

転籍制限は正当化できるか

—地方への外国人労働者受け入れを政治哲学から考える—

岸見 太一

福島大学行政政策学類准教授

本稿は、技能実習制度に替わるものとして、2023年11月30日に技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議・最終報告書(以下、報告書)によって提案された「育成就労制度」を主題とする。報告書においては、従来の技能実習の「制度目的と運用実態のかい離」を問題視し、「現行の技能実習制度を廃止して人材確保及び人材育成を目的とする新たな制度」を創設することが提言された(報告書:7)。この制度は、「基本的に3年間の就労を通じた育成期間において計画的に特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指すもの」である(提言1②)。

新制度案の最大の焦点は転籍制限である。技能実習制度において、他の雇用先への「転籍」、すなわち転職の自由が原則的に認められていないことが、実習生に対する雇用者の虐待や搾取を助長していると指摘されてきた。そのため、新制度案で転職の自由がどこまで認められたかが注目される。本稿が示すように、報告書は一見したところ従来の転籍制

限を大幅に緩和しているが、「経過措置」条項によって転籍制限の緩和は空文化されてしまっている¹。

この経過措置は、地方における外国人労働力を確保することを名目になされた。本稿では、筆者の専門である政治哲学の観点から、地方での外国人労働力確保を名目とする転籍制限を規範的に正当化することはできるのかを考察する。

地方における外国人労働者受け入れと技能実習制度

はじめに育成就労制度の政策議論の背景にある二つの点を確認する。

第一に、技能実習制度の見直しが今になって議論される背景には、実習生の虐待・搾取問題だけでなく、国際労働市場の動向がある。日本は、グローバルな移民労働力獲得競争に晒されている。たとえば、ベトナムは近年多くの技能実習生を送り出してきた。だが、現在ではベトナムの所得向上と、オーストラリアや韓国などの日本よりも多く稼げる選択肢の存在によって、ベトナムから日本への技能実習生の数の増加はあまり期待できない²。国際競争のなかで、日本は2019年に特定技能制度を導入し、一時的な外国人労働者に対する転職の自由を部分的に認めるようになった。技能実習の申し込み者が減少するなかで外国人労働力を持続的に確保するためには、より人権に配慮し、より待遇のよい制度へと変更することが求められる。

きしみ たいち

早稲田大学大学院政治学研究所博士後期課程修了。博士(政治学)。専門は現代政治理論、人の移動の政治理論。日本学術振興会特別研究員 DC1、早稲田大学政治経済学術院助教などを経て、2021年より現職。

著作に「観点の複数性と規範理論—オノラ・オニールの〈理想化を回避する構成主義〉」(『社会と倫理』第34号、2019年)、『入管を問う—現代日本における移民の収容と抵抗』(人文書院、2023年、共著)、「難民らしさと無知の認識論」(『難民研究ジャーナル』第13号)など。

第二に、技能実習制度は地方に外国人労働者を留め置くうえで重要な役割を果たしてきた。日本における外国人人口は1990年代以降、増加傾向にある³。この傾向は大都市圏とその周辺だけではなく、地方部においても同様である。社会学者の徳田剛は、各都道府県を、それぞれの在留外国人数を基準に、第一群(外国人数10万人以上)、第二群(2万5千人以上10万人未満)、第三群(2万5千人未満)の3つのグループに分類している。第一群は、東京・大阪・名古屋の三大都市圏とその隣県である。第二群は日系南米人の集住地域を擁する県が含まれる。第三群は、これまで外国人数が多くなかった地方部である⁴。本稿における「地方」とは上述の第三群を指すものと定義する。

地方においても、他の二つの群と同様に在留外国人人口は徐々に増加しており、2014年から2019年の増加率は特に上昇している(徳田他編2023:4)。このことは、地方において、少子高齢化で不足した労働力が外国人労働者によって補充されていることを意味する。地方社会にとって外国人労働者は、農業、水産業、製造業、建設業、医療福祉、身近なところではスーパーのバックヤードでの総菜製造などを担う不可欠な存在となっている。

技能実習制度は、外国人労働者を地方に留め置く機能をこれまで果たしてきた。地方部は労働者の受け入れにおいて、都市部や外国人集住地と比べ不利な条件に置かれている。最低賃金だけをとっても都市部と地方では大きな格差があるため、国籍に関わらず、転職に制限のない労働者は都市部に流出しやすい。それに対して、技能実習生は、転職、すなわち転職の自由が制限されているため、原則的にはじめに働き始めた職場で一定の期間内働きつづけるより他ない。そのため、技能実習制度における転職制限は、事実上、外国人労働者を地方に留め置かせる仕組みとして作動していると言える(徳田2023:4-5, 9; 徳田他編2023:10-11)。実際、地方(上述の第三群)に暮らす外国人住民を、在留資格別に見たときにもっとも多いのは技能実習生であり、その比率は4人に1人を超えている⁵。

技能実習制度における転職制限が緩和されるこ

とになれば、地方に外国人労働者を留めってもらう別の方策が必要である。次節で論じるように、地方に外国人労働者を留めることは、育成就労制度において提言された転職制限の緩和を事実上阻止する根拠とされた。

「育成就労制度」有識者会議の議論

本節では、冒頭で概観した「育成就労制度」設置報告書についての有識者会議の議論のうち、最大の論点となった転職制限の議論に関わる内容を、本稿の議論に関わる範囲で紹介する⁶。

報告書の転職に関わる論点としてここでは次の二つを取り上げたい。第一に、転職の範囲は、現に就労している業務区分内に限るとされた(提言4⑥)⁷。もし特定技能と同様の運用がなされるならば、外国人労働者が転職先を見つけるのは実際にはかなり困難かもしれない(岸見2020:72)⁸。このことの含意については次節で述べる。

第二に、技能実習制度においては認められていなかった、本人の意向による転職が一定条件下で認められるべきとされた⁹。その条件とは、(1)同一機関の受け入れにおいて就労した期間が1年を超えていて、かつ(2)技能および日本語の基礎的な試験に合格していることである(報告書:提言4③)¹⁰。転職が認められるべき期間が1年とされているのは、国内労働者に適用される国内法との整合性が考慮されている¹¹。人権侵害など深刻な事情は1年以内でもやむを得ない離職事情として認められることをふまえれば、1年間という転職制限期間は理に適ったものとみなしうるかもしれない。

だが実際には、報告書には転職要件の緩和を事実上骨抜きにするような項目が組み込まれている。すなわち、本人の意向による転職に関して、「当分の間、受入れ対象分野によっては1年を超える期間を設定することを認めるなど、必要な経過措置を設けることを検討する」とされている(提言10②)。この項目にある「当分の間」かつ「1年を超える期間」という曖昧な規定の下では、1年以上経っても転職が制限される状態が恒久化し、結果的に転職制限

についての条文が空文化する恐れがある¹²。

本稿で注目したいのは、いま述べた経過措置を導入すべき理由である。報告書では、「地方や中小零細企業への配慮の観点から」、「従前認められてこなかった転籍が認められることによって人材育成への支障や人材流出が生じないかという懸念」が根拠に挙げられている（報告書:40-41）¹³。前節で紹介した、地方に外国人労働者を留めることで労働人口の不足を補うという政策目標がここで登場する。

転職の自由の制限

地方に外国人労働者を留めるという政策目標によって、外国人労働者の転職の自由の制限を正当化できるのだろうか。以下では、政治哲学における議論を手がかりとして、(1) 転職の自由と(2) 地方に外国人労働者を招来する代替的な方策という二つの論点から論じたい。本節では(1)の論点について述べるが、筆者は別の場所で詳しく論じているため、以下では議論の要点を提示する¹⁴。

そもそも転職の自由が認められることが重要なのはなぜだろうか。二つの理由がある¹⁵。第一に、転職の自由は、雇用者による虐待や搾取から労働者を保護するために不可欠である。関連する離職の自由も含めて考えてみよう。現代では、離職の自由が認められていることは当然認められるべき権利だと考えられている。離職をすることで、刑事罰を科されることや、多額の損害賠償を科せられることは通常ない。だが離職の自由が保障されているだけでは、虐待や搾取から逃れることはできないかもしれない。

虐待や搾取を伴う仕事から逃れられるためには、転職の自由が実質的に保障されており、よりましな条件の転職先を享受できる必要がある。転職の自由が保障されるべきであるのは、虐待や搾取から労働者を保護するためなのだ。前節では、育成就労制度では転籍先の業務区分が非常に限定されて転職先を見つけるのが困難となる可能性を指摘したが、このことは新制度にも労働者の保護の

点から深刻な課題があることを意味する。

第二の理由として、転職の自由が保障されることで、雇用者には職場の労働条件を遵守することにインセンティブが生じる。雇用者は、労働者を引き止めるために、労働契約違反をしないだけでなく、職場をより安全かつ待遇がよいものにしなければならない。この第二の理由は、見落とされがちである¹⁶。

次のような反論があるかもしれない。虐待や搾取から労働者を守るには、雇用者や監理団体、仲介業者に対する監督と取り締まりを強化すれば十分であるため¹⁷、転職の自由を保障する必要はない。だが、この反論は、雇用者らへの監督と取り締まりに限界があることを都合よく見落としている。国家は、外国人労働者に限らず、国内労働者を含めて脆弱な法的身分にある労働者の権利の保護を雇用者に対する取締りによって対処しようとしてきた。だが、雇用者が労働契約を遵守しているかを就業時間のすべての時間にわたり継続的に監視することは不可能である。そのため、国内労働者に、労働者が雇用者に対して十分な交渉力を持てるよう、一定の法的権利が付与されている。上述の離職・転職の自由に加えて、団結して発言をする権利が労働者に保障されているのはこのためである。そうであるとすれば、戦前期の国内労働者と同じように脆弱な地位にある外国人労働者についても、虐待や搾取から保護するためには取締り厳格化だけでは不十分である。

転職の自由の保障は、技能実習制度だけでなく新制度においても不十分である。転職の自由が制限されることで、外国人労働者は受け入れ国によって雇用者による虐待や搾取に晒されやすい脆弱な法的な地位に置かれたままである。これは不正義である(岸見 2020)。

代替的な方策

本稿の最後に、外国人労働者を地方に受け入れるための代替的な方策があるかを検討したい。

外国人労働者を地方で受け入れる政策には次

の二つの政策軸がある (cf. 徳田 2023:10)。第一の政策軸は、外国人労働者に (I.) 便益・権利を制限するか、(II.) 便益・権利を提供するかに関わる。第二の政策軸は、(A) 特に労働力が不足する特定の職種を対象とするか、(B) 特定の地域 (州や都道府県、基礎自治体) を対象とするかである。

これら二つの軸で分類した場合、就労支援制度は、技能実習や特定技能と同様に、I.A 型、すなわち特定の職種を対象に労働者の便益・権利を制限する政策にあてはまる¹⁸。だが地方の外国人労働者を増加させるためには別の選択肢も存在する。II.B. 型、つまり特定の地域内で就労する外国人労働者に対して、特別な便益・権利を提供することは、すでに日本においても一部の地方自治体によって行われている¹⁹。実は、報告書には各自治体が「外国人材の受入れ環境の整備等に取り組む」ことも盛り込まれている (提言 7⑤)。

本稿は、就労支援制度においても実質的に継続する可能性が高い転職の自由の制限は正当化されないことを示した。したがって、外国人労働者の地方への受け入れについて新制度を目指す I.A 型の政策を採用することも望ましくない。だが、II.B. 型の政策を採用することは可能である。実は報告書において各自治体は「外国人材の受入れ環境の整備等に取り組む」こととされている (提言 7⑤)。地方への外国人労働者受け入れを II.B. 型によって推進することは報告書の方向性にも沿っており、各自治体の一層の取り組みが期待される。■

【注】

- 1 なお、家族帯同は、技能実習制度・特定技能制度と同様に認められないが、受け入れ期間は3年とされた (技能実習制度では最長5年) (報告書)。
- 2 円安が進行した2022年10月には、韓国の最低賃金は日本を上回る水準になった (佐野他編 2023: 4-5)。
- 3 入管の統計によれば、2022年末の在留外国人数は過去最高を更新し、初めて300万人を超えた。
- 4 第三群に含まれる県は、宮城、沖縄、富山、山梨、新潟、熊本、福井、山口、石川、福島、奈良、香川、愛媛、大分、鹿児島、島根、長崎、山形、岩手、和歌山、宮崎、佐賀、徳島、青森、鳥取、高知、秋田である (徳田他編 2023: 4)。
- 5 2021年12月の在留外国人統計に基づけば第3

群地域の在留外国人総数310,520人のうち、技能実習生は73,931人で26.8%を占めている (徳田 2023: 6-7)。

- 6 報告書の議論は、本文で述べたもの以外にも、二度目の転職の要件、転職前後の機関での受け入れに掛かる費用の折半の仕方など重要な論点を含んでいる。だが、紙幅の関係で本稿はすべてを論じることはできない。報告書の提言4を参照。
- 7 この業務区分は、技能実習制度よりも広くして、特定技能制度における業務区分と同一にするとされている [提言2②]。
- 8 特定技能で認められた転職は、分野ごとに細分化された指定業種のさらに下位分野 (たとえば建設分野のうちの「とび」) 内での転職しか認められていない。なお、一端帰国すれば異なる業務区分で就労できるとされているが (報告書: 19-20)、帰国・再入国費用を労働者が負担すべき理由は別に正当化が必要である。
- 9 なお、技能実習制度で認められていた「やむを得ない事情がある場合」の転職の範囲についても、契約内容と実態の場合がある場合などのように拡大かつ明確化されべきとされた (報告書: 提言4②)。
- 10 他に、転職先受け入れ機関の要件にも条件が課せられている (報告書: 提言4③ウ)。
- 11 民法・労基法は、有期契約雇用労働について、契約日から1年を経過した場合にはいつでも離職できると定めている。なお、1年未満でもやむをえない事由がある場合は途中退職ができる。
- 12 実際、委員のなかから同様の指摘があった (報告書: 39)。
- 13 この経過措置の導入は、2023年10月18日に提示しされて最終報告書案には含まれていなかった。11月30日の報告書提出までの議事録は公開されていないが、自民党外国人労働者等特別委員会での議論が影響を与えたという報道がなされた (朝日新聞 2023)。
- 14 本節の以下の箇所は、岸見 (2020) および岸見 (2021) における議論の一部を再構成したものである。
- 15 報告書ではハローワークも外国人労働者の転職支援に携わるとされた (提言4⑤)。だが、業務拡大に必要な人員拡充や研修などの体制整備は見送られたため、効果は限定的と思われる (報告書: 19)。
- 16 以下の議論は、雇用関係における労働者と雇用者、および労働法を制定する国家との実際の関係性に注目することに特徴がある (Anderson 2017; 岸見 2020: 64f.)。
- 17 育成就労制度設置報告書においても、監理団体などの受け入れ機関に対する監督・保護。支援の強化が謳われている (提言5)。
- 18 別のところで論じたように、I.A. 型は、植民地支配下の年季契約労働制度の特徴を継承する政策である (岸見 2020)。

19 便益提供の事例として広島県・安芸高田市、北海道東川町の事例などがある（徳田他 2023: 3章、182）。オーストラリアやカナダでは永住権取得要件の緩和などもされている（前掲書: 15章、19章）。本文では触れなかったが、II.A. 型の政策は特定職種の有留資格の優遇政策、I.B. 型の政策は植民地臣民だけを対象とする労働権の制限があてはまる。

《参考文献》

Anderson, Elizabeth (2017) *Private Government: How Employers Rule Our Lives (and Why We Don't Talk about It)*. Princeton University Press.

朝日新聞デジタル (2023) 「自民党内で異論噴出 技能実習に代わる新制度、『1年超で転籍』案に」2023年10月20日、<https://digital.asahi.com/articles/ASRBN5VVBRBNUIL012.html> (2023年12月

18日最終アクセス)

岸見太一 (2021) 「外国人労働者一時的受け入れ制度の政治理論—M・ルースの正当化論の批判的検討」『年報政治学』2021-II

岸見太一 (2020) 「外国人労働者の一時的な受け入れはどんなときに不正になるのか」、『思想』(1155)

技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議 (2023) 「最終報告」、https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03_00033.html (2023年12月18日最終アクセス)

佐野孝治・坂本恵・村上雄一編著 (2023) 『外国人労働者と支援システム：日本・韓国・台湾』八潮社

徳田剛 (2023) 「日本の地方部における外国人受け入れの現状と課題」『都市問題』2023年2月号

徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著 (2023) 『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房

