

国際経済連携下における外国人政策の改革の方向性

2007年3月26日

関西学院大学 井口 泰

1 最近の外国人雇用をめぐる情勢

最近の東アジアの経済統合の進展及び国内労働市場の急激な変化のなかで、外国人雇用に関し懸念すべき問題は一層増加している。外国人研修生を含む外国人技能実習生の流入増加は著しく、既に16万人を超えるとともに、不法事案の増加も顕著である。永住権を取得した者を含めた日系人の増加は止まらず、地域における集住化も続いている。偽装請負の派遣への転換は一部にとどまり、日系人の境遇改善にはつながっていない。限定的データだが、中学卒業の年齢層の外国人若年者の4人のうち3人は進学せず、非正規雇用へ流れた可能性がある。紆余曲折を経た「日比経済連携協定」の発効は、さらに2008年春に延期された。

こうしたなか、経済統合を目指す「アセアン+3」閣僚会議を支える各国シンクタンクの会合でも、労働移動に関する域内システム構築に関する議論が開始された。

そして、国の外国人政策の改革の動きは「在留管理の改善」を中心にして動き始めた。即ち、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」(平成18年12月25日)に基づき、平成19年国会(第166回国会)には雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案(「外国人雇用状況報告」の拡充・義務化と共有化)が提出された。また、「遅くとも」平成21年通常国会に外国人登録法等関係法令の改正案を提出する工程表が固まりつつある。しかし、とりわけ後者に関しては、省庁横断的なシステムの構築に関する関係省庁の意見に対立があり、その実施は予断を許さない。

2006年時点で、筆者推定で91万人(特別永住者を除く)以上に達した外国人労働者のうち、就労目的の在留資格を得て入国した人たちは、その5分の1の18万人程度である。日本政府は、「いわゆる単純労働者」の受入れを行わず、専門・技術労働者の受入れは積極的に行う方針である。多くの外国人は就労以外の目的で入国し、低熟練の仕事で就労し、日本語講習を受ける機会や日本社会に関する十分な知識を与えられることなく、地域に流入する結果となっている。

<表1> わが国の外国人労働者(特別永住者を除く)の推移(推計)

		1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005 (暫定) (7)
就労目的の在留 資格保持者		67,983	125,726	154,748	179,639	185,556	192,124	180,465
技能実習生など (1)		3,260	6,558	29,749	46,455	53,503	63,310	87,324
留学就学生の資格外活動(2)		10,935	32,366	59,435	83,340	98,006	106,406	100,000
日系人労働者(3)		71,803	193,748	220,844	233,187	239,744	231,393	240,000
不法 就労	不法残留者	106,497	284,744	232,121	220,552	219,418	207,299	193,745
	資格外活動者	-	-	-	-	-	-	-
一般永住者 (5)		-	17,412	39,154	71,090	86,942	101,904	111,000
合計 (6)		260,000+α	620,000+α	750,000+α	830,000+α	870,000+α	900,000+α	910,000+α

出所：厚生労働省推計及び筆者推計（＊）

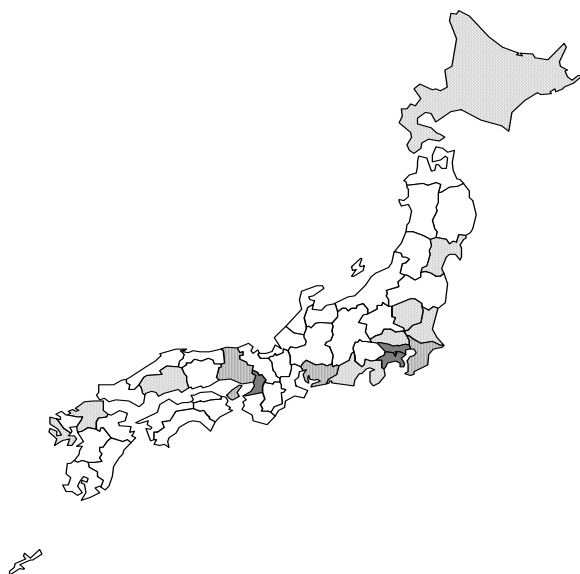
注 1) ワーキングホリデーや外交官などの家庭のメイドを含む。2) 留学生又は就学生で、地方入国管理局から資格外活動の許可を得て就労する者。3) 日系人労働者は、「日本人の配偶者等」又は「定住者」といった在留資格を有し、日本国内での活動に制限がなく、就労していると推定される者をいう。4) 資格外活動で不法就労する者の総数は、推定が困難である。5) 特別永住者（在日韓国・朝鮮人など）を含まない。6) 1990年の数値には、永住権を有する外国人を含まない。7) 2004年と2005年は、筆者の推計値である。2003年以前は厚生労働省の推計値である。

合法的に滞りし就労可能な外国人は、大きく分けると、「労働移動の自由なグループ」と、「受入れ企業が変更できないグループ」に分かれる。「労働移動の自由なグループ」のうち、専門・技術労働者は、東京をはじめ大都市圏に集まる（図1）のに対し、日系人労働者は、低技能職種のなかでも高い賃金と労働条件を求め、しかも、業務請負業者の下で不安定に就労し、結果的に、自動車や電子産業の製造拠点の集中する中部地方や北関東等に集中する（図2）。「受入れ企業が変更できないグループ」の研修生及び技能実習生などは、低熟練職種のなかでも低い賃金の分野に受入れられ、製造業、建設業のみならず、農業にも受入れが急速に拡大している（図3）。もし、技能実習生に、労働移動の自由があったなら、その多数は現業種や地域を去り、日系人に類似した分野に移動してしまうはずである。当該地域にとって、技能実習生の存在は貴重なのである。

若年人口減少率が高く、高齢化が進み、年齢別バランスの崩れた地域は、技能実習生の集中する地域と類似している（図4）。日系人の集中する地域や業種は、女性や高齢者の雇用率が高く、多様な人材活用が進んでいる。専門・技術労働者の集中する地域は、賃金水準が高いだけでなく、教育・文化を含むインフラ整備の進んだ地域が多い。

総じて、外国人労働者は、1990年代後半以降は、若年人口の急減と高齢層の増加のなかで、急速に進んだ需給ミスマッチの拡大を埋める形で地域に流入している。現時点では、日本人の雇用を外国人労働者が奪っているというような事実は見られない。

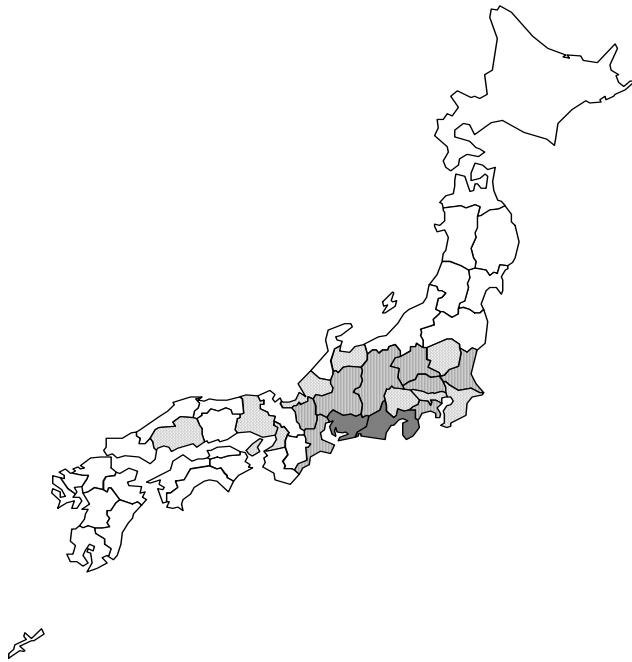
<図1> 在留資格「技術」、「人文知識・国際業務」を得た外国人の分布



出所：法務省「在留外国人統計」を基礎に作成 2000年

注) 濃い順に、5,000人以上、1,000人以上、500人以上、500人未満を示している。

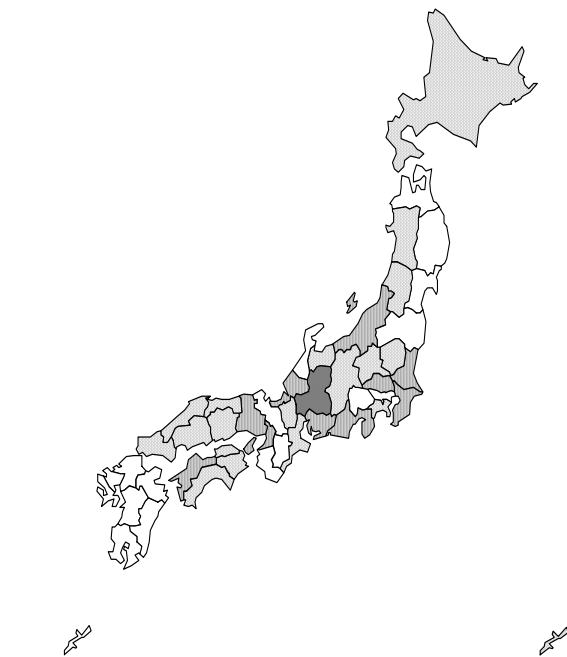
<図2> 日系ブラジル人の分布



出所：法務省「在留外国人統計」を基礎に作成 2000年。

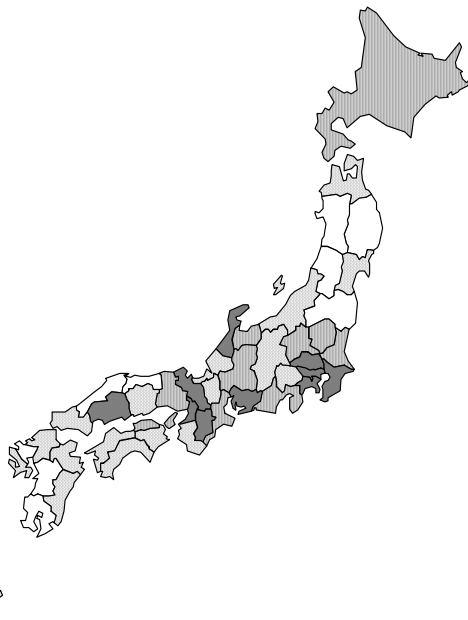
注) 濃い順に 30,000人以上、10,000人以上、3,000人以上、3,000人未満を示している。

<図3> 技能実習移行者の分布 2000年 <図4> 若年人口の減少率(1995-2000年:年率)



出所：(財)国際研修協力機構資料をもとに作成。

注) 濃い順に、1,000人以上、500人以上、200人以上、200人未満を示している。



出所：総務省「国勢調査」をもとに作成。

注) 濃い順に、3%ポイント以上減少、2.5ポイント以上減少、1.5ポイント以上減少、1.5ポイント未満の減少を示している。

<表2> 日本人の雇用・労働力人口と外国人労働者との相関関係

	15～24歳人口 比率	50歳以上の労働力率	50歳以上の雇用者・人口比率	25歳以上の女性の労働力率	25歳以上の女性の雇用者・人口比率
外国人計	0.301** 0.040	0.619*** 0.000	0.699*** 0.000	0.021 0.887	0.321** 0.028
在日朝鮮・韓国人	0.340** 0.019	0.100 0.504	0.360** 0.013	-0.364** 0.012	-0.094 0.532
日系ブラジル人	-0.054 0.718	0.686*** 0.000	0.504*** 0.000	0.410*** 0.004	0.474*** 0.001
技能実習生	-0.437*** 0.002	0.217 0.142	-0.040 0.789	0.396*** 0.006	0.215 0.146

出所： Iguchi and Shiho (2007).

注) 上段は相関係数、下段は有意確率である。

2 今後の外国人政策改革のプロセス

外国人政策の改革は、「プロセス思考」で構想することによって、その実施の可能性を高める必要がある。既に動き出した我が国の外国人政策の改革の突破口は、「在留管理の改善」であったのは、これと「治安対策」の関連が意識されたことが一つの理由であった。同時に、「生活者としての外国人」問題の解決のため、制度インフラを構築する必要性も認識された。このように、外国人政策の全体を改革するには、「在留管理の改善」を基点としつつも、これらを含めた、次のような3段階で進めなければならないと考える。

第1段階は、国レベルの出入国管理政策に並ぶ外国人政策の「もう一つの柱」として、地域（市区町村）レベルの外国人政策（自治体が「多文化共生」施策と呼ぶもの及び国・都道府県の地方機関による施策との連携を含む）を強化することである。まさに「在留管理の改善」は、このような「第1段階」の改革の重要な一部をなすものである。

第2段階は、「第1段階」の改革の進展を踏まえ、外国人労働者の受入れ範囲を、「従来、専門的・技術的労働者と看做されていない外国人」にも慎重かつ段階的に拡大することにより、かえって、我が国の受入れる外国人の技術・技能や日本語能力などの向上を目指すのである。これには、外国人技能実習制度の改革の問題が連動すると考えられる。

第3段階は、東アジアにおいて、先進国では途上国の人材を開発し、その就労及び段階的な定住を保障しながら、長期的には母国への帰還を保障するという新たな国際貢献の考え方を具体化する。これは、域外の高度人材にアジアへの帰還を促す効果も期待している。

筆者は、かつてより、東アジア地域の総合的な人材開発と移動に関する戦略「人材開発・還流戦略」を提案している。

この3段階の改革ステップのうち、特に「第2段階」の改革については、関係者の意見の対立が大きく曲折が予想される。しかし、これも「第1段階」の改革が進むことによって、「第2段階」の改革を少しずつでも実施する可能性は高まるだろう。また「第3段階」の改革は、現在の「経済連携協定」のような限定的な内容でなく、「東アジア地域」における人材ミスマッチの緩和に向けて日本がイニチアチブを発動することを意味している。「第3段階」の改革も、同様に、他の段階の改革の進展によって実現の可能性は高まるだろう。

3 外国人政策に関する最優先課題

今後、「第2段階」の改革に踏み込むに当たっては、適正な雇用機会の確保こそが、外国人が各地域で経済的に自立するために不可欠であるとの視点から、権利・義務の履行を強力に進めるべきことを強調したい。同時に、地域の労働市場において、外国人労働者のみならず、その家族や子どもたち（2世）を含む雇用促進施策を、成人を含めた日本語教育の強化と併せて推進する必要性が高まっている。そこで以下の対策を、当面の再優先課題としてあげておきたい。

（1）雇用状況の把握と関係省庁・自治体の情報共有の具体化

現在、内閣官房による「外国人の在留管理のあり方」のなかで、省庁横断的で、国と自治体と連携する新たな在留管理の仕組みを検討している。この新たな在留管理の仕組みのなかでは、外国人雇用状況の把握と関係省庁・自治体の情報共有が中心的役割を担う。

わが国では、地方入国管理局が「在留資格」を管理し、各市町村は「外国人登録証」発行する権限しかない。この体制では、市町村は地域に居住する外国人の居住就労場所を把握できず、社会保険や地方税の納税すら担保できない。

これに対し EU 主要国は、市町村などに「ワンストップ・センター」を設置し、これが外国人に「滞在許可」を発給し、併せ、雇用・労働条件の確保や社会保険加入の担保することを可能にし、特に近年は、NGO（非政府組織）と協力しつつ、外国人の成人を含め、受入れ国言語の講習などに力を入れている。

そこでわが国の実情に照らし、「外国人共用データベース」〔仮称〕を導入し、関係行政が外国人の権利・義務の実施状況や教育・言語能力などの情報をインプットし、あるいは、法令で認められた場合にアクセス可能な仕組みを構築することが構想された。特に、在留資格の変更や期間更新、永住権の付与の前に、外国人の雇用状況などを踏まえ、権利義務関係を迅速に確認し、必要な場合には、自治体と連携しつつ是正を図ることが重要である。

その際、外国人の登録制度を日本人の住民登録制度に近接させるとの基本的考え方に立ち、「住民基本台帳システム」の一部を仕切って新たなデータベースを構築する方法が、省庁横断的なシステムを構築する上で有効である。厚生労働省の雇用対策法改正と連動し、法務省（「外国人の公正な管理」）と総務省（「住民サービス」）が異なる行政目的を同一の台帳に基づいて実現するため、両省共管の「新外国人住民登録制度」（仮称）の具体化が不可欠である。

なお、新制度による外国人の就労場所の把握は、厚生労働行政のなかの連携強化にも非常に有効である。職業安定と労働基準の行政による外国人労働者の保護と事業主の義務の履行を推進するとともに、社会保険未加入者の加入促進に活用すべきである。

（2）外国人研修生の法的地位の強化と技能実習制度の改革

東アジア域内でも、近年、二国間取決め（MOU）を結び、「ローテーション方式」で外国人労働者を受入れる諸国が増加している。その際、言語研修や労働者保護及び紛争処理などに工夫がなされているものの、特定の事業所又は企業にしか就労できず、転職が認められない結果、権利の侵害を的確に予防できず、期限終了後に帰国しても再度入国できる見込みがない場合には、不法に残留する結果となるなど問題が発生する点で共通する。

我が国でも、外国人研修・技能実習生の受入れ急増に伴い、企業などによる制度濫用の増加と手口の巧妙化が顕著である。このため、外国人研修生の法的地位の見直しや外国人

技能実習制度の改革が遅れば遅れるほど、制度濫用の犠牲者を生み出すことになりかねない。それにもかかわらず、関係省庁の検討の日程は遅々としており、制度改正案を21年通常国会まで提出しないのでは、行政の不作为で被害が増加したとされても仕方がない。

基本的には、研修期間の50%以上実務研修を予定する外国人研修生には、就労目的の在留資格を付与し、当初より労働基準法上の労働者と認め、適正な賃金を支払い、労働基準監督官が外国人研修制度の運営適正化にも関与するよう法改正が不可欠である。しかし、労働法令の見直しに時間がかかりすぎると、事態の改善は見込まれない。

受入先企業で不法行為が発覚した場合、研修生の申し出を受け付けて、円滑に他企業に受入先を変更できる透明性の高いシステムを至急確立することが、権利確保の観点から必要である。

技能実習制度では、失踪のインセンティブを減らし、法遵守と言語・技能習得のモチベーションを高めるため、合法滞在者で、一旦帰国して日本語能力や技能資格や推薦などの諸要件を満たした場合には、正規労働者として再来日することを可能とする制度改革を本格的に議論する時期を迎えている。

同時に、「従来、専門・技術労働者と看做されていなかった外国人の受入れ」については、現在の「在留資格制度」における「学歴」と「実務経験」中心の上陸審査基準を改め、これらに、「言語（日本語）能力」、「職業資格」、「日系企業での就労経験」などを加え、もっと多様な基準によって国際的人材の受入れがなされる方向で改革を進めるべきである。

（3）業務請負に就労する外国人労働者の労働条件の改善など

業務請負とよばれる事業のなかに、発注者の負担を最小限にし、労働力受入れの人数・期間及び配置先を柔軟に変更できる新たな「労働者リーシング」の仕組みが成長してきた。これは、厳密には、1986年の厚生労働省の「派遣と請負の区分に関する基準」に抵触しているが、形式的には、発注者からの指揮命令関係がないように要件を整えた。それは多くの場合、契約を2ヶ月以下として、社会保険や雇用保険の適用を巧妙に逃れてきた。

3年前に施行された改正労働者派遣法で、生産現場への期限付の派遣を認めたものの、従業員への社会保険加入要件が明示的に加えられた。昨年来の偽装派遣の摘発の結果、大手企業の一次・二次下請における請負の派遣又は直接雇用への切替えが進んだが、数次下請では、労務コスト削減を競争力の武器とせざるを得ず、業務請負への依存が続いている。

こうした業務請負のなかに、コンプライアンス（法令順守）を無視している企業が存在するが、柔軟な労務供給の仕組み自体を根絶することができず、放置される可能性も高い。

労働者派遣法の趣旨に鑑みれば、生産現場への派遣の期限を撤廃することは正社員雇用への影響が大きく解決策にはならない。そこで例えば、発注者は、業務請負の従業員の労働条件及び社会保険の加入に関して定期的に報告をとり、報告内容に応じ、請負業者に対して指導するよう義務付ける、発注者が、労働者派遣法違反となることが明白な業務請負業者に発注した場合、その発注者を罰する規定を設ける、労働力以外には、施設や機材などを一切提供しない業務請負事業者については新たに許可制（労働者派遣法の例外となる「労働者リーシング」事業）を設け、その要件として、非正規雇用者や社会保険非加入者を一切使用しない旨の条件を遵守させることも考えられる。

なお、こうした請負や委託などの契約形態によるサービス提供が、国外からの人の移動として行われる場合は、WTO協定上、これはサービス貿易の一形態と看做される。東アジアを中心として、サービス貿易の自由化レベルを引き上げるには、外国のサービス提供者に雇用される労働者について、日本国内で雇用関係がなくても日本人と同等以上の賃金・労働条件を担保し、社会的ダンピングを防止する法制面の整備が不可欠である。その際、

雇用関係以外の就業形態であっても、就業実態を把握し、就業条件を確保する総合的な視点が必要である。

(4) 自治体の日本語支援事業に対する国の対応強化及び企業との協力促進

日本に一定期間以上の滞在を希望し、外国人登録に来た外国人に対し、市町村レベルで、「導入コース」や「日本語講習」の機会を保障し、その経費を国庫負担する制度の導入は、自治体レベルの外国人政策の強化にとって、非常に重要な意味を持つ。

外国人が集住する地域の市区町村が負担する「多文化共生」施策は強化されつつあるが、日本語講習の機会を享受できる外国人は一部にとどまる上に、国の支援は限定的なものにとどまる。

また、外国人児童・生徒の増加に伴い、小・中学校における加配教員だけでは対処できず、多くのアシスタントを配置して、習熟度の異なる生徒に対応する必要に迫られているが、その経費は、児童・生徒を受け入れた自治体の負担となってきた。

なお、欧州諸国の多くでは、1998年から2002年ごろまでの間に、一定期間以上その国に滞在すると見込まれる外国人に対し、導入コースや言語講習の受講機会を保障して、国又は連邦政府がこれを負担する制度が急速に導入されてきた。

こうしたなか、地域の企業が、自治体の行う日本語支援事業に対し寄付を行う場合、税制面から恩典を与える措置を設けて、こうした自治体と企業との協力関係の拡大を後押しすることが有効であるだろう。

(5) 外国人青年に対する進学及び就職促進措置

外国人労働者の定住化に伴い、その第二世代の進学や就職を促進することは、長期的にこれら外国人が経済的自立を可能にし、最終的に母国に帰還してその発展に貢献することを視野にいれると、東アジアを中心とするわが国の新たな国際貢献の一環と看做し得る。

特に、中学卒業以上の外国人青年について、高校進学に失敗した場合及び高校を中途退学した場合など、本人の希望に応じ、夜間高校などを活用して就業と勉学を両立させることに對し、当該地域で支援措置を導入する、個別の職業相談を強化することにより、長期失業を回避し、又は非正規雇用から正規雇用への移行を促進する。このため、一般の若年雇用対策に用いられる支援措置も活用することが望まれる。

これと同時に、外国人学校を学校教育法上の新たなカテゴリーとして認知して私学助成の対象とすることや、公立高校における外国人枠の設置及び拡大、外国人大学入学資格の認定の柔軟化などの措置も検討課題といえよう。

以上