

太陽グラントソントン

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：移民政策の特徴と課題：2018年改正入管法成立までの経緯

執筆：法政大学社会学部教授 上林 千恵子氏

要旨（以下の要旨は1分50秒でお読みいただけます。）

この度（2018年12月）少子高齢化の進行による人手不足に対し、外国人労働者の受け入れ範囲を拡大する改正「出入国管理法」が成立しました（施行は来年4月）。政府によれば、これは外国人の受け入れで国家を維持する移民政策とは異なるとの説明ですが、多数の外国人の受け入れが地域社会に与える影響等も懸念されます。

今回は、外国人労働者受け入れを研究テーマとされている法政大学社会学部・上林千恵子教授に、世界の移民の流れの中での我が国の外国人労働者の現状、新入管法のポイント、今後の課題について解説して頂きます。

2018年に新入管法（改正「出入国管理法」）が成立し、新たな在留資格「特定技能」が創設された。現在、128万人の就業者数がみられる外国人労働者の今後の雇用の在り方を決定づける大きな改革である。

過去50年間の雇用政策、「外国人単純労働者は受け入れない」という方針を取り止めたことになる。世界を見渡せば、経済発展の結果として、移民送り出し国から受け入れ国へと転ずる例は多く、日本だけが例外とはなり得ないだろう。

事実上は、1990年入管法以降、「日系人」と「技能実習生」という在留資格で外国人労働者の受け入れが行われてきた。その結果、日本の外国人労働者の労働市場は、在留資格による階層化が進展し、底辺に不法就労者、その上に技能実習生、さらに上方に日系人が位置し、それぞれの勤務先業種や勤務地に特徴がみられた。在留資格における労働移動の自由の大きさと職種制限の有無が、こうした産業別分布をもたらした原因である。底辺の上に存在する技能実習生については、2016年成立の技能実習法によってその待遇改善が意図された。

今般成立した2018年新入管法では、予定されている業種を見ると、サービス産業の単純職種が多い。介護分野の受け入れもまた人数が多く見込まれている。こうした介護、清掃、などのサービス職種は、本来、製造業種での受け入れから出発した技能実習制度とは馴染みにくい性格がある。その穴を埋める目的が新しい在留資格「特定技能」である。今回の受け入れの中心業種となるサービス産業は、その性格から生産性向上が難しい職種を抱えているため、外国人労働者に依存する割合が高く、今後もこうした傾向は強まらざるを得ないだろう。

「特定技能1号」の有資格者として大量の低熟練外国人労働者が流入した場合、在留期限が満了となる5年後の時点で、永住権取得可能な「特定技能2号」に移行できる労働者の人数はどの程度となるのだろうか。この人数の多寡が、不法就労者を大量に発生させないための鍵となろう。さらに中長期的には、外国人労働者が定住化した後の、子供の教育、彼らの老後生活の保障、ゼノフォビア（外国人恐怖症）拡大への配慮、地域社会への定着、等の問題が山積している。

テーマ：移民政策の特徴と課題：2018年改正入管法成立までの経緯

法政大学社会学部教授 上林千恵子

1. はじめに

2018年12月に成立した改正入管法（「出入国管理法」）ほど、近年これほど論議を呼んだ法律はなかろう。法律制定上の手続き上では、「従来の入管法上で在留資格を定めている別表に一行『特定技能』を付加するだけに過ぎない」、との事前の政府説明に反して、現実の改正入管法の示唆するところは、過去50年以上に亘って公式には外国人単純労働者を受け入れない方針を堅持していた雇用政策の大転換だからである。本報告では、従来の外国人労働者受け入れ政策と、日本の外国人労働者の現状、今回の入管法改正のポイント、今後の課題について触れてみたい。



2. 従来の外国人労働者受け入れ政策とその労働市場

一国の経済成長に伴って、移民送り出し国から移民受け入れ国へと変貌した国は日本に限られない。1980年代後半以降、ヨーロッパではイタリア、スペインが、アジアでは韓国、台湾が移民送り出しから受け入れへと転じた。

日本も1989年の入管法改正により、「定住者」ビザを新設し、日系人であることを証明することが可能ならば、家族帯同で日本での就労を認めた。これが日本で正式に外国人労働者受け入れを開始した端緒となっている。1989年改正では同時に、在留資格「研修」を活動ビザ（指定された活動に対する在留資格）に変更し、外国人研修制度を開始して、海外子会社を持たない中小企業でも外国人研修生の受け入れが可能となった。これが1993年設立の外国人技能実習制度の法律上の基礎となった。

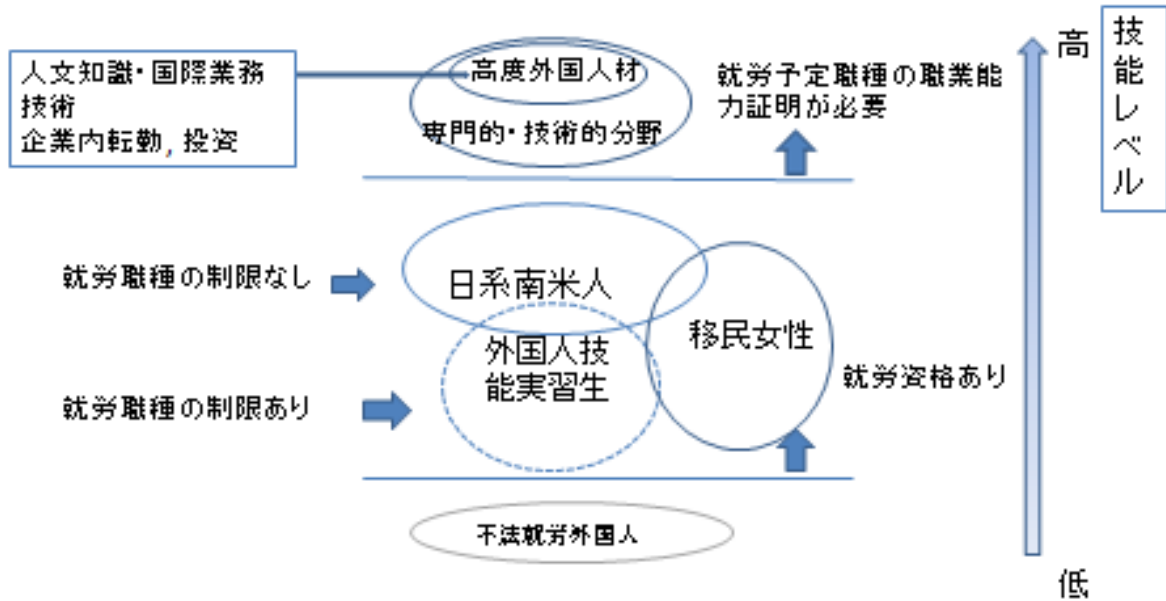
「日系人」と「技能実習生」とが日本の外国人労働者の主要な供給源であり、こうした状態がほぼ四半世紀、23年間継続してきたのである。この間、1997年には実習期間が従来の1年から2年へと延長されることにより、技能実習生の滞在年数は、研修生1年間、技能実習生2年間の合計3年間となった。

一方、就労地、就労職種、在留資格の更新に制限のない日系人の場合は、技能実習生と比較してより純粋な労働力としての性格を持っていた。そのため、職種が制限され、3年を上限とする勤続期間に制限の課せられていた技能実習生と比較して、労働移動が自由であり、より高賃金職種へ就労可能であった。その結果、日系人の集住地区は全国に分布しているというよりも、自動車産業、電機産業の集中する群馬、静岡、愛知、三重などに居住し、労働力を提供してきた。1990年代に、こうした産業以上に人手不足を経験した中小企業中心で構成されている婦人子供服縫製業などの繊維産業、鋳造業などの素形材産業は、当初は日系人に労働力としての補充を期待したものの、彼らは高賃金職種を求めて大手製造業に派遣・請負労働者として雇用されることを選択し、中小企業に定着することは稀であった。

その結果、日本の外国人労働者市場は、賃金が低く、労働条件が相対的に低い中小企業に技能実習生が、その上の大・中堅企業の派遣・請負労働者として日系人が雇用されるという実態が見られた。図1（次頁）がその労働市場をモデル化したものである。就労資格と直結する在留資格と移民労働市場内での階層構造との関係に注目したモデルである。国内労働者の労働市場は、性、年齢、学歴、勤務先規模、職種などの

要因によって決定されるが、移民労働市場モデルはまず在留資格が決定的要因である。

図 1 日本の移民労働市場のモデル： 在留資格を基準とした場合

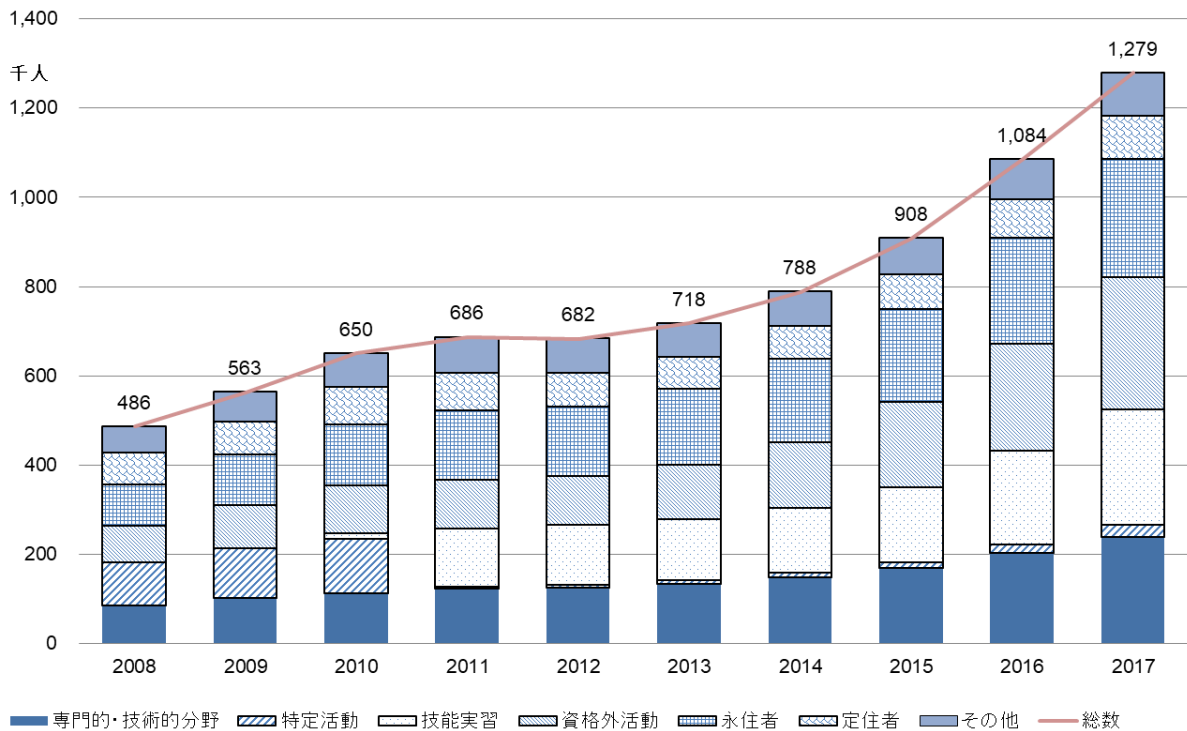


労働移動の自由や転職の自由、職種選択の自由、可能勤続年数など労働者としての基本的要因が在留資格によって制限が付されていることが、即、労働市場での位置づけと結びついているからだ。国内労働者と同一の条件をどの範囲まで外国人労働者に付与すべきかどうかは、今後の日本で重要なテーマとなろう。現在の先進国の政治分野では、シチズンシップ（市民としての身分）再考という形で、外国人労働者の社会保障の権利や家族帯同の権利、そして地方参政権付与まで検討が重ねられている。日本でも、とりあえず彼らの労働市場における権利というテーマを検討しなければならないだろう。同一の労働には同一の報酬を支払うことはもちろんのこと、「内外人平等原則」を厳格に実施しなければなるまい。その上で、外国人労働者に対する在留資格による制限、すなわち職種制限、滞在期限の制限、転職回数制限、勤務地制限、など各種の制限をどこまで付すのか、議論する必要があるだろう。

3. 日本の外国人労働者の実態

さて、現在の日本の外国人労働者の実態はどのようなものであろうか。図2（次頁）は、厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況まとめ」の結果を整理したものである。

図2 日本の外国人労働者（在留資格別）



資料：厚生労働省（2017年）『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ』

ここからいくつかの特徴点を指摘できる。第1に、受け入れ人数の伸び率が非常に大きいことである。この調査が全数調査となった2008年の労働者数は48.6万人、2017年現在は127.9万人である。2009年から2012年の4年間の増加率は年率8.8%であったが、2013年から2017年の5年間の増加率は同13.4%と高い伸びを示している。第2の特徴は、職業能力を証明して入国した専門的・技術的分野の就労者の少なさであり、2017年では全体の19%でしかない（青色部分）。それに代わって、多いのが白い部分の技能実習生と、薄青部分の資格外活動（留学生）である。両者は人数上でも、比率上でも増加傾向にあり、労働能力を証明されないまま入国し、就労していることになる。労働能力あるいは職業能力の証明が不要であるという意味では、入国時には事実上、単純労働にしか就業できないということになる。

事実上の労働者を、労働者としての入り口以外から受け入れているという意味で、こうした労働力受け入れはサイド・ドア政策と名付けられてきた。法律上は、非労働力であるので、労働保護の対象外とされやすい。技能実習生については、2009年入管法改正で労働法の対象となったが、技能実習生も留学生も労働者としての存在形態は曖昧であった。とりわけ技能実習生については、技能移転を目的として技能訓練に純化する方向を目指すのか、単純労働者として受け入れて労使双方に費用負担が発生する訓練費用を削減するか、については合意形成に至らないまま、なし崩し的に対象職種が拡大し、人数が増大していった。

4. 2016年技能実習法の成立

以上のような外国人労働者受け入れの実態を踏まえ、これまで法務大臣告示に根拠づけられていた外国人技能実習制度に対して、初めてその法的根拠となる「技能実習法」が2016年に成立した。この法は、当初、「技能実習生適正化法案」と称されたことから明らかなように、技能実習生に対する賃金不払いに代表される労働基準法違反をなくすこと、技能実習生の人権を保護すること、悪質なブローカーを排除することなど、不正事例を削減することを目的とした。本法制定により、技能実習生の受け入れ機関である監理団体は、従来の登録制から許可制へと変更になり、管理監督機関として技能実習機構が新たに設立された。技能実習制度に対するこの監督強化の側面については与野党の合意がみられ、成立過程は順調であった。

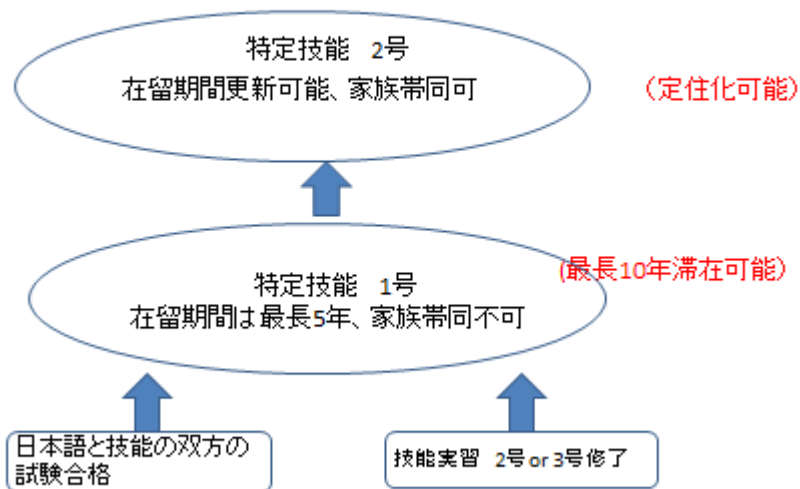
一方、この法では従来の技能実習生受け入れを増加させる制度も新設された。それが「技能実習3号」である。3年間の実習終了後、一定の試験に合格すればその後、2年間の就労継続を認めるもので、この場合は勤務先の変更が可能である。まだ制度上、始まったばかりであり、3号への移行者数は不明である。

同時に、この技能実習対象職種に、「介護」が加えられた。技能実習法と同時に改正された入管法では、新しい在留資格「介護」が創設され、技能実習生として入国した場合、また留学生として入国した場合のいずれにおいても、「介護福祉士資格」を取得することを条件に、介護職として就労可能となったのである。だが介護技能実習生が日本人と同等の介護福祉士資格を取得することは相当、ハードルが高いため、別個に介護実習生向けの「介護技能評価試験」を設け、この試験合格を条件に、技能実習2年目、3年目への移行が可能となっている。

5. 2018年改正入管法

先の技能実習法の政策効果について評価する時間もないままに、新入管法が成立した。その内容は新在留資格「特定技能」1号、2号を導入したものである。図3は在留資格取得過程を説明したものである。

図3 新在留資格「特定技能」の内容



この内容で特徴とされるものは、技能実習修了者（日本滞在3～5年）と、それとは別の日本語試験と技能試験の双方の合格者に「特定技能」という在留資格を付与するものである。従来の「専門的・技術的分野」の在留資格が、それぞれの在留資格の職業能力を求めるものであったことに対して、「特定技能」の在留資格はそうした能力を求めず、来日就労希望者向けに作成された試験に合格しさえすれば「特定技能」の就労資格が付与されることだ。本制度について、「単純労働者受け入れ解禁」とメディアが大見出しをつけた理由はここにある。

現実に、許可された14業種の見込み受入数をみると、この事情が分かる。

表1 特定技能1号受け入れ見込み数に占める技能実習生の割合

業種	当初5年間の見込み数	技能実習生からの移行者の割合
介護	5～6万人	0%
ビルクリーニング	2.8万人～3.7万人	11%
外食業	4.1万人～5.3万人	0%
宿泊業	2万人～2.2万人	32%
素形材産業	1.7万人～2.15万人	100%
産業機械製造業	4,250～5,250人	100%
電気・電子情報関連	3,750～4,700人	100%
農業	1.8万人～3.3万人	90%
建設業	3万人～4万人	90%
造船・船用工業	8,500人～1.3万人	88%

資料：朝日新聞 2018年12月8日および日本経済新聞 2018年12月11日の記事より筆者作成。見込み人数は法務省発表による。

表1の見込み数は各業種を所管する省庁から出された数値を積み上げて集計したものである。製造業3業種(素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連)では「特定技能1号」の人数も少なく、ほぼ全員が技能実習生からの移行で間に合うようである。一方、人手不足として取り上げられる農業、建設業でも技能実習生からの移行者が9割である。これらの業種は新在留資格がなくても、当面は外国人労働者の確保は可能であることがわかる。いずれも、技能実習制度の対象職種となってから20年前後の歴史がある。

他方、サービス業の介護、ビルクリーニング、外食業、宿泊業では新在留資格に依存する割合が高い。技能実習対象職種となったのは、介護は2017年、ビルクリーニングも2016年に過ぎない。今回の「特定技能1号」の対象業種である宿泊業の主な職種は、フロント業務もあるが、圧倒的に不足している職種は清掃及びベッドメイキングである。

以上の業種別内訳から、今回の入管法改正ニーズは、従来の技能実習制度ではカバーできないサービス産業の単純労働職種を中心にして設計されていることがわかる。こうした産業で必要とされている労働者数は各業種2～5万人前後である。ここで予定されている職種は労働集約的職種を中心としているために、AIの導入による生産性向上が難しいと考えられる。現段階では生産性向上がもっとも難しいサービス産業での外国人労働者受け入れを目指したことが、今回の改正のポイントであったといえよう。

6. 外国人短期受け入れ制度の隘路

新入管法では、「特定技能1号」までは最長10年間、滞在可能であり、「特定技能2号」に移行しなかった人は、その時点で帰国することが前提となっている。しかしながら、この帰国担保という条件が、果たして労使双方に遵守する意向があるかどうか甚だ疑わしく、制度設計者の意向と制度利用者の意向が合致しない可能性が高い。

外国人労働者にとっては、来日費用、日本語習得のために費用や時間など初期費用が大きい。したがってそうした費用を回収するために長期に就労することを希望するし、また日本語は日本以外の国では通用しないため、帰国後に再度、他国へ出稼ぎするための有利な条件とはなりにくい。使用者は、外国人労働者に対して教育訓練費用がかかっているために、やはりその費用回収のために長期に同一の人を雇用したい。技能実習生が3年間で帰国しなければならなかった、技能実習生3号成立以前においても、再技能実習への労使双方の要望が大きかった。特定技能1号として入国した者は5年間の就労経験後に、帰国を強制されることになるが、それがどこまで可能か。

韓国では人手不足から2004年に雇用許可制度を導入した。この制度では、合計で9年8か月間就労可能であるが、その満期が来た2017年頃から不法就労者が急増した。韓国の不法就労者数は、2017年27万人から2018年は35万人となっている。雇用許可制度の期間満了後の滞在を可能とする熟練技能の在留資格への移行者は年間クォータ制が採用されたが、2018年の資格移行者数は696人であった。期間満了で帰国強制されている人数と比較してあまりに少なく、不法就労者増大につながっている。

特定技能1号から2号への絞り込みは、今後、他の生活支援制度と並んで協議される予定である。この人数は景気動向や、企業のニーズ、そして外国人の定住化を嫌う世論などを勘案して決定されると思うが、5年後の課題は重いだらう。

さらに長期的課題としては、彼らの定住化に伴って受け入れ日本社会が抱える問題にも注目しなければなるまい。第1に、日本に永住するであろう外国人労働者の2世、3世が同年齢の日本人と比較して、進学、就職に際して不利にならないように配慮しなければならない。日本語のハンディを負わされた2世、3世が日本社会に参入することは不利でもある。第2に、外国人労働者の老後の問題である。生涯において不安定で低賃金職種に就労していた労働者には、公的年金などの生活保障が不十分である。彼らは母国では家族扶養に依存できるが、日本では老後は年金に依存する制度設計である。家族に頼れず、公的年金に頼れない狭間に彼らの老後が置かれる危険性がある。第3に、外国人労働者受け入れに伴ってどこの国でも発生しているゼノフォビア（外国人恐怖症）をどう防ぐかが重要となろう。そして第4に、人口が急減している地域社会で受け入れた外国人労働者に対して、どのように彼らの定住化を促進するか、彼らの労働移動の自由を保障することと、地域の活性化と言う点でディレンマが存在している。

このように 今回の入管法改正は、多くの中長期的課題を抱えている。実施にあたっては、これらの課題についてどう対応すべきか、十分な検討が必要であろう。

以上





執筆者紹介

上林 千恵子(かみばやし ちえこ) 東京都生まれ
法政大学社会学部教授

<学歴・職歴>

1973年 一橋大学社会学部卒
1979年 東京大学大学院社会学研究科博士課程単位取得満期退学
1979年 東京都立労働研究所 非常勤研究員
1991年 江戸川大学社会学部 専任講師
1996年 法政大学社会学部 教授(現在に至る)
2001年-2002年 ケンブリッジ大学クリアホール 客員教授