

2011年9月30日

「社会保険等未加入企業の排除」についての 国土交通省の取組みに関する見解と提言

NPO 法人建設政策研究所

国土交通省では2010年9月に「建設技能労働者の人材確保のあり方に係る検討会」（以下「検討会」と称す、2011年7月に報告書案を発表）を設置し、若年技能労働者を中心とした中核的労働者の確保のための対策を検討してきた。その中の「労働環境等の改善に向けた方策」の一つとして「保険未加入企業の排除」を掲げた。また、国土交通省では2010年12月に今後の建設産業の再生方策を策定することを目的に「建設産業戦略会議」を設置し、2011年6月に「建設産業の再生と発展のための方策2011」（以下「方策2011」と称す）を発表した。その中の「実施すべき対策」の一つとして「保険未加入企業の排除」を掲げた。

そこで、建設政策研究所では建設産業における「保険未加入企業」問題を考える上での基本的認識および前向きな解決方法を提案するとともに、国土交通省の二つの会議における「保険未加入企業の排除」に関する見解を以下のとおり明らかにする。

I. 「社会保険等未加入企業」問題についての基本的認識

1. 企業が事業を行なう上で法令を遵守することは最低限のルールである

建設産業だけでなく基幹的産業を含め、日本の企業には労働法制を遵守しないなど、法令を無視した企業経営を行っている企業が多い。その中でも建設産業は事業の受注から施工の段階においてルールのない競争や法令違反がはびこる無秩序な経営が行われてきた。

「社会保険等未加入企業」問題はさまざまな法令違反のうちの一つではあるが、その解決は法秩序を遵守する企業を育成し、無秩序な業界体質を改善し、最低限のルールを建設産業に確立する上で重要な課題である。その点では小零細企業といえども事業を行なう上では法令を遵守することは当然のルールであり、そのための努力を怠ってはならない。

2. 「社会保険等未加入企業」の増加には歴史的背景がある

建設企業には発注者から直接工事を受注し施工を総合的に管理・監督する元請企業と労働者を使用し施工に直接携わる下請企業とに機能分離されている。

「社会保険等未加入」問題は元請・下請の受発注契約関係の歴史的変遷と関係して増加してきた経緯がある。1970年代終盤からの戦後初めての建設投資の減少とともに実行された元請企業の下請企業への厳しいコストダウン発注、下請企業の責任施工体制への移行。1990年代後半からの「構造改革」路線による労働の規制緩和、公共投資の減少、低価格受注競争、重層下請構造の深化、一人親方化の進行。2000年代初頭からの更なる公共投資の削減、公共工事コストの縮減、非効率企業の淘汰など小泉「構造改革」によるいっそうの低価格受注競争の激化、などこの数十年の建設産業をめぐる歴史的背景の中で次のような要因のもとで社会保険等未加入企業が増加したと推測される。

- ① 無秩序な低価格受注競争、②下請企業への厳しいコストダウン発注、③労働者の不安定・短期雇用の増加、④重層下請構造の深化、労働者使用企業の小規模化、⑤労働者の一人親方化の進行、などが要因として挙げられる。

3. 「社会保険等未加入企業」を取り締まるだけでは問題が解決しない

社会保険等未加入企業を生む要因が存在する以上、未加入企業に対して罰則や許可取り消しなどの取り締まりを強化するだけでは、新たな保険未加入企業が法の網を潜り再生産されることになり、労働者の権利を確保することにつながらない。

従って、保険未加入企業を不良不適格業者と区別し、粘り強い加入のための条件整備や広範な法令遵守の世論づくりが必要とされる。

II. 社会保険等加入を促進するための提言

1. 社会保険等に加入した方が企業として有利となる市場競争環境づくり

現状では企業間の低価格受注競争において社会保険等に未加入企業の方が有利となり、法を遵守する健全な企業が淘汰されるという無秩序な競争環境が存在する。そのため、これを逆転させ、健全な企業が受注競争において有利となる市場競争環境をつくる必要がある。

そこで、以下のような事例を提言する。

- ① 工事請負契約において、保険加入企業を下請使用の条件とする法制度の改正
- ② 公共工事総合評価方式において保険加入下請企業の使用を評価項目に追加するよう入札制度を改正
- ③ 社会保険等加入による労働者の直接雇用企業に対する国の助成制度の確立するため雇用保険制度を改正

2. 請負契約の各段階で法定福利費を別途明示し、減額することなく労働者使用企業に配賦する仕組みの確立

現状では発注者と元請、元請・下請間、下請・再下請間の請負契約において法定福利費は間接経費として工事費全体に包含され、法定福利費が明示されていない。しかし、法定福利費は法で定められた基準に基づき金額が算定され固定された経費である。そのため、以下のように請負契約の各段階で法定福利費を明示し、減額することなく労働者使用企業に配賦されるしくみの確立を提言する。

- ① 発注者は企業との請負契約において法定福利費の内訳、計算根拠を明示する
- ② 企業間の請負契約の各段階で法定福利費の内訳を明示する。
- ③ 法定福利費を中間搾取した企業には罰則を設ける法制度を確立する

3. 個人請負労働者（いわゆる「一人親方」）の社会保険等加入の特例措置づくり

現状では企業の社会保険等加入を回避する手法として労働者を雇用から除外し、請負契約で使用する方式が広範に行われている。社会保険等未加入企業への締付けを強化することが、無権利な個人請負労働者の増加に向かうことになれば本末転倒の措置となる。その

ため、今日の労働基準法上の労働者性判断の枠内においても、個人請負労働者の社会保険等の企業負担が可能となる以下のような特例制度等の検討を行う。

- ① 「一人親方」の労災保険特別加入制度を任意加入から義務化に法制度を改正することにより、保険料の事業主負担を明確化させる。
- ② 「一人親方」の雇用保険加入が可能な特例制度の創設を検討
- ③ 「一人親方」の労災保険と雇用保険を労働保険として元請企業のみなし徴収制度の特例措置を検討

4. IC カード普及を通じて短期雇用者の雇用管理を徹底し、労災保険の元請加入、雇用保険、健康保険、厚生年金、建退共の雇用者加入を徹底させる

5. 建設産業において社会保険等への加入が当然となる世論づくり

建設業界全体の無秩序な体質を改善する一環として法令遵守の世論づくりを建設労働組合、建設業団体および行政が一体となって取り組む。そして社会保険等への加入が当たり前という産業内の環境づくりを行なう。

III. 「検討会」の報告案への評価と見解

本「検討会」の目的は「将来を担う中核的な建設技能労働者を確保し、次世代への技能承継を図る」ことにあり、若年技能労働者の入職者減少の要因となっている労働環境等の改善のひとつとして社会保険等未加入企業問題を取り上げている。

そのため、建設政策研究所では「検討会」の報告案を以下のように評価する。

1. 建設産業の持続的発展の立場から、全体的に前向きな検討内容となっている

建設現場における中核的スキル労働者が減少しているという認識に立ち、将来的に確保・育成していくためには、労働環境の改善を図るとともに、長期的視野に立った人材育成・技能承継が必要と述べている。その面から「検討会」の内容は全体的に建設産業の持続的発展の上で懸案となっている若年技能労働者の確保・育成のための前向きな検討内容となっていると評価できる。

2. 「保険未加入企業の排除」は保険加入を促進する立場からの検討内容となっている

「労働環境の改善に向けた方策」として「重層下請構造の是正」「人材を大切にしている企業の評価」「公共事業労務費調査の人材確保・育成への活用」とともに「保険未加入企業の排除」が掲げられている。「排除」の内容は取締りの強化や許可の取り消しなど「淘汰」策ではなく、保険加入を促進させる立場から指導監督を強化し、「1年程度の周知・啓発期間を設け、保険加入の促進に向けた機運を醸成する体制を整備する」と述べ、「実施後5年を目途に加入義務のある許可業者について加入率100%をめざす」としている。

この点では、無秩序な建設業界に法令遵守の機運を一步前進させる内容と評価できる。

3. 保険加入を促進する方策は具体策に乏しい

加入促進のための方策として「建設産業全体としての枠組みを整備し、行政、元請企業及び下請企業が一体となって取り組んでいくことが必要」と述べているが、その内容

は保険加入状況のチェックや指導監督程度にとどまっている。

この面では、保険未加入企業が生まれる根本原因や、請負契約において保険料コストの負担関係などを吟味した、法改正を含む踏み込んだ対策の提起が求められる。

IV. 建設産業戦略会議「方策 2011」の特徴と見解

「方策 2011」は「今後の建設産業の再生方策を策定すること」を目的に建設産業戦略会議において検討してきた方策内容の取りまとめである。会議では「建設産業政策 2007」で掲げた政策の方向性は現在も変わらないとし、検討の前提として踏襲した。その方向性とは「産業構造の転換、再編・淘汰は不可避」との「構造改革」推進の立場である。「方策 2011」においても、「建設産業が直面している課題の多くは、その根本的な原因が過剰供給構造にあり、地域企業の疲弊や雇用環境の悪化など深刻な問題を引き起こしている」と、諸悪の根源を建設業者数の過剰に求め、その淘汰を最大の目的として取りまとめたものである。しかし、「方策 2011」には「建設産業政策 2007」と異なったいくつかの特徴がある。

1. 「方策 2011」の特徴と問題点

1) 定量的分析を活用した「過剰供給構造」の存在と小規模企業の淘汰の必要性を指摘

「方策 2011」では冒頭に財務省の「法人企業統計」を使用し、建設投資額の減少と同様に建設企業の営業利益率が大きく下落しており、営業利益率の低迷が小規模企業に多いことを指摘し、企業の小規模化とともに企業数が過剰となっている根拠としている。

さらに、建設投資額の減少と企業の売上高の減少の中で企業の売上利益率（粗利率）が横ばいで推移していることを根拠に、売上原価率の抑制つまり労働者の賃金の低下や労務費の変動費化が進められていると指摘している。

「方策 2011」は「過剰供給構造」が小規模企業において生じていること及び小規模企業の粗利確保策が技能労働者の賃金の下落や労働者の外部化につながっていることを数値的な裏づけのもとに主張している。

2) 「過剰供給構造」のターゲットを従来の「元請中小企業」から「小零細下請企業」に転換

1995年の建設省「建設産業政策大綱」以来、建設行政は「過剰供給構造」のターゲットを地方元請企業に置き、公共投資の「選択と集中」戦略のもとで、地方の公共投資の削減とともに地方元請企業の再編淘汰を進めてきた。しかし、その結果、地域の建設業が疲弊し、災害対応やインフラの維持管理等が困難な状況に陥ってきている。そのため、「方策 2011」はこれまでの「構造改革」の反省もなく、地域元請企業の保護の立場から「地域維持型の契約方式の導入」等の対策を掲げている。そして、「過剰供給構造」のターゲットを雇用環境悪化の促進を理由に「小零細下請企業」に向け、重層下請構造の是正と関連付け、淘汰の対象としている。

3) 「社会保険等未加入企業」を不良不適格業者の範疇に組み入れ淘汰対象とする

「不良不適格業者の排除」政策は1985年の建設省「21世紀への建設産業ビジョン」以来、一貫して行なわれてきている。しかし、これまで「不良不適格業者」の定義は必ずしも鮮明ではなかった。ところが「方策 2011」においては「今後特に排除に取り組むべき不良不適格業者」として「保険未加入の企業」を明確に位置づけ、「特に重点的に排

除に取り組む」としている。

4) 「保険未加入企業」への対応は「検討会」の立場と異なる

「方策 2011」では「社会保険未加入企業」への対応など、技能労働者の雇用や労働環境に関する認識や改善方策は「検討会」の内容を踏襲している。しかし、方策への立場は「検討会」と大きく異なっている。「検討会」は基本的に「未加入企業」を加入させていくことに主眼が置かれているが、「方策 2011」は未加入企業を摘発し、淘汰することに主眼が置かれている。そのため、社会保険等を所管する厚生労働省、日本年金機構等との全国的な連携体制を構築し効果的に取り組む、と大きな構えを強調している。

2. 「方策 2011」に対する建設政策研究所の見解

1) 「過剰供給構造」を指摘する定量分析の一面性

「方策 2011」では、法人企業統計を用いて、建設投資額の減少と同様に建設企業の営業利益率が下落し、さらに「営業利益率の低下に伴い、売上高に占める販管費の比率が上昇しているが、これは売上高が大きく減少する中で、間接経費の負担が重くなっていることを意味している。特に資本金 1 億円未満の比較的小規模な企業にこの傾向が強い」と述べ、一面的に小規模企業に過剰傾向が強いことを根拠付けている。

しかし、この説明には建設投資額の全体的減少の中で、大手企業（資本金 10 億円以上）に相対的に受注が集中し、逆に資本金 5 千万円未満の小規模企業の受注額が大きく減少していることが見落とされている。つまり小規模企業が受注すべき地域の公共投資などが大きく削減されたことが企業の過剰傾向に影響している。販管費比率が高いことを理由に小規模企業の過剰供給構造を指摘するのではなく、大手企業の市場占有率を少なくし、地域に密着した公共事業を優先して発注していくことが、小規模企業の経営を健全にし、過剰供給構造を打開していくことにつながる。

2) 技能労働者の賃金低下や労働者の外部化が下請企業の責任とする定量分析の一面性

「方策 2011」では、法人企業統計を用いて「建設企業の売上高の減少が続いているにも係らず粗利益率は 16～18%程度の範囲で推移している」ことを取り上げ、「売上高の減少に伴い、技能労働者の外部化等による労務費の変動費化や、技能労働者への支払賃金の低下等を通じて、工事原価を縮減してきた」と述べている。しかし、ここには、元請企業の低価格指値による下請発注が技能労働者の賃金の低下や外部化の根本原因であることが覆い隠されている。法人企業統計の現象だけ見て、技能労働者の労働環境悪化を下請企業の責任とするのは一面的であり、建設産業構造の仕組みを見ない誤りである。

3) 「社会保険等未加入」問題を「過剰供給構造の是正」と称して業者の「淘汰」の道具にすべきではない。

国土交通省は 1995 年の「建設産業政策大綱」以来、建設産業の「過剰供給構造」の是正という新自由主義的「構造改革」路線を推進してきた。近年、業界内部に高まっていた技能労働者の高齢化、若年労働者の入職回避を打開するため、賃金等労働条件改善の一環として社会保険等への加入促進の取組みに便乗し、新たに社会保険等未加入企業を不良不適格業者として位置づけ排除することにより、業者選別の道具として活用しようとしている。しかし、このような「淘汰」の立場ではなく社会保険等加入への前向きの方策を積極的に提起すべきである。