

特殊法人に関する行政評価・監視結果に基づく勧告

- 事業の見直し等を中心として -

(勤労者退職金共済機構(建設業退職金共済事業本部))

平成14年1月

総務省

前書き

特殊法人は、社会資本の整備や社会政策的な事業の実施など行政の一翼を担う法人である。

政府は、これまで、特殊法人の事業内容やその運営について、行政の減量化と新たな時代の要請にこたえる観点から、その合理化、効率化の推進に取り組んできた。

一連の特殊法人改革の中において、行政監察の結果に基づき、すべての特殊法人について統一的な財務内容の公開の基盤が整備されたことを受け、総務省行政評価局では、平成9年度から順次、公団・事業団を中心に34法人について財務調査を実施し、それぞれの法人の事務事業を経営分析的な観点から分析し、特殊法人が抱える大きな問題点や課題を提示することにより、その経営状況を全体的に評価する活動を展開してきた。

その後、特殊法人については、平成12年12月の「行政改革大綱」(閣議決定)に基づき、事業及び組織の全般について抜本の見直しが行われ、13年12月には「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定されたところである。

特殊法人の事業の見直し等を中心とした調査は、このような特殊法人をめぐる状況の中で、財務調査において試みた経営状況の全体的な評価を行う手法に基づき、法人が抱える大きな課題をとらえ、その上に立って、事業の役割を始め、業務運営の全体構造を分析し、業務運営上の基本的な問題点及びその改善に関する基本的な方策を明らかにすることをねらいとするものである。

今回取り上げた勤労者退職金共済機構建設業退職金共済事業本部は、中小企業退職金共済法(昭和34年法律第160号)に基づき、独力では退職金制度を設けることが困難な中小企業者を支援するために創設された退職金共済制度の一つである建設業退職金共済制度の運営を担っており、建設業を営む事業主間を転々と移動する期間労働者を対象に、これらの者が業界を離れる際に退職金を支給する事業を実施している。

この制度は、発足から37年を経過し、建設業を取り巻く情勢に変化がみられる中、建設業に従事する期間労働者にとって有効に機能しているかの評価が求められる時期に来ている。

建設業退職金共済事業は、同本部と退職金共済契約を結んだ中小事業主から徴収した掛金を運用して、将来の退職金の支給に備えるものであり、現在の資産規模は約9,500億円となっているが、運用利回りが低下している近年の情勢の中にあって、約300億円の剰余金が累積していることから、この剰余金の発生の原因を究明し、それが期間労働者に対して退職金を支給するという制度の目的と照らして、どのように評価されるべきものなのかを明らかにしていくことが課題となっている。

この調査は、このような状況を踏まえ、建設業退職金共済事業の財務状況、退職金支給状況等業務運営の実態を調査し、その合理化、効率化等に資することを目的として実施したものである。

- 1 勤労者退職金共済機構(建設業退職金共済事業本部)の役割
- 2 財務の現状と課題
 - (1) 剰余金の発生要因
 - (2) 剰余金の発生要因に示される業務運営上の課題
- 3 被共済者に対する退職金の支給の充実
 - (1) 就労日数に応じた掛金の納付の確保
 - ア 共済証紙の購入状況
 - イ 共済手帳への共済証紙の貼付状況
 - ウ 共済証紙の適正な貼付を確保するための取組
 - (2) 退職金の支給の充実
 - ア 退職金支給要件の見直し
 - イ 長期未更新者に対する退職金の確実な支給
 - (3) 共済証紙による掛金納付方式の見直し
 - ア 被共済者の雇用動向の変化
 - イ 共済証紙による掛金納付方式の意義の低下

1 勤労者退職金共済機構(建設業退職金共済事業本部)の役割

国は、独力では退職金制度を設けることが困難な中小企業者を対象に、その従業員の福祉の増進と中小企業の振興に寄与することを目的として、中小企業退職金共済法(昭和34年法律第160号。以下「中退法」という。)に基づき中小企業退職金共済制度を創設しており、勤労者退職金共済機構(以下「共済機構」という。)がその運営に当たっている。

この共済制度は、中小企業の主に常用労働者を対象とする一般の中小企業退職金共済制度と、期間を定めて雇用される労働者で、建設業等の特定業種に属する事業に従事することが常態の者(以下「期間労働者」という。)を対象とする特定業種退職金共済制度とから成っている。

建設業に係る特定業種退職金共済制度(以下「建退共制度」という。)は、一般の中小企業退職金共済制度では、事実上、被共済者として扱われない期間労働者を多数雇用する建設業の実態が考慮され、昭和39年に創設されたものである。建退共制度は、建設業を営む中小企業の事業主が、共済機構と特定業種退職金共済契約(以下「共済契約」という。)を締結し、雇用する期間労働者が所持する退職金共済手帳(以下「共済手帳」という。)に、就労日数に応じて、共済機構から購入した退職金共済証紙(以下「共済証紙」という。)を貼付しこれに消印することにより掛金を納付すると、被共済者(加入労働者)が建設業に従事しなくなったとき等に、掛金の納付実績に応じて共済機構がその被共済者に対し直接に退職金を支給するものである。

この制度の運営は、共済機構の建設業退職金共済事業本部(以下「建退共本部」

という。)が行っており、同本部では、退職金共済事業のほか、共済契約者(加入事業主)等に対する融資事業を実施している。平成11年度末現在、建退共本部の資産規模は約9,500億円となっており、退職金共済事業における資産がその大半を占めている。

2 財務の現状と課題

(1) 剰余金の発生要因

建退共本部が行う退職金共済事業の損益は、掛金とこれを運用して得た運用益とから成る収入と、被共済者に支払う退職金と将来の退職金の支払に備えて積み立てる責任準備金とから成る費用との差額によって表される。

一般に、責任準備金の算定の基となる予定利率と実際の運用利回りとは一致しないので、予定利率と実際の運用利回りとの差がこの事業の損益に大きな影響を与え、実際の運用利回りが予定利率を上回った場合には損益にとってプラスに働き、下回った場合にはマイナスに働く。

しかし、実際の運用利回りは、昭和62年度以降予定利率を下回っており、マイナスの利差を基に当省において試算すると、この間に発生しているはずの損失は累計で約777億円に上るが、平成11年度末時点で、現実には約288億円の剰余金が計上されている。これは、i)建退共制度においては、将来の退職金の原資となる責任準備金は、共済契約者が購入した共済証紙のうち、被共済者の共済手帳に貼付・消印されることにより納付された掛金分を対象として算定されており、共済証紙の購入代金のすべてが責任準備金の算定に含まれるものではないこと、ii)退職金の支給要件を満たしておらず、かつ、共済手帳が長期間未更新であるため退職金の支給の見込みがない掛金分についても、責任準備金の算定から除外するなど、建退共本部が共済証紙の購入代金として受け取る収入のすべてが責任準備金の算定の対象となるものではないことに関係している。

このことを踏まえ、当省が剰余金発生の原因を分析した結果、それは次の三つの要素に集約でき、それぞれ相応の剰余を生み出していると推測される。

1. まず、掛金の運用期間に関して、実際の運用期間と退職金算定の前提とされている期間との間に差が生じていることが挙げられる。すなわち、退職金の額は、12月間で共済手帳1冊分(就労日数250日分)の掛金が納付されることとして算定されているため、その際の運用利息についても12か月分の利息が充てられているが、実際に共済手帳1冊分の掛金が納付されるまでには約16か月間を要するとみられている。このため、結果として実際の運用期間が4か月長くなり、掛金の運用によって得られる利息の額が退職金の支払に充てられる利息の額より大きくなることになる。

この期間差から生じる剰余は建退共本部に蓄積されるが、これを当省が推計した結果、約100億円と見込まれる。

2. 次に、共済証紙の購入代金と共済手帳に貼付された共済証紙の額との間にかい離が発生していることが挙げられる。

- i) 責任準備金の算定は、購入された共済証紙のすべてが対象とされるのではなく、被共済者の共済手帳に貼付された分のみが対象とされている。実際にも、購入された共済証紙の一部が未貼付になっており、この分の掛金収入は責任準備金の算定に含まれていない。

この未貼付分の共済証紙の割合は、購入された共済証紙の5パーセント程度とみられており、当省がそれを基に推計した結果、未貼付分の共済証紙に係る掛金収入とその運用益の額は、約510億円と見込まれる。

- ii) また、共済手帳に貼付された共済証紙であっても、一度も共済手帳を更新することなく10年を経過した場合や、更新実績がある場合であっても、退職金の支給要件である掛金納付月数24月(共済手帳の更新回数2回相当)を満たしていない被共済者については、最終更新時から10年を経

過したときは、退職金が支給される見込みは少ないことから、これらの者の共済手帳に貼付されている共済証紙の総額分は責任準備金の算定に含まれていない。これら責任準備金の算定に含まれない者の総数は、平成11年度末現在で約174万人に上っている。

責任準備金の算定に含まれない者が保有する未回収分の共済手帳に貼付されていると見込まれる共済証紙は、一人当たり9か月分程度とみられており、これを基に当省が推計した結果、これらの者に係る掛金収入とその運用益の額は、約645億円と見込まれる。

(注) 上記1.及び2.の各年度に発生する利益相当分については、実際にはその時々退職金の給付に充当されていると考えられることから、ここでは、利息の蓄積を5年間に限って推計した。

以上のとおり、期間差から生じる運用益の差額、共済証紙の未貼付分や責任準備金の算定に含まれないいわゆる事実上の掛け捨て者の分の共済証紙に係る掛金収入が存在することが、運用利回りが予定利率を下回っている中で予定利率どおりの退職金支給額を維持でき、さらに、剰余金をも発生させる要因になっていると推察される。

(2) 剰余金の発生要因に示される業務運営上の課題

剰余金の存在は、退職金の支給がその時々金利変動に左右されることを防ぎ、あらかじめ設定された予定利率の下で安定した退職金の給付を実現する上で効果があり、それ自体は問題視されるべきものではない。ただし、この剰余金については、それが適正な事業運営の結果発生したものか否か、あるいは、期間労働者に対し退職金を支給するという事業の目的に照らし、制度の見直しや事業運営の改善を図る余地があるのか否かといった見極めをつけることが必要となる。

このような観点からみると、前述した剰余金の発生要因のうち、期間差から生じる運用益の差額については、建退共制度が期間労働者を対象としていることから生じるものであり、それ自体に問題はみられない。

次に、共済証紙未貼付分の掛金収入の存在については、それが共済証紙の過剰な購入によるものなのか、あるいは、本来被共済者の共済手帳に貼付すべきものが貼付されていないことによって発生しているものなのかを見極める必要がある。前者であれば、共済契約者が共済証紙を購入する際に、未貼付分の共済証紙の使用に努めるなどにより改善されるが、後者であれば、事業主による適正な貼付の履行をいかにして確保するかについての検討が必要となる。

第三に、事実上の掛け捨て者が多数発生する問題は、期間労働者を対象とする建退共制度の性格上、やむを得ない面もある。しかし、事実上の掛け捨て者の中には、掛金納付月数が12月(共済手帳の更新回数1回相当)を超えている者が相当数含まれており、これらの者に対し、退職金を支給するか否かについて検討する余地がある。

以上、剰余金の発生要因とそれに示される業務運営上の課題との関連について述べてきた。以下においては、i)共済契約者が購入した共済証紙と被共済者の共済手帳に貼付された共済証紙との間のかい離がどのような事情の下に発生しているのか、ii)被共済者の共済手帳の更新の状況や被共済者に対する退職金の支給の状況についての全体的な動向の分析を通じて、建退共制度における退職金支給の在り方について検討していくこととする。

3 被共済者に対する退職金の支給の充実

(1) 就労日数に応じた掛金の納付の確保

ア 共済証紙の購入状況

建退共制度においては、共済契約者による掛金の納付方法として、共済証紙方式が導入されている。これは、当該制度が掛金の納付額を就労日数に応じて決める実績方式を前提としていることのほか、短期間に事業主間を転々と移動する期間労働者を対象とするため、被共済者が複数の事業主間を移動しても、それぞれの事業主の下で働いた日数を確定しやすくすることに配慮したものである。

共済証紙は、期間労働者を雇用する共済契約者が購入するのが原則であるが、厚生労働省、国土交通省及び建退共本部では、共済証紙の円滑な購入を促進するため、元請事業主が下請分を含めて一括購入し、下請事業主に共済証紙を交付するよう勧めており、公共工事における共済証紙の購入については、元請事業主による一括購入が一般的であるといわれている。

共済契約者による共済証紙の購入額は、原則、工事に従事する被共済者の延べ就労日数に対応するものであるが、建退共本部では、共済契約者が購入額を的確に把握できない場合の参考とするため、公共工事における総工事費や就業予定延べ人数を基に作成した共済証紙の購入の目安(以下「購入の目安」という。)を示している。

共済契約者が共済証紙を過剰に購入しているか否かを見極めるため、共済証紙の購入実績(掛金収入額)と購入の目安に示された購入額とを比較すると、平成元年から10年までの10年間の共済証紙の購入実績は、購入の目安に示された購入額の5割から7割程度の範囲にとどまっている。

また、当省が調査した共済契約者が受注した公共工事のうち、共済証紙の購入状況が明らかな113件の購入額についてみると、購入の目安を上回っているものが8件(7.1パーセント)とわずかであり、逆に、購入の目安を下回っているものが54件(47.8パーセント)と半数近くを占めている。

このようなことから、共済証紙の購入分と貼付分との差(購入分の5パーセント)については、全体的な傾向として、共済契約者が共済証紙を過剰に購入したことから発生したものと考えるににくい。

イ 共済手帳への共済証紙の貼付状況

中退法では、共済契約者は、被共済者に賃金を支払う都度、就労日数に応じて、購入した共済証紙を共済手帳に貼付し、消印することにより掛金を納付しなければならないとされており、被共済者への退職金の支給は、共済手帳に貼付された共済証紙の日額と枚数とを確認した上で行われることとなっている。このため、建退共本部では、共済契約者を通じて被共済者に共済手帳を交付し、共済手帳に250枚(1冊分)の共済証紙が貼付・消印された時点で、共済契約者を通じて共済手帳の送付を受け、代わりに新しい共済手帳を交付している。

被共済者に対する退職金の支給条件とされている共済手帳への共済証紙の貼付状況をみると、次のとおり、従事日数に対応した枚数の共済証紙が共済手帳に貼付されていない状況がみられた。

1. 平成11年度に建退共本部へ返還された初回交付分の共済手帳(8,995冊)のうち、共済証紙が1枚も貼付されていないものが6割強(5,535冊)を占めている。
2. 当省が調査した共済契約者115事業主の中には、多額の共済証紙の購入実績がありながら共済証紙を貼付していないものが5事業主(4.3パーセント)みられた。
3. 平成11年度に建退共本部が実施した長期未更新者に対する現況調査(後述3-(2)-イ参照)によると、調査した被共済者1万3,135人のうち、共済契約者の下で働いているにもかかわらず、長期間にわたり共済手帳に共済証紙が貼付されていないと推測される者が少なくとも3,600人みられる。

4. 当省が調査した共済契約者が元請事業主として受注した公共工事のうち、下請事業主に共済契約者が含まれていることが明らかな92件の中には、被共済者の共済手帳に貼付すべき共済証紙を下請事業主に交付していないものが5割近く(42件)みられる。その理由として、元請事業主は、下請事業主から交付の請求がないことを挙げている。

必要な枚数の共済証紙が被共済者の共済手帳に貼付されていないことの背景には、共済証紙を購入しているものの、被共済者が退職金を受給できるようにするとの建退共制度の目的に対する共済契約者の関心の希薄さがあると考えられる。ちなみに、当省が調査した共済契約者107事業主のうち、被共済者に対し、建退共制度への加入の事実、退職金の受給要件等を周知していないと回答したものが約24パーセント(26事業主)みられた。

以上、共済証紙の購入分と貼付分との差が意味することについてみてきたが、共済契約者が共済証紙を過剰に購入していると判断できるような実態はみられず、むしろ、購入された共済証紙が、被共済者の共済手帳に必要な枚数だけ貼付されていないのではないかという懸念を否定できない。

ウ 共済証紙の適正な貼付を確保するための取組

共済証紙が被共済者の共済手帳に必要な枚数だけ貼付されていない状況の下で、共済証紙の適正な貼付を確保するためには、被共済者ごとに共済手帳に貼付されるべき共済証紙の枚数を的確に把握し、その上で、共済証紙の貼付を怠る共済契約者に対して、その履行を求めることが必要である。この点に関し、中退法では、共済契約者が一定期間内に納付すべき掛金の一定割合の納付を怠った場合は、建退共本部が当該共済契約者との共済契約を解除できることが規定されている。この規定は、共済契約者が必要な枚数の共済証紙を購入しても、被共済者の共済手帳への共済証紙の貼付・消印を怠っていないかどうかの判定を待って、共済契約を解除するか否かを判断すべきことを意味している。

このため、共済契約者に雇用される被共済者個々の共済手帳への共済証紙の貼付状況について、同本部が適時に点検を行うことが必要となる。

同本部では、共済契約者による共済証紙の貼付状況の点検について、年間の共済証紙購入実績が2万円未満で、共済手帳の更新実績が1件もない共済契約者に限定して確認することとしており、共済証紙を貼付すべきであるにもかかわらず励行していない場合には、共済契約を解除することとしている。

しかし、このような方法では、被共済者の共済手帳に貼付されるべき共済証紙が適正に貼付されているか否かの把握は十分に行えず、特に、年間の共済証紙購入実績が2万円以上の者については見過ごされる結果になることから、共済証紙の貼付・消印をもって掛金の納付としている中退法の趣旨が十分に徹底されず、被共済者の不利益を助長する結果を招く懸念がある。

したがって、厚生労働省は、就労日数に応じた掛金の納付を確保する観点から、建退共本部に対して、次の措置を講ずるよう指導する必要がある。

1. 共済契約者に対して、i) 被共済者の共済手帳への共済証紙の貼付を励行すること、ii) 下請事業主への共済証紙の交付を励行すること、iii) 被共済者に本制度への加入の事実、退職金の受給要件等の周知を徹底することについて要請するとともに、その後の履行状況について適時、適切に確認すること。
2. 共済手帳への共済証紙の確実な貼付を確保するための共済契約者に対する点検・措置については、共済証紙の購入高で限定することなく行うこと。

(2) 退職金の支給の充実

建退共制度における退職金支給の状況をみると、制度が発足した昭和39年度から平成11年度までの間、被共済者数は累計で約461万人に達しているが、このうち、退職金の受給に至った者は約99万人と全体の約21パーセントを占めるに過ぎない。

一方、一般の中小企業退職金共済制度における退職金受給の状況をみると、昭和34年度の制度発足から平成11年度までの間、被共済者数は累計で約1,183万人に達しており、このうち、退職金の受給に至った者は約54パーセント(約643万人)である。これに退職金の受給資格(掛金納付月数12月)を取得している者約20パーセント(約237万人)を加えると、合わせて約74パーセント(約880万人)の被共済者が退職金の受給資格を得たことになる。

このように、建退共制度では、退職金を受給した者の割合が一般の中小企業退職金制度の半数に満たない状況がみられる。また、退職金の受給資格を得ている被共済者が現在どの程度残っているかについては、建退共本部において正確な数値が把握されていない。

そこで、当省において、昭和39年度から平成11年度までの間に建退共制度に加入した被共済者について、退職金受給資格の取得状況等を推計した結果、次の二つの特徴が認められた。

1. 退職金の受給資格を得ていない者が、被共済者の約57パーセント(約264万人)を占めていると推定される。この中には、掛金納付実績12月以上の者が約26パーセント(約70万人)含まれている。当省において、共済手帳の更新に要する期間について抽出して調査した結果、約76パーセントの者は加入から2年以内に更新し、その後再び加入事業主の下で就労した形跡がみられないことから、多くの期間労働者が一定の範囲の事業主との間で一定期間継続的に就労した後、建設業界から離れていった可能性が高いと推測される。

2. 退職金受給者のほかに、退職金の受給資格を有する者が約21パーセント(約99万人)残っていると推計される。ただし、この中には、10年以上未更新状態の者が約25パーセント(約24万人)含まれている。

この点に関し、当省で、平成11年度に退職金を受給した被共済者を対象として、受給資格を取得した後、退職金の受給に至るまでの間に10年以上の未更新期間がある者がどの程度含まれているかについて抽出して調査した結果、その割合は1パーセント未満であった。このことから、退職金受給資格を有するものの、長期間共済手帳が未更新状態にある者については、退職金を受給する可能性が極めて低いことがうかがえる。

以上のように、i)退職金の支給要件を満たすに至らない期間労働者が加入者全体の6割近くを占め、その中には12月以上の掛金納付実績のある者が4分の1含まれていること、また、ii)支給要件を満たしている者の中にも、長期間共済手帳が未更新状態の者が多数含まれており、これらの者が退職金を受給できていない実態が明らかになった。

建設業者の建退共制度への加入状況(後述3-(2)-ア参照)を考慮すると、建設業に長期間従事していても、共済契約者に雇用される機会が少なく、結果的に被共済者として退職金の支給要件である掛金納付月数24月分の就労実績を積み上げることができないことも想定される。期間労働者の建退共制度未加入事業主の下での就労状況については、現在のところ必ずしもその実態が明らかでなく、その就労期間を的確に把握することにも困難が伴う。現行制度は、建設業に従事することが常態である者を対象としていることから、退職金の受給資格取得期間については、今後、これらの事情も十分に考慮し、その妥当性を検討していくことが必要である。

そこで、以下においては、支給要件は満たしていないが掛金納付実績が12月以上の者に対しても退職金を支給する余地がないか、また、受給資格を有し

ているにもかかわらず長期間未更新状態にある者に対する退職金の確実な支給方策について検討を進める。

ア 退職金支給要件の見直し

建退共制度においては、期間労働者を雇用する事業主が共済契約者となっていなければ掛金が納付されることはなく、期間労働者への退職金の支給にはつながらない。このため、できる限り多くの事業主が共済契約者となり、期間労働者がどの事業主に雇用されても掛金が納付される環境を整えることが、この制度をその創設の趣旨に沿って効果的に運営する上で極めて重要である。

事業主の共済契約の締結を推奨するため、国の直轄工事においては、事業主が納付する掛金は、工事発注額の積算要素である現場管理費の一項目として位置付けられている。また、平成6年度からは、建退共制度への加入が建設業法(昭和24年法律第100号)第27条の23に定められている経営事項審査の加点評価の対象とされている。

建退共制度における共済契約者数の推移をみると、平成11年度末現在約16万事業主であり、近年、その数は漸増傾向にあるが、建設業法に基づく許可業者数に占める割合は26パーセント前後で横ばい状態が続いている。また、この事業主の加入率について、建設工事の実績があった業者数に占める共済契約者の割合でみると、抽出調査である建設工事施工統計調査(国土交通省)では、同調査が開始された昭和49年度から徐々に上昇しており、平成11年度には50パーセントを超えていることから、関係方面による加入促進の成果がうかがえる。

しかし、共済契約者数と公共工事の発注高との関係についてみると、共済契約者数は公共工事の発注高が高い都道府県ほど多い傾向にあり、公共工事の大幅な増加が見込まれない状況の中で、共済契約者数の飛躍的な増加は期待しにくい。

(注) 公共工事発注機関が、受注事業主から共済証紙の購入状況を確認していることもあって、共済証紙の購入は公共工事においてのみ高い実績を上げている状況にあり、民間工事の発注高の増加でなく、公共工事の発注高の増加が共済契約者の増加に結び付くとみられている。

このようなことから、中小事業主に対し、建退共制度への加入を勧めるという努力を続けるだけでは、期間労働者が複数の事業主間を移動しても確実に就労実績に見合った掛金の納付が実現できるほどに加入率を向上させることはできないというのも現実である。

一方、前述のとおり、退職金の受給資格を得るに至らない者の中には、掛金納付実績12月以上の者が約70万人含まれており、このうち、10年以上共済手帳が未更新状態にある者が約4割(約28万人)を占めている。建退共本部では、これらの者が、今後とも共済手帳の更新を続け、受給資格を得る見込みは乏しいとしている。

特定業種退職金共済制度における退職金の支給要件は、昭和55年の中退法の改正により、それまでの掛金納付月数36月から現行の24月に緩和されている。ちなみに、昭和39年の建退共制度創設時の国会審議においては、事業主間を移動する労働者の業界への定着を促すため、掛金納付月数が一般の中小企業退職金共済制度よりも長く設定されることについて、将来的には一般の中小企業退職金共済制度と同様に12月とするよう努力すべき旨の附帯決議がなされている。

厚生労働省では、現行の退職金支給要件を12月に緩和することについて、i)建退共制度は、建設業界に長期間就労することを期待して退職金を支給するもので、業界退職金ともいべき性格のものであり、一般の中小企業退職金共済制度における受給資格取得年数と異なることも当然に予定されること、ii)近年、関係業界から受給資格取得年数の短縮についての要請を受けていないことから、現時点での更なる支給要件の緩和については考えていないとしている。

しかし、未加入事業者の下で長期間就労してもその実績が退職金支給要件として考慮されない現行制度の仕組みの下では、12月以上の掛金納付実績がありながら受給資格を得るに至らない者を退職金の支給対象から除外し続けることは、一般の中小企業退職金共済制度の退職金支給要件が12月以上となっていることに比べ不均衡な取扱いとみられなくもない。

以上、掛金納付実績が12月以上ありながら退職金の受給資格を有しない者に対する退職金の支給について、期間労働者の動向、関係業界のニーズ、退職金共済事業の財務状況等を考慮しつつ、今後の課題として検討を進めることが望まれる。

イ 長期未更新者に対する退職金の確実な支給

被共済者の全体傾向を分析した結果、退職金の支給要件を満たしている被共済者のうち、10年以上の長期間にわたり共済手帳の未更新状態が続いている者が、その4分の1を占めており、しかも、これらの者が退職金を受給することは事実上困難であることが明らかになった。

これら退職金の受給要件を充足している被共済者に対して確実に退職金を支給することは、もともと一般の中小企業退職金共済制度への加入が困難であるがゆえに建退共制度が設けられたという経緯からみても、軽視されることがあってはならない。そのため、長期未更新者が発生する経緯、原因等を的確に把握・分析するとともに、被共済者の共済手帳の更新状況についても的確に管理していくことが重要である。

建退共本部では、共済契約者を通じ、被共済者の氏名、加入年月、共済手帳の更新状況等退職金の支給に必要なデータを報告させ、そのうち、1回以上共済手帳の更新実績のある者について、電算機によるデータ整備を行っている。

しかし、現行の電算処理システムは、入力した被共済者の名寄せをするプログラムが用意されていない上に、被共済者の共済手帳の更新に関するデータを共済契約者ごとに一覧的に把握するプログラムもないなど、入力情報を有効に活用するものとなっていないため、被共済者の共済手帳の更新状況を的確に把握しにくい状況にある。

同本部では、従来は、共済手帳の更新実績があり、建設業界から離脱している確証が得られない長期未更新者について、いずれ更新が再開される可能性があるとして責任準備金の算定に含めていた。しかし、平成9年度以降は、10年以上未更新状態にある被共済者が再び更新する見込みは乏しいとし、そのうち、更新実績があっても受給資格を得るに至っていないものについては、責任準備金の算定から除くこととした。

一方、退職金の受給資格がありながら長期間未更新状態にある者については、今後の更新は見込めないとしても、これらの者に退職金を支給することを目的として、順次、共済契約者を通じて、受給資格がある旨を周知するとともに、その現況を把握するための調査を行っている。この調査は、平成9年度から11年度までの間に、延べ2万9,795人(1万8,167事業所)に対して行われ、このうち、退職金が支給された者は5,717人(19.2パーセント)、退職金支給額は約36億8,000万円となっている。

しかし、この調査は、これらの者が長期間未更新状態を続けるに至った経緯、原因等について具体的に把握できるものとはなっておらず、また、調査対象者の半数以上の所在が確認できない状態にあるなど、受給資格を有する者に対し、自らの退職金請求権を十分理解させるための取組としては成果を上げているとは言い難いものとなっている。

したがって、厚生労働省は、建退共制度の適正な運営を確保し、受給資格を有する被共済者が退職金を確実に受給できるようにする観点から、建退共

本部に対して、次の措置を講ずるよう指導する必要がある。

1. 名寄せによる被共済者の重複加入の確認、共済契約者ごとの被共済者の把握等が可能になるよう、共済契約者及び被共済者に係る情報を管理するシステムの充実を図ること。
2. 一定期間未更新状態にある受給資格を有する被共済者の実態について、把握・分析の一層の充実に努め、退職金の給付が受けられるよう、共済契約者を通じ、受給資格を有する被共済者に適時、適切に働きかけを行っていくこと。

(3) 共済証紙による掛金納付方式の見直し

ア 被共済者の雇用動向の変化

建設業における労働者の数は、労働力調査によると、建退共制度発足以来増加を続けており、昭和39年の228万人から、平成11年には544万人に達している。しかし、このうち、臨時雇及び日雇といった短期間に事業主間を転々と移動する期間労働者の数は、昭和39年の86万人から、平成11年には52万人に減少している。また、建退共本部及び雇用・能力開発機構が実施している実態調査においても、建設現場で働く労働者については、短期間に事業主間を転々と移動する者が減少しており、これは、期間労働者の実態が日給・出来高払いといった一般業種とは異なった特徴の給与形態を維持しつつも、比較的安定した雇用へ移行してきている状況をうかがわせるものである。

期間労働者の雇用実態が変化している点については、建退共制度の被共済者についても同様であると推測される。

具体的には、当省の推計では、現行の受給資格取得月数24月を充足した者は、昭和39年度の加入者については3割未満であるのに対し、平成元年度の加入者については6割以上にまで増えており、被共済者のうち、受給資格を得るに至らず、事実上建設業界から離れた者の割合は大きく減少している。このことと、平成元年度の事業主の建退共制度加入率が制度創設期と比べて大きく伸びていないことを勘案すると、比較的安定して雇用される者が増えていることが推測される。

次に、被共済者が加入後、250日就労することによって1冊目の共済手帳を更新するまでの期間をみると、平成5年度に最も更新者数が多かったのが13か月目であるのに対し、10年度には、これが11か月目に短縮しており、更新の早期化が進む傾向にあるとみられる。また、当省が実施した抽出調査では、退職金受給者の約84パーセントは更新ペースが2年以内となっている。現状の事業主の加入率からみて、これらの者が短期間に事業主間を転々と移動している場合は更新ペースが遅くなることが考えられることから、受給者の大半は比較的安定した雇用状態にあると推測される。

このように建退共制度の被共済者の動向については、一定の範囲の事業主との間で、比較的安定した雇用関係が維持される労働者が増加していることをうかがわせる状況がみられる。この背景には、公共工事の長期化、作業の機械化の進展といったことがあるのではないかとされている。

イ 共済証紙による掛金納付方式の意義の低下

共済証紙を共済手帳に貼付し消印する掛金の納付方式は、事業主が、短期間に転々と移動する労働者を捕捉(そく)しにくいことから、労働者本人に掛金の納付実績を証明する上で有効な方法として採り入れられたものである。

しかし、現在、建退共制度に加入している期間労働者の多くが、年間を通じ比較的安定した雇用を確保されている状況にあるということは、労働者が短期間に移動することを前提として採用された共済証紙による掛金納付方式の持つ意義が相対的に乏しくなっていることを意味している。

また、現行の共済証紙制度については、貼付すべき共済証紙の共済手帳への貼付が十分に励行されていない状況がみられ、共済証紙の購入実績があることが必ずしも退職金の支給に結びついていない。これは、掛金の納付が前払い方式であることから、共済契約者が共済証紙を購入したことをもって義務を履行したと考えてしまうことがその背景にあると推察される。

期間労働者の雇用動向の変化は、共済証紙による掛金納付方式のメリット及びデメリットについて再評価することを求めており、共済契約者の事務負担の軽減、被共済者に対する退職金支給の確実性の確保等を考慮した上で、最も経済的かつ合理的な掛金の納付方式を構築することが望まれる。

再評価に当たっては、掛金の事後納付方式の導入も視野に入れ、就労日数に応じて確実に掛金を納付する方式を原則としつつ、雇用実態に応じてあらかじめ定額で設定された掛金を納付する方式も共済契約者が選択できるような工夫なども考えられる。その際には、短期間に転々と移動する労働者に対し、業界から離れる際に退職金を給付するという本制度の意義が損なわれないよう配慮する必要がある。

したがって、厚生労働省は、掛金の納付方式を経済的かつ合理的なものとする観点から、現行の共済証紙による掛金納付方式を見直し、就労実績に見合った掛金の確実な納付が確保されるものとするよう検討を進める必要がある。