

# 1 基幹技能者の確保・育成・活用に関する基本指針（本文）（H8. 7）

## 1 趣 旨—基幹技能者の意義

建設産業における生産活動においては、「労働集約的な産業構造」を特性とすることから、直接生産活動に従事する技能労働者の果たす役割が重要である。特に、「競争の時代」を迎え、「良いものをより安く」供給することが今後の建設産業の課題となり、公共投資基本計画の着実な実施などが期待されている下で、限られた労働力の中で効率的な建設工事の実施を確保してゆくためには、建設現場での品質、コスト、安全面での質の高い施工を実現できる優秀な人材の確保・育成・活用が必要である。

この技能者による生産活動をめぐっては、以下のような課題に直面している。

### (1) 労働生産性の向上、品質、安全が確保された建設施工の要請

建設業は、その生産物が、道路、河川、下水道、都市公園、住宅等国民生活の質の向上に直結するものであることから、「良いものを安く」供給する観点から、労働生産性が高く、効率的な施工で生産コスト低減が実現された建設生産活動が行われ、しかも、品質が良質で、かつ、安全な作業が確保されていることが重要である。

こうした課題に応える際には、高度な技術の開発と並んで建設現場で直接施工を行うことになる建設技能労働者の果たす役割は極めて重要である。本来技能労働者は、建設業に限らず、製造業など他産業においても、高い生産性の実現に大きな役割を果たしてきた。

特に、近年においては、熟達した直接施工能力はもちろん、工事現場での「段取り、とりまとめ」といった作業管理の分野が大きな役割を占めている。現実の建設工事では、優れた作業管理の工夫が工期の短縮やコストの削減、品質の改善に大きく貢献した事例は多く、今後の企業戦略においては、経営力、営業力の強化や技術開発と並んで、現場での適切な作業管理が重要な役割を占めるものと考えられる。

平成6年度に実施された「建設労働者実態調査（建設省・建設業振興基金）」によれば、生産性向上のために重要なこととして、64.6%の企業が「作業手順や工程管理、施工管理の改善」を掲げている。

また、近年の新しい建設技術の開発、建設機械、設備の整備等によって今後の建設現場の施工は大きく変化することが予想される。この場合、現場で直接施工に携わる技能者が建設技術に基づく新工法のメカニズムや機械、設備を使いこなす能力

を身につけるだけでなく、技術上の進展に合わせて、これに適応した施工方法、作業手順等を現場の実情にあわせて提案・調整する人材が必要である。

#### (2) 直接施工を行う事業者の現場での作業管理の重要性の増大

近年、工程管理能力、原価管理能力、安全管理能力等の現場管理については、責任をもって確実に工程をこなす、生産性を向上させ、安全に品質の高い工事を行うことが求められ、その役割は増大している。

従来、専門工事業者の多くは、労務を提供してゆく業態が中心であったが、近年、技術力、コスト・工程管理能力に優れた企業が出現しつつある。

その場合、現場施工の実情に通暁し、かつ、技術者の技術的な指示を十分理解できる熟練技能者が、実際の施工の実情に応じた形で現場の技能者に対して指揮し、技能者を統率していくリーダーシップをとることが重要となる。

#### (3) 建設業に対する魅力の確保—労働者の処遇の改善の必要性

建設業に従事する技能労働者の処遇は、改善されつつはあるものの、なお、他産業に比べて遅れているのが現状である。特に、20歳代から30歳代前半までは比較的給与水準が高いのに対して、30歳代後半からとくに他産業に比した相対的な賃金水準が低くなっている。このことが、建設業の将来における処遇の不安、ひいては若年者の入職率の低さにもつながっている。

建設業を魅力ある生涯を託すに足る産業とするためにも、技能労働者の中でもこうした中堅勤労者層へ十分な処遇が確保されうる条件整備が必要である。中堅勤労者の就労形態は、独立や技術者へのキャリアパス、管理職への登用などさまざまなものが考えられるがこれに加えて、現場での就労を望む技能労働者については、熟練した直接施工能力に加えて段取り、取りまとめ能力に優れた生産性の高い労働に対して相当の対価を支払うことは、当人にとっての処遇の改善につながることはもちろん、優秀な技能労働者や将来の基幹的な技能労働者を目指す若年者の定着率を高め、企業全体の活力の向上にも資するものと考えられる。

#### (4) 建設技能労働者の長期的不足の打開

現在、建設業に就業する者は、平成7年に663万人となっており、このうち、直接施工に携わる技能労働者は、438万人となっている。

建設労働者の数は近年増加傾向にあるが、平成7年4月に策定された「建設産業政策大綱」によれば、建設市場規模は、西暦2000年には96.5兆円、2010年には134.7兆円となっており、拡大する建設投資に見合うだけの労働力の確保が必要と

なる。

しかしながら、建設業に従事する技能労働者数は、他産業に比べて依然として立ち遅れた処遇であること等の事情から、若年者の建設業への入職率は低く、今後少子化・高齢化が進行する中で、長期的には技能労働力が不足することが懸念され、限られた労働力の中で、優良かつ効率的な技能労働を実現することが必要である。

以上のような技能労働をめぐる課題に適切に対処する方法として、従来技能者に主として想定されてきた直接施工に係る能力に止まらない技能と技術との間をつなぐ新たな形の技能者の活躍、すなわち、技術者から提示された施工計画、技術上の指示内容を踏まえ、技術者に対して適切な施工方法や作業手順について提案・調整を行い、一般の技能者に対して体系だった作業の効率的な指揮監督を行うことを通じて、生産性の高い安全で品質にも優れた建設生産を実現する「基幹技能者」の確保・育成・活用を図ることが必要である。

本基本指針は、以上のような視点から、平成7年4月に策定された「建設産業政策大綱」を踏まえ、「構造改善戦略プログラム」の戦略的推進事業の一環として、基幹技能者の基本的な役割、機能、必要な能力、その確保・育成・活用方策を示し、建設産業団体が職種ごとに「技能開発計画」を策定する際の基本事項、留意点とするものである。

## 2 新しい技能者像—基幹技能者—

### (1) 基幹技能者の役割と位置付け

建設業における現実の工事現場においては、工学上の知識を基に施工計画の作成、施工管理を行う技術者と直接の施工に従事する技能労働者が生産活動を担っている。このうち、技能労働者は、職長等（現場の規模、形態、職種によって、工事長、リーダーなど様々に呼ばれる。以下「職長等」という。）とその他の作業者に区分される。（現在建設現場で働く技能労働者は、平成7年で438万人に上るが、このうち職長等の役職に就いている者は、1人の職長の下で平均5.6人の技能者が働いているとのデータも勘案すれば（建設技能者の就労状況に関する調査（平成7年財団法人建設業振興基金））、おおむね60万人から70万人程度と推定される。）

各職種ごとの職長等が工事現場で果たす役割は、他の技能者に期待されている職務内容と大きく異なる。すなわち、通常は一連の生産工程を行う生産グループ内の技能者の1人として現場施工の一端を担うものの、技術者との意思疎通を通じて、工事の計画、技術上の要求、工期、工程、コスト面での要請、必要となる品質など

を正しく認識した上で、現場の状況に適した施工方法等の提案、調整等を行い、場合により、施工計画等の策定に係る調整も行う。

また、実際に施工に当たって、技術者から示された施工計画、施工要領が円滑に実施されるように、技術者との調整、前工程・後工程に配慮した他の職長等との連絡・調整を行うとともに、建設現場での職種別のグループ内の技能者のとりまとめ役として、これらの技能者に対する適切な配置、作業方法、作業手順等を構成し、安全基準を遵守した施工を指導し、異常時には適切な処置を講じ、施工を点検、やり直し等の指示を行い、必要な場合には、資材機材の適正な手配、配置等を行うこと等を通じて、適切な作業管理を行うこととなる。

こうした職長等の役割が、建設現場で、効率的・効果的に発揮された場合、技術者の役割とあいまって、工期管理、原価管理、品質管理、安全管理の面に優れ、生産性の高い工事施工が実現される。

こうした役割は、総合工事業者と専門工事業者とが生産に従事する工事現場において専門工事業の職長等が行う場合もあれば、総合工事業者あるいは専門工事業者が元請として直接施工する工事現場において職長等が行う場合もある。

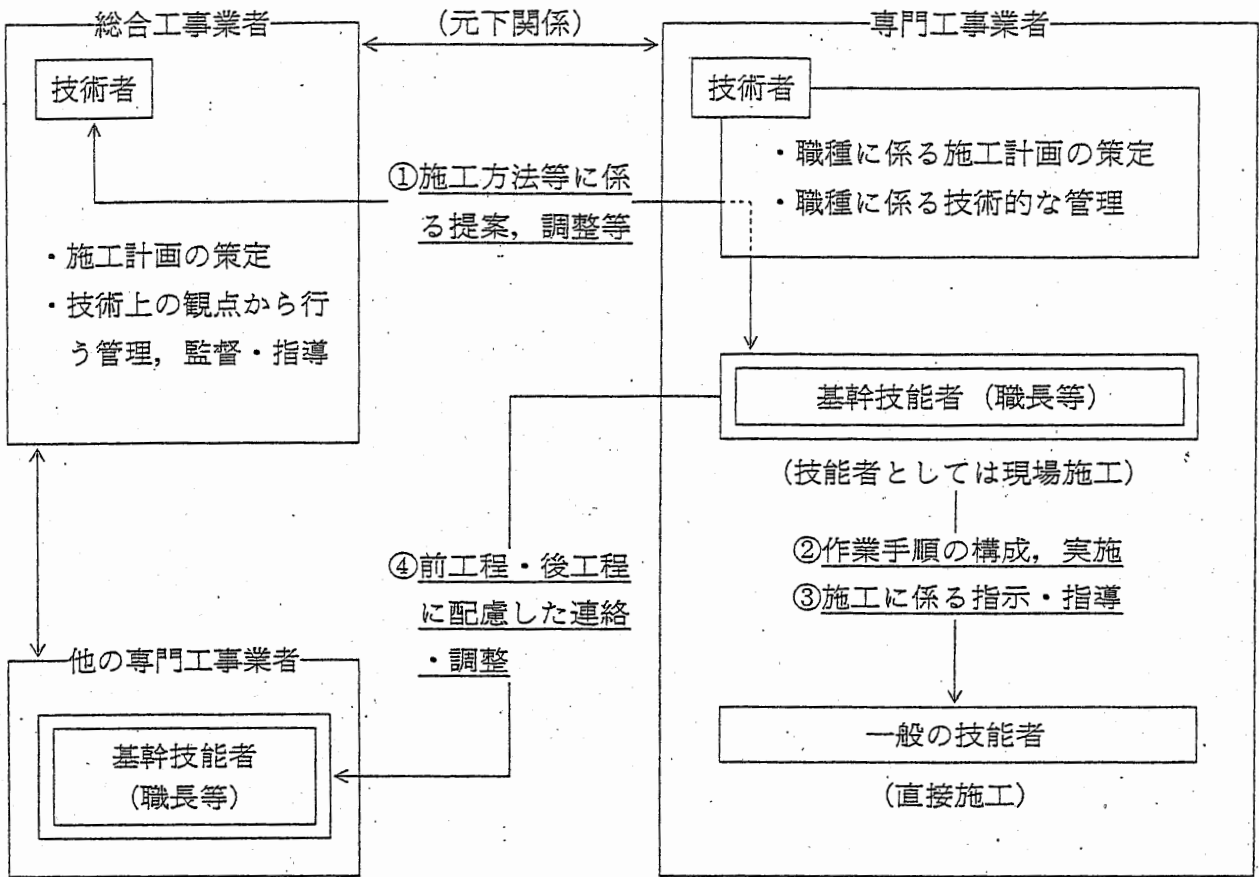
基幹技能者とは、以上のような職長等の一連の作業の流れについて高度に処理する能力を有する者であり、その役割はおおむね以下のような事項を内容とし、現場における直接の生産活動において中核的役割を担う。

- ① 現場の状況に応じた施工方法等の提案、調整等
- ② 現場の作業を効率的に行うための技能者の適切な配置、作業方法、作業手順等の構成。
- ③ 生産グループ内の一般の技能者の施工に係る指示、指導
- ④ 前工程・後工程に配慮した他の職長等との連絡調整

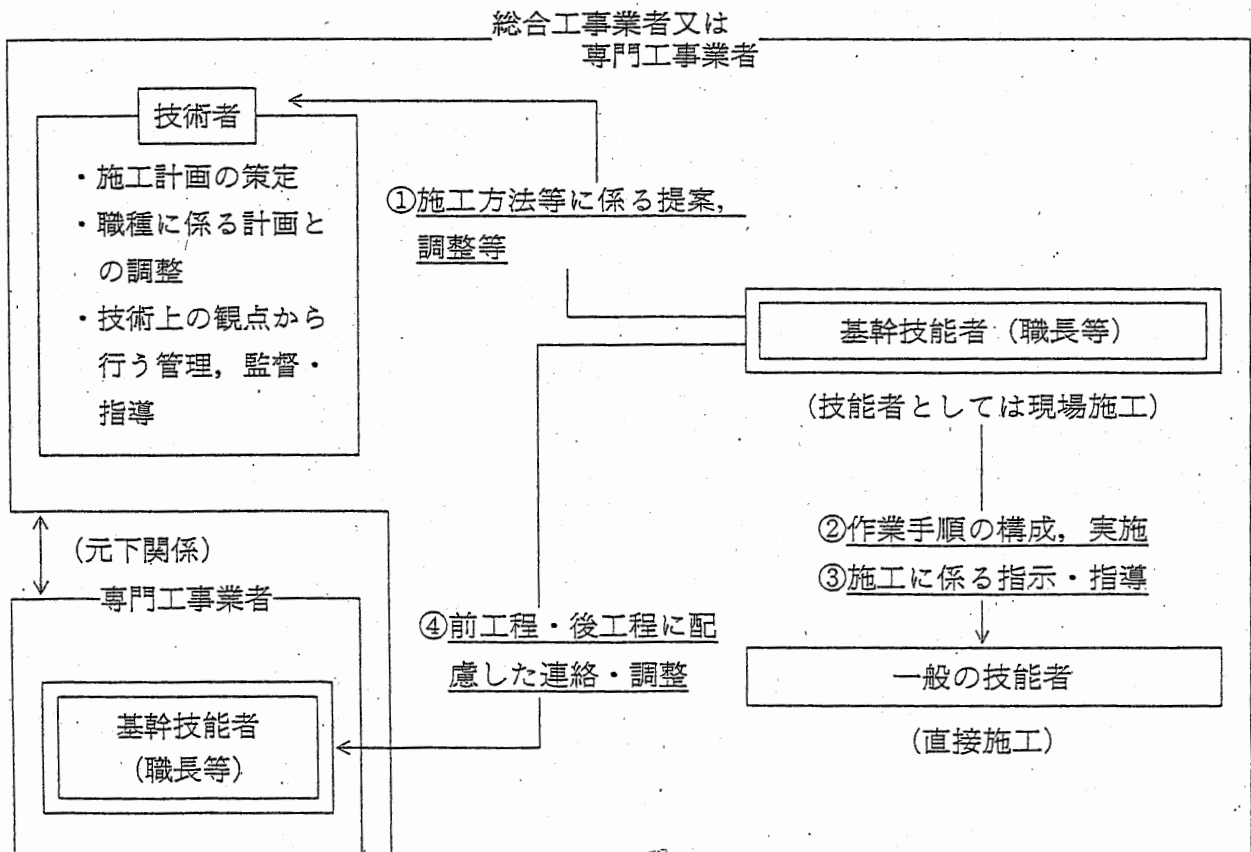
こうした基幹技能者は、現場における技術者、他の職長等、一般の技能者との適切な役割分担、連携・協力を通じて、施工現場全体として、効率的な生産システムを形成し、高い生産性と安全、品質の面での質の高い生産活動を実現するものであり、複数の職種の職長等が工事に関与することによる前工程・後工程の調整や技術者との施工方法等に関する詳細な調整を要する比較的規模の大きな工事現場で特に重要な役割を果たすものである。

基幹技能者の役割を、技術者、一般の技能者との関係の中で整理すると以下のとおりとなる。

〔総合工事業と専門工事業とが生産活動に従事する場合の基幹技能者の役割のイメージ〕

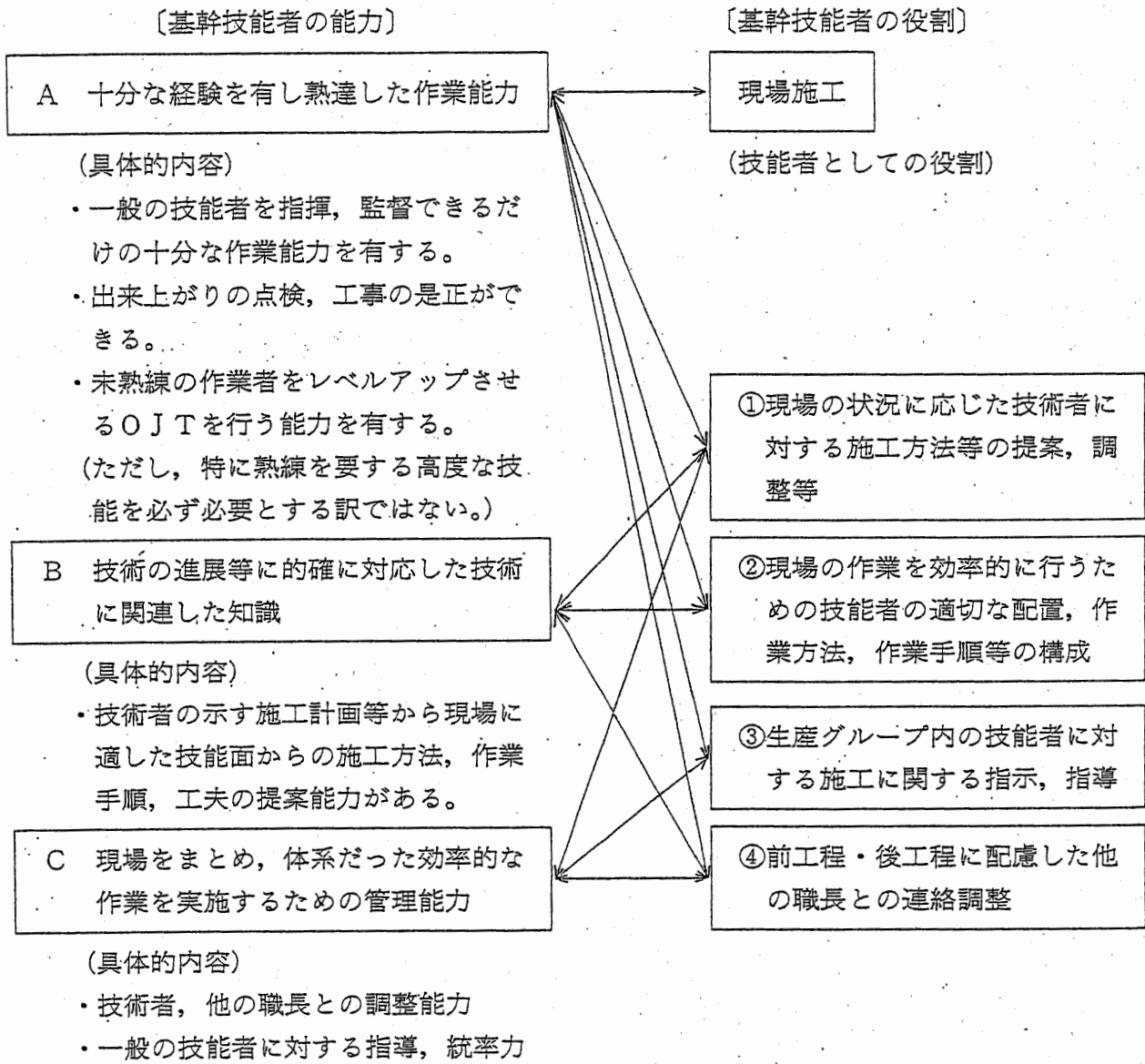


〔総合工事業者又は専門工事業者が元請として直接施工する場合の基幹技能者の役割のイメージ〕



(2) 基幹技能者に必要とされる能力

(1)で示された基幹技能者の役割に鑑みれば、基幹技能者は、少なくとも、以下の  
ような能力を有することが必要となる。



(3) 基幹技能者の確保・育成とその能力活用のための条件

今後の建設産業の課題としては、予想される旺盛な建設投資に対応しながら、質の高い施工が確保され、21世紀において競争力の優れた企業が自由に伸びられる環境が確保されていることが必要であり、生産性の向上、優れた品質の確保に大きな役割を果たす基幹技能者の確保・育成とその能力の活用に向けた積極的な取組が重要である。行政の側としても、国民生活の質の向上に直結する住宅・社会資本を効率良く、しかも、優れた品質で整備されるために、こうした業界の取組を支援してゆくことが必要である。

こうした観点から、基幹技能者の確保・育成・活用を進めてゆくためには、次のような条件整備が必要である。

- ① 基幹技能者に対応した評価システムの構築
- ② 基幹技能者育成に向けての新たな技能者育成システムの構築
- ③ 技能開発計画をはじめとする業界としての基幹技能者の育成と活用、これに対応した処遇改善への取組

### 3 基幹技能者に係る評価制度の在り方

#### (1) 基幹技能者の評価制度の位置付け

基幹技能者に係る評価制度は、建設現場における作業管理能力を評価するものであるが、その内容は、職種や工事の態様により異なり、一律の基準で評価するよりは、工事の実情に精通した業界が判断、評価し、各事業者が工事を施工する際の施工体制を検討するための判断の目安となるとともに、現場での施工方法や作業手順の見直しを通じた生産性の向上を目指す企業や現場での作業管理者を目指す技能者にとっての目標になることが期待されるものである。

このため、基幹技能者の評価制度については、技術と技能に関する他の評価制度に留意しつつ、業界団体等による運営を基本とし、一企業に止まらず、複数の企業に適用できる業界全体に通用する評価制度を目指すものとする。

#### (2) 基幹技能者の評価基準

基幹技能者の能力としては、既述したように、①熟達した作業能力、②技術に関連した知識、③管理能力があげられるが、これらの能力から勘案すれば、その評価に当たっての基準としては、以下のものが適切である。

[評価基準]

- ① 原則一定期間以上の建設工事の実務経験を有すること。
- ② 職長等としての一定の実務経験等の作業管理に関する知識や管理能力を有する者が、一定の審査を受け、基幹技能者としての能力を有すると認められるものであること。

審査の具体的内容としては、次の事項についての研修と修了審査等が考えられる。

- ① 現場における効率的な施工方法等や調整等の方法
- ② 現場での作業方法、作業手順の構成方法
- ③ 一般的な技能者への指示、指導方法、異常時での対処方法

④ 現場の指導者としての品質管理、安全衛生管理の方法

⑤ 施工計画、施工要領、施工図、工程管理、原価管理についての理解能力

もとより、評価方法の在り方については、職種、生産システム、工法等によってもその態様に相違が生じることも考えられることから、上記の評価基準を基本とし、審査を受ける資格や審査の具体的内容については、業種ごとに策定される技能開発計画の中で明らかにされることが必要である。

(3) 基幹技能者の評価を受けた者に係る制度上の反映

基幹技能者は、建設工事現場での効率的な作業管理の面から、生産性が高く、安全で品質の高い建設工事を実現する上で大きな役割を果たすものであり、基幹技能者の確保とその活用により、企業の施工能力の向上が実現できる。

そこで、経営事項審査制度や現在検討中の専門工事業における評価制度において、基幹技能者の位置付けについて積極的な検討を行うとともに、直轄営繕工事における1級技能士現場常駐制度のように、工事作業現場において基幹技能者をはじめとする一定の資格者を常駐させ、現場施工に携わるとともに他の技能者の作業指導を行わせる制度の活用を図ることが必要である。

#### 4 基幹技能者育成に向けての新たな技能者育成システムの構築

(1) 基幹技能者育成に当たっての基本的事項

基幹技能者の育成に当たっては、安定的な雇用関係の下で、長期的視野に立った教育訓練体制が必要である。特に、平成4年に策定された「人材育成基本指針」に示されているように、見習工から職長・工事長に至るまでの職階に応じた教育訓練が系統的に実施されていることが重要である。当該指針による教育訓練に加えて、基幹技能者としての能力を身につけるためには、技術に関連した知識や管理能力を養成する機会が確保されることが、重要であり、こうした技能者の育成は、企業内の管理者や技術者へのキャリアパスの可能性を拓けるものである。

基幹技能者育成に向けた基盤づくりのためには、技能者の能力修得の過程に応じて、工事全般にわたる技術・技能に関する知識や管理能力を養成する教育と教育訓練施設等の活用が必要である。

例えば、現場での経験が豊富で、技術的知識の修得が課題となっている技能者については、基礎的な工学上の知識や工事全体にわたる技術的知識を得る機会を確保するため、通信教育や業界団体等が実施する研修などの活用を通じた教育訓練の推進が必要である。



認定職業訓練施設については、現場の実態に対応した先進的な教育内容の訓練施設を運用している事業者もいるが、運営の費用や訓練生派遣のための費用の負担の在り方が課題となっている。

このほか、認定職業訓練に当たらない企業や団体による訓練や研修も見られるところであるが、1週間以内のものが大半を占め、内容的にはより一層の充実が必要とされている。

このため、公共職業能力開発施設については、事業主や業界団体と連携し、より現場の実態を踏まえた訓練が行われるよう、その内容の充実を図るものとする。具体的には現実の工事現場を利用して集合訓練を実施することや訓練に当たる指導員に対する現場の作業内容の十分な周知や企業の現場監督、職長の講師としての活用などが考えられる。

また、認定職業訓練施設については、多くの費用を要することに鑑み、長期的視点に立って、技能者の育成に努めている企業に対する負担の軽減を図る必要がある。具体的には、複数の企業により共同での訓練施設の運営を行うことにより訓練の効率を確保すること、既存の職業訓練に関する施設の有効活用、現実の工事現場の活用が効果的であるほか、こうした集合訓練に対する支援の充実などが必要である。

### (3) 職場訓練 (OJT) の在り方

現実の業務の一環として職場の職長や経験の豊富な技能工から施工方法等の訓練を受ける職場訓練が、建設業の人材育成においては大きな部分を占めている。職場訓練については、現実の即した教育が可能であるとのメリットがある一方で、体系的な教育が行いにくい、日常的な業務をこなしながらのため実際に教えたことになっていないのではないかとといった指摘も行われているところである。

職場訓練がより体系的かつ効果的に実施されるためには、職場訓練を実施する指導者 (OJT 指導者) の明確な選任、経験年数に応じた技能者への教育内容等を定めた OJT のガイドラインの整備、それに従った教育訓練、OJT を行った際の成果のフォローアップ等を内容とする事業者や業界団体による総合的な取組がより普及・定着してゆくことが必要である。ガイドラインの中身としては、以下のような内容が考えられる。

[ガイドラインの中身]

- ・技能者の経験年数に応じた OJT のカリキュラムの整備

- ・ OJT 指導者の確保・選任の方法
- ・ OJT 指導者による評価と指導の方法
- ・ OJT 指導者が指導を行う時間 等

OJT をより効率的かつ体系的に行う 1 つの方法として、元請企業や協力会社を含む複数の企業、関係機関が連携し、現実の工事現場等を活用し、専任の指導者が見習技能工を指導して現実の工事を行わせる方式が見られる。この場合、指導者が専任となることでより丁寧で体系的な訓練が可能となり、現実の工事を利用することで生きた訓練が実施できるメリットがある一方で、現場を提供する企業は長期にわたる工期の確保、専任指導者などの多くの人員を確保することなどが必要となり大きな負担を負うこととなる。

こうした専任指導付きの職場訓練を活用するため、公共職業能力開発施設や認定職業訓練施設などの訓練に活用することや職場を提供する企業に配慮した措置を講ずることも考えられる。

#### (4) 学校教育の在り方

建設技能者の経歴を調べた「建設技能者の就労状況に関する調査」（平成 7 年度、建設業振興基金）によれば、20 歳台の建設技能者の 24% が工業高校卒業であり、64.1% が高校卒業であり、高校教育が建設業を担う優秀な人材を送り出すための原動力となっている。

建設業に興味を持つ高校生に、建設業の正しい姿を理解し、早期から建設業の技術に係る知識や技能を身に付けることは、重要な課題である。

このため、従来から講じている若年協による現場見学会、現場実習の実施に加え、教育関係者、父兄が参加した現場見学会の開催などを通じた建設技能労働に対する関係者の理解の増進を図る必要がある。

また、高校教育において現実の建設現場に即した技術・技能を身に付けられるよう、業界と学校側が協力して建設業に携わる者の講師としての派遣の促進を図るとともに、行政側でも在学中の資格取得や単位への認定等卒業後の技能の形成発展に資する制度の充実を図る必要がある。

#### 5 技能開発計画に盛り込むべき事項

基幹技能者までに至る建設技能者の育成と十分な活用及びこれに対応した処遇の改善を実現してゆくためには、業界を挙げた体制づくりと取組が必要であり、業種ごとに建設産業団体による技能開発計画の策定が必要である。本計画においては、「建設

業人材育成基本指針」,「建設技能労働者の教育・訓練の充実について」等の人材育成等に関する基本的な指針や本指針に掲げられた基幹技能者に関する基本的な考え方を踏まえながら,以下の内容を盛り込んだものが必要である。

技能開発計画は,各業種ごとの基幹技能者の在り方,その育成のための取組方針を示すものであり,企業規模,地域の実情,生産システム,工法,常用直用の別など雇用形態の実情に即したものとする必要がある。

- (1) 当該業種における技能労働の在り方,技能労働における基幹技能者の占める位置付け

当該業種において必要とされる基幹技能者の見通しを明らかにする。

- (2) 当該業種における基幹技能者の役割の在り方

当該業種に期待されている基幹技能者の役割の在り方を明らかにする。

- (3) 当該業種における基幹技能者の評価方法と基幹技能者への処遇の在り方

基幹技能者としての評価の基準,評価を受けるために必要な審査を受けられる者,具体的審査内容と基幹技能者への処遇の在り方等を明らかにする。

- (4) 当該業種における基幹技能者の育成に向けての必要な教育訓練システム

特に技能者の経験年数に応じた公共職業能力開発施設,認定職業訓練施設,職場訓練(OJT)などの教育訓練の体系的な訓練体制を明らかにする。

また、これまで技能者の教育訓練を行う手段としては、公共職業能力開発施設等の集合訓練、職場訓練などが見られるものの、教育訓練内容の充実や事業者の負担の軽減などが課題となっている。

これらの教育訓練については、総合工事業者と専門工事業者の役割分担等を内容として平成6年3月に策定された「建設技能労働者の教育・訓練の充実について」の趣旨に即して、総合工事業者においては、技術的知識の教授を中心とする講師の派遣や施設の貸与等を通じた教育訓練の支援に努め、専門工事業者においては、各種助成金や人材協による活動など人材育成のための諸施策を活用するとともに、教育訓練の共同化を促進して、技能労働者の資質の高度化に努めてゆく必要がある。

こうした取組と併せて、地域全体、業界全体の技能者の向上を図って行くためには、国、地方公共団体、業界、教育界等の相互の連携の下での取組が必要である。特に、教育訓練のための新たな手法として、都道府県単位で総合工事業者、専門工事業者、行政が出資して形成された教育訓練基金の活用や拠点的訓練校を活用した大規模な施工現場における教育訓練の充実、人材協・若年協を活用した職場訓練、現場実習、現場見学に係る情報交換の促進などが重要である。

## (2) 集合形式による訓練の在り方

集合訓練の現状を見ると、平成7年11月に実施された「建設技能者の就労状況に関する調査」によれば集合形式による職業訓練を受講したことのない者は、全体の5割以上に及び、また、期間的にも2日から1週間以内のものが約8割を占めており、集合訓練を建設業の現場において十分浸透させてゆくことが必要であることがわかる。

こうした問題を解決し、現場の状況に即し、集合訓練の在り方を検討し、技術的な知識を含めた体系的な教育訓練を整備することは、教育訓練を受ける技能労働者の基幹技能者へのステップへの前提となる。

集合形式による教育訓練制度としては、公共職業能力開発施設や建設事業者等が設置・運営する認定職業訓練施設などがあり、その活用を図るためには次のような課題がある。

公共職業能力開発施設については、平成6年度現在で建設関連の訓練科が468、訓練生の定員は18,686人となっている。その内容については、有効に機能しているとの声もある一方で、訓練校の存在、内容の十分な周知やより現場の実態に対応した訓練が実施されることが必要であるといった指摘も見られる。

## 建設産業人材確保・育成推進協議会について（概要）

### 1．設置及び活動目的

建設産業人材確保・育成推進協議会は、都道府県ごとの建設産業人材確保・育成推進協議会（若年建設従事者入職促進協議会）等の全国組織として平成5年8月に設置されたものであり、建設産業への入職の促進にとどまらず、入職後の人材育成・活用・定着等幅広い人材対策の総合的な推進を活動目的としている。

### 2．重点事項

「技術と技能に優れた人材が生涯を託せる産業を目指して」を目標として、以下の内容に重点を置いた活動を実施する。

- （1）人材の確保・定着に資する建設労働の社会的評価の向上
- （2）教育訓練機会の確保と訓練効果の向上
- （3）建設業退職金共済制度等の福利厚生制度の推進
- （4）基幹技能者その他の資格制度の活用推進

### 3．体制

- （1）事務局は、(財)建設業振興基金に設置する。
- （2）事務の運営は、国土交通省総合政策局労働資材対策室及び(財)建設業振興基金が共同で行う。
- （3）構成団体
  - ・各都道府県建設産業人材確保・育成推進協議会等
  - ・建設産業団体（総合工事業団体、専門工事業団体及び建設関連業団体）
  - ・雇用・能力開発機構、中央職業能力開発協会、勤労者退職金共済機構、建設業労働災害防止協会、(財)建設業振興基金、(財)建設業福祉共済団、(財)建設産業教育センター
  - ・日本建設産業職員労働組合協議会、道路建設産業労働組合協議会、建設連合、全国建設労働組合総連合
  - ・国土交通省、厚生労働省、文部科学省、農林水産省

### 4．活動内容

- （1）建設産業人材確保・育成推進活動の実施
  - 全国会議
  - 地方ブロック会議
- （2）各都道府県建設産業人材確保・育成推進協議会等における諸活動の実施
  - 建設事業者の採用・定着活動支援
  - 現場見学会
  - 現場実習
  - 高等学校等進路指導教諭との意見交換

等