



# Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

日本人女性の就業を促す外国人家事労働者の雇用に向けた移民法の改正を  
– 海外の外国人家事労働者制度をモデルとし、日本人女性の労働力を経済成長の原動力に –

Revise Japan's Immigration Laws to Allow Hiring of Foreign Domestic Workers/"Nannies" to Support Japanese Women's Participation in the Workforce

– FDW Model from Overseas to Help Unleash Japanese Women in Workforce as Engines for Economic Growth –

労働力多様化タスクフォース  
Labor Force Diversification Task Force

2014年6月まで有効  
Valid Through June 2014

英語正文

在日米国商工会議所 / **The American Chamber of Commerce in Japan**

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階  
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041  
<http://www.accj.or.jp/en/advocacy/viewpoints>

Ethan Schwalbe / Associate Director for External Affairs &  
U.S. Government Affairs Manager  
Phone: +81 3 3433 8549, Fax: +81 3 3433 8454

伊地知 徳子 / 日本政府担当マネジャー  
Phone: +81 3 3433 8451, Fax: +81 3 3433 8454

# ACCJ Viewpoint

## RECOMMENDATIONS

To facilitate the participation of more women in the workforce in Japan and to harness other potential benefits brought by implementing a foreign domestic worker (FDW) program, the American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) recommends that the Government of Japan adopt the following changes in order to offer other options for child care support.

**A. Allow Japanese citizens and permanent residents to sponsor foreign domestic help,** on the basis that the sponsor can show that the household in question earns a combined household income of over seven million yen. Sponsorship would be limited to two years, which may be extended through reapplication. The sponsor must also show proof of employment. The helper should not be required to live with the sponsor.

**B. Permit domestic workers to work for multiple families,** including those of Japanese and permanent residents. Domestic workers would still be sponsored by one family, but would be authorized to work part-time for other families when their services are not required by their primary employer. Visa eligibility would be based on the combined income of both households. This would greatly benefit young families and working women in need of a nanny but otherwise lacking the financial resources to provide sponsorship. This would also enable highly-skilled foreigners to hire FDWs.

**C. Grant permanent residents and single Japanese citizens<sup>1</sup> eligibility to sponsor foreign domestic help for elderly care,** if they earn an annual income of over seven million yen. As the elderly population grows in Japan, the task of caring for them will fall to the younger generation, who will struggle with juggling both job and domestic care responsibilities. This could impact job performance, which would be detrimental to Japan's economy, given that the younger generation has the most potential to bolster the country. Therefore, those who qualify under certain conditions should be permitted to apply for a foreign domestic worker in cases

1 The impact of extending this to cover single-mother and single-father households will be to enable hiring of domestic helpers by common-law and same-sex couples, as Japanese law currently treats these as single-parent households.

## 提言

日本人女性の就業を促し、外国人家事労働者制度の実施がもたらし得る他のメリットを活用するため、在日米国商工会議所(ACCJ)は日本政府に対し、以下の提言を導入するよう求める。

**A. 日本国民と永住者が、世帯の所得合計が700万円以上であることを条件に、外国人家事労働者の身元引受人になることを認める。**身元引受は2年に限定されるものとし、再申請を通じ延長できる。外国人身元引受人は、在職証明書を提出しなければならない。外国人家事労働者は身元引受人と必ずしも同居する必要はない。

**B. 家事労働者が、複数の世帯で働くことを許可する(日本人世帯と永住者世帯を含む)。**ひとつの世帯に身元引受人になってもらいつつ、家事労働者が主な雇用主のために働く必要がない時間は、パートタイムでほかの家庭で働くことを認める。ビザ受給資格は、全世帯の合計所得に基づいて判断する。これは、家事労働者(ナニー)が必要だが身元引受人になるだけの財力がない、年齢の若い世帯と働く女性に大きなメリットをもたらすだろう。高い技能を持つ外国人にも幅広く外国人家事労働者を雇用できるようにする。

**C. 年間所得700万円以上の永住者と単身の日本人に、高齢者介護に携わる外国人家事労働者の身元引受人になる資格を付与する<sup>1</sup>。**日本の高齢者人口の増加に伴い、若年世代が介護を担うことになり、彼らは仕事と介護の両立に苦心すると予想される。若年世代は国を支える大黒柱であることを考えると、介護が仕事の効率に影響を及ぼす可能性があり、日本経済に悪影響を与えるだろう。従って、高齢の近親者を介護するため支援が必要な場合、一定の条件を満たす者に対し、外国人家事労働者の雇用申請を行うことを許可するべきである。

**D. 他国の外国人家事労働者制度をモデルとする。**外国人家事労働者制度が日本にもたらし得る利点への理解を深めるため、外国人家事労働者の雇用が一般化している他国の事例を検討すべきである。

シンガポール労働省によると、2010年時点でシンガポールには2年の就労許可を得た外国人家事労働者が20万人おり、ほぼ5世帯に1世帯が外国人家事労働者を雇用し

1 現在、日本の法律は事実婚/同性カップルをひとり親世帯とみなしているため、身元引受資格を拡大し母子世帯や父子世帯を含めれば、事実婚/同性カップルも家事手伝いを雇用できるようになる。

# ACCJ Viewpoint

where assistance is needed to take care of elderly relatives.

**D. Look to other countries' foreign domestic worker programs as models.** To better understand the benefits that an FDW program could bring to Japan, Japan should examine other countries where employment of foreign domestic helpers is common practice.

According to Singapore's Ministry of Manpower, Singapore had 201,000 FDWs on a two-year work permit in 2010, which is about one in every five households.<sup>2</sup> Employers are required to attend a three-hour orientation program that clearly explains their roles and responsibilities when hiring an FDW.

Hong Kong specifically permitted the hiring of domestic helpers from the 1970s in order to address a shortage of local full-time, live-in domestic helpers, and today, they have more than 280,000 FDWs. Unlike Japan's rigid regulations, anyone can sponsor a foreign domestic worker as long as they are a resident of Hong Kong, and have a monthly household income of no less than HK\$15,000 or assets of a comparable amount, in order to support expenses for the entire contractual period.

## BACKGROUND

One of the greatest threats Japan faces in the near future is the aging and decline in population of its people. With a rapidly aging society and a shrinking birthrate, the country faces an inevitable demographic crisis. The total Japanese population in 2011 was about 127.8 million, with 23.3 percent aged 65 years or older.<sup>3</sup> By 2060, total population is expected to fall to about 87 million people, and one in every 2.5 persons will be elderly, accounting for almost 40 percent of the population.<sup>4</sup>

The pace of aging in Japan is unprecedented. As a result, the workforce will fall from its present share of about 64 percent of the total population,

ていた<sup>2</sup>。外国人家事労働者を雇用する際、雇用主は、雇用主の役割と責任を明確に伝える3時間のオリエンテーションプログラムに参加しなければならない。

特に香港は、フルタイムの住込み家事労働の国内人材不足を解消するため、1970年代から家事労働者の雇用を許可しており、現在は28万人以上の外国人家事労働者がいる。規制の厳しい日本と異なり、香港の住民なら誰でも、月当たり世帯収入が15,000香港ドル以上あれば(または契約期間を通じて経費を援助するため、同等額の資産があれば)、外国人家事労働者の身元引受人になることができる。

## 背景

日本が近い将来直面する最大の脅威の一つは、国民の高齢化と人口減少である。社会の急速な高齢化と出生率の低下により、日本は必然的に人口統計学的な危機に見舞われる。2010年の日本の総人口は1億2,800万人で、うち65歳以上の人口が23%を占める。2060年には総人口が約8,700万人へ減少することが見込まれ、2.5人に1人が高齢者になるだろう。これは人口の約40%に相当する<sup>3</sup>。

日本では、例をみない速度で人口の高齢化が進んでいる。その結果、総人口に占める労働人口の割合は、現在の約64%から2060年には51%に低下するだろう。この傾向がもたらす社会経済への長期的かつ強大な影響は、いくら誇張してもしすぎることはない。しかし実行可能な解決策として、日本には、まだ十分活用されていない手近な人的資源が存在する。それは女性人口である。先進国の中で、日本は女性就業率が最も低い国のひとつであり(60%)、アメリカ(66%)、ドイツ(64%)、ノルウェー(75%)などの他国に遅れをとっている<sup>4</sup>。もし女性の就業率を男性と同水準(80%)に高められれば、おそらく日本の労働人口は820万人増大し、GDPは15%伸びるだろう<sup>5</sup>。

残念ながら多くの日本人女性は、家庭と仕事を両立できないために就業から脱落する。日本の働く女性の4分の3

2 "Fact Sheet: Foreign Domestic Workers in Singapore (Basic Statistics)," *TWC2: Transient Workers Count Too*, <http://twc2.org.sg/2011/11/16/fact-sheet-foreign-domestic-workers-in-singapore-basic-statistics/> (Feb. 1, 2013).

3 Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, *Statistical Handbook of Japan 2012*.

4 *Population Projects for Japan (January 2012): 2011 to 2060*, National Institute of Population and Social Security Research, [http://www.ipss.go.jp/site-ad/index\\_english/esuikai/ppfj2012.pdf](http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_english/esuikai/ppfj2012.pdf) (Feb. 5, 2013).

2 "Fact Sheet: Foreign Domestic Workers in Singapore (Basic Statistics)," *TWC2: Transient Workers Count Too*, <http://twc2.org.sg/2011/11/16/fact-sheet-foreign-domestic-workers-in-singapore-basic-statistics/> (Feb. 1, 2013).

3 総務省統計局刊行、総務省統計研修所編集「Statistical Handbook of Japan 2012」

4 「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)ー平成23(2011)年ー平成72(2060)年」国立社会保障・人口問題研究所、[http://www.ipss.go.jp/site-ad/index\\_english/esuikai/ppfj2012.pdf](http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_english/esuikai/ppfj2012.pdf) (2013年2月5日)

5 キャシー松井他「ウーマノミクス3.0:待ったなし」Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, 2010, p. 9.

# ACCJ Viewpoint

to 51 percent by 2060. The drastic and long-lasting social and economic consequences of this trend cannot be overstated. Japan does have one immediately accessible resource that has yet to be fully utilized as a viable solution: its female population. Japan has one of the lowest female employment rates (60 percent), trailing behind other developed countries like the United States (66%), Germany (64%), and Norway (75%).<sup>5</sup> If Japan could employ as many women as it does men (80%), Japan could potentially expand its workforce by 8.2 million people and increase its GDP by 15 percent.<sup>6</sup>

Unfortunately, many Japanese women drop out of the labor force as a result of being unable to juggle the demands of both the home and the workplace. Nearly three-quarters of working Japanese women voluntarily leave their jobs for six months or more due to the burden of domestic responsibilities.<sup>7</sup> To its credit, the Japanese government has made efforts to help relieve the burden on women. However, there is still not enough understanding of these issues from women's employers, and management practices have been slow to change.

One solution is to implement a foreign domestic worker, or "nanny" program, which is commonly done in countries like Hong Kong, Singapore, and Taiwan. By having FDWs assume child care, elderly care and household duties, women in these countries have been freed up from domestic duties that may otherwise impede their ability to pursue and retain employment.

Accordingly, the ACCJ believes that Japan should consider measures to create an FDW program, as a solution to help Japanese women re-enter the workforce and contribute to Japan's economic productivity, and as another alternative to daycare facilities to manage child care. We recommend that immigration laws be relaxed so that Japanese citizens, permanent residents, and other highly skilled foreign workers can sponsor foreign domestic helpers. FDWs could greatly alleviate the domestic personal burdens of child care or nursing care that fill the gap arising from

近くが、家庭内の仕事のため半年以上自発的に仕事を離れている<sup>6</sup>。もちろん日本政府は、女性の負担軽減に取り組んでいるが、この問題に対する女性を雇用する企業の理解はまだまだ不十分であり、経営慣行の変化も遅々として進んでいない。

ひとつの解決策は、香港、シンガポール、台湾などの国で一般化している外国人家事労働者制度を実施することである。育児や介護、家事を外国人家事労働者に担ってもらうことで、こうした国々の女性は、仕事を続ける妨げになり得る家庭の仕事から解放された。

従ってACCJは、女性の労働市場再参入を促し、日本の経済的生産性に寄与するための解決策として、日本は外国人家事労働者制度の設置に向けた対策を検討すべきだと考える。日本国民や永住者、ほかの高い技能を持つ外国人労働者が外国人家事労働者の身元引受人になれるよう、移民法の緩和を提案する。外国人家事労働者の導入により、育児や介護など家庭内の個人的な負担を大幅に軽減でき、現在の保育所不足に起因する待機児童問題を解消する選択肢の一つとなることができよう。

## 問題点

### 育児・介護支援が不十分なため、女性は仕事を辞めざるを得ない

日本では伝統的に、子どもや実親、義理の両親の世話は主に娘の役割になっていることが多い。これにフルタイムの仕事が加わると、働く女性が育児や介護をこなすのは一層困難になる。非営利シンクタンク、センター・フォー・ワークライフ・ポリシーの2011年の調査によると、日本人女性が仕事を辞める決心をした理由として最も多く挙げられるのは、育児(32%)と親の介護(38%)であった<sup>7</sup>。これらの負担があまりに大きいため、日本の働く女性の約75%が最終的に半年以上離職しており、アメリカ(31%)やドイツ(35%)と比べると、大きな違いである<sup>8</sup>。

共働きの親は、最も現実的な選択肢として公立保育所に頼る。だが残念ながら、保育所の待機児童リストは驚くほど長い。たとえば厚生労働省によると、2012年の待機児童数は約24,000人以上だった<sup>9</sup>。2004年以降、保育所の数はわずかに増えているものの、出産後に仕事に復帰する女性の数も増えているため、待機児童リストの長さはさし

5 Matsui, Kathy, et al, *Womenomics 3.0: The Time is Now*, Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, 2010, p. 9.

6 *Ibid.*, p. 27.

7 Hewlett, Sylvia Ann and Laura Sherbin, *Off-Ramps and On-Ramps Japan: Keeping Talented Women on the Road to Success*, Center for Work-Life Policy, 2011, p. 9.

6 *Ibid.*, p. 27.

7 Hewlett, Sylvia Ann and Laura Sherbin, *Off-Ramps and On-Ramps Japan: Keeping Talented Women on the Road to Success*, Center for Work-Life Policy, 2011, p. 9.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*



the current undersupply of spaces at child care centers.

## ISSUES

### Insufficient child and elderly care support forces women out of the workforce

In Japan, the primary caretaker role for children or parents and in-laws traditionally falls to the daughter. For working women, managing these care responsibilities is even more challenging when coupled with the demands of a full-time job. According to a survey in 2011 by the Center for Work-Life Policy, child care duties (32%) and having to take care of one's elderly parents (38%) were critical in Japanese women's decisions to quit their jobs.<sup>8</sup> The burdens are so great that about 75 percent of working Japanese women end up quitting their jobs for six months or more – a huge difference when compared to the United States (31%) and Germany (35%).<sup>9</sup>

Working parents turn to government-sponsored child care centers as the most affordable option. Unfortunately, these facilities have staggeringly long waiting lists. According to the MHLW, more than 24,000 children were on waiting lists nationwide as of April 2012. Despite a slight increase in daycare centers since 2004, the length of waiting lists has not changed significantly because more women continue to return to work after having children. Many working mothers find themselves in a "Catch-22" situation: they cannot secure employment until a daycare slot opens for their child, but without employment, they may not be eligible for government-sponsored daycare.<sup>10</sup>

Compounding the problem is a lack of understanding from employers. On the one hand, the Japanese government has tried to assist by revising the Child Care and Family Care Leave Law in June 2010, which states that employers of parents with children under the age of three are required to provide shorter working hours and exemption from overtime work, upon request, and management practices have been slow to change.

Recently, the administration announced that they will extend the permitted period of child care leave for parents, with the maximum being when their child is three years old (as opposed to the

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 29.

て変わっていない。働く母親の多くが、保育所が決まるまで仕事を探せないが、仕事に就いていなければ公立保育所の入園資格を満たせないという、ジレンマに陥っている<sup>10</sup>。

さらに、雇用主の理解不足がこの問題を悪化させているが、他方では政府が、2010年6月の改正育児・介護休業法の施行を通じて支援に取り組んでいる。同法によれば、事業主は、3歳未満の子を持つ従業員について、従業員が希望すれば短時間勤務制度を設定しなければならず、所定労働時間を越えて労働させてはならない。しかし、全体的な経営慣行はなかなか変わらず、多くの女性が配慮にかける雇用主の元で働いている。

政府は、子の両親が育児休暇を取得できる期間を、最長で子が3歳になるまで(従来は1歳半になるまで)に延長する方針を発表した。さらに、安倍政権は2014年度までに待機児童をゼロにすることを目標に掲げた。この日本政府の取組みは評価に値するが、日本政府はこの取組みの財源について詳細をまったく示していない。

### 家事労働者に対する雇用規則の制限

現行の法律上、「投資家/経営者」「外交官」または類似的在留資格を持つ外国人駐在員のみが、外国人家事労働者の身元引受人になることができることになっている。日本で雇用を確保できる家事労働者は、許可を得たビザの種類範囲内の活動にしか従事できず、別のビザ区分に数えられる他の副業に就いてはならない。日本における外国人家事労働者は、たとえ身元引受人の家庭がフルタイム勤務を必要としない場合であっても、複数の家庭での就労(それぞれパートで勤務)を禁じられている。

特にこの2点があることにより、日本人の働く母親が安価な家事労働者を雇う道が閉ざされてしまう。日本人の家事手伝いやベビーシッターは、高い料金が原因でありあまり利用されていない。全国保育サービス協会によると、日本人ベビーシッターの日中の利用料金は1時間当たり平均1,500円であり、夜間はさらに高い料金が適用されることが多い<sup>11</sup>。日本人の働く母親を対象とした調査で、ある母親はベビーシッターの利用料金を、子ども1人で1時間1,422円、子ども2人なら1時間2,132円、子ども3人なら1時間2,843円と回答した<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>11</sup> 全国保育サービス協会 <http://www.acsa.jp/htm/howto/> (2013年2月5日)

<sup>12</sup> Hewlett and Sherbin, p. 28. 引用元の報告書は、数字を全て米ドルで記載している。2013年のFRB平均為替レート(1ドル=94.77円)を用いて、ACCIが円に換算した。

日本人女性の就業を促す外国人家事労働者の雇用に向けた移民法の改正を – 海外の外国人家事労働者制度をモデルとし、日本人女性の労働力を経済成長の原動力に – / 労働力多様化タスクフォース / 2014年6月まで有効

Revise Japan's Immigration Laws to Allow Hiring of Foreign Domestic Workers/"Nannies" to Support Japanese Women's Participation in the Workforce – FDW Model from Overseas to Help Unleash Japanese Women in Workforce as Engines for Economic Growth – / Labor Force Diversification Task Force / Valid Through June 2014

# ACCJ Viewpoint

previous restriction of one-and-half years of age). In addition, Abe's administration established their objective to achieve "zero waiting lists" by end of fiscal year 2014. While the ACCJ applauds the government's initiatives to improve its child care policies, there have been no specifics on how this will be financed.

## Restrictive employment regulations for domestic workers

By law, only expatriates with an "Investor/Business Manager," "Diplomat," or similar visa status may sponsor an FDW. For domestic workers who are able to secure employment in Japan, they may only engage in activities within the scope of their permitted visa category, and may not take part in other money-earning activities as is sometimes enumerated in different visa categories. FDWs in Japan are even prohibited from working for multiple families (each on a part-time basis), even if their sponsoring families do not require their services on a full-time basis.

These two points in particular have closed off the option of hiring low-cost domestic help for Japanese working mothers. Local nannies or babysitters are not frequently utilized due to the exorbitant rates that they charge. According to the All Japan Childcare Services Association, the daytime average rate for a Japanese babysitter is about ¥1,500 – and this gets more expensive in the evening, due to additional charges.<sup>11</sup> In a survey among Japanese working women, one cited rate for a babysitter was ¥1,422 per hour for one child, ¥2,132 per hour for two children, and ¥2,843 per hour for three children.<sup>12</sup>

Given that over half (61%) of Japanese working mothers spend an average of four hours each day on housework and child care combined after working hours,<sup>13</sup> domestic helpers could significantly relieve some of the workload, even on a part-time basis. Unfortunately, current immigration laws dictate that Japanese citizens and permanent residents cannot sponsor an FDW.

日本人の働く母親の半数以上(61%)が、仕事を終えた後に毎日平均4時間を家事と育児に費やしていることを考えると<sup>13</sup>、たとえパートタイムでも家事手伝いを雇うことで負担の一部を大幅に軽減できるだろう。残念ながら、現在の移民法では日本国民と永住者は外国人家事労働者の身元引受人になれない。

## 結論

日本の人口高齢化が経済に及ぼす影響を緩和するため、より多くの女性が就業できるようにする必要がある。女性の労働参加率上昇は、日本経済に大きなメリットをもたらすだろう。日本の女性就業率も上昇しつつあり、女性の大半が出産後も仕事を続けたいと考えている点には期待が持てる。しかし、「専業主婦」になるよう求める文化的風土と、働く母親や介護が必要な高齢者を抱える人々を十分に支援する政策の不在が相まって、日本人女性の労働市場参入を阻む大きな障害が生まれている。

政府は、女性の就業を促すため、より迅速かつ積極的に行動しなければならない。保育と介護に携わる人材・施設の不足という問題に対処することなしに、女性の就業率を高めるという政策目標は効果をあげられない。従ってACCJは、日本政府に対し、女性に新しい保育の選択肢を提供するために、移民政策を一部見直し、外国人家事労働者の雇用に対する柔軟性を高める対策を講じるよう求める。他国の外国人家事労働者制度が示すように、家事労働者の利用を拡大することで、女性の就業継続や職場復帰を困難にしている家事負担の多くを大幅に軽減できるだろう。

11 All Japan Childcare Services Association, <http://www.acsa.jp/htm/howto/> (Feb. 5, 2013).

12 Hewlett and Sherbin, p. 28. Original report gives all figures in U.S. dollars, conversion to yen by ACCJ using March 2013 Federal Reserve Average \$/Yen exchange rate of 94.77 JPY to 1 USD.

13 *Ibid.*, p. 27.

13 *Ibid.*, p. 27.

# ACCJ Viewpoint

## CONCLUSION

In order to mitigate the adverse economic effects of Japan's aging population, more women must be able to take part in the labor force. Increased levels of female labor participation would be very beneficial to Japan's economy. It is promising that female employment rates in Japan are also on the rise, and the majority of women are interested in continuing to work even after having children. However, a combination of cultural expectations to be a "full-time mother," and a lack of policies that adequately support working mothers or those having to take care of the elderly, have created substantial barriers to entering the workforce.

The Japanese government must move more swiftly and pro-actively to engage women in the workforce. Policy goals to grow female employment cannot be effective without addressing the issues of insufficient staffing and facilities for child care and elderly care. Therefore, the ACCJ urges the Japanese government to revise its immigration policies to allow greater flexibility in the hiring of foreigners as domestic workers, in order to provide women with another option for child care resources. As proven by other countries who utilize foreign domestic worker programs, expanding the availability of domestic helpers could greatly relieve many of the domestic burdens that make it difficult for women to work.