

日本の外国人労働者受け入れの現状と課題

法政大学社会学部・教授 かみばやし 上林 ちえこ 千恵子 氏

2019年9月18日、労働調査協議会では第23回労働調査セミナーを開催しました。本号では、セミナーの講演の内容を掲載します（文責は事務局）。

はじめに

私は、現在、法政大学社会学部で産業社会学を教えています。産業社会学は職場や仕事、働き方について社会学の観点から勉強する学問です。その中で、私はもともと中小企業の労働問題や女性・高齢者雇用の研究から出発しました。研究を続けていると、1980年代後半の時点で、中小企業にいつの間にか外国人が入ってきました。同時期には、日系企業の海外進出に伴って、海外企業における雇用関係の研究が進んでいましたが、国内にいる外国人についての研究は新しい事態だったため取り組む研究者がいなかったのです。そのとき、外国人労働は今までにない新しい現象だから誰かやる人いませんかと私の指導教員から示唆があり、それをきっかけにこの研究を始めました。それ以来、研究を続けていると外国人労働という問題自体が大きくなってきました。

本日はまず、なぜ2018年の改正入管法成立を契機として外国人労働者問題が「再燃」したかという話をします。次に、問題の実態とそれに至る経緯について、外国人労働者の動向を踏まえてお話します。そして、具体的にどういう形で企業に外国人が雇用されているのか、また、外国人を受け入れている歴史が長い欧州諸国の労働組合は移民政策に対してどういうスタンスをとっているのか

という事例を紹介したいと思います。

今後の日本社会では外国人労働者の受け入れが増大することが見込まれています。ですから、移民政策、外国人労働者の問題をどのように考え、対応していくつもりなのかをちゃんと言語化していかなければいけません。またそのときには、労働組合としてもその現実にもどのように対応していくかという課題に直面するはずで、そのための材料を提供することができれば良いと考えています。

1. 2018年改正入管法の成立と外国人労働者問題の再燃

2018年12月5日、未明まで続く参議院における審議の末、改正入管法が成立しました。成立以前、新聞等では単純労働者の受け入れが始まるといった見出しで話題となっていました。振り返ってみると、実は同じ論争が1980年代後半にもあり、その結果として1989年に入管法の改正が行われたのでした。

今回の改正の背景は、長期的には外国人労働者を受け入れていかざるを得ない世の中になっているということであり、私も受け入れ自体には賛成しています。しかし、現時点で提出案をそのままの形で受け入れることは果たして良いのでしょうか。それを考える間もなく法律が成立してしまったというのが実情です。

長期的には人口高齢化によって若年人口が不足します。現状の社会を維持し、古びたインフラを

修理して維持し、畑や水田が荒れてしまうのを防いで農地として維持するために若年労働力が必要だという点で、長期的に外国人労働者を受け入れることは正しい政策決定だと思います。しかし、今回の改正入管法は、実際の政策決定過程ではこの長期的な見通しについて一切触れることがないまま、短期的に好景気によって人手不足だから労働者を入れるという名目において出来上がったものです。

30年前と比べると、今回の改正入管法は当時の論争を引き継ぐ形での論争らしき論争がないままに国会で成立してしまいました。現実を顧みながら積み重ねた論争がなければ、新たな政策がどういう結果をもたらすかはわかりません。ですから、外国人労働者の受け入れについて、議論の場を用意しなければならないのです。

2. 日本の外国人労働者の概観

それではまず、現在の日本の外国人労働者について統計的に概観していきます。

法務省の「在留外国人統計」によると、在留外国人は2017年時点で256万1,848人です。総人口に占める割合は2.02%で、この割合は日本人の人口減少により今後ますます増加していくでしょう。厚生労働省の「外国人雇用状況報告」をみると、2018年10月時点で労働力人口は146万463人です。したがって、全体の労働力人口（2018年10月時点、6,888万人）に占める外国人労働者の割合は2.12%です。

総人口に占める外国人の割合は2.02%ですが、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の是川夕先生の予想によれば、現在学校に通ったり働いていない人を含めると、若年者人口に占める外国人比率はさらに高くなる可能性があります。社人研の予測では、今後新しく外国人を入れなかったとしても、人口に占める外国の背景をもつ人（いわゆる海外から来て日本に住んでいる人や、日本

国籍をもっているけれどもどちらかの親や先祖が外国人である人、いわゆる両親ともに日本人ではない人）は、2050年には12.3%になり、結果として、現在のヨーロッパ並みの外国人比率になることが示されています。外国人の人口は、新しく入ってきて増える人口と、すでに入っていた人が定住化して外国人労働者あるいは在留外国人としてカウントされる人口の2つの種類があり、今後、その両方が大きくなることが予想されています。

(1) 外国人労働者数の推移

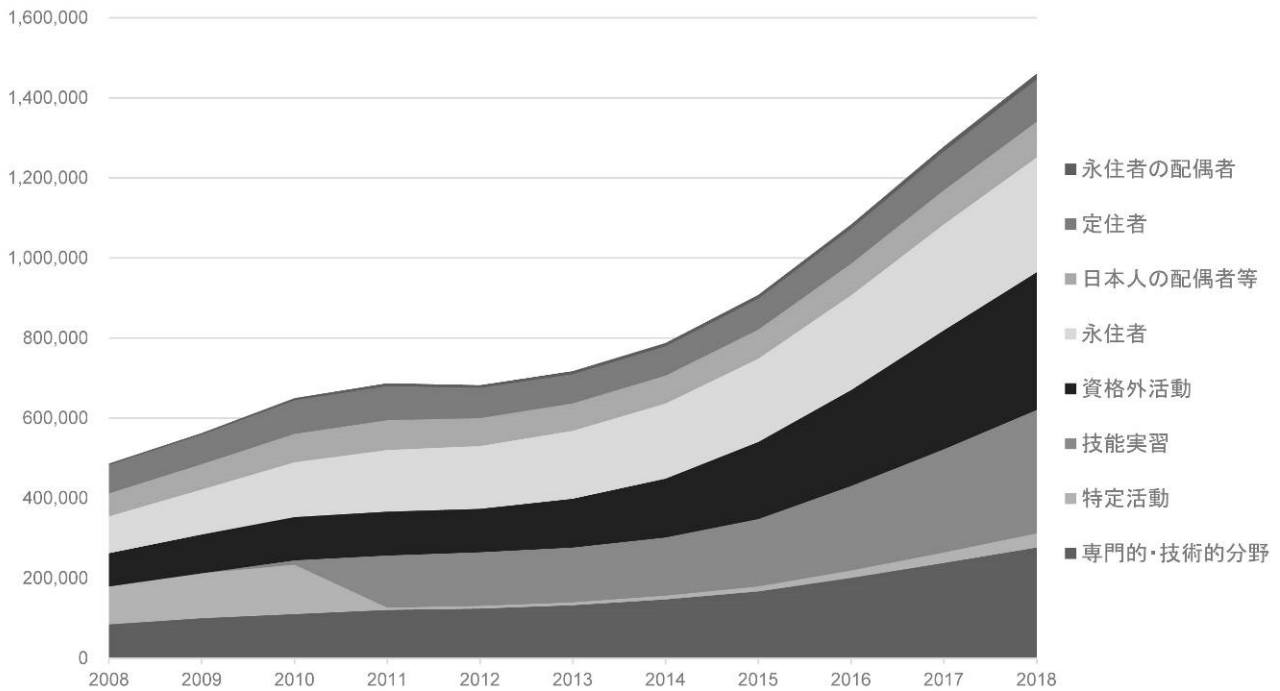
すでに最近の傾向として外国人労働者数の伸びは大きくなっています。

第1図は、厚生労働省の「『外国人雇用状況』の届け出状況」より2008年から2018年まで各年度10月末現在の在留資格別外国人労働者数をまとめたものです。外国人労働者数はこの10年間にほぼ3倍に増大しています。特に、2013年から2018年の間ではおよそ2倍になっていることから、過去5年間の伸び率の大きさが目立っています。

また、在留資格をみると「資格外活動」と「技能実習」の伸びが特に大きいこともさることながら、それぞれの在留資格で人数が増えていることにも注目しなければなりません。すなわち、多様な業種、企業での雇用が拡大していることとなります。

「専門的・技術的分野」は入国に際して職業能力を証明して一定の技能を持って入国する労働者です。2010～11年の間に「特定活動」から「技能実習」に移行しているのは、それまで技能実習生に対して在留資格は「特定活動」を付与していたからです。「技能実習」で入ってくる人は最近非常に増えています。「資格外活動」には「留学」が多く含まれています。留学生は、学校がある期間は週28時間、休暇中は週40時間まで合法的に働けますが、この「資格外活動」で働く留学生が非常に増えています。「永住者」は「技能実習」や「留学」ほど増加は顕著ではありませんが、この

第1図 外国人労働者数の推移（在留資格別）



（出所：厚生労働省（2018）『『外国人雇用状況』の届出状況まとめ』、各年度10月末現在の数値）

間、明らかに増えています。日本で永住権を得ることは非常に厳しく、10年間日本に在住し、かつ、フルタイムの職業に就いて初めて永住資格をもらえます。「永住者」の増加した部分がかつて「定住者」であった日系人が10年以上日本での就労を経て永住したケースに当たります。したがって、「定住者」がそれほど増えていないのは「永住者」に切りかわったからです。

さて、なぜ数値が2008年から始まっているのかと疑問に思うかもしれません。これは、雇用対策法の成立により、2008年に初めて、あらゆる事業所に対して自分の事業所で雇っている外国人労働者に関する職種や在留資格の報告を義務づけたからです。それ以前は外国人労働者研究をする上でデータが不足して随分と苦労しました。外国人の在留資格や居住地は法務省の「在留外国人統計」でわかりますが、労働者に限定した場合、どういう雇用形態で何の仕事に、賃金は幾らで働いているのかを知りたくても、データさえなかったというのが実情でした。

(2) 外国人労働者の就労業種

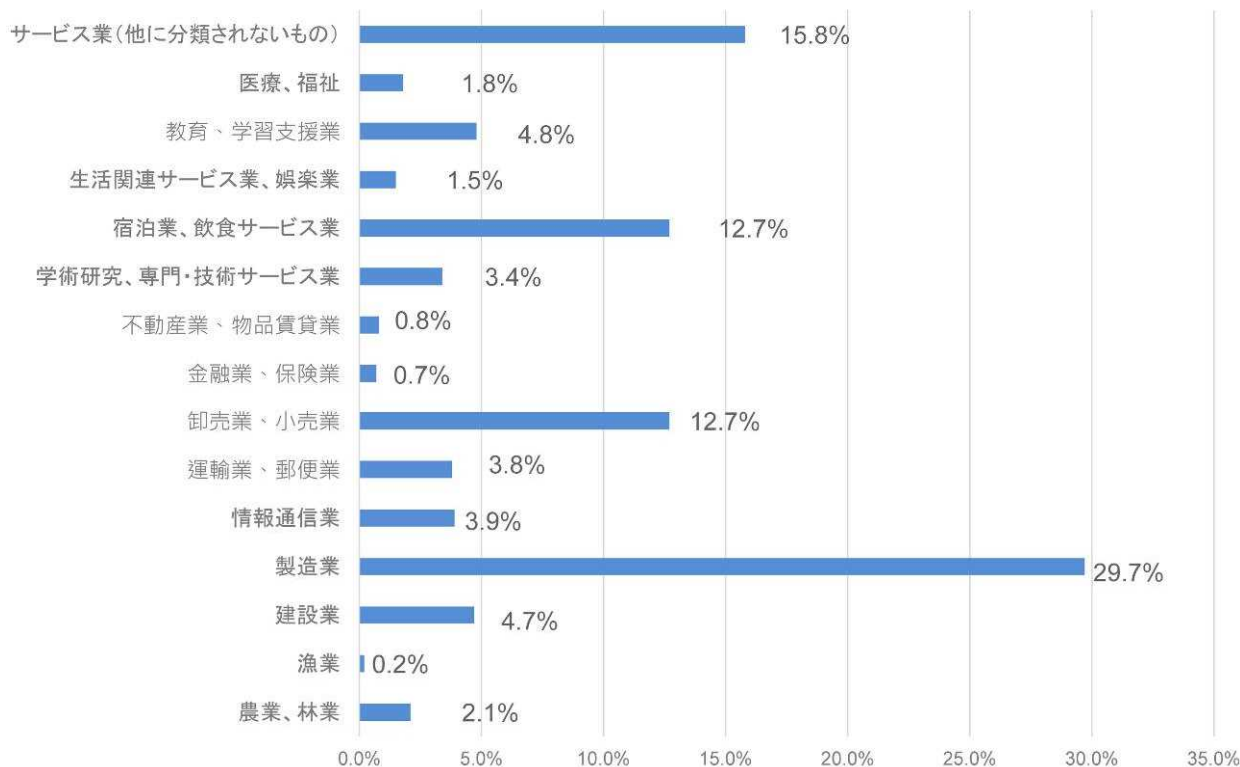
第2図は、同じく「外国人雇用状況報告」より、外国人労働者が就業している業種の分布を示したものです。最も多い業種は「製造業」で29.7%、次に「サービス業（他に分類されないもの）」が15.8%を占めています。普通「サービス業」というと、図中にある「生活関連サービス業、娯楽業」や「宿泊業、飲食サービス業」、「学術研究、専門・技術サービス業」と思われるかもしれませんが、この「他に分類されない」サービスとは、主に外国人労働者の業務請負サービスです。

外国人の業務請負は、基本的に製造業が中心になっています。したがって、この「サービス業（他に分類されないもの）」の労働者と製造業の労働者を合わせて考えると、現在、外国人労働者の就労業種は主に製造業であることがわかります。この状況が結局、今回の入管法の改正につながります。入管法改正以前は、製造業では外国人の低熟練労働者を受け入れられるのに、ほかの業種では受け入れられませんでした。それに対し

て、合法的に製造業以外の業種に対しても、低熟練労働者を含む外国人労働者の受け入れ窓口をつ

くりたかったということが、この現状からうかがえるのです。

第2図 外国人労働者の就労業種

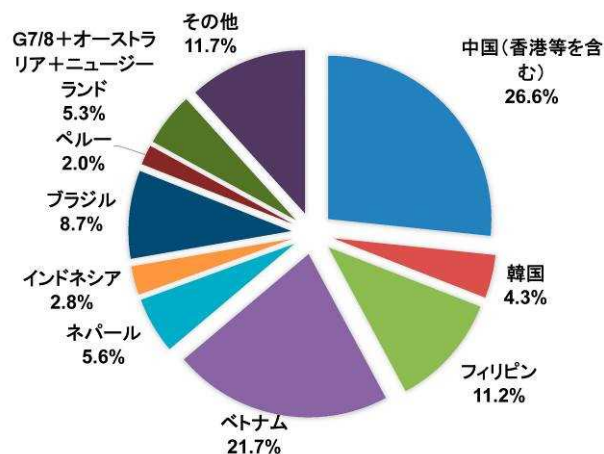


(出所：同上)

(3) 外国人労働者の国籍

第3図から外国人労働者の国籍をみると、「中国」が4分の1、「ベトナム」が2割を占めます。そのほか「フィリピン」、「ネパール」、「ブラジル」、「ペルー」は定住者ビザで入国しているケースが中心です。「G7/8プラス、オーストラリア、ニュージーランド」は5.3%で非常に少ないですが、これはいわゆる高度人材と呼ばれるケースが多く含まれています。

第3図 外国人労働者の国籍

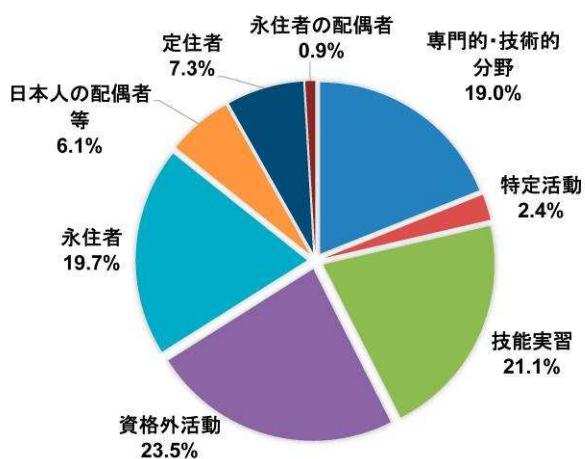


(出所：同上)

(4) 外国人労働者の在留資格

在留資格については、「資格外活動」(23.5%)、「技能実習」(21.1%)、「永住者」(19.7%)、「専門的・技術的分野」(19.0%)がそれぞれ2割前後を占めます(第4図)。このうち「資格外活動」は留学生、「技能実習」は技能実習生であり、両者とも就労する能力が認められて日本で働いているわけではありません。「専門的・技術的分野」はその職種に関する能力をもつことを入国条件と定めているのに対して、「資格外活動」と「技能実習」は就労能力に関するチェックがありません。こうした入国条件をみると、結果として、この2つの在留資格が日本で不足している低熟練の職種に充当されていることがわかります。

第4図 外国人労働者の在留資格



(出所：同上)

3. 外国人労働者受け入れの歴史

次に、現在、日本の労働者の2%に当たる外国人労働者がどのような形で日本に入ってきたのか、その歴史を振り返っていきたく思います。現在もそうですが、日本政府は外国人の単純労働者は受け入れないという建前を崩さずに来ました。崩さないのに、なぜ146万人もの労働者がいるかというと、そのおおもとは30年前の1989年の入管法改正があります。

この法改正は、“マジック”のように、単純労働者を入れないという建前と、現実には不足している低熟練の仕事に外国人を充てるという本音を解く鍵だったのです。法改正のポイントは2つあります。

1つは研修生ビザの変更です。これは何よりも不法就労対策としての性格が強く、在留資格技能研修を「身分」にもとづく在留資格から「活動」にもとづく在留資格に変えました。その結果として、研修生として来た人がほかの業種で働いたりすると、入管法違反に問えるようになりました。

もう1つは定住者ビザの創設です。本人が戸籍上証明できるならば、日系人3世まで、就労制限がなく、在留資格も更新可能なので定住化ができるようになりました。

1989年の法改正以降、この2つのビザが現在に至るまで日本の産業界における単純労働者の不足を補うカテゴリーとなってきました。

(1) 外国人研修制度の成立

外国人研修制度の成立以前にも、ODAの一環として日本政府が費用を出し、職場を提供して、帰国後、母国の発展の活躍を支援するという主旨をもった「研修生ビザ」がありました。そのうち、海外の現場監督者層となる職場の中心人物、製造現場の職種の中心的担い手として受け入れるのが「技術研修生」ビザでした。この技術研修生ビザは、実際には悪用されて、研修生だといいいながらほかの職場で働いていたり、決められた学習以外のことでお金を稼いでいる人がいました。でも、それ自体は合法的で、別に研修生が何をやってはいけないというルールはなかったのです。そこで1989年改正において、この研修生ビザを「活動ビザ」というカテゴリーに変えました。ここで初めて「身分にもとづく在留資格」と「活動にもとづく在留資格」という区分が導入されたのです。

つまり、身分とはその人に属するものであり、その人が何をやっても構いません。ところが、活

動はその人が入国した際に何をしてもよいのか、何をしてもいけないのかを決めます。そうすると、活動ビザの場合、入国時に決められた研修活動以外を行ってはいけないという制限がかかります。つまり、研修生ビザの位置づけが不法就労者対策の一環として変更されたのです。

もう1つ、外国人研修制度が導入された経緯があります。この入管法改正直前の1988年に小池和男先生を中心に、80年代を通して増加していた不法就労者への対策として、合法的に外国人労働者を受け入れるために「雇用許可制度」が提唱されました。

ところが、この制度は政労使三者が賛成して提案された一方で、世間全般は必ずしも外国人労働者を受け入れることに賛成しませんでした。同時に、法務省が雇用許可制に強く反対しました。その理由は2つあります。まず、必要な労働力の確保のために、とりわけ外国人に対してのみ雇用許可を与えるのは外国人に対する差別であるという点です。そして2つ目は、この雇用許可が労働者本人に出す許可ではなくて企業に対して外国人を雇ってもよいというライセンスを発するものであり、雇用主が解雇してしまえば在留資格を失ってしまうため、外国人の権利が保護されにくいという点です。

後に小池先生に研究会でお目にかかった際に、「外国人への雇用許可をどうして本人ではなくて企業に出すような制度設計にしたのですか」と尋ねたことがあります。それに対して、小池先生は、「本人に出すと逃げてしまって所在がわからなくなったとき誰が責任を負うか。ライセンスを出した企業が管理責任をもっていれば不法就労や失踪がなくなるだろう」、つまり、不法就労対策だとはっきりおっしゃいました。ヨーロッパの例をみれば、それは致し方ないのではないかと思います。ただ、これは現在にも続く問題ですが、外国人労働者の人権無視になるということで世論でも反対されました。

ここに、外国人労働者受け入れの議論が始まって以来の外国人労働者問題のジレンマがあります。つまり、外国人労働者の人権を認めるということと、彼らが失踪者や不法就労者に変貌することを防ぐということは、コインの表と裏でありどちらかだけをうまく活かすという方法は現実にはあり得ません。だからこそ、どこに「適正」と考える中間点をとるかということが外国人労働者の問題を考える上で一番難しいのです。結局、雇用許可制度は反対されたというよりは店晒しにされてしまい、他方でこれにかわる新しい制度として、1993年、従来の技術研修生という職業訓練制度を原型に技能実習・研修制度が制度化されました。

2016年の技能実習法成立に至る技能実習制度は、現在まで、職業訓練の延長であり、受け入れる外国人は労働者ではないという形式をとっています。それは、厚生労働省における担当所管が、職業安定局外国人雇用対策課ではなく、人材開発統括官海外人材育成担当であることから示されています。今度の入管法改正は労働政策であり、技能実習制度は無関係であるという立場から、入管法改正を論議するメンバーに技能実習関係者は入りませんでした。ところが、制度を具体的に詰めていくと、現実に低熟練外国人労働者を受け入れた経験とノウハウをもっているのは技能実習制度関係者しかいないため、結局は技能実習制度の担当者もメンバーに加わることになりました。

(2) 日系中南米人の受け入れ

単純労働力を受け入れ可能にした技能実習制度に加え、外国人労働者受け入れ政策のもう1つの入り口が日系中南米人の受け入れでした。彼らの受け入れについては、その人数や職種の限定がありません。

それに加えて、家族帯同を認めた結果、子どもにかかわる問題も発生しています。個々の家族には教育費用がかかります。子ども自身にとっても、日本語がわからないために、学校にいても特別に

母国語の授業を受けない限り、学校の勉強から落ちこぼれていくこととなります。そして、日系人の子どものためには教員増員の必要が生じますが、その負担は自治体の問題となります。しかし、1990年の時点ではこうした事態を予想して日系人を受け入れたわけではありません。

日系南米人の受け入れはエスニシティの紐帯を利用した外国人労働者受け入れ政策ですが、同じように人手不足を経験した国々では一度国を出ていった出移民を呼び返していることがわかります。韓国は2002年に「外国籍同胞就職管理制度」を創設し、中国の国籍をもつ朝鮮族を積極的にサービス業に受け入れています。そして、2007年には「外国籍同胞訪問就業制度」と名前を変え、エスニックな紐帯の有無にかかわらず受け入れを拡大しサービス業以外でも就労できるようにしました。

中国の延辺地域を中心に東北地区では朝鮮族が中国人として生きていますが、彼らが家庭の中では朝鮮の言葉を話し朝鮮の習慣も守っている限り、韓国に出稼ぎに来ても言葉に不自由せず外見も同じなので、文化的・宗教的な問題が発生しづらいという背景がありました。また、中国社会において朝鮮族は少数民族として社会の下層部にいる貧しい人が多く、彼らにとって韓国に行くことはお金を稼ぐチャンスでした。こうして、外国籍同胞就職管理制度によって入り口を整備したところ、希望者が殺到して、結果的に中国に戻らず韓国に再定住する人が増えました。

同時期、やはりスペインも景気の好況期に移民の受け入れを行いました。送出国はスペインの旧植民地で出入国管理なしで入国が容易だったので、2000年には100万人だった移民の受け入れは2015年には585万人に膨れ上がります。エスニシティはスパニッシュで、コロンビアから来てもアルゼンチンから来ても同じスペイン語をしゃべっている人だから、厳しい在留管理もせず、日本のように実際にどこに何人いるかを特定するような

統計もありません。また、フランコ政権が支配的だったときに反フランコを掲げた多くの人々が南米大陸に逃げていったので、現在のスペイン政府には旧植民地に対して彼らをかくまってくれたという恩義があります。そうした背景からも、昔の同胞が母国に戻ってくるということであってあまり外国人が来たという感覚がないのです。

ところが、日本の事情はやや異なります。日系人は、移住先の社会に同化することが正しいという観念をもち、その結果として受入国で成功し、社会的上昇を果たしてきた伝統があります。したがって、日系3世となると、もはや日本語をしゃべれない人がほとんどです。同じエスニシティだということ呼び戻しても、当初のプランとは違って、言語や考え方、生活習慣はブラジルあるいはペルーに同化していたのです。

この30年間で日系人の受け入れルートは枯渇したという向きもありますが、現実にはここ最近の受け入れ人数は微増かほぼ横ばいです。ただ、国内労働市場における位置づけをみると未だ一定の存在感があります。やはり、制約が少ない労働力として日系人を中心に雇用している企業もあります。ただ、昔に比べて来日する人数は減り、永住化した日系人の高齢化が進行しているのが現在の状況です。

(3) 2016年入管法改正

以上の2つの入り口ができた1989年以来、周知のように、技能実習制度に対してさまざまな人権蹂躪、労働問題が発生しました。また、国内労働市場の変化として、介護職について、介護福祉士資格の有資格者は日本国内に十分供給されているという厚生労働省の主張があった一方で、現実にはやはり人手不足の状況が明らかになってきました。

こうした背景から、2016年に2つの法改正がありました。1つは、在留資格に「介護」を新設して、日本で介護福祉士の国家資格を取得した外国

人にはその在留資格を付与し、永住可能としました。留学生が介護福祉士養成施設で2年以上学んで資格を取得すれば、介護士不足解消の一助になるだろうと見込んだのです。

ところが、現実には留学生から介護福祉士になる人はあまり増えませんでした。そこで、現行では2021年までの経過措置として、試験に不合格でも介護福祉士候補者として5年間の滞在を許可する（就労可能）という形で基準を緩めています。

(4) 2016年技能実習法の成立

もう1つの改正が2016年の技能実習法の成立です。法律の概要は、技能実習制度の適正化、技能実習3号の創設、対象職種「介護」の追加です。

技能実習制度の適正化に関しては、受け入れ監理団体については許可制にすること、法に基づいて監査、臨検（行政機関の職員が行政法規の実施を監視するために事業所等に立ち入ること）ができるという外国人技能実習機構を新設することを決めました。これらが「鞭」だとすると、同時に「飴」として、優良監理団体に対して5年間の実習を認める、すなわち技能実習3号を創設しました。加えて、常勤従業員数に応じた人数枠を5%に拡大し、地域限定職種、企業独自の職種、複数職種の实習も可能になりました。制度全体として、技能実習の枠を拡げると同時に監督も強化するという方向で法が成立したのです。

技能実習法は、「技能実習適正化法」という正式名称からもわかるように、従来の技能実習制度の欠陥を正し技能実習を適正に実施するという趣旨でした。法案はほぼ全会一致に近い人数で成立しました。

2016年の技能実習法成立について、私は、それまで法ではなく法務大臣の指令だけに基づいていた技能実習制度がやっと法的な背景をもって良かったと思ひ、法の成立を「移民政策の転換点」と考えていました。しかし、技能実習法が施行された翌年の2018年12月に、今回の「特定技能」が成

立しました。今となつては、技能実習法も1つの転換点ではあったにせよ、そこで終わる話ではなく次の転換点が控えていて、外国人労働者受け入れ政策の動きの第一波にすぎなかったのです。

(5) 2018年入管法改正

2018年入管法改正は、「特定技能」という新しい在留資格によって外国人労働者を受け入れる制度です。2025年までに新たに34万5,000人を受け入れる計画で、その分野は14業種となっています。受け入れ分野は当初、建設、造船、農業、介護、宿泊の5分野があげられていたので、この制度はこの5分野の労働力供給を意図した側面が大きいといえます。方法としては、特定技能1号・2号という新しい在留資格をつくり、技能実習2号（3年）もしくは3号（5年）を修了した人、あるいは、特定技能評価試験を通じて実習修了者と同程度の技能と日本語能力をもっている人に対し、1号を付与するという2つの入り口を設けています。特定技能1号の在留期間は最長5年で、家族帯同は不可となっています。特定技能1号以前に技能実習2号または3号で働いた人は、家族帯同ができないまま、最長で10年間、短くて8年間就労可能な制度になりました。なお、試験を通過して特定技能2号に移った人は、現在のところ建設業と造船・船用工業に限り、定住が可能になります。そのほか、特定技能1号・2号ともに同一業種に限り企業間の移動が可能です。

第1表は特定技能1号の分野別の受け入れ見込み数を示しています。見込み数は業種の合計で34万5,000人です。普通、人手不足は有効求人倍率をみながら特定の職種の値を見積もるものですが、この見込み数の算出方法は各業界の所管官庁から出された人数を積み上げたものにすぎません。

特定技能制度は、形としては技能実習制度の反省のもと、1990年以来の外国人労働者受け入れ政策の上に成立したといえます。「反省」とは3年間労働移動を禁じていることが全ての技能実習生

に対する人権侵害のおおもとであるということで、特定技能については受け入れた業種ならば企業間の移動が可能になりました。ところが、訓練費用や交通費、渡航費といった受け入れ費用は事業主が負担することには変わりがないなかで企業間の

移動が可能になると、企業にとって投資のリターンがなくなるリスクがあります。そうすると、3年間は労働移動が起きない技能実習制度の方が合理的であるという思惑が企業に働くことも当然想定されます。

第1表 特定技能1号の分野別受け入れ見込み数

業種	はじめの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・福祉施設給食製造業は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	2015～20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	2015～20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
漁業	9000人	派遣雇用可 漁業・養殖全般で受け入れ可能
飲食料品製造	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

※表中に色をつけた3業種「介護」「外食」「宿泊業」は2019年4月に試験を実施している。

(出所：法務省入国管理局(2019)「新たな外国人材の受け入れについての参考資料『分野別運営方針について(14分野)』)

調査で技能実習3号の技能実習生の話を聞いたことがあります。2号で3年間の実習期間を終えて一旦帰国してから、再度3号として働きたいという人たちは、職場周りのこともよくわかっているし日本語も達者で日常生活にもほとんど困難が

ないようです。さらに受け入れ企業も、毎年受け入れる実習生の中から技能実習3号を優秀な人材として選抜していますから、こうした経路から特定技能に移行するケースはあるでしょう。

4. 外国人労働者の雇用事例

ここからは実際の雇用事例を紹介してイメージをふくらませていただきたいと思います。

おさらいになりますが、1989年入管法改正以前は、1980年代に縫製業や鋳造の中小企業を中心とする分野で人手不足が発生し、半分不法ですが外国人を受け入れていたという実態がありました。それを合法的に受け入れる形で技能実習制度が成立したため、現在も技能実習生の受け入れは中小企業が中心です。一方、日系人については労働移動の自由があり、3年間実習生が同じ場所で働くのに比べて、より賃金の高いところへ労働移動が起こりました。結果として、愛知、静岡、群馬、滋賀、三重などの特定地域に大きな集住都市ができました。しかし、日系人は、リーマンショックのときに大量に解雇されて帰国しています。政府も帰国支援金という形でそれを奨励しました。こうした結果、およそ38万人いたブラジル人が19万人に減って以降は横ばい状態です。受け入れ始めて30年が経ち、定住した日系人の高齢化も進展しています。

そして、送出国の状況ですが、従来技能実習生は7～8割が中国人でした。しかし最近では、中国の生活水準が上がり賃金も上がってきたため、相対的に賃金水準が低く、かつ個々人にとっても（たとえ借金をしてでも）出国費用を負担できるだけの生活水準に達したベトナムに送出国を転換する傾向がみられています。さらに、ベトナム政府も労務輸出政策を政府方針としているように送り出しに積極的です。このように、外国人労働者の内訳はリーマンショック後から現在にかけて変わってきています。

(1) 自動車部品会社の外国人雇用

まず、大企業における外国人雇用の事例として、群馬県の自動車部品A社を取り上げます。

事業内容は、インストルメントパネル、ドアトリム、シートの製造です。従業員構成は、生産部門に正社員697人、派遣社員411人、技能実習生79人となっています。同じ製造現場に3つのカテゴリーの労働者がいる中で、技能実習生のほか、派遣社員全体のうち376人が外国人です。外国人の派遣社員の採用基準は日本語能力以外ありません。技能実習生については、2011年よりベトナムから受け入れています。以前はインドネシア人の技能実習生を受け入れていましたが、リーマンショックを期に、一旦受け入れを中止しています。

A社への調査では、就労現場は見せてもらえませんでした。技能実習生の仕事は制度上非常に限定されています。ちょうど日立の笠戸工場において電気部品組み立てで受け入れていながら列車製造の窓枠を運ぶ作業をさせていたため、技能実習法違反になると指摘されたことがニュースにもなりました。私たちの調査で現場を見せてもらえなかった理由もこれに関わっています。A社は溶接工の枠で受け入れたのですが、実際の溶接工程の大部分は自動化されていて、修理作業など人手でしかできない工程は溶接工見習の技能実習生ができるような簡単なレベルではありませんでした。おそらく、部品の数をそろえて生産ラインの各箇所にも運ぶような仕事をしているのだと思います。調査では実際に働く姿はなかなか見せてもらえませんが、大抵の現場は共通した状況にあると思います。ただ、その実態を受け入れ職種の違反だといわれれば当然それは真実ではありますが、実際の現場のニーズと技能実習生ができる仕事との間には乖離があるということも事実です。

(2) 電機製造会社の外国人雇用

次のB社は上場企業で、こちらも従業員4,762人の電機製造の大企業の事例です。事業内容はワイパー用モーター製造です。従業員構成は、正社員4,214人、派遣社員295人、技能実習生253人となっています。調査では派遣社員の外国人の人数

を尋ねましたが、そういう統計がないのでわからないが日系人が中心であるという回答でした。B社の製造品目はワイパーで持ち運びが軽い作業なので、技能実習生の全員が女性です。国籍は中国が183人（2001年から）、ベトナムが70人（2007年から）です。

特徴は、技能実習生の雇用職種が電気・電子機器組み立てであることです。電機の組み立て工程では技能実習生の就労が可能ですが、先ほどのA社のような自動車部品では技能実習生の組み立ては認められていません。部品のレベルでは似たような作業をしていることは間違いありませんが、受け入れ職種が産業によって異なるのが技能実習制度の特徴です。

また別の調査で、2019年3月にベトナムのホーチミン市にある最大の送り出し団体に話を聞きに行きました。そこで元技能実習生だった女性に会って面接をするとB社が受け入れ先だったと話してくれました。どのような経緯だったか尋ねると、「農作業は屋外で大変な作業なのでそれ以外なら何でもやりますといったらB社に決まり、3年間働いて帰ってきた」といいます。実習を終えてどのように感じているか尋ねると、「全体として特に問題はなかったし、思ったとおり貯金ができたので満足している」と評価していました。

製造大企業の技能実習生の受け入れでは、大手企業が自前で受け入れの監理団体を設立して自らもそこから受け入れを行うと同時に、傘下の中小企業に対してもそこから人を送り出しているケースがあります。つまり、中小企業独自では外国人を受け入れる余力とノウハウがないため、部品も親会社から受注して製造するわけですが、同時に人も手配してもらって納品するのです。このように技能実習生が人手不足対策として雇用されている実態があります。

(3) 中小製造業での外国人雇用

他方、中小製造業における外国人雇用ですが、

ここでは自動車部品用の電機製品製造C社を取り上げます。

所在地は過疎化で有名な岡山県美作市で、業務内容はパワーステアリング部品の製造です。納品先の大手電機メーカーまでは自動車で2～3時間の距離なので、毎日納品しているそうです。従業員構成は正社員65人、技能実習生2人はベトナム人の女性で、受け入れ職種は射出成型（合成樹脂等の材料を加熱して溶かし、金型に送り込んだ後、冷やすことで成型する方法）です。

C社は技能実習生受け入れの判断に、中学1年生程度の算数のテストを実施しています。技能実習生は在留期間も限られ将来現場を担う人材にはなれません。そこで別枠として、就労能力を問われる専門技術職として大卒で20代前半のベトナム人男性を2人雇っています。ベトナム全体の大学進学率がそれほど高くない中の大卒者でもあり、基礎能力が高く働きぶりが良いと会社内で評価されており、彼らに将来は幹部候補生になってほしいと希望していました。

人口減少が顕著な日本の中山間部において人手不足はより深刻な問題ですが、もともとC社では2007年からインドネシア人の男性5人を技能実習生として受け入れていました。しかし、2015年に失踪者が出たため受け入れを中止しています。よほど腹立たしかったようで、失踪先を根気よく調べて茨城県の農家で働いていることまでは把握したということです。いずれにせよ、そこで雇用実績は切れたのですが、美作市の商工会が新たに市からの補助事業として技能実習生紹介事業を始めたことから、C社も再度実習生を受け入れ始めたといえます。

(4) 日本の外国人労働者雇用の今後の展望

以上、大企業、中小企業、それぞれの条件に応じて技能実習生あるいは現場リーダーとしての専門技術職という形で外国人の雇用が進んでいます。

先に、自動車部品組み立ては技能実習対象外と

いう話をしましたが、なぜ電気部品組み立ては技能実習の対象で、自動車部品は対象外なのか。その合理的な理由が私にはよくわかりません。現実には、大企業であれ自動車部品の組み立ても人手不足は明らかであり、今後、業界から技能実習制度の対象に含めてほしいと要望があってもおかしくないと思っています。

新しくできた特定技能についても製造業が追加されました。しかし、受け入れのノウハウがある技能実習は、特定技能に代わるのではなく、これ自体として人数が増えていき、その結果として特定技能に接続される可能性は大きいと予想しています。

5. 欧州と日本の労働組合の移民政策

最後に、労働組合と外国人労働者との関係について考えるために、欧州の事例を紹介します。以下は主に、ILOが出版しているマリノ、ルースブラッド、ペニンクス編『*Trade Unions and Migrant Workers: New Contexts & Challenges in Europe*』(2017) という本を参考にしています。

この本の中で最初に確認している点は、労働組合のイデオロギーは国際主義であり「万国の労働者よ、連帯せよ」という側面と、個々の組合の行動の側面とはまるっきり違い、そして、これをわきまえておかなければ、どの国の労働組合の実際の行動も説明ができないということです。この前提の上で、一国内に限定されて活動する労働組合は、組織の勢力維持の必要性和連帯という看板とが現実には異なっていて、基本的に移民受け入れには賛成しないといます。なぜならば、組合員の雇用の維持と労働条件の維持のためには低賃金で働く移民を受け入れられないからです。他方で、「労働者の連帯」という建前があるために労働組合の明確な立場を表明できないジレンマに置かれているのです。

(1) 第1類型の対移民政策——ドイツ、オーストリア、オランダ、スウェーデン

欧州の労働組合の場合、大きく2つの類型に分けることができます。まず、ドイツ、オーストリア、オランダ、スウェーデンのように、労働組合が政策決定に関与し政権についたことがある国では、移民の受け入れを認めるが、従来の労使関係を維持できるという条件が付きます。つまり、国内労働者と外国人労働者の同一労働同一労働条件を順守することで国内労働者の雇用や労働条件に影響を及ぼさないという条件です。

不景気のときには移民を優先的に帰国させたり、受け入れた外国人労働者はあくまでも一時的な労働力であると制度的に規定しておくことが一般的です。そのなかで、オーストリアだけは一時的な労働力であり、かつ国内労働者と同一の賃金、権利を付与すべきではないということまで成文化しています。

(2) 第2類型の対移民政策——アングロサクソン型

第2類型は、フランス、スイス、イギリスなどのアングロサクソン型です。これらの国々では、そもそも移民受け入れに関して労働組合としての発言権が小さく、野党として政府の移民政策に反対しています。

ここで、組合員の賃金を引き下げないか、労働組合の交渉力を引き下げないか、移民を組合員として組織化すべきかという課題が持ち上がります。労働者の中に占める移民の割合が増加すれば、彼らを組織化しないと組織勢力が減退してしまいます。とはいえ、異質な人を組織に入れることによって組合員の利害が多様化するというジレンマがあります。組織化した場合には、彼らの権利を同一にするのか、または、特別措置をとるかについて決めなければいけません。

(3) 2004年のEU拡大以降の社会的変化

欧州の労働組合の場合、2004年のEU拡大以降

はEU域内の自由移動が可能になったのですが、各国によって異なる条件下で異なるルールが適用されるために、労働組合は組織を維持することが困難になっています。

しかも、労働者階級そのものが人種差別、イスラム嫌悪を政策目標とする極右勢力の支持を行っています。これは次にお話するイギリスの紛争の事例が典型的です。移民が入ってきて自分たちの仕事を奪うから出て行ってほしいと労働者が要求すると、それを極右勢力が「労働者も外国人排斥を支持しているのだ」と読みかえて、自分たちの政治勢力を拡大する材料にするという非常に複雑な戦略をとっているのです。

EU拡大と自由移動が可能になる一方、域内の労働者を受け入れないと公言し外国人嫌悪の動きを利用する政党や政治家がいます。欧州の労働組合は、すでに組合員資格をもつ人々の雇用維持に努めながら、他方で国際主義的な理念を否定できず、その立ち位置をとることが非常に難しい状況に置かれています。

(4) イギリス労働組合の移民組織化の課題

こうした欧州の労働組合が置かれた状況に関する具体的な事例として、イギリスの労働組合の移民への対応についてお話ししたいと思います。

① イギリスの労働組合TUCの立場——EU拡大からBrexitへ

イギリスの場合、現在、労働党は政権から離れています。さらに、国内には外国人労働者もしくは非正規労働者が増えていて、正規雇用者の組合員とは異なる人々を組織化しなければ組織の勢力と社会的影響力が低下することが必至です。ただし、従来の組合員とは異質の人々を受け入れれば組織内の緊張感が高まります。過去15年にわたって、この矛盾をどのように解決していくのが課題になっています。

ナショナルセンターのTUC (Trades Union

Congress) は、2004年のEU拡大に関して賛成の立場をとりました。賛成の理由は、労働者が入ってくれば彼らを組織化することができると案外楽観的に見込んでいたのです。ただ、これはあくまでも公式レベルの見解で、地方組織の組織活動の上で外国人労働者が入ってきたときの対応はそうした見込みとは異なることが多いはずです。

2016年の国民投票にまつわるBrexit (イギリスのEU離脱) について、TUCは“virus that could destroy the European Social Model”、すなわちヨーロッパの社会主義モデルを破壊するようなウイルスであるという公式見解を出しています。また、残留・離脱を決める唯一の判断基準は労働者の権利を向上させるか否かであるとしています。つまり、BrexitについてもTUCは反対の立場をとっていますが、ここにも実際の労働者との対立がないわけではありませ

② リンゼイ製油所におけるストライキ

Brexitに先立つ、2009年1月、リンゼイ精油所で山猫ストライキが発生しました。TOTALというフランスにある石油会社がイギリスでリンゼイ精油所を開設する際に国内の雇用機会をめぐる摩擦が発生したことがきっかけです。イギリス人の労働者たちは、“Your jobs Your country Your right You’re not second class Your culture Rule Britannia”、“British jobs for British Workers”と書かれたプラカードを掲げました。「イギリスの仕事はイギリス人に」が1つのスローガンになっていたのです。

争議の経緯について簡単に説明すると、フランス大手石油会社TOTAL社のリンゼイ精油所の設備拡張工事をイタリアの建設業者IREM社が落札しました。他国の企業による落札はEU内であれば当然生じ得ることです。ところ

が、同社がイタリアとポルトガルから400人の建設労働者を派遣する予定であることが明らかになったことが問題の発端となりました。

これに反対して、まずリンゼイ精油所の800人の派遣労働者が山猫ストをしました。これが波及してイギリス全土に同情ストが起こります。ACAS (Advisory, Conciliation and Arbitration Service : 助言あっせん仲裁局) のあっせんによりイギリスでも102人の新規雇用を行うことを経営側が容認し、一段落したと思われた直後に、今度はもともと2006年から設備拡張工事を請負っていたイギリスのショー・グループ社で契約違反により51人の解雇処分がありました。それを期にさらに山猫ストが拡大しますが、これに対して経営側は647人の解雇通告を出し、現場に戻りたければ月曜5時までには再応募できるという条件をつけました。それに労働者が怒って解雇通知を燃やしたのです。その様子をとらえた写真はメディアでも流されました。結局、労使交渉で解雇を撤回し復職ができませんでした。工期遅延で8,500万ポンドの追加費用が発生しました。

問題は、以上の事態が合法的であるところにあります。EU指令96(海外派遣指令)では域内の進出企業は母国からの労働者の派遣を認めることができます。当然、受入国において全国一律に適用される協約のもとに、地域、職種、業種の全ての企業を対象とした労働時間、賃金、安全衛生の基準を順守するという条件がついています。ところが、イギリスの場合には、企業ごとの労使関係で基準が決定されており全国一律の協約がないためにこうした基準が適用できません。そうすると、失業率の高い地域での外国人労働者の雇用、すなわちイギリス人の労働者が失業しているながらEU域内からの移民を受け入れることは正当性をもつのかという疑問も生まれますが、EU指令に則る限り合法的であるという矛盾が発生してしまうのです。

(5) 欧州の労働組合と移民に関する研究の結論

先に御紹介した書物『*Trade Unions and Migrant Workers: New Contexts & Challenges in Europe*』では、以上のような現状に対して、“Union Identity”を変化させていくほか方法はないだろう、と結論づけています。ただし、移民を組合員とするならば新しい労働組合の行動原理が必要になります。つまり、従来、労働組合は労働者階級という形でアイデンティティを形成していましたが、人種・民族性(エスニシティ)という観点からもアイデンティティの問題を考えていかなければいけません。

また移民の場合には、国内労働者以上に医療サービスを受ける権利、子どもの就学への権利、公営住宅へ入居する権利といった社会的な権利を必要とするため、労働組合としての活動が従来とは異なってこざるを得ないということもこの本では指摘されています。また同書では、フィリピン人労働者が滞在期間を延長できなくて解雇されそうになったとき、労働組合が滞在期間の延長を獲得し、その後彼らは熱心な組合員として活動するようになった事例や、イスラム教徒に対して就業時間中にお祈りする時間を確保する希望をかなえたことによって、イスラム教徒の労働組合を結成することができた事例などがあげられています。

(6) 日本の労働組合の中の外国人

最後に、聞き取り調査や新聞で取り上げられた日本の労働組合の中の外国人労働者について紹介しておきます。

① 産別・単組の中の外国人

パナソニックグループ労連では、組織化に関してはユニオンショップ制で特に問題はないものの、労働組合に対するニーズは国内組合員とは異なっているといたお話をうかがいました。つまり、外国人労働者は労働条件の向上よりも、たとえば保育園の入園手続きのような社会生活

へのサポートに対する要望が多いということですが、他方で、労働組合活動への参加に関しては、外国籍の組合員には参政権がないため選挙運動に駆り出すことには躊躇もあるようです。

パート・アルバイトの労働者について、U Aゼンセンでは、飲食業での組織化を進めていますが、その中に外国人が増えてきています。つまり、外国人労働者を積極的に組織化したというよりも、パート・アルバイトの組織化を進めた結果、多くの外国人労働者が組織化されたということのようです。ハイデイ日高労働組合では、組合員数9,000人のうち外国人が3,000人、テナランド労働組合では、短時間組合員939人のうち636人が外国人、職業別労働組合である日本介護クラフトユニオンでは把握できる限り、組合員数8万人のうち186人が外国人となっています。

② 人権擁護としての支援活動

産別・単組による組織化のほかに、人権を守る取り組みとして支援活動を行っている労働組合もあります。例えば、JAMは在日ビルマ市民労働組合の設立を支援して、その後も継続的に日本にいるミャンマー人の支援を行っています。

そのほか、個人加盟方式として、連合大阪ハートフルユニオンなどがあります。また、自治労全国一般評議会の岐阜一般労働組合では、技能実習生へのシェルター提供・運営といった支援活動を行っています。技能実習法において、支援が必要な人に対して技能実習機構が政府の資金でシェルターを提供するという規定が設けられていますが、岐阜一般労組のシェルターという考え方がその先駆的な事例として引き継がれているといえます。

最後に——今後の展望

外国人雇用の増大が見込まれているなかで労働組合は今後どう対応するべきでしょうか。

第一の問題は、一定期間を経て帰国してしまうことで組織への貢献度と組織から給付されるサービスのバランスがとれないということだと思えます。長期間所属していればサービスと組合費との関係は均衡に近づきますが、短期的な加入になると役員の方に非常に手間がかかる割に収入（組合費）は期待できないというジレンマがあります。

加えて、先に話したように、労働組合に対する期待や利害が日本人とは異なることもあるでしょう。イギリスの場合には、“BME (Black & Minority Ethnic) workers”という言葉が使われていて、TUCによって、マイノリティを組合活動に包摂するためにCommission on Vulnerable Employmentという委員会が設立されています。どの国の労働組合にも共通する確固とした正解がない中で、みな試行錯誤している現状だと思います。

あらためて、日本についてはどう考えればよいでしょうか。技能実習制度に関していえば、これは当初より国際協力の一環として導入した制度ですが、技能実習生には十分に労働者性があり、最低賃金法や労働安全衛生法の対象になります。また実際に、労働組合のメンバーになっている事例があります。日本では、国内労働者に占める外国人労働者の割合が2%と移民を受け入れている先進諸国に比べて少ない割合であり、紹介した幾つかの事例を除けば、外国人労働者の組織化はまだまだ先のことと思われるかもしれません。しかし、2019年現在、36万人を超える技能実習生に対して、たとえ3年間限定であっても、労働組合を結成・運営する仕方はあると思います。外国人労働者については、こうした条件の違いを考慮して、うまく機能するような労働組合の形が模索されるときかもしれません。