

建設産業政策研究会 第2次中間取りまとめについて

国土交通省総合政策局建設業課



はじめに

建設産業に対する国民の信頼の回復と建設産業の活力の回復を目指すため、平成18年6月に設置された「建設産業政策研究会」においては、今後の建設産業政策のあり方についての検討がなされているが、まず喫緊の課題となっている建設生産システムの改革について9回にわたり検討が行われた。この間、平成18年10月には、建設生産システム改革の基本的方向と課題の整理を行うとともに、構造計算書偽装問題等を踏まえ早急に制度改正を検討すべき施策について、中間的な取りまとめを行っている（第1次中間取りまとめ）。このうち早急に制度改正を行うこととしたものについては、同年の臨時国会において、一定の民間工事における一括下請負の禁止等を内容とする建設業法等の改正が行われるなどの対応がなされている（第1次中間取りまとめについては、本誌12月号参照）。

その後、さらに建設生産システムに関する検討が進められたが、今般、建設産業政策として具体的に取り組むべき施策について、第2次の中間取りまとめがなされた（第2次中間取りまとめ）。本取りまとめにおいては、国土交通省をはじめ関係機関に対し、すでに実施の運びとなっている制度改正については万全を期して取り組むとともに、

早急に必要な施策の具体化を進めていくことを求めている。

そこで、本稿では、第2次中間取りまとめの概要を述べるとともに、国土交通省として早急に実施する取り組みについて説明する。（なお、第2次中間取りまとめの全文は、<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/kengyo/sangyoseisaku.htm>に公開されている。）



第2次中間取りまとめの概要

(1) 目指すべき建設生産システム

建設生産は、発注者をはじめとした設計者、施工者（元請・下請）等多数当事者による共同作業により行われる。また建設生産は、単品受注生産であり、発注者の動向や経済動向によって受注が大きく左右されることに加え、生産内容の高度化・複雑化等により各プロジェクトの内容に対応して数多くの専門的な担い手の参画が必要となってきたことから、設計、施工それぞれの局面において、専門化・分業化・重層化が進展している。

建設生産物は、住宅、オフィスビル等の建築物や社会資本等、国民生活や経済活動を支える根幹的な基盤であり、建設生産システムとは、建設生産物のエンドユーザーに対する、発注者、設計者、施工者等の各主体による建設生産物を提供するプロセス（各主体の選定および事業の実施）お

よび各主体相互の関係性の総体である。

そこで、建設生産システムは、建設生産物のエンドユーザーに対し、価格に対して最も価値の高いサービスを提供することを目的とすべきであり、その目的は、他の産業においてもそうであるように、基本的に適正な競争を通じて実現されるべきである。

(2) 建設生産システム改革のための建設産業政策の方向性

建設産業政策は、発注者を含めた建設生産システム全体を視野に入れつつ、建設生産システムの中核をなす建設業の適正な競争環境の整備を図ることを基本として展開すべきである。

この場合、建設業者の99%超が中小・零細企業や個人業者であることや、GDP、就業者のそれぞれ約1割を占めるなど地域の基幹産業として建設産業の果たしている役割を踏まえると、建設産業政策を議論するに当たっては、優良な中小企業の育成、地域経済の振興、地域における雇用の確保等も踏まえる必要がある。また、将来を担う人材の確保・育成等、建設産業発展のための共通基盤を整えていくことも重要な課題である。

従って、適正な競争環境の整備を図るため、次のような考え方に基つき、施策を実施していくことが必要である。

① 公正・公平な競争基盤の確立

公正・公平な競争基盤を確立するためには、まじめに努力する企業が損をしないよう、ルール違反行為に対して厳しい対応が必要である。特に最近では、事後チェック型の行政への転換の中で、建設産業のみならず他の業界においても、消費者保護等の観点から、市場の番人として行政による法令違反行為に対する対応の強化が求められている状況にある。

しかしながら、建設業の許可行政庁（国・都道府県）は建設業法に基づいて、建設業者に対する監督処分等を行う権限を有しているものの、現状は、法令違反行為を排除するという行政としての基本的な役割を十分に果たしているとは言えない。このため、今後は、先般の建設業法改正によ

り、一定の民間工事について、一括下請負が全面禁止されるとともに監理技術者資格者証制度が導入されることを踏まえ、公共工事・民間工事を問わず、一括下請負、技術者の不専任、不適正な元請下請関係、社会保険・労働保険の未加入等の法令違反行為への対応を強化していくことが必要である。

また、国土交通省において、下請業者等関係者からの情報収集機能の強化をはじめ、法令違反行為への対応の強化を図るとともに、都道府県や関係省庁等との連携の強化を図り、効果的な取締り体制を構築していくことが必要である。

加えて、例えば元請下請関係に関する規定については、そもそも適用事例が少なく、建設業者側にも、違法であるという認識のないまま法令違反行為を行っている可能性があることから、あらかじめ、行政として中立的な立場から、どのような場合に法令違反行為になるかを具体的に示すことにより、法律の不知による法令違反行為を防ぎ、健全な競争を促進していくことが必要である。

② 公正性・透明性の高い入札・契約制度

公共投資は、大幅に減少しているものの、依然として建設投資全体の4割近くを占めている。公共調達制度に関しては、従来から公正性・競争性を高める施策が逐次導入されてきたところであるが、最近の相次ぐ談合事件の摘発を契機として、国民は大きな不信感を持つに至っており、国民の信頼を回復するためには、一般競争入札の拡大をはじめとした競争性を一層高めるための制度を国・地方公共団体を通じて拡大していくことが必要となっている。

一方で、公共工事において極端な低価格による受注が多発している状況を踏まえると、競争性を高める施策だけでは、建設生産の特性等から、さらなる価格競争の激化を招き、品質確保への支障や下請・労働者へのしわ寄せが懸念される。このため、各発注者においては、低入札価格調査制度や最低制限価格制度の的確な運用を図るとともに、平成17年に施行された公共工事品質確保法を踏まえ、価格だけでなく品質など価格以外の要素

も含めた総合的に優れた調達が可能となる仕組みである総合評価方式について、国・地方公共団体等すべての公共発注者において、速やかに導入・普及させていくことが必要である。

総合評価方式における価格以外の要素については、例えば工事成績、地域貢献、施工体制等、多様な評価項目が検討されるべきである。また人員・体制が不十分な市町村等においても総合評価方式が簡易に活用できるような工夫が必要である。

さらに、これらの入札契約制度の改革を進めていく上で、公共発注者においては、相当程度の事務負担の増加が生じるとともに、地域の業界にも混乱が生じるおそれがある。このため、円滑に改革が進むよう、入札ポンドや発注者支援方策等、所要の条件整備を併せて進めていく必要がある。

また、公共調達制度の社会経済政策的側面についても今後とも一定の配慮が必要である。特に地域の中小・中堅建設業は、地域経済の活性化や雇用の確保に大きな役割を果たしており、価格競争の激化は、地域の中小・中堅建設業を疲弊させることとなり、その結果雇用が失われ、ひいては地域の活力が失われるおそれがある。このため、公共調達制度において、競争性を確保しながら、地域振興策との調和を図る観点から、総合評価方式の評価項目のあり方や地域要件を加味した入札参加資格要件のあり方についても検討されるべきである。

なお、経営事項審査制度については、現在の審査項目は、平成10年および平成11年に大きな見直しが行なされたものであるが、経営規模については完成工事高に関する評価が高すぎる、経営状況については固定資産・有利子負債に関する項目に偏重しているなど、社会経済情勢の変化への対応の遅れが指摘されているとともに、非上場企業が大半を占める中で、粉飾決算等を元にした虚偽申請が排除できておらず、公正な評価が行なされていない等の問題が存在している。経営事項審査の主たるユーザーは公共発注者であり、今後とも、公共発注者のニーズを十分に踏まえるとともに、経営事項審査の情報は、ホームページで公開され、一

部民間企業においても活用されている状況をも踏まえ、経営事項審査の内容等については、社会経済状況の変化に合わせて、適切に見直しを行っていく必要がある。

③ 対等で透明性の高い建設生産システムの構築

建設生産は、工事ごとに、発注者により設計者や元請が選定され、さらに元請により下請が選定されて、多数の関係者によるチームで生産が行われるが、受注生産である建設生産には、発注者と元請との間、元請と下請との間など、いわゆる川上から川下に対する片務性が存在している。加えて、最近の競争の激化により、各企業は体力を奪われるとともに、技術者・技能者等を削減するなど、人的にも財務的にも余裕がなくなっている。その結果、これまでのような臨機応変の対応による建設生産が困難となり、品質確保への悪影響や工事の安全性の低下をはじめ、従来にも増して生産現場での混乱が生じるおそれがある。これは発注者の負担増や品質の低下をもたらす、ひいては建設生産物のエンドユーザーの不利益につながり得る問題である。

このような状況を回避するためには、建設生産システムにおけるプロセスの出発点である「企画」(建設生産物の性能の決定等)を担う主体である発注者が、新たな競争の時代において円滑な建設生産活動を確保し、エンドユーザーに対し価値の高い建設生産物を責任を持って提供していく必要がある。これまでのように、あいまいな役割分担・責任関係に依拠して建設生産を行うシステムは、もはや許容されない。川上から川下までに存在している片務性を是正し、発注者を中心に各当事者が対等なパートナーであるとの認識に立脚して、企画、設計、施工等の各プロセスにおいて情報を共有するとともに、現場で起こるさまざまな問題に対して共同して最も妥当な解決方法を見出し、それによる負担増が生じた場合はあらかじめ定められたルールに基づいて各当事者に配分する等、合理的なシステムを構築していくことが必要である。この場合、発注者として期待される能力や体制を発注者自身が備えていない場合には、

外部の能力の積極的な活用も必要である。

また、建設生産システムの対等な関係の構築のためには、同時に、請負契約の透明性の向上を図ることがきわめて重要となる。今後は、建設生産の透明性をできるだけ高めていく方向を目指すべきであり、このことは同時に、建設生産システムに対する国民の信頼回復にも資するものと考えられる。

さらに、合理的な建設生産システムの構築に当たっては、特に公共調達においては、官から民への流れの中、民間事業者の能力の最大限の活用を図る必要がある。特に今後は一般競争入札の拡大、総合評価方式の拡充等、適正な競争を促進する施策の導入に伴って発注者の負担増が想定されることを踏まえれば、従来の調達手法の枠組みにとらわれず、工事の規模・内容や発注者等の人員体制・能力等に応じて、多様な調達手法の導入を図ることが必要である。

④ 将来に向けた人材の確保・育成、技術力の維持向上

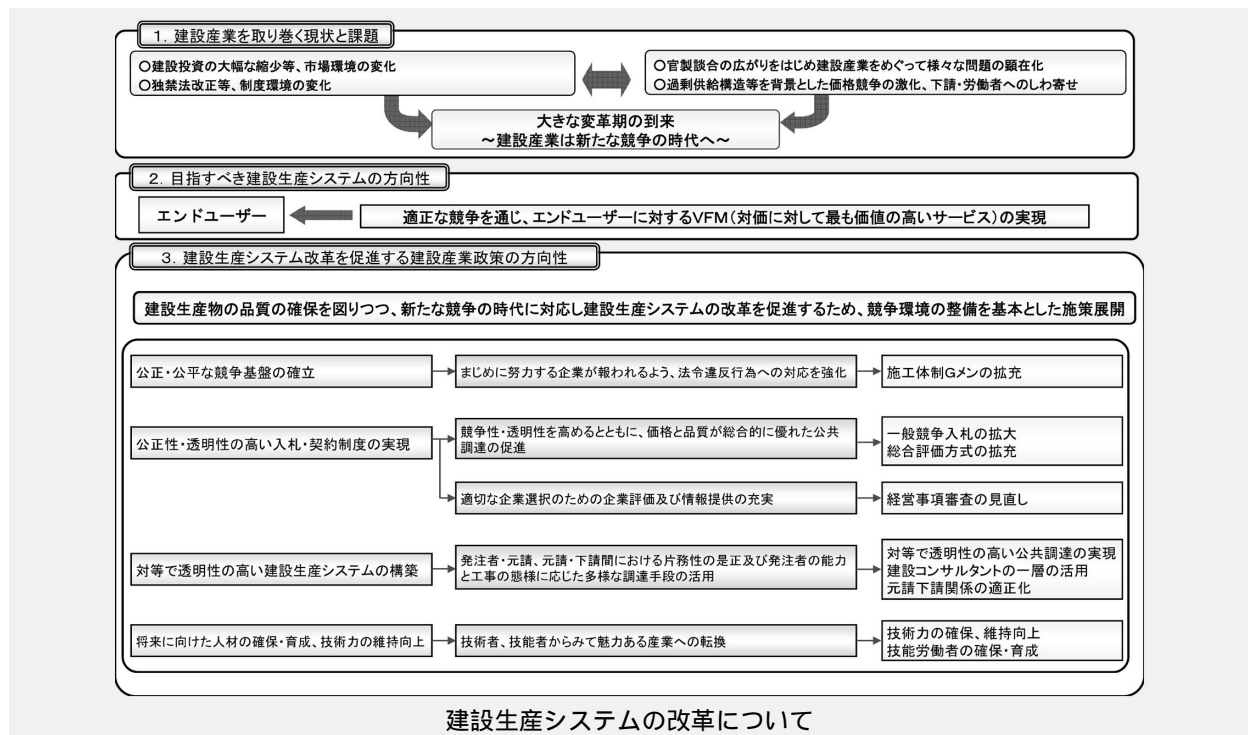
建設産業は、製造業等のような装置産業ではない。建設生産活動は単品受注生産、屋外移動生産等の特性を有し、事業ごとの異なる個別条件の中で、優れた技術者・技能者がその技術力や技能を

いかに発揮できるかによって、生産の成否が大きく左右される産業であり、建設生産システムにおいて技術者・技能者が果たすべき役割はきわめて大きい。

そもそも人材の確保・育成は中長期的観点が必要であるが、前述のように建設産業は際限のない価格競争が起きやすい特性を有しており、投資縮小と競争の激化の中で、技術者の専任制の確保等に責任を持って施工を行う企業や、福利厚生や技術者・技能者教育をはじめとした人材育成に熱心に取り組む企業が競争上不利となり、各企業において優秀な人材の確保・育成や技術力・技能の維持、継承等に支障が生じるおそれがある。

このような状況に対応するためには、技術者の不設置等の法令違反行為への対応を強化するとともに、先般の建設業法改正によって一定の民間工事にも拡大された監理技術者講習について充実を図るなど、技術者が技術力や知識を取得する環境の確保に努めることが必要である。

また、建設産業が技術者・技能者から見て魅力ある産業への転換を図ることが何よりも必要であり、特に技能労働者については、労働条件の改善を進めるとともに、法定福利制度である社会保険・労働保険への加入をはじめとした雇用環境の整備



が不可欠である。

さらに、改正建設労働者雇用改善法により、建設業において有料職業紹介事業や就業機会確保事業が行えることとなったが、改正法の周知等積極的な活用を推進するとともに、若年労働者の定着の促進に資する教育訓練や熟練技能者からの技能継承の方策を講じることも必要である。

基幹技能者は、熟練した直接施工能力に加え、技能の側面から一定の管理能力を有する技能者のリーダーであり、技術者との役割・責任分担のもと、自主管理もできる上級の職長として、現場の作業管理中核的役割を担うことを期待されている。基幹技能者を建設生産システムの中で明確に位置付け、その確保・育成を図ることにより、建設生産物の品質の確保が図られるとともに、基幹技能者制度が優秀な技能労働者を評価するシステムであることから、優秀な技能者に対する適切な評価・処遇につながることを期待される。

また、優秀な技能労働者やその活用・育成等に資する取り組みを行う企業等に対し顕彰することも、引き続き必要である。



国土交通省において早急に実施する取り組み

第2次中間取りまとめを踏まえ、国土交通省においては、建設生産システムにおける「適正な競争」を実現するための環境整備に重点を置いた施策展開を図っていくとともに、競争環境の整備に当たっては、建設業者の大多数を占める中小建設業者の健全な発展や地域社会の活力の維持などにも配慮した取り組みを行っていくものとする。

具体的取り組み

- ① 施工体制Gメンの拡充（平成19年春頃までに実施）
 - 「建設業法令遵守推進本部」の設置
 - 公共工事・民間工事を問わず立入調査を強化（385件（平成17年度） 1,000件）
 - 通報窓口としての「駆け込みホットライン」の設置
 - 「法令遵守ガイドライン」の作成

元請下請関係の適正化（不当に低い請負代金の禁止、指値・赤伝の禁止）、社会保険・労働保険への加入義務違反等に関する事例を周知し、自覚のない法令違反を防止。

- ② 入札・契約制度の改革（平成19年夏頃を目途に順次対策を取りまとめ・実施）
中央建設業審議会ワーキンググループにおける検討

- ・発注者支援方策
 - 簡易な総合評価方式の実施マニュアルの作成
 - CM方式等の活用促進
- ・詳細設計付発注方式、設計施工一括発注方式等の活用
- ・建設業者の特性等に応じた適切な競争市場の設定について

- ③ 経営事項審査の見直し（平成19年夏頃までに結論）

評価項目・ウェイトの見直し
公正な評価基準の確立

- ④ 技術力の確保、維持・向上

- ⑤ 技能労働者の確保・育成

改正建設労働者雇用改善法の活用を促進するとともに、同法との連携も含めた先駆的な技能労働者の確保等に資する取り組みを「建設技能継承モデル構築事業」により支援（平成19年度予算を踏まえ実施）。

基幹技能者の育成・活用（公的評価等の条件整備について平成19年度中に結論）



おわりに

今後、建設産業政策研究会では、最近の建設市場の動向や企業行動等を踏まえ、建設産業の川上・川下市場、新分野進出、再編等について議論を行った上で、今後の建設産業の姿・建設産業政策の課題について、本年夏頃に最終的な取りまとめを行うこととしている。