

# 労働時間規制及び賃金水準の確保に関する米国制度の調査研究

国土交通省 国土技術政策総合研究所 社会資本マネジメント研究センター

社会資本システム研究室 室長 せき けんたろう 関 健太郎

## 1. はじめに

国土交通省は建設業における働き方改革をさらに加速させるため、「長時間労働の是正」、「給与・社会保険」、「生産性向上」の3分野の新たな施策をパッケージとしてとりまとめた「建設業働き方改革加速プログラム」を2018年3月20日に策定し、施策展開を図っている。

本研究は、「働き方改革」、「建設業働き方改革加速プログラム」の推進に資する知見を得ることを目的に、「労働時間の管理」、「適切な賃金水準の確保」、「生産性向上」の3つの視点から米国制度及び発注者の関わりについて調査・研究を行った。

調査・研究の結果、米国では、作業内容と作業時間に基づく賃金が支払われていることを発注者が確認することにより、公平な競争環境が形成されており、建設会社が市場における競争力を強化するためには、建設現場の作業効率を向上させることが必要となる制度となっていることが分かった。また、こうした制度は、公平な競争環境の確保を意図してつくられていることも分かった。

本研究の今後の研究課題としては、米国における歴史的背景、人種問題・移民問題等、日本とは異なる社会条件が労働法制度に与える影響を考慮しつつ、詳細な基準賃金の算定方法・算定メカニ

ズム、具体的な労働時間と労務賃金の把握方法を調べるとともに、入札価格に上限拘束がある日本特有の入札契約制度における、請負工事のダンピング対策・生産性向上の取り組みを含む発注者の役割に着目した働き方改革、生産性向上への取り組みに資する知見を得る研究が挙げられる。また、外形的に把握しやすい建設現場の作業時間・作業内容を把握するための方法の研究も必要と考えられる。

## 2. 日米の年間賃金の比較

日本と米国の職種別の労務単価を比較したものを図-1に示す。日本の労務単価を1として、米国の労務単価を表した。日本は公共工事設計労務単価を用い、米国はLabor Rates for the Construction

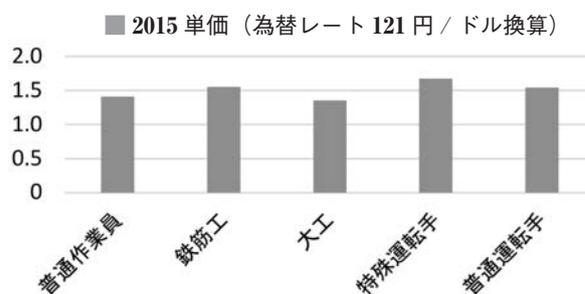


図-1 日本と米国の職種別労務単価  
単価引用

日本：公共工事設計労務単価

米国：Labor Rates for the Construction Industry

Industry を用いている。日米ともに 2015 年のデータを用いている。為替の影響も受けるため、この値をもって日米の労務単価を比較することは正確ではないが、2015 年の日本の建設業の平均賃金は 5,126.3 千円 / 年に対し、米国の建設業の平均賃金が 55,893 ドル / 年であったことも考慮すると、日本の賃金水準よりも米国の水準が高くなっていることは確認できる。

### 3. 米国の制度

#### (1) 公正労働基準法と労働時間について

1938 年に制定された公正労働基準法は、しばしば賃金・労働時間法 “Wage-Hour Law” と呼ばれるように、日本の労働基準法のような包括的労働保護法ではなく、6 条の「最低賃金」、7 条の「最長時間規制」を中心に、11 条の「使用者の記録作成、保存の義務」等を定める連邦法である。

##### ① 立法の経緯

1933 年 6 月、フランクリン・ルーズベルト大統領の就任後、全国産業復興法が連邦議会を通過し、初期ニューディールの産業政策の支柱となる。この法律は、大恐慌後の産業復興のための緊急的措置として、反トラスト法の適用を除外して業者間で「公正競争規約」を締結することを認め、政府の承認を条件に、これに強制力を与えるものである。この中で、同法 7 条 (a) は、公正競争規約が、労働者の利益のために一定の条項を含むことを要求した。この条項には、労働者の団合法上の権利の他、使用者は大統領が承認又は規定すること、最長労働時間、最低賃金及びその他の雇用条件を遵守することが含まれていた。労働者の団合法上の権利と、労働条件の最低基準の設定が、公正競争規約の要件という間接的な形であるが、法律上に明記されたのである。

この規定の下、労働者の団合法上の権利は、政府の方針の不統一などから十分な成果は得られず、手詰まり状況に陥ったが、労働条件の最低基準はかなりの効果を発揮した。特に週 40 時間制

や 16 歳未満の児童の使用禁止は、多くの公正競争規約及び大統領の定めた包括規約において採用され、一般的な基準と意識されるようになる。しかし、全国産業復興法のシステムは、1935 年 5 月の Schechter 事件で、同法が違憲判断を受けたことにより崩壊する。

公正労働基準法の立法活動が開始されたのは 1937 年であるが、当時の経済状況は極度に悪化しており、低賃金、長時間労働、失業が蔓延していた。かかる事態に対し、州法によって労働時間や賃金を規制した場合、規制のない州に産業が流出してしまうことが懸念され、連邦法による規制の必要が生じ、1937 年 5 月 24 日に草案が議会に提出され、公正労働基準法の立法作業が開始された。連邦議会は 1938 年、全国産業復興法が違憲判決を受けて以来の懸案となっていた労働条件基準に関して、公正労働基準法を成立させた。

公正労働基準法は、州法や公正競争規約による規制と異なって、連邦法として全国一律の強行的な基準を設定するものであり、これに違反して生産された製品の州外出荷が禁止される。

##### ② 労働時間規制

公正労働基準法による労働時間規制の原則は、7 条 (a)(1)が規定するように「(使用者は) ……被用者を 1 週 40 時間を超えて使用してはならない。ただし、かかる被用者が、前記の時間を超える使用に対して当該被用者の通常の賃率の 1.5 倍以上の率で賃金を支払われる場合はこの限りではない」というものである。

これにより、5 割以上の割増賃金さえ支払えば何時間でも労働させてもよく、その場合は特別な協定の締結や行政官庁への届出・許可等は一切不要である。1 週 40 時間の規定は使用者の割増賃金支払い義務発生の基準としての機能しか有しておらず、労働時間の問題は常に、割増賃金支払い義務の存否という形で現れてくることになる。すなわち、公正労働基準法では法定労働時間を週 40 時間に規定し、それを超えた場合には割増賃金の支払い義務が発生するという、間接的な労働時間規制制度となっている。公正労働基準法は、

経済的圧力以外には労働時間の長さを規制しようとはしていない。また、厳密に言えば労働時間にかかる規制は、連邦レベルでは存在しない。なお、法定労働時間は労働週が単位であり、1日単位の規制は行っていない。よって、週の総労働時間が40時間に収まっていればよく、1日の労働時間自体は何時間でもかまわない。

### ③ 実効性確保の仕組み

本法の実施は、労働長官及び連邦労働省雇用基準局賃金時間部によって行われている。権限を有する職員は、事業所における検閲、尋問、調査を行う。使用者には、記録作成、保存の義務が課されている。また同法は、刑事罰により実効性の担保を図っている。

公正労働基準法 11 条 (c) は、公正労働基準法の適用される使用者に対し、被用者の賃金、労働時間、その他の雇用条件に関する「記録の作成と保存」の義務を課している。最低賃金、割増賃金については、被用者の氏名、住所、生年月日、性別、職務、労働を開始した労働週、通常の賃金率、通常の賃金率から除外される賃金、各労働日の実労働時間、1日又は週当たりの所定賃金、週の割増賃金等の事項を記録することが施行規則によって詳細に定められている。また、施行規則は使用者に対し、公正労働基準法の適用に関するポスターを各事業場の見やすい場所に掲示することも要求している。

## (2) デービス・ベーコン法と賃金について

デービス・ベーコン法は、2,000ドル以上の連邦政府の補助金が投入される公共工事を受注する建設会社に対して、建設会社が公共工事を請け負った当該地区の基準賃金以上の賃金等を建設技能労働者に支払うことを義務付けている。同法は連邦労働省が、地域の基準賃金を定めることを規定している。

### ① 立法の経緯と目的

デービス・ベーコン法の制定は1931年であり、ニューヨーク株式市場での株の大暴落に始まる大恐慌のさなかであった。当時の深刻な建設市場不

況に伴う受注ダンピングと、地元発注工事への他地域の建設会社の参入による業界秩序崩壊の危機があった。法律の趣旨としては、安い賃金によるダンピング入札によって公共工事に参入する建設会社から、地元建設会社とその建設技能労働者の賃金水準を守ることにあった。すなわち、同法は連邦政府の予算が投入される公共工事の入札において、地域の労働賃金の低下を防ぐとともに、公平な競争条件を保つ役割がある。

### ② 基準賃金の算定方法

基準賃金は、連邦規則集第29編1.3に基づき連邦労働省が各地域のユニオンや建設会社などを対象に3年毎にアンケート調査を行い、対象工事(住宅、建築、道路、土木)、地域、職種毎に標準とみなされる標準額を算定し告示している。基準賃金は「当該地域で約50%の建設技能労働者が受け取っている賃金」と定義されている。連邦労働省が実施するアンケート調査で、建設会社からの十分な回答が得られない場合、ユニオンで使われている賃金をもとに基準賃金が決められてしまう恐れがある。このため例えばフロリダ州交通局では、建設会社に対しアンケート調査へ協力する呼びかけを行うとともに、連邦労働省に対して毎週建設会社から提出される賃金支払い帳を元に基準賃金を作成するように働きかけを行っているという。

賃金以外にも、医療給付、失業給付、年金給付などの各種手当が含まれる社会保障給付の支払いも義務付けている。

### ③ 実効性確保の仕組み

デービス・ベーコン法が建設技能労働者の賃金を確保するため、連邦法及び連邦規則集により規定される仕組みは下記のとおりである。

- 1) 入札公示に添付する仕様書に最低賃金に関する条文を記載。
- 2) 定められた基準賃金以上の額を、少なくとも週1回は労働者に対して支払うことを義務付け。
- 3) 建設会社は現場のわかりやすい場所に基準賃金表の掲示を行う。

4) 元請会社は下請分を含めて賃金支払い帳を毎週発注者に提出する。

米国では連邦の補助金が含まれる 2,000 ドル以上の工事で発注者と受注者の契約事項としてデービス・ペーコン法の規定が記載される。例えば、連邦道路庁の場合、連邦補助金対象事業となる全ての工事契約書に「FHWA-1273」と呼ばれる追加条項の記載が義務化されている。FHWA-1273では、労働長官が決めた決定賃金により計算された額を上回る額で支払うことが契約事項として記載されている。また、米国工兵隊が発注する工事でも同様の条項が契約書に記載されている。

### (3) デービス・ペーコン法の規制を遵守するための関係機関の取り組み

連邦政府機関は、連邦規則集の定めにより、デービス・ペーコン法の規定が守られていることを確認する必要がある。デービス・ペーコン法に規定されている発注者による賃金支払いの確認は、近年、賃金支払い記録の電子化が普及し、監査も効率化されている。いくつかの州ではインターネットを利用し、自動化された賃金支払い帳の提出・承認システムを導入しているところもある。建設会社による違反が発覚した場合、問題を是正し、支払い義務を履行させることは発注者の責任である。

#### ① 連邦道路庁東部連邦道路事務所 (FHWA EFL)

連邦道路庁東部連邦道路事務所（以下、「FHWA EFL」という）では、現在、全て電子方式で元請会社から賃金支払い帳が提出されている。事業着手後初めての支払い帳の確認には時間が掛かるが、2回目以降は効率的に実施することができる。FHWA EFLのスタッフによる確認作業は毎週1時間程度である。支払い帳によるチェックの他、月に1回程度現場に出向き、ランダムに選定された建設技能労働者に対してインタビュー調査を行っている。

賃金に関し、最低賃金を保証する制度があるため、建設会社は生産性を向上させることで競争力を強化させることがあるとの意見を持っていた。

#### ② フロリダ州交通局 (FDOT)

フロリダ州交通局（以下、「FDOT」という）では、FDOTの建設部門のコンプライアンス・マネージャーが、毎週建設会社より提出される賃金支払い帳を確認することで、建設技能労働者へ最低賃金が支払われているか監視をしている。賃金支払い帳に記載される項目は(1)名前/ID, (2)職種, (3)労働時間, (4)賃金レート, (5)賃金支払い額(当該事業), (6)週の総賃金, (7)控除, (8)手取り賃金である。建設会社から提出される書類の電子化は移行期間であり、現在はPDFの形式で提出されることが多い。一部の大規模事業では電子記入・提出・承認のシステムが導入されている。

賃金支払い帳のチェックの他、現場にて建設技能労働者に賃金レベルと作業の種類、労働時間などの抜き打ち聞き取り調査を実施し、賃金支払い帳に偽りがないかの確認を行っている。FDOTは聞き取り調査が建設会社による労働条件遵守に対して効果があるとの見解を持っている。現場の聞き取り調査の実施頻度は事業規模によって異なる。聞き取り調査はFDOTの職員の他、FDOTが外部委託するコンサルタントが対応する。聞き取り調査で得た情報は連邦労働省へ提出される。

労働時間に関する調査の目的は、働き過ぎを監視する視点ではなく、実労働時間に労働単価を掛け合わせた賃金が支払われているか、週40時間を超える場合、50%の割増賃金が加算され支払われているか確認することである。同じ建設技能労働者でも作業内容によって賃金単価が異なる（例えば掘削機械を運転した時間とクレーンを運転した時間では賃金単価が異なる）ため、作業内容・作業時間が合致しているかの確認作業はとても煩雑である。工事現場の掲示板には建設技能労働者の権利や法定労働条件が掲載されているため、建設技能労働者自身も賃金水準等の労働条件を熟知している。

FDOTの建設担当部長は、建設技能労働者の賃金を保障することにより、建設会社は市場競争力強化のためには建設現場の作業効率を上げなくてはならないため、デービス・ペーコン法の遵守

が生産性を上げる要素となっているとの見解を持っていた。また、労働者にとっては賃金や労働時間よりも、仕事自体のやりがいや経験を積めるかどうかの仕事へのモチベーションに直接つながっているとの意見も持っていた。

発注者から元請への支払い間隔は約30日、元請から下請への支払い間隔も約30日、雇用者から建設技能労働者への支払い間隔は7日が一般的である。

### ③ コロンビア特別区交通局 (DDOT)

コロンビア特別区交通局 (以下、「DDOT」という) では、DDOT のデービス・ベークン・コンプライアンス課の賃金調査専門員が建設会社から提出される全ての賃金支払い帳をチェックし、この結果を DDOT の担当プロジェクト・マネージャーに報告している。

賃金支払い帳は、インターネットを經由して賃金監査システム (3年前に導入) に直接アップロードされる。以前は、7名の専門員等が賃金支払い帳のチェックに従事していたが、賃金監査システム導入後は3名の専門員で同様の職務をカバーしている。3名の専門員で DDOT が実施する40~50件 (事業費総額約2億ドル) の事業を担当し、毎週のチェックを行っている。別途、現場でデービス・ベークン法が遵守されているかを確認するため、ランダムに抽出された建設技能労働者に対して建設現場で賃金や労働条件の状況の聞き取り調査をデービス・ベークン・コンプライアンス課が実施している。本聞き取り調査は土木技師が最低でも週に4回現場を訪れ、当該工事現場で作業に携わる元請と下請両者から話を聞いている。ここでのチェック項目は、建設技能労働者の職種と賃金である。

2010年頃はデービス・ベークン法を遵守させるために、建設会社の教育から開始する必要があったが、最近では法の遵守に関して成果が現れており、法令違反の割合は1%以下になった。元請業者に限定すれば、賃金支払い帳の電子提出率は100%で期限も守られており、さらに過去2年半に違反は発生していない。

### ④ デービス・ベークン法の課題

デービス・ベークン法について、建設業界等には反対する意見も見られる。基準賃金の算定は、使用者側団体 (建設会社関連団体等) や労働組合を対象としたアンケート調査に基づいて決定されることになっているが、実質的には当該地域で代表的な組合が定める標準賃金を基に単価が定められることがある。建設業界は、これを実質上労働組合の定めた協約賃金を追認することになると批判している。

2017年、デービス・ベークン法に反対の立場を取ってきた共和党政権であるトランプ大統領就任後、廃止を求める声は高まりつつあるようだが、現地のヒアリング調査ではデービス・ベークン法に関する批判的な意見は得られなかった。

### ⑤ 全米建設業協会、米国道路交通建設者協会の意見

全米建設業協会はデービス・ベークン法が法律なのでこれを遵守する方針である。デービス・ベークン法を遵守する建設業者間の入札競争では、労務費における競争が生じない利点がある。同法に反対的な意見を持ったものもいるが、全米建設業協会としてはデービス・ベークン法廃止に向けたロビー活動は考えていなかった。

米国道路交通建設者協会も、同法が法律なので遵守する方針である。同法がなければ多くの職種の賃金が不適正に設定される可能性があり、賃金システムが崩壊する可能性があると認識している。同法の存在が生産性の向上、材料の調達、マネジメント等の分野で建設会社の競争力を付けることになるだろうと考えている。

## 4. 日米両国の制度の比較考察

### (1) 日米の制度比較

労働時間の管理に関し、日本では割増賃金に係る率の最低限度も含め法律・政令により定めているが、米国では週40時間を上限とし40時間を超える場合は50%の割増時間外賃金を加算して支

払うことを義務付ける制度となっている。

最低賃金に関し日本では、2009年に千葉県野田市が全国で初めて公契約条例を制定させて以降、2018年1月時点で確認できただけで全国1,741自治体中18自治体で同様に条例を制定しているが、公契約条例は多数を占めているとはいえない状況である。米国では、建設技能労働者の賃金はデービス・ベーコン法により賃金水準が保たれている。

## (2) 労働時間・賃金・労働生産性向上に対する考え方

米国のデービス・ベーコン法には、先述のとおり、連邦政府の予算が投入される公共工事の入札において、地域の労働賃金の低下を防ぐとともに、公平な競争条件を保つ役割がある。公正労働基準法は「労働者の健康、作業効率、一般的福祉に必要な最低基準の生活の維持を阻害する労働条件を矯正し、かつ、可能な限り速やかに除去すること」を目的として制定されたものであるとある。一方、先述のとおり同法の立法過程で「州法によって労働時間や賃金を規制した場合、規制のない州に産業が流出してしまうことが懸念」されたことから、同法によって「州法や公正競争規約による規制と異なって、連邦法として全国一律の強行的な基準を設定するものであり、これに違反して生産された製品の州外出荷が禁止される」こと、労働時間については上限がなく「労働時間の問題は常に、割増賃金支払い義務の存否という形で現れてくることになる」制度となっている。この両法を考慮すると、建設技能労働者の健康・福祉のみならず、建設会社間の公平な競争条件を重視した制度であると考えられる。

労働時間規制については、公正労働基準法には労働時間の上限規定がない。発注者は同法の遵守が重要であり、土日祝日の休暇の取得を含め労働スケジュールについては関与しないと考えられる。建設会社にとっては、週40時間を超えると割増賃金を支払うことになるための負担増よりも、40時間を超えると生産性が低下するという

調査結果があることから、生産性を下げないために長時間労働を回避すべきだとの考え方が多かった。建設技能労働者の中には、40時間を超えると割増賃金を含め1.5倍の賃金が支払われるため、個人の選択として40時間以上働く建設技能労働者もいる。

賃金水準の確保については、米国道路交通建設者協会と同様に、デービス・ベーコン法が役割を果たしているとの考え方が多数であった。

労働生産性向上については、デービス・ベーコン法等により労働条件を競争条件としない公平な競争条件の競争環境の中で培われるとの考えがあることが分かった。

米国では、作業内容と作業時間に基づく賃金が支払われていることを発注者が確認する。これにより、労働条件が公平に保たれた競争環境が形成され、公平な競争環境下において、建設会社が競争することにより、建設現場の労働生産性を向上させる仕組みが成り立っていると考えられる。

日本の「公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）」には公共工事の品質確保に当たって、「競争の公正性が確保（第3条第8項）」、「公共工事に従事する者の賃金その他の労働条件、安全衛生その他の労働環境が改善されるように配慮（第3条第10項）」が基本理念に謳われている。また、同法に基づき政府が決定する方針では、「ダンピング受注は、工事の手抜き、下請業者へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながりやすく、公共工事の品質確保に支障を来す恐れがあるとともに、公共工事を施工する者が担い手を育成・確保するために必要となる適正な利潤を確保できない恐れがある等の問題がある」として、「発注者は、ダンピング受注を防止するため、適切に入札価格調査基準又は最低制限価格を設定するなどの必要措置を講ずるものとする」と定められている。日本においても「競争の公正性の確保」、「賃金その他の労働条件の改善」への対応、すなわちダンピング防止対策が政策的に位置付けられており、その主な対策として、適切に入札価格調査基準、最低制限

価格を設定等の必要措置を執ることになっている。国土交通省のダンピング防止は、入札価格が調査基準を下回った場合に総合評価落札方式適用の中で施工体制を確認する方式（施工体制確認型総合評価落札方式）や、端的な低入札者について、特別に重点的な調査（特別重点調査）を実施するといった入札時点での防止策を強化する対策を執っている。

背景には、建設技能労働者に支払われる賃金の決定構造が、米国を始めとする諸外国と異なっており、FHWA EFL等が実施している賃金支払いの確認を発注者が行うことが困難なことが考えられる。賃金の決定構造が異なる原因には、日本における請負契約制度における慣習・制度、受発注者双方の意識が含まれると思われる。

日本における土木の歴史と同じく、請負契約の歴史も古い。奈良時代に行基が恭仁京や泉大橋架橋、大仏殿建立などの事業を行ったのを請負の一つのルーツとする見方もあるほど請負契約の歴史も長く、1890年の会計法施行後も請負契約が現在まで行われてきている。請負は民法第632条に規定されているとおり「請負は、当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約することによって、その効力を生ずる」契約であり、仕事の完成に対して報酬が支払われる。このため、請負契約の適正な履行を確保するための必要な監督、工事の請負契約についての給付の完了の確認をするために必要な検査等は実施するが、契約の履行の過程である賃金の支払いについてはこれまで発注者は確認してこなかった。

施工プロセスの実態が把握できる工事日報を試験的に作成し、日報による作業内容・作業時間の把握を試行した研究では、受注者からは「発注者に公共工事の施工プロセスを知られることを懸念する意見」や、発注者からは「詳細な施工プロセスの実態が記載されている書類に確認の署名をすれば、それに応じた的確な工事費の支払いが必要と考えられる。しかし、現在は予定価格制度と単年度予算制度の制約があり、円滑に支払うことが

できないので、詳細な施工プロセスの実態を把握することに躊躇せざるを得ない」という意見があった。また、業界団体から書類の簡素化が求められている現状では、現場に新たな負担を強いる労働時間等の把握は難しいとの意見もある。このため、受発注者双方が賃金の支払いについて明らかにすることを意識的に避けてきたとの指摘がある。

こうした慣習や受発注者の意識より、連邦道路庁をはじめとする米国の発注者が行っている建設技能労働者の勤務時間と支払い賃金について、日本の公共工事では確認することはなかったと考えられる。

今後の発注者のあり方に関する方向性として、担い手の確保、建設産業の持続的な育成・確保、生産性の向上が指摘されており、今後の目指すべき方向性も示されている。示されている目指すべき方向へ進むためにも、公平な競争条件を形成し、公平な競争環境により生産性を向上させることが必要と考えられる。

米国における公平な競争環境を形成する要因である、作業内容と作業時間に基づく賃金の支払いがなされる制度をわが国へ直ちに導入することは、技能労働者に支払われる賃金の決定構造が、米国をはじめとする諸外国と異なっていることから難しいと思われる。労使交渉により賃金が決定されることを基本としているわが国において、賃金について発注者が関わることについての議論が必要である。

労働生産性を向上させる要因となる公平な競争環境の形成に向け、外形的に把握することが難しい賃金に対し、外形的に把握しやすい作業時間・作業内容の把握から取り組むことが効果的であると考えられる。

#### 【謝辞】

本論文は、「労働時間規制及び賃金水準の確保に関する米国制度の調査研究（土木学会論文集F4（建設マネジメント）、Vol. 74, No. 2, 2018）」より抜粋しました。論文執筆に当たり、共同執筆者の東京大学大学院教授堀田昌英先生をはじめとする皆さまのご助言、ご協力に感謝いたします。