

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—

The Vietnam-Japan Trans-border Recruiting System for Construction Workers:  
Japan's Changing National Policy and the Role of Intermediate Agencies

惠羅 さとみ\*  
Satomi Era

**Abstract**

Japan's parliament passed a controversial immigration law on December 25, 2018. This law will create new visa statuses that will enable general foreign workers to be employed in a wide variety of jobs in Japan. This action marks a major departure from Japan's past policy of admitting a limited number of workers through multiple "side doors." However, most of the specific measures such as exact numbers, exact tasks, skill levels, tests, and social infrastructures are subject to confirmation by ministries and agencies. The precise manners in which the newly introduced plans will incorporate immigrant workers through this political method is heavily dependent on the role of the intermediate agencies. These organizations tend to comprise the industrial associations in each trade. This framework is not new for Japan's immigration policy; it actually presents a continuity with the logic of the present system, especially the technical intern training program advanced by the government since the 1990s against the wide critique of substantial labor exploitation. In order to examine the characteristics of such immigration policy in Japan, trans-border relationships previously established under the disguise of the acceptance of workers must first be scrutinized.

This paper aims to examine the current state of the Vietnam-Japan trans-border recruiting system. To accomplish the study, focus is placed on the specific sector of the construction industry while taking the changing national and industrial policies pertaining to development, skill formation, and labor relations into consideration. The argument presented in the paper comprises three aspects: the incidence of migrant construction workers worldwide and the challenges pertaining to this phenomenon; Japan's national policy and the role of intermediate agencies in the creation of a trans-border recruiting system between Vietnam and Japan; and the future implications of this practice.

---

\* 成蹊大学アジア太平洋研究センター主任研究員 Chief Research Fellow, Center for Asian and Pacific Studies, Seikei University  
Email: satomi-era@ejs.seikei.ac.jp

## I. はじめに

現在、日本は移民労働者の受け入れに向けた転換期にある。2018年12月8日未明、就労を目的とした新たな在留資格の新設<sup>1</sup>と出入国在留管理庁の設置等を主な内容とする「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が可決され、14業種<sup>2</sup>を対象に2019年4月1日から施行されることとなった。この改正案は、なによりも具体的な制度設計を法成立後の法務省令に委任する中身のない法案として強い批判にさらされたまま、審議時間38時間という早急な議論の末に成立している。新たな制度設計は、その大部分—受け入れ見込み数、業務区分、技能水準、共同団体の設置等を含め—が、分野別運用方針の下で関係省庁の裁量に任せられており、その基本方針<sup>3</sup>においては受け入れ企業または業界団体が設置する新たな団体である「登録支援機関」が、生活支援を含む受け入れ環境整備を行うこととされている。他方、現行の外国人技能実習制度は継続されることとなっており、これまで以上に、複数の在留資格の相互関連や移行をめぐって複雑性が増していくことが予想される。長い間、日本政府は「移民政策」を否定し続け、いわゆるサイドドアからの受け入れを容認・拡大してきた。そのため、日本の受け入れ政策は、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にあると指摘されている<sup>4</sup>。今回の改正入管法は、既存の継ぎ接ぎの枠組みを温存しながら、実質的な労働者受け入れの本格的な拡大に舵を切ろうとするものであり、この分断化の下で制度設計が進めば、一層、全体像が見えにくくなっていくことが懸念される。

このような現状認識の下、本稿では、昨今の政策変容ならびに既存の外国人技能実習制度の制度運営を担ってきた中間組織に着目し、政策的な重点分野に含まれる建設分野を事例に、積極的勧誘期における労働者送り出しの実態について考察したい。その中で、特定分野で、これまでいかに越境的な制度を構築してきたかに着目することで、需要側の産業・労働側の論理と、送り出し側・移動する主体側の論理を照らし合わせ、その連関とズレを明らかにしたい。

昨今の改正入管法をめぐる議論においては、日本の労働者不足が前面に押し出され、あたかも日本社会の需要に応じて供給が自在に調整できるかのような錯覚に陥る。しかし、自明なことながら、移民という現象を考える際には、特定の地域から特定の地域と分野に向けて、自然発生的に人の越境化が実現するわけではない。政府方針では、2023年度までの5年間で34万人以上の受け入れを見込んでいるが、今日的な越境的労働市場の構築において、しばしば特定の移動の経路を促す契機となるのは、個別カテゴリーを対象とした選別的制度の構築や民間組織による労働者派遣の拡大であり、そのあり方は将来的な滞在の長期化の可能性や労働者あるいは市民としての権利獲得においても多様な影響を及ぼすものである<sup>5</sup>。今日の日本における政府・政策主導の新たな受け入れの促進は、どのような移動形態と社会的統合／排除の文脈をもたらすものなのか<sup>6</sup>。本稿では、送り出し新興国であるベトナムから日本への建設分野に従事する移民

<sup>1</sup> 「特定技能1号」(最長5年、家族帯同は不可)、および「特定技能2号」(更新可能、家族帯同も可能)の新設。「特定技能1号」は技能実習から移行すれば、合わせて最長10年の滞在が可能となる。

<sup>2</sup> 現行の技能実習制度における2段階区分「職種—作業」ではなく、新たな区分「業種—業務」となる。14業種の内訳は、厚労省関係2業種(介護、ビルクリーニング)、経産省関係3業種(素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業)、国交省関係5業種(建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊)、農水省関係4業種(農業、漁業、飲食物品製造、外食業)であり、「業種」に含まれる「業務」については、分野別運用方針に基づく省庁施策において検討され、随時追加が可能となる。

<sup>3</sup> 「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」(2018年12月25日閣議決定案)

<sup>4</sup> 小井土ら2018, p474.

<sup>5</sup> 例えば、「高技能移民」の獲得をめぐるグローバルな国家間競争が活発化した背景には、各国の移民政策による様々なアプローチがある(Kuption et al. 2006)。

<sup>6</sup> 日本では、1990年改正入管法を契機に拡大した日系人の包摂様式についての研究蓄積があり、韓旋組

労働者の移動形態に着目し、二国間における積極的勧誘政策とその実態のプロセスを事例として、アジアにおいて拡大しつつある移動の一形態について実証的に論じる。尚、本稿の分析の中で用いた一次データは、2015年度～2018年度に著者が国内およびベトナムで実施したフィールド調査に基づくものである。

## II. 建設分野における越境的労働移動—既存研究から

まず、本稿が焦点を当てる建設分野における越境的移動をめぐる論点を整理する。国内では既に、国土交通省（以下、国交省）主導による先行的プログラムの試みにより、建設分野での越境的な労働者の移動をめぐり制度構築が進展している。この移動の経路づけと組織間関係の構築は、将来的にどのような影響を及ぼすものなのか。日本以外の地域に目を向けると、越境的な建設労働をめぐる調査研究が蓄積されてきており、以下のように様々な問題が明らかとなっている。

例えば、欧米受け入れ諸国やEUなどの領域では、越境的な建設労働は、しばしば、労働者派遣（posting of workers）<sup>7</sup>や不安定労働（precarious work）をめぐる議論の中で取り上げられ、労働市場の規制緩和や下請化の下での労働者保護のあり方<sup>8</sup>が問われるようになってきている<sup>9</sup>。受け入れ社会の文脈では、グローバル都市の不安定な底辺労働市場における移民労働の新たな広がりにおいて建設分野は典型的な事例として挙げられ、そこでは恒久的な「一時性temporariness」を要因とした労働者の脆弱性や不安定性の増大が、「非正規」滞在の拡大とも合わせて、既存の制度・政策に起因するものであるとされている<sup>10</sup>。

アジア諸国に目を向ければ、移民建設労働者をめぐる脆弱性の問題はより顕著に表れている。既存研究においてしばしば取り上げられてきたのは、1970年代の石油危機以降に拡大した中東湾岸諸国（UAE、バーレーン、クウェートなどいわゆる湾岸諸国）における一時的契約労働としての受け入れのあり方である。石油価格高騰の下での建設ブームの中、これらの諸国で現場労働を担ってきたのは、その7割から9割以上が移民労働者であり、その特徴はカファラ制度<sup>11</sup>と呼ば

織を媒介とした市場媒介型メカニズムや業務請負業を通じたフレキシブルな労働市場編入などの特徴は、「顔の見えない定住化」として捉えられてきた（梶田他2005）。

<sup>7</sup> EU域内他国への派遣労働者（posted workers）の規模は、2017年の時点で約230万人に上り、その45%が建設業に従事している（European Commission 2017）。

<sup>8</sup> 例えば、現行の海外労働者派遣指令（Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services）は、2年未満の派遣について、労働者に対する受け入れ国の労働法の適用を限定的なものとし、また社会保障制度についても送り出し国側の制度の適用を継続することをみとめている。適用される労働法は、最低賃金、労働時間規制、安全衛生、妊産婦や児童・若者の保護施策、差別禁止など。また建設業については、労働協約や仲裁裁定に関して産業全体への拘束力が宣言（一般的拘束力宣言）されている場合、これが適用されるが、多業種については加盟国に扱いが委ねられている。2018年6月に関連する改正指令案が出されたが、これは規制内容を強化するものであり、報酬に関する規制の平等な適用（受け入れ国の労働者との均等賃金）を義務付け、また地域や業種別の労使協定についても広範に適用される代表的なものであれば、適用を定めることが出来るとする。また派遣機関の従来24カ月から12カ月への短縮（6カ月まで延長が認められる）も含まれている。派遣労働者はこの期間を越えて受け入れ国で就労することができるが、以降は通常の労働者と同様、受け入れ国の労働法や社会保険制度が適用されることになる。

<sup>9</sup> European Commission 2017, Standing 2011.

<sup>10</sup> Reid-Musson et al. 2015, FPI 2007a, FPI 2007b, Theodore et al. 2006.

<sup>11</sup> カフィル（Kafil）は身元保証人・スポンサー（sponsors）を意味する。元来のカファラ制（Kafala = the system of sponsorship）は、ローカルな統治者と外国石油会社との間の協定に基づいて、カフィル達が石油産出地で働く通常ベドウィン族などの労働者を見つける役割を担っていた。国内労働力が不足するにつれ、カフィル達は海外から労働者をリクルートせざるを得なくなり、次第にカファラ制度は外国

れるスポンサーシステムに見られるような、「移民産業 migration industry」への依存と法的保護の欠如であった。この制度の下では、労働者はリクルーターから雇用を得るために負債を背負い、空間的に隔離された劣悪な生活・労働条件の下に置かれ、不当な労働行為や違法行為に対しても、労働組合の不在や行政による雇用主罰則の不備のため異議申し立てが困難であり、脆弱な立場に置かれているとされる<sup>12</sup>。1970年代にパレスチナ人やイエメン人などのアラブ系の移民労働者がストライキなどの労働紛争のみならず反体制的活動を活発化させたことを背景に、政治的活動に関与せずに管理が容易であるとみられた南アジアや東南アジアからの移民労働者のリクルートが拡大した経緯がある<sup>13</sup>。このようにアジア諸国から湾岸諸国への移民は、受け入れ側の体制からは最も管理しやすい一時的契約労働者として位置づけられてきた一方で、近年では、国際社会の取り組みの流れとして、インドやフィリピン政府などとの間に二国間レベルにおける移民労働者保護に関する覚書が締結され、国際人権団体やメディア報道の圧力により人権問題が表面化されるなど<sup>14</sup>、国際的な枠組みにおける送り出し国と受け入れ国の協議への道筋が見られるようになってきている<sup>15</sup>。

しかし、アジア諸国における非熟練労働者をめぐる保護規制枠組み自体、統一した基準を持つものではない<sup>16</sup>。ASEANの枠組みにおいても多国間の法的拘束力がなく、二国間関係の下での覚書締結や特定プログラムによる制度構築をその特徴としている<sup>17</sup>。例えば、既存研究では、シンガポールにおけるバングラデシュ人建設労働者をめぐる調査研究において、その不安定性をめぐる制度的メカニズムが以下のように明らかにされている。シンガポールでは、移民建設労働者は短期の労働許可制度の下で就労しており、特定の雇用主との間の1～2年契約（とその更新）に拘束され、家族帯同や永住権・市民権を認められない恒久的な一時的滞在者として、雇用契約を失えば滞在資格も失う立場に置かれている。加えてシンガポールの移民政策は訓練コスト越境化も伴うものであり、そのコストとリスクが移動する主体に転嫁されているという。現地の中間組織はリクルート・職業訓練・資格評価付与・渡航手続きといった一連の機能を果たしており、当初の渡航に必要な技能評価証明書は、シンガポール政府から認可を受けた送り出し現地における評価機関が発行している。この送り出し機関における評価資格獲得競争とそれに費やす期間・資金のための負債・借金は、建設労働者の越境的移動・就労プロセスとそこでの主体形成において大きな意味を持ち、特定の雇用主の下での過重労働や不安全労働などのリスクを引き受ける労働者にとって、自己意識の再形成の下で連続的な不安定性を基礎づけているという。<sup>18</sup>

---

人労働者に対するリクルートおよびスポンサー業務が主な活動となった。このようなカファラ制度は、国家と、その国民であるカフィル達と、外国人との関係を形作るものとして捉えられており、国家が外国人管理に関わる行政業務の一部をカフィルの地位を持つ国民に委譲し、そのサービスに対して国民に報酬を与えるしくみであるとされる。(Castles et al. 2014. p180, Box8.1)

<sup>12</sup> Amrith, 2011, pp162-7.

<sup>13</sup> Castles et al. op. cit., p179.

<sup>14</sup> ドバイでは2020年の万博開催、カタールでは2022年のFIFAワールドカップ開催が決定しており、大規模な開発と移民労働者の流入が継続している。2006年に「ブルジュ・ドバイ」の建設現場で暴動が起き、移民労働者の待遇や受け入れ環境に対する政府の対応が世界的に注目を集めた。(堀抜2014, p38,58)

<sup>15</sup> 堀抜 op. cit.

<sup>16</sup> 実際、アジア諸国における建設労働者の移動は、一定程度の規模を持つものである。アジア諸国の建設分野における外国人労働者の割合（2010-11年の数値）は、ブルネイで被雇用者の88.8%、シンガポールで60.5%、マレーシアで39.5%、タイで10.5%、韓国で9.1%を占めている（送り出し国はインドネシア、フィリピン、ネパール、タイなどのアジア域内からの移動が多い）(OECD, 2012, p168 Table III.4, p169Table III.5.)

<sup>17</sup> 山田, 2014

<sup>18</sup> Baey et al. 2016, Baey et al. 2018

これらの既存研究を見る通り、短期的滞在を前提とした移民建設労働者のあり方は、いずれの地域においても脆弱性と保護のあり方が問題となっており、受け入れ国の産業構造や制度のみならず、職業訓練や資格認定などを含め送り出し国側に拡張した越境的プロセスのあり方にも左右されていることがわかる。本稿で考察対象とするのは、アジアの中でも、今日的な労働輸出をめぐる送り出し新興国としてのベトナムと日本の関係構築である。石塚論文が指摘するように、ベトナムの労働力輸出政策はかつての国策における社会主義圏への移動の終息と、1990年代以降の東アジアを中心とした送り出しの急拡大をその特徴としており、この分野においては後発国である。日本側もこれまで建設分野に移民労働者を積極的に受け入れてはこなかったが、この数年間の技能実習制度拡充の下で直接雇用形態で受け入れを拡大してきた流れがあり、国交省所管の下で管理強化に対する政策的イニシアティブが大きいという特徴がある。以下では、このような現状を念頭に、政府省庁レベルの協力枠組みを後押しする国家戦略と、送り出し機関の現状、そして農村における送り出しの現況を概観する。

### Ⅲ. 国家戦略との関係—日越政府省庁間協力の枠組み

建設分野で技能実習生の受け入れが顕著に拡大傾向を示すようになったのは、2013年以降である。それまで1万人台でとどまっていた外国人建設労働者数が、2014年には2万人を超え、2015年には3万人弱、2016年には4万人強、2017年には5.5万人へと増加している<sup>19</sup>。その背景には、この5年間で、大手総合建設業者（元請）がかつての大規模現場における実質的な現場受け入れ拒否から、受け入れ容認・推進へと大きく態度を転換したことがある。それを政策的に後押ししたのが、2020東京五輪施設建設に伴う需要拡大を建前とした、国交省「外国人建設就労者受入事業」（2015年度～2020年度<sup>20</sup>時限措置）である。

惠羅（2018a）は、その政策的背景について、日越間両国での推進枠組みを担う建設協議会の設立に加え、以下の3点—政府・業界からのトップダウンの立案・推進、国内向け短期的緊急施策を通じた企業の海外進出を踏まえた中長期的な構想、職長やマネジメントレベルまで含めた国際的プール構想—を挙げている。その上で、国内13組織（企業・監理団体など）に対する調査分析結果から、国内における制度活用の背景にある短期的・消極的動機および活用の実態的側面における変容を明らかにするとともに、国内における長期的・積極的動機に対して補完的な日越間の越境的な制度構築の現状を明らかにしている。特に日越間組織間協力における推進事例では、日本国内の建設業界に影響力を持つ企業が、現地送り出し機関における教育・職業訓練過程に対して積極的に参与している内実があり、それをトップダウンの施策が新たに構築する教育・入職・就労の体系的な経路づくりとして捉えている。

このような建設分野における政府主導の受け入れ拡大策は、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。表1は建設業にかかわる国家戦略や二国間合意などを整理したものである。ナショナルな枠組での量的拡大を掲げてきた戦後の全国総合開発計画が抜本的に見直され国土形成計画が決定されたのは2009年であるが、同時期に経済連携協定の下での産業連携の下地が作られたあと、第二次

<sup>19</sup> 厚生労働省「外国人雇用状況」数値。

<sup>20</sup> 2016年技能実習法の成立を受け、2017年11月「外国人建設就労者受入事業に関する告示の一部を改正する告示（平成29年10月23日国土交通告示第947号）に伴う改正」がなされ、2020年度末までに就労を開始した場合、最長で2022年度末まで従事可能になった。

安倍政権以降には「日本再興戦略-JAPAN is Back」（2013年6月14日閣議決定）に代表されるような国家戦略の下に国交省による海外を指向した産業戦略が立案され<sup>21</sup>、前出の「外国人建設就労者受入事業」もその流れの中で、中小企業の海外進出をいかに条件整備していくかを主眼として位置づけられている。

表1：日本の国家戦略としてのグローバルな産業統合—建設業に関わる戦略・二国間合意・計画など

		内容	担当省庁など
以前	2005.3～ 2006.1～	日比建設会議・日越建設会議	国交省・二国間
	2008.12 2009.10	日比経済連携協定・日越経済連携協定	二国間協定
第二次 安倍政権 以降 (2012.12～)	2013.2～	ベトナム建設人材育成推進協議会	国交省
	2013.5～	経協インフラ戦略会議「インフラシステム輸出戦略」	首相官邸
	2013.6	「日本再興戦略—Japan is Back」	首相官邸
	2014.10	株式会社海外交通・都市開発事業支援機構（JOIN）	国交省
	2015.4～	「外国人建設就労者受入事業」	国交省
	2016.3～	国交省インフラシステム海外展開行動計画	国交省
	2016.10	現地データベースシステム構築（フィリピン、ベトナム、ミャンマー）	国交省
	2017.6	中堅・中小建設業海外展開推進協議会（JASMOC）	国交省
	2017.10	「海外展開戦略」（鉄道分野）	国交省・経産省
	2017.1	日比共同声明（安倍・ドゥテルテ）…含：マニラ首都圏及び地方部におけるインフラ開発・産業人材育成	首脳会談
	2018.5	日比 社会資本整備に関する技術協力覚書（国交省大臣鉄道・治水・道路等のトップセールス）	国交省
2018.6	「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針）（4.新たな外国人材の受入れ…当初重点5分野としての介護、建設、農業、造船、宿泊）	内閣府	

この政策的流れの中で、第二次安倍政権以降には、国際競争を背景としてインフラ輸出をめぐるトップセールスが繰り返されてきた。例えば、2016年11月に安倍晋三首相がフィリピンを訪問した際には、メガマニラ・サブウェイ（事業総額約5221億円、2019年着工、2025年完成予定）の円借款契約を締結している。その条件として日本企業の受注と日本の技術・ノウハウの活用を求め（JICAのSTEP案件：Special Terms for Economic Partnership=本邦技術活用条件）、トンネルシールド工法を扱う大手ゼネコンや運行に従事する鉄道事業者の参入が見込まれている。

一方で、国内における建設分野における外国人技能実習生を含めた外国人労働者の受け入れは、五輪関連施設やそれと歩調を合わせた都市再開発事業の集中する首都圏および大都市へ集中する傾向にある<sup>22</sup>。しかしながら、新たな改正入管法の「運用方針」では、「特定技能外国人が大都市

<sup>21</sup> 「日本再興戦略-JAPAN is Back」では、新興国を中心とした海外市場の急速な拡大と激しい国際競争を現状認識とした上で、技術力等の強みを活かした海外展開が三つのアクションプランの一つに位置付けられており、それに先立つ同年5月には「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回目の改定を重ねている。

<sup>22</sup> 恵羅2018a, p50.

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<sup>23</sup>。国土強靱化は「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（2013年12月11日制定）<sup>24</sup>に基づき、内閣官房国土強靱化推進室によって推進されている取り組みである。同年12月12日に「国土強靱化政策大綱」、2014年6月3日に「国土強靱化基本計画」が閣議決定された。それに基づき毎年アクションプランが決定され、2018年12月14日には「国土強靱化基本計画」の見直し閣議決定されたばかりである。社会資本の老朽化について見ると、2033年までには高度成長期以降に整備された道路橋・トンネル・河川・港湾岸壁等の約半数が築50年を超えると予測されており、早急な維持管理・更新に迫られている<sup>25</sup>。

新たな在留資格が対象とする建設分野の業務区分を見ても、2019年度から受け入れが開始される11業務のうち4業務（「トンネル推進工」「土工」「電気通信」「鉄筋継手」）は既存の技能実習制度の対象職種・作業に含まれていない新たな受け入れ分野であり、都市部の建築部門だけでなく日本全土の国土開発維持整備への従事を想定したものであることがわかる。その上、2020年度以降からは20業務（そのうち技能実習対象職種は5職種のみ）が加わるとされ、業界の要望如何によっては随時検討職種の追加が可能となるような枠組みとなっている<sup>26</sup>。実際、これまでも外国人建設労働者がトンネルや橋梁などの公共土木事業に従事するケースが見られた。例えば、国交省「外国人建設就労者受入事業に係る人材活用モデル事業」（2015年度）の4事業者の一つに選定されたK社は、官公庁や大手ゼネコンを主な取引先としてトンネルやPC橋梁などを手掛ける専門工事業者であり、ベトナムに現地法人を設立して入国前教育への講師派遣を始め、東南アジア進出も見据えている。トンネル施工の専門工事業者は、業界団体である日本トンネル専門工事業協会に加盟する約30社で全国90%のシェアを占めており<sup>27</sup>、加盟企業によるこのような先行事例を背景として、今後はより一層、大規模プロジェクトを含めた地方の土木現場における受け入れが進むことも想定される。

このように、今後の建設分野における外国人労働者の受け入れは、これまでの周道的あるいは時限的な位置づけではなく、「管理しうる中核的労働者」として産業政策の中に位置付けられており、目下、官民一体となって実用化されつつある全建設技能労働者を対象とする就労履歴システム「建設キャリアアップシステム」（運営主体：（一財）建設業振興基金）への登録が義務付けられていることから、あらゆる建設関連職種を対象として、越境的な教育訓練・資格付与制度の構築が政策意図として見込まれていることがわかる。

## IV. 送り出し機関における積極的勧誘の実態

### 1. 送り出し側のリクルート拡大と建設業種の位置づけ

<sup>23</sup> 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」（平成30年12月25日閣議決定）。

<sup>24</sup> その基本理念には「国際競争力の向上に資することに鑑み」と記されている。

<sup>25</sup> 国土交通省「社会資本の老朽化の現状と将来」（国交省、社会資本の老朽化対策情報ポータルサイト）

<sup>26</sup> 「技能実習制度 移行対象職種・作業一覧（平成30年12月28日時点80職種144作業）」、「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」、ならびに建設通信新聞2019年1月22日記事参照。

<sup>27</sup> 一般社団法人日本トンネル専門工事業協会「NTS会報」Vol.45

次に、送り出し側に目を向けたい。惠羅（2018b）は、外国人技能実習制度の拡充策を対象に、建設分野における越境的なリクルートのあり方をめぐる問題点として以下の3点—技能育成という本来の目的を逸脱する即戦力としての活用、帰国後のキャリア形成との連続性の欠如、SNSなどの発達による情報の共有により魅力のない産業に候補者が集まらなくなっていること—を指摘している。

確かに、日本を対象とする送り出し機関の数は増加しており、ベトナムでは既に、日本渡航を前提とした若者の農村から都市への移動経路が形成されている。リクルートの方法は多様であり、自治体職業紹介所、家族親戚の紹介、友人知人の紹介、広告などを通じて、大都市近隣だけでなく広域な地域からの移動がみられるようになっており、大学や職業訓練校には職業訓練センターが設置され、仕事を探している人はこれらのセンターや人材事務所に問い合わせをすることを通じて、送り出し機関の求人に触れることもできるようになっている。惠羅（2019）は、このような急速な条件整備の背景として、第一に、多様な母体を背景とする送り出し機関<sup>28</sup>において、複数のグループ系列で活発な子会社の設立がみられること、第二に、技能実習生が帰国後に日本語講師や技能実習講師として採用されるなど送り出し制度の拡大プロセスに組み込まれていること、第三に、介護領域に向けた教育開始など送り出し機関が日本の受け入れ政策の要望に大きく左右されていることを指摘している。しかし、このことは必ずしも、移動する主体としての若者の意識的な職業選択に結びつくものではない。

送り出し機関A社<sup>29</sup>を事例に、リクルートの実態について見てみたい<sup>30</sup>。A社は日本への送り出し数の増加<sup>31</sup>に対応するため、研修センターを急速に拡大させている。実際、当初のウェブサイト情報では2ヶ所のみ記載されている研修センターが、調査時には6ヶ所に加え、1ヶ所増設中で7ヶ所に拡大しているところであり、最大2千人前後の教育が可能となっている。調査時における研修センター在籍者数は約1700人である。研修センターの日本語教師（約250名）の多くは元技能実習生であり、その場合、帰国後即、日本語講師として採用されているケースが通例である。ゆえに、出国前のオリエンテーションでは、実習候補者に対して日本語検定N3以上を取得すれば就職が容易であり、また人材紹介企業を通じて自ら大卒以上の収入の就職を探すこともできると若者を鼓舞しているという。

この7ヶ所の研修センターに若者を集めるために、A社では1カ所の教育センターを設けている。この教育センターでは、常に500人から1000人、ベトナム全国から募集した若者が、面接候補者として教育センターの寮に宿泊しており、日々100人単位での入退所の増減があるほど流動性が高い。面接候補者の滞在期間は約1か月とされており、3回を上限として日本企業との面接に合格しなかった場合は「(故郷に) 帰って待っていてもらう」あるいは「他(の送り出し機関)に行くものもある」という。面接候補者のほとんどは農村出身者であり、仕事がない、あるいは大卒短大卒でも就職できない人が多いことが背景にある。個別の求人に対するリクルートというよりは労働力プールといった様相であり、営業文句にも「技能実習候補者数がベトナムで一番多く、どんな要求にも迅速に対応できます」と謳われている。また、この施設では、面接に要する滞在

<sup>28</sup> 著者が2017年度以降に実施した調査対象の送り出し機関5社の母体は、民間不動産事業、民間教育関連事業、国営農産物輸出入企業、国営軍事関連企業、民間建設総合工事事業と様々であった。

<sup>29</sup> 送り出し機関A社は、1965年に国営として設立された貿易会社を母体とし、2005年から海外への派遣事業を開始、2008年から日本への送り出しを開始している。以前はマレーシアと韓国に送り出していたが、現在の送り出し先は台湾と日本だけである。同グループ系列の傘下にはA社を含めて送り出し機関5社があり、グループ全体の送り出し実績は2017年に約2,800人、2018年目標は4,000人と急速に拡大している。

<sup>30</sup> 以下の記述は、2018年3月28日に実施した聞き取り調査より。

<sup>31</sup> A社の技能実習生の送り出し総数は、2015年591人、2016年867人、2017年1,523人である。

期間を利用して、面接前実習と呼ばれる数日間の職業教育も実施されている<sup>32</sup>。A社は日本国内に12カ所の出張所と83人のベトナム人スタッフを在中させており、それは約160に上る提携先の監理団体の要望に応えるためである。送り出し対象の企業も多業種に渡り、その中で2016年以降、最も急速に拡大しているのが惣菜などの食品加工部門である。その9割以上が女性で、全体の女性比率が拡大しているという。

このような送り出しの拡大と対象の多様化の中で、建設分野の占める位置は、決して優位なものではない。A社のこれまでの経験では、建設は「現場が遠い、トラブルが多い」などの問題あったために送り出しを断るなどのケースもあったという。その中でも、比較的仕事が安定しているのは内装の職種であり、残業がある程度多い、室内作業であるなどの理由で好まれている。募集基準は一般的には高卒であるが、企業の採用条件に左右され、建設の場合は候補者が集まりにくくなっていることもあり中卒で良いケースがあるという。また、失踪問題についても建設は典型的な業種として挙げられる。A社の昨年の日本国内での失踪者数は約30人であり、多い職種はとび、型枠、農業で、その原因として「圧倒的に多いのは、企業の扱いであり、厳しい指導や暴力など」であるという。このような問題の頻発を受けて、A社としては2016年技能実習法<sup>33</sup>などによる日本側の監理体制の厳格化は「大賛成」として望ましいものとして受け止められている。

## 2. 建設分野を重点化する送り出し機関の事例

日本国内においては、建設企業や建設特化型監理団体の中には、既にこのようなリクルートをめぐる産業間競争を意識して、越境的な提携を強化しようとする試みがみられる。その中でも、政策的に推進されているのが事前教育訓練の強化である。例えば、2013年3月19日の第4回日・ベトナム建設会議において締結された「ベトナムにおける優良な建設人材育成への日越の協力に係る覚書」には、「両国に設立された協議会の間で技能実習制度等を活用」することが含まれており、送り出し国における事前研修の時点から日本側協議会からの建設に特化した支援が想定されている。実際に、2010年代に入ると、日本側の推進企業による現地訓練校への出資や、社員や協力会社の現場職長を講師として派遣することなどを通じて教育訓練に参与する事例がみられるようになってきている<sup>34</sup>。

このような建設特化型推進主体の連携相手である送り出し機関B社および送り出し機関C社(表2参照)を対象に実施した調査票による調査から<sup>35</sup>、それぞれの教育訓練校に在籍する技能実習候補者のリクルート経路・前職・年齢を整理したものが表3である。二つの事例の特徴をまとめると、ハノイ郊外の農村地帯の中に立地するB社は公社直属の国防関連の職業訓練校を母体としており、9割以上の候補生は自治体職業紹介所を介してこの訓練校を知ったと回答している。また事業概要を反映してか、前職に徴兵修了者を含む軍人が14人含まれていること、年齢が30代まで幅広いことを特徴としている。教育訓練校の施設も、かつての国防関連施設を教室と寮に改築したものであった(写真1参照)。

これに対して、ホーチミン郊外のポリテクと称される専門短期大学キャンパス内に立地するC

<sup>32</sup> 内容は、塗装訓練場、溶接訓練場、旋盤・機械加工訓練場、とび鉄筋建設訓練場、車保持訓練場、介護訓練場、縫製訓練室、食品加工訓練室(除菌室)、農業訓練場、車整備訓練場、大工訓練場(実際には特定の受け入れ企業の実習内容に対応して「〇〇株式会社」と掲示されている)と幅広く、いずれの分野においても実習講師は元技能実習生が担っている。

<sup>33</sup> 2016年11月成立(2017年11月施行)「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」(いわゆる技能実習法)。

<sup>34</sup> 恵羅2018a

<sup>35</sup> 2016年9月8日(C社)および9日(B社)に調査を実施した。

社の訓練校は、かつて国営で現在は民間の建設元請企業を母体としており、リクルート経路も自治体職業紹介所35人、友人14人、家族12人、斡旋会社4人、TV1人、インターネット10人、その他13人と、より多様であった。前職は建設業・ワーカー40人、学生12人、製造業10人、その他13人となっており、年齢は無回答が多いものの、20代までとなっている。(表3参照)

表2：調査対象の送り出し機関2社の概要

	B社	C社
組織形態	公社直属	民間
送り出し認可取得	2011年	1996年
日本への送り出し開始年	2015年	2002年
事業概要	国防関連の職業訓練校	建設元請企業
日本側建設特化型監理団体との連携開始年	2017年	2013年

表3：リクルート経路と前職・年齢

	B社	C社
調査票	52票	75票
リクルート経路	自治体職業紹介所50人、その他2人	自治体職業紹介所35人、友人14人、家族12人、斡旋会社4人、TV1人、ネット6人、その他・無回答3人
前職	軍人14人、建設業・ワーカー37人、農業1人	建設業・ワーカー40人、学生12人、製造業10人、その他13人
年齢	10代2名、20代前半32人、20代後半10人、30代前半7人、30代後半1人	無回答18人、10代6人、20代前半32人、20代後半10人

前述のグループ系列で拡大する送り出し機関A社の事例ではリクルート経路で最も多いのは家族親戚あるいは友人・知り合いからの紹介であったが、ここに取り上げた建設分野への送り出しを重点化するB社とC社への聞き取りでは、自治体との連携によるリクルートに重きを置いていることが強調された。ゆえに現段階としては、既に口コミなどのネットワークを介してリクルートを拡大する大手送り出し機関の存在する一方で、特に農村部では自治体との連携において積極的な勧誘が行われている現状が垣間見られた。募集拡大を目指す建設関連もこの比較的フォーマルなリクルート経路に依存しているといえる。

写真1：教育訓練校の施設（B社）（左から寮の部屋、野外シャワー、教室棟）



## V. 農村における送り出しの実態—自治体職業紹介所の事例から

次に、実際の自治体ではどのような募集が行われているのか。ホーチミン市に近いT省の自治体職業紹介所（以下、Dセンター：1992年設立）の事例を取り上げて、農村部におけるリクルートの内実について見ていきたい。

T省の人口は180万人とメコン地域の中で2番目に多く、産業のほとんどを農業（特に果物）に依存している。労働力人口120万人のうち失業者が10万人、新卒の失業率も約7%と高い<sup>36</sup>。

DセンターはT省の労働局直属の部署であり、同部署で職業紹介事業を行う4カ所のオフィスのうち、調査対象としたこのセンターのみ施設内で教育訓練を実施している。事業運営費は政府が負担しており、外国にいくための教育と専門教育に対しては労働対策の財源から出資されているという。2016年省内卒業者の総数10,148人<sup>37</sup>に対して、2016年登録実績数の総数は3,918件となっている。そのうち、「一般労働者」向けは890件（22.7%）に過ぎず、残りの3,028件は新規卒業者を対象としたものである。このことから、この自治体職業紹介センターが新卒の若年労働者の雇用斡旋に大きな役割を果たしていることがわかる（表4参照）。

写真2：Dセンターの職業紹介窓口の様子



<sup>36</sup> 2017年3月15日に実施した自治体職業紹介所副所長への聞き取り調査より。

<sup>37</sup> 最終学歴の内訳として多い順に「職業訓練センター」61.4%、「初級職業訓練」14.7%（「自動車・バイク・エンジン技術」分野が9割弱）、「専門短大」10.4%（「教育・語学」「医療・医薬」分野併せて6割弱）である。

表4：Dセンターの登録実績票（2016年数値）

職種	求人対象					計	職種別割合
	短大・大学	中級職業訓練校	初級職業訓練／職業資格	一般労働者			
1 管理・経済・オフィス	392	36	14	7		449	11.5%
2 財政・会計・銀行	781	211	17			1009	25.8%
3 IT・通信	117	57	11			185	4.7%
4 電気・電子・工業電気・冷却家電	140	95	13	82		330	8.4%
5 機械・製造・溶接・旋盤・メンテナンス	49	55	15	9		128	3.3%
6 バイオテクノロジー・食品技術	236	20	4			260	6.6%
7 建築・建設	71	19	2			92	2.3%
8 法律・医学・教員	101	101	4			206	5.3%
9 観光・レストラン・ホテル	16	14	1	2		33	0.8%
10 農林業・獣医・水利	45	19		1		65	1.7%
11 織物・衣料	12	4	30	225		271	6.9%
12 履物・カバン・包装・プラスチック	2	5	5	128		140	3.6%
13 農産・水産物加工	1			76		77	2.0%
14 マーケティング・コンサルティング・販売・サービス	4	8	52	319		383	9.8%
15 運転手・警備員	1	10	226	33		270	6.9%
16 その他の職種	8	1	3	8		20	0.5%
計	1976	655	397	890		3918	100.0%
求人対象別割合	50.4%	16.7%	10.1%	22.7%		100.0%	

Dセンターは民間送り出し機関E社と提携してセミナーなどを定期開催しており、調査時点における国外向け職業紹介の年間実績150～200件の内、8割がE社を介した日本への送り出しとなっている。国外向けの職業紹介は2004年から開始され、2010年からセンターにおける語学教育も開始されている。日本以外では台湾、韓国に送り出しているが、日本へ行く場合、まずDセンターで2カ月の日本語教育を受講し、E社の日本語教育センターに登録して日本側の提携企業の採用試験に合格すれば、今度はE社の教育訓練校で4カ月技能実習候補者向けの事前研修を受けることになっており、渡航までに計9カ月を有する。

副所長への聞き取りでは、Dセンターが国外向け職業紹介を始めた理由は、ベトナム政府の送り出し政策に加えて、国内向け職業紹介事業との関係もあるという。国内向けの職業紹介はほとんどが省内の雇用であり、三つの工場団地の存在によって雇用は増加傾向にあるとはいえ、国内雇用はインターネットなどを介して個人で求人を探せるようになっている。そのため、公務員職員41名を抱える「センターの役割自体が減っており、組織として海外に重きを置くよう

になっている」というような組織的合理性による判断もそこには働いている。徴兵制との関係を尋ねると、18歳以上で職に就いていない人が対象となっており、仕事がある人や、大卒・短期大学卒なら免除があるために、「特に大卒や短大卒は外国に就職することが、一番将来的に助かる」という回答であった。技能実習生に対する金融政策として、特に農業分野で最低世帯所得の場合は国営銀行が低金利0.55%で、それ以外の場合は民間銀行が0.8%で融資することになっているという。このような政府助成の存在は、世帯に対する説得材料としても位置づけられている。送り出し機関E社としても、労働局直轄のセンターで銀行融資の手続き<sup>38</sup>や政府関連の手続き<sup>39</sup>を行うことが最もやりやすいと捉えているために、直接の問い合わせに対してもリクルートの窓口であるDセンターに行ってもらおうという方法をとっているという<sup>40</sup>。ゆえに、DセンターとE社は常に連携を取りながら候補者の募集を行っている関係にある。Dセンターが日々の新聞広告やTV広告などを通じて候補者を集め、E社がコンサルタントとなり候補者とその家族に対するセミナーを定期的実施し、20名ほどの候補者およびその家族に対し、日本の紹介、費用・就労生活面の紹介、技能実習制度の紹介などを行っている。特に技能実習制度に関しては日本とベトナム政府が実施していること、渡航前から日本側の監理団体、受け入れ企業名、雇用契約書の内容などが分かることなど、詳細面を提示することで「不安」をやわらげ、また国営の自治体センターであることで「信頼」されている面があるとのことであった<sup>41</sup>。D社が以前まで送り出しをしていたマレーシアや、現在も送り出しをしている台湾や韓国への送り出しは、語学要件の高さや送り出し省ごとの人数上限の設定などにより送り出し数の拡大が難しいといわれる現状にあって、日本向けの送り出しは、「オリンピック需要、(特に)溶接、内装、鉄筋など」を要因として「ベトナムの若者を日本に行かせたい」という積極的姿勢を後押しする状況にあるという。

Dセンター副所長に、募集に関して最も大きな課題を聞くと、「一番は心理的なこと」と即答であった。特に若者を国外に送り出す両親の理解を得ることが最も重要であると感じており、「日本のことをほとんど知らずどんな国かイメージもない」「一緒に住みたい、ホーチミン市に出すのも嫌だと思う」両親の場合、E社のスタッフが実家を個別訪問するケースもあるという。実際、日本に渡航中の技能実習生2名の実家に訪問し彼らの両親に話を聞くと<sup>42</sup>、いずれも実習生本人が自分で情報収集をして渡航を希望するようになったために「最初に聞いたときはすごく心配した、なぜだろうと驚いた」「子供が自分で全部決めたのでセンターとは話をしていない」という状況であり、また渡航経験者の存在についても、「この地区では日本に行っている若者はいない」「子供の同級生で外国に行っている子はいない」というような状態であった。そのような環境の中で、本人が情報収集をどのようにしたのかを聞くと、1名の実家は湿地帯に囲まれてインフラ整備が行き届いておらず、街道に出て初めてインターネットに接続することができ、実習生本人がDセンターの話を聞いてすぐに市場の近くに行き行って携帯電話でインターネットにアクセスして日本語勉強を始めたという話であった。もう1名は高卒後すぐに18カ月間の徴兵に参加した後、友人の友人から送り出し機関E社のことを聞いて、本人がインターネットで調べたという話で

<sup>38</sup> Dセンターの聞き取りでは、国営銀行の融資額は平均30万円程度という回答であった。一方、E社への聞き取りでは、渡航準備費用として一人当たりの自己負債額は60～70万円であろうという回答であった。

<sup>39</sup> Dセンターでの手続きにおいては、実習候補者が自己負担する渡航諸経費は約7万円(パスポート代や健康診断費などを含む)であり、そのうちの7,500円がDセンターでの日本語教育の授業料となっていた。

<sup>40</sup> 2017年3月16日に実施したE社日本語教育センター社長への聞き取り調査より。

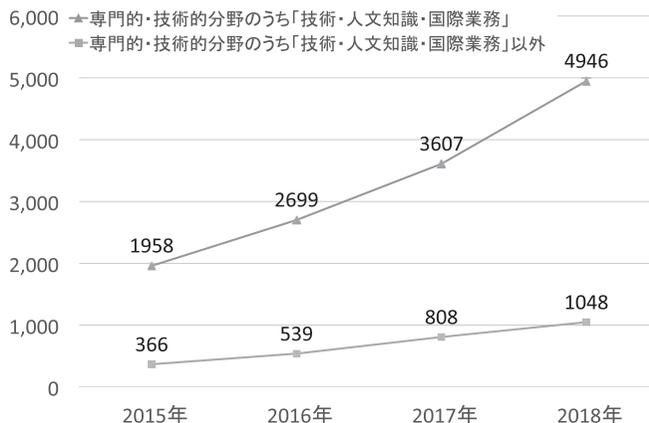
<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 2017年3月15日、16日に実施した訪問調査より。

あった。いずれの両親も、「日本のことはTVニュースで触れるくらいで全然知らなかった」「日本のことを全然知らなかったから、話を聞いてびっくりしている」という感想を口にする。渡航後は、いずれの実習生も、実家に月8～10万円の仕送りをしており、それらは借金の返済や、生活費、自宅の修繕・改築費にあてられている。1人は、渡航後1年になるが、大学進学時の国からの借金、実家の建築費の借金、そして渡航費を含めて、総額100万円の借金のうちの90万円を既に返済していた。もう1人は実家の生活費がかさみ、月2万5千円しか負債の返済ができていない状況にあり、両親にとっても「今一番心配なのは、借金が返せるか」ということであった。

このような送り出しの現状の下、自治体職業紹介センターの将来的課題としては、提携する民間送り出し機関を増やすこと、ならびに実習生の帰国後のフォローであり、実際Dセンターでは実習生OBを職員にしたいという要望を持っていた。またE社でも帰国時に日本語能力試験N3レベルであれば3万円、N2であれば10万円を贈与するというイニシアティブを実施しており、現在の50名のスタッフの半数は元実習生であることに加え、日系企業への就職斡旋なども積極的に行うようになってきている。しかし、送り出す職種に関してはDセンターでの募集の時点では決まっておらず、E社で実施される採用試験の際に決まるようになっており、また、日本の建設企業F社との提携をきっかけに増加している建設分野に関しては、帰国後に現地の建設技能労働者として条件に見合う雇用を見つけることは難しい状況にある。そのため、E社と提携する日本側の建設関連F社は、IT関連として積算設計分野でのベトナム現地支社の設立に取り組んでおり、多角的事業展開を考えている段階である<sup>43</sup>。実際に、建設関連企業の国内での人材不足と海外展開を見越して、土木、建設、建築関連の技術職・専門職に焦点を当てた民間企業と現地教育機関との提携も見られるようになっており、現地では大卒者を対象とした採用セミナーや面接会も行われるようになってきている<sup>44</sup>。政府統計上でも、この数年間で、日本の建設業における「技術・人文知識・国際業務」在留資格での外国人労働者数は増加している（図1参照）。

図1：建設業における在留資格「専門的・技術的分野の在留資格」の外国人労働者数



出所：厚労省「外国人雇用状況」の「(別表6) 在留資格別・産業別外国人労働者数」各年数値より作成。

<sup>43</sup> 2015年9月30日に実施したF社聞き取り調査より。

<sup>44</sup> 恵羅2018a, p15.

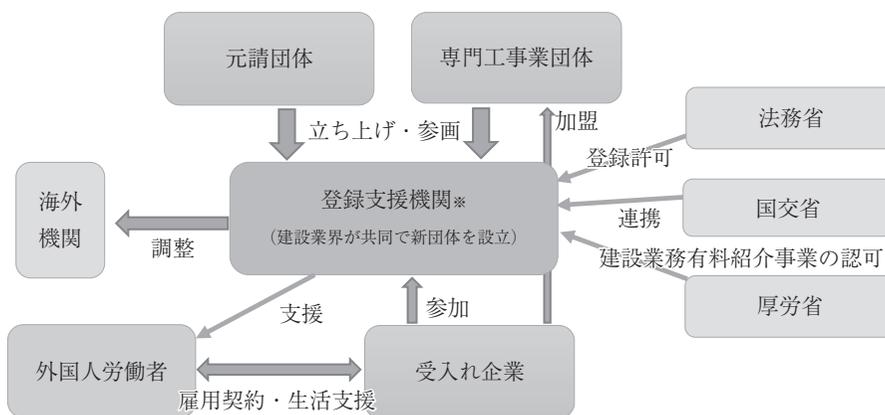
このように、現地におけるフォーマルな経路を通じた積極的勧誘は、情報技術の発達や官僚機構の生存戦略に基づく機能転換もその要因としながら、若者の入職活動の越境化を促進しており、特定産業との連携は一義的には送り出しの事業拡大を可能とする雇用機会の確保として捉えられている現状がある。

## VI. 産業主導の新たな制度設計の含意

翻って日本国内では、2018年改正入管法を受けて、現在、建設業の「業界が一丸となって」制度設計が進められつつある。法案成立に先立つ2018年11月19日、主要な業界団体である日本建設業連合会（日建連）は労働委員会に「外国人技能者受入れ検討専門部会」（会員企業9社で構成）を設置し、その初会合において国交省から新たな在留資格などの説明を受けている<sup>45</sup>。現在、国交省は元請団体と専門工事業団体に対して、登録支援機構<sup>46</sup>に当たる新団体の立ち上げと新団体への積極的な参画を呼び掛けており、年度内の立ち上げが見込まれている段階にある<sup>47</sup>。

図2は新団体のイメージ図であるが、現行の技能実習制度と比較して最も大きな点は、中小企業が会員となる協同組合などからなる複数の監理団体による受け入れ制度運営ではなく、業界で単一の機関を設立し、そこに元請団体と専門工事業団体が参画するという点である。

図2：新団体のイメージ



出所：政府の基本方針ならびに脚注の報道記事などを参照して作成。

政府の方針では、この登録支援機関が、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、幅広い支援を行うこととなっている。滞在の長期化を前提として社会的共生に大きな役割を担うとみられるこの登録支援機関であるが、政府が発表する「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策【案】」（法務省2018年12月25日）の中ではほとんど触れられておらず、受け入れ企業および登録支援機関の主体となる業界団体が担うとされて

<sup>45</sup> 日刊建設工業新聞2018年11月20日記事参照。

<sup>46</sup> 入管法第19条の27第1項に規定する「登録支援機関」のこと。

<sup>47</sup> 建設通信新聞2018年12月20日記事参照。

いるこの広範な生活支援をめぐり、政府や地方公共団体が担う指導・監督責任あるいは役割や官民連携のあり方は明らかにされていない。また、受け入れ企業はこの機関（構成する専門工事業団体を含む）に所属し、国交省の定める「建設特定技能受入計画」の認定を受けることとされているが、適切な労働環境等の確保についても具体的施策が明らかにされているとはいえない。

加えて、海外機関との調整についてもこの登録支援機構が行うとされているが、今後の制度構築プロセスにおいて、現行の監理団体が中心的役割を果たしてきた事前研修や採用面での具体的なしくみについてどのような調整がなされていくのかという点も未確定な部分が多い。今後5年間の試算では、新たな在留資格での受け入れの大部分が技能実習生からの移行と見込まれており、その際の受け入れ要件である日本語試験は原則として海外で実施されることとなっている。また技能水準については、建設分野では、技能実習2号修了者は特定技能1号に必要な水準（「建設分野特定技能1号評価試験（仮称）」あるいは「技能検定3級」に相当）を満たしているものとして扱われるとされている。しかし、実際には技能実習の対象ではない業務も新たに追加されていることから、これらの分野の技能試験の実施については海外での新たな制度構築が必要になると想定される。建設分野において2022年度まで実施される外国人建設就労者受入事業も含め、今後は複数の制度が併存した複雑な構図となると想定される（表5参照）。この制度間調整の下で、越境的な制度構築のあり方についてもこれまで中間組織が主導してきた教育・入職・就労の体系的な経路づくりの再編が見込まれることとなる。これが送り出し側の論理・移動する主体や世帯の論理とどのような整合性を持つか、あるいは持たないのかという点については再検討が必要であろう。

表5：受け入れ制度比較

	技能実習	外国人建設就労者	特定技能1号	特定技能2号
管轄	法務省・厚労省	国交省	法務省（および関係省庁）	
在留資格	技能実習	特定活動	特定技能	
滞在期間	最長5年	最長3年	最長5年	制限なし
監理団体	監理団体	特定監理団体	登録支援機関	
監督機関	外国人技能実習機構	国際建設技能振興機構	—	
家族帯同	なし	なし	なし	可能
転職	原則なし	可能（同一職種内）	可能（同一分野・活動内）	

新たな制度構築の下で、技能の内実（対象となる業務区分、個々の区分における技能水準設定と評価試験）と並んで重要なのは、待遇・報酬との関連である。例えば、差し当たり建設と造船のみに実施が想定されている、滞在期間に制限がなく家族帯同が認められる「特定技能2号」の認定基準には、評価試験に加えて「班長としての実務経験（年数は区分ごとに別途定める）」が必要となるとされている。これは新たな国内就労履歴システムとの関係では、「レベル3」の条件に相当するものであり、「外国人労働者」であっても就労履歴システムの実務運営に参画する建設労働組合に包摂される可能性が高くなるという意味でも、移動する主体を組み込んだ技能水準と報酬の連関という新たな観点から国内の労使関係を問い直すことにもつながるものである。その一方で、新たな滞在資格における雇用契約はどのくらいの期間を基準としているのか、

解雇などの契約の途中解除や更新、同一滞在資格での契約の反復は可能なのかという点は不明確なままであり、同一業務内で可能となるとされる転職のあり方をめぐっても、「一時性」に伴う脆弱性や搾取構造を是正しうる対応策が求められているだろう。その意味では、特定の地域労働市場において、個別の職種あるいはそれらを包摂する産別における集団的な労使関係のあり方が改めて問われている。日本の建設業の歴史的特徴である重層下請構造の下では、制度設計プロセスにおいて政策側が重視する管理強化の側面と同時に、いまだに是正されない劣悪な労働環境の存在や、制度の逸脱に伴うインフォーマルな領域の拡大についても目を向ける必要があることをあらためて強調しておきたい。

## VII. おわりに

越境的な労働者の移動の拡大を受けて、正面からの議論が必要とされている。日本のこれまでの移民政策の否定の下では、外国人労働者をめぐる構造的問題は国内の労働政策としては受け止められてこなかった。しかし、国内労働者が職業選択の自由を持つのに対して、「サイドドア」から受け入れられてきた外国人労働者は、制度的あるいは実質的にそれを制限された形で就労に従事している現実があり、これまでも請負構造の下での非正規雇用や低い労働条件の不利な労働に結びつけられてきた。建設分野はその低い労働条件や厳しい労働環境ゆえに国内労働力不足に直面している典型的な領域である。特に日本の建設分野では、産業特性として非熟練労働から熟練労働が連続性をもちながらも、フォーマルな技能形成システムが欠如しているため、外国人労働者の中長期的な技能形成やそれに対する処遇についても、これまで産業政策あるいは産業労使関係の枠組みで正面から議論されたことはなかった。しかし実際には、受け入れをめぐる劣悪な状況が告発される一方で、受け入れ拡充策自体が国の開発政策や産業自体の生存戦略が求める越境的な技能形成・再生産システムの構築プロセスに組み込まれている側面があり、これは単なる労働力不足への対応といった量的な側面にのみ焦点を当てる議論では捉えきれない構造転換を含んでいる。それは移動する主体の意識やキャリア形成、また受け入れ社会における社会的包摂／排除という文脈にも大きな影響を及ぼすものである。

本稿でみてきた日越間の事例のように、中間組織を介した越境的制度構築は、国家戦略を背景とした産業論理を反映しつつ、送り出し側での積極的勧誘を促しながら進展してきた。事例を通じて明らかにしてきたように、複数の論理の間にはズレがあるものの、この間、双方で送り出しと受け入れの経験が蓄積され、特定産業に入職する経路が形成されてきた経緯がある。現在、日本の受け入れ政策は、「フロントドア」からの受け入れを前提とした大きな転換点にあり、その具体的な制度設計は担当省庁および業界主導で進んでいく方針となっている。そのあり方を考察するうえで、現行の既存制度が基盤とする制度構築の現状の実態的な把握の上に、調査研究および議論を深めていくことが求められている。本稿で扱った建設分野のみならず、個々の領域では固有の論理の下で構造化が進展していると想定される。今後も、多面的な観点から比較分析を進めていくとともに、それが移民政策、労働産業政策、社会的共生のあり方にとって、どのような意味を持つのかについて引き続き考察していきたい。

※本稿はJSPS科研費JP15J40078、JP16H02042の助成を受けて実施した調査研究の成果を含んだものである。

## 参考文献

### <英語文献>

- Amrith, Sunil. 2011. *Migration and Diaspora in Modern Asia*, NY: Cambridge University Press.
- Baey, Grace and Brenda S.A.Yeoh. 2016. “Migration and Precarious Work: Negotiating Debt, Employment, and Livelihood Strategies amongst Bangladeshi Migrant Men Working in Singapore’s Construction Industry.” *Migrating out of Poverty Working paper 26*. Brighton: University of Sussex.
- . 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*. 27(3) 249-272.
- Castles, Stephen, Hein De Haas, and Mark J. Miller. 2014. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. [Fifth edition] Palgrave Macmillan.
- European Commission. 2017. “Posting of Worker- Report on A1 Portable Documents issued in 2016”.
- Fiscal Policy Institute. 2007a. “Working for a Better Life: A Profile of Immigrants in the New York State Economy.” November 2007.
- Fiscal Policy Institute. 2007b. “The Underground Economy in the New York City Affordable Housing Construction Industry.” A Fiscal Policy Institute Report April 15, 2007.
- Kuertsch, Christiane and Eng Fong Pang. eds. 2006. *Competing for Global Talents*. International Institute for Labour Studies. ILO.
- OECD. 2012. *International Migration Outlook 2012*. OECD Publishing. ([http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en))
- Reid-Musson, Emily, Michelle Buckley and Bridget Anderson. 2015. “Building Migrant Precarity: Employment, Citizenship & Skill in Tronto and London’s Construction Sectors.” Working Paper, Urbanization from Below: Precarious Migration Construction Work in Tronto, Canada, and London, UK Project.
- Standing, Guy. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Theodore, Nik, Abel Valenzuela Jr., and Edwin Meléndez. 2006. “La Esquina (The Corner): Day Laborers on the Margins of New York’s Formal Economy.” *Working USA*. 9: 407-423.

### <日本語文献>

- 惠羅さとみ 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 ([https://doi.org/10.20750/jjals.19.0\\_1](https://doi.org/10.20750/jjals.19.0_1)).
- . 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」第2章 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.
- . 2019 「連載 建設と移民労働者 第2回 越境的移動の拡大をめぐる諸論点—ベトナムからの技能実習生の送り出しを中心に」『建設政策』183:24-28.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人 2005 『顔の見えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会.
- 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(4) 468-478.

堀抜功二 2014 「国際労働力移動のなかの湾岸アラブ諸国の位置づけ」細田尚美編著『湾岸アラブ諸国の移民労働者—「多外国人国家」の出現と生活実態』明石書店.

山田美和編 2014 『東アジアにおける移民労働者の法制度—送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所.