

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（後編）

国土交通省 土地・建設産業局 建設業課

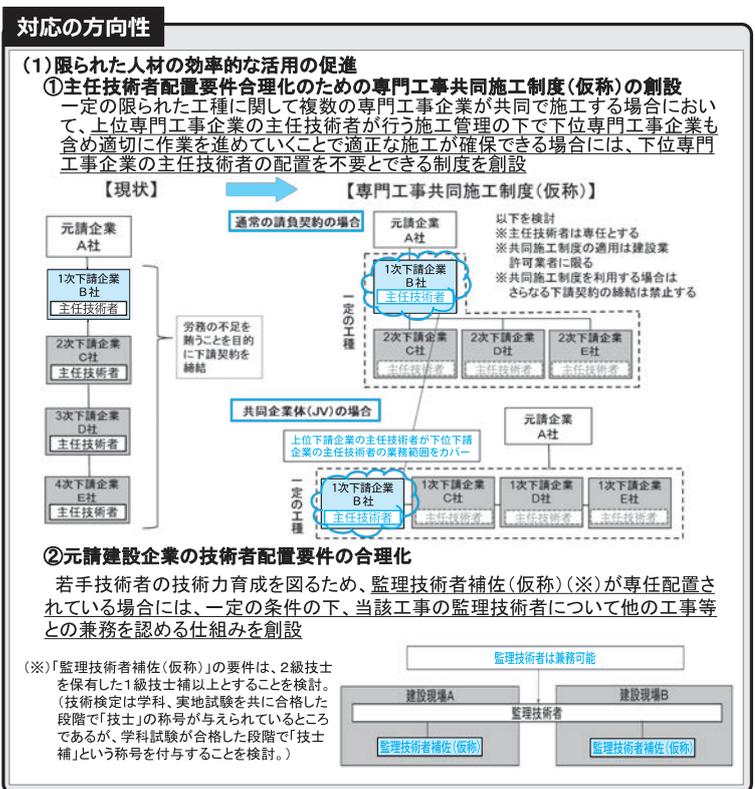
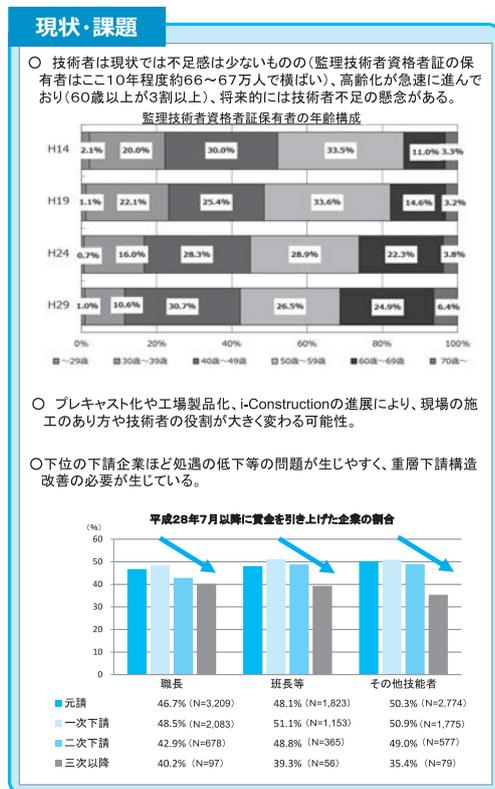
中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会（以下、「基本問題小委員会」という）は、平成23年9月に設置され、直近では、基礎ぐい工事問題の発生を受けて平成28年1月に再開し、同年6月に建設業の構造的な課題への対応策について中間とりまとめを行ったところです。

本稿では、2回に分けて中間とりまとめの概要

についてご紹介することとしていますが、後編の今回は、「生産性向上」、「地域建設業の持続性確保」について詳しく解説します。

3 生産性向上

(1) 限られた人材の効率的な活用の促進
 現行制度上、建設工事の適正な施工を確保する



図－6 生産性向上（技術者制度関係）

ため、建設企業は当該工事現場における建設工事の施工の技術上の管理をつかさどる主任技術者等を配置しなければならないこととされており、主任技術者等はその職務として、建設工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理等の技術上の管理や建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督を行うこととされています。

これらの技術者制度の基本的な枠組みは約70年前から変わっていない一方で、技術者を取り巻く現状は大きく変化しています。具体的には、技術者の高齢化が急速に進んでおり、将来的に技術者不足が生じる懸念があります。また、プレキャスト化や工場製品化、i-Constructionの進展により、現場の施工のあり方や技術者の役割が大きく変化する可能性があります。さらに、技術者制度の創設当初と比較して下請の重層化が進展し、高次の下請建設企業になるほど処遇の低下等の問題も生じているところです。

現行制度では、下請回数によらず各下請建設企業がそれぞれ主任技術者を置くこととされていますが、実際の建設工事の施工にあたっては、下請建設企業は必要な技能者を確保するために下請契約を締結している実態も多く存在しており、そのような場合では下請建設企業の主任技術者同士でその職務が重複することも多く、生産性向上、働き方改革の観点から合理化を図る余地があります。

適正な施工の確保を図るためには、現場における技術者の役割が極めて重要であることに変わりはありませんが、建設生産システムが大きく変化中、生産性の向上や働き方改革を図る観点からも、今後技術者不足が懸念される今、技術者配置に関する制度について、適正な施工を損なわずにその合理化を図ることが可能な部分があると考えられます。なお、合理化を図る際にも、不良不適格者が容易に参入することのないよう、慎重かつ限定的に実施していくべきです。

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

下請の重層化の中には技能者の不足分を賄うために行われているものがありますが、そうした場合も現行制度上、全ての建設企業は主任技術者の

配置が必要です。

今後、技術者不足が懸念される中、技術者配置の合理化を図るため、例えば、一定の限られた工種に関して複数の専門工事企業が共同で施工する場合において、上位専門工事企業の主任技術者が行う施工管理の下で下位専門工事企業も含め適切に作業を進めていくことで適正な施工が確保できる場合には、下位専門工事企業の主任技術者の配置を不要とできる制度（専門工事共同施工制度（仮称））を検討すべきとされました。

その際、下位専門工事企業の主任技術者が配置されない中でも適正な施工が確保されることを確実にするため、例えば、配置される上位専門工事企業の主任技術者は専任とすることやICT技術を活用して主任技術者の行う業務を効率化すること、制度への参加企業を建設業許可業者に限ることなどの方策や、また、主任技術者による施工管理の範囲が不明確となることを防ぐとともに、重層下請構造を改善するため、本制度を適用した場合のさらなる下請契約の締結禁止を検討すべきとされました。

② 元請建設企業の技術者配置要件の合理化

i-Constructionの進展や、工法のシステム化が急速に進んでいる中、複数の現場を同時に担当することが以前よりも容易になり、監理技術者等が専任で行うべき施工管理等の業務について、合理化が実現できる可能性のある分野があると考えられます。

具体的には、監理技術者の職務である「施工計画の作成」、「工程管理」、「品質管理」、「その他の技術上の管理」、「当該建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督」に関して明らかに支障が生じないと言える建設工事について、一定の範囲内での兼務を認める仕組みを検討すべきとされました。

また、将来的な技術者不足が懸念される中、若手技術者の技術力育成を図るためには、早期に責任ある立場で現場に従事させることが効果的であると考えられます。このため、一定の実務経験と知識を有している若手技術者について、監理技術者の補佐など施工体制における明確な立場を与えることが効果的です。

その際前述のような補佐をする者（監理技術者補佐（仮称）※）が専任配置されている場合には、一定の条件の下、当該工事の監理技術者について他の工事等との兼務を認める仕組みを検討するとともに、技術研鑽のための研修等への参加や休暇の取得が積極的に行えるような環境整備を進めるべきとされました。

※ 「監理技術者補佐（仮称）」の要件は、2級技士を保有した1級技士補以上とすることを検討（技術検定は学科、実地試験を共に合格した段階で「技士」の称号が与えられているところであるが、学科試験が合格した段階で「技士補」という称号を付与することを検討）。

(2) 仕事の効率化や手戻りの防止

建設工事は、事業期間が長期にわたるため、地中の状況や近隣対応など、施工上のリスクが発現する可能性があります。これらのリスクについて、関係者間で情報共有や事前の協議等を行うことなく契約を締結して工事を開始し、実際にリスクが発現した場合、工期や金額変更について調整が難航し、円滑な工事の施工に支障を来すおそれがあります。

このことから、平成28年中間とりまとめにおいても、「工事請負契約の締結に先立って、予め受発注者間で協議しておくことが必要と考えられる施工上のリスクに関する基本的考え方や協議項目等に関する基本的枠組みを指針としてとりまとめることが必要」との提言がなされました。

これを受け、国土交通省では、平成28年7月に「民間工事の適正な品質を確保するための指針」（民間工事指針）を策定し、関係者間で事前調査等の情報を共有して、地中関係など12の協議項目について施工上のリスクに関する協議を行い、共通認識を持った上で請負契約を締結することを周知しています。

また、適正工期ガイドラインにおいても、工事実施後に施工上のリスクが生じると、後工程にしわ寄せが生じ、長時間労働が発生するという観点から、「施工上のリスクに関する情報共有と役割分担の明確化」が記載されています。

このように、工事開始後の手戻りの防止については、民間工事指針や適正工期ガイドラインにおいて、施工上のリスクに関する受発注者間での事前の情報共有に向けた取組等が記載されている

が、一方で、基本問題小委員会における審議においては、現場レベルではまだ十分に浸透していないとの指摘もあったところです。

このような状況下、今回のとりまとめでは、生産性向上や働き方改革の観点から、工事現場におけるリスク発生時の手戻りを可能な限り少なくするため、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行うべき旨の規定を検討すべきとされました。

また、実際の運用にあたっては、その際、民間発注工事においては、何が施工上のリスクにあたるのか等に関して、発注者側が十分な情報や知識を持っていない場合も想定されることから、公共工事や民間発注工事の特性を踏まえて情報共有のあり方を検討する必要があります。

(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

昨今の建設現場では、建設生産物の高度化・多様化や、工事作業の効率化、工期短縮の観点から、工場製品が一定程度活用されており、当該工場製品の品質が現場の適正な施工に大きな影響を与えています。

一方で、建設企業以外の工場で加工・組立・製造される工場製品については、建設業法の規定が適用されておらず、現状では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、当該工場製品の製造企業に対して指導監督等ができないという問題があります。

この点に関し、平成28年中間とりまとめにおいて、「工場製品を製造する企業に対しては、建設生産物の品質確保の観点から一定の制度的関与を設けることについて検討する必要がある」と提言されたところであり、「建設産業政策2017+10」においても、建設生産物の一部を構成する工場製品の質を高めるといった観点から、「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、再発防止等のための報告徴収や立入検査、勧告等の制度を創設」することが提言されています。

工場製品の活用については、プレキャスト製品の利用拡大の取組として、製品の大型化が行われており、また、ハーフプレキャストの促進等、新

工法が採用されており、今後ますます工場製品活用が増加する可能性があります。

この点、従来は民法の売買契約における瑕疵担保責任の規定や不正行為に基づく損害賠償請求、あるいは製造物責任法に基づく損害賠償請求等により対応がなされているところですが、いずれの場合も製造業者等に対する損害賠償請求等を通じて個々の民事上の事案の解決を図ることを目的としたものであり、製造業者に対して再発防止策を講じることを目的としていません。

今後、建設企業が安心して良質なプレキャスト製品等の工場製品を活用・利用拡大できる環境を整備することを通じ、エンドユーザーに対して良質な建設サービスを提供するため、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、原因の究明や取引の停止、再発防止策の策定等、適切な対応を求めるなどの制度を検討すべきとされました。

具体的には、例えば、建設企業が施工不良等により監督処分を受ける場合に、その原因が工場製品製造者である場合には、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が考えられます。

その際、建築基準法の適用の有無など、土木工事と建築工事の特性を踏まえて検討する必要があります。

(4) 重層下請構造の改善に向けた環境整備

重層下請構造の改善については、平成28年中間とりまとめにおいても、工事内容の高度化等による専門化・分業化、必要な機器や工法の多様化への対応等のため、ある程度は必然的・合理的な側面がある一方、下請の重層化が施工管理や品質面に及ぼす影響、下請の対価の減少や労務費へのしわ寄せ、施工管理を行わない下請企業の介在等の課題が指摘されています。

これを受けて、国土交通省では、実質的に施工に携わらない下請建設企業の排除を行うため、平成28年10月に一括下請負の基準の明確化について通知を行っています。

近年、下請比率は50%後半の横ばいで推移していますが、下請次数別に賃金の改定状況や社会保険加入状況、法定福利費の受取状況を見ると、

下請次数が下位にいけばいくほど処遇が悪い傾向があるなどの課題が明らかとなっています。

建設業団体では、例えば、日本建設業連合会の生産性向上推進要綱（平成28年4月）で「可能な分野で原則2次（設備工事は3次）以内を目指す」との目標が掲げられ、重層下請構造の改善に向けた取組が行われています。

今後、適正な工期設定など、発注者の理解を得つつ働き方改革の取組を進めるためにも、発注者にとってブラックボックス化しているとの指摘もある、行き過ぎた重層構造を改善し、生産性が高く、分かりやすい施工体制とすることが重要です。今回の中間とりまとめでは、重層下請構造の改善について、その発生要因に応じて、さまざまな施策を総合的に講じていく必要があるとされました。

発生要因に応じた施策としては、例えば、

- ・建設投資の減少等により、直用技能者を外注化したことに伴う重層化（いわゆる「専属型」）については、安定的な建設投資の確保を前提としつつ、社員化等を進めるべく、技能や経験を有する技能者が社員化できる環境の整備（建設キャリアアップシステムの活用等）
- ・繁忙期における労務を確保するために下請発注を行うことに伴う重層化（いわゆる「繁忙期型」）については、なるべく繁忙の波をなくすための施工時期の平準化の推進や、繁忙期において円滑に労務を確保するための建設業務労働者就業機会確保事業の有効活用等
- ・その他の要因による重層化については、地方公共団体の取組も参考としつつ、発注者等に説明のできない重層構造を回避する方策の検討（例えば、施工体制台帳や施工体系図の活用による下請次数や下請建設企業数等の「見える化」）について検討を行うべきとされています。

なお、(1)①で提言した専門工事共同施工制度（仮称）については、上記の「専属型」や「繁忙期型」の双方に対応していく観点からも、早期の制度化が必要とされたところです。

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

全国の地方公共団体における土木・建築部門職員の総数は、建設投資がピークであった平成4年度から平成27年度で約26%減少しており、発注者のマンパワーが減少している状況です。今後、さらなる職員数の不足により、とりわけ災害発生時における発注関係事務がますます困難になることが見込まれます。また、災害発生時において応急復旧等を担う地域の建設企業についても、許可業者数がここ10年で10%程度減少しており、特に地方部において減少が顕著です。

国土交通省においては、平成29年7月に、国土交通省直轄工事を対象とした「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」を作成しており、迅速性が求められる災害復旧工事や復興工事における、随意契約や指名競争方式等の適用の考え方や手続きにあたっての留意点や工夫等を取りまとめ、公表しています。同ガイドラインで

は、緊急性の高い工事における随意契約等の適用や指名競争におけるダンピング対策、担い手確保の観点からの地域企業の参加可能額の拡大や地域維持型JV等の活用、早期の復旧・復興に向けた取組としての復興係数、復興歩掛等の導入等が挙げられています。

また、平成30年3月には、地域の実情や工事の課題に応じた工夫により、円滑な施工確保を実現している地方公共団体の取組をまとめた「地方公共団体における復旧・復興事業の取組事例集」を公表しています。

災害が発生した際の発注における課題としては、被災地域において復旧・復興工事により一時的に工事が増大することに伴い、入札不調が増加することが挙げられます。発注者においては、入札不調を回避するための取組が求められています。

地域の社会資本等の維持管理のために必要な事業については、複数の種類や工区の地域維持事業をまとめた契約単位や、複数年の契約単位とするなど、包括的な契約単位とし、地域精通度の高い建設企業により結成される建設共同企業体や事業

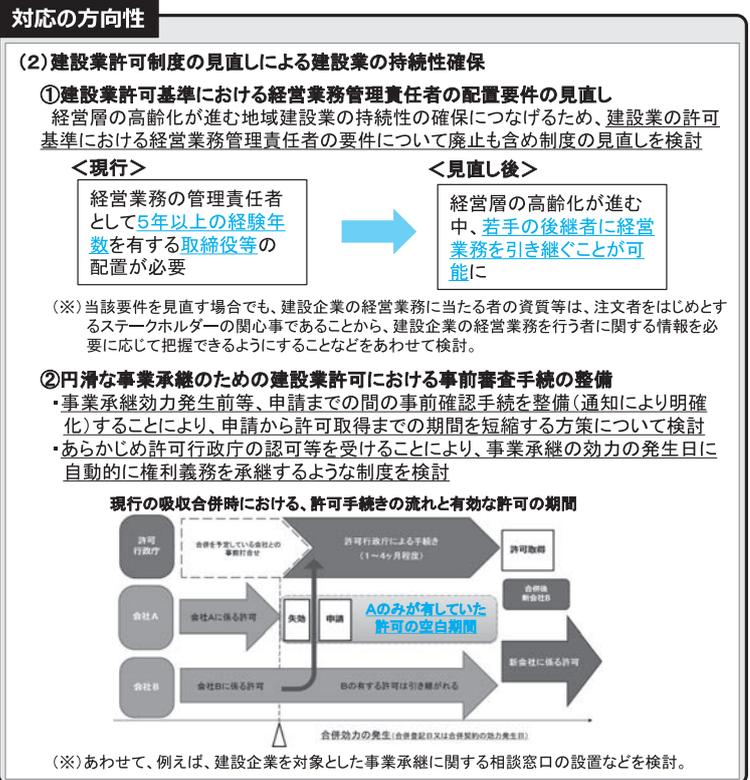
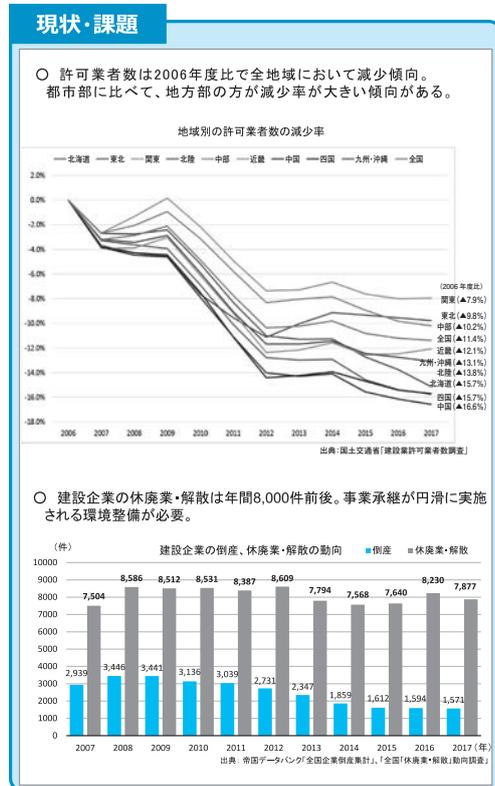


図7 地域建設業の持続性確保

協同組合を実施主体とする地域維持型契約方式の導入が進んでいます。

「建設産業政策 2017 + 10」や平成 30 年 4 月の「今後の発注者のあり方に関する中間とりまとめ」（発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会、今後の発注者のあり方に関する基本問題検討部会）においては、地域建設業の安定的な担い手を確保するため、複数年契約等の適用拡大や、フレームワーク方式*などの検討が盛り込まれたところです。

※ 一定期間内に行う複数の事業について、あらかじめ入札で選定された業者の中から個別契約できる旨の協定を結ぶ方式（EU 公共調達指令）。

これらを踏まえ、地方公共団体における発注職員のマンパワーと災害対応等を担う地域の建設企業がともに減少している現状を踏まえ、災害発生時においても公共発注者による発注関係事務が円滑に実施されるとともに、「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」等に記載されている取組が地方公共団体へと普及するよう、災害発生時における公共発注者の責務の明確化について検討すべきとされました。

また、地域の建設業の担い手を確保しつつ、老朽化や地域インフラの維持管理に対応できるよう、地域維持型契約方式をさらに普及・拡大させるための方策の検討や、インフラメンテナンス等の担い手を確保するため、海外の入札契約方式（フレームワーク方式等）も参考にしつつ、新たな入札契約方式の導入に向けて検討すべきとされました。

（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

建設業法上の経営業務管理責任者の配置要件については、建設業が単品受注生産であることや請負者が長期間瑕疵担保責任を負うなど他の産業と異なる特性を有することを踏まえ、建設業の安定的な経営を図る観点から、株式会社にあっては取締役のうち一人が建設業に係る経営業務の管理責任者として一定の経験を有する者であること等が許可の基準の一つとして規定されています。

一方、昭和 46 年に経営業務管理責任者が許可・更新の要件とされて約半世紀が経過する中、経営事項審査の受審義務化や新築住宅に関する住宅瑕疵保証制度の創設、技術者配置の徹底、暴力団排除条項の整備、監督処分基準の強化など、経営業務管理責任者の配置により担保されていた、財務管理、労務管理、不良不適格業者の排除などがより客観的な形で多面的かつ複層的にチェックできるようになってきています。また、前述のように社会保険加入を許可・更新の要件とした場合、社会保険に加入できない不適切な経営管理や労務管理を行っている建設企業は許可を受けることができなくなります。

また、この要件については、

- ・経営層の高齢化が進む中小企業や個人事業主等において若手の後継者に経営の業務を引き継ぐ上での足かせとなりうること
 - ・建設業の業態の多様化に伴い、今後、建設業と他産業を兼業する企業にとっても建設業に関して 5 年以上経営業務に従事した経験を有する役員等を確保することがますます困難となることが見込まれること
 - ・申請者、許可行政庁の双方にとって、5 年以上の業務経験を証明する書類の作成・確認に多大な労力がかかっていること
- などの課題も生じつつある状況です。

さらに、現行の経営業務管理責任者の要件（5 年以上の経営業務の管理責任者としての経験）は、他産業の許可要件と比較しても厳しい要件となっており、規制改革実施計画（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）においても「建設業の適切な経営を担保するための建設業の許可基準の在り方について、規制の目的に見合った適切かつ合理的な許可要件等への見直しも含めて検討する」とされています。

このような状況を踏まえ、前述の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ることを前提として、経営層の高齢化が進む地域建設業の持続性の確保につなげるため、建設業の許可基準における経営業務管理責任者の要件について廃止も含め制度の見直しを検討すべきとされました。

なお、当該要件を見直す場合でも、建設企業の

経営業務にあたる者の資質等の確保は極めて重要であり、注文者をはじめとするステークホルダーの関心事でもあることから、建設企業の経営業務を行う者に関する情報を必要に応じて把握できるようにすることなどをあわせて検討すべきです。

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

現在、建設業においては、年間8,000件前後の休廃業・解散が発生しており、また、建設業の経営者の高齢化が進む中で、特に小規模建設業において後継者問題が経営上の課題として高まっています。建設業の事業承継については、「建設産業政策2017+10」において、地域力の強化の施策の一つとして、「円滑な事業承継に向けた環境の整備」が提言されているところであり、今後、地域の建設企業が後継者問題を理由として廃業することなく、必要に応じて円滑に事業承継ができるよう、必要な環境整備を行うことが重要です。

円滑な事業承継にあたっては、贈与税や相続税に係る税制特例や窓口相談等のソフト的な支援など、総合的な取組が必要ですが、建設業許可に関しても、建設企業が吸収合併等により事業承継を行う際、許可に空白期間が生じるなどの課題に対応する必要があります。

このような状況を踏まえ、事業承継時において建設業許可等の空白期間を短縮するため、例えば、事業承継効力発生前等、申請までの間の事前確認手続を整備（通知により明確化）することにより、申請から許可取得までの期間を短縮する方策について検討すべきとされました。

さらに、例えば、あらかじめ許可行政庁の認可等を受けることにより、事業承継の効力の発生日に自動的に権利義務を承継するような制度や、建設業を対象とした事業承継に関する相談窓口を設置することなどについても検討すべきとされました。

5 今後さらに検討すべき事項

今回の基本問題小委員会においては、建設業の

働き方改革を推進する観点から、適正な工期設定の推進など、民間発注工事も含め、受発注者双方の「請負契約の適正化」に関する取組について審議を行ったところです。

一方、今回審議を行った働き方改革の取組のほかにも、例えば、

- ・技術職員の不足する小規模な民間発注者等に対するサポートの強化の視点
- ・発注工事の性格や地域の実情等に応じた事業者選定の円滑化の視点
- ・民間発注工事におけるコンプライアンス確保の視点
- ・民間発注工事における施工体制の適正化の視点などについて、契約自由の原則を前提としつつも、民間発注工事における円滑な工事発注や適正な施工に資する観点から、今後検討を行っていくことが望ましいとされました。

また、民法の一部を改正する法律が平成29年6月に公布され、債権分野を中心として約120年ぶりの大改正が行われた中、今後、民法改正の施行時期（平成32年4月1日）を見据えて、中央建設業審議会の作成する標準請負契約約款の改正等について検討を行っていくべきとされました。

これらについては、中間とりまとめの提言を踏まえ、8月6日に中央建設業審議会を開催し、「約款改正ワーキンググループ（仮称）の設置について」、「民間工事の契約等に関するワーキンググループ（仮称）の設置について」の2点について審議を行い、設置について中央建設業審議会の了承を頂いたところであり、国土交通省として今後引き続き検討を進めてまいります。

今回の中間とりまとめは、「建設産業政策2017+10」において示された施策を具体化し、あわせて昨今の建設業をめぐる課題に的確に対応するため、まさに建設業許可制度や技術者制度など建設業制度の基本的枠組みの見直しを提言するものです。国土交通省としては、本とりまとめを踏まえ、関係する法制面の改正なども含め、建設産業政策の着実な実施・具体化に向けた取組を進めてまいります。