

（はじめに）

10月11日の日経新聞朝刊一面は、政府が10月下旬に召集予定の臨時国会では、災害対策に充てる2018年度補正予算案とともに外国人労働者の受け入れ拡大に関する入国管理法改正案の審議が焦点となると報じた。後者は、人手不足が深刻な建設や農業、介護などの業種を対象に19年4月に新たな在留資格を設けるとするのがその内容である。

（経緯）

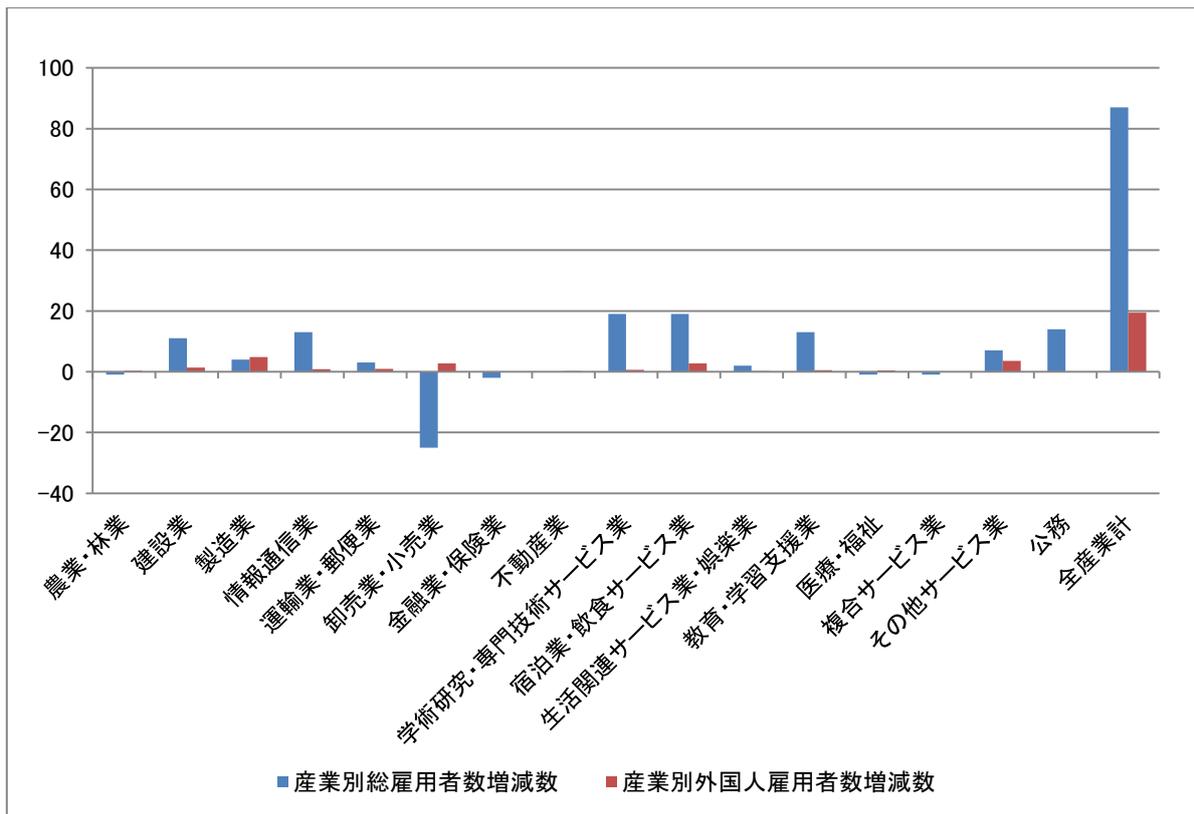
政府は2018年6月に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針）において、「真に必要な分野において、高度外国人材ではない一定の専門性・技能を有し即戦力となる非高度外国人材について、就労を目的とした在留資格を創設する」ことを明記した。これは、1988年「第六次雇用対策基本計画」以降、専門的・技術的な知識やスキルを有する高度外国人材は積極的に受け入れる一方、それ以外の非熟練分野の外国人は、労働力不足への対応や就労目的では原則的に受け入れないという日本政府の外国人労働者政策の基本スタンスを大きく変更するものであり、現在、建設、造船、介護、宿泊、農業などを中心に14業種程度の受け入れが検討されている。

（外国人労働の実態）

2017年末現在で、国内における外国籍を持つ在留外国人数は、法務省入国管理局「在留外国人統計」によれば、日本の総人口1.25億人のうちの256万人であり、また、国内で雇用されている外国人労働者は、厚生労働省「外国人雇用状況」によれば、総就業者約5900万人中の128万で、いずれも2%程度である。日本の総人口は、今後、2015年の1億200万人から2025年には450万人少ない1億2250万人に、2040年には1600万人少ない1億1000万人に減少することから、いかに労働生産性を向上させたとしても、労働力の外国人への依存度を高めることは不可避な状況である。そして、現在でも既に本来は就労を目的とせずに入国・滞在が認められている留学生や技能実習生という非高度人材が多く、非熟練労働の分野の就労を担っている労働実態があることも無視できないのである。

図表は産業別の最近1年間の雇用者数の増減と、外国人雇用者数の増減数を見たものである。産業全体で80万人の純増が生じているが、うち20万人は外国人雇用者である、しかも産業により雇用者数の増減が見られるが、外国人雇用者が減少している産業はない。外国人雇用者の増加が特に大きいのは、製造業、卸業・小売業、宿泊業・飲食サービス業等である。

(図表 1-1) 産業別雇用者数の1年間(平成28年~29年)における増減状況(万人)



- (注) 1. 総務省「労働力調査」、厚生労働省「外国人雇用状況」による。
 2. 産業別総就業者数は平成29年1月から平成30年1月までの増減数、産業別外国人就業者数は平成28年10月から平成29年10月までの増減数である。

(図表 1-2) 外国人就業者の増加の多い上位5産業

外国人就業者の増加数	総就業者数の増加に占める外国人就業者数のシェア
①製造業4.8万人	①製造業12.0%
②サービス業3.6万人	②サービス業51.4%
③卸売業・小売業2.7万人	③運輸業・郵便業30.0%
④宿泊業、飲食業2.7万人	④宿泊業・飲食業14.2%
⑤建設業1.4万人	⑤建設業12.7%

- (注) 1. 就業者数が減少している業種は、上記ランクの対象外とした。
 2. 総務省「労働力調査」、厚生労働省「外国人雇用状況」による。
 3. 産業別総就業者数は平成29年1月から平成30年1月までの増減数、産業別外国人就業者数は平成28年10月から平成29年10月までの増減数である。

(望まれる外国人労働力受入政策の十分な検討)

今回の外国人労働者の在留資格の拡大は、最長で5年間の雇用を認め、いずれは帰国させるという前提である。これが移民に繋がらないかという疑念に対して、「移民とは入国の時点でいわゆる永住権を有する者を言い、移民政策とは、国民の人口に比して一定程度のスケールの外国人及びその家族を期限を設けることなく受け入れることにより、国家を維持する政策をいうので、(今回の在留資格の拡大は)移民政策ではない」というのが6月27日における党首討論における安倍総理の国会答弁である。なお、日経新聞9月5日朝刊は、菅官房長官が民間の収録番組の中で、今回の外国人受け入れ拡大計画は、①在

留期間を最長 5 年とする、②家族の帯同を認めないとの条件を付することで、移民政策と一線を画する考えを明確にしたと報道している。

しかし、諸外国のこれまでの経験に照らすと、入国・在留を認めた外国人労働者を受け入れ国の思惑通りに管理することは極めて難しいことが示唆されている¹。

例えば、アメリカは第二次大戦下、労働力不足に伴い、1942 年から 1964 年まで、メキシコ人に門戸を開放したものの、その後、厳重な国境管理とメキシコ人移民の締め出しに転じたが、すでにメキシコ人移民労働力に依存する産業構造が出来上がっており、メキシコ人も、一度メキシコに帰国したら再入国が困難になるとの判断が働き、結果としてアメリカ国内でのメキシコ人移民の長期滞在化や家族の呼び寄せが誘発され、移民数はかえって増加したという。この問題が今日のトランプ政権の国境壁建設問題等として尾を引いていることは周知のとおりである。

また、西ドイツでも、1955 年から 1973 年まで、労働力不足に対応するため、単純労働に従事する外国人労働者を受け入れてきたが、石油危機を契機に受け入れを停止した。しかし、製造業を 20 年近く外国人労働者が担う産業構造を国内労働力に置き換えることは困難であったことから、西ドイツは翌年、外国人の出身国からの家族の呼び寄せを合法と認める「家族形成法」を成立させ、女性、未成年の子供などの非労働者の外国人の増加・定住を許容するに至った。しかし外国人労働者のドイツ社会への融合は進まず、閉鎖的なコミュニティが形成され、低い教育水準や高い失業率が続く状況が継続したことから、2005 年に滞在法が制定され、長年移民国家ではないと宣言してきたドイツが移民国家であることを宣言し、ドイツ政府が、年間予算 2 億ユーロ（約 250 億円）を投じて教育機関、教師、教材を公費（一部自己負担）保証しながら、長期滞在外国人に対して、ドイツ語 600 時間の言語習得とドイツの法律・歴史・文化を学ぶ統合学習の受講を義務づけ、外国人労働の受け入れに伴う社会統合政策を行っている。こうした中、移民政策への賛否両論が激化し、メルケル政権が苦慮しているのが実情である。

政府が外国人労働者の就業を受け入れる際には、将来、永住・帰化することになる者及びそれらに由来する子孫の処遇をも射程に置き、社会統合政策の在り方も十分考慮した慎重な判断が望まれる。

こうした中で、日経新聞朝刊の報道によれば、10 月 26 日に開かれた自民党の法務部会では、出席者から移民政策や治安に対する懸念、受け入れ人数の規模の明示や総量規制の必要性などを問う意見が示され、入国管理法案の了承が見送られ、10 月 29 日の部会でも、引き続き、とりわけ特定技能 2 号の要件が移民にあたるのではないかを巡る激論の末、必ずしも議論の収束を見ないまま、形の上では了承となった。11 月 2 日の閣議決定により、臨時国会への提出を目指す方針だという。

（参考）法務省が 10 月 11 日に発表した外国人受け入れ拡大に向けた関連法改正案の概要は以下の通り。

- ・技能実習の受け入れ分野は生産性の向上や日本人労働者の確保によっても、人材が不足する分野に限る補助的な受け入れにとどめ、国内の失業に繋がる雇用問題への波及を抑える。
- ・日本から強制送還された自国民の受け入れを拒否した国は制度の対象外とする。
- ・生活支援を必要とする外国人には生活や仕事に関する支援計画を作る等の環境整備策を作る。

¹ アメリカ、ドイツの事例は、2018 年 10 月 3 日、日経センターにおける三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社政策事業本部経済政策部加藤真研究員の講演「外国人受け入れ拡大と社会統合」の聞き取りを基に筆者が記述しているので不正確な内容があり得る。加藤氏のレジユメの最後に付された「われわれは労働者を呼んだのに、来たのは人間であった」というスイスの作家マックス・フリッシュの発言の引用は、加藤氏の本課題への強い問題意識を示している。

- ・技能実習受け入れ機関は日本人と同等以上の報酬の支払いを必要とする。
- ・在留資格として新たに「特定技能 1 号」と「特定技能 2 号」の二つを設ける。1 号は「相当程度の知識か経験」と生活に支障がないレベルの日本語能力を取得条件とし、上限 5 年の在留資格を与える。ただし、家族の帯同は基本的に認めない。試験などを通じて「熟練した技能」が認められれば 2 号に移行できる仕組みとし、配偶者や子どもの帯同を認め、在留期限もなくし、10 年の滞在を永住権取得資格の一つとする。

(参考図表) 新たな在留資格

	特定技能 1 号	特定技能 2 号
要件	一定の技能	熟練技能
家族の帯同	不可	可能
在留期間	通算 5 年	更新可能、要件を満たせば永住権取得可能

(荒井 俊行)