

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

平成28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. 検討の経緯と建設業を取り巻く情勢

1. 検討の経緯・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 建設業を取り巻く情勢・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

II. 課題に関する対応の方向性

1. 建設生産システムの適正化
（1）監理技術者等の適正な配置、役割の明確化
①技術者の適正な配置のあり方・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
②施工体制における監理技術者等の役割の明確化・・・・・・・・ 4
③大規模工事における技術者の複数配置の推奨・・・・・・・・ 4
（2）実質的に施工に携わらない企業の施工体制からの排除・・・・・・ 5
（3）工場製品に関する品質管理のあり方・・・・・・・・・・・・ 6
（4）民間工事における発注者・元請等の請負契約の適正化・・・・・・ 6
（5）施工に関する情報の積極的な公開
①マンション引渡し段階におけるエンドユーザーへの情報提供・・ 7
②建設企業による施工に関する情報の保存・・・・・・・・・・・・ 8
（6）施工責任に関する紛争調整等の円滑化・・・・・・・・・・・・ 8
2. 建設生産を支える技術者や担い手の確保・育成
（1）技術と管理能力に優れた技術者の確保・育成と活躍・・・・・・ 9
（2）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・・・・ 10
3. 建設企業の持続的な活動が図られる環境整備
（1）地域の中小建設企業の合併や事業譲渡等が円滑になされる
環境整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
（2）経營業務管理責任者要件のあり方・・・・・・・・・・・・ 15
（3）軽微な工事に関する対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
4. 重層下請構造の改善・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16

- III. まとめ**・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 18

I. 検討の経緯と建設業を取り巻く情勢

1. 検討の経緯

横浜市のマンション事案を契機とする基礎ぐい工事問題については、「基礎ぐい工事問題に関する対策委員会中間とりまとめ報告書」（平成27年12月25日）において、基礎ぐい工事問題の背景にあると考えられる建設業の構造的課題について、速やかに議論の場を設け、建設業の将来を見据えて、所要の対策の検討を行うことが提言された。

このため、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「本委員会」という。）では、基礎ぐい工事問題対策委員会において提言された「元請・下請の施工体制上の役割・責任の明確化と重層構造の改善」、「技術者や技能労働者の処遇・意欲と資質の向上」、「民間工事における関係者間の役割・責任の明確化と連携強化」について、2. に示す建設業を取り巻く情勢を踏まえつつ、現状・課題と対応の方向性を議論した。また、建設業を取り巻く情勢に鑑み、建設業政策の当面の課題についても対策を講じる必要があるため、「地域の中小建設企業の合併等が円滑になされる環境整備」、「建設業許可制度のあり方」についても併せて検討を行った。本委員会においては、これまで計7回にわたり審議を行ってきたところであり、これまでの審議の結果を以下の通りとりまとめる。

2. 建設業を取り巻く情勢

<建設生産システムの複雑化・多様化>

施工の専門化・分業化、工事量の増減や繁閑の発生への対応等を背景として、建設生産システムにおける下請の重層化が進行し、それとともに施工体制が複雑化している。特に、下請の重層化に伴い、間接経費の増加、労務費へのしわ寄せ、施工責任の不明確化や品質低下など、様々な弊害のおそれが指摘されている。また、施工体制の複雑化に伴い、大規模工事等では複数人の技術者が配置されるなど、技術者の施工体制上のあり方も変化している。

加えて、建設生産物の高度化・多様化や、現場工事作業の効率化、工期短縮の観点から、施工における工場製品の必要性が高まるとともに、施工に必要な機器や工法の多様化、プレハブ工法の拡大など建設工事の内容が変化している。また、工場製品や資材等の販売を行う商社や代理店等の役割が広がる中で、これらの企業の中には単に工場製品や資材等の取引のみを行い、工事の施工管理を行わない企業も存在することが指摘されている。

<高齢者の大量離職時代の到来、担い手確保と生産性向上>

今後、建設業で働く高齢者の大量離職を目前に控え、手をこまねいていれば深刻な担い手不足が生じる懸念がある。若年者の高い離職率や、人材の獲得が

ますます厳しさを増す中、中長期的な担い手確保が重要な課題となっている。

また、我が国の労働力人口が減少する中で、将来の建設投資に対する建設業の供給力を維持・確保するためには、担い手の確保・育成に加えて、生産性の向上に取り組むことが不可欠である。

<地域の中小建設企業等の小規模化、経営の継続・承継を巡る問題>

地域の中小建設企業の経営が小規模化するとともに、経営者の高齢化や後継者の確保難など、専門工事業を含む中小建設企業において、経営の継続・承継に関する課題が高まっている。「地域の守り手」となる施工力・経営力のある建設企業を持続的に確保するため、合併や事業再編等を行おうとする企業が円滑に企業再編を図られる環境整備が必要である。

<建設業許可制度のあり方等の検討>

建設業法において、現行の許可制度の基本的枠組みが創設されてまもなく約半世紀が経過する中、この間の産業構造や企業統治を巡る変化を踏まえ、建設業許可制度のあり方等について点検することが必要である。

Ⅱ. 課題に関する対応の方向性

1. 建設生産システムの適正化

(1) 監理技術者等の適正な配置、役割の明確化

建設業法では、建設生産物の特性（単品受注生産、完成後は瑕疵の有無確認が困難、長期間不特定多数の者に利用される等）や、施工の特性（下請業者を含めた多数の者による総合組立生産、天候等に左右されやすい現地屋外生産、発注者が建設業者の技術力を信頼し施工を託す等）を踏まえ、工事現場における建設工事の適正な施工の確保を図る観点から、建設工事の施工の技術上の管理をつかさどるものとして、高い技術力を有する技術者（監理技術者又は主任技術者）を工事現場ごとに配置することを義務付け、請負金額が一定金額以上の場合には専任することを義務付けている。

また、監理技術者・主任技術者は、工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理その他の技術上の管理及び当該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している。

建設業を取り巻く情勢の変化等を踏まえ、これらの技術者の適正な配置のあり方や役割・責任について、見直すべき点がないか検討する必要がある。

①技術者の適正な配置のあり方

【現状・課題】

建設業法では、元請建設企業には監理技術者等の配置、また、下請建設企業には主任技術者の配置がそれぞれ必要とされているが、1人の技術者が施工の技術上の管理を行える工事量には限界があることから、公共性のある又は多数の者が利用する施設等に関する重要な工事で請負金額が一定金額以上の場合、監理技術者等は工事現場ごとに専任の者でなければならないとされている。

一方、現行制度において請負金額のみで専任の配置が規定されていることについては、請負金額が一定金額以上であっても、難易度の低い工事や、材料費が大半を占め現場作業の少ない工事等においては、監理技術者等の専任は不要ではないかとの意見がある。

また、現行制度の下では、工事の一時中止等により監理技術者等の専任が不要とされ、当該技術者が当該工事の施工に携わらない期間に、他の非専任工事であれば従事することができるものの、専任工事には従事できない。

【対応の方向性】

監理技術者等が工事現場ごとに専任の者でなければならないとされている趣旨を踏まえ、どのような工事に対して監理技術者等を専任させるべきかについての考え方を再度整理した上で、客観的かつ明確に判断することのできる監理技術者等の専任要件の設定について、請負金額以外の要素を加味すること等

も含めて、検討を行う必要がある。

また、工事の一時中止等により監理技術者等の専任が不要となった期間に、当該技術者に他の専任工事への従事を認めることについて、その範囲や認める場合の具体的な方法等を検討する必要がある。

②施工体制における監理技術者等の役割の明確化

【現状・課題】

建設業法では、監理技術者及び主任技術者は、建設工事を適正に実施するため、工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理その他の技術上の管理及び当該建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督の職務を担うこととされており、監理技術者、主任技術者の役割は特段の区別なく規定されている。

一方、建設生産システムにおいては施工の専門化・分業化、工事量の増減や繁閑の発生への対応等を背景として下請の重層化が進み、元請と下請の技術者の役割の違いが顕著となっている。また、複数の工種についてマネジメントを行う下請の主任技術者の中には、元請の監理技術者等に近い役割を担う者も存在している。

【対応の方向性】

元請の監理技術者等（下請を含む請負部分全体の統括的施工管理を担う者）と、下請の主任技術者（請負部分の施工管理を担う者）について、施工体制においてそれぞれが担う役割を明確化する必要がある。

特に品質管理においては役割の違いが大きく、

- ・元請の監理技術者等は、下請からの報告及び必要に応じた立ち会い確認や、事後確認等の実地の確認による請負部分全体の確認を行うこと
- ・下請の主任技術者は、原則として、立ち会い確認を行うとともに、元請又は上位の下請への報告を行うこと

など、それぞれの役割を明確化する必要がある。

なお、役割の明確化に当たっては、下請の主任技術者の中に、元請の監理技術者等の指導監督の下で、元請の監理技術者等に近い役割を担う者がいることを考慮する必要がある。

③大規模工事における技術者の複数配置の推奨

【現状・課題】

建設業法では、元請建設企業には監理技術者等の配置が求められているが、特に、大規模工事においては、1名の監理技術者等だけで職務を遂行することは困難であるのが実態であり、通例、1名の監理技術者等の下に、複数の担当技術者が工区や工種等に応じて配置され、監理技術者等の補佐的な役割を担っ

ている。

一方、監理技術者等の補佐的な役割を担う技術者について、現状では、建設業法や監理技術者制度運用マニュアルにおいて、特段その位置付けが明確にされていない。

【対応の方向性】

大規模工事については、適正な施工を確保する観点から、元請建設企業の監理技術者等を、全体を総括する立場の技術者として1名配置するとともに、当該元請建設企業に所属する技術者の中から、監理技術者等の補佐的な役割を担う技術者を別途配置することが望ましい旨、明確化する必要がある。

また、監理技術者等の補佐的な役割を担う技術者の配置が適正な施工の確保に寄与したものについては適切に評価するなど、監理技術者等の補佐的な役割を担う技術者の活用方法等について、検討する必要がある。

（２）実質的に施工に携わらない企業の施工体制からの排除

【現状・課題】

建設工事における工場製品の比重の高まり等を受けて、工場製品や資材等の販売を行う商社や代理店等の役割が広がる中で、これらの企業の中には単に工場製品や資材等の取引のみを行い、工事の施工管理を行わない企業が存在している。

これらの企業は、資機材の調達や与信といった機能を果たしているものの、工事の施工には実質的に携わらない場合も多く、施工に関する役割・責任の不明確化、円滑な連絡・情報共有への支障、工事の品質低下等を招くおそれがある。

また、現行制度では、「一括下請負の禁止について（平成4年12月17日建設省経建発第379号）」において、下請工事の施工に実質的に関与していると認められる場合には、一括下請負に該当しないとされているが、実質的に関与していることの判断基準について、元請と下請の区別が特段なされていないため、個別の事案について一括下請負に当たるか否かの判断が容易に行えない場合がある。

【対応の方向性】

実質的に施工に携わらない企業を施工体制から排除し、不要な重層化の回避を図るため、一括下請負の禁止についての法令遵守の指導を徹底する必要がある、そのため、現行の通知を改正し、一括下請負の禁止に係る判断基準の明確化を図る必要がある。

具体的には、一括下請負に該当しないとされる「実質的関与」について、元請・下請に区別した上で、判断基準を明記すべきである。

特に、単一工種において単一の下請企業に対して請負契約を結ぶ場合（同業

者間での単一企業同士の下請)については、一括下請負に抵触するおそれが高いと考えられることから、元請が何を行えば「実質的関与」を行っていることになるのかを明確に判別できるような基準を策定すべきである。

(3) 工場製品に関する品質管理のあり方

【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、建設業法の制定当時と比べて、建設生産における工場製品の割合が増加する中で、現場施工の割合が縮小し、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。

建設生産物に用いられる工場製品には、エレベーターやシステムキッチンのように、性質上、従来から工場で製造した上で工事現場に納入し取り付けられているものの他、プレキャスト製品のように、従来は建設工事として現場で施工して組み立てられていた構造物が工場内での製作に移行しているものと、大きく2つに分類される。

これらの工場製品の品質を確保する必要性が高まる一方、現行では、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ない。そのため、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、当該工場製品を製造する企業に対して、建設業行政として何らの指導監督やペナルティを課すこともできないのが現状である。

【対応の方向性】

建設生産物の品質確保のためには、その一部を構成する工場製品についても、その品質確保を図ることが重要である。既製品については、JIS（日本工業標準調査会）による認証制度や、建築基準法に基づく製造者認証や大臣認定等、製品の品質確保に係る制度が別途設けられているものもある一方、これらの制度の対象とならない、単品受注生産の工場製品も存在する。このような状況を踏まえ、監理技術者等は適宜合理的な方法で品質管理を行うことが必要である。

また、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。具体的な関与の手法としては、例えば、建設業法に基づく届出や登録、工場製品の品質確保のための検査手続等の整備、不具合発生時における行政から製造会社に対する指導監督等が考えられる。

(4) 民間工事における発注者・元請等の請負契約の適正化

【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ものの、民間の建設工事については、施工上想定される具体的なリスク負担に対する基本的な考え方や、受発注者間の協議の進め方についての基本的枠組みが整備されていない。

【対応の方向性】

民間工事の円滑な施工を図り、適切な品質を確保するために、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である。

指針には、発注者、設計者、工事監理者、施工者等の関係者の役割や事前調査の必要性（特に地中関連）、関係者間の協力体制の構築について盛り込むことが適当である。

また、受発注者間の協議項目として、具体的に想定される主なリスクを、地中関連、設計関連、資材関連、周辺環境、天災等に分類し、各々のリスク負担に関する基本的考え方と留意事項について指針に盛り込むことが適当である。

（５） 施工に関する情報の積極的な公開

① マンション引渡し段階におけるエンドユーザーへの情報提供

【現状・課題】

長期間にわたって存続・使用されるマンションについては、将来の老朽化による修繕等を計画的に実施し、適正に管理を行っていくことが必要であり、そのためには、マンションの構造等、施工に関する情報が所有者や管理組合に対して適切に提供されることが必要である。

現行のマンションの管理の適正化の推進に関する法律（マンション管理適正化法）では、宅地建物取引業者がマンションを分譲した際、管理組合に対して、仕様書、各階平面図、構造詳細図等の11種類の図書の交付が義務付けられているが、個々の図書の具体的内容や情報密度等が必ずしも明確にされていない。特に、基礎ぐい工事問題を受けて、地盤情報の重要性が認識されたところであり、地盤情報はこの11種類の図書に含まれているところであるが、それが必ずしも明確となっていない。

【対応の方向性】

施工に関する情報が適切に提供されるよう、マンション管理適正化法に基づき管理組合に対して交付される11種類の図書について、どのような内容を示す書類であるか、どの程度の情報密度であるべきかを明確化し、周知徹底を図

る必要がある。その際、特に地盤情報については構造詳細図に含まれることを明確化すべきである。

②建設企業による施工に関する情報の保存

【現状・課題】

建設業法では、請負契約の内容を整理・保存し、適切な進行管理を行う観点から、請負契約に係る一定の書類の保存を義務付けているが、施工の具体的な内容や適正性に関する書類の保存は義務付けられていない。

施工に関する情報が保存されていない場合、将来の維持修繕工事の実施に当たって適切かつ円滑な施工が困難となるおそれがある。また、災害時において応急的な対処や復旧を速やかに実施する上で、新設時の施工に関する情報が円滑に参照できるよう措置されていることが有益との指摘もある。

他方、建設工事においては、その適正な施工を確保するため、膨大な分量の書類が作成されているが、それらの書類の全てを保存することは困難であり、どのような書類が修繕時の情報提供等に資するかについては、必ずしも十分な検討が行われていない。

【対応の方向性】

施工内容を事後的に確認し、修繕時の情報提供等に活用するため、重要工程において作成された施工内容に関する情報について、元請建設企業等により保存されるよう取組を促す方策について、修繕時の活用の有用性や元請建設企業側の負担等に十分留意しながら検討する必要がある。特に、建設工事に際して膨大な分量の書類が作成される実態に鑑み、まずはどのような工程に関する書類がどの程度の期間保存されるべきかについて十分な検討を行う必要がある。

(6) 施工責任に関する紛争調整等の円滑化

【現状・課題】

工事瑕疵や請負代金の未払い等の建設工事の請負契約をめぐる紛争を簡易な手続で迅速かつ専門的に解決することを目的として、建設業法に基づき、裁判外紛争処理機関である建設工事紛争審査会が国土交通省及び全国の都道府県に設置され、恒常的に相当数の紛争事案が処理されている。

一方、建設工事紛争審査会が対象としている紛争は「建設工事の請負契約に関する紛争」に限定されており、それに対応した手続や体制が構築されているため、例えば、瑕疵担保責任期間の徒過により契約上の責任ではなく不法行為責任で追及せざるを得ない事案、不具合の原因が施工と設計のいずれに存するか不明な紛争事案、建設資材の品質や売買に関する紛争事案等については、建設工事紛争審査会における対応が困難である。

【対応の方向性】

施工品質をめぐる様々な紛争の解決を図る観点から、「建設工事の請負契約に関する紛争」以外の紛争も建設工事紛争審査会の対象とすることについて検討する必要がある。

併せて、例えば不法行為事案を対象とする場合、不法行為の要件である故意・過失の厳密な認定等を建設工事紛争審査会が行うには多大な時間や労力を要する場合もあると考えられることから、現行の調停手続等とは別に、瑕疵の状況や原因等の事実関係についてのみ認定を行う手続を創設することについても、必要性や可否を含め検討する必要がある。

2. 建設生産を支える技術者や担い手の確保・育成

(1) 技術と管理能力に優れた技術者の確保・育成と活躍

【現状・課題】

建設工事の施工技術の向上を図るため、建設業法に基づき技術検定を行っており、現在、土木施工管理等の6種目を1級と2級に区分し、学科試験及び実地試験によって行われている。この技術検定合格者は、監理技術者等の資格要件に位置付けられている。

近年、若年層の入職者が大幅に減少し、離職率も高いことから、担い手確保の必要性が高まっている中で、技術検定の受検者数も減少し、合格者の高齢化が進んできている。このため、これまでも、2級学科試験の受験資格要件の緩和（学科試験と実地試験を分離し、学科試験のみの受験を可能とするとともに、受験要件についても、実務経験を不要とする）や試験会場の拡大等を行ってきたところである。

建設業界への入職促進及び離職抑制等の確保の観点から、技術検定について、更なる受検機会の拡大に向けた環境整備や受験資格要件の緩和が求められている。

【対応の方向性】

技術検定の更なる受検機会の拡大や受験意欲の醸成を図るため、若年層の受験者が多い2級学科試験の受験機会の年2回化、1級の学科試験に係る2級試験と同様の早期受験化（受験資格要件の緩和）、学科合格者に対する称号（例えば〇〇技士補）の付与について、その導入の範囲や時期を含めて、検討を進める必要がある。

(2) 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

【現状・課題】

我が国の住宅、社会資本、さらには都市や産業基盤の整備に不可欠の存在である建設業は、現場で直接施工を担う技能労働者によって支えられる産業であり、建設業が将来にわたって我が国の社会・経済において役割を果たしていくためには優秀な技能労働者を確保・育成していくことが必要である。

ここ数年、技能労働者の数は、安定した建設投資を背景として堅調に推移しており、足許の労働者需給についても緩和傾向にある（国土交通省の「建設労働需給調査」）など、現時点においては、全体として技能労働者の不足という状況は見られない。

しかしながら、2015年度における技能労働者数約330万人のうち、55歳以上が約112万人と約3分の1を占める一方、29歳以下の若者は約36万人と約1割にとどまっており、労働者の高齢化は他産業と比べてもより進行している。今後、高齢者の大量離職を控え、中長期的に技能労働者を確保していくことは業界としての重要な課題となっている。

技能労働者数が増加傾向を示している直近5年（2010～15年度）における若年層の変動率がそのまま続くと仮定したとしても、コーホート法により将来数を試算したところ、10年後の2025年度の技能労働者数は約286万人となり、現在より約44万人減少することとなる。これは、若手の技能労働者数が増加しても、それを上回る高齢者の離職が生じるためである。建設就業者全体の毎年の新卒採用数が約4万人であることと比較すると、約44万人の減少は、既に若年層の入職促進のみで対応できる範囲を超えており、離職防止、中途採用の拡大、女性活躍、さらには高齢者の活用策など、あらゆる手立てを総合的に講じていくことが不可欠となる。今後、我が国の労働力人口が確実に減少していく中で、産業間の人材獲得競争が厳しさを増していくことは必須であり、将来にわたる人材の確保は容易なことではない。また、建設業の多くは中小・中堅企業であり、担い手の確保・育成に向けた取組に振り向ける余力が乏しい企業も少なくない。このため、建設業が将来、深刻な担い手不足に直面する懸念があるという認識を官民で共有しつつ、中長期的な視点に立って、行政と建設業界が一体となって継続的な取組を進めていくことが強く求められている。

これまで、建設業においては社会保険未加入対策や教育訓練の充実等、担い手対策として様々な取組が進められ、社会保険加入率の改善に見られるように、着実にその成果は現れつつある。しかしながら、依然として、処遇の改善、安定した雇用を求める技能労働者側のニーズ、若年層の高い離職率、イメージアップや理解増進のためのPR戦略の不足、将来のキャリアパスが見通しにくいことや、いわゆる「一人親方」の働き方など、対応・解決すべき多くの課題が残されているのが現状である。

建設業の将来を支える若年層をはじめとした担い手の入職・定着を促し、育成していくためには、行政・業界が一丸となり、これらの諸課題に対して的確

に解決を図っていくことが必要である。また、担い手確保・育成と並ぶ対策として、技能労働者を抱える企業の生産性を高めるための対策も併せて講じていく必要がある。雇用する側である建設企業においても人材の効率的な活用が図られることで、企業にとって安定的な雇用環境を提供しやすい条件整備を進めていくことが求められている。特に、仕事の繁閑の調整など、単品受注産業としての特性に起因する課題について重点的に対策を講じる必要がある。

【対応の方向性】

他産業との人材獲得競争が厳しさを増す中で、優秀な人材に建設業を選択してもらい、入職・定着を促すためには、安定した雇用、安定した収入、将来に夢と希望を持てるキャリアパスの提示など、処遇・やりがい・将来性といった様々な観点において建設業が他産業よりも魅力的な仕事の場を提供していくことが必要である。また、雇用する側の企業が優秀な技能者を積極的に雇用できるよう、人材の効率的な活用が図られやすい環境整備を進め、「人への投資」と「経営のイノベーション」によって人と企業がともに成長する好循環を目指すことが必要である。

こうした取組を通じて、職場・仕事の魅力の向上と生産性向上を促す理想の形の実現を図り、人への投資を柱に成長し、変化に対応し、そして選ばれる産業へとつなげていく『人材投資成長産業』を目指すべきである。

そして、『人材投資成長産業』の実現に向けて、これまでの担い手確保・育成対策を踏まえて特に重点的に取り組むべき課題として、

- ・ 処遇改善、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、戦略的広報の5つの担い手確保対策

- ・ 人材の効率的な活用を中心とする生産性向上の施策

の「6つの重点施策」に集中的・重点的に取り組むことが必要である。

また、こうした施策分野ごとの取組を実効的な担い手確保につなげていくためには、担い手の年齢や属性に応じたターゲットごとにきめ細かな対策を講じていくことも求められており、高齢者、女性、若者、現役（離職防止）、中途採用といった「担い手5分類のターゲット」に即して、取組を総合的に展開していく必要がある。

< 6つの重点施策 >

① 処遇の改善

人への投資の柱である処遇の改善をより一層進めるため、公共工事設計労務単価の適切な設定等に加え、適切な賃金水準や休日の確保について、業界団体等と連携しつつ不断の取組、企業への働きかけを実施する。

② キャリアパスの見える化

技能労働者の経験や技能を蓄積する「建設キャリアアップシステム」について、平成29年度における本格運用に向け、関係者一体となった取組

を推進する。さらに、同システムを活用し、技能労働者のキャリアに応じた処遇が確保できる環境を整備する。

さらに、経験を積んだ技能労働者が技術者としての役割も担う状況が生まれていることも踏まえて、登録基幹技能者の適正な評価とより一層の有効活用方策や、技能労働者と技術者、さらには経営者間のシームレスなキャリアパスモデルの構築の検討を進める。

③ 社会保険未加入対策

社会保険未加入対策の目標年次である平成29年度における目標達成を目指して、元請の下請に対する指導強化等の対策を強化するとともに、平成29年度以降においても更なる取組の徹底を進める。

④ 教育訓練の充実

平成29年度からリニューアルオープンが予定されている富士教育訓練センターについて、時代に即した多様なニーズに応えられるよう教育訓練プログラムの質を充実させる。

また、講師養成プログラムの充実や「複合工（多能工）ーマルチクラフター（multi-crafter）（仮称）」の活用に向けた環境整備を図るとともに、地域や業界団体で支える「職人育成塾」などへの支援を強化することで、業界全体で人を育てる環境を強化する。

⑤ イメージアップ戦略・先鋭的プロモーション

今後一層激化する産業間の人材獲得競争に打ち勝つためにも、現行の広報活動にとどまらず、先鋭的なプロモーションを実施し、建設業全体のイメージアップ戦略を一層強力に推進する。

このため、新たな検討体制を速やかに構築し、キャリア教育、地域活性化・他産業連携、新商品開発、女性活躍、企業評価システムの検討など、先鋭的プロモーションに向けた新規プロジェクトを可能なものから直ちに実践していく。

⑥ 生産性向上に向けた人材の効率的活用の推進等

担い手確保・育成に向けて「人への投資」と「経営のイノベーション」の好循環の実現を図る観点から、限られた人材を効率的に活用できる環境整備等を図ることが不可欠である。

現在、国土交通省においては i-Construction の推進により、トップランナー施策である ICT の全面的な活用、コンクリート工の規格の標準化及び施工時期の平準化といった施策が進められているが、これらの施策に加え、「複合工（多能工）ーマルチクラフター（multi-crafter）（仮称）」の育成や活用事例の水平展開等を行うとともに、ICT活用など経営のイノベーションの促進に向けて、人材の効率的活用等に係る企業の取組を支援し、ベストプラクティスの水平展開を図ることが必要である。

また、公共工事における施工時期等の平準化の推進と併せて、産業特性に起因する繁閑の発生に対して、建設企業等が自ら仕事の繁閑を調整し人材の有効活用を進められるよう、繁閑推計ツール等を用いた繁閑調整手法の水平展開や、繁閑調整のための更なる環境整備を推進することが必要である。

<担い手5分類ターゲットに応じたきめ細かな施策>

(i) 若者の入職促進

地域・業界団体・個社が連携した広報活動の強化による採用ルートの拡充、学校キャラバンにおける成功事例の水平展開を行う。

また、キャリア教育やイメージアップ戦略等を通じて、高校・大学等だけでなく、小・中学校などより早い段階からの教育課程への組み込み方策を検討する。

(ii) 中途採用

縁故中心の採用ルートの多様化や、効果的な求人HP・求人票の作成など個社単位、さらには地域・グループ単位での広報・リクルート戦略について研究を行い、好事例の水平展開等を図る。

(iii) 離職防止・定着促進

地域や業界団体で支える「職人育成塾」などへの支援強化や地域・業界団体・個社相互のコミュニケーションツール（SNSの活用、異職種間の交流イベント開催）等を通じ、スケールメリットを活かした対策を検討、実施する。

(iv) 女性

もっと女性が活躍できる建設業の実現に向けて、多様な働き方の実現に向けたハード・ソフトの環境整備やイメージアップ戦略・先鋭的プロモーションを複眼的に推進する。

また、建設企業の経営者層への女性登用のノウハウの提供や女性リーダー層の育成セミナー、女性活躍を推進する他業種横断プラットフォームの展開等を通じた施策を展開する。

(v) 高齢者

従来、担い手確保対策のターゲットとしての意識が薄かった「高齢者」について、講師養成プログラムの実施等により教育訓練を通じた個社・業界内における指導者としてのポジションづけや、シームレスなキャリアパスの構築などを図ることで、高齢者の活躍の場の充実を図る。

3. 建設企業の持続的な活動が図られる環境整備

(1) 地域の中小建設企業の合併や事業譲渡等が円滑になされる環境整備

【現状・課題】

経営者の高齢化が進み、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きており、また、事業規模の拡大等を図るため、合併や事業譲渡等を前向きに検討する企業も現れてきている。このような建設企業の多様なニーズに応じて、合併・事業譲渡等が円滑に実施される環境整備を図るとともに、事業の承継が困難で廃業せざるを得ない中小建設企業が有する技術力や人材を地域で有効活用し、「地域の担い手」の維持・確保を図ることが必要である。

現行法では、建設企業が合併を行う際、新たに建設業許可や経営事項審査の申請を行う必要があるが、その手続は合併の効力発生後でなければ行うことができず、許可や経営事項審査に空白期間が生じている。加えて、経営事項審査については、合併により完工高や技術職員のメリットを受けることができるが、このメリットを享受するためには、新たに合併効力発生時点の財務諸表等を作成する必要があるため、建設企業に過大な負担となっており、実態ではこれが要因となって合併を思いとどまる場合もあるとの指摘もある。

また、合併等に伴う入札契約制度上の制約条件を緩和するため、地方公共団体では、従来から、総合評価点の加点等の競争参加資格に係る特例措置を講じているが、その内容は地方公共団体ごとにばらつきがあり、また、十分に効果が上がっていないケースや、本来の目的とは異なる趣旨で特例の適用を受けるといったケースも見られる。

【対応の方向性】

合併時において建設業許可や経営事項審査の空白期間を短縮するため、許可や経営事項審査の申請に係る事前確認手続を整備し、合併効力発生前においても一定の書類について事前確認を可能とすること等、手続の迅速化について検討する必要がある。また、経営事項審査に係る財務諸表の作成・合算に伴う負担の軽減や空白期間の短縮を図るため、経営事項審査の申請に要する書類の簡素化についても検討する必要がある。

加えて、廃業を行わざるを得ない企業について、その技術者等が新たな企業で活躍できるよう円滑な移行を促すため、廃業を行う企業から技術者等を受け入れる企業に対して、例えば経営事項審査において完工高や技術職員等に係る特例措置を講じることを検討する必要がある。

さらに、合併等に資する環境整備を一層充実する観点から、地方公共団体における合併企業に対する入札契約制度上の特例措置について、効果検証もしつつ、今後のあり方を検討する必要がある。

(2) 経營業務管理責任者要件のあり方の検討

【現状・課題】

単品受注生産や、請負者が長期間瑕疵担保責任を負うという他の産業と異なる建設業の特性を踏まえ、企業の安定的な経営を図る観点から、建設業法では、株式会社にあつ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を、許可要件に規定している。

他方、取締役のうち1名に対して建設業の経営に係る経験を求める現行の要件については、上場企業を中心として大規模会社におけるコーポレート・ガバナンスが変化し、取締役の人数の減少や外部取締役の導入を行う会社も現れる中、建設業の適正な経営を確保するための合理的な許可基準のあり方を検討すべきとの指摘がある。特に兼業企業にとっては、現行の経營業務管理責任者要件が過度な負担となっているとの意見が見受けられる。また、経營業務管理責任者については、許可要件としての位置付けに加えて、コンプライアンス等の観点から、その役割についても明確化すべきとの意見もある。

【対応の方向性】

単品受注生産や、請負者が長期間瑕疵担保責任を負うという他の産業と異なる建設業の特性を踏まえれば、建設業法において、企業の安定的な経営を求めていくことは、建設工事の適正な施工の確保や発注者保護の観点から、今後必要である。したがって、建設業の経営の安定性に係る許可要件を定めること自体は、今後必要と考えられる。

また、本委員会の審議では、ペーパーカンパニーや不良不適格業者を排除するために、現行の経營業務管理責任者要件は不可欠との指摘があり、専門の大手建設企業や地方建設企業においても、当該要件が過度な負担とはなっていないといった意見も存在する。

他方、現行の要件によって、経営の安定性を確保することの妥当性について指摘があることも踏まえ、企業全体の経営に占める建設業経営の影響度、経営の規模・安定性の観点から、経營業務管理責任者要件のあり方について検討する必要がある。その際、経營業務管理責任者について、経營業務管理上より積極的な役割を果たすよう、その役割のあり方についても検討すべきである。

(3) 軽微な工事に関する対応の検討

【現状・課題】

建設業法では、その制定時以降、一定金額未満（現行は、建築一式工事以外にあつては500万円未満、建築一式工事にあつては1,500万円未満等）の軽微な工事のみを請け負う者に対しては、公共の福祉との関係が薄いことや、小規模事業者であつても建設業許可を求めることは事業者にとって過度な負担となり、その数も多数となることを踏まえ、許可の適用除外とされてきた経緯が

ある。

一方、これらの事業者についてはその実態が把握できていないが、重層下請構造が進み、社会保険加入の妨げの要因になっているのではないかと指摘がある。

さらに、そもそも現行の許可制度の基本的枠組みが創設されてまもなく約半世紀が経過する中、創設当時に、軽微な工事のみを請け負う者が許可の適用除外とされた趣旨について再検証すべきとの指摘がある。

【対応の方向性】

軽微な工事のみを請け負う者に関して、まずはその実態を把握する必要がある。

その上で、必要に応じて、軽微な工事のみを請け負う者の把握、業務処理に関する原則的規範や業務の適正化、不具合発生時の行政監督の実施等の観点から、軽微な工事のみを請け負う者に対して一定の関与を行うことについて検討する必要がある。

4. 重層下請構造の改善

建設業においては、工事全体の総合的な管理監督機能を担う元請のもと、中間的な施工管理や労務の提供その他の直接施工機能を担う1次下請、2次下請、さらにそれ以下の回数の下請企業から形成される重層下請構造が存在している。重層下請構造は、個々の企業において、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、重層的な施工体制では、施工に関する役割や責任の所在が不明確になること、品質や安全性の低下等、様々な影響や弊害が指摘されている。

重層下請構造を改善していくためには、これまでに述べた建設生産システムの適正化、技術者や担い手の確保・育成に関わる様々な課題について横断的に対応していくことが必要であることから、その課題と対応の方向性について整理し、総合的な対応を的確に講じる必要がある。

【主な課題】

○下請の重層化が施工管理や品質面に及ぼす影響

重層化により施工体制が複雑化することに伴い、施工管理や安全管理面での影響が生じるおそれがある。具体的には、施工に関する役割や責任の所在が不明確になりやすい、現場の施工に対して元請や上位下請による管理が行き届きにくい、現場の円滑な連絡調整や情報共有に支障が生じやすい、下位下請から元請等に対して施工に関する意見や提案が届きにくい、といった影響が挙げられ、施工体制が重層化するほど、工事の質や安全性が低下するおそれがある。

○下請の対価の減少や労務費へのしわ寄せ

下請として中間段階に介在する企業数が増えることにより、中間段階でこれらの企業に利益として受け取られる対価が増加するため、下位下請の施工の対価の減少や、労務費へのしわ寄せのおそれが生じる。また、下位下請の設計変更や追加工事に関する契約上の処理が不明瞭になるおそれもある。

○施工管理を行わない下請企業の介在

工場製品や資材等の販売を行う代理店等、取引契約上の介在のみで必要な施工管理を行わない企業が施工体制に組み込まれることにより、不要な重層化が生じ、施工に関する役割が不明確になる等の問題が生じる。

○下位の下請段階に見られる労務提供を行う下請の重層化

建設投資が減少し、受注価格が低迷する中、工事の繁閑に対応する目的から、専門工事業者が直接施工に必要な技能労働者を雇用から請負へと外部化する動きが進んでいるとの指摘がある。その結果、下位の下請段階において、主に同業種間で労務提供を行うための重層化が進行し、現場施工を担う技能者の技量や就労状況の把握・管理が困難になることや、技能者の地位の不安定化、不明確な雇用・請負関係を招き、就労環境が悪化するおそれがある。

【対応の方向性】

重層下請構造の改善は、広範にわたる課題であり、建設生産システム全体の議論と併せて幅広い観点からの検討が必要である。まずは、当面の措置として以下の対策を講じつつ、引き続き、更なる検討を深めることが必要である。

（１）実質的に施工に携わらない下請企業の排除

実質的に施工に携わらない企業を施工体制から排除し、不要な重層化の回避を図ることで施工に関する役割や責任の明確化を図るため、工場製品や資材等の販売を行う代理店等、自ら施工管理を行わず、建設業法で必要とされる役割を果たしていない企業については、その施工体制からの排除を徹底する必要がある。

このため、一括下請負の禁止についての法令遵守の指導を徹底する必要があることから、一括下請負の禁止に係る判断基準の明確化を図る必要がある。

（２）専門工事業者が中核的な技能労働者を雇用しやすい環境整備

下位の下請段階に見られる労務提供を行う下請の重層化を抑制し、技能者の就労環境の改善や、不安定な就労形態の改善を図るため、1次や2次の専門工事業者が中核的な技能労働者を社員として雇用しやすい環境整備を図ることが必要である。

このため、公共工事の施工時期等の平準化、繁閑調整のための環境整備、建設キャリアアップシステムの整備、社会保険未加入対策の徹底を実施する必要がある。

Ⅲ. まとめ

基礎ぐい工事問題を受けて、基礎ぐい工事問題に関する対策委員会により提言された建設業の構造的課題については、Ⅱ.において概ね方向性を示したところであり、具体的対応策を示した事項については、速やかに実施することが望まれる。また、取組の具体化に向けて更なる検討を要する事項については、直ちに検討を開始し、実施可能なものから順次実施に移すことが必要である。

本委員会では基礎ぐい工事問題において提言された課題を中心に審議を進めてきたが、さらに、我が国の建設産業を取り巻く情勢を鑑みれば、将来の建設市場や産業構造への対応、建設生産システムの複雑化・多様化、海外建設市場や新たな事業領域への進出等の諸課題への対応が重要となっている。

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。

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
安部 文洋	東京都建設局企画担当部長
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
勝見 剛	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
蟹澤 宏剛	芝浦工業大学工学部教授
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
齊藤 広子	横浜市立大学国際総合科学部教授
高木 敦	モルガン・スタンレーMUF G証券株式会社調査統括本部副本部長
高野 伸栄	北海道大学大学院工学研究院教授
田口 正俊	全国建設労働組合総連合書記次長
谷澤 淳一	三菱地所株式会社取締役常務執行役員
丹羽 秀夫	公認会計士・税理士
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	京都大学大学院工学研究科教授

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28年審議の開催状況

<第1回> H28/1/27

○基本問題小委員会における検討課題（案）

<第2回> H28/3/2

○建設業における課題と対応の方向性（案）

<第3回> H28/3/31

- 元請・下請の施工体制上の役割・責任の明確化等
- 民間工事における発注者・元請等の請負契約等の適正化
- 施工に関する適切な情報開示や紛争調整の円滑化
- 中長期的な担い手の確保・育成
- 建設業許可制度の点検

<第4回> H28/4/26

- 中長期的な担い手の確保・育成（課題と検討の方向性）
- 元請・下請の施工体制における役割・責任の明確化等
- 消費者視点に立った建設業紛争審査会制度のあり方
- 経營業務管理責任者要件

<第5回> H28/5/23

- 重層下請構造の問題点
- 民間工事における発注者・元請等の請負契約等の適正化
- 施工に関する適切な情報開示のあり方
- 中小建設企業の企業再編の促進
- 軽微な工事（リフォーム工事等）に関する対応の検討
- 中長期的な担い手の確保・育成
- 建設工事の最近の問題事例（報告）

<第6回> H28/6/9

- 技術者制度
- 中長期的な担い手の確保・育成（施策の目標・目安の考え方）
- 中間とりまとめ（素案）

<第7回> H28/6/22

○中間とりまとめ（案）