

# 国立国会図書館

## 杭工事問題と再発防止策

—建設業の構造的課題への対応—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 938 (2017. 2. 2.)

はじめに

### I 杭工事問題の発生

#### 1 問題の経緯

#### 2 平成 17 年耐震偽装問題との異同

### II 杭工事問題が発生した原因・課題

### III 杭工事問題への対応

#### 1 建設業者に対する処分

#### 2 再発防止策

#### 3 建設業の構造的課題への対応

おわりに

- 横浜市都筑区に分譲マンションの傾斜に端を発した問題で、平成 27 年 9 月に杭の支持層未達と根入れ不足が、同年 10 月に施工データの流用が判明した。その後、施工データの流用が業界全体に蔓延していたことが明らかとなった。
- 杭の支持層未達と施工データの流用が起こった原因として、元請の現場管理や工事監理の形骸化、データ軽視の業界の風潮、設計と施工の連携不足、検査体制の甘さなど様々な要因が挙げられるが、その背景には建設業の構造的課題がある。
- 国土交通省に設置された対策委員会は、再発防止策として、杭工事における主体間の連携等を促す業界の自主的な取組を求めた。今後、建設産業を発展させるためには、重層下請問題の改善と技術者や担い手の確保・育成策を車の両輪として進めることが肝要となろう。

国立国会図書館

調査及び立法考査局国土交通課

すずき けんいち  
(鈴木 賢一)

第 9 3 8 号

## はじめに

横浜市都筑区に分譲マンションで一部の棟の傾きを住民が発見し、平成 27 年 9 月に基礎ぐい（以下「杭」<sup>1</sup>）工事の支持層<sup>2</sup>未達と根入れ不足<sup>3</sup>が、同年 10 月に杭データの流用<sup>4</sup>が判明した（以下「横浜市事案」。詳しくは後述）。その後、杭データ流用が全国各地の建物で発覚するにつれて、業界全体に問題（以下「杭工事問題」）が広がっていることが分かり、マンション居住者を始め多くの国民に建物の安全性への不安と業界への不信が広がった。

本稿では、杭工事問題を振り返り、問題の経緯、指摘された原因や課題を整理した上で、国の再発防止策と問題の背景にあると考えられる建設業の構造的課題への対応策を概観する。

## I 杭工事問題の発生

### 1 問題の経緯

横浜市都筑区に分譲マンション「パークシティ LaLa 横浜」は、三井不動産レジデンシャル株式会社が事業主として開発し、平成 19 年に完成した 12 階建て全 705 戸の分譲マンションである。元請業者（以下「元請」）として設計・施工を受注したのは三井住友建設株式会社で、杭工事は平成 17 年 12 月から 4 か月かけて行われた。1 次下請業者（以下「下請」）の日立ハイテクノロジー株式会社は請け負った杭工事の主たる部分を 2 次下請の旭化成建材株式会社に請け負わせ、1 次下請が杭工事の進捗管理や安全管理等を、2 次下請が施工計画書の作成、工程管理、出来形管理<sup>5</sup>、品質管理、完成検査等を、3 次下請の 2 社が施工をそれぞれ担当した。<sup>6</sup>

問題は、平成 26 年 11 月、マンション全 4 棟のうち、西棟と中央棟をつなぐ渡り廊下の手すりの段差を住民が発見したことに始まる。マンション管理組合からの通報を受け、平成 27 年 2 月に事業主が簡易調査を実施したところ、2 棟の建物のジョイント部で約 2cm の段差が生じていた。同社は原因を探るため、追加の地盤調査等を行い、同年 9 月の段階で、マンション西棟で使われた杭 6 本が支持層に届いておらず、他の 2 本が支持層への根入れ不足である可能性が高い旨を国土交通省に報告した。<sup>7</sup>

平成 27 年 10 月 14 日及び 16 日には、2 次下請が工事施工報告書に記録する電流計<sup>8</sup>データ（38 本分）と杭の先端を支持層に固定するための根固め液（セメントミルク）の注入量データ

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29 年 1 月 26 日である。

<sup>1</sup> 本稿では、文書名及び委員会名等のほかは、原則として、「基礎ぐい」に代えて「杭」を使用する。

<sup>2</sup> 支持層とは、基礎や杭と地盤との間に働く摩擦力によって構造物を支える強固な地盤又は地層のこと。

<sup>3</sup> 根入れ不足とは、杭が支持層に届いているが、深さが不十分な状態のこと。

<sup>4</sup> 杭データの流用とは、杭が支持層に到達したことを示すデータが取れなかったときに、別の杭のデータを使い、あたかもデータが取れたかのように見せかけること。

<sup>5</sup> 出来形管理とは、建設工事の施工に当たって、設計図に示された寸法に合格するように品質管理を行うことをいう。

<sup>6</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会「基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 中間とりまとめ報告書」2015.12.25, pp.11, 14. 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/001114887.pdf>>

<sup>7</sup> 同上, p.8; 「よくわかる 杭工事問題 (1) 補償の分担、道筋見えず」『日経産業新聞』2015.12.21.

<sup>8</sup> 掘削時にオーガ（ドリル等地面に穴を空ける機材）が地中から受ける抵抗を電氣的に計測する機器。支持層到達の判断に利用される。

(45 本分) に別の杭工事のデータを流用していた事実が公表された。<sup>9</sup>

平成 27 年 11 月 24 日、2 次下請は国土交通省に対して、過去約 10 年間に全国で杭工事を行った 3,052 件のうち追跡可能な 2,864 件についての調査結果を報告した。調査では、360 件のデータ流用が見つかり、61 人の現場担当者が不正に関与していた事実が確認された<sup>10</sup>。さらに、業界団体のコンクリートパイル建設技術協会が自主点検を行った結果が、平成 27 年 12 月 11 日に石井啓一国土交通大臣に報告され、正会員企業 41 社のうち旭化成建材以外の 8 社 56 件の杭工事でデータを流用していた事実が明らかにされた<sup>11</sup>。こうして、データ流用が杭工事業界に広がっていたことが社会問題となった。

## 2 平成 17 年耐震偽装問題との異同

杭工事問題が明らかになった際に、類似する問題として取り上げられたのは、平成 17 年 11 月に発覚した建築物の耐震性能に係る構造計算書<sup>12</sup>偽装問題（以下「耐震偽装問題」）である。耐震偽装問題とは、国土交通省が姉歯建築設計事務所が行った構造計算書偽装を公表したことをきっかけに、全国のマンションやホテル等でも同様の偽装が判明した一連の問題である<sup>13</sup>。この問題を受けて、平成 18 年に、建築確認・検査の厳格化等を図る「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号）等の改正<sup>14</sup>と、建築士の資質・能力の向上、設計・工事監理業務の適正化等を図る「建築士法」（昭和 25 年法律第 202 号）等の改正が行われ、平成 19 年に、住宅購入者等の利益の保護を図る「特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律」（平成 19 年法律第 66 号）が制定された。

耐震偽装問題が設計段階における建築士による意図的な偽装であったのに対し、杭工事問題は着工後の施工者によるデータ流用であったという違いはあるが、データの重要性が軽視され、法令の遵守を怠る事態に至ったという点で、両問題の根本的課題は共通している<sup>15</sup>。

## II 杭工事問題が発生した原因・課題

杭工事問題を受けて、平成 27 年 11 月、国土交通省に「基礎ぐい工事問題に関する対策委員

<sup>9</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), pp.9, 16; 「横浜のマンション セメント量も偽装」『東京新聞』2015.10.17.

<sup>10</sup> 旭化成建材株式会社「弊社による杭工事実績 3,040 件に関する調査報告」2015.11.24. <[https://www.asahikasei-kenzai.com/news/pdf/20151124\\_owabi.pdf](https://www.asahikasei-kenzai.com/news/pdf/20151124_owabi.pdf)>; 「杭偽装 360 件 61 人関与 旭化成建材 3052 件 調査終了」『朝日新聞』2015.11.25.

<sup>11</sup> コンクリートパイル建設技術協会「施工管理データに関する点検の実施結果について（報告）」2015.12.11. <[http://www.c-pile.or.jp/copita/20151211\\_01.pdf](http://www.c-pile.or.jp/copita/20151211_01.pdf)> なお、平成 28 年 12 月 28 日、同協会は、追加調査により、データ流用が 16 社 238 件に増えたが、全ての建築物の安全性を確認したことを発表した（コンクリートパイル建設技術協会「施工管理データに関する点検の実施結果について」2016.12.28. <[http://www.c-pile.or.jp/copita/20161229\\_01.pdf](http://www.c-pile.or.jp/copita/20161229_01.pdf)>）。

<sup>12</sup> 一級建築士が設計する建物について、固定荷重（建物の自重）、積載荷重、外力によって生じる応力、地震・台風・積雪などの荷重に耐えるのに必要な鉄筋・鉄骨の量などを基準に従って計算した書類。建物の建築確認申請（一定規模以上の建築物の新築・増築等を行う場合に、当該計画が建築基準法の規定に適合していることを確認する手続）の際に添付する義務がある。

<sup>13</sup> 「構造計算書偽装問題とその対応について」国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/jutakukentiku\\_house\\_tk\\_000038.html](http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/jutakukentiku_house_tk_000038.html)>; 八木寿明「耐震強度の偽装と建築確認」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』500 号, 2005.12.26, pp.1-9. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000688\\_po\\_0500.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000688_po_0500.pdf?contentNo=1)>

<sup>14</sup> 3 階建て以上の共同住宅について中間検査を法律で義務付ける等。また、中間検査・完了検査の検査方法の指針が策定された。（神崎哲「耐震偽装以降の建築確認手続の変遷について」『住宅会議』97 号, 2016.6, p.11.）

<sup>15</sup> 「社説 建設業は体質と構造を改めよ」『日本経済新聞』2016.1.7.

会」(委員長：深尾精一首都大学東京名誉教授)が設置された。同委員会は、同年12月25日、国土交通大臣に対し、杭工事問題の論点・課題、再発防止策をまとめた「中間とりまとめ報告書」(以下「中間報告書」)を提出した<sup>16</sup>。本章では、中間報告書や専門誌等の指摘を中心に、杭の支持層未達、データ流用が起こった原因、課題を整理する。

### (1) 施工管理体制の問題

横浜市事案では、元請、1次下請、2次下請の施工体制における建設業法(昭和24年法律第100号)違反の疑いが指摘された。具体的には、①1次下請と2次下請は建設業法で定める専任の主任技術者<sup>17</sup>を置かず、他の現場と兼務させていたこと、②元請はこうした状況を把握しながら両者への建設業法に基づく是正指導を怠っていたこと、③1次下請は主な工事を2次下請に再下請し、自ら企画・調整等を行わず、「丸投げ」を行っていたこと、の3点である<sup>18</sup>。

いずれも元請・下請の役割・責任が不明確になっていたことから派生しており、建設業の構造的課題が背景にある。なお、元請、1次下請、2次下請の3社は後に建設業法違反として処分されている(処分内容は後述)。

### (2) 下請任せの杭の支持層到達判断

一般的に、杭の支持層到達は、試験杭の打設において、工事監理者<sup>19</sup>、元請の監理技術者<sup>20</sup>、下請の主任技術者の立会いの下、ボーリング柱状図等の地盤調査結果も参考にしながら、総合的に判断される<sup>21</sup>。この時、設計図書の一連の施工プロセス(杭打ち機の搬入・据付け、掘削、杭建て込み等)が確認され、本杭の打設はここで判明した判断基準に留意して行われる。<sup>22</sup>

横浜市事案では、元請は技術者又は現場担当者が試験杭の打設に立ち会い、支持層到達を確認していたが、本杭の打設については必ずしも全てに立ち会わず、現地で元請として支持層到達の確認を行ったかは確認できていない<sup>23</sup>。このような状況から、杭の支持層到達の判断が下

<sup>16</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6)

<sup>17</sup> 建設業者は、建設工事の適正な施工を確保する観点から、建設工事の現場には建設工事の施工に関する一定の資格(建築士・技術士等の国家資格)や経験(10年以上の実務経験等)を持つ技術者(原則として主任技術者)の配置が義務付けられている(建設業法第26条)。また、主任技術者及び監理技術者は、その職務として、工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理その他技術上の管理及び当該建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督を行うことが義務付けられている(建設業法第26条の3)。(建設業適正取引推進機構編著『わかりやすい建設業法Q&A 改訂版』大成出版社、2015、pp.135-136.)

<sup>18</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6)、pp.12-14.

<sup>19</sup> 工事監理とは、通常、建築士事務所に所属する建築士が行うもので、元請が一連の施工管理を行った後に、工事を設計図書と照合し、それが設計図書のとおり実施されているかいないかを確認する監理者検査のことをいう(建築士法第2条第8項)。また、工事監理を行う者を工事監理者と呼び(建築基準法第2条第11項)、工事監理者には、最終的な工事の確認において、次の工程に進む可否を決定する責任がある。(大森文彦『新・建築家の法律学入門』大成出版社、2012、p.93; 船津欣弘『新築マンションは9割が欠陥』幻冬舎、2016、pp.42-43.)

<sup>20</sup> 前掲注(17)のとおり、建設業法上、監理技術者の職務も基本的に主任技術者と同様とされている。また、元請は、発注者からの請負金額が総額4000万円(建築一式工事の場合、6000万円)以上の工事を下請に出す場合は、主任技術者に代えて監理技術者を置くことが義務付けられる(監理技術者制度運用マニュアル(平成28年12月19日付け国土建第349号))。(建設業適正取引推進機構編著 前掲注(17)、pp.137-138.)

<sup>21</sup> ボーリング調査によって得られた地層の構成(ボーリング柱状図)や電流計データの変化、杭打ち機の音や振動の変化、土砂が採取できる場合には土質確認等が支持層到達の判断材料に使われる(外部調査委員会「中間報告書(旭化成建材株式会社の杭工事施工物件におけるデータ流用等に関する件)」2016.1.8、p.18。旭化成株式会社 HP <<http://www.asahi-kasei.co.jp/asahi/jp/news/2015/pdf/ze160108.pdf>>.)

<sup>22</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6)、p.15.

<sup>23</sup> 同上、pp.13、15。平成27年11月の問題発覚後の会見の中で、三井住友建設の副社長は、「試験的に打つ杭に立ち

請任せになっていた状況が明らかとなった。支持層到達に関しては、当初、地盤調査によって6本未達、2本根入れ不足が判明したと主張する元請と、全て支持層に到達したと主張する2次下請との間で認識の齟齬（そご）が見られた<sup>24</sup>。横浜市は、事業主と元請に対し、建築基準法に基づき杭の支持層未達の状態における安全性の検証や支持層未達とデータ流用の原因究明等に関する報告を求めており<sup>25</sup>、事業主と元請は、マンション西棟について建築基準法の耐震基準に適合しているかなどを検証した報告書を平成28年6月30日に横浜市に提出している<sup>26</sup>。

### (3) データ取得上の問題

横浜市事案におけるデータ流用の原因・背景としては、①データを取得する装置の構造・性能の問題と、②データ取得への意識の低さが指摘された。①について、横浜市事案のマンションで杭工事が行われた当時のデータ取得装置は、杭打ち機の操作室の外側に設置されており、雨などの外的要因に対する十分な保護措置が採られていなかったため、記録紙が雨・泥により汚損したり、紛失したりすることが発生した。また、当時の装置には、データ欠落を補うバックアップ機能もなかった。②については、支持層到達は電流値のみによって判断するわけではないことから、現場では実際の施工さえ適切に行っていればデータが残らなくても大きな問題ではないとの強い意識があり、将来的な検証に耐えるために、データを適切に取得・保管して提出すべきであるという意識が低かったとの事情が挙げられている。<sup>27</sup>

このほか、中間報告書は、横浜市事案について、電流計データ等の報告に関するルールを元請・下請共に定めていなかった<sup>28</sup>ことや、データ取得に失敗した際の対応策が用意されていなかったことを指摘した<sup>29</sup>。なお、中間報告書は、データ流用が判明した物件360件のうち、安全性に問題があるのは横浜市事案のマンション1件のみであった<sup>30</sup>とし、データ流用と建築物の安全上の問題との関連性は低いと結論付けた<sup>31</sup>。

---

会い、残りは施工報告書で確認すればよい」とする国交省の「公共工事標準仕様書」に沿った対応だ」とコメントしたことが報じられている（「元請け三井住友建設 謝罪 杭偽装 管理責任認める」『朝日新聞』2015.11.12.）。

<sup>24</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 同上, p.15.

<sup>25</sup> 横浜市建築局「基礎ぐい工事問題に関する対応について」2015.12.10, p.3. <<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/pdf/siryoj7-20151210-kc-24.pdf>>

<sup>26</sup> 報告書では、支持層未達の影響により震度5強程度で一部部材が損傷する可能性や支持層未達とマンションの手すりの段差との因果関係を認めたとされている（「震度5強程度で損傷する可能性 横浜の傾斜マンションで報告」『日本経済新聞』2016.7.1; 「震度5強程度で損傷可能性 都筑の傾斜マンション」『朝日新聞』（横浜版）2016.7.1）。一方、根固め液のデータ流用等の原因究明については、マンション解体後に詳しい調査を行うとして、当初横浜市が求めていた報告期限も平成27年11月から平成30年7月末に延期されており、報告提出後、横浜市は市としての見解をまとめ国に提出すると報じられている（「傾斜問題究明は18年8月以降に 都筑のマンション」『朝日新聞』（横浜版）2016.12.1; 「横浜・都筑 マンション傾斜 業者報告、2年後に」『神奈川新聞』2016.12.1等。）。

<sup>27</sup> 外部調査委員会 前掲注(21), pp.41, 44; 「よくわかる 杭工事問題 (3) 業界、データへの意識低く」『日経産業新聞』2015.12.24.

<sup>28</sup> 建設業法第40条の3は、元請に工事内容に関する発注者との打合せ記録等を10年間保存する義務を課しているが、施工データは保存義務の対象に含まれていない。

<sup>29</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), p.16.

<sup>30</sup> 中間報告書提出後、他の物件についても建物の安全性に関する調査が行われた。平成28年7月29日の中央建設業審議会において、国土交通省は「旭化成建材の分につきましては、360件中358件、またコンクリートパイル協会につきましては、8社56件全てについて安全性を確認済み」と報告している（「中央建設業審議会議事録」2016.7.29, p.5. 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/001141997.pdf>>）。

<sup>31</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), p.19.

## (4) 設計と施工等の連携不足、大臣認定制度に関わる問題

横浜市事案では、後の調査で現場付近の支持層が事前の地盤調査よりも約2メートル深い場所にあったことが判明した<sup>32</sup>。中間報告書は、設計者、工事監理者、元請、下請等、関係者間での地盤情報の共有不足や複雑な地盤状況に応じた設計上の配慮不足を指摘した<sup>33</sup>。

現場が複雑な軟弱地盤であることは専門家の間では以前から知られていたが、施工法には、既製杭<sup>34</sup>を使用する「ダイナウイング工法」<sup>35</sup>が採用された。この工法は、砂層や礫層を対象に大臣認定（建築基準法第68条の26）を受けたもので、現場の土丹層（硬質粘土層）は対象外であった。東海大学の藤井衛教授は、現場の軟弱な地盤にダイナウイング工法を採用したことを疑問視している。<sup>36</sup>

また、既製杭を使用する同工法には、実際の支持層が地盤調査により設定した杭の長さよりも深かった場合、現場では対応しにくいという難点がある。それでも同工法が採用された理由として、既製杭は価格が安いと、安全性よりもコストが優先された可能性が指摘されている。<sup>37</sup>

杭工法の大員認定制度については、日本建設業連合会が平成25年にまとめた報告書の中で、認定内容に施工方法とともに品質管理方法が含まれ、杭工法を開発したメーカーだけが施工できるため、実質的に品質管理が施工者任せになりやすいとの懸念を既に指摘していた<sup>38</sup>。

## (5) 設計・工事監理一括発注の問題

横浜市事案においては、マンションの元請は一級建築士事務所<sup>39</sup>を併設し、ここに所属する一級建築士に設計・工事監理を行わせていた<sup>40</sup>。この方式は、「設計・施工一括発注方式」と呼ばれ、民間工事では一般的となっている<sup>41</sup>。しかし、工事監理を行う建築士が施工者の設置する建築士事務所に所属し、施工者から下請で仕事を与えられる立場にあるため、施工者の工事に対する厳しい監理を妨げていた可能性が指摘されている<sup>42</sup>。この点に、中間報告書は直接触れておらず、杭工事における工事監理<sup>43</sup>の方法が明確となっていないことを課題とした<sup>44</sup>。

この問題に関して、欠陥住宅被害全国連絡協議会幹事の河合敏男弁護士は、施工者自身によ

<sup>32</sup> 同上, p.8.

<sup>33</sup> 同上, pp.21, 23.

<sup>34</sup> 基礎として使われる杭には、あらかじめ工場で作られる既製杭と、現場で鉄筋を挿入し、コンクリートを打設して作られる現場（場所）打ち杭がある。

<sup>35</sup> 杭先端の羽根をセメントで固めることにより、従来の約3倍の支持力を設定できる特徴がある（旭化成建材「低排土・高支持力杭工法「DYNAWING」の本格展開について一残土量を大幅に低減した、画期的な高支持力杭工法」2006.4.20. 旭化成 HP <<https://www.asahi-kasei.co.jp/asahi/jp/news/2006/co060420.html>>）。

<sup>36</sup> 「「場違い」な杭工法を選択か」『日経アーキテクチャ』1060号, 2015.11.25, pp.31-32.

<sup>37</sup> 河合敏男「横浜マンション杭偽装事件」『住宅会議』97号, 2016.6, p.5.

<sup>38</sup> 日本建設業連合会建築技術開発委員会技術研究部会地盤基礎専門部会「高支持力埋込み杭の根固め部の施工管理方法の提案—より良い杭を実現するために—」2013.4, p.1. <[http://www.nikkenren.com/publication/pdf/86/kousijiryoku\\_kuisekokuanteian.pdf](http://www.nikkenren.com/publication/pdf/86/kousijiryoku_kuisekokuanteian.pdf)>; 高市清治「大臣認定杭「偽装」の衝撃」『日経ビジネス』1816号, 2015.11.16, pp.54-55.

<sup>39</sup> 三井住友建設一級建築士事務所のこと。

<sup>40</sup> 「これが「傾いた？」マンションの構図だ！」（特集 マンションは買うな）『建築ジャーナル』1248号, 2016.1, p.9.

<sup>41</sup> 新日本有限責任監査法人『金融機関のための建設業界の基本と取引のポイント』経済法令研究会, 2016, p.92.

<sup>42</sup> 河合 前掲注(37), p.7; 吉岡和弘「欠陥住宅の実態とその構造」『住宅会議』97号, 2016.6, p.9.

<sup>43</sup> 前掲注(19)を参照。

<sup>44</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), p.23.

る建築士事務所の開設を許すべきではないとし、工事監理者<sup>45</sup>の独立性を確保する制度改正を求めている<sup>46</sup>。また、河合弁護士は、性善説に立脚した制度を問題視して、工事停止の命令権を与える、工事監理者の権限強化の提案も行っている<sup>47</sup>。さらに、下請業者がデータを偽装した場合に適用する罰則規定<sup>48</sup>や消費者保護規定<sup>49</sup>の建築基準法への追加といった提案が行われている。

#### (6) 建築基準法に基づく中間検査の実効性の問題

建築基準法は、3階建て以上の共同住宅等を中間検査<sup>50</sup>の対象としている。横浜市事案においても、指定確認検査機関<sup>51</sup>は電流計データを含む施工記録を検査していたが、杭工事のデータ流用及び施工不良を見抜くことはできなかった<sup>52</sup>。

中間検査においては、対象となる工程の工事が完了した段階（杭工事が既に完了した後）で書類中心の検査が行われるため、地中の状況まで完全に把握することは困難とされる<sup>53</sup>。I2のとおり、建築確認検査制度は、平成17年に耐震偽装問題が発生した後に厳格化され、その後、着工後の検査体制（工事監理、中間検査、完了検査）を徹底すべきとの指摘がなされていた<sup>54</sup>。この点、中間報告書は、「外部機関がくい施工時に立会い検査を行うことは費用負担や体制確保の面で現実的に限界があるのではないか」とし、中間検査時において、工事監理者が杭工事について適切な方法により工事監理を行っていること等を確認する方向での運用改善を提言した<sup>55</sup>。なお、建築確認検査については、欠陥住宅被害全国連絡協議会幹事長の吉岡和弘弁護士が、受益者負担を前提に、アメリカ等で導入されている住宅検査官制度<sup>56</sup>の導入を求めている<sup>57</sup>。

<sup>45</sup> 前掲注(19)を参照。

<sup>46</sup> 河合 前掲注(37), p.7. 横浜市事案で問題となったマンションについても、平成28年9月19日に行われた全棟建替えの決議においては、建替工事の設計・監理者と施工者を分ける方向で調整していると報じられている（「杭未達マンションで全棟建て替えを決議」『日経アーキテクチャ』1081号, 2016.10.13, p.14.）。

<sup>47</sup> 河合敏男「論点スペシャル 傾いたマンション 潜む課題」『読売新聞』2015.10.21.

<sup>48</sup> 「社説 杭データ流用 建設業界の体質改善が急務だ」『読売新聞』2015.11.14.

<sup>49</sup> 建設現場における工事検査等を行う総合検査株式会社の船津代表は、建築物の欠陥被害のトラブル対処を念頭に置いて、このような提案をしている（船津 前掲注(19), p.57.）。

<sup>50</sup> 建築基準法は、設計段階の建築確認、着工後の中間検査、完成後の完了検査の3段階の建築確認・検査の手続を定めている。建築主は、建築主事（建築基準法に基づき、建築物等の計画が法令に適合するかどうか建築物等の確認・検査等を行うため地方公共団体に設置される公務員）又は民間の指定確認検査機関（建築基準法に基づき、建築主事に代わって建築確認・検査等を行う機関）の審査・検査を受けなければならない。

<sup>51</sup> 同上の「指定確認検査機関」の説明を参照。

<sup>52</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), p.17; 「杭偽装 自治体検査に限界 データ提出義務なく「性善説」」『朝日新聞』2015.10.20.

<sup>53</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 同上; 「杭打ち不正 検査困難 横浜・マンション傾斜」『読売新聞』2015.10.17.

<sup>54</sup> 「(別添1) 建築基準法の見直しに関する検討会とりまとめの概要」2010.12.17. 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/000131659.pdf>>; 「耐震偽装 発覚5年 建築確認見直し平行線」『日本経済新聞』2010.11.22.

<sup>55</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), pp.27, 30.

<sup>56</sup> 例えば、カリフォルニア州では、公共工事や一定規模以上の民間工事の場合、州又は市の職員による公的検査（日本の中間検査や完了検査に相当）に加えて、民間の有資格者が現場に常駐して行う特別検査（スペシャルインスペクション）が必要になる（「用語集 インスペクター制度」2006.4.19. 日経アーキテクチャ HP <<http://kenplamtz.nikkeibp.co.jp/article/building/words/20061020/500304/>>; 増本二巳「米国の建築インスペクション制度について」『GBRC』116号, 2004.4, pp.42-46.）。

<sup>57</sup> 吉岡 前掲注(42), p.10; 「論点 繰り返される施工偽装」『毎日新聞』2015.11.20.

## (7) 「青田売り」を背景とした工期厳守圧力の問題

分譲マンション業界では、マンションの完成前に販売を開始し、全戸を売り切る「青田売り」と呼ばれる業界独自のシステムが一般的となっている。事業者にとっては早期に建設資金を回収できるなどのメリットがあるが、一方で購入者の入居時期が先に決まることから、仮に工期が守られない場合は元請に違約金が発生したり、下請に追加負担が発生したりする。そのため、元請は工期を厳格に守らせようとし、工事を担う下請に工期厳守の圧力が働く構造となっている。<sup>58</sup>

横浜市事案においても、「青田売り」を背景とした工期厳守の圧力の中、杭の再発注を避けて、工事を急いだ可能性が指摘された<sup>59</sup>。中間報告書は、追加工事や工期変更等が必要になった場合の、発注者（事業主）・元請・下請間の対処法や協議ルールが明確となっていない点を課題として挙げた<sup>60</sup>。

## III 杭工事問題への対応

## 1 建設業者に対する処分

中間報告書は、横浜市事案について、元請と1次・2次下請の施工体制における建設業法違反の疑いを指摘した<sup>61</sup>。平成28年1月13日、国土交通省は、横浜市事案で杭工事に関わった元請、1次下請、2次下請の3社に対し建設業法に基づく監督処分を、杭工事で施工データの流用等を行った8社に対し勧告を行った（表1）。また、同年8月26日、横浜市は、この事案について西棟が中規模の地震や建物自体の重さに耐えられない可能性があり、建築基準法に違反するとして事業主、元請及びマンション管理組合に是正勧告した<sup>62</sup>。

表1 横浜市都筑区の分譲マンションの杭工事問題に関与した建設業者に対する処分等

|      | 業者     | 処分等の内容  | 処分等の理由  |
|------|--------|---|---|
| 元請業者 | 三井住友建設 | <ul style="list-style-type: none"> <li>指示処分（違反内容、処分内容の役職員への周知徹底等の再発防止措置を講じ、講じた措置を速やかに文書で報告）</li> <li>1か月間の指名停止措置</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>1次下請業者及び2次下請業者がいずれも工事現場に専任の主任技術者を設置せず、また、1次下請業者が元請業者から請け負ったくい施工工事を2次下請業者に一括して請け負わせていたことを認識しながら、法の規定に違反しないよう当該下請負人らの指導に努めることをせず、当該下請負人らに対し是正を求めるよう努めることをせず、また、許可行政庁等への通報も行っていなかった。（建設業法第24条の6違反）</li> </ul> |

<sup>58</sup> 島津翔ほか「横浜「傾きマンション」問題 「青田売り」離れが加速する」『日経ビジネス』1816号、2015.11.16、pp.14-15.

<sup>59</sup> 「杭データ偽装 現場のせいか 「多重下請け」が生む無責任構造」『AERA』1538号、2015.11.30、p.15.

<sup>60</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6)、p.22.

<sup>61</sup> 同上、pp.12-14.

<sup>62</sup> 「基礎ぐい工事問題について」『建設産業の現状と課題』（第1回建設産業政策会議 資料4）2016.10.11、p.38. <<http://www.mlit.go.jp/common/001149561.pdf>>; 「横浜市、マンション傾斜問題 建築基準法違反で勧告」『東京新聞』2016.8.26、夕刊.

|         |             |  |   |
|---------|-------------|--|---|
| 1 次下請業者 | 日立ハイテクノロジーズ | <ul style="list-style-type: none"> <li>・指示処分（違反内容、処分内容の役職員への周知徹底等の再発防止措置を講じ、講じた措置を速やかに文書で報告）</li> <li>・15日間の営業停止命令</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・主任技術者に他の工事を兼務させ、工事現場に専任の主任技術者を設置しなかった。（建設業法第26条第3項違反）</li> <li>・元請業者から請け負った工事の主たる部分を2次下請業者に請け負わせ、かつ施工に実質的に関与していると認められない状況にあった。（建設業法第22条第1項違反）</li> </ul>  |
| 2 次下請業者 | 旭化成建材       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・指示処分（違反内容、処分内容の役職員への周知徹底等の再発防止措置を講じ、講じた措置を速やかに文書で報告）</li> <li>・15日間の営業停止命令</li> <li>・勧告（再発防止の徹底など社内体制の整備に全力を傾注し、具体的に講じる措置を速やかに報告）</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・主任技術者に他の工事を兼務させ、工事現場に専任の主任技術者を設置しなかった。（建設業法第26条第3項違反）</li> <li>・1次下請業者が請け負った建設工事を、一括して請け負った。（建設業法第22条第2項違反）</li> <li>・下請負人として行った杭工事において、元請負人に提出する施工データの作成に当たり、データ流用等を行った。（建設業法第41条第1項）</li> </ul> |
| 杭工会社    | ジャパンパイル等8社  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・勧告（再発防止の徹底など社内体制の整備に全力を傾注し、具体的に講じる措置を速やかに報告）</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・下請負人として行った杭工事において、元請負人に提出する施工データの作成に当たり、データ流用等を行った。（建設業法第41条第1項）</li> </ul>   |

（出典）国土交通省「横浜市都筑区で施工されたマンション建築のくい施工工事に係る建設業者に対する監督処分等及び指名停止措置について」2016.1.13. <<http://www.mlit.go.jp/common/001115656.pdf>> を基に筆者作成。

## 2 再発防止策

中間報告書は、再発防止策として「①基礎杭工事に関する適正な設計・施工及び施工管理のための体制構築」について早急に取り組むべき施策を提言した一方、問題の背景にあると考えられる「②建設業の構造的な課題に対する対策」については速やかに議論の場を設け、建設業の将来を見据えて所要の対策の検討を行うことを提言した<sup>63</sup>。

### (1) 国の動き

中間報告書の提言①は、「基礎ぐい工事に関する適正な設計・施工及び施工管理のための体制構築」、「施工ルール策定と現場での導入等」、「適切な施工管理を補完するための工事監理ガイドラインの策定」、「建築基準法に基づく中間検査における工事監理状況の確認」を求めており、杭工事の設計、施工、工事監理に関して再発防止策が盛り込まれた<sup>64</sup>。

これを受けて、国土交通省は、平成28年3月4日、杭工事に際して建設業者が一般的に遵守すべき施工ルールをまとめた「基礎ぐい工事の適正な施工を確保するために講ずべき措置」（平成28年国土交通省告示第468号）及び「基礎ぐい工事における工事監理ガイドライン」（国住指第4239号）<sup>65</sup>、「基礎ぐいの適正な設計について」（国住指第4240号）、「基礎ぐい工事に関する中間検査等について」（国住指第4241号）を公表した<sup>66</sup>。国土交通省告示及び工事監理ガイドライン等の概要は、表2のとおりである。

<sup>63</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), pp.28-32.

<sup>64</sup> 同上, pp.28-30; 「杭偽装の再発防止へ 施工ルールを告示化」『日経アーキテクチャ』1064号, 2016.1.28, pp.12-13.

<sup>65</sup> 工事監理に関しては、杭工事を含めた工事全般にわたる確認項目や確認方法が例示された、平成21年9月策定の「工事監理ガイドライン」があり、本ガイドラインと併せて活用されることが想定されている。

<sup>66</sup> 「基礎ぐい工事の適正な施工を確保するための大臣告示とガイドラインを策定しました。」2016.3.4. 国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13\\_hh\\_000403.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000403.html)>

表2 国土交通省告示及び工事監理ガイドライン等の概要

|            | 概要  |
|------------|---|
| 国土交通省告示    | <p>施工体制、杭の支持層到達及び施工記録に関し建設会社が遵守すべき事項</p> <p>&lt;施工体制&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>元請は、工事の施工前に杭の施工体制を確認する。特に下請の主任技術者の配置状況や保有資格を確認し、法令違反があった場合は是正を求める。</li> <li>元請は、工事の施工前に設計図書等に記載された地盤条件、施工方法、工期等について確認し、下請と共有する等。</li> </ul> <p>&lt;杭の支持層到達&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>元請の監理技術者等は、杭の支持層への到達に責任を負う。</li> <li>元請の監理技術者等は、杭のうち元請が立ち会って支持層への到達を確認する杭及びその他の方法により確認する杭を施工前に定める等。</li> </ul> <p>&lt;施工記録&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>下請は、電流計等のデータを添付した施工記録を元請に報告し、元請はその施工記録の支持層到達等を証明する記録としての適正性を確認する。</li> <li>元請は、情報技術を活用した施工記録の確認方法及び報告方法を導入することにより、施工管理の合理化に努める等。</li> </ul> |
| 工事監理ガイドライン | 地盤条件や工事施工者の施工計画を踏まえた工事監理の実施（工事監理者の役割、工事監理方針の決定に当たって把握すべき事項、工事監理の実施方法等）。   |
| 設計の留意点     | 十分な地盤調査の実施と工事施工者との情報共有等。  |
| 中間検査の留意点   | 杭工事に関する中間検査を行う際の留意点（工事監理者が適切な方法により工事監理を行っていること等を聴取及び書面により確認すること等）。  |

（出典）「基礎ぐい工事の適正な施工を確保するための大臣告示とガイドラインを策定しました。」2016.3.4. 国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13\\_hh\\_000403.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000403.html)> に掲載の資料等を基に筆者作成。

一方、提言②については、「元請・下請の役割・責任の明確化と重層下請構造<sup>67</sup>の改善」、「技術者や技能者の処遇・意欲と資質の向上」、「民間工事における役割・責任の明確化と連携強化」の3つのテーマを挙げ、実行可能な施策から順次実施するとともに、検討が必要な施策については建設業の将来像を見据えて引き続き検討を行い、具体的な対策を講じるとした<sup>68</sup>。

## (2) 業界の動き

一般的な杭工事の施工ルールを定めた国土交通省告示を受けて、平成28年3月に日本建設業連合会など杭工事に関係する5つの建設業関係団体は、現場に即した自主ルールを策定し、国土交通省に届け出ており、一般的施工ルールに適合したものとして認定された。これら業界団体の自主ルールは、同省ホームページ上に掲載されている。<sup>69</sup>

## 3 建設業の構造的課題への対応

中間報告書が示した提言の「②建設業の構造的な課題に関する対策」については、国土交通

<sup>67</sup> 元請が発注者から請け負った工事の一部を別の専門工事業者（1次下請）に発注し、同様に2次、3次と下請していく建設業の慣習的構造を指し、複数工種に存在する。約70%の工事現場が1～3次下請までとの調査結果がある（国土交通省「重層構造等の生産システム⑬：下請次数の分布（全体）」『建設業を取り巻く主な情勢』（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 第12回基本問題小委員会 資料4）2016.1.27, p.36. <<http://www.mlit.go.jp/common/001117243.pdf>>）。

<sup>68</sup> 基礎ぐい工事問題に関する対策委員会 前掲注(6), pp.31-32; 「国交省 実質携わらない企業、施工体制から排除を検討 工事の責任・品質に弊害」『日刊建設工業新聞』2015.12.28.

<sup>69</sup> 「基礎ぐい工事の適正な施工を確保するために講ずべき措置の実施に向けて」国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo\\_const\\_tk1\\_000116.html](http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000116.html)>

省の中央建設業審議会と社会資本整備審議会産業分科会建設部会合同の基本問題小委員会（委員長：大森文彦弁護士・東洋大学教授）を新たな議論の場とし、平成28年1月から7回にわたり議論された。同年6月22日に「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」（以下「中間とりまとめ」）が策定されている<sup>70</sup>。

中間とりまとめは、「建設生産システムの適正化」、「建設生産を支える技術者や担い手の確保・育成」、「建設企業の持続的な活動が図られる環境整備」の3つの柱に、重要課題である「重層下請構造の改善」を加えた4つのテーマに沿って現下の課題とその対応の方向性を整理した。

以下では、特に重要な課題として、「重層下請構造の改善」と「建設生産を支える技術者や担い手の確保・育成」から「大量離職時代に向けた中長期的な技能労働者の確保・育成」を取り上げる。また、「建設生産システムの適正化」から既に施策が打ち出された「監理技術者等の適正な配置、役割の明確化」、「実質的に施工に携わらない企業の施工体制からの排除」、「民間工事における発注者・元請等の請負契約の適正化」を取り上げ、上記の2点と併せた計5点について課題と対応策を概観する。

#### (1) 重層下請構造の改善

建設業の重層下請構造は、時代の変遷とともに徐々に形成されてきた<sup>71</sup>。現在の重層下請構造は、バブル崩壊後の建設市場縮小を受け、ゼネコン各社が経営の効率化、生産体制の合理化を迫られたことを背景として、工事を直営から専門工事会社に下請していく中で一層深化した<sup>72</sup>。それは工事内容の高度化等に対応した専門化・分業化の進展につながり、工事量の増減や繁閑の発生への対応を容易にし、外注によるコスト削減を可能にするという点で効果があった<sup>73</sup>。

中間とりまとめでは、こうした構造にもある程度の必然的・合理的な側面があるとする一方、重層的な施工体制では、施工に関する役割や責任が不明確になり、工事の質や安全性が低下するおそれがあること、下位下請の施工の対価の減少や労務費へのしわ寄せが発生するおそれがあることなど様々な影響や弊害が指摘された<sup>74</sup>。

中間取りまとめは、当面の対策として、実質的に施工に携わらない下請企業の排除（一括下請の禁止）の徹底、専門工事会社が中核的な技能労働者を雇用しやすい環境整備（例えば、公共工事の施工時期等の平準化、繁閑調整のための環境整備、建設キャリアアップシステムの整備、社会保険未加入対策の徹底）を図ることの2点を挙げ、さらに検討を深めることを求めている<sup>75</sup>。

<sup>70</sup> 「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」2016.6.22. 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/001135885.pdf>>

<sup>71</sup> 建設業は、元々は、親となる企業と下請の専属的な労働関係を基調として発達してきたとされるが、戦後、建設業法等が整い、1960年代から1次下請が法人組織に切り替えて業者登録し、下請契約書を取り交わすようになってから企業対企業の関係に次第に置き換えられていったとされる。また、重層下請構造という言葉は、高度経済成長期以降に登場する言葉であると説明されている。（建設産業史研究会編『建設産業事典』鹿島出版会、2008、pp.49-50.）

<sup>72</sup> 六波羅昭『建設市場の構造と行動規律—日本の建設業、その姿を追う—』日刊建設通信新聞社、2016、pp.45-46.

<sup>73</sup> 国土交通省建設産業戦略会議「建設産業の再生と発展のための方策 2011」2011.6.23、p.7. <<http://www.mlit.go.jp/common/000148218.pdf>>

<sup>74</sup> 「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」前掲注(70)、pp.16-17.

<sup>75</sup> 同上、p.17.

## (2) 大量離職時代に向けた中長期的な技能労働者の確保・育成

中間とりまとめは、技能労働者の確保・育成の具体的な対策として、処遇の改善、キャリアパスの見える化、社会保険未加入対策、教育訓練の充実、戦略的広報、生産性向上に向けた人材の効率的活用の推進の6つの重点施策について、高齢者、女性、若者、現役（離職防止）、中途採用の5つの対象ごとにきめ細かな対策を講じる必要があると提言した<sup>76</sup>。

例えば、キャリアパスの見える化では、技能労働者の経験や技能を蓄積する「建設キャリアアップシステム」を平成29年度の本格運用に向けて構築する方針を示した。同システムは、技能労働者各自にカードを発行し、本人確認、社会保険、技能資格等の情報をデータベースに登録・更新するもので、技能労働者の処遇改善につながる効果が見込まれている。<sup>77</sup>

## (3) 監理技術者等の適正な配置、元請と下請の役割の明確化

建設業法は請負金額が一定金額以上の工事の場合は、工事現場ごとに技術者の専任配置を義務付けている<sup>78</sup>が、建設業団体等からは、請負金額が一定金額以上であっても、難易度の低い工事や、材料費が大半を占め現場作業の少ない工事等においては、監理技術者等の専任は不要ではないかとして監理技術者等の専任要件の緩和を求める意見が出された<sup>79</sup>。

また、下請の重層化による施工体制の変化（かつては、元請が施工の一部を行っていたが、徐々にそれは下請に移行し、専門工事の施工管理も下請に移行してきている）<sup>80</sup>に伴い、監理技術者と主任技術者の役割に違いが生じているが、建設業法上、両者の役割は同一の条文で規定されており、元請と下請の技術者の役割における違いが必ずしも明確になっていない<sup>81</sup>。加えて、大規模工事においては、通例1名の監理技術者等の下に複数の担当技術者が工区や工種等に応じて配置され、監理技術者等の補佐的な役割を担っているが、現行の建設業法等では特段の位置付けがなされていない。

中間とりまとめは、こうした問題への対応の方向性として、①監理技術者等の専任要件の設定への請負金額以外の要素の加味、②元請の監理技術者等（下請を含む請負部分全体の統括的施工管理を担う者）と下請の主任技術者（請負部分の施工管理を担う者）の役割の明確化、③大規模工事における技術者の複数配置等の検討を求めた。<sup>82</sup>

中間とりまとめを踏まえ、国土交通省は平成28年12月、「監理技術者制度運用マニュアル（平成16年3月1日付国総建第315号）」<sup>83</sup>を改正し、都道府県、地方整備局、建設業団体等

<sup>76</sup> 同上, pp.11-13.

<sup>77</sup> 「建設職人データベース化 資格・職歴を登録」『読売新聞』2016.10.21, 夕刊; 千葉利宏「施工不良の真因 労働者育成も“丸投げ” 根深い重層下請け構造」『週刊東洋経済』6674号, 2016.7.30, pp.86-87.

<sup>78</sup> 公共性のある工作物に関する建設工事で工事1件の請負代金の額が3500万円（建築一式工事の場合は7000万円）以上のものについては、工事現場ごとに専任の者の配置が義務付けられる（建設業法第26条第3項、建設業法施行令第27条）。

<sup>79</sup> 「専任配置に関する要件のあり方」『監理技術者等の職務（役割）の明確化及び適正な配置のあり方』（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 第17回基本問題小委員会 資料1-1）2016.6.9, p.9. <<http://www.mlit.go.jp/common/001134748.pdf>>

<sup>80</sup> 「現状の課題」（第13回適正な施工確保のための技術者制度検討会 資料5-2）2016.10.19, p.3. 国土交通省 HP <<http://www.mlit.go.jp/common/001149835.pdf>>

<sup>81</sup> 前掲注(17)及び(20)を参照。

<sup>82</sup> 「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」前掲注(70), pp.3-6.

<sup>83</sup> 本マニュアルは、監理技術者制度を的確に運用するため、行政担当部局が指導を行う際の指針となるとともに建設業者が業務を遂行する際の参考となるものである。

に宛てて通知を発出した。主な内容として、元請の監理技術者等と下請の主任技術者の職務の明確化、大規模工事における監理技術者の補佐的な役割を担う技術者の配置の推奨、監理技術者等の専任が不要となった期間における他の専任工事への従事に関する緩和等<sup>84</sup>が盛り込まれた。<sup>85</sup>

#### (4) 実質的に施工に携わらない企業の施工体制からの排除

中間とりまとめは、建設工事において、工場製品や資材等の取引のみを行い、工事の施工管理を行わない企業の存在は、施工に関する役割・責任の不明確化、円滑な連絡・情報共有への支障、工事の品質低下等を招くおそれがあるとした。また、「一括下請負の禁止について」（平成4年12月17日付建設省経建発第379号）は、受注した工事の施工に実質的に関与していること<sup>86</sup>の判断基準について、元請と下請の区別が特段なされていないため、個別の事案について一括下請負に当たるか否かの判断が容易に行えない場合があるという問題を指摘した。<sup>87</sup>

対応の方向性として、中間とりまとめは、実質的に施工に携わらない企業を施工体制から排除し、下請の不要な重層化を回避するため、一括下請負の禁止についての法令遵守（建設業法第22条）<sup>88</sup>の指導を徹底すること、また、元請と下請に区別した上で「実質的関与」の判断基準を明確に示すことを求めた<sup>89</sup>。

中間とりまとめを踏まえ、国土交通省は平成28年10月、一括下請負の判断基準を新たに策定し、建設業団体、都道府県・政令市、主要発注機関に宛てて通知を発出した。一括下請負に該当しない「実質的関与」を判断するため、元請は請負った工事全体について、下請は請負った範囲の工事について、元請と下請それぞれが果たすべき具体的役割を「施工計画作成」、「工程管理」、「品質管理」など6項目に整理している。<sup>90</sup>

#### (5) 民間工事における発注者・元請等の請負契約の適正化

中間とりまとめは、民間の建設工事において、地中の状況や近隣対応など施工上のリスクがあるにもかかわらず、具体的なリスク負担に関する考え方や受発注者間の協議の進め方についての基本的枠組みが整備されていない点を指摘した。その上で、工事請負契約の締結に先立ち、あらかじめ受発注者間で協議しておくことが必要と考えられる施工上のリスクに関する基本的考え方や協議項目等に関する基本的枠組みを指針としてとりまとめることを求めている。また、受発注者間の協議項目として、具体的に想定される主なリスクを、地中関連、設計関連、資材関連、周辺環境、天災等に分類し、各々のリスク負担に関する基本的考え方と留意事項につい

<sup>84</sup> このほか、工場製品について適宜合理的な方法による品質管理を行うことが必要である旨、明記されている。

<sup>85</sup> 「「監理技術者制度運用マニュアル」を改正しました—建設業を取り巻く情勢の変化等を踏まえた建設工事の適正な施工の確保—」2016.12.19. 国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13\\_hh\\_000463.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000463.html)>

<sup>86</sup> 建設業法第22条は一括下請負の禁止を定めているが、実質的に工事の実施に関与していれば問題にならない。

<sup>87</sup> 「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」前掲注(70), p.5.

<sup>88</sup> 建設業法第22条は、建設業者が受注した建設工事を一括して他人に請け負わせること（同条第1項）、及び建設業を営む者が他の建設業者が請け負った建設工事を一括して請け負うこと（同条第2項）を禁止している。

<sup>89</sup> 「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」前掲注(70), pp. 5-6.

<sup>90</sup> 「建設工事における一括下請負の判断基準を明確化しました—実質的に施工に携わらない企業の施工体制からの排除—」2016.10.14. 国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13\\_hh\\_000453.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000453.html)>

て指針に盛り込むことが適当であるとしている。<sup>91</sup>

中間とりまとめを踏まえ、国土交通省は平成 28 年 7 月、「民間建設工事の適正な品質を確保するための指針」を策定し、不動産業団体、建設業団体宛てに通知した。同指針は、マンション、オフィスビルなどの民間工事を対象とし、施工上のリスクになると考えられる「支持地盤の深度、軟弱地盤の圧密沈下」、「設計図書」、「資材納入」など 12 項目について、受発注者間の認識を共通化する事前協議を行った上で請負契約を締結することを勧めている。<sup>92</sup>

## おわりに

今回の杭工事問題では、元請の現場管理や検査体制に焦点が当たったが、適正な施工に係る新たな規制強化は見送られた<sup>93</sup>。代わりに再発防止策として、国土交通省告示と工事監理ガイドライン等を公表し、杭工事における一般的施工ルールを決め、各主体の役割の明確化、主体間の連携等を促す業界の自主的な取組を求めた<sup>94</sup>。こうした対応に対し、河合弁護士は「強制力のないガイドラインや業界団体の自主ルールで簡単に改善につながるとは思えない。」と実効性に疑問を呈している<sup>95</sup>。また、建設業の構造的課題については、既に一定の対策が取られたものもあるが、工場製品の品質管理、技術者や担い手の確保・育成、中小建設業者の合併時における建設業許可や経営事項審査<sup>96</sup>の手續の簡素化など、更なる検討に委ねた課題もある<sup>97</sup>。

今回の杭工事問題を機に、建設業界には施工不良やデータ流用が起きない適切な現場管理と人材育成が求められている。それを実現するためには、問題の根幹にある重層下請問題の改善と技術者や担い手の確保・育成策を車の両輪として進めることが肝要となろう。国土交通省は平成 28 年 10 月、建設産業の 10 年後を見据え、制定から約 70 年を迎える建設業法の改正を視野に建設業関連制度の基本的枠組み（建設業許可制度、請負契約、経営事項審査、技術者制度、入札契約制度等）<sup>98</sup>を検討するため、有識者による「建設産業政策会議」を設置した<sup>99</sup>。今後、建設産業の発展と重層下請構造の改善に向けて一層の議論が期待される。

<sup>91</sup> 「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」前掲注(70), pp. 6-7.

<sup>92</sup> 「民間建設工事の適正な品質を確保するための指針を策定しました—受発注者間の信頼関係に基づく取組の推進—」2016.7.14. 国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13\\_hh\\_000431.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000431.html)>

<sup>93</sup> 平成 17 年耐震偽装問題への対応では、建築基準法改正により建築確認申請に対する審査が厳しくなったため、平成 19 年度の新設住宅着工戸数が低迷し、建設不況を招いたと考えられた（「改正建築基準法施行から 1 年 住宅着工なお低迷 資材変更など対応困難」『日本経済新聞』2008.6.21.）。

<sup>94</sup> 杭工事問題への対応では、中間報告書提出後に、国土交通省の担当者が、「規制を強めすぎると民業に悪影響を与える面がある」、「ルールが守られているかどうかは、立ち入り検査などを通じてチェックしていきたい」と話すと報じられている（「杭工事 なおモラル頼み 国、改ざん防止ルール策定へ 罰則なし 効果に疑問も」『日本経済新聞』2015.12.26.）。

<sup>95</sup> 同上; 河合 前掲注(37), p.6.

<sup>96</sup> 経営事項審査とは、建設業者の施工能力や経営状況等を客観的な指標で評価する制度で、国、地方公共団体などが発注する公共工事を直接請け負おうとする建設業許可業者が必ず受けなければならない審査をいう。

<sup>97</sup> 国土交通省「建設産業に係る今後の政策的検討の進め方（案）」（中央建設業審議会（平成 28 年 7 月 29 日開催）資料 5）<<http://www.mlit.go.jp/common/001140743.pdf>>

<sup>98</sup> 同上; 国土交通省「建設産業政策会議における検討課題（案）」（第 2 回建設産業政策会議 資料 3）2016.12.22. <<http://www.mlit.go.jp/common/001157497.pdf>>

<sup>99</sup> 「第 1 回建設産業政策会議の開催—10 年後の建設産業を見据えた政策の検討—」2016.10.5. 国土交通省 HP <[http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13\\_hh\\_000448.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000448.html)>