

第三十四回 参議院建設委員会會議録第三十号

昭和三十五年五月十九日(本曜日)午前
十時三十九分開会

委員の異動

五月十七日委員永岡光治君及び安田敏雄君辞任につき、その補欠として光村基助君及び小柳勇君を議長において指名した。

五月十八日委員光村基助君及び小柳勇君辞任につき、その補欠として安田敏雄君及び永岡光治君を議長において指名した。

本日委員松野孝一君辞任につき、その補欠として吉江勝保君及び河野謙三君を議長において指名した。

出席者は左の通り。

委員長 岩沢 忠恭君
理事 稲浦 鹿蔵君
武藤 常介君
田中 一君

委員

小沢久太郎君
太田 正孝君
小山邦太郎君
田中 清一君
吉江 勝保君
米田 正文君
内村 清次君
武内 五郎君
安田 敏雄君
田上 敏雄君
小平 芳平君
村上 義一君

衆議院議員

遠藤 三郎君
勝澤 芳雄君
塚本 三郎君

国務大臣

建設大臣 村上 勇君

政府委員

建設政務次官 大沢 雄一君
建設大臣官房長 鬼丸 勝之君
建設大臣官房参事官 高田 賢造君
建設省道路局長 高野 務君
建設省住宅局長 神田 治君
事務局側 常任委員 武井 篤君
専門員 会専門員 武井 篤君

本日の会議に付した案件

○国土開発縦貫自動車道中央自動車道の予定路線を定める法律案(内閣送付、予備審査)

○東海道幹線自動車国道建設法案(衆議院送付、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。

まず委員の異動について報告いたします。五月十九日付、松野孝一君が辞任せられ吉江勝保君が選任されました。また河野謙三君も選任されました。以上であります。

○委員長(岩沢忠恭君) 本日は先刻の

委員長及び理事打合会の協議によりまして、高速道路関係二法案の提案説明を聴取の上、公共工事の前払金の法案の質疑を行ないたいと思ひます。

ではまず国土開発縦貫自動車道中央自動車道の予定路線を定める法律案を議題といたします。まず政府の説明を求めます。

○国務大臣(村上勇君) ただいま議題となりました国土開発縦貫自動車道中央自動車道の予定路線を定める法律案につきまして、提案の理由及びその要旨を御説明申し上げます。

国土開発縦貫自動車道の予定路線につきましては、国土開発縦貫自動車道建設法第三条において、中央自動車道のうち小牧市附近から吹田市までを同法別表の通りとするほか、別に法律で定めることとし、政府は、すみやかに、国土開発縦貫自動車道の予定路線に関する法律案を、同法別表に定める路線を基準として作成し、国会に提出しなければならぬと規定されております。

中央自動車道のうち小牧市附近から吹田市までの間につきましては、すでに日本道路公団によって建設工事が開始されておるところであり、また中央自動車道のうち東京都から小牧市附近までの間につきましては、過去三カ年間にわたり調査を実施して参りました。が、昨年十二月その結果の取りまとめを行ない、関係地域の地質、気象の状況、概算建設費の積算、交通量の推定等の主要な項目についてその概況を把握

することができた次第であります。そこで本年三月十八日国土開発縦貫自動車道建設審議会の議を経まして、本法案の内容となるべき予定路線を決定し、これを法律案として今回国会に提出いたしました次第であります。

この法律案は、国土開発縦貫自動車道建設法第三条第一項の規定に基づき、国土開発縦貫自動車道中央自動車道のうち東京都から小牧市付近までの予定路線を定めようとするものでありまして、同法別表に定める路線を基準として作成しており、起点を東京都、主たる経過地を神奈川県津久井郡相模湖町付近、富士吉田市付近、静岡県安

倍郡井川村付近、飯田市付近、中津川市付近及び小牧市付近としております。

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いたします。

○委員長(岩沢忠恭君) 次に政府当局から、予定路線の調査結果について補足的説明を願ひます。

○政府委員(高野務君) 私から、国土開発縦貫自動車道中央自動車道の予定路線をきめますまでの調査について、御説明申し上げます。

中央自動車道の調査につきましては、建設省が昭和三十二年度から三十四年度までの三カ年間にわたりまして、一億六千三百三十万円の調査費をもちまして調査を実施いたしました。調査の内容につきましては、国土開発縦貫

自動車道の立法趣旨に従ひまして、高速自動車道として東京都から小牧市までの区間につきまして、計画線の選定、概算、建設費の積算、経済的な諸問題の検討などを行ない、主要な項目につきましては中央自動車道の概況を把握し得たものと考えております。なおこの調査の実施にあたりましては、沿線が山岳地帯で必要な基礎資料なども不備でありましたので、全線にわたる空中写真測量によりまして五千分の一の地形図の作成をいたしました。この五千分の一の地形図を使いまして調査を行なつたわけでございます。調査の担当につきましては建設省の担当部門を動員いたし、ともに建設省以外の学識経験者の協力のもとに地質、トンネル、橋梁などにつきましては専門委員会を、気象、自動車の走行調査につきましては外部機関に委員会を設けて、さらに長大トンネル、長大橋梁の積算または経済的な調査の分につきましては、それぞれ専門の機関に調査を委託いたしまして、取りまとめをいたした次第であります。

なおただいままで実施いたしました調査は中央自動車道の調査のきわめて概略的な調査でありまして、ただいま御審議をお願いいたしております予定路線を定める法律案の、提案の見通しを得る程度の概要と申すべきものであります。今回取りまとめました建設省の調査結果はできるだけ入念に取りまとめたいと思ひますが、今後行ないます調査の精度が高まるにつれま

して、調査結果の数字につきましては、多少の変更が起ることは当然予想されるわけであり、現在入手できる資料並びに方法については十分活用したつもりであり、予定路線の法律が制定され、基礎調査を実施することになるわけであり、この基礎調査におきまして基本計画を定めるに必要な調査を十分にいたすわけであり、三十五年度におきまして引き続き三千万円の予算をもちまして実施をするわけであり、基礎調査をしてできるだけ早い期間において基本計画を定めるつもりであります。一つよろしくお願いいたします。

○委員長(岩沢忠義君) 次に東海道幹線自動車国道建設法案を議題といたします。まず発議者から提案理由の説明をお願いします。

○衆議院議員(遠藤三郎君) ただいま議題となりました東海道幹線自動車国道建設法案につきまして、私は、自由民主党、日本社会党及び民主社会党を代表して、その提案の理由並びに法案の要旨を御説明申し上げます。

近時、わが国経済の著しい伸長発展に伴い、必然にきわめて過大な交通需要を喚起し、特に自動車交通の飛躍的増大により、今後の輸送対策に即応する道路整備の緊急性は、日とともに重きを加へるに至りました。現に、所得倍増を目途とする長期経済計画の策定にあつては、充足したばかりの道路整備五カ年計画が、すでにしほ抜本的再検討を迫られている実情であります。なかんずく、わが国産業の中核的大動脈たる国道第一号線——い

わゆる東海道について見ますに、その交通量に逐年倍増の趨勢にあり、まて、かくのごとき現状をもって推移せんか、今後五カ年を出でずして交通の麻痺状態に陥ることは必至であり、まことに憂慮にたえない事態に立ち至つてゐるのであります。

また、このような交通の幅狭は、痛ましい交通事故の頻発を招き、他面、自動車走行速度の低下による産業生産機能の鈍化を来す等、人的物的両面において、民生、経済上の犠牲と損失は、けだしはかり知れないものがあると思はるるのであります。

このような交通の緊迫を緩和するため、現国道の幅幅、バイパスの建設補強等当面の応急対策が一応考えらるるのであります。が、現実の交通需要は、既定の道路整備計画をはるかに上回り、今後加速度的に増大の一途をたどるものと想定せられ、この種の混合交通方式のみをもつては、問題の本質的解決は、もはや、いづべくして不可能であると断ぜざるを得ないのであります。この際、別途に新たな創意構想をもつて、これが抜本的打開策を講ずる必要を切実に痛感するものであります。

すなわち、これがため、いわゆる高速自動車国道として、特殊の規格と機能を有する自動車専用の道路を早急に建設して、自動車交通の高速化、輸送効率の強化をはかることが刻下喫緊の根本命題であると思ふのであります。

今や高速自動車道の普及発達には世界的傾向であり、欧米先進諸国においてはつとにこれが顯著の度を加へてゐるのであります。が、ひとりわが国においては、旧態依然として道路交通対策の

著しい立ちおくれを余儀なくせられてゐることは、まことに遺憾にたえないところであります。この際、この内外の新事態に即応する画期的施策の一環として、差しあたりまず東海道交通需要の緊迫に備へなければならぬと存するものであります。

なお東海道高速自動車国道の建設に伴う財源の問題につきましては、前述のような交通量の著増傾向に徴し、有料道路として、その採算性がきわめて確実でありますので、もつぱら財政資金等の効率的活用により事業の促進を期することを建前といたしております。従つて、公共事業による一般道路投資を圧縮するがごときことは、いささかも懸念の必要はないものと確信し、また、かくのごとき杞憂を生ぜしめるより万全の考慮を払ふべきことは、もとより言ひ待たないところであります。

翻つて、わが国産業の現況と、その発展の将来を展望いたしますとき、重化学工業の振興による経済の体質改善が、最も強く要請せらるるところであります。が、あたかも東海地域は、つとにわが国産業活動の中核として、拠点的作用をにない、長大な臨海工業地帯を擁した港湾、用水、工場用地の整備充実等今後の建設的方策と相俟つて、きわめて好適な立地条件に恵まれているのであります。ここに担々たる一大幹線道路が貫通しましたならば、ひとり本地方における産業基盤の拡充強化に資し得るのみならず、広く、わが国経済の発展、国民所得の増大と社会民生の安定向上に寄与するところ、きわめて大なるものがあると確信する次第であります。

以上が本法案を提案せんとする理由であります。

次に、本法案の要旨について、若干の説明を試みたいと存じます。

まず、第一に、東海道幹線自動車国道の意義と性格を明確にいたしました。すなわち、本国道は、全国的自動車交通網の重要な一環として、特に政治、経済、文化上重要な地域を連絡することを目的とした高速自動車国道であり、道路法上の道路としての取り扱いをすることにいたしております。

第二は本国道の予定路線を定めるものであります。まず起点を東京都、終点を名古屋近郊とし、その主たる経過地を、横浜市附近、静岡市附近、浜松市附近及び豊橋市附近と定めております。

第三は路線の指定についてであります。が、本国道の路線は、前述の予定路線を基準として、政令で具体的にこれを定めることといたしました。すなわち、この政令につきましては、本法の施行後、すみやかに運輸・建設両大臣が共同してその案を作成し、閣議の決定を経なければならぬことといたしております。

第四は本国道の新設及び改築に関する整備計画の問題であります。これについても、運輸・建設両大臣が、政令で定むるところにより、これを共同作成することにいたしました。

第五に、本法の附則において、現行の高速自動車国道法及び道路整備特別措置法の一部改正を行ない、前にも述べました通り、(一)本国道を、道路法上の高速自動車国道としたこと、(二)日本道路公団において、整備計画に

基づく本国道の新設または改築を行なはしむるようとしたこと等、一連の関連規定を整備いたしました。本法制定の趣旨、目的に即応し得るよう所要の法制措置を講ずることとしたのであります。

以上が本法案の提案理由並びにその要旨であります。が、願わくば慎重御審議の上すみやかに御可決あらんことを切にお願いする次第であります。

○委員長(岩沢忠義君) 国土開発縦貫自動車道中央自動車道の予定路線を定める法律案、並びに、東海道幹線自動車国道建設法案の両案につきましての質疑は、次回に譲ります。

○委員長(岩沢忠義君) これから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。

前回に引き続き質疑を行ないます。御質疑の方は順次御発言をお願いします。

○田中一君 前回の委員会で建設大臣並びに政務次官も御出席にならないのは遺憾に存じております。今後ともどちらか御出席になるようにお願いいたします。前回では、大蔵当局を呼びまして、今審議中のこの法律案につきまして、私の見解並びにかかる法案の存在というものがなぜあるかという点等について、根本的な質疑をかわしたのでありますけれども、残念ながら建設大臣、政務次官が御出席ならなかったのを再度遺憾の意を表します。従つて、今後とも建設当局が大蔵省等の見解を聞くには最もいい機会であるのですから、そういう場合には、つとめて、つとめてでなく絶対に出席するように、委員長から注意を促していただきたいとかなりに存じます。

○委員長(岩沢忠泰君) 承知しました。

○田中一君 そこで伺いたいんですが、公共工事の前払金保証事業に関する法律は、戦後の金融事情、経済事情、あるいは占領軍から強制される諸立法によるところの業者の救済策として出されたものであつて、もはや今日においては、予決令の臨時特例等におきましては、かかる法律のもとにかゝる保証会社等の存在の意味が相当薄らいだのではないかと、かように考へておられます。従つて、これに対する建設大臣の見解をお述べ願います。

○国務大臣(村上勇君) 御指摘のように、終戦直後の状態といふものからは、相当発注者と業者との間のあらゆる問題が緩和されて参りましたので、漸次かような問題については、私はその必要性といふものが薄くなつてくると思ひます。しかしながら、現状の請負契約等を見ておきますと、まだ私どもとしては相当ここに補強的な意味の一つのものを設けておかなければ、発注者にもまた業者にも不便を来たすところがあるんじゃないかと思つております。しかし業者も漸次健全になり、また発注者もそれぞれその指名者に対する認識を深めて参りましたならば、この制度もいずれかの方向に改正していく必要があつたと思つておりますが、現状ではもう少し待つておきます。一つ必要とするような気持で法案の改正をお願いしている次第であります。

○田中一君 そこで建設省が現在行なつておりますこの契約を見まして、工事請負契約書が、印刷してあるフォームが多少違いがある。これらはなぜ違うかということです。問題は、今回の改正の要旨といふものは請負によつておきます。それに対しての前払保証会社といふものに対する保証の有効適切な措置といふのが改正の主になつておるのですから。しかし元になつておるの請負契約といふものは基本とならなければならぬのです。そこで資料として提出されたものを見ますと、内容において相当相違があるのです。これは各局ともに発注部局で勝手に作つておるものであつたのか、その点はどうですか。これは大臣御存じなければ官房長でけっこうです。

○政府委員(見丸勝之君) ただいま田中先生から御指摘のように、具体的に契約約款におきましては、建設省所管の事業におきましても土木と營繕とで多少の違いがございます。しかしながら、実は建設省といつたしましては、建設行政の立場から標準請負契約約款といふものを策定いたしました。これは中央建設業審議会において検討いたしました策定するのでございますが、これを国の工事なら公共団体の工事発注者に勧奨するといふことをやっております。そこで実際の約款は違ひがございまして、なおこの実際の約款の個々の内容を、先生の御指摘のようないふ点、特に片務的な傾向の内容につきまして、ただいま中央建設業審議会において検討いたしております。その結果さらに標準請負契約約款を改正いたしまして、その際におきまして、公共団体等の発注者に、改正された約款に基づいて契約書を策定するように指導したい、かように存じておる次第でございます。

○田中一君 問題は、会計法を見まして、どの法律を見ましても、契約行為といふものが具体的に法制化されておらぬところに欠陥があるんじゃないかと思つておる。昭和二十五年ですか二十六年でして、建設省が中央建設業審議会の意見を求めたといふ点につきまして、當時は非常にいいと思つておりました。しかし実際においてはその内容といふものが片務的なものである。従つてこれは今日の実情から見れば、はなはだ不十分であらうといふことを言わねばならぬと思つておる。一昨年あたりから非常に強く大蔵当局にも改正を要求し、政府自身も政府の提案として会計法の一部改正といふものを出したこともあつた。それらはもう今では根本的な契約約款等を検討しようとして、今官房長がこれにつきまして検討中だといつておられますけれども、前回の委員会で小堀法務局長を呼び出して聞いてみますと、大体において来国会あたりには出したいといふような意向を示しておりました。その点は十分発注官庁、いわゆる相手側の官庁で法律だけを持つておるという大蔵省の意向だけをウのみにしないで、やはり発注官庁としては、何も金の単価の安い、あるいは入札金額が低いといふことのみによつてその目的が達せられるものじゃございませぬ、予算のある範囲で十二分の建設ができることが建設大臣の主眼でございまして、従つてそのような点についても十分留意していただくかと思つておる。これらに地方の公共団体に対してはこれらものを勧奨して実施させるにかかわらず、現に中央官庁においてすら前払保証制度等も利用しない面もあるわけ

です。これらのものに対しては根本的な改正に伴つてやはりいい制度は活用してよろしいと思つておる。その点について十分な発言をしていただくか、かように思ひますけれども、どういふお考えでございませぬか。

○国務大臣(村上勇君) 御指摘のように、あらゆる日本の産業の中で最も工事業契約に関する、また請負契約に関する片務的なことは、業者もその点を指摘して叫んでおられますが、私どももこの点については十分改正していく必要があつたと思ひます。従ひまして大蔵省においては、その財政制度審議会等において会計法の改正をするといふことを積極的に進めるように聞かされておりますが、建設省としてもわれわれといひまして十分これに協力して、すみやかにこれはいわゆる片務的な請負契約といふものが双務的に改められるように努力をいたしたいと、かように思つておる次第であります。

○田中一君 先般参考人として当委員会に出席をいたしました東日本建設業の保証株式会社の三島社長から、当委員会の要請に基づいて五月十一日に意見書が出ております。これは東日本ばかりでなく西日本並びに北海道の保証会社の意見として出ておりますが、第一は「工事完成保証人の制度を廃止した方がよい」とされる具体的理由についてです。この点につきましては、三島参考人がそのよういふ発言をしておりまして、この点について他の二会社の方の意見等も含めたものを文書で求めたものでございませぬ。お手元にありますか。

○国務大臣(村上勇君) あります。

○田中一君 第一の問いに答えて、「業者間の工事完成保証人制度は、理想的な指名入札制度においてはその必要がないものであつて、請負契約の合理化及び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ぬ。」これに対する建設大臣の見解を伺いたいと思ひます。

○国務大臣(村上勇君) 私もこの三島氏の意見と全く一致いたしておると思ひます。これは指名入札制度といふものが理想なものに現状ではまだなつていないと思ひます。そういうような意味からこの請負契約の場合に、この工事完成保証人といふものが必要でありまして、これは理想的な指名入札制度になつてしまふれば、これはまあ全体のほとんど八、九〇%までは理想的なものになつておると思ひますけれども、わずかのパーセントまだ全く理想的なものではない。そうしますと、ほんとうの理想的なものにするとなれば、結局業者が非常にしぼられて、結局業者が燃えておる残された業者といふもの、それからオミットされるといふことになりまして、そこらに今後日本の業者を育成強化する上に、ただ単に理想的なものといふだけに限定するといふことは、これはどうかと思ひます。で、まあ現状では、私はこの保証人の負担を適正に軽減して、そうして完成保証人といふものをつけておくといふことが、この事態に即しておるんじゃないか、かように思つておる次第であります。

○田中一君 これは、御承知のように、「工事請負契約書にある第三十四条の「保証人は未済工事に対する金額の百分の五を違約金として工事を指定す

る期間内に納付する」これは解約に對する条項でありますけれども、このように金で解決しようという考え方、これがやはり矛盾ではないかと思うのです。これは前払保証制度の矛盾です。前払保証制度というものは、結局工事を完成させるために前払保証制度を設けておるわけでありまして、それから工事完成保証人も、工事を完成させたため、工事の完成を実現するため保証人であらうと思うのです。これは金を出せばそれで解除されるのだというところは、これはやはり大目的であるところの工事を完成させようというものから遠いものと思うのです。従つて、どこまでも工事を完成させるんだという前提に立たなければならぬと思うのです。この点がはなはだ不十分であらうと思うのです。ことに指名競争入札というものが全面的に行なわれておる、いわゆる機会均等と申しますか、国民はいつでも国との契約が結べるのだという公入札制度をとらないで、このような指名入札制度を採用する以上、指名したという政府の責任が非常に大きいのでございます。それが、あるいは元請であるところの契約者が、これは百分の十、十分の一で、それから保証人が百分の五を罰金として払えば解除できるのだということになります、やはり工事の完成と、いうことにはならないのです。こういう点がやっぱり非常に問題であらうと思うのです。自分の指名したという責任を感じないで、ことに金で解決しようという考え方は、これはとつちやならぬと思うのです。従つて、この点については、今後契約約款あるいは契約法というものができた場合には、建設

大臣はどういう考え方を持つて立とうとしておるか伺つておきます。これは現に政府がやつておるのです。

○國務大臣(村上勇君) 今後の契約約款等の改正につきましては今後に譲るといたしまして、現在のこの完成保証人制度という観点から私は判断してみましても、今工事を完成しなければならぬという目的に對しては、完成保証人制度が——これは今田中委員の御意見では、百分の十契約者は投げ出せばいい、完成保証人は百分の五捨てればいい、それで解約はできるのだ——なるほど法的にはそういうことになつておりますけれども、しかし、さてその契約者といひまた完成保証人といひ、その法定されておる規則だけで投げ出そうというふうな現象には従来なつていないのでありまして、少なくともそういうことで投げ出した場合にはその店の信用はほとんど失墜する。要するに、ちよいといひば破産の宣告を受けたと同じやうな、世間的にもまた発注者側からもそういうふうに見られるおそれがありますので、どんなことをしてでもこれを完成しようという意欲は、これは契約者にもなおまた完成保証人にもその意欲は非常に旺盛であります。従ひまして、そういうふうな、私が今申しました精神的な方面の工事に對する責任を持つというふうなことであれば、法的にはならないのでありますけれども、今まだ契約上のあらゆる改正ができていない今日では、前払金に對する責任も、完成保証人が従来と違つて損害をこうむらないで済むというふうな今回の改正において、保証人は工事を完成を従来よりもしやすくなつてくるというふうなことで、完備したも

のではありませんけれども、まず、ただいま御指摘になりました工事を完成させるというその目的には、私は従来よりも相当沿つてくるという確信を持つてゐる次第であります。

○田中一君 請負契約というものは、その請負契約そのものがやっぱり問題があると思うのです。これは日本ばかりでなく伝統的ないろいろな悪習もございまして、しかし、今日のやうな苦しい生活の層が厚くなつて参りますと、單なる請負によつて、この次お前は使つてやらぬぞというやうな脅迫めいた言葉に刺激されて、一生懸命、損しても完成しようというところは、これはやっぱり資本主義社会の一環悪いところなんですよ。もつと合理化せぬければならぬと思うのです、合理化されねばならぬと思うのです。合理化する方法としてはいろいろございまして。たとえば実質生産制度もあればいろいろの問題もあります。ただこのやうな形の過去の請負制度というものが伝統的にずっとときているから、それをやつてゐるのだというところだけでは解決かぬと思うのです。それは何かと申しますと、これはもう私が申し上げるまでもなく、一億円の仕事を八千万円で請けた場合に二千万円というものをどこから生み出すか。かりに業者自身が負担するということになれば、これは負担に堪へ切れるものじゃない。その二千万という赤字をどうして埋めるかというところは、やっぱりその仕事に、建設工事そのものの實の問題に非常な悪影響がくることはこれは明らかなことである。

もう一つの問題は、下請あるいは一般技能者を使いますから、これらに對するところの低賃金にかざるを得ないわけですね。これはまた自分の親方と言われる元請の会社がつぶれたのでは、自分らは仕事ももらえぬからがまんしようというところになります。その元請の下にいる親方は労働者に対する賃金を低めていくということにならざるを得ない。少なくとも國の仕事は完全な姿で完成せよという意欲があるならば、二割でも三割でも赤字があるというところであつてはならぬと思ひます。この企業者はいろいろな形の層の仕事をやつておりますから、もうけるものも損するものもある。これは営利企業でありますからそういうことはあり得ると思ひます。これともうけた仕事の黒字をこれに注ぎこむのだということも、これはあり得ると思ひます。そういうことではやはり平和な日本の姿にならぬと思ひます。だから制度の改正にあつては、約款の問題、工事成保証人の場合も相當な考慮を払わなくては、何もわれわれが考えておるやうなものに持つていらつしやいというよりは無理でありますから、そこまでは言いませんけれども、少なくとも自分の働いた能力に對するところの、正当な対価であるところの賃金というものを完全にもらう、という姿こそが望ましいと思ひます。これは何も社会主義も資本主義もございませぬ、当然のことです。ところが中間にある諸業者というものはそこまでの切実なものを考えずして、場合によれば小さな業者をたたきつぶすためにダンピングを行なう場合もあります。そのために六万近いといわれる業者のうち看板だけの業者が相當ございまして、今は好況でいい

けれどもこれは不況時代になつたら必ずそれが起きます。やはりそういう自然な人為的な過當競争というものを避けなければならぬ。これはいい社会を作り同時にいい仕事を完成せようというならば、契約が元になつていい社会を作り、いい仕事をすることにならざるを得ないと思ひますから、これは大臣も一十分、今財政制度審議會で相當検討しておるやうです。これは官房長が出てゐるかと聞いておりましたけれども、まあ場合によればあなたの方でその態度をきめて出られると思ひますが、一番大きな仕事を発注をしておるところの建設省はその点十分に考へてほしいと思ひます。

○國務大臣(村上勇君) 十分考へて今回の改正を一ついたしまして、今までの片務的な契約を少しでも双務的に前進さしていく一段階であります。従来から申しまして田中先生御指摘のやうに昔は入札保証金を積ましたり、あるいはまた工事が落札すれば契約保証金を積まして、ずいぶん業者というものは片務契約に泣いたと思ひます。ところが最近では公営前渡金制度、あるいはまた前渡金に對する保証制度、また完成保証人を置いて、その完成保証人には迷惑をかけないやうな制度、これから私はよくやうな制度で、一段階ある上をきわめる、中腹までぐらひは請負業者が今までの片務契約から双務契約に近づいてきつたと思ひます。しかし御指摘のやうにまだまだ相當考へていかなければ、これだけのいふゆる大事な公共事業を遂行せしめる業者に對して、従来より少し毛の生えた程度のあり方では、私どもはま

だ何ともわかりませんから、ただいま申しましたような中央建設審議会有るいは財政制度審議会等において十分検討いたしまして、そうしてここにほんとうにいずれにも片寄らない理想的な契約約款を作っていく。そうして今後の公共事業の運営に万遺憾なきを期したい、かように思っておる次第であります。御指摘の点は十分私もこれを今後の努力によって解決して参りたい、かように思っておる次第であります。

○田中一君 最後にもう一点承ります。この制度は公共事業の前払金保証事業に關する保証会社でありますけれども、この際私はこれはこの会社の保証前渡金と申しますか、そのような基金が創立されれば創立されるほどこれは安全性が保たれるのです。そこで業者に対するこれは保護法なんです。決して発注者に対する保護法じゃございません、実態はですね。そこでどうですか、これを公共事業というものを民間をも含めるものに発展させるということの方が望ましいのではないかと思ひます、こまでくるとすね。御承知のように、この制度ができる以前には國が税金を取るために汲々たるものであつて、なかなかそういうことができなかったという点もあつて、こういうことができたのでありますけれども、これを民間に及ぼすことの方が一番望ましいのではないかと思ひます。これは民間の場合には、今言ひ通り一応民間が建設工事をやる場合には、これまでの法律にきめられた目的と同じように、質のいい品物が契約された期限内にでき上がるのが望みであるのですから、民間にこれを及ぼしても一向

差しつかえないと思ひます。かえつて企業者に対するところの保護になるのではないかと思ひます。現在のようになん億の工事がたくさんくるような状態になりますと、現在ではもう一流の業者というものは一億円やそこらの仕事はしないのですよ。本間に仕事をしようとしなさいのですよ。まあ、いんぎん無札にお断りしている。また、何か不況のときに困ると思ひからまことにいんぎん無札にお断りしている。そうすると二流三流で少しは力がどうだろうとかいうところにもしなければならぬような状態になりますので、これを民間にまで及ぼすということにしたらどうか。民間にまで及ぼすということになるかどうか。民間にまで及ぼすか、これはむしろ立法の精神からは違ひますよ。しかし根本的に關係あるのです。完全な公共事業云々という条件でなくして、建設工事の前払金保証事業に關する法律になるわけです。公共事業ですと銀行が貸すのです。大

体において銀行がひもつき金融してきます、一定の限度まで。そのかわり前渡金というものは出来高によつて、契約の約款によつてくるところの出来高によつて支払は順次銀行が受け取つていけば、銀行はちつとも心配ない。常に出来高と見合ひながら金を出していきまします。民間の工事こそかかる保証会社の制度が必要なのではないか、その段階にきたのではないか。かように私は考へるが、その点しやくし定木でない、法文上の問題でなくして、一つの大臣から御答弁を願ひたいと思ひます。

○國務大臣(村上勇君) 民間の発注者に対して、また民間の発注による請負に對しても、私はこの制度は非常に御指摘のようになつて望ましいことと思ひます。民間の場合には請負契約というものが非常に隨意契約になつておりました、場合によれば特命方式を取つてある特定の業者の特命で出すという点よりなこともありまして、そういう点のからみ合ひをどういふふうにするかという点の研究を要することもあろうと思ひますけれども、やはり民間といつても、たとえば電源開発とかあるいは九電力会社というふうなのは、民間とはいひながらやはり政府の財政投融資等によつて企業をしておるのだから、こういうふうな制度を研究して私は適用したならば、むしろ企業者の発注者も安心して、また業者も安心してその事業を遂行することができると思ひます。十分これは研究しまして、そして各方面とも検討して、そして結論を出してみたいと思ひます。時間的に一つ御猶予願ひたいと思ひます。

分について考へてみて下さい。現在でも保險事業等がございますが、保險会社などももう少し普遍化しなければ、国民全体がその保險制度というもののよさを受けるようなことにならない条件を常に持つていくわけです。たとえばバラックの建物等はこれは保險をかけぬとかということになりますと、やはりこの制度というものはほんとうに活用するには民間に及ぼなければならぬのではないか。そうして基金が少なうとも二百億、五百億というものになりますと、單なる前払いの保証にすぎないのでありますから、安全性が保たれて、いい社会の國民的な制度になるといふように考へますから御検討を願ひたいと思ひます。

○田中一君 これは一面この法を作つたときの精神からいふと、公共工事に對してはなるほど継続性ある注文があるから、けつを割らなくないという氣持があるのです。しかし民間の場合には全くその場限りの仕事にならざるをえないところから、公共事業の発注者の前払いを保証するためのいろいろな手数料、基金等を取り上げられて安全を保証しているという形になつておるのですから、それはとてもかなわぬといふような空氣が公共工事をやる方々の側にあると思うのですが、これは公共工事の側ばかりを言ふべきもんではないのです。随分工事だつてこの保証制度を使つてもよろしいわけですから、

ならぬという性質のものに、單なる國と國民との間にかつ契約以外に、民間においてもかかるものに対してはかかる契約をしなければならぬのだ、というふうな約款等も検討されなければならぬと思ひます。少なくとも日本人相互の間におきまして、クレームの問題が起きないように基本的なものが確立されることが望ましい、かように考へますから、この点も一つ御考慮願ひたいと思ひます。

○國務大臣(村上勇君) ただいまのお説のように、これは民間企業といふのも業者にとつてはたとえ北海道のいなかでも、九州でもどこでもどういふ所でも、民間企業でもその仕事を投げ出したといふことは、これは公共事業にやはり影響してくる、業者としては影響してくるものであります。どこでどういふことをしても、これは全国的にまるで電波に乗つてあの業者はだめだといふことに折紙をつけれられるのでありますから、業者にとつては民間企業だからどうというのではないので、全く致命的なものでありますから、従つてこれはほんとうに私も十分研究して、そうして何らかの結論を得たいと思ひます。

○田中一君 従つて契約法等を考究する場合に、まあ民法上の單なる契約といふことでなくして、こういうものを作らなければならぬといふもの、それも野干場においても作らなければ

○武内五郎君 この保証制度の、一般の建設会社が金融に非常に関つておる。ことに金融上における信用といふものは最近の經濟統計等を見ますといろいろな推測がされるのであります。ことに不渡手形等の件数においては建設業者が非常に多い。そういうふうなことで金融上の信用等が非常に低く考へておられます。従つて健全なこういう制度によつて金融の確立といふものは、絶対に必要であると思ひます。従つて、東日本、西日本、北海道等の保証会社の実績を見ますと、年々事業数、件数といふものは多くなつてきておる。非常にいいことだと思ひますが、これが地方の工事等では、府県の工事、町村の工事等においてまだ非常に利用度が低いと思ひます。これは、そこで地方において業者間で、自然発生的に保証協会といふふうなものを作つておる。この保証協会はこの本法によつて作られておるものですかどうですか。また地方における保証協会等のようなものに対する建設省の考へ方、あるいはまた將來どういふふうな、これを育成していく

という考えなのか、それをお伺いしたいと思ひます。

○政府委員(鬼丸勝之君) たいだいまお話のように、一般の産業の生産設備なりあるいは運輸資金等につきましましては、都道府県で信用保証事業を行なっておりまして、そのために信用保証協会というものができて運営されておることを承知しております。ただ建設業につきましましては、私どもの仄聞いたしておりますところでは、直接この信用保証協会で金融のめんどうを見ておるというケースがほとんどございませ

ん。実は建設業審議会等におきまして、この保証制度というものを、今の保証協会の中に建設業の仲間入りをさせたらどうかというような意見もございしますが、それよりも、実は前払保証事業会社におきまして金融保証の業務をやっております、私どももいたしましては、前払保証事業会社、この工事金融保証を大いに活用していただくように、業界にも呼びかけております。この金融保証の実績もこれは工事金融保証と建設機械金融保証と二通りございしますが、年々ふえてきておりまして、まあ最近では工事金融保証が一億二千三百八十五万、建設機械金融保証が千四百四十万、これはまだ微々たるものでございしますが、こういうような実績を示しております。そこで、保証事業会社に対しても、また一般業界にはもちろんでございますが、この制度をさらに活用されるように今後一そうの指導に努力をいたしたいと考えております。

○武内五郎君 こういうことは御存じですか。工事を請け負ってくる、それが契約が成立する、建設業者がこれを

金融会社またはその他の金融機関に持つていって債権を譲渡する、そういうものはなほだどうもおかしい点もあるのですが、そういうことが地方で相当多数やられておるのじゃないかと思ふのですが、そういうことについて、私は金融事業等の関係が少しおかしいと思ふのですが、これはどういふふうになるかお話を願ひたい。

○国務大臣(村上勇君) 準備のできないために、その契約書を持つて銀行の窓口をたいて、そうして銀行からそのいわゆる工事金を銀行が受け取るようにして金を借りるということは、しばしば地方においては、地方と申しますか、小さな業者で行なわれております。しかし、これも必ずしも銀行は、その契約書を持つていったから右左に金を貸すということにはなっていないようでございします。やはりそこいささかの信用ということを加味して、その上で融資をしておるように私は聞き及んでおります。

○委員長(岩沢忠義君) ほかに御発言もないようでございますから、質疑は終了したものと認め、これより本案の討論に入ります。御意見のおありの方は賛否を明らかにしてお述べを願ひます。

○田上松衛君 民主社会党を代表して、やむなく賛成するという意向を明らかにして申し述べます。

の情勢下で、全国民のひとしく念願しておるものは、やはり民主主義の基盤の上に生まれる国民の公共の福祉のことである、これは今さら言うまでもないことだと思ふわけですが、そうした雰囲気の中で、特に公共事業工事、すなわち国民の負担に伴う工事等に関し、国民が期待と要望を寄せている最大のものは、工事の完全な施行ということだろうと思ふ。内容的には先般質疑の中でも私意見を申し上げましたように、工事完成期間と、工事計画内容の完全実施だ、これは異論がないと思ふのです。本案の件名だけが世上に公表されたときに、少なくとも議者の間で期待しておいたものは、今申し上げたような点から、何か公共事業の施行に關しての根本的な改革がここから生まれ出るのじゃないかということであつたのですが、案外出で参りましたものは、こうした国民の要望とは遠く離れてしまつた、何も根本的には触れていないところの、むしろ言い過ぎかも知れないが枝葉末節にすぎない。ただ前払い金の求償手続、これだけの問題なので、こういうことを知つてしまつた国民が、むしろ落胆失望しているというのが私は真相だといふのです。このことは、今さら言うまでもなく、この本案とは必ずしも直接的に關係はない事柄であるけれども、しかし、こうした法案を生み出す前の母体というものは、根本的な政策であるから、このことについては特に今後十分の関心を持つていただいて、何らかの対策を要望しておきたいと思ひます。

ところで、この本案に關してですが、むしろ、しばしばこの中でも議論がなされたように、受け身に立つところの保証事業会社等の意見といたしましても、この必要を認めていないといふ今の制度、建設大臣も全く同感だといふ意見まで出たほどです。私は、やはり露骨に言つてしまつと、むしろこんなものには不要だ、見ようによるならば、改革しなければならぬ大きな問題が背後にありながら、なまじつからいふところをいじくつてしまつていつては、かえつて大きな問題を解決する前に何か障害を与へはしないか、何か一つのくさびを打つたような格好になりはしないかというところまで心配される面すら、実はあると思ふのです。しかし、これはいろいろの見解が違ふ点がございますから、今この場では論議は止めますけれども、ただしかしこれをやつていくと、よかれあしかれ今までの行き方と比べてみますと、まあ、それと比較すれば一歩前進だろう、またこの程度で賛成せざるを得ない。そこで賛成いたしますが、こいねがわくは、どうぞ一つ、こういうことで政府にお願ひしておきたいことは、保証会社についても十分一監視あるいは指導ないしは監督、強過ぎるかもしれないがそういうものを嚴重にされまして、国民の要望する点に少しでもこたえるような工合にしたいだきたい。特にこのことを強くお願い申し上げまして、本案に賛成いたしましたと思ひます。

○田中一君 日本社会党を代表して、本改正法案が、本法が実在するといふ前提で、少なくとも前進であるから賛成するわけでありませう。しかし、この背後にある基本的契約法が、単に民法上の通念と申しますか、それから会計法で扱われている点是不十分である

というように考えます。参議院の建設委員会は、かつて再三にわたつて契約約款の確立、むしろこれは国と国民との間における建設工事の契約の面、あるいは民間相互の契約等が、常に双務的でなくちやならぬということを主張してきておるわけでありませう。審議の過程において、建設大臣並びに大蔵大臣も、双務的な新しい構想のもとに、契約法を作りたいといふような意欲を示しておりますから、どうかその点について、単なる伝統にとらわれることなくして、今日の世相に合つた、そうして働かざるがむだ働きにならぬ、生活が困らないといふような形の契約法を作つていただきたい。ことに工事完成保証人等の存在が、この本法の中に初めておどり出て参りました。これはむしろ建設業法によるところのもの、それから契約は双方において確認された存在であるのでありますから、これらの問題がかつての当委員会の参事人等の意見にも徴して、是非の問題をも十分に検討されて、国民と国との間に、双方に何ら過不足のない權利と義務を履行し、民主的な建設工事が行なわれるような措置をとつていただくという条件として、本案に賛成するわけでございます。

○委員長(岩沢忠義君) ほかに御発言がないければ討論は終結したものと認め、これより本案の採決を行ないます。公共工事の前払金保証事業に關する法律の一部を改正する法律案全部を問題に供します。本案を原案通り可決することに賛成の方の挙手をお願いいたします。

〔賛成者挙手〕

○委員長(岩沢忠義君) 全会一致と認めます。よつて本案は全会一致をもつて

通過したものと認め、これより本案の採決を行ないます。公共工事の前払金保証事業に關する法律の一部を改正する法律案全部を問題に供します。本案を原案通り可決することに賛成の方の挙手をお願いいたします。

〔賛成者挙手〕

て可決すべきものと決定いたしました。

なお、審査報告書につきましては、委員長に御一任を願います。それでは本日はこれをもって散会いたします。

午前十一時五十四分散会

五月十七日予備審査のため、本委員会に左の案件を付託された。

一、九州地方開発促進法の一部を改正する法律案

九州地方開発促進法の一部を改正する法律案

九州地方開発促進法の一部を改正する法律

九州地方開発促進法（昭和三十四年法律第六十号）の一部を次のように改正する。

第十二条の見出しを（地方財政再建促進特別措置法の特例）に改め、同条第二項を次のように改める。

2 前項の財政再建団体に係る開発促進計画に基づく事業で、地方財政再建促進特別措置法第十七条及びこれに基づく政令に規定する事業に該当するもののうち、自治大臣が経済企画庁長官と協議して定める重要なものに要する経費に係る国の負担割合は、政令で定めるところにより、当該県が財政再建団体である間に限り、通常の国の負担割合の百分の百二十とする。ただし、当該財政再建団体の負担割合が百分の十未満となる場合においては、当該財政再建団体の負担割合が百分の十となるように国の負担割合を定めるものとする。

本則中第十二条の次に次の一条を加える。

（財政再建団体以外の県に関する特例）

第十三条 前条第一項の財政再建団体以外の県で内閣総理大臣が当該県の財政の状況を勘案して指定するものに係る開発促進計画に基づく事業で、地方財政再建促進特別措置法第十七条及びこれに基づく政令に規定する事業に相当するもののうち、自治大臣が経済企画庁長官と協議して定める重要なものに要する経費に係る国の負担割合は、政令で定めるところにより、通常の国の負担割合の百分の百二十以内において政令で定める割合とする。ただし、当該県の負担割合が百分の十未満となる場合においては、当該県の負担割合が百分の十となるように国の負担割合を定めるものとする。

附則

（施行期日）

1 この法律は、公布の日から施行する。

（経過措置）

2 この法律による改正後の九州地方開発促進法（以下「新法」という。）第十二条第二項及び第十三条の規定は、昭和三十五年度分の予算に係る国の負担金又は補助金から適用し、昭和三十四年度分の予算に係る国の負担金又は補助金の経費の金額で翌年度に繰り越したもののについては、なお従前の例による。

3 自治庁設置法の一部を改正する法律（昭和三十五年法律第

号）が施行されるまでの間は、新法第十二条第二項及び第十三条中「自治大臣」とあるのは、「自治庁長官」と読み替えるものとする。

昭和三十五年五月二十四日印刷

昭和三十五年五月二十五日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局