

「建設産業の再生と発展のための方策 2012」に関する見解

2012.8.24 NPO 法人建設政策研究所

国土交通大臣の指示により 2010 年 12 月から開催された建設産業戦略会議（以下「戦略会議」）は、昨年 6 月の「建設産業の再生と発展のための方策 2011」（「方策 2011」）に続いて、本年 7 月、「建設産業の再生と発展のための方策 2012」（「方策 2012」）を発表した。サブタイトルに「『方策 2011』を実現し、東日本大震災を乗り越えて未来を拓く」とあるように、基本的に「方策 2011」を引き継ぎつつ、東日本大震災の復旧・復興事業を通じて顕在化した建設産業の深刻な課題にどのように対応するかと、いう視点から「対策」が提示されている。

建設政策研究所では、以下の通り「方策 2012」の特徴および課題・対策に対する問題点を指摘し、見解を明らかにするものである。

I. 「方策 2012」の特徴と問題点

「方策 2012」の構成をみると、第 1 章では東日本大震災後に急増した建設投資の中で顕在化した技術・技能労働者の不足および地方自治体職員の不足の現状を明らかにし、第 2 章では東日本大震災の復旧・復興事業を実施する過程での技術・技能労働者確保策、入札不調に対応する予定価格や積算上の費用等の対応策を紹介し、今後の大災害時の教訓とするとともに平常時においても活用できる施策はないか検討するとしている。そして、第 3 章では当面の課題として「適正な競争環境の整備」「担い手となる技術者や技能労働者の確保・育成」「多様な契約方式の導入」「海外建設市場への積極的進出」「維持管理、低炭素、循環型社会への対応」の 5 項目を掲げ、それらに対する「対策」が提起されている。以下にその特徴と問題点を指摘する。

1. 若年技能労働者不足に危機感、しかしその原因は相変わらず「過剰供給構造」に

建設産業の現状について、建設産業の足腰の弱さを指摘し次のように述べている。「建設投資の減少に伴い、一企業が抱える技術者や技能労働者の数の減少が相当程度進んでおり、専門工事業の業種によっては技能労働者の不足が強く懸念される状況となっているほか、若年入職者の減少と高齢化が著しく進行しており、優秀な技術者や技能労働者の確保・育成が喫緊の課題となっている」と述べ、この現状認識が「方策 2012」を貫く大きなテーマとなっている。

また、若年技能労働者減少の要因に、「受注競争の激化と間接経費の増加により、下請契約の当事者間における交渉力の格差等も相まって、技能労働者等の賃金を含む工事原価へのしわ寄せが進んでおり、技能労働者等の就労環境が悪化していること」を挙げている。

元請企業の低価格受注のしわ寄せを下請業者に押し付け、技能労働者の低賃金に繋がっていることの指摘は「方策 2011」より踏み込んだ問題提起である。

その一方で、「被災地の一時的な需要増は、産業全体としての過剰供給構造等に大きな変化を及ぼすことにはならないと考えられるため、このままの状況を看過した場合には、受注競争の激化に伴う就労環境の一層の悪化は避けられず…」と、「受注競争の激化」の要因を相変わらず中小零細業者や下請業者の「過剰供給構造」に求めている。そのため、「対策」としては、「不良不適格業者の排除」や「専門工事業者の評価のしくみづくり」などに置かれ、中小下請業者の選別・淘汰に重点を置いたものとなっている。現状分析で「片務的下請取引構造」の問題を指摘しておきながら、元請受注者の指値発注や技能労働者の待遇改善を下請業者任せにしている問題等は全く触れていない。

2. 社会保険等未加入問題では、法定福利費が下に流れる取組みを提起、「対策」は企業まかせ

社会保険等未加入問題では「発注者から元請企業、下請契約の相手方、さらには個々の技能労働者に至るまで、着実に必要な経費が必要とする主体に流れるようにするために、各段階の関係者が必要な費用を確保して次の主体に受け渡すための取組みが重要」と、「方策 2011」より踏み込み、上位業者の法定福利費の負担と下請け業者、労働者にまで流れる取組みを提起している。このような指摘に至らしめたのは、この間の専門工事業団体や建設労働組合などの「法定福利費の別枠支給」への強い要求の成果といえる。一方、「対策」では「社会保険等未加入対策の更なる徹底」を掲げ、「悪質と認められる場合には、その排除に向けて必要な措置を取るべき」と「未加入企業の排除」を基本としている。さらに「今後、建設業許可業者以外の事業者も含めて幅広く周知を行いつつ、形式的な指導にとどまらず、指導を徹底すべき」と、建設業許可の不要な小規模事業を受注する零細事業主にまで「排除」策を徹底すべきと述べている。

また、「法定福利費の確保」対策については、「専門工事業団体における法定福利費を内訳明示した標準見積書の作成を着実に進めるとともに、発注者・総合工事業者・専門工事業者の関係者は、必要な法定福利費と適切な賃金を確保されるよう努めるべき」と述べるにとどまっている。専門工事業団体が法定福利費を含めた見積書を作っても、元請企業がその経費を負担するという保証はどこにもない。それぞれの企業まかせの「対策」で「必要な経費が必要な主体に流れる」ための「対策」は見当たらない。

3. 「人を大切にする施工力のある企業」を評価するため、専門工事業者の選別の仕組みを導入

「課題」の中の「適正な競争環境の整備」の項では「人材の確保・育成といった就労環境の改善に取り組む企業ほどコスト高となり競争上不利になるという矛盾した状態を生み出し、技術者や技能労働者を大切にする企業の減少、さらに、企業として生き残りを図る

ためのダンピング受注につながるという悪循環に陥っている」という問題提起を行っている。この提起は「方策 2011」においても指摘され、「戦略会議」の問題意識の基本となっている。「方策 2011」ではその「対策」として「社会保険等未加入企業の排除」を打ち出した。

「方策 2012」では、技能労働者を雇用する下請業者に対して「人を大切にする業者」と「それ以外の業者」に分類し、以下のような「対策」が提起されている。

『優良な建設企業』の評価をどのような基準で行い、優良な企業と評価されることへのインセンティブをどのように与えるかなどが重要な検討課題となる」と述べ、「実際に工事を行う専門工事業者の技術的能力や施工品質についても評価に加味」とし、入札制度の中に、専門工事業者の技術力等による評価を持ち込むことが主要な「対策」となっている。

さらに「対策」では「重層下請構造の是正に資する専門工事業者の新たな評価の仕組みを導入すべき」と述べ、「民間工事においても元請企業が下請契約の相手方の選定に活用できるようなもの」を早期に検討するとしている。

人材の確保・育成の課題が専門工事業者の評価のしくみづくりにすり替えられている。

4. 財界の新成長戦略に対応した海外展開支援策を提起

「方策 2012」では「課題」と「対策」において「海外建設市場への積極的進出」「海外展開支援策」が全体の中で唐突に提起されている。

インフラの海外展開は財界の「新成長戦略」に民主党政権が追随し、大手建設企業に対しても国を挙げての支援策が実行に移されている。「方策 2012」は国内における多様な契約方針の導入、被災地での CM 方式等の活用を通じて海外展開に役立てることを明らかにしている。また「対策」では、大手建設企業だけでなく専門工事業者を含む地方・中小建設企業の海外展開へのいくつかの支援策を提起している。

しかし、建設企業の海外展開が「建設産業の再生と発展」にどのように結びつくのか、「戦略会議」はその関連性を明確にすべきである。

II. 「方策 2012」に対する見解

1. 若年技能者不足を下請業者の責任にすることなく、発注者・元請企業の責任を明確に

「方策 2012」は「人を大切にする施工力のある企業が評価されるしくみ」づくりと、いかにも労働者の待遇を重視する企業を育成するように見せかけ、技能労働者を使用する下請業者を選別・淘汰し、施工力に優れた下請企業が生き残る重層下請構造の「改革」を基本的戦略と位置付けている。

しかし、技能労働者不足や若年入職者の減少の根本に低賃金と劣悪な就労環境があること、そしてその要因が元請・下請け間の契約に交渉力の差にあることは「方策 2012」が認めていることである。元請・下請間には歴史的に形成された封建的収奪構造が存在してい

る。問題を解決するにはそこに切り込んだ対策が必要である。

そのため、政府・行政は当面、以下のような対策を講ずべきである。

①国土交通省は構造改革路線に基づく公共工事のコスト縮減策を中止し、下落を続ける公共工事設計労務単価の思い切った引き上げを図る。

②建設業法や独占禁止法を遵守すべき監督行政機関の体制を強化し、元請受注者の工事施工責任を明確にし、安易な下請業者依存や片務契約による厳しい安値下請契約の押し付けをやめさせる。特に、大手元請企業の責任の強化と法に則った厳格な対応を行うこと。

③技能労働者の賃金や就労環境の確保を下請業者の責任とするのではなく、発注者・元請企業の責任を明確にした対策を講じること

④政府・行政は下請業者の選別・淘汰策ではなく下請業者の保護・育成による重層下請構造の改革策を行うこと

2. 際限のない労働者への貸金・労働条件のしわ寄せ構造こそが問題の真の要因

「方策 2011」は下図のような関連でとらえ「若年入職者の減少」など建設産業の基礎体力が低下している要因を下請業者の「過剰供給構造」（建設投資に比較し建設業音数が多い）にあると認識している。この認識は正しいだろうか。

（下請業者の）過剰供給構造→

（下請間の）低価格受注競争の激化→

（下請受注者の）工事原価へのしわ寄せ→

賃金下落・社会保険等の未加入→若年技能労働者入職の減少

1) そもそも「過剰供給構造」は存在するのか

建設投資額と建設業許可業者数の 1985 年度から直近の 2012 年度までの推移をみてみると、建設投資額は 1985 年度の約 50 兆円からその後急増し、1990 年代中盤には約 80 兆円と 1.6 倍の規模となった。しかし、その後次第に減少し 2008 年度には 1985 年度とほぼ同一の水準に戻っている。

これに対して、建設業許可業者数は 1985 年度に約 50 万業者であったが、建設投資額が増加してもほとんど増加することなく、2010 年度までほぼ 50 万業者台で推移している。つまり、建設投資と建設業音数との関係はもともと比例的に推移したのではなく、建設投資額だけが激しく増減したに過ぎない。したがって、一業者当たりの建設投資額をみると、2012 年度の金額は 1985 年度とほぼ同水準であり、建設投資額が急増した時期の業者数の不足期から 1985 年頃の安定期に戻ったということができ、建設業音数のピーク時からの減少率が低いことを理由に業者数が過剰ということとはできない。

2) 建設産業の基礎体力低下の真の要因は、際限のない労働者の賃金等へのしわ寄せ構造

仮に過剰供給構造があったとしてもそれが建設産業の基礎体力低下の真の要因ではない。

建設産業における元請業者の低価格受注は、さらに低い価格による元請・下請間、下請・再下請間の取引となり、重層下請構造のもとで価格を引き下げながら取引されていく。そしてその行き着く先は労働者の際限のない賃金・労働条件の切り下げとなって現れる。この構造に問題の真の要因があるのであって、ここに対策を講じないと問題は改善しない。たとえ過剰供給構造が解消され、低価格受注がなくなったと仮定しても、それは問題が一時的に潜在化するだけであって、建設需要がさらに減少すれば問題が一層深化して表れることになる。

「方策 2011、2012」とも低価格受注が労働者の賃金へしわ寄せされていることを指摘しながら、そこへの対策を会費している。「方策 2011」では「過剰供給構造の解消」に置き換え、「方策 2012」ではさらに「下請業者の評価」に新たな仕組みを取り入れることで、問題の解決を下請業者に転嫁している。

低価格競争を防止するには、建設生産に直接従事する労働者の賃金・労働条件切り下げに歯止めをかけることが必要である。建設労働者の最低賃金を確立し、その水準の引き上げを図るルールを構築する。最低賃金が下請業者の労務費切り下げの歯止めとなり、それ以下の請負契約の成立が困難な取引環境を形成する。この労務費の歯止め（固定化）が、市場競争による労務費切り下げの規制となり、低価格競争を防止するカギとなる。

3. 三つの主体による技能労働者の職種別最低賃金の合意を

建設労働者の文化的生活の維持と技能格付に基づく産業内の最低基準賃金を確立するために、産業の三つの主体（建設労働組合、専門工事業団体、元請建設企業団体）による、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定すること。そして、地域の標準生計費と職種別・技能格付による賃金の最低水準の合意を行い、労働組合と業者間の労働協約を締結する。

尚、最低賃金には人間らしい生活を営む最低限の生計費の他に、当然、労働者が支払う社会一保険・労働保険料に相当する金額が含まれる。

4. 法定福利費の別枠支給による下請業者まで行き渡る仕組みを

社会保険等未加入企業をなくすためには、専門工事業者団体の作成する法定福利費を確保する標準見積書を元請企業に提出するだけでなく、確実に労働者使用下請企業に行き渡る仕組みを確立する必要がある。

そのためには、まず発注者・元請受注者との契約段階において社会保険・労働保険の事業主負担費用の内訳を別枠明示する。さらに元請・下請、下請・再下請間の各契約において工事費とは別枠による支給方式により労働者使用企業に減額することなく行き渡る仕組みを確立する。

5. 大手建設業の海外展開は内需経済の活性化に結びつかない

大手建設業の海外インフラ受注への支援を行っても、それが内需を活性化し、また、地域建設産業の再生につながる保証はない。日本の大手建設業が受注する海外インフラ整備が進むほど、日本の主要企業の海外移転を促進させ、日本の国内産業の空洞化をいっそう促進する。

また、海外インフラの多くは現地で資材を調達し、現地労働者を使用することになり内需を刺激することにつながらない。

さらに、CM方式やPPP方式による「施工請負」の上流・下流を含む事業の海外受注は大きなリスクを伴う。大手建設業者の海外建設事業の損失は国内の建設工事で補てんされる。結果的に国内建設工事に従事する下請業者や労働者にしわ寄せされる可能性がある。このように内需の冷え込みや事業リスクの拡大は地域経済、地域建設産業の疲弊の促進につながる。

表 建設業許可業者数と建設投資の推移

年度	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年
許可業者数	518,964	517,186	510,844	510,319	510,316	508,874	515,440	522,450
建設投資額(億円)	499,645	535,631	615,257	666,555	731,146	814,395	824,036	839,708
一業者あたり建設投資額(億円)	0.96	1.04	1.20	1.31	1.43	1.60	1.60	1.61
年度	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
許可業者数	530,665	543,033	551,661	557,175	564,849	568,548	586,045	600,980
建設投資額(億円)	816,933	787,523	790,169	828,077	751,906	714,269	685,039	661,948
一業者あたり建設投資額(億円)	1.54	1.45	1.43	1.49	1.33	1.26	1.17	1.10
年度	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
許可業者数	585,959	571,388	552,210	558,857	562,661	542,264	524,273	507,528
建設投資額(億円)	612,875	568,401	536,880	528,246	515,676	513,281	476,961	481,517
一業者あたり建設投資額(億円)	1.05	0.99	0.97	0.95	0.92	0.95	0.91	0.95
年度	2009年	2010年 (見込み)	2011年 (見込み)	2012年 (見通し)				
許可業者数	509,174	513,196	498,806	483,639				
建設投資額(億円)	429,649	408,700	419,900	453,100				
一業者あたり建設投資額(億円)	0.84	0.80	0.84	0.94				

出所：許可業者数の推移；国土交通省総合政策局作成資料より

建設投資額；国土交通省「建設投資推計」より

一業者あたり建設投資額；建設投資額/許可業者数