

今後の外国人労働者受け入れの展望

～外国人労働者により配慮した受け入れ制度への転換～

慶應義塾大学商学部 鶴光太郎研究会

6期 飯塚晴菜 太田成司 可児友人

目次

- 1 はじめに
- 2 日本の外国人労働者受け入れ制度
 - 2.1 日本の外国人労働者の現在とその受け入れ制度
 - 2.2 技能実習制度
 - 2.3 新たな在留資格「特定技能」の検討
 - 2.4 日本で移民政策がとられてこなかった背景
- 3 日本の労働力不足の概要
 - 3.1 技能実習制度を適用している業種
 - 機械・金属
 - 食品製造
 - 運送業
 - 警備業
 - 3.2 「特定技能」の対象となる5業種
 - 建設
 - 介護
 - 農業
 - 造船
 - 宿泊
 - 3.3 各業種の外国人労働者の活用状況
- 4 現行の受け入れ制度の問題と今後懸念される問題
 - 4.1 現行の受け入れ制度の問題
 - 4.2 今後懸念される問題
- 5 現行の外国人労働者受け入れ政策に関する提言
 - 5.1 企業に外国人労働者の管理を徹底させるための政策
 - 5.2 過剰な移民の流入を抑制するための政策
 - 5.3 外国人の貧困化と治安の悪化を防止するための政策
- 6 おわりに

1 はじめに

昨今、外国人労働者に関する議論が盛んになっている。背景には、他に類を見ないほど深刻な少子高齢化・人手不足の中で、経済成長や国際競争力の観点から、「外国人材」の活用について日本も真剣に検討する必要に迫られたことがある。日本に在留する外国人は、近年、専門的・技術的分野の外国人材のほか、技能実習生や留学生を含めて増加を続けており、平成 29 年末には過去最多の約 256 万人となった。それに伴って国内で働く外国人も急増しており、平成 29 年には約 128 万人と過去 5 年間で約 2 倍となっている。

現在、コンビニエンスストアや工事現場で多くの外国人が働いており、私達が日常生活を送る上で外国人労働者を見ない日はない。昔はなじみがなかったが、外国人が日本人に溶け込んでいる様はもはや当たり前の光景となっている。

日本の外国人労働者受け入れに関する歴史に目を向けると、1975 年頃からアジア諸国からの就労資格ではない在留資格による外国人労働者の流入が顕著となり始め、外国人労働者問題が政策課題に上がってきた。しかし、そこでとられたのは、「専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受け入れは十分慎重に対応する」といった方針であり、また、移民政策はとらないことが明言されてきた¹。

この方針は現在も変わることなく、政府は、開発途上国への技術移転を通じた国際協力が目的である「技能実習制度」を拡充する形で、高まる労働需要に対応してきた。技能実習制度はその後、多くの産業で外国人労働者を受け入れる制度の中核として適用が進んだが、表向きの研修制度としての側面は徐々に形骸化し、人手不足にあえぐ中小企業の単純労働力受け入れ制度としての側面が強まった。その結果、技能実習制度は「本音」と「建前」の乖離が指摘されるようになり、国内外から批判を受けるようになった。

そのような中、2018 年 6 月 15 日、「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(骨太方針)が経済財政諮問会議での答申を経て、閣議決定された。そこでは、新たな外国人労働者の獲得のために「一定の専門性・技能を

¹ 岡村 (2018)

有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設」が明記され、これまで外国人労働者の受け入れは、高度な専門知識を持つ高度人材に限定し、いわゆる単純労働については原則として認めてこなかった日本の外国人労働者受け入れ政策の大きな転換点であるといえる。この新たな在留資格は「特定技能」と呼ばれ、具体的な受け入れ業種などは現在においても政府の関係閣僚会議で議論が行われている。

少子高齢化の進展によって、経済成長や経済社会の活力の維持、年金制度などの社会保障制度の安定的な運営、人口減少に伴う労働力不足への対応など様々な課題が浮かび上がってきている。そこで私達は、新たな外国人労働力の門戸となる在留資格「特定技能」の創設は、外国人労働者の受け入れの在り方を再考する好機ではないかと考え、今後日本政府がとるべき政策を検討する上での一助となるべく、本論文の執筆に至った。

以下では、まず、現在日本で就労している外国人労働者について概観する。そして、現行の受け入れ制度の中心である「技能実習制度」について詳しく解説し、新たな在留資格「特定技能」についても、現在わかっているまでの範囲で解説する。その後、日本の労働力不足の現状を概観し、国内の女性や高齢者の活用だけではなおも充足することのない、日本の労働市場における外国人労働力の必要性を確認する。そして、なぜ日本はこれまで技能実習制度を通じた「裏口」からの単純労働者の受け入れに固執し続け、単純労働者を正面から受け入れることを許可してこなかったのか、その背景について考察する。その後、今後日本で外国人労働者の受け入れが進んでいくにあたって懸念される問題についても検討した上で、最後に、「移民先進国」といえる国々の事例をもとに、今後の日本における「移民政策」を考えるうえでいくつかの提言をしたい。

2 日本の外国人労働者受け入れ制度

この章では、現在日本で行われている外国人労働者受け入れ制度について解説する。まず、日本で就労する外国人をカテゴリ一別に分類し、政府が積極的に受け入れを進めているカテゴリの外国人労働者についてはその受け入れ制度も紹介する。特に、現行の受け入れ制度の中心となっている「技能実習制度」については詳しくその概要を説明する。そして、2019年4月に新設される予定の在留資格「特定技能」について論じたうえで、最後に、なぜこれまで政府が「移民政策」をとることを頑なに拒み続け、現行の制度に至ったのか、

その背景を考察する。

2.1 日本の外国人労働者の現在とその受け入れ制度

日本で就労する外国人のカテゴリー

厚生労働省の統計によると、平成 29 年 10 月末現在、日本で就労する外国人の総数は 1,278,670 人にのぼる²。この約 127.9 万人の外国人労働者は、「就労目的で在留が認められる者」、「身分に基づき在留する者」、「技能実習」、「特定技能」、「資格外活動」の 5 つに分類される。

(図表 2-1)

また、平成 29 年 10 月末現在、それぞれのカテゴリーの人数は、「就労目的で在留が認められる者」が 238,412 人 (18.6%)、「身分に基づき在留する者」が 459,132 人 (35.9%)、「技能実習」が 257,788 人 (20.2%)、「特定技能」が 26,270 人 (2.1%)、「資格外活動」が 297,012 人 (23.2%) であった。

(図表 2-2)

「就労目的で在留が認められる者」とは、いわゆる「専門的・技術的分野」として分類される在留資格（教授、高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、技能等）を持つ者である。在留資格ごとに行うことができる活動が限定されているため、滞在中に異なる業種や職種の仕事に就く際はビザの変更が必要になる。また、家族帯同が可能であり、在留期限の上限はなく、更新制がとられている。「就労目的で在留が認められる者」の受け入れ制度の例としては、「高度人材ポイント制」がある。これは、政府が積極的に受け入れを進めている「高度専門職」の外国人を受け入れる制度である。

高度外国人材の受け入れ

² 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（平成 29 年 10 月末現在）（2018）

高度人材受入推進会議の報告書によれば、高度外国人材とは、「国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材」とされている³。そのような高度外国人材を受け入れる制度として、「高度人材ポイント制」がある。

高度人材ポイント制とは、高度外国人材の受け入れを促進するため高度外国人材に対しポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度であり、平成24年5月より導入された。その概要と目的は、高度外国人材の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれの特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与えることにより、高度外国人材の我が国への受け入れ促進を図ることである⁴。

「身分に基づき在留する者」とは、日系外国人、日本人の配偶者、永住者等であり、当然ながら在留中の活動に制限がないため、様々な業種や職種で報酬を受ける活動が可能である。また、永住者の配偶者や子は一定条件の下で基本的に永住許可が得られる。在留期限の上限はない。

「技能実習」とは、技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的の在留資格であり、技能実習生は受入機関との間の雇用契約に基づき実習が実施される。技能移転という目的があるため、技能実習生が就くことのできる業種や職種は明確に定められている。また、家族帯同は認められておらず、在留期限は最長5年である。技能実習生を受け入れる制度である「技能実習制度」については次節で詳しく解説する。

「特定活動」とは、経済連携協定(EPA)に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキング・ホリデー等である。個々の外国人について法務大臣が指定した活動のみを行うこと

³ 高度人材受入推進会議（2009）

⁴ http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html

ができるため、就業可能な業種や職種は明確に定められている。また、「技能実習」と同様に家族帯同は認められておらず、在留期限は最長5年である。「特定活動」にあたる外国人の受け入れのために現在政府が行っている取り組みとして、以下の3つを挙げる。

建設及び造船分野における外国人材の受け入れ

復興事業の加速化と東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要に対応するための建設分野、及び建設分野と人材の流動性が高い造船分野における緊急かつ時限的な措置として、平成27年4月に施行された。また、これは国土交通大臣が適正な受け入れの確保に関与する枠組みでの受け入れである。

総合特区における特定伝統料理海外普及事業外国人の受け入れ

地域活性化総合特区において、同特区内で考案され広く提供されている我が国の伝統的な料理（京料理）の調理に係る業務に従事する活動を行う外国人の入国・在留を認める特例措置として、平成25年11月に施行された。この制度を通じて日本にやって来る外国人は、日本国内の料理店で働きながら特定伝統料理を学ぶことができるようになる。

国家戦略特区における農業支援外国人の受け入れ

国家戦略特区とは、「“世界で一番ビジネスをしやすい環境”を作ることを目的に、地域や分野を限定することで、大胆な規制・制度の緩和や税制面の優遇を行う規制改革制度」である⁵。国家戦略特区における農業支援外国人の受け入れは、国家戦略特区において、農業支援事業実施区域の自治体及び関係府省（内閣府、法務省、厚労省、農水省）で構成される協議会が適正な受け入れの確保に関与する枠組みの下で、農業支援外国人受け入れ企業との契約に基づき農業支援活動を行う外国人の入国・在留を認める特例措置として、平成29年9月に施行された。

「資格外活動」とは、留学生のアルバイト等であり、本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内（1週28時間以内等）で、相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可される。事前に入国管理局に資格外活動許可の申請さえしていれば、就業可能な業種や職種の制限

⁵ http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kokkasenryaku_tokku2013.html

はなく、その後のアルバイト先の変更も自由である。また、家族帯同は可能であるが、家族の扶養が困難な場合は帯同が認められない。在留期間の上限は留学期間である。

近年の外国人労働者数の推移

前述したとおり、平成 29 年 10 月末現在、日本にいる外国人労働者数は 1,278,670 人であり、平成 19 年に外国人の雇用状況の届出が義務化されて以来、過去最高の数値を更新した。

(図表 2-3)

図表 2-3 は過去 10 年間の在留資格別にみた外国人労働者数の推移を表したグラフである。これを見ると、外国人労働者の総数は年々増加していることがわかる。外国人労働者数が増加した要因としては、政府が推進している高度外国人材や留学生の受入れが進んでいること、雇用情勢の改善が着実に進み、「永住者」や「日本人の配偶者」等の身分に基づく在留資格保有者の就労が増えていること、技能実習制度の活用が進んでいること等が背景にあると考えられる⁶。

2.2 技能実習制度

この節では、日本で就労する外国人労働者のうち約 20% (平成 29 年 10 月末現在) を占める技能実習生を受け入れる制度である「技能実習制度」について、公益財団法人国際研修協力機構 (JITCO) のホームページ⁷をもとに詳しく解説する。

概要

技能実習制度とは、1960 年代後半頃から海外の現地法人などの社員教育として行われていた研修制度が評価され、これを原型として 1993 年に制度化されたものである。技能実習制度の目的・趣旨は、我が国で培われた技能、技術又は知識 (以下「技能等」という。) の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという、国際協力の推進である。この制度の目的・趣旨は 1993 年に技能実習制度が創

⁶ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ (平成 29 年 10 月末現在) (2018)

⁷ <https://www.jitco.or.jp/>

設されて以来終始一貫している考え方であり、技能実習法には、基本理念として「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」（法第3条第2項）と記されている。

技能実習制度の内容は、外国人の技能実習生が、日本において企業や個人事業主等の実習実施者と雇用関係を結び、出身国において修得が困難な技能等の修得・習熟・熟達を図るものである。また、期間は最長5年とされ、技能等の修得は、技能実習計画に基づいて行われる。

技能実習生受け入れの方式

技能実習生を受け入れる方式としては、企業単独型と団体監理型の2つのタイプがある。企業単独型とは、日本の企業等（実習実施者）が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する方式である。団体監理型とは、事業協同組合や商工会等の営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施する方式である。

技能実習の区分と在留資格

技能実習の区分は、企業単独型と団体監理型の受け入れ方式ごとに、入国後1年目の技能等を修得する活動（第1号技能実習）、2・3年目の技能等に習熟するための活動（第2号技能実習）、4年目・5年目の技能等に熟達する活動（第3号技能実習）の3つに分けられる。

（図表2-4）

また、第1号技能実習から第2号技能実習へ、第2号技能実習から第3号技能実習へそれぞれ移行するためには、技能実習生本人が所定の技能評価試験（2号への移行の場合は学科と実技、3号への移行の場合は実技）に合格していることが必要である。

職種限定

技能実習制度は技術移転という目的があるため、当然ながら職種限定が設定されている。

技能実習制度が1993年の設立当初に想定した職種は17職種であった。また、「技能実習1号」により修得した技能等に更に習熟するため、既に修得した技能等を要する業務に従事する場合には、「技能実習2号」への在留資格変更許可が必要とされている。「技能実習2号」の対象となる技能等については、公的に評価ができ、かつ、技能実習生送出国のニーズにも合致するものが対象となる。

図表2-5は、平成29年12月6日時点での技能実習2号移行対象職種であり、全部で77職種139作業ある。技能実習制度設立当初からかなりの職種が拡充された。上林(2015)によると、受け入れ職種の範囲をめぐっては雇用主・企業と認可機関との間に攻防がなされており、前者が常に拡大を要求するのに対し、後者は常にその要求を吟味する立場にある。

(図表2-5)

図表2-6は、職種別の技能実習2号移行者数の推移を表したグラフである。これをみると、食品製造関係職種、建設関係職種、農業関係職種において移行者数が多いことがわかる。技能実習2号に移行するのは、当該職種が人手不足であるという背景がある。

(図表2-6)

技能実習生の入国から帰国までの流れ

技能実習法に基づく新制度における技能実習生の入国から帰国までの主な流れをまとめると図表2-7のようになる。

(図表2-7)

このように、技能実習生は日本に入国してから途中の技能評価試験で上の段階の技能実習区分へと移行することで最長5年の在留が可能になり、その期間で出身国においては修得が困難な技能等を修得・習熟・熟達して帰国するのである。

2.3 新たな在留資格「特定技能」の検討

この節では、政府が2019年4月からの導入を目指している、新しい在留資格である「特定技能」の紹介をする。これは論文執筆時点においても議論の真っ最中であるため、今後の方針転換などは十分に考えられる。ここでは、2018年10月12日に開かれた「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で提出された骨子案、そして同年11月2日に閣議決定された出入国管理法改正案に基づき解説していく。

これまでの経緯

2018年2月20日の経済財政諮問会議において、安倍総理大臣から、深刻な人手不足に対応するため、専門的・技術的分野における外国人受け入れの制度の在り方について、制度改正の検討を早急に進めるよう、官房長官と法務大臣に対して指示があった。その後、6月15日、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針）において、新たな外国人材の受け入れ制度として、一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設を決定した。

背景

在留資格「特定技能」が新設されることになった背景には、以下の2点がある。

- ・ 中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が生じているため、現行の専門的・技術的分野における外国人材の受入れ制度を拡充し、一定の専門性・技能を有する外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある。

- ・ 真に受入れが必要と認められる人手不足の分野に着目し、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受け入れるための新たな在留資格を創設する。

概要

受け入れ対象分野は、当初、人手不足が深刻な5大業種（建設、農業、介護、宿泊、造船）をはじめとした、人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野とされていた。その後、2018年11月2日に閣議決定さ

れた出入国管理法改正案によると、後述する「特定技能1号」の対象として想定する業種は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造、電気・電子機器関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造、外食の14業種とされた。

新設される在留資格には、「特定技能1号」と「特定技能2号」がある。「特定技能1号」は、不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。また、「特定技能2号」は、「特定技能1号」と同分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。

「特定技能1号」の技能水準は、受け入れ分野で即戦力として活動するために必要な知識又は経験を有することとし、業所管省庁が定める試験等によって確認する。また、日本語能力水準は、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することを基本としつつ、受け入れ分野ごとに業務上必要な能力水準を考慮して定める試験等によって確認する。さらに、技能実習2号を修了した者は、上記試験等が免除される。

「特定技能1号」外国人に対しては、日本での活動を安定的・円滑に行うことができるようにするための日常生活上、職業生活上又は社会生活上の支援が行われる。受け入れ機関又は登録を受けた登録支援機関が、「特定技能1号」外国人に対する支援を行う。

「特定技能1号」の家族の帯同は基本的に認められず、在留期間の上限は通算で5年である。また、業所管省庁が定める一定の試験に合格すること等で「特定技能2号」へ移行することが可能になる。「特定技能2号」を取得すれば、家族の帯同も可能となり、在留期限を更新し続けることで日本に永住できる可能性がある。

労働者としての権利の拡大

「特定技能」は許可された活動の範囲内で転職を認めるということで、これまで技能実習制度ではできなかった合法的な労働移動が可能となる。また、熟練した技能を持つ外国人には事実上在留期限が撤廃されることとなり、日本の外国人受け入れ政策にとっても大き

な方針転換といえる。

2.4 日本で移民政策がとられてこなかった背景

前節で解説した新たな在留資格「特定技能」は、一定の業種で単純労働者の就労目的での在留が許可されるという点で、日本の外国人労働者受け入れ政策の大きな転換点であるといえる。というのも、1988年6月17日に閣議決定された第6次雇用対策基本計画には、「外国人労働者受け入れについて、専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受け入れは十分慎重に対応する」といった方針が明記されていた。さらに、移民政策はとらないことと明言された。この方針は現在まで変わることはなかったが、今回の「特定技能」の新設は、事実上単純労働者への門戸を開いたといえる。

では、なぜこれまで日本は正面から単純労働者を受け入れることを頑なに拒み続け、「本音」と「建前」の食い違いをはらみながらも技能実習制度という「裏口」からの単純労働者受け入れ制度を維持してきたのか、この節ではその理由を考察する。

「単一民族国家」や「文化的同質性」の維持という文化的動機

梶田（2001）によると、1960年代終わりから70年代初めにかけて、西欧諸国と同程度の労働力不足に見舞われたのにもかかわらず日本が単純労働者の受け入れに踏み切らなかったのは、各種の「非経済的」理由によって外国人労働者の受け入れについて本格的な議論がなされなかったことが大きい。日本が外国人労働者を受け入れない理由としてしばしばもち出される、「単一民族国家」や「文化的同質性」の維持という文化的動機は、検証することも否定することも難しい。しかし、1990年の新入管法によって結果として日系労働力を利用するに至った過程は、こうした「文化的均質性」という動機を間接的に支持するものとなっている。

図表2-8は、主要13か国において、文化の受容性について、社会の文化多様性、自国民の反応、官僚主義の程度、移民者の人口、人種差別、移民に関する政策、宗教に対する耐性、雇用者の受容性の8つの要素からスコアリングしたものである。日本と各国における異文化に対する受容性を見ると、「人種のるつぼ」といわれるアメリカは78と最も高いのに対して、日本は40と最も低い。また、各要素の日本の順位に注目してみると、日本は、

社会の文化多様性、移民者の人口、移民に関する政策、宗教に対する耐性、雇用者の受容性の5つの要素において最下位であった。

(図表 2-8)

このように、日本の異文化に対する受容性は世界的に見て低い水準にとどまっていることがわかる。日本が異文化への抵抗感が大きかったのは、日本は島国としての地理的環境と鎖国時代が長かったという歴史的背景が考えられる⁸。そのことによって、単純労働分野の労働力不足への対応が外国人労働者導入という政策に直結せず、政治的配慮として外国人労働者導入に代わる努力が積み重ねられてきたといえよう。

西欧諸国が経験してきた外国人問題の深刻さからの教訓

第二次世界大戦後、西欧諸国は経済復興に必要な労働力を補うため、多数の外国人労働者を受け入れていた。特に、西ドイツはアデナウアー首相のもとで移民労働者を受け入れながら奇跡の経済成長を遂げた。その後、1970年代に2回のオイルショックが起こると、各国は国内の労働市場を守るため、新規の外国人労働者受け入れを停止または制限した。しかし、外国人労働者は家族を呼び寄せて残留し続け、社会問題化していた。

梶田（2001）によると、西欧諸国が外国人労働者を受け入れたのは、建設や公共事業に加え、高度成長期の基幹産業である鉄鋼や自動車製造という分野であり、その多くは半熟練ないしは非熟練の労働者であり、彼らの多くが西欧諸国に定住した。その後、オイルショックによって高度成長から一転して深刻な不況に見舞われ、さらに産業構造は非熟練労働を必要としない方向に変化した。その結果、本国の非熟練労働者に加え、外国人労働者にも多くの失業者を生み出した。その後も家族再結合や第二世代の成長によって外国人人口は減らず、雇用機会の確保は従来以上に困難なものとなった。

外国人労働者の定住化による社会問題は、失業者の増加だけではない。その他の看過することのできない問題のひとつに、外国人居住者による犯罪の増加がある。西ドイツでは、

⁸ 上林（2015）

1977年には、外国人被疑者総数が15万1968人で、ドイツ人を含めた全被疑者に占める割合が12.1%であった。その後1988年には、外国人被疑者の総数は、28万6744人まで増加し、これは全被疑者の21.8%に当たる。このように、外国人被疑者総数、全被疑者に占める割合は、ともに著しく増加していることがわかる。

その背景には、少数民族である外国人は、母国の文化と相容れない移住国の規範や価値観との衝突のためにストレスを経験し、これが逸脱行動や犯罪の引き金になるということがある。また、外国人居住者は、適切な住居の不足、不十分な教育及び職業訓練等にみられるように、ドイツ人が享受している生活条件を「剥奪」されており、この剥奪が欲求不満を生み、犯罪の背景となっている。

こうした西欧諸国の状況は、外国人労働者受け入れの「後発国」である日本において、その受け入れに慎重な姿勢を醸成し、一定の外国人労働者の受け入れを考慮せざるを得ない中でも、単純労働者は受け入れないとの政府等の考え方に寄与する一因となっていたのである。

日本人と外国人の競合

やみくもに外国人労働者を受け入れ続けると、日本人が外国人と労働市場において広く競合し、労働需要と労働供給のバランスが崩れることがあり得る。そして、日本人の失業率が高まれば、外国人に職を奪われているとの不満が発生するおそれがある。

また、企業が工場や作業場で行う労務のような現業的分野において安易に外国人労働者に依存することによって、生産性向上や就労環境向上のための企業努力が妨げられ、産業構造改革も進まなくなる懸念がある。というのも、日本と出身国の賃金格差から外国人労働者を雇うのは低コストであり、わざわざ最先端の設備の導入や業務の効率化をしなくとも、安価な外国人労働者をたくさん雇うことで現場を回せてしまうからである。その結果、同じ職場で働く日本人の賃金も抑え込まれて低賃金の固定化を招くことも考えられる。

以上のように、日本が単純労働者の受け入れに対して慎重に対応してきたのには、説得力を持った理由が存在していることがわかる。そこには、「文化的同質性」を維持しようとする

る日本人の心理や、西欧諸国の経験、さらには日本人の失業発生への懸念など、「負の側面」があった。日本において単純労働者の受け入れについて語られる場合、こういった「負の側面」ばかりクローズアップされ、正面から単純労働者を受け入れようという議論はなかなか進まなかった。しかし、産業からの人手不足を嘆く声は無視できないほど大きくなる一方であり、政府としては制度的矛盾を抱えながらも技能実習制度を拡充する形で各産業の人手不足に対応してきた。

3 日本の労働力不足の概要

前章では、日本で就労する外国人労働者の受け入れ制度について論じた。この章では、技能実習制度を通じて労働力を確保している業種、そして在留資格「特定技能」を新設して労働力を確保しようとしている業種について、それぞれの業種ごとに労働力不足が起きている状況を確認する。その後、これらの業種で外国人労働者の活用がどの程度進んでいるのか分析する。

3.1 技能実習制度を適用している業種

製造業

我が国の食品市場において食品製造業は国民の豊かで安定した食品供給という責務を担う重要な産業であるが、現在深刻な人手不足が起こっている。厚生労働省が実施している雇用動向調査によると、食品・飲料・たばこ・飼料製造業の欠員数は2.5倍であり、これは事業所において労働力を必要として募集している人数が、現在の常用労働者数の2.5倍いるということであり、募集しても人手が集まらない現状である。また日本政策金融公庫が実施した調査結果においても、労働力不足を感じている76.4%の食品企業が商品生産（単純作業）に関して労働力が不足していると答えており、食品製造業への労働不足が顕著に表れている。

その要因は、多岐にわたって考えられる。食品製造業における労働時間は他の産業と比較して長く、一方で休暇取得は全産業並みであるのだ。厚生労働省の調査によると全産業の月平均労働時間が超過含め177時間/月であるのに対して、食品製造業は184時間/時間であり、他方年間休日日数が全産業平均121.3日なのに対して食品製造業は121.2日である。また、製造・点検・包装などの工程においては、他の産業に比べ、人の手や目を必要とす

るため労働が多く、結果として食品製造における人手不足が取り上げられている。食品製造業では転倒やはさまれ・巻き込みなどの労働災害の発生件数が他の製造業に比べて著しく多いという特徴もあり、潜在的労働者が食品製造に従事することへの抵抗となっているのかもしれない。

機械業

資源が乏しい島国、日本において機械業が占める重要性は非常に高く、機械業を中心に復興してきた。その機械業における鉱工業生産指数（2000 年を 100 として比較）は 2005 年以降順調に上向き傾向となり、2007 年第 III 四半期には 110.1 まで達し、バブル期のピーク時（102.6）を上回っており活況となっている。しかし、製造業の雇用者数は減少の一途をたどっており、ピーク時の 1992 年には約 1600 万人程いたが 2005 年には約 1100 万人ほどにまで減少している。

2020 年に開催されるオリンピックに向けて機械業への需要がより一層高まることが予想されるが、その人手不足は深刻化している。経産省製造産業局が 17 年 12 月に実施した人材確保に関するアンケートによると大企業・中小企業合わせて 94.2%が人手不足を認識しており、16 年度（16 年 12 月実施）の 80.8%から 10 ポイント以上の増加が確認され、またその中でも 32%の企業は「ビジネスにも影響が出ている」と回答した。上位の業種として、輸送用機械、鉄鋼業、非鉄金属、金属製品があげられた。

(図表 3-1)

繊維業

繊維産業は、わが国経済の雇用創出に貢献してきた。2016 年の世界の繊維最終需要量では 880 万トンとなり、1990 年から約 2.3 倍まで増加し、一人当たり需要量も約 1.6 倍に増えている。96 年の繊維産業の従業者数は 93 万人と、電気機械器具製造業、輸送用機械器具製造業、一般機械器具製造業に続き、製造業では第 4 位の雇用数となっている⁹。しかし近年は、事業所数、従業員数に加え、製造品出荷額等が年々減少している。90 年に 13 万あ

⁹ 通商産業省『工業統計表』

った繊維産業の事業所数は、96年には10万弱へと減少、それに伴い従業者数も127万人から93万人へと大幅に減少した。また、製造品出荷額等も14兆円から10兆円へと低下している。理由は先述の通り、国内消費の低迷と海外からの輸入品との競合が、主な理由として考えられる。

加えて、若年労働者不足が顕著になっている。その要因としては、繊維産業の賃金が低いこと、潜在的な成長性が期待できないことなどが考えられる。さらに、同産業では、従事する従業員の高齢化も進んでいる。通産省の調べによると、繊維の主要な産地では高齢化が急速に進んでおり、労働者の構成比について50歳以上が過半数を超える産地も少なくないという。同時に、主要な産地では企業の後継者不足も深刻化している。産地企業の廃業が増加すれば、産地としての機能低下につながるため、無視できない問題となっている。このように、現従業員の高齢化・後継者不足により、今後ますます労働者の需要が高まってくるだろう。

3.2 「特定技能」の対象となる5業種

この節では、前章で論じた在留資格「特定技能」の5業種である建設、介護、農業、造船、宿泊業についての労働市場の状況を考察していく。

建設

建設産業は、就業者数が2018年で約500万人、公共投資のGDP比率が3%を占める国内産業の一つであるが近年は東京五輪による需要の高まりの中、人材確保に苦しんでいる。図表3-10は直近5年間の建設業の労働力過不足を示した表である。2013年から若干の変動はあるものの基本的にマイナスの値を取り続けており、慢性的に労働力不足であることがうかがえる。

(図表3-2)

ここで、建設業の就業者数の推移を示したのが図表3-3である。就業者はこれも年々減少傾向にあるが、これは1997年のピーク時の685万人と比べると約200万人弱もの減少である。産業全体に「きつい、汚い、危険」の3K労働というイメージがあること、また受注

減少によって労働者の賃金も他産業と比べて低いために産業自体の魅力が乏しく新規の入職者も少ない。雇用動態調査によると2016年の新規学卒者の入職者は36.9万人でこれも年間4万人減少している。そのために日本建設業連合会は2015年に長期ビジョンを掲げており、2025年までに若者新規入職者を90万人確保することを目標とし、平均賃金の向上に努めるとしている。

(図表 3-3)

建設業全体の高齢化も逼迫した労働需要に拍車をかけている。2016年で50代以上が200万人に拡大していることから、日建連は世代交代がなければ10年を経たずに危機的状況に瀕するとの見方を示している。このことから新規の労働力が確保されなくてはならない現状であることが如実にわかる。このような事情によって建設業界では国内労働者の雇用条件の改善と共に外国人労働者の受け入れが行われている。

介護

介護の外国人人材活用はかなり以前から本格化している。2013年に厚生労働省が発表した「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計」によると介護人材の需要見込みは253万人に対し、現状維持のシナリオでは215万人の供給しか見込めず、大きなギャップが問題視され大きな話題となった。2018年9月の介護サービスの有効求人倍率は4.16倍で平均の1.48倍を大きく上回っていることに加え高齢社会の進行が避けられないということからも今後も労働需要が拡大していくことは確実といえる。

その中で採用状況は極めて深刻な状況が続いている。平成29年の調査では、従業員の過不足状況について不足感を感じている事業所は66.6%に上った。推移をみると平成22年度から15%近くの増加であり、全国の事業所で人手不足がより拡大してきていることがわかる。

(図表 3-4)

最も多く回答されているのは採用そのものが困難であることだが、近年では離職率が高まっていると回答されている。採用が困難と答えた事業所の多くはその後のアンケートで同業他社との競争が激しいこと、他産業に比べて労働条件がよくないことが多く回答されている。こうした労働市場の状況の背景には、働き手の多くが女性であることや、介護従業者が親族の二重介護に追われている問題などがあげられる。

農業

農業の労働市場でも慢性的な労働不足がおきている。図表は農業における女性、高齢者の割合について示したものである。この割合は特に5つの業種の中で最も高くまた全産業中でも特に高い値を示している。こうした産業構造は農村部から都市部への労働力の移動によるものと推測でき、基本的には家族経営が主体となっているといえる。

(図表 3-5)

こうした現状もあって、農業では技能実習生に実質的な単純労働を行わせている経営者が多い。

(図表 3-6)

(図表 3-7)

安藤(2018)によれば、技能実習生を受け入れるケースの殆どは経営面積が10ha以上の大規模でかつ多様な作物を育て複合化を図っており、そのために村外から出て出作を行い規模拡大を行っている経営である。そうした「外延的・内面的両面での規模拡大」を支えているのが外国人研修生なのである。

しかし、彼の調査では2005～2006年に茨城の外国人技能実習生にアンケートをとったところ、320人中315人の回答した中では出稼ぎ経験があると答えた者が43.2%、また、大卒経験者は1人しかおらず、実習の目的は技能習得や語学勉強のほか90人が貯蓄・仕送りと答えており、やはり日本と送り出し国との賃金格差が実習の大きな要因となっていることがわかっている。

こうした調査から、今後も農業はより大規模経営へと発展し多くの労働者が求められるようになると考えられる。

造船

造船業の労働市場は業務内容が被るものが多く建設業と極めて近い関係性にある¹⁰。そのため、東京五輪の建設需要の高まりで人手が建設業に流れることで造船業の熟練作業員の人手不足が起きている。

造船業は現在新造需要が極めて落ち込んでいる。新造船竣工量長期推移でみると竣工量はピーク時から6割に減っている。次の図表は世界合計と日本の新造船竣工量の推移を示したものである。2008年まで竣工量は増加傾向にあったがリーマンショック以降は減少し続けている。このような世界的な不況の中においても、多くの企業は建設業との技能者の獲得競争が盛んになっている。

(図表 3-8)

宿泊

宿泊業は2020年東京五輪の開催前ということもあり、特に注目されている業界である。政府は2016年に「明日の日本を支える観光ビジョン」を策定し、重要な産業に位置付けている¹¹。実際に業界の成長力は大きく、2017年の訪日外国人旅行者数は2869万人と過去最高を記録している¹²。そうした観光業の中で中核を担う産業が宿泊業であるが、その具体的な仕事内容は多岐にわたる。大きな分類だけでも宿泊部門、飲料宴会部門、後方部門が存在する。また、女性が非正規雇用で多く働いていることも特徴の一つである¹³。平成23年度に厚生労働省が発表した生活衛生関係営業経営実態調査によると、更に女性は男性に比

¹⁰ 日本経済新聞「造船 人手不足感増す 建設業と取り合い」、2015年7月25日

¹¹ 国土交通省・観光庁「観光庁について・観光立国推進基本法」

¹² https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_tourists.pdf

¹³ 山口 (2018)

べると常用正社員(30.2%)より臨時雇用者(64.3%)であるためそのほとんどが非正規雇用として雇われているということがわかっている。

(図表 3-9)

実際に、仲居の仕事は主婦の「家事の延長」としてみなされ、また女性であれば「気が付く」とされ女性に適格な仕事とされてきた歴史的な背景もある(武田・文(2010))。また、労働時間が他の業種と比べ不規則であることも特徴の一つである。宿泊業は客がチェックインした時間帯から深夜にかけて業務が発生するため同一社員でのみの営業は難しく、こうした特殊な労働時間は一般の宿泊業の仕事に対するイメージを作っていると考えられる。

3.3 各業種の外国人労働者の活用状況

前節まで、外国人労働者を受け入れてきた業種について労働市場の状況を分析してきた。そこで次節では、これらの産業がどのように外国人労働者を活用しているのか、またどのような労働環境となっているのかについて分析していく。

各業種の外国人労働者の受け入れ状況概観

図表 3-18 は、2017 年の各業種における外国人労働者就業者比率をまとめたものである。全産業に対して外国人労働者の就業が進んでいるのは製造業、情報通信業、教育・学習支援業、宿泊・飲食・サービス業などである。このことから今回の新規在留資格の業種として名前の挙がったような業種は全産業中でみると決して受け入れが進んでいる状況であるといえないことがわかる。

(図表 3-10)

次に特定技能の指定をうけた 5 業種の中で先にグラフにて説明をした農業を除く業種についてより深く外国人労働者の活用について考察していくこととする。

建設の外国人労働者の受け入れ状況

こうした中で、建設業界の技能実習制度の活用は人数規模が 2011 年以降大幅に増加傾向にあることから非常に注目されるようになってきている。厚労省の外国人雇用状況によると、

2011年の1万2830人から2016年には4万1104人に拡大していることがわかる。ただし2016年可決「外国人の技能実習生の適切な実施及び技能実習生の保護に関する法律」後に建設業独自の拡充策として「外国人建設就労者受け入れ事業」を施行した。しかし、この事業は2020年の東京五輪に向けた緊急措置として新設されたものに過ぎず、実際に技能実習の修了者を対象に二年間の就労、一時帰国により3年の就労を認めるものの利用実績は2017年7月31日付で1985人とどまっている。しかし、この事業はベトナムをはじめとする東南アジアの国々と連携強化も中核として存在しており今後の受け入れにも影響があるものとみられる。

以上のことから建設業では労働者の高齢化と新規入職者の減少があるなかで多くの需要を抱えた業界であり、より労働者の確保が望まれているといえる。

介護の外国人労働者の受け入れ状況

上記の現状から、介護分野の外国人材の活用は2005年のフィリピン人の在留資格「介護」の取得ブームから始まっており他の業種よりも早期に受け入れが進んできた。また2008年の経済連携協定によって、介護福祉士候補者として東南アジアから外国人を受け入れるようになった。2008年から始まったこの取り組みでは、はじめインドネシア人介護福祉士候補者の受け入れに始まり、翌年にフィリピン、2014年にベトナムから現在3カ国から2017年までに合計3492人も外国人が来日した。

図表はEPAによって受け入れられた介護福祉士候補者の国家試験合格者数を示したものである。この仕組みでは、3年の実務経験と国家試験を経て介護福祉士試験を取得することによって滞在期間を継続できることから本格的な受け入れを目指したが、これまでに合格した候補者は2016年までで僅かに910人で合格率は50%を切っており、これは国内平均合格率を大きく下回っている¹⁴。このように経済連携協定による受け入れは満足いく結果を示してはおらず、在留資格「介護」、技能実習による受け入れも進んでいる。

図表はそうしたいくつかの受け入れ施策についてまとめた表である。

¹⁴ 公益財団法人介護労働安定センター「介護労働実態調査」、2017

(図表 3-11)

(図表 3-12)

経済連携協定での受け入れでは国家試験の合格によって資格を取得すれば長期間の滞在が許されたが、在留資格「介護」では対象を留学生として日本語学校を経て介護の専門学校等に入り介護福祉士資格を取得させることで長期滞在を可能にさせた。現在は介護福祉士養成施設で2年間の課程を修了することで資格を取得可能であるため、この制度は大きなメリットが存在する。図表は外国人材を受け入れた方法についてのアンケートだが、経済連携協定による受け入れよりも在留資格「介護」による留学生の受け入れが主であることがわかる。また2017年には技能実習制度に介護が新設された。次の図表は近年のEPA介護福祉士候補者の受験者数と合格者数を示した図表である。こうした行政側の努力によって受け入れの仕組みは徐々に改善しつつあるといえる。

(図表 3-13)

こうした積極的な受け入れとは反対に、受け入れ先の事業所ではいまだ根強い外国人労働者に対する懸念が存在していることは今後の活用には障壁となると思われる。図表 2-16は外国人材について介護事業所が感じている課題についてのアンケートである。半数近くが言語能力の低さによって従業員同士の意思疎通、また被介護者との意思疎通が図れるのかについて課題があると回答している。今後も受け入れを強化していくのであれば、特に介護では労働条件の改善と外国人材の日本語能力について一定の能力を課すことが求められるといえるだろう。

(図表 3-14)

造船の外国人労働者の受け入れ状況

そのため、造船業では建設分野における外国人材の活用促進に係る緊急かつ時限的な措置について、造船分野においても同様の措置を講じることが「日本再興戦略」改訂2014において閣議決定され、2015年4月より技能実習生として外国人労働者の受け入れが始まって

いる。期間は平成 27 年 4 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日までとしており、具体的には造船分野技能実習期間の修了後 2 年間就労を認めるものである。

具体的な業務内容は建具制作、とび、配管、機械加工、鉄工、仕上げ、(金型仕上げ作業及び機械組立仕上げ作業に限る。)、塗装(金属塗装作業、鋼橋塗装作業、噴霧塗装作業に限る。)、溶接及び強化プラスチック成形である¹⁵。造船業と建設業は溶接や塗装工程で同じような技術を使うためである。

しかし国土交通省によると造船業就労者数は 15 年 4 月時点で 8 万 2579 人とまだまだ少ないとの見方が強い。

宿泊の外国人労働者の受け入れ状況

技能実習生が行うことのできる業務としては、単純労働とみなされないような中規模ホテルのフロント業務、ホテル案内、通訳、経理、総務、営業といった、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格に該当するものがあげられる。しかしこういったものよりも特に人手不足が深刻な部門は皿洗いや掃除といった単純労働の部門であるため、留学生やワーキングホリデー利用者などが派遣会社を通じて雇われていることが山口恵子氏のヒアリング調査によってわかっている¹⁶。

そうした業界の状況を鑑み、政府は 2016 年の「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」の制定の後、同年 4 月にサービス業であるビルクリーニング業務を技能実習二号移行対象職種のもの他に追加した。翌年 2017 年 5 月にベッドメイク業務も認可され、このことによってホテル業における技能実習生の活用がより現実的なものになった。以上を踏まえて、宿泊業は多くの業務を含みながらその多くを女性と外国人労働者に頼っている業種であり今後もその動きは続くとみられる。

まとめ

¹⁵ <http://setochuo-tech.com/workers/index.html>

¹⁶ 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』、東京、明石書店、2018

これまでこの章では、外国労働者を受け入れてきた業種についてどのような労働不足が起こっているのか、また特にどのような産業的性質を持っていたのかを示した。その中で特定業種に選ばれた5つの業種の特殊性について論じた。次の章では現行の受け入れ制度にどのような問題がありどのような実態になっているのかについて論じていく。

4 現行の受け入れ制度の問題と今後懸念される問題

この章では、現行の外国人労働者受け入れ制度の中心となっている技能実習制度がもつ問題点を考える。また、新たな在留資格「特定技能」の創設によってさらなる外国人労働者の増加が見込まれる中で、日本が今後外国人労働者の受け入れを進めていくにあたって懸念される問題についても考察したい。

4.1 現行の受け入れ制度の問題

前章でみたように、技能実習制度は開発途上地域等への技術移転という点で、うまく機能しているようにみえる。しかし、この技能実習制度にはいくつかの問題点が指摘できる。

制度の本来の趣旨と実態の乖離

上述した通り、技能実習制度の目的・趣旨とは、「我が国で培われた技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという、国際協力の推進」であった。また、技能実習法には基本理念として、「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」との記載もある。これらの主張を言葉通り受け入れると、技能実習制度とは日本から当該国への技術移転を通じた国際協力のための制度であって、使用者が人手不足を解消する手段として技能実習生に頼ることなど決してあってはならないことであるということになる。

しかし、実態をみてみるとどうだろうか。毎年、全国の労働局や労働基準監督署が、技能実習生の実習実施者に対して労働基準関係法令の違反がないか調査するべく監督指導や送検等を行っている。図表4-1は平成20年から平成29年までの監督指導実施事業場数とそのうちの労働基準関係法令違反事業場数、さらにそこから割り出される違反率を示したグラフである。平成29年度は監督指導を実施した5,966事業場（実習実施者）のうち、4,226

事業場において、労働基準関係法令違反が認められた。違反率は 70.8%である。いずれの年も監督指導を実施した事業場数のうち 7 割を超える事業場において労働基準関係法令違反が認められており、現在においても依然として高い違反率は改善されていない。

(図表 4-1)

図表 4-2 は平成 29 年度の主な違反事項をまとめたグラフである。違反が多かった事項から見ていくと、「労働時間」が 1,566 件 (26.2%)、「安全基準」が 1,176 件 (19.7%)、「割増賃金の支払」が 945 件 (15.8%)、「就業規則」が 51 件 (9.2%)、「労働条件の明示」が 541 件 (9.1%)、「賃金の支払」が 526 件 (8.8%)、「健康診断」が 477 件 (8.0%)、「衛生基準」が 473 件 (7.9%)、「賃金台帳」が 448 件 (7.5%)、「法令等の周知」が 342 件 (5.7%)、「寄宿舎の安全基準」が 148 件 (2.5%)、「最低賃金の支払」が 92 件 (1.5%) であった。なお、違反事項が 2 つ以上ある場合は、各々に計上しているため、各違反事項の件数の合計と違反事業場数とは一致しない。

(図表 4-2)

ここで、労働基準監督官が監督指導した事例¹⁷をひとつ紹介する。その事例は、「長時間労働が行われており、割増賃金も時給 400 円しか支払われていない」との情報を端緒に、事業場に対して夜間臨検を実施したというものであった。その概要は以下のとおりである。

事業場には 22 名の技能実習生が勤務しており、班のリーダーが班員の労働時間を「記録簿」で管理している。リーダーはこの「記録簿」とは別に「実績簿」も作成し、事業主には「実績簿」を提出しているが、「実績簿」には「記録簿」に記録されている 18 時以降の時間外労働が記録されていない。18 時以降に夜間臨検を実施したところ、技能実習生は時間外労働を行っており、事業主に確認した結果、特別延長時間 1 か月 80 時間の 36 協定を届け出ているが、月最長 95 時間程度の違法な時間外労働を行わせている。「実

¹⁷ 厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成 29 年）」（2018）

績簿」に記録された時間外労働に対しては法定の割増率で計算した割増賃金が支払われているが、記録されていない 18 時以降の時間外労働に対しては、実習 1 年目は時間単価が 400 円、2 年目は 500 円、3 年目は 600 円が支払われており、法定の割増率以上で計算した割増賃金が支払われていない。賃金台帳には、「実績簿」に記入された労働時間と、それに応じて支払われた割増賃金額のみが記入されている。

これに対して、労働基準監督官は以下の 3 つの指導を行った。

①技能実習生に、36 協定の限度時間を超えて、違法な時間外労働を行わせていたため是正勧告した。また、過重労働による健康障害防止対策として時間外労働時間の削減と労働時間の把握方法について併せて指導した。(指導事項：労働基準法第 32 条違反(労働時間)、時間外労働の削減及び労働 時間管理の適正化)

②実際の時間外労働に対して不足していた割増賃金を、法定の割増率(25%)以上で計算して支払うよう是正勧告した。(指導事項：労働基準法第 37 条違反(割増賃金の支払))

③賃金台帳に、適正な労働時間数を記載するよう是正勧告した。(指導事項：労働基準法第 108 条違反(賃金台帳))

指導の結果は以下の通りである。

「記録簿」に基づき適正に労働時間を管理することとし、また、繁忙期でも月の特別延長時間を超えないように労働時間管理を徹底した結果、時間外労働時間数が最長でも月 50 時間程度に減少した。また、技能実習生の健康状態をより確実に把握するため、母国語通訳者による健康ヒアリングを実施することにした。事業場に所属するすべての技能実習生 22 名に対し、不払となっていた割増賃金、総額 約 500 万円が支払われた。賃金台帳に適正な労働時間数を記載し、今後も継続的に記載していくことにした。

次に、技能実習生からの申告状況を概観する。図表 4-3 は平成 20 年から平成 29 年までの技能実習生から労働基準監督機関に対して労働基準関係法令違反の是正を求めてなされた

申告件数を示したグラフである。平成 29 年度において、技能実習生から労働基準監督機関に対して労働基準関係法令違反の是正を求めてなされた申告は 89 件であった。平成 20 年度をピークに減少傾向にはあるものの、依然として毎年 100 件近い申告がなされている。

(図表 4-3)

図表 4-4 は平成 29 年度の主な申告内容をまとめたグラフである。申告が多かった事項から見ていくと、「賃金・割増賃金の不払」が 81 件、「最低賃金額未満」が 7 件、「解雇手続の不備」が 7 件であった。なお、申告事項が 2 つ以上ある場合は、各々に計上しているのので、各申告事項の件数の合計と申告件数とは一致しない。

(図表 4-4)

最後に、労働基準監督機関による送検状況を概観する。図表 4-5 は平成 20 年から平成 29 年までの技能実習生に関する重大・悪質な労働基準関係法令違反が認められた事案として、労働基準監督機関が送検した件数を示したグラフである。平成 29 年度において、技能実習生に関する重大・悪質な労働基準関係法令違反が認められた事案として、労働基準監督機関が送検した件数は 34 件で、その内訳は労働基準法・最低賃金法違反が 24 件、労働安全衛生法違反が 10 件であった。技能実習生から労働基準監督機関に対して労働基準関係法令違反の是正を求めてなされた申告件数のグラフと同じように、平成 20 年度をピークに減少傾向ではあるものの、依然として毎年数十件の送検がなされている。

(図表 4-5)

技能実習制度は、外国人が企業などでの実習を通して技術を習得し、母国の経済発展を担う人材となるよう育成することを目的としていた。しかし、実態を見てみると、実習実施者は、労使協定を超えた残業、割増賃金の不払、危険や健康障害を防止する措置の未実施などの労働基準関係法令に違反する事例が依然として存在していることがわかった。

技能移転を通じた国際貢献という「建前」のもとで始まった技能実習制度であったが、こ

うした現状を踏まえると、その「本音」の部分は人手不足の解消のために技能実習生を単純労働者として酷使する形骸化された制度であるといえる。もちろんすべての技能実習実施者が違反しているわけではない。しかし、毎年見逃せない数の労働基準関係法令違反が横行しているという点で、技能実習制度は本来の趣旨と実態が著しく乖離した制度であると評価せざるを得ない。

実習における費用負担の問題

技能実習制度において、送り出し国から技能実習生を受け入れる場合、技能実習生の往復の渡航費及び日本での滞在費、あるいは実習に伴う教育訓練費用はいったい誰が負担するのかという問題が当然ながら生じる。結論からいうと、それらの費用はすべて受け入れ企業が負担することになっている。

例えば、教育訓練費用について考える。実習を効果的に実施するとなると、金銭的な面でも時間的な面でもかなりの費用を要する。オフ・ザ・ジョブ・トレーニングの場合、その経費は講師の費用や教材費などわかりやすい。しかし、日本で主流となっているオン・ザ・ジョブ・トレーニングの場合は、現場で上司や先輩が日常の業務と並行して研修を行うのでその算定が難しい。

そして、受け入れ企業において研修費用の中で最も高いと考えられるのは、直接的な費用よりも、教育訓練担当者の機会費用であろう。これはすなわち、訓練担当者が生産に携わることなく技能実習生の指導のために時間を割けば、その期間に得られたはずの生産性が放棄されるということである。技能実習生の指導には、技能レベルが高く、職務や職場のことを知り尽くした熟練した従業員があてられることが多い。こうした従業員を通常の業務から離れさせて技能実習生の指導にあたらせることは、職場全体の生産性を低下させることになる。

このように、技能実習生を受け入れることで、その受け入れ企業は、直接的な費用だけでなく、教育訓練担当者の機会費用の負担についても考慮しなければならない。受け入れ企業の負担は非常に大きなものとなる。したがって、受け入れ企業は技能実習生にかかる費用をいかにして低く抑えるかという考えに至り、上で述べた「労働時間超過」や「割増賃

金の不払」といった技能実習生の酷使の問題にもつながる。民間企業である受け入れ企業が、全面的に受け入れ費用を負担してまで技能実習生を受け入れる動機付けが開発途上国への技術移転であるはずはなく、単純労働力の確保に他ならないであろう。

技能実習生の失踪

最後に、技能実習生の失踪問題である。図表 4-6 は、平成 24 年から平成 29 年までの技能実習生の失踪者数の推移を表したグラフである。これをみると、失踪者数は増加傾向にあり、平成 29 年度は失踪者の総数が過去最多の 7089 人となっている。技能実習生が失踪すると、どのような問題が起こるのだろうか。また、そもそもなぜ技能実習生は失踪するのだろうか。

(図表 4-6)

前述したように、技能実習生の渡航費や日本での滞在費、教育訓練費用を負担するのは受け入れ企業であった。つまり、技能実習生が実習期間中に失踪してしまうと、せっかく受け入れ企業が技能実習生に対して初期投資をしたのに、その費用がすべて無駄になってしまうのである。これは人手不足が深刻な中小企業にとっては非常に大きな損害となる。

では、なぜ技能実習生は失踪してしまうのだろうか。真っ先に浮かぶのは、前述した労使協定を超えた残業、割増賃金の不払といった過酷な労働条件であろう。他にも、受け入れ企業から提供される寮や寄宿舎が、事業主が費用の節約を追及するあまり劣悪な生活環境になっていることも多い。そうした人権の抑圧と不自由さから技能実習生は失踪という道を選ぶ。

また、上林（2015）によると、技能実習生受け入れ事業主間にフリーライダーが発生しやすいことも挙げられる。技能実習生にかかる初期費用はすべて受け入れ事業主が負担するが、事業主からしてみればこの費用はできれば払いたくないものである。そこで、採用費用を削減するために、すでに他の事業主が正規の手続きを経て合法的に入国させ就労している技能実習生に対して、逃亡をそそのかして自らの事業所へ引き抜こうとするフリーライダーが発生する。今よりも高い賃金条件を提示するフリーライダーの事業主と、より高

い賃金を求める技能実習生の利害関係は一致し、フリーライダーの事業主に技能実習生を奪われてしまうのである。このようにして、技能実習生が失踪するという事態が発生する。

4.2 今後懸念される問題

「特定技能」の新設により外国人労働者の受け入れが進むことで今後懸念される問題がある。それは、過剰な移民の流入と受け入れ外国人の貧困化・治安の悪化による国内日本人との衝突である。

外国人労働者を積極的に受け入れることは即ち受け入れの制度を緩和しより門戸を広げることには他ならない。例としてドイツでは二国間協定によって1960年代に年間100万人ものトルコ人労働者を受け入れたが、近年は「貧困移民」という問題がドイツで問題になっている¹⁸。

国内の労働不足を解決するためにこれまで多くの国で外国人労働者の受け入れを進めてきたが、その多くが自立的に生活できずに困窮している。平成28年度での厚生労働省「被保護調査」によると、日本国籍を有しない被保護世帯は561,541戸であった。

また、同一民族は相互に助け合うために一定の地域に集中する傾向があるため、長期的には移民村のようなコミュニティーが形成されることになりやすい。1990年の入管法改正の影響で、東海地方を中心に南米出身の日系人を中心とする外国人労働者が急増した。

しかし、国の社会統合政策の不足によって、1990年代を通じて、外国人が急増した地域社会で混乱が生じた。当時、外国人が集住する公営住宅を中心に、ゴミ出し、騒音、駐車などをめぐるトラブルが頻出した。日本語能力が十分でない外国人の子どもが通う学校でも受け入れ体制が整わず、いじめが起きたり、不登校、不就学となったりする場合もあり、一部の地域では義務教育年齢の子どもが工場で働く問題も起きた。

1999年6月には、愛知県豊田市の県営団地で日本人とブラジル人の対立が激化し、機動隊

¹⁸ 山崎 (2014)

が出動する騒ぎも起きている。受け入れが進むことでよりこうした問題は各地で頻発すると考えられる。

5 現行の外国人労働者受け入れ政策に関する提言

この章では、前章で示した問題を解決すべく、今後外国人労働者を受け入れていくにあたって日本がとるべき政策を提案する。

5.1 企業に外国人労働者の管理を徹底させるための政策

保証金一時預かり制度の導入～シンガポールの事例から～

前章で示した技能実習生の失踪問題の緩和策として、企業に外国人労働者の管理を徹底させるための制度の導入を提案する。労働者が失踪するたびに企業側が罰金を払うようなシステムが好ましい。この仕組みは、シンガポールがすでに導入している「保証金一時預かり制度」を参考にすることができる。

保証金は、外国人就労者の雇い入れに際し、政府が企業に対して1人あたりにつき金額を一時的に預かるものである。企業には外国人就労者が逃亡したりしないよう管理する義務が課せられ、いざ雇用が終了したとき、外国人就労者がシンガポールを出国せず、逃亡などした場合には没収されることとなっている。逆に、企業側が外国人就労者を管理し、雇用契約が終了した後、適正に出国させれば返金されるものである

事例を紹介していく。シンガポールにおいて、非熟練労働者には、熟練労働者とは異なる様々な制限が課せられている。熟練労働者の雇用には適用されない外国人雇用税、外国人雇用上限率だけでなく、ビザの種類によっては保証金制度が適用される。雇用税・雇用率に関しては、次節で詳しく述べることにする。保証金は、外国人就労者の雇い入れに際し、政府が企業に対して1人あたりにつき定められた金額を一時的に預かるものである。企業には外国人就労者が逃亡したりしないよう管理する義務が課せられ、いざ雇用が終了したとき、外国人就労者がシンガポールを出国せず、逃亡などした場合には没収されることと

なっている。逆に、企業側が外国人就労者を管理し、雇用契約が終了した後、適正に出国させれば返金されるものである¹⁹。

この制度を日本も導入すれば、企業側に外国人労働者を失踪させないよう適切に管理するインセンティブが働く。前述した労使協定を超えた残業、割増賃金の不払といった過酷な労働条件を改め、一人の労働者として日本人と同等の人権が保障された就労環境に近づくと考えられる。

5.2 過剰な移民の流入を抑制するための政策

前章で述べたように、今後懸念される問題として過度な移民の流入がある。そこで私達は、過剰な外国人労働者の受け入れの抑制を行う制度を新たに作ることを提案する。

雇用許可制の導入～韓国の事例から～

私達は過度な移民の流入を抑制するための政策として、労働市場テストと数量割当を組み合わせた雇用許可制の導入を提案する。

労働市場テストとは、外国人労働者を国内に受け入れる際に設けられている制度で、一定期間求人を出しても国内労働者では充足されないこと等、国内の労働において労働者が調達不可能なことを審査・証明した場合にのみ、受け入れる制度である。

一方、数量割当とは、政府が外国人労働者の受け入れ人数の上限を職種ごとにあらかじめ定めておき、これに達した場合には受け入れを不可とする制度である。

この二つの仕組みが取り入れられている制度が、韓国の雇用許可制である。雇用許可制とは、「国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府から雇用許可書を受給し、合法的に外国人労働者を雇用できる制度」である。韓国は、これを移民の受け入れを調整するために導入している。

¹⁹ Clair Report (2013)

佐野（2017）によれば、この雇用許可制は4つの基本原則からなる制度である。まず第1に、労働市場補完性がある。単純労働者の全面的な受け入れではなく、求人努力を行っていてもなお国内で労働者を雇用できない韓国企業に対して許可が与えられる。これにより、外国人労働者を優先的に雇用することを防ぎ、韓国人優先雇用を保証することになる。また、外国人労働者に対する、国民の反発も抑えられる。

第2に、短期ローテーションである。雇用期間を3年間に限定し、単純技能労働者の定住化防止を図っている。日本が在留資格「特定技能」新設によって外国人労働者の更なる滞在を許す一方で韓国は3年間に限定させることで定住化防止を行っている。

第3に、均等待遇である。外国人も韓国人と同様に、労働三権、最低賃金、国民年金、健康保険、雇用保険、産業災害補償保険の適用を受ける。これは、外国人労働者への差別を禁止することを表している。

第4に、外国人労働者受け入れプロセスの透明化である。産業研修生制度で不正が横行した反省から、送り出し国との間で二国間協定を締結し、雇用労働部が主管して韓国語教育から帰国までの全プロセスを運営している²⁰。

このように、雇用許可制は第2の原則である短期ローテーションを除いて国内労働市場の流動性を維持しつつも外国人労働者の保護も可能にしている点で評価できる制度であると私達たちは考えている。特に、労働市場テストや数量割当といった観点で雇用許可制を参考にした制度を構築することで国内の労働供給不足を明らかにすることができ、外国人労働者の受け入れにあたって国民のコンセンサスを得ることができる。あくまで自国民優先の雇用を保証するため、国民の反発を抑えられるのである。労働市場テストと数量調整が一体となった雇用許可制は、今後外国人労働者をより積極的に受け入れていく国として、制度の効率的な運営を行うためにも必要と考える。

²⁰ 白井（2009）

企業別・業種別の外国人雇用上限率の設定と雇用税の導入～シンガポールの事例から～

また、数量調整の一環として、企業別・業種別の外国人雇用上限率の設定と雇用税の導入を提案する。この導入を先駆けているのはシンガポールである。

先に保証金制度について紹介したが、シンガポールは低賃金労働者の受け入れを抑制するメカニズムとして、1980年、87年に導入された雇用税、雇用上限率がある。低賃金労働者の受け入れは抑制する一方で、専門家・高度技術者の流入に関しては、緩和ないし積極的受け入れという方針にシフトした。このように、外国人人口も増加の一途であったが、ここ数年シンガポール人の職を奪っているとして外国人労働者に対する市民の不満の声が大きくなっていることなどから、外国人労働者の流入が抑制されてきている。

雇用税とは、外国人を雇用する際に企業側が一定額の税金を払う制度であり、雇用上限率とは、各企業において外国人労働者が占める割合に上限を設ける制度である。この2つを組み合わせているという点で、シンガポールは他の諸国と異なる。

製造業であれば、外国人雇用は全従業員の6割までで、フルタイムのローカル（国民と永住者）従業員一人につき外国人雇用は1.5人までとなる。建設とプロセス（プロセス・エンジニアリング：石油化学や製薬プラントの建設やメンテナンスに関する職種）部門での外国人雇用は、フルタイムのローカル従業員一人につき外国人雇用は7人までが上限で、全従業員の87.5%までとなる。同様に、造船や船員等の海事はフルタイムのローカル従業員一人につき、外国人5人まで83.3%が上限である。雇用税の引上げは、非熟練労働者を雇えば雇うほど高額になるシステムである。熟練・非熟練、業種によって300ドルから950ドルの間で推移する²¹（岡本（2012））。

雇用税の優れた点としては、税の負担はあるが市場原理に基づいた外国人労働者の受け入れができること、外国人労働者を雇うことでメリットを受ける企業に課税するので、受益と負担の関係がはっきりしている点である。

²¹ 岡本（2012）

劣っている点としては税率の設定が困難であり政治的な影響を受けるおそれがあること、事業主に課税してもその負担が国内又は当該外国人労働者に転嫁される可能性があることが挙げられる。一方、劣っている点としては、税率の設定が困難であり政治的な影響を受けるおそれがあること、事業主に課税してもその負担が国内又は当該外国人労働者に転嫁される可能性があることが挙げられる。

また、雇用上限率の優れた点としては、目標管理が容易であること、申請者である事業主にとって許可可能性の予測が容易であること、規制をかけつつも雇用上限率の範囲内であれば事業主の裁量があることが挙げられる。

一方、劣っている点としては、雇用数の把握に行政コストがかかること、雇用上限率の設定が困難であるとともに政治的影響を受けるおそれがあることが挙げられる。

これまで外国人労働者の受け入れ調整を行う制度の比較事例として韓国の雇用許可制とシンガポールの雇用税、雇用上限率を挙げた。労働市場や外国人労働者の受け入れ実績は日本と異なるものの、これらは今後の日本の外国人労働者受け入れ制度の設計の際に十分参考にできる制度であると考えられる。

5.3 外国人の貧困化と治安の悪化を防止するための政策

前節までは外国人労働者を具体的に政府が行うべきアプローチについて述べた。これまでの施策を段階的に行っていくことは長期的な外国人労働者を移民として受け入れる国際的、政治的、社会的土壌を作るうえで極めて重要ではあるものの、当然国民にとっては受け入れに対する反感感情がより増大する負の側面が生まれる可能性が考えられる。また、実際に受け入れた外国人が国内で自立した生活を行えるよう滞在の段階にあわせ権利の保障を行っていく必要もある。この節ではそうした外国人の社会統合政策について論じていく。

既に民間レベルでは異文化との交流に四苦八苦している現場からの声がメディアで取り上げられている。例として2018年5月12日に放送されたNHK『おはよう日本』のコーナーのあさのクローズアップを挙げたい。この日のコーナーでは5か国59人の外国人児童が通う愛知県知多市の公立小学校を取り上げ日本語適応教室を独自に開くなど日本語を話せな

い児童も他の児童の和に入れるよう学校側は様々な模索を行っていた。

こうした既に起こっている取り組みについて政府が一定の立場を示すことは多大な意味を持つと考えられる。

そこで、私達が提案するのは政府が2019年に法案成立を目指す「日本語教育推進基本法」を中心として社会統合政策を構築するということである。本法案は超党派による「日本語教育議員連盟」が中心となり議論を進めている法案で、2018年5月に原案が連盟の総会にて了承された。

この法案において評価すべきは基本理念として「…日本語教育を受けることを希望する全ての者に対し、その需要と能力に応じた日本語教育を受ける機会が確保されるよう行われなければならないこと²²」を定めており、例えば日本国籍を持たない外国人児童や勿論日本語が堪能でない全ての外国籍の人々に教育の機械を設けることを国が推進するという点である。これによって自治体の施策にも何らかの仕組みや枠組みができる点も良い点である。

しかし、この法案の運用についてはこれからより慎重になって考えなくてはならない問題がある。語学教育を軸とした統合政策の失敗例としてはドイツの2005年の統合コースを挙げたい。

語学教育を中心とした統合政策～ドイツの事例から～

事業主側が外国人労働者の労働経験を長く活用することを希望したことに加え、外国人労働者側がドイツをホームタウンとしてより良い収入を得たいとの思惑が合致したことから結果的に多くの家族が呼び寄せられ外国人の人口が増加してしまったこと、またその後も帰国することはなかった。結果的に外国人労働者が移民として認められたのは2005年の「移民法」施行が初である。そこでドイツでは社会統合政策に移行した。

²² 日本語教育推進基本法案（仮称）政策要綱 平成30年5月29日

「移民法」が施行されたことに伴い、移民には、「統合コース」の受講が義務付けられた。ドイツで生活するに当たり必要不可欠なドイツ語、ドイツ社会、ドイツの歴史、文化、法秩序なども理解するように規定したもので、連邦、各州、市町村が協力しあって行った。

受講対象者は、基本的には統合コースが開始された2005年1月1日以降、ドイツでの滞在許可を取得した外国人に受講が義務付けられた。基本コースで、ドイツ語600時間、オリエンテーション45時間の合計645時間。ドイツ語は、中級に当たる「B1」レベルへの到達が期待されている。オリエンテーションでは、信仰の自由、男女同権など、ドイツで尊重されている権利や義務などについて学ぶ。基本コースのほか、女性向けや若者向けのコース、十分に読み書きができない人、特別な支援が必要な人のための特別コースも用意されている。逆に基礎知識がある人向けの短期集中コースもある（内田（2010））。

しかし、この政策は結論からみると機能したとは言い難い。コースの義務化によって労働者たちにとって必要な書類を用意するためのハードルとして規定されたため本来の目的を果たすことができなかった。また、統合コースの参加率も悪く、多くは妊娠や仕事などやむを得ない理由もあった。そこで本法案を軸に、本来の目的である外国人の日本語習得を目指す運用でなくてはならない。

現在検討が進められている在留資格「特定技能」については、特定技能2号に移行するためのハードルとして官庁が定める各技能の試験合格に付随して日本語能力試験の一定水準をクリアすることを移行の条件としたうえで、2号移行の意思のある者に日本語教育を受ける権利を与えることを想定している。

しかし、外国人の多くは仕事などに追われてるケースも考えられ、試験を受け、合格することは負担が大きいことも考えられる。2号移行後何度かの更新後までに段階的に日本語能力の目標水準を設けることで外国人労働者の負担を和らげることも検討に値しよう。

また、野田(2017)は従来の「読む、書く、聞く、話す」の四分類を総合的に教育する方法からはっきりと区別する教育する特化型の教育法も取り入れるべきとしている。例としては、運転免許の学科試験のように看護、介護やその他の試験でも母国語での一定のものは

母国語での試験を認めるというのも外国人労働者の負担を大きく和らげるのではないだろうか。

また、日本語教育のみをフォーカスするのではなく、日本語教育推進基本法の制定に加えて日本人も日本に住む外国人に対し歩み寄るよう別の法案も考案すべきと考える。私達は準公用語として英語を定義することで全国民に英語教育と一定水準の語学能力を身に着けさせることを提案したい。既に海外進出を積極的に行っている企業では英語を準公用語としていることも多い。日本の多言語化を更に推し進めるべきであることを野田(2017)は述べているように日本人自身もこの国難にむけて積極的な姿勢をもつべきではないだろうか。

外国人労働者の権利の保障～韓国の事例から～

そしてもう一つ、外国人労働者の権利を保障するような法的制度も必要だ。前章で論じたように、日本の技能実習制度下では具体的に賃金不払いや手続き、安全基準の不正が相次ぎ、外国人労働者にとっての正統な労働に対する保障を受けているといい難い状況にある。

法務省の発表資料「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向性）概要」には「労働基準監督署による労働関係法令遵守の周知、法令違反への厳正な対処、ハローワークによる適正な雇用管理のための事業主に対する相談・指導、多言語による相談体制の整備、日本語能力に配慮した職業訓練の実施、関係行政機関の連携等による加入促進、医療保険の不適切使用の防止」を掲げている。しかしこうした問題に対し逐一法案を規定するのではなく、単純労働の受け入れを進める以上は国内従業員と均等待遇を約束する条項を入れることではっきりと外国人労働者の保護を行うことが必要ではないだろうか。

均等待遇を保障する制度の例として、韓国の雇用許可制度をあげたい。雇用許可制度では外国人も韓国人と同様に、労働三権、最低賃金、国民年金、健康保険、雇用保険、産業災害補償保険の適用を受けることが規定されており、これによって社会保険への高い加入率や最低賃金の保障、賃金未払いの激減し、外国人労働者に対する人権被害は大幅に減少し

た²³。勿論韓国のこうした取り組みは行政に多くのコストを強いることになるが、先の提案同様、日本人自身をもっと外国人労働者の受け入れに積極的でないといけないと私達は考えている。

6 おわりに

先進国の中で最も早期に社会が高齢化した日本はそろそろ外国人労働者、即ち移民を目的とする人々に対する門戸を広げる時期にきていると考える。新たな在留資格「特定技能」の創設はその現れとっていいだろう。外国人受け入れの在り方の転換期だからこそ、海外から日本へ働きに来る労働者と受け入れる日本の両者にとってメリットがあるものになければならない。さらに、今後増加していくと考えられる外国人労働者と共存していくにあたっては、これまでの既存の姿勢にとらわれない柔軟な考え方が必要だ。そのためには社会統合政策の構築は不可欠であろう。

近代日本に遡ると、そこでは民族的少数者に対して同化主義政策がとられることが多かった。グローバリゼーションの進展の中、異なる文化圏を持つ者に対して文化的同質性を強調することは、異質なものを許容できない社会をつくりだし、ひいては豊かな創造性への潜在力を引き出す機会を棄ててしまうことになる²⁴。その結果、日本の労働市場の魅力が相対的に低下し、外国人労働者に選ばれなくなることも考えられる。

したがって、日本語教育の充実や日本人と同等の社会保障の充実、あるいは外国人が地域社会で孤立することのないよう受け入れ企業と自治体との連携強化など、外国人労働者により配慮した受け入れ制度へと転換していくことが、重要なことだと考える。日本にとっても、外国人に選ばれる国になることが出来れば、経済成長や経済社会の活力の維持、年金制度などの社会保障制度の安定的な運営、人口減少に伴う労働力不足への対応など様々な課題を解決する糸口になるだろう。

²³ 佐野 (2017)

²⁴ 山脇・柏崎・近藤 (2002)

参考文献

- 岡村美保子『我が国の外国人労働者』、2018
- 内閣府『経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～』、2018
- 労働政策研究・研修機構『平成 27 年労働力需給の推計』、2016
- 総務省『労働力調査』、2017
- 経済産業省『製造業における人手不足の現状 および外国人材の活用について』、2018
- 日本総研『わが国繊維産業を取り巻く環境と中小繊維企業にみる国際化の取り組み』、1999
<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g60731a06j.pdf> (2018 年 10 月 21 日閲覧)
http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html#hyo_5 (2018 年 10 月 21 日閲覧)
- 経済産業省製造産業局生活製品課『繊維産業の課題と経済産業省の取組』、2018
- 厚生労働省『職業安定業務統計』、2017
- 厚生労働省『一般職業紹介状況』、2017
- 厚生労働省『外国人技能実習制度の現状、課題等について』、2017
- 国土交通省『建設労働需給調査結果』、2018
- 厚生労働省『2025 年に向けた介護人材にかかる需給推計』、2015
- 公益財団法人介護労働安定センター『介護労働実態調査』、2017
- JILPT『均衡失業率、需要不足失業率（ユースフル労働統計フォローアップ）』、2018
- 国土交通省『物流を取り巻く現状について』、2017 年
- 東京新聞『警備業 90%超「人手不足」 警察庁調査 東京五輪に影響も』、2018 年 4 月 19 日
- 警察庁『平成 29 年における警備業の概況』、2017
<https://www.mhlw.go.jp/content/000328210.pdf> (2018 年 10 月 20 日閲覧)
- JITCO 公益財団法人国際研修協力機構『技能実習生・研修生統計(JITCO 業務統計速報)』、2018
<https://www.crsl.com/acatalog/shipping-intelligence-network.html> (2018 年 10 月 13 日閲覧)
- 日本経済新聞『造船 人手不足感増す 建設業と取り合い』、2015 年 7 月 25 日
<http://setochuo-tech.com/workers/index.html> (2018 年 10 月 14 日)
- 総務省『平成 24 年度経済センサス基礎調査』、2004
- 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』、東京：明石書店、2018

<https://www.mlit.go.jp/kankocho/kankorikkoku/index.html> (2018年10月13日閲覧)

https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_tourists.pdf (2018年10月13日閲覧)

http://www.nkg.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/05/180529_kihonhoan.pdf (2018年10月12日閲覧)

http://www.nkg.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/05/180529_kihonhoan.pdf (2018年10月23日閲覧)

国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』、2017

国土交通省『建設投資見通し』、2017

総務省『国勢調査』、2015

農林水産省『外国人農業支援人材の受入れが始まります！～国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業～』、2018

<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000113911.pdf> (2018年10月10日閲覧)

厚生労働省『第29回介護福祉士国家試験におけるEPA介護福祉士候補者の試験結果』、2018

農林水産省統計部『農林業センサス 農業構造動態調査』、2018

田尻英三編；中川正春 [ほか著]『外国人労働者受け入れと日本語教育』、東京：ひつじ書房、2017

厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（平成29年10月末現在）』、2018

厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（平成29年10月末現在）』、2018

みずほ総合研究所『骨太方針2018にみる今後の財政再建と外国人材の活用』、2018

高度人材受入推進会議『外国高度人材受入政策の本格的展開を』、2009

http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html (2018年10月9日閲覧)

http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kokkasenryaku_tokku2013.html (2018年10月9日閲覧)

<https://www.jitco.or.jp/> (2018年10月9日閲覧)

<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h02/h020104.html> (2018年10月23日閲覧)

法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官『新たな外国人技能実習制度について』、2018

厚生労働省『外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成29年）』、2018

上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会』、東京：東京大学出版会、2015

後藤純一『労働力需給ギャップと技能実習制度の課題』、2018

法務省『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案の骨子に

ついて』、2018
法務省『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
法務省『技能実習制度の現状（不正行為・失踪）』、2018
Vijesh Jain, Susana Costa e Silva『Multicultural Workplaces: The War of Seasoned Minds』、2015
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/roudou/520.pdf>
(2018年10月13日閲覧)
<https://asqmii.com/jijico/2016/07/09/articles20649.html> (2018年10月11日閲覧)
<https://toyokeizai.net/articles/-/239779> (2018年10月11日閲覧)
佐野孝治『韓国の『雇用許可制』にみる日本へのインプリケーション』、2017
<https://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/dl/tp0711-1m3.pdf> (2018年10月13日閲覧)
厚生労働省『世界の厚生労働』、2010
<http://www.newsdigest.de/newsde/news/featured/3074-840.html> (2018年10月13日閲覧)
<http://www.newsdigest.de/newsde/news/featured/3074-840.html> (2018年10月13日閲覧)
https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2015_01/singapore.html (2018年10月20日閲覧)
https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2018/04/uk_02.html (2018年10月13日閲覧)
佐野孝治『韓国の雇用許可制について』、2014
<http://web.moj.go.jp/content/001127579.pdf> (2018年10月13日閲覧)
<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h02/h020104.html> (2018年10月13日閲覧)
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/jitsumu/dai2/siryoku2_3.pdf (2018年10月13日閲覧)
白井京『【韓国】外国人労働者の現在一雇用許可制の現状と評価』、2009
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/23801/02380108.pdf> (2018年10月13日閲覧)
岡本 佐智子『シンガポールの人口と労働力』、2012
日本経済新聞『外国人材に「選ばれる国」になれるか』、2018年6月7日
日本経済新聞『外国人労働者、今後も増える？ 受け入れ政策は転換点に』、2018年8月20日
日本経済新聞『単純労働 外国人受け入れ 入国管理政策を転換 法案閣議決定、国会論戦へ』、2018年11月2日
<http://news.livedoor.com/article/detail/15396339/> (2018年10月12日閲覧)
山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦『社会統合政策の構築に向けて』、2002

図表

図表 2-1

カテゴリー	概要、代表例	就労可能範囲	在留資格	家族帯同	在留期限上限	人数(単位：人)
就労目的で在留 が認められる者	いわゆる「専門的・ 技術的分野」の外国 人。	在留資格ごとに行う ことのできる活動が 定められている。	教授、芸術、宗教、報道、高度 専門職、経営・管理、法律・会 計業務、医療、研究、教育、技 術・人文知識・国際業務、企業 内転勤、興行、技能、介護	可。	なし(更新制)	238,412 (18.6%)
身分に基づき在 留する者	日系外国人、日本人の 配偶者、永住者等。	制限なし。	永住者、日本人の配偶者等、永 住者の配偶者等、定住者	永住者の配偶者や子は一定条件 の下で基本的に永住許可が得ら れる。	なし	459,132 (35.9%)
技能実習	発展途上国の若者を技 能実習生として受け入 れ、技術等の移転を図 り、これらの国の経済 発展を担う人材を育成 する、国際貢献のため の制度。	受入機関との間の雇 用契約に基づき実習 を実施。	技能実習	不可。	あり(最長5年)	257,788 (20.2%)
特定活動	経済連携協定(EPA)に 基づく外国人看護師・ 介護福祉士候補者、 ワーキング・ホリデー 等。	個々の外国人につい て法務大臣が指定し た活動のみを行うこ とができる。	特定活動	不可。	あり(最長5年)	26,270 (2.1%)
資格外活動	留学生のアルバイト 等。	本来の在留資格の活 動を阻害しない範囲 内(1週28時間以内 等)で、相当と認め られる場合に報酬を 受ける活動が許可さ れる。	留学、家族滞在等	家族の扶養が困難な場合は帯同 不可。	あり(留学期間)	297,012 (23.2%)
不明						56
総数						1,278,670

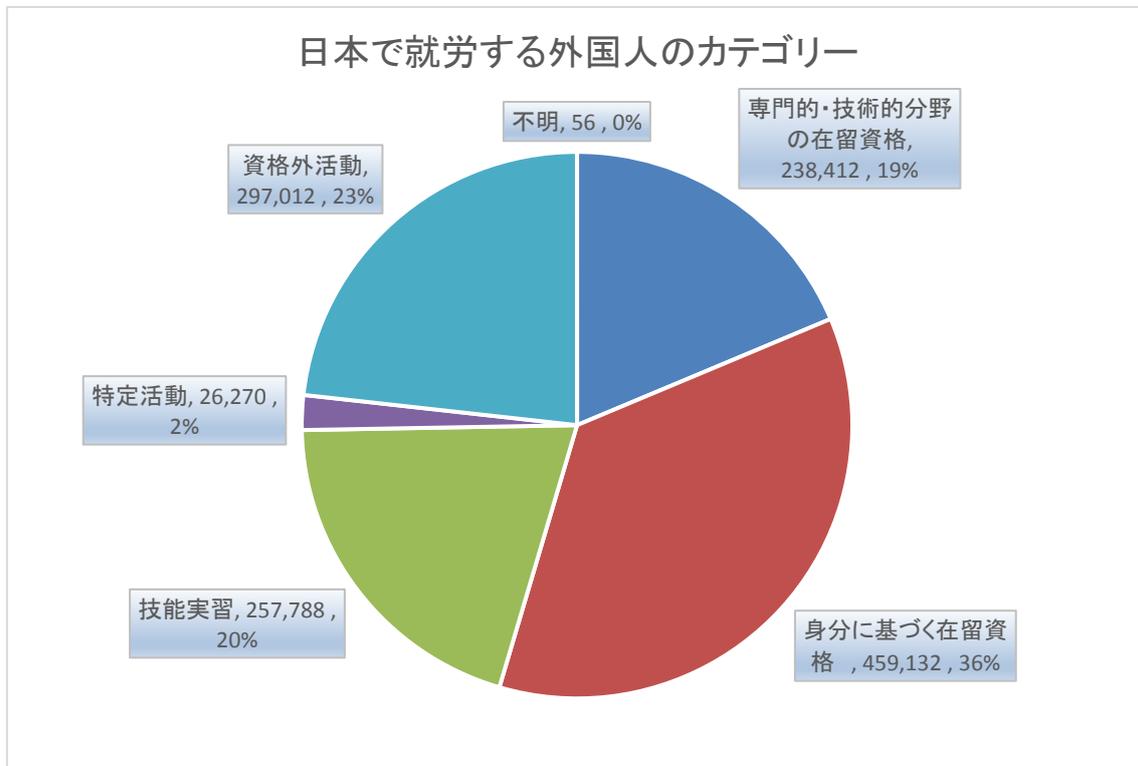
厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧(平成29年10月末現在)』、2018

岡村美保子『我が国の外国人労働者』、2018

みずほ総合研究所『骨太方針2018にみる今後の財政再建と外国人材の活用』、2018 より

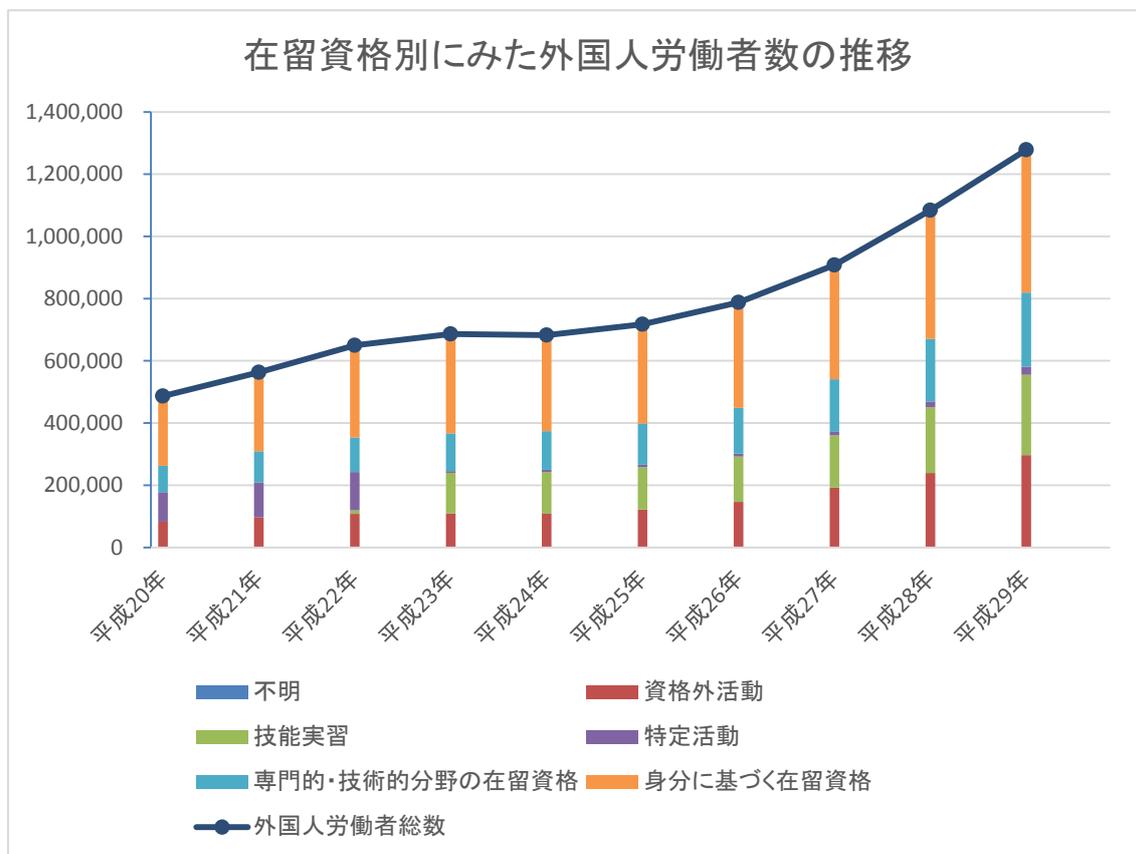
作成

図表 2-2



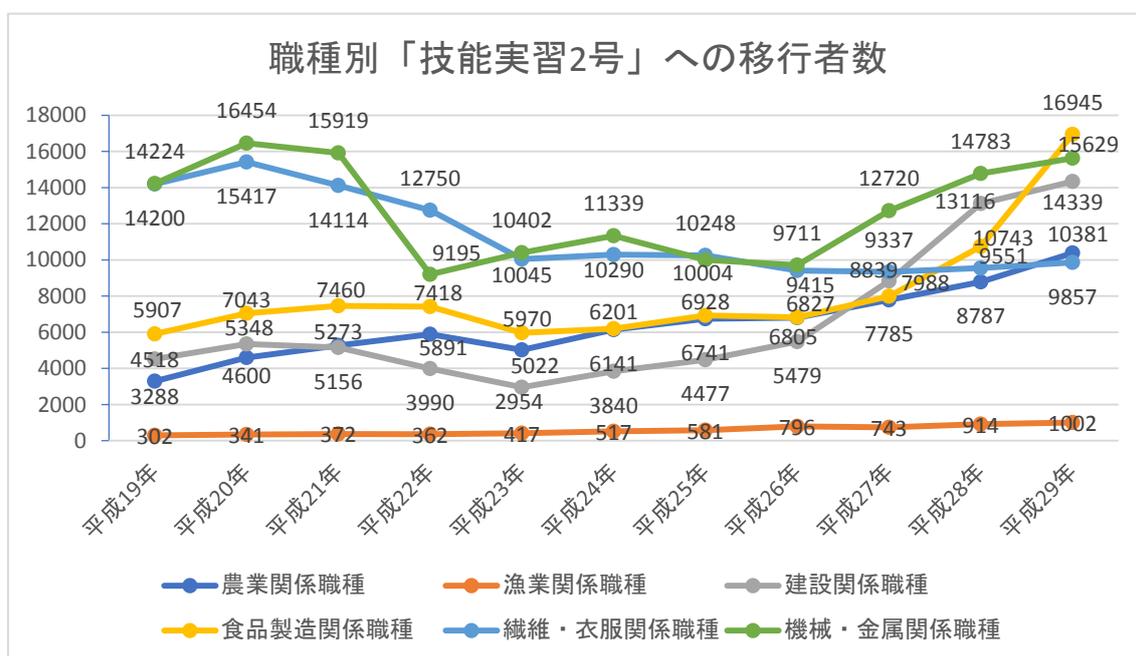
厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（平成 29 年 10 月末現在）』、2018 年より作成

図表 2-3



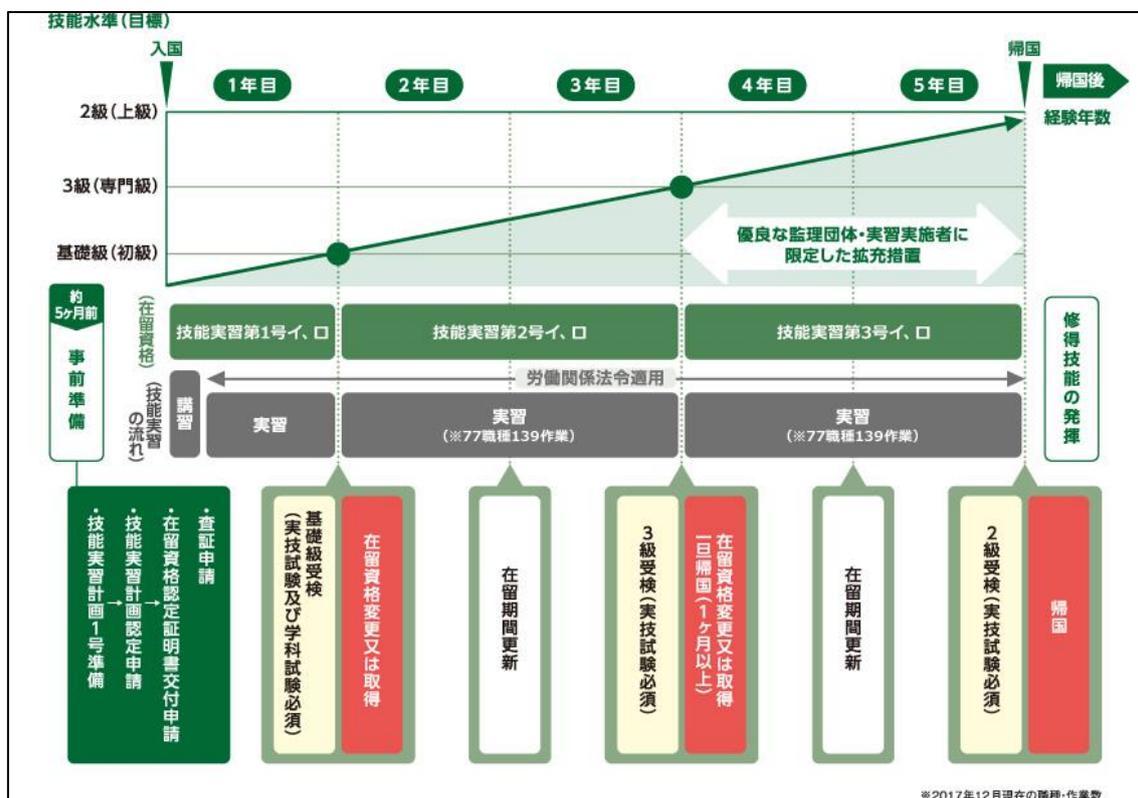
厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（平成29年10月末現在）』、2018より作成

図表 2-6



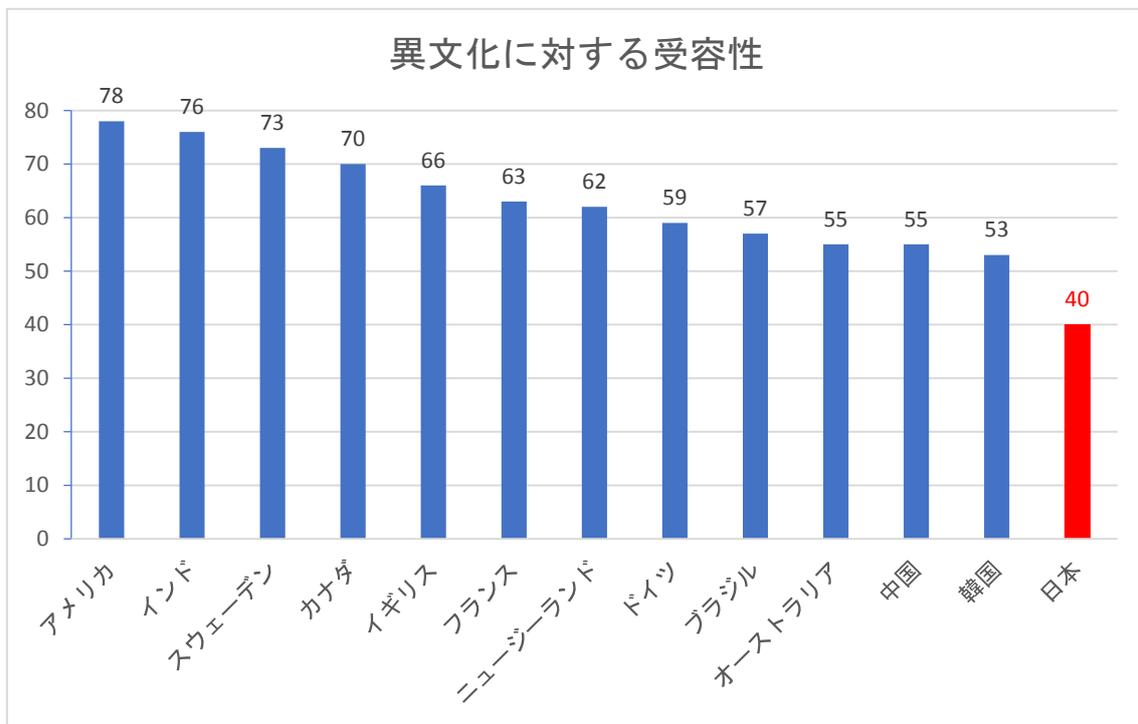
法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官『新たな外国人技能実習制度について』、2018より作成

図表 2-7 技能実習生の入国から帰国までの主な流れ



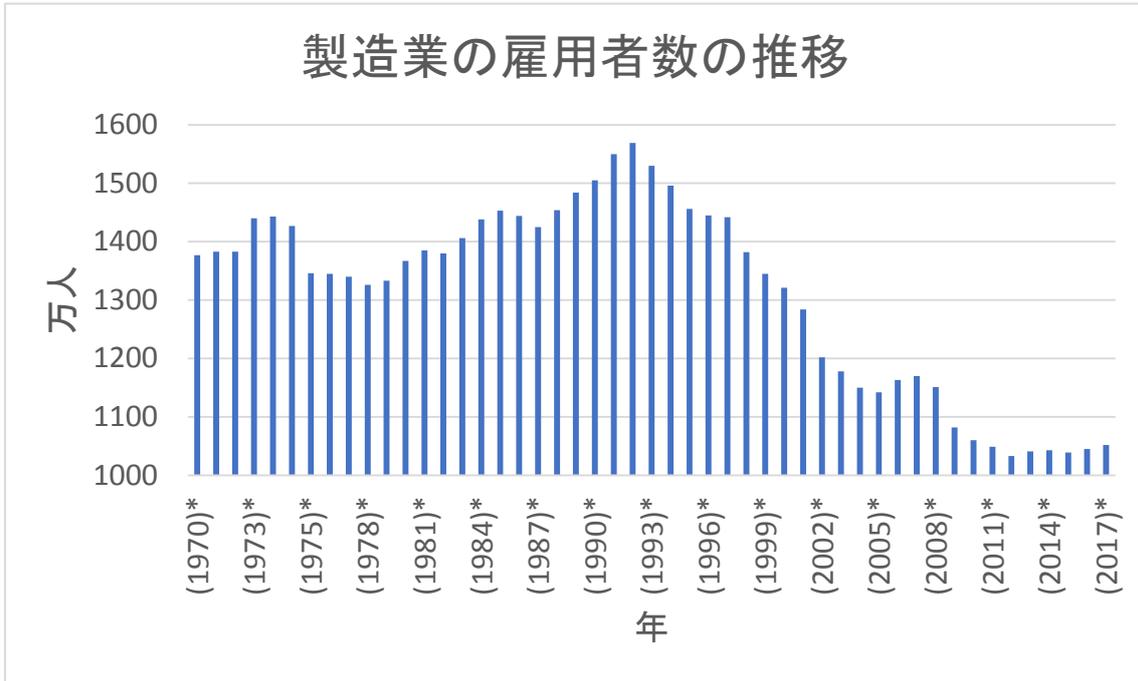
<https://www.jitco.or.jp/>

図表 2-8



Vijesh Jain, Susana Costa e Silva 『Multicultural Workplaces: The War of Seasoned Minds』、2015 より作成

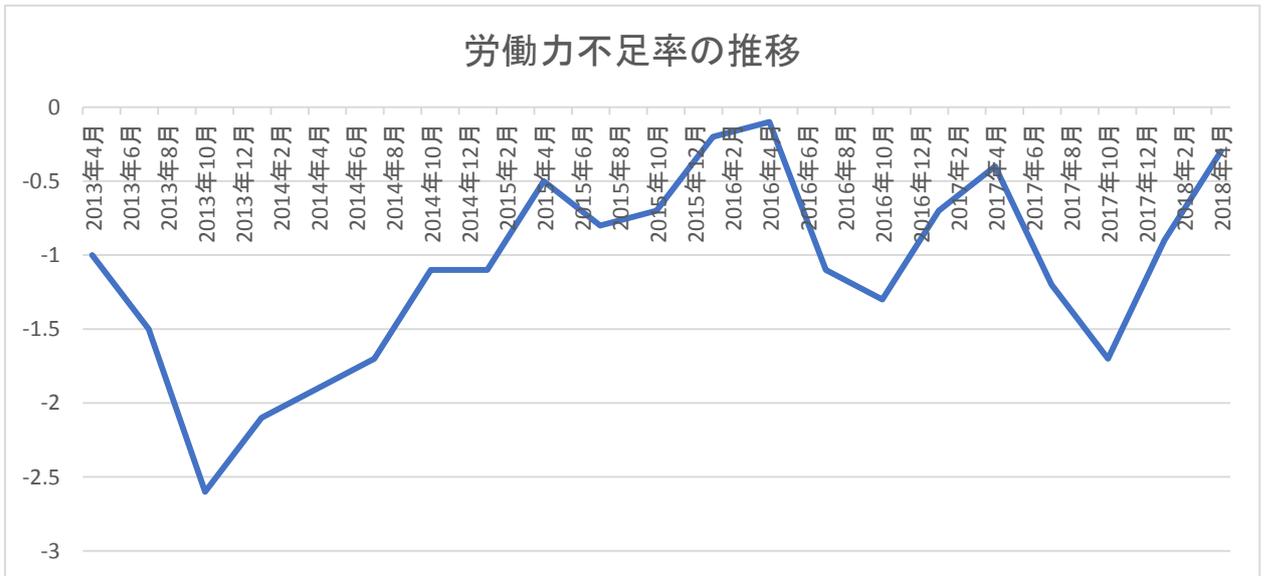
図表 3-1



<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g60731a06j.pdf>

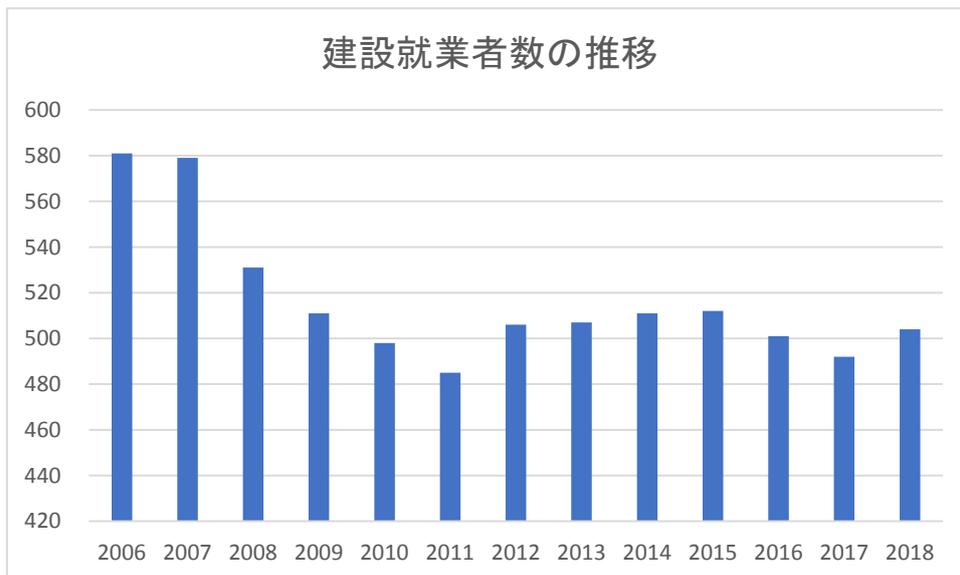
http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html#hyo_5 より作成

図表 3-2



国土交通省 土地・建設産業局『建設労働需給調査結果』、2018 より作成

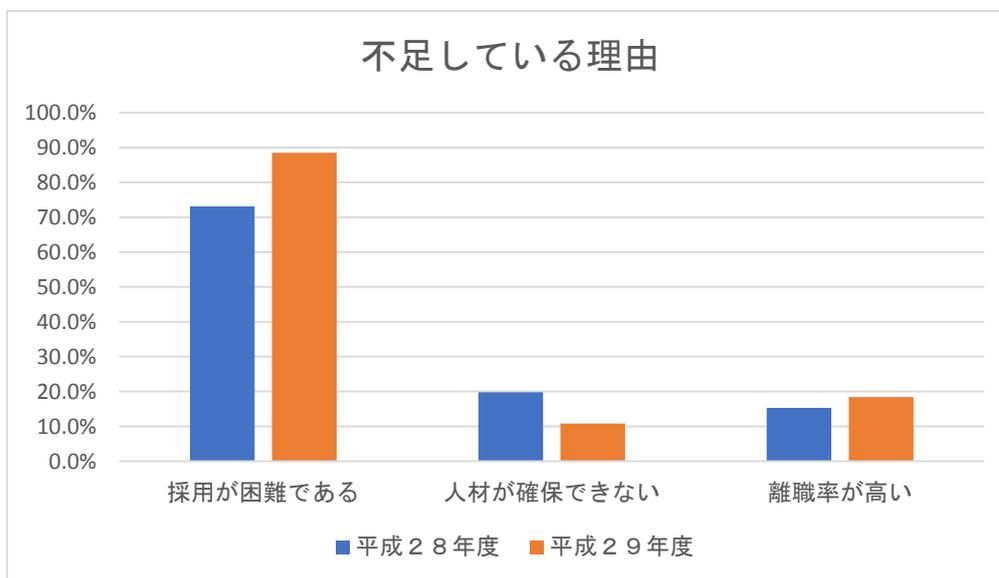
図表 3-3



国土交通省『建設投資見通し』、2017

総務省『国勢調査』、2015 より作成

図表 3-4



公益財団法人 介護労働安定センター『平成29年度介護労働実態調査』、2017 より作成

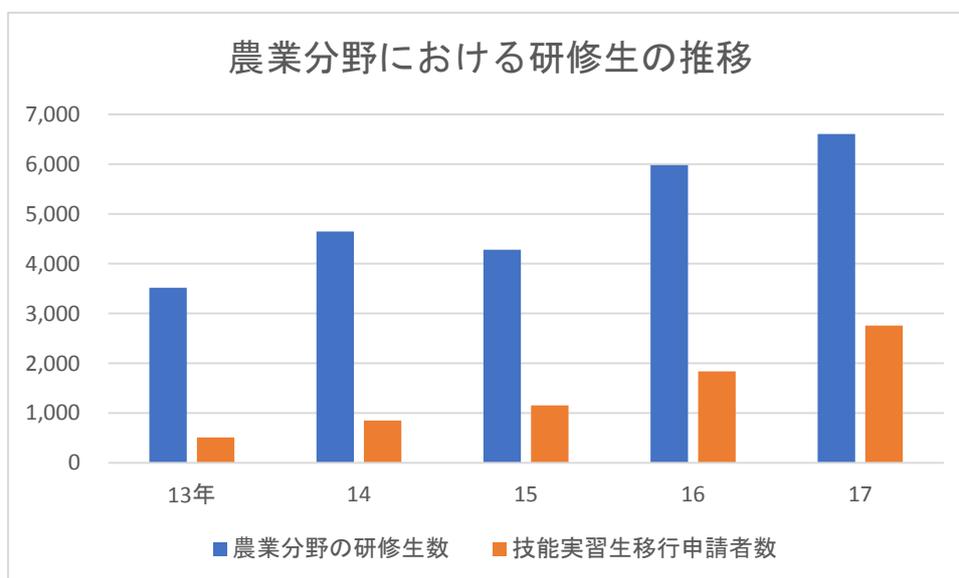
図表 3-5

	2010年	2015年	2016年	2017年	2018年(概数值)
農業就業人口	260.6	209.7	192.2	181.6	175.3
女性	130	100.9	90	84.9	80.8
65歳以上	160.5	133.1	125.4	120.7	120
平均年齢	65.8	66.4	66.8	66.7	

単位：万人

農林水産省統計部『農林業センサス 農業構造動態調査』、2018 年より作成

図表 3-6



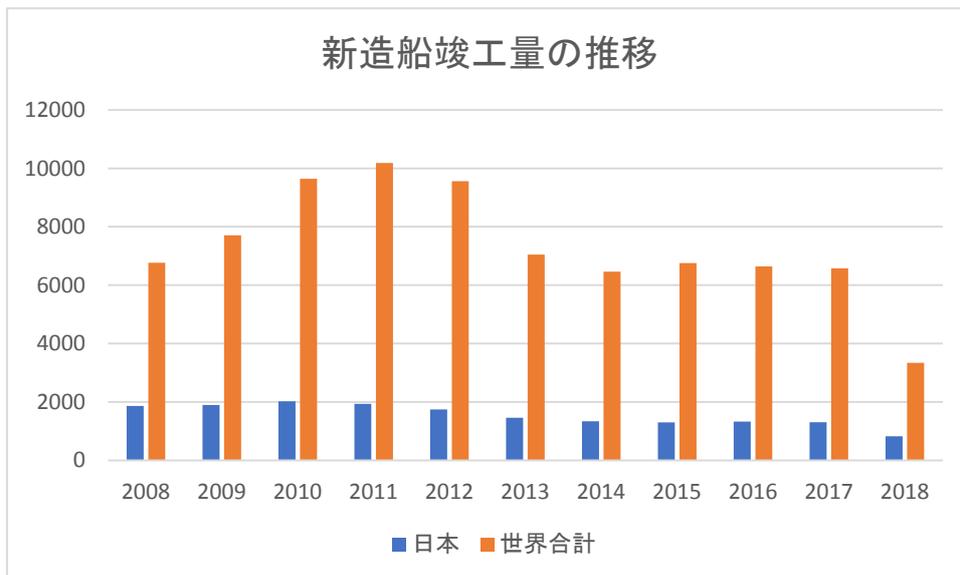
農林水産省、「農業における外国人労働者の動向」、2017 年より作成

図表 3-7 農業 外国人労働者受け入れ制度の比較

	技能実習生	農業支援外国人受入事業
目的	・技術移転による国際協力	・農業の成長産業化に必要な労働力の確保等による競争力強化
受入主体（雇用主）	・原則として1つの農業経営体が受け入れ	・特定機関（派遣元）が受け入れ、複数の農業経営体への派遣も可
従事可能な作業	・農作業 ・実習時間全体の2分の1以下の範囲で、農畜産物を使用した・製造・加工の作業の実習も可能	・農作業 ・派遣期間の過半とならない範囲で、農畜産物等を使用した製造・加工、運搬、陳列、販売の作業も可
職種・作業の制限	・実習1年目は特段の制限なし ・2年目以降は、実習可能な職種・作業は、2職種6作業に限定	特段の制限なし
在留可能期間	最長5年（実習中は原則帰国不可）	通算最長3年

農林水産省『外国人農業支援人材の受け入れが始まります！ ～国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業～』、2018 年より作成

図表 3-8

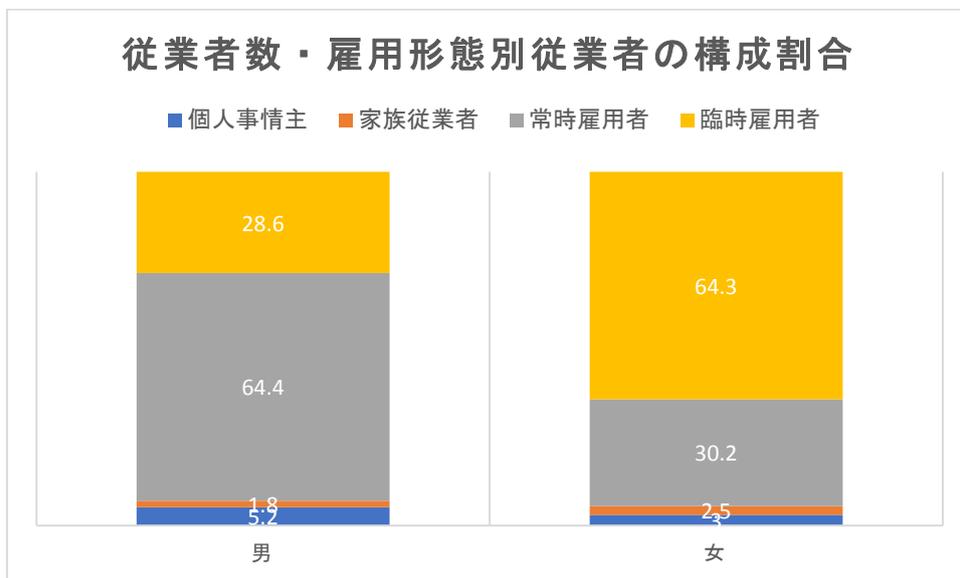


2018 年のみ半期分

IHS Markit 『World Fleet Statistics』、2018

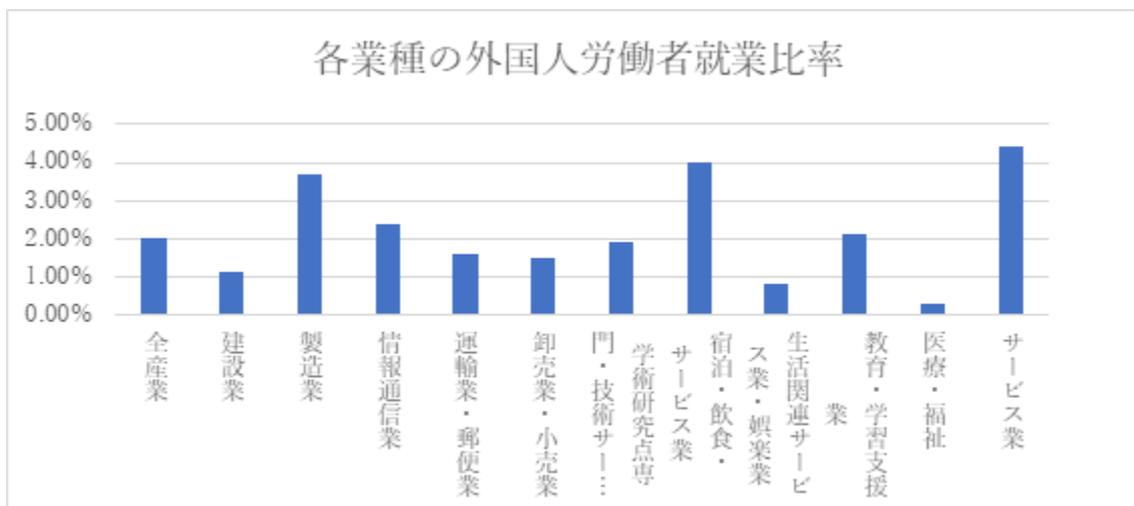
IHS Markit 『World Shipbuilding Statistics』、2018 より作成

図表 3-9



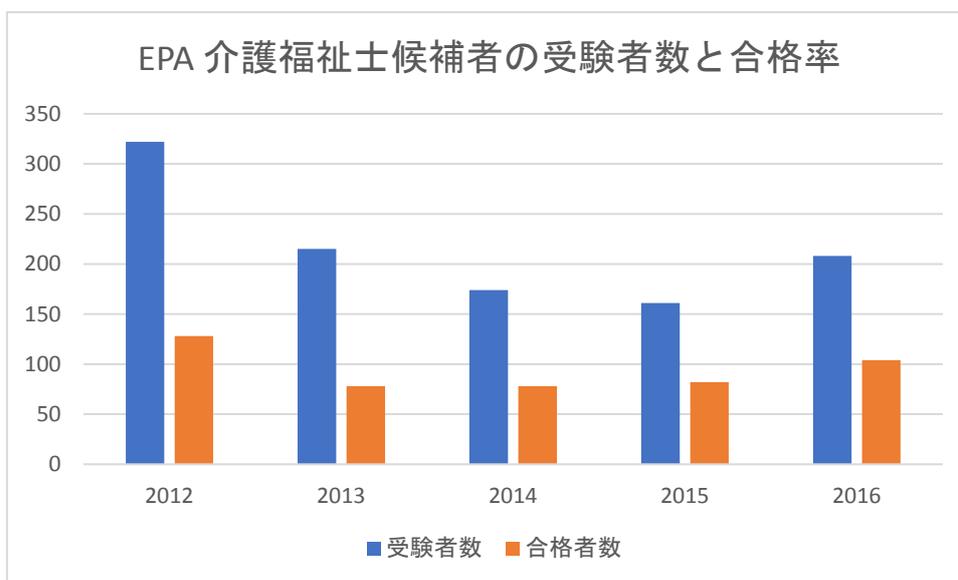
厚生労働省 『平成 23 年度 生活衛生関係営業経営実態調査』、2011 より作成

図表 3-10



厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（平成 29 年 10 月末現在）』、2018 総務省『労働力調査』、2017 より作成

図表 3-11



<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000113911.pdf>

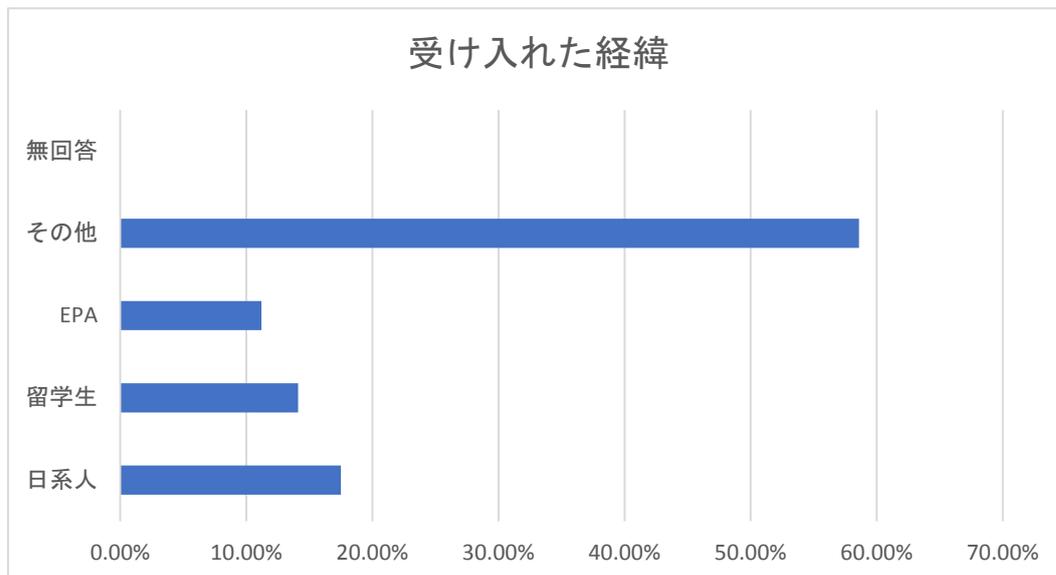
厚生労働省『第 29 回介護福祉士国家試験における EPA 介護福祉士候補者の試験結果』、2018 より作成

図表 3-12

	技能実習生	EPA	在留資格「介護」
就労期間	最長 5 年	4 年、介護福祉士国家試験合格者は永続	最長 5 年 更新可
受け入れ国	送り出し国 15 か国	インドネシア、フィリピン、ベトナム	制限なし
メリット	膨大な介護ニーズに対応	政府の政策的補助 補助金の優遇 国家試験の合格で定員になれる	受け入れ国の指定なし EPA と比較して制限がない
デメリット	日本語能力低 国家資格の不所持 送り出し国で十分な日本語研修、介護教育がなされないとコスト大	国家試験に受かる人が少ない 結果的に帰国者が大半	介護士採用まで時間がかかる 本人の留学費用が高い、国家試験に合格する必要ある

<https://www.ibr-c.com/business/care/system/> より作成

図表 3-13 外国人労働者を受け入れた経緯



公益財団法人 介護労働安定センター 『平成 29 年度介護労働実態調査』、2017 より作成

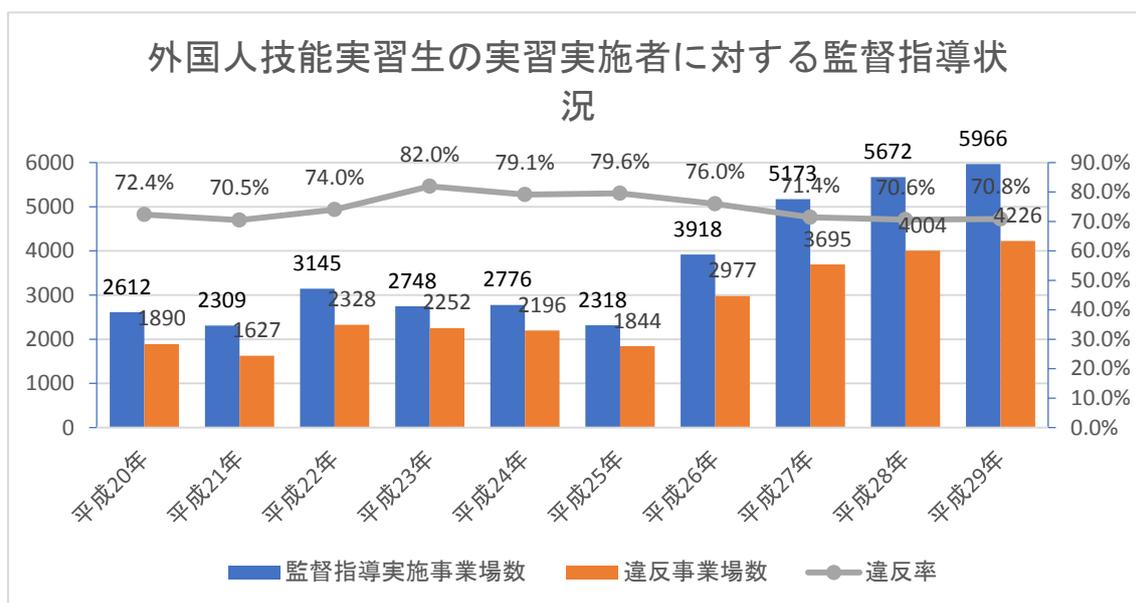
図表 3-14

外国人労働者の今後の活用について、何か課題はありますか（複数選択可）	
日本人職員との会話等における意志疎通に支障がある	46.50%
利用者等との会話等における意志疎通に支障がある	58.90%
日本語文章力・読解力の不足等により、介護記録の作成に支障がある	54.10%
生活、習慣等の違いにより、日常業務に支障がある	41.90%
人件費以外にさまざまなコストがかかる	14.40%
受け入れ方法や活用方法がわからない	24.00%
その他	3.40%
わからない	12.80%
課題はない	3.50%
無回答	4.90%

外国人労働者の今後の活用について何か課題はあるのか（複数選択可） n = 8707

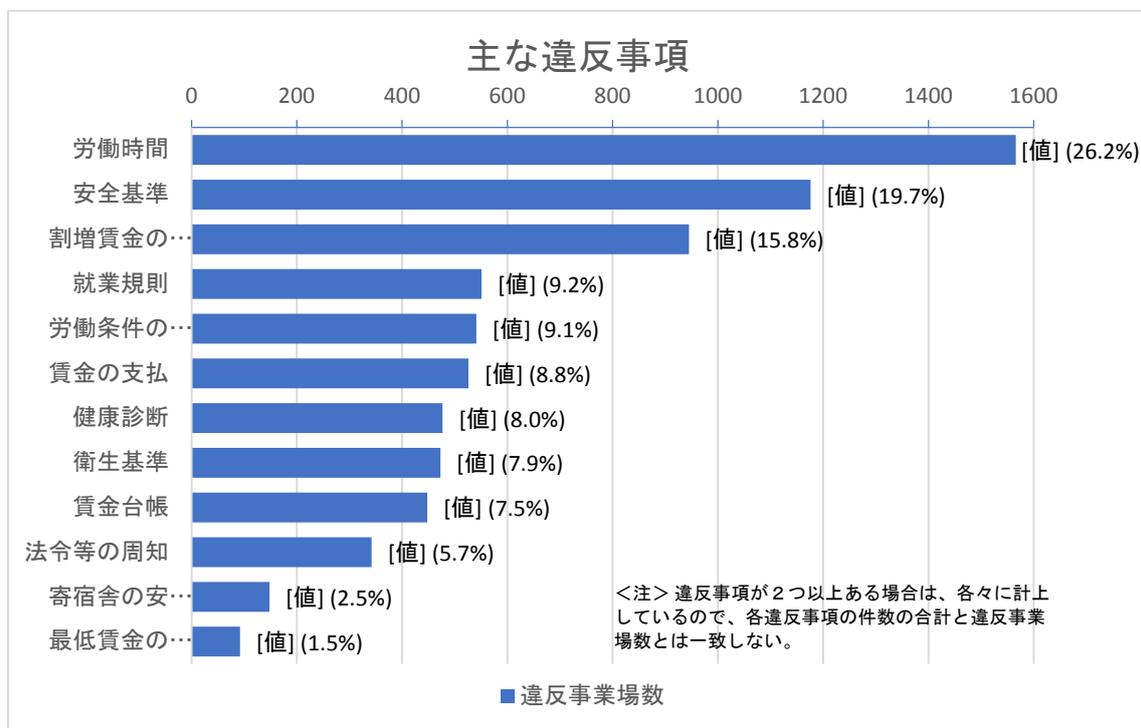
公益財団法人 介護労働安定センター 『平成 29 年度介護労働実態調査』、2017 より作成

図表 4-1



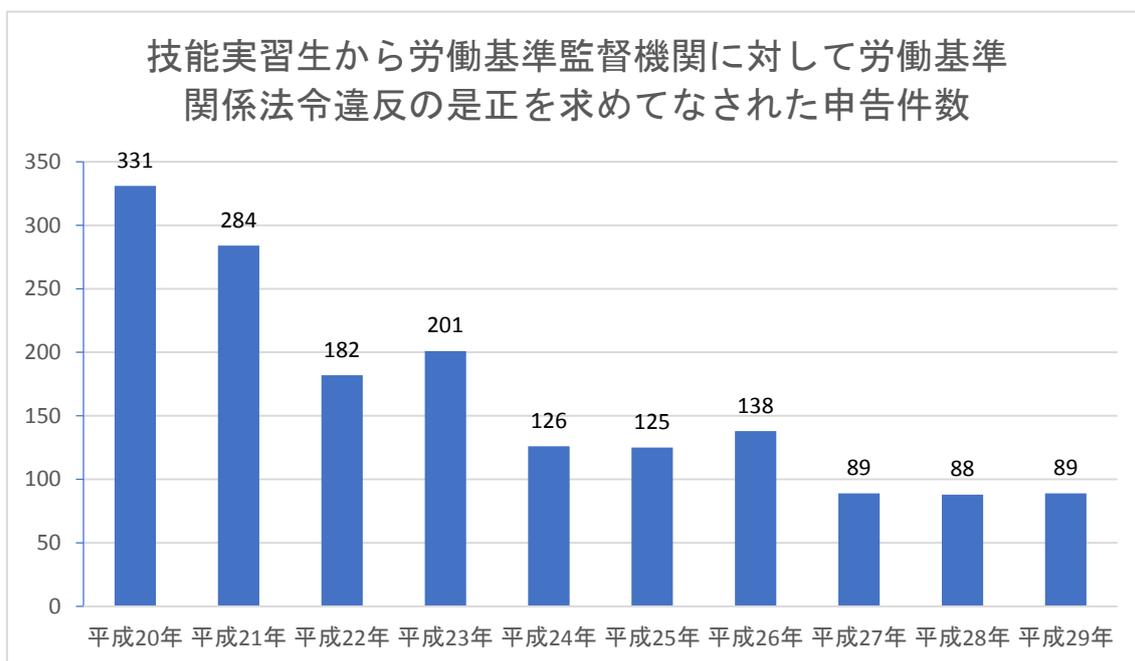
厚生労働省『最近における外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況(平成20～29年)』、2018 年より作成

図表 4-2



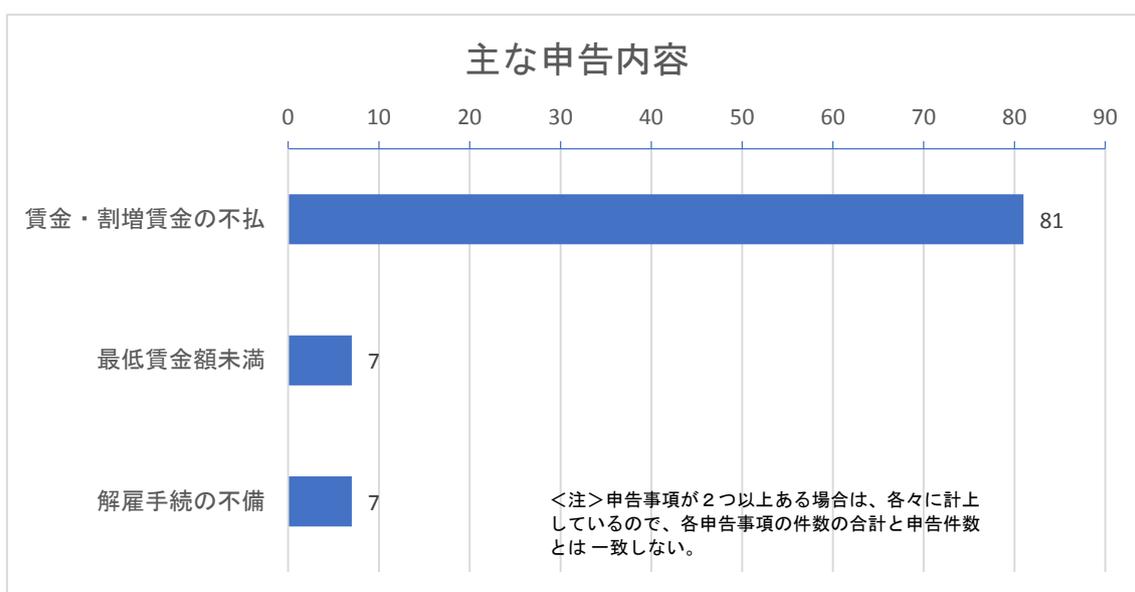
厚生労働省『最近における外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況(平成29年)』、2018 年より作成

図表 4-3



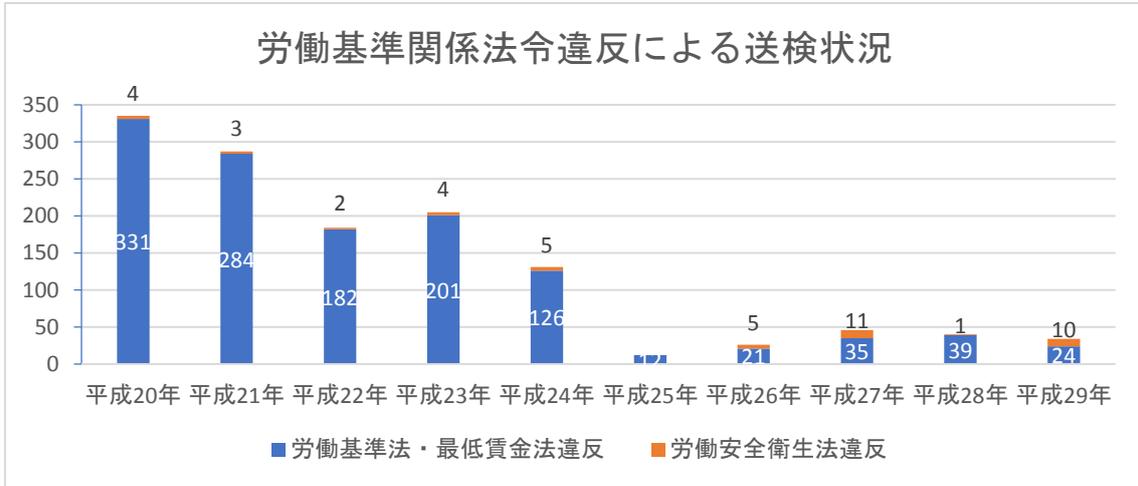
厚生労働省『最近における外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況(平成20～29年)』、2018 年より作成

図表 4-4



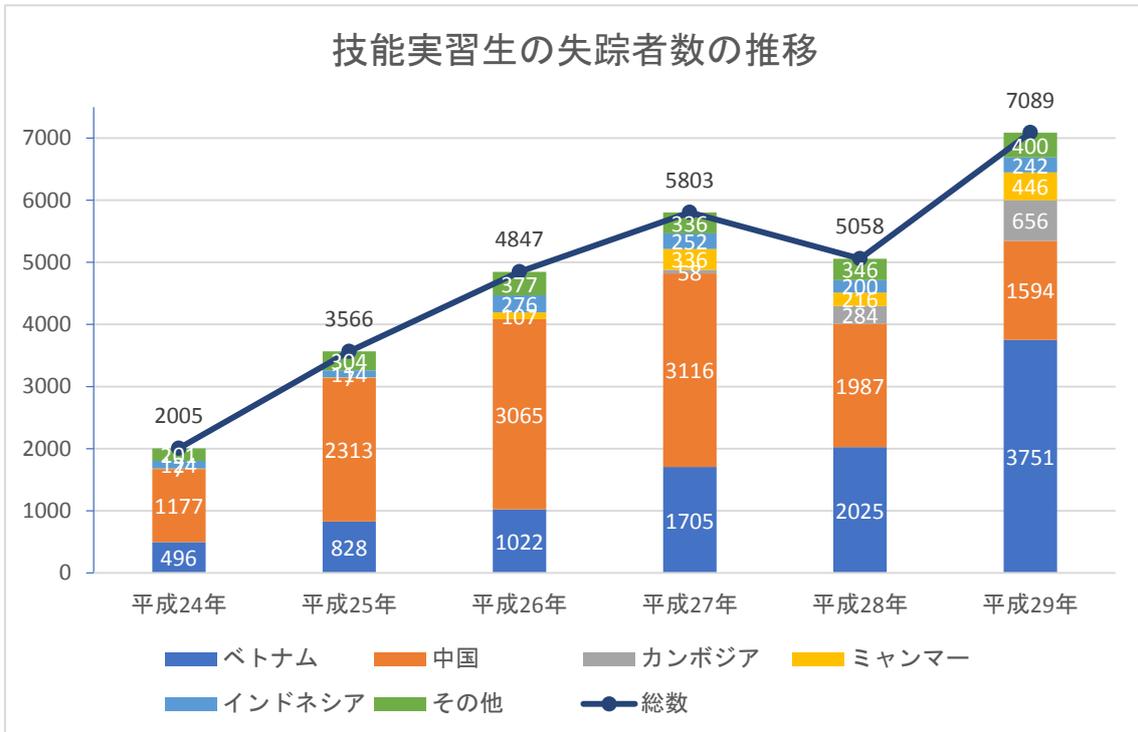
厚生労働省『最近における外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況(平成29年)』、2018 年より作成

図表 4-5



厚生労働省『最近における外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況(平成20～29年)』、2018 年より作成

図表 4-6



法務省『技能実習制度の現状(不正行為・失踪)』、2018 年より作成

分担

飯塚 1章、3.2一部、5.1、5.2、6章

太田 1章、2章、4.1、6章

可児 1章、3章、4.2、5.3、6章