

第三十四回
国会

参議院建設委員会會議録第二十八号

昭和三十五年五月十二日(木曜日)午前
十時三十分開会

出席者は左の通り。

委員長 岩沢 忠恭君
理事 稲浦 鹿蔵君
松野 孝一君
武藤 常介君
田中 一君

委員

小沢久太郎君
小山邦太郎君
田中 清一君
米田 正文君
武内 五郎君
永岡 光治君
安田 敏雄君
田上 松衛君
小平 芳平君
村上 義一君
井手 以誠君

衆議院議員

国務大臣

建設大臣

政府委員

建設大臣官房長

建設大臣官

房参事官

建設省住宅局長

事務局側

常任委員

会専門員

武井 篤君

本日の會議に付した案件
○九州地方開発促進法の一部を改正する
る法律案(内閣送付、予備審査)

○日本住宅公団法の一部を改正する法
律案(内閣送付、予備審査)

○地代家賃統制令の一部を改正する法
律案(内閣送付、予備審査)

○公共工事の前払金保証事業に関する
法律の一部を改正する法律案(内閣
提出)

○委員長(岩沢忠恭君) ただいまから
建設委員会を開会いたします。

本日は提案説明三件について趣旨説
明を聴取した後、公共工事の前払金保
証事業に関する法律の一部を改正する
法律案の質疑を続けたいと思います。
初めに九州地方開発促進法の一部を
改正する法律案について、まず発議者
の方から提案理由の説明をお願いします。

○衆議院議員(井手以誠君) 井手以誠
でございます。提案いたしましたから
一月以上になりましたことに恐縮に
存しておりますが、ただいまから九州
地方開発促進法の一部を改正する法律
案について提案の理由を申し上げます。

この法律は、昨年の通常国会におい
て、九州、山口各県の熱望にこたえ、
議員提案により全会一致成立したもの
であることは委員の各位御承知の通り
であります。

この提案にあたって、当時の小沢自
民党九州地方開発特別委員長は、この
法律のかねめである国の負担率につい
て「昭和三十四年度においては財源の
裏付けを得るに至りませんでしたの
で、昭和三十五年度以降において所要

の改正を行なうことにいたしました。附
則第二項のごとき規定を設けたのであ
ります。すなわち昭和三十五年度の予
算の編成に伴って重要な事業について
は、九割を限度として国の通常の負担
割合を二割程度引き上げる措置をと
り、もって開発促進計画の実施促進を
期している次第であります。」と説明
されております。その上国会の權威と
立法の建前から、立法と同時に国の負
担割合を一率に二割引き上げようとし
る私ども社会党提出の修正案を否決
し、この特別措置に非財政再建団体を
含める自民、社会両党共同提出の修正
案を可決、内閣もこれを承認する意見
を述べられたことは委員各位の記憶に
新しいことと思うのであります。

すなわち、この三十五年度から九州
地方開発の重要事業に対する国の負担
割合を二割引き上げること、国会の
厳然たる意思であり、政府、与野党一
致の公約であると信じます。従いまし
て政府はすみやかに国の負担割合を引
き上げる立法措置をとらねばならない
ことは申すまでもありませんが、諸般
の事情から三十五年度に入つた今日な
お提案に至つておりませんのはまことに
遺憾に存するものであります。よつ
てここに本法律案を提出いたしまし
た。

なおこの改正法律案の概要を申し上げ
ますと、第一、財政再建団体には国
の負担割合を二割引き上げ、さらに将
来の財政再建団体にも同様の措置を講
ずること、第二、財政再建団体と同様

の財政事情にある非財政再建団体にも
この特別措置を適用すること、第三、
これらに該当しない非財政再建団体に
対しても、地方総合開発の見地から一
割を引き上げようとするものでありま
して、これらに要する一カ年の経費は
おおむね十六億四千万の見込みであり
ます。

以上提案のいきさつを御覧の上、
すみやかに御可決下さるよう御願ひ申
し上げる次第であります。

○委員長(岩沢忠恭君) 本案について
の質疑は次回に譲りたいと存じます。
ちよつと速記をとめて下さい。

〔速記中止〕

○委員長(岩沢忠恭君) 速記を始め
て。

次に日本住宅公団法の一部を改正す
る法律案を議題といたします。まず政
府から提案理由の説明をお願いします。

○国務大臣(村上勇君) ただいま議題
となりました日本住宅公団法の一部を
改正する法律案につきまして、提案理由
及びその要旨を御説明申し上げます。

第一に、日本住宅公団が市街地の不
燃高層化をはかるため市街地の住宅建
設を行なう場合に、その建設用地の取
得がますます困難となつていく状況に
かんがみまして、これらの用地の取得
を容易にするため、住宅の建設と一体
として商店、事務所等の用に供する施
設を建設し、これらを当該用地の所有
者等に賃貸または譲渡する方法による
ことがますます必要となつて参りました
ので、これらの業務を日本住宅公団

に行なわせることを法律上明らかにい
たしました。

次に、日本住宅公団の住宅は、耐火性
能を有する集団住宅で、団地を形成し
ている点にその特色を有するのであり
ますが、団地生活の利便を増進し、住
宅管理を合理的に行なうための方法と
して、日本住宅公団は、団地の居住者
の利便に供する施設の建設もしくは管
理または団地の居住環境の維持、改善
に関する業務を行なう事業に対して、
建設大臣の認可を受けて、投資または
融資をすることができるとし、建
設大臣がこの認可をしうとする場合
においては、あらかじめ、大蔵大臣と
協議しなければならぬこととしたし
ました。

次に、日本住宅公団は、従来、建築
基準法及び宅地建物取引法の適用に
あたり、国とみなされておりました
が、同様の趣旨において、不動産登記法
等の法令につきましても、その必要が
認められますので、これらの法令につ
きましても、公団を国または国の行政
機関とみなして、これらの法令を準用
することとしたしました。

以上がこの法律案の提案理由及びそ
の要旨であります。何とぞ慎重御審
議の上、すみやかに御可決下さるよう
お願い申し上げます。

○委員長(岩沢忠恭君) 次に地代家賃
統制令の一部を改正する法律案を議題
といたします。提案理由の説明を行な
います。

○国務大臣(村上勇君) ただいま議題

となりました地代家賃統制令の一部を改正する法律案につきまして、提案理由及びその要旨を御説明申し上げます。現行の地代家賃統制令は、終戦後における異常な住宅難による地代家賃の急騰を防止するため制定されたものであります。

現在におきましては、一般物価がおおむね安定し、ほとんどの統制が廃止され、また、住宅事情も終戦当時の窮乏した状態に比べれば相当緩和されつつあります。

また、現在行なわれております地代家賃の統制は、全部の借地借家についての統制ではなく、昭和二十五年七月十日以前に建築に着手した住宅で、延面積が三十坪以下であるもの及びその敷地に限られておりますので、一部の借地借家についての地代家賃の統制が行なわれていたものであります。

以上申し述べましたことその他最近における社会経済の事情にかんがみまして、今後なおこの統制を継続することは適当でないと考えられますので、統制令を失効させるべきであると考えております。しかしながら、その失効の時期につきましては賃借人が失効後に備えて必要な準備を行なうことができるよう考慮する必要がありますので、一年程度の猶予期間を置いて昭和三十六年六月三十日限り失効させることとした次第であります。

なお、統制令失効前にした行為に対する罰則の適用については、失効後も統制令の効力を有することとしたしております。

以上がこの法律案の提案理由及びその要旨であります。何とぞ慎重御審議の上、すみやかに御可決下さるようお願い申し上げます。

○委員長(岩沢忠恭君) 両案について質疑は次回に譲ります。

○委員長(岩沢忠恭君) 次に公共工事の前払金保証事業に関する法律の一部を改正する法律案を議題といたします。

前回に引き続き御質疑のおありの方は順次御発言を願います。

○田中一君 建設大臣に総括的に、今回の公共工事の前払金保証事業に関する法律の一部改正法律案について質疑をいたします。

この法律案が出た当時の社会経済的な状態というものは、かかる法律案が工事の計画的な完成のために必要であつたからというところは認めますが、今回の法律の改正によつて、一応この法律に何ら関係のない、工事完成保証人という制度を法的にこれを認め、そして、国と建設請負業者との間にかかわされる契約の完全遂行というところを、目途にしたものであるのではありませんが、工事完成保証人という制度そのものに對して法的な根拠、それから実態等について建設大臣の所感を伺いたいのです。

○國務大臣(村上勇君) もうこれは田中委員御承知の通り、従来は完成保証人が、その工事に対して契約者と同様に完成保証人として、この工事の責任を持っております。しかし、今回はまあ完成保証人というものでなく、保証会社が責任を持つというようになつて改められておるのであります。従来ややもすれば工事完成保証人が非常な損害を受けた、そのために非常な

経営難に陥るような場合もあつたのであります。これらの点が、今回の立法によつて除かれることになる次第であります。従来とはそういう点において相当変わつております。

○田中一君 私が伺つてゐるのは、実際はそういう制度があるというところは認めております。前回の委員会でも大臣は出席なさらなかつたけれども、たとえば前払保証会社の制度を利用しない発注官庁を持つ方の出席を求めまして、その説明を聞いております。そこで

工事完成保証人という制度を、この法律の改正によつてあらためて確認することになるのです。従つて、その制度の法的根拠というものを明らかにしていただくというお願いをしてゐるのであつて、これらについては、一つ突如として前払保証会社の法律の一部改正の実体、今まで現存しているものであるけれども、法的に工事完成保証人とは何かというものが解明されなければ、この法律の上に突如として工事完成保証人という制度を、文字の上でその実体を明らかにするということに對しては、相当な疑義がございます。

従つてこの工事完成保証人に対する制度、今日ありますところの会計法、その他にありますが、この工事完成保証人というものと、この工事完成保証人というものを、人というものと對する法的な性格等が解明されなければならぬと思つてゐます。

○國務大臣(村上勇君) これは工事完成保証人の、その責任というものは、従来は工事完成保証人と今回の改正法の工事完成保証人というものは、工事の責任を持つという点については変わつてないと思つてゐます。しかしながら、この前払金その他の、いわゆる工

事代金についての、工事完成保証人がその工事費の責任を持たないですむ。その工事費の責任は、負担は、従来は完成保証人が持つておりましたが、これは前払金の額内で、保証事業会社が持つということになつておりますので、工事費の負担については、まあ完成保証人の責任は軽減されましたが、しかし工事完成責任については、従来と同様になつてゐる次第であります。

○田中一君 どうも鬼丸官房長は少し……。大臣にどういうようなごまかしい問題を聞くのはなほだ酷であらうと思つてゐます。しかしです、行政官庁の大臣としては当然聞かなければならぬことなんです。今日ありますところの会計法には工事完成保証人という文字すら発見できません。従つてこの前払保証会社の法律改正において、突如としてそういう制度が法文化されることの理由を聞いてゐるのでございまして、これは決して怪々に、こういう文字が、通常これが社会に行なわれているからといつて、こうした純粋な営利企業とは申しませんけれども、少なくともこれは株式会社であり、配当もしてゐる企業体なんです。そこに突如として工事完成保証人という制度が、新しく明文化されることについて、工事完成保証人というものの親となるべき性格の法律がなくてはならぬと思つてゐます。いたゞらに会社の陳情、業者の陳情、発注官庁の陳情があるから、法の性格、法の立て方というものを無視して、そういう文字が現われることは、これは立法上いかにがと申すのです。従つて会計法に基づいて工事完成保証人の制度並びに性格、目

的といふものを明らかにしていただくのであります。これが解明されなければ、この法律案に対する審議というものは根本的にこれは変わつて参ります。従つてこれに對するものも的確な答弁ができないならば、大蔵大臣をお呼び願ひたいと思つてゐるのであります。

○國務大臣(村上勇君) これは今田中委員御指摘の通り、どうもこれは、私は前のことをよく知りませんからはっきり申し上げますが、やはり発注者が間違つて発注した場合があつても、そのときは完成保証人が責任を持つてやるのだから、だから発注者には一つも迷惑のからぬような仕組みになつてゐると思つてゐます。しかしどういふことは私どもは常識上やるべきでないと思つてゐますが、そういう不安な業者に仕事を指名するといふことは間違つておられます。がしかし、とにかく非常に多岐多岐にわたる、非常に件数が多いのでありますから、やはり業者として看板を掲げ、納税を果して資格を持つてゐる者は、大体万々なくこのクラス、このクラスというよりなものを、まあその従業員等の生活保障のために、事業をやらせなければならぬといふことで、一応指名していくといふことになりまして、そこには思ひがちな見違ひのある場合がなきにしもあらず、そういう際に業者が相互援助を申しますか、そういうような立場から、その仕事を完成させるようにそこに完成保証人を置くというよりな制度は、これは一つは私はその発注者が安心をするといふことだけでなく、その業者を少しでも広く採用して、そしてその人を生かしていくといふそこには隠れ

た愛情もある。私は法律上はわかりませんが、常識的にはそういう幅の広い考え方、完成保証人というものを置いているのじゃないか、こう思っております。そういうようなことで今後はできる限りそういう保証人を奨励しないように、だんだんと業者の資格あるいは力等もわかつて参りますので、一応こういう措置をとって、戦後のこんなとしたときにはこういうことで業者を生かしていく必要があるであろうと思ひますが、できる限り私どもはこういうことは少なくしていきたい、だんだんともうこういう保証をしないでもいような事態に持っていきたい、のが私どもの理想であり希望であります。

○田中一君 私ども長らく、今次の国または国に準ずるところの機関が、国民との間に請負契約を結ぶ場合に、現行の会計法では不備であるということ、を再三指摘し続けてきております。記憶によりますと、過去六年前からの問題については政府に対して要求しております。政府もその意図を察知して、一時は会計法の一部を改正する法律案を出したこともございます。そしてこれは参議院におきましても、衆議院におきましても、可決されました。しかしながら、これが突如の解散によつて発効をしないままに今日に至つておる現状は、これは何上衆議院議員は御存じの如くでございます。大臣になつてからはそれほど触れておられぬでしょうけれども、これは完全に、与野党ともに、この会計法の改正については要求をして参つたものでございます。そういう経緯も見ながら、それすら何ら手をつけようとしな。現に昨年の

予算委員会では——昨年の予算委員会です、大蔵当局は、三十五年度の予算を編成する以前にこの法律案を政府提案いたします、そして三十五年度からはこれを実施する考えでございます。というのを言明しておきながら、いまだにしない。従つて私はこれは建設大臣を責めるわけじゃないのでございませう。少なくとも会計法に基づく国民と国の契約でございます。国民と国との契約が正しくないならば、妥当でないならは当然改正すべきであると思ひのでございませう。ことに根拠として何ら会計法に規定されていない問題を、発注官庁であり行政官庁であるところの建設大臣が、一方的に建設法の改正を行なつたり、あるいは建設法でそれを規定しようとしたら、あるいは今回の前払保証会社の運営につく法律改正に突如としてそれを持ち上げたりすることは、これは根拠がございませう。従つてどこまでも政府全体の責任として国民の前に、どのような方途で国民との契約を結んでいくかという契約法の究明、すなわち契約法の整備ということが前提にならなかならないんです。従つて建設大臣にこれ以上は質問しません、大蔵大臣に來ていただいて十分に質疑したいと思ひます。その態度が明らかになりませんと、部分的な建設大臣の所管の行政権内の問題として、これを看過することはできないのであります。どこまでも会計法という基本法に基づき、第四章の第二十九条の「契約」といふものが根拠にならなかならぬと思ひます。従つて、この問題につきましてもこれ以上、この点につきましても大臣には質問いたしません、委員長、大蔵大臣をお呼び

順つて、十分にその点についての見解を聞くための機会を持たして下さい。○委員長(岩沢忠義君) 大蔵大臣の招致については、後刻理事会で決定しますから。

○田中一君 そこで、今回の法律の改正、まあその根本の問題は別にしまして、工事完成保証人が——いや、元請の、前払保証会社と、前払保証の契約を結んだ業者が、俗にいうけつを割つたとき、工事完成保証人の方に仕事がそのまま、金も何も全部そつちへいって、スムーズに工事完成保証人が残仕事を完成するということになることになりまして、前払保証会社の方のいわれる前払いに対する債権といふものは、元請にのみかかつていくといふような制度になるわけでございます。ね、今度の法律の改正は、従つて、注文を出す方としてはこれはもうまことにけつこうな案でございます。しかしながら、工事完成保証人というものが、一応前払保証会社と新しい残仕事の契約が自動的に結ばれてくるわけでございます。打ち切るわけでございますから。そうすると、工事完成保証人という元請が、これに元請になるわけでございますから、工事完成保証人という元請に対しては、工事完成保証人をつける必要がないかどうかという問題が残るのでございます。むしろ工事完成保証人をつけるというところは会計法上にはございませう。ございませうけれども、自分の事業といふものを、計画通りに資金の面におきましても、工程の面におきましても、スムーズに持とうといふところにねらいがあるならば、当然工事完成保証人が元請になつた場合に、この元請に対するところの工

事完成保証人をつけべきが正しいのでございませう。この点について官房長に前回の委員会でも質問いたしましたけれども、まあこの辺でとめておけばよろうと思ふというより、実にあいまいな答弁をなさる。それ以外に答弁できん、これであつちやなんの事です。なぜ工事完成保証人をつけるかということになりますと、第一の工事完成保証人が元請になつた場合には、当然現在建設大臣が行政的に実施しているところの工事完成保証人が次に生まれなきゃならぬ。それがまた工事完成保証人が元請になつた場合には、その工事完成保証人というものの、第二の工事完成保証人がつくるものに対する工事完成保証人がつかなきゃならぬのです。目的が、限られた予算と、限られた期間において完全に契約を履行するということにあるわけでございますから、当然そうならなかならないのです。一ぺんだけでよろしいということにはならないのでございませう。従つて、そのように修正が持たなければ、この法律の精神といふものは一貫して筋が通つておらんと思ひます。この点についての建設大臣の見解を伺ひます。

○国務大臣(村上勇君) これはなかなかむずかしいことで、当初の契約者が工事完成保証人をつけて、まあ発注者に迷惑のからぬようにやつたとする。しかし、それはまあ今田中委員のお話のように、工事をそのまま放棄してしまつたという場合には、工事完成保証人は、その責任を持つて、まあ前払金についてはこの保証会社が出す、しかし前払金は出してきても、まあかりに全然手をつけぬで逃げたとする。その場合にはその工事はたとえ

一〇％でも五〇％でも、何分でも利益がある——一ぱいにあるとしたら、前の契約者といふものは、ちゃんと面子にかけても将来の店の信用からも仕上げるわけですが、損だから逃げ出した、またそれだけの金額をやつても、工事完成保証人は、自分で入札したものでない、自分で、これだけならばと確信のある価格で入札したものでない、人からぶつつけられて、その人とは——その人もできないから逃げた。それを工事完成保証人が受け取つてみたところで、やはり工事完成保証人としては、損だから逃げ出すということになれば、また次の工事完成保証人が同じような結果を繰り返すので、だれがやつても、結局、人のやつてやる仕事を、損してまでやろうというだけの人はなかなか見当たらない。でありますから、結局、その工事が採算がとれぬという場合に、これはもうどこかで解約する以外にない。その解約する場合には、私はそこに何らかの罰則があるとか、あるいは何とかいうようなことは、これはまあ罰則があるでしよう。違約金があります、それ以外にない。第一工事完成保証人が、まあ面目にかけても、自分は完成保証人だから、前の人がつて割つたから自分でやつてやろう、こういう義侠的な精神が、この種の請負業者に多いから、あるいは面目、面子にかけてもやうだろうと思ひます。しかしながらまあそうでなくて採算上とか損だから私はやらない、こう出た場合には私はそこを打ち切るべきだ、解約すべきものだと思ひます。ですから第一の契約者も面目を失つてしまつて社会的には罪られるが、完成保証人も、この場合私

はやはりその何分、何パーセントかの名を落とす。業者は信用で生きていくものでありますから、少なくとも少々ぐらゐの損なら、私は完成保証人がこれをやつてのける、また現在もやつてのけておるよりありますから、まあまあその次の段階の、その次の完成保証人がどうだということになった場合には、私としては解約——その際には、契約者も社会的に葬られるが、完成保証人の面目というものが非常に失墜いたしますので、そこが目に見えない、ここで数字に現わすことのない罰則になつてきておりますから、まあそういうところで私は一応打ち切るべきだと、かように思つております。

○田中一君 それは大へん違ひのです。もし建設大臣の意向がそうならば、この法律の改正はする必要がありません、おやめなさい。現行でいいんです。残工事の五分だけを罰金に払えば、いつでも解約できるんです、工事完成保証人というものは、おやめなさい。今建設大臣がその御意見ならば、法律案を提案する理由は一つもございません。おやめになることが正しいのでございます。しかし私は今建設大臣のお言葉からするならば、これは全然審議する必要ございません。これは廃法にするのが正しいのです。現行行なわれているところの会計法が不備であるということとを指摘しなければならぬのです。建設大臣、自分でもな會計法も何も詳しく、あなたのような大人物は最近の方と違ひのしょうから、これはわからぬでしうけれども、會計法という根柢を知らないで今のうまでは、官房長はるとしてこの

法律があればかくことになるんだ、当然事業という第一回の契約というものを遂行することが、注文出すものの側の主眼であるから、それもつていくんだということをする強弁をしている。強弁になります、今の大臣の言葉と比較してみまして強弁になる。ところが今大臣のように、工事完成保証人がいないならば、五分の違約金を出して責任を解除すればいいじゃないかということになると、これはまた問題は別の問題で、この法律の提案のものと逆の見方に立たざるを得ないと思ふのです。それでは建設大臣と官房長とやり合ふのも、一つのおもしろいことはいたしません。いたしません、これは少なくとも工事完成保証人の性格というものは何かとすることが解明され、どうしても国としては一ぺん契約したところの事業というものは、その期間内に何となくして完成してほし、契約によるところの義務を遂行してほし、ということが念願であらうと思ふのです。これがことにそう願ひながらも、契約約款等を中央建設業審議会でもって昭和二十六年に付議し、そうして一応の案としては決定されておりますけれども、これは政府が認めたものでも何でもございせん。ただそれはもうした結論に達したということに過ぎない、定数もできております。これなんか割合にいい方向にいつているんじゃないかと思つておりましたけれども、実態はそうではないのです。国の方で都合のいいことはそのまゝ使ひし、都合の悪いことはそんなものは認めないということであつて、少なくとも契約行為という、国の行なう

契約行為というものが不十分な旧憲法時代の、いわゆる仕事をさしてやるんだという思想に立っているところの會計法である限り、どういふ制度を変えようとも、これは完全に国民の利益になるようなものでもないのです。私はここではつきり申し上げたいのは、今建設大臣は、これは時間をかけてもう一ぺん、お忙しいでしうけれども、一ぺんよく庁内で話し合つてもらわなうと困るのです。今の御答弁で、私はこの法律の改正の目的に反して、いますし、ことにその今の解約すればいいじゃないかということになるならば、こういう制度は要らない。解約すればいいのです。必ず解約するものだといふ、けつを割つた場合には必ず解約するのだ、そうして別途残工事に對しては新しく入札をするのだという制度にお変えなさい。それが目的であるのです。従つてその点は、どうも食い違ひがあつて、場合によつたら違ひやめた方がいいのじゃないかと思ふのだがな。

○國務大臣(村上勇君) ちよつと一つ。これは田中さん、非常にあなた、よく業界の事情に精通されているし、まあ私以上に内幕はおわかりになつてゐる。私は今の解約ということとは、そういうことはまあないと、しかし一の完成保証人、二、三、四、五、六といふうちに、そういう複雑なその何とか保証人というやつをやつておれば、これはもうきりがなし。際限がないので、そこはどこかで打ち切るべきだ。その打ち切るべきときはいつか。それは第一の完成保証人というものが、とうていできないという場合を想像するところ

に、今までのあり方は、全然この前払に、今までのあり方は、全然この前払いなるものを、第一保証人がもらえないのです、今の現行法では。これは保証会社は損をしない。損をするのはだれかといへば、完成保証人が損をしてゐる。しかしそれでもいふゆるその五分の解約金を出さないで、何百万損をしてもやつております、事実において。今までのようなこの前払金を自分がかつておつても、業者といふものは、ひひつかつても、業者といふものは、みな完成保証人という契約者に続く責任者であるといふものは、これはやつてきております。それは私はそれをやらなうで逃げ出したといふ業者はあまり知らなう。それくらい完全にやつております。であります、今度はかりに六百万なら六百万のこの表にあるように金を支払つた、しかしその金はこの保証事業会社が、契約者がけつ割つた場合には、保証会社が完成保証人の方に出してやる。これは今までと違ひます。完成保証人の責任が、非常に遂行する上にはこれは楽になつてくるわけですね。でありますから、私は少なくとも完成保証人になるくらいの人には、絶対にそういふことは、まあ十に一つもないだらうと思ひます。でありますから、この會計法といふやうなことにいつては、私、こういうあまり勉強もしておりませんが、これはあなたのおつしやる通りだらうと思ひますが、この法律だけからみた場合に、現行法では保証会社は全然損をしない、やらぶつたくりといふやうな立場で、しかし完成保証人は判をついただけで、前の人を相当食いちらしたものを仕上げていかにやらぬ。それも従来仕上げております。しかし今回はこの前払金

は、この保証事業会社の方で完成保証人を出すということですから、私としては解約といふやうな問題が全然ない、何千円、何万円といふ公共事業の中心で、全然ないといへませんが、しかしこれはごくわずかなものになつてくるのじゃないか。それほど私は事業会社といふものは、その店の信用なりあるいは面子なり何なりといふものを重んずる、信用の維持だけで生きてゐるのでありますから、少々苦しくてこれは十分やつてのける、こう思ひます。ですからこの法律だけから申しますならば、現行法と今度の改正法といふものを比較してみますと、改正されたためにその発注者に対する迷惑も少なくなるし、また完成保証人は十分その事業を完遂していくだけの責任を、今まで以上に持つていくといふように、私はかように考へております。

○田中一君 それは現在の状態からみた場合の用意といふことに對しては認めます。認めますが、一体工事完成保証人の性格といふものが明らかにならぬと困るわけなんです。私は、初契約であらうと何であらうと、契約といふものは相互に義務、権利といふものを、平等に持つてゐるのでございせんから、この契約に基づいてそれを遂行するのが正しいのであると思ふのです。従つて工事完成保証人といふものを、つてやうといふ意圖は、今のうちに天災地変、不可抗力によるところのけつ割りといふ問題が起きた場合には、工事完成保証人がそれを持つていくことにならざるを得ないと思ふのです。いいですか、ゆつくり首をかしげなさい。そこで、作爲的な、人爲的な悪意を

もつてその仕事を投げた場合、これも当然、これは工事完成保証人が、そのあとをしなければならぬということになるのです。一体、あなた方は、現在会計法に基づく公入札の制度を採用しております。建設省で所管するものは、ことごとく指名競争入札の制度を採用しております。指名競争入札の制度を採用してあるということは、その当該事業の完遂にあつて、適格者という者のみを指名しているに相違ないのでございます。あるいはそんなことも言つたのですが、東京都のようにたくさん、数々の汚職を生んで、この汚職というものは、不適格者が仕事をやつて不正があるから、汚職になるのだと思ひます。特別の便宜をはかりたりなんかするから、そういうことになると思ひます。しかし、幸いに建設省は、多少あつたでしようけれども、数は少ない。

適格者である者を指名した場合に、それ以外の者は、その適格者と認めない者が、少なくとも同等の資力なり同等の信用なり同等の力を持つていて、予想されるという者の中において、指名しなかつたという実態があるわけなんです。同等の者があつたならば、指名すればいいのです。おそろく今まで、大体十社くらいの指名が最高で、五社、七社、十社程度のものだと思ひます。十社の中で、一人もそれに対する工事完成保証人という役を受けないというところ。場合によれば、全部キャンセルするかもしれない。お断わりいたします。その場合には、指名する。指名でランクされたBでもCでもいい、その下の者も、上の者もあるかも

しれません。工事完成保証人が、この仕事で当然可能であるというような制度は、国鉄がやつてゐるそうです。しかし建設省の場合には、おそろくそういうものは、的確にそういうものをつかんでゐるかどうかの問題は、これは、問題があるかと思ひます。

そういうしますと、発注者側にも、指名者の選定というのに対して責任があるわけなんです。それで、その責任というものは、当然負わなければならぬのです。それはどこにもありません。そうして、その契約というものは、一方的に解除されるということは、約款で定めてゐるのではありません。残工の五分というものの罰金を払ふ、すぐその責任は解除されるという、金銭でそれを始末をつけようという考え方に立つてゐるということでは、これは間違ひであるということなんです。どこまでも契約に基づくところの工事の完成ということが主眼でなければならぬ。工事の完成というものを主眼とするから、工事完成保証人という制度が設けられてゐるのではございせんか。おそろくそういうものの内容のものをだろうと思ひます。それが五分の罰金によつて、それを解除されるということになるならば、これは、百万円を払つて二千万円の損失を免かされるならば、どしどし解約していく。どんな条件を持つて、持つまいが、解約します。

しかし幸いに業界には、業界というものは、建設請負業界には、談合という美風がございまして。談合はなかなかよろしい。これはもしたたき合ひの工事、いわゆる会計法に基づく原則というものは何かと申しますと、これは、どこ

までも公入札制度です。それは、それではない仕事ができないというので、今日では指名競争入札という制度を使つてゐる。指名競争入札を使つてゐるのには少数でございまして、話し合ひをつける。談合というものは、悪いことができる意味ではない。自衛権の発動だ——いふ言へば、これは、その業界でもやつてゐます。従つて、その話し合ひによつて、仕事は落札されるという美風があるから、まだ、まあ最近では相当仕事の面において、そうした大きなダンピングとか、過当競争というものは、ないからこそ、多少ともよいのではないかと考へても、情勢から判断したとき、考へても、これが一たん、建設業界が不況になつた場合には、われわれは苦い経験を知つてお

ります。それこそたまたま合ひ、熾烈な過当競争というものが行なわれる。その際、これは、だれも受け手が無いのです。受け手が無いという、工事完成保証人の受け手が無いというところで、総合的に、これは一つ、君に借りがあるから、この貸しを引き受けましようという形でもつて仁義上、慣習上やつておることであつて、これを私は、法文化しなければならぬのではな

いかと考へるのです。やはり契約といふものは、相互の問題なんです。相互の権利義務なんです。しかし、これは対等でないならば、片務的な契約によつて、国民が押しつぶされるということがあつてはならぬということなんです。現在はいいけれども、過当競争時代になつた場合には、それこそ非常な危険なところに陥るのではないかと考へることで、今日、談合という美風があるから、幸いに、あまり激しい問題

が起きておりませんけれども、この程度の問題ではいかぬということです。従つて、会計法に基づく契約行為というのに対して十分なる説明がされ、そうして工事完成保証人の性格等が、法律で義務づけられるということにならなければならぬと思ひます。

そういう前提がなければ、今のようない問題が起きて、何れこれが契約の相手方として、完全に相互の権利義務を行はし、工事完成保証人があつても、これは完全に権利義務を継承して行なうということにならぬのです。なぜならば、残工五分の罰金を払ふばいいのだということになります。それであつてはならぬのです。従つて、その点については、はなはだ不十分であります。私はこの法律に対しては、大体において今よりもましであるという考へを持っておりますけれども、國務大臣の一人として、建設大臣は、根本的なこれらの工事完成保証人等の根拠法というものが制定されなければ、単にあなたの場合、建設省の場合をい

うと、契約係官が、今度はお前のところでは指名しないぞとか、それからだれもかれも談合で落札をしたけれども、工事完成保証人にならぬという場合には、口をきく場合もございまして。そういうことは、一月、二月、三月、契約にならなければ仕事が進まないものだから、そうして今度は、指名しないとか何とかおどかして、それは建設大臣が、さつきから言葉の端に見せろの圧迫というか、罰則というか、罰を食わすから、それがなろうというところ、それは合理的なものじゃございせん。悪い慣習なんです発注者の……

発注者というものの、おそろく一條官ぐらゐが言外に、今度選挙に投票しなかつたらお前指名しないぞというから、九十何万票も取る議員もおそろくこのことになるのです。——こういう悪いことをしなやらないのです。そういうような余地を残すような制度は、あつちやならないのです。どこまでも対等の立場でもつて、契約行為が行なわれなければならぬというこの原則に立つておるわけです。これは、きよきは、これは採決するわけではございせんから、従つて、この問題については、私が納得するような形の政府としての考へ方、これは、この法律を実施するところの行政官としての、監督大臣としての建設大臣でなく、政府として、どういう態度に出るかというところが解明されなくちゃならぬと思ひます。この点については、一つ質疑は保留いたしますから、私は、もうこの程度にします。保留しておきますから、これに対する明快な答弁をしていただきたいと思ひます。

○田上松衛君　まあ申し上げたいことは、田中委員で尽きてゐると思ひますけれども、念のためにもう一べん強調しておきたいと思ひます。

大体、国民が国及び公共団体等を発注者とするところの工事に関して、最も強く要望してゐることは、田中委員も言つたように、工事完成の期限及び工事内容、それなんです。すなわち、工事完成保証人という制度を、これを必要だと考へる。もしまた、それを存置するということであるならば、そういうことは、ただ前払い金と称する一つの金銭債務の、そういう点ではなくして、どこまでも期間内に、契約

条項通りの工事を完成せしめてもらう、これだと思ふ。これは、もう議論の余地はないと思ふのです。むしろ、前払金に關するところの求償というようなことは、民事裁判の手続等で十分であつて、そんなことは當然なことだ。せつかく改正しようとする法の中に、こういうことを言つては、むしろ変なことになりはしないかというのを最初に申し上げたい。と申し上げることは、発注者が工事完成保証人に履行の請求をなし得るといふ点が、この場合に、もちろんそのことだけをうたつてあるのですけれども、これだともすると、逆に国民感情から見すると、さつき申し上げた、最も強く要望しておりましたところの期間及び工事内容といふものは、極端に言うならば、そんなものはどうでもよいやうなふうに、何か抜け穴でも作つてあげるやうな、そういう工合になるおそれすら生まれてくるということなんです。

してこれを申し上げることは、さつき大臣のお言葉の中に、こういう場合には解約するといふ面が少なくなるだらうけれども、というところは、逆に言うところ、やはり解約することもあり得る、そういうことの感じを強く与えてしまふので、その点を、私が申し上げたように、そうした工事期間、あるいは工事の内容といふものに對して、事業会社、請負業者等に、あるいは特にこの場合、工事保証人に對して、何かしら抜け道、裏を作つてやつてしまふといふおそれが生じてくる、この感を深くせしめるだけだと実は考へておるわけなんです。

そこで、田中委員が言われたように、将来国民が最も強く要望している

点についてのことを十分研究になつて、近い将来に、そういう方面についての措置をお考へになるかどうかという点、これをお伺ひしておきたいと思ふのです。

○國務大臣(村上勇君) これは、お説のように、工事完成保証人も、契約者も、もちろん契約者が完全でありさえすれば、こういう問題は起き得ないで、ただ工事完成保証人は、單なるアクセサリーについているといふやうなことが最も望ましいことであり、將來の指名につきましても、そういう点を十分考慮していく必要があろうかと思ひます。

特に、この請負契約といふやうなもの、從來、どうも片務的に——発注者は片務的な契約をしてゐるのではないで、習とでも申しますが、日本の請負業者の慣務的になつておる部分があるのであります。そういう点につきましても、私どもは、法律の若干の改正とか、あるいはまた、これが双務的になるやうに、今中央建設審議會等で検討いたしておりますので、こういう点につきましても、十分今後研究して、万遺憾なきを期さなければならぬと思つております。ただ、この今御審議いただきたいおります法案につきましても、前よ

今度の改正を比べていただければ、前よりも今の方ができがいい。工事を仕上げる上に、国民に御迷惑をかけないやうに前よりも相当なり得るというだけでありまして、ほんとうの理論的な問題、またこの完成保証人の選び方等につきましても、私も、もう少し法的に、これを裏づけていくやうな方法を研究して、次の機会には、その面

の御審議も仰がなければならぬと思つております。

従つて、ただいまの御意見につきましても、十分これから中央建設審議會等においても研究いたしまして、何らかの成案を得て、御意見に沿つていきたいと、かように思つてゐる次第であります。

○田上松衛君 まあ後段については、よく御誠意のほどもうかがわれて、安心するのです。

ただ、その前のお話の中に、前の制度と今度の改正案と比べると、まあ前進しておるんだという意味のお話がありました。ところが、さつき申し上げたやうに、なるほど前払金は戻つてくるのだという、その点における国民の迷惑を少なくする——それはわかるのです。ですが、申し上げておいたのは、そのかわり、期間がおくれよう、工事内容が少し粗雑にならうと、そういうことを追及されないやうな、この面をやつておけば、この方はどうでもよいというやうな、どうもいかに与える点において、マイナスの方が強くはしないかと、このことを申し上げておるわけなんです。まあその点を御理解願ひたいといふことと、さらに申し上げておきたいのですが、先般参考人の方から陳述があつたわけ

です。その中で、ただいま手に入つたのですけれども、東日本建設業保証株式会社の三島取締役社長から意見が出ております。これについて見ますと、こういう保証会社すらも、工事完成保証人の制度を廃止した方がよいといふ意見を多分に持つてゐるわけなんです。ごらんになつただらうと思ふのですが、結論的には、これを廃止した方がよいと、その具体的な理由といふところが、企業経営の健全化の観点から望ましい制度とは思われません。と、この断定してゐるわけなんです。その次の問題については、「建設省発注工事には一般に工事完成保証人がつけられてゐる現状であります。その具体的な理由については、私も前から申し上げかねる次第でございます。と、これは非常に意味深長なものがあつまして、これまた、われわれは、こんなものは納得してゐないといふことなんです。三問は、あなたの方の御意見でございます。これは申し上げる必要はあ

りませんが、いずれにいたしましても、こういう保証会社でさえも、非協力的だと見てよろしいと、こう考へるわけなんです。

そこで、非常におそれることは、何かそれが発注者の利益だけのため——というところは、さつき申し上げました国及び地方公共団体等を発注者とする場合においては、発注者は、すなわち国民だといふことになるわけでありまして、多くの世間に与える感じでは、それでないところの民間の業者等の発注者、これの一つの利益擁護のために響くおそれがたくさんあると、こう考へるわけです。それはまた、しばらく議論は抜きにしておいて、ただこの場合は、いろいろやういふ問題はあつても、ともかく、やはり將來は十分研究して、むしろこういう制度はないやうな状態に持つていくと、そういう決意はあるのだけれども、ただ、今の場合、せめて前払金と稱する金銭債務の点についてだけでも、何とか役立ちはないかといふ点

において、これをお出しになつた、こう理解してよろしいかどうか。

○國務大臣(村上勇君) 前段の工事の施工上、あるいは工事の期限というやうなものにつきましても、これは施工の面は申すまでもなく、これは絶対に仕様書あるいは設計書があらうので、それから外に出るのには、われわれは絶対に許されたいことではあります。この点については御安心いただきたいと思ひます。

なお工期につきましては、われわれとしては、これをこの完成保証人がないために、ただ単独契約で、その業者が逃げていったといふ場合に解約といふことは、これはできるものでありますけれども、解約した際には、また次の工事契約者を、指名入札等によつてきめる、また次の人が準備をする、その人もいけないうと、極端に申しますと、次から次に指名をやりかへて解約して参りますといふと、これは非常に工期がおくれまして、堤防のごとき、ちやうど台風期に間に合わないといふやうなことも、そういう事業も生じて参りますので、要するに発注者のものは、国民にかつて発注するものでありますから、国民として、なるだけ損のないやうなことを考へるのは、これは、発注者の当然考へるべきことであらうと思ひます。

従つて、この工事完成保証人といふものは、今の場合戦後の比較的業者が各地に、今、日本では国内に、何万社といふものがあるやうであります。そういう中から、それを大体のランクをきめて、これならば一億以上の仕事を十分やり得るといふやうなものをきめてはおりますけれども、しかし発注者

にも多数の、あるいはその会社の、そのときのその瞬間の実情というようなもの、これをつかむことができないために、とんでもないところに指名したというような場合も、またなきにしもあらずと思います。従って、どうしても完成保証人を、こういう場合には置いて、そしてそういう場合があつても、次の人が十分工期内に仕上げてもらえらるというようなことで、私どもは完成保証人制度を設けておるのであります。三島君の意見にもありますように、実際に、この指名入札制度が完全なものであれば、こういうものは絶対に私は要らぬと思います。しかし今の段階では、比較的仕事の数が多いので、業者が多いので、相当その発注者においては、査定は厳密にいたしますけれども、また中には、その時その時の業者の債務等の関係で、事業を遂行する上に非常に困難を来す場合もありますので、そういうところを、国民にかわって用心深く発注者が、こういう制度を設けておるといふように御理解いただければ、私はその点は御納得がいただけるのではないかと、かように思っております。

○委員長(岩沢忠義君) 速記、ちょっととめて。

〔速記中止〕

○委員長(岩沢忠義君) 速記をつけ

て。残余の質疑は、次回に譲りまして、本日は、これにて散会いたします。

午前十一時四十一分散会

昭和三十五年五月十七日印刷

昭和三十五年五月十八日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局