

公益法人改革に伴う 建設業法の改正について

国土交通省総合政策局建設業課

公益法人とは、非営利かつ公益的な事務・事業を行うものとして、民法第34条^{*1}に基づいて主務官庁の許可を得て設立された社団法人または財団法人をいい、幅広い分野におけるさまざまな活動を通じて、市民社会において一定の役割を担っています。そのうち、一部の公益法人については、現在、国から委託^{*2}、推薦^{*3}等を受けて検査、検定、認定、資格付与等（以下「検査・検定等」という）の事務・事業を行っています。これは、国が直接にこれらの検査・検定等の事務・事業を行うと行政組織の肥大化を招きかねないことから、行政事務の簡素・合理化、民間の能力の活用等を図る観点から、特定の公益法人を指定してこれらの業務を行わせてきたものです。

- * 1 民法（明治二十九年法律第八十九号）
第三十四条 祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得
- * 2 委託等 事務の内容等を法令等で定め、当該事務を国以外の特定の法人に制度的に行わせること。
- * 3 推薦等 法律に基づく制度・仕組みの一部として組み込むことなどにより、特定の法人が独自に行っている事業について、制度的に国が関与を行うこと。

しかしながら、こうした公益法人（以下「行政委託型公益法人」という）については、従来より、①委託、推薦等の対象が公益法人に限定され

ている場合が多く、官需が公益法人に独占されている、②委託、推薦等を行う対象の選定基準が不明確であり、行政と公益法人の関係が国民にとって分かりにくいなどといった批判がありました。

近年の行政改革の流れの中で、官民の役割分担の見直し、規制改革の推進等の観点から、こうした行政委託型公益法人について、その運営および活動の在り方、国（行政）との関係等について厳しく見直しを行うよう求められているのが現状です。

こうした批判を踏まえて、平成12年12月には「行政改革大綱」が閣議決定され、平成17年度末までのできるだけ早い時期に必要な措置を講ずることが決定されました。これを受けて、行政委託型公益法人のあり方についても検討が行われ、昨年3月29日、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」（以下「改革実施計画」という）が閣議決定されました。

改革実施計画では、国の関与の最小限化、一層の透明化・効率化等を図ることとされ、検査・検定等の事務・事業について、公益法人を指定して実施させる現在の指定制度から、行政の裁量の余地がなく登録された公正・中立な第三者機関（＝登録機関）に実施させる登録機関制度^{*4}に移行するなどの措置を講じることが定められました。

* 4 登録機関制度 登録機関制度を現在の指定制度と比較すると

- ①登録の要件が法令上、より具体的かつ明確となる。
 - ②公益法人だけでなく、要件を充たす者なら誰でも登録を受け、検査・検定等の事務・事業に参入できる。
 - ③登録要件を充たせば国は「登録しなければならない」こととする等により、行政の裁量の余地が排除される。
 - ④登録機関は、国の代行機関としてではなく、民間の事業として検査・検定等の事務・事業を実施する。
 - ⑤登録機関の公正性、中立性を確保するための監督措置は必要最小限とする。
- 等の点が異なる。

これは、①事務・事業の一部を民間責任に委ねることにより、行政事務の一層のスリム化が図られる、②これまで公益法人等が独占してきた事務・事業の実施をそれ以外の営利法人等にも開放することにより、自由な経済活動の実現に資する、③複数の登録機関による競争の中でその創意工夫によってニーズに応じたさまざまなサービスが提供され、国民の利便性が向上する、などの効果を意図したものです。

なお、改革実施計画に基づく措置については、平成17年度末までの集中改革期間内に、実施することとされ、そのうち法律改正を要するものについては、原則として平成15年度中に実施することとされました。

政府（国土交通省）は、改革実施計画に基づき、所管の公益法人の改革を推進するため、平成15年3月12日、通常国会に「公益法人に係る改革を推進するための国土交通省関係法律の整備に関する法律」を提出し、建設業法を含む国土交通省の所管する12の法律について改正が行われました（平成15年6月18日法律第96号）。

この法律では、建設業法に関して、大きく2つの改正が行われました。改正後の新制度については、平成16年3月1日から施行されることとなり

ます。以下、改正の主な内容について説明します。

まず1点目は、監理技術者講習に関する改正です。監理技術者講習については、改革実施計画の中で推薦等に該当するものとして、「監理技術者資格者証の交付の要件としての監理技術者講習に対する推薦を廃止する。」とされており、これに基づいて法改正を行ったものです。

監理技術者とは、工事現場において建設工事を適正に実施するため、工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理その他技術上の管理および工事の施工に従事する者の技術上の指導監督の職務を行うものです。

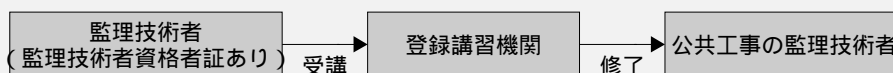
公共工事の専任の監理技術者^{*5}については、監理技術者資格者証の所持が義務付けられているところですが、現在はこの資格者証交付（あるいは更新）の際に国土交通大臣の指定した講習の受講を義務付けられています（建設業法第27条の18第4項）。

* 5 請負金額2,500万円（建築一式工事の場合は5,000万円）以上の公共性のある工作物に関する重要な工事（個人住宅を除くほとんどの施設に関する工事が該当）については、工事現場ごとに専任のものであればならないとされている（建設業法第26条第3項）。

今回、改革実施計画に基づき、監理技術者資格者証交付（あるいは更新）の要件として、指定した講習の課程の修了を義務付けることを廃止します。

しかしながら、国、地方公共団体等が発注する公共工事については、国民に対し、良質な社会資本を確実に提供するという重要な社会的責務を担っており、公共工事の専任の監理技術者になる者に対して、施工技術、施工監理等に関し、リアルタイムに知識を獲得するように促すことにより、その資質の向上を図ることは、引き続き重要です。

したがって、公共工事の専任の監理技術者にな



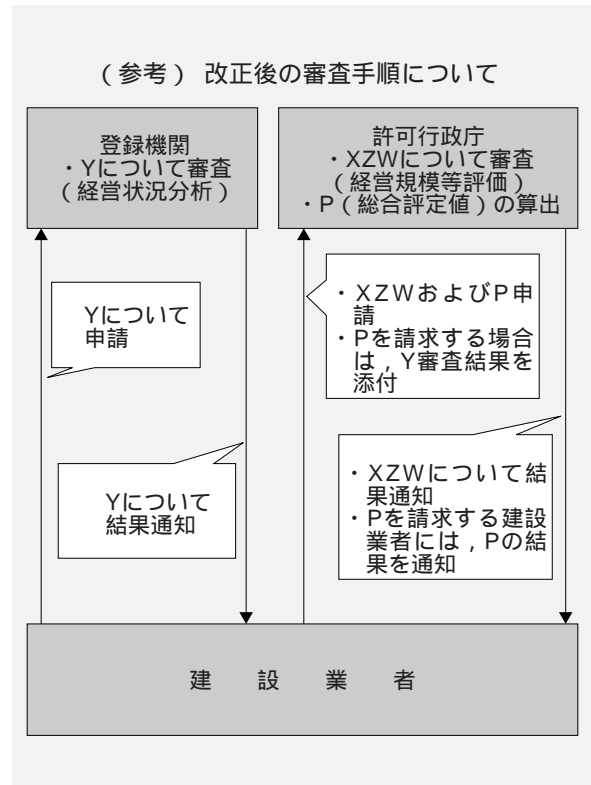
る際（工事の前の一定の期間内）には、引き続き国土交通大臣によって登録された講習を受講していなければならないこととしました。また、現在、監理技術者講習として、財団法人全国建設研修センターおよび財団法人建設業振興基金が行う講習が指定されています。今回の法改正においては、講習の適正な実施を確保する観点から定められた一定の登録要件に適合した講習を登録する制度とし、講習の実施主体について門戸を開放し、民間も含めて参入を可能なものとししました。

2点目は経営状況分析に関する改正です。経営状況分析については、改革実施計画において、検査・検定等に該当するものとして「経営事項審査の一部として、公共工事の入札参加資格者選定の厳格性に留意しつつ、登録機関において実施する。」とされており、これに基づき法改正を行ったものです。

経営事項審査とは、建設業者の経営状況、経営規模、技術的能力その他の客観的事項を評価し、数値で表示するもので、その結果を発注者に提供することにより、入札等に際し、発注者の適正な建設業者の選定に資するものです。公共工事を国、地方公共団体等の発注者から直接受注しようとする者については、許可行政庁による経営事項審査を受けなければならないものとされています（建設業法第27条の23第1項）。

経営状況分析は、経営事項審査の一部として、売上高営業利益率、必要運転資金月商倍率、自己資本比率、有利子負債月商倍率、自己資本対固定資産比率など建設業者の経営の状況に関する12項目について分析を行うものです。現在、経営状況分析については、国土交通大臣が指定した者がその業務を行うものとされており、財団法人建設業情報管理センターが指定を受けて業務を行っているところです。今回の法改正においては、申請に基づいて、一定の登録基準を満たす者を国土交通大臣が登録し、その登録機関が業務を行う制度とし、経営状況分析の実施主体について民間も含めて門戸を開放しました。

また、上記の2点の改正に伴い、他の登録機関



制度の場合と同様に、監理技術者講習および経営状況分析とともに登録機関となる要件として、申請者の能力に関する要件、申請者の公正性に関する要件^{*6}を法律上で明確に定めるとともに、登録機関が業務を行うにあたって、業務の公正性、中立性、透明性を確保する観点から、業務の実施方法や料金等を定めた業務規程の届出、業務の休廃止の届出、登録機関の財務諸表等の備付けおよび閲覧、業務の改善命令、改善命令に従わなかった場合の登録の取消し、登録機関に対する報告の聴取および立入検査等の諸規定を整備しました。

*6 具体的には建設業者が親会社でないこと、役員に占める建設業者の割合が2分の1を超えないこと等を定めた。

以上の改正により、監理技術者講習および経営状況分析についても、自由な料金設定と登録機関の創意工夫によって各登録機関の間で競争が行われることとなり、建設業者へのサービス水準が向上することが期待されます。

国土交通省としては、現在、今回の法改正を受けて、平成16年3月1日の施行へ向けて、関係政令および関係省令の整備等必要な準備作業を行っているところです。

『水マネジメント懇談会』について

国土交通省河川局河川計画課 企画専門官 みつなり 光成 まさかず 政和
ないとう 内藤 まさひこ 正彦
 治水課 課長補佐

本年7月24日、河川局長の私的懇談会である『水マネジメント懇談会』から一つの提言がなされた。提言は、「1 水利用の経緯と水資源の確保」「2 水利用を取り巻く現状の認識」「3 水マネジメントに対する提言」の3部構成となっており、第3部では今後の水マネジメントに関し、『渇水時における水利用調整の新たな方向性』など四つの具体的方策が示されている。本稿では、懇談会で用いた資料を解説し提言の背景等を補足する。

なお、懇談会から河川局長に提出された提言や3回の懇談会の資料、議事要旨は国土交通省のホームページ（<http://www.mlit.go.jp/river/shinn-gikai/management/index.html>）から入手することができる。



水マネジメント懇談会設置の背景

ダム等による水資源開発は、都市用水（生活用水および工業用水）の半分を賄うなど安定した水

の供給の確保を通じて、わが国の経済社会の発展や国民の生活水準の向上に一定の役割を果たしてきた。利根川・荒川水系でみると、水資源開発の進捗状況と用水使用量の実績についてかつてのような著しい需給の格差は現状では見られない。

しかし、近年においても渇水は頻発しており、また、近年の少雨の頻発等降雨特性の変化によりダム等による水供給の実力の低下も問題となっている。さらに、暫定水利に依存する利水者がいる一方で水需要が発生していない利水者もいるなど、同一の水系の中でも需給のアンバランスは依然として存在する。

このような背景を踏まえ、あらためて確保すべき利水安全度とそのための負担のあり方、各利水者の投資に見合った渇水調整のあり方等について、その基本的な考え方を明らかにすることが必要となり、有識者による『水マネジメント懇談会』（表1）が設置され、3回にわたりさまざまな視点からの検討が行われた。

表 1 水マネジメント懇談会 委員一覧（敬称略，五十音順）

おき 沖	たいかん 大幹	文部科学省 大学共同利用機関総合地球環境学研究所 助教授
かみの 神野	のぶお 信郎	中部ガス株式会社 代表取締役会長
きすぎ 來生	しん 新	横浜国立大学大学院 国際社会科学研究所 教授
つだ 津田	かずあき 和明	サントリー株式会社 相談役
でらしま 寺島	じつろう 実郎	株式会社三井物産戦略研究所 所長
もり の 森野	よしのり 美徳	ジャーナリスト

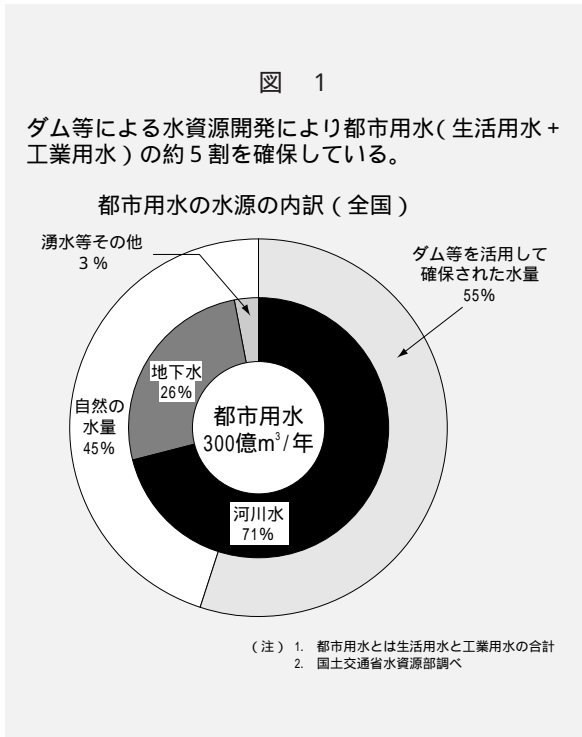
：委員長

2

水利用を取り巻く現状の認識

(1) 名目上の水需給の格差の解消と利水者間のアンバランス

図 1 は、都市用水について水源別にその比率を示したものであるが、これによると都市用水のおよそ半分がダム等の水資源開発により供給されている。一方で、首都圏においては現時点でも未



だ水源手当てがなされていないため、河川流量が豊富な時にしか取水量を確保できない暫定的な水利用が都市用水の約1/4を占める。当面は、安定的な水資源確保が可能な利水者と不安定な取水に依存せざるを得ない利水者が、同じ水系内に同時に存在する現状にある。

(2) 気候変動

図 2 は、年降水量の経年変化である。過去約100年間の降水量の変化を見ると、近年、そのばらつきが大きくなり多雨年と少雨年が頻発していることが分かる。現在稼働中の水資源開発施設は、昭和30年代から40年代に計画されたものが多いが、近年の降水特性は当時のそれとは大きく異なってきている。

(3) ダム等の水供給の実力低下

図 3, 4 はそれぞれ、利根川・荒川、淀川の各水系における水需給(都市用水)を示している。横軸は年代、縦軸は最大取水量と供給能力を示し、水資源開発により計画上安定的に取水できる最大取水量を階段グラフで示している。また折れ線グラフは過去の最大取水量の実績値を示している。二つの階段グラフのうち、点線は計画上の供給能力を示し、実線は最近20年間の河川流量から試算した供給能力を示す。これらの階段グラフからダム等の水供給の実力が低下しており、名目

図 2

利根川のダムは、昭和35年渇水時の降雨レベルで安定的に取水できるよう計画しているが、近年はそれ以上の少降雨年が頻発している。

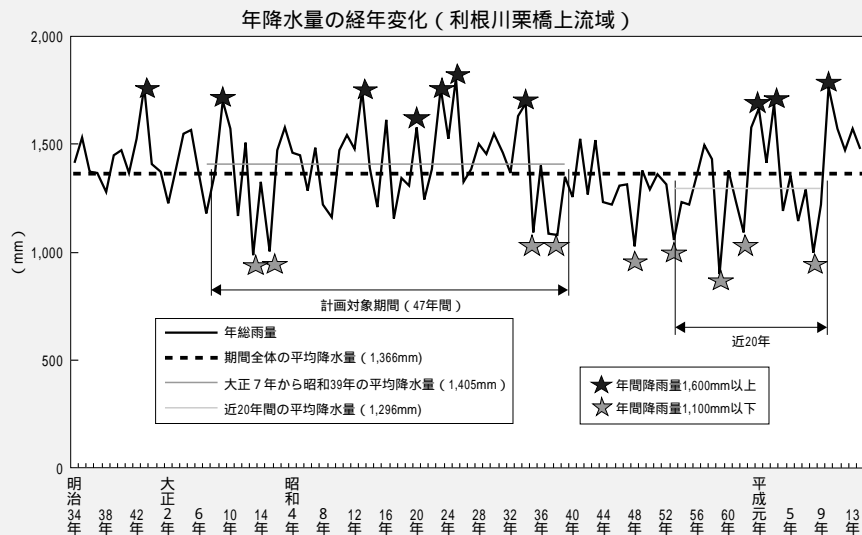
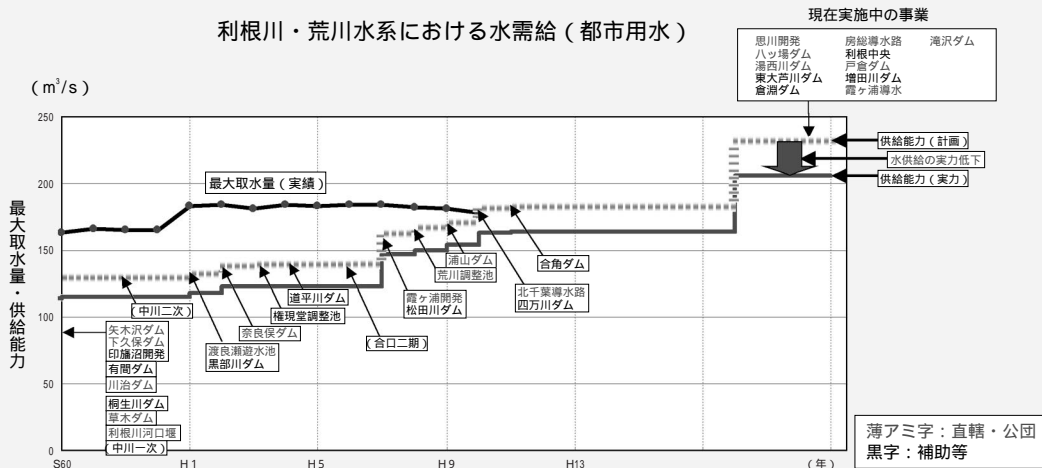
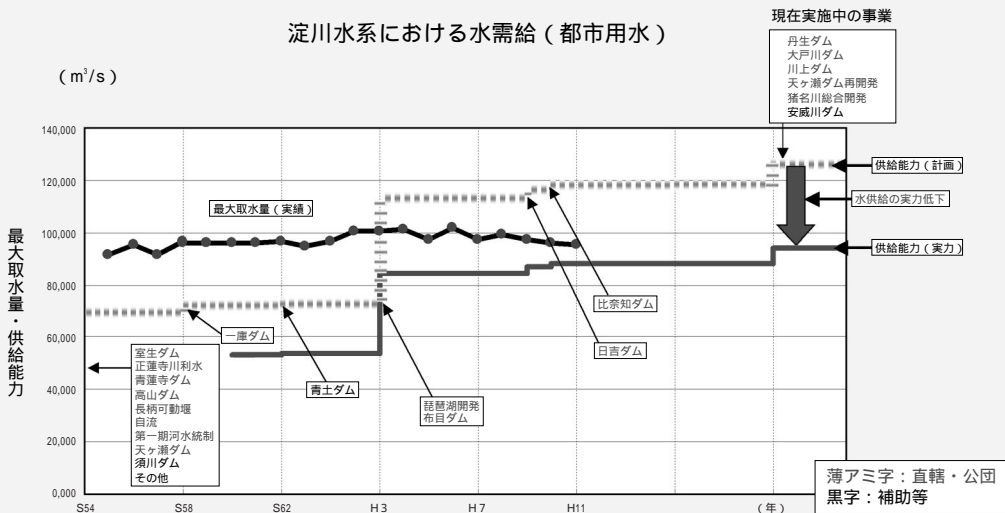


図 3



供給能力（計画）：ダム等による開発水量+(平成10年の利根川・荒川の自流入取水量，地下水，他水系からの取水の実績)
 最大取水量：需要実績調査による最大取水量
 供給能力の実力：実力の低下は，ダム等による水資源開発水量について最近20年（昭和53～平成9年）の実績流量に基づいて試算

図 4



供給能力（計画）：ダム等による開発水量
 最大取水量：需要実績調査による最大取水量（淀川依存量）
 供給能力の実力：実力の低下は，ダム等による水資源開発水量について最近20年（昭和54～平成10年）の実績流量に基づいて試算

上，水需給バランスが確保されていても渇水が発生する理由が明らかになっている。

(4) 水資源確保の見通しと河川環境への影響

近年，社会経済情勢からダム事業に関する社会的合意の構築は非常に困難であり，ダム建設適地そのものも減少している。

一方で，容易に利用可能な水源として地下水の利用が考えられるが，地盤沈下など社会的影響から表流水への転換を進めてきた経緯を考えると，地下水への新たな依存は極力避けるべきである。

また，水資源開発や水利用形態の変化等により，河川の水環境はそれ以前の状態から大きく変貌しており，今後の水資源開発あるいは水資源の利用を考えていく上で，河川環境への一層の配慮が必要となっている。

(5) 水利用に関する地域的視点，地球規模的な視点の必要性

水需要の動向については，今後の人口の推移の予測を踏まえる必要がある一方で，今後の水利用を考える場合には，人口と水資源は地域的に偏在

していることを念頭におく必要がある。

また、食料の輸入は、その食料を生産する過程で必要となる水資源（いわゆる「仮想水」）を輸入していることになると考えれば、わが国は膨大な水資源の輸入国となる。国内の水資源の状況のみならず、このような地球規模的な視点も念頭におくことが必要である。

(6) 渇水の社会的影響

社会・経済のシステムが高度に発達した現代において、例えば昭和39年に首都圏が見舞われた（いわゆるオリンピック）渇水と同程度の渇水が発生した場合、社会・経済に与える影響を予測することそのものが困難である。

社会・経済の機能を大きなダメージを与えることなく機能させるには、もちろん代替水源の有無など地域の状況によって異なるが、一般的には30%程度の取水制限が限度といわれている。これ以上の渇水では、その影響を正確に予測することは困難であり、未知の世界に突入するともいえる。



3 今後の水マネジメントについて

(1) 基本的考え方と河川管理者の役割

水資源の現状に関するさまざまな状況を勘案すれば、国民生活や社会経済活動に対し渇水がもたらす影響を極力回避することを念頭におき、結果として国民全体の福祉の向上や社会の持続的発展に繋がるものでなければならない。

また、これまで、例えばダム等の水供給の実力の低下などの情報を利水者や国民に伝えて十分な理解を得ていたとはいえない。これは、渇水時に取水実績に応じて一律に制限が加えられるなど、利水者が個々に判断する必要がなかったこと等によるものと考えられるが、これからは利水者あるいは国民まで正確な情報が提供され、適切に判断を下したり行動することが一層求められる時代となる。そして、その結果として渇水被害を軽減することに繋がることが期待される。

(2) 水利用のアンバランスの改善

同一水系内でも水利用のアンバランスの存在は

すでに指摘したところであるが、今後とも転用などの水資源の合理的利用を図り、実態上の水利用のアンバランスな状況の改善を進め、必要に応じ河川環境の改善も行うことが必要である。

(3) 渇水時における水利用調整の新たな方向性 （取水制限に対する新たな提案）

図 5 は、従来多くの地域で採用されている「実績取水量を基本とした渇水調整」を示している。利水者 A は $12\text{m}^3/\text{s}$ の開発水量を有しているが実績取水量は $10\text{m}^3/\text{s}$ である。利水者 B は $10\text{m}^3/\text{s}$ の開発水量を有し、実績取水量も $10\text{m}^3/\text{s}$ である。河川流量が豊富である時はまったく支障がないが、仮に渇水となり、全体で $14\text{m}^3/\text{s}$ の取水しかできないとする。従来の考え方では、同じ取水制限率（この場合は30%）を実績取水量に乗じて利水者 A、利水者 B とともに $7\text{m}^3/\text{s}$ の取水となる。利水者 B にとっては、実績取水量に対しても開発水量に対しても30%減であるため分かりやすいが、利水者 A にとっては、実績取水量ベースでは30%減でも、開発水量ベースでは42%減となるため、不公平感はまぬがれない。そこで、図

6 に示すように、開発水量に対して同じ取水制限率（この場合は36%）をかける考え方を採用すると、渇水時の取水量は利水者 A が $7.6\text{m}^3/\text{s}$ 、利水者 B が $6.4\text{m}^3/\text{s}$ となり、合計 $14\text{m}^3/\text{s}$ は変わらないが、利水者 A は利水者 B より多くの開発水量を確保した（水源確保に対する多くの負担をした）メリットを享受できることになる。なお、制限率をかける対象を実績取水量にしようとも、開発水量にしようとも、渇水調整が互譲の精神のもとで行われるべきであり、それは従前と変わらない。

図 7 は、平成 8 年の渇水を用いて、ある水系において試算した「負担に応じた渇水調整」の検討事例である。左上の I 図は、現行の渇水調整を示しており、A、B、C、D、E、F は地域を示し、着色部分はそれぞれ取水制限率の大きさを示す。各地域の実績取水量や水利権量はそれぞれ異なるが、実績取水量を基本とした渇水調整を行っており、取水制限は同じ制限率で同じ期間継続す

図 5 渇水調整の考え方

取水制限を実績取水量に基づいて行う場合

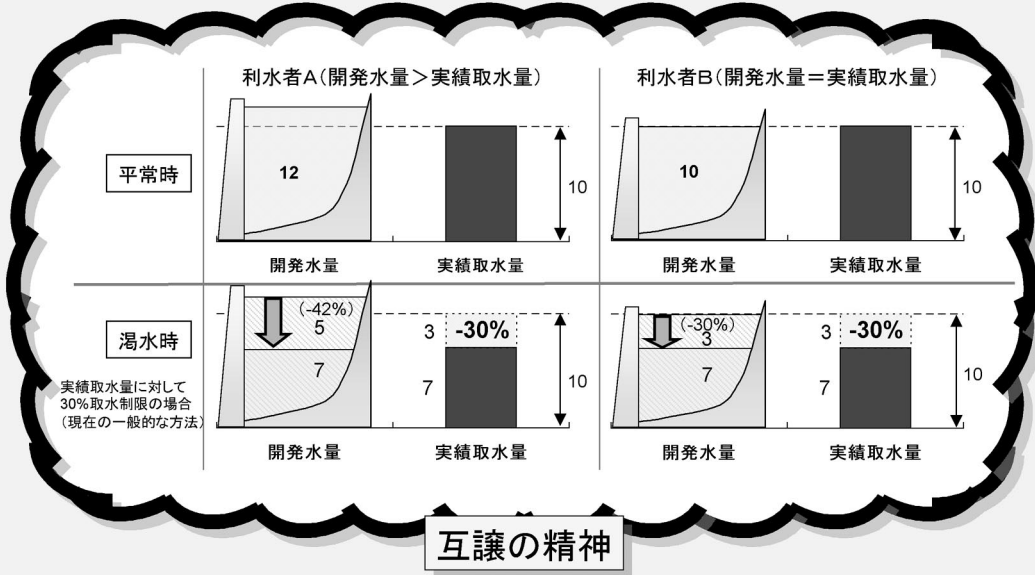
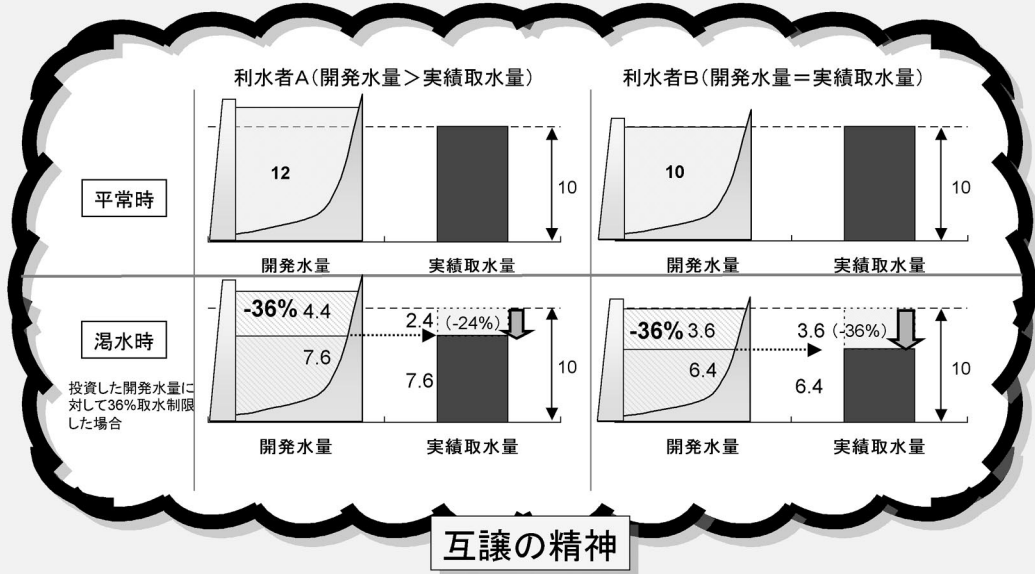


図 6 渇水調整の考え方

取水制限を開発水量に基づいて行う場合



る。左下のⅡ図は、開発水量を基本とした（開発水量に対し同じ取水制限率を適用した）渇水調整を示す。地域 A, E, F は、開発水量に対し実績取水量が相対的に少ないことから、取水制限が大幅に緩和されている。一方で地域 C, D は開発水量に対し、実績水量が相対的に多い（暫定水利権分については開発水量を超えている）地域であることから、現行の渇水調整よりもより厳しい取水

制限率が課せられることになる。

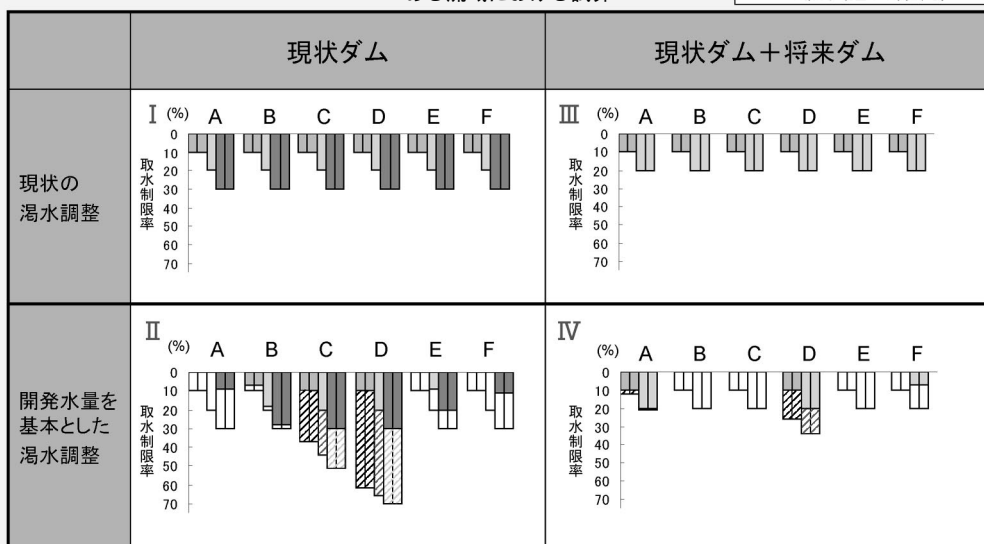
このような提案の背景には、「公平な渇水調整」という場合、さまざまな考え方や手法があり、渇水の影響を同程度に分け合う「実績取水量を基本とした渇水調整」（図 5）に加えて、水源確保に対する負担に応じて取水制限量が緩和される「開発水量を基本とした渇水調整」（図 6）もあり得るといった議論があったことが挙げられる。

図 7

負担に応じた湧水調整の検討

平成 8 年湧水（近年の湧水）を用いた
ある流域における試算

凡例
取水制限率: □0~10% □10~30% ■30%~
▨は負担増 □□は負担減
A~Fは利水者
日数は、1目盛で5日間とする。



さらに付言すれば、これは提案の趣旨を理解しやすくするために示したケーススタディである。したがって、この水系において、取水制限が課せられない、あるいは影響がほとんど発生しない程度の制限しか課せられない地域がある一方で、取水制限を開始した時点から非常に厳しい取水制限率が課せられる地域があるというような湧水調整が、直ちに行われるというものではない。

図 7 の右上のⅢ図、右下のⅣ図はそれぞれ、現状ダムに加え将来ダムが整備済みであるとして湧水調整を行うケースである。この場合は、将来ダムの供給量が追加されることから、取水制限の程度がⅠ図、Ⅱ図に比較し軽減されている。Ⅳ図では、地域 A は、地域 E、F よりも厳しい取水制限が課せられているが、これは供給量に対して需要量が相対的に高いことから生じるものである。

(4) 低下している利水安全度の回復を図る水資源の確保

名目上の水需給バランスにかかわらず、安定的な水供給が確保されているか否かが重要である。したがって、節水等の需要面での対応や水資源開

発施設の建設等の供給面での対策を選択または組み合わせる必要がある。島しょ部、離島部では海水淡水化施設などの利用も有効である。

4 おわりに

水マネジメント懇談会からは、今後の水マネジメントを考えるにあたり、湧水時における新たな水利用調整の方向性など四つの具体的方策が示された。

水利用のマネジメントに当たっては、エンドユーザー、利水者、河川管理者が相互に共通の認識を持って合理的な水利用に努めることが必要である。

わが国の水利用を取り巻く現況を考えれば、本提言が一つの契機となり、水系・地域ごとに現在の水利用に至った経緯や現状を踏まえ、今後の安定的な水利用の確保のあり方や湧水調整のあり方について、改めて共通認識の再確認やその醸成が図られることを期待する。