

建設生産システムの改革について

平成19年1月31日 第9回
建設産業政策研究会提出資料

資料 6

1. 建設産業を取り巻く現状と課題

建設投資の大幅な縮小等、市場環境の変化
独禁法改正等、制度環境の変化

官製談合の広がりをはじめ建設産業をめぐって様々な問題の顕在化
過剰供給構造等を背景とした価格競争の激化、下請・労働者へのしわ寄せ

大きな変革期の到来
～建設産業は新たな競争の時代へ～

2. 目指すべき建設生産システムの方向性

エンドユーザー

適正な競争を通じ、エンドユーザーに対するVFM(対価に対して最も価値の高いサービス)の実現

3. 建設生産システム改革を促進する建設産業政策の方向性

建設生産物の品質の確保を図りつつ、新たな競争の時代に対応し建設生産システムの改革を促進するため、競争環境の整備を基本とした施策展開

公正・公平な競争基盤の確立

まじめに努力する企業が報われるよう、法令違反行為への対応を強化

施工体制Gメンの拡充

公正性・透明性の高い入札・契約制度の実現

競争性・透明性を高めるとともに、価格と品質が総合的に優れた公共調達の促進

一般競争入札の拡大
総合評価方式の拡充

適切な企業選択のための企業評価及び情報提供の充実

経営事項審査の見直し

対等で透明性の高い建設生産システムの構築

発注者・元請、元請・下請間における片務性の是正及び発注者の能力と工事の態様に応じた多様な調達手段の活用

対等で透明性の高い公共調達の実現
建設コンサルタントの一層の活用
元請下請関係の適正化

将来に向けた人材の確保・育成、技術力の維持向上

技術者、技能者からみて魅力ある産業への転換

技術力の確保、維持向上
技能労働者の確保・育成

施工体制Gメンの拡充

現状と課題

1. 建設産業を取り巻く状況

建設投資が減少し競争が激化する中、法令違反行為が顕在化

- (1) 一括下請負
- (2) 監理技術者等の専任義務違反・名義貸し
- (3) 下請業者へのしわ寄せ(指値、赤伝の存在等)
- (4) 社会保険、労働保険の未加入 等



このような状況を放置すれば、公正・公平な競争基盤が阻害され、建設産業が衰退

2. 違反行為への対応体制

- (1) 情報収集体制が不十分
- (2) 処分案件は公共工事が中心となっており、民間工事への対応が不十分
平成17年監督処分件数(工事関係) 公共:291件 民間:88件 計379件
- (3) 関係機関が多岐にわたっている
 - ➔ 建設業者の大半は知事許可業者
大臣許可業者:約 1万業者 知事許可業者:約53万業者
 - ➔ 建設工事の施工に関係の深い他法令
例えば労働関係法令は厚生労働省 等

施策の方向

1. 違反行為への対応の充実・強化

公共工事・民間工事を問わず法令違反行為の是正を徹底するため、以下の措置を実施

- (1) 情報収集の強化
 - ・通報窓口として「**駆け込み寺**」(仮称)を各地方整備局等に設置
 - ・発注者支援データベースの活用
 - ・公共発注者からの情報収集 等
- (2) 実施体制の強化
 - ・施工体制Gメンを拡充し「**建設業法令遵守推進本部**」(仮称)の設置による**立入調査件数の大幅増加** 等
- (3) **ペナルティーの強化**
 - ・指示処分等の公表の実施
 - ・繰り返し違反した者への加重措置の強化
 - ・告発の積極的な実施 等
- (4) 関係機関との連携
 - ・都道府県許可部局との連携強化
 - ・厚生労働省、公正取引委員会等関係省庁との連携の強化 等

2. 対象とする主な法令違反行為

不良・不適格業者を排除し公正・公平な競争基盤の確立を図るため主として以下の法令違反を対象とした取締りを実施

- (1) 一括下請負
 - (2) 監理技術者等の専任義務違反・名義貸し
 - (3) 元請下請関係の適正化
 - (4) 労働関係法令(社会保険、労働保険等)
なお、法律の不知から自覚のない法令違反行為を惹起している可能性があることから、例えば以下のような事例について「**法令遵守ガイドライン**」(仮称)を作成・周知
- (1) 元請下請関係の適正化
 - ・不当に低い請負代金の禁止、指値・赤伝の禁止 等
 - (2) 労働関係法令(社会保険、労働保険等)
 - ・社会保険・労働保険への加入義務 等

一般競争入札の拡大、総合評価方式の拡充

現状と課題

1. 入札契約制度改革の必要性

- (1) 橋梁談合等重大・悪質な入札談合事件の発生
 - ・最近では、地方において官製談合事件が相次ぎ摘発され、談合等不正行為の排除の徹底と適正な競争環境を実現する必要がある
- (2) 公共工事の品質確保の重要性の高まり
 - ・昨年4月より公共工事品質確保法が施行され、価格と品質が総合的に優れた調達を図る必要がある

2. 公共工事の発注者を取り巻く諸課題

- (1) 極端な低価格入札の発生
- (2) 地域振興の必要性
- (3) 体制の脆弱な発注者(主として小規模自治体)の存在

施策の方向

1. 改革の基本的方向

- (1) 一般競争入札の拡大
 - ・地方公共団体での拡大
- (2) 総合評価方式の拡充
 - ・技術評価のウェイト拡大
 - ・技術評価項目の充実(工事成績、施工実績、地域貢献、施工体制(基幹技能者の活用、社会保険等への加入も検討)等)
 - ・地方公共団体の取組支援(より簡易な総合評価実施マニュアルの策定)
 - ・客観性・透明性の確保(第三者機関の運営マニュアルの策定)
- (3) 上記のための条件整備
 - ・市場機能を活用した企業評価のための入札ボンドの導入促進
 - ・本格的技術力競争のための多段階審査方式の導入 等

2. 諸課題への対応

- (1) 極端な低入札への対応
 - ・総合評価方式の拡充
 - ・品質確保ができないおそれがある場合の具体化
- (2) 地域振興策との調和
 - ・競争制限的とならない入札参加資格要件(地域要件)の設定
 - ・予備指名の廃止の徹底等JV制度の適切な活用
 - ・工事成績、施工実績、地域貢献の評価(再掲)

経営事項審査の見直し

現状と課題

1. 社会経済情勢の変化への対応の遅れ

- (1) 完工高偏重の評価により、企業のエネルギーが完工高の確保に注がれ、経営の質が軽視される傾向
- (2) 経営状況分析の評価項目は固定資産・有利子負債に関する項目に偏重(平成11年改正時の大手ゼネコンの過剰債務問題を反映)
- (3) 企業の社会的責任(CSR)に関する評価が不十分
- (4) 単体評価が原則となっているため、企業が多様な経営形態を選択するにあたって、経審が阻害要因となる恐れ

2. 公正な競争環境整備の必要性

- (1) 虚偽申請を排除できていない可能性
- (2) 会計基準の国際化が進む中で、申請者が採用する会計基準により経審の結果が大きく変動
- (3) 保険未加入業者やペーパーカンパニーなど、不良不適格業者が不当に高い評価を受ける可能性
- (4) 大手と中小間の経営実態が大きく異なる中で、一律の基準で評価していることによる評価の歪み

3. 経審の現状の位置付け

- (1) 地方自治体等では、資格審査に占める経審のウエイトが極めて大
- (2) 金融機関が与信判断の参考にするなど、経審は本来の用途以外に活用されている面
- (3) こうしたことから、結果として、建設業者は経審の点数確保を優先にした経営を行う傾向

施策の方向

発注者の資格審査において建設業者の客観的な評価に関する情報が求められる状況に変わりがないことを前提に、経営事項審査の現在の位置付けを当面維持しつつ、**評価項目等について、次のように見直し。**

1. 評価項目・ウエイトの見直し

- (1) 企業規模等に応じた、適正な評価項目と評価ウエイトの設定
- (2) 企業規模評価の指標の見直し
- (3) 経営状況分析について、固定資産や有利子負債に偏重した評価項目の見直しや、実態を反映しない評点分布の修正
- (4) 法令遵守状況等、CSRに関する評価の実施
- (5) 技術者の数に基づく技術力評価の見直し
- (6) 企業グループ評価の在り方の検討

2. 公正な評価基準の確立

- (1) 職業会計人の関与の在り方の検討
- (2) 会計基準の在り方の検討
- (3) 情報開示の充実等による虚偽申請の防止

3. 経審の活用方法の柔軟化

- (1) 発注者のレベルや入札制度に合わせた経審の活用
- (2) 総合評定値のみに縛られない経審の活用(例:発注者が総合評価を行う際に経審のW点のみを活用)

対等で透明性の高い公共調達の実現

現状と課題

工事の各段階において以下の問題が指摘されている。

設計段階


- ・発注者によっては、設計図書の確認能力に問題（設計図書の不備等の発生）
- ・施工者が設計業務を補完するため非公式に技術協力を行う場合がある

施工段階

- ・設計者の設計思想、設計条件の伝達の業務に対して適正な報酬が支払われない
- ・設計変更、工期延長等に時間がかかり、発注者から施工者に適正な報酬が支払われない
- ・施工者が無報酬で契約外の業務を行う場合がある
- ・元請・下請間の片務性の存在

工事完了引渡し後

- ・瑕疵担保期間終了後において施工者が無償の手直しを求められる場合がある

- 
- ・発注者・元請、元請・下請間の片務性の是正
 - ・施工体制の適正化
 - ・コストの透明性の向上

施策の方向

1. 発注者・元請間の片務性の是正

契約に基づく適正な権利の行使

- ・発注者の設計図書の不備や設計変更、工期延長等による業務や無償の手直しに対しては、**契約に基づく適正な対価の支払い等適正な権利の行使**（建設工事紛争審査会の活用等）

三者協議の積極的活用

- ・特記仕様書等への設置の明記等
- 建設コンサルタントの施工段階での関与等業務内容の明確化と適正な対価の支払い**

2. 多様な調達手段の活用

上記1のための発注者支援等を行った上で次の施策を活用

(1) 発注者の能力と工事の態様に応じた多様な調達手段の活用

- 詳細設計付発注方式の活用
- 設計・施工一括発注方式の活用
- 標準契約約款の整備の検討
- 異業種コンソーシアムの法的整理
- 性能発注方式の活用
- を含めた活用事例集、ガイドラインの作成

(2) 発注者支援のためのCMの活用

- 発注者の能力と工事の態様に応じたCMの活用（設計・発注アドバイス、コストマネジメント、施工マネジメント等）
- 活用事例集、ガイドラインの作成
- 標準契約約款の整備の検討
- CMRの企業評価、資格審査の検討
- 支援策（経審での評価の検討等）

(3) 建設コンサルタントの施工段階での関与等業務内容の明確化と適正な対価の支払い(再掲)

3. 元請・下請関係の適正化

(1) 低入札の場合、施工体制を確認する方式の導入

直轄事業において、低価格入札の場合、施工体制を確認する総合評価方式を導入

(2) 施工体制事前提出方式の検討

(1)の導入状況を踏まえつつ、積算根拠の明確化、コスト構造の透明化、元請・下請間の片務性の是正を図るための施工体制を事前に提出する方式の導入を検討

以下の課題を検討しながら導入を検討

- ・発注者、元請、下請それぞれの立場による業務量増大への対応
- ・工種、工法によっては、入札時から下請業者、下請金額を決めることが困難な場合が存在
- ・事前に見積りを行う段階での指値指示（下請け業者が、行政に対し通報等を行う仕組みの導入等が必要）
- ・適正な積算をする商習慣の醸成

4. 日本型パートナーリングの検討

英国においては、価格のみを重視した入札による弊害への反省から、従来の入札契約方式に見られた、請負関係、下請関係といった対立構図を排除し、関係者間の透明性の確保や信頼関係をベースに共通の目的に向かって取り組む手法として「パートナーリング」が導入され、種々の入札契約制度の改善の取組みが進められている。

我が国においても、上記施策の実施状況等を踏まえつつ、「日本型パートナーリング」の導入の検討を行う。

建設コンサルタントの一層の活用

現状と課題

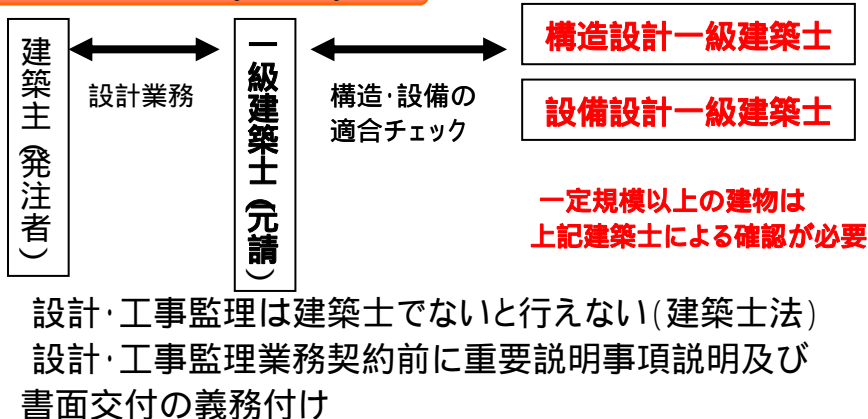
1. 建設コンサルタントの選定・活用・評価

- (1) 建設コンサルタントの適正な選定
 - ・技術力に優れた建設コンサルタントの適正な選定
- (2) 建設コンサルタントの施工段階での活用
 - ・建設コンサルタントの施工段階での参画・活用
- (3) 発注者の能力・体制の補完
 - ・民間の技術力の積極的な活用
 - ・発注者への支援体制
- (4) 建設コンサルタントの能力の評価
 - ・企業・技術者個人の技術力、経験等の適正な評価

2. 建設コンサルタントの能力向上

建設コンサルタントの役割の拡大
・優秀な建設コンサルタントの確保・育成

建築士制度（参考）



施策の方向

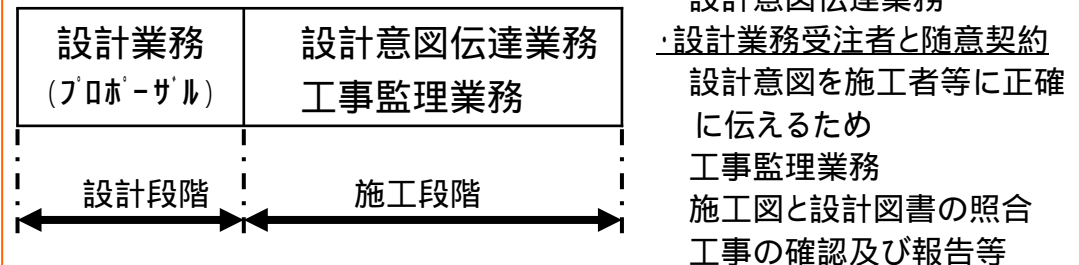
1. 建設コンサルタントの選定・活用・評価

- (1) 技術力に優れた建設コンサルタントの適正な選定
 - ・プロポーザル方式等による設計者選定の促進
 - ・総合評価落札方式による設計者選定の導入
- (2) 建設コンサルタントの施工段階での活用促進
 - ・三者協議の促進
 - ・施工者へ設計意図伝達等を業務として発注するなど、施工段階での建設コンサルタントの関与を図る
- (3) 多様な調達手段における建設コンサルタントの活用促進
 - ・CM、DB（設計施工一括方式）等での活用の検討
 - ・市町村を中心とする地方発注者へのCMの重点的な普及
 - ・発注者の建設コンサルタント活用への支援の検討
- (4) 建設コンサルタントの能力の評価
 - ・企業・個人の技術力等を評価する制度・資格認定等の検討

2. 技術力の維持・向上

技術者教育の充実
・技術者によるCPD取得等の促進

建築設計業務の発注事例（参考）



元請下請関係の適正化

現状と課題

1. 元請と下請の実質的な力関係(片務性)の存在

- (1) 元請下請間の契約手続きにおける片務性
 - ・見積条件が不明確
 - ・契約締結前の工事着手、書面契約の不徹底
 - ・指値・赤伝等による一方的な代金の差し引き
- (2) 追加、変更工事代金の未払い
 - ・追加工事や変更工事による追加費用を合理的理由なしに下請業者が負担する事案の存在
- (3) 元請下請間の契約内容における片務性
 - ・標準下請契約約款と比較して片務的な規定を持つ約款の利用
(例: 下請の義務のみ規定、下請に過大な負担を課す規定)
- (4) 発注者との片務性
 - ・発注者と元請との片務性の存在が元請下請関係の片務性を助長

2. 曖昧な責任関係・役割分担による元請下請間の非効率性

元請下請間の連携・調整の不足による非効率性の発生
・責任関係・役割分担が曖昧な状態で施工することによる手戻り工事の発生

施策の方向

1. 施工体制Gメンの拡充による法令違反行為の是正

- (1) 元請下請関係の片務性の是正(再掲)
 - ・**施工体制Gメンの拡充**による元請下請関係の法令違反行為の是正の徹底
 - ・不当に低い請負代金の禁止、指値・赤伝の禁止等の事例について「**法令遵守ガイドライン**」を作成
- (2) 発注者に対する普及啓発
 - ・元請下請間の問題事例について、発注者との片務性が影響していると思われるケースを抽出し、発注者の意識改革に活用

2. 標準下請契約約款の普及促進

- (1) 標準下請契約約款の実態把握
 - ・**元請独自の下請約款や業界団体作成の下請約款と標準下請契約約款の比較**による片務性や業種ごとの特殊性の把握
- (2) 標準下請契約約款に沿った契約締結への誘導
 - ・標準下請契約約款の趣旨に沿わない**不適当な下請契約の典型事例を整理・提示**

3. 建設生産システム合理化推進協議会の活用

- (1) 中央システム合理化推進協議会の活用による業界の取組を促進
 - ・「施工条件・範囲リスト」の普及促進
 - ・標準下請契約約款の普及促進及び不適当な下請契約の典型事例の情報共有化
- (2) 地方協議会の活性化
 - ・地域における望ましい元請下請関係の構築を促進

技術力の確保、維持・向上

現状と課題

1. 適正な施工体制(技術者の配置)の確保

- (1) 建設現場への適正な技術者配置の徹底
 - ・建設工事の適正な施工の確保、品質の確保
 - ・不良不適格業者の排除、公平・公正な競争環境の確保
- (2) 建設業法改正への対応(実効性の確保)
 - ・民間工事(共同住宅)の一括下請負禁止の徹底
 - ・民間工事における監理技術者の適正配置(専任、資格者証の取得、登録講習の受講)の確保
- (3) 生産性・効率性の向上、経営の基盤強化・合理化と
いった企業ニーズとの整合性
 - (a) 例えば、発注者からの過度な専任配置等の要求
 - (b) 例えば、技術者の流動化(出向)を認める企業集団(親会社と子会社)の認定要件

2. 技術者の技術力の確保、維持・向上

- (1) 技術者の教育・育成システムの充実
 - ・監理技術者講習(建設業法改正により民間工事にも拡大、平成16年度から実施機関を民間にも開放)の水準維持・向上
 - ・各企業による技術者の教育・育成が厳しい状況下での、各種団体等によるCPD(継続教育制度)の促進、活用
- (2) 技術者に係る評価のあり方
 - ・技術者の高齢化等に伴い、資格保有者と実体のある技術者との乖離が拡大

施策の方向

1. 施工体制(技術者の配置)の確認強化

- (1) 技術者の専任配置違反行為等への厳格な対応(再掲)
 - ・施工体制Gメンの拡充により、専任技術者の配置確認について強化するとともに、違反者には厳格に対応
- (2) 発注者による確認の強化
 - ・民間発注者等への技術者制度の周知徹底
 - ・発注者支援システム(専任技術者の重複配置疑義情報等の提供)のサービス向上と市町村への普及促進
- (3) 技術者制度の適正な運用の確保
 - ・発注者から受注者への過度な専任配置の要求排除など、合理的な技術者配置等
 - ・会社分割、共同子会社化等、経営の基盤強化・合理化に対応した技術者制度の運用

2. 技術者の教育・育成システム、評価システムのあり方

- (1) 監理技術者講習の充実、水準の確保
 - ・講習内容や実施方法の改善、見直し
 - ・水準を確保するための実施状況等の把握・評価の仕組みの整備
- (2) 各種団体等が実施するCPDの促進・活用等
 - ・技術者の実情・実態を踏まえた、運営方法、プログラム内容等の検討
- (3) 技術者の評価のあり方の検討
 - ・経営事項審査における技術力の評価方法の見直し(再掲)
 - ・施工実績やCPDへの取り組み等、技術者の実体を反映した技術者データベースの検討

技能労働者の確保・育成

現状と課題

- (1) 高齢化の進展
建設業就業者の約43%が50才以上(うち55才以上が29%)
- (2) 労働時間が長く、賃金が低い
- (3) 若年労働者の新たな入職者の減少と離職率の上昇傾向
新規学卒者の入職者はピーク時の半数以下
(H17 3.3万人)
- (4) 鉄筋工など一部職種において労働者不足が拡大
- (5) 少子高齢化社会の到来や他産業との人材確保競争の激化により、優秀な人材の確保に懸念
15～29歳の労働力人口は、今後10年間で300万人減少の可能性
- (6) 過剰供給構造とダンピング受注による労働者へのしわ寄せのおそれ
- (7) 社会保険(健康保険、厚生年金等)・労働保険(雇用保険等)の未加入者の増大
- (8) 専門工事業において現場施工にかかわる管理業務を技能者の立場から担う場合が増大

施策の方向

1. 技能労働者の雇用環境の整備

(1)改正建設労働者雇用改善法の活用

- ・建設業について、自己が雇用する常用労働者を同一事業主団体の他の事業主に一時的に送出することが可能になった(厚生労働省の認可が必要、保険加入が要件)ことにより、技能労働者の雇用安定等に寄与。
- ・国土交通省としても、改正法の周知等積極的な活用を推進するとともに、技能者の教育訓練に係る部分でモデル的なものについて支援(後述)。

(2)社会保険・労働保険の加入促進 (再掲)

- ・総合評価方式や経営事項審査等における評価のあり方の検討
- ・立入調査の実施や厚生労働省との連携強化

2. 基幹技能者の育成・活用

基幹技能者を建設生産システムの中で明確に位置づけ、その確保・育成を図る

(1)基幹技能者制度推進協議会における条件整備

- ・高度な作業管理能力を有することの制度・運用上の担保(水準、中立性・信頼性、公平性・透明性)等

(2)条件整備を踏まえた推進方策

- ・経営事項審査への位置づけ
- ・総合評価方式における評価
- ・施工体制の点検における主任技術者資格の確認に際しての活用

3. 技能労働者の育成、教育訓練の充実

(1)先駆的先導的な取組の発掘、支援、普及啓発

- ・建設技能継承モデル構築事業(事業者団体等が行う、熟練技能者OBを指導役として活用する取組などに対し、支援を実施)の拡充
 - 技能者不足、技能継承問題が顕著な業種に重点実施

(2)教育訓練実施主体の一層の活用促進、実践的教育訓練方策の検討