

外国人労働者問題の軌跡と今後の課題

よりみつ まさとし
依光 正哲

埼玉工業大学・教授

日本において外国人労働者問題が本格的に取り上げられるようになったのは1980年代後半からである。そして、今日までに、外国人労働者を取り巻く「問題性」がかなり変化して来た。本稿は、外国人労働者の受入れをめぐる潮流の変化を整理し、今後の課題を展望する。

1. 日本が外国人労働者を 受入れはじめた

日本が外国人労働力を活用し始めたのは1980年代後半からのことである。なぜこの時期に外国人労働力を導入することになったのかを最初に取り上げる。

(1) 円高不況を克服した日本経済

2度の石油ショックを経て、日本経済の基調は高度成長から低成長へと転換し、経済活動の中心は、組立型・加工型の自動車産業、家電製品、電機・電子関係の産業へとシフトした。そして、これらの経済活動を支える労働力は、基本的には国内の日本人労働力で賄ってきた。

しかし、1980年代の後半になって、日本は人手不足を補う形で外国人労働者を実質的に受入れ始

めた。この変化につながるキーワードを時系列的に示すと、1985年の「プラザ合意」、「円高不況」、不況克服を目指した「金融緩和」、「バブル」となる。

円高不況の克服策の1つであった金融の「超緩和」は、企業の安易な投資姿勢と本業以外の分野でのマネーゲームでの狂奔をもたらし、株価上昇・地価高騰というバブル経済に舞い上がることになる。

ところが、この種の興奮状態は、地価の高騰に対する対策や金融引締めによって急激に冷め、株価と地価は急落しバブルは崩壊した。そして、このバブル崩壊が深刻な爪痕を日本経済に残すこととなる。巨大な銀行や証券会社の破綻、大型企業倒産などの深刻な事態を引き起こし、不良債権問題の解消のために「失われた10年」「失われた20年」といわれる長期不況に突入することとなったのである。

(2) バブル経済と労働力不足

外国人労働者問題との関連で重視しなければならないことは、バブル期の労働力不足とそれへの対応策である。バブル期に企業は生産能力の増強を図ったが、そのことが労働力の確保難へとつな

がっていった。この労働力不足現象をもたらす遠因は企業経営の次のような基本姿勢にあると考えられる。即ち、第1に市場シェアの拡大を重視していることである。市場シェア拡大願望は生産能力増強の要因となる。第2に顧客への過剰サービスを厭わないことである。この過剰なサービスとは、商品の過剰品質であり、顧客のニーズの多様化への過剰対応でもある。

この過剰品質は、頻繁に行われるモデルチェンジと多品種変量生産に伴う工数の増加をもたらし、ジャスト・イン・タイム方式は多頻度納入を伴い、工数を増加させる。つまり、追加的労働力の確保が必要となる。

この労働力需要の拡大は、高度経済成長期とは異なる労働市場の状況に直面した。確かに労働力人口は増加し、旺盛な需要に対応して労働供給がなされた。しかし、若年労働力の供給は、人口構造の変化や高学歴化の進展などの要因により、高度経済成長期に見られた程の弾力性を期待できなかったのである。

(3) 日本人の職業意識の変化

さらに、日本は「豊かな社会」となり、人々の職業観・労働観が従来のそれとは異なってきた。重筋労働や単純反復労働は人々から忌避される傾向にあり、人々がまじめに働くということ自体を揶揄し、「まじめさ」が崩壊する事態となる。若者の間では、都市的で一見華やかなカタカナ職業への選好が強くなってきた。

しかし、企業は雇用量を拡大させる必要がある。極端に表現すれば、あらゆる地域・産業から労働需要が発生し、人手不足が深刻化することになる。この人手不足への対策の1つが外国人労働者の導入であった。

2. 外国人労働者の導入をめぐる激論

この外国人労働者の導入問題には、いわゆる労働市場での需給バランスの問題以外に、外国人労働者の流入に対する出入国管理制度の問題が深く関与していることに留意する必要がある。外国人労働者の導入問題は、経済の理屈だけではことが進まない。出入国管理体制のあり方は、雇用・失業政策のみならず、人口政策、治安・刑事政策、文教政策、外交政策などと関連しており、国境を越えた労働移動の分析には、国内の労働移動とは異なる要因を考慮しなければならないのである。

(1) アジアの人口圧力

以上の点を念頭に置きながら、1985年前後の時点でのアジア全体を見渡してみると、一方には人口過剰な非常に貧しい国々があり、国外で働くとする圧力がある。他方、繁栄している国である日本では、日本人の労働力だけでは労働需要を充足できず、外国人を受け入れようとする企業がある。

かくして、アジア諸国と日本との間では、労働力の需給をめぐり、双方の利害は完全に一致することになる。

(2) 開国・鎖国論争

しかし、国境を越える労働移動には、それぞれの国における出入国管理規制の壁があり、個人が勝手に国境を越えることはできない。日本の出入国管理体制の下では、外国人がいわゆる「単純労働分野」で合法的に働くためには極めて厳しい制限が課されていたのである。

外国人労働者の受入れに関する政府の統一見解は、1988年の「経済運営5ヶ年計画」および「第

6次雇用対策基本計画」に盛り込まれた。即ち、専門的・技術的分野の労働者は可能な限り受け入れるが、いわゆる「単純労働者」の受入れについては、高齢者等への圧迫、労働市場の二重構造の発生、景気変動に伴う外国人労働者の失業問題、社会的費用の負担、などの影響が予想されるため、十分慎重に対応する、という方針である。

そこで、この「単純労働分野」の受入れ制限をめくり、いわゆる「開国・鎖国論争」が行われることとなった。論争点をやや強引に単純化すると以下のようなになる。

「開国論」の主張の要点は、労働集約型産業分野における人手不足を放置すれば、生産拠点が海外に流出し、産業空洞化により雇用が海外に流出する恐れがある。外国人労働者を導入して、日本の経済社会の閉鎖性を打破する必要がある。

外国人労働を受入れることは、経済的な繁栄をアジア諸国に波及することに繋がる。

これに対して、「鎖国論」の主張の要点は、外国人労働者を単純労働分野に導入することは、企業の合理化・生産性向上への取り組みにブレーキをかける。外国人労働者を底辺労働分野に固定することになる可能性が高い。外国人労働者を受入れることは、送出国の社会経済発展に寄与することは実証されていない。

以上の論点整理は極端であり、日本の労働市場を完全に自由化すべきという主張や外国人労働者を徹底的に閉め出すべきであるという主張はほとんどなく、両極の中間に着地点を模索していたことである。この点は、現在においても変わらない。

3. どのような問題が発生したのかー不法就労問題

経済が活況を呈し、人手不足が深刻となった中小企業は、背に腹は変えられず、観光目的で日本

に入国した外国人を就労させたのである。このことは、出入国管理の法令からすれば「不法就労」となるが、事実上、単純労働分野において外国人労働者雇用が拡大したことになる。

不法就労者の雇用は法律に違反しているため、企業は外国人労働者のことをなるべく隠すようになる。外国人労働者が劣悪な労働条件で働かされていることや、賃金の不払いや人権侵害が頻発していることなどが明らかにされるに従って、不法就労問題が社会問題化するようになった。

このように、日本での外国人労働者の導入および外国人労働者問題は不法就労者の受入れから始まった。そして、バブルの直前ごろから日系人の1世が目立たない形ではあったが、日本の労働市場に登場してきた。この日系人の1世は、国内での活動には制限が課されていない。従って、日系人1世が「単純労働」を行うことは合法となる。このような日系人1世の登場が、1989年の入管法改正を経て90年代の日系人2・3世の大量流入へと連動してゆくことになる。

4. 90年代に外国人労働者受入れパターンがほぼ固まった

(1) 1989年の出入国管理法改正

以上のように、単純労働分野に不法就労の外国人労働者が導入されたこと、「不法就労」の状態での就業がいろいろな問題を発生させ、悪質な人権侵害などを受けるケースが相次いでいる点を解決すべきであるという批判が提出され、「開国」対「鎖国」の論争が戦わされた。

そこで、現実の労働需要と入国管理制度との調整をいかに図るかが89年の出入国管理法の改正のポイントとなった。重要な改正のポイントは日系人の入国規制の緩和であり、もう1つのポイントは、不法就労助長罪の新設である。

ここでは、主として日系人の入国規制緩和を取り上げる。法改正は、「日系人」の2世・3世であることを証明できれば、在留資格が与えることにした。その結果、2世・3世の日系人は「外国人労働者」として就労するようになったのである。

こうして、外国人労働者の主力が日系人という独特の構図が生まれたのであるが、日系人に就労資格を付与したわけではない。外国人労働者受入れに伴う諸施策を講じることがなかったのである。

(2) 外国人労働者の階層

外国人労働者が日本の労働市場においてどのようなポジションに置かれているかを点検すると、次の4点が浮かび上がってくる。第1に、90年の改正以前においても同様であるが、外国人労働者が就労している職場では、日本人従業員と外国人労働者が混在し、外国人労働者のみの現場は皆無であった。第2に、外国人労働者の賃金水準は、基本的には日本人パートを基準に設定されるが、外国人労働者の雇用によって日本人の賃金変動する事態はほとんどない。第3に、外国人労働者を雇用する形態はさまざまであるが、直接雇用と間接雇用に大別され、それぞれの雇用形態のなかに、正規雇用・季節工・パートなどがある。そして、全体としては間接雇用の傾向が認められた。第4に、外国人労働者市場が合法の外国人と不法の外国人に二分された。

日系人は合法的に就労することが可能であるために、外国人労働者の中で最上層を形成する。そして、その下のランクに、比較的早い時期に日本に入国し、「まじめ」に就労し続けている人々がいる。法的には不法就労者になるが、既に日本に生活の基盤ができている人々である。最下層には、この不法就労者よりも遅れて日本にやって来た外国人がいる。

(3) バブルの崩壊

バブルの崩壊とともに、外国人労働者問題への社会の関心は急速に低下していった。その背景には、バブルの崩壊による不況の長期化は全体としての労働需要を縮小させ、外国人労働者への需要も減少し、外国人は母国へ帰らざるをえない、との観測があったものと思われる。

ところが、現実とは異なっていた。慢性的に労働力の不足状態の地域・産業・企業があり、根強い外国人への需要が存在し、外国人労働者はその分野に向かって流れていった。地域的にも職業的にも外国人労働者の就労が拡散し、予想に反して外国人労働者の数が減らなかったのである。

外国人労働者が帰国せず拡散したもう1つの背景は、彼・彼女らが母国に帰っても職がないという事情があった。母国に帰るよりは、日本での職探しの方が就職のチャンスは高い、ということである。従って、大方の予想に反して外国人労働者は失業状態となっても日本に滞在し続けることとなった。

しかし、バブル期に比べると賃金等の条件面の低下は避けられない。恐らく、母国に帰っても仕事がないから、待遇が悪くなくても仕方ない、と考えたのであろう。このような状況に下で、外国人労働者が日本に定着する事態が進行することになる。

5 . 外国人労働者が長期滞在するようになった

(1) 不況の長期化と中小企業等のスタンス

不況の長期化は外国人労働者問題にいかなる影響と及ぼしたのかを次に考える。

企業としては、コスト削減の1つとして人件費の圧縮に取り組み、人員削減、正規社員のパート化、人材のアウトソーシングなどを試みるととも

に、外国人労働者を活用する企業が増加する。そして、企業は出来るだけ間接雇用の形態の外国人労働者を活用しようとする。間接雇用の外国人であれば、受注量の動向に即応することが可能であり、しかも雇用管理上の経費も節減できる。従って、外国人労働者の雇用の主力が間接雇用の活用となる。

次に問題になることは、この間接雇用の外国人を派遣している企業、いわゆる派遣業者の対応である。派遣する側は、短期間契約を前提としているため、「派遣先」企業を絶えず開拓し、その需要に対応することが求められる。そのことは、即戦力としてすぐに活用してもらえ「振り先」を開拓し、そのような仕事に外国人を派遣し続ける、ということの意味する。裏を返せば、外国人労働者はすぐにできる仕事をする者との扱いを受け続けることになる。他方、派遣契約が比較的安定的に継続されている場合でも、外国人労働者の処遇はほとんど変化が見られなかった。

(2) 外国人労働者の定住化に伴う新たな問題

外国人労働者自身は、日本での滞在を短期間で終わらせて帰国することを想定して行動してきたが、結果として日本での滞在期間が長期化する者が多くなった。外国人労働者の定住化は、一方では、長期滞在の外国人が日本の社会から孤立する現象が見られ、他方では地域社会において「多文化共生」の取組みの蓄積へと繋がった。さらに、外国人労働者はいつまでも単純労働だけに従事していることに不満を感じるようになる。日本人と同等の待遇を求めて、正規の雇用や技術の習得を希望し、より安定的な雇用形態への転換を希望するようになる。

しかし、企業は外国人労働者を教育・訓練の対象とすることを躊躇する。外国人への教育・訓練が本当にペイするのか懐疑的であり、従って、外

国人労働者は自分の労働力の質を高める機会を失うことになる。滞在期間が長期化しても、外国人労働者の処遇はなかなか改善されないことになる。

さらに、もはや母国へ帰国することを断念した外国人労働者の家庭では、健康問題や子どもの教育をめぐる問題が新たな問題として浮上することとなる。また、外国人労働者の親世代の介護や本人の失業や高齢化による生活保障問題が発生し、深刻なケースが散見されるようになっている。

これまでの日本は外国人労働者の受入れに際して、特別の受入れ体制を整備することなく、日系人を主体とし受入れ、単純労働分野への固定化を進めてきた。しかし、定住化した外国人労働者群は上記のような諸問題に直面しており、日本社会との接触領域の拡散・深化がみられるようになる。外国人労働者を一時的な「出稼ぎ的」労働者としてではなく、日本社会・地域社会の一員として如何に位置づけるかが問われるようになってきた。

6 . これからは移民を 受入れることになるのか

最近、外国人労働者の受入れに関する議論が再燃している。バブル期には人手不足の対応策としての外国人労働者の導入であったが、現在は高い失業とデフレ状態が続く中で、外国人労働者受入れ拡大・移民導入の主張が提起されている。

この主張の最大の特徴は、少子化・人口減少・高齢化という現象と今後の日本の経済社会のあり方とをリンクさせ、外国人労働者ではなく移民の受入れを主張していることである。論者により移民の定義は異なるが、ここでは自発的意思により定住する意図のもとに移住する外国人を指すこととする。

(1) 移民導入の論拠はなにか

既に始まった人口減少社会では、次のことが懸念される。人口減少は国内市場規模を縮小させ、国内の企業活動が不活発となり、経済規模が縮小する。少子化は労働力人口を減少させ、労働力不足となる。高齢化は貯蓄率の低下による投資原資不足と年金・医療・介護などの社会保障負担増をもたらす。このような状況に対する対策の1つとして、移民導入論が唱えられるに至った。

移民導入は、人口減少および労働力人口の減少に対し、即効性のある対策となろう。ただし、人口減少を食い止め、労働力人口を維持するためには、継続的に相当な人数の移民を受け入れる必要がある。少子化対策としては、移民導入は短期的に効力を発揮するが、やがて移民の出生行動は受け入れ先の国民と同等のレベルに収斂することが知られているので、少子化対策としてはやはり絶えず新しい移民を受け入れなければならなくなる。

(2) どう考えるべきか

以上に指摘した移民導入論の論拠には重要な視点が欠けていると思われる。人口減少社会へと突入した時点で考えねばならないことは、経済規模

や経済成長率の維持ではなく、日本の産業構造を「知識集約型」産業を中心としたものに変換させ、1人あたりの労働生産性を高めることであろう。即ち、国民一人ひとりの労働力の質を高めてゆくことではなかろうか。

この観点から移民導入論を点検するならば、旧来型の経済を維持するために必要な労働力を移民導入によって補填することをめざしていることが危惧される。これからの新しい経済社会を展望する場合には、情報化社会にふさわしい労働力の量と質に関する議論と移民導入論とを結びつけて議論を深める必要があると考える。新たな発想が多文化との接触から生まれる可能性をも考慮すると、日本人の外国人に対する意識の変革や外国人の能力を最大限引き出すための方策などを検討し、人々が共に豊かな人生を送れるようにするためにはどうすればよいのか、ということを考える必要がある。組織内での縦系列と横系列のどこかに外国人が配置され、そのことが組織全体の活力を高めることになるような工夫が求められる。そのための具体的プログラムを含め、まさに国民的議論を高めてゆくことが今後の重要な課題となるであろう。

主要参考文献

- 明石純一『入国管理政策』、ナカニシヤ出版、2010年。
 川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編著『移民政策へのアプローチ』、明石書店、2010年。
 山田・中川・木川・中本・本針著『新しい入管法』、有斐閣、2010年。
 依光正哲編著『日本の移民政策を考える』、明石書店、2005年。