

外国人労働者問題を考える視座

——移民政策の変遷と外国人労働者——

田 中 史 郎

はじめに

1. 外国人労働者をめぐる政策の歴史的前提
 - (1) 戦前から敗戦直後までの移出民政策
 - (2) 戦後における移入民政策
2. 在留外国人のカテゴリーとマクロ統計
 - (1) 在留資格の概要
 - (2) 外国人労働者にかんする統計
3. 留学生および技能実習生の実態
 - (1) 留学生の状況
 - (2) 技能実習生の状況
4. 「特定技能1号」「特定技能2号」という新制度
5. 暫定的な結語

はじめに

きわめて最近の動向だが、日本における外国人労働者をめぐる政治的な状況が急変している。未だ全体像は必ずしも明らかではない。

今年（2018年6月）にはいって政府は「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針2018」）を閣議決定し、そこでは外国人労働者受け入れの新たな制度の創設が示された。また、その後（10月）、法務省は、「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案の骨子について」を公表して、外国人労働者受け入れのための在留資格の新設についての法案の概要を明らかにした。政府は、秋（2018年）の臨時国会で法律の改正を行い、来年（2019年）4月からこの新制度を施行することを目指している。このように進めば、2025年までにはこの新制度によって30～50万人程度の外国人を長期にわたり労働者として受け入れるとしている。

後に詳述するように、これまで日本では公的にはいわゆる単純労働者の受け入れを認めてこなかったため、今回の法改正は大きな政策転換だといえよう。しかし、実際にはたとえば、「技能実習制度」や「資格外活動」として区分される就労者の実態はいわゆる単純労働であり、また、その労働実態があまりにも劣悪であるため、国際機関などからも再三の批判を受けている¹⁾。今回の新

¹⁾ たとえば、アムネスティ・インターナショナルや国際連合人権理事会からそれぞれ複数回の指摘と批判を受けている（前者から2008年、2009年。後者から2009年、2010年）。

制度ではこうした問題についての「改正」などは織り込まれていないので、矛盾は解消しないどころか、拡大する。

また、この法案においても、政府は、新制度による単純労働者の受け入れは、移民（受け入れ）政策をとることを意味しないと説明しており、今後ともその建前を堅持するようだ。しかし、OECDによる移民の定義、すなわち「国内に1年以上滞在する人」を移民と定義した場合、日本が受け入れている移民の数は2015年の実績で約40万人になっている。これは、ドイツ、アメリカ、イギリスに次ぎ世界で第4位ということになる。とりわけ、中国、ベトナムなどの東アジアからの入国が多い。このような事実を前提とすると、政策の転換は現状の追認という側面もあるが、あくまでも移民政策ではないと説明されているのであって、むしろ理論的にも実的にも矛盾が拡大することはいうまでもない。

これだけを見てもいわゆる今回の改正法案は、「生煮え」の法案であり、今後どのような決着に至るか見通せない状況にある。だが、こうした政治的な動向とやや距離を置き、これまでの制度の変遷やマクロ的な統計、そして幾つかの調査などについて検討し、この問題を理解する様々な課題を整理しておきたい。

1. 外国人労働者をめぐる政策の歴史的前提

(1) 戦前から敗戦直後までの移民政策

今回、議論になっている外国人労働者の受け入れを「移民」とであると明言するか、あくまでもそうではないと述べるかはともあれ、それらは、「受け入れ」を巡る議論である。しかし、長期的にみれば、戦前や戦中そして戦後のしばらくの間では、「移民」といえば、日本からの流出をすなわち移出民を意味していた。日本は、国土の面積が狭くとりわけ耕作に適する土地が狭隘であるとともに人口が過剰であるという流布された認識を背景として移民出政策が実施されたのである。現在からみれば、驚くべきことかもしれない。当時の人口は、急速に拡大しつつあったとはいえ、現在と比べるとかなり少なかったのである²⁾。

まずこうした移出民の実態を概観しよう。やや立ち入っていえば、政府統計では、「移民」と「植民」を区別している。前者は日本の「非勢力圏」への、後者は「勢力圏」への人口移動を指す³⁾。統計によって確認しよう。

戦中の1940年当時における海外各地の在留邦人は以下のようなものである⁴⁾。「非勢力圏」に在留している日本人、すなわち移民は、世帯数で約27万5000世帯、人数では約76万人（男43万人、女33万人）で、主な移出先は、中華民国、ブラジル、アメリカ（本土）、ハワイなどであった。そして、「勢力圏」の在留邦人、すなわち植民は、約279万人（男155万人、女124万人）で、主な移

²⁾ 移民は明治の初年頃から開始されたが、その頃の人口は3000万人台、昭和の初期でも5000万人台であった。

³⁾ 周知のように、「勢力圏」とはいわゆる大日本帝国の植民地を、「非勢力圏」とはそれ以外を意味する。

⁴⁾ 一次資料は入手困難なので、以下のデータも木村健二〔2014〕による。

出先は、満州、朝鮮などであった。

つまり、戦中では、移民と植民を合計すると海外各地の在留邦人は、約 355 万人に達していたといえる。1940 年の日本の総人口が約 7300 万人なので、総人口の 4.9% が海外各地に渡っていたといえる。さらにいえば、敗戦による引揚人数は約 310 万人、復員人数は約 350 万人、計 660 万人を超すといわれているので、戦中にさらに渡航者は増加していったと推察できる。この数は、当時の総人口の 8.3% に達する。驚くべき値といえよう。

もっとも、戦中においては、植民地から徴用工として大量の外国人労働者の移入が図られ、彼らは強制的に労働に従事させられた。戦前から一部の産業では労働力不足が指摘されていたが、そうした業種を中心におよそ 200 万人の移入があったといわれる⁵⁾。

戦前や戦中においては、日本は移民の送り出し国であったとともに受け入れ国でもあったといえよう。

そして、移出民政策は、戦後もしばらくは続けられた。1951 年には外務省に移出民にかかる部署が設置されるとともに⁶⁾、52 年には「海外移民促進に関する決議」が国会で制定され、また、55 年には「移民の大量送出」が閣議決定されている。

そうした政治的方向付けのもと、移出民は 1969 年まで続いた。終（敗）戦から 69 年までの、主要国への移民数は以下のである。アメリカに約 8 万 3000 人、ブラジルに約 5 万 6000 人、パラグアイに約 8000 人、アルゼンチンに約 2000 人、ボリビアに約 2000 人、そしてドミニカに約 1000 人などである⁷⁾。戦前や戦中と比較すると、多いとはいえないが、戦前、戦中そして戦後もしばらくの間、移民政策が実施され実際に多くの邦人がそれに応じ海を渡ったことは紛れもない事実である。

こうしてみると、その背景には日本の人口過剰という認識があったことはいうまでもない。しかし、やや立ち入ると、戦中や戦前の移出民政策は日本の勢力圏や権益圏の確保のため、また、徴用工などの移入民政策は何よりも安価な労働力の確保を目的としたものであることは疑いない。単純な人口問題でないことに留意すべきであろう。このしたことは昨今の議論にも通底していると思われる。

(2) 戦後における移入民政策

では、その後はどうか。高度経済成長期に入ると、日本からの移出民は実体的にも制度的にも徐々に消滅に向かい、代わって外国人労働者の受け入れの議論が始まることになる。政府がこうした問題を検討し始めたのは、1960 年代の後半以降である。「いざなぎ景気」の真っ只中、67 年に「第一次雇用対策基本計画」作成されたが、そこでは完全雇用の達成が目標に掲げられる一方で、外国人労働者については受け入れないとあえて確認された。その後、雇用対策基本計画は、第

⁵⁾ 浅野徹 [2005] を参照されたい。

⁶⁾ その後、同部署は 53 年に移民課、55 年には移民局とされた。

⁷⁾ もっとも、戦後高度経済成長が始まる前までの邦人の移出民は 28 万人であったという認識もある。浅野徹 [2005]。

二次（73年）、第三次（76年）と改定されるが、外国人労働者については、これを受け入れないことが再び確認されている。60年代の末の好景気のもとで、検討されたとはいえ、このように外国人労働者受け入れ（受け入れ待望論）は否定されたのである。外国人労働者を受け入れるとすれば、その多くはアジアからと考えられるが、アジアでの戦中の日本や日本軍の振る舞いから、そうしたことがアジア諸外国に許容されるとは考えられなかったという認識が背景にあったものと思われる。

そして、その後、73年の石油危機を契機として高度経済成長が終焉するとともにこうした外国人労働者受け入れの議論も消滅していった。

その後、外国人労働受け入れ問題が俎上に上るのは、1980年代後半のバブル景気の時期である。当時、日本の好景気の果実を求めていわゆる不法労働者が増加し⁸⁾、またそれ以前から「ジャパ行きさん」も社会問題化していた⁹⁾。そうしたなかで、法務省と労働省とのいわば縄張り争いを伴いながら、幾つかの研究会が設置され提言も示された。

法務省は、87年2月に「外国人労働者への門戸開放研究」という提言をまとめた¹⁰⁾。それは、期間を3年に限定して外国人労働者に門戸を開放する可能性を示唆したものだが、あくまでも単身を前提とするものであった。このような提言の背景には、急増する不法労働者対策への焦りがあったと言われる。いわゆる不法労働者を一部において合法化することで法務省に対する批判をかわすとともに、この問題を法務省管轄下に置くという狙いがあったといえる。

こうした動向に対抗するかのように、労働省は、同87年12月に「外国人労働者問題研究会」（小池和男座長）を発足させた。翌年3月に発表された報告書は、従来の政府見解を踏襲して単純労働者の受け入れについては否定しながらも、産業界からの要望にも配慮した内容になっている。すなわち、専門職や技術職の受け入れ範疇について柔軟に解釈するというものであって、一定の条件を満たした雇主には外国人の雇用を認める「雇用許可制度」を創設するという提案であった。産業界からの要望を受け入れつつなされた、こうした労働省の提案には、事業主を通じて不法就労者の管理を自省の管轄下におこうとする労働省の狙いがあったといわれる。

こうした両省の縄張り争いや、産業界や労働組合からの要望、さらには自民党内での綱引きなどの経緯があったものの、最終的に政府の政策として決定されたのは89年3月の入管法改正案の基本方針の閣議決定だった。これは、基本的には単純労働者の受け入れの見送りを確認するものであり、その後、国会を通過し、1990年6月から「改正入管法」として施行された。

この新しい改正入管法のポイントは、3つであるという¹¹⁾。第1は専門職・技術職の受け入れ範囲を拡大したこと。職種の幅を広げると共に、入国基準の明確化や手続きの簡素化・迅速化等が示

⁸⁾ 当時は、イラン人が多くを占めた。というのも、1974年に日本とイランはビザ相互免除協定を締結していたことが前提にある。不法労働者と呼ばれる人々は、88年にイラン・イラク戦争終結後、イランの経済状態が悪化したことを契機に来日したのであった。

⁹⁾ 日本へ出稼ぎに来る外国人女性を指す。かつて、「からゆきさん」と呼ばれる日本から南方へ出稼ぎにいった女性たちがいたが、それを前提とした言葉である。

¹⁰⁾ 清水隆雄 [2007]、藤井禎介 [2007] を参照されたい。

¹¹⁾ 前掲、藤井禎介 [2007] による。

された。だが、第2は「不法就労助長罪」を制定し、不法に外国人を雇用した事業主への罰則を強化したこと。不法就労者の斡旋などに携わったブローカーには懲役刑や罰金が課されることとなった。単純労働の外国人に対する取り締まりが強化されといえる。そして第3は、「定住者」という在留資格が新設されたこと。その定住者という対象者には在留期間中の就労に制限を設けないことが決められたのである。この新しいカテゴリーは、主に日系人を念頭に考案されたものだが、これにより日系二世、三世や日本人の配偶者はたとえ単純労働であっても合法的に就労することが可能になった。この改正によって、その後に日系人の大量流入が起こることになったことに注意を喚起しておきたい。以上のように、90年の「改正入管法」は、「定住者」という在留資格の新設を除けば、従来の政策の延長線上にある。

しかし、外国人労働者問題をめぐる動きは、これで終わったわけではない。当時、景気拡大がしばらくは続くという判断のもと、産業界を中心に外国人労働者の雇用拡大の要望は沈静化せず、政府も対策をとることを余儀なくされた。そうした背景から浮上してきたのが「技能実習制度」構想に他ならない。

外国人の技能実習制度は海外の現地法人などが1960年代後半頃から社員教育として行なってきた研修制度を前提としたもので、政府は1981年に入管法（出入国管理及び難民認定法）を改正し、外国人研修生を受け入れるための在留資格を創設していた。本制度はこれを原型として1993年に制度化されたものである¹²⁾。そして、この制度の目的・趣旨は、我が国で培われた技能や技術、知識の開発途上地国等への移転を図り、経済発展を担う「人づくり」に寄与するというものである。あくまでも国際協力の一環とされている。そこで、後の技能実習法には¹³⁾、基本理念として「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」（法第3条第2項）と記されている。しかし、これまでの経緯からも推測できるように、この技能実習制度は、表面的な文言とは裏腹に、いわゆる安価な単純労働者を導入する制度として成立したといえる。そして、実際には単純労働者の受け入れにもかかわらず、表面的にはあくまでも技能実習という形をとっているが故に、二重の意味で問題が生じている。すなわち、低賃金の単純労働として働かせるとともに、それが隠蔽される構造が存在しているのである。

技能実習生の受け入れには、「企業単独型」と「団体監理型」の2つがある。前者、企業単独型とは実習生受け入れ企業が海外の現地法人、合併企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する方式である。後者、団体監理型とは、受け入れ側で、事業協同組合や商工会等の監理団体が技能実習生を受け入れ、傘下の実習実施企業で技能実習を実施する方式である。また、送り出し側においてもそうした団体が関与している。

2016年の統計では、企業単独型の受入れが4%弱、団体監理型の受入れが96%強になっている。多くが団体監理型といえるが、ここに大きな問題がある。こうした点に関しては後述する。

昨今では、少子化による人口減少、そして労働力不足が喧伝されているが、安価な労働力の確保

¹²⁾ この制度化とは、法務省 [1993] を指す。

¹³⁾ 技能実習法の正式名は、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」であり、2017年11月に施行された。

という基本政策は戦前より通底している。移民をめぐる状況は戦前においても戦後でもいびつな形で行われてきたといわざるを得ない。統計的にこうした状況を確認しておこう。

2. 在留外国人のカテゴリーとマクロ統計

(1) 在留資格の概要

昨今では外国人および外国人労働者が急増していることは既にみたが、日本は建前としてはいわゆる単純労働者の受け入れを行っていないので、複雑な制度になっている。在留資格が決められ、その枠組みで実質的な単純労働者が受け入れられているのである。まず、在留資格の制度を確認しよう。

そもそも「在留資格」はいわゆる「ビザ」ともいわれるが、現行の入管法で定められている在留資格は27種類である¹⁴⁾。列挙すれば、「外交」、「公用」、「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「投資・経営」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「興行」、「技能」、「文化活動」、「短期滞在」、「留学」、「就学」、「研修」、「家族滞在」、「特定活動」、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」がそれである。

これらは異なる観点から分類できる。まず、「身分」と「活動」観点から大別すると、「身分関係に基づく在留資格」¹⁵⁾と「活動内容に基づく在留資格」¹⁶⁾になる。前者には、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」が含まれ、後者には、それ以外、つまり「外交」、「公用」、「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「投資・経営」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「興行」、「技能」、「文化活動」、「短期滞在」、「留学」、「就学」、「研修」、「家族滞在」、「特定活動」が含まれる。

また、本稿の関心事である就労の可否の観点から在留資格を分類できる。まず第1に、「どんな仕事でもしていい」在留資格として、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」が分類される。いわゆる「身分に基づく在留資格」と呼ばれるものである。第2に、やや不自然な表現になるが、一定時間の労働に限定して「資格外活動許可」として与えられ在留資格がある。「留学」、「就学」、「家族滞在」、「文化活動」は、一定時間の労働に限定した「資格外活動許可」として就労が認められている。第3に、「在留資格の範囲内での就労が認められる」在留資格として、「外交」、「公用」、「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「投資・経営」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「興行」、「技能」、「特定活動」が分類される。これらがいわゆる「就労ビザ」であり、みられるようにすべて単純労働とは見なされない労働である。このカテゴリーのみが就労を許可されているのである。そして、第4に「絶対に働いてはいけない」在留資格があり、「短期滞在」、「研修」がこれに当たる。もっとも、第

¹⁴⁾ 入国管理局資料による。

¹⁵⁾ 例えば、「日本人の妻」である場合、「日本人の配偶者等」という在留資格を与えられる。もっとも、離婚によって「日本人の妻」でなくなれば、在留期間が終了する。

¹⁶⁾ 例えば、「大学を卒業した者」がその後「語学学校で語学教員になった」という場合、在留資格は「留学」から「人文知識・国際業務」に変更される。

5に、就労としては認められていないが、実際には、「技能実習」が就労として種々の統計で明記されている。

このようになりかなり複雑な在留資格であるので、再度分類すれば、日本における外国人の就労は以下ようになる。第1に、主に日系人などの「永住者」および「日本人の配偶者等」など、「身分に基づく在留資格」を得ている就労者。第2に、正式に就労が認められている「専門的・技術的分野」での就労者。第3に、留学生などの、「資格外活動」というカテゴリーの就労者。そして、第4に、本来は就労とは認められていない「技能実習」での就労者。以上の4つに分類される。これらを念頭に置いて、マクロ統計を概観しよう。

(2) 外国人労働者にかんする統計

まず、在留している外国人の総数を確認すると、外国人登録者数は256万人（2017年）で、国内人口の2%に達している¹⁷⁾。これを渡航元の国別にみると、中国からは71万人（3割強）で最大であり、以下、韓国・朝鮮、フィリピン、ブラジル、ベトナムからの順になっている。もっとも、この10年では、ブラジルが減少し、ベトナムの増加傾向が著しい。

これは、すべての在留している外国人数だが、労働者に限定してみると以下ようになる¹⁸⁾。外国人労働者数は、1990年以降、増加を続けている。直近の資料によれば、2015年が約91万人、2017年が128万人で、連続して過去最高を更新している。先の在留外国人の総数を前提とすると、在留外国人の半分が労働者ということになる。外国人労働者数が前年比でマイナスになったのは、東日本大震災の翌年である2012年のみであり、それを例外とすれば、かなりのテンポで在留外国人労働者は増加し続けているといえよう。

最新の統計を元に、幾つかの観点からみてみよう。まず外国人労働者の出身国別の内訳をみてみる。中国からの流入が最も多く、約37万人（全体での占める割合＝29%、前年同期比＝8.0%増）である。次いでベトナムからは約24万人（同＝19%、同＝39.7%増）、フィリピンからは約15万人（同＝12%、同＝11.5%増）、ブラジルからは約12万人（同＝9%、同＝10.0%増）、そしてネパールからは約7万人（同＝5%、同＝31.0%増）となっている。中国からの流入が最大だが、直近の対前年伸び率では、ベトナム、ネパールからが高い。

次いで、先に示した外国人労働者の在留資格に則して見てみよう。まず第1に、「身分に基づく在留資格」による就労者は約45万9000人（全体の35.9%、前年同月比＝11.1%増）、第2に、「専門的・技術的分野」での就労者は約23万8000人（同＝18.6%、同＝18.6%増）、第3に、「資格外活動」カテゴリーでの就労者は約26万人（同＝20.3%、同＝23.8%増）、そして、第4に、「技能実習」での就労者は約25万8000人（同＝20.2%、同＝22.1%増）となっている。

みられるように、本来の「就労ビザ」での就労者は僅か2割にも達しておらず、本来は就労とは見なされない「資格外活動」や「技能実習」が4割を占めている。建前と実態とがあまりに乖離しているといわざるを得ない。

¹⁷⁾ 1990年以前では、外国人の人口比は、1%にも達していなかったもので、昨今の急増ぶりが窺える。

¹⁸⁾ 厚生労働省 [2008a] による。

ところで、こうした外国人労働者は日本のどこに滞在しているのか。都道府県別の在留状況をみても。もっとも多い滞在地域は東京都で約739万人（全体の30.9%）、次いで愛知県約13万人（同=10.1%）、第3に大阪府で約7万2000人（同=5.6%）、以下、神奈川県、埼玉県、と続く。上位5位の都府県で全体の半数を超えることになる。

それぞれの地域に在留しているということは、いうまでもなくその地の事業所で労働していることを意味しているので、就労事業所の地域割合では、先の在留都府県とほぼ同様になっている。これを事業所の規模別にみると、特徴がみられる。「30人未満事業所」が最も多く、事業所全体の57.5%、外国人労働者全体の33.9%を占めている。事業所数はどの規模においても増加しているものの、特に、「30人未満」規模事業所では前年同期比で14.2%増加であり、最も大きな増加率である。

さらに、就労者を産業別にみてみよう。就労している外国人労働者数、外国人労働者を雇用する事業所数ともに、製造業が最も多い。製造業は外国人労働者数全体の約30.2%、外国人労働者を雇用する事業所全体の約22.2%を占める。もっとも、製造業の構成比は前年に比べ減少しているが、建設業およびサービス業（他に分類されないもの）の構成比は外国人労働者数、外国人労働者を雇用する事業所数ともに増加している。

また、しばしば問題にもなる、「派遣や請負」での就労状況をみてみる。外国人労働者を雇用している事業所のうち、労働者派遣・請負事業を行っている事業所数は約1万7000か所で事業所全体の8.9%。前年同期比で5.6%増加している。また、労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者数27万4000人で外国人労働者全体の21.4%。前年同期比で15.2%増加である。外国人労働者も派遣や請負といった不安定就労をしている実態が垣間みえる。

3. 留学生および技能実習生の実態

(1) 留学生の状況

まず、統計的に留学生の実態を把握しよう。みられるように、2017年点での外国人留学生数は約26万7000人であり、うち高等教育機関（大学学部・大学院）在籍者は約18万8000人である。近年では、大学学部・大学院に在籍する留学生は微増ないし横ばいだか、専修学校や日本語学校（日本語教育機関）に在籍する留学生は急激に増加している。

これを留学元の国別にみると、高等教育機関の在籍者では中国、ベトナム、ネパール、韓国、台湾の順になっているが、最近では、韓国からの留学生が減少し、ベトナムからの留学生が急増している。また、日本語学校に在籍する留学生の出身国は、中国、ベトナム、ネパールと、高等教育機関在籍者とはほぼ同様だが、先の高等教育機関の出身国別以上にベトナムからの増加が著しい。

そのような留学生だが、その実態は端的にいえば二分化している。確かに勉強目的で在留している留学生も存在するが、かならずしも全てがそうではない。留学を就労目的に利用している場合もある。

というのも、留学生のその後の希望調査によれば¹⁹⁾、概ね6割以上が日本において就職を希望

¹⁹⁾ 三菱DFJリサーチ [2018b] を参照されたい。

しているが、その内、日本での実際の就職は半分以下である。これは、学部生、大学院修士課程、大学院博士課程のいずれにおいてもそうである。

そうした現状も背景にあって、当初より留学目的が日本での就職や進学ではなく、就労にあるとみられる在留生も少なくはない。幾つかの調査によって、そのように判断せざるを得ない状況がある²⁰⁾。留学生（大学院、大学、短大、専修学校、日本語教育機関など）全てにおいて、全体の7割以上が何らかのアルバイトに従事しており、職種は、軽労働の「飲食業」が半数近くで、次いで「コンビニ等」があげられる。サービス業が中心といえよう。また、アルバイトの従事時間は、週平均「20 時間以上 25 時間未満」が3 割以上で最も多く、次いで「15 時間以上 20 時間未満」である。もっとも、これを留学生の学校別に区別してみると、「日本語教育機関」に通学している留学生のアルバイト時間は「20 時間以上 25 時間未満」が最大（約 42%）でその次が「25 時間以上」となっている²¹⁾。

周知のように留学生の場合「資格外活動」としてアルバイトとが認められているが、その時間的な上限は、週当たり 28 時間である。そこでこうした統計ではそれ以上の数字はほぼ出ないことになっているが、実態は複数箇所のアルバイトを掛け持つことによって、さらに時間数が多いと考えられる。

留学生として日本に渡航する際には、留学生活を送れるだけの「経費支弁能力」を示すたとえば銀行預金の残高や親の年収などの証明書の発行が求められる。しかし、こうした書類はいわば闇ルートで調達できるという。そして、そのためにブローカーなどに多額の支払いを余儀なくされることもあるという。そこで、日本在留中にはどうしても多額の資金を稼ぐことが目的とされ、そうしたことはすでに暗黙の了解にもなっている²²⁾。

いわば出稼ぎを第一義とする留学生と、それを知りつつも安価な労働力として使用したい企業の思惑が一致したところで、こうした事態が生じているといわざるを得ない。

(2) 技能実習生の状況

ついで、実習生の状況を概観しよう。技能実習制度とは、前述のように、発展途上国への技術・技能・知識などの移転を目的として、外国人を日本企業に受け入れる制度であり、帰国後、彼らが母国の経済発展や産業振興の担い手として活躍できる事を目的として設けられたと、公式にはいわれている。あくまでも、日本の国際貢献のための重要な政策とされてきたが、その実態は、すでに示唆したように惨憺たるものであることはしばしば指摘されている。

やや重複するが、まず制度的な状況を確認しよう²³⁾。技能実習対象職種は 77 種 139 作業と定められており、受け入れには既述のように、2つのタイプがある。その1つは、「企業単独型」と区

²⁰⁾ 日本学生支援機構（JASSO）[2016]を参照されたい。

²¹⁾ 留学生を在籍学校別に区分して奨学金の受給状況を見ると、大学（国立、公立、私立の計）の留学生は約 53%が奨学金を受給しており、その金額は 6 万円程度だが、日本語教育機関の留学生においては受給割合は 17%程度に、そして金額も 3 万円程度に下がっている。前掲、日本学生支援機構（JASSO）[2016]。

²²⁾ 出井康博 [2018]、産経新聞 [2017] など、こうした指摘は少なくない。

²³⁾ 厚生労働省 [2018b]を参照されたい。

分されるもので、日本の企業が「海外の現地法人」、「合併企業」、「取引先企業」の職員を日本で受け入れて技能実習を実施するものである。他1つは、「団体監理型」とされるもので、日本の非営利の「監理団体」（事業協同組合、商工会等）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施するものである。その際、送り出し国でも「送り出し機関」が実習生を募集することになる。そして、現実には、後者の「団体監理型」での受け入れが96%以上を占めている。したがって、技能実習生制度は、送り出し国の機関と日本の監理団体が介在して実習生が本国から日本に渡航するシステムとあってよい。

そして、現行の制度では、渡航した実習生は、第1年目、第2～3年目、第4～5年目でそれぞれ「技能実習1号」「同2号」「同3号」とされ、都合5年間の実習により終了し、帰国することになっている。こうした制度の下で、現在では技能実習生は約25万人に上り、①機械・金属関係、②建設関係、③食品製造関係、などでそれぞれ実習をしているのである。留学生のアルバイトはサービス業が中心であったが、それとは対照的である。

しかし、その実態は、しばしば「奴隷」と呼ばれる状況に他ならない。繰り返しになるが、日本政府は、いわゆる単純労働にかんしては外国人労働者を受け入れない政策をとっている。したがって、単純労働をすることを目的とする在留資格は設けられていない。そこで活用されたのが技能実習制度であった。技能実習生の名の下に、外国人を単純労働に従事させているのである。

これは日本企業にとっては、極めて好都合な制度である。あくまでも建前は「労働者」ではないから、労働関係の法律が適応されない。たとえば、最低賃金法の適用もなく、「実習手当」の名の下に微々たる手当を支払えば足る。また、労働保険にも加入させる必要はない。要するに、極めてコストの安い労働者を得ることができる制度である。

これを外国人の側から見れば、実態は労働者であり「就労」をしているにもかかわらず、正当な「賃金」の支払いを受けられず、労災事故が発生した場合にも十分な保障が受けられないなど、労働者としての権利が全く保障されていない環境で就労を強いられるということになる。そして、あくまでも実習であるので、職業選択の自由もなく、日本国内での転職も不可能である。昨今では、そうした事情を背景として、実習生の「失踪」が問題になっている。転職の機会が与えられておらず、それから逃れるには「失踪」しか手段がなかったといわざるを得ない²⁴⁾。

そして、すでにみたように、実習生は、送り出し国の「送り出し機関」、および日本での「監理機関」を経由して来日することになるが、その過程で多額の費用が要求され、その一部は、先の監理団体にも流れ込んでいる²⁵⁾。実習生は、日本に渡航する際にすでに多くの借金を抱えているのが実態である。

²⁴⁾ 技能実習生の失踪者数は多く、また増加しつつある。失踪人数の推移を見ると、2012年の約2000人から2017年の7100人へと増加している。また、2017年の国別の内訳を見ると、ベトナム人実習生が最も多く約3800人で、以下、中国、カンボジア、ミャンマー、インドネシアの順になっている。澤田晃宏 [2018] も参照されたい。

政府は、こうした「失踪」にかんして聞き取り調査を行ったものの、その調査データの内容を改ざんしていたことが国会で明らかになった（「朝日新聞」2018年11月17日）。

²⁵⁾ 日本の「監理機関」は非営利だとされているが、それが「送り出し機関」にバックリポートを要求してい

4. 「特定技能 1 号」「特定技能 2 号」という新制度

このように現行の「資格外活動」（留学生）と「技能実習」制度は、制度においても実態においても甚だしく異常で醜悪なものであった。そうした現状を前提として、政府は、それに接続する新制度の創設を急いでいる。その背景には労働力不足が喧伝されているが、必ずしもそうではない²⁶⁾。この新制度にかんする法案はまだ正式に国会を通過したわけではなく、またそうだとした場合も関連法案なども含めて、あまりに未確定な部分が多い。しかし、新聞等で報道されているものを手がかりに、若干の検討を行いたい。

政府の掲げる新制度の概略は、現行の最長 5 年間の技能実習を修了した外国人に、第 1 に、最長で 5 年間の就労可能な資格を与え、さらに、第 2 に、一定の試験に合格すれば、家族を招いたり、より長く国内で働いたりできる資格に移行できるというものである。

もう少し、詳細にみてみよう。現行の技能実習を修了した外国人に与えられる第 1 の最長 5 年間の就労資格は、「特定技能 1 号」と名付けられている。それは、学歴要件や実務経験などは不問だが、日本語水準要件があり、「ある程度の日常会話」の能力を必要とするという²⁷⁾。在留期間は最長で 5 年で更新は不可能であり、家族の帯同も不可という。その就労内容はいわゆる単純労働も可とするもので、具体的には、農業、介護、建設、造船所、宿泊などが業種としてあげられている。

これに対して第 2 の「特定技能 2 号」とは、「特定技能 1 号」で滞在している場合を前提として、より高度な専門性を習得することで与えられる資格とされる。しかし、労働の内容はいわゆる単純労働とされる。「特定技能 1 号」との大きな違いは、在留期間の制限がないこと、また家族の帯同が許可されることなどである。このようにみると、この在留資格は、「端的に言って「移民」ということになるが、政府はあくまでも「移民」ではないという。しかし、その定義は明確ではない。

る例もある。テレビ東京「ガイアの夜明け」（2017 年 12 月 12 日）で、日本の監理団体が技能実習生の受け入れをめぐる送出機関関係者からキックバックを要求していることが報道された。これに対して、法務省入国管理局入国在留課、厚生労働省海外人材育成担当参事官室、外国人技能実習機構監理団体部の連名で、「報道にあったような行為が事実であるとすれば、技能実習制度全体に対する不信を生み出す、あってはならないものです。」という見解を示している。法務省入国管理局、厚生労働省、外国人技能実習機構監理団体部 [2017]。これらの機関は、こうした報道を否定することができず、歯切れの悪い弁明というほかない。

²⁶⁾ 例えば、以下に 3 つの点を示したい。その第 1 は、労働力不足といわれながら賃金が上昇していない点である。労働市場論からすれば、労働力不足の過不足を示すインデックスは賃金にあるが、それが上昇していない。その第 2 は、就業率の問題である。例えば、男子 25～54 歳までの就業率を、2017 年の値と 20 年前のそれを比較すると、1.53 ポイント減少している。昨今でのこの年齢には就職氷河期時代の年齢層が含まれているが、就業率が 20 年前の水準になれば、それだけで約 40 万人になるのであり、潜在的には労働力不足とはいい難い。また、第 3 に、労働力不足といわれながらリストラ進んでいる。たとえば、銀行では、みずほで 1 万 9000 人、三菱 UFJ で 9500 人、三井住友で 4000 人が、IT 業界では、NEC で 3000 人、富士通で 5000 人、リコーで 8000 人、東芝で 7000 人が、また製薬では、武田薬品で 3000 人、アステラスで 600 人が、直近でリストラされていたか、これからリストラされることが確定している。「朝日新聞」2018 年 12 月 4 日、『週刊現代』（講談社、2017.11.22）、『東洋経済』（2018.7.12）、『日刊ゲンダイ DIGITAL』（2018 年 11 月 10 日）。

²⁷⁾ この日本語能力とは、日本語検定試験のいわゆる「N4」レベルだとされている。

また、「特定技能1号」「特定技能2号」とも、労働者として受け入れるのであり、そうだとしたら当然ながら日本人とほぼ同等な権利や義務を負うことになると考えられるが、そうした点に関しては明らかではない。税金、健康保険、失業保険、年金、教育など不明な点は多々ある。

5. 暫定的な結語

これまでの内容を総括し、暫定的な結論としよう。

まず、歴史的に見ると、戦前や敗戦直後においては、現在と比較すれば、人口は遙かに少ないにもかかわらず、人口過剰が叫ばれ積極的な移出政策がとられた。もっとも、これは単純に人口過剰を前提としたものではない。そこには、第1には過剰人口の解消という目的があったものの、第2には日本の権益拡大という意味もあったと思われる。とりわけ戦争直前や戦中などではそうである。従って、このように移民の送り出し政策を実施しつつも、他方では、労働者を日本の植民地から強制的に動員していた。いわゆる徴用工がそれである。

では、戦後はどうか。戦後はベビーブームもあって人口の増加は著しいが、それにもかかわらず、高度経済成長の後半から労働力不足がささやかれるようになった。しかしながら当時は、そこから直ちに移民受け入れをするという議論には至らなかった。アジアにおける日本の立場はそれを許す状況ではなかったといえよう。この点は、同様に高度経済成長を遂げた西ドイツとは対照的である。

日本で、移民ないし外国人労働者導入の議論が本格的に始まったのは、1980年代後半のバブル景気にわいた時期である。戦後一貫して、日本では、すでに示したような就労ビザを発行しているものの、いわゆる単純労働者に対するビザは発行しておらず、当然ながらこの時期も同様であった。しかしながら、そうした状況にもかかわらず、いわゆる不法労働者として日本で働く外国人は少なからず存在した。そして、各地でトラブルも発生した。雑誌やテレビなどでも外国人労働者問題が取り上げられ議論もなされたが、結論といえるものは定かではなかった。制度的にはこれまでと同様に、いわゆる単純労働者の受け入れに関しては、これを否定するものであった。しかし、90年代初頭にはバブル景気は崩壊し長期の不況に陥ったのであって、そうした経済状況がすすむにつれて、不法外国人労働者と呼ばれる人は減少していった。また、この問題に対する議論も霧消することになったのである。

そして時代は進み、アベノミクス景気と呼ばれる昨今において、再びこうした問題が浮上してきた。短期的には景気の問題として、長期的には出生数の減少から生じる人口減少に対する懸念として、こうしたことが組上にのせられたといえよう。本来ならば、短期的な景気変動から生じる労働力の過不足の問題と、超長期的な一国の人口問題としてのいわゆる移民の問題は、性格の異なるものである。従って、それに賛成であろうと反対であろうと、冷静な議論が必要であるが、国会の議論や政権の示す方針には、そうしたことは全く配慮されていない。政権はひたすら労働力不足を叫ぶのみである。

もっとも、かつて人口過剰という名目で移出政策がなされる傍ら徴用工が導入されたように、

今日でも人口不足が喧伝されるなかいわゆるリストラが行われていることに注意しなければならない。かつて人口が少ない時代に人口過剰が叫ばれ移出民政策がとられる一方、徴用工を動員した。昨今では人口が多いもかかわらず、人手不足が叫ばれ外国人労働者導入が画策される一方、リストラも行われている。一見すると、きわめてねじれた政策がとられているようにも見える。しかし、そこに見え隠れする企業ないしその利害を代表する政権の本音は、安価な労働力確保以外の何物でもないことは明らかであろう。

そうした政権から示された新たな制度が「特定技能1号」、「特定技能2号」というカテゴリーのそれである。いずれもこれまでの「就労ビザ」とは異なるものであり、いわゆる単純労働者を受け入れる制度である。そして、「特定技能1号」に想定されているのは短期的な在留制度であるものの、「特定技能2号」のそれは長期の在留すなわち移民に他ならない（既述のように、OECDによる定義からすれば、現行の技能実習制度も「移民」そのものであるが）。しかし、そうした点に関しては、政権は否定している。仮にこの制度が運用されることになれば、こうしたことは確実に生じる自明のことであるにもかかわらず、それを存在しないものとしているわけである。

もっとも、このような新制度が確立していない現在においても、かなりの部分で実質的にそうしたことが行われている。建前としては相変わらずいわゆる単純労働者の受け入れを否定しつつも、実体的にはすでにそうしたことが行われているのである。いうまでもないが、技能実習生と資格外活動とされる留学生である。前者は、あくまでも、労働ではなく「技能実習」とであるという建前のもとで労働法が適用されず、賃金や労働時間、労働環境などどれをとっても非人間的な制度であるといわれる。国際的な機関からしばしば非難されるとともに、そうした実習生が「失踪」しているという事実は、それを示している。また、留学生のすべてではないものの、目的が勉学ではなく就労にあるということも指摘されている。留学生の労働は、あくまでも「資格外活動」とされていることに端的に示されているように、十分な法的保護を受ける対象とされていない。また、こうした、実習生や留学生は、渡航に際して、プロモーターなどかなりの金銭を支払っているのであり、すでに多額の借金を抱えている場合が多い。そうした事情が背景にあるため、様々な劣悪な条件に対しても耐えるしかないという現状にある。

こうした状況が徐々に知られるようになると、外国からの労働者は日本を目指さなくなるのではないかという観測もすでに示されているが、そうであるか否かにかかわらず、現行の制度とそれのもとで就労している労働の実態に関して認識を共有することが不可欠であろう。そのような基礎的な調査において、すでに明らかにしたように、政府がデータを捏造するということが現に生じているが、そうしたことは許しがたい。また、そのような捏造データを前提としているのか、あるいはそうした実態把握をする意思もないのかは不明だが、いずれにしても、まずは現状の調査と把握が第一である。それを欠いた新制度などは論外といわざるを得ないのである。

参考文献

朝日新聞「外国人労働者 見切り発車の閣議決定」2018年11月3日

浅野徹 [2005]「世界の人口移動と主要国の移民政策」『高崎商科大学紀要』高崎商科大学、第20号

井口泰 [2016] 「外国人労働者問題と社会政策」『社会政策学会』社会政策学会、第8巻、第1号

出井康博 [2018] 「コンビニを支える“偽装留学生”のからくり」『President Online』2018年2月5日

指宿昭一 [2018] 「外国人労働者受入れ制度の新方針」岩波書店、2018年12月号

岩田勝雄 [2003] 「国際的労働力移動に関する諸論点」『立命館経済』立命館大学、第52巻、第2号

小野五郎 [2009] 『外国人労働者受け入れは日本をダメにする』洋泉社

外国人研修生問題ネットワーク [2006] 『壊れる人権と労働基準』明石書店

梶田孝道、丹野清人、樋口直人 [2005] 『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会

木内登英 [2018] 「外国人労働者受入れ拡大と移民政策議論」Nomura Research Institute 2018年6月18日

木村健二 [2014] 「近代日本人の海外移民」JICA・日本移民学会共同開催公開講座

厚生労働省 [2018a] 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ 平成29年10月末現在」

厚生労働省 [2018b] 「外国人技能実習制度の現状、課題等について」

小島祥美 [2018] 「くジモト」をつくる外国人教育一不就学ゼロをめざして」『世界』岩波書店、2018年12月号

近藤敦 [2018] 「持続可能な多文化共生社会に向けた移民統合政策」『世界』岩波書店、2018年12月号

坂口満宏 [2010] 「誰が移民を送り出したのか」『立命館言語文化研究』立命館大学、第21巻、第4号

坂中英徳 [2018] 「日本型移民社会は可能か」『世界』岩波書店、2018年12月号

佐久間孝正 [2006] 『外国人の子どもの不就学』勁草書房

佐野孝治 [2010] 「外国人労働者政策における「日本モデル」から「韓国モデル」への転換」『地域創造』福島大学、第22巻、第1号

澤田晃宏 [2018] 「技能実習生の「失踪」が過去最多に」『AERA』2018年11月26日号

産経新聞「勉強は二の次、実態は“出稼ぎ”の「偽装留学生」排除へ」2017年11月4日

清水隆雄 [2007] 「外国人政策の変遷と各種提言」『人口減少社会の外国人問題』国立国会図書館

辛淑玉 [2018] 「移民社会の〈闘う民主主義〉—移住者から見たドイツの苦闘」『世界』岩波書店、2018年12月号

鈴木江理子 [2009] 『日本で働く非正規滞在者』明石書店

芹澤健介 [2018] 『コンビニ外国人』新潮新書

総務省 [2018] 「労働力調査（平成30年）」

高橋和 [2018] 「日本の移民政策と外国人介護労働者の受入れ」『法政論叢』山形大学、第68-69合併号

滝知則 [2010] 「受入国にとっての国際人口移動の意義の再考察」『長崎国際大学論叢』長崎国際大学、第10巻

田中宏 [2018] 「戦後日本の外国人政策を検証し、現在を憂う」『世界』岩波書店、2018年12月号

長有紀枝 [2018] 「難民が来ない国の難民鎖国—このままでいいのか？」『世界』岩波書店、2018年12月号

友原章典 [2015] 「国際的な資本移動と労働移動の関係」『日本労働研究雑誌』労働政策研究・研修機構、第662号

内閣府 [2018] 「経済財政運営と改革の基本方針2018」

内閣府 [2018] 「外国人労働力について」

中村二郎、内藤久裕、神林龍、川口大司、町北朋宏 [2009] 『日本の外国人労働力』日本経済新聞出版社

西日本新聞社 [2017] 『新移民時代 外国人労働者と共に生きる社会へ』明石書店

日本学生支援機構 [2016] 『平成27年度私費外国人留学生生活実態調査』

日本経済新聞「外国人の就労拡大は生活の安定が前提だ」2018年11月3日

日本弁護士連合会 [2018] 「新たな「外国人材の受入れ」制度の創設に関する会長声明」

日本労働弁護団 [2007] 「技能・実習制度 外国人の労働問題」

藤井禎介 [2007] 「日本の外国人労働者受け入れ政策」『政策科学』立命館大学、14-2

編集委員会編 [2009] 『「研修生」という名の奴隷労働』 共栄書房

法務省 [1993] 「技能実習制度に係る出入国管理上の取り扱いに関する指針」

法務省・厚生労働省・経済産業省 [2017] 「高度外国人材の受入れ・就労状況」

法務省 [2018] 「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案の骨子について」

法務省 [2018] 「新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について（平成30年）」

法務省入国管理局、厚生労働省、外国人技能実習機構 [2017] 「送出機関との不適切な関係についての注意喚起」

毎日新聞「外国人労働者に新資格 実習制度の矛盾どうする」2018年10月13日

毎日新聞「就労外国人 日本の転機 ごまかしから卒業しよう」2018年11月2日

毎日新聞「就労外国人 入管法改正案 これで支援ができるのか」2018年11月3日

増谷英樹編 [2009] 『移民・難民・外国人労働者と多文化共生－日本とドイツ／歴史と現状－』 有志舎

松本勝明 [2018] 『労働者の国際移動と社会保障』 旬報社

三菱UFJリサーチ [2018] 「日本は外国人労働者にどれだけ支えられているか？知られざる現実と課題」

三菱UFJリサーチ [2018] 「留学生・高度外国人材の受け入れの実態と課題」

安田浩一 [2010] 『ルポ差別と貧困の外国人労働者』 光文社

安里和晃 [2018] 『労働鎖国ニッポンの崩壊』 ダイヤモンド社

吉田良生、河野稠果 [2006] 『国際人口移動の新時代』 原書房

依光正哲 [2002] 「日本における外国人労働者問題の歴史的推移と今後の課題」 Discussion Paper 一橋大学 No. 52

読売新聞「外国人就労拡大 不安払拭へ政府は説明尽くせ」2018年11月3日

労働政策研究・研修機構 [2015] 「主要国の外国人労働者受入れ動向」

若林亜紀 [2007] 『サラダボウル化した日本・外国人“依存”社会の現場を歩く』 光文社