

持続可能な建設業に向けた環境整備検討会

とりまとめ

令和5年3月29日

1. はじめに

我が国建設業における現在の業界慣行は、高度経済成長期に根付くようになったとされる。

高度経済成長期における建設市場の長期的な成長への展望を背景に、受注者である元請建設企業は、発注者との安定的な関係を構築・維持するため、追加費用の発生等のリスクを“貸し借り”の名目で積極的に引き受けるようになった。発注者側も、工事の進め方や下請企業を含む外注方針について口を挟まずに、リスクを含む様々なことを引き受け、納期通りに工事を完成してくれるという、“なんとかしてくれる”元請建設企業に任せる傾向が強まった。このような形で発注者側と受注者側との良好な補完関係となる構造・慣行ができあがることとなったが、建設市場が成長を続ける間は、発注者・受注者の双方にとって、安定的に取引を継続することが最も合理的であり、合理的な経済活動の結果としてこのような業界慣行が根付くこととなった。

また、我が国建設業において主要な契約方式となっている建設請負契約¹であるが、請負とは、完成物を引き渡すことで対価を得る契約であり、元請建設企業が建設生産物を完成させるために必要な下請企業の選定や下請契約に関する責任と裁量権を持つことを考えると、元請建設企業のコストが明示されていないとしても与えられた裁量の範囲となる。一方で、多くの発注者も、あとになって顕在化するようなリスクはできれば元請建設企業に負担してもらいたい、建設資材や労務の実勢価格がわからないなかで調達原価を開示されてもその善し悪しを判断できない、多少の不測の事態は契約金額の中で元請建設企業がやりくりしてくれるほうがありがたい、と考える。このように、請負という契約方式を背景に、発注者と受注者の双方が、コストの透明性を高めないインセンティブを持つようになった。

しかしながら、工事期間中に発生する不確実性を事前に全て見積もることは困難であり、元請建設企業はその分の費用を想定した上で予備費的な費用を工事金額に含めざるを得ないが、この予備費的な費用は、工事期間中に問題が生じなかった場合には発注者に還元されないことになる。このため、発注者側から見た場合に、元請建設企業に任せておけば大丈夫という安心感を超えて、元請建設企業が過大な利益を忍ばせているのではないかと懸念を抱くこともあるが、こうした懸念は、景気後退時に建設市場が縮小傾向となる状況で強まる傾向がある。株主への説明義務、取締役会による監視機能への意識が高まり、建設投資に対する合理的な根拠が求められるようになる中で、このような発注者・受注者間の情報の非対称性は、発注者にとって元請建設企業に対するコスト不信感へとつながることとなった。²

1990年代に入ると株価や地価は下落に転じ、建設投資額は1991年の82.4兆円をピークに減少し、2010年には41.9兆円にまで落ち込む中で、発注者は建設費用の圧縮を求め、元請建設企業による価格競争は激しくなった。価格競争のしわ寄せは下請の専門工事企業にも及び、技能労働者の一人親方化などで賃金や福利厚生が圧縮されるなど技能労働者の就労環境は悪化し将来展望を期待できなくなった業界に入職する若年層は減少と定着率の悪化がみられるようになったが、建設投資の縮小と新規入職者の減少とが同時に進行していた間は技能労働者の不足という問題は

¹ 建設業法第24条において、報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約はいかなる名義をもってするかを問わず建設工事の請負契約とみなすこととしている

² 「ゼネコン5.0」アーサーDリトルジャパン 古田直也、南津和広、新井本昌宏著、「現代の建築プロジェクト・マネジメント」建設プロジェクト運営方式協議会編 志手一哉・小菅健著

顕在化しなかった。2010年代後半には、東京オリンピック・パラリンピックに関連した開発事業などにより建設需要が急増する一方、建設業就業者数（令和3年平均）は485万人とピーク時（平成9年平均）から約29%減となっている。年齢階層別では、55歳以上の技能労働者は全体の約35%を占めており、10年後にはその大半が引退することが見込まれる一方で、これからの建設業を支える29歳以下の割合は全体の約10%程度となっており、若年入職者の確保・育成が喫緊の課題となっている。

近年の状況としては、2021年後半から原材料費の高騰やエネルギーコストの上昇等により、建設資材価格が高騰している。足元では、全国的にセメント・生コンクリートの騰勢が続いており、今後の建設資材価格の動向については状況を引き続き注視することが必要な状況となっている。建設資材については、建設生産物の規模や品質、工期等を勘案して、元請建設企業が調達能力を発揮して必要な購入を行うものであり、建設資材価格の変動によるリスクは元請建設企業が負うことが基本であるが、元請建設企業は自ら業界慣行の中で積極的にリスクを負ってきた経緯もあり、結果として、標準約款で規定する価格変動に伴う請負代金の変更を求める条項が削除され、あるいは物価高騰を理由とする請負代金の変更を認めない規定が盛り込まれた契約事例がみられるなど、特に大型案件が増えている状況下では、元請建設企業が許容量を超えてリスクを負う状況もみられる。

建設業を持続可能性のある形で発展させようとするならば、このような困難な状況への対処は急務であり、次のような課題があると考えられる。

総価一式での請負契約において、受注者は、工事原価がわかりづらいという情報の片務性を利用して、受発注者間での価格交渉における交渉力として活用してきたところであるが、工事原価がわからない発注者としては、価格変動に応じた請負代金の変更を申し入れられたとしても、その妥当性を判断することは事実上困難となる。また、この情報の片務性により、建設資材価格の変動などのリスクをどの程度請負代金に見込んでいるかという点について、必要十分なリスクが見込まれているはずと考える発注者側の期待と、価格競争にさらされる中で十分な予備的経費を見込むことが難しい受注者側の実情との間で、大きな乖離が発生している状況にある。このため、建設資材価格の急激な変動があったとしても対応が難しく、価格高騰局面においては、元請建設企業の経営状況の悪化や、そのしわ寄せが下位の下請企業に及ぶ恐れが生じることとなり、価格下落局面においては、工事原価の低減があったとしてもその利益が発注者に還元されることは少ない。実務上は、見積書の内訳明示等により、契約前に詳細に単価等を受発注者間で協議することも行われているが、「物価上昇による請負代金の変更は認めない」といった条項とともに総価一式で契約されるため、契約後に価格変動へ対応が困難となっている事例も見られる。このため、受発注者間で適切に価格変動リスクを分担することが可能となるよう、総価一式での請負契約という契約のあり方について検討することが必要である。

また、技能労働者の賃金や労働時間といった処遇の改善は喫緊の課題である。建設業は、社会資本整備の担い手であるとともに、自然災害が激甚化・頻発化する我が国において、災害からの復旧に欠かせない重要な担い手であるが、特に地方における建設業では、職種によって技能労働者の不足が顕在化しつつあり、必要十分な新規入職者が確保できなければ、地域における建設業の存続は困難となる。一方で、我が国全体では人口減少が始まり、将来的に労働力人口が減少し

ていくことは避けがたい状況にあるため、建設業における新規入職者の確保が急務であるが、若年労働者は建設業に限らずどの産業においても引く手あまたな状況となっており、容易なことではない。そのような状況において、技能労働者の賃金については、建設キャリアアップシステム（CCUS）などの処遇改善に向けた取組が進む中、設計労務単価が 11 年連続で上昇する一方で、技能労働者の平均賃金はその伸びに及んでいないとの意見もあり、全産業平均賃金と比べても劣る状況にある。少なくとも公共工事に関しては、設計労務単価に相当する賃金の行き渡りを徹底させることで技能労働者の処遇を改善することが考えられるが、そのためには、重層下請構造が元下間の請負代金に与える影響や、重層下請構造の適正化についても考えていくことが必要となる。労働時間に関しては、働き方改革などの取組により全産業平均で労働時間が減少傾向にあり、建設業においても減少傾向にあるものの、依然として全産業平均と比べて労働時間が長い状況にあり、2024 年 4 月から時間外労働の上限規制が適用されることも踏まえると、新規入職者を確保していくためには、この点についても改善していくことが必要となる。加えて、今後労働力人口が減少していくということを考えると、技能労働者の処遇を改善したとしても長期的に就業者数が減少していくことは避けがたく、生産性の向上により労働力の減少を補うことも求められる。

本検討会においては、このような問題意識の元で検討を行った。

2. 今後の建設業が目指すべき方向性

- (1) 契約の透明性を高める取組を通じて受発注者間の適切な協議プロセスを確保することで、建設生産プロセス全体での適切なリスク分担と価格変動への対応を目指す

① 価格変動への対応と標準約款

価格変動への対応という点では、総価一式での請負契約という工事原価を必ずしも明示し、合意しない契約により、受発注者間に情報の非対称性が発生していることが問題となる。請負という契約方式である以上、工事原価がわからないとしても与えられた裁量の範囲であるが、工事原価がわからないことにより受発注者間での意思疎通を難しくしている面は否定できない。また、実務上、見積書の内訳明示などが行われていても、「物価上昇による請負代金の変更は認めない」といった条項とともに総価一式で契約されるため、契約後に価格変動への対応が困難となっている事例も見られる。

公共工事においては、会計法令等に基づく予定価格の積算といった制度によって、公共発注者自身が適切に工事原価を把握した上で発注を行っており、制度上、請負代金には建設業者が対応すべきリスクに応じた予備的経費は含まれないことが前提となっている。その上で、原則として公共工事標準請負契約約款（以下「公共約款」という。）に基づく契約が結ばれている。公共約款においては、第 26 条に規定するいわゆる「スライド条項」により、請負契約であることを前提として、例えば建設資材価格の上昇局面において、通常合理的な範囲内である場合にはリスクを受注者が負担する一方、通常合理的な範囲を超える場合には、請負契約であることを前提としても受注者のみがリスクを負担することは不適切であることから、受発注者間で一定のルールに従いリスクを分担することがあらかじめ規定されている。これにより、工事原価が上昇した場合には請負代金の増額変更を行うとともに、工事原価が下落した場合には請負代金の減額変更を行うことで、適切に価格変動に対応することができる仕組みとなっている。必ずしも、公共発注者の全てが高い意識と知見を備えた上で制度を運用しているとは限らないが、公共工事の品質確保に関する法律において発注者責務が定められているところであり、また、発注者側に寄り添う第三者的なコンサルタント（CM³等）の支援を受けることでも発注者としての機能を強化することができることから、公共発注者において適切な対応が期待されているところである。

民間工事においては、発注者に、建設生産の発注を業として行う者から個人の施主まで様々な主体が存在するが、建設業法は、様々な主体からなる発注者の保護を通じて健全な建設業の発達を目指すことも目的の1つとして、建設業者を規律している。また、個人消費者でもある発注者に関しては、消費者保護行政という観点からもあわせて保護されている。他方において、発注者が建設業法上の保護の対象となっているとはいえ、建設工事に関する適切な知見を持たないことを理由に、全てを受注者に委ねてしまうような関係は必ずしも適切ではないと考えられ、発注者としての知識を高めたり、あるいは、CM 等の支援を得ることで、建設工事の発注者としての責任のもとに適切な対応を期待すべきところであるが、実際には、一律にそのような行為を期待す

³ Construction Manager

ることは難しい。このため、中央建設業審議会が民間建設工事標準請負契約約款（以下「民間約款」という。）を建設業法に基づき作成・勧告し、利用を促すことで、適切な請負契約が締結されるよう期待しているところであるが、民間工事においては、民間約款の利用が必ずしも浸透していない状況にある。また、請負代金に予備的経費が含まれるかどうか、含まれているとすればどの程度か、といったことについて一般的な共通理解はみられず、発注者と受注者との関係において、個別の建設請負契約毎に決められているのが実情である。このため、公共工事のように、予備的経費が請負代金に含まれないことを前提として請負代金の増減ルールを定めた「スライド条項」を民間工事においてすべからず適用することは必ずしも適当ではないが、まずは法律に基づき勧告されている民間約款の利用について、ガイドライン等を通じて強く促すことが必要であり、それでも民間約款の利用が進まないようであれば、民間約款の利用を建設業法に基づき努力義務化していくことも視野に入れる必要がある。

また、民間工事においては、民間同士の契約であり、個別の契約には守秘義務もあるため、民間約款を使っているかどうかについて当事者以外が把握することは容易ではない。このため、民間約款の利用を促す観点から、契約書において民間約款に準拠した請負契約であるか否かについて表示することを求める仕組みとすることで、契約当事者の意識を高めるとともに、必要に応じて民間約款を利用しているかどうか把握することが容易になると考えられる。

リスクをどう分担するかという点については、契約期間が長くなるほど将来の不確実性が高まるため、それに対応するため柔軟な対応を可能とすることが求められる。民間約款第 31 条は、発注者及び受注者の双方から、契約締結時点において予期することのできなかつた事象が発生した際や、長期にわたる契約で将来的に物価変動が発生した際に、請負代金の変更を求めることができる旨の規定であるが、請負代金が上振れする場合と下振れする場合の両方が想定されるものであり、発注者又は受注者の一方が過剰にリスクを負うことがないように、適切にリスクを分担するための協議を求める入り口となる重要な規定である。しかしながら、民間約款を利用している建設請負契約であっても、この第 31 条が意図的に削除され、あるいは、物価高騰による請負代金の変更は認めない旨の特約を追加することなどにより、請負代金の変更を求める協議入りを拒む契約を締結することで、契約締結時点で想定が困難なリスクを一方当事者に事実上負担させている事例がみられるが、最近の建設資材価格の高騰により価格変動への対応が困難となる問題が顕在化している。もとより、建設業法第 19 条第 1 項第 8 号の規定については、請負契約の締結後、その基礎となった価格等が変動し又は変更されたため、当初の契約内容で工事を続行することが妥当でないと認められるような場合に、請負代金の額又は工事内容をどのように変更するかということについての定めを契約書面に記載することが目的であるとされる⁴が、条文の文言のみではその目的が明確ではなく、実務上も請負代金の額又は工事内容をどのように変更するかということについての定めを契約書面に記載するという扱いはなされていない。このため、建設業法第 19 条第 1 項第 8 号の主旨を明確にするとともに、民間約款の利用促進と併せて、事実上、民間約款第 31 条の規定が担保されるよう措置することが必要となる。

⁴ 「建設業法解説」改訂 13 版 建設業法研究会編著

② 受注者による情報提供

民間工事における発注は、契約に至る前段階において、発注者自身が発注要件を整理して見積要綱などを元請建設企業に提示する方法や、元請建設企業と発注者とが共同して発注要件を整理する方法など、様々な方法が考えられるところであるが、請負契約締結前の受発注者間のコミュニケーションにより情報の非対称性を減らすことが、契約締結後の請負代金の変更に関する協議をスムーズにすることにつながると考えられる。既に、発注者に対しては、地盤の沈下その他の工期又は請負代金の額に影響を及ぼす事象に関する情報提供義務が建設業法において措置⁵されているところであるが、これ以外にも、特に民間工事において発注者側から物価上昇による請負代金の変更は認めないなど様々な前提条件が示される場合もあるが、双方向での情報提供が可能となるよう、建設生産のプロフェッショナルである元請建設企業の側からも、義務的に、請負契約の前提として発注者から示される計画や設計の確定度、建設資材の調達先、建設資材の価格動向などから想定される建設工事に影響を及ぼす事象を明らかにすることを制度化することが考えられる。加えて、請負代金の内数として通常予想されるリスクに対応する予備的経費や、これ以外に特別に予想されるリスクに対応するリスクプレミアムがどの程度含まれているのか、あるいは含まれていないのか、についての受発注者間での認識をそろえることも、協議を促すために重要となる。このため、これらを明示することを制度化した上で、請負契約を締結することで、受発注者間の情報の非対称性を減らしていくことが考えられる。

このようにして情報の非対称性を減らすことで、受発注者間相互の信頼関係を高めることが期待されるとともに、受注者側に情報提供義務を課す形で契約締結前のコミュニケーションを促すプロセスを確保することで、あらかじめ発注要件を確定させることが困難な場合においても、受発注者間の情報共有を通じたリスクの洗い出しや、計画や設計の詳細についての確認を通じて、受発注者間での協力関係を促すことにつながる。例えば、IT システムやソフトウェア開発の現場においては、事前に要件を確定させてから開発を行うウォーターフォール型から、小さな機能単位で開発単位を回し発注者とともに仕様や要件を確定していくアジャイル型へとシフトしており、そこでは、発注者の理解と協力の下でのパートナーシップが重要視されている。建設工事においても、発注者の理解と協力の下でのパートナーシップ構築につながるコミュニケーションを促すことで、建設工事着工後の適切な施工管理や当初予定されていた工期内での完成といった、建設生産の適正化に資することになると考えられる。

③ オープンブック・コストプラスフィー方式

オープンブック・コストプラスフィー方式での契約のように、請負代金における工事原価についても積極的に開示することで透明性を高めることができれば、建設資材価格の変動に応じて、不足する費用をどうするか、余剰となった費用をどうするか、といった協議を適切に行うことができる。オープンブック・コストプラスフィー方式による契約は、総価一式請負契約では受注者が過大にリスクを負うこととなる場合に、そのリスクを請負代金に上乗せすること

⁵ 建設業法第 20 条の 2

で価格が大きく上がり事業機会を失うことを避けるため、工事原価を明らかにした上で、価格変動によるリスクを発注者が負うこととなる。このため、発注者にとっては、リスクを自ら負う代わりに、ターゲットコストとしての金額は総価一式での請負代金と比べ下がる効果が期待される。更に、発注者自身がリスクの発現を避けることを指向して不確実性を減らす方向でのインセンティブにもつながると期待される。他方で、一般的には、発注者において、工事原価を示されたとしてもその適否を判断することは難しく、また、工事原価を事細かに明らかにすると事務的な作業も膨大なものになるという課題があるが、CM 等を活用することなどによりこれらの問題に対応することが想定される。一方で、元請建設企業としても、工事原価がわかりづらいという情報の片務性を利用して、受発注者間での価格交渉における交渉力として活用してきたところがあり、工事原価の開示について必ずしも積極的ではないと思われる。しかし、工事原価を一定程度開示することで、受注に際して、価格競争から施工計画や工法選択などの施工品質における競争へのシフトが進めば、元請建設企業にとってのメリットは大きく、工事価格が安定すれば、発注者としても、より確実性の高い事業計画を策定することが可能になる。このような状況を踏まえつつ、将来的にオープンブック・コストプラスフィー方式による契約が選択肢の1つとなるよう、FIDIC 約款におけるリスク分担の仕組みや海外における事例なども参考としながら、同方式により得られるメリット・デメリットについても整理した上で、これに対応した標準約款を作成することが期待される。

④ 履行担保措置

このように、特に民間工事においては、請負契約における情報の非対称性を解消し、透明性を高めることで受発注者間の意思疎通を促し、適切な協議プロセスを確保していくことが求められる。

適切な協議プロセスを確保した上で、受発注者間での適切なリスク分担を実現するためには、協議の結果まで注視することが必要となる。しかしながら、個別の建設請負契約において、リスク見込みその他の契約の前提となる条件が異なるため、協議結果が適切なリスク分担を実現しているかどうかを一律の基準で判断することは難しく、現状において、公共工事の「スライド条項」のような一定の結果を見込む基準を民間工事に持ち込むことは困難である。

それでも、建設業法第 19 条の 3 に規定する「不当に低い請負代金」とならないよう、個別の事案に応じて許可行政庁が契約内容を判断し、違反する者に対して勧告等の措置を行うことで、協議の実効性を担保することが期待されるが、現行制度上、民間事業者に対する勧告権限が国土交通大臣など許可行政庁に付与されておらず、独占禁止法⁶を所管する公正取引委員会において、独占禁止法第 19 条の規定に違反する場合に適切な措置を講ずることとなっている。このため、まずは、公正取引委員会による優越的地位の濫用に関する考え方を周知徹底することで協議の実効性を担保することが求められる。加えて、公正取引委員会が独占禁止法において規制する優越的地位の濫用と、建設業において規制することが期待されているものとは、現下の状況においては、それぞれその目的や考え方が異なるようになってきているものと考えられることから、建設業法

⁶ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）

に基づき、許可行政庁が建設業の健全な発達といった観点から、民間事業者に対しても勧告を実施することができるよう制度化することが求められる。その際、民間事業者に対して勧告を実施するために必要となる調査権についても、併せて措置することが求められる。

建設業法における禁止規定に違反する事実があると認められる場合に勧告等を行うこととなるが、勧告等を行うに足る証拠が得られない場合であっても、違反の疑いがあるときは「警告」を行い、是正措置をとるよう行政指導を行うとともに、違反行為の存在を疑うに足る証拠は得られなかったが、違反につながるおそれのある行為がみられた場合には、未然防止を図る観点から「注意」として行政指導を行うといった形で、行政指導の実施方法についても併せて見直すことが適当である。その際、例えば貨物自動車運送事業法第 24 条の 2 を参考に、建設請負契約の適正化にかかわる情報を調査・整理し、公表することができるよう措置するとともに、これらの対応に必要な組織体制の整備も併せて行うことが必要である。

このような取組により、適切な協議プロセスを確保した上で、建設生産プロセス全体での適切なリスク分担と価格変動への対応を実現することが期待される。

(2) 重層下請構造において、それぞれが果たすべき役割や責任を明確にするとともに、施工品質や安全性、賃金行き渡りなどで問題が生じないよう措置することが必要

① 重層下請構造に係る基本的な考え方

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建設企業のもと、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、さらにそれ以下の次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。その適正化の必要性についてはこれまでも指摘されてきた⁷ところであり、業界団体においても、重層化した下請発注を「可能な分野で原則 2 次（設備工事は 3 次）以内を目指す」との目標⁸を掲げ、適正化に努めてきた。都道府県などの公共発注者においても、地域における重層化した下請構造の実態を踏まえた上で、重層構造の適正化に向けた取組を行っているところであり、このような取組が広がっていくことが期待される。

しかしながら、重層下請構造は、戦後の経済成長の中で結果として構造化したものであると考え、重層化を促した原因を特定し、重層化に向かう合理性を解消することが必要であり、この点を追求せずに、単に下請企業の次数を何次までと数字で制限することありきではないと考えられる。その上で、重層下請構造による弊害として、建設生産物の施工品質や安全性、技能労働者への賃金行き渡りといった点において問題が生じているのであれば、これを看過することはできない。このため、重層化した下請構造を可視化することで実態を正確に把握しつつ、重層化による弊害が生じないよう適切に対応していくことが必要である。

⁷ 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）

⁸ 生産性向上推進要綱（平成 28 年 4 月 28 日、一般社団法人日本建設業連合会）

② 下請構造が重層化する要因⁹

重層下請構造を考える上で、繁閑調整を可能とするための環境整備は大きな課題の1つとして認識されている。建設業においては「応援」という形で需給調整が行われているが、技能労働者から見たとき、「応援」として建設生産に携わる場合に、自分がどういう形で作業に携わり、誰がどう責任を負うのか分からないということは問題である。しかしながら、その実態については、重層化する下請構造の中で把握が難しいのが実情である。このため、まずは重層構造下における需給調整の実態把握に努め、需給調整に係る課題を明確化するためにも、ICTを活用した施工体制の見える化に取り組むことが重要となる。

建設業においては就業機会確保事業が存在するが、建設工事における労働力の需給バランスを考えると、効率的、効果的な需給調整が課題となる。このため、将来的な議論として、ICTの活用により現場の施工体制を見える化し、重層化した下請構造において技能労働者が不利益を被ることがないように透明性を確保した上で、技能労働者を保護するための制度と合わせて、新たな枠組みを導入するといった制度づくりを検討することは排除されるものではない。

この他、重層構造に至る要因として、建設生産技術が高度化し、専門分化していく中では、下請企業が細分化され重層化していくことが考えられる。制度の面においても、現行の建設業の許可区分は29業種に及んでおり、重層化を助長している側面がある可能性もあることから、重層構造の適正化という観点からもそのあり方について点検することが考えられる。他方で、建設工事の適切な施工を担保することを目的として、それぞれの業種の特性を踏まえた許可制度となっていると考えると、単純に許可業種を集約すれば良いというわけではない。このため、中長期的な課題として、実態を踏まえた上で、建設業許可のあり方やその合理化について検討していくことが求められる。

③ 重層化した下請構造の先にある一人親方

重層化した下請構造の先には一人親方が存在するが、その中には、実態として、規制逃れを目的として一人親方化した者がみられる。このため、社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン（以下「下請指導ガイドライン」という。）において、適正でないと考えられる一人親方の例を明示し、実態が労働者であるか否かを確認した上で、実態にあった取扱いとすべきとするなど、一人親方についてはその実態に合わせて雇用関係に誘導することとされている。他方で、一人親方の正規雇用化に際しては、雇用する下請企業の繁閑に応じた業務の需給調整といった課題もある。他産業で盛んに行われている副業という観点に着目すると、技能労働者個人による副業として他の企業の現場で働くことは十分想定されることから、建設業版の副業のガイドラインを作成するなど、現行法制度の範囲内で副業といった形での柔軟な働き方を促進することが考えられる。

また、一人親方の多くは建設業の許可を要しない500万円未満（建築一式工事では1500万円未満）の建設請負契約を結ぶことで作業に従事していると考えられる。しかしながら、建設業許

⁹ 下請構造が重層化する要因はここに記載したものが全てではなく、その経緯等も含め、「建設労働と移民」恵羅さとみ著 に詳しい

可の対象となっていないため許可行政庁としてその存在を適切に捕捉することが難しく、建設業法で規定する書面による請負契約が適切に締結されているかどうかといった実態についても見えずらい。また、建設業の許可においては、その要件として、適切な社会保険に企業として加入していることが要件となっており、建設業の許可の取得を通じて一定の労働者福祉の確保に寄与している。一方で、建設業の許可を要しない一人親方については、下請指導ガイドラインに基づき、建設現場を管理する元請建設企業による下請企業に対する指導の中で、社会保険の加入状況を確認し、未加入である場合には、早期に加入手続を進めるよう指導を行うこと、社会保険の全部又は一部に未加入である建設企業を下請に選定しないとの取扱いを徹底することとしている。さらには、近年、小規模なリフォーム工事等の適切な実施という観点からも、実効性のある制度的枠組みの構築が期待されている。しかしながら、労災保険特別加入制度を利用している一人親方は、令和2年度末で 641,496 人¹⁰とされており、その多くが建設業の許可を取得していないと考えると、実効性のある制度的枠組みを構築し適切に管理することは決して容易なことではなく、また、手続きや要件といった面で一人親方にとって参加が難しい制度となってしまうと効果がない。このため、行政コストが低く、一人親方が参加しやすい、そして、実効性のある制度的枠組みの構築が期待される場所であるが、短期的に実現することは容易ではないため、実態を踏まえた上で、中長期的な課題として、具体的な制度設計に向けた検討を深めることが求められる。

- (3) 責任の所在や役割を明確にするため、重層化した下請構造を可視化し適切に管理し、ICTの利用を原則として制度化するとともに、現場管理の効率化の観点から CCUS の利用についても制度化

① 工期の適正化

重層化した下請構造であっても、責任の所在や役割を明確にし、安全や施工品質、賃金の行き渡りといった点において問題が生じるようなことがあってはならないが、そのためには、まず、発注者と元請建設企業との間における契約が、適正な工期であること、不当に低い請負代金ではないことが前提となる。民間発注者には、建設生産の発注を業として行う者から個人の施主まで様々な主体が存在するため、全ての発注者において、発注に係る工期や請負代金が適当であるかどうか判断することは必ずしも期待できない。これに対し元請建設企業は、建設生産のプロフェッショナルであり、発注に係る工期や請負代金が適当かどうか判断する能力を当然備えていることから、達成困難な工期や、明らかに赤字となる請負代金で工事を受注することがないように、元請建設企業として、適正な契約を締結する責務があることを明示することが適当である。

その上で、著しく短い工期による請負契約は、現在の建設業法においては注文者に対してのみ禁止されている¹¹が、建設生産のプロフェッショナルである元請建設企業が、自ら積極的に短い工期で受注し、結果として、元請建設企業で働く技術者のみならず、下請企業にまで過度な負担を求めることとなり、技能労働者の処遇や、建設生産物の施工品質や安全面などにしわ寄せがいく

¹⁰ 「中小事業主等特別加入状況（令和2年度末現在）」厚生労働省

¹¹ 建設業法第 19 条の 5

ようなことはあってはならない。また、受注競争の中で競合他社との競争に勝つため、短い工期であっても積極的に受注してしまう、いわゆる「工期ダンピング」と呼ばれる行為が生まれてしまうことにもなる。このため、注文者のみならず、受注側の元請建設企業等に対しても、著しく短い工期による請負契約を制限することで、適正工期による請負契約が必要であることを改めて示す必要がある。

② ICT を活用した施工体制の「見える化」

建設生産の現場においては工事の進捗とともに多数の下請企業と技能労働者が出入りしており、時間の経過とともに施工体制は随時変化していく。現行制度の下では、再下請負通知書などの書面をベースとして、重層化した元請一下請間、下請一下請間でのやりとりを行い、作業員名簿とあわせて施工体制台帳に情報を集約し、施工体系図を作り上げていくこととなるが、その作成には多大な労力と時間を要するため、施工体制が変わるたびに、元請建設企業の技術者は多くの時間をこれらの書類作成のための事務作業に割くことが必要となっている。また、制度の前提として、重層構造に連なる下位下請建設企業までの全てが、再下請負通知書などの書面を適時適切に作成することが必要となるが、故意でなかったとしても、書類の作成ややりとりが適切に行われなければ、結果として施工体制台帳は正しくないものになってしまう。加えて、民間工事における施工体制台帳については、制度上、建設現場内の関係者に見せることが想定されている。このため、特定建設業者における施工体制の管理について、ICT の利用を原則とする指針を国が策定し、ICT の活用により電子的に入退場を管理するなど、人為的なミスやエラーが発生しにくい仕組みとすることで、適時適切に施工体制を確認することが期待される。また、ICT を活用して施工体制を発注者など外部に向けて「見える化」することで、外部の目も意識した適切な現場管理を行うことが期待されるとともに、許可行政庁においても、契約や書類の不備などを適時適切に把握することが可能となり、不適切な現場管理に対する指導監督を徹底することが期待される。

併せて、ICT を利用した施工体制の管理が原則となれば、これまで書面管理を原則としてきた現場管理を大きく効率化することが期待されることから、働き方改革や生産性向上という観点からも、国は、建設業法に基づく手続きや書面等について積極的に見直しを行うことが適当である。

ただし、ICT の利用を原則とするとしても、ICT の導入を強制することは適当ではなく、また、導入費用や操作性の問題で ICT 化に取り組むことが難しい者が取り残されることがあってはならない。このため、関係者がメリットを感じ、積極的に ICT 化に取り組むインセンティブが生じるよう、現状において普及が進む CCUS をベースとしつつ制度化する形で、安価かつ容易に利用可能な ICT による現場管理を実現し、国が策定する ICT の利用を原則とする指針に依っていくことも考えられる。このため、国において、データの標準化を進めるとともに、必要に応じて、国が自らデータ連携のための情報基盤を整備することも視野に入れつつ、将来的には、例えば、マイナンバーとの連携による本人確認や社会保険の確認を行うことも考えられる。

③ 時間外労働に関する元請建設企業による指導

また、大規模な建設工事の施工にあたっては、多数の下請企業が参加し、二次、三次の下請が行われることも多く、これらの下請企業が共同して工事を施工することとなるが、工事現場における事故災害等の他、労働者に対する賃金の不払等種々の問題を生じることも少なくなかったことから、発注者から直接工事を請け負った特定建設業者に対して、当該建設工事の下請企業が所定の法令の規定に違反しないよう指導すべき義務を課している¹²。下請企業に対し違反しないよう指導すべき法令の規定は、建設業法の全ての規定と、建設工事の施工に関する法令（建築基準法、宅地造成等規制法）、建設工事に従事する労働者の使用に関する法令（労働基準法、職業安定法、労働安全衛生法等）の規定のうち一定のものである。令和6年4月から適用される罰則付き時間外労働の上限規制について、第一義的にこれを遵守すべきは技能労働者等を直接雇用する建設企業であることに間違いはないが、竣工時期を厳守するため元請建設企業が下請企業に対し突貫作業を指示し、あるいは、元請建設企業から明示的な指示がない場合であっても、下請企業が自ら、その請け負った責任で施工する範囲において工期を遵守しようとした結果として、当該建設現場において、下請企業による時間外労働の上限規制違反が発生してしまうと、労働基準法上の責任を負う下請企業はもとより、下請企業に工事を発注する立場にある元請建設企業、さらには元請建設企業に発注する者に至るまで、工期や工程に無理がなかったかどうか、責任を問われる事態となりかねない。このため、多数の下請企業が参加する大規模な建設工事の施工に際しては、元請建設企業と下請企業との間の意思疎通を適切に行い、相互に時間外労働に留意するとともに、時間外労働の上限規制に違反する前に、必要に応じ発注者も交え、工期の延長や工法の変更、技能労働者の追加等の対応について、関係者で適切に協議することが望ましい。そのような観点から、時間外労働について、個別の下請企業における36協定の内容など詳細についてまで把握することを求めるものではないが、元請建設企業として、発注者から直接工事を請け負った建設工事の現場において、下請企業が時間外労働の上限規制に違反しないよう意識して働きかけるなど、指導すべき立場にあることを明確にすることが考えられる。これにより、下請企業が時間外労働の上限規制を遵守する意識を高め、働き方改革という観点からも、所属する技能労働者等の時間外労働を適切に管理することが期待される。

④ 施工品質の「見える化」

施工品質という観点では、CCUSにより、技能労働者の保有する資格や現場での就業履歴等を登録・蓄積することで技能・経験の客観的な評価を行っており、その利用者は100万人を超える。CCUSは、これにより技能労働者個人の能力を適正に評価することに加えて、CCUSが技能労働者としてのキャリアパスを示すことで、新規入職者の確保と入職者のスキルアップを促すことが期待されている。また、CCUSに登録・蓄積される情報や技能労働者の能力評価を活用し、専門工事企業の施工能力等の「見える化」にも取り組んでおり、技能労働者を雇用・育成する専門工事企業が、発注者や元請建設企業、ハローワーク等に情報発信し、受注機会や入職者確保につな

¹² 建設業法第24条の7

げるよう仕組み作りを行っている。

加えて、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」¹³において、「「費用としての人件費から、資産としての人的投資」への変革を進め、新しい資本主義が目指す成長と分配の好循環を生み出すためには、人的資本をはじめとする非財務情報を見える化し、株主との意思疎通を強化していくことが必要である。」とされているように、技能労働者の労働条件改善への取組などの非財務情報のディスクロズが期待されている。国際社会においても、国連人権理事会において「ビジネスと人権に関する指導原則」が支持されており、企業活動における人権尊重の指針として用いられているが、我が国においても、「ビジネスと人権」に関する行動計画を策定しており、企業に対し、企業活動における人権への特定、予防・軽減、対処、情報共有を行うこと、人権デュー・ディリジェンスの導入促進への期待が表明されている。IT業界では、RBA（Responsible と Business Alliance）において労働環境や環境倫理に関する行動規範を定めており、第三者による監査により、違反があれば是正を勧告する仕組みとなっているが、二次以下のフリーランスも含めて、労働環境に係る規範を課すものとなっている。IT業界に業務を発注する多くの上場企業が、IT企業に対し、この行動規範の遵守を求めている状況となっているが、このような意識の醸成は発注者側にも期待したい。

このため、技能労働者の技能や労働条件改善の他、専門工事企業の施工能力、環境への配慮など、建設業においてモニタリングすべき指標の選定や目標設定のためのガイドラインを作成するなど、非財務情報のディスクロズに向けたガイドラインを作成するとともに、CCUSを通じた技能評価、専門工事企業の施工能力の「見える化」と併せ、建設生産プロセスにおいてこれらを尊重すべきことを制度化することが求められる。

- (4) 技能労働者の処遇を改善せず、労務費を適切に負担しないような企業が低価格を打ち出すことに対し、競合する他企業も価格を下げざるを得ない状況となることを防止するため、労務費の圧縮を原資とした廉売行為を制限

① 賃金を原資とする低価格競争の制限

アメリカ¹⁴では、デービス・ペーコン法により、連邦政府の補助金が\$2,000以上使われる公共工事において、建設企業は、雇用する労働者に対し連邦政府が定める基準賃金以上の支払いが義務づけられている。フランス¹⁵やスイス¹⁶では、産業別の労働協約に基づき定められた協約賃金以上の支払い義務が、労働協約を締結していない者にも拡張適用され、全ての建設企業に義務づけられている。その結果として、競合する企業との価格競争においても、労務費を値下げの原資とすることはできず、生産物や役務の質による競争が行われるようになったという評価が聞かれる。

我が国において、公共工事に関しては、建設生産物の品質と適正な利潤の確保を目的とする中

¹³ 令和4年6月7日閣議決定

¹⁴ 労働時間規制及び賃金水準の確保に関する米国制度の調査研究（土木学会論文集 F4（建設マネジメント）、Vol. 74, No. 2, I_154-I_163, 2018） 関健太郎・堀田昌英・市村靖光・鈴木宏幸 著

¹⁵ 現代先進諸国の労働協約システム（フランス）（労働政策研究報告書 No. 197 労働政策研究・研修機構）

¹⁶ 労働条件の遵守を応札者に求める公共調達制度に関する調査研究（土木学会論文集 F4（建設マネジメント）Vol. 77, No. 1, 191-202, 2021）関健太郎・堀田昌英・市村靖光・鈴木宏幸 著

央公契連モデルを使ったダンピング対策が講じられており、元請建設企業による低価格競争への歯止めとなっている。しかしながら、元請建設企業と下請企業の間におけるダンピング対策は存在せず、下請企業による低価格競争を制限する制度的な枠組みはない。また、民間工事に関しては、発注者と元請建設企業との間においても、公共工事のようなダンピング対策は存在しない。このため、特に労務比率の高い専門工事業において価格競争が行われると、価格を低下させるための原資が、技能労働者の処遇を犠牲にするか、あるいは、法定福利費を適切に負担しないなど、限られた方法しかないため、結果として、技能労働者の労働条件にしわ寄せが及ぶことになる。技能労働者の処遇を改善せず、法定福利費を適切に負担しないような企業が低価格を打ち出すことに対し、競合する他企業としても価格を下げざるを得ない状況では、処遇改善を進める企業から、価格競争の中で不利な状況に置かれることになる。

独占禁止法において不当廉売を規制しているところ、正当な理由がないのに、商品又は役務をその供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがある行為等を不正な取引方法（不当廉売）として禁止している。その目的は、企業の効率性によって達成した低価格で商品又は役務を提供するのではなく、採算を度外視した低価格によって顧客を獲得しようとするのは、公正な競争を阻害するおそれがあるからである。例えば、小売店が、実質的な仕入価格を大幅に下回るような価格で、継続して販売し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合がこれに該当する。このため、廉売行為による公正な競争への影響をみる独占禁止法の枠組みでは、労務比率の高い専門工事業において、技能労働者の労働条件を犠牲にした低価格競争を必ずしも制限できるとは限らない。

したがって、建設業の健全な発達という目的から、建設業において、特に下請企業を対象として廉売行為を制限することにより、下請企業が労務費を犠牲にした低価格競争をすることができない環境となれば、生産性や施工品質の高さ、非財務情報の充実により他社と差別化を図ることが不可欠となる。その結果、生産性や施工品質に優れる建設企業が活躍することとなり、そのような優良な建設企業が建設市場を牽引していくという好循環が生まれることが期待される。

他方において、象徴的なプロジェクトなど必ず受注したい事業について、例えば、内部留保を廉売の原資とすることで下請企業にしわ寄せが及ばないよう対応することも考えられることから、技能労働者の労働条件を犠牲にして低価格競争を行うような場合とは分けて考える必要がある。

また、発注者との関係においては、優越的な地位を濫用して不当に低い請負代金となる請負契約を締結することを制限¹⁷していることを前提とすると、発注者による指値発注など、優越的な地位の濫用によって生じた廉売行為については、発注者側に非があることになる。他方において、発注者が優越的な地位を不当に利用しない場合において受注者による不当行為が行われた場合、一義的には廉売行為を行った受注者の問題であり、受注者が競合他社を市場から排除するといった意図を有していないとしても、例えば、市場における競争環境等から受注者が自発的に廉売行為をせざるを得ない状況に置かれていることが考えられ、このような場合には、発注者の責任を問うことは想定しづらい。廉売行為と発注者との関係については、廉売行為の制限を制度化するに際して、独占禁止法との関係など法制度上の論点整理を適切に行った上で対応することが求められる。

¹⁷ 建設業法第 19 条の 3

② 廉売行為における「通常必要と認められる原価」の考え方

廉売行為の制限に関する基本的な考え方としては、「通常必要と認められる原価」を下回る請負代金での契約を禁止するものとして、廉売の対象となったサービスを供給することによって発生する費用と価格との比較により判断することが考えられる。但し、技能労働者賃金を低水準に抑えることによる競争が不相当であるという前提に立つと、「通常必要と認められる原価」のうち労務費相当部分は、実際に発生している労務費ではなく、あり得べき賃金水準をベースとして、これを一定程度下回る水準であった場合には廉売行為として制限していくことが必要となる。海外においては、アメリカではデービス・ベーコン法に基づき、ユニオン賃金が優勢な地域においてはこれを基準賃金とし、そうでなければ平均賃金を基準賃金としている。フランスやスイスにおいては、産業別の労働協約において定められた協約賃金を下限としている。我が国建設業においては、これらの国々のように産業別の労働組合による賃金相場の形成は盛んではないが、例えば、労働者派遣法に、派遣労働者の同一労働同一賃金という観点から、派遣先の通常の労働者との均等・均衡待遇か、一定の要件を満たす労使協定による待遇として、同種の業務に従事する一般労働者の平均的な賃金の額と同等以上の賃金額の支払いが義務付けられているところであり、行政において一定の賃金水準を定めている事例は存在する。このため、公共工事において下請企業による廉売行為を制限するに際しては、設計労務単価が市場の実勢価格として示されているところであるが、これに基づき予定価格の積算が行われ、中央公契連モデルに基づくダンピング対策が行われており、公共工事を受注する元請建設企業の請負代金には設計労務単価に基づく労務費相当が含まれていることから、設計労務単価に基づく労務費を「通常必要と認められる原価」の基準とすることが考えられる。

もちろん、設計労務単価は公共工事における予定価格の積算に使用されるものであり、民間工事において必ずしも利用されるものではない。しかしながら、設計労務単価は公共工事を受注している企業に限っているものの、建設企業に従事する技能労働者の労務費を調査した結果として市場における実勢価格であること、公共工事と民間工事とで賃金に差があることが合理的とはいえないこと、などから、民間工事においても設計労務単価相当の労務費を「通常必要と認められる原価」の基準とすることに一定の理解が得られると考えられる。

③ 廉売行為の制限と賃金の行き渡り

廉売行為を制限することにより、設計労務単価に基づく労務費が下請企業に支払われたと仮定しても、実際に下請企業が技能労働者に設計労務単価相当の賃金を支払うかどうかは必ずしも定かではない。このため、廉売行為を制限し、設計労務単価に基づく労務費が下請企業に支払われた場合、下請企業から、雇用する技能労働者に対し設計労務単価相当の賃金を支払うことのコミットメントを得る必要があり、例えば、元請一下請間、下請一下請間の請負契約において、受注者側が、廉売行為を行っていない旨を表明し誓約するとともに、技能労働者に対する設計労務単価相当の適正な賃金支払いを誓約するような、表明保証といった方法を活用することが考えられる。さらに、その実効性を担保するためには、コミットメントが実際に果たされたかどうかにつ

いて確認することを可能とする必要がある。公共工事品確法に基づく基本方針においては、国は、元請建設企業のみならず全ての下請企業を含む公共工事を実施する者に対して、労務費、法定福利費等が適切に支払われるようその実態把握に努めることとされており、発注者が元請企業と下請企業間の諸経費等の見積書等を確認するモデル工事¹⁸も行われているが、これに加えて、ICT等を活用した簡易な方法により、技能労働者が受け取る賃金の額を適時適切に把握することができる仕組みを構築することが求められる。

廉売行為を制限することによる影響は、建設生産物の価格上昇という形で、最終的に建設生産物のユーザーに転嫁されることが想定される。建設生産物のユーザーには、不動産開発を生業とする企業から個人の建築主、建設生産物の利用者など様々あるが、廉売行為を制限する趣旨目的を丁寧に説明することも必要である。

また、CCUSは技能労働者の処遇改善を目的としているが、設計労務単価はCCUSレベル2～3程度に相当すると捉えると、設計労務単価相当の労務費が下請企業に行き渡れば、これをレベルの高い者とレベルの低い者に振り分けることで、CCUSレベル別年収の原資とすることができるようになる。また、設計労務単価に加え、労務費調査を元にしたCCUSレベル別年収を明示することで、技能労働者自身による適正年収の把握を促し、これに満たない賃金支払いに際して経営者に適正賃金の支払いを交渉することで、適正賃金を自ら確保する契機ともなる。

他方で、CCUSレベル別による年収を確保するためには、下請企業が工事毎に適切な労務費を得られることに加え、1年を通じて必要な工事量を確保することも必要となる。このため、受注能力強化に向けた取組として、多能工のあり方、育成方法について検討していくことが考えられる。しかしながら、多能工については、特定工種を専門とする技能労働者と比べて技能が劣るのではないかという意見や、前後工程の作業を手伝うことが可能となれば生産性が向上するという意見など、その評価について様々であり、そもそも、多能工の定義についても定かではない。また、多能工としての技能評価方法とそれに応じた賃金支払い、多能工育成のための時間的、金銭的なコスト負担など、多能工を巡る論点は多く残されている。このため、まずは、国において多能工に関する考え方を整理し、将来的な多能工の活用について検討を深めることが期待される。

- (5) 労務費の圧縮を原資とする廉売行為を制限し、時間当たりの賃金を下げることができない環境とすることで時間当たりの施工量（生産性）の向上を促すとともに、生産性や施工品質で競うことができる環境の整備を目指す

① 廉売行為の制限による生産性の向上

廉売行為の制限により、下請企業として安定的な水準の労務費を確保できる場合、請負による契約として、トンあたり、平米あたりの単価で精算するのであれば、歩掛を低下させてコストを減少させることで、下請企業に追加的な利益を生み出すことができるため、下請企業に生産性向上のインセンティブが生じる可能性がある。他方において、常用による契約であれば、実際に稼働した人日で精算することとなり、生産性の向上により労務費を低下させても下請企業の利益と

¹⁸ 港湾工事における「諸経費検証モデル工事」

ならないため、下請企業に生産性向上のインセンティブが生じない可能性がある。もとより建設請負契約は、報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約であることも考えると、トンあたり、平米あたり等の単位施工量あたりの単価による労務費を基準としていくことが適当である。

このため、設計労務単価を基に、廉売行為を制限する水準として、トンあたり、平米あたりの単価を「標準労務費」として、中央建設業審議会が勧告することが考えられる。これにより廉売行為が制限されれば、価格による差がつきにくくなるため、生産性が高く作業の早い下請企業や、施工品質の高い下請企業が有利となる環境となるが、さらには、過去の実績の他、技能労働者の処遇、SDGs への取組みといった、価格以外の情報も活用されるようになることが期待される。また、廉売行為の制限により、コストを低下させるためには生産性を高める他ないため、BIM や CIM、ICT を活用した施工など、新技術への投資・活用が促されると期待される。

その上で、「標準労務費」を一定程度下回った取引については、許可行政庁が「注意」や勧告等を実施することで実効性を担保することが望ましい。

② 下請企業による請負代金の透明性の確保

「標準労務費」により廉売行為を制限する場合、下請企業による見積りや請負代金内訳書において、材工一式という形で労務費と材料費とが合算されてしまうと、その中に含まれる労務費がどの程度となるのか把握することが困難となる。材工一式という形は、下請企業が、工事原価がわかりづらいという情報の片務性を利用して、発注者である元請建設企業との価格交渉において交渉力として活用してきたと考えられるが、廉売行為の制限により「標準労務費」に基づく労務費の支払いが期待されることから、価格交渉において情報の片務性を利用する必要はなく、積極的に材工を分離した見積りや請負代金内訳書を活用していくことが期待される。

③ 公共発注者による適切な対応

なお、「標準労務費」による廉売行為の規制を行う前提として、公共発注者による適切な予定価格の積算が不可欠であり、予定価格が不適切であれば、「標準労務費」に相当する労務費を支払うことは困難となる。このため、公共工事品確法の主旨にのっとり、公共発注者による適正な予定価格の設定や、適切なダンピング対策の実施を強く期待するものである。特に、地方公共団体においては、公正取引委員会が実施した調査の結果、総合工事業におけるサプライチェーンにおいて、受注者からの価格転嫁の要請が滞っている可能性がある旨指摘されていることも踏まえ、スライド条項の適切な運用の他、適正な予定価格の設定、適切なダンピング対策を含めて、適切に契約実務を行うよう、国から引き続き働きかけを行うことが必要である。

3. 具体的な施策について

上記で述べた方向性を実現していくため、具体的な施策についての方向性を以下のとおり提言する。

(1) 請負契約適正化に向けた方向性

- 民間建設工事標準請負契約約款（民間約款）の原則的利用の促進
 - ➔ 民間約款の利用を促進するため、元下ガイドラインにおける元下約款の利用と同様に、受発注者ガイドラインにおいて、「民間約款又はこれに準拠した内容を持つ契約書¹⁹による契約を締結することが基本」である旨を明記。
 - ➔ 民間約款の利用を促す観点から、契約書において民間約款又はこれに準拠した内容を持つ請負契約であるか否かについて表示するよう措置。
 - ➔ ガイドラインによる措置で効果がないのであれば、民間約款の利用を建設業法上の努力義務とすることも視野に検討。

- 価格変動に伴う請負代金の変更を求める条項（民間約款第 31 条）の契約書への明示
 - ➔ 上記と併せて、民間約款第 31 条が請負契約において確保されるようにするため、建設業法第 19 条第 1 項第 8 号の趣旨が「請負代金の額又は工事内容をどのように変更するかということについての定め」であることを明確化。

- 民間約款第 31 条の考え方の明示
 - ➔ 受発注者間での協議を促すため、民間約款第 31 条に規定する「経済事情の激変」や「物価・賃金の変動」といった文言に関し、どういう状況であればこれらに該当するのか、解釈を明示。

- 見積り時や契約前に、受注者から注文者に対する請負代金や工期に影響を及ぼす事項の明示
 - ➔ 特に民間工事における受発注者間の情報の非対称性を解消するため、契約締結前の注文者から受注者に対する情報提供義務と同様に、見積り時や契約締結前に、受注者から注文者に対し、建設生産のプロフェッショナルとしての立場から、請負契約の前提となる計画や設計の確定度、建設資材の調達先、建設資材の価格動向などから想定される、建設工事に影響を及ぼす事象に関する情報提供を制度化。

- 受注者による、請負代金の内訳としての予備的経費やリスクプレミアムの明示
 - ➔ 特に民間工事における受発注者間の情報の非対称性を解消するため、契約に際し、請負代金の内訳として、上記情報提供を踏まえた上で通常予想されるリスクに対応する予備的経費や、これ以外に特別に予想されるリスクに対応するリスクプレミアムの有無、そ

¹⁹ 民間(七会)連合協定工事請負契約約款

の金額の明示を求めることを措置。

- ▶ 透明性の高い新たな契約手法として、コストプラスフィー契約を選択肢の1つに
 - 契約の透明性を高めるため、オープンブック・コストプラスフィー方式による標準約款を新たに制定し、請負契約締結の際の選択肢の1つとする。

- ▶ 価格変動時における優越的地位の濫用の考え方の明示
 - 受発注者間での協議を促すため、公正取引委員会による優越的地位の濫用に関する考え方（受注者からの要請の有無にかかわらず「コストの上昇分の取引価格への反映の必要性について、価格の交渉の場において明示的に協議することなく、従来どおりに取引価格を据え置くこと」は独占禁止法上の優越的地位の濫用の要件の1つに該当するおそれがある）等を行政通知等により周知。

- ▶ 建設業法第19条の3（不当に低い請負代金）違反への勧告対象を民間事業者へ拡大
 - 受発注者間での協議の実効性を担保するため、建設業法に基づく勧告対象に民間事業者を含めるとともに、建設業者に対する監督処分の対象とする。

- ▶ 勧告に至らなくとも、不適当な行為に対する「警告」「注意」等を実施、必要に応じて公表
 - 建設業法における禁止規定に違反する事実があると認められる場合に勧告等を行うこととなるが、勧告等を行うに足る証拠が得られない場合であっても、違反の疑いがあるときは「警告」を行い、是正措置をとるよう行政指導を行うとともに、違反行為の存在を疑うに足る証拠は得られなかったが、違反につながるおそれのある行為がみられた場合には、未然防止を図る観点から「注意」として行政指導を行うことができるよう措置。また、建設請負契約の適正化にかかわる情報を調査・整理し、公表することができるよう措置するとともに、併せてこれらの対応に必要な組織体制についても整備。

(2) 建設現場における責任の所在や役割の明確化に向けた対応の方向性

- ▶ 建設生産のプロフェッショナルである受注者として、適正な契約を締結する責務を明示
 - 適正な契約の締結を促すため、受発注者ガイドラインにおいて、建設生産のプロフェッショナルである受注者として、適正な請負代金、工期等を内容とする請負契約を締結する責務がある旨を明示。

- ▶ 施工体制台帳の作成等を通じた書面ベースの現場管理から、ICTを活用した現場管理へと移行し、施工体制を「見える化」、CCUSの利用の制度化
 - 施工体制を「見える化」することで責任の所在や役割を明確にするため、国が、ICTの活用を念頭に建設工場の現場を適切に管理するための指針を作成し、特定建設業者に遵守させる旨を制度化。

- 併せて、生産性を向上させる観点から、ICT の活用を前提として現場管理に必要となる書面の削減を図るとともに、普及が進む CCUS のデータの標準化、API 連携などを通じた他システムとの連携により、効果的・効率的な現場管理が実現するよう、国によるデータ連携基盤の整備やデータの標準化を促進。
- 現場単位での時間外労働時間の適切な管理
 - 下請負人に対する特定建設業者の指導等の対象に労働基準法の関係規定を追加するなど、元請建設企業が下請企業に対し、時間外労働を適切に管理するよう指導する責任があることを明確化。
- 中長期的な課題として、専門分化し細分化が進んだ状況を踏まえた許可業種の合理化
 - 下請企業が専門分化し細分化が進んだことにより重層構造化が促されている側面があることから、建設工事の適切な施工を担保するという本来の目的を踏まえた上で、中長期的な課題として、建設業許可に係る業種のあり方について検討。

(3) 施工に関する品質の確保に向けた対応の方向性

- 技能労働者個人の技能や下請企業の施工力の見える化による、建設生産物の「質の見える化」
 - 建設生産物の質で選ばれるようにすることを目指し、CCUS による技能労働者個人の技能評価に加え、下請企業の施工力についても評価し「見える化」すべく制度化を進める。
- 下請を含む建設生産プロセス全体での、労働条件改善、環境配慮への取組といった非財務情報のディスクロージャー
 - 重層構造の適正化、技能労働者の労働条件改善や、環境への配慮などへの取組が評価されるよう、建設業の持続可能性に配慮した調達基準を、ガイドラインとして作成。
 - ビジネスと人権という観点も踏まえ、発注者や元請建設企業が上記ガイドラインの尊重に努める旨を明示。
- 受注者による、著しく短い工期による請負契約の制限
 - 著しく短い工期は、施工に関する品質や安全に影響が及び、また、技能労働者の処遇にも影響が及ぶため、建設生産のプロフェッショナルである受注者に対しても、著しく短い工期による請負契約を禁止。
 - 実効性を担保するため、許可行政庁は、自ら実施するモニタリング調査や建設業者からの情報提供を基に、工期に関する基準への抵触の有無の他、時間外労働規制に抵触した事例等を著しく短い工期と認め、受注者に対し、勧告、「警告」「注意」等を実施。

(4) 賃金行き渡りへの対応の方向性

- ▶ 受注者による、「通常必要と認められる原価」を下回る請負契約の制限
 - 労務費の圧縮を原資とする低価格競争を制限するため、建設業法において、受注者に対し、「通常必要と認められる原価」を下回る請負代金となる請負契約を禁止。
 - 実効性を担保するため、許可行政庁は、自ら実施するモニタリング調査や建設業者からの情報提供を基に、「通常必要と認められる原価」を一定程度下回った取引を行った受注者に対し、勧告、「警告」「注意」等を実施。
 - 併せて、実効性を担保するため、材工分離により労務費を明示した標準見積書や請負代金内訳書を使用することをガイドラインにおいて規定。
 - 受注者による廉売行為と発注者との関係については、独占禁止法との関係など法制度上の論点整理を適切に行った上で措置。

- ▶ 中央建設業審議会による「通常必要と認められる原価」となる労務費の勧告
 - 「通常必要と認められる原価」としての労務費が設計労務単価相当であることを明示するため、中央建設業審議会が設計労務単価を基に「標準労務費」を勧告することができるよう措置。

- ▶ 賃金行き渡りの観点から、設計労務単価相当の賃金支払いへのコミットメント（表明保証）
 - 「標準労務費」に基づく適正な賃金が支払われるよう、受注者に対して、法令や標準約款に基づき、請負契約において、廉売行為を行っていない旨の誓約と技能労働者に対する設計労務単価相当の適正な賃金支払いを誓約する形でコミットメントを得る。
 - コミットメントの実効性を担保するため、ICTなどを活用し、実際に適正な賃金が技能労働者に行き渡っているかどうかについて簡易に確認することができる仕組みを構築。

- ▶ 公共工事における賃金行き渡りの前提として、適正な予定価格の設定、ダンピング対策等の実施
 - 公共工物品確法の主旨にのっとり、公共発注者による適正な予定価格の設定、適切なダンピング対策の実施を求める。
 - 特に、地方公共団体に対しては、適正な予定価格の設定、適切なダンピング対策の他、スライド条項の適切な運用を含めて、適切に契約実務を行うよう、国から働きかけを行う。

- ▶ 生産性向上に向けた、多能工の促進
 - 賃金行き渡りに向けた原資を通年で確保するため、生産性向上に向けて、CCUSも活用しつつ、多能工の評価、多能工を育成し活用する仕組み等について検討を深める。

- ▶ 閑散期に、副業として、他社の工事現場において働くためのルールづくり

- 雇用される技能労働者が副業をすると捉え、技能労働者個人が閑散期に他社の工事現場で働きやすくなるよう、ガイドラインを作成する。

- 建設業の許可が不要とされている軽微な建設工事の請負に係る新たな枠組み
 - 建設業の許可が不要とされている軽微な建設工事（500万円未満（建築一式1500万円未満））の請負に携わる者を対象とする新たな枠組みとして、届出制度や、現状の建設業許可と比べて簡易な要件を課す小規模建設業向けの許可制度など、中長期的に、実効性のある制度を検討する。
 - 併せて、悪質リフォーム問題への対応という観点からも、上記の新たな枠組みによる検討を行う。

4. おわりに

建設業の持続可能性という観点から検討を行ってきたが、持続可能であるためには、建設生産プロセス全体において適正な取引関係と競争環境を確保することで、建設企業としての活動が将来にわたり続けられることが必要となる。請負契約の適正化や著しく短い工期・廉売行為の制限などにより、建設企業として活動するための環境を整備することは、そこで働く技術者や技能労働者の労働環境の改善にもつながり、建設業全体をよりよい方向へ押し進めることが期待される。また、技能労働者の賃金や労働時間といった処遇を改善することで新規入職者を確保し、育成することで、技能労働者が保有する技能を未来に引き継いでいくことも不可欠である。技能労働者の適切な労働環境を確保することで、新規入職を促し、CCUS を活用して育成し、適切に評価する、その評価が適切な処遇に結びつくという好循環を完成させることが求められる。

また、全体を通じて、透明性を高めることが1つの重要な視点となった。情報の非対称性は、発注者と元請建設企業との間であれ、元請建設企業と下請企業との間であれ、不信感を生む要因となり、相互の信頼関係に基づく協力を難しくする。このため、情報提供を義務とすることでコミュニケーションを促すことや、施工体制など様々なものを「見える化」する取組を通じて透明性を高めることで、改めて、発注者を含む建設生産プロセス全体での信頼関係の構築とパートナーシップに基づく理解と協力により、より良い建設生産につながることを期待される。

なお、市場における競争は、商品の低価格化、サービスの充実、機能の改良などにより消費者へメリットをもたらすとともに、これらを供給する企業の成長にもつながる、市場経済における重要な仕組みであるが、本検討会における、著しく短い工期・廉売行為の制限に関する提言は、市場における競争をなくすことを良しとするものではない。労務費を原資とする廉売行為や、著しく短い工期を規制することは、建設業に新たな競争ルールを設定するものであり、価格や工期を中心に競う環境から、施工の品質やディスクローズされた非財務情報への関心を高める環境への移り変わりを求めることで、建設業全体がより良くなることを目的としている。

重層下請構造については、直ちにこれを解消することは難しいとしても、重層化した下請構造の見える化を通じて実態を把握しつつ、適切な現場管理を元請建設企業に求めると共に、廉売行為の制限により労務費水準が一定となればコスト面からも重層化が不利に働くことになると考えられることから、中長期的に重層構造が適正化される結果になることを期待する。

建設の現場においては、既に、ICT を活用して、BIM/CIM、自動化施工などにより、生産性を向上させる取り組みが始まっている。労務費を原資とする廉売行為ができない環境下では、生産性を向上させて、より少ない人数、時間で作業することが求められるようになることから、生産性向上を目的とする ICT を活用した新技術が積極的に導入されるようになることを期待する。また、建設作業に従事する者としては、ICT を活用した新技術が導入されることにより負担が軽減されるが、同時に、新技術の習得に向けた学びが必要となるため、環境の変化に応じるためのスキルアップに取り組むことを期待する。

本検討会では直接触れることができなかったが、新規入職者に対する組織的な安全衛生教育の

必要性や、職人基本計画²⁰に基づき議論されている標準見積書における安全衛生経費の内訳明示といった取組なども重要であり、これらについても適切に対応していくことを期待する。

本提言を踏まえて、国においては、法制度への反映も含めて具体的な制度化に向けた検討が行われることを期待するが、本検討会を通じて把握した課題や問題点について、国において調査を実施し更なる実態把握に努めるとともに、提言を踏まえた結果として状況がどのように変化したかフォローアップを行い、必要に応じて更なる対策を実施することを期待する。

²⁰ 建設工事従事者の安全及び健康の確保の推進に関する法律（平成二十八年法律第百十一号）第8条第1項に規定する建設工事従事者の安全及び健康の確保に関する基本的な計画

持続可能な建設業に向けた環境整備検討会 委員

- | | | |
|----|------|---------------------------|
| 榎並 | 友理子 | 日本 IBM 株式会社 執行役員 公共事業統括部長 |
| 惠羅 | さとみ | 法政大学社会学部 准教授 |
| 大森 | 有理 | 弁護士 |
| ◎ | 楠 茂樹 | 上智大学法学部 教授 |
| 西野 | 佐弥香 | 京都大学大学院工学研究科 准教授 |
| 原 | 昌登 | 成蹊大学法学部 教授 |
| 堀田 | 昌英 | 東京大学大学院工学系研究科 教授 |

(五十音順、敬称略)

※ 座長◎