

# 特定技能制度の性格とその社会的影響

## ——外国人労働者受け入れ制度の比較を手がかりとして

上林千恵子

(法政大学教授)

2018年の入管法改正によって新たに導入された特定技能制度は、日本の外国人労働者受け入れ政策上、転換点を画すものである。なぜならば史上初めて、人手不足を理由に低熟練労働者を正面から受け入れることが可能となったからである。それ以前は、低熟練職種に就労する外国人労働者は、外国人技能実習制度による技能実習生か日系中南米人のみであった。彼らは主として製造業分野に就労しているために、サービス産業での低熟練労働者への需要は増加しているにもかかわらずそれを満たせず、また中小製造業分野での中間技能レベルの職種への需要も満たせなかった。その需要を埋めるべく、特定技能制度が創設された。この制度は、受入れ人数の上限、就労可能職種制限、滞在制限を設定することにより移民受け入れ政策の相貌を呈している。特定技能者の労働条件は技能実習生と日系中南米人の間に位置し、技能実習生には否定されている労働移動の自由も、同一業種内であることを条件に認められた。この特定技能者の賃金レベルと労働移動の権利は、短期的には特定技能者の受け入れ人数を制限することになるが、日本企業は中間技能を持つ労働者にも不足を来しているため、長期的には特定技能者の雇用増大が見込まれよう。

### 目次

- I はじめに
- II 外国人労働者問題の特徴
- III 特定技能制度導入までの経緯
- IV 特定技能制度の内容
- V 移民政策としてみた特定技能制度
- VI 特定技能制度の利用状況
- VII おわりに——残された課題

### I はじめに

外国人労働者問題は、現在、世界の先進国で移民問題として大きな争点となっている。日本の場合、1989年に改正入管法成立前後に外国人労働者が大きな社会問題として取り上げられたが、その後バブルの崩壊と景気後退に陥り、外国人労働者問題は一旦、表舞台から退いたように見えた。

もちろん日本社会の高齢化によって人手不足業種では一貫して外国人労働者の受け入れは継続されてきたが、受け入れの可否やその内容が大きく国会で取り上げられるような場面は少なかった。

しかし、2018年12月に成立した改正入管法ほど、近年これほど論議を呼んだ法律はなからう。法律制定上の手続き上では、従来の入管法上で在留資格を定めている別表に一行「特定技能」を付加するだけに過ぎない、との事前の政府説明に反して、現実の改正入管法の示唆するところは、過去50年以上にわたって公式には外国人単純労働者を受け入れない方針を堅持していた雇用政策の大転換だからである。以下では、従来外国人労働者受け入れ政策と、日本の外国人労働者の現状、今回の入管法改正のポイント、今後の課題について触れてみたい。

## II 外国人労働者問題の特徴

外国人労働者問題がこれまでの労働問題と大きく異なる点は、日本国籍を持つ労働者（エスニシティに無関係であるために、仮に内国人労働者と呼ぼう）と異なり、入国管理局が付与した就労許可が必要とされ、その要件が日本国内の労働市場での位置づけを決めることである。内国人労働者の場合は、国内の移動が自由で職業選択の自由を持つことが当然のように前提とされているが、外国人労働者の場合は、職種、滞在年数、入国の条件、賃金、社会保険の加入、労働移動の範囲、などが制限されている。先進国の民主主義国家ではその国民について職業選択の自由と労働移動の自由が保障されている。しかし外国人労働者は基本的にその範囲外であり、その結果として、どのような外国人労働者を当該国家が必要とし、どのような就労許可を付与するか、あるいはどのような就労制限を付すか、という移民政策がそこに成立する。近年の移民受け入れ諸国では、その特徴を「選別的移民政策」と総称されることが多いのも、各国家がその必要に応じてポイント制度などの導入で受け入れ労働者を振り分けているからである。

こうした世界的傾向を前提とすると、他の移民国家諸国群と比較して遅くに外国人労働者受け入れが始まった日本が、どのような選別基準で外国人労働者の受け入れを行おうとしているかは、日本で就労を目指す外国人労働者にとってばかりではなく、どのような将来社会を日本が目指しているかを示す端的な指標となることは明白であろう。

これまで日本は低熟練外国人労働者を、「技能実習」という在留資格で、あるいは日系人3世にまで付与される「定住者」という在留資格で受け入れてきた。そして2018年の入管法改正により「特定技能」による新しい外国人労働者受け入れ枠が創設された。特定技能者を、従来の技能実習生及び日系人と比較し、特定技能者受け入れが日本社会に与える影響を考えることは、我が国の将来を考える上で必須の作業と思える。また各受け入れ制度を比較検討していく中で、今後の外国人

労働者受け入れ政策の在り方も展望できよう。

## III 特定技能制度導入までの経緯

1990年当時の改正入管法以降、2018年の改正入管法まで日本では正面からの低熟練外国人労働者受け入れの制度はなかった。しかし、日本の企業、特に中小企業から発生する労働者需要の要求は低熟練労働者こそを求めていたので、そのギャップを埋めるために、外国人技能実習制度と日系人の受け入れが1989年改正入管法の成立で始まった。この改正では現在の外国人技能実習制度の初期形態の外国人研修制度の設立が可能となり、この制度が発展、拡大して1993年から現在の外国人技能実習制度となった。この制度は当初、不法就労者受け入れに代わる制度となることが期待されており、その政策目的は一応達成されたと言えよう。しかし、1988年に提案された外国人雇用許可制度は実質的に棚ざらしとなったまま陽の目をみなかったのである。当時のこうした外国人労働力の受け入れに否定的な世論動向を前提とすれば、「外国人労働者受け入れ」という看板を掲げた制度はどのようなものであれ事実上、不可能であったといえよう。その結果、近隣アジア諸国への技術移転という建前と、実態としての労働者受け入れ制度という乖離を持ったまま新しい技能実習制度が創設されたのである。この乖離が、現在まで制度自体の運営をゆがめる結果となっていることは周知の事実である。

一方、日系人については、技能実習生と異なり、労働移動の自由とそれに伴う居住地選択の自由が保障されている。その結果、彼らは賃金の高い就業先を選択することが可能であり、技能実習生よりは労働市場で上位に位置する企業に就職することが可能であった。この2種類の外国人労働者が1990年代に日本に導入された後、その後に見られた現象は次のようなものである。

たとえば、縫製業や素材材産業など外国人労働者に依存するところが大きな業界団体では、一度に多数の日系人をブラジルから採用することが可能となったので1989年入管法成立直後は、そのルートづくりに腐心した。しかし、来日後、日系

人は日本社会に慣れるに従ってより高い賃金を支払う企業へと転職していったため、ブラジルからの採用コスト、その後の教育訓練コストを考えた事業主側は、日系人の定着率の低さを嫌って採用を断念した。そして、縫製業や素形材産業など中小製造業で構成されている事業組合は、制度上は転職不可能な技能実習生へと労働力の供給源をシフトさせたのである。当初は日系人の受け入れに熱心であった同業種事業組合や中小企業は、飛び込みで日系人が求職してくる場合を除き、日系人の雇用に対して積極的な働きかけを行なってこなかった。

これまで日系人と技能実習生とが日本の外国人労働者、とりわけ低熟練労働者の主要な供給源であり、こうした状態がほぼ30年間継続してきたのである。この間、1997年には実習期間が従来より1年から2年へと延長されることにより、技能実習生の滞在年数は、研修生1年間、技能実習生2年間の合計3年間となった。

一方、就労地、就労職種、在留資格の更新に制限のない日系人の場合は、技能実習生と比較してより純粋な労働力としての性格を持っていた。そのため、職種が制限され、かつ3年を上限として勤続期間に制限の課せられていた技能実習生と比較すると、日系人は労働移動が自由であり、より高賃金職種へ就労可能であった。彼らは高賃金職種を求めて大手製造業に派遣・請負労働者として雇用されることを選択し、中小企業に定着することは稀であった。もっとも、地域の弁当製造、水産加工などの労働集約的産業に従事する日系人女性も少なくなかった。

その結果、日系人の集住地区は全国に分布しているというよりも、自動車産業、電機産業の集中する群馬、静岡、愛知、三重などに分布している。外国人労働者集住地区と称される地区が日本に数カ所みられるのはこうした理由によるのであり、こうした地区では日系人の労働力受け入れに伴って地域の経済力が向上すると同時に、その子どもの教育や日本語教育の問題が発生し、「多文化共生政策」が日本のどの地域にもまして必要とされたのである。

日系人と比較して、技能実習生の場合は日本に

滞在する3年間、基本的に労働移動の自由がない。その定着性自体を大きなメリットと評価して、人手不足の中小企業では、技能実習生の雇用増がみられた。とりわけ若年労働者の流出が大きな中山間地では技能実習生は不可欠な労働力として機能しており、各地の地場産業はその労働力に依存する度合いが大きい。しかし、人口の多い都市部の工場と異なって、こうした地域の中小製造業の製造現場が人目に晒される機会が少ないため、技能実習生への地域の依存度の高さは意外に知られていない<sup>1)</sup>。

1997年に技能実習制度の受け入れ期間が3年間に延長された後、日本の外国人労働者受け入れ制度は着実に多様化を見せ、それと同時に受け入れ人数の拡大に備えた管理制度が整えられてきた。多様化の例としては、2008年にEPAによる看護師・介護士受け入れが始まった。また2009年には入管法改正により在留資格「技能実習」が創設されてそれまでの1年間の研修期間が廃止された。特区に限定しての外国人労働者受け入れについては、2015年から家事支援外国人労働者の、2017年から農業支援外国人労働者の受け入れが可能となった。そして、2014年には2020年を期限とする外国人労働者受け入れ拡大緊急措置として、建設業および造船業での技能実習生受け入れ期間が最長5年間まで延長された。

他方、管理強化の側面としては、2008年施行の雇用対策法で外国人雇用状況届け出状況が義務化されたほか、2012年には在留カード制度の導入により、外国人登録と住民票の一本化が実施された。

こうした一連の制度形成の流れの中で、特定技能制度に最も関連が深い制度である技能実習制度の改革が行われた。これが2016年に成立した技能実習（適正化）法であり、技能実習3号という従来の3年の実習期間に2年間の上乘せが加わったこと、「介護」が技能実習の職種として認定されたこと、法務・厚生労働大臣に認可および監査権限を付与したこと、などが特記される<sup>2)</sup>。

#### IV 特定技能制度の内容

技能実習法は2017年11月から実施されたが、その政策効果について評価する時間も与えられないままに、外国人労働者受け入れを拡大する新たな仕組みが2018年12月の改正入管法で成立し、2019年4月から実施された。新在留資格「特定技能」1号、2号の導入である。図1は在留資格取得過程を説明したものである。特定技能者には2つの入り口が用意されていて、一つは技能実習生からの転換、もう一つは独自の業種別試験の合格者である。実質的には低熟練労働者の受け入れとはいえ、現実の受け入れに当たっては技能と日本語の2種類のテスト合格が必須の条件となっている。テスト合格を必須とすることで受け入れ労働者の技能・日本語レベルが担保される仕組みとなっている。現在の日本の職場で必要とされる能力<sup>3)</sup>をみれば、たとえ単純労働に従事するとはいえ、日本で就労する労働者としての最低限の知識・日本語能力が欠けていては単純労働者としてさえも就労することが不可能であること、この事実は繰り返し強調されてよいと思う。受け入れ外国人労働者に対して、母国で、あるいは来日後に一定レベルの日本語習得を要請することは外国人労働者受け入れ政策の最初の課題である。また来日する労働者自身にとっても職業能力を身に着けることは、自分たちのキャリアを追求するための初めの1歩となろう。

新制度の特徴は、技能実習修了者（日本滞在3～5年）と、それとは別に、日本語試験と技能試

験の双方の合格者に「特定技能」という在留資格を付与することである。従来の「専門的・技術的分野」の在留資格が、それぞれの在留資格の職業能力を求めるものであったことに対して、「特定技能」の在留資格はそうした能力を求めず、来日就労希望者向けに作成された試験に合格しさえすれば「特定技能」の就労資格が付与される。本制度について、「単純労働者受け入れ解禁」とメディアが大見出しをつけた理由はここにある。

現実には、許可された14業種の見込み受入数をみると、この事情が分かる。

表1の見込み数は各業種を所管する省庁から出された数値を積み上げて集計したものである。製造業3業種では特定技能1号の人数も少なく、ほぼ全員が技能実習生からの移行で間に合うようである。一方、人手不足として取り上げられる農業、建設業でも技能実習生からの移行者が9割である。これらの業種は新在留資格の導入がなくても、当面は外国人労働者の確保は可能であることがわかる。いずれの業種もその主要職種が技能実習制度の対象職種となってから既に20年前後の歴史を持つ。

他方、サービス業の介護、ビルクリーニング、宿泊、小売業の外食業では新在留資格に依存する割合が高い。これらの業種中、技能実習対象職種に含まれる職種とその認定年度をみると、介護は2017年、ビルクリーニングも2016年に過ぎない。今回の特定技能1号の対象業種である宿泊業の主な職種には、フロント業務も含まれるが、圧倒的に不足している職種は清掃及びベッドメイキング

図1 在留資格「特定技能」の内容

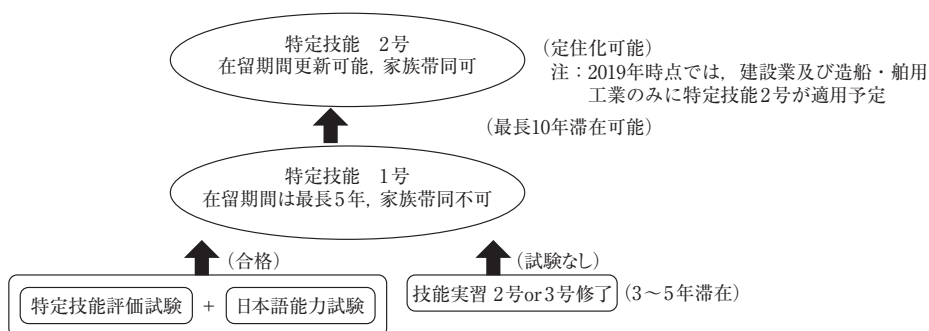


表1 特定技能1号の分野別受け入れ見込み数

業種	初め5年間の見込み数	技能実習生と比較した特定技能者の特徴
業種別合計	34万5000人	各業界から出された人数を積み上げて算定 (有効求人倍率などの指標を使用せず)
介護	6万人	技能実習生からの移行者を含まない 訪問系サービスは対象外
ビルクリーニング	3万7000人	2016年度のより技能実習対象職種として追加
外食業	5万3000人	医療・福祉施設給食製造職は2018年より技能実習対象職種として追加
宿泊業	2万2000人	技能実習対象職種はなかった
素形材産業	2万1500人	技能実習生からの移行を前提
産業機械製造業	5250人	技能実習生からの移行を前提
電気・電子情報関連	4700人	技能実習生からの移行を前提
農業	3万6500人	派遣雇用可、耕種・畜産農業全般で受け入れ可能
建設業	4万人	2015～2020年3月まで緊急時限措置として技能実習生の2年間の雇用延長可能
造船・船用工業	1万3000人	2015～2020年3月まで緊急時限措置として技能実習生へ2年間の雇用延長可能
漁業	9000人	派遣雇用可、漁業・養殖全般で受け入れ可
飲食品製造	3万4000人	製造品目による職種区分が撤廃
航空	2200人	航空機地上支援のみ、技能実習認定の航空貨物取扱、客室清掃は不可
自動車整備	7000人	2019年は技能実習生からの移行者のみ

注：網掛けした業種については2019年4月に技能測定試験が実施された。

出所：法務省入国管理局2019年3月発表「新たな外国人材の受け入れについて」の参考資料「分野別運用方針について（14分野）」より作成。

である。

以上の業種別内訳から、特定技能制度の受け入れ労働者は、従来の技能実習制度ではカバーできないサービス産業の単純労働職種を中心にして設計されていることがわかる。こうした産業で必要とされている労働者数は各業種2万～5万人前後である。ここで予定されている職種は労働集約的職種を中心としているために、AIの導入による生産性向上も難しいと考えられる。現段階では生産性向上がもっとも難しいサービス産業での外国人労働者受け入れを目指したことが、今回の改正のポイントであったといえよう。当初、この特定技能制度案が2018年6月に「経済財政運営と改革の基本方針2018」で開示された際、受け入れ業種が宿泊、介護、農業、造船、建設の5業種に限定されていたことを考えると、これらの労働集約的業種が特定技能制度の当初の対象であったことが理解できるだろう。

また特定技能2号については、特定技能制度が提案された2018年半ば以降、大きな議論を呼んだ。すなわち、特定技能2号者は家族帯同が可能で、在留期間更新について制限が設けられておらず、実質的には永住移民となるからである。この点については、当初に提案された永住可能性が世論の反応が大きかったためか狭まり、当面は人手不足の著しい建設および造船・船用工業のみに適用されることになった。その結果、制度自体の移民受け入れの色彩は弱められたといえよう。

特定技能制度は、成立後2年以内に見直しが決まっているので、現実には特定技能2号の人が生まれる前に特定技能2号についての内容が再検討されると見込まれる。

## V 移民政策としてみた特定技能制度

特定技能制度導入を意図した入管法改正案の国

会審議では、特定技能制度が移民政策であるか否かのアジェンダが繰り返し問われた。その論議の文脈から離れて、この制度を客観的に見た場合、この制度には移民政策に不可欠な要素が見出される。これまでの日本の外国人労働者受け入れ制度は、技能実習制度も日系人を受け入れた定住者ビザについても、当初から移民政策ではないとされていたので、労働力管理制度としての側面に乏しかった。この点が、濱口桂一郎による「労使の利害関係のなかで政策方向を考える労働政策という観点から否定され、もっぱら出入国管理政策という観点からのみ外国人政策が扱われてきた。言い換えれば、『外国人労働者問題は労働問題に非ず』『外国人労働者政策は労働政策に非ず』という非現実的な政策思想によって、日本の外国人労働者問題が取り扱われてきた」（濱口 2010：274）という批判につながったのである。

しかしながら、この特定技能制度については3つの点で移民政策に必須の要因が盛り込まれている。第1に、受け入れ人数に数値目標が初めて導入されたことである。表1にみられる各業界の数値の根拠は、通常の労働市場の過不足を示す求人倍率が使用されず、各業界団体からの要望に基づく数字を積み上げて算定したようである。したがってその根拠は求人倍率を使用するよりも曖昧とならざるを得ないし、またこの国でも数値目標と現実の受け入れ人数との間に乖離がみられることは当たり前の事実とされている。しかし、日本の労働市場の過不足を前提にした数値目標の設定は、今回の受け入れ制度で初めて導入された。

第2に、受け入れ業種あるいは受け入れ職種の限定がみられることである。技能実習制度の場合は、受け入れ職種の限定であったが、今回は業種限定である。しかし特定技能制度成立後の各分野別運用方針を見ると、特定技能制度が技能実習生からの受け入れを一つの入り口としているために、業種（業務区分）と技能実習制度の職種との対応関係がきちんと決められている。ほぼ業種全体が許可対象となった、農業、漁業、外食業、飲食料品製造業（いずれも農水省管轄分野）を除き、製造業での受け入れ職種範囲の限定性は従来通りのもので、拡大されたとはいえない。一方、溶接

工などに代表されるような業種横断的な職種の場合、事業主の属する業種が2業種にまたがっていると、同じ溶接工を企業内配置転換の対象とすることができないという事例も出てきている<sup>4)</sup>。すなわち、就労可能作業範囲が特定技能制度では技能実習制度よりも狭くなるという事例である。表1で示した分野別受け入れがあまりに早く実現されたために、細目については関係者間での共通認識が未形成である。しかし、移民政策としてみた場合、一定の職種制限は受け入れ上限人数と同様に不可欠の要素であろう。

第3に、受け入れた外国人労働者の定住化の可能性について初めてこの特定技能制度が取り上げたことである。技能実習制度は短期的な受け入れの還流型移民受け入れ制度であるから、定住化の議論とはなじまない。今回は特定技能2号という枠組みで、そこに定住化可能であるという長期的な視点を導入している。そのために、入管法改正前後の時点での各種メディア報道では、定住化と、定住化に至る前段階の10年間という長きにわたる家族不帯同が果たして適切か否かについて議論が集中した。この点について、特定技能2号の該当者が出てくるのは2025年以降となるので結論は先延ばしにされた状態である。成り行きによる定住化ではなく、外国人労働者受け入れ政策の結果としての定住化問題が日本社会で初めて議論の対象となったことは注目してよいだろう。今後の移民政策の議論の出発点を印したものとえよう。

以上、新設された特定技能制度の特徴を見たが、次に制度の利用状況を以下にみてみよう。

## VI 特定技能制度の利用状況

2019年4月から施行され、本稿の執筆時点の2019年10月まで僅か半年しか経過しておらず、この制度の利用状況について触れることは明らかに時期尚早である。ここでは半年の経過報告をしておこう。先の表1でみた4月に試験が実施された介護、宿泊、外食業に続いて、2019年10月に飲食料品製造業で試験が実施され、それ以降は残りの9業種の試験が2020年3月までに実施される。

特定技能制度についてはこうした試験以外に、技能実習2号の修了者から試験を受験せずに特定技能者に移行することも可能である。2019年6月時点での特定技能者数は、試験がまだ実施されていないので、技能実習修了者からの移行者である。その人数は法務省によると合計20人、業種別内訳は素形材産業11人、産業機械製造6人、農業2人、飲食料品製造業1人であった。特定技能認定者（技能実習修了者および新規試験合格者）は、2019年9月27日時点で、海外からの来日組231人、日本国内の在留者からの資格変更者145人の合計376人であった<sup>5)</sup>。国内外の試験に合格した人は既に2000人以上いるが、まだ企業との雇用に結びついていない。

それでは、企業はこの特定技能者をどのように見ているのか、2019年6月に島根県出雲市地区周辺で実施した外国人労働者雇用企業のヒアリングからみておきたい。製造業分野の企業は、技能実習生からの移行を前提として特定技能者を雇用することで一致している。その製造業でのヒアリングである。

#### 1) 大手電子部品製造業の連結子会社A社 規模4095人（正社員）

A社では3312人の請負社員が雇用されているが、そのうち2445人は日系ブラジル人である。日系人の雇用は1991年から現在まで継続的におこなわれている。特定技能については、運用管理に制約が多く、制度内容も非常に複雑であり、意図せぬ違反やトラブルの可能性をはらんでいるので、当面は雇用する見込みは薄い。技能実習生は企業単独型で50人ほど雇用しており、海外関係会社の現地スタッフの教育訓練が目的なので、帰国が前提である。

#### 2) 自動車用鋳造部品製造B社 規模819人（訪問事業所のみ 正社員383人）

2015年から技能実習生を雇用しており、調査時点では60人雇用。日系人の期間社員も39人雇用されている。3号技能実習生は雇用していない。2019年1月に帰国した元実習生から、B社での特定技能者雇用の問い合わせがあり、これを契機に本社が特定技能制度を検討した。帰国技能実習生20人に問い合わせたところ、15人が特定技能

者として就労継続を希望しているので、採用する予定。賃金も上昇するが仕事の幅が広がり、負担も重くなると本人たちに説明した。転職可能という点はB社もリスクを負うことになる。

#### 3) 建設機械用鋳造部品製造C社 規模85人

派遣社員4人中3人が日系ブラジル人、その他3人の中国人技能実習生を雇用している。技能実習生は日本語が不十分であるために作業に必要な資格を取得できない。資格を取得しても3年で帰国してしまうので、今後は雇用を中止するという。

以上は僅か3事例であるが、非常に業績が好調で低賃金雇用の必要性が薄いA社では、雇用に制限のない日系人に依存していて、従事する職種や作業に制限のあるその他の種類の外国人労働者には興味を示していない。B社も業績は好調であるが、一定の技能レベルに達した外国人労働者、すなわち中間技能保持者に対してのニーズがあるために、特定技能者の雇用を計画している。またここで注目すべきは、帰国実習生に対してもB社からの連絡が届くようなシステムを既に形成しており、必要に応じて（就労可能な在留資格さえ整備されれば）呼び戻すことが可能となっている点だ。技能実習生は使い捨て労働者であると非難されることもあるが、現場レベルでは日本国内に呼び戻すルートは形成されているという点である。C社もまた業績が好調な企業であるが、一定の技能レベルに達した労働者を必要としているために、長期勤続可能な日系人を求めていた。技能実習生の雇用は中止予定なので、在留資格変更による特定技能雇用者は雇用する意図はないことになる。

このように見てくると、一般的に言われている特定技能者雇用のために中小事業主が抱えている2つの課題をこれらの優良企業は既にクリアしているといえる。2つの課題の一つは、日本人と同等の賃金を特定技能者に支給するという課題である。技能実習生は地域別業種別最低賃金に張り付けられていることが一般的であり、日本人よりも低賃金水準である。しかし特定技能者は、最低賃金ではなく、「日本人と同等」という条件が付されている。もう一つは特定技能者に対する転職の

自由の容認であり、自由な労働移動を前提にすると、特定技能者は合法的に同一業種間で転職可能である。転職可能性は、特定技能者が単身で来日しており、家庭や地域の事情に縛られず自分の就労先を見つけられることを考えると、日本人よりも高い可能性がある。外国人労働者の受け入れのための初期費用と教育訓練費の負担を考えると、転職可能性の高さを受け入れ企業が大きなリスクと判断しても不思議はない。

だが、この賃金の高さと転職可能性については、A社、B社、C社にとって隘路となっていないようであった。それよりも、自社に必要な技能レベルの外国人労働者をどう採用していくか、という点が大きな課題となっている。外国人労働市場を前提とするならば、労働条件および在留期間の長さという点で、下層に技能実習生、その上に特定技能者、そして最上層に日系人という階層性を指摘できるのではないか。それは個々人の能力、技能レベルの問題というよりも、在留資格で許可された滞在期間と就労職種によって決定されているように思える。

ただしこれは技能実習生受け入れの歴史が長い製造業の事例であり、技能・日本語試験合格者受け入れが採用の中心的窓口となっている他のサービス業関連業種については、別個に考察されるべきであろう。

## Ⅶ おわりに——残された課題

すでに日本社会は、人口が急減している地域社会の外国人労働者に対して、どのように彼らの定住化を促進するか、という課題を抱えている。そこには、彼らに労働移動の自由を保障すること、彼らの定住化によって地域の活性化を図りたいという点で外国人労働者と受け入れ地域社会との間にディレンマが存在している。

大都市レベルの時給が支払われているA社の日系人請負社員でさえも、彼らの仲間が集住している東海地区に転職していくという事実は、日系人を雇用している大手派遣会社も直視せざるをえない。地域の日本人と同レベル以上の賃金を支払っても、自分の属するエスニック・コミュニ

ニティを求めて地方の人口減少地域から大都市の集住地区に彼らが移動する。これを防ぐことは日系人を人口減少地域で受け入れている地域社会にとって重要な課題である。一般に指摘されているように地方と大都市との賃金格差も問題であるが、また同一エスニックの人間が集住することによって得られる生活上の利便さも定住化促進には見逃せない事実である。

こうした賃金格差の存在とエスニック・コミュニティが小さいということが原因となっており、地方においては日系人の定住化が課題となっている。一方、技能実習生は3年間の地方滞在が可能であるが、就労可能期間に制限があることにより、必要とされる技能レベルには達することが難しい。今回、新たに導入された特定技能制度は、滞在期間の上でも技能レベルの上でも、技能実習生のレベルを上回る中間技能レベルが期待されている。また技能実習生には認められない労働移動の自由があるが、日系人と異なって同一業種間でしか移動できないという制限がある。新しい在留資格取得者としての特定技能者は、今後、技能実習生と日系人との中間に置かれた存在として徐々に増加していくと思われる。ただし、製造業中心であった技能実習制度と異なり、サービス産業や農業、建設業での特定技能者の伸びが見込まれているので、今後は業種別の詳細な規制が盛り込まれた制度として運用されていくと予想できる。

人口減少地域での外国人労働者受け入れとその定着については現在でも大きな問題であり更に問題化すると思われるので、今後に検討すべき課題と考えている。

- 1) この点については、上林 (2019) を参照のこと。
- 2) 詳しくは、上林 (2018b) を参照のこと。
- 3) どのような職場でも、今やパソコンやスマートフォンの使用が前提とされており、こうしたIT機器が一般化しているために、これに不慣れな高齢者の就労機会が制限されている事実を思い起こせばよいだろう。
- 4) たとえば、造船業の中心職種は溶接工であり、技能実習生としての溶接工は同一事業主の下で陸上用機械部品製造に従事可能であったが、特定技能制度下では業種分類が異なるので、たとえ同一事業主、同一職種であっても配置転換は制限される、との判断が行われた事例もある。
- 5) 2019年10月4日の日経新聞朝刊記事による。



## 参考文献

- 岡部みどり (2019) 「2018 年入管法改正の政治的意義——外国人労働力導入の先進事例分析を手がかりに」『季刊労働法』265 号, pp. 48-56.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人 (2005) 『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会.
- 上林千恵子 (2018a) 「外国人技能実習制度成立の経緯と 2009 年の転換点の意味付け——外国人労働者受け入れのための試行過程」『移民政策研究』第 10 号, pp. 44-58.
- (2018b) 「外国人技能実習制度の第 2 の転換点——2016 年の技能実習法を中心に」『DIO』No. 337, 連合総研, pp. 10-14.
- (2019) 「地域社会における外国人労働者受け入れ——人口減少と技能実習生への依存の深化」『生活経済政策』No. 266, pp. 5-13.
- 高坂晶子 (2019) 「持続可能な地域創生に向けた外国人住民施策について——新在留資格「特定技能」創設を機に求められる社会統合」『JRI レビュー』vol. 10, No. 71, pp. 46-76.
- 佐藤忍 (2019) 「日本型『移民政策』の萌芽」『香川大学経済論叢』vol. 91, no. 3・4, pp. 1-51.
- 丹野清人 (2019) 「『出入国管理及び難民認定法』改正と日本の外国人労働者——外国人の受入れを社会学から考える」『季刊労働法』265 号, pp. 57-67.
- 中村二郎 (2019) 「最近の外国人労働者導入政策を考える——経済学の視点から」『季刊労働法』265 号, pp. 34-47.
- 濱口桂一郎 (2010) 「日本の外国人労働者政策——労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた 20 年』」五十嵐泰正編『労働再審 2 越境する労働と〈移民〉』大月書店, pp. 271-313.
- 早川智津子 (2019) 「改正入管法と労働法政策」『季刊労働法』265 号, pp. 2-16.
- 山脇康嗣 (2019) 「実務家からみた平成 30 年入管法改正に対する評価と今後の課題」『季刊労働法』265 号, pp. 17-33.
- Yunchen Tian (2019) “Workers by Any Other Name: Comparing Co-ethnics and ‘Interns’ as Labour Migrants to Japan”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, no. 9, pp. 1496-1514.

かみばやし・ちえこ 法政大学社会学部教授。最近の主な著作に『外国人労働者受け入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』(2015 年, 東京大学出版会)。産業社会学専攻。