

「担い手3法」の構造（1）

～「担い手3法」はどのようにして出来上がったか～

楠 茂樹 | 上智大学法学部教授

1 はじめに

2024年6月、建設業法、公共工事入札契約適正化法（入契法）、そして公共工事品質確保法（品質法）がほぼ同時に改正された。これら三つの法律は「担い手3法」と呼ばれ、建設業が民間工事も含めて国、そして地域の社会基盤を支える重要産業であることに鑑み、建設業に従事する担い手の働く環境の整備という共通の課題に取り組んでいることから、そのように呼ばれている。

2 「担い手3法」の2024年改正

「担い手3法」の動きは早い。2024年の改正は「分配と成長の好循環」という内閣の方針を反映したものだ。ロシア・ウクライナ戦争といった国際情勢の急激な変化などによって資材が急激に高騰し、契約上は請負企業が当初の契約内容通りの金額で完成義務を負うので、建設会社が大打撃を受けた。仮に欧米でスタンダードな方式である、資材単価を当事者間で明示的に合意し（オープンブック）、その変動に合わせて契約金額もスライドさせる方式での契約が受発注者でなされているならば、このような一方に極端な負担が偏ることもなかったが、コストプラスフィーの発想に基づかない日本型の契約では問題が顕在化した。

この費用負担問題は建設業の請負取引だけでなく、他の多くの分野でも発生した。例えば、道路貨物運送業、ビルメンテナンス業・警備業などがその例である。公正取引委員会は問題となる産業を重点的に調査し、優越的地位濫用規制の観点から、取引相手と協議せずに取引価格を据え置いた事例が確認された企業や団体名に踏み切った。こ



の公正取引委員会の取り組みはメディアで大きく報じられ、世論を大いに喚起した。公正取引委員会が扱うのは独占禁止法であるが、同様の趣旨の規制を有する建設業法にも波及し、この業法を所管する国土交通省を強く牽引した。

建設業法18条は「建設工事の請負契約の当事者は、各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行しなければならない。」と規定している。これは独占禁止法の優越的地位濫用規制を強く意識するものである。実際、建設業法19条の3および19条の4は「地位を不当に利用して」という文言が要件になっている。こうした違反規定のみならず、請負約款においても受発注者間の強い交渉義務、平等の費用負担義務を設けるべきだという意見が高まった。一方的な負担のしわ寄せは、建設会社の担い手である労働者を直撃することは明らかである。

同時に、深刻な下請事業者への費用支払い問題が十分に解消されているとはいえない状態が続いた。公共工事ではいわゆる設計労務単価が設定され、それに応じた予定価格が組まれているが、そこからの価格競争が行われる競争入札の制度では当然、所期の労務費が下請事業者そしてその労働者に行き渡る訳ではない。需給バランスが崩れれば更なる深刻なしわ寄せが下請事業者へ押し寄せ

る。下請ダンピングは過激化し、将来への投資に積極的な事業者から先に倒れる、いわゆる「悪化が良貨を駆逐する」状況の危険に直面していた。

建設業法には「買い叩き」の規制は確かにあった。先ほど言及した19条の3がそれである。しかし、この規定は独占禁止法でいう優越的地位濫用規制と同種のものであって、共倒れのな価格競争（出血競争）の防波堤にはならない。このような状況下では、建設業における担い手育成・確保はままならない。持続可能で魅力ある建設業の形成のためには大胆な法令の見直しが必要だった。2024年の建設業法改正は、持続可能な建設業の形成、そしてこれを基礎から支える担い手育成・確保の観点からなされた大改正である。同時に公共工事を扱う関連2法も連動して改正された。

3 「担い手3法」の立法の経緯

そもそも「担い手3法」はどのようにして出来上がったか。立法の歴史的経緯はそれぞれ異なる。

建設業法は1949年に制定された歴史の長い法律である。戦後の混乱期に悪質な建設業者が氾濫し戦後復興のために不可欠なインフラ整備が危ぶまれたことが同法の立法の背景にあったことは想像に難くない。同法1条にも記載されているように「建設工事の適正な施工を確保」が「発注者を保護する」ことに資するという基本思想に導かれていた。登録制の導入、請負契約の原則、主任技術者の設置義務から出発した同法は、その後数次の改正を経て、建設工事紛争審査会の設置、経営事項審査制度の法制化、請負契約の適正化に関する規定整備、下請保護に関する規定の新設、登録制から許可制への変更等、現在の姿へとその形を変えてきた。

入契法が制定されたのは、建設業法よりも約半世紀後の2000年である。入札契約に係る情報の公表や施工体制の適正化、発注見通しの公表などを通じて、公共工事における不正の防止と受益者たる納税者にとって有益な契約を実現するべく、発注機関に諸々の要請を行うこの立法がなされたのは、ゼネコン汚職に象徴される、90年代に立

て続けに生じた一連の入札談合事件の影響が大きかった。この立法に併せて2002年に官製談合防止法が制定されたことから、この時期の公共工事をめぐる入札契約に対する国民の不信の大きさがうかがい知れる。

品確法は2005年の制定である。入札談合への強い批判に加え、WTO（世界貿易機関）政府調達協定への参加といった事情から、公共契約において競争性の確保への要請が高まり、一般競争入札の徹底に象徴される入札契約制度改革の流れが加速したが、会計法や地方自治法における最低価格自動落札方式の原則が維持されたのでダンピング問題が深刻化し、その影響としての公共工事の品質悪化が危惧されるようになった。そこで価格だけの競争に警鐘を鳴らし、公共工事においては価格のみならず、そしてそれ以上に品質が重要であることをうたう公共工事品質確保法の制定が求められることになったのである。同法が公共工事における品質確保が入札契約の手続きにおいて反映されることを要請したことは、会計法や地方自治法では最低価格自動落札方式が原則であるところを、公共工事分野においては総合評価落札方式が実質原則であることとする決定的な法的根拠を与えることとなったのである。

これら3法は、最後に登場した品確法の制定時点である2005年当時においては、「担い手3法」とは呼ばれていなかった。では、3法がそのように呼ばれるようになったのはいつからか、そしてどのような背景があつたのか。

これら3つの法律が、「担い手3法」と呼ばれるようになったのは、2014年の3法改正からである。容易に想像できるように、2014年の3法改正のきっかけとなったのは、その3年前に生じた未曾有の大震災であった。東北地方、特にその沿岸部は壊滅的な打撃を受け多くの人命が奪われた。災害において人々の生命と生活を守り、災害からの復興を担うのは建設会社である。しかし、市場原理の徹底、痛みを伴う改革、コンクリートから人へ、といったスローガンで公共事業を悪性視する改革が続き、インフラの担い手不足が深刻化していた状況下での大震災である。