

建設業における移民労働者

—移動の拡大と新たな課題—

惠羅 さとみ

法政大学社会学部社会政策科学科准教授

建設労働市場のグローバル化

建設業はエントリージョブとして移民労働者を包摂する典型的な分野である。1970年代の石油ショック以降の中東湾岸諸国への移民労働者の拡大、1980年以降のEU域内における人の移動の自由化に伴う「国外派遣労働者（posted workers）」など、これまでも建設労働市場のグローバル化は多様な地域において指摘されてきた¹。2000年代に入り、中国、インド、ASEAN諸国などの経済成長とともに、建設市場は世界的に拡大している。それを背景として、開発を担うグローバルな企業活動が将来的にも世界的な経済成長を牽引していくこと²、そして、高齢化が進むいわゆる先進工業国においても、開発が進む途上国においても、移民建設労働者の需要がますます拡大していくことが予測されている³。

その一方で指摘されてきたのが、不安定な就労形態や滞在資格をめぐる脆弱性である。2016年

のILO労働移民部門のレポート「建設分野における移民労働と雇用」によれば、今日的な移民労働者は一時的な移住形態（短期就労ビザ、難民申請者、留学生、循環移民など）に置かれ、インフォーマルなリクルート経路⁴や特定の雇用契約に拘束されるゆえに、就労生活において様々なリスクに直面している⁵。その上、2019年末以降の新型コロナウイルス感染症の拡大は移民労働者により大きなリスクを課すものであった。移民労働者は、移動制限下においても建設を含むエッセンシャルなサービスを提供し続ける一方で、不十分な労働生活条件や福祉からの排除に直面してきた⁶。また失業にさらされた多くの人びとが帰国を余儀なくされるなど、急激な社会経済変動が移民労働者に与える影響は多大である⁷。頻繁な移動を前提にしつつも、いかに健康安全衛生を含む労働者の基本的な権利を保護していくのか、いかに労働基準や労使関係の枠組みを再確立していくのか、また、いかに熟練形成や処遇改善を含む越境的なキャリアを構築していくのか、などがますます問われるようになっていく。

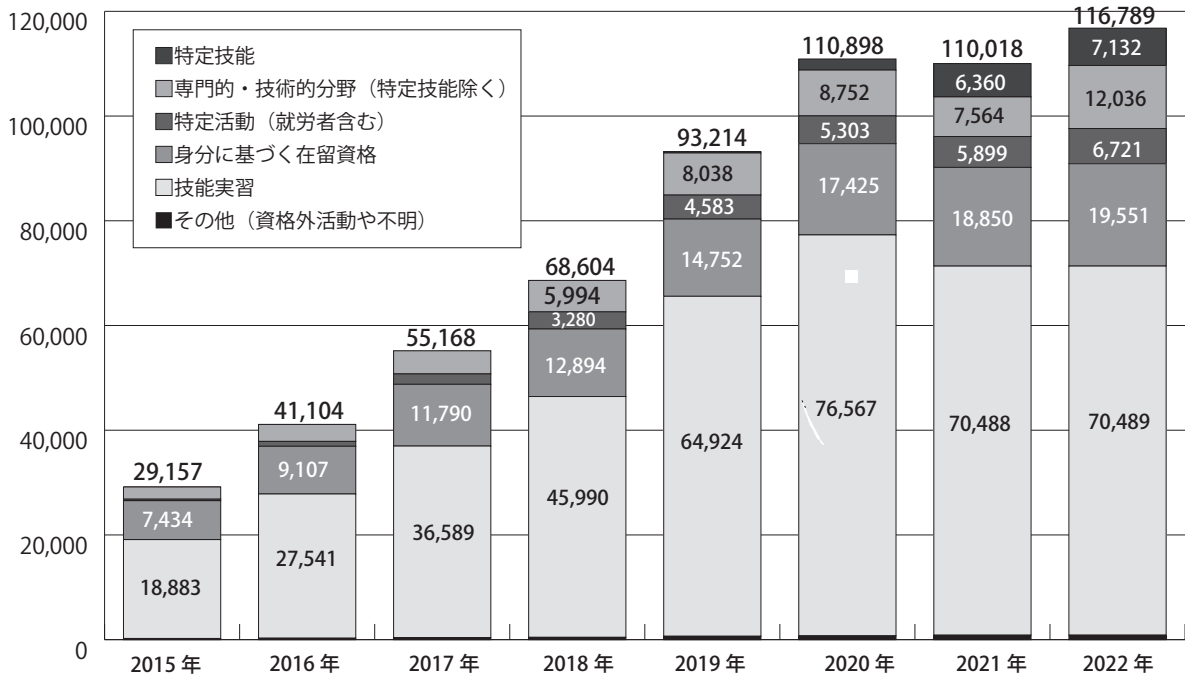
日本における受け入れの現状

高齢化に直面する日本の建設業においても、移民労働者は拡大している⁸。厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」の数値によれば、2015年に29,157人だった建設分野における外国人労働

えら さとみ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位修得退学。博士（社会学）。専門分野は産業社会学、国際社会学。成蹊大学アジア太平洋研究センター主任研究員等を経て、2021年4月より現職。
著書に『建設労働と移民—日米における産業再編成と技能』（名古屋大学出版会、2021年）など。

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

出所: 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。

者の数は、2022年10月末現在116,789人と4倍に増加した(図1参照)。その背景には、「2020東京五輪」の施設建設需要の下、国土交通省により時限措置として開始された就労者受け入れプログラム「外国人建設就労者受入事業」(2015年度～2020年度)の運用があった⁹。そもそも日本の建設業は小規模企業の比率が高く、従業員の半数以上が常用雇用者規模20人以下の小規模企業で働いている¹⁰。建設業の処遇や労働条件は他産業と比べても低く¹¹、新規入職者の確保・育成に困難を抱えてきた。2015年には主要元請団体である一般社団法人日本建設業連合会がその長期ビジョンにおいて、「10年を経ずして建設業の生産体制が破綻しかねない極めて危機的な状態」¹²にあるとの認識を表明するほど、労働力不足への危機感が高い。このような建設需要の拡大と労働力不足を背景に、トップダウンの受け入れ促進政策が契機となり、この間、中小企業による技能実習制度の活用が進められてきた。その結果、建設許可業者数に占める外国人を雇用する事業所の比率は、

2015年には2.06%だったものが、2022年には7.43%にまで増大している(表1参照)。

その一方で、適切な労働条件を満たさない受け入れの実態が指摘されている。例えば、技能実習生を受け入れる建設企業に対して実施された、2021年の労働基準監督署による指導件数1,528社のうち、80.4%(1,228社)の事業所で労働法令違反が発覚している¹³。そのうちの299件が安全基準に関する違反であった。建設業における外国人労働者の労働災害発生比率は他産業と比べても大きく、2021年の休業4日以上死傷者数は934人、うち死亡者数が10人となっている¹⁴。また、技能実習制度における失踪率を見ると、2021年度には全分野の失踪者数が7,167人(失踪率約2.6%)だったのに対して、建設業の失踪者数は全体の53.6%¹⁵を占める3,838人であり失踪率も約6.3%と高い¹⁶。

このように日本の建設業における外国人労働者は、中小企業の下で、しばしば失踪の要因ともなるような劣悪な労働環境に置かれている。支援とい

表1 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

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
許可業者数	472,921	467,635	465,454	464,889	468,311	472,473	473,952	475,293
外国人雇用事業所数	9,753	12,911	16,711	20,264	25,991	31,314	33,608	35,309
比率 (%)	2.06	2.76	3.59	4.36	5.55	6.63	7.09	7.43

出所：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況、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」の数値に基づき著者作成。

う側面を見れば、日本の労働運動の典型である大企業を中心とした企業別労働組合やナショナルセンターによる取り組みは遅れ、1990年代以降、外国人労働者の権利擁護や組織化に着手してきたのは、個人加盟ユニオンやNPOなどの地域組織であった¹⁷。それらの草の根の運動のネットワーク化や省庁交渉による政治的領域における取り組みを通じて、次第に、技能実習制度の構造的問題が広く認識されるようになってきている¹⁸。

受け入れ制度の見直しと今後の課題

その結果、近年では受け入れ制度の抜本的な変革が進められようとしている。その方向性として明らかになっているのが、技能実習制度の見直しと「特定技能」制度の存続である¹⁹。「特定技能」とは、2018年出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）改定により新設された、就労を目的とした在留資格である。現在、「特定技能」には二つのルートがあり、技能実習未経験者は技能評価試験と日本語試験に合格する必要があるが、技能実習2号修了者は試験が免除されて滞在資格の変更が可能となっている。現時点では、建設分野では8～9割が技能実習2号からのルートとなっている。滞在期間は、「特定技能1号」については通算5年間、「特定技能2号」²⁰については班長などの一定の実務経験と技能評価試験に合格すれば在留期間の更新に上限がなく、家族の帯同が認められる。短期滞在を前提とした技能実習制度と比べ、滞在中長期化が想定されていることは明らかである。また、その目的も大きく異なり、技能実習制度が技能・技術移転等の国際協力を掲げるのに対し、「特定技能」はそ

の基本方針に「深刻化する人手不足に対応」することを明言しており、建設業は当初からの重点分野の一つとして挙げられてきた。入管法施行から4年以上経過した2023年9月末現在、特定技能在留外国人数は188,811人、そのうち建設は21,258人と全体の11.3%を占めている²¹。

建設分野では業界一丸となって受け入れスキームの構築が進められ一般社団法人建設技能人材機構（JAC）を通じた業界独自のしくみが作られてきたが、この間の建設分野に関わる新たな動きについて、以下でいくつか指摘したい。一つ目は、受け入れ区分の大幅な見直しである。当初、特定技能の受け入れは技能実習対象の19職種とされていたが、2022年8月30日の閣議決定において、旧区分に含まれない作業を含め、業務区分が3区分（土木、建築、ライフライン・設備）に統合され、業務範囲が拡大された。特に地方の土木分野や維持修繕といったインフラ整備への受け入れの拡大が想定されている。二つ目は、転籍のあり方との関係である。現在、新制度に向けた提言では、本人の意向による転籍も認めるとされており、その要件として、同一機関での1年超の就労と同一業務区分に限るという点が議論されている。上記の業務区分の再編は、この転籍をめぐるマッチングをより容易にするものでもある。三つ目は、オンラインシステムを通じた、業界システムとの連結である。現在、建設分野での受け入れには、国土交通省の「外国人就労管理システム」を通じてオンライン申請を行う必要がある。2019年度以降、建設分野では「建設キャリアアップシステム（CCUS）」という、業界横断的に労働者の技能資格、社会保険加入状況、就労履歴などを登録・蓄積する情報システムの構築が進めら

れており、職種ごとに4つの技能レベルに区分されたIDが発行されるようになっている。「外国人就労管理システム」も、このCCUSと連携したシステムとして位置づけられており、現在では国籍や多様な在留資格を問わず、すべての建設就労者の登録が目指されている。CCUSは同時に、元請などによる現場管理のシステムとしても活用促進されようとしており、そこには当初の処遇改善という目的に加えて、管理強化という意味も含まれるようになっている。尚、処遇面においては、「特定技能外国人」に対する賃金支払いデータ（月平均支給額、2021年数値）²²によれば、建設は285,339円と全分野平均231,979円よりも5万円以上多くなっている。技能実習制度においては最低賃金が基準となっていたことを考えれば、今後、技能レベルや在留資格に応じた階層化が進んでいく可能性もあり、逆に言えば処遇改善を伴わなければ国内外からの入職者を確保できない建設業の現状が反映されているともいえる。

このように、現在、日本の受け入れ政策は滞在中長期化に向けて舵を切りつつある。建設は他分野に先んじて「特定技能2号」の対象とされていたことから、今後、移民労働者が産業の中核を担っていくことも予想される。本稿では受け入れをめぐる制度・政策面、また産業の変容について日本の現状を見てきたが、就労を支える生活面においても社会的包摂のあり方が問われるようになってきていることは言うまでもない。世界的に見れば、日本も建設労働市場のグローバル化の流れと無縁ではなく、高齢化と労働力不足の中で、国外から移民労働者をこれまで以上に呼び込もうとしている。「土建国家」と称されてきた日本の建設分野は、都市部だけでなく全国的な社会基盤インフラの維持形成、そして雇用の下支えの役割を果たしてきた。将来を見据え、労働環境の改善や中長期的な処遇システムの形成、そして地域社会における様々な支援のしくみづくりが急務となっている。■

《注》

- 1 惠羅（2020）参照。
- 2 Global Construction Perspectives and Oxford Economics（2015）参照。
- 3 Buckley et. al.（2016）参照。
- 4 建設分野は強制労働を引き起こす人身売買が発生している分野の一つでもある。国際移住機関の年次報告によれば、人身売買の被害が発生する分野は、家内労働30%、建設16%、農業10%、製造業9%、接客業8%の順に多い（IOM2022: 267）。
- 5 Buckley et. al.（2016）参照。
- 6 Wee et. al.（2022）参照。
- 7 ASEAN 諸国では、失業や収入減を受け多くの移民労働者が帰国を余儀なくされ、パンデミックから1,2年の間の帰国者の数は、カンボジア26万人、インドネシア25万人、ラオス22.8万人、フィリピン117万人、ベトナム20万人以上と報告されている（ASEAN2022: 24）。
- 8 2022年の時点で、建設業の技能者の年齢階層別割合は、60歳以上が全体の25.7%（77.6万人）を占める一方で、29歳以下は全体の11.7%（35.3万人）である（総務省「労働力調査」数値より）。
- 9 この事業は、技能実習2号修了後の滞在期間の延長（ただし1ヶ月以上帰国することが要件）あるいは、かつての技能実習修了者の再入国を可能とした。いずれも「特定活動」在留資格の下での就労で、在留期間は最大2～3年間とされた。2023年3月末で終了している。
- 10 中小企業庁数値より。
- 11 産業別年収を見ると、2020年時点で産業計の522万円に対して、建設業は467万円と55万円の開きがある（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」数値より）。その一方で、稼働日時は多く、建設業における平均的な休日の取得状況を見ると44.1%が「4週6休程度」となっており、他産業では当たり前となっている週休2日制が普及していないことが分かる（厚生労働省「毎月勤労統計調査」数値より）。
- 12 日本建設業連合会（2015）p.2参照。
- 13 建設技能人材機構（2023）p.9参照。
- 14 厚生労働省「2021（令和3）年外国人労働者の労働災害発生状況」数値より。
- 15 尚、在留技能実習生数に占める建設関係の職種別割合は22.2%である（2022年6月末、出入国在留管理庁データ速報値）。
- 16 注13に同じ。
- 17 例えば、1990年代初めから労働相談を通じて多様な国籍の労働者の支援に取り組んでいる神奈川シティユニオンは、神奈川労災職業病センターや地域の診療所と連携して労災問題に対応している。その中で、多くの韓国人労働者の就労先である建設分野においては、労働災害に対する元請企業の使用者責任を追及することを通じて損害賠償を獲得し

てきた（小川2000）。

- 18 この間の移住労働者の組織化の経緯については、惠羅（2023）参照。
- 19 2022年11月に「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の下に、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が設置され、15回の議論を経て、2023年11月に最終報告書のたたき台が出された。
- 20 「特定技能2号」は当初、建設と造船の二分野のみを対象としていたが、2023年6月9日の閣議決定により、「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）」の変更が行われ、特定技能1号の12の特定産業分野のうち、介護分野以外の全ての特定産業分野において受入れが可能となった。
- 21 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会の実現に向けた取組」掲載速報値より。
- 22 技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議、第1回配布資料3「技能実習制度及び特定技能制度の現状」（2022年12月14日）参照。元データは、令和3年を通じて在留した特定技能外国人に関する定期的な届出の内容に基づいて、1か月当たりの平均支給賃金額（総額）を算出したもの（11,331名分の届出内容から算出）。

《参考文献》

- 惠羅さとみ（2020）「建設労働者の国際的移動を考える—移民労働者をめぐるインフォーマル性と労使関係の変容」『日本労働社会学年報』31:3-29.
- 惠羅さとみ（2023）「日本における移住労働者の組織化と労働組合の役割—多元的な活動領域と取り組みの意義」『日本労働研究雑誌』761:17-27.
- 小川浩一（2000）「日本における外国人労働者の組織化（下）—神奈川シティ・ユニオンのケース・スタディを通じて」『労働法律旬報』1483: 24-28.
- 建設技能人材機構（2023）「特定技能外国人制度について」外国人雇用セミナー説明資料（2023年11月20日）.
- 日本建設業連合会（2015）「再生と進化に向けて—建設業の長期ビジョン」.
- ASEAN（2022）*ASEAN Migration Outlook*.
- Buckley, M. et al.（2016）*Migrant Work and Employment in the Construction Sector*. ILO, Geneva.
- Global Construction Perspectives and Oxford Economics（2015）*Global Construction 2030*.
- IOM（2020）*World Migration Report 2022*.
- Wee, K. et al.（2022）*Migrant Workers in Singapore: Lives and Labour in a Transient Migration Regime*, WSPC.

