

未定稿

# 新たな建設労働対策について（案）

平成17年1月 日

労働政策審議会職業安定分科会  
雇用対策基本問題部会建設労働専門委員会

## 目 次

はじめに	1
建設業をめぐる状況等	
1 建設業をめぐる状況	2
2 構造改革特区の要望等	2
新たな建設労働対策のあり方	
1 事業主の新分野進出の支援について	3
2 建設業離職者の円滑な労働移動の推進について	5
3 建設業における需給調整システムについて	7
4 必要な技能労働者の育成・確保の促進について	12
おわりに	13

## はじめに

いわゆるバブルの崩壊以降の民間投資の減少と近年の公共投資の削減の動きによる建設投資額の大幅な減少傾向、建設労働者の過不足状況における過剰傾向、建設業就業者の高齢化の進展、将来にわたる技能労働者の不足の懸念等、建設業は現在、様々な課題に直面している。

このような状況を踏まえ、新たな建設労働対策のあり方について検討を行うため、建設労働専門委員会において、平成16年9月から計 回にわたり、(1) 事業主の新分野進出の支援、(2) 建設業離職者の円滑な労働移動の推進、(3) 建設業における需給調整システム、(4) 必要な技能労働者の育成・確保の促進を主要な検討項目として議論を行ってきたところであり、今般、その検討結果を取りまとめたので、ここに報告する。

## 建設業をめぐる状況等

### 1 建設業をめぐる状況

いわゆるバブルの崩壊以降の民間投資の減少と近年の公共投資の削減の動きにより、建設投資額は、平成2年に約85兆円でピークを迎えた以降減少傾向にあり、平成15年度の建設投資額は、約56兆円、ピーク時の約3分の2となっている。

また、我が国の社会資本整備の進捗により、社会資本は概ね整備されつつあるとともに、人口が今後減少過程に入り、高齢化の一層の進展が見込まれるほか、産業構造の変化等の我が国の社会・経済の状況をみれば、将来的にも、建設投資の減少が予想されるところである。

さらに、建設業の就業者数も、平成9年の685万人をピークに平成15年には604万人まで減少しているが、建設投資の水準が昭和60年頃の水準まで落ち込んでいるのに対し、昭和60年の建設労働者数530万人と比較して、減少が小幅にとどまっており、労働者の過不足状況については、過剰感が全産業中で最も高くなっているところである。

一方、建設業の就業者の年齢構成は高齢化が進み、45歳以上の層が過半数を占め、さらに、その過半数以上が50歳台という状況にあり、中長期的にこれらの者の引退等により、技能労働者の不足が懸念されている。

### 2 構造改革特区の要望等

構造改革特区提案等において、長野県小谷村や岐阜県建設業協会等から建設業における労働者派遣に関する要望が提出され、建設労働者の雇用の安定を図る観点から、建設業務における労働力調整システムのあり方についても検討することが要請されている。

また、平成16年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」において、「地域の中小・中堅建設業の新分野進出への取組の支援策を関係省庁が連携して本年秋までに取りまとめ、速やかに実施することとされている。

## 新たな建設労働対策のあり方

### 1 事業主の新分野進出の支援について

#### (1) 基本的な考え方

建設業においては、短期的には引き続き公共投資の縮減が行われることが見込まれており、また、中長期的にみても、建設投資額の減少が予想される状況となっている。このため、従来型の建設業における就業の場は、今後、一層縮小することが見込まれ、他分野への労働移動を円滑に進めることが重要である。

また、既存の建設労働者の労働移動を進めるに当たっては、雇用の受け皿となる新たな就業の場が必要であるが、地域によっては、建設業が基幹産業となっているため、労働移動の受け皿としての場が十分でない場合も見られる。一方、近年、各地域の建設事業主がリフォーム等の分野、さらに、農業、介護・福祉等の建設業以外の分野に進出する動きも進んでおり、こうした萌芽を確実に建設労働者の雇用の安定に結びつけていくことが重要である。

したがって、既存の建設事業主が、建設業内外の新分野に進出することにより、新たな就業の場を創出し、建設業の労働者の雇用の安定を図るため、平成16年3月に策定された「建設雇用再生トータルプラン」を強化するとともに、必要な環境整備を推進することが重要である。

#### (2) 具体的な対応方向

##### 労働者の能力開発や中核的人材の確保に対する支援強化

既存の建設事業主が、農業等建設業内外の新分野に進出し、新たな就業場を創出することは、建設業の労働者の雇用の安定のための有力な方策であることを踏まえ、既存の労働者が新たな分野の業務に従事するために必要な能力開発を支援することが必要である。

また、新分野進出に当たっては、リフォーム等現時点で既に需要が増加している分野だけではなく、耐震性補強等、今後需要増が見込まれる分野を含め変化する需要動向を的確に把握しつつ進出先を開拓するとともに、新分野での事業運営のノウハウや高度な技術・技能を有する中核的人材を外部から雇い入れることも必要である。

このため、厚生労働省において、新分野の業務に従事するための能力開発を行う事業主に対する支援を実施するとともに、都道府県レベルの事業主団体に助成金等の雇用対策の活用促進を図るための総合相談窓口を設置しているところであり、引き続きこれらの施策を実施することが必要である。また、新分野進出に資する中核的人材の確保に向けた支援策の活用を促進

することが必要である。

#### 関係省庁との連携強化

建設事業主の新分野進出については、地域の活性化や建設業の再生のための取組として重要であり、このため、政府全体として、建設業の新分野進出の促進を図るべきものとして、「地域再生推進のためのプログラム」や「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」においても、建設事業主の新分野進出への取組の支援を行うことが盛り込まれている。

(関係省庁との連携強化の具体的方策について記述(P))

## 2 建設業離職者の円滑な労働移動の推進について

### (1) 基本的な考え方

建設投資が大きく減少する中、建設業の就業者数も、平成9年の685万人をピークに平成15年には604万人まで減少しているが、労働者の過不足状況については、依然として、過剰感が全産業中で最も高くなっている。

建設業における職業別の雇用過剰感を見ると、近年、管理・事務、単純工が一貫して強い状況が続いており、今後、これらの者を中心に業界外への転職を余儀なくされる者の発生が続くことが見込まれている。

このような中、離職を余儀なくされる建設業の労働者について、失業をできる限り避け、円滑な労働移動を実現するため、「建設雇用再生トータルプラン」を強化するとともに、必要な環境整備を推進することが重要である。

### (2) 具体的な対応方向

#### 円滑な再就職に向けた能力開発等に対する支援の強化

建設事業主による再就職支援が行われることが適当であるが、建設業は、中小零細な事業主が多いこと等から、事業主による再就職支援への取組は低調となっている。このため、事業主による再就職支援の取組を促進するとともに、個々の事業主では実施することが困難な場合が見られることを踏まえ、労働者の再就職に向けた能力開発や相談援助等をはじめとした事業主団体による取組に対する支援を強化することが必要である。

#### 建設業内外の新規・成長分野等への労働移動の促進

建設業全体として雇用過剰感が強く、特に過剰感の強い管理・事務、単純工を中心に、従来の建設業から他分野の企業への再就職を余儀なくされることが懸念されている。

このため、雇用の受け皿となることが期待される建設業内外の新規・成長分野や地域において活性化に取り組んでいる分野に労働移動を促進することが重要であり、必要な知識・技能を習得するための能力開発や中核的人材の確保等を推進するとともに、その際、関係省庁との連携の枠組みを活用しつつ、必要な施策を推進することが必要である。

#### 建設業務有料職業紹介事業の導入

技能労働者については、不足としている企業も一定程度存在していることから、技能労働者が継続的に不足している企業と離職を余儀なくされる技能労働者等とのマッチングを図ることにより、労働者の技能を活かした

円滑な再就職を行うことが可能である。

現在、建設業務に係る民間の職業紹介事業としては、無料職業紹介のみが可能となっているが、技能労働者が継続的に不足している企業と離職を余儀なくされる技能労働者等の円滑なマッチング等を図るため、地域の建設業や技能労働者の実情に詳しい建設事業主団体等が、建設業務に係る労働者の能力、経験等に応じたきめの細かい職業紹介を実施することが必要である。

このため、国の厳格な関与の下で、改善計画を策定し適格性要件を満たした建設事業主団体が、建設業務に係る常用労働者について有料職業紹介を行うことができる建設業務有料職業紹介事業を導入することが必要である。



### 3 建設業における需給調整システムについて

#### (1) 基本的な考え方

建設業全体では過剰感が見られる中で、技能労働者の過不足状況については、過剰と不足の間を行き来するとともに、過剰とする企業と不足とする企業が常に一定量存在する状況が生じている。また、同一企業においても、その経営状況や受注産業という建設業の特性等により、一時的に過剰となる時期や不足となる時期が見られる。このような状況の下で、一時的な労働力の過不足を調整し、就業の場の確保を通じて雇用の安定を図るとともに、将来的に不足が懸念されている技能労働者の減少に歯止めをかけることが不可欠であること等を踏まえ、建設業において円滑な労働力需給調整を可能とする仕組みを整備することが必要である。

特に、構造改革特区提案等における要請に見られるように、各地域の建設業は極めて厳しい雇用環境に置かれており、一刻でも早い改善が求められていることに留意する必要がある。

一方、我が国の建設業において定着している重層請負構造の仕組みが一定の役割を果たしており、労働力需給調整の面でも十分機能しているのではないかと、また、仮に新たな需給調整のニーズが存在するとしても、請負の仕組みを活かしながら調整を図る手法を検討すべきではないかと、一方、重層請負構造が様々な課題を抱えていることを踏まえ、新たな労働力需給調整システムの検討に先立ち、この重層請負構造自体のあり方について十分な時間をかけて議論を行うべきではないか等の意見もある。

このように緊急に対策を講ずる必要性や様々な意見がある現状を踏まえ、また、建設業務については悪質ブローカー等の介入による中間搾取、強制労働の生ずるおそれが高いこと等を理由として労働者派遣法が適用除外としている歴史的背景や趣旨等に照らし、労働者の保護に万全を期しつつ、地域における雇用の安定を図るため、緊急避難的かつ限定的な形で新たな労働力需給調整システムを創設することが必要である。

なお、前述のとおり、労働者派遣法に基づき建設業務が労働者派遣事業の適用除外業務とされていることについて、本規制の緩和を求める構造改革特区提案等が寄せられているところである。この要請について範囲を限定した上で認めても、中間搾取等の建設業務をめぐる問題は解決できるものではなく、また、労働者の保護に欠ける事態が発生した場合、適切な措置を講じることは困難であることから、本規制を特区において緩和することは適当ではないが、次に述べる新たな労働力需給調整システムを活用することにより、要望の趣旨を一定程度実現することが可能であると考えられる。

## (2) 具体的な対応方向

### 厚生労働大臣による建設雇用改善等計画の策定

現在、「建設労働者の雇用の改善等に関する法律」に基づき建設労働対策の基本となるべき事項等を定める「建設雇用改善計画」を策定している。今後、建設業における労働力需給調整システムの円滑な導入を推進する観点から、現行の「建設雇用改善計画」に、同システムの運営方針等、雇用の安定等に関する重要な事項を加えた「建設雇用改善等計画」を策定することが必要である。

### 建設事業主団体による改善計画の作成

ア 各地域の建設業の事業主団体が、当該地域における雇用の安定等を図る取組を支援する観点から、雇用管理の改善を図る措置に加えて、        に示す建設業務労働者就業機会確保事業又は         に示す建設業務有料職業紹介事業を一体として実施することを内容とする計画（以下「改善計画」という。）を作成し厚生労働大臣の認定を受けることができる制度を導入することが必要である。

改善計画には、改善措置の目標、内容、実施時期等を記載するとともに、建設業務労働者就業機会確保事業を実施する場合には、送出事業主及び受入事業主、送出される労働者の数や職種等を記載することが必要である。

また、認定を受けた改善計画は、その計画に記載された実施時期の範囲内（原則として3年以内）に限り有効とし、実施時期が終了し当該認定の更新を行う場合には、厚生労働大臣による審査を必要とする仕組みを導入すべきである。

イ 計画の認定を受けることができる建設事業主団体（当該団体に占める建設事業主の割合が一定以上である団体に限る。）については、悪質ブローカー等の介入等による中間搾取、強制労働等の弊害の排除に万全を期する観点から、可能な限り対象を限定することが必要であり、次のような考え方に従って判断すべきである。

）各都道府県建設業協会等、民法第34条の規定により設立された社団法人については、原則として認める。

）事業協同組合及び協同組合連合会については、会員数が一定以上あること、建設事業を適正に実施していること、独立した事務局体

制（事務所・事務員）が整備されていること等の要件を満たすものに限定する。

）任意団体については、適正な事業運営を確保するための厳格な要件を満たすものを除き、認めない。

また、事業主団体が作成する改善計画が対象とする範囲については、原則として、建設業務労働者の雇用の安定を図るため一体となって取り組むことが可能な地域を原則とし、必ずしも都道府県又は市町村を単位とする必要はないものの、当該事業主団体及び送出事業主が労働者に対し有効な雇用管理等を実施することができるかどうか等を基準として判断すべきである。

ウ 厚生労働大臣は、改善計画の認定に当たっては、取組が行われる地域の実態を的確に把握しつつ、同計画の内容が厚生労働大臣が定める建設雇用改善計画に照らして適切なものであること、建設業務労働者の雇用の安定を図るものであること等の要件を満たしているかどうか、厳格に審査することが必要である。

#### 建設業務労働者就業機会確保事業の導入

ア 各地域が置かれている厳しい雇用環境にかんがみ、常用の建設業務労働者の安定した就労機会を確保し、その雇用の安定を図ることが重要であり、国の厳格な関与の下で、改善計画を策定した事業主団体等の内部において、適格性要件を満たした構成事業主が常用の建設業務労働者を、他の構成事業主に送出し、その事業主の指揮命令関係の下で就労する機会を与える建設業務労働者就業機会確保事業を導入することが必要である。

イ 本事業の許可に当たっては、悪質ブローカー等の介入等による中間搾取、強制労働等の弊害の排除に万全を期する観点から、厚生労働大臣は、取組が行われる地域の実態を的確に把握しつつ、個々の建設事業主が以下の要件等を満たしているかどうか、厳格に審査することが必要である。

）雇用確保のための仕事量の確保の努力を行っていること、一時的に過剰となる労働者のみを同事業の対象としていること、送出期間についても適正に労災保険の加入が行われていること、常用労働者のみを送出するものであること等、当該事業が雇用の安定を目的とするものであること

- ) 建設事業を営んでいること
- ) 改善計画において、建設業務労働者就業機会確保事業を行うこととされている者であること
- ) 適正な雇用管理を行いうる者の配置、労働者に対する能力開発体制の整備等、労働者の雇用管理を適正に行うに足る能力を有していること
- ) 個人情報等を適正に管理し、送出労働者の秘密を守るために必要な措置が講じられていること
- ) 財産的基盤や組織体制等の面で、事業を的確に遂行するに足る能力を有していること

また、建設事業主に対する本事業の許可については、改善計画に記載された改善措置の実施時期の範囲内で一定の期間(原則として3年以内)に限り有効とし、有効期間が満了し当該許可の更新を行う場合には、厚生労働大臣による審査を必要とする仕組みを導入すべきである。

ウ なお、本事業の活用にあたっては、労働者の送出が雇用契約の内容の重要な変更にあたることから、送出事業主はあらかじめ書面により送出労働者の同意を得ることが必要である。また、本事業を活用する場合、送出事業主と送出労働者との間には雇用関係、受入事業主と送出労働者との間には指揮命令関係が成立することとなるため、使用責任についてはその内容に応じて、送出事業主及び受入事業主が分担して負担し、例えば、賃金の支払いについては、雇用主である送出事業主が労働契約で定められた範囲内で責任を負担すべきと考えられる。

(労災保険料の負担のあり方について記述(P))

#### 建設業務有料職業紹介事業の導入

ア 2の(2)の で述べたように、技能労働者が不足する企業と離職を余儀なくされる技能労働者等の円滑なマッチングを図り、また、新たな労働力需給調整システムを整備する観点から、建設業務有料職業紹介事業を導入することが必要である。

イ 本事業の許可にあたっては、悪質ブローカー等の介入等による中間搾取、強制労働等の弊害の排除に万全を期する観点から、厚生労働大臣は、取組が行われる地域の実態を的確に把握しつつ、事業主団体が、改善計画において建設業務有料職業紹介事業を行うこととされていること、個

人情報を適正に管理し送出労働者の秘密を守るために必要な措置が講じられていること等の要件を満たしているかどうか、厳格に審査することが必要である。

- ウ また、事業主団体に対する本事業の許可については、建設業務労働者就業機会確保事業の場合と同様に、改善計画に記載される改善措置の実施時期の範囲内で一定の期間（原則として3年以内）に限り有効とし、有効期間が満了し当該許可の更新を行う場合には、厚生労働大臣による審査を必要とする仕組みを導入すべきである。

新たな労働力需給調整システムの適正な運営

- ア 新たな労働力需給調整システムの運営に当たっては、悪質ブローカー等の介入等による中間搾取、強制労働等の弊害の排除に万全を期する観点から、厚生労働大臣は、各都道府県労働局間の連携を密にし同システムの実施状況を的確に把握するとともに、事業主団体又は事業主に対する指導及び助言、報告徴収、立入検査、改善命令等、必要に応じて事業主に対する許可の取消し、事業主団体に対する改善計画の認定の取消し等を適切に行う等の措置を講じる必要がある。

- イ また、厚生労働大臣は、改善計画、建設業務労働者就業機会確保事業や建設業務有料職業紹介事業の許可が適切なものとなるよう、使用者、労働者及び公益を代表する者を含む関係者の幅広い意見を反映させることができる機会を設けるべきである。

- ウ 労働力需給調整システムの適正な運営等を確保するため、関係事業主団体や関係事業主に対し、法令遵守等の徹底を図る研修を実施するとともに、地域段階の建設事業主団体に設置する相談窓口において同システムの積極的な活用を資する体制を整備することが必要である。

また、新たな労働力需給調整システムを活用する建設事業主団体が、建設業務労働者就業機会確保事業等と併せて労働者に対する教育訓練の取組等を適切に講じることができるよう、改善計画中に教育訓練の取組等を位置づけることを推進する必要がある。

併せて、行政も同計画の作成について必要な支援を行うことが必要である。

## 4 必要な技能労働者の育成・確保の促進について

### (1) 基本的な考え方

建設業の就業者の高齢化が進展し、その年齢構成については、45歳以上の層が過半数を占め、さらに、その過半数以上が50歳台という状況にあり、中長期的にこれらの者の引退等により、技能労働者の不足が懸念されているところである。また、建設業を取り巻く厳しい環境の下で、認定職業訓練校などの教育訓練施設の休・廃止が進んでいるところである。

このような状況を踏まえ、将来にわたって必要な技能労働者の育成・確保を図るため、現在実施している「建設雇用再生トータルプラン」を強化するとともに、必要な環境整備を推進することが重要である。

### (2) 具体的な対応方向

#### 教育訓練の共同化や広域的实施

技能労働者に対する教育訓練については、建設業に中小零細企業が多いことに加え、厳しい経営環境の中で、個々の企業努力のみで対応することに限界が生じている。しかしながら、技能労働者の高齢化が進む中で、次世代を担う技能労働者の育成を怠れば、中長期的には、建設業において必要な技能労働者の確保が危ぶまれるところである。

このため、厳しい経営環境の下でも建設事業主が技能労働者の育成・確保のための教育訓練を実施できるよう、建設業全体として必要な教育訓練の確保に向けて、教育訓練の共同化や広域的实施を推進することが必要である。

#### 効率的かつ体系的な技能伝承に向けた教育訓練の検討

技能労働者の高齢化が進む中、これらの者の有する熟練技能の継承が円滑に行われないのでないかとの懸念も広がっており、また、熟練技能の習得のための教育訓練については、体系化がなされていない状況にある。

このため、職長等、労働者を直接指導し又は監督する者による効果的な教育訓練手法の開発を含め、熟練技能を効率的、かつ体系的に伝承できる教育訓練の方策を検討することが必要である。

## おわりに

本専門委員会は、建設業をめぐる状況、現行の建設労働対策の実施状況等について十分な検証を行い、(1)事業主の新分野進出の支援、(2)建設業離職者の円滑な労働移動の推進、(3)建設業における需給調整システム、(4)必要な技能労働者の育成・確保の促進等の項目に即して行った議論内容を踏まえて、今後の建設労働対策のあり方を提言するものである。

厚生労働省においては、本報告書において提言された対応方向に即し、必要な法制技術的な検討を含め、所要の措置を講ずることが適当である。

さらに、本専門委員会においては、「建設労働者の雇用の改善等に関する法律」に基づき施策の基本となるべき事項等を定める「第六次建設雇用改善計画」が平成17年度に終期を迎えることに伴い、平成18年度以降の同計画の策定を含む将来の建設労働対策のあり方について、建設業をめぐる状況の変化や各地域の実態、ニーズ等を的確に踏まえつつ、さらに検討を深めていくことが必要である。