

# 今後の建設産業政策の在り方について（第三次答申）

## －建設業の構造改善について－

### 1 建設業を取り巻く環境

我が国の建設業は、国民生活や産業活動の基盤となる建設生産物の供給を通じて、広く社会経済文化の発展に寄与するとともに、国民総生産の2割近くに相当する建設投資を担い、500万人を超える就業者を擁する基幹産業として、国民経済の発展に重要な役割を果たしている。

また、今後、我が国経済社会は、21世紀に向け、国民生活の質により一層の向上をもたらす、国際社会の一員として必要な役割を果たすために、内需主導型経済構造への転換を進めることが必要とされており、建設業としても、内需拡大の柱である住宅・社会資本等の整備の担い手として、ますます重要な役割を期待されている。

加えて、我が国経済社会の国際化、高齢化、情報化等の社会潮流の変化に伴い、建設生産物に対するニーズは多様化、高度化するとともに、建設業とエンジニアリング業、製造業等との国際分野における競合は拡大しており、今後、建設業は、活動領域を拡げつつ、これら高度化、多様化する建設需要に的確に応えていくことが必要となっている。

また、我が国が国際的地位を向上させている中で、内外の建設市場における国際化が進展しており、今後、建設業は、国際経済社会の発展にも積極的に貢献していくことが求められている。

### 2 建設業の現状と課題

近年は、内需拡大という追風に乗れ、高い伸びを示す建設需要も、昭和50年代後半は、低迷を続け、こうした需要動向の中、依然として需給のアンバランスを底流としつつ、建設生産システムにおいては、下請依存度の上昇、下請の重層化、特定一社への専属度の低下、一部総合工事業者の下請化、受・発注形態の多様化等の現象が進行したことが特徴としてあげられる。この結果、多様な分業関係から形成される建設業の生産組織は、一層複雑なものとなり、建設需要の多様化、ソフト化、建設技術の高度化、専門化の流れとも相まって、建設生産における各機能の在り方、特に、元請・下請間の機能分担の在り方に変化を生じさせている。

また、経営基盤の脆弱な中小零細企業が圧倒的多数を占め、厳しい受注競争の中、経営状況の改善、労働条件の向上等が立ち遅れている、元請・下請関係に不合理な面が残存している等の産業構造や企業体質の面で、従来より指摘されている様々な問題についても、かなり改善されてきているが、今後、解決に向けて、より一層の努力を必要としている。

こうした状況の中で、建設業が将来にわたり、国民のニーズに的確に応え、より良質な建設生産物を提供し、活力と魅力あふれる産業として、社会的評価を獲得すると

ともに、建設業に従事している者、しようとしている者に対して魅力ある基幹産業になるためには、これら建設業が内包する諸問題を解決し、産業構造の改善、高度化を図っていくことが、喫緊の課題となっている。

### 3 建設業構造改善の基本的方向

#### (1) 建設生産システム

建設業の対象は、国土の基盤を成す大規模なものから、国民の生活に深く関連する日常的なものまで幅広く、また、その生産様式における特性（総合組立生産、単品受注生産、現地屋外生産、労働集約的生産）から建設生産システムは、一般的に様々な規模、業種の複数の建設業者とともに、設計者、資材メーカー等多様な産業の分業関係により、形成されている。

このうち、建設業がその根幹をなす施工体制に着目すると、発注者、設計者の意図を受け、企画力、技術力等総合力を発揮して業種間の管理監督を行う総合的管理監督機能と技能労働力を活用して工事施工を担当する直接施工機能の組合せによって行われており、それを総合工事業―専門工事業、あるいは元請―下請としてとらえることができる。

企画、調査、設計、保守等エンジニアリング部門の拡大や、個別企業の受注、施工形態の変化は予想されるものの、このような施工体制は、今後とも建設業の基本構造として、存続するものと考えられる。

#### (2) 構造改善の基本的視点

建設業が、多様化し、高度化する社会のニーズに対応し、国土空間を築いていく基幹産業として課せられた期待に応え得るためには、建設生産システムの中から、不良・不適格業者を排除するとともに、発注者、設計者、元請、下請の各々全てが、自らの役割と責任を果たしつつ、意思の疎通を十分密にすることにより、良質な建設生産物を適正価格で提供し得る効率的生産システムを形成する必要がある。

このうち、建設市場からの不良・不適格業者の排除については、「技術と経営に優れた企業」が成長する条件整備として、業界の自助努力を補完する観点から、62年1月の「今後の建設産業政策の在り方（第一次答申）」を踏まえた建設業法の改正、建設業許可のOA化等を始めとする諸方策、及び62年8月の同第二次答申に基づいた共同企業体の活用の適正化についての諸方策等が講じられているところである。

一方、現在の建設生産システムにおいては、企業基盤が脆弱な中小零細企業が多く、施工能力の向上や技術開発の推進に立ち遅れが見られ、企業間における契約、価格等のルールの中でも不合理な面が見られるとともに、必要以上に複雑化した施工形態が発生している。さらに、市場条件についても、品質と価格による競争の推進に対応できるよう整備する必要がある。

建設業は、その特性により、元請と下請という各々の機能分担の組合せにより、生産活動が行われているが、一面で、下請の重層化の増加等が、生産システムの効率を低下させている面があるのみならず、下請選定が経済的のみに片寄る等適正を

欠いた業者選定が行われる傾向があることにより、「技術と経営に優れた企業」を目指す意欲のある企業の成長が妨げられる面がある。また、元請との強い従属関係を有する下請や経済的優位性から片務的關係が一部で残存している等のため、責任分担が不明確で契約の合理化、価格の適正化、さらには、市場条件整備を行う上で、支障となるなど、個々の企業の自助努力だけでは、解決し得ない問題が現在の元請・下請構造の中に存在している。

これらを踏まえ、効率的生産システムを形成する上で、もっとも効果的な方策の在り方を考えると、当面講ずべき構造改善方策としては、元請・下請構造を切り口として、建設生産システムの検討を行い、これを軸として、発注者、設計者を含めた建設生産システム全体の適正化に向け、諸方策を講ずるべきである。

なお、建設業の構造改善は、広範にわたる課題であり、今後、必要に応じ、さらに、検討を深め、具体的方策を講ずるべきである。

### (3) 構造改善の基本的方向

近年の建設業を取り巻く状況、多様化・高度化する社会のニーズを背景として、元請・下請構造は、多次元化・複合化するとともに、元請・下請間の機能分担の在り方が変化し、その明確化が求められている。

このような状況の下、規模に拘らず「技術と経営に優れた企業」を目指す意欲のあふれる企業が機能分担の在り方の変化に的確に対応するとともに、合理的な分業關係が形成されるよう元請・下請構造の構造改善を行っていく必要があり、このため、元請・下請各々の企業基盤の強化を行うとともに、不必要な下請の重層化を防止し、適正な契約關係を築くことにより、責任分担範圍を明確化し、国民のニーズに応じて、より高品質、高性能な建設生産物を生産し、安定した産業基盤の確立に業界が積極的に努めるよう条件整備を行うべきである。

なお、元請・下請構造は、それぞれの業種、規模及び地域によって、異なった状況にあり、この違いを踏まえた構造改善方策が検討されるべきである。

## 4 元請・下請構造の在り方

建設需要のソフト化、多様化や建設技術の高度化、専門化は、建設業の分業關係の在り方、特に、元請・下請間の機能分担の在り方に変化を促すとともに、これら在り方の変化に的確に対応することにより、合理的な分業關係を形成することを強く要請している。しかも、これら在り方の変化の方向、速度等は、企業規模、業種により異なっており、建設生産に携わる個々の企業は、これら在り方の変化に対して、自らの業種特性、企業規模、さらには発注形態に応じて的確に対応することが必要である。

このため、個々の企業及び業界団体は、以下のことを基本的方向として、分業關係の在り方の変化に的確に対応し、合理的な分業關係を形成するよう自ら積極的に努力するとともに、行政としても、これらの取組みを支援するため、従来の施策に加え、新たな構造改善方策を講ずる必要がある。

## (1) 責任施工体制の確立

建設工事の適正かつ効率的な施工を確保するためには、建設生産を分担する個々の企業が、分担する工事分野において、課せられた役割と責任を的確に果たすこと（＝責任施工）が極めて重要である。しかも、現在生じている分業関係の在り方の変化、特に、元請・下請間の機能分担の在り方の変化に対する的確な対応が求められていることに鑑み、よりレベルアップした責任施工体制を確立することが必要となっている。

すなわち、下請は、各々の能力に応じて、部分一式等多様な業種・工程を担うことができるよう努める一方、分担する工事分野において、直接施工のみならず施工管理をも自らが行い得る体制（＝自主的施工管理体制）を確立する必要がある。また、元請は、分担する工事分野における直接施工、施工管理はもちろんのこと、業種・工程間の総合的な施工管理及び下請の適切な指導監督を行いうる体制（＝総合的管理監督体制）を一層強化する必要がある。

このような責任施工体制を各々の工事ごとに確保するとともに、一括下請、不必要な重層下請を排除するためには、元請は、優良な下請を選定しつつ、一定の下請管理能力を有する現場代理人等を配置し、下請の施工形態等を的確に把握する必要がある。更に、元請・下請を問わず、施工に携わる個々の企業は、技術者の配置を適正に行う必要がある。このためには、建設業法において主任技術者又は監理技術者を工事現場ごとに配置すること、特に一定金額以上の公共性の高い工事について、専任で配置することを義務付けている制度が遵守されることが必須の条件である。このうち、下請の施工形態等の把握の充実を図るためには、施工に携わる下請企業の概要、下請工事の内容、下請に付する理由等を記載した下請台帳（仮称）の作成を義務付ける等の方策を講ずる必要がある。なお、多くの都道府県においては、各々の発注工事に関し、下請報告書提出の義務付け等の措置を講じているところである。

また、適正な技術者の配置のうち、その専任制については、昨年6月の建設業法改正により、指定建設業に係わる公共工事における技術者の専任制確保のため所要の措置を講じたところである。今後、指定建設業以外の公共工事並びに民間工事における技術者の専任制の確保を図るため、専任の主任技術者又は監理技術者の氏名を下請台帳に記載させる等の方策を講じていくことが望ましい。

## (2) 施工責任範囲の明確化

元請・下請間の機能分担の在り方の変化を背景として、元請・下請間の施工責任の範囲について、現状では、元請・下請間で合意を欠き、不明確なものとなっており、下請契約、下請価格等をめぐるトラブルの基本的な要因となっていると考えられる。もとより、下請価格は市場メカニズムの中で、形成されるものであるが、これまで、元請・下請間においては、価格決定を行う上で、基本となる基準・ルールが不十分な面があった。そこで、元請・下請間において、合理的な契約関係を築き、適正な価格が形成されるためには、これらの基準・ルール作りを行う必要があり、そのためには、まず、業種ごとの標準施工要領書、作業標準等を策定すること等により、早急に、施工責任範囲を明確にする必要がある。

これらのことは、下請の自主的施工管理体制を確立する観点からも欠かせないことであり、元請企業においては、個別の企業ごとに、常時発注する下請企業との間で定例的な協議の場を設け、双方が納得できる基準、ルール作りを行っていく必要がある。また、施工責任範囲の統一化、標準化を図る観点から、業界団体が中心となって、地域別及び中央に、元請・下請間の基準、ルール等を協議する場を設けるとともに、協議の場で元請・下請双方の合意があった基準・ルール等については、業種、企業規模を十分に留意し、その普及を図る必要がある。なお、行政としても、協議の場の円滑かつ有効な運営を確保するため、適切な助言を行うとともに、協議の場で元請・下請双方の合意のあった基準・ルール等については、その普及のために必要な措置を講ずる必要がある。

### (3) 元請企業による下請指導等の充実

元請企業においても、より高品質な建設生産物の最も効率的な生産を確保するため、下請企業を支援し、自主的施工管理体制を確立させることが重要な課題となっている。

このため、元請企業としては、適正な見積に基づいた受注活動、下請価格や支払条件の適正化に努める一方、自主的施工管理体制の確立に努めている優良な下請企業に対しては、部分一式等下請発注形態を工夫したり、安定発注に努める必要がある。また、下請選定に当たっての企業評価基準を確立し、公表することにより、経営改善の方向を示す一方、下請企業の業種特性及び企業規模を考慮した下請評価、指導を行うことにより、自主的施工管理体制の確立を目指す意欲と能力のある下請企業を育成する必要がある。

また、中長期的には、元請企業による下請企業の適正な評価・選定・指導を推進するため、経営状況、工事経歴等に関する企業情報を提供するシステム、業種別の標準的下請評価基準、及び下請管理能力・下請指導実績等を加味した元請企業評価基準の在り方等について検討していく必要がある。

## 5 企業基盤の強化・活性化

元請・下請構造の改善を図るため、元請と下請との間に合理的な分業関係を形成するためには、個々の企業がその企業基盤を強化していくことが基本前提であり、経営管理能力、施工管理能力、施工能力等の向上を通じて企業体質の強化を図ることが必要である。

このため、個々の企業の自助努力及び業界団体の積極的活動を基本としつつ、行政としてもこれらの自助努力を補完する立場から、下請企業の責任施工体制の確立、企業体質の強化を図るため、従来の施策の一層の活用を図るほか、新たな方策を積極的に講じていく必要がある。

なお、特に企業基盤の弱い中小建設業者について一企業だけで取り組むのが困難な場合には、同業あるいは異業種間において業務提携、合併等共同化を図った上で、強化・活性化を目指すのが有効であろう。

#### (1) 経営改善指導体制の整備

建設業者が経営方針を設定することは、自ら行う経営改善努力に具体的方針を与えるとともに、元請・下請が自らの方針に合致したパートナーを適切に選択し、合理的な分業関係を築く上でも、重要である。

このような経営方針を実現するため、経営改善を行うに際して、特に企業基盤の脆弱な中小建設業者にあっては、自助努力のみで企業体質の改善・強化を図ることが必ずしも円滑に行われない場合もあると考えられ、このような場合には、建設業経営に関する専門家から適切な助言・指導を受けつつ、経営改善のための企業努力を行うことが望ましく、そのための体制整備を図ることが急務となっている。このため、業界団体が、経営改善の積極的な取組みを行うとともに、建設業の特殊性を熟知し、的確な経営改善指導を行い得る人材（建設業経営アドバイザー（仮称））の育成を図り、さらに、このような人材を活用して行う経営改善指導の体制作りを進める必要がある。

また、建設業は多種多様な業種・業態によって構成され、これらによって建設生産が成立していることから、経営改善指導は、一律に行われるべきものではなく、業種・業態ごとの特性を踏まえて設定された経営目標や、それを達成するため策定された経営改善指針に基づき行われることが必要である。

#### (2) 経営管理能力の向上方策

建設業者が適切な経営改善努力により企業基盤を強化していくためには、その前提として、建設業者が、財務内容を的確に把握することができるよう、財務管理、積算・見積、原価管理能力等の経営管理能力の向上を図り、適正価格での受注を行う必要がある。このため、建設業経理事務士等の普及、活用を図るとともに、標準性等を確保しつつ、業種・業態別に経営管理業務等のOA化を促進すること、及び経営管理業務に携わる者に対する教育・研修を行うこと等に対する適切な助成を講ずることが必要である。

また、様々な情報を効率的に伝達・処理し、各種業務の合理化・高度化に寄与する情報ネットワークの構築等を通じて、情報化に的確に対応した経営管理等を行うことにより、企業基盤の強化・活性化を図ることは、今後の重要な課題であり、その具体的な在り方についての検討を推進する必要がある。

#### (3) 施工管理能力の強化方策

元請・下請間において定められた施工責任範囲を各々が適正に管理することは、責任施工体制の根幹である。そのため、下請企業がその役割と責任にふさわしい施工管理能力を身につけるとともに、元請企業が業種・工程間の総合的管理能力を充実させる必要があり、技術検定制度の拡充、施工管理者教育の活用等を図るほか、業界団体等が施工管理能力の向上等を目的として自主的に実施している資格制度等の普及・活用を促進する必要がある。

#### (4) 生産工程の合理化・施工能力の向上方策

今後の建設需要の高度化に的確に対応し、良質な建設生産物の効率的生産を確保していくためには、建設業における品質管理能力の向上を図るとともに生産工程の合理化を図っていくことが必要である。このため、プレハブ化、施工のオートメーション化・ロボット化や工法の標準化を推進するとともに、技術開発を促進するための助成措置や新技術・新工法の普及・活用を推進するための方策が必要であり、また、建設業者が自社の施工責任範囲内において行う生産性向上のための活動のうち、優れたものについて、奨励・促進するための方策を講ずる必要がある。下請企業が責任施工体制を確立するためには、優秀な基幹労働力を確保・育成することが不可欠であり、このため OJT 等企業が実施する研修事業のうち一定の指針に適合するものについて助成措置を講ずる等企業が自助努力として行う人材の育成に対し適切な支援を行う必要がある。

また、積極的に他の諸国と技術交流を行うことも必要であり、これは、一面では、国際社会における一員としての責務を果たす意味において重要で、それに対する助成方策を行う必要がある。

#### (5) 若年労働者の確保

意欲と活力にあふれる若い労働者を確保することは、主として、直接に労働者を使用する専門工事業や、中小総合工事業のみならず、産業の活性化の意味において建設業全体にとって極めて重要である。このためには、産業基盤の安定を図り、個々の企業における賃金、休日その他の労働条件等を向上させること及び専門工事業等が新規学卒者等を自ら雇用することを基本として、これらについて、元請を含めて、建設業全体の課題であるとの認識の下に、改善への取組みを行うことが不可欠である。また、これらの対策の実施に当たっては、個々の企業努力には限界があり、元請を含めた業界団体等による積極的な指導、援助が必要である。このような施策と併せて、関係教育機関に対する建設業への入職促進に係る積極的な活動の展開も有効である。行政においては、これら建設業界の自助努力に対して、積極的な支援を行う必要がある。

## 6 発注者等の在り方

発注形態は、近年、建設需要の多様化に伴って発注者の総合的判断により、総合工事業者への一括発注、分離発注、コストオン方式等多様化の傾向が見られる。建設生産システムにおいては、元請・下請構造とともにその川上に位置する発注者及び、設計者の在り方も重要である。

特に我が国の建設市場の約4割を占める公共工事における発注の在り方は大きな影響を持っており、62年6月に行われた建設業法の改正の中で、経営事項審査制度の見直しが行われ、公共工事の発注者が、真に「技術と経営に優れた企業」を選定し得るよう条件整備を図ることとしているが、発注の平準化を配慮するとともに、技術開発へのインセンティブにつながる発注の在り方、更には、施工体制への関与の在り方等について効率的な建設生産システムの形成の観点から検討がなされるべきである。ま

た、58年3月に行った「建設工事の入札制度の合理化対策について（第二次建議）」等を踏まえ、的確な予定価格の設定、指名審査の厳正化、発注機関相互の連絡調整の強化等について引き続き、徹底に努めていく必要がある。

また、設計者の役割も、建設需要の多様化、高度化に伴い、その重要性が増しており、発注者から設計者、元請、下請にわたる建設生産システムにおける各々の対話、意思疎通の必要性がますます増大している。今後とも引き続き、施工品質、施工条件等の一層の明確化を図るとともに、効率的な建設生産システムの形成の観点から、設計者をも含めて総合的な検討がなされるべきである。

## 7 建設業構造改善の実施体制

建設業の構造改善は、より高品質、高性能の建設生産物を生産し、期待される役割を担うよう建設業の不合理な部分の改善を行い、更に一層の産業の高度化を図ることにより、産業基盤の安定化を目指すものであり、個々の企業、業界団体が、自覚を持って、積極的に自主的努力を行っていくことが基本である。行政としては、建設業構造の実態を総合的に調査し、これら自主的努力が、より効果的なものとなるよう条件整備を図るべく諸方策を講じていく必要がある。そのためには現行の「元請・下請関係合理化指導要綱」を改訂し、本答申の内容を盛り込み、同要綱の周知徹底、国、都道府県、業界団体等による指導体制の強化を図る必要がある。また、今後、元請・下請関係の状況等を踏まえ、適宜、指導要綱の見直しを行っていくのが望ましい。

更に、以上述べた建設業構造改善方策の方向については、建設省において、その具体的内容と実施方法等を明らかにするとともに、構造改善の実施に向けた体制づくりを行い、実効性ある実現を期する必要がある。その実施に当たっては、建設業振興基金、建設経済研究所、建設業情報管理センター、日本建設情報総合センター等の財団法人、建設業諸団体、保証事業会社等を十分活用する必要がある。また、特に建設業構造改善における業界団体の果たす役割が大きいことに鑑み、建設業者の組織化、並びに事務局体制の強化等を含めた業界団体の在り方について検討していく必要がある。