

低価格受注問題検討委員会報告

～下請業者等へのしわ寄せの排除のためのさらなる対応～

平成20年3月31日

低価格受注問題検討委員会

目 次

・本委員会の設置の背景と検討の経緯	1
1. 建設産業を取り巻く厳しい市場環境	1
2. 元請業者側のインセンティブ	1
3. これまでの低価格受注対策	2
4. 低入札価格調査発生件数の推移	2
5. 低価格受注及び下請業者へのしわ寄せの現状	4
6. 本委員会における検討の経緯	4
・下請業者へのしわ寄せ等の実態の例	5
1. 下請契約の締結時点での指値	5
2. 不適正な工期の設定	5
3. 追加・変更契約の締結拒否	6
4. 下請代金の支払時における赤伝処理	6
5. 保留金の存在	6
6. 元請業者の不十分な施工管理	6
7. 成果物引渡し後のやり直し工事	6
・下請業者へのしわ寄せ等の排除のためのさらなる対応	8
1. 下請不適正取引の未然防止のための法令違反行為の明確化・周知	8
(1) 建設業法令遵守ガイドラインの拡充・改訂	8
(2) 建設業法令遵守ガイドラインの周知	8
2. 下請不適正取引を行った建設業者に関する端緒情報の収集機能の強化	9
(1) 下請取引に関する書面調査の見直し	9
(2) 駆け込みホットラインのさらなる周知	10
3. 下請不適正取引に対する許可行政庁による立入検査の強化・充実	11
(1) 立入検査の実施方法の見直し	11
(2) 立入検査における検査項目の拡充	11
(3) 立入検査を担当する職員の能力の向上のための研修等の実施	11
(4) 関係省庁との連携の強化	12
4. 下請不適正取引を行った建設業者に対する対応の強化	13
(1) 公正取引委員会に対する措置請求について	13
(2) 監督処分について	13
(3) 是正勧告等について	14
(4) フォローアップ調査の実施等について	14

5 . 下請不適正取引に対して下請業者が行うべき対応の周知・徹底	16
(1) 下請工事の施工等に関する入出金等の記録・保存	16
(2) 時機を逸しない対応	16
(3) 行政による周知・徹底	16
6 . 発注者への対応	17
(1) 法律上問題となる具体的行為の明確化・周知	17
(2) 発注者の悪質な行為に対する対応策の検討	17
(3) 公共発注者におけるダンピング対策の充実に対する要請	17
. おわりに	19
(補論) 建設業法第 19 条の 3 に係る整理	20
低価格受注問題検討委員会 委員名簿	23
低価格受注問題検討委員会の開催状況	24

参考資料

- 1 建設業をとりまく状況について
- 2 下請業者等へのしわ寄せの排除のためのさらなる対応
- 3 下請業者・元請業者に対するヒアリング調査結果 概要

．本委員会の設置の背景と検討の経緯

1．建設産業を取り巻く厳しい市場環境

我が国の建設産業は、建設投資が急激に減少する傾向にあり、極めて厳しい市場環境に直面している。平成 19 年度の建設投資の見通しは、52.3 兆円であり、ピーク時(平成 4 年度:84 兆円)と比較すると 37.7%の減少となっている。特に、公共投資の状況は厳しく、平成 19 年度においては 17.2 兆円とピーク時(平成 7 年度:35.2 兆円)の半分以下の水準となっている(図 - 1)。

このような急激な建設投資の減少は、建設業者間の価格競争を激化させる要因となっており、公共工事、特に地方公共団体の発注する案件、における極端な低価格受注の多発を招いていると指摘されている。

また、民間発注の工事についても、発注者がコストの削減や営業開始等の時期を極めて重視しているために、元請業者への買い叩きや無理な工期の設定を行うことにより、元請業者が極端な低価格での受注を強いられる場合があることが指摘されている。

2．元請業者側のインセンティブ

このような厳しい市場環境のみならず、元請業者側においても、極端な低価格でも受注しようとするインセンティブが存在している。

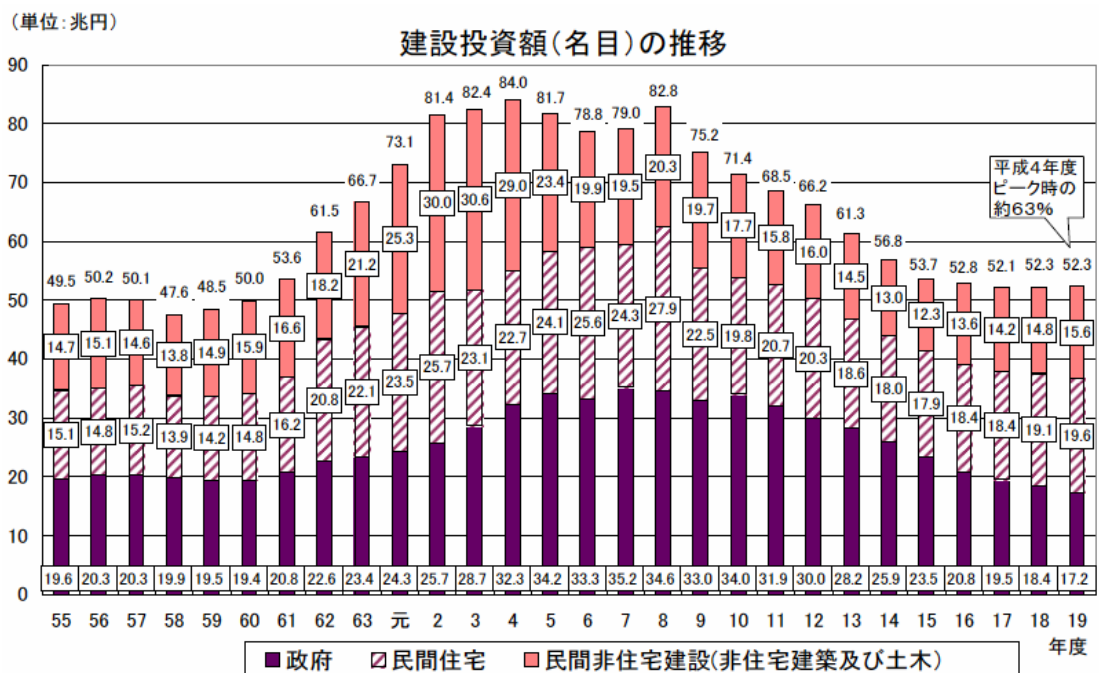


図 - 1 建設投資額(名目)の推移

例えば、

- ・ 低価格でなければ受注が困難であると認識しているため、下請業者に下請契約を低い価格とするよう協力させることを前提として極端な低価格で落札するケース
- ・ 施工実績を確保し、同種の大型工事の入札参加資格を得るため、赤字であっても工事を受注するケース
- ・ 従業員給与や保有機械の維持・管理費のような固定費をまかなうため、赤字であっても工事を受注するケース
- ・ 完成工事高の維持を図り、経営事項審査の総合評定値や入札ランクを維持するため、赤字であっても工事を受注するケース
- ・ 自社開発の新工法等の実績作りや普及促進を目的として、赤字であっても工事を受注するケース

がある。

3 . これまでの低価格受注対策

極端な低価格による受注に対しては、公共施設や建築物などの建設生産物の品質が確保されないことに対する懸念や工事現場での安全管理の不徹底に対する懸念に加え、下請業者へのしわ寄せに対する懸念が生じる。

このため、国土交通省においては、公共工事の品質確保や下請業者へのしわ寄せの排除のため、平成 18 年 4 月に、国土交通省発注の一般競争入札における低価格調査対象工事を中心とした緊急立入調査の実施、施工プロセスを発注者が常時確認する等、発注者の監督・検査の強化などの低価格受注対策をとりまとめている。また、平成 18 年 12 月には、総合評価方式の拡充(技術評価において、施工体制を審査要素として加味)、極端な低価格入札を行った元請業者に対する特別重点調査の実施、一般競争参加資格として必要な同種工事の実績要件の緩和等の「緊急公共工事品質確保対策」をとりまとめている。さらに、平成 19 年 4 月の、「建設業法令遵守推進本部」の設置や建設業法令違反行為の通報窓口となる「駆け込みホットライン」の開設、平成 19 年 6 月の、建設業法の不知による法令違反行為を防ぐことを目的とした「建設業法令遵守ガイドライン」の策定等、建設産業の法令遵守態勢を強化している。

また、地方公共団体においても、徐々にではあるが、極端な低価格による受注に対する取組が進められてきており、低入札価格調査制度、最低制限価格制度のいずれか又は両方を採用する地方公共団体が、平成 19 年度においては、全地方公共団体の 78.4%となっている。

4 . 低入札価格調査発生件数の推移

低入札価格調査件数についてみると、国土交通省発注の工事では、平成 12 年度

の 277 件から平成 18 年度の 1,208 件に増加してきたものの、平成 19 年度においては前年度の半分以下の水準で推移している。

一方、地方公共団体発注の工事では、平成 12 年度の 1,292 件から平成 18 年度の 6,138 件に増加している。

このように、国土交通省発注の工事においては、公共発注者の極端な低価格による受注に対する取組もあり、公共工事における低入札価格調査件数は増加傾向に歯

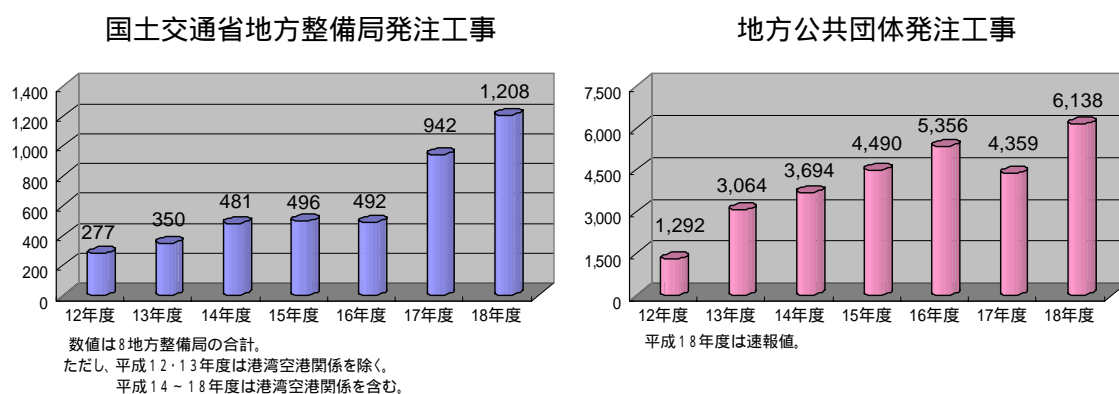


図 - 2 低入札価格調査件数の推移

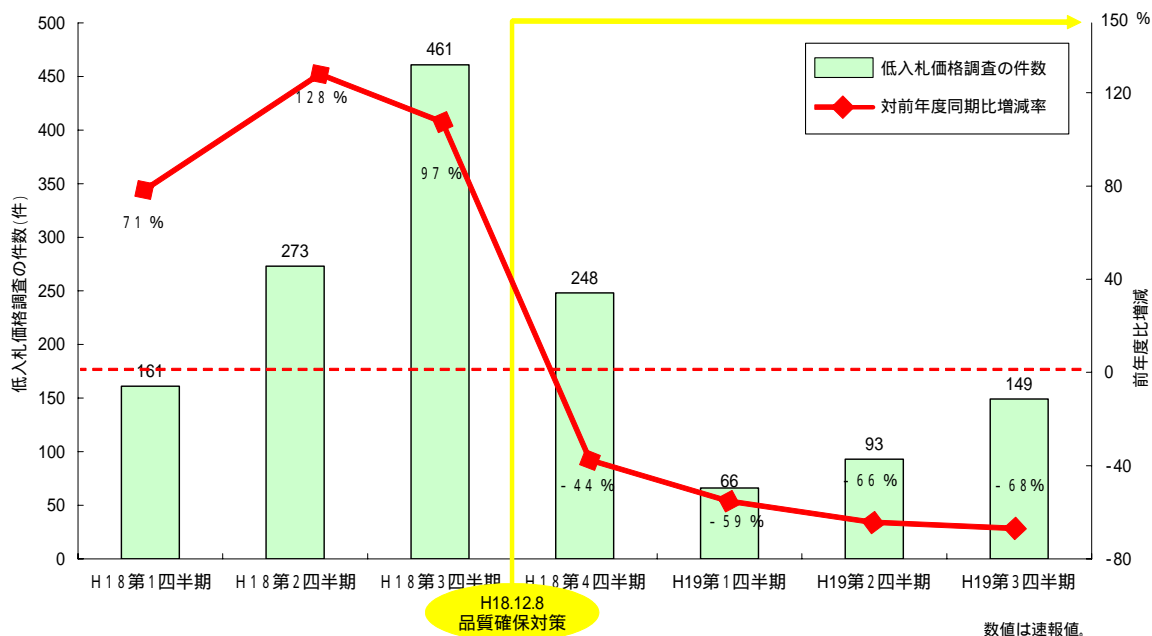


図 - 3 国土交通省地方整備局における低入札価格調査の件数

止めがかかっていると考えられるものの、地方公共団体発注の工事においては、低入札価格調査件数は増加傾向にあると考えられる(図 - 2、3)。

5 . 低価格受注及び下請業者へのしわ寄せの現状

特に、地方公共団体発注の工事においては、極端な低価格による受注が依然として多発しているという指摘があり、また、依然として元請業者から下請業者へのしわ寄せに関する通報が「駆け込みホットライン」などに寄せられている状況にある。

元請業者が厳しい工期で受注し、それが下請業者の工期をさらに厳しくし、下請業者の費用が増大するケースも増えているという指摘がある。

また、特に地方公共団体における予定価格や最低制限価格などの事前公表や不十分なダンピング対策、さらには設計変更等への不十分な対応が、過度の価格競争を誘発し、また、発注者から元請業者へのしわ寄せの発生の要因となっていることも指摘されている。

6 . 本委員会における検討の経緯

本委員会においては、このような状況を踏まえ、低価格受注による元請業者への影響や下請業者へのしわ寄せの実態を把握した上で、元請業者から下請業者へのしわ寄せを排除するため、これまでの低価格受注対策に加えてどのような対策を講じる必要があるかについて、検討してきた。具体的には、

低価格受注による元請業者から下請業者への不適正なしわ寄せの実態やその発生要因はどのようになっているか

元請業者から下請業者への不当なしわ寄せを行うことを防止するためには、どのような施策が効果的か

現在実施している下請代金支払状況等実態調査について、低価格受注による元請業者から下請業者へのしわ寄せを防止する観点から、どのように実施すべきであるか

現在実施している立入検査の実効性を高めるためにはどのような手法が効果的か

建設業法第 19 条の 3(不当に低い請負代金の禁止)及び第 42 条(公正取引委員会への措置請求等)の規定の活用を図るべきではないかが、主要な検討課題となった。

本委員会では、これらの項目について検討するため、平成 19 年 12 月から平成 20 年 3 月までの間、3 回の会議を開催したほか、元請業者及び下請業者に対するヒアリングを実施し、審議を重ねてきた。今般、本委員会における検討結果をとりまとめたので、ここに報告する。

．下請業者へのしわ寄せ等の実態の例

本委員会では、低価格受注による元請業者への影響や下請業者へのしわ寄せの実態を把握するため、元請業者及び下請業者それぞれに対してヒアリング調査¹を実施した。ヒアリング調査の結果、契約締結時から工事施工時、工事完成後に至るまで、それぞれの過程において、元請業者から下請業者へのしわ寄せが発生している実態が明らかとなった。また、元請業者・下請業者間だけではなく、発注者・受注者間においても、発注者から元請業者へのしわ寄せが発生しており、それが元請業者から下請業者へのしわ寄せが生じる原因となっているケースもあった。以下、ヒアリング調査の結果の概要について記述する。

1．下請契約の締結時点での指値

元請業者が低価格受注を行った場合には、予算に余裕がないため、下請業者の意向にかかわらず元請業者が一方的に指値をする場合がある。例えば、元請業者が下請業者に利益を見込まない見積りの作成を依頼し、その金額で契約の締結を強要する場合や、工事着工後に下請業者による見積りを参考にすることなく一方的に指値する場合がある。また、元請業者が低い落札率で工事を受注した場合に、下請業者に対しても同様の率で下請契約を強要することがある。下請業者は、今後の元請業者との関係を考慮すると、元請業者による指値を断ることができず、結果として下請業者へのしわ寄せが生じている場合がある。

2．不適正な工期の設定

発注者が近隣調整や基本設計を適切に行っておらず、これにより工事着工の遅延や工事の一時中止を引き起こし、工期が遅れることがある。また、本来必要であると考えられる工期延期を発注者側が認めない場合がある。こうした発注者の責めに帰すべき事情による工期の遅延や突貫工事によるコストの増加は、元請業者の負担になるだけでなく、下請業者へのしわ寄せの要因となっている場合がある。

¹ 元請業者については、平成 19 年度「入札契約適正化法に基づく実施状況調査」の結果（平成 18 年度の入札結果）をもとに、一般競争入札の平均落札率が 70%を下回り、かつ平均発注金額（総発注金額 / 発注件数）が高い地方公共団体を抽出し、当該地方公共団体から提出を受けた「一般競争入札において落札率 70%未満で落札された工事の一覧表」の中から、特に、落札率が低い工事の元請業者 11 社を選定し、ヒアリングを実施した。

下請業者については、(社)建設産業専門団体連合会の協力を得て、専門工事業団体（全国基礎工業協同組合連合会・(社)全国建設室内工事業協会・(社)全国鉄筋工事業協会・(社)全国防水工事業協会・(社)日本機械土工協会・(社)日本建設躯体工事業団体連合会・(社)日本建設大工工事業協会・(社)日本左官業組合連合会・(社)日本造園建設業協会・(社)日本塗装工業会）に所属する建設業者を対象に、大都市圏と地方圏の地域バランスを考慮して 19 社を選定し、ヒアリングを実施した。

3．追加・変更契約の締結拒否

工事着工後に当初想定していた土質と異なることが判明し、予め準備していた機材が使用できない場合や、発注時に詳細な設計書がなく、施工が進んでいく過程で当初想定していなかった工事が追加になる場合に想定外の費用が発生したにもかかわらず、発注者側の都合により追加・変更契約がなされていないケースがある。特に、地方公共団体発注の工事においては、議会承認等の手続きが煩雑であることや予算制度上の制約等を理由に、追加・変更契約を拒否する場合がある。

追加・変更工事によるコストの増大分が元請業者の負担となり、元請業者はその負担を下請業者に押し付ける結果、下請業者へのしわ寄せが生じている場合がある。

4．下請代金の支払時における赤伝処理

請負代金の支払いにおいて、元請業者が、産業廃棄物を発生させていない下請業者に対しても一律に産業廃棄物処理費を負担させる等、下請業者が本来負担する必要のない費用を一方的に下請代金の支払い時に差し引く不当な赤伝処理が行われている場合がある²。また、下請業者の責によらない突貫工事のために元請業者が自ら職人を調達するのに要した経費や下請業者の責によらないやり直し工事の代金を一方的に差し引く不当な赤伝処理が行われている場合がある。

5．保留金の存在

元請業者が下請業者に対して出来高払いを行う際に、支払金額の一部を工事の瑕疵担保等の目的で留保し、その結果、下請業者の資金繰りを悪化させる場合がある。

6．元請業者の不十分な施工管理

工事現場の元請業者の不十分な施工管理により、下請業者の責によらない手戻りが生じた場合や前工程に遅れが生じ、下請業者の工期が短縮された場合であっても、費用の増加を下請業者に負担させることにより、下請業者へのしわ寄せが生じている場合がある。

7．成果物引渡し後のやり直し工事

工事目的物の引渡し後に、発注者からの無償によるやり直し工事等の要請を受け、

² ヒアリング調査の結果、本来下請業者が負担する必要のないものの一方的に差し引かれるものとして、産業廃棄物処理費、駐車場代金、清掃費、プレハブ代、仮設設置・補修費、エレベーター使用料、仮設トイレ使用料、用水光熱費、安全協力費があげられている。

元請業者がその責によらないやり直し工事を下請業者の負担において実施することを強要し、結果として下請業者へのしわ寄せが生じている場合がある。

・下請業者へのしわ寄せ等の排除のためのさらなる対応

これまでの低価格受注対策にもかかわらず、ヒアリング調査の結果は に記述したようなものとなっており、元請業者から下請業者へのしわ寄せ等を排除するためのさらなる対策の実施が必要であると考えられる。

本委員会では、以下の各項目について、新たに講ずるべき対策の検討を行った。

下請不適正取引の未然防止のための法令違反行為の明確化・周知

下請不適正取引を行った建設業者に関する端緒情報の収集機能の強化

下請不適正取引に対する許可行政庁による立入検査の強化・充実

下請不適正取引を行った建設業者に対する対応の強化

下請不適正取引に対して下請業者等が行うべき対応の周知・徹底

発注者への対応

それぞれの項目の各施策については、以下のとおりである。

1．下請不適正取引の未然防止のための法令違反行為の明確化・周知

(1)建設業法令遵守ガイドラインの拡充・改訂

下請不適正取引の未然防止のためには、法令違反となる行為の明確化が効果的である。

本委員会が実施した調査においては、例えば、元請業者の不十分な施工管理による前工程の遅れを理由とした突貫工事のための費用増が下請負担とされている等の不適切な下請取引事例についての回答が複数寄せられたところである。

建設工事の下請取引に係る法令違反行為については、既に「建設業法令遵守ガイドライン」が策定されているところであるが、法令違反行為の未然防止の観点から、本委員会の調査で指摘のあった事例についても整理し、元請業者による法令違反となり得る行為事例等については「建設業法令遵守ガイドライン」に追加する必要がある。

特に、工期面でのしわ寄せが大きな経済的負担を下請業者にもたらしているという調査結果を踏まえ、工期面のしわ寄せに関する対応について追加すべきである。

(2)建設業法令遵守ガイドラインの周知

下請不適正取引の未然防止のためには、法令違反となる行為の周知が必要である。例えば、下請代金支払遅延等防止法を所管する公正取引委員会や中小企業庁が例年 11 月に実施している「下請取引適正化推進月間」において、建設業についても関係省庁との連携により、拡充・改訂された「建設業法令遵守ガイドライン」の周知等の機会を設けることが適当である。

2. 下請不適正取引を行った建設業者に関する端緒情報の収集機能の強化

(1) 下請取引に関する書面調査の見直し

下請不適正取引の端緒情報をより効率的に収集する観点から、国土交通省が毎年実施している「下請代金支払状況等実態調査(元請 - 一次下請間の下請取引に関する書面調査)」については、次のように見直すことが適当である。

ア 調査対象業者数の拡大

下請不適正取引の端緒情報の収集を効率的に行う観点から、調査対象業者数の拡大が有効である。そのため、調査対象業者数を、例えば、従来調査の約4倍となる全国の建設業者30,000業者程度に増やすことが必要である。

イ 調査範囲の拡大

下請不適正取引の端緒情報の収集を効率的に行う観点から、調査範囲をできる限り広くすることが有効である。そのため、調査範囲については、現在の元請業者と一次下請業者の間の取引に限る形を改め、一次下請業者と二次下請業者、二次下請業者と三次下請業者といった下下間の取引も対象とすることが必要である。

ウ 主として下請業者の立場で回答を求める方法への見直し

下請不適正取引の端緒情報の収集を効率的に行う観点から、書面調査は下請業者に対して行うことが有効であり、下請業者から有効な端緒情報についての回答を得るためには、下請業者が書面調査に回答を行ったことについて当該下請業者の元請業者に把握されないことが必要である。

この観点から現在の調査をみると、書面調査先の大半が元請業者となっており、また、下請業者に対する調査についても、調査対象が特定の元請業者との間の下請取引となっており、かつ、調査先となる下請業者については当該元請業者からリストが提出された3社から選定される手法となっていることから、次のように見直すことが適当である。

調査書面を送付する全ての対象業者に対し、下請業者の立場で回答を求める書面を送付し、回答した下請業者が元請業者に特定されにくい形とすること。

下請不適正取引を行っている元請業者の情報を記載させる調査とするため、最も取引の多い元請業者との取引状況、しわ寄せが多いと思われる元請業者の名称、実際にしわ寄せがあった工事名、現場所長名等について、回答を求めること。

回答者に対して、下請業者としての立場で回答した内容は、元請業者には把握されないものであること及び回答したことにより不利になることはないことを十分に周知すること。

エ 発注者の不適正行為に対する情報収集の強化

今回、本委員会が実施した調査では、下請不適正取引の発生に関して発注者にも原因があるケースがあるとの回答が寄せられた。そのため、発注者の行為についても、下請不適正取引の発生につながるおそれがあるものについては、その端緒情報が収集できるよう、元請業者の立場から発注者の不適正行為について回答を求める事項を追加することが適当である。

(2) 駆け込みホットラインのさらなる周知

下請不適正取引の端緒情報の収集機能を向上させるためには、国土交通省が平成19年4月に開設した「駆け込みホットライン」について、取引関係者に十分に周知されることが必要である。そのためには、例えば、建設業許可手続きを行った者に対して当該窓口の周知パンフレットを配布する等の取組も有効である。

3 . 下請不適正取引に対する許可行政庁による立入検査の強化・充実

建設業法第 31 条により、許可行政庁(国土交通省、各都道府県)には、建設業者等に対し立入検査等を行う権限が与えられている。建設業における下請不適正取引を排除するためには、下請不適正取引を行った建設業者に対して厳正に対応することが重要であるが、そのためには許可行政庁による立入検査の強化・充実が必要である。

(1)立入検査の実施方法の見直し

重層下請構造となっている建設業においては、下請業者においても、元請業者からの不当なしわ寄せについて、更に下層の下請業者に転嫁することがあり得る。そのため、例えば、元請業者が一次下請業者に対して不当に低い請負代金を設定したとしても、一次下請業者が二次下請業者にそれを転嫁している場合においては、一次下請業者の工事原価がその分低減されることから、元請 - 一次下請間の下請取引に対する立入検査のみを行っただけでは、不当行為が発覚しないケースが想定される。

上記のことから、下請不適正取引に係る立入検査に当たっては、最下層の下請業者の状況から順に調べていくような下から上への検査とすることが適当である。

(2)立入検査における検査項目の拡充

下請工事に関して必要な費用が下請業者に支払われないという、いわゆる「買い叩き」を排除する観点から、許可行政庁が法令違反行為の端緒情報等をもとに建設業者に対して実施する立入検査の項目として次のようなものを拡充することが適当である。なお、これらの立入検査を実施するためには、どのような資料、指標等に着目すれば不適切な行為を把握できるかについて、検討を行う必要がある。

下請業者の最終工事原価と元請業者からの入金額との関係に関する検査項目

下請業者の責によらない契約後の費用を増加させる事項の有無に関する検査項目

指値・赤伝処理に関する検査項目

(3)立入検査を担当する職員の能力の向上のための研修等の実施

立入検査によって下請不適正取引の事実を把握するためには、立入検査を担当する職員が、建設業の経理等について必要な知識を有していることが必要となる。そのため、例えば、国土交通省や都道府県の許可行政部局の担当職員が建設業の経理等の知識を習得するための研修が定期的実施されることが必要である。

(4)関係省庁との連携の強化

下請取引の適正化に係る関係省庁としては公正取引委員会や中小企業庁があり、これらの省庁と立入検査の実施ノウハウについて情報交換を行うことは、許可行政庁による立入検査の強化・充実の観点からも有効である。

また、中小企業庁については、建設業法第42条の2の規定により、建設工事の下請取引に関する立入検査等の権限が与えられていることから、中小企業庁との合同立入検査の拡充等により、実際の立入検査を通じて、許可行政庁の担当職員が関係省庁の検査ノウハウを吸収する機会を増やしていくことも有効である。

さらに、公正取引委員会とも、下請不適正取引に対する調査等について連携を密にするスキームを確立することが有効である。

4. 下請不適正取引を行った建設業者に対する対応の強化

下請不適正取引を抑止する観点から、下請不適正取引を行った建設業者に対しては、その行為の悪質性等に応じた対応をとることが必要である。

建設業法においては、建設工事の下請不適正取引について、

不当に低い請負代金の禁止規定等に違反した場合に関する公正取引委員会への措置請求に関する規定

建設工事の請負契約に関し不誠実な行為をした場合等の監督処分に関する規定

是正勧告等の行政指導に関する規定

が置かれている。これまで、是正勧告の実績はあるものの、公正取引委員会への措置請求や下請不適正取引についての監督処分についてはその実績がないという状況である。

このような状況にかんがみ、下請不適正取引を行った建設業者に対する対応については、次のような見直しが必要である。

(1) 公正取引委員会に対する措置請求について

悪質性の高い下請不適正取引については、建設業法第 42 条に基づく公正取引委員会への措置請求を実施すべきである。特に、建設業法第 19 条の 3(不当に低い請負代金の禁止)に違反するようなケースは悪質性が高いものが多いと思われることから、本報告書においては、公正取引委員会への措置請求の実施を念頭に、同条の要件に関する整理について、一定の考え方を示したところである。(補論参照)

なお、公正取引委員会への措置請求の実施に当たっては、当該手続きの円滑化の観点から、公正取引委員会との間で、個別事件についての具体的問題点等について意見・情報の交換を行うための連携体制を強化すべきである。

(2) 監督処分について

建設業法第 42 条に基づき公正取引委員会への措置請求を実施できるのは、当該不当行為が独占禁止法に違反すると認める場合に限定されていることから、下請不適正取引であっても当該措置請求が行えない場合もあり得る。そのため、そのようなケースにも対応できるよう、悪質な下請不適正取引に関し公正取引委員会への措置請求が行えなかった場合であっても、下請不適正取引については契約書面が未交付である場合や請負契約に関し不誠実な行為が行われている場合が多いことから、建設業法第 19 条(契約内容の書面化義務)又は第 28 条第 1 項第 2 号(請負契約に関し不誠実な行為)に該当するとして、建設業法に基づく監督処分を実施するなどの対応を行うことが必要である。

また、公正取引委員会及び中小企業庁においては、下請代金支払遅延等防止法に違反する不当減額に際して当該減額に係る金銭の下請事業者への返還を勧告する等の措置を講じていること等を参考として、建設業法に基づく監督処分と併せて、不当減額等に係る金銭の下請業者への返還について勧告することも、悪質な下請取引の排除の観点からは有効である。

(3) 是正勧告等について

ア 建設業法に基づく是正勧告

公正取引委員会への措置請求や建設業法に基づく監督処分の対象とはならない下請不適正取引についても、その内容に応じて、建設業法第41条第1項に基づく是正勧告を機動的に実施することが必要である。また、当該是正勧告についても、法令違反行為の抑止効果を向上させるため、次のような措置を検討することが必要である。

事前に弁明の機会を与える等適切な手続きを取ることに配慮しつつ、行為の悪質性、事件発覚後又は是正勧告後における下請業者への対応状況等に応じてその公表等を行うこと。

是正勧告についても、監督処分と同様の考え方に立ち、不当減額等に係る金銭の下請業者への返還を併せて勧告すること。

一定期間、例えば半期ごとに、是正勧告の件数等を公表すること。

イ 建設業法に違反するおそれがある場合の警告

建設業法に違反しているとまではいえないケースについても、必要に応じて、建設業法に違反するおそれがある旨、当該下請取引を行った元請業者に対して文書で警告を行う等、法令違反行為の発生の抑止のための対応をとることが適当である。

(4) フォローアップ調査の実施等について

下請不適正取引の再発防止の観点から、建設業法に基づく監督処分や是正勧告等を行ってからおおむね1年を経過した時点で、改善状況のフォローアップ調査を実施することが適当である。フォローアップ調査については、

対象となる建設業者から、最近1年間の下請取引先一覧等下請取引の状況についての報告を徴収

当該下請取引先一覧に記載された各下請取引先から、当該建設業者との取引の状況についての報告を徴収

することにより、監督処分等を受けた元請業者が適切な対応を行っているかについて確認する方法が有効であると考えられる。

また、当該フォローアップ調査等によって、元請業者による下請業者への報復措置が確認された場合には、このような報復行為は悪質な行為であることから建設業法に基づく監督処分等により厳正な対応を行うべきである。

5 . 下請不適正取引に対して下請業者が行うべき対応の周知・徹底

許可行政庁が元請業者等の不当行為の事実を明らかにし、必要な措置を講じるためには、下請業者の側においても、下請工事に係る入出金の状況、元請業者との協議の状況、建設労働者の出面記録等の必要な情報を記録・保存しておく必要がある。また、下請業者が元請業者に対して行う追加工事等に係る費用負担の協議についても、時期を逸した対応とならないように努める必要がある。さらに、行政においても、下請業者が下請不適正取引の被害を防止するよう、下請業者が自ら行うべき対応について周知していくことが必要である。

(1)下請工事の施工等に関する入出金等の記録・保存

許可行政庁が元請業者等の不当行為の事実を明らかにし、必要な措置を講じるためには、当該元請業者等が不適正な取引を行った事実について証明する客観的な証拠書類等が必要となる。そのため、下請業者においても、次のような資料の記録・保存に努める必要がある。また、このような資料の保存すら行っていない場合には、下請不適正取引の被害にあったとしても、行政が当該元請業者に対して行政処分や行政指導の発動が行えないということを認識すべきである。

会計帳簿

建設労働者への賃金の支払記録

外注先への支払記録

元請業者からの入金記録

元請業者との協議記録(元請業者からの指示書や元請業者に送ったファックスや元請業者とのやりとりを記載したメモなど元請業者とのやりとりがわかるもの等)

(2)時機を逸しない対応

契約外の追加工事等が発生した場合に、下請業者が元請業者に対して当該追加工事の代金に係る協議を直ちには行わず、全体工事が終わった後に複数の追加工事等の代金に係る協議をまとめて実施する方法では、元請業者は当該協議に適切に対応してくれない可能性がある。このように、契約外の追加工事や施工条件の変化等による工事コストの増等に対する価格交渉については、日々実施するなど、可能な限り早期に、かつ、こまめに行うことが必要である。

(3)行政による周知・徹底

行政においても、元請業者等の不当行為を立証するために必要な資料の保存等下請業者が自ら行うべき対応について、専門工事業団体の研修会等の機会をとらえた周知・徹底を行うことが必要である。

6. 発注者への対応

今回、本委員会が実施した調査では、下請不適正取引の発生に関して発注者にも原因があるケースがあるとの回答が寄せられた。このようなことから、下請適正取引を推進していくためには、建設業者のみならず発注者側に対する次のような対策を講じることが適当である。

なお、発注者側においても、設計変更等に適切に対応するため、国土交通省においては、直轄工事に関する設計変更ガイドライン等の策定作業を進めているなど、発注者と元請業者の間のルールの明確化に向けた取組も一部で行われている。発注者と元請業者の間において、設計変更等に係る手続きが明確化され、当該手続きに則って元請業者が納得の上で設計変更等が行われることは、建設業法上も望ましい取引形態の一つと考えられるため、他の発注者においても手続きの明確化等のための取組を実施していくことが望ましい。

(1) 法律上問題となる具体的行為の明確化・周知

建設工事の発注者による不適正行為を防止するためには、発注者が行った場合に問題となる行為の明確化及びその周知が有効である。そのため、建設工事の発注者が守るべきルールや法令上問題となる行為の具体的事例等をまとめた発注者向けのガイドラインの策定を行うことが必要である。

また、公共発注者に対しては公共工事契約制度運用連絡協議会等を通じて、民間発注者に対しては、建設工事の発注がデベロッパーのみならず、工場等を要する製造メーカー等幅広い事業者において行われることから、経済団体等を通じて、当該ガイドラインの周知を行うべきである。

(2) 発注者の悪質な行為に対する対応策の検討

建設工事の発注者による不適正行為を防止するためには、悪質な行為については建設業法第 19 条の 5 に基づく公共発注者への勧告、民間発注者の行為に係る独占禁止法に基づく公正取引委員会への申告を実施していくことも有効である。

そのため、建設業法第 19 条の 5 に基づく公共発注者への勧告、民間発注者の行為に係る独占禁止法に基づく公正取引委員会への申告を行うための要件の整理について、検討を行うべきである。

(3) 公共発注者におけるダンピング対策の充実に対する要請

かねてより予定価格の事前公表については、入札価格の最低制限価格への張り付きを誘引するとの指摘があるが、今回、本委員会が実施した調査においても予定価格が事前公表されている案件については、最低制限価格と同額で複数の社が入札を行い、くじ引きで落札者が決定するというケースが複数みられた。

また、公共発注者による低入札価格調査を経て契約がなされた工事についても、当該入札価格が元請業者による工事原価に満たない額となっているものが複数みられ、そのような工事の中には、公共発注者における調査が機能していないと受け取られるケースもみられた。

採算度外視の価格で元請業者が工事を受注した場合には、下請業者へのしわ寄せが生じるおそれが大きいため、下請取引の適正化の観点から、そのような受注行為の防止が必要となる。そのため、公共発注者に対しては、予定価格の事前公表の見直しやダンピング対策の充実について、入札契約適正化法に基づく要請を引き続き行うべきである。

． おわりに

建設生産活動は、発注者、元請業者、下請業者等多様な主体の協業により行われている。建設市場における競争の激化を背景とした低価格受注は、下請業者等の建設生産システムの下流へしわ寄せすることにより、これまで各方面から指摘されていた受発注者間や元請・下請間の片務的な関係及び関係者間の曖昧な責任関係を深刻化し、建設生産物のエンドユーザーである国民に対し、対価に対して最も価値の高いサービスを提供するという建設産業の最も基本的な責務を果たすシステムを崩壊させてしまう懸念がある。

このため、本委員会では、できるだけ多くの元請業者・下請業者に対しヒアリングを行う等精力的に実態調査を行い、把握した実態の分析を踏まえて の 6 項目を中心とする具体的な施策の提案を行ったところである。提案した施策の中には、関係機関との調整が必要なものや制度面や実務面における具体的な検討が必要なものも含まれている。また、建設工事の発注者となる製造業者等関係者は多岐にわたる。

本委員会は、国土交通省に対して、関係機関との連携を密にとりつつ、また、関係者の理解と協力を得つつ、必要な検討や調整を行い、本委員会が提案した施策の具体化を通じて、低価格受注に起因する弊害を解消し、住宅・社会資本整備の担い手である建設産業が、国民に対しより一層価値の高いサービスを提供していくことができる環境の整備を進めるよう望む。

(補論) 建設業法第 19 条の 3 に係る整理

建設業法第 19 条の 3 の「不当に低い請負代金の禁止」とは、「注文者が、自己の取引上の地位を不当に利用して、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原価に満たない金額を請負代金の額とする請負契約を請負人と締結すること」である。そのため、本条違反となる下請不適正取引としては、次の 2 つの要件をともに満たすケースと整理できる。

「請負代金の額」が当該工事の施工に「通常必要と認められる原価(以下「通常原価」という。)に満たない額」となっていること

上記のような工事契約の締結について、注文者が「取引上の地位を不当に利用」しており、当該注文者は請負人にとって「取引上優越的な地位³」にあること

については、公正取引委員会が策定した「役務の委託取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の指針」において一定の考え方が示されており、当該指針に準じて具体的な検討を進めることが適切であると考ええる。

以下においては「請負代金の額が通常原価に満たない額」に該当するか否かの判断に関して、基本的な考え方を示すものとする。

1. 「請負代金の額」について

工事着手後における施工条件の変化等に起因して契約額等の増減が一般的となっている建設業においては、不当に低い請負代金か否かは、契約変更等の内容が反映された最終額で判断する必要がある。例えば、下請代金の支払いに際して、不当な赤伝処理が行われた場合には、当該赤伝処理が行われた後の実際に支払われた額が「請負代金の額」となる。

2. 「通常原価」について

(1) 通常原価の定義

通常原価とは、当該工事の施工地域において当該工事を施工するために一般的に必要と認められる費用であり、当該工事の施工地域における標準的な「工事原価(直接工事費 + 共通仮設費 + 現場管理費) + 一般管理費(ただし、利潤相当額は含まれない。)」と定義される(図 - 4)。

建設業においては、製品製造に要した原価に適正な利益等を乗せて売価を決定する製造業とは異なり、工事着手後における施工条件の変化等による工事原価の変

³ 取引上の優越的な地位：請負人にとって注文者との取引の継続が困難になることが請負人の事業経営上大きな支障をきたすため、注文者が請負人にとって著しく不利益な要請を行っても、請負人がこれを受け入れざるを得ないような場合をいう

動が常態化していることから、「通常の前価」についても、施工条件の変化等が反映された最終額で評価することが必要である。

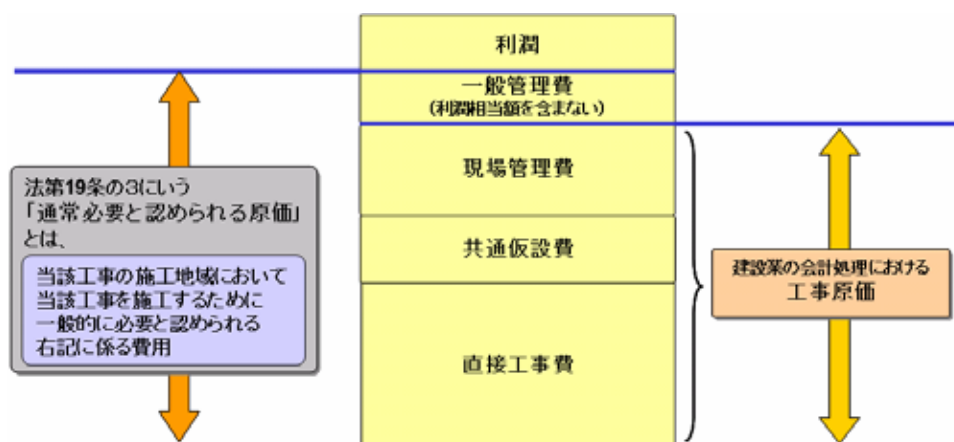


図 - 4 「通常の前価」と「建設業の会計処理における工事原価」

(2) 建設業の会計処理における最終工事原価の集計・管理方法

建設業の会計処理においては、最終工事原価は次の4要素別に集計・管理される。

材料費(工事のために直接購入した素材、半製品、製品、材料貯蔵品勘定から振り替えられた材料費(仮設材料の損耗額等を含む))

労務費(工事に従事した直接雇用の作業員に対する賃金、給料及び手当等)

外注費⁴(下請の専門工事業者に支払われた工事代金)

経費(工事について発生し又は負担すべき材料費、労務費、外注費以外の費用)

建設業の会計処理における 材料費、 労務費及び 外注費は、概ね当該工事の施工のために直接支出した費用となっている。

また、 経費については、現場技術者の人件費等個別の工事を施工するために発生した経費そのものではないが、各企業が設定した配布基準により工事原価として配布された額を含むものとなっている。

(3) 地域の標準的な価格である「通常の前価」

通常の前価とは、(1)に記述したように当該工事の施工地域において当該工事を施工するために一般的に必要と認められる費用とされている。地域の標準的な価格とされる「通常の前価」の具体的な額については、当該地域における同種工事の請負

⁴ 外注費：下請の専門工事業者に支払われた工事代金を示す外注費については、外注費（素材、半製品、製品等作業とともに提供し、これを完成することを約する契約に基づく支払額をいう。）と労務外注費（工事の完成を約する契約でその大部分が労務費であるものに基づく支払額）に大別される。

代金額の実例等により判断され、取引上の優越的な地位を背景として、注文者が請負者に対して、当該額に満たない額で工事施工を強要した場合には、建設業法第19条の3の規定に違反するものと考えられる。

一品受注産業である建設業においては同種工事の取引価格事例の収集が難しく、地域の標準的な価格を把握することができないか又は困難であることが多いという事情はあるが、当該企業のこれまでの同種工事の取引事例や工事实行予算に対応した会計処理ベースの書類等により「通常の前価」について把握するよう努める必要がある。

(4) 「通常の前価」に満たない額であると直ちに判断される場合

「通常の前価」の考え方からすると、請負代金の最終額が次のア又はイに該当する場合については、当該最終額は「通常の前価」に満たない額であると判断できる。

ア 請負代金の最終額が「材料費」、「労務費」、「外注費」及び「経費のうち当該工事を施工するために直接要した費用」の合計額を下回っている場合

(2)に記述したとおり、個別工事のために要した費用として明確に把握できるのは「材料費」、「労務費」、「外注費」及び「経費のうち当該工事を施工するために直接支出した費用」である。これらを合計した額は「通常の前価」を著しく下回る額であるため、請負代金の最終額がこのような額を下回っている場合については、当該最終額は「通常の前価」を下回っていることが明らかである。

イ 請負代金の最終額が「材料費」、「労務費」、「外注費」及び「経費」の合計額を下回っている場合

請負代金の最終額が、「材料費」、「労務費」、「外注費」及び「経費のうち当該工事を施工するために直接支出した費用」を上回っていたとしても、「材料費」、「労務費」、「外注費」及び「経費」の合計額までは達しない場合においては、当該最終額は「通常の前価」を下回っている可能性が高い。

低価格受注問題検討委員会 委員名簿

- かにさわ ひろたけ
・蟹澤 宏剛 【芝浦工業大学工学部建築工学科准教授】
- こばやし やすし
・小林 靖 【国土交通省総合政策局建設業課入札制度企画指導室長】
- せんすい ふみ お
・泉水 文雄 【神戸大学大学院法学研究科教授】
- たいら ともゆき
・平 智之 【(有)アドミックス代表取締役】
- にのみや てるおき
・二宮 照興 【弁護士】
- はなの たけし
・花野 猛 【(財)道路新産業開発機構調査部長】
- ひらばやし ひでかつ
平林 英勝 【筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授】
- よしなが しげる
・吉永 茂 【建設業経営研究所理事長】
- よしの たかし
・吉野 高 【弁護士】

は座長

(五十音順、敬称略、肩書きは平成 20 年 3 月 27 日現在のもの)

低価格受注問題検討委員会の開催状況

- 【第1回委員会】 平成 19 年 12 月 12 日(水)
- ・委員会の目的・内容について
 - ・建設業をとりまく状況について
 - ・元請・下請業者へのヒアリング調査について
- 【第2回委員会】 平成 20 年 2 月 25 日(月)
- ・第1回委員会議事録について
 - ・元請・下請業者へのヒアリング結果について
 - ・低価格受注問題に対する今後の対応について
- 【第3回委員会】 平成 20 年 3 月 27 日(木)
- ・第2回委員会議事録について
 - ・低価格受注問題検討委員会報告について