

# 建設産業秩序の再編の下での 外国人労働者受け入れ拡大

——入職・技能・処遇をめぐる新たな制度構築と諸課題

惠羅 さとみ

はじめに

- 1 建設労働とは何か——生産、開発、分配
- 2 入職忌避をもたらすスティグマと雇用条件をめぐる障壁
- 3 外国人技能実習生を取り巻くリスク
- 4 建設産業改革の現状——技能育成、評価、処遇と外国人労働者の位置づけ
- 5 改正入管法に伴う産業構造再編と受け入れをめぐる諸論点

おわりに

はじめに

2018年12月の改正入管法の成立を受け、現在、各所管省庁の下で新たな「特定技能」在留資格をめぐる制度設計・構築が足早に進められている。建設分野での「特定技能1号」の5年間の見込み数は最大4万人である。建設分野は、当初からの5重点分野に含まれていたこと<sup>(1)</sup>、すでに2015年度より国土交通省（以下、国交省）管轄の下で緊急時限措置としての「外国人建設就労者受入事業」<sup>(2)</sup>が実施されてきたことなどから、他分野と比しても業界一丸となった受け入れ態勢構築へ向けた動きが先んじて見られ、2019年4月1日の施行時点においてすでに業界団体などで組織する新法人「建設技能人材機構」（JAC）<sup>(3)</sup>が制度運用団体として発足・始動している。外国人労働者受け入れシステムの構築に、主要な大手元請企業や専門工事業団体が積極的に加わり横の連携を通じて産業システムを構築していく、というこの新たな流れは、既存の技能実習制度の段階では見られなかったことであり、将来的な労働市場に対するインパクトという意味でも大きな産業構造の転換を意味する。逆に言えば、現在、この業界における「人手不足」への危機感はそこまで強いものだともいえる。

今日の建設分野における「人手不足」が単なる量的需給関係としての問題ではないことは明らか

(1) 他は介護、農業、造船、宿泊。

(2) 技能実習修了者に対する再入国あるいは滞在期間延長（最長3年）措置として制度設計されたもの。その政策的背景ならびに制度的含意については別稿（惠羅2018a, 2018c）参照のこと。

(3) 理事長には建設産業専門団体連合会（建専連）会長の才賀清二郎氏が就任している。

だ。これまでも、好況期などには幾度となく「人手不足」が言われてきた建設産業であるが、今日のそれは就業構造の再生産自体が成り立たない構造的危機としての不足である。建設業では、高齢化による中心的世代の大量退出の一方で、十分な入職者が確保できず、産業の裾野を支えてきた中小事業所やそれを支える技能の世代間継承が断絶しつつある。重層下請構造と称される産業のピラミッド構造が根底から揺らいでいるのである。潜在的な危機ではあるが、産業存続にとって致命的な危機であるゆえに、労使の立場を問わず業界の危機意識は共有されている。この間、筆者が実施してきたフィールド調査においても、複数の業界関係者から、日本社会の生活の基盤を支える技術者・技能者が、早晚、「誰もいなくなる」「インフラが止まる」などの切迫した声を耳にしてきた。なぜ、建設業では他産業と比較しても人が集まらず、今に至っていかに一丸となって国外からの労働者受け入れに本腰を入れようとしているのか。

本稿では、まず日本における建設労働のあり方を産業の歴史的構造とその転換点という側面から検討し、入職・定着をめぐる様々な困難を理解した上で、今日の外国人労働者の受け入れについて、改正入管法がもたらしつつある新たな再編プロセスという観点から考察を加えたい。

## 1 建設労働とは何か——生産、開発、分配

建設労働とは何か。日本社会における建設業のイメージは必ずしも肯定的なものではなく、メディアでの扱いを見てもしばしば「談合」や「3K」といったネガティブなラベルが付与されてきた。このような扱われ方からは、技能者の存在を中心的に位置づける産業のあり方は見えてこない。しかし、一旦視点を引いてみれば、古代の石造ピラミッドからスカイツリーのような高層ランドマーク、そして木造家屋から原子力発電所に至る大小規模の建築物まで、人は常に環境に働きかけて生きている。建設生産を空間的インフラ形成と捉えるならば、建設労働は、住居、商業地区、工業地区、そして大小都市圏が交通網で繋がれた国家や領域の少なくともハード面での構築を担うものである。産業統計上は製造業と同様に第二次産業に分類されている。しかし製造業と異なり、ユニット化やプレハブ化などの工場生産には限界があり、最終的には環境と共存すべく固有の立地に合わせた建築設計に準拠した現場での単品生産を基本とする。また既存の建築物をめぐる維持・修繕という側面も含めれば、特定の状況下に即時対応するためのサービス提供とも言えるだろう。加えて近年では、設計からマネジメントまでの一連の流れを統合管理する情報システム化が目指され、情報技術分野を含む第三次産業との結びつきも強くなっている。いずれにせよ、一つの建築物の着工から竣工までには、特定の環境に即した様々な資材・機器・道具・技術が投入され、多種多様な職種間の連携の下で現場従事者が配置され、その人数と構成は常に変化する。建設労働と一口に言っても、それは幅広く、特定の空間に拘束される柔軟な生産を実現するための、現場を移動する個人の身体に属する「技能」——ある程度、汎用化・専門分化・チーム化されたもの——の特有の分業体制に大きく依存したものである。

それゆえに、現在でも建設技能者に対して英語で一人前で自立した職人を意味する journeyman<sup>(4)</sup>

(4) journey の語源はラテン語の diurnum (= daily portion) - 古フランス語の journée (= a day's journey) であり、

は、熟練技能の移動可能性を含有した言葉としてあり、元来、その資格・地位は、参入障壁を伴う公的見習いプロセスを含む非／半熟練者に対する中長期的な熟練形成に基礎づけられたものであった。建設業の労使関係はおのずから労働市場統制のあり方と深く結びついており、技能育成、技能評価、そして労働者の処遇を決定してきたのは、その国の歴史的産業構造とその変容がもたらす社会関係と制度構築のあり方である。そうであるならば、すでに懐古的な響きを帯びる「土建国家」というイデオロギカルな用語で自らを称してきた日本が、現在に至るまでいかなる国土開発と建設労働市場統制を実現してきたのか、それがグローバル化とネオリベラルな政治経済レジームの下でいかに限界点に達しつつ再編成に直面しているのかをまずは問う必要があるだろう。

ここで日本の建設産業の歴史的変遷に深く立ち入る余裕はないが、簡潔に特徴をあげるならば日本における建設労働のあり方をこれまで規定してきたのは、一つは重層下請構造と称される生産組織であり、一つは流動的労働市場の存在である。それは歴史的には建設職人層における親方制度に起源を持つものであり、戦後の高度経済成長期および構造調整期において温存され、農村からの出稼ぎ労働市場や失業者を吸収する都市の流動的労働市場との繋がりの中で重層的に構造化されてきたものであった<sup>(5)</sup>。そのような構造の下で、日本の建設分野における技能育成は下請専門企業のOJTの枠内で、企業に囲い込まれた個人間での「見よう見まね」的な技能伝承に依存し、技能評価と処遇は直接的に結びついたものとはならず市場の請負単価によって左右されるのが慣行であった。国土開発という点から見れば、それを安定的な秩序として財政的に基盤づけてきたのが、戦後の「全国総合開発計画」（1962～2005年）である。この40年に及ぶ戦後レジームは、バブル崩壊後の公共投資による経済・雇用の下支えにより建設業がピークを迎えたのちに、1990年代後半の「聖域なき構造改革」の下で公共投資の大幅な削減が取り組まれたことを契機に、一気に産業縮小に転じている<sup>(6)</sup>。その後、日本の国土計画は、1998年の第五次「21世紀の国土のグランドデザイン」<sup>(7)</sup>において抜本的な見直しを行うとされ、21世紀に向けた新たな要請に応える国土計画体系の確立を目指すとされた。その結果、2005年7月、国土総合開発法が抜本的に改正され<sup>(8)</sup>、法律名も国土形成計画法と改められた。この法改正の主なポイントは以下の3点——①量的拡大を図る「開発」の見直し、②国土計画の策定プロセスにおける多様な主体の参画、③ブロック単位ごとに広域地方計画を創設——であった。それと並行して、1994年に始まる入札・契約制度改革は、競争と価格を重視する一般競争入札を促進することで建設市場の競争化を進め、当初、混乱の下に過剰なダンペン

---

journeyman は年季を済ませた一人前の職人、また月[日]雇い職人を指す（『英語語義語源辞典』三省堂2004参照）。つまり中世の同業者ギルドにおいて日当を得る権利を持つ者のことであり、同職組合によっては遍歴を課されるものであった。

(5) 惠羅(2018b)参照。

(6) 建設投資額はピーク時1992年84兆円から2010年に42兆円まで減少、就業者数はピーク時1997年685万人から2010年に498万人まで減少している（国交省「建設投資見通し」および総務省「労働力調査」）。

(7) 1998年3月31日閣議決定、目標年次である2015年までの計画。

(8) 「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律案」（国土形成計画法案）閣議決定。この新法に基づき、2008年7月に国土形成計画（全国計画）を策定、2009年8月に国土形成計画（広域地方計画）を決定している。

グ受注を引き起こすものであった<sup>(9)</sup>。2000年代には、このような建設産業の縮小と片務性の拡大の下で、産業政策も企業淘汰をやむなしとして労働条件あるいは労働者の育成確保をめぐる問題に真剣に取り組む姿勢を見せずにいた<sup>(10)</sup>。つまり、2000年代に入ってから、日本はすでに量的拡大と均質的で均等な国土開発を目指す段階ではなく、同時に、安定的な財政投資とその配分システム自体も行政改革による競争市場原理の導入により大きく揺らぐなかで、既存の重層下請制度の下、建設労働者の処遇問題は見過ごされてきたといえる。

2011年以降、復興需要や五輪需要に牽引される形で建設投資が拡大傾向に転じたことは、一見、戦後から続く日本の開発主義とナショナルな需要への回帰とも見える。しかし、例えば、そこで掲げられている「国土強靱化」の基本理念には、事前防災と迅速な復旧復興に資するという内容と並んで「国際競争力の向上に資する」という文言が記されており、リニア中央新幹線（民間・JR東海が建設・営業主）などの巨大プロジェクトの突如とした始動や、再誘致された東京五輪関連施設建設とそれに付随して加速化する再開発事業が首都圏に集中していることから、内的な量的拡充とその均等配分を前提したものにはなりえないことが見て取れる。同時に、それを支える新たな労働力供給構造の構築も、ネオリベラルな競争市場を前提としながら、その動員構造自体がグローバルな広がりを見据えたものとして立ち上がりつつある<sup>(11)</sup>。後述するように、2011年を境に、ようやく労働者の処遇改善に目を向けだした産業政策であるが、それが容易に成果に結びつかないのは、この大きなレジームの転換において、適格的で抜本的な制度調整を求められているゆえの困難に直面しているからである。

## 2 入職忌避をもたらすスティグマと雇用条件をめぐる障壁

2019年4月1日施行の改正入管法では、「真に必要な分野」に、「外国人材の受け入れ」を拡大するため、新たな在留資格が創出された。ここで「真に必要な分野」とは、「生産性向上や国内人材の

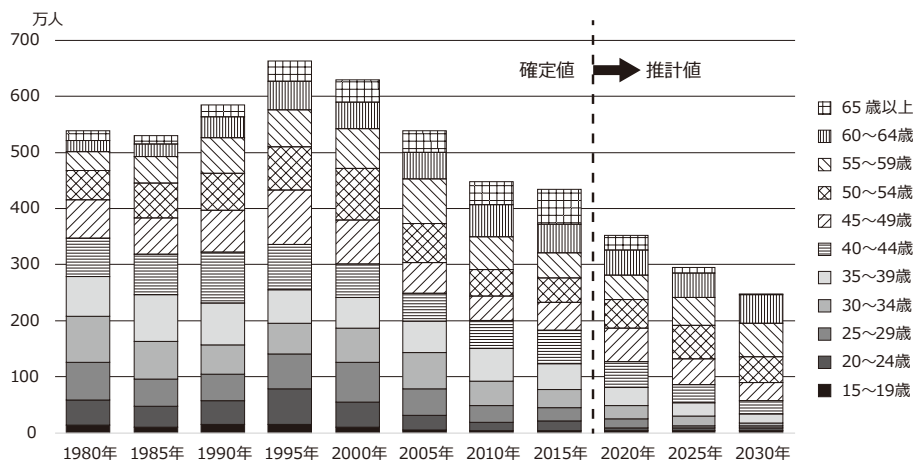
(9) 1994年1月「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」が閣議了解され、国の公共調達制度の抜本改正がなされることとなった。これにより、実質100年続いた指名競争入札の時代が終わり、一般競争入札の原則に立ち戻ることを目指す制度運用が開始された。その背景には、1989年の日米構造問題協議において、日本市場への参入障壁となる排他的取引慣行の排除が大きな論点となり、入札談合への厳しい対処がなされたこと、同時にGATTウルグアイ・ラウンドの一環である政府調達交渉が1993年に妥協し、また同時に中央建設業審議会の建議「公共工事に関する入札・契約制度の改革について」が提出された一連の流れがある（六波羅2016, pp.118-131参照）。

(10) 恵羅(2018b), p.55参照。

(11) そもそも「外国人建設就労者受入事業」の概要は、「オリパラ大会の関連施設整備等による一時的な建設需要の増大に対応するため、国内での人材確保に最大限努めることを基本としつつ緊急かつ時限的措置（2020年度で新規受入を終了）として、即戦力となり得る外国人材の活用促進を図る」（国交省「建設分野における外国人材の受け入れについて」より抜粋）こととされているが、現実にはこの政府主導の受け入れ拡大策は国内外に向けた日本の国家戦略・開発政策と結びついており、送り出し国との二国間連携を通じて建設産業の国際化が進められている現状がある（恵羅2018c）。実際に、政府は2010年度から国内公共事業関係費を削減する一方で、大手元請企業の海外進出拡大の方針を打ち出してきた。2013年5月に「インフラ・システム輸出戦略」が策定され、経協インフラ戦略会議（議長・菅義偉官房長官）の下で2017年までに4回の改定を重ねている。実際の海外建設受注実績の推移も2010年頃から年平均12%と大幅な伸びを見せている（一般社団法人海外建設協会、公表数値）。



図1 建設業の就業者数——年齢階級別の推移と将来予測



出所：国勢調査の各年度数値（産業大分類，年齢（5歳階級）区分，就業者総数）より算出（コーホート分析）。

確保のための取組を行ってもなお、当該業種の存続・発展のために外国人材の受入れが必要と認められる業種」であるという。

建設分野で、「国内人材の確保のための取組」の必要性が叫ばれるのは、今に始まったことではない。図1は建設業の就業者数の将来予想を示したものである。2015年国勢調査までのデータを基にコーホート分析で算出すると、かつて1997年のピーク時に600万人台後半であった建設就業者数は、2000年代に大幅に減少し、団塊世代が後期高齢者となり100万人規模で産業を退出するであろう2020年以降、一気に300万人以下まで縮小することがわかる（図1）。同様の将来予測図は、これまでも国交省の産業政策関連資料に繰り返し登場してきた。

建設業では退出者に対して入職者が少ない。2000年に55.4万人であった入職者総数は、2012年には26.4万人にまで半減しており、直近で微増傾向には転じているものの、24歳以下の若年層の入職が最も少なかった2010年時点で、その10年前の3分の1以下の水準である4.95万人にまで落ち込んでいる<sup>(12)</sup>。留意しなくてはならないのは、建設分野では新規入職者は必ずしも産業に定着しないという点である。新規高卒就職者の47.3%が3年目には離職しており<sup>(13)</sup>、ある事業所から他の事業所へ所属先を変えた場合も新規入職者に数えられることを考慮すれば、実際の若年入職者はより少ないと想定することができる。

なぜ建設業には若年者が入職しないのか。国交省では、すでに1990年代初頭から建設業のイメージアップを目指す取り組みを実施している<sup>(14)</sup>。そこに描かれるのは「魅力ある産業」への希求

(12) 厚生労働省「雇用動向調査」数値より。

(13) 厚生労働省「新規学卒者の離職状況」（平成30年10月発表）数値より、建設業の2015年までの10年間の平均値を算出（全産業は同39.8%、製造業は同28.3%）。

(14) 例えば、「第一次構造改善推進プログラム」（平成元年度～3年度）では「建設業のイメージアップ」が目標として掲げられ、「第二次構造改善推進プログラム」（平成4年度～6年度）では「建設産業に対する理解の増進」が目標として掲げられ、マスメディアの活用等が取り組まれている。

であり、裏返してみれば建設労働に付随するネガティブなイメージを払拭することを目標とせざるをえない産業の現状が継続して存在してきたことを意味する。この問題意識にもかかわらず、2013年3月「建設産業の魅力を発信するためのアクションプラン」（建設産業の魅力を発信するための戦略的広報検討会）報告書では、依然として建設業関係者と一般市民のギャップが指摘され、「若者のものづくり離れや、建設業界に対する世の中一般のネガティブなイメージを払拭していくこと」（p.9）、「若者がその気になっても、若者の両親や周りの関係者が建設産業への誤解により、若者を説得して他産業に就職させてしまうといったことが現実が生じており、そのような若者の周りの関係者の理解が深まるようにすることが必要です」（同）といった認識が示されている。本人の意思を超えて入職忌避が広がっている社会的現実がある。実際に、事件・事象がメディアに取り上げられる際にしばしば表れる「建設作業員」「土木作業員」というラベリングは、単に特定の職種や職業領域を指す以上に、業界自体に対して負のイメージを付与するものであるだろう。それに対するイメージ戦略の一つが例えば「貢献」を打ち出すといったものであるが、建設業界のイメージ調査結果から見ると、東日本大震災の被災地支援における貢献について一般市民（この設問では子どもがいる女性）のイメージにあげられる筆頭は、「自衛隊」「一般市民によるボランティア」「消防」などであり、「建設業界」をあげた回答者はわずか6%にとどまるものであった<sup>(15)</sup>。またヒロイックなイメージ＝「勇ましさ」を打ち出すというイメージ戦略もあるだろう<sup>(16)</sup>。官民で推進する「建設産業担い手確保・育成コンソーシアム」（2014年10月29日設立、事務局：一般財団法人建設業振興基金<sup>(17)</sup>）の地域連携ネットワークの枠組みにおいては、小中学生や保護者、そして女性を含む広範な対象への広報活動などが実施されるようになっており、ウェブサイトを通じて「建設業で働くための18歳のハローワーク」「建設産業で働く女性がカッコいい」などの標語の下で、「暮らしを作る！」「まちを守る！」「未来に残る！」といった産業の魅力を積極的に打ち出すようになっている<sup>(18)</sup>。

しかし、これらの心理的障壁を乗り越えてもなお、建設業では入職時の障壁として労働条件整備の遅れが存在する。日本の元請企業は現場技能者を雇用しておらず、中小専門工事業者が新規採用者の雇用主となるのであるが、これらの零細企業の中には正社員としての雇用に求められる社会保障制度が未整備な企業が現在も多く存在する<sup>(19)</sup>。また社会保障を整備したとしても、週休2日制が

(15) 国土交通省土地・建設産業局「建設産業の現状及び建設産業の広報について」（平成24年11月12日）、p.4「建設業界のイメージ調査結果」参照。

(16) 例えばアメリカ合衆国では、建設労働者は9.11後の愛国主義的呼びかけに熱烈に応えた保守的な愛国者としてメディアに記述され、熟練工としての誇りに根差す秩序に固執する存在として描かれている（南2015）。

(17) 当団体（一般財団法人建設業振興基金）は、「ベトナム建設人材育成推進協議会」の事務局としての事業運営も行っており、国内外の双方に視野を置いて人材育成の促進に取り組んでいる。

(18) 建設産業戦略的広報推進協議会ウェブサイト「建設現場へGO!」参照（2019年4月10日取得、URL：genba-do.jp）。

(19) 「建設産業においては、下請企業を中心に、慣習的に技能者を直用、準直用などと呼ぶ不明確な関係で使用し、関係法令により義務付けられている社会保険・労働保険（以下「社会保険等」という。）のうち、特に年金、医療、雇用保険について、企業としての未加入、一部労働者の未加入など、法定福利費を適正に負担しない保険未加入業者が存在している」（国土交通省建設産業戦略会議「建設産業の再生と発展のための方策2011」（平成23年6月23日）p.6より引用）。専門工事業者団体による2012年度調査においては、「技能者一般の保険加入率は、いずれの医療保険にも未加入の人が半数、年金保険に未加入の人が半数以上」という実態が明らかにされている（社団法人建

普及していないなど、若者の望む働き方とは乖離した現場の稼働実態がある<sup>(20)</sup>。働き方改革においては、建設業は改正法施行の5年後から現行の限度基準告示の適応除外ではなく罰則付き上限規制の一般則を適用することになっており、長時間労働に関しては猶予付きの分野として位置づけられているといえる。建設業における長時間労働は、長らく続いてきた請負慣行の下で、繁忙期に自らの「ウデ」で稼げるだけ稼ぐといった日本の建設職人のプライドに根差した請負意識によって是認されてきたものである。現行の就労慣行の下では週休2日の確保が労働者の総収入の減少に繋がることも、働き方改革に対する心理的抵抗感をもたらす要因となっている。このように雇用と報酬のあり方をめぐっては、制度改革と同時に根本的な意識改革が求められている。

建設産業縮小の下、2000年代を通じて現場施工の実態は、工期に追われ、労務費の削減圧力の下で際限なく合理化・生産性向上を求められるものであった<sup>(21)</sup>。逆説的ではあるが、現在、技能実習制度の枠組みで「適正」に制度を活用しようとしている中小企業は、すでに最小限まで国内雇用を外部化し経営を維持している企業であり、これらの中小企業では、一部の社員化した国内労働者の外側に多くの外注下請労働者を抱えながら、特定の作業において外国人労働者の柔軟な組み込みを模索している段階がみられ、その外側には制度を「適正」に活用する条件を整備することができない零細企業が存在していると考えられる<sup>(22)</sup>。技能実習制度の下での受け入れの拡大は、要件となる社会保障整備や就業規則整備を通じて個別の受け入れ企業の雇用制度改善のきっかけとなっている側面もある一方で、産業重層構造全体としての雇用条件の転換とは直接的に結びつくものではない。

### 3 外国人技能実習生を取り巻くリスク

このような国内における「魅力のない産業」としての建設業は、すでに国外からも若者を惹きつけることが困難になりつつある。実際、技能実習生の送り出し機関においても、またその教育機関で形成される若者ネットワークにおいても、建設分野は労働条件が厳しくトラブルの多い分野として認識されており、求人面接に際しても候補者を集めるのが難しくなっていると聞く。そのトラブルの中には、暴力等の劣悪な人権侵害が伴うものが含まれていることも建設分野の特徴である。法務省の公表によれば、技能実習制度をめぐって2017年に「不正行為」を通知した183機関を業種

---

設産業専門団体連合会「社会保険等加入状況に関する調査報告書」(2013年3月)概要参照)。その後、国交省の社会保険未加入対策を受けて保険加入率は上昇しているものの、2015年10月時点での下請け労働者の3保険(雇用・健康・厚生年金)加入割合は、1次下請70.8%、2次下請66.4%、3次下請63.9%にとどまっている(国交省「建設業における社会保険未加入対策に関する参考資料一覧」「参考2 建設業における社会保険への加入状況(地域別、元請・下請時数別)」数値より)。また、例えば型枠の職種では、厚生年金加入率の上昇の一方で、一人親方や従業員4人以下で加入義務がない企業に従事する技能工の数が増加している実態もある(日刊建設工業新聞2018年12月13日記事参照)。

(20) 2016年の時点で、建設工事全体では約5割が4週4休以下で就業している。また2016年の年間出勤日数は産業計222日に対して建設業は251日、年間実働時間は産業計の1,720時間に対して建設業は2,056時間と大幅に長い(国交省「建設業における働き方改革について」参照)。

(21) 恵羅(2007)参照。

(22) 恵羅(2018b)参照。

別で見ると、「繊維・衣服関係」が94機関と過半を占め、次いで、「農業・漁業関係」が39機関と続いており、「建設関係」は2016年には38機関、2017年には14機関である<sup>(23)</sup>。「不正行為」の数としては他産業の方が多いものの、2017年に発生した「暴行・脅迫・監禁」の4件のうち、事例としてあげられているのは建設業のケースである。その内容は、「技能実習生からの相談を受けていた支援者からの情報提供を端緒に、建設業を営む実習実施機関の従業員が、技能実習生に対して、「日本語を理解しない」等を理由に叩く、殴る、蹴る等の暴行を恒常的に行っていたことが判明した」<sup>(24)</sup>というもので、このような建設に関する劣悪な事例が、技能実習生を支援する労働組合に相談として持ち込まれている実態がある<sup>(25)</sup>。

また、労働安全面についても、技能実習生の労災死亡事故の発生割合は日本全体あるいは産業全体と比べ高い傾向にある<sup>(26)</sup>。建設業に限ってみると、2014年度の労働災害発生率は技能実習生1,000人当たり8.9%、建設業全体の同5.0%と比べて高い上に<sup>(27)</sup>、受け入れ企業による労災隠しやけがで働けなくなった実習生の強制帰国などの事例も発生している<sup>(28)</sup>。建設業において、このような不利な労働環境やハラスメントが存在するのは決して特殊な現場の事例ではない。例えば、大手元請企業の「外国人技能実習生受け入れモデル現場」に指定されている都心の大規模高層建築現場では、現場従事者に対するパワハラや熱中症が多発する劣悪な労働環境・実態が労働組合に告発され、労働組合運動キャンペーンの展開の中で労働基準監督署による臨検や国交省が元請を呼び出すまでの事態に進展している<sup>(29)</sup>。加えて、2018年に入ってから技能実習生が除染や原発関連作業へ従事させられていたことが相次いで告発された<sup>(30)</sup>。除染作業は環境省が発注官庁である。国あるいは補助金を受けた市町村が、工事種別を「土木工事」として大規模ロットで発注し、大手ゼネコンJVが元請となり、重層下請の下で労働者は働いているが、そこでは「違法派遣」ブローカーを介した劣悪な就労実態が相次いで発生している<sup>(31)</sup>。原発関連作業現場についても、中長期的な健康安全管理

(23) 法務省入国管理局広報資料「平成29年の「不正行為」について」（2018年2月19日）参照。

(24) 同上、p.9より引用。

(25) 佐々木（2016）参照。

(26) 労災による死亡と認定された外国人技能実習生は2014～16年度の3年間で計22人であった。外国人技能実習生の労災死者数の10万人当たりの比率は3.7%、日本全体では同1.7%である。また労災保険の給付対象となる休業4日以上の方災件数は3年間の平均で年475件に上る（ロイター「国内社会ニュース（共同通信）」2018年1月14日記事参照）。

(27) 高木ほか（2018）p.2参照。

(28) 樽松（2018）p.12参照。

(29) 日刊建設工業新聞2015年2月24日3面記事「ベトナム人技能実習生受け入れ推進／都内に三つ目のモデル現場」、日刊建設工業新聞ブログ2017年1月11日「現場を担う」記事、および『建設政策』（2019年1月）183号記事「座談会 丸の内3-2現場宣伝 現場の問題は現場で解決を」参照。

(30) 日本経済新聞2018年3月6日記事、毎日新聞2018年5月1日記事参照。この告発を受け、2018年3月14日に法務省は、被ばく等の環境を理由として、技能実習における除染等への従事を認可しない方針を表明している。

(31) 例えば「除染110」を開設している福島県労働組合総連合には、2017年3月までの4年間で除染労働者から580件の相談が持ち込まれている。それらの中には、仕事開始前から労働者を集め休業手当の不払いのうえ寮費等を借金させ支払い賃金から差し引くなど「闇ブローカー」によるピンハネの深刻化、労災時の即日解雇、社会保険加入の際の給料減額、などの事例が含まれており、発注省庁である環境省や建設業法遵守を監督すべき国交省、「除染・廃炉事業者の違反状況」を発表している厚労省、あるいは元請による連携した改善策が見られないまま、この間、



体制が十分に確立されないまま<sup>(32)</sup>、2019年4月には東京電力が福島廃炉に「特定技能」外国人労働者を受け入れることを決定したという報道がなされている<sup>(33)</sup>。建設分野では技能実習の趣旨とはかけ離れた労働環境やリスクが存在するという認識が一層広まりつつあるだろう<sup>(34)</sup>。

このような実態を背景に、建設職種における技能実習生の失踪の発生数は他の職種・産業と比較しても多い<sup>(35)</sup>。入職しても定着しない傾向は国内労働者に限ったことではないことは明らかであり、国内外からエントリージョブとして忌避されるこの現状は、元来、非熟練労働市場と熟練労働市場の連続性を前提として、汎用的技能の移動可能性によって基礎づけられる建設産業構造にとって、中長期的に困難を引き起こすものである。

#### 4 建設産業改革の現状——技能育成、評価、処遇と外国人労働者の位置づけ

これまで行政も労働条件の改善に向けた取り組みを実施してこなかったわけではない。社会保険未加入対策については、2011年以降、産業政策において社会保険未加入企業の排除策として本格的に取り組むようになっており、元請・一次下請に対する指導が進められてきた<sup>(36)</sup>。その中で、法定

労働実態は深刻化している（小川2017）。

(32) 2011年6月30日、東京電力は、同年4月から福島第一原発収束作業に当たった作業員（4,325人）のうち1,295人と連絡が取れないことを明らかにしている（東京新聞2011年7月1日記事参照）。尚、事故8年後となる現在でも、福島第一原発では1日約4,000人が作業に当たっており、進行中の使用済核燃料の取り出し作業に合わせてがれき除去や解体作業が行われている（東京新聞ウェブサイト「原発のない国へ 福島の状況 福島第一原発」に掲載された2019年4月16日記事参照）。

(33) 東京電力は、法務省による「新資格は受け入れ可能」という回答を受けて福島廃炉に「特定技能」外国人労働者を受け入れることを決定し、ゼネコンなど協力会社数十社を対象とした会議「安全衛生推進協議会」で説明した（朝日新聞2019年4月18日デジタル記事「福島廃炉に外国人労働者 東電「特定技能」受け入れへ」参照）。その報道に対し、国交省は、汚染物質除去やその後の建物解体作業は建設分野での特定技能受け入れの対象11職種に当てはまらないという認識を表明している（同月23日参院法務委員会における国交省北村政策審議官の答弁）。一方、国交省担当課は、例えば「機械施工」や「土工」などの対象業務の関連業務として建設工事に該当しない除染業務などに従事する可能性や原発敷地内での業種内容に即した作業の可能性は否定していない。特定技能外国人を受け入れる際には、国交大臣が認定する建設特定技能受入計画に就労予定場所と従事させる業務内容を記述する必要がある。また母国語での「雇用契約に係る重要事項事前説明書」の書面作成・説明と労働者本人のサインが必要となるが、受注状況も変化するため、すべてを事前に把握することは難しい。被ばくに関する特別教育や線量管理については、日本人と同様に国内法令に基づいて対応するという立場である（2019年4月18日国交省建設市場整備課への電話聞き取り調査より）。

(34) また建設労働環境をめぐるのは、複合型ストック災害とされるアスベスト問題も現在進行形そして将来に影響を及ぼす問題である。建設労災アスベスト訴訟においては、2018年3月14日東京1陣・東京高裁判決が初めて一人親方に対する国の責任を認めるなど、補償面での一定の進展は見られる。しかしながら大量使用の時期（1960年代後半以降）のストックアスベストの建築物解体が今後増加していく中で、除去技術開発と健康被害対策が急務となっている（石原2009）。

(35) 2017年における技能実習生失踪者数（合計7,089人）を職種別にみると、上位10業種のうち4職種（とび894人・型枠施工408人・鉄筋施工328人・建設機械施工251人）が建設関連で、全体の26.5%（小計1,881人）を占めている。それ以外では、耕作農業14.6%（1,038人）、婦人子供服製造8.2%（578人）、溶接4.1%（290人）などが多い（「JITCO白書2018年度版」第3-11表掲載数値より）。

(36) この間の社会保険未加入対策をめぐる産業政策を概観すると、1995年「建設産業政策大綱」では、「使用者が本

福利費の確保に向けて2013年から標準見積書の作成・活用に取り組むなど、これまで手を付けてこなかった賃金・報酬確保という面にまで踏み込むようになってきた点は大きな変化である。

一連の流れは建設産業の持続的発展に必要な人材の確保という目標を意識した施策である。より直接的な担い手確保をめぐるっては、2012年度の「担い手確保・育成検討会」（2012年9月～2013年3月）が発端となり、2014年1月に「建設産業活性化会議」が発足し、教育訓練の位置づけがようやく問い直されるようになってきている<sup>(37)</sup>。この間、建設分野における公的職業訓練校は厳しい環境に直面してきた<sup>(38)</sup>。産業政策の下で進められている前出の「建設産業担い手確保・育成コンソーシアム」も、この訓練をめぐる活性化の一環である。具体的な取り組みの骨子では、全国レベルでは富士教育訓練センターを中核として、地域における業界共通の職業訓練校ネットワークの構築が目指されている。この枠組みを通じて、現在では従来の木造建築だけでなく躯体職種にも重点を置き、短期講習を通じた入職時教育や資格講習、あるいは工業高校を対象としたインターンシップや出前授業などのプログラムが広く実施されるようになってきている。また予算面でも国交省と厚労省の連携の下で確保育成の取り組みを進めるとされているが、その中で対象として中心的に位置づけられているのはやはり中小建設企業である。そこで掲げられているのは技能者間連携・企業間連携による多能工化であり、「人材育成等」に取り組み、施工能力等の高い専門工事企業が評価されるための「見える化」を通じた評価制度の構築に向けた検討が進められている<sup>(39)</sup>。

しかし、入職から退職までの長期的なキャリア構築をどう設計するかという問題は、短期的な資格・訓練プログラムの創設や企業に対する育成促進助成金あるいは評価制度だけでは解決できるも

---

来果たすべき責務」と触れる程度であったが、2007年「建設産業政策2007——大転換期の構造改革」では、企業の法令順守を強調するようになり、2011年「建設産業の再生と発展のための方策2011」において、「社会保険未加入企業の排除」策として本格的に取り組むようになった。不良不適格業者の排除策は1985年の建設省「21世紀への建設産業ビジョン」以来、「過剰供給構造」の名目の下で一貫して行われてきたものの、2011年の方策においては、「今後特に排除に取り組むべき不良不適格業者」として「保険未加入の企業」を明確に位置づけ、「建設産業全体としての枠組みを整備し、行政、元請企業及び下請企業が一体となって取り組んでいくことが必要である」「実施後5年を目的に、企業単位では加入義務のある許可業者について加入率100%、労働者単位では製造業相当の加入状況を目指すべきである」としている。その一方で、国交省は厚労省と連携して、2012年11月から建設業の許可・更新時に社会保険加入を指導する取り組みを始め、これまでの建設業者の不正行為等に関する処分の中に、「健康保険法違反、厚生年金保険法違反、雇用保険法違反」に対する監督処分の基準を盛り込み、「当面講ずべき施策」として、公共事業における元請・一次下請レベルでの排除を打ち出し、5年間の許可更新が一巡する2017年を時限としながら業界と一体となった前倒し策を進めてきた。

(37) そもそも日本の職業訓練関係予算は国際的に見てもかなり少なく、学校教育に占める職業教育のウェイトも非常に低いのが特徴である（岩田2010、表3参照）。

(38) 公的職業訓練の枠組みは、戦後の1947年12月「職業安定法」の施行による失業者を対象とした規定、その後の1958年「職業訓練法」の制定があり、1985年には現在の「職業能力開発促進法」に名称変更している。この枠組みにおいては、公共職業訓練施設は、伝統的に地方自治体が設置してきた施設（第12条）と、失業保険財源で運用される職業訓練施設（第16条）が主なものとされている。後者は、事業主が共同して行う事業内職業訓練を指す。建設分野の認定職業訓練校は、これまで主に小規模事業主団体による職業訓練法人によって運営される木造建築関連の訓練校が中心であったが、助成金の補助対象となる5名の訓練生の確保が厳しくなる中、軒並み休校・閉校に迫られている（建設政策研究所2013）。

(39) 国土交通省「建設業の人材確保・育成に向けて（平成30年度予算の概要）」。

のではなく、中長期的な技能育成・評価と処遇のシステムを要するものである。日本の建設業では労使間に労働条件確立のための集団的労使交渉機構が確立されておらず労働協約も締結されてこなかったために、そもそも集団的な技能育成・供給・評価・処遇のルールが設定されていない。立法領域においては発注者責任の明確化という流れが存在し、2014年には「担い手3法」<sup>(40)</sup>と称される法律が、現在及び将来にわたる建設工事の適正な施工および品質の確保とその担い手の確保を目的として可決されているが、賃金・労働条件の確保については「改善に努める」と努力目標にとどまっている。そもそも、職種別に技能をいかに評価するかという基準自体定まっておらず、2017年11月によりやく建設技能者の能力評価のあり方について検討を行う「建設技能者の能力評価のあり方に関する検討会」が設置され、専門工事業団体が主体となって基準づくりが始まった段階であり、それに続く就労履歴システム構築は今年度から本運営が開始されたばかりである。

重層下請構造の下で賃金を引き上げることの困難さは、度重なる行政指導が現場改善まで繋がらないことからわかる。賃金の目安とされる公共工事の設計労務単価は、基本的には市場単価を反映したものであり、2000年代を通じて下降し続けていた<sup>(41)</sup>。2013年に国交省が初めて建設労働者の労働条件改善に関する施策に踏み込み、必要な法定福利費相当額を反映させて設計労務単価の大幅な引き上げを実施して以来、7年連続の引き上げが続いている。また、設計労務単価の初の引き上げに際して、国交省は業界団体に対して「技能労働者への適切な賃金水準確保について」という通知を送付して、適切な水準の賃金支払いを求める措置を取っている。しかし、設計労務単価自体は工事を受注・施工する建設業者が現場技能労働者に支払う賃金を拘束するものではなく、下請層が重なるほど、現場従事者からは引き上げの実感がないという訴えがきかれる現実がある。次頁図2は、首都圏の一都三県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）における設計労務単価（5職種平均）と労働組合調査に基づく組合員現場従事者の常用賃金（日額で回答）<sup>(42)</sup>を比較したものであるが、政策的な引き上げがなされて以降も、実質的な賃金との乖離が拡大し続けていることがわかる<sup>(43)</sup>。

このような賃金体系においては、当然のことながら新規入職する非熟練労働者に対して共通の見習い基準のようなものは設定されておらず、外国人技能実習生等についても他の分野同様に最低賃金に貼り付く傾向にある。国交省の調査によれば、建設分野における技能実習生（3年目）の基本

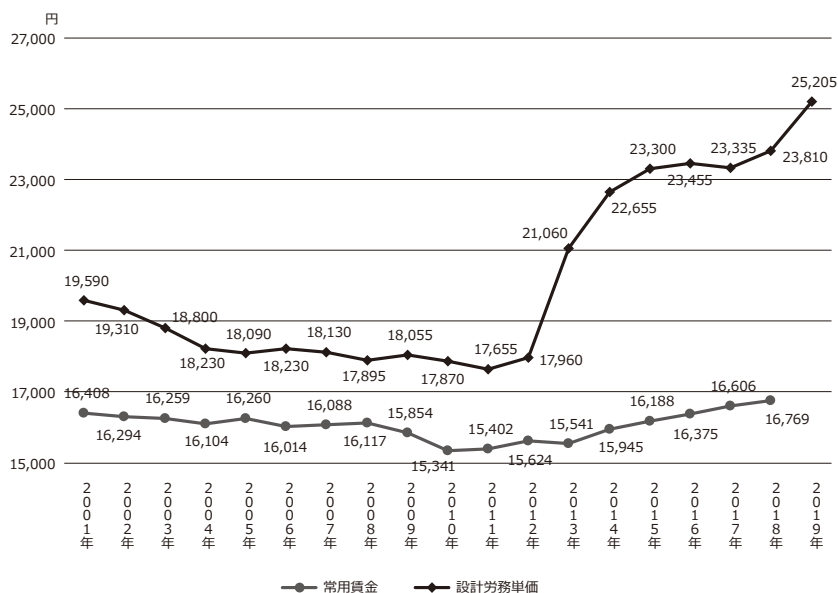
(40) 「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律（品確法）」「改正公共工事入札契約適正化法（入契法）」「建設業法等の一部を改正する法律（建設業法）」の3法。

(41) 公共工事設計労務単価とは、公共工事の発注にあたり予定価格を積算するための単価である。農林水産省および国交省が毎年「公共事業労務費調査」を実施し、賃金台帳から約10万人の賃金の支払い実態を調べ、その結果に基づいて職種ごとに決定している。

(42) この賃金アンケート調査は、全建総連（全国建設労働組合総連合）傘下の首都圏の4組合（埼玉土建、東京都連、千葉土建、神奈川県連）が実施しているもので、2001年より開始され、18回目の2018年調査の調査回答者数は24,500人である。働き方別に「常用」「手間請」「材料持ち」の賃金・労働条件を調査しているが、本稿では最も回答数の多い「常用」9,736人の数値を用いた。ただし常用であっても、書面による契約状況を聞く設問の回答をみると、「雇用契約」29.3%、「請負契約」6.1%、「両方とも結んでいない」31.5%、「わからない」20.5%、「不明」12.5%と、依然としてあいまいな雇用形態が多い。

(43) 加えて、現場労働者は交通費（ガソリン・燃料代、電車バス代、高速料金など）、現場の駐車場代、作業・安全用品、工具・道具代、釘・金物代などを自己負担していることが多く、また親方層であれば機械リース代や社会保険料の事業主負担分や一人親方労災保険料などを負担している場合もある。

図2 設計労務単価と常用賃金の推移（日額）



出所：常用賃金については建設政策研究所「首都圏4組合 賃金実態調査分析報告書」各年度数値より（職種別回答者数の上位は大工、電工、内装、塗装、配管であるが、ここでの数値は常用全体の平均数値）、設計労務単価については国交省公表数値より一都三県の5職種（大工、電工、内装、塗装、配管）平均値を算出。

給額（月額）は15万円未満が37.9%、15万円～20万円未満が55.0%である<sup>(44)</sup>。就労者となれば賃金は向上するののかといえ、<sup>(45)</sup>「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」で「同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であること」（p.21）と規定されている外国人建設就労者の場合、15万円未満が2.1%、15万円～20万円未満が40.3%、20万円～25万円未満が13.2%と一定の処遇改善が見られる<sup>(45)</sup>。しかしその受入実績は当初の6年間のべ7万人の想定を大幅に下回り2018年度末時点で5,400名程度にとどまっている<sup>(46)</sup>。

建設業における外国人労働者数は、外国人建設就労者受入事業が決定された2014年以降、顕著に拡大傾向にあり、統計上把握されているだけでも2018年10月末現在で68,604人に上る（次頁図3参照）<sup>(47)</sup>。その内実は、就労者というよりもむしろ現行の技能実習生が増加したことによるものであり、よって熟練・半熟練技能者の拡大というよりも、エントリーレベルでの制度活用が業界に普及してきているといえよう。

これまで、あくまでも国内労働者の確保を主軸に掲げてきた産業政策であるが、ここ数年間の制度活用をめぐる業界横断的な経験の蓄積もあり、今回の改正入管法の成立に至っては、外国人労働者を産業に対する新規入職者として正面から位置づけていこうという新たな動きが見られるように

(44) 国交省「平成29年度外国人建設就労者受入事業に係る受入実態把握調査業務報告書」より。

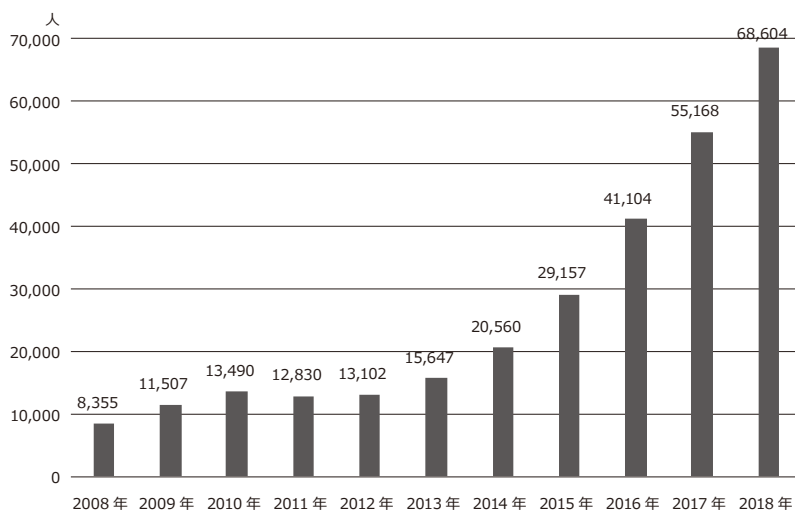
(45) 同上。

(46) 国交省「建設分野における外国人材の受入れについて」参照。

(47) これは建設業の就業者数全体の1.36%に当たる（総務省「労働力調査」数値より算出）。



図3 建設業における外国人労働者数の推移



出所：厚労省「外国人雇用状況」数値より。

なっている。産業政策側から見れば、今回の改正入管法の施行は、ようやく本格的稼働にこぎつけた国内労働者を対象とした就労履歴管理システム（「建設キャリアアップシステム」）、ならびに個別産業を超えて就業慣行改革へ強制力を持つ働き方改革への対応、という大きな二つの転換期と同時期になることから、これまでにない一大転機として受け止められている。そこに現れつつあるのは、以下で見るような、改正入管法の下での制度構築を梃子とした、行政機構再編を伴う産業内部での新たな主導力への強い希求である。

## 5 改正入管法に伴う産業構造再編と受け入れをめぐる諸論点

現在、建設業では業界一丸となった受け入れ態勢の構築が進んでいる。本稿執筆時点で明らかになっている情報を基に、建設分野に関する特徴について以下に諸論点を整理したい。

一つ目に、所轄省庁としての国交省の積極的関与である。特定技能をめぐる他産業との業種横断の基準に加えて、国交省独自の規定——「建設分野の特性を踏まえて国土交通大臣が定める特定技能所属機関（受入企業）の基準を設定」し、「建設分野の受入企業は、1号特定技能外国人の入国に先立ち、受入計画を作成し、国土交通大臣による審査・認定を受けることを求める」こと<sup>(48)</sup>——が決定されている。この、国交大臣が認定する受入計画の審査プロセスは、法務大臣による入国審査より前の段階における建設業独自の措置として位置づけられており、受け入れ計画の認定基準には、建設業許可、建設キャリアアップシステムへの登録、新法人への加入、適正就労監理機関による巡回指導の受け入れなどが含まれている。これにより、受け入れ企業は、以下に概観する建設業の受け入れスキームへ統合されることとなる。またこの適正就労監理機関について

(48) 国交省土地・建設産業局「建設分野における新たな外国人材の受け入れについて」（平成31年3月）、p.3参照。

は、すでに外国人建設就労者受入事業において設立されている一般財団法人国際建設技能振興機構（FITS）<sup>(49)</sup>がそれに相当すると想定される。法務省および厚労省が主導権を持つ技能実習制度と異なり、特定技能に関しては国交省が全面的に統括管理していこうとする姿勢が見て取れ、将来的に技能実習生の総数の抑制に繋がる案が出されていることから<sup>(50)</sup>、省庁間の縦割りの制度の併存の下でのイニシアティブをめぐる攻防が官僚組織再編の原理の下で進行しているといえよう<sup>(51)</sup>。

二つ目に、受け入れスキームの中核的役割を担う、産業集約的な単一組織の設立である。次頁図4は、国交省が発表した「特定技能」在留資格をめぐる組織図であるが、その中心的役割を、新たに設立された法人「建設技能人材機構」（JAC）が担うこととなっている。当機構が、他分野では登録支援機関<sup>(52)</sup>が担うとされている海外における技能試験の実施や構成員が遵守すべき行動規範の策定・運用等を一括して担うこととなる。そもそもどのような主体が登録支援機関を設立していくことになるのかという基本的なことも明らかではないが、建設分野においては、新法人に加入義務がある受入企業は、その他に任意で登録支援機関に委託して各種支援を受けることが可能であること、登録支援機関についても新法人への参画を呼びかけていることなどから、いずれにせよ業界のまとまりとしての単一組織の傘下に統括していきたいという方針が見られる。そして、その法人を共同運営していくのは、元請団体であり専門工事業団体であることが確定路線となっている。民間の個人・法人によって設立されることになる登録支援機関自体についても注視していかなければならないが、今後、建設分野においては、顕著な管理監督機能の強化の下で外部化された行政機能の拡大と、国内のみならず送り出し地域における新たな組織連関、それに伴う手続きの増加と相互連関の下での複雑性の増大、経費増大による複数の費用負担の発生などが予想される。

三つ目に、「建設キャリアアップシステム」（運営主体・一般財団法人建設業振興基金）<sup>(53)</sup>との接

(49) 2015年1月15日設立。設立者にはスーパーゼネコン5社が連なっている。

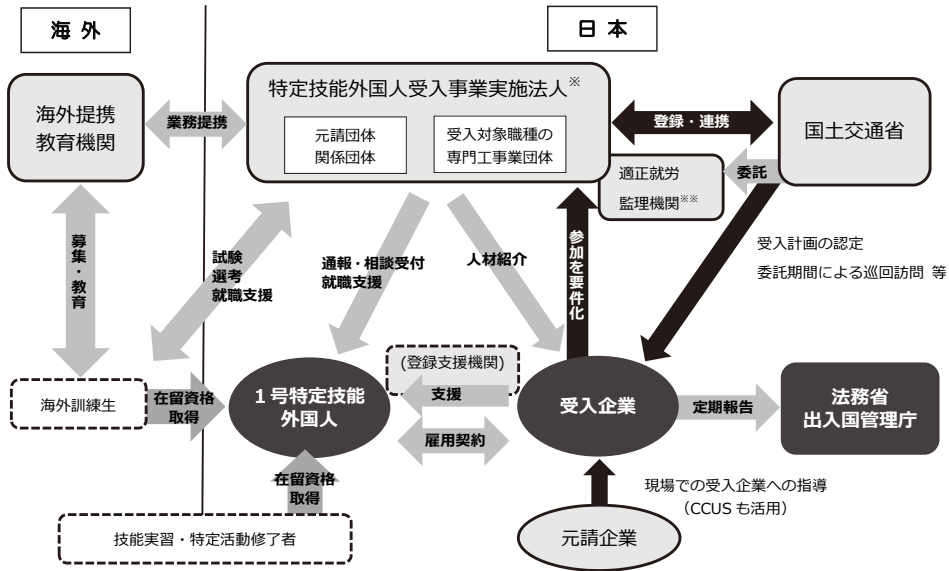
(50) 国交省土地・建設産業局「建設関連職種に属する作業について外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律施行規則に規定する特定の職種及び作業に特有の事情に鑑みて事業所管大臣が定める基準等（仮称）（案）について（概要）」（平成31年2月）参照。

(51) 濱口（2010）によれば、かつての1989年改正入管法に先立つ外国人労働者政策をめぐる議論においては、雇用許可制を構想する旧労働省とそれに反発する法務省入国管理局との間の「縄張り争い」ともいえる攻防の末、法務省により労働政策としての外国人労働者政策の可能性を全面的に否定した出入国管理法体系のみによる管理体制の維持が図られたが、他方で、「労働政策としての外国人労働者政策の実現を期して、労働省が他省庁や経済界と連携しつつ再度攻撃をかけた結果生み出されたものが研修・技能実習制度」（p.293）である。

(52) 登録支援機関の役割は、ルール策定と遵守確認、評価試験実施に係る団体間調整、海外機関との調整・試験場所確保・受験生募集・試験実施、試験合格者と免除者に対する就職先の斡旋・転職支援などとされている（「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」（平成30年12月25日）参照）。その要件は、受け入れ機関との支援委託契約により、支援計画に基づく支援の全部の実施を行う個人又は団体であって、地方出入国在留管理局を通じて出入国在留管理庁長官の登録を受けることとされ、この支援計画には、①入国前ガイダンスの提供、②入国しようとする港又は飛行場における送迎、③適切な住宅の確保、④本邦入国後の各種生活情報の提供、⑤日本語学習機会の提供、⑥相談・苦情対応、⑦外国人と日本人との交流の促進に係る支援、⑧転職支援などを記載する必要がある（法務省「登録支援機関向けリーフレット」参照）。

(53) 2015年5月19日に開催された建設産業活性化会議でシステム構築が表明され、これを受けて2016年4月19日に「建設キャリアアップシステムの構築に向けた官民コンソーシアム」が立ち上げられ、2017年6月30日に「建設キャリアアップシステム運営協議会」が設置、国土交通省等の関係省庁、振興基金、関係団体によりシステムの

図4 建設分野における特定技能をめぐる関連機関の概観



注：※一般社団法人建設技能人材機構（JAC）に該当。

※※一般財団法人国際建設技能振興機構（FITS）に該当。

出所：国土省「建設分野における新たな外国人材の受入れについて」（平成31年3月）p.6掲載図を基に作成。

続である。このシステムでは、2019年度の運用開始から5年間で、すべての技能者（全現場労働者）の個人情報ならびに技能評価を登録した上で、四つのレベルに応じてIDが付与されたICカードを交付することになっている。このICカードを用いて現場入場の際にデータを蓄積することで、「いつ、どの現場に、どの職種で、どの立場（職長など）で働いたのか、日々の就業実績として電子的に記録・蓄積」され、「同時に、どのような資格を取得し、あるいは講習を受けたかといった技能、研鑽の記録も蓄積」されるという個人情報管理システムである<sup>(54)</sup>。これまで重層下請構造の下で現場従事者の把握が極めて困難であったことを考えれば抜本的な改革であり、労使双方から大手元請企業ならびに全建総連<sup>(55)</sup>が加入促進に積極的・実務的に関わっていることからある程度の実現性が予想される。外国人労働者との関係では、「特定技能」をめぐる上乘せ基準として、すでに「建設分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」（分野別運用方針）（2018年12月25日）の時点で、このシステムへの登録が盛り込まれている。それに加えて、改正入管法施行を前に、「技能実習生」と「外国人建設就労者受入事業」の就労者についても登録を義務化する方

運営方針が決定されている。2018年度よりシステム開発が開始され、2019年1月より限定運用、2019年4月より本運用が開始された。

(54) 建設キャリアアップシステムのウェブサイト掲載情報参照（2019年4月11日取得、<http://www.kensetsu-kikin.or.jp/ccus/system.html>）。

(55) 正式名称：全国建設労働組合総連合。1960年に設立された建設労働組合の全国連合で、62万人（2017年12月末時点）を超える組合員規模を持つ。

針が出されている。そもそも技能実習修了者から特定技能1号への移行は試験を免除されることとなっており在留資格上は連続した制度として設計されているが、建設分野においてはこのキャリアアップシステムへの登録により、技能評価と複数の在留資格（法的地位）の連動という点においても連続性が担保されることになる<sup>(56)</sup>。本来、基本理念の中に技能者の自己研鑽を掲げてきたこのシステムであるが、今後、国外での募集・求人および技能評価制度との連携の下で、国内労働者と同じ枠組みで国外からの新規入職者を位置づけていくことになる。このことが持つ意味は労働市場統制の再編のあり方を考える上でも大きい。

四つ目に、移動と不安定性をどう捉えるかという点がある。そもそも、建設業における労務供給制度をめぐる歴史は、戦後のGHQ政策の下での労働基準法や職業安定法におけるいわゆる「労働ボス」による労働者供給事業の全面的な禁止、そして封建的な徒弟制度を伴う見習い制度の廃止から始まっている。法制度上、「中間搾取の排除」（労働基準法第6条）が定められ、その上で労働者供給事業が基本的に禁止され、労働組合であれば国の認可を受けて無料で行うことができる（職業安定法第44条および45条）と定められているものの、労働組合による制度活用は広がっていない現状がある。また労働者派遣法の下で、建設業務への労働者派遣は禁止という原則がこれまで存在してきた。日本の建設業における請負慣行は、これらの規制を潜り抜ける形で歴史的に構造化されてきた労働市場統制のしくみであり、これまでも「手間請負」「応援」「手間貸し」などという形で、企業横断的に労働力を柔軟に供給しあうといったインフォーマルな職業紹介機能を有する労務供給体制が成り立っていたのである。しばしば事業主として立ち現れる親方は、現場従事者であると同時に零細経営者であり雇用主であり、労働者としての意識や労働者権利保護の枠組みから逸脱した存在であるゆえに、労働者保護をめぐる領域においても例えば労災発生の際の一人親方の労働者性をめぐる認定問題などが発生してきた。このような慣行がいまだ業界内に存在する中で、国外からの労働者の移動性が高まることは、労働者としての脆弱性という意味でも多くの懸念を伴うものである。特定技能1号の在留期間は、「1年、6か月又は4か月ごとの更新、通算で上限5年まで」と規定されているが、在留資格と結びついた反復の短期雇用が持つ一時性が移民労働者に不安定性と脆弱性をもたらすことは、すでに他の諸国の建設業の事例においても指摘されている。例えばEU市民としての法的地位や移動可能な技能の保持は、建設業における偽装的自営的労働者の拡大という現実を前にして、出身国に残る家族や退職後の保障の欠如をめぐる広範な時空間に及ぶ新たな不平等構造として捉えられており、また越境的就労生活を送る熟練労働者の垂直的現場組織への従属自体が既存のヒエラルヒー構造を維持する機能として働いているとされる<sup>(57)</sup>。またシンガポールのように短期の労働許可制度の下で、送り出し現地に外部拡張した行政機能を特徴とする移民政策においても、職業訓練と技能評価の付与という、国内労働者であれば本来報酬に結びつくような条件があったとしても、移動する労働者の一時性・従属性の下では、受け入れ国における片務的な産業

(56) キャリアアップシステムの4段階で、新規入職者は「レベル1」、特定技能1号の技能水準「技能検定3級」あるいは技能実習3年修了程度は「レベル1」～「レベル2」、特定技能2号の技能水準「技能検定1級」・班長としての実務経験は「レベル3」に相当か。

(57) Faist (2014) 参照。



構造に組み込まれ、それ自体が搾取の構造に転嫁されるというメカニズムが指摘されている<sup>(58)</sup>。建設業は、特に産業内移動の促進を前提とした受け入れ分野である。空間的には、都市部のみならず地方の土木分野への受け入れ拡大が想定されており、国交省による地方の人手不足の状況の定期的な把握と自治体での一元的な相談窓口の設置や、ハローワークによる地域の就職支援等の業種横断的措置が方針にあげられている<sup>(59)</sup>。また中小企業の多さから考えれば、総合的対応策案<sup>(60)</sup>で重点化対象とされている留学生に対する国内就職促進・起業促進のマッチングの受け皿とも考えられ、在留資格の変更や相互連関についても今後目を配っていくことが必要となるだろう。そもそも共生を掲げる政府の総合的対応策案自体が、「適正な労働環境等の確保」という項目の重点を、地方における中小企業とのマッチング促進に置いている一方で、これまで指摘されてきた労働問題に関しては具体的施策の項目内容に乏しく、労働基準監督署の体制強化という記述にとどまっている。技能実習制度をめぐる労働違反等の劣悪な実態や新たな在留資格をめぐる労働環境に対しての踏み込んだ施策がないままに、建設産業構造の下での受け入れが進むとすれば、外国人労働者をめぐる労働条件や人権保護に関して多くの懸念を持たざるをえない。

## おわりに

本稿では、「人材不足」と外国人労働者というテーマを現代の労働問題として考えるという本特集の課題を受けて、今日の日本が直面している建設産業構造の変容を主軸に据え、外国人労働者の将来的受け入れ拡大がどのような具体的なコンテキストに置かれているかを明らかにすることを目指した。これまで見てきたように、建設産業の存続は国内外からの新規参入者の積極的確保・育成なしには成り立たず、すでにその制度枠組みは構築プロセスの途上にある。建設産業構造改革は、長らく続いた現状追認の段階からようやく離脱しつつあり、2018年12月8日に可決された改正入管法を受けて、今後数年間で、建設分野における外国人労働者の受け入れのみならず、産業におけるキャリア形成システムが大きく変容する道筋が引かれていく可能性が高い。ただし、それが行政施策の思惑通りに進むとは限らず、制度調整の下で今後様々な問題が噴出していくことだろう。

これまで日本の移民政策は、1989年改正入管法の枠組みで複数のサイドドアを拡充しながら、様々な正統性を根拠として「外国人」を受け入れるというパターンにより、特定の行政機関や業界団体によって分断化された構造化の状態であると指摘されてきた<sup>(61)</sup>。今回の改正入管法の成立は正面からの労働者の受け入れという面では、ある意味で前進したと捉えることもできるが、実際の施

(58) Baey and Yeoh (2018) 参照。

(59) 改正入管法「運用方針」では、「特定技能外国人が大都市圏その他の特定の地域に過度に集中して就労することにならないようにするための必要な措置」が項目としてあげられており、「建設業については、今後本格化する大規模災害からの復旧・復興工事をはじめ、国土強靱化対策が集中的に実施されること等を踏まえれば、建設需要の増加に応じて全国的に人材需要が高まるものと考えられる」という認識が示されている（法務大臣、国家公安委員会、外務大臣、厚生労働大臣、国土交通大臣「建設分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」（2018年12月25日）参照）。

(60) 法務省「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策【案】」（2018年12月25日）参照。

(61) 小井土・上林（2018）参照。

行を前にした建設産業の動態を見る限り、新たな所管省庁のイニシアティブの下で、特定の行政機関や業界団体の役割や関与はますます深まりつつあることが見て取れる。新たな産業秩序の再編が、業界一丸となって体現化しつつある管理側の統制強化の論理によって進行する一方で、移動する若者が直面する生活就労現場の実態が見過ごされ、日本社会としていかに受け入れ、共生するかという、最も基本的な理念と実践をめぐる議論の場の形成が先送りにされるならば、分断化の様相が一層複雑化していくことは避け難いだろう。そもそも日本の建設分野では、労働者が声を上げるといことが妨げられてきた現実が一方にあり、片務性の是正および労働者の自律性・自立性の確保と労使関係の主体的構築という労働をめぐる根本的な課題も残されたままである。当然のことながら、産業政策や業界主導の制度構築のみで実際の労働条件の向上は達成されるものではなく、労働側の主体的対応なしには労働条件の維持すら困難である。その意味では、本稿で取り上げることのできなかった労働主体側・労働運動側に焦点を当てた考察については、移民労働者の組織化を含め、今後の課題としたい。

（えら・さとみ 成蹊大学アジア太平洋研究センター主任研究員）

#### 【参考文献】

- 恵羅さとみ (2007) 「建設生産における「責任施工」と職長——「クラフト的」生産モデルにおける自律性と責任をめぐる問題」『日本労働社会学会年報』17号, 91-115頁。
- 恵羅さとみ (2018a) 「高齢化する転換期の労働社会と移民労働者——建設分野における日越間の越境的制度構築を事例に」『労働社会学研究』19号, 1-19頁。
- 恵羅さとみ (2018b) 「建設産業構造と外国人労働者——外国人技能実習制度の拡大を事例に」駒井洋監修、津崎克彦編著『産業構造の変化と外国人労働者——労働現場の実態と歴史的視点』明石書店, 第2章。
- 恵羅さとみ (2018c) 「ベトナムからの建設技能実習生の送り出しをめぐる実態——積極的勧誘期における中間組織の役割に着目して」『アジア太平洋研究』43号, 117-135頁。
- 濱口桂一郎 (2010) 「日本の外国人労働者政策——労働政策の否定に立脚した外国人政策の「失われた二〇年」」『労働再審② 越境する労働と〈移民〉』大月書店。
- 石原一彦 (2009) 「建設業界におけるアスベスト被害と対策」『環境と公害』第38巻第4号, 55-60頁。
- 岩田克彦 (2010) 「改革が進む欧州各国の職業教育訓練と日本——日本においても職業教育訓練の総合的強化が急務」『日本労働研究雑誌』595号, 54-67頁。
- 建設政策研究所 (2013) 『大工の育成の現状について——全建総連傘下認定職業訓練校実態調査の総括』報告書。
- 小井土彰宏・上林千恵子 (2018) 「特集「日本社会と国際移民——受入れ論争30年後の現実」によせて」『社会学評論』68号(4), 468-478頁。
- 樽松佐一 (2018) 「相談の現場からみた技能実習生問題の実態と課題」『月刊全労連』259号, 10-13頁。
- 南修平 (2015) 『アメリカを創る男たち——ニューヨーク建設労働者の生活世界と「愛国主義」』名古屋大学出版会。
- 小川英雄 (2017) 「福島県における除染労働の今」『建設政策』172号, 8-11頁。
- 六波羅昭 (2016) 『建設市場の構造と行動規律——日本の建設業, その姿を追う』日刊建設通信新聞社。
- 佐々木史朗 (2016) 「ベトナム人実習生 建設現場からの悲鳴」『実習生ネット通信』25号, 10-11頁。
- 高木元也ほか (2018) 「建設業における外国人労働者の労働安全衛生上の課題——元請業者対象の実態調査」『安全工学』57号(3), 228-236頁。

Baey, Grace and Brenda S.A.Yeoh (2018) ““The Lottery of My Life”: Migration Trajectories and the

Production of Precarity among Bangladeshi Migrant Workers in Singapore's Construction Industry.”  
*Asia and Pacific Migration Journal*, Vol.27, No.3, 249-272.

Faist, Thomas (2014) “On the Transnational Social Question: How Social Inequalities are Reproduced in Europe.” *Journal of European Social Policy*, Vol.24, No.3, 207-222.