

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

～担い手確保の取組を加速し、持続可能な建設業を目指して～

令和5年●月●●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. 審議の経緯	1
II. 建設産業の諸課題に対して当面講ずべき措置	3
1. <u>請負契約の透明化による適切なリスク分担</u>	3
(1) 契約における情報の非対称性の解消	
(2) 価格変動等への対応の明確化	
(3) 当事者間のコミュニケーション	
(4) 契約形態や契約主体に応じた対応	
2. <u>適切な労務費や賃金行き渡りの確保・担保</u>	7
3. <u>魅力ある就労環境を実現する働き方改革と生産性向上</u>	10
(1) 適切な工期の確保	
(2) 生産性の向上	
III. 今後さらに検討すべき事項	12

I. 審議の経緯

(1) 審議の経緯

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「基本問題小委員会」という。）は、平成23年9月に設置され、直近では、「建設産業政策2017+10」の提言を受けて平成30年2月に再開し、同年6月に建設業の構造的な課題への対応策について中間とりまとめを行ったところである。

その後、担い手確保や生産性向上等の従前からの建設業における課題や、昨今の建設資材の急激な価格変動等の建設業を取り巻く環境の変化を踏まえ、令和4年8月には、「持続可能な建設業に向けた環境整備検討会」が立ち上がる等、必要な施策の方向性について検討が行われてきた。

このような状況を踏まえ、令和5年5月以降、基本問題小委員会を再開し、従前からの建設業における課題や、昨今の建設業をめぐる課題に的確に対応するために講ずべき措置について、計〇回にわたり審議を行ってきたところである。

(2) 問題意識

建設業は、社会資本整備の担い手であるとともに、災害からの復旧に欠かせない重要な担い手であり、こうした役割を引き続き果たしていきながら、多様な社会のニーズに応えるための建設サービスを実現していくことが期待されている。

したがって、持続可能な建設業の発展には、担い手の処遇改善や働き方改革の取組を推進していくことで、新規入職を促進し、将来の担い手の確保・育成を図っていくことが不可欠である。

そのためには、資材価格の高騰や令和6年4月から建設業にも適用される罰則付き時間外労働規制といった現下の課題に対処しつつ、各建設事業者において、適正な請負代金・工期が確保された請負契約の下、適切に建設工事が実施される環境を整備していくことが必要であり、これらの実現のために、公共工事のみならず民間工事も含めて、受発注者間・元請下請間での建設工事の請負契約等のあり方について、必要な見直しを検討するべきである。

具体的には、①総価一式に代表される建設工事の請負契約において、受発注者間でリスクへの備えに関する情報の非対称性や価格変動への対応についての認識の齟齬が発生している状況の解消、②入職者にとって魅力的な業界となるために不可欠である適切な賃金支払いを実現するための、賃金の支払いの適正化や賃金引き上げの原資となる適切な利潤や労務費が確保される仕組みづくり、③他産業と比較しても遜色ない魅力ある就労環境を実現していくための働き方改革や生産性向上の加速、といった課題に対し、早急に実効性ある対策を講じる必要がある。

今般の基本問題小委員会では、上記のような問題意識の下、請負契約の透明化による適切なリスク分担、適切な労務費や賃金行き渡りの確保・担保、魅力ある就労環境を实

現する働き方改革と生産性向上などの分野を中心に審議を行い、その結果を踏まえ、建設業法等の改正も視野に早急に講じるべき施策を以下のとおり、とりまとめる。

Ⅱ. 建設産業の諸課題に対して当面講ずべき措置

1. 請負契約の透明化による適切なリスク分担

【現状・課題】

昨今の急激な資材価格の高騰に対し、政府全体で、各産業において取引事業者全体のパートナーシップにより、労務費、原材料費、エネルギーコストの上昇分を適切に転嫁できる環境の整備を図っているところである。

総価一式方式に代表される建設工事の請負契約においては、受注者は工事实施に関する裁量を持つが、工事期間中に発生する問題への対応や材料価格の変動などのリスクを受注者が引き受けることとなり、その分が予備的経費（リスクプレミアム）として請負代金の中に含まれることとなる。請負代金の中にどの程度のリスクまで想定された予備的経費が含まれるかを発注者が詳細に把握することは困難であり、情報の非対称性が発生しているとともに、工事期間中に問題が生じなかった場合には、通常、この予備的経費分は発注者には還元されない。

一方で、発注者は工事費の変動可能性や変動幅を最小化した上で、契約前に契約金額に基づき経済合理性を検証し投資判断を行う必要があるとともに、資金調達先や地権者等との調整を行っていることから、建設工事の実施に際し、事後的な請負代金の変更を受け入れることは容易ではない。そのため、例えば地中埋設物や近隣協定等については発注者側がリスクを負うものの、物価変動のリスクは見積りを踏まえて、工事を実施する受注者に負ってもらうことが前提となる。

しかし、受注者は見積り及び契約においては、例えば工期中の想定される物価変動を予備的経費として織り込んで単価設定を行うが、受注に関する競争環境も踏まえると、急激な物価変動まで吸収するような設定を行うことは困難である。こうした点において、建設工事の契約プロセスにおいては、発注者と受注者の間には認識の齟齬が発生していると考えられる。

また、資材価格の変動等が発生した際に受発注者間での請負代金の変更や VE (Value Engineering) 等によるコストダウンの協議などが行われる場合も存在するが、請負契約において、そもそも資材価格等の変動に際しての変更契約に関する条項が含まれていない、請負代金は変更しない・工事見積金額を請負金額の上限とするといった特約が盛り込まれているなど、契約において価格変動に対してどのように適切なリスク管理を行っていくかが不明確である場合も存在している。設計施工一貫方式（いわゆるデザイン・ビルド方式）のように、設計・数量が確定する前の段階から受注者が業務を開始するような場合も、契約当初からの変更の蓋然性が極めて高く、同様の問題が存在している。この点、現行の建設業法においては、契約締結後に設計変更等が生じた場合においては、請負代金や工期の設定について必要な契約変更を行うべきことを予定しているところであり、これらに関する規定の遵守が求められるところである。

個別の建設工事においてどのようにリスク分担がなされるかは、一義的にはそれぞれ

の契約に基づき当事者間で決定されるべき問題ではあるが、適切なリスク分担がなされない場合は、契約当事者のみならず、その下請業者なども含めた建設生産システム全体に経営状況の悪化や不良工事の発生といった影響が及ぶ場合がある。

そのため、「取引事業者全体のパートナーシップの構築」という観点から、1) 契約における情報の非対称性の解消、2) 価格変動等への対応の契約上での明確化（契約の透明化）、3) 当事者間のコミュニケーション、を制度的に担保していくことで、現に行われつつある当事者間での協議を通じたリスクへの対応を建設工事に関する請負契約全体に広げていくことが必要である。併せて、これらの制度を建設業の所管行政庁が徹底させていくための仕組みを構築するべきである。

【対応の方向性】

(1) 契約における情報の非対称性の解消

①受注者によるリスク情報提供の義務化

見積り時や契約締結前における、建設工事に影響を及ぼす事象に関する情報を受注者から発注者に提供することの義務化を検討すべきである。

②請負契約における予備的経費に関する事項の明記

請負契約締結に際して、請負代金の内数として資材価格等の変動に備えた予備的経費が含まれていれば想定している変動幅、あるいは、予備的経費が含まれていない場合にはその旨及び積算の前提としている資材価格等、予備的経費に関する事項を契約書に明記することをガイドライン等に記載すべきである。

③オープンブック・コストプラスフィー方式の標準請負契約約款の制定

オープンブック・コストプラスフィー方式での契約は、請負代金における工事原価について積極的に開示することで、請負契約の透明性を高め、建設資材価格の変動に応じて、不足費用や余剰となった費用に関する協議を適切に促すことが期待される。そのため、オープンブック・コストプラスフィー方式が、導入に適した工事で円滑に活用されるよう、同方式による標準約款の制定を検討すべきである。

(留意点)

標準約款の策定に当たっては、国内での先事例に関する分析や海外事例の調査を行うつつ、コストの算出や受発注者間での協議等に要する手続の煩雑性の回避、受発注者間の公平性の確保等の観点を中心に、導入に適した工事、第三者による検査等の導入を含む受注者側の内部統制のあり方等にも留意しながら、専門家や実務者による慎重な検討を行っていくことが必要である。

(2) 価格変動等への対応の契約上での明確化

①民間約款の利用促進

民間建設工事標準請負契約約款（以下「民間約款」という。）の利用を促進するため、

「元請負人と下請負人間における建設業法令遵守ガイドライン」における建設工事標準下請契約約款（以下「下請約款」という。）の利用と同様に、「発注者・受注者間における建設業法令遵守ガイドライン」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による契約を締結することが基本」である旨を明記すべきである。

同時に、請負代金額の変更を求め得る場合を規定した民間約款第 31 条の趣旨や、同条第 1 項第 5 号「経済事情の激変」、同項第 6 号「物価、賃金等の変動」といった文言に対し、どのような場合がこれらに該当するのか、例示も含めて解釈を明示すべきである。

②価格変動に伴う請負代金の変更を求める条項の契約書への明示

①と併せて、請負契約書における法定記載事項を定めた建設業法第 19 条第 1 項のうち、第 8 号が「価格変動等が生じた場合に、請負代金の額又は工事内容をどのようにに変更するかということについての定め」を記載する趣旨であることを明確化するため、「価格等の変動若しくは変更に基づく請負代金の額又は工事内容の変更に関する定め」を法定記載事項として明記することを検討すべきである。

(留意点)

その際、受発注者間での円滑な契約締結を図るため、契約締結時にどのような合意事項が明確化されるべきかについても整理することが必要である。

(3) 当事者間のコミュニケーションと請負契約の適正化

①受発注者間での誠実協議

請負代金や工期に影響を及ぼす事象で当事者間の責に帰さないものが生じた場合に、受発注者双方が誠実に協議するべきであることを法定化することを検討すべきである。

(留意点)

受発注者双方の主張に相違が生じている場合において、建設工事紛争審査会の活用等、円滑な解決を図るための方策についても検討すべきである。

②民間事業者への勧告等

現在の建設業法においては、注文者が不当に地位を利用して通常必要と認められる原価に満たない請負金額での契約を締結することを禁止する建設業法第 19 条の 3 への違反について、民間事業者に対しては公正取引委員会が独占禁止法に基づき対応することを予定しているが、建設業の健全な発展という観点から、建設業を所管する国土交通大臣及び都道府県知事からの勧告対象に民間事業者を含めることを検討すべきである。

また、「警告」や「注意」などの行政指導を円滑に行うため、不当に低い請負代金の禁止規定違反につながるおそれのある行為類型をあらかじめ整理・公表すべきである。

さらに、建設工事の請負契約に関わる情報を広く調査・整理した上で、公表することができるよう法令上の根拠規定を措置するとともに、不適切な契約の是正のための組織体制についても整備すべきである。

(留意点)

不当に低い請負代金の禁止規定の違反につながるおそれのある行為類型を整理するに当たっては、民間同士の契約に基づく自由な経済活動を阻害しないことや、受発注者間の関係は協働して建設工事を施工する元下間の関係と立場が異なること等に十分留意しながら検討すべきである。

(4) 契約形態や契約主体に応じた対応

(留意点)

(1) から (3) までに掲げる措置を制度設計し、運用していく際には、実際の建設工事には設計施工分離型や設計施工一貫型（いわゆるデザイン・ビルド方式）などが存在し、建設業者が当該工事に参画するタイミングによって実施する業務や想定されるリスクが異なることから、多様な契約形態に応じて、どのような情報提供や契約締結、協議が行われるべきか、また、受注者から示される情報の客観性及び合理性の担保や立証のあり方について整理を行うことが必要である。

加えて、例えば、受注者が小規模業者でリスク管理や随時の原価管理等の対応能力に課題を抱える場合の情報提供や協議のあり方や、発注者が個人等で受発注者間の情報の非対称性が顕著である場合にこうした契約主体をサポートし制度運用を円滑化するためCMR（コンストラクション・マネージャー）を活用していくことを検討する必要がある。

2. 適切な労務費や賃金行き渡りの確保・担保

【現状・課題】

建設業の担い手確保には、建設業が学生等の未来の入職者からみて、より魅力的な業界となるよう適切な賃金支払いが不可欠であり、そのためには各建設事業者において、賃金支払いの適正化や賃金引き上げの原資となる適切な利潤と労務費、法定福利費（以下「労務費等」という。）が請負代金額のうちに確保されることが必要である。

公共工事の予定価格を積算する際に、直接工事費のうちの労務費を算出する際に使用される公共工事設計労務単価（以下「設計労務単価」という。）は、平成24年度から令和5年までの11年で全職種平均65.5%の上昇となっている。この流れが地方公共団体や民間の工事にも広がるとともに、現場の技能労働者に行き渡ることによって、さらなる賃金水準の上昇に繋がる好循環をつくりだしていくことが必要である。

一方で、建設工事においては、材料費等を削減するよりも技能労働者の労務費や法定福利費の削減が容易であることから、技能労働者の処遇がしわ寄せを受けやすく、また、労務費を適切に確保し処遇改善に積極的な建設企業が競争上不利な状況に置かれている。

こうした事態が生じている背景には、受注産業である建設業において、建設業者は労務費の見積りが曖昧なまま受注した金額の範囲内で労務費を決定せざるを得ず、結果としてサプライチェーンの末端では適正な賃金の原資が確保できなくなっていることや、技能労働者にとってその能力や経験を反映した適正な賃金水準が不明であることなどの事情があると考えられる。

こうした状況に対応していくためには、1) 適正な工事実施のために計上されるべき標準的な労務費を参照して各段階において適切に支払われるべき労務費が下請契約等において明確化され、賃金水準が市況の影響を受けにくい環境づくり、2) 適正な労務費の確保や賃金行き渡りを阻害し、出血競争による共倒れを招きかねない不当な安値での受注を減らしていくこと、3) 適正な労務費の確保や賃金行き渡りを担保する措置を講じていくこと、が必要である。

【対応の方向性】

①標準労務費の勧告

請負契約締結の際における労務費の相場観を示すとともに、②の廉売行為を規制するに当たっての参考指標とするため、適正な工事実施のために計上されるべき標準的な労務費を「標準労務費」として、学識者・受注者・発注者から構成される公平中立な機関である中央建設業審議会から勧告すべきである。

（留意点）

標準労務費の策定に当たっては、例えば、設計労務単価に工種ごとの標準的な仕様・条件（＝規格）での歩掛等（単位施工量当たりの作業労力・人工）を乗じる方法により、単位施工量当たりの金額として算出することを検討すべきである。

また、歩掛等は、工種ごとに様々な規格が存在していることから、工種によって幅を持たせた形で勧告すること等を検討すべきである。

一方で、標準的な歩掛等の設定に当たっては、歩掛等が各種工事の実態に即しているかや、国の直轄工事の歩掛等が設定されていない住宅建築工事の工種に係る算出方法なども含め、行政のみならず建設工事の受発注者等の関係者からも十分に意見を聴取して検討を進めていくことが必要である。

その際、労務費の相場感を形成し、廉売行為の判断基準にするとの機能を損なわないかにも留意しつつ、標準労務費を例えば労務比率の高い工種から段階的に勧告する等の対応も検討すべきである。

さらに、標準労務費の具体的な範囲や内容等については、技能労働者の能力や経験に応じた賃金支払いの実現に十分に寄与できるよう考慮しつつ、幅広く合意を得ながら検討すべきである。

併せて、下請請負契約における適切な労務費の確保のため、標準見積書、請負代金内訳書等に労務費等の内訳を明示する取組を促進すべきである。

②受注者における不当に低い請負代金の禁止

施工不良を引き起こしかねず、労働者の処遇を配慮しないような受注者の発意による労務費を原資とする廉売行為を制限するため、受注者とその発意によって不当に低い請負代金での請負契約の締結を禁止することを検討すべきである。

併せて、受発注者いずれの発意による廉売行為についても、1.(3)②と同様に、実効性の確保に向けた措置や違反時等の是正措置を講じることを検討すべきである。なお、勧告等を行う判断の基準には、①の標準労務費を用いるべきである。

(留意点)

受注者による不当に低い請負代金の禁止を運用する際は、標準労務費を一定程度下回る労務費を計上して締結された請負契約を抽出するものとし、その方法を検討すべきである。

また、これに該当する請負契約全てを勧告等の対象とするのではなく、「廉売に当たりうる」かを調査の上で、不適切な契約に限って是正措置を講じることとする等、適切な運用方法について整理していくことが必要である。

③適切な水準の賃金や法定福利費等の支払い確保のための措置等

「標準労務費」を参照した技能労働者への適切な水準の賃金の支払いや法定福利費の技能労働者への支払いを確保するために、法令において、建設業者に対し労働者の適切な処遇確保に努めるよう求めるとともに、標準約款に、適正な賃金支払いへのコミットメント（表明保証）や賃金開示への合意に関する条項の追加を検討すべきである。

(留意点)

賃金の支払実態の「見える化」に関して、公共工事・民間工事を問わず、下請も含めた受注者における賃金の支払い状況や技能労働者の配置、施工体制等についての確認を行うための方策についても併せて検討すべきである。このため、まずは公共工事において、元請業者及び下請業者が発注者に賃金開示を行った上で、その情報について建設業を所管する行政主体とも共有し、賃金支払いの適切な実態把握を行う取組を検討すべきである。

さらに、実際に適正な賃金が技能労働者に行き渡っているかについて、簡易に確認できる仕組みをICT活用も含め検討すべきである。

3. 魅力ある就労環境を実現する働き方改革と生産性向上

【現状・課題】

建設業の担い手不足への対応として、適切な労務費等の支払いとともに、中長期的に若手労働者や学生にとって魅力的で他産業と比較しても遜色ない勤務環境づくりが必要である。

建設工事において、当初契約の段階で工期が著しく短い場合や、設計変更や施工の遅れ等に伴い工期がひっ迫する場合等には、下請事業者にもしわ寄せが及び、長時間労働が不可避となる等、技能労働者の就労環境が悪化するおそれがあるのみならず、建設生産物の施工品質や安全面にも影響が生じる可能性がある。一方で、受注者が著しく短い工期で請負契約を締結することに対する制限は存在していない。

労働者の健康を守り、週休二日の実現や令和6年4月から適用される罰則付き時間外労働規制への対応を行っていくという観点からも、建設生産プロセス全体を通じて適切な工期の確保が徹底されることが必要である。

また、働き方改革を推進していくと同時に、生産性の向上を図っていくことは業界全体の発展にとって不可欠である。重層下請構造において適正な施工を確保するためには、法令に基づく施工体制台帳や施工体系図を適時適切に作成し、それらによる施工体制の確認や下請事業者の管理等の措置を徹底することが必要であるが、併せて、こうした現場管理を行う関係者の負担軽減を図っていくことも求められる。

そのため、近年発達著しい情報通信技術を業界全体で活用していくための枠組みを構築し、例えば作業員名簿作成等の事務作業や勤怠管理の効率化を図ることで就労環境の改善を図るとともに、施工体制管理のさらなる徹底を目指すことが必要である。

さらに、「規制改革実施計画」（令和4年6月7日閣議決定）に記載された、デジタル技術の利活用や働き方の多様化を前提に、監理技術者等の専任制度等の規制が適正化・精緻化されるよう見直しが必要である。

【対応の方向性】

（1）適切な工期の確保

①受注者による著しく短い工期の禁止

著しく短い工期による請負契約締結の制限を徹底するため、発注者だけでなく受注者についても建設業法第19条の5で規定される著しく短い工期による請負契約の締結を禁止することを検討すべきである。

併せて、1.（3）②と同様に、行政による実態の把握・実行性の確保に向けた措置や違反時等の是正措置を講じることを検討すべきである。

②労働者のワークライフバランスを実現する働き方改革に関する施策の検討

工期に関する基準を参照した適切な工期の設定・変更や令和6年4月から適用される罰則付き時間外労働上限規制をはじめとする労働基準法等の関連制度について、関係省庁とも連携しながら、公共・民間の発注者及び建設事業者に対して周知を行う必要がある。

る。

その際、勤務間インターバル制度など今後普及・促進していくことが働き方改革に資すると考えられる先進的な取組についても、情報収集・横展開や、工期に関する基準及びそのガイドラインへの位置づけを含めた普及方策を検討すべきである。

さらに、こうした取組の進捗を含めて、建設業が魅力ある業界であることを、建設業界内部だけではなく、将来の入職者になりうる学生をはじめ、対外的にアピールしていくべきである。

(2) 生産性の向上

①建設工事現場を適切に管理するための指針の作成

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化するには、ICTの活用等により現場管理を行う関係者の負担軽減と生産性向上を図っていくことも求められる。このため、ICTの活用等により現場管理を行う際の指針を国が作成し、特定建設業者に同指針に則した現場管理に努めるよう求めることを検討すべきである。

(留意点)

国が指針を作成する際は、事業者の規模の違いによる取組の実現可能性等にも留意しつつ、ICT活用事例や成功事例を広く収集し、専門家や実務者の意見を聴取しながら、建設工事のフェーズや考慮すべき観点を整理した上で、構成及び具体的な内容について検討すべきである。

さらに、建設工事現場の適切な管理を確保しつつ、管理を行う関係者の負担軽減を図っていく観点から、例えばCCUSのように、真正性を確認済の資格情報・許可情報等を備えたシステム、適切に更新された作業員名簿と照合可能な本人認証システムなどを活用することが可能な仕組みを構築することで、施工体制の確認やその管理等の措置を徹底すべきである。¹

②監理技術者等の専任制度等に関する見直し

「適正な施工確保のための技術者制度検討会（第2期）」のとりまとめで示された方針に基づき、一定の条件を満たす遠隔施工管理等を行う場合には、監理技術者等が2つの専任現場を兼任すること、及び営業所専任技術者が1つの専任現場の監理技術者等を兼任することを可能とする制度改正を行うべきである。

Ⅲ. 今後さらに検討すべき事項

今回の基本問題小委員会においては、現下の建設業における喫緊の課題として、請負契約の透明化による適切なリスク分担、適切な労務費や賃金行き渡りの確保・担保、魅力ある就労環境を実現する働き方改革と生産性向上について、早急に講ずべき施策の方向性についての審議を行ったところである。

一方で、今回の審議の過程においても一部議論に上がったところであるが、議論・とりまとめの対象となった事項以外にも、例えば、

- ・重層下請構造に起因して非効率や技能労働者への不利益が発生していないか、また、実態を踏まえて建設業の許可やその合理化をどう考えていくか
- ・繁忙に応じた労働力の需給調整のあり方や、多能工の評価のあり方についての考え方やルールの整理
- ・建設業の許可を要しない小規模工事について、それらに従事する者も含めた実態把握や適切な管理のための枠組みの構築

といった事項についても、それぞれの実態把握やあるべき方向性について、今後検討を行っていくことが望ましい。

今回のとりまとめでは、建設業法等の改正も視野に早急に講じるべき施策についての方向性を示したが、本とりまとめを踏まえ、関係する法令の改正など速やかに取り組むと同時に制度の詳細や運用のルールに関する検討を引き続き行うことを強く要請する。同時に、公共工事における発注ルールなども含め、各種制度やルールについて建設業を巡る状況を受けた見直しや検討が行われ、持続可能な建設業の実現に向け、官民一体となって不断の努力が継続されることを期待する。

以上

ⁱ 国土交通省において、建設業関係団体と連携してとりまとめた「建設キャリアアップシステム普及・活用に向けた官民施策パッケージ（令和2年3月23日とりまとめ）」において、「令和5年度からの「あらゆる工事でのCCUS完全実施」が掲げられている。