

建設生産システム改革への提言

建設産業の健全な発展のために  
低価格競争の悪循環を断ち切ろう

2006年12月17日

特定非営利活動法人  
建設政策研究所

## はじめに

建設業界では今、スーパーゼネコンを巻き込んだ激しい低価格受注競争が行われています。この間の官製談合の相次ぐ摘発、独禁法改正による罰則の強化、課徴金減免制度など、談合が困難な環境が生じるとともに、大手ゼネコン団体の日本土木工業協会（略称 土工協、会長 葉山莞児、会員 149 社）ではこの 4 月に談合決別宣言を発表する事態となりました。建設市場の縮小に伴う競争環境の激化に輪を掛けた大手ゼネコンのこの措置は、業界全体の激しい低価格受注競争を生み、「業界全体が疲弊する」という状況に立ち至っています。

大手ゼネコンでは談合に替わる新しい業界の競争ルールとして価格のみの競争から技術力など価格以外の要素を総合的に評価した公共工事の入札方式に移行する方式および入札ボンド制度などを導入することを模索しています。これらの方式は技術力・経営力の弱い業者を入札参加前にふるい分けし、公共工事の受注競争から締め出すことにより、業界の秩序を維持することをねらいとしています。しかし、このような大手ゼネコン優位の生き残り策は裾野の広い建設産業には通用しただけでなく、より大きな混乱をもたらしています。

建設産業における建設生産のしくみは、大手ゼネコンをはじめとする中堅・地方ゼネコンなど元請業者とともにさまざまな業種の専門工事業者、零細下請業者、資材・機械業者および広範な技術・技能労働者によって成り立っています。さらに大きくみれば施主・発注者や設計・コンサル業者や設計技術者も生産システムの一員として加えることができます。

今日の低価格受注競争はこの建設生産システムに係るすべての構成員に大きな被害と困難をもたらしています。

従って、これまでの談合などヤミの競争ルールから脱却し、新たな建設産業の競争ルールを確立するためには、建設生産に係る多様な構成員の参画による検討が必要とされます。特に建設生産の大本を支えている零細下請業者および技能労働者の参画抜きでは建設産業の将来の健全な発展を望むことはできません。

ここではこれまで余り検討されてこなかった、建設生産システムの根源にある建設労働者に焦点を当て、低価格競争が温存される背景に最低の文化的生活を破壊される状況にある建設労働者の低賃金・無権利の構造を明らかにします。そして産業が抱える重層下請制や技能労働者不足など構造的問題を打開する上で建設労働者の賃金・労働条件の大幅な改善がカギになっていることを解明し、そのためには建設生産システム改革の検討に建設労働組合の参画がどうしても必要であることを提案します。

## 第1章 低価格競争で得をするものは誰もいない

価格は下がるもの、下げるべきものという経済原理があらゆるところで主流になっています。最近では、「適正な価格」「公正な価格」という言葉を聞いただけで、それは「価格引き上げ」の不当な要求であるかのように反発されています。マーケティングを任されているものなら誰でも知っているように、価格は製品・サービスの販売にとって重要な条件ですが、すべてではありません。機能や品質、安全に問題があれば、企業は甚大な弁償による損失のリスクを負います。さらに、市場への投入時期、納期も、重要な要素です。開発期間や部品調達の遅延により、トップランナーより低価格での市場投入をし、投資コスト回収期間が長引くというのは、家庭用ゲーム機競争の最近の例を見ても明らかです。

建設市場が一部の大規模開発を除いて縮小し、公共工事の予定価格自体が、その積算根拠を次第に空洞化させ、市場価格マイナスのかけ声にのり、原価逡減方式で設定されるようになっていきます。国土交通省が2003年4月から実施した「公共事業コスト構造改革」政策は公共事業の設計から調達に至るあらゆる過程で、コストを5年間で15%削減するという数値目標を提示し、国土交通省みずから低価格競争の先導役を果たしてきました。このような国土交通省の政策に誘導された、低価格で競合し他社を出し抜こうとするやり方は一時的には功を奏しますが、長続きはしません。過当競争によるダンピング(投げ売り)やコスト割れ覚悟の入札は、最終的には企業の淘汰や製品・サービスの需要者の「安物買いの銭失い」につながるだけです。

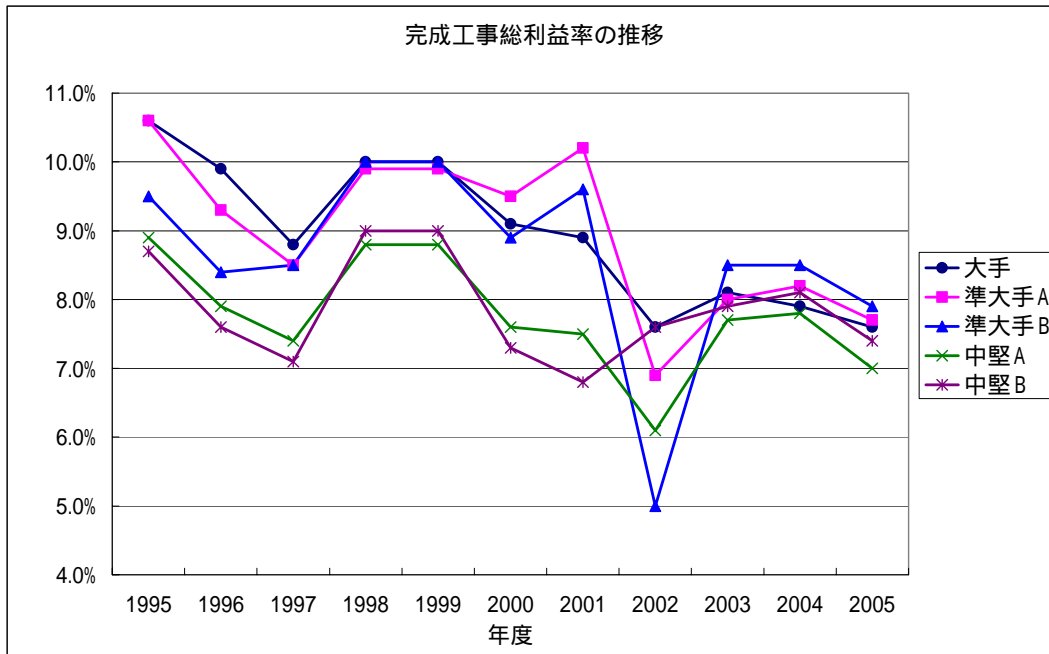
### 1. 低価格競争で何が起きているか

#### 1) 重層下請のいっそうの深化

建設産業はよく知られているように、重層下請構造を存立の前提としてきました。大規模工事や新技術の導入など、多大な資本投資を必要とする建設事業では、大手ゼネコンでも一社では仕切れないからです。それならばJVや企業組合を組織して「水平的分業」による大規模工事も考えられます。しかし、もう一方では、競争が激しい中でいかに利益を生み出すかが問題となり、自社の技術上・取引上の優位性を生かしながら、「垂直的分業」を広げ、下請階層構造を活用して利益を増大させ、労働力の直接調達によるコスト増大を回避し、さらに管理上のリスクを減らそうとします。この間の低入札価格競争は工事施工レベルでの低価格競争に拍車をかけ、それが重層下請のいっそうの深化につながっています。

#### 2) 企業の利益率の低下

低価格競争は、販売価格が低迷する中で、原価逡減が実現しない場合、当然の帰結として企業の利益率を低下させます。財団法人建設経済研究所の『2006年3月期(2005年度)主要建設会社決算分析』(2006年6月)によると、「売上高の増加により売上総利益額は増加したが、公共工事の減少、受注競争の激化、原材料価格の高止まりなどにより、売上総利益率は低下した。」と分析されています。図に見られるように分析対象となっている大手・準大手A・準大手B・中堅A・中堅Bの全グループ41社合計の「完成工事総利益率(単体)」は、軒並み低下しています。バブル崩壊後でも10数%に達していた利益率が7%台まで低下しています。



### 3) 労働者の賃金・労働条件の悪化

工事入札価格の引き下げによって受注確保競争を継続した場合、このように低下傾向にある利益率を確保するために企業が執る手段は、コスト削減しかありません。

材料費、外注費、販売管理費等コスト諸要素の内、企業は可能なところから削減を始めます。大手・準大手ゼネコン間の過当競争による受注価格の低下を、企業内の人件費、間接経費、管理経費削減でカバーするにも限界があります。つまり、そもそも外注費のウェイトが高い建設事業において、コスト削減の最大の源泉は下請外注費の削減にあります。しかも、産業別労働協約がないもとの、下請・外注労働者の賃金について、元請企業は直接的にその水準決定に関与しないばかりか、各層次の下請企業も自分より下位の企業労働者の賃金・労働条件に関心を示さないから、最終的に建設技能労働者を直接雇用する企業のところで、人件費の「精算」が行われるのです。しかも、建設現場の労務管理の基本は、手間請とともに、仕事の結果に対していくら、という賃金・手間決定方式が支配していますから、低賃金と長時間労働が同時に発生するしくみになっています。低価格競争の悪循環の最終的「決算書」は、低賃金・悪労働条件の拡大となります。

### 2. 施主・発注者も得をしない

このように労働者の低賃金・悪労働条件にしわよせする方法で低価格を実現しても、それは長続きしないでしょう。何よりも標準作業量の設定に無理があるため、受注業者は工事完成を急がなければならず、工数を節約することでしか完成工期を守れないことになります。その結果、建築物の品質確保が困難になり、欠陥とまで行かないまでも、建築物の維持費、つまりライフサイクルコストの増大を招くことによって、施主・発注者も中長期的にコスト負担を強いられることにつながります。また、80年代バブル経済時に顕著に見られたように、建設技能者労働者の賃金・労働条件を劣悪なままに放置すると、優秀な技能を持った労働者の不足が蔓延し、工期に間に合わせるために不熟練の労働力を大量に採用し、基本的で致命的な施工ミスや手抜き工事を増やすことになりかね

ません。

施主・発注者は、短期的なコスト削減だけに走らず、品質のよい建築物には、妥当なコストがかかるという自覚と態度を涵養すべきでしょう。

## 第2章 「建設産業政策研究会 中間とりまとめ～建設生産システム改革の方向～」の視点と問題点

### 1. 「建設産業政策研究会 中間とりまとめ」の概要

この6月に国土交通省が学識経験者や業界関係者とともに建設産業政策研究会（以下「研究会」と称す）を立ち上げました。目的は約1年間かけて建設産業の今後の方向性を提案する「新建設産業政策大綱」を作成することにある、といわれています。この10月には「建設生産システム改革の方向」と題する「中間とりまとめ」が発表されました。

この中で、建設産業の現状について、「昨年来、相次ぐ談合事件や悪質リフォーム問題、構造計算書偽装問題等の発覚から、建設生産物の品質や建設産業の透明性・公正性に対する国民の信頼が大きく揺らいでいる。本年に入ってから、国・地方公共団体発注の公共工事における極端な低価格による受注が大幅に増加するなど、価格競争が激化している。価格競争が行き過ぎれば、品質確保に対する支障、下請、労働者へのしわ寄せの懸念のみならず、人材の確保の困難化をはじめ中長期的に建設産業全体の疲弊に繋がりがねず、建設産業の今後の先行きは極めて不透明な状況に陥っている」。このように国土交通省は今日の建設産業の置かれた状況を「業界全体の疲弊」という表現で厳しい認識を示しています。

この中味としては価格競争の激化による建設業者の経営状況の悪化だけでなく、建設技能労働者の不足と技能の低下・労働条件の悪化、重層下請制のいっそうの深まり、構造物の品質の劣化と国民からの信頼の失墜などが挙げられます。「研究会」ではこの解決方向を「建設生産システム改革」に見出そうとしています。その「基本的考え方」の中で「建設生産システム」の定義として「建設生産の特徴を踏まえると、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及び各主体相互の関係性の総体」と位置づけています。国土交通省がいう建設生産システムの主体とは 発注者 設計者 元請・下請施工者 の三者であり、そこには建設労働者が含まれていません。そして「目指すべき建設生産システムの方向」では 各主体の責務の的確な遂行と能力の向上 新しいパートナーシップの構築 公正かつ透明な競争環境の整備 の三項目を掲げています。

そして「見直しの基本的方向と課題の整理」の中で三つの項目それぞれについて以下のように述べています。

#### (1) 各主体の責務の的確な遂行と能力の向上

発注者は、建設生産システムにおける「企画」を行う重要な主体である。このため発注者はライフサイクル全体を通してエンドユーザーに対して価値の高い建設生産物の提供を目指し、設計者、施工者等パートナーの適切な選定をはじめ、発注者・設計者・施工者（元請・下請）の協働による生産活動においてリーダーシップを発揮する等、その責務を的確に果たすこと。

設計者は、質の高い設計を行うとともに、建設生産の高度化、複雑化に対応した能力を向

上らせていくこと

施工者（元請業者）は、施工段階において総合的管理監督機能を主に担う中核的な主体である。建設生産物の完成、瑕疵担保責任、総合的な施工管理等の元請としての責任を確実に果たすとともに、ものづくりのプロセス全体を管理する役割にかんがみ、適切な下請業者を選定するとともに、技術力や技術者の能力の向上を図っていくこと。

施工者（下請業者）は、施工段階において直接施工機能を主に担い、建設生産を根底から支える重要な主体である。建設生産物の品質に直結する現場における施工を適切に実施するとともに、ものづくりの中核を担うその役割にかんがみ、直接施工に携わる技能労働者の能力向上や労働条件改善等による人材確保・育成に取り組むこと

## (2) 新しいパートナーシップの構築

対等な関係に基づく連携・協調の促進

建設業における元請下請関係の明確化・適正化は喫緊の課題であり、法令遵守徹底等行政による取り組み強化を図るとともに、元請業者、下請業者を含めた業界自らの取り組みを促進すること。また、関係者間において、設計情報、施工に関するノウハウ等の情報の共有を促進することにより、設計変更や手戻り等による非効率性を排し、生産性の向上を図るとともに、関係者相互間の透明性を高めて行くこと

機能・役割分担の多様化

民間の技術力の積極的活用、発注者の能力、体制の補完等の観点から、建設生産システムの各機能（企画・設計・施工）について、発注者、設計者、施工者において、最適な役割分担となるような多様な調達方式の導入を促進する必要がある。

## (3) 公正かつ透明な競争環境の整備

公正かつ透明な市場の整備

施工能力、資力信用を有さない不良不適格業者を排除することは、公正な市場環境を整備していく上で不可欠な課題であり、建設業法等関係法令遵守の徹底をはじめ必要な取り組みを関係機関が一体となって強力に推進していくことが必要である。

入札・契約制度の改善

一般競争入札の拡大、総合評価方式の拡充等をはじめとする入札・契約制度の改革を進めるとともに、そのための条件整備として、入札ボンドの導入、改善・拡充や発注者支援、企業評価制度の充実強化を図る。

片務性の是正

発注者・設計者・施工者（元請・下請）の各主体間において、適正な契約の締結・履行の徹底や、不必要な重層下請構造の排除を図るとともに、設計・施工の実施段階における下請へのしわ寄せなど片務性の是正の徹底を図ることが必要である。このことは技能労働者等建設生産システムを支える労働者の労働条件の改善にも結びつく。

ダンピング対策の強化

いわゆるダンピング受注については、公共工事の品質の確保に支障を及ぼしかねないだけでなく、下請へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながり、国民の安心・安全の確保や建設業の健全な発展を阻害するものであることから、その排除のため、必要な取り組みを行っていく。

## 2. 「建設産業政策研究会 中間とりまとめ」の問題点

今回の「中間取りまとめ」は文字どおり中間における考え方の整理であるため、最終結論ではないことを前提にしながら、今後の検討において真に「建設生産システム改革」に結実するためにいくつかの問題点を指摘します。

### 1) 建設生産システムの各主体の中に建設技能労働者を含める必要性

「中間取りまとめ」では建設技能労働者に関する課題を施工者（下請業者）の箇所に位置づけられています。しかし、建設技能労働者は建設生産を根底から支える集団であり、独立した重要な主体といえます。さらに今日の建設業界の疲弊状況の最も象徴的立場にあるのが、建設技能労働者をめぐる課題であることは「中間取りまとめ」においても指摘されています。そのため、建設技能労働者を建設生産システムの独立した存在として位置づける必要があります。

### 2) 建設技能労働者問題を建設産業全体として解決する方向を

「中間取りまとめ」において「技能労働者の能力の向上や労働条件改善等」に取り組む主体を施工者（下請業者）と位置づけています。確かに技能労働者を直接雇用し、または直接契約する主体は下請業者です。しかし、建設施工全体から見た場合、建設技能労働者に責任を負っているのは元請業者を含む建設業界全体です。元請業者が建設技能労働者の労働条件改善に取り組むことなしに、下請業者の経営能力のみでは今日の建設技能労働者問題の解決は不可能であることは明らかです。

### 3) 施工者の主体を元請業者と下請業者に分離する問題性

「中間取りまとめ」では施工者（元請業者）を「施工段階において、総合的管理監督機能を主に担う中核的主体」とし、施工者（下請業者）を「直接施工機能を主に担い、建設生産を根底から支える重要な主体」と位置づけています。しかし、このような元請・下請の機能分離は1980年代後半から元請業者の「下請の責任施工・自主管理体制の確立」という政策方針の中で徐々に定着してきたものです。この機能分離方式が、今日の施工レベルでの元請から下請への低価格指値発注、その結果としていっそうの重層下請化、施工品質の劣化をもたらしています。従って、元請業者と下請業者の機能分離を前提としたのでは、建設生産システム改革に障害を持ち込み、真の解決策を見出せなくさせることとなります。

### 4) 「研究会」の構成上の問題性

今日の建設業界の疲弊状況の最大の問題は工事の受注時および施工時における低価格競争にあることは「中間取りまとめ」においても指摘されています。しかし、その「目指すべき方向」では受注時の入札・契約制度上の対策、施工時の元請・下請契約の片務性の是正および不良不適格業者の淘汰が中心となっています。これらは重要な施策ではありますが、基本的には1995年の「建設産業政策大綱」における改革と同様の方向です。

これらの対策は元請・下請業者サイドからの対策であり、どちらかといえば上流からの対策といえます。しかし、今日の受注時、施工時における低価格競争のしわ寄せは、工事を直接施工す

る重層下請の先端業者及び技能労働者に集中しています。従って、この改革のためには下流からの対策が必要となります。元請・下請業者は建設技能労働者の労働条件の向上はコストアップにつながり、企業利益を圧迫すると考え、コストダウンを命題に考えることを常としています。そのため、この改革には現場施工に直接携わる業者、労働者の代表を「研究会」の構成に加えることがどうしても必要となります。

### 3. 「建設産業政策大綱」(1995年)の現場労働者の賃金・労働条件改善提案とそれが実現しなかった理由

#### 1) 「建設産業政策大綱」(1995年)における労働条件改善提案の積極面と問題点

1991年、旧建設省は、バブル経済による建設産業における技能労働者不足という状況を受けて、「建設産業における生産システム合理化指針」を決定しました。「合理化指針」では、専門工事業者の役割と責任として、専門技術・技能を有する建設労働者の直接雇用、月給制の拡大などが掲げられました。そして、建設労働者の雇用・労働条件の改善における元請責任として、福祉の充実の項で、雇用保険、健康保険および厚生年金保険への加入と保険料の納付、建退共への加入等による退職金制度の確立などを措置することが規定されていました。しかし、バブル崩壊後の公共投資の拡大の中で、建設労働者の賃金は上昇したものの、制度・措置の具体化が進むことはありませんでした。

1995年の「建設産業政策大綱」(以下「大綱」と呼ぶ)では、技能労働者問題に関わっていくつかの提案を行なっていました。特に現場マネジメント能力を有する基幹技能者の育成・確保が打ち出されていたことが特徴でした。また、「大綱」では、あわせて、「建設就業者全体の基礎的雇用労働条件の改善」の重要性が指摘され、「建退共」を民間工事へ適用するよう制度・運用を改善することなどが提起されていました。「大綱」で、改めて現場労働者の基礎的雇用労働条件の改善が提起されたのは、公共投資の引き続く拡大と「景気回復」により、再び技能労働者不足が生じることを想定したためです。

しかし、「大綱」が全体として示していた建設産業像は、生産性の向上をめざす機械化、工場生産化のいっそうの展開、その下における元請業者の工事全体のマネジメントへの特化と施工管理の専門工事業者への依存、さらに非熟練・単純労働力の活用による労働力の量的確保と自営業者の活用という雇用・就業条件がいっそう流動化・不安定化した世界でした。

したがって、基幹技能労働者の育成・確保の動機は、元請企業が、施工管理を専門工事業者に任せ、現場管理技術者の人員を削減するために、専門工事業者が施工管理を担える体制を構築することであり、施工過程における専門工事業者の負担を高めることでした。また、「大綱」の基本的な政策展開の方向性としては、大量の建設労働者の非熟練・単純労働者化と熟練労働者の自営業者化が想定されており、建設就業者全体の基礎的雇用労働条件を掘り崩す方向が示されていたのです。

#### 2) 「大綱」の「基礎的雇用労働条件の改善」が実現しなかったのはなぜか

「大綱」の「基礎的雇用労働条件の改善」という方向が進展せず、かえって後退する結果となった大きな条件は建設投資の縮小でした。「大綱」は、公共投資基本計画(1995年から2004年の10年間で630兆円の公共投資計画)を含む将来予測を前提として策定されました。そこで、「大綱」



では、民間投資も堅調に推移するとの考えから、2000年度の建設投資規模を96.5兆円、就業者数730万人、現場労働者数430万人と予測していました。「大綱」は、このような建設市場の拡大とその結果としての技能労働者不足を想定して、基幹技能者と技能労働者を確保する方向を示したわけです。

しかし、現実には、建設投資は、1994年度84.0兆円を頂点に、それ以降縮小の方向に転じました。2000年度には、建設投資が66.2兆円、建設就業者数も653万人となり、その結果、技能技能者の不足という想定が崩れ、逆に建設就業者の削減という施策が前面にでることになりました。

この建設投資の縮小は、90年代後半以降の公共事業における「構造改革」、すなわち総投資量の削減と都市部のインフラ整備への集中という政策により主導され、2001年以降の不良債権処理を中心とする金融構造改革による経済全体の縮小により促進されました。この建設投資の急速な縮小によって、建設市場と労働市場における競争が激化し、価格と賃金双方の低下が生じました。

### 3) この10年間における建設労働者の賃金低下の制度的政策的要因

#### (1) 大手企業が実質的に賃金相場づくりを行い、建設労働組合が関与できない

第1に、実質的な賃金相場づくりは大手建設企業が行い、建設労働組合が賃金相場づくりに関与できないという問題です。

製造業など他産業においては、企業毎に組織された労働組合が、労使交渉を通じて現場労働者の賃金相場づくりに関与してきました。しかし、建設産業においては、現場労働者の多数は、労務供給下請業者に雇用されるかあるいは一人親方として存在し、その賃金・労働条件は地域毎・職種毎の技能労働者の需給状況に対応して決められる側面が強くありました。また、元請企業は、賃金・労働条件を労働組合と協議して決定していくと言う労働法にも規定された近代的労使関係を受け入れることがなく、建設生産システムから労働組合を排除してきました。現場労働者を組織した労働組合も、健康保険など福利厚生を改善する機能を軸に地域毎に組織され発展してきた経緯から、労働組合が元請企業との労使交渉を実現していくことには大きな困難がありました。全国建設労働組合総連合（略称：全建総連、伊藤義彰委員長、組合員70万人）の行ってきた大手企業交渉も、現場労働者の賃金実態を調査・公表させるなど成果を生み出してはいますが、現場労働者の使用者としての立場で、大手企業を労使交渉のテーブルにつかせるには至っていないのが現状です。建設産業の現場労働者の賃金相場は、労働市場の需給に任されてきました。

#### (2) 建設行政が建設業界の健全な発展の立場から、労働者の地位向上に指導的役割を發揮できていない

第2に、建設業界の健全な発展へ向けた国土交通省（旧建設省）の指導的役割が發揮されていない問題です。

下位業者や現場労働者が圧倒的に弱い立場にあって、元請・上位業者からの施工コスト低減圧力に曝されている状況に対しては、その是正へ向けた施策を展開することが、建設業界を健全に発展させる建設行政の本来の立場でした。そして、「指針」「大綱」においては、一定の具体的施策が提案されていました。しかし、受注競争が激しくなり、その下で、元請業者が厳しいコスト低減を追求するなかでこれ

らの施策の具体化や徹底がはかられることはありませんでした。国土交通省（旧建設省）は、公共工事コスト縮減政策により発注コスト低減促進を煽るだけで、業界の健全な発展へ向けた指導的役割を發揮することができませんでした。

建設産業政策大綱（1995年）と建設産業政策研究会（中間取りまとめ）との比較表

	建設産業政策大綱(1995年)	建設産業政策研究会(中間とりまとめ)
<b>政策策定の背景</b>	1.談合・贈賄事件等国民の不信 2.バブル崩壊の民間建設投資の落ち込みによる激しい価格競争	1.談合・構造計算書偽装事件等国民の不信 2.過剰供給構造等を背景とした価格競争の激化
<b>政策策定の目的</b>	1.建設産業が今後、適正な競争を通じて「良いものを安く」、エンドユーザーに提供することを明らかにし、国民の信頼を確立すること 2.「新しい競争の時代」の構造及び将来像を明らかにするとともに、新しい建設産業政策の基本方向を示すことによって、新しい時代に向けて建設産業が自信と活力を取り戻せるようにすること	1.建設産業の信頼回復 2.建設産業の活力の回復
<b>建設産業政策の基本目標</b>	1.最終消費者である国民に「トータルコスト」で「良いものを安く」提供する 2.技術と経営に優れた企業が「自由に伸びられる競争環境」をつくる「適正な競争の土俵づくり」 3.技術と技能に優れた人材にとって生涯を託せる産業に	1.エンドユーザーに対し、適正な競争を通じて対価に応じて最も高い価値(バリュー・フォー・マネー(VFM))を有する建設生産物の提供する 2.各主体の役割分担の明確化と新しいパートナーシップの構築 3.公正かつ透明な競争環境の整備
<b>改革の方向</b>	<p><b>エンドユーザーに「トータルコスト」で「良いものを安く」提供する</b></p> <p>1.コストダウンへ向けた企業体質の強化 2.総合的な品質・安全確保への取り組み     優秀な技術者・技能者の確保;技術者の専任制、拠点的教育訓練施設の整備     品質確保のための体制づくり;品質の指標づくり、ISO9000sなどの国際規格への取り組み     品質向上による競争体制づくり;品質保証、瑕疵担保契約     新しい安全対策の展開;安全パトロールや危険予知活動の推進</p> <p>3.技術開発の推進と効率化 4.発注の平等化等 5.建設生産システムの改革     トータルコストの低減;性能発注方式、VE制度     設計・コンサルティング業務への評価の確立 6.ダンピングの防止     不良・不適格業者の排除;施工体制台帳のチェック、専任技術者のデータベース化     低入札調査制度の活用、最低制限価格制適切な利用     監督・検査の強化     金銭保証を中心とする新たな履行保証体系の活用</p> <p><b>「技術と経営に優れた企業」が「自由に伸びられる競争環境」を作る</b></p> <p>1.特色ある企業による競争体制づくり 2.元請企業の責任強化と体質強化 3.下請として伸びられる環境作り・専門工事業の強化     元下関係の適正化;適正な価格形成力、契約の対等性の確保     専門工事業の強化;専門工事業者の技術力・施工力の評価制度の検討</p> <p><b>技能と技術に優れた人材が生涯を託せる産業を作る</b></p> <p>1.技術と管理に優れた技術者の育成と確保 2.技能の高度化・複合化に対応した技能労働力の育成と確保     基幹技能者育成の明確な戦略を打ち出す     複合化・高度化した技能の内容にあわせた技能開発計画の策定     高度な技能の育成・公的評価・行政施策への反映;基幹技能者育成システム、公的評価制度、経営事項審査制度、公共工事発注施策への反映</p> <p>3.多様な労働力の活用による労働力の量的確保     技能の非熟練化・単純化に対応し、労働力の量的確保に重点を置く     女性、高齢者の活用     意欲ある自営業者の活用</p> <p>4.人材配置の効率化等</p>	<p><b>公正かつ透明な競争環境の整備</b></p> <p>1.公正かつ透明な市場の整備     建設業者に関する情報についての積極的な情報の開示 2.入札契約制度の改善     一般競争入札の拡大、総合評価方式の拡大;入札ポンド制度の導入、発注者支援、企業評価制度の充実強化 3.片務性の是正     法令遵守の徹底等行政による取り組みの強化で片務性の是正を図る 4.ダンピング対策の強化     現行のダンピング防止策の推進を図るとともに、その実効性を向上させる</p> <p><b>新しいパートナーシップの構築</b></p> <p>1.対等な関係に基づく連携・協調の促進     関係者間の役割・責任関係の明確化、元下関係の明確化・適正化 2.機能・役割分担の多様化     最適な役割分担となるよう多様な調達方式の導入を促進する</p> <p><b>各主体の實務的的確な遂行と能力の向上</b></p> <p>1.発注者     多種多様な発注者への技術的支援等、環境整備を行う</p> <p>2.設計者     設計者の建設生産システムにおける位置づけ明確化、資質・能力の向上     建築士制度における、構造・設備設計の適正化、事務所業務の適正化、工事監理業務の適正化</p> <p>3.施工者(元請業者)     元請責任の明確化、技術者の能力・資質の向上     分譲マンションなど民間工事における一括下請負の見直しなど</p> <p>4.施工者(下請業者)     基幹技能者の育成・活用をはかり、建設生産システムにおける位置づけの明確化を図る</p>

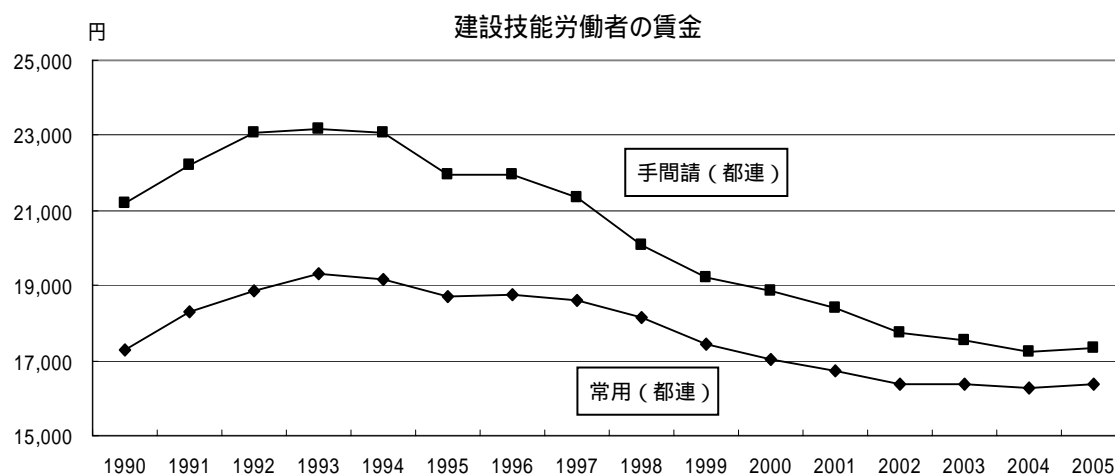
### 第3章 建設生産上の諸問題の根底に労働者の低賃金問題がある

#### 1. この10年間で建設技能労働者の賃金はどのように切り下げられたか

建設生産上のさまざまな問題の根底に、建設技能労働者の低賃金の問題があります。建設技能労働者の賃金が、社会的取り決めや産業としての最低規制が存在しない下で、際限なく切り下げられることが低価格競争の背景となっています。建設産業を健全に発展させるためには、建設技能労働者の賃金・労働条件の向上は不可欠の課題であるといえます。

ここでは全建総連傘下の首都圏の労働組合（東京都連、神奈川県連、埼玉土建、千葉土建）が毎年行っている建設技能労働者の賃金実態調査を通じて、その動向を明らかにします。

##### 1) 建設技能労働者の賃金はこの10年間で急激に低下



資料：全建総連東京都連「2005年賃金調査報告」。

上記グラフは全建総連東京都連の組合員の賃金の推移ですが、建設技能労働者の賃金は、90年代後半から下降していきま。常用賃金では1994年に19,000円/日だったのが、2000年には17,000円/日と2,000円/日下落し、6年間で10%以上の切り下げになっています。このような賃金絶対額の切り下げに伴い、さまざまな形態の賃金の低レベルへの平準化が進行しています。

##### 常用賃金と手間請賃金の平準化

手間請賃金は同年間に23,000円/日から19,000円/日へと4,000円/日（17.4%）もの大幅な下落となっています。その結果、手間請賃金と常用賃金の格差はどんどん縮小し、より低い水準のもとに平準化させられてきています。労働者を雇用から切り離し、手間請（一人親方）労働への移行が進行するに従い、労働者としての権利を奪いながら一方で手間請賃金水準の急速な低下が進行しました。

##### 大工と大工以外の賃金の平準化

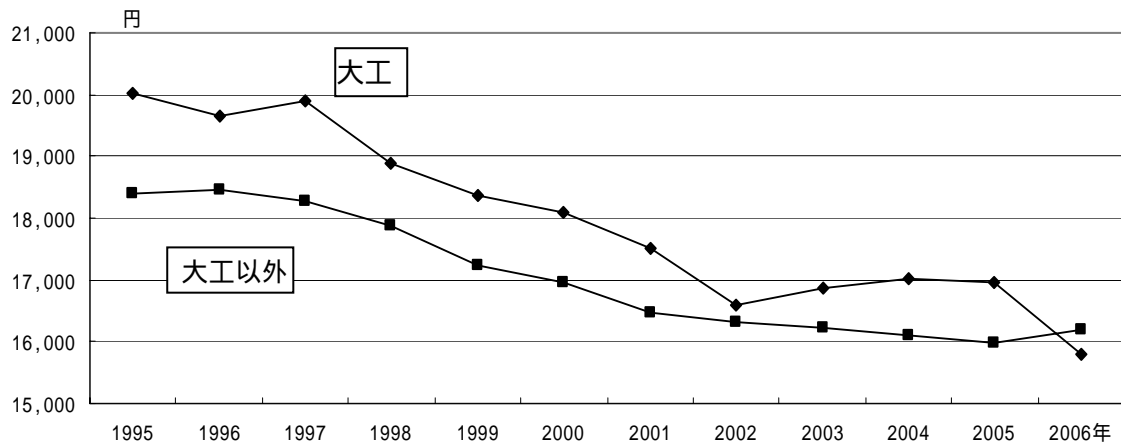
従来、建築職種において大工職の地位は他職種に比較し相対的に高く、賃金水準においてもそれが反映していたのですが、賃金の絶対的水準の低下とともにその格差が急速に縮小してきています。

特にマンション建築など元請ゼネコンの現場（野丁場）においてその傾向が顕著に現れています。1995年では大工の賃金が20,019円/日、大工以外の賃金が18,383円/日で、その差が1,636円/日

あったものが、2006年になると、大工 15,801 円/日、大工以外 16,206 円/日と大工以外の方が若干高くなる逆転現象が生じています。

これは建築分野における急速な技術開発、特に工法のマニュアル化・組み立て化、部材のプレハブ化・工場生産化に伴い、大工職など熟練技能労働者の技能を奪いながら、他職種の賃金の低下に歩調を合わせられていったことを示しています。

野丁場の大工・大工以外の常用賃金（東京都連組合員）

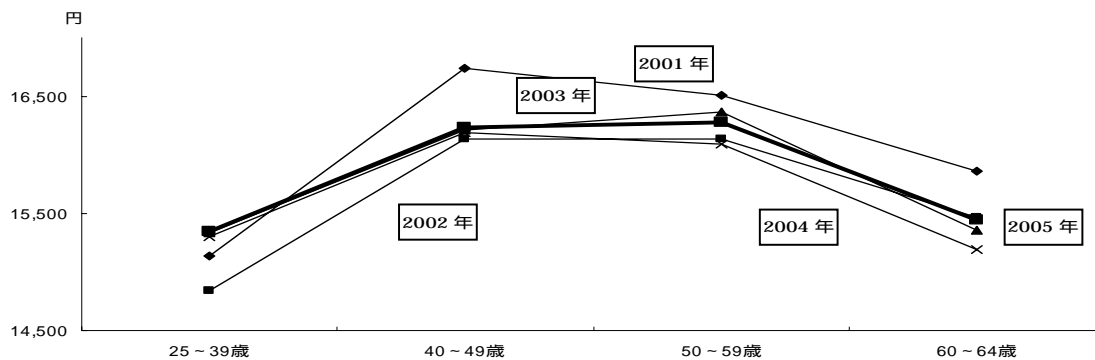


資料：全建総連東京都連「2006年賃金調査報告」。

### 年齢別賃金格差のいっそうの縮小

最後に、年齢別の賃金をみてみましょう。従来、建設技能労働者の賃金体系は職種能力と経験年数により規定され、賃金格差が生じていました。その点では他産業労働者に比較し、生活給としての賃金の位置づけが弱い傾向がありました。1990年代後半以降の職種別賃金格差の縮小は、年齢間の賃金格差をいっそう縮小させています。2001年の最も賃金の低い年代は25～39歳で15,140円/日でした。これに対し、最も賃金の高い年代は40～49歳で16,742円/日でした。この差額は1,602円/日となっています。ところが2005年では最も賃金の低い年代は25～39歳で15,346円/日です。これに対して、最も賃金の高い年代は50～59歳で賃金は16,275円/日です。この差額は929円/日とこの4年間で格差がいっそう縮小しています。

年齢別、建設技能労働者の常用賃金（首都圏4組合組合員）



資料：埼玉土建・千葉土建・東京都連・神奈川県連「2005年首都圏4組合賃金実態調査報告書」。

以上のように、建設技能労働者の賃金は、その絶対額水準の低下に合わせて常用賃金と手間請賃金の格差縮小、職種熟練による格差の縮小、年齢別格差の縮小というように、賃金の低位平準化の方向に拍車をかけています。低価格競争の最終的帰結をこのような建設技能労働者の際限のない低賃金化に求めるならば、建設産業の健全な発展どころか、業界全体の生き残りすら危ぶまれることとなります。

## 第4章 建設産業が抱える技能労働者問題

一口に技能労働者問題といっても、元請業者と下請業者では重点が異なっています。また、過去から言われ続けている問題と最近発生した問題。さらには、業界では特に問題とされていないが、建設産業として深刻な問題などさまざまあります。

### 1. 主に元請建設業者が問題にしている技能労働者問題

#### 1) 専門技能労働者の不足問題

首都圏など都市部では鉄筋工や型枠工など躯体職種の技能労働者が不足し、建設需要に対応できない状況が生じ、そのため工事がストップするという深刻な問題が発生しています。しかし、技能労働者不足の主要な原因に低賃金・低労働条件という問題があり、そのため新規入場者が少なく、有能な技能労働者の退出が多いという状況になっています。2005年国勢調査速報値をみると、大工（型枠大工含む）は554,500人で、5年前の調査時より92,300人も減少しています。この解決のためには、技能労働者の賃金・労働条件の向上がカギとなります。

#### 2) 技術の変化に対応でき生産工程を効率的に進めるため、基幹技能者を育成・確保する問題

工事利益率の低下傾向にある元請建設業者にとって、工事の生産工程を効率的に進めることが急務となっています。一方で元請建設業者は施工の下請責任制の立場から自社技術者の現場への配置を最小限に抑え、専門工事業者において有能な基幹技能者を育成・確保することを要請しています。しかし、基幹技能者を育成・確保するためのコストを専門工事業者が独自で負担する経営上の余裕はなく、元請建設業者を含めその資金出資を考えていく必要があります。また元請建設業者が外注契約において基幹技能者の適正な人件費を計上することが必要です。

### 2. 主に専門工事業者が問題にしている技能労働者問題

専門工事業者は上記2つの問題に加えて、さらに以下の問題を抱えています。

#### 1) 低価格受注の結果、直用で技能労働者を雇用できない問題

各職種の専門工事業者は元請・下請契約における低価格受注の結果、技能労働者を直用で雇用することが困難となっています。専門工事業者は、直用雇用に要する労働コストとして社会保険（健康保険、厚生年金）及び労働保険（雇用保険、労災保険）の事業主負担を免れるために、直用雇用から常用や手間請労働形態に移行するとともに、技能労働者を再下請業者に移管し労働コストを削減することにより経営を維持しています。しかし、このことにより重層下請化がいつそう深まるだけでなく、専門工事業者の技能の低下となり、専門的施工能力の減退につながっています。これを解決するためには発注者と元請建設業者間の過度な価格競争をなくし、適正な価格による工事受注が必要となりますが、特に労働コストについては発注者レベルから請負契約の別枠とし、技能労働者を雇用する事業主に直接支払われるしくみをつくる必要があります。

## 2) 技能教育訓練など若年技能労働者を育成する余裕がない問題

技能が伝承できない、後継者を育てられないなど、各職種の専門工事業者は若年技能労働者を育成する余裕がない問題を抱えています。低価格競争は自ら技能労働者を雇用できないことと合わせ、技能労働者を育成する余裕さえも奪っています。これは将来的に専門工事業者の存立に係る問題であり、ひいては建設構造物の品質に係る問題となり、建設産業にとって死活問題であります。そのため、技能労働者の育成、技能の伝承を専門工事業者に任せることには限界があり、本来建設業界全体で責任を負う必要があります。また、専門工事業者が独自に技能教育訓練を行う上で必要とするコストは元請・下請契約において明確にする必要があります。

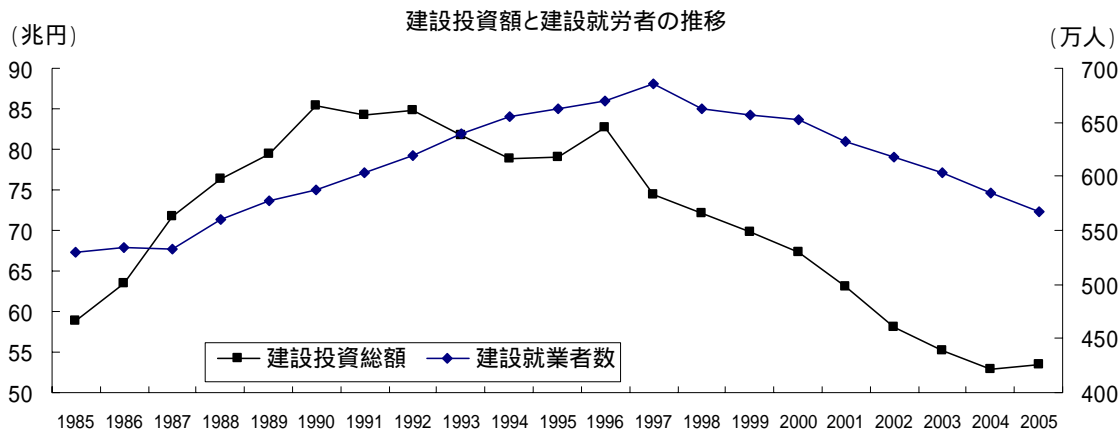
## 3. 建設産業全体が抱える建設就労者問題

建設産業全体からみて、技能労働者および単純労働者、一人親方などを含む建設就労者という視点から見た場合、上記元請業者、専門工事業者が抱える問題以外にいくつかの課題があります。

### 1) 建設市場縮小に対する建設就労者の相対的過剰供給構造問題

建設市場は 1990 年代初頭のバブル経済崩壊とともに民間建設投資が大きく減少しましたが、一方で公共建設投資が増加したため、90 年代中盤までは建設投資全体は大きな落ち込みがなく推移しました。しかし、その後公共建設投資の横ばいから減少に転化するとともに建設投資総額も急速に落ち込むことになりました。

一方建設就労者は 80 年代終盤から 90 年代後半まで一貫して増加し続け、その後減少に向かいましたが、建設投資の減少ほど急速でないため、建設市場に比較し建設就労者の過剰感が問題となっています。建設就労者がバブル崩壊以降も増加し続けた背景には他産業から排出された失業者を建設業が雇用の受け皿として受入れていたからです。しかし、今後建設投資の急速な回復が予測できないもとの相対的過剰供給構造として問題になっています。この打開のためには建設就労者が新たな業種で労働できる環境を整備するとともに、地方自治体を中心とした行政の就労対策事業を整備する必要があります。また、建設業内部においても就労確保のための事業展開を実施する必要があります。

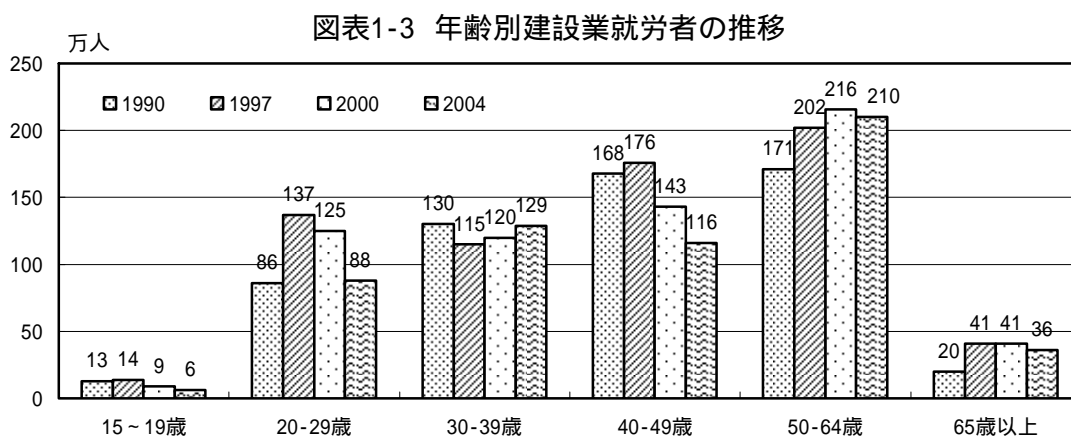


出所：国土交通省「平成 17 年度建設投資見通し」および総務省「労働力調査」より

## 2) 建設就労者の高齢化問題

建設就労者を年齢断面からこの数年間の推移をみると、20歳代と40歳代が減少し、30歳代と50歳代以上が増加しています。2004年の建設就労者585万人の中で50歳代以上は246万人と全体の42%を占めています。建設就労者の中には無年金者も多く、生活上建設業を離職することが困難な状況になっています。

高齢者が建設業で生活できる就労環境をどのように確保するか、また無年金者の老後の生活保障体制を確保する必要があります。



出所：総務省「労働力調査」より作成。

## 3) 重層下請の深化の中で労働のいっそうの不安定化と低賃金のもとにある建設就労者問題

低価格競争の激化が重層下請関係をいっそう深化させています。同時に建設就労者が直用・常用労働から手間請・一人親方労働など請負労働に切り替わってきています。手間請単価の切り下げは賃金の低下そのものであり、請負名目で負担を押し付けられる安全用具や道具、通勤交通費や一人親方労災保険など自分持ち経費が増加しています。

低価格受注の最終的しわ寄せは工事施工を担っている現場就労者が被る構造になっており、現場に働く技能労働者をはじめとする就労者の賃金・労働条件の最低水準を固定化させることなしには、低価格競争に歯止めをかけることができません。

## 建設政策研究所の建設生産システム改革への提言（案）

今日、わが国の建設産業は、景気回復の下支えとしての役割を、もはや果たせなくなっています。建設需要の低迷と価格引き下げの圧力がかつてなく強まり、産業それ自体としての存続が危うい状況にあります。この提言では、建設生産システム改革の根本問題として、建設産業に働く技能労働者の賃金・労働条件の改善方策を提起します。建設生産物の品質確保と建設産業の社会的責任を担保するために、建設産業の持続可能性という視点が大事だからです。

すでに述べたように、販売価格（売値）の引き下げによる受注確保のために、企業がコスト削減することは現下の状況においてやむを得ないことかもしれません。しかし、このような価格収縮の悪循環（デフレスパイラル）が、建設産業企業・事業者（大手とそれ以外も含めて）を疲弊させていることも明らかになっています。

大手・準大手ゼネコン同士の受注競争は、企業内の人件費、間接経費、管理経費削減努力を各企業に求めます。そもそも外注費のウェイトが高い元請建設業においては、最大のコスト削減の源泉は、下請・外注費の削減にあります。この下請・外注費の削減は、下請・外注労働者の賃金を圧縮する方向に作用します。なぜなら、元請業者は下請業者に対して「一式発注」をおこない、下請業者のコスト構成にあまり関心を示しません。特に下請労働者の賃金決定には無関心です。さらに各層次の下請業者も、自分より下位の下請労働者の賃金・労働条件に関心を示しません。最終的に建設技能労働者を直接雇用する業者のところで、低価格競争のしわ寄せが人件費の「精算」として行われるのです。しかも、建設現場の労務管理の基本は、手間請とともに、仕事の結果に対していくら、という賃金・手間決定方式が支配していますから、低賃金と長時間労働が同時に発生するしくみになっています。

低価格競争の悪循環の最終的「決算書」は、低賃金・悪労働条件の拡大となります。それでも、優秀な建設労働者が確保されるならば、企業は労働市場の需給関係だけに関心を払えばよいこととなります。しかし、今日の建設労働市場は、技能労働力不足と一方での高齢者などの過剰労働力という二面性を持っています。その主要な要因は、他産業と比較して低劣な建設労働者の賃金・労働条件にあります。価格競争が建設生産システムのあらゆる場面に貫徹していますが、価格優先の結果、必要な財やサービスを確保できなくなってからあわてて価格を引き上げて、調達は困難です。建設労働者も全く同じです。建設業界総体のマター（関心事）として、建設労働者の適切な賃金・労働条件の最低基準と標準を合意し、その具体化を急ぐ必要があります。

この提言は、建設産業に関わっている業界、労働組合、行政に対して、生産システム改革の視点から改善の方策を提案するものです。

### ・建設技能労働者の賃金・労働条件、雇用と就労確保のために

#### 1．建設技能労働者が人間的な文化的生活を維持できる産別最低賃金の業界での合意を

建設技能労働者が人間的で文化的な生活を維持するためには、最低限必要なことがあります。それは、社会的に見て標準的な生活水準と世代の継承が実現できることです。そして、その基本となるのが、社会的に見てみずばらしくない賃金（日額、月額、年収）水準を実現することです。重層下請構造のもとで、コスト削減の最底辺で犠牲者となっている建設技能労働者の賃金を引き



上げることは、健全で持続性のある建設業界の構築にとって不可欠の条件整備です。

そのために、今緊急に求められている課題は、建設労働組合、専門工事業団体、元請ゼネコン団体による、建設技能労働者の賃金決定に関する合意形成の場を早急に設けることです。まさに、共存共栄の観点からこうした場の設定が急がれます。しかし、業界を含めた産業労使で合意を得るためには、大企業で行われている成果主義賃金のように労働者の間に格差を設けるやり方ではなく、企業横断的な職種別技能評価による賃金・処遇のランク分類を合意することです。その際、重要な点は、欧州の建設労働協約で実現している産別最低賃金を設定することです。不熟練の単純技能者であっても、現行の法定最低賃金を上回る水準での時間当たり賃金の設定が必要です。

国土交通省、厚生労働省等の行政は、業界合意の産別最低賃金を遵守する指導を行い、一定の条件が整えば、現行法規でも可能な労働協約の一般的拘束力宣言を発令し、低価格競争のしわよせが低賃金労働に帰結しないように監視すべきです。

## 2. 建設業の特殊性に基づく労働条件の確保については建設業者の出資による基金制度を確立する

建設産業は、その業としての特性から、屋外労働、就労の不規則・不安定性、労働現場の頻繁な移動など他産業労働者に比較し、やむをえない賃金・労働条件の不安定性の問題を抱えています。その不安定性を克服するため、建設業界全体でこれをカバーする基金制度の確立を提案します。基金制度の創出は、当然業界各社にとってあらたなコスト増加要因となります。しかし、このコストは、業界各社が平等に応能負担することで、競争条件の均等化に資することになるので、技術力、開発力といった他の分野での努力に経営資源を集中させることにより、公正な企業間競争へのステップにつながるでしょう。

具体的には、現行の建退共制度を発展させ、官民工事を含めた基金制度とし、労働者が雇用主の承認のもとに退職金を直接受給できるものとします。そして、有給休暇、育児休暇、夏冬季休暇、悪天候休業補償などによる不就労日への手当の支給を、建退共基金制度をモデルに実施します。

基金の出資のあり方や基金の運営などについては建設労働組合、専門工事業団体、元請ゼネコン団体で協議しながら、合意された事項から実施に移します。

建設産業の基金制度については、労使各団体共同で欧州の社会金庫の実例の調査をおこない、少しずつ理解と合意形成を目指す努力が必要です。

## 3. 社会保険料・労働保険料の事業主負担分は元請・下請契約の別枠として実際に労働者を雇用する雇用主に支払われるしくみをつくる

社会保険料・労働保険料は本来、法定福利として国が法律で加入を義務付けている保険に対する費用です。従って、その事業主負担費用は元請・下請の重層構造下において労働者を雇用している事業主に直接支払われる必要があります。そのため通常の外注契約とは別枠にした、以下のような直接支払いのしくみをつくります。

元請業者は工事受注後の予算作成において、労務費総額（労災概算申告時に算出）を基準に社会保険料、労働保険料の事業主負担分を算出し、工事予算として確保します。

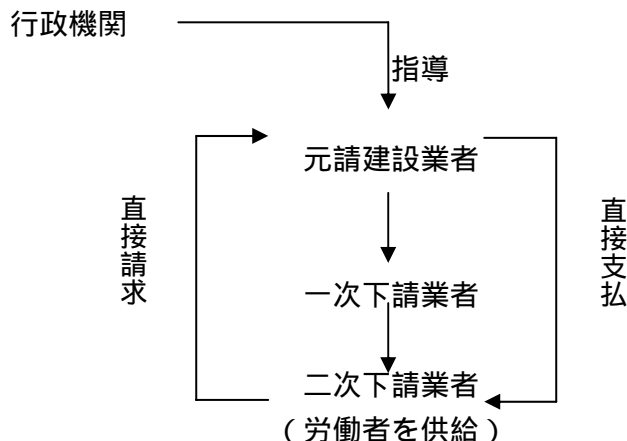
工事施工台帳をもとに技能労働者・就労者を供給している各業種の下請業者に対して、その請求に基づき社会保険料、労働保険料の事業主負担分を外注契約とは別個に元請建設業者から

直接支払います。

しくみの運用については元請建設業団体、専門工事業団体および建設労働組合の三者で協議します。

厚生労働省、国土交通省および地方自治体は社会保険、労働保険の未加入者をなくす見地から業界への適切な指導を行います。

«しくみの事例»



#### 4. 技能労働者の技能の向上のために

- 1) 各地域において技能労働者の教育・養成機関を確立するため国・地方自治体の出資、および各地域の建設業者の人件費に対応した出資にもとづく技能労働者教育基金制度を確立します。
- 2) 技能労働者の教育機関の運営および教育制度のあり方等については専門工事業団体、元請団体および建設労働組合で協議し、第三者的機関として自主的運営を行います。
- 3) 技能労働者教育機関の教育制度においては、技能労働者としての生涯にわたる養成プログラムを明確にし、その下での見習い、および職人として必要な技能・技術力の形成を職種別に行っていきます。
- 4) 見習いの研修においては、基礎的養成機関であることをかんがみ、見習い、雇用先双方が研修に専念できるようにします。そのために雇用先の経費負担の軽減を図ります。
- 5) 職人の技能向上においては、技能技術力程度を診断し、本人において不足している技能・技術力、知識等を把握し、本人のニーズに照らし合わせて、それに適った指導体制をとります。また、それは、長期的、系統的な技能・技術力の向上につながるようにします。
- 6) 技能養成の公的介入と技能の公的評価の確立にむけて、現行の技能士資格を始めとする各種資格の活用・改善などを、専門工事業団体、元請団体および建設労働組合で協議します。
- 7) 元請業者の施工責任を明確にし、技術者を適切に配置し工事施工における品質・安全・工程管理を職長・基幹技能者に押し付けないしくみをつくります。
- 8) そのため、公共工事では発注機関において元請技術者の配置人数等の基準を設け、契約条件に明確にします。
- 9) 元請業者は職長の人件費を外注契約時に施工単価と別に算定し、組み込むことにします。
- 10) 新技術・新工法、IT化等にもとまう現場管理・監理能力を育成するための教育については、そのテキストづくりをはじめ、業界と行政がそのノウハウを共有し、共同で実施するようなし

くみをつくります。

- 11) 職長の能力にもとづく賃金・処遇形態づくりは専門工事業団体、元請団体および建設労働組合で協議して行います。

## 5. 建設技能労働者派遣事業を有効化させるために

建設雇用改善法の改定に伴う建設技能労働者派遣システムづくりが建設業団体を中心に模索されています。このシステムは、直用労働者を対象としているために、一部の技能労働者については、直用化がすすみ、その限りで労働条件を改善する可能性があります。このような積極面があるものの、技能労働者の直用化に伴うコストの増加について、これをだれが負担するのか不明確である場合には、直用化された労働者の賃金・労働条件の改善もままならず、労働者の新たな流動化・不安定化をもたらす危険もあります。直用化に伴うコストの増加については、元請業者が施工単価の引き上げにより負担することを明確にする必要があります。

大阪府建団連は、派遣元企業(専門工事業者)の協同組合化により、元請企業の系列を超えて、技能労働者をプールし、価格交渉力をつくる構想を打ち出し、具体化に乗り出しています。この事業モデルの難点は、第1に賃金・労働条件の適正な最低基準が確立されなければ、適正価格を算定できず、価格交渉の前提が整わない、という点であり、第2に協同組合未加入事業者の存在により、協同組合による価格交渉力が弱められる可能性がある点でしょう。

これらの難点を克服するためには、建設労働組合と協同組合との協力・共同が重要です。賃金・労働条件の適正な最低基準を確立するためには、両者の交渉により労働協約を締結していくことが基本となります。また、協同組合による価格交渉力を強めるには、建設労働組合が現場労働者の組織化を強め、それを力にして未加入業者に対して加入促進の圧力をかけていくことが重要です。

## 6. 建設就労者の相対的過剰供給構造の打開のために

### 1) 地域経済・社会の疲弊状況を打開する上で国・地方自治体は建設業の仕事・就労対策を

厳しい財政事情を反映し、地方自治体では急速な公共事業費の削減が行われ、これが地域の建設業者の倒産・廃業、就労者の失業増加につながっています。

国は「三位一体改革」と称して地方自治体財政を圧迫していますが、地方自治体はこれまでの国主導の大型公共投資政策から脱皮し、住民生活上要求の強い事業内容をよく調査し、地域に必要な事業を地域建設業者をはじめ、地域産品、地域就労者を活用し、公共事業づくりをしていく必要があります。

特に近年の地震や風水害による地域住民の被害が多発している状況を重視し、耐震補強や土砂災害防止補強などの雇用吸収力の高い維持補修、防災事業を、地域建設業者及び地域の労働組合などが共同し、住民と一緒に地方自治体に提案していくことが重要です。

このような地域住民の安全と地域振興、雇用創出を基本とした新たな事業づくりを提案することにより、建設就労者の就労確保を行っていきます。

### 2) 農業・林業の自立的発展を促進し、建設就労者のスムーズな転業を

建設市場の中長期的縮小方向に対応する建設就労者の転業先業種・産業を日本経済の健全な発展の立場から、また失業をなくす立場から政策的に位置づけていく必要があります。特に農業・林業への自立的発展支援を国の基本政策として確立させていくことが重要です。今日、日本の食糧の6割以上が海外に依存しています。このまま進めば輸入自由化政策のもとで、農業の家族的経営がいっそう困難になり海外依存をさらに強めることとなります。日本の農業を基幹的産業として位置づけ直し、食料自給率の回復をめざす必要があります。そのため、農業を家族経営など多様な主体で支えられるように、国及び地方自治体が農産物生産価格保障、さらには農家への所得保障を実行する必要があります。特に米の輸入を削減しコストに見合った生産価格保障を行うことが重要です。

また、自然保全、利水・治水、災害予防など多面的機能面から農業・林業政策を見直し、地方生産組織と地方自治体が連携し地域間の農林業振興資金を捻出します。

そして、地方・中山間地域において農業・林業と建設業が連携し、国土を地域で守ることを基本とした政策を確立し実行することにより、建設就労者のスムーズな転業を可能としていきます。

## 7. 高齢建設就労者への就労と福祉充実の対策を

### 1) 高齢者の就労確保に対応した行政の支援策の確立

前章で述べているように、50歳代以上の建設就労者がすでに全建設就労者の過半数を占めており、若年層の入職が減少する中でいっそう増加する可能性があります。高齢建設就労者に関する対策には当面の就労対策と福祉政策の充実により、就労しなくても安心して老後を過ごせる対策の両面が必要です。

建設業に高齢者が滞留しているにもかかわらず、現場における高齢者の就労環境は著しく悪化しています。新しい技術や工法についていけない、危険作業が多い、工期の短縮と効率化などの事情で高齢者が敬遠される状況になっています。しかし、建設業が高齢者を含め失業者の雇用の受け皿になっている現実を鑑み、厚生労働省および国・地方自治体の発注機関は建設業者の高齢者使用に対する財政支援および労働安全教育などの施策を確立させる必要があります。

そのため、建設業者団体と建設労働組合が共同してそのしくみの検討と共同提案を行います。

### 2) 無年金高齢建設就労者のための基金制度の確立

近い将来、建設就労者の半数近くが年金世代になる可能性があります。しかし、今日、重層下請化の進行とともに就労者の請負労働化など雇用関係の不明確な社会保険未加入者が増加しています。また、個人で国民年金に加入していてもその給付金額が少額であるため、引き続き就労せざるを得ない高齢建設就労者が多くいます。建設就労者の老後の生活保障の改善のためには、国の社会保障制度全体を改善する必要がありますが、当面行政と建設業者の資金出資、建設労働組合の運営への参画による「高齢就労者生活保障基金制度」を確立します。

## ・入札・契約レベルにおける公正な価格形成の提言

公共工事の受注レベルにおける過度な価格競争を防止し、業者間の公正な受注競争環境を確立するためには、入札・契約制度のいっそうの改革が求められます。同時に公共施設の適切な品

質を確保するためには、その設計、積算における適切な価格設定および施工レベルにおける下請業者・労働者保護への適切な行政施策が必要となります。このような視点から入札・契約制度と設計・積算のあり方などについて、以下のとおり提案します。

## 1. 価格だけでなく、さまざまな条件や評価基準による入札・契約制度の確立

入札・契約制度については、透明性・客観性・競争性を担保した、公正で開かれた競争による入札・契約制度が望まれます。しかし、価格のみによる安値受注競争では公共構造物の品質・耐久性確保を保証することに問題が生じてきます。そこで、技術力を含めた、品質確保のためのさまざまな条件や評価基準を包含した入札・契約制度を提案します。

### 1) 条件付一般競争入札制度の広範な導入

大手ゼネコンへの受注の集中や不良・不適格業者の参入を回避し、企業間の公正な市場機会の均等を図ることが基本となります。そのため、企業規模、技術力、工事实績、経営状態などで業者を等級区分し、ランク別に登録することにより規模別市場条件を明確にし、中小分野への大手業者の参入を厳格に防止します。そしてランク内における業者間の公正な競争を行なうようにします。また、工事实績には下請施工実績も評価対象に入れます。「不適格業者」の名により中小業者を排除せず、中小業者参入を公正に評価します。

ランク付けの根拠については客観性と公正性を堅持し、その内容を公開することとします。

### 2) 多様な評価基準による政策入札の実施

施工過程の品質確保を含めた構造物の品質・耐久性確保のため、価格だけでなく、技術提案を含めた品質確保に必要ないくつかの提案を評価に組み入れた総合評価型政策入札を実施します。具体的には、地域要件、労働安全・公正労働基準、環境への配慮、福祉や男女共同参画への配慮、法令遵守などを含めた提案と評価による落札者決定方式を採用します。入札審査は、公共機関が公開された等級区分や審査基準に基づき、提案項目の点数評価と価格との加算方式により、厳正に行ないます。尚、提案された技術や政策が施工時において確実に実行されているか、関係者と行政機関による現場立ち入り調査を実施するようにします。

また、難易度の高い工事については技術提案を重視した評価による落札者の決定を行なうが、入札審査は住民への公開性、審査基準に基づく客観性、入札参加業者の競争性確保を前提とします。

### 3) 最低制限価格制度の広範な導入を

これまで入札レベルにおける市場競争を促進する立場から国、地方自治体ともに低入札価格調査制度を促進してきました。しかし、調査の客観性を証明することが困難という欠陥から、極端な低価格受注に対して適切に歯止めをかける機能を発揮できないという弱点が露呈してきました。そのため、低価格入札の歯止めとして、最低制限価格制度を国発注工事を含めて広範に導入します。また最低制限価格が受注業者の適正原価以下になることを防止するため、発注者が受注業者の完成工事原価の実績を調査するしくみをつくります。さらに、入札金額が最低制限価格の近傍に張り付くという弱点を防止するため、価格以外の評価項目を加味するとともに、入札参加者が最低制限価格を事前に把握できないような工夫を行います。

### 4) 入札参加審査は入札ボンド制度ではなく行政機関が責任を持って行うようにします

国土交通省は、入札時の過度な競争を防止する手段として日本型入札ボンド制度の導入を提案

し、すでに試行が始まっています。この制度は公共工事の入札公告とともに建設業者がボンドの申請を損保会社に行うことになっています。損保会社の審査により与信されない場合は、その時点で入札参加資格が奪われることとなります。審査項目には 資金力、過去の工事経歴、契約遂行能力などがありますが、公共工事の施工に責任を持つ建設業者の選別が営利を目的とする金融機関によって選別されることになり、構造物の品質や安全性など公共性を担保できない可能性が生じる懸念があります。また金融機関主導の入札参加業者審査は金融機関と建設業者、発注機関との新たな癒着を生じさせることにもつながります。

発注行政機関は建設業者への経営事項審査や入札参加業者審査を、入札の公正性や客観性を保障する立場からしっかりとした体制を確立し、引き続き責任を持って実施することを提案します。

#### 5) 工事種別・規模に応じた分離・分割発注の実施

工事規模は大手ゼネコンへの工事の一括化や集約化ではなく、中小業者への受注確保に配慮し、工事の地域性を重視した地元業者への受注確保の見地から分離・分割発注に配慮します。そのため、1件工事の大規模化は避け、大規模工事を理由とした技術提案型落札方式を少なくします。

#### 6) 官業癒着につながるゼネコンへの設計・施工一括発注方式ではなく、設計と施工の分離を原則とした発注方式を堅持。

設計・施工一括発注方式は公共工事の設計段階に大手ゼネコンなど施工業者が公式に参入する方式で、施工業者がもうけに対応した設計をすることが可能になる仕組みとなります。また設計者と施工者が同一では、設計どおり施工が行なわれているか客観的チェックが困難となります。このような方式ではなく、明確に設計（監理）と施工（監理）の分離を行なう必要があります。発注者に設計体制が確保されていない場合は、民間の設計業者（コンサルタント業者）に発注者の立場から設計委託し、施工者との明確な分離を図ります。但し、施工者が発注者に技術提案を行なうVE型設計やVE型入札制度は客観的で厳正な審査を条件に実施するようにします。

#### 7) 政官業癒着・談合の厳禁、企業献金の全面禁止、天下りの抜本規制と罰則の強化、内部告発権を認めること

技術提案型落札方式などが「合法的」政官業癒着・談合につながる可能性を排除するため、癒着構造を抜本的に規制し、違反に対しては厳罰を科す必要があります。

特に政党や自治体首長等への企業献金の全面禁止と罰則の強化、天下りの抜本規制、談合に対する厳罰などとともに、これらを内部から告発する内部告発権を全面的に擁護します。

#### 2. 高品質を理由とした工事価格の高騰を避けるため、予定価格の上限拘束性を堅持するとともに、予定価格づくりの適正化と公開を

公共工物品質確保法（第14条）において「発注者は、高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めた時は、当該技術提案の審査の結果を踏まえて、予定価格を定めることができる」となっています。民間の技術提案の場合、発注者の積算能力の限界もあり、民間業者の見積価格主体の予定価格設定がやむを得ないケースもあります。しかし、このような方式が横行すると公共工事の価格が民間業者の言いなりに高騰する可能性があります。そのため、これを例外としつつ、本来あるべき発注行政機関の役割を明確にした、予定価格づくりの適正化と公開性

の立場から、公共事業のコスト構造改革にもとづく積算価格づくりの市場単価化やユニットプライス方式ではなく、積み上げ積算方式を基本とした以下のような予定価格づくりを提案します。

- 1) 公共工事の予定価格は公共構造物の品質・安全性・利便性・環境配慮の立場から材料や工法を検討した設計書に基づき、標準的市場単価（材料費、機械経費のみ）を基本に各種条件を加味した積み上げ積算方式により行います。
- 2) 労務費の算出は地域の標準的生計費を基本に、職種ごとに技能程度、難易度、地域の他産業労働者の賃金水準を加味した独自の調査によって作成します。
- 3) 歩掛の算出は施工に携わる下請業者および職人労働者へのヒヤリング・アンケート調査を基本とした職種ごとの標準的歩掛に難易度・特殊性などを加味したものとします。
- 4) 積算に使用する標準的市場単価・労務費・歩掛はその作成過程を含め公開します。
- 5) 公共機関は積算された労務単価・経費・歩掛が実際に工事施工に携わる下請業者や労働者に反映されているかの監視・調査機能を充実させ、悪質な業者に対する罰則規定を設けます。

### 3. 工事現場における施工体制の充実、労働条件向上への公正なルール形成のための行政施策の充実を

公共工事の品質や耐久性を確保する上で、最大の課題は今日の重層下請構造に起因する工事施工体制上のさまざまな問題です。そのため、工事施工現場における公正なルール形成のために公共工事の入札・契約段階で行政機関が実施すべきいくつかの提案を行ないます。

- 1) 公契約法（条例）の制定により施工に携わる労働者の賃金・労働条件の平準化を
  - (1) 日本政府はILO94号条約の批准とともに公契約法(条例)の制定により、公共工事に携わる労働者に関する世間並みの賃金・労働条件を確立します。
  - (2) 現場において法(条例)の実施状況を行政と建設労働組合が共同して調査することを契約時に明確にします。
- 2) 受注業者に指導文書や特記仕様書を発行し行政施策の充実を
  - (1) 請負契約時に受注業者に指導文書を付して労働条項等のルールを守らせませす。

この方式はすでになんかの地方自治体において実行されています。典型的なのは北海道函館市の指導文書です。この中には、地元業者の活用、地元資材の優先的使用、地元労働者、季節労働者の積極的雇用、雇用通知書の完全発行、法定労働時間の厳守および年次有給休暇の付与、労働者の福祉向上、建設業退職金共済制度等への加入、などが掲げられています。特に「下請負の適正化」では「工事の一部を下請負に付する場合は、工事の内容を明確にするため、下請負契約を結び下請負業者や現場で働く労働者に不利にならないよう、下請代金の支払は速やかに現金で行うようにして下さい。やむを得ず手形を使用する場合は、90日以内のなるべく短いサイトでの支払いに努めてください。特に労務費については、これに相当する額は必ず現金で支払うとともに、労務賃金が確実に労働者に支払われるよう配慮してください」と詳細な指導を行っています。また「適正な賃金支払い」では「公共工事の積算については、二省協定単価に基づく労務単価により積

算しているため、この点に十分留意し、適正な賃金を支払われるよう配慮して下さい」と職種別の設計労務単価表を明示して指導しています。

## (2) 請負契約時の特記仕様書において労働条項を記載し、受注業者に義務付けます。

この事例としては、長野県が発注したトンネル工事の特記仕様書において「トンネル粉塵飛散防止施策」を設け、粉塵飛散防止機械の設置を義務付けました。これなどは労働者への労働安全条項として当該工事には効力を発揮するものです。

## 3) 施工体制事前提出方式（オーブンブック方式）の採用で公正な元請・下請取引関係を

現在、地方自治体や専門工事業団体等で検討・導入されている入札時における施工体制事前提出方式を全国の各発注行政機関で前向きに検討することを提案します。この方式は入札後に受注業者が発注者作成の工事費内訳調査シートを発注者に提出します。発注者は受注業者から提出される元請・下請契約における下請通知書や施工体制台帳、注文内訳書が「調査シート」と合致するかどうかの確認を行うことにより低価格受注に対する歯止めをかけるとともに、施工レベルでの元請・下請の公正な取引関係を形成しようとするものです。

但し、この方式が機能するためには発注行政機関の人員配置を含む調査・審査体制をいっそう強化させる必要があります。また発注行政機関は入札参加業者がこの方式の採用により、無用な経費負担が生じないように配慮する必要があります。

## ・施工業者レベルにおける生産システム改革の提言

建設産業が国民・住民から信頼され、健全な発展をするためには、構造物を造る施工過程が適正、確実に行われることが求められます。しかし、発注者から工事を直接請負う元請業者は利益を確保するために下請業者に外注し、その過程で施工上の責任をも下請業者に転嫁していきます。元請業者が本来負うべき責任を放棄できるのは、元請業者が優越的な地位を利用して、元請業者にとって有利な取引関係を下請業者と結べるからです。その結果、建設技能労働者を供給する下請業者が過度な負担を押し付けられ、ひいては、建設産業の健全な発展を阻害していることは、これまでみてきたとおりです。

「建設業法」において元請の義務、元請・下請間における適正な取引関係は規定されていますが、元請責任の明確化、元請・下請間における適正な取引関係をより実現させていくために、以下のような点を強化していく必要があります。

### 1. 元請責任の明確化

建設業法	
第 24 条の 2	下請負人の意見の聴取
第 24 条の 3	下請代金の支払
第 24 条の 4	検査および引渡し
第 24 条の 5	特定建設業者の下請代金の支払期日等
第 24 条の 6	下請負人に対する特定建設業者の指導等
第 24 条の 7	施工体制台帳および施工体系図の作成等

元請業者は、建設工事の発注者と交わした請負契約に基づき、工事完成についてのすべての責任を負っています。しかし、施工及び管理・監督における下請業者への責任転嫁は、元請業者のコスト削減、現場技術者の削減政策などによりいっそう進んでいます。建設産業における「新しいパートナーシップの構築」が検討されている中で、工事全体にわたる元請業者の責任を、あらためて確認し、明確化する必要があります。

具体的に、建設業法では第 24 条の 2 から 7 で「元請負人の義務」を掲げています（ただし、「元請負人」は「下請契約の注文者」であり、「元請業者」だけに限らない）。それ以外にも、



一括下請の禁止（第 22 条）、不当に低い下請代金の禁止（第 19 条の 3）、資材の強制購入の禁止（第 19 条の 4）、特定建設業者の不払い賃金の立替払い（第 41 条の 2、3、ただし特定建設業者）、など元請業者として遵守しなければならないことを示しています。また、独占禁止法・下請法では建設業者を適用除外にしていますが、「建設業の下請取引に関する不公正な取引方法の認定基準（10 項目）」をもうけて、独占禁止法上での規制基準を示しています。元請業者が、これら法令等を遵守せず、違反した場合、行政機関による監督処分は指示だけでなく、営業の停止や許可の取消など、直接受注業者としての元請業者への責任を厳しく求めていきます。

## 2．元請・下請間の片務性の是正と公正な契約内容の実現

元請業者は、工事全体に責任を負っているからといって、優越的立場にたつて下請業者と片務契約を結ぶことは許されません。しかし、建設業界では常態化しています。そこで、片務性を是正し、契約内容を公正なものにしていくために、とくに次の改善をはかっていきます。

契約にあたっては、契約内容を明示した契約書を作成し、書面による契約を工事着工前に必ず行い、元請業者、下請業者の双方が交付します（建設業法第 19 条）。

元請業者から下請業者への支払いに関しては、元請業者は下請代金を、長期・割引困難な手形ではなく、現金で支払うようにします。例えば、労務費・諸経費部分は現金で当月末までに支払うものとし、支払日までの期間は、可能な限り短くします（建設業法第 24 条の 3、5）。工事契約締結後の変更工事、追加工事などに関しては、元請業者は下請業者に確実にそれら工事代金を支払うようにします。

また、元請業者が下請業者から一方的に諸費用を徴収する「赤伝」処理や、元請業者が下請業者に工事用資材などを有償で支給した場合、下請代金の決済より先に、資材の購入代金を決済させないために、元請業者や発注者が負担すべき経費は契約書に明記し、下請業者が不利益をこうむらないようにします。

現在、国交省で検討されているパートナーリングも、発注者、設計者、施工者といった各主体の対等な立場や関係を前提にしています。しかし、実際の元請下請間の関係は片務性をおびています。パートナーリングの問題点として協調的關係による責任・法的権利義務の不明確化、各主体間の不透明性などが指摘されており、ここに提言した片務性の是正をともなう限りにおいて支持していきます。

## 3．下請業者の適正な見積、請負代金の実現

元請業者の下請業者への一方的な指値発注をやめ、下請業者にとって適正な単価を実現します。そのため、下請業者の見積が大切になってきます。これは、建設技能労働者の賃金を確保した上で、下請業者が利潤をえられる適正単価を定め、工事全体の適正な工事代金を形成していく上で必要なことです。

元請業者は下請業者が適正に見積できるように、建設業法第 20 条にのっとり、工事見積条件をきちんと示し、見積に必要な情報を提示します。下請業者が見積を行うために必要な期間を、きちんと確保します。下請業者が提出した見積価格に関して、元請業者が納得しない場合、下請業者が説明する時間を確保し、双方が合意する価格で契約を行います。建設業法では、取引上の地位を不当に利用し、原価に満たない金額で請負契約をしてはならないとしています（第 19 条の 3）。

また、公正な取引が行われるよう契約段階での内訳書の添付を義務付け、元請業者、下請業者の双方で確認できるようにします。

元請・下請で取り決めた単価や工事代金等が、元請業者が発注者に提出する書類（「工事費内訳書」「オープンブック」など）に明記された場合、元請業者から下請業者に明記された金額がきちんと支払われているか、工事費内訳書が単なる形式的なものにならないよう行政機関はチェックしていく必要があります。

ます。

#### 4．一括下請発注、一括再下請発注などの根絶

建設業法では、請負った工事をそのまま一括して他人に請負わせることを禁止しています(第22条)。一括下請は業者を選定した発注者の信頼を裏切ることになり、元請責任を放棄するからです。また、中間搾取、工事品質の低下、労働条件の悪化、工事施工の責任主体の不明確化などが生じるからです。さらに、施工能力のないブローカー的な業者の介入を許すことになるからです。すでに公共工事において一括下請は全面的に禁止されていますが、民間工事においても建設業法の改訂によって一括下請の禁止(分譲マンションなど発注者とエンドユーザーが一致しない一定の工事)が検討されており、その早期実現を支持していきます。

#### 5．工事現場における元請責任の徹底

元請業者は、工事現場ごとに、工事に関わる施工体制のすべてを把握し、適正な工事遂行の義務があります。下請業者の状況を把握せずに、工事を遂行してはなりません。そのために施工体制台帳(特定建設業者のみ)の作成など義務付けられています。これを徹底していきます。

また、工事の適正な施工を確保するために、元請業者は現場に「監理技術者」(ただし特定建設業者のみ)、「主任技術者」(特定建設業者以外の元請、下請)を置かなければなりません。両技術者は、就業者と「直接的かつ恒常的な雇用関係」にあることが必要となっています。しかし、下請業者が主任技術者を直接的かつ恒常的に雇用するのは過大な負担になっています。そのため、元請業者は、下請業者との契約時に施工単価とは別に人件費を算定し、組み込むようにします。

#### 6．法令遵守の徹底

元請業者と下請業者の間では下請業者が不利益をこうむることが多く、下請業者の経営や建設技能労働をとりまく条件は十全ではありません。安心して仕事にとりかかれることが求められます。また、現場の施工に直接かかわる下請業者、建設技能労働者がこのような状態では、確かな品質の構造物を作る大きな障害要因になりかねません。これらの改善のためにも、違反行為をなくしていかなければなりません。そのためには、行政機関による監督機能を強化させるとともに、法令違反行為の実態を明らかにし、法令違反を適正に処分して、法令遵守を徹底させていくことが必要です。

法令違反行為の摘発にあたっては、監督行政庁である国土交通省、自治体の監督体制を強化します。それには、業務を担えるに十分な数の担当職員を配置します。

建設業者にかかわる法令として、建設業法、独占禁止法、刑法があります。法令違反の処罰にあたって、違反行為への法令上の適正な適用と処罰をすばやく実現するために関係行政機関の連携を強め、法令上の盲点をつくらないようにします。

元請業者の法令違反行為の実態を明らかにする上で、下請業者の告発権利をまもることが大切です。また、告発されたことにより、元請業者が取引停止などの行為に及んだ場合、回復措置等の行政の元請業者への罰則措置を強めます。