

国土交通省『建設産業政策 2007～大転換期の構造改革～』に対する見解

2007年8月24日 建設政策研究所

国土交通省では、2006年6月に国土交通大臣の研究会として、建設産業政策研究会（以下「研究会」）を設置した。同年10月に「中間取りまとめ」を、2007年2月に「第二次中間取りまとめ」を、そして同年6月には「建設産業政策 2007～大転換期の構造改革～」（以下「政策 2007」と呼ぶ）と題する最終取りまとめを発表した。

建設政策研究所では、「中間とりまとめ」「第二次中間とりまとめ」への検討結果や提言を踏まえ、新たな視点から「政策 2007」に対する建設政策研究所の見解及び建設産業の民主的改革の提言をまとめた。ここでは「見解」のみを掲載するが、建設政策研究所の「見解と提言」の全文はホームページ上及び別途ブックレットとして発表する予定である。

【目 次】

まえがき	1
. 「建設産業政策 2007」に対する建設政策研究所の見解.....	1
はじめに.....	1
1 . 「政策 2007」は建設産業をどこに導くのか.....	2
2 . 大手建設業にかたよった建設産業政策のあやまり	3
3 . 建設業者の「過剰供給構造」が低価格競争の真の原因なのか.....	4
4 . 建設産業の「再編・淘汰は不可避」と言えるのか	5
5 . 「官製談合」に対する行政機関の無責任な姿勢.....	7
6 . 「脱談合」時代に対応し、公共工事の発注者・設計者・施工者の明確な分離を	7
7 . 元請下請間の片務性をどのようにして対等な関係にするのか.....	8
8 . 「人づくり」のどこに問題があるのか.....	9
9 . 建設生産システムの主体は誰か	10

まえがき

国土交通省では、建設投資の急速な減少に伴う価格競争の激化、さらには相次ぐ官製談合の摘発から業界の「脱談合宣言」などがもたらす建設産業の激変に対応し、新たな産業の方向性を明らかにするため、2006年6月に国土交通大臣の研究会として、建設産業政策研究会(以下「研究会」と呼ぶ)を設置した。そして同年10月に「中間取りまとめ」が、2007年2月には「第二次中間取りまとめ」がそれぞれ発表され、同年6月には「建設産業政策 2007～大転換期の構造改革」(以下「政策 2007」と呼ぶ)と題する最終取りまとめが発表された。

建設政策研究所では、「研究会」が発足した当初からその検討内容に注目し、「中間取りまとめ」に対応し、「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」と題する建設生産システム改革への提言を発表し、関係諸団体の討論を呼び起こした。また「第二次中間取りまとめ」時には、それに対する「見解と提言」を発表した。今回「政策 2007」についてはこれまでの検討の集大成とともに、中間取りまとめにはなかった新しい問題提起と方向性が含まれており、建設政策研究所では、これまでの検討結果や提言を踏まえ、新たな視点から批判的検討を行うとともに、建設産業のそもそものあり方から出発した「建設産業の民主的改革の提言」として再提案することにした。

「建設産業政策 2007」に対する建設政策研究所の見解

はじめに

「研究会」の最終取りまとめである「政策 2007」は、冒頭に「今、建設産業はかつて経験したことのない大転換期を迎えている」と、産業全体が大きく変わろうとする時期に直面しているとの認識を強調している。その主要な理由として、第一に建設投資の急減にもかかわらず建設業者数が減少していないこと、第二には建設産業が「談合からの訣別」を行い法令遵守の動きが広がってきていること、を挙げている。

この二つの事象は内容も性格も異なるが、これらがもたらす影響として、産業内で極端な低価格競争を生み、建設生産物の安全性や品質、建設生産システムに対する国民の信頼が大きく揺らいでいること、加えて、建設就業者の賃金・労働条件の悪化が進み、相対的に魅力のない産業となるとともに、就業者の高齢化も進展し、技術・技能の承継が大きな課題となり、ものづくり産業を支える根底が今大きく揺らいでいる、と指摘している。

このような変化の中で、建設産業が活力を回復していくために、建設産業としては「更なる再編・淘汰」を含む「構造改革」を実施し、行政機関は新たな建設産業政策を推進する。その結果、これまでの横並びの成長から脱却し、「選択と集中」により「技術力・施工力・経営力に優れた企業が生き残り、成長する」産業に転換する、と述べている。

「政策 2007」は以上のような問題意識にもとづく提案を行っている。しかし、地域産業としての建設産業の本来のあり方からみて、建設産業政策をどのように位置づけるべきなのか、建設産業構造の実態からみて、低価格競争の根本原因は「過剰供給構造」にあるのか、「脱談合」時代の公共工事競争のルールとは何か、などについて以下に建設政策研究所の見解を述べる。

1. 「政策 2007」は建設産業をどこに導くのか

「政策 2007」では、バブル崩壊後、異常に膨張した建設市場を抱えた日本建設業の過剰生産体質について、事業者、就業者、労働者の存在、すなわち彼らの「責任」であると認識している。果たしてそうであったのだろうか。政府の建設産業政策を超え、金融・財政政策危機、恐慌対策という「市場と国家」による双方の失敗の結果、事業者・就業者の過剰が生じたのである。その事態における政策担当者の政策責任を棚に挙げ、事業主、労働者に「自己責任」というイデオロギーで対処し、リストラ・合理化コスト節減で建設産業の危機、建設産業疲弊をしのごうとしている。

「過剰供給構造」の創出とその政策責任には全くふれず、「政策 2007」では、これからの建設産業について、産業全体をより効率的な構造に転換していく必要があり、「技術力・施工力・経営力」に優れた企業だけが生き残ること、ひいては大手ゼネコン本位に業界を再編・淘汰しようとしている。

このような「技術力・施工力・経営力」に優れた企業が生き残る「構造改革」は、今後のグローバル化の中で、日本の大手建設業が国際競争に勝ち残るところに目的がある。

これからの日本経済の成長力強化として、アジアの活力を取り込むためにアジアとの経済連携をはかる方針が政府から打ち出された（「骨太の方針 2007」）。アジアを中心にした海外での日本経済力の強化、日本企業の活動推進のためには、現地での社会資本整備がかかせない。日本経済のグローバル化とともに拡大・増大していく国際的な工事需要に対して、日本の大手建設業が確実に受注できる体制づくりが目指されることになる。付言すれば、公共投資を中心に国内市場が縮小している下で、建設業にとっては市場を世界的に広げていかざるをえない面がある。

また、グローバルな経済活動が進行する中で、日本の建設業のみが、国際的法規やルールの枠外にあることへの国際的圧力がいっそう強まってきた。そうなれば、これまでの日本の悪しき慣習であった談合や発注者・元請・下請の間の片務契約などは通用しなくなり、国際的な企業行動や規律が求められ、法令順守がよりいっそう求められる。その法規制も、独禁法規制の強化、国際会計基準の採用など世界的な流れに合流せざるをえない状況になっている。いずれにしろ、国内市場の縮小と国外市場の拡大、競争のグローバル化に対して従来の護送船団方式では対応できず、「政策 2007」では、「技術力・施工力・経営力」に優れた企業、いわば大手業者と、大手企業が求める中小、専門工事業者が生き残るような

再編・淘汰策で産業構造の転換を図ろうとしているのである。「政策 2007」の導き先はここにある。

しかし、次に述べるように、地域産業としての建設産業の本来のあり方からみて、大手建設業にかたよった建設産業政策にはあやまりがある。

2. 大手建設業にかたよった建設産業政策のあやまり

「政策 2007」では、建設需要総額縮小政策のもとで、大都市圏域への人口移動と裏腹に中山間地域の活力低下、急増する地場建設業者の倒産、事業承継か廃業かという岐路に直面する多くの地域建設業者の存在、地域経済・雇用の支え手・災害対策の担い手である地域建設業は、他方で地域経済の担い手が不足している農林業、社会福祉等へ進出し、間伐材の有効活用等を通じて、地域社会の活性化を図る、など一応の認識を示している。これを受けて「政策 2007」は、市場特性に応じた発注標準・入札参加条件を設定する、「地域公共団体向け総合評価実施マニュアル」の普及促進、JV制度を再検討する、工事の態様・規模に応じた上位等級への参入・応札の促進、などを挙げている。

しかし、建設業がそもそも地域産業という規定を与えられるのは、建設業が、地域の自然、歴史、文化等に詳しく、社会的、歴史的知識とそれらの特性を総合的に踏まえた経験を引き継ぎながら、建設物生産を組織的にまとめ上げる産業である、生産システムの上からは、地域建設業は何よりも各種の専門工事業種およびそれらを担う専門職業能力を持つ技能者・技術者が分業体制を取りながら、地域社会の中に集積し、集積による低い生産コストで事業実施を可能にする。それは断続的に発生する工事が必要な都度、計画的に協業体制を柔軟に構築できる特殊な生産体制を提供する、そこでの事業者、働く労働者は、工事の態様・規模にかかわる生産システムを構築・支援するとともに、具体的にととを結合する個別生産の方式を取ることに適応できる、建設業のこうした発展経緯とその到達能力から、地域における災害時には防災システムを担ない得る、という点にある。それがゆえに、建設業が地域産業と呼ばれるのである。

しかし、「政策 2007」では、製造業と同様な企業再編を行おうとしている感がある。地場産業や建設産業とは異なり、鉄鋼や機械産業等の製造業の産業・企業集積にみられる生産特性は、地域の自然や歴史、文化等にこだわらず、効率性や他地域との競争力の産業組織的な優位性などによるものである。企業の再編・淘汰策もその特性に見合ったものである。建設業において製造業と同様の再編を行おうとする政策は、地域産業としての建設業の特性をないがしろにすることになる。

地域建設業を持続させる産業政策は、建設産業自体に限定された方策が必要である。さらに、現代の地域建設業政策には、地域が有する限られた自然や環境、人々の歴史に刻まれた叡智の結集を図ることはもとより、産業振興には地域文化の展開、景観の継承と新たな形成、地域に存する資源の多元的活用など、経済、生活、文化などを総合的に活性化す

る政策視点が不可欠である。その点で、「政策 2007」は政策への視座が狭い意味での生産システムに傾斜しており、大手建設企業を起点とする生産力一辺倒の生産システムからの発想が強すぎる。建設業の振興には、地域社会の歴史、文化そして住民の意思を表現する舞台装置の活性化を意図する視座が必要不可欠である。

3. 建設業者の「過剰供給構造」が低価格競争の真の原因なのか

「政策 2007」は、建設投資、特に公共投資が急減しているにもかかわらず、建設業者数が同様に減少していないため、「過剰供給構造」になり、それに関連して極端な低価格競争が生じていると指摘している。そして低価格競争を防止し、活力ある建設産業にするには、過剰供給構造を是正し、「技術力・施工力・経営力に優れた企業」が生き残る「更なる再編・淘汰」策を実施し、「産業全体をより効率的な構造に転換することが求められる」、と述べている。

つまり、建設需要と建設供給とのアンバランスが過度な低価格競争につながり、企業の業績の悪化、建設就業者の賃金・労働条件の悪化につながり、建設産業への魅力の低下となって現れている、と主張している。

仮に「過剰供給構造」を是認するとしても、それが公共工事の極端な低価格受注競争の原因といえるのだろうか。

確かに、通常の商品取引においては、需要が少ないのに、商品を多く供給すれば当然に価格は下落する。しかし、これは「一物一価」のもとで当てはまる原則である。

建設産業の場合、発注者と元請業者との落札価格は、さらに低い価格で元請・下請間で取引される。またさらに低い価格で下請・再下請間で取引される。結果的に発注者と元請業者との落札価格は元請・下請間の取引価格に比較し相対的に高価格ということになる。そしてその最終的帰結は労働者の賃金・労働条件の際限のない切り下げとなって現れるのである。

賃金・労働条件の水準が全体的に向上するならば、施工レベルでの元請・下請間の価格が安定するとともに、発注者・受注者レベルにおける極端な低価格落札を防止することにつながる。

したがって、低価格受注競争の真の原因は、施工レベルにおける労働者の賃金・労働条件の歯止めがなく、際限なく切り下げることが可能な構造にある。

発注者	受注者（元請）	次下請	二次下請	三次下請	労働者
低価格落札	低単価外注	低単価外注	低単価外注		低賃金

4. 建設産業の「再編・淘汰は不可避」と言えるのか

「政策 2007」は、その冒頭で次のように、建設産業の過剰供給構造の存在から、建設産業の再編・淘汰は不可避である、と断定している。

「建設投資は平成四年度のピーク時と比較して現在約六割の水準にまで減少している。公共投資に限ってみれば半減という急激な減少である。この間、ピーク時に約六十万業者を数えた建設業の許可業者数は約八万業者減少するとともに、各企業も様々な形で経営効率化に努めてきたが、建設投資の急減はこれを上回るものであり、建設投資が現状の水準で推移すると仮定しても、残念ながら『更なる再編・淘汰は不可避』という厳しい現実に直面している。」

そして、「技術力・施工力・経営力に優れた企業が生き残り、成長する」建設産業の「再編・淘汰」を「構造改革」として、産業政策の目的としている。しかし、過剰供給構造から「再編・淘汰」政策を導くことには以下のような認識の誤りがある。

第一に、建設産業の過剰供給構造が存在するとしても、この間の構造改革政策の下で、建設産業の「再編・淘汰」は、相当にすすんできている。過剰供給構造の是正のためにより一層の競争促進策が必要である、という主張は、建設産業の実態から乖離しているといえる。

表は、建設産業の従業者規模別の事業所数と従業者数の 1996 年から 2004 年にかけての変化を示している。

確かに、この間の事業所数の変動は、64 万 7 千件から 56 万 4 千件へと、8 万 3 千件 (12.8%) の減少にとどまっている。しかし、それは、1~4 人および 5~9 人規模の事業所における事業所数の減少が 7.0% および 11.9% と少なかったためである。それに対して、10~19 人規模の事業所では事業所数は、21.3% の減少であり、20 人以上の規模の事業所では、三割から四割の減少率となっている。従業員数で見ても、同様の激しい減少が見られる。特に 20 人以上のすべての規模の事業所において、事業所数・従業者数とも、建設投資額に匹敵する 3 割から 4 割の減少を示している。また、1~4 人の事業所は、この間に 2 万 2 千件の減少にとどまっているが、2001~04 年だけで、廃業は 4 万 1 千件、新規開業が 2 万 4 千件であり、これらの従業員規模の事業所においても「再編・淘汰」は相当に進んでいることがうかがえる。

したがって、建設業者はすでに大きく「再編・淘汰」されてきているというのが事業所・企業統計が示している実態である。

建設産業（産業中分類）、従業者規模別事業所数及び従業者数の変化（1996年 2004年）

	1996		2004		1996年 2004年			
	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数	事業所数	増減率	従業者数	増減率
	647,360	5,774,520	564,352	4,382,413	-83,008	-12.8	-1,392,107	-24.1
1～4人	321,045	741,658	298,493	686,196	-22,552	-7.0	-55,462	-7.5
5～9	166,816	1,103,544	146,929	966,257	-19,887	-11.9	-137,287	-12.4
10～19	100,518	1,336,032	79,076	1,044,174	-21,442	-21.3	-291,858	-21.8
20～29	29,092	687,570	20,357	480,074	-8,735	-30.0	-207,496	-30.2
30～49	18,163	675,948	12,042	447,840	-6,121	-33.7	-228,108	-33.7
50～99	8,524	565,583	5,390	357,062	-3,134	-36.8	-208,521	-36.9
100～199	2,375	314,701	1,415	191,056	-960	-40.4	-123,645	-39.3
200～299	425	102,369	282	66,825	-143	-33.6	-35,544	-34.7
300人以上	402	247,115	255	142,929	-147	-36.6	-104,186	-42.2
派遣・下請従業者のみ	-	-	113					

出所；平成11年事業所・企業統計調査、および平成16年事業所・企業統計調査より作成

第二に、零細事業所の供給構造における位置は、完工高で見れば、全体のごくわずかに過ぎず、これらの事業所が過剰供給構造を生み出している、ということはいえない。例えば、「政策2007」の添付資料中には、建設業界の構造を示した図があり、そこでは、約30万社の中小・零細建設業者は、年間完工高が100万円未満である、ことが指摘されている。約30万社全体で、完工高は3000億円に満たない、ということである。52兆円の建設投資全体の0.6%を超えていないのである。さらに、この零細建設業者における事業所数の減少が相対的に少なくなっていることは、重層下請構造が末端に向かって拡大させられてきた結果と考えられる。つまり、事業所数の減少がわずかにとどまっていることは、低価格受注競争政策の結果を示しているのである。

第三に、建設産業の過剰供給構造の形成の元凶には、スーパーゼネコン5社のシェア拡大がある、という点である。スーパーゼネコン5社は、2006年度の建築受注高で5兆2500億円を占め、2007年度の建築投資見通し31兆2800億円の16.8%を独占しているのである¹。また、スーパーゼネコン5社は、この間、とりわけ、2006年度の受注高が1兆2000億円と、2007年度投資見通し21兆600億円の5.7%に過ぎない土木部門をはじめとして、いっそうの市場シェアの拡大をめざしている。スーパーゼネコン5社のシェア拡大の煽りをうけて、地域の中堅・中小建設業者の市場競争が激化し、過剰供給構造はいっそう甚だしくさせられているのである。

第四に、建設産業の過剰供給構造の形成においては、公共投資の総額が大きく削減される中で、都市部の大規模工事に集中されてきたことが大きく影響している。この側面からは、過剰供給構造は、公共事業政策により作り出されたものである。したがって、過剰供給構造は「再編・淘汰を不可避」とするものとは言えない。そうではなく、建設産業構造の実態が示していることは、地域に密着した住民生活に関連する公共事業を優先して発注していく政策が、地域建設産業振興政策とも適合的である、ということなのである。

¹ 建築受注高は、建設経済研究所「2007年3月期主要建設会社決算分析」、2007年度の民間建設投資見通しは、国土交通省「平成19年度建設投資見通し」（平成19年6月12日）。

5. 「官製談合」に対する行政機関の無責任な姿勢

戦後、日本経済の高度成長期以来、その基盤整備としての公共投資は時の政治権力と結びつき、公共事業の計画から工事の発注に至るまで政官業癒着・談合によって行われてきた。建設業界は政界・官界との緊密な結びつきのもとで、公正な競争関係を発展させることなく護送船団的政策に拠りかかり発展を遂げてきた。しかし、このような関係は日本の政治をゆがめ、税金の無駄づかいや不公正競争をもたらすものとして国民の強い批判を招くとともに、グローバル競争下における各国の批判の的となってきた。特に米国からは談合に対する厳しい罰則規定を含む独禁法の強化の具体的提案がおこなわれ、2005年4月には国会で改正独禁法が成立した。大手ゼネコンは改正独禁法が2006年1月から施行されるのに合わせ、「談合からの訣別」宣言をスーパーゼネコン四社によって行った。この「脱談合」宣言は業界全体に大きな混乱を呼び起こし、長年、業者間の信頼で築いてきた談合システムが崩壊に向かっている。

しかし、談合から完全に訣別し、真に国民から信頼を得るためには、談合の前提となる政界、官界との癒着に関係する仕組みをなくさねばならない。

具体的には、政治家や高級官僚の「天の声」による落札業者の決定、談合の「仕切り」を知事や市長など行政の長などが行うこと、公共工事に関わる情報を一部業者にのみ漏洩することなどによる官製談合、およびその見返りとして、政界への企業献金、官界からの天下り、選挙時の特定の政治家への集票など、が行われている。

「政策2007」はこの点について、「国土交通省を含む国、地方公共団体、政府関係機関の各公共発注者が関与する官製談合事件については極めて遺憾といわざるを得ない。」というコメントを出しているだけで、国土交通省をはじめとする行政機関みずからの責任に対する自覚が極めて希薄である。

今日の談合の多くは政治家や行政機関が関与する「官製談合」であり、発注行政機関はより具体的に官製談合への実態と責任、再発防止策を明確にし、国民への信頼を回復させる措置が必要である。

建設業界の「脱談合」への転換は政治家や行政機関が関与する個別の「官製談合」も困難にならざるを得ないが、政治家や行政機関と建設産業との公共事業の計画レベルにおける癒着など政官業癒着のあらゆる現われを厳格に禁止させる法制度の改革が必要となる。

6. 「脱談合」時代に対応し、公共工事の発注者・設計者・施工者の明確な分離を

「政策2007」では、「従来、公共工事においては、発注者や設計者が行う設計段階で施工者が事前の協力をを行う場合があること」、また「竣工後に設計の不備に基づく不具合が発生しても施工者によるサービス手直しが求められる場合がある」ため「脱談合時代に対応して、工事の態様等に応じた多様な調達手段を活用することや対等で透明性高い建設生産シ

システムを構築していくことが喫緊の課題」と述べている。確かにこれまで施工会社が公共工事の設計段階に介入し、無償で設計協力を行うことが官製談合につながっていた。また、発注者からの要請で施工者が無償のサービス工事を行うことはよくあるケースである。このようなことをなくし、発注者、設計者、施工者の役割分担を明確にすることは当然である。しかし、「政策 2007」はこのような問題が生じた原因を「発注者の能力・体制、工事の規模・態様等にさまざまな違いが存在するにもかかわらず、形式的・画一的な発注方式が適用されてきた」と、問題を発注方式に摩り替え、発注方式が談合の遠因だと強弁している。「発注者に設計能力がないから、民間設計者が設計を行い、また設計者に設計能力がないから施工者が設計協力を行うことになる。発注者に監理能力がないから施工者が無償のサービス工事を行うことになる」ということが事実とすれば、発注者には設計能力や施工監理能力を持つように、発注行政機関の専門性と体制の強化を図らねばならない。また設計者は発注者から委託を受ける以上、責任を持って設計ができる体制を確立せねばならない。日本のように、設計者に比較し施工者の権力の強い国では、施工者が設計や施工監理を一体的に行うことを避け、発注者、設計者、施工者の明確な分離を図ることが極めて重要である。ところが「政策 2007」ではアメリカやイギリスで採用されている、公共工事の設計段階に施工者が公式に關与する設計施工一括発注方式や詳細設計付発注方式、高度技術提案型・標準型・簡易型総合評価方式、設計プロポーザル方式、さらには発注者の代行として民間会社が参入する P M・C M方式などが提案されている。しかし、発注者や設計者に設計ノウハウがないことを理由に施工者が公然と設計段階に参加する設計施工一括発注方式では、施工者に有利な設計が行われ、実質的に予定価格を施工者がつくることになる。また、体制や能力の備わっていない発注機関では、C M・P M方式を採用すべきところもあるが、施工者が C M R と何らかの形態でつながる可能性が存在する。したがって、C M・P M方式を採用する場合も、C M R と施工者との分離を明確に図ることが前提となる。

「政策 2007」は建設産業が談合をなくし、国民の信頼回復に努めることを強調しつつ、「脱談合」後も施工者が設計者や発注者分野に食い込むことを公式に容認させる新たな調達方式を提案している。

これでは、建設産業が国民の信頼を回復するどころか、設計能力に優れた大手ゼネコンが発注者分野に深く入り込み、これら事業を独占的に受注するとともに、国民の税金の運用を意のままにし、いっそうの大もうけを図る大手ゼネコン本位の建設生産システムづくりに導くことになる。

7. 元請下請問の片務性をどのようにして対等な関係にするのか

「政策 2007」では、建設生産システムにおける片務性が川上から川下にいたるまで存在すると指摘している。そして発注者と施工者の間に存在する片務性および施工者における

元請・下請間に存在する片務性という二つの片務性を改善する必要性を述べている。

そのうち、施工段階における元請下請間の片務性は、「従来からのあいまいな役割・責任分担」を要因とし、「見積条件の不明確さ、書面による契約前の工事着手や片務的な契約の締結の要求、指値発注・赤伝処理等による一方的な代金の差し引き、下請業者の負担による追加工事等」が起きているという。

「政策 2007」では、片務性の是正にむけて、業者は「協議による役割・責任分担の明確化、書面による契約の締結、設計変更等に伴う契約変更の適切な実施」といった改革が必要であり、建設産業政策では「法令遵守の徹底、元請下請間の役割・責任分担の明確化、コスト構造の透明化」を図るとしている。

まず、片務性に関わる最大の問題点を指摘しておく。「政策 2007」では、片務性の要因を「あいまいな役割・責任分担」と建設生産システム上での業者間の関係性に由来する問題としている。しかし、その要因は、これまで法令を守らせるべき所管行政機関の国土交通省が法令遵守の体制をとらず、法違反を見逃してきたところにある。建設業法にある元請責任の明確化をはじめ、独占禁止法では対等な取引の上での法令を定めているが、これら法令を遵守させるべき当該行政機関の怠慢を指摘せざるを得ない。元請下請間の片務性の解消は、まずもって、当該行政機関の役割・責任の適切な遂行によって実現するのである。

この点を最初に指摘した上で、「政策 2007」で示された建設産業政策をみると、法令遵守の側面からの適切な元請下請関係の構築については、国土交通省内に「建設業法令遵守推進本部」を設置するなど、所管行政機関としての監督機能を強化する方向を打ち出している。業法に則して、日本の悪しき慣習をやめさせ、不当な元請業者からの圧力に苦しんでいる下請業者を救済する上で大きな効力を発揮することが期待できる。グローバル化の下で、いわば外圧によって行政官庁の監督機能の強化が図られたとしても、一定の評価ができよう。ただし、その体制は地方整備局の現行体制を約 80 名から約 140 名に拡充する程度で、全国に数十万社存在する建設業者への法令遵守の監督を行うには全く手薄であり、抜本的な監督職員の増大を図り、体制を確立する必要がある

8. 「人づくり」のどこに問題があるのか

「政策 2007」は建設産業がものづくり産業であり、それを支えるのは「人」であることを再認識し、労働者が働き甲斐と誇りを感じ、生涯を託しうる「魅力ある産業」へと力強く脱皮することの重要性を述べている。さらに「政策 2007」は建設労働者の労働環境の現状について次のように述べている。「近年の競争激化の影響により、現場労働者の賃金は低下傾向にあり、他産業に比べ低い水準で推移している。現場の労働時間についても、他産業と比べて長くなっている。専門工事業においては、社会保険・労働保険に未加入のケースが見られるとともに、従業員の社会保険・労働保険等の負担を軽減するため、労務外注するケースが増えるなど、労働条件等が悪化している」。

このように「政策 2007」は建設産業が魅力ある産業に脱皮するには、産業を支える建設労働者の労働条件を改善する「人づくり」が最大の課題であると述べている。本来、このような認識があるのであれば、その改善政策を前面に打ち出す必要がある。

しかし、「政策 2007」は建設業界に対して、建設労働者の賃金の引き上げ、労働時間の短縮については、いっさい求めている。また行政の産業政策においても賃金の引き上げや労働時間の短縮に関する具体策に触れることを回避し、人材の育成・評価、技術・技能の承継などを述べるにとどまっている。

今日、建設産業が抱えるさまざまな課題を解決する上で建設労働者の低賃金・低労働条件が大きなネックになっていることは「政策 2007」自身が認識している。にもかかわらず政策面ではそこに言及することを避けている。

これでは「政策 2007」が建設産業の将来的発展を真剣に考え、方策を提起したとはとても言えない。

9. 建設生産システムの主体は誰か

「政策 2007」では、建設生産システムについて、「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（各主体の選定及び事業の実施）および各主体相互の関係性の総体」と説明している。つまり「政策 2007」が建設生産システムの主体として具体的にあげているのは、「発注者」、「設計者」、「施工者」である。

しかし、建設生産システムの主体のなかで重要な存在は、直接施工を担っている建設技能・技術労働者である。建設技能・技術労働者は、建設生産を根底から支える集団であり、独立した大切な存在である。それにもかかわらず、「政策 2007」では、建設技能・技術労働者を建設生産システムの主体に位置づけていない。この点を、まず指摘しておく。

建設技能・技術労働者を建設生産システムの主体に位置付け、彼らを含め、対等な立場から建設生産システムのあり方を協議する必要がある。何故なら、彼らの切実な要求である賃金・労働条件の悪化とその引き上げが、建設生産システムの問題、課題としてきちんと位置づけられないからである。コストダウンを命題に考えることを常としている元請・下請業者と発注者、設計者だけの協議では、建設技能・技術労働者の賃金・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てしまうからである。

主体に位置付かなければ、建設産業に次のような問題を生じさせる。まず、低価格競争の有効な改善策を見失ってしまい、産業は疲弊するばかりである。というのも、今日の受注時、施工時における低価格競争は、建設技能・技術労働者の賃金・労働条件へのしわ寄せによって成り立っているからである。また、建設産業の将来的発展を考えた「人づくり」を阻害することにもなる。「人づくり」にかかわる問題点は前項で述べた通りであるが、業界全体の健全な発展を考えるならば、建設生産システムの主体に建設技能・技術労働者を

位置づけ、さらに、建設生産システムのあり方を検討する上では、労働者の代表である建設労働組合代表を対等な立場で参画させることが必要である。