
Quarterly "Urbanization" 2018 vol.3

季刊「都市化」2018 vol.3

「建設業法」

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2019年1月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

建設業法

2019年1月

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

目次

1. 建設業法と建設業許可	1
2. 現行制度の問題点	2
3. 今後の方向	5

1. 建設業法と建設業許可

建設業法¹（以下法という）は、「建設業を営む者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化等を図ることによって、建設工事の適正な施工を確保し、発注者を保護するとともに、建設業の健全な発達を促進し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする（第1条）」。戦後復興にとって重要な役割を期待される一方、旧来の風習が横行し、体力・技術力も弱かった建設業の資質を向上させ、わが国戦後の復興を促進せんとするものであった。

その中で、ここでは特に建設業許可制度について考えてみることにしたい。

法制定当初は、建設業はその経営状況や技術者の設置状況を届け出ることとする登録制を採用していたが、昭和46年の法改正により、届出制から許可制に移行した²。その際、建設業者を元請工事規模により、「特定建設業者」と「一般建設業者」に区分することとした。特定建設業とは、発注者から直接工事を請け負うものが「1件の工事元請業者として受注した工事を下請に出す際その総額が4,000万円以上、建築一式工事の場合は6,000万円以上となる業者」、また、一般建設業者は、特定建設業者以外の建設業者をいう。建設業許可申請を行う際には、「2以上の都道府県に営業所を設置する建設業者は国土交通大臣許可」、「1の都道府県のみ営業所を設置する建設業者は都道府県知事許可」とすることとした（法3条）³。即ち、

¹ 昭和24年制定。その目的は、「建設業を営む者の資質の向上」及び「建設工事の請負契約の適正化」を図ることによって、「建設工事の適正な施工を確保し、発注者を保護する」とともに、「建設業の健全な発達を促進する」とこととされている。

² 建設業者は、軽微な工事を請け負う業者を除いて全てこの許可が必要となる。「軽微な工事」の基準も1件の請負金額が500万円未満のものや建築工事一式について請負代金が1,500万円未満の木造住宅工事ということであり、ほぼすべての建設業者について許可が必要となる。

³ 国土交通大臣許可に際しては、建設業者の本店所在地の都道府県を経由して、国土交通大臣に申請することとなっており、現実的には、本店所在地都道府県の一次的審査を経て行われている。

建設業許可制度においては、規模（一般建設業と特定建設業）と地域性（2以上の都道府県で工事を行う建設業者＝大臣許可と一つの都道府県内で工事を行う建設業者＝知事許可）のマトリックスで線引きすることとした。

許可を受けるための要件として、「経営事項審査」及び「技術者要件」等がある（法第7条）。本稿で取り上げるのは、この中の「技術者要件」である。これは、営業所⁴単位で一定の資格又は経験を有する技術者（専任技術者）を配置することが要件となっているものである⁵。即ち、法第7条及び15条において、「その営業所ごとに、次のいずれかに該当する者で専任のものを置く者であること」として、一定の要件を具備した技術者の常駐を求めている。許可を受けていない建設業者は公共工事のみならず、民間の建設工事も受注することができない。なお、許可は5年毎に更新される（法3条3）。

2. 現行制度の問題点

法制定時には、膨大な公共事業に対応する建設業界の質的向上、建築物の保全等に一定の効果があつたことは事実である。また、仕様発注で価格のみの一般競争入札で落札者が決定されるような公共事業においては、経営体制及び技術体制が整備されていることが入札手続きの円滑化に一定の効果があつたことも事実である。しかし、交通体系、情報通信インフラの整備が進むと共に、性能発注型の公共発注や公募プロポーザル方式等により入札段階で技術審査等を行うことが増加している現在、その効果は減衰するとともに、次の課題が出てきつつある。

(1) 事務手続きの煩雑さ

都道府県許可建設業者は、減少しているものの依然膨大な業者が存在する。即ち、平成30年度国土交通省調査によれば、平成29年3月末建設業許可業者数は465,454業者で最も多かった平成12年3月末に比べて22.6%の減少。特定建設業許可数は44,442業者、一般建設業許可数は、443,332業者と全体の90%が一般建設業者となっている。地域別内訳は、東京都42,770業者、大阪府36,959業者、神奈川県27,128業者と上位3都府県で全体の22.9%を占めているが、地方にも多数の業者が存在する。これら建設業者が5年毎に都道府県で許可更新を行っており、都道府県において膨大な事務手続きが必要となる。更に、許可は5年毎であるが、

⁴ 建設業法でいう営業所とは、常時請負契約を締結する事務所と位置付けている。

⁵ 建設業許可基準として、「法人単位で一定の常勤役員を置く」とともに、「営業所単位に一定の常勤の専任技術者を置く」ことが要件となる（法7条及び15条）。

その間で専任技術者に変更があった場合には変更許可が必要となる。大阪府では、建設業許可業務の受付待ち時間が長いこともあり、府行政業務の市場化テストの中で、これの受付業務を民間に委託することとした。他の都道府県においても同様なことを行っているが、それにもかかわらずこの事務手続きは膨大である。

(2) 制度の意義の希薄化

そもそも、なぜ、建設業界には他の業界には存在しない都道府県単位での許可が必要となるのか。護送船団方式的な雰囲気さえ感じられる。制度創設時においては、建設業者の資質の向上及び建築物の安全性の確保を目指すこととしていた。例えば、建築物は竣工すると、内容物等のチェックはできなくなるため、この信頼性を確保するために一定の技術者が常時配置されていることが必要とされた、また、建設後に建設業者の経営が破綻すると、当該建設業者が請け負った建築物を健全に保つことに支障が出ることとされた。しかし、これら事象は、他の構築物等においても同じことであり、建設業の構築物を特殊化して扱うことと理由にはならないのではないか。本来、個別企業で工事完成後の一定の保証を行うべきであるが、もし、必要であれば、(他の業界にも一部見られるように) 竣工した構築物を業界単位で保証する仕組みを作ること等により解決することも検討する必要があるだろう。

また、2以上の都道府県で工事を請け負う国土交通大臣認可の建設業者は、本社及び拠点となる都道府県で許可を受ける際に、当該都道府県内の営業所に一定の専任技術者を常駐させることが許可要件となる。しかし、交通網の発展により、各都道府県に専任技術者を常駐させることの意義は薄れているのが実態である。現実には、東北大震災後の建設工事については、この要件は形骸化したし、他の地域でもこの要件の必要性は薄れている。交通体系が発達した現在、むしろ、一定の地域に専任技術者を集約しておくことの方がより効果が発揮できるとも言える。

更に、工事現場の技術者との関係も問題となる。工事現場毎に、監理技術者や主任技術者の配置が義務付けられており、本来、各営業所に置く専任技術者はこれら工事現場の技術者を監督することとされていたが、技術者不足の中で営業所の専任技術者が現場施術者を兼務するケースも見られる。

これらからすると、各都道府県で建設業者の許可を行ってきた制度の意義は、ほとんどその意義を失っていると言えるのではなからうか。以前は、地方の建設業者保護という面もあったことは事実である。即ち、2以上の都道府県で建設工事を行う業者は、各都道府県に専任技術者を置かない限り、各都道府県での建設工事の受注が難しくなっていた。建設業法上の国と都道府県単位での建設業許可が結果的に都道府県単位での入札建設業を限定する、換言すれば、法の、都道府県単位の建設業許可制度が結果的に

公共事業の地域企業限定にリンクする結果となっていた面があるのは事実であろう。例えば、地方において、入札参加者資格要件として「本県内に建設業法に基づく主たる営業所（本店）又は営業所（視点等）があること」との要件を課す事例が行われた。

建設業法上の建設業許可が都道府県単位とされた点に関して、多くの課題が指摘された。

第一に、個々の都道府県で専任技術者を置いて建設業許可を受けていても、地域によっては、公共事業の入札において実質的に大手建設業を公共事業から排除する要件を付すケースがあることである。例えば、「本県内に本社を置くこと」といった要件を付すケースもある。

第二に、基本的に、地域建設業の保護としても、小都市においては都市規模を超える工事規模の工事を行う場合には、地元建設業が大手建設業との競合関係となることは考え難く、また、小規模の建設工事に関しては大手の建設業者は関心を示さないため、地元建設業者の保護に関しては小都市は適用除外されるケースが多いことである。

第三に、大都市周辺の都道府県を中心に、これら専任技術者を常駐させることを必ずしも当該県における建設工事の受注の要件としない考え方を取る動きが見られ、その動きが全国的に拡大しつつあることである。そして、全国的に（公共事業の発注不調も背景にあり）この都道府県別建設業許可（専任技術者常駐）と公共事業発注のリンク関係は相当程度崩れている。その場合でも、契約のための営業所を置く（事業税を支払う）ことは要件となる。

なお、WTO(世界貿易機構：World Trade Organization)の対象となる事業⁶に関しては、わが国建設業法の規定を超える入札規定があるため、地域外企業の入札に制限を設けることは認められない⁷。

(3) 地域における建設単価の高止まり及び地方建設業者の技術停滞

入札企業が制限されていることから、十分な競争原理が働かずに、地方建設業者の建設コストが高止まりするケースが見られる。また、工事技術についても、大手建設会社に比べて低レベルのままとなっているケースもあり、地方の建設業の発展

⁶ 世界貿易機関（WTO）政府調達協定の基準額（2018年1月22日改定後）（資料：日経コンストラクション）。単位：百万円

	国	都道府県・政令市	政府関係機関	
			高速道路会社等	土木研究所等
工事	680	2,290	2,290	680
建設コンサル業務	68	220	68	68
物品サービス	15	30	15	15

⁷ しかし、何らかの形で県外の業者を除外する動きはある。

の阻害要因ともなっており、法本来の趣旨とは逆効果ともなっている。現在、膨大な公的債務の問題が議論されている中で、この地方公共事業のコスト高是正は喫緊の課題であろう。

この建設業許可制度に関して、小泉構造改革が行われていた 2000 年代にその改革が議論された経緯がある。いわく、「スーパーゼネコンから街の専門工事業者までを一つの法律の下に許可をすることの不合理性」「県という区域で建設業を区切ることの矛盾」「営業所の専任技術者と工事現場の管理技術者等との関係」等々である。特に、地方における建設業許可制度を国の法律で規定することの是非である。それが地域における入札のあり方に影響を及ぼしているとすれば尚更である。しかし、どういふわけか、この議論は徐々に低調となり、現在の当該制度に関する議論⁸は、専任技術者が不足することを背景に、専任技術者の資格・定義の緩和が中心となっており、むしろ規制強化する意見もあり制度糊塗の感は免れない。

3. 今後の方向

建設業は、災害発生、外国人労働者受け入れ等、社会経済の変化に敏感に対応せざるを得ないこともあり、これに応じて業法も度重なる改正が行われている。2019 年 1 月の中央建設業審議会、社会資本整備審議会に設置している合同の基本問題小委員会においては「災害時における建設業団体の責務」「個人事業主の事業承継時の許認可手続きの簡素化」等の改正が議論され始めている。更に、本稿とも関連するが、建設業大臣許可申請等に関する都道府県経由事務を廃止する方向で検討がなされている。即ち、現行建設業法においては、二以上の都道府県で業を行う建設業者は、大臣許可となるが、その際、都道府県知事を経由することとなっており、このため許可行政庁の都道府県では、大臣許可と知事許可の二つの申請事務に当たらなければならない。これを都道府県を経由せずに国交省地方整備局に提出することとする方向である。地方分権の時代における当然の改正であろう。

しかし、そもそも建設業法の存在理由を含め根本的に法のあり方を見直すべきではないかと考える。そのためには、先ず、実態調査が必要である。即ち、次の点に関する実態調査を早急に行うべきであろう。

⁸ 構造計算書偽造事件を契機として、建築業に対する信頼回復のため、一括請負等の建設関連制度について、建築士制度の見直しと併せて、元請責任の徹底技術者資質の向上等の改正が行われた。この他、現在、公共工事と民間工事や工事の専門性等許可の新たな線引きも議論されている。

- (1) 建設業許可の実態（手続き、コスト等）
- (2) 公共事業入札に関する地域企業限定の実態（都道府県及び市）
- (3) 地域における建設コスト及び建設技術の実態
- (4) 大災害時における建設業法適用の実態

これら実態調査を行うとともに、並行して法そのもののあり方を検討すべきであろう。勿論、戦後の長い間、わが国建設業の中に深く根付いている制度を短期間で改革することは容易ではないであろう。その意味で、当面次の改革を検討することが望まれる。

第一に、仕様発注・一般競争入札以外の性能発注・公募プロポーザル発注案件に関しては、建設業法における建設業許可、乃至入札の地域要件の除外とすることである。公募プロポーザル入札においては、応募企業の資格要件、建設技術レベル、工事遂行能力等は入札プロセスの中で法とは別の基準でチェックされるため、法による建設業許可要件は必要ないこととなる。専任技術者の全国的配置は各社の経営戦略ともなる。

第二に、市町村は、建設業法による建設業許可の延長線にある地元企業要件の対象外であるが、県と同じ行動をとらざるを得ないのが実態である。何らかの手法により、当該要件を外してみても、その効果（マイナス面を含めた）や弊害等をチェックすることを実施することはどうであろうか。

第三に、法の延長線である地域企業入札要件を、大災害復興事業に関して予め外しておくことを措置しておくことはどうであろうか。大災害の定義として、激甚災害指定災害等が考えられるであろう。迫りくると言われる南海トラフ地震津波、首都圏直下型地震等に関しても早急に検討すべきであろう。

第四に、建設業許可要件の一つである経営状況のチェックは竣工建築物の一定期間の保証のために必要という論があるとするれば、他業界を参考に工事保証のあり方を検討すれば良いのではないか。

第五に、その上で、地方の建設業の体力強化策を検討すべきであろう。わが国のような地震・水害等に宿命的に立ち向かわなければならない国においては必須の政策であるからである。

(以上)

