

2.3 建設技能労働者の就業構造と労働条件の変遷

はじめに

働き方改革、建設キャリアアップシステム（以下「CCUS」という。）の導入、特定技能外国人の受入れ等建設技能労働者を取り巻く環境は近年急展開している。2020年10月には社会保険加入が建設業許可要件化され、さらに、2023年10月には消費税のインボイス制度の導入、2024年4月からは時間外労働の罰則付き上限規制の建設業への適用が決まっており、建設技能労働者の労働環境は一層大きく変化していくことになる。

本稿では、まず高度経済成長期から現在までの建設技能労働者の就業構造と労働条件の長期的な変遷を振り返って、技能労働者の処遇改善の取組とその成果を検討した。また、人材確保策のひとつとして2019年に創設された特定技能外国人制度の現況や外国人労働者の意識調査、各団体・企業の取組・課題を調査し、今後の建設業の人材の確保と育成について考察した。

本稿の執筆に当たっては、建設企業、教育機関、関係諸団体の方々や外国人労働者の方々から見学に当たってご便宜をいただいた上に、貴重な情報やご意見を頂戴した。ここに深く感謝の意を表したい。

2.3.1 高度経済成長期から現在までの建設業就業者を巡る状況の変遷

(1) 建設投資額と建設業の企業者数及び就業者数

1955年に神武景気が始まって以来、1973年に発生するオイルショックまでの約20年にわたる高度経済成長期は年平均10%前後の実質経済成長率で日本経済が拡大した時期である。この時代は、戦後のベビーブームを反映して若年労働力が大量に供給されていた上、1961年に施行された農業基本法の影響によって農業から他産業への労働力供給も増大しており、労働力が豊富であった時代でもある。

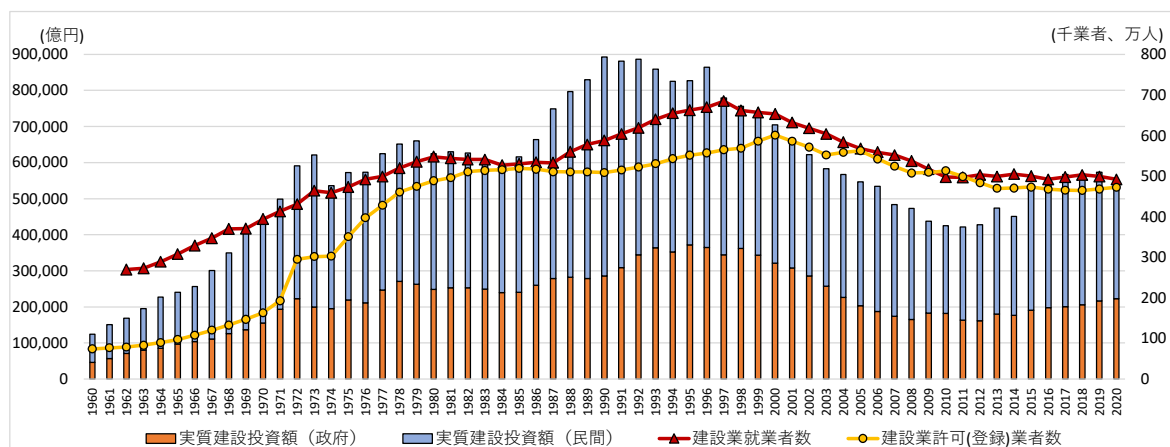
好調な経済環境を背景として建設業界も急速に成長した。1959年には1964年オリンピックの東京開催が決定するとともに、東海道新幹線が着工される等建設業界には追い風が続き、建設投資額は右肩上がりに増大した。1960年から1973年までの13年間で建設投資額は約5倍の水準となっている¹（図表2-3-1）。日本経済全体の成長率が年10%前後だった中、建設投資額は平均して年14%程度の増加率だった計算となり、建設投資額の増加は際立っていたと言える。建設投資額の急増を受けて建設業許可（登録）業者数と建設業就業者数も増加しており、同期間において業者数は約4倍に、就業者数は約2倍となっている。

¹ 国土交通省「令和2年度（2020年度）建設投資見通し」の実質値（2011年基準）に基づく。以降本稿において言及する建設投資額はすべてこの実質ベースである。

労働力の供給が豊富な時代であったにもかかわらず、建設投資額の増加に就業者の増加が追い付いておらず、1961年に中央建設業審議会が「建設業における労働者不足に対する緊急対応について」を答申し、業界団体においても1963年に全国建設業協会が「技能労働者確保のための総合対策」を発表する等、この頃既に建設労働者不足と対策の必要性が叫ばれ始めていた。

また、この時期には労働災害も多発しており、労働災害の防止、労災補償制度の必要性が高まっていった。

図表2-3-1 建設投資額（実質）、建設業許可（登録）業者数、建設業就業者数の推移



（出典）国土交通省「令和2年度（2020年度）建設投資見通し」、国土交通省「建設業許可業者数調査の結果について（令和2年3月末現在）」、総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成

1973年に発生したオイルショックにより、高度経済成長期は終わりを迎える。狂乱物価が起り、総需要抑制策が採られて本州四国連絡橋3ルートに着工が延期される等、建設投資額の伸びも停滞し、1974年には減少を記録した。建設業界は建設資材の供給不足と価格高騰にも苦しめられたが、不況対策のための公共事業拡大等によって再び建設投資額は増加し、1977年にはオイルショック前の水準に回復した。その後、民間企業の設備投資が活発化したこともあり、建設投資額は堅調な推移を見せた。

このようにオイルショックの影響はあったものの、公共投資増加に下支えされた建設業においては、この時期にも業者数、就業者数は継続して増加を続けた。1975年から1978年にかけての業者数は平均して毎年約11%増加しており、1960年から1973年までの平均増加率12%とほぼ変わらない勢いで増加を続けた。就業者数の伸びはオイルショック前と比べるとスピードは鈍化しているが、やはり増加している。

高度経済成長が1つの区切りを迎えたこの時期には、雇用保険法が成立（1974年）し、建設労働者の雇用の改善に関する法律が施行（1976年）された他、社団法人日本建設業団体連合会（当時。以下同じ。）等業界5団体が「建設労働対策実施要領」を策定（1975年）して労災防止や労働福祉の充実を掲げる等、労働者の雇用や福祉の改善、能力開発への取組がなされた時期でもあった。

1970年代後半にはオイルショックの影響を脱し、建設業界は一息ついた格好となっていた。しかし、1980年頃になると肥大化する財政赤字と国債依存率の上昇が次第に問題視されるようになり、政府は「増税なき財政再建」を掲げて1981年に第二次臨時行政調査会を設置、予算の概算要求額の伸び率をゼロとする「ゼロ・シーリング」を導入する等して、財政を引き締める政策をとるようになった。この結果、公共工事が抑制されるようになり、建設業は「冬の時代」を迎えることになる。

1980年から1985年までの建設投資額の伸び率は平均して $\Delta 1.1\%$ のマイナス成長を示しており、この期間で建設投資額が最も落ち込んだ1984年の建設投資額は1979年比で $\Delta 9.9\%$ の水準であった。一方で建設業許可業者数は増加し続け、1985年の許可業者数は1979年と比べて約4.4万業者増加（9.3%増）している。建設業就業者数は若干の減少で推移し、1985年の就業者数は1979年と比べて約6万人減（ $\Delta 1.1\%$ ）となっている。

建設省（当時。以下同じ。）が1984年に設置した「建設産業ビジョン研究会」は、1986年に「21世紀への建設産業ビジョン」を策定し、建設需要が低迷する中でも業者数や就業者数が増加する状況を問題視しており、零細化している企業の規模拡大を目指し、業者数が減ることが望ましいとした。「21世紀への建設産業ビジョン」では、この他にも、若年層の建設業への入職が少ない状況を指摘するとともに、技能労働者の直用化や労働条件の改善、重層下請構造の解消等、業界の改革を促す提言を行っている。しかしながら、ビジョン策定時において日本経済はバブル経済に向かっており、研究会が提言した業界の構造改革はバブル景気の波に流されて先送りされることとなり、研究会で提言された内容は、2020年の今日においても課題として残されている。

「建設冬の時代」は1985年のプラザ合意を受けた円高不況に対応するための政府の内需主導型経済成長政策への転換により、終わりを迎えた。政府は1986年に総事業費3兆6,360億円（公共投資3兆円）の「総合経済対策」を決定し、翌1987年には第4次全国総合開発計画を策定した上、総事業費6兆円以上（公共投資5兆円）の「緊急経済対策」を決定した。さらには日米構造協議での公共投資拡充要求を受けて、1990年、公共投資基本計画を策定し、1991年度からの10年間で430兆円の公共投資を決定するなど積極財政をとった。同時に、公定歩合の引き下げが行われ、土地・不動産への投資が活発化した。

このように、公共、民間双方の投資が急増したことにより、建設投資額は急増した。1986年から1990年の建設投資額増加率は平均7.8%を記録しており1985年に61.6兆円であった建設投資額は1990年には89.3兆円へと45%も増加した。この時期、建設業許可業者数はわずかに減少し、1985年に51.9万業者あった許可業者は1990年には50.9万業者となっている。また、建設業就業者数は1985年の530万人から1990年の588万人へと10.9%増加している。この期間は建設投資額の伸び率が、業者数や就業者数の増加率を上回った高度経済成長期以来の時期となった。

バブル景気を迎える前の建設業の構造改革の必要性に対する問題意識に基づき、中央建設業審議会は生産工程の合理化や人材の確保・育成と労働条件改善の必要性を訴えた「今後の建設産業政策の在り方について」を1988年に答申し、これを受けて、建設省は1991年に「建設産業における生産システム合理化指針」を策定している。この頃から「3K(きつい、汚い、危険)」という言葉が広がり始め、建設業も3K業種の1つというイメージが定着した。

1991年には株価や地価の下落が始まってバブル経済は崩壊し、景気は後退期に入っていたが、受注済み案件の消化や政府による経済対策によって建設投資額水準はバブル崩壊後も1996年頃まで80兆円を超える水準が維持された。1996年の建設投資額は1990年比で△3.2%、業者数は9.5%増、就業者数は13.9%増となっており、再び業者数や就業者数の増加率が建設投資額の伸び率を上回る状況に戻っている。バブル経済崩壊により他産業の業績が落ち込む中、建設投資額は高水準で維持されたために、労働力が他産業から流入したと考えられる。

バブル経済期から1996年頃までのこの時期には3K業種での労働力不足や外国人労働者の不法就労が問題となった。1990年には出入国管理及び難民認定法(入管法)改正によって日系人労働者の受入れが開始され、1993年には技能実習制度がスタートしている。

この時期にも中央建設業審議会による「新たな社会経済情勢の展開に対応した今後の建設業の在り方について(建設業における人材確保)」等、引き続き建設産業の構造改革と人材確保に関する答申が出されている。さらに1995年には建設省は建設産業政策大綱を策定し、これを受けて構造改善戦略プログラムを策定した。あるべき姿として人材育成の重視や労働条件の改善を目指していたが、この時期は他産業から建設業へ労働力が流入して労働力需給が緩和した時期であったために、実際にはバブル期に幾分縮小の兆しを見せていた賃金水準や労働時間の他産業との格差が再度拡大に転じていた。

1990年代後半には財政構造改革が進められることとなり、政府は1997年4月に「公共工事コスト縮減に関する行動指針」を決定し、公共工事費抑制方針を掲げる。同年7月にはアジア通貨危機が発生し1997年の対前年建設投資額は政府△5.5%、民間△13.0%と官民両方の下落となった。バブル崩壊後の「失われた20年」の流れの中に、他産業に遅れること数年で建設業も入っていくことになる。日本経済が長期の低迷から抜け出せない中で民間投資は縮小を続け、2008年のリーマンショックに伴う金融不安拡大の影響によりさらに落ち込んだ。政府投資についても、アジア通貨危機やリーマンショックを受けた経済浮揚策によって一時的に投資額が回復することはあったものの、財政構造改革、公共事業費削減の流れは変わらず、2009年には「コンクリートから人へ」をスローガンに掲げる民主党に政権が移った。

政府投資、民間投資がともに長期の低迷を続けたことにより、建設投資額は1997年以降2011年まで15年連続でマイナスとなり、1996年に86.4兆円であった建設投資額は2011年には半分以下の42.1兆円(△51.3%)まで落ち込んだ。建設業許可業者数は建設投資額が下落を始め

た後も増加を続け、2000年に過去最多となる60.1万業者を記録し、その後ようやく減少に転じた。2011年の業者数は49.9万業者であり、1996年比で△10.5%である。建設業就業者数は1997年に過去最多の685万人を記録した後に減少に転じ、2011年で497万人²となっている。これは1996年比で△25.8%の水準である。

この期間には、ゼネコンが債務免除を受けて再生を図ったり倒産したりする事例が続出するなど、建設業界は極めて厳しい状況にあった。そのような中においても業者数や就業者数の減少は建設投資額の急減に対して相対的に小幅であった。少なくなるパイを大人数で分け合う状況がより進んだことは、労働者の処遇改善にマイナスの影響を及ぼすことになる。

政策面では、建設省は「建設産業構造改革プログラム2004」、「建設産業政策2007」を策定した。これらは市場環境の変化を反映し、建設投資額の急減と低迷を踏まえて構造改革の必要性を訴える形となっている。

業界団体においても2009年に社団法人日本建設業団体連合会が「建設技能者の人材確保・育成に関する提言」の中で、重層下請構造改善や土曜閉所実施の目標を掲げるとともに、優良技能労働者の標準目標年収を設定したほか、2010年に社団法人建設産業専門団体連合会が「建設労働生産性の向上に資する12の提言」を発表して、技能労働者の直接雇用や社会保険加入促進等の改革の必要性を訴える等、低迷する業界の状況に対する問題意識は共有されていた。

2011年に発生した東日本大震災と翌2012年の政権交代により、こうした状況に変化が訪れた。政府投資の面では震災からの復興需要に加え、多発する自然災害に対応するための国土強靱化基本計画が策定され、予算が計上されるようになった。さらに2013年には2020年のオリンピック・パラリンピックの東京開催が決定し、オリンピック・パラリンピック関連需要も生まれた。

民間投資においては、2013年以降、いわゆるアベノミクスによる大胆な金融政策、機動的な財政政策がとられたことにより企業の設備投資や不動産投資も活発化した。これらにより、建設投資額は官民ともに久しぶりの上昇基調に転じた。政府建設投資は2011年の16.3兆円に対して2019年は21.7兆円（32.7%増）となり、民間建設投資は2011年の25.8兆円に対して2019年は35.6兆円（38.3%増）となっている。全体の建設投資額は2011年の42.1兆円に対して2019年は57.3兆円（36.1%増）となっており、2015年以降は55兆円前後の水準で推移している。

同じ期間の建設業許可業者数は2011年49.9万業者に対し2019年46.8万業者（△6.1%）、就業者数は2011年497万人に対し2019年499万人（0.4%増）となっており、建設投資額の伸びに許可業者数・就業者数の増加が追い付かない、高度経済成長期、バブル経済期に続く3

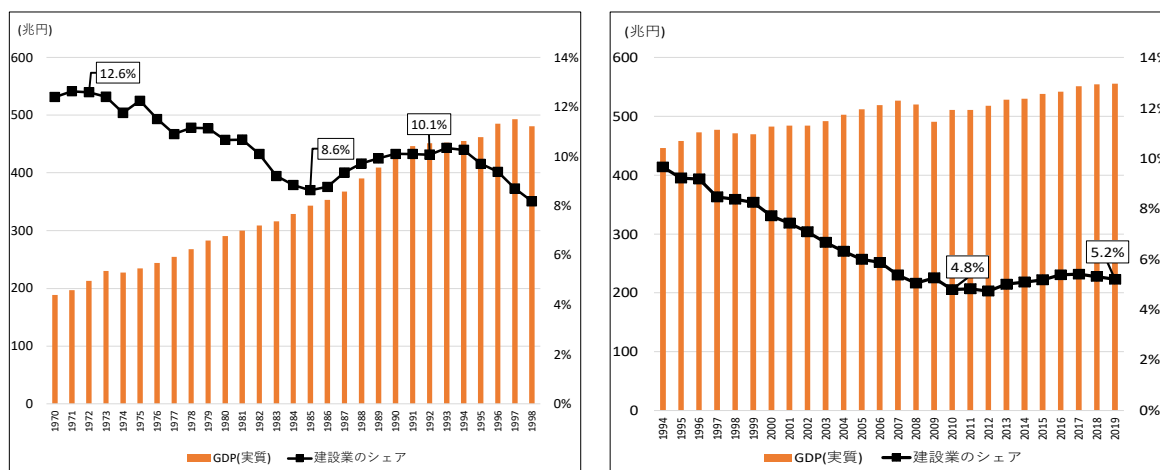
² 労働力調査では2011年に発生した東日本大震災のため一部地域において調査実施が困難となったため、ここでは2005年国勢調査基準により補完的に推計された値として長期系列表（既公表値）に掲載されている数字を用いている。

度目の時期となった。

建設業界の状況はこの期間に好転している上、日本社会全体に働き方改革の動きが広まったため、担い手確保の意識と建設技能労働者の処遇改善の取組気運が高まった。国土交通省に設置した建設産業政策会議において、2017年に策定された「建設産業政策2017+10」において、担い手確保のために「働き方改革」に取り組むことの必要性が強調され、次いで国土交通省は「建設工事における適正な工期設定のためのガイドライン」を策定した。この他、新・担い手三法の制定や社会保険加入の促進など、近年はこれまで以上に具体性を伴った施策が実施されている。2020年に入って新型コロナウイルス感染症の拡大とその影響により今後の景況に不透明感が増しており、折角の改革気運が、景況の変化によってこれまでのように萎えてしまうことが懸念される。

(2) 全産業の中の建設業

図表2-3-2 GDP(実質)と建設業シェア (1990年基準(左)と2015年基準(右))

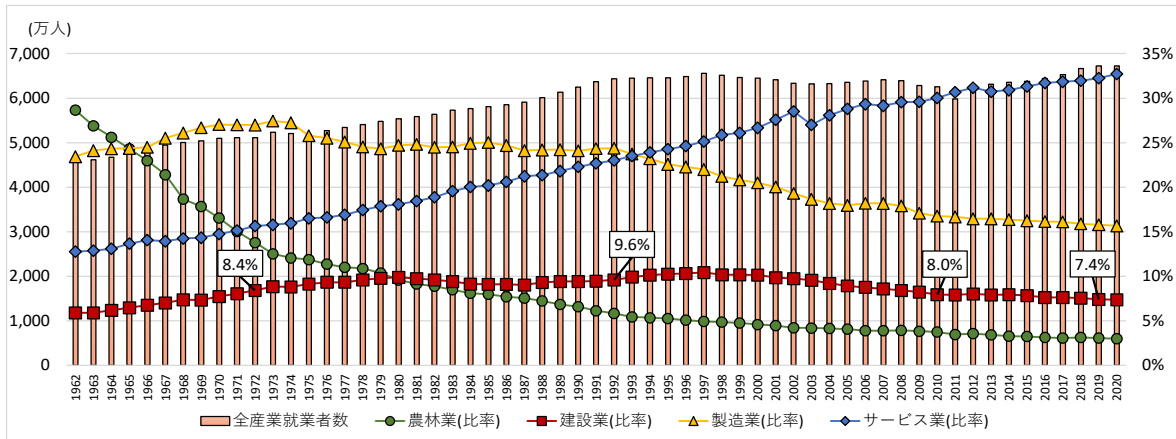


(出典) 内閣府「国民経済計算」を基に当研究所にて作成

我が国全体のGDPに占める建設業のシェアを見ると(図表2-3-2)、オイルショック直前の1972年に12.6%であったものが、「建設冬の時代」の1985年には8.6%まで落ち込んでいることが分かる。その後、バブル経済の恩恵を受けて建設投資額が過去最高水準であった1992年には10.1%まで回復したが、1990年代後半以降の建設投資額急減に伴って建設業のシェアは再度低下し、2010年には4.8%と40年間で1972年の4割の水準まで落ち込んだ。2010年代の建設投資額回復によりGDPに占める建設業の割合はわずかに増加しているが2019年のシェアは5.2%であり、かつて日本経済の1割以上を担っていた建設業の存在感は低下していることが確認できる。

次に、就業人口について見ていく。図表2-3-3は全産業の就業者数と就業者に占める産業別(建設業、農林業、製造業、サービス業)の割合の推移を示したものである。

図表2-3-3 全産業就業者数及び産業別就業者シェア（建設・農林・製造・サービス業）



（出典）総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成 ※2011年の数値には被災3県が含まれない³。

図表からは、まず農林業の急激な減少とサービス業⁴の長期的な増加が確認できる。また、製造業は1970年代初めにピークを迎えた後、一貫してシェアを落としていることが確認できる。建設業は高度成長期には製造業、サービス業と並んで農林業からの労働力転出の受け皿となり、オイルショック時やバブル崩壊時には製造業からの転出者を受入れていることがうかがえる。他の農林、製造、サービス業が長期的には大きくシェアを構造的に変えていく中で、建設業就業者のシェアは長期的には一定しているように見える。

農林業就業者の減少は、出稼ぎ労働者の減少という形で建設業にも影響を及ぼしている。かつて出稼ぎ労働者は建設労働を支える主要な労働力としてみなされ、1964年の東京オリンピックの前後には30万人を超えていたと言われる⁵が、現在では出稼ぎ労働者を建設労働の担い手として期待することはできない状態に変わっていることが確認できる。

次に、建設業のGDPシェアの推移と就業者シェアの推移を対比して見ると、建設業の生産性が徐々に低下していることが分かる。1972年には、就業人口のうち8.4%を占めていた建設業はGDPの12.6%を生み出しており、就業人口当たりの生産性が平均以上の産業であったことが分かる。この時点の建設業は農林業から流出する労働者の受け皿、失業対策の受け皿としても、優良な産業であったと言える。1992年になると就業者シェア9.6%でGDPシェアは10.1%と、ほぼ全産業の平均に近い生産性となり、建設投資額急減後の2010年には、就業者シェア8.0%でGDPの4.8%しか生まないという、生産性が低い産業となってしまった。

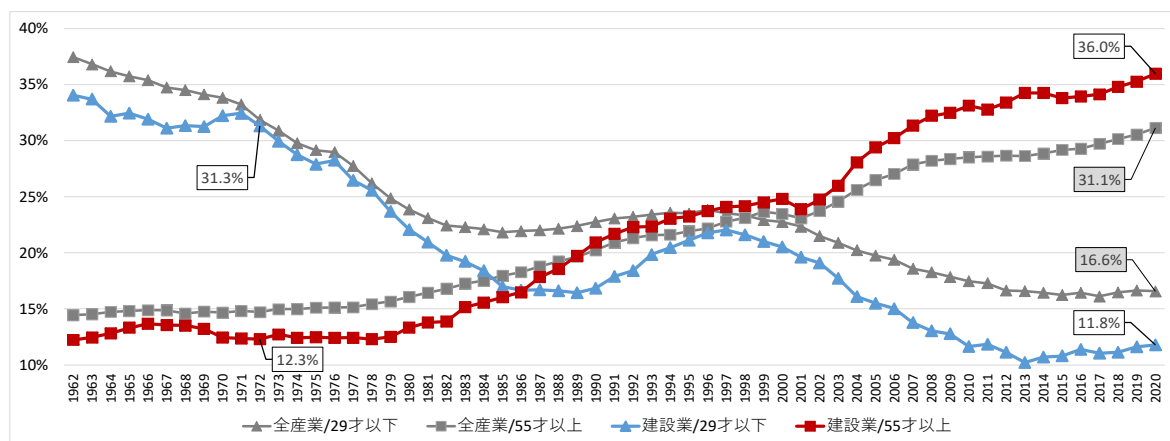
³ 東日本大震災の影響により「労働力調査」の2011年の数値には岩手県・宮城県・福島県の数値が含まれない。このため、以降本稿に掲載する図表のうち、「労働力調査」を利用した図表の2011年の数値には被災3県分の数字は反映されていない。

⁴ サービス業の就業者は、統計上の産業区分が2度変更されている。2003年以降の「サービス業」就業者の数は「医療・福祉」「教育・学習支援」「複合サービス事業」「サービス業（その他）」の合計とした。また、2010年以降は医療・福祉」「教育・学習支援」「複合サービス事業」「サービス業（その他）」「生活関連サービス業、娯楽業」「学術研究、専門・技術サービス業」の合計とした。

⁵ 『建設総合研究第四十三巻』収録、「高度成長期の建設労働研究（一）一昭和30年から45年までの時期について」（佐崎昭二）P.5より

2019年では就業人口シェア7.4%でGDPの5.2%を生み出しており、生産性は若干改善したものの、全産業の平均より低い状態にとどまっている。

図表2-3-4 就業人口年齢構成比率（全産業、建設業）



（出典）総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成 ※2011年の数値には被災3県が含まれない。

最後に、就業人口の年齢構成の変化について見ていく。図表2-3-4は全産業と建設業の就業者に占める若年層（29才以下）と高齢層（55才以上）の比率の推移を示したものである。

オイルショック前の1972年に建設業に就業していた労働者のうち、29才以下（若年層）の比率は31.3%であり、全産業の若年層比率31.9%とほぼ同じであった。一方で55才以上の就業者（高齢層）の比率は12.3%であり、全産業の高齢層比率14.7%を下回っていた。

以降の建設業就業者に対する若年層比率の低下は全産業の動きと共通するものであったが、「建設冬の時代」以降、3K業種との評価が定着し、若年層比率の低下は全産業と比べて顕著なものになっていく。

しかし、バブル経済が崩壊した1991年から1997年までの期間、若年層比率は全産業と比べても際立って上昇していることが確認できる。この時期の建設業が他産業から流出する労働力の受け皿になったことは既に見てきたが、この図表から、特に若年層の流入が多かったことが分かる。

1998年以降は建設投資額の減少と共に、全産業を上回るスピードで若年層比率の低下が進み、2020年の若年層比率は11.8%となっており、全産業の若年層比率16.6%を大きく下回っている。ただし、2014年以降上昇の動きが見られることは建設業における景況の好転と働き方改革の成果と言えるのだろう。

1972年時点では全産業よりも低かった高齢層比率は「建設冬の時代」以降、全産業を上回るスピードで上昇し、1989年には全産業の高齢層比率を上回った。その後、建設業就業者の高齢層比率は一貫して全産業よりも高い水準で推移し、2020年の高齢層比率は全産業の高齢層比率31.1%を大きく上回る36.0%となっている。

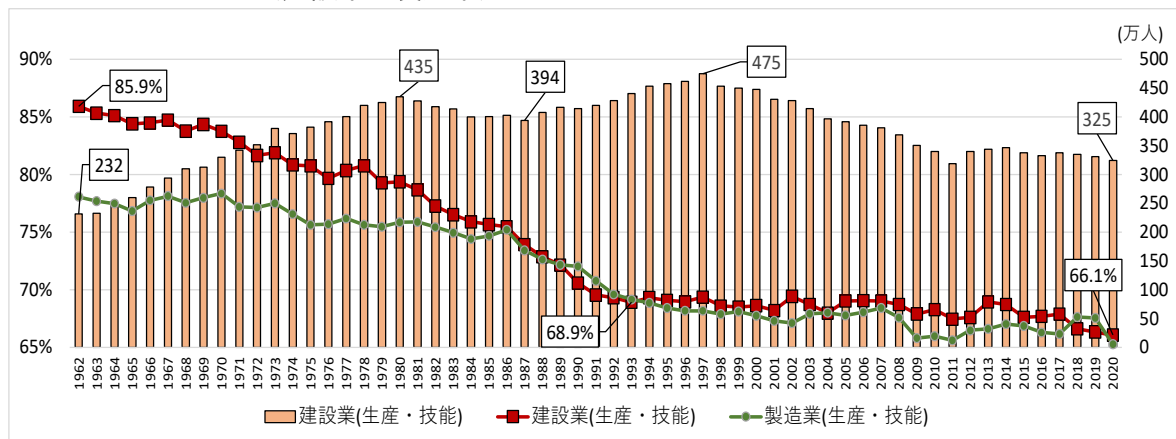
以上、日本の全産業の中において建設業と建設業就業者が相対的にどのような位置付けにあるのかについて確認してきた。オイルショック前の建設産業は、GDPの1割以上を占め、就業者の年齢構成が若く、労働力生産性も高い活力のある産業であった。しかし、オイルショック後建設投資額の減少ほどには業者数、就業者数が減らなかったため、「建設冬の時代」にGDPシェアや生産性が低下し、3K業種との評価から若年層の入職が進まず、他産業を上回る速度で就業者の高齢化が進んだ。バブル崩壊時は他産業から流出した労働力の受け皿となり、若年層の流入も見られたものの、この時期の労働力の流入は建設業に以前のような高い生産性はもたらさなかった。

諸指標は東日本大震災からの復旧・復興需要、オリンピック・パラリンピック関連需要、金融緩和政策、防災・減災のための国土強靱化対策等により2013年頃から改善している。景況が好転し体力に余裕のある現在が、建設産業の将来のための改善策を行う好機であろう。

2.3.2 建設技能労働者の就業構造の変遷

(1) 建設技能労働者数の推移及び建設業就業者に占める技能労働者の割合⁶

図表2-3-5 建設業生産労働者と産業就業者に対する生産労働者の割合の推移 (建設業・製造業)



(出典) 総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成 ※2011年の数値には被災3県が含まれない。

1962年に232万人であった建設業の生産労働者は、オイルショック翌年の1974年に前年度比マイナスとなった以外は、1980年まで一貫して増加を続けており、1980年の生産労働者数は435万人となっている。その後、「建設冬の時代」となって減少に転じ、1987年には394万人まで減少したが、バブル経済期に入ると増加に転じ、バブル経済崩壊後は他産業からの労働力流入が進んで1997年には過去最多の475万人に達した。1998年以降は建設投資額の減

⁶ 各種統計等では「生産労働者」という用語が用いられることが多い。本稿においても出典の表記に従い「生産労働者」の用語も用いる。また、本稿においては「生産労働者」と「技能労働者」のどちらも、建設(生産)現場で作業に従事する労働者を指すものとして使用する。

少とともに生産労働者数も減少し、2010年には340万人となった。その後、投資額が回復基調となるとその推移は横ばいとなり、2020年時点の生産労働者数は325万人となっている。

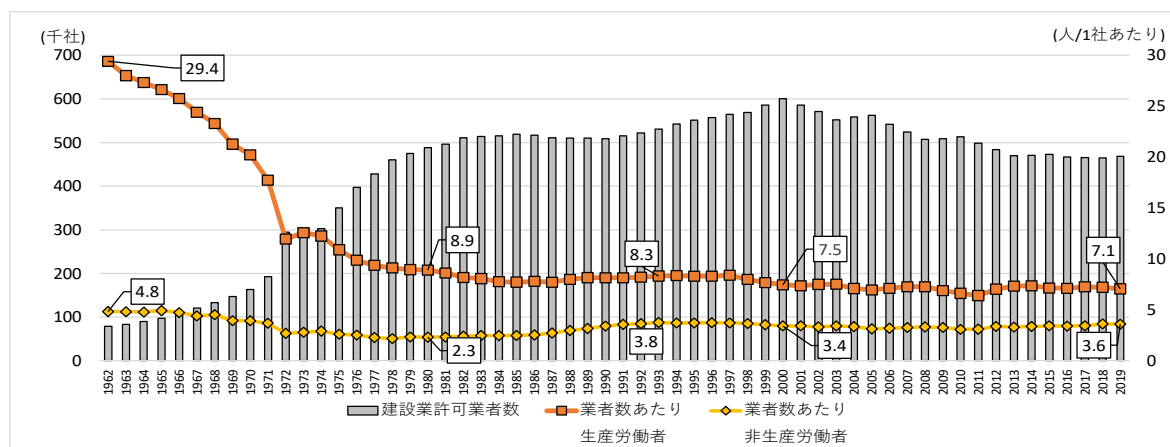
前節では、「建設冬の時代」の建設業就業者数はほぼ横ばいで推移していたことを述べたが（1985年の就業者数は1979年比△1.1%）、生産労働者に限ると労働者数の減少が確認できる（1985年の数は1979年比△5.6%）。この点について、就業者全体に対する生産労働者の比率の推移を見ると、長期的に見て建設業における生産労働者の構成比が減少していることが分かる。製造業と比べると1960年代には建設業の方が生産工程に従事する労働者の割合が相当程度高かったが、その差は急速に縮小し、バブル経済崩壊後は生産労働者の比率は60%台後半で製造業とほとんど差異はなくなった。

生産労働者比率の減少は建設投資額の増減とはあまり関連性が見られない。高度経済成長期からバブル経済期までの変化は、大型建設機械導入や新工法導入、工場製作部品の活用などによる産業全体としての労働装備率の上昇によるものとも考えられるが、前節で見た建設業の生産性の低下は、管理部門等非生産労働者の割合の増加がその要因としてあるのではないかと考えられる。

労働装備率上昇による生産性向上を伴う生産労働者比率の低下は肯定的に評価すべき変化であるが、企業数の増加・零細化による非生産労働者の増加が要因となって生産労働者比率が低下している場合は、一般管理費の増加によって生産労働者の処遇改善原資が減少することにつながるため、技能労働者の処遇改善の観点からは好ましい変化とは言えない。

建設業の生産労働者比率低下に対する生産性向上の貢献度合いを検証することは難しいが、企業数増加・零細化による影響は、建設業生産労働者数を建設業許可（登録業者）数で除して1業者当たりの生産労働者数を算出することで、大まかには確認することができる。建設業許可業者1業者当たりの生産労働者数と非生産労働者（管理者、技術者、事務職員等）数の推移をグラフ化したものが図表2-3-6である。

図表2-3-6 建設業許可（登録）業者数と1業者当たり労働者数の推移



（出典）国土交通省「建設業許可業者数調査の結果について（令和2年3月末現在）」、総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成 ※2011年の労働者の数値には被災3県が含まれない。

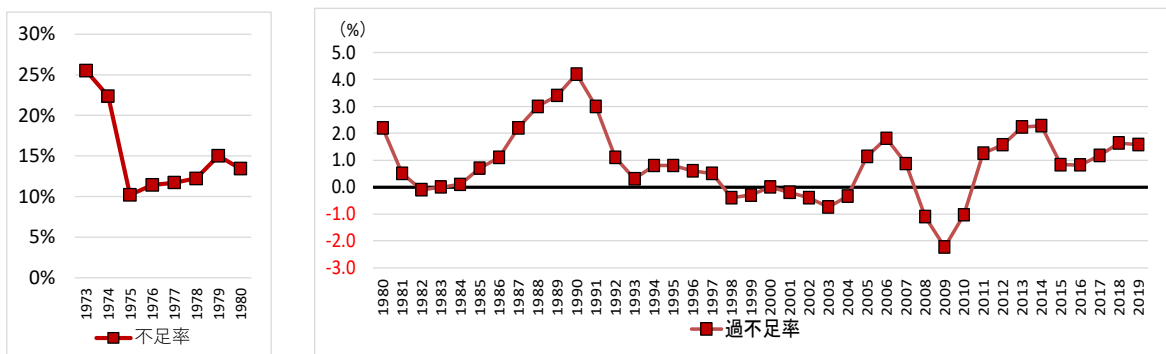
図表からは高度経済成長期から「建設冬の時代」までの時期に建設業許可業者当たりの生産労働者数が急速に減少していることが確認できる。同時期の1業者当たりの非生産労働者数の変動がそれほど大きくないことから、この時期の会社数の増加は1業者当たりの生産労働者の減少による企業の零細化を伴うものであったことが分かる。

その要因について、当研究所は2014年に公表した建設経済レポート No.63の中で、1961年の国民皆保険・皆年金の開始とその後の社会保険料の引き上げ、所得税の源泉徴収の強化により元請や1次下請企業が直用の技能労働者を2次以下の労務下請という形に移行するようになり、オイルショック後の不況でその流れを強めたと指摘している。

建設業許可業者数の増加は1980年頃には一旦止まり、1990年までほぼ変わらないが、この間、1業者当たりの生産労働者数は減少する一方、非生産労働者数は増加していることから、1980年頃から1990年代前半にかけて、企業内において管理者、技術者、事務職員等の非生産労働者層が増加したことが生産労働者比率を低下させる原因となっていたことが分かる。

(2) 建設技能労働者の需給状況

図表2-3-7 技能労働者需給状況
「技能労働者等需給状況調査」(左)、「建設労働需給調査」(右)



(出典) (左) 労働省「技能労働者等需給状況調査」を基に当研究所にて作成
(右) 国土交通省「建設労働需給調査」を基に当研究所にて作成 ※6職種計。マイナス値は「供給過剰」を示す。
左図「技能労働者等需給状況調査」は不足数から求める不足率で、右図「建設労働需給調査」は不足数-余剰数から求める過不足率で当時の労働力で当時の需給状況を示している。

図表2-3-7は労働省(当時。以下同じ。)の「技能労働者等需給状況調査」と国土交通省の「建設労働需給調査」を並べて、1970年代以降の技能労働者の需給状況を示したものである。建設業の人材確保について問題としてしばしば指摘されるのが、技能労働者に対する需給の変動が急であり、その幅が大きいことである。建設投資額の増減と業者数・就業者数の増減には時間的に乖離が生じ、時として投資額の増減に対し、業者数・就業者数の増減が逆行することさえあったことは既に見てきた。

オイルショック後に急減した技能労働者に対する需要は1970年代後半にかけて回復の兆し

を見せたものの、「建設冬の時代」には再度低迷した。その後、バブル期に入ると需要は急増したが、1991年にバブルが崩壊すると他産業からの労働力流入を受けて今度は逆に供給が過剰となった。1997年以降建設投資額の減少が鮮明になると需給はマイナス水準となり、労働力は過剰状態となった。2004年から2005年にかけて需要が回復している時期があるが、2007年には需要は減退を始め、リーマンショックにより再度供給過剰状態となり、その後、2010年代に入ると建設投資額が回復しているにも関わらず就業者が横ばいで推移しているため労働力不足の状況となっている。

建設業における労働需給の変動は、人材の確保・育成の取組の障害となってきた。人材の確保や育成のための取組や業界の構造改革の必要性は古くから認識されており、人手不足が深刻になると人材確保のための取組気運が高まるものの、需給が緩むとせっかく高まった気運が継続せず、改善の動きが止まるといった状況が繰り返されてきた。高度経済成長期から、建設業における労働者不足の問題が提起されていたが、本質的な解決が図られることなく、建設投資額の増減のうちうやむやにされていた感がある。

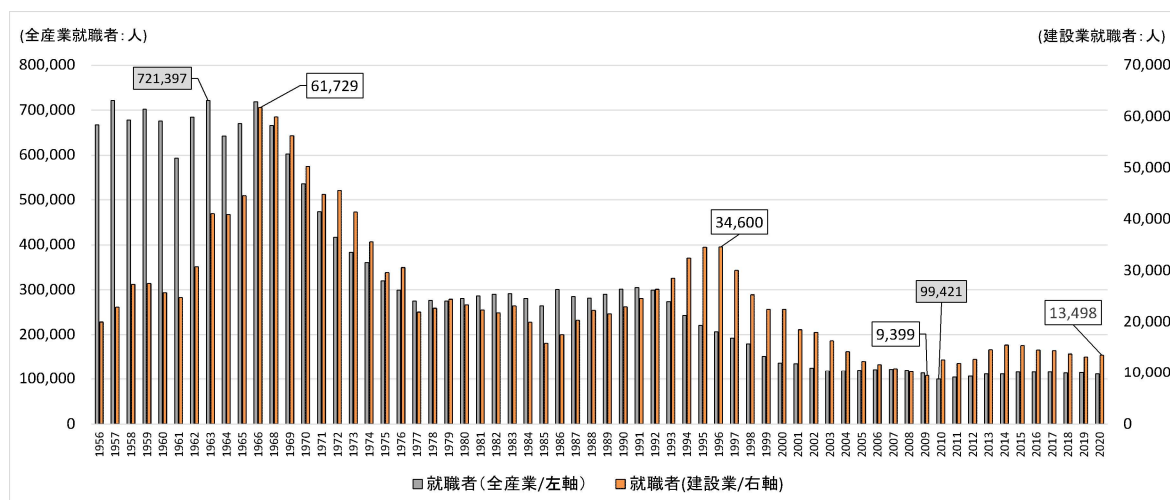
このような需給の変動の問題を改善しようと、近年公共工事発注時期の平準化の取組も始められており、労働需給を少しでも平準化しようとしていく取組は期待される。建設業は受注産業であり自ら業務量を管理できないから仕方がないとの意見もあろうが、建設業の人材確保と育成への取組は労働需給の変動に左右されることなく長期的な観点から進めていくものであるという意識を業界関係者が継続して持ち続けることが求められる。

(3) 建設技能労働の担い手

① 新規学卒建設業入職者と離職率

(a) 高等学校新卒者

図表2-3-8 高等学校新卒者（男性）の建設業入職数（1976年までは中学卒業就職者含む）



(出典) 文部科学省「学校基本調査」を基に当研究所にて作成

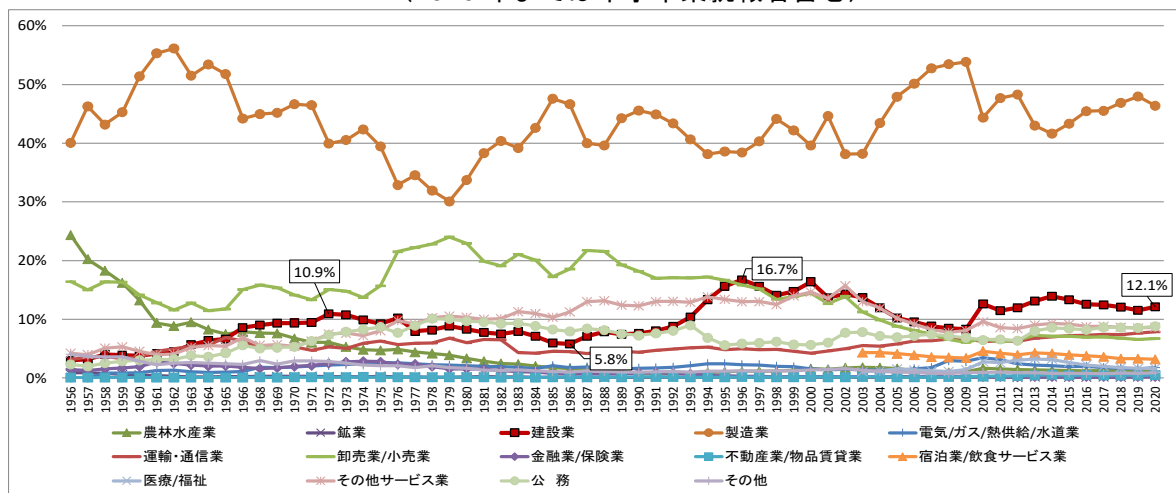
建設業に入職する新卒者が減少しているという声がよく聞かれる。図表 2-3-8 は高校（1976 年までは中学を含む。）新規卒業就職者（男性）と、そのうち建設業に就職した者の人数の推移を示したものである。1966 年には 6 万人以上の中学・高校卒業生（男性）が建設業に入職していたが、2020 年に建設業に入職した新卒者は約 1 万 3 千人であり、その数は 78.7%減少している。平成に入ってからの最高数であった 1996 年の約 3 万 4 千人を基準としても 38%減となっており、高校新卒者の建設業への就職者数は大きく減少している。

ここで、まず高校新卒就職者全体の人数が大きく減少していることに注意が必要である。全産業の高校新卒就職者は 1963 年の 72.1 万人から 2010 年の 9.9 万人へと 86.2%も減少している。この傾向と比較すると、新卒入職者数の減少が建設業に特異なものとは言えない。

1966 年から 1977 年にかけての期間、建設投資額が増加しているにもかかわらず建設業への新卒就職者が急減しているが、これは高卒（中卒）で就職する者自体の減少によるものであることが分かる。それ以降の期間については、建設業就業者数や建設業生産労働者数の推移と同じような傾向で推移していると言える。「建設冬の時代」に減少した新卒入職者は、その後バブル景気にかけて増加した建設投資額に合わせて増加に転じ、その流れは建設投資額水準が維持された 1996 年まで続いた。この中で 1991 年から 1996 年の期間の推移は特徴的である。この期間は、高校新卒就職者（男性）の全体数が急速に減少しているにもかかわらず、建設業に就職する新卒者の数は増加している。この期間は、バブル経済崩壊により他産業の就職口が減少する中で、建設業が高校新卒者雇用の受け皿としての役割を維持していたことが読み取れる。

1997 年以降は建設投資額の減少に伴い新卒入職者も減少しているが、2010 年代に入ると、建設投資額が増加しても建設業就業者数は横ばいで推移し建設業生産労働者数はむしろ微減の傾向の中で、高校新卒者の入職数は、高卒就職者全体が減少しているにもかかわらず 2009 年と比べて増加している。

図表2-3-9 高等学校新卒者（男性）就職先産業別シェア
(1976 年までは中学卒業就職者含む)



(出典) 文部科学省「学校基本調査」を基に当研究所にて作成

2000年代以降の高校新卒者の建設業入職数が過去60年間の最低水準であることは図表2-3-8で示したが、高校新卒者の産業別就職先シェアの推移はどうであろうか（図表2-3-9）。

2020年の男性高卒者の就職先産業別シェアをみると、建設業のシェアは12.1%となっている。図表を見ると、これは過去60年の中でも高い水準であることが分かる。また、この数値は既に見てきたGDPに占める建設業のシェアや就業人口に占める建設業のシェアよりも高い。

このように見てくると、高校新卒者の入職は建設業が他産業に比べて低調とは言えず、高校新卒就職者という母集団の規模の急激な縮小（1963年：72.1万人、2010年：9.9万人 / 男性）の下でむしろ健闘しているとさえ言えそうである。

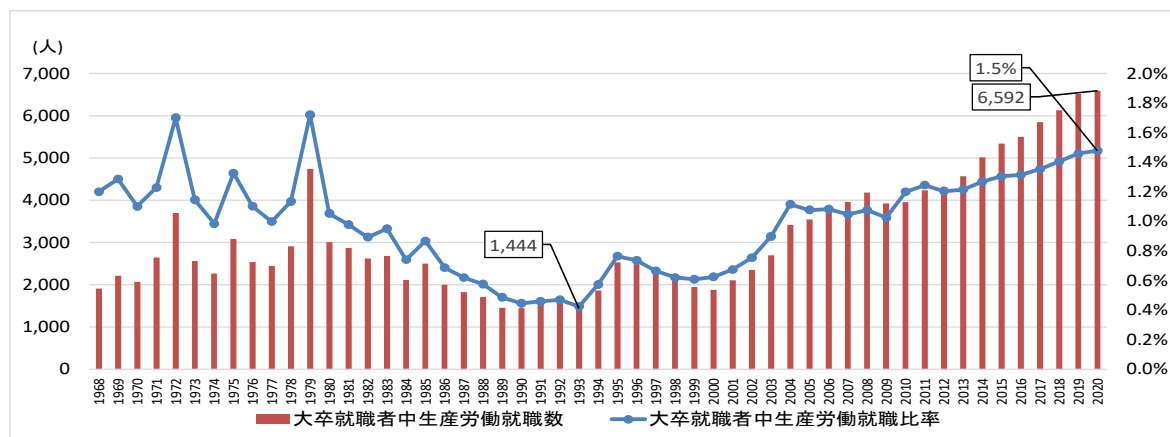
高校新卒者の入職は今後の担い手の中心となる者を確保していくために重要な課題である。そのためにも、建設技能労働者の処遇改善を推し進め、高校生に建設業の魅力をアピールしていくことが必要である。

(b) 大学新卒者中の生産労働就職者

近年日本では大学進学率が上昇したため、1990年代以降大卒就職者数は多数を占める（男性約22万5千人。男女計で約44万7千人）が、そのうち、生産労働（技能労働）者として就職する者の数はわずかである。

図表2-3-10は大卒就職者のうち、建設業に限らず生産労働者として就職した者の数及び就職者全体に対する比率を示したものである。

図表2-3-10 大卒就職者（男女） 生産労働就職数及び比率

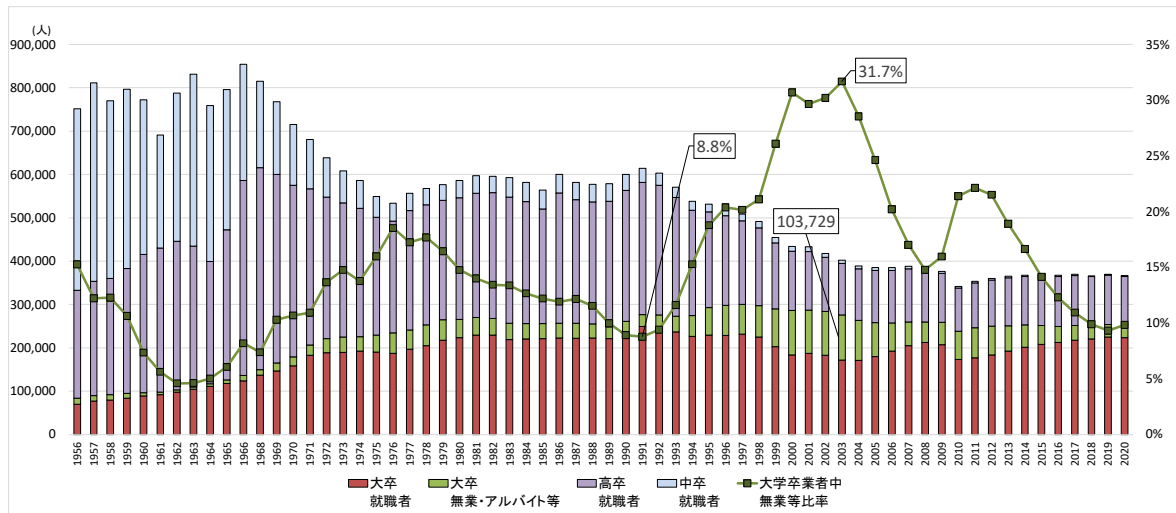


（出典）文部科学省「学校基本調査」を基に当研究所にて作成

この50年間、大学卒業後に生産労働者として新卒就職した者の割合は2%を超えたことはない。しかし、1990年代以降、その比率は上昇傾向にあり、母集団（大卒就職者数）が拡大していることもあってその数も増えている。2010年頃までの時期には、景気が低迷すると大学卒業者の生産労働者就職比率が上がり、景気が良くなると低下する傾向が見られたが、2010年代以降は安定して増加傾向にあるようである。

図表 2-3-11 は新規学卒者の学歴別就職者数と大学卒業時の進路が「無業、アルバイト、不明」となっている者の割合の推移を示している。2012年以降景気は回復傾向にあり、大学卒業時の進路が「無業、アルバイト、不明」となっている者の割合は低下している。一方、絶対数は少ないとは言え、大学卒業後に生産労働者として新卒就職した者の割合は増加している。

図表2-3-11 新規学卒者（男性）学歴別就職者数と大卒無業・アルバイト等比率の推移



(出典) 文部科学省「学校基本調査」を基に当研究所にて作成

2012年以降に見られるこの傾向は、自分のやりたいことを職業にしたいという前向きな姿勢がその背景にあるように思われる。

しかしながら、この後に見ていくように、生産労働者の待遇は管理・技術・事務等いわゆるホワイトカラー層に比べて見劣りする。仕事としての技能労働に魅力を感じている大卒層はいても大学を卒業するまでにかけたコストに見合わない待遇・社会的評価しか期待できないのであれば、生産労働者としての就職に二の足を踏むことになるだろう。

2012年以降の指標の推移からは、大卒層には、現在はまだまだ人数として少ないものの、潜在的に技能労働者の供給源としての可能性を感じられる。

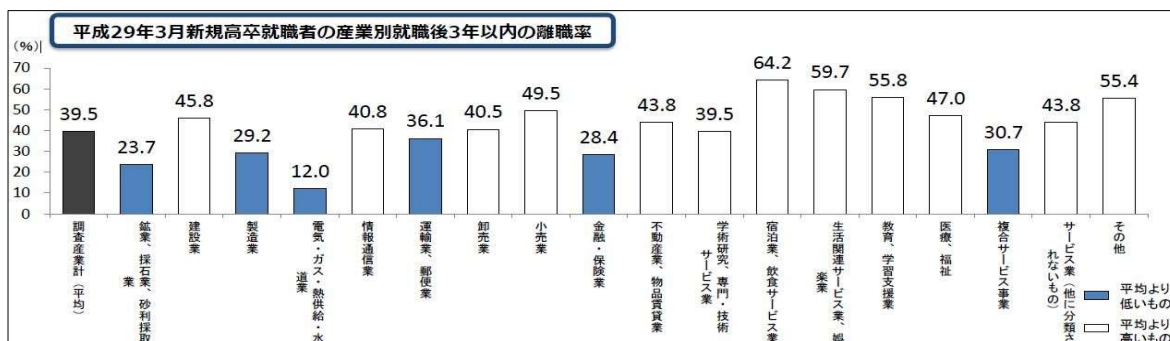
また、図表から、大学進学率向上に伴い大卒者の絶対数が増えている中で、不況期には大学卒業者の多くが「無業・アルバイト等」として社会に出ている実態が確認できる。2000年から2004年にかけては男性だけで毎年10万人前後という数字である。

いわゆる就職氷河期世代が非正規労働者、アルバイトとして社会に出て、技能・技術が身につかないまま年を重ねてしまった問題は広く認識されている。2020年以降、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う経済的影響により、大学卒業時に「無業・アルバイト等」になる者が増加することが懸念される。そのため、ホワイトカラー層と遜色ない水準へ生産労働者の待遇を改善させるとともに、生産労働者の地位・イメージを向上させていくことができれば、仕事としての技能労働に魅力を感じている大卒層の参入を促すことができるのではないだろうか。

(c) 離職率

ここまで新卒者の入職状況を見たので、次に離職の状況を見てみる。新卒就職者の定着率を「新規学卒就職者の離職状況（平成29年3月卒業者の状況）」（厚生労働省）で見ると、高校新卒就職者の3年以内離職率は、全産業39.5%、製造業29.2%に対し建設業45.8%となっており建設業の離職率は全産業や製造業よりも高い（図表2-3-12）。また、大学新卒就職者についても、建設業の離職率は29.5%となっており、これは、全産業32.8%は下回っているものの製造業20.4%よりも高い水準である。これらの数字から新卒就職者の定着を図ることが重要な課題であることが分かる。

図表2-3-12 新卒就職者の産業別就職後3年以内の離職率（高卒就職者）

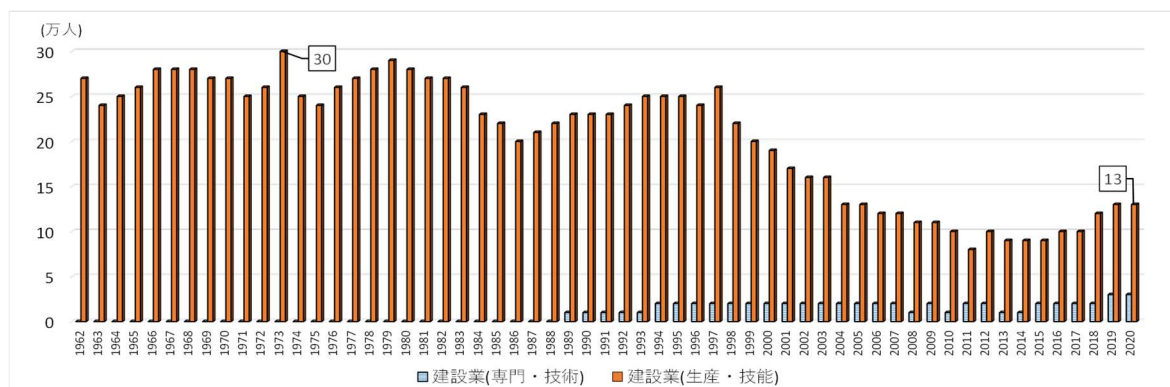


(出典) 厚生労働省「新規学卒就職者の離職状況（平成29年3月卒業者の状況）」

② 女性の建設業就業者

2014年、政府に「すべての女性が輝く社会づくり本部」設置され、女性の活躍推進が社会全体で推し進められ、建設業界においても同年、国土交通省及び建設業5団体とで「もっと女性が活躍できる建設業行動計画」が策定され、女性の就業が業界を挙げて促進されている。建設業に従事する女性は増えてきているが、現場で実際に作業に従事する技能労働者としての参入状況はどのようになっているのだろうか。

図表2-3-13 建設業技術者、生産労働者数の推移（女性）



(出典) 総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成 ※2011年の数値には被災3県が含まれない。

図表 2-3-13 は技術者及び生産労働者として建設業界に就業する女性の数の推移を示したものである。2015年以降、増加が見られるが、実は、20世紀にはより多くの女性が生産労働者として建設業に就業していたことが分かる。

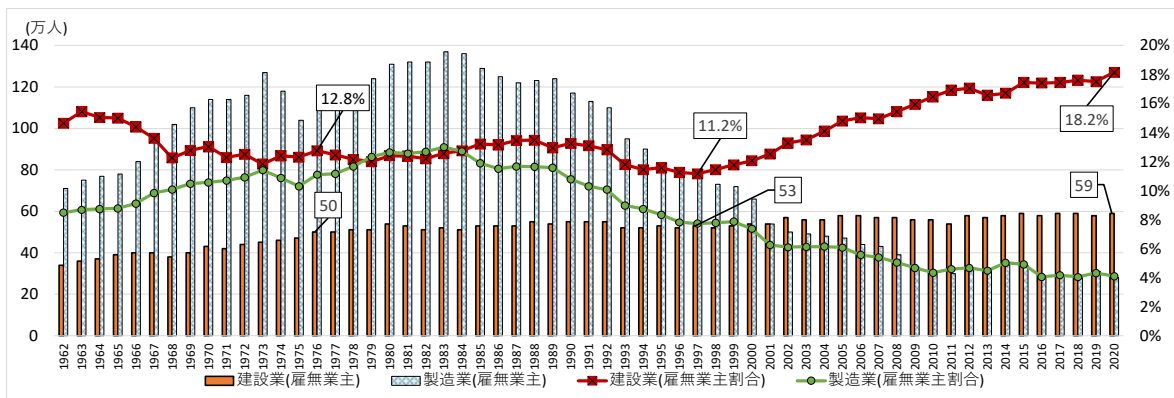
二十世紀の女性たちが主にどのような職種に就いていたのかを見るために、国勢調査の20%抽出詳細集計に記載されている職業小分類を調査した結果、過去の女性建設労働者の大半は「土木作業員（・道路工夫）」⁷として働いていたことが分かった。近年の女性参入は、「左官」のような技能は要するが力仕事は相対的に少ないと考えられる職種が注目されることが多いが、過去の女性技能労働者は、力仕事が必要となるものの技能の習熟度が比較的低くても働くことができる職種で働いていたと言える。近年では「建築技術者」や「土木・測量技術者」といった技術者層において女性が増加していることが分かる。2020年には、国土交通省と建設業界とで「女性の定着促進に向けた建設産業行動計画」が策定され、就業だけでなく定着促進も推進されている。

③ 一人親方

近年の働き方改革の浸透による社会保険料や割増賃金、有給休暇等の諸負担を建設企業が嫌って雇人を一人親方化する例が懸念されている。

国土交通省では2020年に「建設業の一人親方問題に関する検討会」を設置した。偽装請負としての一人親方化の進行は、技能労働者の処遇低下に加え、法定福利費等を適切に支払っていない企業ほど競争上優位となるという問題としても認識されている。

図表2-3-14 雇無業主数と生産労働者に対する雇無業主の割合の推移（建設業・製造業）



(出典) 総務省「労働力調査」を基に当研究所にて作成 ※2011年の数値には被災3県が含まれない。

図表 2-3-14 は従業者を雇わずに自分だけで事業を行っている「雇無業主」（いわゆる一人親方）の数と生産労働者に占める割合を示したものである。1976年から2001年までの26年の

⁷ 建設現場又は土木工事現場で、土砂の掘削、根切り、埋戻し、コンクリートのわく（パネル）組立、練り充填整理、枠外し等の作業及び道路の修築、アスファルト舗装、コンクリート舗装等の作業に従事する者。（昭和50年国勢調査職業分類より）

間、その数は50万人から55万人の間で安定的に推移しており、絶対数の変動は緩やかである。2002年以降は増加基調となっており、2020年の数は59万人となっている。

一人親方の生産労働者に占める比率を見ると、1993年以降割合を低下させ、建設業就業者数・建設業生産労働者数が過去最高となった1997年にはこの60年で最低の11.2%となったが、その後その割合は上昇を続け、2020年の割合はこの60年で最高の18.2%となっている。一方、製造業における同割合は1990年代から減少を続けており対照的な動きを示している。

2020年10月からは建設企業の社会保険加入が建設業許可・更新の要件とされることも、建設労働者の社会保険加入促進との政策目的に反して、社会保険料負担を逃れようとする企業によって一人親方化が進み、却って建設業技能労働者の処遇を悪化させることが懸念される。

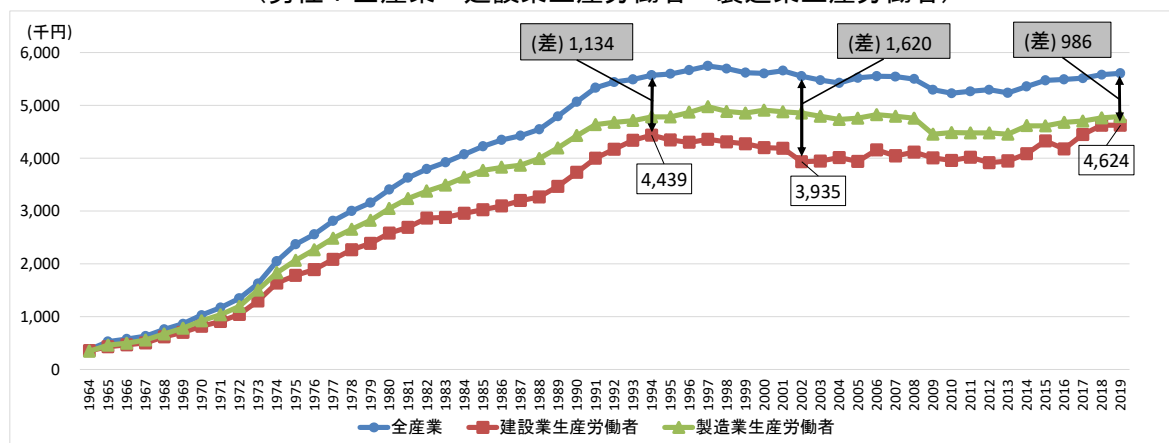
さらに、2023年度に消費税にインボイス制度が施行されると現在免税事業者である（年間事業収入が1,000万円以下の）一人親方は課税事業者として税務署長に登録しない限り、適格請求書を発行することができなくなる⁸ため、企業は一人親方に支払った消費税額分を国に納付すべき消費税額と相殺できなくなることから、一人親方は取引から排除される恐れがある。

2.3.3 建設技能労働者の労働条件の変遷

(1) 賃金・雇用条件

① 賃金水準

図表2-3-15 賃金推移（年収ベース）
（男性：全産業・建設業生産労働者・製造業生産労働者）⁹



（出典）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に当研究所にて作成

年収 = 「きまって支給する現金給与額」×12 + 「年間賞与その他特別給与額」として計算した。

⁸ 年間事業収入が1,000万円以下の事業者でも課税事業者になれば適格請求書を発行することができるが、その場合はこれまで収入に合算できていた発注企業から受領した消費税相当額を国に納付することが必要となる。

⁹ 各産業とも「企業規模計」の数字を用いてグラフ化している。また、ここには10人以上の事業所の数値のみが反映されており、10人未満の事業所に所属する者や一人親方の給料水準は反映されていない。

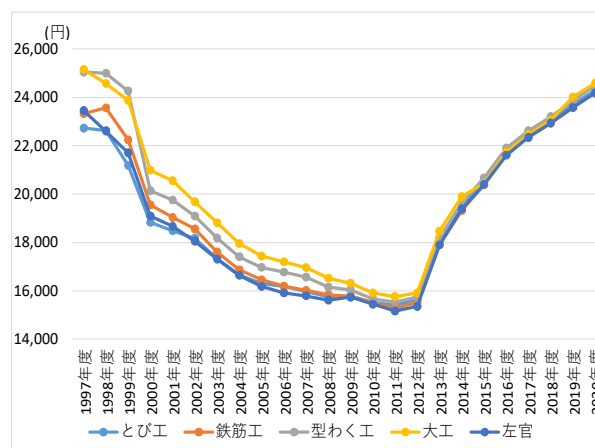
図表 2-3-15 は全産業、建設業生産労働者、製造業生産労働者の給与額の推移を年収ベースでグラフ化したものである。1965 年以降、建設業生産労働者の給与額は一貫して製造業生産労働者を下回っていることが分かる。オイルショック前の時期には製造業生産労働者との差は大きくなかったが、オイルショック後に差が開き始め、「建設冬の時代」に急激にその差が広がっている。バブル経済の時期には建設業生産労働者の給与額の伸び率は製造業生産労働者を若干上回る水準で推移したことにより、製造業生産労働者との格差が縮小した。しかし、バブル崩壊後に他産業から労働力が流入したことにより労働力需給が緩和されたこともあって、給与額は減少に転じた。

1997 年以降、建設投資額が 2011 年まで 15 年連続でマイナスとなり、投資総額が半分以下の水準まで落ち込む中で、就業者数の減少幅が相対的に小さかったことは既に述べた。この影響が給与額の推移にも表れており、建設技能労働者の年収水準は長らく 400 万円前後の水準に低迷し、製造業生産労働者との差も大きいままであったことが確認できる。

2012 年以降建設投資額が回復する中で、就業者数は横ばいで推移したため、建設労働力は不足し給与額は増加した。2018 年以降の建設業生産労働者の年収と製造業生産労働者の年収の差は 15 万円前後まで縮小しており、これはオイルショック後で最も小さい水準である。このように、建設技能労働者の需給状況の変動が賃金水準に直接影響していることが分かる。

公共工事の場合には、積算上公共工事設計労務単価が適用され、これは毎年農林水産省及び国土交通省が実態調査を行って決定しており、社会保険料相当額も計上されている。公共工事設計労務単価は必要な法定福利費相当額を加算するなどの措置が執られた 2013 年度の改定以降 8 年連続で引き上げられている（図表 2-3-16）。一方、民間工事の場合には、社会保険料等福利厚生上の必要経費が適正に反映される仕組みはない。

図表2-3-16 公共工事設計労務単価の推移

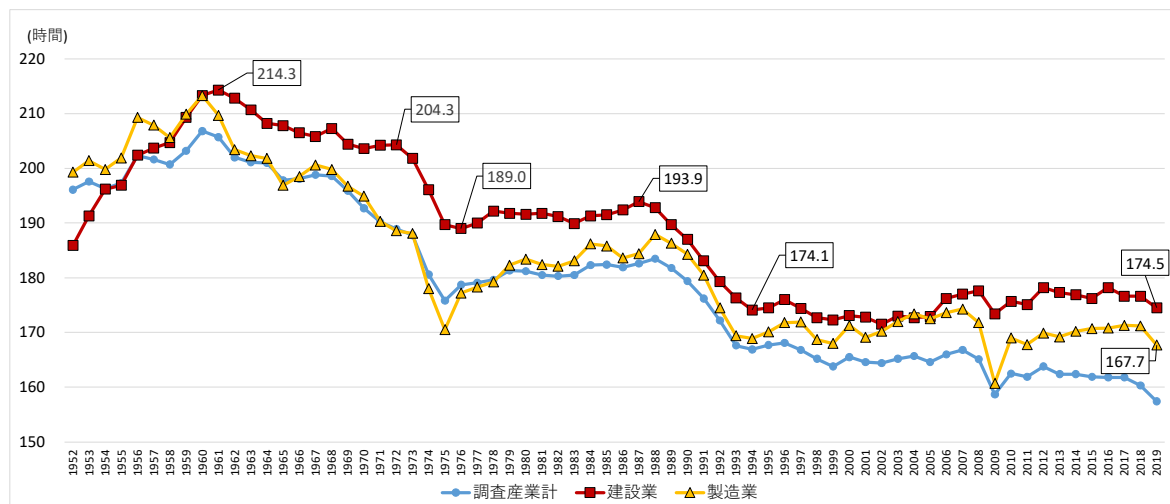


(出典) 国土交通省「公共工事設計労務単価表」を基に当研究所にて作成

このように、バブル崩壊後停滞していた建設業生産労働者の賃金は、近年ようやく改善が進み、年収ベースでの製造業生産労働者の水準と遜色ないところまでに至っている。

② 労働時間、出勤日数

図表2-3-17 産業別月間労働時間（男性就業者）



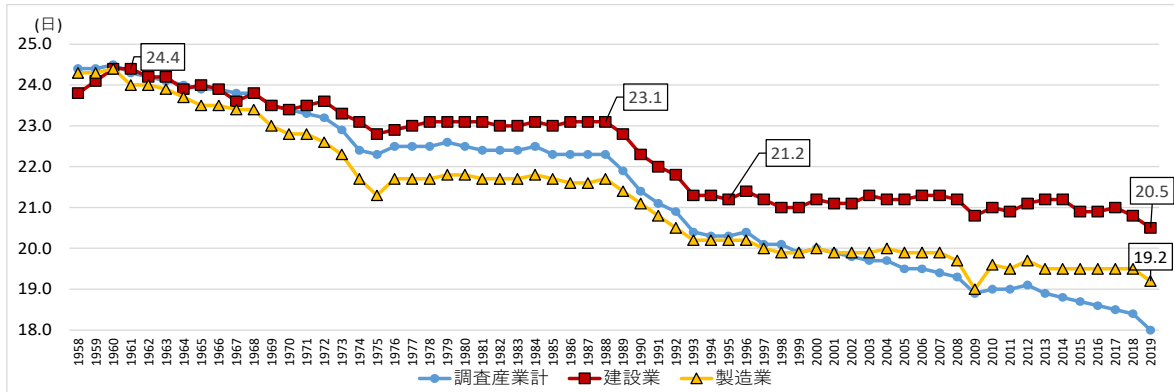
(出典) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」を基に当研究所にて作成（事業所規模 30 人以上）

図表 2-3-17 は建設業、製造業及び全産業の男性就業者の月間労働時間の推移を示したものである。1960 年代以降、全産業で労働時間は長期的に確実に減少を続けているが、建設業就業者の労働時間は他産業と比べて常に長いことが分かる。1960 年には建設業の月間労働時間は 210 時間を超え、オイルショック前までの 10 年間で月間労働時間は 10 時間ほど短縮されているが、製造業が同じ時期に月間労働時間を 20 時間程度短縮していたことに比べると、建設業の労働条件改善は遅れていたと言える。

オイルショックにより建設業就業者の労働時間も急激に短くなったが、他産業の労働時間も急減したため、その差は縮まらなかった。オイルショック後は月間 190 時間程度の水準が 10 年ほど続いた。1980 年代後半から労働時間はオイルショック以来の短縮を示し、1987 年に 193 時間であった建設業就業者の月間労働時間は 1994 年には 174 時間となった。これは、働きすぎ批判をきっかけに、1989 年に中央官庁が隔週土曜（1992 年には毎週土曜日に移行）を休日とし、金融機関は毎週土曜日を休みとするなど週休 2 日制の導入が進んだためである。

1994 年以降、建設業就業者の労働時間は 10 年間程横ばいで推移した後、2008 年から 2009 年にはリーマンショックの影響が見られるものの、建設業は製造業と比べて落ち込みは小さかったことが分かる。2010 年代後半の建設投資額回復期においても労働時間に際立った変動は見られず、安定した推移となっている。建設業独自施策として、建設省が 1997 年に「建設産業における労働時間短縮推進要綱」を策定するなどの取組も行われたが、労働時間が製造業を下回るまでには至らなかった。

図表2-3-18 産業別月間出勤日数（男女計）



(出典) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」を基に当研究所にて作成（事業所規模5人以上）

図表2-3-18は、産業別の月間出勤日数の推移を示したものである。1960年代以降全産業で出勤日数は長期的に確実に減少を続けているが、建設業就業者の出勤日数は他産業と比べて常に多いことが分かる。

長らく続いている建設業の長時間労働と休日の少なさは人材の確保という面で大きなマイナスであり、これを改める動きが起きている。日本全体での働き方改革の中で、2018年に「建設業働き方改革加速化プログラム」を策定された。時間外労働の罰則付き上限規制が2024年4月からは建設業にも適用されることを見据えて、建設業界においても土曜閉所運動等の対応が進められている。

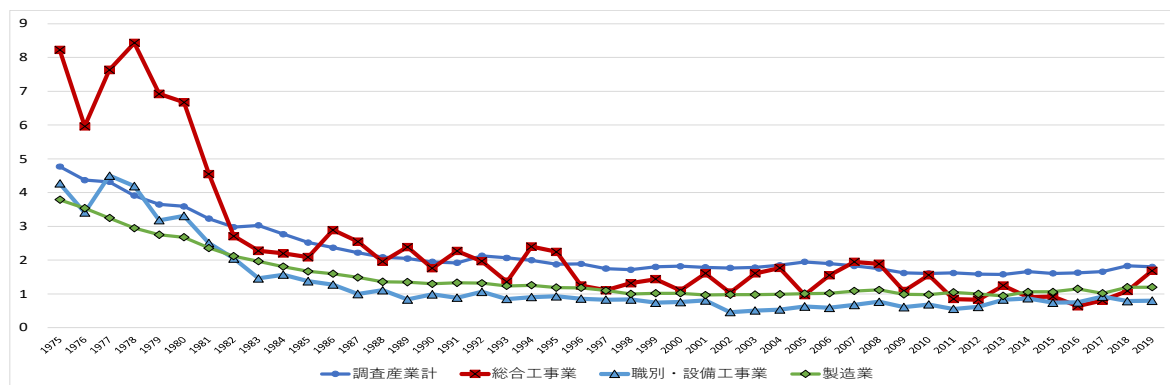
(2) 安全・衛生

建設業は屋外・高所作業等が多いことから、他産業と比べて労働災害発生率が高く、一度発生すれば災害の重大性（休業日数の多さ）も大きい。そのため、災害の低減、防止の取組が継続的に行われている。1964年に労働災害防止団体会法が制定され、建設業界では、同年に建設業労働災害防止協会（建災防）が設立されている。建災防は、1966年に自主的な労働災害防止のために、建設業労働災害防止規程を定めた。1972年には労働安全衛生法が施行され、建設業については、労働災害の元請責任が明確になり統括安全衛生責任者の専任義務等が規定されるなど実効性を伴ったものであったことから、災害数が減少した。

1992年には建設省が「公共工事の発注における工事安全対策要綱」を策定して、建設省の積算基準に安全経費が計上されるようになり、また、1993年には労働省が後の労働省建設安全対策室につながる「建設業における出稼ぎ・下請労働者の労働災害防止検討プロジェクトチーム」を設置するなど、建設業に特化した取組も実施された。

最近では2016年に建設工事従事者の安全及び健康の確保の推進に関する法律が制定され、安全衛生に関する経費の適切な積算や安全・健康に配慮した工期の設定等に対する取組が規定されている。このように、建設業の労働災害対策には長年にわたり特に注意が払われている。

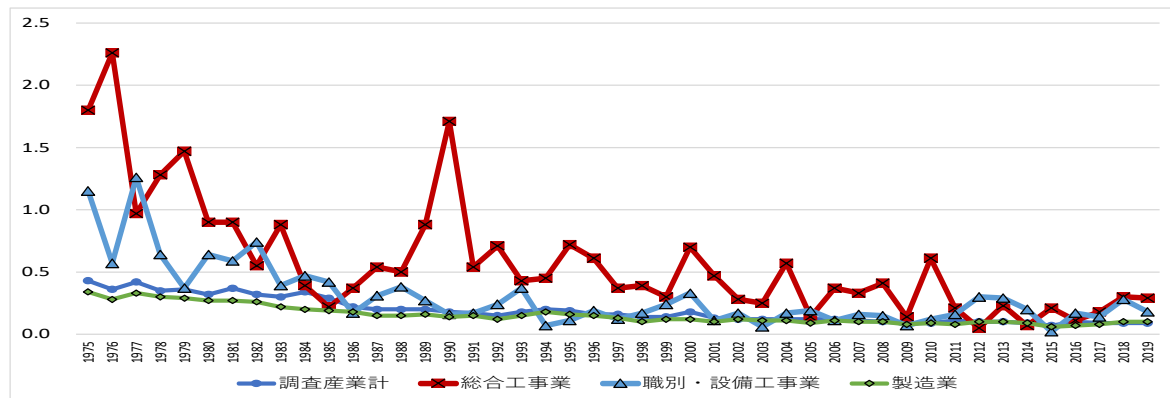
図表2-3-19 産業別労働災害【度数率】



(出典) 厚生労働省「労働災害動向調査報告」を基に当研究所にて作成
 ※度数率=労働災害による死傷者数÷延実労働時間数×1,000,000

度数率は「労働災害による死傷者数÷延実労働時間数×1,000,000」で求められる数値であり、労働災害の発生頻度を表すものである。高度経済成長期の建設業は、他産業と比べて労働災害発生率が突出して高かった。1962年以前は、建設業の労働災害度数率は20を超えていたが、労働災害防止の取組が続けられたことで災害発生率は急速に減少し、1975年には度数率は10を切る水準となる(図表2-3-19)。それでも依然として建設業は他産業よりも労災発生率が突出して高い状態であったが、1982年に度数率が3を切る水準となったことで他産業並みの水準となった。2009年以降は常に調査産業計の発生率よりも低い水準で推移している。

図表2-3-20 産業別労働災害【強度率】



(出典) 厚生労働省「労働災害動向調査報告」を基に当研究所にて作成
 ※強度率=延労働損失日数÷延実労働時間数×1,000

強度率は「延労働損失日数÷延実労働時間数×1,000」で求められる数値である(図表2-3-20)。度数率と同様に、建設業の労働災害強度率は1980年頃まで他産業と比べて突出しており、建設業では死亡・重傷災害が多かったため、他産業との差は度数率以上に開いていた。

その後、労働災害防止の取組が続けられたことで度数率と同様に、強度率も急速に減少し、1980年以降は1990年を除くすべての年で1を下回る水準となった。2000年代に入ると概ね

0.5を下回る水準で推移するようになってきている。

かつて他産業と比較にならないほど労働災害の件数が多く、死亡・重傷災害も多かったことで「危険」のイメージが強かった建設業であるが、2000年代以降労災発生率が他産業を下回る水準となっていることは大変な成果である。とはいえ、一度災害が発生すれば、建設業では重大事故につながることから、「危険」な産業のイメージを払拭するためにも、建設業界としては取組の手を緩めるわけにはいかない。

(3) 社会保険等

① 社会保険制度の整備

医療保険、(厚生)年金保険、雇用保険については、近年まで建設技能労働者の加入率が他産業に比べて低く、就職先としての建設業の魅力が乏しい理由の1つとして取り上げられてきた。また、労働災害の多かった建設業において、労災保険の整備も重要であった。

(a) 健康保険

我が国において労働者を対象とした健康保険制度整備のための法律として健康保険法が1927年に施行されていたが、当初その対象は工場労働者等に限定されていた。1938年に厚生省が設立されるとともに国民健康保険法が施行されたがその対象は自営業者・農業従事者であり、ここでも建設技能労働者は対象とならなかった。

建設技能労働者を対象とする健康保険制度の整備は遅れていたが、1943年になって全国土木建築国民健康保険組合が厚生大臣の認可を受けて設立された。ただし、ここで対象になったのは現場常用労働者であり、日雇労働者は戦後の1953年に公布された日雇労働者健康保険法まで待たねばならなかった。

こうして、建設技能労働者のための健康保険制度が整備されたが、当初は任意加入とされていた。原則強制加入の制度になったのは1958年公布の新国民健康保険法による(常時5人以上の従業員を使用する事業所が強制加入)。

(b) 年金保険

日本における労働者を対象とした年金保険制度の創設は1941年の労働者年金保険法制定に遡る。当初の対象は工場等で働く男性労働者であったが、1944年には法律名が厚生年金保険法に改められ、対象者も5人以上事業所の女性も含む勤務者に拡大された。1954年には全面改正され定額部分と比例報酬部分の2階建てとなる等、改正を繰り返しながらも現在まで続く厚生年金の基本的な枠組みが成立した。

厚生年金等他の公的年金制度が適用されない者を対象とした年金制度として、1959年に国民年金法(全面施行は1961年)が制定されて国民年金制度が創設され、これをもってすべての国民が公的年金制度の対象となる国民皆年金制度が整えられた。

年金保険については、工場労働者等に対する制度創設が3年ほど先行したことを除けば、建設業と他産業で違いはない。しかし、建設業においては一人親方として就業する者や、厚生年金の強制適用事業所とならない小規模事業所が多いことなどにより、厚生年金に加入している者の割合が低いと言われている。

(c) 雇用保険

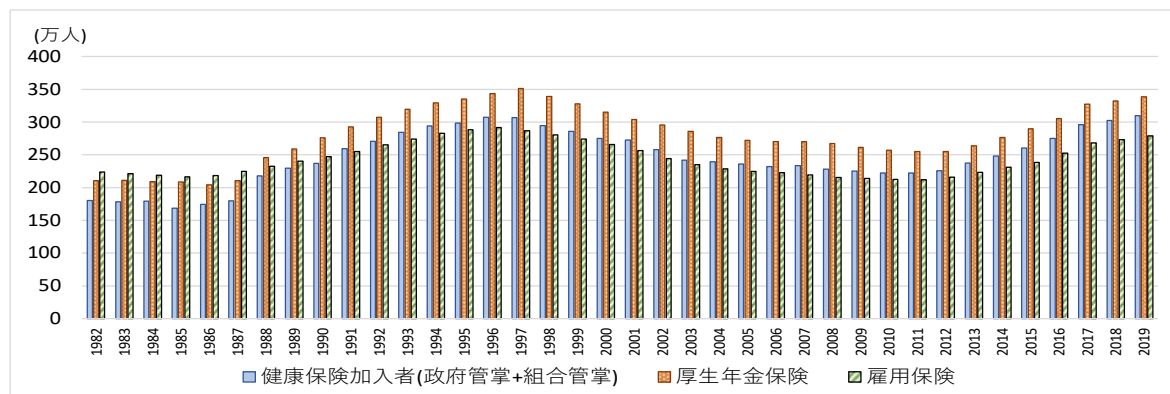
雇用保険の前身である失業保険の制度が制定されたのは1947年のことである。しかし、当時主として対象となったのは製造業、鉱業、運輸業、サービス業、商業の雇用者（5人以上の事業所に雇用されるもの）であって建設業は対象に含まれていなかった。さらに、日雇労働者や短期雇用者、事業所の所在地の一定しない事業に雇用される者は適用除外とされた。

建設技能労働者が失業保険制度の対象となる道が開かれたのは1949年のことである。この年の失業保険法改正によって建設業が対象となり、また、日雇労働者の失業保険が新設された。その後、1969年に成立した労働保険徴収法によって5人未満事業所も対象となった。次いで、1974年に成立した雇用保険法によって、失業保険は雇用促進事業や失業予防事業の機能も備えた雇用保険に改変され、現在に至っている。

また、雇用に関連する建設業のための独自の施策として、1976年に建設労働者雇用改善法が施行されている。事業主に対して雇用管理責任者の選任を義務付けた他、建設労働雇用改善計画の策定、建設労働者の教育訓練のための助成金制度が創設されたこと等がその内容である。

建設業の健康保険、厚生年金保険、雇用保険の加入者数について、図表2-3-21のとおりグラフ化した。3保険とも加入者数の増減は建設業就業者の増減に沿って推移しているが、2010年代には建設業就業者が横ばいに推移している中で加入者が増加している。2010年代の加入者増加については近年の社会保険加入対策として後に述べる。

図表2-3-21 健康保険、厚生年金保険、雇用保険 加入者数の推移（建設業）



(出典) 厚生労働省「健康保険被保険者実態調査」、「厚生年金保険業態別規模別適用状況調」、「雇用保険事業年報」を基に当研究所にて作成

※健康保険加入者数は各年に採用された抽出率で割戻して総数を算出している。また、日雇労働者の加入分は含まれていない。

(d) 労災保険

建設技能労働者の労働災害に対する補償制度として、事業主に療養費・手当支給を義務付けた労働者災害扶助法が1931年には制定されていたが、補償の水準は不十分であったと言われる。保険制度としての労災補償は1947年に公布された労働者災害補償保険法によって制度化された。建設技能労働者も対象となったが、一人親方は労働者ではないため対象外であり、1965年に行われた法改正の中で特別加入制度が新設されたことにより、一人親方の保険加入の道が開かれた。さらに、1969年に成立した労働保険徴収法の中で、建設工事においては元請企業が下請企業に係る労働保険料等も一括して事業主として納付義務を負うことが明記された。

一人親方については、その比率が上昇している上、自らが一人親方に該当すると認識していない者の存在も指摘されており、労災保険の補償から漏れている恐れのある一人親方についての取組が求められている。

② 近年の社会保険加入対策

2010年代に行われた社会保険加入対策の本格的な取組は、2012年に国土交通省中央建設業審議会において社会保険未加入問題が取り上げられ、対策について具体的な方針が中間とりまとめに盛り込まれ、提言が出されたことが契機となる。

中間とりまとめの中では、年金、医療、雇用保険の法定福利費を適正に負担しない企業（保険未加入企業）の存在が技能労働者の処遇低下、若年入職者の減少の一因となっていることその他、法定福利費を適正に負担する業者ほど競争上不利になっているという問題点が指摘されるとともに、それ以前の取組の問題点として、制度的に社会保険の加入状況を把握することになっていなかったことも指摘されており、この提言により、加入状況の実態把握と未加入企業に対する指導等の取組が始められることとなった。さらに、対策実施後5年で事業者単位の加入率100%、労働者単位では製造業相当の加入状況¹⁰を目指すという具体的な数値目標も定められた。

提言に基づき、2012年7月には国土交通省は「社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン」を策定し、元請企業に下請企業に対する保険加入と指導の義務が課された他、法定福利費の適正な確保も求められた。また、建設業経営事項審査における社会保険未加入企業の減点幅の拡大も実施された。ガイドラインは施策の実効性を持たせるために順次改定されており、2020年10月の改定では社会保険加入が真正であることを担保するために、CCUSに登録している企業の選定が推奨される旨の文言が追加されるとともに、健康保険、厚生年金保険、雇用保険への未加入企業を下請企業として選定しないことを徹底するべきとされている。

国土交通省直轄工事においては、2017年に2次以下の下請企業も加入企業に限定され、2次以下の未加入企業について元請企業にペナルティが課されるようになった。

¹⁰ 製造業における労働者単位の加入率は、雇用保険90.7%、厚生年金保険87.0%である。出所：総務省「労働力調査」、厚生労働省「雇用保険事業年報」、「厚生年金保険業態別規模別適用状況調」（2019年）

地方公共団体発注工事における対策としては、国土交通省は、2016年に入札資格を加入企業に限ることや、元請企業に対して未加入企業との下請契約を制限することなどの措置をとることを入札契約適正化法に基づき地方公共団体に要請するとともに、2017年には公共工事標準請負契約約款を改正し、下請企業を加入企業に限定する規定を創設した。

民間発注工事における対策としては、2018年に国土交通省が工事施工を加入企業に限定する旨の誓約書のひな型を作成し、民間発注者団体等を通して、発注企業は元請企業に誓約書を提出させるよう要請した。これら一連の対策の結果、2011年10月には66.3%にとどまっていた3次下請企業の3保険（健康保険、年金保険、雇用保険）の加入率は、2019年10月には93.6%まで上昇した。

このように、様々な対策によって社会保険加入率が向上したことを受け、2020年10月の建設業許可基準の見直しにおいて、社会保険加入が許可の要件とされた。これにより、建設業許可の更新が一巡する5年後には、社会保険未加入の建設業許可業者は無くなる見込みである。

③ 建設業退職金共済制度（建退共制度）

建退共制度は、建設技能労働者がいつこの現場で働いても、あるいは事業主が変わっても建設業で働いた日数分の掛金がすべて通算されて退職金が支払われる、建設業の現場で働く者のための退職金制度である。

単独で退職金制度を持つことが困難な中小企業が従業員の退職金給付を行うことを国が支援する目的で、中小企業退職金共済法が制定されたのは1959年のことであるが、当初は適用対象者が通年の常用労働者に限られたため、短期間で職場が変わる短期雇用労働者は制度の適用を受けることができなかった。

建設業における短期雇用労働者にも退職金制度を整備すべく、全国建設業協会が技能労働者退職金共済制度構想を決定し建設業への適用拡大運動を行うなど、業界の努力の結果、1964年に法律が一部改正され、同年に特定業種退職金共済として建設業退職金共済組合が設立され建退共制度がスタートした。さらに翌1965年には建設省直轄工事で建退共掛け金が積算に反映されるようになり、国の公共工事においては掛金を国が間接的に負担する形となった。

建退共被共済者数は右肩上がり推移し、2019年度末における被共済者数は約217万人となっている。独立行政法人勤労者退職金共済機構の「建退共制度に関する実態調査結果報告書」（2016年3月）によると、工事参加労働者に占める建退共手帳交付者の割合は、労働者割合で元請76.8%、1次下請50.8%、2次以下下請40.7%であった。同時に調査された「何らかの退職金制度適用者の割合」は元請91.1%、1次下請63.9%、2次以下下請63.3%である。

一人親方については、建退共には個人加入することはできないため、「一人親方が集まって、任意組合を結成し、この組合を便宜上事業主として建退共と退職金共済契約を締結し、一人親方である組合員をその組合の労働者として加入」¹¹することになる。

¹¹ 建設業退職金共済事業本部ウェブサイトより

一人親方が任意組合を通して建退共に参加する場合、その掛金は自ら負担することとなるが、その費用は税法上事業主が自分に掛けたものとして必要経費とはならない¹²。これは企業に雇用される労働者の場合は、証紙代は企業負担かつ労働者本人の給与所得とはみなされず企業側では損金算入できることに対し不利な扱いとなっている。

退職金制度は、建設技能労働者の待遇改善と長期的に安定した就業のために重要な要素である。下請企業所属の労働者の4割近くが退職金制度に参加しておらず、一人親方の加入問題も含めてまだ課題は残されており、CCUSとの連携により、建退共制度の普及がさらに進むことが期待される。

2.3.4 建設技能労働者の教育・職業訓練

技能労働者の高齢化が進む中、建設業入職者や入職候補者へ教育を行い、技能を継承していく必要性が益々高まっている。職業訓練の推進・振興を目的として、1958年に職業訓練法が制定され、その後1969年と1985年の改定を経て職業能力開発促進法となっている。さらに、1974年に成立した雇用保険法により、雇用保険を職業訓練実施のための財源としても使えるようになっている。

建設業における教育・職業訓練については、1963年に全国建設業協会が発表した「技能労働者確保のための総合対策」の中では技能検定制度の拡充や学校教育と職業訓練の連携による技能者の養成等の提言がなされている。また、1976年に施行された建設労働者雇用改善法では、建設労働者の教育訓練のための助成金制度の創設といった施策が含まれた。さらには、多くの方の熱意と努力が傾けられて、職業訓練法人全国建設産業教育訓練協会で運営する富士教育訓練センターや学校法人ものづくり大学等の教育機関の整備も進められてきた。

建設技能労働者等に対する教育・職業訓練の現場として、富士教育訓練センターと学校法人ものづくり大学の取組を紹介する。

(1) 富士教育訓練センター

富士教育訓練センター（以下「センター」という。）は、建設専門工事業及び建設関連業の全国団体から、技術者・技能者の教育訓練の必要性と教育訓練を自ら実施しようという声が高まる中、建設業関連団体からの出捐を受け、1997年に旧建設省建設大学校跡地に開校した建設技術者・技能者の教育訓練施設である。

① 教育訓練の受講者の推移と教育訓練内容

教育訓練のねらいは「業界のニーズ」「即戦力」「安全管理」を重視した教育訓練を追求し、

¹² 建設業退職金共済事業本部ウェブサイトより

現場で仕事ができる技術者・技能者を育成すること。

一般募集研修に加え、業界のニーズに対応するために企業別オーダーメイドのカリキュラムでの教育訓練も行う。オーダーメイド研修については、企業にヒアリングしてプログラムを作成している。さらに、一般募集のプログラムは他の訓練施設にも公開し、利用されている。

教育訓練の受講者は開校以来順調に増加しており、開校初年度の1997年度に20,108人日であったものが2019年度には54,727人日となっている。

② 学生・教員に対する教育訓練の意義と助成金に対する要望

企業から派遣されてくる技術者・技能者の他、高校生、大学生、専門高校の教員に対する教育訓練も行っている。

高校・専門学校の教員は現場経験が少なく、また、型枠や鉄筋等の教材が十分でないため、そうした教員の方々に富士教育訓練センターで実際の現場作業を体験してもらうことの意義は大きい。

生徒や学生に対する教育訓練についての助成金が不十分であると感じている。生徒や学生・教員向けの教育訓練費用の一部は「人材育成支援助成金」という形で助成してもらえるようになったが、全額を賄える状態ではない。業界団体や国に一層の取組を要望している。

若い人が業界に入ってくるきっかけづくりとして若年層への教育は大切なことである。コースを受講した学生等や教員の感想文からは、建設業の担い手確保のためにこれから社会に出ていく学生等や教員への教育訓練の重要性が感じられる。

③ 教育訓練・資格取得支援に関する支援事業

センターが行う教育訓練に社員を派遣した企業は、人材開発支援助成金として受講料の全額かそれに近い金額を国から受け取ることができる。

企業に所属していない人向けには、厚生労働省が受講費用を全額補助する教育訓練・資格取得支援事業を行っており、パンフレットをハローワークに置いている。数十万円の費用が掛かる数週間～2か月ほどのコースを無料で受講でき、各種資格も取得できる制度である。

ただ、制度が広く一般に知られている状況にはなっていない。ハローワークの職員は建設業だけを扱っているわけではない。利用希望者の目につかないことには制度利用につながらない。

(2) ものづくり大学

ものづくり大学は2001年に開学した工科系4年制大学であり、建設学科と総合機械学科の2つの学科を持つ。実技・実務教育を重視しており、卒業後に技能労働者として就職する学生もいる。

① 目指す人材像と教育内容

建設学科の目指す人材像として、「技能もわかる技術者」、「技術もわかる技能者」といった、いわば技術者と技能者の橋渡し役になれる人材を育成している。

建設学科の中には「木造建築」「都市・建築」「仕上・インテリア」「建築デザイン」の4つのコースが設定されているが、コースは完全に固定されたものではなく、学生が実際に様々な実習を行っていく中で見つけた自分の興味関心に合わせて、柔軟に受講科目を選択していくことができる。授業は座学の他、製図の実習、建設足場組立、RC型枠組立、タイル貼り、木材加工等様々な作業実習が行われており、また日々の研究活動の他に企業の委託を受けて建設材料の試験・研究を行っている研究室もある。授業における実習と座学の割合は6:4とのものであり、実習に相当の重きが置かれていることが特徴である。

実習の講師は現役の技能者や企業OBの方が多く、学生は実際の建設現場で行う作業を体験する。ものづくり大学の授業体系と課外活動は、実際に自分で体験していく中で自分の興味関心のある分野を見つけ、それを掘り下げていくという方向性となっている。授業内容自体が卒業後の職業に直接つながっていることもあり、学生が自身の将来に対する目的意識を育みやすい教育内容となっている。

② 建設学科の学生の出身について

建設学科に在籍する学生は4学年合わせて736名である¹³。おおまかに、普通科高校卒業生60%、工業高校卒業生20%、留学生5%、その他15%とのことである。

建設学科の女性比率は18%。併設されている総合機械学科よりも女性が多い。

③ 建設学科の学生の就職先について

ものづくり大学は大学卒業資格を持つ技能者の育成機関ではなく、建設学科の卒業生のうち7割程度が施工管理の技術職としてゼネコン・サブコンに就職しているとのことである¹⁴。設計職種等で就職する学生もおり、技能職（職人）として就職するのは1割弱とのことであった。技能職として就職する学生は減少傾向との話もあったが、学生の中には実技・実習を通して技能を高め、職人としての就職しか考えていないという学生もいる。先に見たとおり大学卒業後に生産労働職種に就職する者の比率は2%に満たないものであることを考えると、ものづくり大学卒業生の10%弱が技能労働者として就職しているのは、かなりの高率であると言える。

¹³ 2020年5月1日現在

¹⁴ 全国的には施工管理職を志望する学生が減少傾向にあり、企業側のニーズが高まっているという事情もあるのではないかとのことであった。また、他大学から建設業に就職する学生では設計・デザイン等を志望する者が多いため、施工管理職に配属となった者が早期に離職するという状況もあるが、ものづくり大学の学生は授業で実作業を体験し、インターンシップも行うため、就職後のミスマッチに起因する離職は少ないとのこと。

2.3.5 外国人の活用と定着

(1) 特定技能制度の創設

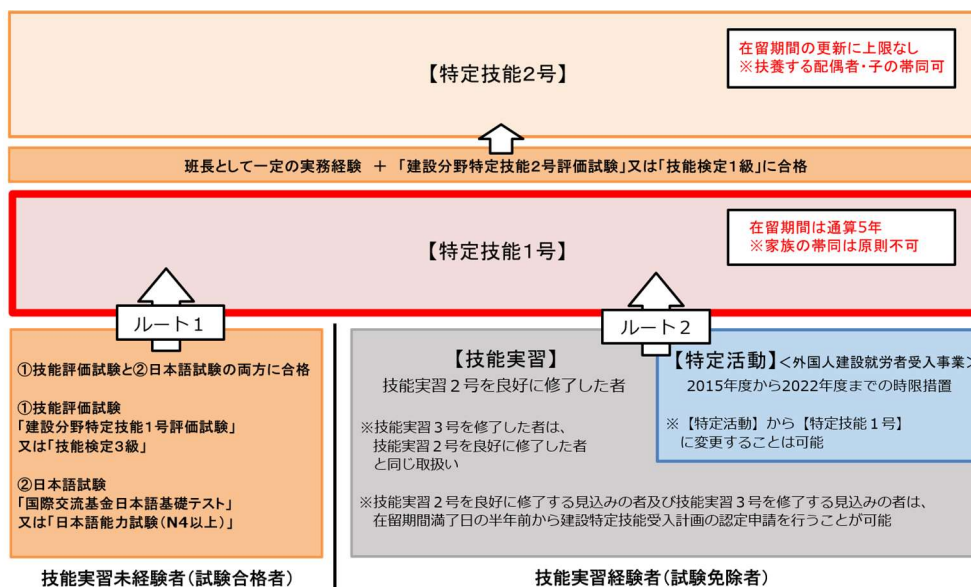
建設分野では2023年度には約21万人の建設技能者の人材不足が発生すると推計¹⁵されており、生産性向上、国内人材の追加確保等の取組を行ってもなお不足すると見込まれる数を外国人労働者へ期待している。

2019年4月、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」にて在留資格「特定技能1号・2号」が創設された。

特定技能1号は、「相当程度の知識または経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」であり、特定技能2号は「特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」である。特定技能外国人は人材不足を補うことができる人材である。政府は現在、2023年までの特定技能外国人の受入れ数について4万人を上限として運用を行っている¹⁵。

特定技能外国人のキャリアパスイメージを図表2-3-22に示す。特定技能になるには2つのルートがある。1つ目のルートは技能評価試験と日本語試験の両方に合格した者、2つ目のルートは技能実習生からの移行である。

図表2-3-22 特定技能へのキャリアパスイメージ



(出典) 建設技能人材機構資料「建設分野の特定技能外国人制度の概要」

2022年3月31日までは、もうひとつ特定技能になるルートがある。2014年に「建設分野

¹⁵ 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針（2018年12月閣議決定、2020年2月一部変更）別紙6 建設分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針

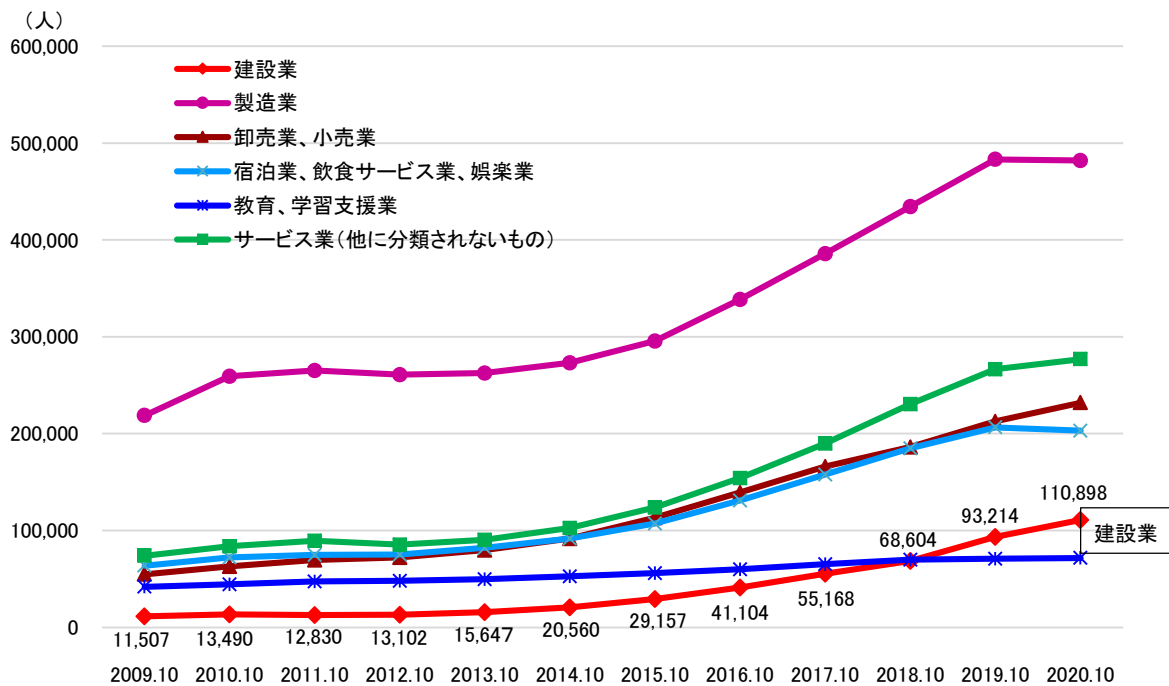
における外国人材の活用に係る緊急措置」として「特定活動」という在留資格が創設された。「特定活動」での活動期限を過ぎた後、「特定技能」など別の在留資格へ移行すれば、引き続き日本で就労することができる。

(2) 外国人労働者の雇用状況

① 産業別割合

2020年10月末現在、産業全体に占める外国人の建設業就労者は110,898人に上り、全体に対する構成比は6.4%である。建設業で就労する外国人労働者の数は2012年から8年続けて増加しており、また2014年から2020年までの就業者数の伸び率は年平均約30%と急伸している。

図表2-3-23 我が国で就労する外国人の推移（産業別）

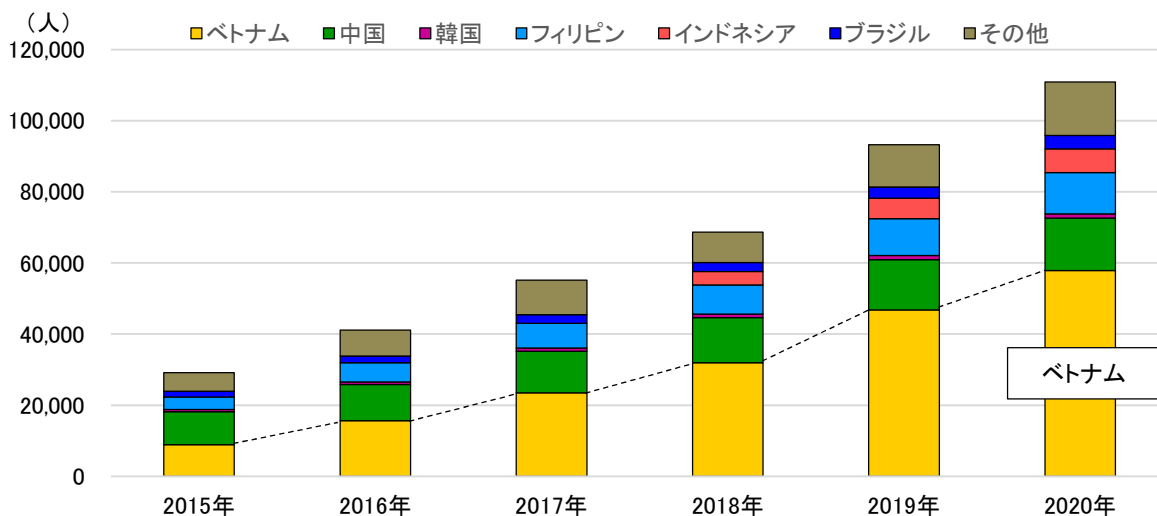


(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(各年10月末時点)を基に当研究所にて作成

② 建設業で就労する外国人の国籍別割合

国籍別では、2020年の構成を見ると、ベトナム、中国、フィリピンの順で多く、ベトナムが52.2%と圧倒的に多く半数以上を占める。年別に見ると、近年ベトナムからの就労者数が急激に増加しているのが分かる(図表2-3-24)。

図表2-3-24 建設業における国籍別外国人労働者の推移



(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(各年10月末時点)を基に当研究所にて作成

産業全体で見ても、ベトナムからの労働者数が最も多く、厚生労働省「外国人の雇用状況」(2020年10月末現在)より、全体に占めるベトナムからの労働者数の割合は25.7%となっている。

また、ベトナムから外国への労働者派遣数も日本が最も多い(図表2-3-25)。

③ 在留資格別

厚生労働省「外国人雇用状況」(2020年10月末現在)より、建設業で就労する外国人労働者を在留資格別に見ると、技能実習生が76,567人(69.0%)と最も多く、約7割を占める。

特定技能外国人の人数については、出入国在留管理庁より、2020年12月末現在、建設分野で働く特定技能外国人は1,319人いる。この特定技能外国人はみな特定技能1号であり、特定技能2号はまだいない。2020年9月末時点では技能実習生や特定活動からの移行者のみであったが、2020年8月からは国内で初めて技能評価試験が実施されており、2020年12月現在は技能評価試験合格者も就労を開始している。

図表 2-3-25
2019年におけるベトナムから
外国への労働者派遣数

国・地域	派遣数
日本	82,703人
台湾	54,480人
韓国	7,215人
ルーマニア	3,478人
その他	4,654人
合計	152,530人

(出典) JETRO 公表値を基に当研究所にて作成

(3) 外国人労働者の意識調査

特定技能外国人や技能実習生は貴重で将来有望な人材である。当研究所では、外国人労働者を対象に現状と将来についてどのような意識を持ちながら働いているのか、文書でのアンケート

ト及び対面調査を行った。

今回、7社の企業（向井建設（株）、日本室内設備工業（株）、水谷建設（株）、日起建設（株）、（有）岩本ボーリング、（株）日栄特基、岩手試錐工業（株））に協力いただき、37人の外国人労働者に調査を行った。

(a) アンケート概要

〈アンケート項目〉

- | | |
|-------------------|-----------------|
| ①日本で働く目的は何か | ⑤将来の夢は何か |
| ②なぜ建設業を選んだのか | ⑥建設の仕事を続けたいか |
| ③日本に来て大変なことはあるか | ⑦“特定技能1号”になりたいか |
| ④日本で楽しいこと・良い点はあるか | “特定技能2号”になりたいか |

〈回答者〉

アンケート調査及び対面調査を行った37人の外国人労働者の在留資格、職種は下記のとおりである。

(i) 在留資格の内訳

在留資格	人数
特定技能1号	9人
特定活動	8人
技能実習2号	18人
技能実習1号	2人
合計	37人

(ii) 職種の内訳

職種	人数
とび	1人
表装	7人
型枠施工	1人
さく井	9人
内装仕上げ施工	2人
建設機械施工	17人
合計	37人

(b) アンケート結果

① 日本で働く目的

回答	回答数
お金を稼ぎたい	29
日本の技術を学びたい	22
日本の文化・働き方を勉強したい	6
日本語を学びたい	4
日本で経験を積みたい	2
独立した生活をした	1
日本の安全性を勉強したい	1

日本で働く目的は「お金を稼ぐため」が最も多い。彼らの家族は農家であることが多く、本国より賃金水準が高い日本でお金を稼ぎ、家族の暮らしを豊かにしたいと思う労働者が多い。

他方では、日本語の習得や日本の高い技術力を学ぶことは、将来的に自身の財産になると考えて働く労働者が多い。

日本を就労先として選ぶ理由は、ベトナムには日系企業が多いことや日本のアニメなどテレビ番組が放映されていることなどから日本に対して憧れを持つ場合が多い。

② 建設業を選んだ理由

回答	回答数	回答	回答数
本国でも建設業に従事していた	13	仕事が多いから	2
送出し機関の研修で興味が出た	8	色々な地域に行くことができる	1
建設業は将来性がある	4	体を使う仕事で健康にいいから	1
家族や親戚からの紹介	2	給料が高いから	1
機械を運転するのが好き	2	建設系の大学を出たから	1
建設業が好きだから	3		

建設業を選んだ理由として今回最も多かった回答は「本国でも建設業に従事していた」である。この回答をした労働者は元々現地やその他の海外現場などで日本の建設会社の下で働いた経験がある者が多く、特定技能が創設される以前に日本の会社が人材確保のために技能実習制度を活用して受入れたという経緯があった。

その他は、建設機械に興味を持つ者や仕事が多いからなどの理由が多い。中には、内装業など今後ベトナムで需要が増える見込みがある職種を選んで就労している者や「テレビ番組で関西国際空港の建設風景を見て建設に興味を持った」という者もいる。

③ 日本で大変だと思うこと

回答	回答数
日本語	28
文化や生活の違い	6
冬の寒さ	4
食事	2
母国になかなか帰れない	2
仕事が難しい	1
特にない	4

対面調査での回答を含めると、日本で大変なことは、ほぼ全員が「日本語」と回答した。中には日本語が堪能な労働者もいたが、多くが挨拶や基礎的な日常会話、現場作業に最低限必要な単語などの習得に留まっている。

日本語レベルのほうは、日本語能力試験 JLPT¹⁶のレベル¹⁷で言うと、N5 が 9 人、N4 が 9 人、N2 が 2 人で、未受験者が 17 人であった。

今回のアンケート結果では、日本の経験年数と日本語習得レベルは比例しておらず、日本人と積極的にコミュニケーションを取りたい意欲の強い者は習得が早いようである。

「日本語」以外の意見として「文化や生活の違い」や「食事」などの意見もあったが、来日当初に感じており、現在は慣れたという者が多い。

¹⁶ Japanese-Language Proficiency Test

日本語能力試験は独立行政法人国際交流基金と公益財団法人日本国際教育支援協会が主催する日本語を母語としない人のための日本語能力を測定し認定する試験

¹⁷ レベルは N1～N5 まであり、N1 が最も難しい。N5 は基本的な日本語をある程度理解することができるレベル、N4 は基本的な日本語を理解することができるレベル、N3 は日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができるレベル、N2 は日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができるレベル、N1 は幅広い場面で使われる日本語を理解することができるレベル。

④ 日本で楽しいと思うこと・日本の良い点

回答	回答数	回答	回答数
日本人や仕事に対する真面目さや責任感を学べること	10	お金を稼ぎ、家族のためになること	1
技術を学べること	7	自分自身の内面も技術も成長することができた	1
生活が安全で便利なこと	5	色々な人に会えること	1
社会に役立つ多くのことを経験できる	4	日本語を学べること	1
日本人は友好的で親切	4	最新の機械を運転できること	1
ベトナムとは違う文化や技術を学べること（時間を守る、安全等）	3	日本人はマナーがいい	1
同僚たちとのコミュニケーション	3	治安が良く、安定している	1
日本での経験を積めること	2	無回答	2

日本で楽しいことや良いと思う点に対する回答は、「日本人の仕事に対する真面目さや責任感を学べること」、「技術を学べること」など、日本の強みなどが反映された結果になっている。日本人と良好な関係で仕事に取り組んでいることが分かる結果であった。

⑤ 将来の夢

回答	回答数	回答	回答数
ベトナムの日系企業で働きたい	5	日本語を上達させたい	2
ベトナムに土地や家を買いたい	4	2億円稼ぎ、ベトナムに二件の家を建てたい	1
ベトナムで内装の仕事をしたい	4	今は会社に貢献したい	1
日本でもっと経験を積みたい	3	ベトナムで建設会社を開きたい	1
受入れ先企業で働き続けたい	3	ベトナムで日本語を教えたい	1
ベトナムでお店を開きたい	3	家族を日本に連れてきたい	1
日本で働き続けたい	3	家族を豊かにしたい	1
建築家になりたい	3	健康であり続けたい	1
お金持ちになりたい	2	特になし	1
特定技能になりたい	2		

本国に関する意見と日本で継続して働くことに関する意見はおおよそ半々である。本国へ帰ることを考えている者たちの意見は、「ベトナムの日系企業で働きたい」「ベトナムで店を開きたい」「ベトナムで内装の仕事をしたい」など具体的な意見が多い。

日本で継続して働きたいと思う者たちの意見は、「日本語を上達させたい」「日本でもっと経験を積みたい」「会社に貢献したい」「家族を日本に連れてきたい」が多い。

⑥ 建設業を続けたいか

回答	回答数
続けたい	30
今のところ続けたい	5
わからない	1
先のことは考えていないが、今は続けたいと思っている	1

「建設業で継続して働きたい」と回答した割合が圧倒的に多いが、その中には「技能実習制度や特定技能1号の在留資格で就労できる間は建設業で働きたい」という気持ちの者も多数いる。項目⑤の「日本で働きたい」と回答した者たちの中にも、「日本で就労できる間は建設業で続けたい」という気持ちの者がいると考えられる。

⑦ “特定技能1号” “特定技能2号” になりたいか

回答	回答数
わからない	15
特定技能1号あるいは特定技能2号になりたい	19
ベトナムに帰り、日本と連携した仕事をしたい	1
「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を目指している	1
ベトナムに帰りたい	1

今回、“特定技能1号”あるいは“特定技能2号”になりたいと回答している者は37人中20人である。なりたいと答えた者はより長く日本で働けることを希望している。この中には、「特定技能2号にはなりたいが、ハードルが高いため特定1号の期間が修了したら、別の在留資格に変更する」ことを考えている者もいた。ハードルが高い理由のひとつに試験問題にルビが振られていないため、問題内容を把握することが困難だという意見があった。

回答で最も多かったのは、「わからない」という回答だった。「わからない」と回答した者たちは技能実習生が多い。

(4) 安定的な人材確保に対する取組

安定的な人材確保に関する取組及び課題について外国人労働者の受入れに係る団体・事業者へ取材を行い、意見を聞いた。

取材を行った団体・事業者は、ベトナムの送出機関、(一社)建設技能人材機構(以下、JACという。)、アンケート及び対面調査を依頼した受入れ企業7社の計9団体である。

① 送出機関：AN DUONG GROUP¹⁸ NHAT THANH 留学及び高度人材開発(株)

AN DUONG GROUP(株)はベトナムハノイ市に本社を構え、ベトナム国内12か所に拠点を持ち、日本にも駐在所を持ち、人材派遣や宿泊・レストラン事業などを行う会社である。2015年にはNHAT THANH 留学及び高度人材開発(株)を会員企業とし、技能実習生の送出事業を開始した。

技能実習生の送出実績としては、2020年3月時点で1,550人を諸国へ送り出している。その内、建設業は約3割であり、職種は内装仕上げ、型枠、左官、塗装が人気とのことだった。

¹⁸ AN DUONG GROUP(株)ウェブサイト <http://anduonggroup-japan.com> 及び <https://anduonggroup-vietnam.com>

送出し相手国は日本の他、シンガポールや韓国があるが、日本が最も実績が多い。

「特定技能」の在留資格が創設された現時点では、日本への実習生全員に対して特定技能についても説明を行い、JACと連携して、サポートを行っている。

人材確保の取組

- ・ ベトナム国内の高校や短期大学、大学と連携を取り、定期的にセミナーを開催し、日本での労働についての説明や職種の説明を行っている。
- ・ 都市工事建設短期大学と強い提携関係を築き、職業訓練や日本語授業を行い、日本を意識した高度な教育を行っている。
- ・ ベトナム国内に多くの地方営業所を構え、直接実習候補者の募集を行い、ブローカー対策を行っている。
- ・ Facebook ページを作成し、実習生候補者となり得る若者へ情報提供を行っている。

人材育成の取組

- ・ 職種訓練では、最新の施設を準備し高い技術訓練を行っている。また、日本大手建設企業の傘下の建設人材育成協会の技術サポートにより、日本での仕事に即座に対応できるような体制を取っている。
- ・ 日本語教育では、日本語能力 N4 レベル取得を目標とした教育を行っている。また、会話練習は日本人を教師とし、実践を想定した教育を行っている。
- ・ 日本の文化などを教育するオリエンテーションを定期的に開催し、日本の生活ルールや5S¹⁹、報連相の重要性、挨拶などを教育している。
- ・ 日本語能力試験 N4 や N3 の合格者には奨学金を出す制度を設け、実習生たちの学習意欲向上を促している。
- ・ 受入れ国での実習開始後もオンラインにて日本語授業を行い、日本語習得の意識を低下させないように工夫している。

アフターフォロー

- ・ 実習開始時には SNS を利用し、各実習生と受入れ企業を含めた 3 者間のグループを作り、実習生や受入れ企業側が困ったときに意見を挙げられる体制を取っている。
- ・ 実習生の家族へ定期的に家族訪問を行い、サポートを行っている。家族訪問にて実習生の本音を聞くことができ、実習生のケアにも役立っている。

課題・要望

- ・ 今後も安定的な人材確保を行うために、受入れ企業には日本人と外国人を差別せずに平等な扱いを求める。また、給料や手当など適切な条件での雇用を求める。

¹⁹ 「整理」「整頓」「清掃」「清潔」「しつけ」の頭文字の S をとったもの。

② 特定技能受入れ事業実施法人：(一社) 建設技能人材機構 (JAC²⁰)

JACは、特定技能の在留資格の創設に併せ、建設分野における特定技能外国人等の適正かつ円滑な受入れを図るため、元請団体と専門工事業団体との共同により創設された。

事業の一つとして、建設分野における特定技能の受入れ対象分野 18 職種²¹について技能評価試験を行う。JACは2020年8月、富士教育訓練センターにて日本国内に在籍する外国人を対象に「鉄筋継手」について特定技能1号評価試験を始めて実施した。「鉄筋継手」では32人が合格した。9月には「土工」の試験を実施し、28人が合格した。12月には「トンネル推進工」と「電気通信」の試験を東京のJACの事務所で、「トンネル推進工」で16人が合格、「電気通信」では19人が合格した。

2021年度には2020年度に実施した各職種の追試験や「吹付ウレタン断熱」、「海洋土木工」の試験を予定している。これらの職種は現在の技能実習の受入れ対象分野にはなく、特定技能として新規受入れを行う職種である。

海外現地での試験についても、JACがベトナム現地の送出し機関と労働者提供契約を8月に締結し、2020年11月にベトナム現地の訓練校で日本語教育(基礎レベル)がスタートした。技能訓練と日本語教育(実践レベル)の試験に合格すると特定技能外国人として就職マッチング、雇用契約へ進むことができる。今後はフィリピンでも「電気通信」で試験実施を目指している。

人材確保に関する課題

- ・ 韓国や台湾などの国も日本同様にベトナムなどの国から労働者の受入れを行っている。今後韓国や台湾に負けないような仕組みを作っていかなければならない。
- ・ 以前は中国からの受入れが多かったが、中国の賃金水準が上がり、日本に来なくなった。ベトナムも経済成長が大きいと、いずれは中国のように来なくなる可能性を見越して、人材確保の対策をしていかなければならない。
- ・ 技能実習生は技能移転という目的にも関わらず、特定技能より低賃金であることを理由に労働力としてみなされ、技能実習生ばかり雇用する企業がいるのではないか。
- ・ 現在労働を開始している特定技能労働者は技能実習生または特定活動からの移行者のみである。適正な人材受入れをさらに拡大させるためには、試験合格者の特定技能外国人の確保が必須である。技能実習や特定活動を経ずに特定技能になることは相当難しく現実にも事例はないことから、現行枠組みのままでは労働力(特定技能)の大幅な確保にはつながらない。

受入れ先企業等に期待すること

- ・ 建設分野は元々人気が高い。受入れ先の企業の評判は外国人のコミュニティで広まるの

²⁰ Japan Association for Construction Human Resources

²¹ 2020年2月現在、特定技能受入れ対象職種は、型枠施工、屋根ふき、建築大工、左官、電気通信、配管、コンクリート圧送、鉄筋施工、建築板金、トンネル推進工、鉄筋継手、保温保冷、建設機械施工、内装仕上げ、吹付ウレタン断熱、土工、とび、海洋土木工の18職種。

で、適正な外国人労働者の活用と魅力ある企業作りをがんばってもらいたい。

- ・ 労働力不足の職種は待遇をより良くしないと外国人も希望せず結局労働力を確保できないことから、同等賃金の原則により、当該職種の日本人の待遇改善に遡及することも期待している。

③ 受入れ先企業7社

(a) 外国人労働者受入れの経緯と活用に関する意見

〈受入れの経緯〉

外国人受入れの経緯は、技術移転による国際貢献のほか、多くの企業で人材不足がきっかけであった。「特定技能」が創設される前は、技能実習生制度を利用して人材を確保することが実態であった。

〈外国人労働者活用に関する意見〉

- ・ ベトナムは兵役があり、軍経験者は挨拶なども良くでき、建設業に向いている
- ・ ベトナムはフランス統治の名残でフランスの文化が受け継がれており、内装などのデザインの仕事に慣れやすいと感じる
- ・ ベトナム人は真面目で素直な性格の者が多い
- ・ 日本人の入職者が減っている今、外国人労働者の力は非常に助かっている
- ・ ベトナム人は仲間意識が強く、皆で助け合いながら作業ができる
- ・ 給与について、外国人技能実習生は月給制だが、日本人の若手作業員は日給制度としていたことが多く、外国人技能実習生の方が日本人の収入を上回ることがある。協力会社においては問題になるときがある
- ・ 受入れ企業側は外国人労働者たちの定着を期待している。特に、技能実習生を抱える受入れ企業は「特定技能」へのステップアップを望んでいる

〈指導方針〉

- ・ 日本では専門性の高い仕事が求められるので、外国人労働者にもひとつの技能を極めるように指導している
- ・ 会社での経験が本人たちの財産になってほしいと願って指導している
- ・ ベトナムでは転職が珍しいことではなく、反対に終身雇用は本人のプレッシャーになるため、同じ会社で働き続けることを強要していない
- ・ 外国人労働者は日本人の真似をするので、不安全行動をしないことや作業手順通りに動くことを心掛けている
- ・ 常に協力し合う思いやりの気持ちを持って現場作業をするように指導している
- ・ 同じ工種の1次下請けとなる会社から1~2か月技術指導を受けさせている
- ・ 安全第一（怪我しない、怪我させない）を指導している
- ・ 現場内の整理整頓の徹底を指導している

- ・ 外国人労働者同士でも日本語を使うように指導している
- ・ 日本人と変わらない接し方をするように心掛けている
- ・ 少人数なので、一から手取り足取り技術指導している。試験の前には、実践を踏まえて勉強会をしている
- ・ 外国人労働者が日本に良い思い出を持ち、今後さらに交流できるように、そして人材不足を解消できるように、お互いにプラスになるように願っている

〈生活環境等の整備〉

- ・ 外国人労働者専用の寮を整備している
- ・ 外国人労働者用に借上げのマンションを用意し、外国人労働者たちは共同生活をしている
- ・ 実習生がいずれ特定技能になり家族を帯同するようなときは、家族の住まいも用意する準備をしている
- ・ 現場に技術指導役と生活指導役を1人ずつ配置し、外国人労働者のケアを行っている
- ・ 月に1回の頻度で社長が現場に赴き、指導役と外国人労働者本人たちへ面談を行っている

(b) 外国人労働者の育成に関する意見

- ・ 重機を運転する労働者は会話をする頻度が極端に少ないため、日本語の上達が遅く、作業の細かい指示が伝わらないことがある
- ・ 外国人労働者が多く、外国人労働者同士が母国語で会話してしまい、日本語で会話する機会が多くないため、日本語の上達が遅く、上記と同様の問題が発生する
- ・ 慣れてしまって働く意欲が薄れてきているのでその気持ちを払拭したい
- ・ ベトナム人は日本語を必死で理解しようとしているが、指導員をはじめ日本人は意思疎通にかなり時間がかかった。翻訳機は用意して使用したが、受入れ側にもベトナム語の勉強会が必要と感じる
- ・ 翻訳機の用意や勉強会の実施はお金が掛かるので、補助金やある程度の余裕がないと出来ない。また、生活指導員と技術指導員2人が必要なので人の余裕も必要になる

(c) 制度に関する意見

- ・ 申請書類、報告書類が多種にわたり、また、官庁毎に類似書類があり、理解しにくい

(d) 外国人労働者活用の将来の展望

日本室内設備工業（株）は外国人労働者の雇用を始めて、新たな事業展開のきっかけを得た。同社で働く外国人労働者の中には、日本で内装工事の経験を積んだあと本国に帰り、内装工事会社を立ち上げたいと思う労働者が数名いる。ベトナムでは現在、内装工事というと塗装工事が多く、日本のような内装パネルを用いる工事は少ないが、ベトナムは経済成長が大きく、今後は建設業のレベルも上がるが見込まれる。外国人労働者たちが本国へ帰国後、彼らとの連携による海外事業展開を視野に入れ、ベトナムへの技術移転と新規市場の開

拓を考えている。そのために、高度人材の在留資格を持つベトナム人も雇用し、ベトナムの市場を調査している。

(5) まとめ

① 課題

(a) 特定技能外国人の確保に関する課題

2020年8月に初めて国内で技能評価試験が実施され、今後技能評価試験合格者の特定技能外国人は増えていくと考えられるが、技能実習を経ずに特定技能になることは現行では相当難しく、現行の方法では特定技能の大幅な増加にはつながりにくく、2023年までの受入れ見込数最大4万人には、遠く達し得ないものと思われる。現在就労中の技能実習生からの転換促進と技能実習経験者の技能評価試験の速やかな実施等体制整備が課題である。

(b) 日本語などの学習環境に関する課題

日本での就労前に各送出国が日本語研修を設けているものの、各人の日本語レベルに差が見られた。外国人労働者たちは日本での就労前に各送出国で日本語研修を受けており、挨拶などの基本的な会話などは身に付けてくる。受入れ企業は日本語による指導を心掛けており、外国人労働者本人たちも就労始めのときは日本語学習にも意欲があるが、慣れてくると日本語習得の意欲が低下してしまう。

特に、建設機械施工の職種では作業の性質上、周囲と会話することが極端に少ないため、日本語上達が遅くなってしまう。

外国人労働者との円滑な意思疎通のためには、受入れ企業側も外国人労働者たちの母国語を学ぶことが必要だと考えており、勉強会の実施や翻訳機の準備、通訳者の雇用を行っている企業もある。しかし、これらの対応策はコストがかかるため、ある程度の金銭的余裕のある企業でないと対応が難しい。

特定技能評価試験は外国人向けの試験であるので、問題には必要に応じてルビが振られているが、日本人と同等に受験するような技能検定試験等はルビが振られていない。難易度の高い単語が使われている場合、ルビが振られていないと問題内容の把握自体が難しいという課題もあった。

(c) 外国人労働者と日本人労働者の雇用条件の違いに関する課題

技能実習生や特定技能外国人は円滑で安定的な受入れの観点から月給制だが、日本人労働者の多くは日給制であり、逆に、月額で外国人労働者の給与を下回る場合がある。このような場合は、日本人労働者の働く意欲を低下させてしまう懸念が発生する。

来日当初に身の回り品を買い与えたりするなど厚くサポートをしている企業がある一方、外国人と日本人を同等に扱いたい理由から身の回り品の支給などのサポートが難しいと感じている企業もある。

(d) 人材確保や定着に関する課題

今回の取材では、特定技能になりたいと明確な志を持つ技能実習生は少なく、実習期間の修了後は母国に帰りたいと考えている者が多かった。

近年受入れ数が急増しているベトナムは経済成長が著しく、国内の賃金も上昇傾向にあることから、将来ベトナムからの人材確保が困難になることが考えられる。

② 事業者の取組や対応策案

(a) 技能実習経験者の特定技能への登用の取組

JAC は、海外での評価試験実施に向けて取り組んでおり、現地の送出国と連携し、技能実習を終えて本国へ帰国した者を対象に試験受験者の確保を進めている。

(b) 日本語教育に関するサポート

日本語教育に限らず優秀な外国人を受入れるためには、優良な送出国と連携することが非常に大事である。

AN DUONG GROUP（株）は、就労開始後もオンライン授業などで日本語習得のサポートを行っており、学習環境を整えている。JAC では、日本語学習の機会の提供をサポートしており、企業側が積極的に利用していくことも有効である。

また、周囲の日本人労働者も外国人労働者へ対して積極的に会話するように心掛け、サポートを行うことも有益である。

(c) 外国人労働者向けの試験環境

ルビを振った試験問題用紙の準備など外国人労働者向けの試験環境を整えることで、学習意欲も生まれ、技術力の向上や業界定着へつながるのではないかと。

例えば、介護職の分野では、試験問題をさらに分かりやすい日本語に改善することなどが検討されている²²。

(d) 魅力ある業界づくり

外国人労働者同士は SNS グループで頻繁に情報交換しており、受入れ企業の対応が悪ければ瞬時に情報が拡散し、今後の受入れに影響するため、常に適正な待遇の確保と魅力ある職場づくりが求められる。

さらに、外国人労働者に日本の建設業が選ばれるためにも、日本人労働者に対する待遇及び労働環境の改善が必要であると考えられる。

²² (一社)外国人介護職員支援センターは、外国人向けにルビ付きの模試を実施している。また、公益社団法人全国老人福祉施設協議会では、「経済連携協定（EPA）介護福祉士候補者に配慮した国家試験のあり方」として試験問題をさらに分かりやすい日本語にする検討がされている。

おわりに

これまで見てきたように、建設技能労働者の労働条件改善のための取組は、他産業と比べて長い時間を掛けながらも、少しずつ成果を上げてきている。50年単位の長期的な変遷を見ると、賃金水準、労働時間、社会保険加入、労働災害発生率等様々な分野において、3K業種と言われた時代からは、格段に改善されていることが分かる。

しかしながら、これまでの建設業界は、業況が好況になれば技能労働者が不足して人材確保に取り組み、一転して業況が悪化すれば取組の勢いが失われるといったことを繰り返してきており、人材確保・育成についての本質的な解決はなされなかった。業務量の変動の大きい不安定な受注産業との点を強調しすぎることなく、日本の人口が減少し生産年齢人口の絶対数が下り坂へ向かう今こそ、景況に左右されずに、長期的な姿勢で取り組んでいくことが必要である。

長期的に見れば大きく改善されてきたとは言え、他産業と比べて未だに劣った水準である賃金や労働条件を、他産業並みかそれ以上にしていく取組は、外国人労働者に選んでもらう国・産業となるためにも必要であり、さらに、偽装一人親方等建設技能労働者の労働条件を悪化させるような問題にも目を向けていく必要がある。

また、諸外国の事例を参考にしつつ、技能労働者の育成システムの整備を進めていくことも求められるだろう。我が国においても教育・職業訓練に関する努力は重ねられてきているが、建設技能労働者の待遇や教育訓練において、日本の建設業が欧米先進諸国に遅れている面があることは否めない。

我が国に導入されたCCUSもイギリスの制度を踏まえたものである。また、欧州諸国には働きながら技能と技術を身に付けることができ、コースによっては大学卒業資格も取得できるApprenticeshipという教育訓練制度がある。この制度では学費補助や給与の支給がある等、手厚いものとなっており、また、諸国では教育訓練や広報活動のために建設業界が毎年財源を拠出する等財政面での実効性が備わっている。

2020年に入り新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、受注量が減少し一時労働力に余裕が生じたとしても、働き方改革を含め、技能労働者の労働条件改善の取組の手を緩めてはならない。

現在、建設業界ではCCUSの早期完全実施に向けて総力を挙げて取り組んでいるが、このシステムが完全に稼働すれば技能労働者の賃金・労働条件等が改善され、ひいては建設産業の魅力を高めて、今後の担い手確保の本質的な解決につなげていくことができる。

建設業の技能労働者の確保・育成は、短期的な景況やコロナ禍等に左右されずに、産業の将来を見据えて、長期的に業界を挙げて取り組んでいくことが必要である。