

# 建設業退職金共済制度 50 年

## —制度発足から積算方式導入までの沿革—

中村 修一

### はじめに

「建設業退職金共済制度」（以下「建退共」）が発足し、今年で 50 年の節目を迎えた。建退共とは、建設現場で働く労働者のため、相互扶助の精神のもと、中小企業退職金共済法（昭和 39 年一部改正）に定められた国の産業別退職金制度である。

簡単な手続きで加入ができ、事業主が民間、公共工事の区別なく現場労働者に対して労働日数に応じ、掛金（事業主全額負担）となる共済証紙（1 日分 310 円）を貼り、労働者は、雇用される企業が変わっても建退共加入事業所であれば、継続して共済証紙を貼ってもらうことができる。公共工事においては、建退共相当額が積算され元請事業所を通じて、下請事業所の負担なく労働者に対し退職金を積み立てることが出来る。被共済者数は 2014 年 8 月現在 304 万人余に達している。なお、退職金給付水準は、1 ヶ月 21 日 30 年間の現場労働で概ね 400 万円の退職金となる。しかし、国会や地方議会で繰り返し議論がおこなわれているように法律施行後長い時間が経過しているにも関わらず、公共工事現場における労働者への証紙貼付の不徹底が続いている。その遠因には、「労働者の強い要求と労働組合の運動により勝ち取られ制度化されたものではない<sup>i)</sup>」ことがあげられる。

さて、建退共の貼付履行改善等については、過去に建設政策研究所をはじめ労働組合の提言によってまとめられている。しかし、制度設立の経過と時代背景については触れたものがない。本稿では、建退共制度成立から積算方式導入までの沿革とその後の行政事務、函館方式への経過について述べ、制度普及への一助としたい。

### 1. 退職金制度の歴史<sup>ii)</sup>

退職金制度は、労働基準法に定めがなく労働協約にもとづくものである。退職金制度の歴史は、1722 年三井家の家憲（宗竺遺書＝そうじくいしょ）にある「のれん」分けに由来すると言われている。その後明治期における官営八幡製鉄所における退職時に支払う満期賞与、退職一時金はその源流となる。これは近代産業の発展にともなう労働力不足の対応策として、長期の雇用契約への慰労金的な意味合いがあったようである。その後、退職金制度は官営企業の民間への払い下げが進み、人材確保とその定着策として取り入れられた。

戦後において 1946 年（昭 21）電気産業労働組合が、（1）生活費を基準とする最低賃金保障、（2）定年退職後 10 年間の生活保障として賃金の支払いを求める争議があり、経営側が暫定協定としてその要求を受け入れたのが現在の退職金制度の原型といえる。戦後の企業内労働組合の増加と労働運動が高揚する中で、退職金制度は大きく発展することとなる。

### 2. 中小企業退職金共済法の創設<sup>iii)</sup>

しかし、制度確立は体力のある大企業が中心であり、中小企業では単独で設けることは困難であった。そこで小規模事業所である商店等では、古くから自主的に共同組織（商店会等）をつくり退職金の共同積立をおこなっていた。この制度については、戦前の資料<sup>iv)</sup>が残っており雇用確保のために退職金整備の必要性を述べている。

さて、昭和 30 年代に入ると政府は、全国の商店街で広がる自発的な「共同退職金積立」について、安全確実な制度の創設と従業員の福祉

の向上と雇用の安定、中小企業の振興を目的として国の管理による退職金制度を検討した。昭和34年には、労働環境改善、労働力確保とその定着を図ることを目的として中小企業退職金共済法（以下「中退共」）の創設をおこなった。内容は、中小事業主が任意で退職金共済組合を作り、国が一定の出資と援助をおこない、従業員への退職金を積立て運用するものであった。

法律では、適用範囲を常時雇用する中小企業（100人以下）で、金融、保険、不動産またはサービス業を主な事業とする30人以下の事業所とした。あわせて、適用対象者は、通年の常用労働者に限られた。このため期間を定めて雇用される者、季節的業務に雇用される者、そして常時勤務に服しない者は除外された。（法2条）

### 3. 「中退共」改正と「建退共制度」の発足

昭和30年代は、黒部ダム（昭38）、東京オリンピック（昭39）、東海道新幹線開通（昭39）など国家的なプロジェクトが相次いで計画、推進された。世相は高度成長期、労働需要が高まり地方から中学卒業した集団就職<sup>v</sup>を「金の卵」「花の中学生」ともてはやしたのはこの頃であった。大手メーカーでは、労働環境整備がすすみ週休制度、夜間学校設置、退職金制度が普及していった。

しかし、小・零細企業が中心であり徒弟制度が色濃く残る建設産業にあつては、これら大企業の取り組みを整える術はなく、技能者確保は深刻な問題であった。また、労働災害も多発し安全面からも忌避する傾向が蔓延していた。また作業員寄宿舎（飯場）建設は、積算上考慮されず元請事業所の持ち出しとなっており、資金調達にも負担が強いられていた。

そのため全国建設業協会（以下「全建」）は、その改善をはかるために国等に対し、一斉休日（第一、第三日曜日）の呼び掛けをはじめ労働

者の待遇改善に向けた取り組みを開始した。業界の要望を受け、「中小企業退職金共済審議会<sup>vi</sup>（労働省）」が昭和38年に建設業者、期間労働者への道を開く中退共改正の「答申」をまとめた。そして翌年1964年（昭39）には中退共の一部改正がおこなわれた。これによって期間労働者への「退職金」に道を開くことになるのだが、単に中退共に「季節・期間」雇用事業所が加入できる改正ではなく、独立した産業別（建設業）の団体設立（事業団）であった。

しかし、内容は中退共の準用であり、建設事業者が都道府県に設置された退職金事業団へ加入と掛金納付、国は事務費支援と退職金運用に対する利子補助等を行うことであった。そのため、地方の中小の建設業団体からは、新たな事業主負担を強いる制度導入に反対や慎重意見は根強いものがあつた。

なお、法改正に伴って事業団の業務として「従業員の福祉の増進のために必要な労働者住宅その他の施設の設置または整備に要する資金の貸付<sup>vii</sup>（融資業務）」が加わった。これによって事業者は、「従業員の福祉の増進の目的」とする幅広い資金調達の方途を得た。

### 4. 若者に魅力が乏しかった制度

全建総連は昭和36年に結成し、翌年から協定賃金運動（土建職種別賃金協定表）を開始した。昭和39年の大工職賃金目安は一日2,200円であった。建退共発足時における国の概算表では、35年間620,400円（月21日就労）、協定賃金額の13.4カ月分に相当する。同じく公務員の退職金月数は、自己都合退職<sup>viii</sup>（35年間）でさえ、48.125カ月であった。さらに大手建設業者<sup>ix</sup>ともなると平均退職金月数54.9カ月、平均支給額は約7,024,900円と大きな隔たりがあつた（表1）。また、当時の機関紙「全建総連」では、年少建設従事者の実情調査<sup>x</sup>が掲載され、要求1位として「給与アップ」を上げ、2位に「徒弟制度の環境改善」、3位に「休日を増やし

て欲しい」との回答であった。制度は、若者の声に必ずしも応えたものとは言えなかった。

昭和39年発足時 退職金額と年数		定年退職(55才)/高卒 大手建設業3社の平均退職金額		
納付期間	退職金額	勤続期間	退職金額	月収換算
3年	約 15,500	3年	66,033	2.4
5年	約 25,800	5年	134,800	4.4
10年	約 72,000	10年	415,900	9.4
15年	約 129,700	15年	932,350	15.8
20年	約 215,900	20年	1,704,833	24.3
25年	約 330,900	25年	3,034,917	31.9
30年	約 461,400	30年	4,885,333	44.3
35年	約 620,400	35年	7,024,900	54.9
-	-	38年	7,921,550	57.7
40年	約 834,800	40年	-	-

掛金一日20円、月21日換算 退職金・定年制及び年金 昭和42年11月  
中央労働委員会事務局

<表1>

## 5. 公共工事費への積算方式導入

では何故中小建設業者からは慎重意見、若者には魅力が乏しいこの制度導入を急いだのか。その回答が「公共工事費に対する積算（発注費の上乗せ）<sup>xi</sup>」であり、国の直接的な退職金拠出の仕組みの導入である。このことによって、公共工事で働く職人に対する退職金は、事業所の事務手続きがあったにせよ国が間接的に積み立てを行なうことになる。つまり事業主の財政的な負担がないことを意味し、中退共制度の転換（変質）と言える。そしてこの積算が始まったのが、制度発足後わずか10か月後の1965年（昭40）4月13日であった。昭和41年の「建設白書（建設省）P.203」では、この積算について触れ「…期間雇用者に対して、退職金を支給する建設業退職金共済制度が39年に設立されたが、建設省は、本制度が建設労働者の福祉に寄与するのみならず、将来の労働力確保にも役立つとの観点から、建設省発注の工事の積算単価に掛金相当分をおり込む<sup>xii</sup>とともに、工事施工能力の審査・請負業者の指名にあたり考慮する措置<sup>xiii</sup>をとり、建設業者全員が加入するよう本制度の推進に努力している。」と、その導入趣旨について述べている。

また、積算方式の先鞭をつけたのは宮城県議会の請願採択<sup>xiv</sup>である。この請願は、昭和39年6月18日の法改正からわずか3ヶ月後の9月に採択された。公共工事費に建退共相当額の積算をすることは、当然ながら財政負担を伴うことになる。積算方式は、中退共制度を根本から変えるものであり、新法又は条文改正（明文化）で対応せず通達で済ませたのは極めて異例である。実はこの時期、経済は景気循環の下降期に差し掛かっていたことは見逃せない（表2）。その当時の業界の思惑が伺える資料<sup>xv</sup>があり、そこには「…建設省直轄工事に限定されているとはいえ、これ（積算）によって、工事費は平均0.3~4%アップされ総額では、約50億円の増加になることが見込まれた。…宮城県議会が宮城地方協会の退職金掛金の工事費積算の請願を採択するなど地方公共団体も次第にその方向にふみ切るようになっていった。」と記されている。あわせて当時、田中角栄元首相<sup>xvi</sup>が大蔵大臣の要職に就いていたことと積算方式導入は決して偶然ではないであろう。

<表2>

昭和30年代後半の業種別企業倒産件数とその割合

	昭和37	38	39	40	41
全産業	1,779 100.0%	1,738 100.0%	4,212 100.0%	6,141 100.0%	6,187 100.0%
建設業	183 10.3%	191 11.0%	619 14.7%	1,050 17.1%	1,198 19.4%
製造業	820 46.1%	783 45.1%	1,835 43.6%	2,517 41.0%	2,228 36.0%
商業	752 42.3%	720 41.4%	1,637 38.9%	2,242 36.5%	2,371 38.3%
その他	24 1.3%	44 2.5%	121 2.9%	332 5.4%	390 6.3%

資料出所： 中小企業白書S41「東京商工興信所・整理倒産件数」を一部抜粋

## 6. 発注者・元請の履行責任とその経過

さて、制度発足にあたって全建では、建設業者の全加入（強制）について議論が交わされた。しかし、先述の通り少くない事業者からの批判を受け任意加入でスタートした。国はその動きにあわせて、通達等によって建退共の加入を促進することになる。その中で強調しているのが、元請の下請への加入指導と下請業者の事務

受託（負担軽減）の推進である。昭和40年通達<sup>xvii</sup>では、元請負人の事務処理等として、下請負人の建退共事務処理を元請負人が受託してできると指摘しその推進を求めた。

ところで、建退共の運用面（元請の建退共証紙の購入と労働者への貼付が適正に行われているか）について、労働団体の実態調査から国会等<sup>xviii</sup>で議論が度々行われていた。その様な中で1998年（平10）7月に読売新聞は、「退職金どこに消えた、ゼネコン証紙代を流用疑惑」として一面トップ記事<sup>xix</sup>で取り上げ、建退共制度への疑惑がクローズアップした。翌年3月には、労働省、建設省及び勤労者退職金共済機構<sup>xx</sup>による「建設業退職金共済制度改善方策について」を取りまとめ、建設省建設経済局長名（3月11日）で通達となった。その主な柱が、①「共済手帳・共済証紙の受払い簿」による管理の徹底②「建設業退職金共済掛金収納書」の提出徹底<sup>xxi</sup>。③元請事業主による積極的事務受託の推進を図る「事務受託業務処理要綱」の策定である。

現在までのところ元請責任を条文化したものはないが、「事務受託業務処理要綱」では、「元請事業主が、建退共制度への加入等について中退共施行規則第65条及び66条に基づいて事務を処理するものとする。」としている。そして「建設労働者の雇用の改善等に関する法律」（昭51年・第5条1項4号、同施行規則第1条2項）及び「建設産業における生産システム合理化指針について」（平3年2月5日建設省経済局通知・第6）の中で、元方事業者は関係請負人に対して、建退共の指導・その他の援助を行なうように努めなければならないと元請の責務を明記している。

一方、発注者側の責務として、2000年（平成12）8月28日に「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（「入契法」）」が成立し、現場における施工体制台帳の確認が求められた。建退共の点検も併せて実施項目となり、「現場施工体制等確認の積極的な実施について<sup>xxii</sup>」を経

て、国土交通省策定の「工事現場等における施工体制の点検要領」、「施工体制台帳マニュアル」が作成され、具体的な手続きが表された。これによって発注者（国等）の現場確認と指導体制が整うことになった。

さらに、自治体における履行確保の施策<sup>xxiii</sup>は、平成10年4月に「帯広市発注工事に係る元請・下請適正化指導要綱」が始まりである。建退共貼付履行の裏づけとして「元請事業主による証紙貼付実績書の写しの提出」を工事完了時に提出するものであった。この事により下請労働者の隅々まで建退共が行き渡ることを確認する制度として確立させた。さらに函館市は、「積算労務単価は二省賃金に基づいていることを十分に留意するように」と賃金水準確保を元請指導に加え、広く労働政策としての指導要綱<sup>xxiv</sup>へと発展させた。

この制度は、北海道や地方都市を中心に広がり、現在都道府県では北海道、埼玉県や神奈川等が完了時に貼付実績報告書の提出を求めている。

## おわりに

東京土建足立支部の現場調査<sup>xxv</sup>では、手帳所持率18.6%であり、全国的も同様の水準にある。建退共証紙貼付の完全履行は遅々として進んでいない。その背景に労働者がこの制度設計に関わらなかったこと、それによる労働者自身の権利意識の脆弱性が根底にあった。技能労働者不足は社会問題化しつつある。国や大手ゼネコンは、建設技能労働者不足解消を声高に、社会保険加入を押し進め、公共工事設計労務単価はこれに応えるように平成25年度前年比15.1%、26年度は7.1%と大幅上昇を見た。国や地方自治体は、その上昇分を加味する契約変更を実施している。しかし、現場従事者の賃金水準は、全建総連東京都連調査<sup>xxvi</sup>によれば常用賃金で前年より435円上昇で日額15,947円にとどまり、依然として低賃金構造を打開出来ていない。

さて、北海道における履行確保の制度化は、建交労<sup>xxvii</sup>の長年にわたる現場からの地道な要求運動によって成果を得た。また埼玉県では埼玉土建各支部の奮闘によって、県レベルの要綱に引き上げた。いま公契約運動は全国に広がり、全国一律最低賃金1,000円を求める運動は、旧来の労働運動の枠を超えて市民の共感を持ってすすめられている。既存の労使交渉一辺倒から新たな労働運動の萌芽といえる。地域に根ざす全建総連の大きな可能性が膨らんでいる。

2020年東京オリンピック、TPP加盟交渉、外国人労働者受け入れ問題など官民とも業界最後の生き残りをかけた熾烈なレースが始まっている。建設労働者が望む民主的な労働環境構築の時間は、残りわずかに迫っている。

（なかむら しゅういち 全建総連・東京土建一般労働組合足立支部書記長、足立区公契約条例・労働報酬審議会委員）

i 建設政策研究所『建設政策ブックレット3-建設労働者に退職金を～建設業退職金共済制度普及と改革の提言～』1999年。  
 ii 参考文献：西成田豊『退職金の140年』（青木書店）  
 iii 参考文献：厚生労働省労働基準局勤労者生活部（労働法令協会）『中小企業退職金共済制度の解説』平成15年。  
 iv 1939年2月27日（昭14）の大阪時事新報、「…、各商店の一番困っている事項を調査した。その主なるものを次に列挙すると、（イ）、店員が思うように雇い入れぬ」とあり、その理由と解決策として…、故に商業組合さえ作れば政府助成金で店員共同宿舎が出来、退職金は組合への店主積立金で保証され、商店街は月二回一斉休業するし、組合立青年学校も生まれるから、前述の悩みは忽ち解消されるのである」（神戸大学附属図書館/WEB新聞記事文庫）。  
 v 当時の流行歌には、集団就職を題材にした「あゝ上野駅」（井沢八郎/1964年）が大ヒットした。  
 vi 昭和38年10月16日の審議会には全建総連から加藤忠由氏、三枝満彦氏（足立支部初代書記長）が参考人として発言。その趣旨は、掛金の半額以上は元請が負担すること。一人親方についても加入出来るように、組合を擬制事業場として扱うことを求めた。  
 vii 法第75条1項2号。この条文は平成13年の勤労者退職金共済機構の業務等見直しによって廃止された。  
 viii 昭和34年国家公務員等退職手当法にもとづく支給率。  
 ix 中央労働委員会事務局『退職金・定年制及び年金事情調査（昭和42年4月度）』1967年。  
 x 1965年4月10日付全建総連機関紙「全建総連（青年部版）東京・神奈川の職業訓練所等303人のアンケート調査。

xi 1964年（昭39）12月15日/全国建設業協会、建退共理事長が建設省に積算陳情。  
 xii 1965年（昭40）4月13日/建設省営繕工事について積算通達〔内容〕本制度の掛金として労務者1人1日20円を純工事費のうちの施工費に含ませる。  
 xiii 1965年（昭40）12月中央建設業審議会「入札参加業者選考にあたって労働福祉の状況」を考慮することを勧告。  
 xiv 宮城県議会（昭和39年9月定例会）「建設業退職金共済組合掛金並びに建設産業災害防止団体の施行に伴う経費の予算化について」請願者：東北建設業協会連合会長、宮城県建設業協会会長河合宇三郎（請願受理番号113の37）。  
 xv 全国建設業協会『全国建設業協会沿革史』創立25周年記念1973年、P237。  
 xvi 田中角栄氏の当時の役職/大蔵大臣＝昭和37年7月17日～40年6月3日、自民党幹事長＝昭和40年6月～41年12月、昭和43年11月～46年6月、内閣総理大臣＝昭和47年7月6日～49年12月9日。  
 xvii 昭和40年7月5日中小企業退職金共済制度について（建設大臣官房地方厚生課長/建厚第242号）。  
 xviii 上田耕一郎＝建設業退職金共済制度の改善に関する質問主意書（平成2年6月26日）、鍵田節哉＝建設業退職金共済制度の運営改善等に関する質問主意書（平成10年8月17日）。  
 xix 1998年7月6日読売新聞大阪版一面記事。当時の地方自治体の掛金収納書の提出させる措置の実施状況＝都道府県100%、市町村＝H11-44.0%、H12-47.1%、H13-50.2%。  
 xx 1998年4月に中小企業退職金共済事業団と建設業・清酒製造業・林業退職金共済会組合を統合して、勤労者退職金共済機構となった。  
 xxi 掛金収納書添付は、現在全国平均で約90%の自治体で実施<sup>xxi</sup>されている。  
 xxii 平成12年8月31日建設省経入企発第19号。  
 xxiii 参考文献：全建総連賃金対策部長 穴戸幸祐『建退共の適用のために』建設労働のひろばNo.43（2002年）。  
 xxiv 函館市発注工事に係る元請・下請適正化指導要綱（2001年/平成13年4月1日施行）、『函館方式調査団報告書/建設政策研究所・東京土建合同調査』（2004年）。  
 xxv 足立区発注工事調査（2010年7月～2014年8月）、調査人数557人。  
 xxvi 東京都連合会＝全建総連都内傘下の14組合で組織（約13万人）。2014年5月調査有効回答数16,699人。  
 xxvii 全日本建設交通一般労働組合の略。