

JS 2005 - No . 01

雇用政策特別委員会報告書

外国人労働者対策に関する提言

平成 17 年 6 月

財団法人 社会経済生産性本部

(財)社会経済生産性本部・雇用政策特別委員会

外国人労働者対策に関する提言

基本認識

1980年代のバブル景気にともなって起きた外国人労働者受入れ論議が、バブル崩壊後の経済の長期低迷の中で、下火となった。しかし90年代から今日まで、外国人労働者の在留は着実に増加してきており、就労期間の長期化や不法就労者の定着化¹が進んできている。就労目的の在留資格や、日系人、研修生、技能実習生など、わが国で就労する外国人が多様化し、また就労形態も直接雇用だけではなく、派遣、請負などの間接雇用が増加するというように多様化している。

こうした複雑化・多様化する外国人労働者に対してどのような政策をもって臨むべきなのか。今後の日本の社会経済を展望する中で、外国人労働者・移民の受入れに関する政府の基本計画や報告、経済団体の提言が発表されるなど、外国人労働者に対する施策をめぐる議論が再燃しはじめている。

これまでも外国人労働者問題に対応する施策が講じられてきているが、外国人労働に関わる個別問題処理を超えた諸領域を横断的に処理する制度が欠けているのが現状である。なかでも、外国人労働者の国内移動の把握や労働・社会保険の適用などの問題に対して、迅速な対応と総合的施策が求められている。

(本委員会の基本的視点)

本特別委員会では、こうした状況の中で、今後に予想される人口減少社会での雇用政策のあり方を展望しつつ、当面の対策について総合的な施策の方向を検討し、提言を行うものである。本提言の基本的視点は次のとおり。

- (1) 本委員会では、人口減少社会のもとでは、経済成長が望めない中で、当面は厳しい雇用情勢が続くという基本認識に立つ。
- (2) 東アジアに位置するというわが国の地政的条件の特徴は、アジア諸国との圧倒的な経済格差と膨大な人口の存在という現状から、労働力送出圧力が非常に高い位置にあることに十分に留意すべきである。
- (3) 複雑化・多様化する外国人労働者問題の中でも、非熟練のいわゆる単純労働分野での外国人労働者の受入れには、今後とも慎重に検討すべきである。
- (4) 外国人労働者の問題は、国際化する今後の日本の姿を決定するような重要な事項であることから、国家のグランドデザインを描くという認識に立ち、官民あげて十分な検討を行うべきである。

¹ 就労目的の在留期間は最長3年とされており、回数の制限なく更新が可能である。不法就労者については、『平成15年における入管法違反事件について』(法務省入国管理局)によると、確認できただけでも就労期間が「3年を超える」者は1万6,419人(不法就労者全体の47.8%)、「5年を超える」者は1万498人(同30.6%)となっており、年毎に就労期間の長期化、不法就労者の定着化が進んでいる。

外国人労働者の就労に関する問題点

1. 就労状況の実態把握体制について

(1) 統計数値の把握や就労実態の調査研究が不十分

わが国における外国人の入国および在留については、法務省入国管理局が「出入国管理及び難民認定法」(以下、入管法という)にもとづき、入国者数の把握し、外国人登録制度の所管を行っている。入管法では、就労目的では14の在留資格が定められており、その他に「身分又は地位に基づく在留資格」がある。就労目的の在留資格では一定の就労制限があるが、後者には国内での活動に制限がなく、定住者となっているものも多い。これらの他に、研修・技能実習制度によるもの、研修目的によるものなどがあるが、いずれも就労にかかわっているものである。

しかしながら、これら外国人労働者の就労実態は正確に把握されているとは言えないのが現状であり、最近では減少傾向にあるとはいえ、いわゆる「資格外活動」として不法就労者となっている者も少なくない。こうした外国人労働者の就労については、その正確な統計数値はもとより、職種、労働条件など、就労の実態を把握することが、外国人労働者政策の基礎となることはいうまでもない。そこで、このような統計数値の把握と就労実態に関するきめこまかい調査研究がよりいっそう必要となっている。

(2) 国内移動が把握できない現状

国内に在留する外国人は、外国人登録法に基づき外国人登録証明書の申請・常時携帯が義務づけられている。外国人登録証明書は、居住地の市町村で発行²され、居住地と発行市町村は同一であることになっている。

これはあくまでも居住に着目したものであり、事業所を移動した場合、ただちに就労場所・事業所がどこであるかは把握できない。もちろん就労にあたっては、外国人登録証明書の提示が必要であり、在留資格が確認されなければならない。しかし就労場所や雇い主が変わった場合、居住地を変更する場合がある。その場合には登録内容の変更がなされなければならないが、新たな居住地の市町村で改めて外国人登録証明書を発行する申請をしなければならず、手続きが煩瑣な上³、往々にして実際の居住地と登録上の居住地とが異なったままになっている場合が多い。

このことは外国人の居住地の変更だけでなく、雇用・就労についても、実際にどのような事業所でどのような職業に就いているかの実態を把握することを困難にしている。こうした外国人の国内移動を正確に把握できない現状から脱却するためには、外国人登録証

² 外国人登録法施行令第9条によると、「この政令の規定により市町村が処理することとされている事務は、地方自治法第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務とする」とされている。

³ 外国人集住都市会議の提言では、外国人登録制度は、日本人の住民基本台帳と手続きの内容が異なり、他の行政処理上の障害となっていることが指摘されている。

明書だけでなく、これと連携した新たな仕組みが必要である。

(3) 就労状況を把握する制度の確立

国内での外国人在留状態の把握については法務省が所管する「外国人登録制度」があり、また就労状況については厚生労働省が事業主を対象に年に1回実施する「外国人雇用状況報告」がある。前者は、すでにみたように外国人労働者の国内移動や就労状況を把握するには限界があり、後者は一種のアンケート調査のようなものであり、全事業所の実態を把握するには至っていない。そこで、外国人労働者の個人属性、国内移動や就労状況の把握のためには、関係各省間の相互連絡を図るような新たな制度・ツールの創設・開発が必要になる。

外国人労働者の就労状況の実態把握は、すべての外国人労働者対策の基本であり、また前提になるものである。そのため、外国人労働者を雇い入れ・あるいは離職時に、事業主に雇用状況報告を公共職業安定所（ハローワーク）に届け出るよう義務づける制度を上記の新たな制度に組み込むべきである。

(4) 国と地方自治体との連携・協力の強化

外国人労働者については、地域の産業立地の特性や特定国からの受入れなど、さまざまな要因によって、これまで特定の自治体に集住してきたという実態がある。これら自治体では、外国人へのさまざまな行政施策や、外国人の集住にともなう近隣日本人住民との摩擦解消などの対策をとってきたが、単独の自治体だけでは対応の難しい問題もあり、集住地域の自治体が結集して国に要望を出すなどの動きがある⁴。

そこで、外国人労働者問題は国の問題であると同時に、地方自治体の問題でもあるとの認識から、国と地方自治体との連携・協力が求められており、そのためにもきめの細かい実態把握が不可欠となっている。

2. 労働法制・社会保障法制等の不整備に起因する問題と課題

(1) 労働法制と外国人労働者

現行の労働法制は法律や条文によって異なるが、全体として外国人労働者の存在と活用を前提にしていないことが多い。例をあげれば、労働基準法では、第3条で、「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない」として、外国人労働者であっても均等待遇をすべきことを規定している。

しかし一方で、第15条第3項では、使用者から明示された労働条件が事実と相違する場

⁴ 浜松市など外国人が集住する13都市が外国人集住都市会議を開催し、2001年に「浜松宣言」や「提言」を発表するなど、地域共生、教育、社会保障、外国人登録等諸手続きなどについて、国に対して改善と要望を出している。

合、労働者は労働契約を解除することができ、その場合「就業のために住居を変更した労働者が、契約解除の日から 14 日以内に帰郷する場合には、使用者は、必要な旅費を負担しなければならない」とされている。これはあきらかに、日本国内での場合のみを想定しているものと言えよう。現実には海外から遠路、就業のため住居を日本国内に移した外国人に対して、契約解除にともない「帰郷旅費」を使用者に負担させることは現実的ではない。

こうした一例をあげても、今後、増えると予想される外国人労働者に対して、こうした労働法制上での規定と、現実との乖離が大きな問題になってくる可能性がある。外国人労働者の存在を前提とした労働法制の整備をすべきである。

(2) 労働者としての保護策

労働法制が外国人労働者の存在・活用を前提としていないという現状は、外国人を労働者として保護する政策の対象としていないことにも通じる。例えば、労働・社会保険の適用、労働法令の遵守と適用については、厚生労働省などが事業主を対象に「適正な雇用・労働条件の確保と不法就労の防止」を呼びかけているが、そうした啓蒙活動が必要であるということは、外国人に対する労働者としての保護策が十分でないことを示している。

労働法令の遵守と適用、均等待遇は、もとより外国人労働者だけの問題ではなく、日本人であっても、近年急増している非正規労働者が、低賃金・単純労働や不安定雇用の状態におかれているという、わが国の雇用政策のあり方にもかかわる問題である。

(3) 外国人の諸権利の保障と外国人の果たすべき義務

外国人の在留期間が短期間（90 日以上）であっても、また最近のように在留期間が長期化する傾向にあってはなおさら、社会保障関連の諸制度の適用は大きな問題となる。例えば、日常生活ですぐに必要な医療・健康診断などは健康保険への加入ができなければ、多額の費用を自己負担しなければならない。特に中小・零細事業所で働く外国人労働者には健康保険の適用がなされていない場合が多く、また本人も保険料の負担を忌避する場合も多い。

滞在が長期化するにつれて、子どもの教育問題も起きてくる。本人は合法的に入国し、就労している場合でも、家族の呼び寄せによって、子どもが就学年齢に達した場合、義務教育を受けられない事態が生じていることも報告され、社会問題になっている。さらに年金・介護などの問題も起きてくる。日本が外国と社会保障協定を結んでいる国は先進国が多く、日本に多く在留している外国人の出身国であるアジア諸国等との間では、社会保障協定が結ばれていない。年金の場合には、帰国する場合、脱退一時金という形で処理しているが、支払い保険料に比べて非常に少額である。外国人労働者の母国の社会保障制度とわが国のそれとが整合的でないという問題もあるが、可能な限り早期に、外国人労働者の滞在を前提とした社会保障関連諸制度を整備すべきである。

外国人を労働保護策や社会保障法制の対象とするという諸権利の保障を、わが国の責任として行うことを述べたが、一方では、そうした権利保障がなされるということは、外国

人本人にも労働・社会保険への加入（保険料の本人負担分の負担）や納税などの義務があることを、わかりやすく正確に説明・啓蒙し、労働者としてまた住民としての責任を果たすことを求めていくべきである。

（４）滞在する外国人を行政サービスの対象者として把握

こうしてみると、そもそもわが国に滞在する外国人を、国として、行政サービスの対象としてこなかったということが指摘できよう。まず国内において、外国人労働者（とその家族）を行政サービスの対象として位置づけるという発想から諸制度を適用し、あるいは必要に応じて制度を整備していくことが求められる。

そのためには、滞在する外国人の個人属性の把握が必要となる。前述のように、外国人登録証明書だけではおのずと限界があり、外国人登録制度に対応したあらたな制度・ツールの開発が必要である。こうした個人属性の把握は、外国人の国内移動、就労状態の把握（就労管理）と同時に、外国人労働者を行政サービスの対象とすることで、行政による支援につなげるというように、外国人本人にもメリットのある方式にすることが必要である。このことは、不法就労化への防止策になることに関係者の注意を促したい。

３．いわゆる「３Ｋ・熟練継承問題」への対応

いわゆる「３Ｋ（キツイ・汚い・危険）分野」では、失業率の動向にかかわらず、慢性的な人手不足問題を抱えている職場が多い。さらに「３Ｋ分野」には、人手不足や後継者不足等により、中長期的な熟練技能の伝承問題を併せて抱えている職場も存在する。こうした職場は、製造や伝統工芸等の分野に代表されるものが多いが、その他にも建設、介護、飲食、サービスなど「一見して非熟練・単純労働に見える」分野にも多数存在する。

このように３Ｋ分野には社会的に不可欠な職場が多数かつ広範囲に含まれており、本来はその存在意義と重要性を踏まえ、労働節約的設備投資を推進するために、公共的支援、たとえば設備投資への借入金の利子補給や税制上の優遇措置など、これらの技術によっても解消しがたい事業については、価格転嫁等による労働条件の改善、たとえば、独占禁止法の適用除外による協定制の活用や賃金助成などの公共政策がなされて然るべきである。しかしながらこうした現状を短期間で解決することは容易ではない。一般にはこの３Ｋ分野における人手不足問題については、労働力需給調整システムにおけるミスマッチ問題として捉えられるケースが多い。これは、紹介あっせん機能の向上や派遣規制の自由化等によって、こうした問題が改善されることを期待した考えかたであるが、３Ｋ問題が深刻化している現状においては、先にあげた個別就労支援の拡充に相まって、需給調整制度面での積極的な改革も同様に求められている。

以上のような「３Ｋ・熟練継承問題」と外国人労働者問題との関わりにおいては、差し当たり、外国人研修・技能実習制度が制度化され、現在に至っているところである。なかでも技能実習制度については、研修期間を終えた外国人を継続的に労働者として雇用していく制度であるが、「３Ｋ・熟練継承問題」の構造化を踏まえ、これを制度改革していくことも考えられる。

当面の外国人労働者対策への提案

1. 「外国人労働者手帳（カード）」（仮称）構想の提案

提言

外国人労働者の個人属性、国内移動や就労状況を把握するための制度として、「外国人労働者手帳（カード）」（仮称）構想を提案する。この「手帳」を活用して、外国人への就労支援策の充実につなげるべきである。

（１）「外国人労働者手帳（カード）」制度（仮称）構想の提案

外国人労働者の個人属性、国内移動や就労状況を把握するための制度として、「外国人労働者手帳（カード）」制度（仮称）構想を提案したい。

この制度は各省庁間の相互連携を図ることができるようにするものであり、外国人労働者を行政サービスの対象として把握することに役立つ。この「手帳」は、労働政策の観点から政府が発行するもので、前述のように、外国人労働者の雇い入れおよび離職時に公共職業安定所（ハローワーク）に届け出を義務づける際にも利用できるであろう。またこれを活用することにより、次に述べるような、外国人への就労支援策の充実のためのツールとなる。これが活用されるようになるためには、外国人個人にもメリットのあるものにするのが不可欠である。

「外国人労働者手帳（カード）」制度（仮称）構想

目 的	外国人労働者を行政サービスの対象として把握し、支援に活用し、様々なメリットを設ける
交 付 対 象	<ol style="list-style-type: none"> 1. 就労目的の在留資格者（現在 14 資格） 2. 身分又は地位に基づく在留資格者のうち定住者（日系 3 世等）
記 載 事 項 の 例	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 外国人登録証明書のデータ（国籍、属性、入管法上の職業と滞在期間など） ◆ 雇用主と所在地、業種等（現行の雇い入れ通知書の写し） ◆ 賃金・労働時間等労働条件（労基法第 15 条による書面によるもの） ◆ 労働・社会保険の加入状況 ◆ 現住所（住民票の写し）・緊急連絡先 ◆ 全国各地の就労・生活相談窓口など
メ リ ッ ト の 例	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ハローワークなどでの職業相談・紹介の優先的受付 ◆ 雇用・労働関係の無料法律相談や訴訟などに対する公的援助 ◆ 滞在に関わるいろいろな生活相談の無料かつ優先的受付 ◆ 公的住宅などの優先入居ないし援助 など

(2) 外国人への就労支援策の充実

現在、入国・在留などに関する問い合わせや相談については、全国16カ所の入国管理局と支局および8カ所の外国人在留総合インフォメーションセンターがある。また、外国人の就労に関しては全国の公共職業安定所（ハローワーク）、都道府県労働局で相談を受け付けている。ハローワークについては、「外国人雇用サービスコーナー」を設置し、通訳を介した職業相談・紹介を実施しているものの、全国で79カ所（平成17年現在）⁵にとどまっている。各地の実情に応じて各国語の通訳を置いており、各国語別に曜日を決めて対応するなど工夫されているが、十分とは言えないのが現状である。このほか外国人雇用管理アドバイザー制度があるが、これはあくまでも事業主の相談に応ずるのが主体である。このように一定の態勢が整えられているが、就労支援策という視点から見ると、外国人個人が気軽に相談できる態勢としてはまだ十分であるとはいえないのが現状である。

そこで、外国人が気軽に相談できるような就労支援策を充実していくことが必要である。例えば、ハローワークでの外国人専用の労働相談窓口の拡充、求人情報・職業紹介・派遣情報の提供の充実・拡大などを行う必要がある。その場合、国と地方自治体との協力・連携の拡充・強化は不可欠であり、よりきめの細かい対応が求められる。

さらに入国・在留、雇用・労働に関して訴訟の必要が発生した場合には、一定のルールのもとに公的に支援できる制度も必要になる。

日系人に目立つように、非熟練・低賃金・不安定雇用に固定されがちな外国人労働者に対しては、労働組合への加入・組織化支援も必要となるであろう。その場合には、すでに日本人の非正規社員の組織化で経験やノウハウのある労働組合の役割が期待されるのである。

2. 外国人研修・技能実習制度の活用・拡充と見直し

提言

1. 受入れ職種の拡大
2. 同一職種における再研修・再実習制度の創設
3. 労働力需給調整制度としての見直し

(1) 外国人研修・技能実習制度の活用と拡充

外国人研修・技能実習制度は、1990年に従来の研修制度を改正し、開発途上国に対してわが国の技術移転による開発と、人材育成に貢献することを目的に創設され、(財)国際研修協力機構(JITCO)がその推進にあたっている。この制度は、研修と技能実習とを分け、1年間の研修と2年間の技能実習の合計3年間に限度に事業所において行うものである。これは一部に悪用する事業者があることは事実であり、マスコミなどでとりあげられるこ

⁵ このほか「外国人雇用サービスセンター」が東京と大阪に設けられており、また日系人の多い7都市については日系人雇用サービスセンターが設置されている。

とがあるが、世界にはないユニークな制度であり、次に示すようなメリットとともに、全体としては、これまで一定の成果をあげてきていると評価できるものである。

外国人研修・技能実習制度のメリット

- ◆ 研修生：技能の確実な習得と合法的就労を支援（技能実習は労働契約による）
- ◆ 事業主：労働者不足分野での確実な労働力の確保
- ◆ 国：国際的な技術・技能移転による国際協力／帰国担保があること

ただ、制度創設時から15年が経ち、その間、今日に至る大きな経済変動を経て、日本企業の海外進出や、開発途上国の側での研修・技能実習へのニーズの変化などもあり、現行の対象職種だけでは、現状に適合していない部分も散見される。今後のわが国の産業構造の変化や、ニーズの変化に応じて拡充が必要になってきている。また今次のフィリピンとのEPA（経済連携協定）により看護・介護分野での受入れが決まったが、今後の少子高齢化に対応して、こうした対人サービス分野など公的資格をもった職業、すなわち「専門的・技術的職業といわゆる単純労働の職業の間にある職業」⁶の外国人労働者が新たに入国対象となる可能性が高い。また、前述のように、いわゆる「3K・熟練継承問題」への対応がより重要になってくることが考えられる。

こうした職業分野の外国人労働者の研修や就労をどのようにするのかについてはまだ明確な位置づけや方針がないのが現状⁷であるが、上記のメリットを活かすように、現行の外国人労働者研修・技能実習制度の拡充・活用を提案する。

そのため、外国人労働者研修・技能実習制度の拡充には、受入れ職種の拡大、同一職種における再研修・再実習制度の創設、そのための労働力需給調整システムの確立などが求められる。官民の智恵を出し合って、より効果的でメリットの高い制度にしていく必要がある。

（2）労働需給調整制度としての見直し

現行の技能実習制度を「労働需給調整制度としての派遣システム」として捉え、研修を修了した外国人を然るべき機関が、先にあげた「外国人労働者手帳制度」のシステム上の援用を前提に登録・雇用し、3K分野を含む多様な分野への適材適所により派遣する制度構想も考えられる。こうした構想は、入管制度に基づき受け入れ、研修制度によりOJTを含む職業訓練を施した外国人を、職業選択の自由を担保しつつ、労働需給調整制度上に明確に位置づけることに他ならない。これにより従来まで、労働者としての身分が曖昧だった研修生・技能実習生の社会的立場も、その後は明確になっていくはずである。

また、周知の通り、1999年以降の職業安定法及び労働者派遣法の改正により、斡旋および派遣の職種分野における規制は大幅に自由化されている。これにより仮に、現行の技能実習制度が派遣システムとして運用されたとしても、多様な分野への再配置は制度的に可

⁶ 三好博昭「外国人労働者の受入れの現状」依光正哲編『国際化する日本の労働市場』（2003年）

⁷ 報道によれば、看護・介護分野では、職能団体等が公的な受入れ窓口機関を設置して受入れる方向にあるとのことである。

能な状態になっていると言えよう。なお、本提言では「国内での外国人在留状態の把握」を重視するスタンスを重視していることから、職業紹介制度による求人先への個別斡旋ではなく、登録・雇用状態の集中管理が可能な労働者派遣制度の積極的活用が適切と考えられる。

もちろん、こうした「外国人労働者の取扱いに特化した労働需給調整システム」を具体化させていく上では、そのベースとなる現行の外国人研修・技能実習制度の機能的側面を長期的視点で大幅に見直していく必要がある。受入れ外国人の教育研修、登録・雇用、派遣という一連のプロセスをどのような機関が担うべきか、それぞれの研修内容、派遣コーディネートの質的なレベルを、外国人の多様性に合わせつつどのように担保していくべきか、といった問題について、順次検討していかなければならない。

なお、上記とは別に、技能実習（特定活動）の在留資格に移行しない研修目的のみの「研修生」（在留期間1年）がある。これは従来から（財）海外技術者研修協会（AOTS）や日本 ILO 協会などの公的団体が実施している日本語研修や実習訓練などがあるが、近年、日本語学校など民間団体や企業が「研修生」を受入れることが多くなってきた。こうした状況から、研修目的のみの受入れ団体についても、JITCO 同様に適正なチェック体制を整えるべきである。

以上、提言する。

< 参 考 >

人口減少・少子高齢社会の外国人労働者をめぐる論点整理

はじめに

ここでは「政策提言」の背景となっている論点の整理を報告する。雇用政策特別委員会では、小委員会（依光正哲小委員長）を設置して外国人労働者雇用に関する論点の整理作業を行ってきた。今回の提言はこの論点整理を踏まえた形で取りまとめられたものであり、政策提言と論点整理は不可分な関係にある。ただ、この論点整理はまだ検討すべき論点を残しており、今後、関係各方面での活発な議論を期待するものである。

雇用政策と外国人労働者

1．雇用慣行の変容をめぐる問題（内部労働市場）

90年代はわが国の雇用管理方式・雇用慣行に大きな変化のあった年代であった。終身雇用に象徴される長期安定雇用が崩れはじめ、成果主義に基づく新たな雇用管理方式が登場し、大企業を中心に普及したが、新しい管理方式の“成果”についてはまだ定説がないのが現状である。

このような短期的視野からの雇用管理のあり方が徐々に見直しが始まっているとの見方もある。最近の勤労者を対象とするアンケート調査によると、終身雇用を是とする意見が多くなるなど、長期安定雇用のメリットが見直されている。

2．労働市場の流動化に伴う諸問題（外部労働市場）

近年の雇用環境の厳しさは、新入社員労働市場においても正社員採用数が大幅に減少したことから、学卒者数と正社員採用数との大きな乖離が生じ、高卒はもとより大学卒でも入職時のつまずきから、いわゆるフリーターなどの非典型雇用が拡大している。

一方、若年正社員の減少は、社内における技能・技術の継承や、熟練技能者・高度技術者の養成に問題を発生させており、なかでもいわゆる団塊の世代が引退をはじめる2007年を目前にして、この問題が大きくクローズアップされている。

若年就業者の中に占める非典型雇用の拡大は、労働生活の質の低下や、不熟練労働者の増加、いわゆるフリーターの中高年化などが懸念され、いまや社会問題に発展してきている。

3．労働市場における外国人労働者の位置づけ

内部労働市場における雇用管理方式の変容、外部労働市場の流動化と非典型雇用の増加など、わが国の労働市場における外国人労働者の位置づけを考えておく必要がある。

就労目的の在留資格（14 資格）による外国人労働者は、もともと日本人だけでは補充できない、あるいは特殊技能あるいは高度技術のため日本人にはない能力を要件としたもの、つまり補完関係にあるものである。しかし、この分野においても、今後、雇用の流動化の進展により競争が激しくなれば、日本人との競合関係が発生する可能性がある。主に非熟練の低賃金・単純労働に就労する外国人労働者は、フリーターに代表される非正規社員を補完する関係にあるのか、あるいは競合関係にあるのか。日本人が就きたがらない職業分野に就労する外国人を、底辺労働に固定化することに伴う社会的コストをどう考えるのかが、今後さまざまな問題として噴出しうる可能性がある。

人口減少社会の雇用政策と外国人労働者をめぐる問題

1. 人口減少社会の労働需給に関する政策シナリオ

人口減少社会において、引き続き豊かさを維持していくためには、国内総生産（GDP）そのものの増加もさることながら、むしろ一人当たり GDP を維持・向上させていくことが必要ではないか。

その場合に、中期展望に立った場合、雇用政策の観点からは、労働の供給側面から見たシナリオと需要側面から見たシナリオとの2つがありうる。さらに超長期の経済展望からの労働需給のシナリオを検討しておく必要がある。

A. 労働供給の先細りを重視した政策シナリオ

経済成長は労働供給の増加と生産性向上によってもたらされる。したがって、人口減少社会において経済成長を維持するためには、労働供給増加へ直接働きかけるために、外国人労働者の導入が必要である一方、一人当たり生産性向上のため、技術革新と新規投資が不可欠であるとのシナリオが考えられる。

B. 労働需要の減退を重視した政策シナリオ

中期的には、女性・高齢者などこれまで非労働力化していた者を労働市場に参加させるような雇用政策が必要だが、そのための労働需要がまず掘り起こされなければならない（労働需要は派生的需要との見方）。労働需要の掘り起こしのためには、成長分野への投資拡大と、それに対応した人材開発と能力開発が必要となる。

C. 超長期の経済展望

超長期の経済を展望したとき、人口減少がこのまま続くと仮定した場合、可能な限

り働く意志と能力のある者を限度いっぱい労働力化したとしても、そこにはおのずと限界があり、労働力人口は縮小せざるをえない。

労働力人口の縮小は、相対的に労働市場を逼迫させ賃金上昇（したがって労働コストの上昇）を招くので、労働節約投資への誘因が働く。

こうした労働節約投資は、技術革新とあいまって、産業構造・雇用構造の高度化につながる。

2．労働生産性の向上と高度人材の受入れ拡大の問題点

上記のような政策シナリオを想定した場合、労働生産性の向上のために共通して考えなければならないのは、新規投資の促進と、人材育成・職業能力開発である。そのための施策と問題点を考える。

(1) 新規投資を促進するための施策

中期的にみて、金融超緩和状況が続くものと思われ、その下で、経済成長を牽引するような活発な新規投資を引き出すことは可能か。現在のような不活発な状況を逆転できるか。今後の超高齢化のもとで、これまで貯蓄性向が高かった高齢者が非労働力化し、消費性向を向上させ、新規投資の原資となる国内投資資金の不足（したがって生産性の低下）を招くのではないかとの指摘もある。

限られた国内投資資金を有効な投資に回すためには、今後の成長分野の探索と、技術革新の支援策への戦略的な取り組みが必要であろう。

(2) 人材育成・職業能力の開発

技術革新と新規投資に対応して、人材育成と職業能力開発のための施策が重要になる。とりわけ陳腐化の早い高度技術分野では、新規投資に対応する高度人材の継続的な開発が不可欠となる。

しかし、高度人材の育成・能力開発には一定の時間がかかり、人材が育つまでの間、タイムラグが生じることは避けられない。そこで、それまでの間、あるいは継続的な技術革新のために、高度の技能・技術を有する外国人の受入れ拡大がいま以上に求められるのではないか。

1990年の入管法改正により、高度の技能・技術を有する外国人の受入れを積極的に行うとの政府の方針にもかかわらず、期待したような質・量の外国人が入って来ず、むしろ受入れをしないとの方針である単純労働分野の外国人労働者の増加というねじれ現象がみられる。高度の技能・技術を有する外国人が在留するための、制度的隘路の緩和・解消とともに、魅力ある諸施策としてどのようなものが必要であるか。

3．低賃金・単純労働分野と外国人労働者の問題

(1) 特定分野での人手不足問題と外国人労働者雇用

豊かな社会が実現し、大学進学率も高まり、若者の勤労意識が大きく変化した。

週休二日制の定着は、深夜作業・土日出勤を忌避する傾向を強めた。

他方、利便性の追求に対応する形で、あらゆる産業分野で 24 時間稼働する領域が拡大し、また多頻度少量配送に典型的に見られるような「人手の多投入」業態が拡散し、それに伴い労働需要が発生するようになった。

バブルの発生は特定の産業分野における深刻な「人手不足」を発生させ、需給ギャップを埋めるものとして外国人の雇用が開始された。

(2) 日本の出入国管理政策と外国人労働者

日本の入国管理政策は、「専門的・技術的労働」に従事する外国人を積極的に導入するが、それ以外の領域の労働に外国人を就かせることには「慎重」な態度を保持している。

ところが、「身分または地位に基づく」在留資格の保持者は、国内での活動に制限が課されていないため、いわゆる「単純労働」に日系人が「合法的」に就労している。また、サービス産業を中心に留学生のアルバイトも行われている。

さらに、資格外活動やオーバーステイなど出入国管理法に違反して就労する外国人も相当数に達している。

しかも、これらの「単純労働」に従事する外国人は、不安定な雇用関係と厳しい労働条件の下で、無権利状態に置かれている場合が多い。

(3) 非正規・非典型労働者が増大していることの問題

企業は人件費コストを変動費とみなし、国際競争力強化のためにも、長期雇用を前提とした正規社員は基幹部分にとどめ、「必要な時に必要とする人材を」調達する方式を採用することが一般化している。

そのため新卒労働力の数と正規社員の採用数との間にギャップが生まれ、若年層を中心に低賃金・単純労働の非正規非典型労働者（いわゆるフリーター）がますます増加しつつある。これらの非正規社員は職業能力の育成や熟練が難しい職種・職場に配置されることが多く、若年労働力が低賃金・単純労働分野に固定され、一部では中高年化しつつある。また若年失業率も上昇している。

非正規・非典型労働者についても、先進的な企業では正社員への登用をはじめているところもあるが、まだ一般的ではない。中期的にみて、これらの非正規・非典型労働者の職業能力育成・開発の問題は社会的コストとして跳ね返ってくる。企業経営の合理的行動が、国全体の人的資源の開発にとっては不合理を生み出す。

企業が雇用流動化を推進し、雇用形態の多様化を進めることにより、日本人の低賃金・単純労働の非正規非典型労働者が今後も増大するであろうが、日本人労働者と外国人労働者とは競合するのか、あるいは補完関係にあるのか。結論が得られていない。

(4) 若年失業者と外国人労働者の問題

EU の積極労働市場政策にもとづき、ドイツやオランダなどでの例に見るように、失業手当や生活保護等の給付水準を低下させる一方で、職業紹介を強化して、就労を促す政策を採用している。しかし、そうした政策により紹介される職業が社会的スティグマを

伴うような低賃金・単純労働であることが多いことから、就労を拒否（したがって失業手当や生活保護給付も拒否）して、労働市場から脱落（一部ではホームレス化）する可能性が大きいことが懸念されている。

このことはわが国にもあてはまるのかどうか。日本の若年失業者が、親の高齢化等により、パラサイトが不可能になった場合、若年者は、不法就労状態ではあってもこれまで外国人労働者が担ってきた職種（いわゆる3K労働とよばれる職種が多い）に就労するのか、あるいは労働市場からの脱落を選ぶのか。

さらに、外国人労働者2世は、どういう就業行動をとるのか。日本で生まれ、あるいは育った外国人労働者2世は日本人と同じ就業行動をとるようになる可能性が高いのではないか。

将来的に、外国人労働者との摩擦、犯罪の増加など大きな社会的コストを発生させないためにはどのような対策を講じる必要があるのか検討することが求められる。

4．高齢化社会の介護労働問題

（1）介護労働問題と外国人

介護問題は、施設介護と在宅介護との選択や介護費用の負担、介護労働の労働条件、介護労働需要に関する質・量の地域差等、難しい問題が山積している。

この介護分野に外国人労働者の導入問題が突如浮上し、十分な検討の期間なしに、国際政治の場面で一定の方向で決着がなされた。今後の大きな問題として、以下の2点についてさらに検討することが求められる。

（2）外国人による介護サービス

介護保険導入後、より安価な介護労働者が介護事業者から要請されている。他方、介護サービスを提供する側からは待遇改善の要求が出されている。前者の要請から、介護分野への外国人導入の要求が出されることになる。

介護労働には、一方で専門的技術的知識・経験が求められ、他方では対人関係を円滑に処理する資質が求められる。専門性は資格の取得によって証明されるが、資格が労働条件に十分反映されているとは言えない状況にある。

他方、介護労働には単純不熟練労働の側面があり、ここに外国人による介護労働を導入しようとする意図が働くことになる。

しかし、介護労働が対面サービスであることの中身は、介護者と被介護者との間での文化・習慣・方言等を共有したコミュニケーションであり、外国人の介護労働者がこの問題をうまくクリア出来るか否かは未知数である。

（3）外国人が高齢化することによる介護問題

（定住）外国人が高齢化することにより、外国人労働者が介護サービスを受ける側に回ることは時間の問題であり、この問題に早急に取り組む必要がある。

それ以前に、外国人労働者の家族呼び寄せにより、日本語を全く理解しない文化的背景の異なる高齢者が国内に滞在しており、既に要介護状態にあることを認識する必要

がある。

今後の外国人労働をめぐる論点

1. 資本移動・労働移動の新たな局面

(1) 国境を越えない外国人労働者の存在

経済のグローバル化にともない、大企業のみならず中小企業の多くが、人件費コストの相対的に低いアジア諸国に製造・開発拠点を移している⁸。その結果、在外法人が現地で採用する外国人(当該国の住民)が増加しており、雇用管理や人事処遇の面でさまざまな摩擦や問題が惹起している。これはいわば「国境を越えない外国人労働者」の存在といえよう。

日本の企業がアジア諸国に進出する動機は、市場としての魅力や将来性ももちろん戦略としては視野に入っているものと思われるが、何といたっても人件費コストの低さは大きな魅力である。しかし、中・長期的にみた場合、人件費コストの節約という動機での進出は、劣悪な労働条件を輸出するものとして国際的な批判の対象になってくることは避けられないのではないか。いずれは劣悪な労働条件の輸出への歯止めとして、国際労働基準の設定の問題がクローズアップされてくるものと思われる。

一方、アジアの経済発展にともない、生活水準の向上とともに、徐々に人件費コストの上昇も予想されるところであり、いずれにしても、国際労働条件の設定は国際的なとりきめの課題となつてこよう。

(2) 海外からの資本流入と外国人労働者の活用

上記とは逆に、外資系企業が日本に進出して、「社内転勤」のかたちで当該企業の社員が外国人労働者として入国してくる例も出てきている。また外資系企業は、雇用・労働慣行が異なる日本人を採用せずに、日本国内に在留する外国人を日本国内で採用することもある。

さらに、アジア諸国の中には IT 技術者の育成に熱心であり、それに日本企業と合弁企業を設立して、その企業からの「技術者派遣」という形で入国してくることも指摘されている。

IT 分野に限らず、今後、さまざまな分野で、こうした外資系企業の日本進出、現地法人からの社内転勤、技術者派遣などといったさまざまな形での入国・就労が増加するのが、それがどの程度になるのか、それによりどのような問題が出てくるのかの見極めは

⁸ ヒヤリングによれば、製造業のみならず、IT 関連企業などでは現地に合弁企業を設立してオフショア開発に乗り出しているところが増えており、ここでも「国境を越えない外国人労働者」の存在が大きくなっている。それを裏付けるものとして、わが国のソフトウェアの輸入額は急増しており、なかでも、カスタムソフトの輸入先は圧倒的にアジアからである。(佐藤忍「日本における外国人 IT 技術者」『香川大学経済論叢』(2004) 参照)

これからの課題であろう。

2. 日本と国際社会との関係に関する課題

(1) 経済格差の存在と労働力送出圧力の緩和策

「政策提言編」の基本的視点でも述べたように、東アジアに位置するというわが国の地理的条件の特徴から、アジアの開発途上国との圧倒的な経済格差と膨大な人口の存在という現状から見ると、わが国への労働力送出圧力は今後も高いまま推移するものと思われる。

こうした労働力送出圧力を緩和するには、途上国の経済開発・社会開発への協力が迂遠なようで、もっとも基本的な対策であることは議論の余地のないところである。

そのためには、社会的間接資本の整備、企業経営や人事管理のノウハウ、技術移転を含めた人材育成など、政府間ベースでの積極的な援助・協力を基本として、民間でもそれぞれの立場で支援・協力を、今後とも推進していく必要がある⁹。

(2) 地域経済統合と域内労働移動に関する論点

今後の問題として、地域経済統合の段階的取組みについての理解を深め、将来に備えることが重要な課題となる。

具体的には、地域経済統合の段階として、「域内自由貿易 関税撤廃 市場統合 通貨統合」といったステップが考えられるが、域内の労働力移動をどの段階で如何なる形で実施するのか、という論点を多面的に検討することが求められる。

(3) 外交関係から急浮上する問題への対処

現時点では医療・介護分野の外国人受入れ問題が浮上しているが、引き続き、外国人看護・介護労働に関しては総合的に検討する必要がある。

今後国際間で大きな問題となることは、恐らく難民受入れ問題であろう。日本はインドシナ難民を約1万人受入れている実績があるが、今後の国際政治情勢如何では、より多くの難民を受入れる必要が発生するとも限らない。

(4) 少子化対策としての移民導入論

外国人労働者はいずれ母国に帰ることを予定しているのであるが、移民を「当初からその国の国民になることを想定して入国する外国人」と仮に定義しておく。

日本の少子化・人口減少対策として、移民導入論がにわかに提起されているが、この問題は短期的効果と長期的効果に分けて考察する必要がある。

移民受入れによる短期的効果としては、労働力不足に対する即効薬および移民の高出生率により少子化の緩和効果などが考えられる。

⁹ 総務省『平成16年科学技術研究調査』の結果によると、平成5年からの10年間でわが国の技術輸出額は4倍になり、技術輸入額は同じ期間に1.5倍にとどまっている。これらの大半は海外の親子会社との取引によるものであり、企業の海外展開が寄与していることがわかる。しかし、その地域別内訳は北アメリカの12.0倍に対して、東南アジアは3.6倍にとどまっている。

他方、移民受入れによる長期的効果としては、移民の高齢化と介護ニーズが発生することや、移民の当初の高出生率が次第に日本人とほぼ同等の出生率へと低下し、企業・地域社会での移民受入れ体制の整備などの社会的コストの増大が考えられる。

(5) 「共生」システムの構築へ

いずれにせよ、労働局面での内外人平等待遇の実現に努力すると共に、日本人と外国人の生活面での「共生」システムを構築することが求められる。

(以上)