

**提言 「談合・ダンピングを排除し、
公正で魅力ある建設産業をめざして」**
国土交通省『建設産業政策 2007』を踏まえて
(2007年9月12日版)

はじめに	1
A . 建設労働者の労働条件の抜本的改善で魅力ある建設産業をめざす提言.....	3
B . 地域建設業の振興策を基本とする建設産業政策の提言.....	14
C . 談合・「官製談合」を完全に排除し、公共工事における公正な競争関係確立のための提 言.....	19
D . 元請・下請間の片務契約を排除し、対等・平等な契約関係の提言.....	24
E . 民主的改革に向けてすべての主体の参画を.....	29

はじめに

戦後の日本経済の発展の土台を支えてきた建設産業は、その発展過程においてさまざまな非民主的しくみを温存し、それを活用しつつ規模の拡大を図ってきた。今日、建設産業はその内部からそれらの矛盾が噴出し、産業構造の土台から再構築を求められている。

建設産業の第一の問題は近代的労使関係が構築されない状況の下で、建設生産を根底から支えている労働者の賃金及びあらゆる働く条件が、他産業に比較し最悪の状態に据え置かれていることである。労働条件決定の公正なルールが存在しないことが、今日の際限のない低価格競争を呼び起こし、建設産業を全体的に魅力のない産業に陥れている。そのため、建設産業改革の提言の最初に「建設労働者の労働条件の抜本的改善の提言」を置くべきと考える。

第二の問題は、戦後の歴代自民党政府が、日本国憲法が規定する「基本的人権を擁護すべき国の役割」を軽視し、独占的大企業の発展を重視した産業優先の社会資本整備が中心となり、国の建設産業政策は政官業癒着を基本に大手ゼネコン本位に偏向していたことである。

本来、建設産業政策は地域の土地に構築物を建設し、地域住民の安全で快適な生活・居住環境、文化的環境づくりを重点にすべきものである。またそれらと相俟って、地域経済の発展や地域の雇用の促進に寄与すべきものである。

従って、改革の第二に大規模プロジェクトを主に担う大手ゼネコン中心の建設産業政策から「地域建設業の振興策を基本とする建設産業政策の提言」を行うことにする。

第三の問題は、日本の公共事業の計画から設計・施工にいたる過程が政界・官界・業界の政官業癒着・談合により決められてきたことである。その結果、公共事業がそれぞれの利権と儲けの道具とされてきた経過がある。建設業界は政界・官界の奥深く食い込み、官製談合のシナリオづくりを行い、公共事業をめぐる公正な競争を阻害し、法違反を繰り返してきた。

そのため、改革の第三に、公共事業の真の発注者は納税者の国民であるという立場から「政官業癒着・談合を排除し、公正な競争関係確立のための提言」を行う。

第四の問題は、建設産業における元請・下請間、及び下請・再下請間など重層下請構造のもとで存在する契約関係等の片務性である。今日の低価格受注競争の激化は重層下請制における建設業法などの法令無視に拍車をかけ、施工段階の低価格競争をいっそう激しくしている。

そのため、改革の第四に、「元請・下請間の片務契約を排除し、対等・平等な契約関係の提言」を行う。

そして、第五には、改革を推進する主体の問題である。今回の国土交通大臣の研究会として行われてきた「建設産業政策研究会」においてもその主体は国土交通省の官僚と大

手ゼネコンなど大企業関係者であった。「研究会」には、中小建設業や労働組合代表なども参加しているが、彼らの意見を十分に反映した改善政策づくりにはなっていない。

建設産業の改革を推進するためには、労働者代表、下請業者代表、地域中小業者代表、大手業者代表、設計者代表、発注者代表、及び納税者・利用者など国民・住民代表が対等・平等な立場で参画し、政策を検討し、チェックする機関が必要である。そのため改革の第五に「民主的改革に向けてすべての主体の参画」を掲げる。

A. 建設労働者の労働条件の抜本的改善で魅力ある建設産業をめざす提言

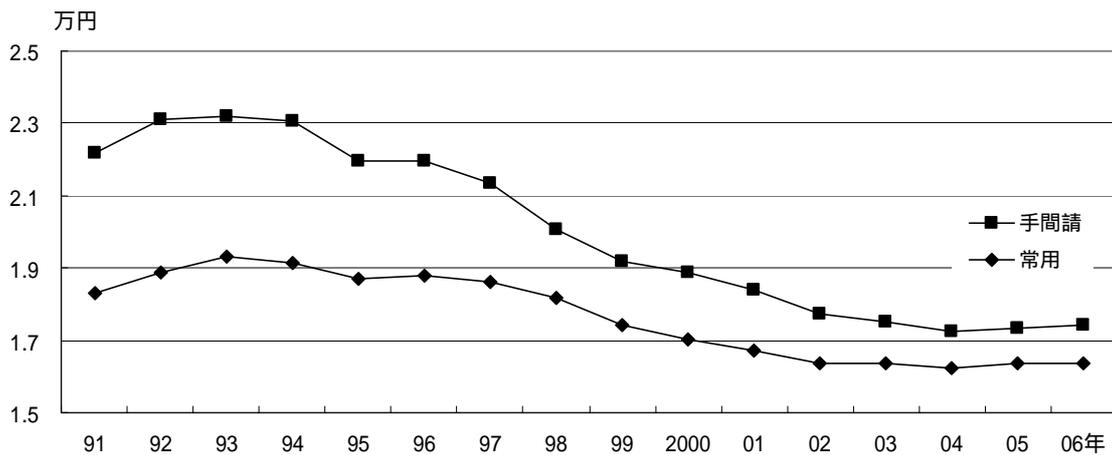
1. この10年間で建設技能労働者の賃金はどのように切り下げられたか

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る。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産業の疲弊の背景となっている。魅力ある建設産業をめざすためには、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。

まず、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、この10年間、賃金がどのように切り下げられたかをみてみたい。

1) 建設技能労働者の賃金はこの10年間で急激に低下

建設技能労働者の賃金（常用・手間請）



資料：全建総連東京都連「2006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だが、建設技能労働者の賃金は、90年代後半から下降していく。常用賃金ではピーク時の1993年に19,315円/日だったのが、2006年には16,349円/日と2,966円/日下落し、13年間で15%以上の切り下げになっている。このような賃金絶対額の切り下げに伴い、以下のような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る。

常用賃金と手間請賃金の平準化

常用賃金に比較し手間請賃金は同年間に23,175円/日から17,410円/日へと5,765円/日（24.9%）もの大幅な下落となっている。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る。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

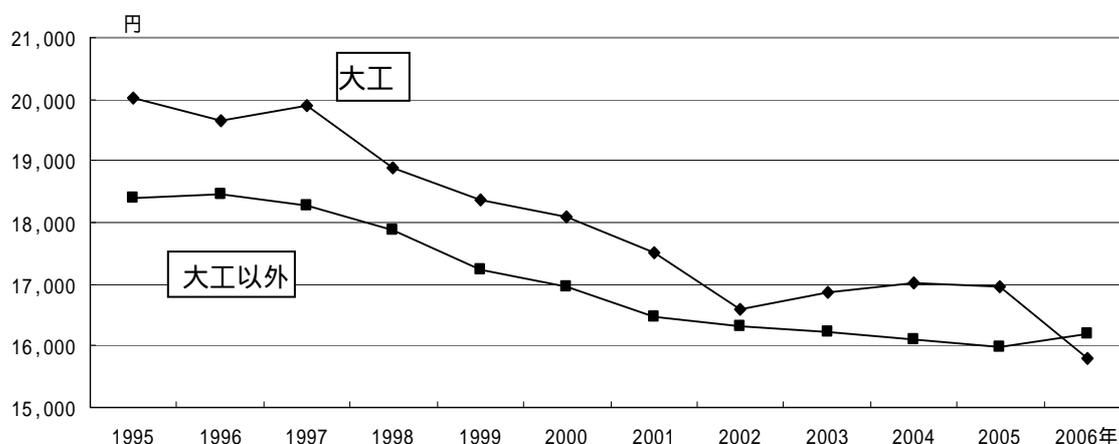
従来、建築職種において大工職の地位は他職種に比較し相対的に高く、賃金水準においてもそれが反映していたが、賃金の絶対的水準の低下とともにその格差が急速に縮小してきている。

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る。

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1,686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る。

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る。

野丁場の大工・大工以外の常用賃金（東京都連組合員）



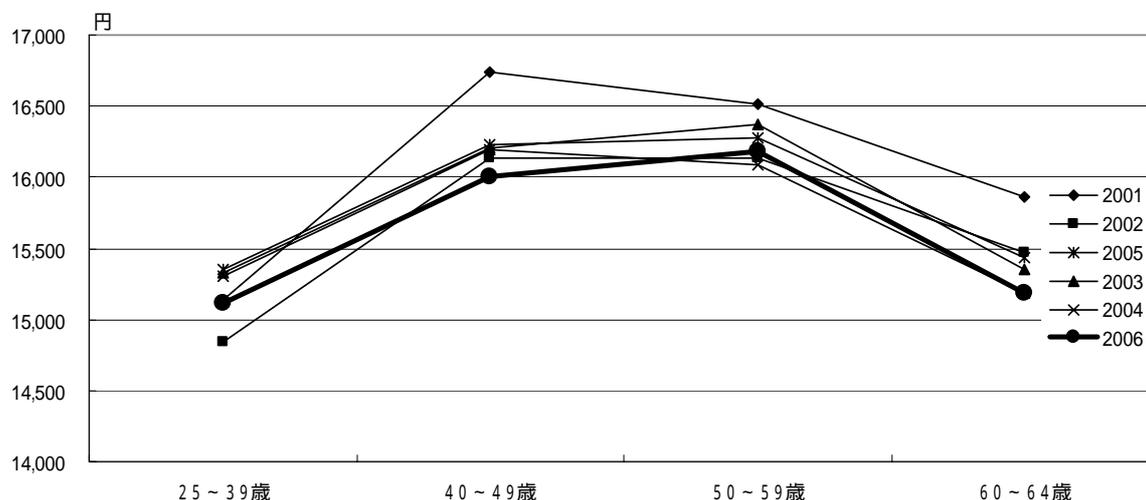
資料：全建総連東京都連「2006年賃金調査報告」。

年齢別賃金格差のいっそうの縮小

最後に、年齢別の賃金をみってみる。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った。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る。2001年の最も賃金の低い年代は25～39歳で15,140円/日であった。これに対し、最も賃金の高い年代は40～49歳で16,742円/日であった。この差額は1,602円/日となっている。ところが2006年には最も賃金の低い年代は25～39歳で15,120円/日であり、これに対して、最も賃金の

高い年代は50～59歳で賃金は16,183円/日となっている。この差額は1,062円/日とこの6年間で格差がいっそう縮小していることがわかる。

年齢別、建設技能労働者の常用賃金（職人・労働者）



資料：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賃の格差縮小、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る。入札時・施工時における低価格競争の最終的し寄せ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になる。

2. 建設産業が抱える技能労働者問題

建設労働者の低賃金・低労働条件およびこの間のいっそうの悪化は技能労働者に関するさまざまな問題の基本的要因になっている。低賃金・低労働条件が派生する建設産業における技能労働者に関する問題を、主に元請業者が抱える問題、専門工事業者が抱える問題、建設産業全体が抱える問題に大別して整理してみると以下のようなことになる。

1) 主に元請建設業者が提起している技能労働者問題

(1) 専門技能労働者の不足問題

元請建設業者、特に都市部で集中的に大型工事を受注している大手ゼネコンでは、鉄筋工や型枠工など主要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る。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る。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人も減少している。

（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ためには、技能に優れ現場管理能力を備えた基幹技能者の育成・確保が急務となっている。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、専門工事業業者において基幹技能者を育成・確保することを要請している。

2）主に専門工事業業者が提起している技能労働者問題

専門工事業業者は上記2つの技能労働者問題に加えて、さらに以下の問題を抱えている。

（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る。専門工事業業者は、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・常用雇用から手間請負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る。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る。

（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る。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る。これは将来的に専門工事業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る。

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、専門工事業業者が抱える問題以外にいくつかの課題がある。

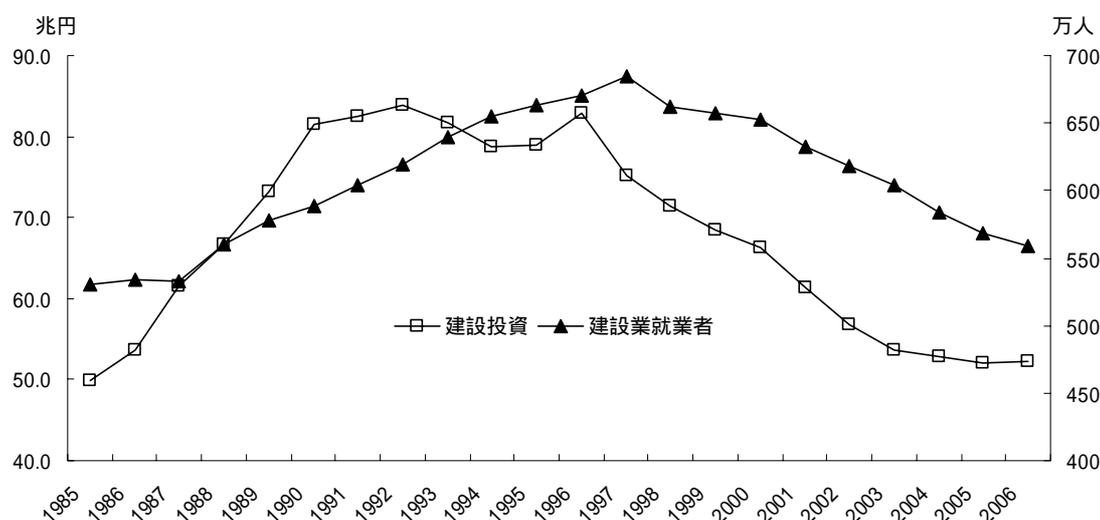
（1）建設市場縮小に対する建設就労者の相対的過剰供給問題

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

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った。

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、その後減少に向かったが、建設投資の減少ほど急速でないため、建設就労者の過剰感が問題となっている。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たためである。しかし、今後建設投資の急速な回復が予測できないもとで相対的過剰供給構造として問題になっている。

建設投資額と建設就業者数

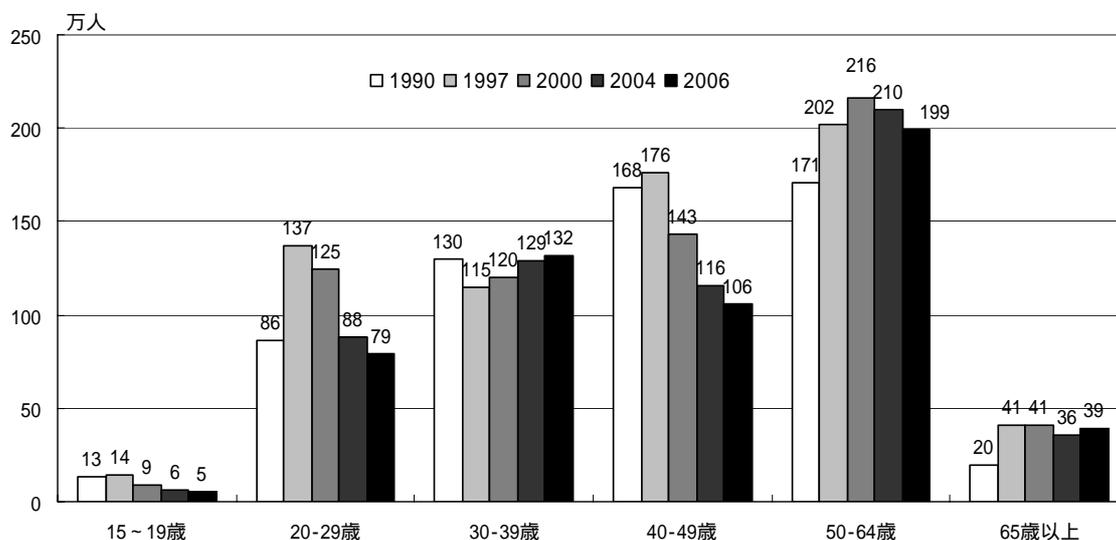


出所：国土交通省「全国建設投資推計」、総務省「労働力調査」。

(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る。2006年の建設就労者559万人の中で50歳代以上は238万人と全体の42%を占めている。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る。

年齢別、建設業就業者数の推移



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形態の手間請・一人親方化など請負型就労の増加問題

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る。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る。手間請単価の切り下げは賃金の低下そのものであり、請負の中に含まれるとして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る。

3. 建設技能労働者の賃金・労働条件、雇用と就労確保のための提言

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る。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ある。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ある。まさに、共存共栄の観点からこうした場の設定が急がれる。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格付けによる賃金・処遇のランク分類を合意することである。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ある。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ある。

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ある。

・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る。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する。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る。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。

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する。そして、有給休暇、育児休暇、夏冬期休暇、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する。

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すこととする。

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ある。

・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ある。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る。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ることを提案する。

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する。

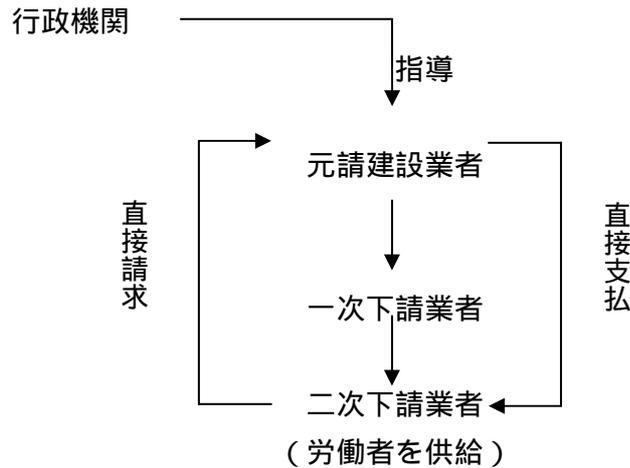
技能労働者・就労者を供給している各業種の下請業者に対して、その請求に基づ

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う。

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する。

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う。

«しくみの事例»



・技能労働者の技能の向上のために

1) 技能労働者の教育・養成機関の確立

(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する。

(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、第三者機関として自主的運営を行う。

(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、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く。

(4) 見習の研修においては、基礎的養成機関であることをかんがみ、見習、雇用先双方が研修に専念できるようにする。そのために雇用先の経費負担の軽減を図る。

(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る。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する。

(6) 技能養成への補助金など公的支援と技能の社会的格付けの確立にむけて、現行の技能士資格を始めとする各種資格・制度の活用・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する。

2) 元請業者の現場監理責任の明確化

- (1) 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る。
- (2) 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、契約条件に明確にする。

3) 元請業者の責任で職長の養成を

- (1) 新技術・新工法、IT化等にもなう現場管理・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しくみをつくる。
- (2) 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、組み込むことにする。
- (3) 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う。

・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る。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る。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が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る。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る。

大阪府建団連などは、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方向で具体化に乗り出している。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だ。

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・共同が重要である。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る。そして労働協約賃金を広げることにより、協同組合との価格交渉を行うことを基本とすべきである。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協同組合への加入促進をすることが重要である。

建設労働組合がこのような活動を積極的に行えるための、政策・運動面での対応力を早急に構築する必要がある。

このような労働組合の関与を前提にした建設労働者「派遣」事業を提案する。

・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る。

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るが、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、地域建設業者をはじめ、地域産品、地域就労者を活用し、地域に必要な公共事業づくりをしていく必要がある。

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ある。

また、国・地方自治体は公共事業に働く労働者の労働時間短縮や有給休暇取得を重視し、積算や仕様書にこれらを明確にしたワークシェア的措置をとることにより仕事・就労対策を行う。

このようにして地方自治体が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行うことにより、建設就労者の就労確保を行っていく。

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る。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ある。今日、日本の食糧の6割以上が海外に依存している。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つそう困難になり海外依存をさらに強めることになる。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る。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る。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ある。

また、国土交通省と農林水産省がタイアップし、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する。

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、地域で国土を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く。

・高齡建設就労者への就労と福祉充実の対策を

1) 高齡者の就労確保に対応した行政の支援策の確立

50歳代以上の建設就労者がすでに全建設就労者の4割以上を占めており、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る。高齡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ある。

建設業に高齡者が滞留しているにもかかわらず、現場における高齡者の就労環境は著しく悪化している。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齡者が敬遠される状況になっている。しかし、建設業が高齡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齡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る。

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っていく。

2) 無年金高齡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る。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る。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齡建設就労者が多くいる。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るが、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「高齡就労者生活保障基金制度」の確立を提案する。

B．地域建設業の振興策を基本とする建設産業政策の提言

建設行政機関が本格的な建設産業政策を発表したのは、1986年旧建設省が「21世紀への建設産業ビジョン 活力ある挑戦的な産業をめざして」の策定が最初である。この主要内容は、建設業の構造的な問題として「需要に比して業者数が過多」という点を挙げ、中小元請業者と下請業者の選別・淘汰政策を打ち出した。そして業者間の低価格競争を防止する「有効競争の確保」を名目に、「市場原理に基づく競争を通じて、技術力・経営力に優れた企業が成長し、非効率な企業が淘汰される必要がある」と大手建設業本位の産業政策を打ち出した。

さらにその9年後の1995年に旧建設省は「建設産業政策大綱」を打ち出した。この主要内容も「新しい競争の時代を迎え、技術と経営に優れた企業が適正な市場競争を通じて成長できる枠組みを作る」と述べ、特に中小元請建設業者が急増していることに懸念を示し、その淘汰政策とともに大手建設業本位の産業政策となっている。2007年6月に発表された「建設産業政策2007」も同様に「過剰供給構造の是正に向けた再編・淘汰は避けられない」とし「技術力・施工力・経営力に優れた企業が生き残り、成長することを促す競争を実現できるよう産業構造の転換を促進する」と述べ、20年前からほとんど変化のない、大手建設業本位の産業政策を打ち出している。その背景はいつも「過剰供給構造」に求めている。

しかし、本来、建設産業は地域の土地に構築物を建設し、地域住民の居住環境や安全で文化的な生活環境づくりに貢献し、地域の雇用の促進など地域経済の発展に貢献することが主要な任務として求められている。

そして、建設業者数の資本金別構成をみても、2006年では全体許可業者数54万1千社に対し、資本金1億円未満の業者が98.8%を占めている。またこれら地域中小建設業者が請負っている契約金額をみると、2005年度の総請負金額12兆円に対して46.9%を資本金1億円未満の業者が請負っている。このようなことからみても、これまでの建設行政機関による建設産業政策は大手建設業本位に偏向したものといえる。

そのため、建設産業の本来のあり方からみて、建設産業を一部の大手建設業と圧倒的な地域建設業に分類し、建設産業政策は地域建設業の振興策を中心とするものに転換する必要がある。もちろん、ここでいう地域建設業者とは、「脱談合」のもとで建設業法制、労働法制など法令を遵守し、公正な競争関係の下で地道に努力している業者であって、法令を無視したり、平気でルール違反を犯す不良不適格業者は当然、淘汰されてしかるべきである。

「経営力・施工力・経営力」が脆弱であっても地域建設業としてまじめに努力している業者を淘汰するのではなく、以下のような地域建設業の振興策により支援することを基本とする建設産業政策を提言する。

1 . 財政縮減政策の下、地域建設業が地域産業として持続的に活動する行政施策

1990年代後半以降、橋本、小泉、安倍政権の公共事業政策は財政収支バランスを重視し、公共投資の量的調整を行なった。政府自らがつくり出した特別会計制度や特定財源システムを是正しないで、地域建設産業の役割や存続を軽視し、「供給過剰」となった結果を地域建設業者や就業者に尻拭いさせようとしている。この地域建設業者淘汰政策を転換させることが課題である。

今後の政策は公共事業財政膨張の再来や大手ゼネコン救済政策ではなく、地方自治体が中央政府依存から脱却し、地方自治体自らが地域建設業の公正な市場構築の方策を考慮できるようにする必要がある。それには、地方自治体における建設産業政策確立、建設産業再生に必要な事業の運営・承継等に関する投融資体制の整備、事業縮小に関わる共同化、救済金融システムの構築、技能養成に関する資金、事業主負担への補助・助成制度等、制度整備に中央政府が支援策を講じるべきである。

1) 建設産業行政を地方自治体の産業行政に位置付ける

農林水産業、製造業、観光業をはじめとする各種サービス業などには、地方自治体がそれぞれの自治体の工夫で振興政策を打ち出している。建設業に対しては、国土交通省から委任されている建築基準行政など建築物供給の質に関する指導・監督規制を行っているが、産業として建設業を明確に位置づけている政策は少ない。雇用・労働条件、地元資材・機材利用奨励などで公共事業に指導政策を取ってきたのは函館市、小樽市、帯広市など、限られた自治体のみである。それらに対して国土交通省は、民・民契約に踏み込むべきでないとか、設計労務単価に基づく賃金水準指導などは好ましくない、という立場を一貫してとってきた。国土交通省の建設産業政策の視点は、建設業法に基づくことを基本にする。それは業法の産業市場秩序の維持という視点ではあっても、地方自治体に建設産業政策の権限を分権化するような視点はまったくない。しかし、建設業が基本的に地域産業という性格を強く持つと考えるとき、明治時代以来継続している中央集権だけの建設産業行政を今日の時代に合わせ、地域自治体を柱に地域建設産業育成を基本とする政策確立を実現する必要がある。

国としての政策領域は中央政府の役割として基幹となる道路・鉄道・港湾等の分野に限定し、これ以外の事業は種々の地方自治体に負担を増やさずに移管し、その上に地域建設産業振興政策の権限を地方自治体へ分散すべきである。

2) 地域を広域的に精査し、地域建設産業の中・長期課題を検討し、地域の総合政策に建設物の新規供給、及び維持・管理課題を位置づける

国の建設産業政策が及ぶ範囲を分権化し、明示的にしても、地域の側でそれに対応で

きる産業政策の担い手、企画・設計等に係わる人的資源の確保を容易に準備できない可能性がある。今日、地方自治体に財政的負担力の限界が生じているから、建設産業行政の地方移管を無条件で主張できない場合もある。

とはいえ、地方自治体の最大の問題は建設産業政策、建設規制行政に見合う企画・運営スタッフの“蓄積”不足にある。その補完は、地域における専門家・技術者集団に蓄積された人的資源を地域自治に基づいて組織化し、地域における大学・試験研究機関等の協力を得て、政策の企画・立案、実行、実施方法を進める体系を整えなければならない。その際、国の建設産業政策は、広域的に政策スタッフを確保し、地域建設産業政策立案に向け、多くの地域資源を集中できる体制作りを支援すべきである。

3) 地域における建設産業政策づくりは地方自治体で行い、国はナショナル・ミニマムの確立を

今日、国土の格差拡大を前提に国民、住民が自由に居住地を選ぶべきであるという中央政府の身勝手な、中央集権的な“移動の自由”論で、ナショナル・ミニマムの水準設定自体を見捨てる政策が強まっている。政府が、“国土の均衡ある発展”など、国土ミニマムに関する整備行政課題を放棄し、それにかわって、国民、住民を遊民化し、より良い居住条件を提供できる自治体に自由に移動させて、国の財政投資を節約するような政策提言が強まっている。国土の均衡ある発展思想の放棄とは、そのような政策の大きな転換であった(国土総合開発法体制から国土形成計画法体制への移行)。

しかし、政府が国民・国土を守るという以上、地域の資源、歴史、文化を担う地方自治体等で住民の居住条件を一律の均衡水準とはいわなくとも、ミニマム水準設定自体は国家の義務である。それは、国家行政が担う公共性の一部であり、国土条件に属する地域に関するミニマム水準の現実的な担保である。ただし、地方自治体が地域における建設産業振興・指導権限を明確に委譲され、それに基づいた地域建設産業政策の立案、執行が確保されていなければならない。そうでなければ地方自治体が、地域条件に合わせ、地域の主体的力量で地域のための建設産業を育成することはできない。

その上に立って、地域自体で企画された地域建設産業振興策が提起されるべきである。この方向によって生じる国土交通省の裁量的摩擦の解消こそ地域建設産業の自立的発展に道を開くことになる。

2 公共事業は官公需法を重視して中小建設業の底上げをはかりながら地域建設業を発展させる。

1) 地域建設業の役割の重要性に鑑み、地域建設業者を育成する立場から官公需法が制定されており、これまでも重要な役割を果たしてきた。今後、政府は公共事業を開発型大規模事業に投資を集中しようとしている。しかし、過去に建設した社会資本の維持

補修や地域に密着した福祉・文教・環境・防災などの生活密着型事業に転換させる必要がある。その必要性にこたえて、地域に根ざす中小建設業者の役割がますます重要になってくる。そこで、官公需法を骨抜きにするのではなく、中小建設業との契約目標を高める努力をし、中小建設業の事業分野を広げることが必要である。

開発型大規模公共事業から地域住民の生活要求に基づく事業に転換を

国は、赤字必至といわれる高速道路建設など見直し、開発型大規模公共事業を削減して、住民と発注側および専門家と連携し計画・設計した住民の生活要求に基づく事業の割合を増やす。

節度ある「地域要件」の確保と増大の仕組みを

国や地方公共団体は、公共工事が地域経済振興、地域の雇用確保に重要な役割を担っていることを認識し、地域中小建設業との契約率を高めるために地域要件を定める。

官公需適格組合の共同受注事業の円滑な推進をはかる

官公需法の原則に沿い、地域建設業のいっそうの受注機会確保のため、専門工事業者や小規模事業者等の協同組合および企業組合等の受注機会の拡大に努める。その際、組合が受注した工事は協業組合等が直接監理体制(実質的関与)をつくり、建設業法に従い共同して組合員企業が施工に携わることができるよう配慮する。

2) 公共工事入札・契約制度を地域中小建設業者数に見合った改善を

条件付一般競争の広範な導入

入札制度は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を基本とする。そこで中小建設業者が建設業者数全体の97%を占めるという状況の下で、地域に根ざす中小建設業者が均等に受注機会を得るため、条件付一般競争入札の広範な導入を提案する。その条件とは、企業規模、技術力、工事実績、経営状態などで業者をランク区分し、ランク別に登録することによりランク別市場条件を明確にし、中小業者分野への大手業者の参入を防止する。そしてランク内における業者間の公正な競争を行うようにする。また工事実績には下請施工実績も評価対象に入れ、下請受注を主としている業者にも元請受注の機会を確保する。ランク付けの根拠については客観性と公正性を堅持し、その基準内容を事前に開示する。特に業者数が多い資本金1千万円以上5千万円未満の業者に工事が厚く配分される措置をとる。

大型公共工事は工種ごとの分離発注を増やす

大型公共工事は大手元請業者への一式受注方式を見直し、CM方式の普及をにらみ、設計・コンサルタント業者の地位を高め、出来る限り専門工事業者に分離発注を増やす措置をとる。現状では公共工事発注者は管理の手間を省けるだけのメリットから、さまざまな工種で構成される工事全体を元請ゼネコンに一式で発注する。しかし、元請ゼネコンは自

ら工事を施工するのではなく、工種ごとに専門業者に受注価格以下で下請発注し、マージンをとる。そのため専門下請業者は当初の発注金額より安い下請契約金額で受注し、工事を施工することとなる。この不合理を無くすために発注者は、専門工事業者が施工可能な工事は直接専門工事業者に分離発注する契約・施工方法に切り替える必要がある。但し、工事を延長距離などで輪切りにして発注する分割発注は発注経費の増大を招き、施工コストを増やす要因をはらむ。そのため、分割発注する場合は費用分析を十分行い、その結果を公表することとする。

小規模小額工事の地域中小建設業者への優先発注制度のいっそうの改善を

100万円未満工事あるいは50万円未満工事など小規模小額工事については「小規模工事契約希望者登録制度」のような地域中小業者やそれらの協同組合などに随意契約で優先発注する制度をつくっている自治体がある。しかし、一件あたりの工事額が小規模であり、発注件数も少ないこともあって、必ずしも中小業者を潤すにはいたっていない場合も少なくない。そこで、制度を活用している中小業者の意見をよく聞き、発注金額や手続きの簡素化など魅力ある制度に改善する。特に発注金額に関しては、鳥取県のように一件の発注金額を上限250万円程度までに引き上げる。

また、随意契約ではないが、長野県が採用している「参加希望型競争入札」方式では、予定価格800万円未満の土木一式工事で直営施工可能な事業者に受注機会を与え、中小零細業者の実状を鑑み契約手続きや書類の簡素化などにも配慮し、地域中小零細建設業者の市場を創出する努力が行われている。基本的に小規模・小額公共工事は住民の生活や安全に直結する身近な事業が多く、地産・地消など地域経済振興やまちづくりにも大いに貢献するだけに改善の余地は大きい。

共同企業体（JV）による地域建設業者の受注の確保を

大型公共工事等は、施工力が弱い地域中小業者等が単独受注できない場合が少なくない。そこで、分離発注とともに共同企業体（JV）を組織し、工事に参加して受注を確保する方式がとられている。しかし、JVの組合せの多くは県外大手業者と地元中小業者というパターンだが、それだけではなく、地元中小業者同士の組み合わせも積極的に追求する。その場合、一律に地元業者を参画させる方向ではなく、地元業者のJV内で果たすそれぞれの役割、特に地域条件の有利性を生かした貢献などを明確にした条件を付すなどの工夫が必要である。また、発注者側では共同企業体の事業運営においてJV構成業者が対等・平等に事業参画できるよう適切な指導が望まれる。

C. 談合・「官製談合」を完全に排除し、公共工事における公正な競争関係確立のための提言

日本の公共事業は、これまで計画から設計・施工に至るまで政界・官界・業界の政官業癒着・談合によって決められてきた。しかし、グローバル経済の発展は、国際経済社会から日本の公共事業について開かれた競争政策を強く要求した。その結果、2006年1月から施行された改正独占禁止法は大手建設業界に「談合からの訣別」を決意させた。

日本の経済界が真にグローバル競争の仲間入りするためには、公共事業をめぐる談合体質の解消は避けて通ることができない関門であった。また大手建設業界にとっても、国際的な建設市場における受注競争を展開するには日本国内の公共事業をめぐる談合体質は克服すべき課題であった。今後、大手ゼネコン間の談合排除は中堅・中小建設業界にも広がり、同時に政治家や官僚が絡む官製談合をも不可能になるであろう。しかし、談合の根を完全に絶つには、よりいっそう強固な独占禁止法と取締り体制の強化、今日的「官製談合」の根を絶ち、癒着につながるあらゆる仕組みや慣習を排除し、公共工事における公正な競争関係を確立しなければならない。

1. 公共事業をめぐる計画段階からの政官業癒着の排除を

戦後の公共事業の計画と決定は常にアメリカと日本の財界・大手ゼネコンの主導の下にトップダウン型で行われてきた。まず政府の中長期の経済社会計画が閣議決定され、その後全国総合開発計画が策定される。この全総計画で国土計画の基本目標や開発方式、投資規模が決定される。そして道路、港湾、下水道など個別長期計画で規模と金額を付けて決定される。まさに「総額先にありき」で国会の審議も経ず、閣議決定で決められる仕組みとなっている。このような政官業癒着に基づく公共事業の計画づくりをやめさせ、納税者である国民の立場から以下のような公共事業の計画作りについて提案する。

事業の計画段階から国民・住民が参画・意見聴取する住民との公開検討会を必要に応じて設け、住民の要求を取り入れた修正を行い、繰り返し検討し、住民の理解が基本的に得られない場合には事業の中止も視野に入れた検討を行う。

事業の決定を密室の審議会で決定したり、閣議決定で決めるやり方ではなく、国会・地方議会での十分な審議を踏まえて事業を決定する。

生活の基本である住生活や住民の安全と環境の充実など住民生活に身近な事業づくりには、住民と専門家及び地方自治体の共同参画で住民の要求や知恵が十分に活かされた事業計画や設計、施工を行う。

事業の安全性や環境評価は事業実施者以外の第三者機関によること、この機関は専門家と共に住民代表の参加によって構成されるものとする。

- ・評価は、事業決定の事前評価だけでなく、計画段階においても評価を行い、代替案などの検討を行う。

- ・評価は、費用対効果分析など貨幣価値による評価方法だけでなく、事業の国民的視点から社会的有用性を明らかにする。
- ・評価の過程はすべて公開する
公共事業をめぐる利権構造の根を絶つ。
- ・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る。
- ・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。
- ・官僚の政府関係機関や営利企業、業界団体への天下り人事、営利企業の上がり人事の規制。
- ・官業癒着を行政機関内部から告発できる公務員の内部告発権を全面的に認めさせる。

2. 独占禁止法のいっそうの強化とともに取り締まり体制の充実で談合排除の徹底を

2006年1月施行の改正独占禁止法は、談合等独占禁止法違反に対する罰則の強化（課徴金が原則6%から10%、また排除措置命令違反に対する罰金上限が300万円から3億円に引き上げ）、違反事実の報告者に対する課徴金減免制度の導入、公正取引委員会への犯則調査権限の付与、を主な内容とし、建設産業における談合排除へ向けた重要な契機となった。そして、改正独占禁止法の実施へ向け、犯則調査部門が確立されるなど公正取引委員会の体制も強化された。しかし、主要国の競争法による罰則と比較すると改正独占禁止法の課徴金は未だに乗率も低い¹。公正取引委員会でも検討されているが、課徴金の引き上げなど罰則のいっそうの強化を行なう必要がある。また、不公正取引の摘発も、例えば、談合摘発においては、当事者からの通報を受けてはじめて捜査を開始する体制となっており、公正取引委員会の独自の判断で捜査を行なうものにはなっていないなど不十分である。不公正取引の摘発・是正に向けた体制および機能についてもさらに強化・拡充される必要がある。

3. 「脱談合」後の入札・契約レベルにおける公正な競争関係確立のために

「脱談合」後の入札・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・契約制度が望まれる。しかし、価格のみの競争では極端な安値受注競争に陥り、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くる。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・契約制度を提案する。

1) 条件付一般競争入札制度に加え、多様な評価基準による政策入札の実施

「脱談合」後の入札方式が無制限の一般競争入札では、極端な低価格競争により体力のある大手ゼネコンへの受注の集中と中堅・中小建設業者の公共事業受注からの排除

¹ 例えば、イギリス、フランス、ドイツなどでは、課徴金は、違反事業者の全世界売上高の10%を上限として法定されている。

と淘汰に結びつく。そこで企業間の公正な市場機会の均等を図ることを基本とし、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する。そしてランク内における業者間の公正な競争を行なう。また、過度な価格競争を排除し、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する。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する。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、厳正に行なう。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。

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する。

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た。しかし、「脱談合」後は特に、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た。そのため、国及び地方自治体は低価格入札の歯止めとして、最低制限価格制度の広範な導入に努める。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、発注者に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らせる。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、長野県が実施している変動型最低制限価格制度のよう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う。

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

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、すでに試行を始めている。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おり、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になる。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、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る。これでは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かねない。

発注行政機関は入札ボンド制度に頼ることなく、入札の公正性や客観性を保障する立場から経営事項審査や入札参加業者審査のしっかりした体制を確立し、引き続き責任を持って実施することを提案する。

5) 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。

「脱談合」の公共工事調達方式として、『政策 2007』は「設計・施工一括発注方式」を提案している。しかしこの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、施工業者が設計で儲けることを可能にする仕組みとなる。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る。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る。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る。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する。

4 . 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」となっている。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得る。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る。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する。

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う。

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、地域そ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する。

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す

る。

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する。

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る。

5 .「公契約条例(法)」の制定により公共工事の競争の前提の統一を

ILO 第 94 号条約に基づく公契約条例(法)の制定は、国又は地方公共団体が発注する業務に従事する労働者に対し、当該地域の相場となっている賃金水準または労働条件を保障しようとするものである。

公契約条例(法)は「脱談合」後において公共工事の公正な競争を行う上で、前提となるものであり、低価格競争防止の新しい手段となるものである。

すなわち、公契約条例(法)が制定されるならば、発注者と受注者の契約段階で、施工に携わる労働者の賃金・労働条件が、地域や他産業の労働者の水準など一定の標準的水準以下にならないように規制される。その結果、入札レベルの競争は施工に携わる労働者の賃金・労働条件にしわが寄ることを前提としない、一定の水準を条件とした競争が行われることとなる。このような公正な競争を確保するため、

日本政府はILO94号条約(公契約条約)の批准を直ちに行う。

国は国会に直ちに公契約法の提案を行い、また地方自治体は公契約条例の提案を行い、議会において採択されるよう関係行政機関は前向きに法(条例)案づくりを行う。

その際、行政機関は条例(法)に直接関係する地域建設業者や建設労働組合との共同した具体案作りを行う。

D．元請・下請間の片務契約を排除し、対等・平等な契約関係の提言

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る。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る。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ある。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ある。

このような元請下請間の契約については、建設業法や独占禁止法、下請法などで元請責任の明確化をはじめ対等な取引の実施などを法令で定めている。しかし、片務契約の横行は、これまで法を守らせるべき所管行政機関がその体制をとらず、法違反を見逃してきたことに最大の問題がある。行政機関の反省の上に立ち監督体制を抜本的に強化するとともに、業法のいっそうの強化が必要である。

以下に「建設業法」「独禁法」等を守らせるべき監督行政機関が監督すべき点とともに法のいっそうの強化を図るべき内容について指摘する。

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る。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

う進んでいる。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、関係当事者は改めて確認し、明確化する必要がある。

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」を掲げている（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る。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るが、「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る。元請業者は当然のことながら、下請業者や発注者など

関係当事者はこれらを確認する必要がある。

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も、直接受注業者としての元請業者への責任を厳しく追求していく。

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ない。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、元請業者と下請業者は次の改善をはかっていく。

元請業者、下請業者は、契約にあたって、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、双方で交付する（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する。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する。支払日までの期間は、可能な限り短くする（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する。

また、元請業者は、下請業者から一方的に諸費用を徴収する「赤伝」処理や、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しない。元請業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する。

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る。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いる。おり、発注者、設計者、施工者は片務性の是正を解消していくようにする。

3．下請業者の適正な見積、請負代金の実現

元請業者は、下請業者が適正な単価を得られるように、下請業者への一方的な指値発注をやめる。また、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する。下請業者が見積を行うために必要な期間を、きちんと確保する。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う。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る（第19条の3）。元請業者は、これらを遵守する。

また、発注者は、公正な取引が行われるように契約段階での内訳書の添付を義務付け、元請業者、下請業者は双方で確認できるようにする。

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る（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ある。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、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もなるからである。

公共工事、民間工事（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）において一括下請は全面的に禁止されており、元請業者、下請業者はこれを遵守する。

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、適正に工事を遂行する義務がある。下請業者の状況を把握せずに、工事を遂行してはならない。そのために施工体制台帳（特定建設業者のみ）の作成などが義務付けられている。元請業者は、これを徹底的に行う。

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）を置かなければならない。両技術者は、事業者と「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る。しかし、下請業者では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る。そのため、元請業者は、下請業者との外注工事契約額とは別に人件費を算定し、組み込むようにする。

6．行政機関による法令遵守の徹底

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分ではない。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阻害要因になりかねない。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らない。そのためには、行政機関は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、元請業者と下請業者に法令遵守を徹底させていく。

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や、発注者である行政機関は監督体制を強化する。それには、業務を担えるに十分な数の担当職員を配置する。

建設業者にかかわる法令として、建設業法、独占禁止法、刑法がある。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は連携を強め、法令上の盲点をつくらないようにする。

行政機関は、元請業者の法令違反行為の実態を明らかにする上で、下請業者が告発の権利を障害なく遂行できるように。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、行政機関は元請業者への罰則措置を強める。

7. 政府、行政機関による公共工事の公正な調達ルール形成

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・労働条件を平準化する。

(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・労働条件を確立する公正なルール形成を図る。

(2) 発注行政機関は、元請業者との契約時に、現場において法(条例)の実施状況を行政機関と建設労働組合が共同して調査することを明確にする。

2) 発注行政機関は、施工体制事前提出方式(オープンブック方式)の採用を前向きに検討する。

全国の各発注行政機関は、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前向きに検討する。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する。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い、これ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することになる。

但し、この方式が機能するためには、発注行政機関は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る。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配慮する必要がある。

3) 発注行政機関は、受注業者に指導文書や契約書に労働条項等を記載しルールを守らせる。

(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る。

この方式はすでにいくつかの地方自治体において実行されている。典型的なのは北海道函館市の指導文書である。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る。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る。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る。

(2) 請負契約時の契約書において労働条項を記載し、受注業者に義務付ける。

長野県は、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た。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、発注行政機関は請負契約時の契約書において労働条項を記載し、受注業者に義務付ける。

E . 民主的改革に向けてすべての主体の参画を

日本の公共事業・建設産業が、戦後の高度経済成長期以降、非民主的しくみを温存し、建設産業を危機に陥れてきた背景には、公共事業づくりにおいて、真の発注者である納税者たる国民・住民を除外してきたこと、建設生産を根底から支える建設労働者を建設生産システムの主体から除外してきたことにある。その結果、日本国憲法に基づき国民の基本的な人権を守る立場から建設行政を主導すべき国土交通省は、国民や労働者をそっちのけに財界・大手ゼネコン本位の公共事業政策、建設産業政策に終始し、自らは政官業癒着・利権にまみれ、その地位を守ることに汲々としてきた。確かに国土交通省は公共事業政策や建設産業政策づくりの所管部署であるが、かれらの独断で好き勝手に行っただけでよいはずがない。

そのため、大手ゼネコンと国土交通省などによる政官業癒着に基づく公共事業・建設産業政策から脱皮し、民主的改革を推進するためには、政策や制度づくりおよびその実行プロセスの中に国民・住民および労働者の代表を対等な立場から参画させることがどうしても必要である。

このこと抜きにいかにもりっぱな政策を掲げても、単なる空文となり実効性のないものとなる。

すでに、改革の提言の中で述べてきたが、公共事業の民主的改革の上では、

事業の計画段階から国民・住民が参画・意見聴取する住民との公開検討会を必要に応じて設け、住民の要求を取り入れた修正を行い、繰り返し検討し、住民の理解が基本的に得られない場合には事業の中止も視野に入れて検討を行う。

事業の決定を密室の審議会で決定したり、閣議決定で決めるやり方ではなく、国会・地方議会での十分な審議を踏まえて事業の決定を行う。

生活の基本である住生活や住民の安全と環境の充実など住民生活に身近な事業づくりには、住民と専門家及び地方自治体の共同参画で住民の要求や知恵が十分に生かされた事業計画や設計、施工を行う。

事業の安全性や環境評価は事業実施者以外の第三者機関によること、この機関は専門家と共に住民代表の参加によって構成されるものとする。

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の下で耐震補強や土砂災害防止補強などの維持補修、防災事業について地域建設業者と労働組合および地域住民と地方自治体が一緒になって事業づくりを行う。

公共工事の入札契約レベルにおいて価格以外の品質重視の政策入札を実施する場合には、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、国民・住民代表および労働者代表と行政機関による現場立ち入り調査を実施する。

また、建設産業の民主的改革の上では、

建設生産システムの改革のための政策や制度づくりの国土交通省等の審議会には、建設労働者の代表が対等な立場から参画する。

建設労働者の賃金・労働条件の改善が魅力ある建設産業づくりに欠かせない最大の課題になっている今日、建設行政は、建設労働組合、専門工事業団体、元請ゼネコン団体による賃金・労働条件に関する合意形成の場を早急に設置するよう、各団体に働きかける。

高齢者の就労確保や無年金者対策のために、建設業団体と建設労働組合が厚生労働省および国・地方の発注機関と共に就労対策や無年金者基金制度の仕組みづくりなどの検討を行う。

元請・下請間の片務的取引関係の是正が一向に進まない最大の要因は、対等な取引関係を求める建設業法を遵守させるべく監督業務を担っている建設行政機関の怠慢であることは、これまで指摘してきたとおりである。片務性の徹底した是正を図るには大手元請ゼネコンの圧力を跳ね返す行政機関の毅然とした体制が必要である。これをいっそう実効あるものとするには、建設労働者代表や国民・住民代表が参画した、日常的なチェック機関や相談機関を設置し、関係行政機関と連携をとりながら実行させていくことが必要である。

以上のように公共事業、建設産業の国民本位の改革を推進するためには、労働者代表、下請業者代表、地域中小業者代表、大手業者代表、設計者代表、発注者代表、及び納税者・利用者など国民・住民代表が対等・平等な立場で参画し、政策を検討しチェックする機関が必要である。このようなすべての主体の参画があって、初めて実効性のある政策や制度を作ることができる。