日本の建設業における労働力需給調整の実態に関する研究

THE INVESTIGATION OF CONDITIONS OF LABOR SUPPLY AND DEMAND'S ADJUSTMENT IN JAPANESE CONSTRUCTION INDUSTRY

小松智之 — * 1 蟹澤宏剛 — * 2

Tomoyuki KOMATSU — * 1 Hirotake KANISAWA — * 2

キーワード:

応援, 労働者供給, 偽装請負, 需給調整, 一人親方

Keywords:

O-en, Labor supply, Faked contract, Supply and demand adjustment, Self-employed

The construction industry is a unique industry which the labor supply and demand rate of change is inevitable. Also the construction industry's labor intensive is very depends on human power, so the labor supply and demand in accordance with a busy period and a slack period must be adjusted. This paper aims to organize the mechanism of construction workforce supply and demand, and make the problem manifest. Based on the literature survey, we will organize the mechanism of labor supply and demand. Then, the unknown points that emerged and current facts were clarified through a hearing survey to construction companies.

1. はじめに

1.1 研究の背景及び目的

建設業は業務の繁閑^{注1)}が避けられないことに加え、労働集約型の産業である。繁閑に応じた業務の需給調整は本質的に労務供給量の調整を行う以外に方法がない。しかし、建設現場では合法的に整備された労働力需給調整制度が広範に活用されておらず、その代替として“応援”や“人夫出し”と呼称される労働慣行が存在する。その詳細な実態は不透明であり、中には多くの労働契約に関する違法行為が含まれる可能性がある。

本研究の目的は、日本における複雑な建設労働力需給の仕組みを明らかにし、問題を整理することである。建設労働に関する研究は内山、佐崎、筆宝の一連の研究^{2), 3), 4), 5), 10)}があり、建設労働問題の歴史的、構造的考察を行っている。しかし、現在の建設労働、特に労働力需給調整に焦点を当てた研究事例は少ない。また、実際に需給調整を担う主体を対象とした研究は稀であり、新規性が高いと考えられる。

1.2 研究の方法

専門工事会社、労働組合、行政機関、その他有識者へのヒアリングおよび文献調査により労働力需給の変遷と構造について分析した。

2018年には、鉄筋、内装、耐火被覆、型枠、鳶を主業とする専門工事会社計7社にヒアリングを行った。いずれも比較的経営規模が大きく、先駆的に技能労働者(以下、技能者)の雇用を進めている会社である。加えて、2019年春には、建設労働組合と国土交通省に対してもヒアリングの機会を得た。本稿では、建設現場における労働力需給の実態とその歴史的経緯についてまとめる。

2. 日本建設業の労働力需給調整制度

2.1 派遣の禁止と労働力需給調整制度

通常、繁閑に応じた労務供給の調整には労働者派遣事業が用いられるが、建設業務^{注2)}において派遣は禁止されている。その禁止理由には後述するような歴史的な背景があり、結果として、建設業務で合法的な需給調整制度は以下に記述する「建設業務労働者就業機会確保事業」と、「労働組合による労働者供給事業」の2制度しか存在しないことになる。

2.2 建設業務労働者就業機会確保事業の概要

建設業務労働者就業機会確保事業(以下、就業機会確保事業)は、厚生労働大臣から許可を得た事業主団体の加盟企業同士が仕事量に応じて建設業務労働者の貸し借りを行う制度である。この制度は労働者派遣が禁止されている建設業務において、企業が雇用した労働者を、他企業の現場へ派遣することを唯一認めている。同制度は送り出し企業に一定の財産的基礎を設定するほか、事業主団体に雇用改善等の目標や実施時期などを定めた実施計画策定を義務付けるなど、制度を申請するには多くの要件を満たす必要がある。

2.2.1 就業機会確保事業運用の問題

就業機会確保事業は、雇用の安定化に寄与するために設計された制度であるが、これまでに、就業機会確保事業として正式に認可された事例は全国で5団体^{注3)}しか存在せず、現実には特定地域に限定されてしか機能していない。

ヒアリング調査結果を総合すると、同制度の運用が困難となる要因として次の3つが挙げられる。1つは、送り出し企業が認可に至る所定の財産的基礎を満たせないこと。2つ目が、認可後の許可申

本稿は既発表論文¹⁾を追加調査により加筆・修正したものである。

¹⁾ 芝浦工業大学大学院理工学研究科
(〒135-0071 東京都江東区豊洲3丁目7-5 研究棟6F 蟹澤研究室)

²⁾ 芝浦工業大学 教授・博士(工学)

¹⁾ Graduate School of Eng., Shibaura Institute of Technology

²⁾ Prof., Shibaura Institute of Technology, Dr. Eng.

請ごとに必要となる許可申請書類や、受入企業の受入管理台帳の作成等、事務負担が多大であること。そして最後に、実際に現場で働く技能者が団体の加盟企業には少ないこと。

1 つ目の、送り出し企業に課される財産的基礎は、事業を安定的に遂行するに足る企業であるかを判断するためのものである。適正な労働力需給調整システムとして、労働者の保護及び雇用の安定を図るため、労働者派遣と同様の概念で設けられた。

また、3 つ目に関しては、ほとんどの専門工事業団体の場合、就業機会確保事業を実施する加盟企業は主に 1 次下請であり、実際に現場で働く技能者の多くは 2 次下請以下に存在するため、事業の運用範囲外となる実態がある。就業機会確保事業は団体の加盟企業に対する管理能力を期待するものであるため、制度を運用する上での大きな障壁となっている。

2.3 労働組合による労働者供給の概要

職業安定法第 44 条^{注4)}によって労働者供給事業^{注5)}は原則的に禁止されている。しかし、同法第 45 条において、「労働組合等が、労働大臣の許可を受けた場合は、無料の労働者供給事業を行うことが出来る。」として労働組合による無料の労働者供給事業を例外として認めている。労働組合に労働者供給事業が許されるのは、労働組合が労働者の待遇や労働条件の改善を目的として結成された組織であり、労働者の強制労働や中間搾取^{注6)}といった弊害の発生する余地が少ないとされるためである。

今回の調査で、実際に労働者供給を実施する労働組合にヒアリングする機会を得た。組合員数が 6 万人を超える比較規模の大きな労働組合である。調査から判明した事業運用の問題を以下に記す。

2.3.1 労働組合による労働者供給事業運用の問題

労働組合の労働者供給事業によって供給される技能者は、主に「一人親方」^{注7)}と呼ばれる個人事業主である。一人親方は、従来「労働者」であるか、「事業主」であるかの線引きが曖昧なままで、現場での事故や労賃の不払い等の問題毎に、都度労働者性が争われ、裁判にまでもつれる例も多い。また、一人親方は仕事の結果に対して報酬が支払われる請負契約で働くのが建前であるが、日給を定めて常用精算されることも多く、実態との乖離がある。

今回のヒアリングによれば、供給される組合員(一人親方)と企業の間には雇用関係が結ばれるため、偽装請負的な曖昧な関係が持ち込まれる余地はない。供給される組合員にとっては、労働法により保護される労働者となるため、労働時間が遵守されることや雇用期間中の安定的な収入等の面でメリットがある。

しかし、労働者供給を実施している労働組合は全国的にも極めて稀である。その理由は大きくは 3 つある。1 つは、労働者供給を行える規模を持った労働組合が少ないこと。2 つ目が、企業からの要請が少ないこと。3 つ目として、組合に対する財務的なメリットがないことである。全国的には組合員数 1 万人を超えるような規模の労働組合は少なく、そういった組合には専属で雇用する事務局も存在しないため、労働者供給を行うに足る事務的能力が乏しい。また、労働組合による労働者供給は、企業からの要請があった場合のみ実施される。業界として、制度自体の認知が低いため、平時での要請はごく一部の企業に限られる。そして、労働組合による労働者供給は無償でなければならないため、組合としては事務負担のみが増大

する。組合に加盟することのメリットとしての訴求力だけでは、実際には運用が難しい実態がある。

3. 現場における労働力需給調整の実情

3.1 雇用形態の変遷と応援

専門工事は労働力を内部保有しないことで、社会保険料の負担を軽減し、不安定な労働力需要に対応してきた。しかし、今後は国土交通省の方針「社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン」^{注8)}により公共工事業を始め社会保険未加入者の現場入場が難しくなる。これに伴い、専門工事は技能者を直接雇用し、内部化する傾向にある(図 1)。技能者を内部化すると労務費は固定化されるため、専門工事は業務の繁閑に応じた技能者の余剰を解消する必要がある。

図 1 公共工事における企業別・3 保険加入割合の推移^{注9)}

専門工事業社の視点を考慮すると、年間を通じた安定的な仕事量の確保や繁閑差の解消は、常用^{注10)}労働者の中長期的な雇用や経営の安定化をもたらす重要な要素である。そのための手法として、現在、専門工事業内における繁閑調整の手段として機能しているのが、技能者の“応援”である。業界慣行として古くから建設業に根付くシステムであり、企業間での技能者の融通を総じて応援と呼ぶ。また、応援は労働者派遣が禁止された建設業務において、現実には法的制度の外に存在する労務供給契約である。2.2 の就業機会確保事業は応援の合法化とも言える制度であるが、前述のように認可のハードルは高く、実際に制度が活用されている事例は極めて少ない。

3.2 違法な労務供給事業

労働組合による労働者供給事業が実質的には唯一ともいえる合法的な制度であるが、実際には、所謂“人夫出し”^{注11)}と呼称される違法な労働者供給事業者も存在する。そうした事業には、労働者と供給事業者との間に身分的な支配関係や強制労働、中間搾取といった非民主的な弊害が生じている可能性がある。各専門工事業社におけるヒアリングから、業界全体として未だそうした事業に対する需要が少ないことが判明した。業務の繁忙期において、応援で賄いきれない労働力の需要に対する外部労働力として利用されるが、供給される労働者の中には技能を持たない単純労働者^{注12)}も多く含まれているとされ、施工品質と安全性の面からみても問題がある。

4. 違法な労働慣習に伴う弊害

労働者派遣とは、「自己の雇用する労働者を、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させること」（労働者派遣法第2条1号）をいう（図2）。応援は労働力を他者に使用させるものであるため、労働者派遣法第四条（労働者派遣の禁止）や職業安定法第44条（労働者供給事業の禁止）等の法律に抵触する場合が多くを占める。専門工事会社はこうした法律に抵触することを防ぐため、応援によって融通された技能者を“偽装請負^{注13)}”といてよい方法で働かせていることが多い。本来の請負契約（図3）であれば、発注者と労働者の間に指揮命令関係はない。書類や形式は請負契約にも関わらず、実際にあるべき雇用主と労働者の間に指揮命令関係はなく、労働者が発注者（他の事業主）から指揮命令を受けているような場合は偽装請負と考えざるを得ない。偽装請負は、応援の都度、各種契約書類を見かけ上請負契約となるよう準備する必要があるため、書類作成の手間や印紙代が専門工事会社の経営負担となる。

応援が法的に派遣であるか否かを判断する基準は「誰の指揮命令を受けたか」である¹⁵⁾。下請として現場に入場する応援労働者は元請労働者の指揮命令を受けてはならず、本来、全て自己の裁量によって作業をおこなう必要がある。しかし、現実には、応援労働者が上からの指揮命令を受けずに作業に従事することは管理の面から見ても不可能に近い。そのため、施工体制台帳上は、2次下請会社等の「直用」として扱うことがあり、これにより、見えない重層化が進んでいる場合がある。

5. 建設労働力需給の歴史的背景

現状における建設労働力需給問題の発端は、戦後、占領政策下の建設業にある。当時の建設業は、雇用条件や労働者の保護の点で依然として未成熟な段階にあり、特に、雇用習慣の中の“中間搾取”、“強制労働”の排除は喫緊の課題であった。こうした状況を踏まえ制定された職業安定法、労働基準法による急進的な改革が問題の事端となっている。

5.1 職業安定法による「労働者供給の禁止」

日本の労働力需給調整は「口入れ屋・桂庵（けいあん）」^{注14)}と呼ばれる営利職業紹介に始まった。その後、資本の要求が、直接現地に労働者を駆り出す「募集人（屋）」^{注15)}を生み出し、最終的には労働者の労務管理を兼ね備えた機能を持つ「労働者供給事業」を生み出した。労働者供給事業とは、親方子分関係、雇用関係等何らかの支配従属関係にある労働者を他の事業主の下へ供給する事業である。いずれの仕組みにおいても、元来、建設業は人づてに労働者の紹介をしてもらうことで需給調整を行っていたことが分かる。また、こうした封建的な業界体質に縛られ、当時の建設労働者の多くは、精神的、肉体的な拘束を余儀なくされていた。

占領政策下に制定された各種労働法案は、封建的な労働慣習の廃絶を政策の要とし、中でも“タコ部屋・監獄部屋^{注16)}”と揶揄される悪質な労働者供給事業の廃絶は急務とされた⁴⁾。特に、職業安定法は労働組合によるものを除き、労働者供給事業をすべて禁止することを定め、労務のみを提供する下請け制度を実質的に廃絶しようとした。

図2 派遣契約の概要図^{注17)}

図3 請負契約の概要図^{注18)}

しかし、雇用を嫌う各種建設工事会社は苦肉の策として、雇用の偽装を行い、就業規則、賃金台帳など、書類上、形式上、合法的な形を整えるようになった⁴⁾。また、直接雇用になっても、安定的に仕事量を確保するため、顔を知った事業主同士で技能者の貸し借りが行われた。加えて、戦後における日本の情勢に適合した労働者供給事業は、建前上、禁止されるだけで、むしろより盛んに行われてしまったという。その後、労働者供給事業に対する社会全体のニーズから、類型の一つとして派遣を取り出し、一定の要件の下で事業としての実施が認められた。しかし、1986年に施行された「労働者派遣法」においては、派遣禁止業務として「建設業務」が明記され、他産業の派遣が解禁されていく中、現在でも建設技能者の派遣は禁止されている。

5.2 派遣の禁止理由と違法な労働慣習の存続

そもそも、建設業において派遣が禁止されるのは、職業安定法が規制する封建的な労働慣習を抑止するためである。また、労働者派遣法では、建設業務における派遣禁止理由として次のように説明している。「現実には重層的な下請構造の下で業務処理が行われており、建設労働者の雇用の改善に関する法律により雇用改善のための措置が講じられているため」⁷⁾。

この禁止理由における「雇用改善のための措置」の一つが、2.2の就業機会確保事業である。しかし、前述の通り実際には全地域的に機能しているとは言えず、ヒアリングからは制度の名称すら聞いたことがないと答える専門工事会社が多数存在した。

いわば、不作為、未必の故意とでも表現のしようのない状態で旧来の慣習である応援が行われてきた。さらに、応援で賄いきれない労働力の需要に対しては、完全に違法といえる労働者供給事業が利用されてきたのが、日本の建設業における労働力需給調整の実態といえる。

6. まとめ

本調査では、専門工事会社の職長等、実際に現場を知る方々にヒアリングを行うとともに、そこで明らかになった事実の歴史的な考察を試みた。結果、専門工事業内における労働力需給調整の具体的な手法を明らかにすることが出来た。また、不透明であったその違法性や現状に至るまでの歴史的な経緯、現行制度の問題点をまとめた。特に、就業機会確保事業や労働組合による労働者供給といった現行制度の調査は、先行事例も少なく、今後の建設労働や生産システムの研究に役立てていただける分析ができたと考える。以下に、本調査で得られた結果をまとめる。

- 専門工事業間で一般化している“応援”は、労働法上問題のある行為である可能性が非常に高い。
- 未だに“人夫出し”的な行為がおこなわれている実態がある。
- しかしながら、応援は、需要の繁閑調整に不可欠な仕組みでもある。
- 特に、技能者の社保加入、社員化が推進されている状況においては、専門工事会社が安心して人材の内部化を進めるためにも、何らかの繁閑調整の手段が不可欠である。
- しかし、合法的な労働力需給の制度は、2.2.1、2.3.1 で挙げた要因から活用されるには至っていない。
- 現状、応援は、書類上は請負とすることで合法化されているが、それに伴う経費は専門工事会社の経営負担となっている。
- また、この偽装請負は重層化を助長する要因、一人親方を増加させる要因にもなっている。

建設キャリアアップシステムの普及、活用を前提とした合法的な労働需給調整の活用方策についての検討が進むことを期待したい。

謝辞

本調査に当たり、ヒアリング調査にご協力していただいた専門工事会社の経営者及び職長の皆様、加えて、資料を提供していただいた建設労働組合、行政機関の方々に厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 小松智之、蟹澤宏剛、田澤周平、日本建設業における労働力需給調整の実態解明に関する研究、第34回建築生産シンポジウム論文集、pp.165～170、2018年7月
- 2) 内山尚三、建設業における職業安定法の諸問題について、建設総合研究第1号、1952、
- 3) 佐崎 昭二、高度成長期の建設労働研究(4)低成長への転換と労働力供給構造等の考察、建設総合研究、1997、vol. 46、no. 2、p. 29-38、
- 4) 佐崎 昭二、戦後、建設労働対策の原点を求めて-1-占領政策と職業安定法制定を中心とする検討、建設総合研究、1993、vol. 41、no. 3、p. p21-51、
- 5) 佐崎 昭二、戦後、建設労働対策の原点を求めて-2 完-占領政策の終焉、慣習的労働力供給体制への回帰と、「偽装直用」の検討、建設総合研究、1993、vol. 42、no. 1、p. p23-69、
- 6) 坂倉 溪介、蟹澤 宏剛、技能労働者の社会保険加入状況に基づく考察：技能労働者の処遇に関する研究(その2)、日本建築学会計画系論文集、2016、vol. 81、no. 720、p. p387-393、
- 7) 外井 浩志、偽装請負：労働者派遣と請負の知識、労働調査会、2007、
- 8) 日本土木工業協会、日本電力建設業協会、日本土木建設業史、技報堂、1971、
- 9) 濱口 桂一郎、請負・労働者供給・労働者派遣の再検討(シンポジウム 偽装請負・違法派遣と労働者供給)、日本労働法学会誌、2009、no. 114、p. 81-92、
- 10) 筆宝 康之、日本建設労働論：歴史・現実と外国人労働者、御茶の水書房、1992、

- 11) 編 建設労務安全研究会、建設業における労働関係法令に関するQ&A集、第2版、労働新聞社、2009、
- 12) 菊一 功、偽装請負労働安全衛生法と建設業法の接点、労働新聞社、2007、
- 13) 蟹澤 宏剛、専門工事業の従業者に関する考察、日本建築学会計画系論文集、2004、vol. 69、no. 583、p. 113-120、
- 14) 蟹澤 宏剛、秋山 哲一、岩松 準、技能労働者の処遇に関する研究：その1 専門工事業と技能労働者の関係に関する考察、日本建築学会計画系論文集、2009、vol. 74、no. 640、p. 1419-1424、
- 15) 昭和61年労働省告示第37号、労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準(最終改正 平成24年厚生労働省告示第518号)
- 16) 建築通信新聞、全基連が就業機会確保事業を終了/労政審専門委 2018年3月20日、2面
- 17) 建設工業新聞、建専連・才賀清二郎会長/技能者融通、利用拡大を/労政審専門委で要望、2015年9月9日、1面

注

- 注1) 本稿では、建設現場における短期的な意味もあれば、建設需要の繁忙期、閑散期による中長期的な意味も含んでいる。
- 注2) 建設業務とは、土木、建築、その他の工作物の建設、改造、保存、修理、変更、破壊若しくは解体の作業又はこれらの作業の準備の作業に係わる業務である⁷⁾。
- 注3) 就業機会確保事業の認定は、現在、日本塗装工業会、沖縄県建設業協会、大阪府建団連、みやぎ建設総合センター、日本海上起重技術協会の計5団体である¹⁶⁾。
- 注4) 何人も、第45条に規定する場合(労働組合が許可を受けた場合)を除く外、労働者供給事業を行い、又はその労働者供給事業を行う者から供給される労働者を自らの指揮命令の下に労働させてはならない。
- 注5) 自己が管理・統制する者を、他の事業主等の指揮命令下にて労働に従事させることを事業として行うこと。職業紹介との違いは「自己の使役する者」を他人の元で就労させる点である。供給事業主と労働者間に支配的な従属関係が生じやすく、中間搾取や強制労働を伴うことが常である。職業安定法施行規則第4条にて、明確に定義されている。
- 注6) 俗に“ピンはね”と呼称されるもので、本来支払われるべき労働者の賃金の一部が、使用者や中間業者に搾取されること。
- 注7) 個人で企業等と請負契約で働くもの。現在、多くの場合は、労務のみを請負う労務下請(手間請)である。
- 注8) 国土交通省が、社会保険加入問題に対する元請企業及び下請企業の取組の指針を示したガイドライン。
- 注9) 公共事業労務費調査(平成30年10月調査)における社会保険加入状況調査結果より作成。
- 注10) 本稿では、「常時雇用される者の略称であり、企業との雇用関係の成立が確定している者」と定義する。
- 注11) 現代における、違法な労働者供給事業の俗称。
- 注12) 本稿では、「技能を必要としない単純作業に従事する者」と定義する。
- 注13) 実際には、被雇用者と同様、特定の企業等の配下において指揮命令を受けるが、契約上偽って請負とすること。
- 注14) 昭和初期までの営利職業紹介事業の俗称。求人者と求職者の間に立ち、雇用関係成立の斡旋を事業とするものを指す。
- 注15) 手配師、請負師とも呼ばれる。人買い(人身売買)や口入れ屋などの総称にも用いられるが、ここでは総称でなく、現場の業者から求人者を請け負い、特定の地域、場所で人材を直接勧誘する役割を持つ者を指す。
- 注16) 労働者の身体的拘束、強制労働を伴う労働者供給事業の俗称。
- 注17) 文献7を参考に筆者が作成。
- 注18) 文献7を参考に筆者が作成。

[2019年10月2日原稿受理 2019年12月9日採用決定]