

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—考察—

How “Skill” Affects the Incorporation of Migrant Workers in the Japanese Construction Industry

惠羅 さとみ*
Satomi Era

Abstract

In December 2018, the Japanese government passed a revised immigration control law, creating a new “Specified Skilled Worker (i) (ii)” visa status that enables foreign workers to be employed in varied manual labor jobs. The construction industry is one of the 14 specified industrial fields facing serious labor shortages due to rapid population decline. However, the definition of “skill” in the law regulating new visas is unclear and is therefore determined by a specific industry-led process for standardization of skill evaluation and examination. The purpose of this paper is to consider the meaning of “skill” in the construction industry in the age of globalization and labor restructuring. In doing so, I argue that the state of skill formation must be reconsidered to create an appropriate system for career development and improve working conditions faced by immigrant construction workers in Japan.

I. はじめに—日本の出入国管理政策の転換

2018年12月改正入管法成立により、新たな在留資格「特定技能」(1号、2号)が新設された¹。「特定技能1号」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、特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準」²であり、「特定技能2号」が指す技能とは、「長年の実務経験等により身につけた熟達した技能をいい、現行の専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人と同等又はそれ以上の高い専門性・技能を要する技能であって、例えば自らの判断により高度に専門的・技術的な業務を遂行できる、又は監督者として業務を統括しつつ、熟練した技能で業務を遂行できる水準のもの」³を指す。滞在期間は特定技能1号で最長5年間、特定技能2号となれば期間の更新の上限がない。具体的な基準・内容に乏しいまま

* 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

¹ 対象産業は「建設」を含む14業種、5年間で34.5万人(内、建設で4万人)の受け入れを見込んだもの。

² 2018年12月25日閣議決定「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について」参照。

³ 同上。

に成立した法案であるが、上記の技能内容を文字通りに理解するならば、新たな受入れ政策は、特段の教育や職業訓練を必要としない「即戦力」としての技能労働者の受け入れを意味している。また、段階的な水準設定は、入国後の熟練度合いによって、短期から中長期的な滞在への移行を前提としたものである。建設分野でいえば、一人前の職人であれば5年間、職長であればより長期の滞在可能性を意味している⁴。

また改正入管法は、人手不足への対応を打ち出した法案であった。特に、「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」⁵とされ、「生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野」⁶をターゲットとしている。まさに建設業は、1990年代から産業政策において構造改善の取り組みが掲げられ、2010年代以降には社会保険未加入問題などの産業構造改革が進められてきたにもかかわらず、高齢化の進展に歯止めがかからずに今日に至る分野である⁷。この間の入職者確保をめぐる産業政策の有効性・実効性を問うべきは当然であるが、少なくとも現時点で直面している人手不足という意味では、「当該分野の存続・発展のために外国人の受け入れが必要であること」⁸という特定産業分野要件を建設業は満たしている。実際に、短期的な需要への対応のみならず、老朽化する国土インフラの継続的な維持・修繕需要の増大を目の前にして、技能者、技術者、現場監督、そして中小事業所の後継者を含む担い手全般の世代間継承が危機的状況に陥りつつあること、つまり人々の生活環境・社会を維持する産業の存続が危ぶまれていることはすでに業界内で一致した認識となっている。このような状況下において、建設産業政策から改正入管法に課せられた期待は、単なる即戦力としての労働力の受け入れを拡大することではなく、中長期的な移住者としての滞在を前提とした、産業を維持しうるための制度活用であることが、受入れの制度生成プロセスにおいても次第に明らかとなってきている。改正入管法の基本方針の中に、特定技能の在留資格に係る制度の意義として示された「仕組みを構築すること」という文句は示唆的である。産業を存続・発展していくための仕組みの構築とはここでは何を意味しているのか。その文脈において技能はいかに位置づけられ、移民労働者をめぐる社会統合のあり方をいかに規定しつつあるのか。以上が、本稿執筆に際して抱いた基本的な問いである。

本稿の目的は、技能をめぐる考察を通じて、建設分野における移民労働者の受入れと包摂のあり方について再考することである⁹。グローバルな人の移動の拡大の中で非熟練労働者をめぐる

⁴ 但し、実際には以下のように多段階的（反復的契約含む）且つ、直接的に永住者資格には結びつかないものとなっている。まず滞在期間については、当面は技能実習からの移行を想定しており、技能実習1号1年、技能実習2号2年、(技能実習3号2年)、特定技能1号5年（但し1年、6か月又は4か月ごとの更新）、特定技能2号上限なし（但し3年、1年又は6か月ごとの更新）と段階的なものである。技能実習から特定技能への移行については、技能実習2号の修了者であれば特定技能1号の技能試験・日本語能力試験が免除され特定技能1号への変更が可能である。永住者資格との関係では、2019年5月31日に「永住許可に関するガイドライン」が改定され、「原則として引き続き10年以上本邦に在留していること」（うち就労資格又は居住資格をもって引き続き5年以上在留）という要件の「就労資格」から「技能実習」および「特定技能1号」が除かれた。技能実習1号および2号と特定技能1号での連続した就労は最長計8年間となるが、その期間は永住要件に与されないことになる。

⁵ 前々注に同じ。

⁶ 同上。

⁷ 建設分野における「人手不足」と外国人労働者に関しては、すでに拙稿（恵羅2019）で産業政策に焦点を当てて論じた。

⁸ 前々注に同じ。

⁹ ここで建設業における技能とは、基本的には中長期における現場への従事を通じて習得される熟練技能を指している。建設業においては、かならずしもテイラー主義的な細目的分業によって低技能と高技能が区分されているわけではなく、非熟練労働と熟練労働の違いは、知識・技能の熟練度の違いであり連続性を持つものである。また個別企業に帰する専門性というよりも様々な現場に適応しうる横断的・汎用的技能でもある。

典型的な事例として挙げられることの多い建設分野であるが、実際の現場運営は熟練技能労働者に依存しており、これまでも特定の地域労働市場・地場産業の下で、見習い、職人、職長、独立自営業といったキャリア形成をたどってきた。移民労働者の受け入れというテーマは、日本の建設分野という特定セクターにおける労働のあり方自体の変容をも問うものである。このような中長期的な視点は、これまでの日本の建設業におけるいわゆる外国人労働者の受け入れ—非正規就労者、日系人、外国人技能実習制度、外国人建設就労者受入事業などを含む—の文脈においては正面から問われてはこなかった。

本来、移民政策で使われる技能という言葉は、労働市場における「人的資本」の越境的な包摂をめぐる労働・雇用政策という面から見ても、社会統合と密接に関係する概念でもあるはずだ。しかし、戦後日本の受け入れ政策は、政治的ディスコースにおける偽装的な用語の使い方・言い換えによって成り立っており、「移民」や「労働者」という言葉を使わないまま、「サイドドア」としての日系人や技能実習生の受け入れに依存し続けてきた。その上、2012年末以降の現安倍政権下になると、一貫して「成長戦略」の中で「外国人材」として位置づけるという新自由主義的な言説が広がっている。このことは、「移民」や「労働者」の受け入れを否定しつつも、「技能」を殊更に前面に押し出していくという今日の日本の移民政策の奇妙な流れにつながっている¹⁰。また、新たな改正入管法は、制度面においては既存のしくみの連続性の上に成り立っている。つまり「外国人技能実習制度」および「技能実習」滞在資格が温存された上に、新たな滞在資格に「特定技能」という一見区別のつきにくい名称が採用された。そのような継ぎはぎの制度設計と分野ごとに分断化された制度構築のプロセスが、一層、受入れの全体像を見え難くしている。

このように錯綜した日本の移民政策に対し、本稿では、政策用語として重用される「技能」そのものに焦点を当て、建設労働をめぐる社会構造という観点から移民の社会的統合に対して問題提起を行いたい。以下では、まず技能とは何かについて他国の事例も含め概念的に考察した上で、日本の建設分野における技能のあり方と移民労働者の受け入れについて実態的に論じながら、従属性や管理強化をめぐる問題について批判的に検討したい。

II. 建設における技能と社会統合

1. 技能とは何か¹¹—今日の建設技能をめぐる状況

いうまでもなく労使関係は重層的なものである。それは職場別、企業別、産別、それらを取り

¹⁰ その反面、実際には「人材への投資」を避けるという政策的非一貫性（樋口2019）や「技能は何を意味するのか」という基本的問題が考えられてこなかった（小井土2019）という批判が、改正入管法をめぐる一連の論稿においてすでになされている。

¹¹ そもそもなぜ技能を問題とするのか。近代以降の社会が専門的分業の有機的連帯によって成り立つものであるとすれば、産業社会（あるいは脱産業社会）における労働のあり方とそこに付随する政治性がいかに特有の社会秩序あるいは社会変動と結びついているかという問題は、労働研究において古典的な問いであろう。例えば、労働過程論が焦点を当ててきた労働者の技能と社会的地位の関係においては、労働者の熟練技能と自律性は労働者の地位を担保するものであるという捉え方がその前提としてあり、その上で、技術革新やそれに伴う管理の諸形態が労働者に与える影響について問題としてきた。その関心の中心には機械化・合理化される製造業における労働—ホワイトカラー職を含む—があった。そのような文脈において、建設などの単品受注生産に従事するいわゆるクラフト労働をめぐる資本と労働の関係は、技術的側面よりもむしろ社会関係によって形成されるものと理解され、自律性が持つ社会的政治的関係—排他性やセクショナリズムなど—への再注目を促すものとして位置づけられてきた。またフォーディズム体制からポストフォーディズム体制への移行が指摘されるようになる1980年代以降、柔軟性をめぐる議論の中で、新たな生産システムのモデルの筆頭として挙げられたのが建設業における労使協業関係であるが、そこで鍵となるコミュニティにおける調整というものは、それを可能とする制度的条

巻く法制度などの複数の水準において規定され、また一つの職場というミクロな社会関係においても多元性を持つものである¹²。建設技能のように、元来、企業横断的な職種別労働市場を前提とする分野においては、それは集团的なものとして制度化されてきた傾向にある^{13,14}。例えばかつての欧米諸国のようなクラフト的統制が及ぶ建設技能に即していうならば、ユニオンによる参入障壁や技術革新に対する管轄権維持を通じた経済的次元における技能の希少性をめぐる調整、労使間における集团的交渉機構の枠組みを基盤とする政治的次元における調整、道具・技能の保持によって境界づけられる特有の職文化・慣習によって社会化された地位集団を正当化するイデオロギー的次元における調整、などによって規定されてきたものである。その中で、生産関係の再生産を担うところの政治的次元における社会的結合の論理として建設分野の中で重要な位置づけをされてきたのが、労使共同による技能の再生産制度—集团的な見習い制度や職業訓練制度—であった。¹⁵

公的職業教育に重きを置かない日本では可視化し難いものの、グローバルな潮流を眺めれば、この技能の再生産をめぐる集团的システムは、二つの意味で岐路に立たされている。EUを事例にすれば、一つは制度自体の領域化・市場化の流れであり、もう一つは外部領域の拡大である。昨今では、集团的な技能育成システム自体が、グローバル化とサービス経済化の下での「人的資本」の有効性をめぐる重要なテーマとして注目を集めるようになってきている。これまでの国家間比較研究において明らかにされてきたのは、技能形成は政治経済領域—労使関係、集団交渉、福祉国家、労働市場など—における制度的文脈に規定されていること、ゆえに、技能形成システムは常に権力闘争と権力配分をめぐる一時的な解決策としてあることであった。特にEUなどの領域統合の下で推進されている職業教育の透過性促進・モジュール化・標準化の要請は、英国などの自由市場国家のみならず、ドイツの様なデュアルシステムなどの集团的技能形成システムを固持する傾向にある諸国にも影響を及ぼすようになってきている。職業訓練レジームの変容の下、技能形成システムに参加する労組（クラフトユニオン）のプレゼンスは、個別のナショナルな文脈における政治的な産業労使関係によって規定されるゆえに、国ごとに特有の制度調整が進んでおり、そこでは職業訓練を外国にアウトソースすることを肯定する企業側と、職業教育訓練の市場化・自由化に抵抗する労働組合側が対峙するという労使の新たな利害対立も見られるという。¹⁶

件や社会経済体制はいかなるものかという問いを含んだものであった。（惠羅2007）

¹² かつてBurawoyは、アメリカ合衆国における工場労働研究の中で、職場において労働が置かれる文脈は、多元的—経済的、政治的、そしてイデオロギー的—であり、資本と労働の利害関係は常に敵対的なものではなく、コンスタントに調整されるものであるとして描いた（Burawoy1979）。その後、Burawoy自身が労働過程論を分析ツールとする現場労働への関心の射程が長期的な趨勢に照らしてみれば極めて限られたものであったことを指摘し、一企業・特定地域・国家に影響を及ぼす外部要因への注目を促すのであるが（Burawoy2008）、グローバルな構造変動に伴う重層的な関係性の変容の下で、いかに労働をめぐる多元的な調整がなされているかという視点は継続して重要であろう。

¹³ Jackson 1984参照。

¹⁴ 本稿では取り上げないが、建設が含まれる第二次産業のみならず、第一次産業や第三次産業における移動の拡大も重要な領域である。本特集では漁業について佐々木論文が外国人労働者の職務と技能向上についての詳細な分析を行い、サービス部門については山口論文が宿泊業を中心に技能の制度化について批判的に検討している。また、再生産労働に関する研究も蓄積されており、例えば小ヶ谷は、日本のケア労働で実質的に重視されているのは技能における非物質的な側面（感情や態度）であるとし、そこに無意識な「日本文化への同化」が重視される隠されたシステムを指摘している（小ヶ谷2019）。これら他部門の研究領域における知見の比較の上に、いかに建設を位置付けていくかという問題については今後の課題としたい。

¹⁵ 建設技能を支える多元的な社会関係の変容をめぐる日米比較については、拙稿（惠羅2018）で包括的に論じた。

¹⁶ 以上の議論については、Bussemeyer, M. et al. eds. 2012, Vossiek 2018を参照。

加えて、集団的な技能育成システムから逸脱する領域の拡大については、特に建設分野は曖昧な労働形態が広がる典型的な分野である。少しデータは古いがEUの建設労組連盟が2013年にまとめた調査報告¹⁷から概観すると、EU諸国では、労働力人口の0.4%に相当する100万人以上の他国の企業に雇用された派遣労働者（posted workers）が働いておりその25%を建設が占めている。またEU労働力の15%は自営業者であるが、そのうち13.5%が建設業に従事している。この調査報告によれば、移民建設労働者が直面している問題は、偽装的自営化、未申告労働、社会保障をめぐるEU共通ルールの違反、労働条件違反など多岐にわたっており、時には10次にも及ぶ下請け構造の下で雇用責任自体を明確化することが困難な状況があり、労働組合の交渉力の及ばない領域が拡大しているという。このような現実を前に、労働組合の組織化戦略は、空間的に隔離された現場の一次情報の収集や、無料法的援助の提供などによる移民コミュニティとの信頼関係の構築など、滞在の一時性と緊急対応の必要性を前提としたものとなっている。建設のように現場が拡散し労働者が頻繁に移動する分野においては、短期雇用に結びつけられた移動の拡大は、労働者の孤立と特定の雇用主への雇用生活面での依存、雇用主とは別の新たな勧誘・職業紹介・短期雇用機能を持つ国外企業の拡大をも伴うものであり、これらの中間組織の存在を含め、労使関係はより複雑化・個別化している。

このことが制度に与える影響は深刻であり、集団的労使交渉に基づく集団的技能形成システムが経済的次元においても政治的次元においても困難に直面し、その代わりに、生産関係の再生産をめぐるグローバルな調整を迫られるようになってきているのである。

2. 移民政策と「技能」の再定義

越境的な人の移動に焦点を当て、エントリーレベルでの調整に目を向ければ、今日の選別的移民政策の下では、多くの受入れ諸国はより統合しやすいと見なされている高度技能移民（highly skilled, skilled migrant）を優先する選別基準を設けるようになってきている。しかし、そこで前提とされる「技能」の定義は決して一律のものではない¹⁸。Boucherは、移民政策の比較分析を通じて、西洋民主主義システムの下で高度技能をめぐる受け入れ制度が類似する5区域—カナダ、オーストラリア、アメリカ合衆国、EU（ブルーカード）、英国—においてですら「技能」の定義が一般的な定義からすれば狭義であり、また実際には多様であること、加えて、複数の国に共通してみられる傾向として、事前に受け入れ先を提供する雇用主による裁量に重きがおかれるようになってきていること、ホスト社会における言語能力がより求められるようになってきていること、賃金水準が高く設定されるようになってきていることを指摘している¹⁹。このように受入れ政策の実態は、学歴や資格などの基準よりも、むしろ労働市場における需要や供給側の競争関係が「技能」を定義するようになってきているのである。これを指してBoucherは、「技能」定義へのフレキシブルなアプローチ（a flexible approach to 'skills' definition）と称しているが、その恣意性が、受け入れにおける差別の撤廃という平等主義に反し、ジェンダーあるいはエスニシティの偏向—例えば高度技能における女性の少なさや中国からの受け入れの減少など—に帰結している可能性を指摘してい

¹⁷ 本段落における以下の内容は、EFBWW 2013を参照。

¹⁸ 一般的な議論では、例えばOECDがデータの基準とする教育達成度に加えて、職業資格/分類や賃金水準などが挙げられる。

¹⁹ 本段落で参照しているBoucherの議論は、G.ベッカーなどに代表される人的資本の概念に基づくものであり、技能と生産性を結びつける人的資本アプローチが前提となっている。教育や職業教育を通じた知識と技能の獲得は、生産性の拡大ゆえにより高い賃金に転じるものとされ、訓練への投資は短期的賃金上昇に代わる将来的な高給のための長期的投資と捉えられている。それゆえに賃金も技能を定義する指標とされている。

る²⁰。

加えて、このようなエントリー段階での選別強化はそもそも入国後の熟練形成を考慮していないという根本的な問題がある。実際には多くの移民は、技能以外の指標—家族統合や留学生、あるいは「非正規」—で入国しているのが実情である。移民のキャリア形成をめぐる従来の仮説では、人的資本の移転が困難であるゆえに移民は入国当初は地位の低下を経験し、時間と共に職業地位を回復させていくという想定があった。EU諸国における近年の事例研究では、非熟練労働者を吸収する分断/二重労働市場や職業ヒエラルヒーの存在や、社会文化的距離感覚による雇用主からの国籍差別などの存在ゆえに、むしろホスト国における人的資本の獲得の重要性が認識されるようになってきているという²¹。

このように実質的な労働市場の構造・機能と技能の内実から技能概念を問い直す議論は非正規移民労働者を多く抱えるアメリカ合衆国においても見られ、そこでは以下のように技能の再移転を含む重要な点が指摘されている。Hagenらは、メキシコ人非正規移民労働者の越境的双方向移動と両国での就労経験に基づく技能形成・技能移植を分析する中で、公的教育レベルの低い移民イコール「未熟練unskilled」、という元来の見方に異議を唱えている。メキシコからの移民は、年少期から家業—例えば靴・皮革産業など—の零細家内工業の手伝いやコミュニティ事業に関わることで、調理、清掃、自動車整備、家屋建設などの作業を通じて技能を習得し始め、そのような職従事経験と初等教育が合わさって自らの技能を発展させる基礎を身につけている。新規移民として彼ら/彼女らはまずエスニックネットワークを通じて第二次労働市場に従事するが、すべてが低賃金職にとどまる者だけではない。Hagenら曰く、皮肉なことに、最も上昇機会が多いのは経済のインフォーマルセクターであり、移民労働者はまず農業、建設業、造園業などの分野において故郷で習得した技能を適合させ、次に英語やマネジメントノウハウなどを含む新たな技能を習いながら、移動サイクルを貫く生涯的な技能形成を通じて、メキシコ帰国後の労働市場における上昇移動を含む経済機会の促進を実現しているのである。そして、それらの分野に共通しているのが、実体的なOJTの存在である。²²

越境的な移動が拡大するにつれて、労働市場における移民の編入様式も多様な経路を辿るようになってきている。アメリカ合衆国における建設分野を例に挙げれば、かつては参入障壁が高く保護された労働市場の典型であったが、1990年代には既にマイアミやニューヨークなどの都市でキューバ系や韓国系などのエスニックニッチの広がりが見られ、そこでは、社会に埋め込まれた経済 (economic embeddedness) や社会関係資本を鍵概念とするエスニック・エンクレイブが持つ入職促進・技能形成の機能が、建設業のような特定分野の社会的文脈に即して新たな労働市場配置を形成していくことが分析されている²³。空間的広がりを見れば、2000年代には都市の郊外化を背景として住宅部門や造園部門におけるインフォーマル経済の拡大が顕著となり、継続的に流入する非合法滞在者を含むメキシコ系日雇い労働市場の拡大が調査対象となっている。住宅関連部門は建設業の中でも顧客が分散し労使間の集团的ルール形成が困難な領域であるが、建設日雇い労働市場を分析するValenzuelaは、不利な労働条件の下でもインフォーマルなルール形成がなされ職長を中心としたグループによる雇用契約がみられることから、日雇い労働者を「不利な条件に置かれ生存を迫られた起業家 (Disadvantaged (survivalist) entrepreneurs)」と表現し、単なる底辺労働とは異なる見方を提示している²⁴。このような複数のニッチの広がり、そこで見ら

²⁰ Boucher 2019 参照。

²¹ Fellini et al. 2019, Aier et al. 2019 参照。

²² Hagen et al. 2015 参照。

²³ Waldinger 1995, Baily et al. 1991 参照。

²⁴ Valenzuela 2000 参照。

れる技能形成を通じた社会関係の蓄積は、移動の拡大の中で影響力を持つものとなっており、ホスト社会における分断的な労働市場の境界を部分的に変容させつつある。例えば、ボストンのような現在でも建設労組のプレゼンスが維持されている都市では、インフォーマルな領域において就労経験を重ね技能を習得した移民労働者を滞在資格を問わず組織化するケースが見られるようになっており、そこには技能を保持する集団としての優位性を、外部からの熟練技能の取り込みによって維持しようとする、建設労組によるかつてのセクショナリズムや排外主義を超えた新たな組織化戦略がみられるのである²⁵。

以上のように、移民労働者の技能と社会統合との関係は、技能をめぐる制度的調整あるいは排除/包摂のあり方と密接に結びついたものであり、中でも、集団的制度化形成と親和性を持つ建設労働市場における熟練技能形成ならびに熟練労働者の社会的地位は、今日のグローバル化と新自由主義的な規制緩和策の下で一様に変化に晒されている。以下で見る日本の事例においては、この動的な構造変動という視点を前提としつつ、日本の建設業における技能の社会的評価・処遇のしくみが、いかに移民労働者の受け入れ枠組みとして多くの課題を抱えているかについて考察していきたい。

III. 日本の建設分野における技能形成と社会統合をめぐる諸課題

1. 日本における建設労働

(1) 従属性、暴力性、親方制

ここまでの議論では「労働者」としての建設技能者について、他国の事例に基づき制度的変容と社会統合を論じてきた。他方、日本の建設労働者は「労働者」というよりも「職人」としての自己認識を抱いている。この「職人」意識は、日本の建設業に特有の労務供給システムと技能育成システムの下で形成されてきたものであり、近代的な労使関係や権利意識とは異質であるところの親方関係や温情主義といった、特有の社会化を伴うものでもある。以下では、まずはその歴史の起源を確認しておく。

そもそも日本で手工業者としての職人が社会的身分として発生したのは14世紀頃の中世期であるが、その時期の職人身分の人たちは年貢・公事を免除される代わりに専門的な職能を通じて領主等に仕えると同時に広域を遍歴する職人集団²⁶として、特定の主への隷属関係とは異なる「諸方兼帯」を特徴としながら、職能の世襲と請負体系の秩序の下に存在していたとされる。建築工においては「座」が日常的・制度的な組織として形成され、作業においては一時的な組織形態として番匠＝大工の組織（大工・引頭・長・連）が発達し、それを事業に組織したのが勧進上人であった。職人身分として受け入れられていた宋人の石工などがこの上人の僧と結びつき、「職人」を土木事業や開発事業に動員する役割を担っていた事例もある。中世後期には大工も諸国・郡単位に統轄されていくが、15世紀には棟梁という地位が建築工事の中に現れ、これがのちの請負業につながっていった。このように歴史を振り返れば、当然のことながら建築職人は元から資本従属的な存在だったわけではなく、また移動との関係においても東アジア文化圏における大陸からの技術の輸入と職人の移動が土木・建築事業に重要な役割を果たしていたことがわかる。²⁷

²⁵ ボストンの事例は、著者が2011年6月に実施した北米大工組合（UBC）のNew England Regional Council of Carpentersへのインタビュー調査に基づいたもの。

²⁶ ただし建築工については、廻船鋳物師などと比較すると、その移動は比較的狭い範囲だとされている。

²⁷ 以上の議論については、網野1980（第Ⅱ部）ならびに、網野2003（第二部-1）を参照。

今日につながる資本従属的なシステムを基礎づけたのは、明治期から大正期における近代化と業としての請負業者の誕生である。かつて建設省官僚であった古川は、日本の建設業を総論的に扱った著書の中で、建設市場や施工上の技術的・組織的側面だけでなく「建設業のもっているいろんな社会関係」²⁸に言及し、その変容を多面的に論じている。古川によれば、請負は幕末・明治期の直営の中から生まれ、その中でも鉄道建設などの公共工事における請負の経験の蓄積と競争入札制が新しい請負人の拡大を促していった²⁹。そして、その時期の社会関係は、特に官公庁工事における「施主（発注者）—請負人」³⁰の間の請負契約の片務性、支配-従属関係によって特徴づけられていたという³¹。同時に明治期後半は、土木分野だけでなく建築分野においても大きな変化が見られ、西洋建築技術の導入³²と大規模化の中で、一部の町の棟梁は請負師へ転向し、小規模な棟梁は下請あるいは職人に転落していく流れがあった³³。横山は明治31年（1898）に出版された『日本の下層社会』の中で、これを職人間の秩序階級の破壊と見て、「資本ある者は即ち建築工事に関係し、神聖なりとせる職人の領分を侵略」³⁴していると表現し、技能育成システムとの関係では、徒弟の年季短縮や礼奉公の忌避が見られることを指摘している³⁵。

藤野は暴動の民衆史研究の中で、この明治期以降の土木建築業における労務動員ネットワークの分析から建設業と暴力との関係を明らかにしている³⁶。藤野によれば特に鉄道建設では、「強固な親分子分関係を有する博徒や、江戸時代以来の火消人足のシステムを持つ鳶が請負人になることが多かった」³⁷ために「近代の土木建築業に博徒や鳶の親分子分関係が持ち込まれた」³⁸という。そのため、「明治・大正期の土木建築請負業は暴力と不可分に結びついていた」³⁹のであり、時にその縄張り争いは1925年に発生した鶴見騒擾事件⁴⁰のように大規模な騒乱に結びつくものでもあった。藤野も指摘するように、このような動員力と暴力性は戦時動員とも深く結びついている⁴¹。明治末期の鉄道工事への朝鮮人雇用や、日清戦争・日露戦争の際の工夫調達、また昭和期における拡張主義の下での植民地経営や、国内における軍事関連労働、非自発的移動を伴う強制労働など、抑圧を伴う大規模な動員の背景にあったのが、このような労務供給を担う土木建築請負業の存在であった⁴²。

そして戦後の労務供給システムと技能育成システムのあり方を規定づけたのも、この労務供給

²⁸ 古川1963, p3より引用。

²⁹ 現在の大成建設の前身である日本土木会社が公共工事の請負独占を目指して設立されたのも明治20年（1887年）である。

³⁰ 現代の建設産業構造をめぐる研究や運動においては、むしろ民々契約としての「元請—下請」、つまり施工者の間の重層的な片務性が問題視されてきたが、競争の入札制度改革や投機的ディベロッパーとしての建設不動産業者の業態拡大などを見るにつれ、公共部門のみならず民間部門を含め、かつて古川が指摘した「施主（発注者）—請負人」の関係に改めて着目することの重要性は増していると考えられる。

³¹ 古川1963参照。

³² 技術的には日本政府に招かれて欧州から来日した建築家たち（御雇建築家）が主導した。（藤森1993）

³³ 竹田（1991）はその自伝の中で、明治後半期の自らの修行時代における年季奉公から建築家への道を回顧し、江戸時代からの棟梁の流れと近代建築への移行期における建築職人の世界を内側から描いている。

³⁴ 横山1985, p89-90より引用。

³⁵ 横山1985 p95-97参照。

³⁶ 藤野2015参照。

³⁷ 藤野2015, p139より引用。

³⁸ 同上。

³⁹ 藤野2015, p144より引用。

⁴⁰ 東京電力の火力発電所建設にあたり、基礎工事を請けた間組（下請は三谷秀組）と建設工事を請けた清水組（下請は青山組）が引き起こした乱闘事件（460人余りが検挙された）。この鶴見騒擾事件の詳細はサイトウマコト（1999）に詳しい。また青山（1991）による事件を題材としたベストセラー小説も出版されている。

⁴¹ 藤野2015, p149-150参照。

⁴² 徐根植2012, 西成田2015, 筆宝1992, 竹内2014などを参照。

請負業者の存在である。GHQ主導の労使関係の民主化の下では、直接雇用化に対して業界からの強固な抵抗がみられた⁴³。特に1947年11月30日に公布された「職業安定法」では、建設業に関係して労働者供給事業の全面的な禁止が目指され、いわゆる「労働ボス」の排除を目的として一切の請負制度を規制する勧告が出されている。これに対して業界は陳情を行い、「単に筋肉労働だけを提供しようとするものでないものは、単なる搾取的親方ではない」として下請制の温存に努めたのである⁴⁴。ここには、熟練労働者集団としての親方制度の存在を請負制度の正当性の根拠とする論理がみられる。その一方で、親方制度が担っていた年季奉公などの徒弟制度＝技能育成の機能は、封建的だという理由で公的・組織的な後ろ盾を持たないままに弱体化していった。1947年6月に公布された「労働基準法」第69条では「徒弟の弊害排除」がうたわれ、本来なら集団的技能育成システムに主体的なかかわりを持つところの建設労働組合も徒弟制度の廃止を提唱する一方で⁴⁵、インフォーマルな親方制度に依存した技能育成システムを是認していくようになった⁴⁶。

以上、部分的にはあるが歴史的な流れを概観したが、日本の建設労働は、近代化の過程においても対等な集団の労使関係と集団的技能育成システムの形成を条件づけないような歴史的構造に基礎づけられており、そこには請負制に依存する特有の労務供給システムの論理が存在してきたことがわかる。

現代の建設産業構造の下で、この親方制度が担う現場技能育成の内実がどのようなものであったのか、またいかなる課題に直面しているのかという点については別途分析を要する問題であるが、既存研究において指摘されている特徴を挙げれば以下の通りである。第一に、これまでの日本の建設技能育成の中心は技能資格取得教育とOJTであったが、技能検定や労働安全衛生法で義務付けられているような資格取得、そしてそれを通じた多能工化は直接的な熟練形成と賃金向上に結びつくものとはなっていないこと⁴⁷、第二に、多くの場合、専門下請業者の下でのOJTは見よう見まねの経験的熟練によって成り立っていること⁴⁸、第三に、すでに1980年代において下請企業が職人の養成に困難を抱えるようになってきていること⁴⁹、などである。重層下請構造の下で労務供給と技能育成が両立し得なくなっていることは、2000年代に入ってから専門下請業者における技能継承が危ぶまれていることから分かる⁵⁰。加えて、今日では労働市場のさらなる流動化の流れが指摘されている。

(2) 流動的労働市場

この労務供給システムの末端に位置してきたのが寄せ場など日雇い労働市場の存在である。渡辺は、参与観察に基づく重厚な記述をもとにした著書の中で、寄せ場を労働力調達手段の一つと

⁴³ 佐崎1984, 第2節参照。

⁴⁴ 全国建設業協会編1968, p16-17より引用。

⁴⁵ 例えば、1947年1月に結成された東京土木建築労働組合の結成大会の綱領の10項目の8番目には「徒弟制度の廃止と民主主義的技能教育制度の確立」が含まれている。

⁴⁶ 藤澤(2012)は、建設産別である全建総連(全国建設労働組合総連合)傘下の職業訓練校のほとんどが労働組合としてではなく事業所内共同訓練として運営されてきたことに対し、「その事業所のほとんどは名ばかりの個人事業所であり、見習生(徒弟)の多くは親子・兄弟関係にあり、雇用保険の適用除外の対象者であった。職業教育訓練の財源を雇用保険に委ねながらも、その制度の枠外で細々と育ててきた果実を手間請けの個人事業主(一人親方)という重層の再底辺に位置づけてきたこの産業のあり方こそが最大の問題」(p96より引用)であると批判している。

⁴⁷ 木村1997, p155-162参照。

⁴⁸ 高梨編著1978参照。

⁴⁹ 内山1983, p160-176参照。

⁵⁰ 建設産業専門団体連合会2007参照。

する「飯場制度」（労務手配・労務供給のしくみ）における労働実態を詳細に分析し、今日では技能労働者の養成や囲い込みのあり方が変化し、寄せ場の縮小の一方で「飯場の巨大化」がみられることを明らかにしている⁵¹。その中で渡辺は、中国人技能実習生を雇用する建設会社での観察から、職場では、「有能さへの志向を持つ労働者同士の助け合いがあり、初心者の労働への適応を助けている一方で、「怠け者」を創出することで労働者の選別と排除を行ない、職場の規範を作り出し⁵²ていることを指摘する。労働者にとっての過酷さ—労働そのものや労務管理のあり方、また職場の人間関係—ゆえに若年労働者が定着せず、職場は長年働いてきた中高年に占められており、そのなかで渡辺は、会社が中国人技能実習生を用いるのは「過酷な労働条件に耐える若年労働力を確保するためではないか」⁵³と推測している。その反面、彼の詳細なフィールドノートからも分かるように、入職の時点での仕事の多くは熟練や技能を要しない仕事であるものの、かといって素人がこなせるものではなく、また振る舞いについての「勘所」が求められるというハードルの高さもある。そして一方では、職長など社員としての就労経験を持つ有資格者が存在する。そこには、新規入職する労働者は定着しキャリアを積むことが難しい反面、経営側は出来るだけ多様な労働者を一定規模で確保しつつ、現場の指揮ができる技能者を確保しなければならない、という矛盾した論理が存在していることがわかる⁵⁴。

このような末端労働市場の変容は単なる個別労働市場としての事例にとどまるものではなく、そこに表出されているのは、やはり戦前から続く入職から退職までのキャリア形成を容易に描くことができない公的な技能育成・評価制度の不備であり、流動的労働市場および労務請負業に依存する動員のあり方が依然として維持され続けていることの問題性であろう。

雇用面を見れば、1990年代後半以降の建設市場の縮小の下で、個人請負労働—いわゆる一人親方—が拡大している⁵⁵。一人親方とは、かつては小規模建築部門における材工共元請の独立自営業者を指していた。それに対し、今日的な個人請負労働は、従来のように職階の一つとしての技能蓄積に基づく独立自営化と高収入を意味するものではなくっており、多種多様な部門に広がる下請けの一人親方としての不安定就業の側面が強くなっている。その背景には、1970年代以降の企業による社会保険料負担回避などの外注化戦略があり、それゆえに社会保険未加入問題は2010年代に入ると主要な産業政策課題として位置づけられるようになるのである⁵⁶。

建設のように非熟練技能と熟練技能が連続性を持つ労働市場においてインフォーマル性⁵⁷が高まるということは、非熟練労働市場においては脆弱性ゆえに過酷な労働条件を受け入れざるを得ない多様な労働者の拡大に繋がり、熟練労働市場においては技能の持つ自律性が社会的地位に結びつかない擬制的な契約形態としての個人請負労働の拡大に繋がることを意味している。

2. 建設業における受入れの制度化—改正入管法施行を受けて

(1) 受け入れの経緯

⁵¹ 渡辺2017参照。

⁵² 渡辺2017, p403より引用。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 渡辺2017, p254参照。

⁵⁵ 「労働力調査」（総務省）の建設産業の地位別就業者数の数値では、「日雇」が1986年から2015年の間に半数以下に減少しており、1990年代後半より就業者総数や「常雇」が減少に転じているのに対し、「雇無業主」は一転して増加傾向にある（柴田, 2017, p10-12参照）。また一人親方の労災保険特別加入者数も2000年215,532人から2014年423,971人に倍増した（「労働者災害補償保険事業所年報」（厚生労働省）数値より）。

⁵⁶ 一人親方問題については、建設政策研究所2010, 柴田2017を参照。

⁵⁷ ここでのインフォーマル性とは、Castellsら（1989）によるインフォーマル経済の分析において指摘されている生産関係の特有の形態であるところの制度的規制の欠如という理解に基づいている。

このような日本の建設業において、新たな外国人労働者受け入れはどのような進展していくのだろうか。まず、これまでの経緯を整理すると以下の通りである⁵⁸。

1990年代の研修・技能実習制度の確立期には、建設業での新規受け入れは比較的限定的であり年間2千人台に留まっていた。典型的な受け入れ職種としては、鉄筋など加工場を持つ部門が挙げられる。この時期には建設分野の中小零細部門における劣悪な受け入れ事例が頻繁に発生し社会的批判の対象となると共に、大手元請現場では言葉の問題や安全問題を理由として実質的に制度活用を忌避する傾向があった。

2000年代の技能実習制度の拡充期になると、向井建設など業界に影響力を持つ企業によるモデル事例が現れ、特にとびや型枠などの躯体関係職種では現場での受け入れが既知の事実となっていく。送り出し国が中国からベトナムに移行する中で、現地の訓練校に講師を共同派遣するなどの業界推進型の制度促進策もあり、個々の専門工事業者や受け入れ経験の乏しい職種業界による戦略の模倣につながっていった。国内の若年労働者の増加が見込めない中で、3年の期限付きであっても定着すること、その一方で熟練形成に限界があるために中長期展望を描けないことが、受け入れ企業の論理でありジレンマであった。

そして、2014年以降になると建設業における技能実習生の受け入れ人数が急激に増加傾向となる⁵⁹。2016年のいわゆる技能実習法（技能実習3号創設、3年から5年への延長）の成立に先立つ2014年に、建設業独自の時限措置「外国人建設就労者受入事業」（2015年度～2020年度）が創設されている。これは技能実習修了生に対する就労者としての再入国・延長措置であり、技能実習と合わせて最長6年間の滞在を可能とするものであった（滞在資格は「特定活動」）。実際の事業活用は想定を大幅に下回るものとなっているものの、これを契機として、国土交通省（以下、国交省）政策としての受け入れ推進が業界へ向けて方針として示されていくことになる。

以上のように、建設業における受け入れは、かつての「限定的活用」あるいは「忌避」から、2014年を境に一転して「推進」へ舵を切った段階にある。

(2) 特定技能をめぐる制度化の現状

では、「特定技能」における受け入れは、これまでとはいかに異なるものなのか。まず、その目的に大きな変化がみられる。2015年施行の「外国人建設就労者受入事業」は少なくとも表向きは一般的な建設産業雇用政策とは切り離されたものであった。政策上、事業はあくまでも2020東京五輪に関する一時的な建設需要の増大を理由とし、そこに関してもまずは「就労環境の改善、教育訓練の充実強化等によって、離職者の再入職や高齢層の踏み止まりなどにより、国内での確保に最大限務めることが基本」⁶⁰と示されていた。それに対し、「特定技能」では一転して、国土維持をめぐる中長期的観点が導入されている。それを端的に示すのが土木分野の解禁である。「外国人建設就労者受入事業」の時点では、「中長期的には、将来にわたるインフラの維持管理や災害対応等を地域で担う人材」について、「こうした構造的要因による担い手不足の懸念に対しては、今回の緊急措置とは別に、中長期的な観点から、必要な人材を国内で確保していくことが基本」⁶¹と記されていたことからすれば180度の方針転換である。「特定技能」の分野別運用方針におい

⁵⁸ 以下の受け入れ経緯の詳細については、恵羅（2016）を参照。

⁵⁹ 「『外国人雇用状況』の届出状況」（厚生労働省）の数値（各年度10月末現在）では、建設業における外国人労働者数推移は、2010年13,490人、2013年15,647人、2014年20,560人、2015年29,157人、2016年41,104人、2017年55,168人、2018年68,604人となっている。

⁶⁰ 建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議とりまとめ（平成26年4月4日）「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」参照。

⁶¹ 同上。

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」⁶²と明記されている。新たに移動性の確保が重要な論点として登場し、建設業における大都市圏への集中を阻むための措置として、自治体における一元的な相談窓口の設置や、ハローワークによる就職支援、国交省による地域別有効求人倍率の定期的把握などが挙げられ、「各地域の事業主が必要な特定技能外国人を受け入れられるように図っていく」⁶³という方針が出されている。

現在、国交省および業界主導の下で受入れをめぐる制度構築プロセスが進行中であるが、現時点で把握できる範囲で動向を挙げると以下の通りである。

第一に、具体的な内容としては、対象11業務に3年間で最大4万人の受け入れが想定され、9割以上が技能実習からの移行と試算されている。ただし国交省の説明によれば、上限はその時々ストックを基準としたものであり、また技能実習制度との関係については、中長期的には「あくまでも試験が表玄関、いずれはメインになっていく」と制度の移行が強調されている⁶⁴。これには技能実習制度の受け入れ対象ではない4業務—「トンネル推進工」「土工」「電気通信」「鉄筋継手」—が「特定技能」の対象として認められており、追加職種も現在検討中となっていることが影響しているだろう。

第二に、所轄官庁としての国交省の積極的関与の下で、業界における受入れスキームが構築されつつある。既に、元請団体である日建連や特別民間法人である建災防が方針や運用手引きを発表しており⁶⁵、また産業集約的な単一業界組織である一般社団法人「建設技能人材機構」(JAC)の設立を通じて専門工事業者団体が中核に位置付けられ、業界一丸となった共同運営の仕組みが作られている。産業政策との関連では、本年度4月から本運用が開始された「建設キャリアアップシステム」(CCUS)への登録の義務化によって技能評価制度との接合がなされ、全現場従事者を対象とする4つのレベルの技能評価の中に、技能実習、就労者、特定技能が位置づけられることになっている。⁶⁶

第三に、業界の新たな動きである。運営組織であるJACには日建連、全国建設業協会、職種別業界団体などが正会員として連なっている。設立準備段階では躯体職種を中心とした構成であったが⁶⁷、設立後には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(PC工協)、日本電設工業協会(電設協)などの組織が加わっている。個別の業界内で見られる変化としては、一つに業種団体の主体的関与と会員拡大である。躯体関係では、鉄筋などの団体が「登録支援機関」としての活動を開始し、鉄筋や型枠などでは団体会員資格を緩和して二次下請け以下の入会を可能にする措置を設けるようになっていく。また「土木」については明らかに政策的な推進対象と位置づけられている。2019年7月24日に開催された国交省と土木団体⁶⁸との会合にお

⁶² 「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)別紙6「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」参照。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 著者が参与観察を行った、建通セミナー「外国人材活用実践セミナー」(2019年6月24日開催)における国交省の担当者による説明から。

⁶⁵ 一般社団法人日本建設業連合会「建設分野の特定技能外国人安全安心受入宣言」(2019年4月18日)「特定技能外国人の建設現場への受入に関する方針」(同日、2019年6月28日改正)および、建設業労働災害防止協会「建災防統一安全標識運用の手引—「建設現場安全標識に関する指針」の解説と活用方法」(2019年7月22日)参照。

⁶⁶ 受け入れスキームについてのより詳しい概説については、恵羅(2019)参照。

⁶⁷ 日本左官業組合連合会、日本型枠工事業協会、全国鉄筋工事業協会など。

⁶⁸ 現在、「土工」業務での受け入れを進めるのは以下の4団体—日機協(日本機械土工協会)、日本躯体(日本建設躯体工事業団体連合会)、全中建(全国中小建設業協会)、PC工協(プレストレスト・コンクリー

いては、「地方では土工が多能工的な役割を果たしており、汎用性の高い職種だ。土工工事に関するボリュームゾーンであり、人材も求められる」⁶⁹という発言もなされ、技能試験に係る業務内容を見ても、掘削・埋め戻し・盛り土などの基本的な土木業務に加えて、資機材・土砂の搬入・運搬、足場の組立・解体、モルタル注入・充填、薬品の散布・混合、現場内作業の準備・補助といった関連業務が含まれていることがわかる。

第四に、送り出しとの協議については、ベトナムでは既に現地訓練校5校（都市建設短期大学、第一建設短期大学、建設機械短期大学、ホーチミン建設短期大学、ミエンタイ建設大学）との間で業務提携の具体的協議が進められており、訓練と試験の実施が決定されている。フィリピンでは当面、「電気通信」の試験を現地で行う計画となっており、来年度以降は技能訓練を実施することが調整されている。多様な形態の民間の送り出し機関が関与し、移民産業として利益・搾取構造を確立してきた既存の技能実習制度と比べると、少なくともベトナムでは、「特定技能」での送り出しは限られた数の大学機関（短期大学含む）に集約されるようである。しかしながら、試験合格者は「特定技能」として、不合格者は「技能実習」として受け入れる方針も出されており、複数の在留資格の併存と制度の重なり合いが、より複雑な調整を要請していくことが予想される。

3. 「不可視性」と「管理強化」

ここまでは、日本の建設産業構造と受入れ政策をめぐる新たな産業再編について見てきた。以下では「不可視性」と「管理強化」という側面に焦点を当て、建設における今日の受け入れ論理について批判的に検討したい。

これまで見てきた通り、日本の建設労働は請負形態の下で実態が不可視化されており、技能実習制度をめぐる問題においても、その負の側面が明らかにされてきた。暴力性は現在でも受入れ現場に影響を及ぼしており、失踪をめぐる既存調査では、失踪動機における以下の項目—「暴力を受けた」（建設での回答割合10.5%、建設以外での回答割合2.6%）「指導が厳しい」（同16.2%、同10.9%）—において、建設は顕著に回答割合が高くなっている⁷⁰。また失踪後の就労状況は、引き続き建設関連（建設作業員、解体作業員など）に従事している割合が3～4割程度にとどまっており⁷¹、国内労働者と同様に定着が極めて困難な産業であり続けていることがわかる。また、建設業において表面化し難いが常態的なハラスメントとして、現場指導者からの抑圧的な振る舞いや言葉の暴力がある⁷²。例えば、著者がインタビューをした20代前半のベトナム人実習生は、労働条件そのものは他の実習生と同様で大きな不満を抱いていないものの、最もストレスを感じているのは一緒に働く職長からの扱いであった。具体的には、工作中に実習生（日本人の場合もある）が失敗をすると、実習生本人あるいは同じチームで働く実習生に対し、1時間以上に渡り「馬鹿野郎」「くびだ」「ベトナムに帰れ」というような言葉を言い続けることが頻繁にあるという⁷³。技能実習制度においては、基本的に転職・職場の移動が認められてないために、実習生は特定の雇用主との雇用契約に依存しており劣悪な労働環境に当たった場合、声

ト工事業協会）一である。また国交省との会合には、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・表示協会なども出席している。

⁶⁹ 建設工業新聞2019年7月25日掲載記事参照、建設市場整備課による言及。

⁷⁰ 建設政策研究所2019a。

⁷¹ 同上。

⁷² これまで指摘されてきた大規模元請現場での典型的な事例は、元請による軍隊式の朝礼の強要やそこでの個人のつるし上げである（全建総連関東地方協議会の大手企業交渉における要求資料など参照）。

⁷³ 2019年9月8日実施インタビュー調査から（ベトナム人通訳を介して日本語で実施）。

を上げることや労働条件の改善は容易ではない。

加えて、現場では第三者による問題解決への関与もなされない傾向にある。著者がインタビューをした受け入れ事業主の中には、技能実習生の受入れに際して、自らが雇用する日本人社員にいじめや暴言をしないことの誓約書を事前に書かせている事例があった。その事業主は、現場で他社の従事者が実習生を叩くなどの暴力行為を行っていることを目にしており、「いじめだね、奴隷扱いみたいな感じに使っている人たちも結構多い」と述べている。またそのことに対して、「もし自分が嫁さんと子供がいて、借金して異国に行って、ぶっ叩かれたら、めっちゃ可哀そう」という感情を抱くという。そんな彼が実習生の面接で重要視していたのは、「ハングリー精神」であった。その根底には、「技能なんて頭がよければ勝手に良くなる」「ちょっと頑張る気持ちがあれば」「俺の場合は親方に怒られるのが嫌で負けたくないから1年で親方になった」という自らの経験がある。ゆえに実習生の採用面接に際しては技能よりも熱意を求め、漠然とした出稼ぎ意識よりも既婚者で持ち家や起業など具体的な目標を抱いている候補者を選べば、きつい仕事であっても耐性があり継続することができるという風に捉えているという⁷⁴。このインタビューに限らず、受け入れ事業主に話を聞くと多くの場合、雇用主側は実習生を「この子達」と表現し、時には親の気持ちのような親しみと庇護意識を抱き家族のように扱っていると語る人もいる。実際、中小建設事業主の場合は、日本人の職人同士であっても同郷や親類あるいは先輩後輩などの友人関係など個人的な紐帯によって結びついている場合が少なくなく、職場文化としての親方子方関係や仲間意識も存在しているだろう。しかし、一方では忍耐を重んじる温情主義ゆえに、現場での社会関係がもたらす諸問題に誰かが気が付いていたとしても、労働者権利や労使交渉のような発想に結びつき難く、自らの手の届く範囲での「好意」による個別の便宜によって調整するという問題解決のあり方が一般的となっているともいえる。

産業政策側に目を向ければ、この間の受け入れ制度構築を通じて、「管理」の側面が強化されている。これまで国交省は技能実習制度をめぐる発生する現場の劣悪な実態を十分に把握・対応する取り組みを怠っていた。その転機となったのが、2015年施行の「外国人建設就労者受入事業」であり、その際に設立されたのが一般財団法人「国際建設技能振興機構」(FITS)である。FITSは受け入れ事業主や特定監理団体に対する監督業務を担い、就労者に対する対面あるいは電話回線を通じた母国語での面談を含め、これまである程度の網羅的な巡回指導を実施してきた。しかしその内実は、主に法令順守をめぐる契約関係の微細な事実確認であり、違反摘発事例の多くは手続き上・書面上の指導などで、そもそも事後的な対応に過ぎないという限界がある。同団体が、「特定技能」のスキームにおいても同様の監督機能を担うことになっており、大幅な業務の拡大も想定される。しかしながら、FITS自体は産業構造・制度形成のあり方そのものには主体的に関与しないため、委託された予算の拡大再配分と組織への新たな人員の配置を促進したところで直接的には問題の根本的解決には結びつかないだろう。それと比べると、管理システムに大きなインパクトを持つ可能性があるのは、やはり就労履歴管理を担うCCUSの運用開始である。もし、すべての現場労働者の個人情報データのデータ化が⁷⁵、機能しうる技能評価システムの確立と技能者の処遇改善に結びつくならば、移民労働者が国内労働者の同等あるいはそれ以上の処遇を保障されることにも通じるだろう⁷⁶。

⁷⁴ 2019年6月7日実施インタビュー調査から。

⁷⁵ 本年度からの本運用開始以降の5年間で全現場労働者の登録を目指しているCCUSであるが、2019年9月30日現在のID登録者数は、全国で技能者116,290人(就業者比率2.3%)、事業者22,516社にとどまっている(一般財団法人建設業振興基金、建設キャリアアップシステムHP掲載「建設キャリアアップシステム 都道府県別登録数について」、ならびに総務省「労働力調査」(2018年数値)を参照)。

⁷⁶ 国交省は、CCUSと連携して2019年度内に「外国人就労管理システム」の開発と2020年度の稼働を予

確かに、制度の適正化をめぐり良く目にする「日本人と同等」という表現は、国内労働者の処遇が公正である場合に初めて意味を持つものである。しかしながら建設を見る限り、現時点では複数の違和感を持たざるを得ないのが現状である。

第一に、現存する多様な雇用形態の存在である。改正入管法施行に際して建設分野では受け入れ基準の見直しが発表され、技能実習、外国人建設就労者受入事業、特定技能のすべてにおいて、「日本人と同等以上の報酬を安定的に支払うこと（月給制）」と規定された⁷⁷。その一方で、国内労働者の多くは現在でも実質的な請負契約の下にあり、外注化や一人親方化を含め、一つの企業の中でしばしば雇用形態は使い分けられている実態がある⁷⁸。

第二に、起業に対する障壁である。特定技能は雇用契約を前提としているため、熟練技能形成による社会階層移動の一形態としての独自事業主化を通じたキャリアアップを想定していない。移民論においては、起業を含むエスニック・ニッチ、エスニック・エコノミーの形成は移民の社会的編入様式の重要な要素ともされているが⁷⁹、日本の特定技能を見る限りその経路は閉ざされており、そこには就労条件の安定化の一方で経営者への移行を通じた上昇可能性を阻むという両義性が存在している。

第三に、「不可視化」領域への包摂が正当化されることへの危惧である。例えば、福島廃炉をめぐる東京電力による「特定技能」外国人受入れ決定の報道⁸⁰が衝撃と批判をもって受け止められたのは、そこに存在する差別をめぐる構造的な問題と、「日本人と同等」という表向きの論理があまりにも乖離していることが誰の目にも明らかであったためであろう⁸¹。しかし、行政側の論理は社会的反応とは必ずしも一致しないものであった。特定技能の施行に際して、当初より国交省担当課が持っていた認識は、除染作業も原発敷地内での作業も日本人と同様に「国内法令に基づいて対応する」というものであり⁸²、これは対象業種に該当してさえいけば日本人が従事する現場すべてが対象となることを当然視するものであった。しかし、その業種の境界線自体、恣意的なものであることを認識すべきである。例えば解体作業への従事は技能実習制度の時点から問題視されてきたが、そもそも技能実習で決められている技能検定の試験範囲を定める過程に業界が関わっており、そこに連なる関連業務は業界の実態を反映したものになっている。外国人技能実習機構のウェブサイトに掲載されている移行対象職種の審査基準の「とび職種（とび作業）」（2号、3号）を見ると、「必須業務」のなかに「②仮設建設物等の組立て及び解体作業」とあり、その細目には足場等の仮設設備だけではなく、「次に掲げる構造の組立て及び解体作業

定している。国交省によればこのシステムは、特定技能外国人の受入計画のオンライン申請を可能とするとともに、特定技能外国人受入企業が認定を受けた受入計画に従って就労させていない場合にはアラートを示すものである。（国交省、第2回建設業社会保険推進・処遇改善連絡協議会（2019年5月15日）、資料2「建設キャリアアップシステムの構築と政策展開について」参照）。

⁷⁷ 国交省「建設分野における受入れ基準の見直しについて」（建設技能人材研究会編著『建設分野の外国人材受け入れガイドブック2019』p104掲載、大成出版社）。

⁷⁸ 公的統計に見る建設労働者の3保険（雇用保険、健康保険、厚生年金）加入割合は、2011年の57%から2018年の87%へと増加している（「公共事業労務費調査」数値より）。その一方で、社保加入や働き方改革規制逃れを目的とした一人親方化が問題となっていることから、その抑制が2019年度の産業政策において重点課題の一つとして挙げられている（国交省、第2回建設業社会保険推進・処遇改善連絡協議会（2019年5月15日）、資料6「今年度の当協議会の重点課題について」参照）。ちなみに、改正入管法施行以前の業界では、将来の働き方について「技能労働者の直用型」と「グループ連携強化型」の二極化が進むことが予想されていた（国交省、建設産業政策会議第2回（2016年11月25日）、参考資料1「10年後を見据えた建設業のあり方について」）。

⁷⁹ Portes ed. 1995参照。

⁸⁰ 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」を受け入れへ」参照。

⁸¹ その後、国交省は汚染物質除去やその後の建物解体作業は11職種に当てはまらないと答弁している（2019年4月23日参議院法務委員会）。

⁸² 惠羅2019、注33参照。

1.木造建築物 2.鉄骨造 3.コンクリート造・石積造」が含まれていることから、とび職種と解体等の作業は切り離せないものとなっていることが分かる⁸³。

第四に、果たして「日本人と同等」の論理で十分に対応できるのかという別の問題がある。建設分野では特に労働安全の問題が大きい⁸⁴。日本の建設業における技能実習生をめぐる状況をみると労災発生率が顕著に高く、労災隠しや労災を理由とした強制帰国の事例も発生しているなど問題が多い⁸⁵。労働安全は、労働者の権利の中でも最も基本的なものであり⁸⁶、受入れの拡大を前に最も緊急を有する課題の一つである。現在、対策が先行しているのは建災防が推進する現場における安全標識などの多言語化と非言語化であるが、多種多様な職種、広範な地域、様々な規模の現場への受け入れをめぐるのは想定されていない課題も出てくるのが想定される。例えば中長期的なリスクである。これまでも移民支援組織による省庁交渉の中で、技能実習生の粉じん暴露や有機溶剤の中毒問題などをめぐって帰国後の労災申請や健康管理のあり方が問われており、建設においてもアスベスト（石綿）のじん肺などが重大な問題とされている⁸⁷。建築物等の解体・改修事に伴うアスベスト除去に従事する際には、特別教育（学科のみ4.5時間）の受講が必要である⁸⁸。同様に、土木工事として発注される除染作業においても、特別教育（学科4.5時間、実技1.5時間）が必要となっている⁸⁹。これまでの経緯を考えれば、国外からの労働者に限らず、建設現場に従事するあらゆる労働者が直面する現状として、これらの関連する現場にリスクを認識せずに従事してしまう危惧が大きい。しかしながらその対策を考える際にはすべての労働者に対して一律の規制で十分とは言えない。例えば、特別教育は国交省ではなく厚生労働省が管轄しているが、現時点で日本語のみの実施にとどまっていることから見ても、産業政策として労働安全をめぐる中長期的な観点を含む移民労働者受け入れの体系的な対策づくりは容易に進まないことが懸念される。

特定技能という新たな受入れ枠組みが施行され、各業界の意向が受け入れ制度構築そのものに影響を及ぼすようになってきている現段階においては、多様な労働者が編入される個々の文脈について産業の実態に即した理解と対応が早急に求められている。

⁸³ ただし、2016年6月1日（改正建設業法施行日）から、従来の建設業法では「とび・土工工事業」に含まれていた「工作物の解体」が独立し、建設業許可に係る業種区分として新たに「解体工事業」が追加されたことから、今後、専門工事業者のまとまりとしての業界という意味での「解体」職種が形成されていく可能性もある。

⁸⁴ 労働安全および健康は「技能」に含まれるのかという問題もあるが、著者はそれらは最も基礎的な「技能」の形成要素だと捉えている。例えば、アメリカ合衆国においては産別労組がOSHA（Occupational Safety and Health Administration、労働省の一機関である労働安全衛生庁）と連携して建設産業レベルのプログラムを創設しており、その履修は公的見習い制度で必須とされ、また滞在資格を問わずすべての労働者に適応されるべき基準として、労働組合による移民労働者組織化戦略においてもキャンペーンに正当性を根拠を与えるものと位置づけられている。

⁸⁵ 恵羅2019, p17参照。

⁸⁶ 著者が傍聴した建設業における特定技能に関する業界説明会では、行政側からの報告者の中で唯一、「外国人材」「就労者」ではなく「労働者」という言葉を発したのは、独立行政法人労働者健康安全機構 労働安全衛生総合研究所からの報告担当者であった。

⁸⁷ 建設政策研究所2019b。

⁸⁸ ストックアスベストの建築物解体は少なくとも今後20年は継続すると予想される。石綿等が使用されている建築物、工作物または船舶の解体等の作業（石綿則第4条）を行う際には、石綿によるばく露により肺がんなどの重度な健康障害を引き起こす危険性があることから作業を行う従事者には、特別教育（安衛則第36条37号）の修了者（石綿取扱作業従事者）を就かせることが事業者には義務付けられている。2014年6月1日施行の改定石綿障害予防規則では、従前の吹き付けられた石綿に加え、石綿が使用されている保温材、耐火被覆材等が張り付けられた建築物等にも石綿則が適用されている。

⁸⁹ 2012年1月1日に「東日本大震災により生じた放射性物質により汚染された土壌等を除染するための業務等に係る電離放射線障害防止規則（除染電離則）」が施行され、事業者は除染等業務を行う労働者に対して特別の教育を行うことが義務付けられた。

IV. おわりに

本稿の冒頭で触れた改正入管法における技能認識は、以上で論じてきたような特定産業に即した技能をめぐる、広範で多面的な関係を踏まえたものとはなっていない。すでに、日本の建設分野における技能形成と社会統合をめぐる問題は、単なる即戦力としての労働者の受入れといった議論に収まるものではないことは明らかである。制度的調整という観点で言えば、日本の建設業において改正入管法のもたらす制度構築は、労務供給システムと技能育成システムの越境化を意味している。しかし、日本の建設業においては、これまで集団的技能形成システムが不在であり、請負をめぐる支配-従属関係の秩序の下で、技能の社会的地位は曖昧に位置づけられてきた。それゆえに、技能者の労働者意識や権利意識も希薄で、多くの問題を内包したままに産業構造が温存されてきた。このような文脈において受入れが拡大すると考えるならば、改正入管法をめぐる形式的な制度の構築のみで、移民の社会的統合や労働者としての処遇改善は実現されるとは考え難い。

現実に関心を持てば、改正入管法と産業政策との接合が進められてはいるものの、そこでは個々の業界の組織生存戦略や行政側の管理の論理が先行し、建設における技能とはどのような社会関係によって成り立っているのか、という本質的な問いはなされないままである。特に、不可視性をめぐる問題については、その要因としての請負関係に適応する態度や意識がすでに業界に関わるすべてのアクターに内面化されているために、実体的な問題認識と構造的解決が困難な領域となってしまう。

産業秩序形成における新たな動きとしては、業種団体のまとまりとしての業界が実質的なアクターとなりつつあるが、そこでも建設業においていかに対等な社会関係の創出が可能となるかという点について展望が見えているわけではない。むしろ、近年の現場においては、モラルの低下やコミュニケーション不足が指摘されるようになっており⁹⁰、請負制度の下で管理側の労働者を含めて技能形成を支える労働環境のあり方が危機的な状況になっているのではないかと危惧される。建設生産におけるモラルの低下、倫理の欠如は、職文化によって社会化される熟練集団としての安定的な地位・秩序形成をも足元から揺るがすものでもある。

以上、懸案すべき点を多く述べてきたが、視点を変えれば、多様な労働者の受け入れをめぐることは、これまで暗黙視されていた技能形成システムを可視化していく流れがあることも確かである。政策的提言を加えるならば、この転換期において、集団的な誤謬や視野狭窄の思考停止の下にかつての暴力性と従属性による動員を繰り返すのではなく、これを硬直化してしまった制度や意識を問い直す機会として捉え、新たな開かれた関係性の構築という発想を持つことを求めたい。

【付記】

1. 本稿は、著者が企画・報告者として参加した、2018年12月22日成蹊大学アジア太平洋研究センター/移民・ディアスポラ研究会共催公開シンポジウム「人口減少時代と外国人労働者—日本の産業・労働政策と社会的公正の未来を考える」でのコメンテーター是川夕氏（国立社会

⁹⁰ 建設産業専門団体連合会の才賀氏は、現場変化を以下のように指摘している。「労働者派遣法の改正により、施工管理、現場監督等派遣労働が認められ、現場では、業務の不明確化から責任範囲が曖昧で、リスク回避最優先によるモラル低下、コミュニケーション不足が起きており、増え続ける管理書類や報告書の提出に追われ助手に対する指導や教育を行っている余裕がなく、現場の業務は下請任せになっているのが現状です」。(国交省、建設産業政策会議第2回(2016年11月25日)、参考資料1「10年後を見据えた建設業のあり方について」p20参照)

保障・人口問題研究所)からの問題提起、技能(skill)を軸にした社会統合はいかに可能か、という論点から出発し、著者がこれまで焦点を当ててきた建設分野に即して考察を試みたものである。

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

参考文献

<英語文献>

- Auer, D. et al. 2019. "The Matching Hierarchies Model: Evidence from a Survey Experiment on Employers' Hiring Intent Regarding Immigrant Applicants." *International Migration Review*. 53(1):90-121.
- Baily T. et al. 1991. "Primary, Secondary, and Enclave Labor Market: A Training System Approach." *American Sociological Review*. 56: 432-445.
- Boucher, A. K. 2019. "How 'Skill' Definition Affects the Diversity of Skilled Immigration Policies." *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 45:1-18.
- Burawoy, M. 1979. *Manufacturing Consent: Changes in the Labor Process Under Monopoly Capitalism*. University of Chicago Press.
- Burawoy, M. 2008. "The Ethnographer's Curse: Labor Studies in the Era of Market Fundamentalism." (= 鈴木玲訳, 2009 「エスノグラファーの呪い—市場原理主義の時代の労働研究」『日本労働社会学年報』 20: 85-98.)
- Busemeyer, M. et al. eds. 2012. *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press.
- Castells, M. et al. 1989. "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy." Portes et al. eds. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Advanced Countries*. The Johns Hopkins University Press.
- EFBWW. 2013. "EFBWW study: Temporary Migrant Workers in the Construction Industry in the EU." *CLR News*. No.4.
- Fellini, I. et al. 2019. "A "U-Shaped" Pattern of Immigrants' Occupational Careers?: A Comparative Analysis of Italy, Spain, and France." *International Migration Review*. 53(1):26-58.
- Hagen, J.M. et al. 2015. *Skills of the "Unskilled": Work and Mobility among Mexican Migrants*. University of California Press.
- Jackson, R. M. 1984. *The Formation of Craft Labor Markets*. Academic Press.
- Portes, A. ed. 1995. *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. Russell Sage Foundation.
- Valenzuela, A. Jr., 2000, "Day Laborers as Entrepreneurs?," *Journal of Ethnic and Migration Studies*: 27(2):335-352.
- Vossiek, J. 2018. *Collective Skill Formation in Liberal Market Economies?: the Politics of Training Reforms in Australia, Ireland and the United Kingdom*. Peter Lang.
- Waldinger, R. 1995. "The 'other side' of embeddedness: a case-study of the interplay of economy and ethnicity." *Ethnic and Racial Studies*. 18(3):555-580.

<日本語文献>

- 青山光二 1979 『闘いの構図』新潮社.
- 網野善彦 1980 『日本中世の民衆像』岩波書店.
- 網野善彦 2003 『日本中世の百姓と職能民』平凡社.
- 内山尚三 1983 『建設労働論』都市文化社.
- 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』17:91-115.
- 2016 「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」平成27～29年度科研費（特別研究員奨励費）初年度報告書.
- 2018 「移動する職人・労働者と社会変動—産業リストラクチャリング下の日米建設労働者をめぐる比較社会的分析」一橋大学博士論文.
- 2019 「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』729:10-28.
- 小ヶ谷千穂 2019 「フィリピンと日本から考える「人間のメンテナンス—移住ケア労働に日本が求めるものとは」『現代思想 新移民時代—入管法改正・技能実習生・外国人差別』Vol.47-5:101-111.
- 木村保茂 1997 『現代日本の建設労働問題』学文社.
- 建設産業専門団体連合会 2007 「技能労働者の雇用労働条件に関する調査報告書」.
- 建設政策研究所 2010 『建設産業における今日的「一人親方」労働に関する調査・報告書』建設政策研究所.
- 2019a 「『実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票』分析結果—技能実習生の主な失踪理由は『低賃金』」『建設政策研究』187:16-19.
- 2019b 「NPO法人移住者と連帯する全国ネットワーク代表理事鳥井一平氏インタビュー 外国人労働者の存在は不可欠の社会～事実を直視した社会・制度のあり方を」『建設政策研究』187:20-23.
- 小井土彰宏 2019 「技能—日本の理解を刷新するとき」高谷幸編著『移民政策とは何か—日本の政策から考える』人文書院.
- サイトウマコト 1999 『鶴見騒擾事件百科』ニイサンマルクラブ.
- 佐崎昭二 1984 『90年代の建設労働入門』大成出版社.
- 柴田徹平 2017 『建設業一人親方と不安定就業』東信堂.
- 徐根植 2012 『鉄路に響く鉄道工夫アリアン—山陰線工事と朝鮮人労働者』明石書店.
- 全国建設業協会編 1968 『設立二十周年記念 全国建設業協会沿革史』全国建設業協会.
- 高梨昌編著 1978 『建設産業の労使関係』東洋経済新報社.
- 竹内康人 2014 『調査・朝鮮人強制労働③発電工事・軍事基地編』評論社.
- 竹田米吉 1991 『職人』中公文庫.
- 西成田豊 2015 『近代日本の労務供給請負業』ミネルヴァ書房.
- 樋口直人 2019 「労働—人材への投資なき政策の愚」高谷幸編著『移民政策とは何か—日本の政策から考える』人文書院.
- 古川修 1963 『日本の建設業』岩波書店.
- 筆宝康之 1992 『日本建設労働論—歴史・現実と外国人労働者』御茶ノ水書房.
- 藤澤好一 2012 「地域の住宅生産システムにおける技能労働者とその育成・雇用の行方 その2 釧路太子講100年の事例をもとに」『建設政策研究』5:75-98.

- 藤野裕子 2015 『都市と暴動の民衆史—東京・1905-1923年』 有志舎.
藤森照信 1993 『日本の近代建築（上）—幕末・明治編』 岩波書店.
横山源之助 1985（初出1949）『日本の下層社会』 岩波書店.
渡辺拓也 2017 『飯場へ—暮らしと仕事を記録する』 洛北出版.