

建設産業政策のあり方に関する懇談会
中間とりまとめ

平成15年9月29日

建設産業政策のあり方に関する懇談会

目 次

I	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
II	建設工事の品質確保に関する基本的な施策体系について・・・・・・・・	2
III	個別施策のあり方についての検討	
1	建設市場への参入規制（許可制度）について	
	（1）現行制度の概要について・・・・・・・・	3
	（2）建設業の許可制度の検証について・・・・・・・・	5
	（3）個別の許可要件の問題点（許可要件の有効性・合理性の検討）に ついて・・・・・・・・	6
	（4）現行の要件の見直しの方向性について・・・・・・・・	7
	（5）参入規制以外による不良・不適格業者の排除について・・・・	9
2	施工段階の規制等について	
	（1）発注者と元請間における適正な責任分担について・・・・・・・・	9
	（2）元請下請関係における適正な責任分担について・・・・・・・・	10
	（3）技術者制度等について・・・・・・・・	11
3	建設業者に関する情報提供について	
	（1）現行制度の概要について・・・・・・・・	16
	（2）制度の見直しの方向性について・・・・・・・・	17
4	事後救済について	
	（1）建設工事紛争審査会による紛争調整について・・・・・・・・	19
	（2）監督処分について・・・・・・・・	20
	（3）瑕疵担保保証制度について・・・・・・・・	20
5	品質確保を図るため講ずべき施策のバランスについて・・・・・・・・	21
IV	終わりに・・・・・・・・・・・・・・・・	21

建設産業政策のあり方に関する懇談会 中間とりまとめ

I はじめに

建設業に関しては、建設業法に基づく許可制度、資格制度や建設工事現場の施工体制の規制等のほか、公共工事の発注に関する会計法や地方自治法、さらには入札契約適正化法等に基づく諸制度等様々な制度・施策が設けられている。これらの制度・施策の多くは、不良・不適格業者を排除し、建設工事の品質を確保することにより、消費者＝発注者を保護することを目的とすることとされている。

また、建設業の生産物は、公共工事による社会資本はもちろん民間工事による建築物・構築物も、他の財に比べて長期間使用されるものであることから、財の使用者は直接の発注者だけでなく、広範囲の不特定多数となる。このため、建設業者と直接の契約関係に立つ発注者にとどまらず、幅広い利用を前提とした品質の確保が重要になるものと考えられる。

建設業法等に基づく様々な制度・施策が設けられているのは、建設業は他の産業と異なり、

- ・受注生産であることから、発注前に工事目的物の品質を確認できないこと
 - ・工事の途中段階で不適正な施工が発覚しても完全に修復させることは困難であること
 - ・工事目的物の完成後も瑕疵の有無等の確認が困難であること
- 等の特性を有し、消費者のリスクが大きいためであると説明されているが、これらの特性は必ずしも建設業にだけ当てはまるものばかりではない。

建設業の場合はこれらに加え、

- ・直接的に機械設備等を必要としないこと等から建設市場への参入が極めて容易であり、その結果、不良・不適格業者が介在しやすいこと
 - ・建設業者に関する情報提供システムが十分に整備されていないこと等により、建設業者の施工能力等に関する情報が特に情報弱者である個人消費者に十分に浸透していないこと等から、消費者の求める商品を提供できない業者、あるいは消費者の信頼を裏切るような業者が淘汰されるメカニズムが十分に働かないこと
- 等の特性を有することによるものと考えられる。

本懇談会においては、建設業に関連する諸制度・施策について、その目的と手段の合理性について検討することとしているが、当面最も重要な課題である建設工事の品質の確保＝消費者保護のための施策、主として建設業法に基づく施策に焦点を当て、その有効性・合理性、他の手段による代替可能性等について検討を行ってきたが、その見直しの方向性について一応の整理を行うことができたため、ここに中間的なとりまとめを行うものとする。

Ⅱ 建設工事の品質確保に関する基本的な施策体系について

建設工事の品質確保に係る現在の基本的な施策体系は、概ね、

①建設市場への参入規制

⇒許可制度による施工能力、資力信用を有さない不良・不適格業者の建設市場への参入の排除

②施工段階の規制等

⇒建設工事の施工の段階における

- ・実際の工事に当たる技術者の資格制度による一定の施工技術の確保
- ・技術者の建設工事現場への設置義務による施工管理の的確な実施
- ・建設工事の施工に関する元請の下請への指導義務等による元請下請間における施工体制の適正化

③建設業者に関する情報提供

⇒受注者選定の段階における経営事項審査制度等による企業評価に係る統一的な情報提供

⇒建設工事の施工の段階における施工体制台帳等による施工体制に係る情報提供

④事後救済

⇒結果的に、品質確保上の支障が生じた場合における

- ・建設業者の瑕疵担保責任による瑕疵の修補等
- ・建設工事紛争審査会による簡易・迅速な紛争調整
- ・不正行為・不誠実な行為を行った建設業者に対する監督処分等によるペナルティによる排除

等により構成されている。

なお、懇談会における今回の検討に当たっては、建設工事の企画・設計に関する事項は対象外とした。

一般的に、こうした施策は、問題が起こるたびに追加され、重層的な制度となりやすく、様々な規制が企業の自由な経済活動を阻害することになっていないか、施策間のバランスはとれているか等の点について不断の見直しが必要である。

政府全体においても、「事前規制」から「事後救済」への移行を基本理念として規制改革の取り組みが進められており、こうした動きも踏まえつつ建設業に関連する制度・施策についても見直しを行うことが求められよう。

III 個別施策のあり方についての検討

1 建設市場への参入規制（許可制度）について

（1）現行制度の概要について

建設業法においては、施工能力、資力信用を有さない不良・不適格業者の建設市場への参入を排除する観点から、一定の要件に該当する者に限りその営業を認める許可制度を導入している。許可は、土木工事業、建築工事業など28業種ごとに受けなければならないこととされている。

※軽微な建設工事のみを請け負う場合は許可の対象外

（500万円未満の工事（建築一式工事にあつては、1500万円未満の工事又は延べ面積150㎡未満の木造住宅工事））

また、下請保護の観点から、発注者から直接請け負った建設工事につき、一定の金額（3000万円（建築一式工事の場合は4500万円））以上の工事を下請に請け負わせる建設業者は、特定建設業の許可が必要となる。その他の建設業者は、一般建設業の許可が必要となる。

この許可制度は、以下の四つの要件から構成されている。

●経營業務管理責任者要件について

法人の常勤役員のうち1人に対し、許可を受けようとする建設業に関し5年

以上の経營業務の管理責任者としての経験を有する者を求めること等により、適正な建設業の経営の実施を確保しようとするもの。

※経營業務の管理責任者としての経験は、「営業取引上対外的に責任を有する地位にあって建設業の経營業務について総合的に管理した経験をいい、具体的には法人の役員、個人の事業主又は支配人その他支店長、営業所長等の地位にあって経營業務を執行する者をした経験」をいうこととされている。

●営業所専任技術者要件について

営業所ごとに専任の技術者の配置を求めることにより、消費者が請負契約の締結や履行に際して、技術面での適切なサービスを受けられることを確保しようとするもの。

※技術者について、一般建設業の場合は、

① 1級又は2級施工管理技士等の国家資格者

又は ② 大学の建設関連学科卒業後3年以上の実務経験等を有する者

※特定建設業の場合は、

① 1級施工管理技士等の国家資格者

又は ② 一般建設業の場合の技術者の要件を満たす者であって一定の工事について2年以上の指導監督的な実務経験を有する者

●請負契約誠実性要件について

請負契約の締結や履行に際して、不正又は不誠実な行為を行うおそれが明らかな不良・不適格業者の建設市場への参入を排除することにより、消費者に対するトラブルの発生を未然に防止しようとするもの。

●財産的基礎等要件について

建設工事の施工に必要な最小限度の資金調達能力、瑕疵担保能力すらない者等の建設市場への参入を排除することにより、建設工事の適正な施工を確保しようとするもの。

※一般建設業の場合は、少なくとも、許可対象の最低限規模の工事（500万円）を履行するに足りる財産的基礎等を求めることとし、自己資本の額が500万円以上でなければならない等の基準が設定されている。

※特定建設業の場合は、下請保護の観点から、一般建設業よりも要件を加重し、資本金の額が2000万円以上、かつ、自己資本の額が4000万円以上でなければならない等の基準が設定されている。

(2) 建設業の許可制度の検証について

行政による一律的な参入規制による消費者保護には本来的に限界があり、むしろ弊害を生みやすいと指摘されている。例えば、建設業の許可要件のうち経營業務管理責任者要件は、過去の経営経験という行政による一つのものさしにより、建設業の経営能力を判断しようとするものであるが、企業の経営形態が多様化している中、この要件により経営能力の有無に係る的確な判断を行うことに限界があることは否定できず、むしろ会社分割等企業の組織形態の変更等の足かせとなっていると指摘されている。

このように、消費者保護施策の手法としては、弊害を伴うような参入規制よりは、消費者に対する情報提供システムを整備し、消費者に的確な情報を提供することを通じて市場における淘汰を促すべきであることから、参入規制は国民への情報提供が困難な場合に行われることとすべきであり、その場合においても、情報提供システムの補完的な役割にとどめるべき点に留意する必要がある。

なお、政府全体の基本指針においても『消費者保護のために行われる規制については、消費者知識の普及、情報提供の活発化などを踏まえ、本来の政策目的に沿った必要最小限の範囲・内容にとどめる。』とされている。

他方、参入規制による消費者保護については、目的に対して十分な効果を発揮しているかどうかの検討を行うことが必要である。建設業の場合には、許可制度を導入した昭和46年当時からの許可業者数の増え方をみると、同制度が参入の制約になっているとは考えにくく、少なくとも、不良・不適格業者の排除を図る上で制度が期待するような効果を十分に発揮しているとはいいがたいものと指摘されている。

※建設業許可業者数の推移

昭和47年－29万5千

平成15年－55万2千

(ピーク 平成12年－60万1千)

こうした制度の有効性の問題は、基本的には許可要件が適切か否かによるものと考えられるが、本来的には、参入に対する許可という手法で、不良・不適格業者の排除という政策目的を実現することは難しく、仮にそのために許可要件を加重しようとするれば、市場を通じた健全な企業の育成を阻害するおそれが大きくなりかねない。

しかしながら、建設業の現状をみると、建設業に係る許可制度を廃止し、例えば情報提供システムによる市場を通じた淘汰・選別に不良・不適格業者排除を全面的に委ねることについては、

- ・建設市場規律の維持の観点からは、著しく悪質性が高い業者に対して許可の取消のペナルティを行うことは、一定の効果が認められること
 - ・現行の許可制度は、役員の中に暴力団の構成員が含まれていることを理由に不許可とした事例等はある、少なくとも、必要最小限の効果は果たしているものと考えられること
 - ・現行の情報提供システムとして機能している経営事項審査制度は許可制度を前提にしており、また、行政による公共事業受注者等に関する部分的な、かつ、一律的な情報提供システムにとどまっていること
- 等から実態上困難である。

したがって、少なくとも当面は、許可制度は維持させた上で、その要件についての有効性・合理性の検討を踏まえ、その見直しのあり方を検討することとする。

(3) 個別の許可要件の問題点（許可要件の有効性・合理性の検討）について

個別の許可要件について、目的に対して、十分な効果を発揮しているか、企業の自由な経済活動に対して弊害を生んでいるかどうかについて、以下の通り、検討を行うこととする。

●経營業務管理責任者要件について

本来、建設業の適正な経営は、様々な観点から総合的に判断されるべきものであるが、特に、経営形態の多様化が進んでいる現状においては、その点が強く求められる。

そういった中、現行の要件のように過去の経営経験という画一的な基準のみにより判断しようとする手法は一面的な判断にならざるを得ず、建設業者の経営能力を的確に判断する上で限界があり、十分な効果を発揮しているとはいえない。むしろ、経営経験不足を幅広い経営ノウハウの蓄積の活用により十分にカバーできる者等までが一律排除されてしまうという弊害を生んでおり、実際、会社分割等企業の再編に伴う組織形態の変更、異業種の建設業の参入等に当たっての足かせとなっているという批判を受けている。

●営業所専任技術者要件について

現行の要件は、営業所の技術者の役割・業務等が規定されていないことから、実際に適切なサービスの実施を図る上で有効に機能しているのかその効果は不明確である。

また、交通手段の発達、情報化の進展等を考えると、営業所ごとに専任で技術者を置くことの重要性は低下してきており、これまでも、営業所の技術者が現場の技術者を兼ねることができるよう弾力的な運用に努めてきたものの、依然として企業経営の合理化を図る上で阻害要因になっているという批判を受けている。

●請負契約誠実性要件について

法人の役員等が暴力団の構成員である者の排除について、現行の要件は一定の機能はしているといえるが、許可申請・更新時のみにしか機能せず、許可の有効期間中において暴力団の構成員となった場合までは排除できないという点では不十分である。

また、暴力団以外の不良・不適格業者の排除という点では、現行の要件は有効に機能していないのが実態である。

●財産的基礎等要件について

建設業者の営業の規模によって求められる資金調達能力、瑕疵担保能力は一律ではなく、行政により合理的な基準を策定することは困難と考えられる。そういった制約条件の下、特に一般建設業については、許可を受けるべき建設業者としての最低限度の経済的な水準（自己資本の額が500万円以上等）を求めることとしたものであり、そもそも消費者保護を図る上で不十分である。

（４）現行の要件の見直しの方向性について

●経營業務管理責任者要件について

現行の要件は、目的に対して十分な効果を発揮することには限界があるとともに、弊害を生んでいる面もあることは否定できない。

したがって、今後、建設業の適正な経営の判断等については、情報提供システムの整備等を通じて基本的に市場機能に委ねるべきであるとともに、現行の要件は、情報提供システムの補完的な役割にとどめることとし、排除すべき範囲は、過去営業取引に関し不正な行為を行った者等、消費者保護を図る上で必要最小限のものに絞り込むことについて検討すべきである。その際、同要件は、欠格要件にシフトさせることについて検討すべきである。

●営業所専任技術者要件について

現行の要件は、目的に対して十分な効果を発揮しているかは不明確である。したがって、施策の目的に照らしていえば、技術者の消費者に対する的確なサービスの実施が図られるよう担保する措置を講じる必要がある。

この観点から、例えば注文者から立会いの請求があった場合における技術者の立ち合い義務等、建設工事の請負契約の締結及び履行の段階における適切なサービス供給を義務付ける行為規制について検討すべきである。それと併せて、違反行為の防止の観点から、実効性の確保を図る措置を検討すべきである。例えば、宅建業法においては、取引主任者の重要事項説明の際の書面への記名押印義務、監督処分規定を設けているが、こういった取組も参考にすべきである。

こうした措置により実効性の確保が図られるのであれば、技術者について専任制まで求める必要性は薄いことから、その見直しについて検討すべきである。ただ、技術者を営業所ごとに配置させる規制の緩和については、ペーパーカンパニーの排除、営業所における業務量の実態等の観点にも留意しつつ、検討すべきである。

●請負契約誠実性要件について

現行の要件は、許可の有効期間中において暴力団の構成員となった場合までは排除できないという点にかんがみると、暴力団の排除については、許可の取消により有効期間中でも排除が可能である欠格要件にシフトさせるよう検討すべきである。

また、暴力団以外の不良・不適格業者の排除について有効に機能していない実態であることから、今後、当該要件の有効活用方策の検討を行う一方で、当該要件で排除すべき対象は暴力団に限定し、それ以外については監督処分等の厳格化等事後救済の施策により対応することについても検討すべきである。

●財産的基礎等要件について

既に必要最小限の参入規制として位置づけられており、消費者保護を図る上で不十分ではあるが一定の機能は果たしているものと考えられる。ただ、行政による画一的な基準により、建設業者の資金調達能力、瑕疵担保能力等を判断することについては限界があり、許可によりこうした建設業者の能力が保証されるわけではないことには留意する必要がある。

このため、建設業者の資金ニーズに沿った資金調達制度の見直し、瑕疵担保保証制度の導入等、参入規制以外の他の手法の充実についても検討すべきである。

(5) 参入規制以外による不良・不適格業者の排除について

以上の通り、不良・不適格業者の排除について、参入規制が必ずしも有効に機能しているとはいえない状況においては、市場のプレーヤーによる多様な評価を活用した手法について検討すべきである。

この観点から、入札参加の際にボンド取得を求める米国のボンド制度や受注者に一定期間の瑕疵保証を求め、これについて金融機関等が保証する瑕疵担保保証制度は、損害保険会社、銀行等の市場のプレーヤーが受注不適格業者の選別について自らリスクを負うことを通じて、建設業者の経営状況等についてより厳正な判断が期待できるものであり、不良・不適格業者のより一層の排除を図る上で有効な手法であり、導入に向けて検討が進められるべきである。

また、建設業者の施工能力等に関する情報提供を進めることにより、消費者が的確な選別を行うことが十分に可能となるような環境整備を図ることは、不良・不適格業者の排除を図る上で有効な手法であり、併せて検討すべきである。

2 施工段階の規制等について

(1) 発注者と元請間における適正な責任分担について

現行の発注者と元請の関係は、基本的に、自主施工の原則、一括発注方式により形成されている。この場合、元請は発注者に対して下請の施工を含め様々なリスクを一元的に負うことになるが、

- ・元請にとっては、企業努力により利益が増えるというインセンティブが存在すること
- ・発注者にとっては、リスクを被りにくくなるというメリットがあることから、これまで発注者と元請間の基本的なシステムとして定着してきている。

このように、現行のシステムにおいては、元請が発注者に対して一元的に責任を負うものであるが、建設工事の高度化・複雑化に伴い、品質確保上のリスクも増大している状況にかんがみれば、発注者サイドも、品質の確保を図る上で一定の責任を分担すべきである。特に公共工事等の発注者は、良質な社会資

本を国民に対して提供しなければならないという役割を担っていることから、その成果物の品質上のリスクが国民に波及することのないよう、工事施工の途中段階の監督・検査のより一層の充実・効率化を図る責任がある。

また、以下のように、明らかに元請サイドからすれば、「行き過ぎた責任」と考えられる実態が見受けられるが、このような発注者側の元請に対する甘えというべき構造については、是正すべきである。

- ・設計の瑕疵によるリスクまでを元請が負う場合があること
- ・瑕疵担保責任については、標準約款上コンクリート造等の建物等又は土木工作物等に係る工事は2年とされているが、公共工事については事実上は期間の制限がなされていないこと 等

これらについては、

- ・設計者のリスク負担能力を補填する観点から、設計の瑕疵に係る賠償責任保険制度の活用方策についての検討
 - ・標準約款において、コンクリート造等の建物等又は土木工作物等に係る工事について2年とされている瑕疵担保責任期間を延長させる一方、責任はその期間内に限定
- 等により、当事者間における責任関係の明確化・透明化を図るべきである。

その一方で、分離発注方式、CM方式の場合において、元請は一括発注方式の場合と比べてリスクが軽減されるが、そのリスクが発注者の過度な負担とならないような施工体制のあり方について検討すべきである。また、労働安全衛生法に基づく安全衛生管理については、一括発注方式と同様に一括して責任を負うことになっており、発注の多様化の流れの中、請負業者間における安全責任についての分担の適否等その妥当性について検討を行うべきである。

(2) 元請下請関係における適正な責任分担について

元請は建設工事の施工に関する最終的責任者として、下請に対する統一的かつ総合的な指導監督を行う責任を負っているが、その責任範囲はあいまいであり、元請サイドには過度な責任を負っているという意見がある一方、下請サイドにも、同様な意見がある。ただ、工事の専門性が高度化し、下請への外注比率が上昇している中、元請に責任が集中していることは、品質確保上のリスクの増大につながりかねない。そういった中、元請サイドには下請に対し、責任をもって施工する能力を求める声が強まっているとともに、下請サイドにも、意欲的に責任をもって施工する体制の整備に取り組もうとする者が増大している傾向にあるものと考えられる。

ただ、現行のように下請が不利な立場にある状況下においては、下請が施工責任を的確に果たすのは難しい面があり、今後は、意欲的に責任をもって施工に取り組もうとする下請がその責任を全うするための前提条件として、元請に対して交渉上の立場を向上させることができるような環境整備が必要である。その際、下請においても、専門とする業種ごとにその状況が異なるものと考えられることから、その点を踏まえて検討すべきである。

元請下請間の交渉において、下請が施工能力、経営状況、リスク負担能力等において他の下請と差別化が図られていることは、当該下請が交渉上の立場の向上を図る上で有益と考えられる。このためには、元請サイドも、これらの点についての的確に評価を行い得ることが必要である。ただ、現行の経審制度は公共工事に元請として参加するための要件であり、下請としての評価・情報提供を前提としていないことから、下請に関する独自の情報提供方策について検討を行い、元請の下請選定等に際して活用されるよう取り組むべきである。

また、これらと併せて、下請の元請に対する瑕疵担保責任に係る保証制度の導入を進めることは、下請の責任をもって施工する能力の向上につながるものであり、検討すべきである。

今後、これらの取組の浸透等により、下請の責任をもって施工する体制の充実が図られるのと併せて、元請の下請に対する過度な責任の見直しが可能であるか検討すべきである。また、これらの取組は、技術と経営に優れた下請サイドにおいても、新たなビジネスチャンスの拡大につながるものと考えられる。

(3) 技術者制度等について

●技術者の資格制度について

(現行制度の概要について)

建設業の生産物は、財の使用者は、直接の発注者だけでなく、広範囲の不特定多数であること等から、その適正な施工についての社会的な要請が高いが、施工能力を有さない不良・不適格業者の排除について参入規制が必ずしも有効に機能しているとはいえない状況等にかんがみると、施工段階において規制を設け、適正な施工を確保することが適切である。

この観点から、建設業法においては、請負業者に対し、工事現場に技術者（主任・監理技術者）の配置を義務付け、当該工事の施工の技術上の管理（施工計画の作成、工程管理、品質管理等）を行わせることとしている。この場合、配

置される技術者の能力が、建設工事の施工を図る上で重要な要素となることから、資格制度を導入し、技術者は、建設業法に基づく技術検定の合格者等の国家資格者等でなければならないこととすること等により、技術者の一定の施工技術の確保を図ろうとしている。

※主任技術者・監理技術者

技術者については、元請が下請に請け負わせた代金の総額が一定の金額（3000万円（建築一式工事の場合は4500万円））以上となる場合には監理技術者、それ以外の場合には主任技術者の配置が義務付けられている。

・主任技術者の要件は、

① 1級又は2級施工管理技士等の国家資格者

又は ② 大学の建設関連学科卒業後3年以上の実務経験等を有する者

・監理技術者の要件は、

① 1級施工管理技士等の国家資格者

又は ② 主任技術者の要件を満たす者であって一定の工事について2年以上の指導監督的な実務経験を有する者

※技術検定の概要

①建設機械施工、②土木施工管理、③建築施工管理、④電気工事施工管理、⑤管工事施工管理、⑥造園施工管理の6種目について、それぞれ1級、2級の区分。合格者は、「1級建築施工管理技士」等、級及び種目の名称を冠する技士を称することができる。

（現行制度の問題点（制度の有効性・合理性の検討）について）

ただ、資格制度の有効性、合理性については、

・資格制度は、現場における品質管理等についてのマネジメント能力までチェックできているか不明であること

・施工管理技士等の資格は更新制度がなく、一度資格を取得すれば、永久に資格を保持することができるため、能力の向上意欲を阻害し、施工技術の進歩に対応した技術力の保持・取得を促すようになっていないこと

・技術者が不正又は不誠実な行為に関与した場合の技術者のペナルティ措置が規定されておらず、発注者の救済措置が不十分であること等の意見がある。

（見直しの方向性について）

現行の資格制度は、知識を重視した体系になっているが、実際のマネジメント能力は現場経験等により培われるものであり、これらを現行の制度にどう反映させるかは、資格制度のあり方と絡む重要な検討課題と考えられる。その際、

技術者の現場における工事实績等の経歴を発注者に対して統一的に情報提供することは、発注者がマネジメント能力を判断する上で有効な方策と考えられる。

また、資格の更新制度については、技術力の確保を図る上で最適な手法であると考えられ、今後検討を行うべきである。そういった中、最新の技術力の修得等の確保を図る観点から、公共工事の専任の監理技術者に就こうとする者を対象に講習の義務付けを行っている。今後は、義務付けの対象外の者も、継続的に学習を行うような仕組みを検討する必要があるが、この場合、継続学習実績に対し一定の評価を行うような誘導的な手法を検討すべきである。

さらに、不正又は不誠実な行為を行った技術者個人についてのペナルティについては、特に、資格者証の偽造等の不正行為を行った場合には、技術者個人に対し資格者証の返納等のペナルティの賦課等の厳格な対応を検討すべきである。その際、施工面のペナルティについては、通常、施工管理は、企業の指揮命令の下、複数の技術者から成るチームにより行われているという実態を踏まえて、検討すべきである。

●技術者の専任義務について (現行制度の概要について)

公共性のある工作物に関する重要な工事については、工事に係る施設を利用する不特定多数の者の安全性及び便益の確保・向上、税金の適正使用等の観点から、より適正な施工管理を図る必要性が高い。このため、これらの工事において配置される技術者は、専任でなければならないものとしている。

※公共性のある工作物に関する重要な工事

請負金額が2500万円（建築一式工事の場合は5000万円）以上で次のいずれかに該当するもの（現行の額は平成6年改正）

- ・国又は地方公共団体が注文者である工作物に関する工事
- ・鉄道、道路又は上下水道等の公共施設に関する工事
- ・電気事業用施設、ガス事業用施設に関する工事
- ・学校、図書館、工場等公衆又は多数の者が利用する施設に関する工事

(現行制度の問題点（制度の有効性・合理性の検討）について)

ただ、専任制度の有効性、合理性については、

- ・専任が義務付けられる工事の対象範囲が過大であり、技術者の人件費等の増加等企業の生産性の向上を図る上で、妨げになっていること
- ・用地買収期間等実態的に工事が行なわれていない期間にまで、専任を求める

等硬直的な運用が見られる
等の意見がある。

（見直しの方向性について）

専任が義務付けられる工事の範囲については、専任の義務付けの対象となる工事の全工事に占める割合の推移、施工技術の発達、工事の難易度等を踏まえ検討すべき課題である。ただ、専任制の緩和は一方で、技術者の数が請け負った工事量に比して著しく少ない不良・不適格業者による不適正な施工管理を招きかねない点についても留意すべきである。

専任の期間については、用地買収期間等実態的に工事が行なわれていない期間にまで発注者が専任を求めることは適切ではなく、仮に求める場合においても、その期間について、両者の協議の上で書面により確認することとすべきである。

●技術者の雇用関係について

（現行制度の概要について）

配置される技術者の雇用関係については、現場の技術者の技術力と企業の組織的技術力が相互に十分発揮されることが重要であること、ペーパーカンパニー等の的確な排除が必要であること等から、現場の技術者と所属企業との間には、「直接的かつ恒常的な雇用関係にあること」を必要とし、在籍出向は認めないこととしている。さらに、雇用関係についての現場確認については、昭和60年当時は請負業者に対する直接的かつ恒常的な雇用関係にある技術者の配置の指導にとどまっていたが、その後、不良・不適格業者の実態等にかんがみ、昭和62年の資格者証制度の導入以降、請負業者との間の雇用関係のチェックの厳格化等を図っている。

（現行制度の問題点（制度の有効性・合理性の検討）について）

現行制度については、

- ・実際の施工管理は複数の技術者から成るチームにより行なわれている実態が見受けられる中、監理技術者、主任技術者のみに雇用関係の規制を設けることがそうした実態と乖離しているのではないか
 - ・直接的かつ恒常的な雇用関係の運用について、在職期間の扱い等においてあいまいな部分が見られる現状においては、制度的的確な運用を行うことは困難な面があるのではないか
- 等の意見がある。

その一方で、技術者について一律的に在籍出向を認めないこととするのは、企業の生産性の向上を図る上で妨げになっており、これまでも、持株会社グループ等の企業集団内における技術者の流動化等の対応に努めてきたものの、依然として過度な規制であると指摘されている。

（見直しの方向性について）

技術者制度の実態等に即した的確な制度運用を図る観点から、現行制度の問題点の整理、対応方策の検討を行うべきであるが、その一方で、社会経済情勢の変化等を踏まえた弾力的な対応に努めるべきである。

さらに、発注者に対し、施工体制、技術者の能力等に係る情報の提供を進めること等により、発注者が十分に施工が可能であると判断できる状況が整えば、一律的な雇用関係についての規制の見直しを行うことが可能であるか検討すべきである。ただ、それと併せて、ペーパーカンパニー等の不良・不適格業者の排除について阻害することとならないかどうか十分な検証を行うとともに、併せてそのための実効ある対策について検討すべきである。

また、発注者によっては、そのチェック能力を補完する仕組みが必要であり、建築物の場合には発注者側に立って設計・工事監理を行う建築士が存在するが、現実に発注者側の補完として機能しないという指摘があり、どこに問題があるのかについて検討すべきである。

これに対し、土木工作物の場合には、建築物の場合における建築士のような役割を担う者が法律上規定されていないが、発注者の情報の分析能力、監督・検査能力を補完する手法として、CM方式の活用や第三者評価機関の活用について検討すべきである。その際に、設計コンサルタントの活用のあり方についても検討すべきである。

●現場の技能者の育成について

（現行制度の概要について）

現場施工を担う技能者については、職業能力開発促進法に基づく技能検定制度がある。ただし、検定合格者でなくとも現場施工ができる制度であり、建設業者の全ての職種を網羅しているわけではない。また、各専門工事業団体が、高い技能を有し、現場の状況に適した施工方法等を技術者に提案・調整し、現場の技能者に対しては適切な指揮・統率を行う者として、基幹技能者の認定制度を実施又は準備中である。

（見直しの方向性について）

品質確保を図るためには、直接現場施工を担う技能者の質の確保が重要であり、その育成が重要な課題である。また、元請も、一般に下請に施工管理を分担できる優秀な技能者の存在を求めている。ただ、技能検定制度等の資格制度に基づいた技能者の評価も根付いているとはいえず、技能者の能力に応じた処遇も一層厳しくなっている。

そういった中、品質の確保を図るためには、能力のある技能者を有する下請が元請等に的確に評価を受けられるような環境整備を図る必要がある。このためには、生産システムにおける技能者の役割、技術者との役割分担等について検討・評価を行い、その重要性について発注者・元請も含め、コンセンサスの形成を図られる必要がある。

その上で、技能者の提案、管理等を含む能力を評価する仕組みとして基幹技能者制度等を活用し、元請の下請選定に際して、能力のある技能者を有している下請が的確に評価されるようにすることについて検討すべきである。また、発注者においても、基幹技能者制度の進展した段階で、重要工事などにおける優秀な技能者の配置について検討すべきである。これらの取組を進めることは、優秀な技能者の処遇改善及び育成につながるものと考えられるが、これらの取組と併せて、能力のある技能者を技術者として登用していくなど、技能者の多様なキャリアパスの可能性についても、認識すべきである。

これらの取組を進めるためには、元請や発注者に対する技能者に関する情報提供を進める必要性があり、基幹技能者のデータベースの有効活用や、技能者一般についての保有資格、工事实績等の情報提供を行うべきである。

3 建設業者に関する情報提供について

（1）現行制度の概要について

市場機能が十分に働くためには、発注者に対して建設業者に関する情報を提供することが、もっともオーソドックスな施策であると考えられる。そういった中、建設業法においては、以下の制度により、発注者に対して、建設業者に関する経営状況、施工能力、施工体制等に係る情報を提供している。

●経営事項審査制度について

建設業者に関する経営規模、経営状況、技術力等に係る行政による企業評価を各発注者に対して統一的に情報提供することにより、公共工事の発注者の受注者選定の適正化を図ろうとするもの。

審査は、以下の項目について数値により評価することとしている。

○経営規模（X）

- ・工事種類別年間平均完成工事高（X 1）
- ・自己資本額、職員数（X 2）

○経営状況（Y）

・建設業者の収益性、流動性、安定性及び健全性の4つの因子、12指標から構成

○技術力（Z）

- ・建設業の種類別技術職員数

○その他の審査項目（W）

・労働福祉の状況、工事の安全成績、営業年数及び建設業経理事務士等の数から構成

○総合評点（P）

$$P = 0.35X1 + 0.1X2 + 0.2Y + 0.2Z + 0.15W$$

経営事項審査総合評点は、各発注者における競争参加資格審査における観的事項の審査に利用されている。

●施工体制台帳制度について

発注者から直接建設工事を請け負った特定建設業者は、当該工事に関する下請代金の総額が一定金額（3000万円（建築一式工事の場合は4500万円））以上になるときは、監理技術者の氏名・有する資格、下請業者の名称、下請業者が設置する主任技術者の氏名・有する資格等を記載した施工体制台帳を作成し、発注者の求めに応じて、その閲覧に供するものとする。公共工事に関しては、入札契約適正化法により、施工体制台帳の写しの発注者への提出が義務付けられている。

（2）制度の見直しの方向性について

●行政による画一的な情報提供システムの限界について

本来、企業評価は市場を通じて行われるべきものであり、消費者の多様なニーズに的確に応えるには、公共機関による画一的な情報提供システムには限界があり、行政にかわって市場の第三者評価機関による企業評価を消費者が活用できるような方策について検討すべきである。

例えば、病院、保育所等の提供するサービスについては、第三者評価に係る

評価項目、評価方法等について行政がガイドラインを作成し、第三者評価機関がこれに沿って、個々の施設について評価を実施、その結果をインターネットにより、一般国民に開示している。建設業の場合も、こういった取組等を参考にした対応が可能であるか検討すべきである。

うち、病院については、第三者評価機関である財団法人が、行政が作成したガイドラインに沿って、各病院について、「療養環境と患者サービス」、「診療の質の確保」、「看護の適切な提供」等の評価項目について審査を行い、結果総括、項目ごとの結果等を病院ごとに公表し、国民はインターネットによりアクセスが可能となっている。実際の審査は、各病院の自己審査を踏まえた書面審査、財団から委嘱された調査者による訪問審査を踏まえ、財団の評価委員会において決定している。審査結果は、優れている点、改善すべき点等を記載しており、国民は病院の現状について客観的な把握が可能とされる。また、改善すべき点の公表等により医療サービスの向上が期待できるとされる。

●情報内容の充実方策について

現行の経営事項審査、施工体制台帳等により提供される情報のみでは、発注者が、建設業者に関する施工能力、施工体制、技術者の能力等についての的確な判断を行う上で不十分と考えられ、以下の情報内容の充実方策について検討すべきである。

○現行の経営事項審査制度については、公共工事のほとんどの発注者の受注者選定に当たって活用されているが、その情報内容については、

- ・建設業者に関する経営状況等について、画一的な指標に基づいて評価されていることから、リアルタイム・多様なニーズに的確に応えているとはいいがたく、審査項目・審査方法等については、不断に見直す必要がある。
- ・虚偽申請が横行しており、情報の正確性・信頼性を担保するためには、虚偽申請の徹底的な排除方策を講じるべきである。

○建設業者の施工能力に関する情報提供については、過去の工事实績に加え、その難易度、さらには発注者による受注者の評価（成績評価）を情報提供することにより、

- ・発注者のより適正な受注者選定につながる事
 - ・技術と経営に優れた業者からみて将来の受注確保につながる事
- 等により大きな効果が期待されることから、具体化を図るべきである。

○建設業者の施工体制に関する情報提供については、例えば、元請が複数の技

術者からなるチームにより施工を行う場合等における職務内容・分担関係等現行の施工体制台帳ではカバーできない情報の提供を行うべきである。この場合、請負契約の当事者間の具体的な権利義務関係の内容について律する標準請負契約約款において、元請に対し、施工体制に関する情報の発注者への通知義務を課す手法についても検討すべきである。

○技術者の能力に関する情報提供については、資格のみならず、監理技術者等の過去の工事実績、継続学習実績等技術者の能力に関する情報を誰もがチェックできるようにするため、技術者データベースの整備、その情報提供について検討すべきである。

4 事後救済について

(1) 建設工事紛争審査会による紛争調整について

請負契約に関する紛争については基本的には民民間で解決すべきものであるが、より迅速かつ簡易な解決を図るため、建設業法に基づき建設工事紛争審査会を国及び都道府県に設置するよう規定している。ただ、地方の審査会の多くでは、予算面での制約等により、専属の事務局がないところも多く、10年間に1件も申請がないところも散見される。

本来こうした事後救済規定は、消費者保護の観点から最も重要な役割を担うべきものであり、今後、消費者の円滑な利用促進を図る観点から、地方の審査会の活性化が求められるが、その検討に当たっては、必ずしも現行の行政型ADRにこだわる必要性はなく、各都道府県の判断によっては民間の活用も可能とする選択肢も検討すべきである。

また、「審査会の活動の行政へのフィードバック」のあり方、具体的には、審査対象事件に法令違反等の事実がみられる場合における審査会から許可担当部局への通知、紛争実態に関するストックを踏まえた監督処分制度改正への提言等について検討すべきである。

さらに、工事請負契約に係る紛争に付随する設計等に係る紛争については、建設業法の解釈レベルにより審査会の権限に含まれる旨運用しているところであるが、手続のより一層の円滑化等を図る観点からは、法規定レベルにおいて趣旨の明確化を図ること等について検討すべきである。

(2) 監督処分について

現行のように参入規制による不良・不適格業者の排除が有効に機能しておらず、参入障壁が低い状況においては、建設業者の不正行為、不誠実な行為について厳格な対応を行うことが重要である。

そういった観点から、監督処分の役割・効果は大きいものといえるが、今後、参入規制や施工段階の規制等の諸規制の見直しを進める場合においては、それに応じて事後的な監督処分の役割のウェイトは高める必要性があり、一括下請負、経審虚偽申請、粗雑工事等の請負契約に関して不正な行為については、厳正かつ迅速な対応を行うべきである。なお、監督処分については、不正行為等の抑止を図る観点からも処分基準の事前公開が重要である。また、処分基準については、不良・不適格業者の排除が的確に行われるように、設定、運用されるべきである。

(3) 瑕疵担保保証制度について

不良工事の事例が増加している現状においては、瑕疵が生じても消費者にリスクが波及することのないようにする必要があり、このため瑕疵担保責任期間の長期化及び瑕疵担保に係る保険を組み合わせた瑕疵担保保証制度の創設を図る必要がある。特に、建設業者の倒産が増大している中、建設業者の倒産等の後に、瑕疵が顕在化した場合において、消費者へリスクが波及しないよう、瑕疵担保に係る保険制度の導入によるリスクヘッジを図ることは有効である。

新築住宅については、平成11年に制定された住宅の品質確保の促進等に関する法律に基づき、構造耐力上主要な部分等について10年間の瑕疵担保責任が建設業者等に義務付けられている。また、その以前から住宅性能保証制度により、保証書に基づく10年間の保証及び保険制度による担保措置が講じられていたが、同制度では瑕疵担保責任の期間内で建設業者等が倒産した後に、構造耐力上主要な部分等における瑕疵が顕在化した場合についても、補修に必要な費用の一部が消費者に支払われる仕組みになっている。

今後、こういった制度を新築住宅以外の分野に拡充させることについては、特に、土木工作物の場合においては、

- ・自然現象の影響を受けやすく、因果関係の認定が困難であること
- ・ロットが大きく、一般的に被害額も高額となること

等、住宅の場合と比べて、制約条件は多いものと考えられるが、消費者が抱え

るリスクをヘッジする観点からは、今後検討を進めるべきである。

また、消費者の迅速な救済を図る観点からは、瑕疵が生じた場合において、消費者は、関係者間の原因の特定にかかわらず、保険会社に請求を行うことができることとし、保険会社は請求後に、必要に応じて原因者に事後求償を行うこととする旨の制度設計を行うよう検討すべきである。

5 品質確保を図るため講ずべき施策のバランスについて

これまで、参入規制・施工段階の規制について、不良・不適格業者の跋扈等品質の確保＝消費者保護を図る上での支障が生じた場合においては、規制という枠組の範囲内で解決しようとし、その結果として、規制の上に規制を積み上げてきた面があることは否めない。

そういった中、本懇談会においては、建設業に関連する品質確保＝消費者保護を図るための各施策について、その有効性・合理性、他の手段による代替可能性等について検討を進めてきたが、今回、参入規制・施工段階の規制等について消費者保護を図る観点から見直しを行う場合においては、建設業者等に関する情報提供システム及び事後救済に係る施策の充実を図りつつ、規制の役割はそれに応じて縮小することが適切であるという方向性を示したところである。

今後、行政において、品質確保＝消費者保護を図る上で最適な方向性を検討するに当たっては、規制という枠組のみにとらわれるのではなく、建設業者に関する情報提供、事後救済等の施策間のバランスに留意しつつ、参入規制・施工段階の規制について見直しつつ、建設業者に関する情報提供、事後救済の役割のウェイトを高めていくという視点も重要である。

IV 終わりに

本懇談会は、平成14年8月に設置され、以来、建設業に関連する品質確保＝消費者保護を図るための施策の見直しについて検討を進めてきたところであるが、今回の「中間とりまとめ」において、参入規制・施工段階の規制を見直しつつ、建設業者に関する情報提供、事後救済の役割のウェイトを高めていくという視点も重要であるという方向性を示した。

今後は、その方向性に沿って各施策を見直していく必要があるが、今回、見直しの方向性において示した情報提供、事後救済の施策等については、瑕疵担保保証制度、下請の能力に関する情報提供方策、市場の第三者評価機関による企業評価の活用方策、資金調達制度の多様化等現時点においては、整備が不十分なもの等が多いのが実態である。これらは、制度設計に当たって様々な課題を抱えていることから、検討には時間を要するものと考えられるが、建設工事の品質確保＝消費者保護を図る上で重要な施策であることから、今後、専門的な検討も加味しつつ、実現に向けて検討を深めていくべきである。また、今回、見直しの方向性に示した施策については、建設業法に基づく施策のみならず、他制度にも関連するものもあることから、その点も含めた検討が求められる。

●懇談会メンバー（五十音順、敬称略）

座長 金本 良嗣（東京大学経済学部教授）

大森 文彦（東洋大学法学部教授、弁護士）

小林 康昭（足利工業大学教授）

佐藤 嘉子（日本銀行調査統計局研究員）

古阪 秀三（京都大学工学部助教授）

柳川 範之（東京大学経済学部助教授）