

日本における外国人労働者の受け入れと社会統合の課題

ながよし
永吉きくこ
希久子

●東京大学 社会科学研究所 准教授

1. はじめに

日本における外国人の受け入れは急速に拡大している。受け入れが最初に拡大した1989年の出入国管理法及び難民認定法（入管法）改正時点では、国内に居住する外国籍者は100万人を下回っていた。しかし、この改正以降、リーマンショック後の一時期を除き、外国籍者数は一貫して増加を続け、2019年には300万人近くに達している。

受け入れが拡大すると、外国人が日本人と同様に社会に参加できているのか、すなわち社会統合が進展しているのかが課題となる。本稿では、労働市場における統合に焦点を合わせ、外国人労働者が日本の労働市場でどのような位置を占めてい

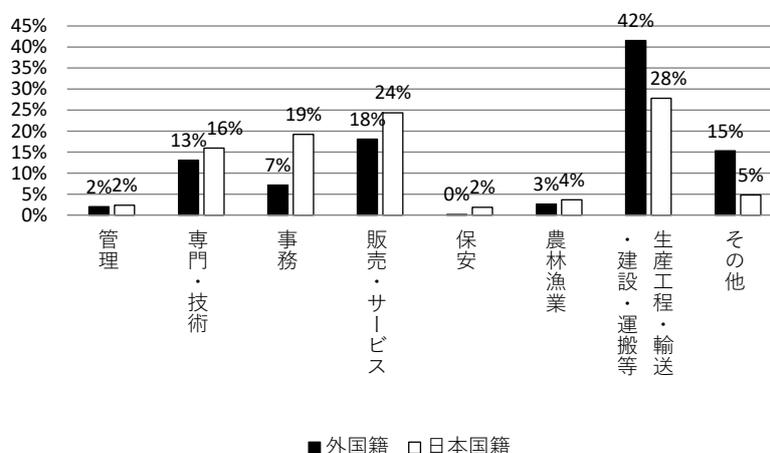
るのか、彼らの雇用の安定化や労働環境の改善に向けて、何が障壁となるのかについて、考えていく。

2. 外国人労働者受け入れの建前と実態

日本政府は外国人労働者の受け入れを「専門・技術的分野の職」に限定するとの立場をとってきた。しかし、この建前は実態と乖離している。2015年の国勢調査データをみると、外国籍者の42%が生産工程・輸送・建設・運搬等の職¹に従事しており、同職に就いている日本国籍者の割合を14ポイント上回る（図1）。一方で、専門・技術職に分類される人の割合は13%にとどまり、日本国籍者よりもわずかに低い。

1. 日本標準職業分類における「生産工程従事者」「輸送・機械運転従事者」「建設・採掘従事者」「運搬・清掃・包装等従事者」を合わせたものである。

図1 外国籍者と日本国籍者の職業分布の比較



出所：総務省「平成27年国勢調査」をもとに筆者作成

この建前と実態の乖離は、出入国管理制度から説明される。外国人の在留資格は、仕事や留学など、日本で行う何らかの活動に基づく在留資格と、日本人の配偶者や永住資格を取得した人などの「身分又は地位に基づく在留資格」の二つに分けられる。専門・技術的分野の在留資格とは、「活動に基づく在留資格」に含まれる15の在留資格を指す²。しかし、日本で就労している外国人はこの在留資格を持つ人にとどまらない。

たとえば、身分又は地位に基づく在留資格を持つ人は就労に制限がないため、どのような職種でも就くことができる。また、留学など、就労以外の「活動」に基づく在留資格の人であっても、資格外活動の許可を受けることで一定の時間内であれば就労できる。さらに、技能実習制度は名目上、開発途上国への技能移転を目的とした制度である

が、人手不足に悩む産業で労働力獲得の手段として用いられてきたことが繰り返し指摘されている。これらの在留資格は、労働者の受け入れのためのものではないが、実質的には労働者を受け入れるための「サイドドア」として機能してきた。「外国人雇用状況の届出」によれば³、外国人労働者の中で、資格外活動で就労する人の割合は21.5%、技能実習は23.3%であり、専門・技術的分野の在留資格を持つ人の割合（20.4%）よりも高くなっている⁴（2020年時点）。

しかし、近年では「外国人労働者」を受け入れるための窓口を、専門・技術的分野以外の職種に広げる動きもある。その一つは「特定活動」という在留資格を用いた受け入れである。新たな在留資格を創設するときには、入管法の改正が必要となる。これに対し、「特定活動」は「法務大臣が

2. 具体的には、「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」「介護」「興行」「技能」。特定技能を含むこともある。ただし、「専門・技術的分野」の在留資格で認められる職には事務職や技能職（外国料理の調理師など）も含まれており、一般的な職業分類における「専門・技術的職業」とはズレがある（塚崎 2008）。

3. 「外国人雇用状況の届出」は外国人を雇用するすべての事業主に義務付けられているが、特別永住者、公用、外交の在留資格の外国人は届出の対象から除かれている。

4. ただし、雇用状況の届け出は企業ごとに出されるため、勤め先が複数ある人が重複してカウントされた数値であることに注意が必要である。

個々の外国人について特に指定する活動」と定義され、法務大臣の判断により、その内部に新たな受け入れのカテゴリを設けることができるため、より柔軟な受け入れが可能となる。技能実習制度も、もとはこの在留資格を用いて作られたものであり（田中 1994）、国家戦略特区における家事労働や農業への受け入れや、オリンピック・パラリンピックに向けた時限措置での建設業への受け入れなどにも用いられている。製造業や農林漁業、建設業、サービス業の現業職での受け入れを行う在留資格としての「特定技能」の創設は、こうした流れの中に位置づけられる。さらに、2019年には「特定活動」として、日本の大学・大学院の卒業生で高い日本語能力を持つ人に対し、コンビニエンスストアや飲食店、工場の生産ライン、ホテル、介護施設などで「日本語を用いた円滑な意思疎通を要する業務を含む幅広い業務に従事する」ことが認められるようになった。具体例としては、技能実習生などの他の外国人労働者への通訳も兼ねながら、生産・サービス・小売りの現場で働くことが挙げられている。このように、「労働者」の受け入れは専門・技術的分野の職に限るという建前も、徐々に崩れつつある。

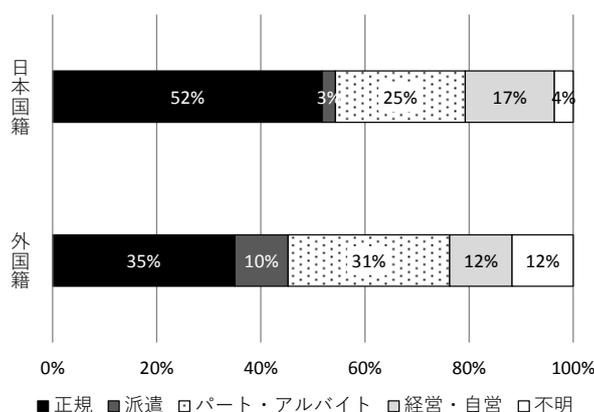
上記のように、外国人労働者の受け入れは、多数の制度を通じて行われている。どの制度で日本に滞在するかによって、受け入れ時に求められる日本語能力や技能、滞在可能な期間、在留資格の安定性や利用できる社会保障制度に至るまで、様々に異なる。したがって、同じ職場で働く外国人労働者であっても、ひとまとまりの存在とはいえ、その内部に出入国管理制度の影響を受ける形で、立場や利害の違いが存在している。

3. 外国人労働者の労働市場での脆弱性を生む背景

一般に、外国人労働者は労働市場における立場が弱くなりやすい。この背景にも、出入国管理制度による制約の影響がある。「身分又は地位に基づく在留資格」と「活動に基づく在留資格」のうち、前者には就労に関して制限がないのに対し、後者はできる活動（たとえば仕事）の内容が限定されており、失業によってその活動（仕事）ができなくなれば、在留資格の更新もできなくなる。技能実習制度は職種や（悪質な雇用者である場合を除き）勤め先を変更できず、滞在期間にも制限がある。特定技能は勤め先を変えられるものの、業種は変更できず、一部の職種以外は滞在期間に制限がある。

また、外国人労働者は社会保障制度など、公的な生活保障の利用にも制約がある。生活保護制度を利用できるのは身分又は地位に基づく在留資格を持つ人のみであり、それも不服申し立てができない「準用」にとどまる。また、外国人労働者は非正規雇用で働くことが多いため、失業保険は利用できるが、給付期間や給付額は限定的で、十分な保障となりえない。2015年の国勢調査で見れば、日本国籍者の半数以上が正規雇用であるのに対し、外国籍者では35%にとどまる（図2）。一方、パート・アルバイトや派遣社員の割合は日本国籍者を上回っている。

図2 外国籍者と日本国籍者の雇用形態の分布の比較



出所：総務省「平成27年国勢調査」をもとに筆者作成

こうした制約は労働条件を悪化させやすい。滞在に就労が必要であれば、あるいは、雇用の外で十分な生活保障を得られなければ、失業状態を避けようとして、条件が悪い職でも受け入れやすくなる。また、技能実習制度や特定技能制度のように滞在期間が限定されている場合、労働環境の改善を訴えるのにかかる時間的なコストは大きく感じられやすい。加えて、問題解決に有効な支援にアクセスするための言語能力や制度についての知識、日本人との社会関係が十分でないことも、労働条件の改善を難しくする。

また、不安定雇用で働く傾向にあることは、失業リスクが高いことを意味する。しかし、外国人労働者の失業リスクは見えにくい。これは悪い条件でも働こうとするからでもあるが、それだけではない。生活が困難になった人が帰国を選ぶことによって、あるいは在留資格の更新ができず、否応なく帰国を余儀なくされることにより、「失業状態にいる外国人」が国内からいなくなることも、

外国人労働者の失業リスクを見えにくくしている。

リーマンショックによる経済不況の際には、製造業で働く日系人の失業が問題となった。彼らの多くは身分又は地位に基づく在留資格の一つである「定住者」として滞在しており、相対的に公的な生活保障を受けやすい立場にあった。こうした状況の中、日本政府は同様の身分に基づく在留資格による再度の入国を行わないことを条件に、日系人に「帰国支援金」を支給し帰国を促すことで、日系人の失業問題に対応した⁵。厚生労働省によれば、この帰国支援事業により2万人以上が帰国した（うち92.5%はブラジル人）⁶。制度を利用せず帰国した人も含め、2008年には31万人いたブラジル人は、2010年には23万人まで減少した。働けなくなった場合の生活保障の負担を、帰国を促すことによって解消できる外国人労働者は、受け入れ国政府にとって都合のいい存在となる。

5. 政府はその後、経済状況が回復し、再び労働者不足が問題となった2013年に、勤め先を見つけていることを条件に再入国を認めた。

6. 厚生労働省「日系人帰国支援事業の実施結果」

(https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin15/kikoku_shien.html、最終アクセス 2021年7月20日)

4. 連帯の困難

外国人労働者の雇用環境の改善に向けては、労働者間の連帯が重要となろう。しかし、連帯は必ずしも容易ではない。2019年に実施された世界価値観調査 (Haerpfer et al. 2020) によれば、「仕事が少ない場合、雇用者は外国人労働者よりも日本人を優先すべきだ」という質問に、回答者の13.4%が「強く賛成」、46.6%が「賛成」と答えており、「反対」または「強く反対」と答える人は10%に満たない。外国人労働者の雇用は日本人同等に守られなくともよいというのが多数派の意見となっているとすれば、一般の市民もまた、「都合のよい労働者」としての外国人労働者像を一定程度共有しているといえる。

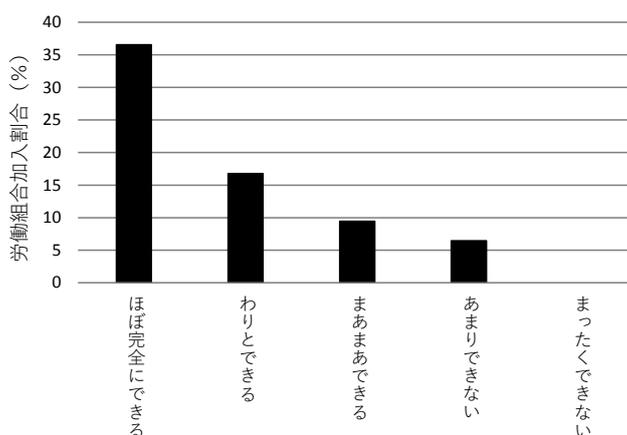
言語も連帯の壁となる。図3は筆者が2018年に実施した外国籍者に対する社会調査データ (永吉 2021) をもとに、日本語能力 (会話力) 別に労働

組合加入者の割合を示したものである。これを見ると、日本語での会話が「ほぼ完全にできる」人では加入者の割合が30%を超えるのに対し、「わりとできる」では16.8%まで低下し、「まったくできない」人には加入者はいなかった。日本語能力は賃金の向上や日本人との関係形成にとって重要なだけでなく (永吉 2021)、労働組合へのアクセスにとっても欠かせないものとなっている。逆にいえば、労働組合にとって日本語能力が十分でない層に裾野を広げる活動が求められているといえる。

5. おわりに

新型コロナウイルスの感染拡大による、国境を越えた人の移動の制限は、現在の外国人受け入れの在り方の限界を明らかにした。渡航制限により、新たな外国人労働者の受け入れだけでなく、失業者の帰国を促すことも困難になった。つまり、日

図3 日本語能力別労働組合加入割合



出典)「くらしと仕事に関する外国籍市民調査」をもとに
筆者作成

注) 被雇用者に限定。個人加入のユニオンも含む。

本政府は外国人労働者の解雇や収入減に対し、国内で対応する必要に迫られたといえる。政府は在留資格変更や資格外活動の特例を認めたり、正規滞在者を特別定額給付の対象にするなど、一定の対応を行ったが、言語の問題から制度の利用が困難であったことなど、問題点も報告されている⁷。

少子高齢化に直面する中、外国人の受け入れなしには、社会が維持できないとすれば、帰国を前提としない、外国人（あるいは移民）の受け入れについて、社会全体で真剣に議論しなければならない時がきているのではないだろうか。

文 献

Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2020. *World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WWSA Secretariat. doi:10.14281/18241.13.

鈴木江里子編. 2021. 『アンダーコロナの移民たち——日本社会の脆弱性があらわれた場所』明石書店.

田中宏. 1994. 「日本における外国人労働者問題の構図」『社会政策学会年報』38: 101-121.

塚崎裕子. 2008. 『外国人専門職・技術職の雇用問題——職業キャリアの観点から』明石書店.

永吉希久子編. 2021. 『日本の移民統合——全国調査から見る現況と障壁』明石書店.

7. コロナ禍における政府の対応とその評価については、鈴木（2021）に詳しい。