

建設産業政策研究会「第2次中間取りまとめ」 に関する見解と提言

国土交通省の研究会として2006年6月に設置された建設産業政策研究会(以下「研究会」と呼ぶ)では「建設生産システムの改革」に向けて、同年10月の「第1次中間取りまとめ」に続き、2007年2月に「第2次中間取りまとめ」(以下「取りまとめ」と呼ぶ)が行われた。『大きな変革期の到来、建設産業は新たな競争の時代へ』と題するスローガンに見られるように、「取りまとめ」では今日の建設産業をとりまく現状を、建設投資の大幅な縮小および独占禁止法の改正の結果、「談合」を基本とした競争排除型公共事業市場から、徹底した競争型公共事業市場に転換する「大きな変革期の到来」と捉えている。また、過剰供給構造にある建設産業を、さまざまな競争政策と生産システムの改革により再編・淘汰を促進し将来的に活力の回復をめざす、「新たな競争の時代」を迎えると位置づけている。

その一方で「取りまとめ」は、「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」と述べ、建設生産の特性に配慮した競争政策の必要性を指摘している。また、地域の中小・中堅建設業に対しては「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る」と地域中小建設業の存在を位置づけている。さらに、建設労働に対しては「近年の競争激化の影響で、現場労働者の賃金が低下しており、製造業等との格差が拡大している」と指摘し、現場労働者の賃金・労働条件の低下が労働者の確保を危うくし、技能の低下につながることに懸念を表明している。

このような建設産業の現状や特性の認識から見ると、「取りまとめ」における「具体的施策」は悉く中途半端で、むしろ、建設生産システムを弱肉強食の競争政策による再編・淘汰の方向に導くものと考えられる。

建設政策研究所では2006年12月に「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」と題する、独自の建設生産システム改革への提言を発表した。この提言を基調としつつ、「研究会」の「第2次中間取りまとめ」に関し、建設政策研究所として、その問題点と見解および提言を明らかにするものである。

1. 「取りまとめ」の問題点と見解

1. 法令違反行為の排除を名目にした弱小業者の淘汰に導く可能性

「取りまとめ」は「公正・公平な競争基盤の確立」のために「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」により建設業の適正な競争環境を整備するとしている。建設業法による元請下請関係の適正化や独禁法による「不当廉売」や「優越的地位の濫用」の防止、労働関係では労働基準法や労働安全衛生法その他、社会保険・労働保険等、厚生労働行政による対応などが述べられている。

労働基準法や労働安全衛生法などに違反する業者を取り締まるのは当然であり、法令遵守のための監視を強化することはきわめて重要である。しかし、建設産業において、違法・不法がまかり通る今日の事態の責任は、発注者の立場を利用してコスト削

減を追求することにより、不法・違法を常態化させてきた建設行政にこそあるのではないか。

そして、社会保険・労働保険についても未加入事業主への取り締まり強化だけでは不十分である。社会保険・労働保険の費用は事業主と当該労働者が折半で負担するが、重層下請契約における元請と下請間の片務的指値発注は事業主にとって費用負担が不可能なほど低価格受注に陥っている。このような元請業者の下請業者への労務経費を考慮しない厳しい低価格指値発注が、労務外注化の末端までの展開を強制しているのである。法令違反業者への取り締まりにとどまらず、元請業者の下請発注における労働経費も含まない片務的請負契約の是正こそが、公正・公平な競争基盤を確立するのである。

この点について「取りまとめ」の「具体的施策の方向性」では

- (1) 地方整備局等の人員体制を整備し、施工体制調査指導班（「施工体制 G メン」）による法令違反行為への対応を強化するとともに、関係機関との連携を強化する
 - (2) 法令違反行為を示した法令遵守のガイドラインを作成する
- の 2 点が掲げられている。

「施工体制 G メン」が真に効力を発揮するためには、態勢確立のための配置職員の大幅な増員が必要である。しかし、公務員削減が進められている折に、実現の可能性があるのだろうか。また、ここでも、現場の声を聞くことなく摘発するのは片手落ちである。関係機関の中に、労働組合の代表を加えることによってはじめて、法令違反行為の排除は、実効性をもつことになるだろう。

2. 「談合」に代わる弱肉強食の入札・契約制度導入の可能性

建設市場、特に公共工事市場の縮小が過度な受注競争をもたらしていることは指摘のとおりである。このことに加え、2006年1月から施行された改正独禁法がスーパーゼネコンの談合訣別宣言を呼び、その後の低価格受注競争に拍車を掛けた。「取りまとめ」は建設産業が今後「談合」から訣別することを前提に「新たな競争の時代」にどのような競争のルールを確立するかの検討が行われている。しかし、その基本的内容は「技術と経営に優れた企業」、つまり力の強い企業が生き残る入札・契約制度への改革である。「取りまとめ」の「具体的施策の方向性」では

- (1) 入札・契約制度では一般競争入札の拡大を図るとともに、評価項目の充実等総合評価方式の拡充の促進。併せてその円滑化のための入札ポンドや発注者支援方策等の条件整備を図る。
 - (2) 経営事項審査について、評価項目、ウエイト等の見直しを行うとともに公正な評価基準と審査方法の確立を図る
- の二本立てとなっている。

すでに、「全国知事会」が地方自治体発注の1000万円規模以上の公共工事には一般競争入札を導入するという指針を発表している。さらに大規模工事や難易度の高い工事では、技術力や経営力を加味した総合評価方式、その他工事では地域貢献や施工体制などを含めた総合評価方式が進められている。また、入札ポンド制度は金融機関が入札参加者を経営状況や技術力などを基準に事前に篩い分けることになり、入札・契約制度が業者淘汰の道具になる可能性がある。さらに経営事項審査では新たに導入が検討されているグループ・持株会社経営が業界再編を促進につながる可能性が大きい。

3. 設計と施工の一体化などによる新たな官製談合の可能性

「取りまとめ」では、「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」と指摘している。

公共調達における上から下への片務性の背景には、予算執行権限を最大限に活用した行政・官の横暴とともに利権・天下りなどを巧妙に活用した請負業者との癒着関係が存在する。元請業者は官に取り入り、官の業務を代行しつつ予算を有利に執行させる。そして元請業者は官の横暴を元請・下請の片務性を通じて、その負担を下請業者に押し付ける構造がある。

結果的には官業癒着に繋がる役割分担・責任関係を意識的に作り出しているのであって、刑法や独禁法、建設業法などを厳格に適用し、癒着構造を断つことが最大の課題である。

ところが「取りまとめ」の「具体的施策の方向性」では

- (1) 発注者・設計者・施工者等の関係者間で情報共有を促進する等、関係者間による対等な関係の構築を促進し、透明性の向上を図るための仕組みの導入の検討を行う。また公共発注者に対する支援として民間事業者のノウハウを活用できるさまざまな調達手法の導入を図る。
- (2) 民間工事においても、対等で透明性の高い元請下請関係の構築を促進するとともに、発注者の意識改革を促進する。

と述べている。

「取りまとめ」の施策は発注者・設計者・施工者等の契約関係による役割分担に基づく調達方式から、これらの関係を設計・施工一括方式、設計者・施工者等の水平・垂直的統合方式、PFIやCM,PM方式など新たな調達方式や民間手法の導入により解決を図ろうとするものである。これでは国民の税金を運用する公共事業の計画から設計・施工に及ぶ全体を大手ゼネコン主導で行われることになり、官製談合・癒着関係をさらに大規模に進行させるとともに、大手ゼネコン主導の業界再編・淘汰につながる可能性がある。

4. 賃金・労働条件の改善を意識的に回避した現場労働者施策

「取りまとめ」では「近年の競争激化の影響で、現場労働者の賃金が低下しており、製造業等との格差が拡大している。下請企業においては、技能労働者に係る社会保険・労働保険等の企業負担を軽減するため、労務外注を増加させているものとみられ、その中でいわゆる一人親方が増加しているものと見られるなど、重層構造がいつそう進展し、労働条件が悪化するとともに不安定化が進んでいる・・・」と、今日受注レベルでの低価格競争とともに施工レベルでの重層元請・下請間の低価格競争がもたらす現場労働者へのしわ寄せの問題を指摘している。

このような建設労働における状況認識にかかわらず、「取りまとめ」における「具体的施策の方向性」をみると

- (1) 施工体制（技術者の配置）の確認強化を行うとともに、監理技術者講習について充実を図るなど技術者の教育・育成のための環境整備を図る
- (2) 基幹技能者の育成・活用、社会保険・労働保険への加入促進、改正建設労働者雇用改善法の活用等により雇用環境の整備等を図り、優秀な技能労働者の確保・育成を促進する

とある。ここに掲げられている施策は当然に実施すべきものであり、社会保険・労働保険への加入促進以外は従来から国土交通省が掲げている施策である。しかし状況認識には「現場労働者の賃金が低下しており・・・」とあるにもかかわらず、「具体的施策」には賃金水準の引き上げについてはまったく触れられていない。今日現場労働者の際限のない賃金水準の低下が若年技能労働者の不足を招き技能の低下に結びつき、

建設生産システム上の大きな課題となっているにもかかわらず、この問題を意識的に回避しているといわざるを得ない。

・建設政策研究所の提言

建設生産システムの改革に関する今回の「取りまとめ」は、建設産業および建設生産をめぐる疲弊状況ともいえる現状を把握し以下のように述べている。

「地域の中小・中堅建設業が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いる」こと。

「公共工事において極端な低価格による受注が多発し、競争性を高める施策だけでは、建設生産の特性等から、更なる価格競争を招き、品質確保への支障や下請け・労働者へのしわ寄せが懸念される」こと。

「近年の競争激化の影響で、現場労働者の賃金が低下しており、製造業との格差が拡大している。重層構造がいつそう進展し、労働条件が悪化するとともに不安定化が進んでいる」こと。

これらの指摘は基本的に建設政策研究所の問題認識と共通している。

しかし、「取りまとめ」の見地は、これらを正面から捉え、建設産業と建設生産システムの将来のあり方を提起するのではなく、建設産業の「過剰生産構造」の解消を口実にした大手建設資本本位の再編・淘汰を導く施策の提案となっていることに最大の特徴がある。

建設政策研究所では、建設産業の将来を「地域に根ざした建設業」という方向から以下のような建設産業とその生産システムのあり方を提言する。

1. 建設産業における一部の全国建設業と多数の地域建設業が正しく共存するため、建設産業政策は地域建設業の振興策を重視する

- (1) 今日の地域社会の疲弊を招いた、公共事業依存型地域経済づくりから、地域住民主導の自立した安心安全のまちづくり等をめざす地域建設業の育成をはかる。
- (2) 公共投資のあり方を高速道路、港湾・空港、ダムなどの大規模事業偏重から地域の安全・環境・福祉中心、地域振興・雇用確保中心の地域に密着した事業に切り替える。
- (3) 公共事業財政縮小下において、地域の公共事業やまちづくりなど住民生活を支える地域中小建設業の発展を図る行政の中小建設業振興施策を重視する。
- (3) 官公需法や「中小企業事業分野確保法」等に基づき中小建設業の事業分野を明確にし、大手企業が中小建設業の事業分野を侵害しないようにする。
- (4) 大手ゼネコンに対しては、自然環境を守り、良い地域の景観をつくり、国民生活の安全と福祉を守る積極的な技術開発を行い、このような観点に立って公共事業に積極的に貢献し、社会的存在価値を国民に明確にして、高い信頼性を築くことを求めていく。
- (5) 地域建設業振興策をはかるにあたっては、少なくとも建設物の利用者代表および建設生産の基本的担い手である労働者・中小事業主代表を参画させる。

2. 建設労働者の賃金・労働条件を抜本的に改善することにより、健全な建設生産システムを確立する

- (1) 建設生産システム改革の協議に発注者・設計者・元請業者・下請業者とともに、これまで参加を無視されてきた建設労働者を組織する労働組合を対等な立場から

協議に参画させる。

- (2) 産業の将来的発展の立場から建設業経営者団体と労働組合団体とが話し合いのテーブルを設け、労働者の賃金・労働条件改善について協議する。
- (3) 重層下請制度のもとで現場労働者の賃金・労働条件の改善がもたらす、元請・下請業者のコストアップを負担できるシステムを発注者・業者・労働者代表相互の協議で確立する。
- (4) 労働者への社会保険・労働保険の未加入事業主など法令違反の取締りに際して、関係事業主団体や労働組合および弁護士等を含む独立行政機関を設置し、対策を協議する。
- (5) 公共事業発注行政機関は公共機関と民間企業との官民請負契約レベルにおいて、労働基準の遵守をはじめ標準的賃金等を保障する公契約法（条例）制度を確立する。また、公契約制度が重層下請制の民・民契約のもとで、工事に直接携わる下請業者・労働者に適用されているか調査し、適正に実行させる独立行政機関を設置する。

3. ヤミ談合を厳禁しつつ、過度な競争を防止する新たなルールある入札制度の確立を協議する

- (1) ヤミ談合を厳禁する立場から公正取引委員会の権限と体制をいっそう強化し、大手ゼネコンの設計段階への介入防止を含む独禁法制の強化を図り、談合を絶滅する環境の整備を図る。
- (2) 官製談合を含む政官業癒着のあらゆる内容に関する抜け目のない厳しい法的措置を確立させ、公共調達におけるあらゆる不正を排除する。
- (3) 入札制度は指名競争中心からランク制を堅持した条件付一般競争中心に転換させるとともに、価格以外の要件を取り入れた総合評価方式とする。評価方式は、地域要件、労働基準、施工能力、環境重視などの要素を加味した多面的方式とし、地域建設業者や労働組合、住民団体などとの協議を重ねつつ新たなルールある入札制度を確立する。価格以外の要素に大手ゼネコンがいかに有利となる技術開発力や規模力を重視する評価方式は特殊な一部の事業に限定する。

また、過度な受注競争を防止するため、すべての公共工事に最低制限価格制度を採用する。

さらに、地域の中小建設業を重視する立場から分離・分割発注方式や小額工事随契方式など配慮ある入札・契約制度を採用する。

4. 建設生産における対等・平等な取引関係および建設産業の民主的発展に向けて

- (1) 建設生産における発注者の片務性、大手ゼネコンを含む元請業者の片務性を排除するため、建設生産の最大の担い手である労働者の団体を含める。
- (2) 対等・平等な取引関係確立のための協議の場を設け、独禁法や建設業法、労働諸法など法令違反に対し厳格かつ迅速な対処をする。
- (3) 発注者、設計者、元請・下請間の対等・平等な取引関係の違反に対処する詳細な協定を締結する。
- (4) 現場に対等な労使関係を築くために、現場交渉権を保障する。
- (5) 大手建設資本本位の市場独占、地域中小建設業切捨て政策による合併・分割などの再編・淘汰施策ではなく、行政は、地域経済発展と住民本位のまちづくりに貢献する地域建設業と建設労働者の営業と生活を擁護し、地域建設業の民主的・自立的発展をはかるべきである。