

いわゆる担い手3法と建設産業労働改革の課題

永山 利和

(日本大学元教授)

要 旨

2014年6月、公共工事品質確保法、入札契約適正化法、建設業法の3法で一体改正が行われた。3法一体改正は、公共事業の品質確保を軸に入札・契約、施工管理さらに建設産業における企業経営の法令順守、建設労働における担い手育成・確保を発注者・受注者双方の責務とする等、広範囲にわたる体系的法改正であった。

本稿では以下の点を論じる。①日本労働法は20世紀型集团的労働市場を基礎におく法制度から21世紀型個別的、民事契約的法制に移行しつつある。労働市場はより多層化した労働者間（競争）市場に再編されている。その結果、国法として労働法制機能が空洞化し、労働市場再編は建設産業労働者に強い負の効果を及ぼした。だが地域社会維持の必要性から、一部の地方自治体が独自に建設市場改善の動きが始まり、公契約条例制定など新たな展開を見せてきた。②建設産業にける労働市場は、賃金決定システムに他産業のそれと際立った個別“現場採算型”決定方式がとられるという特徴をもつ。この特徴の社会経済的デメリットは技術革新、生産性向上等を抑止する要因となるが、公契約条例制定は重層下請構造改善をいかに促進するのか。とくに優越的地位にある発注者（国と地方自治体等）が有する組織的制約を検証する。③建設産業市場が発注者優位の階層構造を受注者組織の末端にある中小・零細企業にまで請負発注価格およびこの価格での施工費用が事後的に賃金を決定する仕組みとなり、法改正の趣旨を阻害する機能を点検する。④公共調達政策が新自由主義的競争政策により工事の品質確保を困難にし、21世紀建設産業に引継がれた重層下請構造下の賃金決定方式が周回遅れの個別的賃金決定方式に重なる。つまり賃率・請負価格、雇用の正規・非正規、一人親方階層の増勢など雇用も事業請負とのいずれの境界が見えにくい。このファジー（fuzzy）な仕組みを強めた結果生じた改革力の限界から、今回の法改正が品質も担えない“超柔構造”的賃金決定機構を改善する趣旨が貫徹するのに必要な条件は何かを検討する。

施行された公契約条例は、①具体的な賃金下限額設定対象となる公共事業は全発注工事の一部であること、②条例適応形態も行政指導、審議会方式等、実効力に差異があること、③適応事業での点検・検証が不十分であること、④労働組合等の監視・点検が困難であること等、国および地方自治体の公共事業の影響についての実証は乏しい。したがって問題解明の実際の方策は今後さらなる検討を要する。

キーワード

建設労働、担い手3法、公共工事品質確保法、入札契約適正化法、建設業法

はじめに：本稿の課題

建設産業日本の市場規模は1992年度に約84.0兆円の記録をピークに下降線をたどる。2011年度に43.3兆円とピーク時期比51.5%とほぼ半減した。その後2011年3月11日の東日本大災害の復興需要発生を機に、約51兆円水準までに回復し、13年度以後、横ばい基調にある。しかし少子・高齢社会移行過程の人口減少、海外投資増・国内需要減等で、その規模はオリ・パラ工事終了時までの動きであって、2020年以降は下降すると予測される。この市場動向の中、その規模は1996年度比で2015年度が投資額で約38%減、住宅着工戸数で約43%減、建築着工床面積で約49%であった。

それら市場動向に比し、建設許可業者数は約17%減、技能労働者数は約25%減である。市場規模に比して過剰供給力の存在をうかがわせる。過剰供給力を抱えたままであったが、2013年度から国土交通省は、予定価格を積算基礎である「設計労務単価」を政策加算して上昇に転じ、対2012年度比で2016年度は38.5%上昇した。

建設産業の労働者は、高齢化、とくに現場技能労働者の高齢化への対応および、基幹技能者の退出抑止および新規技能者の参入を意図して政府・国交省は2014年6月に「担い手3法」改正を実施した。この改正につき、本稿はつぎの4点を検討課題とする。すなわち、

- ①現在の労働法制の基本的変化と建設産業の特異な市場機構改革へ地域からの動き
- ②市場再構築と実体経済との不具合を強めた行政機能のモメンタム（慣性）
- ③「担い手3法」の基本的政策転換の実効性を阻む関連行政組織
- ④施工工程における労働者の最低基準と施工工程における遵法体制確立の重要性

以上である。このほか、①建設産業の基幹職種における現場技能労働者確保に関する新規養成の手法、②とくにEU諸国に見る公的セク

ターの教育・訓練制度機能強化に比べた日本の展望、③国および地方行政が技能者養成・確保に果たせる役割、④社会保険加入いかんで現場入場制限や未加入事業者を公共事業から排除する等の罰則措置が適切な対応であるか否か、すなわち就業者の処遇改善、建設産業再生手法として社会保険制度を事業許可制に準じる強い運用が適正かどうか、⑤外国人研修生・実習生制度の拡張が抱える“研修”自体に潜む本質的問題など、吟味を要する課題は多い。本稿では課題全体を論じない。

本稿の要点は、建設産業再生に位置付けられる行政組織の機能を踏まえ、なお行政組織が建設産業発展に対する「建設産業（市場）政策」実施の前提となる強い官製（市場）モメンタム（慣性）と「担い手3法」による市場改革を推進する機能を改めて問い直す。行政機能の歴史的モメンタムを改め、検討すべき課題を強調したい。建設産業労働者の養成・確保問題は稿を改めて作業したい。

1. 新自由主義的労働法制と地方自治体からの建設産業政策の転換の動き

1) 労働市場政策で先行した新自由主義経済政策の実施

20世紀後半から、経済政策が新自由主義的思潮に覆われるが、労働政策分野は先行的に大きな変化が生じていた。日本では1985年に労働者派遣事業法が制定された。その実質的政策内容の基調の変化は、労働者自体の法的概念の変質にとどまらず、雇用・失業情報、職業紹介・斡旋、労働者配置・再配置、職業訓練事業等、労働市場政策運用の諸分野に新しい変化が進行してきたことが分かる。

まず労働者に焦点を当てれば、労働者派遣法制定では、直接雇用者のほかに、全く新しく“派遣労働者”概念が登場した。“派遣労働者”とは正規・非正規という区分概念とは別に雇用と労働とが分離され、雇用・労働とに分断された労働および労働者という範疇が生まれた。この

ことに留意すべきである。

すなわち、労働者は「雇用と労働を一体化した労働（力）者」の存在が継続することに加え、「労働なしでの雇用関係だけ有する労働者」と「雇用関係なしで賃労働の指揮・命令を受ける、労働するだけの労働者」とに分離・分断されることとなった。それは雇用が半分、労働が半分の二つの企業に拘束される新型の“片肺飛行”的労働者、その創出が法的に容認されたことを意味する。金融派生商品になぞらえれば、“派生労働（力）者”（派生労働力商品）を生む法制が実施されたことになる。正規雇用・労働関係の労働者に加え、臨時、日雇労働者という旧来までの労働者のほかに、正規、非正規労働者の区分とは別次元が加えられた、新たな雇用と労働とが分割・分断された、いわば新規「部分労働（力）者」として区分された正規・非正規労働者が、労働力供給事業者とともに法的に創出されたのである。

その結果、労働力需要側では“オンデマンド雇用”という新規の労働需要が広く実現した。“オンデマンド”に対応するだけの労働者、“派生労働（力）者”が続々と、しかも多様に生成された¹⁾。

また労働者派遣事業に係わる新事業体に着目すれば、派遣事業（者）という労働力需給調整事業が創出されて、職業安定行政に官と民との共存体制が生まれることとなった。派遣事業者は労働力の雇用情報、斡旋・就労、労働そして人事関連事業の受・発注を事業化してきた。労働力取扱の各事業工程が分割・事業化された。

各工程は独立事業化または総合事業化され、それらに派生して生じる各種“労働需給事業”を生み出した。労働（者）に関する労働情報の収集・提供、紹介、斡旋、就労とその関連事務等、各工程を事業化し、需給に介在し、手数料収益事業を可能にした。それは労働関連新企業、新業態創出となった。それらを集合した新労働市場事業が生まれた。現代的“口入業”は、雇用・労働を細分した部分労働力商品からなる市

場を創出・再編し、職業紹介事業等の国家独占に風穴を開けた。

その結果は労働法体系にも影響が及んだ。かつての労働者保護機能を中核とする労働法制とこれら労働法制下の労働行政から、労働者雇用および就業・労働の情報、紹介・斡旋など行政事務様式に関する新産業創出を支える法的土台を制定する空気醸成効果を生んだ。

繰返すが、これらの労働概念の新自由主義的創出策と創造的分割・分断という細分化した契約を束ねることによって、労働法制は労働者保護と別に新たな労働者取扱事業化政策領域に踏み出したといえる。労働者と労働（者）取扱業とが連関され、それらが行政過程に紐付けされたことは事実経過からも明瞭である。労働市場に新事業、新産業化を大規模に出現させた点で、労働市場政策が日本の労働法制を新自由主義政策に転換・推進する先導役を果たしたことは括目すべきである。

すなわち1980年代初頭における国家政策における新自由主義路線の出現が、日本では「臨調行革」路線と呼ばれる国家改造を焦点に始動した。だが、国家改造に先んじて労働政策領域では逸早く新自由主義的労働政策導入が進行した。労働市場政策は公共機関が独占的に担い、例外的に労働組合または公的機関認可の事業体みの運営が限定的に許される制度であった。しかし労働者派遣事業法制定は派遣労働者を出現させたばかりでなく、新事業者、すなわち派遣事業という労働市場に新規企業、新規産業主体を出現させた。派遣事業法は新事業を創設する制度実現を果たしたのである。その結果、職業安定所機能を利活用しながら、労働者派遣事業法では派遣事業という新事業を民間営利企業に担わせたことを認識しなければならない。

労働市場政策を独占的に国家事業としてきた戦後労働行政機能を新産業の担い手による収益事業化し、労働力価格形成にも影響力を持っていた労働組合組織の職業安定事業許可制度に代えて、労働者取扱い事業を民間企業に事業化さ

せ、マンパワー事業分野を生みだし、賃金水準規制に新自由主義的市場原理で席卷できる制度に代えたともいえる。こうした事態の変化を踏まえつつ、20世紀から21世紀には労働法制全体が大きな変化を遂げてきたことを以下で概略整理しておきたい²⁾。

2) 労働法制の世紀間の転換

(1) 労使集団取引を基本とする20世紀型労働法制

20世紀型労働法制という構図を想定するとき、その基本的構図を示せば、以下の点を指摘できるだろう。すなわち労働法制は、①公権力による全国一律労働市場規制、②労使の2者または労使政3者の集団協議制とそれらによる協定化・法制(定)化、③社会保障・社会保険等、税・財政ないしは保険機能による連携(連続)制等を指摘できよう。

とくに②の労使による2者協議、または労使政3者協議制の基幹的要素は、協議体制の前提となる(イ)労働者の集団組織の容認、すなわち団結権の法的容認にくわえ、(ロ)協議または交渉の承認および義務化、そして(ニ)争議行為とそれらがもたらす被害、実害等、争議行為が生む経済的な“負”、すなわち争議行為がもたらす被害・損害の免責ないし合法性、などが基本にある。資本、使用者側も集団組織で対応し、企業規模、地域、産業を問わず、集団的市場取引を前提し、かつ集団的取引行為の結果の容認が標準ともなる。

すなわち企業、地域を超える集団的な協議・交渉の行為が独立変数で、協議・交渉の結果が従属変数となり、その結果は労使双方の集団にとって共通の規範的効力、法的規範となるような社会的容認制度を原則としたのである。資本対労働、すなわち労使集団組織間の協議等の結果は、全国規制に拡張可能性もあるが、企業、地域、産業での自主的底上げ、あるいは上乗せを排除はしない。全国基準を基底に産業、地域、企業間での自由な競争容認を意味し、それらの

諸結果を踏まえた企業経営、産業活動が志向されてきたのである。

(2) 個別取引を基本契約とする21世紀型労働法制

それに比して21世紀型労働法制を問う構図を想定するとき、その労働法制は形式上、大きな相違がある。すなわち、①種々の雇用形態をとった個別労働契約、②正規・非正規、直用・請負・派遣等の部分・分割労働力等の混合取引をも容認し、これらに対応して分節化されたパッチワーク模様の法規制とする労働法規制、③社会保険未加入者をも許容する格差容認の各種社会保険制度と非就業者、“ネット(掛け値なし、”純な“)貧困(者)“、すなわち無労働・無資産・無所得のネット貧困(者)対策にのみ特化したナショナル・ミニマム制度、個々人に遮蔽され・部分就労者等とを連続させない生活保護制度に純化し、労働法制と社会保障制度とに切断し、労働者階層間の利害を先鋭化して、制度悪化を進められる政治的土壌とする。

とくに①の集団的労働契約から離れた個別化される雇用・労働契約は、国家等が規制する集団取引を忌避し、国家規制を前提する団結権容認の法制を市場への非適切な国家介入、不要な規制として否定する。あえていえば国家行政権限による規制に依拠した組織団結こそが市場機能を歪め、市場破壊行為とさえ見なし、これら民事行為に対し国家不介入原則を強める。市場取引の法的基礎に、国家不介入(=規制緩和ないしは撤廃)を据える。その際、人間の社会生活レベル基準(例えばナショナル・ミニマム等の制度的支援政策)を市場への不合理な介入行為とみなす。個々人は合意を前提に貨幣的、物質的生存条件を踏まえた社会的で平均的労働者処遇基準を設けさせない。共通労働基準をもあえて外し、市場要求に個々人が向き合い、市場取引に存する多様な選択幅を広げ、個人契約結果の合理性を優先し、個人選択による判断での契約結果(さまざまな価格の形成)を不合理とはせず、むしろ合理的期待が生んだ市場の自然

な結果だとみなす。

(3) 個別契約に対する「新自由主義的合理」という“価格”の意味

新自由主義は労働する場（雇用機会）を獲得しようとする個人こそ正当な市場取引単位であるという価値基準を重視する。集団取引はこれら価値基準を妨げ、個人の能力発揮を阻害する要因とみなす。規制は人的資源の遊休化（＝失業者化）を増幅させる要因だとする。その見解からすれば、①労働者と資本（家）とが各主体的個人の間で、相互に“尊重した合意”が個別的、合理的合意と見る、②個別協議による労働条件が市場機能に基づき決定された適正な労働条件である、③個別労働条件契約（集团的組織の介入なしの）こそ市場原則に沿った結果である、等という解釈なのである。職種、年齢、技能、性差等の格差の発生は市場機能発揮の結果であり、格差の存在は多様な市場機能の効果を表現した合理的現象だとみなす。こうした理解を基礎にしている。それはヘーゲル論理学的に「存在するものはすべて合理的である」という命題にも合致する。

それは20世紀型労働法制に比べると、団結組織なしの、“ネット（純な）”資本（家）と個別労働（者）間での、対称性をもった市場競争、自然市場という、現実の労働市場と認識された労働市場とを逆立ちさせ、倒錯した構造こそを正当だと評価するのである。この資本と個別労働を基礎とする競争的労働市場、そこでは個々の主体間競争の基本構造をその競争形態という形式だけで判断する。21世紀型法制度は集团的取引の労使関係市場の対極をなし、個別契約型労使関係市場を形成し、拡張することが分かる。

すなわち労働者個人と企業との雇用・労働契約は、労働以外の一般的な商品所有者間、企業間、国家間等々の取引、そこに存在する個々の競争形態を資本と労働にも全く同次元だとみなしている。この取引構造での個別労使関係において、労使双方を対等取引だとして取扱うことを前提とする。個々人が企業との間に雇用・労働

契約を締結する選択の結果、そこで承認された約定、締結された条項を、対等・互恵の主体間契約原則の結果とみなす。

そこから発して労使契約を雇用・労働関係全体を構成するアトムの、モナド的合意とみなすのである。すなわち個人と企業との間の雇用・労働契約が成立した以上、この個別の雇用・労働契約こそ独立し、自立した個々人の契約締結、すなわち労使は相互に契約当事者能力を持ち、個人が企業組織との間で合意された、適正な契約とするのである。だから契約内容は、双方が合意したこと自体、そこにこそすでに共通の合理的関係が見出される。成立した価格は常に双方の合意、正常な市場価格形成の結果と評価し、この価格形成の事実を合理とみなす。ここに市場原理、団体取引規制等の制度的規制を排除する合理思潮、すなわち新自由主義的契約志向が表れる。

3) 建設産業労働政策に関する国家機能の特異性

(1) 建設労働政策へ進行する地方自治体の参加—国家規制の空洞化と地方の法制参加—

ただ、この現実には市場構造における平等な主体間で異次元の事象が日本建設産業には長きにわたって存在してきた。それは、国、厚生労働省あるいは国土交通省による権力行使組織、行政行為を担う行政組織の活動する事務・事業において、行政組織が労使関係の交渉、協議を仲介し、協議・斡旋するだけではなく、行政が締結する民間企業と調達行為に賃金・労働条件にあえて介入可能な条項を挿入する条例を制定し、雇用・労働条件の改善を試み条例が広げられてきている。

すなわち地方自治体が行政行為に必要な事務・事業遂行の一環に建設、公共サービス供給、物品等の購入・調達等に当たり、必要な契約場面に生じる取引（市場の一部）において、価格形成および一定の取引規制ないし基準を設け、

従来型の競争市場条件に一種の新しい制約条件設定の動きが広がっている。

行政の事務・事業遂行に関して発生する事業委託、購買等において、行政行為に必要な諸取引に係った契約（いわゆる公契約、公共調達ともよばれる）に、契約の遂行・実行の過程に労働者の賃金・労働条件、さらには各種下請負契約等に対して、条例等の法規を設け、一定の取引基準や規範遵守を求め、また必要な種々の追加的事項を織り込む契約約款を挿入する。こうした契約およびその実施手続が試みられている。

この公契約合意に含まれる法的（合意）内容とその実施は、実施手法に関する法的効力発揮の仕組みが形式上労働法制等による集团的合意を形成・実施する社会法とは異なった法的構成をとっているのである。

すなわち、契約方式は行政体と企業との個別契約案件に対して実施される。その基本は、地方自治法に基づき、首長の公共調達に際してとられる通常の公契約締結権とその権限執行の実施に際し、労働法規、下請取引改善法規さらにはまちづくり条例等、関連諸事項が埋め込まれる。この行政権限行使を前提とするのが公契約条例である。

公契約条例を法的構成で見れば、地方自治法および同規則、さらに民法における契約手法に則っている。地方自治法から見れば、同法における条例制定権等により生まれる「公契約条例」等に基づくか、または法制定なしに首長が行政指導に相当する地方公共団体の地方自治法施行規則等による「指導要綱」での行政指導手法によるものである。

（2）自治権による労働政策の法的構造

条例あるいは指導要綱により、地方自治体が実施する公契約への参加の法的構成の基礎は、地方自治権に基づく地方行政の権力行使として実施される。ただし公契約条例における賃金・労働条件規制の効力は国法とは大きく異なる。

地方自治法による条例制定の行政効力は行政区区域内に限定される。国または他自治体の事務・

事業に従事する労働者を規制する効力はもたない。また自治法による条例効力を直ちに民間企業などに拡張適用されるような波及力もたない。

公契約条例等による労働条件、市場取引等に係って採用される規制が示唆する実質的効果は、建設産業労働者、清掃、介護、保育、学童保育等、自治体が許認可、財政交付や運営経費補助等、運営に係る各種規制の遂行において、公契約を通じた特定の事業所、事務所等に限定して、国法レベルの適用では解決不能な課題を抱える現場にも地方自治体が実施する改善施策を拡張できる。

国法の趣旨やその運用面での変更、つまり国法の諸機能が地域経済振興等との関係で実態と乖離し、その機能を縮小ないし喪失する領域が生まれる。あるいは行政事務・事業に歪みが生じ、行政サービスの不具合等が生じれば、当然軌道修正が必要となる。こうした本来国の行政事務・事業の希釈や減少が広がるとその結果、地方自治における地域産業振興、社会政策実施の権能に絡んだ補完ないし軌道修正が地方自治体の手で行われる場合がある。地方自治体にとって必ずしも本意な行為ではないが、補完ないしは代替機能を果たさざるを得ない現象が広がっている。

（3）自治権による労働政策への制約条件

公契約条例などにより地方自治体が、地域建設産業支援の動きをどのように評価するのか。

それは、1998年の中央省庁等改革基本法により、国家行政機能を再編し、国家は外交・軍事・国際国内経済政策等の主要領域に集中し、特化した機能に限定する。21世紀型労働行政のように労働行政を一方では民営化・市場化しつつ、民事契約、民間事業化方式により、労働行政を21世紀型労働法制では漏出されてしまう。そうした労働政策領域に、どの行政体が応え得るのかといえ、国家行政が地方行政に委譲・移管する行政領域およびそれ以外においても国から地方に移し変えるほかはなくなってしまう。し

たがって国家行政を規定する国法が「地方分権改革推進」として順次スリム化され、それとともに国の行政権限行使が空洞化する領域が拡張されてしまったことを背景と見なさなければならない。換言すれば全国規制が緩和ないしは無効となる領域が広がる。スリム化、空洞化された行政領域を民営化・市場化によって民間委託されるか、または地方自治体が自治事務として尻拭いするか、あるいはまた国家行政行為を代行するという結果を生むのである。こうした国家行政の後退と地方自治行政の“はみ出し”が拡張、進化を始めている。

とはいえ地方自治体ないしその地方官僚制組織は、自治体が独自に制定する公契約条例等により、建設労働者の賃金・労働条件改善に踏み出すことには容易でなかった。だが、国家の事務・事業の空洞化を穴埋めする意図からではなかったとはいえ、現実の地域住民の要請に応えるには、自治に基づく行政機能創出につながっていく。

というのは公契約条例の意義を実施し、今後その趣旨を限定的にであっても展開するためには様々な関連分野の法的、行政的調整を必要とする。すなわち、一方では本来国家行政領域の事務・事業を自治権に基づいて事業実施するとはいえ、その“上乘せ”ないし“横出し”の行政機能は、地方自治の本来的な趣旨からでは生まれにくい場合が少なくない。地方自治体が国の機能を結果的に代替ないしは代行することとはいっても、地方自治体にその規定も執行組織も財源も用意がないに等しいからである。

そうでなくても「地方分権改革推進」政策により、地方自治体の事務・事業は国および都道府県から基礎自治体には5次にわたり多くの事務・事業が委譲、移管され、基礎自治体の事務・事業領域はかつてなく広がっている。多くの権限委譲・移管に対応する財源、人員配置は、事業量の増大に比して不十分であり、公契約条例が制定されても実施への“立上げ”効果は極めてスローとなる。すなわち実効性ある条例執行

に多くの予期せぬ壁が立ちをはだかっている。

それは国と地方との基本的法制度の関係、建設産業に関して言えば、財政および財源、すなわち税源領域における国との関係が法的、形式的には上下関係でなく、対等な分担関係にあることになっている。2000年の地方自治法改正以降は対等となっているからである。

産業政策、とくに建設産業政策に関する権能は、国（国土交通大臣）および都道府県（知事）に事業の許認可権および営業停止権に関して点検、監督権などがある（建設業法第28条、第29条、第31条）。くわえて公正取引法に絡んだ措置請求権が規定されている（建設業法第41条、第42条）。その意味で、地方自治体が建設産業政策に踏み出すことは可能ではある。

しかし現実には地方自治体とくに基礎自治体においては、建設産業に関する振興策実施条例などにより、それを根拠に行政組織を新設し、予算措置を講じる例はまれである。したがって、建設産業振興政策は、建設産業における労働者政策および小規模企業に対する市場や事業の確保、拡張、政策など、建設産業が抱える一部の政策課題に限定された対応しかとられてこなかった³⁾。

2. 建設産業政策における転換—2014年「担い手3法」の登場とその背景

建設産業は、既に若干ふれたように2010年を底に、震災復興、大都市再開発そしてオリ・パラ等で一定の回復基調を辿ってきた。だがアベノミクスの効果が上がらず、少子化、高齢社会が進み、大きな経済成長は見込めない。他方では東日本大震災、熊本・鳥取地震に加え、首都直下型地震および東南海地震の襲来、大規模火山噴火、気象変動に伴う集中豪雨等々、文字通り災害列島への対応を迫られている。この状況は、一方で経済成長を見込めない制約条件の高まりとなり、他方で建設産業の維持・高度化が社会的に要請されているというディレンマがある。

90年代末以降、2012年ごろまでの約10年間余り、建設産業政策は市場縮小期を経てきた。この市場縮小期をとらえて、多くの国と地方自治体がとった建設市場政策への姿勢は、新自由主義一本槍の競争強化・低価格推進政策を進めた。発注工事の低価格化を図るため、予定価格の事前公表、コンピュータ入札、ランク制の拡大等々、様々な競争化政策が強められた。

建設企業経営は新自由主義政策が生んだ過当競争を乗り越えるため、下請重層構造を深堀した。材工共・一人親方活用等の雇用劣化策を取り、官・民上げて低賃金化を推進した。低価格建設物供給促進には低費用化策がとられた。その集中的圧力は結局、労働者賃金にしわ寄せされた。

ただ注意すべきは、低賃金化政策を経営側が推進した事実があるが、それだけでない。建設市場の約半分を占める公共事業とその関連事業の公的機関の発注者は、施工工程の法的規制を緩和して、施工工程を民・民契約とみなして、不当な下請企業群への費用切詰めで、低賃金の押し付け、赤伝処理等々のしわ寄せを実行した。その結果が、工事品質を棄損するまでになるほどの大きな影響を与えたのである。徹底した費用減価による入札“改革”，執拗な賃下げ、それを基礎に工事規模の大小にかかわらず一律歩掛の適用，多段階での歩切，常態化する赤伝処理等，元請・下請重層構造を持つ各工種・各段階で，官・民協調および民・民間連携体制で，“スリム化”，“リーン化”経営が進められた。

公的建設市場の低下価格政策は，入札制度を利用した受注競争を先行させ，低価格受注を広範囲に拡張させた。かくて建設労働市場も失業者・半失業者の受皿機能を喪失した。建設産業労働市場からはまず技能者，技術者等，基幹技能者・技術者から流出が始まり，若年労働者は建設業を敬遠して入職者が減少し，労働（力）者構成は一挙に高齢化が進んだ。遂には建設産業存立の危機と認識されるに至った。大震災など，大規模な自然災害が建設生産力貧困化のリスクを自覚させるに至ったといつてよい。ここ

に「担い手3法」改正の契機があった。

1) 「担い手3法」改正の骨格

(1) 「担い手3法」とは

インフラストラクチャ等の品質確保とその担い手を確保するため，公共工事の基本となる「公共工事の品質確保の促進に関する法律（品確法）」，公共工事の入札契約を適正化する基本的，具体的措置を規定した「公共工事入札及び契約の適正化の促進に関する法律（入契法）」，公共工事の適正な施工確保と建設業の健全な発展を規定した「建設業法」の3法が，平成26年（2014年）6月4日，一体で改正，公布された。この3法一体改革は，行過ぎた価格競争，現場の担い手不足，発注者にとっても受注者にとってもマンパワーの高齢化と現場技能者の不足で，地域の公共施設の新設はもとより維持・管理体制の懸念される事態となった。これらの懸念を払拭し，国土保全・地域の防災・減災能力の供給・維持など社会資本整備等の国土保全等の基本的課題に対応して，公共工事の運営改革・改善に大きく踏み込んだ法改正であった。そのためにこれら法規改正を一括して「担い手3法」改正と呼ばれる。

(2) 「担い手3法」改正の主な内容（文中のゴチック文字・下線が改正点を示す）

① 「品確法」改正点

社会的インフラの性能，品質等の確保とそれに必要な担い手の中・長期的な育成・確保のため，「品確法」の目的と基本理念に新規に基本的な事項が追加された。以下改正の要点のみを箇条書きする。

イ）法の「目的」に（第1条）に以下の事項が追加された：

- ・「現在および将来の」公共事業の品質確保を図ることとした。
- ・「品質確保の担い手の中長期的な育成・確保」の促進が追加された。

ロ）法の「基本理念」に（第3条）に新たな理念が書き込まれた：

- ・ 施工技術の維持向上とそれを有する者の「中長期的な育成・確保」
- ・ 適切な点検・診断・維持・修繕等の「維持管理により、将来にわたり担い手の確保」
- ・ 災害対応を含む社会資本の維持管理のため、将来にわたり担い手の確保へ配慮
- ・ 「請負代金が適正な施工を見込めない契約締結の防止等、ダンピング受注の防止」,
- ・ 「下請契約を含む」請負契約の適正化と公共事業従事者の「賃金、安全衛生等の労働環境改善」
- ・ 技術者能力の資格による評価等による「調査設計（点検・診断を含む）」の品質確保、等が追加
- ハ) 「発注者の責務」が明確化（第7条）され、それに基づいて発注関係事務の改善点が具体化、明確化された
- ・ 「担い手の中長期的な育成・確保のための適正な利潤の確保」のために「適切に作成された仕様書及び設計書、経済社会情勢の変化を勘案し、労務及び資材等」, 最新の「取引価格ならびに施工実態を反映した積算による適正な予定価格」の設定
- ・ 「不調・不落の場合、見積書を徴収し適正な予定価格」を設定
- ・ 「低入札価格調査基準、最低制限価格」の設定
- ・ 「計画的発注と適正な工期の設定」
- ・ 「設計図書と工事現場」の不一致等に「設計図書の変更、請負代金、工期変更を行う」

② 「入契法」の改正点

談合問題や近年ではダンピング受注や入札の不落、不調が多発し、公共工事の入札及び契約を適正化し、発注者・受注者の双方が入札・契約とその後の施工体制を徹底的に把握し、手抜き、不当な中間搾取を防止するために講ずべき基本的、具体的措置を規定した。今回の改正で

は以下を規定した。

- イ) 「入札金額内訳書の提出」を義務化（第12条）←見積もり能力なき入札の排除
- ロ) 談合防止のために「各省庁の長は提出された書類の確認等を講じる義務」（第13条）
- ハ) 手抜き工事、下請企業へのしわ寄せ防止のために、小規模工事も含め、「施工体制台帳（社会保険加入状況、監理技術者の氏名・資格の記載）の作成及び発注者への提出を義務付け」、また「金額にかかわらず下請契約書（社会保険加入状況、主任技術者の氏名・資格等）の作成と発注者への提出を義務付け」（第15条）

③ 「建設業法」の改正点

「建設業法」は建設業者の資質の向上、請負契約の適正化、適正な施工確保、発注者保護ならびに建設業の健全な発達促進等を図るため、受注者の許可条件、下請契約制限等を定めている。「建設業法」は建設産業の参入・許可要件、事業経営基準等、総括的基本法規であるが、今回の改正では建設業事業者にとっての担い手の育成及び確保に関する責務等がぐわえられた。

- イ) 暴力団員の不当行為の排除（第8条9項）
- ロ) 建設業者及び団体は「建設工事の担い手育成及び確保その他」の施工技術確保の責務（第25条、第27条）

以上が3法改正の基本点である。

今回の「担い手3法」による改正において注目すべき諸点は、①担い手の育成・確保にむけて発注者、受注者ともに総力を挙げて実行する方向が規定された。そのために必要な具体的措置として、②新たに「発注者の責務」が規定されたこと。③「品確保」の「発注者の責務」に対応して「建設業法」における「発注者の保護」という優先的地位を規定した条項との関係でいえば、担い手の育成・確保に関しては双方の責務とされ、両者の責務を均衡させる措置がとられたこと。④受注者に関しては担い手の育成・確保とともに下請取引改善が具体的に規定され、

施工体制における実施策が規定されたこと。以上である。

「担い手3法」制定の趣旨に沿い、発注者の設計・積算、入札・契約および施工等の適正化を積極的に促進できる状況が生まれたことであるのが要点である。しかしこの3法改正で建設産業に求められてきた構造的改善が自動的に進むのかといえ、それは楽観的に過ぎる⁴⁾。

2) 公契約条例の実効性を阻む既成自治体制のモメンタム

(1) 地方自治体による建設産業振興政策

すでにみたように地方自治による産業政策支援策の実施には産業別に独立した省庁の専門的、縦割りの規制の違い等から、法的に少なからぬ不整合がある。都道府県はもとより、基礎自治体においては農林水産業、製造業、商業及び観光産業等には組織、人員が配置され、予算措置も講じられている。そうした自治的政策が可能な条件に比して建設産業に関しては元請企業のほか外注・委託企業を含めて設計・建築基準等に関する国の機関委任事務を担う指導行政組織という規定があり、関係組織が置かれ、人員も配置されている。だが組織があっても指導事務の機関委任事務の機能と建設産業振興対策とは全く別の行政行為である。

近年、まだ少数だが地方自治体が建設産業支援に踏み出し、その中で建設産業労働者の賃金、労働条件の改善に踏み出した。その1つが、公契約条例等制定である。政策目標に関する設定内容の違いがある等とはともかく、もともと地域に深くかかわる建設産業振興に地方自治体等からの取組みが始まったことは重要な前進といえる。従来、建設産業政策の所掌権限は国土交通省に集中され、地域防災・減災対策、地域公共施設の老朽化対策、さらに多くの専門的技能・技術者の確保・養成は地域雇用と不可分であること等から、地域における建設産業の必要性が再確認されていると、いえる。

地域建設産業への行政支援政策には、地域の

産業構造の特性や重点の違い等から、その政策目標が様々であることは当然である。だが目標の違い、目標達成の手段のいかにかわらず、限定された地域に根差した建設産業振興策を採用することは、地域社会経済が均整の取れた社会経済を築くうえで重要な位置を持っている。すでに世界市場化した多くの産業に対し、地域経済の側から発する地域経済浮揚努力は歓迎されるであろう。それとともに産業政策支援策を傍観するだけでは地域振興政策に影響力を発揮するまでに多くの時間および制度や政策の壁、すなわち制約条件が絡み合った既成の枠組みがある。このことから、制約を緩和させる課題もある。それら既存の制約条件に抗して政策推進を図ることが有効な政策支援となるであろう。

とくに政策実施に当たって従来の縦割りの法的規制構造が、それ自体、既成の法体系、行政組織運営当事者が気づかないまま、無意識の制約条件となることを指摘しなければならない。地域経済政策は国や地方自治体の既存の政策体系と交差し、少なからず体系的整序を図る必要がある。

この課題への取組は少々厄介である。というのも政策前進のために必要な内部的障害を取り除く作業と並行して進めなければならないからである。

例えば、いまでも公契約に際して求められる課題に堅固な「予定価格」という硬直化した壁の問題がある。予定価格はもともと財政執行に当たっての入札を公正かつ適切に実施する競争入札における発注者側の不可欠の制度要件である。予定価格との関係で、入札される案件の競争条件や落札順位が決定される。委託・受注の価格決定および落札者決定に関する基礎的条件となる。しかしその枠組みが重要であるとはいえ、他方で法的、制度的側面として「予定価格」が“上限拘束性”と呼ばれる硬直的な市場規制となっていることも事実である。「予定価格」というまでもなく、予算執行に対する原則的な事務規定である。

とはいえ、「予定価格」は工事等の案件に対する事務・事業の調査、企画、設計・積算、入札・落札、施工・完工そして管理・運営等、公共施設のライフサイクル全体にとってはごく一部の行政行為にかかわっている法規であることも見逃してはならない。とくに契約・落札に関する法規定であるが、だからといって予算管理の基本法規の一つとして会計法、予算決算令(予決令)は事務・事業のルールの部分一つである。だが会計法、予決令いかにかわらず市場機能全体から「予定価格」を見れば、価格決定だけの機能だけでなく、「予定価格」設定の前工程である設計・積算とも係る。全体の事業遂行内容を規定する上限拘束性以外の課題も無視してしまう危険も内包している。この課題に対しても未だ多くの制約を生む役割を強く持っている点では改善を要する課題である。

(2) 建設産業振興策との不整合を生む諸制度

公契約条例実施に際して、多くの矛盾にぶつかりあう事案に、会計法、予決令が絡んでいる点を若干検討してみよう。予定価格運用には発注者の強い裁量の基礎にある会計法、予決令が他の事業領域にも強い縛りとなってきた事象である。

国土交通省は、各省庁および地方自治体にその廃絶を繰り返し求めている改善課題に、「歩切り」がある。「歩切り」の発生は、発注者優位性のうえに“予算の有効活用”を名目に繰り返されているのである。“歩切り”行為の違法性は行政行為であるゆえに未だに多くの発注者では放置されたままである。それは下請重層構造改善を阻む要因とも重なる。建設産業市場改革の多くの課題は行政組織が規定によって実施しているという建前になってはいる。だが、現実には予定価格優先の入札・落札方式が建設産業市場に大きな制約となっている。このことは国、すなわち国土交通省も承知している⁵⁾。

しかも制約を生む要因を“見える化”しようとしても、行政組織自体は見えるわけではなく、実際は地方自治体の担当職員に権限行使が委ね

られている。だからその改善、改革の諸課題を行政職員が実行する個人的努力はあまり評価されず、周囲からの支援は少ないままである。事実上業務遂行に関する人事考課等では無視されているのが実態である。職務遂行へのインセンティブが乏しいことも法令違反黙認の一因となる。

少なくとも明確な建設産業行政の転換と市場改革の課題が行政組織として認知され、推進されなければ、建設産業における労働者、その中核を構成する技能労働者を養成・確保などは“自治体ボランティア”程度しか意識されていないように見える。

それが意味することは産業政策、とくに建設産業支援・発展政策自体が地方自治体の事務・事業にはないことである。地方自治法に所掌規定がない以上、公式の事務・事業に明示された産業振興政策に位置づけられなければならない。そのうえ、職員意識には、行政体が踏襲してきた発注者優位の建設産業市場が厳然と存在し続けていると映っている。むしろその基礎は、税で徴収した財源を有効に活用するという本質的趣旨が横たわっている。だが、その本旨自体を否定しないが、設計・積算に起因する不具合、錯誤等の処理に関して予定価格の修正、再度の設計・積算をせず、適正な施工で増価した費用を事業者が被る等となると、それは財政規律問題とは別個の事案となる。

建設生産者(事業者+労働者)の法的地位を定めた建設業法には、「発注者の責任」どころか「発注者保護」とその実現を担保する条文が定められたままである。一般の商品・サービス市場のように互に交渉・協議し、その上で合意が成立するのとは異なっている。一般の市場価格形成の過程で決まる価格と建設産業の価格形成とは大きく異なる。この点は後でまた振り返ることにする⁶⁾。

建設業法下で形成される価格およびその価格を踏まえて各工種、工程の各段階で、それぞれ

下請企業が重層的に施工を担う。だからそれぞれの工種、工程の段階ごとに受・発注する企業間で価格・費用が、工事の請負価格と請負費用とが相互に“事後的”に決定される。この段階的な受注価格および施工費用が踵を接して交互に形成されている。その仕組みは対等かつ公正な交渉・取引による建設産業市場とはいえない。特殊な階層化された請負契約の連鎖が取引構造の基本にある。対等かつ公正でない下請取引の制度・慣行下で、請負価格と工事費用の切下げ。そのもとで経済的、経営的に可能な生産がいか

に可能となるのか。その過程を行政組織が革新するために必要な権限規定、人員配置、予算措置等とはぐくわしかとられていない。とくに地方自治体職員が改革を遂行できる相談ではないと感じるほうが圧倒的に多い。こうした課題に取組む法的、財政的、人的構造に多くの欠陥、改善も展望できない実態をどのように改革するのか、大きな転機に遭遇している。

2014年4月から、担い手3法が成立し、十分な体制をとっているとはいえないが、ともかく改革へ“賽は投げられた”。それが前述した内容を持つ「担い手3法」の成立である。この法改正は、担い手の確保・養成を目的に品確法、入契法、建設業法の3法を同時に改正した。この改正には従来の発注者（その法的趣旨は発注“官庁”を基軸にしている）に対して、「発注者の責務」を明記した点が注目される。その改善点は発注者と受注者の法的対等性に一步近づく可能性を切り開いたことにある。これは建設産業の基本的な構造改善に踏み出せる法的条件を持つからである。

構造改善の可能性をより高めるには、建設産業の賃金決定過程を“見える化”するとともに、最低限賃金水準規制で重層構造の底辺の賃金を一定以上に底上げし、税・社会保険加入を可能にする方向を強めることにすると、この一つの改善をきっかけに産業全体の改善方向を見いだす方向が見透せるのである。以下で建設産業の

賃金決定とその形態の基本を検討しよう。

3. 建設産業における賃金決定過程の特質

1) 建設労働者の「賃金」問題を捉える視座

一般の市場取引、たとえば製・商品の売買契約、事業に係わった業務の委託・受託における契約とその実行は、取引当事者の双方が対等・平等原則のもとで協議し、価格が設定され、契約が実行される。取引当事者の双方が協議し、交換・取引に「合意」し、実行され、完工され、業務が完遂される。交換、完工で取引は終了する。

ところで契約、取引に際し成立した「合意」の中身とは何だろうか。「合意」を吟味すると、合意の結果には双方とも自己主張が実現せず、当事者は“相打ち”という結果となっている。通常、一方の主張と他方の主張はともに実現には至らない。双方の主張は「未実現の主張」のまま。だが“相打ち”が長期に継続すれば、交換可能が常態となるという関係になり、それが結局、「等価交換」を意味することになる。

ただし「等価」は特殊な表現形式をとっている。「等価」とはどのように“見える化”されるか。気温、長さ等、何かを比較、測定する際、その方法を考えてみよう。そこに測定という人間社会に固有の、奇妙な相互関係にある人間社会の特有な、第三者の登場という特異な関係構造、仕組みを生み出す。測定の対象は測定対象となるモノ自体では表示されない。

単純に言えば、取引関係の例では、取引する関係にある両者が、互いに主張し、協議し、当面する測定の対象に関する質や量を比較・測定する。だが、その際、注目すべき重要な事実は当事者以外の、何らかの社会化された第三のモノ、通常は目に見える基準を用いる。これが尺度機能の社会構造である。契約、取引で同じく「等価」の表現は、製・商品や事業自体ではなく、どちらでもない第三の物差、市場では“貨幣”を測定尺度、表示（表現）手段に用いる。貨幣で等量であることを確認し、「合意」する。何

という”回り道”だろうか。ここで何が表現されているのか、その論証は省く。

貨幣は、かつてそれ自体が商品であり、商品の有用性ととも凝縮された一種の労働生産物である。経済学用語でいう「価値」である。その「価値」の尺度に転用するには、金、穀物、布、家畜、情報、何でも貨幣に使用されていた。

賃金も貨幣と同様に賃金水準、賃金体系、賃金形態やそれと労働者が資本・経営との係わり、つまり労使間取引の係に種々の評価方法が生まれていることを示している。国家政策における事務運営でも「賃金」が多様に扱われている。賃金が様々な衣装を纏うことがわかる。しかも人間社会には“正解がない”問題が多数あるのと同様に、賃金にも様々な役割が形づくられる。そしてこの様々な賃金がまとう諸形態が、賃金に対する錯誤、誤解などを生じる事象がある。そのうえ建設産業の「賃金」には労働の取引単位や工事価格や工事費用の設定、工事および賃金の支払形態等、解明が必要な課題を多く抱える。

市場とは対等な関係での交換を前提とした取引が行われるが、現実には対等ならざる取引が生じている。取引力が異なる当事者も入混じる状態で市場に参加し、結集した参加者が様々な取引力を駆使して、活動している。モデル通りの交換はむしろ例外的であり、実際は力関係を露骨に反映した取引がしばしば市場を覆っている。結果的にモデル通りにはならず、結果的に取引当事者間に厳しい階層性、規模格差が生じる。建設業の下請重層構造では取引力の階層が強く支配する市場になっている。とくに建設業の賃金決定の仕組みは通常の産業とは大きく異なる構造を持っている。

2) 建設産業、建設労働市場における「賃金」決定の特異なメカニズム

建設労働者の「賃金」は、時給、日給、月給など基本的に時間要素で賃金が表示される。時間基準とは別に手間請、材工共など業務請負形

態、出来高賃金の形を取った形態という労働過程が終わった結果である成果から生まれる生産物という物量、出来高で表示されることもある。そこでは賃金範疇のなかに労働とともに材料・道具が持込まれ、それらの道具等の消費費用が事業・作業の成果・結果に入混じる。材料・機器や道具など作業、労働の実施に必要な労働手段、労働対象と労働が入り込む。“生きた労働”と“死んだ労働”(＝機材等の生産物)とが投入され、複数の諸要素と労働の結合が作業の成果を左右する。ただし生産物の価格は単純に貨幣数量で表示される。

現在、これらに入り込む様々な要素を捨象して、賃金水準決定基準として使用されている建設業賃金の代表的事例が国土交通省(農林水産省も含む)が提示する「設計労務単価」である。「設計労務単価」は、国交省および農水省の直轄・補助事業のうち、事業費が1,000万円以上の11,440件、109,843人の標本を抽出して51職種の労働者に関する賃金台帳を転記した「賃金の支払い実態」である(2016年1月、調査は前年10月)。

基本的に「設計労務単価」における賃金に算出される要素は、「基本給相当額」+「基準内手当」の8時間当たり賃金および[「臨時の給与(賞与)」+「実物給与」]の所定日数1日当たり支給賃金の合算金額である。ただし深夜、時間外割増、通常の作業内容を超えた労働に対する手当、法定福利費の事業主負担額、研修費用等は除かれている。

これらの「設計労務単価」は、国土交通省によると「賃金支払の実態」である。だが、それは「下請契約における労務単価や雇用契約における労働者への支払い賃金を拘束するものではない」との記述(注記)がある。この記述(注記)の意味は、「設計労務単価」は、①法的拘束力がないこと、②個々の労働者の賃金を直接「拘束」あるいは規定しない、とされている。ということは、角度を変えると「設計労務単価」は、ただ行政事務・事業に活用される特定の適

用範囲に限定されること、換言すれば予定価格算出における基準値であって、市場経済に影響する金額に関する行政責任を回避するアリバイ告知を意図した表記ともいえる。

だが、この「設計労務単価」調査は大規模であり、調整・保存が義務付けられている賃金台帳から転記されている。だから基本的に記帳された賃金台帳の平均賃金水準を表示している、という事実があると考えられる。そうであれば直接的に労働者賃金を行政力で拘束しないと表記しているとはいえ、労働市場における実体賃金に関する重要な参照水準値という社会的、経済的数値であることは疑えない。

しかも、この数値は様々な影響力を有している。すなわち、①事業執行における予算策定と執行の一環で行われる入札・落札に深く係わる予定価格算出の基礎である、②この「設計労務単価」を基礎に「予定価格」が行政権力執行の経済的正当性を裏付ける根拠となる、③事業執行前の入札・契約過程に「予定価格」が介在するとはいえ、落札後における工事等の事業執行の経済過程（工事費用等）に相応の影響ないし規制力を現実には及ぼしている。

だから事業執行に伴う予算執行に係わる企業に対する支払賃金等の労務費などを法的、行政的に直接統制し、間接的に遵守させる規定力を持った法的賃金ないしは公定賃金として機能するものではない。とはいえ「設計労務単価」は職種別平均的賃金水準の参考表示以上に、建設産業における賃金水準決定に重要な作用をもつ。この市場に対する社会性、政治性そして間接的に法的作用を有する準法定賃金ないし準公定賃金である。そうした社会的な経済効果を有することを確認する必要がある。

ただし社会的、行政的、法的、経済的意味を有するとはいっても、それは建設工事現場労働者の個々人の職種別賃金を指示ないし法的に「拘束する賃金」ではない。それは以下のような実勢賃金決定の構造に注意したうえで評価すべきである。

3) 請負契約の建設市場一価格（プライス）と費用（コスト）の連鎖市場

（1）仮定的賃金、事後的賃金決定

「設計労務単価」は工事現場の職種別賃金自体を拘束する意図を持って算出されたものではない。とはいえ「設計労務単価」は、建設工事現場で支払われた賃金額であるが、その中で事前に賃金額が決定されている労働者の現場賃金記録は少数のサンプルであろう。

ということは工業、商業におけるように通常の製・商品取引では個別労働者ないしは総体として賃金額が、製・商品の生産者ないしは販売等の事業者が事前に賃金価格をオファーないしテンダー（申出る、提示する）する基礎となり、それを前提に価格を交渉、協議する。規定された賃金が基礎にあるということである。

しかし建設産業における賃金は、製造業、商業における製・商品取引に関連する賃金とは異なる。製造業、商業等のように労働協約ないしは就業規則等に提示され、事前決定され、この事前決定を前提された全体費用のなかに位置づけられ、価格交渉するのとは異なる。建設労働者は労働者自身が自分でオファーないしはテンダー（申出る、提示）できる形式的要件を欠いた状態で雇用・労働契約をする。

いいかえると、建設労働者は賃金額が決定される過程を知らないし、また知る以前に労働のみを契約する。入職し、労働の後に、事後的に賃金額を知ることが一般的である。ただ見積内訳書の積算に係わる仮定的計算上の賃金が見られる。だが、その額は受注価格総額の構成要素の中に埋没している仮の賃金額であり、いわゆる総価方式に含まれたままである。

それは実勢ないし直接支払われる実態賃金、あるいは労働協約、就業規則等の既定賃金やそれに相当する表示、公示された賃金は依然見えていない。事後的に決定が予定されているだけで、労働前に支払賃金は明示されていない。いわば仮想ないしは假定上の賃金表示のみがあるわ

けである。

賃金決定の形式的要件では積算過程において仮定上表示される賃金額があり、それと実態賃金との間には時差と金額変動可能性とがある。これは賃金の後払い制（事前に賃金額が規定されているが支払いは労働終了後になる制度）のもとで支払われる賃金の時差形式とは全く異なる。本当の決定形式は下請契約等の下請工賃の一括下請工賃（下請総価格）に包括的に含まれているだけで、不透明で視界不良の状態で決定される賃金額である。

（2）実勢賃金の決定過程—実現可能賃金—

とはいえ、既述したように「設計労務単価」は、調査上では工事現場の実態賃金を直接に徴収した賃金台帳記載金額から職種別平均値として算出されている。だから、その「設計労務単価」の金額は、公共工事現場労働者の賃金を直接拘束する法的、行政的機能を持たない。とはいえ、賃金台帳に記述された賃金額を出発点にしている。さらに予算執行がらみで「予定価格」を積算し、ここから入札、落札の競争過程を巡ってビジネス・ウォア（企業間および労働者間の二重の競争を基にした競争入札）を経て、入札し、契約にこぎつける。

この時点でも労働者自身の賃金形態や賃金水準は市場取引に直に、あるいは“生”^{じか}の形では登場しない。賃金が登場するのは、落札後、まず、元請企業では、通常正規雇用者に既存の協定賃金、または既定の就業規則賃金が運用される。しかし現実の建設現場で直接作業する労働者の賃金、すなわち建設生産コスト（費用）に直結する現場労働者賃金は、下請工事請負総額のなかに賃金ないし労務費総額として埋没、計上されている。1次下請以下の実工事企業は重層的に構成されており、工種ごとに下請工事契約が工事請負価格（＝元請企業の工事費用）のなかに潜在的に構成されている。そこで賃金は実現可能な「希望価格賃金額」として計上されている。ただしそこに止まる。専門工事部門

ごとに分割された下請工種別仕事を請負った下請企業は工事ごと、下請層次ごとに潜在的、蓋然的ないし可能的な賃金額で総額表示（労働者個人々人を規定する賃金ではない）に止まったままである。

（3）労務費総額枠組み規制下の下請工事業者間のフレキシブル（柔軟）で、エラスティック（弾力的）な賃金額

工事現場で収支バランスがとれる条件下で個別工事ごとに事後的に決定される賃金、これらは事業請負業務発注、受注の各過程における各工種、各工程における下請各層の「賃金」が、工事下請負価格（プライス）が下請工事費用（コスト）と表裏をなし、いうところの重層的下請契約体制における“費用漸減”構造を伴う連鎖的重層構造のなかで、工種、各工程における各層次ごとに賃金が各々労務費総額形式のもと、元請企業での総予定額として費用構成費の枠内で変動する賃金という仕組みなのである。下請工事価格決定後、下請各層次企業ごとに下請企業が支払える（可能な収支バランスの範囲内で）個別賃金が決定される。すなわち上限拘束ないしは支払可能な箍（タガ）がはめられた取引関係構造で事後的に決定される仕組みなのである。それは事業経営にとって極めてフレキシブル（柔軟）で、エラスティック（弾力的）な賃金決定の仕組みとなっているといえる。

4）取引与件の根本的相違—事後的に決められる唯一の費用項目と“一物多価”の不合理な価格形成—

（1）工事ごとの事業収支に限定される変動賃金

元請・下請関係という、上記のような生産および業務請負取引システムの総体の下で、企業内の賃金規定で決定される労働者は元請企業の現場事務所の少数の正社員などである。実際の建設工事に従い、各種の工事を遂行するのは主

に下請企業の各層に雇用された労働者であって、受注した工事を現実に遂行するのは、発注者が請負させた下請労働者が主力である。

実際の建築生産の担い手である下請労働者のこの労働者賃金は、個別下請企業が受注した工事現場となっている各々の下請企業が運営する単位工事現場で個別に決定される。すなわち工事を遂行する事業者は、個々の工事単位で受注した現場工事を一定の受注価格の下で工事実行費用を支払う。これらの収入（請負価格）とそれに規定されている支出（工事経費）の収支を賄うことになる。賃金費用は各工事現場の収支において収益がでる範囲に限定され、規定される。この現場運営の下での賃金決定の特徴は、工事ごとの受注価格（プライス）の範囲に規定され、このプライスの範囲内での費用（コスト）の範囲内に抑えるという経済的、経営的に強い制約（企業用語では“予算制約”）を受けている。この制約の中で賃金総額および水準が規定、制約される。

（2）工事現場支払い能力による下請賃金総額

通常、製造業や商業などの経営では、雇用契約、労働協約や就業規則で賃金規定が事前に定められ、労働者が雇い入れられる。製・商品の販売価格や売上総量により賃金額が変動するようにはなっていない。しかし建設産業では受注工事の採算様式は、事前の工事費用は個々の工事現場ごと、受注価格対現場費用のバランスで異なる結果となる。

受注した工事現場を採算計画に沿って施工するが、各工事案件に元請企業の受注価格に対応した重層の下請契約関係を介して、重層的連鎖的構造に沿った下請工事価格が下請受注価格となり、これを基礎に利潤を確保できる施工費用を投じ、価格と費用とのバランス内で各層次別工事企業ごと賃金総額、賃金水準そして個別賃金が決定される。工事費用を構成する費用内訳の一部の費用構成要素として、下請企業ごとに賃金費用すなわち労務費が、他のコスト、費用

の計上後に、原則として受注工事価格（受注プライス）から労務費を除く費用を差引いた残余、すなわち経営管理的には労務費を除外した経費を支払った残余が賃金支払能力となる。企業の賃金額はそのバランスをとれる範囲で計上される。下請賃金は下請価格に反映させる努力目標、支払い可能な賃金であっても、自律的範疇としての労働力市場価格の賃金ではない。

（3）賃金所得と低賃金が雇用・下請形態という事業形態を動かす

受注価格のもとで費用内訳の多くの比重を持つ労務費、賃金総額として一定の利潤を確保できる枠内に収支バランスをとれるように抑え込む。つまり利潤を確保できる経営制約のもとで施工され、施工費用に対応した“柔軟な”、“弾力的な”賃金費用が利益の上限確保を管理できる総額賃金に限定されている。

その総額賃金に対応し、労働者の技能、技術を考慮した個々の支払い賃金および支払い賃金に対応し、これらを基礎に税・社会保険等が控除され、その残額、可処分所得に近い賃金所得で支給される最終賃金所得（専門化された各職種の労働者、すなわち個別労働者の賃金単価）がきまる仕組みである。

この最終賃金所得でぎりぎりの生活しかできないとき、今日の経済体制の下では個人、企業および国等の共通支出で賄われる社会保険料、ときには税控除さえ許されない水準に下るケースも生じる。この実態は事実上、産業に従事する賃金支払いが“歩切り”されるに等しい。

工事価格が決定されて後に、事後的決定による賃金形態と賃金低水準の低さのために、今度は雇用形態まで自営業者化された“隠れ労働者”という形態が生まれる。またこれに類似した形態が“一人親方”であり、“一人事業者”である。この存在とその就業形態では、契約形態が複数の多岐にわたる業務請負契約関係で覆われている。この請負契約形態は、取引の賃金水準を引下げる機構、税・社会保険料の徴収を受けない

(保険料を支払えない)水準であることの証明である。つまりただ低賃金であるだけでなく、税・社会保険制度から不本意ながら個人事業主という擬制的な、自主的な社会的排除が行われる形態となっている。ここから派生する賃金の低水準と特殊な支払形態は、「材工共」などの賃金支払形態だけが問題なのではなく、賃金水準の低さが雇用形態、事業請負形式を取るまで雇用・労働契約形態が歪み、賃金水準に引きずられた変容を受ける結果であることに留意する必要がある。

(4) “同一労働多価賃金”という賃金格差構造

では、建設産業にまわりついているこの構造をどう考えるか。たとえば工事ごとに予定価格の上限拘束性の“原則”が全体の枠組みを決定している。つまり元請企業から下請企業群への発注価格がほぼ指値で決まり、これを始点に下請企業群での各層次段階で受注する下請工事価格およびこの下請受注工事価格の下で下請企業労働者の賃金費用の枠組みがきまる。ここで特徴的なことは層次ごとに構成された“減歩の連鎖”だということである。減歩される賃金連鎖“が強固に構築され、この連鎖を前提に工事および雇用契約が結ばれて、施工される。

ここで下請多層構造を前提に、同一職種(同一労働内容の意)賃金に注目すれば、上限が設計労務単価(=「実体賃金」)に定められ、元請企業労働者の規定「賃金」から順次、下請層次ごとに階層的格差賃金構造が生みだされていく。層次が下がれば賃金水準も下がる。階層をなすこのような同一労働に対応し、建設産業全体の賃金格差構造が形成される。これを“同一職種の多価格構造”(同一品質の製・商品が同一市場内で異なった価格、企業にとっての価格と費用の格差構造)として表示される。いわゆる自由で、公正な競争下であれば発生し得ないか、早晚修正される現象とは異なる構造が生まれている。

むすび：建設産業の「稼働」と「未稼働」：低効率を埋め合わせず、過当競争を生む経営資源の“空隙”と“空費”

1) 工種事業間に編成された下請制総体の無政府性

専門工種別に編成された建設産業企業群は、工種ごとに発・受注した下請企業ごとに工事総量では受注工事量と施工可能工事能力との間に工種間の発・受工事量、つまり生産量と生産能力との間には一定のバランスがある。ただしこの工種間発・受注の生産力の量的バランス(均衡)は、現実調整作業を経た事後的調整後のバランスである。この試行錯誤、事後調整が行われ、均衡までには結果として調整されるそうしたバランスである。総工事に投入される施工諸生産能力を事前に測定し、事前に調整可能なバランス構成を検討し、個々に異なる参加企業に投入される経営資源、すなわち、下請企業の施工に投入する企画・設計、資材・労務等の中・長期で適正に配分・配置し、効率よく運営することは至難の技である。これこそ資本主義的市场競争における典型的な“無政府的生产体制”の一種である。現実はこの調整は、行われなければならないが、それはあくまでも事後的に落着かれる結果である。しかしこの調整過程でこそ、企業間取引における企業間力関係が強く投影される支配・従属関係、市場取引の力関係を投影する。

2) 無政府生産体制に対応する“オンデマンド”生産体制および労働市場

総工事の実施される工種に係わって、工種ごとに適切な企業群編成は事前に予想・設計はできない。建設産業として区種ごとに総体を組織的、計画的に事前調整はほぼできない。元請企業が直接契約する基幹の下請企業を一定程度、事業計画のなかに直接囲い込むことは不可能ではない。それは一種の専属的下請制を強めることであるが、これは直結的な関係維持の費用として跳ね返る可能性が高い。とくに焦点となる

のは、稼働と未稼働、受注の山と谷、事業量変動に対応した経営資源の効率維持、つまり経営支援体制につながる。製造業のように資材、労務の“遊び”を最小に制御し、効率よく受注残工事を編成、運用することは建設業では難しい。建設産業の特徴は、産業需要自体が“オンデマンド（要求次第に対応できる。フリーランス労働者が対応）”型産業だという点である。

3) 上位企業の効率化と下位企業の非効率（低生産性）とが一体となった生産体制

資本にとって多くの資材・労務を直接所有することは、企業間競争の成否、受注季節の波動、景気変動の間に、経営資源未稼働の伴う遊休経営資源が生じやすく、投資効率を低下させる可能性が高まる。受注の波動、景気循環等、変動の原因はどうであれ、これらの非効率、経営資源の遊休化は資本回転率を低下させ、経営にとって重い負荷となる。労働者にとっても不安定、不定期、非定形の就労形態が予期せぬ無休休業（失業）、賃金所得の低下を生むのと同様である。

労働需要型はオンデマンド型労働需要といえるが、そのしわ寄せを受けるのは建設産業を構成し、下支えする下請企業群とそこに雇用契約をもつ労働者である。これら企業群とそこに雇用される労働者こそが、複雑な波動をはらむ非効率を下請重層構造といわれる階層的仕組みで弾力化を支え、補完し・しわ寄せできる構造があってはじめて賄われている構造である。元請企業の各種波動に対するバッファー、フェンダー、バンパー（いずれも緩衝）機能を押しつけられている。元請企業のリスクを背負い、自分の経営も維持しなければならない。だから、そこには世界企業に“ファブレス”経営（“工場なき製造業”＝製品企画、ブランド、特許、アウトソーシングで運営される経営のこと）、リーン型（lean, 瘦せた, 肉が落ちた）経営が広範に生れる。

4) 建設産業の低生産性は、生産の無政府性が生む非効率の是正が基本

この上位企業効率優先経営とそれを階層的に補完させる（＝しわ寄せ）構造が、建設産業の企業経営の非効率を生む大きな要因となる。経営資源運用の非効率を克服に向ける企業努力は、しばしば過激な受注競争、ダンピング受注、過当競争の要因となる。就業と失業・半失業や部分就業がもたらされるのも、ここに大きな要因がある。それは資本階層を構築し、資本が機能停止を防止する等のため、労働市場をオンデマンド型にしてきたが、この是正が課題となる。

5) 一般商品の価格の決まり方・決め方と一般的賃金の決まり方、決め方

（1）自立的商品取引の条件と“価格”決定—完成品の取引でも形成される階層性—

不平等競争の下では、繊維・アパレル製品、機械電気輸送用機器等、日本における多くの製造業にも建設産業に類似した補完関係ないしはしわ寄せ機構が作られてきた。建設産業においても工種別、専門業種別に階層ごとに企業が補完・しわ寄せ関係が築かれている。同時にそこには賃金範疇の未確立、協約・規定なき賃金、弾力的で不確定な賃金制度が築かれている。それは、一般商品で言えばいわゆる部品、すなわちあえていえば“部分商品”に生まれる事象にも共通する取引である。部分商品は、通常の商品取引市場とは異なる。部分商品の消費は、補修など部分消費に限定的にしか対応できない有用性であるがゆえに、商品が需要者の具体的有用性に限定される。それのみならず価格に関しても限定された取引となつて、恒常的に価格引下げ要因となる。部分商品は価格競争力において十分な自立性を獲得できない状態に置かれがちである。こうした部分商品が被る不利益を示す典型は多くの部品取引市場に見られる。

完成品として自律的取引ができないと、製造業、問屋・商社との取引と同様に、市場での直

接取引が制限され、市場の狭隘性ゆえに低価格取引で妥協を迫られる。また需要が不確定で、不安定であるがゆえに市場取引関係では、企業が有する価格形成力に主導権を握れず、競争力に差が生じる。価格形成力の不十分さは商社、問屋、ブローカー等、他の流通企業、商社に価格形成力を握られて、本来自分に帰属する利益の多くを流通業者に吸収される。その条件から労働者に支払うべき賃金を取引に先行して設定することが困難となる。

たとえば繊維・皮革製品では上代（希望小売）価格、下代（卸売＝小売店の仕入価格）価格であって、これらはどれも消費者には分からない事業者間取引の価格である。これらの不利な取引関係を改良するには、個別取引を集合し、これらの部分商品の共通取引市場を組織することが重要な抵抗軸の形成につながる。市場取引における生産者等が、協同組合、共販組織などを形成して集合化を図ることは一つの改善策となりうる。それは労働市場における労働者が労働組合組織などを通じて集団取引原理と共通する改善策となるのと同じである。また、メッセの形態で取引を事前に、公開で設定するなど、事前の受注生産契約などの工夫をすることで主導権の回復を試みることである。

（2）低価格競争への対抗軸

企業が価格形成力を下位企業に転嫁させずに、自律した経営形態において完成品として部分工種ないし部分工程を地域総体で“横串を刺し”、上位企業と共同での交渉力を強める方策を模索しなければならない。しかし施工能力だけでなく、仕様、設計、工法、素材、デザイン等、何らかの企業コンピタンス（競争能力、適応力）を持たなければならない。それとともに多くの事例にはなっていないが、いわゆるCM（Construction Management）方式のように、エンジニアリング専門企業が専門工事業者を組織して、受注。施工監理（Supervision）および管理（Management）に特化した企業組織を挟んだ受注形態は、階層構造を減らす作用を保

持できるうえに、発注者との交渉力を強めることができる。

（3）一般的賃金の取引の条件と“賃率”の決定 一時間賃金単価の重要性と労働時間との“合成単位”－

取引に登場する製・商品、事業の取引・契約は、投入し、稼働させる諸資源量および労働力総量がともに連続して流れ、“空隙”（空き、隙間）が出来るだけ少なく稼働させることは資本効率向上に不可欠である。投入する資本の具体的資材・機材に対するそうした効率的運用に対する目、意識、監理・管理能力を涵養することが重要である。これらの効率化への経営者の意識の強弱で、企業効率の善し悪しが決まる。これには投入資源量と労働総量の積（掛算）の単純な量的規模の差異ではなく、投入した資源がどれだけ連続性を持って稼働するか、その程度が事業遂行総量（事業の経済的活動時間）で企業運営の効率が決まる。この事業遂行総量は資本量に比例する。だから資本量の拡大、すなわち企業成長（資本蓄積）競争、ないしは資本量の拡大競争が行われ、資金市場調達（株式会社制度と株式市場の発展）競争が行われる。

資本の規模は、必ずしも個別資本量の規模だけを意味しない。小規模資本の連携、共同等によって自由に可能であるとは言わないが、小規模資本間の連携、共同化などによって、一定程度、企業、事業他組織を調整・協調して、規模拡大と同様な効果をもたらすことは可能である。必ずしも株式会社形態を取らなくても可能である。

これら可能性を前提に競争力を高める生産共同組織の力は、製・商品の価格水準と企業活動時間量の集合体で活動できるかどうかで決定される。小規模企業でも市場競争力を変化させることができる。

労働力商品の取引も同様である。時間単価を引き上げる課題は、どれだけ労働を実稼働できるか、それを考えなければならない。そうでな

ければ取引は結局、投下資本規模の大小に収斂してしまう。労働組合の団結力とは個別資本単位だけの交渉では労使双方ともに個別対個別交渉で、総資本対総労働と交渉舞台では極めて弱いままにとどまる。企業経営営も、労働者も同様である。

問題は企業経営活動を媒介して労働の総量を発注者と元請とに自由に規定されている状態に対し、若干でも歯止めをかける必要がある。それは休日、年休、病欠、悪天候等の可動量に係わる契約条件と賃金水準、契約内容（支払形態）を労働時間に純化した契約要件を設定することが必要となる。あわせて材料および工具・道具、交通手段や駐車費用および労働移動費用等へ費用加算等を明確にした契約に配慮するなど、経営者と労働者との協調的協議を考慮する必要がある。これら事項は就業規則で規定された雇用・労働に係わる契約事項の明示化が、いわゆる時間賃率概念で提示される改善が不可欠であろう。

注

- 1) オンデマンドとは需要という意味に使われるが、権威をもって命令的に強い要求をいう。クレーム、ニーズ等よりはるかに強い需要がデマンドである。その意味でオンデマンドとは要求次第で需要側にいつでも対応するという響きを持ち、需給関係という市場関係でいえば需要側に傾いた主導権を有していること、すなわち供給側はそれに常時応える関係を強いられることを含んだ関係といえる。（小学館“Progressive English-Japanese Dictionary”による）
- 2) この点については、内田貴『契約の時代』（2000年11月、岩波書店）や水町勇一郎『労働法入門』（2011年9月、岩波新書）などを参照。とくに前書は契約の弾力化を、後書は20世紀労働法の機能不全を論じている。
- 3) 2015年4月から東京都世田谷区において公契約条例が制定された。それは世田谷区における建設産業振興と労働条件改善・向上とが車の両輪であり、賃金・労働条件改善と経営改善、地域建設産業等の発展に対する区の責務が明記された。この規定にそって同年、産業振興条例対象業種ではなかった福祉、環境とともに建設産業が進行業種に指定された。地方自治体の産業振興対象に建設業が指定され、2016年度に初めて基礎調査が行われた。
- 4) 3法改正についても具体的ガイドラインは、「発注

関係実務の運用に関する指針」（公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議、2015年1月26日）などを参照。

- 5) 2016年5月19日開催の国土交通省建設産業活性化会議（第10回）における参考資料（資料2）に「地方公共団体におけるダンピング対策」の中で、「落札率及び低入札の発生率の推移」などによる判断である。
- 6) 欧米の入札制度は、発注者の優越的地位の乱用を抑止する仕組みが埋め込まれている。その一つが一発入札ではなく、発注者と受注者とが協議する仕組みをとっている。同時に発注者の側には、すべての案計ではないが、意匠・機能・設計を協議し、提案する委員会組織と予定価格算定に相当する財政・予算に関する委員会組織とが協議し、最終的に両者が協議して決定する。協議から決定までの過程で設計者、受注を希望する受注候補者が協議の仕組みに入り、協議する。こうした透明性の高い運営が談合等の不正競争を避ける入札・契約の形態となっている。この点についての具体的調査は森田康夫・佐渡周子「海外における公共調達」『国土技術政策総合研究所研究資料 No.772』（2014年1月）に、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツの公共調達を検討している。