

建設現場の安全管理と協力作業員に関する一考察

A Study on Safety Management for Workers in Subcontractors

東京大学 ○常見 昌朗*
(株) 山口工務店 山口 義男**
東京大学 渡邊 法美*
東京大学 國島 正彦*

By Masaaki TSUNEMI, Yoshio YAMAGUCHI, Tsunemi WATANABE, and Masahiko KUNISHIMA

建設業における労働災害は全産業中、死傷者では約3割、死亡者数では4割以上を占めており、社会的にも問題になっている。死亡災害のうち、季節労働者は一般の労働者と比べて特に高い事故発生率を示しており、事故を減少させるための重要な視点を与えている可能性がある。本論文は、建設労働者のうち季節労働者の安全管理と建設業の重層下請的な産業構造との関係について、文献・資料・ヒアリング調査を通じて把握することに努めた。そして、季節労働者の事故災害の原因と考えられる事項をいくつかの観点より指摘し、そこから導かれる改善の方向を示した。その結果、季節労働者の事故災害を低減させる方策として、「出稼ぎ対策室・公共職業安定所を通した季節労働者の就労経路の正常化、定着した雇用を促進する」、「請負契約時において元請・下請間における安全管理業務の分担とそれに対する安全対策費の明示をする」を提案した。

【キーワード】季節労働者、重層下請、安全管理

1 はじめに

わが国の建設工事で発生する労働災害は、昭和47年に労働安全衛生法が施行されてから大幅に減少したが、死亡者数は昭和63年以降横ばい傾向にある。今なお全産業に占める死亡災害の4割以上を占め、労働人口当たりの死亡災害発生比率は約2.5倍を示す状況が続いている¹⁾。(図1および表1参照)

死亡災害のうち下請労働者の被災している者の割合は年々増加してきており、平成3年においては約7割を占めている²⁾。また、元請の労働者と比較して下請労働者の事故発生率が高い。雇用形態別に見ると季節労働者³⁾の労働人口当たりの死亡災害の発生比率は一般の労働者と比べて高く、平成3年は2倍以上となっている。(表1参照)

季節労働者(出稼労働者)に関しては、経済学、社会学等の分野により農村労働市場の動向などの研究がなされてきた。しかし、建設業界に関して言えば季節労働者と産業構造の關係に着目した研究はこれまで殆どされていない。

本研究は、重層下請という独特の産業構造を有する建設業において、季節労働者がどのように組み込まれているのか、また建設現場において季節労働者が置かれている安全管理体制と重層下請構造との関連を文献・資料調査および聞き取り調査を通して把握することを努めた。

そして現在の建設現場の安全管理体制の見直すべき点をいくつか指摘し、そこから導かれる改善の方向と具体的な方策を提案したものである。

2 季節労働者の動向

平成3年においては、約19万人の季節労働者が

* 工学部土木工学科 03-3812-2111

** (株) 山口工務店 03-3359-4561

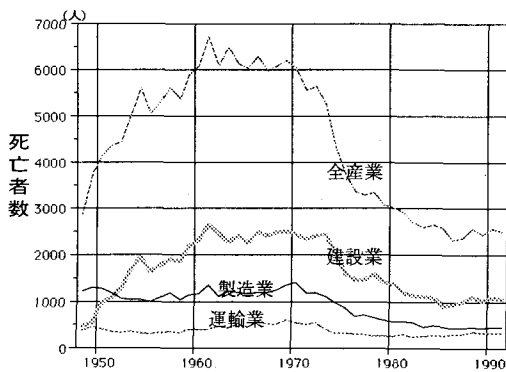


図1 労働災害死亡者数

表1 建設業の季節労働者・建設産業全体・全産業の死亡事故発生率（平成3年度）¹⁾

	労働者人口	死亡者数	発生率（*）
全産業	6369万人	2489人	3.9
建設業全体	604万人	1047人	1.73
建設業 季節労働者	9.94万人	44人	4.43

（*）死亡者数/労働者人口×100000
労働人口10万人当たりの死亡者数

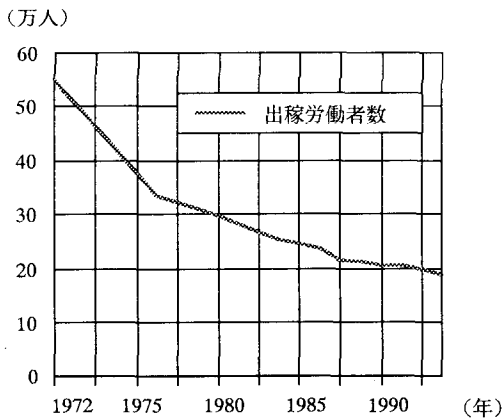


図2 季節労働者数の推移³⁾

就労しており（図2参照）、就労先の事業所のうち建設業に属する者が約5割となっている。公共投資政策による建設需要の増大と、地方における地域内で吸収しきれない余剰労働力という排出力が噛み合い、季節労働者の数は昭和45年には50万人を上回っていた。そして季節労働者は、わが国の社会基盤整備事業にその低賃金労働力として位置し、貢献

してきた。

平成3年の季節労働者人口はおよそ20年前の昭和47年のその約3分の1にまで減少した³⁾。また、その年齢構成を見ると、若い世代の割合が低く年々高齢化している^{4)、5)}。

季節労働者を多く送出する県では、出稼ぎ援護対策として互助会の結成し、就労前健康診断の促進、就労経路の正常化とグループ就労の促進、出稼ぎ相談員による巡回指導、事故見舞金の給付などの各種援護対策事業を運営している。

3 安全管理に対する義務

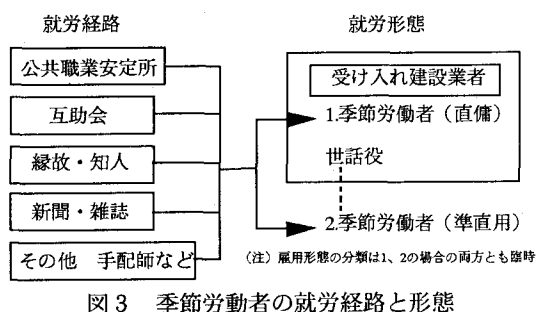
わが国の1972年に定められた労働安全衛生法において、元請、下請の労働者が同一の現場で混在して作業することにより発生する労働災害を防止するために行われる一連の合理的、組織的安全管理を元請の統括安全衛生管理者が責任を持って行うよう義務付けられている。また、元請会社は下請会社とその労働者に法違反のないよう必要な指導を行い、法令違反をしているときは、是正指示する責任があり、作業所で働く元請業者、下請業者問わず、全ての労働者に対する災害防止の責任は統括安全衛生管理者にあるとされている。

現場での事故災害が生じた場合は、元請会社に対しては発注者からの「指名停止」、下請会社に対しては信用の喪失から上位企業との仕事の契約が困難になる「出入り禁止」といったことが行われてきた。この制裁措置は元請・下請双方に安全管理を行わせる効果を持つと考えられる。

4 建設現場の労務機構

（1）重層下請構造

建設生産が他の製造業のそれと比較して異なる生産方法の特徴の一つは、工事受注から完成まで全工程が同時に作業が行われることがないことである。元請業者が工程管理・運営を行い、その下で各職別作業は配置され、多くの下請業者が施工を行っている。各下請業者は工事を行うに当たり、更に機械・労務・特殊工事等の再下請業者を選別し、実際に作業を行う施工班に至るまで作業員の選別配置をし



て、割り当てられた工事を完遂する。

重層下請といわれる建設業の現場の労務機構は、まず企業間の構造関係から見ると、元請ゼネコンを頂点として以下、下請、孫請というように業務の数次の外注によって末端の零細企業に至る階層構造を成すピラミッド構造になっている。

就労形態を見ると施工を請け負う企業は労働者を直接雇用していない場合も多く存在する。例えば季節労働者は、およそ工事長に当たる世話役に直属しており、企業には間接的に雇用されている「準直用」^{注2)}という曖昧な使用関係が多い。(図3参照)これは企業内部において世話役を通じ労働者を使用している階層化の一つであるといえる。

(2) 季節労働者の就労実態

建設業に従事する季節労働者の就労経路と就労形態を模式的に表したものが図3である。例えば秋田県では、平成元年において互助会に加入する者が季節労働者のうち8割以上にのぼり、互助会を通じて就く労働者が多い。

就労先の建設企業での就労形態は、その企業に直接雇用されている場合もあるが、募集人である世話役の労務管理の下で働く場合も多い。後者は賃金台帳と社会保険事務は企業が代行するが、労働者の賃金の決定・分配、育成をはじめ実質的な労務管理は世話役が行っている。

5 重層下請構造と安全管理の問題

元請は、危険の排除、及び不安全行動や作業における危険性に関する作業員への安全教育・訓練などの安全管理を行う。表3は安全管理活動の具体例のいくつかを示したものである。表の上段から順に安

表3 建設現場の安全管理活動

	安全衛生教育訓練計画表								
安全に関する取組	安全 朝礼	KYミー ティング	安全衛生 パトロー ル	安全工 務会議	安全衛生 委員会	安全衛生 協議会	安全大会	安全衛生 教育 新規入場 者教育	県協会
頻度	毎朝	毎朝	毎日	毎日	月一回	月一回	月一回	その都度	その都度
元請職員	○	○	○	○	○	○	○	○	○
下請職員	○	○	○	○	○	○	○	○	○
作業員	○	○	○	○	○	○	○	○	○

全管理活動項目とその活動頻度、楕円の領域は活動を行う労働者の属性を表す。また矢印は安全に関する命令、情報の伝達、教育等を意味するものとする。

仮に上記のような活動が数多く規則上義務付けられていたり、企業が自主的に独自で行っていても、実際これらの活動は徹底的でないケースも多いという声をヒアリング調査から得た。

この建設現場での安全管理が不徹底になる諸要因のうち、筆者等は前述した重層下請的な労務管理機構・不安定就労体質が大きなものであると考えた。そこで以下、重層下請構造と現場における安全管理及び、事故の危険性についての関連性を、文献・現地ヒアリング調査等に基づいて考察した。

(1) 重層下請構造での安全管理

a) 季節労働者は下請会社においては準直用となる場合が多い。この時の安全管理の関係を表4で見ると、季節労働者に対する管理を行う者が表に示すようにバラバラである。この表を見る限り、元請による安全対策も実行力を欠く恐れが大いにあると考えられる⁶⁾。

表4 季節労働者の現場に対する安全管理

管理者	管理機能
元請会社	法的な安全責任
下請会社	賃金台帳と社会保険事務の代行
世話役	季節労働者の募集と 実質的な労務管理

b) 建設業の労務関係は、管理する者（例えば元請の所長）とされる者（下請作業員）が異なる企業に属す。

数次の下請が存在すると元請の管理者による下請作業員の把握ができない状況にあり、安全管理も労

務管理とともに下請に依存している部分が多い。実際の事故のうち、労働者の配置ミス、健康状態管理の不徹底等、作業員に対する安全管理者の認識不足を克服すれば防げるものも多い。

c) 仕事を仲介するだけの労働者提供事業まがいの業者などは使用者責任の果たせない悪徳業者と言える。これらの業者の混入により不必要な重層化を招き、労働者に対する安全教育が疎かとなったり、管理責任の所在も不明になることが予想できる。

安全は金にならないという姿勢の業者、つまり利潤のみを考えて、安全は顧みないという業者の下で、労働災害を招いているケースも少なくない。

d) 重層下請という産業構造は建設業においては零細企業の温床となっている。請負金額の高低を優先させて下請企業を選別すると、安全管理経費などを考えない類の業者に仕事がいくため、使用者責任を果たせない業者の存続を容易にさせる。これらの業者は労働者の安全を満足に管理することもできない場合が多く、事故の危険性を増やす原因の一つであると予想できる。

e) 元請の安全管理態度について、以下のようなヒアリング調査結果がある。「元請は傘下の会社の安全教育の充実を図る一方で、現場を取り仕切る元請の現場の作業所長（統括安全衛生責任者）個人の能力次第でその現場の安全管理の充実度にはかなり差異が出てくる。つまり、工事運営において安全管理を適宜行える能力も高く、配慮を講じる者もいれば、逆に、現場の利潤のみを考えて安全管理も下請企業まかせといった者もいる。」

工事毎に状況が変化する建設現場において、安全管理面を含めて工事運営上の様々な決定権は所長にある。従って、所長はかなりの影響力があり、安全管理の充実度もその能力に依るところが大きいと予想できる。法律や、規則で定められた業務を行いさえすれば済むという姿勢の所長が存在することは事故災害の危険性が高まると考えられる。

(2) 重層下請制と労働者特性

a) 古い労務管理制度

世話役や親方に請け負わせる「請取制」は実質的に、請負の階層を増やすことになる。文献調査によれば、世話役や親方に属する労働者は、徒弟関係という古い体質の関係にあり、家父長的労務管理が行

われている部分があることである⁷⁾。世話役の役割は、労働者の募集から技能教育、生活費の工面などである。この前近代的な労使関係にある労働者は、近代的な労務管理を行う元請職員よりは縁故・知人を通じて自分たちを募集した世話役に親近感を覚える。実際、下請作業員の中には「自分は元請の職員に雇われているのでもなければ、給料をもらっているわけでもない。」という意識を持つ人がいるというヒアリング調査結果も得られた。従って、元請にしてみれば、直接作業員に対して安全指導などを伝達しにくい面がある。労働者の性格、健康状態、労働環境の潜在的な危険の把握も困難になる。安全に関する情報源でもある多数の作業員から元請職員への事故防止に関する情報のフィードバックが成り立ちにくいという問題が推測できる。

b) 不安定就労者

建設業に従事する労働者の中には不安定就労者が多い。離職率（同業種間の転職）が高く、雇用形態は臨時・日雇の比率が大きく、零細企業に所属する者が多い。これは雇用管理には経営上かなりの負担がかかるため^{注3)}企業が労働者の直僱を嫌うこと、また一方で労働者側もより給料の条件が良い企業へ移動しながら労働する特性がある。

従って、労働者は企業に対する帰属意識・忠誠心は低く、逆に企業が労働者に対する雇用責任の意識も比較的薄い部分も考えられる。それ故、仕事の出来映えや、安全には関心がなく安全管理に従わない労働者、また事故防止への配慮が欠如する企業を生み出さず危険性を大いに持っている。

6 安全管理費の問題

元請は作業員の把握をすることが困難な面があるため、労務管理は下請依存となっている。もし仮に経費不足が理由で下請による安全対策の不徹底が生じても、元請は見ても見ぬ振りをするといったケースも存在する。また、経営的に余裕のない業者、利潤の追究をする業者においては、安全管理費も利潤へ転嫁する対象となり、安全管理が軽視されがちになると予想できる。なぜなら、安全管理費と工事の利潤とはトレードオフできる関係になっており、安全にどの程度費用をかけるかは企業の判断に委ねられ

ているのが現状だからである。

ヒアリング調査には「安全対策に取り組んだ下請業者の工事に対する保険の割戻金を元請が徴収してしまう」といった事例があった。この事例は、企業の安全管理に対するプラスの評価が存在せず、その結果安全対策へのインセンティブも薄れうるという制度に問題があることを示唆している。

しかし、下請業者が事故を起こせば責任を追及される立場の元請に迷惑がかかり、従って元請から仕事もらえない「出入り禁止」という制裁が加えられるので、事故は絶対に起こせない。

実態調査で「工事積算基準において、安全管理に関する諸費用が元請に対しては間接工事費の中の共通仮設費として計上されている。一方、下請企業に外注する際に明確には計上されてない。」という例がある。これでは下請企業は安全管理費用を捻出する余裕がないという場合も引き起こしがちになる。現状では元請・下請の間で請負契約時における安全管理業務の分担とそれに対する安全対策費を明確に示されていない。実質的な労働者管理を下請企業が行っている以上は、下請にも適切な安全管理費を確保できる制度が必要と考えられる。

7 安全管理向上への課題

建設工事における労働災害に対する安全管理の現状と組織機構の関連を考察した。これまで述べてきたことをふまえ、季節労働者の事故防止のための安全管理体制に関して、今後考慮すべき問題点を整理すると次の通りである。

(1) 送出处における対策

建設産業には、実際に生産活動をせず、生産流通過程で利潤を追求し労務提供事業を行う悪徳業者・手配師の介在などにより、不必要な重層化を招いている部分が存在する。このような不良企業の混入は、事故の危険性を増す原因の一つと考えられ、季節労働者が、安全管理責任を果たせる企業に就労できるようにすることが望まれる。そこで、「送出处において出稼ぎ対策室・公共職業安定所による季節労働者の就労経路の正常化、安定した雇用をする企業への斡旋を促進する」必要があると考えられる。

(2) 現場管理者による現場労働者の把握

世話役請取制に代表される徒弟関係という古い労務管理体制が存在する。建設現場の前線に立って働く作業員は元請の現場管理者よりは下請企業に帰属意識が見られるという調査結果が得られた。さらに数次の重層化が存在すると、元請が直接安全管理をするべく作業員に直接安全指導を徹底して行いにくい場合があり、安全管理は実質的には下請業者に依存している部分がかなりあることが分かった。

従って現在の安全管理体制は、元請の管理者へ作業員からの事故防止に関する情報をフィードバックさせることが困難という弱点があると推察できる。工事現場における安全を向上させる方策として、「元請が下請作業員を安全管理面で把握できる体制の確立」が有効であると考えられる。

(3) 統括安全衛生管理者

現場の作業所長の能力が現場の安全管理活動の充実にかなりの影響を与えているという指摘が数多くあった。これは現場で相当の権限を作業所長が持つことから容易に想像できる。作業所長の安全管理に関する能力向上、意欲的な取り組み姿勢をいかに幅広く向上させるかが課題の一つといえる。

(4) 安全管理業務の分担とそれに対する安全対策費の明示

元請・下請が一体となって事故防止に取り組むには、安全管理に対する適切な費用の確保が必要であるが、実際に下請業者の安全管理費の確保は困難な場合がある。そこで、請負契約時において、「安全管理業務の分担とそれに対する安全対策費を明確に示す」ことにより、適切な安全管理活動が可能になると考えられる。

8 季節労働者への配慮と対策

季節労働者は高齢化しており、新工法等へ適応能力が低下していること、季節労働のため作業期間に数ヶ月のギャップが存在することによる不慣れ、居住地を離れて就労することによる精神的な影響や、居住環境や食生活の影響、そしてこれらを考慮した季節労働者の適切な生活環境の整備と管理を考慮して、季節労働者に係わる課題についての望まれる具体的な対策を以下に列挙する。

(1) 季節労働者が働く工事現場における安全対策

の強化

a) 危険予知活動等あらゆる集会行事に全作業員を積極的に参加させることにより安全意識の高揚と危険予知能力の向上を計る。

b) 季節労働者の健康診断結果と高齢化を考慮した適正な職場配置を実施する。

(2) 安全衛生教育の充実

a) 安定した雇用を希望する季節労働者を重点的に採用し、長年にわたり教育指導を行う。

b) 工事目的・内容等を説明し、知らせることにより社会的使命感和誇りを持たせ、工事理解を深める。

(3) 送出地における安全対策の充実

送出地対策は季節労働者の災害防止の強力な要素である。このため各送出地に駐在員を置き、地元との連携を計り、労働者との理解を深める。

a) 生活の安定と技能の向上を計るため、互助会を結成し運営する。

b) 必要な技能資格の収穫に関する事項と出稼先の情報の提供。

c) 出稼き出発前の健康診断（適正配置の基礎資料）の実施。

d) 地元市町村、互助会、家族による会社訪問、現場見学、懇親会等の実施。

e) 建設業退職金共済組合加入による将来の生活の安定。

9 おわりに

本論文は、季節労働者を対象に重層下請的な労務機構の安全管理の問題の考察を行った。季節労働者は、建設業に従事する労働者の中ではほんの一握りの存在でしかない。重層下請制という産業構造と、安全管理との関係の問題を明確に示すには、全労働者を対象として、その関係を定性的・定量的にさらに詳しく調査研究し、把握する必要があると考えられる。

また、労働者の事故誘発の原因とも考えられる労働者の不安定就労体質、管理責任を果たせない業者が温存されているという問題の有効な対策が求められる。

【参考文献】

- 1)建設業労働災害防止協会：建設業安全衛生年鑑
 - 2)労働省政策調査部：平成2年度労働安全衛生基本調査、1992年
 - 3)監修 建設省建設経済局建設業課、建設振興課・労働資材対策室：建設産業の第二次構造改善プログラムp103「労働省 職業安定局調べによる」
 - 4)秋田県商工労働部職業安定課出稼ぎ対策室：出稼ぎの実態、1993年
 - 5)青森県出稼対策室：出稼対策の概要、1993年
 - 6)筆宝康之：日本建設労働論、御茶の水書房、1992年10月
 - 7)佐崎昭二：建設総会研究第163号、1993年5月、第164号、1993年
 - 8)建設工業労務研究会：建設業元請・下請実務の手引き、1981年
- 注1) 一ヶ月以上一年未満居住地を離れて他に雇用されて就労する者でその就労期間後は居住地に帰る者。
- 注2) 自社が直接雇用している労働者ではないが、世話役に所属する労働者などの賃金管理や社会保険の手続きなどを自社で代行している場合に、その労働者のことをいう。つまり、世話役が、「工事施工面、使用者責任の履行面、金銭上の危険負担などで十分な能力がないため、（世話役が属する）上位企業がそれを補完する雇用的要素が混じった形態」⁶⁾である。

注3) 企業が労働者を直接雇用した場合の管理負担は、賃金以外の労働費用、特に法定福利費にあると考えられている。労働者の退職金、住宅手当、食事補助、医療経費、有給休暇と賞与などは他産業よりかなり劣っている。一方で建設業の高い事故発生は災害コストの増大になっており、建設業の月間福利費は高く、法定の労災保険と法定外の労災付加給付の労働者にかかる安全費の割合が、他産業と比較してかなり高い値となっている⁶⁾。