

多文化共生社会の構築を目指して

～外国人労働者受入問題～

第三特別調査室 やまうち かずひろ
山内 一宏

1. はじめに

少子高齢化・共生社会調査会（田名部匡省会長）は、平成19年10月5日に設置され、3年間にわたる調査をスタートさせた。1年目は調査テーマとして「コミュニティの再生」を掲げ、11月7日及び21日に政府から関係施策の進捗状況について説明を聴取したところである。今後、さらにテーマを絞り込み、家庭、地域の絆を強めるための施策、外国人との共生について調査を行う予定である。

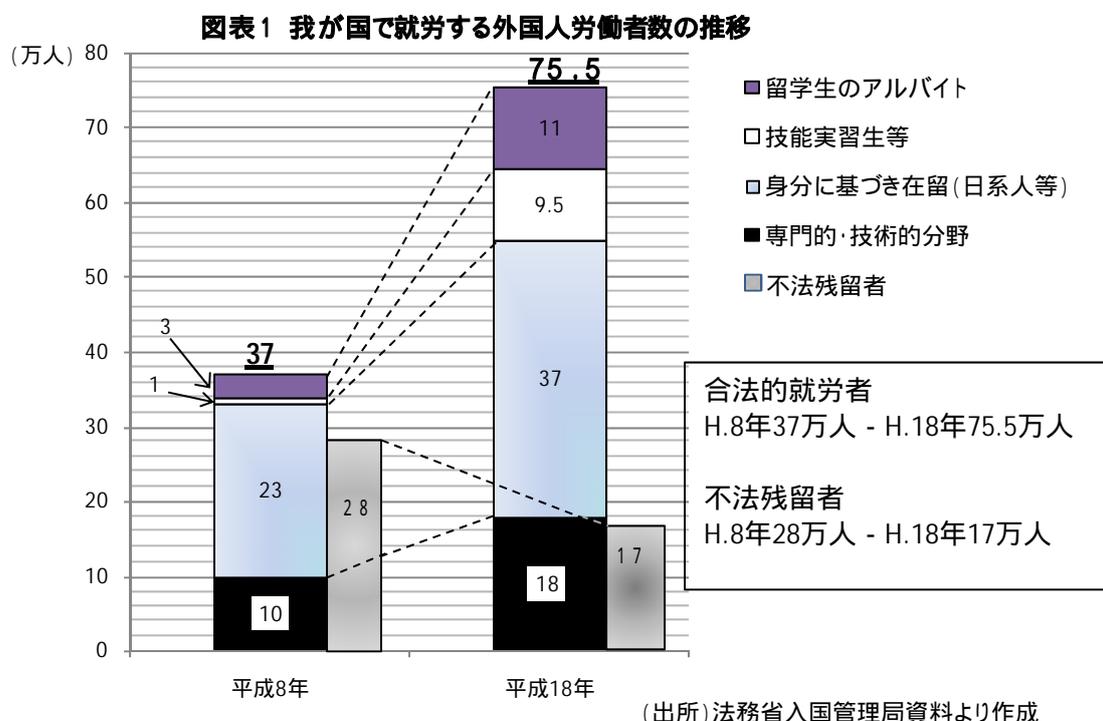
そこで、本稿では調査会においてまず取りかかる予定の后者の問題、その中でも特に外国人労働者問題についてその現状及び課題等について紹介することとしたい。

2. 現状

我が国における外国人の入国者数は年々増加傾向にあり、平成18年は史上最高の約811万人となっており、そのうち約641万人が観光、商用等を目的とする「短期滞在」となっている。そのような入国者の増加に伴い、平成2年の出入国管理法改正により入国が容易となった南米からの日系人をはじめとして、近年日本に在留する外国人の数は急速に増加し、日本国内に定住する傾向が見受けられるようになった。我が国に在留する外国人登録者数は平成18年末現在で208万人を越え、入国者数と同様、過去最高を更新しており、この10年間で約1.5倍となっている。今後、グローバル化の進展及び人口減少傾向を勘案すると、外国人住民の更なる増加が予想される。このような中、地域社会、コミュニティを活性化するためには外国人の住民が地域社会で孤立することなく生活し、コミュニティに参画できる環境を整えて行くことが重要である。

外国人を「労働者」という観点から見た場合、我が国では産業高度化・経済社会の活性化等の視点から、専門的・技術的分野の外国人労働者の就業促進を積極的に推進しており、専門的・技術的分野の外国人労働者は、この10年間で約10万人から約18万人に増加している。図表1にて更に詳細に見てみると、外国人労働者は、上記専門的・技術的分野の「高度人材」以外、日系人等「身分に基づき在留する者」、研修・技能実習生という「特定活動に従事する者」、留学生のアルバイト等「資格外活動の者」に分類される。平成18年現在、身分に基づき在留する者約37万人、特定活動に従事する者約9.5万人、資格外活動の者約11万人で高度人材の約18万人を加えると75.5万人にも上り、この10年間で約37万人から2倍以上に急増している。他方、単純労働については原則的に認められないが、賃金格差等を背景に近隣諸国から不法就労を目的として入国する者も後を絶たず、近年減少傾向にあるものの、平成19年年1月1日現在、約17万人となっている。「平成18年中に

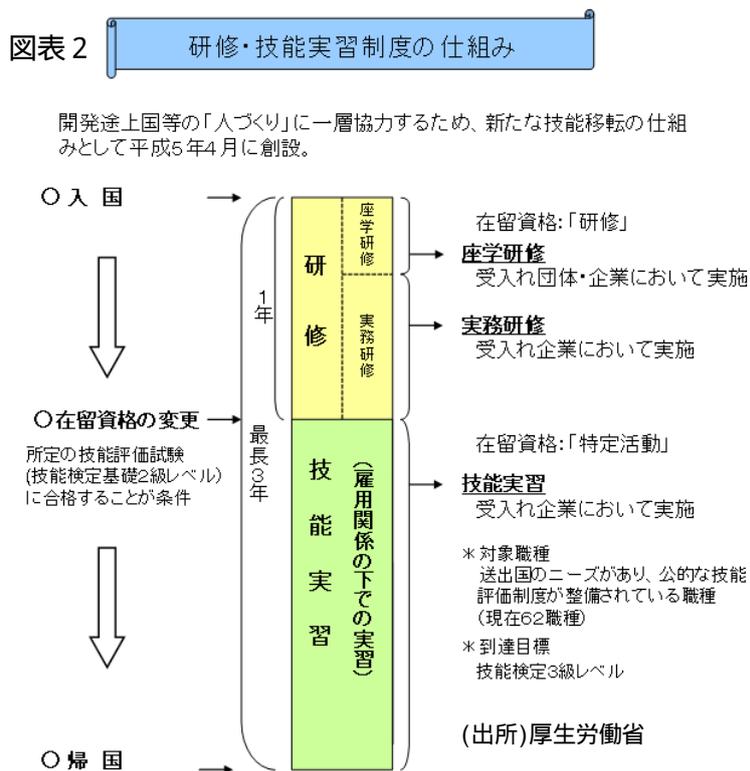
は、入管法違反として約5万6千人の外国人を退去強制しているが、このうち約80%に当たる約4万6千人が工員や建設作業員、ホステス等として不法就労に従事していたことが判明している。」¹



3. 外国人研修制度

不法就労者問題以外にも外国人労働者を巡っては様々な問題がある。外国人研修制度については、高度成長期以降、海外へ進出した日本企業が現地社員を招聘し、技術やノウハウを吸収して帰国後に母国の経済発展に貢献したことから、国際協力の一環として1981年に在留資格制度として確立された。バブル景気以降、人手不足が深刻化し外国人労働者の流入が急増したことを受け、「専門的・技術的分野の外国人は受け入れ、単純労働者は制限する」という基本方針の下、法整備が進められてきたが、違法就労については事実上黙認されてきた。その後、1990年入管法改正にて在留資格の整備と日系人に関し職種制限なしでの就労の認可が実現し、外国人研修制度も90年には規制が緩和され、また93年から外国人研修・技能実習制度が始まった。同制度では、開発途上国等の若年労働者はまず研修生として入国し、企業等、主に製造業の現場で概ね1年の技術、知識を習得し、技能レベルが一定水準に達し、在留状況が良好と認められた外国人研修生に対し技能実習生として雇用関係の下でより実践的な技術等を習得する機会を与えるというもので、研修期間と合わせて最長3年間の在留が許可されることになる。厚生労働省によれば、外国人研修生・実習生は急増しており、平成18年の在留資格「研修」入国者数は約9.3万人、技能実習移行者は約4.1万人、技能実習中の者が約7万人に上っており、実習生の約85%が

中国からとなっている。研修生・実習生は帰国後母国での技術水準向上に寄与しており、技能移転が効果的に行われている例が多く見られるが、他方、本来の趣旨を離れて低賃金労働者の確保に利用する企業も後を絶たない。研修生が実質的に低賃金労働者として扱われ、研修時間外活動(残業)をさせられていたり、賃金未払い等の事案、さらには暴力、セクハラ等の人権侵害の例もあるとの報告もされている。



4. 同制度を巡る最近の動向

外国人研修・技能実習制度については、最近、議論が盛り上がってきている。産業界では、経団連が、また労働界では金属労協がそれぞれ提言²を発表しており、また自由民主党も平成18年7月外国人労働者問題特別委員会で「外国人労働者に関する方針について」という報告をまとめており、さらに首相の諮問機関である規制改革・民間開放推進会議(議長:草刈隆郎日本郵船会長)においても18年12月の第3次答申の中で現行制度の見直しに言及しており、文字通り百花繚乱の状況である。そのような中、政府も軸足が定まらない。同制度を巡って厚生労働省と経済産業省の主張が噛み合わない。単純労働者は制限するという基本方針では一致しているが、前者³が労働者の保護に主眼を置くのに対し、後者⁴は「グローバル競争をにらみ安価な労働力を確保したい企業の本音を背景に」⁵現行制度の拡大を目指している。両者の間を取り持とうと、長勢法相(当時)は私案という形で折衷案を公表している⁶。そこでは、現行制度そのものを廃止した上で3年という期間限定で単純労働者を受け入れるというもので、労働力確保の思惑と現実を追認しつつ、労働法の下で外国人労働者の権利に配慮している。ただし、単純労働者の事実上解禁という政策上の180度転換となるため、その反響は大きい。

政府の経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会(会長:八代尚宏国際基督教大学教授(当時))は、平成18年7月のいわゆる「骨太の方針2006」⁷での「研修・技能実習制度の見直し、在留管理の強化を図る。」⁸という方針決定を受ける形で、本年9月の第2次報告で、新たな制度再構築の方向性として、研修・技能実習の区分の見直し、実務研修生にも労働法を適用する、高度技能実習制度の導入、対象職種設定・対象職種範囲の弾力的見直

し、技術移転という本来の趣旨の徹底化を提言している。

5．検討のポイント

単純労働者の受入れや外国人労働者の受入範囲の拡大については、少子化対策としての労働力不足解消、高齢化対策としての介護・看護事業の担い手確保、特にアジア諸国からの就業者の受入れという国際的要請等の観点からの容認論がある一方で⁹、地域社会の変容、社会不安、犯罪の増加、国内雇用環境の悪化と雇用機会の縮小等の観点からの慎重論も根強い¹⁰。外国人との共生を論じる際、外国人労働者受入問題は避けて通れない問題であり、これを検討するに当たっては、次の諸点に留意する必要がある。

(1) 外国人労働者問題が移民問題に進展する懸念がある

我が国の治安の良さ、勤め口の見つけやすさ、生活環境の快適さというメリットに加え、帰国しても本国で仕事もなく不安定であるという事情からたとえ不法滞在となっても働き続けようとする。長期で滞在するとなると家族を呼び寄せることとなり、我が国で生まれ育った子弟は日本語のみならず母国語も堪能に話せないことから本国の生活への不安も大きく我が国に残留する要因となっている。我が国に長く残留すればするほど、本国へ帰国する誘因が希薄となり半永住、もしくは永住することとなり、結果的に移民問題となって顕在化することになる。

移民政策に関しては、アメリカでは「卓越した能力の者」等5つの範疇で受入枠を設定の上、国内市場への悪影響を与えないことを条件に許可する政策をとっており、カナダでは学歴、語学力等を点数化してあるレベル以上の者に限って受け入れている。また、ドイツではトルコから、フランスではスペイン、ポルトガル、アルジェリア等から、またイギリスでは旧植民地から安価な非熟練労働者を移民として受け入れてきたが、ストライキや暴動などの治安悪化のため、近年、就労目的の移民受入の停止や旧植民地出身者の受入れの厳格化等の措置がとられるようになってきている。欧米諸国では原則として単純労働者の受入れは行われていないが、このように移民政策についても、現在、抑制的となっている。我が国においても、これらの事例を参考にしながら早急に対応を検討すべきであろう。

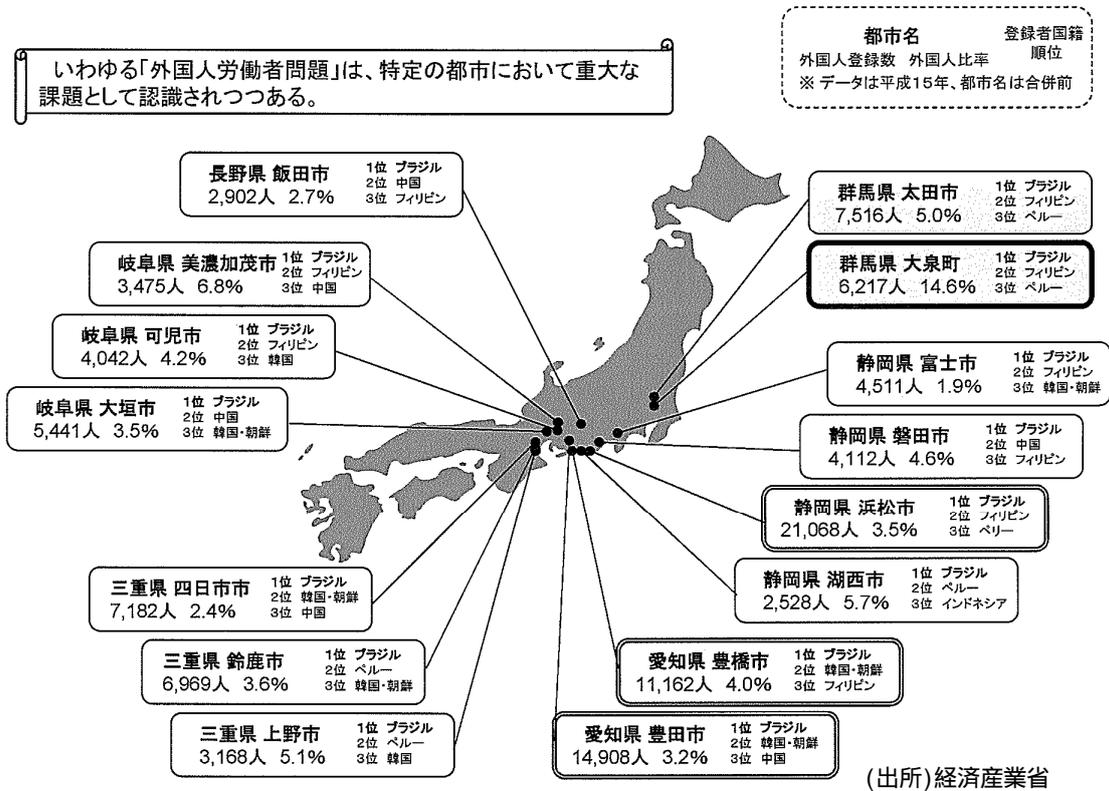
(2) 外国人労働者がコミュニティを形成することで新たな異質なエリアがあちこちに出現することになる

「ゴミ出し」問題で明らかなように、文化・伝統や生活慣習、考え方の異なる人々と地域社会内において共存することが様々な軋轢を生じさせる。また外国人は集住する傾向が顕著で一定規模の外国人社会が形成されると、それを母体とした受入れが加速される。同じ国籍の滞在者間のネットワークが形成されると、就業や住居等の斡旋が行われるようになり、「とりあえず日本に行けば何とかなる」という土壌が作られ、不法滞在者を含め外国人労働者を受け入れる組織が形成される。これらが滞在者間の搾取・被搾取の関係に発展しかねず、社会不安や犯罪の温床ともなりうる。

近年、特定の都市、特に図表3から明らかなように、関東、中部地方で外国人の集住が

図表3

外国人集住都市



顕著となり、各都市ともブラジル人が最も多く、特に群馬県大泉町では人口の約 15%¹¹を外国人が占めている。外国人が集住する地域では、就学年齢にありながら不就学の児童が多数存在することが報告されており、子弟の教育問題以外にも後述の通り社会保険加入、公営住宅への入居等の問題もあり、今後、外国人による集住傾向がさらに進めば、政府や地方公共団体は様々な課題に取り組む必要に迫られてこよう。

(3) 社会の二層構造化を招き、将来的には年金、福祉問題においてコスト増につながるおそれがある

外国から労働力を求めても、受け入れるのは「人」であり、「日本で生活する者」である。単純労働者は低賃金労働への就業が多く、さらに本国への送金の必要から周辺の日本人との生活レベルに開きがあり、また低い日本語能力によるコミュニケーションの欠如は地域コミュニティへの溶込みを困難にし、その結果、地域社会に断層を生じさせ、明確な分層化をもたらす懸念がある。コミュニティとの摩擦に加え、外国人労働者の滞在期間の長期化や永住化は子弟に適切な教育を与えるという新たな社会的ニーズを生じさせ、高いコスト負担の下に自治体等が環境整備に取り組まざるを得ない状況に追い込まれる。現在、総務省において、「国籍や民族などの異なる人々が互いに文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく」という多文化共生の地域づくりのための取組を推進しているが、どの程度実効が上がるか

については未知数である。

さらに社会保障問題については、一層深刻である。「外国人集住都市会議」都市別の人口に占める外国人登録者数が加盟都市25市¹²ですべて第1位のブラジル人¹³に関して次のような報告がある。平成16年愛知県豊田市の商工会議所が、会員企業のうち30人以上の従業員のいる製造業者を対象として「外国人雇用状況に関するアンケート調査」を実施しているが、同市内の製造業で働く外国人労働者の83.5%がブラジル人、社会保険の加入率は42.7%で、非加入者(50.1%)¹⁴のうち海外旅行者保険に加入している者は10.1%、国民健康保険に加入している者は37.1%にとどまっており、無保険の者が52.1%に上ることが報告されている。また、平成15年愛知県豊橋市が実施した「日系ブラジル人実態調査」では、国民健康保険加入率は21.4%、社会保険加入率は12.3%である一方、未加入も34.4%となっている。さらに加入していない理由として48.4%が保険料の高い点を挙げている。また、年金については、厚生年金加入率は4.0%、国民年金加入率は2.7%に過ぎず、未加入が91.6%となっている。未加入理由は「掛け金が高い」が14.3%、「制度がよくわからない」が35.7%、残り50.0%が「将来ブラジルに帰るから」となっている。仮にブラジル人社会が多く地域で形成され当初「いずれ帰国のつもりで来日した者」の多くが一転して永住することとなれば、年金問題が大きくクローズアップされてこよう。

このように低賃金労働等に起因する社会保障費の未払い問題は、将来的に年金・福祉等の分野において社会コストの増大につながりかねないことも、今後、憂慮されるところである。

(4) スムーズな雇用構造、産業構造の転換を妨げる

請負を中心とする外国人労働者の就労環境はいわゆる「3K」と呼ばれる職場において低賃金・長時間労働が常態化しており、本来実現されるべき就労環境改善や賃金報酬の増額が外国人労働者を受け入れることで阻害され、劣悪な職場環境と低賃金が温存されることになる。そのような職場に外国人労働者が多数浸透することで、我が国の若年労働者層が製造業離れを加速することにもつながり、将来的に見て若年労働者のみならず賃金体系的に競合する高齢者、女性の労働者の雇用機会を縮小させることも危惧される。外国人労働者を単純に安い労働力として安易に捉えることは早計である。入国当初は熱心な就労ぶりを示す日系人も多くは3～5年でその熱意も減退しているとの指摘もあり、安い労働力で高い生産性を維持し続けることは長期的には容易ではない。

外国人労働者を受け入れることで、前述の雇用環境の改善のみならず設備投資による生産性の向上等、産業の高度化が阻害されることも懸念される。我が国は今後、急速な人口減少社会を迎える。人口減少は他の要素が一定であれば、経済規模を縮小させることになる。縮小傾向を少しでもマイルドにし、生活水準を維持するには、投資活動を活発化させ、技術革新による生産性向上が必須となる。そのためには、労働力の質を高めてゆくことが必要であり、外国人労働者の安易な導入促進はそれに相反することになる。今、労働者不足だから海外からの労働力に依存するという短期的視点からの対応ではな

く、生産性向上を図りながら中長期的に労働需給の安定を阻害しないようしっかりとした仕組みを構築すべきであろう。

6. 今後のゆくえ

外国人労働者問題について、現在、政府内の足並みは必ずしも揃っているわけではないが、前出の経済財政諮問会議の労働市場改革専門委員会報告を受け、各省庁とも遅くとも平成 21 年の通常国会までに関係法令の改正を行うとの共通認識は持っている。

在留外国人に関する施策については、平成 19 年 11 月 21 日の少子高齢化・共生社会に関する調査会において、在留外国人の実態について地方公共団体と政府で情報の共有を図るべきとの問題提起に対し、法務省から平成 21 年通常国会までに在留カード(仮称)を入国管理局が一元的に発行して市町村と一体で管理する方針である旨の答弁があった¹⁵。

外国人労働者問題は、広範多岐にわたり、不法就労、不法在留問題のみならず、研修・技能実習生制度の問題もあり、また地域社会との共生や子弟の教育、社会保障問題など多面的で複層的な様相を呈している。現状を徹底的に精査し、抜本的で総合的な改革を目指さねばならない。各省庁、地方公共団体、関係者の利害を調整して最善の着地点を模索すべき時期に来ている。

¹ 第 168 回国会参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会会議録第 2 号 3 頁(平 19.11.7)

² 経団連は、平成 16 年 4 月に「外国人受入問題に関する提言」を、19 年 3 月には「外国人材受入に関する第二次提言」を、また金属労協は、18 年 4 月に「ものづくり現場の技能者としての外国人労働者受入問題に対する考え方」をそれぞれ発表している。

³ 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成 19 年 5 月)

⁴ 経済産業省「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ(平成 19 年 5 月)

⁵ 日本経済新聞 平成 19 年 6 月 30 日 朝刊

⁶ 詳細は平成 19 年 5 月 15 日の法務大臣記者会見 <http://www.moj.go.jp/kaiken/point/sp070515-01.html> を参照のこと

⁷ 経済財政諮問会議が毎年 6 月頃とりまとめる経済財政政策の基本方針で、正式名は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」。

⁸ 同上 11 頁

⁹ たとえば、経団連は上記「外国人材受入問題に関する第二次提言」で、在留資格要件緩和による受入拡大を提言している。

¹⁰ たとえば、平成 16 年 5 月の内閣府「外国人労働者の受入れに関する世論調査」では不法就労に対する意識として「よくないことだ」と答えた人が前回調査(平成 12 年)のときの 49.2%から 70.7%に増加し、「やむを得ないがよくない」と答えた人を含めると 95%以上の人が否定的に見ていることになる。

¹¹ 最新データでは、外国人集住都市会議 HP から 16.1%となっていることが本年 11 月 7 日の参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会で紹介されている。また、第 2 位の岐阜県美濃加茂市は図表 3 では 6.8%(平成 15 年)であるが、ここ数年で急増し 10.2%となっている点も注目に値する。第 168 回国会参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会会議録第 2 号 3 頁(平 19.11.7)

¹² うち 2 市(知立市[愛知県]、菊川市[静岡県])はオブザーバー

¹³ 「外国人集住都市会議」会員都市全体の外国人登録者の合計約 20 万人のうち、ブラジル人登録者が約 58%(12 万人弱)を占めている。

¹⁴ 不明者 6.8%を除く

¹⁵ 第 168 回国会参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会会議録第 3 号 11 頁(平 19.11.21)