

中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会

基本問題小委員会

中間とりまとめ

～「2017+10」の施策を実現し、担い手確保の取組を強化する～

平成30年6月22日

中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会
中間とりまとめ
目次

I. 審議の経緯	1
II. 担い手の確保の取組を強化するために当面講ずべき措置	
<u>1. 長時間労働の是正</u>	
(1) 受発注者双方による適正な工期設定の推進	2
(2) 施工時期等の平準化の推進	4
<u>2. 処遇改善</u>	
(1) 技能・経験にふさわしい処遇（給与）の実現	4
(2) 社会保険加入対策の一層の強化	7
<u>3. 生産性向上</u>	
(1) 限られた人材の効率的な活用の促進	8
(2) 仕事の効率化や手戻りの防止	10
(3) 建設工事への工場製品の一層の活用に向けた環境整備	11
(4) 重層下請構造の改善に向けた環境整備	12
<u>4. 地域建設業の持続性確保</u>	
(1) 災害時やインフラ老朽化等に的確に対応できる入札制度の構築	13
(2) 建設業許可制度の見直しによる建設業の持続性確保	14
III. 今後さらに検討すべき事項	
<u>1. 民間発注工事における円滑な工事発注や適正な施工の推進</u>	16
<u>2. 民法改正への対応</u>	16
<u>3. 建設産業の経営力の向上</u>	16
IV. おわりに	17

I. 審議の経緯

中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会基本問題小委員会（以下「基本問題小委員会」という。）は、平成23年9月に設置され、直近では、基礎ぐい工事問題の発生を受けて平成28年1月に再開し、同年6月に建設業の構造的な課題への対応策について中間とりまとめを行ったところである。

その後、平成28年10月より、建設産業が10年後においても「生産性」を高めながら「現場力」を維持できるよう、建設業関連制度の基本的な枠組みについて検討を行うことを目的として、「建設産業政策会議」が開催され、平成29年7月に同会議において「建設産業政策2017+10」が提言された。これを受け、国土交通省では、社会保険加入対策等の観点からの経営事項審査や約款の改正、建設技能者の能力評価制度の検討、技術検定制度的見直しなどに既に取り組んでいるところである。

一方、提言された施策の中には、建設業許可制度の見直しなど法制度面での対応が必要な事項も含まれており、その具体化に向けて、現場の実態を踏まえつつさらに検討を深める必要がある。

また、「建設産業政策2017+10」のとりまとめ以降、長時間労働の是正に向けた「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」の策定や、「新しい経済政策パッケージ」の策定などの生産性革命、人づくり革命の動きなど、建設業をめぐる状況も変化している。

このような状況を踏まえ、平成30年2月以降、基本問題小委員会を再開し、「建設産業政策2017+10」において示された施策を具体化し、あわせて昨今の建設業をめぐる課題に的確に対応するために講ずべき措置について、計5回にわたり審議を行ってきたところである。

今般、審議の結果を踏まえ、長時間労働の是正、処遇改善、生産性向上などの分野について、建設業法等の改正も視野に早急に講じるべき施策を以下のとおりとりまとめる。

Ⅱ. 担い手の確保の取組を強化するために当面講ずべき措置

1. 長時間労働の是正

(1) 受発注者双方による適正な工期設定の推進

【現状・課題】

平成29年3月28日の働き方改革実現会議において「働き方改革実行計画」が決定され、建設業についても、改正労働基準法の施行から5年後に罰則付きの時間外労働規制を適用することとされた。

厚生労働省の毎月勤労統計調査によれば、建設業の総労働時間は他産業と比較して年間300時間以上多く、他産業では当たり前となっている週休2日の確保が十分でない状況である。また、他産業ではここ10年で総労働時間が約90時間減少している中、建設業はほぼ横ばいで推移しており、大きな改善は見られていない。罰則付き時間外労働規制の適用を踏まえると、建設業の長時間労働の是正は喫緊の課題であり、生産性向上の取組により発注者の理解を得ることを前提としつつ、適正な工期設定に向けた環境整備を早急に進めることが不可欠である。

政府では、平成29年6月に「建設業の働き方改革に関する関係省庁連絡会議」を立ち上げ、長時間労働の是正に向けた検討を開始しており、同年8月の第2回関係省庁連絡会議において、受発注者が相互の理解と協力の下に取り組むべき事項をまとめた指針として「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」（以下「適正工期ガイドライン」という。）が策定されたところである。

また、平成30年3月には、国土交通省が平成30年度以降に取り組む施策パッケージとして、「建設業働き方改革加速化プログラム」をとりまとめたところであり、技能者の多くが日給月給制であることに留意した取組として、国土交通省直轄工事の週休2日工事において労務費等の補正を導入する等の施策が盛り込まれている。

一方、建設業における長時間労働は長年の商慣習の積み重ねの中で当たり前のものとして定着してしまっており、その是正に向けては、運用面のみならず、制度面での対応が求められている。

【対応の方向性】

受発注者双方による適正な工期設定の取組をより一層推進するため、以下の方策について、制度化を検討すべきである。

①適正な工期設定に関する考え方（基準）の明確化

工期についての考え方を明確化することを通じて、受発注者双方による適正な工期設定の取組を促進するため、中央建設業審議会が標準請負契約約款を作成して、その実施を勧告している例を参考としつつ、中央建設業審議会において「工期に関する基準」を作成し、その実施を勧告できる旨の規定を検討すべきである。

「工期に関する基準」の作成にあたっては、適正工期ガイドラインに基づく取組や国土交通省直轄工事での取組を参考とするとともに、業種ごとの発注の特性や市場の

環境等の違いに十分留意して検討を行う必要がある。また、「工期に関する基準」の内容については、違法な長時間労働の防止につながるものとするのはもちろん、建設企業や発注者等による生産性向上の努力が妨げられるものとならないよう留意すべきである。

②受注者による工期ダンプの禁止

①の「工期に関する基準」を前提に、建設業法が受注者の責務を規定することによって、発注者保護を図ることを目的とする法律であることを踏まえれば、まずは受注者の責務を検討すべきである。

具体的には、受注者による工期ダンプを禁止するため、例えば、現行の建設工事の請負代金の見積りの規定も参考としつつ、建設企業は請負契約を締結するに際して、工事の準備期間、工事の種別ごとの工事着手の時期及び工事完成の時期などの工程の細目を明らかにして建設工事の「工期」の見積りを行う旨の規定を検討すべきである。「工期」の見積りにあたっては、違法な長時間労働を前提としたものにならないよう、建設企業が責任を持って見積りを行わなければならない。

あわせて、受注者は、その工期によっては建設工事の適正な施工が通常見込まれない請負契約を締結してはならない旨の規定を検討すべきである。

③不当に短い工期による請負契約の禁止と違反した場合の注文者への勧告制度

受注者の責務が上記②で明確になっていることや受注者による生産性向上の自助努力が一層なされることを前提に、受発注者の片務性から、受注者が不当に短い工期を強いられることもあることから、注文者についても一定の措置を設ける必要がある。

具体的には、注文者による不当に短い工期設定を禁止するため、例えば、現行の不当に低い請負代金の禁止の規定を参考としつつ、注文者は、その注文した建設工事を施工するために通常必要と認められる期間に照らして著しく短い工期による請負契約を締結してはならない旨の規定を検討すべきである。

これらの検討にあたっては、工期のみを切り離して捉えるのではなく、

- ・配置される人員との関係（配置される人員次第で適正な工期の考え方が変わることで、また配置される人員の見込みは受注者しか分かり得ないこと）
- ・請負代金との関係（請負代金を増額し、必要な人員を追加することで短い工期を達成できる場合もあること）
- ・生産性向上の取組との関係（建設企業による生産性向上の取組を阻害しないこと）

などについても留意した上で検討を深めることが必要である。

また、上記の注文者の規範を確かなものとし、適正な工期設定に向けた実効性を担保するため、注文者が上記の規定に違反した場合に、当該注文者に対して必要な勧告を行うことができる旨の規定を検討すべきである。なお、この勧告制度そのものが数多く活用されることを意図しているのではなく、この制度を背景として、勧告に至るまでもなく、受発注者間での適正な工期設定が推進されることを期待するものである。

(2) 施工時期等の平準化の推進

【現状・課題】

建設業は、年度における繁忙期と閑散期の工事量の差が大きいため、繁忙期においては長時間労働が発生し、休暇の取得が困難となる一方で、閑散期においては仕事が少なくなり、収入が不安定になるといった問題に繋がっている。建設業における長時間労働を是正し、働き方改革を進めていくためには、繁忙期と閑散期の工事量の差を小さくする施工時期等の平準化の取組が不可欠である。施工時期等の平準化は、長時間労働の是正などの働き方改革に加え、人材・資機材の効率的な活用を通じた生産性の向上や、不調・不落の抑制や入札手続業務・工事監督業務の繁閑差の抑制などの発注関係事務の改善にも資するものである。

繁忙期と閑散期の工事量の差については、公共工事の方が民間工事よりも大きくなっており、これまで公共工事において施工時期等の平準化の取組が重点的に行われてきた。

具体的には、国土交通省直轄工事においては、2か年国債やゼロ国債の活用、地域単位での発注見通しの統合・公表といった取組が先行して実施されている。

また、地方公共団体発注工事においても平準化の取組が進むよう、国土交通省において、地方公共団体における平準化の先進的な取組事例集をとりまとめ、公表・周知するなどの取組を実施してきた。この結果、都道府県発注工事においては、債務負担行為の設定等の取組が一定程度浸透してきているが、市区町村発注工事における平準化の取組については、都道府県と比較すると遅れている状況にある。

【対応の方向性】

働き方改革や生産性向上の観点から、地方公共団体（特に市区町村）における施工時期等の平準化の取組を一層推進するため、施工時期等の平準化を公共工事の入札及び契約において公共発注者が取り組むべき事項として明確化するとともに、平準化の取組が遅れている地方公共団体に対して、関係省庁と連携して、より実効性をもって取組を促すことができる制度を検討すべきである。

あわせて、年度を通じた平準化の取組を推進するため、地域発注者協議会等も活用し平準化に関する数値目標の設定等を検討するとともに、専門家の派遣等により個別の地方公共団体に対する実務面での支援なども検討すべきである。

2. 処遇改善

(1) 技能・経験にふさわしい処遇（給与）の実現

【現状・課題】

建設業に従事する技能者の数は約331万人（総務省の労働力調査を基に国土交通省で算出（平成29年の平均値））となっており、このうち60歳以上の高齢者は約81.1万人と、全体の約4分の1を占めている。概ね10年後にはこれらの高齢者の多くの退職が見込まれる中、それを補うべき29歳以下の若手入職者は現状、約36.6万人であり、60歳以上の年齢階層の半分にも満たない状況にある。

今後、若年入職者などの担い手を確保していくためには、技能者の処遇改善が不可欠であり、とりわけ適正な賃金水準の確保が重要な課題となっている。一方、技能者の賃金については、依然として製造業と比べて低い傾向にあり、2017年の建設業生産労働者（男性）の平均年収は約444万円である一方、製造業生産労働者（男性）は約470万円と約5%の差がある。また、建設業特有の課題として、賃金のピークが45歳～49歳で到達し、その後、年をとるにつれて給与も下がるという点があり、建設技能者のマネジメント能力が十分に評価されていないといった課題もある。

これまで、技能者の処遇改善については、平成28年6月の基本問題小委員会中間とりまとめ（以下「平成28年中間とりまとめ」という。）において、大量離職時代に向けた中長期的な技能労働者の確保・育成を図るための施策として、公共工事設計労務単価の適切な設定等による処遇の改善や、建設キャリアアップシステムの構築によるキャリアパスの見える化、社会保険未加入対策、教育訓練の充実など、6つの施策を盛り込んだところである。

これらの施策を着実に実施し、さらに強化していく観点から、今回の基本問題小委員会では、「建設産業政策2017+10」でも盛り込まれた、法令上の技能者の位置づけのあり方について議論を行ったところである。

現行制度においては、

- ・ 工事現場に配置された主任技術者等が施工管理を行うことにより、「適正な施工を確保」する
 - ・ 技能者など施工に従事する者が豊富に存在し、自ずと経験を積んで技能を向上させているとの前提の下、適正な施工のためには、主任技術者等の技術上の指導を適切に行うことが必要
 - ・ 技能のレベルについては、親方の背中を見て学ぶなど、独自のOJTによって習得した技能を各専門工事企業の内部で評価しており、制度的な対応は要しない
- といった考え方の下、法令上、技能者の積極的な位置づけはなされていない。

一方、全産業的に生産年齢人口が減少していく中、建設業においても将来的に技能者がこれまでのように十分に確保できなくなる懸念がある。建設業法の制定当時と比べて、建設工事の高度化、専門化が進んでおり、適正な施工の確保や品質の向上のためには、主任技術者等による施工管理のみならず、高度な技能を持った技能者の重要性が増しており、注文者としても、経験や資格を有する技能者が配置されているかが大きな関心事項となっている。さらに、ベテランの技能者の大量離職も見込まれる中、効率的に有能な技能者を育成するため、体系的な人材育成が必要である。

【対応の方向性】

技能者の法令上の位置づけを明確にすることにより、技能労働者や一人親方も含め技能者一人一人の技能、経験にふさわしい給与を実現し、あわせて当該技能者を育成・雇用する専門工事企業が選ばれやすい環境を整備するため、以下の制度について検討すべきである。

①一定の工事において、注文者が請負人に対して一定の技能レベルを指定できる制度の創設

現在検討されている技能者の客観的かつ大まかなレベル分けを行う能力評価制度が今後構築されることを前提として、工事の適正な施工の確保や品質の向上の観点から必要と認められる場合（※）等において、注文者が請負人である建設企業に対し、一定の工種の工事の施工に必要な一定の技能レベルを指定することができる制度を検討すべきである。

（※）例えば、現場作業において一定の技能が要求される工事、多数の現場作業員のマネジメントが必要となる工事などが想定される。

この技能レベルの指定制度は、技能者の技能レベルをこれまで以上に受発注者が重視し、技能レベルの指定と当該レベルに見合った対価の支払いを通じて、技能者の処遇改善、専門工事企業の価格交渉力の強化につながることを意図するものである。例えば、専門工事企業が登録基幹技能者など一定のレベルの技能者を有することを「売り」として、注文者と交渉を行い、それが評価されて技能レベルを踏まえた請負代金での受注に結びついた際に、実際の工事現場で当該レベルの技能者が配置されることの担保として使われることも考えられる。

検討にあたっては、指定を受けた建設企業側の対応や指定に応えられない場合の注文者側の対応については、一律に定めるのではなく、当事者間の個々の対応に委ねるのが適切であり、また、注文者があらゆる工事でレベルを指定できる制度、あるいは特定の技能者個人を指名する制度と誤解されないように制度設計をすべきである。

また、工種によって技能者の確保状況、育成状況等には差があることから、こうした制度を導入する際には、個別の工種の状況に配慮し、体制の整った工種から順次取り組むことを検討すべきである。

②施工体制台帳に記載すべき事項に、作業員名簿（当該建設工事に従事する者の氏名）を追加

特定建設業者が作成し、現場に備え置くこととされている施工体制台帳については、現状、法令上の建設工事に従事する者に関する記載事項は、主任技術者や外国人建設就労者、外国人技能実習生等のみであり、登録基幹技能者をはじめ技能者は記載事項となっていない。一方、建設工事の現場では、施工体制台帳に作業員名簿を添付するなどの取組が行われているところである。

建設業で働く人の姿を「見える化」することを通じて、現場で働く技能者の誇りや処遇改善などにつなげるため、登録基幹技能者をはじめ現場で作業する技能者を施工体制台帳における記載事項とするよう検討すべきである。

なお、作業員名簿の添付を制度化する場合には、建設キャリアアップシステムを活用した書類作成の効率化など、建設企業の負担軽減にもあわせて取り組むべきである。

③建設工事を適正に実施するための知識及び技能等の向上

初級技能者から一人前の技能者、職長、登録基幹技能者などの高度なマネジメント能力を有する技能者へのステップアップなど、建設工事に従事する者一人一人がより

高いレベルにステップアップしていく意識を醸成することを通じて、生産性の向上や資格、経験に見合った給与の実現を図るため、建設工事に従事する者は建設工事を適正に実施するために必要な知識及び技術又は技能の向上に努めなければならない旨の規定を検討すべきである。

その際、技能者の客観的かつ大まかなレベル分けを行う能力評価制度を早期にかつ実効性ある形で構築することによりキャリアアップへの道筋を示すとともに、建設リカレント教育（学び直し）のための教育訓練施設等への支援についても継続的に進めるべきである。

また、ステップアップしたレベルに応じて、給与の引き上げのみならず社員化や月給制への移行が促進されるよう、必要な対応を検討すべきである。

（２）社会保険加入対策の一層の強化

①社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みの構築

【現状・課題】

建設業における社会保険未加入対策については、平成24年3月の中央建設業審議会「建設産業における社会保険加入の徹底について（提言）」を踏まえ、技能労働者の雇用環境の改善や不良不適格業者の排除、建設産業の持続的な発展に必要な人材の確保、法定福利費を適正に負担する企業による公平で健全な競争環境の構築を実現する観点から、関係者を挙げた取組が行われてきたところである。

具体的には、平成24年5月に社会保険未加入対策推進協議会が設置され、平成29年度を目処に、企業単位では許可業者の加入率100%、労働者単位では製造業相当の加入状況を目指すことが目標とされるとともに、当該目標の達成に向けて、平成24年11月より許可更新時等において社会保険加入状況の確認及び未加入業者への指導を開始し、経営事項審査においても社会保険未加入業者の減点措置を厳格化するなど、社会保険未加入対策が強化されてきた。こうした取組の結果、公共事業労務費調査によれば、平成29年10月時点で企業別の加入率は97%まで上昇している。

一方で、2次下請、3次下請企業でみると、加入率は90%程度にとどまるなど、下位の下請建設企業を中心に未だ社会保険未加入業者は存在している。建設工事の担い手の育成・確保及び公正な競争環境の構築を図るためには、社会保険加入をさらに徹底し、定着させていく必要がある。

【対応の方向性】

下請の建設企業も含め社会保険加入を徹底するため、社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みを構築すべきである。

その際、社会保険に未加入の建設企業が建設業許可の不要な500万円未満の工事に流れることのないよう、運用面においても、社会保険の加入に関する下請指導ガイドラインを踏まえ、「未加入企業を下請企業に選定しない」「適切な保険に未加入の作業員は特段の理由がない限り現場入場を認めない」などの取扱いを更に徹底するとともに、施工体系図における未加入企業の「見える化」なども検討すべきである。また、②の労務

費相当分の現金払の徹底など、社会保険に加入する下請建設企業の負担に配慮するとともに、法定福利費が下請建設企業まで行き渡っているか継続的なモニタリング調査を実施すべきである。

さらに、平成29年7月の中央建設業審議会で改正された標準請負契約約款等を活用した法定福利費の内訳明示の取組を徹底することや、平成30年1月から開始した、「工事施工を社会保険加入企業に限定する誓約書の活用取組」をさらに呼びかけるなど、社会保険加入をより一層強化していくべきである。

②下請代金のうちの労務費相当分の現金払の徹底

【現状・課題】

下請代金の支払については、現行制度上、元請建設企業は下請建設企業に対し、支払を受けた日から1か月以内で、かつ、できる限り短い期間内に支払うこととされている。また、関連する通達において、下請代金のうち、少なくとも労務費相当分（社会保険料の本人負担分を含む）は現金払とすることとしている。

また、平成29年7月の中央建設業審議会において、下請代金の支払に係る請負代金内訳書について、法定福利費を明示するなどの標準請負契約約款の改正が行われたところである。

このような状況の中、平成29年度下請取引等実態調査では、下請代金のうち少なくとも労務費相当分を現金で支払っている建設企業の割合は89.4%となっている。

今後、社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みを構築していく上でも、社会保険加入の原資となる法定福利費相当分を含めた下請代金が現金で下請建設企業に行き渡るよう、適切な下請契約の締結を徹底する必要がある。

【対応の方向性】

建設業従事者の働き方改革や処遇改善を図る上で、下請建設企業が資金調達に関して負担の少ない形で労務費等を適切に支払うことのできる環境を整備するため、下請代金の支払いに係る規範について検討すべきである。特に、下請代金のうち労務費相当分については、手形ではなく現金払が徹底されるよう規範の強化を図るべきである。

なお、下請代金の支払いについては、材工一式（材料費・工賃をまとめて支払い）など、労務費が明示されていない支払いの実態があることにも留意して検討を深める必要がある。

3. 生産性向上

(1) 限られた人材の効率的な活用の促進

【現状・課題】

現行制度上、建設工事の適正な施工を確保するため、建設企業は当該工事現場における建設工事の施工の技術上の管理をつかさどる主任技術者等を配置しなければならないこととされており、主任技術者等はその職務として、建設工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理等の技術上の管理や建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督

を行うこととされている。

これらの技術者制度の基本的な枠組みは約70年前から変わっていない一方で、技術者を取り巻く現状は大きく変化している。

具体的には、技術者の高齢化が急速に進んでおり、将来的に技術者不足が生じる懸念がある。また、プレキャスト化や工場製品化、i-Constructionの進展により、現場の施工のあり方や技術者の役割が大きく変化する可能性がある。さらに、技術者制度の創設当初と比較して下請の重層化が進展し、高次の下請建設企業になるほど処遇の低下等の問題も生じている。

現行制度では、下請回数によらず各下請建設企業がそれぞれ主任技術者を置くこととされているが、実際の建設工事の施工にあたっては、下請建設企業は必要な技能者を確保するために下請契約を締結している実態も多く存在しており、そのような場合には下請建設企業の主任技術者同士でその職務が重複することも多く、生産性向上、働き方改革の観点から合理化を図る余地がある。

適正な施工の確保を図るためには、現場における技術者の役割が極めて重要であることに変わりはないが、建設生産システムが大きく変化する中、生産性の向上や働き方改革を図る観点からも、今後技術者不足が懸念される今、技術者配置に関する制度について、適正施工を損なわずにその合理化を図ることが可能な部分があると考えられる。なお、合理化を図る際にも、不良不適格者が容易に参入することのないよう、慎重かつ限定的に実施していくべきである。

【対応の方向性】

①主任技術者配置要件合理化のための専門工事共同施工制度（仮称）の創設

下請の重層化の中には技能者の不足分を賄うために行われているものがあるが、そうした場合も現行制度上、全ての建設企業は主任技術者の配置が必要である。

今後、技術者不足が懸念される中、技術者配置の合理化を図るため、例えば、一定の限られた工種に関して複数の専門工事企業が共同で施工する場合において、上位専門工事企業の主任技術者が行う施工管理の下で下位専門工事企業も含め適切に作業を進めていくことで適正な施工が確保できる場合には、下位専門工事企業の主任技術者の配置を不要とできる制度（専門工事共同施工制度（仮称））を検討すべきである。

その際、下位専門工事企業の主任技術者が配置されない中でも適正な施工が確保されることを確実にするため、例えば、配置される上位専門工事企業の主任技術者は専任とすることやICT技術を活用して主任技術者の行う業務を効率化すること、制度への参加企業を建設業許可業者に限ることなどの方策についても同時に検討すべきである。

あわせて、主任技術者による施工管理の範囲が不明確となることを防ぐとともに、重層下請構造を改善するため、本制度を適用した場合の更なる下請契約の締結禁止を検討すべきである。

②元請建設企業の技術者配置要件の合理化

i-Constructionの進展や、工法のシステム化が急速に進んでいる中、複数の現場を同時に担当することが以前よりも容易になり、監理技術者等が専任で行うべき施工管理等

の業務について、合理化が実現できる可能性のある分野があると考えられる。

具体的には、監理技術者の職務である「施工計画の作成」「工程管理」「品質管理」「その他の技術上の管理」「当該建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督」に関して明らかに支障が生じないと言える建設工事について、一定の範囲内での兼務を認める仕組みを検討すべきである。

また、将来的な技術者不足が懸念される中、若手技術者の技術力育成を図るためには、早期に責任ある立場で現場に従事させることが効果的であると考えられる。このため、一定の実務経験と知識を有している若手技術者について、監理技術者の補佐など施工体制における明確な立場を与えることが効果的である。

その際上記のような補佐をする者（監理技術者補佐（仮称）（※））が専任配置されている場合には、一定の条件の下、当該工事の監理技術者について他の工事等との兼務を認める仕組みを検討するとともに、技術研鑽のための研修等への参加や休暇の取得が積極的に行えるような環境整備を進めるべきである。

（※）「監理技術者補佐（仮称）」の要件は、2級技士を保有した1級技士補以上とすることを検討。

（技術検定は学科、実地試験を共に合格した段階で「技士」の称号が与えられているところであるが、学科試験が合格した段階で「技士補」という称号を付与することを検討。）

（2）仕事の効率化や手戻りの防止

【現状・課題】

建設工事は、事業期間が長期にわたり、地中の状況や近隣対応など、施工上のリスクが発現する可能性がある。これらのリスクについて、関係者間で情報共有や事前の協議等を行うことなく契約を締結して工事を開始し、実際にリスクが発現した場合、工期や金額変更について調整が難航し、円滑な工事の施工に支障を来すおそれがある。

このことから、平成28年中間とりまとめにおいても、「工事請負契約の締結に先立って、予め受発注者間で協議しておくことが必要と考えられる施工上のリスクに関する基本的考え方や協議項目等に関する基本的枠組みを指針としてとりまとめることが必要」との提言を行ったところである。

これを受け、国土交通省では、平成28年7月に「民間工事の適正な品質を確保するための指針」（民間工事指針）を策定し、関係者間が事前調査等の情報を共有して、地中関係など12の協議項目について施工上のリスクに関する協議を行い、共通認識を持った上で請負契約を締結することを周知している。

また、適正工期ガイドラインにおいても、工事実施後に施工上のリスクが生じると、後工程にしわ寄せが生じ、長時間労働が発生するという観点から、「施工上のリスクに関する情報共有と役割分担の明確化」が記載されている。

このように、工事開始後の手戻りの防止については、民間工事指針や適正工期ガイドラインにおいて、施工上のリスクに関する受発注者間での事前の情報共有に向けた取組等が記載されているが、一方で、基本問題小委員会における審議においては、現場レベルではまだ十分に浸透していないとの指摘もあったところである。

【対応の方向性】

生産性向上や働き方改革の観点から、工事現場におけるリスク発生時の手戻りを可能な限り少なくするため、受発注者双方が施工上のリスクに関する事前の情報共有を行うべき旨の規定を検討すべきである。

また、実際の運用にあたっては、その際、民間発注工事においては、何が施工上のリスクにあたるのか等に関して、発注者側が十分な情報や知識を持っていない場合も想定されることから、公共工事や民間発注工事の特性を踏まえて情報共有のあり方を検討すべきである。

(3) 建設工事への工場製品の一層の活用に向けた環境整備

【現状・課題】

建設生産物の高度化・多様化や、工事作業の効率化、工期短縮の観点から、建設現場において工場製品が一定程度活用されており、当該工場製品の品質が現場の適正施工に大きな影響を与えている。

一方で、建設企業以外の工場で加工・組立・製造される工場製品については、建設業法の規定が適用されておらず、現状では工場製品に起因して建設生産物に不具合が生じた場合に、当該工場製品の製造企業に対して指導監督等ができない。

この点に関し、平成28年中間とりまとめにおいては、「工場製品を製造する企業に対しては、建設生産物の品質確保の観点から一定の制度的関与を設けることについて検討する必要がある」と提言したところであり、「建設産業政策2017+10」においても、建設生産物の一部を構成する工場製品の質を高めるといった観点から、「工場製品に起因して建設生産物に不具合が生じた場合において、工場製品の製造者に対し、再発防止等のための報告徴収や立入検査、勧告等の制度を創設」することが提言されている。

工場製品の活用については、プレキャスト製品の利用拡大の取組として、製品の大型化が行われており、また、ハーフプレキャストの促進等新工法が採用されており、今後ますます工場製品活用が増加する可能性がある。

この点、従来は民法の売買契約における瑕疵担保責任の規定や不正行為に基づく損害賠償請求、あるいは製造物責任法に基づく損害賠償請求等により対応がなされているところであるが、いずれの場合も製造業者等に対する損害賠償請求等を通じて個々の民事上の事案の解決を図ることを目的としたものであり、製造業者に対して再発防止策を講じることを目的としたものではない。

今後、建設企業が安心して良質なプレキャスト製品等の工場製品を活用・利用拡大できる環境を整備することを通じ、エンドユーザーに対して良質な建設サービスを提供するためには、工場製品に不具合が生じた場合の適切な対応が求められている。

【対応の方向性】

工場製品に起因して建設生産物に不具合が生じた場合において、工場製品の製造者に対し、原因の究明や取引の停止、再発防止策の策定等、適切な対応を求めるなどの制度を検討すべきである。

具体的には、例えば、建設企業が施工不良等により監督処分を受ける場合に、その原因が工場製品製造者である場合には、原因究明、再発防止等を求めるための勧告等ができる仕組みを構築すべきである。

その際、建築基準法の適用の有無など、土木工事と建築工事の特性を踏まえて検討する必要がある。

(4) 重層下請構造の改善に向けた環境整備

【現状・課題】

重層下請構造の改善については、平成28年中間とりまとめにおいても、工事内容の高度化等による専門化・分業化、必要な機器や工法の多様化への対応等のため、ある程度は必然的・合理的な側面があるとされる一方、下請の重層化が施工管理や品質面に及ぼす影響、下請の対価の減少や労務費へのしわ寄せ、施工管理を行わない下請企業の介在等の課題を指摘したところである。

これを受けて、国土交通省では、実質的に施工に携わらない下請建設企業の排除を行うため、平成28年10月に一括下請負の基準の明確化について通知を行ったところである。

近年、下請比率は50%後半で横ばいで推移しているが、下請次数別に賃金の改定状況や社会保険加入状況、法定福利費の受取状況を見ると、下請次数が下位にいけばいくほど処遇が悪い傾向があるなどの課題が明らかとなっている。

建設業団体では、例えば、日本建設業連合会の生産性向上推進要綱(平成28年4月)で「可能な分野で原則2次(設備工事は3次)以内を目指す」との目標が掲げられ、重層下請構造の改善に向けた取組が行われている。

今後、適正な工期設定など、発注者の理解を得つつ働き方改革の取組を進めるためにも、発注者にとってブラックボックス化しているとの指摘もある、行き過ぎた重層構造を改善し、生産性が高く、分かりやすい施工体制とすることが重要である。

【対応の方向性】

重層下請構造の改善については、その発生要因に応じて、様々な施策を総合的に講じていく必要がある。

発生要因に応じた施策としては、例えば、

- ・建設投資の減少等により、直用技能者を外注化したことに伴う重層化(いわゆる「専属型」)については、安定的な建設投資の確保を前提としつつ、社員化等を進めるべく、技能や経験を有する技能者が社員化できる環境の整備(建設キャリアアップシステムの活用等)
- ・繁忙期における労務を確保するために下請発注を行うことに伴う重層化(いわゆる「繁忙期型」)については、なるべく繁忙の波をなくすための施工時期の平準化の推進や、繁忙期において円滑に労務を確保するための建設業務労働者就業機会確保事業の有効活用等
- ・その他の要因による重層化については、地方公共団体の取組も参考としつつ、発注者

等に説明のできない重層構造を回避する方策の検討（例えば、施工体制台帳や施工体系図の活用による下請次数や下請建設企業数等の「見える化」）について検討を行うべきである。

なお、(1)①で提言した専門工事共同施工制度（仮称）については、上記の「専属型」や「繁忙期型」の双方に対応していく観点からも、早期に制度化することがのぞまれる。

4. 地域建設業の持続性確保

(1) 災害時やインフラ老朽化等に的確に対応できる入札制度の構築

【現状・課題】

全国の地方公共団体における土木・建築部門職員の総数は、建設投資がピークであった平成4年度から平成27年度で約26%減少しており、発注者のマンパワーが減少している。今後、更なる職員数の不足により、とりわけ災害発生時における発注関係事務がますます困難になることが見込まれている。また、災害発生時において応急復旧等を担う地域の建設企業についても、許可業者数がここ10年で10%程度減少しており、特に地方部において減少が顕著である。

国土交通省においては、平成29年7月に、国土交通省直轄工事を対象とした「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」を作成しており、迅速性が求められる災害復旧工事や復興工事における、随意契約や指名競争方式等の適用の考え方や手続きに当たっての留意点や工夫等を取りまとめ、公表している。同ガイドラインでは、緊急性の高い工事における随意契約等の適用や指名競争におけるダンピング対策、担い手確保の観点からの地域企業の参加可能額の拡大や地域維持型JV等の活用、早期の復旧・復興に向けた取組としての復興係数、復興歩掛等の導入等が挙げられている。

また、平成30年3月には、地域の実情や工事の課題に応じた工夫により、円滑な施工確保を実現している地方公共団体の取組をまとめた「地方公共団体における復旧・復興事業の取組事例集」を公表している。

災害が発生した際の発注における課題としては、被災地域において復旧・復興工事により一時的に工事量が増大することに伴い、入札不調が増加することが挙げられる。発注者においては、入札不調を回避するための取組が求められる。

地域の社会資本等の維持管理のために必要な事業については、複数の種類や工区の地域維持事業をまとめた契約単位や、複数年の契約単位とするなど、包括的な契約単位とし、地域精通度の高い建設企業により結成される建設共同企業体や事業協同組合を実施主体とする地域維持型契約方式の導入が進んでいる。

「建設産業政策2017+10」や平成30年4月の「今後の発注者のあり方に関する中間とりまとめ」（発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会、今後の発注者のあり方に関する基本問題検討部会）においては、地域建設業の安定的な担い手を確保するため、複数年契約等の適用拡大や、フレームワーク方式（※）などの検討が盛り込まれたところである。

(※)一定期間内に行う複数の事業について、あらかじめ入札で選定された業者の中から個別契約できる旨の協定を結ぶ方式（EU公共調達指令）。

【対応の方向性】

地方公共団体における発注職員のマンパワーと災害対応等を担う地域の建設企業がともに減少している現状を踏まえ、災害発生時においても公共発注者による発注関係事務が円滑に実施されるとともに、「災害復旧における入札契約方式の適用ガイドライン」等に記載されている取組が地方公共団体へと普及するよう、災害発生時における公共発注者の責務の明確化について検討すべきである。

また、地域の建設業の担い手を確保しつつ、老朽化や地域インフラの維持管理に対応できるように、地域維持型契約方式をさらに普及・拡大させるための方策を検討すべきである。さらに、インフラメンテナンス等の担い手を確保するため、海外の入札契約方式（フレームワーク方式等）も参考にしつつ、新たな入札契約方式の導入に向けて検討すべきである。

（２）建設業許可制度の見直しによる建設業の持続性確保

①建設業許可基準における経營業務管理責任者の配置要件の見直し

【現状・課題】

経營業務管理責任者の配置要件については、建設業が単品受注生産であることや請負者が長期間瑕疵担保責任を負うなど他の産業と異なる特性を有することを踏まえ、建設企業の安定的な経営を図る観点から、株式会社にあっては取締役のうち一人が建設業に係る経營業務の管理責任者として一定の経験を有する者であること等が許可の基準の一つとして規定されている。

一方、昭和46年に経營業務管理責任者が許可・更新の要件とされて約半世紀が経過する中、経営事項審査の受審義務化や新築住宅に関する住宅瑕疵保証制度の創設、技術者配置の徹底、暴力団排除条項の整備、監督処分基準の強化など、経營業務管理責任者の配置により担保されていた、財務管理、労務管理、不良不適格業者の排除などがより客観的な形で多面的かつ複層的にチェックできるようになってきている。また、2（2）①により、社会保険加入を許可・更新の要件とした場合、社会保険に加入できない不適切な経営管理や労務管理を行っている建設企業は許可を受けることができなくなる。

また、この要件については、

- ・経営層の高齢化が進む中小企業や個人事業主等において若手の後継者に経営の業務を引き継ぐ上での足かせとなりうること
- ・建設業の業態の多様化に伴い、今後、建設業と他産業を兼業する企業にとっても建設業に関して5年以上経營業務に従事した経験を有する役員等を確保することがますます困難となることが見込まれること
- ・申請者、許可行政庁の双方にとって、5年以上の業務経験を証明する書類の作成・確認に多大な労力がかかっていること

などの課題も生じつつある。

さらに、現行の経營業務管理責任者の要件（5年以上の経營業務の管理責任者としての経験）は、他産業の許可要件と比較しても厳しい要件となっており、規制改革実施計画（平成27年6月30日閣議決定）においても「建設業の適切な経営を担保するための建設業の許可基準の在り方について、規制の目的に見合った適切かつ合理的な許可要件等への見直しも含めて検討する」とこととされている。

【対応の方向性】

今般2（2）①により、社会保険に未加入の建設企業は建設業の許可・更新を認めない仕組みを構築することを前提として、経営層の高齢化が進む地域建設業の持続性の確保につなげるため、建設業の許可基準における経營業務管理責任者の要件について廃止も含め制度の見直しを検討すべきである。

なお、当該要件を見直す場合でも、建設企業の経營業務に当たる者の資質等の確保は極めて重要であり、注文者をはじめとするステークホルダーの関心事でもあることから、建設企業の経營業務を行う者に関する情報を必要に応じて把握できるようにすることなどをあわせて検討すべきである。

②円滑な事業承継のための建設業許可における事前審査手続の整備

【現状・課題】

現在、建設企業においては、年間8,000件前後の休業・解散が発生しており、また、建設業の経営者の高齢化が進む中で、特に小規模建設企業において後継者問題が経営上の課題として高まっている。建設業の事業承継については、「建設産業政策2017+10」において、地域力の強化の施策の一つとして、「円滑な事業承継に向けた環境の整備」が提言されているところであり、今後、地域の建設企業が後継者問題を理由として廃業することなく、必要に応じて円滑に事業承継ができるよう、必要な環境整備を行うことが重要である。

円滑な事業承継にあたっては、贈与税や相続税に係る税制特例や窓口相談等のソフト的な支援など、総合的な取組が必要であるが、建設業許可に関しても、建設企業が吸収合併等により事業承継を行う際、許可に空白期間が生じるなどの課題に対応する必要がある。

【対応の方向性】

事業承継時において建設業許可等の空白期間を短縮するため、例えば、事業承継効力発生前等、申請までの間の事前確認手続を整備（通知により明確化）することにより、申請から許可取得までの期間を短縮する方策について検討すべきである。

さらに、例えば、あらかじめ許可行政庁の認可等を受けることにより、事業承継の効力の発生日に自動的に権利義務を承継するような制度を検討すべきである。

あわせて、例えば、建設企業を対象とした事業承継に関する相談窓口を設置するなど、きめ細やかな施策についても検討すべきである。

Ⅲ. 今後さらに検討すべき事項

1. 民間発注工事における円滑な工事発注や適正な施工の推進

今回の基本問題小委員会においては、建設業の働き方改革を推進する観点から、適正な工期設定の推進など、民間発注工事も含め、受発注者双方の「請負契約の適正化」に関する取組について審議を行ったところである。

一方、今回審議を行った働き方改革の取組のほかにも、例えば、

- ・技術職員の不足する小規模な民間発注者等に対するサポートの強化の視点
- ・発注工事の性格や地域の実情等に応じた事業者選定の円滑化の視点
- ・民間発注工事におけるコンプライアンス確保の視点
- ・民間発注工事における施工体制の適正化の視点

などについて、契約自由の原則を前提としつつも、民間発注工事における円滑な工事発注や適正な施工に資する観点から、今後検討を行っていくことがのぞましい。

また、今回のとりまとめでは、公共工事の施工時期等の平準化について対応の方向性を示したが、今後は、民間発注工事についても、受発注者双方にとってコストや工期等の点でメリットがある形で平準化に向けた方策の検討が行われることを期待する。

2. 民法改正への対応

民法の一部を改正する法律が平成29年6月に公布され、債権分野を中心として約120年ぶりの大改正が行われた。なかでも、瑕疵担保責任や契約解除等に係る規定の見直しは建設工事の請負契約にも大きく関わってくる改正である。今回の基本問題小委員会においては、時間も限られている中で、この点について議論を行うことはできなかったが、今後、民法改正の施行時期（平成32年4月1日）を見据えて、中央建設業審議会の作成する標準請負契約約款の改正等について検討を行っていくべきである。

3. 建設産業の経営力の向上

今回の中間とりまとめでは、長時間労働の是正、処遇改善、生産性向上などの分野において、建設業法等の改正も視野に早急に講じるべき施策について提言を行ったところであるが、これらの施策が講ぜられ、現場でより実効性をもって機能するためには、建設企業の経営力の向上が不可欠である。特に、今後約5年間で、時間外労働について他産業と同水準の上限規制に対応しなければならないことを踏まえると、社員が適正な勤務時間で付加価値の高い仕事をし、それにふさわしい処遇を確保することがこれまで以上に求められる。また、そのためには、社員の技能や技術力の向上、事業の生産性向上のための一定の投資が必要となる。

各社の自助努力を前提としつつ、工事の適切な受注、工事の品質と安全の確保、適切な調達、社員の採用、育成、配置及び処遇、機器等への投資、資金調達等の経営判断がより適切に行われるよう、経営力の向上を図るために有効な施策についても検討を行っていくべきである。

IV. おわりに

基礎ぐい工事問題を受けて建設業の構造的課題について議論を行った前回の基本問題小委員会とりまとめから約2年が経過した。前回のとりまとめでは、「本委員会においても、その制定から約70年が経過している建設業法を含め、建設業制度の基本的枠組みを再検討すべきとの議論があったところであり、建設業政策全般にわたって、今後、更なる検討を深めることが望まれる」と結んだところである。

今回の基本問題小委員会のとりまとめは、建設工事の適正な施工を前提に、「建設産業政策2017+10」において示された施策を具体化し、あわせて昨今の建設業をめぐる課題に的確に対応するため、まさに建設業許可制度や技術者制度など建設業制度の基本的枠組みの見直しを提言するものであり、また、これまでなかった「工期」という概念の導入や、工場製品など請負契約の外の世界へのアプローチなどにも踏み込んだ提言となっている。特に、建設業許可制度については、社会保険加入や地域建設業の持続性確保の観点から、建設業が届出制から許可制に移行した昭和46年から約半世紀が経過しようとする中で初めてとなる本格的な見直しを盛り込んでいる。

本とりまとめを踏まえ、行政には、関係する法制面の改正などに取り組むことを強く要請する。あわせて、民間発注工事における円滑な工事発注や適正な施工の推進、民法改正への対応などについても、今後検討の場が設けられることを期待する。

中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会
基本問題小委員会 委員

※ 委員長 ◎

秋山 哲一	東洋大学理工学部教授
井出 多加子	成蹊大学経済学部教授
岩田 圭剛	一般社団法人全国建設業協会副会長
大嶋 匡博	一般社団法人日本建設業連合会総合企画委員会政策部会部会長
◎ 大森 文彦	弁護士・東洋大学法学部教授
小澤 一雅	東京大学大学院工学系研究科教授
蟹澤 宏剛	芝浦工業大学建築学部教授
桑野 玲子	東京大学生産技術研究所教授
才賀 清二郎	一般社団法人建設産業専門団体連合会会長
三枝 長生	一般社団法人日本鉄道施設協会理事企画部長
高木 敦	モルガン・スタンレーMUFJ証券株式会社調査統括本部副本部長
高野 伸栄	北海道大学公共政策大学院長
田口 正俊	全国建設労働組合総連合書記次長
富岡 義博	電気事業連合会理事
仲田 裕一	一般社団法人不動産協会企画委員長
丹羽 秀夫	公認会計士・税理士
花井 徹夫	東京都建設局企画担当部長
藤田 香織	東京大学大学院工学系研究科建築学専攻准教授
古阪 秀三	立命館大学OIC総合研究機構グローバルMOT研究センター客員教授

中央建設業審議会・社会資本整備審議会産業分科会建設部会
基本問題小委員会 平成30年審議の開催状況

<第1回> 平成30年2月13日

- 基本問題小委員会における検討議題（案）について

<第2回> 平成30年3月19日

- 社会保険未加入業者の建設業許可・更新を認めない仕組みの検討について
- 技能労働者の位置づけについて
- 働き方改革の推進に向けた受発注者双方の取組について

<第3回> 平成30年4月16日

- 工事開始後のリスク発生時における手戻り防止のための方策について
- 建設工事への工場製品の一層の活用に向けた環境整備について
- 市町村など公共発注者による平準化等の取組を強化するための方策について
- 災害時やインフラ老朽化等に的確に対応できる入札契約制度について

<第4回> 平成30年5月28日

- 働き方改革等の推進に向けた受発注者双方の取組について
- 重層下請構造の改善に向けた取組について
- 現場技術者配置要件の合理化について
- 技能者の位置づけについて
- 経營業務の管理責任者について
- 円滑な事業承継のための方策について
- 中間とりまとめ（骨子案）について

<第5回> 平成30年6月18日

- 公共工事における適正な工期設定に向けた取組について
- 中間とりまとめ（案）について