中建審・社整審基本問題小委員会の中間とりまとめについて（前編）

国土交通省 土地・建設産業局 建設業課

基本問題小委員会について

中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会（以下，「基本問題小委員会」という）は，平成23年9月に設置され，直近では，基礎ぐい工事問題の発生を受けて平成28年1月に再開し，同年6月に建設業の構造的な課題への対応策について中間とりまとめを行ったところです。

本年2月より，基本問題小委員会では，平成29年7月にとりまとめられた「建設産業政策2017＋10」を受け，提言された施策のうち，許可制度の見直しなど制度的な対応が必要な事項の具体化を行う場として，計5回にわたる審議を行ってまいりました。

審議の結果を踏まえ，6月22日に長時間労働の是正，処遇改善，生産性向上などの分野について中間とりまとめが行われましたので，その内容を今号と次号で前編・後編に分けてご紹介します。

○ 平成28年10月より、建設産業が10年後においても「生産性」を高めながら「現場力」を維持できるよう、建設業関連制度の基本的な枠組みについて検討を行うことを目的として、「建設産業政策会議」が開催され、平成29年7月に同会議において「建設産業政策2017＋10」が提言された。
○ これを受け、提言された施策のうち、許可制度の見直しなど制度的な対応が必要な事項の具体化を行う場として、基本問題小委員会を再開。

【委員】
秋山　哲一（東洋大学理工学部教授）
井出　多加子（成蹊大学経済学部教授）
岩田　圭剛（一般社団法人全国建設業協会副会長）
大森　文彦（弁護士・東洋大学法学部教授）【委員長】
小澤　一雅（東京大学大学院工学系研究科教授）
蟹澤　宏剛（芝浦工業大学建築学部教授）
桑野　玲子（東京大学生産技術研究所教授）
才賀　清二郎（一般社団法人建設産業専門団体連合会会長）
三枝　長生（一般社団法人日本鉄道施設協会理事企画部長）
髙木　敦（モルガン・スタンレーMUFG証券株式会社調査統括本部副本部長）
高野　伸栄（北海道大学公共政策大学院長）
田口　正俊（全国建設労働組合総連合書記次長）
富岡　義博（電気事業連合会理事）
仲田　裕一（一般社団法人不動産協会企画委員長）
丹羽　秀夫（公認会計士・税理士）
花井　徹夫（東京都建設局企画担当部長）
平野　啓司（一般社団法人日本建設業連合会総合企画委員会政策部会長）
藤田　香織（東京大学大学院工学系研究科建築学専攻准教授）
古阪　秀三（立命館大学OIC総合研究機構グローバルMOT研究センター客員教授）
（平成30年4月現在）

【スケジュール】
2月13日　第1回会議
・基本問題小委員会における検討課題（案）について
3月19日　第2回会議
・建設業許可制度等について
4月16日　第3回会議
・建設工事におけるリスク分担等について
5月28日　第4回会議
・働き方改革等の推進に向けた受発注者双方の取組等について
6月18日　第5回会議
・中間とりまとめ案について
6月22日　中間とりまとめ

▲ 平成30年6月18日　第5回会議の様子

図－1　中建審・社整審基本問題小委員会について（平成30年審議）

中央建設業審議会・社会資本整備審議会基本問題小委員会中間とりまとめ（平成30年6月22日策定）（概要）
～「2017＋10」の施策を実現し、担い手確保の取組を強化する～

○「建設産業政策２０１７＋１０」において示された施策を具体化し、あわせて働き方改革の動きなど昨今の建設業をめぐる課題に的確に対応するために講ずべき措置について、計５回にわたり審議。
○ 長時間労働の是正、処遇改善、生産性向上などの分野について、建設業法等の改正も視野に早急に講じるべき施策をとりまとめ。

1．長時間労働の是正

（1）受発注者双方による適正な工期設定の推進
①適正な工期設定に関する考え方（基準）の明確化
・中央建設業審議会において「工期に関する基準」を作成し、実施を勧告
②受注者による工期ダンピングの禁止
・受注者が工程の細目を明らかにした「工期」の見積もり
③不当に短い工期による請負契約の禁止と違反した場合の注文者への勧告制度

（2）施工時期等の平準化の推進
・施工時期等の平準化を公共工事の入札及び契約において公共発注者が取り組むべき事項として明確化
・平準化の取組が遅れている地方公共団体に対して、関係省庁と連携して、より実効性をもって取組を促すことができる制度の創設

2．処遇改善

（1）技能・経験にふさわしい処遇（給与）の実現
①一定の工事において、注文者が請負人に対して一定の技能レベルを指定できる制度の創設
②施工体制台帳に記載すべき事項に、作業員名簿（当該建設工事に従事する者の氏名）を追加
③建設工事を適正に実施するための知識及び技能等の向上

（2）社会保険加入対策の一層の強化
①社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みの構築
②下請代金のうちの労務費相当分の現金払の徹底

3．生産性向上

（1）限られた人材の効率的な活用の促進
①主任技術者配置要件合理化のための専門工事共同施工制度（仮称）の創設
②元請建設企業の技術者配置要件の合理化

（2）仕事の効率化や手戻りの防止
・受発注者双方が施工上のリスクに関する事前の情報共有を実施

（3）建設工事への工場製品の一層の活用に向けた環境整備
・プレキャストなどの工場製品に起因して建設生産物に不具合が生じた場合において、工場製品の製造者に対し原因究明、再発防止等を求めるための勧告等ができる仕組みを構築

（4）重層下請構造の改善に向けた環境整備
・専門工事共同施工制度（仮称）のほか、技能者の社員化、施工体制台帳や施工体系図による下請次数の見える化等、発生要因に応じた様々な施策を総合的に実施

4．地域建設業の持続性確保

（1）災害時やインフラ老朽化等に的確に対応できる入札制度の構築
・災害発生時における公共発注者の責務の明確化
（随意契約等の適切な活用、復興係数等の導入、地域要件の適切な設定等）

（2）建設業許可制度の見直しによる建設業の持続性確保
①建設業許可基準における経営業務管理責任者の配置要件の見直し
②円滑な事業承継のための建設業許可における事前審査手続の整備

※ 今後、民間発注工事における円滑な工事発注や適正な施工の推進、民法改正への対応、建設産業の経営力の向上についてもさらに検討。

図－2　中間とりまとめ（概要）

1　長時間労働の是正

(1)　受発注者双方による適正な工期設定の推進

平成29年3月28日の働き方改革実現会議において「働き方改革実行計画」が決定され，建設業についても，改正労働基準法の施行から5年後に罰則付きの時間外労働規制を適用することとされました。

厚生労働省の毎月勤労統計調査によれば，建設業の総労働時間は他産業と比較して年間300時間以上多く，他産業では当たり前となっている週休2日の確保が十分でない状況です。また，他産業ではここ10年で総労働時間が約90時間減少している中，建設業はほぼ横ばいで推移しており，大きな改善は見られていません。罰則付き時間外労働規制の適用を踏まえると，建設業の長時間労働の是正は喫緊の課題であり，生産性向上の取組により発注者の理解を得ることを前提としつつ，適正な工期設定に向けた環境整備を早急に進めることが不可欠です。

政府では，平成29年6月に「建設業の働き方改革に関する関係省庁連絡会議」を立ち上げ，長時間労働の是正に向けた検討を開始しており，同年8月の第2回関係省庁連絡会議において，受発注者が相互の理解と協力の下に取り組むべき事項をまとめた指針として「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」（以下，「適正工期ガイドライン」という）が策定されたところです。

また，平成30年3月には，国土交通省が平成30年度以降に取り組む施策パッケージとして，「建設業働き方改革加速化プログラム」をとりまとめ，国土交通省直轄工事の週休2日工事において労務費等の補正を導入する等の施策が盛り込まれています。

一方，建設業における長時間労働は長年の商慣習の積み重ねの中で当たり前のものとして定着してしまっており，その是正に向けては，運用面のみならず，制度面での対応が求められています。

受発注者双方による適正な工期設定の取組をより一層推進するため，以下の方策について，制度化を検討すべきとされました。

① 適正な工期設定に関する考え方（基準）の明確化

工期についての考え方を明確化することを通じて，受発注者双方による適正な工期設定の取組を促進するため，中央建設業審議会が標準請負契約約款を作成して，その実施を勧告している例を参考としつつ，中央建設業審議会において「工期に関する基準」を作成し，その実施を勧告できる旨の規定を検討すべきとされました。

「工期に関する基準」の作成にあたっては，適正工期ガイドラインに基づく取組や国土交通省直轄工事での取組を参考とするとともに，業種ごとの発注の特性や市場の環境等の違いに十分留意して検討を行う必要があります。また，「工期に関する基準」の内容については，違法な長時間労働の防止につながるものとすることはもちろん，建設企業や発注者等による生産性向上の努力が妨げられるものとならないよう留意することが重要となります。

② 受注者による工期ダンピングの禁止

①の「工期に関する基準」を前提に，建設業法が受注者の責務を規定することによって，発注者保護を図ることを目的とする法律であることを踏まえれば，まずは受注者の責務を検討すべきとされました。

具体的には，受注者による工期ダンピングを禁止するため，例えば，現行の建設工事の請負代金の見積りの規定も参考としつつ，建設企業は請負契約を締結するに際して，工事の準備期間，工事の種別ごとの工事着手の時期及び工事完成の時期などの工程の細目を明らかにして，建設工事の「工期」の見積りを行う旨の規定を検討すべきとされました。このとき，「工期」の見積りにあたっては，違法な長時間労働を前提としたものにならないよう，建設企業が責任を持って見積りを行わなければなりません。

あわせて，受注者は，その工期によっては建設工事の適正な施工が通常見込まれない請負契約を締結してはならない旨の規定を検討すべきとされました。

③ 不当に短い工期による請負契約の禁止と違反した場合の注文者への勧告制度

受注者の責務が上記②で明確になっていることや受注者による生産性向上の自助努力が一層なされることを前提に，受発注者の片務性から，受注者が不当に短い工期を強いられることもあることから，注文者についても一定の措置を設ける必要があるとされました。

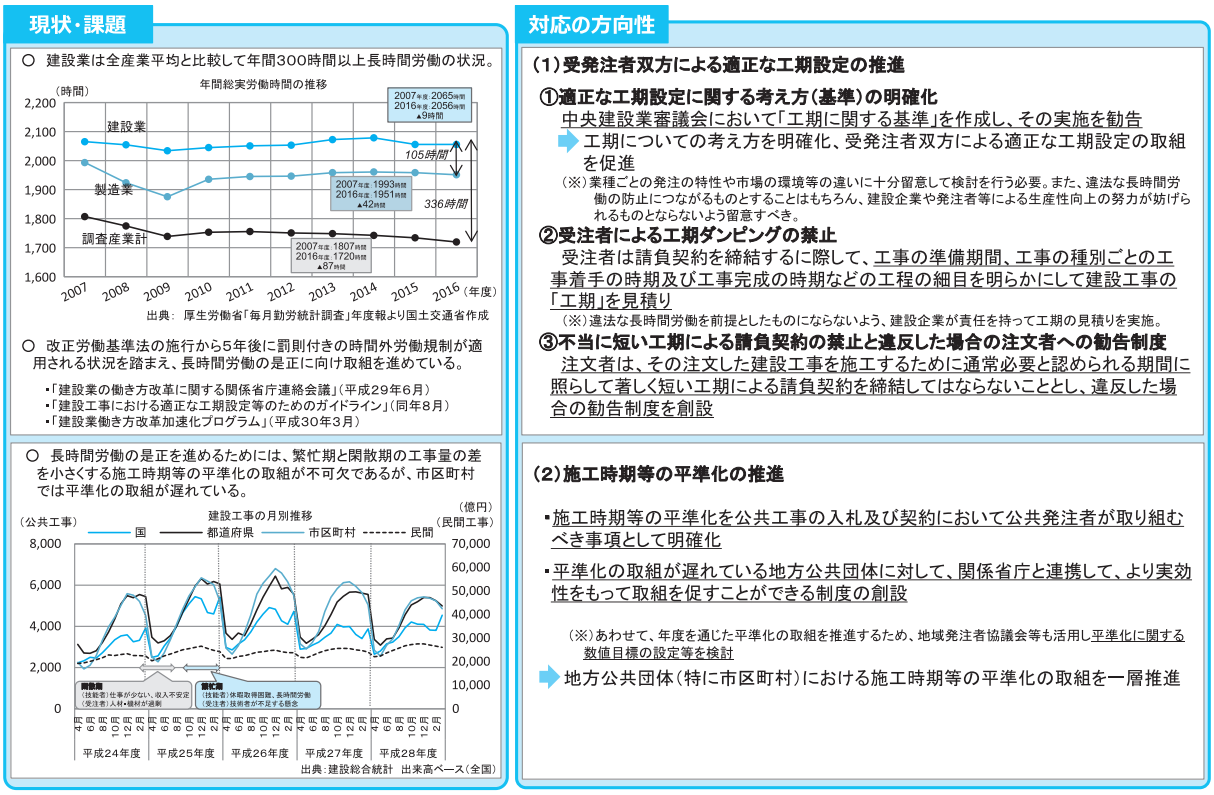
具体的には，注文者による不当に短い工期設定を禁止するため，例えば，現行の不当に低い請負代金の禁止の規定を参考としつつ，注文者は，その注文した建設工事を施工するために通常必要と認められる期間に照らして，著しく短い工期による請負契約を締結してはならない旨の規定を検討すべきとされました。

これらの検討にあたっては，工期のみを切り離して捉えるのではなく，

・配置される人員との関係（配置される人員次第で適正な工期の考え方が変わること，また配置される人員の見込みは受注者しか分かり得ないこと）
・請負代金との関係（請負代金を増額し，必要な人員を追加することで短い工期を達成できる場合もあること）
・生産性向上の取組との関係（建設企業による生産性向上の取組を阻害しないこと）

などについても留意した上で検討を深めることが必要です。

また，上記の注文者の規範を確かなものとし，適正な工期設定に向けた実効性を担保するため，注文者が上記の規定に違反した場合に，当該注文者に対して必要な勧告を行うことができる旨の規定を検討すべきとされました。なお，この勧告制度そのものが数多く活用されることを意図しているものではなく，この制度を背景として，勧告に至るまでもなく，受発注者間での適正な工期設定が推進されることを期待するものです。



図－3　長時間労働の是正

(2)　施工時期等の平準化の推進

建設業は，年度における繁忙期と閑散期の工事量の差が大きいため，繁忙期においては長時間労働が発生し，休暇の取得が困難となる一方で，閑散期においては仕事が少なくなり，収入が不安定になるといった問題につながっています。建設業における長時間労働を是正し，働き方改革を進めていくためには，繁忙期と閑散期の工事量の差を小さくする施工時期等の平準化の取組が不可欠です。施工時期等の平準化は，長時間労働の是正などの働き方改革に加え，人材・資機材の効率的な活用を通じた生産性の向上や，不調・不落の抑制や入札手続業務・工事監督業務の繁閑差の抑制などの，発注関係事務の改善にも資するものでもあります。

繁忙期と閑散期の工事量の差については，公共工事の方が民間工事よりも大きくなっており，これまで公共工事において施工時期等の平準化の取組が重点的に行われてきました。

具体的には，国土交通省直轄工事においては，2か年国債やゼロ国債の活用，地域単位での発注見通しの統合・公表といった取組が先行して実施されています。

また，地方公共団体発注工事においても平準化の取組が進むよう，国土交通省において，地方公共団体における平準化の先進的な取組事例集をとりまとめ，公表・周知するなどの取組を実施してきています。この結果，都道府県発注工事においては，債務負担行為の設定等の取組が一定程度浸透してきていますが，市区町村発注工事における平準化の取組については，都道府県と比較すると遅れている状況にあります。

働き方改革や生産性向上の観点から，地方公共団体（特に市区町村）における施工時期等の平準化の取組を一層推進するため，施工時期等の平準化を公共工事の入札及び契約において公共発注者が取り組むべき事項として明確化するとともに，平準化の取組が遅れている地方公共団体に対して，関係省庁と連携して，より実効性をもって取組を促すことができる制度を検討すべきとされました。

あわせて，年度を通じた平準化の取組を推進するため，地域発注者協議会等も活用し平準化に関

する数値目標の設定等を検討するとともに，専門家の派遣等により個別の地方公共団体に対する実務面での支援なども検討すべきとされました。

2 処遇改善

(1) 技能・経験にふさわしい処遇（給与）の実現

建設業に従事する技能者の数は約 331 万人（総務省の労働力調査を基に国土交通省で算出（平成 29 年の平均値））となっており，このうち 60 歳以上の高齢者は約 81.1 万人と，全体の約 4 分の 1 を占めています。概ね 10 年後にはこれらの高齢者の多くの退職が見込まれる中，それを補うべき 29 歳以下の若手入職者は現状，約 36.6 万人であり，60 歳以上の年齢階層の半分にも満たない状況にあります。

今後，若年入職者などの担い手を確保していくためには，技能者の処遇改善が不可欠であり，とりわけ適正な賃金水準の確保が重要な課題となっています。一方，技能者の賃金については，依然として製造業と比べて低い傾向にあり，2017 年の建設業生産労働者（男性）の平均年収は約 444 万円である一方，製造業生産労働者（男性）は約 470 万円と約 5% の差があります。また，建設業特有の課題として，賃金のピークが 45 ～ 49 歳で到達し，その後，年をとるにつれて給与も下がるという点があり，建設技能者のマネジメント能力が十分に評価されていないといった課題もあります。

これまで，技能者の処遇改善については，平成 28 年 6 月の基本問題小委員会中間とりまとめ（以下，「平成 28 年中間とりまとめ」という）において，大量離職時代に向けた中長期的な技能労働者の確保・育成を図るための施策として，公共工事設計労務単価の適切な設定等による処遇の改善や，建設キャリアアップシステムの構築によるキャリアパスの見える化，社会保険未加入対策，教育訓練の充実など，6 つの施策を盛り込んだところです。

これらの施策を着実に実施し，さらに強化していく観点から，今回の基本問題小委員会では，「建設産業政策 2017 ＋ 10」でも盛り込まれた，法令上の技能者の位置づけのあり方について議論を行ったところです。

現行制度においては，

- 工事現場に配置された主任技術者等が施工管理を行うことにより，「適正な施工を確保」する
- 技能者など施工に従事する者が豊富に存在し，自ずと経験を積んで技能を向上させているとの前提の下，適正な施工のためには，主任技術者等が技術上の指導を適切に行うことが必要
- 技能のレベルについては，親方の背中を見て学ぶなど，独自の OJT によって習得した技能を各専門工事企業の内部で評価しており，制度的な対応は要しない

といった考え方の下，法令上，技能者の積極的な位置づけはなされていません。

一方，全産業的に生産年齢人口が減少していく中，建設業においても将来的に技能者がこれまでのように十分に確保できなくなる懸念があります。建設業法の制定当時と比べて，建設工事の高度化，専門化が進んでおり，適正な施工の確保や品質の向上のためには，主任技術者等による施工管理のみならず，高度な技能を持った技能者の重要性が増しており，注文者としても，経験や資格を有する技能者が配置されているかが大きな関心事項となっています。さらに，ベテランの技能者の大量離職も見込まれる中，効率的に有能な技能者を育成するため，体系的な人材育成が必要です。

技能者の法令上の位置づけを明確にすることにより，技能労働者や一人親方も含め技能者一人一人の技能，経験にふさわしい給与を実現し，あわせて，当該技能者を育成・雇用する専門工事企業が選ばれやすい環境を整備するため，以下の制度について検討すべきとされました。

① 一定の工事において，注文者が請負人に対して一定の技能レベルを指定できる制度の創設

現在検討されている技能者の客観的かつ大まかなレベル分けを行う能力評価制度が今後構築され

ることを前提として，工事の適正な施工の確保や品質の向上の観点から必要と認められる場合※等において，注文者が請負人である建設企業に対し，一定の工種の工事の施工に必要な一定の技能レベルを指定することができる制度を検討すべきとされました。

※例えば，現場作業において一定の技能が要求される工事，多数の現場作業員のマネジメントが必要となる工事などを想定。

この技能レベルの指定制度は，技能者の技能レベルをこれまで以上に受発注者が重視し，技能レベルの指定と当該レベルに見合った対価の支払いを通じて，技能者の処遇改善，専門工事企業の価格交渉力の強化につながることを意図するものです。例えば，専門工事企業が登録基幹技能者など一定のレベルの技能者を有することを「売り」として，注文者と交渉を行い，それが評価されて技能レベルを踏まえた請負代金での受注に結びついた際に，実際の工事現場で当該レベルの技能者が配置されることの担保として使われることを考えています。

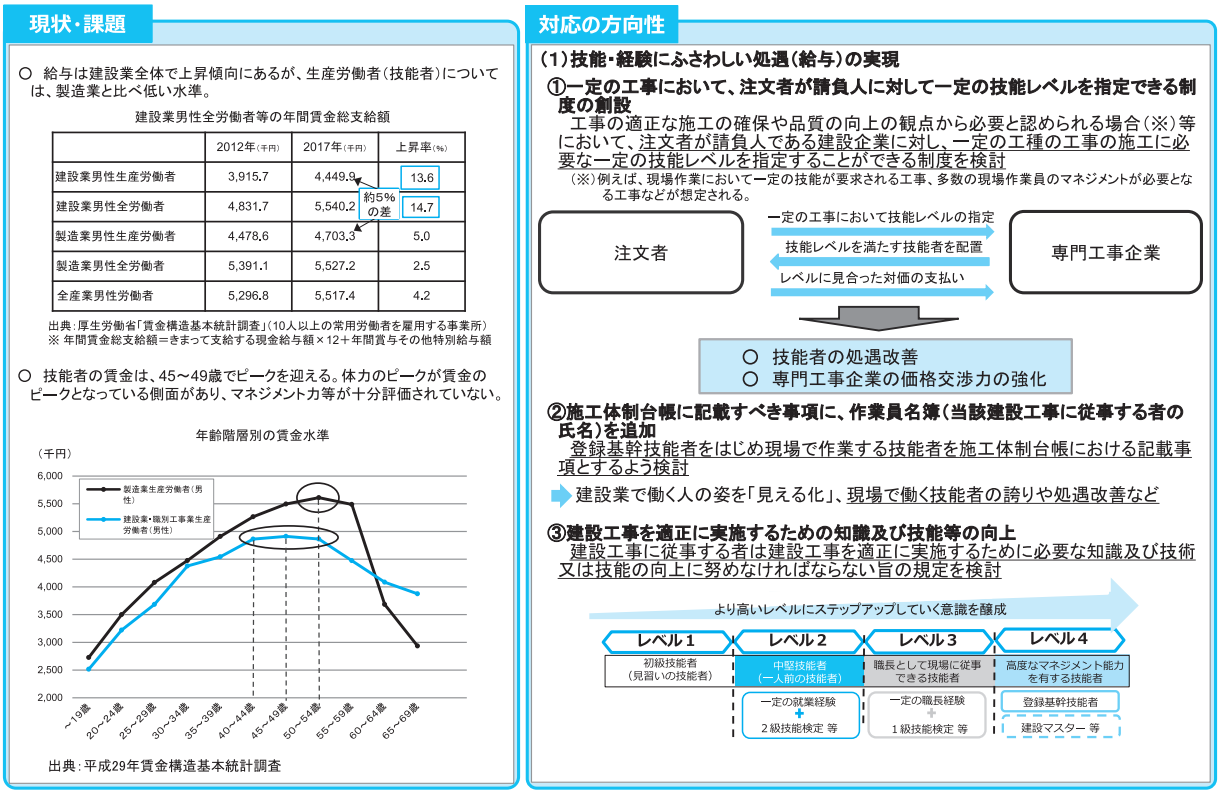
検討にあたっては，指定を受けた建設企業側の対応や指定に応えられない場合の注文者側の対応については，一律に定めるのではなく，当事者間の個々の対応に委ねるのが適切であり，また，注文者があらゆる工事でレベルを指定できる制度，あるいは特定の技能者個人を指名する制度と誤解されないように制度設計をすべきとされました。

また，工種によって技能者の確保状況，育成状況等には差があることから，こうした制度を導入する際には，個別の工種の状況に配慮し，体制の整った工種から順次取り組むことを検討すべきとされました。

② 施工体制台帳に記載すべき事項に，作業員名簿（当該建設工事に従事する者の氏名）を追加

特定建設業者が作成し，現場に備え置くこととされている施工体制台帳については，現状，法令上の建設工事に従事する者に関する記載事項は，主任技術者や外国人建設就労者，外国人技能実習生等のみであり，登録基幹技能者をはじめ技能者は記載事項となっていません。一方，建設工事の現場では，施工体制台帳に作業員名簿を添付するなどの取組が行われています。

そこで，建設業で働く人の姿を「見える化」す



図－4 処遇改善（給与関係）

ることを通じて，現場で働く技能者の誇りや処遇改善などにつなげるため，登録基幹技能者をはじめ現場で作業する技能者を施工体制台帳における記載事項とするよう検討すべきとされました。

なお，作業員名簿の添付を制度化する場合には，建設キャリアアップシステムを活用した書類作成の効率化など，建設企業の負担軽減にもあわせて取り組むべきです。

③　建設工事を適正に実施するための知識及び技能等の向上

初級技能者から一人前の技能者，職長，登録基幹技能者などの高度なマネジメント能力を有する技能者へのステップアップなど，建設工事に従事する者一人一人がより高いレベルにステップアップしていく意識を醸成することを通じて，生産性の向上や資格，経験に見合った給与の実現を図るため，建設工事に従事する者は建設工事を適正に実施するために必要な知識及び技術又は技能の向上に努めなければならない旨の規定を検討すべきとされました。

その際，技能者の客観的かつ大まかなレベル分けを行う能力評価制度を早期にかつ実効性ある形で構築することにより，キャリアアップへの道筋を示すとともに，建設リカレント教育(学び直し)のための教育訓練施設等への支援についても継続的に進めるべきとされました。

⑵　社会保険加入対策の一層の強化

①　社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みの構築

建設業における社会保険未加入対策については，平成24年3月の中央建設業審議会「建設産業における社会保険加入の徹底について（提言)」を踏まえ，技能労働者の雇用環境の改善や不良不適格業者の排除，建設産業の持続的な発展に必要な人材の確保，法定福利費を適正に負担する企業による公平で健全な競争環境の構築を実現する観点から，関係者を挙げた取組が行われてきたところです。

具体的には，平成24年5月に社会保険未加入対策推進協議会が設置され，平成29年度を目処に，企業単位では許可業者の加入率100%，労働者単位では製造業相当の加入状況を目指すことが目標とされるとともに，当該目標の達成に向けて，平成24年11月より許可更新時等において社会保険加入状況の確認及び未加入業者への指導を開始し，経営事項審査においても社会保険未加入業者の減点措置を厳格化するなど，社会保険未加入対策が強化されてきました。こうした取組の結果，公共事業労務費調査によれば，平成29年10月時点で企業別の加入率は97%まで上昇しています。

一方で，2次下請，3次下請企業で見ると，加入率は90%程度にとどまるなど，下位の下請建設企業を中心に未だ社会保険未加入業者は存在しています。建設工事の担い手の育成・確保及び公正な競争環境の構築を図るためには，社会保険加入をさらに徹底し，定着させていく必要があります。

下請の建設企業も含め社会保険加入を徹底するため，社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みを構築すべきとされました。

その際，社会保険に未加入の建設企業が建設業許可の不要な500万円未満の工事に流れることのないよう，運用面においても，社会保険の加入に関する下請指導ガイドラインを踏まえ，「未加入企業を下請企業に選定しない」，「適切な保険に未加入の作業員は特段の理由がない限り現場入場を認めない」などの取扱いをさらに徹底するとともに，施工体系図における未加入企業の「見える化」なども検討すべきとされました。また，②の労務費相当分の現金払の徹底など，社会保険に加入する下請建設企業の負担に配慮するとともに，法定福利費が下請建設企業まで行き渡っているか継続的なモニタリング調査を実施すべきです。

さらに，平成29年7月の中央建設業審議会で改正された，標準請負契約約款等を活用した法定福利費の内訳明示の取組を徹底することや，平成30年1月から開始した，「工事施工を社会保険加

入企業に限定する誓約書の活用の取組」をさらに呼びかけるなど，社会保険加入をより一層強化していくべきとされました。

② 下請代金のうちの労務費相当分の現金払の徹底

下請代金の支払いについては，現行制度上，元請建設企業は下請建設企業に対し，支払いを受けた日から1か月以内で，かつ，できる限り短い期間内に支払うこととされています。また，関連する通達において，下請代金のうち，少なくとも労務費相当分（社会保険料の本人負担分を含む）は現金払とすることとしています。

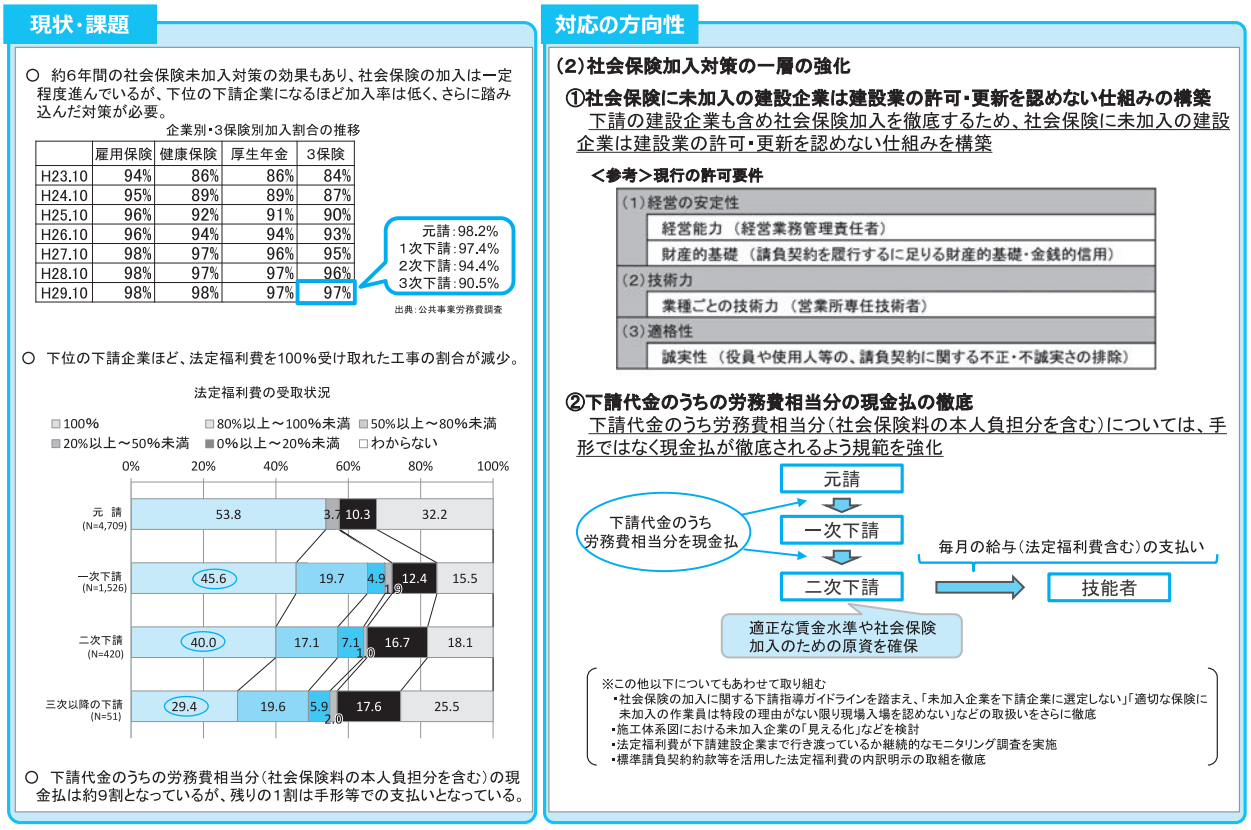
また，平成29年7月の中央建設業審議会において，下請代金の支払いに係る請負代金内訳書について，法定福利費を明示するなどの標準請負契約約款の改正が行われたところです。

このような状況の中，平成29年度下請取引等実態調査では，下請代金のうち少なくとも労務費相当分を現金で支払っている建設企業の割合は89.4%となっています。

今後，社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みを構築していく上でも，社会保険加入の原資となる法定福利費相当分を含めた下請代金が現金で下請建設企業に行き渡るよう，適切な下請契約の締結を徹底する必要があります。

建設業従事者の働き方改革や処遇改善を図る上で，下請建設企業が資金調達に関して負担の少ない形で労務費等を適切に支払うことのできる環境を整備するため，下請代金の支払いに係る規範について検討すべきとされました。特に，下請代金のうち労務費相当分については，手形ではなく現金払が徹底されるよう規範の強化を図るべきとされました。

なお，下請代金の支払いについては，材工一式（材料費・工賃をまとめて支払い）など，労務費が明示されていない支払いの実態があることにも留意して検討を深める必要があります。



図－5 処遇改善（社会保険関係）

次号の後編では，「生産性向上」，「地域建設業の持続性確保」の2つについて，詳しく解説します。