

# 外国人労働者をめぐる政策課題

## ——労働法の観点から

早川智津子

(佐賀大学教授)

2019年4月1日、改正入管法（「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30・12・14法律102号）によって改正された「出入国管理及び難民認定法」をいう）が施行された。同法によって、人手不足の産業分野での即戦力たる外国人労働者の受入れを可能とする在留資格「特定技能」が創設された。これにより、同法は、従来の入管法政策の下で受入れが制限されてきた単純労働に従事する外国人労働者の受入れに門戸を開くものとの見解も示されている。本稿では、労働法の観点から改正入管法及びこれと関連する外国人労働政策について検討を行った。すなわち、まず、外国人労働政策における入管法政策と労働法政策の関係を踏まえつつ、わが国の入管法政策及び労働法政策のそれぞれの手法にいかなるものがあるかにつき概観したうえで、改正入管法の下での特定技能制度について、入管法政策と労働法政策のそれぞれの位置付けと評価を行い、最後に、今後考慮すべき課題について取り上げた。

### 目次

- I はじめに
- II 入管法政策と労働法政策
- III 改正入管法と特定技能制度
- IV 特定技能制度の検討
- V おわりに——今後の課題

本稿執筆時点では、受入れ人数がまだまだ少ないことから、法改正による特定技能外国人の労働市場における影響を断定することは困難であるが<sup>3)</sup>、労働法の観点から改正入管法及びこれと関連する外国人労働政策について検討を行っていくこととしたい。

## I はじめに

2019年4月1日、改正入管法（「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30・12・14法律102号）によって改正された「出入国管理及び難民認定法」をいう）が施行された<sup>1)</sup>。同法によって、人手不足の産業分野での即戦力たる外国人労働者の受入れを可能とする在留資格「特定技能」が創設された。これにより、同法は、従来の入管法政策の下で受入れが制限されてきた単純労働に従事する外国人労働者の受入れに門戸を開くものとの見解も示されている<sup>2)</sup>。

## II 入管法政策と労働法政策<sup>4)</sup>

### 1 外国人労働政策の視点

検討に先立ち、外国人労働政策の視点を簡単に振り返っておきたい<sup>5)</sup>。

#### (1)「選択」の理念と「統合」の理念

まず、外国人政策には様々な法領域が係わりうるが、そのなかの外国人労働政策においては、①受入れ・滞在の可否を決定する入管法政策と、②そうして受け入れた外国人労働者の保護に係わ

る労働法政策がとくに重要な役割を担うこととなる。本稿では、こうした入管法政策と労働法政策の観点から検討を行っていく。

次に、外国人政策は、入管法政策に対し、いかなる外国人を受け入れるべきかという「選択」の理念を実現することを要求するとともに、労働法政策に対しては、国内労働市場での外国人労働者の「統合」（雇用平等など）の理念を実現することを要求する。

## (2) 両法政策の関係

以上の入管法政策と労働法政策は交錯しあう関係にあり、そこでは、双方の調和ないし衝突した場合の調整が求められる。すなわち、入管法政策においては、国内労働市場の状況に鑑みつつ、統合の理念を実現できるような受入れの可否の基準を設定することが必要となり、他方で、労働法政策においては、外国人労働者の統合のための労働法の解釈・適用について、入管法政策が設定した受入れ基準（日本法では在留資格制度）を踏まえた施策を行うことが必要となる。そして、入管法に違反するいわゆる不法就労者については、入管法政策と労働法政策の衝突が生じることから、両法政策の調整を必要とする（本稿では、紙幅の関係から不法就労者問題は扱わない<sup>6)</sup>）。

## 2 日本の入管法政策の手法

以上の視点を踏まえたうえで、各国の入管法政策の手法をみると、大きく、①滞在期間の設定の有無（移民としての永住の可否）、②国内労働市場への影響を踏まえた入国・滞在の許否、③入国・滞在を認める外国人の質的管理、④入国・滞在を認める外国人の量的管理があるが、これらにつき各国には諸制度あるところ、日本では、基本的に、入管法上の在留資格制度の下でこれらを行っている。以下では、日本の入管法政策の特徴をみていく。

まず、上記①滞在期間の設定の有無について、入国時点での永住許可を与えない点では移民受入れ政策は採用しておらず、基本的に、非移民として、一時的滞在を目的とする受入れを認めている。しかし、専門的・技術的分野に係る在留資格

においては在留期間の更新に上限を設定していないことから、実際には就労活動の継続を通じて相当長期の滞在（入管法では在留）が可能であり、そうした長期の滞在によって、永住許可の取得が相当容易なものになっている<sup>7)</sup>。現在、中長期在留者のうち約4割は、永住資格（永住者と特別永住者を含む）を有している<sup>8)</sup>。

次に、上記③質的管理については、原則として、専門的・技術的分野での就労を認めるが、いわゆる単純労働者の受入れを認めない政策が採られてきた（改正入管法の「特定技能」については後述<sup>9)</sup>）。とはいえ、就労活動に制限のない身分・地位に係る在留資格「定住者」等での日系人労働者受入れや、技能移転を目的とする「技能実習」が、単純労働者の受入れルートとして活用されていたことは否定できない。また、コンビニエンスストアや、外食産業等での労働力として、在留資格「留学」の下での外国人留学生<sup>10)</sup>の受入れ（入管法の資格外活動許可での過当たりの労働時間規制がある）が増大している<sup>11)</sup>。

これらに在留資格制度で対応しているものがあるのに対し、上記②労働市場の影響を踏まえた許否については、入管法および法務省令たる上陸基準省令等において、そうした発想は一応認められるものの、個別の外国人労働者の受入れについて、労働市場の影響を判定する制度（たとえば、多くの国では、雇用主に対する雇用許可制度や、外国人に対する労働許可制度の下で、労働市場テストを実施している）を持っていないのが現状である。また、上記④量的管理について、諸外国では、ビザ発給数のキャップ制（上限としての総量規制）や、数量割当（出身国別や優先順位等カテゴリーに応じた数量の配分）、個別の雇用主の下での雇用比率などを設定していることが多いが、日本では、一部技能実習等での雇用比率の運用があるものの、一般の外国人労働者について本格的な導入はなされてこなかった<sup>12)</sup>。

## 3 日本の労働法政策の手法

以上のように、入管法政策の手法は、各国で様々な手法が用いられている（ただし、日本法は上記のような在留資格制度のみでやや単調である）

のに対して、労働法政策の手法はシンプルで、平等規制が基本である。そこでは、①法適用にかかる消極的平等規制（原則として外国人労働者を労働法の適用から除外しない）と、②差別禁止など積極的平等規制（差別禁止法により、積極的に差別是正を図る）がある。そのうえで、これら平等規制に加え、実質的平等を図るため、③外国人労働者の特性（入管法政策の下での受入れ基準もこれに含まれる）に応じて特別な配慮をする必要がある場合に、保護規制によって補充する形を採っている。

日本においても、基本的にはこのような法政策が採用されている。すなわち、上記①については、国内で働く外国人労働者にも原則として日本の労働法令が適用される<sup>13)</sup>。上記②については、労基法3条、職安法3条など国籍差別を禁止する規定が存在する。上記③は、労働施策総合推進法4条3項における国の不法就労の防止および労働市場の需給調整の努力義務、7条後段における解雇等の離職に係る事業主の再就職支援の努力義務を定める規定および、同法7条・8条に基づく「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、最近改訂平成31・3・29厚生労働省告示106号。以下、「外国人雇用管理指針」という）があるものの、「外国人雇用法」のような外国人労働者に特化した特別の立法は存在しない。

### Ⅲ 改正入管法と特定技能制度

#### 1 特定技能制度

##### (1) 特定技能制度の概要

次に、改正入管法により新たな在留資格として認められた特定技能制度をみていく。

特定技能制度の目的は、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」（平成30・12・25閣議決定）において、①中小・小規模事業等で深刻化する人手不足対策として、②生産性向上や国内人材確保措置をしてもなお人材確保が困難な産業分野たる「特定産業分野」において、③「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」

の受入れを行うものである（特定技能1号と2号の区別につき、表：在留資格「特定技能」参照）。

特定技能制度の特徴として、改正入管法に「特定技能雇用契約」に関する規定が置かれており、当該契約につき、改正入管法及び法務省令たる特定技能基準省令の基準への適合性が求められるとともに、外国人であることを理由として待遇について差別的な取扱いをしてはならないことを含むものとするとの規定が置かれている（入管法2条の5第2項。特定技能基準省令1条1項4号）。そのうえ、特定産業分野ごとの分野別基準（分野所管省庁による上乘せ基準）が設けられており、その内容をみると、分野ごとに制度のばらつきが大きい（後述するように、建設就労者受入事業などで外国人労働者受入れ施策につき一定の実績がある国土交通省の建設分野では、先進的な取組みがみられるのに対し、他の受入れ分野の整備はかなり遅れているという印象を受ける）。

なお、改正入管法には国会での法案修正により、技能実習の在留資格との関係の検討などを含む施行後2年での制度見直し等が付け加えられた。

#### (2) 改正入管法のもとでの特定技能外国人の取扱い

次に、改正入管法のもとでの特定技能外国人の取扱いをみていく。

まず、「特定技能雇用契約」は、①労基法その他の労働関係法令との適合性（特定技能基準省令1条1項柱書）のほか、②所定労働時間が所属機関の通常の労働者と同等であること（同項2号）、③報酬が「日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上であること」（同3号）、④一時帰国での有給休暇の付与（同5号）などを求めており、そのうえで、⑤外国人であることを理由とする労働条件差別をしていないこと（同4号）を上陸審査の基準としている。

また、所属機関（使用者）につき、上記の特定技能雇用契約の適正な履行の確保（入管法2条の5第3項1号）のほか、①労働、社会保険及び租税に関する法令遵守（特定技能基準省令2条1項1号）、②（締結1年以内/以降に）同種業務に従事

論 文 外国人労働者をめぐる政策課題

表 在留資格「特定技能」（技能実習との制度比較）

在留資格	「技能実習」（団体監理型）	「特定技能1号」	「特定技能2号」
関係法令	外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）/ 出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法
在留期間	（合計で最長5年） 技能実習1号：1年以内（概ね1年目） 技能実習2号：2年以内（概ね2～3年目） 技能実習3号：2年以内（概ね4～5年目） ※団体監理型においての技能実習3号の実施は一般監理団体の下で実施するもののみ	通算5年が上限（特定技能2号に移行するには技能試験合格や、在留資格変更が必要）	更新に制限なし（長期滞在が可能）
受入分野	技能実習1号：限定なし 技能実習2号：2号移行対象職種・作業 技能実習3号：3号移行対象職種・作業	特定産業分野（14分野：介護分野、ビルクリーニング分野、素材産業分野、産業機械製造業分野、電気・電子情報関連産業分野、建設分野、造船・船用工業分野、自動車整備分野、航空分野、宿泊分野、農業分野、漁業分野、飲食料品製造分野、外食業分野）（基本方針、平成31・3・15法務省令6号）における特定の業務区分	当面の間、建設、造船・船用工業の2分野（平成31・3・15法務省告示65号） ※介護分野においては、特定技能2号ではなく、国家資格取得等を要件に在留資格「介護」での対応となるもよう。
雇用形態	原則として、実習実施者との雇用関係に基づく直接雇用（認定された技能実習計画に基づく複数実習実施者の下での技能実習は許容）	「特定技能雇用契約」に基づく直接雇用 ※農業・漁業は派遣可	「特定技能雇用契約」に基づく直接雇用
支援計画	なし（技能実習計画に基づく入国後の講習の実施、生活指導員の配置等のほか、優良機関たる一般監理団体には追加的支援項目あり）	「1号特定技能外国人支援計画」の作成・実施（入管法2条の5第6項） ※登録支援機関に全部委託可	なし
活動内容	「技能実習計画」（実習実施機関が作成、認定を受けたもの）に基づいて講習を受け、技能等に係る業務に従事する活動（1号）、技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動（2号、3号）（非専門的・技術的分野）	「相当程度の知識又は経験と必要とする技能」を有する業務に従事する活動（入管法別表第1の2の表）（専門的・技術的分野（注1））	「熟練した技能」を要する業務に従事する活動（入管法別表第1の2の表）（専門的・技術的分野）
技能水準	外国人の技能水準は問われないが、技能実習の段階に応じて、以下の技能評価試験合格などが要件となる。	相当期間の実務経験等を要する技能で特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準（基本方針）	「長年の実務経験等により身につけた熟達した技能」現行の専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人と同等以上の技能（基本方針） ※既存の在留資格「技能」とは異なる枠組み
試験	・技能実習1号：限定なし（ただし、単純反復作業のみで修得できる技能でないことを要する）、介護のみ日本語能力試験N4レベルの日本語要件あり ・技能実習2号：2号移行対象職種・作業の評価試験（技能検定基礎級レベル）合格 ・技能実習3号：3号移行対象職種・作業の評価試験（技能検定3級の実技試験レベル）合格、3号修了時到達目標は技能検定2級実技試験合格レベル	技能試験（技能検定3級レベル）と日本語試験（国際交流基金日本語基礎テストまたは日本語能力試験N4以上）の合格 ※介護分野はさらに介護日本語評価試験 ※業務区分に対応する職種・作業における技能実習2号修了者（技能検定3級実技試験合格レベル）は試験免除	技能試験（技能検定1級レベル）の合格 ※建設分野では班長としての実務経験も求める
家族帯同	認められない	認められない	配偶者および子の帯同可能
受入見込み・上限	なし	運用後5年の受入れ見込みを上限として設定、介護分野で6万人、建設分野で4万人など、総計34万5150人（衆・参法務委員会附帯決議、基本方針）	なし
送出国	二国間取決め対象国：外国政府の推薦または認定を受けた機関 ※二国間取決め未締結国においては、外国政府の推薦を要すが、送出国機関の限定が機能していない	なし（二国間取決め締結国において独自の手続き等が必要とするものがある）	なし（注2）
監理団体	あり（非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣（出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣）による許可制）	なし	なし
支援機関	なし	あり（個人または団体等が受入れ機関（所属機関）からの委託を受けて業として1号特定技能外国人に住居の確保その他の支援を行う。法務省出入国在留管理庁による登録制）	なし（制度上の位置づけなし）
外国人と受入れ機関のマッチング	通常、監理団体（技能実習法の下での許可が技能実習生の職業紹介事業の許可を兼ねる）と取次機関たる送出国機関を通して行われる	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い、または国内外のあっせん機関等を通じて採用することが可能 ※民営有料職業紹介機関の利用が法的に認められていない建設分野のあっせんは、国土交通省の登録法人たる「一般社団法人建設技能人材機構」が行う。 ※ハローワーク体制強化（国内のみか。国外にわたる職業紹介への関与は位置づけなく不明）	（注2）
受入れ機関の人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり（優良機関に取次する優遇的緩和あり）	人数枠なし（介護・建設分野を除く）	人数枠なし
転籍・転職	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむをえない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能。	同一の業務区分内または試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転籍可能	同一の業務区分内または試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転籍可能

注：1）1号特定技能外国人の業務を「専門的・技術的分野」とする見解の出入国在留管理庁資料に基づく。実際に、「専門的・技術的分野」に位置付けうるか、「単純労働」ととらえるかは制度の運用をみていく必要がある。  
2）特定技能2号は、入管法の明文規定では特定技能1号を前置していないことから、理論上、1号を経ずして直接2号からの受入れも可能とする余地があるも、そうした運用が可能かどうかは不明な点もあり、今後の制度の運用状況をみていく必要がある。  
出所：出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」ほか法務省公表資料等参照のうえ、筆者において加筆・修正した。

する非自発的離職者（定年退職者等除く）がないこと（同2号）、③（同期間に）所属機関の帰責事由による外国人の行方不明者がいないこと（同3号）などを求めている。加えて、④特定技能雇用契約を履行しうる財政的基盤（運用要領第5章第1節第2（14））や、⑤1号特定技能外国人支援計画に基づく支援体制（登録支援機関への全部委託を除く。支援責任者・支援担当者の配置（特定技能基準省令2条2項1号、4号）など）を求めている。

### （3）建設分野における特定技能制度

次に、特定産業分野14分野のなかでの先進的事例として、国土交通省告示（平成31・3・15国土交通省告示357号）による独自の取組をみておきたい。

#### ①「建設特定技能受入計画」の認定

所属機関が作成する「建設特定技能受入計画」の国土交通大臣による認定制度を導入しており、国土交通省または適正就労監視機関「一般財団法人国際建設技能振興機構」による確認・調査指導を行うこととしている（告示2条）。

同受入計画は、必要記載事項として、認定申請者（所属機関）に関する事項、国内人材確保の取組、1号特定技能外国人の適正な就労環境確保、安全衛生教育、技能習得に関する事項（同3条2項）がある。

そのうえで、所属機関、外国人ともに「建設キャリアアップシステム」への登録（告示3条3項1号ロ）が求められる<sup>14)</sup>。「建設キャリアアップシステム」は、厚生労働省所管のジョブ・カード類似の制度であり、その運用により、将来、業界を通じて技能レベルに応じた日本人と外国人の平等な処遇を確保されることが期待される。

#### ②所属機関の遵守事項等

所属機関は、さらに国土交通大臣の登録法人たる「一般社団法人建設技能人材機構」に所属し（直接加入のほか、業界団体を通じた間接的所属含む）、その行動規範に従って適正な受入れを行うことが求められる（告示3条3項1号ハ、10条）。

そのほか、国内人材確保の取組の実施、1号特定技能外国人の報酬額の決定と固定月給制での支払い確保、所属機関での受入れ人数枠が規定され

ている<sup>15)</sup>。

## IV 特定技能制度の検討

### 1 入管法政策上の位置付け

#### （1）単純労働者の受入れへの転換か

特定技能制度は、人手不足分野の即戦力たる外国人の受入れを目的としたものであり、従来の専門的・技術的分野の枠組みとは異なる面を持つ受入れ制度となっている。特定技能2号は、熟練技能が専門的・技術的分野と同様のレベルであるとの説明がなされているが、それより下位の特定技能1号は、相当程度の技能と生活・業務上必要な日本語能力を測るため、技能試験と日本語試験の合格を要求している点（技能実習2号修了者は試験免除）において、まったくゼロレベルの外国人労働者の受入れではない外観を持っている。この点で特定技能1号は、専門的・技術的分野とまではないえなくとも、中間技能者<sup>16)</sup>と位置付けうる可能性がある一方で、学歴や実務経験などの職歴は問われておらず、公表されている試験の合格率をみると50%に近いものがある<sup>17)</sup>など、試験の運用次第によっては、実態として単純労働者の受入れとなるおそれもある。単純労働者として受け入れられた外国人は、処遇が低くなりがちであり、また、外国人労働者の貧困や、同レベルの国内労働者の労働条件の低下または国内労働市場の分断が生じるおそれがあることから、単純労働者の受入れと変わらない結果をもたらす政策には慎重であるべきであろう。

#### （2）移民の受入れ政策への転換か

入国時において永住許可を与えるものではなく、特定技能1号単独では通算で最長5年という在留制限が設けられていることから、特定技能制度は移民受入れを認めるものではないが、技能実習（最長5年）や他の特定活動の制度（国土交通省の建設就労者受入事業やEPAの介護従事者など）との組み合わせにより相当長期の滞在を可能とすることや、特定技能2号が認められた場合は、在留期間の更新に上限がなく、永住許可取得に必要な

な就労・滞在要件を満たしやすい（ただし、技能実習や特定技能1号での就労期間はこの就労要件に含めることができない）ことから、形式的には移民政策といえないとしても、長期滞在を見越した統合政策が必要となる。特定技能2号では、家族の帯同が可能となるため、長期滞在を経て、外国人労働者のみでなく、配偶者、子どもも永住許可を得る可能性があり、統合政策を充実させていく必要もある。外国人をめぐる社会統合のための政策を考える場合において、労働法政策は外国人労働者が受け取る労働の対価を通じて生活することを支える点で重要なものであるが、それだけではならず、社会保障政策や教育政策なども含めての統合の実現が必要になる。改正入管法は、使用者について、労働法、社会保障法、税法の遵守を求めているが、特定技能2号の審査にあたっては、外国人本人と家族の社会保険の加入、税金の支払い、子どもの就学状況（やむをえない事情がある場合を除く）を審査し、消極的事情がある者については在留資格の変更や在留期間の更新を認めないといった、本人と家族の事情も一定程度考慮に入れた対応が必要と思われる。

### (3) 労働市場への影響

仮に、国内において人手不足分野の処遇改善を図る前に、低賃金の外国人労働者を大量に受け入れることになった場合、当該産業全体の労働者の処遇改善に悪影響が出るおそれがある。その結果、そうした分野から国内労働者がさらに離脱し、業界が低賃金の外国人労働者に依存する体質となるであろう。そのなかにあって、個別企業における外国人の雇用比率を一般に定めていない現行制度（建設分野と介護分野は分野所管省庁の独自基準で人数枠を設けている）では、国内労働者の雇用維持・確保も図ろうとする優良企業が、低賃金の外国人労働者ばかりを雇用する企業との価格競争に負けるおそれがある。そうした外国人労働者を大量に確保することが容易な企業による市場の寡占化が進んだ場合最終的には、当該産業や社会全体が衰退するという最悪のシナリオも想定される。

こうしたシナリオを避けるためには、専門的・

技術的分野といえない単純労働（中間・低技能）分野の受入れは、個別の外国人労働者の労働市場への影響を判断して受け入れる仕組み（人手不足分野では手続きを簡素化できるとしても、一定の処遇を提示させたうえで国内労働者の募集の努力を実践させるなどの労働市場テスト）が必要であるうえ、外国人の労働条件を国内労働者と同等にするための実効性のある制度も必要である。

制度設計にあたって、アメリカ合衆国の労働証明制度が参考になると思われるので、ここで紹介しておく、まず、①一定の労働目的の移民につき、連邦労働省において同制度を実施している（就労に係る移民ビザ発給の前段階において、一定要件（とくに賃金額は支配的賃金額以上）での国内労働者の求人・募集を行わせるなどの労働証明のプロセスを経る必要がある）。

それに対し、②一定の非移民については、類似の労働証明を必要とするもの（単純労働者に係るH-2Aビザ（農業分野）やH-2Bビザ（非農業分野）での一時的労働証明制度）があるほか、専門職に係るH-1Bビザでは、原則としては、国内労働者の募集の手続きまでは必要としないものの、当該外国人の労働条件が国内労働者の労働条件を引き下げていないこと等につき、雇用主が労働長官に誓約することが求められる（労働条件申請制度。ただし、外国人の雇用比率が高い受入れ企業に対し、実際の国内労働者の求人を行わせることがある）。これらも連邦労働省によって運用されている。

## 2 労働法政策上の位置付け

(1) 入管法令上の労働条件に関する規定の性質  
前述のとおり、改正入管法は、特定技能雇用契約の基準や、平等取扱いの規定など、法務省令を含む入管法令において、労働政策の実現としての性格をもつ労働法的な規定を設けている点で特徴がある。他の在留資格では法務省令レベルにとどまっていた日本人との同等待遇が入管法の規定に入っている点でも特徴がある<sup>18)</sup>。

しかし、当該規定は、上陸・在留許可の審査の基準に留まるので（その点で従来の制度と変わらないといえる）、当該規定は労働法的な性格をもつものではあるが、差別禁止を実現するための実体

法的機能を持たないものといえる。すなわち、入管法上の日本人と同等以上の報酬基準や差別取扱いの禁止基準は、公法的な規制であって、私法上実現が可能な外国人の権利を発生させるものではない（山口製糖事件・東京地決平成4・7・7労判618号36頁参照）。

ただし、入管法が直接権利義務を発生させないとしても、当事者の合意によって労働契約の内容となりうるかは別次元の問題である。そこで検討するに、改正入管法のもとでの手続上作成が要求される「特定技能雇用契約書」と「労働条件書」には、所属機関と外国人本人の署名欄があり、署名ずみの書面が訴訟で提出された場合にそれに沿った労働条件の合意がなされたことの証拠となる可能性が高くなるかと思われる（しかし、本人の署名などの記載内容の確認手続は、産業分野によりばらつきがあり、今後は統一すべきであろう）。

次に、入管当局（法務省出入国在留管理庁）や、（厚生労働省を除く）業所管省庁（分野所管省庁）は、労働法制に係る専門知識を持っていないと考えられるので、入国審査官等の審査にあたって、日本人との同等待遇がなされるかどうかを判断することができるのかについて疑問が残る。そこで、入管当局には、労働行政の協力のもとに、各特定産業分野において、入国を認めた外国人の技能レベルごとの処遇と、同一技能レベルの国内労働者についての処遇を比較できるようにしたうえで<sup>19)</sup>、技能レベルごとの外国人労働者と国内労働者の処遇格差の有無が判断できるような統計を公表することを求めたい。こうした統計によって、国内労働者の処遇との間で格差が生じていることが明らかかな場合、当該特定産業分野において、処遇の改善を図るよう業所管省庁に通知するなどのほか、業所管省庁と業界の自主規制や、公正な評価をなす有識者等第三者機関を設置し、その監視によって、制度が脱法的に運用されていないかを確認できる制度を検討してはどうか。

また、立法論としては、入管法の平等取扱い規定を、外国人と雇用主との権利義務関係を定めた実体法的規定にすることが考えられる。こうした規定を設けたうえで、労働行政において、同規定違反の苦情・申告を受け、調査をすることがで

きる規定も設けることも考えられる。

なお、アメリカ合衆国の移民法では、「移民改正管理法」(Immigration Reform and Control Act of 1986: IRCA。同法は同国における移民法の基本法たる「移民及び国籍法」(Immigration and Nationality Act of 1952)の改正法と位置付けられる)において一定の外国人に対する差別禁止規定を置いており、同規定は、一定の外国人差別（市民に対する逆差別も）についての実体法的規定となっている<sup>20)</sup>。

## (2) 労働法政策としての対応とその評価

改正入管法の施行に合わせて、前述の外国人雇用管理指針が改訂されている。そこでは、労基法3条（国籍差別禁止）の規定を挙げつつも、賃金の項につき最低賃金法の遵守が記載されているに留まる。こうした指針の内容は、改正入管法の平等取扱い（実体法的規定でないとしても）との比較上、簡単に過ぎ、この面での労働行政の対応は遅れているといわざるを得ない。

また、労基法3条の外国人差別についての裁判例はいまだ少なく<sup>21)</sup>、同法に基づく労働行政による取締も十分とは言えないと考えられる。ただし、特定技能1号の該当者は、有期雇用であることが多いと考えられ、いわゆる同一労働・同一賃金の規定を設けたパート・有期労働法とそれに基づく「短時間・有期雇用労働者及び派遣労働者に対する不合理な待遇の禁止等に関する指針」（「同一労働同一賃金ガイドライン」、平成30・12・28厚生労働省告示430号）の運用のいかんによっては、外国人労働者にとっても一定の効果をもたらすと考えられる。フルタイム無期雇用労働者を含む外国人労働者一般については、労基法3条の外国人差別についてのガイドラインを設けることや、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）が示した、労基法3条の労働条件には採用を含まないとの判断の見直しが必要なのではないかと考える。

次に、労働行政は、最近では外国人雇用について国外での募集・紹介を、国内労働者（適法に就労しうる在留資格を有する外国人を含む）の募集・紹介と単に同視しているようにもみえる。改正

入管法施行に合わせて、「職業紹介事業者、求人者、労働者の募集を行う者、募集受託者、募集情報等提供事業を行う者、労働者供給事業者、労働者供給を受けようとする者等が均等待遇、労働条件等の明示、求職者等の個人情報の取扱い、職業紹介事業者の責務、募集内容的確な表示、労働者の募集を行う者等の責務、労働者供給事業者の責務等に関して適切に対処するための指針」(平成11・11・17労働省告示141号、最近改訂平成31・3・29厚生労働省告示122号)の一部改正が行われたが、そこでは、職業紹介事業者は、国外にわたる職業紹介を行うに当たっては、求職者に渡航費用その他の金銭を貸し付け、又は求人者がそれらの金銭を貸し付けた求職者に対して職業紹介を行ってはならないこと、相手国の取次機関を利用する場合に取次機関による同様の行為を禁止するとともに、そうした契約が締結されていることを認識しつつ求職者に職業紹介する行為を禁止することにより、悪質ブローカーを排除する規定が設けられたにとどまり、その他には、国内の職業紹介の規制と異なる規定は特段設けられていない。

この点については、1999年改正職安法<sup>22)</sup>以前は、職業紹介は国によるのが原則であり、民営職業紹介事業は一定の職種についてのみ許可制のもとで許容されていたところ、同年改正以降は、民営職業紹介事業は許可を得ることは必要であるが、有料職業紹介事業を含め、弊害が明らかに予想される一部職業等を除き、原則としてすべての職種について認められたという経緯がある。これは、社会の安定・成長の段階を経てかつての中間搾取等の弊害の問題が多く職種については大きな問題ではなくなったという歴史的経緯を踏まえたものである。しかし、国外にわたる職業紹介での相手国(とくに発展途上国)は、まだそうした社会の安定・発展段階に到達しておらず、職業紹介に絡む多額の費用を求職者(労働者)から徴収することが当該国において許容され、あるいは社会的に常態化している国もある。そうした国の職業紹介事業者を相手に、改正後の職安法を国内と同様に適用することには疑問がある。特定技能外国人に絡む職業紹介については、二国間協定に頼むだけでなく、国または国が関与する特定の機

関を設立して、自ら職業紹介を行わせるか、国外にわたる職業紹介の監視を行わせることを検討すべきであろう。現行制度では国外にわたる職業紹介をめぐる問題の発見が困難と考えられるからである。

たしかに、人手不足対策として特定技能制度を作った以上、国外での募集等も進めていく必要があるが、上記のような国外にわたる職業紹介がもたらす中間搾取等の弊害への対応も検討する必要がある。

これらのほか、外国人労働者(特定技能外国人)に対する労働行政の関与につき法令上の位置付けを明確にすること、技能向上を通じての処遇の改善の仕組みを設けること(上述の建設分野での「建設キャリアアップシステム」が参考となりうる。建設分野以外の分野はジョブ・カードの活用を進めてはどうか)、また、技能試験として、技能検定の活用促進や関連教材の普及(技能実習生向けテキスト等も利用可能と考える)が図られることが期待される。

## V おわりに——今後の課題

最後に今後の課題を挙げておきたい。

### 1 改正入管法と労働法政策

改正入管法は、前述のとおり労働法政策上の規定を一部含んでいる。たしかに、同規定が労働法令の実体法的規定たりうるかについては、なお検討すべき点を含んでいるものの、改正入管法は、入管法政策の一部に労働法的規定を含んでいる点に特徴がある。そもそも、入管法政策自体が、国家主権を軸としてその自由裁量の枠組みにおいて展開されつつも、外国人政策の下で他の法政策領域(たとえば、教育、社会保障、産業、治安、衛生などさまざまなものが関わりうる)からの要請を受けて、「選択」の理念を実現する性質のものであり、外国人労働法政策においては、労働法政策からの要請に基づいて入管法政策を具体化することが求められるといえる。法務省出入国在留管理庁は、そうした入管法のかなかの労働法的規定の執行に関して、十分な専門性を備えているとは言い



難しいことから、こうした規定に関して労働行政が関与する仕組みが必要と考える。そういった制度は、入管法において位置付けることも可能であるが（前記のとおり、アメリカ合衆国では移民法において、労働長官の権限に係る労働証明制度を規定している）、入管法政策との調和のもとにおいて、外国人労働者の受入れに関する労働力需給の調整を図る労働施策総合推進法4条3項を具体化する制度を検討すべきと考える<sup>23)</sup>。

## 2 特定技能制度における実施官庁の分散・不統一の問題

そのうえで、改正入管法に基づく特定技能制度をみると、法務省の外局として新たに設置された出入国在留管理庁のほか、業所管省庁に分野別の運用を任せている。このことから、特定技能制度は、入管法政策の内容と実施を大幅に各省庁に分散させた制度であるといえる。また、特定技能外国人の適正な労働条件の確保等、特定技能外国人の保護に係る労働法政策も関係省庁に分散しているうえ、その運用はまちまちであり、特定技能制度は入管法政策、労働法政策の両法政策ともに、実施官庁の分散・不統一の問題を生じさせている。こうした不統一の問題を解決するために、法施行後2年を目途に行われるとされる特定技能制度の見直しにおいては、特定技能制度の労働法政策の統一の観点から、本来労働政策を担う労働行政の位置付けを明確にすべきと考える。

## 3 外国人労働者の統合政策の不統一の問題

さらに、改正入管法（法務省設置法の改正に係る部分）の下で、法務省出入国在留管理庁が出入国及び在留の公正な管理を図る任務を負うとともに同任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることとなった。こうした位置付けにしたがって、法務省（出入国在留管理庁）は、外国人の入管法政策の執行に関わるほか、官邸主導のもとでの統合政策にも関わるものとなっている。そうした施策メニューは、改正入管法施行に先立ち、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(平成30・12・25外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議<sup>24)</sup> 決定、最近改訂令和

元・12・20)において公表されている。同対応策の内容の多くは関係省庁の共生（統合）政策に関わる内容であり、暮らしやすい地域社会づくり、生活サービス環境の改善、日本語教育の充実、外国人児童生徒の教育等の充実、社会保険の加入促進等が含まれている。そのなかにあって、適正な労働環境等の確保や地域での安定した就労支援が労働法政策に係る施策として挙げられているものの、外国人労働法政策において重要な役割を担うべき労働法政策が、他の政策との比較において、労働行政としての独自性を欠く「one of them（その他大勢のうちの一つ）」的な位置付けになっている。共生といいながら、入管法政策ないしその執行に係る法務省が入管法政策を大幅に業所管省庁に委ねる一方で、統合政策については広範な役割を担っているという位置付けが、あるべき外国人労働政策を不明瞭なものとしている。

## 4 労働法政策・労働行政がないうべきこと

今後、特定技能制度のように、従来の専門的・技術的分野とはいえない分野での外国人受入れの増大が見込まれることから労働法政策のなかにおいても入管法政策との調和を図る施策が必要となる。「外国人雇用法」といった外国人労働者の保護に係る立法により、外国人労働政策における労働政策・労働行政の位置付けを明確にすべきと考える。

※本稿は、科研費（課題番号16K03348）の研究成果の一部を公表するものである。

- 1) 改正入管法について、早川（2019a）を参照。本稿の一部は同論文を基礎にしている。
- 2) 岡部（2019：48）参照。
- 3) 2019年9月末現在の速報値では特定技能1号の受入れ数は219名であった。法務省ホームページ [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00215.html)（2019年12月8日検索）。他方で、試験免除や受入れ期間を合算できるメリットがある技能実習生の受入れが伸びており（2019年6月末現在の速報値で技能実習36万7709人（前年同期比+12.0%）出入国在留管理庁「令和元年6月末現在における在留外国人人数について（速報値）」（令和元・10・25公表）法務省ホームページ [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00083.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00083.html)（2019年12月8日検索）。こうした技能実習生の増大により特定技能外国人も増大する可能性がある（とはいえ、技能実習での職種・作業が特定技能の特定産業分野の業務区分に合致する技能実習生は上記数字の一部のみである）。

- 4) 外国人労働法政策の全体像については、早川（2020 近刊）を参照。
- 5) 早川（2008）のほか、早川（2019a）を参照。
- 6) 早川（2008：309-317）参照。
- 7) 法務省「永住許可に関するガイドライン」（令和元・5・31 改定）は、日本での在留実績に係る要件として、原則として引き続き 10 年以上本邦に在留していること、及びこの期間のうち、就労資格（在留資格「技能実習」及び「特定技能 1 号」を除く）又は居住資格をもって引き続き 5 年以上在留していることを要するとしている（法務省ホームページ [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan\\_nyukan50.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan50.html)（2019 年 11 月 7 日検索））。
- 8) 38.9%（出入国在留管理庁・前掲注 3）公表資料参照）。
- 9) 第 6 次雇用対策基本計画（昭和 63・6・17 閣議決定）以降、最後に策定された第 9 次雇用対策基本計画（平成 11・8・13 閣議決定）まで同様の方向性が示されている（平成 19 年の旧・雇用対策法改正により、第 9 次以降の雇用対策基本計画策定が廃止された）。
- 10) 就労目的の留学生受入れについて、アメリカ合衆国など他国では厳しい制約（学内での就労に限るなど）を課しているが、日本は資格外活動の許可にあたって風俗産業を除くほかは職種を制限していない。
- 11) これらのほか、入管法改正前において、国家戦略特別区域法に基づく外国人家事支援人材受入事業など、法務大臣が活動の内容を指定する在留資格「特定活動」の下で単純労働者受入れの事実上の拡大がなされてきた。
- 12) 後述する「特定技能」では、施行後 5 年の受入れ上限数を閣議決定した「基本方針」において特定産業分野別に示しているが、景気の変動等による変更の余地を残しており、数量規制のうち総量規制として機能していくかどうかは、今後の制度の運用の進展をみていく必要がある。
- 13) 山川（2018）参照。
- 14) 2019 年度から本格運用された建設キャリアアップシステムは、技能者と事業主とが登録でき、IC カードで就労履歴を管理できるシステムである（建設業振興基金が運営）。特定技能外国人のほか、建設業の技能実習（2 号移行までに登録完了が求められる。）、国土交通省所管の外国人建設就労者受入事業に従事する外国人労働者（在留資格「特定活動」）とそれら外国人の雇用主は登録が義務付けられる。将来は、建設業の全技能者と全事業者の登録を目指している。
- 15) 以上のような建設分野独自の取組は高く評価しうが、建設分野の課題として、墜落事故など他業種に比して高い労災事故発生状況から即戦力として現場に投入される特定技能外国人を守ることができるか、技能実習制度において高い失踪率を示していることと不法就労者が多い状況を改善できるか、また、独自の雇用比率を設定していることは評価できるものの、こうした比率のもとも国内労働者を排除していないといえるかは検証が必要であろう。また、外国人のみ固定月給制（天候などで休業日があっても賃金を減額させない。）とすることは日本人の処遇との関係で問題にならないかも検討する必要がある。さらに、本来は中小零細事業者の人手不足対策の制度趣旨の下で、高いレベルの基準は、中小零細事業主にとってハードルが高いのではないかと懸念される。以上のような課題があるとはいえ、業界を挙げて有為な人材獲得のために処遇改善をしようとする機運があり、公共事業の受注などの面で悪質事業者を排除できる国土交通省の指導力を示すものといえよう。
- 16) 本誌掲載の井口泰論文参照。2018 年入管法改正へ向けて

の提言である、日本商工会議所＝東京商工会議所「専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見」（2018 年 4 月 26 日）は、人手不足分野での中間技能人材受け入れを提唱した。

- 17) 2019 年 9 月にフィリピンで実施された介護分野の介護技能評価試験、介護日本語評価試験の合格率はいずれも約 43%であった。同年 10 月に国内で実施された宿泊業分野の技能測定試験の合格率は 55.8%と公表されている。
- 18) 技能実習法も法律レベルで同様の規定（9 条 9 号）があるが、技能実習生の比較対象たる国内労働者が実際には存在しないことがある。また、労基法 3 条には国籍差別禁止規定があるが、裁判例では寮費など基本給に関わらない処遇格差を違法とするに留まっている（デーバー加工サービス事件・東京地判平成 23・12・6 判決 1044 号 21 頁ほか。早川（2019b：281-282）参照。改正入管法の特定技能の規定のもとで、日本人と特定技能外国人の処遇格差の是正のための法的枠組みは、今後重要な争点となりうるであろう。
- 19) 法務省出入国在留管理庁からの外国人の処遇に係る審査データと、外国人雇用状況届出制度や労働保険（雇用保険）データをリンクさせる仕組みが必要であろう。「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」においても就労目的の外国人の雇用形態・賃金等を把握できるよう統計の見直しを行うとされ、法務省・厚生労働省間のオンライン連携を検討し（施策番号 147）、外国人の業種別・職種別・在留資格別・地域別等の就労に関する統計の充実を図ることとなった（同 148、149）。
- 20) 早川（2012）参照。
- 21) 日立製作所事件・横浜地判昭和 49・6・19 労民 25 卷 3 号 277 頁（採用後の手続き段階での解雇の差別を労基法 3 条の趣旨を汲んで公序違反とした）、デーバー加工サービス事件・前掲注 18）判例（技能実習生の寮費差別）ほか。
- 22) 平成 11・7・7 法律 85 号による改正。
- 23) 同規定における労働力需給の調整は、外国人の不法就労防止に留まらなないと考える。
- 24) 内閣官房長官と法務大臣が議長を務める関係閣僚会議である。

#### 参考文献

- 岡部みどり（2019）「2018 年入管法改正の政治的意義」『季刊労働法』265 号 48-56 頁。
- 早川智津子（2008）『外国人労働の法政策』信山社。
- （2012）「アメリカ合衆国における外国人労働者の統合政策と日本法への示唆」『季刊労働法』236 号（2012 年）137-153 頁。
- （2019a）「改正入管法と労働法政策」『季刊労働法』265 号 2-16 頁。
- （2019b）「国際化への対応」野川忍＝水町勇一郎編『実践・新しい雇用社会と法』第 10 章、有斐閣。
- （2020 近刊）『外国人労働者と法』（仮）信山社。
- 山川隆一（2018）「国際労働関係と適用法規」山川隆一＝渡辺弘編『最新裁判実務大系第 8 巻「労働関係訴訟 II」』1005-1023 頁、青林書院。

はやかわ・ちづこ 佐賀大学経済学部・大学院地域デザイン研究科教授。最近の主な著書に、『外国人労働の法政策』（信山社、2008 年）、『外国人労働者と法』（仮）（信山社、2020 年近刊）。労働法専攻。