

労働総研

クォーターリー

ISSN 0918-7618

2019
春
季号

特集

外国人労働者問題

日本経済の成長構造の変化と外国人労働者受け入れのねらい

韓国における外国人労働者政策

改正出入国管理法の問題点

労働者の国際的な移住にかかわる国際的ルール

技能実習制度はなぜ奴隷的労働と言われるのか

「労働力不足」と外国人労働者導入問題

外部労働市場を国外にまで広げる新たな外国人労働者の受け入れ

藤田 実

裴 智恵

大坂恭子

岡田則男

本多ミヨ子

伍賀一道

木下秀人

RODO SOKEN

編集・発行 労働運動総合研究所

発売 本の泉社

労働総研ブックレット No.11

The Japan Research Institute of Labour Movement RODO SOKEN Booklet / 編集：労働運動総合研究所

財界戦略とアベノミクス

—内部留保はどう使われる

藤田 宏 著



- 序章 アベノミクスと財界戦略
- 第1章 バブル崩壊後の財界戦略——『新時代の「日本的経営」』と「新型経営」
- 第2章 財界・大企業の搾取強化の新段階——付加価値の企業配分の増大
- 第3章 「新型経営」下で急膨張する内部留保
- 第4章 財テク重視の「新・新型経営」による新たな資本蓄積方式
- 第5章 「新・新型経営」とアベノミクス
- 終章 内部留保は国民経済の障害——内部留保を経済の好循環の糧に

ISBN：978-4-7807-1215-5 C0036 A5判・64 ページ・定価 600 円(+税)

『労働総研ブックレット』No.1～10も好評発売中

全てA5判 / No.1～8：定価 571円(+税) / No.9：定価 800円(+税) / No.10：定価 550円(+税)

- No.10** 人間らしい働き方とジェンダー
平等の実現へ
労働組合の役割ととりくみ 64頁
労働総研女性労働研究部会編
- No.9** アベノ改憲の真実
平和と人権、暮らしを護る濁流 104頁
坂本 修著
- No.8** 労働時間の短縮で
日本社会を変えよう 64頁
斉藤隆夫監修・労働総合運動研究所編
- No.7** ブラック企業と就活・働く権利
——青年に希望を悪質企業を見分ける確かな眼 72頁
生熊茂実・鹿田勝一著
- No.6** 最低生計費調査とナショナル
ミニマム——健康で文化的な生活保障 64頁
金澤誠一著
- No.5** 地域循環型経済への挑戦 64頁
松丸和夫・吉田敬一・中島康浩著
- No.4** TPPと労働者、労働組合 64頁
萩原伸次郎著
- No.3** 公契約適正化運動のすすめ 64頁
——発展方向と可能性を探る
伊藤圭一・斎藤寛生・原富悟著
- No.2** 大震災と日本の社会保障 72頁
——被災地から労働・生活・地域の
再建を考える
日野秀逸著
- No.1** フランス、イギリス働くルールと
生活保障の最新事情 72頁
——日本が学ぶことを探す旅
労働総研仏英調査団編

本の泉社

21世紀を生きる人と社会に役立ち、感動を共有できる本づくり

お求めはお近くの書店または本の泉社へ
〒113-0033 東京都文京区本郷 2-25-6
HP：http://www.honnoizumi.co.jp/ 郵便振替：00130-6-137225

TEL：03-5800-8494
FAX：03-5800-5353



☞ 単行本の出版のご相談をお受けいたします。お気軽にご連絡ください。☞

目次

特集

外国人労働者問題

- 日本経済の成長構造の変化と外国人労働者受け入れのねらい … 藤田 実 2
- 韓国における外国人労働者政策 …………… 裴 智恵 15
- 改正出入国管理法の問題点 …………… 大坂恭子 26
- 労働者の国際的な移住にかかわる国際的ルール …………… 岡田則男 36
- 技能実習制度はなぜ奴隷的労働と言われるのか …………… 本多ミヨ子 43
- 「労働力不足」と外国人労働者導入問題 …………… 伍賀一道 50
- 外部労働市場を国外にまで広げる新たな外国人労働者の受け入れ 木下秀人 58

〈労働戦線NOW〉

岐路に立つ春闘一経団連の「脱ベア・自社型賃金決定」との攻防

連合は「実質賃金割れ」で賃金デフレへ

- 全労連など賃上げ、全国一律最賃制確立へ20万総行動 …………… 青山 悠 62

◎書評

後藤道夫・中澤秀一・木下武男・今野晴貴・福祉国家構想研究会 編

『最低賃金1500円がつくる仕事と暮らし 「雇用崩壊」を乗り越える』

- …………… 柴田徹平 68

外国人労働者問題

日本経済の成長構造の変化と 外国人労働者受け入れのねらい

藤田 実

はじめに

安倍政権は、単純労働を含む外国人労働者の受け入れを拡大する出入国管理・難民法（入管法）の改定案を2018年12月にわずか38時間の審議で成立させ、今年4月より施行することになった。

改定入管法では、熟練度に応じて特定技能1号と特定技能2号に分け、外国人労働者の在留を認めるというものである。1号は特定の技能を対象に「相当程度の知識または経験を要する技能」を持つ外国人を対象とし、家族帯同を認めず、在留期限は5年まで、2号は家族帯同が認められ、更新可能なので、永住許可も取得できるという。

国会審議の過程では、受け入れ人数も受け入れ分野も明確ではなく、詳細は法成立後に省令で決めるとされ、野党だけではなく、マスコミからも大きく批判された。

単純労働も含む今回の入管法改定は、2018年6月に発表された、いわゆる「骨太の方針」で、高度外国人材ではない外国人労働者に対して新たに就労資格を付与することを明記したことを受けて行われた。

これまで日本政府は、少子高齢化で労働力不足が顕在化する中でも、非高度人材の受け入れは技能実習生や留学生、日系人を除けば、認めてこなかった。それが2018年に、これまでの技能実習生制度の問題点を検討せず、また受け入れる外国人との共生や包摂・統合などの検討をせずに、性急に外国人受け入れ政策に舵を切ったのは何故か。本稿では、2000年代以後に顕著になった日本経済の構造的変化を踏まえて、政府の外国人労働者受け入れ政策のねらいと問題点を検討する。

外国人労働者問題を取り上げる本稿の問題意識は、以下の通りである。すなわちグローバル化を前提とする限り、国境を越えた労働者の移動は不可避であり、日本経済の将来展望から見ても必須である。したがって、日本社会は積極的に外国人労働者を人間として受け入れ、共生していく必要があるという立場であることを、明記しておきたい。

1 日本経済の長期停滞と成長構造の変化

日本経済は、1991年のバブル崩壊以後、「失われた30年」という言葉が象徴するように、

1%程度の低成長が続き、国民1人当たりGDPはピーク時の世界2位38,536ドル(2000年)から25位38,449ドル(2017年)へと大きく順位を落とした。日本経済は、30年以上にわたって低成長が常態化したのである。バブル崩壊後、30年以上にわたって停滞しているということは、日本経済の成長構造を変えるような変化が起きているということであろう。

日本経済の成長構造の変化を把握するためにも、まず経済を成長させる要因を見ておきたい。

(1) 経済成長の構造

経済成長の要因は、一つは設備投資およびそれによる物的資本の蓄積である。経済理論でも、経済成長に果たす設備投資の役割は強調されてきた。例えば、マルクス経済学でも、資本財部門であれ消費財部門であれ、工場建設や生産ラインの増設など設備投資は機械や原材料への需要を創り出すので、資本財部門での生産を拡大する。生産拡大が持続すると、労働力需要も拡大するので、雇用も増える。労働力需要が拡大すると、失業者も現役労働者となるので、労働力需給がタイトになる。そうなる賃金も上昇するので、消費も増大する。消費が増大すると、消費財生産部門の生産が拡大するので、消費財生産部門での設備投資が拡大する。消費財生産部門での設備投資の拡大は、資本財への需要を拡大するので、資本財生産部門の生産が活発化する。こうして短中期的に経済は成長するようになる。

こうした設備投資を軸とした経済成長モデルは、ハロッド＝ドーマー・モデルおよびそれに続く新古典派経済成長モデルでも設備投資による物的資本ストックの蓄積が経済成長の主要

な決定要因として強調されてきた。

経済成長の要因としては設備投資だけでなく、設備投資の起動因とも言うべき技術革新の重要性も強調されるようになってきた。経済成長に果たす技術革新の重要性は、マルクス経済学でも特別剰余価値として定式化されている。すなわち、個々の資本が新しい機械設備や原材料などより生産性の高い生産条件や技術を開発し、利用することで生産コストを削減し、他の標準的な生産設備を利用する資本よりも多くの剰余価値を得ることができる。そのため、資本は特別剰余価値の獲得を目指して新技術の開発にしを削るが、それは当該部門での設備投資を促し、経済全体を拡大させる方向に寄与する。

経済成長に果たす技術革新、とくに生産方法の改善は、新古典派的理論でも同じ資源の投入でより多く産出できるようになるか、より少ない投入で同じだけの産出が確保できるようになるので、経済活動を活発化させるというように定式化されている。

設備投資や技術革新を推し進めるためにも、財の産出には労働力が必要になる。労働力を投入する量(就業者数×労働時間)が多ければ、それだけ多くの財を算出できるからである。GDP国内総生産は労働力投入量(就業者数×労働時間)×労働生産性によって決定されるからである。したがって就業者数が減少すれば、労働力投入量が減少し、労働生産性の向上によって補完されない限り、GDPは減少するので、経済成長は停滞する。もちろん就業者数の減少は、労働力人口の減少とは異なるので、それまで就業者ではなかった失業者や女性、高齢者などが就業するようになれば、労働力投入量が増加するので、経済は成長する。アベノミクス

で、女性活躍や人生100年時代などの政策構想は、まさに労働力不足に対応する女性や高齢者の就業者化をにらんだものである。

(2) 日本経済の構造的変化

経済成長をもたらす要因である、物的資本ストック（設備）の増大、労働力供給の増大、技術革新のいずれもが、現在の日本経済では大きな壁に直面している。

① 設備投資の海外流出

物的資本ストックの増大に関しては、日本の設備投資は生産の海外移転により、アジアなど新興国に重点が移動しているため、国内設備投資の拡大を軸とした経済成長には限界が画されているからである。実際に、2002年を100として国内設備投資と海外設備投資の動向を見ると、2008年のリーマンショックの前までは国内設備投資と海外設備投資は平行に進んで来ていた。つまり海外設備投資を拡大しても、国内設備投資も同様に拡大していたのである。しかしリーマンショック後は、国内設備投資は製造業も非製造業も停滞する一方で、海外設備

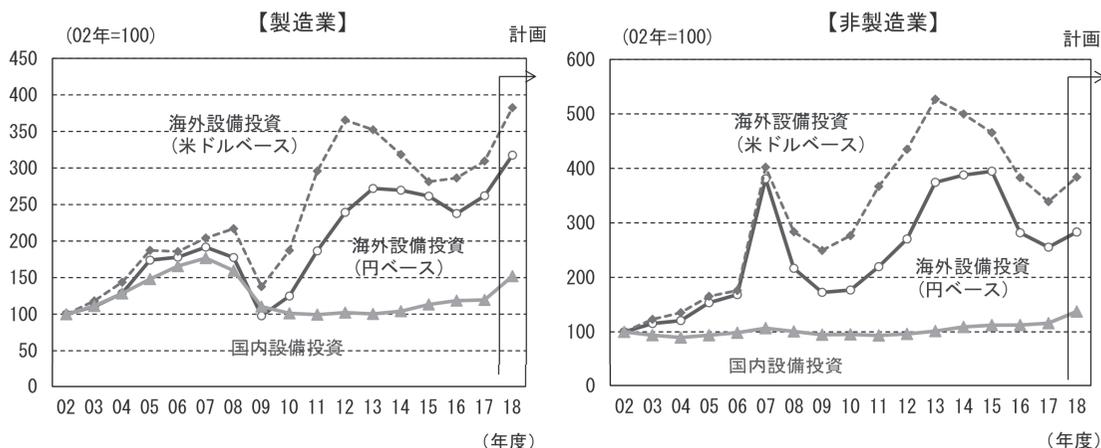
投資は大きく増大するようになった（図1）。国内設備投資が停滞しているということは、経済を成長させる需要が海外に流れているということであるので、経済成長の起動因が減少しているということでもある。

② 技術競争力の停滞

技術競争力も、日本の場合は、停滞状態にある。技術開発の成果であるハイテク貿易（エレクトロニクス、航空宇宙、医薬品など）の収支比をみると、1980年代には輸出が輸入の4～5倍以上と圧倒的に輸出競争力を有していた。これは1980年代には、半導体やVTRなどエレクトロニクス製品では、日本が圧倒的な市場シェアを占めていたことを反映している。

しかし90年代以後は経済停滞に伴う技術開発の停滞や韓国や台湾の台頭により、日本企業の市場シェアは低下していき、現在では0.75倍にまで低下している（図2）。とくにハイテク輸出額シェアの推移を見ると、主要国の中では、日本だけが輸出シェアを落としている（図3）。産業別で見ても、情報通信分野で近い将来普及するとみられている5G（第五世代の通

図1 設備投資の動向



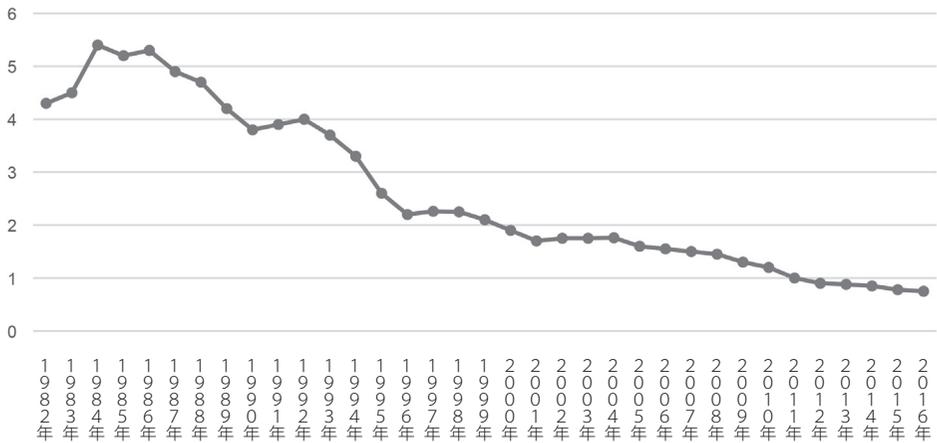
出所：日本政策投資銀行「2018年度設備投資計画調査の概要」

信規格) 時代には、あらゆるものがネットに繋がるとみられているが、日本企業の影は薄い。例えば携帯基地局の世界シェアは中国のフェアウェイが28%、スウェーデンのエリクソンが27%、フィンランドのノキアが23%であり、日本のNECと富士通は合わせても1%程度である。NECと富士通は単独での5G機器の開発を断念し、18年10月末にNECは韓国サムスン電子と、富士通はエリクソンと提携を結んだ。5G時代には、高速でデータのやり取りが

可能になるため、あらゆる機器がネットに接続されるようになる。しかし自動車や産業用ロボットなどを除けばつなぐべき製品で日本製品は世界市場でのシェアは低下している。来るべき技術革新で、コアとなる技術を保有しておらず、新しいサービスを展開する端末機器でも世界市場では有力な製品を保有していない。

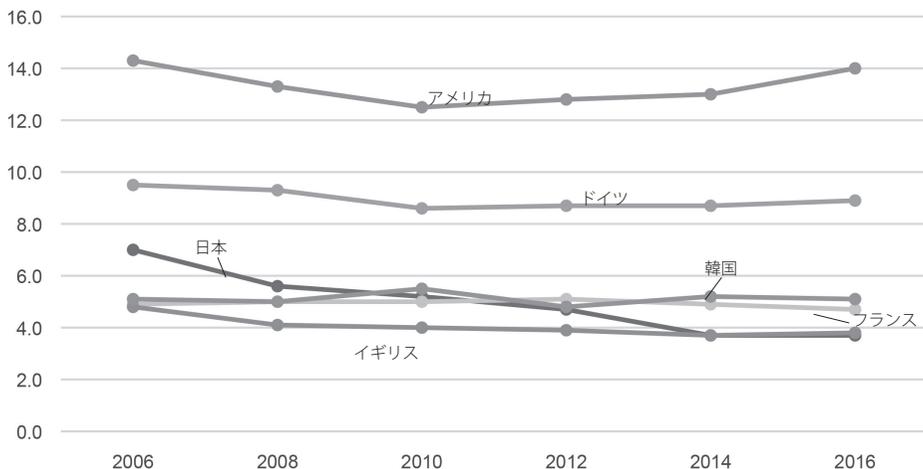
このように、日本が技術革新の中核となる技術を開発し、それによって経済成長を実現するという状況も不確かとなっている。

図2 ハイテク貿易収支比(輸出/輸入)



出所：OECD, Main Science and Technology Indicators, vol.2018/7.

図3 主要国ハイテク輸出額国別占有率推移



出所：図2と同じ

③労働力の減少

さらに財やサービスの生産を担い、付加価値を創り出す労働力人口が減少している。

高度成長期以来の15歳以上人口、労働力人口、就業者数の推移をみると、1960年から80年代には15歳人口は、毎年100万人以上増加し、労働力人口も就業者数も増加している（表1）。若年人口の増大は、日本の賃金制度が年功賃金制度であったことにより低賃金労働が増加したことということであり、資本蓄積に有利に働いた。

しかし2000年代になると、少子化の影響により若年人口の増加率は減少するようになり、資本蓄積に有利であった低賃金労働の源泉が枯渇し始めた。15歳以上人口は、2000年代に入

ると、急速に停滞し始め、増加率では0%台が続いている。実数では、2011年の1億1,117万人をピークに緩やかに減少し始めている。労働力人口は高齢化が進んでいることもあり、2000年代は12年頃まで一時期を除いて、減少傾向が続いた。その後、景気の緩やかな回復とともに、増加するようになり、2018年には6,830万人にまで増加した（表1）。就業者数も、労働力人口と同じ傾向を示すものの、増大率はより大きい。

15歳以上人口が減少する中で、労働力人口と就業者数が増加しているのは高齢者と女性の就業者が増加しているからである（表2）。まず高齢就業者数は、一時期を除いて大きく増加し、2006年に500万人を突破した後、2013年には600万人、2017年には807万人にまで増加した。この30年間に倍増したのである¹⁾。

女性労働者は、景気の状態により一進一退の状況が続けてきたが、2013年頃から大きく増加するようになり、この30年間に約400万人近く増加している。いずれも就業者数の増加率を上回っていることを考えると、2010年代の就業者数の増加は高齢者と女性が寄与していることがわかる。

このように、この間の日本は少子化に伴う労働力減少を高齢者と女性の就業者増で補ってきたことがわかる。しかし、高齢者と女性の就業者増によって労働力減少を補うことには、量的な限界がある。労働力人口の基になる人口自体が減少しているからである。また高

表1 労働力の推移

(万人、%)

	15歳以上人口	増加率	労働力人口	増加率	就業者数	増加率
1953年	5,701		3,989		3,913	
1960年	6,520	14.4%	4,511	13.1%	4,436	13.4%
1970年	7,885	20.9%	5,153	14.2%	5,094	14.8%
1980年	8,932	13.3%	5,650	9.6%	5,536	8.7%
1990年	10,089	13.0%	6,384	13.0%	6,249	12.9%
2000年	10,836	7.4%	6,766	6.0%	6,446	3.2%
2010年	11,111	2.5%	6,632	-2.0%	6,298	-2.3%
2018年	11,101	-0.1%	6,830	3.0%	6,664	5.8%
2001年	10,886	0.5%	6,752	-0.2%	6,412	-0.5%
2002年	10,927	0.4%	6,689	-0.9%	6,330	-1.3%
2003年	10,962	0.3%	6,666	-0.3%	6,316	-0.2%
2004年	10,990	0.3%	6,642	-0.4%	6,329	0.2%
2005年	11,008	0.2%	6,651	0.1%	6,356	0.4%
2006年	11,030	0.2%	6,664	0.2%	6,389	0.5%
2007年	11,066	0.3%	6,684	0.3%	6,427	0.6%
2008年	11,086	0.2%	6,674	-0.1%	6,409	-0.3%
2009年	11,099	0.1%	6,650	-0.4%	6,314	-1.5%
2010年	11,111	0.1%	6,632	-0.3%	6,298	-0.3%
2011年	11,117	0.1%	6,596	-0.5%	6,293	-0.1%
2012年	11,110	-0.1%	6,565	-0.5%	6,280	-0.2%
2013年	11,107	0.0%	6,593	0.4%	6,326	0.7%
2014年	11,109	0.0%	6,609	0.2%	6,371	0.7%
2015年	11,110	0.0%	6,625	0.2%	6,401	0.5%
2016年	11,111	0.0%	6,673	0.7%	6,465	1.0%
2017年	11,108	0.0%	6,720	0.7%	6,530	1.0%
2018年	11,101	-0.1%	6,830	1.6%	6,664	2.1%

注：1953年から2018年までの増加率は、各期間ごとの増加率である。

出所：総務省「労働力調査」

高齢者がいつまでも働くことはできないし、女性の労働力率も年々高まっているが、100%を超えることはないからである。

2 労働力減少社会と日本経済

日本は、人口減少に起因して労働力も減少する時代に入っているが、労働力減少が経済成長に即マイナスの影響を与える訳ではない。すでに見たように、GDPは労働力投入量（就業者数×労働時間）×労働生産性だから、自動化などで労働生産性を高めれば、就業者数の減少を補えるからである。したがって、就業者数の減少とそれによる労働力不足に対しては、自動化などによる労働生産性の向上による対応が考えられる。そこで労働力不足への対応を考えてみよう。

(1) 製造業の労働力不足と対応

製造業は競争力の低下や工場の海外移転により就業者数は減少しているが、同時に経済のサービス化に伴い、労働力不足が顕著になっている。経済産業省の『ものづくり白書2018』によれば、「94%の企業が人材確保に課題があり、さらに3割強の企業においてはビジネスに影響が出ていると回答している」（82頁）。人材確保のなかでも技能人材の不足が深刻で、とく

に中小企業では不足度が高くなっている。

労働力不足対策に対して、新卒採用の強化が挙げられているが、新卒採用が困難な中小企業では、「社内のシニア、ベテラン人材の継続確保」、「社外のシニア、ベテラン人材の採用強化」などを重視する傾向にある（85頁）。

同時に今後の方向としては、「IT・IoT・ビッグデータ・AI等の活用などによる生産工程の合理化」をあげる企業が多い（85頁）。生産過程の合理化、つまり自動化による労働生産性の向上は、製造業では相対的に容易である。製造業では、ロボットや自動搬送装置、自動化

表2 高齢就業者、女性就業者、外国人労働者の推移

	就業者数 (万人)	増加率	高齢就業者数 (万人)	増加率	女性就業者数 (万人)	増加率	外国人労働者数 (万人)	増加率
1989年	6,128		335		2,474			
1990年	6,249	2.0%	357	6.6%	2,536	2.5%		
1991年	6,369	1.9%	385	7.8%	2,592	2.2%		
1992年	6,436	1.1%	405	5.2%	2,619	1.0%		
1993年	6,450	0.2%	413	2.0%	2,610	-0.3%	9.7	
1994年	6,453	0.0%	428	3.6%	2,614	0.2%	13.0	34.0%
1995年	6,457	0.1%	438	2.3%	2,614	0.0%	14.0	7.7%
1996年	6,486	0.4%	448	2.3%	2,627	0.5%	15.5	10.7%
1997年	6,557	1.1%	469	4.7%	2,665	1.4%	18.5	19.4%
1998年	6,514	-0.7%	476	1.5%	2,656	-0.3%	19.0	2.7%
1999年	6,462	-0.8%	483	1.5%	2,632	-0.9%	19.1	0.5%
2000年	6,446	-0.2%	482	-0.2%	2,629	-0.1%	20.7	8.4%
2001年	6,412	-0.5%	480	-0.4%	2,629	0.0%	22.2	7.2%
2002年	6,330	-1.3%	477	-0.6%	2,594	-1.3%	22.8	2.7%
2003年	6,316	-0.2%	477	0.0%	2,597	0.1%	27.4	20.2%
2004年	6,329	0.2%	480	0.6%	2,616	0.7%	31.2	13.9%
2005年	6,356	0.4%	495	3.1%	2,633	0.6%	34.3	9.9%
2006年	6,389	0.5%	510	3.0%	2,654	0.8%	39.0	13.7%
2007年	6,427	0.6%	539	5.7%	2,665	0.4%	33.9	-13.1%
2008年	6,409	-0.3%	553	2.6%	2,664	0.0%	48.6	43.4%
2009年	6,314	-1.5%	565	2.2%	2,649	-0.6%	56.3	15.8%
2010年	6,298	-0.3%	570	0.9%	2,656	0.3%	65.0	15.5%
2011年	6,293	-0.1%	571	0.2%	2,654	-0.1%	68.6	5.5%
2012年	6,280	-0.2%	596	4.4%	2,658	0.2%	68.2	-0.6%
2013年	6,326	0.7%	637	6.9%	2,707	1.8%	71.8	5.3%
2014年	6,371	0.7%	682	7.1%	2,737	1.1%	78.8	9.7%
2015年	6,401	0.5%	732	7.3%	2,764	1.0%	90.8	15.2%
2016年	6,465	1.0%	770	5.2%	2,810	1.7%	108.4	19.4%
2017年	6,530	1.0%	807	4.8%	2,859	1.7%	127.9	18.0%

出所：就業者数、高齢就業者数、女性就業者数は「労働力調査」、外国人労働者数は2003年までは厚生労働省「外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会」、それ以後は厚生労働省「外国人雇用状況報告」「外国人雇用状況の届け出状況」による。

機械を導入して工場全体を自動化することで、少人数で生産が可能になるからである。例えば、自動車工場の自動化率は、プレス工程・溶接・塗装では90%以上に達しているが、複雑な作業を要する組み立ては20%にとどまる²⁾。組立工程で自動化が困難なのは、人間の繊細な動きや指先の感知機能をメカニズムで代替するのが困難だったからであるが、これも開発が進んでいるので将来的には自動化率は大きくなると予想される。産業用ロボットも固定型から自律移動型の開発の研究が進んでいるので、1台のロボットで複数の作業をこなすことができるようになる。このように、製造業では労働力不足や熟練労働者不足に対応して、自動化率を高める試みが多く企業の間で始まっている。

政府もITを通じての生産性向上を重視し、人、機械、技術等がつながることにより価値創出を目指す「Connected Industries」を提唱している。具体的には、IoT、ロボット等の導入で生産性を向上させたり、単純作業や重労働を省力化し、労務費を削減するとともに、テレワークともあいまって、若者、女性、高齢者を働きやすくする。これにより人手不足解消を目指す。また人工知能等によって「匠の技」を見える化し、若年労働者のスキル習得を支援し、技能継承をめざす。さらに職人の技能や創造性をデータ化し、それを生産設備につなぐことで、多品種・単品・短納期加工を実現することで、新規顧客を獲得し、利益の拡大につなげることを企図している。

もう一つの対応策が、外国人労働者の受け入れである。現在、外国人労働者は2017年で約127.9万人いるが、そのうちでは製造業が38.6万人、全体の30.2%と最大である。製造業における外国人労働者のなかでは、技能実習生が最

も多い³⁾。政府も、外国人労働者をより一層受け入れることで、当面の労働力不足に対応しようとしているのである。

(2) 経済のサービス化と労働力不足

日本の労働力不足をより深刻にしているのが、経済のサービス化の進行である。経済活動別GDPによれば、製造業の産出高(名目)は1995年には109兆9,856億円であったが、2017年でも112兆9,884億円、約3兆円増と微増に止まっている。これに対して、サービス業(専門・科学技術、業務支援サービス業、公務、教育、保健衛生・社会事業、その他サービス)は同期間に113兆9,454億円から148兆3,679億円へと約35兆円増加し、製造業を大きく凌駕するようになった。

サービス経済化の進行につれて、サービス業の雇用者数も1995年の1,565万人が2018年には2,512万人に増加し、製造業1,014万人の2倍に達している。サービス業の中では、医療・福祉の雇用者が、高齢社会を反映して2002年の440万人から2018年の802万人へと製造業、卸小売業に次いで第3位となっている。

このように産出額でも雇用者数でもサービス経済化が進んでいるが、サービス業の労働生産性は高くはない。産出高を雇用者数で割ると、2017年で590万円、これは製造業1,114万円の約半分に過ぎない。

もともとサービス業は、さまざまな業種を含んでおり、経済産業省の調査「サービス産業における生産性向上について」によれば、情報通信、金融保険、不動産、学術研究専門技術等は製造業よりも高いが、宿泊・飲食サービス、医療・介護・保育は低いという。生産性の高い情報通信、金融保険、不動産、学術研究専門技術

等は、IT技術が活用しやすく、事務や取引の自動化により生産性を高めやすいからである。これに対して、宿泊・飲食サービス、医療・介護・保育などは対人サービスが主で、労働集約的で自動化が困難なうえ、小企業が多く、生産性を高めにくいからである。また日本のサービス業では、過剰なサービス品質が指摘されている⁴⁾。

サービス業は参入障壁が低いため、新規参入が多く、競争が激しいため、サービス価格も上げにくくなっている。そのため、対人サービス企業は非正規労働者の大量雇用で人件費コストを削減し、企業収益を維持しようとしている。産業別の非正規雇用比率を見ると、製造業が26.1%であるのに対し、サービス業種である卸売・小売が50.1%、宿泊・飲食サービス業が75.1%、生活関連サービス業、娯楽業が58.0%、医療・福祉が38.9%といずれも製造業よりはるかに高くなっている（図4）。サービス業の中では宿泊、飲食業や生活関連サービス業など零細性が強い業種で高くなっている。

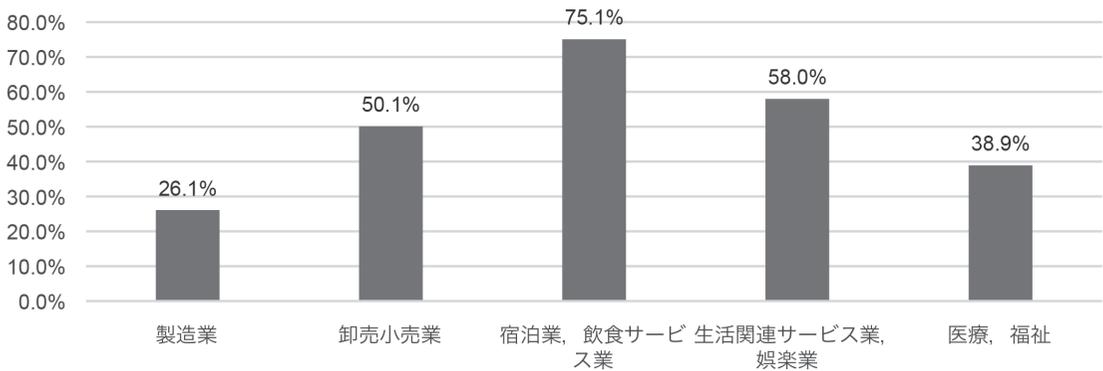
このように経済のサービス化は、日本では低

賃金の非正規労働者を利用し、低価格でサービス財を供給しようとするため、ますます生産性と収益性が停滞し、それがまた低賃金の非正規労働者の雇用を促進するというように下方への競争が展開されることになっている。

しかし、こうした低賃金の非正規労働者に依存するビジネスモデルは通用しなくなっている。周知のように、生産性が低く、したがって低賃金となるサービス業種には、労働力人口に伴う労働力不足で就業者が集まらなくなっているからである。

そこで低賃金依存のビジネスモデルを維持するために、外国人労働者を活用しようとしている。実際に、外国人労働者の就業先は、製造業に次いで、卸売・小売業が16.6万人、13.0%、宿泊・飲食サービス業が15.7万人、12.3%、サービス業（他に分類されない）18.9万人、16.1%と、サービス業種の外国人労働者依存が顕著である。つまり、経済のサービス化に伴う労働力需要の拡大に対して、サービス企業は非正規労働者、外国人労働者頼みとなっているのである。

図4 産業別非正規比率（2018年）



出所：総務省「労働力調査」

3 労働市場の現状と外国人労働者受け入れ

(1) 労働需給の逼迫と経済

日本経済の長期停滞の要因としては、海外展開による設備投資の海外流出、技術革新の停滞が大きく、労働力不足は経済成長に即マイナスの影響をもたらすわけではない。現在までは、高齢者や女性就業者の増加により、労働力不足は一定程度緩和されているからである。労働力需要が労働力供給を大きく上回るようになり、賃金上昇や処遇の向上に繋がれば、就業希望者の増加という形で非労働力の労働力化が進むことが考えられるからである。また就業者が増加すれば、賃金も増加するので、消費意欲を喚起し、個人消費の増大に結びつく。個人消費の増大は、生産を拡大するので、投資需要を拡大し、経済活動を全体として活発にするからである。

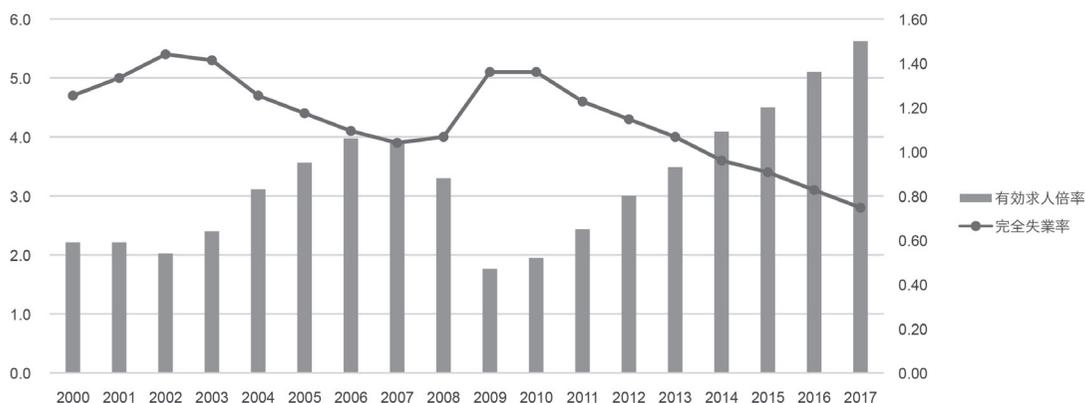
しかし、労働需給の逼迫による賃金の上昇は、コスト上昇となるので、商品価格の上昇圧力となるが、競争市場で商品やサービス価格の

値上げが難しい場合、利潤の減少を招く要因となる。賃金の上昇は企業利潤に食い込むからである。

また労働需給の逼迫は、企業にとっては雇用確保が困難になり、人手不足となる。2000年代の完全失業率と有効求人倍率の推移を見ると（図5）、2000年代は完全失業率は4～5%超で、有効求人倍率は1を下回っていた。この段階では労働力過剰であった。2010年代になると完全失業率は低下しはじめ、17年には3.0を下回り、完全雇用状態にある。そのため、有効求人倍率も2014年頃から1を上回るようになり、人手不足状態になった。これは、労働人口が減少していく中では、少しの景気回復による労働需要の拡大でも人手不足状態になってしまうからである。

雇用DIで人手不足の産業を見ると（表3）、製造業よりも建設業およびサービス業で人手不足が著しい。とくに宿泊・飲食サービス、運輸、建設、対事業所サービス、対個人サービスであり、これらの業種の現業職に技能実習生や留学生が集中している。これらの業種では、もはや日本人でだけでは、労働力需要を満たせない

図5 完全失業率と有効求人倍率の推移



出所：総務省「労働力調査」

くなっているのである。

(2) 外国人労働者による低賃金の維持

外国人労働者の受け入れは、特定業種の労働力不足を緩和することを第一の目的としているが、同時に低賃金労働の維持もねらいではないかと思われる。政府は、外国人受け入れに関する「分野別運用方針」を2018年12月に発表した。そこには14業種が列挙されている。政府が示した受け入れ業種（航空を除く）の非正規労働者や所定内賃金、労働生産性を一覧表にまとめたのが表4である。受け入れ人数が多い外食業やビルクリーニング業、介護業、宿泊業などは非正規労働者の割合が100%を超え、正規労働者よりもはるかに多い非正規労働者を雇用している。これらの産業の労働生産性（労働者1人当たり付加価値額）も低い。全産業の労働生産性は536万円であるが、それを下回る受け入れ産業の予定人数は25万8500人でこれは全産業合計（航空の2200人を含む）34万2950人の75%を占める。外国人労働者の受け入れは、労働生産性の低い産業に目立っている。外国人労働者を受け入れるのは、労働生産性が低く、所定内賃金も低く、非正規労働者に依存する産業が中心になっている。

外国人労働者を大量に受け入

れようとしている産業は、低賃金の非正規労働者に依存することで労働生産性が低くても、存続してきたのである。しかし労働力自体が減少するもとのでは、非正規労働者の源泉そのものが枯渇し始めてきた。他方で労働需給の逼迫に合わせて賃金が上昇し続ければ、利潤部分に食い込み、企業の存続基盤も動揺し始める。した

表3 雇用DI (2018年12月)

	全産業	大企業	中小企業
全産業	- 35	- 23	- 39
製造業	- 28	- 19	- 33
非製造業	- 40	- 29	- 43
建設	- 50	- 51	- 50
不動産・物品賃貸	- 30	- 21	- 33
卸・小売	- 32	- 23	- 32
運輸・郵便	- 54	- 38	- 67
情報通信	- 31	- 21	- 42
対事業所サービス	- 45	- 25	- 47
対個人サービス	- 46	- 31	- 49
宿泊・飲食サービス	- 66	- 52	- 67

出所：日本銀行「短期経済観測」

表4 外国人労働者受け入れ産業の非正規労働者・低賃金割合

	受け入れ人数 (人)	非正規労働者割合 (%)	労働生産性 (万円)	所定内賃金 (万円)
外食業	53,000	423.3	196	25.5
ビルクリーニング業	37,000	259.4	210	
介護業	60,000	83.3	305	23.8
農業	36,500	130.3	324	
宿泊業	22,000	142.4	346	23.7
飲食料品製造業	34,000	131.7	407	22.8
自動車整備業	7,000	21.4	428	27.8
漁業	9,000	40.9	497	
建設業	4,000	21.4	583	33.5
素型材産業	21,500	17.6	583	27.2
産業機械製造	4,700	18.4	636	30.5
電機・電子情報関連	5,300	22.9	727	31.2
造船・船用工業	13,000	122.2	741	31.8

注：所定内賃金は厚生労働省「賃金構造基本統計調査」の産業分類と一致しない業種があるので、介護業は社会保険・社会福祉・介護事業、飲食料品製造業は食料品製造業、素型材産業は金属製品製造業、産業機械製造業は生産用機械器具製造業、電機・電子・情報関連は電気機械器具製造業、造船・船用工業は輸送用機械器具製造業で代替した。出所：受け入れ人数は「外国人受け入れに関する運用方針」（閣議決定）、非正規労働者割合と労働生産性は「経済センサス2016年」、所定内賃金は「賃金構造基本統計調査2016年」による。

がって低賃金労働力の源泉を国内以外に求める必要が出てくる。それが、今回の外国人技能労働者の受け入れ拡大のねらいである。

低賃金労働の維持を目的として外国人労働者を受け入れるものであることは、現在の技能実習生の低賃金とそこからの移行が想定されている特定技能1号資格での就労継続からも明らかである。国会審議の過程で、政府は「特定技能」資格を与えるケースを、技能や日本語の試験の合格者と、試験を免除する技能実習2号（累計3年）修了者の「2ルート」と説明している。このうち技能実習修了者を「累計12万～15万人で全体の約45%」と見込んでいるが、これが導入初年度だと「55～59%」に上ると答弁している。新しい制度では、技能実習生での「就労」が5年間、特定技能での就労が5年間、合計すると最大で10年間就労できることになる。

そこで問題になるのが、技能実習生の劣悪な労働条件である。失踪した技能実習生に関する法務省資料を分析した野党が明らかにしたことには拠れば、実習先での月給については「10万円以下」が半数以上の1,627人、「10万円超～15万円以下」は1,037人で、15万円以下が9割以上を占め、67.6%が最低賃金以下だったという。技能実習生の低賃金は以前から指摘されていたが、最低賃金も下回るほどの低賃金が約7割を占めるという事実は、技能実習という制度が実習という名前で低賃金労働者の確保策であることを明らかにした。また賃金の未払いや長時間労働、労災、暴言などハラスメントも明らかになっている。均等待遇や諸手当、監理費などに対するガイドラインもあるが、それを守らない企業も多くある。

このような技能実習生の劣悪な労働条件を野

放しにしたまま、さらに5年間外国人労働者を酷使できることになる。政府は、雇用管理指針の見直しを進め、最低賃金以上の支払いや割増賃金の全額支払い、労働時間の上限規制、有給休暇の取得など労働者保護策、雇用形態に関わらない均等待遇の確保、差別的取り扱いの禁止などが定められる予定である。しかし受け入れ監理団体や受け入れ企業への監視・摘発を強化しない限り、外国人労働者に対する人権侵害的状况は変わらない。

(3) 低賃金の外国人労働者依存のマクロ経済的問題

低生産性の産業・企業が外国人労働者を雇用することで低賃金を維持することは、マクロ経済からみて弊害を生み出す⁵⁾。

第一に、低賃金の外国人労働者を容易に雇用できるとすれば、低賃金—低生産性の産業や企業の延命につながる。労働需給の逼迫により賃金上昇すれば、生産過程の改善や自動化投資で生産性を上昇させて対応していくというよりも、外国人労働者を雇用して賃金上昇に対応する産業や企業が出てくる。これは、大企業—中小企業との工程分割に基づく生産性格差を温存することになり、大企業は海外設備投資で最新設備を導入しながら、国内では下請け企業の低生産性—低賃金に依存することになるので、産業全体としては生産性は停滞する。したがって国内産業や企業は、低生産性—低賃金—非正規労働者に依存することになり、産業の高度化、経営革新が進まず、経済成長を停滞させる可能性がある。

また、低賃金労働者の供給源が外国人労働者に拡大することで、ブラック企業の延命に繋がる可能性がある。労働需給が逼迫していれば、

労働条件の劣悪なブラック企業には、人が集まらず、自然淘汰される可能性があるが、出身国の送り出し機関に費用を支払っている場合には、容易に転職できず、ブラック企業の労働条件でも労働者を確保できる可能性が出てくるからである。

第二に、低賃金の外国人労働者の受け入れによって、日本人の賃金低下圧力が強まるのかどうかという問題がある。最近の労働経済学分野の研究では、賃金低下の影響はない、あるいはプラスの影響があるとの見解が強い⁶⁾。その理由とされるのが、同一企業内でも自国民と外国人労働者の労働とは不完全代替で、日本人労働者はより高度な職務を担当するようになるので、低賃金の外国人労働者の受け入れによっても賃金低下は見られないというものである。

しかし、そうした結論は日本のような男性と女性、正規と非正規との間での一定の職務分離とそれに起因する賃金格差が存在する労働市場では、必ずしも妥当しないのではないかと思われる。正規職についている男性労働者の場合は、年功賃金制度を導入しない企業にあっても、年齢に応じて賃金が上昇する傾向にあり、それに伴って職務も高度化する傾向にあるので、外国人労働者との職務とは代替しないと思われる。これに対して職務が限定されている非正規労働者や女性で、受け入れられる外国人労働者と代替可能な職務に就いている場合には、職務内容が競合するので、少なくとも賃金上昇への圧力が働く。とくに非正規労働者の場合には、外国人労働者の受け入れによって労働需給が緩和すれば、賃金は労働市場での需給関係に影響を受けることを考えると、上昇しにくくなると想定される。

このように考えれば、外国人労働者の低賃金

を放置すれば、代替可能な職に就いている日本人労働者の賃金が低下する可能性があるので、最低賃金の引き上げと同一価値労働同一賃金の確立が重要となる。外国人労働者の受け入れにあたっては、このことを労働運動は大きな課題と認識すべきである。

4 ダイバーシティの観点からの外国人労働者受け入れの重要性

今回の外国人労働者の受け入れは、短期的に人手不足の産業・企業に低賃金の労働力を供給するという目的でなされるものである。それは、技能資格1号では、技能実習制度を含めて最大で10年間の在留期間とし、家族帯同を認めないことにも現れている。

しかし、短期的視野でなされる外国人労働者の受け入れは、リーマンショック時のように景気の落ち込みにより、労働力過剰になった時には、出身国へ送り返すということになる可能性が強い。自国の都合のみで受け入れと送り返しを繰り返せば、日本で働くことを躊躇するようになるだろう。そしてやがては必要な労働力を確保できなくなるだろう。

同時に、人口減少に伴う国内市場の縮小、グローバル化による日本の産業競争力の低下など日本経済や日本社会の構造的変化に対応するためにも、外国人労働者の受け入れは必要である。それは労働力不足への対応と言った短期的視野ではなく、ダイバーシティの観点からの外国人労働者の受け入れが必要なのである。なぜなら、多様な文化的・宗教的背景をもつ外国人との多様な交流、それによる日本と外国との発想の融合はイノベーションを喚起するためにも重要だからである。

といっても、高度人材の受け入れを強化せよというよく主張される議論を繰り返すわけではない。就いている仕事に関わらず、多様な外国人との仕事や生活上の交流は、異なった意見や発想に触れることになり、そこから個性を自由に発揮することの重要性に気づかされるからである。つまり、多様な外国人を受け入れ、交流することは、日本の企業文化や企業社会の異質性を浮き彫りにし、それを変革させる力になり得るのである。そのためにも、期間限定の受け入れではなく、家族との日本での生活を認める、つまり移民として受け入れることが必要ではないのか。

移民受け入れについては、教育や社会保障などの財政負担の拡大、欧米が経験している社会統合の困難さ、移民の子ども達の就職難など解決すべき課題は大きい。また外国人労働者の受け入れによって、「雇用が奪われた」という言説が横行するなど排外主義的風潮が生じる危険性もある。

しかし、コンフリクトを生まないレベルでの難民を含む受け入れ人数の確定と社会包摂・統合のためのさまざまな仕組みを整備した上で、本格的な移民受け入れ政策をとるべきである。

私たち日本人も日本社会も本格的なダイバーシティ社会を目指す時期にきている。

おわりに

安倍政権は技能実習生の劣悪な労働条件を放置しながら、人手不足への対応や低賃金労働の維持といった短期的な発想から外国人労働者の受け入れを決めた。このままでは、外国人労働者の人権侵害的状况は改善せず、より大規模に再生産される恐れがある。

他方で、日本経済の長期停滞と成長構造の変化を考えると、人口減少、高齢者増加の中では経済を安定的に成長させるためには、イノベーションを喚起する必要がある。そのためには、外国人労働者を受け入れ、日本的な発想との融合によってイノベーションのシーズを創り出す必要がある。すなわち、ダイバーシティの観点、日本社会に多様性を創り出すという観点から、外国人労働者の積極的な受け入れが必要となっている。本格的な外国人労働者との共生に向けて、労働組合も政策検討を進める必要がある。

(ふじた みのる・労働総研事務局長・桜美林大学教授)

1) この高齢就業者増は、生活維持などの経済的理由が多く、低年金で就労せざるを得ない状況から来るものである。調査年は古いですが、独立行政法人労働政策研究・研修機構「高齢者の継続雇用等、就業実態に関する調査」(2011年)によれば、65歳以上70歳未満で仕事をしている高齢者の就業理由としては、「経済上の理由」を第一にあげる者の割合がおよそ5割を占めており、生活が楽ではない又は大変に苦しいという者が2割程度になっている。

2) 「驚異の自動化」『週刊エコノミスト』2017年10月10日号、毎日新聞出版。

3) 外国人労働者の数字は厚生労働省「外国人雇用状況の届け出状況」(2017年)による。

4) 例えば、深尾京司、池内健太、滝澤美帆「質を調整した日米サービス産業の労働生産性比較」(日本生産性本部生産性総合研究センター)では、アメリカとの比較でサービス品質をならしてみると、日本は現在の生産性よりも1割ほど高くなると言う。

5) もちろん、生産性の低い企業や産業には、下請け企業で親企業からの搾取により生産性を高める投資負担ができないなど理由があるし、経営者や従業員の雇用を維持しているという点で、存在している意義は認めなければならない。

6) 例えば、大和総研「外国人受け入れの賃金・生産性への影響」(https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20190225_020650.html 2019年3月11日 閲覧)を参照。

韓国における外国人労働者政策

裴 智恵

1 はじめに

2018年12月現在、韓国内に在留する外国人の数は2,367,607人である(法務部2019)。韓国の統計庁が公開しているデータ¹⁾によると、在留外国人の数は、2012年から毎年増加し続けており、2018年は、前年の2017年(2,180,498人)対比で、8.6%増加している。

このように韓国内の在留外国人数が大幅に増加した要因の一つとして、2000年以後の外国人労働者政策の転換が挙げられる(손영화 2018; 青木 2010)。実際に、合法的な就業資格を持ち、韓国で働いている外国人の数は、2001年の131,960人から2018年の594,991人まで約4.5倍近く増加した(法務部2019)。

もっとも、韓国は、1960年代から1980年代中盤までは、世界各地に労働者を送出する「労働力輸出国」であった。高い人口密度と資源の不足、国家産業の立ち遅れなどによる国内の就業機会の不足問題を解決するため、多くの韓国人労働者が海外に出て働きながら外貨を稼いでいた時期があったのだ。しかし、1980年代後半以後、状況は変わる。韓国人の海外就業は減少し、逆に韓国内の、いわゆる、3D職種²⁾を中心とする中小企業において外国人労働者が増え、韓国は労働力受容国に変化するようになった(김창도 2017; 이규용 2010)。そして、

こうした外国人労働者の受け入れは、1990年代後半の外貨危機をきっかけに加速し(실동훈 1999)、現在に至るまで外国人労働者は増加し続けている。

外国人労働者は、韓国社会の主要労働力として、韓国の経済発展に大きく寄与してきた。しかし、外国人労働者に対する韓国社会の視線は、必ずしも肯定的なものだけではない。外国人労働者が韓国人の忌避する業種や零細企業で働くことにより、それらの企業における労働力不足を緩和しているという意見がある反面、外国人労働者の雇用が労働市場を固定化し、既存の女性生産職労働者の労働市場脱退を促し、新規・非正規労働者および就業希望潜在労働者の進入をより難しくしているという意見もある(김창도 2017)。このように、外国人労働者の増加に対する相反する意見が共存する状況で、外国人労働者が経験する経済的不利益や人権侵害に対する問題が浮かび上がり、韓国社会における主要な社会葛藤の一つとして注目されるようになった(손영화 2018)。

そこで、本稿では、韓国社会がこうした状況にどのような対応をしてきたかを、この30年間の外国人労働者政策を通じて検討してみる。それは、ともに1980年代以降外国人労働者が流入したこと、根強い家父長制や異文化に対する抵抗がみられることなど、共通点が多い日本社会からみれば(白井 2010)、韓国社会の対応

は示唆するところが大きいと思われる。

2 韓国における外国人労働者の現状

韓国における外国人労働者政策について調べる前に、以下ではまず、韓国に在留する外国人労働者の現状について簡単に概観しておこう。韓国の「外国人勤労者の雇用などに関する法律」によると、「外国人労働者とは、大韓民国の国籍を持たない人として、韓国内に所在している事業あるいは事業場で賃金を目的に勤労を提供している、あるいは提供しようとする人」を指す。冒頭にも述べたように、韓国における外国人労働者は、1980年代後半から増え、1990年代末の経済危機を経て急速に増加した。その背景には、製造業を中心とする中小企業の労働力不足がある。その結果、低賃金で働ける外国人労働者の需要が増えたのである。また、農村人口の急激な減少と高齢化、そして高学歴による特定分野の職種に対する忌避現象なども原因として挙げられる。さらに、外国人、特に海外同胞と呼ばれる韓国系外国人の韓国入国がより容易になった点、東南アジアや中央アジア

の労働者にとって、韓国の経済発展と、ほかの先進諸国と比べ豊富な雇用機会などが魅力的な要因として作用した点も大きな原因として考えられる（손영화 2018；青木 2010）。

「出入国管理法」によると、現在、韓国で外国人として就業が可能な在留資格は、短期就業（C-4）、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）、特定活動（E-7）³⁾、非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、観光就業（H-1）、訪問就業（H-2）、居住（F-2）、在外同胞（F-4）、永住（F-5）、結婚移民（F-6）などである。そのうち、純粋に就業のため韓国に入国したものとと言えるのは、短期就業（C-4）とE系列の資格、そして訪問就業（H-2）である。表1は、これらの資格を、専門労働力（短期就業と教授（E-1）～特定活動（E-7）まで）と単純技能労働力（非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、訪問就業（H-2））に分けて、その現状を示したものである。

表からわかるように、専門労働力の場合は、合法と不法を合わせた総在留者が5万人未満で、規模自体はそれほど大きくない。詳細な内訳をみると、特定活動（E-7）が21,206人で最も多く、会話指導（E-2）14,352人、芸術興行（E-5）3,704人、研究（E-3）3,214人、教授（E-1）2,427人の順となっている。芸術興行（E-6）と特定活動（E-7）を除けば、不法在留者の比率が低くなっているのが特徴と言える。一方、単純技能労働力の場合は、総在留者が534,076人で、専門労働力の約11倍近くの数がおり、そのうち非専門就業（E-9）が279,127人と訪問就業（H-2）が238,880人で、単純技能労働力は全体の約97%以上を占めている。ま

表1 就業資格在留外国人の現状（2017年12月31日現在）
(人)

		総滞留者	合法滞留者	不法滞留者
	計	581,480	521,243	60,237
専門労働力	小計	47,404	42,193	5,211
	短期就業（C-4）	1,719	1,544	175
	教授（E-1）	2,427	2,421	6
	会話指導（E-2）	14,352	14,305	47
	研究（E-3）	3,214	3,209	5
	技術指導（E-4）	185	183	2
	専門職業（E-5）	597	588	9
	芸術興行（E-6）	3,704	1,883	1,821
	特定活動（E-7）	21,206	18,060	3,146
	小計	534,076	479,050	55,026
単純技能労働力	非専門就業（E-9）	279,127	232,509	46,618
	船員就業（E-10）	16,069	10,076	5,993
	訪問就業（H-2）	238,880	236,465	2,415

出所：法務部、『出入国外国人政策統計年報 2017』。

た、どの資格も不法在留者の比率が高くなって
いる。

3 外国人労働者政策

韓国における代表的な外国人労働者政策には、1991年に導入され2007年まで運用された産業研修制度（産業技術研修生制度、外国人産業研修生制度）、2004年に導入され現在まで続いている外国人雇用許可制がある。以下では、この二つの政策に焦点を当て、それぞれの政策が導入された背景、内容、問題点などについて紹介する。

3.1 産業研修制度

3.1.1 導入の背景と内容

이규용 (2010: 101)によると、韓国において単純技能労働力の不足が本格化したのは、1990年代初頭からである。それ以前は、外国人の韓国国内就業は韓国人には代替不可能な専門・技術職種に限り許容されており、単純技能業種で外国人を雇用することは違法であった。しかし、単純技能業種における労働力不足現象が深刻化することにより、外国人労働力の受け入れ不可避論が台頭することになる(손영화 2018; 青木 2010)。さらに、不法就業外国人の数も増加して、中小企業側は外国人勤労者の採用を合法化することを要求するようになった(이규용 2010)。

韓国行政安全部の国家記録院の資料⁴⁾によると、当時外国人労働力の受け入れに関しては賛否両論があった。例えば、労働力不足が深刻な部門の使用者は、外国人勤労者の受け入れを許容することを要求したのに対し、労働組合は賃金と雇用の維持のため、反対の立場であっ

た。政府の中でも部処によって意見が分かれ、例えば、商工部、建設部など企業及び産業体の活動と国際交流を担当する部処では受け入れ許容を支持し、労働部、法務部、経済企画院、保健社会部など労働および出入国管理を担当する部処では受け入れに反対した。こうした論争の中、政府が現実的な要求に応じながら、また外国人労働者の受け入れに対する積極的な反対を避けるために選択したのが、1991年11月に導入された産業技術研修生制度であった。

産業技術研修生制度は、「出入国管理法」⁵⁾と「外国人産業研修生の保護管理指針」に依拠し、韓国法務部から研修ビザを得て韓国に入国した外国人の研修生は、労働力送出業体（中小企業協同組合）を通じて指定された研修業体で勤務する制度である(유정호 외 2017, 손영화 再引用)。しかし、この制度は海外に投資した企業を対象に、海外の子会社で雇用した勤労者に限り韓国国内の在留を許可するものであった。結果として、その恩恵が中堅企業以上の海外投資企業に集中したため、当時深刻な労働力不足を経験していた中小企業にとっては、外国人労働者は合法的に活用できる方策にならなかった(손영화 2018)。そこで、中小企業中央会は、外国人産業研修生の研修期間の延長と研修対象業体の範囲を拡大することを要求し、韓国政府は、1992年から3D業種として国内労働者が忌避する業種にも研修生を受け入れ始めた。1993年になると、韓国国内の失業率の上昇、景気下降による雇用事情悪化などの影響で、韓国政府は一時的に産業研修生の導入をやめるが、1993年11月、外国人産業技術研修調整協議会を開き、産業研修生の導入を再開することになる⁶⁾。そして、従業員300人以下の中小製造業のための外国人産業研修生制度を導入

した（손영화 2018）。1993年12月に「外国人産業技術研修」査証発給に関する業務指針を改正し、これまでの研修業体対象に加え、主務部処の長が指定する産業体の有関公共団体の長が推薦する事業体を追加することで、中小企業中央会の推薦によっても研修生の導入が可能になった。この新しい制度に依拠し、1994年5月末から、中国、ベトナム、フィリピンなど10カ国からの研修生の入国が始まった。

新しくなった外国人産業研修生制度において、研修生は、産業研修生（D-3ビザ）と求職研修生（E-8ビザ）に分けられ、韓国労働法の影響をうける基本権利を持つ身分である。前者は学びを通じて働くというものであり、後者は仕事の経験を持っている人が直接仕事をするものである。2000年の4月からは、一定期間を研修生として勤務した後、勤労者身分に転換し、就業することを許容する研修就業制が実施された⁷⁾。その後、2004年に雇用許可制が導入され、2006年までは外国人産業研修生制度と並行して運用されたが、2007年1月から雇用許可制に統合され、追加的な産業研修生の導入は中断される。

3.1.2 産業研修制度の問題点

韓国の外国人労働者政策について言及している文献の多くは、産業研修制度の実施後も、不法就業外国人は増加し続けたことを指摘している。이규용（2010）は、その理由として、①3D職種の労働力不足が深刻化しているにもかかわらず、外国人労働者の供給は「研修制度」という制限された枠組みの中で行われたため、事業主が不法に外国人労働者を雇用したこと、②研修生よりも不法就業者の賃金が高かったため、研修生が研修業体を大規模に離脱するケースが頻繁にあったことなどを挙げている。産業

研修制度は、実質的には非熟練外国人労働者の合法的な確保を必要としたにもかかわらず、非熟練外国人労働者は原則的に受け入れないとする韓国政府の方針に基づき、労働者資格ではなく、研修生資格で入国を許容させたため、この制度の下における外国人労働は、低賃金で酷使される、一回用の労働に過ぎなかった（青木2010）。

また、손영화（2018: 12）は、外国人産業研修生制度の問題点として、①移住労働者が労働者ではなく、研修生の身分であるため、労働関係法の保護を受けにくいこと、②民間団体から研修生を選抜・供給する方式であるため、研修生と雇用主の間に業種と技術、技能におけるミスマッチがあること、③研修制度運営の実務を業種別使用者団体が遂行するようになり、統一的な政策遂行が困難であること、④外国人労働力に対する需要調節装置が用意されていないことによる、労働市場攪乱の問題があること、⑤送出問題、不法在留、人権侵害が生じることなども挙げている。特に、外国人研修生に対する暴言、暴力など人権侵害の実態は、メディアの報道によって広く知られるようになり、国内外の市民団体、人権擁護団体から、改善策を求める声が高まった。

そこで、労働部（当時）は、1995年2月14日、外国人産業研修生を保護するため、「外国人産業技術研修生の保護および管理に関する指針」を制定し、1995年3月から外国人産業研修生に対しても産業災害補償保険、医療保険を適用することと、勤労基準法上の強制勤労禁止、暴行禁止、金品清算、勤労時間遵守などの一部規定の法的保護を受けることを可能にした。さらに、1995年7月からは国内最低賃金法の適用をも受けるようにした。しかし、これ

らの対処は根本的な問題解決にはならず、結局2007年1月から産業研修制度は雇用許可制に統合され、事実上廃止されることになる。

3.2. 雇用許可制

3.2.1. 経緯と内容

産業研修制度が持つ様々な問題についての批判、さらには、制度自体の廃止まで求める声が高まっている中、労働部は、「外国人勤労者雇用および管理に関する特別法（案）」（1995年）を用意し、国会に提出した。この法案は、後述する雇用許可制を根幹にするものであったが、使用者側の負担に対する懸念が強く、法案は自動廃棄されてしまった。また、1990年代後半、韓国社会を襲った通貨危機以後は、こうした議論さえも中断されてしまった。このように停滞状況にあった外国人労働者政策が大きく転換したのは、2003年から始まった盧武鉉政権の時だと言われている。自ら人権弁護士出身であった盧武鉉大統領は、大統領選挙中に雇用許可制の実施を公約し、実際に就任後、すぐに雇用許可制を導入する方針を立てた。2003年に7月には「外国人勤労者の雇用などに関する法律」が制定され、2004年から実施されることとなった（손영화 2018；青木 2010）。

雇用許可制とは、国内労働力を得られなかった中小企業が、政府より雇用許可書を発給してもらい、合法的に非専門外国人労働者を雇用できるようにする制度である。この制度には、純粹な外国人の雇用を許可する、①一般雇用許可制と、外国国籍の同胞を雇用する、②特例雇用許可制（以下、訪問就業制）がある。以下で

は、韓国労働雇用部の資料⁸⁾と雇用許可制のHPに掲載されている内容⁹⁾などの資料を参考に、その内容を紹介する。

まず、一般外国人労働者の導入に関する雇用許可制の事業内容は次の通りである。

- ・許容企業：中小製造業（労働者300人未満あるいは、資本金80億ウォン以下、ただし、この基準を満たさなくても、地方中小企業庁で発給した「中小企業確認書」を提出する場合には可能）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業、サービス業（建設廃棄物処理業などの5つ業種）
- ・導入対象：労働力送出国（16カ国）¹⁰⁾における、韓国語試験合格者
- ・在留（就業期間）：韓国に入国した日から3年の範囲。

ただし、就業活動期間3年が満了し、出国する前に、使用者が雇用労働部長官に再雇用を要請した場合は、1回に限り2年未満で就業活動の延長が可能である。また、2012年から施行された「誠実外国人労働者再入国制度」により、就業期間中事業場の変更なしに農畜産業、漁業、100人未満製造業に勤務している外国人労働者は、事業主の要請によって出国3ヵ月後、再入国して再び韓国で勤務ができるようになった。

- ・担当機関：雇用労働部、法務部、韓国産業人力公団
- ・雇用手続き：図1

※外国人労働者は、業種間の移動が不可能であり、事業場間の移動は、法で定めた事由に限って可能である。最初3年間3回、再雇用1年10ヵ月間2回（ただし、休業・廃業など事業主の帰責事由は、回数に含まない。）



雇用許可制で就職した外国人労働者の数は、制度実施初年である2004年には、3,167人に過ぎなかったが、その次の年である2005年には31,658人と、ほぼ10倍近くに増加した。そして2008年の76,505人で頂点を迎えた後、減少しはじめ、2010年には38,481人まで減った。その後は、増減を繰り返しながら、2018年12月の時点では、53,855人の外国人労働者が雇用許可制の下で就業活動をしている。こうした雇用許可制の導入後の外国人労働者数の推移を、業種別にまとめたのが表2である。

表から確認できるように、雇用許可制の下で働いている外国人労働者を業種別にみると、製造業従事者の割合が最も大きい。特に、この制度の実施初年である2004年には、計3,167人の外国人労働者のうち、3,124人が製造業に従事している。この数値は、雇用許可制で働いている外国人全体の約99%に達するものである。その後、徐々にほかの業種において外国人労働者の数が増えてきたり、製造業従事者の数が減少したりして、その比重は多少低くなっている。しかし、2018年の時点でも全体53,855人

のうち、43,695人が製造業に従事しており、全体の約80%以上を占めているほど、製造業への集中は依然として顕著である。建設業の場合は、2009年のピーク以来、2010年にはほぼ半数まで急減した後は、減少と増加を繰り返している。

他方、農畜産業の場合は、最近の2年は連続して微減傾向にあるものの、持続的な増加傾向を見せている。漁業の場合はより明確に増加傾向にある。ユ正冠と召斗筭(2017)は、こうした傾向について、急激な高齢化と若年層の都市移動によって足りなくなった農漁村の労働力を、外国人労働者が埋めていると解釈している。

外国人労働者の国籍別に推移を確認してみると、2010年までは、ベトナム、フィリピン、タイ、インドネシアのような国からの労働者が多かった(表3)。特に、ベトナムからの労働者の数が多かったが、2010年と2013年に2回に渡って急減し、その後増加と減少を反復し、2018年現在では3,774人で、16カ国のうち、中間位の数となっている。2012年以後になる

と、特定の国の出身が圧倒的な多数を占めることはなくなり、国籍間の差も縮小していることがわかる。そうした中でも、比較的多数を占めているのは、カンボジア、インドネシア、ネパール出身の労働者である。2018年12月の時点では、ネパール出身が8,404人で最も多く、インドネシア6,923人、カンボジア6,626人、ミャンマー6,378人、タイ6,196人の順になる。他方、中国(347人)、キルギス(384人)、

表2 業種別雇用許可制外国人労働者の数(2004年～2018年)

(人)

年	製造業	建設業	農畜産業	サービス業	漁業	合計
2004	3,124	0	43	0	0	3,167
2005	31,114	84	419	41	0	31,658
2006	28,180	42	699	52	0	28,973
2007	31,242	740	2,333	48	425	34,788
2008	67,259	3,364	4,515	53	1,314	76,505
2009	54,596	4,345	2,332	65	1,355	62,693
2010	31,804	2,412	3,079	56	1,130	38,481
2011	40,396	2,207	4,557	124	1,846	49,130
2012	45,632	1,269	4,931	107	1,699	53,638
2013	48,967	1,606	5,641	70	2,227	58,511
2014	40,874	2,299	6,047	91	2,245	51,556
2015	40,223	2,228	5,949	71	2,548	51,019
2016	47,425	2,593	7,018	68	2,718	59,822
2017	39,415	1,846	6,855	100	2,621	50,837
2018	43,695	1,405	5,820	90	2,845	53,855

出所：雇用労働部、『雇用許可制雇用動向』各年。

東ティモール（352人）、ラオス（136人）は、どの国も500人未満である。

次に、外国国籍の同胞¹¹⁾を雇用する訪問就業制についてみてみよう。この制度は、2007年3月に、中国や旧ソ連地域に居住する外国国籍の同胞に対する差別解消および包容政策の一環として導入されたものである¹²⁾。具体的な事業内容は以下の通りである。

- ・許容企業：サービス業（飲食、宿泊など29の業種）、中小製造業（労働者300人未満あるいは資本金80億ウォン以下）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業
- ・導入対象：縁故同胞（国際招請）、無縁故同胞（韓国語試験、電算抽選）
- ・在留（就業期間）：訪問就業ビザ（H-2）で入国後、3年間就業。
事業主の要請がある場合、再雇用可能。
- ・担当機関：雇用労働部、法務部、韓国産業

人力公団

・雇用手続き：図2

※同胞は、入国後、就業しながら業種間、事業場間の移動が自由である。

この制度と、一般雇用許可制との大きな違いは、事業場変更の制限有無である。一般の外国人労働者を対象とする雇用許可制では、法で定めた事由に限って事業場の変更が可能であり、原則としては不可能であるが、外国国籍を対象とする訪問就業制では、そうした制限がない。それに加え、訪問就業制の場合は、家族招聘や永住権付与などのインセンティブも与えられ、また、就業許容業種も、一般雇用許可制の許容業種に一部サービス業が追加された訪問就業制の方が、選択肢が多くなっている。このような優遇は、一般外国人と比べ、相対的に言語上の問題が少なく、社会統合の費用も低い、朝鮮族や高麗人などの韓国系外国人が、労働力が不足

図2



表3 国別雇用許可制外国人労働者数の推移

国名	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ベトナム	704	8,619	5,710	11,752	20,075	13,199	8,970	12,570	7,309	2,738	5,495	4,906	7,100	5,864	3,774
フィリピン	832	5,308	8,433	6,093	6,545	9,183	2,841	3,131	3,281	6,087	4,989	4,590	4,820	4,299	4,766
タイ	558	5,964	6,746	5,917	9,573	9,839	2,696	4,073	5,533	8,010	4,119	5,122	6,212	5,776	6,196
モンゴル	500	4,433	4,703	2,693	4,889	3,990	2,034	1,075	2,549	2,061	1,306	1,151	1,015	1,398	793
インドネシア	359	4,361	1,216	4,445	12,442	4,872	4,255	6,271	6,253	9,387	7,354	5,482	5,664	3,717	6,923
スリランカ	214	2,974	2,166	2,275	7,350	4,118	4,359	5,337	4,176	4,838	4,303	5,000	6,619	3,435	3,414
中国	0	0	0	502	1,897	4,380	447	752	141	335	373	279	527	265	347
ウズベキスタン	0	0	0	322	4,513	2,788	3,968	2,700	3,997	3,278	2,660	2,714	2,445	2,632	2,260
パキスタン	0	0	0	483	2,417	1,510	952	441	724	1,090	700	679	609	620	769
カンボジア	0	0	0	249	2,753	2,581	2,235	4,953	8,095	8,802	7,656	7,820	8,288	7,647	6,626
ネパール	0	0	0	57	2,009	2,463	2,227	3,713	5,891	5,234	5,935	5,808	8,019	7,476	8,404
ミャンマー	0	0	0	0	87	2,081	154	1,956	3,606	3,994	4,482	4,469	5,721	5,388	6,378
キルギス	0	0	0	0	452	181	312	295	245	260	211	299	228	201	384
バングラデシュ	0	0	0	0	1,503	1,414	2,691	1,678	1,353	2,118	1,727	2,261	2,207	1,782	2,364
東ティモール	0	0	0	0	0	94	340	185	485	279	246	439	528	337	352
ラオス	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	136

出所：雇用労働部、『雇用許可制雇用動向 2018』。

している現状において有用な人材として注目されていることを傍証するものとして解釈できる(손영화 2018; 春木 2010)。

表4の利用現状をみると、雇用許可制が実施され始めた2007年には、計228,686人の外国国籍の同胞が訪問就業のビザで韓国に入学し、働いており、その後、2009年までは順調に増加したが、2010年からは増減を反復し、2018年12月の時点では、計250,381人となっている。利用者の数自体はそれほど増加していないものの、この数値は、全体外国人在留者2,367,607人のうち、約10.6%を占めており、就業が可能なビザで韓国に在留している外国人594,991人のうち、約42%に至る。国籍別に訪問就業制の現状を見てみると、データが入手できた2009年から2018年までの約10年間、中国国籍が圧倒的な多数を占めている。ただし、比率をみると、2009年には全体の約97.8% (306,283人のうち299,796人)を占めていたが、2018年には88.1% (250,381人のうち220,606人)まで減っている。その代わりに、ウズベキスタン、カザフスタンなどからの同胞が増えている。

3.2.2. 雇用許可制の評価

雇用許可制の導入は、韓国政府が従来原則である外国人の単純労働への就業禁止を改め、制限付きではあるものの、正式な雇用への道を

開いたという点で、韓国の外国人労働者政策に大きな転換をもたらしたと評価された(손영화 2018; 青木 2010)。制度の導入から15年を迎える現時点においては、その運用についてどのような評価がされているのか。

韓国の外国人政策について、行政各機関や様々な支援センターを中心にヒアリング調査を行った白井(2010: 169)によると、雇用許可制をめぐる評価は二つに分かれている。政府側は、ILOやIOM(国際移住機構)などの国際機関、送出国側による高い評価を客観的な根拠としながら、雇用許可制の肯定的側面を強調している。また、雇用許可制の導入、実施によって、中小企業における労働者不足問題がある程度は解消されたという評価もある。その反面、外国人を支援するNGOなど市民団体や人権団体は、産業研修制時代に行われていた「搾取的慣行」が依然として残っていると批判する。例えば、人権団体アムネスティ・インターナショナルは、2009年の報告書で当時の労働部に対し、外国人労働者の勤務先変更回数制限、再就職時の求職期間制限を廃止し、「差別禁止」条項に違反した雇用者を処罰する明確な規定を設けるように求めている。

一般外国人を対象とする雇用許可制における事業場変更の制約がある限り、外国人労働者の労働権と人権は侵害されているとの指摘もあ

表4 訪問就業在留者の国籍

(人)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
総計	228,686	299,332	306,283	286,586	303,368	238,765	240,178	282,670	285,342	254,950	238,880	250,381
中国	-	-	299,796	272,928	293,132	227,797	228,049	267,768	268,123	232,578	212,215	220,606
ウズベキスタン	-	-	3,911	5,958	7,610	8,950	10,223	12,386	14,106	16,955	18,641	19,693
カザフスタン	-	-	2,094	2,041	1,932	1,031	702	1,054	1,509	3,030	5,032	6,696
キルギス	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,146	1,455	1,536
ロシア	-	-	351	452	465	584	564	332	105	-	-	-
その他	-	-	131	207	229	403	640	1,130	1,499	1,241	1,537	1,850

出所：法務部、『出入国外国人政策統計年報』各年、2018年のデータは、『出入国外国人政策統計月報2018年12月号』。

る。前節で詳しく調べたように、外国人労働者は、業種間の移動が不可能であり、事業場間の移動は、法で定めた事由に限って可能である。これは、韓国人労働者の雇用機会や勤労条件への影響を懸念した規定であるとされるが、勤労者の基本的な権利、すなわち、働く環境に対する権利に根拠すれば、事業場間の移動を原則的には保障し、例外的な場合に限って制限するのが正当である（손영화 2018: 19）。

こうした批判を踏まえ、雇用労働部は2019年1月に、外国人労働者の事業場変更の自由を拡大し、変更基準を具体化することで、事業場移動制限によって外国人労働者の権益が侵害されないように、「外国人勤労者の責任ではない事業場の変更事由」を改正した。これまでは、「社会通念上、継続勤労ができない事由」がある場合は、事業場の変更が認められていたが、その事実を立証することが難しく、「不当な待遇をされても事業場の移動ができない」側面があった。そこで、今回の告示改正では、裁量的事業場変更事由を削除し、一定の要件を満たせば変更を許容するように基準を具体化している。また、性的暴行の被害による緊急事業場変更制度も新設した。さらに、宿舍の施設基準に達していない宿舍を提供する場合も、労働者は事業場を変更できるようにした。ただし、労働界は、この改善策の実効性に疑問を示している。例えば、性暴力被害調査の最終結果を確認する前でも、被害の具体性と一貫性があると判断された場合は、事業場変更が許容されるという内容が追加されたが、労働者側が性暴力被害を立証しなければならないという問題がある。宿舍に関連する内容についても、是正命令を前提条件とするが、労働部が移住労働者雇用事業場の宿舍施設をすべて点検し、是正命令をする

かどうかは不明である。上述したように、事業場移動を根本的に制限する状況では、労働者の労働権を完全に保障できないという点から、労働界では外国人労働者に対して事業場の移動を保障する方向で改善を求めている¹³⁾。

また、外国人労働者への人権侵害や差別の問題と関連しては、一般外国人を対象とする雇用許可制における就業期間中の家族の同伴、呼び寄せの禁止規定の再検討を要求する声もある。韓国政府が雇用許可制で就業している外国人労働者に家族同伴を許可しない理由は、外国人労働者の定住化を防止するためである。だが、この規定によって、既婚の外国人労働者は、配偶者や子どもとの別居を余儀なくされている。実際に、2015年に韓国産業人力公団が実施した「外国人勤労者雇用許可制満足度調査研究」の結果をみると、応答者の55.4%に配偶者がいたが、その配偶者が韓国に居住している場合は、5.2%に過ぎなかった。설동훈 (2019) は、上記の調査結果を取り上げながら、韓国憲法が長期在留外国人労働者の家族同伴権利を制限する根拠が、「国家安全保障、秩序の位置、あるいは公共福利のために必要な場合」に当てはまるとしても、それが長期間単身で就業している外国人労働者にとっての自由と権利（例えば、韓国の憲法が国民の基本権の一つとして明示している家族権など）の本質的な内容を侵害しかねないと指摘する。その上で、外国人労働者政策が、事業主親和的であると同時に、人権親和的な制度に変化していく必要があると主張している。

4 結論

1980年代後半以降、外国人労働者の流入が

増加してから、韓国における外国人労働者政策は、短期間で大きな進展を見せてきた。特に、2003年の「外国人勤労者の雇用などに関する法律」の制定、翌年の「雇用許可制」の導入によって、労働需給システム中心であった従来の政策の下では看過されてきた外国人労働者の人権や処遇問題についての改善がなされた(손영화 2018)。本稿で紹介した通り、制度の導入後にも、学界や労働界の指摘を踏まえ、継続的な改正作業は行われてきた。ただし、このような努力にもかかわらず、外国人労働者の待遇に関連する問題提起は絶えず起きている。毎年、国際人種差別撤廃デーには、韓国の全国各地で外国人労働者への差別、人権侵害を糾弾する集会が開催されている。依然として、韓国の外国人労働者政策は、定住政策(settlement policy)、あるいは移民政策(migration policy)よりも、循環型政策(rotation policy)の色合いが強い¹⁴⁾(손영화 2018)。このような政策の下では、外国人労働者は「韓国社会の一員として社会統合の対象」といよりも、「不足している労働力を補充する単純な道具」として酷使と搾取の対象になる可能性が排除できない。

白井(2010:173)は、「韓国政府が目指している多文化社会がどのような社会なのか、未だに国内ではコンセンサスが形成されていない」と、厳しい指摘をしている。実際に、第6次世

界価値観調査(2010-2014)によると、「外国人勤労者と移民者を隣人として受け入れる」ことに対して、約44%の韓国人成人が拒否感を持っていると答えている。この数値は、調査対象国の平均である25%より19%も高いものであり、全59カ国のうち、上から6番目に高い(윤인진 2016)。こうした調査結果は、確かに、白井が指摘した、法律、政策、政府資料からは「外国人を受け入れ、社会に統合し、共生する」といった、それなりの一つの方向性を持って進んでいるように見える韓国社会とは矛盾する姿である。

青木(2010:99)は、韓国の外国人労働者政策の転換をもたらした直接的要因は、経済変動であったが、それを推進する力になったのは、人権意識の高まりとそれを受容する政権(盧武鉉政権)の誕生だと評価している。しかし、雇用許可制の導入から約15年という、比較的短い期間でなし遂げられた進展の背後には、外国人や外国人政策に対する相反する意見や立場があり、そこには大きな社会葛藤の火種が潜んでいるようにも思える。

このような状況に、韓国社会はどのように取り組んでいくだろうか。対立する意見をどのように包容し、どのような政策展開を見せるだろうか。今後の対応に注目したい。

(ベジヘ・桜美林大学准教授)

【参考文献】

- ・白井京, 2010, 「韓国における外国人政策の現状と今後の展望—現地調査をふまえて」『外国の立法』243: 159-176.
- ・春木育美, 2010, 「韓国の外国人労働者政策の展開とその背景」『人文・社会科学論集』28: 93-105.
- ・고용노동부, 『고용허가제 고용동향』각년도, (雇用労働部, 『雇用許可制雇用動向』各年度.)
- ・김창도, 2017, 「우리나라 외국인력 실태분석과 제도개선 과제」『한국정책학회 춘계 학술대회자료집』29-50. (キムチャンド, 2017, 「我が国における外国労働力の実態分背と制度改善課題」『韓国政策学会春季学術大会資料集』29-50.)

- ・ 법무부, 『출입국 외국인 정책 통계연보』 각년도. (法務部, 『出入国外国人政策統計年報』 各年度.)
- ・ 법무부, 2019, 『출입국 외국인 정책 통계월보 2018년 12월호』. (法務部, 2019, 『出入国外国人政策統計月報 2018년 12月号』.)
- ・ 설동훈, 1999, 『외국인노동자와 한국사회』 서울대학교 출판부. (ソルドンフン, 1999, 『外国人労働者と韓国社会』 ソウル大学出版部.)
- ・ 설동훈, 2019, 「다문화칼럼 외국인노동자의 가족생활」 (세계일보 2019년 1월 2일) (ソルドンフン, 2019, 「多文化コラム 外国人労働者の家族生活」 『世界日報 2019年 1月 2日記事』.)
- ・ 손영화, 2018, 「외국인노동자에 대한 법정책의 연구—인권침해의 방지 및 사회통합을 중심으로」 『법과 정책연구』 18(1): 3-33. (손영화, 2018, 「外国人労働者に対する法政策の研究—人権侵害の防止および社会統合を中心に」 『法と政策研究』 18(1): 3-33.)
- ・ 이규용, 2010, 「외국인 근로자의 고용 실태」 통계청 통계개발원 『한국의 사회동향 2010』 100-105. (이규용, 2010, 「外国人労働者の雇用実態」 韓国統計庁統計開発院 『韓国の社会動向 2010』 100-105.)
- ・ 유정균·김두섭, 2017, 「외국인 거주자의 다양성과 변화 추이」 통계청 통계개발원 『한국의 사회동향 2017』 44-52. (유정균·김두섭, 2017, 「外国人居住者の多様性と変化の推移」 韓国統計庁統計開発院 『韓国の社会動向 2017』 44-52.)
- ・ 유정호·김민길·조민호, 2017, 「한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구: 고용 허가제 도입과정을 중심으로」 2017 한국정책학회 춘계학술대회. (유정호·김민길·조민호, 2017, 「韓国的脈絡で擁護連合模型の適合性に関する研究—雇用許可制の導入過程を中心に」 2017 韓国政策学会春季学術大会.)
- ・ 윤인진, 2016, 「한국인의 다문화와 다문화 소수자에 대한 인식 변화」 이내영·윤인진 편 『한국인의 정체성: 변화와 연속, 2005-2015』 71-99. (윤인진, 2016, 「韓國人の多文化と多文化少数者に対する認識変化」 이내영·윤인진編 『韓國人の正体性—変化と連続, 2005-2015』 71-99.)

【注釈】

- 1) 2012年から2017年までのデータは、http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756 2019年3月5日取得。2018年のデータは、『出入国外国人政策統計月報 2018年12月号』。
- 2) 日本でいう3K職種。すなわち、汚い (Dirty)、きつい (Difficult)、危険 (Dangerous) な仕事を意味するものである。
- 3) 「特定活動 (E-7)」に該当する人あるいは活動範囲は、韓国内の公共機関・民間団体などとの契約によって、法務部長官が特別に指定する活動に従事しようとする人を指す (法務部, 『2018年移民者在留実態及び雇用調査』)
- 4) <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000275&pageFlag=>, 2019.3.10取得。
- 5) 具体的には「出入国管理法令」にあった「産業技術研修」の在留資格制度を利用したものである。産業技術研修資格とは、「海外に現地法人がある事業体」が国内事業体に技術研修を送るために用意した別途の在留資格である。
- 6) <https://www.eps.go.kr/>, 2019.03.10取得。
- 7) <https://www.eps.go.kr/>, 2019.03.10取得。
- 8) <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list1.do>, 2019.3.10取得。
- 9) <https://www.eps.go.kr/>, 2019.03.10取得。
- 10) フィリピン、タイ、インドネシア、スリランカ、ベトナム、モンゴル、ウズベキスタン、カンボジア、パキスタン、中国、バングラデシュ、キルギス、ネパール、ミャンマー (ビルマ)、東ティモール、ラオス。
- 11) 「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律施行令」第3条の規定によると、外国 (中国、旧ソ連) 国籍同胞とは、①大韓民国の国籍を保有していた者として外国国籍を取得した者、②親の一方、あるいは祖父母の一方が大韓民国の国籍を保有していた者として、外国国籍を取得した者である。
- 12) 訪問就業制以前にも、外国に居住している韓国系同胞に対する法律や制度は存在している。まず、1990代末の通貨危機による不況から脱するため施行された様々な施策の一環として、主に先進国に居住する在外同胞に対する韓国投資、高技能労働者の誘致を主な目的とし、韓国国内での経済活動に対する規制を緩和する内容の「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律 (在外同胞法)」が、1999年に制定されている。その後、2002年には、在外同胞の中でも中国の朝鮮族、旧ソ連地域の高麗人という韓国系外国人に対して、飲食業、ビジネスサポートサービス、社会福祉サービス、清掃、看護、家政など6種のサービス業において、最長3年の就業を許可した。この制度は、2004年の雇用許可制の導入に伴い廃止され、雇用許可制に統合された (손영화 2018)。
- 13) <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=156648>, 2019年3月11日取得。
- 14) 例えば、2012年に導入された「誠実勤労者再入国就業制度」は、外国人労働者の定住化防止原則と、誠実な熟練労働力の持続的な使用を求める事業主の要請間の調和を図った制度であり、短期循環原則の特例として理解できる (손영화 2018)。

改正出入国管理法の問題点

大坂 恭子

1 改正入管法の成立・施行までの急速な流れ

2018年12月8日、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（以下、「改正入管法」）が国会で成立し、法務省入国管理局を出入国在留管理「庁」に変更し、特定技能の在留資格を創設することが決まった。改正入管法は、「単純」労働者は受け入れないという出入国管理政策の大転換であるにもかかわらず、新制度の議論が本格的に始まったのは、2018年2月、安倍総理が経済財政諮問会議において、中小・小規模事業者を中心に深刻な人手不足があると指摘し、「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」を設置してからである。

これを受け、短期間にタスクフォースの会議が繰り返され、同年6月15日には、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針」）が閣議決定され、新制度の方向性が定まった。それでも具体的な法案の姿がわかったのは、同年10月に入ってからのものであり、そこから僅か1月半の内に成立に至ってしまった。

もっとも、改正入管法自体は、従来の在留資格のリストに「特定技能1号」と「特定技能2号」を加え、これに伴う条文の変更をただけ

で、「特定技能の在留資格に係る制度の意義に関する事項」や対象となる「産業上の分野」、「人材に関する事項」といった制度の根幹部分は政府と法務大臣に委ねられる形をとっているため、改正法成立時にも制度の具体的な内容は十分整っていなかった。その後、2018年12月25日、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」および「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」が閣議決定され、2019年3月15日になって初めて正式な政省令が整備され、同年3月20日に「特定技能外国人の受入れに関する運用要領」で詳細な中身が公表された。つまり、制度の具体的な内容は、国会の場ではなく、政府により次々と決定されることとなったため、これに国民の議論が伴っていないのは明らかである。政省令の整備にあたっては、国会で審議が行われない代わりに行政手続法に従い、パブリックコメントが行われたが、今回のパブリックコメントは、4月1日の施行時期ありきで、2018年12月28日、政省令案が整っていない段階で、「概要」に対するパブリックコメントが募集された。

その後も新制度を巡っては、めまぐるしく指針や運用基準が動いている。

2 技能実習生への注目と拙速な法案審議

他方で、改正入管法を巡り積極面もある。2018年11月までは、外国人労働者について単発で技能実習生の訴訟事件について報道が出るようなことはあったが、全国メディアで制度の問題点について特集が組まれるようなことは少なかった。それが、改正入管法の審議が始まると、連日、外国人労働者の問題が取り上げられ、筆者の元にも取材に応じてくれる技能実習生はいないかという問合せが相次いだ。

最低賃金法を大幅に下回る条件で長時間働かされた技能実習生達が顔を出してメディアの取材に応じ、国会でも意見を聞かれることがあった。それまで関心のなかった市民にも技能実習制度の問題点が広く周知されたことで、外国人労働者を巡る議論が活発になったことは積極的に受け止めたい。

もっとも、今回の改正入管法の審議にあたり、政府は、技能実習制度が途上国へ技術の移転を図るための制度であるのに対し、「特定技能」は日本の人手不足に対応するための労働者受入れ制度であって、全く別ものと位置づけていた。後述する通り、新制度は、改正入管法成立後に内容が具体化するにつれ、日に日に技能実習制度とは別の制度などではなく、多くの労働者が技能実習制度から特定技能へと移行することを期待する技能実習制度の上乗せ制度であることが明らかとなっているが、その点が十分整理されないまま成立してしまった。

また、以前から、技能実習制度については、日弁連やNGO等から廃止を求める提言が出されており、外国人労働者を受け入れるのであれ

ば、技能実習制度ではなく、労働者として正面から受け入れる制度を構築すべきという意見が挙がっていた。そのため、人権保障の観点からも、新制度は、技能実習制度に比べれば「まし」なのではないかという評価があった。

そのため、技能実習制度に対する批判が、そのまま新制度の在り方についての議論に直結しにくかった。

しかし、既に外国人労働者は146万人に達しており¹⁾、「移民政策を行わない」として短期間だけ都合良く労働して帰国してもらうような政策は許されない。

新制度のように長期間家族を帯同させない、上限期間が来れば帰国してもらうという政策で良いのか、国内における人材確保の努力は行われたのか、幅広い議論が行われるべきであったが、あるべき受入れ制度の中身については、残念ながらほとんど議論されていないまま審議が終わっている。この状況で、4月に受け入れが開始するのであるから、今後は、走りながらも制度の在り方については議論を続け、必要な改正を求めなくてはならない。

3 改正入管法の概要

(1) はじめに

今回の改正入管法は、「特定技能」の在留資格を創設するものであるが、それだけではなく、現在の法務省入国管理局が「出入国在留管理庁」に変更され、従来は、入管法の目的に「出入国」の管理とのみあったが、外国人の「在留」管理をも目的とする法令であることが明確になった。

また、2018年12月25日、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において確定

した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」には、外国人支援策ばかりではなく、警察庁、法務省、外務省等の関係機関の連携強化による不法滞在者等の排除の徹底等、管理強化の側面が色濃く出ている。

改正入管法は、日本人から「受入れ」という視点で見た場合には、従来の枠組みの緩和にも見えるが、外国人労働者受け入れの議論が進む一方で、外国人に対する在留管理は厳格化の一途を辿っている。特に、2012年施行の改正入管法以降は、外国人の在留管理の厳格化は顕著である。住所変更があった場合、日本人配偶者や永住者の配偶者が離婚した場合、就労系の在留資格の外国人が転職した場合等には、届出が罰則をもって義務化された。外国人は、自らの在留基盤を失うことに繋がる不利な事実を自ら申告することを強いられているのである。

また、在留資格取消事由も増加し、与られた在留期間を途中で取り消される不安定な地位に置かれている。

不法就労助長等の取り締まりも強化され、軽微な違反でも、突然、入管に収容されて退去強制を受ける外国人が少なからずいる。入管は、入国警備官に「容疑」があるとされれば容疑者を収容でき、裁判所の関与のない身柄拘束に至る。日弁連は、「出入国管理における身体拘束制度は、収容の必要性や相当性に関する要件や期限を設けないものとなっており、国際的な基準に適合しているとは言えない」と繰り返し指摘しているが、この点についての改善はない²⁾。

本来であれば、多くの外国人労働者を受け入れるにあたり、出入国在留を「管理」する省庁だけでは足りず、外国人支援に回る省庁がなければならない。しかし、日本では、外国人の人権を定める基本法やそれを外国人支援や多文化

共生を推進する省庁もない。そのため、「特定技能」の在留資格の問題点以前に、日本の出入国在留管理行政の在り方には問題が多いことを指摘したい。

(2) 在留資格「特定技能」の概要

特定技能1号の対象となる産業上の分野は、現時点で14業種が対象であり、そこから特定技能2号に移行できる産業上の分野は、現時点では、建設と造船・舶用の2分野に限定されている。介護については、特定技能2号はないが、既に「介護」の在留資格が設けられているから、特定技能1号の間に国家資格に合格すれば、「介護」の在留資格に変更して働き続けることはできる。これらの業種は、政府が何としても労働者を確保したい業種であることになる。

特定技能1号は、「特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験」、特定技能2号は、「特定産業分野に属する熟練した技能」が必要であり、あくまで「単純」労働者ではなく、「即戦力」であるから、原則として、技能と日本語能力について、試験を通過する必要がある。労働者は、「特定産業分野」で就労することになるが、同一の分野の間で雇用主を変更することは可能である。

特定技能を取得する前に、技能実習2号を「良好」に修了した者は、これらの試験が求められないため、現実には、技能実習2号修了者から特定技能に移行して就労を継続してもらうことが制度上も期待されていると言って良い。

(3) 「特定技能」の家族帯同と滞在期間の制限

「特定技能1号」の外国人労働者は、家族を伴って来日できず、在留期間は、通算して5年

が上限である。「特定技能2号」の対象となる建設分野、造船・船用分野、介護を除いては、「特定技能1号」修了後に帰国することが予定されている。

前提として、従来から入管法にリストアップされていた「専門的・技術的」分野の外国人労働者や留学生は、制度上、家族を帯同することが可能である。「専門的・技術的」分野の典型例は、外国料理の調理師や外国語教師、工場で稼働する技術者や海外取引業務を担当する営業職等である。その家族は、「家族帯同」という在留資格で、週28時間までのアルバイトは可能であり、日本で夫婦共働きをして子育てをしている家族も多い。家族を分離しないという人権保障の要請からすれば当然である。

もっとも、法令上、家族帯同が可能と言っても、個別の在留審査はあり、例えば、収入が低くて家族の扶養能力に疑義を生じるような場合は、在留許可が出ないことはある。そのため、制度上、家族帯同を認めたからといって、一律に家族帯同がかなうわけではないし、直ちに受け入れ地方自治体において公の負担が増加するといった単純な議論ではない。

ところが、今回の「特定技能1号」は、個別の在留審査の余地もなく、家族帯同が許されないこととされた。そうすると、技能実習の1号、2号、3号を通算して最長5年、その後の「特定技能1号」で最長5年、通算すれば最長10年間にわたり日本で適法に働くことになるにもかかわらず、その間、家族とは引き離されなくてはならない。10年という期間は、特に幼い子どもがいる家庭を想定すれば明らかな通り、家族分離を強いる期間としてあまりにも長い。専門的・技術的分野に従事する外国人労働者と比較しても、このような待遇で労働者を受

け入れることに人権保障の観点から問題があることは明らかである。

ただし、家族帯同をいかなる要件のもとで認めるのかという議論は単純ではない。外国人労働者に最初から家族の帯同を認めるべきなのか、一定期間滞在後に認めることが正当か、一定期間とはいったい何年であるのかに議論が必要である。

また、現在のように、3業種以外は、特定技能1号修了時に必ず帰国してもらおう制度を前提とすれば、外国人労働者が就学時期前後の子を帯同した場合、子が日本に定着し始めた頃に帰国しなければならない事態も生じる。それが子の福祉に適うかと言えば疑問の声が生じるであろう。

さらに、家族帯同を認めた場合、受け入れた地方自治体、とりわけ教育現場にどのような影響が生じるかも検討しなければならない。日本は、すでに1990年代から多数の日系人労働者の受け入れを開始しており、日系人労働者の場合には、定住者の在留資格で初めから受け入れるため、配偶者や子どもも一緒に受け入れ、特に日系人労働者が集中する地方自治体では、受け入れ体制の整備に迫られた。その際、本来であれば、国が外国人児童の教育について統一の方針を立て、地方自治体を十分支援すべきであったがそれが伴わなかったため、外国人が集住する自治体が多大な負担を負うこととなった。他方で、国の施策が足りない中、各自自治体や教育委員会が試行錯誤して先進的な取り組みが進んできたことも事実である。

例えば、入国したばかりの外国人児童を通常授業から取り出して日本語教育を行ったり、小学校で母語教育を行ったり、外国人児童の両親に小学校入学前にプレスクールを開いて日本の

小学校生活について理解を得たりしており、これらの先進的な取り組みは、国が司令塔となれば、特定の地域から全国に広めていくことが可能である。

今後は、技能実習生、特定技能1号については、他の労働者と区別して家族帯同を認めないことに合理的な理由があるのかどうか、受け入れた場合に具体的に生じる弊害について、正面から議論を開始し、その是非を問わなければならない。

(4) 「共生」の視点の欠落

改正入管法が審議される過程では、単なる労働力の受け入れではなく、必然的に「生活者」の受け入れとなることが繰り返し指摘された。そのため、政府は、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」をとりまとめ、生活者として支援することを強調したが、現実には、実態が伴っておらず、受け入れ機関任せである。

ア 生活支援を担う「登録支援機関」

新制度において、「特定技能1号」外国人を受け入れる企業は、外国人が理解できる言語で支援を行わなくてはならず、これを国に登録された「登録支援機関」に委託することができる。支援の内容が生活オリエンテーションの開催や、空港からの送迎、住居の支援等に留まれば、これを受入れ企業の負担とすることは正当化されようが、支援には、相談・苦情対応が含まれている点で問題である。

「登録支援機関」は、自ら「支援」を担えない受け入れ企業から委託料を徴収して、通訳人等を用意し、支援業務を行うことができる。支援機関として登録するためには、2年以内の支援実績等が問われるため、新しい支援団体がすぐ

に登録することは困難で、派遣会社や技能実習生の監理団体が多く名乗り出るものと推察される。

しかし、監理団体は、本来は、傘下の技能実習生受け入れ企業を監督する立場にありながら、傘下の受け入れ企業から管理費を徴収して成り立っている団体であるという構造上の問題点から、むしろ技能実習生の権利を侵害する事件を起こしてきた。例えば、妊娠や怪我により使用物にならなくなった技能実習生を強制的に帰国させようと空港まで連れて行った事例がその典型である。

使用者から委託を受けた団体が労働者である技能実習生や「特定技能1号」労働者を「支援」することには根本的な限界があり、公的機関や公的に助成を受けたNGO、NPO等、受け入れ機関から独立した機関の「支援」体制を強化していなければならないが、この点についての国の施策は、未だ具体的になっておらず、現状は不十分と言わざるを得ない。

イ 医療保険の差別的な取り扱い

改正入管法が成立した後、日本の医療保険が外国人に悪用されるのではないかという趣旨の報道があり、政府も「医療保険の適正な利用の確保のため、健康保険の被扶養者や国民年金第3号被保険者の認定において、原告として国内に居住しているという要件を導入する」ことを決定した³⁾。

しかし、健康保険加入者が日本で適法に就労し、本国の被扶養者を養っているのだから、被扶養者に保険適用があるのは当然である。技能実習生や「特定技能1号」の外国人はそもそも制度上、日本に家族を帯同できない。そのため、国内居住要件を課すことは、これらの労働者だけに不利益を課すといって過言では

ない。到底、これが「共生」のための対応策であるとは評価できない。

この間、週刊誌等の報道では、日本の医療保険が悪用されることが繰り返し取り上げられているが、政府は、そのような事実が真に横行しているのであれば、その事実を調査・公表し、前提事実を確定してから策を講じるべきである。

ウ 日本語教育

外国人が日本で安心して暮らすためには、通訳人の確保もさることながら、やはり労働者に対する日本語教育が必要である。現状、多くの技能実習生は、日本語教育を受ける機会が保障されておらず、技能実習2号修了者であっても、日本語能力が十分とは言えない。そのことが、適正に医療や法的支援を受けることを困難にしている。

最近、地域に居住する外国人に日本語指導をしているボランティア団体と交流する機会があった。この団体には、日本語講師養成講座という専門的な知識を身につけた講師が揃っているが、講師はすべてボランティアで参加しており、受講生からの費用の徴収をほぼしていない。それでも、教室を始めるにあたっては、開催場所を探すことに苦労したと言い、例えば、小学校の空き教室を使わせてもらえる等、公的な後押しがあれば喜んで教えるのに、現実にはそのような場所の提供は受けられない、と訴えていた。地域での日本語教室は、外国人と日本人との交流の場にもなり、両者の軋轢を生じにくくさせる効果もある。真に「共生」のための対応策を充実させるのであれば、既に実績のあるN G O等の団体の声に真摯に耳を傾け、有効な策を打つ必要がある。

4 国際的な人材ビジネスの始まり

パソナは、改正入管法の成立を受け、外国人労働者についての人材サービスを4月1日から開始することを発表した。パソナに限らず、改正入管法によりさらに34万人も受け入れるというのであるから、外国人労働者の募集、選抜、あっせん、「支援」の各過程で民間ビジネスが始まることになる。

もともと技能実習生制度では、団体監理型というシステムが受け入れの大半で利用されてきた。団体監理型は、雇い主である受入れ企業と外国人労働者との間に、送り出し国の派遣機関と日本の監理団体が入る仕組みである。雇い主と労働者の間に中間団体が入れば、中間団体は、費用を徴収するから、雇い主も労働者も余計な負担を負う。

しかし、なぜこの団体監理型が「活躍」してきたかと言えば、それは、技能実習生の受入れ主体は、多くが海外との直接の取引など全くない地方の中小零細企業であるからである。そのため、本国の送り出し機関と日本の監理団体が公式な仲介者として間に入り、受け入れを進めてきた。

新制度の「特定技能」にしても、雇い主が直接、外国人労働者の送り出し国で人を募集することは困難であり、団体監理型という仕組みが採用されなくとも、本国で労働者を募集し、日本から来た会社代表者との面接の場を設ける等して、日本の企業とあっせんする機関が必ず求められる。

その選択肢は、韓国の雇用許可制のように、悪質なブローカー排除の観点から、雇い主と労働者とのマッチングを完全に公的機関（ハロー

ワーク)が担う方法か、民間に担わせる方法かということになる。

しかしながら、外国人労働者受け入れについては、あっせんが国境を越えて行われるため、海外でのあっせんまで取り締まることは困難である。

技能実習制度においては、技能実習生から保証金や違約金を徴収して来日させるような送り出し機関が多数あることから、日本政府は、相手国と二国間取決め(協力覚書)を交わしてこのような事態が起きないように送り出し国にも適正化を求めている。しかし、直接調査したり摘発したりする権限がないことから、実効性が担保されていない。実際に、二国間取決めが締結されても、来日前に高額な保証金を納め、借金を背負って来日する技能実習生は後を絶たない。

今般、改正入管法が成立したことを受け、日本政府は、悪質な仲介事業者等の排除のための取り組みを進めていくとし、日本の職業紹介事業の許可基準のうち、国外にわたる職業紹介の要件を見直すとしてパブリックコメントを開始した(3月16日意見募集終了)。

しかし、規制できるのは、やはり日本の事業者のみであり、例えば、「求職者が他者に保証金の徴収その他名目のいかに問わず金銭その他の財産を管理され、又は他者が求職者との間で不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していることを認識して、当該求職者に対して職業紹介を行うものでないこと」という要件を設けたが、海外で送り出し国の機関が保証金等を徴収することは規制できない。

現状では、民間団体において、有償職業あっせんが行われる場合に保証金の徴収や、逃亡防止等の日本の法令上許されない約定が交わされ、違約金が徴収される等の事態を防ぐ実効的

な術はないと考えるべきで、あっせんを公的機関が一律に担う等、抜本的な見直しが求められる。もちろん、技能実習制度だけでも既に4,000にも上る監理団体が活動する中で、中間団体を排除することの影響は大きい。しかし、韓国では現実にその壁を超えて公的機関があっせんするという仕組みを構築したのであるから、悪質なブローカー排除を重視するのであれば、この選択肢を議論に乗せなければならない。

5 最大の問題点—技能実習制度との連続性

(1) 技能実習生の増加

ここまで特定技能の問題点について述べてきたが、改正入管法の最大の問題点は、技能実習制度の維持・拡大である。本稿では技能実習制度の問題点自体は詳しく述べないが、技能実習制度は、「途上国への技術移転」という建前に縛られるため、同じ実習実施者のもとで一貫して仕事をさせる制度になっており、職場移転が原則として許されない。そのため、時給300円で働かされても、別の職場に移転できずに帰国させられることを恐れて、技能実習生が不正を申告できず人権侵害の温床となるという根本的な問題を持っている。

ところが、新たな労働者受け入れ制度が設置されても、技能実習制度は縮小されることが予定されておらず、「特定技能」が技能実習の上乗せ制度となることにより、かえって技能実習制度は拡大する結果になっている。

この点は、技能実習生の数を見ても明らかである。技能実習生の数は、平成30年10月末時点で30万人を超えており、前年度と比べて5万人も増加している。この増加は、平成29

年11月施行の改正入管法により、技能実習3号が追加されたことに加え、「優良」とされる受入れ機関が従来よりも多くの技能実習生を受け入れられるようになったことが背景にある。つまり、改正入管法成立の1年前には、タイミング良く「特定技能」の予備軍を増やす仕組みが始まっていたのである。

(2) 技能実習の職種・作業から特定技能へのスライド

技能実習生がそのまま「特定技能」の在留資格に移行することが期待されていることは、制度が具体化すればするほど明らかになっている。前述の通り、技能実習2号修了者は、試験を受けることなく「特定技能」に移行することができる。そのため、技能実習2号の対象分野が多いほど、多くが特定技能に移行できることになる。

そこで、まず技能実習の対象職種・作業を見てもみると、平成31年3月14日時点で80職種144業種にまで及んでいる。技能実習の対象職種・作業は、法令事項でないため、告示レベルで次々と変更されていく。昨年11月に国会で入管法改正が議論されていた時期にも対象職種が注目も浴びずに増加していた。

法務省は、今年2月になって「特定技能1号における分野と技能実習2号移行対象職種との関係性について」という一覧表を公表した。技能実習の対象職種・作業のうち、どの職種・作業が「特定技能」のどの分野にスライドしているかを明らかにした対応表だ。これを見ると、繊維・衣服関係を除く多くの分野で技能実習対象職種と特定技能対象職種が重なっている。つまり、新制度で「特定技能1号」の対象となっている「人材を確保することが困難な状

況にある産業上の分野」を既に技能実習生が担っていることの証しだ。

もっとも、技能実習制度は、平成29年11月1日に技能実習法が施行されたことにより、改めて「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進する」制度であることが法令上確認された。それにもかかわらず、対象職種・作業の多くが「特定技能」と重なっていることは、いかに技能実習制度が本来の制度趣旨から離れ、労働者受入れ制度として機能しているかを示している。

(3) 技能実習が「外食」に対応

新制度で対象となる14業種のうち、外食業と宿泊業は、従来、技能実習の対象となっていなかった業種である。そのため、これら2業種については、技能実習生が特定技能にスライドすることが想定されていないものと思われた。

ところが、昨年、入管法改正議論が行われていた11月16日、技能実習の対象職種に「医療・福祉施設給食製造」という職種が追加された。その時期には、この点が注目されることがなかったが、後に「特定技能1号における分野と技能実習2号移行対象職種との関係性について」が公表されてみると、「医療・福祉施設給食製造」の技能実習は、新制度で外食業の特定技能に移行できることが明らかとなった。職種追加のタイミングからして、特定技能1号の外食業に対応するため、技能実習の対象職種を増やしてしまったと見える。

このように特定技能の労働者を確保するため、技能実習の対象職種を増やすようなことがあれば、それは、技能実習制度の崩壊である。ここまで建前が崩壊した制度を維持すべきではない。

(4) 技能実習生を日本に留めるための「特例措置」

法務省は、さらに異例の措置を講じた。改正入管法の成立後も政省令等の整備が整わない中、「特例措置」により、特定技能1号に変更予定の技能実習修了者に就労許可を与えるというのである。

もともと技能実習制度は、本国への技術移転を想定し、それ故に滞在期間に上限があるのであるから、技能実習修了時に帰国するのは当然である。

しかし、今回の「特例措置」は、「特定活動」の在留資格を利用し、従前通りフルタイムで仕事をしながら、特定技能の準備まで待機させるものである。この特例措置が技能実習制度の本来の建前と整合しないことは明白である。

(5) 技能実習2号を「良好」に修了した者

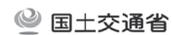
技能実習2号を修了した者が日本語試験等を受けずに「特定技能1号」に移行できること

は、前述の通りである。特定技能1号へ変更後は、同一の職種であれば、雇用主の変更は可能である。

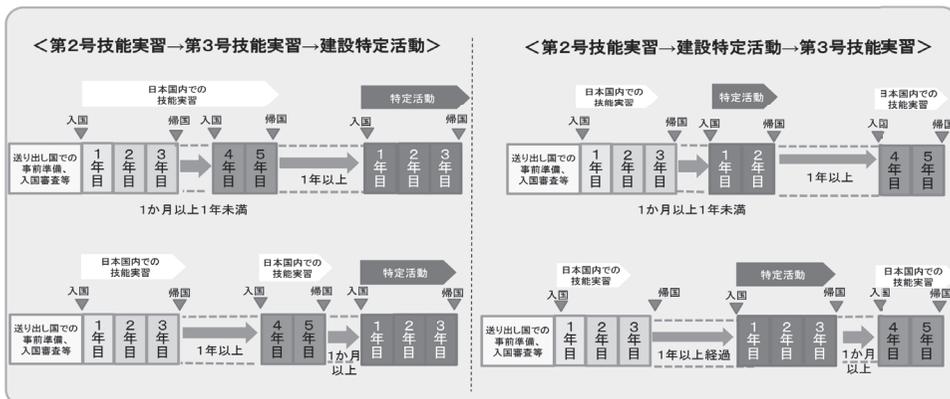
ところが、「特定技能1号」への移行には、技能実習2号を「良好」に修了したことが必要とされ、「良好」には、技能検定3級等の試験に合格するか、実習先から、「良好」の評価証書を発行してもらう必要があるという。ただし、「特定技能1号」になっても、実習先でそのまま働き続ける者は、「良好」の立証資料が必要ないという。つまり、技能実習2号を修了した後も、そのまま元の実習先で同じ業務を続けるのが一番容易であるように設計されている。

このような仕組みであれば、日本でなるべく長期間働きたい外国人労働者は、技能実習2号を終えるまで、同一の雇用主の下で問題を起こさず働き、その後も技能検定3級等の試験に合格しなければ、実習先の雇用主に評価証書の作成をお願いし、評価証書が得られない場合は、実習先で働き続けることになる。転職自由な労

(参考)第3号技能実習の導入による就労パターン



- 技能実習法の施行に伴い受入れが開始される第3号技能実習を踏まえた建設特定活動の就労パターンは、原則以下のとおり。



出所：国土交通省ホームページより。

働者に比べ、使用者への依存性、従属性が極めて高い点が問題である。

(6) 建設分野従事者の滞在期間の長さ

建設分野の外国人労働者受入れ制度を見ると、理屈の破綻状況が鮮明である。政府は、新制度が議論される以前に、「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」として、技能実習修了者が建設分野で働ける措置を講じた⁴⁾。

その後、技能実習制度自体が、技能実習1号、2号に加え、3号を新設することにより最長5年に伸張された。この「緊急措置」も見直され、国土交通省作成の資料の通り様々なパターンで技能実習生に再度建設分野の労働者になってもらう仕組みができた。

これを見ると、技術習得目的での技能実習3年、帰国して「緊急措置」で来日して労働、その後、さらに技術習得目的での技能実習2年という流れもあるが、技術移転の趣旨には沿わない。

さらに新制度利用後に特定技能の1号へと移行可能であるから、建設業では、技能実習、緊急措置、特定技能で通算13年以上は、家族を帯同しないで働いて欲しいという制度が設計されてしまっている。

もちろん受け入れの現場では、人手不足を補ってくれる外国人労働者を手厚く迎え入れる事業者もある。労働組合も外国人労働者に対し日本人とともに労働環境の改善を求めていこうと取り組みを拡げている。

しかし、技術移転による国際貢献という看板はもう掲げられない時期が来ている。

6 技能実習制度を廃止できる仕組みを

以上の通り、特定技能は、技能実習制度を拡大し、技能実習修了後にそのまま日本に留まって、技能実習修了者が引き続き労働者不足を補ってくれることを期待している。

しかし、技能実習という建前を維持し、技能実習2号修了までは同一の雇用主のもとに固定しようとするれば、その間、必ずこれまでと同じ人権侵害が繰り返されることになる。送り出し国から、借金を背負って来日した労働者はできる限り長い間、仕事をして帰らなければならないため、技能実習3号への移行や、特定技能への移行を希望すれば、技能実習2号修了まで耐えなければならないことになる。

新制度が議論される中、大企業でも技能実習計画に沿った活動が行われていないという不正事例の摘発が相次いだ。これは、もともと技能実習計画に則った活動を期待していたのではなく、別の労働力として受け入れをしたかったからと推察される。

このまま技能実習制度を維持・拡大し、上乘せ制度も拡大していけば、日本の入管政策の矛盾は広がるばかりであり、外国人住民との共生などほど遠い。改めて技能実習制度は廃止し、それを前提とした外国人労働者受け入れの制度設計が議論されなくてはならない。

(おおさか きょうこ・弁護士)

1) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況（平成30年10月末現在）

2) 日本弁護士連合会「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」（2014年9月18日）

3) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（平成30年12月25日）

4) 国土交通省「外国人建設就労者受入事業に関する告示（国土交通省告示947）」

労働者の国際的な移住にかかわる 国際的ルール

岡田 則男

外国人労働者の受け入れを拡大するための出入国管理法・難民法改正が昨年12月8日に参議院で強行採決・成立し、4月から実施された。

日本での「外国人労働者」が、技術実習生の虐待、超低賃金など奴隷的といってもいい待遇などの実態が明るみに出て、そうした問題は解決されていないままだ。その法律改正の内容はもとより、技能実習生をめぐる深刻な問題がなお解明されず、受け入れ拡大にあたっての考え方も、展望も、国会内外でまともに議論されないうちという拙速さを含め、強い批判を受けてきた。

多くの外国人労働者は受け入れ先の国で仕事、生活、権利などさまざまな困難（差別など人権侵害）に直面している。「外国人労働者の受け入れ」、それに伴う様々な問題は、国連、国際労働機関（ILO）でも基本問題が検討されてきているが、日本ではこれまであまり取り上げられてこなかったのではないかと思う。国際的には多くの国が経験し、労働市場への影響、外国人排斥の動きが出ているところも少なくない。

日本で私たちは、労働組合運動においてもさまざまな市民運動においても、これまで以上に「外国人労働者との共生」の道を考え、実践していかなければならないと思う。

ここでは、現在の世界的な労働者の移住状況

をおおづかみし、国連、ILOがどういう問題を取りあげ、ルール化しているか、ILO文書の内容を紹介しておきたい。

1 国際的な労働者移住の現状

2018年12月5日に発表された「国際労働力移動世界推計」（Global Estimates on International Migrant Workers）によると、移住労働者は世界全体で1億6,400万人（2017年の推定）としている。2013年比で9%増加した。うち男性は9,600万、女性は6,800万。男性は2ポイント増（58%）であったが、女性は2ポイント減（42%）であった。この点についてILO労働条件・平等局のマヌエラ・トメイ局長は、自発的に雇用先を求めて移住する女性はこの20年に増大しているが、女性であることや国籍を理由にした差別に直面して、受け入れ国での雇用の機会が減ってきたと説明した。

年齢層では移住労働者のうち25～64歳が87%を占めており、移住労働者として出てゆく人が多い国は、大きな生産の担い手を失っているということだと、報告書は指摘している。

1億6,400万人のうち約1億1,120万人（67.9%）は所得の高いほうの国で、3,050万人（18.6%）が所得が中より上の国、1,660万人（10.1%）が中より低い所得の国、560万人（3.4%）が低所得国で暮らしているという。

所得の高い国では、移住労働者が労働力全体の18.5%を占めているが、所得の低いほうの国では1.4%から2.2%にすぎないという。2013年から17年に、所得の高いほうの国における移住労働者の集中は74.7%から67.9%に減少したが、経済発展がみられた所得が中の上の国で増大した。

ILOのラファエル・ディエス・デ・メディナ統計局長は、「労働者の国際的移住は、政策の優先度が高くなっている。移住労働者が送り出し国と移住先の国のどちらにも利益になるようにすることが求められている」と強調し、今後、ILOとして国際的労働者移住の推定を定期的に行う意向を示した。

2 移住労働者の権利を保護する責任は分かち合うもの

ILOが作製した『移住労働者の権利の保護—分かち合う責任』(Protecting the Rights of Migrant Workers – A Shared Responsibility)というパンフレットがある(2009年3月)。移住労働者の送り出し国と移住先国(受け入れ国)が、移住労働者にどのようにかかわっていくべきなのか、移住労働者の権利を保護することは、それぞれの国の発展とどのような関連があるのかなど、基本原則的な考え方が述べられている。

1919年に発表されたILO憲章の前文は、ILOの目的のひとつに「本国以外の国で雇用される場合の労働者の利益の保護」をうたっている。これは1944年の「フィラデルフィア宣言」*と1998年の「就業にあたっての基本原則と権利についての宣言」で補強された。さらに、2004年のILO第92回会議で採択された

移住労働者に対する公正な扱いに関する決議では、すべての移住労働者にたいする公平な扱いは、既存の国際労働基準およびILOの諸原則にしたがって、権利を基礎にしたアプローチを義務付けている。

*正式には「国際労働機関の目的に関する宣言」(Declaration concerning the aims and purposes of the ILO)

1930年代以来、ILOは移住労働者の保護のための国際的文書をつくっているが、2つの条約—「就労のための移住条約」(改正)—1949年(C.97)*と移住労働者(補足条項)条約—1975年(C.143)**および2つの関連勧告は、移住労働者の保護の国際的枠組み(づくり)の基本的方向を示しているといえる。

*Migration for Employment Convention, 1949 (C.97)

**Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (C.143)

労働者の移住に関するILOの多国間枠組みは、ILO理事会によって2006年3月に承認されたもので、労働者移住の問題への権利保護を中心としたアプローチのための原則や指針を詳細に説明している。

労働者の移住と発展の関連

国際的な移住と、送り出し国、移住先の国の成長と発展との関連について、ILOの「労働者移住に関する多国間枠組みの原則」(ILO Multilateral Framework on Labour Migration)は「労働者移住の雇用、経済成長、開発、貧困の緩和への寄与は、送り出し国と移住先国の両方の利益になるよう認められ、最大限発揮されるべきである」と述べている。

ILOは、移住と開発上の問題を、さまざまな地域の勧告事業や技術協力のプログラムと結びつけてきた。また、ILOは、移住がもたら

す開発上の利点と、移住労働者の権利の保護は切り離すことができないものであるという見地に立っている。

報告書は、既存のILOの文書に明記された条項を再検討したうえで、保護を受けた移住労働者がいかに開発に貢献できているかという事例や、送り出し国および移住先国の両方が移住労働者の保護のために取りうる具体的な措置を指摘している。

労働者の移住は発達した国と開発途上国の間、開発途上国の間でも行われ、さまざまな難題がともなっている。ここで「開発」という言葉は、単に経済開発、発展にとどまらず、社会、文化、政治、人間的発展をも視野に入れたものと理解される。また、移住労働者自身とその家族の生活も重視している。

移住の意味

「人類の歴史を通じて、移住は、逆境を克服してよりよい生活をめざす、個々人の意志の勇敢な表現であった」—これは国際的移住と開発にかんする国連事務総長報告—2006年の言葉である。労働者の移住は、自身とともにその家族を支えることも含まれる。すでに14年前の2005年には世界中の約1億9,100万人の移住者のうち約9,400万人が経済活動人口（労働力人口）であったと推定されている。これらの家族帯同移住労働者は、国際的移住労働者全体の90パーセント近くを占めている（国連人口部の「移住者人口の動向・2006年改定」）*。

*United Nations Population Division (2006), Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, New York, 2006; International Labour Migration and Development: The ILO Perspective, International Migration Brief, 2007.

報告書は、送り出し国と移住先（受け入れ）

国は、移住労働者の諸権利を守るために、責任をもって監督、規制を強化し、移住労働者の権利を促進し、虐待や搾取などの防止で国際的協力を行うべきことを指摘している。

3 責任を分担するという事

報告書は、労働者の移住は、自国を離れる前の段階、国を離れたあとの段階、移住先国で働く段階という3つの基本的段階で、送り出し国と移住先国が移住労働者の権利を保護する責任を分担するとしている。そのなかでも、移住に出発するまえの準備段階で何をなすべきかについて、以下のような点を指摘している。

個人が働くために移住することを決意する前の時期、その人の決意が不十分あるいは誤った情報に基づいていたら、多くの落とし穴にはまる可能性があるため、現実に即した正確な情報を提供することが、まずは重要な保護になる。

国外に移住して働こうとする人は、就職先を見つけるのに組織的な援助を受け、可能ならば、就職するために支払わなければならない費用、移住の手続き、移住先国における仕事の実際の条件などについての情報を得ることが必要である。

エジプトでは、人材・移住省がウェブサイトを使ったマッチングシステム、国外の雇用機会や移住先国についての実用的情報を提供している。

チュニジアでは、専門の政府機関が熟練能力を持った人々の外国での就労を援助している。タジキスタンでは労働者移住情報資料センターが、国外渡航、書類作成、入国許可、雇用に関する情報をリスクも含めて提供している。

女性であるがゆえに直面する、人身売買や、

圧倒的に女性によって行われている家事労働など、いくつかの労働形態の条件など、彼女たちが直面しうる特殊な問題や条件についての教育や警告を行うことが重要である。フィリピンでは、不法な就労をどのようにして避けるか、もし犠牲になったらどうするかについて、NGOが女性向けの情報を提供している。

民間の募集業者、人身売買、密輸業者に警戒しなければならない。タイ、カンボジア、ラオスでは、人身売買その他の移住に関わる危険についての警告がラジオ番組で流されてきた。

ナイジェリアでは、人身売買にかんする人々の意識を高めるキャンペーンが行われており、中等学校では人身売買反対クラブが生徒に対して、注意を呼び掛けている。

違法な民間の募集業者による虐待という問題にも警鐘を鳴らしている。

虐待の内容としては、移住労働者に仕事の条件などについてほとんど情報を与えないか、偽りの情報しか与えないとか、移住先国における他の労働・生活条件についての情報を提供しないでおくとか、移住労働者に高額の手料金を請求するとか、安全でない、あるいは危険な仕事、賃金が全く支払われないとか、一部しか支払われないような仕事に送りこむとか、仕事を全く紹介せずに高額なカネを労働者からとりたてる、などがある。また、移住予定者に理解できない言葉で書かれた契約を結ばせるとか、あるいは、彼らが去った後に異なる、より不利な契約に差し替えられたりすることがある。

こうした違法な搾取的行為について移住労働者を教育することに加えて、送り出し国は、そのような虐待行為を防ぎ、それらを行ったものに制裁を加えるための法令をつくり執行すべきである。

送り出し国は民間の労働者募集業者に免許を持たせ監督し、移住労働者の権利を保護する最低限の基準を順守していないものについて、業務停止を含む制裁を加えるべきである。

送り出し国は、賃金、労働時間、時間外労働、安全、健康、医療、身分証明書を労働者自身が保持する権利、その他の重要な条件など、その国の国民の最低限の雇用条件を記載した雇用契約文書を義務づけるべきである。

雇い主が住居、食料を提供するところでは、文書による契約がなされるべきで、最低限の基準を含むものとすべきである。雇い主が住居費や食費を労働者に請求する場合は、公正な料金とすべきである。

そのほか、各国が移住者を出国前に援護するためにできることとしては、事務手続きの経費を簡素化し、移住者の負担を減らすだけでなく、手数料を支払う能力がないために非正規の道に入らないようにするためにも必要なことである。

送り出し国は、移住労働者が、人権や労働権の侵害のおそれのある状況に入り込む危険があることを示すものがある場合、いつでも、移住の手続きを止めるのを助ける用意ができていべきである。

送り出し国は人身売買、密輸業者の犠牲になった人々を助けるために、通過国および移住先国と協力すべきである。

残念ながら、人身売買業者が活動している国による訴追は、人身売買対策システムで最も弱い部分であろうと思われる。

送り出し国は、とりわけ熟練度の低い労働者のために、権利を拡大するための交渉を行うことができる。それは国際基準に則したもので、協定で保証された法令順守を伴う。

搾取は、正規の移住および正式な労働市場へのアクセスができるようにすることによって減らすことができる。

協定には、どのようにして送り出し国と移住先国が協力して、出発前および帰国の過程を管理し、社会保障収入の移転を行い、あるいは年金を国と国の間で通算できるようにするなどの条項を含むことができる。

協定では、紛争解決手続きや権利の侵害があった場合の救済措置についても含めることができる。このような協定が最も効果的なのは、問題や苦情の解決のための仕組みや手続き—監視任務あるいは、関係国からの代表が参加する合同委員会など—を含んでいる場合である。

送り出し国による介入・保護のために、領事館で労働担当アタッシュェによるサービスを行うことによって、移住労働者が援助を求めることができる。領事館業務は、とくに女性など虐待を受けやすい移住労働者、あるいは孤立した、ほとんどが女性で二重に弱い立場にある家内労働者に対するサービスを行うことができる。

領事館は、とくにその国の市民が助けを求めるところがないときに、緊急支援を行うよう求められる。

送り出し国は、移住者とその家族のための福祉基金を創設することによって自国民をいっそう支援し保護することができる。それは、公的にも、民間でも行うことができる。スリランカ、パキスタン、フィリピンは移住労働者向けに福祉基金事業を実施している。労働者とその家族のための障害・死亡保険、その他、住宅ローンや小規模ビジネスへのローンサービスを行っている。

4 移住先国の責任（なすべきこと）

報告書は、移住先国が移住者を保護することができるのはその国の領内に入ってからであるが、到着するまでの間については、二国間の対話と協力でかれらを保護することはできるとして、以下の点をあげている。

移住先国は送り出し国に、明らかにしている、よからぬ募集業者や虐待的経営者などについて情報を提供し、ただちに予防的措置がとれるようにするのがよい。

移住先国は送り出し国と協力して、監督しやすい、コンピューター化された募集サービスをつくり、倫理に反する募集業者によるその利用から労働者をまもり、そうした業者が労働者移住に役割をなるべく果たさせないようにする。

移住先国は、移住者の自分の国で、出発前に、職業訓練やオリエンテーションを行うことができる。この点では、出発前の訓練プログラムが、イタリア向けの労働者に対して行われている。それは40時間のオリエンテーションと80時間の言葉の訓練である。

移住先国は、不法な移住、人身売買、密輸などを撲滅するために、二国間、多国間で警察の連携で、不法な行為を行っているものが国際的な連携ができていないためにすり抜けることができないようにすることを含め、対話、協力を行うことは可能である。外国人が必要とするさいには、領事館は、国際的な人権保護、労働基準にのっとった送り出し国との二国間協定を結ぶことができる。

10カ国がA S E A N移住労働者の権利保護・向上に関する宣言（2007年1月13日、セブで開催されたA S E A N首脳会議で採択）に参加。

これは移住先国と送り出し国の義務を明記している。

移住先国は、一時的あるいは定期的移住枠で入国し働く移住者の労働・社会的権利を保障すべきである。

これらの制度は、すべての技能レベルの労働者に適用されており、様々な形で二国間の取り決めに従う場合もそうでない場合もある。

これらの仕組みは、その国の労働許可の付与制度または、決められた雇用期間のあとの帰国のための取り決めにもとづいている。

5 移住労働者の権利を保護する国際基準

労働者が国外に移住して働く過程で権利と保護を明記した国際的基準は、ILO条約はじめ、人権保護など国際的な取り決め文書に明記されている。

国際人権法の中でも、一番基本的なものは、1948年の「世界人権宣言」(The Universal Declaration of Human Rights)、1966年の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約」(国際人権規約A規約)(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)、1966年の「市民的及び政治的権利に関する条約」(国際人権規約B規約)(International Covenant on Civil and Political Rights)であろう。

移住労働者について定められた3つの条約がある。そのうち2つはILO条約である。

- (1) 「雇用のための移住」(改定)(No.97)
(Migration for Employment Convention (Revised 1949))
- (2) 「移住労働者(補足条項)条約(No.143)」

(Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975, No. 143)。

このほか関連条約として

- (3) 「すべての移住労働者とその家族の構成員の権利保護に関する国際条約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)がある。

それぞれの内容は、次の通りである。

(1) 雇用のための移住の条約(改定) (1949年 No.97)

97号条約は9カ国が批准している。日本は未批准である。正規の移住労働者に適用されるもので、批准国に対して、移住労働者への無償の援助、情報提供を確立、維持し、移住、入国に関する誤った宣伝を禁止する措置をとることによって、雇用のための国際的移住を容易にすることを求めている。移住労働者に対する適切な医療サービスや、収入の送金や貯金に関する条項も含んでいる。各国は、雇用条件、結社の自由を含むいろいろな問題に関して、その国の国民に対して適用しているものに劣らない待遇を適用しなければならない。

(2) 移住労働者(補足的条項)条約 (1975年 No.143)

143号条約は、23カ国が批准。日本は未批准である。正規でない虐待的な条件での労働者の移住と機会、待遇の平等に焦点をあてている。

すべての移住労働者の基本的人権を尊重する一般的な義務を明記するとともに、秘密裏の、および違法な移住をなくす措置を定めている。

移住労働者としてあるいはその家族として、法にしたがって批准国内にいる人びとの、雇

用、職業、社会保障、労働組合・文化の権利、個人および集団的権利法的な居住移民労働者とその国の労働者との間の平等を保証する1949年の条約の規定以上に、合法的に居住する移住労働者とその国の労働者の間の平等性の範囲を広げている。批准国に対して、合法的に国内に居住している移住労働者の家族と一緒にいるための便宜をはかるよう求めている。

(3) 「すべての移住労働者とその家族の構成員の権利保護に関する国際条約」

この条約は、移住前から渡航、移住、帰国という全過程についてである。さらに、雇用に関連して、人権、奴隷状態、強制労働、自由、個人の安全、暴力、身分証明書類の没収、追放、医療、移住労働者の子どもの教育、家族の再会、収入の送金、募集、自国の領事サービスの保護、援助を受ける権利、その他の問題を扱っている。

さらに関連の国際条約としてつぎのものがある。

2000年11月15日の国連総会で採択された「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」(United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol Thereto) およびその2つの議定書——とりわけ女性と子どもの人身売買を防止、禁止、処罰する議定書と、陸路、海上路、空路で移住者を密輸することを禁止する議定書である(発効は2003年9月29日)。

これらの条約は労働者の移住者資格に関するものであるが、ILO条約すべて一結社の自由、団体交渉権、強制労働の禁止(廃絶)、雇用と職業における平等と差別禁止、児童労働の廃絶などに関するもの基本的な条約一を含む。

「民間の雇用紹介所に関する条約」(No.181) (Private Employment Agencies Convention, 1997, No. 181) は、移住労働者の保護に特に関係するもので、民間の労働者募集業務を免許制あるいは認可制にすることと、被雇用者がそれらのサービスを利用する場合の権利、彼らを虐待から保護することが明記されている。

2006年の「ILO労働者移住にかんする多国間枠組み—権利を基礎にした労働者移住へのアプローチのための非拘束の原則と指針」(ILO Multilateral Framework on Labour Migration, 19 April 2006) は、各国政府、経営者団体、労働団体に対する、国内・国際労働移住政策の展開、強化、実行に関する、権利を基礎とした実践的指針である。国際条約などの関連取り決めに含まれる諸原則から引き出されたもので、移住労働者の権利を増進し、移住者への虐待的行為を防止し、そういうものから移住労働者を保護する指導的なものである。さらに、デーセントワーク、労働者の移住に関する国際の協力のための手段、グローバルな知識の基盤、労働者移住の効果的管理、開発などの問題を取り上げている。

(おかだのりお・労働総研常任理事)

技能実習制度はなぜ奴隷的労働と言われるのか

本多 ミヨ子

はじめに

新設された在留資格「特定技能」による外国人労働者の受け入れが4月1日から始まった。この1年間に6万人を受け入れるとされており、その多くが技能実習生からの移行と考えられることから、技能実習生の実態がクローズアップされ、一気に関心が高まった。ここでは具体的事例は最小限にとどめ、団体監理型技能実習制度自体の持つ本質、そこから発生する問題点および解決策はあるか否かを考えてみたい。

移住者と連帯する全国ネットワーク代表理事の鳥井一平氏はこの制度を「善良な社長を邪悪な社長に変えてしまう制度」と評しているが、私も同感である。根源的原因は2つある。その1つは、実習生が渡航前に背負わされる多額の借金であり、もう1つが雇用主変更の自由がない、つまり転職ができないという点である。この2つから、低賃金、長時間労働が必然的に発生し、残業・休日・深夜手当未払い、休日を与えない、有給休暇不付与など労働基準法違反が多発し、暴言・暴行、強制帰国、セクハラ・パワハラなど多くの人権侵害が引き起こされる。

1 実習生はなぜ多額の借金をしてまで日本に来るのか

(1) 借金はどのように発生するのか

技能実習制度は、送り出し国の認定を受けた送り出し機関（文末・資料1参照）が実習生希望者を募り、提携している監理団体（日本側受入れ機関）を通して受入れ企業に実習生を送り込むシステムである。実習生はほぼ例外なく送り出し国での借金を背負って日本に来る。60万円から150万円位が多く、どこの国でも大同小異である。この内訳は経費、手数料、渡航前訓練（日本語等）費用などと説明されるが、それ以上の詳細な内訳までは説明されないことが多い。政府の「労働輸出」政策によって近年一番多くの実習生が来日しているベトナムを例にとって見ていくことにする。

実習生として日本に行くことを希望し採用が決まると、来日するためのパスポートやビザの取得、航空券の手配など各種手続きが必要になる。これを送り出し機関が代行する。「経費」とされるものだが、すべての領収書が添付されているわけではないので、適切な金額なのか、また本当に必要な経費なのかなどは検証のしようがなく、言われた金額を払うしかない。さらに「手数料」の名目でかなりの金額を払わされる。この手数料をいくら払わされるかで、借金

の金額は大きく違ってくる。

ベトナムでは、政府が“手数料は3600ドル（約40万円）以下”と決めているが、多くの送り出し機関はこれを守っていない。送り出し機関に言わせると、“守っていない”のではなく“守れない”のだと言う。その理由の1つが監理団体からのキックバックの要求である。監理団体はいくつもの送り出し機関と提携しているので、どの送り出し機関から採用するかを主体的に決める立場にあり、1人でも多く採用してほしい送り出し機関としてはこの要求を断れないという。もちろん、日本では監理団体がキックバックを要求することは禁止されており、これが明らかになれば許可取り消し要件にあたるが、弱い立場の送り出し機関は恨まれるのを恐れて明らかにできないのだという。さらにブローカーへの手数料が発生する場合もある。ベトナムでは実習生希望者は農村出身者が少なくないが、送り出し機関はハノイ市やホーチミン市など都市部に多く、地方のブローカーが農村を回って希望者を募り、獲得した人数に応じて報酬を受け取るというやり方が多く見受けられる。この費用も手数料とされることが多い。

採用が決まると、実習生候補者は渡航前訓練施設で日本語の教育や技能などの訓練を受けることになる。日本語学校、訓練センター、研修センターなど呼び方は様々だが、ほぼ全員がこの施設に入れられる。しかし、技能実習制度には日本語要件は付けられていない（介護職種以外は）のである。制度上は日本語ができなくても問題はない。

詳しくは後述するが、2010年までは入国1年目の非実務研修（座学）期間は短くても8か月必要で、主な教育内容は日本語だった。実際にはほとんど守られておらず、入国1日目から

作業をさせられた事例も多いが、制度上はそうだったのである。それが2010年の改定で非実務研修期間2カ月に短縮され、しかも送り出し国で1か月以上の研修を受けてきた場合はさらに短縮されて1か月でよいとされた。これ以降、訓練施設を経て来日することがほとんど義務化したと言ってもいい。実習生候補者はこの施設に入所し教育を受けるための費用も払わなくてはならない。施設は全寮制が基本であり、3か月から10か月生活する。少ない金額ではなく、さらに借金が増えることになる。この他に禁止されている保証金を取られている例もある。

（2）どのように工面するのか、なぜ日本に来るのか

親族から借りられればいい方で、高い利子を払って銀行から借る場合が多い。担保は土地の使用権で、もし返済できなければ一家破滅のリスクを負っているわけである。

国で何年働いても返しきれないほどの借金を背負ってまで、なぜ日本に来るのだろうか。その答えの1つはベトナム政府の政策である。

ベトナムでは「労働輸出」は移住労働者を表す言葉であり、政府の重要政策となっている。日本はその働き先として期待されている国なのである。そして送り出し機関やブローカーによる耳障りのいい宣伝がもう1つの答えである。「月10万円は仕送りできる」「残業すればもっとたくさん稼げる」「借入金を返済しても200万円は貯められる」等々。ベトナムの若者たちは「アジアの最先進国日本で働くことが出来るならこんな夢のようなことも可能」だと考え、「多額の借金はすぐ返せる、家族のために3年間がんばろう」と期待と希望を持って日本にく

ることになる。

(3) 利権構造が出来上がっている

この制度の送り出し国側での問題点は、利権構造が出来上がっていることだと考える。平均賃金が3万円の国で、他国に働きにいくだけでその何十倍もの費用が必要になるなど普通ならありえないことであり、専門的・技術的分野の労働者として日本に働きにくる外国人労働者また日系人として定住ビザで日本に来る労働者にはそのような費用はかかっている。これは技能実習制度が、送り出し機関を通さないと来日できない仕組みになっていることに原因があり、当然この制度を作りだした日本政府に責任がある。

ベトナム以外でも多くの国の送り出し機関は派遣会社であり、実習生派遣ビジネスである。派遣会社は利益をあげるために存在するのだから、かかる費用は実習生に転嫁する。ブローカーへの報酬、監理団体へのキックバックは実習生の借金になる。

さらに渡航前訓練でも利益を追求する。大手の送り出し機関の多くは自前の訓練施設を持っており、ここでも利益をあげる。

銀行、送り出し機関、ブローカーなど実習生送り出しビジネスに係るすべての組織・個人が利益をあげ、そして実習生は多額の借金を背負って来日せざるを得なくなる。利権構造が出来上がっているとしか言いようがない。

2 雇用主変更不可がもたらすもの

(1) なぜ雇用主変更が認められないのか

母国での多額の借金が主として送り出し国側の問題とすれば、雇用主変更の自由がないのは

日本での制度上の問題である。転職を認めない理由を政府は「あくまで技術・技能を学ぶ実習生なので、途中で実習先を変えると一貫性がなくなる」と説明する。しかし、同種の企業であればこのようなことは何の障害にもならず理由にはならない。真の理由は辞めさせたくないのである。

実態として技能実習生を受け入れている企業は、日本人が働きたがらない人手不足分野である。3年間使い続けるために、企業名を特定してビザを発行するという制度をつくりあげた。その会社を辞めるということは、即ビザが無くなることを意味する。「特別な事情がある場合は会社を変えることができる」とされているが、“特別な事情”とは、会社の倒産や会社が不正行為認定を受けた場合などごくまれな場合のみである。

(2) 失踪は逃亡ではなく緊急避難

昨年12月の国会審議の中で明らかになった失踪者の労働環境の実態は、これまで世間が漠然と考えていた「賃金が安いことが不満だったのだろう」という安易な考えを打ち砕くものだった。失踪者の67%が最低賃金以下で働かされており、過労死ライン（月80時間）を超える残業をさせられていた人が全体の1割を超えていた事実は衝撃だった。また「指導が厳しい」という項目の実際の姿は「大声で怒鳴られる」などの言葉の暴力ではないかと私は考えている。男性では「暴力があった」、女性では「セクハラにあった」との記述もあり、追い詰められた実習生の姿が浮かぶ。

低賃金、長時間労働、セクハラ・パワハラ、暴力、この先もこの状態が続くのは耐えられないと思っても、会社を辞めて他の職場に移るこ

とが禁止されているならば、最後の手段として失踪することは、自分を壊さないためのギリギリの選択であり緊急避難だったと考える。失踪すれば在留資格を失い、見つければ退去強制されることはわかっている、失踪せざるを得なかった実習生たちの気持ちを思うと、入管に残された2,870枚の聴取票からは2,870人の悲鳴が聞こえてくるような気がする。

3 必然的に発生する低賃金、長時間労働—邪悪な社長の誕生

多額の借金と雇用主変更不可から、低賃金、長時間労働が必然的に発生する。団体監理型で技能実習生を受け入れている企業の多くが中小零細企業でありその規模は年々小規模化している。常勤者が1～9人の企業が2009年度は41.5%だったが、2016年度では50.4%で実に半分以上の企業が10人未満の零細企業であり、経営者が資金繰りに四苦八苦していることは容易に想像できる。経費節減の最も簡単な方法は賃金の抑制である。賃金は最低賃金でOK、休日は月2回でいい、長時間労働させても黙って働く上、残業・深夜・休日割増手当は支給しなくていい。それどころか1時間400円・500円しか支給しなくても文句を言わない。絶対に会社を辞めず、仕事が遅かったり休みたいと言ったら「国へ返すぞ」と言えばいい。こんな労働者がいれば社長としては必ず受け入れたい。この誘惑に打ち勝つ社長は多くはないであろう。善良な社長が必然的に邪悪な社長に変わっていく。変わらなければ会社が倒産する危険性が増すからである。

また名目的に最低賃金は守っていても、実質的に最賃割れを起こさせる方法も考えだす。一

番簡単なのは家賃を不当に高くすることである。組合に相談にきた実習生も不当に高い家賃を徴収されていた。東京都大田区で働く5人のベトナム人実習生は、いっしょに会社が借り上げた一軒家に住んでいた。家賃は1人3.5万円で水光熱費は自分たちで払っていた。ところがこの家の広告チラシが偶然見つかり、家賃は8.5万円とわかった。会社は毎月9万円もピンハネしていたことになる。このケースでは入居時に遡って取りすぎた家賃を返済させたが、会社の敷地内に建てた会社所有の物件だと労基署も入管も「不当とまでは言えない」などと言うだけで是正されないことも多々ある。

昨年の臨時国会で、野党のヒアリングに応じた技能実習生の涙の訴えを覚えている方々も多いと思う。女性にとって本当に辛いセクハラ、仕事が遅いと殴られた男性、帰るとき返すからと強制的に天引き貯金させられ、結局使いこまれたうえ会社が倒産した例、何をされても何を言われても多額の借金を返せなくなるのが怖くてただ我慢して働くことしかできない日々、食事代として月1万円だけ残し、後は借金返済のために国の家族に送り3年間がんばろうとじっと耐えた毎日、聞いたたびに、胸が痛くなった。

4 技能実習制度2度の改定—変わったこと変わらなかったこと

(1) 研修生を技能実習生に変えても実態は変わらなかった—2010年

2010年に入管法が変わり、在留資格「技能実習」が創設された。これにより「研修生」という呼称はなくなり、すべて技能実習生と呼ばれるようになった。そして1年目から労働関係法令が適用されることになり、労働者として扱

われることになる。

しかし、実態はほとんど変わらなかった。あからさまな最低賃金違反などは減少したが、前述したように実質的に最賃割れを起こさせる事態が増えていった。

むしろ、大きく変わったのは監理団体のあり方である。改定前の監理団体は地元の業者組合や商工会などが多く、責任範囲も2年目の研修の時期だけであり、2、3年目は企業任せでよかったのである。それまでなかったのに研修生を入れるためだけに作った協同組合もあつたくらいで、規模も小さく地域も限定されていて、協同組合の代表も加盟会社の社長の中から1人選ぶというようなものが多かった。それが改定で3年間責任を持たなくてはならないだけでなく、受入れ企業の監理、指導もしなくてはなくなり、仕事量が大幅に増えた。そこで出てきたのが監理を専門にする監理団体である。少しずつその数は増えていき、地域も拡大し数県から東日本・西日本一帯を守備範囲にする監理団体もある。送り出し機関との提携も数カ国にわたる監理団体もあり、「100の送り出し機関と提携しています」とインターネットで宣伝している監理団体もある。本来、監理団体は非営利組織でなければならないはずだが、とてもそうは思えない監理団体が増えてきた。

また、「これは儲かりそうだ」と考えて監理団体を作ろうとする動きも出てきた。2017年までは監理団体は許可制ではなく届出制だったので、書類さえそろえれば誰でも設立できた。そこで名前だけ「監理団体」を名乗り、実際の仕事は他の会社に丸投げする、またはほとんど仕事らしい仕事をしないという悪質な監理団体も出てきた。

組合が関わった事例で、悪質な監理団体に所

属する悪質な受入れ企業のケースがあった。この受入れ企業は産廃業者だった。当然、産廃業者は実習生受け入れはできないが、監理団体と受入れ企業が書類をねつ造して2人の実習生を受け入れてしまったのである。幸いこの監理団体に正義感が強い男性がいて、これはおかしいと気づいて組合に相談に来てくれたおかげで、この2人の実習生は他の監理団体・受入れ企業に移動することができた。でもこれは偶然であり、書類さえそろっていれば許可してしまうやり方を変えなければ、届出制から許可制になっても何も変わらないと考える。

(2) 国際的批判に応えるふりして制度拡大— 2017年

2014年7月23日、国連人権委員会は「日本定期報告に関する総括所見」の中で「委員会は、外国人技能実習生に対する労働法制の保護を拡充した制度改正にもかかわらず、同制度のもとで性的虐待、労働に関係する死亡、強制労働となりえる状況に関する報告がいまだに多く存在することを懸念とともに留意する」とし、1年以内に委員会の勧告の実施に関連する情報を提供することを求めた。

どうしても何らかの対応をしなくてはならなくなった政府が出してきたのが、“技能実習法”である。技能実習生に係る法律ができたのは初めてであり、技能実習機構の設立は評価・歓迎するが、担当する人員が少なすぎる。実習生が大幅に増加している現実がある中で、このままでは“アリバイ的”になってしまう恐れがあり、人員を大幅に増員しなければ真の保護機関とはならないだろう。

許しがたいのは、これを利用して制度を拡大したことである。問題を解決しないままで拡大

すればより大きな問題を起こすだけである。

そして、この改定によっても技能実習制度が根本的に改善されることはない。それは、この制度の根源的2要因が変わらないからである。

5 なぜ「奴隷的労働」なのか

労働者として扱われていても完全に権利を保障された労働者ではなく、“辞める自由”という最も大切な権利を奪われていることが、技能実習制度を「奴隷的労働」にしている根源であり、制度を制度たらしめている要因である。

私は、日々外国人労働者の労働相談を受ける中で外国人労働者の実態を見ている。劣悪な労働環境に置かれている外国人労働者は大変多く、賃金や残業手当の未払い、長時間労働など技能実習生と同等の事例をたくさん知っている。しかし、私たちは彼ら、彼女らを「奴隷的労働」とは考えていない。それは辞める自由があり、自分で次の仕事を探す自由があるからである。実際問題として辞めるとすぐ次の仕事が見つかる保証はなく、不安から辞めることを躊躇する労働者は多くいる。しかし、制度上辞められないのではなく、自分の意思で辞めないのである。専門的・技術的分野の在留資格の中で「奴隷的労働」は技能実習生だけである。

6 ILOへの状況申告

首都圏移住労働者ユニオンは、2010年から毎年ILOに「技能実習制度は強制労働であり、29号条約違反である」として状況申告をしており、今年も10回目の申告を提出する予定である。ILOの強制労働の定義は、「処罰の脅威をもって労働させている」と「自ら任意

に申し出たものではないすべての労働」の2点であり、技能実習制度はこれにぴったりあてはまると考えている。

“処罰の脅し”は、多くの職場で度々社長から発せられる「国へ返すぞ!」「強制帰国させるぞ!」である。強制帰国は「罰」なのである。前述したように、実習生にとってこれほど恐ろしい言葉はなく、すべてを黙って耐えさせる絶大な力を持っている。この言葉に対する恐怖心は私たちの想像をはるかに超えている。先日、労災事例で組合に相談に来たフィリピン人実習生は、「火傷で指の曲がり少し悪くなった。前と同じ仕事ができないから国へ帰れと言われなかつても心配だ」と言っていた。他の指より5ミリほど曲がり悪いだけで仕事にはまったく影響がないと思われるが、本人は本気で心配していた。組合が社長と会い彼の心配事を伝え、労災の手続きと強制帰国をさせないことを約束させた。それを伝えた瞬間に明るくなった彼の顔を見て、強制帰国がいかに実習生の心を脅かしているかあらためて思わされた。“自ら任意に申し出たものではないすべての労働”は、説明の必要がないほど、雇用主変更の自由がないこの制度そのままである。

これまでに2度、ILOがこの状況申告について関心を寄せてくれた。2012年と2016年で、「国別条約別個別所見」の29号強制労働に関して、「委員会は移住労働者ユニオンからの改訂外国人技能実習生制度（「外国人研修生制度」）の実施に関する情報を含む通報と、これらの通報に対する政府の回答に注目する」「この情報に注目しつつ、委員会は外国人実習生の保護を強化するために取られた様々な法的並びに実務的措置についての情報を提供し続けるよう政府に求める」としている。29号条約「強

制労働」は基本8条約の1つで世界中が無条件に守らなければならない重要な条約であり、そう簡単に「条約違反であるから技能実習制度は廃止するように」とはならないが、組合が状況申告をすることによってILOは毎年日本政府に回答を求めているので、力を緩めずに今後も出し続けるつもりである。

おわりに—過労死撲滅の具体的対策を

この制度はさまざまな問題点を内在しているが、私が緊急に対処しなければならないと考え

るのは、過労死・過労自死の可視化と対策である。一部速報値が含まれるが、これまでに少なくとも451名が死亡しており、その原因の第一位は脳・心臓疾患で、少なくとも124名にのぼる。早急に具体的対策を考えなければ、今後増えていく実習生、そして同じような制度設計で入国してくる特定技能の労働者の健康破壊が進むことは間違いないことである。関係者との懇談を持ちながら対処していきたい。

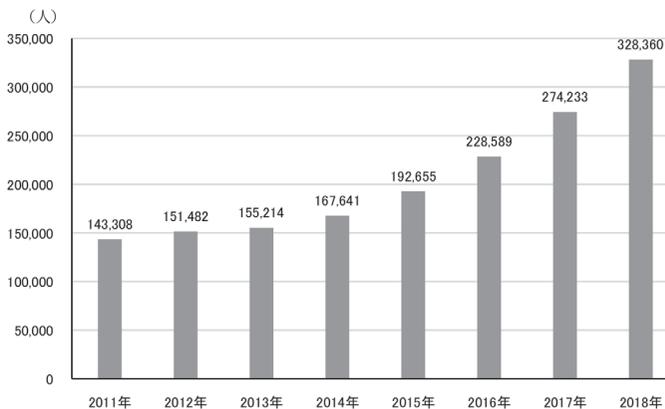
(ほんだ みよこ・全労連非正規センター副代表、
首都圏移住労働者ユニオン書記長)

資料1 主な国の政府公認送り出し機関数

国名	2010年8月現在	2019年2月現在
中国	251	295
ベトナム	107	291
フィリピン	確認中	268
ネパール	172	203
インドネシア	52	154
ミャンマー	18	124
カンボジア	8	72
モンゴル	14	67
スリランカ	12	45
ウズベキスタン	1	41
タイ	19	36
インド	6	22
ラオス	4	16
バングラデシュ	1	2

(注) 各送り出し機関は、多くの支店や下請け機関を持つ
出所：国際研修協力機構（JITCO）発表

資料2 技能実習生数の推移



出所：法務省入国管理局発表資料

「労働力不足」と 外国人労働者導入問題

伍賀 一道

小論では、今日の「労働力不足」（人手不足）の性格を明らかにしたうえで、その解決のために外国人労働者を導入することの問題性について考察する。

1 高度成長期およびバブル期の「労働力不足」

(1) 従来の「労働力不足」の要因

これまで戦後日本経済のなかで「労働力不足」が大きな問題となった時期が2回ある。一つは高度成長期の後半である。1960年代に重化学工業の急速な発展のもとで若年労働力が大企業に集中し、中小企業では「労働力不足」を訴える声が高まった。当時、中卒者は「金の卵」とまで言われた。都市部はもとより、農村の若者も鉄鋼・造船・石油化学などの重化学工業が集積する地域に移動し、高度成長を担う労働者となった。さらに、若者に続いて農家世帯主までも兼業従事者として建設業や重化学工業の重層的下請け構造の末端に組み入れられた。1965年11月から71年のドルショックまでの実質GDPの伸びは年率10%を超えた。

次に、「労働力不足」が叫ばれたのはバブル経済期である。1980年代に電機、自動車部門を基軸とする輸出主導型経済構造が形成され、日本の国際競争力は飛躍的に高まった。85年のプラザ合意によって円高不況に直面したもの

の、短期間で克服し87年から90年にかけて実質GDPの伸び（対前年比）は4%から6%に達した。日銀の低金利政策によって生じた余剰資金は株や土地の投機に回り、資産価格は高騰、個人消費も高まった。

企業による新卒者の獲得競争は加熱し、中小企業では人手不足倒産が発生するなど、「労働力不足」を訴える声が高まった。政府は出入国管理法を改正し（1989年12月成立、90年6月施行）、「定住者」資格を新設、日系人については職種などの制限なしに就労を認めた。入管法改正とは別に、外国人研修制度の運用を弾力化し、人手不足に苦しむ中小企業も外国人研修生を活用できる道を開いた。

高度成長期およびバブル期の「労働力不足」の背景には程度に差はあるが、いずれも経済成長があった。資本蓄積の拡大が労働力の需要を増やし、資本が自由に利用できる労働力の減少に対する懸念が広がった。60年代は国内に豊富な労働力の供給源が存在したが、バブル期にはそうした条件は乏しかったため、資本はそれを海外に求めたのである。ブラジルやペルーの日系人二世、三世の人々は日本の資本にとって過剰人口のプールとなった。「労働力不足」対策として外国人労働者の活用に踏み切ったのは、戦後ではこの時が最初である。

(2) 仲介業者の介在による外国人労働者の就労

もちろん国境によって隔てられているため、資本は外国の人々を国内労働者のように自由に活用できるわけではない。改正入管法のもとでも、日系人や留学生・就学生以外は工場労働や飲食サービス職など単純労働分野での就労は禁止されていたため、入管法の規制をかいくぐって就労を斡旋する、国内外の仲介業者が暗躍した。暴力団とのつながりのある業者も介在し、興業ビザで入国した女性を業者間で転売し、多額の借金を負わせて性的サービスを含む飲食業で働かせる事例が社会問題となった。

日系人労働者の製造業での就労にあたっては国内の請負業者が重要な役割を果たした。メーカーは外国人労働者を自ら雇用しないで、もっぱら請負業者を介して製造ラインに導入したのである。外国人労働者を利用する企業から労働省に提出された雇用状況を集計した「外国人雇用状況報告」(1993年から2006年まで実施)¹⁾では「直接雇用」、「間接雇用」という集計区分が用いられていたことが注目される。公的資料で直接雇用、間接雇用という用語が使用されたのはこれが最初と考えられる。当初、製造ラインにおける派遣労働の活用が禁止されていたこともあって、もっぱら業務請負の形式をとっていたが、実態は偽装請負であった。日系人労働者の工場への導入を機に増加した偽装請負は、その後、今世紀にかけて日本人労働者にも拡大し、やがて製造業務における派遣労働の解禁となった(2003年の派遣法改正)。

2 今日の「労働力不足」の特徴と要因

高度成長期やバブル期と比較すると、今日の

「労働力不足」は様相を異にしている。何よりも資本の高蓄積による労働力需要の増加によってもたらされたものではない。2012年末から今日にかけて好況が続き、その期間は「戦後最長」(2019年1月期の政府月例経済報告)を記録したとされるが²⁾、経済成長率は低迷したままである。安倍政権が誕生して以降、71カ月間の実質GDPの伸びは年率1.14%にとどまっている(「労働総研ニュース」2019年1・2月合併号)。安倍政権下の「好況期」の実態は活況とはほど遠い。

では、このような低成長にもかかわらず「労働力不足」が喧伝されているのはなぜだろうか。そこには3つの要因が関わっている。

(1) 若年人口減少

第1は少子化による若年人口の減少である。15～24歳人口は2002年から18年までの16年間に1521万人から1218万人へ、実に300万人余り減少した。特に02年から08年まで、わずか6年間で200万人近く減っている(表1)。

今日、新規学卒者の労働市場を売り手市場にしている主たる要因は若年人口の減少にある。大学進学率は上昇したものの、人口減によって、15～24歳層の大学・大学院在学者および同卒業者の人数は02年から18年にかけて3万人減少している(376万人→373万人)。若者の多くは大手企業への就職を希望するため、新卒者を採用できない中小企業からは経営へのマイナスを訴える声が相次いでいる。若者の多くは就職状況の好調さをアベノミクスの成果と受け取っているようだが、その主因はもっぱら若年人口の減少にある³⁾。

ただし、その一方で、大卒労働市場に参入できない若者が少なからず存在していることにも

留意する必要がある。18～21歳層で主に仕事に従事している若者は117万人になるが（「労働力調査（基本集計）」2018年平均）、この中には家庭の経済的事情で大学・短大や専門学校への進学を断念した者も含まれる。高卒と大卒を比較すると、就業率および完全失業率でかなりの開きがある。表1が示すように、就業率は高卒が高く、完全失業率は高卒が大卒を上回っている。高等教育の無償化や、在学中の生活を保障する制度が整備され、大学進学者が増えるならば、若年労働力不足は現状より改善されるだろう。

若年人口減少をもたらした少子化の背景には、非正規雇用の拡大も関わっている。周知のとおり、正規雇用に比べ非正規労働者の未婚率は高く、少子化を加速している。非正規雇用を

拡大する資本の雇用管理や、規制緩和によってこれを支援した雇用政策の責任は大きい。子育てを社会全体で支えるための体制（保育、医療、教育、住宅など）が整備されているならば、たとえ非正規雇用であっても結婚や出産は可能である。子育てを自己責任に委ねる新自由主義的政策の転換が求められる。このように、若年人口や新規卒者の減少はけっして自然現象ではなく、過去数十年間の政治と経済の基本的あり方が問われている。

(2) 労働力使い捨て社会

低成長経済にもかかわらず「労働力不足」が生じている第2の要因は、今日の雇用と労働が持続可能な働き方とは真逆の労働力使い捨ての性格（雇用の劣化と働き方の貧困）を強めてい

表1 若年者（15～24歳）の就業状況の推移（2002年→18年）

（単位：万人、％）

	総数				高校在学者				大学・大学院在学者			
	2002年	2008年	2012年	2018年	2002年	2008年	2012年	2018年	2002年	2008年	2012年	2018年
15～24歳人口	1521	1325	1230	1218	494	448	442	427	288	271	262	278
労働力人口	688	590	513	584	28	23	19	29	81	84	81	133
就業者	619	547	471	558	27	23	19	27	78	82	79	131
完全失業者	69	43	42	26	1	0	0	2	3	2	2	2
就業率	40.7	41.3	38.3	45.8	5.5	5.1	4.3	6.3	27.1	30.3	30.2	47.1
完全失業率	10.0	7.3	8.2	4.5	3.6	0.0	0.0	6.9	3.7	2.4	2.5	1.5

	高校卒業者				大学・大学院卒業者			
	2002年	2008年	2012年	2018年	2002年	2008年	2012年	2018年
15～24歳人口	406	331	266	251	88	90	98	95
労働力人口	343	283	222	218	79	83	90	89
就業者	297	253	197	204	73	80	82	86
完全失業者	46	30	26	14	6	3	7	3
就業率	73.2	76.4	74.1	81.3	83.0	88.9	83.7	90.5
完全失業率	13.4	10.6	11.7	6.4	7.6	3.6	7.8	3.4

（注1）就業率：15～24歳人口に占める就業者の比率

（注2）「高校」は、原表では「小学・中学・高校」となっているが、年齢などを考慮して「高校」とした。

出所：「労働力調査（詳細集計）」2002年、08年：報告書非掲載表第1表、12年：第2表、18年：第1-2表より作成。

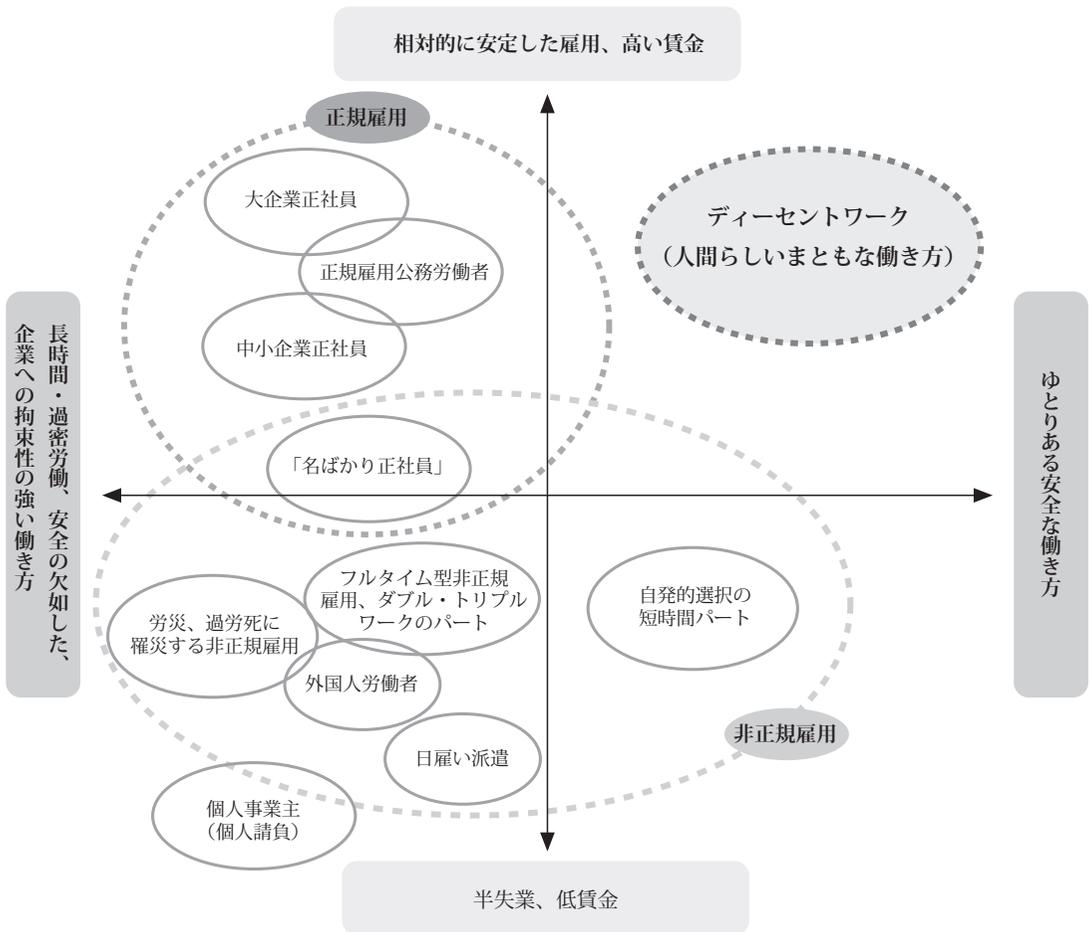
ることである。それは、ワーキングプアと過労死予備軍の併存する雇用構造に現れている。図1はそれをモデル化したものである。横軸に「労働時間や働き方の安全・ゆとり、企業に対する拘束性の度合い」を、縦軸には「雇用の安定、賃金・所得水準」を取り、この2次元の座標面に主な労働者のタイプを配置している。

今日の日本の雇用と働き方・働かせ方の特徴は、非正規雇用を中心に図の第3象限の世界が広がっていることである。ここでは雇用が不安定で賃金も低く、しかも労働時間や安全面でも

リスクのある働き方を強いられている。1990年代後半から今日までの20年余にわたって、第3象限に位置する労働者が増加し、これに引きずられるように正規雇用で長時間労働がすすみ、名ばかり正社員が増えるなど、座標面では第2象限の左方および下方に移動している。正社員であっても第1象限のディーセント・ワーク（人間の尊厳にふさわしい、まともな働き方）から次第に遠ざかっている。これが今日の特徴である⁴⁾。

第3象限の労働の世界の拡大は個人消費を抑

図1 雇用と働き方・働かせ方の現状



(出所) 筆者作成。

制し、日本経済のデフレ圧力からの脱却を困難にしている最大の要因である。それはまた将来展望を描くことができない持続不可能な働き方を増幅し、サービス業を中心に入職と離職を繰り返す労働者の増加を意味している⁵⁾。こうした人々の多くは第3象限の職を短期間で移動している。

このような雇用と働き方が形成された背景には、グローバル化のもとで国際競争力の強化を図る資本の雇用戦略とともに、顕在的失業者を半失業者化することで失業問題の潜在化を進める新自由主義的雇用・失業政策がある。さらに次のような消費サービス産業の隆盛も関わっている。

1990年代以降、日本の産業構造のなかで消費サービス産業の比重が増しているが、それは図1の第3象限の働かせ方、つまり労働力使い捨て型雇用を基盤としている。このため、消費サービス産業の隆盛にともなって、そうした働き方を受け入れる労働力に対する需要が高まる。表1によれば、2012年から18年にかけて高校および大学・大学院在学者の就業率が急上昇しているが、これは家庭の経済状況の厳しさのゆえに自ら生活資金を稼がなければならないことに加えて、流通・飲食サービス産業の資本が高校生・大学生アルバイトを基幹的担い手として活用している状況を反映している。

表2は有効求人数が10万人を超える主な職業について、有効求人倍率の高い順に並べたものであるが、接客・給仕、飲食物調理、商品販売の職業はこれらの産業を代表する職業である。また、自動車運転も物流部門を担う中心的職業であり、消費サービス産業と深く関わっている。以下はその具体例である。

まずコンビニの労働について。コンビニのア

ルバイトの時給はおしなべて各地の地域最賃水準に張りついている⁶⁾。コンビニ本部の強い指示によって、コンビニオーナーは年中無休、24時間営業を余儀なくされている。深夜時間帯の売上高はごくわずかであっても、店を閉めるわけにはいかない。この営業体制は、オーナー夫婦の異常な長時間労働とパート、アルバイトのシフトを組み合わせることでかろうじて成立している。オーナーは売上高から商品原価を差し引いた粗利（この中には水光熱費や、パート・アルバイトに支払う賃金も含まれる）に対する一定割合（40～60%）のチャージを本部に支払わなければならない。コンビニ独特の会計システムで、消費期限が近づいた商品の廃棄のコストは商品原価から差し引かれる仕組みのため、その負担はオーナーにしわ寄せされる⁷⁾。

パートやアルバイトに対する賃金抑制やノルマの強制（クリスマスケーキや恵方巻きなどの販売）はオーナーの「自己賃金」を維持するために余儀なくされている側面がある。最賃+ α の時給で働いているパートやアルバイトはもちろん、オーナー自身も持続可能な働き方とはほど遠い⁸⁾。大都市圏では日本人の若者はこうしたコンビニ労働を忌避するため、もっぱら外国

表2 主な職業の職業紹介状況（2018年12月）

（単位：人、倍）

	有効求人数	有効求職数	有効求人倍率
介護サービスの職業	224,657	50,283	4.47
接客・給仕の職業	119,441	28,814	4.15
飲食物調理の職業	144,028	40,446	3.56
社会福祉の専門的職業	122,286	35,075	3.49
自動車運転の職業	107,410	33,227	3.23
商品販売の職業	188,288	69,136	2.72
一般事務の職業	149,957	368,463	0.41

（注）常用雇用（パートを含む）の有効求人数が10万件を超える職業について、有効求人倍率が高い順に表示。
（出所）厚生労働省「職業別一般職業紹介状況（パートを含む常用雇用）」2018年12月より作成。

人労働者に頼らざるをえない状況が生まれている。

次に、物流分野の働き方・働かせ方も「労働力使い捨て社会」を象徴している。宅配便や通信販売業界では翌朝配達や即日配達など、荷物の受取りから配達までに要する時間を短縮する競争を強めてきた。顧客は希望の配達時間帯を細かく指定でき、不在の場合は再配達サービスまでも利用できる。業者は競って消費者の利便性を最優先したサービス提供に力を入れたが、この実現には現場労働者の過大な負担が前提となっている。指定された時間帯に届けるために、ドライバーは食事を取ることもままならない。自動車運転は過労死の労災請求件数が最も多い職業だが、このような過重労働に見合わない低賃金も加わって、運送業界では離職する人たちが後を絶たず、新規に入職する労働者の確保も難しくなっている。

コンビニの24時間営業や、宅配便・通販業界の配達時間帯指定および再配達サービスは労働者の犠牲の上に成り立っている。文字通り「労働力使い捨て型雇用」の象徴である。利便性の追求を競争手段とすることで、それを担う労働者に対し過度の負担を強いている。このため、これらのサービス産業の企業間競争が激化するともなっていて、こうした働き方を忌避する人々が増え、人手不足は激しくならざるをえない。このような労働力使い捨て型雇用の変革なしには今日の人手不足の改善は困難である。

(3) 高齢社会と介護・福祉労働の需要増加

低成長経済にもかかわらず人手不足を引き起こしている第3の要因は、高齢者の増加に伴う介護労働者やケアマネジャーの需要に対して、介護報酬の抑制・引き下げに象徴されるよう

に、新自由主義的構造改革政策に依拠して対応したことである。表2のとおり、介護サービス職は人手不足が最も深刻化しているが、その主因は高齢者の増加という人口構成の問題ではなく、政策の誤りにある。

2000年の介護保険法施行にともなって介護労働者への需要は急増し、介護部門に参入する民間業者も増えた⁹⁾。介護という特性上、サービスの提供は年中無休、24時間体制を求められるため、深夜労働、交替制勤務が不可避で、工場労働のように無人口ロボットを活用するわけにはいかず、基本的に人力によるサービスが大半である。

このような心身ともに負荷の大きい介護労働者に対しては、他の職種以上に高い賃金を支払い、処遇を引き上げることが求められるが、実態は逆である。介護保険制度が発足して20年近くになるが、介護労働者の賃金水準は全産業平均に比べ数段階低い状態が抜本的に改善されないままである。その背景には介護サービスの専門性を正当に評価しない介護報酬の低水準がある。公的責任で介護体制を構築することを放棄し、介護報酬の抑制・引き下げに固執した結果、介護職もまた図1の第3象限に位置する働き方となっている。このため、高齢者人口の増加による介護需要の高まりとは逆に、介護職に従事することを希望する若者は介護保険制度の発足時と比べ、著しく減っている¹⁰⁾。介護福祉士を養成する専門学校の定員は充足されず、閉校に追い込まれる事例も生じている。結婚や子育てができないほどの低賃金水準のため、意欲を持って入職した若者が短期間で離職するケースがあとをたたず、慢性的人手不足状態にある。

(4) 小括

今日の人手不足問題を解決するには上記の3つの点にメスを入れなければならない。「少子高齢化の進行」のみに要因を求めてはならない。第1と第3の要因の背景には新自由主義的構造改革政策が存在し、第2の要因（「労働力使い捨て社会」）はグローバル化のもとで国際競争力の維持を図ろうとする資本の要請とともに、人々の利便性追求をあおる消費サービス産業の経営戦略がある。

「労働力使い捨て社会」のもとで就労する労働者は低賃金であるがゆえに低価格の商品やサービスを求めるため、自ら第3象限の労働の世界を必要とするという悪循環が形成されている。第3象限の働き方の拡大は消費需要の低迷の要因である。低成長経済にもかかわらず人手不足が進行する背景にはこうした仕組みがある。

3 「労働力使い捨て社会」と外国人労働者

(1) なぜ入管法改正を急いだのか

図1の第3象限の働き方をする労働者の増加は個人消費を抑制し、デフレ経済からの脱却を困難にしている最大の要因であるが、こうした労働者を活用することで利益を獲得してきた資本にとって自らこれを転換することは容易でない。現在、第3象限の世界の供給源となっているのは、①新卒労働市場に参入できない若者（家庭の経済事情などで大学進学を断念した人たちや高校中退者など）、②リストラされた労働者、③シングルマザーなどの女性、④無年金または年金受給額の低さゆえに働かざるをえない高齢者などである。

しかし、これらの労働者（特に③や④の場合）は年齢や体力、就労可能な時間帯をはじめさまざまな制約を抱えているため、資本の欲求を満たすには十分でない。今日の人手不足は「全般的労働力不足」ではなく、主要には図1の第3象限の働き方をいとわない労働者の不足である。そこで、そうした労働力の供給源として資本が着目しているのがアジア諸国を中心とする海外の過剰人口である。

政府や経済界、資本家団体は当面の人手不足を打開し、第3象限の働き方を忌避しない労働力の供給源を求めて、2018年秋の臨時国会において入管法改正を強行し、外国人労働者の積極的活用に舵をきった。現行の技能実習生制度は当事者の人権を否定し、ディーセント・ワークと対極の働かせ方であるが、この現状にメスを入れないまま、現在の技能実習生を「特定技能1号」として引き継ごうとしている（本号、本多論文参照）。これでは、技能実習生に集中している労災、低賃金、長時間労働など数々の人権侵害は除去されない。

(2) 急ぐべきは「労働力使い捨て社会」の改革

向こう10年～20年を見通した場合、現時点の人手不足状況が長期にわたって続くとは考えにくい。AI化の飛躍的進展および企業活動のグローバル化によって、「労働力不足」は、ごく近い将来、「労働力過剰」状態に転ずるのではないか。AI化の雇用への影響については諸説あり、確実な予測は困難とはいえ、企業が必要とする労働力は、①AI化推進の高度専門職や技術職と、②ロボットを利用するよりも安くつく低賃金労働力に二極化するだろう。両者の中間に位置する労働者は大幅に減少することは間違いなからう。製造ラインはもとより、コン

ビニも無人化が進み、スーパーのレジ職場はなくなり、オフィスでは事務職の多くが消失すると予測されている。

当座の人手不足対策を急ぐあまり、長期的見通しなく外国人労働者の受け入れを拡大するならば、やがて減少した雇用機会を日本人労働者と外国人労働者が奪い合う事態の到来が懸念される。それはまた失業者のプールを増やし、日本社会にとって過大な負担となる。かつてリーマンショック後の不況期に、日系人労働者とその家族に対し母国への帰国奨励策がとられたことを思い返す必要がある¹¹⁾。

18年秋の入管法改正時の国会審議では、こ

うした事態を考慮した議論はほとんど行われずに、政府は当面の人手不足の解消と、将来の人口減少対策を前面に押し出して法案成立を急いだ。これはあまりにもずさんである。今後、人口減少と失業者増加が同時に進行する可能性が大きい。まず急ぐべきは労働力使い捨て型雇用の改革（図1の第3象限の世界の縮小）であって、拙速な外国人労働者の導入ではない。外国人労働者を使い捨て労働力の補充要員として利用することがあってはならない。これは日本人労働者の働き方・働かせ方の改革を進めるためにも不可欠である。

（こかずみち・労働総研常任理事・金沢大学名誉教授）

- 1) 「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律」(2007年)によって、外国人の雇用状況は届出義務化された。これにともない、2008年より「外国人雇用状況報告」は「外国人雇用状況の届出」に変更された。したがって、これら2つの統計を接続して利用することはできない。
- 2) その後発表された経済指標によれば、景気の山は2018年後半の可能性が高く、その場合、「戦後最長の好況期」は幻となるだろう。
- 3) 第2次安倍政権が発足した2012年から18年にかけて15～24歳層の完全失業率は大幅に改善したが(8.2%→4.5%)、その雇用の内実にはさまざまな問題がある。例えば、正規雇用のなかで「名ばかり正規雇用」の占める比率は、2012年から17年にかけて男女計で7.8%から9.2%に上昇している。とくに若年層で高く、17年時点で20～24歳12.6%、25～29歳9.7%である(「就業構造基本調査」2012年、17年)。なお、「名ばかり正規雇用」とは、正規雇用にもかかわらず「雇用契約期間に定めがある」および「雇用契約期間の定めの有無がわからない」と回答した者を指している。
- 4) これについての詳細は拙著『非正規大国』日本の雇用と労働(新日本出版社、2014年)、第1章を参照されたい。
- 5) 厚生労働省「雇用動向調査」(2017年)によれば、宿泊業・飲食サービス業が入職率(33.5%)、離職率(30.0%)ともに高く、生活関連サービス業・娯楽業(それぞれ21.4%、22.1%)がこれに続いている。
- 6) 中澤秀一氏の調査によれば、コンビニ・ファストフード・ファミレス・牛丼店・居酒屋・カフェ・衣料ほか9業種のチェーン店の多くの時給は最低賃金に対して120%未満で、最賃に1～2円上乘せされた程度の時給も珍しくないという。詳細は、後藤道夫ほか編『最低賃金1500円がつくる仕事と暮らし』(大月書店、2018年)、202～205頁を参照されたい。
- 7) コンビニ会計の粗利は、商品原価からさらに「廃棄・棚減り金額」を引き、一般会計にない「純売上原価」という原価名をつくり出して粗利計算をしている。これによって粗利が大きくなり、その分、本部が取得するチャージは増える仕組みである(コンビニ加盟店ユニオン+北健一『コンビニオーナーになってはいけない!』旬報社、2018年、19頁)。
- 8) 大阪府のあるコンビニオーナーは、交代で働いていた妻が亡くなり、オーナーは勤務時間が連日16時間超になったため、やむを得ず営業時間を短縮したところ、フランチャイズ本部から契約解除と違約金1700万円を求められたという(「朝日新聞」2019年2月28日付)。その後、このオーナーはコンビニ加盟店ユニオンとともに、本部に対して24時間営業の見直しを訴えたことを契機に、その実現に向けた動きが広がっている。
- 9) ただし、営利目的の民間業者は施設介護には参入できず、もっぱら訪問介護分野に限られている。
- 10) 井口克郎氏が2007年1月～2月に介護福祉士養成施設(専門学校、短大、4年生大学)の在学学生340名を対象に実施した調査によれば、273名(80.3%)が卒業後、介護職として就職することを希望していた。このうち「一生の仕事とすることができるだけ長く」と答えた学生が45.1%を占め、とくに男性にその割合が高い(井口「介護現場の『人手不足』と若者の介護への就職意識」金沢大学大学院人間社会環境研究科『人間社会環境研究』第15号、2008年、75頁)。
- 11) 日系人離職者に対する帰国支援事業は2009年4月から10年3月まで実施された。09年3月31日以前に就労し離職した日系人のうち、日本での再就職を断念、母国に帰国し、従来の在留資格により再度の入国を行わないこととした者に対し30万円、その扶養家族1人につき20万円の帰国支援金を支給した。

外部労働市場を国外にまで広げる 新たな外国人労働者の受け入れ

木下 秀人

人手不足対策として出入国管理及び難民認定法（入管法）等が改定され、4月から14の特定産業分野で外国人労働者を受け入れることになった。

私は長年、公共職業安定所の窓口で職業紹介業務に携わり、非正規雇用が拡大し短期間で労働契約の更新・終了、転職を繰り返す有期雇用労働者との職業相談で、求職者の悲鳴にも似た声を聞いてきた者として、新たに外国人労働者を受け入れるシステムについて拙論を述べさせていただきます。

の改定により新たな在留資格を設けて導入されること、②導入にあたり「移民政策はとらない」と国会答弁で強調されたことから、あたかも出入国管理問題のように受け止められがちであるが、その本質は人手不足対策としての労働力政策であることを指摘しなければならない。

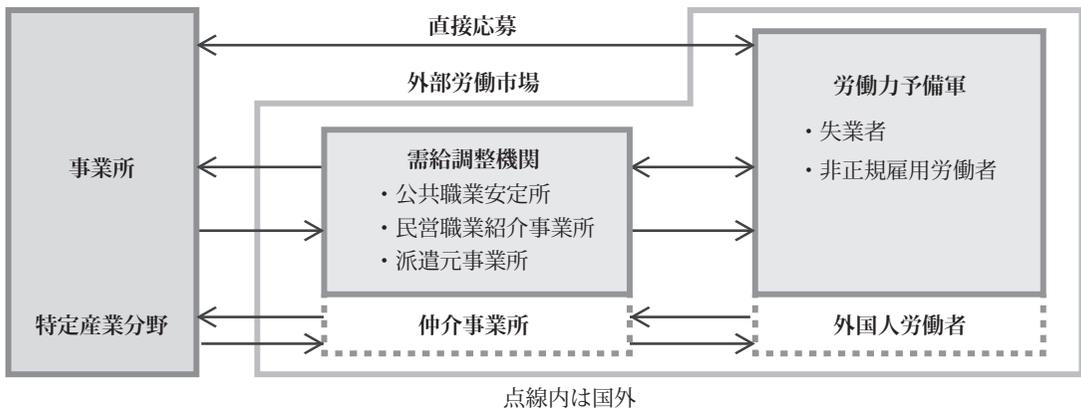
我が国の労働力政策は、1995年に日経連（当時）が「新時代の『日本的経営』」で終身雇用と年功賃金を縮小させ、非正規雇用の積極活用と成果主義賃金の導入を唱え、97年に民営職業紹介事業を、99年に労働者派遣事業を原則自由化した。こうした労働力確保を仲介する労働力需給調整機関を規制緩和拡充することで、事業所が必要に応じて労働者を受け入れ・雇止めする基盤となる外部労働市場が整備された（図参照）。

これにより、有期労働契約や派遣労働で働く

1 新たな外国人労働者の受け入れは、外部労働市場を国外にまで広げる労働力政策

新たな外国人労働者の受け入れが、①入管法

図 外部労働市場の概要



非正規雇用労働者が増加し、正規雇用労働者が減少していった。非正規雇用で働く者や雇止め等された失業者は、離転職を繰り返す労働力予備軍としてプールされることにより、事業所はより一層労働者を雇止めしやすくなった。

①近年、少子高齢化により人口減少と高齢化が進んでいること、②最近、雇用労働者数が増加したこと（その多くは非正規）により、プール化された労働力予備軍が縮小して外部労働市場の労働力供給力が低下し人手不足が生じている。このことに危機感を募らせた政府は、昨年の臨時国会で乱暴な議会運営を行い、急ぎ新たな外国人労働者の受け入れを強行した。新たな外国人労働者の受け入れには、労働力の供給を国外にまで求め、外部労働市場をグローバルに展開する労働力政策であることを明確にした対応が必要である。

2 新たな外国人労働者の受け入れにより予想される問題点

(1) 最も弱い労働者層の形成

新たに受け入れられる外国人労働者は、入管法により在留資格（働く業種）や在留期間の制限を受け、さらには日本で働くための日本語講習や技能講習の受講料、仲介手数料、渡航費用等の負債を背負って来日するので、有期の特定技能雇用契約が終了し雇止めされても、おいそれとは帰国できない最も弱い労働者である。労働契約の更新を求めて事業主に隷属しやすく、賃金や労働時間をはじめとする労働法違反や職業生活上の人権侵害が行われやすい。これは、これまでの技能実習制度の実態が証明している。

労働現場に法違反や人権侵害があると、それ

は事業所全体の労働条件、働き方や人間関係に悪影響を及ぼすことを指摘しなければならない。

(2) 派遣労働の拡大

閣議決定された基本方針では、雇用形態をフルタイム・原則直接雇用としつつ、派遣形態も認めた。運用方針で、外国人労働者を受け入れる14の産業分野のうち派遣形態を受け入れるのは農業と漁業の第一次産業に限定しているが、①外国人労働者は雇止めすると、3カ月以内に再就職しなければ帰国問題が生じることから、直接雇用より派遣の利用に傾きやすいこと、②労働者派遣事業が1985年に業務を限定して導入されると、わずか14年で原則自由化されたことにみられるように、労働者派遣は事業所にとって使い勝手がよいこと、③基本方針が施行後2年を目途に見直しを予定していること、それらを踏まえると、見直し時に派遣形態が拡大されることが容易に予見される。

(3) 受け入れ見込み数の増大

基本方針では、外国人労働者の受け入れについて、「人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に限って行う」としている。しかし、それは産業分野の限定条件であって、当該産業分野内の個別事業所を規制するものではない。外国人労働者が若い労働力として有用性が確認されると、人材を確保している事業所でも非正規雇用労働者を外国人労働者へ代替させる形で受け入れが始まり、受け入れ数の増大が要望され、やがては受け入れる産業分野の限定さえ撤廃する規制緩和も懸念される。

3 若干の政策提言（労働行政の観点から）

(1) 外国人労働者を受け入れようとする事業主の国内労働者受け入れ優先義務

1) 高年齢者雇用確保措置が不十分な事業所および障害者雇用率が未達成の事業所には、外国人労働者の受け入れを認めない。

2) 外国人労働者の募集を行う前に、一定の期間、国内での労働者募集を義務づける。

1)、2)の措置は、外国人労働者の受け入れを否定しているのではない。国の少子高齢化の現状や経済のグローバル化、多文化共生を踏まえると、外国人の受け入れはこれからの日本社会が進む方向と考える。しかし、それには国民の理解と納得が必要であり、1)、2)の措置はそのための前提条件でもある。

(2) 求人条件の明示と、明示した条件の厳守

職業安定法は、労働者の募集を行う者等に、「従事すべき業務の内容及び賃金、労働時間その他の労働条件」の明示を義務づけている。(第5条の3) 送り出し国との二国間協定が必要だが、日本で働く労働者を国外で募集する場合、この規定を適用する。

運用方針は、従事する業務を特定し、求める技能資格の水準も示していることから、賃金については上限額と下限額に大きな差があってはならない。

また、明示された求人条件と実際の労働条件が違う場合、外国人労働者は労働契約を拒み、安易に帰国することができないのであるから、雇用主には明示した求人条件の厳守を義務づける。

(3) 来日および帰国旅費を支給する事業主に対する助成の実施

①国策として外国人労働者を受け入れること、②事業所は遠く国外に労働者を求めることから、来日および帰国旅費は事業主が支給する(全部または一部)よう努力義務を課し、国は旅費を支給する事業主に対して助成を行う。

助成の財源は、現在雇用保険事業により、雇用安定事業および能力開発事業で助成を行っている。これに、新たに雇用確保事業(仮称)を実施するとともに、外国人労働者を受け入れる特定産業分野の事業主のみが負担する保険料率を設け、徴収した保険料を財源とする。

(4) 都道府県労働局に、外国人労働者の雇用・労働問題に関する相談を受け付け、雇用する事業所および紹介・派遣する事業所を指導監督するワンストップセンターを設置する

技能実習制度では、外国人技能実習機構へ労働行政職員が外向して対応しているが、外国人労働者の受け入れは労働力政策であるから、労働行政本体に組織を設け対応する。

(5) 公営の日本語学校設置と職業紹介業務の分担

基本方針は、外国人労働者に一定の日本語能力水準を求めているが、技能実習生の実態から日本語習得の課題が浮かび上がっている。労働者送り出し国との二国間協定が必要だが、政府開発援助(ODA)を活用して送り出し国に日本語学校を建設し、公営で運営することで、①受講料は無料または実費程度、②学校の長に職業紹介業務の分担を認め(職業安定法第27

条)、学校が受理した求人をも日本国へ通報することによる求人条件のチェック体制の確立、③講習カリキュラムに、母国語で日本の労働法・労働慣行および相談窓口の概要講習を位置づける。

国策として外国人労働者を受け入れること、来日した外国人がこの国と事業所の発展のために尽力してくれることを考えると、受け入れる態勢を十全に整えるのは、送り出し国に対する敬意であるとともに、この国の責務である。

おわりに

有効求人倍率で知られる職業安定業務統計での「常用」に、雇用期間が4カ月以上の有期雇用も計上されていること¹⁾はあまり知られて

いない。これは、国の労働施策が有期雇用をベースにしているからである。職業安定行政の基本法である労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（前・雇用対策法）の基本理念（第2条）²⁾は、一つひとつの雇用を長期雇用で安定させるのではなく、有期雇用で転職することを前提に、円滑な再就職の促進等が効果的に実施されることで、各人の職業生活の全期間を通して見れば、職業の安定が図られるとしている。

こうした国の労働施策の基本姿勢を改めさせること無くして、外国人労働者の労働条件確保、基本的人権保障もなかなか困難であることを付言しておきたい。

（きのしたひでと・労働総研会員、
元公共職業安定所職員）

1) 職業安定業務統計（用語の解説）抄

常用 雇用契約において、雇用期間の定めがないか又は4カ月以上の雇用期間が定められているもの（季節労働を除く）をいう。

2) 労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律 抄（基本理念）

第三条 労働者は、その職業生活の設計が適切に行われ、並びにその設計に即した能力の開発及び向上並びに転職に当たっての円滑な再就職の促進その他の措置が効果的に実施されることにより、職業生活の全期間を通じて、その職業の安定が図られるように配慮されるものとする。

2 略

労働戦線NOW

岐路に立つ春闘—経団連の「脱ベア・自社型賃金決定」との攻防

連合は「実質賃金割れ」で賃金デフレへ
全労連など賃上げ、全国一律最賃制確立へ 20万総行動

青山 悠

全労連、連合、全労協の結成から30年を迎える2019春闘。経団連など財界は、組合の統一闘争を否定した「自社型賃金決定」を強め、トヨタや自動車、電機などで攻勢を強めた。連合は大手金属の前年マイナス回答の一方、内需産別のU Aゼンセンの昨年プラスなどばらつきが目立つ。しかし、全体の妥結結果は昨年比で微増にとどまり、物価分も確保できない実質賃金割れの春闘は必至だろう。

全労連などは5年ぶりに賃上げ要求を5000円引き上げ、2万5000円以上を設定。消費税増税反対など4課題でストを含む20万総行動を展開し、さらに自民党議員による全国一律最賃制確立への新たな動きを含め最賃アクションプランを展開している。参院選へ向け、9条改憲阻止や安倍政権退陣へ市民と野党の共闘も大きな課題となっている。

■ 経団連が「脱ベア・自社型春闘」へ攻勢

今春闘では、経団連の春闘見直しが労使交渉に大きな影響を与えている。経営側の春闘指針となる19年の経労委報告は、従来にはなかった「今後の春季労使交渉のあり方」の項目を新設。その基本は「自社に適した社内の好循環」「会社の課題解決へ春闘の深化」を提起し、個別企業労使の自社型賃金決定を最優先に、非社会的な

春闘を打ち出していることだ。

その背景には、経団連の中西宏明・新会長（日立製作所会長）の初めての春闘指南書として、AI（人口知能）、IoT（ものとインターネットの結合）などソサエティー5.0への転換へ多様で柔軟な働き方が選択できる組織・職場・処遇への変化である。ある経団連幹部は「従来システムの終わりの始まり」への提言と語った。

春闘の賃上げも「仕事・役割・貢献度」の成果主義型賃金制度を重視し、昨年までの政府要請や社会的要請は過去のこととしている。「ベアは選択肢」の一つに転換し、一時金や諸手当込みなど年収ベースの方法など多様な回答で、全員の賃金水準引き上げでなく、働く者の個別分断化を狙っている。

内部留保も昨年は「過剰な内部留保は許されず、人材投資（賃上げ）」に踏み込んだが、今回は蓄積に固執し生産性向上を強調している。

「雇用システムのあり方」でも、働き方や雇用システムについてソサエティー5.0時代を視野に、多様な雇用形態と流動化を提起。終身雇用、年功序列型の「日本型雇用システム」の見直しを掲げ、職務機軸の「ジョブ型雇用」の転換へ雇用の流動化も狙っている。

中西会長は「労使交渉は転換点」として、「統一交渉は成り立たなくなっている」と統一闘争

や共闘を否定している。自社型春闘は、97年にも組合の統一闘争を弱めるために提起され、賃金低下の転換点となった財界の春闘抑制戦略にはかならない。

経労委報告は今年で44年目となるが、最初の75年報告は政労使一体で鉄鋼労連を軸に春闘相場を低位平準化に変質させた。今回はトヨタや自動車を軸に、ベア重視からの転換と「ベア非開示」による相場自体の分散解体と形成波及構造の破壊など春闘の逆流変質の指針となっている。

中西会長は実質賃金マイナスの低額回答さえ「賃金引上げのモメンタムは維持」と賃金デフレの打開には背を向け、交渉が「賃上げにこだわらず、各社の多様な処遇改善になっている」と賞賛している。岐路に立つ春闘。財界戦略の脱ベア・自社型春闘の拡大阻止へ、改めて統一闘争と共闘を軸とする社会的な春闘相場の形成、波及力の再構築が重要となっている。

■ 連合春闘は「上げ幅」不足、分配ゆがむ

連合の妥結結果は水準、分配とも課題を残した。妥結水準（4月3日）は平均6412円で昨年より150円増（0.02%増）となっている。一方、ベアは1600円（0.56%）で昨年より74円減（0.01%増）である。300人以上の大手は1607円（0.56%）で昨年より74円減（0.02%増）。300人未満の中小は1473円（0.61%）で97円減（0.01%減）だが、率では大手を上回った。非正規労働者は時給28.37円増で昨年比2.70円増である。

妥結水準のベア0.56%程度では、物価分1%も確保できていなく、実質賃金はまたもマイナスとなり「賃金デフレ」は続く。連合の要求は定昇2%とベア2%の4%基準である。神津里季生会長は「賃上げの土台としてはそれなりの

ものだと思う」と言いつつも、「要求との対比では物足りないと言わざるを得ない」と述べた。

一方、大手と中小の関係では、大手のベア率0.56%に対して、中小は0.61%で3年連続して大手を上回った。99人以下のベアは0.72%（1693円）で、額、率と最高となっている。

交渉の争点は、米中貿易戦争など経済の先行き不安の打開へ向け、個人消費の拡大による内需拡大へのベア春闘がなによりも重視されていた。しかも企業の内部留保は446兆円と過去最高に増大し、株主配当は増大しながら、労働分配率は43年ぶりに56%と低下している。

物価分以下の実質賃金マイナスでは、10月からの消費増税とあいまって消費を冷やす「フリーザー春闘」といえなくもない。さらに、大企業の好業績と高蓄積に対して労働分配は低下し、「分配構造のゆがみ拡大春闘」ともなっている。

世界でも日本の賃金デフレは異例であり、最低でも昨年実績以上か物価分相当のベア獲得と賃金水準の引き上げは組合の社会的責任ではなかったか。吉川洋・東大名誉教授も「組合は実質賃金マイナスに怒るべきだ」と提言している。

また連合が春闘再構築として新たに提起した「上げ幅」から賃金水準転換への足がかり春闘。格差是正と賃金水準の横断化をめざした個別賃金も課題を残している。

要求と銘柄は職種、年齢、規模、地域などで31.1万～20.2万円と13類型に分散し、整理も必要だろう。

電機、JAMなどが要求している30歳のベア引き上げは6899円（2.91%）で24万3852円を設定。ところが回答（4月3日）は1926円（0.77%）で、要求の4分の1程度だ。神津会長は「謙虚に分析したい」と述べ、産別数の増加も今後の課題としている。個別賃金も目減り賃金補てん

など水準引き上げが求められ、「上げ幅」へ連合の力が問われている。

■ 大手金属は「引き算春闘」、異例のトヨタ回答

金属の自動車、電機など金属労協の大手回答（4月2日現在）は、5産別855組合平均でベアは1383円、昨年マイナス69円となっている。高倉明金属労協議長は、米中貿易戦争などグローバル経済による下押しリスクのなかで、「ぎりぎりの交渉を行った結果であり、最大限の回答を引き出したものと判断する」と評価した。

しかし、妥結水準は、前年マイナスの「引き算春闘」であり、「実質賃金の向上や生産性3原則による公平配分」を重視したこととは裏腹な厳しい結果だ。ベアは、率では0.46%程度とみなされ、実質賃金割れとなる。

岐路の春闘として自動車総連は異例の展開となった。格差是正のもとに産別自決として統一ベアを見送り、「単組自決」に転換。その結果、トヨタ、マツダはベアを非公開とし、同系列の約20組合も追随した。ベア獲得では日産が昨年同様に3000円を満額確保し、マツダも要求9000円満額獲得（ベア非公開）した。しかし、本田などメーカー各組合は昨年マイナスと分散化した。

異例な春闘の典型ともいえるのが、春闘回答の牽引役とされてきたトヨタの「ベア重視から諸手当、絶対額重視」への転換である。定昇もベアも示さず、正規・非正規、諸手当込みの多様な賃上げ1万2000円を要求。回答は「人への投資も含め、全組合員一人平均1万700円」と表示され、内容は非公開で、昨年より1000円マイナスと報じられている。

経団連の中西会長は「ベアを非公開にするなど、賃金をトータルに捉える労使交渉がトヨタ

はじめ企業間に広がっていることは当然」と自社型春闘を評価している。経団連が連合の「月例賃金」や「上げ幅」要求を「流れに逆行」と非難し、転換を迫っていることにも注意が必要だ。

トヨタ式回答が広がると、「隠しベア」「多様な分散低額回答」「共闘軽視」の自社型春闘の拡大となりかねない。連合の神津会長はトヨタ労使がベアも定昇も開示していないことに対し、「賃金実状は要求、回答ともオープンが原則であり、広がらないようにさせたい」と指摘。今後、その実行が課題となろう。

春闘牽引役の電機連合は前年マイナス500円のベア1000円の低額回答で妥結した。率では0.3%台で実質賃金割れとなる。野中孝泰委員長は「経営側は賃上げにこだわらず、退職金、仕事と家庭の両立支援、職場環境の改善など各社の多様な処遇と強調してきた」と、財界の自社型春闘の強まりを語る。

基幹労連の造船などは、鉄鋼が19年分として昨年引き出したベア1500円の横並びで妥結した。JAMは賃金構造維持分を明示できる392組合のベアは平均1538円で、大手では回答が増減に別れ、中小労組の健闘が目立っている。

金属労協5産別は要求水準、闘い方ともばらばらであり、共闘軸が見えなくなっているのが特徴である。

■ 内需産別のゼンセンなど奮闘リスト配置

内需産別のU Aゼンセンの健闘が目立っている。ベア（3月22日現在）は98組合平均で1911円と前年を96円上回っている。大手金属の「引き算春闘」との違いを見せた。

単組でも化学関係のM C Cユニティクの1万241円（ベア5090円）をはじめ、外食産業系労組の「餃子の王将」が9500円の要求を上回る

1万2677円（定昇相当分込み）の獲得などもみられる。

松浦昭彦会長は物価上昇と消費税増税などを考慮し、「前年実績と物価分を確保するのは労組の使命であり、賃上げへ先行も」と意欲を表明。経団連指針の脱ベアの影響などで交渉は難航したが、事前・事後スト権を確立し、「前年割れの組合には再交渉をさせている」と、産別統一闘争の威力を発揮した。大手先行の高額相場を中小、非正規へ拡大させる方針だ。

フード連合では明治がベア1500円で昨年より微増、N T T労組は昨年を200円上回るベア2000円を獲得した。一方、J Tは一時金7万円で妥結、味の素ではベアを実施せず、一時金3万6000円の上積みなど、回答も多様化している。

■ 統一闘争に黄信号、来春闘の課題へ

労使交渉では財界が狙う統一闘争否定と自社型春闘の動きが自動車、電機などで強まっている。労働側では「単組自決・産別自決」か、「統一闘争・共闘」の重視かをめぐり、春闘でのナショナルセンターの責任を含め、今後の春闘再構築にも関わる重要課題となっている。

とりわけ連合春闘では「産別自決」か、「統一闘争」重視かは結成以来、くすぶり続けている問題である。「賃金・労働条件は産別責任、連合の調整」とし、「政策制度は連合責任、産別参加」とする役割分業の是非である。その経緯は、連合結成論議で、春闘に影響を与えていた金属労協の鉄鋼（現・基幹労連）、自動車総連などがナショナルセンターを軸とする春闘に対し、産別責任春闘を提起し方針化されたことだ。

しかし、春闘は、欧米のような産別労使交渉による賃上げ波及システムとは異なり、競争関係にある個別企業ごとに賃金水準と交渉権が分

断され、その企業別組合の弱点克服のため春闘共闘としてあみだされた独特の闘争方式である。生命線は産別統一闘争と共闘とされている。

産別統一闘争では、職場を基礎にしつつ、企業の枠を越え、加盟上部団体の違い、雇用形態を問わず、同じ産業に働く労働者の共通した統一要求を掲げ、統一交渉とストを含む統一闘争を展開。全国的な共闘の軸としてナショナルセンターの調整・指導のもとに先行高額水準を社会的な春闘相場として、中小、最賃、公務員の人勤、未組織、非正規労働者などに波及させる賃金決定システムである。

連合の多くの産別は、統一闘争重視の方向だ。

私鉄総連の田野辺耕一委員長は、連合の構成組織でベア要求を盛り込まない組織やベア非開示、年収ベースへの転換などに触れて、「社会全体で賃上げを求める流れにブレーキをかけかねないと危惧している」と表明した。

経営側から統一交渉の見直しを示唆されている電機連合の野中孝泰委員長は「労使の社会的役割春闘として統一闘争で春闘相場の形成・波及をめざす」と語る。有力単組から「統一闘争と一律との区別を」との意見も表明され、今後、産別プロジェクトで対応を検討する方向だ。

U Aゼンセンの松浦会長は「統一的な賃金闘争はナショナルセンターの重要課題」と語り、J A Mの安河内賢弘会長は「マクロレベルの統一的要求はナショナルセンターの重要課題」と強調。自治労の川本淳委員長も「連合は産別ごとでなく、統一闘争を変える必要はない」と語る。フードの松谷和重会長は「春闘は一産別だけの問題ではなく、日本の経済社会に関わる重要な課題であり、連合がベア要求を設定するのは当然だ。春闘を改革するなら時間をかけて論議すべきだ」と提言する。連合の統一闘争が問われ

ている。

初代会長の山岸章氏は「連合のためになる産別自決を」と釘を刺していた。高木剛元会長も「連合は組合であり賃金闘争を重要課題として取組むのは当然だ」と語っている。

全労連は結成当初から春闘の承継発展を掲げて運動を展開。産別・単組自決について小田川義和議長などは「春闘に逆行する動きの始まりといえる」と批判し、全労協の渡邊洋議長も「闘う春闘として再生すべき」と提起している。

■ 時短、均等待遇など働き方改革も多彩

19春闘では各産別とも働き方改革で多彩な要求を掲げた。連合の集計（3月4日）では、「長時間労働の是正」で36協定の点検・見直しは180組合、インターバル規制の導入は224組合、「同一労働同一賃金」では一時金、福利厚生など581組合、「ハラスメント対策と差別禁止」など全体で9課題32項目を掲げている。組合ではダイキン工業で65歳まで定年を延長し、70歳までの再雇用も検討している。UAゼンセンは各種手当の均等待遇リストを単組にわたしている。連合も「36の日」の新設キャンペーンを開始した。

全労連は「8時間働いて人間らしく暮らせる社会」を掲げて新36協定キャンペーンを開始。非正規労働者の均等待遇では生協労連、建交労、医労連で307項目の成果獲得もみられる。

■ 全労連はトヨタ総行動、消費増税反対スト

全労連などは結成30年にふさわしい春闘を展望し、賃上げ要求は実質賃金の目減り補填や生活苦の改善などを踏まえ、5年ぶりに5000円高い2万5000円を設定した。また初めて賃上げと最低賃金闘争を一体的に取り組むことを提起した。ストを含む全国統一闘争の4大課題は「大

幅賃上げと最賃1000円以上の実現」「裁量労働制の拡大や解雇の金銭解決、高度プロフェッショナル制度の導入阻止」「9条改憲阻止と安保健法の廃止」「消費税増税反対と社会保障の充実」である。

全労連などの賃上げ（4月1日）は5971円（1.96%）で昨年より112円減（0.11%減）である。集計毎に額、率とも上昇しているのが特徴だ。非正規労働者の時給は生協労連、医労連、全印総連など143組合の平均で19.3円増（1.71%）となっている。企業内最賃の日額は7799円で179円増（2.12%増）と、平均賃上げ1.96%を大きく上回る成果をあげている。

闘争展開では集中回答後の3月14日に全国統一行動を実施し、11産別がストや職場集会など官民を含め20万2000人の総行動を展開した。日本医労連は約400組合、延べ約2万人がストや集会、宣伝に取り組んだ。福祉保育労では51職場242人がストを行ったほか、映演労連などもストを実施。30地方春闘共闘では1万4000人以上が朝夕の宣伝やデモ、スト支援などを行った。

JMITUはNTT通信産業本部が全国36事業所でストを実施したほか、東部金属では9支部180人が半日ストを実施。賃上げ、消費税増税阻止、9条改憲阻止、安倍内閣退陣を決議して、経営側に手渡し、首相官邸にも送付した。

地方では、愛労連が2月24日、名古屋駅前で「トヨタ総行動」を展開し、200人が参加した。樽松佐一議長や全労連の小田川義和議長などが「トヨタは内部留保22兆円以上を大幅賃金アップと下請け単価改善に活用を」「実質賃金低下に対し春闘で大幅賃上げを勝ち取り、全国一律最賃の実現、消費税増税阻止を」と呼びかけた。総行動では2月11日にトヨタ本社、7日にデンソーなどグループ企業5社にも要請行動を展開した。

第40回目のトヨタ総行動。春闘変質阻止へ重要さを増す大企業包囲行動となっている。

■ 全国一律最賃制法制化へ新たな動き

全労連などは、全国一律最賃制の確立をめざす自民党議員を含めた新たな展開のなかで、自民、共産など各党の議員に要請行動や集会など運動を強めている。

自党内では全国一律最低賃金制の法制化を推進する議員連盟として「最低賃金一元化推進議員連盟」が2月7日に発足した。デフレからの脱却、東京一極集中の是正、地方経済の底上げ、外国人労働者の受け入れ対策などが目的とされている。

会長には衛藤征士郎元衆院副議長が就任し、最賃法改正の議員立法を視野に商工会や地方6団体、経団連、連合などに話し合いを呼びかけていく考えだ。3月7日の自民党最賃議連の会合では、厚労省が特定（産別）最賃で全国一律化の制度導入方向の検討も明らかにしていた。

全労連などは新たな動向をふまえ、自民党の議員連盟議員や衆参両院の各党の厚生労働委員会議員などに2月28日に要請。野村幸裕事務局長は「選挙の争点とし、必ず実現しよう」と訴えた。全国一律制については山形県や福井県知事が全国一律を表明するなど、「地域の乱」も起きている。世界59カ国が全国一律最賃制であり、日本のような地域別最賃は9カ国に過ぎない。政府の最賃引き上げの支援制度も課題となろう。

全国一律最賃制の確立は全労連結成以来の重要課題である。ナショナルミニマム確立にも連動する全国一律最賃制をめざし賃金と最賃を連動させる闘争を強化すべき時代といえよう。

■ 沖縄、安倍政権退陣、参院選へ共闘拡大

政策政治課題では、毎月勤労統計の不正調査と官邸の関与が国政の大きな問題になるなかで、関係産別の全労働・鎌田一委員長が2月の中央委員会で、国民のための労働行政の実現に向け、原因究明と再発防止、必要な人員確保などを訴えた。

沖縄・辺野古の米軍新基地建設に伴う問題では、埋め立て工事は是非を問う県民投票（2月24日投開票）で「反対」が72%となった結果について、全労連と連合がそれぞれ談話を発表した。全労連は「埋め立てに反対する圧倒的な沖縄の民意があらためて示された」と指摘し、政府に対して埋め立て工事は即時中止を要求。併せて普天間基地の無条件閉鎖・撤去に向けた対米交渉を始めるよう訴えた。連合も「辺野古移設が唯一の手段であるのか疑問である」と述べ、「基地建設の強行工事をいったん止めて丁寧な対話を行うこと」を求めてきたとしている。

参院選へ向けては、連合が立憲民主、国民民主両党との意見交換を継続。連合の組織内候補は、旧総評系の情報労連、JP労組、日教組、自治労、私鉄は野党共闘重視の立憲民主の組織内候補を推薦。旧同盟系・中立労連系のU Aゼンセン、自動車、電機、J A M、電力は国民民主の組織内候補を推薦し、連合が割れ、産別間のきしみと嘆きも聞かれる。

市民と野党などの市民連合は「安倍政権にかわる新しい選択肢」として、参院選で32の1人区での統一候補の擁立で一致。熊本、愛媛で一本化に合意した。3月10日には東京・新宿で山口二郎法政大学教授などが民主主義擁護へ参院選で与党を過半数割れにしようと呼びかけた。消費増税阻止、改憲発議阻止と安倍政権退陣へ野党・市民・労組の共闘拡大が求められている。

（あおやま ゆう・ジャーナリスト）

書評

後藤道夫・中澤秀一・木下武男・
今野晴貴・福祉国家構想研究会 編

『最低賃金 1500 円がつくる 仕事と暮らし 「雇用崩壊」を 乗り越える』

2018 年 10 月・大月書店・2000 円+税



柴田 徹平

食費 2 万 5000 円未満が 44.2%。これは私が勤務する大学の学生の 1 カ月の食費である。1 食に直すと 269 円である。また、本学の学食は 1 食 400 円あれば丼ものとサラダを食べられる値段設定だが、学食に寄せられる学生の声は“高い”である。だから、売店のパンやおむすび 1 つで済ませる学生も少なくない。こうした若者の貧困を目のあたりにする中、私は本書を手にとっていた。『最低賃金 1500 円がつくる仕事と暮らし』とはなんと夢のあるタイトルだろう。

本書は、「はじめに」で述べられているように「AEQUITAS (エキタス)」の最低賃金 1500 円要求が社会に広がりつつあるという状況で、この大きな変化をしっかりととらえ、それにどのようなかたちで対応し、これから先を構想すべきなのか、最低賃金の歴史、変化しつつある労働市場、労使関係、地域経済の分析を踏まえて提案することを目的とした本である。

以下では、章ごとの内容を要約した上で、若干のコメントを述べる。

1 章では、最低賃金をめぐる労働市場の状況が概括的に示された上で、最低賃金 1500 円は

社会をどう変えうるのかが示されている。最初に、現在の最低賃金では「最低限度」の生活すらできないことが、生活保護基準との比較、働けなくなった際の社会保険給付や貯蓄による生活基盤の分析から明らかにされる。そして、このような最低賃金の低水準は、最低賃金が「家計補助」賃金論の影響を強く受け、そしてその状況を日本の労働組合運動が放置してきたことにあると述べられている。

一方で、最低賃金 1500 円が大きな関心と呼んでいる背景として、①最低賃金額に近い賃金の労働者の大幅な増加、②非正規で家計を担う労働者の増加、③地域経済の後退と若者の流出が進み、その防波堤としての最低賃金大幅引き上げが期待されている、ことがあげられている。

次に、東北、北陸、関東、東海、九州地方で行われた「最低生計費調査」による「健康で文化的な最低限度の生活」を行うために必要な金額が示されている。私はこの調査を「生活実態調査」「持ち物財調査」「価格調査」を用いて行うもので、客観性の強い説得力のある調査と感じた。一方で、近年は生保バッシング等のメディアの影響もあり、最低生計費＝絶対的貧困とし

て劣等処遇を容認する雰囲気が強まっており、余暇活動や社会関係を維持するための費用を含めることへの批判も当然あると考えられる。

この調査で興味深いことは、「健康で文化的な最低限度の生活」のために最賃は1300円必要で、ワークライフバランスを考慮するならば、1500円以上ということを示していること、最低生計費の地域間格差は実はなく、それゆえに全国一律最賃制度を実現することの重要性が示されていることだ。

またトピックスで語られている若者の座談会形式での「ふつうの暮らし」ってなんだや、エキタスと子どもの貧困の考察も本章に説得力を持たせる内容で興味深い。

最後にライフステージに応じた「特別需要」への対応には、最低賃金の引き上げだけでなく、そうしたニーズに対応し得る社会制度の構築が挙げられている。

2章では、労働市場の分析が行われている。小泉「構造改革」以降の労働市場の規制緩和政策の下で、非正規労働者の増加とその割合の高止まりが起きていることが統計的に示されたうえで、全世代的なワーキングプア化が論じられている。ワーキングプアの特徴として、①就職氷河期世代、構造改革期とリーマンショック期にリストラされた中年非正規雇用におけるワーキングプアの増大、②学生アルバイトの増大、特に親の収入が低下する中でブラックバイトでも働かざるを得ない状況、③年金だけでは生活できない高齢者の就業の下でのワーキングプア、④個人事業主の増大とその低所得の状況、が考察されている。

次に、正社員のハードワーキングプア化とその現状をもたらした労務管理手法が分析されている。つまり、週60時間以上働きかつ年収250

万円以下のハード（長時間労働）＋ワーキングプア（低所得）の割合が、2017年に週60時間労働以上の人のうち男性10.8%、女性30.8%にも上っていることが示されている。こうしたハードワーキングプアを生み出す手法として偽装管理職、固定残業代、裁量労働制が挙げられ、その具体的な事例が示されている。

次にAI、インダストリー4.0、IoTなど技術革新による産業構造が変化するが、ブラック企業の人材「使いつぶし」経営に拍車をかける可能性があることや、個人事業主の低所得化への対抗戦略としての最低賃金規制の請負労働への拡張・外延化が主張されている。

最後に、保育労働の非正規化・低所得化とそれへの対抗戦略が述べられている。戦後の保育制度では、保育所の運営費は保育料と国・自治体の財政負担によって賄われていたが、新自由主義的政策の下で、民営化・私営施設の増大がすすめられ、また財政的制約のもとで非正規保育士が増大していることが示されている。さらに保育労働の特徴として低賃金、長時間労働・未払い労働の実態が示されている。その上で、低賃金に対しては保育最賃の創設や公契約条例の活用が有効であると指摘されている。長時間労働や未払い労働については、ガイドラインを出すことなどが有効であると述べられている。

3章では、最低賃金の歴史と今後の方向性、政党の最低賃金に関する政策について考察されている。最低賃金の歴史では、日本労働組合総評議会（総評）が1952年に出した「賃金綱領」の中で、全国一律最賃8000円の要求を掲げていたこと、しかしながら、1959年に成立した最低賃金法は、貿易摩擦への対応と当時急上昇していた中卒初任給のコントロールを目的に策定された。この法律では業者間協定方式とその地

域的拡張方式が中心であり、またこの法律がすでに労働者の生計費よりも企業の支払い能力が優先されるという国際的にも稀有な方式であったことが述べられている。その後は、審議会方式への移行、中賃「目安」答申を経て、2007年には、貧困の顕在化に現行の最賃が対応できない状況であることや国際的な最賃引き上げの状況からの大きな遅れが指摘される中で、「生活保護に係る施策との整合性に配慮する」との文言が導入されるなどの形で最低賃金法が改正されたことが述べられ、この整合性に関しては神奈川最賃裁判の事例を取り上げながら、厚生労働省の裁量に委ねられている問題性が指摘されている。また、最低賃金審議会の見える化を進めた「鳥取方式」のトピックスも興味深い内容である。

次に今後の方向性では、日本の賃金体系が年功賃金であり、これはライフステージ別の生計費原則に応じた賃金体系であるが、最低賃金は生計費原則から切り離されており、労働組合は年功賃金の維持とその水準の引き上げに主な関心をおいていたことが指摘され、それはヨーロッパの職種別賃金の下での家族形成可能な「一人前賃金」とは質的に異なっていたことが明らかにされている。さらに、今日の労働市場は最低賃金制に影響を受ける貧困層の増大が起きていることから日本においてもナショナル・ミニマムとしての最低賃金制が必要と述べ、その実現の担い手は業種別職種別ユニオンによって実現可能であり、職種別賃金を実現するユニオン運動の重要性が指摘されている。

そして最後に政党と労働組合の政策分析より、最低賃金の時給1000円への引き上げ目標が共通していることや最低賃金の学説でも引き上げが雇用にプラスの影響があるとされる研究成果が出される等の変化が指摘されている。

4章ではまず、格差と貧困、低賃金、長時間労働、非正規問題などが財界の「グローバル国家」論の下での低賃金・低コスト政策のもとで進められていることを統計データの活用によって極めて明快に示されている。一方で世界に目を移すと、欧米諸国は同じグローバル競争下でも雇用者報酬総額を増やししながら、経済も拡大させてきたことが述べられ、日本の大企業の経営行動や政府の政策の問題点が指摘されている。また、日本の高度経済成長が「大企業が重化学工業化を進め、輸出主導で実現した」というのは神話であり、実際に高度経済成長を実現したのは経済的価値を生み出す労働者と地域経済の担い手である個人企業経営者であったことが統計的に示されている。また、持続可能な地域経済の実現の重要性が指摘され、その実現には地域内再投資力を強めることが必要だと述べられている。加えて、その実現には最低賃金の引き上げが有効であることが示されている。

税と社会保障の考えについては、中小企業と労働者に光をあてた政策に方向転換することが中小企業そして地域経済を豊かにし、ひいては日本経済を発展させる道であることが述べられている。また、全国チェーン店が地域の最賃格差を利用して利益を上げている構造の指摘から全国一律最賃制の重要性を分析している点も興味深かった。

終章では、最低賃金の引き上げ・全国一律最賃制と同時に実現すべき政策について、労働、社会保障、社会手当制度などについての政策提起がなされている。以上が本書の概要であるが、以下ではそれらを踏まえて、コメントを述べていきたい。

第一に、私は本書を若者にこそ読んでほしい

と感じるが、そう考えた時に専門用語や固有名詞の解説をその都度入れる丁寧さがあった方がよかったのではないかと感じる。特に労働組合を学んだことがない若者にとっては、3章を理解することは困難であろう。

第二に、エキタスについての考察が2頁しかなかった。新たな変革の運動についてその経緯とこれからの展望・課題を一つの節として設けることができているならば、新たなムーブメントの可能性と課題を深めることができたので、あった方がよかったように思う。これについては続編を期待したい。またエキタスとも関わるが、私がある岩手では、エキタスのような社会運動の動きはまだまだ弱い。そしてそれと同時に最低賃金も762円に過ぎない。都市部の最賃引き上げの運動を地方においてどのように実現していくのか、これは私自身の課題でもあるが、今後研究を進めてほしいと思う。

第三に、本書の提起する日本社会の理解と改革の方向性についてであるが、確かに本書は貧困の現実から出発しているが、労働運動の現実から出発しているのだろうか。この点についてコメントを述べたいと思う。最初に改革の担い手についてであるが、企業別組合ではなく業種別職種別ユニオンに限定している理由がいまいちわからなかった。組織形態についていうなら、連合は企業別組合が中心であるが、それは全労連・中立労連においても同様の傾向がみられる。例えば、労働総研労働組合研究部会が全労連・中立労連の単産（産業別単一労働組合）を対象に実施した「単産機能の現状と課題」調査報告書（2014年）によれば、単産のうち「企業別組合などの団体を加入単位とする連合体又は協議体」は全体の7割を占め、人員ベースで9割弱を占めている。連合、全労連、中立労連以外

にも、全国建設労働組合総連合などの労働組合もあるが、いずれにしてもただでさえ組織率2割を切っている中で、企業別労働組合を除いた形での運動論というのはどれほど説得力があるのか疑問が残る。

また関連して、本書135頁では企業を超えた労働条件の標準としての「共通規則」に年功賃金はなりえない、と述べているが、もう少し議論を発展できるのではないか。例えば、年功賃金ではなく、年齢ポイント別最低賃金という要求を掲げることができれば、企業横断的な労働条件規制を実現できる可能性があるし、業種別職種別組合という極めて限られた労働運動以外の労働組合も排除せず（職種別賃金に同意しない限り変革の主体と見なさないという意味で）に巻き込んだ形での運動の展望ができるのではないか。

因みに、医療労働者を組織する日本医労連や個人加盟を組織原則とする建交労も年齢別最賃の要求を掲げている。日本医労連を業種別職種別ユニオンとするかは議論があるとしても、業種別職種別ユニオンでも年齢別最賃を掲げている組合もあるのが現状である。議論の発展を期待したい。

以上、本書の課題について述べたが、それらの点を踏まえても、本書が最低賃金をめぐる議論に一石を投じ、今後の政策および労働運動の課題について積極的な意義がある本であることは言うまでもない。これから社会に出ていく若者、労働組合活動家、労働問題研究者にぜひとも読んでほしい必読文献であることを述べて本書の書評とする。

（しばたてっぺい・労働総研理事・岩手県立大学講師）

Editor's note
編集後記

■ 本号の特集では、4月より受け入れが拡大している外国人労働者について、その背景や法律面の解説、韓国での対応等、多方面からの分析を行っている。

■ 随所で触れられているように、安倍政権による外国人労働者の受け入れ拡大の目的は、劣悪な労働条件で働く労働者に依存したビジネスモデルを維持させることにある。今日の深刻な人手不足は産業全体の問題ではなく、主に労働者が厳しい労働条件で働かざるを得ない産業に起こっている問題である。この人手不足の問題を解消する一手としての外国人労働者の受け入れ拡大である。2月に自民党内で全国一律最低賃金の実現を求める議員連盟が発足したが、せっかく増やそうとしている外国人労働者が最低賃金の高い大都市部に集中することを防ぐことが真の狙いだとも言われている。もしそうだとしたら、これまで全国一律最賃を要求してきた労働運動にとっては皮肉としか言いようがない。

■ 特集以外でも、経団連による「脱ベア・自社型春闘」の指針、実質賃金マイナスとなった連合春闘、初めて賃上げと最低賃金闘争を一体的に取り組むことを提起した全労連春闘の解説等を掲載している。ご一読の上、是非感想をお寄せいただきたい。(S.N.)

次号予告 (No.114 2019年夏季号)

【特集】「働き方改革」と公務・公共労働

総論	公務・公共労働の今日的意義と労働者の働き方	黒田兼一
各論	教員の長時間・過重労働—その原因と改善の方向	全教
	自治体業務の民間化の進捗と自治体労働者の働き方	自治労連
	国家公務員の定年延長をめぐる動向と課題	国公労連
	保育民営化の拡大と保育労働者をめぐる諸問題	福祉保育労
	「働き方改革」と医師の長時間労働	日本医労連
	公共交通機関における長時間労働の実態と	
	国民の安全への影響	自交総連

(内容は一部変更することがあります。)

Information

「読者の声」欄への投稿を募集

本誌についての率直な感想、ご意見などを、編集部までお寄せください。掲載分には図書カードを進呈します。

E-mail : rodo-soken@nifty.com

季刊 労働総研クォーターリー No.113 (2019年 春季号)

2019年5月1日発行 定価：本体1200円+税 年間：4800円+税

編集 ● 労働運動総合研究所

発行 〒102-0093 東京都千代田区平河町1-9-1 メゾン平河町501
TEL.03-3230-0441 FAX.03-3230-0442
http://www.yuiyuidori.net/soken/ E-mail : rodo-soken@nifty.com

発売 ● 株式会社 本の泉社

〒113-0033 東京都文京区本郷2-25-6
TEL.03-5800-8494 FAX.03-5800-5353
http://www.honnoizumi.co.jp/ E-mail : mail@honnoizumi.co.jp

印刷 ● 亜細亜印刷 株式会社 / 製本 ● 株式会社 村上製本所 / DTP ● 木椋 隆夫

落丁本、乱丁本は小社にてお取り替えいたします。定価は表紙に記載されております。
本書の内容を無断で複製複製、転載することは、法律で定められた場合を除き、著作権の侵害となります。

©The Japan Resech Institute of Labour Movement (Rodo Soken) / HONNOIZUMISHA INC.
Printed in Japan ISBN978-4-7807-1882-9 C9336

かちとろう 大幅賃金引上げ、8時間働いて人間らしく暮せる社会
とめよう 安倍9条改憲、消費税増税

全労連・労働総研編

2019年

データブック

国民春闘白書

労働者・国民の
たたかいの力となる
豊富なデータが満載



「アベノミクス」のもとで、空前の利益を上げる大企業と、苦しめられる労働者家計。データをもとに日本経済と国民生活を実証する。
毎年「職場討議や要求書の作成に不可欠の一冊」という労働組合関係者、さらに「日本経済の生々ましい実情が把握できる」と、研究・教育および報道関係者からも好評の一冊。

〔総論〕2019年国民春闘の課題

- I 日本経済の未来閉ざすアベノミクス
- II 賃上げは切実——消費切りつめる労働者家計
- III 社会的な賃金闘争の前進を
- IV 公務・公共サービスと地域経済
- V 安倍「働き方改革」ストップ
- VI 働くルール確立とディーセント・ワークの実現
- VII 憲法改悪ストップ、市民と野党の共同で
- VIII 一日も早く安倍政権打倒へ

1000円＋税

〒113-0034 東京都文京区湯島2-4-4
郵便振替 00100-6-179157

学習の友社

TEL 03-5842-5641
FAX 03-5842-5645

国民生活と経済をダメにしたアベノミクスを総括!

アベノミクス崩壊

——その原因を問う

牧野富夫 編著

「一億総活躍」どころか格差が拡大——日本経済と国民生活をダメにした経済政策を第一線研究者8人が全面的に検証する!

◎定価：本体1600円＋税／四六判／ISBN978-4-406-06032-5

《主な目次》

- 序章 安倍政権の野望とアベノミクス——富国強兵のゆくえ (牧野富夫)
- 第1章 アベノミクスの国民的総括 (友寄英隆)
- 第2章 「アベノミクス」とTPP——TPPからの撤退で、国民生活の安定を (萩原伸次郎)
- 第3章 TPP、インフラ輸出、安保法制と経団連 (山中敏裕)
- 第4章 命運尽きる異次元金融緩和政策 (建部正義)
- 第5章 重大化する「働く貧困」とアベノミクス——「働くルール」の確立で打開へ (藤田宏)
- 第6章 「アベノミクス」の現在と労働者のたたかい (生熊茂実)
- 終章 アベ政治とアベノミクスの現段階——「一億総活躍社会」と同一労働同一賃金 (下山房雄)



新日本出版社 〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6 ☎03-3423-8402 FAX 03-3423-8419 [営業]
www.shinnihon-net.co.jp info@shinnihon-net.co.jp ☆送料200円



9784780718829



1929336012008

Featured Theme
Issues on Foreign Workers

- *Changing Growth Structure of Japanese Economy and the Aim of Accepting Foreign Laborers Minoru FUJITA
- *Korea's Policy on Foreign Workers Jihey BAE
- *Problems of the Revised Immigration Control and Refugee Recognition Act Kyoko OSAKA
- *International Rules Regarding Global Migration of Workers Norio OKADA
- *Why is Japan's Technical Intern Training Program Said to Be Akin to "Slavery"?. Miyoko HONDA
- *"Labor Shortage" and the Introduction of Foreign Workers Kazumichi GOKA
- *Expansion of Foreign Workers' Entry Opens the External Labor Market to Overseas Hideto KINOSHITA

ISBN978-4-7807-1882-9

C9336 ¥1200E

定価： 本体1200円 +税

発売：本の泉社

Labor Front Now

- Spring Struggle at a Crossroad – Battle with Keidanren over Its Policy to "Shift from Pay-Scale Increase to Company-Based Wages Rengo Affiliates Likely to Suffer Wage Deflation with "Pay Hike Rate Dropping Below Real Wage"
- Zenroren and Other Unions Organize Mass Action of 200,000 Workers for Pay Raise and a Blanket Minimum Wage System Yu AOYAMA

Book Review

- "What Kind of Changes a Minimum Hourly Wage of 1,500 yen Can Bring about to Our Work and Living – A Way to Overcome "Job Destruction," compiled by Michio GOTO, Shuichi NAKAZAWA, Takeo KINOSHITA, Haruki KONNO and Study Group on a Welfare State Vision Teppei SHIBATA