

現代日本の外国人労働者 ——昨今の政策動向とその含意

あかし
明石じゅんいち
純一

●筑波大学人文社会系・准教授

1. はじめに～活発な政策展開

今日ほどこの国が海外の働き手を積極的に招き入れようとしている時代はない。日本の従前の外国人労働者政策には、暗黙に了解されている性質があった。中国や東南アジアからは研修・技能実習生、そして南米からは日系人を形式上は「労働者」ではないものとして受け入れながら、ただし実質的には彼らの「労働力」の提供を認めるといふ、それである。時に「サイドドア」と揶揄もされてきたこの仕組みは現在に至るまで継承されてはいるが、2012年末の自民党の復権後、つまり現安倍政権のもとでは、外国の働き手を正面から呼び込むための制度整備が頻繁になされている。日本の外国人労働者政策における形式と実質、あるいは建前と本音の距離が、過去との相対的な比較でいえば縮まっている向きがみられる。

表1に、安倍政権以前と現在の外国人労働者関連政策の動向を示した。後者の期間には、外国人

の就労を増やすための多種多様なスキームが導入されていることがわかる¹。政府が外国人労働者の受入れを推進している背景には、いうまでもなく、長期に渡る労働需要の高まりがある。高齢化と少子化を伴う人口減少を遠因として、日本の失業率は2010年頃より下降を続け、2017年6月には3%を下回るほどに低まっている²。後述する介護分野のように、国内労働者の供給のみでは満たせない産業や職種での人手不足は顕著である。

本表の項目すべてに言及し個々に解説を付すことはできないが、2016年から2017年にかけて、独立した資格のひとつとして、さらには技能実習制度の対象職種として介護分野が追加されたことは、日本の外国人労働者政策の展開上、これまでとは一線を画する動きといえる。また、その有効性は数年後に検証されるとして、2017年4月から運用が始まっている「日本版高度外国人材グリーンカード」と銘打った、最短1年の滞在で永住資格を認める措置も、現在の日本の外国人労働者政策を象徴する政府決定である。至近では、「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業」についてのパ

1. この分野における安倍政権下の政策展開については、明石（2017a）を参照。

2. 総務省統計局「労働力調査（基本集計）2017年9月分（2017年10月31日公表）」

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/index.htm>（アクセス日：2017年11月1日）

表 1：安倍政権以前と現在の外国人労働者関連政策の動向

| 政策項目・対象 | 安倍政権以前の動向・対応 | 安倍政権期の動向・対応 |
|---------|---------------------------------------|--|
| 高度人材 | 2012年に外国人高度人材ポイント制を導入。 | 2013年にポイント制の要件等見直し。2014年改正入管法により在留資格「高度専門職」新設（2015年4月より）。日本版（高度外国人材）グリーンカードの創設（2017年4月）。 |
| 技能実習制度 | 2010年に独立の在留資格として成立、在留期間は3年まで。 | 特例により、建設や造船分野で一時帰国を挟み最長6年まで（延長時の在留資格は「特定活動」）。技能実習に関する新法制定により最大5年までの受入れが可能に。「介護」を対象職種に追加。 |
| 介護 | 該当する就労資格はなし。技能実習の対象職種としては認められず。 | 2016年改正入管法により、在留資格「介護」の新設。技能実習の対象に追加（上欄）。2014年には、EPAにもとづく受入れがベトナムからも可能に（下欄）。 |
| EPA | 2008年インドネシア、翌年はフィリピンから。在宅介護は認められず。 | 2014年にベトナムが追加。2017年度より在宅介護が認められる。 |
| 特区制度 | 研修生、技能実習生、情報処理技術者、研究者などの受け入れに関する特例措置。 | 家事支援人材、創業人材の受け入れ開始。今後はクールジャパン関連事業（外国人海外需要開拓支援等活動促進事業）、農業分野（農業支援外国人受入事業）、金融・フィンテック分野での受け入れも。留学生特区の提案など（下欄）。 |
| 留学生 | 30万人計画、就職活動のための滞在の許可。 | 企業とのマッチング推進（「外国人材活躍推進プログラム」）。就職率向上のための施策の導入検討。留学生特区の提案など（上欄）。 |
| その他 | | 日系4世の受入れ 日本料理海外普及人材育成事業 製造業外国人従業員受入事業など |

出所：明石（2017a）、p. 97の表に加筆修正

ブリックコメントの募集が2017年9月初めから10月初めにかけて行われた。「支援人材」や「外国人材」と肯定的な表現を多用して、彼らの日本の労働市場への参入を促すための条件緩和が重ねられているのが、今日の日本の外国人労働者政策の特徴といえよう³。

受入れ推進の方向性がすでに定着していることは、2017年6月の「未来投資戦略2017」といった閣議決定レベルでも随所に確認できる。しかしこうした趨勢は、どのような変化として理解すべきであろうか。そこにいかなる意味を読み取るべきだろうか。本稿では、上の問いを念頭に置き、日本の外国人労働者の受入れと政策の現状を俯瞰的に考察してみたい。そしてその際には、政策の対

象や構成要素の多様性に注目する必要がある。

2. 日本で働く外国人の属性

前節にも繰り返し述べた「外国人労働者政策」であるが、これは政府が公式に使用している用語ではない。制度原則上、外国人の日本での就労を認める種類、範囲、期間等を定めているのは入国管理に関わる法制であり、その根幹を成すのが在留資格である。在留資格は前述の「介護」を含むと2017年11月現在28種あり、そのうちの17種は「就労資格」と呼ばれることがある。特定の職務の遂行のための専門的な技術や知識を前提とする

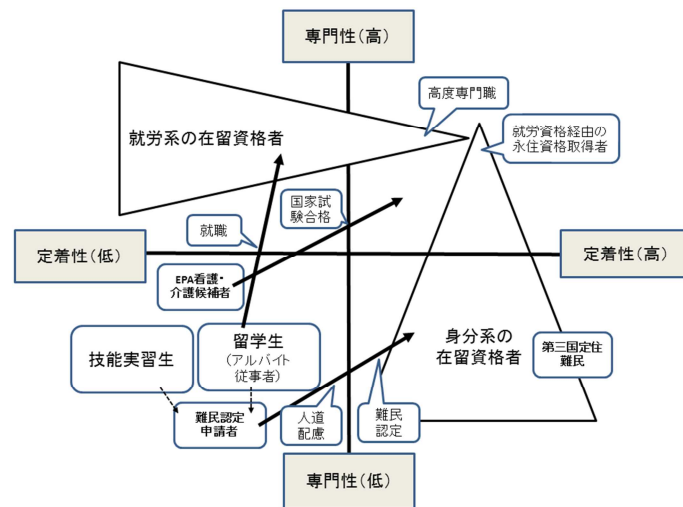
3. 外国人に対する労働市場の開放性が増してきたことと並行して、あるいはそれに応じるように、彼らを対象とする管理システムが強化されてきている点も、日本における当該政策分野の特徴として指摘しておきたい（明石2017c）。

就労活動が、該当する外国人の入国及び在留の基礎的要件となるためである。

ここで留意すべき点がある。この就労資格の保有者は、政府が受入れ拡大を期待する対象を多く含むが、2016年10月末のその規模は20万人ほどで、日本で働いている外国人の2割を切る程度を占めているに過ぎない⁴。それ以外の8割強は、後述するように、少なくとも形式上は、就労に特化した資格ではない。日本の外国人労働者政策は、上の特性を加味したうえで輪郭が描かれるべきであり、その性質が把握されなければならない。敷衍すると、日本で働く外国人の受入れ状況は、上述の就労資格の有無のほか、それ以外の観点によって整理され、その特徴を理解することが望まれる。

上の考えにもとづいて作成したのが図1である。図の縦軸は職務上の専門性の高低を、横軸は定着性の高低を表す。後者には、外国人の実態的な定住度よりもむしろ、法の定めにより定住が認められる程度という意味合いを持たせている。本図において、先に述べた全体の約2割を構成する就労系の在留資格者は、主に第二象限に位置する。専門性は高いが、定住が保障されているわけではない。もっとも在留資格「高度専門職」を取得すれば、在留期間は5年（高度専門職一号）、さらに条件次第で「無制限」（高度専門職二号）と変わるため、就労系の在留資格者の一部は第一象限に含まれる。

図1：日本における外国出身就労者の属性



出所：明石（2017a）、p. 93の図に加筆修正

注：グループ間の位置関係や図形の大きさは実態を厳密に反映したものではない。また、在留資格「特定活動」のもとで職に就く外国人は2016年10月のデータで1.8万人を数えるが、本図には含めていない。その職種や立場は、外交官等の家事使用人、経済連携協定にもとづき日本で就労する看護師・介護士（及びその研修生）、ワーキングホリデーなど多岐に渡り、個々の数は必ずしも多くないためである。

4. 外国人雇用状況届出制度にもとづくと、2016年10月末時点で約108万人である。この制度の対象には、在日コリアン（特別永住者）や軍人・軍属、また、在留資格「外交」と「公用」は含まれない。2016年の入管法改正で新設された「介護」については、同時点では該当者がいない。厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成28年10月末現在）」（2017年1月27日公表）<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000148933.html>（アクセス日：2017年11月1日）

そのプレゼンスが就労外国人全体の2割に届かず、また238万人（2016年末の数字、2017年6月末は247万人に増加）を数える在留外国人全体の1割にさえ達していない事態は、現状が、今日の日本政府が推進する「外国人材」の活用から程遠い状況にあることを物語るであろう⁵。ただし政策の対象である外国人に対する入国・滞在要件を緩めたとしても、緩和策に応じて受入数が増えるとは限らない。例えば日本企業の特徴とされる長期あるいは終身雇用、年功序列型賃金や透明性が高いとはいえない昇進システム、ジョブローテーションによるゼネラリスト育成志向の強さなどは、海外の働き手と日本の企業の間で期待値のミスマッチを生じさせている可能性がある。むしろ、政策外の阻害要因は上記に留まらない。

第三象限の多くを占めるのは、定住を前提とせず、概して高い専門性を備えていない技能実習生や留学生であり、2016年10月末の数字で、それぞれ20万人規模である。技能実習の期間は、1993年の制度開始直後には1年の研修後の1年間、1997年4月には2年間、つまり研修期間分と合わせて計3年間に延長された。2010年7月に「技能実習」が独立の在留資格として設けられた時も、日本で働ける期間は変わらなかった。そして2016年11月成立の新法（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）により、2017年11月施行後には帰国を挟み最大5年間の実習、あるいは実習という名の就労に従事することが可能となる。帰国を前提とする「ゲストワーカー」の立場に違いはないが、新法の実施に

より、久しく国内外で批判を招いてきた技能実習生に対する搾取等の問題がどれほど軽減、解消されるのかが注視されている。

同じ第三象限に位置する留学生は、技能実習生と異なり、就労資格に立場を変更できる。つまり留学生は、日本で職を見つけ第二象限へ、やがてより安定的な資格を取得することで第一象限へと、長期的なキャリア形成の道筋を描くことができる。第二象限へ至るまでには、日本の教育機関で就学することの許可、そのための書類選考や入学試験、実際の就学、卒業・修了、就職活動などのセレクションを経る。日本語を学び、日本留学を叶えて日本語で学び、日本の企業に採用され日本語で働く外国人は、あらかじめ就労資格をもって海外から新規入国する「レディメイド」の人材ではなく、日本滞在中に人材に「成る」人々である⁶。

ただし「留学」という在留資格、すなわちその法的地位を一律に論じることはできない。出稼ぎを目的として来日するタイプの日本語学校の学生も、難関大学の博士課程に所属し奨学金を得て学術研究に従事する生徒も、同じ資格を有するからである。表1にも記載がある「外国人材活躍推進プログラム」といった就労支援と同時に、留学生の失踪や不法就労の抑制もまた政策の役割として期待される。

第四象限に置かれる就労者には、身分系の在留資格である「永住者」などのうち、非専門職に就く人々が想定される。就労が在留の条件とされず、例外はあるが公務員等を除き職業選択に制限が課されない身分にある外国人を、どのように政策的

5. 海外からの人材の受入れが日本では進んでいないという見方については、以下のように考えることも可能である。仮に、日本以外に住む非日本国籍者の日本語話者・学習者を母数とし、日本に人材として毎年新たに入国する数の割合を出すと、該当する英語圏のそれもよりも圧倒的に高いはずである。通説に反して、日本語の壁があってもなお日本は外国人材を多く呼び入れているともいえるし、受入れ条件が緩いため、日本が受け入れる人材の人的資本が英語圏のそれに比して劣位にある、という解釈も成り立つ。

6. 2016年に留学生が日本の企業等に就職するために行われた在留資格変更の許可数は前年比で約3,800人増の19,435人であり、過去最高の人数にのぼった。法務省「平成28年における留学生の日本企業等への就職状況について」（平成29年11月7日公表）<http://www.moj.go.jp/content/001239840.pdf>（アクセス日：2017年11月8日）。

に位置づけていくべきだろうか。労働者としての活用を図るならば、厚生労働省の委託事業である「外国人就労・定着支援研修」など、その就労力（Employability）の向上を目的とした官民連携の取組みの強化が求められる。

なお第一象限に置かれるグループは、公表されている統計から、その定性的及び定量的な実態を把握することは難しい。典型的には、就労資格を更新し続け、一定期間を日本で過ごし「永住者」を取得した人々が該当する。現在では改正入管法施行の2015年4月に創設された「高度専門職」を経て、今後は2017年4月に運用が始まっている「日本版高度外国人材グリーンカード」の特例を利用し「永住者」へと地位を変更する外国人も、そこに加えることができる。もとより身分系の資格でありながら高い専門性を持つ外国人も第一象限に含まれる。

専門性と定着性の双方が高く、国の産業競争力や財政に好影響をもたらす外国人の誘致合戦が各国で繰り広げられているなかで⁷、問われるのは、欧米はもちろん、アジアの中進国・先進国と比べた場合の、日本で働くことの魅力である。「働き方改革実現会議決定（平成29年3月28日）」の12番目の項目にある「外国人材の受入れ」においても、高度人材のための就労環境の整備に加えて、「生活面での環境の整備も推進」が必要とされる旨が述べられており、今後はその具体性と実効性が評価の対象となろう。

3. 脱「外国人労働者政策」の要請

第一象限と第四象限にかかる身分系の在留資格者のなかで、1996年時点で約7.2万人であった

「永住者」の数は、2016年末、すなわち20年間で、10倍の約72万人に増えている。外国人が「永住者」として日本に入国することは認められないため、上は全て日本滞在中の資格変更によるものである。この事実は、政策立案者が視野に収めるべきいくつかの課題を浮上させる。受入れの是非や受入れ条件のあり方ではない。実際に受入れた外国人の経済的安定をいかに保障し、その社会的上昇をどう促すか。事実上の移民やその二世と国民の教育格差等をどのように是正するか。移民の「社会統合」ともいわれる、この種の課題である。

政府に自覚が欠如している、というのは言い過ぎであろう。2006年には「地域における多文化共生推進プラン」（総務省）が策定され、同年には『生活者としての外国人』に関する総合的対応策（外国人労働者問題関係省庁連絡会議）も示されている。2009年には「定住外国人施策推進室」が内閣府に設置され、その後、基本指針や行動計画が策定されてきた経緯もある。とはいえ外国から働き手を受け入れるための窓口を広げるペースに、受け入れた人々に対する環境整備は追いついていないというのが、大方の見立てである。

その見立ての妥当性は、政府に対する自治体や経済界からの度重なる訴えによって裏付けられるであろう。最近の例に限ると、第87回全国市長会議決定「決議・特別提言・重点提言・提言」（平成29年6月7日）の「外国人施策の充実に関する提言」、群馬県等6県と名古屋市が構成する多文化共生推進協議会の「多文化共生社会の推進に関する提言」（平成29年8月）、日本経済団体連合会の「外国人材受入促進に向けた基本的な考え方」（平成28年11月21日）にある「3. 求められる政策対応」の「（4）多文化共生政策の推進」を指摘したい。個々に表現と力点は異なるが、外国人

7. 外国人材の受入れをめぐる昨今の世界と日本の情勢については、明石（2015）を参照。

の受入れを「日本全体」の課題として捉え、財政措置を含め、「体系的」に取り組むべきことを政府に対して要請している。そしてこの要請は、既存の外国人労働者政策を脱することを希求する声でもあると、筆者は考えている。

4. 政策の隘路？

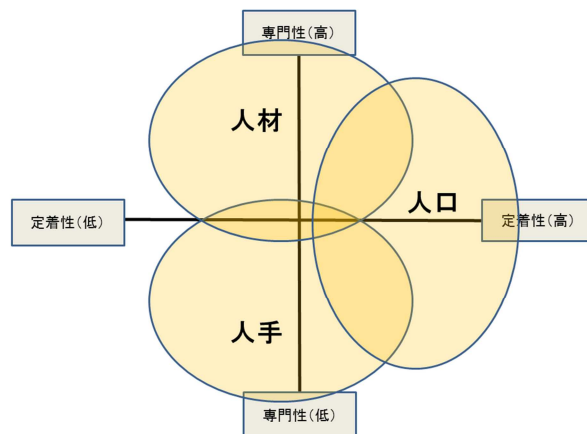
前節の図1で示した日本で就労する外国人の状況を、別の形で整理してみよう。多分にニュアンスの問題であるが、日本社会にとって、図2のなかの上半分は「人材」、下半分は「人手」、右半分は「人口」と布置できる。現安倍政権では明示的に、人材＝（高度人材あるいはそれに準じる外国人）の確保を目指している。人手（＝いわゆる単純労働者）の調達は建前としては認めず、人口（＝移民）の補填はしない旨、繰り返し公言している。しかし現実には反対の様態を示す。政府の基本方針とは逆に、人口、人手、人材の順にそのプレゼンスは大きい。

政策側が表明する意図と現実が乖離している理由のひとつは、外国人の受入れのなかでも、特に移民の受入れが、ホスト社会にとって、ひいては

政府や政権にとってデリケートな問題として認識されてきたためである⁸。日本社会における移民問題のタブー視という事情はそれとして、本稿2節の冒頭で述べたように、現行の外国人労働者政策の内容は、専ら「入国」の管理という法制度形式に強く依拠している。日本で働く外国人に対する社会統合や社会的包摂を促す政策の不備、そしてその立案、実施にかかわる専門的な主務官庁の不在は、上の事情による不可避的な帰結として解釈できるだろう。

日本の全人口の2%にさえ達しない外国人人口のために、現時点で、それに特化した法制度整備、大規模な予算編成、本格的な組織改革は現実的ではないという見解は成り立つ。一方で、日本国籍者の減少と一定水準の外国人の持続的流入と定着により、社会構成員たる外国籍住民が今後とも増えることが予見されるこの国にとって、上述の分野での対策は待ったなしという主張も理にかなっているように思える。将来の日本社会の像に整合するのは後者といえそうだが、今のところ、そのような大局観が現れる気配はみられない。いかに海外から日本に働き手を招き入れることができるのか。そのための政策は今も隘路にある。

図2：日本の外国人労働者政策における人材、人手、人口



出所：筆者作成

注：グループ間の位置関係や図形の大きさは実態を厳密に反映したものではない。

8. 「移民政策」あるいは「移民」に対する国会議員を中心とする政策立案者の政治的認識については、明石（2017d：pp. 194-200）を参照。

(引用文献)

- 明石純一 (2015) 「国境を越える人材——その誘致をめぐる葛藤」五十嵐泰正・明石純一編『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店、pp. 92-105
- 明石純一 (2017a) 「海外から働き手をいかに招き入れるか——日本の現状と課題」『日本政策金融公庫論集』34、pp. 87-107
- 明石純一 (2017b) 「安倍政権の外国人政策」『大原社会問題研究所雑誌』700、pp. 12-19
- 明石純一 (2017c) 「現代日本の入管法制の展開——管理強化の経緯と現在」大久保史郎ほか編『人の国際移動と現代日本の法』日本評論社、pp. 329-343
- 明石純一 (2017d) 「日本の人口減少と移民政策」渡戸一郎編集代表・塩原良和・明石純一ほか編『変容する国際移住のリアリティ——「編入モード」の社会学』ハーベスト社、pp. 184-203