

特集：2018年改正入管法と制度化への多角的分析

改正入管法後の制度形成をめぐる分析 ——建設分野における制度の併存がもたらすもの

惠羅 さとみ 成蹊大学アジア太平洋研究センター主任研究員

キーワード：2018年改正入管法，技能実習制度，建設業

2019年度からの改正入管法の施行を受け、新設の「特定技能」在留資格をめぐる受け入れの制度化が分野ごとに進んでいる。本稿が分析対象とする建設業は、東京五輪需要への対応を掲げた外国人就労者の緊急受け入れ拡充策などにより、近年、重点対象の一つとして位置づけられてきた分野である。「特定技能」の制度化プロセスにおいては、所管省庁である国土交通省と業界主導による建設分野独自のスキームが構築されつつあるが、変動性と分業を特徴とする産業構造ゆえに課題が多く、技能実習制度と特定技能の制度の併存の下、産業全体としての受け入れの将来像を描くことは容易ではない。

本稿では、建設分野における技能実習制度と特定技能の比較、受け入れの現状とその背後にある後継者不足、そして改正入管法施行後の動向をめぐる制度の厳格化と職種対応、その一方で技能実習制度の継続的拡大などについて、現在の制度形成に影響を与えている諸要因を産業実態から多面的に考察する。

はじめに

2018年改正出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）で新設された「特定技能」資格の下、建設分野では2019年度施行からの5年間で最大4万人の受け入れを見込んでいる。この間、建設分野は、外国人労働者の受け入れ政策をめぐり重点分野の一つとして位置づけられてきた。技能実習生の在留期間延長および再入国措置としての国土交通省独自の拡充策である「外国人建設就労者受入事業」（2015年度～2020年度）が東京五輪施設需要への対応を掲げて先行的に実施されてきたことから、この5年間で就労を目的とした受け入れは急速に拡大するのではないかと想定がなされていた。しかし、蓋を開けてみると、当初は6年間のべ7万人の受け入れを想定していた「外国人建設就労者受入事業」は2019年3月末時点で累計6101人とどまり^{*1}、今回の「特定技能」では、建設分野は初年度11月末現在でわずか59人となっている^{*2}。「特定技能」で建設分野に受け入れるためには、受け入れ企業は、国土交通省が定める受け入れ基準に沿って計画を作成し、国土交通

省による審査、出入国在留管理庁の入国審査、と段階を踏まなければならない。そのために他分野と比べて時間を要しているともいえるが、同年11月現在でこの国土交通省の認定を通ったのは119社287人に過ぎない。その内実は、技能実習生からの移行が173人、建設就労者からの移行が114人となっている^{*3}。

「特定技能」は、技能実習2号修了者から移行する場合と、日本語試験や技能評価試験を経て受け入れる二つのルートに分かれている。建設分野では、「特定技能」への移行を促す推進策が掲げられてはいるものの^{*4}、技能実習制度の温存ゆえに、当面は、技能実習制度の活用が普及していくことが想定される。本稿では、この技能実習制度と特定技能の併存という特徴を踏まえながら、建設分野における改正入管法の制度化の現状について考察していきたい。著者は、新たな制度構築が結局は既存の技能実習制度の拡大に繋がっていく一方で、特定技能をめぐる制度化プロセス自体は特定の産業構造の下で困難を抱えていると捉えている。この制度的変容に際し、建設分野という特定産業の文脈に即して制度形成を条件づけている諸要因を整理することが本稿の目的である^{*5}。

以下の手順では、まず1節において技能実習制度と特定技能の制度的特徴について建設分野の視点から整理する。2節で、建設分野における受け入れの現状について統計資料等を用いて把握した上で、3節では、受け入れの中小企業側から見た継承者不足の現状について概観する。4節では改正入管法施行後の現状について、制度の併存の下で発生している産業の動向を多面的に考察した上で、「おわりに」で、本稿のまとめと課題について述べたい。

1 技能実習制度と特定技能：建設分野から

本来、技能実習と特定技能は異なるものである。表1は国土交通省による在留資格別の制度比較表であるが、各項目の内容を見ればその違いは明らかである。

技能実習制度の表向きの目的は国際協力であり、「技能、技術又は知識の開発途上地域等への移転」をその基本理念に掲げてきた。しかし、その実態と目的は乖離しており、現実的には安価な労働力の利用のために制度が活用されていることが長らく批判の対象とされてきた。特に、転職の自由がなく、送り出し国での借金を抱えた実習生が労働条件の低い・劣悪な職場に拘束されていること、その帰結として失踪などの構造的な問題が発生していることは、改正入管法の審議を通じても社会問題として取り上げられ、共生をめぐる日本社会を問い直す論点ともなった。

その一方で、就労を目的とした特定技能をめぐる新たな制度形成がどのようなものであるべきか、という内実については具体的に詰められないままに法成立後の分野別の制度設計に委任され、2019年度初めには足早に法の施行を迎えることになった。技能実習制度と特定技能をめぐっては、実際の制度設計がどのような原則に基づき、何を前提とするものなのかということに関して、特に新旧の制度についての明確な区別や共通認識が立てられないままに、現在の手探りで調整がなされているといった感がある。

1990年代以降のアジアにおける人の移動に関しては、移民産業やそのインフラ構築を通じて移動が拡大していく構造が指摘されてきた(Lindquist et al, 2012; Xiang, 2014)。日本の技能実習制度も

表1 技能実習制度と特定技能（建設分野）の比較

	技能実習	特定技能（建設分野）
目 的	国際技能移転、国際協力	人手不足対策
対象者のレベル	見習い・未経験者	即戦力となる人材・技能実習2号修了レベル（技能検定3級・日本語能力N4レベル）
在留期間	2号：3年、3号：5年	1号：5年、2号：制限なし
人材紹介を行う主体	監理団体からの人材紹介を受ける義務	（一社）建設技能人材機構（以下「機構」）による人材紹介（予定）が可能（義務ではない） ※有料職業紹介事業は不可
教 育	原則入国後講習 日本語、生活知識等（2カ月） ※入国前講習を実施する場合、入国後の講習の期間の短縮あり	政府間協力に基づき、入国前に、機構と提携する建設職業訓練校等による技能教育、N4レベルの日本語教育を実施（6～8カ月（想定））
受入費用	監理団体への監理費の納入 相場は月3～6万円@人 （通常の場合、手続・訓練・教育等に別途経費が必要）	機構に対する受入負担金の納入 訓練・試験コース：月2万5千円@人 試験コース：月1万5千円@人 試験免許コース：月1万2500円@人 ※海外での訓練・試験経費負担によっては、今後変更の可能性あり
行政手続	・法務大臣による在留資格審査 ・外国人技能実習機構の技能実習計画の認可、実習実施状況の届出	・国土交通大臣による受入計画認定 ・法務大臣による在留資格審査（支援計画策定も含む） ・地方入管局への就労状況・支援状況の届出
監 理	監理団体による訪問指導	適正就労監理機関による巡回指導受入れ
転 職	転職には、雇用先、監理団体の同意を得て、実習計画の変更等が必要であり、事実上困難	自発的な意思に基づく転職は可能

出典：国土交通省作成資料「特定技能と技能実習の比較表」より

その例外ではなく、送り出し国との関係構築の下でその人数は増加し続け、2019年6月末現在、技能実習生の在留数は36万7709人に上っている。その背景には、1993年の制度設立以来、送り出し国との間に形成されてきた政府機関および仲介組織などの移民産業を媒介とした受け入れ制度と、それを基盤とした非熟練労働者をめぐるリクルートおよび事前教育制度が存在している（上林、2015）。この間の技能実習制度の厳格化と拡充政策の下で、第1次産業やサービス部門を含め、現在、その対象職種は81職種145作業まで広がっている。建設分野（22職種33作業）における技能実習生の急速な拡大も、これらの広範な産業にわたる既存の移動のインフラを前提としたものであり、既に国内の監理団体の4割以上が建設関係を扱うまでになっている^{*6}。

また、この5年間のうちに、大手監理団体や建設産業特化型の監理団体が建設分野での受け入れ数を拡大し、職種に合わせた入国前の技能訓練プログラムが創設されるなど、「実質的な新規入職者」を前提とした産業特化型の受け入れ戦略も見られるようになってきた。二国間省庁間覚書などを通じて即戦力としての位置づけも提起される中で、個々の受け入れ企業は、産業政策や業界のネットワークに埋め込まれながら、業界に広がりつつある既存制度活用への関心に沿って生存戦略を模索しつつある段階にある（恵羅、2018a, 2018b）。

他方、特定技能は、技能実習制度からの移行可能性という点を除けば、当初はこれらの制度的基盤を前提としないものとして、中間組織を排し、企業による直接求人・直接雇用と転職可能性を

念頭に青写真が掲げられたものであった。改正入管法は、その基本方針において、その目的を「中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため」としており、「人手不足」や「当該分野の存続」のために就労者を受け入れるということを明言したという点では、産業政策や業界に大きなインパクトを与えるものであった。建設分野においても、裾野からの活用拡大が中心であった技能実習制度と比べると、業界を主導とした方針転換に大きな意味を持つものであった。その反面、制度的基盤が曖昧であり、既存産業構造の下で運用された際にそれがどのような影響を及ぼすのかという点については十分に考慮されないままに施行を迎えている。

もう一つ、技能実習制度との大きな違いは技能水準の規定であり、特定技能が指す技能とは「相当期間の実務経験等を要する技能」であって、技能実習からの移行でない場合は実技を含む技能評価試験を課すものとされている^{*7}。これは即戦力としての受け入れの拡充を意味しているが、特定技能の技能評価試験は建設分野ではまだ実施されておらず^{*8}、業種ごとの技能の内実や候補者の募集・選考プロセスが具体的に確定していない現段階においては、技能実習制度との区別や接合のあり方は非常に分かり難いものとなっている。

そもそも建設分野では、数年前まで技能実習制度の活用が限られていたことに加えて、国外のみに限定された技能評価試験を通じた技能労働者の受け入れ拡大について具体的な見取り図をイメージすることが困難な産業の状況がある。一見、建設労働者の移動性は高いように見えるが、日本の建設分野には特有の慣行が存在しており、熟練技能労働者は企業が囲い込むという産業特性の下で、熟練になればなるほど他社が育てた職人を取らないという不文律が存在する。ゆえに未熟練労働者である新規入職者の受け入れとOJT (On the Job Training) は元来、直接的に結びついたものであって、中小企業が人手不足への対応として受け入れを開始する場合、まずは入職1年目となる技能実習制度の活用開始が現実的手段として想定されることになる。実際、先行的に開始された外国人建設就労者受入事業においても、技能実習修了者が再入国する際にはふたたび元の実習実施企業に所属するというのが実質的な原則であった。表1にも示されている通り、建設技能人材機構や適正就労監視機関（国際建設技能振興機構 [Foundation for International Transfer of Skills and Knowledge in Construction: FITS] に該当する）、また国土交通大臣による受け入れ計画認定など、現在、産業一丸となって構築しつつある受け入れスキームは、この制度的基盤を少なくとも国内においては可視化・明確化し、産業秩序の再編の下で労務供給システムを管理強化していこうとする業界の希求の表れでもある（惠羅, 2019a）。

一方で、特定技能の制度化が急がれているのは、建設分野に限られたものではない。施行後の流れを見れば、国土交通省が主導する分野別制度形成の動きとは別に、特定技能の制度活用を促進するための、内閣や法務省による規制緩和策が既に示されている。その主眼は、以下の二つの内容に表れているように、特定技能の門戸・機会を大幅に拡大し、移動自体を促進することにあるようだ。一つ目は、2019年11月に出入国在留管理庁の定める「特定技能外国人受入れに関する運用要領」が一部改正され、「技能実習2号を良好に修了している場合は、原則として、修了した技能実習の職種・作業の種類にかかわらず、日本語能力水準について試験その他の評価方法による証明は要しない」（下線部著者）という文言が追加されたことである。二つ目は、同年12月に「外国人材の受入

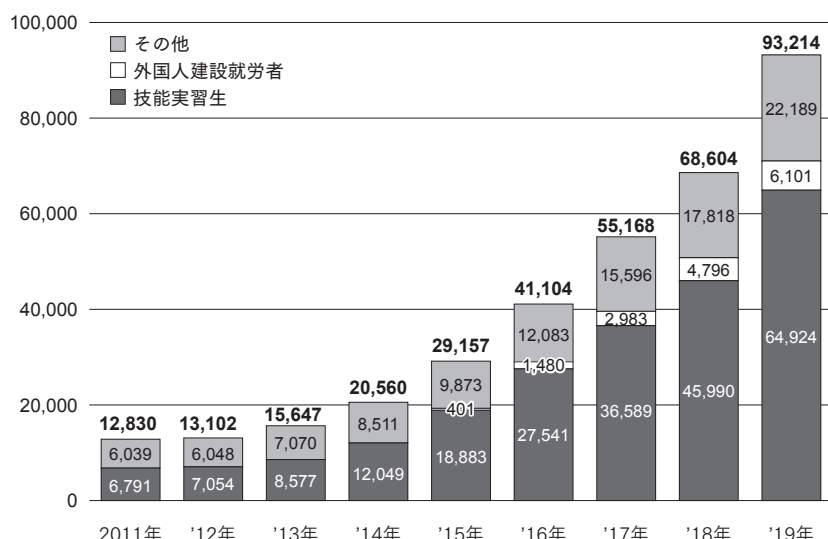


図1 建設分野における外国人労働者数の推移

注：グラフ上部の数値は合計

出典：厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」、国土交通省「建設分野における外国人材の受入状況」の数値に基づき著者作成

れ・共生のための総合的対応策（改訂）」が閣僚会議決定され、観光で訪れるなどの3カ月以内の短期滞在者でも国内で試験を受けることが可能となったことである。つまり今後は、修了した技能実習の分野を問わず日本語試験免除で建設分野の技能評価試験を受験することが可能となるとともに、技能実習修了者に限らず、国外だけでなく国内での試験実施が促進されていくことになった。これは特定技能と技能実習制度との区分について特定分野における連続性を曖昧にするものであると同時に、分野別の制度形成の過渡期において、制度形成のあり方を一層複雑にするものでもある。

以上のような、複数の制度の併存の下で論理が錯綜した現状において、建設分野で将来的な受け入れがどのように進んでいくのかを見越すことは容易ではない。以下では、まずは受け入れの現状について統計資料等を基に概観することを通じて、今後の制度形成に影響を与える諸要因について整理したい。

2 建設分野における受け入れの現状

建設分野における外国人労働者の人数は、過去5年間で大幅に増加傾向にある。そのなかでも技能実習生の拡大が顕著であり、2011年から2019年の8年間で技能実習生の数は6791人から6万4924人と10倍近く拡大している（図1参照）。その背景には、2014年4月に「外国人建設就労者受入事業」が創設され、それを契機とした国土交通省の政策的推進の下で、それまで受け入れに消極的であった大手ゼネコン現場において全般的に技能実習生を含む外国人労働者の受け入れの門戸が開放されていった流れがある。「外国人建設就労者受入事業」は、2020年東京オリンピック

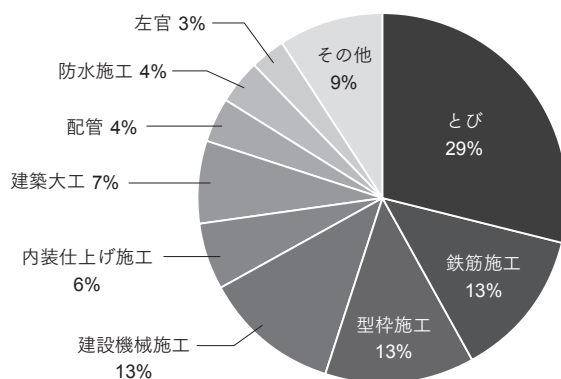


図2 建設関係 職種別 技能実習計画認定件数の内訳（2019年3月調査）

出典：OTIT, 2018年度業務統計の数値に基づき著者作成

ク・パラリンピック関連の当面の一時的な建設需要に対応する担い手を確保するという目的の下に、「緊急措置」という形で閣議決定されたものである。五輪関連施設は全国42カ所施工されているが、「東京ベイゾーン・東京ヘリテッジゾーン」がそのうちの37カ所を占めている。それと重複する都心部エリアは「都市再生緊急整備地域」に指定され、この間、五輪開催の旗印の下で、国家戦略特区である東京都や大規模ディベロッパーが参与する形での都市再生事業が加速化してきた。「外国人建設就労者受入事業」自体は、特定の現場・地域や受け入れ企業に対象を限ったものではないものの、特に首都圏では、大手元請企業による「外国人技能実習生受け入れモデル現場」などを通じて、これらの大規模現場を含む外国人労働者の受け入れが進んでいる。

技能実習制度における建設関連職種は22職種である。外国人技能実習機構（Organization for Technical Intern Training: OTIT）の業務数値を参照すると、「とび」「鉄筋施工」「型枠施工」のいわゆる躯体3職種で全体の55%を占めている（図2参照）。また都道府県別に見ると、首都圏一都三県の合計が全体の43.3%を占めており、国籍別では、2015年以降の4年間で「ベトナム」が8909人から3万1949人へと増加し、「中国」を抜いて1位となり、同時に主要な技能実習生の送り出し国である「フィリピン」「インドネシア」も増加傾向にある（厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況参照）。つまり現時点での建設分野における受け入れは、躯体職種が比較的多く、大都市部に集中する傾向にあり、また技能実習生の急速な拡大に伴い送り出し国も多様化している。

以上から、建設業における制度の活用はトップダウンの政策を背景に促進されつつあるものの、特定職種と特定地域に集中する傾向にあること、また技能実習制度への依存度が大きく、ベトナム、フィリピン、インドネシアからの受け入れが増加していく流れにあることが分かる。

3 後継者不足をめぐる業界の現状

次に、中小企業側から受け入れ拡大の背景を見てみたい。重層下請構造を特徴とする建設業

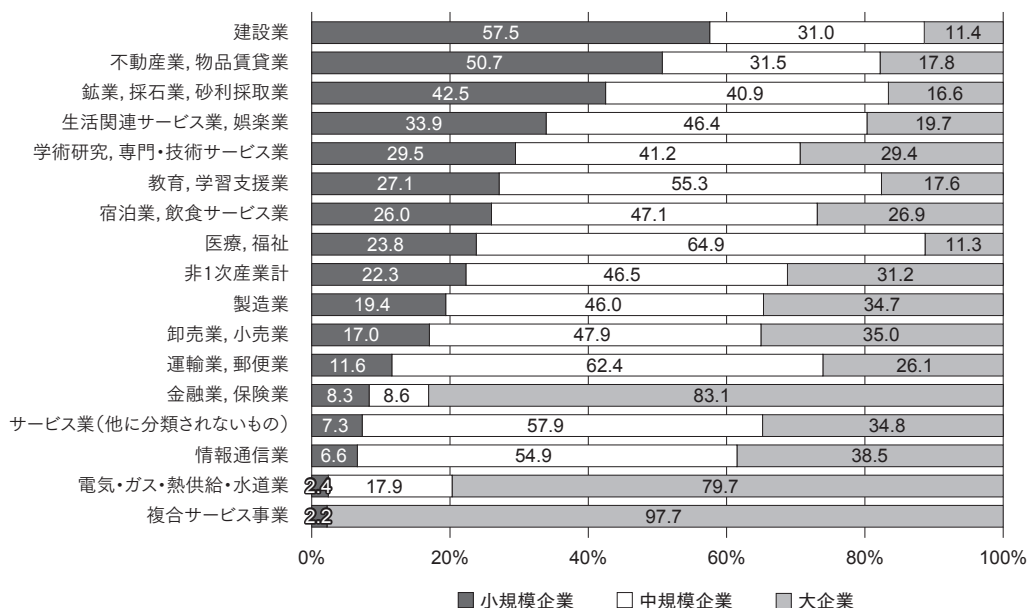


図3 産業別規模別従業者総数（民間，非一次産業，2016年数値）

注：小規模企業の区分は中小企業基本法（昭和38年法律第154号）に基づくもの。製造業・建設業・運輸業その他の業種では常用雇用者規模20人以下，商業・サービス業では常用雇用者規模5人以下，宿泊業・娯楽業は常用雇用者規模20人以下を指す。

出典：中小企業庁「中小企業の企業数・事業所数」の数値に基づき著者作成

は、他産業と比べても小規模企業の比率が高く、常用雇用者規模20人以下の割合が従業者総数の57.5%を占めている（図3）。

日本における建設業は、地域において就業機会を提供する基幹産業として、また災害時の復興等の地域再生を担う社会資本整備の担い手として、特に地元業者の存在を重要視してきた。その一方で、過当競争をめぐる業界の再編・淘汰は自明のこととされ、1980年代以降、建設産業政策は一貫して「不良・不適格業者」の排除を掲げてきた。これは1990年代後半以降の公共投資の大幅な削減と産業の急速な縮小の下でも変化せず、2000年代半ばにおいても建設産業政策は「中小・中堅建設業の再生」を掲げながらも、その内実は「過剰供給構造」の是正を目指し、「不良・不適格業者の排除の徹底」や「農業・福祉・環境等の新分野への進出等」を打ち出すものであった^{*9}。

その結果、建設業の許可業者数は、2000年の60.1万業者をピークに2011年には49.9万業者、2018年には46.5万業者へと継続して減少する一方で、全体に占める外国人雇用事業所数の比率は、2011年の0.94%から2018年の4.36%に増加している（表2参照）。

建設業は労務集約的な分野であるとされるが、現場施工は非熟練技能者によってのみ担われるものではない。主要な専門工事業者団体である（一社）建設産業専門団体連合会がまとめた『建設産業における技能承継に関する調査報告書』（2006年3月）（有効回答数495社）を参照し、建設分野における熟練技能について概観すると以下の通りである。まず「『熟練技能』の必要性を感じているか」という設問に対しては、「とても必要である」とする会社は全体の71%、「ある程度必要である」を

表2 建設業における許可業者数および、外国人雇用事業所数・比率の推移

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
許可業者数	498,806	483,639	469,900	470,639	472,921	467,635	465,454	464,889
外国人雇用事業所数	4,674	4,721	5,553	7,022	9,753	12,911	16,711	20,264
比率 (%)	0.94	0.98	1.18	1.49	2.06	2.76	3.59	4.36

出典：国土交通省総合政策局作成資料「全国大臣・知事別許可業者数の推移」ならびに厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」の数値に基づき著者作成

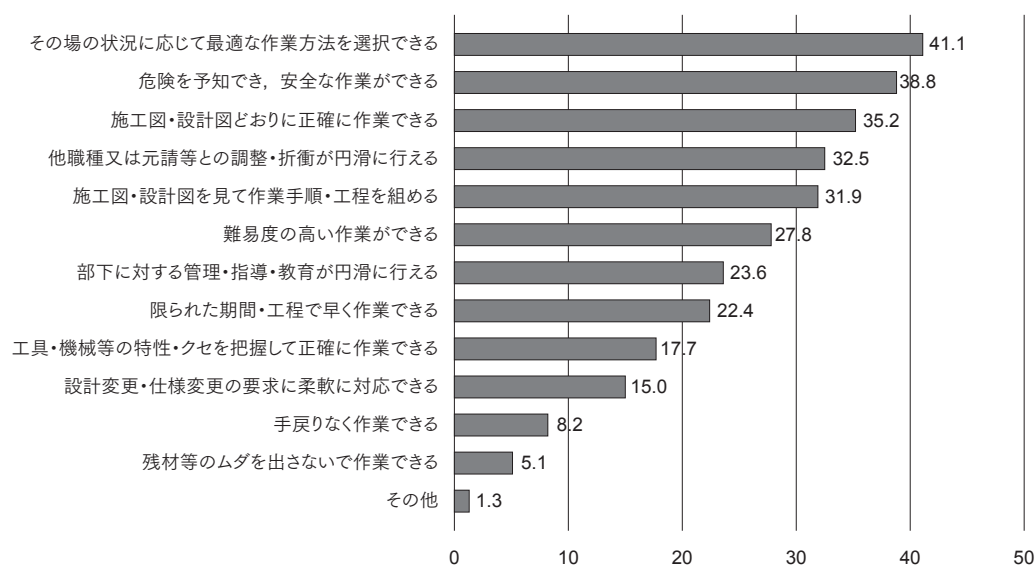


図4 建設分野で必要とする「熟練技能」の種類

注：熟練技能は必要と答えた474社による各項目の選択率。

出典：建設産業専門団体連合会（2006）の数値に基づき著者作成

合わせると98%である。「とても必要である」とした会社が8割以上の職種は、「型枠大工」「左官」「防水」などであるが、最も少ない「鳶土工」でも54%の回答であり、広範な職種において、熟練技能全般に対する企業の需要が高いことが伺える。また建設分野において必要とする「熟練技能」は多岐にわたっており、その内容は作業内容の正確な実施のみならず、危険予知、他職種や元請との調整、機械特性や設計変更への柔軟な対応など、コミュニケーション能力を含む広範なものである（図4参照）。これらの熟練技能の具体的な内容は職種によりさまざまであるが、「その習得年数は、職種によって概ね5年から12年程度」（p.27）であるとされている。加えて、2006年の調査時点で、「熟練技能者の退職・離職により工事の施行に問題が生じる時期」について聞いた設問に対しては、「既に来ている」が12.5%、「1～5年以内に来る」が24.2%、「5～10年以内に来る」が34.5%、「10年後以降に来る」が13.7%、「来ないと思う」が10.9%、「不明」が4.0%という結果であった。

上記調査から既に15年近く経過している現在では、非熟練労働者のみならず熟練労働者を含めて不足が深刻化していると推測できるが、技能実習生を主とする受け入れの現状と照らしてみれば、

表3 建設後50年以上経過する社会資本の割合

	2018年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋 [約73万橋(橋長2m以上の橋)]	約25%	約39%	約63%
トンネル [約1万1千本]	約20%	約27%	約42%
河川管理施設(水門等) [約1万施設]	約32%	約42%	約62%
下水道管きょ [総延長:約47万km]	約4%	約8%	約21%
港湾岸壁 [約5千施設(水深-4.5m以深)]	約17%	約32%	約58%

注:建設年度不明の橋梁約23万橋、トンネル約400本、岸壁約100施設を除いた比率。

出典:国土交通省社会資本の老朽化対策情報ポータルサイト(https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html)掲載、「社会資本の老朽化の現状と将来」の数値(2020年2月28日時点)に基づき著者作成

技能実習2号修了者は3年間、3号修了者は5年間の就労経験となり、年数だけを考慮すれば現場ではようやく一人前とされる経験年数を有した段階となる。技能実習生の急速な拡大は、中長期的な趨勢を見れば新規入職者の見込めない中小建設業にとって、将来的・継続的な経営を左右するものとなりつつある^{*10}。

加えて、産業存続の危機は、後継者や技術者の不足という側面でも進んでいる。東京商工リサーチの「休廃業・解散企業」動向調査によれば、2018年に建設会社が休廃業・解散に至った数は9084件(産別構成比19.4%)であり、サービス業他の1万3698件(同29.3%)に次いで多い。これは建設業における倒産数1414件の6.4倍である。国内企業の3分の2(66.5%)が後継者不在であるとされているが、建設業における後継者不在率は71.2%と他の分野と比べても高くなっている^{*11}。

同時に、2000年以降には建設企業や官公庁が採用数を抑制したことなどにより、大卒を中心とした建設技術者数も大幅に減少してきており、大学の土木建築系学科への入学者数も減少の一途をたどっている^{*12}。建設技術者が将来的にも必要とされ続けることは明らかである。例えば、日本の橋・トンネル・河川などの社会資本インフラの多くは高度経済成長期に集中的に整備されたもので、今後急速に建設後50年以上経過し老朽化することが懸念され、その維持・更新が喫緊の課題となっている(表3参照)。

その多くは市町村が管理しているが^{*13}、市町村における土木部門の職員数は1996年の12万4685人をピークに、2005年には10万5187人、2017年には9万518人にまで減少し続けており、技術系職員がいない市町村の割合も25.8%に上る^{*14}。

この数年間、建設分野における「技術・人文知識・国際業務」在留資格での外国人労働者は増加傾向にある(2015年1958人、2016年2699人、2017年3607人、2018年4946人)(厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況参照)。既に、民間部門などでは建設技術職に焦点を当てた送り出し国の工科大学との提携などの動きも見られることから、今後急速に拡大していく可能性もある^{*15}。建設技術者となれば、雇用期間の上限がなく、派遣形態での就労も可能となるため、建設分野の中には技能実習制度や特定技能とは異なる制度枠組みが既に存在していることになる^{*16}。

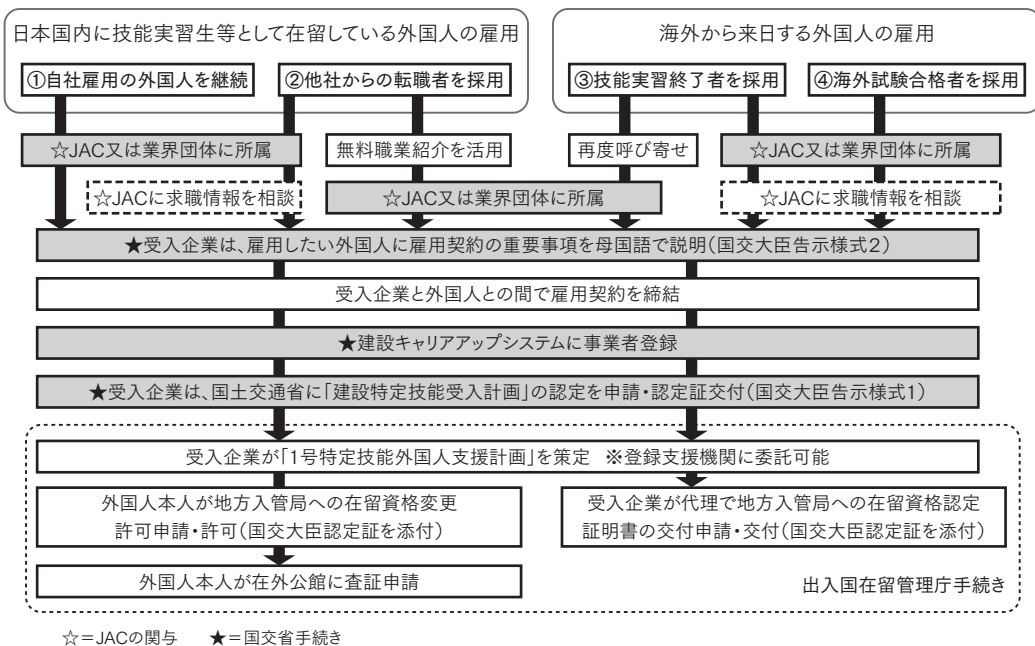


図5 建設分野における特定技能の資格取得フロー

出典：国土交通省作成資料「特定技能の在留資格の取得までのフロー」を参照して筆者作成

このような業界の実態から見れば、今後、現場の職長レベルや事業後継者・技術者を含む中長期的な受け入れが必要とされていくことは明らかであり、技能実習制度のみならず「特定技能1号」「特定技能2号」の拡大が想定される一方で、現場施工従事者だけでなく管理者・技術者としての受け入れも拡大していくことが予想される。

4 制度の併存と改正入管法施行後の動向

(1) 受け入れ制度の厳格化

今後、受け入れはどのように進んでいくのか。まず、制度形成の現状について手続き上の流れを整理したい。図5は特定技能の在留資格取得の4パターンのフローを表したものである。建設分野では、国内および海外からのいずれにおいても、受入企業は、運営組織である建設技能人材機構 (Japan Association for Construction Human Resources: JAC) (または機構の正会員である建設業者団体) に所属しなければならないことになっており、加えて、複数の国土交通省の手続きが必要となっている。運営の中心を担うJACは、2020年1月現在、正会員の24建設業者団体、賛助会員の建設業者団体1団体と建設企業98社からなる業界組織である。その中には、元請団体である(一社)日本建設業連合会(日建連)、(一社)全国建設業協会(全建)、(一社)日本道路建設業協会などを正会員・理事団体として含んでおり、また将来展望として、「特定技能外国人受入事業のほか、建設技能者確保に関する事業を広く実施」することを掲げている。正会員として認められているのは現段階では

主要な元請団体・専門工事業者団体が中心であるため、登録支援機関は賛助会員としての加入が任意とされているが、その他の技能実習の監理団体や労働組合等はこの枠組みには当てはまらない。

JACの設立に際し、国土交通省はその役割について「アウトサイダーやブラック企業の排除」を掲げており、フリーライダーの防止や、転職支援を含めた民間職業紹介事業者の役割を代替としている。国土交通省がその必要性の背景として念頭にしているのは、①他産業や他国との人材確保競争、②失踪・不法就労の防止、③受注環境の変化に対する対応、である。特に失踪については、2017年の法務省・厚生労働省分析データにおいても建設分野は最も多い分野であることが明らかになっており（建設業36%、農業17%、繊維・衣服10%、食品製造10%、機械・金属9%、漁業1%、その他17%）、在留者数に占める失踪者数も7.06%と高い（全産業では2%を推移）。そのため、改正入管法の施行に先立ち、国土交通省は業界に向けて「外国人材受入れ制度の見直しについて」を通知している。

その主な内容は、建設キャリアアップシステムへの登録を特定技能、技能実習生、外国人建設就労者のすべてに義務付けることであり、また「日本人と同等以上の報酬を安定的に支払うこと（月給制）」である。建設キャリアアップシステムとは、労働者の技能資格、社会保険加入状況、就労履歴などを業界横断的に登録・蓄積する仕組みとして、官民の参加団体による検討を経て、2019年度より本運営が開始されたシステムである。レベル1～4の能力評価基準に即したIDカードが発行され、運用開始初年度で100万人、5年間ですべての技能者の登録を目標としているが、実際の登録状況はそれほど進んでいない。現在、このシステムと連携した「外国人就労管理システム」の開発と2020年度の稼働が予定されており、受け入れ計画のオンライン申請などが想定されているところである。

なぜ建設分野では、制度の厳格化を急いでいるのか。今に始まった問題ではないが、国土交通省政策には、労働環境の是正なくしては国内外における他分野との競合に対応できないという意識があり、その一方で建設業における変動にいかに対応するかという産業構造に基づく要請がある。現在、国土交通省が打ち出している月給義務化や建設キャリアアップシステムとの接続は、建設業許可の要件化や受入人数枠の制限などと合わせて、建設業の特性としての変動性に対応しようとするものであり、その背景には、日本の建設業が重層下請制の下で制度化してきた産業構造が存在する。例えば、受注量の変動が直接的に請負単価・賃金に反映するために日給制が6割を超えていること（2017年10月労務費調査参照）、受注ごとに現場が変わるため特定の雇用主による就労履歴管理が難しいこと、そして、現場管理は元請が担う一方で労働者を雇用するのは下請けの専門工事業者であることなどである。他の欧米諸国で確立されているような労使共同の産別システムとしての労使関係が欠けていることもあり日本の建設労務供給構造においては労働市場の統轄は集団化されておらず個々の企業の競合にまかされている。ゆえに特定技能では認められている転職の自由が「引き抜き」の問題として捉えられ、JACの行動規範には「悪質な引き抜きは禁止」とあらかじめ定められるなど、業界の思惑と絡み合った形で、業界挙げての受入制度と産業政策の連携が進められているのである。

(2) 技能実習制度の継続的拡大の要因

受け入れ企業側からすれば、既に制度が確立されている技能実習制度の活用が身近な問題となる。技能実習生の受け入れの拡大の背景にある要因を挙げれば、1) 複数の企業が出入りする現場における受け入れの可視性、2) 一次下請レベルにおける先行的なモデル企業の存在と業界ネットワークを通じた情報・経験の拡散、3) 中小・零細企業の事業主の一部が組織化される建設労働組合による情報提供の開始^{*17}などが指摘できる。そのような中で、近年、ますます多くの中小企業が受け入れについての情報収集を行い、新たな受け入れの開始を決定するようになっているのである^{*18}。中小企業にとっては、日々の施工現場、横のつながりである専門工事業界、また労組が事務組合を担う社会保険制度などの雇用関係など、多面的な場面を通じて、外国人労働者受け入れは身近なテーマとして経営上の選択肢に含まれるようになってきているのである。

加えて、既に技能実習生を受け入れている企業が、外国人建設就労者受入事業や特定技能を活用する場合、中期的な展望の下で、技能実習1号の継続的受け入れを併用することが多い。2015年度に新設された外国人建設就労者受入事業が予想外に活用されなかった背景には、一つは、制度の併存の下での費用負担がある。2018年度の国交省調査では、賃金だけを比較した場合、技能実習生は月額16万8201円（参照：同年度の地域別最低賃金は761～985円、月あたり171時間とした場合13万131円～16万8435円）と最低賃金の上限と類似しているのに対し、外国人建設就労者は月額22万1343円であった。それに加えて、技能実習生を継続的に雇用する場合は1号の受入初期費用・講習費用、2号移行・更新費用、そして毎月の監理団体に支払う監理費用が少なくとも発生する。外国人建設就労者受入に際しても同様に、初期費用と監理費等が発生する。既存調査では、企業の受け入れ費用の3年間合計は少なくとも技能実習生で約803万円、建設就労者で約981万円という概算数値も出ている^{*19}。特定技能の制度化に際しては、このような企業の負担額を技能実習制度よりも低減するというのが、JACの金額設定であった（表1参照、ケースに応じて一人当たり月額1.25万円〔年15万円〕～2.5万円〔年30万円〕）。しかしながら、現状では特定技能のみの受け入れは想定し難い上に、受け入れ企業自体がJACの賛助会員となる場合（＝正会員である専門業者団体に加盟していない場合）は別途年額24万円を納入しなければいけないことなどから、受け入れ企業は同時に複数の制度に対しての費用を負担しながら、技能者の処遇改善に努めなければならないという課題に直面している。

(3) 送り出し国側の事情

送り出し国側に目を向ければ、著者が聞き取りを実施したあるベトナムの送り出し機関では^{*20}、2016年以降に技術者の送り出し数が拡大傾向にあり、特に建設分野では図面作成やCADオペレーターに加えて、現場施工に関わる分野も含まれるようになっていた。その場合、就労経験のある専門学校3年卒以上を原則として対象としているが、実際の募集要件や募集方法は企業の要望によって多様で、事前の日本語教育の有無・費用も斡旋料も明確に定まっておらず、技能実習生のような初期費用や月々の監理費も発生しないとのことであった。このように費用面と雇用継続の制約がないことなどから、送り出し機関の収益構造には反する形で、実習生から技術者への切り替えを要望する企業も出てきており、前述した建設技術者への需要拡大とは別に、技能実習と技術の在

留資格の区分自体が曖昧になりつつあるのではないかという疑問も抱いた。

在留資格の変容は送り出し側の中間組織の利益構造にも影響を与えるものである。特定技能の制度に際しては、当初ベトナムとの調整が先行していたものの、その後は調整が難航し、既に国土交通省は2020年2～3月に予定していた技能評価試験の実施の延期を決定している。日越政府間では2019年7月に基本的枠組みに関する協力覚書（Memorandum of Cooperation: MOC）が締結されたものの、ベトナム労働省海外労働管理局（Department of Overseas Labour: DOLAB）が担当する費用負担に関するガイドラインが作成に至っておらず、執筆時点ではベトナム政府は詳細な内容が決まるまで特定技能制度を進めないと表明している^{*21}。今後も、既存の技能実習などの送り出し機関以外の送り出しは認めない可能性があることから、国土交通省とJACがベトナム建設省との会談や現地訓練校（既存の技能実習送り出し機関とは異なる短期大学5校であり、試験の不合格者については技能実習として受け入れる方針が出されていた）との業務提携覚書の締結を通じて進めてきた枠組みの実効性は明らかではない。

それではベトナム以外の送り出し国からの受け入れが進むのかと言えば、アジア諸国においては経済発展の下で国内建設労働者不足に直面している国が多い。高い経済成長率の国では、国内での都市開発とインフラ整備が急速に進んでいるからである。例えば、建設分野での技能実習生の送り出しの第3位であるフィリピンは、ドゥテルテ政権が“Build, Build, Build”のスローガンを掲げ、実際に建設投資額は2007年から2016年までに名目で3倍近くに増加している。多くの若者が国外労働者として流出していく中で、建設業に入職し熟練労働者になっていく人は不足しており、2017年の時点で既に民間ディベロッパーの建設プロジェクトに遅延が生じているとされる。そのため、フィリピン政府は国外の建設労働者の国内回帰を検討するとともに、建設産業庁は技能労働者不足の対応として複数の人材育成プログラムを設置するようになっており、その中には、現場施工者だけでなく、大規模建設プロジェクト管理技術を養成するためのプログラムや、貿易産業省による新たな資格技能労働者の育成・保有の取り組みの検討なども見られる（建設経済研究所, 2018: 449-453）。

日本の国家戦略との関係では、EPAなどの二国間協議の枠組みの下で日系企業によるアジア諸国での建設受注が拡大している。例えばフィリピンではメガマニラ・サブウェイをはじめとして日本企業の受注と日本の技術・ノウハウの活用を合わせた形での日系企業の参入が推進されているが（恵羅, 2018b: 121-123）、一般的にフィリピン現地の建設労働者の賃金は低く、建設の技能実習修了者であっても帰国後は他の職種あるいは他の諸国へ再び建設技能労働者として流出する経路が存在している^{*22}。技能労働者の国際間移動のあり方に関しては、日本国内の受け入れ制度だけでなくグローバルな技能育成・能力評価基準をいかに制度化するかという別の課題が存在しているだろう。

（4）多種多様な職種カテゴリーの再編と「技能化」の要請

翻って日本国内では、現場規模は中小企業が担う小規模な修繕工事から大手ゼネコンが受注する大規模な国家プロジェクトまで、建造物は木造戸建てから高層複合施設や大規模土木まで、建設分野は全国の地場産業として広がっている。これら国内で需要のあるすべての建設技能が、送り出し国で活用可能な技能とは限らず、加えて日本の建設生産技術はガラパゴス化しているともいわれ

る^{*23}。いずれにせよ、未熟練者であっても、仮にグローバルな建設労働市場において熟練技能を習得している経験者であっても、入国1年目であれば技能実習1号として最低賃金水準で受け入れる仕組みが、これまでの技能実習制度であったといえる。

したがって、新たな特定技能をめぐるのは、中長期化する熟練形成と処遇面の整合性をどのように取るのかという問題が複雑性を増すことになる。建設分野の中においては、1) 技能実習制度と特定技能の両方の対象となっている職種^{*24}、2) 技能実習のみの対象となっている職種^{*25}、3) 特定技能のみの対象となっている職種^{*26}が併存しているために、受け入れの経験値も新たな制度に対する期待も同一ではない^{*27}。技能実習の3～5年間と、特定技能1号の5年間、また特定技能2号への資格変更の際に、それぞれの技能水準の設定は個々の業界に委任されているのが実態であり、その結果、建設産業全体としての制度づくりというよりも、個々の業界の思惑が先に立つ現状がある。それらを目にする限り、特定技能が指す技能とはどのようなものなのか、という根本的な疑問をあらためて抱かざるを得ない^{*28}。

例えば、国土交通省が重点化方針を明らかにしているのは、新たな受け入れ職種である「土工」を通じた土木部門である。そこで見られるのは、一つは「土工」という職種カテゴリーをなかば新設しながらそこにさまざまな作業を内包していこうとする動きである。特定技能の制度化には、重機オペレーターから人口斜面の掘削・盛土、道路標識工事など多様な団体が関わっており^{*29}、既に「土工」は多様な施工内容を含む部門として、地方における多能工的な役割として位置づけられようとしていることが分かる。もう一つは、このような職種カテゴリーの再編と併せて試みられている「技能化」の動きである。これまで高度な熟練部門と見なされていなかった土工についても、既に資格の新設・取得を通じて、現場マネジメントを担う「基幹技能者」としての位置づけを付与する枠組みが作られている^{*30}。

これらの動きが、相互に連動して全体の適切な技能の評価と処遇改善に結びつくならば、「魅力ある産業」としての地位向上と新規入職者の確保という産業政策の目標に沿うものにもなりうるだろう。しかし、後者の高度な「技能化」が一部の上辺だけの体裁にとどまり、前者のカテゴリー再編によって受け入れの作業範囲のみを拡大することに終始するならば、技能実習制度のケースと同様に、受け入れ企業の関心は目の前の短期的な労務供給の拡大のみに収斂していくことにもなりかねない。同一産業内ですぐ隣を見れば技能実習制度の活用が温存されている職種が複数ある現状では、個別の部門が全体の制度形成に与える影響力も限られている。そのような建設分野における多種多様で重なり合う職種間調整の中でいかにバランスの取れた評価と処遇に向けた調整がなされていくのだろうか。該当する職種の定義、求められている技能内容、技能水準の設定と技能評価基準の作成、そして異なる在留資格といった、複数の項目間の対応関係を詳らかに明確化することなしには、一貫した制度形成が実現されるとは考え難いが、現状を見る限りでは企業や職種間が労働者確保をめぐる互いに競合せざるを得ない産業構造がある。

企業と現場の空間的拡散と労働者の移動、小規模企業の多さ、そして産業構造が抱える変動性と不安定性を考えれば、改正入管法の下で示されている方針に基づき個々の領域がどのような対応を迫られているのか、その動向すべてを把握して透明で公正な制度形成へと経路づけていくことは

簡単なことではない。しかし、インフォーマルな経済領域と移民労働者が親和性をもって拡大しつつある他の諸国の建設分野と比較すれば、日本の建設業におけるフォーマルなルール形成への希求は特筆すべき動きでもある。それゆえに、規制強化が一方ではそこから排除されていく領域に脆弱性をもたらすことを看過すべきではない。首尾一貫した制度形成を考えるのであれば、あらゆる職種において3～5年の期間、未熟練労働者として一律に最低賃金水準を容認するこれまでの技能実習制度への依存を継続するままでは、産業構造の改善と適正な受け入れ制度の構築は達成しえないことは明らかである。技能実習制度という偽装的で曖昧な領域を現行のまま温存し続けている限り、日本の移民政策は正面からの移民労働者の受け入れとその中長期的な社会統合という現実と向き合わないまま、また国内向けの政策と送り出し側の論理の不整合性に目をつぶったまま、部門ごとに分断された手探りの調整をやみくもに続けていくのではないだろうか。

おわりに

2018年改正入管法の施行を反映した本特集の中で、本稿では、新たな受け入れ政策は特定分野においてどのように制度化されつつあるのかという課題に対し、建設分野を事例に考察を試みた。

技能実習制度の対象だけに限っても22職種33作業という細分化された建設分野において、その全体像を把握した上で産業としての今後の具体的な方向性を予測することは容易ではない。しかしながら、本稿で考察してきた内容が示しているように、論理が異なる複数の制度の併存の下で、現状を所与のものとしたまま新たな制度形成に困難を迫られる現状においては、建設分野での技能実習制度への依存がさらに高まる一方、その構造化を瓦解する形での制度形成は一層難しくなるばかりである。一方で、特定産業の動向にばかり目を向けていると、技能実習制度に対する「送り出しとはこういうものだ」という意識に世論まで飼いならされてしまう」（安里、2019：104）という指摘と同様に、「受け入れとはこういうものだ」という意識が産业内で再生産されるままに任せ、新たな制度形成をめぐる交錯する目の前の複雑な現実にはばかり囚われがちになる。特定分野を取り上げる意義は、その特定の文脈とそれを規定する諸要因を明らかにすることと同時に、本来はその現実から普遍的な矛盾点・論点を解明し、個別のテーマを架橋する横断的な議論に発展させていくことであろう。自戒の念を込めて、その点を本研究の今後の課題として挙げたい。

付記：本研究は、JSPS科研費18K01970、19H00607の助成を受けたものである。

*1 国土交通省（2019a）参照。

*2 出入国在留管理庁（2019a：19）「特定技能制度運用状況①——特定技能在留外国人数（令和元年11月末現在：速報値）」参照。他分野では「飲食料品製造業」303人、「農業」169人、「産業機械製造業」151人などとなっている。

*3 建設工業新聞2019年12月4日記事「国交省11月で累計119社287人 特定技能外国人受け入れ計画認定」参照。

*4 国土交通省（2019b）「建設分野技能実習の新たな受け入れ基準について」参照。受け入れ基準が改定され、「技能

実習生の数が常勤職員の総数を超えないこと（優良な実習実施者・監理団体は免除）」と規定され、「団体監理型技能実習で常勤職員数が9人未満（1～8人）の場合、現行は最大9名の技能実習生を受け入れることが可能ですが、告示施行後は、常勤職員数までしか受け入れられないこととなります」と技能実習生の数に上限が設定された（2022年4月から適用）。加えて、「特定技能」については、「1号特定技能外国人（と外国人建設就労者との合計）の数が、常勤職員の数を超えないこと」と規定された。

- *5 Nee (2001) は社会学における制度論を論じる中で、社会学の古典理論には暗に限定合理性という着想が包摂されており、新たな制度論の理論的中心には制約された選択という概念が存在していると指摘する。そして、制度 institutions は、規則や規範が相互に関係しながら張り巡らされた網-社会関係を統べるものとして定義され、主体の選択を形づくるフォーマル／インフォーマルな社会的制約を構成するものであるという。本稿では制度を、この社会学における制度概念に依拠して、公的な制度的取り決めだけでなく、ネットワーク、規範、習慣、信条などによって形成されるものとして捉えている。また制度変容については経路依存性だけでなく社会構造変容を伴うものと理解している。
- *6 2018年度の職種別の監理団体許可数（計2420）の内、建設関係を扱っているのは1088団体と全体の44.9%を占める（OTIT, 2018年度業務統計数値より）。
- *7 法務省（2018）参照。
- *8 執筆時の段階では、2020年3月にフィリピンで実施する予定が公表されている。
- *9 国土交通省（2015a）「第II部 国土交通行政の動向」参照。
- *10 建設業の新規入職者数は、2011年27.7万人を底に、2014年30.5万人と増加傾向にある（厚生労働省「雇用動向調査」数値参照）。しかし定着しないことが大きな課題となっており、産業別就職後3年以内の離職率は、全産業で「大卒」32.0%、「高卒」39.2%に対し、建設業では「大卒」27.8%「高卒」45.3%である（厚生労働省、2019参照）。
- *11 帝国データバンク（2017）参照。
- *12 建設経済研究所（2017：第2章2.1）「建設技術者の確保・育成」参照。
- *13 各分野別の市区町村が管理する割合は、道路（橋梁）の68%、道路（トンネル）の23%、下水道（管きょ）の75%、下水道（処理場）の84%、公営住宅の39%、公園の76%となっている（国土交通省、2013参照）。
- *14 国土交通省（2015b）および国土交通省（2019c）の数値を参照。
- *15 JETROビジネス短信2019年5月22日記事「日系建設コンサル、現地大学と建築技術の高度外国人材を育成」などを参照。
- *16 労働者派遣法は1999年の法改正でネガティブリスト方式とされ、「土木、建築その他工作物の建設、改造、保存、修理、変更、破壊若しくは解体の作業又はこれらの作業の準備の作業に係る業務」は適応除外で禁止されている。しかし、現場監督やCADオペレーターなどの技術者の派遣は可能であることから、2000年代に現場技術者の派遣は拡大し、近年では大手元請傘下の派遣企業が、その海外展開としてベトナム人建設技術者派遣に特化した現地法人を設立するなどの事例も見られるようになっている。
- *17 日本の建設分野では、特に戸建住宅を中心とした中小零細部門において、建設労働組合のプレゼンスが比較的大きく、同時に近年、技能実習制度の活用が顕著である。例えば、積水ハウスは2019年10月にベトナムに技能訓練施設を開設し、積和建設や施工協力会社への費用援助等を通じて2022年には300人を登用することを発表している（積水ハウス株式会社ニュースレター2019年10月18日参照）。建設労働組合員の中には住宅メーカーの下請けに従事する者も多く、積水ハウスは全国レベルでは全国建設労働組合総連合（全建総連）の企業交渉の対象企業ともなっている一方で、地域レベルでは2014年に全建総連傘下の千葉土建一般労働組合と積和建設東関東株式会社が労働者供給事業の協定を締結するなど労使関係の結びつきがある（建設政策研究所、2015：2-9参照）。首都圏三組合（東京土建一般労働組合、神奈川県建設労働組合、埼玉土建一般労働組合）の2019年10月時点での外国籍組合員の合計は4987人にまで急増しており（氏家、2020参照）、組合は中小・零細事業主に対する情報提供や制度活用セミナーなどを開催するようになっている。
- *18 国土交通省（2018）参照。その中の「事業協議会事前アンケート調査」（調査期間：2018年2月7日～2月21日、調査対象：専門工事業（とび、鉄筋、型枠、内装、建設機械関係）8団体の会員計313社）によれば、受入開始時期は直近3年以内が一番多く（110社／同247社）、受入開始からの延べ受入人数は1～10名（158社／同247社）、現在の受入人数は1～5名（137社／同254社）と回答した企業が最も多い。

- *19 菊池（2016：147, 148）掲載表の数値を参照。
- *20 2018年3月28日にベトナムで実施した送り出し企業C社への聞き取り調査より。
- *21 JITCOウェブサイト掲載情報参照（<https://www.jitco.or.jp/ja/skill/send.html>, 2020年1月31日アクセス）。
- *22 2018年8月26日にフィリピンで実施した送り出し企業T社への聞き取り調査より。
- *23 例えば木材合板であるコンパネを加工する型枠などの部門は送り出し国において職種として存在せず、鉄筋などの職種も送り出し現地の農村などでは需要の少ない部門である。左官など中国からの経験者などを雇用してきた斜陽部門の職種もあれば、建築機械施工など重機オペレーターの新規需要が拡大している部門もある。
- *24 技能と移民の社会統合の関係については、既に別稿において、移民政策における技能概念や日本の建設業において技能の基盤となっている社会関係に焦点を当てて論じた（恵羅, 2019b 参照）。
- *25 型枠施工, 鉄筋施工, 屋根ふき, 左官, 内装仕上げ, コンクリート圧送, 建設機械施工の7職種。
- *26 建築大工, とび, 配管, 防水施工など。
- *27 2020年2月28日に国交省は7職種（とび, 建築大工, 建築板金, 配管, 保温保冷, ウレタン断熱, 海洋土木工）の追加を閣議決定した。このうち、ウレタン断熱と海洋土木工以外の5職種は技能実習の対象である。
- *28 トンネル推進工, 土工, 電気通信, 鉄筋継手の4職種。
- *29 「土工」で特定技能の受け入れを予定しているのは以下の四団体——日本機械土工協会, 日本建設躯体工事業団体連合会, 全国中小建設業協会, プレストレスト・コンクリート工事業協会——であり, 省庁会合には加えて以下の三団体——全国特定法面保護協会, 日本ウェルポイント協会, 全国道路標識・表示協会——が参加している。
- *30 専門工事業団体の資格認定を受けた上級職長に当たる登録基幹技能者制度（2008年1月建設業法施行規則の改正において公的に位置づけられたもの）の枠組みにおいて, 既に技能実習制度の対象となっている「建設機械施工」（2008年9月基幹技能者職種登録）とは別に, 「土工」（2019年8月基幹技能者職種登録）が新たに職種として加わり, 重機オペレーターと連携する部門における掘削, 積み込み, 運搬等を中心とした関連作業のものに対して, 現場施工管理を伴う高度な技能水準が新たに設定された。「建設機械施工」も「土工」も講習実施機関はいずれも日本機械土工協会である。

《参考文献》

- ・ 安里和晃, 2019「特定技能制度を見据えた送り出し国の動き」『別冊『環』②4 開かれた移民社会へ』藤原書店, 102～106頁
- ・ 氏家正一, 2020「建設産業における外国人労働者受け入れ政策の転換と労働者の権利保護に向けて」『建設政策』189号, 建設政策研究所, 18～21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巻, 日本労働社会学会, 1～19頁
- ・ 恵羅さとみ, 2018b「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, 成蹊大学アジア太平洋研究センター, 117～135頁
- ・ 恵羅さとみ, 2019a「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」『大原社会問題研究所雑誌』729号, 大原社会問題研究所, 10～28頁
- ・ 恵羅さとみ, 2019b「熟練技能形成と社会統合——建設業における移民労働者受け入れをめぐる一考察」『アジア太平洋研究』44号, 成蹊大学アジア太平洋研究センター, 3～22頁
- ・ 外国人技能実習機構（OTIT）, 「平成30年度業務統計」（https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_2018/, 2020年1月31日アクセス）
- ・ 上林千恵子, 2015『外国人労働者受け入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会
- ・ 菊池もの, 2016「外国人技能実習制度に関する研究——外国人建設就労者受入事業に関する考察」恵羅さとみ（研究代表者）『建設労働市場のグローバルな統合と技能再生産のジレンマ——移民拡大をめぐる制度的実践』2015～2017年度科研費初年度報告書〔改訂版〕, 134～154頁
- ・ 建設技能人材研究会編著, 2019『建設分野の外国人人材受入れガイドブック2019』大成出版社
- ・ 建設経済研究所, 2017『建設経済レポート（日本経済と公共投資）』No.69（2017年10月）, 建設経済研究所
- ・ 建設経済研究所, 2018『建設経済レポート（日本経済と公共投資）』No.70（2018年4月）, 建設経済研究所
- ・ 建設産業専門団体連合会, 2006「建設産業における技能承継に関する調査報告書」建設産業専門団体連合会

- 建設政策研究所, 2015「特集 建設産業で始まった労働者供給事業はいま」『建設政策』163号, 建設政策研究所, 2~18頁
- 厚生労働省, 各年度「『外国人雇用状況』の届出状況」厚生労働省
- 厚生労働省, 2019「新規学卒就職者の離職状況(平成28年3月卒業者の状況)」厚生労働省
- 国土交通省, 2013「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について答申(参考資料)」国土交通省
- 国土交通省, 2015a『平成17年度 国土交通白書』国土交通省
- 国土交通省, 2015b「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して(参考資料)」(2015年2月)国土交通省
- 国土交通省, 2018「建設分野技能実習に関する事業協議会(第1回)配布資料」国土交通省
- 国土交通省, 2019a「外国人建設就労者の受け入れ状況(2019年3月末時点)」国土交通省
- 国土交通省, 2019b「建設分野技能実習の新たな受入れ基準について」国土交通省
- 国土交通省, 2019c「地方自治体の取組支援とインフラメンテナンス国民会議」(2019年1月24日), 国土交通省
- 国土交通省, 2019d「外国人材受入れ制度の見直しについて」国土交通省
- 国土交通省「建設分野における外国人材の受入れ状況」国土交通省
- 国土交通省「社会資本の老朽化の現状と将来」(社会資本の老朽化対策情報ポータルサイト [https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html, 2020年1月31日アクセス] 掲載)
- 国土交通省総合政策局「全国大臣・知事別許可業者数の推移」
- 出入国在留管理庁, 2019a「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」出入国在留管理庁
- 出入国在留管理庁, 2019b「特定技能外国人受入れに関する運用要領」(2019年11月一部改正), 出入国在留管理庁
- 帝国データバンク, 2017「2017年後継者問題に関する企業の実態調査」帝国データバンク
- 中小企業庁「中小企業の企業数・事業所数(2016年6月時点)」(https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chu_kigyocnt/181130kigyocnt4pdf, 2020年1月31日アクセス)
- 法務省, 2018「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」(平成30年12月25日閣議決定案), 法務省
- 法務省, 2019「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(2019年12月改訂), 法務省
- Lindquist, J., Xiang, B. and Yeoh, B., 2012, Introduction: Opening the Black Box of Migration: Brokers, the Organization of Transnational Mobility and the Changing Political Economy in Asia, *Pacific Affairs* 85(1), pp.7-19.
- Nee, V., 2001, Sources of the New Institutionalism, in Brinton, M. C. and Nee, V. (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford University Press, pp.1-16.
- Xiang, B., 2014, Migration Infrastructure, *International Migration Review* 48(1), pp.122-148.

Japan's Revised Immigration Control Act and Its Consequence on the Construction Sector:

Multiple Paths of Technical Intern Training Program and Specified Skilled Worker Visas

ERA Satomi *Seikei University*

Key Words: Japanese immigration policy, Technical Intern Training Program (TITP), Specified Skilled Worker

This article explores the institutionalization process of Japan's Revised Immigration Control Act of 2018, with particular emphasis on its impact on the construction industry. Since 2015, when the urgent guest worker program to fill the labor demand for the 2020 Tokyo Olympics was established, the construction industry has been one of the sectors targeted by the policy for increased acceptance of foreign workers. Nonetheless, the number of foreign skilled construction workers has not grown as much as expected previously, but the number of technical intern trainees employed as unskilled workers shows significant growth. Similar unintended consequences of this labor migration policy can be also observed in the case of Specified Skilled Worker visas, a visa category created by the Act 2018. In this article, the author examines the factors that make establishing consistent practices difficult in the construction sector by explaining the different characteristics of various visas and their implications for small enterprises and describing the current labor shortage as well as influx of immigrant workers in segmented construction labor markets. Moreover, this article discusses the intensification of labor control under the Revised Act and its lack of correspondence with the actual state of the industry.