

建設業許可制度の見直しについて

(その3)

全国建設関係行政書士協議会

平成15年3月

# 目 次

はじめに	1
【1】 経營業務の管理責任者	2
【2】 専任技術者	6
【3】 配置技術者	11
【4】 財産的基礎（一般許可）	15
【5】 財産的基礎（特定許可）	18
【6】 電子申請	21
おわりに	26

はじめに

昭和24年に制定された建設業法も、それぞれの時代の要請に応じた幾多の改正を経て、それなりにその使命を果たしてきたといえるが、一方では、法制定後50余年が経過した現在でも、技術的資質に劣る業者を含めいわゆる不良不適格業者に手を焼いている現状がある。

その時の経済状況や建設業界を取り巻く環境、公共投資を含めた市場の動向など、さまざまな要因により抱える問題は時代によって変化しており、そういうものを背景に過去大小含めて数次にわたる改正が行なわれ、建設業法も進化しつづけてきたといえるのだが、残念ながら必ずしも満足の行くかたちでその効果が発揮できたとは言い難いのではないか。

また、現在建設業界は過去経験したことのない厳しい状況に直面しており、中身の善悪は別として、長年培われてきた業界の秩序さえ崩壊しようとしている。ここ数年規制緩和の掛け声の下、さまざまな規制が緩和される方向にあり、手続が簡素化されてきている中であって、こと建設業に関しては、実質規制強化の方向が示されてきたことは、我々実務家である行政書士の間では周知の事実として語られ、業界の現状を見ると致し方ない感があるのも事実である。

我々が建設業法の中でも携わる機会が最も多いのが、許可制度の部分である。登録制から許可制に移行してはや30年が経過し、建設業許可自体は広く定着したといえるのではないかと思う。

しかし、実務家として申請者の実態や業界の実態を見たとき、現状の許可制度に対して、矛盾や不合理を感じる点がある。

本提言の趣旨は、闇雲に規制緩和や強化といった概念ではなく、合理的でわかりやすい方向での制度の見直しという観点から、意見をまとめたものである。

また、建設業界がわが国の基幹産業として今後も位置づけられるためにも、建設業法の根幹を担う許可制度が社会的に活用されることを期待してやまない。

///////// 許可提言チームメンバー //////////

家塚 一平 (大阪)	大藤 克史 (広島)	岡部 五郎 (愛媛)
小川 信正 (新潟)	小高 正和 (神奈川)	片山 輝美 (茨城)
北山 孝次 (大阪)	田中 秀人 (東京)	星野 明美 (新潟)
堀井 潤 (秋田)	松浦 正行 (千葉)	三科 博 (山梨)
座長 日下 卓 (大阪)		

<オブザーバー>

岩戸康太郎 (東京) 中西 豊 (東京) 望月昭男 (神奈川)

## 【1】経營業務の管理責任者

<提言>

- ・ 経験を廃止し、指定講習を義務付け
- ・ 講習実施機関は、民間団体を活用
- ・ 特定許可と一般許可を認識させる講習内容の実施
- ・ 罰則規定の新設

### (1) 現状の問題点

#### ① 経験の中身の問題

建設業は他の産業の経営と著しく異なった特徴を有すると言う考えから、建設事業の経営経験を求めているが、一定期間の経験を一律に評価してよいものか。あるいは、ハードルを高くすることによって、容易に新規参入ができないようにしていると言った見方もある。果たして法の求める経営経験を有する管理責任者を設置した建設業者は、法の期待する適正な経営が本当にできて来たといえるのだろうか。

いわゆる不良不適格業者と言われる建設業者にも、経營業務の管理責任者は設置されている。法的には許可の基準を満たしているわけだが、順法精神に欠け、必ずしも適正な経営が行われているとはいいがたい建設業者が存在するのも事実である。

経験によって、業界の慣習や秩序、実際の取引上のルールといった、いわば業界の常識というようなものは理解しているかもしれないが、それが必ずしも法令の求めるものと合致しているとは限らず、得てして法令を無視した事業者にも都合のよい内容であることが少なくない。

本来のしなければならないこと、してはならないことへの理解は、過去の経験だけに求めるには無理がある。その経験がいくら不適切な内容であったとしても、内容の如何に関わらず、経験として一律に評価されることになることは、最大の問題点として指摘したい。

#### ② 審査の現状から

現在経營業務の管理責任者としての基準は、次のように定められている。《法人である場合においてはその役員のうち常勤である者の一人が、個人

である場合においてはその者又はその支配人のうち一人が、次のいずれかに該当する者でなければならない。

(イ) 許可を受けようとする建設業に関し五年以上経營業務の管理責任者としての経験を有する者

(ロ) 国土交通大臣がこれと同等以上の能力を有する者と認定した者として、許可を受けようとする建設業以外の建設業に関し七年以上経營業務の管理責任者としての経験を有する者、又は許可を受けようとする建設業に関し七年以上経營業務の管理責任者に準ずる地位にあつて経營業務を補佐した経験を有する者》

以上の基準を申請者が満たしているか否かについて、都道府県による若干の違いはあるが、概ね次のような審査が行なわれている。

確定申告書控、及び工事請負契約書、又は注文書等を確認する事により、建設事業を営んできた期間とその工事の種類を判定し、前記のいずれの基準に該当するのかを判断する。

法人の場合は、取締役在籍期間を登記簿謄本（閉鎖謄本を含む）により確認する。

こうした現状から、個人事業主のとしての経験は、事業主自身が自らの責任において事業運営のすべてについて関わっているケースが一般的であると考えられることから、これらを確認することがある程度有効であると思われる。

しかし法人の取締役の場合は、それぞれの取締役の具体的な経営に対する関与度が不明であり、特に建設業以外の事業を併せて行っている場合は、建設事業にはノータッチで全く建設業の知識を持たない取締役があることも考えられ、少なくとも現状の審査方法では、経營業務を総合的に管理した経験を審査できているとはいえない。

さらに、経營業務の管理責任者に準ずる地位にあつて、経營業務を補佐した経験となると、社会保険等の加入期間により当該事業所での在籍期間を確認することが関の山であり、客観的な資料に基づいて具体的な経験内容を確認することは不可能である。特に中小では、実態と客観的な資料に相違が見られる場合が多いように感じる。

そのようなことから準ずる地位による申請は、虚偽の疑いの強い申請を促進する恐れがある。

付言するならば、各都道府県による審査方法の違いが上げられる。ある県では許可を取得できても、別の県では取得できないといったケースは珍しくない。

審査の甘い県で一旦許可を取得し、後に厳しい県に許可換えするといった笑い話のような話まで飛び出す始末である。

ただこの問題については、審査行政庁が何をもって要件の有無を判断するのは裁量の範囲であり、許可基準を変えない限り、都道府県の違いによる不公平感は無くならないだろう。

## (2) 提言の内容

### ①経験期間を廃止し、指定講習を義務付け

実務経験のみを許可要件にする許可は、少なくなりつつある。一定期間の経験というものは、当然その年数を必要とし、いくら努力を行っても直ちには満たすことは出来ない。

例えば、一般貨物自動車運送事業許可申請に必要とされる、「運行管理者」にあつても、昔は、実務経験を積んだ者しか出来なかったが、試験制度となり、一定の実務経験を有するものは受験できるようになった。その後、一定の実務経験についても「講習を修了すること」により「運行管理者試験」を受験できるようになり、実務経験の無い者でも資格取得できるようになった。

産業廃棄物処理業にあつても「管理者講習」を修了することにより、その業務知識を担保している。

経營業務の管理責任者についても、資格（講習修了）制度を取り入れ、最低の業務知識を有することを確認できるようにすべきであると考えられる。そうする事により、努力さえすれば、経營業務の管理責任者になれる。また、その資格に更新講習等を義務付けることにより、その時々社会問題となっているようなことを、全事業者に指導徹底する機会も生まれる。さらに、基準が明確になることにより、都道府県の違いによる不公平感も解消されるのではないかと。

### ②講習実施機関は、民間団体を活用

許認可制度によって、講習や試験が義務づけられると、その実施機関として関係行政庁の外郭団体を利用するケースが過去数多くあるが、昨今官僚の天下り等が問題となっているように、外郭団体の利用はすべきでなく、民間団体を大いに活用すべきである。また、競争性を見地から、複数団体

の活用をも視野に含めるべきである。

建設業団体もまさに建設事業経営者の集団であり、団体構成員だけの指導にとどまらず、新規参入者に対する指導教育にも関わる事になる。業界全体の意識改革にも役立つことが期待できるのではないか。

もちろんどのような団体でも良いということではなく、一定条件をクリアした民間団体には積極的に認定団体として認める方向が望ましいと思う。

また、私ども全国建設関係行政書士協議会（略称：建行協）についても、法律家として法的な面から、あるいは日々の業務を通じて助言や指導を行っている実務家としての立場から、講習実施機関（又は講師派遣）の候補としてあげられた場合の用意はあることを付け加えておきたい。

### ③ 特定許可と一般許可を認識させる講習内容の実施

特定許可と一般許可の差異は施工技術面だけでは無く、むしろ消費者保護、下請負人保護の観点から特定許可業者には過重な基準を求めることに必然性があり、建設業法においても、特定許可業者にはさまざまな義務を課している。

そこで、経営業務の管理責任者の基準とすべき講習についても、特定許可と一般許可に区分した内容とすべきであると考えます。

### ④ 罰則規定の新設

経営業務の管理責任者は、建設業法第七条において許可の基準として定められ、基準が満たされなくなったときは、法第29条により許可を取り消されることからその設置が義務づけられているが、建設業法上必ずしもその義務と責任は明らかではなく、経営業務の管理責任者に対しての直接の罰則規定も置かれていない。

建設事業経営における指導監督的職務とその履行義務について、建設業法上明確にし、違法行為に対しては厳しい罰則規定を設ける事で、法令遵守の意識を高め、適法適正な事業運営が期待できるものと考えます。

## 【2】専任技術者

### 〈提 言〉

- ・ 実務経験を廃止し、認定制度を新設
- ・ 認定実施機関は、民間団体を活用
- ・ 技術者要件の資格の充実
- ・ 営業所ごとの専任制の緩和

### (1) 現状の問題点

#### ① 実務経験の内容

専任技術者の基準は、一般許可と特定許可に区分し、次のように定められている。

《一般建設業許可の専任技術者の基準：

- ・ 許可を受けようとする建設業に係る建設工事に関し、省令の定める所定の学科を修めた後、三年又は五年以上の実務経験を有する者
- ・ 許可を受けようとする建設業に係る建設工事に関し、十年以上の実務経験を有する者
- ・ 建設工事の施工に関する国土交通省告示で定められた資格を有する者》

《特定建設業許可の専任技術者の基準：

- ・ 国土交通省告示で定められた資格を有する者
- ・ 一般建設業許可の専任技術者に該当する者の内、所定の工事について指導監督的な実務経験を二年以上有する者
- ・ 国土交通大臣が認定した者

同号但し書きにより、政令で定めるいわゆる指定建設業については、国土交通省告示又は国土交通大臣の認定による者として特に限定した基準を設けている。》

まずこの中で問題提起をしたいのは実務経験についてである。本来施工技術は昔から現場見習としてスタートし、熟練者からの指導と数多くの現場経験の積み重ねによって習得されるものであり、実務経験の年月を判断基準とすることにはそれなりに理由があると言える。しかし一律に十年の経験があれば請負契約の適正な締結及びその履行の確保が守られるのか。それが問題である。

経験はその内容と質により大きく左右され、年月だけで画一的に判断するのは乱暴であると言わざるを得ない。

また、専門工事業者での現場経験であれば、例えば仮に塗装工事のみを専門に行っている事業者のもとで、十年間現場経験を有するといった場合、塗装工事についての一定の知識と施工技術の習得が可能であるのではないかと考えられるが、建築一式工事も大工工事も内装工事も行っている事業者のもとでの現場経験となると、色々な現場で色々な工事に携わることが普通であり、いずれかひとつの業種のみということは通常考えられない。つまり、事業者の施工実績だけから個人の現場経験の内容を推測しているだけであり、複数の種類の工事を行っている事業者での十年の従事経験をもって、いずれかひとつの工事についての、十年の経験と見ることは正確さを欠いているのではないか。

さらに、専門工事については、具体的な現場での工事内容がそのままその業種の施工経験になると考えられるが、土木工事や建築工事のような一式工事の実務経験については、現場でどのような施工経験をもって一式工事の実務経験と見るのかが明確にされておらず、これもまた事業者の施工実績から推測しているに過ぎない。

不用意に実務経験を認め続けているところに最大の問題がある。

## ② 審査の現状から

実務経験を技術者要件の基準としている現在、申請窓口での具体的な審査を考えたとき、書類審査だけでその経験内容や質について審査することは極めて困難である。現実には証明会社に当該工事の実績があり、被証明者が従事していたことの確認だけで認められているのが現状である。

ひどい場合は、被証明者が従事していたことすら確認しないケースもあり、審査の実態から見たとき、実務経験者について技術者要件が本来の意味で審査できているとは言い難い。

これは、実務経験者を技術者要件としていること自体に問題があるという見方と、実務経験の審査方法に問題があるという二つの見方ができるが、基本的に書類審査であるということを考えると、実務経験の審査方法にはおのずと限界があるわけで、書類審査の無理なものを基準としたことに問題があると言わざるを得ない。

## ③ 技術者要件の資格について

現在建設業法において認められている資格は、とび・土工工事業が十六種類で最高、電気通信工事業と清掃施設工事業については一種類しかなく、しかも建設業法の定める施工管理技士と比べて極めて保有者が少ないと思われる技術士のみである。

機械器具設置工事業は2種類あるが、いずれも技術士のみとなっている。

これは現実の問題として、この三つの業種の許可を取得するためには、実務経験者に頼ることになり、実務経験者の要件基準の問題点は先に記したとおりで、これらの業種の技術的担保が危うく感じる。

また、他法の定める技術資格に関して、すでに改正が行われ消滅、または消滅したものに変わる資格として創設されているものについて、建設業法における技術者要件には反映されていないものがいくつかある。

## ④ 営業所毎の専任制について

建設業法では、専任技術者は営業所毎に専任を義務づけている。専任技術者が現場配置技術者を兼務できるのは、営業所における取引と現場における施工監理がそれぞれ実質的に行うことができると判断される範囲であると考えられており、配置技術者で現場専任を必要とする現場の配置技術者にはなることができない。

これは言い換えれば、技術者が専任技術者のみの建設業者は、建設業法上営業範囲の制限は受けないはずであるのに、専任技術者と現場配置技術者の関係から、適法に営業を行うためにはおのずと制約がかかることになり、事実上の条件付許可のようなことになる。

## (2) 提言の内容

### ① 実務経験を廃止し、認定制度を新設

現在行われている実務経験を申請者の申し出のみに頼る審査方法では、法の求める一定の知識と技術についての実質的な審査はできないと考える。したがって、実務経験者が申し出のとおり、法の求める一定の知識と技術が備わっていることを確認する認定制度を設けるべきである。

具体的には、まず認定のために必要とされる経験期間については一律十年とせず（可能な限り十年より短縮する。）、工事の種類ごとに業界や技術

研究機関等の意見を聞いて決定する。

次に、工事の種類別に、代表的な工法、代表的な使用機械器具名、代表的な工事の手順等、といった工事についての基本的な筆記試験と、代表的な工事についての基本的な実技試験を併せて行うことにより、最低限のチェックを行う。

これにより、まったく現場施工経験のない者は排除され、現場経験はあるが所定の業種に対応していない場合もチェックできる。

また、認定者については、一元的に経験期間と経験業種を登録し、むやみに複数の工事の経験を使えないようにする。

さらに、認定者の技術検定の受験条件を緩和し、施工管理技士への移行を容易にする。

結果として技術者要件の強化となるように思えるが、審査窓口における実務経験の審査が、法の求める要件を備えた者であるか否かの実質的な審査ができていないと思われる現状では、やむをえないと考える。

これにより虚偽の実務経験者は、根絶とはいえないまでも大半は姿を消すのではないか。

## ②認定実施機関は、民間団体を活用

現在技術検定試験の実施機関として、いくつかの団体が指定されているが、今後創設される新しい制度については、なるべく民間団体を活用すべきであると考ええる。

関係行政庁の外郭団体の弊害については、先の経營業務管理責任者の項でも述べたように、社会的に問題を指摘されているところであり、また、建設業界自身が不良業者を排除し、健全な建設業者を育てていく事が重要であると考ええる。

## ③技術者要件の資格の充実

建設業法の定める技術検定制度については、許可業種工事の全てについて資格を網羅するようにすべきである。

先に述べた、実務経験者の認定制度との関係においても、国家資格へのスムーズな移行を促すためには、すべての業種について施工管理技士の資格がおのずと必要となる。

また、他法の定める技術資格については、リアルタイムに法改正に連動させる必要がある。

例えば、職業能力開発促進法による「技能検定の検定職種」について、平成14年3月に全面的に改正されており、建設工事の施工能力と知識を認定される資格として、「枠組壁建築」「冷凍空気調和機器施工」などがある。

これらは現在、建設業法においては資格要件の対象とされていないが、検定職種の見直しに伴い、適宜対象資格の見直しを検討すべきであると考ええる。(注意:「冷凍空気調和機器施工」については、平成15年2月改正済)

試験科目の内容等から判断して、現在認められている資格と同程度であれば、そうした新たな資格についても追加して積極的に認めていくべきである。

## ④営業所毎の専任制の緩和

専任技術者設置の目的である、「請負契約の適正な締結とその履行の確保」と、現場配置技術者に求められる、「工事の適正な施工の確保」は、一定規模以上(例えば特定許可を必要とする工事等)の工事を除いて、営業所と現場それぞれに技術者の専任を求めなくてもその両立は可能であると考ええる。

むしろ質の問題で、前記のように実務経験のみの要件をなくすことによって、その中身について実質的な認定を行い、必要な知識と技術が確保できる。さらに国家資格への移行が容易になる道を開くことによって、技術者の技術と質の向上が期待できるのではないか。重要なことは管理能力と職務の重要性の認識であると考ええる。

これらの制度的な環境が整うことを前提として、専任技術者の営業所ごとに専任の必要性を緩和し、建設業者について専属であれば可能とする。もちろん現場配置技術者(主任・監理技術者)との兼務も可能とすべきである。

経營業務の管理責任者と連携して、事業者専属の技術者が「請負契約の適正な締結とその履行の確保」について全体を掌握する。また「適正な施工の確保」の観点から、現場配置技術者の確保を厳しくチェックすることによって、粗雑工事、手抜き工事の防止につながるものと考ええる。

### 【3】現場配置技術者

#### 〈提 言〉

- ・ 出向社員の現場配置技術者を可能とする
- ・ 下請業者の配置技術者の専任制緩和
- ・ 専任技術者が現場配置技術者となることを可能とする

#### (1) 現状の問題点

##### ① 直接的かつ恒常的雇用関係について

長期にわたる景気低迷の影響により、建設事業者も規模の大小に関わらず大幅なリストラを余儀なくされている昨今、技術職員の雇用維持については大きな問題であり、企業の生死と法規との狭間で苦しんでいる中小事業者は少なくない。

主任・監理技術者は直接の雇用関係を求めているが、建設業許可基準の専任技術者は、他社からの出向者でも当該申請建設業者での常勤性が確認されれば認められている。

建設業法上、許可基準である専任技術者と施工技術の確保としての主任・監理技術者は、それぞれの目的をもって役割分担されているわけだが、いずれも建設業法上重要な立場には変わりなく、その取扱に差があることは不合理と言わざるを得ない。

大切なことは実質的な所属と指揮命令系統であり、社会保険等の形式的な雇用関係ではないと考える。

現状を厳格に解釈すると、全員出向の事業者は、許可は取得できても適法に工事は行えない事になり、そのような事業者に許可を与えることの是非が問われることになりかねない。

##### ② 現場配置技術者の専任制

配置技術者の専任制について、建設業法第二十六条には次のように定められている。

《公共性のある工作物に関する重要な工事で政令に定めるものについては、現場に設置する主任技術者、又は監理技術者は現場ごとに専任でなければ

ならない。》

----- 注釈 -----

政令で定める公共性のある重要な工事とは、以下に掲げる建設工事で、一件の請負代金の額が二千五百万円(建築一式工事は五千万円)以上のものをいう。

イ. 国又は地方公共団体が発注者である工作物に関する工事

ロ. 鉄道、道路、上下水道等の公共施設に関する工事

ハ. 電気事業用施設、ガス事業用施設に関する工事

ニ. 学校、図書館、工場等公衆又は多数の者が利用する施設

元請業者は、請け負った建設工事について全責任を負い、下請業者に対しても指導・監督する責任があるため、規模に応じて主任・監理技術者の専任性を求めることに合理性があると思われるが、下請業者にまで専任制を求めることで、中小建設業者に過度の負担を強いる結果となっているのではないか。

##### ③ 専任技術者との関係

許可基準である専任技術者の項でも述べたが、専任技術者は無制限に現場配置技術者を兼務することは許されず、建設業法上営業範囲の制限は受けなければならないのに、適法に営業を行なおうとしても制約されてしまう。

技術者が専任技術者一人のみの建設業者は、建設業許可は取ることができても、一定の制限内でしか施工できない条件付の不合理な許可となってしまふ。

#### (2) 提言の内容

##### ① 出向社員の配置技術者を可能とする

主任技術者、監理技術者の必要性については全く異論のないところではある。しかし、直接的かつ恒常的な雇用関係にある者でなければその責任を果たせないわけではないのではないかと。

大切なことは、実質的に責任ある立場でその職に就いているかどうかであり、出向者であってもその責任を果たすに不足するものではないと考える。

したがって、明確にその立場を確認できる場合は、専任技術者同様に出



向者も主任・監理技術者となり得ることを認めるべきである。

ただし問題は、いかなる方法でその立場を確認するのかである。形式的な確認方法としては、現在も経營業務の管理責任者や専任技術者が出向者の場合に広く行われている方法として、出向元の社会保険等による在籍確認と、出向者の賃金相当分を出向先が負担していることの確認がある。

これらに併せて実態的な確認方法として、施工体制台帳の更なる徹底と、現場単位による事業者別の労働者名簿と指揮命令系統図を常備させ、発注者の確認を受けさせることが、架空や名義借りを防ぐために有効ではないだろうか。

また、実態的な確認方法が有効であるのなら、契約社員についても一定の条件の下で、主任・監理技術者となり得る道が開けるのではないだろうか。

克服すべき課題はあるが、範囲を広げることにより、事業者も現場配置できる技術者の幅が広がり、グループ内あるいは協力関係にある事業者間での技術者の流通がよりスムーズとなり、結果として適正な施工が確保されることが考えられる。

人の流動化は、今後ますます多くなり、その社会現象に逆行すると、法と実態を遊離させる結果を招くことになる。また、産業再編を阻害することになりはしないだろうか。

## ②下請業者の配置技術者の専任制緩和

専任性を求めることにはそれなりの理由があり、専任性が確保されることは望むべき姿であると思う。しかし現状を考えたとき、営業の制限にもつながり、生き残りをかけた中小事業者には足かせと言わざるを得ない。

ただ一方では、工事の規模やその内容により、専任が必要と思われる重要な工事もあると考えられる。

そこで、元請業者と同業種の一次下請業者、または二次以降の下請業者の主任技術者については、専任性の緩和を求めたい。

## ③専任技術者が現場配置技術者となることを可能とする

専任技術者が現場配置技術者となつてはならないとすれば、技術者は専任技術者一人といった多くの許可業者は、適法に工事を施工するためには一定の制限を受ける事になる。

しかし許可は他と変わりなく与えられており、発注者である消費者保護

の観点からは、理解に苦しむ内容であり、早期にこの解釈を改める必要があると考える。

一括下請負（丸投げ）は別として、実際に工事施工を行っている建設業者は、自らの判断により可能な範囲で工事を受注しており、多くの場合、専任技術者が現場配置技術者を兼ねることで、適正な施工が損なわれたといったことはあまり例がないのではないかと。

この際明確に可能であるとの判断をしてもらいたい。

## 【4】財産的基礎（一般許可）

### 〈提言〉

- ・一般許可の財産的基礎要件の原則廃止
- ・債務超過状態は条件付き

### （1）現状の問題点

#### ①基準の妥当性

自己資本五百万円以上、または五百万円以上の資金を調達する能力といった基準は、建設業法の定める軽微な工事以上の工事を請け負うことができる必要があるとし、この金額の根拠としている。

軽微な工事の基準についてひとつの考え方として、市場の建設工事価格の変動がある。平成六年に現行の五百万円（建築一式工事のみ別基準）に改正されたが、ここ数年の不況経済の中における建設工事価格は、平成六年の改正当時に比べ、著しい下落が見られる。

もちろん工事発注の絶対量が減少する中における、ダンピングともいえる異常な価格競争による価格低下が、全体の価格に少なからず影響を与えているであろうことは否めないが、物価の下落は建設業界に限られたことではないことは事実である。

また、自己資本が五百万円以上という基準については、財務諸表の信頼性の問題は別にして、基準としては判りやすいものとなっている。

しかし、自己資本が五百万円未満の場合の資金調達能力については、これを自己資本五百万円以上と同列に評価してよいものかどうか、五百万円という額自体が現状において妥当であるのかという疑問も含め、見直すべきであると考えます。

#### ②審査の現状から

倒産することが明白である者は、請負契約を履行するに足りる財産的基礎または金銭的信用を有しないことが明らかな者とされることについては、一見明解である。しかし、何をもって「倒産することが明らかな者」とするのかが示されておらず、審査の現状を見たとき、一般的な企業評価の手法によれば、いわゆる「非常に危ない」財務状態であったとしても、五百

万円以上の預金残高証明書が用意できさえすれば、請負契約を履行するに足りる財産的基礎または金銭的信用を有しないことが明らかな者ではないということで、この要件が確認されてしまうことはあまりにも形式的過ぎるのではないか。

一般的な企業評価の観点から、いわゆる債務超過の状態が数年続いているようであれば、やはり「要注意」と見るべきであり、そのうえ営業損失を繰り返しているようであれば、まさに危険度の相当高い事業者と見るべきである。五百万円の資金調達能力があっても、はるかにその額を上回る負債を抱えているようでは全く意味がないと言わざるを得ない。

さらに、五年間許可を受けて継続して営業を行った実績が、その内容に関わらず財産的基礎の基準を満たすことになるという取扱については、何の合理性もなく、この基準の存在理由にさえ疑問をもたざるを得ない状況を生み出していると考えます。

### （2）提言の内容

#### ①財産的基礎要件の原則廃止

財産的基礎の要件の必要性についてはそれなりに理由があると考えますが、その基準を一定の金銭の調達能力とすることで、法の求める許可基準が確認されたことになるとは考えにくい。

建設業法の条文では、「請負契約を履行するに足りる財産的基礎又は金銭的信用を有しないことが明らかな者でないこと。」と消極的な記載にとどまっており、審査の現状においても極めて形式的な審査が行われていることから見ても、「財産的基礎又は金銭的信用を有しないことが明らかな者」についての客観的な確認は不可能なのだから、一応これから許可を取得して営業していこうとしている以上、「……明らかな者でない。」と判断し、原則廃止とすることを提案する。

#### ②債務超過の状態は条件付

債務超過とは、総資産の額を負債総額が上回っている状態であるが、その状態に至った原因はいくつかの理由が考えられる。数年にわたる累積の欠損の蓄積による場合や、会計上の処理による一時的な症状である場合などがあり、一時期のその状態だけをもって判断することは難しい。

もちろん過去数年の営業実績の状態を観察することも有効ではあるが、許可基準とするにはあまりにも複雑すぎる。

そこで、債務超過の状態はやはり今後の営業成績如何にかかっているわけであるから、前記の原則廃止との整合性からも、ひとまず条件付許可とし、許可後の五年間で改善が見られないようであれば、更新できないという取扱が分かりやすいのではないか。

この場合、状態が悪化した業者は、自主的に廃業し又は意識的に期限切れとしたうえで、新規申請することが考えられるが、期限後新規の取扱として更新に準じた審査を行なう等、別途取扱を定めることで対処できると考える。

## 【5】財産的基礎（特定許可）

### 〈提 言〉

- ・ 自己資本比率5%以上
- ・ 営業保証金制度の創設
- ・ 毎年の決算内容をチェック

### （1）現状の問題点

#### ①経営事項審査との整合性

経営事項審査の経営状況分析の指標として「流動比率」が平成十一年まで採用されていたが、「建設業界を取り巻く環境が大きく異なってきた。」

「いっそう的確に経営状況を反映されるように」「従来の評点では、実態から乖離していた」等の理由により改正が行われ、流動性の評点から流動比率が姿を消した。

これはより正確に財務内容から建設業者の状態を評価するための改正であったと考えられるが、特定許可の財産的基礎についても、より正確に財務内容から申請者の状態をつかむ必要があるはずであるのに、流動比率について見直されなかったことは、問題を抱えたままであると言わざるを得ない。

#### ②特定許可業者の責任の重要性

特定許可が一般許可よりも要件が加重されている理由として、特定建設業許可業者は、多くの下請業者を使用することが想定されており、その取引額も相当多額になることから、特に健全な経営内容であることが求められる。

また、建設業法では、下請負人保護の見地から、発注者から代金の支払を受けていない場合でも、目的物の引渡しの申し出から五十日以内に下請代金を支払う義務を課しており、その支払能力の基礎となる財産的基礎について、一般許可よりも加重された基準を求めたとされている。

したがって、特定許可業者はその責任の重さからも安定した財務内容が求められるのは当然である。工事規模の大きさ、それゆえの工期の長期化、下請業者の多さなど、特定許可業者が倒産することによる影響は非常に大

大きく、許可制度においても精度の高い基準を採用する必要があると考えられる。

しかし、決して特定許可が企業の経営内容を保証するものではないのであるから、許可申請当時基準を満たしていた建設業者も、業績の悪化から倒産を余儀なくされるケースは当然出てくるわけである。そういう事態にならない業者に許可を与えるべきではあるのだが、将来を予測する基準をもって許可することは現実には不可能である。

倒産という事態を招いたとき、守られるべきは発注者と下請負人であると考えられるが、現在の許可要件の中では、そういう「備え」的な基準はなく、多くの場合特に下請負人に大きな負担をかける結果となっているのが実態ではないだろうか。

### ③ 審査の現状から

現行の審査基準では、許可申請直前の決算を審査基準としているため、その他の事業年度の内容は全く審査の対象とされていない。つまり審査の対象となる決算について、一時的な対策を講じて一時的に基準以上の内容にすることが可能である。これでは申請会社の財務内容を正しく審査できているとはいえないのではないか。

## (2) 提言の内容

### ① 自己資本比率5%以上

自己資本比率は、企業の安定性を判断する代表的な分析指標であり、経営事項審査の経営状況分析の指標にも取り入れられている。銀行などでも一定の基準として採用されており、指標自体の信頼性は一般的にも認知されているといえるのではないかと思う。

どの程度が妥当であるかについては当然議論のあるところで、銀行業務では国際基準として8%以上、国内基準として4%以上とされている。5%といえば経営状況分析指標の自己資本比率平均値の約五分の一であり、理想を言えば10%を目指したいところではあるのだが、実態を考慮すればほぼ妥当な線ではないだろうか。

資本金、自己資本は現状維持、その他の基準は廃止、新たに自己資本比率5%以上の基準を設けることを提案する。

### ② 営業保証金制度の創設

許可申請時の財務内容の基準は、あくまでも申請直前決算時における事業者の財務内容の審査であり、当然これから許可を受けて事業を行なおうとする事業者が、一定の財務基準を満たしている必要があることは言うまでもない。

しかし事業を展開していく中で、万が一倒産という状況に至ったとき、発注者や下請業者を保護するような方策をあらかじめ備えていることを許可基準とすることも、特定許可の重要性からは必要であると考えられる。特に下請負人については、制度的にも保護されるものがなく、元請会社は何らかの救済措置を受けることができても、下請はほとんどの場合切り捨てられるのが実態である。

そこで、営業保証金制度を創設し、不測の事態に完全とはいえないまでもある程度の補填を行なえるようにすべきではないだろうか。

例えば、前払い保証会社などを活用した「営業保証金の供託」といった方式で、一定の条件のもとに下請業者が支払を受けることができるといったものを制度的に整備すべきであると考えられる。

特にこの点については、下請負人保護の観点から提案したい。

### ③ 毎年の決算内容をチェック

財産的基礎の基準は、現行のように申請直前の決算についてのみ審査するのではなく、毎年の決算について全てチェックするにすべきである。常に基準を維持することを求めることにより、一時しのぎの措置を許さず、結果として安定した高いレベルの経営を求めることにつながるものと考えられる。

## 【6】電子申請

### 〈提 言〉

- ・電子申請の導入は、現行と同程度の申請内容の確認が不可欠である
- ・閲覧制度の充実
- ・代理人の電子認証システムの構築

### (1) 現状の分析

#### ①書類による対面審査の必要性

建設業許可要件として、法第七条に一般許可基準が、法第十五条に特定許可基準が定められているが、そのなかでも誠実性の要件については、申請者が積極的に具体的な資料を示すことで確認できるといった性格のものではないため、書類の提出による審査の必要性の理由とはならないが、誓約書などは書類によらざるを得ない。

その他の要件については、それぞれ具体的な資料に基づいた審査による確認が可能であり、それにより許可制度の信頼性がある程度担保されていると考えられる。

申請窓口では、許可申請書及び添付書類に記載された内容について、その裏付けとなる帳簿類や契約書等の具体的な資料を持参させ許可要件の審査を行なっている。

都道府県による若干の違いはあるにせよ、その違いは、何を提示(または添付)するかの違いであって、概ね同様の形態で行なわれている。

例えば、経營業務の管理責任者の経験期間とその経験業種については、経験期間は、法人の取締役であれば閉鎖役員欄によって取締役在籍期間が補足できる。個人事業主の場合は、登記等の公証制度が利用できないため、本人が保管している確定申告書によって確認する以外にない。

経験業種については、これは法人と個人の区別無く、どの種類の建設業に該当するのかを、契約書等の具体的な内容から判断するしかなく、多くの都道府県では審査窓口を持参させて審査を行なっている。

これらの内容について、申請者または第三者の証明を求める以上書類が必要となる。

また、常勤性を求められる、経營業務の管理責任者や専任技術者の在籍状況の確認については、住民票の写し、健康保険証、賃金台帳といった資料を提示(または写しを添付)させ、その常勤性についての判断資料とし

ている。

内容の裏付け確認、在籍状況の確認のいずれも審査窓口による対面審査が必要なことから、書類を提出させ、裏付け資料との内容の突合せを行なう審査方法である以上、書類の提出による申請とならざるを得ないと考えられる。

#### ②現状の問題点

現在の申請書提出によるいわゆる紙での申請についての問題点としては、まず、申請者の名称、営業所所在地、代表者名などが、何度も繰り返し記載しなければならないことによる申請者側の負担が上げられる。

申請を受ける側である行政庁では、申請書及び添付書類の多さからその保管場所を確保する負担があるのではないかと。

許可申請書類だけでなく、決算終了後の届出書類、国家資格者の移動に伴う変更届出書類、その他の変更届出書類と許可有効期間の五年間に相当な書類の量になる。

また、現在行なわれている窓口での対面審査について、これは都道府県によって全く状況が違うので、一律の制度的な問題点とはいえないが、数多くの申請を一箇所の審査窓口で行なっている某行政庁では、一時間程度の待ち時間は普通であり、二～三時間の待ち時間も珍しくないといった異常ともいえる状況がある。

これは申請者にとって大きな負担であり、当然のことながら、いくら長時間待たされて申請を行なっても、書類に不備があればもう一度出直しとなるわけで、個別の行政庁の問題かもしれないが、何とかしてもらいたいものである。

#### ③閲覧制度について

一般消費者が建設業者についての情報を知るための貴重な制度であるが、残念ながら広く一般に知られているとはいえない。

但し、最近はインターネットを利用した行政庁のホームページなどで、このような制度のあることをPRしているところもあり、積極的に情報を得ようとする人達にとっては、以前に比べて知る機会が増えたといえるのではないだろうか。

しかし、あくまでも行政庁に出向いて閲覧の申請をして所定の場所においてしなければならず、コピーを取ることも許されないことから、内容を

書き写すしかない。

また、行政庁に提出されている申請書正本をそのまま閲覧に供していることから、その取り扱いによって書類が損傷を受けることも珍しくはない。

#### ④電子申請における、代理人申請について

従来の書類による申請では、代表者印等の印鑑を押印することによって、申請者の申請に対する意思表示が確認されてきた。一方電子申請時には、従来の書類の内容は、電子データとなりインターネット上で送付されるわけだが、申請者の意思表示については、電子上でも当然その確認が必要であり、そのために電子認証システムというものが検討されている。

しかし、現在推し進められている、電子申請に向けたシステム構築の中で、代理人による申請を想定したシステムという視点が欠落している恐れがある。

電子申請になることによって、インターネット環境に対応できない建設業者が、以前にも増して行政書士に申請を依頼することが予想され、代理人を電子上で認証するシステムをきちっと構築しておかないと、成りすまし申請や申請データの改竄が起こっても、それがわからないという事態が起こりうる。

### (2) 提言の内容

#### ①電子申請の導入は、現行と同程度の申請内容の確認が不可欠である

電子申請によって、前記の問題点としてあげたほとんどは解決が可能であると思われる。しかし、電子申請に移行するための障害となるのが、書類を提出させ窓口で対面審査を行なうことの必要性で述べた内容であり、この部分が解決しない限り電子申請への移行は難しい。

言い換えれば、書類による申請、窓口での対面審査、これらが必要とされる理由となっているものは、現状の問題点としたものよりもはるかに重要であり、この部分を犠牲にしてまで電子申請の導入を急ぐことは、安易な虚偽申請をはびこらせることになり、許可制度の信頼を失わせる深刻な問題であるといえる。

申請内容の真偽の確認が少なくとも現行程度のレベルで可能な方式を確保することが何よりも重要であると考えます。

但し、「書類による申請」と「窓口での対面審査」とは、必ずしも一体の

ものと考えする必要はなく、分けて考えることによって、電子化によるメリットと現状のメリットの両方を得ることができるのではないだろうか。

つまり、申請内容はあくまでも申請者の自己申告であり、裏づけ資料の確認はひとまず別に考え、電子的手段において申請させることは、それ自体に特に問題はない。

行政庁においても、申請を受け付けることと許可は別の行為であるのだから、ひとまず申請を受け付け、それから審査を開始するということで、申請書の電子化はさほど難しいものではないと考える。

問題はその申請内容の真偽であり、具体的かつ客観的な資料によって申請内容の裏付けが確認されなければならないことである。

少なくとも現状窓口で行なわれている程度の審査は必要であると思われるので、後日指定の日時に窓口において対面審査を行なうことにより、現状と同様の審査効果は期待できる。

また、経營業務の管理責任者や専任技術者の項において提案しているように、確認のあいまいな「経験」というものをなくし、所定の講習の修了制を導入することで、現行よりもはるかに電子上に乗せることが容易になるものと思われる。

窓口混雑の問題についても、審査の日時を指定することにより、解消されると考えられる。さらには、書類の電子化によって、行政庁の保管スペースも大幅に縮小でき、保管中の損傷の問題も解決する。

もちろん、電子化による本人確認の問題や、セキュリティの問題については、十分な対策が必要なことは言うまでもないが、多くの行政手続が電子化されていこうとしている現在、この問題は建設業許可申請に限られた問題ではなく、全ての電子申請に共通した問題である。

#### ②閲覧制度の充実

閲覧制度は発注者である消費者に建設業者の情報を提供し、業者選択の判断材料とするための貴重な制度と考えられる。

したがって、より多くの人々がより手軽に利用できるようにする必要がある。

また、多くの一般消費者が利用することにより、建設業者の方も建設業法に定められた手続きを怠りなく提出しなければ、法律を守らない業者とのレッテルを貼られることを恐れ、法定手続きを守るというインセンティブが働くと考えられる。

そのためには、できる限り提供すべき情報をデータベース化し、インターネットを利用した閲覧システムを確立する必要がある。

ただし、現在の書類申請のままでは、書類に記載された情報を入力する

作業が膨大なものとなると思われるため、この点において申請の電子化はなるべく早い時期の実現が望まれるところである。

電子化されれば、所定の場所に出向くまでもなく、インターネットを利用した行政庁のホームページから閲覧が可能となり、より広く一般消費者の利用が期待できるのではないだろうか。

現在すでに経営事項審査の結果が公開されており、インターネットを利用して誰でも手軽に閲覧できるようになっているが、発注者だけでなく、同業者もこの制度を大いに利用し、自社との比較をしながらの経営戦略の研究や、場合によっては虚偽の疑いのある業者について、行政庁への通報するケースもあると聞く。

つまり閲覧制度をより充実させ、多くの国民が利用すればするほど、誰に見られるかわからないというプレッシャーが、虚偽申請を思いとどめさせる抑止力にも少なからず貢献できるものと考えられる。

閲覧制度を充実させる手段として、電子化は切り離せない問題ではないだろうか。

### ③代理人の電子認証システムの構築

電子認証システムについては、法人については法務省の行なう商業登記の電子認証システム等を使用することになると思うが、これを使用することによって「送信データ＝申請者の意志に基づいたデータ」ということの確認ができることになる。同時に「送信者＝申請者」という確認もできる。申請者が全て本人申請の場合はこれでよいのだが、当然、電子申請についても行政書士が、申請代理を行なうことが予想される。

したがって、電子申請時に代理申請が行われた時、それが誰の意志に基づいたものかを確認すると同時に誰が申請をしたかを確認するためにも、代理申請時に代理人（受任者）を電子上で認証する必要が出てくる。

「電子申請＝電子認証」というくらいに密接に係わった重要なものなので、電子申請導入時には、この点を考慮の上、虚偽申請を防止する上にも、代理申請時の代理人を含めた電子認証システムの構築の必然性を提言する。

おわりに

平成11年、12年に続き、今回3回目の許可制度についての提言書であるが、その時のメンバー構成や特に座長のカラーが出て、それぞれに特徴がある。しかし、基本的には現行の許可要件の枠内での見直し意見であり、抜本的な改正に向けた提言とは程遠いものとなっている。

実現の可能性を含めたできるだけリアルな提言とするためには、現行枠を基準にその中身の見直しを論じたほうがやりやすいのは事実である。

しかし、現行枠にとらわれずに、「建設業許可制度はこうあるべきだ」といった、実務家としての立場からの議論も必要な時期に来ているのではないだろうか。

インターネットが世界を結び、リアルタイムで居ながらにして商取引が行なわれる時代、取引相手の必要な情報を集め、自己の責任において取引を行なう時代である。ましてや「許可」を「お上のお墨付き」ととらえる時代ではない。

十分な企業情報を公開させ、その判断は消費者である市場に任せる。このようなシステムと許可制度とを連動させることで、新しい許可制度が見えてくるような気がする。

但し、規制緩和の議論の中で、許認可廃止といった乱暴な意見もあるようだが、建設業許可に関しては、公共工事の入札参加資格審査制度に利用されている経営事項審査と連動していることもあり、また、一般消費者の保護の観点から、市場が一定の成熟度に達するまでは、許可制度無くして法目的の達成はありえないであろう。

もちろん消費者も、企業情報の提供に消極的な業者は選択しない、過去に問題を起こした業者は市場が相手にしない、といった市場の自己責任の認識を高める必要もある。

建設業許可の電子申請の導入も現実味を帯びてきており、インターネットを利用した事業者情報の公開(閲覧)といったことも必要であるし、実現するであろう。

許可制度は建設業法の一部であり、当然その他にも重要な規定が数多く定められている。今後も許可制度のみならず、「建設業を営む者の資質の向上」「請負契約の適正化」「適正な施工」「発注者保護」「建設業の健全な発達の促進」「公共の福祉の増進に寄与」といった法目的達成のために必要な議論を重ね、実務家の立場から意見、提言していきたい。