

建設分野での外国人材の活用についての一考察

前所長 神山 敬次

1. はじめに～外国人材の建設分野での活用の経緯～

昨年12月に、外国人労働者の受入れ拡大に向けて、出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という。）が大幅に改正・公布された。建設分野においても高度なエンジニア・技術者とまでいえないレベルの外国人労働者の就労を、「特定技能」を有するという事で認める法的スキームは、過去の経緯からしてみると、画期的なことである。

そもそも、外国人労働者数146万人（全産業20業種、2018年10月）のうち、わずか5%を占めるにすぎない建設分野における動向がなぜ脚光を浴びるのだろうか。ここに至るまでの経緯を紐解くとその重要性がわかってくる。関連する調査研究や論文は少ないが、以下において、限られたデータであるが、経緯を踏まえつつ建設分野に係る課題等をごく簡潔にまとめてみたい。なお、本考察は研究所組織としての見解でなく、個人的な調査に基づくものであることを申し添える。

まず、建設分野に限らず過去を遡ってみると、1964年の東京オリンピックの後、日本が本格的な高度経済成長期を迎える中で、在日韓国籍の方やベトナム難民等の例外はあるものの、「外国人労働者は受け入れない」との口頭了解（1967年閣議時）を経て、1982年に入管法が創設された。この時期は、今では想像しにくい、明治以降それまで新天地を求めるブラジル等への開拓団が減少（1972年）することにより、国内での日本人労働者を確保する等で対応した。

その後も、外国人労働者の単純労働の受入れ禁止の動きは続き、例えば1988年には内閣官房に外国人労働者問題特別委員会が設置され、「単純な外国人労働者は受け入れない」ことが閣議決定される一方で、1990年になって入管法が改正され、初めて定住者ビザ制度が新設され、ブラジル等からの日系人の受入れが合法化し、いわば「唯一公認された合法的な非熟練外国人労働者」が認められた。併せて技能実習につながっていく研修生制度も創設された。その後のバブル経済期にあっても、単純労働の受入れ禁止は続くものの、日系人を例外としたほか、研修という名目で諸制限を加えながらも東南アジア等から来て働く人を受け入れることとしたものである。1991年には外国人研修制度の円滑な運営や適正な拡大に寄与することを目的として、(財)国際研修協力機構（以下「JITCO」という。）が設立された。JITCOは当初、出入国関連の4省庁（法務・外務・通産・労働）所管だったが、翌1992年には（他分野に先駆けて）早くも建設分野を所管する旧建設省が所管省庁に加わったことは興味深い。

2. 建設分野での受入れ

その後については、建設分野を中心に経緯をフォローしてみたい。

(1) 技能実習生としての受け入れ

1993年に、入管法の別表による在留資格である「特定活動（＝法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動）」の一類型として、技能実習制度が創設された（法務省告示による）。すなわち、外国人研修に

より一定水準以上の技術等を修得した外国人について、企業と雇用関係を締結した上で、研修で修得した技術等を駆使した活動を行うことができるようになったわけである。その後、2010年になって、「特定活動」とは「別の」在留資格類型として、「技能実習」が正式に位置づけられた。

技能実習は2017年末現在で77職種あるが、このうち建設分野関係は22職種を占めており、また技能実習生は全体で274,233人、うち建設分野は36,589人を占める(13%)。また技能実習生の中でいわゆる2号移行者数は全体で86,583人であり、うち建設分野では14,339人(約17%)を占める。なお、建設分野に携わる人材としては、これに後記(2)の建設就労者が別途加わることとなる。

ともあれ、技能実習の建前は、日本で習得した技術等を海外の祖国へ持ち帰って活かす(=国際貢献そして人材育成)という、理想的だが形式的なサイクルの枠組みをでることはできなかった。

(2)「特定活動」の暫定拡大版としての「建設就労」(=東京五輪に向けた緊急措置)としての受入れ延長(2015年4月)

少しややこしいが、2015年に、東京五輪(2020年)に向けた建設労働者不足を補うために、建設分野において2020年度までの緊急暫定措置として、「技能実習(1号・2号)」に付加する形で、「特定活動」の一つとして造船分野と共に「建設就労」が設けられたことは意義深い(最大受入れ期間は一定の再入国の場合なら技能実習期間と併せて6年間)。この措置は建設分野の24職種36作業(2016年時点)について、政府の迅速な決定のもとに、スピードをもって実行された。なお、その後、延長されて2022年度までの時限措置とされた。

これは、いわば、その他の多くの分野に先行する形で、建設分野において従来の技能実習の枠組みを延長し成果をはかろうとする取組みであり、上記メリット(=建設労働力不足への対応)がある一方で、国土交通省(以下「国交省」という。)として、模範的かつ効果的の制度としていく必要があった。そのような中で、従来の特定監理団体とは別に、巡回指導等を実施し、勤労者の賃金水準、労働時間、住環境等を確認するための「制度推進事業実施機関」を設けたことは評価に値するのではないかと。というのも、従来の特定監理団体は、実質的に、技能実習生を受入れ企業へ紹介し支援することに専念しており、「監理」する(訪問指導や監査等を行う)ことは二の次になっており、監理機能を十分果たしていないところが多かった。一方、公益財団法人とはいえ民間機関であるJITCOは一般的に巡回指導を行っているが、管理監督する法的権限がなく、建設分野に特化しているわけでもなく、きめ細かい指導が行われていなかったといえる。

これらに対し、この「制度推進事業実施機関」として位置づけられた、(一財)国際建設技能振興機構(以下、「FITS」という。)は2015年3月から国交省の委託を受け、巡回指導や母国語相談業務に取り組んできたが、受入れ建設企業に対し、いわば建設業法による指導監督権限を有する国交省をバックグラウンドにおくことにより、その業務の有効性を担保しているといえる。FITSの業務活動は、昨年末の国会論議(下記(4)の入管法改正時)でも、先駆的な取組みだということで、与野党からも一定の評価を受けているところである。

実際にこの特定活動としての「建設就労」者は4,333名であり(2018年12月)、暫定措置ながら今後も増える見通しだ。

(3)「技能実習」の充実・恒久化

2016年になり、前記(2)の暫定措置を半ば恒久化する意図を含め、技能実習にかかる諸課題(＝不適正な送出し機関の存在、国内監理団体の責務が不明確、不十分な実習生保護等)を解決するため、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(以下「技能実習法」という。)の公布制定とあいまって、旧来の技能実習1・2号資格に加え、技能実習3号が設けられ、実習期間が最大5年間へ延長された。いわば、建設分野での先行措置(上記(2))に追随する形で、他分野も含めた在留資格の充実が恒久化されたといえる。なお、非常にややこしいが、建設分野では、上記(2)の措置との併せ技で、受入れ期間が最大8年間に延長された(2022年度までの措置)。

2017年11月の技能実習法の施行開始により、政府による認可法人である外国人技能実習機構(OTIT)の設立とともに、各種措置の充実が図られた。ただ、今後OTITの役割が十分果たされるのか不透明であるとともに、旧来の民間機関であるJITCOとの役割分担は不明確であるとの印象はぬぐいがたい。OTITの実際の能力発揮がなされる前に、後記(4)の特定技能制度が創設され、技能実習とのデマケーションをどうするかを含め、更に制度の複雑さが増し、OTITの存在そのものを含め将来の見通しが不透明となっている。

いずれにしても、建設分野においてはFITSの役割を引き続き堅持していくことは必要だ。

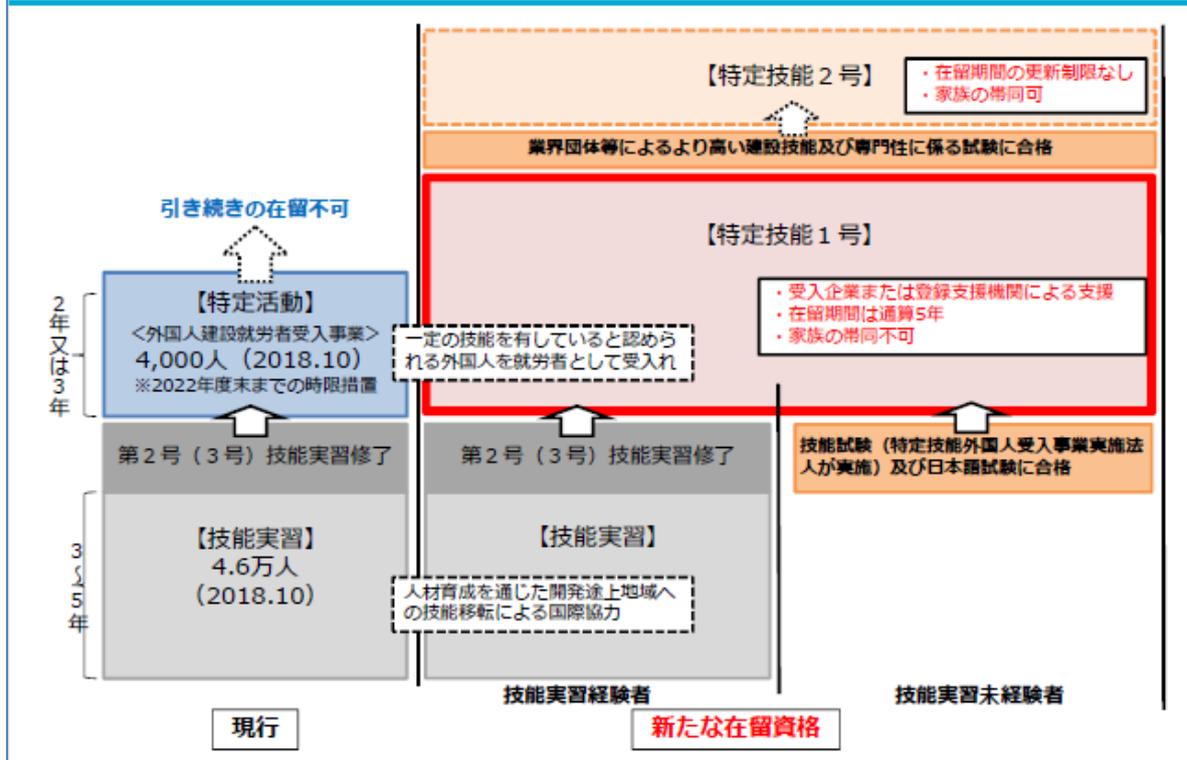
(4)今次の「特定技能」としての受入れ

技能実習制度を充実させたといっても、建前としての理想的サイクル(＝日本で習得した技術等を海外に戻って活用する)の枠組みをでることはできない。一方で、日本国内において中小企業をはじめとする人手不足は深刻化していることから、政府はそのサイクルにとらわれず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れる、という大決断をした(2018年12月入管法改正、施行は2019年4月予定)。

すなわち在留資格としての「特定技能」創設は、在留資格フレームの大きな変更であることから、出入国在留管理庁(以下「管理庁」という。)を設置し、管理庁自ら直接的に受入れ機関へのグリップを高め(届出、改善命令、調査・指導・助言)、万全を期すこととした。併せて、管理庁に、技能実習制度における監理団体に相当する「登録支援機関」をグリップし登録の抹消もできる権限を付与した。

また、分野別の運用方針を定めることを法定化していることも評価できる。建設分野においても、詳細な運用方針が定まり、今後の受入れが進むものと期待される。同分野において当面11職種(型枠施工、左官、コンクリート圧送、トンネル推進工、建設機械施工、土工、屋根ふき、電気通信、鉄筋施工、鉄筋継手、内装仕上げ)で今後5年間の受入れ見込数として最大4万人を目標としている模様だ。これは過去トレンドからすれば、かなり野心的であるが実現を期待したい。別途2019年から本格的な運用が開始された建設キャリアアップシステム(以下「CCUS」という。)と相まって、外国人労働者の適正評価と処遇改善にもつながることを期待したい。

新制度創設による外国人材キャリアパス(イメージ)



<国交省資料(2019年3月)より>

3. 関連するピックアップ

以下においては、建設分野の外国人材活用について具体的なイメージを有してもらうため、筆者が多少関わった建設分野に関連する主な動きをベトナムの事例を中心にいくつか紹介してみたい。

(1) 向井建設(株)の取組み

躯体工事やとび工事を得意とする向井建設(大手サブコン)は、1989年以来中国・ベトナム等の研修生を受け入れてきたが、海外工事にも携わる中でベトナム人技術者の技能不足を痛切に感じたことから、(一社)日本機械土工協会の協力を得て、2012年からベトナム・ハノイから90km南にあるニンビン省内で、自前で日本語訓練を含めベトナム人労働者を育成している取組みを始めたことは、注目に値する。送出国での自前の施設の建設・運営には、大きなコストがかかる。向井敏雄会長のリーダーシップに負うところが大きいであろう。筆者も現地へ赴いたことがあるが、某ゼネコンOB等の講師のもと、熱心にベトナム人若手研修生が訪日直前の職業訓練にあっていたのは印象深い。

(2) ベトナム・エスハイ社

建設分野に特化しているわけではないが、同社は、2006年以来、技能実習の枠組みにより日本の中小企業へベトナム実習生を派遣する業務を展開してきた。ロレンソン社長は自ら実習生としての経験もあり、若いながらリーダーシップを発揮している。同社が注目されたのはJICAが2011年に再開した海外投融資業

務の第一号として認定され、その資金融資によりホーチミンに新社屋兼校舎の建築がなされたことだ（最大で1,800人の学生収容が可能）。製造業中心から、現在では、建設分野での派遣にも取り組んでいると聞く。実習を終え帰国した生徒たちは現地企業に就職し、就職先の技術力向上に貢献したりベトナムの日系企業に就職したりしているが、同社はこうした就職支援も行っている、と聞く。こういった高い志とリーダーシップを有する優良な送出し機関が、継続的に育ってほしいものである。

(3) (公財) 国際人材育成機構(アイム・ジャパン)

建設分野に特化しているわけではないが、通称アイム・ジャパンは、1993年の技能実習生の受入れ開始以来、インドネシア、タイ、ベトナムなど延べ52,000人の技能実習生を受け入れている大団体であり、実習生は帰国後7,000人以上が母国で起業したという実績を持つ団体である。送出し政府の幹部ともつながりが深く、種々の噂も飛び交ったが、現在も精力的に活動中である。特定技能という新制度が稼働する中で、円滑に機能発揮していくことを期待している。

(4) (一社) 利根沼田テクノアカデミー

外国人労働者に特化しているわけではないが、2016年に開校した同アカデミーの取組みもユニークだ。地域の建設業の衰退に危機感を抱いた社長達がリーダーシップを発揮して、地元の廃校小学校等を活用し、即戦力となる若手建設人材を育成しようとする試みである。フィリピン・ベトナムからの外国人実習生を含め、板金・瓦コースを皮切りに短期集中の訓練コースを設けている。ドローン技術習得など、メーカー連携という新機軸で、入職者の確保が厳しさを増す現状を打開していこうとしており、注目に値する。

(5) 富士教育訓練センター

外国人材育成に特化しているわけではないが、建設産業に携わる若手労働者の訓練機関としての同センターの歴史は古い。もともと1963年に旧建設省の建設研修所中央訓練所（産業開発青年隊の教育訓練施設）として富士山麓の朝霧高原に設置され、その後、1996年まで建設大学校静岡朝霧校として機能していた。1996年に、職業訓練法人としての許可を受け、建設産業団体の共同訓練組織としての協議会活動も本格的に稼働開始した。同センターは、建設産業の教育訓練受入れ数は延べ20万人に達する一大拠点であり、建設産業の各種専門団体とのつながりは深く、今のところ外国人実習生の受入れ人数は数千人と少ないものの、今後、建設就労としての特定技能制度が浸透してくれば、送出し団体・受入れ団体との連携を含め、同センターが果たす役割は格段に大きくなっていくものと見込まれる。COC（センターオブセンター）としての拠点強化のため、昨年3月に最新施設がリニューアル・オープンしたばかりだ。

(6) 優秀外国人建設就労者表彰制度

外国人労働者の負の側面（失踪や不法就労等）が取り沙汰される中で厳しい監理が求められる一方、推奨される事例や人物を紹介し、グッドプラクティスを横展開していく政策は重要である。国交省は、2018年3月から前記2(2)「建設就労」者について、優秀な建設技能やコミュニケーションスキルの習得により建設現場で模範的に活躍する外国労働者を表彰する制度を設けた。彼らの努力を積極化に評価し表彰することは、ベトナム人をはじめモチベーションを一層向上することにつながることから、今後は特定技能分野においても適用していくべきではないか。



<2019年3月表彰>

4. まとめ

(1) 建設分野での外国人材の活用の重要性

米国や欧州諸国と違い「移民政策」をとらない日本において、これまで、外国人労働者の受入れは、日系人、研修、特定活動、技能実習、特定技能という経緯をたどり拡大してきたが、この流れは、多様性 (Diversity) や包括性 (Inclusiveness) を受容する国際化社会のトレンドからすれば必然的な結果であったともいえる。

一方で、日本は、世界でも未曾有の高齢化社会をむかえ、生産年齢人口の減少に立ち向かうにあたって、この受入れがどの程度の経済効果や社会的影響を示すのか予測は難しくなっている。しかしながら、少なくとも、建設分野においては、既存労働力を補い一定の経済的・社会的効果を果たすことが可能ではないかと思う。実務においては、継続的にモニターし検証していくことが重要であり、時期を逸することなく必要な改善方策をとる必要がある。また、米国、欧州、韓国等の先進国における建設分野での外国人材活用方策の現状や課題等を絶えず調査研究のうえ比較検討し、日本の政策をより良いものとしていく努力も大切であるといえよう。

建設分野の外国人材が、都市部のみならず、全国的に広く受け入れられ地方創生に資するかどうかは、受入れ企業や関係する自治体の積極性にもよるかと思う。前記3の事例をみてきたように、強いリーダーシップが重要であり、関係者の共感が必要だ。なお建設分野の技能実習生の実績として、3大都市圏での受入れが多いことから、少なくとも大都市の再生につながる可能性は今後とも有している。

(2) 技能実習・建設就労と特定技能とのマッチング

技能実習・建設就労と特定技能の資格がどうマッチングしていくのかについては、今後の運用方針により更に明確化されることが望ましい。独立して存立させる場合、おのずと特定技能制度は普及していくだろうが、そちらを優先させるあまり、技能実習・建設就労制度のほうの運用が疎かになり質が落ちてしまうおそれがありうる（前記3(2)のエスハイ社ロレンソン社長の言）。どうすれば、両制度がうまく機能するのか、実務経験者の声に真摯に耳を傾けつつ、真剣に議論していることが望まれる。

なお、前述した4月からのCCUSの本格稼働により、外国人労働者が（特定技能者のみならず技能実習生も）登録されることになれば、外国人の処遇改善にもつながり、景気の単なる調整弁の域を脱することと

なる。特定技能に該当する外国人材についても、技能実習と同様に、巡回指導等を徹底することが大切であり、前述の FITS 等の組織の有効活用が望まれる。これについては、将来的には、国交省が委託として行うのではなく、コンプライアンスを自ら順守するという精神をもって、建設産業の専門業界団体が一丸となってガバナンス重視の観点から主体的・持続的に取り組むことが必要だ。

一方で、ベトナムなど海外における送出し機関との連携（協定締結や事前実習実施等）についても、日本の建設産業の専門団体による自らの取組み強化も必要だ。今後5年間で最大4万人の受入れという目標を真に達することが必要だと思うならば、先駆的な個別企業のリーダーシップにのみ頼るのではなく、少なくとも、受入れニーズの高い建設「業種」の専門団体等による一丸となった継続的な取組みが望まれる。

(3) 建設産業団体による一丸の取組みと FITS の機能強化の必要性

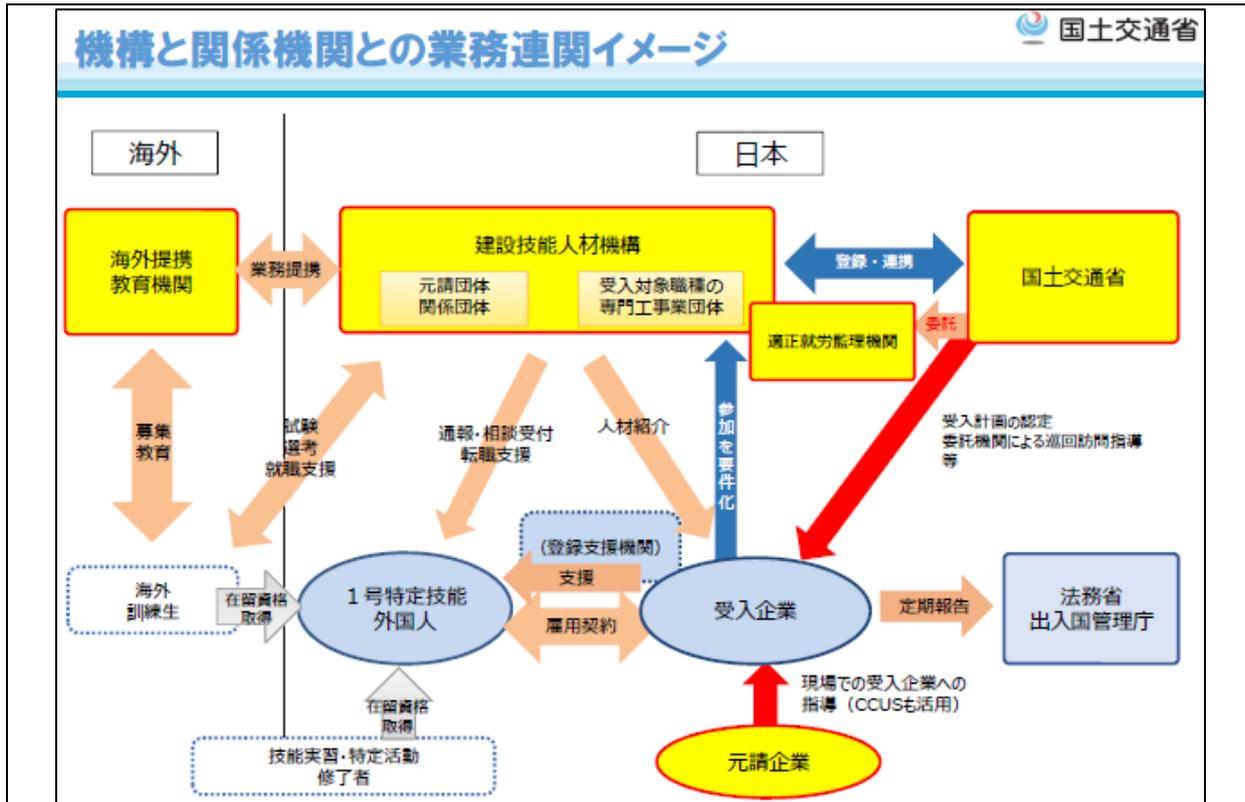
建設分野の外国人材の受入れについてこれまでは、少数の先駆企業以外、総論賛成・各論反対という立場の企業や団体が多かったと思っている。外国人材が、安価で首切りしやすい労働力でないとわかると、多大のコストをかけてまで、受け入れる必要があるのかどうか躊躇する観点もあるだろう。しかしながら大局的な見地から、建設業の魅力アップ、そして、若年労働者・女性活躍・高齢者活用施策を持続的に「補充」する制度として位置づけていかないと、東京五輪以降の建設業の振興は進まないと思う。

逆に言えば、建設分野は、JITCO 所管の経緯でも述べたように、外国人材育成では長年の伝統ある分野である。また、少数の建設企業リーダー達により、労働力不足を補い、地方創生や海外貢献に役立ちたいとのリーダーシップのもとに、受入れがなされてきた分野でもある。だからこそ、他分野に比べても注目されている分野なのだ。

また、これまでみてきたように、外国人材受入れ「制度」はその経緯からして複雑でややこしい。関連省庁、監理団体、受入れ企業の担当者ですら、特定実習、建設就労、特定技能の違いを明確に説明できる人は少ないのではないかと。日本で学び働きたい外国人そして受入れ企業の担当者が、これら制度の仕組みを正確に理解し納得したうえで、持続的に制度を活用できるよう切に願いたい。

最後に、繰り返しとなるが、今回の特定技能制度による外国人材の受入れにあたっては、その支援策とコンプライアンス強化を両立していかないといけない。出入国在留管理庁や登録支援機関の創設だけで十分に機能するかどうか不透明であり、既存組織である OTIT や JITCO の一層の活用が望まれるだろう。

そういった中で、建設分野特有の動きとして、外国人材の適正かつ円滑な受入れを図るため、本年4月に元請団体と専門工事団体が共同で団体を設立した（(一社)建設技能人材機構、通称 JAC）。また、今後、他分野に先駆けて暫定的に発足している FITS の機能強化の検討を優先的に行うべきである（恒常的な適正就労監理機関としての位置づけ等）。建設専門「業種」ごとの各団体の積極的な取組みがなければ、受入れ目標4万人は絵に描いた餅にしか過ぎなくなる。ラストチャンスだと思って取り組む必要がある。他分野での模範となるよう一層期待したい。（了）



<国交省資料 (2019年3月) より>

主な参考文献

- ・井口泰 (2013) 「国際的な人の移動をめぐるアジア戦略」 財務省財務総合政策研究所フィナンシャル・レビュー平成25年第5号 (通巻第116号) (2013年9月)
- ・恵羅 (えら) さとみ (2015) 「外国人労働者の受入れと技能伝承・人材育成の課題ー建設業における技能実習制度の背景・現在・未来ー」 建築コスト研究No91 (2015年10月)
- ・恵羅さとみ (2015) 「建設産業構造と外国人労働者ー外国人技能実習制度の拡充をめぐるー」 第94回建設産業史研究会資料 (2018年1月19日)
- ・橋本由紀 (2015) 「技能実習制度の見直しとその課題ー農業と建設業を事例として」 日本労働研究雑誌 No662 (2015年9月)
- ・早川智津子 (2015) 「外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題」 日本労働研究雑誌 No662 (2015年9月)
- ・町北朋洋 (2015) 「日本の外国人労働者の実態把握ー労働供給・需要面からの整理」 日本労働研究雑誌 No662 (2015年9月)
- ・建設業しんこう (2013) 「巻頭特集：建設業の展開ベトナム編」 2013年11月号 No453
- ・建設分野技能実習に関する事業協議会 (第2回) 資料より (2019年2月)
- ・法務省資料 (2018) 「新たな外国人材の受入れに関する在留資格『特定技能』の創設について」 (2018年10月) 他