

日本における外国人労働者問題の課題

成川 秀明

1 外国人労働者の就労の現状について

現在、日本で就労する外国人労働者は、入管統計（1999年）に基づく厚生労働省の推計によれば不法就労者を含めて約67万人となっている。外国人労働者の数は、1990年には26万人であったが、その後急増し、93年に61万人となり、それ以降は97年に66万人台で、近年はほぼ一定の数となっている。

その内訳を在留活動別に見ると、「就労目的外国人」（専門的・技術的分野）が約12万人、「特定活動」（ワーキングホリデーと技能実習）2万3,000人、留学生と就学生の「アルバイト」が4万7,000人、そして「日系人等」が22万人となっている（表参照）。「日系人等」の労働者とは「定住者」、「日本人の配偶者等」の資格で日本に在留し就労する外国人である。この人々は、特定の就労条件なしに入国ができる。

以上が合法就労の外国人で合わせて41万人、残りの25万人が不法残留で就労している人たちである。この他に不法入国就労者がいるが、その数は明らかでない。

外国人労働者の職業構成を見ると、大きくは、専門的・技術的職業、日系人等の就労、アルバイト、不法就労の4つに分けられる。このうち、専門的、技術的職業とは一定程度の専門性や技術性があり、あるいは外国人特有の能力等が発揮

表 就労する外国人（推計）

	在留資格	外国人数
就労目的外国人 〔専門的・技術的分野〕	教授	5,879
	芸術	351
	宗教	4,962
	報道	361
	投資・経営	5,440
	法律・会計業務	77
	医療	114
	研究	2,896
	教育	8,079
	技術	15,668
	人文知識・国際業務	31,766
	企業内転勤	7,377
	興行	32,297
	技能	10,459
小計	125,726	
特定活動(注1)		23,334
アルバイト(資格外活動)(注2)		46,966
日系人等(注3)		220,458
不法就労	不法残留者数	251,697
	資格外就労、不法入国等	相当数(=α)
合計		約67万人+α

- (注) 1 特定活動は、ワーキングホリデー、技能実習等。
 2 アルバイトは、「留学」等の在留資格で在留する外国人がアルバイトをするために資格外活動の許可を受けた件数。
 3 日系人等の労働者とは、「定住者」、「日本人の配偶者等」、及び「永住者の配偶者等」の在留資格で日本に在留する外国人のうち、日本で就労していると推定される外国人を指す。
 4 法務省入国管理局の資料に基づき厚生労働省が推計(資格外活動者数は平成11年1年間の許可件数、不法残留者数同12年1月現在の数、その他の数は同11年末現在の数。)

(出所) 厚生労働省資料「不法就労等外国人対策について」(2001年3月)

されるということで入国が認められている人々である。教授、芸術、宗教、報道関係など専門的な職のほか投資・経営、国際業務に就いている人で、興行（エンターテインメント）も含まれる。

国籍別に見るとそれぞれ特色がある。専門的技術的職業（12万人）のうち「興業」（3万人）では9割がアジアから、それに対して「国際業務」（3万人）では先進国5割、アジア4.5割、「技術職」（1.5万人）では、アジア8.5割、先進国1割となっている。経済や金融分野などはホワイトカラー的な職で先進国が半分を占め、技術職ではアジアからの人々が多い。

日系人等の就労では、南米ブラジル人が6割強、次いでアジア（中国、フィリピン、韓国等）が3割となっており、多くは単純労働者として働いている可能性が高い。アルバイトとは、留学生、就学生の中でアルバイト（週28時間以内）をする許可を受けた人で、4.7万人いる。

他に不法就労の25万人はほとんどが単純労働と考えられる。

外国人労働者の雇用状況については、従業員50人以上規模の全事業所、従業員49人以下規模の事業所については、選定した事業所から公共職業安定所に報告を求めている。その報告を集計した「外国人雇用状況報告」（厚生労働省）によると、2001年6月調査では、外国人労働者は22.2万人で、前年より約1万人増（8.3%）となっている。

産業別にみると、製造業が16.4万人で74%を占め、サービス業3万人で14%、卸売・小売業、飲食店1.4万人6%となっている。

事業所規模別では、50人未満規模が11.8%、50人～99人規模が15.4%、100人～299人規模が33.2%、300人～499人規模が14.5%、500人以上が25%となっており、300人未満の中小企業に雇用されている外国人労働者が6割強となっている。

この外国人労働者のうち、企業に直接雇用さ

れている労働者は13万人、労働者派遣・請負などの外国人労働者は9万人強であり、労働者派遣・請負などの雇用形態が41%を占めている。

2 近年における入管行政の対応

入管行政の推移を簡単に見ておこう。入管行政は1951年ごろからアメリカを参考にして始まった。入管行政の一番の節目は90年の改正と言われている。この改定では国際化、外国人の就労増に対応して大幅に改定された。3点あり、1つは28種類の職業別在留資格の明示と本人の求めに応じて就労資格証明書を交付する制度の整備で、これにより入国と就労資格を明確にしたことである。

第2は、不法就労者を雇った者、外国人で不法就労を助長する者に罰則を設けた点である。第3は、日系人の2世を「日本人の配偶者等」、3世を「定住者」資格で受け入れることを明確にした点にある。

その後の改定の動きとしては、97年に集団密航などの多発に対処するため、強制事由規定（強制退去）の導入、また99年には不法残留が多いとの理由で不法残留罪を新設し、退去させた者に対して上陸拒否期間を延長、再入国許可についてはその期間を延長するなど改定がなされた。

これら改定の背景には、85年プラザ合意以降の円高の中で不法入国や不法就労が社会問題化し、日系人の出稼ぎも急増したことがある。88年の第6次雇用対策基本方針（旧労働省）では、「専門・技術的な能力や外国人ならではの能力の外国人は受け入れ、単純労働者については十分に慎重な対処」を謳い、専門技術的職種は受け入れ、単純労働者は認めないという現在の入管の職種対応、労働市場対応の基本となった。

これを機に不法就労への対策強化が図られ、

89年にはパキスタン、バングラデシュとの査証免除取り決めの一時停止や、92年には旧法務・労働・警察3省庁による「不法就労外国人対策協議会」が発足するなど、この時期に不法就労取り締まりの体制ができあがった。

93年には、「研修制度」によって一定水準以上の技能を習得した場合、技能実習に移行できるという「技能実習制度」が導入された。雇用契約のもと、滞在期間は当初の2年（研修期間を含め）からその後3年に延長されている。

96年、「外国人医療費未収金補助制度」（旧厚生省）が新設され、外国人の国民健康保険の医療費未払いに対する補助が開始された。一方では、技能実習にかかわって賃金ピンハネ事件で雇い主が相次いで逮捕（98年）、その後もKSD事件が発覚するなど、外国人就労に関わる利権問題が発生し続けている。

現在の入管行政による労働市場への対応方針は、「専門・技術労働者の積極的受け入れ、単純労働者への慎重な対処」（第9雇用対策基本計画旧労働省 99年8月）にあり、基本的には88年当初の雇用対策基本方針と変わらない。

3 外国人労働者をめぐるいくつかの問題点

不法就労問題

99年の不法残留者数は25万人となっており、近年の取り締まりの強化で微減傾向にある。国籍別にみると、韓国が6万人強でもっとも多く、全体の24%を占める。以下、フィリピン（3.6万人・14%）、中国（3.3万人・13%）、タイ（2.3万人・9%）、ペルーの順となっており、これらの人々の大多数が不法就労していると推定される。

不法残留者を在留資格別にみると、観光目的等の「短期滞在」のビザで入国し、滞在期間が過

ぎても帰国しない人が、約18万人で全体の75%を占める。ついで「興行」では同様に1.2万人・5%、「就学」（1.1万人・4%）、「留学」（5,000人・2%）、「研修」（3,000人・1%）の順となっている。

外国人不法就労者に対する政府の対応は、3省庁の合意による「不法就労外国人対策」に集約されている。そこでは、①不法就労外国人及び悪質なブローカー・雇用主に対する緊密な情報交換、②事業主団体に対する行政指導、啓発活動を強化、③就労資格を有する外国人による資格外活動の防止対策の強化、④悪質な不法滞在、不法就労、違反等に対する取り締まり強化、⑤不法就労防止に向けた国内、国外広報の積極的実施、が謳われ、これらを基本に協議し取り組まれている。

不法就労の実態は、近隣アジア諸国からの人々が大多数であり、劣悪な労働条件のもとで就労していると思われる。アジアとの人的交流、アジアと日本の労働関係のあり方を考える際、不法就労の防止と不法就労者の労働基準の確保が同時に行なわれなければならない。

研修・技能実習制度にかかわる問題点

外国人研修制度は、開発途上国の青年労働者を日本に受け入れ、産業、職業上の技術・技能・知識区の習得を支援するものである。研修生は、研修後は母国に帰り、前職に復帰することが要件となっている。また、法人や団体関連業種などを通じてJITCO（国際研修協力機構）の推薦を受けることが受け入れの要件となっている。研修期間は原則1年以内である。

研修でよく問題となるのが研修費用の負担の問題である。本来的には、研修費の負担は研修生が負うのが基本だが、実際的には受け入れ側が、渡航費、研修費用、食費並びに研修手当も含めて負担している。しかし研修生の側には働かされているという意識もあって、研修手当が低いこ

とに対する不満や、帰国後、行政当局に研修手当の一部を徴集されるなどの問題もあるといわれている。来日に際して多額の借金をしている研修生もあり、研修手当をその返済に充てている場合が多い。それでも日本と出身国との間に著しい賃金格差がある以上、研修生として受け入れられれば家族の収入としては大変大きいという現実がある。

技能実習制度は、10ヵ月程度の研修を受け、一定の技能を修得したと認められた者に2年ないし3年の技能実習を認める制度である。研修から技能実習に移行する際、雇用関係に切り替わることになり、最賃法が適用され賃金が的確に支払わなければならない。現実には、技能実習期間における低賃金が問題となっている。

日系人の就労と定住問題

日系人の就労については、「定住者」「日本人配偶者等」など2世、3世の資格で入国し、就労制限は無いので、あらゆる職業に就労できる。産業では、製造業で多く働いている。国籍別では、ブラジルが圧倒的で、次いで中国、ペルー、韓国、朝鮮、フィリピンの順となっている。

問題点としては、雇用保険や社会保険の加入問題が挙げられる。健康保険や年金への加入は手続きが煩雑だったり、取られ損だという意識もあって加入しないケースも見られる。雇用保険についても勤続1年を超えないと加入できないため、本人が加入しない、雇用主も入らないという問題がある。

また子供の学校問題もあり、浜松市などではブラジル人の子弟を受け入れるために日本語教師を強化するなどその努力を行なっている。さらに、労働者派遣・請負などの雇用形態が多いと思われ、上記の社会保険適用問題や雇用契約による賃金規定の明確化などの問題も残されている。

4 外国人労働者問題の今後の課題について

介護労働等への外国人労働の導入について

外国人労働者問題にかかわるいくつかの検討課題を指摘したい。

第1は介護について外国人労働者である。2000年11月に内閣府が実施した外国人労働者問題に関する世論調査がある。その中で、「単純労働者の入国」への考え方を聞いているが、「現在の単純労働者の就労は認めない方針を続ける」と答えた人は21%、「単純労働者であっても一定の条件や制限を付けて就労を認める」人は51%、「特に条件をつけず日本人と同じように就労を認める」と答えた人が16%となっている。「単純労働者の就労を認めない理由」で一番多いのは「治安が悪化する恐れがある」（62%）で、以下「不況のときには日本人の失業者が増える」（52%）、「トラブルが増える」（45%）という順になっている。

次に、介護労働に携わる外国人の受け入れについての回答結果をみると、介護労働のための外国人の「受け入れを認めない」、「どちらかといえば認めない」を合わせると48%、「どちらかといえば認める」が32%、「認める」が10%で合わせると42%となっている。「受け入れを認めない」人のその理由は、「日本語でのコミュニケーションの能力に問題がある」（69%）、あるいは「日常生活全般にわたることから国内の各種制度や生活習慣を理解する必要がある」（58%）、「介護には専門的な知識及び技能が必要である」（38%）が大きな理由である。

少子高齢化が進み、日本社会は2006年前後から人口減少に直面する。今後は、介護問題がいまよりも一層重要になってくるといえるが、現状

では、文化、言葉の問題で外国人労働者の受け入れを認めていないが、今後ともこの方針で行くべきか検討が求められている。

「技術者」の資格の緩和による

IT技術・技能者の導入の検討

第2は、IT技術者・技能者の導入問題である。現在、「技術者」については一定の年限で技術者教育を受けた者、資格を持った者の就労が認められているが、最近のIT関係産業では日本のIT技術者が少ないため、即戦力のある人を受け入れたい意向が強い。このためIT技術技能の定義を緩めて1、2年の短期間の研修でも認めてもいいのではないかとの議論が出てきている。

具体的には日本とシンガポールの自由貿易協定が01年秋に締結されたが、同協定はたんに貿易と投資の内国民待遇だけでなく、人の交流、サービス業務での相互交流の大幅拡大も盛り込まれている。その内容はIT技術者等の派遣、相互交流等ができるものをめざしている。外国人IT技術者等の大幅導入は、日本の技術・技能形成に大きな影響を与えかねないとの問題もある。

東アジアと日本の経済交流と人の移動

第3は、近隣のアジア諸国と日本の労働力交流問題をどう考えるかである。日系人は世界で160万人ぐらいいるといわれている。そのうち、22万人が来日しているが、この枠を維持しているのが現状であるが、この方針で良いのか否か十分に考える必要がある。

中期的に見ると近隣諸国との労働力移動問題をどう考えるのか、とくに韓国との関係が、日韓投資協定さらに自由貿易協定の締結の時点で大きく浮かび出ると思われる。日韓投資協定については、金大中大統領が積極的に推進し、02年にも締結される動きになっている。

日本の経済界は、この投資協定に続いて自由貿易協定への拡大を想定している。そうなれば

人の交流も当然含まれてこよう。中期的に見ると日韓の経済関係がより緊密化した際には、韓国からの単純労働者の受け入れ問題が浮上するといえよう。

少子化社会の中で、ある程度の人口を維持するというためには、日本での外国人移民の受け入れをより計画的にすべきだという意見がある。市民権付与の条件整備をどう考えるかについてすでに議論も行われている。日本では、外国人の権利についてはヨーロッパに比べて非常に制限されており、永住者に地方参政権さえ与えられていない。

労働組合は、これまでは外国人労働者の受け入れについては「専門的、技術的職業は可。単純労働者は不可」と、政府と同じ見解をとってきた。しかし、現実には、22万人の日系人が単純労働を中心に働いている。これらの人々の労働条件、労働基準の確保、また社会保障の権利をしっかりと確保するなど、労働組合の役割を強める必要がある。

これからは経済の国際化、アジアと日本との経済関係の緊密化が一層進む。その中で、わが国における外国人の就労のあり方と社会的権利の確立をより明確にする必要がある。

(連合総合政策局長)

【本稿は2001年7月2日、当研究所が主催する「21世紀社会のアジェンダ研究会」での成川氏の報告を編集部の責任でまとめたものである。】

