

第十三回国会 衆議院 建設委員會議録 第二十三号

昭和二十七年四月二十三日(水曜日) 午前十一時六分開議

出席委員

委員長代理 理事田中 角榮君
理事内海 安吉君 理事鈴木 仙八君
理事村瀬 宣親君 理事前田榮之助君
宇田 恒君 小平 久雄君
高田 弥市君 内藤 隆君
西村 英一君 中島 茂喜君
増田 連也君 池田 峯雄君
出席國務大臣

建設大臣

野田 卯一君

國務大臣

岡野 清麿君

出席政府委員

根道 廣吉君

特別調査庁長官

長岡 伊八君

官(特別調査)

片管理部長

建設事務官

澁江 操一君

(管理局長)

委員外の出席者

建設事務官(管)

水野 岑君

理局長(建設課長)

西畑 正倫君

専門員

田中 義一君

専門員

四月二十二日

行政協定による駐留軍の物資及び役務等調達に関する請願(中野四郎君外二名紹介)(第二二四七号)
同(木村公平君外一名紹介)(第二二四八号)
同(小川半次君紹介)(第二二四九号)

行政協定に伴う駐留軍要員の労務管理法定に関する請願(三浦寅之助君紹介)(第二二六六号)

道路法改正案中特別負担金の條項削除の請願(保利茂君紹介)(第二二五

四号)

同(山手滿男君紹介)(第二二六七号)
同(大森玉木君紹介)(第二二二七三三二一)

三原郡下の地盤沈下対策確立に関する請願(塩田實四郎君紹介)(第二二七六号)

民間住宅会社助成に関する請願(上

林山榮吉君紹介)(第二二八五号)

河川の水利使用許可権國家移管反対に関する請願(川野芳滿君紹介)(第二二八六号)

昭和村外五箇村地内の鎌田川に改修工事施行の請願(深澤義守君紹介)(第二二二六号)

国道十一号線中若槻村地内改修工事施行の請願(倉石忠雄君紹介)(第二二二六号)

真狩村地内の羊蹄山に山地崩壊防災工事施行等の請願(小川原政信君紹介)(第二二三二二二)

の審査を本委員会に付託された。

本日の會議に付した事件

公共工事の前払金保証事業に関する法律案(内閣提出第一五〇号)

日本国とアメリカ合衆国との間の安全

全保障條約第三條に基く行政協定の

実施に伴う土地等の使用等に関する

特別措置法案(内閣提出第一六四号)

○田中委員長代理 これより會議を開

きます。

本日は委員長が不在でありますので、

暫時私が委員長職務を行います。

日程によりまして公共工事の前払金

保証事業に関する法律案、内閣提出第

一五〇号、及び日本国とアメリカ合衆

国との間の安全保障條約第三條に基く

行政協定の実施に伴う土地等の使用等

に関する特別措置法案、内閣提出第一

六四号、右二件を一括議題といたし、

前会に引続き質疑を続行いたします。

質疑は通告順によつてこれを許しま

す。村瀬宣親君。

○村瀬委員 私は建設大臣にお尋ねを

いたしましたし、質問の各條項を片づけ

て進んで行きたいと思ひますけれど

も、まだ大臣がお見えにならないよう

ありますから、一応政府委員にお尋ね

を始めさせていただきます。御答弁によつては

野田大臣に重ねて同じ質問を試みな

ければならない場合があるかも知ら

せん。

まず前払金保証事業に関する法律案

をおつくりになつた根拠を伺つてお

たいと思ひますが、日本の鉄道の方

にはすでに前払金を出せる制度がで

ております。一体この法律案が通過

いたしましたならば、何らの法的な規定

なぞできたか。海軍等はずいぶんやつたことであるし、また現に鐵道關係ではそれで進んでおる。たとい保証事業がこの法律によつて確立いたしましたも、請負人の入選を誤るならば、工事は停頓をして、一向進みません。かえつてこれがあるために、損はしないのだ、政府はだれに請負おしても、保証しておるのだから、損はしないのだということになりますと、金錢の上ではあるいは損をしないことになるかも知れませんが、工事期限というようなのは遵守されません。そこにはこういふ法律ができるべきぬにかかわらず、請負人の選抜というものが、これは基本的な重要問題と存するのであります、あえてこれを出さなければならぬ原因、いわゆる請負人が信用がなからぬ、こういうものがないと前払金を渡せないのだ、こういうような観点に立つておられる根拠を伺つておきたい。

○瀧江政府委員 前払金の制度は、ただいま村瀬委員からお話がありましたように、すでに國鉄の場合においても開かれております。しかしこの場合においても、発注者である國鉄側といつたしましては、やはり業者の選定をもとよりいたしております。しかしそれのみをもつて、やはり発注者側の損害が全部カバーできるかということになりますと、これについては多少の不安なきを得ないということでありまして、現実に行われている姿は、同業者の間の保証人によつて、この最終的な損害を補償し得る建前のもとに、全責任を持たしておるような状況でございます。そこでこの保証会社によらずして、今の國鉄で実行しておられるがこ

ととき保証人制で損害を補償するということも、事実行われているわけですから、その方法による方がいいのか、あるいはこういう保証事業会社の制度を確立して、それによらしめるののいいのかということが問題になつて参ります。ただ現在の保証人制、ないしは法規では規定してありませんが、國が工事を発注した場合には、やはり同業者の保証人制をとつておられますが、そういう制度は、必ずしもこれが最善の道であるということはいへない。個人、同業者間の保証というものは、保証人の選定自体もまたいろいろ考えなければならぬのであります、私どもの経験いたしておりますところによりまして、必ず同業者の保証が文字通り損害補填を、工事放棄をいたしたような場合にできるかどうかと、実際問題として、なか／＼保証人の義務を履行することがいろいろの支障が出て来る場合があり得るのであります。それをさらに一歩進めて、合理的な解決をはかるうというのが、昨日お話しに出ました、請負保険制という制度、これがアメリカでも発達いたしましたおるわけでありまして、そういう危険を伴います工事故業の事態に対処する道として、請負保険制といふものが各所に考えられておる。これは現に履行保証保険ないしは入札保証保険という方法で、保証会社がこの事業を開始する段階に立ち至つておられます。ただその際に、一連の問題になつておられます、アメリカでアドヴァンス・ペイメント・ボンドというシステムがありますが、これも保証会社をやつておる制度であります。この制度は実は保証会社においてとる段階になつておられません。そこで

そういう事態を勘案いたしましたして、むしろ現在の保証人等による保証方法を、さらに合理的なものにすることがいいのではないかと、このことからスタートいたしました、この前払金保証事業に関する法律案を考えた次第でございます。

なお保証事業に関する制度を立てるもう一つの問題といたしましては、この建設業者の金融問題は、これは提案の理由の説明の際にも大臣からございましたように、きわめて困難な状況になつておられます。これは必ずしも建設業界のみの問題ではございません。しかし工場生産をやつておられます一般企業の場合と比べまして、この土木建築に關する企業体の内容というものは、はなはだ金融機関にとつてはつかみにくいという関係もございまして、建設業者に対する金融は、必ずしも他の企業に比較して十分行われ得る段階になつておりません。そういう点もございまして、この前払金の保証事業会社の事業の一つといたしまして、金融機関に対する債務保証をなし得る規定を置いておられますが、それらをあわせ行うことによりまして、一方には前払金の保証をいたしますと同時に、他面前払金以外に、所要資金の金融機関から借入れに対しまして、債務保証をあわせ行うことによりまして、建設業者の金融上の措置として、相当のこれによつて改善が期待し得られるのではないかと、この考案に立ちまして、この法律案を御審議願うようなことになつたのであります。

○村瀬委員 土木建設金融の問題の解決の一助として、この法案を考案されたという点は、私は非常にこれはよいお考えと考案するが、それについて、このできるように保証事業の株式会社の性格というものを、今度はお尋ねしなければならぬのであります。一體この建設業金融解決の一つの手段にしたいという理想を達成されるためには、この会社の——これは会社とありますが、株式会社だと思つておられますが、性格はつきりして行かなければなりません。これは別に國策会社でない、単に商法上の普通の株式会社として進んで行く御方針でありますか、その定款その他はまったく商法のみに基いた、何らの特色も、何らの変つた部分もない単なる株式会社として、こういう保証事業をやらせる御方針でありますか、その点をお伺いたします。

○瀧江政府委員 ただいまの村瀬委員のお尋ねの問題は、この立案の過程においても、非常に問題になつたこととございまして、この法律といたしましては、商法上の純然たる株式会社という建前をとつておりますが、考案方によりましては、むしろこれを特殊会社、國策会社に準ずべき特殊会社という考案方もないでございせん。しかしながら信用保証業務という業態自体といふものは、現在御承知のように、中小企業の場合において、信用保証協会という一種の民法上の法人という形でその業務を行つておられますが、こういう業態のものがあるだけでございまして、従いまして私どももいたしましては、國策会社にするという場合におきましては、一面において、國策会社にするだけの一つの特殊な性格というものがなければ、國策会社にするということは言い得ないのではないかと

ふりに考へておるわけでございますが、この信用保証業務、しかもこれを建設業を対象とした信用保証業務というものを、何ゆえに國策会社にしななければならぬかという点をよく検討いたして参りますと、しからば他の業態においてもこういう信用保証業務をやるものは、國策会社として成り立ち得るかという点、その点はまだ疑問でございます、むしろそういう点に對しまして、これは純然たる商法上の株式会社をもつて足れりとするという考案方に立ちまして、この法律案を出したような次第でございます。あえて國策会社という方法をとらなかつた理由も、そこにあるのであります。

○村瀬委員 建設大臣がおいでになりましたから、これからいつ建設大臣にお尋ねをいたします。今まで私が瀧江政府委員にお尋ねしておりましたのは、実は建設大臣に伺いたいと思つたのでありますけれども、おいでがなかつたので、やむを得ず政府委員にお尋ねしておつた、こういう経過であります。まずこの法案が、前払金の保証ができて、建設省自身が前払金制度を認めれば何の役に立たないではないかというお尋ねをいたしましたところ、それは閣議でも決定しておつて、それが通ればやがて政令によつてそういう制度を設けるのだという御答弁でありました。そこでしからばそういうことになるにしてもむしろそれを先にやつて、この法案が通る通らぬは別として、そうして前払金制度をすることに、よつて、鐵道でやつているような制度を政令で先にきめて、そしてあとは請負人の選抜いかんによつてやるならば、この法案が出ないでも今までにす

でにやれたのではないかということも
質問いたしますと、それはこの会社と
いうものは、単にそれだけではないの
だ、普通の金融機関では容易に実体の
つかみにくい建設金融、土木金融とい
うものをこの会社に一はだ脱がして、
そうして信用保証業務、いわゆる金融
機関から、いろ／＼建築業者が借り受
けた債務保証もやらすのであつて、こ
れによつて一つの土木金融なり、一
の道を開かすのだという非常な遠大な
任務を帯びておるといふ御答弁があ
りました。そこで私それは国策会社か
かにするのとお聞きを聞きますと、
と、そうではない、今大臣がお聞きに
なつたような御答弁であつたのであ
りますが、商法上の株式会社として進
むのだから、建設大臣にお伺いする
のだから、ここまで進んで来ている
ありますが、そういたしますと単なる
法上の株式会社でこの保証業務を始
めようとなさるならば、これは単に公
団体のみの工事に限る必要はありま
せん。単なる保証業務であり、商法上
に基く単なる一つの株式会社あるは私
鉄会社が、鉄道を敷くために橋をかけ
る、二千万円の工費がある、それに対
しても当然この会社は単なる商法上の
株式会社でありますから、それらの私
鉄会社をもその対象として保証業務を
営んでつこうだと思ひますが、それ
はどういうふうにお考えになります
か。

○野田國務大臣 一応前からのいきさ
つがありますから、局長から……。

○濠江政府委員 ただいまの商法上の
一つの株式会社を、信用保証業務を営
む際にその対象をえて公共団体の発
注ないしは国の発注する工事に限る必
要はないという点は仰せの通りでござ
います。ただ私どものこの法律によつ
て考へておきますことは、国の発注す
る工事あるいは公共団体の発注する工
事においては、その前払金なるもの
は、やはり一つの国の会計といひま
すか、国民の租税によつて経費を支弁
したて参ります関係上、これについて
は相当の保証に關する監督が必要であ
る。すなわち公共的な資金を導入する
工事におきましては、その資金が不当
な損害をこうむらないような措置が必
要だ、従つてその保証、この事業自体
についての信用の保持、公共性の保持
をある程度確保して行くことが必要で
あるという観点に立ちまして、この法
律に規定したておきますとき諸般
の監督規定を設けておいて、事業の公正
を期する建前をとつておるのでござ
います。従ひまして、この法律で規制
いたします事業会社が、他の公共工事
以外の信用保証をするということをお
えこばまなければいけない、あるいは
それに限定しなければいけないという
趣旨に立つておるのでございませ
ん。

○村瀨委員 昨日当委員会の委員の質
問に對しましては、そういう御答弁で
なかつたように思ひます。これは公共
団体の発注する土木建築の工
事に限るといふ御答弁であつたように
思ひますが、そうではないのであ
りますか。もう一般にどういふ団
体がやろうか、いわゆる公共事業であ
れば前払金に對する保証をする、そう
いふ解釈でありますか。

○濠江政府委員 非常に私の言葉が足
りなかつたと思ひますが、この
信用保証をやるといふ建前において

は、ここに規定してあります会社であ
りましようとも、それ以外の会社であ
りましようとも、信用保証業務をや
るといふことは、これは營業自由の原
則と申しますか、そういう建前にお
いて行われ得ると思ひます。ただ私が
日申し上げましたのは、この法律案で
監督を受けて、そして保証約款なり何
なりについて、この一つの法律に基
きます許可承認といつたものの一つの條
件のもとにやる対象としての保証は公
共工事を前提としておる、こういう趣
旨を申し上げたのでございませう。しか
して今お話しのごさういふ保
証会社が、それではこの法律の規制
かにかかわらず、他の民間工事の保
証をやれるかどうか。これは私はそ
ういふ場合もあり得ると思ひますが、
それが、それはこの法律の対象外であ
りましよう。そういうふうにお申し上
げられたのでございませう。

○村瀨委員 少しはつきりしないので
ありますが、この法律ができませんと、
きのう最初の御答弁では、関東と関西
に一つずつ、二つくらいでもという御
答弁でありましたが、すぐまた続い
て、いや二つでも三つでもいいのだと
いふ御答弁がありました。そこでとも
かくA保証株式会社とB保証株式會社
ができたと思ひますと、そのA保証株式
會社なるものは、公共団体の発注する
土木建築の工事費の前渡しに對する保
証はむろんであります、同時にある
いは小田急その他の会社が前渡しなり
何なりをいたしますが、それに対する
保証もやれるのであります。今の御答
弁では、商法に基く株式会社であるか
ら、それを禁止する條項はない——こ
れは当然なものであります、そこは一

体どうなんでしょうか、もう一度は
つきり伺つておきたいのであります。

○濠江政府委員 ただいまの設例とし
てお出しになりました私鉄の会社の建
設、これもこの規定に盛り込んでござ
いまして、一応公共工事の対象にいた
しておきます。これは建設大臣が指定
するといふ建前になつておきますが、
規定の字句の上では、「資源の開採等
についての重要な土木建築に關する工
事」をいふふうな規定をいたしてお
りますが、その中に私鉄の鉄道株式會社
の建設、こういうふうな工事もち
ろん規制する建前で考へておるので
ございませう。

○村瀨委員 そういたしますと、と
もかくもAなる保証株式會社がここ
に登記を完了してできたといひませ
う。それは商法に基く普通の株式會社
であります。そういういたしますと、それが
何をしようか制限する方法はありませ
ん。自分の責任において、定款の定め
るところによつて保証をやるのに、そ
の対象物をこれに限るといふことを制
限することはできないわけでありま
す。もつとも定款にそういうことを書
けばともかくであります。であります
するから、昨日来の御答弁によりま
す、そこに何か国策会社的なにおい
がして、そのかわりに、対象として取扱
うものはこれ／＼だといふ一つの制限
があるかのごさう感じを持たせられた
のであります、そういうことはな
い、これはいわゆる國策会社でも何
もないのであるから、またこの会社
は資金的な國家の保護も何もないの
であるから、単なる商法に基く株式會社
として、定款にも自由であり、従つて
その業務もいわゆる公共事業の保証に

關する限り自由である、こういうす
つぱりした御答弁はいただけませんか。

○濠江政府委員 どうも前後のいきさ
つからいたしまして、はなはだお聞き
取りにくいとおとりになつたか
もしれないと思ひますが、昨日のお話
から、この会社の性格としては商法上の
純然たる株式會社であること、これに
ついてはつきりその通りであると申
し上げておきますが、そういう考へ
でございませう。しからば一般論として、
商法上の一つの株式會社が信用保証を
やり得るか、やり得ないかという問題
と、それからこの法律で登録をし、あ
るいは登録の拒否を受けるがごさう
制限を受けるこの信用保証業務を営む
会社が、その他の公共工事以外の工事
の保証をできるか、こういう問題に具
体的につつ込んで参りますと、それは
はできないという關係になつておる
のでございませう。この規定から申
すと、十九條にその規定をうたつて
おるのでございませう。すなわち「兼業の制
限」といふ規定を置いておいて、
前払金の保証事業に付随する事業、な
いは公共工事の請負者が、先ほど申
しましたように、金融機関から貸付
を受けるに關連いたしまして債務を保
証する事業、これ以外の事業を兼業
してやることはできないといふ制限を
つけておきます。そういう關係からいた
しまして、ただいま御指摘になりました
ような場合においては、これは保証は
いたさない、こういう關係になりま
す。

○村瀨委員 少しはつきりして來ま
りましたが、そこでこの十九條に書いてあ
りますことは、必ずしも十九條のみ
に限定しませんが、こういう御

答弁がありましたから、この十九條に書いてある公共事業というものの内容を、ひとつこの際はつきりして書いていただきたい。

○水野説明員 私からお答え申し上げます。十九條でまず第一号として規定いたしてありますことは、公共工事の請負者が、銀行その他の金融機関から運転資金を当該公共工事の遂行に關して融通を受ける場合におきまして、その債務を金融機関に対して保証する、いわゆる金融保証事業、それから二号で「前払金保証事業に附随する事業」というふうな規定はしておりますが、この二号におきましては、ただいまのところまだ具体的には考えておりませんが、会社ができません、事業を営むことが予想されますのは、経理指導のための出版、そういうようなことが附帯事業として行われ得るかも知れないということ、二号の規定を設けたのでございまして、この兼業制限の規定は、御承知の通り銀行法、保険業法に規定がございまして、そういうような立法例を参考といたしまして、堅実な経営を営ましめるために、このような規定を設けたものでございます。

○村瀬委員 私のお聞きしたいのは、ここに公共工事というものは、内容としてお尋ねするものも、一度この前後の御説明の連絡上、ここでここに公共事業というものは、こういうものだとお尋ねする、はつきり定義的に御説明が願いたい。

○濠江政府委員 公共工事の内容につきましては、第二條にこの定義を掲げておりますが、この前段の、発注機關が国とか国鉄ないし専売公社というふ

らにきまつておるものは、これは明らかであると存じます。そのほかの資源の開発等についての重要な土木建築工事、これが今後建設大臣の指定によつてはつきり定められるという種類でございます。この点がはつきりしない、こういうことになるかと思ひますが、これにつきましては、大体考えておりますことは、電力会社の発注いたします電源開発工事、それから先ほど説明に出ました、私鉄のいたします鉄道の建設工事、それからもう一つは重要産業の施設ないし設備の建設に關する工事、こういうものをおおむね指定するつもりでございます。

○村瀬委員 そこでよく聞いておかぬと、あとで運用にまた人民が困ることになるのであります。重要産業といふことになりまして、これは時代によつても違ふのであります。戦争でも始めようという国であれば、重要産業は片方に片寄ります。また日本のように絶対的にこれから平和で行かねばならぬ国は、また重要産業の問題もいろいろかわつて来る。あるいは行政協定によつて、これまた重要産業がどこに重点が移るかという点も、問題になつて参るわけでありまして、今日の段階において主としてどういふ点をお考えになつておるか、建設大臣から伺つておきたい。

○濠江政府委員 この重要産業の設備ないしは施設の建設、それに関連いたしまして、重要産業はどういふものの一応考えておるかというお尋ねであります。私どもの一応腹案として考えておりますことは、石炭、鉄鋼、その他に造船、この程度のもので重要産業の範囲というふうな大体考えておる

のでございます。なおこの点につきましては検討を重ねて、重要産業のたゞいま申し上げましたものに匹敵すべきものがあれば、もちろんこれは十分検討の上、指定の手続をとる、こういうつもりでおるのでございます。

○西村委員 ちよつと関連して質問いたしまして、その前段で、第十九條の公共事業というもののの中に、重要産業も何も全部含んで、公共事業とこう言つておるのですか。あるいは公共事業という下に、何か字句が抜けておるのですか。公共事業及び資源の開発、大臣の指定したものと、この十九條は、資源の開発等についての重要な土木工事というものは、公共事業の中に入つておるのですか。

○濠江政府委員 第二條は公共工事の定義をあげておるわけでありまして、「資源の開発等についての重要な土木建築に關する工事であつて、建設大臣の指定するものを含むものとする」というふうな規定をしておりますから、そういう資源の開発等についての重要な土木建築に關する工事を、公共事業の中に含む、こういうことでございます。

○村瀬委員 もうそろ／＼大臣に質問したいのでありますが、たゞいま重要産業の中に、石炭、鉄鋼、造船というふうな腹案があると言われましたが、私は現在の日本の立場から航空事業等は当然重要産業の中に含まれなければならぬと思つております。その点もひとつ御考慮願ひたいのであります。これはまた別の問題でありますから、次に續けて参ります。

かになり、この保証事業株式会社の性格もほぼ明らかになつて参りました。第二段としてお尋ねをいたしたいことは、そういう株式会社であること、つまりならば、これは重要産業は別でありまして、主として国費をもつて工事を進めておる、その前渡金であつて、非常に大事であるから、保証の制度を設けて、そして国費の損失を防ぐという目的であることが明らかになつたのであります。ほんとうにそういう目的を果そうといたします場合に、この会社の性格は今までの御答弁で足りるとするかどうか、私はそう思わぬのであります。なぜならば、ここに一億円の工事を請負つて前渡金を二千万円渡す、その保証をする、こういうのであります。その／＼建設工事というものは、金銭だけで債務の取立目的を果すものではありませぬ。そこに鉄道が敷かれ、道路が建設され、りつばな建物が建ち上ること、目的なんでありまして、ところが實際の建設工事の現状からいまして、二千万円の前渡金をもらつた、それをそのまま逃げるというふうな場合は、おそらくありません。これは工事指名のときにおよそわかるのであります。この保証の必要となりません。これは、實際本人は工事をやりかけた、ある程度やつてみた、しかしいろいろの見込み違ひや、経済界の変動で、その工事が途中で挫折する、こういう場合に、この保証の問題が起つて来るのであります。そういういたしますと、これは金銭だけを押えたから目的を達するといふものではありませぬ。金銭よりも、そのやりかけた工事をいかにして完成さすかという点に重点がなくな

てはならぬと思つてあります。そういたしますと、この保証会社なるものは、ただに資金的な、資本金が幾らであるとか、金銭を償ふということよりも、やりかけた工事を仕上げる性能を持つたものが、最も理想的である。二千万円の前渡金で、半分やりかけた、それで本請負人がどうもやりかねようになつた、その場合にそれを査定をして、千万円でできておるとか、九百万円とか、ご／＼いろいろ／＼なことをするよりも、その二千万円だけの工事をやり上げる会社であるならば、それが一番国家にとつても、また社会情勢からいつても、有効なものであります。それをただ金銭だけをそのときに清算をして、じや出戻高がちようど九百五十万円であるから、前渡金二千万円出しておるから、千五十万円をその会社で無理にとつて来る、それで能事終れりとしたものではありませぬ。私はさうに感ずるのであります。この会社の性格といふものについて、そういう点までお考えになつておるかどうか。ただ金銭だけの処置で終るうとなさつておるのであるかどうか。實際の運用についての御意見を承りたいのであります。

○濠江政府委員 昨日もこの点につきましていろいろ／＼お話がございましたので、便宜私からお答えさせていただきます。私からお答えさせていただきます。この保証の完成を保證するといふことが、こういう建設工事の保証の上では最も理想的であるといふお考えは、まさしくその通りであると思ひます。ただ発注者といふことは、やはりその完成せられることを期待して選んだ業者が、その完成の

實めを全うしないということでありまして、やはりいづれにいたしましても、その所期の目的を達する工事をやり得るもの、すなわち建設業者を工事解約後に於いてあらためて選定をするという関係が出て参るのであります。これはその業態から申しますれば、保証会社にあらずして、やはり建設業者そのものでなければならぬわけでありまして、ただその際におきますこの金銭上と申しますか、損害になりますものを補填するという仕組みが、前払金に關しましてはその保証会社でございますし、それからさらに昨日申し上げましたように、工事の完成に必要な、つまり前払金を支払つた後においても、さらに工事を放棄するという場合が考えられますが、そういう場合に対する手当として考えられておるのが、履行保証保険制度であります。兩者相まつて、発注者に対する問題としては、そういう金銭保証をもつてカバーするわけでございますが、それによつてさらにあらためて業者の選択をし、工事の完成を期するという建前において、一つの條件というものは、大体解消し得るのではないかと、こういう観点に立つておるのでございます。

○村瀬委員 今の御答弁では私は満足ができませんが、それではこういう点をひとつお尋ねしてみましよう。一体今政令で考えられておる前払金というものは、工事ができ上るまで、なしくずしにずつと前払いをして行く御方針でありますか。普通今までの慣例として前払いというのは、一億円の工事を請負わし、とりあえず三千万円なら三千万円の前払いをする、あとは出来

高計算、こういうものであります。ところが今の御答弁等から私たちが考えられて参りますものは、どうも何回でも前払いを順々にして行く、二千万円前払いをする、二千万円の工事ができた、そうするともう二千万円また前払いをして行く、工事ができるたびに、五回前払いをして、ずつと最後まで前払いをして行くという御方針でありますか、どうなんでしょうか。

○水野説明員 お答え申し上げます。国の工事の場合におきましても、民間の主要な発注者の場合の工事には、前渡金は着工当初に一回限り出すものでございますが、今度その出されるときに全部償却せしめるという方法をとらないのが普通でございます。一回出しませんでした前渡金は、工期に比例して出来高払いの際に逐次これを償却せしめて行く、そして建設業者が残工事を仕上げる上におきまして、資金の手当に不自由をしないように配慮しているのが、普通の例でございます。従いまして、前渡金の償却ということについては、全工事期間にわたるといふのが普通の例でございます。

○村瀬委員 普通の例はそうなんです、が、今度やろうというものはどうなんでしょうか。またその何割を一体前渡するつもりなんですか。戦時中海軍などは八割出したこともあります。しかし、今政令でできようとなされておるものは、何割をお出しになつて、もう一回限り出さないのか。先ほどの蔵江政府委員の御答弁では、何回でも出すのじやないかというような感じを催すようなところもあつたの

でありまして、一工事については一回限りで、それは何割を出すというような御方針があればお尋ねしたい。

○水野説明員 政府の場合におきまして、予算決算及び会計令臨時特例、地方公共団体の場合におきましては、地方自治法の施行令をそれら改正する予定にいたしておりますが、そういう工事ににおきましては、一回限り、着工当初において、全工事費の三割以内を支給するというので、ただいま準備を進めておるような次第でございます。

○村瀬委員 そこで建設大臣にひとつお尋ねいたしますが、せつかくおいてを願つても、敵として黙して語られないのであります。今前渡金は約二、三割を出そうという御計画を伺つたのであります。それが、そういたしますと、政府の予算の運用面から考えまして、一つの資金繰りというふうな面、いわゆる年間通じての資金計画に、どういふ影響があるかという点であります。結局どういふ前払金制度ができたからといつて、政府の予算がふえるわけでも、減るわけでもありません。たとえば公共事業費二十七年度は特に災害復旧の關係で五百億、そのうち八十億は、当年度の災害に充てておるのでありますから、四百二十億というわけでありまして、これは工事の契約の時期と査定その他によつて一度に全部が涌ぶわけではないのであります。ここに前渡金制度また保証制度というものができまするならば、着工の時期も自然早まつて参ると思ふのであります。四百二十億のまあ全部とは行かぬにいた

しましても、かりに一つの例として、その三割を出すということになりますると、四百億としても百二十億を一応お出しになるわけでありまして、それによつてこれは時期が今までより早くなるというだけであつて、政府は損も得もいたしません。そういう一般の資金計画と前渡金の一つの計画はどういうふうになつておりますか。そういう制度はできたけれども、まだ国に金がないとかあるいは地方に於けるいわゆる余裕金の貸出し先というものが、いろいろこのごろの金融の一つの滑車となつて、府県等の余裕金の出し方によつて、いろいろな金融操作の措置を今考へておるような状態でありまして、同様な意味においてこれが預金部資金の貸出し等とどういふような影響を持つて来るか、あるいは大蔵省の資金計画との、どのような見通しのもとに今後この前渡金が大幅に払出される計画があるのではありませんか、そういう国全体としての計画を一応お聞きしたいと思ひます。

○野田國務大臣 まことに大切な点だと思ひますが、この点につきましては、予算できまりました支出をどういふ時期にやるか、時期的にどう決定するかというところは、その実情に沿つてやりたいと考えておりますが、その実情は、財政の収入が十分でないから遅らそうとかいふような、そういうふうには現在はお聞きたくないと思ひます。でありますから、むしろ公共工事が實際にどういふふうに進むかということに依りて、金を出さうということになると思ひます。従いましてこういう新しい制度ができました、前払金ができるようになりますと、大体第一回はこのくら

い出さなければならぬ。第二回にはこのくらい金が出るだろうという見積りをされまして、その見積りが基礎になりまして、政府の収支計画が立てられる。そういうふうに行きますと、年間金額としてはわからない、と申しませんが、むしろ今までの実例で申しますと、支払いが遅れまして、相当繰越しをするということが今まで起つておるのであります。今回の制度によりまして、そういう点が相当矯正されて、予算の金額がその年度内に繰越しをしない、ほとんど全部が支出せられる、こういうことになつて行くことは見通しておるわけでありまして、

○村瀬委員 そこでいよいよ過年度災害に対する工事費と、この法律案との關係でございますが、普通地方の府県または市町村におきましては、まだ二十三年債から残つておられます。四年債、五年債と残つておるのであります。それを待ち切れないで、いろいろな方法で先に工事をしておるといふ実情であります。市町村によりましては、農協同組合の有り金を全部これら災害工事に注ぎ込んでおる、そうして政府のいろいろな補助金の下つて来るのを待ちかねておるといふ状態にあるのであります。そういう当該年度の予算を越えたいいわゆる災害復旧事業費等に対する工事費と、この前払金保証法案が通過いたしました後の關係は、どういふようにお考えになつておられますか。

○野田國務大臣 過年度災害におきまして、予算を越えまして、予算はないけれども、地方団体が自分の金を立てかえるなりあるいは他から金の算段をして、工事を進めてしまふ、後年度に

なつて政府から予算をもち、この問題は私は前金払いの制度とは直接の関係はないのじやないかと思うのであります。工事の施行予算とそれから自分のやる工事という関係でありまして、公共工事であれば、地方団体が行えば、災害復旧の、たとえば災害で橋が流れた、それを公共団体がやるという場合には、その金を自分の手金でやる場合もありましようし、借入金でやる場合もありましようし、そういうものはやはり公共工事だと思ふのであります。そうして出した金の跡始末が過年度災害の金が十分来なくて苦しむというところにつきましては、これは予算全体の幅が狭くて十分行かぬこともありましようが、できるだけそういうことを考慮して、過年度災害復旧費の割振りをやつて行く。そういうふうな考えをたわけでありまう。

○村瀬委員 大臣の御答弁のように、なるほど表面から見ると、過年度災害と保証業務とは何らの関係もないというの、これは表面はその通りであります。ところが実際どういふ法律をなせぬか、はなれないかということ考えてみますと、もし自己資金ですべての建設工事をやつておるといたしますならば、こういうことができて、この保証料を余分に支出なければならぬのでありますから、これを利用してするものはないわけでありまう。現在こういう法律が必要となりますのも、皆建設業者は借入金をやつておる。金を借入れておる、いろいろな算段をして高い金を借入れてやつておるから、こういう方法で前借金ももらえらば、そこに少々の保証料を出して

も、利子よりは安いだろうという場合

にのみこの法律の効果があるものであります。もし借入れた利子よりこの保証料が高いならば、これを利用して者は一人もないということにも相なつて参るのであります。そこにこの過年度災害の工事費等もこの法律と多少関係を持つて来る部面があるではないかと思ふのであります。昨日もこの保証料については一応の答弁があつたやうであります。この保証料のきめ方並びにこれは最初から私が質問申し上げておきます通り、商法上の単なる株式会社だとは言つておられますけれども、そこに何かひとつ——必ずしも商法上の単なる株式会社ならば、そういう法律でいろいろなむずかしい事項をきめる必要もない部面があるのであります。普通の株式会社とは、社会通念上思ひかねるわけでありまうが、一体この保証料金というものの算定については、どういふ御方針でありまうか、大臣の御説明を承りたい。

○野田田務大臣 数字のことです。局長からひとつ……

○濹江政府委員 保証料の算定の方法でございますが、まず第一に考えなければなりません。かかる公共工事に對しまして、どの程度の損害の補填をするような事態が出て来るか、すなわちこの発注いたしました工事について、どの程度の事故率があるかということが一つの問題になるわけでございます。これは昨日も申し上げたかと思ひますが、二十五年の実績を一応調査して参りますと、〇・六八%という率に相なつております。そこでこの保証料の事業運営の上におきましては、事故率を1%というふうなむしろ〇・六八%の率を引上げて考えること

が堅実性を増すゆゑであるといふことからいたしました。事故率を1%というふうに見ておられます。そうしますとこの前金金がおおむね工事量の三割でございますから、かりに二十七年の度について考えますれば、二十七年の度公共工事に該当すべき工事量の推定が立つわけでございます。それから前借金に相当すべき金額が、これも推定でございます。それからおおむね概数を出して参ります。それからそれに対応しての事故率から来る保証債務額、これがはじき出される結果になつて参るわけでありまうが、それを一応基礎といたしましてこの会社運営に要する諸経費を除いてそれに事業会社運営に必要な経費といふものをプラスいたしました。これによつてカバリーできるものは成り立つわけでありまう。そういう計算をいたしましたのはじき出したものが保証料として日歩一銭といふことになつておるのでございます。

な。昨日も申し上げましたが、保険会社の場合におきましても異常な経済変動の場合を想定いたしました。保証料の堅実性を増すためにいろいろの措置が講ぜられておりますが、その際の一つの條件となりますことは、保証債務額といふものと自己資本、それからただいま申し上げました保証料から諸経費を除いたいわゆる債務に補填すべき資金繰り、それから今の保証基金、これと保証債務額との比率、これがおおむね二十倍という線を保つてマキシマムと考えておりました。そういう点から別途保証基金としてこれは業者の預かり金という扱ひをいたしておりますが、同様これも日歩一銭といふこと

にいたしておりました。通計いたしました日歩二銭をこの保証契約を結ぶことによつて事業会社としてはそれだけの手数料ないし基金料といたしました。こゝろ、こういうことに一応計算を立てておるのでございます。

○村瀬委員 最後にそれじやちよつとお尋ねしておきますが、この保証法案ができませんと、請負人の立場から申しますならば、自分の会社がどのやうに堅実なりつばな会社であつても、必ずこの保証料を出さねば当然前渡金はもらえないという性質のものだと思ふのであります。その根拠はどういふふうにお考えになつておられますか。むろん銀行で借りるよりも安いのでありますからそれは必ずしも——そうしてもよいとも考えられるのであります。何がもと、前渡金を出すというものは何もそれで困は損も得もないのであります。工事が早く済めばそれでよいわけでありまう。保証があろうがなかろうが、日歩一銭、二銭といふものをとらうがとらまいが、とにかく相手さへ信用があれば前渡金は出していい性質のものであります。つづばに工事が完成すればいい。ところが工事請負人は前渡金をもらおうとすれば日歩二銭を保証料として出さなければならぬことになる、それはこの会社をもろけさすだけじやないかという感じもするものであります。そこを強制する方針であるか。またその根拠はどこにあるかという点、それからこの事故率から割出しまして、この会社は見方によれば絶対損をしないといふふうにもとれるのであります。またかりに損をした、いわゆる保証をせねばならぬとなつたときも、資本金は三千万円以上で

ありますから、それは何十億になるかもわからないけれども、大体三千万円以上としてあるのでありますから、その近辺でとどまるとすると、一つの工事でも一億四、二億四といふものはあるはずでありまう。たとい保証をさせておつても、資本金が三千万円の限度でしか国は保証をしてももらえない。もうけるのは幾らでももうけていい会社になつてゐる。そういう点に對してどのようなおもんばかりがこの法律につくられておるか、この会社になされてゐるか。なるほど過去の二十五年の事故率が〇・六八%、それを1%として出そうといふのであります。政府の側から、いわゆる公共企業体の側から考へてみますと、資本金三千万円の会社に保証してもらつても二百億も三百億も工事をやらしてゐるのでありますから、その限度の保証しかこの会社は保証能力がないわけでありまう。それで三千万円の保証があるから何百億の前渡金を出そうといふようなことは根本的に受取りかねる点もあるものであります。單なる気休めにすぎないといふ見方も生じて来る。同時にいや絶対損はしない、三千万円でも二千万円でもいわゆる前渡金を出した人は損をすることはないといふやうなことが確実であるとするならば、この会社にまゐるわけでありまう。まるもうけの場合に限りそういう根拠が成り立つ。これは絶対損をすることはないのだといふことになつておられますが、その調節はどういふふうにしてやりまうか。

○濹江政府委員 お尋ねの点は非常に重要な問題でございますが、まず第一点のこの前金払いを受けるについての

保証会社のやる役割として、確実にこの保証がなければ前金払いはもらえないという点でございますが、これは先ほど申し上げましたように、予算決算及び会計令臨時特例という規定によりまして、保証会社の保証を受ける場合でなければ前金を受けられないと規定したということを考えられているわけでございます。そこで問題は保証事業会社が損をすることはないか、また三千万円等の資本金をもつて膨大な工事量の前金払いの保証がはたして可能であるかどうかという問題になつて来るのでございます。そこで先ほど申し上げましたように、三千万円あるいは二千万円もつて保証する限度はどういう限度にとどめるかということがまず問題になつて参りますが、先ほど申し上げました通りに、事故率をおおむね一％というふうに考えておるわけでありまして、保証債務額のピークに對しまして二十分の一の資金的な手当があれば、その保証債務額はまずもつて十分カバーして行けるという計算が成り立ち得ると思つております。その用意といたしまして、三千万円なら三千万円の自己資本は、もちろんその保証債務額の二十分の一の資金手当の一部になります。それから先ほど申し上げました保証基金——これは業者の預かり金でございますが、これもここに規定してございまして、そういう保証債務額の資金的な手当として支出するという建前においたわけでありまして、そういうことによりまして、二十分の一の資金的な手当がはたして可能であるかどうかという点にまた問題があるのであります。そのために、先ほど申し上げましたように、保証基

金料日歩一銭、保証料一銭、さらに自己資本というものをプラスしたものをもつてカバーし得るという観点に立ちまして、保証料の算定ないしは保証基金料の算定をいたしておるわけであり

ます。
○村瀬委員 今の御答弁を伺いまして、疑問に思ふ点が一つあるのであります。結局事故率は一％ということになりますと、一、二年の間は積立金もなければ、資産はまず三千万円でありまして、いろいろ預かり金というお話もありましたが、そういうことは私ははつきりわかりませんが、かりに三千万円が一％では、三十億円しかこの会社は保証ができぬということになります。大体政府は前渡金々々と大騒ぎしておるが、このくらいの工事費しか前渡金が出さないと、そういうふうなるわけでありまして、そういうふうな状態なのでありますか。

○畿江政府委員 まずその点の御心配でございますが、三十億円という保証限度というものが仮定されました場合においても、年度当初に年間を通じての工事が全部発注されるという仮定に立ちました場合には、そこに相当不安があるということは考えられません。しかし工事の発注は、従来までの実績によりまして、年度当初から逐次発注されて参ります工事の発注量、ないしはそれによつて前払金の保証をいたすべき債務のピークは、大体七月から十月の間ということになつて参ると思ひます。しかもそれは月々によつてある程度かわつて参ります。それに対応するこちらの資金手当が二十分の一であれば、三十億という推定ではあります

けれども、ピークの場合の三十億をカバーできれば、それによつて保証の目的は達し得るという關係になつて参りますので、年間の工事量を全部一時に三十億でカバーするという考え方にはなりません。発注の月々の量がピークになつた場合を一応想定いたしました。それに対する資金手当がどれだけあるか、これが二十分の一に達し得る計算になり得るか、なり得ないか、これによつて会社の保証能力という保証限度がきまつて来ると思ひます。そういう点から計算いたしました保証料ないしは保証基金というものによつて十分成り立ち得るといふ研究をいたしまして、こういう法律を考えた次第であります。

○田中委員長代理 本日はこの程度にいたして散会いたします。次回は公報をもつてお知らせいたします。
午後零時二十七分散会

昭和二十七年五月二日印刷

昭和二十七年五月六日発行

衆議院事務局

印刷者 印刷庁