含まれるようになったことが影響している。結果的に民間工事が多い建築標本が少なく、公共工事が多い土木標本に偏っているという指摘もある。このように、4割にも及ぶ棄却率はやはり高いと言わざるを得ないが、逆に言えば、調査の有効データはかなり優良な標本の情報に偏っているとも見なしうる。

(総括主席研究員 岩松 準)

(参考文献)

- 1) 岩松準「労務費調査」月刊建設物価(財団法人建設物価調査会)建設時評, pp.8-9(記事欄), 2011.6
- 2) 藤田修照『積算必携』改訂13版, 経済調査会, 1984
- 3) 益田重華『建設原価計算と法律171号: 建設工業経営研究会草創時の記録』大成出版社, 2001.10
- 4) 椎名恒・野中郁江『建設: 日本のビッグ・インダストリー8』大月書店, 2001.9
- 5) 松井祐次郎・濱野恵「公契約法と公契約条例: 日本と諸外国における公契約事業者の公正な賃金・労働条件の確保」レファレンス2012.2, pp.53-78
- 6) 日本建築学会建築経済委員会「労務コストから展望する21世紀の建設産業」1999年度大会(中国)研究協議会資料, 1999.9.19