

外国人労働者をめぐる政策課題

指宿 昭一

(暁法律事務所)

日本の外国人労働者数は2018年10月末で146万463人を記録し、今後、更に大幅な増加が予想される。日本は「いわゆる単純労働者」は受け入れないという方針を取っているが、実際には「身分に基づく在留資格」「技能実習」「資格外活動（留学）」という形で多くの「単純労働者」を受け入れている。1980年代以降、オーバーステイ、日系人二世・三世、研修・技能実習生が労働力確保のために受け入れられ、これは「サイドドア・バックドアからの受け入れ」と言われてきた。このうち、技能実習制度には、「技術移転による国際貢献」という目的が虚偽であり、職場移動の自由がなく、求人・求職の過程で中間搾取と人権侵害を受けるという構造的な問題がある。このような状況の中で、2019年12月の入管法改正により、特定技能という新制度による外国人労働者受け入れ制度ができ、「フロントドアからの受け入れ」が開始されたが、ブローカーの規制が行われていないことなど問題が多い。

目次

- I 外国人労働者100万人超時代から150万人時代へ
- II 外国人労働者受け入れ政策の問題
- III 新たな外国人労働者受け入れ制度

I 外国人労働者100万人超時代から150万人時代へ

1 2018年10月末で外国人労働者数146万463人を記録

2018年末における在留外国人数は273万1093人（中長期在留者数は240万9677人、特別永住者数は32万1416人）。前年末に比べて16万9245人（6.6%）増加している（法務省入国管理局「平成30年末現在における在留外国人数について」）。

厚生労働省が、外国人雇用状況の届出制度によって把握した外国人労働者の数（特別永住者、在留資格「外交」「公用」の者を除いた数字）は、

2018年10月末で過去最高の146万463人（前年比18万1793人、14.2%増加）。

2016年10月末の外国人労働者数が108万3769人であり、外国人雇用状況の届出制度開始後初めて100万人を突破して、「外国人労働者100万人時代の到来」と報道されたが、2017年10月末は127万8670人、2018年10月末は146万463人と毎年20万人弱の増加を続けている。すでに、「外国人労働者150万人時代」を迎えているのである（厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」（平成30年10月末現在））。

政府は、2019年4月に施行された改正入管法に基づく特定技能制度により5年間で最大34万5千人を受け入れると言っているため、外国人労働者数の増加はさらに加速される可能性がある。

2 重要な部分を占める「技能実習」と「留学」による外国人労働者受け入れ

厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」（平

成30年10月末現在)は、興味深い数字を示している。

「国籍別の状況」には、「労働者数が多い上位3カ国」と「増加率が高い上位3カ国」が示されている。

労働者数が多い上位3カ国

- ・中国 38万9117人(全体の26.6%) [前年同期比4.5%増]
- ・ベトナム 31万6840人(同21.7%) [前年同期比31.9%増]
- ・フィリピン 16万4006人(同11.2%) [前年同期比11.7%増]

増加率が高い上位3カ国

- ・ベトナム 31万6840人 [前年同期比31.9% (7万6581人) 増]
- ・インドネシア 4万1586人 [前年同期比21.7% (7427人) 増]
- ・ネパール 8万1562人 [前年同期比18.0% (1万2451人) 増]

特徴的なのはベトナム人の増加が著しいことである。前年比30%以上で増加している。その内訳は、「技能実習」が45.1%、次いで「資格外活動(留学)」が38.1%である。次に増加率が多いインドネシアは「技能実習」が60.0%を占めており、その次に増加率が多いネパールでは「資格外活動(留学)」が54.6%を占めている。「資格外活動(留学)」とは、留学の在留資格で、就労が可能になる資格外活動許可を得ている者という意味である。留学は就労が禁止されている在留資格であるが、資格外活動許可を得れば、週28時間以内の就労が可能になるのである。

ここで分かることは、外国人労働者の増加率が高い3カ国は、技能実習と留学という在留資格で受け入れられているということである。

これに対して、労働者数が最も多い中国の場合は「身分に基づく在留資格」の割合が26.7%、「専門的・技術的分野の在留資格」が26.5%、「資格外活動」が24.0%、「技能実習」が21.6%となっている。労働者数が3位であるフィリピンの場合、「身分に基づく在留資格」の割合が71.4%を占めており、その内訳をみると「永住者」の割合がフィリピン全体の41.8%となっている。「身

分に基づく在留資格」は永住、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者という4つの在留資格により構成される、活動制限のない在留資格である。「専門的・技術的分野の在留資格」は「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職」「経営・管理」「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」及び「技能」の在留資格によって構成される。これが、「単純労働者は受け入れない」としてきた政府の本来の外国人労働者受け入れのための在留資格である。「資格外活動」は、「留学」「家族滞在」等の就労が禁止されている在留資格において、就労が可能になる資格外活動許可を得ている場合のことである。

「在留資格別の状況」では、「労働者数が多い上位3資格」が記載されている。

労働者数が多い上位3資格

- ・身分に基づく在留資格 49万5668人(全体の33.9%) [前年同期比8.0%増]
- ・技能実習 30万8489人(同21.1%) [前年同期比19.7%増]
- ・資格外活動(留学) 29万8461人(同20.4%) [前年同期比15.0%増]

上位3資格に、本来の外国人労働者受け入れのための在留資格であるはずの「専門的・技術的分野の在留資格」は入っていない。第1位の「身分に基づく在留資格」の多くは、永住資格の取得か日本人ないし永住者との婚姻により日本に定住している外国人であり、新たな受け入れとは言い難い。技能実習生について政府は、外国人労働者受け入れのための制度ではなく、技術移転を通じた国際貢献のための制度であると説明しているが、実際には労働力確保のために利用とされており、これが第2位である。留学も、労働者受け入れのための制度ではないが、最近、これが労働者受け入れのための制度として利用されているといえ、これが第3位になっているのである。

本来の外国人労働者受け入れのための制度であるはずの、「専門的・技術的分野の在留資格」は「27万6770人(同19.0%) [前年同期比16.1%増]」となっている。これが第4位である。

II 外国人労働者受け入れ政策の問題

1 従来の政府の基本的考え方

政府は、専門的・技術的分野については、外国人労働者を積極的に受け入れ（第6次雇用対策基本計画（1988年）、雇用対策法第4条第1項第10号、第9次雇用対策基本計画（1999年）、第5次出入国管理基本計画（2015年））、「いわゆる単純労働者」の受け入れは「十分慎重に対応」する（第9次雇用対策基本計画）という方針を取ってきた。「十分慎重に対応」するとは、受け入れないという意味である。

「専門的・技術的分野」の労働者とは、大学・専門学校を卒業した労働者（機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師等）、特定の技能を有する職業の労働者（外国料理の調理師等）等のことである。これに対して、「いわゆる単純労働者」という概念の定義はないが、「専門的・技術的分野」の労働者以外の労働者のことであるとされている（なお、筆者は、「単純労働」などというものは存在せず、「単純労働者」という言葉を使うこと自体が不適切であると考えている）。

しかし、実際には、1980年代以降の日本社会において、最も必要とされたのは「いわゆる単純労働者」であり、企業はそのような外国人労働者を求め、多くの労働者が出稼ぎ目的で来日した。その際に使われたのが、観光等を目的とする名目で短期滞在の在留資格を使って来日し、在留期限が過ぎて、在留資格を喪失してもそのまま日本に滞在して働き続ける「オーバーステイ」（不法滞在者）の外国人労働者であった。法務省の調査によると、ピーク時の1993年の不法滞在者数は29万8646人に達し（同年5月1日）、以降、減少して、2014年は5万9061人に至り（同年1月1日）、その後、若干、増加して、2019年には7万4167人になっている（同年1月1日）（法務省「本邦における不法残留者数について」（平成13年1月1日現在）、同（平成27年1月1日現在）、同（平成31年1月1日現在））。

1989年に改正され、1990年に施行された出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という）

は、「定住者」という在留資格を創設した。「定住者」の在留資格によって、日系人二世・三世が日本に来て働くことが可能になった。これにより、南米のブラジル、ペルー等の国から日系人二世・三世が多く入国する。2018年10月末の定住者の労働者数は、10万5953人である（厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」（平成30年10月末現在））。

また、1981年の出入国管理令の改正により、留学生の在留資格から枝分かれした「4-1-6の2」（「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得しようとする者」という在留資格が創設され、1990年の改正入管法でこれが「研修」となり、1991年には、法務省告示により団体監理型受け入れが認められ、中小企業が「研修」生を受け入れることができるようになり、受け入れが拡大した。政府は、「研修」は技術・技能を出身国に移転することにより国際貢献をするための制度であると説明していたが、団体監理型受け入れの創設により、労働力確保目的の受け入れが増大した。「研修」は就労のための在留資格ではないとされていたので、雇用契約を締結せず、労働関係諸法令の適用はないとされていた（なお、労働実態があることを前提に、労働基準法等の適用を認めた三和サービス事件（津地裁四日市支部判平成21.3.18 労判983号、名古屋高判平成22.3.25 労判1003号）、スキルほか事件（熊本地判平成22.1.29 労判1002号）がある）。

「研修」は1年間を上限とする在留資格であるので在留資格の更新はできず、他の就労可能な在留資格への変更も認められていない。しかし、継続して雇用をしたいという受け入れ企業の要望に応える形で、1993年に「研修」修了者が技能実習生として、「特定活動」の在留資格で1年間労働できるという制度が作られた。これが技能実習制度の創設である。この時は、1年目の在留資格が「研修」で研修生、2年目の在留資格が「特定活動」で技能実習生という形であった。これは、入管法の改正によらず、法務省告示によって「特定活動」による技能実習を認めるという形で始まった。技能実習は雇用契約に基づいて行われ、労働関係諸法令が適用されるという建前であったが、実際には労働関係諸法令違反が横行していた。

1995年、技能実習の期間が2年間に延長され、「研修」1年の後に2年間の技能実習（在留資格は「特定活動」）を行うことができるという制度になった。2年間の技能実習終了後は、在留資格の更新はできず、他の在留資格への変更も原則としてできない。3年間働いたのちには、必ず帰国しなければならないという制度である。なお、研修も技能実習も家族帯同は認められていない。

2009年の入管法改正で研修制度と技能実習制度が分離され、「研修」は1年間で終了し、技能実習への移行はできなくなった。一方、技能実習は、最初の1年間の在留資格は技能実習1号、その後は2年間の在留資格は技能実習2号とされ、3年間終了後は帰国しなければならない制度となった。なお、技能実習という在留資格は、この時に初めて創設されたのである（それまでは、「特定活動」の一つとして受け入れられていた）。さらに、2017年の入管法改正では、3年間の技能実習終了後に、技能実習3号という在留資格で更に2年間働くことが認められた。

このように、政府は「いわゆる単純労働者」の受け入れはしないと述べていたが、実際にはオーバーステイ、日系人二世・三世、研修・技能実習生ないし技能実習生が受け入れられ、「単純労働者」を含めた労働力確保の手段として活用されてきた。このような受け入れ方は「サイドドア・バックドアからの受け入れ」と言われている。

さらに最近では、留学生が労働力受け入れの手段として使われている。政府は2008年、「留学生30万人計画」を打ち出し（『留学生30万人計画』骨子）平成20年7月29日（文部科学省他）、留学生受け入れ数の増加に取り組み、多くの留学生が食産業、食品製造業、新聞配達等の現場で働いている。留学生の中には、出身国のブローカーに年収の数年分にもあたる金銭を支払い、そしてこれを借金によって準備しているため、来日後、就労が許可されている週28時間の制限を超えて過酷な長時間労働をせざるを得ない状況に追い込まれている者も多く、社会問題になっている。

このように、日本の外国人労働者受け入れ政策は、根本的なところで大きな誤りを犯している。すなわち、「いわゆる単純労働者」は受け入れな

いという建前を取りつつ、本音では「いわゆる単純労働者」の受け入れの必要性を認め、「バックドア・サイドドアからの受け入れ」を容認ないし推進していることである。オーバーステイの労働者受け入れは1990年代は事実上容認されており、規制が強化されたのは2003年以降である。日系人二世・三世の受け入れは、外国人労働者ないし移民としての受け入れを検討せずに開始したため、家族とともに来日した日系人二世・三世をどのようにして日本社会に受け入れ、その社会保障や子どもの教育をどうするかについては地方自治体の取り組みに任せられ、地方自治体が大変な苦勞をすることになった。技能実習制度は、強制労働や人身取引の危険が指摘され、人権侵害の事例の報告が後を絶たず、国内外から厳しい批判を受けている状況である（日本弁護士連合会「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」（2013年6月20日）、国務省人身取引監視対策部「人身取引報告書」（2019年6月20日）、『外国人技能実習生法的支援マニュアル 今後の外国人労働者受け入れ制度と人権侵害の回復』（外国人技能実習生問題弁護士連絡会編、共著、明石書店、2018年）等）。

2 技能実習制度の構造的な問題

技能実習制度には以下の構造的な問題があると指摘されている。

- (1) 「技術移転を通じた国際貢献」という目的が虚偽であること

現在、技能実習のうち団体監理型の受け入れが96.6%を占めている（法務省「平成29年末「技能実習」に係る受入形態別総在留者数」）。中小企業による受け入れを可能にする団体監理型受け入れがほとんどを占めているのである。また、そして、受け入れ企業（実習実施機関）の半数は従業員数10人以下の企業である（公益財団法人国際研修協力機構「平成29年度技能実習実施機関従業員規模別構成比（団体監理型）」）。これらの企業が、技能実習生を受け入れる目的が「技術移転を通じた国際貢献」であるとは考え難く、労働力確保の目的で行われているとみるのが自然である。また、2019年9月6日、日本を代表する企業である株式会

社日立製作所が、認定された技能実習計画に従って技能実習を行わせていなかったとして、技能実習法第15条第1項に規定する改善命令を受けていることから（外国人技能実習機構ホームページ）、「技術移転を通じた国際貢献」という目的に反した受け入れは常態化しているといえ、この制度が労働力の確保のために使われていることが強く推認される。

外国人労働者受け入れにおける政策的議論や報道においても、技能実習制度が労働力受け入れ制度として使われていることは当然の前提とされており、「国際貢献」のための制度であるとは考えられていない。

これらのことから、「技術移転を通じた国際貢献」が虚偽であることは明白であるといっていよう。

(2) 職場移動の自由がない

技能実習生は「技術移転を通じた国際貢献」を行うために、「技能実習計画」に基づいて3年間、同じ雇用主の下で働くということになっている。そのため、職場において労働基準諸法令が守られていなかったり、ハラスメントの被害を受けたりしても、職場を移動することが困難である。

不正行為が認定された場合には職場を移動できることになっているが、そのためには不正行為があったことを証明しなければならないし、仮に不正行為が認定されても、実際には移動先の雇用主を見つけて移動することは極めて困難である。

そのため、技能実習生は、職場で違法行為があっても改善を要求することができず、また、抗議することができない状況に陥っているのである。

厚生労働省によると、2018年に、監督指導を実施した技能実習生受入事業場（実習実施者）は7334事業場（実習実施者）で、そのうち労働基準関係法令違反が認められたのは5160事業場（70.4%）とされているが、技能実習生から労働基準監督機関に対して労働基準関係法令違反の是正を求めてなされた申告は103件であったとされている（厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成30年）」）。少な

くとも5160事業場で労働基準関係法令違反が認められているというのに、是正の申告がその約2%の103件しかないというのは異常なことであると思われる。これだけの違反があっても、技能実習生は声をあげることができないのである。

(3) 求人・求職の過程での中間搾取と人権侵害
団体監理型受け入れの場合、送出国の送出国機関と日本の監理団体が労働者受け入れの基本契約を締結し、この2つの団体によって求人・求職がなされる。

他人の就業に介入して利益を得ることは、中間搾取として労働基準法6条により禁止されているが、この規制は送出国には及ばない。実際に、送出国機関は実習生から、渡航費用や在留資格の手続きに必要な実費をはるかに超える報酬を徴収している。ベトナムの場合であれば、これは約100万円（ベトナムの平均年収の4年分相当額）が徴収されることが多く、技能実習生の多くは借金をしてこれを支払っている（葉内尚子「奴隷労働 ベトナム人技能実習生の実態」2019年・花伝社・59頁）。

さらに、送出国機関と技能実習生の契約を担保するために保証金徴収と違約金契約がなされることが多い。違約金契約には複数の保証人を付けることが求められる。送出国機関と技能実習生の契約には、受け入れ企業からの失踪の禁止、労働基準監督署への申告の禁止、労働組合への加入の禁止、弁護士への相談・依頼の禁止、恋愛・結婚・妊娠の禁止等、人権侵害を内容とするものが含まれている。これは技能実習制度上禁止されているが、かなり多くの場合になされている。

また、監理団体（事業協同組合他）は受け入れ企業から、1人の実習生につき3万～5万円程度の管理費を徴収している。これは、技能実習生から直接徴収するものではないが、技能実習生の低賃金の一つの要因になっている。

III 新たな外国人労働者受け入れ制度

1 特定技能制度による外国人労働者の受け入れ開始
2018年12月8日に改正入管法が成立し、2019

年4月1日から施行され、特定技能1号及び特定技能2号という在留資格が創設された。これは、技能実習等と違い外国人労働者受け入れを正面から認める制度であり、バックドアでもサイドドアでもない、フロントドアからの受け入れである。政府は、これまで「いわゆる単純労働者」の受け入れとして認めてこなかった分野についての外国人労働者受け入れを認めたのである。しかし、政府は、これをあくまでも「専門的・技術的分野」の受け入れの一部であると説明して、これまでの政策が誤っていないと強弁している。そして、特定技能の創設によって不要になるはずの技能実習制度の廃止もしなかった。技能実習制度は国際貢献の制度であるから、これまで通り続けるといっている。

特定技能による労働者の受け入れ分野は「生産性の向上や国内人材確保のための取り組みを行ってもなお、当該分野の存続のために外国人材が必要と認められる分野」で、「特定技能1号」は外食、宿泊、介護、ビルクリーニング業、農業、漁業、飲食料品製造業（水産加工業含む）、素形材産業、産業機械製造業、電子・電気機器関連産業、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業（空港グランドハンドリング・航空機整備）の14業種で受け入れる。政府は5年間で最大34万5千人を受け入れると説明している。また、「特定技能2号」は建設、造船・船用工業の2業種のみでの受け入れとなった。

特定技能1号は家族帯同ができず、在留期間は通算5年間で上限とされている。これは、技能実習に似た制度であり、定住化をさせないために、家族帯同を認めず、在留期間の上限を設けるものである。これに対して、特定技能2号は家族帯同が認められ、在留期間の上限はない。特定技能2号は、主に特定技能1号からの移行が想定されている。しかし、現在においては、特定技能2号は2業種しか認められておらず、特定技能1号14業種のうち12業種は特定技能2号に移行する可能性がないことになる。

2 特定技能による外国人労働者受け入れについての意見

今回の入管法改正は、これまでのサイドドア・バックドアからの受け入れという形での外国人労働者受け入れ制度を是正し、正面からの外国人労働者受け入れ制度を創設する機会であり、また、そのための議論を国会や社会において行うことができる機会でもあった。しかし、実際には、政府方針を2018年6月に示して、同年12月に法案を採択するという形で進められ、国会で十分な審議を行い、社会的にも十分な議論を行うことができなかった。

何よりも残念だったのは、制度の根本に欠陥を有している技能実習制度が廃止されなかったことである。

また、特定技能制度も、特に特定技能1号が技能実習制度と似た制度であり、求人・求職の過程での中間搾取や人権侵害を内容とする契約をさせられる危険が大きいのに、これを防ぐためのブローカーの規制も行われなかった。なお、技能実習制度と違い、特定技能1号は職場を移動する権利が認められており、この点は評価できるが、実際に職場を移動する権利がどのように保障されるかは現在においても明らかではない。また、特定技能1号も2号も、日本語試験と技能検定試験の合格が受け入れの要件となるが、技能実習2号の終了者（技能実習を3年間行った者）は特定技能1号の要件である試験が免除されることになったので、特定技能1号は技能実習2号の後継制度のような役割を果たすことになり、技能実習制度の問題をそのまま引き継ぐ危険が高まった。

特定技能1号は、家族帯同ができず、通算5年という在留資格の上限がある点で、定住化につながる受け入れである。日本に労働者として受け入れながら、定住化の可能性を断つことは、労働者の使い捨てであるという批判を受けてもやむを得ない。ただし、特定技能2号への移行が認められているので、この移行が実際に行われるのなら、定住化を希望する労働者は特定技能2号へ移行することによりその希望を実現できることになる。しかし、2022年に受け入れが始まる特定技

能2号は2業種しか認められない予定であることから、特定技能14業種のうち12業種の労働者は2号への移行可能性がないことになる。この点が大きな問題であり、特定技能2号の業種を14業種に拡大して、定住化への道を開くべきである。

また、枠が小さいとはいえ、特定技能2号による定住化へつながりうる外国人労働者受け入れが開始されたのに、労働者受け入れ後の多文化共生政策ないし統合政策の検討は著しく遅れている。本来、これは、外国人労働者受け入れ制度とともに検討すべき重要な事項である。

なお、私は、2018年11月22日、衆議院法務委員会に参考人として呼ばれ、入管法改正案についての意見を述べた。その概要は、ここで述べたこととおおむね同一である。

スイスの作家マックス・フリッシュは、「我々は労働力を呼んだが、やってきたのは人間だった」と述べている。これまでの、外国人労働者受け入れ制度において、最も欠けていたのがこの視点である。労働力が必要だと考えて外国人労働者の受け入れを検討したとしても、実際に来るのは生身の人間なのである。人間には生活があり、また、権利の主体である。外国人労働者の生活と権利を守るという視点を持って、外国人労働者受け入れ制度は検討されなければならないのである。

いぶすき・しょういち 暁法律事務所弁護士。最近の主な著作に「外国人技能実習生法的支援マニュアル——今後の外国人労働者受入れ制度と人権侵害の回復」（共著、2018年、明石書店）。労働法専攻。