

第12回日韓ワークショップ報告書

外国人労働者問題：日韓比較



第12回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題：日韓比較

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

労働政策研究・研修機構では、韓国労働研究院（KLI）と共催で、日韓両国に共通する労働政策課題を取り上げて議論し、相互の研究の深化を図ることを目的に「日韓ワークショップ」を毎年開催している。2012年のワークショップは「外国人労働者問題」をテーマとして6月8日に東京で開催した。

日本における外国人労働者問題については、現在、さまざまな立場からの取り組みが検討・実施されているが、解決が急がれる喫緊の課題についても指摘がなされている。具体的には、円高の進行が国内産業に影響と変化をもたらし、高度技能を要する外国人労働者へのニーズを高めており、高度外国人を対象としたポイント制の試行的導入とともに、経済連携協定への対応なども大きな課題となっている。一方で、専門的技術的分野において、世界同時不況の発生後、南米系日系労働者をはじめとした外国人労働者が深刻な雇用不安に直面した。こうした状況をふまえ、JILPTでは研究プロジェクトのひとつとして、この外国人労働者問題を取り上げ、精力的に調査研究を進めている。

一方、韓国においては、雇用許可制度（EPS）の導入など、外国人労働者問題に対して、日本とは異なるアプローチがとられており、その成果と課題が顕在化しつつある。

以上のような背景の下で行った今回のワークショップでは、日韓各国の現状や法整備と課題について、両国の研究者がこれまでの研究成果に基づいて報告し、背景にある文化的・制度的問題や外国人労働者問題の解消に向けた有効な施策のあり方などについて意見交換を行った。

本報告書はワークショップの報告論文を収録したものである。これが今後の両国の外国人労働者問題に関する研究の一助となれば幸いである。

2012年 9月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 山 口 浩 一 郎

目 次

【第1セッション】

「韓国における外国人労働者の雇用法制及びその課題」

(キム・キソン 韓国労働研究院 研究員) 3

「日本における外国人労働者をめぐる法政策」

(早川 智津子 岩手大学 准教授) 21

【第2セッション】

「韓国の非専門職外国人材政策の現状と課題」

(イ・ギュヨン 韓国労働研究院 研究員) 43

「日本における外国人労働者の雇用・失業の状況について」

(渡邊 博顕 労働政策研究・研修機構 副統括研究員) 59

プログラム 102

出席者リスト 103

第 1 セッション

韓国における外国人労働者の雇用法制及びその課題

韓国労働研究院 研究員

キム・キソン

1. はじめに

過去20年に韓国で起きた様々な変化の1つに、労働力輸出国から輸入国へ切り替わったことが挙げられる。韓国では1980年代後期から生産職の労働力不足が本格化し、企業側から外国人雇用許可の要求が続いていた。しかし韓国では、長期にわたり、外国人の就業は、労働力が不足している特定職種の専門技術のみに限定し許可してきた。特に単純技能の外国人労働力の雇用は原則的に禁止してきたが、1991年11月から海外投資企業研修生制度を、1993年11月には産業研修生制度を導入し、研修生として外国人労働力を活用する方法を採択した。

1990年代半ばより、産業研修生制度の問題点を根本的に解決するため、外国人雇用許可制の導入が何度か試されたが、企業側の反対により導入には至らなかった。雇用許可制導入の遅れにより、政府は2000年4月から研修就業制を施行し、産業研修生が一定期間、研修生として勤務した後、労働者に切り替え就業することを許可した。当初は、研修就業期間を研修2年および就業1年と定めていたが、出入国管理法施行令（2002年4月18日）及び施行規則（2002年4月27日）の改定によって、研修1年および就業2年に調整した。研修就業制は、1年または2年の就業期間中は労働者として就業するため、事実上、雇用許可制の性格を帯びている。そして2002年12月からは、サービス分野に外国籍同胞を対象に就業活動を許可する就業管理体制を導入した。

しかしそれ以降にも続いた生産職の労働力不足の緩和と、外国人労働力の雇用管理体制の基盤を設けるための方案として、雇用許可制の導入の必要性が提起され、政府は2003年8月16日、「外国人労働者の雇用等に関する法律」（以下、「外国人雇用法」）を制定し、2004年8月17日から雇用許可制を施行した。外国籍同胞に訪問滞在の在留資格を与え、国内で就業活動ができるようにした就業管理体制は、雇用許可制に吸収統合され、既存の産業研修生制度は2006年までは雇用許可制と並行施行、2007年1月1日から雇用許可制に統合された。また、2007年に外国籍同胞を対象とした訪問就業制が導入された。

以下より、現行の韓国の外国人労働者雇用法制の内容を探り、今後の課題を指摘していく。

2. 現行の外国人労働者の雇用法制

(1) 外国人労働者雇用の基本原則

現行の韓国の外国人労働者の雇用法制には、国内の労働力が不足する分野で外国の労働力を合法的かつ透明性をもって活用するために、いくつかの原則がある¹。

その1、単純労務分野への限定を原則とする。外国人雇用法が適用される在留資格は、非専門就業（E-9）と訪問就業（H-2）とし、主に未熟練外国人労働力を対象とする。

その2、国内労働市場の補完を原則とする。これは外国人労働力の導入が国内労働市場に否定的な影響を及ぼしてはならないということで、国内で不足する労働力は、高齢者や女性等、国内の遊休労働力の活用を優先し、外国人労働力は補足的に活用すべきことを意味する。この原則に従い外国人雇用法では、外国人労働者の雇用許可を得ようとする使用者に、「内国人の求人努力」を必須要件として規定している。

その3、外国人定住化防止の原則である。これは、単純労務を提供する外国人労働力が韓国社会に長期滞在することによって発生する国内労働市場の混乱の問題のみならず、結婚、出産、子供の教育等社会的費用の増大を防止するための就業期間の短期循環を意味する。この原則に従い外国人雇用法では、就業期間の最長期間を制限し、出国後6カ月が過ぎないと再入国及び再就業ができないこととしている。

最後に、内外国人の均等待遇の原則である。これは合法的に就業した外国人労働者に対する不当な差別を禁止すると同時に、国内の労働関係法を同等に適用することを意味する。この原則により、外国人雇用法では差別禁止に関する規定を明確に規定し、外国人労働者は必ず雇用契約を結ぶこととしており、既存の産業研修生制度とは異なりこの法律に沿って就業する外国人労働者を労働者として認めている。

(2) 主要内容

①外国人労働者の規定範囲

外国人雇用法では、外国人労働者の範囲を規定している（外国人雇用法第2条）。この法律では外国人労働者を、「大韓民国の国籍を有しない者であって、国内に所在する事業または事業所で賃金を得ることを目的に就業し、又は就業しようとする者」としている。ただし、出入国管理法第18条第1項によって、就業活動が可能な在留資格を得た外国人のうち、就業分野または在留期間等を考慮し、一定の労働者は上記法律が定めた外国人労働者から除外されることとしている。その除外される範囲とは、1)「出入国管理法施行令」第23条第1項によって就業活動できる在留資格の中で、9. 短期就業（C-4）²、19. 教授（E-1）³から25. 特定

¹ ユ・ギルサン他2名、「未熟練外国人労働市場の分析」、(韓国労働研究院、2004年参考)

² 一時興業、広告及びファッションモデル、講義・講演、研究、技術指導等、収益を目的とした短期間の就業活動を目的とする者（出入国管理法施行令別表1）

³ 高等教育法による資格要件を満たした外国人として、短期大学以上の教育機関、またはこれに準ずる機関で専門分野の教育、または研修指導活動に従事する者（出入国管理法施行令別表1）。

活動（E-7）⁴までの在留資格に該当する者、2）「出入国管理法施行令」第23条第2項から第4項までの規定により、在留資格の区分による活動の制限を受けない者⁵、3）「出入国管理法施行令」第23条第5項により、在留資格30.観光就業（H-1）の資格に該当する者として就業活動をする者⁶等である。外国人雇用法上の雇用許可制が適用されない外国人労働者の特徴をみると、国内労働の代替性が弱いか逆に雇用創出が期待されるケース、居住権等を有する者に政策的に配慮したケースであることがわかる。このように外国人労働者の導入、就業及び雇用状態の管理は、主に単純労務を提供する形態の労働者に集中していることが確認できる。

②外国人労働力の導入計画

雇用労働省長官は、外国人労働力政策委員会の審議・議決を経て外国人労働者の導入計画を策定し、毎年3月31日までに官報または一定基準を満たした日刊新聞に公表しなければならない（外国人雇用法同法第5条）。外国人労働力の導入計画には、導入の全体規模、導入業種、事業所別雇用許可基準及び雇用許可基準の例外、追加選定の送り出し国等、外国人労働者の導入に伴い必要な事項が定められている。

そして、外国人労働者の雇用管理及び保護に関する主要事項を審議・議決するために国務総理の下に外国人労働力政策委員会（以下「政策委員会」という）を置き、政策委員会は、1)外国人労働者に関連する基本計画策定に関する事項、2)外国人労働者の導入業種及び規模等に関する事項、3)外国人労働者を送り出すことができる国（以下「送り出し国」とする）の指定及び解除に関する事項等を担当する。政策委員会は委員長1名を含む20名以内の委員によって構成され、政策委員会の委員長は国務総理室長が担当し、委員は財務省・外務省・法務省・経産省・雇用労働省の次官、中小企業庁長及び大統領令が定める関連中央行政機関の次官で構成される。

また、政策委員会の効率的な運営の為に、外国人労働者雇用制度の運営及び外国人労働者の権利保護等に関する事項を事前に審議する機関として、政策委員会に外国人労働力政策実務委員会（以下「実務委員会」とする）を置く（外国人雇用法第4条第5項）。実務委員会は委員長1人を含む25人以内の委員で構成し、雇用委員会の委員は、労働者委員、使用者委員、公益委員及び政府委員で構成し、労働者委員と使用者委員は同数とする（外国人雇用法施行令第7条）。

現行外国人労働力政策委員会及び外国人労働力政策実務委員会の審議・決定を経た外国人労働者の雇用計画システムに対し、外国人労働者が増加している現実から、基本的に外国人

⁴ 大韓民国内の公私の機関等との契約により、法務省長官が特に指定する活動に従事しようとする者（出入国管理法施行令別表1）

⁵ これには居住（F-2）、永住（F-5）の資格を有する者、在外邦人（F-4）の中の一部が該当する。

⁶ 大韓民国と「観光就業」に関する協定や了解覚書等を締結した国家の国民として、観光を主な目的としながらこれに伴う費用に充てる為、短期間の就業をしようとする者。但し、協定等の趣旨に反する業種や国内法により一定の資格要件を満たさなければならない職種に就業しようとする者は除く（出入国管理法施行令別表1）。

労働者を国家雇用政策基本計画に含めて管理する適切な雇用政策という見解⁷が示されている。

一方、外国人労働力政策実務委員会で決定した2012年の外国人労働力の導入規模を見ると、一般外国人の場合（E-9 受け入れ枠）は5万7,000人であり、全在留外国人数として管理している訪問就業の在外邦人（H-2）は30万3,000人に決まった。訪問就業の在外邦人は、原則的に業種間の移動が自由なため、業種別受け入れ枠に配分しない⁸。

表1 外国人労働者の導入規模（2012年）

区分	人数	製造業		建設業		サービス業		農畜産業		漁業	
		上半期	下半期	上半期	下半期	上半期	下半期	上半期	下半期	上半期	下半期
一般（E-9）	46,000	25,000	14,100	1,000	300	100	30	2,700	1,150	900	720
在外邦人（H-2）	0	0		0		0		0		0	
再入国就労者	11,000	9,900		300		20		650		130	
合計	57,000	49,000		1,600		150		4,500		1,750	

現行の外国人労働者の導入業種は大きく製造業、建設業、サービス業、農畜産業、漁業に分けられる。

製造業は、常時勤務者300人未満または資本金80億ウォン以下の事業所が対象となっており、中小製造業が外国人労働者を雇用できるようにしている⁹。製造業の事業所別雇用許可基準は、10人以下の小規模事業所では5人以下まで許可¹⁰したことにより、50%程度の雇用が可能になったが、中規模以上の事業所ではその割合は低くなる。

⁷ チョン・ヒョンベ「外国人労働者の雇用政策」、『ジャスティス』第109号（韓国法学院、2009年、294頁）

⁸ 雇用労働省、「外国人労働力の導入計画」（2012年）

⁹ チェ・ホンヨプ「外国人雇用の現況と争点」、『労働法研究』第25号（ソウル大学労働法研究会、2008年、187頁）

¹⁰ 雇用許可制によって外国人労働者が雇用可能になった事業所の規模は、雇用保険加入済みの内国人被保険者数（3カ月平均）を基準に判断する。

表2 製造業における外国人の雇用許可人数（2012年）

内国人被保険者数	雇用許可人数	新規雇用許可書発給限度
1人以上10人以下	5人以下	2人以下
11人以上50人以下	10人以下	3人以下
51人以上100人以下	15人以下	4人以下
101人以上150人以下	20人以下	
151人以上200人以下	25人以下	5人以下
201人以上300人未満	30人以下	
301人以上	40人以下	

建設業ではすべての建設工事で外国籍同胞を含む外国人労働者を採用することができる。建設業の外国人労働者の雇用許可人数は、年平均の工事額が15億ウォン未満の場合は5人、それ以上の場合は年平均工事額1億ウォン当たりの所要人数係数（0.4）をかけて雇用人数を算出する。

表3 建設業における外国人労働者の雇用許可人数（2012年）

年平均工事額	雇用許可人数
15億ウォン未満	5人（係数適用しない）
15億ウォン以上	工事額×0.4

サービス業の場合は、製造業と同様に事業所の常時勤務者数、即ち雇用保険に加入済みの内国人被保険者を基準に外国人労働者の雇用許可人数を決定することになり、家事サービス業は1世帯当たり1人に制限され、飲食店業の場合は内国人被保険者が6人以上10人未満であれば4人まで雇用することができる。

表4 サービス業における外国人労働者の雇用許可人数（2012年）

内国人被保険者数	雇用許可人数	新規雇用許可書発給限度
5人以下	2人以下	2人以下
6人以上10人以下	3人以下	
11人以上15人以下	5人以下	
16人以上20人以下	7人以下	3人以下
21人以上	10人以下	

農畜産業は、作物栽培業（011）、畜産業（012）及び作物栽培及び畜産関連サービス業で許可される。作物栽培業は、施設園芸と特用作物、栽培キノコ、果樹、朝鮮ニンジンおよび一般野菜、もやしおよび種苗栽培、その他の園芸および特用作物に分類される。また畜産業は、乳牛、韓牛、豚、馬、エルク、養鶏、その他の畜産に分類される。作物栽培業と畜産業は、営農規模によって雇用許可人数が異なり、規模によって最低で5人以下から多くは20人以内まで外国人労働者の雇用が許可されている。

漁業では、沿近海漁業（03112）、養殖漁業（0321）、塩採取業（07220）で制度が導入されている。沿近海漁業は、漁船1隻当たり4人以内または2人以内に雇用が許可され、同時に全漁船員の40%以内の範囲で外国人船員の雇用が許可される。養殖漁業は、取扱品目によって雇用許可人数が変わってくる。また該当する取扱品目では、養殖面積によって3人以内、5人以内、7人以内に区分される。

③外国人労働者の雇用手続き

1) 概観

外国人雇用法による雇用許可制度とは、国内では労働力を確保できなかった使用者が政府から雇用許可を得て合法的に外国人労働者を雇用し、国が体系的に外国人労働者を導入及び管理する制度である。雇用許可制度は大きく2つに区分できる。政府間の了解覚書を締結した送り出し国から非専門就業（E-9）の在留資格を持つ外国人労働者を導入する一般雇用許可制と、了解覚書の締結のない国から訪問就業（H-2）の在留資格を持つ外国籍同胞の就業を許可する特例雇用許可制である。

2) 一般雇用許可制

雇用労働省長官は、送り出し国と了解覚書を締結し、送り出し国は了解覚書に基づき求職者を募集し、学歴・経歴・韓国語能力試験等の客観的基準に沿って求職者を選定し、作成した求職者名簿を韓国政府または公共機関に送付する。

非専門就業（E-9）の在留資格の外国人労働者を雇用しようとする国内の使用人は、まず国内で求人申請をしなければならない。求人努力の甲斐なく労働力を確保できなかった場合、雇用労働省の雇用支援センターで外国人労働者の雇用許可を申請することができる。外国人雇用法は、制定当時、内国人の求人期間を申請日から1カ月と定めていたが、現在は14日とし、主要な日刊紙等に3日間以上求人公知する等の求人努力をした場合には、例外的に7日間に短縮できる。

雇用支援センターでは使用者に外国人求職者名簿の登録者を推薦し、使用者が登録者の中から適合者を選定すれば雇用許可書を発給する。使用者は直接または代行機関を通して当該外国人労働者と標準雇用契約書を交わし、雇用契約を締結する。

外国人労働者と雇用契約を締結した使用者は、外国人労働者の代わりに法務省長官に査証発給認定書を申請する。使用者は発給された査証発給認定書（査証発給認定番号）を当該外

国人労働者に送付し、それを受け取った外国人労働者は在外韓国公館に査証発給認定書を提出し、査証の発給を受け韓国に入国といった流れになる。入国後は外国人就業教育を受け、最終的に使用者に引き渡されて就労を始める。

表5 一般雇用許可制の変遷過程及び概要

<制度の変遷過程>

○産業研修生制度の導入（1993年～2006年）

- ・研修生として導入：1年間研修、2年間勤務
- ・使用事業所：工場登録済みの中小企業の中から一定基準に沿って選定
- ＊輸出額、技術力、従業員50人未満の規模等の条件に基づき点数を算定し、使用者を選定
- ・該当国の送り出し機関が労働者を選定し、国内の研修期間を経て使用者に割り当てる。
- ・研修生（1995年から）に1年間は労働関係法を適用（最低賃金法、産業安全保健法、産業災害補償保険の全面適用）、勤労基準法の一部（退職金、賞与金、有給休暇手当）は未適用

○産業研修制度の運営過程から様々な社会問題の発生

- ・民間送り出し機関の労働者選定過程から過度な費用負担による不法滞在者の発生、外国人労働者に対する差別待遇等の人権問題

○上記問題点の解決のため雇用許可制を導入（2004年8月）

- ・政府間のMOUを締結し、送り出し過程に透明性を確保
- ・内国人と同等の労働関係法を適用し人権問題の発生予防
- ・中小企業は内国人の求人努力後、外国人労働者の雇用が可能となったため、労働力不足問題が解消

<制度の概要>

(1) 許可業種：中小規模の製造業（300人未満または資本金80億ウォン未満）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業

(2) 対象者：労働力送り出し国（15カ国）の韓国語試験合格者

(3) 担当機関：雇用労働省、法務省、産業労働力公団

(4) 雇用手続き（細部手順）

韓国語試験、求職者名簿作成（送り出し国、産業労働力公団）、求職者名簿の提供（雇用労働省）→事業主が雇用許可書発給（雇用労働省）→事業主の労働者選択及雇用契約（事業主が標準雇用契約書を作成・送付、海外の当該雇用者が確認）→査証発給（法務省、在外公館）及び入国→就業教育→事業所へ配置

3) 特例雇用許可制

外国人雇用法は、外国人労働者の中でも在外邦人に関連し国内の雇用において特例を規定している。これを一般外国人労働者の雇用に対する特例といい、一般雇用許可制と区別し特例雇用許可制と呼ぶ。特例雇用許可制は、在外邦人を対象とする。ここで在外邦人とは、大韓民国の国民として外国の永住権を取得した者、または永住目的で外国に居住する者（在外国民）と大韓民国の国籍を有する者、またはその直系卑属として外国籍を取得した者（外国籍同胞）を意味する。外国籍同胞は、厳密な意味では外国人であるが、韓国との特殊な関係により、国内の就業において特惠を受けている。外国人雇用法は、外国籍同胞の中でも訪問就業（H-2）ビザを取得した者に対し、雇用上の特例を認めている。外国人雇用法によると、使用者は特例雇用可能確認を受けた後、大統領令で定める査証（訪問就業（H-2））の発給を受け国内で就業しようと入国した外国人を雇用できる。

特例雇用許可制は、在外邦人の出入国や法的地位に関する法律の適用過程において、相対的に疎外されてきた中国及び旧ソ連の同胞等に対する差別解消や抱擁政策の一つとして導入されたものであり、中国及び旧ソ連の同胞等に対する門戸及び就業機会の拡大等で同じ民族としての連帯感を高め、祖国や同胞社会の相互的な発展の契機作りを目的としている。

特例雇用許可制によって外国籍同胞が訪問就業（H-2）で国内に入国するところから訪問就業制とも呼ばれる。出入国管理法によって訪問就業査証が与えられた外国籍同胞は、雇用労働省の就業教育を経て求職申請した後、雇用支援センターから就業斡旋を受けるか特例雇用可能確認書を発給された事業所に任意就業することになる。また、届出のみで事業所の変更が可能のため、これは一般雇用許可制とは異なる特例を意味する。このような特例雇用許可制は、満25歳以上の中国及び旧ソ連等の地域に居住する邦人に対し5年間有効であり、1回当たり最長3年間滞在できる複数入国査証の発給などを内容としている。

表 6 訪問就業制の変遷過程及び概要

＜制度の変遷過程＞

○就業管理制の実施（2002年12月～2004年）

- 訪問同居（F-1-4）で入国し、雇用支援センターを通して許可を得て就業
- 就業許可業種は、飲食店業、清掃関連サービス業等、サービス業から建設業（2004年7月）へ拡大
- 40歳以上からだった年齢制限を→30歳（2003年5月）→25歳（2004年7月）へ引き下げ
- 指針の下で運営されていた就業管理制を外国人雇用等に関する法律に含める（2004年7月）

○訪問就業制の導入（2007年3月）

- 訪問就業者（H-2）の自由な訪問及び就業活動を保障

＜制度の概要＞

(1) 許可業種：サービス業（飲食、宿泊等）、中小規模の製造業（300人未満または資本金80億ウォン未満）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業

(2) 対象：縁故者がいる同胞（国内から招請）、縁故者がいない同胞（韓国語試験、電算システムによる抽選）

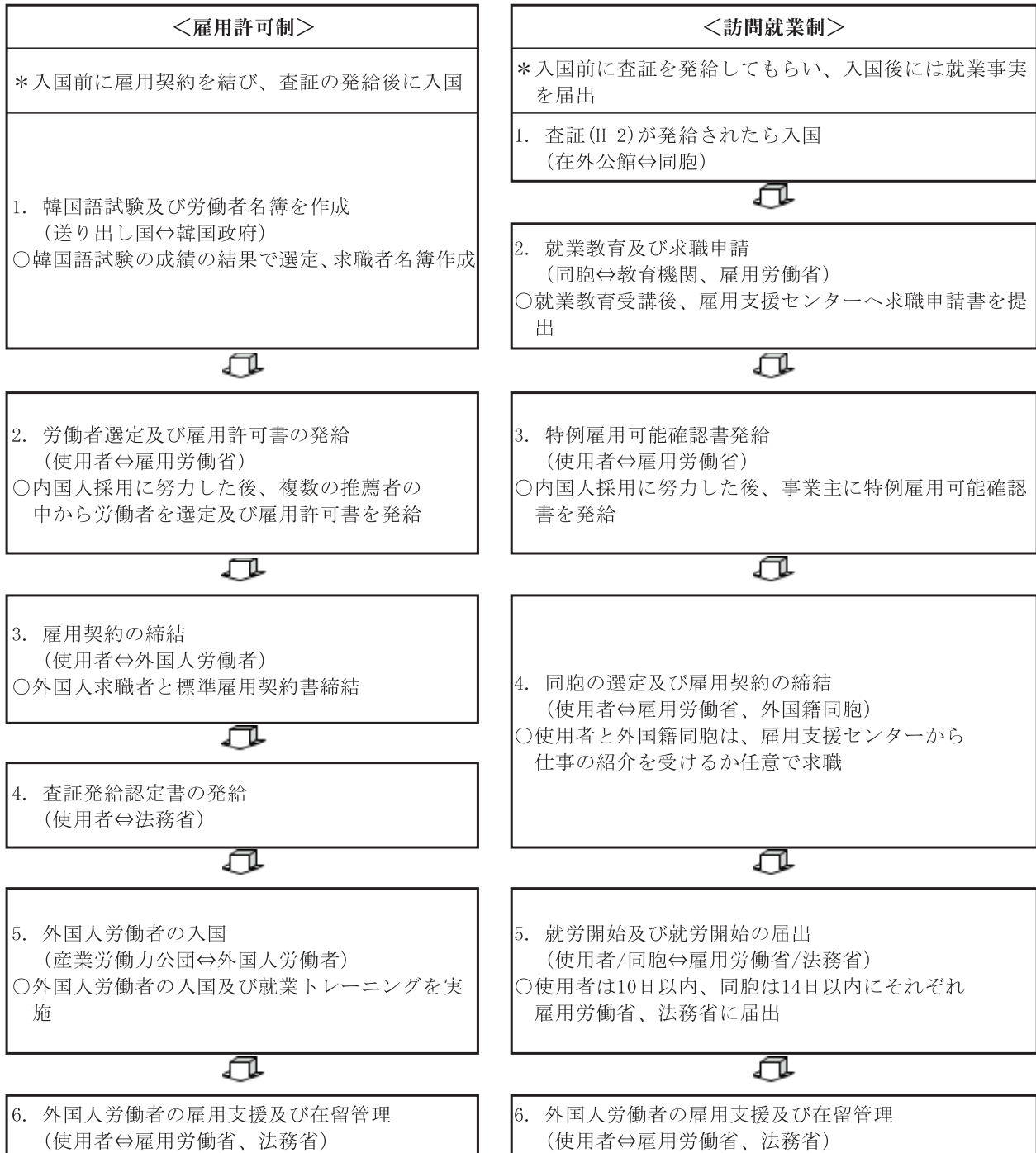
(3) 担当機関：法務省、雇用労働省、産業労働力公団

(4) 雇用手続き（細部手順）

査証発給及び入国（法務省）→就業教育（産業労働力公団）及び求職登録（雇用労働省）→事業主特例雇用可能確認書発給（雇用労働省）→個人が任意で求職活動、または就業斡旋を受ける（同胞、雇用労働省）→就業・就労開始を届出（雇用労働省、法務省）

* 異業種間や事業所間の移動が自由

表7 外国人労働者の雇用手続き



④外国人労働者の雇用管理

1) 就業活動機関及び雇用契約期間

現行外国人雇用法第18条は、外国人労働者の長期滞在によって起こり得る問題を考慮し、短期就業期間を3年以内と設定している。ただし、①雇用許可を得た使用者に雇用されている外国人労働者の就労活動期間が満了の3年を迎えた場合、使用者が労働省長官に再雇用許可を要請した労働者、②同法第12条第3項に沿った特例雇用可能確認を得た使用者に雇用されている外国人労働者の就労期間が満了の3年を迎えた場合、使用者が労働省長官に再雇用許可を要請した労働者、に対しては、1回に限り2年未満の就労期間を延長できるようにし、就労期間制限に対する特例を認めている（外国人雇用法第18条の2）。従来までの外国人労働者雇用政策の基調は、定住化禁止政策に基づき3年という期限付きで労働者を雇用し、期間更新は認めず3年の就労期間が満了した外国人労働者を本国へ帰還させる方針を堅持していた。しかし、熟練した技術の労働力を継続的に雇用したいという使用者の要求や国内の在留期間を延長して継続的に賃金を得たいという外国人労働者の要望により、現行法律規定は一定の要件を満たしている場合は再雇用を許可し、既存政策の方針を一部修正している¹¹。3年という就労上限期間に例外を認めることによって、定住化防止原則に変化が生じたと評価することもできるが、引き続き外国人労働者の雇用に関しては最長5年未満という上限を設けていることから、定住化禁止の原則を完全に崩してはいないと言えよう¹²。

一方、従来は使用者と外国人労働者の雇用契約期間は1年を超過してはならないとしていた。つまり、使用者と外国人労働者は就労が許可される全体期間（3年）の中で雇用契約を更新することができたが、この場合でも更新できるそれぞれの雇用契約期間は1年を超過することができなかった。この1年単位の契約期間規定により、雇用主は外国人労働者を1年間採用してみて気に入らなければ雇用契約を解除することができた。しかしこれは、外国人労働者の立場からすると、雇用解約に対する不安を残し、立場の不安による労働生産性の低下につながり、結局は外国人労働者を不法滞在者へ転落させる恐れもあった¹³。2009年10月の法律改定ではこのような問題点を考慮し、就労契約期間に関する規定を修正した。過去の就労契約期間の上限1年を撤廃し、就労期間（3年）の中で当事者間の合意によって雇用契約を締結・更新できるようにした（外国人雇用法第9条第3項）。そして、外国人雇用法第18条の2によって、就労活動が延長できる外国人労働者と使用者は2年未満の期間内で雇用契約を締結・更新できることとした（同法第9条第4項）。外国人労働者が同じ事業所で5年間継続雇用される場合を想定すると、この労働者は入国前に3年を期限とする雇用契約を結

¹¹ 就業許可期間の延長と関連しては、5年まで就業できるようになったことを歓迎しながらも、この改定内容が使用者に再雇用可否や労働者の在留可否の決定権を排他的に付与することになり、使用者と外国人労働者との従属関係の深化を心配する指摘もあった。（チョン・ジョンフン）『移住労働者の労働権保障のための雇用許可制の改善方向及び課題』、「雇用許可制施行5年、移住労働者の基本権は保障されているのか」（2009年、34頁）

¹² チェ・ホンヨプ、「外国人雇用許可制の下での雇用契約関係」、『労働法論叢』第18集、103頁

¹³ コ・ジュンギ/イ・ビョンウン、「改定雇用許可制の問題点と改善方案—2009年10月9日改定法律を中心に—」（労働法論叢第18集、13頁）

び、再雇用時に2年未満を期間とする雇用契約等、最低でも2回の雇用契約を結ぶことになる。もちろん、実際はこれより多い回数の雇用契約を締結することも起こりうる。

一方、外国人雇用法第18条の3では、雇用許可を得た使用者に雇用され、国内で一度就業した後に出国した外国人は、出国した日から6カ月が経過していない場合、再就業できないと定められている。

2) 事業所変更の制限

改定前の外国人雇用法によると、外国人労働者は原則として事業所を任意に変更することができないとしている。ただし、①使用者が正当な事由によって雇用契約期間中に雇用契約を解除、もしくは雇用契約期間が満了し更新しない場合、②休業・廃業、その他外国人労働者の責めによらない事由により、同じ事業所で引き続き仕事ができないと認められた場合、③使用者の一定の帰責事由により外国人の雇用許可が取り消されたり、雇用制限措置が行われる等、当該事業または事業所での正常な雇用関係の持続が困難な場合、職業安定機関に他の事業または事業所への変更を申請することができた（同法第25条第1項）。そして、他の事業または事業所への変更を申請した日から2カ月以内に出入国管理法第21条の規定に基づく勤務先変更許可を得られなかった場合や、使用者との雇用契約終了後1カ月以内に他の事業または事業所への変更を申請していない外国人労働者は出国しなければならなかった（第25条第3項）。また、外国人労働者の他の事業または事業所への変更は、在留期限3年の内、原則的に3回を超えてはならなかった（第25条第4項本文）。ただし、傷害等によって、該当事業または事業所で引き続き勤務することができなくとも他の事業または事業所での勤務は可能と認められた場合、合計4回まで変更することができた（外国人雇用法施行令第30条第1項、第2項）。

これに関しては、外国人労働者の事業所変更の自由を保障しなければならないという意見が提起され続けていた。明白な使用者の不法行為による雇用許可の取り消しや勤務先の廃業等、例外的なケースを除けば外国人労働者が事業所を変更することは不可能に近いため、強制就労の危険があるというものであった。それ以外にも、2カ月という求職活動期間中に事業所変更申請、職業安定機関の就業斡旋、再就業契約の締結、法務部長官の許可を得る等の手続きをすべて終えるのは時間的に不十分との指摘や、再就業の事業所変更回数も、労働者側に帰責事由がない休業・廃業等による場合、事業所変更の制限回数である3回の内に数えないことにして労働者が不利益を受けないように配慮しなければならないという指摘があった¹⁴。

このような問題は、最近の法律改定によって多少緩和された。現行外国人雇用法によると、事業所変更時の求職活動期間は2カ月から3カ月に延長になり、勤務中の災害や妊娠、出産

¹⁴ チェ・ホンヨプ、「外国人雇用の状況と争点」、『労働法研究第25号』（ソウル大学労働法研究会、2008年、201～203頁）

等が理由の場合は延長できるとしている¹⁵。また、変更回数についても、労働者の責めによらない事由によって当該事業所で仕事を続けられなくなった場合には変更回数に数えないように改定された¹⁶。

しかし、このような法律改定以降も、外国人労働者の事業所変更の自由を巡る批判は依然として続いている。使用者は正当な事由があった場合、契約を解除することができ、契約期間の満了後には更新を断ることもできるが、外国人労働者にはこのような権限が認められないことは平等でないという指摘もその1つである¹⁷。また、特例雇用許可制の適用対象になる在外邦人の場合は、事業所移動の自由が幅広く認められるのに対し、一般雇用許可制の適用対象の外国人労働者は、移動の自由が原則的に認められない点についても、平等性の問題が指摘¹⁸されている。

⑤外国人労働者の保護

外国人雇用法は、外国人労働者を「労働者」とみなし雇用契約を結ぶように規定している。即ち、使用者が外国人労働者を雇用する場合は、雇用労働省令が定める標準雇用契約書をもって雇用契約を締結しなければならない（同法第9条第1項）。またこの場合は、これを韓国産業労働力公団に代行してもらうことができる（同条第2項）。このように外国人雇用法に沿った雇用契約によって、外国人労働者は内国人労働者と平等に雇用基準法上の労働者の権利を主張することができる¹⁹。外国人雇用法第22条にも使用者に外国人労働者という理由で不当な差別的処遇をしてはならないという義務を課している。

また、外国人労働者には4大社会保険（健康保険、労災保険、国民年金、雇用保険）の適用可否を検討することができる。健康保険に関しては外国人雇用法で規定している。同法第14条では、使用者及びその被使用外国人労働者に対する国民健康保険法の適用においては、国民健康保険法第3条の規定による使用者及び同法第6条第1項の職場加入者とみなすと定めている。労災保険に関する産業災害補償保険法では、特に外国人労働者の適用を除外する規定はない。そして国民年金法は、一定の条件を満たした場合、外国人労働者に対しても国民年金の適用を予定している。即ち、国民年金法適用の事業所で雇用されている外国人及

¹⁵ 外国人雇用法第25条：第1項による他の事業、または事業所への変更を申請した日から3カ月以内に「出入国管理法」第21条による勤務先変更を得られなかった場合や使用者との雇用契約が終了した日から1カ月以内に他の事業または事業所への変更を申請していない外国人労働者は出国しなければならない。但し、業務上の災害、疾病、妊娠、出産等の事由によって勤務先変更の許可が得られない場合や勤務先変更申請ができない場合は、その事由が消去された日からそれぞれの期間をカウントする。

¹⁶ 外国人雇用法第25条第4項：第1項による外国人労働者の事業または事業所変更は、第18条による期間中には原則的に3回、第18条の2第1項によって延長された期間中には2回を超えることができない（第25条第1項第2号を事由に事業または事業所を変更した場合は含めない）。但し、大統領令で定めるやむを得ない事由がある場合は例外とする。

¹⁷ コ・ジュンギ/イ・ビョンウン、「改定雇用許可制の問題点と改善方案—2009年10月9日改定法律を中心に—」（労働法論叢第18集、14頁）

¹⁸ チョン・ヒョウンベ、「外国人労働者の雇用政策」、『ジャスティス』第109号（韓国法学院、2009年、310頁）

¹⁹ チョン・ヒョウンベ、「外国人労働者の雇用政策」、『ジャスティス』第109号（韓国法学院、2009年、304頁）

び国内在住の外国人として大統領令で定める者以外の外国人は第 6 条により事業所加入者または地域加入者になるはずであるが、国民年金に相応する年金に関して、当該外国人の本国の法律が大韓民国の国民に適用されなければ同じく適用しないと規定し、いわゆる相互主義を明文化している。一方、雇用保険法は外国人労働者を、原則、雇用保険の対象から除外される労働者と規定している。即ち法律第10条 5 号は、適用除外労働者の範囲に関して大統領令で定められるように規定しており、施行令第 3 条第 1 項第 1 号で外国人労働者は原則的に雇用保険の適用対象から除外するが、一部の場合には許可²⁰している。

一方、外国人労働者を雇用する場合、4 大社会保険以外にもいくつかの保険を強制加入させられる。これらの保険には、外国人労働者の本国からの帰還を容易にする目的で加入する保険もあり、使用者の賃金の遅配、または労働者の疾病、または負傷に備えるために加入する保険もある。

まず、外国人雇用法は国内での雇用期間が終了した外国人労働者がそれぞれの本国へ出国できるように、使用者には出国満期保険、外国人労働者には帰国費用保険等に参加するようにしている。出国満期保険等は、韓国人労働者の退職金制度に相応し、外国人労働者にも退職金支給を保証するものであり、外国人労働者を被保険者、または受益者とする保険や信託を意味する。外国人労働者を雇用する使用者は、加入が義務付けられていて、使用者は保険料や信託金を毎月納付しなければならない（外国人雇用法第13条第 1 項）。使用者がこの出国満期保険等に参加していない場合は、500万ウォン以下の罰金に処され（外国人雇用法第30条第 1 号の罰則）、毎月納付が委託しなければならない保険料等を 3 回以上滞納した使用者には500万ウォン以下の過料が課される（外国人雇用法第32条第 1 項第 5 号）。出国満期保険は、雇用契約の効力発生日から15日以内の加入が義務付けられていて、使用者は雇用労働省長官が定めて告示する額を毎月積み立てねばならず、1 年以上勤務した外国人労働者は就労期間の満了による出国や法律が定めている手順に沿って事業所を変更した場合、使用者に対して一時金を請求することができる。使用者が出国満期保険等に参加している場合、労働者退職給与保障法第 8 条第 1 項の規定による退職金制度を設定しているとみなす（外国人雇用法第13条第 2 項）。しかし勤務期間が 1 年未満の場合は、その一時金が使用者に帰属する（外国人雇用法施行令第21条第 2 項第 2 号但書）。一方これに関連しては、韓国人が 1 年以上勤務した場合は退職金に対する請求権が認められているため、外国人労働者も 1 年以上勤務して事業所を離れる場合には出国満期保険等による積立金を請求できるように法律を改定すべきだという見解が提起されている²¹。一方、帰国費用保険等は、外国人労働者が帰国時に必要な費用に充てるために自ら加入しなければならない（外国人雇用法第15条第 1 項）。外国人労働者が在留期間の満了により本国へ帰国したり、期間満了前でも本人の都合によって帰

²⁰ 許可されるケースは、外国人の在留資格が駐在（D-7）、企業投資（D-8）及び貿易経営（D-9）の在留資格を有する者、在外邦人（F-4）の在留資格を有する者、永住（F-5）の在留資格を有する外国人等があり、単純労働提供形態の外国人労働者（E-9）には適用実績がない。

²¹ チェ・ホンヨプ、「外国人雇用許可制の下での雇用契約関係」、『労働法論叢』第18集、110頁

国する場合はもちろん、事業所から離れた労働者が自発的に出国、または強制退去される場合でも帰国費用保険等の一時金を申請することができる（外国人雇用法施行令第22条第2項）。外国人労働者は、雇用契約効力発生日から80日以内に帰国費用保険等に参加しなければならない。支払いは毎月ではなく、一時金として納付するようになっている（同施行令第22条第1項第1号）。外国人労働者が上記のような帰国費用保険等に参加していない場合は、500万ウォン以下の過料が課される。外国人労働者が一時金を申請する場合、保険事業者は出入国管理事務所の長に出国事実の有無を確認した後、帰国費用保険等を支給するようになる。

外国人労働者の帰国に関連した保険以外にも、使用者が加入しなければならない保険には補償保険が、外国人労働者が加入しなければならない保険には傷害保険がある。補償保険は使用者の賃金遅配に備える為に設けられたものであり、事業の規模及び産業部門別の特性を考慮し、大統領令で定める事業のみが適用対象になる（外国人雇用法第23条第1項）。施行令によると、賃金債権保障法が適用されない事業または事業所²²や常時300人未満の従業員を雇用している事業または事業所がその対象になる（外国人雇用法施行令第27条第1項）。使用者は雇用契約の効力発生日から15日以内に加入しなければならない。補償保険に参加していない場合は500万ウォン以下の罰金が課される（外国人雇用法第30条第2号）。一方、外国人労働者は疾病、死亡等に備えた傷害保険に強制加入しなければならない（外国人雇用法第23条第2項）。傷害保険は労災保険とは異なり、外国人労働者の疾病や死亡等に関する保険である。外国人労働者の業務以外での疾病・負傷、さらに死亡に備えたものと言えよう。外国人雇用法は産業部門別の特徴を考慮し、大統領令で定める事業に就業する外国人労働者のみを対象としているが、施行令では外国人労働者を雇用するすべての事業所がその対象になると定めている（外国人雇用法施行令第28条第1項）。外国人労働者は、雇用契約の効力発生日から15日以内に傷害保険に参加しなければならない。外国人労働者が傷害保険に参加していない場合は、500万ウォン以下の罰金が課される（外国人雇用法第30条第2号）。

3. 外国人労働者雇用法制の課題

（1）外国人労働者導入規模の算定

外国人労働者導入規模の算定において最も重要な要素は、国内の事業主が望んでいる外国人労働者の数を正確に推計することである。表向きには事業主に国内人材の採用の努力が課されるために、外国人労働者は国内の労働力で補えない部門に許可されることになっているが、これは形式に過ぎず、実際には外国人労働者を採用できる業種であれば、事業主さえ希望すれば外国人労働者を採用できるようになっている。手続きの簡素化によって企業がより

²² 家事サービス業、小規模の住宅事業者や農漁業がこれに該当する。i)住宅建設事業者、建設業者、電気工事業者、情報通信工事業者、消防施設工事業者、または文化財修理業者以外の者が施行する総工事額2千万ウォン未満の工事、または延べ面積330平方メートル以下の建築物の工事、または大規模修繕に関する工事、ii)家事サービス業、iii)農業・林業（伐木業は除く）・漁業・狩猟業の中で法人ではない者の事業として、常時勤務する者の人数が5人未満の事業がこれに属する。

簡単に外国人労働者を採用できるようにしているのは、国内の労働力で補えない部門に限定して外国人労働者の導入を許可する補充性の原則に反すると言える。補充性の原則がうまく働くには、まず各産業部門で不足している労働力の数量をきちんと把握する必要がある。このデータを事業主の要求または主張のみにより把握することになると、廉価なコストを希望する事業主は可能な限り外国人労働者の採用を優先する可能性が高いため、適切な需要の算出が困難になる。このため、中長期的に外国人労働者を雇用する事業主には、内国人を採用した際の費用の差額と同額程度を納付するようにする外国人雇用負担金制度を導入すべきという主張²³が提起されている。これは外国人労働者雇用の基本原則の1つである補充性の原則に鑑みれば、妥当な指摘と考えられる。

（２）外国人労働者の送り出し問題

正確な統計資料があるわけではないが、韓国に入国している外国人労働者の多くが未だに法定手数料以外に入国費用を負担したり、仲介人に費用を払っていると報告されている。送り出しに関しては、基本的に送り出し国が優先的に責任をもって処理すべき問題であり、直接介入は当該国に対する内政干渉と思われる節もある。しかし、送り出し問題が根絶されない国に対しては資格をはく奪するか調整する方式を考慮してみる必要があるという見解²⁴もあり、これは適切な指摘と判断される。従って、今後も外国人労働者の送り出しに関連した問題が根絶されなければ、政府レベルで当該国の労働者を相手にアンケート調査等を実施し、その方法と規模を把握し今後の受け入れ枠の算出にもこれを考慮する必要がある。

また送り出しが問題になっている理由は、導入計画に沿った受け入れ枠よりも国内に入国しようとする需要が上回っていることにもある。しかし国内に入国した外国人労働者は、期待外の劣悪な勤務環境に失望し、事業所の変更まで考慮するに至り、条件の改善や事業所の変更が厳しい場合は不法滞在を選ぶことも起きる。従って政府としては、このような労働者の予想と現実とのギャップによるミスマッチが起きないように、外国人労働者に正確な情報提供を心掛け、送り出し国の韓国語学校等を利用して誤った情報が流布しないように点検する必要がある。韓国へ入国を考えている外国人労働者が、正確な情報を基にして韓国での就労を慎重に判断するからこそ、外国人労働者雇用も外国人労働者本人のみならず、使用者の利益にもつながる制度として定着する基礎となると言えよう。

（３）訪問就業制の改善

訪問就業制は、海外の同胞を我が国の社会に包容するという政治・外交的目的から施行されてきたものであり、現在この制度で国内に就業している人はかなりの人数に達している。

²³ イ・ギョヨン他 4 人、「外国人労働市場の分析及び中長期管理体系の改善方向の研究」、(韓国労働研究院、2006 年、325 頁)

²⁴ コ・ジュンギ/イ・ビョンウン、「改定雇用許可制の問題点と改善方案—2009年10月 9 日改定法律を中心に—」(労働法論叢第18集、14頁)

それによって不法滞在も増加する可能性がある。現在この制度の1番の問題点は、雇用政策側面からの慎重な考慮がなされていないところにある。特に訪問就業制を利用し国内に就業している労働者数が、一般外国人労働者数を大きく上回っているが、彼らに関する雇用政策は皆無といっても過言ではない²⁵。最初の入国段階で多少制約があるだけで、一旦国内の労働市場に入ってしまうと、彼らがどこで何をしているのかを正確に把握できないのが現状である。就業後の届出制度を設けているが、届出率は低い水準にとどまっている等、彼らに関する雇用管理は全般的に脆弱である。また、職種も女性の場合はサービス業、男性の場合は建設業に偏っており、当該分野ではすでに内国人を代替しているのではないかと懸念の声も出ている。より適正な雇用管理が成されるためには、訪問就業者の就業動向を正確に把握できる統計システムを整え、継続増加が正しい政策かについても慎重に検討していかなければならない。

4. 結論

外国人労働者の雇用政策がうまく定着する為には、長期的観点から国際的人権や出生率低下及び高齢化等、外部環境の変化に適切に対応できる政策と法制度の改善が必要と判断される。その際、立法者は外国人労働者の雇用政策の策定にあたり、国内の労働市場を考慮しなければならない。即ち、国民の雇用増進に努める国は、労働市場での内国人に対する保護を前提に外国人労働者の雇用政策を策定しなければならない。従って外国人労働者の雇用政策においては、内国人優先雇用の原則を堅持しながらも外国人労働者の雇用政策が策定できるよう方案を模索しなければならない。

一方、外国人労働者の雇用政策は一国の経済問題に限らず、両国間に労働、政治、外交貿易、文化、治安の問題まで広範囲につながっているため、雇用許可制の運営において顕著になった問題を解決する際には、送り出し国と受け入れ国が一緒になって悩みを解いていかなければならない。また解決には、両国にとってメリットのある政策と法制度へ改善し、運営していく必要がある。

²⁵ 同趣旨によるもの、チョン・ヒョウンベ、「外国人労働者の雇用政策」、『ジャスティス』第109号（韓国法学院、2009年、308頁）

日本における外国人労働者をめぐる法政策

岩手大学 准教授

早川智津子

はじめに

日本に滞在する外国人数は、2008（平成20）年末に221万人を超え（外国人登録者数）、これまでの最高を記録した¹。他方、出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という。）²に違反して不法滞在している外国人は2004年から2008年までの5カ年で半減したのち、さらに減少が進み、2012年1月現在は約8万人³と推定されるが、このうち相当多数は不法就労に従事していると推定されている⁴。このようななか、日本で就労する外国人は概ね80万人～90万人台と推計される⁵。

現在、日本では、少子高齢社会を担う看護・介護分野を中心とする人材の確保とともに、人口減少社会における労働力の確保が政策課題となっている。その解決策として、これまで雇用機会が十分に与えられてきたとはいえない国内の若年者・女性・高齢者等のいっそうの活用を図ることが求められる一方、新たな分野での外国人労働者の受け入れも視野に入れた検討がなされてきている⁶。また、経済・社会のグローバル化の進展のなかにあつて、日本の

¹ 外国人登録者数は、2008年末に221万7,426人と、過去最高を記録したが、2009年末には、前年比3万1,305人減少し、2010年末にはさらに5万1,970人減少して、213万4,151人となっていた。さらに、東日本大震災後の2011年末には207万8,480人となり（速報値）、前年に比べ5万5,671人減少し、3年連続の減少となった（法務省入国管理局2012年2月22日公表 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00015.html）。

² 入管法の改正法が、2009年7月15日に公布された。同法の施行日については、新たな技能実習制度に係る規定が2010年7月1日から施行されているなどのほか、新たな在留管理制度に係る規定については、2012年7月9日施行となる。

³ 2012年1月1日現在の不法残留者数は、6万7,065人と公表された（法務省入管局2012年3月16日公表 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00016.html）。なお、不法在留者に不法入国者数を合計した不法滞在者数は、およそ8万人程度と推定される（資格外活動者数は含まず）。

⁴ 2011年中に出入国管理及び難民認定法違反により退去強制手続が執られた外国人は、2万659人で、そのうち不法就労者は、1万3,913人で全体の67.3%であった（法務省入国管理局2012年3月16日 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri09_00014.html）。

⁵ 適法就労者は、2006年に約75.5万人と推計されている（厚生労働省「平成20年版 労働経済の分析（『平成20年版 労働経済白書』）（日経印刷、2008年）所収34頁、284頁）。この数字と時期が異なるが前掲注(3)の不法就労者の推計数と合わせ、かつ、把握できない資格外活動者数を考慮して概ね80万人から90万人台と推計した。なお、厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（平成23年10月末現在）」での事業主の届出に基づく外国人労働者数（「特別永住者」（後掲注(11)(22)参照）および在留資格「外交」・「公用」の者を除く。）は、68万6,246人であった（厚生労働省2012年1月27日公表 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000020ns6.html>）。外国人雇用状況の届出制度については、後掲注(21)の本文参照。

⁶ 外国人の受け入れをめぐる議論としては、内閣府の経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第2次報告」（2007年9月21日）が、労働市場に悪影響を与えないことを確認したうえで新たな在留資格での外国人労働者の受け入れについて検討すべきとの提言を行った。また、日本経済団体連合会「人口減少に対応した経済社会のあり方」（2008年10月14日）は、高度人材に加え一定の資格・技能を有する人材の受け入れ・定住化を図っていく日本型移民政策の導入を提言し、自由民主党外国人材交流推進議員連盟「人材開国！日本型移民政策の提言中間とりまとめ」（2008年6月12日）は、50年間で人口の10%にあたる1,000万人規模の移民受入れを提唱した。さらに、内閣官房長等により構成される高度人材受入推進会議「外国高度人材受入政策の本格的展開（報告書）」（2009年5月29日）は、ポイント制導入等による高度人材受入れ促進を提唱した。その後、「新成長戦略」（平

国際競争力を維持・増強するためには、これに対応できる国内人材の育成を図るとともに、多様な外国人の高度人材を積極的に受け入れ、その活用を進めていくことも政策課題である。こうしたなか、法務省は、高度人材の受け入れを促進するための措置として、一定分野での就労を希望する外国人につき、評価項目別の得点の合計が基準点を満たす者を高度人材と認定して、永住許可要件の緩和などの優遇措置を提供するポイント制を2012年5月7日から導入した⁷。

中長期的な視点では、このような外国人を含む人材の確保の政策立案が重要性を増している一方、そうした外国人労働者の受け入れにより、労働市場の二重構造化をいかに防止するかという措置が課題となっているほか、リーマンショック以降の雇用情勢の悪化や東日本大震災の影響により、外国人労働者を含む失業者の増加をいかにくいとめるかも喫緊の課題となっている。

そこで、本稿では、まず入管法上の在留資格制度のもとでの外国人労働者の法的取扱いをみたうえで、次に外国人労働者をめぐる労働法制の対応について解説し、最後に外国人労働政策の視点を示したのち、入管法と労働法の法的課題と展望を述べることにしたい。

1. 入管法と外国人労働

(1) 在留資格制度

入管法において、外国人の入国・滞在に関する基本的な概念は、在留資格である。入管法上、外国人は、原則として、下記の在留資格を有している場合に限り、日本への入国・在留が許され（2条の2）、更新の許可（21条）があった場合を除き、許可された在留期間を超えて滞在することはできない。また、その在留資格によって認められていない収入や報酬を得る活動を行うことはできない（19条）。

成22年6月18日閣議決定）において、優秀な海外人材を我が国に引き寄せるためポイント制を導入することが盛り込まれた（「円高への総合的対策～リスクに強靱な経済の構築を目指して～」（平成23年10月21日閣議決定）でも同様。「日本再生の基本戦略～危機とフロンティアへの挑戦～」（平成23年12月24日閣議決定）では告示による早期実施が盛り込まれた。）

⁷ 法務省入国管理局「高度人材に対するポイント制による優遇制度の導入について」（平成24年4月）法務省ホームページhttp://www.immi-moj.go.jp/info/120416_01.html [2012年5月12日閲覧] 参照。①学術研究活動、②高度専門・技術活動、③経営・管理活動の3分野について、学歴、職歴、年収、研究実績などの項目ごとにポイントを設定し、合計70点以上獲得した者を高度人材外国人と認定したうえで、次の優遇措置が付与される。①複合的な在留活動の許容、②5年の在留期間の付与、③在留歴に係る永住許可要件の緩和（概ね5年で永住許可の対象とする）、④入国・在留手続の優先処理、⑤高度人材の配偶者の就労、⑥一定の条件の下での高度人材の親の帯同の許容、⑦一定の条件の下での高度人材に雇用される家事使用人の許容。在留資格「特定活動」が付与される。同制度導入にあたり、法務省は受け入れ範囲を拡大するものではないとして、法改正によらず、告示（平成24年3月30日）で新制度に対応した。

表1 入管法の在留資格

活動の内容による在留資格※				身分・地位に基づく在留資格
在留資格の範囲で就労可能		就労できない	法務大臣の指定の内容による	就労に制限なし
外交	投資・経営	文化活動	特定活動	永住者
公用	法律・会計業務	短期滞在		日本人の配偶者等
教授	医療	留学		永住者の配偶者等
芸術	研究	研修		
宗教	教育	家族滞在		定住者
報道	技術			
	人文知識・国際業務			
	企業内転勤			
	興行			
	技能			
	技能実習 (1号イ)(1号ロ) (2号イ)(2号ロ)			

※ 資格外活動許可により在留資格外の就労活動が認められることがある。

そこで、就労することのできる在留資格についてみると、まず、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」は、その身分ないし地位に基づいて与えられる在留資格であり、これらの在留資格を有する者は、活動について制限はないことから、職種を問わず就労することができる。日系2世や3世等の日系人労働者が、他の一般の外国人と異なり、製造業等の現場で働いているのは、「日本人の配偶者等」や「定住者」といったこれら身分に基づく（就労の職種に制限のない）在留資格が付与されていることによる（これら在留資格の外国人を「定住外国人」と呼ぶことがある）。

これ以外の外国人は、専門的技術的分野の外国人は受け入れるが、単純労働者は受け入れないとの入管法政策⁸のもと、日本において行うことのできる活動の範囲が、在留資格ごとに定め

⁸ 1990年の入管法改正後、外国人労働者の受け入れ方針については、第1次出入国管理基本計画（1992年）において、専門的技術等の分野の人材は可能な限り受け入れるが、いわゆる単純労働者の受け入れに関しては慎重に検討していく、との方針が示され、その後の第2次出入国管理基本計画（2000年）、第3次出入国管理基本計画（2005年）においてもこの方針はおおむね堅持されている。ただし、第3次出入国管理基本計画においては、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受け入れについて着実に検討していく」との方向性が示された（同Ⅲ1（2））。続く、第4次出入国管理基本計画（2010年）では、外国人研修・技能実習制度に関連し、同制度抜本的見直しは専門的・技術的分野に属しない外国人の受け入れの問題とも密接に関連しているので、この点については、諸外国における例や国民のコンセンサス

られている。そのうち、就労が許されているのは、「外交」、「公用」、「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」といった公共性の高い在留資格と、「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」という専門性が高いとされる在留資格に限定されている。その他、法務大臣が活動を指定する「特定活動」の在留資格により、就労が認められることがある（経済連携協定（EPA）に基づくフィリピンおよびインドネシアの看護師・介護福祉士候補生なども「特定活動」の対象に含まれている。本年4月、ベトナムとの間でも看護師・介護福祉士候補生受入れの基本枠組みの合意をみている。）。また、入管法改正により、後述する「技能実習」が新設された。

これ以外の「文化活動」、「短期滞在」、「留学」⁹、「研修」、「家族滞在」の在留資格については、資格外活動の許可（19条2項）¹⁰を受けた範囲以外の就労は認められていない¹¹。

これら在留資格のうち、入管法政策の観点から日本の産業や国民生活に及ぼす影響等を勘案し、受け入れ範囲を調整する必要があるとされるものについては、法務省令「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」（以下、「基準省令」という。）¹²によって入国（入管法上は「上陸」という。）の許可基準が定められている。基準省令が適用になる在留資格のうち、就労活動の種類によって定められている在留資格においては、概ね共通して「日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けること」という収入基準が設けられている。これにより、同基準が労働市場への影響に配慮していることが一応うかがわれるものの、基準省令に基づき、同等額以上の報酬かどうかを判断する方法等についてはとくに明らかにされていない。

以上のとおり、入管法は在留資格制度によって、外国人の就労に規制をもたらしている。

を踏まえた上で、専門的・技術的分野に属しない外国人の受け入れ問題への対応と合わせて、検討を進めていく、との方向性を示している（同Ⅲ1（5））。このことは、逆に現在の入管法政策が単純労働者の受け入れを認めていないことを表しているといえる。

⁹ 入管法改正により、日本語学校の学生等を対象にしていた在留資格「就学」は「留学」に一本化された。

¹⁰ 「留学」、「家族滞在」等は、資格外活動の許可を受けたうえで、一定限度の就労が可能である（入管法19条2項）。

¹¹ これらの在留資格のほかに、入管特例法（「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」）に定める「特別永住者」（2条・3条）があり、終戦前から引続き日本に在留している平和条約の発効により日本国籍を離脱した者およびその子孫が該当する（就労活動に制限はない）。

¹² 平成2・5・24法務省令16号、最近改正平成23年7月1日法務省令22号。

（２）不法就労問題

これに対し、入管法上の就労できる在留資格（就労資格）を有しない¹³で就労することを不法就労¹⁴といい、本稿では不法就労をしている外国人を不法就労者という。

これらの不法就労者を雇用し、支配下に置き、または業として斡旋した者等は、不法就労助長罪に問われることになる（73条の2第1項）。なお、入管法改正により、過失犯についても同罪の規定が適用されることとなる（73条の2第2項（2012年7月9日施行））。すなわち、雇用主が雇用する外国人が不法就労者であると知らなかったとしても、そのことについて在留資格の有無を確認していないなどの過失がある場合には処罰を免れないこととした¹⁵。

また、不法就労者自身も、刑罰（70条）および退去強制（24条）の対象となりうるが、その退去強制手続きのなかで法務大臣が諸般の事情を考慮して在留特別許可¹⁶を与えた場合には、与えられた在留資格での在留が可能となる（50条）。

２．労働法と外国人労働者

（１）外国人労働者と労働法

①日本の労働法の適用可能性

ア、準拠法と強行法規の適用

まず、外国人労働者の労働契約をめぐる法の適用を考えるにあたり、私人間の権利義務関係を規律するいわゆる「私法」については、どの国の法律を適用するかという準拠法の決定が問題となる。当事者が日本法を準拠法と定めている場合は、「法の適用に関する通則法」（以下、「通則法」という。）7条により、原則として日本法が適用される。また、当事者の法選択がない場合は、労務提供地法を当該労働契約の最密接関係地法（8条1項）と推定するものとされている（12条3項）ことから、日本で労務を提供する外国人労働者については、日本法が適用される可能性が高い。

なお、当事者の法選択がある場合でも、労働者が使用者に対し、最密接関係地法（12条2項により労務提供地法と推定される。）における強行規定を適用すべき旨を表示したときには、その強行規定をも適用することになる（同条1項）ので、外国法を選択する合意があつたとしても、日本法の強行規定が適用されうる。たとえば、労働契約法は、通則法に従って適用を決定することになるが、解雇権濫用法理（客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない解雇は無効となる。）を明文化した16条は、ここでいうところの強行規定となる。

¹³ 入管法違反事由との関係では、不法入国、不法上陸、不法残留、資格外活動などに分けられる（24条）。

¹⁴ いうまでもなく、ここでいう不法就労とは、入管法に違反する就労を指し、就労それ自体が労働法に違反することを意味するものではない。他方、適法就労とは、入管法上就労可能な在留資格を持ち（あるいは就労の許可を得て）、それに基づき入管法が認める範囲で行われる就労を指す。後者の活動を行う外国人を本稿では適法就労者という。

¹⁵ 山田利行=中川潤一=木川和広=中本次昭=本針和幸・新しい入管法（有斐閣、2010年）92-93頁参照。

¹⁶ 法務省入国管理局「在留特別許可に係るガイドライン」（2006年10月、2009年7月改訂）参照。

他方、労働基準法のような強行的な労働保護法は、公権力の行使に係るいわゆる「公法」ないし、絶対的強行法規¹⁷として、準拠法のいかんを問わず、日本国内で労働がなされている場合は原則として適用される。

以下では、日本法の適用を前提に検討を行う。

イ、外国人への平等な適用

まず、入管法上の在留資格の枠内であれば、外国人の就労に対し、労働法上の就労制限は設けられてはいない。むしろ、労働基準法3条が国籍に基づく差別（国籍差別）を禁止するなど、外国人労働者に対しては、日本人との平等取扱いが予定されている。

たとえば、解雇のケースをみると、労働基準法3条により外国人であることを理由とする解雇は認められず、日本人と同様に解雇権濫用の禁止（労働契約法16条）、有期契約における期間中の解雇制限（同17条1項）が適用される。

また、職業安定法3条は、職業紹介、職業指導等について、国籍による差別的取扱いをしない均等待遇原則を規定している。

このほかにも、日本の労働法令は、外国人に適用される場合には国籍による差を設けないのが原則である。

ウ、外国人研修・技能実習制度の改正

外国人研修制度は、開発途上国の青年等が日本の技術・技能・知識を修得するため、日本の機関（受け入れ企業等）に受け入れられて、それらを学ぶ活動（在留資格は「研修」）を行うものである。そして、技能実習制度は、研修において学んだ技術等のいっそうの習熟を図るため、一定の職種につき、技能レベルの評価等を受けたうえで、研修を実施した受け入れ企業と研修生（技能実習に移行後は技能実習生となる。入管法改正以前の在留資格は「特定活動」。）との雇用関係のもとで行われるものである。

外国人研修・技能実習制度は、本来、上記のような技能等の移転が制度の趣旨とされていた。ところが、同制度をめぐり、研修生の「所定時間外作業」¹⁸や、技能実習生に対する労働法令違反など、受け入れ機関等による不正行為事案が数多く指摘されるようになった。

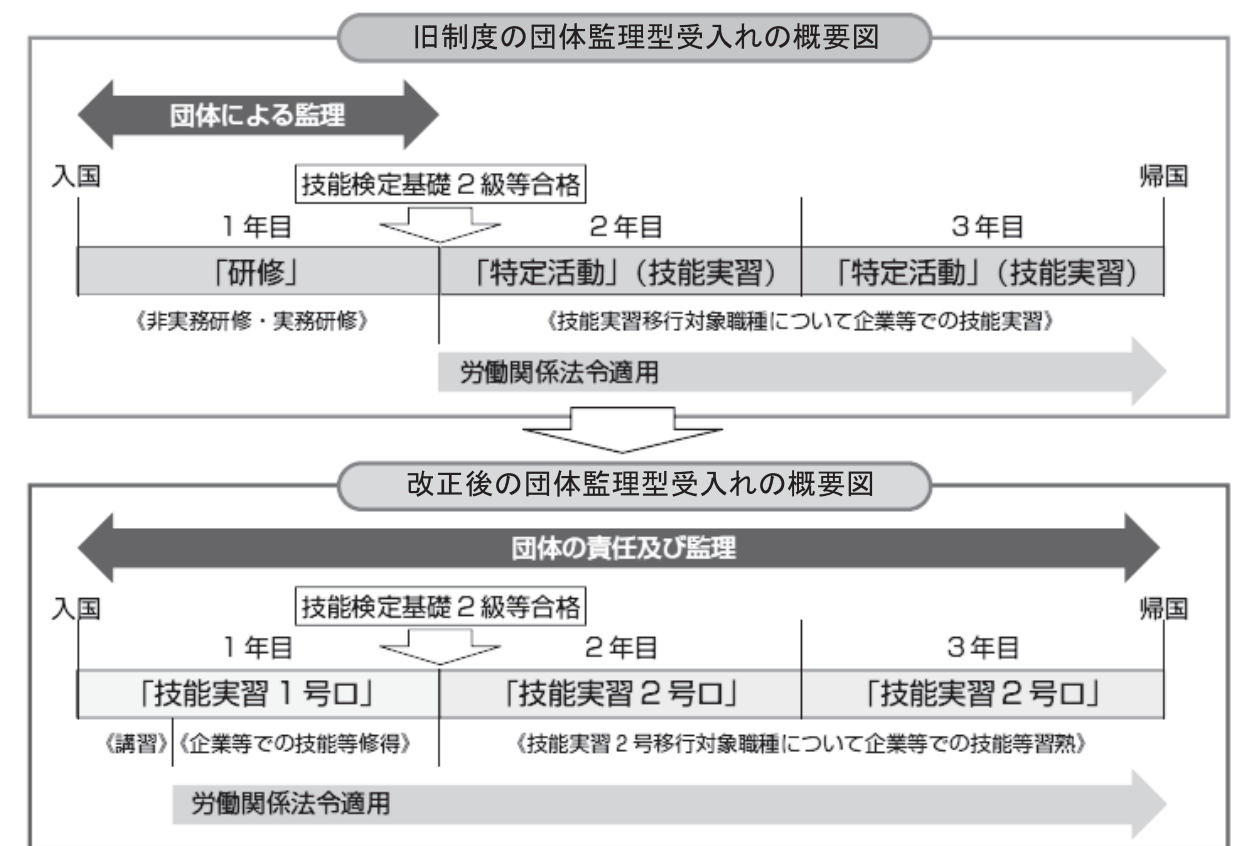
その結果、研修生及び技能実習生の保護の強化を図るため、入管法の改正（平成21・7・15法律79号）がなされ、同制度について、新たに「技能実習」という在留資格を設けて、従来の実務研修（生産現場等での作業を通じて技能修得を図る研修）を含む研修と技能実習の活動が当初から同一の在留資格で括られることとなった（ただし、同在留資格のなかで、①技能等の修得活動（入管法別表第1の2の表中の「技能実習」の項の1号）、②技能等修得者が業務に従事する活動（同2号）とに分けられ、1号の活動から2号の活動への移行には、在留資格変更手続きを要する。両活動ともに、受け入れ企業（「実習実施機関」という）との

¹⁷ 絶対的強行法規とは、準拠法の選択のルールや当事者間による準拠法の合意に関係なく、その法規の定める適用範囲内で直接的に適用される法規を指す。

¹⁸ 研修生は労働者ではない取扱いとなっていたことから、所定の研修時間外に作業をさせて対価を支払うことは制度上認められていなかった。

雇用契約に基づき実施されるが、受け入れ形態には、受け入れ機関が、(イ) 海外の合弁企業等の従業員を受け入れる企業単独型受入れと、(ロ) 商工会等の営利を目的としない団体(「監理団体」という)の責任・監理の下で受け入れる団体監理型受入れとがある。¹⁹。また、従来の制度では、技能等の修得を目的として行われる研修期間中の研修生に労働法の適用がないものとされていたが、新たな制度のもとでは、労働法が適用されることとなる(入国当初の講習を除く)。

図1 研修・技能実習制度(旧制度)と技能実習制度(新制度)の比較(団体監理型)



出典：法務省リーフレット「新しい研修・技能実習制度について」より一部修正抜粋

②労働市場規整

ア、雇用対策法

次に、外国人の就労を適正化する見地から、雇用対策として立法上、行政上の措置が採られる場合がある。

¹⁹ 同制度の詳細については、平成21年12月25日法務省令49号(入管法施行規則)ないし54号および法務省入国管理局「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」(平成21年12月)に定められている。同指針において、人づくりを通じての開発途上国への技能移転という制度趣旨が確認されている。なお、実務研修を含まない研修(非実務研修)のみの研修および国やJICA等が受け入れる公的研修(公的研修は実務研修を含むことができる)については、在留資格「研修」が引き続き適用となり、この範囲で外国人研修制度は存続している。

立法上の措置として代表的なものが、2007（平成19）年に改正された雇用対策法である。同法は、国が、専門的技術的分野の外国人の就業を促進するとともに、外国人労働者の適切な雇用管理の改善および離職した場合の再就職の促進を図ること（4条1項10号）、外国人の不法就労の防止策を図ること（同3項）を定めている。他方、同法は事業主の義務についても規定している。すなわち、外国人²⁰の雇用管理の改善などの努力義務である（8条）。

また、同法は、事業主に、外国人の雇用・離職に際し、在留資格・在留期間等を確認²¹したうえで、厚生労働大臣に外国人の雇用状況を届け出る義務を課している（外国人雇用状況の届出制度）（28条、施行規則10条～12条）²²。

さらに、同法9条に基づいて、「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」（平成19・8・3厚生労働省告示276号。一部改正平成22・7・1厚生労働省告示264号。以下、「外国人指針」という。）が定められている。外国人指針は、事業主が、労働および社会保険関係法令を遵守するとともに、外国人労働者の就労環境につき、募集・採用の適正化、適正な労働条件の確保など、適切な措置を講ずべきであるとしている。

イ、失業に対するセーフティネット

リーマンショック以降の経済危機のなかで、日本でも雇用情勢の悪化が起こっており、外国人労働者についても、とくに、製造業の現場で派遣・請負（偽装請負を含む。）といった不安定雇用の状態²³で働いている日系人労働者の大量失業が問題になった。

まず、事業主は、外国人を本人の責めによらない事由で解雇する際、本人が希望する場合は、求人の開拓などの再就職援助に努めなければならない（雇用対策法8条・雇用対策法施行規則1条の2第2項により、事業主都合による離職も含む。）。

また、失業した場合には、雇用保険の失業等給付を受給できるかが重要問題となる。この点については、雇用保険法の適用事業に雇用される労働者は国籍のいかんを問わず被保険者（4条1項）となる²⁴ことから、外国人労働者にも本国において失業補償制度の適用を受けている場合等を除いて、雇用保険法は適用される。

さらに、再就職が困難なために雇用保険からの給付も受給し得なくなった生活困窮者に対しては生活保護があるが、生活保護法には、国籍条項（2条）がある。そのため、外国人に

²⁰ 雇用対策法施行規則1条の2第1項により、雇用対策法8条の外国人から特別永住者は除外されている。

²¹ 下記外国人指針において、外国人の氏名、在留資格、在留期間、生年月日、性別、国籍等を、旅券や外国人登録証明書等で確認し、届け出るものとされた。ただし、氏名や言語などから外国人であることが一般的に明らかであるといった「通常の注意力をもって外国人であると判断できる場合」に確認することとされている（下記外国人指針第五、四）。なお、入管法改正に基づく新たな在留管理制度の施行に伴い、外国人登録法が廃止され、外国人登録証明書から在留カードに切り替えられていくこととなる。在留カードには在留資格・在留期間等に加え、就労制限の有無、資格外活動許可の有無も明記される。

²² 特別永住者等、同制度の対象ではない外国人がある。なお、法務大臣から求めがあったときは、厚生労働大臣は同届出に係る情報を提供するものとされている（同29条）。

²³ 厚生労働省「外国人労働者等に係る当面の機動的な対応について」（平成20年12月26日、基監発第1226001号等）は、このような問題を指摘している。

²⁴ 労務行政研究所編『新版雇用保険法』（コンメンタール）（労務行政、2004年）298頁。

対する生活保護は在留資格のある定住外国人への準用に限られている²⁵。

この点につき、判決をみると、交通事故で障害を負った不法残留外国人が医療費を支払えないとしてなした生活保護の申請に対する却下処分の適法性が争われた事案で、最高裁は、生活保護法が不法残留者を保護の対象に含めないことは、立法裁量の範囲に属し、生存権を保障する憲法25条に違反しないと判断した（最三小平成13・9・25判例時報1768号47頁）。これに対し、永住者の在留資格を有する外国人が親族からの虐待によって生活困窮したため申請した生活保護に対する却下処分の適法性が争われた事案で、裁判所は、一定範囲の外国人も生活保護法の準用による保護の対象となるのが相当であるとして、原告に対する却下処分を取り消した（福岡高判平成23・11・15判例集未搭載）。

このように外国人の生活保護は保護の対象の範囲に限界があることから、外国人労働者については、再就職のしにくさから生活困窮に陥らないよう、行政支援として積極的に再就職支援を講じていくことが重要になる。

そこで、リーマンショック以降の経済危機のなかで労働行政等により以下のような対応がなされている。

まず、2009年1月、内閣府は定住外国人施策推進室を設置し、関係省庁の連携のもとで「定住外国人支援に関する当面の対策について」（平成21年1月30日）をとりまとめた。

そのうち、厚生労働省が担当する雇用対策についてみると、日系人集住地域を中心に再就職支援を行うこと、緊急雇用創出事業を創設し、（日系人などの）定住外国人に配慮した配分を行うこと、定住外国人向け「就労準備研修」を実施することにより日本語を含めたスキルアップを図ること²⁶等の対応が定められた²⁷。以上のほかに、2009（平成21）年度には、日本での再就職を断念し帰国を希望する日系人離職者に対し、家族分も含めた帰国支援金を支給する帰国支援事業が実施された²⁸。引き続き厳しい雇用情勢が続くなか、2010年8月31日、関係省庁は、日系定住外国人施策推進会議において、「日系定住外国人施策に関する基本指針」を策定し、国として日系定住外国人を日本社会の一員として受け入れるための施策の基本指針を公表し、2011年3月31日には同指針を具体化するための「日系定住外国人施策に関する行動計画」が策定された。

²⁵ 「永住者」、「定住者」等の定住性のある在留資格をもつ者に対しては、生活保護法の準用という形で生活保護が与えられる場合がある（昭和29年5月8日社発382号（昭和57年1月4日社保1号による改正）、平成13年10月15日社保発50号、同51号）。

²⁶ 厚生労働省「日系人就労準備研修事業の実施について」（平成21年3月31日）
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-9.html>も参照。

²⁷ このほか、技能実習生に対する対策として、厚生労働省「経済情勢の悪化による技能実習生の解雇等への対応について」（平成21年1月21日地発第0121011号等）参照。

²⁸ 厚生労働省「日系人離職者に対する帰国支援事業の実施について」（平成21年3月31日）
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-10.html>参照。同制度が再入国を規制することについて、批判があったため、政府は制限期間を原則3年とし、今後の経済・雇用情勢の動向等を考慮し見直すとした。同事業は、2009（平成21年）年4月から実施され、2010（平成22）年3月に終了し、最終的に2万1,675人（扶養者含む）が出国した。

③労働条件保護－国籍差別の禁止

ア、労働基準法 3 条

すでに述べたとおり、労働基準法 3 条は、国籍に基づく差別を禁止している。たとえば、整理解雇の際に「外国人」であることを基準に解雇が行われた場合、同条の禁ずる国籍差別にあたりうる。しかし、ある「雇用形態」が外国人従業員にのみ適用されていた場合、それら従業員への措置が、「外国人であること」を理由とするものか、「雇用形態」に基づくものが不明瞭となることがあり、差別意図の認定・判断を行う必要が生ずる。

また、同条が禁止するのは、労働条件をめぐる差別であり、その範囲については、解雇はこれに含まれると解されているが、昇進や労働環境が含まれるか否かなど不明確な点が少なくない²⁹。とりわけ、採用について同条の適用を認める有力な見解もある³⁰ものの、三菱樹脂事件最高裁判決（最大判昭和48・12・12民集27巻11号1536頁）に依拠し、労働条件は労働関係成立後の問題であるとして採用については同条の適用がないとするのが、現時の通説である³¹。

イ、国籍を理由とする差別取扱いの禁止

そこで、外国人差別が問題になった裁判例をみると、国籍を理由とする差別取扱いの成立を認めた裁判例として、日立製作所事件判決（横浜地判昭和49・6・19労民集25巻3号277頁）がある。同判決では、応募書類に本名ではなく通名としての日本名と虚偽の本籍を記入して採用内定された原告が、被告会社での入寮手続き中に自らが在日朝鮮人であることを明らかにしたために内定を取り消された事案において、内定取消しは解雇にあたり、労働基準法 3 条に抵触する国籍を理由とする差別取扱いとして、民法90条により無効となると判断された。同判決は、解雇無効を労働基準法 3 条から直接導き出したものではないが³²、国籍を理由とする差別取扱いを禁じたものとして意義がある。

ウ、外国人差別と雇用期間の問題

日本人については、期間の定めのない労働契約が結ばれているのに対し、外国人については、期間の定めのない労働契約を締結しないことが差別にあたるかが問題となった事件として、以下のものがある。

まず、東京国際学園事件判決（東京地判平成13・3・15労働判例818号55頁）は、外国人教員について期間を定めて雇用していることが問題となった事案で、外国人教員に対して日本人教員とは異なる賃金体系によって高額の賃金を支払っていることからすれば、期間の定め

²⁹ 山川隆一・雇用関係法[第4版]（新世社、2008年）49頁。また、同条は、国籍を理由とする差別取扱いを禁止するので、差別意図の存在が要件とされると解されている（同）。

³⁰ 外尾健一・採用・配転・出向・解雇[第4版]（総合労働研究所、1980年）96-98頁、渡辺章・労働法講義（上）（信山社、2009年）488-489頁、および西谷敏・人権としてのディーセント・ワーク（旬報社、2011年）303-304頁参照。

³¹ 菅野和夫・労働法[第9版]（弘文堂、2010年）136頁参照。これに対し、同判決によって広く認められてきた採用の自由を見直す法規整を検討するものとして、和田肇・人権保障と労働法（日本評論社、2008年）2-33頁参照。

³² 同判決は、労働基準法 3 条から直接と無効を判断していないが、解雇（採用内定取消）の事件であることから、法解釈上同条により無効となしうるとの指摘がある（渡辺・前掲注（30）書110頁参照）。

のない契約を締結する意思がないことをもって、外国籍または人種による明らかな差別であると認めることはできないとした。同様に、ジャパントイズ事件判決（東京地判平成17・3・29労働判例897号81頁）も、外国人記者の期間の定めのある契約について、期間の点では日本人正社員と比べ不利であっても、職務の専門性および賃金面での優遇を理由に差別に当たらないとした。

次に、日本語教育をしないことが差別取扱いになるかが争われた三菱電機事件（東京地判平成8・3・25労働経済判例速報1592号25頁）で裁判所は、日本語教育が労働契約上の債務になっていないこと、日本語教育が行われている白人社員と原告とは雇用形態が異なり、業務上も日本語能力がなくとも格別支障が生じなかった等の理由で差別取扱いはない、と判断している。

このように裁判例は外国人労働者につき、雇用形態が異なることなどを理由に、外国人について類型的に日本人と異なる取扱いをしても、労働基準法3条が禁ずる差別とは認めない傾向がある。

エ、入管法と労働法の関係

すでに述べたとおり、入管法は外国人労働者に対して就労の規制をもたらしているが、それが労働法の解釈・適用にいかなる影響を及ぼすかについてはあまり解明されておらず、裁判例で問題が生じている。

まず、労働契約における期間の認定にあたっては、入管法上の在留期間との関係で問題が生じうる。この点についての裁判例の中には、在留資格の許可日や在留期間を意識した判断をしているものがある。たとえば、フィリップス・ジャパン事件（大阪地決平成6・8・23労働判例668号42頁）は、4回の更新後の雇止めが問題となった事案で、裁判所は、雇用継続への合理的な期待があったとの主張を排斥する根拠の1つとして、在留期間が定められていることを挙げ、雇止めへの解雇権濫用法理の類推適用を認めなかった。これに対し、ユニスコープ事件判決（東京地判平成6・3・11労働判例666号61頁）では、入管手続き上の雇用契約書の記載は、形式的なものに過ぎないとみる余地があるとし、当該労働契約は在留資格変更および在留期間の更新が許可されない場合を解除条件とした期間の定めのない契約であったと認定した。

次に、労働契約の当事者について、入管手続き上の書類の記載と就労の実態に差異が生ずることがあるが、滋野鐵工事件判決（名古屋高金沢支判平成11・11・15判例時報1709号57頁）は、安全配慮義務を負う主体を判断するに際し、入管手続き上の「受入れ企業」と技能実習生との間の雇用契約の存在を認める形で、入管法上の取扱いに一応の配慮を示しつつも、「受入れ企業」ではなく、実際に就労をしていた企業が安全配慮義務を負っていたとして、実態に応じた取扱いを行っている。

さらに、入管手続きのため法務省入国管理局に提出した書類が労働契約の内容にいかなる影響を及ぼすかという問題があるが、裁判例は、入管手続きのために作成された雇用契約書

を重視しない傾向がある。

たとえば、山口製糖事件（東京地決平成4・7・7判例タイムズ804号137頁）では、「技術」の在留資格の外国人に製糖作業を行わせ、また、鳥井電器事件（東京地判平成13・5・14労働判例806号18頁）では、「人文知識・国際業務」の在留資格の外国人に対し、配転によりプラスチック製品組立作業等を行わせていた。いずれも、事案としては、入管法上の資格外活動や、基準省令に定められている上陸許可の基準以下の賃金および労働条件が問題になりうるものであったが、この点が労働契約の内容にいかなる影響を及ぼすかにつき、現行法では入管法違反³³や入管手続き上必要とされる書類の内容が労働契約に及ぼす影響について規定が設けられておらず、裁判所も判断を行っていない。もっとも、真の労働契約は口頭で行われていたという使用者の主張を否定し、入管手続きのために作成された雇用契約書を労働契約の内容として認めたマハラジャ事件判決（東京地判平成12・12・22労働判例809号89頁）もある。

その他、外国人の労働組合員に対する不当労働行為の成否につき、ネットユニバース事件（千葉地労委命令平成11・8・27不当労働行為事件命令集114集292頁）において、千葉地労委（当時）は、適法に就労する外国人労働者にとって、入管手続きで必要となる在職証明書はその地位を保証する重要な書類であるとし、使用者が在職証明書の交付を拒否したことは、労働組合の弱体化を企図した不当労働行為にあたると判断した。在職証明書それ自体は、労働法上は、労働者に交付請求権を与えるなどの特別な位置づけを与えられていないが、同命令は、入管手続きの重要性を不当労働行為の判断に結びつけたものと位置づけられる。

（２）不法就労者と労働法

①不法就労者に対する労働法令の適用

上述のとおり、不法就労者は、入管法上は退去強制等の対象となりうるが、労働法は現実の労働に着目して保護の対象とすることから、不法就労者の法的取扱いをめぐって、入管法と労働法の衝突の問題が生じる。

そこで、不法就労者に対する労働法の適用についてみると、労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法、労災保険法等の労働保護法は、すべての労働者に適用されることから、不法就労者であっても原則適用があると解されている。行政解釈は、職業安定法、労働者派遣法、労働基準法等の労働法令は、日本国内における労働であれば、不法就労者にも適用があるとしている（昭和63・1・26基発50号、職発31号）。労働組合法についても同様に適用があると考えられている。

労働市場法では、上述のとおり職業安定法の適用はあるが、公共職業安定所では、求職の内容が法令に違反する場合は、申込みを受理しないことになっており（5条の5）、不法就労

³³ 山口製糖事件のような事案については、現行入管法のもとでは、在留資格取消制度（22条の4）の対象となりうる。

につながる職業紹介は行われない。雇用保険法については、明文上、不法就労者の除外規定はないが、不法就労者は労働の能力（４条３項）を適法に有するとはいえず、失業と認定しえないとして、失業等給付の支給はなされていないようである³⁴。

以上みたとおり、労働法は、実態としての労働関係に着目して労働者を保護しようとする発想をもっていることから、現実には雇用されている者については、不法就労者であっても労働法令の適用を認めるのが適当であると考ええる。しかし、具体的な労働法の適用のあり方、また、救済の内容については、個々の労働法令ごとに考える必要がでてくる。

②入管法違反と労働契約

以上のように不法就労者に労働法令の適用が認められるとしても、入管法上の違法性が労働契約にいかなる影響を与えるかが問題となる。この点につき、学説のなかには、入管法違反の労働契約の効力については、労働基準法56条に違反する年少労働者との労働契約と比較して、その違法の程度は軽微であり労働契約は無効とはならないとの指摘がみられる。

また、資格外就労を行っていた外国人の損害賠償請求の可否について、そのような就労が法的保護に値するかどうかは、「その就労を制限する入国管理に係る法令の立法趣旨、違反行為に対する社会倫理的非難の程度、一般取引に及ぼす影響、当事者間の信義公平等諸般の点を考慮して決するのが相当」とした裁判例（東京地判平成3・4・26判例時報1409号84頁）³⁵がある。

③不法就労者の逸失利益

労働災害に遭った不法就労者が損害賠償を請求する場合の逸失利益の算定においては、日本の基準によるか、出国先国（母国）基準によるか、という問題が生ずる。

この点については、不法就労者以外の一時的に日本に滞在する外国人の交通事故等の場合にも同様の問題を生じ、憲法14条の平等原則をもとに日本人と同様に日本の賃金基準で算定すべしとした裁判例もあるが（高松高判平成3・6・25判例時報1406号28頁は、日本に旅行中に交通事故死した中国人被害者の逸失利益の算定にあたり日本の賃金センサスを用いた。）、最高裁は、改進黨事件（最三小判平成9・1・28判例時報1598号78頁）において、いわば折衷的な立場をとった。

本件は、パキスタン人の不法就労者が、労働災害に遭ったため、当時の使用者に対し、安全配慮義務違反に基づく損害賠償を請求した事件で、逸失利益の算定が問題となった。

最高裁は、一時的に日本に滞在する外国人については、日本での就労可能期間ないし滞在可能期間は日本での収入等を基礎とし、その後は想定される出国先（多くは母国）での収入を基礎として逸失利益を算定するとしたうえで、日本での就労可能期間については、「来日目的、事故の時点における本人の意思、在留資格の有無、在留資格の内容、在留期間、在留期

³⁴ 神奈川県ホームページ（神奈川県横浜労働センター「労働問題対処ノウハウ集50」）

<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/06/1480/consult/nouhau/pdf/nouhau50.pdf>参照。

³⁵ 資格外就労の許可が出された場合の制限時間を超えて就労していた中国籍就学生につき、交通事故による休業損害を認めた。

間更新の実績および蓋然性、就労資格の有無、就労の態様等の事実的及び規範的な諸要素」を考慮して認定するという判断枠組みを示した。そこで、不法残留外国人については、入管法の退去強制の対象となり、事実上はある程度の期間滞在している不法残留外国人がいることを考慮しても、在留特別許可等によりその滞在および就労が合法的なものとなる具体的蓋然性が認められる場合はともかく、就労可能期間を長期にわたるものと認めることはできない、と判示した。そのうえで、本件では、事故後に勤めた会社を退社した日の翌日から3年間は日本における収入を、その後は来日前にパキスタンで得ていた収入を基礎として損害額を算定した。

同判決は、逸失利益を事実認定の問題として判断したものといえる（それゆえ憲法14条違反の問題にはならない。）。さらに、最高裁が逸失利益を算定するにあたり、不法就労者について、日本での一定期間の滞在の蓋然性は認めたものの、長期にわたるものと認めることはできないとしたこと（本件では3年間）は、入管法政策の観点からの、不法残留・不法就労という規範的要素も考慮に入れたものといえ、本判決は、不法就労者の損害賠償額の認定に当たり入管法上の地位を考慮したものと位置づけられる。

同判決は、これに続く同種の事件の先例となっている（たとえば、三協マテハン事件・名古屋高判平成15・9・24労働判例863号85頁では、労働災害により後遺症を負った不法就労者について、症状固定後3年間は日本での収入を基準として、その後は母国（インド）での収入を基準として損害賠償額を算定した。）。

そのうえで、日本基準または母国基準でのみの算定がなされた裁判例をみていくと、まず、内縁関係にあった日本人男性との子（生後認知のため日本国籍未取得）を養育していたフィリピン人女性（被告側主張によると不法入国者とみられるが、この点について裁判所はとくに認定していない。）の交通事故死による逸失利益の算定につき、被害者は子の養育のために日本に永住する意思を有しており、それが実現する可能性がかなりあったと認め、死亡時の日本における女性労働者の平均賃金を基礎に算出するのが相当と判断した（名古屋地判平成17・8・24交通事故民事裁判例集38巻4号1130頁）。同判決は、上記改進黨事件判決を前提にしつつ、日本での永住の実現可能性が認定されたケースと位置づけられる。

これに対し、外国人研修制度（改正前のもの）のもとでの中国人研修生が、製材作業の実務研修中に機械に巻き込まれ右腕を切断したことから損害賠償を請求した事件において、裁判所は、原告研修生が、日本語能力が不十分で、製材作業の仕事に従事したことがなかったことからすれば、被告会社の安全配慮義務の内容は、安全に関する十分な指導・教育を行うとともに、それを十分に理解しているか確認するために、指導したとおり安全に作業を行っているか監督できる体制を整えることであるとしたうえで、本件では、事故当時、日本人指導員による監視がなされておらず、安全配慮義務違反があったと認定した（徳島地阿南支判平成23・1・21判例タイムズ1346号192頁）。そして、逸失利益算定については、原告が研修生であったため、事故当時の収入を基礎として算定することはできないとし、中国と日本の賃

金水準等の差から日本の男性中卒の賃金センサスの3分の1をもって基礎収入と認定した。本判決は、研修生に対する安全配慮義務の内容を認定したものとして意義がある。また、旧制度のもとで研修生は労働者と認められておらず、労働の対償（賃金）を受ける地位になかったことから、日本での収入が認定されず、逸失利益の対象となる全期間につき、中国基準で算定されていることに特徴がある。

以上の判決は、逸失利益の算定にあたり、入管法の在留資格等を配慮したものといえる。しかし、こうした入管法への配慮を行っているのは損害賠償事件に限られており、解雇事件などを含め、不法就労者の救済において入管法上いかなる考慮をするかは検討が不十分と思われる。

3. 外国人労働政策の課題

(1) 外国人労働政策の視点

以上、外国人労働者をめぐる入管法および労働法における対応についてみてきたが、ここで、外国人労働政策の視点を示しておきたい。

①「選択」と「統合」

第1の視点として、各国の外国人政策における基本的理念と考えられる「選択」と「統合」という理念をとりあげる。

国際慣習法上、外国人には入国の自由はなく、ある外国人を受け入れるか否かは、各国の主権の自由裁量に属するものとして一般に認められている³⁶。これが「選択」の理念であり、この点に関する各国の「選択」の基準を決定するのが移民法（日本では入管法）である。

他方、外国人政策は、この「選択」の理念と同時に、適法に受け入れた外国人の取扱いについては、「統合」の理念を持っている。「統合」とは、すなわち、適法に入国・滞在している外国人につき、自国民と基本的に同等の地位を与え、不当な差別をしないことである。こうした「統合」の理念は、国際条約の内外人平等原則等によく反映されており³⁷、外国人の人権として位置づけられる。各国は憲法や法令によりその具体化を図っており、労働関係の側面では、労働法が「統合」を実現する機能を担っている。

なお、このような「統合」の理念は、外国人の文化的アイデンティティを否定する「同化」とは異なるものであり、むしろ多文化共生により内包されうる概念である。

少子高齢化およびグローバル化の進行を背景に、日本でも外国人労働者の受け入れの拡大はある程度不可避であると考えられる。その際、国内での外国人の「統合」を意識しつつ、どのような外国人を受け入れるかの「選択」の基準を設定することが必要である。それと同時に、こうして受け入れられた外国人については、統合促進策を十分に講じなくてはならない。「統

³⁶ また、外国人の在留について通説・判例は、在留の権利が憲法上保障されるものではないとする（マクリーン事件・最大判昭和53・10・4判例時報903号3頁）。

³⁷ たとえば、1948年「世界人権宣言」、1966年「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（A規約）（1976年1月3日発効）等。

合」なき受け入れは、外国人の人権保障を確保しえず、結局は外国人の人権侵害につながるからである。そして、外国人の人権保障の実効性を高めるために、政府や地域、NPO等による統合支援が必要となる。

②入管法政策と労働法政策の交錯

以上のとおり、外国人政策の労働の側面（外国人労働政策）において、入管法は「選択」の理念の実現を担い、労働法は「統合」の理念の実現を担うが、第2の視点は、これらの法を取り囲む入管法政策と労働法政策はそれぞれの理念の実現において、交錯しあうということである。ここでは、労働法政策から入管法へのアプローチと入管法政策から労働法へのアプローチとがある。

③「選択」と「統合」の調和と調整

そして第3の視点は、「選択」と「統合」の両理念を実現する入管法政策と労働法政策とが衝突するときに、両理念の調和ないし調整が行われるということである。

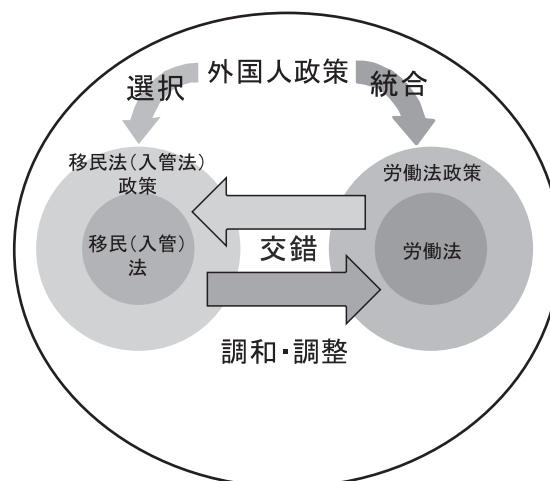
④基本的方向性

そこで以下では、上記の外国人労働政策の視点を踏まえて、労働法において、外国人労働者にどのように対応するかについて基本的方向性を整理しておきたい。

そこでは、まず、入管法において就労を認めている適法就労者については、統合を促進する必要がある（統合なしに外国人労働者を受け入れると、国内労働市場に内国人の市場とは別に、外国人の市場という二重構造を生じるおそれがある。）。同時に、労働法において入管法政策を考慮した対応が必要である。たとえば、労働法上も、在留資格における活動範囲や在留期間を考慮した取扱いが要請される。

他方で、入管法においても労働法政策を考慮すべきである。たとえば、入国・在留許可にあたって、外国人労働者の受け入れが労働市場政策に悪影響を与えないかを判断して入国を認める仕組みの検討などが必要となろう。

図2 外国人労働の法政策の視点



出所：筆者作成

（２）日本における外国人政策の課題

①入管法の課題と展望

ア、課題

以上みてきたとおり、入管法は在留資格制度により、外国人の受け入れ範囲を定めるとともに、在留中の就労活動の規制を行っており、そこでは、専門的技術的分野の労働者は受け入れるが単純労働者は受け入れないという入管法政策のもとでの「選択」の理念を実現しようとしている。しかし、労働法政策との交錯の観点からみると、基準省令において外国人労働者の労働市場への影響に配慮していることは一応うかがわれるものの、法務省入国管理局による一元管理のもとで、個々の外国人労働者の受け入れにあたり労働市場への影響を判断する制度は存在していない。

イ、展望

外国人労働者の受け入れにあたり、国内労働者の失業や、賃金などの労働条件の引下げといった悪影響から、国内労働市場を守らなければならないという点は各国で共通すると思われる。しかし、入管法においては、個別の外国人労働者の受け入れの判断につき、労働市場との調整が図られていない。そこで、私見では、日本でもアメリカ合衆国の労働証明制度などに習い、日本の労働市場の特徴を踏まえた日本型労働証明制度の導入を検討してはどうかと考えている。すなわち、解雇が容易で転職によるキャリア形成など外部労働市場が重視されるアメリカ合衆国の制度が、国内労働者の募集に加えて、基本的に賃金額をベースにして労働市場への影響を判断するものであるのに対し、日本では、長期雇用がメインで、企業内の配転を通じてのキャリア形成が行われているなど、内部労働市場が重視されることから、賃金以外の労働条件等についても影響の有無を判断するなど、日本の労働市場の特徴を反映した制度を提案したい。

すなわち、従来は専門的技術的分野と評価されてこなかった範疇での新たな在留資格の創設や既存の在留資格で従来に比し広範囲の外国人労働者を受け入れるなど、国内労働者との競争を生む分野で外国人労働者の受け入れが行われる場合に、その範囲の外国人労働者の受け入れについて、日本型労働証明制度の導入を検討すべきである。他方、積極的な受け入れが促進されるべき高度人材については、同制度の対象から除外すべきであろう³⁸。

なお、本年５月から上述のとおり、高度人材外国人に対して出入国管理上の優遇措置を与えるポイント制が導入された。これにより、経済・社会のグローバル化の中で求められる高度人材の獲得が進むことが期待される一方で、以下の問題を含んでいると考える。すなわち、受け入れ３分野のなかの１つである「高度専門・技術活動」について、職種等の限定がなされておらず、労働市場の需給状況に合わせてコントロールするものとなっていないこと、ポ

³⁸ その他、上記の山口製糖事件決定において、裁判所は入管局へ提出した書類を労働契約の内容になるとは認めない判断を行ったが、入管局に提出した文書と同じ労働条件を誓約する文書を使用者から労働者本人に交付することを義務付ける制度（労働条件誓約制度）を設ければ、このような問題を回避することができる。

イントの設定次第では、必ずしも高度といえない人材についても同制度の枠組みのなかで受け入れられる結果、国内の労働市場への影響や外国人差別の問題を生じさせるおそれがない。

また、上述のとおり、入管手続き上の書類を労働条件と認めない取扱いは、高度人材であっても、権利が守られないばかりか、国内の労働者の労働条件等にも悪影響を及ぼすおそれがあり、このような問題に対応するため、アメリカのH1-Bビザの労働条件誓約制度と類似の制度を日本でも導入する必要があると考える。

②労働法の課題と展望

ア、課題

先に述べた基本的な検討の視点からすれば、労働法の適用に関しては、外国人にも原則として適用するが、そこでの外国人労働者の法的地位については、入管法の在留資格制度の影響も考慮すべきことを指摘しうる³⁹。そのうえで、労働法の課題としては、次の点が挙げられる。すなわち、①労働基準法3条の禁ずる国籍差別が争われる事件において、裁判所は、雇用形態が異なれば差別と認定しない傾向がある。また、②同条は採用差別を禁じていないと解されている。さらに、③不法就労者にも原則として適用されるが、具体的に不法就労者に対してはいかなる救済が可能か、就労可能性をどのように判断するかについての検討は不十分である。

イ、展望

(ア) 適法就労者の統合促進策

すでに述べたとおり「統合」の理念の実現にあたって、基本的には、外国人の平等取扱いが要請される。

そこで、適法に入国・滞在している外国人についての統合促進策としては、労働法政策上、自国民と基本的に同等の地位を与え、不当な差別をしないという差別の禁止が重要である。

この点に関しては、すでにみたとおり、労働基準法3条に国籍差別の禁止規定があり、労働条件面での外国人労働者への差別の禁止については、基本的には同規定の適用および解釈により対応が可能であると考ええる。しかし、同条は採用には適用されないとの解釈が一般的であるが、男女雇用機会均等法（5条）などにより採用の自由に関する規制が進んできていることに鑑みれば、立法論としては、採用についても同条を適用対象とすることを検討する必要がある。

また、国籍差別の認定は検討が進んでいない。たとえば、上記の東京国際学園事件判決で裁判所は、雇用主が賃金体系のなかで外国人を優遇していたことをもって、雇用期間につい

³⁹ 統合の促進を図っていく一方で、入管法の在留資格制度の考慮も要請される。すなわち、適法就労者であっても、入管法上の在留資格制度の影響も考慮せざるを得ないという側面もある。とくに、日本の雇用慣行である長期雇用のもとでは、労働需給の調整・キャリア形成等を目的に比較的柔軟な配転が行われているが、外国人労働者に対しては、在留資格による制約があるので、資格外活動となる配転命令は法令違反をもたらすものとして無効となると考える。

ては不利に扱うことを差別に当たらないと判断したが、ある面で優遇していたからといって差別意図がないといえるのかどうか、なお疑問が残る。

しかし、差別規制自体について、日本法はそれほど強くなく（たとえば、アメリカ法では、制裁として実際の損害額を超える金額の支払いを命ずる懲罰的損害賠償制度がある。）、また、外国人労働者に対する平等な法の適用、差別禁止の法規制によったとしても、外国人労働者はなお権利侵害に対し脆弱な存在であることから、行政支援の充実を図ることにより、外国人労働者の「統合」の実効性を高めるべきと考える。たとえば、行政により外国人労働者に対して労働法令や紛争解決手続きおよび生活面に関する情報提供や日本語教育を含む教育訓練の機会の提供、失業した場合の再就職支援などの支援をより積極的に行うことが考えられる。また、外国人指針を強化して、より実効性のある行政上の措置を可能とすることを提案したい。

（イ）不法就労者と入管法上の考慮

外国人労働者の法的地位をめぐることは、上述のとおり、労働法において入管法政策を考慮する必要がある。たとえば、不法就労者について、労働法上の取扱いのルールにつき、入管法政策との整合性を踏まえて検討すると、以下のような枠組みを提示しうる。

すなわち、不法就労者についても、①原則として労働法の適用を認めたいうえで、②救済においては、入管法政策の要請を考慮し、不法就労者に就労資格を与えるのと同様の結果とならないよう配慮する。そこで、③既往の労働に対応する部分の救済（たとえば、未払賃金や差別事件における過去分の差額賃金の支払い）については、将来の不法就労を促進することにはならないため、救済を認めうると考える。一方、④将来の労働に対応する部分の救済（たとえば、解雇の無効確認等）については、不法就労自体を容認することとならないように、不法就労者である労働者側が、在留特別許可が与えられるなど適法就労者となりうる蓋然性を相当程度まで立証し得た場合に限って、そのような部分についても救済を認めることが考えられる。ただし、⑤損害賠償による救済は、それを認めても就労資格を与えることと必ずしも同視されるわけではないので、事実上滞在が予想される期間をある程度反映させるなど、より柔軟な救済が可能であると考ええる。また、⑥上記改進黨事件最高裁判決で示された判断枠組み（改進黨ルール）と同様の発想により、不法就労者に対しても、一定の期間を就労可能な期間として認定しうる場合には、その期間につき一定の金銭的救済を認めることを提案したい。

おわりに

以上、本稿は、日本における外国人労働者をめぐる法政策上の諸問題について、現状を整理したうえで、そこでの課題を指摘し、若干の検討を行った。

韓国では、雇用許可制度のもとで、労働市場との調整が行われているようであり、この点、日本も学ぶべき取組が行われていると考える。また、在韓外国人処遇基本法や、多文化統合

基本法等によって外国人の社会的統合のための立法もなされているとも伺っている。本ワークショップにおいて、雇用許可制度の運用や課題、および社会統合ための施策や経験について教えていただければ幸いである。

【参考文献】

- 黒木忠正『はじめての入管法』（日本加除出版、2010年）
山田鐔一・黒木忠正『よくわかる入管法[第2版]』（有斐閣、2010年）
手塚和彰『外国人と法[第3版]』（有斐閣、2005年）
早川智津子『外国人労働の法政策』（信山社、2008年）
早川智津子「外国人労働をめぐる法政策上の課題」日本労働研究雑誌587号（2009年）4-15頁
早川智津子「外国人と労働法」ジュリスト1350号（2008年）21-29頁
早川智津子「入管法の改正－新たな技能実習制度の意義と課題」日本労働法学会誌115号（2010年）188-197頁
早川智津子「KEY WORD：外国人技能実習制度」法学教室360号（2010年）2-3頁
早川智津子「外国人労働者をめぐる法政策」近藤敦編『多文化共生政策へのアプローチ』（明石書店、2011年）所収95-123頁

第2セッション

韓国の非専門職外国人材政策の現状と課題

韓国労働研究院 研究員

イ・ギュヨン

1. 問題提起

外国人材の供給が増加するに伴い、これらの韓国労働市場および社会経済への波及効果も大きくなっている。韓国の労働市場に参入している外国人材はおよそ70～80万人ほどと推定される。ここには、就労ビザ入国者である専門職外国人材と非専門職外国人材以外に、不法滞在者、留学生、結婚による移民者ら全てが含まれている。公式の非専門職外国人材は雇用許可制による一般入国者（E-9）と訪問就労入国者（H-2）で、これらの規模は2005年に雇用許可制が実施された初年度10万人から2012年2月末には48万人へ増加した。不法滞在者は2012年2月末時点17万人で、これらのほとんどは未熟練部門に携わっているものと推定される。

非専門職もしくは未熟練外国人材のほとんどは特定産業の小規模業種や職種に集中しており、この部門における外国人材への依存度が高まっている。非専門職外国人材の流入増加は国内労働市場の需給構造変化に基づくものである。しかし一方で、外国人材の流入拡大が企業の労働需要および国内労働力の労働供給に影響を及ぼし、こうした影響が相互作用し持続的な需要拡大へつながっている。

非専門職外国人材の急増に伴い、国内労働者市場との置換、産業構造改革の停滞、外国人材の長期定住、中長期的な観点からの産業構造および労働市場の環境変化に合致する国内労働者活用基盤の侵害などの問題が指摘されている。未熟練外国人材のほとんどが10人未満の小規模業種に携わっており、スキルは高くなく、企業の競争力向上という観点から外国人材の生産性向上問題についても検討すべきタイミングである。社会的側面から見れば、2012年から雇用許可制満了出国者には再入国の機会が与えられており、また、長期滞在を希望する外国人材も増加して定住化の可能性が高まっている。

現在でも重大な懸案であるが、今後の人口変動と関連して外国人材の流入規模の拡大について議論が広まりつつあるので、外国人材、特に未熟練外国人材の供給問題に対する政策基調の確立が求められている。労働力人口、特に働き盛り階層（25～49歳）の減少と高齢化への対応策として、外国人材の流入拡大は選択肢のひとつではあるものの、現在のような外国人材供給システムが現状の環境変化にふさわしいのかどうかについては検討を要する。

外国人材の流入は政策次第で異なるものとは言え、基本的に費用便益の問題をはらんでいる。外国人労働者の流入に伴う一次的損失は内国民労働者の受益損失であり、これは離職や賃金下落をもたらす。すなわち、供給拡大に伴う便益は労働需要者（使用者）と外国人労働者へ向かい、内国民労働者は不利益を被る。また、外国人流入拡大に伴う行政コストのみな

らず社会経済的コストの拡大、外国人材依存型の産業構造に伴う外国人材流入論理の拡大、これによる定住化および、これによって発生する社会的葛藤や社会統合コストなどをもたらす。こうした問題は、非専門職外国人材の活用においてさらにはっきりと現れる。

本稿は、韓国の外国人材制度のうち非専門職外国人材供給システムの現状および問題点を探り、改善策を示そうとするものである。外国人材供給システムは大きく3通りの観点から議論がなされる。第1に、外国人材受け入れ規模および受け入れ業種の問題（量的問題）、第2に、受け入れられる外国人材のスキル（外国人材の生産性）、第3に、外国人材受け入れシステム（ネットワーク）の問題である。これらの問題は外国人材の政策基調および制度運用と関連しているだけに、これを中心に考察して制度の改善策を示す。

2. 外国人材の推移および状況

韓国滞在外国人は2007年の106万6千人から2008年115万9千人へと8.7%増加しており、2011年末には139万5千人と2007年比30.8%増加した。2012年2月末現在、136万7千人に至っている。このうち外国人材は不法滞在を含め合計71万人であり、非専門職人材は47万9千人、専門職人材は4万6千人である。2012年2月末現在、非専門職外国人材のうち雇用許可制一般(E-9)ビザは18万1千人で、訪問就労ビザは29万8千人である。不法滞在者は17万人、結婚による移民者は14万5千人、留学生は8万9千人である。

表1 滞在外国人の状況（2012年2月末基準）

（人）

総外国人（1,367,495）										
外国人人材（710,304）								留 学 生 (D-2)	結 婚 に よ る 移 民 者	そ の 他
専 門 職 人 材 (E-1～ E-7)	非 専 門 職 人 材 (478,550)		不 法 滞 在 者	短 期 就 労 等 (15,521)						
				短 期 就 労 (C-4)	産 業 研 修 (D-3)	企 業 投 資 研 修 (D-8)	船 員 就 労 (E-10)			
45,872	(E-9) 180,655	(H-2) 297,895	170,361	485	1,673	6,763	6,600	89,128	145,137	422,926

資料：法務省 出入国外国人政策本部『出入国外国人政策統計月報』

雇用許可制によって入国し合法的な就労活動に携わっている外国人労働者は、2011年末現在で49万人程度である。2007年3月の訪問就労制導入以降は在外邦人の流入が急増し、2007年以降は在外邦人比率が一般外国人を上回っている。

表2 主な滞在資格別滞在外国人の変化

(人)

	総滞在者	留学生	専門職人材	非専門職人材	結婚による 移民者
2007年	1,066,273	56,006	33,502	403,687	110,362
2008年	1,158,866	71,531	37,304	490,109	122,552
2009年	1,168,477	80,985	40,627	494,646	125,087
2010年	1,261,415	87,480	43,608	506,905	141,654
2011年	1,395,077	88,468	47,095	537,663	144,681

注：1) 非就労ビザで入国し就労している外国人は人材統計から除外されており、当該滞在資格で入国してから不法滞在となったケースも当該ビザに含む

2) 留学生の統計には一般留学生以外に語学研修生も含む

資料：法務省 出入国外国人政策本部『出入国外国人政策統計年報』各年度

雇用許可制入国者のうち雇用許可制一般の就労業種は、雇用許可制システム（EPS）を通じてほぼ把握できる。しかし、訪問就労制で入国した在外邦人人材の場合、自己申告率が低く（2011年現在34%）、行政統計を通じて全体的な就労分布を把握するには限界がある。

表3 非専門職外国人材の推移：不法滞在者は除く

(人、%)

区 分	05年	06年	07年	08年	09年	10年	11年
総 計	104,348 (100%)	199,620 (100%)	362,460 (100%)	454,431 (100%)	461,203 (100%)	460,168 (100%)	488,900 (100%)
一 般 (E-9)	52,305 (50.1%)	115,122 (57.7%)	134,012 (37.0%)	156,429 (34.4%)	158,198 (34.3%)	177,546 (38.6%)	189,190 (38.7%)
在外邦人 (H-2)	52,403 (49.9%)	84,498 (42.3%)	228,448 (63.0%)	298,002 (65.6%)	303,005 (65.7%)	282,622 (61.4%)	299,710 (61.3%)

資料：雇用労働省

3. 非専門職外国人材制度の特徴

ここでは雇用許可制として運用されている非専門職外国人材制度の特徴を考察する。

(1) 雇用許可制の概念

雇用許可制とは、単純技能業務に携わる人材を受け入れる目的で制定された制度で、出入国管理法第18条第1項の滞在資格のうち、非専門就労（E-9）と訪問就労（H-2）の発給を受けたか受けようとする外国人労働者の受け入れと管理を行うための制度である。制度の沿革をおおまかに考察すれば次の通りである。韓国に非専門職外国人材が流入し始めたのは1980

年代後半からで、本格的な制度の整備は外国人産業研修生制度が施行された1994年以降である。2004年に雇用許可制が導入され、2006年まで産業研修生制度と雇用許可制が並行して施行され、2007年1月1日より雇用許可制へ統合された。在外邦人人材政策として、在外邦人を対象に運営されてきた就労管理制度は、2007年に訪問就労制へ変更され施行されている。

雇用許可制の特徴は次の通りである。第1に、常勤労働者（雇用保険基準）300人未満または資本金80億ウォン以下の中小企業に外国人の雇用を許可し、人材需給動向とリンクして適性水準の受け入れ規模を決定する。第2に、政府間了解覚書（MOU）を締結し、公共部門における外国人労働者選定および受け入れを担う。第3に、技能レベルや韓国語能力等を充たす適格者を選ぶことで事業主の需要に合致させる。第4に、外国人労働者の基本的人権を保障する。

（２）非専門職外国人材の受け入れ業種および規模

非専門職外国人材の受け入れ規模や業種および送り手側国選びという主要政策の決定は、国務総理室（日本の“内閣官房”に当たる組織）に設けられた外国人材政策委員会（委員長：国務総理（日本の首相に当たる）室長）において審議・議決される。外国人材政策委員会の構成は、企画財政省、外交通商省、法務省、知識経済省、雇用労働省の次官、中小企業庁長および大統領の定める関係中央行政機関の次官らを委員とし、委員長を含む20人以内で構成し、政策委員会に上程する案件等を事前に審議する外国人材雇用委員会（委員長：雇用労働省次官）を雇用労働省に設けている。

非専門職外国人材の雇用許可業種は、一般雇用許可制（E-9）と特例雇用許可制（H-2）の違いがある。2012年基準で雇用許可制の許可業種は次の通りである。製造業、建設業、漁業、農畜産業の許可業種は両制度とも共通しているものの、サービス業の場合、特例雇用許可制は飲食宿泊業、家庭内雇用活動、介護等の介護業やホテル業等29の細部業種において雇用を許可し、一般雇用許可制はリサイクル資源回収および販売業等4業種のみ許可している。

外国人材の雇用許可人数は業種別に異なる。製造業とサービス業は内国民被保険者数を基準としている。製造業の外国人雇用許可人数は内国民被保険者数の規模次第で5人以下～40人以下の範囲となっており、サービス業は2人以下～10人以下と決められている。建設業は年平均工事金額を基準とし、農畜産業は営農規模別で基準が定められている。

毎年決定される外国人材受け入れ規模は、総量規制および業種別割当、一般と特例の比率という面において争点となっている。総受け入れ規模は景気動向、内国民の雇用情勢、滞在期間満了者、不法滞在者の規模等を考慮して決定し、業種別規模は国内産業別人材需給動向等に基づいて決定している。

（３）非専門職外国人材の採用：職とのマッチング

外国人材供給システムをネットワークという観点から見ると、採用過程が核となる。雇用

許可制が評価される理由のひとつは、民間の人材斡旋機関を排除することで人材受け渡しの不正を減じたという点である。雇用許可制一般の採用過程を見ると、一定の資格要件を備えた外国人材が求職者リストに載ると、このデータが産業人材公団を通して外国人雇用を許された国内事業所へ提供され、企業は求人要件に合う人材（３～５倍の数）を推薦され、このうちから適格者を採用する。この過程において職業安定機関でない者は外国人労働者の選抜、斡旋、その他の採用への介入が禁じられる。以下の２つの要件が核である。外国人労働者には事業所移動の自由はなく、事業主は与えられた供給システム下で外国人材を採用するという点である。

雇用許可制の特例とされている訪問就労制の採用過程は、これとは性格を異にする。訪問就労入国者は就労教育履修および求職申請の後、求職斡旋を受けるか自主的な求職活動で就労でき、勤務先の変更も届出だけでよい。訪問就労ビザはマルチビザ（５年間有効）で、国内滞在中の一時出国時には再入国許可を得ず自由に出入国できる。

表４ 一般雇用許可制と特例雇用許可制の比較

	一般雇用許可制	特例雇用許可制
①滞在（就労期間）	・３年（最大５年） ※非専門職就労ビザ（E-9）で入国後、入国日より最長３年間就労 ＜事業主の申し出で再雇用可能＞	・３年（最大５年） ※訪問就労ビザ（H-2）で入国後、３年間就労 ＜事業主の申し出で再雇用可能＞
②対象要件	・韓国語試験および健康診断などの手続きを経て求職登録した者	・国内に親戚・戸籍のある在外邦人（総量規制無し） ・国内に縁故の無い在外邦人（総量規制有り）
③就労許可業種	・製造業、建設業、サービス業、農畜産業、漁業で、外国人材政策委員会において定める業種	・一般雇用許可制での許可業種に一部サービス業種を追加
④就労手続き	・韓国語試験→労働契約→非専門職就労ビザ（E-9）で入国→就労教育→事業所へ配置 ※事業所の変更に制限	・訪問就労ビザで入国→就労教育→雇用支援センターの斡旋または自由求職活動を選択→労働契約後、雇用 ※事業所の変更は無制限
⑤使用者の雇用手続き	・内国民への求人活動→雇用支援センターへ雇用許可申請→雇用許可書受け取り→労働契約後、雇用 ※労働開始の申告義務は無い	・内国民への求人活動→雇用支援センターへ特例雇用可能確認書申請、受け取り→労働契約後、雇用 ※労働開始の申告義務を課す
⑥事業所別の雇用許可人数	・事業所規模別に外国人労働者の雇用許可人数上限を設定	・一般外国人労働者の雇用許可人数程度の外国国籍在外邦人の追加雇用可能（建設業とサービス業は除く）

訪問就労制を通じて外国人労働者の雇用が許可された業種の事業所雇用主は、一般雇用許可制同様に７日以上の内国民への求人活動後、特例雇用可能確認書を雇用支援センターへ申請して発給を受けることができる。雇用支援センターは求人条件に合った求職者リストを３倍数で選んで使用者へ斡旋する。特例外国人労働者と、特例雇用可能確認書を受け取った使用者は、雇用支援センター以外の者からの斡旋で労働契約を結んでもよい。

訪問就労制はこれまで数度の制度改編が行われており、このうち供給システムに関連した最近の制度改編の内容を見れば、2010年4月に成立した訪問就労（H-2）者のうち在外邦人（F-4）資格授与の拡大を指摘することができる。同制度は、製造業、農畜産業、漁業、介護者、家事手伝いとして1年以上同一の職場で勤続した場合、在外邦人資格へ変更する。また、製造業、農畜産業、漁業分野で6カ月以上長期勤続しながら国内において関連分野の技能士資格を取得した者は在外邦人資格へ変更可能である。また、直近2年間で年平均200日以上 of 国外滞在者と、満63歳以上の者は、在外邦人資格へ変更可能である。

（４）非専門職外国人材の法的地位

雇用許可制（特例を含む）下の外国人労働者の意味は単純技能業務に従事できる非専門職就労ビザ（E-9）および訪問就労ビザ（H-2）を発給されて就労活動中の者として、次の2つのタイプに区分される。まずは雇用許可制一般で国内入国前に労働契約を結んで非専門職就労ビザ（E-9）を発給してもらい、外国人材政策委員会にて人材需給動向等を考慮して審議・議決した業種で働く外国人労働者である。次に、訪問就労ビザ（H-2）で入国して所定の就労教育履修および求職登録の後、雇用センターを通じた斡旋または自主的な求職活動でサービス業・建設業・製造業・農畜産業・沿岸海漁業および養殖漁業として外国人材政策委員会にて定めた業種で働く外国国籍在外邦人である。

雇用許可制を通じて雇われた外国人労働者は、内国民と同等に労働関係法を適用され、労災保険・最低賃金・労働三権の基本的権利を保障される。事業主の労働契約違反や不当解雇等の違法・不当な処分については労働条件改善および労働委員会等を通じて権利救済が可能である。国民年金は、相互主義の原則に従い、外国人の本国法が大韓民国国民に国民年金等を適用しない場合は適用が除外される。雇用保険は任意加入となっている。外国人労働者らへの賃金未払いに備えて賃金債権保障法が適用されない事業所または常勤労働者数300人未満の事業所の雇用主は、賃金未払い保証保険に加入せねばならない。

外国人雇用法上、外国人労働者が国内において就労できる期間は合計3年であり、同期間中に家族を同伴してはならず、就労期間満了後には必ず出国せねばならない。出国後6カ月（再就労制限期限）が経過していない者は雇用許可制によって再就労できない。ただし、外国人雇用法によって就労してから3年の就労期間が満了する外国人労働者のうち、就労期間3年が満了して出国するまでに使用者が再雇用の許可を申し出た労働者については、1回に限り2年未満の範囲で就労活動期間が延長されることがある。

外国人労働者の定住化防止のため、就労期間は最大5年未満に設定し、1年ごとに労働契約を更新するようにしているものの、2009年10月の法改正により、就労活動期間内に当事者間の合意によって自主的に決定できることとなっている。外国人労働者の事業所変更は原則禁じられているが、事業体の休・廃業、使用者の正当な労働契約解除等の不可避な事由がある場合に限り、他事業所への変更が許される。違法雇用事業主に対しては、一定期間（1年

または3年)外国人労働者の雇用が制限される。

2012年には雇用許可制5年の就労期間満了者に対する対策を備えた。同制度の趣旨は非専門職人材の定住化防止原則(就労期間満了者は帰国)を堅持しつつも、企業で熟練人材を活用し続けるという趣旨から、再雇用期間満了前に使用者が要件を充たす労働者について再入国後の雇用許可を申し出れば、3カ月後に再入国して就労活動ができるよう許可した。再入国就労は1回限り許され、就労活動期間は再び3+2年間許可する。したがって、近年の制度変更で、一定規模の外国人材は3+2年の就労活動→(3カ月の出国後に再入国)→3+2年の就労活動を通じて、最大10年近く就労できる。

4. 現行の外国人材供給システムの問題点

(1) 問題の認識

雇用許可制として運営される現行の外国人材制度は、公共機関を通じた外国人材の供給システムで、需要国の求めに合致する適格者の選抜、送迎での不正根絶、外国人材雇用管理システムと外国人材送り出し規模とのリンクを通じて国別総量規制の調節および送り出し国の外国人材管理へ誘く等の長所を備えている。また、外国人労働者の権利が最低賃金法や労働関係の適用を通じて内国民労働者との差がほとんど無いという点において、労働権が進んでいる。こうした長所は台湾やシンガポールという我が国と類似した外国人材制度を備える国々と比べて優れているものと評される。2011年に国連の公共部門大賞を受賞したことから分かるように、国際的にも肯定的な評価を受けている。

しかし、このような評価は、主に雇用許可制という制度的枠組みの観点から評されているものの、労働市場の観点や外国人材活用の費用便益という経済的面から考察する時、果たして現在の供給システムが望ましいものなのかどうかについては問題提起が必要である。特に、少子高齢化が労働市場に直接影響を及ぼす状況となって以来、片や外国人材の需要増大を語りつつ、片や未熟練外国人材の供給増大により、内国民労働市場の主に国内弱者層にしわ寄せが集中している。外国人材の流入拡大に伴う社会的コストの増大、そして現行のような外国人材供給システムの持続は、結果的に低賃金未熟練労働者への依存型産業構造の維持につながるという問題も指摘されている。特に雇用許可制は、内国民労働市場の保護という受け入れ段階においては労働者の技能を考慮していないものの、在職者へ訓練機会を与えることや5年の滞在期間は、結果的に生産性向上やスキルアップを示唆している。これは、外国人労働者のスキル問題についてどうアプローチすべきか、判断が求められていると言えよう。

また、在外邦人人材については、相変わらず在外邦人政策と労働市場政策が混同されている。労働市場の規制と在外邦人人材の活用という両面性により、在外邦人人材政策において積極的な方向性を設けられずにいる。

こうした矛盾を抱える外国人材問題は、転換が必要な時期にある。これは外国人材問題ばかりでなく外国人材流入に関連した労働市場、産業構造、人口変動のような環境的要素と、

在外邦人問題、不法滞在、定住化問題という社会政治的問題を同時に考慮すべきことを意味する。ここでは、こうした問題を労働市場の観点から外国人材受け入れ規模およびこれに関連したネットワークを中心に考察してみたい。

（２）人材不足に基づく外国人材拡大論理の限界

これまでの外国人材拡大は、生産関連職種の人材不足および事業主の外国人材需要の拡大に依拠している。外国人材政策委員会は毎年の適正外国人材受け入れ規模を算定・発表しているものの、受け入れ規模は雇用許可制と訪問就労制で入国する未熟練外国人材に限定されており、専門職外国人材ビザの入国者は該当しない。

外国人材受け入れ規模は、単純技能人材を対象に国内労働市場動向、産業別人材需給状況、内国民で補える可能性などを考慮して算定する。総量としては国内労働市場に及ぼす影響を最小限にする総定員の上限を決めてこれをガイドラインとして活用しつつ、新規受け入れ規模は現在の不法滞在者数、不法滞在者の出国による置換人材供給規模などを考慮し決定している。この論理的根拠は労働市場内の人材不足状況と景気変動に伴う内国民雇用情勢による。人材不足を把握する統計の限界があるものの、現在の労働市場の需給ファクターを考慮すれば、外国人材に対する需要は持続的な拡大のみという構造をはらんでいる。

人材不足のどの部分を外国人材で補うべきかは、重要な政策的決定事項である。しかし一方で、人材不足の原因について考えないまま人材不足分の一定部分を外国人材政策で補う場合、問題は常に深刻化する可能性が大きい。

（３）持続的な拡大と外国人依存度の深刻化

表５は雇用許可制入国の外国人材を活用している企業の外国人比率を示している。表のように、2005年から2011年の間で外国人雇用企業の外国人材依存度が非常に高まっていることが分かる。

このような外国人材採用事業所の場合、外国人材への依存を高めて短期サイクル原則が続く限り、人材不足問題が続く可能性は大きい。内国民の雇用率が滞っている状況において、そして労働市場が二極化して低賃金労働者の割合がOECDで最も高い国々に属する状況において、持続的な外国人材拡大が望ましいのかどうかについての慎重な検討が必要である。

表5 外国人材雇用企業体の外国人依存度

		2005			2011		
		外国人	内国民	外国人比率	外国人	内国民	外国人比率
業種	製造	34,926	766,097	4.36	205,262	956,004	17.68
	建設	91	10,117	0.89	14,756	11,792	55.58
	農畜産	380	3,661	9.40	12,561	4,717	72.70
	サービス	10,523	69,406	13.17	34,695	110,166	23.95
	漁業	6	465	1.27	3,096	620	83.32
	不明				488		100.00
規模	5人未満	19,163	90,603	17.46	90,786	126,289	41.81
	5～9人	7,293	59,087	10.99	35,926	93,193	27.82
	10～29人	11,805	206,050	5.42	73,767	271,610	21.36
	30～49人	3,415	121,306	2.74	26,826	145,875	15.53
	50～99人	2,374	144,738	1.61	22,618	171,733	11.64
	100～299人	1,178	165,855	0.71	15,374	194,020	7.34
	300人						
	以上	107	49,820	0.21	1,034	63,280	1.61
	不明	591	12,287	4.59	4,577	17,299	20.92
全体		45,926	849,746	5.13	270,858	1,083,299	20.00

注：1) 2004～2011年6月の間で外国人労働者の雇用経験がある事業所

2) 外国人労働者比率＝[外国人労働者/(外国人労働者＋内国民労働者)]×100

資料：韓国雇用情報院、雇用許可制－雇用保険データベースのアクセス画面、ソル・ドンフン(Dong Hoon Seol)、イ・ギョヨン(Kyu Yong Lee)、ノ・ヨンジン(Yong-jin No) (2011)より再掲

(4) 内国民労働市場への影響

外国人材が内国民労働市場に及ぼす影響を実証的に推定するのは資料の制約などで限界がある。これについてはこれまで数度の実証的な研究が行われているものの、検証された結果は得にくい。しかし、経済学の主な供給理論に照らして外国人労働者が内国民労働者の雇用や賃金に及ぼす否定的な影響を論理的に推論するのは難しくない。

現行の雇用許可制度は「内国民労働者の雇用優先原則」に従って内国民への求人活動を義務付けているものの、これがきちんと機能していない。事業主も「内国民労働者の求人難」という理由以外に「離職が激しい」「雇用費が安い」という理由で外国人労働者を好む傾向がある。外国人材を好む傾向は人材不足以外に構造的な面がある。表6のように、低賃金ということ以外に外国人労働者の長期労働志向、内国民労働者の離職の激しさなど、多様な要因がある。こうした調査結果は、内国民人材を採用できるにもかかわらず外国人材を好む可能性があることを示している。

表6 外国人材雇用の理由（2010年）

(平均点数)							
	事例数	韓国人労働者がいないから	韓国人労働者の離職が激しい	外国人材の低賃金	外国人材の方が仕事ができる	外国人材の方が言う事をよく聞くから	外国人労働者が長時間勤務を好む
製造業	105	3.81	3.76	3.27	2.87	3.12	3.18
建設業	71	3.13	3.15	3.30	2.62	2.93	2.86
飲食業	73	4.51	3.73	1.84	2.56	2.37	2.59
農畜産業	33	3.94	3.88	3.33	3.00	3.70	3.06
漁業	33	3.70	3.76	3.55	2.67	3.48	2.88

注：5段階評価で「全くそうではない」1点、「そうではない」2点、「どちらとも言えない」3点、「どちらかと言えそう」4点、「全くその通りだ」を5点とし、点数が高いほど当該理由の妥当性を示す

資料：イ・ギュヨン(Kyu Yong Lee)他『外国人材労働市場の分析』韓国労働研究所（2011）より再掲

（５）定住化の可能性と当該人材の適切さ

未熟練外国人材の長期滞在および定住化に伴う社会的コスト拡大の可能性についての問題は、先進国の経験を通じてかなり知られている。雇用許可制は持続的な短期サイクル原則を堅持してきたものの、現実的には長期滞在の可能性に門戸を開いているものと思われる。これまで非専門職外国人材制度は、受け入れた外国人材の長期勤務に伴う熟練性確保を理由に、持続的な滞在期間延長を行ってきた。長期滞在は定住化への期待を高める可能性が大きく、定住化に至らぬ場合は不法滞在を選ぶ可能性が高い。

表7 非専門職外国人材の滞在期間制度の変化

○2000年4月1日：研修就労制（研修2年＋就労1年）導入
○2002年4月18日：研修就労期間の拡大（2002年4月17日以前の入国者は2+1年、それ以降の入国者は1+2年）
○2005年5月31日：「外国人労働者の雇用等に関する法律」改正（第二次改正）
・再就労制限期間を短縮：1年→6カ月
○2005年11月30日：「外国人労働者の雇用等に関する法律」施行令改正（第二次改正）
・外国人雇用法により就労後3年の就労期間満了者を再雇用する場合、再就労制限期間を短縮：6カ月→1カ月
○2009年9月16日：「外国人労働者の雇用等に関する法律」改正
・3年の就労活動期間が満了する外国人労働者のうち、使用者の申し出のある場合には出国せずに1回限り2年未満の範囲において就労活動期間の延長が可能
○2012年3月 現行3+2→3カ月後→3+2（該当資格要件を充たす者）

2012年に行われた一部資格要件を備えた外国人材について再入国許可措置の門戸を開いたのは、事実上、定住化の可能性を高めるものと見ることができる。問題は、長期滞在または定住可能性の高い外国人材が専門職人材に準ずる生産性や所得確保能力を備えているかどうかである。外国人材の大部分は、6カ月未満の経験で済む単純労働に携わっていると調査されていることから分かるように、長期滞在は生産性の高さを保証するものではなく、これ

らの定住化問題は社会的コストを引き起こす可能性が非常に大きい。永住権取得や韓国社会への定着は長期滞在の問題ではなく、これに適う資格要件を備えた選別メカニズムが働かねばならぬことを明確にし、外国人材の滞在期間延長が行われぬよう制度を改善する必要がある。

(6) 外国人材活用に伴う便益を受ける者とコストを負担する者との不一致問題

外国人材の雇用は便益とコストを同時に伴うものの、雇用許可制が持つ問題点のひとつは外国人材の雇用支援およびこれらの活用によって引き起こされる行政コストの大部分を、受益者を含む国民が負担する仕組みである。直接的コストとしては雇用許可制に伴う外国人労働者の流入および滞在などを支援するのに費やされる行政コストと、外国人材の職業訓練コスト(雇用保険から負担)、帰国支援に向けた行政コストなどがある。こうしたコスト以外に、外国人材が内国民労働市場を荒らすことによって発生する内国民労働者の損失も重大なコストとして指摘できる。また、外国人材の流入拡大に伴う社会的コストは推し量り難いものの、我々の理解可能なコストの範疇と見なすことができる。こうしたコストの大部分は国民が負担しており、外国人労働者の直接的恩恵を受ける使用主や外国人労働者はコスト負担を課されないままである。

更に、コストに関連して外国人材の雇用構造問題が指摘できる。現行のような小規模零細事業所主体の外国人材需要構造および単純未熟練主体の外国人材供給システムでは、外国人材の流入に伴う費用便益比の拡大を害する可能性が高い。競争力の無い零細企業の人材難緩和策としてのみ活用される場合、産業構造改革を遅らせ、長期的には国の競争力を低下させる恐れがある。また、小規模業種において発生しやすい賃金未払い問題、外国人労働者に高い労災率なども社会経済的コストとして残る。

(7) 供給者主体の外国人材選抜システム運用に伴う企業の選択権の制約

現行の外国人材政策は供給者主体の外国人材選抜システム運用で、人材需要者である企業の人材選択権が制約され、企業の需要に適った外国人材の確保が難しいという問題がある。現行制度では、外国人材需要企業は韓国語試験合格者のうち代行機関が提供する3倍数の人材のうちから適した人材を選ぶ方式なので、労働者の選考に必要な経歴や人物性などの求職者の具体的な情報が不足している。こうした情報が提供されたとしても信頼性の確保には問題がある。

最大の問題点として指摘できるのは、企業の求める技能やスキルの把握が困難であるという点である。外国人求職者の選考過程において職務適性度およびスキルレベルを考慮しておらず、企業の求める人材の選考は困難である。需要者選択権の制約により優秀な人材の選別メカニズムがきちんと働いておらず、外国人材の人的資本蓄積コストを輸入国が負担する問題が発生している。

（８）在外邦人政策の問題点

訪問就労制の視点には、在外邦人政策と労働市場政策の双方がある。在外邦人政策を頑なに堅持する場合は在外邦人を内国民労働市場へ統合する立場に立つこととなるし、労働市場政策の観点からすると、一般外国人労働者と同じく規制する立場に立つ。労働市場の観点から見れば、一般外国人より高い内国民労働者との就労競争の問題と、在外邦人人材に対する就労支援がきちんと行われたいまにあるという問題を同時にはらんでいる。

在外邦人を雇用許可制一般と同じく規制する立場からアプローチしない場合、在外邦人の流入はサービス業を中心に内国民弱者層と在外邦人、あるいは在外邦人同士の就労競争によるマイナス効果の懸念が一貫して提起され続けてきた。特に訪問就労制以降に早々に行われている在外邦人の国内就労増加により、建設業とサービス業を中心に内国民雇用を侵害する可能性が指摘されている。

一方、外国籍の在外邦人らは自由な求職活動を許されているものの、現実には独自の求職は厳しく（言語や生活習慣など）、違法な人材紹介業者を通じた採用が多発している。これに伴い、手数料徴収および未許可業種への就労や斡旋などの問題が生じている。特に、縁故の無い在外邦人の場合は衣食住など基本的生活が難しく、不法就労のみならず社会問題が発生する可能性もある。非公式の就労ルートの活用で雇用不安や賃金未払い問題が表面化している点も問題である。また、在外邦人に対する就労教育や雇用安定サービス支援など、在外邦人に対する効果的な就労支援政策が欠けている。在外邦人問題をどんな形でアプローチするにせよ、労働市場の統合および定住化支援が必要である。したがって、これについての立場の確立が緊要である。

（９）総合的な外国人材政策運営システムの未成熟

最後に、現行の外国人材政策は、専門職人材と非専門職人材という二分法的なアプローチから行われ、受け入れ規模の決定、政策推進システム、誘致戦略が総合的になされないまま、外国人材全般をまとめた関連法や制度運営の行政システムが整備されずにいる。

毎年の外国人材受け入れ規模の決定は非専門職外国人材に限られているし、ここでの議論も短期的な人材不足状況しか考慮しておらず、中長期的な外国人材受け入れシステムとの整合性に欠けている。留学生、結婚による移民などの多様な移民者についての考慮はまともになされないままである。また、外国人材政策の確立および運用が短期的懸案を主体に運営されており、中長期的な人口および労働市場の構造変化や産業構造の変化に対応する総合的な考慮が未成熟である。

このため、人口構造の変化、内国民労働市場の影響、産業構造の変化、企業競争力の強化、外国人材受け入れに伴う社会的コスト削減などの総合的システム下における外国人材政策運営の必要性が考慮されていない。併せて、外国人材政策の確立および運営に必要な基礎研究および統計整備がきちんとなされておらず、制約要因となっている。

5. 制度改善策

(1) 外国人材制度運営の原則

一時的滞在資格を持つ未熟練人材の活用原則は以下の通りである。こうした原則が制度運営に反映されるようにする必要がある。

第1に、国内労働市場補完の原則である。外国人材の雇用は内国民労働者の失職、そして賃金および労働条件の下振れをもたらさない範囲においてなされるべきとの原則が堅持されねばならない。

第2に、定住化防止の原則である。雇用許可制は1回で3年の範囲内において一時的にのみ許可し、未熟練外国人材の定住化を防いできた。雇用許可制を導入する当時、外国人材の定住化を防ぐべく5年以上の長期滞在者を合法化せず、そのまま違法滞在状態で取締まって強制出国させる政策を確立した。しかしながら、企業の人材需要などに鑑み再雇用制度を改善し、出国せずとも5年未満なら国内での就業・滞在を許可し、さらには一部の資格要件を備えた外国人材は最大10年まで滞在可能とした。これは熟練労働者の活用というプラス面もあるものの、定住化の可能性に伴う社会的コストというマイナス面が表面化することもある。

第3に、産業構造改革の停滞防止の原則である。これは外国人材受け入れが国内の産業および企業の構造改革に悪影響を及ぼさないようにすべきことを意味する。外国人材を低賃金で用いる場合、安い外国人材に頼り企業の構造改革が遅れることで、企業と国の競争力を長期的に低下させうる。今日たゆまず変化する国内外の経済社会環境において、国と企業は競争力を高めるべく改革と構造改革を推し進めているだけに、外国人材の雇用が人材輸入国において競争力の無い斜陽産業を延命させ、経済の高付加価値化と産業構造高度化に向けた産業構造改革を妨げてはならない。現行のような費用節約型の外国人材活用制度は結果的に産業構造改革を害し、良好な職場を生む基盤を弱体化させ、ひいては社会統合にもマイナス要素として作用する可能性が大きい。

第4に、外国人材活用に伴う経済社会的な便益向上の運営である。前述したように外国人材雇用は企業レベルのみならず社会経済的に多様な費用便益をもたらす。外国人材制度を制定・改善する際にはこうした費用便益を考慮せねばならない。したがって、外国人材の受け入れ規模、受け入れ許可業種、外国人材の滞在期間設定など、外国人材に関連した政策および制度は人材不足解消という観点のみならず、外国人材が内国民労働市場や韓国社会に及ぼす総合的な観点からアプローチすべきである。

(2) 外国人材制度の改善課題

①内国民労働者のセーフティネット強化

一般的に内国民労働者の保護策としては、内国民労働者保護に向けた主な手段のひとつとして、欠員の生じた職に関心を示す有資格労働者らと比較して移住申請者を評価する「労働

市場テスト（labour market testing）制度」が運用されている。労働市場テストを通じて使用者は次の２点、すなわち、有資格労働者のうちに該当するポジションを穴埋めできる人物がいないということ、外国国籍者の雇用が類似職種に携わる他の労働者らの賃金と労働条件を悪化させないということ、を証明するようにしている。こうした証明制度の目的は、賃金および労働条件の面から自国労働者の利害を保護すべき（および保護を図るべき）必要性和バランス維持を目指しつつ、また、事前に定義し合意した規則に従わんとする使用者らに、必要とする外国人材についての予測可能なアプローチを提供することである。

しかし、このような制度を実際に実現するには制約が大きい。何よりも事前の求人活動後に内国民就労へつながらなかった際はその原因を把握しづらいし、行政コストも高くつく。内国民人材の離職が激しく取引コストも高くつくという点で内国民への求人活動は実効性を備えにくい。にもかかわらず、内国民への求人活動義務は重要である。内国民への求人活動を求める労働市場テストは内国民補完の原則に合致する外国人材活用を求めるという原則以外に、外国人材に対する需要を把握できるという点で強みがある。

これまで内国民への求人活動は形ばかりの運営であり、そのメカニズムの実効性という観点において論議を呼んできただけに、内国民への実質的な求人活動が行われるよう制度を改善する必要がある。外国人雇用許可業種を対象に内国民への求人が相対的に簡単な業種や規模の場合、求人義務期間の強化、内国民への就労斡旋拡大を通じて内国民雇用へと導き、内国民への求人活動情報を利用して外国人材への需要（職能レベル）を把握し、これを外国人材受け入れ策へ活かす必要がある。併せて、内国民への求人活動強化策が実効性を持つように、外国人材の雇用希望企業への求人支援サービスの充実も必要である。

②雇用負担金制度導入の前向きな検討

雇用負担金制度は、国内産業の外国人依存度を減らし、外国人材雇用に伴う経済社会的コストを受益者が負担するようにする制度である。具体的には、内国民労働市場を保護し、産業構造改革停滞を阻止し、外国人材関連行政コストに充当することである。これは内国民労働者の保護メカニズムという消極的な手段から脱却し、内国民人材の賃金や労働条件を低下させないことに寄与しつつ、産業構造改革政策にも合致する。また、外国人材の生産性を高めるよう企業を導くことで、内国民労働者の保護と、外国人労働者雇用に伴う経済社会的便益の増大を図る。

雇用負担金制度の実施は波及効果が大きいだけに制度導入に伴う補完措置も求められる。市場へ及ぼす影響を考慮し、一定期間は外国人材活用後の外国人材の追加雇用時または業種別総量規制以上の外国人材雇用時に雇用負担金制を適用する案を検討する必要がある。一種の外国人労働者見直し条項の導入である。また、就労斡旋や離職率緩和など内国民人材不足の緩和に向けた支援制度を併用しながら、外国人材雇用分野に携わる内国民労働者や事業主に対する訓練、起業および転職支援などの多様な積極的労働市場政策を拡大する必要がある。雇用コスト上昇に伴う賃金生産性格差の緩和に向けた外国人材の生産性向上策の準備も必要

であるし、雇用コストの上昇は低賃金の不法滞在者雇用へ向かう可能性が大きいいため、この対策も備えられねばならない。

③外国人材の生産性向上を通じた企業競争力強化

これに向けたいくつかの提言をするなら次の通りである。まず、選抜および採用過程の効率化である。外国人材技能テストおよび職業訓練プログラムとリンクさせて訓練履修中の者にインセンティブを与え（準）ポイント制を運用し、技能レベル（訓練課程と資格証）によって格付け（ポイント化）する必要がある。相対的に生産性の高い外国人が人材プールに含まれるよう導き、人材選抜方式の過程から使用者に選択権を与え、企業が必要とする人材の技能およびスキルレベルについてチェックを行いやすくする。すなわち、選抜および採用過程の一定部分で市場メカニズムを取り戻す仕組みを備える必要がある。人材プールに属する外国人材を対象に国内人材斡旋事業体（業界団体または人材斡旋専門事業体）の人材選び代行参加を許可しつつ、政府は人材プールの管理を担当し、使用企業および斡旋業者は人材チェックを通じてミスマッチを防ぐようにする。

この他、短期訓練を通じて最小限の技能が保有できる場合には訓練課程とリンクした人材受け入れプロセスを運営することにする。このためには送出し国の現地および国内で訓練課程を運営し必要な基礎技能を習得させた後で企業へ配属させる策も考慮する必要がある。併せて、入国後に職務訓練が必要な場合、訓練機関に職種別の短期訓練プログラムを備えて職務訓練を行うようにする案も検討する必要がある。

最後に、こうしたコストの負担についてであるが、これは一次的には送り出し国あるいは外国人材が負担し、国内労働市場または社会的需要に合致すると判断される場合は外国人材の雇用事業主が上乗せしてコストを負担するような仕組みにせねばならない。

④外国人材雇用の社会的コスト削減

現在のような制度によって受け入れられる雇用許可制外国人材を定住可能な人材として活用すべきかどうかについて、政府は明確な原則を打ち立てる必要がある。教育訓練、資格証取得で既存の人材を定住人材として取り込むべしとの議論がある。これは現実的に不可避な面があるものの、基本的に外国人材の活用は入国政策を通じて規制することが必要である。韓国での滞在期間が長いことを理由にインセンティブを与えるやり方は排除し、入国段階において定住可能な人材とそうでない人材を選別する原則を堅持すべきである。

併せて、不法滞在問題について積極的な対処が必要である。雇用許可制成功の鍵は滞在期間満了後に不法滞在者となるのを最小限に抑えることにある。2012年は雇用許可制が完了して帰国措置が実施される初年度である。帰国プログラムがきちんと働くようにせねばならない。不法滞在者の使用主に対する積極的な措置を備えるべきである。

⑤在外邦人政策の方向性

在外邦人を労働市場的アプローチで解決すべきか、あるいは在外邦人政策に立脚して自由な往来を許可すべきかについての政策決定が必要である。現在の労働市場のファクターを考

慮する場合、適切な在外邦人流入規制政策の必要性が強調されるものの、在外邦人政策の特殊性は存在する。在外邦人就労政策は国内企業の需要に合致する人的資源開発政策と就労支援政策に焦点を絞って運用する。在外邦人を一般外国人材の代わりに活用しようとの意見もあるが、在外邦人人材と一般外国人材の違い、事業主の多様な外国人材需要、労働移動の許可問題などを考慮する時、実効性は劣る。

優秀な在外邦人人材への積極的な勧誘が必要である。現在流入する在外邦人人材および長期滞在の予想される在外邦人人材の相当数は、社会的コストの高い高齢者人材が中心で、今後の在外邦人人材の積極的な活用に向けては若年層人材を呼び込む努力の強化が必要である。

次に、在外邦人の定住化とこれへの対策が必要である。現在の在外邦人政策は部分的に国内永住権を与える制度とリンクしているものの、在外邦人の定着に伴う社会経済的な統合政策を並行すべきである。在外邦人の定住に伴う社会的コストを最小限にすべく、在外邦人人材についての人的資本の機会拡大、就労支援メカニズムの活性化を通じての労働市場および社会統合措置が必要である。地方自治体とリンクして地域共同体レベルでの在外邦人支援政策および労働市場政策を通じ、在外邦人に対する社会統合政策の実効性を高めることも考慮する必要がある。

⑥中長期的観点における外国人材政策の推進および政策ネットワークの改善

産業構造改革や労働市場の構造変化を考慮し、外国人材受け入れ政策のきっかけを再確認すべきである。さらには、専門職外国人材の勧誘、人材の国際移動の活性化および海外市場開拓などの多様な政策的要素を考慮し、外国人材活用および勧誘政策を推し進めるべきである。外国人材問題は「人の移動」という点において単に労働市場レベルのアプローチでは解決できないだけに、現在のような短期的な人材不足に基づく供給主導方式政策は社会的コストという観点から適切ではない。こうした問題にアプローチすべく外国人材政策の推進システムを再検討する必要がある、これは外国人材政策専門メカニズムの必要性が求められる時機でもある。

【参考文献】

- 雇用労働省『雇用許可制 業務便覧』
法務省、出入国外国人政策本部『出入国外国人政策統計月報』
ソル・ドンフン(Dong Hoon Seol)、イ・ギュヨン(Kyu Yong Lee)、ノ・ヨンジン(Yong-jin No) (2011)『外国人雇用負担金制設置案』雇用労働省
イ・ギュヨン(Kyu Yong Lee)他 (2007)『外国人材労働市場の分析および中長期管理システム改善方向の研究』韓国労働研究所
イ・ギュヨン(Kyu Yong Lee)他 (2011)『外国人材労働市場の構造分析』韓国労働研究所

日本における外国人労働者の雇用・失業の状況について

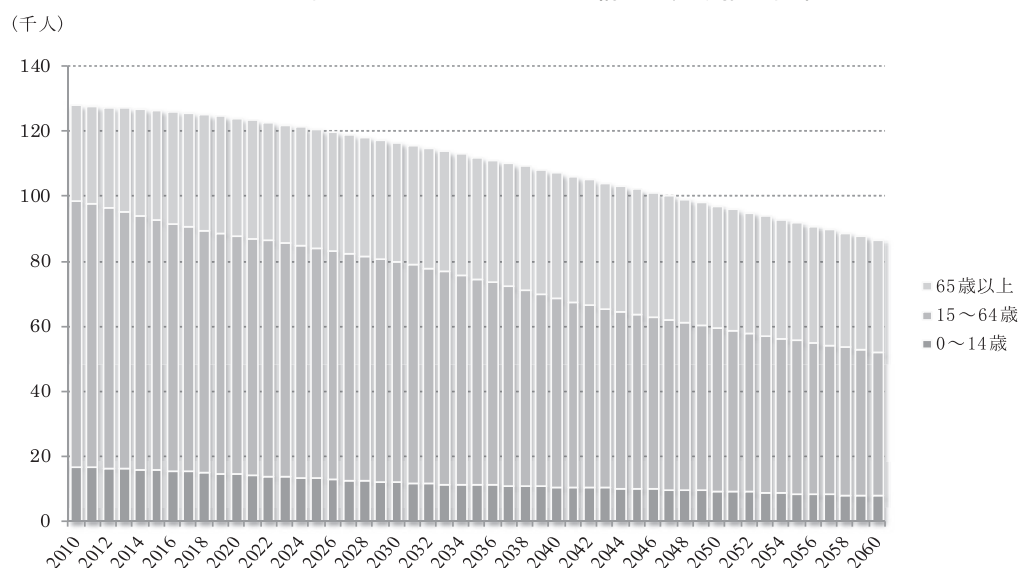
労働政策研究・研修機構 副統括研究員

渡邊 博頭

1. はじめに

この小論では近年の日本における外国人労働者の雇用および失業の状況について概観していく。よく知られたように、日本の人口の少子高齢化が進行している。国立社会保障・人口問題研究所による2012年1月の推計結果によれば、2010年の総人口1億2,806万人の年齢構成は、「0～14歳人口」が13.1%、「15～64歳人口」が63.8%、「65歳以上人口」が23.0%から、2060年には総人口が8,674万人、各年齢区分の構成比はそれぞれ9.1%、50.9%、39.9%になると推計されている（図1）。

図1 日本の総人口と年齢3区分の構成の長期推計結果



資料出所：国立社会保障・人口問題研究所、日本の将来推計人口（平成24年1月推計）より作成。

一方、総務省「労働力調査」によれば、2002年に5.4%に達した完全失業率は、その後低下し、2007年には3.9%まで改善した。しかし、2008年に発生した世界同時不況は、日本経済、そして日本の労働市場に大きな影響を及ぼした。完全失業率は2008年に4.0%に上昇に転じ、2009年、2010年ともに5.1%を記録している。

同じく総務省「労働職調査」によれば、就業構造も変化しており、2002年から2010年の間に製造業の就業者がおよそ150万人減少したのに対して、医療、福祉分野の就業者数は同じ期間におよそ180万人増加している。それにとまって職業別就業者数も変化しており、「製造・製作・機械運転及び建設作業者」が190万人減少したのに対して、「保安職業、サービス職業従

事者」が100万人増加、「専門的・技術的職業従事者」も96万人増加している。

さらに、就業形態でも変化が見られる。同じ期間に正規の職員・従業員が130万人以上減少したのに対して、パートタイマーやアルバイトなど非正規の職員・従業員は305万人増加し、労働者派遣事業所の社員は53万人増加している。10年に満たない期間に日本の労働市場は大きな変化を経験した。

このように、日本の経済社会では少子高齢化の進行の中で労働市場も大きく変化している。少子高齢化の進行によって日本国内の需要、生産力の拡大が困難であることから、今後成長が期待できる新興国等とのつながりを深めることが今後の課題となっている。この点について、内閣府「2011年経済財政白書」では、日本経済とグローバル化の状況について、貿易、投資、人材といった側面から議論している¹。それによれば、グローバル化の進展によって各国経済の結びつきが強まり、FTA・EPAの拡大によって制度的に整備されてきていること、また、新興国が労働集約的な商品の生産、輸出によって発展していることが指摘されている。一方、先進国では資本集約的、知識集約的な商品の生産に活路を見いだす「知識経済化」が進行すると論じている。知識経済化を支える人的資源の面について、日本の外国人労働者の受け入れは、外国人労働力人口/労働力人口総数で見た場合、1%弱であるが、高度人材の受け入れについては、「人文知識・国際業務」、「技術」の在留資格の外国人は2000年の10.7%から2009年には15.9%に上昇しており、低水準ではあるが徐々に増加している。さらに、留学生の受け入れも増加傾向にあるとはいえ、国際的にはまだ少ない²。この小論の前半ではこうしたグローバルな知識経済化を支える高度外国人材の受け入れについて取り上げることにする。その際、外部労働市場の問題と内部労働市場の人的資源管理の問題の2つの側面から議論していく。

日本では専門的・技術的分野などの高度外国人材を受け入れるとともに、定住者や日本人の配偶者等、身分による在留資格の外国人労働者も受け入れており、日本国内で制限なく就労している。いわゆるデカセギ期には単身で来日し、3年程度の短期間に少しでも多くの所得を得ることが就労の目的となっていた。そのために外国人労働者は日本人労働者が就きたがらない作業負担が重い仕事や時給が高い夜勤や休日出勤も厭わないといわれていた。そうして得た所得は帰国後のマイホーム購入資金や起業するための資金にしていた。しかし、外国人労働者の就労や生活も変化している。日本に家族を呼び寄せたり、あるいは日本で結婚し子育てをしたり、住宅を購入したりするなど、デカセギ期とは異なった定住期の生活へと変化している。世界同時不況はこうした外国人労働者の雇用や生活に対しても大きな影響を及ぼした。人材派遣や業務請負といった就業形態で働いていた外国人労働者（とりわけブラジルやペルーなど南米系日系人）は「雇止め」に遭い、それまで居住していた人材派遣会社

¹ 内閣府「2011年版経済財政白書」佐伯印刷株式会社。特に第2章第1節、113～139ページを参照。

² 内閣府前掲書では、留学生の受け入れ数については言語面でのハンディを勘案するとそれほど低い水準ではないと論じている（前掲書、139ページ）。

の寮や借り上げアパートから退居するよう迫られた。住居を失った外国人労働者達は友人・知人の家に身を寄せたり、自家用車の中で生活したりした。また、公営住宅の空き住戸入居募集に殺到した。もともと南米系日系人の働き方は人材派遣や業務請負という不安定な就業形態が多かったが、日本の雇用保険や生活保護などのセーフティ・ネットについての情報を持ち合わせていない外国人労働者が大量に仕事を失い、住居を失ったことは社会問題にもなった。こうした外国人の失業問題と行政による対応は、日本における外国人労働者問題の調査研究で議論されることは決して多くなかったが、世界同時不況以降、注目されることになった。この小論の後半では、外国人労働者の失業問題とその対応を取り上げ、日本における外国人労働者の失業行動について検討する。

2. 日本における外国人受入れの動向

経済社会のグローバル化に伴い国際間の人の移動も活発になり、日本に定住・就労している外国人が増加している。よく知られたように、日本では専門的・技術的分野の外国人労働者を積極的に受け入れるという方針をとるとともに、定住者や日本人配偶者などの身分による在留資格の外国人労働者も受け入れており、日本国内で制限なく就労している。

まず、現在の日本における外国人の入国および在留の状況を概観しておくことにする。以下で利用する資料は、法務省「出入国管理」各年版である。

(1) 入国（付表1）

法務省「出入国管理」によると、2010年の日本への外国人入国者は944万3,696人で、このうち新規入国者は791万9,726人（前年比29.4%増）、再入国者は152万3,970人（同4.2%増）となっている。

国籍（出身地）別に見ると、韓国が268万6,867人で最も多く、以下、中国、中国（台湾）、米国、中国（香港）などとなっている。

入国目的（在留資格）別に見ると、「短期滞在」が791万9,726人で最も多く、以下、「研修」が5万1,725人、「留学」が4万8,706人、「興行」が2万8,612人などとなっている。

(2) 在留（付表2、3、4）

次に、2010年末現在の日本における外国人登録者数は213万4,151人（前年比2.4%減）で、日本の総人口の1.67%に当たる。これを国籍（出身地）別に見ると、中国が68万7,156人で全体の32.2%を占め、以下、韓国・朝鮮が56万5,989人（同26.5%）、ブラジルが23万552人（同10.8%）、フィリピンが21万181人（同9.8%）、ペルーが5万4,636人（2.6%）などとなっている。長期的な傾向を見ると、中国が増加しているが、韓国・朝鮮は減少傾向にあり、ブラジルは2007年末に31万6,967人で最大になったが、それ以降は減少している。また、フィリピンは2005年末に減少したがその後増加し、2010年には再び減少している。

2010年末現在の日本における外国人登録者数を目的（在留資格）別に見ると、「永住者（特別永住者を除く）」が56万5,089人で最も多く、外国人登録者全体の26.5%を占める。永住者の国籍（出身地）の構成は、中国が16万9,484人で最も多く、以下、ブラジル、フィリピン、韓国・朝鮮、ペルーなどの順になっている。専門的・技術的分野³での就労を目的とする在留資格の外国人登録者数は20万7,227人（前年比2.7%減）で、外国人登録者数全体の9.7%に当たる。そのうち、「研究」、「興行」については減少傾向で推移している。また、「技術」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」の在留資格の外国人登録者数は、それぞれ4万6,592人（前年比7.7%減）、6万8,467人（同1.3%減）、1万6,140人（3.8%減）となっている。

「留学生」の外国人登録者数は20万1,511人（前年比38.1%増）で、国籍（出身地）別に見ると、中国が13万4,483人で最も多く、これに韓国・朝鮮が2万7,066人で続いている⁴。

「研修」・「技能実習（1号）」のうち、「研修」の外国人登録者数は9,343人（前年比85.7%減）である。国籍（出身地）別に見ると中国が5,602人、インドネシアが743人、フィリピンが730人などとなっている。また、「技能実習（1号）」の外国人登録者数は5万423人で、国籍（出身地）別に見ると、中国が3万9,341人で最も多く、以下、ベトナムが4,096人、フィリピンが2,773人、インドネシアが2,568人などとなっている⁵。

「特定活動（技能実習）」の外国人登録者数は5万80人で、前年に比べて54.4%減少している。国籍（出身地）別に見ると、中国が3万8,616人で最も多く、以下、ベトナムが4,292人、フィリピンが2,814人などとなっている。

「技能実習（2号）」の外国人登録者数は4万9,585人で、国籍別に見ると、中国が3万8,983人で最も多く、以下、ベトナムが3,826人、フィリピンが2,827人、インドネシアが2,775人などとなっている⁶。

身分又は地位に基づき在留する外国人のうち、「日本人の配偶者等」の在留資格の外国人登録者数は19万6,248人（前年比11.6%減）で、2006年末までは増加傾向で推移していたが、2007年末以降減少傾向で推移している。国籍（出身地）別に見ると、中国が5万3,697人、フィリピンが4万1,255人、ブラジルが3万3人などとなっている。

「定住者」の在留資格の外国人登録者数は19万4,602人（前年比12.3%減）で、国籍別に見ると、ブラジルが7万7,359人、フィリピンが3万7,870人、中国が3万2,048人などとなっている。

³ 専門的・技術的分野の在留資格とは、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、技能の在留資格をさす。

⁴ 2010年7月から「就学」の在留資格が「留学」に統一されたことが留学の在留資格の大幅増加につながったと考えられる。

⁵ 在留資格「技能実習（1号）」は2010年7月の改正入管法によって新設された。2010年末の研修の外国人登録者数と技能実習（1号）の外国人登録者数の合計は5万9,766人で、2009年までの研修の外国人登録者数より5,443人減少している。

⁶ 2010年末の特定活動（技能実習）の外国人登録者数と技能実習（2号）の外国人登録者数の合計は9万9,665人で、2009年までの特定活動（技能実習）の外国人登録者数より1万128人減少している。

（３）在留資格の変更許可（付表５）

ところで、留学の在留資格だった者が卒業後、日本の企業等へ就職することが増加している。そこで、在留資格別の外国人登録者数と関連して、在留資格変更の許可状況、特に、留学生等からの就職を目的とした在留資格の変更許可について見ていくことにする。2010年に就職を目的として在留資格変更の許可を受けた外国人は7,831人で、前年より18.3%減少している。国籍（出身地）別に見ると、中国が4,874人、韓国が1,205人、中国（台湾）が279人などとなっている。在留資格別に見ると、「人文知識・国際業務」への変更許可を受けた外国人が5,422人（前年比18.8%減）、「技術」への変更許可を受けた外国人が1,390人などとなっている。

2010年に「技能実習（２号）」への移行を目的として在留資格変更の許可を受けた外国人は4万9,166人（前年比21.0%減）、国籍（出身地）別に見ると、中国が3万9,616人、ベトナムが3,349人、フィリピンが2,806人、インドネシアが2,272人、タイが691人などとなっている。

（４）資格外活動の許可

留学生が行うアルバイトなど、在留資格以外の活動によって収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を行う場合には、あらかじめ資格外活動の許可を受ける必要がある。2010年に資格外活動の許可を受けた外国人は16万3,654人（前年比10.9%増）となっている。

（５）永住許可

2010年に永住許可を受けた外国人は4万7,898人（前年比12.4%減）で、国籍（出身地）別に見ると、中国（台湾、香港、その他を含む）が1万6,714人、フィリピンが9,157人、ブラジルが7,549人、韓国・朝鮮が3,760人、ペルーが1,756人などとなっている。

（６）外国人雇用の状況（付表６、７、８、９）

次に、厚生労働省「外国人雇用状況の届出」を用いて外国人雇用の状況についてみていく。

まず、2011年10月末現在、外国人労働者を雇用している事業所数は11万6,561カ所（前年比7.2%増）、外国人労働者数は68万6,246人（同5.6%増）である。

外国人を雇用している事業所数の都道府県別の分布を見ると、東京が2万8,983カ所で最も多く、事業所全体の24.9%を占め、以下、愛知が9,876カ所、大阪が7,640カ所、神奈川が7,565カ所、埼玉が5,101カ所、千葉が4,613カ所などとなっている。

外国人を雇用している事業所数の産業別分布を見ると、製造業が3万4,704カ所で全体の29.8%を占め、以下、卸売業、小売業が1万8,350カ所、宿泊業、飲食サービス業が1万4,836カ所、サービス業（他に分類されないもの）が9,066カ所などとなっている。

外国人を雇用している事業所数の規模別分布を見ると、30人未満が6万2,119カ所で全体の53.3%を占め、以下、30～99人が2万4,431カ所、100～499人が1万9,099カ所などとなっている。

次に、外国人労働者数の都道府県別分布を見ると、東京が16万7,998人で外国人労働者数の24.5%を占め、以下、愛知が8万4,157人、神奈川が4万946人、静岡が3万9,522人、大阪が3万5,899人などとなっている。

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は、静岡が2万1,889人で静岡県の外国人労働者数の55.4%に達する。以下、労働者派遣・請負事業を行っている事業所で就労している外国人の比率が高い都道府県は、滋賀が6,706人（同54.3%）、栃木が6,521人（同52.1%）、群馬が7,094人（同43.9%）、山梨が4,792人（同40.3%）などとなっている。

外国人労働者数の国籍別分布を見ると、中国（含む香港等）が29万7,199人で最も多く、以下、ブラジルが11万6,839人、フィリピンが7万301人、韓国が3万619人、ペルーが2万36人などとなっている。また、在留資格別に見ると、「身分に基づく在留資格」が31万9,622人で全体の46.6%を占め、以下、「技能実習」が13万116人、専門的・技術的分野の在留資格が12万888人、「資格外活動」が10万612人などとなっている。

外国人労働者数の産業別分布を見ると、製造業が26万5,330人（外国人労働者数全体の38.7%）で最も多く、以下、サービス業（他に分類されないもの）が8万9,446人（同13.0%）、宿泊業、飲食サービス業が7万4,845人（同10.9%）、卸売業、小売業が6万9,396人（同10.1%）、教育、学習支援が4万7,375人（同6.9%）などとなっている。

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の割合は、製造業の外国人労働者全体の24.9%にあたる6万6,143人⁷、サービス業（他に分類されないもの）では6万6,025人（同73.8%）となっている。

外国人労働者数を国籍別・産業別に見ると、ブラジルの6万6,218人（全産業計の56.7%）、ペルーの1万3,163人（同52.6%）、フィリピンの3万3,359人（同47.5%）、中国の10万9,314人（同36.8%）については製造業の比率が高い。

事業所規模別の外国人労働者数は、30人未満が23万3,506人（外国人労働者数の34.0%）、100～499人が16万4,702人（同24.0%）、30～99人が14万70人（同20.4%）、500人以上が11万3,323人（同16.5%）などとなっている。

（7）外国人の分布をめぐる先行研究

外国人が地域、産業、職種などどのように分布するのかについて、最近の先行研究には次のようなものがある。

大井(2008)⁸は、1995年および2000年の国勢調査結果から、有効求人倍率が高い地域で外国人人口比率（外国人人口/就業者数）が上昇しており、都道府県別には愛知県、静岡県、岐阜

⁷ 製造業の中でも電気機械器具製造業（44.7%）、輸送用機械器具製造業（39.5%）で労働者派遣・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の比率が高い。

⁸ 大井方子(2008)「労働市場における地域差」、樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著『人口減少社会の家族と地域』日本評論社、第2章、特に72～75ページ。

県、長野県、三重県、東京都、千葉県、埼玉県、群馬県、福井県が目立っていることを見いだしており、特定の地域に集中して増加していることを指摘している。また、就業者数の増加と外国人の増加人数の関係を観察した結果、東京都、愛知県では両者に比例関係がみられるが、それ以外の地域では全体の就業者数は増加していないにもかかわらず、外国人の数が増加していることを見いだしている。ただし、このことが、日本人の求職がなかったから外国人が雇用されたことを意味するのかどうかは不明としている。

千葉・石川・カオ(2007)⁹は2000年国勢調査の外国人の個票データを利用して日本に在住している外国人の人口移動について分析している。その結果、日本人といわゆるオールドカマーの人口移動の特徴が類似していること、しかし、1980年以降増加したニューカマーの人口移動は日本人、オールドカマーとは異なっていること、ニューカマー外国人の人口移動は人口移動における東京圏集中の度合いを低下させており、その背景には「フレキシブルな労働力」として就労する南米系日系人の在住地がオールドカマーとは異なっていることがあること、東京圏内部に限ってみれば、1990年代後半には中心部から郊外への移動が中心になっているが、これは外国人による住宅取得行動とは異なることなどを見いだしている。

また、石川・カオ(2007)¹⁰は2000年国勢調査の外国人の個票データを分析した結果、外国人の日本国内人口移動の特徴として、名古屋圏と製造業拠点への大幅な転入超過があったこと、新規流入に限定すれば東京圏への流入が多いものの、東京圏への転入超過はそれほどではないことを見いだしている。さらに、ブラジル人の移動率が他のエスニシティよりも高く、また、教育水準が高いほど移動率が高くなることを指摘している。その上で、石川・カオは、産業の空洞化などによって製造業雇用が減少することになれば、名古屋圏と製造業拠点の吸収力の低下の可能性があるとしている。

中村・内藤・神林・川口・町北(2009)¹¹も国勢調査の外国人の個票データを分析し、ブラジル国籍者やペルー国籍者の多くが生産工程労務作業員として就労しているが、アメリカ国籍者、イギリス国籍者の多くは専門的職業に就いていること、中国国籍者は生産工程労務作業員が40%程度でサービス業従事者の割合が高いことを見いだしている。また、製造業の立地と高卒労働者不足が外国人労働者を引きつけ、企業規模については大企業、小規模・零細企業の就業者比率が高い地域では外国人労働者比率が高いことなどを見いだしている。

3. 自治体レベルでの外国人受入れによる出来事

日本における外国人の入国、在留、及び就労の数量的な状況を概観した。では、外国人が

⁹ 千葉立也・石川義孝・リュウカオリ(2007)「日本に在住する外国人の国内移動にみられる地域性」、石川義孝編著『人口減少と地域』京都大学学術出版会、第8章、197～225ページ。

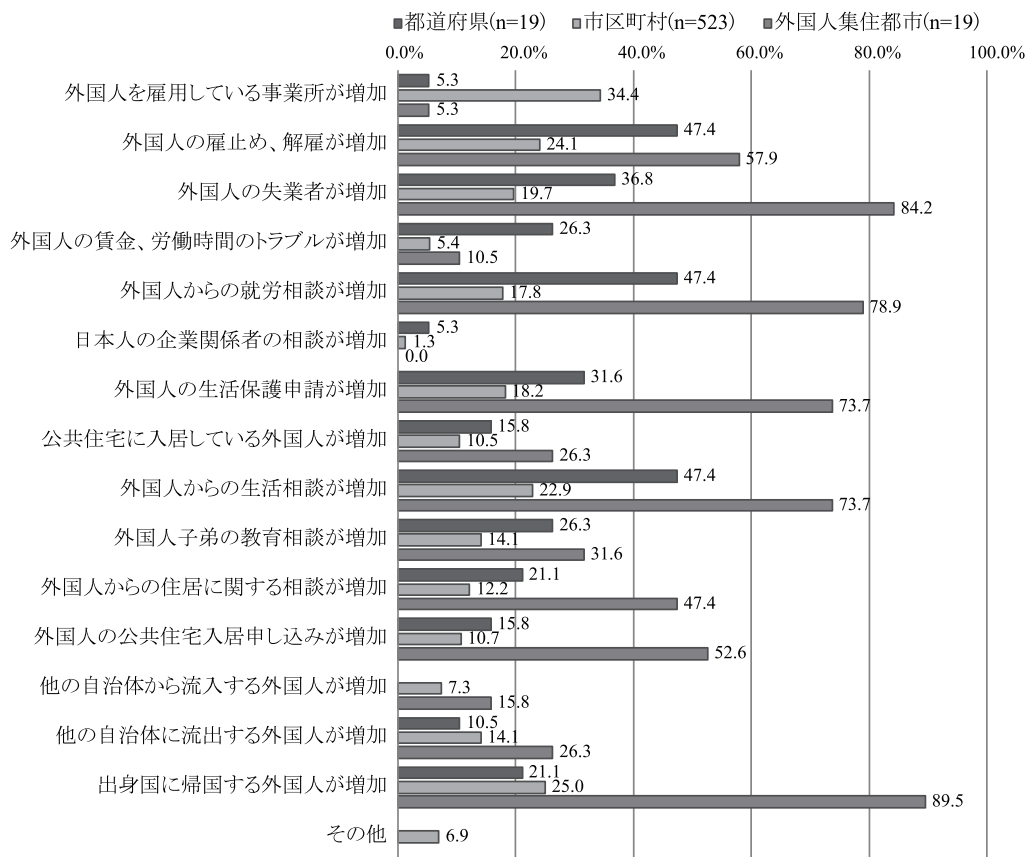
¹⁰ 石川義孝・リュウカオリ(2007)「わが国在住外国人による都道府県間移動からみた目的地選択」、石川編著前掲書、第9章、261～289ページ。

¹¹ 中村二郎・内藤久裕・神林龍・川口大司・町北朋洋(2009)『日本の外国人労働力』日本経済新聞出版社、特に第3章、109～153ページ。

日本で生活したり就労したりすることをめぐって、どのような出来事が起きているのか見ていくことにする。

労働政策研究・研修機構では2010年に全国の自治体（都道府県、市区町村）を対象に外国人の受け入れ状況に関するアンケートを実施した¹²。そのなかで、都道府県、市区町村、外国人集住都市¹³において2008年～2010年の3年間に外国人に関するどのような出来事があったのかをたずねた。その結果を集計したのが図2である。

図2 2008年～2010年の外国人の生活や就労に関する出来事(多重回答)



資料出所：労働政策研究・研修機構(2011)、40ページ。

都道府県では「外国人の雇止めや解雇が増加した」、「外国人からの就労相談が増えた」、「外国人からの生活相談が増えた」、「外国人の失業者が増加した」、「外国人の生活保護受給申請

¹² 労働政策研究・研修機構(2011)「地方自治体における外国人の定住・就労支援への取組みに関する調査」調査シリーズNo.87。調査は、47都道府県の外国人施策担当者を対象とした質問紙による都道府県調査と1750市区町村(区は東京23区)の外国人施策担当者を対象とした市区町村調査から構成され、いずれも質問紙による通信調査である。調査期間は都道府県調査、市区町村調査とも2010年8月16日～8月31日。回収率は、都道府県調査が53.2%、市区町村調査が50.1%。

¹³ 「外国人集住都市」とは、外国人集住都市議会会員である以下の28自治体をさす。【群馬県】伊勢崎市、太田市、大泉町、【長野県】上田市、飯田市、【岐阜県】大垣市、美濃加茂市、可児市、【静岡県】浜松市、富士市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、菊川市、【愛知県】豊橋市、豊田市、小牧市、知立市、【三重県】津市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、伊賀市、【滋賀県】長浜市、甲賀市、湖南市、【岡山県】総社市。

が増加した」などが、市区町村では、上記の出来事の他に、「外国人を雇用している事業所が増加した」や「出身国に帰国する外国人が増えた」等が、外国人集住都市では「出身国に帰国する外国人が増えた」といった回答が多い。

都道府県や市区町村では世界同時不況の影響で外国人の雇用状況が悪化し、外国人の失業者の増加、収入が得られなくなったことによる生活相談の増加などが見られる一方、外国人を雇用する事業所が増加しているという、一見すると相反する出来事が見られる。外国人を雇用する事業所（企業）の増加は、1 つには企業活動のグローバル化、もうひとつは外国人が日本に定住化し、比率は少ないながら日本の労働市場のなかに位置づけられつつあることによると考えられる。

4. 高度外国人材をめぐる

企業活動の国際化にともない、外国人を採用する日本企業が増加している。特にこの2、3年、留学生を含めて外国人を積極的に採用する企業の動きが目立っている。表1は、日本企業の高度外国人採用に関する新聞報道からいくつかの事例を整理したものである。いずれも日本国内では留学生を含め、海外現地でも高度外国人材の採用を推進している。

表1 近年の日本企業の高度外国人材の受入れの事例

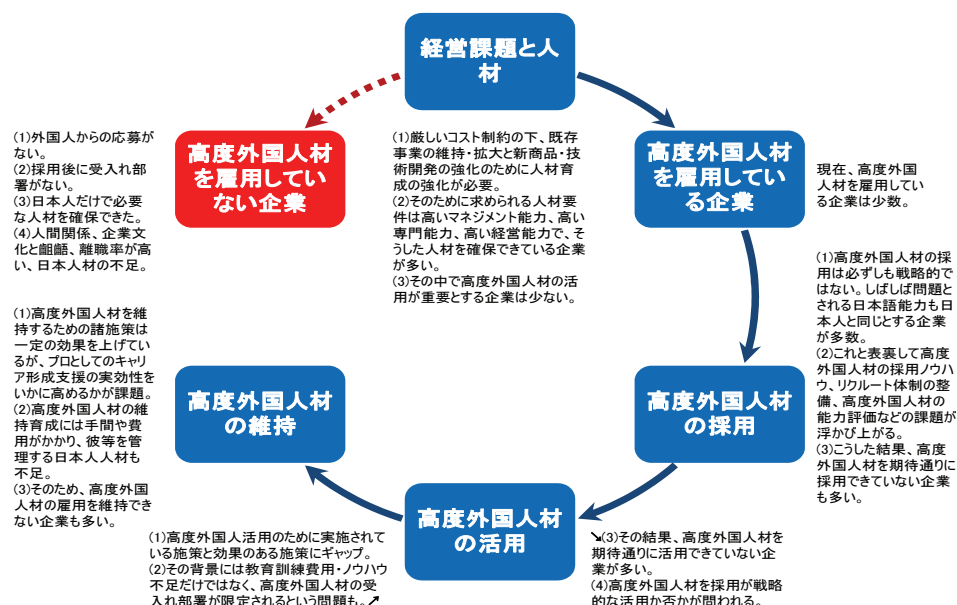
企業名	外国人の採用の概要
ファーストリテイリング（繊維・衣服）	2010年の国内新卒採用者約200人のうちほぼ半数を外国人に、2011年も国内新卒採用約600人のうち半数が外国人、2012年採用の新卒正社員の8割を外国人から採用。
パナソニック（家電）	2010年度新卒採用1250人のうち海外で外国人を採用する「グローバル採用枠」で750人だった。2011年度は外国人の割合を増やし、新卒採用1,390人のうち、「グローバル採用枠」を1,100人にする。
ローソン（小売業）	2008年度から外国人留学生の新卒採用を始め、10年度は新卒採用者88人中17人が外国人だった。2011年度は60人中20人が外国人となる予定。
富士ゼロックス（電気機械器具）	中国人の技術系学生の採用に力をいれており、現地の有力理工系大学の大学院生を中心に毎年約10人を選抜。国内の研究開発拠点で研修生として働いてもらい、正社員として採用。
東芝（電気機械器具）	日本で働く事務職と技術職を合わせた外国人従業員を2014年度までに現在の約3倍の1,000人規模に引き上げる。日本での留学生採用を現状の2倍の40人、海外大学からの直接採用を3倍の100人規模に引き上げる。
日立製作所（電気機械器具）	外国人採用を2011年度の約30人から約75人に倍増させ、大学・高専卒の採用全体に占める外国人の割合を4%から10%に高める予定。
日立造船（造船）	100～110人の新卒採用者のうち外国人留学生は3%程度であるが、2017年までに30%に引き上げ。
高島屋（小売業）	2012年4月入社から新卒の外国人を積極採用する。来春採用のほぼ1割を外国人にするほか、2013年以降も一定割合を採用する方針。同社は新たな収益の柱として中国やベトナムへの出店を計画。
楽天（インターネット関連）	新卒採用の約3割にあたる120人程度を外国人にする。2010年度の国内新卒採用者約400人中、外国人が17人、現地採用では中国で15人、インドで21人採用。
サイバーエージェント（インターネット関連）	今後1年で外国人技術者を80人程度増員。

資料出所：新聞報道から作成。

ところで、これまでも高度外国人材を活用してきた企業は存在している。日本が国として高度外国人材の積極的受け入れが必要であると考えたとしても、企業での活用が進まなければ実績にはつながらない。そこで、日本企業における外国人労働者の受け入れの現状と課題について、主として人的資源管理の観点からこれまでの調査研究の結果を整理する。

これまでも日本の企業における高度外国人材の受け入れや活用に関する調査は行われてきた。たとえば、経済産業省「人材の国際化に向けた取組みに関するアンケート調査」(2008)、労働政策研究・研修機構「外国人留学生の採用に関する調査」(2008)、労働政策研究・研修機構「日本企業における留学生の就労に関する調査」(2009)、厚生労働省「一部上場企業本社における外国人社員の活用実態に関するアンケート調査」(2008)、富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」(2009)などである。これらの調査では、企業における外国人雇用の状況を把握するとともに、外国人社員の適切な人的資源管理のあり方について探ることを目的としている。それらの結果を整理すると、企業における高度外国人材受け入れの現状と課題は図3のように整理できる¹⁴。

図3 日本企業における高度外国人材の受入れの課題



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

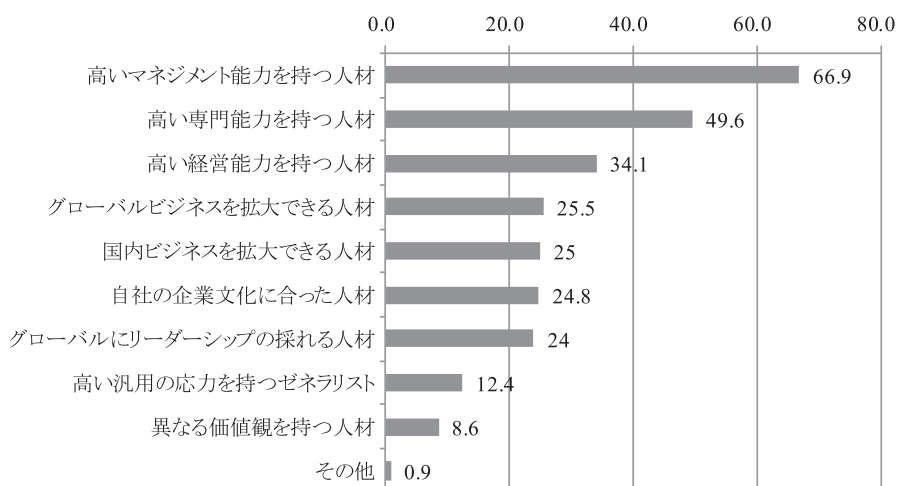
この図では、企業における高度外国人材受入れの現状と課題を、①企業の経営課題と人材、②高度外国人材を雇用しているかどうか、雇用している場合には③高度外国人材の採用、活用（配置、評価、処遇、報酬、人材育成）、④維持という4つの視点から整理している。

¹⁴ 以下の既述は、筆者が参加した株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業（厚生労働省委託事業）」の記述に基づいている。この調査では上場企業と有力企業約4,000社に対して質問紙による通信調査を実施、813社（回収率20.4%）から回答を得ている。

①企業の経営課題と人材

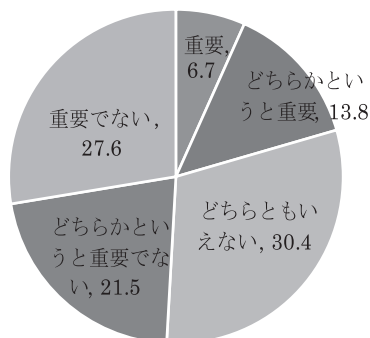
厳しいコスト制約や国際競争の下、企業は既存事業の維持・拡大と新商品・技術の開発の強化のために人材育成の強化が必要であると認識している。これらの課題に対応するために求められる人材像としては、高いマネジメント能力、高い専門能力、高い経営能力という3つが挙げられている(図4)。こうした要件を満たす人材を確保できている企業は全体の1/3で、高度外国人材の採用が課題解決のために重要であると考えている企業は2割である(図5)。なお、実際に高度外国人材を雇用している企業の比率は調査によって差がある。労働政策研究・研修機構(2008)では、1人以上の外国人社員がいる企業は12.2%(派遣社員や請負社員を含めて外国人がいる企業は23.1%)となっている。同じく労働政策研究・研修機構(2009)では1人以上の外国人正社員がいる企業は24.9%(契約社員で外国人に在る企業は12.4%)となっている¹⁵。

図4 中長期的な視点で必要な人材(多重回答、%、n=804)



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

図5 経営課題解決のための高度外国人材活用の重要性(択一回答、%、n=809)



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

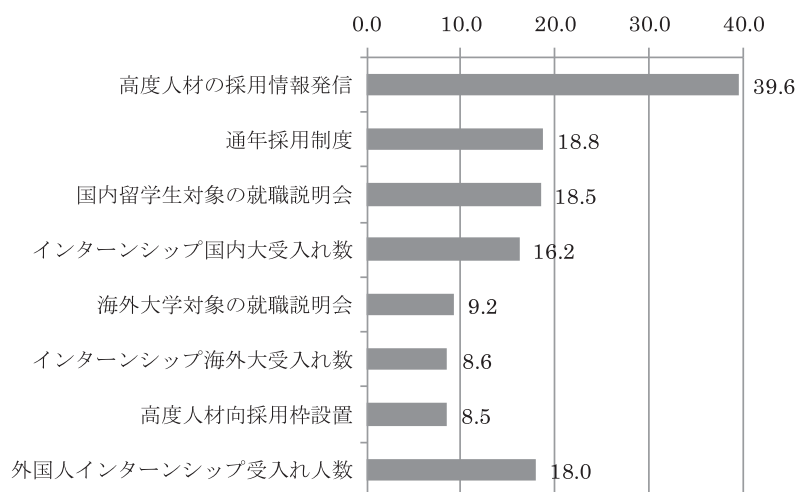
¹⁵ 労働政策研究・研修機構(2008)『外国人留学生の採用に関する調査』調査シリーズNo.42。労働政策研究・研修機構(2009)『日本企業における留学生の就労に関する調査』調査シリーズNo.57。

②③高度外国人材の採用、活用（配置、評価、処遇、報酬、人材育成）

高度外国人材の採用のための取組みとして、企業では高度外国人材に対する採用情報の発信をしている企業はおよそ4割であるほか、通年採用制度や留学生を対象とした就職説明会の開催参加、国内の大学からのインターンシップ受入れといった取組みが行われている（図6）。

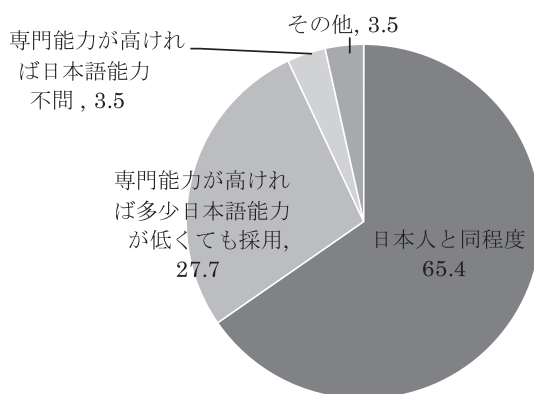
高度外国人材に限らず外国人の採用に当たり重視される日本語能力については、日本人と同じ程度に日本語をこなすことができることを求める企業が全体の2/3近くある（図7）。

図6 高度外国人材採用のための施策（MA、%）



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

図7 採用時の日本語能力の重視度（SA、%、n=289）

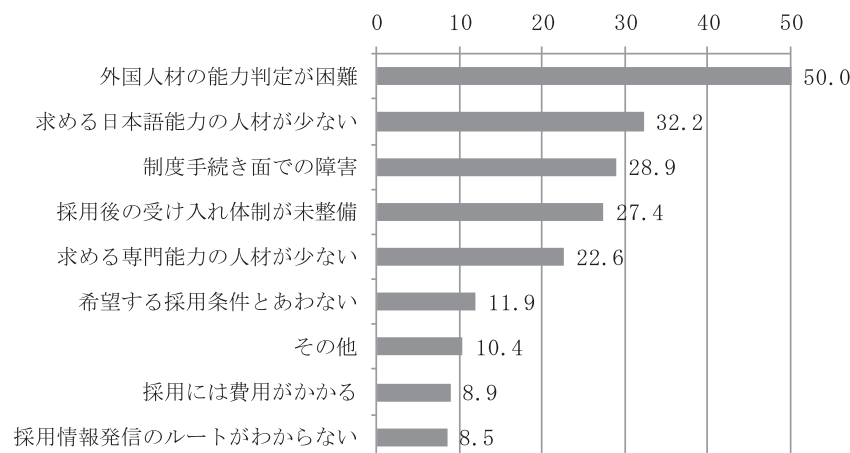


資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

高度外国人材の採用時における課題としては、外国人材の能力の判定が難しいこと、日本語能力の基準を満たす外国人が少ないこと、制度的な手続きに対応できていないこと、採用後の社内の受け入れ体制が整備されていないこと、などが挙げられている（図8）。

こうした結果、高度外国人材を期待通り採用できている企業は6割以下である。

図8 高度外国人材採用の課題（MA、%、n=270）

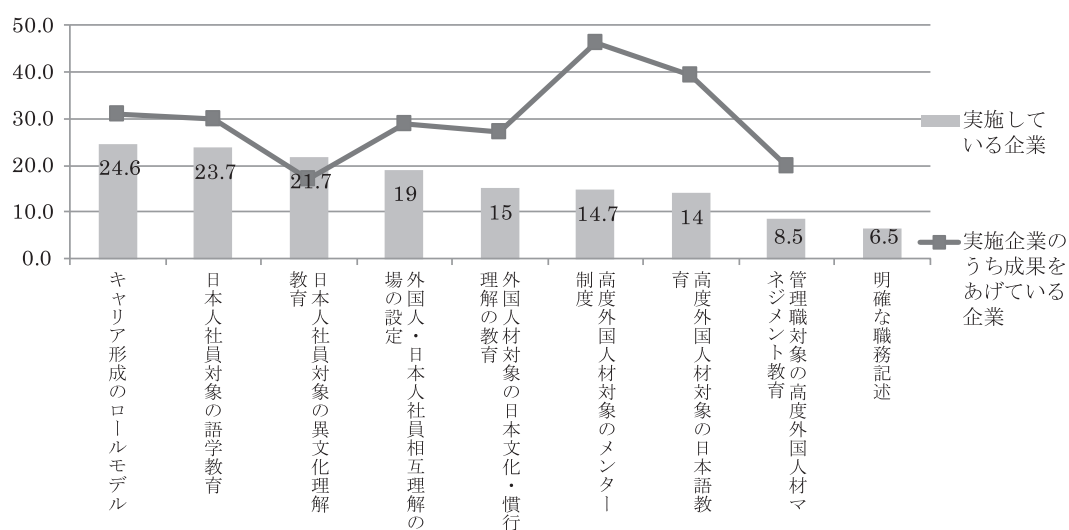


資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

高度外国人材を採用した後、彼（女）等を活用するために講じている施策を見ると、キャリア形成のロールモデルを作る、日本人対象の語学教育や異文化理解教育の実施などが比較的多く実施されている。しかし、実施した施策のうちで効果的であったものは、高度外国人材対象のメンター制度、高度外国人材対象の日本語教育等が挙げられており、現在実施されている施策とその効果の間に差が見られる。この結果、高度外国人材を期待通りに活用できている企業は2/3ほどである（図9）。

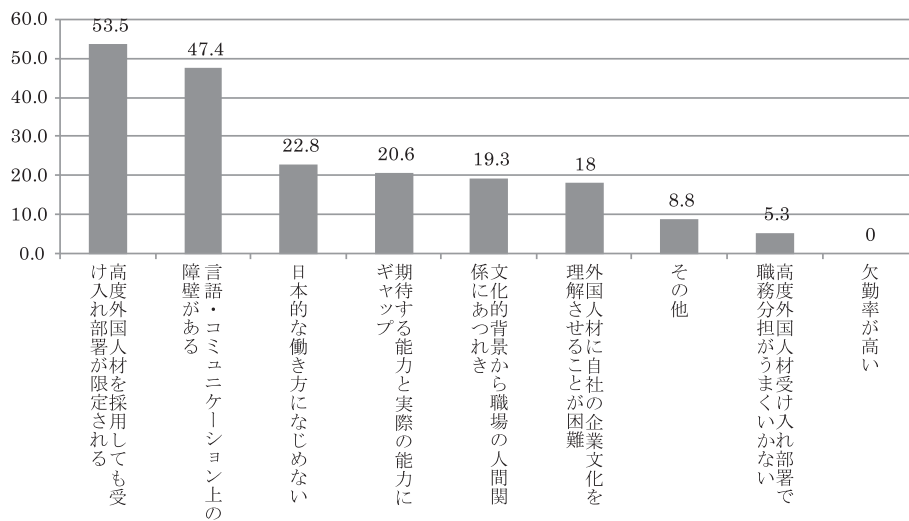
高度外国人材の活用の課題としては、受け入れ部署が限定されること、言語・コミュニケーション上の障壁があることなどを挙げる企業が多い（図10）。

図9 外国人高度人材の活用施策の実施状況と効果（%）



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

図10 高度外国人材活用の課題（MA、%、n=228）



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

④維持

日本企業が高度外国人材を採用しても、企業に定着し難いと言われている。もしそうならば、企業では高度外国人材を採用するインセンティブを失う可能性がある。高度外国人材がどれだけ企業に定着しているのか、残念ながら適切な統計はない。そこで、代理指標として労働政策研究・研修機構(2009)から、正社員として採用した留学生が企業に5年間を超えるまで勤める割合をみていく¹⁶。この調査によれば、正社員として採用した留学生が5年間を超えるまで勤める割合は、「7割以上」という企業が21.6%、「4～6割」という企業が9.7%、「3割以下」という企業が13.1%などとなっている¹⁷。

では、高度外国人材の定着率が高い企業はどのような企業なのであろうか。定着率が高い企業の属性の特徴をみると、業種では「一般機械器具製造業」、企業規模では「5,000人以上」、海外展開については「現地法人や海外支店があり、海外と取引を行っている」ところ、留学生の採用時期が古いところ、正社員の留学生の人数が多いところなどとなっている。このほか、留学生の将来に期待する役割を明確に持っているところの方がそうでないところに比べて定着率が高い。

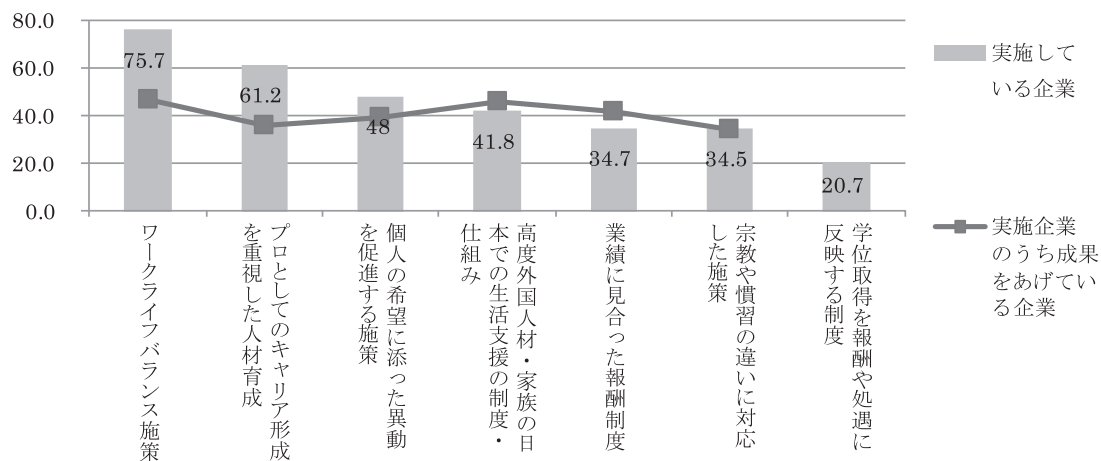
企業では高度外国人材の定着のためにどのような施策を講じているのであろうか。再び先の調査結果を見ると、ワークライフバランス施策、プロとしてのキャリア形成を重視した人材育成、個人の希望にそった異動の促進、高度外国人材や家族の日本での生活支援などが多い。このうち、定着に効果があった施策としては、ワークライフバランス施策、高度外国人材や家族の日本での生活支援、業績に見合った報酬制度、個人の希望にそった異動の促進などが挙げられている（図11）。

¹⁶ 労働政策研究・研修機構(2009)前掲書を参照。

¹⁷ なお、「留学生の採用をはじめてから5年経っていない」という回答が30.4%ある。

こうした結果、採用した高度外国人材を期待通りに維持できている企業は全体の約2/3となっている。

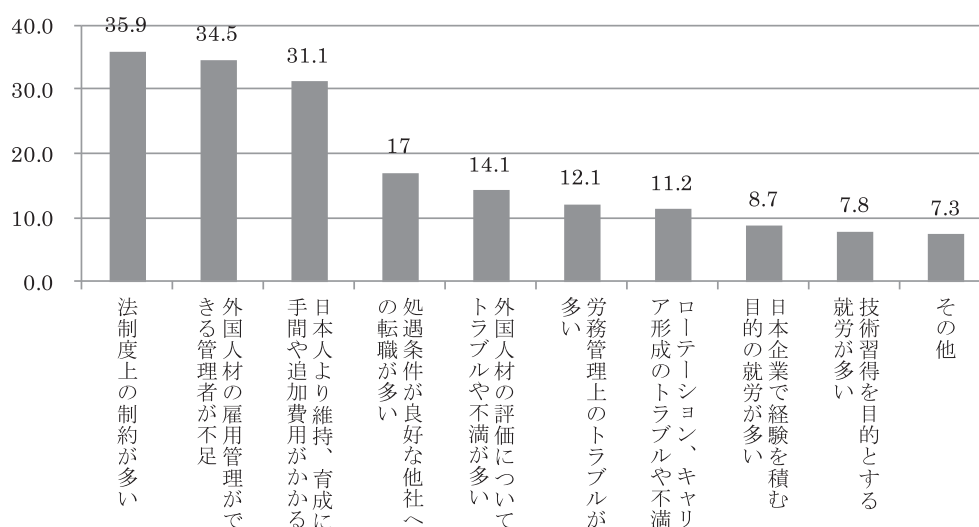
図11 高度外国人材維持施策の実施状況と効果（%）



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

高度外国人材の維持に関する課題としては、法制度上の制約が多いこと、高度外国人材の雇用管理をできる管理者が不足していること、日本人社員よりも育成、維持に手間や追加費用がかかることなどを挙げる企業が多い（図12）。

図12 高度外国人材の維持についての課題（MA, %）



資料出所：株式会社富士通総研「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」から筆者作成。

このような日本企業における高度外国人材の活用の状況についてどう評価すべきであろうか。塚崎(2008)¹⁸は高度外国人材にとって日本での就労には職業キャリアの展開という点からみた場合、様々な障害があり、それが日本での就労の妨げになっているのではないかと仮説を検証した結果、日本の企業においては組織主体のキャリアが重視され、個人主体のキャリア展開が重視されないため、エンプロイアビリティを高める志向が高い高度外国人材には選ばれないこと、また、企業は高度外国人材に対して「日本人化」していることを求めており、そのことが将来の職業キャリアの範囲を狭めていると指摘している。その上で、企業が日本人雇用という画一的な枠組みから脱却し、高度外国人材の長期的なキャリアの視点をもって受け入れること、行政には大学や企業におけるキャリア形成支援などの人材育成の基盤作り、出入国管理の円滑化、柔軟化、外国人を雇用する意思のある企業への情報提供などの支援、海外への戦略的な情報発信や優遇措置の提供などが必要であるとしている。

上で引用した諸調査でも、日本企業が高度外国人材を採用、活用する上で取り組むべき課題として、採用基準としての日本語能力を日本人と同じく設定していることによって優れた高度外国人材の採用を阻害していること、高度外国人材に対して企業文化の情報を十分発信していないこと、高度外国人材にどのような役割を期待するか明確にされていないこと、受け入れ部署の受け入れ体制が未整備であること、日本語能力の問題と関連して、日本人社員(上司、同僚)と外国人社員との間のコミュニケーションの不足と、それに起因する外国人社員に仕事を任せることの不安感が高度外国人材の能力を発揮させていない可能性があること、インターンシップの実施比率が低いなど、大学・大学院と企業間の連携が不十分であることが共通して指摘されている。

補論 1. ポイント制

2010年に経済産業省から発表された『産業構造ビジョン』では、日本における高度外国人材の活用について次のような問題点を指摘している。すなわち、工学系博士号取得人材の数は、米国の約2万8,000人に対して日本は7,700人で、約1/4に過ぎず、中国の1万4,900人、ドイツの1万2,200人、英国9,400人よりも少ないこと¹⁹、また、日本における高度外国人材の国内労働市場への流入は、オーストラリア29%、カナダ26%、英国16%、米国12%に対して、日本は0.7%であり、先進国で圧倒的に低いこと、さらに、留学生受入比率は、米国35.8%、英国25.7%、ドイツ12.4%、フランス11.7%、オーストラリア28.6%などに対して日本は3.5%と主要国中最下位であることである。こうした結果、諸外国に比べて日本の人材競争力が低下していると指摘している。新成長戦略では7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクトが

¹⁸ 塚崎裕子(2008)『外国人専門職・技術職の雇用問題』明石書店、特に3章(67～128ページ)および6章(235～283ページ)。

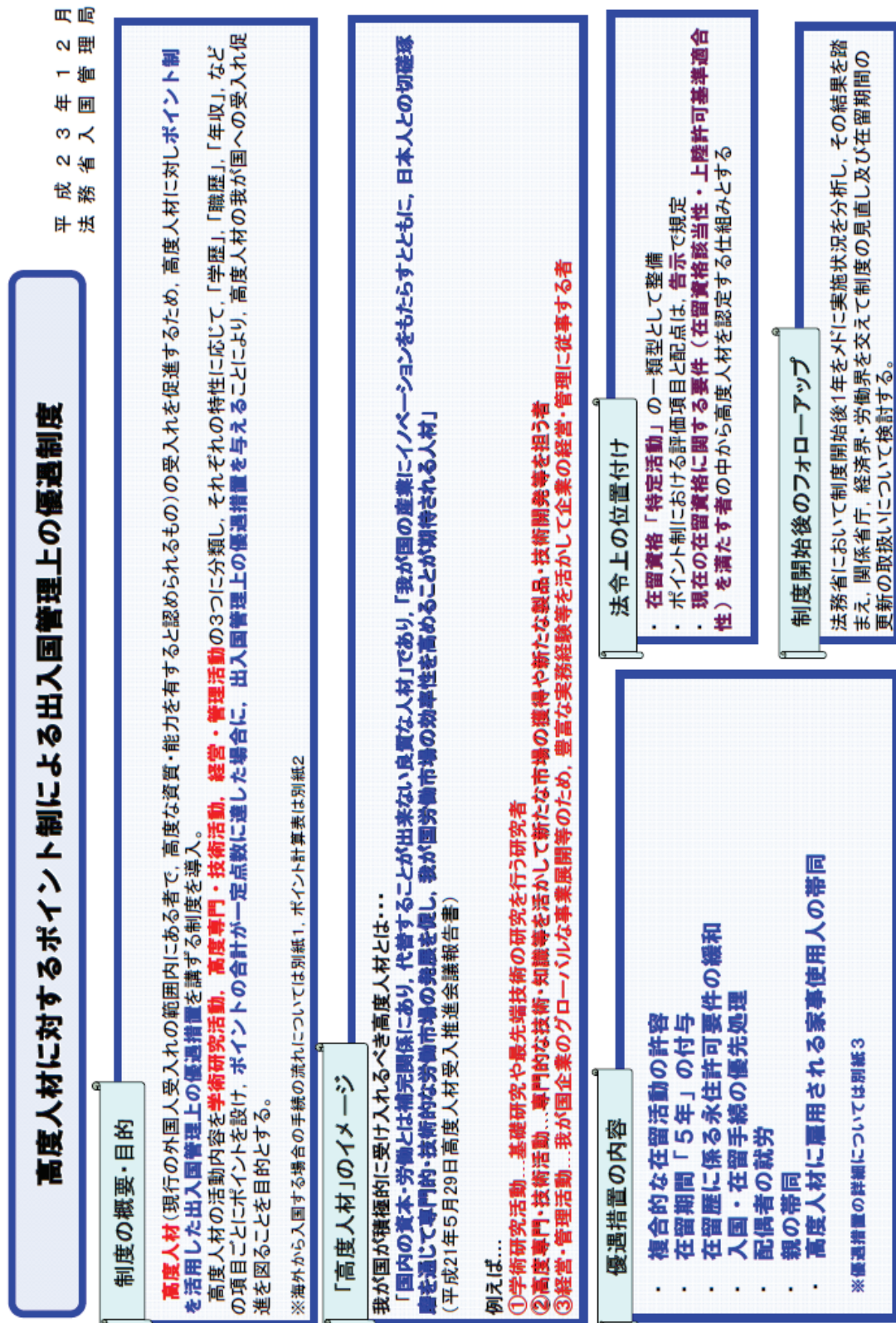
¹⁹ 以下で引用された資料の原典は、NSF“Science and Engineering Indicators 2008”、経済産業省『通商白書2008』、独立行政法人日本学生支援機構「2009年度外国人留学生在籍状況調査」である。

設定されている²⁰。2012年5月から現行の外国人受入れの範囲内で、経済成長や新たな需要と雇用の創造に資することが期待される高度な能力や資質を有する外国人（＝高度人材）の受入れを促進するため、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した者を「高度人材外国人」として出入国管理上の優遇措置を講ずる制度が導入された（図13）。この制度は、申請人本人の希望に応じて、高度人材外国人の活動内容を学術研究活動、高度専門・技術活動、経営・管理活動の3つに分類し、それぞれの活動の特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」、「研究実績」などの項目ごとにポイントを設定し、評価を実施し、①複合的な在留活動の許容、②「5年」の在留期間の付与、③在留歴に係る永住許可要件の緩和（概ね5年で永住許可の対象とする）、④入国・在留手続の優先処理、⑤高度人材の配偶者の就労、⑥一定の条件の下での高度人材の親の帯同の許容、⑦一定の条件の下での高度人材に雇用される家事使用人の許容などの優遇措置が講じられるものである²¹。

²⁰ 7つの戦略分野とは、「グリーンイノベーション」「ライフイノベーション」「アジア」「観光・地域」「科学・技術・情報通信」「雇用・人材」「金融」で、それぞれに国家戦略プロジェクトが設定されている。ポイント制は「アジア」の戦略分野の1つに位置づけられ、「グローバル人材の育成と高度人材の受入れ」プロジェクトとして、高等教育グローバル化、日本人学生の海外交流拡大、外国人学生の戦略的獲得、ポイント制活用等による海外人材の受け入れ制度の検討・実施によって、在留外国人材の倍増、日本人学生等の海外交流30万人、外国人学生受入れ30万人を成果目標としている。
（内閣官房国家戦略室HPhttp://www.npu.go.jp/policy/policy04/pdf/senryaku_point.pdfによる。アクセス日は2012年5月20日）

²¹ 「5年」の在留期間の付与については、2009年に可決・成立した改正入管法の施行日（2012年7月9日）から実施の予定である。

図 13-1 ポイント制の概略



補論2. EPAによる外国人看護師、介護福祉士の受入れ

日本とフィリピン及びインドネシアとの間で締結された経済連携協定（EPA）に基づくフィリピン人・インドネシア人看護師・介護福祉士候補者の受入れが2008年度から開始された。インドネシアについては2008年度から、フィリピンについては2009年度から受入れが行われている（表2、図14、図15）。

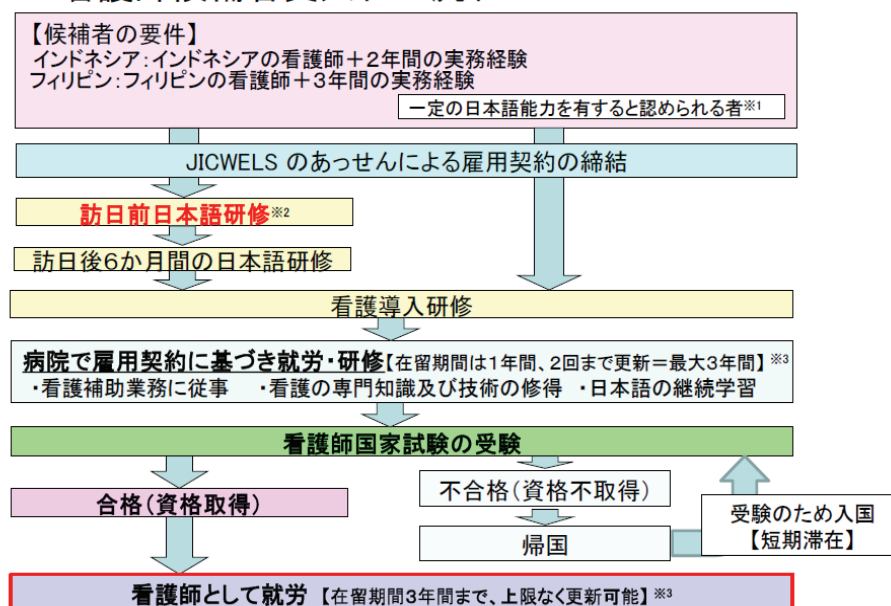
表2 EPAによる外国人看護師、介護福祉士の受入れ実績

	2008年度			2009年度			2010年度		
	看護	介護 (就労)	介護 (就学)	看護	介護 (就学)	介護 (就学)	看護	介護 (就労)	介護 (就学)
インドネシア	104名 (47施設)	104名 (53施設)	—	173名 (83施設)	189 (85施設)	—	39名 (19施設)	77名 (34施設)	—
フィリピン	—	—	—	93名 (45施設)	190名 (92施設)	27名 (6施設)	46名 (27施設)	72名 (34施設)	10名 (6施設)

資料出所：国際厚生事業団のホームページ（<http://www.jicwels.or.jp/files/About20EPA-h24.pdf>）より作成。

図14 EPAによる外国人看護師受入の流れ

1-1 看護師候補者受入の流れ



※1 日本語能力試験N2(旧2級)以上の取得者又は所要の期間の日本語教育を受けた者

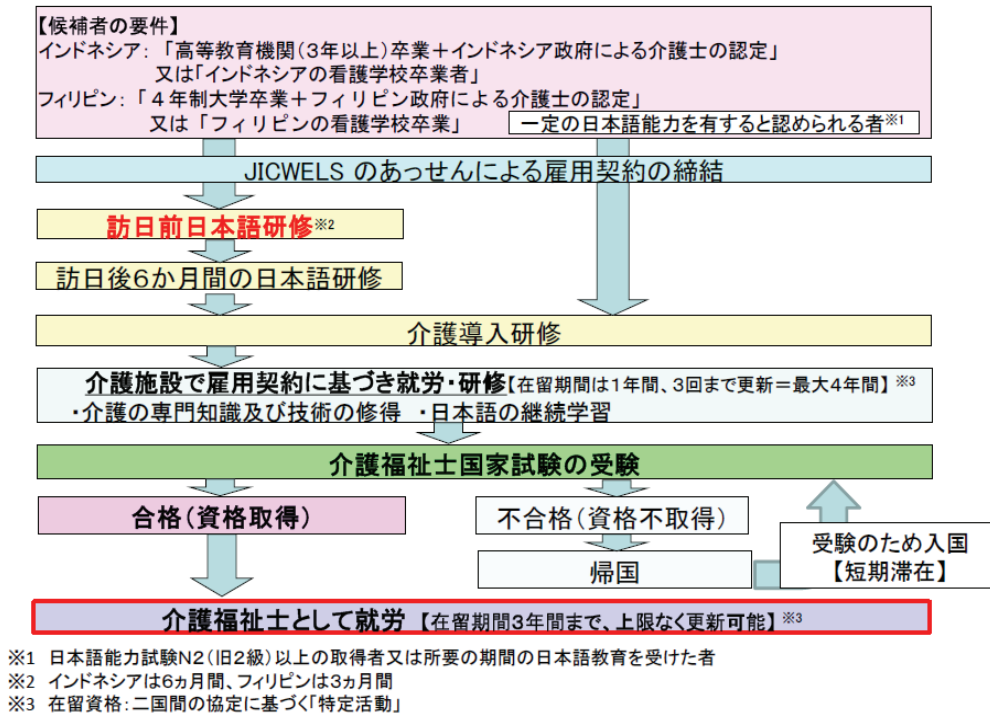
※2 インドネシアは6か月間、フィリピンは3か月間

※3 在留資格: 二国間の協定に基づく「特定活動」

資料出所：国際厚生事業団のホームページ（<http://www.jicwels.or.jp/files/About20EPA-h24.pdf>）より引用。

図15 EPAによる外国人介護福祉士受入の流れ

1-2 介護福祉士候補者受入れの流れ



資料出所: 国際厚生事業団のホームページ (<http://www.jicwels.or.jp/files/About20EPA-h24.pdf>) より引用。

5. 高度外国人材以外の外国人材の活用について

以下では、高度外国人材以外の外国人材の活用についてみていく。表3は外国人労働者の雇用類型を整理したものである。4で取り上げた高度外国人材は、類型1または類型2に位置づけられる。一方、南米系日系人をはじめとする外国人労働者の典型的な就労の仕方は、製造業の生産現場で請負会社の社員として働くというものであった。この表の類型3が中心であった。その後、製造現場への人材派遣が解禁されたことによって類型4も増加している。

表3 外国人労働者の雇用4類型

雇用	類型	概要	社内での立場	資源管理の特徴
直接雇用	類型1	企業と直接雇用関係にある日系人労働者のうち、日本人正社員と同じ立場の「正社員」型外国人。	企業に直接雇用されている日本人と同等。	大企業の研究・技術系ホワイトカラーに多い。日本の大学・大学院の理工系卒業（修了者）が多い。
	類型2	日本人嘱託社員、パート・アルバイト、期間工、季節工等と同じ立場にある「非正社員」型外国人。	日本人正社員と同等に位置づけ、職場に混在。「嘱託社員」「パート・アルバイト」「期間工等（季節工、期間工等）」として直接雇用。	正社員より低い賃金、賞与なし、雇用期間の設定あり。仕事内容は正社員と同じ。在留資格が「技術」「人文知識・国際業務」「日本人の配偶者等」「定住者」のうち、不安定な採用ルートで採用、嘱託社員として就労。パート・アルバイトは転職が多く、雇用不安定化。「留学」（「就学」）等の在留資格。
間接雇用	類型3	請負会社から社外工等として企業に派遣された「請負社員」型外国人。主に日系人に多い。	企業と請負関係のある請負会社（外注会社）に直接雇用されている日本人と同様	労働需要変動→請負会社をバッファとして調整。実際に就労している企業と請負関係にある企業と直接雇用契約を結ぶ。
	類型4	派遣会社から派遣社員として企業に派遣された「派遣社員」型外国人。	日本人の「派遣社員」と同等。	人手不足の中小工場、建設業・職別工事業の単純労働者（ブルーカラー）から直接雇用、請負会社雇用へ切替。改正労働者派遣法による製造現場への派遣解禁や定住化の進行によって「派遣社員」型外国人が増加。

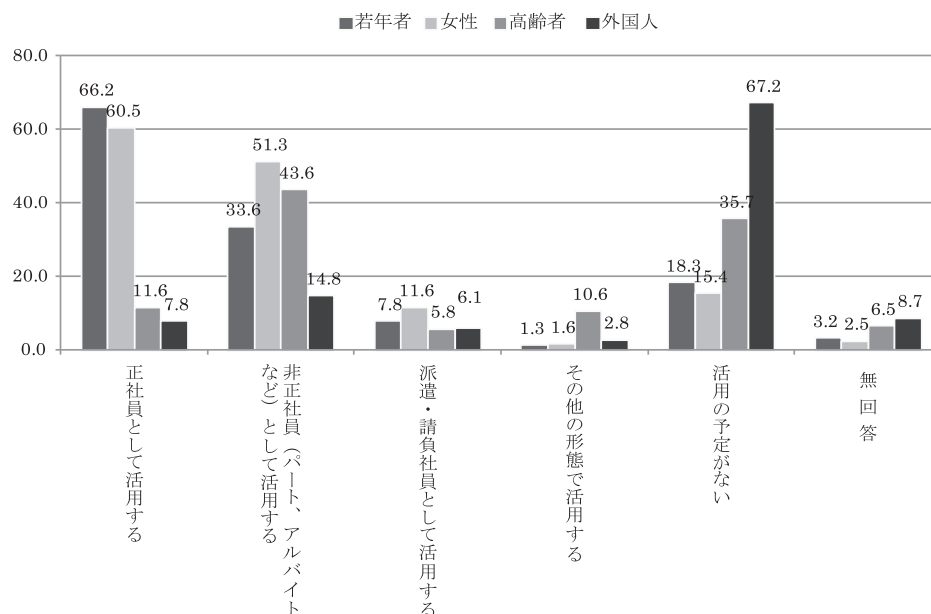
資料出所：依光正哲編著(2003)『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社、第7章の既述をもとに作成。

以下では、労働政策研究・研修機構が2010年に実施した「世界同時不況後の産業と人材の活用に関する調査」結果を利用して検討していく²²。この調査は、南米系日系人をはじめとする外国人労働者が多く居住している外国人集住都市にある事業所・企業を対象としている。

まず、事業所（企業）の人材戦略上、外国人労働者をどのように位置づけているのであろうか。若年者、女性、高齢者、外国人労働者をそれぞれどのように活用していくのか、雇用形態（図16）と、仕事内容（図17）について整理した。雇用形態に関する企業（事業所）の人材戦略に基づいて、若年者、女性、高齢者と外国人労働者を比較すると、外国人労働者については「活用の予定がない」という回答が約2/3と圧倒的に多い。また、外国人労働者を活用する場合でも正社員としてではなく、非正社員として活用するところが多い。

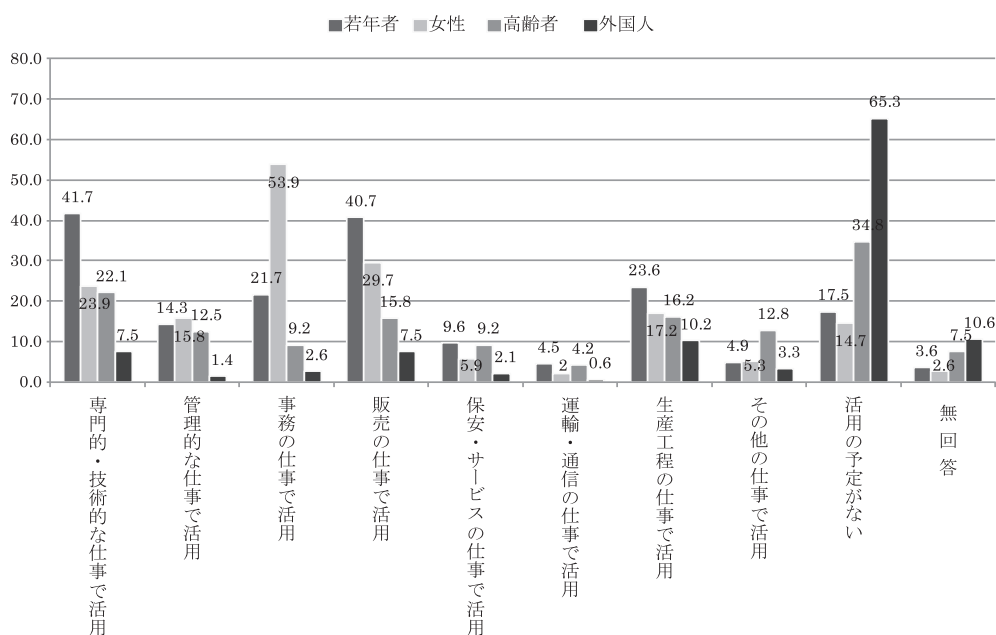
²² 労働政策研究・研修機構(2010)「世界同時不況後の産業と人材の活用に関する調査・外国人労働者の働き方に関する調査」、労働政策研究・研修機構、調査シリーズNo.83を参照。この調査は、民間の事業所データベースに登録されている事業所で、外国人集住都市28自治体にある従業員10人以上の全業種の事業所2万カ所を対象に質問紙による通信調査を実施した。調査期間は2010年7月19日～7月31日で、回収率は11.5%であった。なお、本調査における「外国人集住都市」は既述の自治体と同じものである。外国人集住都市は南米系日系人やフィリピン人などの外国人労働者が多く居住している。

図16 人材の雇用形態別活用方針（多重回答、単位：％、N=2252）



次に、仕事内容について若年者、女性、高齢者、外国人労働者の活用方針を比較すると、外国人労働者については「活用の予定がない」という回答が全体の約2/3を占める。また、外国人労働者を活用する場合の仕事内容は、生産工程の仕事、専門的・技術的な仕事、販売の仕事で活用するということが多い。

図17 人材を活用する仕事内容（多重回答、単位：％、N=2252）



この回答結果をクラスター分析することによって、人材活用の観点から見た事業所類型を導き出すことができる。このうち、外国人労働者の活用に注目すると、雇用形態については

非正社員中心で、仕事内容については生産の仕事だという方針の事業所が多いことになる(表4)。これは、調査対象の事業所が外国人集住都市の事業所であることを考えると、既存の調査結果から形成された「日系人労働者の大半が生産現場で間接雇用の雇用形態で雇用されている」というイメージに近い²³。

表4 雇用形態から見た人材活用の類型

	類型	事業所構成比	若年者	女性	高齢者	外国人
雇用形態から見た 人材活用の類型	類型1(すべての人材で現状維持か縮小)	36%	×	×	×	×
	類型2(日本人若年・女性中心、正社員で)	38%	正社員	正社員	非正社員	×
	類型3(日本人中心、多様な雇用形態で)	7%	正社員、 非正社員、 派遣・請負	正社員、 非正社員、 派遣・請負	非正社員	×
	類型4(多様な人材、非正社員中心で)	18%	正社員、 非正社員	非正社員	非正社員	非正社員

注：事業所の構成比は概数である。×は該当する人材を活用しない方針または活用しても少数であることを意味する。

表5 仕事内容から見た人材活用の類型

	類型	事業所構成比	若年	女性	高齢者	外国人
仕事内容から見た 人材活用の類型	類型A(多様な人材を適材適所で)	13%	多分野	多分野	専門技術	生産
	類型B(日本人若年・女性中心、販売・事務で)	23%	販売、事務	販売、事務	×	×
	類型C(日本人若年・女性中心、専門技術、販売で)	39%	専門技術、 販売	専門技術、 販売	×	×
	類型D(すべての仕事で現状維持・縮小)	26%	×	×	×	×

注：事業所の構成比は概数である。×は該当する人材を活用しない方針または活用しても少数であることを意味する。

仕事内容から見た人材活用方針も4つに類型化される(第5表)。類型Aは、若年者、女性が多分野にわたって活用、高齢者は専門的・技術的な仕事分野で活用、外国人労働者は生産工程で活用する、「多様な人材を適材適所で活用法」の企業(事業所)である。類型Bに分類されるのは回答企業(事業所)のうち約13%である。類型Cは若年者と女性を販売の仕事や事務の仕事で活用する「日本人中心で小売・サービス活用法」の企業(事業所)である。類型Bに分類されるのは回答企業(事業所)のうち約23%である。類型Cは、類型Bに近いが、若年者と女性を専門的・技術的な仕事、販売の仕事で活用する「日本人中心の専門技術・販売活用法」の企業(事業所)である。類型Cに分類されるのは回答企業(事業所)のうち約39%であ

²³ たとえば、梶田孝道・宮島喬(2002)「序 日本社会の変容と外国人の生活世界」梶田孝道・宮島喬編著『国際社会①国際化する日本社会』東京大学出版会、3ページの記述を参照。

る。類型Dは若年者、女性、高齢者、外国人労働者すべての人材について仕事内容にかかわらず活用の予定がない、「雇用縮小型」の企業（事業所）である。類型Dに分類されるのは回答企業（事業所）のうち約26%である。

以上から、外国人労働者は仕事内容に関する人材活用方針4類型のうち、類型Aの方針をもつ事業所において生産の仕事で活用される場合が多いと考えられる。

さて、この調査によれば、過去2年間に外国人労働者を活用したことがある事業所は約2割である。外国人の主な雇用形態は、正社員と非正社員を合わせた直接雇用、派遣社員として活用、請負社員として活用の順に多い。仕事内容では、「生産工程・労務の仕事」が最も多く、以下、「サービスの仕事」、「その他」等となっており、それ以外の分野で外国人を活用した事業所はわずかである。2010年6月1日現在で正社員または非正社員として外国人労働者を雇用している事業所は全体の1割強で、外国人正社員の人数は平均6人、外国人非正社員的人数は平均20人となっている。外国人正社員比率は1%未満の事業所が多いものの、外国人非正社員比率が「20%以上」の事業所が3割以上あった。

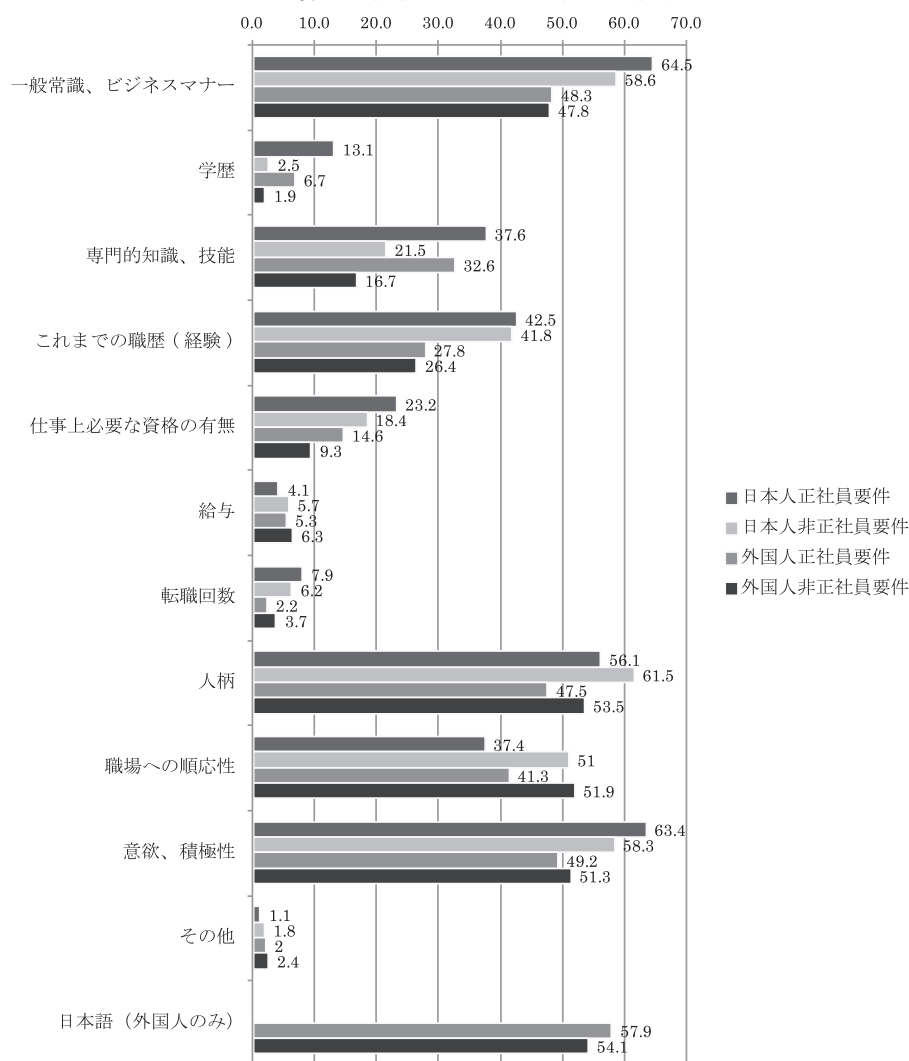
ところで、事業所（企業）における外国人労働者の採用要件はなにか。外国人正社員では、「日本語」、「意欲、積極性」、「一般常識、ビジネスマナー」、「人柄」等が多い。また、外国人非正社員では、「日本語」、「人柄」、「意欲、積極性」、「一般常識、ビジネスマナー」等が多い（図18）。

雇用形態および仕事内容に関する人材戦略類型によって外国人正社員比率、外国人非正社員比率は異なる。雇用形態に関する人材戦略類型のうち、類型1（若年者、女性、高齢者、外国人労働者すべての人材について雇用形態にかかわらず活用の予定がない）や類型2（日本人中心で若年者や女性を正社員として活用し、高齢者については非正社員として活用する）に比べて、類型3（日本人中心で、若年者と女性については正社員、非正社員、派遣・請負社員として活用し、高齢者については非正社員として活用する）、類型4（若年者については正社員、非正社員として活用し、女性、高齢者、外国人労働者については非正社員として活用する）では外国人正社員比率、外国人非正社員比率が高い。

仕事内容の人材戦略が類型A（若年者、女性は多分野にわたって活用、高齢者は専門的・技術的な仕事分野で活用、外国人労働者は生産工程で活用する）、類型C（若年者と女性を専門的・技術的な仕事、販売の仕事で活用する）では他の類型に比べて外国人非正社員比率が高い。また、類型C（若年者と女性を専門的・技術的な仕事、販売の仕事で活用する）、類型D（若年者、女性、高齢者、外国人労働者すべての人材について仕事内容にかかわらず活用の予定なし）では他の類型に比べて外国人正社員比率が高い。

約8割の事業所では外国人を活用していないが、その理由としては、「日本人だけで求人数を確保できたから」、「人事労務管理などの面で外国人労働者を受け入れる社内体制が未整備だったから」、「顧客、サービス利用者等の理解が得られるかどうか不安があったから」等が挙げられている。採用要件としての日本語能力の問題から外国人労働者を活用していない（活用したことがない）事業所は16%である。

図18 人材別採用の要件（4つまでの多重回答、N=2252）



事業所（企業）では外国人労働者の採用要件として一定以上の日本語能力を求めている。具体的には、「日本語を話すこと・理解すること」については、外国人労働者の雇用実績のある事業所の半数近くが「日本語による仕事の指示を理解できる」ことを、「日本語を読むこと」については4割が「日本語の指示書等を読むことができる」ことを、「日本語を書くこと」については3割が「日本語で業務日報や介護記録を書くことができる」ことを求めている。

雇用形態、仕事の内容などによって多少の違いはあるものの、日本で働く以上、一定以上の日本語能力が求められることは当然のことであり、就業支援を行う上で日本語の教育訓練は不可欠である。なお、外国人労働者の雇用について消極的である企業（事業所）ほど高い日本語能力を求めている。

事業所（企業）における今後の外国人労働者の雇用の可能性についてみると、多くの事業所では外国人正社員、外国人非正社員、外国人外部人材の採用見通しについて「わからない」としている。また、外国人労働者の採用見通しは、業績が改善している事業所の一部で「増加させる」と回答しているものの、多くの事業所では「わからない」と回答している。業績

が改善傾向にある場合、まず日本人労働者が採用される。さらに、外国人労働者の採用見通しは、現在雇用されている外国人労働者に対する評価によっても異なっており、外国人労働者に対する評価が高い事業所では外国人正社員、外国人非正社員、外国人外部人材の雇用を「増加させる」という比率が相対的に高い。

以上、事業所調査の結果から以下のような政策的含意が導かれる。世界同時不況後、高度外国人材以外の外国人労働者への労働需要は回復しているとはいえ依然として不確定な要素がある。企業は外国人労働者を雇用する際、高い日本語能力を要件としている。ここでは取り上げなかったが、事業所調査と並行して実施した日系人労働者のケーススタディの結果によれば、同時不況後に職を失っても早い時期に就業できた日系人労働者は比較的高い日本語会話能力を有している。そのため、日系人労働者の就業促進策として能力開発を行う際には日本語学習も同時に実施するのが効果的である。

6. 外国人の失業をめぐる

(1) 先行研究

これまで行われてきた調査研究で外国人労働者の失業に焦点を当てたものはそれほど多くはない。その要因のひとつは、日本の景気が後退し外国人労働者に対する労働需要がなくなれば外国人労働者は出身国に帰国するかあるいは他の国に移動するだろうと漠然と考えられていたからである。制度上も「会社都合」による退職の場合、これまでの在留資格の在留期限内は日本に滞在することが可能であるが、期限内に再就職先が見つからなければ在留期限内に「短期滞在」に変更することで90日間の滞在が認められる。このとき、就労する場合は「資格外活動許可」を申し出ることによって就労することが可能である。一方、自己都合による退職の場合、在留資格の在留期限があったとしても退職後3カ月を経過すれば不法滞在となる。いずれにしても、失業状態のまま90日以上日本に滞在することはできない。

調査研究では、就労に制限のない南米系日系人の就業については関心が持たれても、失業については関心が薄かった。いくつかの先行研究をみると、雇用促進事業団・財団法人産業雇用安定センター(1994)²⁴では、日系人求職者を対象に質問紙調査を実施した結果、日系人求職者3,831人のうち、在職者は12.1%、離職者は78.7%、無業者8.8%などとなっている。最終職の退職理由は「その他」が86.6%であるが、具体的な理由として、「解雇・人員整理・契約切れ」が30.0%で最も多い。また、求職者の中で就職した日系人は18.7%、未決者は10.4%、未紹介者は70.9%となっている。

篠塚(2001)²⁵は、静岡県浜松市を中心とした地域で就労している外国人労働者313人を対象として詳細な聞き取り調査を実施している。対象者の国籍の構成はブラジル55%、ペルー15%、

²⁴ 雇用促進事業団・財団法人産業雇用安定センター(1994)『日系人雇用の実態と展望 調査研究報告書』、第2部、51ページ以降。

²⁵ 篠塚英子(2001)「日本における労働生活」、桑原靖夫編『グローバル時代の外国人労働者 どこから来てどこへ』東洋経済新報社、第6章、123～148ページ。

中国9%などとなっている。篠塚は、(1)来日後、解雇の経験がある外国人労働者は1～2割であるが、解雇ではないが仕事なくなった失業経験がある外国人労働者は、男性で3割、女性では4割にのぼること、(2)日系人の6～7割の者は失業後1週間以内に再就職先を見つけているが、非日系人は3カ月以上かかっても再就職先が見つからないケースもあることなどを見いだしている²⁶。

ところで、外国人、とりわけ日系人労働者の就業が派遣や請負といった「非正規雇用」の形態を採ることが多いことが彼等の失業行動を把握するのを一層困難にしている。この点について、津村・澤田(2008)²⁷は以下のように記述している。すなわち、「雇用と非雇用の状態が常に繰り返されているのである。このため、雇用・非雇用は常に流動的であり、彼らには派遣されていない期間が失業している状態であるとの認識はほぼないようである」。こうした認識が南米日系人だけではなく外国人労働者すべてに一般化できるかどうかは明らかではないが、筆者がこれまで行ってきた聞き取り調査結果に基づく、少なくとも2008年秋の世界同時不況までは失業について上記のように考えていた南米日系人は多数派であった。このことも先行研究の少なさの一因になっていると考えられる。

しかし、世界同時不況を契機として、日系人をはじめとした外国人労働者の失業行動が注目されはじめた。主なものをまとめると、表6のようになる。

表6 世界同時不況後の外国人労働者の失業に関する主な調査

調査主体	調査方法	調査対象者	調査対象者のうち失業者
労働政策研究・研修機構 (2008年12月)	質問紙調査	南米日系人426人	44% (非就業者を含む)
滋賀県 (2009年1月)	訪問調査	南米人238人	42%
がんばれ！ブラジル人会議 (2009年1～2月)	質問紙調査	ブラジル人2,773人	47%
岐阜県美濃加茂市 (2009年3月)	訪問調査	ブラジル人271人	28%
滋賀県 (2009年6月)	訪問調査	南米人283人	46%
岐阜県 (2009年7～9月)	訪問調査	ブラジル人2,343人	40%
静岡県 (2010年8～9月)	質問紙調査 (郵送による)	ブラジル人、ペルー人 1,024人	ブラジル人26% ペルー人32%

資料出所：稲葉・樋口(2010)、25ページ。ただし、一部変更してある。

²⁶ 篠塚は日系人と非日系人の再就職までの期間の差がどのような要因によって生じたかは聞き取りの設問だけでは不明であるとしている。しかし、人材派遣会社や業務請負会社による対応の違いがこうした差に関係あると考えられる。

²⁷ 津村君博・澤田敬人(2008)「社会の底辺に滞留する南米日系人の青少年たち」、『アジア遊学』第117号、59～60ページ。

稲葉・樋口(2010)²⁸では自治体などによって実施された各種調査における南米人の失業率を比較検討している。調査によって失業をどのように定義するかが異なっており、公的に定義される失業者とは完全には一致していないが、対象者の20%台後半から40%台が失業状態にあったと見ている。

実際に外国人労働者の失業率はどれくらいなのか。雇用失業状況の分析によく使われる統計資料は総務省「労働力調査」である。しかし、労働力統計では外国人労働者についての統計は利用できないので、ここでは総務省「国勢調査」を利用する。なお、総務省「国勢調査」における完全失業者は「調査週間中、収入を伴う仕事を少しもしなかった人のうち、仕事に就くことが可能であって、かつ、ハローワーク（公共職業安定所）に申し込むなどして積極的に仕事を探していた人」となっている。これに対して、総務省「労働力調査」では完全失業者を「①仕事がなく調査週間中に少しも仕事をしなかった（就業者ではない。）」「②仕事があればすぐ就くことができる」「③調査週間中に、仕事を探す活動や事業を始める準備をしていた（過去の求職活動の結果を待っている場合を含む。）」の条件を満たす者としており、完全失業率は「労働力人口に占める完全失業者の割合」として定義される。以下では、統計上の制約があることを踏まえつつ、国勢調査の定義による外国人の失業の状況について見ていくことにする。

図19は2000年、2005年、2010年の国勢調査を利用して計算した外国人に関する都道府県別完全失業率（男女計）である。地域間で各年の完全失業率は4.46%、6.10%、7.17%と上昇傾向で推移しており、また、外国人の完全失業率には都道府県間で差があることがわかる。

図19 2000年～2010年の都道府県別外国人の完全失業率（男女計、%）



資料出所：総務省「国勢調査」各年版の外国人についての再集計。

²⁸ 稲葉奈々子・樋口直人(2010)『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか～その条件と帰結に関する研究～』、財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会、第3章第1節、23～28ページ。

都道府県別の外国人労働者の完全失業率の最大値と最小値の数値を比較すると、両者の差は2000年から2005年にかけて拡大したものの、2005年から2010年にかけて縮小している。また、完全失業率の最大値と最小値の比は2000年から2005年にかけて横ばいで推移していたが、2005年から2010年にかけて縮小している。

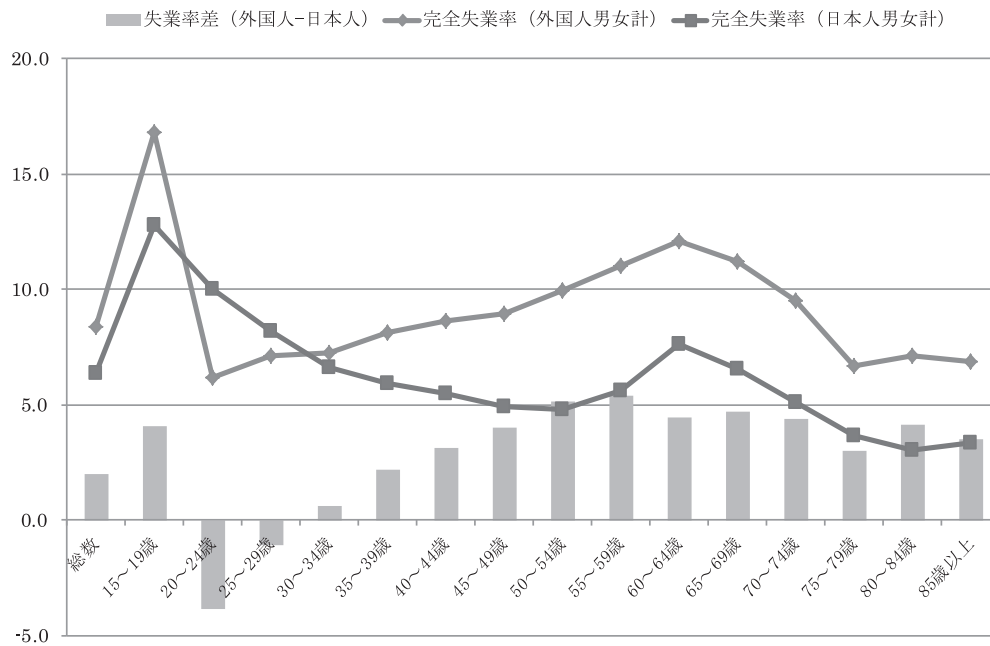
地域間の散らばりの指標として、標準偏差を計算すると、2000年、2005年、2010年それぞれ1.76、2.46、2.34で、変動係数はそれぞれ0.40、0.40、0.33となっている。標準偏差で見ると地域間の格差はいったん拡大し、その後わずかに低下しており、変動係数は低下傾向で推移している。このように外国人労働者の完全失業率は地域間で異なっている。

（２）年齢階層別外国人の失業率

ここでは2010年国勢調査の外国人に関する集計を利用して、日本人労働者と外国人労働者の完全失業率の比較を行うことにする²⁹。図20～22は日本人労働者と外国人労働者の5歳ごとの年齢階級別完全失業率を男女計、男、女についてそれぞれ比較したものである。このうち、男女計をみると、外国人の年齢計の完全失業率は8%以上である。年齢階級別の完全失業率をみると、15～19歳ですべての年齢階級の中で最も高くおよそ17%に達する。しかし、20～24歳ではおよそ6%まで低下し、その後年齢が高くなるにつれて完全失業率も高くなり、60～64歳でおよそ12%となるが、その後は低下している。一方、日本人の年齢計の完全失業率はおおよそ6%である。年齢階級別の失業率をみると、15～19歳でおよそ13%とすべての年齢階級で最も高い。その後、年齢階級が高くなるにつれて徐々に完全失業率は低下し、45～49歳で4%まで低下するが、その後は60～64歳で7%台半ばまで上昇、それより高い年齢階級では徐々に低下している。日本人の完全失業率と外国人の完全失業率を比較すると、総数では日本人の完全失業率の方が外国人の完全失業率よりも2%ポイント低い。しかし、年齢階級別にみると、20～24歳および25～29歳については日本人の完全失業率の方が高い。それ以外の年齢階級については、日本人の完全失業率の方が外国人の完全失業率よりも低い。60歳代前半で完全失業率が他の年齢階級に比べて高いのは定年の影響であると考えられる。

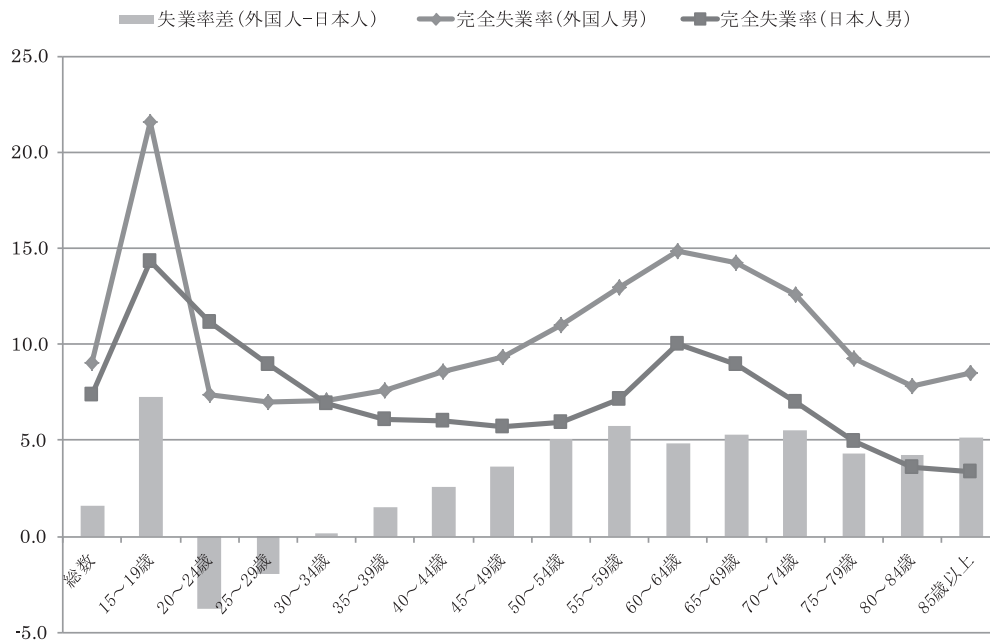
²⁹ 2010年国勢調査の外国人に関する集計は2012年4月に公表され、詳細な検討は行われていない。

図20 日本人と外国人の年齢階級別完全失業率の比較（男女計）



資料出所：総務省「2010年国勢調査」より作成。

図21 日本人と外国人の年齢階級別完全失業率の比較（男）

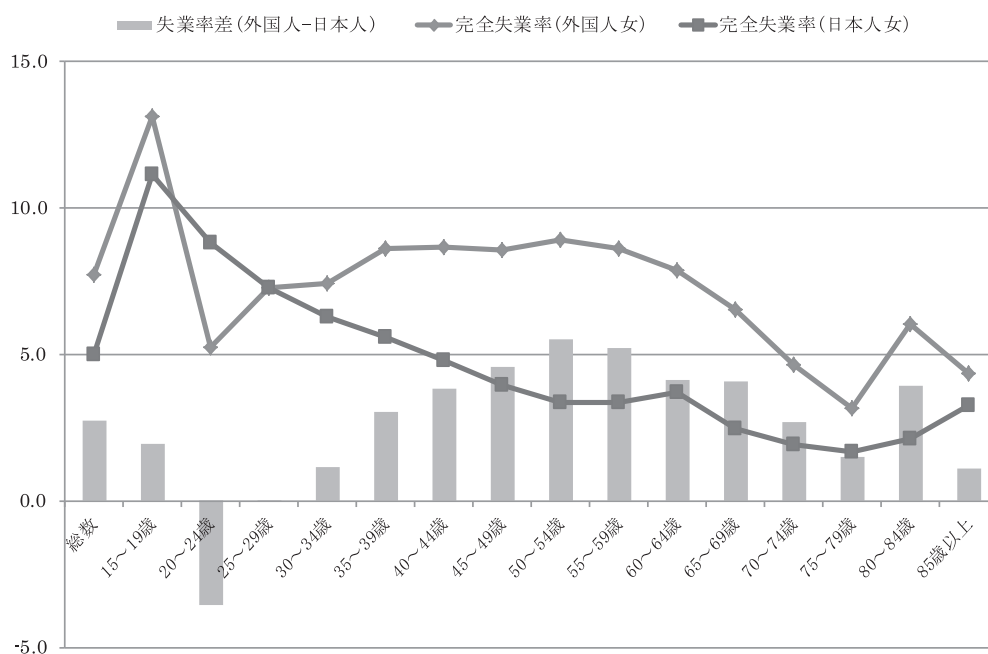


資料出所：総務省「2010年国勢調査」より作成。

男性についてみると、外国人の年齢計の完全失業率は9%である。年齢階級別の完全失業率をみると、15～19歳ですべての年齢階級の中で最も高くおよそ22%に達する。しかし、20～24歳ではおよそ7%台まで低下し、その後年齢が高くなるにつれて完全失業率も高くなり、

60～64歳でおよそ15%となるが、その後は低下している。一方、日本人の年齢計の完全失業率は7.4%である。年齢階級別の失業率をみると、15～19歳でおよそ14%とすべての年齢階級で最も高い。その後、年齢階級が高くなるにつれて徐々に完全失業率は低下し、50～54歳で6%まで低下するが、その後は60～64歳で10%まで上昇、それより高い年齢階級では徐々に低下している。日本人の完全失業率と外国人の完全失業率を比較すると、総数では日本人の完全失業率の方が外国人の完全失業率よりも2%ポイント低い。しかし、年齢階級別にみると、20～24歳および25～29歳については日本人の完全失業率の方が高い。それ以外の年齢階級については、日本人の完全失業率の方が外国人の完全失業率よりも低い。ここでも60歳代前半で完全失業率が上昇するのは定年の影響である。こうした動きは、男女計の動きに近い。

図22 日本人と外国人の年齢階級別完全失業率の比較（女）



資料出所：総務省「2010年国勢調査」より作成。

女性についてみると、外国人の年齢計の完全失業率はおよそ8%である。年齢階級別の完全失業率をみると、15～19歳ですべての年齢階級の中で最も高くおよそ13%に達する。しかし、20～24歳では5%台まで低下、20歳代後半、30歳代前半では7%台、30歳代後半から60歳代前半まで8%台で推移、その後は80歳代前半を除けば低下する。一方、日本人の年齢計の完全失業率は5%である。年齢階級別の失業率をみると、15～19歳でおよそ11%とすべての年齢階級で最も高い。その後、60歳代前半で若干高くなるものの、おおむね年齢階級が高くなるにつれて完全失業率は低下し、80歳代で上昇する。日本人の完全失業率と外国人の完全失業率を比較すると、総数では男女計、男と同じように日本人の完全失業率の方が外国人の完全失業率よりも低い。しかし、年齢階級別にみると、20～24歳については日本人の完全

失業率の方が高い。それ以外の年齢階級については、日本人の完全失業率の方が外国人の完全失業率よりも低い。60歳代前半で完全失業率が上昇する定年の効果は男女計および男よりも小さい。

以上、ここでは地域、産業構造、外国人の国籍、学歴などといった要素は考慮せず、日本人と外国人の年齢階級別完全失業率を比較した。利用した資料が世界同時不況の影響が残る2010年国勢調査であるので、解釈には注意を要するが、次のようなことが観察された。全体的には外国人の完全失業率の方が高いこと、10歳代の完全失業率は日本人、外国人とも高く、特に外国人男の完全失業率は20%以上に達する。また、20歳代については日本人の完全失業率の方が外国人よりも高いのが注目される。さらに、40歳代後半以降の外国人中高年の完全失業率は高く、特に男は10%以上の高い状態が70歳代まで続いている。

外国人集住都市など一部の地域では、不登校や学校の勉強についていけない、日本人に比べて進学率が低いなど、外国人子弟の教育に関して様々な問題が発生していることが指摘されてきた。それに加え、外国人子弟も就職困難者として職業教育をはじめとして様々な支援を行っていく必要がある。

また、外国人の中高年以降の失業率の高さは、年金未加入と相まって高齢期の外国人の生活に深刻な影響を与えると考えられる。外国人の受け入れについては一時的な労働需要だけではなく、中長期的な外国人の生活も視野に入れて決める必要があろう。

7. 外国人労働者の受入れをめぐる自治体の対応状況

(1) 地方自治体における外国人に対する生活・就労支援

日本において定住・就労する外国人が増加し、一部の地方自治体では外国人の定住・就労支援が喫緊の課題の1つとして取り上げられるようになってきている。外国人労働者としての受け入れは、一部企業や産業にとっては有益である一方、生活者としての側面も無視することができない。定住化に伴うコストに加え、特に景気後退期においては様々な社会的費用の負担が必要となることもあり、国民生活に与える影響を総合的に勘案する必要がある。

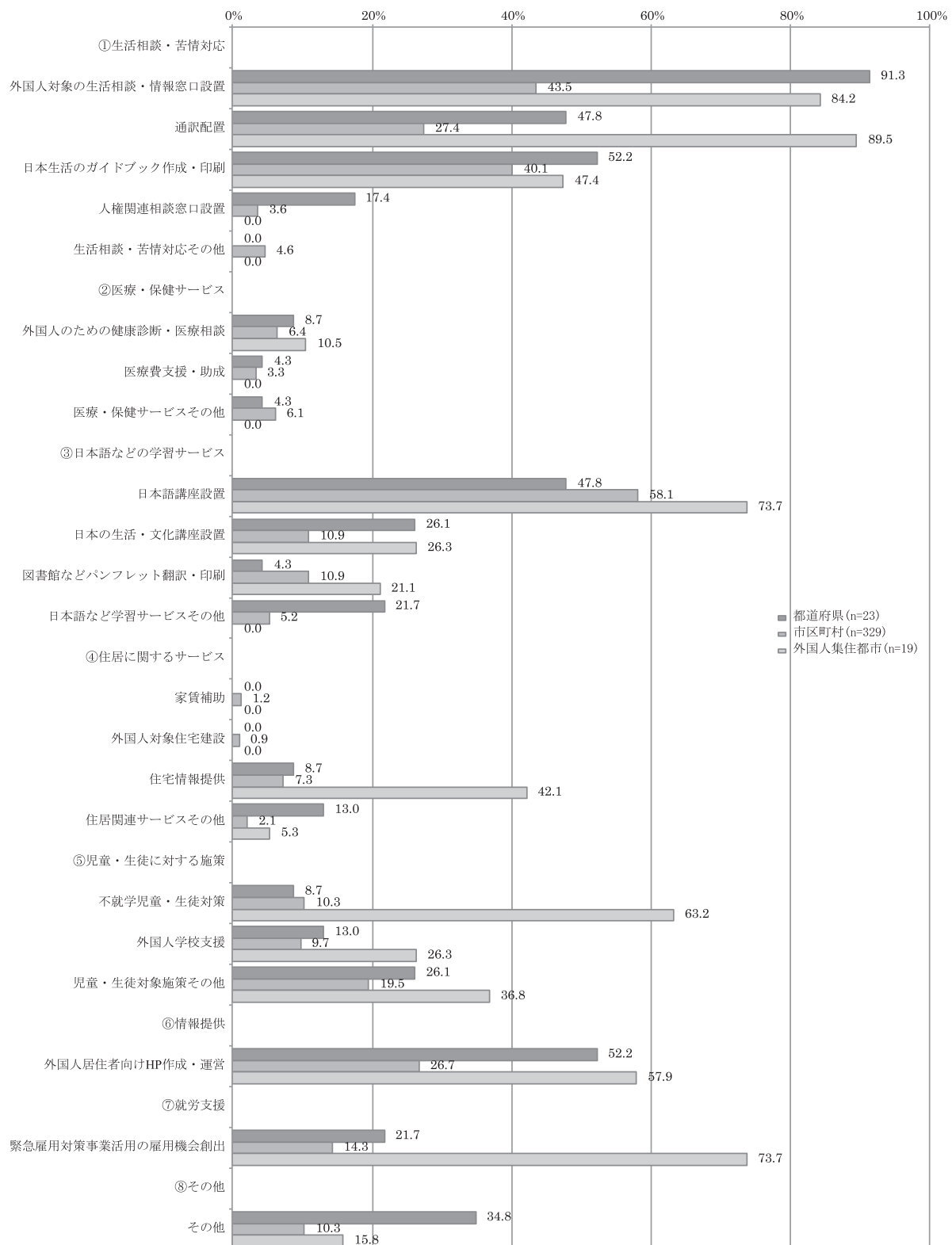
以下では、既出の労働政策研究・研修機構（2011）に基づいて、地方自治体における外国人に対する生活・就労支援を、外国人だけを対象にした施策や事業に注目して、2008年から2010年の3年間の実施状況を確認する。

さて、自治体が外国人だけを対象にした施策や事業は、生活相談・苦情対応、医療・保健サービス、日本語などの学習サービス、住居に関するサービス、児童・生徒に対する施策、情報提供、就労支援、その他の8分野から構成される。図23はこれらの施策や事業の実施状況を都道府県、市区町村、外国人集住都市について集計した結果である。

都道府県では、生活相談・苦情対応分野の「外国人対象の生活相談窓口設置」が91.3%でもっとも実施比率が高く、以下、生活相談・苦情対応分野の「日本での生活のためのガイドブック作成・印刷」と情報提供分野の「外国人居住者向けのホームページの作成・運営」が

ともに52.2%、生活相談・苦情対応分野の「通訳配置」と日本語などの学習サービス分野の「日本語講座の設置」がともに47.8%、その他の分野の「その他」(34.8%) などとなっている。

図23 外国人だけを対象にした施策や事業の実施状況



市区町村では、日本語などの学習サービス分野の「日本語講座の設置」が58.1%で最も実施比率が高く、以下、生活相談・苦情対応分野の「外国人対象の生活相談・情報窓口設置」(43.5%)、生活相談・苦情対応分野の「日本での生活のためのガイドブック作成・印刷」(40.1%)などが多い。

外国人集住都市では、生活相談・苦情対応分野の「通訳の配置」が89.5%で実施比率が最も高く、以下、生活相談・苦情対応分野の「外国人対象の生活相談窓口設置」が84.2%、日本語などの学習サービス分野の「日本語講座の設置」と就労支援分野の「緊急雇用対策事業活用の雇用機会創出」がそれぞれ73.7%、児童・生徒に対する施策分野の「不就学児童・生徒対策」が63.2%、情報提供分野の「外国人居住者向けのホームページの作成・運営」がともに57.9%、生活相談・苦情対応分野の「日本での生活のためのガイドブック作成・印刷」が47.4%、住宅に関するサービスの「住宅情報提供」が42.1%などとなっている。

(2) 自治体における外国人の生活・就労支援施策の予算額

では、それぞれの自治体ではこうした施策を実施するためにどれだけの予算を組んでいるのであろうか。ここではとりあげなかったが一般住民向けサービスを外国人にも利用しやすくするための施策や事業については7項目、外国人だけを対象にした施策や事業については8項目の予算額を2008年度、2009年度、2010年度の3時点について記入してもらった³⁰。

予算額を積み上げて予算合計額を計算すると、2008年度から2010年度までの3年間に、一般住民向けサービスを外国人にも利用しやすくするために実施した施策や事業の予算額は、都道府県計では約7億7千万円、約8億円、約8億4千万円と推移しており、市区町村計では約16億8千万円、約19億9千万円、約20億5千万円、外国人集住都市計では3億3千万円、3億5千万円、3億9千万円と推移している。

また、2008年度から2010年度までの3年間に、外国人だけを対象に実施した施策や事業の予算額は、都道府県計では約2億円、約2億9千万円、約2億9千万円と推移しており、市区町村計では約14億2千万円、約20億円、約25億7千万円、外国人集住都市計では2億2千万円、4億3千万円、6億2千万円と増加傾向で推移している。2008年度から2010年度の予算の増加、平成21年度から平成22年度予算の増加は「緊急雇用対策事業（国費が原資）を利用した雇用機会の創出」の寄与が大きい。

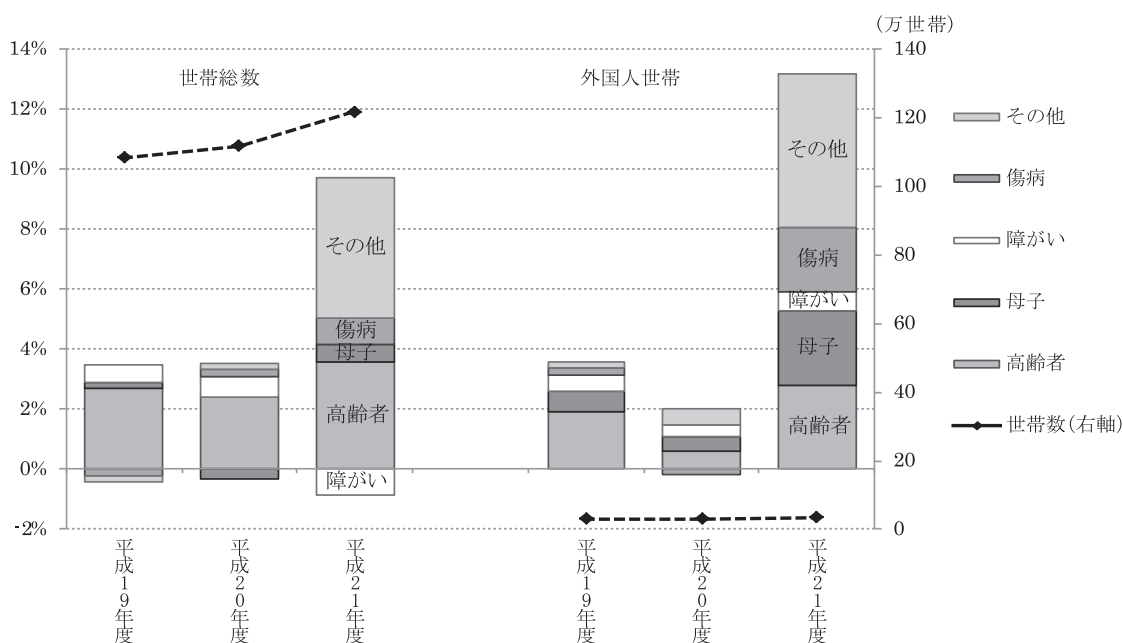
³⁰ ここで、アンケートの予算額の記入状況について触れておく。記述統計のサンプル数からわかるように、予算0円を含めて必ずしもすべての自治体が予算額を記入したわけではない。また、記入されていたとしても3年分すべてが記入されている訳ではなく、一部予算額が空欄の場合もあった。さらに、複数の項目の予算を合計した金額が記入されている場合もあった（たとえば、外国人居住者向けのガイドブック・パンフレットを翻訳する場合、複数の分野のガイドブック・パンフレットを一括して翻訳している場合など。ホームページの翻訳についても同様）。このような場合、可能な限り各自治体に問い合わせて個別の金額を確認するようにしたが、担当が複数の部門にまたがる場合など、確認が困難な場合はやむを得ず金額を均等に按分した。

補論．生活保護

既に述べたように、世界同時不況後、雇用状況の悪化の影響から被保護世帯数が増加している。生活保護は申請に基づくので、要保護者、その扶養義務者またはその他の同居の親族の申請に基づいて保護が開始される。図24は被生活保護世帯総数と外国人世帯数、世帯類型由別寄与度（各構成要素がどれだけ増加に寄与したか）である。実線が示すように、平成21年度の外国人被保護世帯数は約3万5千世帯で、20年度に比べて約4千世帯増加している。被保護世帯総数も増加しているのに、外国人被保護世帯が被保護世帯全体に占める割合は3%弱で推移している。

世帯類型由別寄与度をみると、近年は「高齢」「母子」といった理由の他に、「その他」の寄与度が大きいことがわかる。ここでいう「その他」には失業などが含まれている。また、図24で世帯主の国籍別の寄与度を計算すると近年は各国籍とも寄与度が大きくなっている。

図24 被保護世帯数と世帯類型由別寄与度

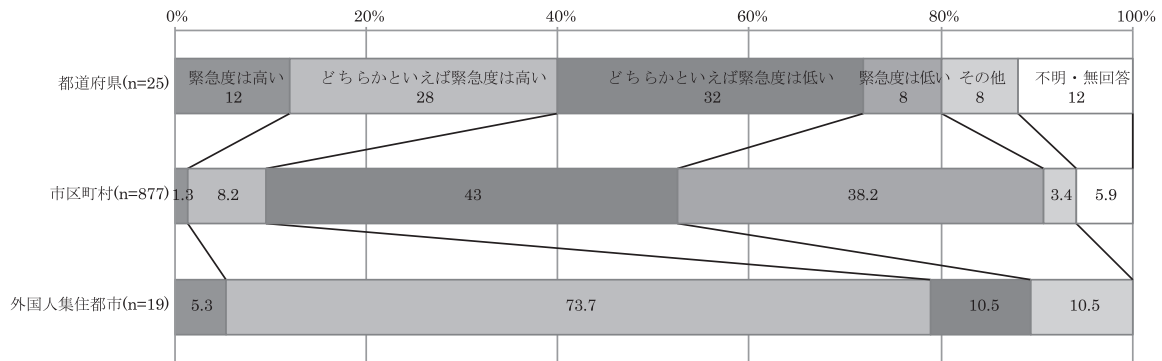


資料出所：厚生労働省「被保護者全国一斉調査基礎調査」より作成。

(3) 外国人を受け入れる自治体の政策課題

自治体では政策課題としての外国人の生活・就労支援に関する緊急度をどの程度と考えているのでしょうか。「高い」から「低い」の4件に「その他」を加えた選択肢から択一回答してもらった。図25はその集計結果である。緊急度が「高い」という回答比率と「どちらかといえば高い」という回答比率をあわせると、都道府県では40.0%、市区町村全体では9.5%、外国人集住都市では78.9%がそれぞれ「緊急度が高い」あるいは「どちらかといえば高い」と回答している。自治体によって差が大きいことがわかる。

図25 地方自治体における外国人の生活・就労支援の緊急度（択一回答）



資料出所：労働政策研究・研修機構、前掲書、47ページ。

次に、外国人の生活・就労支援に関連して、現在問題となっていること、今後問題となってくると見込まれることとしては、都道府県、市区町村、外国人集住都市とも「地域住民との共生が進んでいない」「社会保険等への未加入者が多い」があげられている。また、市区町村全体では半数以上が「問題はない」と回答しているが、外国人集住都市では「問題はない」とする自治体はなかった。なお、自治体が抱える外国人の生活・就労支援の問題・課題のその他の具体的な内容としては、外国人住民の日本語能力の問題、納税や社会保障費負担の問題、行政の情報提供と外国人居住者への対応の問題、生活環境の問題、国際結婚に関連する問題、子弟の教育の問題など多岐にわたっている。

（４）政策的含意

新成長戦略においては、外国人労働者の受け入れについて「我が国の労働市場や産業、国民生活に与える影響等を勘案しつつ、海外人材受入れ制度を検討」することとされているが、一方、世界同時不況は我が国に既に入学し、定住・就労している外国人に対しても深刻な影響を及ぼし、地方自治体において外国人による就労相談や生活相談が増加している。さらに外国人集住都市では、外国人による生活保護申請も増加しており、外国人の生活・就労支援と関連して充実が必要な施策として、「外国人失業者への対応」、「外国人子弟の就学」、「健康保険や年金への加入」があげられている。

これらの問題を解決し外国人が安定して就職・就学できるためには、日本語の習得を含む社会統合施策が必要であると考えられ、外国人との共生社会を実現するために利害関係者が連携して施策に取り組む必要がある。ただし、そのために必要となる一定の社会的費用の負担についても念頭において議論することが求められよう。

付表 1 入管統計による在留資格別新規入国者数の推移

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
総数	4,256,403	4,229,257	4,646,240	4,633,892	5,508,926	6,120,709	6,733,585	7,721,258	7,711,828	6,119,394	7,919,726
外交	9,408	8,692	9,339	9,681	8,710	10,047	8,682	9,205	12,029	10,183	11,167
公用	11,767	12,220	14,060	13,552	12,633	17,577	13,136	14,519	24,358	22,229	27,000
教授	1,941	2,024	1,966	2,303	2,339	2,253	2,380	2,365	2,456	2,639	2,639
芸術	167	211	220	194	197	245	223	239	222	226	256
宗教	1,199	1,105	946	927	971	846	897	985	828	771	713
報道	231	166	351	241	150	248	92	119	226	170	136
投資・経営	863	681	566	598	675	604	777	918	919	857	896
法律・会計業務	3	5	1	4	—	2	3	8	2	4	3
医療	1	—	4	—	1	2	3	6	1	6	2
研究	1,036	793	782	647	577	607	555	559	563	592	528
教育	3,323	3,296	3,337	3,272	3,180	2,954	3,070	2,951	2,930	2,499	2,339
技術	3,396	3,308	2,759	2,643	3,506	4,718	7,715	10,959	9,212	3,363	2,852
人文知識・国際業務	7,039	6,945	6,151	6,886	6,641	6,366	7,614	7,426	5,690	4,167	4,113
企業内転勤	3,876	3,463	2,900	3,421	3,550	4,184	5,564	7,170	7,307	5,245	5,826
興行	103,264	117,839	123,322	133,103	134,879	99,342	48,249	38,855	34,994	31,170	28,612
技能	3,529	2,118	1,792	1,592	2,211	3,059	4,239	5,315	6,799	5,384	3,588
技能実習1号イ											2,282
技能実習1号ロ											23,720
文化活動	3,210	3,138	3,084	3,108	4,191	3,725	3,670	3,454	3,378	3,557	3,159
短期滞在	3,910,624	3,878,070	4,302,429	4,259,974	5,136,943	5,748,380	6,407,833	7,384,510	7,367,277	5,822,719	7,632,536
留学	19,503	23,416	24,730	25,460	21,958	23,384	26,637	28,779	34,005	37,871	48,706
就学	22,404	23,932	25,948	27,362	15,027	18,090	19,135	19,160	24,111	28,278	14,772
研修	54,049	59,064	58,534	64,817	75,359	83,319	92,846	102,018	101,879	80,480	51,725
家族滞在	17,617	16,364	13,888	13,472	13,553	15,027	17,412	20,268	22,167	20,540	19,486
特定活動	4,364	4,722	4,890	5,876	6,478	16,958	7,446	8,009	8,413	9,863	11,972
日本人の配偶者等	33,167	27,461	20,857	23,398	23,083	24,026	26,087	24,421	19,975	14,951	11,452
永住者の配偶者等	389	494	473	581	807	990	1,319	1,710	1,964	1,684	1,068
定住者	40,033	29,729	22,905	30,780	31,307	33,756	28,001	27,326	20,123	9,946	8,178
一時庇護	—	1	6	—	—	—	—	4	—	—	—

付表 2 入管統計による外国人登録者数の推移

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
外国人登録者数	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	2,084,919	2,152,973	2,217,426	2,186,121	2,134,151
総人口に占める割合	1.33	1.40	1.45	1.50	1.54	1.57	1.63	1.69	1.74	1.71	1.67

付表 3 入管統計による主な国籍別外国人登録者数の推移

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
総数	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	2,084,919	2,152,973	2,217,426	2,186,121	2,134,151
中国	335,575	381,225	424,282	462,396	487,570	519,561	560,741	606,889	655,377	680,518	687,156
韓国・朝鮮	635,269	632,405	625,422	613,791	607,419	598,687	598,219	593,489	589,239	578,495	565,989
ブラジル	254,394	265,962	268,332	274,700	286,557	302,080	312,979	316,967	312,582	267,456	230,552
フィリピン	144,871	156,667	169,359	185,237	199,394	187,261	193,488	202,592	210,617	211,716	210,181
ペルー	36,269	46,171	50,052	51,772	53,649	55,750	58,721	59,696	59,723	57,464	54,636
その他	280,066	296,032	314,311	327,134	339,158	348,216	360,771	373,340	389,888	390,472	385,637

付表 4 入管統計による在留資格別外国人登録者数の推移

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
総数	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	2,084,919	2,152,973	2,217,426	2,186,121	2,134,151
教授	6,744	7,196	7,751	8,037	8,153	8,406	8,525	8,436	8,333	8,295	8,050
芸術	363	381	397	386	401	448	462	448	461	940	480
宗教	4,976	4,948	4,858	4,732	4,699	4,588	4,654	4,732	4,601	4,448	4,232
報道	349	348	351	294	292	280	273	279	281	271	248
投資・経営	5,694	5,906	5,956	6,135	6,396	6,743	7,342	7,916	8,895	9,840	10,908
法律・会計業務	95	99	111	122	125	126	141	145	154	161	178
医療	95	95	114	110	117	146	138	174	199	220	265
研究	2,934	3,141	3,369	2,770	2,548	2,494	2,332	2,276	2,285	2,372	2,266
教育	8,375	9,068	9,715	9,390	9,393	9,449	9,511	9,832	10,070	10,129	10,012
技術	16,531	19,439	20,717	20,807	23,210	29,044	35,135	44,684	52,273	50,493	46,592
人文知識・国際業務	34,739	40,861	44,496	44,943	47,682	55,276	57,323	61,763	67,291	69,395	68,467
企業内転勤	8,657	9,913	10,923	10,605	10,933	11,977	14,014	16,111	17,798	16,786	16,140
興行	53,847	55,461	58,359	64,642	64,742	36,376	21,062	15,728	13,031	10,966	9,247
技能	11,349	11,927	12,522	12,583	13,373	15,112	17,869	21,261	25,863	29,030	30,142
技能実習1号イ											2,707
技能実習1号ロ											47,716
技能実習2号イ											1,848
技能実習2号ロ											47,737
文化活動	3,397	2,954	2,812	2,615	3,093	2,949	3,025	3,014	2,795	2,780	2,637
短期滞在	68,045	69,741	72,399	74,301	72,446	68,747	56,449	49,787	40,407	33,378	29,093
留学	76,980	93,614	110,415	125,597	129,873	129,568	131,789	132,460	138,514	145,909	201,511
就学	37,781	41,766	47,198	50,473	43,208	28,147	36,721	38,130	41,313	46,759	
研修	36,199	38,169	39,067	44,464	54,317	54,107	70,519	88,130	86,826	65,209	9,343
家族滞在	72,878	78,847	83,075	81,535	81,919	86,055	91,344	98,167	107,641	115,081	118,865
特定活動	30,496	38,990	47,706	55,048	63,310	87,324	97,476	104,488	121,863	130,636	72,374
永住者	145,336	184,071	223,875	267,011	312,964	349,804	394,477	439,757	492,056	533,472	565,089
日本人の配偶者等	279,625	280,436	271,719	262,778	257,292	259,656	260,955	256,980	245,497	221,923	196,248
永住者の配偶者等	6,685	7,047	7,576	8,519	9,417	11,066	12,897	15,365	17,839	19,570	20,251
定住者	237,607	244,460	243,451	245,147	250,734	265,639	268,836	268,604	258,498	221,771	194,602
特別永住者	512,269	500,782	489,900	475,952	465,619	451,909	443,044	430,229	420,305	409,565	399,106
未取得者	11,467	13,488	15,379	16,628	18,236	15,353	17,415	13,960	13,510	12,376	9,874
一時庇護	32	32	32	30	31	30	30	30	30	30	30
その他	12,899	15,282	17,515	19,376	19,164	20,736	21,161	20,131	18,797	14,766	7,893

付表5 入管統計による国籍(出身国)別留学生等からの就職を目的とする在留資格変更許可件数の推移

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
総数	2,689	3,581	3,209	3,778	5,264	5,878	8,272	10,262	11,040	9,584	7,831
中国	1,630	2,154	1,933	2,258	3,445	4,186	6,000	7,539	7,651	6,333	4,874
韓国	510	720	581	721	811	747	944	1,109	1,360	1,368	1,205
中国(台湾)	106	135	127	139	179	168	200	282	303	285	279
ベトナム						64	92	131	189	161	167
ネパール				16	28	24	45	63	161	173	141
スリランカ	7	28	21	31	25	34	55	81	160	141	120
タイ	32	29	42	53	60	60	67	87	97	101	119
バンラデシュ	38	47	30	66	84	57	119	138	164	125	107
インドネシア	30	39	47	40	59	52	53	73	74	97	79
マレーシア	46	61	43	31	59	69	118	120	134	105	65
米国	33	23	33	34	40						
英国	16	20	17	27	12						
その他	241	325	335	278	490	417	579	639	747	695	675

付表6 外国人雇用状況の届出による外国人雇用事業所数および外国人労働者数の推移

	2008年	2009年	2010年	2011年
事業所数	76,811	95,294	108,760	116,561
外国人労働者数	486,398	562,818	649,982	686,246
男性	263,709	300,256	342,991	359,478
女性	222,689	262,562	306,991	326,768

付表 7 外国人雇用状況の届出による外国人雇用事業所数の推移

	2008年		2009年			2009年(再掲)		2010年		2011年	
	派遣・請負		派遣・請負			派遣・請負		派遣・請負		派遣・請負	
事業所総数	76,811	13,395	95,294	16,300		95,294	16,300	108,760	18,830	116,561	18,134
産業別	製造業	27,130	4,481	31,466	5,270	31,466	5,270	34,407	5,956	34,704	5,587
	情報通信業	3,546	1,030	4,609	1,220	4,609	1,220	5,198	1,255	5,691	1,256
	卸売業、小売業	10,911	1,176	14,162	1,446	14,162	1,446	16,516	1,740	18,350	1,636
	宿泊業、飲食サービス業	9,041	546	11,724	696	11,724	696	13,680	840	14,836	780
	教育、学習支援業	3,472	294	3,911	317	3,911	317	4,191	363	4,421	342
	サービス業(他に分類されないもの)	5,763	3,179	7,167	3,762	7,167	3,762	8,337	4,276	9,066	4,372
	その他	16,948	2,689	22,255	3,589	22,255	3,589	26,431	4,400	29,493	4,161
	50人未満	45,802	7,861	58,945	10,092	30人未満	48,990	7,986	57,555	9,507	9,047
事業所規模別	50～99人	9,667	1,912	11,188	2,173	30～99人	21,143	4,279	23,459	4,906	4,682
	100～299人	9,652	2,155	10,958	2,340	100～499人	13,662	2,912	14,944	3,181	3,162
	300～499人	2,378	507	2,704	572	500人以上	4,244	850	4,635	888	898
	500～999人	1,869	445	2,167	498	不明	7,255	273	8,167	9,051	345
	1000人以上	1,786	327	2,077	352						
不明	5,657	188	7,255	273							

付表 8 外国人雇用状況の届出による在留資格別外国人労働者数の推移

	2008年		2009年		2010年		2011年		
	派遣・請負		派遣・請負		派遣・請負		派遣・請負		
在留資格	総数	486,398	163,196	562,818	162,525	649,982	181,021	686,246	185,248
	専門的・技術的分野	84,878	21,574	100,309	23,156	110,586	24,562	120,888	26,238
	うち技術	27,303	9,875	32,543	10,814	35,437	11,137	38,290	11,404
	うち人文知識・国際業務	32,422	6,894	38,555	7,704	42,022	8,390	46,801	9,082
	特定活動	94,769	12,745	112,251	13,721	123,342	14,987	5,939	866
	技能実習	—	—	—	—	11,026	1,406	130,116	15,274
	資格外活動	82,931	13,130	96,897	12,532	108,091	13,148	109,612	11,887
	身分に基づく在留資格	223,820	115,747	253,361	113,116	296,834	126,897	319,622	130,967
	うち永住者	92,441	38,171	112,502	42,216	136,982	50,809	154,010	55,712
	うち日本人の配偶者等	57,439	28,524	63,347	26,304	70,899	27,514	74,625	27,473
うち定住者	70,895	47,668	73,673	43,146	83,817	46,664	84,943	45,598	
不明	—	—	—	—	103	21	69	16	

付表 9 外国人雇用状況の届出による主な国籍別外国人労働者数の推移

	2008年		2009年		2010年		2011年		
		派遣・請負		派遣・請負		派遣・請負		派遣・請負	
国籍	総数	486,398	163,196	562,818	162,525	649,982	181,021	686,246	185,248
	中国(香港等を含む)	210,578	39,390	249,325	41,280	287,105	45,762	297,199	45,146
	韓国	20,661	4,555	25,468	4,932	28,921	5,320	30,619	5,395
	フィリピン	40,544	16,405	48,859	17,061	61,710	21,634	70,301	24,132
	ブラジル	99,179	71,094	104,323	66,255	116,363	70,034	116,839	68,854
	ペルー	15,317	9,098	18,548	9,764	23,360	11,848	25,036	12,430
	G8+オーストラリア+ニュージーランド	39,968	7,641	43,714	7,255	45,221	7,727	50,321	9,002
	うちアメリカ	17,075	3,281	18,477	3,037	19,557	3,274	21,663	4,023
	うちイギリス	6,662	1,332	7,307	1,237	7,648	1,255	8,438	1,515
	その他	60,151	15,013	72,581	15,978	86,302	18,696	95,931	20,289

プログラム

テーマ：外国人労働者問題

日 時：2012年6月8日（金）

場 所：日本・東京

主 催：労働政策研究・研修機構（JILPT）

韓国労働研究院（KLI）

9:30- 9:50 開 会（あいさつ）

- 山口 浩一郎 JILPT理事長
- キム・スンテク KLI院長代理

9:50-11:40 第1セッション（座長：キム・スンテクKLI院長代理）

「韓国における外国人労働者の雇用法制及びその課題」

キム・キソン KLI研究員

「日本における外国人労働者をめぐる法政策」

早川 智津子 岩手大学准教授

13:30-15:00 第2セッション（座長：山口 浩一郎JILPT理事長）

「韓国の非専門職外国人材政策の現状と課題」

イ・ギョヨン KLI研究員

「日本における外国人労働者の雇用・失業の状況について」

渡邊 博顕 JILPT副統括研究員

15:20-16:20 全体討議 とりまとめ

16:20-16:30 閉 会（あいさつ）

- 山口 浩一郎 JILPT理事長
- キム・スンテク KLI院長代理

出席者リスト (List of Participants)

韓国労働研究院 (KLI : Korea Labor Institute)

Sung-teak KIM	院長代理
Jiyeun CHANG	国際協力室長
Kyu-yong LEE	研究員
Ki-sun KIM	研究員
Sung-jae PARK	主任研究員
Mikyong KIM	国際協力室 コーディネーター

日本 及び 労働政策研究・研修機構 (JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training)

山口 浩一郎	理事長
草野 隆彦	理事
野村 孝太郎	理事
浅尾 裕	研究所長
大脇 広樹	副所長
早川 智津子	岩手大学准教授
渡邊 博顕	副統括研究員 (経済社会と労働部門)
呉 学殊	主任研究員 (労使関係部門)
天瀬 光二	国際研究部次長
野村 かすみ	国際研究部研究交流課長
天野 佳代	国際研究部研究交流課長補佐

JILPT 海外労働情報

第12回日韓ワークショップ

外国人労働者問題：日韓比較

発行年月日 2012年9月28日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 研究交流課 TEL:03-5991-5188

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2012 JILPT

* 全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training