

外国人労働者受入れ政策の課題と方向 ～ 新しい受入れシステムを提案する～

2008年 9 月

社団法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

わが国をとりまく国内外の環境は大きく変化している。外を見れば経済のグローバル化が進んで国際的な競争が激化しており、内を見れば今後総人口とともに、労働力自体も本格的に減少する時代に突入しつつある。このような変化の中で、わが国が活力ある経済を維持・形成していくためには、あらゆる方策を検討する必要がある。

経済を荷うのは人である。今後わが国の企業にとって、必要な人材をいかに確保するかが、最大のキーポイントとなる。これまで前向きに検討されることの少なかった外国人労働者の活用も、今や真剣に考慮すべき時期に來たと言える。

とはいえ、異なる言語、異なる文化、異なるビジネス・生活習慣等を持つ外国人労働者を受入れることは、容易なことではない。事実、第2次世界大戦後に多くの外国人労働者を受入れた欧州諸国では、今なおその社会的摩擦に悩んでいる。また、わが国が受入れたいと強く願ったとしても、外国人労働者に、わが国で働くことに魅力を感じてもらえなければ、絵に描いた餅となってしまう。

このような問題意識に基づいて、日本経済調査協議会では、2007年1月に調査専門委員会を発足させた。委員長にはリクルート特別顧問（当時）の河野栄子氏に、主査には学習院大学経済学部教授の今野浩一郎氏にご就任願ひ、また委員および講師として経済界、学界等の有識者の方々に多数ご参加頂いた。

約1年半にわたる委員会活動の末に取り纏められた本報告書では、わが国と外国人労働者の双方共に益する、外国人労働者の新しい受入れシステムを提案している。この提案が、未だ確固たる外国人労働者政策を持たないわが国にとっての一助となり、また本格的な外国人労働者受入れに向けた、実りある議論のきっかけとなれば幸いである。

最後に、本報告書作成にあたり、河野委員長、今野主査をはじめ、委員、講師の方々、ならびに関係各位から多大なご協力を賜ったことに対し、心から感謝を申し上げます。

2008年9月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 長坂 健二郎

河野委員会委員名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	河野 栄子	日本経済調査協議会総合委員 (前)リクルート特別顧問 DIC 社外取締役
主査	今野浩一郎	学習院大学経済学部教授
委員	石塚 拓郎	日本基幹産業労働組合連合会事務局次長
	大竹 美喜	アメリカンファミリー生命保険会社創業者・最高顧問
	岡村 正	日本経済調査協議会代表理事 東芝会長
	小川賢太郎	日本経済調査協議会総合委員 ゼンショー社長
	加賀見俊夫	オリエンタルランド会長
	北 文夫	日本繊維産業連盟事務局長
	栗田 瑞夫	ジェムコ日本経営監査役
	古川 峰光	あさひ東京総合法務事務所代表
	小林 悦雄	(前)リコー常務執行役員
	斎藤 博明	TAC 社長
	鈴木正一郎	日本経済調査協議会理事 王子製紙会長
	鈴木 忠雄	メルシャン特別顧問
	丹野 清人	首都大学東京都市教養学部准教授
	辻 亨	丸紅相談役
	中野 正孝	中小企業総合研究機構会長
	似鳥 昭雄	ニトリ社長
	野澤 和世	NPO 法人グローバル人材育成協会国際企画局長
	米澤健一郎	湘北短期大学理事長
専門委員	上野 隆幸	松本大学総合経営学部准教授
事務局	山田 勝三	日本経済調査協議会専務理事
	高野 隆彦	日本経済調査協議会主任研究員
	川倉 辰男	(前)日本経済調査協議会主任研究員 東京電力栃木支店総務部経理グループマネージャー

外部講師名簿

(講演録掲載順・敬称略・役職名はご講演当時)

講師	高宅 茂	法務省入国管理局総務課長
	井口 泰	関西学院大学経済学部教授
	島上 清明	日本経団連産業問題委員会外国人材受入問題に関する部会長
	川口 晶	日本経団連産業第一本部産業基盤G長
	石川 嘉延	静岡県知事
	山口 和美	群馬県企画部新政策課政策主監
	安城 要	国際研修協力機構常務理事
	守本 憲弘	経済産業省経済産業政策局産業人材参事官室参事官
	二文字屋修	AHPネットワーク協同組合事務局長
	天瀬 光二	独立行政法人労働政策研究・研修機構国際研究部主任調査員
	呉 学殊	独立行政法人労働政策研究・研修機構副主任研究員

目 次

エグゼクティブ・サマリー

本 論	1
第1部 外国人労働者の受入れ政策の方向	1
第1章 基本的な視点	1
第1節 わが国経済のあり方と外国人労働者の必要性	1
第2節 外国人労働者の受入れ体制を構想するさいの理念と原則	2
第3節 外国人労働者の受入れ政策を構想するさいの考慮点	2
1. 社会的コストに対する考慮	2
コラム 《欧州主要国の外国人労働者受入れ政策の変遷》	3
2. 社会統合についての考慮	4
3. 外国人の受入れ政策を策定するさいの考慮	4
コラム 《入国管理と在留資格》	5
第2章 外国人労働者の受入れ政策の基本的な方向	8
第1節 新受入れシステム	8
1. 新受入れシステムの基本骨格	8
2. 高度人材の新受入れシステム	10
3. 特定技能人材の新受入れシステム	10
第2節 新受入れシステムを支える政策	15
1. 入国管理と在留管理	15
2. 外国人労働者に対する労働市場政策と企業の雇用管理	16
3. 社会統合	16
4. 行政の体制整備	18

第2部 個別分野の課題と政策の方向	20
第1章 日系人	20
第1節 現状の整理	20
1. 入国管理等の受入れ政策	20
2. 雇用・労働の状況	20
3. 生活者としての状況	21
4. 発生している諸問題	21
第2節 これからの政策の方向	21
1. 政策の基本原則	21
2. 出入国管理と在留管理	22
3. 労働と雇用	24
4. 社会統合	26
5. 行政上の体制	29
第2章 外国人研修生・技能実習生	31
第1節 現状の整理	31
1. 入国管理等の受入れ政策	31
2. 研修生・技能実習生の状況	31
3. 発生している諸問題	31
第2節 これからの政策の方向	32
1. 政策の基本原則	32
2. 出入国管理	32
3. 受入れ・管理体制	33
4. 研修・実習と雇用	33
5. 行政上の体制	34
第3章 高度人材	35
第1節 現状の整理	35
1. 入国管理等の受入れ政策	35
2. 雇用・労働の状況	35
3. 発生している諸問題	36

第2節 これからの政策の方向	37
1. 政策の基本原則	37
2. 出入国管理と在留管理	38
3. 労働と雇用	39
4. 社会統合	40
講師講演録	43
	講師の役職名はご講演当時
1. 入国管理の現状と課題	43
	法務省入国管理局総務課長 高宅 茂 氏
2. 動き出した外国人政策の改革と外国人雇用の課題	59
	関西学院大学経済学部教授 井口 泰 氏
3. 外国人材受入問題に関する日本経団連の考え方	75
	日本経団連産業問題委員会外国人材受入問題に関する部会長 島上清明 氏
	日本経団連産業第一本部産業基盤G長 川口 晶 氏
4. 日系人から学ぶ外国人労働者受け入れの教訓	85
	首都大学東京都市教養学部准教授 丹野清人 氏
	(河野委員会委員)
5. 静岡県における「多文化共生社会の地域づくり」	95
	静岡県知事 石川嘉延 氏
6. 外国人住民を取り巻く地域の現状と自治体の対応 - 群馬県 -	103
	群馬県企画部新政策課政策主監 山口和美 氏
7. 外国人研修制度の理想と現実 - 団体監理型での問題案件とモデルケース -	115
	国際研修協力機構常務理事 安城 要 氏
8. 高度外国人材の受入について - 『グローバル人材マネジメント研究会』報告書の ポイント -	127
	経済産業省経済産業政策局産業人材参事官室参事官 守本憲弘 氏
9. 日本における留学生の就職の現状と課題	139
	テンプスタッフ・ユニバーサル代表取締役社長 野澤和世 氏
	(河野委員会委員)

10. ベトナム人看護師養成支援事業から見える外国人政策の課題	145
AHP ネットワーク協同組合事務局長 二文字屋修 氏	
11. 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合	155
独立行政法人労働政策研究・研修機構国際研究部主任調査員 天瀬光二 氏	
12. 韓国における外国人労働者政策	163
独立行政法人労働政策研究・研修機構副主任研究員 呉 学殊 氏	

エグゼクティブ・サマリー

外国人労働者受入れ政策の課題と方向提言 ～新しい受入れシステムを提案する～

- エグゼクティブ・サマリー -

わが国をとりまく国内外の環境が大きく変化するなかで、わが国が活力のある経済を維持・形成するには、外国人労働者の受入れと活用を促進することは必須の課題である。外国人労働者の受入れにあたっては、わが国にとっても、また外国人労働者にとっても望ましいものでなければならない。

そのためには以下の理念に基づかねばならない。

外国人労働者の受入れがわが国経済の高度化と活力の向上につながること

外国人労働者が「働くこと」を通して、生活の安定・向上を得るとともに、十分に能力を開発・発揮しキャリアを高めることができること

さらに受入れ政策の構想にあたっては、外国人労働者の受入れに伴う社会的コスト、外国人労働者が「生活者」であるために求められる社会統合について考慮する必要がある。かかる認識のもと、以下のとおり提言する。

《提言のポイント》

(1) 新受入れシステムを構築する

～「働くこと」を通して能力とキャリアの開発を可能にする受入れシステム～

外国人労働者受入れは『スキル』をキーとし、「高度人材」と「特定技能人材」の力
テゴリーで捉え、それぞれに合った受入れシステムを構築する。

1. 高度人材の受入れシステム

積極的に受入れ、定住化・家族帯同を広く認める。

それに合わせて、就労範囲の柔軟化等入国管理を改善する。

2. 特定技能人材の受入れシステム

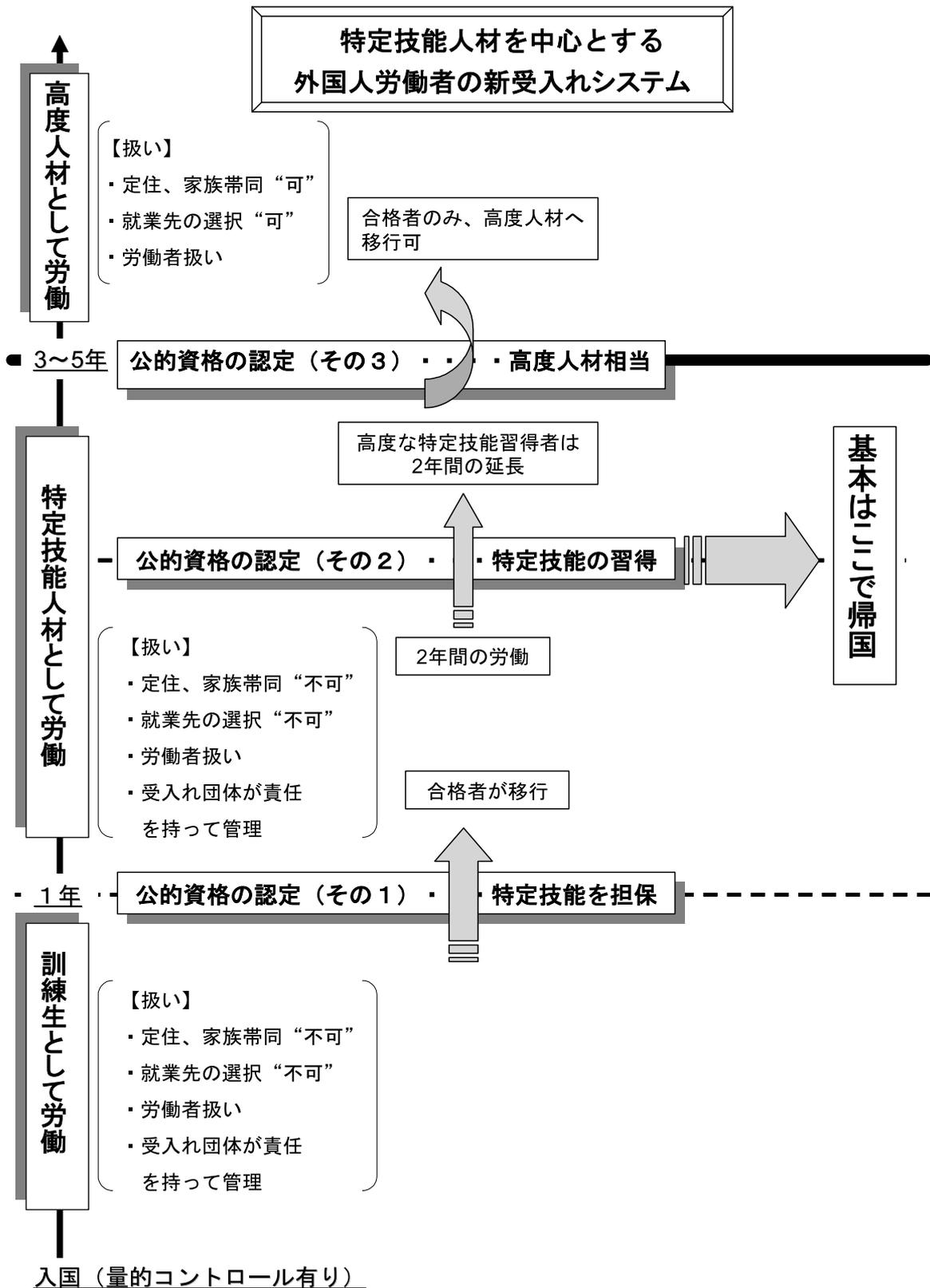
働きながら能力・キャリアを開発できるローテーション型の仕組みとする。

特別の技能を必要としない仕事からより高度な技能を要する仕事までを段階的に
経験しながら能力・キャリアを開発する。

能力評価に基づき就労する期間を1年～5年の間で認める。

3. 特定技能人材から高度人材への転換

「特定技能人材」の中からとくにスキルアップした人材を「高度人材」と認定し、「高
度人材」並みの就労等を認めることによって、能力開発指向を基本理念とする受入れシ
ステムを確立する。



(2) 新受入れシステムを支える政策

上記の新受入れシステムが機能するには、入国管理・在留管理、労働市場と企業の雇用管理、社会統合に関わる政策について以下の整備を行う必要がある。

1. 入国管理と在留管理

入国管理については以下の政策が必要である。

- (a) 在留期間の延長、在留資格に対応する就労範囲の柔軟化等を進めることによって高度人材が就労しやすい条件を整備する。
- (b) 就労が認められている在留資格のなかに高度人材とはいえない分野が含まれているので、在留資格の体系の再検討が必要である。
- (c) 「身分と地位に基づく在留資格」で入国し就労している外国人が急増しているの
で、それを視野にいれた入国管理と外国人労働者政策を考慮しておく必要がある。

在留管理については、外国人労働者の居住と雇用の実態を正しく把握し、適切な在留管理を行うために外国人登録制度を整備することが必要である。

2. 労働市場政策と企業の雇用管理

労働市場政策について

- (a) 外国人労働者の労働条件は「国内労働者と同等」が原則であり、それを担保するには、賃金等を仕事や能力で決定する労働市場の仕組みを形成する必要がある。
- (b) 新受入れシステムにおいて外国人労働者に十分な能力開発の機会を提供するために、外国人労働者の能力開発に直接責任をもっている受入れ企業、団体の教育訓練活動を支援する政策が必要である。

雇用管理について

企業は、新受入れシステムのもとで就労する外国人労働者（とくに高度人材）を有効に活用し適正に処遇するために雇用管理を整備する必要がある。

3. 社会統合

外国人労働者の受入れ政策を考える際には、外国人労働者が労働者であるとともに生活者であることを重視し、社会統合政策をセットで考える必要がある。

教育体制について

(a) 重要な日本語教育体制の整備

外国人労働者の日本語能力を高めることは、安全で豊かな訓練と就労を実現するとともに社会統合を促進するための最も重要な条件であり、一定レベルの

日本語能力をもつことを就労の条件とするとともに国内外での日本語教育体制を整備することが不可欠である。とくに国内については、地方自治体による教育体制整備とともに雇用の場での企業、地域でのNPO等の役割が重要である。

(b) 外国人子弟の教育体制整備の必要性

さらに外国人労働者の定住化とともに彼ら（彼女ら）の子弟のための教育体制の整備が重要になり、公教育の場での多文化教育の推進や現地語で支援する教員の配属、日本の教育に適應できない子弟に対する補修教育体制や現地校の整備が必要である。さらに子弟の学習意欲を喚起するには、「勉強すれば良好なキャリアを得ることができる」ことを示すロールモデルを政策的に作る事が重要である。

社会保障

社会保障等については、外国人労働者の納税と社会保険加入の確保をはかることが最も重要な課題であり、それを解決するには、在留資格更新時に納税証明書、社会保険加入証明書を添付することを義務づける等の対策がとられる必要がある。

4. 行政の体制整備

外国人労働者の受入れには入国管理、雇用・労働、社会保障、教育などの多様な分野が関連するので、政府は外国人政策を統一的に行うための体制整備を進める必要がある。

地方自治体が外国人労働者（およびその家族）の社会統合のための政策的コストを負担するという現状にあるが、これからは国の財政支援を強化する必要がある。

分野別の具体的提言

1. 日系人

《基本原則》

「日系人である」ことを理由とする差別をなくすとともに、日本人側、日系人側双方が、同じ国に共に暮らし働くパートナーとしての意識を持ち、相互理解・協力を努める。

《政策の方向》

(1) 出入国管理と在留管理

日系人の諸問題の解決の道筋が不透明である現在、4世以降の受入れは行わない。
入管法の「身分または地位に基づく在留資格」の要件変更は慎重を期さねばならない。
日系人の適切な在留管理を行うために外国人登録制度を整備する。

(2) 労働と雇用

社会保険の加入確保等によって雇用の正常化をはかることが必要である。

日本国内で労働することがキャリアと能力の伸長に繋がることが必要であり、そのために日系人の正社員化を促進する等、企業の雇用管理の改善をはかる。

(3) 社会統合

(A) 教育

地方自治体を中心に日本語と生活の教育体制を強化する。それに加えて雇用の場では企業が、地域ではNPO等が教育にあたる。

さらに日系人子弟に対する教育体制を整備するために以下の対策を推進する。

(a)義務教育については日本人と同等とする。

(b)公教育の場では、多文化教育を推進し、現地語で支援する教員を配属する。

(c)日本の教育に適應できない子弟に対しては、NPO等による補修教育体制、「現地校」による教育体制の整備を行う。

(d)子弟の学習意欲を喚起するには、「勉強すれば良好なキャリアを得ることができる」ことを示すキャリアのモデルケースを作る。

(B) 社会保障

納税と社会保険加入の促進をはかることが必要であり、そのためには、在留資格更新時に納税証明書、社会保険加入証明書の添付を義務づける。

(4) 行政上の体制

社会統合に対する政策的対応が求められる。具体的には、以下の政策が重要である。

社会統合の財政負担は地方自治体に頼るだけでなく、国の財政支援を強化する。

日系人の諸問題を円滑に解決するために、送出し国との密接な協力関係を構築する。

2. 外国人研修生・技能実習生

《基本原則》

研修生・技能実習制度は特定技能人材の新受入れシステムとして発展的に改善する。現行の研修生・技能実習生を維持する場合には、一部にある劣悪な労働条件の問題に対応し適正化をはかるとともに、以下の方向で制度を整備する。

《政策の方向》

(1) 出入国管理

研修生であっても実務研修を伴う場合には、適切な労働条件を保障するために労働者として扱い、就労のタイプであることを明確にするために在留資格の新設を行う。

研修・技能実習によって一定の技能水準に達していること、受入れ団体・企業が研修・技能実習を適正に実施していること等の一定の要件を満たしていることを条件にして最長2年間の再実習を認める。

(2) 受入れ・管理体制

悪質なブローカーを排除し、適正な訓練と労働条件を確保するために、受入れ団体の選別と受入れ団体の管理責任を強化する。

(3) 研修・実習と雇用

労働法のもとでの法的保護と不法行為の取締りを強化するためにも、研修生・技能実習生を雇用関係のもとで受入れることを基本とする。

研修・技能実習の適正化のための技能評価制度の改善と充実をはかる。

労働条件については、日本人との同等報酬を確保する。

受入れ人数が急増している、特定国からの受入れが多いことから、国内労働市場への影響を考慮して、総量規制、国別割り当て等により入国者数を管理することを検討する。

(4) 行政上の体制

制度の見直しに当たっては、関係省庁、地方自治体が一体となって取組む。

制度の円滑な運営のために送出し国と密接な協力関係を構築する。

3. 高度人材

《基本原則》

経済のグローバル化のなかで高度人材の国際的な獲得競争が激化している。そのなかで、わが国企業・産業の発展のためには外国人の高度人材の積極的な活用が不可欠であり、そのための条件を整備する。

とくに、留学生を高度人材として活用することが重要である。

条件整備にあたっては、出入国・在留管理もさることながら、高度人材が魅力的と思える社会生活基盤と、外国人であっても十分に能力を開発・発揮し、キャリアを高めることができる企業の雇用管理体制を整備することが必要である。

《政策の方向》

(1) 出入国管理と在留管理

高度人材の積極的な受け入れ体制を今後とも維持する。

出入国管理については、在留期間の延長、在留資格の範囲の拡大・柔軟化、企業内転勤に必要な就労経験の短縮等の改善をはかる。

(2) 労働と雇用

経営者は高度人材の活用とそのための環境整備のイニシアティブをとる。

高度人材の確保・定着と有効活用のためには、ダイバーシティー・マネジメントを推進する方向で仕事の進め方や雇用管理を変革することが必要である。

留学生に対しては、(a) 産業界のニーズに合わせた留学生教育体制の構築、(b) 留学生に対する就職支援体制の強化を進める。

(3) 社会統合

高度人材にとって「魅力ある国」にするための社会生活基盤の整備を進める必要がある。

本論

第1部 外国人労働者の受入れ政策の方向

第1章 基本的な視点

第1節 わが国経済のあり方と外国人労働者の必要性

「外国人労働者の受入れ政策のあり方」を検討するにあたっては、まず、わが国経済にとっての外国人労働者の必要性について明確にしておく必要がある。

わが国をとりまく国内外の環境は大きく変化し、そのなかで、わが国が活力のある経済を維持・形成するには解決すべき課題は多い。経済のグローバル化が進み、国際的な競争が激化する市場環境のなかで、わが国は経済の高度化をはかり、競争力を強化することが求められている。しかし国内に目を向けると、人口減少と少子高齢化を背景にして、労働力人口が本格的に減少する時代に突入しつつあり、これに対応するためには、人材の質を高め、労働者一人一人の生産性の向上をはかることが必要である。

こうした課題に応えるにはあらゆる分野で経済的基盤を見直して見るが必要になるが、人材あるいは労働市場の分野では、以下の点で外国人労働者の活用を促進することが重要であると考えられる。世界の各国(とくに先進国)は「高付加価値型製品・サービス」をもって厳しい競争をくりひろげており、わが国もそのなかで競争し成長していかなばならない。「高付加価値型製品・サービス」が人材の知恵と工夫の産物であることを考えると、それをめぐる国際的な競争は「人材をめぐる国際的な競争」でもある。

そうなると人材をどれだけ育成し、確保し、有効に活用できるのかが経済の高度化と競争力の強化の生命線になり、わが国にとっても、外国人労働者に働きながら能力向上の機会を提供する等して優秀な外国人労働者を確保し活用することが重要になる。さらに、わが国企業は経営の国際化を進め、海外市場で経営活動を展開する傾向を強めているので、海外の社会、文化、経済、市場に精通し、国際的なビジネス分野で活躍できる人材の必要性は高まると考えられる。この点からも外国人労働者に期待する部分は大きい。

このようにみえてくると、わが国経済にとって外国人労働者の受入れと活用を促進することが重要であるといえるが、そのためには考えておくべき政策的な課題は多い。政策を検討するにあたっては、まずは、政策策定のための基本的な視点を明確にしておくことが重要である。個々の政策の必要性とあり方は、つねにこの基本的な視点からチェックされねばならない。

第2節 外国人労働者の受入れ体制を構想するさいの理念と原則

外国人労働者の受入れは、わが国にとっても、外国人労働者にとっても望ましいものでなければならない。これがあるべき受入れ体制の基本であるが、そのためには以下の理念に基づいて政策が考えられねばならない。

外国人労働者の受入れがわが国経済の高度化と活力の向上につながること。

外国人労働者が「働くこと」を通して、生活の安定・向上を得るとともに、十分に能力を開発・発揮しキャリアを高めることができること。

こうした理念にそった外国人労働者の受入れ体制を構築するには、さらに、以下の原則にそった政策がとられねばならない。

第一の理念である「わが国経済の高度化と活力の向上につながる」受入れであるためには、国内労働者の就業機会を阻害する、国内労働者の賃金等の労働条件の悪化を引き起こす等の国内労働市場への悪影響がないこと、また、国内労働者の労働条件の改善と活用の努力なくして、さらには、産業・企業の高度化の努力なくして外国人労働者の受入れを行わないことが必要である。

第二の理念である「外国人労働者が生活の安定・向上を得るとともに、十分に能力を開発・発揮しキャリアを高めることができる」受入れであるためには、適正な労働条件が保障されるとともに、能力を高め、キャリアの向上をはかれる機会を外国人労働者に提供できる受入れ体制を構築する必要がある。

第3節 外国人労働者の受入れ政策を構想するさいの考慮点

1. 社会的コストに対する考慮

受入れ政策は以上の理念と原則に基づいて策定されることになるが、そのさいには、さらに以下の点を十分に考慮することが必要である。

欧州諸国等は1960年代から1970年代半ばまでの間に、労働力不足の対策として大量の外国人労働者、それも高い技能を要しない労働（以下では、単純労働と呼ぶ）に従事する外国人労働者を受入れた。しかし、第一次石油危機後の経済の停滞の中で、外国人労働者は余剰化し、彼ら（彼女ら）の失業問題が深刻化した。それに対して各国は外国人労働者の帰国促進政策を展開したが、期待した効果はなく、外国人労働者は低賃金の技能を必要としない労働市場に滞留し、その労働市場が自国民の労働市場と分離した形で形成されるという「労働市場の二重構造化」を生むことになった。〔以上の欧州の経験については、

コラム《欧州主要国の外国人労働者受入れ政策の変遷》を参照]

わが国でも、それと類似した状況がすでに発生している。1990年代以降、わが国は南米諸国から日系人を大量に受入れてきた。彼ら（彼女ら）の多くは請負労働を中心にした単純労働に従事し、しかも単純労働の世界から抜け出せずに滞留するという現象が起きている。〔日系人については、第2部「個別分野の課題と政策の方向」を参照〕

このような欧州の経験、わが国の日系人の経験を踏まえると、単純労働に従事する外国人労働者を受入れると、彼ら（彼女ら）は低賃金の技能を必要としない労働市場に滞留し、その労働市場が国内労働者の労働市場と分離した形で形成されるという「労働市場の二重構造化」を生むことになる。しかも、欧州でもわが国の日系人でもそうであるように、そうした外国人労働者は仕事の機会を求めて、また、生活しやすい場を求めて特定地域に集住化する。その結果、不況期になると、失業する外国人労働者が大量に登場するとともに、それが彼ら（彼女ら）の集住する地域に集中して現れるため、治安上の問題が起こる可能性は大きい。こうしたことによって発生する社会的コスト（これには、失業問題等に対応するために政府等が負担するコストとともに、安全が脅かされること自体の社会的コストが含まれる）は大きく、外国人労働者とくに低技能の外国人労働者を受入れる政策を構想するさいには慎重に考慮すべき点である。

コラム

《欧州主要国の外国人労働者受入れ政策の変遷》

欧州主要国は労働力不足に対応するために1960年代に外国人労働者を積極的に受入れたが、70年代初頭の石油危機を契機にして、就労目的の外国人の受入れを原則停止し、彼ら（彼女ら）の帰国を促進するという政策に転換した。

しかし、その後の展開をみると、各国政府のねらい通りにはならなかった。第一には、帰国促進をはかったにもかかわらず、外国人労働者の国内滞留が長期化したこと、第二には、それと平行して、外国人労働者の家族呼び寄せが進んだこと、そのため第三には、外国人あるいは外国人労働者を削減するという各国政府が意図した結果にはならなかったのである。しかも、そうした事態が長期に続くなかで定住化がさらに進むとともに、彼ら（彼女ら）の2世、3世が増加し、新たな問題を生む温床になり、政策転換の一つの契機になった。

すなわち、21世紀を迎えると、外国人労働者の受入停止と帰国促進を中心とする政策に大きな変化が現れてきた。「受入対象者の政策」については、外国人労働者の受入れを厳しく規制するという基本方針を維持したうえで、高度人材の受入れを拡大するという政策がとられている。「出入国・在留管理の政策」については、幾つもの政府機関がそれぞれの管轄分野から対応するという体制から、行政サービスを統合化する努力が進められている。さらに各国とも、社会統合政策の強化をはかっている。その背景には、1970年代前半までに受入れた大量の外国人労働者の定住化が進み、彼ら（彼女ら）の2世、3世が増加し、2世、3世が働く年齢に達したにもかかわらず良好な雇用を得ることが難しいという深刻な問題がある。それにもかかわらず、社会統合政策が十分に行われてこなかったという反省から、政策転換が行われたのである。欧州主要国の現在の外国人労働者政策を理解するには、外国人労働者の受入れから数十年経た後に、雇用問題を中心にして彼ら（彼女ら）の子弟の社会的な問題が深刻になったという認識が必要である。

2. 社会統合についての考慮

外国人労働者を受入れるということは、「生活者」としての外国人労働者を受入れることであるので、彼ら（彼女ら）が地域社会に溶け込み、豊かで快適な生活を送ることができるようになる、つまり社会統合を進めることが必要である。したがって外国人労働者を受入れるさいには、教育、社会保障、住宅等にかかわる社会的基盤を整備するための社会統合政策をセットで考えておく必要がある。

とくに外国人労働者の定住化が進むと、彼ら（彼女ら）の家族呼び寄せによる外国人の流入が拡大し、流入人数を規制することが困難になる。その結果、社会統合政策の必要性が高まるとともに、社会的コストが増大すると予想される。したがって、外国人労働者の受入れ政策を考える際には、彼ら（彼女ら）の定住化とそれに伴う家族呼び寄せの問題について慎重に検討しておく必要があり、定住化を認める外国人労働者は社会的コストが過度に拡大する恐れのない、また、社会統合上の問題が少ない人材に限定する必要がある。

3. 外国人の受入れ政策を策定するさいの考慮

最後は、外国人労働者ではなく、外国人の受入れ政策を検討する際に考慮すべき点である。わが国に入国する外国人は在留資格を取得することが義務づけられているが、そのなかで就労している外国人には、特定の仕事に従事することを条件に入国が許可される外国

人と、特定の「身分または地位」に基づいて入国が許可され、国内での活動に制限がない外国人の二つのタイプがある。前者が外国人労働者に当たるのは当然であるが、後者についても、国内での活動に制限がないために就労している外国人が多く存在している。

その典型が日系2世、3世という身分で入国が許可され、単純労働に従事している日系人である。したがって、わが国政府は単純労働に従事する外国人労働者の受入れは認めないという政策をとってきたにもかかわらず、単純労働に従事する多くの日系人を受入れ、社会統合上の問題を引き起こしているのである。このような状況を踏まえると、外国人労働者の受入れ政策を構想するさいには、特定の「身分または地位」で入国が許可されている外国人についても、彼ら（彼女ら）の「労働者」としての側面に十分に配慮する必要がある。〔在留資格については、コラム《入国管理と在留資格》を参照〕

コラム

《入国管理と在留資格》

日本に入国する外国人には、出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づき、入国後の活動内容を定めている在留資格を取得することが義務づけられており、下の表は在留資格の一覧を示したものである。そのなかで就労が認められている在留資格には以下のタイプがあり、それら以外の在留資格で就労することは不法就労となる。

就労が認められている在留資格（表内 A1「各在留資格に定められた範囲で就労が可能な在留資格」）

このタイプに対応するのは、外交、芸術、医療、研究、教育、技能、企業内転勤等の高度な能力、技術、資格を必要とする労働であり、いわゆる高度人材はこれに当たる。なお「就労目的の在留資格」を取得した外国人が国内で行える活動（就労）は当該在留資格に定められた範囲に限られる。

永住者、永住者の配偶者等、日本人の配偶者等、定住者の在留資格（表内 B「身分または地位に基づく在留資格」）

このタイプの在留資格は、国内における活動に制限がなく、したがって日本人と同じように自由に就労できる在留資格である。多くの日系人（日系2世、3世）が労働者として働いているが、彼ら（彼女ら）はこのタイプの在留資格を得ているので単純労働にも従事することができる。また、日本人の配偶者、永住者の配偶者などもこれに当たる。

「資格外活動許可」を受けた留学、就学などの在留資格（表内 A2「就労ができない在留資格」）

これは、就労が認められていない留学や就学の在留資格をもつ外国人（留学生、就学生）に対して、「資格外活動許可」を与えて、本業に差し障りのない範囲で就労を認める制度である。それ以外には、就労資格のある外国人の配偶者で家族滞在の在留資格がある者も認められている。生活費を得るためのアルバイト的な就労を公に認めるものであるが、就労時間には一定の制限が設けられている。

技能実習生

もう一つの就労可能なタイプは技能実習生である。技能実習生の受入れ制度は研修制度と一体となって運営されている。研修制度と技能実習制度は、発展途上国から労働者を受入れて、日本の産業・職業上の技術・技能・知識を習得してもらい、帰国して自国の発展に役立ててもらうことを目的としている。研修制度で受入れられた研修生は「研修」の在留資格を取得する。そのため就労が認められず、賃金の支払いがないため、受入機関は生活実費を研修手当として支払う。以上の研修を終了し、一定の資格試験に合格した外国人は、企業と雇用契約を結び、技能実習生として労働者の身分で就労しながら技能の習得にあたることができる。在留資格は「研修」から「特定活動」に変更される。研修生と異なり賃金の支払いが発生し、労働関係法令の適用を受ける。

「在留資格一覧表」

【A 活動に基づく在留資格】

1 各在留資格に定められた範囲で就労が可能な在留資格

在留資格	日本で行うことができる対象者等（職業例など）	就労
外交	外国政府の大使、公使、総領事館等に勤務する者及びその家族	○
公用	外国政府の職員等またはその家族	○
教授	日本での大学機関等において研究、教育指導する者	○
芸術	画家・作曲家・著述家など	○
宗教	外国宗教から派遣される宣教師等	○
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等	○
投資・経営	日本において事業を行う企業の経営者、管理者等	○
法律・会計業務	外国法事務弁護士や公認会計士等	○
医療	医師、歯科医、薬剤師、看護師等	○
研究	政府関係機関や企業等の研究者	○
教育	小・中・高の語学教師等	○
技術	機械工学等の技術者	○
人文知識・国際業務	企業の語学教師、デザイナー、通訳等	○
企業内転勤	外国の事業者からの転勤者	○
興行	歌手、ダンサー、俳優、プロスポーツ選手など	○
技能	外国料理のコック、貴金属加工職人、パイロット等	○

2 就労ができない在留資格

在留資格	日本で行うことができる対象者等（職業例など）	就労
文化活動	収入を伴わない学術的な活動で、日本文化研究者等	×
短期滞在	短期滞在目的で、観光、短期商用、親族等訪問など	×
留学	大学、専修教育対象、大学・短期大学・高等専門学校生	×
就学	高等学校や養護学校の高等部、高等学校・専修学校等の生徒	×
研修	研修生	×
家族滞在	就労外国人等が扶養する配偶者・子	×

3 個々の外国人に与えられた許可の内容により就労の可否が決められる在留資格

在留資格	日本で行うことができる対象者等（職業例など）	就労
特定活動	法務大臣が個々に特に指定するもの（外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー、アマチュアスポーツ選手等）	○

【B 身分または地位に基づく在留資格】

在留資格	日本で行うことができる対象者等（職業例など）	就労
永住者	法務大臣から永住の許可を受けた者	◎
日本人の配偶者	日本人配偶者、実子、特別養子	◎
永住者の配偶者	永住者・特別永住者の配偶者及び日本で出生し、引き続いて在留している実子	◎
定住者	法務大臣が特別な理由を考慮して、一定期間の在留を認める者、インドネシア難民、条約難民、日系3世等	◎

(注) ◎就労制限なし ○一定範囲での就労可 ×就労不可

第2章 外国人労働者の受入れ政策の基本的な方向

これまで、外国人労働者の受入れ体制の理念と原則、さらには、受入れに伴って起こることが予想される社会統合上の問題などに対して考慮すべき点について説明してきた。以上を踏まえたうえで、本委員会で検討したあるべき受入れ体制について説明したい。

受入れ体制のなかで最も中心となる仕組みは、「どのような外国人労働者に、どのような条件で就労を認めるのか」（これを外国人労働者の「新受入れシステム」と呼ぶことにする）であり、本委員会が検討にもっとも力をいれた点である。この新受入れシステムが決まると、それを支える仕組みも整備する必要がある、ここでは、それを以下の四分野に分けている。

外国人労働者を受入れるための入国管理・在留管理の仕組み

外国人労働者が十分に能力を開発し、発揮し、適正に処遇されるための労働市場と企業の雇用管理

外国人労働者の社会統合を支援するための政策

外国人労働者の受入れ体制を運営する行政体制

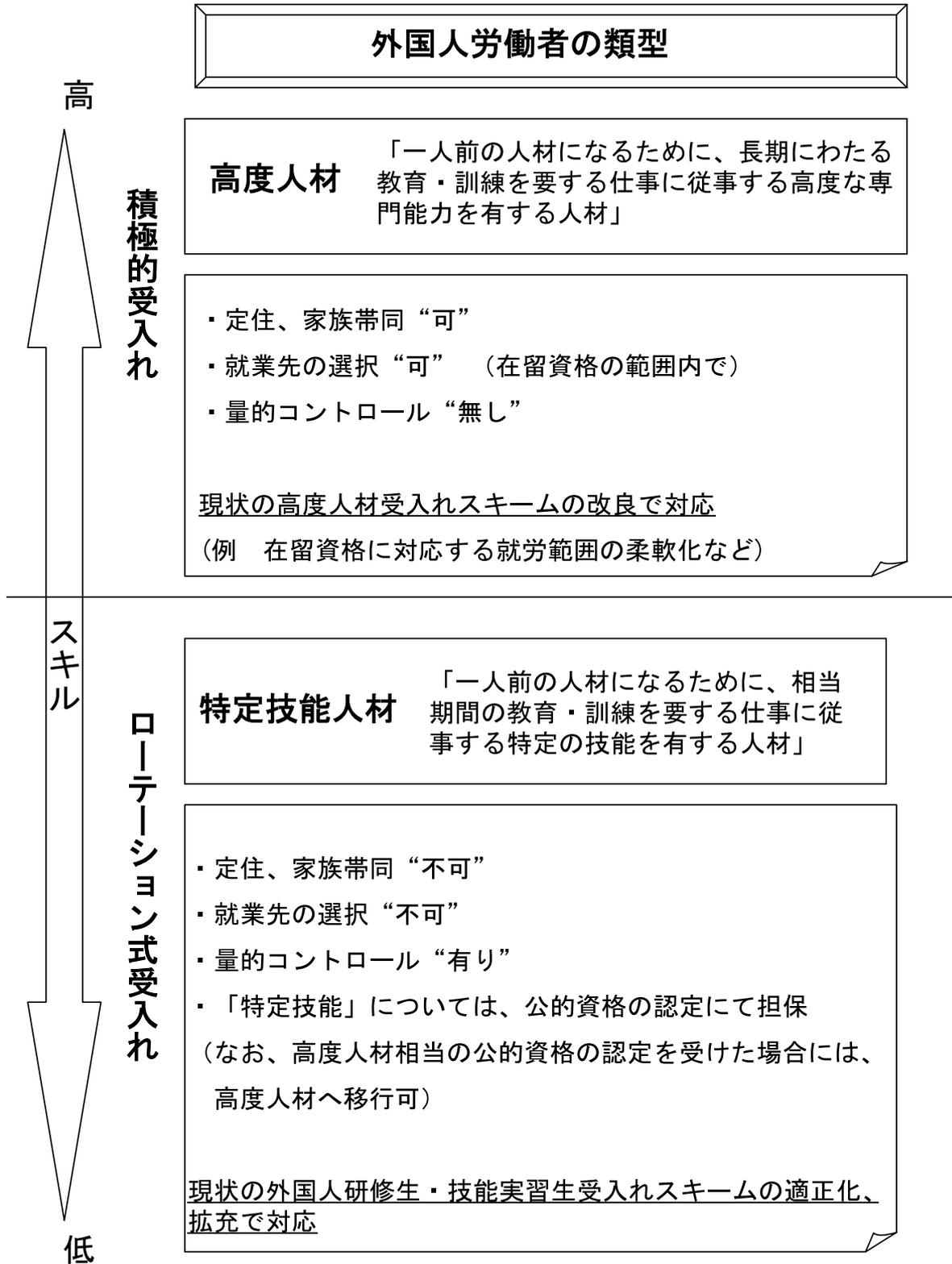
第1節 新受入れシステム

1. 新受入れシステムの基本骨格

本委員会が提案する新受入れシステムの最大の特徴は、就労を認める外国人労働者を「高度人材」と「特定技能人材」の二つのカテゴリーで捉えていること、とくに「特定技能人材」の受入れシステムが新たな仕組みとして提案されていることにある。

それぞれのカテゴリーに対応した仕組みは、わが国経済の高度化へ寄与し国内労働市場に悪影響を及ぼさない、外国人労働者に適正な処遇を保障し、能力とキャリアの開発機会を付与する、社会統合の問題に十分に配慮する等の受入れの理念、原則、考慮点に基づいて設計されている。具体的には、「高度人材」については、労働市場への悪影響の恐れが少ない等の理由から、「定住も容認する積極的受入れ型の仕組み」として設計されている。それに対して「特定技能人材」については、単純労働も経過的に行うことが考えられること等から労働市場への影響が心配されるので、受入れ人数のコントロールを前提にした「ローテーション受入れ型の仕組み」として設計されている。

この新受入れシステムの概要を示したのが、次ページの図「外国人労働者の類型」であり、以下では、それに基づいて新受入れシステムの詳細について説明したい。



2. 高度人材の新受入れシステム

(1) 「高度人材」の定義

ここでの高度人材は「一人前の人材になるために、長期にわたる教育・訓練を要する仕事に従事する高度な専門能力を有する人材」であり、現在の外国人受入れ政策のなかで就労が認められている「高度な専門能力を有する人材」に対応する。〔これは「各在留資格に定められた範囲で就労が可能な在留資格」のもとで就労する外国人労働者である。前掲のコラム《入国管理と在留資格》を参照〕

(2) 新受入れシステムの骨格

経済の高度化に寄与する人材である、国内労働者の雇用機会を阻害しないなど国内労働市場に悪影響を及ぼす恐れが小さい、定住による社会統合上の問題が少ないことを踏まえて、以下のような「積極的な受入れ」と「定住の容認」を特徴とする受入れシステムをとる。

- (a) 積極的に受入れる政策をとり、したがって量的なコントロールはしない。
- (b) 在留資格の範囲内での転職は自由である。
- (c) 定住化と家族帯同を広く認める。

この新受入れシステムは、現行の高度人材の受入れシステムをベースに設計されている。しかし、新受入れシステムを有効に機能させるには、現行システム（とくに入国管理の仕組み）に改善すべき点が多く、それについては後述する。

3. 特定技能人材の新受入れシステム

(1) 基本的な考え方

これは、外国人労働者にとっては、「働くこと」を通して能力の開発とキャリアを高める機会を得ることができる仕組みとして、わが国にとっては、「働くこと」を通して人材を活用できる仕組みとして設計されている。ただし、能力を開発しキャリアを高める過程で単純労働に従事することがあること、特定技能をもって就労する仕事の分野は、高度人材と異なり国内労働市場に悪影響を及ぼす恐れがあることなどから、国内の労働市場の状況を配慮しながら受入れ人数を管理し、一定期間後に帰国してもらうことを原則とするローテーション型の受入れの仕組みとする。

具体的なシステムを設計するにあたっては、現行の外国人研修生・技能実習生制度の適

正化と拡充で対応することが望ましいと考えているので、本報告書で触れない部分については、同制度を踏襲している。〔外国人研修生・技能実習生制度の詳細については、第2部「個別分野の課題と政策の方向」を参照〕

(2) 「特定技能人材」の定義

「一人前の人材になるために相当期間の教育・訓練を要する仕事に就労し、当該の仕事に必要な特定技能の習得に努めている人材、あるいは、特定技能の高度化に努めている人材」が「特定技能人材」である。

ここで重要な点は、「一人前の人材になるために相当期間の教育・訓練を要する仕事」に従事する外国人労働者が能力とキャリアを高めていく過程を以下の三つの段階から捉え、それにあわせて受入れシステムが設計されていることである。

- (a) 特別な技能を必要としない容易な仕事からより高度な技能を要する難しい仕事までを段階的に経験しながら、基礎的な技能、日本語能力、安全知識を身につけていく訓練期の段階
- (b) 一人前の人材として就労しつつ、より高度な技能の習得にあたる段階
- (c) とくに高度な技能を身につけ、指導的な人材として就労する段階

(3) 新受入れシステムの構成

14ページの図「特定技能人材を中心とする外国人労働者の新受入れシステム」をみてもらうと、新受入れシステムは、上記のキャリアの発展段階に対応して「訓練生としての労働」「特定技能人材としての労働」「高度人材としての労働」の三つの段階から構成される。全体としては、以下の点が制度設計の主要なポイントになっている。

- (a) どの段階においても、労働者としての就労を認める。
- (b) ただし能力開発を促進し、その成果を確実にするために、各段階を終え、つぎの段階に移行するさいには、能力を評価するための公的資格の取得を義務づける。以下で説明するように、この能力評価（あるいは公的資格）が受入れシステムの最も重要な基盤を形成するので、能力評価（公的資格）の仕組みを体系的に整備し、その適用を厳格に行う必要がある。
- (c) ローテーション型の受入れシステムであるので、特定技能人材の定住と家族帯同は認めない。

以下では、段階別に新受入れシステムの特徴を説明していく。

「訓練生としての労働」の段階

つぎの「特定技能人材としての労働」の段階で必要とされる基礎的な技能、日本語能力、安全知識を、「働きながら」習得することを目的とする段階であり、その内容は以下である。

- (a) 一定の基準で認可された受入れ団体が外国人労働者の受入れ、教育訓練、就労、生活のすべてについて管理の責任をもつ。なお新受入れシステムを機能させるには、受入れ団体が管理責任を適切に遂行することが重要な条件になるので、受入れ団体の認可の仕組みについては慎重に検討される必要がある。
- (b) 期間は1年とする。
- (c) 特定技能の習得を目的としているので就業先の変更は原則認めない。
- (d) 定住と家族帯同は認めない。
- (e) この段階の終了時点で「特定技能人材としての労働」に必要な基礎的な技能、日本語能力、安全知識を認定するための公的資格を受験し取得することを義務づける。帰国希望者に加えて不合格者、不受験者は帰国し、合格者がつぎの段階に移行する。公的資格としては、現行の技能実習生制度を踏襲して基礎2級レベルとする。

「特定技能人材としての労働」の段階

特定技能をもって就労し、それを通して技能の一層の向上をはかる段階である。目標とする技能水準は技能検定3級相当とする。受入れシステムの内容は以下である。

- (a) 受入れ団体が教育訓練、就労、生活のすべてについて管理の責任をもつ。
- (b) 基本は期間2年とし、その間に技能検定3級相当の公的資格を取得することを目標とする。外国人労働者はこの段階で帰国することを原則とする。
- (c) 特定技能の一層の開発を目的としているので就業先の変更は原則認めない。
- (d) 定住と家族帯同は認めない。

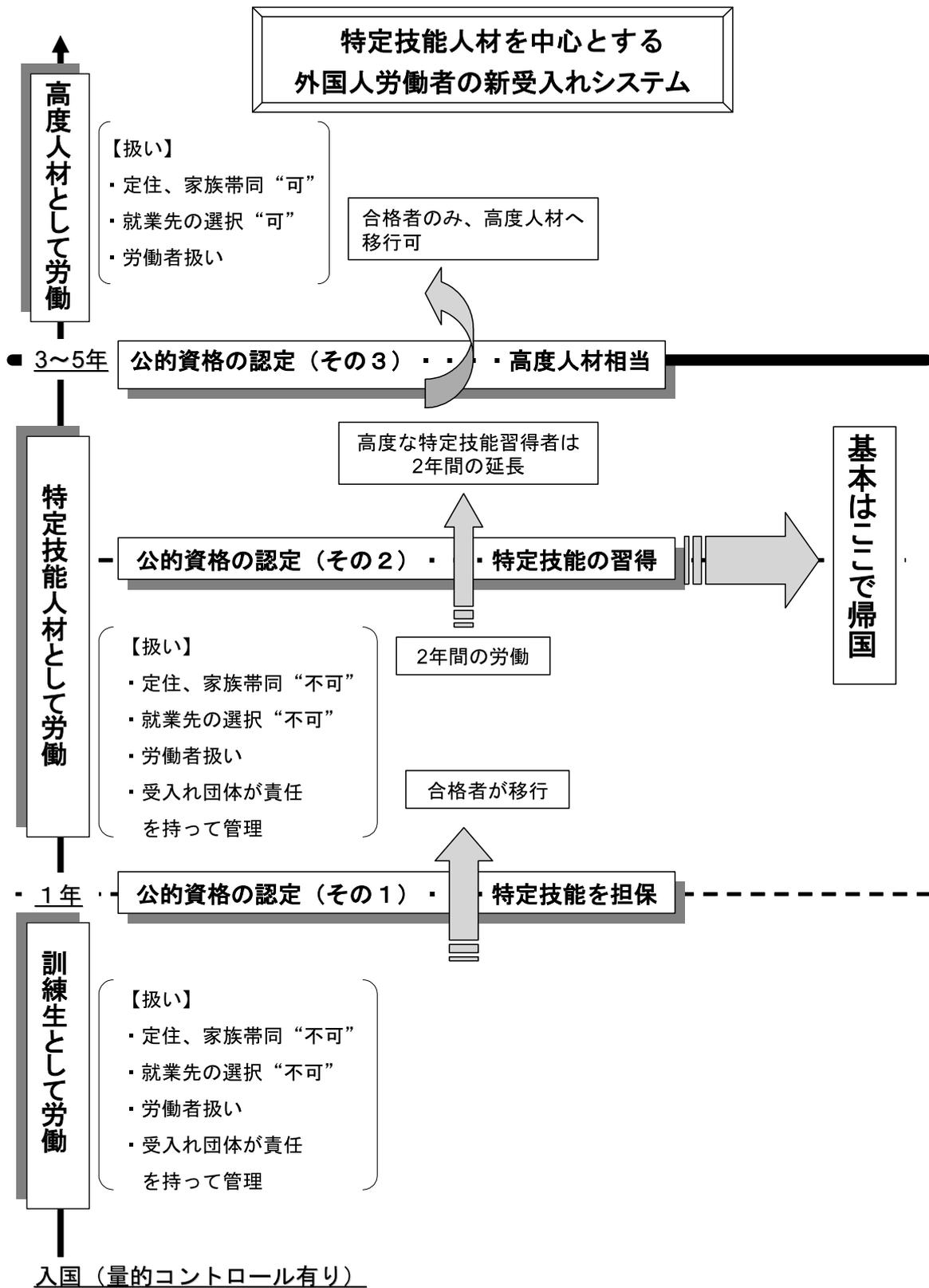
以上が「特定技能人材としての労働」の基本枠組みであるが、それを終了した段階で、高度な公的資格（たとえば、技能検定2級相当の公的資格）を取得し、能力とキャリアの開発をさらに希望する外国人労働者に対しては、「特定技能人材としての労働」を適正に実施した受入れ団体・企業に限って2年の期間延長を認める。なお、期間延長の際には、人道的な配慮から一定期間の帰国を認めることが必要になろう。

(4)「高度人材としての労働」の段階への移行

以上が「特定技能人材の新受入れシステム」の基本骨格であるが、2年間の延長を認められた外国人労働者が、延長の2年間に高度人材に相当する技能を身につけたと認定された場合（たとえば技能検定1級相当の公的資格を取得した場合）には、以下の点から、キャリア向上の機会を付与するために就労を認めることとする。

- (a) その就労が「生活の向上・安定を得るとともに、十分に能力を開発・発揮しキャリアを高めることができる」働き方を保障する点で、本報告書の理念にそった就労であり、わが国経済の高度化にも寄与する。
- (b) 高度な技能を要する労働者に対する需要が大きいことから、その就労が労働市場に対して悪影響を及ぼす恐れは小さい。
- (c) 高度人材に相当する公的資格を取得した外国人労働者であれば、日本語能力が高いことなどから社会統合上の問題が起こる恐れは小さい。

このようにして就労が認められた特定技能人材は、高度人材と同等の扱いになり、就業先の選択、定住と家族帯同が認められるとともに、長期的には永住許可を取得する道も用意されている。



第2節 新受入れシステムを支える政策

以上が本委員会の提案する外国人労働者の新受入れシステムの骨格であるが、それを円滑に機能させるためには、関連する入国管理・在留管理、労働市場と企業の雇用管理、社会統合に関わる政策についても整備しておく点が多い。その主要な点は以下である。

1. 入国管理と在留管理

入国管理の基盤を形成している在留資格の体系について、以下の観点からの見直しが必要である。

- (a) 本委員会の提案は「高度な業務につく外国人労働者は積極的に受入れる」という方針であるので、それに合わせて、外国人労働者が就労しやすい条件を入国管理の面からも整備する必要がある。具体的には、仕事の特性に合わせて在留期間の延長ができるようにする、在留資格に対応する就労の範囲を柔軟化する等の改善が必要である。
- (b) なお、現在の在留資格の体系のなかでは、就労が認められている「専門的・技術的分野」に対応する在留資格（「各在留資格に定められた範囲で就労が可能な在留資格」）が設定されているが〔前掲のコラム《入国管理と在留資格》を参照〕、そのなかには、たとえば「興行」の在留資格のなかに一部見られるように、高度人材とはいえない分野が含まれているので、この点からの体系の再検討が必要である。
- (c) 本委員会は、日系人の受入れが、雇用・労働面にとどまらず社会統合の面で深刻な問題を引き起こしていることを重視し、そのような問題が発生しないように新受入れシステムを提案した。しかし、それにもかかわらず、日系人、日本人の配偶者、永住者の配偶者のように「身分と地位に基づく在留資格」で入国し就労している外国人が急増しつつあるので、それを視野にいれた入国管理と外国人労働者政策を考えておく必要がある。

在留管理についても改善すべき点は多い。とくに、外国人労働者の居住と雇用の実態を正しく把握し、適切な在留管理を行うための外国人登録制度を整備することが必要である。行政による雇用、社会統合等のための施策の立案・実行、及び税金未納、社会保険未払い等の問題の解決のためにも同制度の整備は重要である。

2. 外国人労働者に対する労働市場政策と企業の雇用管理

本委員会では、外国人労働者を「高度人材」と「特定技能人材」として受入れる新受入れシステムを提案したが、それが十分に機能するためには、外国人労働者に関わる労働市場政策が整備される必要がある。とくに、以下の点が重要である。

(a) 外国人を「労働者」として受入れる以上は、労働条件について国内労働者との「同等条件」を確保することが原則である。この「同等条件」を担保するには、賃金等の労働条件を決定する労働市場の仕組みを日本人、外国人にかかわらず仕事や能力の観点から決定する仕組みに変えていく必要がある。そのためには、イギリスのNVQのような、労働者の能力を企業を超えて客観的に評価できる社会的な仕組みを整備することが必要になる。

(b) さらに、外国人労働者に十分な能力開発の機会を提供することも新受入れシステムの重要な条件であるので、外国人労働者の教育訓練に直接責任をもっている受入れ企業、受入れ団体の教育訓練活動を支援する政策も必要になる。

さらに、新受入れシステムを導入して、外国人労働者（とくに高度人材の外国人労働者）の受入れ体制を整備したとしても、受入れ企業が彼ら（彼女ら）を有効に活用するための評価、賃金、昇進等の雇用管理を整備しなければ何の意味もない。企業に対しては、それにむけた努力を期待したい。

3. 社会統合

本委員会は、外国人労働者の受入れ政策を考える際には、外国人労働者が労働者であるとともに生活者であることに注目して、社会統合政策をセットで考えることの重要性を強調している。とくに、外国人労働者の定住化と家族帯同が進めば、社会統合への政策的対応が非常に重要になる。そこで、本委員会としては、社会統合政策の重要性を踏まえて、教育と社会保障に関連する以下の政策を提示しておきたい。

重要な日本語教育体制の整備

外国人労働者の日本語能力を高めることは、安全で豊かな訓練と就労を実現するとともに、彼ら（彼女ら）の社会統合を促進するための最も重要な条件である。そこで、新受入れシステムにおいて一定レベルの日本語能力をもつことを就労の開始と継続の条件とするとともに、入国前および入国後の日本語教育体制を整備することが不可欠である。そのための具体的な政策としては以下が重要である。

(a) 海外における日本語教育体制を整備する。とくに相当数の外国人をわが国に送出している国に対しては組織的な対応が必要である。

(b) 国内では、地方自治体が教育体制整備の取り組みを強化することが重要であるが、それとともに、雇用の場では企業が、地域ではNPO等が教育にあたる社会的な仕組みを整備することが必要である。

外国人子弟の教育体制整備の必要性

高度人材の外国人労働者の場合には子弟教育の問題は小さいが、それ以外の外国人労働者の子弟については、外国人労働者が十分な教育機会を保障できないということが考えられる。こうした問題がいかに深刻であるかは、日系人の現状から十分に理解できる。そこで、これを解決するための公的、社会的な体制の整備が求められ、具体的には以下の対策が考えられる。

(a) 公教育の場では、多文化教育を推進するとともに、現地語で支援する教員を配属する。

(b) 日本の教育に適應できない子弟に対しては、NPO等による補修教育体制、「現地校」による教育体制の整備が必要である。

(c) 子弟の学習意欲を喚起するには、「勉強すれば、正社員等の良好キャリアを得ることができる」ことを示すことが重要であり、そのためには、政策的に良好なキャリアのロールモデルを作ることが必要である。

社会保障について

社会保障については、まずは、外国人労働者の納税と社会保険加入の確保をはかることが必要である。それは、外国人労働者がわが国で働くうえで果たさねばならない最低限の義務である。

さらに、「現在の」収入を増やすために社会保険加入を回避する外国人労働者がわが国に定着すれば、将来、深刻な社会問題を生むことになり、また社会保険に加入しない外国人労働者の存在は労働市場の健全な発展を阻害することになる。こうした問題を解決するためには、在留資格更新時に納税証明書、社会保険加入証明書を添付することを義務づけ、正当な理由なく証明書を提出しない場合には更新を原則不許可とする等の対策がとられる必要がある。

4. 行政の体制整備

最後に、外国人労働者政策を円滑に実施するための行政上の課題について触れておきたい。

第一には、外国人労働者の受入れには入国管理政策、労働政策、社会保障政策、教育政策などの多様な政策が関連する。現在は、入国管理政策は法務省、労働政策と社会保障政策は厚生労働省、教育政策は文部科学省とそれぞれ異なる部門が担当しているが、それらに有機的な協力関係が形成されているとは言いがたい。政府は外国人政策を統一的に実施するための体制を整備することが求められている。

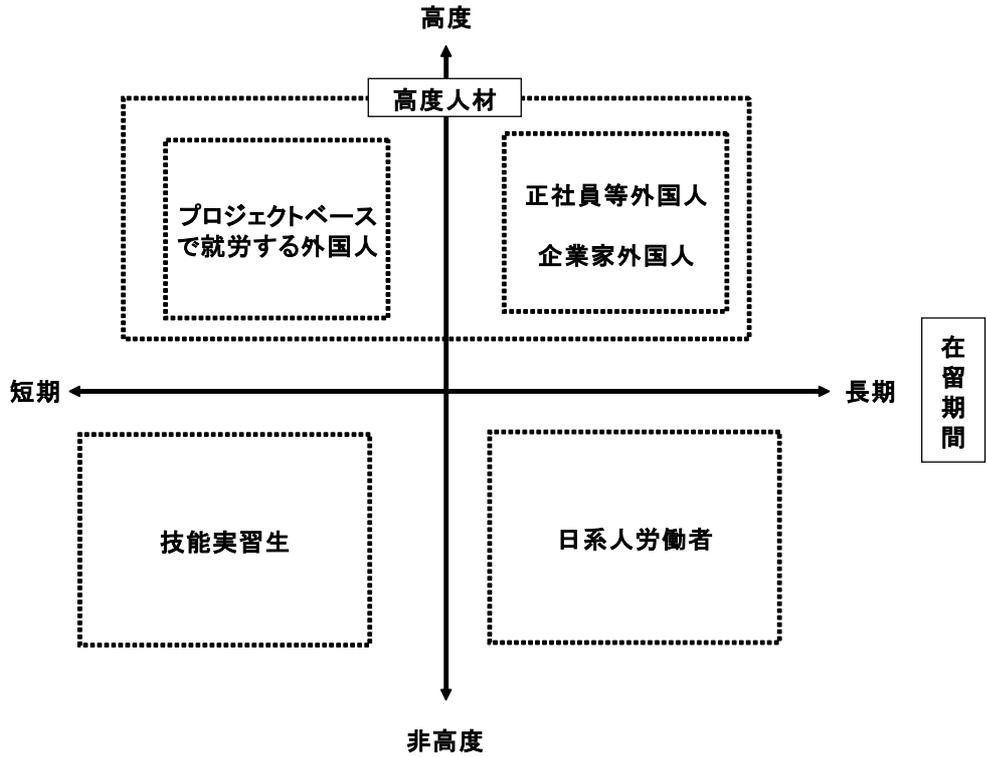
第二には、地方自治体が外国人労働者（およびその家族）の社会統合のための政策的コストを負担するという現状にあるが、これからは、地方自治体に頼るだけでなく、国の財政支援を強化する必要がある。社会統合問題への対応は、個々の地方自治体で対応できる問題ではない。

最後に、本委員会が提案した新受入れシステムは、実現可能性を重視するとの観点から、外国人労働者の現状を踏まえた提案になっている。次ページの図「現在の外国人労働者の類型化」は、「外国人労働者が従事する仕事に求められる知識・技能のレベル」と「外国人労働者の在留期間」の二つの観点から外国人労働者の現状を整理したものである。これをみると、現状の外国人労働者は4つの類型から構成されており、そのなかでとくに問題になるのは、長期に在留する、知識・技能が高度である正社員等の外国人労働者（これが本報告書の高度人材に当たる）、長期に滞在する、知識・技能が非高度である日系人、3年以下の短い期間在留し、知識・技能が非高度である技能実習生である。なお、同図の類型化は現状の趨勢を概念的に整理したものであるため、日系人や技能実習生のなかにも高度な知識・技能を必要とする仕事に従事している者がいることは言うまでもない。

こうした現状を踏まえて、新受入れシステムは現行の高度人材と技能実習生に対する受入れシステムをベースに提案されている。したがって、新受入れシステムを理解してもらうには、この3種類の外国人労働者の現状についても理解してもらう必要がある。そこで、第2部では、この3種類の外国人労働者の現状と政策的課題について詳細に説明されているので、合わせて読んでいただきたい。

「現在の外国人労働者の類型化」

従事する仕事に求められる
知識・技能のレベル



第2部 個別分野の課題と政策の方向

第1章 日系人

第1節 現状の整理

1. 入国管理等の受入れ政策

これまでの政府の日系人受入れ政策をみると、(1)日系人が80年代より景気が良く経済大国である日本に職を求めて、資格外就労者として多数流入していたこと、(2)彼ら(彼女ら)に対して3K職場を含めた単純労働の担い手不足の問題を抱えた企業側にニーズがあったこと等を受けて、現状追認の形で89年に入管法が改正され(90年施行)、日系3世までを条件に「身分または地位に基づいて」発給される「定住」資格で正式に受け入れが始まった。その後、この入管法改正から10年を経過した頃から入管が定住型日系人に対して「永住」の在留資格取得を勧奨するようにもなっている。ただし、日系人と一括りにされている外国人とは「日系人とその家族」のことであり、詳しく見ると(1)2世の配偶者、(2)3世、(3)3世の配偶者、そして(4)未成年、未婚で扶養を受けている4世から構成されている。このうち血統的な意味で日系人なのは(2)および(4)であり、就労が予定されているのは(2)だけである。しかし、日系人が問題にされるとき、これらの異なるグループが区別されないまま論じられている。そこで本章では、就労が予定されている(2)3世を中心にしつつも、他のグループへの目配りも欠かせないことを示したいと考えている。

2. 雇用・労働の状況

正式な受入れが開始されて以後、入国者数が伸びたこともあり、日系人の労働者数は、現在ではおよそ40万人弱の規模までになっている。これは、在日韓国・朝鮮人、中国人に次ぐ存在であるが、ラテンアメリカにおける供給源の枯渇した状態を考えると、今後は増加することがないと見込まれる。しかし、就労制限のない日系人の多くは自動車産業や電子部品産業といった特定産業で就労し、これらの日本の基幹産業では無くてはならない存在になっている。その一方で、彼ら(彼女ら)の雇用形態は請負・派遣労働などがほとんどであり、就労形態に起因する様々な問題が発生している。

3. 生活者としての状況

在留資格「定住」によって受入れられた日系人は、移動の制限はないが特定の産業に集積していることもあり、特定地域に集住し独自のコミュニティを形成するに至っている。その一方で、日本とラテンアメリカを何度も往復するデカセギのリピーター化も進行しており、定住化の進展は複雑な様相を見せている。こうした中で、デカセギの中で生まれたデカセギの2世が成人に達し、新たな労働力として働き始めている。

4. 発生している諸問題

日系人労働者は、第一に請負業に集積しているため、不安定な雇用関係の下にあるという問題に直面している。第二に、第一との関係で社会保険の未加入が極めて多く、このことは日系人労働者のみならずその家族にも大きなリスクを抱え込ませてしまっている。さらに、長期的な展望の開けない不安定な雇用が、親世代の関心を子供世代の将来の基礎となる教育よりも、今を生きることに向けさせてしまうため、子供世代には親世代以上の矛盾が発生することが予想される。このように不安定な雇用関係が様々な問題を生む原因になっているのである。

第2節 これからの政策の方向

1. 政策の基本原則

《基本原則》

「日系人である」ことを理由とする差別をなくすとともに、日本人側、日系人側双方が、同じ国に共に暮らし働くパートナーとしての意識を持ち、相互理解・協力を努める。

日系人も日本に暮らす以上、権利を享受するだけでなく納税、社会保険負担等の義務を負う。

《解説》

日系人が働き地域社会の住民となる中で生じている問題については、外国人集住都市会議が既にとりあげ、国に対する要望を「浜松宣言」、「豊田宣言」、「よっかいち宣言」として公表している。いずれの宣言においても、(1)労働部会、(2)コミュニティ部会、(3)教育部会と3本柱の構成になっており、これらは日系人が多く居住する都市の共通の課題である。(1)は就労に関することであるが、(2)および(3)も日系人の就労形態に強く規定される、日系人とその家族が居住する地域コミュニティの問題である。

外国人労働者の受入れ政策の観点から日系人をみると、日本は単純労働の外国人を受入れないことを国是としているが、現実には日系人労働者がこの部分に就労している。単純労働に就労する外国人労働者の諸問題の原点はここに存在している。これに加えて、単純作業に就労する外国人労働者＝日系人は家族滞在が認められていることからコミュニティ問題も引き起こしている。

このような現状認識に立って将来を考えるならば、日系人自身、雇用する企業、そして地域社会はともに痛みを覚悟しなくては現状を変えることはできない。具体的には、日系人には手取り賃金が減少しても安定した雇用を志向することが求められるし、企業にはいつでも職場から退出できる労働者として日系人を見ることを諦めてもらわなくてはならない。そして、地域社会は地域に雇用の場が存続し続けることのコストとして、日系人労働者とその家族が必要とするコミュニティサービスを提供しなくてはならない。このための原則が上記 および となる。

以下、二つの原則を堅持した上で、早急に対処されなくてはならない課題を1) 出入国管理と在留管理、2) 労働と雇用、3) 社会統合、4) 行政上の体制の4つの観点から論じていくこととする。

2. 出入国管理と在留管理

(1) 出入国管理

《政策の基本》

日系人を取り巻く諸問題の解決の道筋がたつまで、4世以降の受入れは原則として行わない政策を維持する。

入管法の「身分または地位に基づく在留資格」の要件変更は慎重を期さねばならない。

《解説》

日系人労働者の日本への定着化が進んでいるにもかかわらず、労働者としての日系人を対象にした政策と住民として社会生活を送っている日系人を対象にした政策が統合されていないという現状にある。この二つの政策が統合され有機的に機能するようになるまでは、現状の問題が続くであろうことが予想される。また、日本及び日本人との特殊な関係に基づいて、日系人には外国籍者でありながら、例外的に住むことを目的とした在留資格が発給されている。この結果、就労できる職種に制限を受けることはない。

しかし、現実を目を向けてみると、日系人を日本語や日本文化を継承している存在と見

なすことは、世代を経過するごとに困難となっている。現状、3世（法的には「日本人の子の子」）までの日系人にしか就労を認めていないため、4世は未成年、未婚かつ扶養を受けている者で3世親に帯同している場合に限って定住が認められている。日本国内の一部やラテンアメリカの日系社会において4世の就労解禁の声があるのは事実だが、「日系人移民の子孫であるので日本文化を保持している」という日系人受入れ根拠を4世に適用し、4世の事実上の就労を認めていくことは、現状生じている様々な問題をさらに拡大させることが強く予想される。そのため、日系人の4世以降の世代については、現在の「定住」資格での受入れは行わない。

ただし、本委員会は4世以降の日系人労働者の受入れを否定するものではない。4世以降の日系人で就労を希望する者や4世以降の日系人を雇用しようとする企業は、本委員会が提示した「特定技能人材の新受入れシステム」を活用することを提案する。

また、日系人の在留資格をめぐるのは、近年、「定住」資格から「永住」資格への資格変更が広く認められる。しかし、様々な問題が続いている現状を考えると、この資格変更は、行政による定期的な実態管理の機会を失わせている。日本とラテンアメリカを行ったり来たりしている在留資格「定住」のリピーターに対しては、再入国の際に前回の日本滞在期間の税と社会保険の納入状況等が厳密に調べられ、在留資格の発給が行われている。その結果、逆説的だが、日本に長期に滞在し続ける者や「永住」の在留資格を取得した者が税や社会保障関係費の負担から逃れてしまい、行ったり来たりしている者の方で在留状況の正常化が進むような構造になってしまっている。

長期に日本社会に住み続ける外国人の在留状況を的確に把握する必要があることは言うまでもない。行政改革の中、限られた人員で入管行政を進めなくてはならないことは理解できるが、日系人の様々な問題の原因が、職務内容に応じた在留資格ではなく、地位または身分に応じて発給される在留資格「定住」によって入国していることにあることを踏まえ、このカテゴリーで発給される在留資格の変更については慎重でなければならない。

(2) 在留管理

《政策の基本》

日系人の居住と雇用の実態を正確に把握し、適切な在留管理を行うための外国人登録制度を整備する。行政による雇用、社会統合等のための施策の立案・実行、及び税金未納、

社会保険未払い等の問題解決のためには不可欠である。

《解説》

既に様々なところで言われていることであるが、日本の外国人管理は、出入国管理、住民管理、雇用管理が別個になされることによって、外国人が多くの社会制度から漏れ落ちることを許し、それが社会問題を生起させる原点になってしまっている。行政の肥大化をもたらす管理一辺倒になることを本委員会は望んではいないが、外国人を権利ある主体と捉えるためにも、税及び社会保険の支払い状況と在留管理が有機的につながるような入国管理、住民管理、雇用管理の連携を強く希望する。在留資格「定住」で日本とラテンアメリカを行ったり来たりしている者（デカセギのリピーター）は、再入国する際に領事館の判断で日本での税や社会保険の支払い状況を吟味されている。これと同じように、日本国内においても在留資格の更新手続きの際に同じことが行われれば、一時的に更新間近の者の雇用を不安定にするかもしれないが、長期的には日系人の社会保険加入を促進し、家族で滞在している者が多い日系人の日本滞在を安定化することに寄与するであろう。

税や社会保険を負担することで日系人が日本で手にすることのできる獲得額は減少し、日系人を雇用している企業の社会保険の負担は増加する。雇われる方も雇う方も痛みを伴う。しかし日系人労働者に今後も頼り続けるならば、彼ら（彼女ら）を単なる労働力として扱うのではなく労働者としてみななければならない。家族滞在が許される外国人を受入れればそれに伴う社会的コストが発生し、この負担を避けて、彼ら（彼女ら）の労働力を長期に期待することはできない。在留管理もまた、こうした社会的要請に沿った形で行われる必要がある。

3. 労働と雇用

《政策の基本》

社会保険の加入確保等によって雇用の正常化をはかることが必要である。そのためには、日系人の多くが請負労働者として就労していることを踏まえると、発注者による請負社員の社会保険加入の確認と定期的報告を義務づけることが有効である。

日本国内で労働することがキャリアと能力の伸長に繋がることが必要であり、そのためには日系人の正社員化を促進することが必要である。この正社員化は、日系人の労働市場の下層への滞留の回避、第二世代日系人の社会統合を促進するための重要な条件でもある。

《解説》

労働・雇用の面における矛盾が、日系人労働者とその家族の様々な矛盾を引き起こしている。そのため、この点におけるシステムティックな対応となぜその対応をとらなくてはならないのかの理念が、日系人の滞日条件を規定すると言っても良い。

本委員会は日系人労働者の多くが業務請負業に勤務し、偽装請負とも呼ばれる状態にある者が多々存在することに鑑み、日系人労働者の労働条件に対する責任を直接の雇用者だけに負わせる考え方では不十分と考える。人材派遣業が社会保険に加入している者しか受け入れられないというスキームで運営されていることを考えると、業務請負業から送り出される労働者にも、ユーザー企業が受入れ労働者の状態に関与する仕組みが必要である。具体的には、ユーザー企業による請負ラインで働く労働者の社会保険加入の確認が定期的になされる仕組みができることを求める。この条件は、労働者保護の観点にとって必要なばかりか、中長期的には社会保険に入らない、いわばソーシャルダンピングすることで生き残りを図っている請負業を排除し、社会的費用を負担しても利益の出せる業務請負業に市場が収斂することで、業務請負業全体の正常化にもつながるものである。企業がグローバル化した市場環境のなかで競争しているという現実を踏まえると、今働いている日系人労働者のすべてを正社員化することは困難である。正社員化できない部分についての状態の改善は、彼ら（彼女ら）の働く業界の底上げでしか対応できない。よって、業務請負業界の改善は日系人の日本滞在環境の向上のために必至の課題である。

さりとて、非正規労働市場にしか職を見いだせない、という社会環境の変革は喫緊の課題である。日系人労働者が経営にとって必要な労働者となっている会社を見いだすことは難しいことではない。長期にわたり雇用され、基幹的な労働者となっている者を正社員化していくことは急務である。正社員化の道があることを示すことは、現在非正規雇用で働いている日系人労働者にとっての励みになるばかりでなく、企業にとっても有能な人材の確保と活用をはかるうえで必要なことである。また、正社員化の道は、将来、労働者になる者への勉学の動機付けにも大きく寄与する。勉強して学歴を獲得してもしなくても賃金に影響がない業務請負業での就労にしか道が開かれていなければ、次世代である若者の勉学への意欲が向上することは期待できない。働いた者が報われ、また勉学した者も報われることなくしては、公正な経済社会は期待できない。この点に関する企業の役割は大きく、必要とする者をそれにふさわしい待遇で迎えていくことを考えていかななくてはならない。

4．社会統合

(1) 教育

《政策の基本》

日系人に対する日本語と生活ルールについての教育の体制を強化することが必要である。そのためには地方自治体が教育体制を整備するとともに、雇用の場では企業が、地域ではNPO等が教育にあたる必要がある。

さらに日系人子弟に対する教育の体制整備が求められ、具体的には以下のような対策が考えられる。

- (a) 子弟教育に対する意識が低い親（日系人）もいることから、義務教育に対応する学校教育については日本人と同等とする。
- (b) 公教育の場では、多文化教育を推進するとともに、現地語で支援する教員を配属する。
- (c) 日本の教育に適應できない子弟に対しては、NPO等による補修教育体制、「現地校」による教育体制の整備が必要である。
- (d) さらに子弟の学習意欲を喚起するには、「勉強すれば良好なキャリアを得ることができる」という条件を整備することが必要であり、日系人の正社員雇用は良好なキャリアのモデルケースとなる。

《解説》

子弟教育の問題を改善していくためには、行政、企業、地域社会の広範な連携が必要になる。日系人に生じている教育問題は、西欧先進国から日本へビジネスや企業内転勤でやってきた人々の間では起きていないことから明らかなように、教育費を私費で負担できる人々のなかでは社会問題化していない。つまり、日系人が教育に関わる費用を個人で負担できないことに問題があるのであり、この部分を個人に任すことができない以上、必要な資源の配置と費用の分担を新たに考え出さなくてはならない。

日本に定住することが認められているなかで、当事者（親世代）の意識が近い将来の帰国にあったとしても、結果として親世代が帰国しなかった場合、子世代がすべての負担を背負わなくてはならなくなる。現状がまさにこのような状況にある。このことを考えると、日系人の子弟教育の基本は、日本の公立学校に求めなくてはならない。その上で、雇用の場では企業が、地域ではNPO等が積極的に関与できる枠組みを考えなくてはならない。

具体的には、現在の学校教育基本法では外国人子弟の義務教育については、これを希望

してきた者に対してのみ自治体が学校に受入れることを認めている。しかし、これでは子供に学校に行く気があっても、親が子の教育に関心がない場合には、子供の教育機会を奪ってしまう可能性があるだけでなく、そもそも子の可能性を親の意識だけに依存させてしまうことになる。このときに、将来にわたって子供が日本に住み続けることになる、彼ら（彼女ら）は子供時代に教育を受ける機会を逸してしまうことになる。このことは子供から教育を受ける権利を奪うばかりでなく、社会的なコストを将来に回しかつそのコストをいたずらに大きくするという問題を生むことになる。今後も滞在し続ける日系人子弟の義務教育は、日本人の子供のための義務教育と同等に位置づけられなくてはならない。

しかし、義務教育を受ける権利と機会を日本人と同じように担保したとしても、言葉の上でハンデのある子弟に対処する必要があるし、外国籍である子弟が出身国に戻る可能性を否定してはならない。そのため、公教育における多言語教育は欠かすことができない。この多言語教育に必要な加配教員をどのような配置にするか、いかなる方法で対応するかといったことについては、自治体や学校に任すとしても、この公教育における多言語教育に関する費用負担にどのように対処するのかを早急に考えなくてはならない。

また、先進諸国の場合、帰国を前提とした出身国政府が認可する「現地校」を国レベルで用意することも可能であるが、発展途上国を含む日系人の出身国には、日本における現地校を政府が用意できない国もある。すでに、ポルトガル語・スペイン語で教える出身国政府が認可する私立の現地校も存在するが、教育システムが日本の文部科学省の認めるものになっていないため、現状、私塾扱いであり、現地校を出て日本に残った場合は、その子弟は日本の学歴では義務教育を終えていない者となる。かつまた、文部科学省が認めていないことは、公費による助成を困難にしており、教育コストを著しく高いものにしていく。これら現地校での教育と日本の教育システムとの間の整合性をとり、現地校を出ても日本での学歴につながるよう日本とラテンアメリカの各国政府は早急に話し合う必要がある。こうした2国間での話し合いは、日本生まれの日系人子弟で一度も本国に帰国していない者が無国籍になってしまっている等の問題の解決を図る上でも欠かすことができない。

最後に、次世代が目標にするような正規雇用を作らなくてはならないのは、民間企業ばかりではない。公務員の公務就任に制限があるとしても、だからといってこれを理由に自治体が日系人の就労におけるモデル事例をつくっていかなくていい、ということにはならない。むしろ、国や自治体こそが、日系人子弟がこうなりたいと思うようなロールモデル

を用意しなくてはならない。

(2) 社会保障

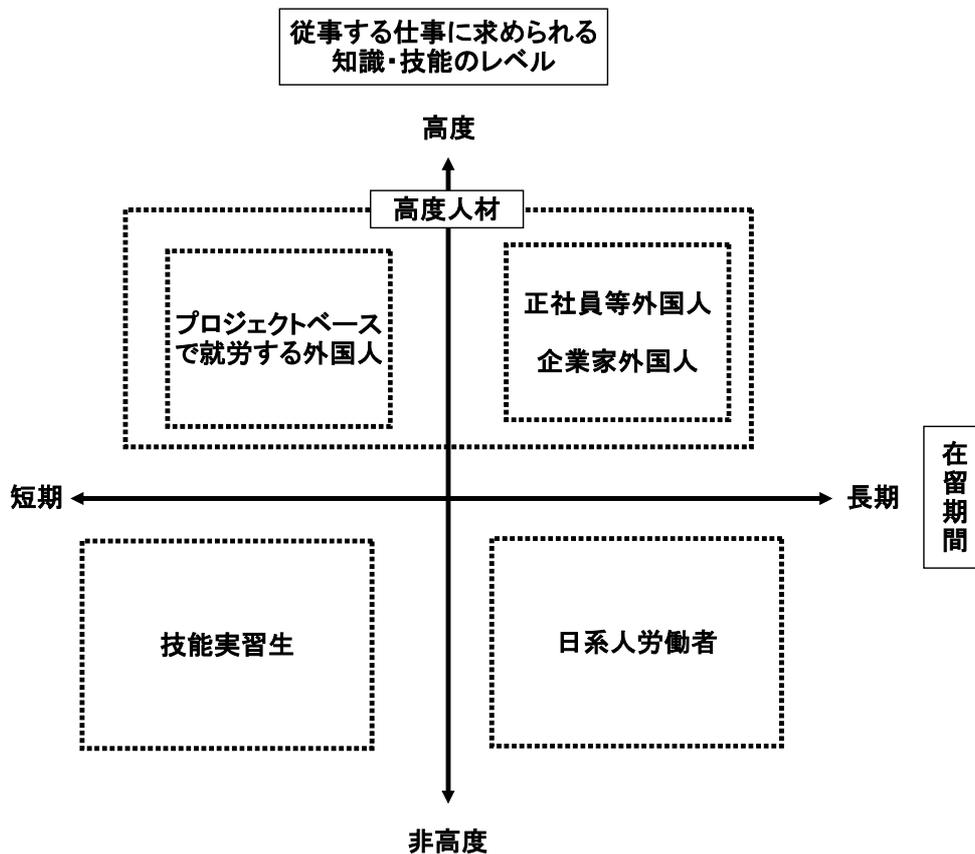
《政策の基本》

納税と社会保険加入の促進をはかることが必要であり、そのためには、在留許可更新時に納税証明書、社会保険加入証明書の添付を義務づける等の対策が有効である。

《解説》

納税義務と社会保険加入の促進は急務の課題である。と同時に、既に述べてあるように、社会保障に関する諸制度と在留管理がリンクしていないことが、一方的に日系人労働者とその家族に負担を寄せてしまっている。実質的にはワーキングプアとなっている日系人労働者世帯の問題は、労使がともに必要な社会コストを負担する、という合意抜きに解決はあり得ない。

本委員会報告は、日系人とわが国の間で、いかにしてWin = Winの関係を構築できるのか、という視点に立ったものである。一時的に高い賃金が支払われていても、その高い賃金が社会保険に入らないことを前提としていたり、いつまで就労することができるか不確定で賃金の上昇も望めない雇用の結果であれば、この使用者と日系人の関係は、長期的にはお互いに利益とならない展望のない関係でしかない。日系人の雇用がこの展望のない関係を基礎にしているにもかかわらず、これまで生き延びられたのは、一つには労働者サイドに過重なリスク負担を課し、今ひとつには外部不経済として地方自治体にその費用を押しつけてこられたからである。しかし、滞日人口が40万人弱にまで達するようになった今、このような状態が今後も続くとは考えられないし、外部不経済に自治体がいつまでも耐えられる保障はない。



現在、上図の右下の象限にある日系人労働者を、左上の プロジェクトベースで就労する外国人と右上の 正社員等外国人の位置へとキャリアを伸ばすことができるようにしなければならない。業務請負業を単なる労務供給源としか見ない社会システムでは、長期的にみると、わが国と日系人の間には相互の利益のない関係しか生まれない。この部分の生産性を上げるような、社会制度の設計が必要であり、納税義務及び社会保険加入の促進はそのための有効な方法である。労働者から税や保険料を天引きしつつ国・自治体にこれを納めない事業者が淘汰されることなくしては、Win = Win の関係を構築することはできない。ルールを守らない者が排除されていく仕組みが必要なのである。以上の点に加えて、業務請負業を用いるユーザー企業が優良業務請負業とそうでない者を区別できるように、ユーザー企業間で情報の共有化がはかられることが必要である。

5. 行政上の体制

《政策の基本》

定住者型と出稼ぎ型を区別した対応が必要であり、とくに社会統合が問題になる前者に対する政策的対応が求められる。具体的には、以下の政策が重要である。

日系人の社会統合に要する財政負担については地方自治体に頼るだけでなく、国の財政支援を強化する。

日系人にまつわる諸問題の解決を円滑にするために、日本は送出し国との密接な協力関係を構築する。

《解説》

これまでも述べてきたことであるが、日系人労働者とその家族の就労と日本滞在に関する諸問題について行政上の体制をいかにつくるのかによって、外国人労働者受入れのあり方は大きく左右される。日系人については、既に、外国人集住都市会議を通じて、具体的な問題と、その処方箋になりうる考えが表明されている。

出入国管理を通じて好ましからざる外国人の日本入国を拒否できる国、求人に応募してきた労働者を採用しない、あるいは、雇用している労働者についても解雇することができる企業は、誰を自らのメンバーとするのかという点について、程度の差はあるが一定の選択ができる。しかし、地方自治体は、住民として新たに居住しようとする者を拒むことは許されない。必然的に、メンバーを選べない自治体に問題が集積する。

そこで、メンバーを選べない自治体に対して、定住カテゴリーで住む外国人の数に応じて社会統合にかかるコストを財政支援する必要がある。日系人の存在が地域の工場でのフレキシブルな生産活動を可能にし、もし、彼ら（彼女ら）がいなくなればその地域から工場が無くなるかもしれないことを考えれば、地域の産業を支える日系人の社会統合にかかるコストを財政支援することは許されると考えられる。しかし、問題は財源であり、海外では、対応策として外国人労働者を雇用する企業・事業所に人頭税のような税を課すという例がみられる。

日系人の定住化の進展に伴って、「永住」の在留資格を取得する者が急増している。しかし、「永住」の在留資格をとった者でも、出身国と日本を行ったり来たりしている者は少なくはなく、日本が期待するような「永住」資格の取得＝日本での永住の決意というわけではない。一定の人口規模になっている日系人については、子供の学校の問題、日本生まれの無国籍状態に置かれている子供の問題、在留資格上のステータスの問題などの日本国内における様々な問題点について、出身国政府と認識を共有し問題解決に向けて政策的な連携をはからねばならない。

第2章 外国人研修生・技能実習生

第1節 現状の整理

1. 入国管理等の受入れ政策

国は「技能移転を通じた国際貢献」の外国人受入れ政策として研修生・技能実習生制度を導入し、これを外国人労働者の受入れ制度とは認めていない。研修生制度は1960年代後半頃から、大企業により、海外の取引先や現地法人の職員に対する技術・技能研修が日本国内で「企業単独型」として行われてきた。その後、産業界の要請に応える形で1990年に中小企業でも活用できる「団体監理型」がスタートした。在留資格は「研修」で労働者扱いではなかった。1993年に一定水準以上の技術等を習得した研修生に、雇用関係の下でより実践的な技術・技能等を習得することを可能とする技能実習制度を新たに創設した。技能実習生は在留資格が「特定活動」になり、労働者扱いとなる。研修生・技能実習生ともに家族を帯同することは認められていない。

2. 研修生・技能実習生の状況

現在、研修生の年間受入れ人数はおよそ10万人になっており、そのうちおよそ半数が技能実習生に進んでいる。技能実習の期間は2年まで認められていることから、研修生と技能実習生を合わせると20万人弱の規模になっている。しかも研修生・技能実習生はともに右肩上がりが増加している。大半が中国人であることも、この制度の特徴である。

3. 発生している諸問題

制度上、研修生・技能実習生は研修先・技能実習先を選ぶことや移動することはできない（在留資格「特定活動」は住む場所と働く場所が特定されており、そこを離れることはできないとされている）。多くは地場の中小企業等で就労している。少ない失踪率は、受入れ団体や受入れ企業による厳しい管理の裏返しであり、また、低賃金の労働者として活用されていることもあって、人権上の問題が絶えず発生している。

第2節 これからの政策の方向

1. 政策の基本原則

《基本原則》

就労と人材育成（技術移転）をセットにした研修生・技能実習制度は、「働き、能力を開発し、キャリアを高める」、「安価な外国人労働者の使い捨てを回避する」受入れ制度として維持することが考えられる。その場合には、劣悪な労働条件等の問題があるので、その適正化のための制度改革を行う必要がある。

なお、本報告書で提案している新受入れシステムが導入されれば、研修生・技能実習生制度は廃止されることになる。したがって、以下の記述は、同制度を維持するさいに考えられねばならない政策の方向を示している。

《解説》

研修生・技能実習生制度は、急速な社会経済の変動に直面している産業に労働力を供給し、日本産業が構造変化にソフトランディングを果たすうえで大きな役割を担っている。しかし、研修生・技能実習生に対する需要のなかには、日本で経済活動を続けていくことのできなくなった産業や企業の生き残りのための需要が少なからずある。これを放置すれば、劣悪な労働条件の下で安価に働く労働力を求めるためだけの制度になり、本委員会が求める外国人と日本の間でWin = Winの関係を築くことはできない。この制度においてWin = Winの関係を築くということは、帰国を前提にしている以上、帰国者が技能を持ち帰り、それを活用して帰国後の生活設計ができるようにすることである。だからこそ、就労と人材育成（技術移転）をセットにしたうえで「働き、能力を開発し、キャリアを高める」、「安価な外国人労働者の使い捨てを回避する」受入れ制度として維持されなければならない。

2. 出入国管理

《政策の基本》

研修生であっても実務研修を伴う場合には、適切な労働条件を保障するために労働者として扱い労働関係法を適用する。就労のタイプであることを明確にするために在留資格の新設を行う。

研修・技能実習によって一定の技能水準（たとえば技能検定2級）に達していること、受入れ団体・企業が研修・技能実習を適正に実施している等の一定の要件を満たしてい

ることを条件にして最長2年間の再実習を認める。

《解説》

1年未満で帰国する研修生は、技能実習生に進む場合（つまり、滞在が1年以上になる場合）と異なり、どこまでが研修でどこからが実務研修であるのかを区別することが難しい。国の側でも、実務研修が含まれる部分には滞在期間の長短に限らず労働者として扱うことを求める報告が出ているが、現行の入管法のままでは対処することが難しい。1年未満の研修生であっても、実務研修を伴う場合には、研修生の保護のために労働関係法の適用を受けるものとし、労働条件の保障が行われるような在留資格を新設しなければならない。また、研修生・技能実習生制度が国際貢献であることに鑑み、制度の趣旨を理解した上で適正に活用している受入れ団体、受入れ企業には、研修生・技能実習生の能力開発が行われたことを適正に判断した上で、最長2年間の再実習を認める。

3. 受入れ・管理体制

《政策の基本》

悪質なブローカーを排除し、適正な訓練と労働条件を確保するために、受入れ団体の選別と受入れ団体の研修生・技能実習生に対する管理責任を強化する。

《解説》

外国から労働力を受入れる際には、ブローカー的な役割を果たす個人や組織を完全に排除することはできないし、むしろこうした人々の仲介なくして受入れることはできない。したがって研修生・技能実習生から暴利をむさぼる者を排除しつつ研修生・技能実習生の保護を図ることが重要であり、そのためには、受入れ団体を選別することが必要である。また、研修生・技能実習生に対する受入れ団体と受入れ企業の責任を明確化した上で、不正があった場合には両者に管理責任がかかるような管理体制をとる必要がある。国が受入れ団体や受入れ企業を監督する必要があることはもちろんだが、受入れ団体が受入れ企業をチェックし、受入れ企業もまた受入れ団体をチェックするような管理体制を考案する必要がある。

4. 研修・実習と雇用

《政策の基本》

労働法のもとでの法的保護と不法行為の取締りを強化するためにも、研修生・技能実習

生を雇用関係のもとで受入れることを基本とする。

研修・実習の適正化のための技能評価制度の改善と充実をはかる。

労働条件については、日本人との同等報酬を確保する。

受入れ人数が急増している、特定国からの受入れが多いことから、国内労働市場への影響を回避するなどのために、総量規制、国別割り当て等によって入国者数を管理することを検討する必要がある。

《解説》

研修生・技能実習生が労働力として活用されている現実に鑑み、研修生・技能実習生は雇用関係の下で受入れることを前提としなくてはならない。その上で制度の適正化とその政策評価を行うためには、研修生・技能実習生の能力を客観的に評価することができる技能評価制度の改善が図られなくてはならない。技能評価制度の改善は単に受入れ時点および日本滞在中の技能評価を行ううえで必要になるばかりか、帰国後の研修生・技能実習生がどのような仕事をしているのか等を検証していくうえでも必要なものである。

さらに技能実習生の賃金については、日本人との同等報酬要件が確保されなければならない。さもないと、単に安価な労働力を受入れているとの批判を免れない。また、日本人との同等報酬要件を達成できない産業・企業は構造的に競争力のない産業・企業であり、それを確認するうえでも日本人との同等報酬要件は必須である。また、近年の受入れ人数の急増をみると、総量規制や国別割り当て等の政策の必要性が迫ってきている。

5. 行政上の体制

《政策の基本》

制度の見直しに当たっては、関係省庁、地方自治体が一体となって取り組む。

制度の円滑な運営のために送出し国と密接な協力関係を構築する。

《解説》

研修生・技能実習生は、特定の地域・産業ではなくてはならない存在になっている。本委員会はいたずらに地域を混乱に陥れるようなことは望んでいない。関係省庁と地方自治体が一体となり、個別の地域・産業のあり方まで立ち返って制度の見直しを考える必要がある。また、制度の矛盾の根は国内だけでなく労働力の供給地である送出し国においても指摘されている。日本だけでは対応できない事柄が多く、送出し国政府との密接な協力関係なしに制度の適正な運用はありえない。

第3章 高度人材

第1節 現状の整理

1. 入国管理等の受入れ政策

外国人労働者の受入れに関し、日本政府が唯一積極的な姿勢を表明しているのが高度人材である。この姿勢は1989年の入管法改正にもあらわれており、各種在留資格とその活動範囲をこれまでよりも明確化している。これは日本に必要な高度人材を明確に定義した上で、活用しようとする試みといえよう。

しかし日本政府の意思とは裏腹に、その受入れは順調ではない。高度人材は各国が受入りたいと考えている人材であるため、その獲得のための国際競争が激しいからである。

2. 雇用・労働の状況

高度人材の雇用の現状をみてみよう。法務省の『登録外国人統計2006年度年報』によると、平成18年末現在で高度人材の雇用量は10万人強である。その主要な在留資格には「人文知識・国際業務」(5.7万人)、「技術」(3.5万人)、「企業内転勤」(1.4万人)の3つがある。また高度人材に対する需要は、技術者やIT人材を中心に急速に拡大している。

高度人材の出身地域をみると、「人文知識・国際業務」の約6割、「技術」の約9割、「企業内転勤」の約7割がアジア地域からの人材である。それぞれを詳しくみると、まず「人文知識・国際業務」は中国が38.2%でもっとも多く、これにアメリカが14.2%、韓国・朝鮮が10.3%、イギリスが8.0%、カナダが6.3%、オーストラリアが6.0%で続く。また「技術」は中国が50.2%と半数を占め、これに韓国・朝鮮が17.6%、インドが9.3%、フィリピンが4.5%で続く。最後に「企業内転勤」は中国が29.6%でもっとも多く、これに韓国・朝鮮が14.9%、アメリカが10.5%、インドが9.7%、イギリスが5.1%で続く。このように在留資格に関係なく、中国出身の高度人材の多いことがわかる。

ここで高度人材の主要な供給源となりうる留学生についてみてみよう。独立行政法人日本学生支援機構の『平成19年外国人留学生在籍状況調査』によれば、平成19年5月1日現在での留学生数は約11.8万人である。その内訳をみると、社会科学4.7万人、人文科学2.8万人と、この文科系の2分野で全体の6割強を占めている。これに対し、理学0.2万人、工学1.8万人と、理工系を専攻する留学生は少ない。出身国は中国が7.1万人と圧倒的に多く、全体の6割を占めている。これに続くのが韓国の1.7万人、台湾の0.5万人、ベトナム

ムの0.3万人、マレーシアの0.2万人であり、以上の5カ国で8割強を占めることになる。

しかしこれら留学生の中で、卒業後に日本で就職しているのは年間8,000人強であり（平成18年現在、法務省入国管理局資料による）、それを在留資格別にみると「人文知識・国際業務」や「技術」が多い。海外拠点の基幹的人材や海外ビジネスを担う人材を中心に留学生に対する需要が拡大していることを踏まえると、日本での就職者は増加傾向にはあるもののまだ不十分といわざるを得ない。

3. 発生している諸問題

(1) 政府の受入れ政策の側面

日本政府の「高度人材を積極的に受入れる」との方針もあって、入管政策からみた障壁は小さいといえる。しかし日本企業の雇用管理の実態が高度人材のニーズにマッチしていないため、せっかく高度人材を受入れても日本国内に定着しないという問題が起きている。この点で改善すべきことは多い。

また留学生についてみると、国内で就職する留学生が必ずしも多くないという問題がある。上述のように、約12万人の留学生に対して卒業後に日本国内で就職する者は約8,000人である。高度人材、または高度人材になりうる留学生を本来ならば日本国内で雇用し活用すべきだが、現状ではその実現にはほど遠い。この背景には、以下の二つの点がある。第一は日本の入管体制が産業界のニーズにあった人材獲得を阻害しているという点である。入管の外国人労働者の受入れに関する基本方針は、「大学での専攻あるいは語学能力を生かせる」ことである。他方、日本企業の採用管理の実態をみると、「専攻を重視した採用・活用」にはなっていない。このため留学生の就職先は語学能力が必要される職種、または専攻に合致した職種にとどまり、実態としては翻訳・通訳、「国際的な」販売・営業、技術となってしまう。つまり文科系の学生を中心に、現行の入管体制が産業界のニーズにあった人材獲得を阻害することとなっている。第二は文科系の留学生が増加している一方で、企業の求める人材が理工系に集中しているということであり、そのため、企業と留学生の間にミスマッチが生じている。

(2) 雇用の側面

現状をみると日本の産業界や企業では高度人材の活用が遅れており、このため彼ら（彼女ら）には「日本が魅力ある働く国ではない」「日本企業が魅力ある企業でない」と認識さ

れている。

高度人材の活用が遅れている背景には、第一に、企業が「日本語や日本の文化・商習慣」を理解する「日本人と同等の人材」を求めていることがある。つまり高度人材に対して高い専門性のみならず、日本のビジネス・パーソンと同じ行動や振る舞い、そしてマナーや価値観などを要求しているのである。高度人材はこのために「日本で働くこと＝窮屈なこと」と感じ、日本企業で働くことに魅力を感じていないのである。

第二の背景としては、日本的な雇用管理や仕事の進め方が高度人材に適していないことがある。たとえば賃金管理についてみると、日本では、賃金を仕事の価値にリンクして支払う企業はまだ少なく、年齢や学歴といった属人要素に重きを置く傾向にある。これを高度人材に適用すると、価値の高い仕事を担当しているにもかかわらず、それに見合った賃金を受け取っていないということが起きてしまう。他方、欧米のような仕事ベースの賃金制度では、価値の高い仕事を担当する高度人材は高い賃金が支払われることになる。この結果、高度人材が日本企業で働こうとするインセンティブは低下することになる。このように日本で一般的な雇用管理であっても、市場価値の高い仕事に従事する高度人材にはふさわしいとは限らないのである。

(3) 生活者としての側面

高度人材には一定水準の所得があること、学校や相談施設といった各種の社会インフラが整備されていること、社会保障制度に加入していることなどから、本人および帯同する家族に生活上の大きな問題は生じていない。ただし高度人材でも日本に定住する場合には、その家族も含めて、いかに日本語能力や日本文化・慣習を修得してもらうのかという課題は残されている。

第2節 これからの政策の方向

1. 政策の基本原則

《基本原則》

経済のグローバル化のなかで高度人材の国際的な獲得競争が激化している。そのなかで、わが国企業・産業の発展のためには外国人の高度人材の積極的な活用が不可欠であり、そのための条件整備を進める必要がある。

とくに、留学生を高度人材として活用することが重要である。

条件整備にあたっては、出入国・在留管理もさることながら、高度人材が魅力的と思える社会の構築（社会生活基盤の整備）や、外国人が能力を発揮しキャリアを高めることができる雇用管理の構築（企業の雇用管理体制の再構築）が必要である。

《解説》

先進国を中心に高度人材の獲得競争は激化しつつある。その背景には、以下の二つのことがある。高度人材は、高い専門能力をもって各国の企業や産業に大きな利益をもたらす。さらに、一定水準以上の学歴や所得を持つ外国人が多いため、高度人材の受入れに伴う社会統合上の問題が小さい。

しかし現状をみると、日本はこの高度人材の獲得競争に出遅れているといわざるを得ない。これは出入国管理や在留管理だけの問題ではなく、高度人材が日本に魅力を感じていないことも背景にある。いかに日本を魅力的な国として感じさせることができるか、が今後の重要な政策となる。この「日本の魅力を感じさせる」ことには大きく、社会的な側面（生活者としての側面）と雇用の側面（労働者としての側面）があり、それぞれについて整備を進める必要がある。

高度人材の獲得は海外から受入れるだけが唯一の方法ではない。現在国内に滞在し、ある程度の日本語能力を有する留学生をいかに活用するかも重要な方法である。しかし現状では留学生が日本で就職する比率は小さく、今後、国、企業ともに留学生を活用するための取組みを強化する必要がある。

2. 出入国管理と在留管理

《政策の基本》

高度人材の積極的な受入れ体制を今後とも維持すべきである。

出入国管理については、在留期間の延長、在留資格の範囲の拡大・柔軟化、企業内転動に必要な就労経験の短縮等の改善が必要である。

《解説》

前述の「政策の基本原則」に沿って、高度人材の積極的な受入れは今後とも継続すべきである。ただしこれは先進国に共通してみられる政策であり、高度人材の獲得は国際競争となっている。その中で日本へ多くの高度人材を呼び込むためには、日本の魅力を高める必要がある。それに関連して出入国管理や在留管理には改善すべき点が多く、具体的には在留期間の延長、在留資格の見直しやその範囲の柔軟化、企業内転動に必要な就労経験の

短縮などが必要である。

高度人材の受入れについては、異なる二つの意見がある。国内の既存労働力で十分まかなえるにもかかわらず高度人材を受入れることは、国内の雇用情勢を悪化させることにつながりかねないため市場テストが必要であるという意見と、高度人材は高い能力を持っているため市場テストなしに無条件に受入れるべきであり、それにより日本人の失業者がある程度増加してもやむを得ないという意見である。高度人材を確保できないことはわが国にとって大きな損失であるが、日本の雇用情勢が悪化することも問題であるので、「日本人の雇用にも配慮しつつ、高度人材を可能な限り受入れる」といった政策が必要であろう。

3. 労働と雇用

《政策の基本》

経営者は高度人材の活用とそのための環境整備のイニシアティブをとることが求められている。

高度人材の確保・定着と有効活用のためには、ダイバーシティ・マネジメントを推進する方向で仕事の進め方や雇用管理を変革し、処遇についても仕事についても高度人材を日本人と同等に扱うことが必要である。

また高度人材になりうる留学生に対しては、以下の2点が必要である。

(a) 産業界のニーズに合わせた留学生教育体制の構築

(b) 留学生に対する就職支援体制の強化

《解説》

高度人材を活用するためには、まずは、英語を用いたコミュニケーションを社内で徹底する、賃金の支払い基準を属人準拠から仕事・成果準拠に変えるなど、仕事の管理と雇用管理を変える必要がある。

そうした管理のもとで、外国人を日本人と同様に扱うことが必要である。「外国人だから特別」ではなく、「外国人も日本人も同じ社員」という考えである。採用に日本人枠と外国人枠がある、日本人と外国人で昇進スピードに差がある、あるいは昇進の天井が異なるようでは「外国人も日本人も同じ社員」からほど遠い。つまりダイバーシティ・マネジメントを徹底する必要がある。そのためには、さらに社内の意識改革を進めることとともに、経営者が積極的にイニシアティブをとることが極めて重要である。

また留学生に関する施策としては、第一に産業界のニーズにあわせた教育体制の構築が

必要である。具体的には、理工系の留学生を増加させる、文科系の留学生であっても専攻以外の分野での就職を可能にするといった、政策の転換が必要である。また留学生の教育内容をみると、大学、学部、専攻によってまちまちに行われているという現状にあるので、教育を戦略的、体系的に行うための体制を作ることも必要であろう。

第二に、留学生に対する就職支援の強化が求められている。採用経験がないために留学生を募集対象としない企業が多い、またどのように就職活動をすすめればよいのか戸惑っている留学生が多いというのが現状である。ハローワーク等の公共機関とともに大学においても、求人情報の提供、就職やキャリアの相談等を行う留学生のための機関を整備する必要がある。

4. 社会統合

《政策の基本》

高度人材にとって「魅力ある国」にするための社会生活基盤の整備が必要である。

《解説》

高度人材を日本に招くためには、「働くことへの魅力」とともに「生活することへの魅力」を高める必要がある。高度人材の場合、所得も低くなく、子供の教育機関も比較的整備されており、また社会保障制度にもきちんと加入していることから、他のタイプの外国人労働者ほど社会生活基盤の整備が喫緊の課題とはなっていない。

しかし高度人材には日本で長く活躍してもらうことを期待している以上、本人およびその家族が日本に定住することを想定しなければならない。したがって、彼ら（彼女ら）を対象にした日本語や日本文化を理解してもらうための社会統合政策が必要である。そのためには義務教育のみならず中等教育や高等教育においても、外国人の参加が可能な教育制度を再構築する必要がある。これにはカリキュラムのみならず、補習や補助教員の配置など、多岐にわたる内容が含まれることになる。この点については地方自治体のみならず、国の果たす役割は大きいといえる。「日本に行けば子供に高い水準の教育を受けさせることができる」ということは、高度人材をわが国に引きつけるための重要な魅力なのである。

また社会保障制度については、社会保障協定の締結国を増やす必要がある。高度人材には日本に定住することを期待するにしても、日本を離れる高度人材が社会保障の面で不利に扱われてはならない。高度人材の出身国と日本との間に社会保障協定が締結されていれば、高度人材にとって、日本で働くことの公的年金の面でのリスクはなくなる。これも日

本で働くことの魅力となりうる。社会保険庁によれば現在社会保障協定が発効している国は7カ国に過ぎず、また高度人材の主たる供給源であるアジア地域では韓国のみが締結国である。公的年金制度が完備されていない国との締結が難しいことは承知の上で、アジアを中心とした各国との早期の社会保障協定の締結が望まれる。

講師講演録

1. 入国管理の現状と課題

法務省入国管理局総務課長 高宅茂 氏

入国管理の現状と課題について説明する。まず、入管の業務、制度の現状を説明する。その後、入管法は昭和26年にポツダム政令として作られているが、その頃と状況が非常に変わっており、具体的に、どういった変化があり、どう対応してきたかについて説明する。その上で現在大きな問題となっている入国、在留それぞれの大きな課題について、研修・技能実習制度も含めて説明する。

1. 入国管理行政及び入国管理政策

(1) 入管の主要業務

入管の主要業務は、すべての人の出入国の公正な管理、外国人の在留の管理、外国人の退去強制、難民の認定、外国人登録である。出国命令制度は外国人の退去強制手続の一種である。つまり、すべての人の出入の管理と、日本にいる外国人の管理、何らかの違反があった人に国外に出てもらおう制度、国際協力としての難民認定制度、外国人は住民基本台帳の適用がないのでそれに代わる意義を有する制度としての外国人登録の5つが入管の主な仕事である。

(2) 入国管理政策の基本方針

どの官庁も同じだが、基本的政策があってそれを法令化し、許認可によって実施している。入国管理行政も基本的に同じ枠組みである。入管政策は基本的に外国人を円滑に入れるとともに、一方で、同時に入管の政策に合わない人や何らかの違反をした人には厳格に対処して退去してもらうことを基本方針としている。また労働者に関しては、単純労働者についてはまだ慎重に検討しなくてはならないが、専門的・技術的労働者については広く入れていくことを基本方針としている。こういった基本方針に基づいて、それを法的に表現しているのが現行の入管法である。

(3) 法的枠組み及び入国管理業務

出入国管理

入管法では、外国人受入れについて、在留資格という特別な制度を採用している。外国人が

日本において行うことができる活動を抽象的にあげて、その活動それぞれに在留資格という名称をつけている。その資格に当てはまる人を入れていくのが現在の入管法の建前である。先ほど述べた単純労働者は受入れないという政策は、ここに単純労働者の活動が含まれていないということで表現されている。典型的な例として「技術」という在留資格があるが、日本の企業と契約し、多くの場合雇用されて理科系の仕事をするものである。また「人文知識・国際業務」は、日本企業に雇われて、雇われる場合だけでなく範囲はもう少し広いが、文科系の仕事をするものである。その他、本邦において有する身分又は地位としての活動により受入れることもある。身分というと大げさだが、例えば日本人と結婚したり、日系人であるといった人たちがこの枠組みで入ってくる仕組みになっている。これが日本に入ってくる時の許可要件であり、こうした活動の範囲に含まれる活動をする場合に、外国人が入国を許可される。

外国人が日本に入る許可要件は4つある。ひとつは旅券・パスポート、ビザを持っていること。2番目は在留資格に該当する活動を行うこと。特定の在留資格の場合については、さらに法務省令で一定の基準を定めており、それに適合することである。3番目は在留期間が所定の期間に適合すること。それから4番目は上陸拒否事由に該当しないことである。上陸拒否事由とは、例えば外国で罪を犯したことがあるとか、日本で過去に国外退去処分になったことがあるとか、テロリストなどもふくまれるが、そうした人は上陸を拒否され、入国できない。単純にいうと先ほどの在留資格が積極要件で、上陸拒否事由は消極要件である。外国人は入管が示す以上の4つの要件に適合すれば必ず入国が許可される。よく自由裁量と誤解されるが、ここには自由裁量はない。ただし、後で述べる在留で自由裁量があるため混同されることがあるが、入国についてはこの要件に適合すれば入れる。

また、入管法では在留資格ごとに上陸するための基準を定めている。例えば、「技術」や「人文知識・国際業務」であれば、大卒又は10年以上の実務経験などの基準が定まっている。それらは法務省令で書かれており、その基準と在留資格で積極要件が明示されている。

なお、上陸だけが許可行為で、外国人の出国、日本人の出国や帰国は確認行為であり事実だけを確認するものである。外国人の出国で最近よく問題になるのは、罪を犯した人が国外に逃げていくといった事例であり、これは難しい問題であるが、逮捕状が出ているなどの手配があれば一定の期間出国を留保できる制度はある。

外国人がこれらの要件に適合して許可された場合、外国人の旅券に証印を押すことになっている。内容としては、上陸が許可されたこと、許可年月日、在留資格と在留期間が記載される。先ほど在留資格は許可要件であると説明したが、許可要件であると同時に許可を受けた後はその人の活動を制限する根拠となる。例えば、「短期滞在」は、観光、保養、スポーツ、業務連絡などを主な在留活動とする在留資格である。この許可要件に適合する場合、例えばビジネスで商談に来たということで許可を受けた場合、入管は許可する時に「短期滞在」という在留資格に該当すると認定して旅券に明示する。そうすると外国人はその範囲で活動ができ、逆にい

うとその範囲を超えると違反になる。「短期滞在」という例ではわかりにくいかもしれないが、例えば在留資格が「技術」で、日本の電機会社に雇われてコンピュータの仕事をするということに入ったとする。そうすると、旅券に「技術」という資格が表示されて、在留期間も表示され、その人は「技術」の範囲内で仕事ができる。転職そのものは制限していないが、技術という自然科学系の仕事から外れると違反になる。実際には、自然科学から文科系に移る事例はあまりないが、単純労働等に移れば違反で不法就労となる。

在留管理

入った人たちがどんな規制を受けるかについて説明する。基本的には入国時の在留資格、在留期間の条件の下で在留してもらうことになっているが、途中で状況が変わることがある。例えば、在留期間を超えてもっと長く日本に滞在したいということが出てくる。よく外国人がビザの延長と言うが、ビザは査証を意味し、外務省が発給しているものであり、本当は在留期間の延長である。「人文知識・国際業務」の在留資格で語学教師として入国し、在留期間が3年であったものが、3年を超えて在留を希望する場合は、在留期間の更新、延長が必要になる。また在留資格の変更は日本国内で事情が変わったということで、例えば日本人と結婚した場合には、身分による在留資格に変更することができる。働く関係で多いのは、留学生が大学を卒業して就職する場合であり、これも在留資格の変更が必要になる。「留学」は就労できない在留資格であるが、変更を受けることで就労できる在留資格に変わることができる。在留資格の取得とは、例えば日本で生まれた子供等上陸を経ないで在留する人や、特殊ではあるが日本国籍を離脱した人が受ける許可である。さらに永住許可がある。先ほど述べた在留資格にはすべて一定の在留期間があり、「外交」、「公用」はデュアリングミッションで任務にある期間であるが、永住は例外で、在留期間の制約を受けない（無期限）ことになっている。最近、永住についてはガイドラインを出すよう規制改革・民間開放推進会議の決定があつて、法務省ではどういった場合に永住許可が取れるかについてのガイドラインを示している。簡単にいえば、一定の期間、例えば10年間くらい日本に住んで、一定の要件に適合すれば許可になる。ただし、特別に貢献がある人にはもっと短い期間で許可を出す場合があるなど、細かく示しているので興味のある方は法務省のホームページを見ていただきたい。再入国許可は、日本に住んでいる外国人が一時的に海外渡航をして帰って来る場合に使う許可である。これは、親元に帰る学生もいれば、海外旅行をする人など色々なパターンがある。資格外活動許可は例外的なもので、在留資格の範囲外の活動をしようとする場合に取る許可である。しかしこれが大きな意味を持っており、留学生がアルバイトする際もこの許可の取得が必要となる。普通の場合は、一定の企業におけるこういった仕事と、業務内容を具体的に指定するが、留学生の場合は包括的に何時間以内で許可している。実際に街で中国人の留学生があちらこちらで働いているのを見た人も多いと思うが、留学生が一定の時間内でアルバイトをしている例が多い。資格外活動許可を

取得して就労が認められるアルバイトからは風俗営業等は除かれているがそれ以外の業種制限をしておらず、必ずしも専門的分野でなければいけないとはしていない。そのため、日本で実際に働いている人にはこの資格外活動許可で働いている人が相当数いるというのが実情である。その他、許可ではないが、本人が就労できる内容を証明する文書として就労資格証明書を発行している。外国人を雇う場合にこの人はこういう仕事ができるということがわかり易いように、本人が希望する場合に出す、一種のサービスの制度である。

退去強制制度

どの行政官庁も一定の政策を法令として表現し、それに従って許認可をしているのが通常であるが、許認可に違反した場合、通常は罰則で担保している。つまり、違反を処罰することで担保するわけである。ところが、入管行政の場合は若干例外的な制度を持っていて、それが退去強制制度である。これは、司法手続によらず、行政の手で違反を回復するものである。通常は許可違反があった場合、例えば無許可営業や無免許運転をすると逮捕される。もちろん入管の違反にも刑事罰はあるが、併せて入管職員が直接身柄を拘束し国外に退去させる制度がある。これは処罰と全く別の制度として設けられている。入管には大きく分けて入国警備官と入国審査官があり、入国警備官は公安職の職員であり、退去強制手続きの中心を担う。入管Gメンとか入管の摘発が時々テレビで放映されるが、そのほとんどが入国警備官の活躍を描いたものである。

入管法には退去強制事由が定められており、例えば一番多いのが期間を超えたオーバーステイと呼ばれるもので、その他、資格外活動による不法就労、刑罰法令に違反した場合や、不法入国などもある。そうした違反が発覚した場合、もちろん不法残留、資格外活動は罰則にもあるので警察も捕まえるが、大半の場合、警察が仮に捕まえても起訴をしていわゆる処罰をするよりは入管に渡してくる。違反が発覚すると、警察の捜査にあたる違反調査を入国警備官が行う。その上で収容する。いわゆる逮捕で身柄を拘束する。裁判官の令状によらず、入管の主任審査官が収容令書を出して収容する。それから違反審査として、入国審査官に引き渡して容疑があるかないかについて認定をし、退去強制するかどうかを決める。それに対し、口頭審理、法務大臣の裁決というアピールの手続きが設けられている。アピールの手続きをしないか、してもダメな場合は国外に送還される。

入管では不法滞在者を半減することを目標としているが、いまだに不法滞在者が相当数日本にいる。これが単に不法滞在だけではなく、外国人犯罪の温床にもなっているという指摘があって、今、不法滞在者対策を強化しているところである。不法滞在者の中心が不法残留者で、そういう人々を国外に送還している。

出国命令制度は、収容しないで簡単に出国させる制度と考えてもらえばよい。

難民認定制度

難民認定制度は日本に政治的迫害等から逃げて来る人たちを保護する制度である。現実には、真に政治的迫害等から逃げて来る人の他に難民という制度を使って滞在しようという悪用者もいるので難しい問題になっている。

外国人登録制度

外国人登録制度は、以前は特別永住者、いわゆる在日韓国・朝鮮人の方の指紋押捺問題で新聞紙面を賑わしたこともあった。外国人は日本に戸籍がなく、住民基本台帳も適用除外されている。そうした場合、その人たちの身分関係を政府が把握する、あるいは本人が身分を証明する制度として外国の旅券だけでは不便な場合がある。そこで外国人登録制度という外国人専用の制度を作って、これに身分関係や居住地など住民基本台帳等の対象となる事項などを登録してもらう。その際、外国人登録証明書を渡して身分証明書としてもらう。外国人にはこれを常時携帯してもらって、一定の公務員の提示要求があれば提示してもらい、あるいは本人が就職等で証明する際にも使ってもらう。以前は指紋を採取していたが、現在は取っていない。

外国人登録制度は、現時点で、外国人の居住関係や身分関係を明確にし、証明する唯一の制度であり、政府側としても、また本人の生活面においても、例えば納税する、社会保険に入るためにもしっかりしなくてはいけない。今これは入管関係で大きな課題として色々なところから指摘を受けているところである。

(4) 入管の職員及び機構

入管には入国審査官、入国警備官のほか、法務事務官がいる。入国審査官は平成18年度で1,494人おり、毎年若干ずつ増えている。入国警備官は1,367人である。

組織としては、法務省の中に内部部局として入国管理局がある。法務省では出先機関が局でかなり違って、よく皆さんが目にすると思われる法務局は民事関係の部局で、例えば人権や登記の仕事をするところであるが、入国管理関係は全く別の組織を持っている。全国に8箇所の入国管理局を持っており、その下に支局・出張所がある。その他、退去強制の関係で身柄を確保する場所として、3つのセンターを持っている。地方入国管理局では、空港、海港の出入国審査業務や在留関係の業務を行っている。

2. 入国管理行政を取り巻く状況の変化

(1) 国際間の人的交流の活発化

先ほど説明したとおり、入管法は昭和26年にポツダム政令として成立したものである。その時の日本の状況は、観光客が来るとしてもごくわずかであり、飛行機もそれほど発達してい

なかった。技術指導に来る人が何人かいるといった程度の状況であった。それがこの数10年間に大きく変化している。

まず、輸送手段が根本的に変化している。当時は船が主で、飛行機は少なく、かつ、今と比べて小型のものであった。それが飛行機も大型化し、入国も海港から空港に移ってきた。しかも大量輸送が行われるようになった。

外国人入国者の推移を見ると、昭和59年で200万人台であったのが平成18年では800万人台となり、4倍の増加となっている。日本人出国者も昭和59年の460万人台から1,700万人台となり、右肩上がりが増えてきている。一時的に減っているのは、例えば9.11テロやSARSの影響等によるものと考えられるが、基本的には入国者も出国者もどんどん増えている。これはまさに輸送手段の発達によるものである。これを昭和26年から見ると全く違った数字の状況になるであろう(図表1)。

また、文化交流もどんどん活発化している。例えば昭和20年代に日本に学びに来る人は限られていたであろうが、大学等への留学生がどんどん増加している。あるいは日本語を学びに来るため、日本語学校も増えている。

企業活動も国際化してくる。まずは国際取引が増え、それに伴いビジネスマンの往来が激しくなる。さらに企業の形態そのものが最近変化してきている。企業の分社化、多国籍化が進む。先ほど説明した在留資格の「技術」については、「本邦の公私の機関との契約に基づいて」という法律上の表現をしている。「本邦の公私の機関」は日本企業と置き換えておおよそ良いが、日本の企業とはそもそも何なのかが問題になってきている。つまり多国籍企業が出現したことで、「本邦の公私の機関」という法律上の表現で言えるのかどうかという問題が起きてきている。これは我々の課題である。もちろん短期間の出張でやってくる外国のビジネスマンも増えている。

国際結婚も増加している。日系人はブラジル人やペルー人などで外国に移民された人の子孫が多いが、国際結婚が増えると日系人は増えていく。日系人について問題も出てきている。

最後に少子高齢化の問題として、日本の人口が減少に向かっている中、その対応として外国人労働力をどうするのかという問題も起きてきている。

こういったことが入管行政を取り巻く大きな変化として生じている。これに対して、入管は何回かの法改正、最近は毎年のように法改正をしている。大きな法改正としては、昭和56年頃に輸送手段の変化に伴う改正等を行っている。平成元年には外国人労働者の問題に対応する改正を行った。先ほど説明した、単純労働者は基本的に入れない、専門的技術者は広く入れるという政策は、平成元年の法改正の背景となったものである。在留資格もその時に現在の形に整備された。その後、研修・技能実習制度の拡充も行ってきた。今、さらに、先ほど述べたような大きな社会的変動が起きている。特に企業活動の国際化の動きが最近顕著になってきた。そこで、短期出張のビジネスマンの問題や、企業が多国籍化した場合に労働者が日本の労働者

なのか外国の労働者なのかの問題まで生じてきている。例えば、在留資格の「技術」に関しては、本邦の公私の機関の問題以外にも、契約形態も雇用以外に派遣労働など色々な形態が出てきている。また、許可基準では大卒としているが、実際、企業の職員養成過程で大学の理科系、文科系卒業者をそのまま理科系、文科系では使わないといった現状もある。そうしたことにどう対応していくのかという問題がある。特にIT技術者は仕事そのものが理科系、文科系の区分すら不明確である。例えば語学のソフトを作る場合理科系の仕事なのか文科系の仕事なのかという問題も生じてくる。

(2) 不法滞在者問題等

こうした国際交流の活発化を正の面とすると、負の面も生じてきている。例えば輸送手段が発達して容易に来られるようになると、観光客を装った不法就労目的の人が日本に入ってくる。あるいは留学や日本語を学ぶという名目で日本に働きに来る。働くこと自体は悪いことではないが、日本政府は現時点では専門的技術者を入れて単純労働者は入れないという政策を採っているため、その政策を実現するという観点からみると、他の名目で入ってきて単純労働をしたのでは政策を維持できない。政策そのものについては検討していく必要があるとしても、現時点での政策とそれに基づく法律が作られているのでそれは守られなければならない。特に昭和60年代から平成の初め頃にかけて、かなりの数の人が日本語学習を名目として入国し実際には就労しているという問題が生じた。企業活動の国際化も、企業活動の円滑な遂行は重要だが、やはりそれを名目として入ってくる人が出てくる。例えば、ベンチャー企業は歓迎されるものだが、ベンチャー企業と偽って単純労働をしようという人が入ってくる。あるいはビジネスマンの出張という名目で入って日本の工場で働き、入国後90日で入れ替わって実際には労働者として働いているケースもある。国際結婚も偽装婚が出てくる。このように色々な悪用問題が出てきている。そうした人はいったん入ったとしてもそのまま続けて許可を得ることは難しいので、在留期間を超えて許可を得ていない不法残留者がだんだん増える状況にもなる。この他コンテナ船に隠れて入ってくるような不法入国者もあり、不法滞在者が非常に増えている。

不法残留者は平成14年でも約22万人いた。これがどんどん減っているが、これは政府として不法滞在者対策を強化し不法残留者を半減するという政策を採っているからである。この背景には不法残留者による外国人犯罪という問題がある。外国人入国者、外国人登録者の増加とともに、最近外国人犯罪の検挙人員も増えている。そのうち不法滞在者の割合も高く、不法滞在者が外国人犯罪の温床になっているのではないかという指摘もある。政府で行動計画を立て、外国人犯罪を減らすべくまた、その前提として不法滞在者を減らして半減するという政策が取られている。具体的には平成16年から5年間で半減するという計画である。平成16年の不法滞在者は約25万人と推定している。不法滞在者は不法残留者を中核として不法入国者等

を加えた数で、不法残留者が約22万人おり、その他不法入国者等が3万人程度はいるであろうという推定から出している。それを平成21年1月1日には半分にしたいという政府挙げての政策を行っている。不法滞在者は減ってはいるが、平成18年1月1日現在で不法残留者が19万3,745人いて、これに不法入国者等を加えると20数万人という数になる。非常に頭の痛い問題である（図表2）。

加えて不法滞在の防止を進めていくと、入る側としては経済格差があるのでどうしても日本に入りたくて手段を選ばなくなる。しかし、個人では難しいので、犯罪組織、ブローカー組織が付いてくる。そうすると、そうして入った人に犯罪が広がってくる可能性がある。犯罪組織の拡大の防止、摘発という観点からも不法滞在対策を進めていかなければいけない。

（3）外国人登録者数の推移

おおまかに言うと90日以上日本にいる外国人は外国人登録をしてもらう。入国者数をフローとすると、ストックにあたる日本における外国人数を表すのが外国人登録者数になる。国籍（出身地）別外国人登録者数の推移を見ると、総数は平成8年で約141万人台だったのが、平成17年末で約201万人台にまで増えている。さらに注目すべきは韓国・朝鮮の比率が減って、中国などが増えていることである。また、国籍（出身地）別で韓国・朝鮮の人も中味が変わってきている。もともと日本に住む外国人は特別永住者であるいわゆる在日韓国・朝鮮・台湾人の方が多かったのだが、その比率が下がってきている。在留資格別でみると、平成17年末で総数約201万人のうち、特別永住者約45万人を含めた永住者は約80万人で、特別永住者以外の一般永住者が約35万人もいる。永住者の数はかなり多いといえる。定住者は26万5,639人、日本人の配偶者等も25万9,656人である。留学生は12万9,568人、家族滞在も8万6,055人に達する。これに対して、普通の働く外国人である、技術や企業内転勤などの人数は、それぞれ2万9,044人、1万1,977人といった程度である。現時点で日本にいる外国人は、日本人の配偶者等も含めて定住者系の人たちが非常に多い。一般永住者、定住者、日本人の配偶者等などで半分近くを占める。身分又は地位に基づく在留資格での在留者は、期間に制限はあっても働く分野には制限がない。日系人が色々なところで働いているのはそういう事情からである。その結果、単純労働を含めて完全にフリーに働ける定住系の人たちが、特別永住者を除いても90万人近くになる。純粹ないわゆる外国人労働者の受入れという形で入ってくる専門的技術・技能・知識を有する人は、人文知識・国際業務の約5.5万人、技術の約2.9万人等を合わせてもそれほど多い人数にはならない。現状の日本では、そういった専門的技術者等で入っている人よりも身分関係で入ってあらゆる職種に就ける人が意外と多くなっている（図表3,4）。

3. 今後の課題

(1) 入国管理制度

入国管理制度については、在留資格制度が整備されており、また平成18年の法改正によりテロの未然防止等を目的として指紋、写真その他の個人識別情報の提供を義務とするなど、色々な制度がある程度整備されている。今後の課題としては、高度人材の問題や、研修・技能実習制度の問題が受入れの範囲という意味では大きなものである。

高度人材は現状でも受入れの範囲としては入っているが、さらに優遇措置が取れるのかどうか課題になってくる。平成18年の入管法の改正で、高度人材の在留期間について通常3年が限度なのに対して5年にすることも可能な措置を採っている。これは特区で始まった措置であるが、高度人材を規定していて、外国人研究者とIT技術者の2つの分野については3年より長い5年を認めるものである。あるいは、「投資・経営」という在留資格があって、投資、経営者の在留資格と働く労働者の在留資格が分かれていて、労働者が投資・経営の活動を行うこととなる場合は資格変更を受けなくてはならない。また、ある会社に勤めながら、別の会社を経営するような兼業の場合、どちらかを主として、他方については資格外活動許可を取らなくてはならない。しかしこの高度人材については、研究者が自分の研究成果を活かして行う経営活動については許可なくして行うことを認める。IT技術者も経営者になっても資格変更を求めないという形で、範囲も若干広げ、在留期間も優遇する措置を取った。ただしこれは研究者とIT技術者の分野に限っているので、広げる分野があるかどうかは要望を受けて今後検討していく課題である。

研修・技能実習制度について、第3次出入国管理基本計画では、適正化を図るとともに充実させていくことになっているが、この制度は、当初から海外技術協力ということで始めている。もっと細かくいうと、基本的に外国の労働者が日本に一定期間来て技術を学んでもらう制度である。それによって海外の技術者を養成し、海外に技術貢献してもらうことが制度の基本的目的である。そのために入管法の原則的要件でいうと、海外に現地法人を持っている企業、あるいは海外に取引先を持っている企業等がその職員である外国人労働者を日本に呼んで研修させるのが基本的形態である。その後、平成元年に議論があって、中小企業向け制度ができている。これは一定の非営利団体、商工会議所、商工会、中小企業団体、公益法人などが責任主体となって海外への技術移転のための研修事業をおこしてもらう。そしてその傘下の企業で一定の研修を行う。その場合には現地法人、取引先には限らないで受入れを認める制度を平成2年に作った。その後、今の研修はあくまでも研修で日本では労働者ではないという建前をとっているが、日本でも労働しながら、つまり給料をもらいながら研修できる技能実習制度が平成5年頃にできて現在に至っている。問題としては、建前といわれるかもしれないが技術協力から離れて、研修生を単純労働者として使ってしまう。単純労働者として使う過程で、例えば低賃金、あるいは劣悪な環境が起きているという事実である。その場合、入管局は不正行為ということ

で不正行為認定を行った受入れ機関の受入れ等を一定期間停止させているが、そうしたことが増えている現状にある。これを踏まえて、規制改革・民間開放推進会議から3つの課題について入管局等に対応が求められている。ひとつは研修生の法的保護を強化することである。研修は労働ではなく、建前でいえば外国で給料をもらっている労働者が日本で一時的に勉強するだけであり、いわゆる在外生活に伴う実費弁償で十分だという発想にたっているため、研修手当はそれほど高くは認めていない。それが逆に低賃金労働に繋がっている、あるいは給料ではないので労働法令の規制を受けていないということで、そうした面で実務研修中の保護を何か考えるよう求められている。また技能実習は入国では認めないこともあって特殊な資格になっており、その点も整備を求められている。あるいは研修・技能実習制度について入管局や厚生労働省が色々な指針等を出しているが、そうした指針を政省令に格上げして明確化するよう求められ、閣議決定されている。現在検討しているところである。

(2) 在留管理制度

今一番大きな問題になっているのは、在留管理制度と生活者としての外国人の問題である。普通の在留資格の場合、例えば技術者で日本の電機会社に就職するという事で「技術」の在留資格で入ってもその後転職できる。日本に入って就職する時は低賃金労働防止を目的として日本人と同一の賃金という規制があるが、転職後にその規制がかかるかという点で難しい。また日系人など身分関係に基づいて入る人は、入った後の生活は規制されていない。現行の入管法令では基本的に在留期間は3年で、その3年ごとに一定の在留管理はしているものの、その中間における管理はあまりなされていない。その間に失業する労働者が出てきたらどうするか。そうした人たちが例えば不法就労を行う可能性もあるという指摘がある。また、外国人登録制度で居住地を把握できることになっているが、外国人からみた場合、入管で許可を受けた後に登録することの意味がわからないというのが実情である。各国すべてに日本の戸籍や住民基本台帳のような制度があるわけでもなく、あまり慣れていない外国人は許可を受けた後の登録はどうでもいいと放っておく人が結構いる。そうすると実際どこに住んで何をしているのか全く分からない状態になる。これを改善しなくてはならない。

(3) 生活者としての外国人

今、国の管理の側から説明したが、生活者としての外国人の面からもそれは問題である。生活している外国人が、例えば病気になって医者にかかった時、社会保険に入っていないと医療費が払えないという問題が起きる。また長く生活した場合でも年金がもらえないという問題も起きる。その他、納税や学校の問題も起きる。日本人も生活していく上で社会にかかわっていくが、その社会とのかかわりで住民基本台帳は大きな役割を果たしている。これに相当する外国人登録制度が完全な正確性を維持していないと、生活面でもサービスを提供することができ

なくなる。つまり、地方自治体を中心とした行政サービスを受けられなくなってしまう。働く面からも失業して、中には治安問題に発展するケースもある。しかし、治安面からも生活面からも外国人がどこで何をしているかはっきりわからないとどうしようもない。正確な在留管理制度を作ることが今政府の大きな課題となっている。自民党政務調査会の提言、規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申、「生活者としての外国人」に関する総合的対応策、すべてがそうしたことを指摘している。現在入管では、これについて法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会に在留管理の専門部会を設けて検討を開始している。

また、内閣においても検討している。現状の問題点として、外国人の在留管理あるいは外国人がどこにいるかの把握が入管法と外国人登録法の二重になっており、事務としても無駄であるというだけでなく、外国人からもわかりにくい、かつ、住所等を把握している外国人登録法は守られない場合も多いと言われている。また在留管理は点の管理、つまり許可ごとに限られていて、その間の状況の把握や増えている永住者のような在留期間のない人の状況把握がしっかり行われていない状況にある。一番大きな問題は在留外国人の居住・就労の実態が十分に把握されていないことである。それにより、治安面だけでなく外国人を含む住民に対する行政サービスの担い手である市町村等の行政にも支障を来している。またその結果、子供の非行等犯罪の背景となる要因も生じておりこれらに対処する観点からも正確な情報把握が重要だということが政府の今の一番大きな課題である。

これに対し、今後の検討方向としてはまず新たな仕組みを作っていくべきである。簡単に言うと、外国人登録は基本的に上陸許可を経ないで住むようになった在日韓国・朝鮮・台湾の方を主たる対象にして作られた制度という経緯もあるので、入管法により上陸許可を受けて在留するようになった外国人については、入管で一元的に管理してはどうかということである。また、市区町村との関係については、仮に外国人登録の対象から外すと市区町村に情報が行かなくなるので、入管から市区町村に情報を提供し市区町村でもしっかり把握できるようにようにして、行政面でも遺漏ないようにするべきである。3番目として、外国人の場合、日本人についての住民基本台帳よりインセンティブが働きにくい面があって、例えば、すぐ帰国するなどあまり日本の年金に関心がない方もいるので、本人だけに届けさせるのではなく、雇っている会社、学校等からも協力を受けるべきであると言われている。厚生労働省が今任意で行っている外国人雇用状況報告や、入管が学校に任意で求めていることを制度化してはどうかということである。4番目は、行政機関相互で情報を共有化すべきである。個人情報保護の問題はあるが、全体としての情報共有をして、より良い行政を行っていくべきである。これらが今現実の課題として大きく求められている。

自民党が提言した新たな入国管理施策は不法滞在者の半減をめざしてということで、治安の観点から今説明したような在留管理を強化すべく、外国人の在留情報システムの確立が提言されている。これは自由民主党政務調査会の提言である。規制改革・民間開放の推進に関する第

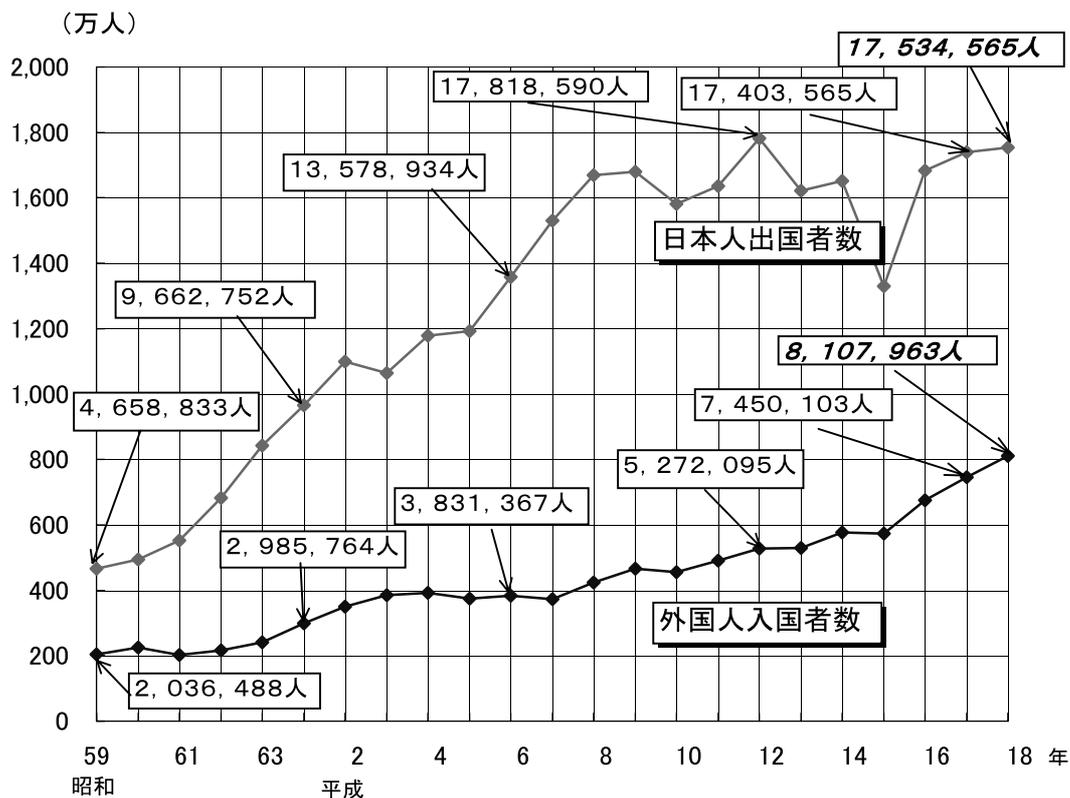
3次答申でも、「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」がうたわれている。これについては政府として尊重するという閣議決定もなされている。これは今後、規制改革・民間開放推進3ヵ年計画に盛り込まれることになる。ここでは期限も切られていて、平成21年通常国会までに関係法案を提出ということで、政府として作業を進めている。ちなみに研修・技能実習制度に係る法令の整備もうたわれていて、先ほど説明した内容が書かれている。これも法令問題は平成21年通常国会までに関係法案提出となっている。その他、高度人材についても書かれていて、高度人材の在留期間の見直しも平成21年通常国会までとなっている。こうして期限付きで答申がなされおり、今政府で検討を進めている。

さらに外国人労働者問題関係省庁連絡会議で、「生活者としての外国人」に関する総合的対応策が取りまとめられ、ここでも在留管理のチェックをしっかりと行うことが書かれている。

(4) EPA交渉

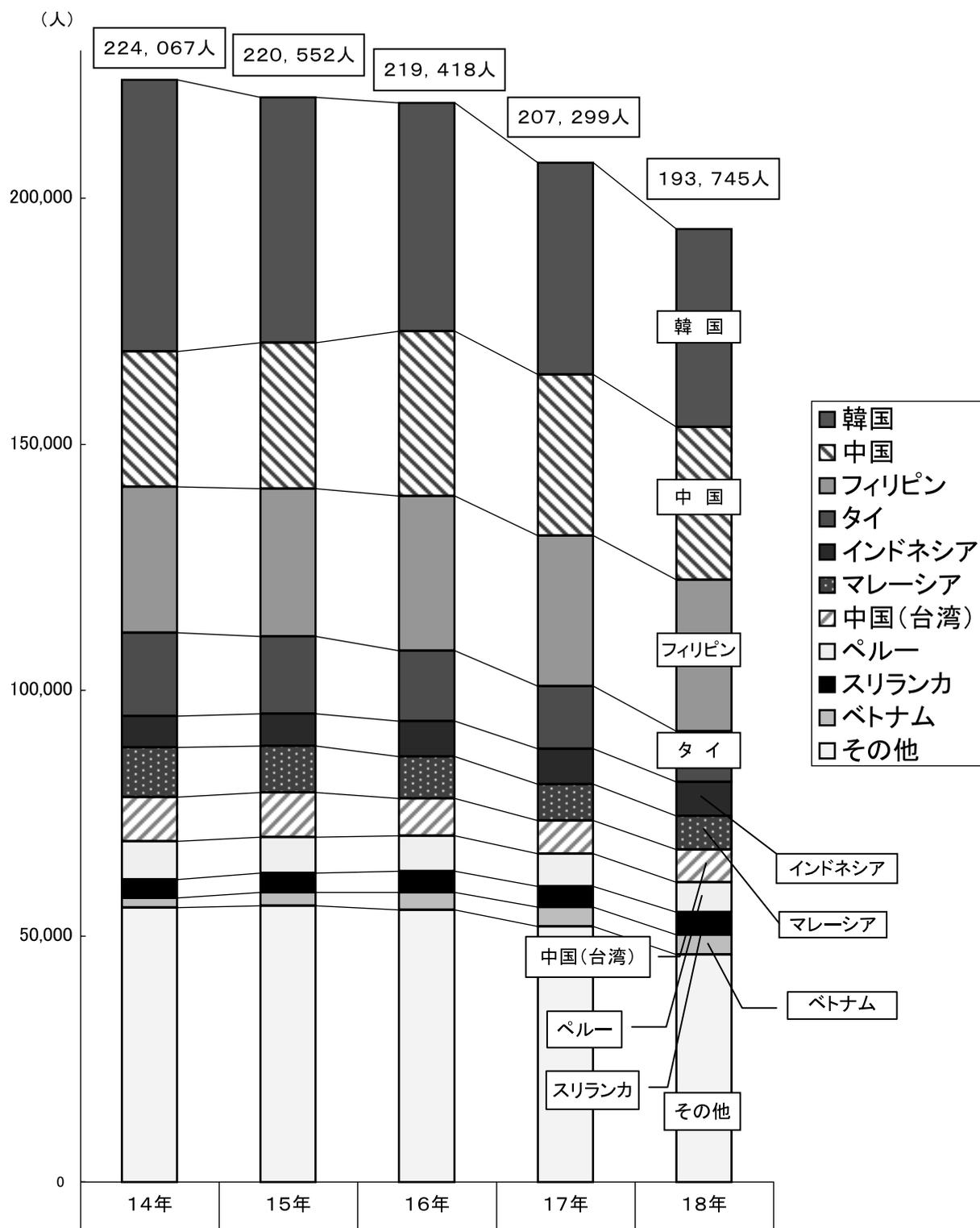
EPA交渉において人の移動の問題が触れられている。その中で看護・介護の問題は特にフィリピンとの関係で今話題になっている。フィリピンの上院の承認が遅れているので時期的には若干遅れると思う。タイとも大筋合意している。人の移動について、当初のEPA交渉ではビジネスマンの問題が中心であったが、最近では看護・介護分野の労働者を入れる枠組みを作ることが取り上げられている。フィリピンとは当初の2年間で1,000人受入れることが決まっている。看護・介護について、看護師は既に在留資格の「医療」に入っているが、資格を取る前に入国して日本で資格を取る。また介護はこれまで入っていなかった分野であるが、日本に来て一定の研修を受けた上で所定の資格を取って日本で労働者として働いてもらう。そうした仕組みをフィリピンとの間で協定に署名しており、タイとも看護はないが介護福祉士についてが大筋合意に含まれている。他の国とも要望のあるところとは徐々に交渉していくこととなると思う。これは二国間の話ではあるが、今までとは若干違った観点からの労働者の受入れが今後行われていくことになる。看護・介護は少子高齢化の人口問題にも関係する。大きな議論としては、しばらく前までは外国人労働者という観点が強かった外国人問題が最近では移民とは表現しなくても移民問題の観点から発言されることが増えてきている。その背景としては少子高齢化で日本の人口が減少していく中で、外国人労働者だけでなく「外国人」をどうするかが大きな課題になっているということがある。高齢化すると当然看護・介護が大きな問題になってくるといって、全体として大きく議論されている。それがEPA交渉では各国別にも徐々に議論されつつある。

(図表1) 外国人入国者数・日本人出国者数の推移



	外国人入国者数			指数	対前年 増減率 (%)	日本人出国者数		
	外国人 入国者数	うち 新規入国者数	うち 再入国者数			指数	対前年 増減率 (%)	
昭和59年	2,036,488	1,783,689	252,799	100	0.0	4,658,833	100	0.0
60	2,259,894	1,987,905	271,989	111	11.0	4,948,366	106	6.2
61	2,021,450	1,710,450	311,000	99	-10.6	5,516,193	118	11.5
62	2,161,275	1,787,074	374,201	106	6.9	6,829,338	147	23.8
63	2,414,447	1,960,320	454,127	119	11.7	8,426,867	181	23.4
平成元年	2,985,764	2,455,776	529,988	147	23.7	9,662,752	207	14.7
2	3,504,470	2,927,578	576,892	172	17.4	10,997,431	236	13.8
3	3,855,952	3,237,874	618,078	189	10.0	10,633,777	228	-3.3
4	3,926,347	3,251,753	674,594	193	1.8	11,790,699	253	10.9
5	3,747,157	3,040,719	706,438	184	-4.6	11,933,620	256	1.2
6	3,831,367	3,091,581	739,786	188	2.2	13,578,934	291	13.8
7	3,732,450	2,934,428	798,022	183	-2.6	15,298,125	328	12.7
8	4,244,529	3,410,026	834,503	208	13.7	16,694,769	358	9.1
9	4,669,514	3,809,679	859,835	229	10.0	16,802,750	361	0.6
10	4,556,845	3,667,813	889,032	224	-2.4	15,806,218	339	-5.9
11	4,901,317	3,959,621	941,696	241	7.6	16,357,572	351	3.5
12	5,272,095	4,256,403	1,015,692	259	7.6	17,818,590	382	8.9
13	5,286,310	4,229,257	1,057,053	260	0.3	16,215,657	348	-9.0
14	5,771,975	4,646,240	1,125,735	283	9.2	16,522,804	355	1.9
15	5,727,240	4,633,892	1,093,348	281	-0.8	13,296,330	285	-19.5
16	6,756,830	5,508,926	1,247,904	332	18.0	16,831,112	361	26.6
17	7,450,103	6,120,709	1,329,394	366	10.3	17,403,565	374	3.4
18	8,107,963	6,733,585	1,374,378	398	8.8	17,534,565	376	0.8

(図表2) 国籍（出身地）別 不法残留者数の推移

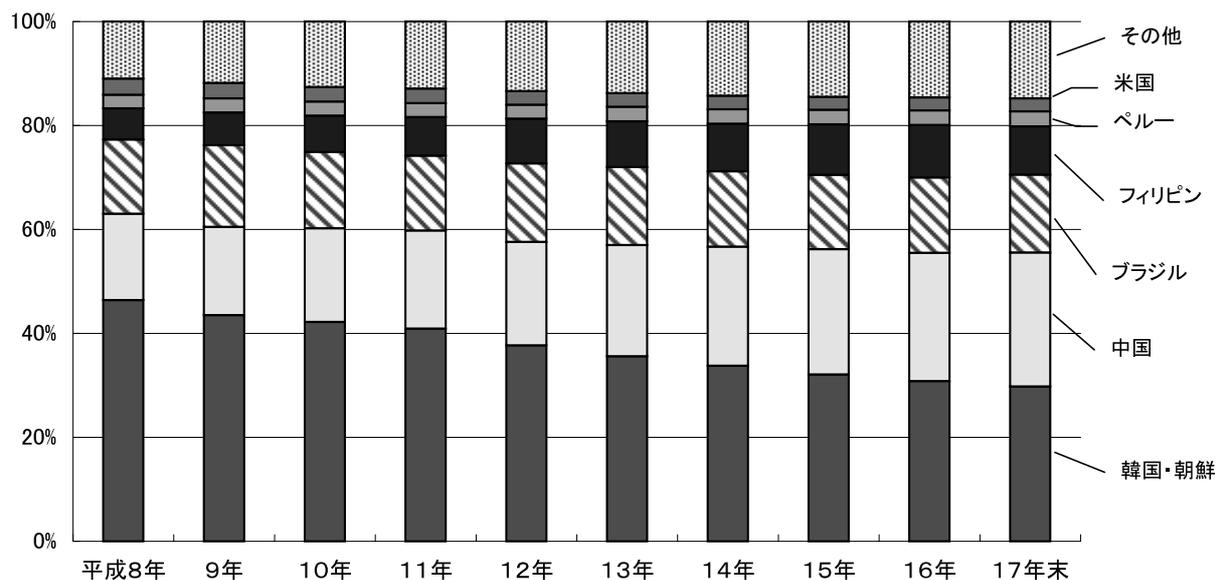


(図表3) 国籍（出身地）別外国人登録者数の推移

(各年末現在)

国籍 (出身地)	平成8年 (1996)	平成9年 (1997)	平成10年 (1998)	平成11年 (1999)	平成12年 (2000)	平成13年 (2001)	平成14年 (2002)	平成15年 (2003)	平成16年 (2004)	平成17年 (2005)
総数	1,415,136	1,482,707	1,512,116	1,556,113	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555
韓国・朝鮮	657,159	645,373	638,828	636,548	635,269	632,405	625,422	613,791	607,419	598,687
構成比 (%)	46.4	43.5	42.2	40.9	37.7	35.6	33.8	32.1	30.8	29.8
中国	234,264	252,164	272,230	294,201	335,575	381,225	424,282	462,396	487,570	519,561
構成比 (%)	16.6	17.0	18.0	18.9	19.9	21.4	22.9	24.1	24.7	25.8
ブラジル	201,795	233,254	222,217	224,299	254,394	265,962	268,332	274,700	286,557	302,080
構成比 (%)	14.3	15.7	14.7	14.4	15.1	15.0	14.5	14.3	14.5	15.0
フィリピン	84,509	93,265	105,308	115,685	144,871	156,667	169,359	185,237	199,394	187,261
構成比 (%)	6.0	6.3	7.0	7.4	8.6	8.8	9.1	9.7	10.1	9.3
ペルー	37,099	40,394	41,317	42,773	46,171	50,052	51,772	53,649	55,750	57,728
構成比 (%)	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9
米国	44,168	43,690	42,774	42,802	44,856	46,244	47,970	47,836	48,844	49,390
構成比 (%)	3.1	3.0	2.8	2.8	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5
その他	156,142	174,567	189,442	199,805	225,308	245,907	264,621	277,421	288,213	296,848
構成比 (%)	11.0	11.8	12.6	12.9	13.4	13.8	14.3	14.5	14.6	14.8

国籍（出身地）別構成比の推移

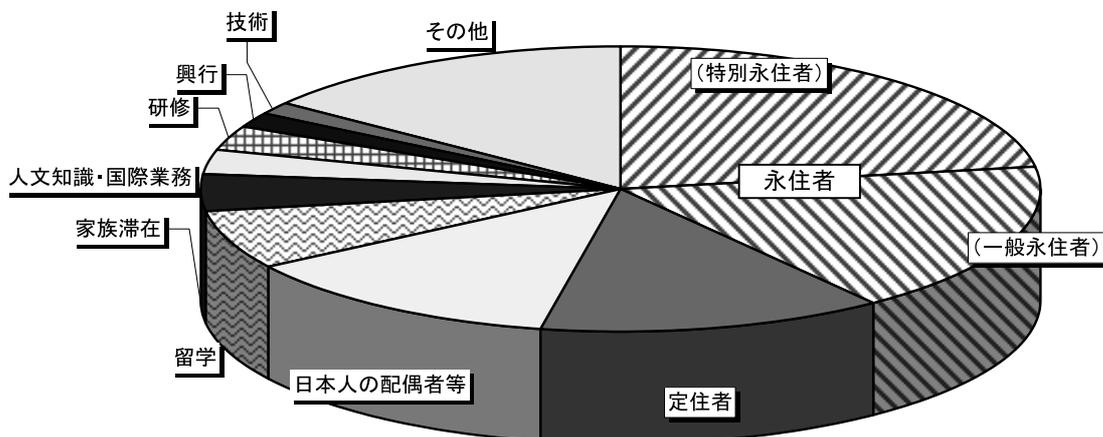


(図表4) 在留資格別外国人登録者数の推移

(各年末現在)

在留資格	平成13年 (2001)	平成14年 (2002)	平成15年 (2003)	平成16年 (2004)	平成17年 (2005)	構成比 (%)	対前年末 増減率(%)
総数	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	100.0	1.9
永住者	684,853	713,775	742,963	778,583	801,713	39.9	3.0
うち一般永住者	184,071	223,875	267,011	312,964	349,804	17.4	11.8
特別永住者	500,782	489,900	475,952	465,619	451,909	22.5	-2.9
非永住者	1,093,609	1,137,983	1,172,067	1,195,164	1,209,842	60.1	1.2
うち定住者	244,460	243,451	245,147	250,734	265,639	13.2	5.9
日本人の配偶者等	280,436	271,719	262,778	257,292	259,656	12.9	0.9
留学	93,614	110,415	125,597	129,873	129,568	6.4	-0.2
家族滞在	78,847	83,075	81,535	81,919	86,055	4.3	5.0
人文知識・国際業務	40,861	44,496	44,943	47,682	55,276	2.7	15.9
研修	38,169	39,067	44,464	54,317	54,107	2.7	-0.4
興行	55,461	58,359	64,642	64,742	36,376	1.8	-43.8
技術	19,439	20,717	20,807	23,210	29,044	1.4	25.1
就学	41,766	47,198	50,473	43,208	28,147	1.4	-34.9
技能	11,927	12,522	12,583	13,373	15,112	0.8	13.0
企業内転勤	9,913	10,923	10,605	10,993	11,977	0.6	9.0
永住者の配偶者等	7,047	7,576	8,519	9,417	11,066	0.6	17.5
教育	9,068	9,715	9,390	9,393	9,449	0.5	0.6
教授	7,196	7,751	8,037	8,153	8,406	0.4	3.1
その他	155,405	170,999	182,547	190,858	209,964	10.4	10.0

平成17年末現在における在留資格別の割合



(2007年3月15日ご講演)

2. 動き出した外国人政策の改革と外国人雇用の課題

関西学院大学経済学部教授 井口泰氏

私は、兵庫県西宮市にある関西学院大学経済学部で労働経済学と人の移動を専門に研究している。まずは、最近の私の活動からご紹介したい。ひとつは少子経済研究センターでの活動で、7名くらいの小さな研究センターであるが、少子化のメカニズムや対策から女性、高齢者、あるいは若年層の問題と合わせて、外国人政策まで幅広く議論している。少子経済といっても、いわゆる合計特殊出生率、ひとりの女性が一生のうちに出生する子どもの人数の推定値が2.07人を下回った国や地域の経済をすべて少子経済としているので、かなりの国が対象となっている。インドも、都市部は少子経済とみなすことができる。

もうひとつは外国人集住都市会議での活動で、この会議は2001年頃から浜松市のイニシアチブで始まったものであるが、私も2003年頃から関与しており、2006年11月には当時の座長都市である四日市市にちなんで「よっかいち宣言」を出した。すでにいくつかの問題提起を行っているが、特に2005年からこの集住都市会議が政府の規制改革・民間開放推進会議（当時）に規制改革要望を積極的にたくさん出すようになり、それが色々な形で規制改革に反映されてきている。私は外国人集住都市会議のコーディネーターをしているが、私の他にも2名のコーディネーターがいる。現在のメンバーは愛知県豊田市、豊橋市や三重県鈴鹿市、岐阜県美濃加茂市など18市である。どう都市間連合としてこの問題にアプローチするか、特に国に対してどういう制度要求をしていくかについて、私もパイプ役として参加している。

先日終了したが、規制改革・民間開放推進会議の外国人政策見直し作業は約1年半かかった。その際、私も専門委員として参加してきた。第2次答申と第3次答申については、経済界からの要望も多かったが、今回は、自治体からの要望をかなり吸い上げたものとなった。

本日の話は外国人雇用の問題を最終的には念頭に置いているが、外国人政策全般についての改革を進める中で、外国人雇用という非常に重要な部分について、どういった改革をしていくべきかを考えていきたい。外国人政策全般については、外国人集住都市会議の関与もあって自治体の声がかかなり届くようになった。地域における外国人に対する施策を、一般に多文化共生施策と呼んでいるが、これは決して、オーストラリアやカナダのような多文化主義と同じではなく、区別していただきたい。

話の構成としては、前半部分で最近の労働市場が急変していることを紹介する。経営者の皆様は既にご存知のことであろうが、特に景気回復の影響が労働市場のどこに出ているかに焦点

を合わせたいと思っている。これはいわゆる高度人材といわれる研究者やマネジャー層の問題とともに、最近では医療あるいは介護の分野においても、規制緩和の影響や特に社会保険制度改革の影響もあって、相当大的な変化が起きている。さらに後ほど述べるように、技術労働者だけでなく販売職で相当の不足が出てきている。そしてそれを年齢別に見て議論してみたい。厚生労働省は外国人政策の議論をする時に、国内に相当数の日本人労働力の供給がみこまれ、女性の労働力率が上がる、あるいは高齢者も特に60歳代前半の雇用を増やすことができれば、外国人労働者の受け入れ拡大はないと言う。しかし私は外国人が入ってくる最大の理由は、絶対数の不足ではなく、労働力需給のミスマッチであるという認識をしている。人口の高齢化や少子化そのものが、このミスマッチを大きくしている。特に若年層の急減によるミスマッチがかなり色々な分野に出てきている。これを団塊の世代で補えばよいという主張もあるが、若い人を育てる企業の社会的な役割を考えると、そう簡単には他の人たちで代替できるものではなく、相当色々なところでミスマッチが起こると考える。

女性や高齢者の雇用を優先して、その後で外国人雇用を考えれば良いという議論の仕方は正しいのだろうか。自民党の中には外国人政策の見直しそのものに抵抗、反論する非常に強いグループがあるので、具体的なデータを紹介しながら議論したい。できるだけ事実認識のレベルで、こうしたずれを少なくしていかなければいけないと考える。そこで、最近の実証研究で何がわかったかを紹介させてもらった上で、外国人政策の改革全体がどう動いており、将来どういくべきかについては私の考えを述べさせていただく。

1. はじめに

外国人材について研修生や技能実習生、あるいは日系人が大きなグループになっており、前者は新規入国して技能実習生になる予定の人も含めると16万人を超えていると思われる。日系人はそれほど増えていないといわれるが、永住権を取得する人が年間約1万人いるので、これを含めると、日系人の労働者は依然として増えており、既に30万人を超えていると思う。入管法の本則で、10年間日本に正規に滞在して、素行が善良であるなどいくつかの条件をクリアすると、永住権が取得できる。

なぜ不況期から、外国人労働者が増えているかということ、それは全体の労働需給ではなく、需給のミスマッチを埋めていることがポイントである。それには、研究者や生産現場の労働者だけでなく、農業労働者も含まれる。いずれにせよ、こうした人たちが不況期以降果たしてきた役割が十分理解されていない。外国人が増加しなくても日本経済は回復していくと思っている人が多いかもしれないが、それは事実と異なる。

日本の外国人労働者を推計するにあたり、厚生労働省の統計とは違い、一般永住者を含めてみた。先ほど述べたように日系人を中心に10年で永住権を取る人や日本人の配偶者として5

年弱で永住権を取ってしまう人が非常に増えてきている。この人たちを除いて外国人労働者を議論してもしょうがないと考え、私はいつも合計して計算している。ただし、いわゆる在日の朝鮮人・韓国人で、1952年まで日本国籍を持っていて日本の独立回復とともに国籍を失った人は含めないことにしている。その推計によると日本における外国人労働者は90万人強である。就労目的の在留資格保持者については、エンターテイナーの規制強化によりかなりの地域で減少しており、2004年と2005年の比較で落ち込んできているが、そうした人を除いた数字では、高度人材は12万人前後であり大きく変動していないと考えている。技能実習生は2005年で約8万7千人おり、これに現在研修生で2年目から技能実習生となる1年目の人が約9万人入ってきているので、合計で20万人に達するのも時間の問題と思われる（図表1）。

技能実習移行者とブラジル人の日本における分布を地図の上で表現してみると、かなり違うことがわかる。技能実習移行者は、岐阜、静岡、愛知も多いが、中国地方から北陸地方、最近では自動車産業の関連もあって、九州でも技能実習生の相当な増加が見られる。もっとも、2004年のデータではまだ九州における増加は見られない。これに対しブラジル人は愛知、静岡あたりに集中している。技能実習生は入る業種あるいは研修をする企業が決まると移動が一切できない。相対的に研修手当や賃金が低いので、本来労働移動ができればブラジル人と同じ分布になったのではないかと思う。労働移動できない仕組みの中で受け入れているので、例えば山形県や島根県でも、特に農協などに研修生がたくさん入っている。労働基準法は、農業分野の家事労働者には適用されないので、研修生がこうした分野に入って、色々な問題が起きてきた。技能実習生は、労働条件は相対的に悪いにかかわらず、色々な地域に色々な形で入ってきた。もし研修生も自由に移動ができるようになると、ブラジル人と同じように特定地域に集中することになると容易に想像できる（図表2）。

また、国勢調査ベースで若年人口の減少率を5年間調べ、都道府県をランク付けしてみた。この若年人口の減少率と技能実習移行者の分布は、単純には比べられないが、非常によく似ている。後ほど説明するが、多変量解析や相関分析を行うと技能実習生は若年人口の減少率が高い業種、高い地域に非常に多く入ってきていることがわかる。私が勤務する兵庫県の西宮市や但馬あたりでも最近たいへん増えている。また九州や北陸も同じである。北陸では、以前あまり入っていなかったのだが、最近はあまりにも急速に入ってきて、やや危機感を持たざるを得ない状況になってきている。ぜひこうした点に留意してもらいたい（図表3）。

技能実習生は日本語研修や技術移転、あるいは社会保障への加入が担保されているが、自由移動している日系人は事業請負などの事業形態の下で働いている人が依然として多い。最近マスコミで話題となり、いくつかの地方労働局で摘発強化されているが、我々の調査では、業務請負の労働者派遣への転換は、第1次、第2次下請けなど上の部分に限られている。日系人は、派遣業に転換して社会保険料を払うと手取り額が減るので、さらに別の請負事業に移っていく傾向がある。したがって、派遣への転換で日系人の就労条件が改善するとは言えないと私は考

えている。

また、よく言われる不正事件や失踪事件だが、発生率自体はほとんど上がっていない。どこかの企業で働くか固定されている問題については、東アジアでは例えば、マレーシア、タイ、台湾、韓国でローテーション方式で外国人労働者を受け入れ、特定の企業にしか就労できない形にしているため、様々な人権問題やその濫用が起きている。この問題については、日本だけの問題ではないということである。ローテーションの仕組みであるが故に、韓国の場合も、雇用許可制度の下で帰国後ももう一度来られることにはなっているが、実際には何年先に来られるかわからない状況の中で、どうしても不法残留者は発生せざるをえない。ローテーション方式を、特に所得が高い国が採用している場合、色々な濫用や不法残留のインセンティブが消せないという側面もある。この点は制度改革にあたって十分考慮しなければいけないと考えている。

東アジア全体で人口構造の変化が起きている。2040年を過ぎると中国でも人口が減り始める。しかしインドは依然として増えると言われている。私も2年前にインドへ調査に行った時、インディアン・インスティテュート・オブ・マネジメントのバンガロールの専門家と色々議論した際も、インドは人材の面でも東アジアと組んでいきたいとのことだった。東アジアの人口が急速に高齢化しても、まだインドは大丈夫である、高度な人材を含め、当分はインドが供給してくれると言うのである。いずれにせよ、東アジアで需給のミスマッチが起きてくると、経済成長が急速だけでなく、人口構成の変化が若年層の労働力需給に与える影響はかなり大きいと思う。

最近、国連を中心にハイレベル会合やIMF、世銀を中心とした議論の中で、ODAによる開発途上国に対する支援が、貧しい村や一人一人の生活改善に繋がらず、中央政府で半分近くも浪費されてしまうという問題が取り上げられている。そうした中で、出稼ぎによる海外送金額が、ODA供与額を上回り、直接投資額に迫る勢いになってきているので、むしろ草の根に届く支援という観点から、労働移動の役割を見直さなければいけない。また、従来であれば、出稼ぎで持ち帰ったお金が十分生産的に使われない、企業を興したり現地で雇用を生んだりしていないと言われてきた。それにもかかわらず、多くの出稼ぎ者が、受入国にある程度定住していく中で、その国で経済的地位を改善し、技術を蓄え、場合によっては、二世になって、時間の経過とともに母国がちょうど経済発展の高いレベルに達した時に彼らが帰っていくと、母国の経済発展に非常にプラスの影響が出てくるという議論がある。これは、特にIT産業においてインドや台湾出身者の役割を思い出して言っている面がある。技術や知識を得た人たちが、すぐ帰国しても役に立たないという議論でとどまってはならない。もう少し長い目で見て、そうした人たちの二世をしっかり育て、将来時点で帰国してもらおうことを考えているのがEUである。EUの最近の共通移民政策の中では、こうした新しいコンセプトも入ってきている。しかし我が国ではこうした発想は完全に欠落している。

厚生労働省では、現在、外国人研修生・技能実習生の法的地位の見直し議論が進んでいるが、これらはすべて、規制改革・民間開放推進3ヵ年計画に既に書かれたからである。本来であれば、平成18年度末までに関係省庁は結論を出すことになっていた。いつまでに何をやるかを閣議決定してしまうのが小泉前首相の規制改革の方針であった。しかし、規制改革・民間開放推進会議が求めた事項にとどまらず、技能実習制度をもう少し大きな観点から見直すとか、アジア諸国との関連で、日本が率先してアジアのモデルとなるような制度が作れないかといった観点はなかなか出てこない。また、平成18年度に結論を出さなければいけない法的地位の改善も、平成21年度通常国会に法案を提出することになり、いかにも遅すぎる。もう少し前倒しできないかという議論もある。こうしている間に、研修・技能実習制度の濫用や不正事件が増えて、制度自体の存続危機を迎える恐れがあると思っている。

平成19年度国会で雇用対策法の改正案が既に提出されている。これは平成21年度通常国会提出予定の外国人登録法改正と深い関係がある。現在の外国人登録制度では、登録している外国人10人のうち、実際そこに住んでいる人は6人か7人くらいである。他の人はそこにいなかったり、あるいは登録していない人で他の地域から入ってきた人もいる。登録している内容が実態と全然ずれていて、就労の場所も把握できていない。就労場所が把握できないと雇用形態が把握できず、結局社会保障の加入も徹底できない。よって外国人登録の中味を正確にするためには、雇用場所をしっかりと把握して、その情報を入管と照らし合わせないとうまくいかない。入管が実際の指導を行うことは無理である。自治体に情報が行き、社会保険に入っておらず子どもも学校に行っていない外国人に対し、数年後の更新の際には困ることになるから是正するように指導を行うようにしないといけない。日系人をはじめ多くの外国人は、転職自由になっているので、転職自由になっている人を中心に、早く制度的なインフラを作って対応しておかないと権利の確保どころか義務の履行もされない。地方税の滞納は、特に静岡県で非常に増えている。また、我々は永住権を取った人について、磐田市で調査したのだが、半分の人が社会保険に入っていなかった。永住権を取っているのに、社会保険に入っていないのは、国としても問題ではないかと思う。

JITCOのデータで技能実習制度の不正行為に関するものがある。最近、実際に実務の仕事をやっている第二次受入団体が、名義貸しをして、他のところへ人を派遣してしまったり、あるいは時間外労働をしているのに、時間あたり数百円しか払っていないなどの問題が非常に増えてきている。数が増えれば増えるほど問題が深刻になりかねない。

2. 最近の労働市場をめぐる情勢 - 景気回復で移動が増加、人材流出も深刻化 -

労働市場も変化しており、製造業で常用雇用が増え始めたのは先進国では珍しい。日本でもずっと製造業が減りながら非製造業、サービス業で雇用を増やしてきたにもかかわらず、

2006年から製造業で増え始めた。非正規の雇用は増えていたのだが、ついに中途採用が増えてきた。こうした中で、非常に転職が激しくなっている。総数がそれほど増えているようには見えないが、企業の都合で辞めた人が減っている部分を、自発的に辞める人が埋める形で異動が増えていると思う。特に技術職や技能職では顕著であったが、最近最も深刻なのは販売職である。私も聞いたことであまり正確ではないかもしれないが、従来であれば100人募集すれば200人応募があったところが、正規雇用といっても10人が15人しか応募がないようである。もうひとつは医療分野で、2006年4月の診療報酬の改定により看護師当たりのベッド数を一人当たり10ベッド以上から7ベッドにして、その代わり診療報酬を大きく増やした。このため、大きな病院は7対1のルールに合わせて看護師の募集を始めた。それにより中小の病院からどんどん人材流出が起こる問題が出てきている。また介護福祉士についても、資格を持っているにもかかわらず、景気が良くなってきたことで別分野のサービス業に就職する人が増えている。そのため、地方のいくつかの県では介護関係の施設において、有資格者が足りないことから受け入れる老人の数を減らしている。

全般的に競争が激化して、大学もそうだと私は思うが、一人一人の持たされる責任が増え、労働条件の密度が高くなってきた。このため、厳しい仕事からもっと良い条件を求めて人材が流出する動きが出てきている。デフレが完全に終息していない中で、非正規雇用も、それほどすぐに大きく減ることもない。全般的にみると労働条件があまり良くなれないと思っている。また、最近大企業でも、老親介護のために辞める人が増えていることを、いくつかの企業からヒヤリングしたときに聞いた。マクロのデータまではまだわからないが、この問題も放ってはおけない。さらに、最近ニートと呼ばれる若年層についても、全体で60万人ほどのうち4分の3以上はかつて仕事をしたことがある人たちで、厳しい職場でショックを受け、仕事をしにくいと思うようになった人がかなりいることが実証研究からわかっている。

3. 年齢別にみた人口変動と雇用変動 - 少子・高齢化はミスマッチを拡大させる -

今述べたのは短期的ミスマッチである。また、長期のミスマッチもある。15～24歳の人口は1995年頃から減り始めた。5年間で13%、12%というテンポで減っている。これに対し高齢層は5年間で14%ずつ増えている。これを労働力人口で見た場合、労働市場の回復が2003年半ばからなのでその影響もあるが、2000年から2005年で労働力人口の減少の方が人口減少よりも激しい。つまり非労働化している部分がかかなりあるということである。また、高齢層が雇用を奪ったので若年層が仕事に就けないという議論があるが、マクロでみると高齢層でも雇用の増加は5年間で8%か9%しかない。高齢層の人口は14%増えているので、高齢層が若年層の雇用を奪っているとはいえない。こういう部分でも、ミスマッチが拡大していると考えられ、実証分析の結果も出ている。

団塊の世代の雇用機会を何とか維持したいが、その人数が多いのですべては維持できない。若年層でどのくらいカバーできるかだが、思ったほどは採用できない。そうした中で長期的に労働力の需給バランスを維持できるか、非常に不安になってきている。若年層が減ったから他の層で補うといった単純なものではない。

4. 外国人政策の改革に関する政策論争

- 外国人より女性・高齢者を優先すべきなのか -

今述べた議論に関連し、2000年を起点としてデータを取って、若年人口がそれぞれの地域でどのくらいの比率かを都道府県単位で調べた。また50歳以上の高齢層が労働力人口に占める割合と、雇用者に占める割合、あるいは25歳以上の女性で労働力人口に占める割合、雇用者に占める割合を調べた。これと外国人との相関係数を計算してみた。ブラジル人の場合は、コミュニティができる途上にあり、高賃金、高労働条件を求めて実際に移動している。そして技能実習生は労働移動ができないので、水産加工や農業、繊維といった賃金が相対的に低くてあまり若い人が来ないところに多く入ってきている。ブラジル人については50歳以上の人の比率が高いところでブラジル人を雇っている。女性についても、労働力、雇用比率の高いところでブラジル人も雇っている。従って、ブラジル人を雇う前に高齢者や女性を雇わなければいけないという議論はそのとおりであるが、実際には、そうした地域では既にそうしている。また、技能実習生については、きれいに若年人口比率との逆相関が出ている。高度人材である技術や人文知識・国際業務の人についても同じように調べると、若年人口比率との関連がある程度出ていて、逆相関している場合もある。そうした意味では若年層の減少と全く関係がないとは言えない。しかしこれほど強くはないのが現状である。

高校新卒者の離職率が高まれば、研修生、技能実習生に対するニーズが上がることは、理論的にもある程度説明できると思っており、データでも実証できている。

業務請負についていくつか調査を行った。いわゆる業務請負は本来一定期間に一定の仕事をお願いすることであるが、一定の仕事や一定期間もすべてフレキシブルに変わるので、本当に請負なのかどうか私は疑問を持っている。労働法学者や民法学者に、これが本当に請負なのか問題を持ちかけてみた。職業安定法上の労働者供給事業であるとすれば、それではすべてが違法になってしまう。この非常にフレキシブルなシステムは、発注者側に一切責任を負わせていない点にメリットがあるようだが、それが裏目に出てしまう。業界筋では、全国で150万人いると言われ、そのうち外国人が20万人である。

業務請負のもっとシビアなのは、特に自動車関係の業務請負で、45歳を過ぎると労災事故が増えるので雇わないという「45歳定年説」があることである。実際に我々が日系人のデータを取ってみたところ、40歳、45歳で賃金がピークとなり、その後は確かに下がってしまう。

下がったところは、自動車関係では働けず、水産加工や仕出し弁当屋など夜勤業務で稼いでいるのが現状である。ちょうど子どもにお金がかかる頃に親の給料が下がる関係になっていることも問題である。

5. 外国人雇用の現状と諸課題の整理

外国人研修生を含む外国人雇用に関する論点を整理してみよう。まず、外国人技能実習生については時間との戦いだと思っている。放っておくとどんどん深刻な問題になる。いくら労働局が摘発しても、労働局の職員人数と事業所の数の関係から、そんなに簡単にはチェックできない。JITCOは一生懸命適正化に向けて指導しているが、法的強制力がない。不正事件の増加をくい止めるためには、ひとつは法的措置を強化すべきであると思っているが、必ずしもその点に関する認識が、関係省庁と規制改革・民間開放推進会議メンバーとの間で一致していない。

永住者を含め、日系人を広く捉えて対策を考える必要がある。日系人は永住権を取ると入管に一度も行かなくてよくなり、登録したきりで、どこにいるかわからなくなることが少なくなる。アメリカでもそうだが、永住権を取った人も、5年なり10年に一度チェックがあってもよいと思う。どこに行ったかわからない人の永住権を取り消すことはあってもよいし、我が国の永住権は規定がゆる過ぎるところがある。永住権を取った人に対するバックアップが何も取られていない。

ヨーロッパではテロを起こしたパキスタン系の二世の問題もあった。フランスでここ数年起きている大都市近郊の暴動は何も新しいことではなく、以前から起こっていたことだが、いっせいに起こった背景に、本来であればフランス国籍を取れるはずの若者が手続きの強化等で、国籍が取れず、不法滞在者になってしまったという問題がある。いずれにせよ永住権を取った後の人や二世の問題をしっかりとバックアップしていかなければいけない。

偽装請負については、後ほど3つ提案をするが、いずれも解決が難しい状況にある。経済界に賛成してもらえないかもしれない。偽装請負を単に派遣に転換するというだけでは解決しない。現在の生産現場の派遣は3年までであり、実際には常態化している状況で、これをすべて派遣に切り替えることが難しい上に、日系人がここからどんどん流出していることを考えると、外国人対策にならない。

愛知県豊田市や豊橋市のデータを総合すると、16歳、17歳くらいの外国人の若者4人のうち3人、場合によっては5人のうち4人がどこに行っているか、何をしているかわからない。学校に行っているというデータが全くない。個別情報では、彼らは請負で働いたり、パートで働くフリーターになったりして十分言葉もできないようである。こうした人が増えてくる危機感があまり感じられていないように思う。

日本とフィリピンの経済連携協定（EPA）の発効が2008年に延びた。フィリピン側がなかなか批准しない背景として、フィリピン側としてはこの協定に全面的に賛成していない、魅力がないという側面がある。そもそも東アジア全体として、人材開発の面でプラスとなる協定かどうか疑問だという問題もある。こうしたタイプの協定のままでは日本の東アジアにおける発言権は上がらないことは明らかである。

2006年12月、クアラルンプールでASEAN + 3閣僚会議の下の方にあるシンクタンク会合、NEAT会合が開催されて私も出席してきた。先ほど述べたような失踪問題や働く場所が固定されていることによる問題が、各地で起こっていることがわかった。こうした問題について日本が答えを出してあげたいと思うが、国内側で改革をしないとなかなか難しい。域内システム構築の動きがあるが、どうしても東アジアワイドでの人材開発という発想まで大きくなっていかない。技能実習生は労働力ではないという建前がすぐ出てきて、アジアへの影響をどう考えるという議論が少ない。さらに、日本の国際協力の予算がどんどん削られているために、コストの高い日本で会議を開くよりは、シンガポールや韓国で開いた方がよいということになる。先日ILOの日本開催会議をひとつ失い、シンガポールに取られた状況である。

6. 外国人政策改革の始動

外国人政策については、高度人材から生産現場の人まで議論の範囲が多様であるが、ついに外国人政策全体の改革が、在留管理の改善、あるいは外国人のチェック体制の強化をスタートにして動き始めた。2006年12月の規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申とその1年前の第2次答申が、それぞれ「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」に順次取り入れられて、実際に動き始めた。平成21年に外国人登録法などの大改正を行うことが平成19年3月中に閣議決定されるころまで来た。今までは規制改革は、経済界だけの利益のためにしているかのように、各方面から批判されていたが、今回は、先ほど述べたような外国人集住都市会議を中心とする自治体の積極的な規制改革要望の動きがある。外国人集住都市会議は、四日市市が現在中心となっているが、平成19年4月からは美濃加茂市という、相対的には小さな市が座長都市となる。ここには、昔からソニーの大きな工場があり、1980年代前半から日系人がここに働きに来ているそうである。美濃加茂市は教育に力を入れているが、文部科学省は、たった18都市だけのために、大きな制度改革はできないと言う。最近、岐阜県大垣市でも地元企業が外国人の子供教育のために毎年300万円出してくれたり、愛知県のある超大企業が1億円出してくれたり、少しずつではあるが経済界の協力の動きがみられる。また総務省が、地方交付税でこうした動きを支援し始めた。

規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申は、主に平成21年通常国会をターゲットとしたものが多いが、平成19年通常国会では、先ほど説明した外国人雇用状況制度の内容拡

充・義務化が実現した。これは受入れ側の負担が増えないように、雇用保険の加入・脱退届けを少し変えて、あわせて、外国人の登録情報を入れていく形でスタートしようとしている。私としては外国人の雇用保険と労災保険、社会保険全部まとめて行う仕組みができれば、もっと手間が省けるので、そうした中で外国人の情報を合わせてしっかり取ることの方が行政の効率化になると思うが、一度にそこまではできないようである。

入管法20条の在留資格の変更、21条の在留資格の更新、22条の永住権について、今までは例えば、国税納付済みの証明書しか点検されなかった。国税の納付は天引きされているので、むしろ、地方税や社会保険料の納付状況をどう把握するかが重要であって、本人に証拠書類をすべて集めさせるのではたいへん労力が必要で、行政の不効率は目に見えている。従って、例えば、住民基本台帳と似たようなセキュリティの高いシステムを作り、社会保険や税について、必要な時にアクセスして情報の照合をすることが可能になれば、ヨーロッパのいくつかの国では既に行われているが、外国人本人の負担も役所の手間も非常に省くことができる。行政の効率化、公平化の観点から、こうしたデータベースをあまりコストをかけずにいかに作るかという技術論も重要である。高度人材の在留期間の見直しに当たって、こうしたシステムができることを前提に、すべての業種で最大5年間在留期間が認められるようにして欲しいというのが、規制改革・民間開放推進会議の希望であるが、このシステムができれば、入管も受けやすくなるのではないかと考えている。再入国許可についても、取らないで出国すると在留資格が失効してしまう。こうした仕組みはヨーロッパでもアメリカでも、もはや存在しない。アメリカは以前あったようだが、今はない。従って、再入国許可を、特に高度人材を中心に廃止して自由に行き来できるようにすべきである。日本の在留資格を取った外国人は、ビジネスで出入りする度に、何度でも、また家族が夏休みに帰る時も、再入国許可を取らなければいけない。それも地方自治体では許可が取れず、地方入管に行かなくてはいけない。こうした仕組みは、外国人いじめになってしまうので私は早くやめた方がよいと思う。

7. 外国人政策改革のプロセス

外国人政策改革のプロセスについては3段階で実施するように提起している。第1段階は、入管政策と並ぶもうひとつの柱である市区町村レベルの外国人政策を、国や都道府県とうまく連携をとって推進することである。つまり、地域レベルの外国人政策を推進するためのデータベース化や行政の効率的な連携を実現することが第1段階ではないか。これができると、色々な規制緩和が可能になってくる。もしかすると、受け入れ拡大の議論も出てくる。

しかしここで終わってはいけない。第2段階は、骨太方針にも書いてあるが、従来、専門的・技術的労働者と看做されていない外国人を受け入れ範囲に含めていくことである。従来は、学歴か実務経験の2点だけで判断してきたが、もっと多様な尺度で外国人を選べないかと

ということである。例えば、高専卒、短大卒あるいは高校卒でも、それを補う技術資格や経験年数、そして重要な日本語能力などのコンビネーションで判断することで、専門的・技術的労働者と比べて見劣りしない、我が国にとって重要な外国人の受け入れ拡大が可能ではないか。その中で、外国人技能実習制度の修了者の中から複数の基準をパスできる人がいれば、また来てもらって日本の現場で働き、重要な役割を果たしてもらおうことが可能になるのではないかと考えている。

第3段階は人材を育てながら、多様な基準を満たしたら、わが国で働いてもらい、段階的に定住し永住してもらってかまわないが、母国に帰りたい時にはこれを支援することである。これは、ヨーロッパでも最近になって議論されているところである。新たな国際貢献の観点から、アジアとの関係を構築していくことが可能である。私が以前より提案しているのが、「人材開発・還流戦略」である。こういうことが実現できていけば、日本も、アジアにおいてもう少しイニシアチブを発揮できるのではないかと考えている。

8. 結論 - 最優先課題にどう対処すべきか -

外国人雇用問題は、専門・技術職であろうと、いわゆる単純労働者であろうと、すべて外国人政策という全般のフレームの中で考えていく必要がある。1年以上日本にいる全体の外国人のストックのうち、雇用目的で入った人は5人に1人が4人に1人である。それ以外は日系人や家族、留学など別の目的で来て結果として日本で働いている。外国人雇用問題は、雇用目的で来る人の範囲をどうするかだけ議論していたのでは、もはや手遅れである。家族のなかには、どんな仕事でもいいから働きたいという人がいるので、家族を受け入れて就労を認めてしまうと、結果的に単純労働者をするようになってしまう。日本の国是として、いわゆる単純労働者を受け入れないといっても、家族や血縁関係、あるいは難民など色々な人を受け入れていく中では、単純労働者が入ってきてもいいような仕組みも作っておかないといけない。単純労働者を受け入れることの是非を問うような狭い議論をしてみても、現実とはかなり大きな乖離がある。特に外国人が自立するという観点からみると、社会保障で生活する状態では困る。ベトナム難民の中には、いまだに生活保護を受けて、日本語もよくできないまま暮らしている人が少なくない。しっかり経済的に自立できる雇用を確保し、社会保険にもしっかり入ってもらうことが重要である。今まで民間のNPOなどは外国人の権利の確保を強調してきたが、保険料や税金をしっかり払ってもらうなど、義務の面も含めてチェックできるようにすることが結果的にこれらの人たちの権利を活かすことになるのではないかと。この点を強調したため、外国人集住都市会議は変節したのではないかとさえ言われたが、私はもはや権利と義務はペアで確保しなければいけない、そうでないと地域の人たちが困ると思う。地域の人たちが、そうした外国人を、本当にウェルカムと言って迎えらるるようにする必要がある。

(1) 雇用状況の把握と関係省庁・自治体の情報共有

当面、雇用状況の把握、自治体との情報共有の問題への対応は重要な課題であるが、まだ論点はたくさん残っている。市町村に、ヨーロッパ型のワンストップセンターができればよいが、日本の出入国管理システムは、アングロサクソン型である。アメリカにも登録制度があり、例えば第2次世界大戦中に日系人を登録させた。通常は、外国人に対する登録は一切しない。イギリスもそうであるが、アメリカには住民登録がそもそもなく、選挙人名簿しかない。住民登録制度がしっかりあるのは、ドイツとオーストリアだけである。多くの国は、国民総背番号制や外国人背番号が付いていて、それで色々なデータの照合を行っている。しかし日本ではそれができないのだから、色々なシステムが存在し、連携が取れていないので、名前と生年月日と国籍でデータをサーチし、それぞれの結果がどうなっているかチェックすることが、権利、義務関係を確認する一番現実的な方法ではないかと考えている。

(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

実務研修が全体の研修期間の5割を超えている人たちは、就労していると看做すのが当然ではないか。そして、研修生には労働基準法上の労働者として適正な賃金を支払う必要がある。ただし生産性がやや低い場合について、若干研修生に低い賃金を払って良い例外を認めるかどうかの問題は残ってくると思う。現在は研修手当てを払わなくても何の罰則もなく、問題がある。

現在、企業自身が不正行為を行った場合でも、外国人研修生や技能実習生が、ある企業から他の企業へ自動的に変わることができない。本人に何の問題もないのであれば、もっと良い所へ円滑に変われる仕組みを制度化すべきである。これは権利確保の観点から必要である。それほど難しい話ではないと思うがあまり議論されてこなかった。

また、モチベーションを持たせるためにもしっかり技能資格や日本語能力を蓄積してもらい、将来、日本に来て就労できる道を次の段階として考えていかなければならないと思う。

(3) 業務請負に就労する日系人労働者の労働条件の改善

業務請負については、ほとんどが2ヵ月で契約期間を切って、1日あけてまた契約するようなことをして、社会保険や雇用保険の適用を巧妙に逃れている。これに対するひとつの方法としては、発注者に業務請負の従業員の労働条件及び社会保険の加入状況を定期的に報告させ、発注者が請負業者に指導するよう義務付けるもので、これは一番ゆるい方法である。第2の方法は、業務請負会社が違法行為を行っている場合に、発注者自体に罰則を設けるもので、これは一番嫌がられる方法かもしれない。第3の方法は、労働力以外に施設や機材などを一切提供しない業務請負業は、1986年の旧労働省の告示によれば労働者派遣に該当するが、これまで目を瞑ってきた経緯もあるので、労働者だけしか提供しない請負を合法化し、労働者リーシ

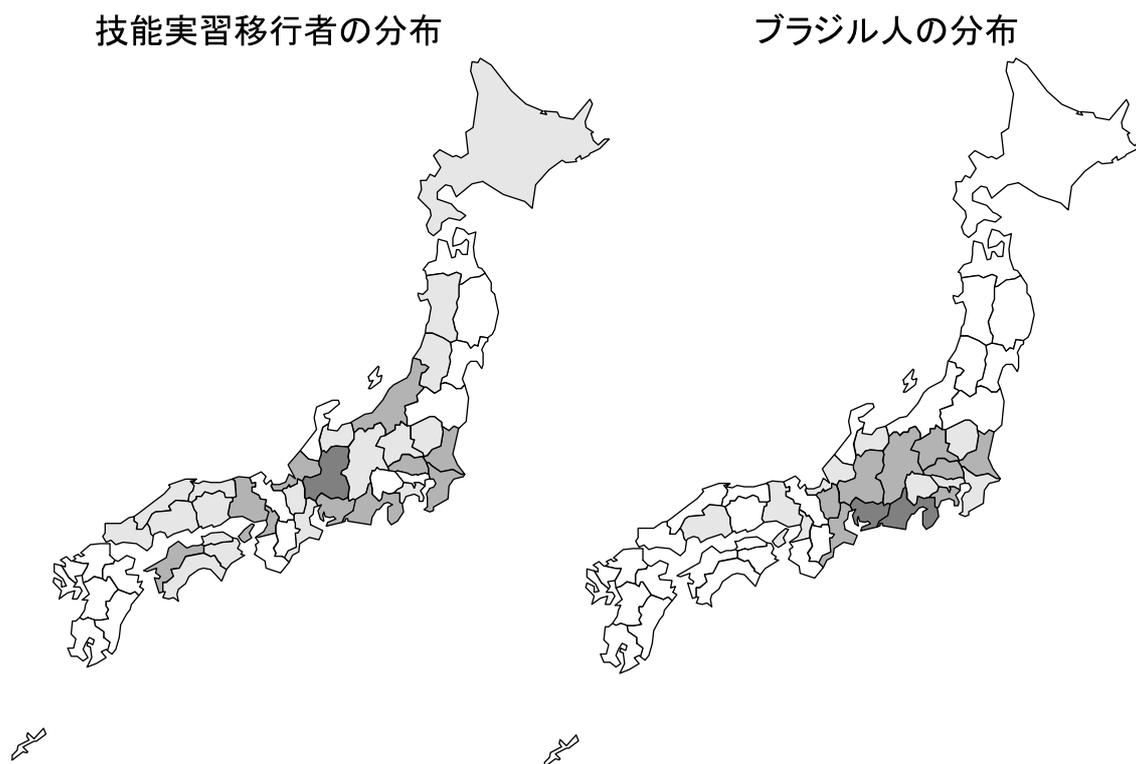
グ事業として認知する。ただし、その労働者は、すべて常用雇用とする。もちろん社会保険にも加入させる。こうした荒手の方法を取らないとうまくいかないのではないかと思うが、その実現は、いずれも難しい状況にある。

(図表1) 日本の外国人労働者（特別永住者を除く）の推移

	1990	1995	2000	2003	2004 (7)	2005 (7)	
就労目的の在留資格保持者	67,983	125,726	154,748	185,556	192,124	180,465	
技能実習生など (1)	3,260	6,558	29,749	53,503	63,310	87,324	
留学就学生の資格外活動 (2)	10,935	32,366	59,435	98,006	106,406	96,959	
日系人労働者 (3)	71,803	193,748	220,844	239,744	231,393	239,259	
不法就労	不法残留者 (4)	106,497	284,744	219,418	207,299	193,745	207,299
	資格外活動者	-	-	-	-	-	-
一般永住者 (5)	-	17,412	39,154	86,942	101,904	113,899	
合計 (6)	260,000+ α	620,000+ α	750,000+ α	870,000+ α	900,000+ α	920,000+ α	

出所：厚生労働省推計及び講師(2007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、講師の推計値である。2003年以前は厚生労働省の推計値である

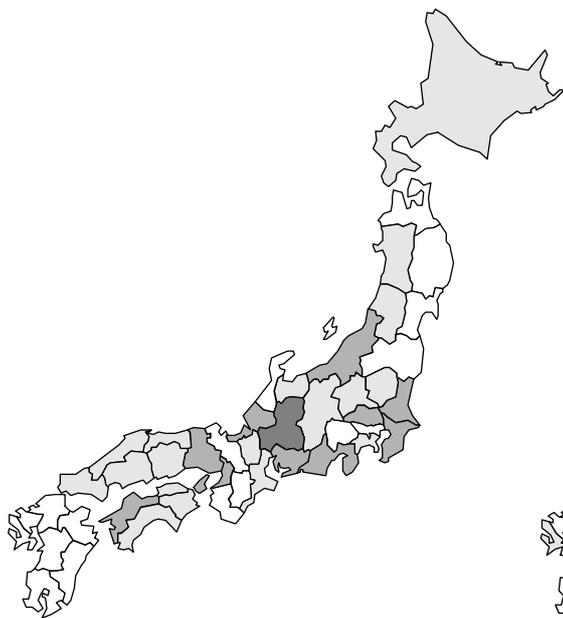
(図表2) 技能実習移行者とブラジル人の日本における分布



(注) 色が濃いほど、多いことを示している。

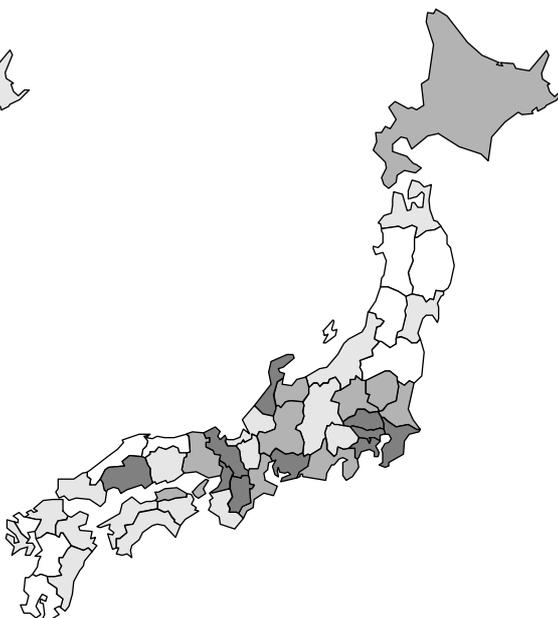
(図表3) 技能実習移行者と若年人口の減少率の日本における分布

技能実習移行者の分布



(注) 色が濃いほど、
多いことを示している。

若年人口の減少率



(注) 色が濃いほど、減少率が
高いことを示している。

3. 外国人材受入問題に関する日本経団連の考え方

日本経団連産業問題委員会外国人材受入問題に関する部会長 島上清明氏
日本経団連産業第一本部産業基盤G長 川口晶氏

1. 島上氏

私は日本経団連の外国人材受入問題に関する部会の部会長を務めている。本日は、2007年3月20日に日本経団連が公表した外国人材受入問題に関する第二次提言と、2007年9月18日に公表した外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言の2つを中心に、外国人材受入問題に関する日本経団連の考え方についてご説明申し上げたいと思う。間に、多少私の個人的私見もはさませさせていただく。

1. 外国人材受入問題に関する第二次提言

(1) はじめに

経団連は2004年4月に外国人材受入問題に関する最初の提言を発表した。この中で、外国人が有する多様な価値観や経験ノウハウを活かすことで、国民ひとりひとりの付加価値創造力を高めていくという観点から、外国人材を積極的に受け入れて、多文化共生をベースとした経済社会づくりを進めていくことを提唱した。これはかなり高いターゲット、ヴィジョンだと思う。

お気付きのとおり、私どもは外国人労働者と言わないで、外国人材と呼んでいる。高度人材から幅広い人材を受け入れるということを前提として、労働者というのは高度人材に対して使うには適当な言葉ではないだろうと思い、外国人材という言葉で統一している。

この最初に出した2004年の提言では、外国人材受入の三原則として、ひとつは質と量の両面におけるコントロール、2番目は外国人材に対する人権の尊重と差別の禁止、3番目は受入国、送出国双方にとってメリットになるものにしたい、ということ掲げつつ、ひとつには専門的・技術的分野、いわゆる高度人材、ならびに将来的に労働力不足が見込まれる分野における外国人材の受け入れの円滑化を提案している。この円滑化は、例えば在留資格制度の見直し、要件の緩和や期間の延長、ならびに手続き面では、簡素化、迅速化等である。2番目としては、外国人研修・技能実習制度の改善、また、外国人の生活環境の整備の必要性等を主張した。

その後、アジア諸国とのEPA、経済連携協定の動きのほか、高度人材や技能者に対する産業界のニーズの高まり等を踏まえ、2007年3月に第二次提言をとりまとめた。その時に私どもは、参加企業にニーズについてアンケート調査もした。

(2) 総論

この第二次提言は、総論と各論に分かれている。まず総論部分では、外国人材に対する産業界のニーズや、外国人材を受け入れることの意義等について言及しつつ、その社会的基盤として整備すべき4つの点を指摘している。これから先、外国人材の受け入れは必須だと思うが、やはり日本には外国人材を受け入れて、生活してもらうための基盤がまだまだ整っていないところがたくさんあると思う。これがしっかりなされないとこれから先に進んでいけないという認識がベースにある。

外国人材受入の必要性

ご案内のとおり、少子高齢化で、ひとつの予測であるが、65歳以上の人口が2000年の17%から2025年には29%と10%以上増えるとか、生産年齢人口については、2000年で全人口中68%であったのが2025年には60%と10%弱減り、数としては8,600万人から7,200万人へ16%も減る、というような人口構成の大幅な変化がある。そこで、外国人材を受け入れることはやはり中長期的には不可避であると考えている。

外国人材受入の社会的基盤

先程申し上げたように、その受け入れの社会的基盤の整備が極めて重要だというのが私どもの認識である。そういう認識の下に、この社会的基盤として4つの点を指摘した。

1) 受入に際しての官民の責任の明確化

まず、官民の責任の明確化である。具体的には、国は現状を踏まえた基本方針を示して、内閣府に特命担当大臣を置いた上で、政府が一体となって外国人材受入問題に対処して欲しいということである。いつも言われていることだが、役所は縦割りで、この外国人材受入問題について法務省は法務省の意見が、厚生労働省は厚生労働省の意見があり、経済産業省は経済産業省の意見があるという具合だが、やはり政府には一体となって対処してもらわなければいけない。他方、地方自治体は、国との連携をいっそう強化して、地域における外国人住民の受け入れに向けた環境整備をして欲しい。住民としての外国人の面倒を見ていくのは地方なので、地方も国と一緒にしっかりやっていかなければいけない。また我々民間企業は労働関係法規の遵守等のコンプライアンス体制を強化する等、企業としてもしっかり取り組まなければならない。外国人が日本に来ている目的の多くは就労、所得を得るということで、その就労のと

ころできちんとした対応を企業は取っていかねばいけないということである。

2) 労働市場の的確な把握と受入のコントロール

第2は労働市場の的確な把握と受入のコントロールである。例えば、現場で働く技能者を受け入れる場合、技能者の受入を我々は提言しているが、量的規制を含めた秩序ある受入を実現しなくてはならないと考えている。つまり、在留資格を拡大して、これに適合すればいくらでも来てよいというわけにはいかないのではないかと考えており、労働市場テストは外国で先例もあるひとつの方法で、何らかのコントロールをしながら受け入れるということである。在留資格さえあれば受け入れてよいということで日本として反省するのは、やはり定住者だと思う。したがって、新たに技能職を受入れる際に同じ事をしてはいけないであろう。このため、いわゆる労働需給テストを行い、外国人材が国内労働市場に与える影響を勘案しつつ受け入れるという制度設計を提案している。

3) 在留・就労管理の徹底

第3は外国人の在留・就労管理の徹底である。現状では、入国後ひとたび外国人登録を行えば、その後仕事や居住地を変えた場合、本人が在留資格変更や居住地変更登録の手続きを行わない限り、在留状況を把握する術がないという状況である。そこで提言では、外国人登録制度と住民基本台帳の連携や、企業に対する雇用状況報告の見直し等、外国人の在留・就労管理のあり方を抜本的に見直すよう求めている。企業からの雇用状況報告については、2007年10月1日から施行された改正雇用対策法で義務化されており、この面での改善はなされたと思っている。つまり、外国人材は適法に居住就労し、日本で果たすべき義務をきちんと果たす。例えば納税、社会保険への加入、子女の教育といった義務である。他方、住民としての行政サービスはきちんと受ける、また就労者としての法的保護も受けるという体制づくりが不可欠であると考えている。

4) 受入国・送出し国双方の利益確保

第4は、受入国・送出し国双方の利益の確保である。例えば、技能分野の外国人材を受け入れる場合について、今日本の入国管理の基本的な人材の区分は、高度人材であるかないかという二分法であるが、私どもはまずは三分法を考えており、提案している。つまり、高度人材というのは今まで通りでけっこうだが、今までの非高度人材の中から、三分法による真ん中、中度人材と今まで通りの単純労働に区分する。中度人材は技能職がひとつの大きな典型的分野だろうと考えており、その技能分野の外国人材を受け入れる場合には、二国間協定を通じて送出し国の責任の明確化を図ると共に、我が国のODAを活用した現地における技術指導や日本語教育等を通じて、送出し国における人材育成を支援することが必要だという提案をしている。

日本に来て日本語を勉強することは非常にお金がかかる。彼らにとっても生活費がかかることから、自分の国でまずは日本語を勉強し、生活できるだけの言語を身につけてもらう。学習言語になるとまた高度でなければいけないと言われているが、まずは少なくとも生活言語ぐらいは、自分の国にいる時に勉強するという体制を作ってもらい、またそのためにODAを使うことに前向きで良いのではないかというのが私どもの考えである。そうしたODAだけではなく、民間ベースの送出国での事前研修の例を、研修・技能実習制度の提言の方に載せている。これはまったくODAを使っておらず、民間ベースである。中国における自動車部品関連企業の協同組合が中国において事前研修を行っている例、また、フィリピンにおける協同組合が事前研修を行っている例についても紹介している。

(3) 各論

これらを含め、各論では外国人材受入推進に向け、在留資格要件の緩和、申請手続きの簡素化、透明化等を提言している。具体的には、第1に、高度人材の受け入れや企業・グループ内転勤の円滑化、第2に、看護師・介護士や製造部門等における技能職・技能者等、将来的に労働力の不足する分野における外国人材の受け入れで、この分野が三分法の真ん中に入る分野だと私どもが考えている例示である。第3に、再技能実習制度の導入を含む、外国人研修・技能実習制度の見直しである。第4として、在留期間の延長ならびに在留資格認定証明書の交付手続きの簡素化、透明化に関し、具体的な提言を行っている。最後に、官民連携による外国住民に対する生活支援等のあり方を提言している。

このうち、外国人技能実習制度に関しては、2007年9月に改めて経団連として見解を取りまとめているので、後ほど私からご説明する。また、各論の詳細については、経団連の川口G長からご説明を申し上げる。

2. 外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言

それでは引き続き外国人研修・技能実習制度についてお話しする。外国人研修・技能実習制度は技能移転を通じた国際貢献策として、また我が国の産業人材確保策として、送出国、受入国、双方にとって有益な制度として広く普及、定着している。しかしながら、残念なことに一部に不適正な受け入れ実態として新聞やテレビでも報道され、何か悪の巣窟みたいな印象が出ているが、そういう事例は確かにある。これは無くさなければいけないが、前向きにきちんと行っている例もたくさんあって、残念ながらこうしたことはあまり報道されず、悪いことだけ報道されるという状態にある。不適正な実態があり、研修・技能実習生の失踪事例もあるということで、制度の適正化が求められている。これはしっかり対処しなくてはならないと思う。2006年末の規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申では、遅くとも平成21年通常国会

までに法案提出等の必要な措置を取ることとされ、これを受けて厚生労働省や経済産業省の研究会が2007年5月に中間報告を公表している。こうした動きを踏まえ、産業界として、外国人研修・技能実習制度の見直しに関する見解を改めてまとめたものが今回の提言である。

(1) 総論

外国人研修・技能実習制度はとりわけ途上国の若者に我が国で収入を得ながら技能を修得する機会を提供すると同時に、国内で求人募集を行っても応募のない分野あるいは企業にとって人材確保策として重要な制度であり、2006年に来日した研修生は9万人を超えている。年間の技能実習移行者は4万人を超えるところまできており、技能実習生は2年間滞在するとすれば日本にいる技能実習生は合計で8万人に近い数となり、就労していることになる。したがって、この制度そのものは基本的に今後とも維持していただきたいと考えている。

先日、自民党の特別委員会でこのことを申し上げたら、ある先生から、だいたい研修・技能実習制度はまやかしであり、そのまやかしのものを続けるというのは経団連として定見がない、見識が低いと言って怒られた。その先生は、もうやめて、正面から技能職をきちんと受け入れるという制度を作るべきだというご意見である。私どももそれに対してまったく反対ではないが、それに向けて今すぐこの制度をやめると言われても大変困るということもあり、まずは今ある制度の悪いところを直して、きちんと運営できるような形にした上で次のステップを議論していくのがよからうと考え、ご提案を申し上げた。

その上で、今後この制度を安定的に運用していくためには、指導や罰則の強化等により不正行為を防止、排除すると同時に、後に述べるように、再技能実習生は優良な受入機関、研修・技能実習生に限る等制度の適正化を行っていくことが必要である。制度の見直し実施にあたっては、これまでのように各省庁がばらばらに検討するのではなく、すべての関係省庁が参加し、政府、地方自治体が一体となって取り組むことを求めている。さらに、規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申で遅くとも平成21年通常国会までに法案提出となっているが、研修・技能実習制度の運用については、法改正によらずとも対応可能な事項が多々あるので、それについては可及的速やかに対応するよう要望している。

(2) 各論

以上のような基本的な考え方を踏まえ、研修・技能実習制度の流れに沿い、各論として、これから申し上げる事項を提言している。

第1に、研修生の送出しにあたり、送出し機関による不適正な保証金等の徴収事例が見られることについてである。相手国政府機関への申し入れや相手国機関との協定等により是正して欲しいということを日本の政府、行政にお願いしている。

第2は、研修生の受け入れについて、まず産業界自身がCSRの一環として自主的にコンプラ

イアンスの強化を行うことを表明している。この上で、一次受入機関の監理責任について、現行の研修期間のみから技能実習期間まで拡大する。また、JITCOによる指導、相談、援助体制の強化、不正行為を行った受入機関による新規研修生受入停止期間の3年から5年への延長等により、受入機関の適正化を図るよう提案している。我々企業側としても、きちんとコンプライアンスを強化することは必要だが、現実問題として、研修・技能実習生を受け入れている企業は中小、零細が非常に多いので、やはり、行政、あるいは関係機関の関与、指導、あるいは監督がどうしても必要だと思っている。

第3は研修・技能実習に関して、研修生を早期に技能実習に移行させる制度を導入することによる法的保護の強化、技能実習修了時の技能評価の義務付け、送出し国での技能評価制度の普及や、技能実習移行対象職種の拡大等を要望している。例えば、送出し国での技能評価制度の普及については、日本で技能検定を受けたからといって国に帰って何の役にも立たないという声があり、日本の検定が向こうでも何らかの評価が受けられるような技能評価制度がアジアの中でできればいいというのが私どもの気持ちである。そうした日本の技能検定証明書がアジアの中で通用するようになれば、非常に研修制度がうまくいく気がするが、実現はなかなか難しい面もあると聞く。

第4に、技能実習修了後、当該受入機関が優良認定を受けることを前提とした再技能実習の制度化や、高度な技能検定に合格した再技能実習修了者に対する技能の在留資格の付与等を提案している。

この中で、経団連として特に重要と考えているのが、研修生の保護のあり方、また再技能実習の制度化や、再技能実習修了後の就労である。まず現行制度では、最初の1年間は研修で、その1年間の中の原則3分の1は日本語研修等の座学、残りの3分の2は実務研修を行い、技能検定基礎2級相当の試験に合格した後に在留資格を変更し、2年間の技能実習に移行することになっている。アメリカからも日本の研修制度の批判を受けており、これは恐らく実務研修に対するものであろうと思う。技能実習はきちんと労働基準法の保護を受けて賃金も払われており、低賃金で酷使しているという非難はあたらなないと思っているが、実務研修は技能実習とかなり近いものもあると聞いているので、実務研修には何らかの改善が必要だと思っている。経団連としては、初期に安全上必要な最低限の日本語や職務知識、技能等の教育をおろそかにしてはいけない、そうならないためにもそれらの知識、技能の修得をしっかりと評価した上で次のステップに進むことが大切で、最初から技能実習として労働基準法の対象とする方法もあるかと思うが、座学と実務研修を含む研修期間は維持すべきだと考えている。ただし、これらの座学、実務研修、技能実習それぞれの期間について、今のように厳格に決めてしまうのではなく、極力柔軟に組み替えられるようにすべきであると考えている。例えば、来日前に日本語や基礎的な職務知識等の研修を受けてきた場合、これは先ほど申し上げた送出し国での事前研修の好事例が例になると思うが、その場合や日本に来た後の研修において修得の速い優秀な人に

対しては、座学や実務研修の期間を早期に終了して、技能検定基礎2級相当の試験に合格、これがひとつのメルクマールとっており、そこで合格した時点で技能実習に移行する。期間ではなく、実質的な判断で移行する。これにより、例えば半年の研修と2年半の技能実習の組み合わせで早期に技能実習に移行することが可能になると、早期に労働関係法令が適用されることになり、法的保護が強化されると考えている。またそのことは結果として、研修生が早く技能や知識を修得し、技能実習に移行しようというインセンティブにもなるだろうと思う。

次に、3年間の研修・技能実習を修了して、一定レベル以上の技能を修得した者がより高度な技能、もしくは多能工として必要な関連技術を身に付け、母国の技術レベル向上に貢献できるよう、再技能実習の制度化を求めている。それは、ひいてはアジアの人材レベルの底上げにもつながり、またしばしば指摘されている技能実習修了間際に失踪する事態を防ぐ効果も期待される。今、技能の分野はひとつの技能だけではなく、多能工の時代になっている。ところが、日本の研修・技能実習制度はひとつの技能を学ぶ単一技能学習の制度なので、複数学ぼうとする場合、今とは違った仕組みや、やり方が必要な状況である。受入機関についても優良な受入企業を認定する制度を設け、認定を受けた企業については、企業単独型、団体監理型を問わず再技能実習を認めるようにすべきであると考えている。団体監理型の下で地道に適正な受け入れを行っている企業は多くある。またそうした優良認定制度が制度の適正運用のインセンティブを高めることになろうと考えている。

なお、技能実習修了後いったん帰国してから再技能実習までの期間は、それまでの3年間で修得した技能や日本語のレベルを落とさない期間内、5年や10年では長過ぎで1年以内が良いと思っているが、いずれにせよ勉強したことが忘れられない期間のうちに再技能実習ができるように求められる。

さらに、再技能実習制度でより高度な技能等を修得した者に、修了後に我が国における就労資格を与えることについても早急に検討していただきたいと考えている。何度も申し上げるが、受入人材を3分割して真ん中に技能職が必要だろうと思っているが、その技能職をどうやって受け入れるのかのひとつの大きな切り口というか、非常に有力なソースがここにあるのではないかと考えている。とりわけ、我が国の造船所で技能実習を修了したベトナムの実習生が、ライバルである韓国の造船所で働いているという例も見られることから、我が国産業の人材及び競争力の確保の観点からも早急な検討が必要であると考えている。

同時にこのような一定レベルの技能検定合格を条件として、技能実習が終われば再技能実習、再技能実習が終われば我が国としての就労が認められることになれば、技能実習生本人にとっても真面目に技能を修得するインセンティブになるのではないかと考えている。

外国人研修・技能実習制度は、途上国への技能移転により経済発展を促進する重要な国際貢献策であると同時に、我が国の地域や産業の維持にとっても不可欠な制度である。例えば、繊維産業、造船業、あるいは農業、水産業等は今や研修・技能実習生なくしては成り立たないと

ころもあると聞いている。これらは地域における産業の中核となっている場合も少なくない。こうした地域産業の維持発展のためにも、制度が適正に運用されることを前提として、この制度がより実効のある形で活用されることが切に望まれるところである。

最後に、少子高齢化の中で、我が国の産業経済の活力を維持していくためには、高齢者、女性の活用はもちろん重要であるが、やはり外国人材を迎えることが避けられないと考えている。また、高齢者、特に女性について就労率を高めるためにも、介護や保育面でのサポート人材がどうしても必要になってくる。この分野での外国人材の受け入れはやはり避けられないのではないかという気がする。そうした時に我が国外国人労働者の受け入れの基本である「専門的・技術的分野は積極的に受け入れ、いわゆる単純労働は慎重に対応する」という方針を今後とも維持すべきか、あるいは維持することは可能なのか、国民全体で正面から向き合う必要があるかと思う。しかしながらこの問題にコンセンサスを得るためにはある程度時間を要すると思われる。その間にも、人材不足は深刻化して、外国人材なしには私たちの生活に支障が出てくる事態にもなりかねないので、外国人研修・技能実習制度のより適切な、かつ効果的な活用や、EPA、経済連携協定による看護、介護人材の受け入れ、さらには二国間取り決めによりコントロールされた技能者の受け入れというような形で、すでに人材不足が顕在化している分野から段階的に門戸開放を進め、軟着陸を図っていくべきであろうと考えている。

日本としては、アメリカ、カナダ、オーストラリアとは違う、また欧州とも違う、定住を前提としない短期循環型の日本型、アジア型の秩序ある外国人材受け入れの仕組みを作っていく必要があるだろうと思う。経団連としては、今後ともこの問題を経済、産業の維持発展の根幹に関わる重要な問題として引き続き議論してまいりたいと考えている。

川口氏

私からは、日本経団連の外国人材受入問題に関する第二次提言の各論部分のポイントを簡単にご説明する。

1. 高度人材の受入ならびに企業・グループ内転勤

各論の高度人材の受入ならびに企業・グループ内転勤について、まず高度人材の受け入れについては、(1) (2) (3) と3つあり、(1) と(2) は基本的な考えは同じで、今の在留資格の人文知識・国際業務や技術については大卒の学歴要件もしくはその10年以上の実務経験が求められているが、この10年以上の実務経験を大学卒業に必要な4年に合わせて、4年以上の実務経験にするよう在留資格要件を緩和したらどうかというものである。(3) の企業間の契約に基づく高度人材の受入については、研究、技術、人文知識・国際業務の資格で入ってくる

外国人は、外国人本人と我が国の公私の機関との契約が必要になっているが、私どもで要望したのは、企業間の契約に基づく高度人材、例えば、我が国の金融機関が社内のシステムを作るためにインドのシステム開発会社と契約するといった企業間の契約に基づいて、インドのシステム会社で働いているインド人のエンジニアが我が国に来て顧客の要望を聞きながらソフトの設計にあたるという場合、入って来るインド人のエンジニアと発注した我が国の金融機関の契約ではないので在留資格が得られないことになっているのを改め、入ってくる人材はIT技術者、高度人材でもあり、企業間の契約に基づいて入ってこられるよう要望している。これはインドと日本のEPA交渉の中でインド側が関心を示している点でもある。

企業・グループ内転勤について、現在の在留資格の企業内転勤では、例えばタイの東芝で働いている人を国内におけるプロジェクトで働かせるために東芝本社に転勤させる時に、タイ東芝において1年以上の就労経験が求められている。例えば、入って半年で非常に優秀な人を本社のプロジェクトに抜擢しようと思っても、この就労経験1年がネックになって入ってこられない。そこで、企業内転勤の在留資格における就労経験1年の短縮を求めている。

2. 現場で働く人材が不足する分野での外国人材受入

次に、現場で働く人材が不足する分野での外国人材受入として、まずは看護師・介護士の受入である。日本とフィリピンのEPAでは、受け入れることが決まったが、残念ながらフィリピン側の事情でまだ発効には至っていない。インドネシアの方が場合によっては先行して、2008年の4月からインドネシアの看護師・介護士の候補者が入ってくることもあろうかと思うが、いずれにしてもこういったEPAの枠組みでまず入れていくことが大事ではないかと思っている。ただし、フィリピンでもインドネシアでも数の制限があり、2年で1,000人となっていて、我が国の看護師の需給状況からするとまったく足りない状況で、私どもとしてはさらにこのEPA以外の国からも一定の要件をもとに看護師や介護士を入れるべきではないかと言っている。ちなみに今看護師が足りないと申し上げたが、これは厚生労働省の調査でも明らかになっていることである。平成17年12月の第6次看護職員需給見通しでは、そこでは、平成18年末で41,600人の不足となっている。それを埋めるためにもやはりEPA以外の国からも、看護師、介護士を受け入れていくべきではないかと言っている。

具体的には、看護師については、外国人が看護師の国家資格を取得すれば在留資格は得られるが、ただし7年以内の研修としての就労という条件が課されている。要するに7年しかいられないということで、これを廃止するなりしてもっと長く働けるようにする。介護士については、外国人が例えば介護福祉士の国家資格を取っても今、在留資格はなく、一切働くことはできないので、介護士に対する在留資格を設けるべきではないかということである。

3. 外国人研修・技能実習制度

島上氏から説明があったとおりである。

4. 在留期間ならびに在留資格認定証明書交付申請

まず在留期間の延長については、今、出入国管理法で1回に外国人に付することのできる在留期間は上限3年で、外交や公用、永住者は別だが、原則3年を超えることはできないことになっているので、これを例えば5年くらいに延長してはどうかということを行っている。在留資格認定証明書については、オンライン化を推進することによって、現在1ヵ月から3ヵ月とされている標準処理期間を短縮できるのではないかと提議している。

5. 在留・就労管理ならびに生活支援

在留管理については、外国人登録制度と住民基本台帳制度の融合を進めていくべきではないかということである。また、就労管理については、任意の制度であった外国人雇用状況報告を抜本的に見直し、義務化してはどうかということを指摘した。ご案内のとおり雇用対策法が改正され、それが2007年10月1日から施行されていて、そこでは事業主が外国人労働者を雇用もしくは解雇する場合、その外国人の氏名や在留資格、雇用期間についてその都度、運用上は月に1回となっているが、公共職業安定所に届出することが義務化されている。

外国人材に対する社会保障制度の適用については、例えば外国人が病気になった時に国民健康保険で病院にかかることが当然望ましいが、なかなか国民健康保険に入らないという状況がある。それは、国民年金と国民健康保険の同時加入が原則となっており、国民年金の場合、外国人は国に帰る時に自分が支払った保険料について脱退一時金が返ってくるのだが、実は36ヵ月が上限になっており、それ以上居て働いても36ヵ月分しか返ってこないという状況になっているので、この脱退一時金の制度を見直す必要があるのではないかと提議している。

最後に、外国人への生活支援について、実際に住民としての外国人の生活を支援するために主体となるのは地方自治体だと思うが、そういった地域において生活支援するコーディネーターを育成することと、そのための資金を拠出できるスキームを作ると提議している。

4. 日系人から学ぶ外国人労働者受け入れの教訓

首都大学東京都市教養学部准教授 丹野清人氏

1. 入管法の矛盾

日系人労働者から学ぶ外国人労働者受け入れの教訓として、最初に触れなければいけないのは入管法の問題で、ここが根本的矛盾をはらんでいる。元東京入管局長の坂中英徳氏はある意味有名なラジカル官僚で、『出入国管理及び難民認定法逐条解説』という本を書いているが、その序文にこの入管法のできた経緯があっさり書かれている。それを読むと日本の問題がどこにあるか非常によくわかる。坂中氏によると日本の入管法の母法は米国移民法であると書いている。元々は占領下のポツダム政令から始まった法律で、米国移民法を元にして日本の入管行政を進めるといふものだ。ここにアメリカには合うのかもしれないが日本には合わない部分がある。それが何かというと、入管法には法別表があって、外国人の在留資格が別表1と別表2ですべて網羅されている。基本的に別表1の範疇は職務内容に応じて滞在許可が出るビザである。それに対し、別表2は地位又は身分に基づいて出るといってよいビザだ。定住、永住、そして日本人の配偶者はこの範疇に入る。この場合の定住者、永住者は植民地との関係で日本に歴史的経緯があった人と、元日本人であったが日本国籍を捨てて一度外国人になり、また戻ってきたという人である。まさに血統主義と日本固有の歴史の延長で日本にいてもよい人を対象としたビザである。

日系人は別表2の中で定義される。単純労働に就いている労働者でありながら、滞在資格の根拠自体は就労内容、働くことを元にするのではなく、血統におけるステータスを根拠とする。そうなると、外国人労働者であるが入管法上は外国人労働者ではない。在日の人と同じカテゴリというとわかりやすい。在日の人は外国人労働者ではない。全く同じロジックに乗せることによって、一方で矛盾なく導入できたが、他方である一定量の人に住むようになった時、何か労働政策をしなくてはいけなくなった途端に労働者ではないという規定が邪魔をして、あらゆる労働政策から漏れ落ちてしまうようになった。この矛盾を何とかしないといけない。反対に同じように単純労働で働いている外国人労働者が研修生である。研修生は別表1で入ってくるので就労の内容に応じてビザが出るという意味では外国人労働者といってよいかもしれないが、現行法の中では研修生であって労働者ではないカテゴリになってしまう。よって働いてよい方に入っている人も労働者とはいえないという扱いにならざるを得ない。そうなると別表1で単純労働に就いている外国人労働者であっても、別表2にある外国人労働者であっても、ど

ちらも外国人労働者ではないということになってしまう。この法的規定と現実が乖離しているところに最大の問題点があると私は思っている。

2. 日系人労働者は誰の代わりに用いられているのか

ところで、法制度の研究は私の本業ではなく、私はもっぱら工場の人事労務担当者に話を聞いたり、そこで実際に働いている外国人労働者に話を聞いて、現実はどうなのか見ているのが本来の仕事である。それでは日系人労働者は誰の代わりに働いているのか、もしくは誰に代替するものとして期待されているのかについてみてみたい。

大手の自動車部品メーカーA社のある工場、正社員がほぼ2,600人働いている事業所がある。そこで働いている派遣・期間工の人数について2002年から2005年の推移を見ると、近年言われているように非正規雇用が拡大していると思ってしまうが、実は見えない部分がある。とりわけ派遣・期間工が典型で、2002年から2004年にかけて2.5倍くらい増えたように数字だけみると思ってしまうが、実は2002年の段階から2004年の数は働いていた。しかし、この当時請負を通して働いている者は労働者としてカウントされていない。請負業者との契約自体があくまでも労働者の賃金に対して契約するものではなく、派遣・請負に対する支払いは人工数に対する支払いとなるので、人数としての契約ではない。その結果、派遣・請負業を管轄しているのは人事労務担当者ではなく、直接の担当者は調達部門である。まさに部品である。そこで対処しているので、会社側としても就労人数をわかっているが明らかにしなかった。なぜなら、それを人と認めた途端に払わなければいけない様々なコストが出てきてしまう。良い意味でも悪い意味でも、その部分は回避したい、あるいはその部分を明らかにしなくて済むのであれば明らかにしたくなかった。このような意図があって、2004年までは少なくしていた。しかし2002年から順次請負で働く人数が増えてきたのは、経営者の中で親会社が、一次下請企業に請負労働者の人数を公表していくようにと指導した影響が非常に強い。売上高で2兆円以上あり、部品企業でありながら下位の自動車メーカーより大きいA社のような会社ですら、自身だけの意思決定では非正規部分を人としてカウントすることができない。親会社との協議があって、今後行政環境が厳しくなることを見越した時に、限界を見定めて、見直しの意思決定ができるのだ(図表1)。

これはブラジル人の雇用も同じである。派遣・期間工の8割方はブラジル人である。A社ではブラジル人が二本立てになっている。ひとつは自分自身が雇用契約を結ぶ直接雇用で、もうひとつは請負業を通じた間接雇用によって受け入れるものである。恐らくグループの中でもある意味一番進んでいて、この会社はグループの中での雇用の実験場の性格も持っている。完成車メーカー本体は外国人雇用を一切していない。自分のところの海外現地法人から来る人や、インダストリアルデザイナーのような専門職として入って来る人はいるが、ワーカーとして働

いている外国人労働者は本体の工場には一人もいない。しかしすべての下請けを含めてそうできるとは思っていない。できるのは完成車メーカー本体だけで、期間工といっても月給40万円、繁忙期では50万円出せる支払能力があれば外国人に頼らなくても済む。その支払能力を下請けや子会社に要求するのは無理である。外国人労働者を戦力化していかなければ工場が立ちゆかないことは理解している。それと同時に完成車メーカーが明確に考えているのは、労務管理は一朝一夕に身に付くものではないということである。とりわけ外国人労働者は習慣やスタンダード自体が違う。スタンダードの違う人が1、2人であれば言い含めることもできるが、50人、100人、場合によっては200人、300人雇うことを考えると、いきなりその数で始めることは難しい。労務管理の術を学んでからでないで外国人労働者を本当に活用することもできない。その雇用の活用術を見つけるための実験がブラジル人直接雇用で現在行われている。

ただし、直接雇用といっても日本人の正規雇用と同じものを意味するものではない。ここでの直接雇用は日本人でいうところの期間工である。最も進んでいる会社ですら期間工として働くことでおしまいである。しかし期間工で本当におしまいかというと最近あらたな動きが出てきている。この事業所では2005年で期間工が240～250人いる。昨今フリーター、ニートの問題が出てきて、会社としてはこのフリーター、ニートはリスクが高い。人事の採用経費は新卒者一人当たり350万～400万円単位でかかっており、フリーター、ニート予備軍を採用してしまい半年、1年で辞められてしまう例がA社でも結構多い。特に現業職で雇う部分について、高卒の新卒者で1年後に残っている割合は80%か、年によっては70%台となっている。4人に1人は辞めてしまう。辞めてしまう人に使った採用経費は無駄になってしまったということである。そのことから考えると高卒の新卒者を採用することはリスクが非常に高い。会社として現業職で働く人に一番求められるのは将来も働く意思で、それをどこで把握できるか、どこを見れば将来にわたって働き続ける意思を見つけられるかが重要になっている。学歴は関係なく、学校歴はもはや昔のような辛抱強さの指標にはならない。では何が指標になるか？それが今働いている事実である。そこで期間工からの登用を増やしている。1期が6ヵ月契約で、2期務めると期間工からの登用試験を受けることができる制度を設けた。ただしその場合、現場のリーダーの推薦書が必要である。250人のほぼ半数が試験を受けて2006年度は49名が合格し、期間工から正社員に登用された。この数は工場単位の高卒新卒者とほぼ同じ水準である。その中に日系ブラジル人が入っていて、まだ3～4人と少ないが、ブラジル人の直接雇用を通して正社員化する部分が出てくるようになった。

しかし全体としてみるとこうした会社は例外的である。私の調査では日系人については明確な選別化が起こっている。三次下請以下ではほとんど日系人がいないところも珍しくはない。またグループ企業では、直接雇用の日系人が出てくる一方で、日系人から退却しつつある。大手企業は今日本人を集めることができる。日系人に頼る必要がない。どのレベルの人たちが日系人に頼らなくてはいけないかということ、一次下請から二次下請の、従業員が300～1,000人

程度の事業所である。しかも300～1,000人の事業所では現業職の8割が日系人であることが珍しくない。ある一定のところに異常なくらい集積している。

バブル期とバブル後のそれぞれについて、定量的作業と変動的作業でどういう人を募集していたか、人事・労務担当者に細かく確認したものをおおまかに分類してみた(図表2)。この図はバブルの前後で外国人に対する雇用がどう変わっていったかを見るために作った。そうすると明らかにバブル前後で外国人雇用に対する需要そのものが全く変わったことが見て取れる。バブル期までは絶対的人手不足に対応するために雇用していた。それに対し、バブルの後、特に今がそうであるが、企業ベースでは、様々な雇用選択肢のひとつとして外国人雇用に位置付けている。選択肢として外国人雇用は残しておきたいという欲求のある雇用だが、反面非常に社会的問題を生み出していることも事実である。

在日と同じカテゴリに入る日系人は多くが請負業で働いている。政治的権利はないがその他の権利、職業選択の自由や、最低限の生活が保障される権利などすべて持っている。政治的権利を除けば国民である我々とほとんど変わらない。私は日系人を外国人労働者と呼んでいいのか非常に疑問を持っている。そして、このことが権利無き労働者とは違い、日系人の問題を余計に複雑にする。権利があるからこそ、もし企業側が社会保険に入ることを拒否した場合に、自治体はその人たちが国民健康保険に入りたいと要請してくると断ることが難しい。本来的には社会保険に入らなければいけない人たちではあるが、会社側のエゴでそれを拒否された時に、自治体は受け入れざるを得ないのだ。その一方で、国民健康保険制度は国の制度なので本来全国一律でなければいけないが、現実には地方自治体に100%委任されている事務であり、また半分を自治体側で財政負担するという関係上、自治体の財政状況によって、受け入れられる自治体と入れることのできない自治体ができる。例えば、愛知県の場合、西三河から西は国民健康保険に日系人が入れるが、東三河は入れない。静岡県では遠江は入れないが、駿河は入れる。明治以来の旧行政区単位で会合等が行われること等から、旧行政区を単位とした入れる・入れないという基準ができがちである。その結果、国レベルで同じように行われなければいけないサービスが、各自治体の財政状況、極端に言えば地域の経済基盤、経済状況に応じて、受けられたり、受けられなかったりするようになる。これは非常に大きな矛盾である。入れて認めている西三河、尾張の愛知県にしる、だいたい認めている相模国、武蔵国にあたる神奈川、東京にしる、大きな矛盾を抱えている。

また、認めているところにも問題がないわけではなく、自治体は赤字だ。外国人の国民健康保険ではたいへん不払いが多い。しかしこれはある意味しょうがない面があって、日系人、とりわけラテンアメリカ社会は、基本的にアメリカの社会制度と同じで私保険であり、皆が入らなければいけない保険という制度はない。保険は各個人が選択できるもので、入りたい人が入るものというのが彼らの常識である。その人たちが保険に入ってくるのは、保険を使いたい、つまり病気になったときで、病気が治る、もしくは必要なくなる、あるいは離婚して子どもが

いなくなった等保険に入っておく必要がなくなった途端に抜けることが当たり前なのである。社会制度を支えていくベーシックなロジックが違う人が入ってきていて、その人たちを受け入れなければいけない。その時にたまたま財政が豊かで、財政が豊かな原因は工場があるからだ。この工場があることに利点を見出しているから、市の財政の中から外国人労働者の保険負担をしなければいけないと思うところは認めている。現時点において、非常に大きな社会的矛盾を地方に押し付けている。

さらにそれは日系人労働者にとっても長期的な不自由を押し付けることになっている。彼らの多くが働いている請負業という仕事は、16歳の人でも25歳の人でも35歳の人でも同じ賃金である。今であれば愛知県は非常に残業が多く手取り収入も多いが、群馬県は下がっている。とりわけ日系人が多くて有名になった大泉町、太田市辺りでは富士重工やサンヨーの調子が悪く、サンヨーでは日系人を放逐している状況で、もの凄く水準が下がっている。愛知県で自動車産業であれば男子で手取り月35万円は堅い。しかしこの35万円は15、16歳や20歳代の若い時には魅力的な賃金かもしれないが、ボーナスもないので家族を持つ世代にとって、次世代を養えるか、特に教育費の部分まで賄えるかといった場合、それは無理である。教育費のかからない義務教育までは出せるかもしれないが、高校に行く費用をそこから出すことはほとんど不可能である。そうなると外国人労働者自身にとってみても、35万円もらって5年か7年貯めて帰るのであればよいが、居付いてしまった時には生活が成り立たない。当事者にあと何年働くか聞いても、あと2年、2年後に聞くとまたあと2年と言って、10年も居続けている人がいるように、当事者の意見を聞いて制度設計したのではとんでもないことになる。当事者を無視して、あり得べきシナリオとしてどうか、そして居続けた時に当人が持たなければいけない責任の範囲と、社会が持たなければいけない範囲を明確に考えなければならなくなっている。

3. 顔の見えない定住化と強制されたフリーライダー

ただし、非常にかわいそうだと思える点もある。愛知県の保見団地という非常に有名なところで、大規模な高層住宅の並ぶニュータウンがある。私はそこに7ヵ月住み込み、事業所回りをしたり、住んでいる日本人と外国人労働者に聞き取り調査した。私は住み込んだ際、諸悪の根源と言われる請負業者にスタッフとして働かせてもらい、労働者の送り迎えと送り出し先の工場との連絡係をして、仕組みがよく理解できた。労働者はとにかく休まない。1ヵ月30日とすると30日すべて働く。彼らは休日を取りたくなく、できるだけ働きたい。しかも仕事があれば、朝の早出から始まって夜一番遅くまで働きたい。16時間立ちっ放しも平気である。個別企業としてはこれほど就労意欲が高く、休日を与えなくてもかまわないのだから、本当によい人たちである。

しかし、その分、彼らは地域社会から全く見えない存在になってしまっている。朝早くに出て、夜遅くにならないと帰ってこず、子どもがいてもPTAに出る時間もなく、子どもの行事に参加することもない。自分の小さい頃のことを思い返すと、私は塾に行っていないがそれでも何とかあったのは、わからない時に親に聞いて答えがすぐに返ってきたからである。それがこの子どもたちにはわからない時に聞くという単純な機会すら全くない。そして親の目が行き届かないのだから、学校に行かなくなるのも当然である。それは日系人の学歴を見るとはっきりする。日本に働きに来るようになって彼らの学歴は下がっている。日本に働きに来る前、日系人はラテンアメリカで非常に学歴が高いと言われていた。従来、日系人労働者は学歴が高いので有能な労働力であり、そして質の高い労働者をうまく確保できたと、最初の10年くらいは言われていた。しかし今、出稼ぎがこうした形で根付くことによって、次世代の学歴は、日本に留まっている人は低く、また日本と本国を行き来するリピーター化した人たちに付いて移動する子どもも低い。今の日系ブラジル人の状況は、ある意味貧困の再生産で、しかも貧困は拡大する方向で再生産が行われている。これが野放しの状況になっている。恐らく、このままではこのあと権利を持たせていることの大矛盾が出てくる。今のままでは、生活保護世帯の供給池を作っているだけである。

4. 身分としての外国人労働者

請負業で働かざるを得ない日系人の確保については、請負業者はすばらしいネットワークを持っている。元々、請負業という仕事は工場にとってみると、不安定な部分を請負業が引き受けてくれるので便利な業種である。一方で請負業者が一方的にリスクを引き受けることになると、請負業としても成り立たない。そこで請負業者がリスクを分散するために、送り出し先を多くする。そのことによって、自分の送り出し先の中で雇用増のところに雇用減から回すことを通して雇用の増減を調整する。しかし自分の送り出し先だけで、自分が抱え込まなければならぬリスクをすべて吸収することはできない。そこで同業者同士がお互いに仕事を紹介し合う形で調整を行う。その結果、非常に大きな、ある種のネットワークができていく。そのネットワークを通じて日本全国に労働者を回せるので、日系人の時間当たり賃金は全国一律である。これは、日本で発行されているポルトガル語新聞やスペイン語新聞、あるいは国際ニュースやノバピゾンといった新聞を見てもらえばわかる。時給1,400円は愛知県で働こうが群馬県で働こうが、九州で働こうが同じである。その募集広告によって、流動性が高くなることで募集賃金が極めて一律化することの証左は簡単に見ることができる。ただし、失業のリスクや残業の有無は各地域で違う。先ほど述べたように、愛知県であれば手取り月35万円で、群馬県の東部では27万～32万円と2、3割手取額が違ってくる。月給ベースでは格差が出るが、時間給ベースでは全国一律である。

請負業は非常に面白い業界で、究極の労務管理屋である。逆にいうと労務管理だけを仕事にしているビジネスである。どういった人が請負業者になっているのか、元いた会社を聞いていくと3つくらいの会社に収束して、そこから分かれ出た人が次から次へと作って拡がった部分がひとつである。その他では、工場の人事労務担当者で終わった人、先ほどのA社の例では調達部門の現場責任者で終わった人が退社後担っている。こうした人は元いた職場に送り出せばよいのである。先ほど述べたように全国一律で募集できるようなメディアが発達しているので、送り出し先さえ確保できれば誰でも請負業はできる。間口が広く、絶えず新参者が入ってくる業界である。そのため、この業界内でも日系人の雇用の正常化を試みようとしたグループが何度か生まれるが、新参者が絶えず入ってきて、その人たちがそのたびにダンピングしたり、より便利な雇用を提供してしまい、正直者が馬鹿をみてしまう。日系人に対しても保護しようとするところが、ことごとくつぶれていく。悪貨が良貨を駆逐する典型的事例になっている。何とかしようという意思はその人たちでも持っているが、それでもできない。なぜできないかといえば、上の制度がないからである。上側でどうにかこうした人たちに対して引き上げる仕組みを作った上で、意識が高く能力もある人々が残れる仕組み作りをしていかないと、先ほど述べたように次世代はどんどん貧しくなっていくし、長期的には恐らく生活保護受給者の巨大な供給源にしかならない人たちを生み出すだけにしかならない。

5. 海外にも波及する日本のリクルーティングメカニズム

今や出稼ぎ業は総合デカセギ業化しており、驚くべきものになっている。日本でこれだけ順調にブラジル人が必要な時に必要なように入るのは、海外においてもシステムティックなリクルーティングメカニズムができているからである。B社は豊橋に本社のある大きな会社で、最大時にはブラジル人だけで6,500人送り出していた。今は少し小さくなって、先月聞いたところでは4,500人ということだった。そして4,500人のうち、会社分割をして4,000人は旧来の請負業で、500人は人材派遣業である。本当はこの会社としてもすべてを人材派遣業にしたいが、受け入れ企業が旧来の請負業を求めるとそうせざるを得ない。ただし、昨今の様々な法的規制がかかるということで、大手の業者は旧来の請負業としての供給ではなく、人材派遣として契約を求めてくるところがあるので、そのための窓口として派遣業部門を子会社として作り、従来の一部を回している。

この会社の実質的子会社ともいえるC社がサンパウロ市のリベルダーヂという東洋人街の真中にある。このC社は自分では集めない。出稼ぎ希望者がこの会社にダイレクトに行く場合は1,800ドル出せばB社で働ける。代理店10社を通して働く場合は、2,400～2,600ドルを出稼ぎ希望者は出さなければいけない。価格競争力的にはC社からダイレクトに行った方がよいが、C社は1,800ドルで行けることをあえて宣伝しない。なぜかということこれにはリスク負担が含

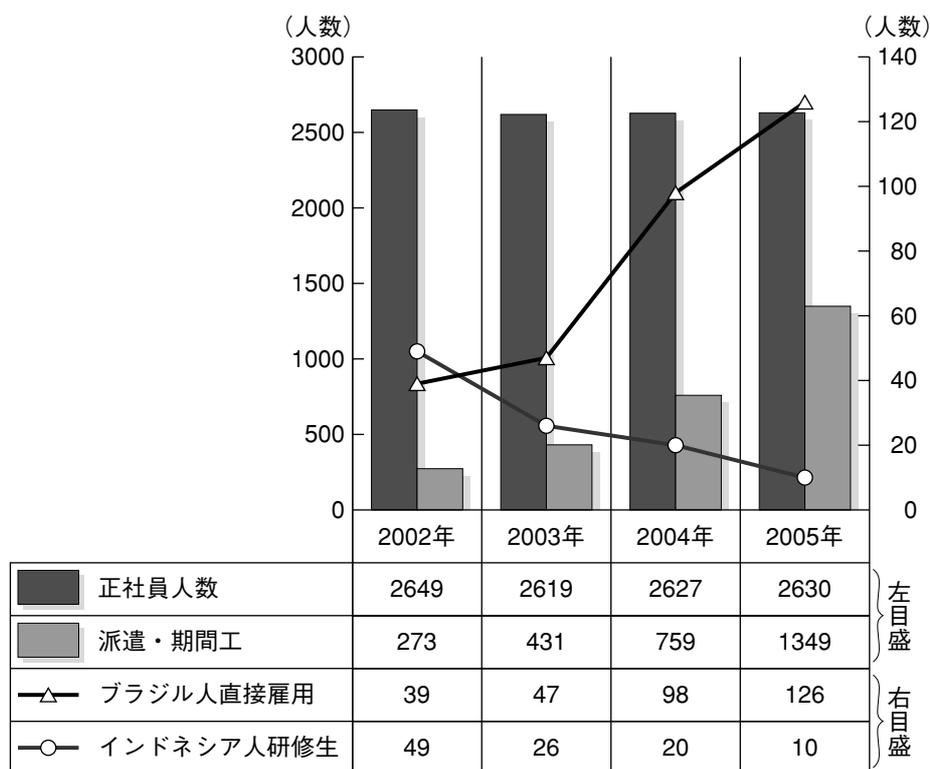
まれているからである。つまり代理店を通して人集めをする時は、代理店がこの2,400～2,600ドルを立替えて、男性であればだいたい4～5ヵ月、女性の場合は6ヵ月均等で給料から天引きする。そしてC社から代理店へ支払うコミッションは立替期間が終了してから支払われる。なぜかといえば、日本に行った後に逃亡する恐れがあるので、そのリスク負担をC社は代理店に負担させるのである。そのリスク負担のない人だけが1,800ドルで行けるのである。それくらいリスク負担が必要な危険なビジネスということであり、それだけ労働者が移動するということである。

反対にこうしたことをしていないのが、私の言うところの総合デカセギ業である。沖縄系移民の人たちが行っている出稼ぎ業にはこの総合デカセギ業の形が極めて多い。沖縄系移民の旅行社の場合、先ほどの2,400～2,600ドルよりも高く、2,800～3,200ドル払わなければいけない。沖縄系旅行社は別の付加価値を付けているので高い値段をつけられる。ラテンアメリカから日本への出稼ぎは、バック旅行をイメージするとわかり易い。つまり、我々がバック旅行で行く場合は、添乗員が付いて、添乗員に連れ回られて日本に帰って来る。それが出稼ぎの場合は、業者に連れられて日本に渡り、日本で業者に連れられて工場に行き、業者の範囲の中で生活も仕事も行う。だから、日系人の問題で、日本語ができない、子どもの教育ができないと言われるが、それは当たり前だ。すべて業者任せなので彼らは5年、10年経っても日本語が話せない。バック旅行を何度繰り返しても語学力が身に付かないのと同じである。語学力を身に付けるためにはチケットだけを買って行き、仕事なり勉強なりを自分の力で行って初めて語学もわかるし、行った先の社会もわかる。他人に任せている間は、何年いても日本の知識ではなくその会社についての知識しか増えない。

それに対し、総合デカセギ業化している沖縄系旅行会社は帰った後のサービスを行う。出稼ぎ者はお金を持って戻ってくる人たちで、その金の投資先として不動産の購入やビジネスを始める。それは出稼ぎに行って5年、10年した後に行うものであるから、出る前のブラジルと価値観が変わっている。その時点の生きた情報がないと投資もうまくいかない。この部分の世話をすることで出稼ぎ帰国者の財産形成コンサルタントをし、総合デカセギ業化している。客はリピーター化する。しかも帰ってきた後のサービスを期待した人たちがお客になるので逃亡もしない。高い値段をつけて、逃亡しなくて、さらに帰ってきた後はビジネスのネタになるというのだ。沖縄系旅行社は本当に商売がうまい。

このことでブラジルの日系人社会が日本からの投資、お金の呼び込みに依存するようになっている。ますますブラジル側から見ても出稼ぎが続くことが好ましくなっている。その意味で出稼ぎ労働者がいなくなったと言われながらも、絶えず供給圧力は高まり、続くことになる。そうした時に、今のままでは長期的に貧困の海が広がっているという将来像しか描けない制度設計になっており、その対応策はこうした経営者の側から建設的提案をお願いしたい。

(図表1) 自動車部品メーカーA社の従業員構成の変化



(図表2) バブル経済の前後に見る下請レベルの違いにおける人事・労務担当者にとっての主要な現業労働者の属性の変化

	定量的作業	変動的作業
親企業	本 工	事業所間要員移動, 下請応援要員, 期間工
バブル期	高卒男子中心	男子のみ
バブル後	高卒男子+再雇用者	男子+女子
車体メーカー	本 工	事業所間要員移動, 下請応援要員, 期間工(業務請負)
バブル期	高卒男子中心	外国人期間工+外国人請負労働者
バブル後	高卒男子+高卒女子+再雇用	日本人請負労働者
グループ企業	本 工	事業所間要員移動, 下請応援要員, 期間工, 業務請負
バブル期	高卒男子中心	日本人期間工, 外国人請負労働者
バブル後	高卒男子+高卒女子+再雇用者	日本人+外国人期間工, 日本人請負労働者
協会一次下請	本 工(請負・パート)	業務請負業
バブル期	高卒男女+外国人	外国人請負労働者
バブル後	高卒男女+女子パート+高齢者	外国人請負労働者+日本人請負労働者
二次下請	本 工(請負・パート)	業務請負業, パート・アルバイト雇用
バブル期	高卒男子+外国人	外国人請負労働者
バブル後	高卒男子+外国人+女子パート	外国人請負労働者+日本人高齢者 女子労働力
三次・工作機械	本 工	業務請負業
バブル期	高卒男子+外国人	外国人請負労働者
バブル後	高卒男子+日払い外国人	外国人請負労働者

(注) 事業所間要員移動および下請応援要員は、日本人労働者が前提とされているので属性の表示は省略した。協会一次下請における本工(業務請負業), および二次下請における本工(請負・パート)は工場の定量的な作業が本工とカッコ内の労働力を用いて行われていることを意味する。同様に車体メーカーにおける期間工(業務請負)は期間工と業務請負が企業にとって同じ位置付けの労働力になっていることを意味する。

5. 静岡県における「多文化共生社会の地域づくり」

静岡県知事 石川嘉延 氏

はじめに・・・静岡県の概況

本題に入る前に、静岡県の状況について御理解をいただくために概況を申し上げます。

本県の人口は379万人で、47都道府県中10番目、シェアで全国の3%（平成17年10月1日値）。県内総生産は、人口規模に相当して10位、シェアで全国の3.2%（平成16年度値）。一人当たりの県民所得は、東京、愛知に次いで全国第3位（平成16年度値）。それを支える大本が製造業であり、本県は工業力が非常に強い。製造品出荷額等は、愛知、神奈川に次いで全国第3位、シェアで全国の5.9%（平成17年値）。製造業は24,553社あるが、うち常用雇用300人未満規模の会社が24,374社と、非常に中小企業のシェアが高い（平成16年値）。一方、雇用情勢は、必ずしも有効求人倍率でベストテンの上位にいるというわけではないが、落ち込みも少なく、急激に高くなることもなく、安定的に推移。完全失業率は平成15～18年まで、5位 5位 4位 4位と推移している。人口増加率は、本県は若干社会減にあることから、全国平均よりは少しだけ伸びが低い。

1. 静岡県の外国人の状況

本県の外国人登録者数は、実数で約9万8千人、人口比率で2.58%と、全国の人口比率1.63%に比べ、非常に高くなっている（平成18年12月末値）。実数は全国で8番目、人口比率では5番目に高い。これは、本県の製造業が非常に力強い、ウエートが高いということと関連している。特に過去20年間で見ると、全国では外国人登録者数は2倍になっているが、本県は同一期間で8倍、特に1990年の入管法の改正を契機に日系人、特にブラジル人が急増している（図表1）。

外国人登録者の国籍別シェアを見ると、全国では韓国・朝鮮籍が1番だが、本県ではブラジル人が全体の半分強。ここに他県にあまり見られない本県の事情がある。本県のブラジル人登録者数は約5万人で、愛知県に次いで全国で2番目に多い（図表2）。

ブラジル人の在留資格は、「定住者」ということに尽きるが、全国で、永住資格取得者が増加してきている。特に本県ではそれが際立っている。

また、地域別に見ると、外国人約3万2千人が浜松市に居住しており、うちブラジル人は約

1万9千人、次いで多い順に磐田市、静岡市となる（平成18年12月末値）。しかし、例えば、私の郷里掛川市はブラジル人が在留外国人の約7割、菊川市は約75%、袋井市約73%と、ブラジル人のウエートの非常に大きい地域がたくさん出てきており、これがいろいろな問題を醸している（図表3）。

では、なぜブラジル人が多いかというと、入管法改正以来、非熟練労働でも日系南米人は日本で就業できるようになったことが背景にある。特に、本県の場合は「ものづくり県」であり、製造業、中でもずっと好況を保ってきた輸送用機器関連に多く従事している。製造業を背景に日系南米人が単純労働者として静岡に集住してくるに従って、外国人集住地区が発生、滞在の長期化、定住化、これに伴って今様々な地域問題が発生してきている。

日系南米人以外の外国人に目を転じれば、中国人の実数が第2位になっており、その数は日系南米人、あるいはその中でもブラジル人と比べても桁が違ってくるくらい少ないが、これも増えてきている。その理由は企業の外国人研修・技能実習制度によるもの。特に本県の東部地区の沼津は日本の一大干物産地であり、水産加工業のところにたくさん入ってきている。ただしここは、商工会議所が窓口になり受入れをしているので、あまりトラブルは発生していない（図表4）。

オールド・カマー＝在日韓国人・朝鮮人と比べると、これらニュー・カマーには非常に多くの問題がある。日本語が理解できず、地域との触れ合いもなかなかうまくいかず、日本の慣習に不慣れ・不適應となってしまう、生活基盤もその多くが日雇労働ということで、年金、健康保険その他いろいろ労働条件も悪い、就業形態も派遣が圧倒的に多数であり、頻繁に居所が変わるということから、居住実態を把握しがたい等々、いろいろな問題がある。

そもそも、日系南米人によって生じている諸問題については、政府間でそれぞれの国籍を持っている国と、国家間できちんと話を付けてもらいたいという感じがする。

2. 日系南米人増加に伴う課題の表出

(1) 労働

何か問題が起こった時、働いている先＝派遣先である企業（大手企業が多い）が、派遣会社の責任だということで、あまり真剣にいろいろな問題への対応を図らない傾向がある。責任の付け回しみたいな話になっており、大きな問題だと思う。派遣という形態、それから派遣とか請負などの間接雇用、しかも不安定、そうした雇用状況からいろいろ問題が出てくることについて、地域として何とかしなければならないと問題意識を持っている。

(2) 教育

地域として、ある程度の責務を果たさなければいけないと思っているものが、教育。実際に

年齢別の外国人登録者数で推計すると、本県内に約6千人弱の学齢児がいることになる（平成18年12月末値）。その中で、日本の学校に来ている子どもが2,215人（平成18年5月値）、ブラジル人の学校、ブラジル語の学校にいるのが2,409人（平成19年5月値）。残りは不就学になっているわけだが、実はこの在校している生徒と、不就学の子どもを通じて、いろいろ問題が出てきている。

公立小中学校就学者の場合

まず、日本の学校の場合だが、子どもの日本語能力が不十分なので、授業についていけないということから、形は在籍していても不登校で、未就学の子どもたちと交わって日中いろいろな地域社会でもめごとを起こす対象になっている。次に保護者の問題がある。保護者そのものが日本語能力が足りず、コミュニケーションが不十分となりかねないため、地域ではポルトガル語の通訳を介して、保護者に働き掛けをするのだが、保護者そのものが「自分たちは短期の出稼ぎである」「やがて母国に帰るのだから、ここで子どもの教育その他について頑張る必要はない」という意識を濃厚に持っていて、こちら側のいろいろな働き掛けに真剣に応じないというケースが圧倒的に多い。しかし、それにもかかわらず、事実上、長期定住化の傾向にあり、子どもはどんどん成育してきている。

そうすると、子どもはどういう状態になっていくかということ、家に帰れば親は働きに出ているから、ポルトガル語も日常会話はできても、例えば学校でいろいろ身に付けなければいけないような能力、例えば、論理思考能力が全然身に付かない、日本語も日常会話程度しかできないので、日本の子どもたちのように学校で、例えばいろいろな社会性を身に付けるとか、あるいはロジカルな思考能力を曲がりなりに身に付けるということができないために、非常に宙ぶらりんな状態でどんどん成育していってしまう。そういう状態のまま高等学校年齢とか、卒業、もうじき成人になるというような年齢になっている子どもが数多くいる。そのような人たちはどういう状態で暮らすかということ、高校生ぐらいの学齢になってくると、俗に言う不純異性交遊みたいなことが行われて、妊娠、墮胎、出産などといった現象も現に発生してきている。そのような傾向が見られ、これは放っておけないという状況もある。

ブラジル人学校就学者の場合

一方、ブラジル人学校の場合は、2、3年後に帰国するというブラジル人保護者の中で、意識の高い人たちが子どもを通わせている。日本の学校制度でいう専門学校、専修学校の資格を取って運営しているものと、そうでないまったくの私塾のスタイルでやっているものといういろいろあるが、それでもこういうところへ子どもを通わせていけば日本人の学校とか、不就学の子どもの場合よりはまだ良いと思う。

2007年の8月、ブラジルの教育省の外国に在住する人間の教育を担当する局長に会い、意見

交換や要請をしてきた。その際、局長が「日本に在住するブラジル人の子どもに、ブラジルの高等学校の卒業資格試験を来年初めに実施する」「今年から募集しているのだが、大変手ごたえがある」と言っていた。日本のブラジル人学校に在学する子どもたちのモチベーションを高めるためにも、こうした仕組みがもっと充実してくれるとありがたいと思う。

ブラジル人学校に対しては、県や地元の自治体、そして、ブラジル人受入先の企業の中から、学校の設立、運営に援助してくれているところが出てくるようになってきており、こうした取組が是非もっと拡大してもらいたいと期待している。

不就学の場合

不就学の実態については、実際のところ、完全につかみきれていない。しかし、地域でいろいろ社会現象として、非常に困った現象も起こってきている。

(3) 地域共生

日系南米人を中心にして、地域との共生に取り組んでいく際に、我々が非常に困ったと思っているものを以下に述べる。

言葉、習慣の違いにより、地域社会と摩擦が発生している。典型的な例は、ごみの問題。今どこの自治体でもごみの収集にあたって、ごみを増やさないとか、ごみの資源化とか、いろいろ取り組んでおり、ごみの出し方についても自治体ごとに細かいやり方を設けている。それを外国人に周知徹底しがたいというので、いつも問題になる。

騒音の問題もある。特に南米系の方々は、家の外で皆で集まって、騒いだり、楽しんだりする。そのために、地域で騒音であるとか、あるいはごみを散らかすとか、そういうことでトラブルになっている。

また、本県の場合、地震＝東海大地震の危険性があるので、地震防災対策のために、町内会単位で自主防災組織というのができており、いろいろな訓練をし、情報の伝達もそういうところを介してやる場合が多いが、そこへ外国人の方々にどうやって入り込んでもらうかというのが大きな問題となっている。磐田市のある地区では、企業のOBの方で、たまたま町内会長になった人がうまく地域をリードして、外国人と地域住民との共生がうまく行きつつある地域があるので、我々としてはこれをモデルに全県に広げたいと思っている。防災、地震をテコにうまく取り込むことができれば、日常の様々なその他の生活全般に接点が広がっていくことも期待でき、今そのようなことを推奨している。

就労先変更に伴う居住地変更も、なかなか厄介な問題。今、国、法務省に我々が要請しているのは、外国人の在留許可の更新の時に、居住地が分かるような資格にしてほしいということ。在留外国人の自動車税、住民税の滞納率が非常に高く、我々はそれらの徴収にも苦慮している。外国人に、自らが受ける行政サービスに見合う負担をきちんとしてもらうためにも、例えば国

の在留許可の更新の時に納税証明書や住民票を添付させるなどの仕組みにするよう要請している。そうなれば、地域としても、いろいろな対応、対策もやりやすいと感じている。

(4) 課題の背景

我が国には、「外国人の単純労働者は受け入れない」という大原則がある。にもかかわらず、日系南米人だけにはその門戸を開放しており、結果、単純労働力がどんどん入ってきて、問題が発生している。また、外国人研修・技能実習制度の名を借りて、不法居住、不法滞在によるアジア系の人たちが増える傾向にある。

こうした実態の中で、外国人の単純労働力の受入拡大を野放図にやると、今でさえ、小規模に単純労働力の外国人が入ってきて地域といろいろな問題を起こしているのだから、これがもう日本全国に広がってとんでもないことになると思う。ドイツの例をよく見定めて、政府、有識者は行動していただきたい、というのが我々の切なる願い。原則南米を除いて、原則未熟練労働力を入れないということでも、いつの間にか未熟練労働力がどんどん入って来る状態となっており、そこをきちんと押さえて、入れる場合にはきちんと段取りをして入れなければならないということを何度も強調しておきたい。

一方、高度な能力を持った人の受入れは、単純労働力を持った人の受入れと比べると問題は少ないと思われる。むしろこれは、日本の社会そのものが、企業社会も含めて、そういう人たちにいかに門戸を開放するか、日本で働くこと、活躍することに魅力を感じさせる地域社会をいかに作るかが、重要なことではないかと思う。

3. 課題解決のための取組、多文化共生社会実現に向けて

それでは、我々地域社会としては、今ある現実を踏まえ、どう対応をすればよいか。

外国人の日本語能力不足の問題、これには浜松市のように、ブラジル人を対象に日本語教室を開催し、少しでも身に付けてもらうような努力をする自治体もどんどん出てきている。また、地域社会の外国人受入能力不足の問題については、外国、それぞれの国ごとにどのような風俗、伝統文化があるか、どういう考えを持っているかということについて、最低限の理解をすることも重要であり、その面で我々は、住民の啓発を県内の市町村と一緒にやっていくと、こういう考えで今進んでいるところ。

我々は、平成18年度から多文化共生を県政の大きな柱に据えてやらないと大変なことになるという認識の下に、多文化共生推進会議という会議を設け、つまみ食いでない政策、施策、これを展開するための戦略を提言していただき、それに基づき、いろいろ取組を始めたところである。

(図表1) 全国の外国人登録者数（上位10都道府県）

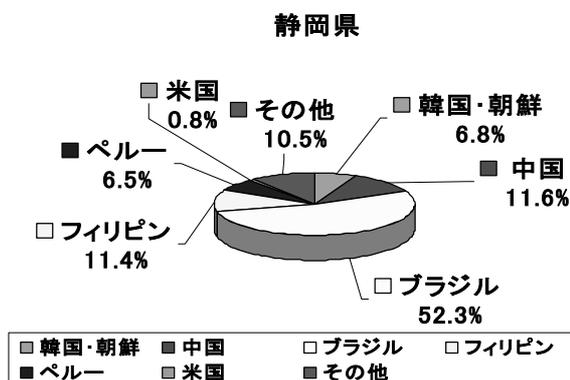
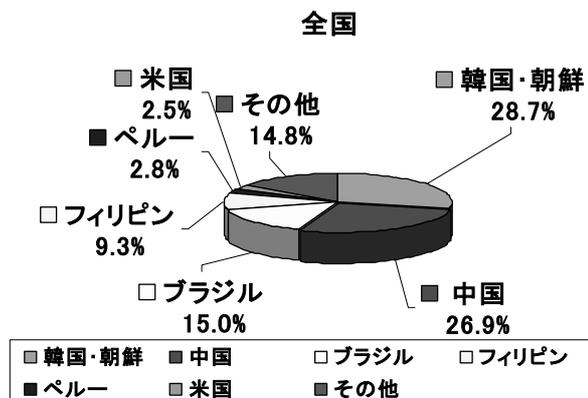
	東京都	大阪府	愛知県	神奈川県	埼玉県	兵庫県	千葉県	静岡県	岐阜県	京都府
外国人数 (人)	364,712	212,528	208,514	208,514	108,739	102,188	100,860	97,992	54,616	54,213
人口比率 (%)	2.88	2.41	2.85	1.78	1.54	1.83	1.66	2.58	2.59	2.05

出所：法務省『在留外国人統計』平成18年12月末現在

(図表2) 外国人登録者の国籍別構成

静岡県の外国人登録者数上位7カ国

国籍	人数(人)	全外国人登録者に 占める割合(%)
1 ブラジル	51,250	52.3
2 中国	11,402	11.6
3 フィリピン	11,162	11.4
4 韓国・朝鮮	6,701	6.8
5 ペルー	6,373	6.5
6 インドネシア	2,114	2.2
7 ベトナム	1,746	1.8



(図表3) 静岡県内市町外国人登録者数上位10市町



出所：法務省『在留外国人統計』平成18年12月末日現在

(図表4) 静岡県の外国人研修生・技能実習生の状況

出身国	H14年	H15年	H16年	H17年	H18年
中国	1,021	1,101	1,364	1,638	1,988
インドネシア	611	587	549	670	710
ベトナム	82	103	107	131	174
フィリピン	130	73	41	86	174
スリランカ	12	13	12	5	0
その他	2	6	7	58	75
合計	1,858	1,883	2,080	2,588	3,121

資料：財団法人 国際研修協力機構（JITCO）
静岡駐在事務所調べ（各年10月時点）

6. 外国人住民を取り巻く地域の現状と自治体の対応 群馬県

群馬県企画部新政策課政策主監 山口和美氏

はじめに

群馬県には、大泉町をはじめ日系ブラジル人が多く住む地域があり、県としてもその対応をすべく、2005年4月、新政策課内に「多文化共生支援室」を設置、以後、市町村と一緒にあって外国人問題の対応にあたっている。私自身は、同室ができた時から2年間、同室長を務め、その後、同じ新政策課内でポストは変わったが引き続き多文化共生業務を担当している。

本日、私の話す内容は主に2点。1点は、外国人が暮らす地域の状況はどうなっているのか、ということ。ここ20年、県内に住む外国人の数が増加してきているが、最近その中身に変化を感じている。その変化とは、定住化の傾向がみられるようになってきている、ということ。定住化の傾向に伴って私たち自治体は、もう彼らをデカセギと見るのではなく、移民というか定住者、あるいは生活者として見て対応しなければならない、と考えている。

お話するもう1点は、自治体はこれまで外国人問題にどういう対応をしてきたのか、それで成果はあがっているのか、ということ。これまで外国人問題には基本的に市町村が中心になって対応し、過去20年様々な施策を打ってきたけれども、いまだに問題は解決しておらず、中には深まっている部分もある、こうした点をどう考えていったらいいのだろうか、また、今後の方向性はどうしたらいいのか等々。なお、自治体といっても県と市町村の役割は違う。市町村は住民生活に密着した課題、県は広域的な課題、あるいは専門的な課題に対応する。少し県の方が距離が離れており、その分、少し広い専門的な視点で市町村の状況を見られるのかな、という気がしている。県としては市町村と連携して施策の向上を図っていきたいと考えており、今後県として何を重点にやっていくべきなのか、考えていることをお話ししたい。

私たち自治体は多文化共生という視点から、外国人、あるいは外国人労働者に関わる課題をとらえ、解決していこうと考えている。しかしながら、国としてはそういう地方の取り組みを、今現在全面的にバックアップする体制にはなっていない。国は、2005年に総務省がおそらく公式には初めて、多文化共生という言葉を使い、「地域における多文化共生推進プラン」を策定、それを受けて2006年には経済財政諮問会議のグローバル化戦略の中で、地域における多文化共生の推進が謳われた。とはいえ、国の根本的な外国人政策・方針はまだ存在しない。2007年秋からの外国人労働者の雇用報告の制度化、あるいは法務省・総務省による外国人登

録の台帳についての基本的な構想提示など、若干の進歩はみられるが、まだまだ国は遅れているといわざるを得ない。基本的に、外国人問題はまず国が主導すべき問題であって、国がきちんと方向を決めた上で、地方の責務を国が明らかにすべきであるとする。それができていないことが、この外国人問題の根幹にあると認識している。

1. 地域の現状と課題

(1) 概観

群馬県の外国人登録者数はこの20年で10倍も増加しており、2006年末現在で約46,000人、人口に占める割合としては約2.3%で、全国では登録者数14位、割合では7位となっている。群馬県も他の日系人集住地域同様、1990年の入管法改正を境に、日系人が産業の集積地域を中心に毎年何千人のペースで入ってきている。ただし、2000年頃から登録者数が横這いとなっており、ブラジル人は減少傾向で、中国人他の研修生が増加傾向にある(図表1)。

国籍別にみると、ブラジル人とペルー人で全体の約50%を占めている。また、韓国人、朝鮮人の割合が全国一低い。市町村別にみると、大泉町は外国人比率日本一の市町村であり、2006年末で16.6%。大泉町のブラジル人は、1986年：0人 2006年末：5,000人弱まで増えたということで、この20年間の変化というのは非常に驚くべきことである。なお、生産年齢人口だけでみれば、外国人比率はおそらく、2~3割くらいになるものと思われる。登録者数で見ると伊勢崎市が県内で一番外国人が多く、また、ペルー人が日本一多い市町村でもあり、全国で3校しかないペルー人学校のうちの2校が伊勢崎市にある(図表2,3)。

大泉町では、ポルトガル語の看板や商店が通り沿いに林立しており、ブラジルのマーケットも幾つもできている。大泉町が調べたところによると、ブラジル人等外国人が経営しているお店、事業所等が200店舗以上ある。

大泉町、太田市、伊勢崎市といった群馬県の産業の集積地域以外の様々な地域にも外国人は暮らしている。例えば農業が盛んな昭和村、嬬恋村にも約10年近く前から農業研修生がおり、温泉地にも従業員として多くの外国人が働いている。また中国人やフィリピン人の花嫁さんも県内に散らばっている。集住地域のみならず、中山間地域でも着実に外国人の定住が進んでおり、外国人の少ないところにも様々な課題があることから、全県的に外国人の問題に対応していくべきだと考えている(図表4)。

(2) 「北関東圏の多文化共生地域づくり調査」結果

2006年度に、「北関東圏の多文化共生地域づくり調査」を実施した。これは、国土交通省の委託を受け、埼玉、茨城、栃木、群馬の4県が共同で行ったアンケート調査であり、外国人だけでなく外国人の多く住む地域の日本人に対しても行った。なお、外国人に対しては全数訪問

調査を実施し、1,903世帯に対して、738世帯の回答が得られた（日本人は郵送調査）。以下に、結果をかいつまんで紹介する。

（アンケート結果：外国人の回答）=====

- ・南米国籍者 = 日系人が多い（60%以上）
- ・20～40代が80%以上（労働者が圧倒的に多い）
- ・核家族・夫婦のみ・単身世帯が85%以上
- ・雇用形態は間接雇用が70%（もっと高いと思っていたが意外）
- ・8時間以上勤務者が45%、10時間以上勤務者が37～38%、12時間以上も17%（勤務時間が比較的長い）
- ・今の職場で働き続けたいという人が75%（意外と高い数字）
- ・住まいは借家70%、社宅10%、持ち家3%（持ち家比率は徐々に増えているようだが、定住するかというところというわけでもなく、「家賃を払うより買った方がいい」「帰る時には売ればいい」と考える人が多い模様）
- ・日本での通算滞在年数は5年以上が7割で、平均8.7年（2004年大泉町調査では、5年以上が55%）、今後も住み続けたい人は36%（2004年大泉町調査では15%）
- ・近隣住民と親しく付き合っている人は約10%、積極的に交流したい人は56.1%（しかし外国人が多く住む地域の日本人住民の中で、外国人と積極的に交流したいと考える人は10%に満たず）
- ・ブラジル人は日本語学習経験者は多いが、日本語能力に不便を感じている割合も高い
- ・日本語を学びたい人は90%
- ・子どもに対する教育については、日本語で日本の教育を望む者が70%（日本に住み続けたいという者ほど日本の教育を受けさせたいと考える親が多い）いる反面、教育に関する心配事の上位は、母語教育や帰国後の教育（二つの国の間で揺れている状況がよく表れている）
- ・日本に来る前には日本での生活情報をほとんど知らなかったが、日本で暮らしてみても必要となる情報は生活情報
- ・外国人登録の移転時の届出について承知している人が90%（承知しているけれども、実際にはしていない、ということか）

まとめ

デカセギから定住化へと、その傾向は顕著となっている

滞在年数の長期化、住み続けたい希望者が増えている

今後も継続して現住地での居住、現職場での勤務を希望している者が多い

住宅の満足度、同国人の多さ、生活の利便さ等で満足している

日本住民との交流機会は少ないが、交流を希望している者は多い

現在は職場、学校など限定的な場でのつきあいで、日常的な挨拶が中心

一方、日本人の意識は低調

滞在の長期化に伴い、日本の教育を希望する者が多くなってきている

ほとんどの者が日本語の学習を希望している

日本で住み続けることを望んでいる者の日本語能力は高い

外国人世帯では、親より子どもの日本語能力が高い

生活に必要な情報の提供を望んでいる

(アンケート結果はここまで) =====

(3) 県の実験的事業・・・「プレスクール」、「社会体験キャンプ」

県では、外国人の子どもたちを対象に、日本の小学校に入る前に1ヵ月間日本語教育をしたらどういう効果が出るか、という実験＝「プレスクール」を行った。転校してきたばかりの子どもたちを集め、日本語の講師のもとで勉強させたところ、初めは日本語がほとんどできなかったのが、1ヵ月後の修了式の時には、自分で作文を書き、発表するまでになった。これは、たとえ1ヵ月間でもきちんとした日本語教育をすれば、効果があがるということであり、学校に入る前の、事前の教育の重要性を痛感した。また、親の意識も非常に高まる。「プレスクール」は外国人の子どもたちの教育面で非常に効果的なので、どの地域でもやれるような体制づくりが必要だと思う。

また、外国人の子どもたちを集めて、日本のさまざまな社会体験をさせる、「社会体験キャンプ」も実施した。農作業の経験、あるいは大工さんをお願いをして家を建てる経験、あるいは日本の学校の生徒と交流する体験など、さまざまな体験を集団生活の中で1週間させてみた。これらを通じて、彼らには日本社会で生活していく上での知識がほとんどなく、修得する機会もほとんどないことが明らかになった。外国人の子どもたち、特に公立学校に通っていない子どもたちや外国人学校に通っている子どもたちには日本社会との接点がほとんどないが、こうした接点は必要だろう、と思っている。

(4) 地域社会への影響

外国人が増えていることによる地域社会への影響というと、課題の部分ばかりが問題にされるが、私は地域の活性化という点で積極的に評価すべきだと思っている。特に地域産業においては外国人はなくてはならない存在になっており、外国人がいなければもうやっていけないという声を、特に中小、零細企業の方々から聞くことが多い。それから、大泉町にはもう200軒以上のエスニック・ビジネスの事業所があるが、こういうビジネスがあることによって地域が活性化している面もあるわけで、それは評価すべきだと思う。また、外国人がいることによ

て文化とか多様なものを、日本人、日本の地域社会が受け入れることによって、地域リソース、地域資源の蓄積になっていくのだろうとも思う。であるから、これからはますます外国人がその地域の中で活躍できるよう、あるいは日本人とさらに接触できるような環境を作っていくべきだと思っている。

ただし、そうはいつでも、課題も山ほどある。特に外国人の教育、保健・医療・福祉、労働、地域の生活問題等は深刻な問題である。原因はいくつかあるが特にお話ししておきたいのは、外国人の就労環境の問題。例えば日系人の場合は転職が非常に多く、それに伴い転居も頻繁になるが、日本人の子どもでさえ転校は一大事なのに、外国人の子どもにとってはさらに大変なはず。また、アンケートでも外国人の就労時間の長さを指摘したが、20、21時になっても親が帰ってこず、ひとりでテレビゲームをしていたり、ひとりでご飯を食べていたり、買って食べていたりとかそういうような子どもたちがいっぱいいる。こうした状況は子どもの人生設計や日常生活に多くの影響を及ぼすものと思われる。日本人にとって大事なように、外国人にとっても家庭環境は非常に大切なものであり、彼らが良い家庭環境が築けるよう、行政としても努力しなければならないと考えている。

以下、教育、保健・医療・福祉、労働、地域の生活問題、それぞれについて簡単にお話します。

教育

教育の問題でいうと、群馬県の場合、小中学校に約2,100人の外国人児童、生徒がいるが、その4割が日本語指導を必要としている状況。また、外国人学校が11校あって、約700人の外国人児童、生徒が学んでいる。日本語教育の問題はさておき、今現場で問題になっていることは、子どもたちの心のケアの問題。日本の教育に適應できずに悩んでいる家庭が非常に多い。しかし、市や県の教育委員会にはそういう子どもたちの心のケアをする体制ができていない。母語ができるカウンセラーが職員としているわけではない。どうにかして、そういう心のケアもカバーしなくてはならないということで、群馬県ではJICAの協力を得、ブラジルから研修生(1年間)という形でカウンセラーに来てもらい、学校を回ってもらっている。いわば知恵をしばらくながら、問題に対応しているのが自治体の実態。

また、高校生など、10代後半の子どもたちの問題もある。公立中学校を卒業するような外国人の子どもたちは言葉の問題ではそんなに苦労しなくなってきたというのが実態であり、高校にも普通に進学する。しかし、高校に行き、それ以降の進路の問題が出てきたときに、親が日本の教育システムや状況をまったく承知していないので、親が相談相手にならず、子どもが困っている。それでは、学校の先生が彼らの良き相談相手になれるかだが、先生と親とのコミュニケーションもなかなかできないので、どう扱ってよいか分からない、というのが現場の先生たちの実態のようである。

外国人学校を卒業した子どもたちの居場所の問題もある。外国人学校を出ても送出し国に帰るわけではなく、ほとんどの子どもたちは日本に居つく、そういう状況の中で、彼らの居場所をどうするのか、という問題がある。外国人学校を出た子どもたちの多くは日本語をあまり話せず、そうなるとやはり親と同じ道を歩むしかないということで、外国人学校のあり方について、多々考えるところがある。

保険・医療・福祉

最近問題になっているのが、結核などの感染症の問題。保健所などからよく「外国人の結核患者が出たので、通訳がいないか」という問い合わせが県にくる。外国人の派遣あるいは請負で働いている人たちは、本来は会社が受けさせるべきこととは思いますが、健康診断をあまり受けておらず、それで、いきなり結核と分かると企業を解雇されるという話も耳にする。保健所も非常に悩んでいるところ。また、公立学校に通っている外国人の子どもたちは当然健康診断を受けられるが、外国人学校にいる子どもたちにはそういう制度がない。このように、制度の未整備という問題も多々ある。

労働

一番悩んでいるのは、雇用先との連携、企業との連携をどうしていけばいいのかという問題。企業の社会的責任という言葉はあるが、企業、規模の大きさによってそれが指し示すものは変わってくるものと思う。中小、零細にしてみればやむなく外国人を雇っている企業も多く、対大企業であるならともかく、そうした企業に「企業の社会的責任で何とかせよ」と言うことは我々行政としてはなかなか言いにくい。ただそれでも、そういう企業と連携しながら行政ができることはないかということで、今模索している。

地域の生活問題

20年たってもゴミ出しの問題は永遠の課題であり続けている。「ゴミ出しの問題が解決すれば、共生の8割は解決する」と断言する方もいる。外国人の場合、分別システムが理解できない。ポイ捨てが当たり前、分別することなんか考えない、そういうような生活習慣の中で暮らしてきて、日本に来た場合にできるようになるかということなかなか難しい。自治体も、きめ細かな対応ができていくかということ、やはりなかなかそこまではできていないのが実態。

集住地域の問題だけではなくて、中山間地で孤立がちな外国人の抱える問題もある。言葉の問題や生活習慣の違いから、家庭問題、教育問題が発生し、DVの問題で女性相談所に相談するケースも非常に増えている。外国人問題は決して集住地域だけの問題ではない、ということを理解する必要がある。

2. 自治体の対応

(1) 施策の変遷

1980年代後半ぐらいから、国際化の流れの中で、各自治体は外国人問題に取り組み始めた。当初はその目的として国際交流、国際協力の推進を掲げていたが、ここ2,3年は、多文化共生の推進を掲げるようになってきている。

群馬県において、本格的に多文化共生ないし外国人問題に取り組み始めたのは、2005年に多文化共生支援室ができてから。それまでにも、大泉町などでは多くの外国人が住む状態となっており、県としても何らかの対応をせねばならなかったはずだが、地域任せだったのが実情。もちろん国際交流協会において、情報提供や相談業務などの一般的なことはやっていたが、専門的な問題、個別の課題ということで取り組んでいたわけではなかった。

一方で、大泉町は早くから外国人問題に取り組んでいた。1990年に公立学校に日本語学級を設置（日本で一番早かったはず）、その他にも通訳職員の配置、様々な情報の提供などの施策を行った。また大泉町では、1989年に雇用安定促進協議会を設立し、町ぐるみで日系人を受け入れた。当初は同会が日系人に対する生活指導とか日本語指導をしており、受け入れ当初の4,5年ぐらいは問題は生じていない。しかし、1996年に外国人比率が10%を超えた頃から様々な課題が出始めたようである。1998年に新たに地区別懇談会を開始し、行政と自治会と外国人が一緒になって話し合うような機会を設けたけれども、なかなか効果が上がらなかったというのが実情だと思う。外国人問題は、その地域の外国人の数や比率というものに左右されるものと考えている。

(2) 何故課題解決に至らないのか

行政だけでなく、地域住民をはじめとした様々な関係者が連携して取り組まねば、外国人問題というのはなかなか解決していかないと考えている。行政には財源や人材に限りがあり、きめ細かな施策が円滑にできるわけではない。また、対症療法的なやり方だけでも解決しない。法制度の整備とか、受け入れ方針の確立があって初めて対症療法も効果を発揮する。また、国の制度があって、地域の施策も初めてうまくいくものと思う。

またそれ以前に、今の日本の地域コミュニティが抱える問題もある。日本の地域コミュニティというのは既に壊れているような状態で、そこに新たに外国人問題を考えろといっても、なかなかそれは難しい。日本の地域コミュニティのあり方というものも考えていく必要がある。

現在大泉町は、「秩序ある共生」という言葉を使っているが、本来ならば、「秩序ある」などという言葉を生産の頭にかぶせたくないに決まっている。「秩序ある共生」という表現を使わなければならないところに、大泉町の現在の苦しみがある。

課題を解決し、外国人と共生していくために、日本人だけの力ではなく、外国人自身も同じ生活者として、日本人と外国人が一緒になってその地域社会を盛り立てていく、構成していく、

そのような仕組みの構築が必要だと考えている。働く場＝企業、学ぶ場＝学校、地域コミュニティの3者がうまく連携し、その連携を行政が支える、という仕組みが何とか取れないものだろうか、と考えている。今、県では、そのモデル的な事業を自治会単位で試みており、まだなかなかうまくはいっていないけれども、何とかしたいと考えている。

国・県・市町村は、連携しながら多文化共生社会作りに取り組むべきであり、その際の役割分担としては、市町村は基礎的自治体として住民への直接サービス提供を、国は外国人政策の確立や法制度の整備を、県はその間に挟まる広域自治体として、県レベルでの制度の構築・仕組みづくり、県民への啓発、人材育成等をやっていくべきと考える。

(3) 群馬県の今後の施策の方向性

群馬県の今後の施策の方向性として「群馬県多文化共生推進指針」では3つの方向性を掲げている。そのなかでも「県民の多文化共生の理解を深める」「外国人県民の自立と社会参画を進めるための環境を整備する」、この2点を中心に進めることによって多文化共生の地域づくりをしていきたいと考えている。その具体的な施策としては以下の3つを考えている。

ひとつは「協働の体制づくり支援」。行政だけではなく、皆で共生をしていこうという、そういう意識啓発や体制づくりが必要であり、共生社会を担う人材の育成も県の役割だと考えている。現在、県は外国人学校支援事業として「多文化共生エスコラ・ぐんま」というものを実施している（エスコラとはポルトガル語で学校という意味）。そこでは、外国人の子どもたちが普段触れることのない、日本の文化や習慣、社会体験にできるだけ触れさせたいということで、県がコーディネートして、様々な機会の提供を行っており、外国人学校の先生、生徒に非常に喜ばれている。2008年は日系ブラジル移民100周年の年ということもあり、移民の歴史はどういうものか、どうやって今自分たちがここにいるのか、子どもたちに考えてもらうような機会の提供もしている。

次に「行政施策の制度化」。これまでの取り組みは、単発的かつ対症療法的なものであり（例：外国人児童の健康診断の受診制度がない 予算があれば健康診断を今年はやろう＝ここ4,5年の群馬大学と協力した外国人学校の健康診断）、制度化されていない。毎年の予算や財源に左右されないような制度を整備していきたい。

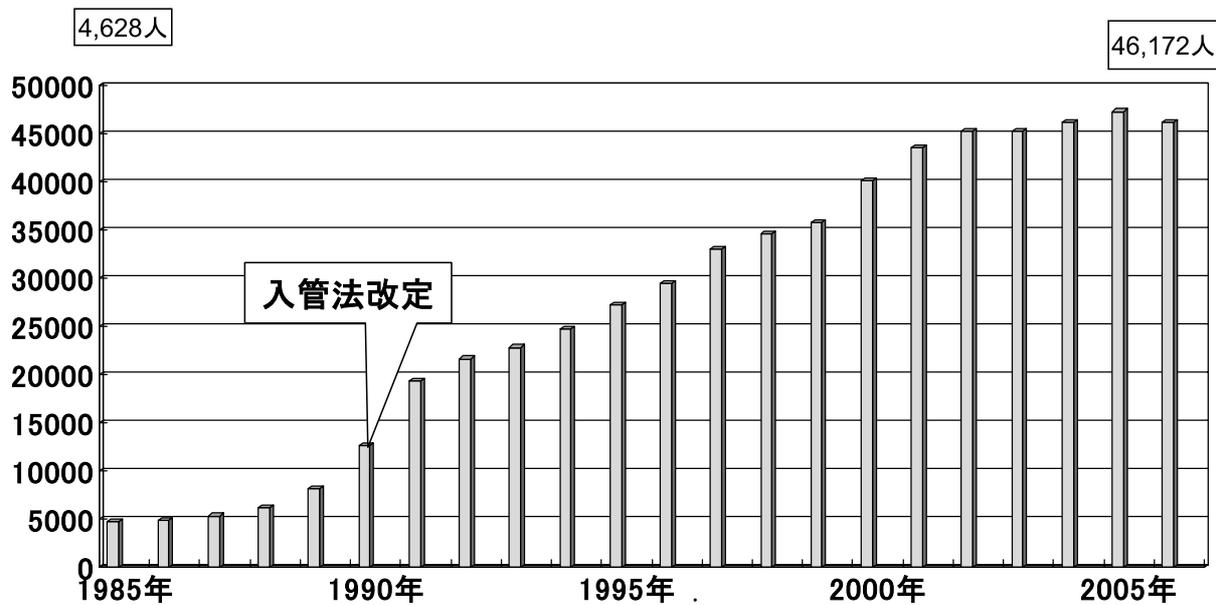
最後のひとつが「情報システムの構築」である。情報が的確に外国人に伝わるような情報システムの構築が必要と考えており、様々な実験を行っているところ。ひとつの試みとして、県政情報等、生活情報も含めた情報提供システムを設置したらどの程度外国人にとって効果があるか検証してみようということで、法務省東京入国管理局高崎出張所に情報提供システムを置かせてもらい、実験している。また、日本に働きに来る日系人に来日前に情報を与えられるようなことはできないだろうかということで、日本とブラジルをテレビ会議でつなぎ、日本の状況を教えたり、あるいは、こちらの日系人とブラジルの日系人とで意見交換をしてもらったり

という試み＝「日伯テレビコンファランス」ということも実施している。しかし、そもそもこういうことは国がやるべきことと考えており、なぜ県がこんなことまでやらなくてはならないのかと思いつつも、NPOと組みながら、少ない予算の中で、何とかやっている。

おわりに

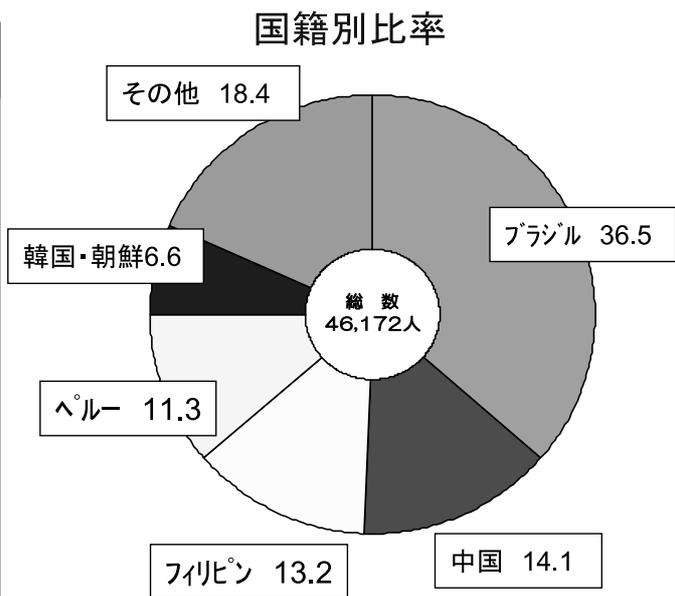
最後に、何回も繰り返すようだが、国としての外国人政策の確立と地域自治体の環境整備、仕組みづくりがあってこそはじめて多文化共生社会は成り立つ。私はグローバル化に対応した多文化共生の地域づくりがこれからの地域の安定・活性化につながるものだと考えており、これこそが群馬県にとっての非常に大きな課題のひとつだと思っている。また、たとえ外国人が今は一人もいない地域であっても、多文化共生の思想についての教育というのは必要であると考えている。というのも、子どもたちは将来外国で活躍するかもしれず、その時に、子どものうちから多文化共生の思想、そういう考え方を身につけておいたことが役に立つと考えるからだ。

(図表1) 群馬県の外国人登録者数の推移 (2006年末)



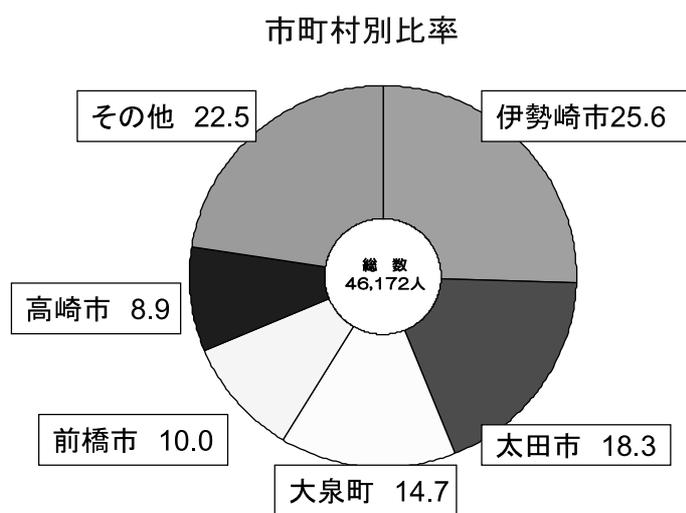
(図表2) 国籍別の特徴

順位	国名	人数	構成比
1	ブラジル	16,839	36.5%
2	中国	6,506	14.1
3	フィリピン	6,092	13.2
4	ペルー	5,216	11.3
5	韓国・朝鮮	3,030	6.6
	5ヶ国計	37,683	81.6
	その他	8,489	18.4
	合計	46,172	100.0

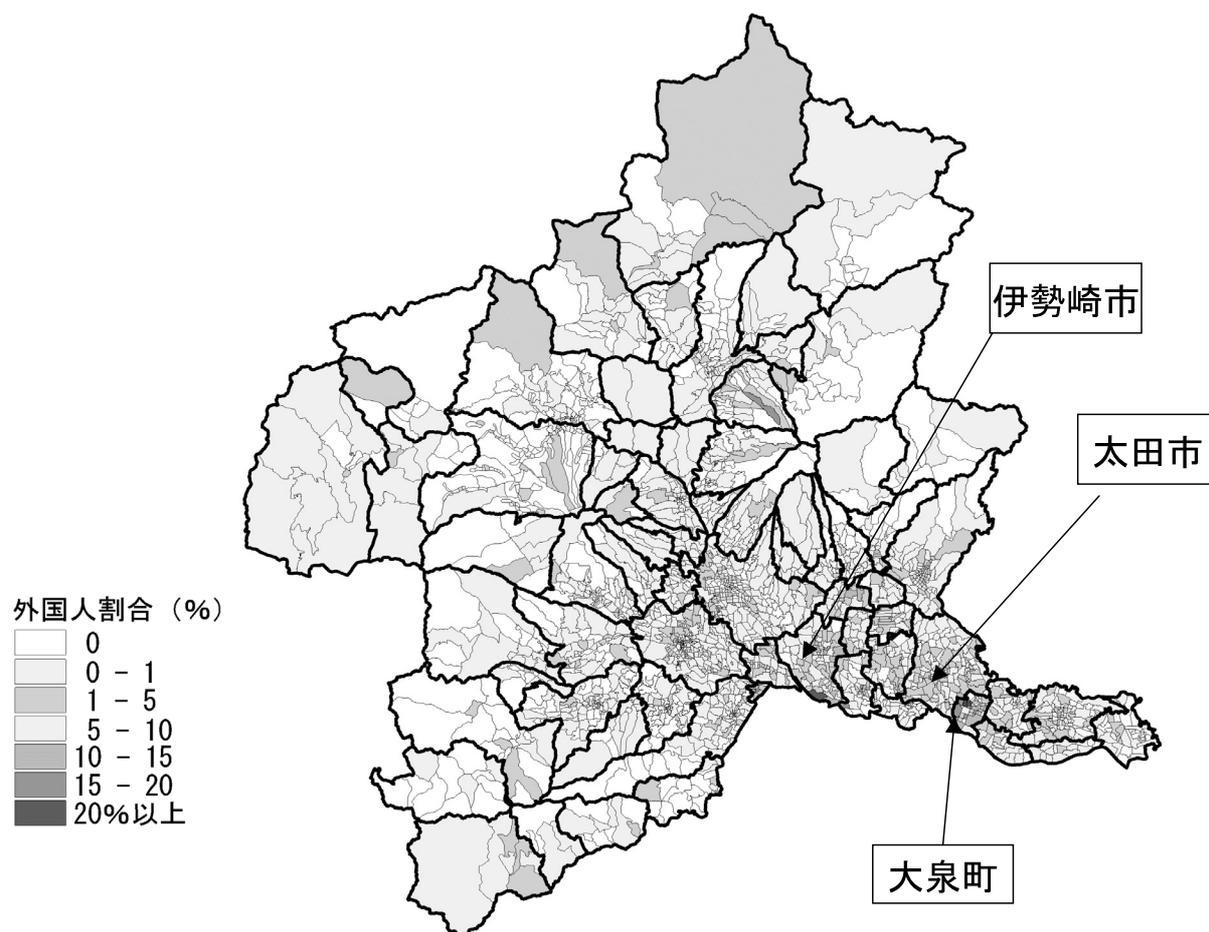


(図表3) 市町村別の状況

順位	市町村名	人数	人口比
1	伊勢崎市	11,800	5.8%
2	太田市	8,471	4.0
3	大泉町	6,796	16.6
4	前橋市	4,625	1.5
5	高崎市	4,102	1.2
	5市町計	35,794	
	その他	10,378	
	合計	46,172	2.3



(図表4) 地域別の外国人割合 (2000年国調: 字丁目別割合)



7. 外国人研修制度の理想と現実 - 団体監理型での問題案件とモデルケース -

国際研修協力機構常務理事 安城要氏

国際研修協力機構（JITCO）は外国人研修制度発足時に設立された団体である。5省で所管されている団体で、制度の中核的役割を果たしている。設立は経団連からの10億円余の出捐金を元にスタートしている。当初よりこの制度の実質的運営機関で、私はその中の企業部を所掌している。特に現在の制度検討の中で問題点について相談を受ける場合に答えることが多いが、企業部が問題の起きた時の駆け込み先となっている。本日はこの制度を紹介し、理想と現実のギャップについて、現場として日々相談を受けている立場からお話したい。

1. 外国人研修・技能実習制度紹介

この制度は国際貢献としての外国人研修事業として始まったもので、現在もそうである。新聞の社会面では、安い外国人労働力をどう連れてくるかの主たる制度としての捉え方が裏からあげられているが、厳然として国際貢献としての外国人研修事業である。

そもそも相手国の人材育成に我が国が協力する、民間草の根外交という位置付けであると日々携わる方々に申し上げている。原型はこの制度以前から10数年の歴史のあったもので、我が国が戦後経済復興を図り、東南アジアを中心に進出した企業が現地との融和のために現地人職員を採用するに至って、相手国の人材育成に着手したわけであるが、経験を積むに従い日本国の本来の生産現場を見せて教育するようになった。これを原型に中小企業の国際化の中で中小企業の人材育成能力を相手国に提供し、かつ合わせて、（これが本来目的だと批判されているが、）中小企業の人材不足を短期的に補う制度として作られた。そのため、中小企業が国際化の進展を見ていない段階なので、先立って商工会議所等に通商産業省中小企業庁を中心に国際化事業予算を充当していた。そしてその橋渡し役をそうした責任ある団体に務めてもらうことによって、中小企業が国際的な人材育成に貢献できる。一流企業、経団連メンバーのような企業は世界の1、2を争っていたが、世界に冠たる技術を持つ日本の中小企業という認識が我が国にあり、その当時から現在に至るまで我が国の中小企業は世界トップレベルで、それが諸外国、特に東南アジアに存在しないことによって裾野産業ができないので、企業が進出しても非常に困るという認識があって、それを埋める効果もあるということで中小企業分野に拡大

することになった。これを団体監理型研修という。ここで一番肝心なことは、しっかりした団体がこの制度を運用することで、最初は商工会議所等が前面に出ていたと記憶している。

我が国は出入国管理及び難民の認定に関する法律により、鎖国が終わって150年経っている今でも、外国人が来ることを厳しく管理している。ただし日系人に関しては若干緩んでいる面はある。我々の認識としては入る時から帰れと言っていて、入国時から離日を担保する法制であり、いつ帰るのが一番重要で、そのためにこの制度について色々なところで手続きが面倒であると言われる原因になっている。移民や出稼ぎを受け入れない、国内労働市場は開放しないという3原則を踏まえて色々細かい手続きを決めているので、当然煩雑で止めることを目的とした法体系になっている。この委員会で検討している、「進めていく」という観点がこの法律の立法趣旨にないことは間違いない。

外国人の在留資格には28類型あり、その在留資格にそれぞれ与えた活動の範囲を超えると資格外活動として追いつ返す。この制度は留学、就学に近い研修から始まって、これを円満に行ったことを前提にしかるべき要件を満たすと、特定活動という大臣の個別許可で技能実習の段階に移るルールによってできている(図表1)。極めて制限的であると日々感じている。在留資格を就労資格と非就労資格の2つの範疇に分けると、この制度はこの2つの資格を使い分けている。研修は労働ではないが、それが高ざると労働になって就労資格になる。そのために周辺の係る人たちの義務が根底から色々変わる。出入国管理及び難民の認定に関する法律では政府の基本的考え方を5年ごとに出入国管理基本計画として法務省が発表することになっているが、その第3次基本計画が平成17年3月発表された中で、この制度が定着してきたので技能実習は特定活動ではなく技能実習という在留資格にしようと言われていた。当然法律なので法律案を閣議決定して国会を通過させる必要があるが、技能実習を在留資格にするという出入国管理及び難民の認定に関する法律の改正の閣議案はまだできていない。現実にはこの当時から不祥事がどんどん顕在化してきたので未了になったと認識している。

国際貢献事業としてのスタンスについて、日々不祥事と接していて感じることは、不祥事はこれから述べることを知らない人がほとんどしているということである。第一には、国際条約の遵守では、具体的にはILO条約は本邦人と外国人の平等性の確保を求めており、このような多国間取決めの遵守では、この制度を運用する際に二国間でのローカル・ルールは行わない。FTAの件が別途出てくるが、1カ国と約束するとそのまま他国にも適用することにならざるを得ないことを考えていないように感じる。第二に、一番肝心なところの同床異夢は、出稼ぎ外国人は受け入れないと声を大にして言っているが、来る本人はもちろんその家族は出稼ぎ意識であり、送出し国の政府及び係る機関はすべて労働力輸出の担当部局であったり、それを推進する部局であったりする。この制度で来る人には人材育成の二国間協力事業であることを理解してもらわないと入れない前提にはなっている。従って相手にも制度の趣旨を理解してもらってからスタートすることを縷々強く言ってきているが、なかなか認識されていない。人材

育成によって自国の産業基盤の強化、(特に裾野の部品製造に限らないが、)そこに貢献するものである。従って、日本と日本の産業界だけが行う国際貢献ではなく、送り出す国が自分のために行う部分が多くあることを了解しないで参入して欲しくないということが最初だけ言われて、その後はあまり言わないのでこうしたことになっていると感じている。日本側は引き続き出稼ぎ労働者は受け入れない等の3項目を言うが、実際にはほとんど相手の耳には残っていない。そのために相手国の政府機関及び政府がこの制度に入る時に約束として作る諸々の認定機関には送出国としての責任を果たすという認識が欠けている。具体的には中国を筆頭に15カ国とこの約束事が成り立っていてスタートしているが、現在は各種情勢が違い、ミャンマーからはほとんど来ておらず、ネパールもゼロである。中国、インドネシア、ベトナム、フィリピン、タイの5カ国の1年間に来る人数が1,000人を超えており、この5カ国でほとんど9割以上を占め、中でも中国は1カ国で8割以上を占める(図表2)。それぞれの国の政府はこの制度を我が国といっしょに行うことを最初に外務省との交渉で約束するのだが、その段階でこの制度に関する政府の統轄的機関を認定する。各国1つずつ作っている(中国だけ例外で現在2つである。現在2つというのは実は中国は2つ以外に認定されないが送出しを行っている機関がある)。この認定された送出し機関が約束に従って日本に人を出してくる。事前に送出国としての約束を果たすということを前提に15年進んできたが、平成17年頃からしばしば不祥事があり、かつその原因が相手国の送出し側にあることが顕在化してきたために、中国の例が先行しているが自らの政府が認定を取り消すことも起こっている。

日本と相手国で協力して行う研修について、送出す前の準備的研修は相手国が主として行うが、多くは日本側もこれに関与する。日本に来る前の基礎的会話能力、平仮名読書き、さらに日本の文化・習俗と異なる国から来るのでその違い等を身に付けてもらわなければ困る。しかし実態はなかなかそうではない。通常ここまでしか言われていないが、そもそも本来行われるべき点としては、連れてくる技能職種の基礎知識、基礎技能のレベルを揃えてから連れてくるべきである。日本に来てからの研修では、研修生本人が一番したいのは実務研修であるが、その前に技術を身に付けて帰すという制度として実際にOJTを始める前の基礎知識を日本で日本語で教える必要があり、この非実務研修を義務付けている。団体監理型の場合、団体で集合して個別企業に分散する前に行うべき部分があって、当然分散してからも非実務の研修がなくてはいけない。しかし実態は非実務研修が全く行われていないことが多く見受けられる。従って理想的姿としては非実務研修が団体で行われ、各社で行われることである。さらに帰国後も復職して当該技能が活かせるようなその国の裾野産業を支える職種に就いてもらわなければいけない。

その研修を1年間限度として行ってきたが、最初1、2年実施した段階で経済界から1年で帰すのはおしいという要請があって、政府に働きかけた結果、特定活動に資格を移って就労させる技能実習が始まった。1年限度の研修への不満は作る時からあったが、ここで研修という非

就労から一定期間を置いて就労に移るといふ混乱の元になることが制度化されたわけである。この在留資格の移行は円満な研修が行われたという前提で、例えば万引きや痴漢などの好ましからざる外国人は帰す。そして技術を身に付けた、適正な研修成果が得られたことを前提にさらに在留期間を延ばし、就労資格に移ってもよいということが出てきたのである。そのために国際的に対抗要件を満たすのが国家の行っていた技能検定試験の合格であるが、後ほど詳しく述べるが諸々うまくいかないことのひとつである。JITCOの総合パンフレットには、62職種114作業という一覧表がある。これはこうした技能の検定試験があるという表で、国家試験と、この制度のために業界が試験を適用するというところで財団の認定を得て実施するようになった11職種34作業とから成る。例えば機械・金属関係の“ダイカスト”という職種の中の“ホットチャンバダイカスト作業”と“コールドチャンバダイカスト作業”に該当すると考えて手続きを始め、人を呼んでしまい、1年後に試験を受ける段階になったとたんに、これは国家試験であり10年以上前に作られたものでどういった機械を使って試験をするかまで細かく決まっています、その機械が現在その産業のトップの生産を行っている企業にアクティブに存在することはほとんどないことに気づく。従って、試験を受ける直前になってこのままでは試験に受からないことがわかり、そのまま受けさせて落ちた本人が悪いとして帰すこともでき、呼んできた人は何も責任を問われないこともありうる。しかしさすがに今まで我々が現認する中ではいないが、今後そうしたことが起こる心配がある。逆にこの類型に当てはまる作業を行っているが、実際は試験を受けさせても受からないような研修しかできないということで、この表が全く実態にあっていないことが大きな問題である。もう一点指摘しなければいけないのが、呼んでくる前はその分野に就労していた人でなければいけないという要件で連れてくるのだが、来た途端に労働者でなくなる。そして1年間すると労働者になる。従って連れてきた側は最初雇用者ではなく、途中から雇用者になって雇用者責任が生じる。社会保険や労働保険を掛けることなどもすべて同じように途中から変わる。個別事業主にはすべてについて不満やごまかしたいという思いがある。技能実習制度の研修制度と同じ点は人材育成であり、国際貢献であり、それを国がお金を出して行っているのではなく民間のお金で行っていることである。

まず日本に来る前の準備の段階でその産業に既に入っていることが前提となっていて、それから日本に来る。よって選考する際は日本に来てしっかりできるかというメディカル面だけでなく、その分野の基本技能をある程度身に付けているかのチェックも必要である。そして日本で研修として最低賃金法を適用しない期間が1年間ある。それから日本に来て9ヵ月か10ヵ月しか経っていない段階で技能検定試験を受ける。日本人の場合技能検定試験は特級、1級、2級、3級しかないが、語学力のハンディ等から基礎1級、基礎2級を後から設けて、現実には語学だけでなく技能の中味のチェックも非常に甘くなっている。しかしながらそれでも合格率は100%ではないという問題もある。これは審査する側が産業の現場の実態に合っていないというギルティ・コンシャスがあるので、やさしいままでもこれでよいという認識である。合格

すると特定活動の技能実習に移って、1年間又は2年間で仕上がって帰るまでに日本人と同じ3級の検定に受かるまでの技能を付与させるという約束をする。ただしここで一番問題なのは帰る時に3級試験を受けさせることが義務になっていないことである。現在受けているのは5%に過ぎない。それも合格率はそう高くはない。受けなくてもよい試験を受けても100%受からない。

2. 外国人研修の本来

外国人研修の本来の姿について説明する。外国人の技能労働者を連れてきて、日本の優れた生産現場の技術技能を伝授し、さらに職場管理等のノウハウを併せて相手国の産業構成のために移転することがひとつである。そして、1年を限度とする研修、非就労の段階で鍛えて、合格した後就労として賃金を払ってさらに上を目指してもらう。この段階が1年間又は2年間である。この最長3年間の在留で最終的に技能検定3級程度の技能を伝授して帰す。そして母国に帰して原職に復帰させることがこの条件である。また受け入れ機関は送り出し機関の協力の下に祖国に戻って活躍するためのフォローアップをすることになっている。現実にとどこまで行われているかはこれから議論が出るはずである。

3. 問題案件の噴出

こうして15年間実施してきて、第3次出入国管理基本計画で「40万人を超える人がこの制度を卒業して我が国社会に定着した。」と言われた時期から問題が噴出してきた。当財団の私の所掌する部に駆け込み訴えを受けるホットラインを置いており、母国語相談と呼んでいる。中国語とインドネシア語、ベトナム語の3ヵ国語しか対応していない。そこから得られたものによって問題点を解析すべく経済産業省より予算をもらい、整理してルールを破る人に啓発する意味でJITCOが作ったのが『トラブル発生の未然防止に留意しましょう』というパンフレットである。当時把握していた問題点はすべて書いている。

この15年間、このパンフレットを出すまでの間、役所及び財団が事業者に対して強く言ってきたのは失踪させないという1点である。失踪させるということは不法入国者との混在、本人の不法就労につながるからで、そうならないために失踪防止対策について注意し、キャンペーンにおいてもほとんどの時間を割いてきた。母国語相談は4年前から始まり、特に摘発は平成16年の第3次基本計画が発表されて3ヵ月してから強化されたが、そこで出てきた問題は失踪ではなかった。確かに失踪につながる問題ではあるが、日本側が労働条件を日本の名誉にかかわるような低い水準で実施することによって摘発される例が頻発した。それを受け、警察庁よりこの制度の監督官庁である法務省、厚生労働省、外務省、経済産業省及び国土交通省に対

して適正に行うよう通達が出された。具体的内容については、「受入企業等には日本人が嫌がる単純労働に安い賃金で人手不足の解消目的で本制度を悪用する者がいることが窺われる。研修生は金儲けだけが目的の出稼ぎ意識であり、海外送出し機関も結託して制度の悪用が懸念される」というものだった。

実例をいくつか紹介する。最初に摘発されたのは、広島県警が広島入管局と合同捜査で検挙した事例である。この制度が実施されていた平成16年度は、警察と入国管理局が連携しないことが長く非難されており、この不連携が違法行為を助長していると言われて、平成17年度からは連携が非常によくなり、第1号の摘発がこの例であると考えている。この例では雇用主の受入事業者は逮捕され、会社の役員と会社の両方が処罰された。さらに送出し機関と受入機関が結託した犯行であり、パスポートも偽物であった。

また、マスコミで最も報道されたのが徳島県の事例である。徳島県警と高松入管が60人で検挙に向かったというこの制度史上最大の摘発事件である。金属加工（溶接）職種の研修生として入国した人をパン工場等に斡旋していたもので、いわば形式犯であるがこれほど大々的に逮捕したのは、犯人が満州の残留孤児で日本語と中国語の両方ができ、両国を頻繁に行き来できて両国をまたにかけ、この制度の技能の範囲を全く意に介さず人の欲しいところに人材斡旋をしていた。つまり日本国法体系を完全に無視して踏みこむことが歴然としていたため逮捕された。これが公然とこの制度を踏みこむ行為として出た第1号であるが、これは典型的例であり他にも多々ある。法人と個人を両方罰して、組合も罰金を取られた。

さらに、この制度が15年間うまくいっているとしてあげられる例に、来日した研修生・実習生は犯罪率が低く、殺人事件が起きていないことがあげられるが、その歴史に終止符を打ったのが某県の殺人事件である。これは殺人事件ということだけでなく諸々の点で象徴的であるので、内容を詳しく説明する。某県農業協会は県の農業政策上無視できるような小さな団体ではなく、設立時から理事の多くは県選出の国会議員で、事務局の責任者は県庁OBという立派な団体である。国費留学生として日本で勉強し、その後国に帰ってビジネスの世界に入り、再び日本に来てこの事業を手がけた人が事務局の職員として入って、この研修事業を一手に処理していた。従ってこの団体にいる日本人はほとんど中味を知らない。研修先は農家であり、農場なので人手が足りず、また難しい法的手続きはJAに任せるのに慣れているように県の組織に任せきりで、要は丸投げを受けて安心であるということがすべての面で行われていた。団体の設立当初はJITCOを経由して手続きをしていたが、途中からは事務能力が増し、入管へ直接申請し、手続きを行うようになったため、実質的にはJITCOのチェックを受けていない。殺人事件で現在係争中であるが、丸投げである点と立派な組織にブローカー的な人に入り込まれて全部任せていたため、外からは殺人事件が起こるまで問題のあることもほとんどわからなかった。犯人の研修生は日本に来て1週間目くらいからノイローゼになり、自分は送出し機関と受入機関の両方に騙されていてこんな不当な扱いを受けるのはおかしく、他に变えて欲しい

等訴えていた。それをなだめに行ったと記録されている団体の人たちを事件の前日に刃物で追い返している。そして翌日、帰国させることを決め、本人を騙して成田空港に連れて行く車に乗せるために常務理事が初めてその場に行って刺された。ブローカー的にいっしょにいた人も負傷した。本人はその後自殺を図った。こうした状況では我が国の刑事訴訟法体系及び判例からすると死刑にならないことが確実である。1人しか殺しておらず、事前にノイローゼ状態で追い詰められており、100万円以上借金をして来ていて帰国させられたら本人及び家族もたいへんという中で逆上して刺したとなれば死刑にはならない。犯人の送り出し国であれば通常死刑が相場だと聞いている。日本の場合であれば何年かの量刑を受けても2、3年で出てきてしまう。結果として、裁判の判決が下りて刑が確定したら直ちに強制送還することになるであろうか。日本で罪を犯して、刑を受け、強制送還されて収監されるかは定かではなく、恐らく収監されないであろう。これが今後来る人に与える影響がどうか今のところ全くわからない。リポーター的に問題点を書き立てて儲けている人はいるが、これを考えている人はまだ見当たらない。この点を各方面で真剣に考えてもらいたいと思う。

もうひとつ、JITCOが強姦に関して告訴されている件であるが、茨城県の北浦有機農業事業共同組合理事長が研修生から技能実習生まで3年間いた中国人女性に対して数十回強姦したというものである。この女性は最初JITCOに駆け込んできた。強姦の件については警察に相談するように、また賃金が支払われていない件については指導して払うようにさせた。しばらくして、刑事告訴せずに民事告訴として強姦の損害賠償請求訴訟が出て、監督責任不履行によりJITCOも損害賠償請求をされた。監督責任を問われることは論理的にはあり得るが、JITCOの監督責任はなかったという認識で争っていくつもりである。しかし問題は、農業や建設業など多数の業種について小さな事業協同組合で行っており、その中で色々な不適正行為とともにセクハラが行われたことである。強姦までいくものはそうあるものではないが、これは典型的な事態で、防ぐ手立ては現行法では刑事訴訟法体系しかない。これについて訴訟が起こった時に非常に困る状況になっている。

業種別の問題について典型的なことを述べたが、農業については業種特有の非常に大きな問題がある。当初この制度を作った際農業は対象ではなかった。制度全体は工場労働を対象に構築されている。従って、時間単価等で最低賃金法を適用等労働基準法体系によって規制することでできている。農業を対象とする時に、農業の研修事業だけは労働基準法の考え方で行う。よってその延長である農業の技能実習も労働基準法で適正化する。始めた時は農協が中心で、農協ではこのような問題はあまり顕在化しなかった。事業協同組合において労働基準法に抵触するようなことが多く出てきた。一番多いのは時間単価、特に残業において下回ることである。農業については、季節変動、天候変動もあり、しかも導入されているのは都市近郊の蔬菜農業なのでしかるべき時間に東京に出荷するためには夜中から作業することが常態であるにもかかわらず、時間単価で測ると夜中から18時間継続労働で違法となり問題となる。北浦有機農業

事業協同組合もこの点でまず問題になる中で強姦事件が出てきた。その後農林水産省と共に調査したところ、農業については時間の問題が隠れていることがわかった。先ごろ長野県で東京入管が集中的に摘発した事件がある。東京に夜に出荷している高原野菜の農業で、これは時間が守られていない。そこが連続して摘発されたために地域の産業ができないのではないかといわれた。漁船漁業も途中から対象になった。この制度上漁船漁業については市町村が研修を行い、漁協はその監督の下に実態を手伝う形になっている。これは特殊であるが、問題が次から次に起きているわけではない。

工業については、産業構造の変化によって最低賃金を守ることが難しい、あるいは安定した生産を確保することが難しいということで、この制度の中で適法に実施することが困難な状況のところがある。これについて政府は認識しているかどうかははっきりさせていない。当然ははっきりさせれば対策が求められ、それが金銭的なものであれば財政出動が求められる。国際貢献事業の中で行っている事業であり、個別の産業の事情でマクロで見た適法性が企業採算的に確保できない場合は国が財政出動することは当然だと思う。これは経団連においても議論されていない。

次に建設業について、この制度ができる際に4省共管であるはずのところから当時の建設省が加わったのは3Kの象徴であった建設業に今後研修生を入れることが考えられたからである。その後建設業についてはほとんど増えていない。この理由としてひとつはこの間建設業が非常に不況であったことで、景気の良くなったここ1年間では急速に増えている。建設省が所管官庁になった段階でJITCO内に建設班という建設業を特に世話するための組織を作った。ここが国土交通省の予算で建設業について調査したところ次のことがわかった。建設業の階層構造は我が国に特異なもので、相手国となる中国やインドネシア、フィリピンには階層構造がない。他方、我が国の研修生を連れてくる現場は、ゼネコンをトップとする階層構造になっており、顧客との関係で外国人を現場に入れると出来上がった建造物を売却する際不利になるためなかなか進まない。一方で下請け段階ではコストを下げるためにどんどん入れたがる。結果として増やしたいが増えないということが今まで続いてきた。さらに、労働者を連れてきて育ててまたその産業に戻すという前提であるが、建設業について調査した結果ではインドネシアを含め、受け入れる産業構造がないため非常に難しい。これについてはそれを構築するためのことが未だ行われていない。

業種横断的問題点としては、これまで述べてきたことと重複するので詳しくは述べないが、出稼ぎ意識の問題、相手国の関係者が日本法規を軽視する問題などがある。また我が国の南北に広がっている国土に起因する気候風土の問題がある。連れてくる国が中国の場合はこの気候適応はさほど問題ではないが、インドネシアやフィリピンなどの南方の国から連れてくる場合は問題になる。さらに冬季降雪地域では何ヵ月間かは屋外で研修作業が行えない、このため1年を超えない作業しかできない。それにより研修から技能実習に移りたいが移れない問題があ

る。その他、送出し前の期待と来日後の配属機関での実態とに乖離があって、インドネシアで顕著であるが、送出す前に日本がODAで建設した国営のりっぱな施設でトレーニングを行い、その後日本に連れてきて日本の零細企業の現場に行った途端、ここで何が学べるのかと言って逃げてしまうということが最初の頃あった。そのギャップが依然としてある。これを逃げないようにするために事前研修の際にそうした情報を与えて緩和しているがこの問題はなくなっていない。

4. モデルケースの考察

モデルケースとしてどう考えていくのか、経済産業省の予算で平成18年度に検討してきたモデルケースを本日提示する予定であったが、経済産業省のもうひとつの研究会も含めて公表が止まっているのでお配りできない。しかし内容についてはお話しする。問題の多い団体監理型についてこれまで母国語相談等で得たネガティブな情報からポジティブを作るとどうなるかである。色々な業種を複合的に行うことは好ましくないと前から言われていたがやはりその通りである。しかし、色々な業種の中で、先ほど64職種¹¹⁴作業と申し上げたが、その違いはあっても例えば自動車を作るという観点からすると縦につながっているものがたくさんある。その他にもひとつの産業で見た場合、いくつにも職種・作業は分かれるが連なっているものがあって、それを縦につないで行っているところには特段問題はない。こうした形で異業種をつなげることは逆によいといえる。そのためには職種・作業の分け方も含めて見直していくべきである。異業種広域が問題と言われており、小さな事務局組織しかない事業協同組合が全国展開している例は少なくないが、実際の遂行能力を現在は確認していない。遂行能力を確認することを条件にして制限していくべきであり、モデルケースの提示では具体的に言及している。

外国人研修生受け入れに伴うコストについて平成8年度に調査を行い、それに基づいて10年以上指導してきた。10年経ってデータが陳腐化しているので更新すべく平成17年度に調査を行った。結果的には平成8年度よりかかるコストが下がっていた。物価水準その他から考えるとあるはずのないことだが、諸掛が下がっている。具体的には、研修生に払われる部分と宿舍等間接的に払われる部分が縮小されている。逆に送出しの相手国機関が要求する送出し管理費は当初ゼロであったのが、1人・1ヵ月当たり2万~4万円になっている。中国政府は認定した統轄送出し機関をして月2万円は必須であると主張しているが、JITCOはこれを肯定していない。現実的には2万円以上払っているところがほとんどである。

5. 制度の限界と拡充・改革の必要

今まで問題点を述べてきたが、他方この制度を使って技能労働者分野の外国人労働者を日本

に一定期間連れてきて人手不足を埋めてもらうという観点からすると、もっと入ってきてもらい、かつ現在の64職種114作業をもっと広げるべきであるという議論がある。制度が作られた当初はそうした議論が強く、それでJITCO認定制度ができ、毎年2職種程度ずつくらい追加されてきた。増加テンポが極めて遅いということについての議論が、平成17年に行われた議論では全く入っていない。これは各省における議論が現行の制度をベースにどう良くするかに限られているからである。JITCOとして64職種114作業を抜本的に増やすことについて何らかのことを言っていかなければならないと思っている。委員会を作って増やす方向の議論をしている。

個人的にはJITCO認定について、現場や技術を知らないJITCO職員がそれを必要とする業界団体から説明を受けて審査し、実施する形をとると隔靴搔痒の感が出てくるのは当然であり、申請されてから実際に行われるまでに1、2年かかるため、現場の労働実態からするとしばしば機械や技術が変わり、ラインが変わることにマッチしない。このやり方について抜本的に別の方法を考えなくてはいけない。例えばISOのように、素人が玄人から聞いて審査するのではなく、玄人が玄人として自己規制を作り、それをファンクションとして認めるようにしないと、急激に数を増やしたり間口を広げたりすることはできない。

さらに失踪防止に努めてきたが失踪者は1,000人を下回らない。来てすぐ逃げるのは最初から逃げるつもりで来ておりどうしようもないが、数は少ない。しかし帰る寸前に逃げるが増えている。十分稼いだ上で、稼ぎ足りないかあるいは日本にいてもっと稼げるのがわかり、人脈もできてどこに行けば稼げるかわかってそこに行く。今まで逃げることは結局自分が損をするという教育で防止してきたが、最近はそうではなくなってきた。自分が満足するまで稼ぐと入管に出頭する。これは処罰しないので予定通り強制送還されて帰って行くことが増えつつある。これは制度が崩壊するひとつの危険性をはらんでいる。これに対してはアメリカのようにグリーンカードを付与する等に移行するべきで、経済産業省の高度技能実習の案はそこに至る前段階としても考えられ、さらに期間を延ばすことである。ただしこれは2年までという議論が進んでおり、2年経った段階でまた同じことが起きる。これだけ複雑な制度の中でしっかり努力してきた外国人の技能労働者に対しても永住もしくは何度も出入りできる資格を与えないところが、我が国全体の制度が国際的に見て独善的であり、非難され得るところだと思う。

6. 制度中核機関の概要

JITCOは平成3年度にこの制度の発足とともに、経団連から10億円余出してもらってできた。会長は経団連副会長経験者の方が歴代就任されている。初代がソニーの盛田昭夫社長で、現在は4代目の日立の金井務元社長である。役割はまず送出し国との制度の枠組み、「出稼ぎ

の送出しではない等」の合意形成を図ることで、次いで企業団体への総合的支援である。それから研修生・技能実習生、送り出し機関の支援、そして政府機関へ提言しつつ手伝いをする。事務所は神田駿河台にあり、28名でスタートしたが現在は180名近く職員がいて、神田には150名がいる。研修生・技能実習生は47都道府県すべてにいるが、地方駐在所はまだ全国で17ヵ所しかない。予算規模は平成17年度決算ベースで24億9百万円、収入は半分近くが賛助会費収入で国からの資金は国庫補助金3%と受託金18%である。国庫補助金は5割補助なので同額の自主経費を支出する。また公益事業収入や収益事業収入として保険の取次ぎ業務があり、収入総額は28億円余である。

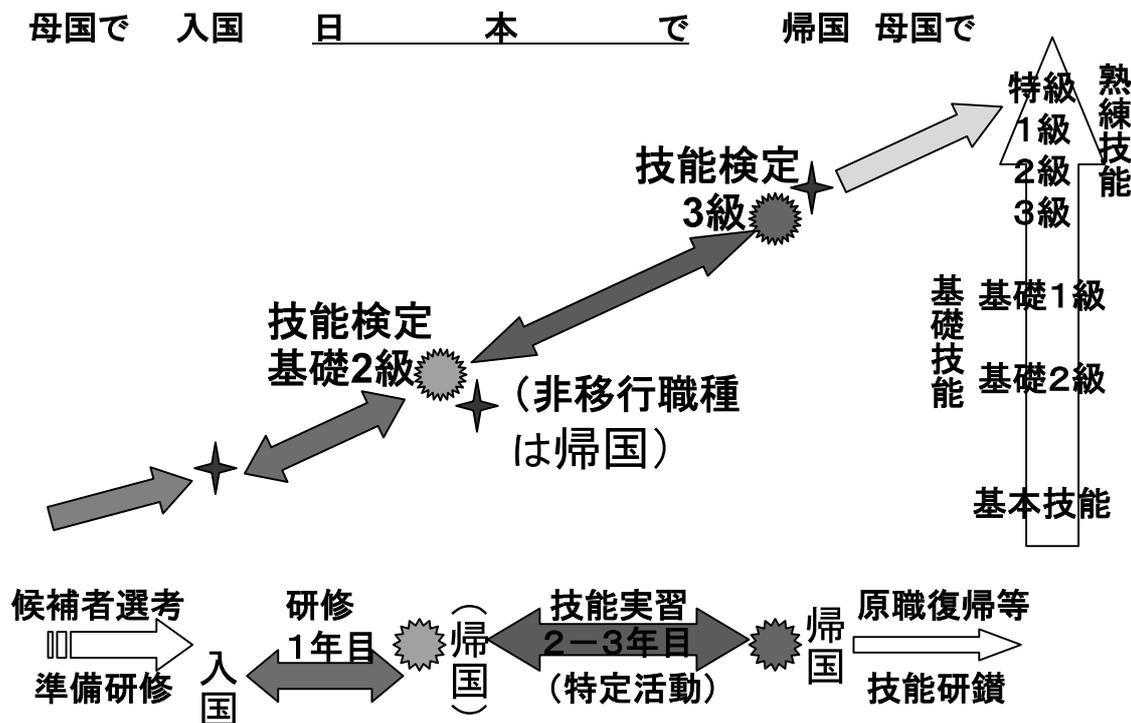
先ほどの殺人事件でもそうだが、多くの確信犯的に事業をしている人からは軽んじられている。真面目に行っている人からは、余計なことばかり言ってやるべきことが遅いとしかられる。そうした狭間で業務を行っているので、役員として、職員のモラル、やる気と目の輝きを持たせることに苦心している。平成17年に制度が止められるのではないかという議論の時に、各国大使館からは支援の御意見を色々いただいた。これらもあって役職員全員やる気に満ちている。

講師追記

本稿は、標記されている通り、平成19年春の時点で非公表を前提に日本経済調査協議会の委員会委員へ口述したもので、無責任な発言をしたものではないが、公表により言及した個人、団体に対しては不愉快の念を生ずる内容をも含んでおり、具体名を伏字にせざるを得ないことをご理解いただきたい。刑事民事両方にわたる係争中の訴訟案件にも言及しているが、刑事事件、殺人事件については予想を超える重い判決も出ている一方、JITCOを被告とする民事訴訟は賠償せずに和解を遂げている。制度をめぐっての議論は、基本的に問題認識を変える必要はないと考えている。自民党では国家戦略本部等で提言がなされており、今後の推移は予断を許さないものがあるが、外国人の技能労働者を育てて帰し、友好国の産業振興に協力する、その過程で、当方の人手不足を補い、役割を果たしてもらおうと言う、外国人「研修・技能実習制度」は、労働市場閉鎖を続ける場合は勿論、段階的に移民や労働者導入を進める場合でも、前提として、好ましい人材のスクリーニングを確実に、財政コストをかけずに、きめ細かく行いうるのがこの制度であると確信している。

労働基準監督、一般刑事警察、外国人入国・在留管理等の取り締まり機関の縦割りの狭間で組織犯罪や確信犯が入り込んで、潜在的不祥事を形作り、制度の精神にただ乗りする輩の存在に注目する余り、この制度を短絡的に廃止する等の極論を即断するとすれば、後世に悔いを残すこととなる。

(図表1) 外国人研修・技能実習制度の枠組み



(図表2) 送出し国別研修生・技能実習生数の推移 (人数・JITCO取扱分のみ)

		2001年(度)	2002年(度)	2003年(度)	2004年(度)	2005年(度)	2006年(度)	2006 / 2001
中国	研修生	26,837	30,253	33,527	41,038	46,678	55,811	2.1 倍
	技能実習生	15,846	18,137	21,007	27,581	34,095	41,072	—
インドネシア	研修生	4,155	3,653	3,923	3,560	3,309	3,636	0.9 倍
	技能実習生	3,355	2,407	2,932	3,071	2,193	3,438	—
フィリピン	研修生	2,090	1,858	2,317	2,256	2,640	3,083	1.5 倍
	技能実習生	756	619	1,014	1,379	1,491	2,083	—
ベトナム	研修生	1,820	1,953	1,928	2,112	2,361	2,795	1.5 倍
	技能実習生	1,891	1,612	2,088	2,268	2,640	3,266	—
タイ	研修生	1,135	1,113	1,196	1,232	1,152	1,658	1.5 倍
	技能実習生	200	145	137	339	369	702	—
その他	研修生	1,386	892	566	814	975	1,321	1.0 倍
	技能実習生	220	77	55	178	205	455	—
合計	研修生	37,423	39,724	43,457	51,012	57,115	68,304	1.8 倍
	技能実習生	22,268	22,997	27,233	34,816	40,993	51,016	—

(注) 研修生は暦年、技能実習生は年度である。

8. 高度外国人材の受入について

- 『グローバル人材マネジメント研究会』報告書のポイント -

経済産業省経済産業政策局産業人材参事官室参事官 守本憲弘 氏

経済産業省ではグローバル人材マネジメント研究会を開催し、2007年5月に報告書をまとめ、発表した。研究会発足の経緯は、日本の留学生10万人計画が中曽根内閣の時に提唱され、人数は既に突破しているが、実際に留学生の満足度を調査したところ、日本に来る人は日本で就職して定住しようという人もいるし、あるいはある程度自分を磨いてまた故郷に戻ろうという人もいるが、それがなかなかうまくいっていない。日本に来て卒業後、約5千人就職できているが、そのうちの半分くらいは実は通訳で、例えば中国人だといわゆる中国語学校の先生であり、必ずしも大学で勉強したプロフェッショナルな知識が生きていない。そこで、留学生の就職を促進するため、2007年から「アジア人財資金構想」を始める予定で、事前に留学生に色々インタビューしてみた。そうすると、「政府が留学生の就職促進をするのは大変ありがたいが、残念ながら日本企業に入っても我々にはあまり将来がないのではないか」という話があった。そこで、今の実態と何が問題なのか検討してみるために、この研究会を始めた。

委員は、当時非常に限られた情報の中で比較的外国人材の活用に前向きに取り組んでいる企業をお願いしてなってもらい、色々議論いただいた。その過程で私自身もずいぶん勉強させていただき、中国や関西に行って色々話も聞いてきたので、その紹介をしたいと思う。

1. なぜ、グローバル人材の活用が必要なのか

そもそもなぜグローバル人材の活用が必要なのか。今、企業の競争力は資源でもなくお金でもなく人材だと言われている。この変化の早い世の中に適応していくためには変化に適応できる人がいないといけないということで、人材というのは非常にブームになっている感じがあるが、そうなるとう当然普通の行動でいえば性別・国籍・年齢を問わず、いい人を、ということになるはずである。しかしながら、日本の企業の多くは依然として、「男性」「新卒」「正社員」を志向する傾向が強い。それが果たして維持可能なのかどうか。そこを変えていかなければいけないという認識は多いにあるが、ではどうしたら変わっていけるのかだと思ふ。

2. 日本企業の人材の国際化の現状と課題

我が国製造業の海外現地法人数の推移を見てみると、どんどん海外に進出していることがわかる。当然のことながら海外現地法人を立ち上げるとそこに相当数の日本人を派遣しなければいけなくなり、今も中小企業はいうに及ばず大企業でも、国内が空洞化してしまうという悲鳴に近い声が色々なところで聞かれたわけである。

(1) 遅れている日本企業

日本企業における高度な外国人材の活用レベルについて。高等教育修了者、これは大卒だと思えばいいが、この人たちがどれぐらい国内から流出しているかをみると、日本は極めて少ない。一番下がアメリカで、それより少し多い程度である。また、流入割合は最下位である。韓国は日本に非常に近い。アメリカは面白くて、流出割合は非常に低いが、流入割合はやはり高い。割合の高い方を占めるのはヨーロッパの国で、これはEU域内でも違う国だと計算されてしまうので仕方がない。しかし日本が相当低位であることは確かである（図表1）。

若干データが古いが、日米欧多国籍企業における海外子会社トップマネジャーの国籍比率を見ても、日本のトップマネジャーの本社国籍は74%、現地国籍は25%で、日本企業の大きな特徴はその他国籍従業員が1%しかいないことである。すなわち、例えばイギリスに現地法人があったとして、その社長がカナダ人であったりする確率は極めて低いわけである。他の国の企業ではそれなりにある。国際的な人のローテーションが欧州やアメリカの企業ではサークルになっているが、日本企業では若干現地従業員の場合があるものの単線型になっている。

(2) 高まる高度外国人材活用の必要性

現状程度の外国人材活用で日本企業の国際競争力が維持できるのかどうかについて、色々な企業に聞くと、なかなか大変であるという話をよく聞く。当然ではあるが、ひとつには人がいなくなっていることがある。人がいなくなったら即外国人というわけではもちろんないが、質の問題で、若者が減る中で国際的に通用する人材を育て、獲得していかなければならず大変である。

また、グローバル企業との競争激化で、欧米のグローバル企業では、色々な国の人を使って色々新しいサービスなりを生み出していく中、ある意味同質文化に染まった日本人だけで果たして戦えるかという話がある。

もうひとつは途上国の市場化である。日本のアジアへの進出の仕方の特色のひとつは、特に製造業をイメージするとよくわかるが、子会社を引き連れて進出することである。そうすると、どうしても付き合うところは日本人ばかりになってしまう。それは、当初、日本企業の進出の目的が市場獲得ではなく、やはり安い労働力、製造拠点だったからで、そういう形で進出したが、一方、中国やASEANにしる、今やむしろマーケットとして捉えて進出するという考え方

がどんどん広まっている。そうすると、現地のマーケットを獲得するために果たして日本人でいいのかという意識がかなり高くなっている。かつては現地経営を行う経営上の利点として安い労働力がかなり高かった。これがだんだん顧客ニーズやマーケットの獲得に変化してきている。

(3) 始まった日本企業の取り組み

報告書では日本企業がどう取り組んでいるか多くの例を取り上げている。日本企業の中では相当進んでいる事例で、例えばディスコという高度な旋盤を作っている会社では、海外人材をたくさん使わなければいけないということで「DISCO VALUES」が英語で書かれている。また、日産はM & Aによりダイバーシティを意識せざるをえなくなっている。その他、みずほコーポレート銀行では、頭取の掛け声の下、海外の日本企業だけでなく多国籍な顧客を獲得するため、英語教育にも力を入れ、また外国人採用もこれから進めていく。ただし、いわゆるマルチナショナル的な企業までにはまだ至っていない。日本企業の取り組みとしてはこれらが先進事例である。

3. 日本企業の意識と企業イメージ

(1) 日本人だけではまかなえない

この研究会を行う際に、日本の企業に、数千単位のかかなり多数のアンケートをした。その結果で面白いと思ったのは、日本企業の中で、大企業では、まず中間管理層に関して56%の企業が日本人だけではまかなえない、また経営層に関して28%の企業がまかなえないという回答をしている。そして、海外に展開している企業64%が中間管理層は日本人だけではまかなえない、35%が経営層も日本人だけではだめである、こういう認識をしているということであったが、それではこれから高度外国人材を使うかと聞いたところ、即戦力として使う、あるいは内部で育成して使うところはまだ少数派である。実は多数派は活用意志ではなく未定なのである。よくわからない、これからどうしていこうかという状態である。我々はあえて、「環境を整えば急速にニーズが高まる可能性大」という威勢のいい書き方をしている。

(2) 経験ある企業はメリットを感じている

次に何が問題で、どうして未定なのかについて、実際に外国人を使ったことがある企業となない企業を見比べてみた。「外国人は日本人より会社に対するロイヤリティが低いかどうか」、あるいは「外国人は日本人と比べて定着率が悪いかどうか」について、5年以内に本社で外国人を採用したことがあると答えた企業は、外国人は日本人と比べて定着率が悪いと思うかどうかについて7割があまり当てはまらないとしている。一方、採用したことがない企業はむしろ

当てはまる、定着率が悪いと答えている企業が過半数なわけである。ロイヤリティが低いかどうかはこの差がもっと激しく、5年以内に採用実績がある企業では過半はそうではないということであるが、採用実績がない企業は8割を超える企業がその通りと言っている。言ってみれば非常に食わず嫌いのところが出ているのではないか。むしろ実際にトライすべきで、すれば先ほど未定と答えた企業もかなり前向きにこれからは使っていこうとなるのではないか。まずは実際に採用してみるということではないかと思っている。

なお、外国人を使ったことがある企業に外国人登用現場におけるプラス効果を聞いた。非常に多かったのは、外国人が、自分の母国ではこうだと教えてくれることによる、ドメスティックに仕事を行っている日本人社員へのグローバルな視点の浸透である。また、実際に海外展開で言語能力や人脈を活用したという例もかなりある。これはいわゆるブリッジ人材であり、それに加えて多様な属性活用ということで、組織に対する刺激になる。こうしたメリットがかなり幅広く意識されている。

(3) 高度外国人材から見た日本企業のイメージ

一方で、外国人材から日本企業はどう見られているかを、ヒアリングあるいはアンケートで確かめてみた。まず、留学生アンケートについて、日本では就職する気がないと答えた留学生に対してなぜかと聞いた質問である。一番多いのは母国に帰りたいというもので、これは当たり前といえば当たりの理由かもしれない。その次は、日本企業において外国人が出世するには限界があるためというものである。日本企業はそういう風に見られているということである。

外国人従業員から見た日本企業の外国人活用の課題について、これは私も実際に行って聞いてきたが、中国人で、日系企業の評価処遇制度がよくわからない、自分が評価されているのかもなかなかわからないという意見があった。優秀な人は評価・処遇制度がはっきりしている外資系企業に行ってしまう。一方で、嫌われているばかりでもなく、中国やタイでは日系企業はあまり従業員を解雇せず安定しているという話があった。特にASEANで聞かれたのはいわゆる97年のアジア経済危機の時に、他の企業はかなり撤退したが日本企業は相当がんばって雇い続けたので、その点は非常に信頼が高いという話を聞いた。あまりよくない話としては、現地人に対する信用度が低く任せてくれない、あるいは現地人が日本人出向者の風下に置かれてキャリアアップが難しい。また、中国では発展空間という、キャリアパスが開かれておらず、特に本社に行く道がない。これらは中国で某メーカーの中国本社に行った時の中国人のコメントである。

4. 日本企業のグローバル人材マネジメントの方向性

(1) 基本的な視点

企業戦略としての位置づけ

では、どのように変えていけばいいのか。まず基本的な視点を明らかにする必要があるというのは皆さん一致した意見で、外国人材を登用しようという企業も実際にあり、そういう意識を持った人も大勢いる。しかし、よく言われていたのが、「今までのことは知りませんが、これからは私のやり方に従ってもらいます」という、それまではかなり現地の現場の声を理解する上司だったのが、こういう人が来て方針がすぐが変わってしまう。外国人を登用すると言っていた方針が転々と変わってしまう。これでたいへん信頼感が失われていくと、特に現地の声として私自身も聞いた。外国人を使っていくためには、トータルのマネジメントを変えなければいけない。特にキャリアパスを全体として変えていかなければいけない。したがって、トップダウンでしっかり行うという意識をもって行わないと、一部の人事の人が始めようとしてもこれは非常に壁が厚い。逆にその来た人を不幸にしてしまう。こうした事例はたくさんあるということである。

多様性の活用（ダイバーシティマネジメント）の視点

次の点は、ダイバーシティマネジメントと言われているが、このようなことは本当かと私も思ったが、実は本当にこういう管理者が大勢いるそうである。会社では言わないであろうが、お酒を飲みに行くと、「いやーもう女性や高齢者は面倒くさい」と言う。日本人の高度成長期の働き方は、これをしておけば次の朝までにがんばってしておく。そういう人たちを前提に管理職の存在があったわけで、時間に制約される、またいちいち何をやらなければいけないか問いただされるような中にいることを管理者が耐えられない。その意識を変えないとなかなかうまくいかないということである。この「真っ白な状態からわが社の色に染め上げよう！」というのは、今は減っているのかもしれないが、実態はそれほど変わっていない。実はこの研究会の某社の人が言っていたのは、外国人なり女性なりを新人で採用して現場に配属しようとするを受け入れてくれない。「なぜ男ではないのだ、なぜ自分のところに外国人を寄越すのだ」と言われ、それで人事の方が困って切羽詰まり、日本人を余計に雇って日本人とセットにして配属したそうである。こういう企業がどれだけあるのか私は知らないが、いわゆる現場の声としては相当あるのではないかと想像している。

ここは発想の大転換をしなければいけない。これまでは決まった方向に動いていけばよかった。歩兵方式というのか、同じような人が同じ歩調で前に進む、そのために同質性が重要だった時代もあったと思うが、今はむしろ色々なお客さんのニーズに応えていくために、多様性がメリットだという企業文化・組織風土をまず作っていくという発想に立たないと、外国人を雇っても恐らく戦力にならないのではないかと。

P & G 日本の事例を紹介する。P & G はもともとアメリカの企業で、いわゆるアフーマティブ・アクションで女性や黒人を雇うことが求められる中、非常に消極的に捉えていたが、ある時発想を変えた。こういう人たちをうまく使うことが戦力になるというように発想を変えたところ、どんどんダイバーシティが進むようになった。外資系メーカーであること、消費財メーカーであることによるのではなくどういう組織でも当てはまる普遍の原則だと人事の人が話していた。

企業の強みの洗い出し

次に、企業の強みの洗い出しで、我が社の強みは日本型経営の強みとともにあるという認識がある。これにはかなりリスクがあって、よそ者が入ると我が社の強みが失われるといった考え方を我々何度も聞いたが、恐らくこの発想では外国人の雇用はできなくて、ここから一步踏み込まなければいけないのではないのか。すなわち本当の強みはどこにあるのか、それは日本人でなければいけないのか、といった部分をまだ日本企業はあまり洗い出していないのではないのか。むしろ強みがあるというならその強みが何かを徹底的に洗い出す必要があり、そうして初めて多様な文化を持つ人たちも取り込むことができる。

トヨタの事例を紹介する。トヨタウェイで非常に苦労しているという話をしていたが、カイゼンと人の尊重がトヨタの強みであると分析をし、それを徹底的に教え込んでいる。これについてトヨタの人はだんだん信念を持ちつつあると言い、これは国際的にも通用するものであるとのことだった。しかしながら、文化の違うところで、このカイゼンや人の尊重という考え方を受け入れてもらうのはなかなかたいへんなことである。いずれにしろ、日本型雇用慣行とは関係なくできるというのが重要なポイントではないかと思う。

(2) 基本的な取組

企業理念と基本的な仕事の進め方の明確化

それでは具体的にどういうことを行っていけばいいのか。ひとつは、企業理念である。だいたい企業文化はどこの企業にもあるが、日本の企業で非常によくあるのは、「我が社の従業員にはわざわざ言わなくても企業理念は伝わっている」、「言葉にすると、心が浅くなる！」であるが、これではわかってもらえない。それを言葉にする努力が非常に重要である。例えばネスレ日本では、経営に関する諸原則が細かく書いてあって、ネスレ本社は何をしているかといえば、毎年定期的に支店に監査に行って、この原則が従業員に浸透しているかということをひたすらチェックしているそうである。これは非常に極端な例かとも思うが、それだけのことをして初めて、ネスレという企業の一体感を出している。

コミュニケーションの前提条件整備

次に、日本式を前提としたコミュニケーションについて考えなければいけない。「日本企業に入るんだから日本語ができて当然だ！できない方がおかしい！」あるいは「根回しなんてできるのが当然だ！」というのがある。しかしこれは別に国際標準ではなく、むしろ色々な経験をされた企業の人に聞くと逆で、コミュニケーション弱者をしっかりとケアする姿勢が重要とのことである。したがって、例えばネスレ日本では、会議に一人でも外国人が入ると英語を使用するルールがあり、日本人のみの日本語での会議の場合も必ず議事概要を英語で作成して配布する。また社内イントラは日本語と英語の両方を使用している。会議に一人でも外国人が入った時には事前に説明をする、それで初めて会議が成り立つという話があった。

透明・公正な制度の構築

ルールについて、日本はこれまで労使協調で、日本企業の強みは「阿吽の呼吸」ということだったが、これはなかなか理解されない。言ってくれないと何をすればよいのかわからない。また、ルールにはないが慣行として、サービス残業をしていると非常に問題が起きる。職務の明確化、そこで期待される能力や行動の明確化、採用・評価・報酬・配置のルールの透明化が非常に重要になってくる。P & Gで聞いた話では、社員は自分のワークプランを書いて上司と意見交換をするとのことだった。25年前に始めた時はやはり日本人もあまり自分のワークプランを書けなかった。それを毎年繰り返して、今や自分のキャリア・デベロップメント・プランまで作るようになってきたということである。これはなかなか手間がかかるが、こういうことを行っている。

成長実感の確保とキャリアパスの明確化

日本企業のその他の問題としてOJTがある。これは中国で言っていた話であるが、OJTは要するに働かせることで、それを教えていると考えるのはおこがましいのではないかという認識である。しかし、それがいやだということではなく、OJTというのであれば、何をどう教えて自分はどのような能力を身につけるのかをしっかりと教えた上でOJTをしてほしいということである。

次はポストの話で、「黙って、首を洗って待ってる！」というのは通用しない。特に外国人は厚かましいとかではなく、実は非常に不安感を感じているという印象を私は持った。日本人の場合、先輩を見ていると、だいたい私が入ってこういうルートを辿るとここに行けるというのが見えるが、外国人は見えないので、やはりその時々で自分がどう評価されているか、あるいは何が成長だったのかを確認したいわけである。これは別に外国人でなくとも、恐らく新しいポストや新しい役割を担った人たちに共通ではないかと思うので、それを意識して作っていかなければならない。

企業の知名度・理解向上

最後に、魅力があっても知名度が低い日本企業として、特に海外での採用の話で、給料もよく、処遇では決して負けていないが、なかなかよい学生が来ないというのは共通の悩みである。清華大学や北京大学で聞いてきたのだが、日本企業がキャンパスヘリクルートに来たところを見たことがないとのことだった。これは日本企業にとって難しい面がある。外資系企業はOBが幹部になっている例が非常にあり、その幹部が来て、自分のところに来れば自分みたいになれるというセリフが使えるわけである。しかし、日本企業はこれがなかなかできない。一度このような話を言われた。キャンパスで説明会があって、外資系企業に勤めている先輩と日本企業に勤めている先輩が両方来た。外資系企業に勤めている先輩は人事の直接の担当者として自分が採用するという威勢のいいプレゼンテーションをしている。ところが日本企業に勤めている人は人事部長のかばん持ちみたいにしてきた。やはりこれを見ると、どっちに行くかは明らかである。それだけ日本企業はもっとこれから努力をしないとなかなかよい人が来ないということである。

ごくエッセンスだけを申し上げ、私自身も自分が経営をする立場にないので言いたい放題申し上げたが、実際に思い当たる節があるかどうか、むしろ私の方がお伺いしたい気がしている。

(3) 段階別検討

段階ごとに行うことが具体的にあるのではないかと思い、研究会の委員と共に研究、勉強し、先進的事例をまとめた。

第1段階は、まず国際展開した先で定着するための立ち上げ段階で、この段階では何をすべきか。それから第2段階、だんだん定着してくると組織で自立化が始まるが、その時期の課題としてどういうことを行うべきか。それから第3段階、ここまでいっている日本企業はほとんどないと思うが、いわゆる各地の支部がある種それぞれの強みをもって相互作用をし、非常に高度な付加価値を生み出していく、そうしたネットワーク型企業になる段階では何をなすべきか、割と細かく書いている。

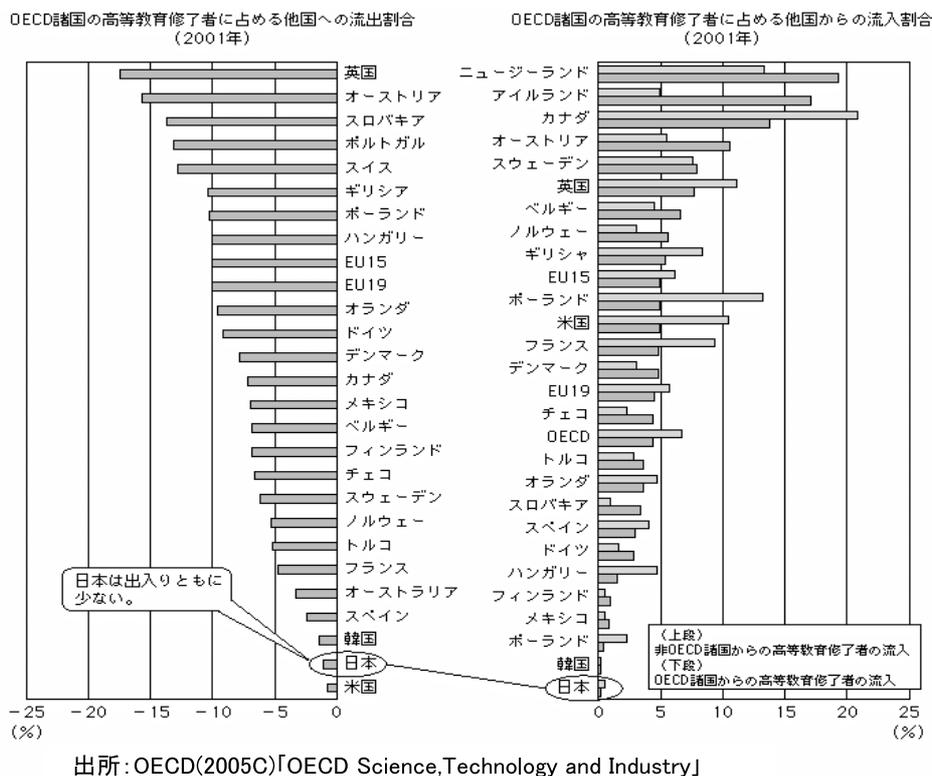
ひとつだけ紹介すると、第2段階が日本企業の非常に苦労しているところである。まず立ち上げて成長し、この段階で現地マネジメント層が育ってくる。そこでひとつの大きなハードルができる。それはキャリアパスで、彼らのキャリアパスをどう作るのかが非常に問題である。特に上層人材、よい人を保持するためには彼らを現地の社長にするだけではなく、本社とのローテーションをうまく行わないと満足しない。これを行うためには本社が変わらないといけない。ここができていない日本企業は極めて少ない。その他、第1段階、第2段階、第3段階で具体的に何を行っているか例示している(図表2, 3, 4)。

5. アジア人財資金構想

最後に、留学生の就職支援についてどういったことをしているか簡単に紹介する。留学生を連れてくる段階から受け皿の企業をある程度決めてしまうということで各大学に対して募集をかけた。その募集要件は、留学生の受け皿になる企業をしっかりと連れてきて、その企業に就職できる道をしっかりと付けるために、どういう人材であればその企業は受け入れるか企業と意見交換をきっちり行い、必要があればその企業にも協力をしてもらって授業の中で企業技術者にきてもらい、その必要な知識を教えるなりカリキュラムを組み替えるなりすることがひとつである。もうひとつは、日本企業で働くためには日本語のできることが20年後はいざ知らず今は大前提であり、日本語教育をしっかりと行うこと、の2点である。募集をかけたところ約30大学が応募してきた。例えば、東京大学ではMOT・知財で、日本企業が今直面している大きな問題は、アジアの国での知的財産保護である。日本人が法律を勉強して中国に行って戦えるかという戦えない。したがって中国から法学部の学生を連れてきて、その人たちに必要な技術的知識や法律的知識を教え、日本電気や日立製作所、富士通研究所等で採用し、いずれは中国に送り込む、という発想である。あるいは千葉大学のデザインは、日本の工業デザインは優秀であるが、例えば携帯電話でも中国で好まれるデザインと日本では全く違い、これを日本人にいくら設計させてもなかなかよいものはできない。しかし、現地の人に任せればよいかというと、日本企業の細かい部品をたくさん組み込むところを理解しない人だと、デザインしてもらってもしょうがない。そこで両方持つ人を育てようということである。早稲田大学・北九州市立大学・九州工業大学はIT・環境で、日本企業の強みである環境関連ビジネスや素材関連ビジネスで活躍している企業はこれからアジアに出て行きたい。その時にマーケットを獲得するためには、その現地をよく知る人が重要ということで、アジアから留学生を呼び込んで日本の環境技術を勉強してもらい、そういう人たちにアジア進出の足がかりを作ってもらおうという発想で行っている。その他、自動車やメカトロITなどもある。2007年度から4年かけてプログラムを進める予定である。ここに入ってくる人は全員国費留学生で、文部科学省とタイアップして国費留学生として奨学金を出している。

その他、今日本の国内に13万人の留学生がいるわけで、その人たちの中で特に日本企業で働きたいという希望の強い人を対象に、大学の推薦を受けてインターンシップの枠組みを作った。例えば東北ではテンプスタッフ・ユニバーサルがインターンシップのアレンジをするわけだが、その事前の準備としてしっかり日本語を勉強してもらおう。日本企業に勤めることがどういふものなのかしっかり理解してもらおう。そうしたことを行いながらインターンシップを行い、もしそこで気に入れば就職につながっていく、ということ全国で年間800人くらい行っていく予定である。こうしたことが日本企業での高度人材活用の起爆剤になればよいと考え進めている。

(図表1) 高等教育修了者に占める他国からの流入流出割合



(図表2) 第1段階における企業の取組事例

(第1段階: 国際展開した先で定着し成長する前提として、当該企業の強みを海外で再現することを目指す段階)

○ 本社からの派遣者の育成・選出とサポート

○ 掘場製作所

20年前から、日本人の若手を一年間海外勤務で鍛えるプログラムを進めており、最近、その一期生が海外法人のトップになり国際感覚をもって活躍するようになった。日本人千人規模の企業で、毎年10人以上の若手を海外に送り出しているのは、かなり先進的ではないかと自負している。

○ QBASF

マネジメント・ポジションの90%は、新卒からの内部育成による。特定のスペシャリスト、例えば情報技術者などにおいて、ミッド・キャリアの人を採用することもある。現在グループ全体で、国際派遣は約800人(ごく一部ドイツ国内での本社への企業間異動も含む)。内訳は、75%がドイツ人、10%がドイツ以外のヨーロッパ人、10%がアメリカ人、残る5%がアジア人。国際派遣の理由は、特定のノウハウやスキルの移転、そしてポテンシャル・キャンディデートのマネジメント能力を開発すること等。派遣前に、配偶者も含めて異文化トレーニングを外部の専門機関に依頼して実施している。

(出所: (社)企業研究会、「『戦略的人材育成』実践事例集」: 週刊東洋経済、2006年10月7日より)

○ 現地社員への訓練を行っている

○ ユニリーバ(マレーシア)

期首に目標設定があり、それに基づく業績評価が行われる本社のプログラムと並行して、具体的な訓練プログラムをローカル仕様で開発。個々人の目標達成に不足するスキルや能力についての診断や開発訓練を行い、個人別のキャリア計画を策定。

○ IBM(シンガポール)

社内には50種類もの教育訓練コースがあり、その中身の大部分は現地のIBMシンガポールで開発されたもの。マネージャークラスの教育訓練については、ニューヨークにあるIBM Learning Centerで開発されたプログラムに基づき、現地で実施される。同プログラムは、IBM本社から派遣されたトレーナーの指導の下、年三回、レベル別を実施。

(出所: (社)日本在外企業協会、「アジアにおける欧米多国籍企業の人材戦略」、1999年より)

○ 現地従業員にリワードマネジメント

○ セイコーインスツル

営業拠点である上海では、営業職や語学力がある人材は「売り手市場」であったため、優秀な人材のリテンションが問題としてあがっていた。こうした人材に対して、充実した仕事とその成果を評価する制度がないと採用できない。そのため、業績中心の報酬体制を設計すると同時に、結果だけでなく「定性的売上業績指標(売上、新規顧客売上)」と「行動指標(新規顧客の開拓数・訪問回数、マネージャーと合意した行動目標等)に基づき6ヶ月ごとの目標達成度により、営業インセンティブを支給するというルールとし、指標についても公開した。

(日本能率協会 人材教育「06年3月号」 P25参照)

○ シャングリラホテル(中国)

93年時、従業員の89%が離職していた。ホテルは、英語教育、サービスオリエンテーションやホテルエチケットなどの従業員教育にかなりの時間とお金を投資したが、これらは彼らを競争相手にとって魅力的にするものであり、社員はより高い報酬のオファーにより簡単に離職していた。そのため、マネジメントは、ホテルの近くの改築した住居、より多くの教育機会、キャリア開発の提供により、離職率を40%まで引き下げること成功した。

(「International HRM」 p199参照)

(図表3) 第2段階における企業の取組事例

(第2段階:組織が現地に定着してきたことに伴い、現地自立型の経営体制の確立を目指す段階)

○ 本社における国際コミュニケーション能力の強化と国際人材の育成

○富士通

・富士通は、日本本社における人材のグローバル化を目指し、数年前より年30名強の外国籍留学生採用を実施しており、現在籍は約200名。更に米国上位8大学でのオン・キャンパス・リクルーティングを2年前より実施し、3名の米国人を採用しており、今後はこうした活動を米国以外でも広く行っていくことを表明している。

○サンライズ興業

(自動車部品の精密加工を事業とし、アジアを中心に海外の4現地拠点をもち中小企業) 大連の大連理工大の院生卒とタイの大卒とをそれぞれ年2-3名ずつ採用して、本社で管理技術、経営管理などの基本を学ばせてアジア各国の工場に配置する計画である。日本でも、今年度、姫路工大から中国語の話せる経営を担う人材の育成を目的として日本ビジネス研修員を創設、二年間日本において日本語及び本社での実務研修を実施している。
(「日本の中小企業のイノベーションと企業成長」関満博 三本松達 P86参照)

○ キャリアパスの明確化

○キヤノン

・キヤノングループ社員の約6割を外国人が占め、またマネジメント面では現地法人社長の現地化比率は欧州で90%、米州で50%を超えるに至り、グローバルレベルで経営幹部育成を能動的・計画的に推進すべく2001年から「CCEDP(Canon Corporate Executive Development Program)」を実施している。

・日・米・欧から各地域責任者の推薦で毎回約20名の経営幹部が参加、これまで4回実施してきている。IMDビジネススクール協力のもと経営戦略のケーススタディーとキヤノンの事業戦略に関係したテーマをプロジェクト活動で提案にまとめあげる構成になっており提案内容は本社役員に提示されるアクションラーニングである。

・このプログラムの存在は欧米からの参加者自身のモチベーションのみならず、参加者以外の現地人にとってもキャリアステップ目標として認識されることによるリテンション効果があると考えている。今後各地域における育成システムと連動させ相乗効果を生み出していくことが課題である。

○ 現地マネジメント層の育成

○三井物産

北米、欧州、アジアにおける海外拠点にて採用した現地スタッフを、現地の各拠点のマネジメント人材として積極的に登用すべく、日本における様々な経営能力研修プログラムを提供している。中でも、現地拠点の将来の経営を担う人材の育成を目的として日本ビジネス研修員を創設、二年間日本において日本語及び本社での実務研修を実施している。

○みずほコーポレート銀行

同社では経営の一翼を担う事が期待されるナショナルスタッフに対するリーダーシップ・マネジメント力強化及び行内関係部とのネットワーク構築を目的とした本部集合研修を実施。各回20名程度を欧米アの三地域からナショナルスタッフを招聘、今年度6月に第三回の研修が予定されている。

○ 現地従業員にリワードマネジメント

○モエヘネシー・ルイヴィトン

同社の海外派遣には80人のフランス人がいる。そのうち20人はフランスのグローバル報酬システムの下にあり、残り60人は各地域別の報酬制度が適用されている。

(出所: (社)日本在外企業協会、「欧米多国籍企業の組織・人材戦略」、1998年より)

(図表4) 第3段階における企業の取組事例

(第3段階:自律性を有した組織が各地に定着したことに伴い、グローバル事業経営の確立を目指す段階)

○ 人的資源の評価制度の共通化とグローバルデータベースの構築

○ IBMの人材登録検索システム

・IBMでは、グローバル共通の人事基礎データを集約したデータベース(HRW)を構築している。
・当該データベースには、70カ国にわたる世界のIBM従業員の基礎データが一元管理されており、データ項目は、現在60項目以上に及ぶ。
・当該データベースは、すべてのリソース管理の元になるTrusted Dataとして扱われている。

○ネスレ

ネスレ社では、各国のマネジメントポジションを中心に約1,200の「キーポジション」があり、異動を含めてスイス本社が管理している。また、同社では社員をインターナショナルスタッフ、リージョンスタッフ、ローカルスタッフの3グループに分けているが、中でもインターナショナルスタッフはCBE(Center Based Expatriate)と呼び、現在約650名ほどがこれに該当する。

彼らはスイス本社で採用され、Best person to Right positionの原則に基づき、約3-5年ごとに辞令一つで世界中のあらゆるところに転動する。世界でビジネスを行なう同社では、リーダーの資質の一つに「豊かな国際経験と異文化理解」を掲げており、色々な国を異動しながらビジネス経験とともにこうした資質も身に付けていく。

また同社では後継者育成システムもグローバルに展開している。具体的には毎年、各国の法人が上記1,200のポジションを含む主要な役職について後継者プランを作成し、スイス本社に報告する。この後継者プランは毎年見直しされ、計画的なグローバル人材育成と後継者任命の重要な資料となっている。人事データはグローバルなネットワークシステムで管理している上に、管理職以上の社員の評価制度は基本的に世界共通であるなど、人材育成をハード面でも支えている。

同社の人事方針は能力本位であり、出身、国籍、宗教、人種、性別を問わない。例えば日本法人の社長は過去には日本人であったこともあるし、現在はアメリカ人であるが、元々はネスレ社が買収したアメリカ企業の社員であったという経歴を持つ。(2007年1月現在)

○ グローバルリーダーの意識的な育成

○ グラクソ・ウェルカム

・グループ全体で、トップ300人は本社が登録管理(半分から三分の二は米国人)を行う。そのうちのトップ40人は、共通の評価・処遇制度が適用され、残りの260人は、各国別々のフォームで評価される。

・世界的な経験を積ませるため、国際派遣政策が適用されている。現在、国際派遣者数は150人(60%は研究者)。その目的は以下の3つである。

- ①ハイ・ポテンシャル人材を優先して世界的な経験を積ませること。
- ②受け入れ組織の要請によって技術移転を兼ねること。
- ③本人の希望があり、かつ適当なところに空席が見つかった場合に登用すること。

しかし最近、以下2つの問題が指摘されている。ひとつは、国際移動が敬遠される傾向が出てきている。それは派遣者のなかに、国際異動の後、帰国してポストが本当に保障されているのか不安に感じる者もいるようである。もう一つは、各子会社に自立性を持たせると本社ベースで人材育成がしにくくなるという指摘である。

(出所: (社)日本在外企業協会、「欧米多国籍企業の組織・人材戦略」、1998年より)

9. 日本における留学生の就職の現状と課題

テンプスタッフ・ユニバーサル代表取締役社長 野澤和世 氏

テンプスタッフ・ユニバーサルは、外国人に特化して、ホワイトワーカー中心に仕事を紹介しているが、留学生については、やはり新卒の人のサービスも成り立たない中で、留学生にお金を出してまで採用する企業はまだ少なく、正直なところサービスが成り立たないというのが現状である。しかし、今後外国人のマーケットが広がらないと私どもも事業展開が難しくなっていくので、少しでも多くの外国人に日本に残ってもらおうと、1年半前から留学生に対して「日本就職への道」というセミナーを開いている。参加者は1,000名を超えている。そのセミナーを通じて得た留学生の方の生の声などを少しでもお話しできればと思う。また私どもは京都で、京都の海外人材ジョブカフェという、外国人材の留学生に特化した就職のコンサルティングもしており、その中で見えてきた、実際に留学生が抱えている問題点を合わせて簡単に話したいと思う。

1. 留学生の就職の現状

最初に数値、統計で、留学生の就職率は年々増加している。今13万人弱留学生がいるが、その中で就職できる数は平成17年で5,878人である。これが多いか少ないかについて、正直なところまだまだ活躍できる場が日本にはあるのではないかと私は思っている。年々アップはしているものの、不許可件数が900人と、法務省の入国管理局で不許可になる可能性があるのも現状である。

次に出身国について、中国が今日本の留学生で一番多く、中国、韓国、台湾という順になっている。在留資格では、1位は人文知識・国際業務で、これは言語を使った仕事もしくは大学で勉強してきた学科を生かした仕事が主になっている。2位が技術で、IT技術者やエンジニア等である。この2つの在留資格で全体の91.2%を占めている。最終学歴に関しては、日本人の学生と異なり、大学院生と大学卒生が半々という比率になっている。これは、企業がどちらかということ日本人には純粹さや若さなど今後の可能性を求め、外国人に対しては専門性やスキルで採用していることを数字で表していると思う。月額報酬について、留学生が就職する時には日本で大学を卒業する前に日本語を勉強するので、既に25～28歳という年齢の高い人が主である中、基本的に企業は新卒生と同じ給料にしているので留学生はその点を少し不満に思っ

ているところがある。

2. ビザの手続きについて

次はビザの手続きについて、私も法務省入国管理局や経済産業省などの人と色々ディスカッションして、政府は留学生に対しては査証の審査は厳しくないという話をよく聞くが、実際のところ不許可率が多く、就労査証の取得はかなり厳しいというのが現状である。恐らく企業においては、日本人の不足で色々な職種の仕事を外国人に提供したい、外国人も多様な職種で働いてもらいたいと思っている。しかし、営業や販売等、日本人の大学生なら普通に就職できるところに留学生が就職できるかという点、入国管理局からは基本的に不許可となるのが実情である。なぜかという点、入管法では、日本の公私の機関との契約に基づいて行う次の人文科学の分野（いわゆる文科系の分野であり、社会科学の分野も含まれる）に属する知識を必要とする業務に従事する活動及び外国の文化に基盤を有する思考又は感受性を必要とする業務に従事する活動であることが定められている。簡単にいうと大学の専攻が生かせる仕事か、外国語を生かした仕事でなければならない。しかしながら日本の大学では、学生数の減少に伴い、留学生を増員している大学が多く、入学しやすいように文系の留学生を増やしている。文系の留学生の多くは日本語学部や国際学部を卒業する。これらの学部の専門は日本語や語学であり、日本でビザを得て就職するには通訳・翻訳以外は就職できないという現状である。すなわち産業界のニーズと実際大学が輩出している留学生にミスマッチが起きている。理系はほとんど問題なく就職できているが、私どもに相談にくるのはほぼ文系で、私はいったいどこで働いたらよいのだろうと相談にくる。また、企業からの相談も文系を採用したいが、販売ができるか、営業ができるかと聞かれるが、単純な販売や営業を日本は許さない。海外との取引の販売や営業であれば大丈夫だが、単純な販売や営業ではビザがおりない。活躍できる場所がまだ留学生にとっては狭い。留学生も企業も、ビザに関してのノウハウがまだないというのが現状である。

3. 留学生採用企業について

(1) 留学生採用企業の特徴

次に留学生採用企業の特徴についてお話するが、やはり中小企業と大手企業で半々というのが現状である。所在地に関しては、1位が圧倒的に東京都で、先程のビザの問題からも、やはり本社での採用が一番多い。なぜかという点、本社機能には海外との取引、海外支店との連携などがあり、ブリッジ人材を必要とするため、本社の多い東京がメインになり、2位大阪、3位愛知となっている。職務内容に関しても、翻訳・通訳が一番多く、次が販売・営業、技術開発となっている。この販売・営業は、先程も申し上げたとおり、単純な日本人が行う販売・営

業ではなく、あくまで「国際的な」が付くので、通常の、例えば、量販店での販売は一切認められてはいない。

(2) 留学生を採用する理由

留学生を採用する理由として、私どもで独自のアンケートを取ったところ、海外拠点の管理職候補が一番多く聞かれた。日系企業では今海外拠点の人事マネジメントの問題を多く抱えている。現地で採用し、日本で数年研修して日本の商習慣を理解してもらい、現地に戻すことを希望する企業が多いが、その際、一部の大手企業では、日本からの出向扱いになって日本人と同じような待遇で採用されるケースもあるが、中小を中心とする多くの企業では、現地採用になると現地条件、現地の給料となるため不平、不満につながる。外国人はキャリアパスも重要だが、待遇条件によって転職してしまう人が多いため、条件のいい欧米系の外資系企業に転職してしまう。せっかく日本で育成しても、数年で他社へ転職してしまうというケースをよく聞く。ここでの問題点は、条件面で日系企業が外資系企業に比べて現地での採用条件の悪いところだと思う。ただし、企業の話を知ると、現地で採用した中国人と日本から出向する中国人の条件を変えてしまうと、そこでもまた問題があるともいう。その他の採用理由としては、海外企業との取引のため、新しく海外ビジネスを行うので出身国を理解した人が欲しい、留学生は優秀である、少子高齢化による労働力不足、企業内のグローバル化、という声をよく聞く。

最近、企業に聞くと、企業の新卒者の中で数%は留学生であるとよく聞く。それはなぜかと聞くと、単純に留学生が優秀なため最終選考に残り、採用に至ったという返事が多いので、最近、ダイバーシティではないが、国籍問わずに採用している大手企業が増えている印象がある。

(3) 企業からの留学生への要望

企業から留学生にどのような要望をしているかということ、日本という国を理解して欲しいということである。日本人と同様のビジネス日本語能力や、日本人に対する理解である。また、日本の商習慣を理解して欲しい、自己主張をするのではなく日本人のようにまず相手の話を聞く等協調性を求めたりする企業が多い。その他、日本企業に勤務するための社会人として求められる行動力やビジネスマナーを必要とする企業が多い。

4. 留学生の就職の課題

留学生には、なぜ日本企業は私たちを採用してくれないのだという不平、不満がたいへん多い。私がセミナーで強調することは、日本ではまだ5,000人強という就職者数で、この競争社会の中で残っていくためには自分たちが変わらなければいけないということである。留学生が日本を理解し、自分たちが変わっていくことがまずは先決であり、自分で就職する力を持ちな

さいと指導している。留学生の就職活動の実態はアルバイトと学業の日々のため、就職活動の開始がかなり遅い。多くの留学生は、4年生の卒業間際になって慌てて就職先を探すというケースが多い。どんなに能力の優秀な人も、結局4年生にならないと就職活動を行わない。日本の就職活動は海外より早いので、そのスケジュールにほとんどの人が間に合っていないのが現状である。また、一人っ子政策のためか、中国人の学生はのんびりしている印象もある。その他の問題点としては、就職活動のノウハウがなく、あまり就職課を使わない。所詮就職課は日本人のためにあるものだと思っているからである。また、情報収集の方法が分からないことや、大学では友達言葉で日本語を話しているので、ビジネス日本語は覚えておらず、日本語能力が低いなどがあげられる。最近の学生の来日目的は、日本が少し好きだからとか、日本語を勉強したいからという、目的意識のあいまいな学生が増えている。留学生も目的意識をしっかり持って日本人と同様の就職活動を行うことが必要ではないかと思う。

大学の課題としては、留学生専用の求人情報が圧倒的に少ないのが現状である。それはなぜかといえば、留学生に特化してキャリアサポートを行っている大学がたいへん少ないからである。私どもは多くの大学を訪問し、留学生への就職サポートの実態をヒアリングしている。その中で留学生に対してどのような就職サポートをしているかと聞くと、平等に行っているという答えが返ってくる。この平等という返事の裏側には、積極的には行っていないということがわかる。立命館アジア太平洋センターの就職率が99%だという話は有名であるが、それはキャリアサポートをしっかりしているからである。大学の就職課がかなり積極的に求人情報を集めている。そこで大学側としても留学生にもっと特化してサポートする必要があるのではないかと思っている。その他、先程も述べたとおり、大学が一番楽に学生を集められるのが文系なので、どうしても文系の学生を集めてしまう。しかし、産業界のニーズはIT技術者やエンジニアなど、理系の学生にあると思うので、もっと産業界のニーズを意識した大学づくりが必要ではないかと思う。

次に、産業界、企業の課題であるが、企業の中でも、積極的に留学生を採用している企業はあまり多くはないと思う。日本人が優先されて、留学生は優秀で最後まで残ったので採用しているといった程度だと思う。また、現地採用のニーズはとてもあるが、条件が低い。その他、外国人のキャリアサポートとして、キャリアプランが不明確である。私は留学生には日本を理解しなさいと言っている。しかし、企業にも積極的に留学生を採用する仕組みを作してほしいと願う。日本企業の実態は外国人の比率は少なく、外国人の採用を積極的に行っている、または検討している企業は少ない。ぜひ日本企業もあらゆる国籍の人があらゆる職種に就けるような真のグローバル企業となっていきたい。異文化共生は決してたやすいものではない。特に日本にとって外国人雇用は決して簡単ではない。私の会社も半数は外国人である。私も日本企業で長年働いているので日本特有の商習慣が身についているため、時には外国人の社員の考え方に大きな戸惑いを覚えることがある。日本人と同様の指導、対応をしていると逆に問題が

大きくなる場合がある。時にはなぜこんなに自己主張をするのかと私も頭を痛める。でも、やはり違うのである。彼らは自分を表現することが重要であると思っているのである。外国人だけが努力するのではなく、私たち日本企業がいかに彼らを理解するかも重要ではないかと思っている。

また政府は、アジア人材資金構想という形で2007年から留学生に対して就職サポートのための支援を始めた。留学生に対して特別なサポート体制は重要になってくるし、ビザも産業界に合わせた緩和をしていくことが重要であると思う。また、社会保障として、厚生年金等も日本人と同様に払わなければいけないが、自分たちは60歳、65歳まで日本にいられる保証がないのに払わなければいけないのかという外国人の声もよく聞く。このようなところの整備も含め、外国人が日本で働きやすい環境の整備も進めて欲しいと思っている。

外国人の採用に関しては、産学官民の国が一体となって取り組んでいく必要があるのではないかと私は思う。

10. ベトナム人看護師養成支援事業から見えてくる 外国人政策の課題

AHP ネットワーク協同組合事務局長 二文字屋修 氏

1. ベトナム人看護師養成支援事業について

この事業は、民間の異業種協同組合であるAHPネットワーク協同組合と支援病院、そしてベトナム医療省との協力で1994年に始まった民間主導の外国人医療人材育成を目的とした国際貢献事業である。第1期生から第8期生まで56名のベトナム人が日本の正看護師国家資格を取得し、病院で働いている。

事業の流れは、まず 学生のハノイでの事前教育(17ヵ月間。日本語/英語/数学/化学/国語=日本の看護専門学校の入學試験の科目に準じたもの。日本語能力試験2級以上取得が目標)、 来日受験(日本人と同条件での受験)、 看護専門学校・短大・大学留学、 看護師国家資格取得、 支援病院での4年間の就労(医療ビザの規定で最長4年間までしか就労できない。2006年から7年間に改正)、 帰国、となる。なお、4年間の看護師就労研修修了者には、帰国後、ベトナム医療省が本国の看護師有資格者として認める仕組みになっている。

の事前教育を総勢174名に対して行ったが、 来日受験した者(日本語能力試験2級に合格する見込みがあり、事前教育の習得度が高い者のみ来日)は112名、 看護専門学校等に合格した者は61名(うち5名は自己都合により退学・帰国)、 看護師国家資格取得者は56名であった。

事業を通じ、ベトナム人の学習能力の高さに驚かされた。非漢字圏の学習者にとって、ひらがな導入から17ヵ月間、実質15ヵ月程度で日本語能力試験2級に合格するのは大変なことだが、85%も合格したというのはすごい。さらには短大・大学への進学に必要な1級を取る学生まで出た。日本国内で学んでもここまでの成果は出せないと思う。負けず嫌いでプライドが高く、自己目標に向ってモチベーションを持続する能力をみんな持っていた。ちなみに、ハノイの女性は比較的小柄・色白で、日本人によく似ていると患者さんから言われることも多い。

～ の期間に関わる費用は支援病院(組合員病院)が拠出する支援金によって運営されるが、不足分についてはAHPが負担する。現在、事業を休止しているが、その主な原因は、資金難。この事業では、一人当たり750万円の養成費用がかかっている。

(事業開始から現在までの経過)-----

- 1992年 プログラム策定
- 1993年11月 厚生労働省事業認可
- 1994年 ベトナム労働・傷兵・社会省と協定を結ぶ
カウンターパートはベトナム教育訓練省、ベトナム医療省
AHPハノイ日本語センター開校、第1期生の教育スタート
以後2004年第8期生まで事前教育が行われる
- 1997年4月 第1期生看護専門学校合格
- 2000年3月 第1期生看護師国家資格取得、病院にて看護師就労研修開始
- 2004年3月 第1期生4年間の病院研修修了・帰国
- 2007年3月 第8期生卒業(本支援事業最後の留学生たち)
- 2008年3月 第5期生看護師就労研修を終えて帰国
現在32名が看護師就労研修中

なお、厚生労働省はこの事業を認可したものの、翌1994年に全国の知事宛に通達を出し、看護専門学校が外国人留学生を受入れるに際しての注意事項を促していた。内容は受験に際して特別の配慮を行わないことや人数枠、専任の生活指導員の設置などであるが、通達が出されていた事を我々は知らず、受験校の開拓に苦労した。

2. 看護を取り巻く環境変化

事業を実施してきたこの間、日本の看護教育や医療を取り巻く環境に以下のような大きな変化がみられた。

- (1) 時代の要請に沿うかたちで、看護教育カリキュラムの改編がなされ、1989年に「老人看護学」が、1996年に「在宅看護論」と「精神看護学」が取り入れられた。
- (2) 2000年頃には、医療もサービス業であるとの行政指導があり、「さん」から「患者様」へと呼び方が変わった。
- (3) 2001年には、「看護婦」から「看護師」へ呼称が変わり、日本看護協会80年の念願であった看護の自立の明確化がすすんだ。
- (4) 2004年の日本看護協会の調査で、新人看護職員の離職率が9.3%にもものぼることが判明。実に11人に1人が就職1年以内に離職していると発表され、看護現場に衝撃を与えた。その原因としては、新卒者の能力と現場が求める能力に乖離があること、業務内容の高度化・複雑化に新人が不安を覚えてしまうことなどが挙げられる。

学校でも家庭でもほめられて育ってきた若者が、100%出来て当たり前の看護現場で、ほめられるどころか、叱られながら育つスキルが身につけていないのだろう。

- (5) 2006年の診療報酬改定により、7:1看護の入院基本料が設けられ、看護師不足に拍車がかかった(入院患者7名に対し1名の看護師を配置する)。
- (6) インフォームドコンセントが浸透するにつれて患者のわがままが増加、看護師の30%以上が、患者からの身体的・精神的暴力を受けたという調査結果が出された。
- (7) 医師不足と偏在化が深刻になった。
- (8) 医療訴訟が増え、医師の臨床における立場が弱くなった。私たちの日常生活から死というものが遠ざけられたこともあり、患者やその家族に「病気は治るもの」との思い込みが強くなったことや、インターネットによる情報検索の安易さなどの結果として、クレーマーが横行するようになった。
- (9) 看護師が殺人を起こすなど、衝撃的な事件が起きた。
- (10) 2004年11月29日、日比EPA大筋合意がなされ、外国人看護師・介護士の国際間移動が大きな話題となった。

日比EPAについては、フィリピン側の批准手続きが遅れており、仮に2008年中に批准されても、実際に日本にやってくるのは早くも2009年の春になる。フィリピンには介護職としてケアギバーの資格制度があり、カナダ、台湾、香港等に介護ヘルパーとして働きに出ている。インドネシアの介護教育は中・高卒者が中心で台湾に約10万人出ているが、台湾の介護施設で聞いたところによると、マッサージ程度のスキルなので台湾に来てから教えることが多いという。さらに今回のEPAのスキームでは日本側は大卒者を求めており、ハードルが高いとインドネシア労働力調査開発センターの方が語っていた。

なお、上記に挙げた以外の変化として、2006年3月30日、入管法基準省令が一部改定され、「医療」の在留期間が変更となった。これにより、正看護師については、従来の4年から7年に延び、医師は6年という制限自体が撤廃された。しかしその他の医療職は旧来のままである。私はあらゆる医療分野の在留期間の制限が完全に撤廃された時に、この職種の外国人への労働開放が始まるものとする。自民党のFTA部会における南野法務大臣(当時)の「在留期間の制限を撤廃しなければならない」との発言があったが、これが期間延長のきっかけだったかも知れない。その際、AHPのベトナム人看護師養成支援事業が引き合いに出された。ちなみに現在、医療分野で日本で働いている外国人の数は全国で120名ほどだが、そのうちの56名はAHPのスキームによるものであり、微力ながら、民間として一つの成果をここに挙げる事ができたと思っている。

3. ベトナム人看護師と日本人看護師の共働現場からの声

次に、青山学院大学院の井上美砂さんの研究をもとに、ベトナム人看護師、一緒に働いている日本人看護師からよく聞かれる声を紹介しながらコメントしたい。

(1) ベトナム人看護師からの声

「現場での人間関係を理解することが難しい」と聞く。

これは上下関係や同僚との関係、患者やその家族との関係など、対人関係によって表現を使い分ける難しさである。これは日本文化理解とも関係している。

「ベトナム人だから言っても判らないだろう」と思わないで、何でも指摘して欲しい。同じ資格を持っているのだから対等に扱って欲しい。

「対等」と「差別」、このニュアンスは難しい。対象である外国人がどう感じるかということでもある。とはいえ、日本人に対してと同じような口調で話して理解できるかといえばそうでないこともあるので、そこはやはり日本人看護師が少し手心を加えるのだろうと思う。しかしそれが自分を低くみている、と不満になってこういう感想がでてくることになる。

自分の意見をストレートに言うと、生意気だととられてしまう。

日本人は自分の意見を陰で言うが、それなら皆でディスカッションしたほうがいい。

このようなベトナム人の声を日本人としては、どういうふうを受け止めればいいのだろうか。たとえば外国人留学生が日本で就職するか、それとも欧米に行くかと迷う時にこうした日本人的体質への理解と納得が決め手になっているのではないかと思う。外国人からすると、日本人はめんどくさい、人間関係が分かりにくい、やりにくい、と感じられてしまうのではないか。日本で働く外国人のために、日本でのビジネスマナーとか、日本語スキルの向上も必要なことだが、それより一橋大学の阿部謹也先生が言う「世間学」、ソシエティーともパブリックともちがう“世間”に生きている日本人のつきあい方、空気を読む、といったことも必要なのではないか。これができるかできないかが、日本の社会に溶け込めるかどうかになる。しかし一方で私的には、そこまで無理して日本社会に溶け込まなくてもいいのかなと思っているが。

(2) 日本人看護師からの声

ベトナム人看護師が入職するので新人教育が必要となり、看護部としてさまざまなプログラムを考えることで部内の体制を整えるきっかけになった。しかし日本人の新人を育てるより2倍の手間がかかる。

患者さんから、ベトナム人看護師の方が丁寧だと言われることがある。

「はい、わかりました」と言っても、全然わかってないこともある。

文化の違いから生じる誤解や摩擦を拡大する前に察知し、双方の意見を調整するコーディネーターが必要。

について。これには、いくつかの要因があると思うが、ちょっとへそ曲がりな解釈をすると、ベトナム人看護師自身に日本語に対する不安があるからこそ、ではないか。ミスをしてはならない、正確に情報を収集しなくてはならないという意識があるため、彼女達は注意して日本語を聞き、また患者さんが言ったことが分からなければもう1回聞き返す、2、3度聞き返して、丁寧に丁寧に情報を収集する、そうしたことをやっている。実はその姿勢が患者さんからすると、あの看護師さんはよく私の話を聞いてくれて、いい看護師さんだという評価になる、そういうことではないか。日本で働くためには日本語が流暢にできなければ、という考えもあるが、本人が自分は日本語ができないということを自覚しつつ、その現場、現場で立ち向かう、そうした意識も大切なことと思う。

は外国人によくあること。日本人のようにへりくだるのはなかなか難しい。

ちなみに、外国人看護師や介護士を議論する際によく懸念材料として語られるのが、日本人の患者さんに受入れられるだろうか、ということ。しかしこの事業で外国人という理由で、患者やその家族から人員転換を求められたことはない、と病院から聞いている。

4. 外国人医療者が日本の病院で働くための条件

3. で明らかになったことから、外国人医療者が日本の病院で働くために、どういうことが必要なのかを考え、以下のとおりまとめてみた。

(1) 国家資格を持つこと

これは日本人同僚と対等な身分を保証するものであり、周囲の尊敬を得、また自己を守るためのステータスともなる。内外人平等の原則があるが、よりそれを明確に、はっきりとするために、ステータスとプライドを持つことが、外国で働く際に大変重要なことと思う。また、患者さんが「(ベトナム人看護師に対し) あなた本当によく頑張ったわね」「日本人でさえ難しいのによく看護師の資格取ったわね」というように、日本人の側から尊敬されていくという面もある。外国人だから国家資格がなくても、という考えも一部にはあるが、やはり専門職として、きちんと資格を取らなければならないと考える。ただその資格が問題であり、以下の提案をしたい。

【提案】看護師国家試験の得点に応じて3つのカテゴリーに分類し、資格を付与-----

これは現行の合否判定でなく、得点によって三段階の資格に別けようというもの。

- a. 正看護師（就労先の制限なし）
- b. 副看護師（就労先の制限あり。慢性期病棟、認知症病棟、療養型病棟、老健施設、介護施設など、急性期病棟で必要とされる専門性よりも手厚い看護を必要とする現場）
- c. 外国人看護師（現在の准看護師と同等レベル）

a. は現在の看護師と同様。b. は、イメージとしては、看護専門学校は卒業したけれど、看護師国家試験に落ちた方々を、c. は、現在の准看護師相当をイメージしている。

看護師国家試験の結果をみるとほぼ例年、受験者は50,000人、合格者は45,000人（合格率90%）で、毎年約5,000人が不合格になっている。受験者総数のうち既卒者は5,000人でそのうち合格するのは2,000人。つまりせっかく看護専門学校で3,000時間の勉強をしながら看護職に就けない者がでる。その教育コストは学費だけでも約90億円以上にもなる。また受験生の4年制大学志向により看護専門学校の定員割れも一人に対する教育コストを押し上げている。公立の場合、40人入学したならば40人を看護師として地域に送るというのが、その使命となっているが、それが今スタート時点からもう達成できない状態になっている。看護師育成にはコストがかかるのであり、せっかく看護専門学校で勉強して卒業したのであれば、みんなに医療や介護で活躍してもらいたいとの思いから、得点によって副看護師という資格を与える、さらに外国人看護師という資格もある、そういうような図を描きたい。

また、看護師の離職率が高いという問題もある。新卒者は1年で5,000人辞めるという。厚生労働省や日本看護協会は看護師不足は国内で解決すると主張しているが、高い離職率の歯止めと潜在看護師の掘り起こしが進展しない現状にあっては、【提案】のような試験制度に変えて有資格者を多く排出した上でステップバイステップで看護の専門資格を取得していくようなことを考えてはいかがだろうか。

（2）日本語コミュニケーションスキルの向上

語学力は、これで十分、という判定はできないものである。ある程度の語学レベルに達すると日本語能力というより日本文化・習慣の理解度が大きく影響する。たとえ日本語能力試験1級を持っていても十分な日本語力とは言えず、しかし、たとえ2級だからといってコミュニケーションがとれないわけではない。まして話し手の日本人の年齢、性別、居住地などにより、同じ意味でも言い方が違うことがあり、外国人にどこまで要求するのか、我々として考えねばならない。例えば、患者さんが「うちの息子が」・「うちの子どもが」・「うちの長男が」などの単語を使ってくれれば理解できるが、「うちのせがれが、、」と言われると、発話内容が理解できなくなる。では、「せがれ」という言葉が分からないことでコミュニケーションが取

れないから日本語能力がないのか、というところとは言えない。

また、外国人問題を語るときによく、日本語能力試験1級とか2級取得が物差しとして出されるが、多くの研究者、専門家たちは日本語能力試験の内容を知らないのではないか。この試験が就労場面や日常生活における運用能力を測るものとして適切であるかどうか、皆様ご自身で試されることをお勧めするが、私としては就労現場・職種に応じた日本語運用力測定が必要と思う。

(3) コストをかける

外国人専門職の導入には、手間、ひま、お金がかかることが当たり前、と認識することが大切。外国人だから安く、というのはまったくもって違う。外国人だからこそ、手間、ひま、お金がかかるのだと、この発想を持たないと、外国人を受け入れるということがいびつになってしまうだろうと思う。

例えば、ITのように、世界標準があり、そのスキルがあれば、どこの国でも自由に働けるという分野もあるけれど、やはりその国独特の専門職種というのもあり、こちらは育成型外国人受入れ、これが必要であろうと思う。日越人材育成として私たちがやってきたベトナム人看護師養成支援事業も、終わってみて、自分たちがやってきたのは、そのような受入れスタイルだったのだ、ということに改めて感じている次第。

(4) 受け入れ側のコンセンサスをしっかりと

来日する外国人だけではなくて、彼ら彼女らと接する日本人もお互いに“異文化体験である”という共通認識に立って人間理解の関係確立に努力することが大事。私にとって、ベトナム人看護師は外国人だけれども、彼女たちを試してみれば私も外国人であり、お互いに外国人同士のつきあいになる。一方的に、郷に入っては郷に従え、ということではないだろう。さらに、フィリピンやインドネシアから同僚としてやってくることになれば、多文化も重層性を帯びてくる。

人間的なふれあいには相手の文化や習慣を理解することが必要であり、その積み重ねがお互いの信頼関係を築くものとなる。いったん信頼関係ができれば、それが同時に、外国人就労者へのメンタルサポートの役割も果たしていく。時々私にベトナム人看護師から電話がくるが、いろいろと心の内を話してくれる。そういう関係があるかないか、というのが在留する外国人たちにとって必要なことだと思っている。

5. 看護分野への外国人労働者受け入れに対する抵抗とその曖昧な根拠

参考までに日比EPAに対する厚生労働省の5原則と、日本看護協会の4つの主張について紹介する。

(1) 日比EPA受入れ/厚生労働省の5原則

(5原則) =====

専門家の移動に限定

国家資格取得

労働市場への悪影響を避けるため、受け入れ人数枠を設定

送り出し、受入れの組織と枠組み構築

ステップバイステップのアプローチ

=====

外国人を入れたくない人たちが必ず言うのが 労働市場への悪影響。しかし外国人労働者が流入したせいで、日本の労働市場に悪影響があった例は今までないだろう。関西学院大学の井口泰先生の研究では、むしろ日系人の集住地域では日本人女性や高齢者の雇用がすすんでいる、という報告がある。100万人もの看護師(正・准)が日本で働いているところに、EPAでたとえ1万人、2万人入ってきたからといって、労働市場が崩れるようなことはまずない。それより、先進諸国における外国人労働力確保が競争状態にある現在、日本にきてもらえるのか、と心配になってくる。

(2) 日本看護協会の4つの主張

(4つの主張) =====

日本の看護師免許を取得する

安全な看護ケアが実施できるだけの日本語能力

日本人看護師と同等以上の労働条件

看護師免許の相互承認は認めない

=====

の安全な看護ケアが実施できる日本語能力を持っていないなければならないというのはもっともだと思うが、ではどのレベルの日本語が習得できれば「安全な看護ケア」ができるのか明確ではない。とても大切な指摘ではあるが、ではあらためて問うたとしても、そのような日本語能力測定を誰が、どのように出来るのだろうか。

についてはあらためて言うまでもない。入管の外国人雇用条件に明確に規定されていること。

6. 早急に求められる介護分野への外国人労働力導入

介護分野における外国人労働者受け入れ問題は、もうさしせまった問題として、看護よりも大きなテーマである。

2005年度の「第三次出入国管理基本計画」、あるいは「規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申（追加答申）」等で、外国人介護従事者受け入れを前向きに検討する時に入ったと閣議決定されているにもかかわらず、厚生労働省は真っ向から反対意見を述べている。

その考え方は、2005年3月25日に示された、介護労働分野の労働力は不足している状況にはない、不法就労、不法滞在その他外国人犯罪の防止策、労働市場への影響を懸念、介護分野は国内の重要な雇用機会である、日比EPAがどのように機能するか評価できない段階でEPAの範囲を越えて受け入れ拡大の方向性を示すのは我が国社会へ与える影響を無視したものであり、極めて不適切である、というもの。

は耳を疑う。具体的な話を例に挙げると、福祉教育の先駆けとして有名なある私立大学が関連する専門学校は平成18年に入学者が激減し、20年に廃校となった。全国的にこの分野の専門学校は定員割れ現象が起きている。大学でも福祉は人気があるが介護現場に就く者は少ないのが実状。若者の進学先として介護分野は明るくないのである。笑い話のようで本当の、胸の痛くなる話だが、子どもが福祉系に進学しようとする、卒業しても生活できないからそんなところには行くな、と親が反対する、これが今の介護労働をめぐる状況である。はたして女性や高齢者の就労先として魅力があるかどうか。私の妻も介護施設でパートをしているが、土曜は毎週整骨院通いである。

について。確かに外国人犯罪は増えており、警視庁の調べでは年間犯罪件数の2%が外国人によるものとなり、件数は2万件にのぼっている。ところが、2万件というのは大きい数字だけれども、うち56%は不法滞在、入管法違反であり、一般の刑法犯等々ではない。名古屋大学の浅川先生の最近の研究論文によると、入管法違反以外の、過半数が窃盗犯であり、凶悪犯は少ないとのこと。窃盗にしても金銭目的の犯罪が主流であって、恨みつらみから犯罪に走る、そういうものではないとのこと。

国内の労働力で賄うとするなら、介護保険料を大幅に値上げして、介護従事者の給与を上げることが必須なわけで、それができないならば、国外から労働力をどうしようかということを考えなければならないと思う。

しかし一方でこの分野の仕事が、3Kと言われながらも多くの人たちが従事している現実から見ると、給与の問題は最重要課題だがそれだけでなく、やはりそれ以上のやりがいのある仕事、ということやっておられる方々がやはり圧倒的に多いのだろうと思う。私の友人に、15年間介護で頑張っている男性がいる。ちゃんと一家を成して、二人の子どもを養っている。

高齢者の人生の秋に寄り添う介護は、知識も技術も経験も必要で、長期間働くことで身につくことが多い分野。この分野に外国人労働者を導入することは必要であるが、在留期間が限ら

れている外国人研修・技能実習制度の援用ではなくて、働く外国人自身も自分のライフプランが日本で立てられる、そういう長期的な受け入れ、つまり技術者としての受け入れをすることを考えていく必要があると思う。そうだとすれば、まず、介護福祉士（准介護福祉士）という国家資格取得者には、正當に評価して就労ビザを与えることが急務であろうと思う。

7. おわりに・・・必要なことは外国人労働者をすべて“技術者”として捉えること

外国人は、流入してくる人たちと制度的に受け入れる人たちの両方向から日本にやってくる。今後もビザの категория がゆるいところからどんどんと入ってくるであろう。自然の流れ、ではなく（「日本人の配偶者」や「家族滞在」などは別として）、日本の国力を上げるための、外国人政策が必要となっている時期だろうと思う。

日本には出入国管理政策はあっても、外国人政策がないというところに、根本の問題があると思う。外国人政策イコール移民政策という時期にすでにきている。長期定住化、これをどうするのかということ。そうした考え方と対極にあるのが外国人研修・技能実習制度。しかしこれはいま矛盾が噴出している。グレーゾーンの制度だからである。

外国人労働者をどうするのか、この国の国力をどうするのかということから考えれば、彼らをすべて日本にとって大切な“技術者”として捉えるべきだと考える。単純労働者という用語も考えもので、もともと仕事に貴賤の別はないというのが日本の文化であり、日本の伝統である。農業はまさに百姓というごとく、百の専門職であり、大変高度なワザといえる。林業、漁業も同じであり、そういうところに働く人をなぜ我々は単純労働者と呼ぶのか、このことからまず考えていかなければならないだろうと思っている。

そしてまた、日本語ができる、それも立派なスキルの一つである。

11 . 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合

独立行政法人労働政策研究・研修機構国際研究部主任調査員 天瀬光二 氏

私は欧州の外国人労働者受入れについてお話ししたい。2005年、欧州全般を対象に外国人労働者受け入れ制度の調査を行った。今日のタイトルにもなっている『欧州における外国人労働者受け入れ制度と社会統合』という報告書が私どもの研究所から出されている。

1 . 欧州の経験の持つ意味

まず、欧州の経験の持つ意味ということで、これは、なぜ我々の調査プロジェクトが外国人労働者受け入れに関して欧州という対象を選んだかというテーマとも密接に関係している。我々がこのプロジェクトを始めるに当たって考えたのが、外国人労働者受け入れ政策を考える場合に果たしてベストプラクティスだけが有効なのだろうかということであった。どういう政策がどの時点で失敗してどういう政策転換がなされたのかという失敗事例の方が実は我が国が受け入れ政策を議論する上で重要なのではないかということを考えてわけである。

ご存じのように、欧州は移民の受け入れに関して長い歴史を持っている。しかし、実は、欧州は成功の歴史ばかりではなく、むしろ場当たり的な政策が負の遺産を残すといったような失敗の歴史でもあった。そこで、先ほど紹介した報告書の中では、現在の受け入れ制度の枠組みだけではなく、過去から現在に至るまでの政策プロセスの中で、政策がどのように修正され、実態はどのように変化してきたのかということをしてできるだけ詳細にフォローした。

そして、この報告書がもうひとつ主眼としたのが、今日タイトルに挙げた外国人の社会統合という問題である。これは、受け入れる外国人労働者が労働者であると同時に生活者であるが故に起こる問題である。彼らの滞在が長期化すると、やはり世界中の外国人がそうだと思うが、家族と暮らしたくなるということは自然の摂理であり、それに対する対応が求められるということだと思う。

現在、欧州の外国人たちは既に2世、3世の世代に入っており、彼らが直面している深刻な問題の一つは雇用問題である。失業率が非常に上がっている。その結果として生じる治安上の問題が社会に深刻な影を落としているということが挙げられると思う。2005年のイギリスの地下鉄テロ、同じく同年10月に起こったフランスにおけるアフリカ系移民青年の発電所での事故死が発端となった暴動事件等はまだ記憶に新しいところである。これ以外にも、マドリー

ドで起きた列車爆破事件や、オランダの著名な映画監督がイスラム系の移民青年に殺されるといった事件などが起こっている。こういった移民が引き起こす事件はどれもマスコミがセンセーショナルに報じるので、移民に対しての国民の議論が非常に高まるという傾向がある。

このような社会統合の問題は、我が国で外国人労働者受け入れの議論をする際に忘れてはならない視点だと考えている。今日は、この社会統合という問題をベースに、まず、外国人労働者受け入れに関する欧州全体の流れを概観して、その後、簡単に各国の受け入れ制度の特徴と、さらに、最近制度変更のあった国が幾つかあるので、ここではイギリスとフランスの事例を紹介したいと思っている。

2. 外国人労働者受け入れ政策の変遷

まず、外国人労働者受け入れ政策の変遷について。1960年代以前の欧州を200年というスパンで見ると、実は欧州は移民を受け入れる側というよりも排出する側であった。ところが、20世紀の後半になると欧州の生活水準も向上し、一方、この頃を境に欧州の植民地だった国々が続々と独立する。それで、かつての旧植民地から宗主国への移動が起こるようになる。

60年代以降の各国の政策はどれもほぼ共通したものが見られるのではないと思う。まずドイツについては、60年代以降、労働力不足が顕著になり、追放されたドイツ系帰還民あるいはトルコ系の労働者を年間100万人規模で受け入れている。また、イタリア、スペイン、ポルトガル、ユーゴスラビアなど、7カ国と二国間協定を結び、主に単純労働力の受け入れを行った。フランスにおいても、やはり労働力不足が深刻化して、スペイン、ポルトガル、マグレブ系、特にアルジェリアの人々（単純労働力）を導入する。また、イギリスに関しては、旧植民地である新英連邦諸国 - 西インド諸島、インド、パキスタンといったところから単純労働力を導入して労働力不足のカバーを行った。オランダでは、トルコ系、モロッコ系の人々がこの時期に大量に入ってきている。

70年代に入ると、これが一様に政策転換をする。きっかけはオイルショックである。ドイツでは1973年に国外募集停止と帰国促進政策に大きく政策転換するというかじを切る。フランスでは、それにおくれて1年後の1974年に就労目的の移民受け入れを停止した。イギリスでは、1971年に原則的に移民を禁止。また、オランダでも、石油危機を契機として外国人労働者の受け入れを全面的にストップした。

このように、欧州先進国では、今まで単純労働力を受け入れていたところが70年代にすべてストップして、それまで国内にいた労働者を帰してしまうという政策をとるが、この国内にいる労働者を母国に帰してしまうという政策はどの国もうまくいかなかった。一部が滞留してしまったという事実がある。それで、滞留してしまった外国人労働者が徐々に家族を呼び寄せするなどしてその数が少しずつ膨らんでいき、これが現在の社会統合問題の根っこを形成するこ

とになった。

3. 現在の状況

現在の状況について、OECDのデータで、総人口に占める国外出身者の割合をみると、一番多いのがルクセンブルクで、人口の約3分の1が外国人で占められている。比較的古い伝統的な受け入れ国であるフランス、ドイツ、イギリスなどの国では、人口に占める移民の割合が、このデータを見ると、ほぼ10%前後ということになるが、実は、第2世代を含めると多くの国で20%近くに昇る。一方、最近受け入れ国に転じた南ヨーロッパ、スペイン、イタリアでは、隣接するアルバニアから多数の労働者を受け入れているギリシャを例外として、人口に占める移民の割合が5%を超える国はまだない。また、EUの新加盟国である中欧・東欧諸国の移民の割合はこれに比べるとまだずっと低いものだと言える。しかし、今後の経済発展にともないこういった数字は上昇していくことが予想されている。中欧・東欧諸国のほとんどは非常に出生率が低いので、今後さらに移民の流入が拡大する可能性もある。

EUはご案内のとおり拡大を続けており、2007年1月の第6次加盟で27カ国体制になった。現在のEUの中の旧加盟15カ国の抱える最近の問題は、高度熟練労働者が非常に不足しているという問題である。高度熟練労働者の奪い合いといったような状況も呈している。どの国も途上国から高度熟練労働者を受け入れようとしているが、当然であるが、供給される人数は限られている。しかも、彼らの渡航先としては、社会環境が比較的整っているアメリカやカナダのほうが欧州よりも好まれるという傾向にある。したがって、欧州各国は色々な優遇政策を講じて、こういった高度熟練労働者をいかに自国に受け入れるかということに知恵を絞っている。

EUの中はどうかというと、域内における人の移動は確かに増加しているが、EUの中の移動の自由が認められている割には、実際はかなり少数にとどまっているという見方ができると思う。現在、EU加盟国民で自国以外のEU加盟国で実際に働くEU市民というのは全体の2%を超えていない。異なる言語や教育、社会保障及び年金制度などに適応しなくてはならないことを考えると、他の加盟国で就労したいと思うほど賃金水準の格差がEUの中であるわけではない。したがって、EU拡大による混乱はほとんど起きていない。EUを拡大したメリットのほうが大きかったというのが現在のEU専門家の見方なのである。

4. 各国の受け入れ制度

各国の就労許可にかかわる制度を簡単に見てみる。共通なことと言えるのは、各国とも受け入れ制度が大変複雑なものになっていることである。それは、その時、その時のニーズに

合わせてスキームを構築していったということが背景にある。それで複雑化している。それともうひとつ共通なのは、全く無制限に外国人労働者を、特に低熟練労働者を受け入れようとする国は皆無だということである。何らかの制限をかけている。呼び方はそれぞれの国で違うが、就労許可が必要とされる就労と就労許可が必要とされない就労という2つに分かれる。就労許可が必要でない職種は、ほとどの国も高度熟練労働者ということになっている。高度技能者については、各国とも、ほとんど制限をかけずに、それにも増して優遇措置を与えて受け入れるというところがほとんどである。

高度人材を除く職種、これも2つに分かれて、労働市場テストを免除している職と労働市場テストが必要な職とがある。労働市場テストというのは、一定期間、国内労働者を雇い入れるという報告を出すことを義務付けている制度である。これによって国内労働者の雇用を確保するという意図がある。国によって違うが、1週間のところもあれば1ヵ月広告を出した証明がないと外国人は雇えないという国もある。ただし、労働市場テストを免除している職種はその国によって違うが、その国で国内の労働者とは競合しない職種ということになっている。したがって、国内の労働者では雇えない職種については労働市場テストを免除して受け入れている。他方、国内の労働者の労働とバッティングする職種については、労働市場テストを課して、まずは国内労働者を雇いなさい、それで雇えなければ外国人を雇っていいという許可証を出す制度になっているところがほとんどである。

5. 新規EU加盟国への対応

ここで少し述べておきたいのは、新規EU加盟国への対応である。これは特筆すべきものなので紹介したい。

EUが拡大していくプロセスの中で、2004年に第5次拡大というひとつ前の拡大であるが、この時にEUは、チェコスロバキア、ハンガリー、ポーランド、リトアニア、エストニア、ラトビア、スロベニアといった旧東欧諸国を受け入れた。これはEU全体の移民政策に少なからぬ影響を与えたと言われている。ほとんどの国がこうした国々に実は移行措置というものを設けて、EUは拡大したのだけれども無条件で受け入れるのではないという意思表示をした。しかし、この時に何の制限も加えないという決定をした国がごく少数であった。スウェーデン、アイルランド、イギリスという3つの国である。この国は経過措置を設けずに受け入れるということをした。ただし、イギリスについては、社会保障制度に若干の制限を加え、かつ、受け入れた東欧からの労働者は労働者登録制度に登録するという制度を作った。しかし、原則としては、先ほど言った労働市場テストや就労許可なしに受け入れるという措置を講じたわけである。その後どうなったかという、ご案内のように、イギリスの経済的パフォーマンスが非常に好調だったせいもあって、イギリスがこのオープン政策を取ったことが非常に評価

されている。特にEU委員会は、イギリスが取った施策がよかったのだと、他のヨーロッパの国々もイギリスを見習うようにという声明も出している。

ところが、ごくごく最近の動きとなると、イギリスについても少しトーンダウンしている。2007年1月に、ルーマニア、ブルガリアを加えて第6次拡大を果たしたわけであるが、これを第5次拡大の時の旧東欧諸国といっしょに扱うかどうかというところに注目が集まっていた。しかし、これについてはイギリスも同じには扱わないという声明を出している。したがって、ルーマニア、ブルガリアには一定の制限をかけていく、将来のトルコへの拡大等も議論されているが、これ以上は無制限に受け入れないのだという姿勢を示しているようである。

6. 最近の制度改正の動き

次に、最近の制度改正の動きについて簡単に触れておきたいと思う。事例は2つで、イギリスとフランスである。

(1) イギリスの改正点

2005年の入国管理5カ年計画

イギリスについては、先ほど述べたように、大変制度が複雑になっており、実は、受け入れのスキームはこれまで80種類ほどに及んでいた。こういった複雑な制度を一本化する趣旨で2005年2月に新しい入国管理5カ年計画を発表している。この中で移民が5層のレベルに分けられた。第1層と2層がいわゆる高技能労働者と言われるカテゴリである。第3層以下が低熟練労働者のカテゴリになる。第1層と2層の高技能労働者については、ポイント制を導入、申請する労働者をポイント化してポイントが高い順に受け入れていく制度にした。

一方で、第3層以下の低熟練労働者については、ビザの切れた時点で出国しなければならない、期間が終わったら自国に帰ってくださいという政策を取った。これをイギリスでは選択的受け入れという名称を用いて説明している。『Selective Admission』という報告書をHome Officeが出しており、いわゆる自国の利益になる人だけを選んで導入していき、自国の利益にならない人は受け入れないという姿勢を強く打ち出したということが特徴だと思う。それと同時に、不法就労者については厳しい政策を取るように変更している。例えば、幾つかの措置、電子プログラムを利用した国境警備の強化や、生体認証を利用してすべての申請者から指紋の採取を行うとか、あるいは、不法就労者を雇用した雇用主に2,000ポンドの罰金を科す、といったような不法就労者措置のための政策を取っている。

こうした一連のイギリスの改革は、イギリスの国家に貢献する人は積極的に受け入れ、そうでない人は不法就労者の増大を防ぐという意味から帰国担保を強化するという政策である。

(2) フランスの改正点

フランスも最近移民法を改正した。先に大統領に就任したサルコジ氏が内相時代に移民法を改正した。フランスにおいては、最近では、スカーフ問題や先ほど申し上げたアフリカ系移民の暴動事件など、いわゆる社会統合という視点で注目を集めることが多いわけであるが、今回フランスが示した新移民法の方針は3つで構成されている。ひとつが「移民流入の抑制」、もうひとつが「移民選別の促進」、これはイギリスと同じコンセプトである。そして3つ目が「移民の社会統合」で、この3本柱で作られている。

入国及び滞在に関するルールの厳格化

まず、移民流入の抑制について、これまで、フランスに滞在する不法滞在者が10年を経過したら不法滞在者であっても自動的に合法滞在者になるという制度があったが、これを廃止した。要するに、10年たっても不法滞在者は不法であって帰って下さいという政策である。

新たな滞在許可証の創設

また、新たな滞在許可証を創設し、フランスに寄与する、貢献するような人材、具体的には、研究者、科学者、情報処理技術者を優先的に受け入れていくという措置である。

受入・統合契約

3番目が受入・統合契約で、個々の外国人労働者が国とそれぞれ個別に契約を結ばなければならないとした。フランスに入国する移民が3つのことを守らなければならないという誓約書を書かされる。ひとつ目がフランス共和国憲法の遵守と諸原則の尊重に関する誓約、2番目がその他の諸原則の尊重、3番目は、フランス語に関する十分な知識を自分は持っているということを実証しなければならない。この3つをもって、移民はフランスという国と契約をして、入国できることになるわけである。

以上がフランスにおける改正であるが、こちらにおいても、やはり、不法移民を締め出そうという移民の受け入れの厳格化と、他方で、フランスにとって合理的な移民はどんどん積極的に受け入れていくという、選択的移民の受け入れというコンセプトを打ち出している。

7. 社会統合プログラム

各国とも社会統合に関しては色々なプログラムを作って対応しているところである。ほとんどの国でやはり言語教育が中心になっている。ドイツにおいては、600時間のドイツ語教育コース、30時間の歴史・文化・法律のオリエンテーションを行うし、イギリスは少し特殊であるが、オランダについても、旧移民プログラムと新移民プログラムに分けて、トルコ系、モロ

ッコ系を中心に語学教育を施している。フランスにおいても、やはりフランス語教育を今回の新移民法の中で重視している。

8. 欧州の経験に学ぶこと

それでは、最後に、欧州の経験に学ぶことは何かということで結論とさせていただきたいと思う。

外国人労働者の2世、3世は1世に比べて雇用が確保されていないことが、現在彼らが直面する最大の問題である。彼らは相対的に言うと、やはり、語学力が不足しており、学歴水準が低いことから労働市場において競争力のない立場に置かれる。厳しい雇用・就業状況を経験しなければならないということが言えると思う。そうした事情を背景として、移民の2世、3世である若年層の失業率は概して高くなっている。そこで、こういった人々が社会不安を引き起こす要因となり得る。もちろんすべてではないが、こういった人たちが社会不安の要因になるというように認識されている。また、1世と比較して文化・宗教的なアイデンティティーが2世、3世には欠如していることがこうした層の不安を助長しているとも指摘されている。

今お話ししたように、こういった社会統合には、各国は今、真剣に取り組んでいるわけであるが、膨大なコストがかかるということが通例である。国によって違うが、この多くはやはり国民の税金で賄われるわけであり、社会統合にコストをかけずにいっそ移民を帰してしまえばいいのではないかという議論が存在するのも一方の事実である。しかしながら、議論の大勢はやはり外国人労働者を受け入れないと国際競争には勝ち残っていけないということ。そこで、外国人労働者といかに共存していくかということがテーマになる。そのために社会統合を進めていくことが現在の欧州がたどり着いた結論なのだろう。

我が国はまだ単純労働者を受け入れていないが、もし近い将来この選択肢を日本が取るとするならば、恐らく2世、3世の問題に直面することは避けられないのではないかと。したがって、こういった社会統合に対する検討を、外国人労働者を導入する前に、今から始めておかなければならないのではないかと思う。

12. 韓国における外国人労働者政策

独立行政法人労働政策研究・研修機構副主任研究員 吳学殊 氏

本論に入る前に少し自己紹介をさせていただくが、1991年に留学生として日本に来て、6年間大学院で研究をした後、今の労働政策研究・研修機構、旧日本労働研究機構に就職し、今、勤続11年目である。その間の主な研究は、こちらに基幹労連の石塚委員がおられるが、鉄鋼産業の労使関係と雇用慣行の日韓比較で、主に日本の新日鉄と韓国のPOSCOの調査を約10年間して博士論文を書いた。そういう意味で、かなり鉄鋼産業の労使関係について勉強してきたが、今の職場に入り、色々な仕事を任せられてきた。そのひとつとして、2002年、厚生労働省が委託した研究（受託機関は三井情報開発総合研究所、報告書名『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』、2003年、その後、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課編『改訂諸外国における外国人労働者の現状と施策』日刊労働通信社、2003年に発刊）の一環として、私に韓国のことを調べて欲しいということで、その時、韓国の外国人労働者政策について調べた。後ほど紹介するが、韓国側も外国人労働者政策を本格的に考えていかなければいけないということで、色々な国の調査を行ってきた。日本も対象としたが、私が日本の労働研究の場で仕事をしていることもあって、私に日本のことを調べて書いて欲しいという依頼があり、幾つかの論文を書かせていただいた。そういう意味で、日韓の外国人労働者政策については、本業よりはパートタイム的に勉強してきており、本日報告することも、本格的な研究というよりは、場当たりの色々求められて行った研究の結果で、必ずしも専門家ではないということを最初に申し上げなければいけないと思っている。

私としては、考えてみると自分が外国人労働者であるということがようやく2002年ぐらいにわかり、関心を持ち、その後日韓の外国人労働者について新聞記事を中心に少し追ってきた。そういう意味で、関心が非常に高いことから、今回、このような機会が与えられ、もう少し具体的に韓国の状況を調べることができ、心より感謝申し上げる。

個人的なことだが、日韓の外国人労働者政策の比較を行っていきたいと考えており、今後とも、皆様からご指導ご協力を賜りたいと思っている。

1. 専門技術者受け入れ政策

韓国の外国人労働者政策は、日本と同じく大きく2つに分けることができる。ひとつが専門

技術者のカテゴリで外国人を受け入れる政策、もうひとつは、いわゆる単純労働者の受け入れ政策である。

(1) 専門技術者受け入れの実態

専門技術者の外国人労働者受け入れ政策は本格的には2000年からで、今、韓国では、いわゆる専門技術者と言われる人たちは2万3,000人しか働いていない。そういう意味では非常に少ない人数であり、その大半、5割以上が会話指導である。2000年から、IT技術者を中心に外国人労働者を積極的に受け入れようと本腰を入れてゴールドカード（e-ビジネス、バイオ産業など専門家受け入れを目的とした制度）とITカード（IT技術者受け入れ制度）を導入した。翌年になると、主に大学の先生、あるいは国の研究所などの理工系分野の専門家を積極的に受け入れるため、サイエンスカードを導入した。今、外国人専門技術者を積極的に受け入れる枠組みとしてはこの3つがメインであるが、その発給数を見てもらうと、それほど多くない。全部合わせても今までで2,431人であり、まだ非常に少ないといっても過言ではない（図表1）。

(2) 背景

実は、韓国には専門技術者と言われる韓国人もたいへん多く、外国人に対する需要はそれほど多くない。特に特定分野で世界的に著名な人たちを受け入れたいという趣旨であるが、必ずしもその目標が達成されているとは言えないのではないかと思う。その理由としては、日本も同様だと思うが、いわゆる世界的に著名な人たちは韓国で働くメリットがそれほど多くないということである。

先ほど、外国人専門技術者の需要がそう多くないと述べたが、実は、海外に留学をして専門技術者としての能力をつけて帰国する韓国人が非常に多い。例えばアメリカやカナダで海外の留学生として一番多いのは韓国人であり、また、ハーバード大学で博士号を一番多く持っている外国人は韓国人である。このように専門技術者と言われる韓国人が非常に多いので、それほど外国人の需要は多くなく、ほとんど韓国人で賄える状況なので、専門技術者としての外国人はそう多くないと言える。

2. 単純労働者受け入れ政策

(1) 単純労働者受け入れの実態

次に、単純労働者の受け入れ政策についてお話をします。

韓国に滞在する外国人の1987年からの推移を見ると、1987年は6,400人、1988年は7,400人で、1989年以降急増している。これは1988年にソウルオリンピックが開催され、それに伴って、海外から多くの観光客に来てもらいたいということでビザをかなり免除する政策がとら

れ、海外から多くの人たちが自由に韓国に入れる道が開かれたわけである。その前までは非常に厳しかった。なぜかといえば、やはり、韓国の場合には北朝鮮と対立しているので、防衛問題として外国人が韓国に入ることはそう簡単ではなかった。そこで、需要があっても外国人が韓国に入ることは非常に難しかったが、オリンピックをきっかけにしてそうした道が開かれ、それ以降急増した。

(2) 背景

そのような政策と同時に、やはり、韓国内の外国人に対する需要が高まったという背景がある。それは4つに分けてお話しできるが、ひとつは、日本と同じく農村からの労働力供給が限界に達したことである。もうひとつは、若年労働者が非常に減少したことである。2005年の出生率が1.08で世界最低レベルの記録となり、かなり若年労働者が減ってきた。それと同時に、世界一と言われるくらい進学率が非常に高まった。今、82%くらいと言われており、そうしたことから、いわゆる現場で働く高卒以下の労働力が非常に不足した。4番目は、大企業と中小企業の労働条件の格差が非常に大きくなったことである。1987年、いわゆる労働者大闘争あるいは大争議があつて、それをきっかけに、主に大企業で労働組合が結成され、組合の活動によって大企業はかなり労働条件を引き上げざるを得なかったわけである。それに伴い、大企業と中小企業の労働条件の格差がかなり開き、中小企業にはなかなか人が来てくれない状況にある。

韓国では、毎年、労働力不足率ということを調査しているが、これは、今働いている労働者に対して不足している労働者の人数を割り出して率を出すもので、1985年には、生産職種、いわゆる現場で働く人たちの労働力不足率は約2%に過ぎなかったが、毎年上がって、91年には9%に昇り、現場で働く労働者が足りないという問題が発生した。

(3) 単純労働者受け入れ政策

このように単純労働者の需要が韓国で高まってきたが、それに対する政策は必ずしも一貫したものとは言えないと思われる。単純労働者に関する政策は、労働政策というよりは労働者を必要とするところが企業ということで、韓国では産業資源部(日本の経済産業省に当たる)が、最初にイニシアティブをとって外国人労働者(外国人研修生・実習生制度)を導入したのである。2004年雇用許可制が導入されてからは、労働部(日本の旧労働省に当たる)が外国人労働者政策のイニシアティブをとることになる。

産業研修・実習制度

そこで、単純労働者を受け入れる際に、ほとんど日本の制度を真似て導入した。そのメーンのものを紹介すると、1991年に、海外投資関連企業が積極的に海外投資をして事業展開する

ためには韓国で訓練を受けた人たちが必要であるということで、海外進出企業を中心に外国人労働者を研修生として受け入れるように門戸を開いた。その企業の多くは大手企業で、必ずしも研修生として一貫して受け入れられたわけではなく、最初は少し訓練をさせ、その後は足りない労働力を補足するというような現象が起きてしまった。それに対して中小企業は、もっと単純労働者が必要なのに自分たちにはそういうメリットが与えられないということで、自分たちも外国人労働者を受け入れられるようにして欲しいという働きかけをして、1993年には外国人産業研修制度という、日本の外国人研修制度と同じものを導入することになり、300人以下の企業が合法的に研修生を受け入れることになった。その後、色々な問題があり、後ほど申し上げるが、もう少し長く研修生を使うことができるようにして欲しいということで、2000年には、研修就業制という、日本の技能実習生に当たるものを導入した。2年間の研修が終わった人に対して、労働者として働くことができる就業という枠でもう1年間滞在できるようにし、計3年間、研修生・就業生として海外から来た労働者が働けるようになった。2002年には、研修期間を1年に短縮し、就業期間を2年間に伸ばした。

いわゆる技能実習生として外国人を受け入れてきたが、やはり限界が露呈した。後ほど申し上げるが、そういう外国人研修生・実習生制度を取り入れる一方で、海外に住んでいる韓国系の外国人が韓国に入ることになり、合法的にそういう人たちが韓国で働く機会を与えるべきではないかということで、2002年に就業管理制度というものを導入した。サービス分野に限定して韓国系外国人に仕事ができるようにした。この人たちはほとんど中国に住んでいる人だが、韓国語が上手で、いわゆる日系ブラジル人とは言葉の面ではかなり違うのではないかという気がする。韓国人とほとんど変わらないくらいに韓国語ができる人なので、サービス分野の仕事ができるということから、その分野に限って韓国系の主に中国人の就業を認めるという制度を導入した。

しかし、以上の外国人労働者政策にもかなり問題があった。ひとつは、研修生制度として入っている人たちの失踪が非常に多くなった。1987年からの統計を見ると、最初から外国人滞在者の6割以上が不法滞在者、いわゆるオーバーステイであるが、それがどんどん上がって、2002年9月の統計では80.2%となり、いわゆる研修制度を導入しても、このような不法滞在者が増える一方であった。特に研修生として入った人の失踪が非常に多くなった。そうしたこともあって、不法滞在者が非常に増えた。観光で来て不法滞在する人も別にいる中、研修生として合法的に入った人がなぜ失踪するかであるが、一番の理由は、失踪したほうが得である、すなわち、合法的に受け入れるところの給料よりもっと給料を出す企業が多くあることにある。研修生を受け入れる企業は非常に限られていて、非常に厳格に受け入れ企業の選定をしている。例えば、都市部よりは農村にある企業に優先的に外国人を受け入れることができるようにするとか、技術力がある企業、政府から表彰された企業などにより受け入れやすくしており、必ずしも外国人労働者を受け入れたいという企業に研修生が受け入れられるわけではなかつ

た。そうすると、そういう研修生をもっと採りたいと思っても採れない。そこでもう少し高い賃金を出してそういう人たちを雇うということが多発した。

それに伴い発生したのが人権の問題で、合法的に受け入れる企業は、研修生が失踪することを防止するために、パスポートを取り上げるとか、賃金を退職するとき一括して払うとか、あるいは、工場のドアを閉めて外に出ないようにするなど、さまざまな人権問題が発生した。それと同時に、いわゆる失踪している人たちは不法滞在者になるので、最初はいい条件ということで他の企業で勤めるが、必ずしもそのいい条件が守られているかといえば、そうではない。そうすると、そういう企業にも人権の問題が発生し、そういう人たちは不法滞在なので法律で守られない、自分の不利なことを訴えれば逮捕され追放されるということで、どんどん人権の問題が拡大した。

雇用許可制

1) 二国間了解覚書

そこで、研修生制度を根本的に改めなければならないということから、2004年8月17日から雇用許可制という制度を導入して合法的に海外からいわゆる外国人単純労働者を受け入れることにした。雇用許可制は、基本的に、二国間の了解覚書を締結するが、韓国側が提示した制度に則って送り出すことを前提にこの覚書を締結する。2004年は6カ国、2006年にウズベキスタン、パキスタンを入れて8カ国だったが、2007年、バングラデシュと締結した。中国も2007年4月11日に締結。これは2年ごとに見直しをしており、韓国側と締結した協定覚書を守らなければ解除することもできるようになっている。

2) 受け入れプロセス

受け入れのプロセスについて、これは産業研修・実習制度とは比べられないほど非常に合理的に制度が作られている。最初、何人受け入れるかについて、外国人力政策委員会が国務総理の下に設けられ、各省庁の事務次官で構成されており、導入の業種、規模、また、送り出し国などの主要事項の決定をする。それに基づいて受け入れるわけだが、その際に事業主が何をするかについて説明する。まず、雇用支援センター、日本の職安に当たるが、そこを通じて韓国人の求人努力をしなければいけない。基本的には1週間で、3日でもできる。いわゆる新聞などで広告をする場合には3日でも大丈夫だということであるが、基本的に職安を通じて求人努力を1週間行い、にもかかわらず人が来ない場合に、外国人労働者を雇うことができる許可申請をする。この時に重要なのは、雇い主が、国、年齢、性別、職の経験の中身などを決めて申請できることである。職安はそれに基づいて外国人を割り出すが、その中から事業主が外国人労働者を選択することになっている。

そういう意味で、従来に比べて事業主が選択するということが非常によくなった。事業主が

選択をした外国人労働者に標準雇用契約書を送る。これは必ず労働部が決めた標準雇用契約書を使わなければいけない。賃金は幾らとか、労働時間は何時間、休日はどのくらい与えるのか等の具体的な労働条件を記載しなければいけない。それをもらった外国人が、これで私はいいと思ったら雇用契約を締結する。韓国の事業主も海外にいる外国人労働者も、きちんと定めた雇用契約の中身を見てお互いに締結する仕組みが導入された。

送り出し国は、先ほど申し上げた韓国側と取り交わした覚書に基づいて韓国語の能力試験をパスした人たちの求職者名簿を作成する。先ほど申し上げた事業主とマッチングできた人は、韓国に出国する前の事前教育を150時間受けなければならない。入国すると、基本的な韓国語、また韓国の法令など必要な知識を学んでもらうために、20時間勉強することになっている(図表2)。

3) 韓国在留管理

基本的に毎年更新することになっているが、最大3年間仕事をするができる。また、事業主は、出国満期保険や、賃金未払いなどが起こった場合に国が代わって支払う保障保険に加入しなければならない。外国人は、帰国するための費用を調達するために、それにかかわる保険、また傷害保険に加入しなければならないことになっている。

4) 外国人受け入れ枠

今まで雇用許可制に基づいて、2006年6月までに12万2,000人強の人たちが韓国に入っている。この雇用許可制も2つに分けられ、一般と特例がある。一般は、いわゆる韓国系外国人ではない人たちで、特例は韓国系外国人である。基本的に、一般の方は製造業につくことがほとんどで、特例の場合には、サービス業につく人もかなり多く、また、建設業にも多くついている。

国籍別では、特例の場合ほとんどが中国からであると言える。基本的に、外国人を受け入れる産業・枠が定められており、製造業、建設業、サービス業が主たる産業であり、受け入れ枠は毎年ほぼ約10万人以上となっている(図表3, 4)。

3. これからの課題・展望

(1) 外国人労働者の需給バランス

最後に、これからの課題・展望について、ひとつは外国人労働者の需給バランスをどう図るかが大きな課題だと思う。というのは、2007年3月5日から訪問就業制が導入されることになり、いわゆる韓国系外国人にはこの雇用許可制の枠を広げて、以前は受け入れ人数の制限があって韓国系外国人も韓国に入ることが非常に難しかったわけだが、基本的に、韓国に親戚がい

る場合には、そういう区分けから除かれて、自由に入れるような道を設けた。それが訪問就業制の趣旨であり、また、従来は職安のみを介して就職しなければいけなかったが、この訪問就業制により、外国人労働者が自分で職を探ることができるようになった。しかし、その探す先は、職安を通じて韓国人の求人をしたにもかかわらず見つからず、職安から特例雇用許可確認書をもった事業主にのみ就職することができるという制限はある。しかし、基本的には自由に韓国で職探しができるように門戸を開いた。それにより、2007年4月5日までの1ヵ月間に3万人以上の人に訪問就業制という枠でビザを与えた。この人たちがどんどん入ってくると、やはり、どこまで外国人が韓国で働くのか、そういう人たちによって韓国人の就業の機会が奪われるのではないかとということで、量的なバランスをとることが非常に重要な課題になっていくと思う。それと同時に、純粋な外国人と韓国系外国人のバランスをどう図るかということも課題だと思う。

(2) 永住化の可能性

量的な側面では、雇用許可制として入った人たちは3年ぐらい経つと、非常に熟練した労働者になるが、もう帰国しなければいけない。そういう人たちに対する事業主の需要は高いわけである。そういう問題をどう解決するかということが大きな課題である。事業主が、この人は雇用許可制で自分の企業で3年間非常によく働いた、これからも雇いたいということであれば、申請をすれば、その人は3年間仕事をして1ヵ月自分の国に帰って、また韓国に来ることができる。そうすると、3年間また韓国で働くことができる。最近、韓国の法務省が熟練技能労働者に対しても永住権を与えるという方針を出して、基本的に5年間熟練労働者として韓国で働いた人に対しては永住権を与える可能性が開かれた。2008年1月から施行すると言われている。

(3) 韓国人の雇用問題との整合性

最後に、韓国人の雇用問題との整合性をどう図るかということが大きな課題であると思う。今、失業率が3.2%ということで、特に若年労働者の失業率が非常に高いが、そういう人たちの職をどう確保してあげるか、その際に外国人労働者によってこの人たちの就業の機会が奪われているかどうかという問題がある。

もうひとつは、日本以上に少子高齢化が進んでおり、60歳以上の人たちも働かざるを得ない状況になりつつあるが、そういう人たちの労働力率が非常に低く、これを引き上げる努力をしなければいけないわけである。それに伴って外国人労働者の問題との整合性をどうとるかという問題、また、日本もそうだが、女性労働者をどう増やすか、すなわち、労働力率をどう増やすかという問題に直面しており、その問題との整合性をどう図るかという問題を抱えている。これらをどう解決していくのかということが韓国の大きな課題であると思う。

(図表1) 専門技術者の受入れ状況の推移 (2002～2005年)

(単位:件、%)

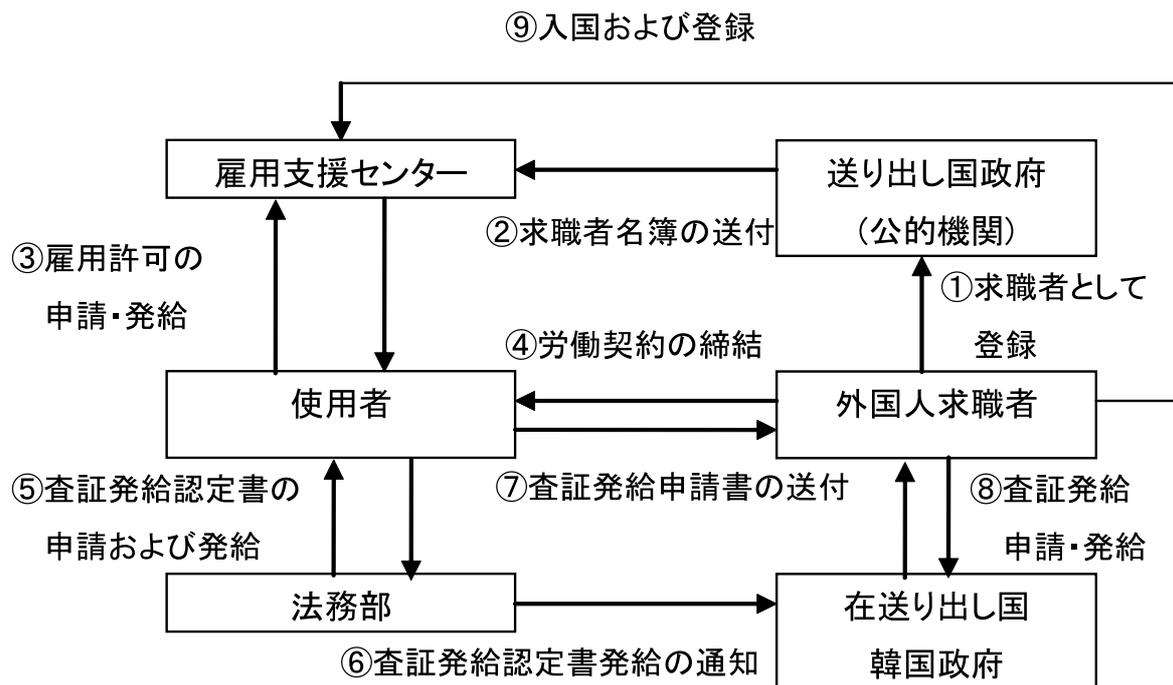
年度	計	教授 (E-1)	会話指導 (E-2)	研究 (E-3)	技術指導 (E-4)	専門職業 (E-5)	芸術興行 (E-6)	特定職業 (E-7)
2005年12月	23,277	1,084	12,296	1,738	193	286	3,268	4,412
	100.0	4.7%	52.8%	7.5%	0.8%	1.2%	14.0%	19.0%
2004年12月	20,306	939	11,072	1,569	185	288	2,821	3,432
	100.0	4.6%	54.5%	7.7%	0.9%	1.4%	13.9%	16.9%
2003年12月	20,089	929	10,826	1,359	195	352	3,185	3,243
	100.0	4.6%	53.9%	6.8%	1.0%	1.8%	15.9%	16.1%
2002年12月	21,506	799	11,132	1,177	196	399	4,701	3,102
	100.0	3.7%	51.8%	5.5%	0.9%	1.9%	21.9%	14.4%

注)滞在期間: 2年 1年 2年 2年 2年 2年 6ヶ月 2年

出所:労働政策研究・研修機構(2007)『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』

労働政策研究報告書 No. 81

(図表2) 一般雇用許可制度における外国人労働者受入れまでのプロセス



(図表3) 産業別受入れの状況

(単位:人)

区分		年度別			総計
		2004年	2005年	2006年 1~6月	
総計		7,095	60,473	55,172	122,740
一般雇用許可制	小計	3,167	31,659	20,017	54,843
	製造業	3,124	31,115	19,724	53,963
	建設業	0	84	26	110
	農畜産業	43	419	246	708
	サービス業	0	41	21	62
	漁業	0	0	0	0
特例雇用許可制	小計	3,928	28,814	35,155	67,897
	製造業	0	0	5,039	5,039
	建設業	2,514	18,072	17,840	38,426
	農畜産業	0	0	363	363
	サービス業	1,414	10,742	11,904	24,060
	漁業	0	0	9	9

出所:韓国労働部

(図表4) 国籍別受入れ数推移 (一般)

(単位:人)

区分		年度別		2006年							総計
		2004年	2005年	小計	1月	2月	3月	4月	5月	6月	
一般雇用 許可制	小計	3,167	31,659	20,017	3,781	4,390	4,439	2,792	2,719	1,896	54,843
	フィリピン	832	5,308	6,218	1,277	1,210	1,320	891	877	643	12,358
	タイ	558	5,964	4,856	593	1,035	1,234	738	701	555	11,378
	インドネシア	359	4,361	471	47	115	106	45	100	58	5,191
	スリランカ	214	2,974	1,490	420	234	169	136	307	224	4,678
	ベトナム	704	8,619	3,521	694	881	1,072	472	239	163	12,844
	モンゴル	500	4,433	3,461	750	915	538	510	495	253	8,394

出所:韓国労働部

〔禁無断転載〕

2008年9月16日発行

外国人労働者受入れ政策の課題と方向 ～新しい受入れシステムを提案する～

社団
法人 日本経済調査協議会
専務理事 山田勝三

〒106-0047
東京都港区南麻布5-2-32
興和広尾ビル6階
電話(03)3442-9400(代表)
FAX(03)3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷／(株)東京技術協会