

# 日本における外国人労働者をめぐる 法政策の展開と課題

— 労働市場に及ぼす影響と人権保障の視点から —

烏 蘭 格 日 楽

## 【目次】

- I はじめに
- II 外国人労働者問題の特徴
- III 外国人労働者受入れに関する法政策
- IV 外国人技能実習制度と特定技能制度
- V まとめにかえて

## I はじめに

近年、少子高齢化および人口減少にともなう労働力不足への対応として、政府は外国人労働者を積極的に受け入れる方針を明らかにして、さまざまな法政策を展開している。一方、とりわけ外国人技能実習生をはじめとして、労働条件の劣悪さ、労働災害、ハラスメントの多発、失踪など法的課題や紛争も後を絶たない。

外国人労働者の受入れに関しては、国内の労働力不足を解消することと国内労働市場への影響について検証しなければならない。もっとも、外国人労働者を受け入れる以上、人権保障、「労働者としての自由や権利は尊重され、これを実現するための方策が労働法上用意される必要がある」<sup>1)</sup>ことはいうまでもない。持続的な人口減少とそれに伴う労働力の不足を外国人労働者の受入れによって補っていくため<sup>2)</sup>には、これらの課題に真摯に向き合って、解決策を検討することが求められる。

外国人労働者政策は一概にはまとめられない多面的な要素を含む複雑な分野であることは諸外国の状況をもみても明らかである。日本においても、外国人労働者をめぐっては、入管法の問題と労働法の問題がまじりあっており、複雑な様相を呈している。具体的には1980年代以降、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）を相次いで改正することによって、在留資格の新設という形で対応してきた。また、外国人技能実習生については、2016年に「外国人技能実習法」（以下、技能実習法）が公布され、さらに、2018年改正入管法により、建設、介護、農業、漁業等の特定産業分野での人手不足を外国人労働者で補うための特定技能制度が2019年度からスタートし、実際、外国人労働者の受入れがますます拡大している。

法的保護の面からすれば、基本的に、外国人労働者一般に対して、労働法制が全面的に適用され、また、現在は、労働契約に基づいて就労する外国人技能実習生についても、労働法が適用され、保護されることになった。さらに、2016年の技能実習法により、一定の特別な保護規定が置かれ、2018年改正入管法においても、新設された在留資格「特定技能」について外国人労働者の労働条件等に言及した規定が設けられている。それにもかかわらず、外国人労働者をめぐる深刻な人権侵害などの問題が生じる原因はどこにあるのだろうか。もちろんそれには、経済的、社会的、文化的などさまざまな要因が考えられようが、本稿では、法制度面において原因はないのか、あるとすれば、それは制度設計の問題なのか、または具体策が不十分なのか、また、それを改善するためには、どのようにすればよいのかについて検討を試みる。以下では、まず基礎作業として、日本における外国人労働者をめぐる問題の特徴を明らかにした上で、外国人労働者の受入れに関する法政策の展開、技能実習法および特定技能制度を中心に現行法の内容の順に考察を行う。

## Ⅱ 外国人労働者問題の特徴<sup>3)</sup>

外国人労働者は増え続けているが、そもそも、日本において外国人労働者と

はどのような存在なのか。

戦後しばらくの間、日本における外国人問題はもっぱら戦前の植民地領有に起因する在日外国人（韓国・朝鮮人、台湾出身者）に関するものであった。

1955年ころから高度経済成長期に入り、産業界から外国人労働者の受入れを要望するようになったが、政府の見解は特に受け入れる必要はないというものであった。その一方で、1960年代以降は、アジア諸国から研修目的での来日を認めたり（当時はあくまでも研修であって、在留資格ではなかった）、非就労で主に観光客等に認められる短期滞在資格のもとで外国人を広く受け入れる政策がとられていた。これらの短期滞在資格で入国した外国人のなかには、在留資格の期限を超えて日本に滞在し続ける者が多く存し、日本人の2分の1ないし3分の1という低賃金の単純労働に従事する現象が蔓延した。さらに、高度成長期に入ってからアジア諸国からの出稼ぎ型の外国人労働者および深刻な労働力不足の打開策として1980年代以降改正入管法にもとづいてブラジル、ペルーなどの南米に移民した日本人の子および孫といった日系二世・三世の人々を積極的に受け入れた。

1980年代以降、好景気にもとづく労働力不足のなかで、日本人が就労したがらない三K（きたない、きつい、危険）労働分野で大量の外国人が雇用されるようになったが、合法・不法を問わず外国人労働者の大多数は、非常に小さい中小零細の事業所で日本人労働者に比べても劣悪な労働条件での就労を余儀なくされた。また日本の労働市場の最も外側すなわち最も不安定な雇用関係に導入されており、日本の不安定雇用労働者と共通した問題と外国人労働者特有の問題双方をかかえ、非常に困難かつ弱い地位、立場にたたされた。さらに、日本および日本への送出国双方において外国人労働者を入国・入職させるルート・組織・コネクションが形成され強固に確立しており、日本の職業紹介の自由化・有料化のなかにあつて闇のルートの隆盛・野放しが増加し、外国人労働者に対して一層困難な問題をかかえさせる結果ともなった<sup>4)</sup>。

一方、政府は、一貫していわゆる単純労働者を受け入れないという原則を保

持してきたため、経済の要請にしたがって日本で就労する外国人の多くに「不法就労」の烙印が押され、そのことが外国人労働者の悲惨な状況をもたらす重要な原因となった。その後、経済不況への突入により、不法就労、合法就労を問わず、多くの外国人労働者が解雇され、外国人労働者の失業という新たな問題も登場した。こうしたなかで、外国人労働者をめぐっては従来の治安問題に加え、不法滞在の問題が大きく取り上げられるようになった。

もっとも、これらの問題が解決されないまま、1990年代以降、少子高齢化や経済発展にともなう深刻な労働力不足の打開策として、フィリピン、インドネシアとの経済連携協定にもとづく看護師・介護福祉士（候補者）の受入れ、高度人材ポイント制の導入、技能実習法の立法、特定技能制度の導入など一連の政策が展開されている。こうした流れのなかで、労働力が特に不足している分野において、外国人労働者の受入れ業種や人数などその範囲は急速に拡大している。

総じていえば、経済発展とともに、外国人労働者の受入れが拡大してきており、景気変動によって外国人労働者に若干増減がみられるものの、労働力不足が慢性化している産業・業種・職種においては不可欠の労働力となっている。そして、日本の外国人労働者問題の特徴として、①戦前からの外国人労働者と特に1980年代以降急速に増えたいわゆるニューカマーの外国人労働者の併存、②アジア・南米地域からの流入および定着化、③不安定雇用ゆえの劣悪な労働条件のもとでの就労といったことがあげられる<sup>5)</sup>。なお、今日においても、このような構造には大きな変化は見られない<sup>6)</sup>。

### Ⅲ 外国人労働者受入れに関する法政策

では、日本において外国人労働者受入れに関する法政策はどのような基本スタンスで、どのように進められてきたのか。

## 1. 諸外国の状況

外国人の入国や就労をめぐる政策は、各国で相違がある。たとえば、日本の法政策の検討にあたりしばしば参照されているドイツ、アメリカ、韓国についてみると、移民か、非熟練労働者かの分類のみではなく、受入れに際し、国内労働市場との調整が行われ、専門の管轄部署が担当することになっている。

ドイツでは、外国人はまず滞在許可を獲得し、そのうえでさらに労働許可を得なければならない。その際、EU域外の外国人が就労を目的として滞在する場合、一部の高度人材を除き、原則として労働市場テストに相当する「優先権審査」が行われる。これは、連邦雇用エージェンシー所管の中央外国・専門職業仲介局（ZAV）が当該職業ポストに適した国内労働力の有無を確認し、該当する求職者がいない場合にのみ外国人の就労を認めるもので、国内求職者の就労優先と保護を目的としている。このほか、中央外国・専門職業仲介局（ZAV）は、当該外国人の労働条件（特に給与額）が、同等の専門技能を持つ国内労働者の労働条件と同一かという点も審査（比較性審査）し、条件が満たされれば、受入れに同意することになっている<sup>7)</sup>。

アメリカでは、外国人の受け入れに関して、移民であれ非移民であれ、原則として、人数枠を設けたうえで、①外国人を雇用しようとする地域において、能力、就職する意欲および適格性を有する米国労働者が十分に存在しない、②当該外国人を雇用することにより、同様の雇用上の地位にある米国労働者の賃金その他の労働条件に不利な影響を及ぼさない、という両面の条件を満たす場合に認めている。そして、①の労働条件を確保するために、国内で求人募集する「労働市場テスト」が行われ、②の条件を明確化するために地域別・職種別に「支配的賃金」を算出し、受入れ時における外国人労働者の賃金設定の目安としている<sup>8)</sup>。

韓国は、1970年代半ばまで労働力の輸出国であったが、1980年代後半以降、労働力不足が本格化し、労働力の輸入国に転換した。ただし、外国人の就労は、労働力が不足している専門的・技術的分野に限定され、単純労働分野の外国人

労働者の受け入れは原則的に禁止されていた。1990年代以降、経済発展にともなう労働力不足を解消するために産業研修制度を導入したが、中小企業を中心とする人手不足は緩和されず、ますます深刻化した。そこで、政府は2003年に、「外国人労働者の雇用等に関する法律」を制定し、2004年8月から雇用許可制度を実施した。この雇用許可制度には、一般の外国人労働者を対象とする「一般雇用許可制」と韓国系外国人労働者（在外同胞）を対象とする「特例雇用許可制」の2種類がある。中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業の分野の企業を対象に外国人労働者の雇用を許可し、労働力需給に応じて適正水準の受け入れ規模を決定する。具体的な需給調整方法として、労働市場テスト、受け入れ人数の総量規制（クォータ制）および業種や事業所規模別の雇用許可人数を採用している。雇用許可制度は、受け入れ手続きの透明性や人権擁護の観点から、ILO、国連や世界銀行などの国際機関から高い評価を受けている<sup>9)</sup>。

## 2. 日本の状況<sup>10)</sup>

### (1) 基本方針

日本は、第2次世界大戦後、経済復興のため多数の外国人労働者の受入れを行っていた西欧諸国と異なり、高度経済成長期にも外国人労働者を受入れるという政策選択を採用しなかった。その後、1975年ごろから、日本国内の労働力不足と国際的な労働力の移動に伴って、アジア諸国からの外国人労働者の流入が顕著になり、外国人労働者が政策課題に上がってきた。そこでとられた基本方針は、「専門的・技術的分野の外国人は積極的に受け入れるが、単純労働者は受け入れない」、「移民政策は導入しない」ということである。日本における雇用情勢ないし日本における外国人労働者の実態が大きく変わってきた今日においても、政府は、建前上、このような基本スタンスを堅持しようとしている<sup>11)</sup>。もっとも、「単純労働者」や「移民」については明確な定義や共通の社会的認識が形成されることなく今日に至っている。

## (2) 入管庁による一元的管理

このような基本方針のもとで、外国人（労働者）の入国や就労をめぐる制度は、法務省の入国管理庁（元入国管理局、2019年4月1日より入国管理庁へ格上げされた）が一元的管理を行っているのが日本の特徴である。要するに、外国人が日本で働くためには、入管法にもとづく入国許可および在留資格を許可されなければならない（以下、在留資格制度）。入国後の就労の可否およびその範囲は在留資格に応じて制限されている。つまり、在留資格の認定は、入国・滞在の許可であると同時に、その在留資格に応じた活動を行うための許可でもあり、日本での就労を希望する外国人がそれぞれの在留資格に該当するかどうかの審査も、法務省の入国管理庁が行うことになっている。その際、諸外国のような労働市場テストは行われていない。もっとも、厳密な意味での労働市場テストを行うには、担当する専門部署が必要であり、また、国内労働市場との調整および外国人労働者の権利保障という観点からすれば、労働行政部門が相応しい。

## (3) 在留資格制度の実施

### i) 在留資格の取得

在留資格については、現行法上29種類の在留資格が設けられ、在留資格に応じて活動範囲が限定されている。具体的に、①就労制限のない「身分に基づく資格」、②定められた範囲内での就労が認められる資格、③原則として就労が認められない資格（就労のためには、資格外活動の許可が必要）などに分けられている<sup>12)</sup>。これらの在留資格のなかには、とりわけ1980年代以降の一連の入管法改正によって新たに創設されたものが少なくなく、実質的に、いわゆる単純労働者（または非熟練労働者）の受入れとして評価されるものも多い。

具体的に、1980年代以降の法改正は次のように展開されてきた。①1989年の入管法の改正により「専門的・技術的な職業」に関する在留資格が拡大された一方で、日系人の就労を可能とした在留資格「定住者」や日本語学校に入学す

る就学生の在留資格「就学」の創設（2009年に在留資格「留学」と一本化された）、研修生受入制度（後の技能実習制度）の整備が行われた。②2014年に、高度専門職1号・2号が創設された。③2016年に、介護分野での人手不足が深刻であることから、外国人労働者の介護分野への導入を図るために「介護」の在留資格も設けられた。④2018年入管法改正により、深刻な人手不足に対応するために、新たな在留資格として、特定技能1号および2号が新設された（2019年4月施行）。これらのうち、②を除けば、いわゆる非熟練労働者の受け入れに関するものであるといえる。

## ii) 在留資格制度—在留資格の変更・更新

日本の入管法制度では、在留資格の変更または更新が認められており、その要件が必ずしも厳格なものとははいえない。したがって、当初は1年や2年などの比較的短期間の滞在であっても、その更新を繰り返すことによって長期滞在が認められる構造になっている。実際、在留資格の変更または更新によって長期滞在者が増えている傾向が明らかになっている。さらに、在留資格を変更・更新することによって原則として引き続き10年以上日本に在留し（例外あり）、その他、素行が善良であること、独立の生計を営むに足りする資産または技能を有すること、その者の永住が日本国の利益に合すると認められるといった要件を満たせば、永住権を取得する道も開かれている。

## 3. 「単純労働者」について

### (1) 「単純労働者」の受け入れ拒否

「単純労働者」については、しばしば「いわゆる単純労働者」と表現されるものの、明確な定義はなく<sup>13)</sup>、入管法上の規定に基づいて入国が認められる専門的な技術・知識を有する労働者との対比で用いられ、それに該当しないすべての者を指すと解されうるが、何が「専門的、技術的分野」かの基準も明確ではない。なお、最近の政府の文書の中では、「専門的・技術的分野とは評価されていない分野」といったあいまいな表現が用いられ、単純労働者という表現



を避ける傾向がみられる<sup>14)</sup>。

単純労働者の受入れ拒否について、政府が、とくに強調しているのは、①外国人単純労働者を受入れると、日本人の雇用機会を圧迫し、賃金やその他の労働条件について二層構造が形成されること（労働市場政策的観点）、②外国人の定住にともなう教育、住宅、社会保障などの社会的コストが増大すること（財政的観点）、③言葉や生活習慣の違いを原因として地域社会に摩擦が発生するおそれがあり、また外国人に関係する非行や犯罪の増大を招くおそれがあること（治安政策的観点）、である<sup>15)</sup>。このような考え方はいまだに根強い。

## （2）「単純労働者」の事実上の受入れ—日系人労働者

しかしながら、これまで経済界では、とくに建設業、中小製造業、サービス業などにおける深刻な労働力不足のもとで、外国人労働者の受入れを強く要望してきた。そこで政府は、単純労働者は受入れないという原則を維持しながら、日系2世・3世の積極的な受入れと（当初の）研修生制度（後述する）の実施という2つの手段で対応してきた。いわゆる、サイドドアからの単純労働者の受入れ政策の実施である<sup>16)</sup>。

日系人労働者とは、主として1989年の入管法改正によって来日が開放されたブラジルなど南米からの日系人およびその2世・3世を指す。外国人労働者のなかで大きな柱の一つになっている。日系人の受入れは、表向きは単純労働者の受入れではなく、過去の日本の移民送出し政策に対する帰還政策の外形をもっている。これら日系人には就労制限のない定住者や永住者等の在留資格が与えられ、来日当初より時間などの制限なく就労できるようになっている。しかし、實際上、来日した日系人の多くが日本語を十分理解できないために、製造業での派遣労働者や下請会社の有期契約労働者となって単純労働に従事する者が多くあらわれた。その結果、リーマン・ショック以来の景気後退により大量の失業者が発生した。それらのうち日本での再就職を果たせなかった（あるいは断念した）日系人に対して帰国支援金が支給され、かつ支援を受けた者は、

当分の間（3年をめぐ）同様の身分に基づく在留資格による再入国を認めないとされた<sup>17)</sup>。

#### 4. 「移民」について

##### (1) 「移民」の受け入れ拒否

「移民」については、狭い意味で捉える場合と広い意味で捉える場合がある。つまり、「永住を認めて入国を許される外国人」というのはもっとも狭い意味での移民である。一方、「外国人労働者」は「出身国への帰国を前提として期限を限って入国を許される外国人労働者」であるが、外国人労働者として期間限定で入国した者が在留資格を更新し、在留期間が長期化し、やがて永住資格を取得することによって、結果的にみて移民となっている。これは広い意味での移民である<sup>18)</sup>（以下、それぞれ「狭義の移民」、「広義の移民」）。

政府は、「移民」とは、入国の時点でいわゆる永住権を有する者であり、就労目的で在留資格による受入れは「移民」に当たらないとして「狭義の移民」の概念を用いる<sup>19)</sup>。「政府が移民政策と呼ばれたくない背景には、労働移民を受け入れるにあたり社会的統合に困難が予想され、国民の反発を招く恐れがある」という指摘もある<sup>20)</sup>。

##### (2) 「移民」の受入れか—外国人高度人材ポイント制

外国人高度人材ポイント制は、生産性の向上、経済社会の活性化や国際競争力の向上に資するとの観点から、専門的・技術的分野の外国人労働者を積極的に受入れるために2012年から施行された制度である。

具体的に、①「高度学術研究活動」、②「高度専門・技術活動」、③「高度経営・管理活動」の3つの活動類型を設定し、それぞれの活動の特性に応じて学歴・職歴・年収・年齢・研究実績等の項目ごとにポイントを設け、その合計が一定の点数（70点）に達した外国人を「高度人材」と認定し、在留資格「特定活動」を付与したうえで、優遇措置を講ずるものである。なお、2013年12月、

法務省は、日本語能力や日本の高等教育機関での学位取得に対しポイントの配分を引き上げるなどの要件緩和を行い、最低年収基準について、学術研究活動の区分では基準自体を撤廃し、専門・技術活動および経営・管理活動の区分において、全年齢一律300万円に引き下げた。2014年6月の入管法改正により、新たに在留資格「高度専門職」（1号と2号に分けられる）が創設された。さらに、2017年には、70点以上のポイントで高度外国人材を認められた者についての永住許可の申請要件としての在留期間を5年から3年に短縮し、80点以上のポイントであれば1年とするという「日本版高度外国人グリーンカード」が設けられた。

「日本版高度外国人グリーンカード」について、政府はこれを移民政策ではないとしているが、入国前に永住を与えるか、入国後すぐに永住を与えるかの違いに過ぎず、実質的には移民政策ではないかという疑問が生じる。

さらに、問題は、最低年収基準が300万円という基準は低すぎることで、また、上記②については、職種の制限がないことなどを考慮すれば、さほど高度とはいえないレベルの者までが同制度のもとで「高度」として認定され、短期間で永住資格が与えられることになる。このような取扱いは制度の趣旨から逸脱するものであり、真に高度と評価しうる人材に限り、専門能力等にふさわしい処遇を確保して受け入れる制度に改正すべきである<sup>21)</sup>。

## 5. 各関係団体の主張

一方、近年の制度改革をめぐる関係機関の主張<sup>22)</sup>を見てみると、たとえば、日本経済団体連合会は、1990年代より一貫して外国人受入れ促進の立場であって、移民政策については、外国人受入れが効果的に実現できるよう、医療、教育分野において外国人向けのインフラ整備が必要であると主張している。一方、日本弁護士連合会は、受入れ外国人労働者の権利擁護の立場から、現状の技能実習制度が外国人の人権を保障するためには制度設計上に不備があるので、技能実習制度を廃止して、「非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設」<sup>23)</sup>

することを提言している。連合（労働組合総連合会）は、同一労働同一条件の確保を前提としたうえで、専門的知識を必要とする職種に限定して外国人の受入れを認めつつ、短期的には、外国人労働者の保護と国内人材の確保のための施策の実施を求めている。その主な理由は、外国人労働者の受け入れにともなう国内労働者の雇用が削減されること、また、労働条件の切り下げにつながる懸念されていることである。

要するに、現実的な問題として、深刻な労働力不足の打開策として、非熟練の労働者も含め、外国人労働者の受入れの必要性については共通の認識を有するものの、移民受け入れに関する長期的見通しについては、明確になっていないことが分かる。もっとも、上記各関連団体の主張または懸念にはそれぞれの説得力はあろうが、高度成長期以降の長い間の試行錯誤の経験を経て、政府としては、これまでのように平行線を辿るのではなく、本格的に検討することが重要かつ不可欠である。

## 6. 小括

以上を踏まえると、まず、入管法政策の一連の動きをみると、基本原則と実態が乖離しており、その隔たりがますます大きくなっている。多くの学者によって指摘されているように、特に1989年の法改正による在留資格の創設が、「実質的な単純労働者の導入経路が制度化されること」<sup>24)</sup>になり、さらに、「在留する外国人の半数が永住権を有するに至っている以上、わが国は、ある意味で、長年、移民政策を実施しているときえ言い得る」<sup>25)</sup>。このようにロジック的に説明し難いねじれ現象を解消し、中長期的な視点から外国人労働者受入れ法政策の基本スタンスの見直しが必要である。

また、外国人ないし外国人労働者に関する入国管理局による一元的な制度は、外国人労働者に対する「管理」ないし「取締り」を中心とするものであり、外国人労働者の労働法的保護の観点よりも秩序維持の観点前面に出やすい<sup>26)</sup>。このような日本社会の外国人（労働者）受け入れ姿勢は、歴史的な背景もあつ

て、排外主義やアジア諸国への軽侮、べっ視、差別意識をもつ色彩が強く<sup>27)</sup>、法政策の展開にも大きな影響を与えてきた。社会経済情勢を取り巻く環境が大きく変化し、また国際的な労働移動が進む今日、こうした考え方を根本的に変える必要がある。

さらに、外国人労働者の受入れに際し、政府は、長い間、労働力の不足への対処策として、入管法の改正を繰り返し行い、新たな在留資格を創設することによって対応してきた。しかし、外国人労働者をめぐる政策が、もっぱら出入国管理政策という観点から展開され、労働市場や労使の利害関係、労働者の保護といった労働政策の観点が欠落しており<sup>28)</sup>、適切な外国人労働者政策の確立が急務である。

## Ⅳ 外国人技能実習制度と特定技能制度

日本では、前述の日系人の受入れや外国人高度人材ポイント制のほか、外国人技能実習制度、特定技能制度など外国人労働者受入れのためのいくつかの制度が用意されている。ここでは、外国人労働者の受入れにあたり中心的な役割を果たしている後者の2つの制度について考察する。

### 1. 外国人技能実習制度

#### (1) 制度の目的

外国人技能実習制度は、日本における外国人労働者法政策の中心をなすものであり、その前身は、外国人研修制度である。

外国人研修制度は、1989年の入管法改正により本格的に導入されたものである。同制度の目的は、「我が国で開発され培われた技術・技能知識の開発途上国等への移転を図り、当該開発途上国等の経済発展を担う『人づくり』に寄与すること」であり、国際貢献の一環として位置づけられている。

しかしながら、同制度については、制度の趣旨と実態がかけ離れていることに加え、実際、同制度のもとで、未払賃金の問題、労働災害の多発や長時間労働

働の常態化など法的紛争<sup>29)</sup>が相次いで明らかになり、国内のみならず国際社会からの批判も強かった。これまで、数回にわたって入管法の改正によって、部分的に対応してきたものの、根本的な解決には至らなかった。そこで、2015年3月より技能実習制度の大幅な見直しが行われ、2016年に、技能実習法が成立した。なお、新しい法律のもとでも、国際貢献の一環であるという位置づけは維持された。

## (2) 技能実習法

### i) 主な内容<sup>30)</sup>

同法では、規制の強化とともに、技能実習制度の拡充が行われた。

まず、制度の適正化および技能実習生の保護という観点から、基本理念として、労働力需給の調整の手段としないことを明らかにするとともに、労働法政策の規制の適用が強化された。また、人権侵害を防止のために、監督機関として外国人技能実習機構の創設、管理団体の許可制、違約金や強制貯金、旅券保管の禁止等を明記し罰則を設ける等の施策が盛り込まれた。

また、これまでの制度の整理や拡充が図られ、現行の仕組みは次のようになっている。①従来の技能実習の1号・2号（1号2号ともに雇用契約にもとづいて実施するものとされ、技能実習生には労働法令が適用される）の2つの段階に加えて、技能の熟達を目的とする活動にかかる第3段階が設けられ、②各段階の修了前に技能検定などの評価試験の受験を必須とするとともに、③優良な管理団体・実習実施者については、2号を修了した技能実習生に対して一定期間の帰国の後に、3号の技能実習を実施できるとし、④実習実施者ごとの受入れ人数枠についても一定の緩和を受けることができるようにした。他方で、⑤3号の技能実習生につき、転籍を可能とした。

要するに、従来の1号・2号の場合、研修期間が合計3年（1号の場合1年、2号の場合2年）であったが、現行法のもとでは3号と合わせると計5年まで同制度の利用が可能となった。

## ii) 評価

技能実習法ないし技能実習制度について評価は分かれている。

技能実習法について、「同法は、外国人労働者につき、入管法と労働法の双方の観点からの規制を盛り込んだ初めての立法といえる。すなわち、同法は、技能実習生の入国や在留に係る規制とともに、その保護のための労働法としての性質をもつ規定を含んでおり、入管法と労働法とのハイブリッド型法制と位置づけられる」という評価もある<sup>31)</sup>。

一方、同法をめぐっては、制度の抜本的な見直しが求められている。たとえば、「そもそも、わが国に技能実習生を送り出している発展途上諸国や個々の技能実習生においても、また彼らを受け入れているわが国の各受け入れ企業等においても、当該関係を『技能実習』の建前のもとで維持・拡充していくことへのニーズは極めて乏しく、少なくとも現状においては、受入れ企業等において計画されまた実際に提供されている実習内容が『人づくり』を通じた技能移転による国際貢献策として奏功しているとは到底思えない」と制度の趣旨と実態の乖離を指摘したうえ、様々な規制を設け、関係団体等に有料かつ煩雑な審査手続きを課す新法の規制は、結局、「技能実習生個々人の労働条件に転嫁される余計な経済的リスクを生み出しかねない」。わが国の産業が深刻な労働力不足に陥っている事実を正面から見据えるならば、「外国人技能実習制度は基本的に廃止して、移民労働者の適切な受入れ方法等について検討すべき」であると主張<sup>32)</sup>し、同制度の抜本的な見直しや廃止が主張されている。さらに移民政策の確立を唱える見解もみられる<sup>33)</sup>。

これに対して、同制度の「本音と建前の齟齬」を解消していかなければならないとしつつ、現時点では同制度を廃止するのではなく、同制度と別枠で、正面から労働力確保を目的とする合理的な受入れ制度を設けるべきである。その新たな枠組みが使い勝手がよく、日本社会にも問題を引き起こさないものであれば、自然と人も企業もこの新たな枠組みの方を利用するようになり、結果として、技能実習制度や偽装留学は縮小していくことになるといった考えも示さ

れている<sup>34)</sup>。

雇用管理上の問題としては、配転・転職、雇用期間の定め、解雇・雇止め、違約金の定め・賠償額の予定の禁止および実習費用の返還請求、賃金控除の同意と労使協定などさらに検討すべき課題も多い<sup>35)</sup>。

## 2. 特定技能制度

### (1) 主な内容

中小・小規模事業等で深刻化する人手不足対策として、政府は、2018年12月に入管法を改正し、在留資格特定技能（1号・2号に分かれる）を創設した。

i) 基本方針<sup>36)</sup>によれば、同在留資格のもとでの特定技能制度は、「生産性向上や国内人材の確保ための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野」（以下、特定産業分野）において、「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」を受け入れることを目的としている。また、特定産業分野には14の分野が定められている。

ii) 特定技能1号は、特定産業分野において、「相当程度の知識又は経験を要する技能」を有する業務に雇用契約に基づき従事する活動を行うものである。基本方針によれば、ここで「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」は、「相当期間の実務経験等を要する技能」をいい、「特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準」を指す。学力は問われないが、技能試験および日本語試験の合格が必要とされる。受入れ期間は最長5年である。ただし、原則として家族の帯同は認められない。なお、「技能実習」からの移行も可能である。

特定技能2号は、特定産業分野において、「熟練した技能」を要する業務に雇用契約に基づき従事する活動を行うものである。基本方針によれば、「熟練した技能」とは、「長年の実務経験等により身につけた熟達した技能」をいい、「現行の専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人と同等又はそれ以上」の技能を指す。学力は問われないが、技能試験合格が必要とされる。在留期間の更



新に上限規制はなく、家族の帯同も認められる。

iii) 特定技能制度の内容の多くは法務省令等に委ねられている。労働法令関連の内容として、労基法その他の労働関係法令との適合性、所定労働時間につき、所属機関に雇用されている通常の労働者と同等であること、報酬について、「日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上であること」、一時帰国の際の有給休暇の付与などが盛り込まれている。また、所属機関に対しても、こうした基準に適合した特定技能雇用契約の適正な履行確保が求められている<sup>37)</sup>。

## (2) 評価

特定技能制度の課題も少なくない。まず、同制度においては、特定技能試験への合格等のほか、学歴は問われず、単純労働者であることが推測される。また「一定の専門性・技能」についても、技能試験のレベルの設定如何および受入れ後の就労実態次第では、実質的に単純な労働者の受入れとして評価できる。また、直ちに移民の受入れであるか否かは別として、在留期間の更新による長期滞在を経ての定住・永住につながる可能性は高い。加えて、特定技能制度は、①生産性の向上や②国内労働者の確保の努力を行ったとしてもなお人手が不足し、それを外国人労働者によって補う必要があると説明されているが、上記①および②について客観的に検証する仕組みが入管法上欠けている。さらに、労働法令の遵守に関連する基準を法務省令や運用要領等に設けられていることは意義ある。しかし、こうした基準は、入管法の公法的規制に過ぎず、また、労働法的性格をもつ規定を労働行政以外の行政機関が十分な執行できるかという問題も残る<sup>38)</sup>。もっとも、特定技能制度は、実質的に、技能実習制度の「活用」であること、技能実習制度の負の構図の継承・温存であるとの批判もある<sup>39)</sup>。

## 3. 小括

以上を踏まえると、2016年の技能実習法において、技能実習について「労働力需給の調整の手段としない」とし、労働法政策上の法規定が拡充され、強化

された。しかしながらその内容からすれば、難しい検定試験を設ける一方、いったん帰国させてから研修のための再入国を認めるなどやはり労働力需給の調整の一環であると位置づけることもできる。3号技能実習生については、技能実習というより相当な技能をもつ労働力に他ならないことは明らかであろう。もっとも、外国人技能実習制度の趣旨は素晴らしいものであり、かつ趣旨通りの実効性が求められる。しかしながら、当該制度はその実施当初より、技術の移転というより国内の労働力の不足を補う手段として機能しており、ゆがんだ形で今日まで発展してきたことも事実である。少子高齢化や人口減少にともなう労働力不足が深刻な状況で、国際貢献という名目での「技能実習」制度に基づく単純労働者を含む労働力を受入れ続けることは難しいうえ、決して適切とはいえない。

一方、特定技能制度は、日本国内で人材不足が顕著な業種の労働力を確保するための在留資格であり、両者は異なる制度として位置づけられている。しかしながら、技能実習2号の修了者は、試験なしで特定技能1号の在留資格を得ることができ（移行に関する特例措置あり）、移行した場合には、企業は当該外国人労働者を継続的に雇用することができるようになる。

こうした最近の一連の法政策の展開を踏まえると、地域限定、業種限定で、段階的ではあるが、正面から外国人労働者を受け入れることが明らかになっている。まさに、「単純労働者は受入れない」という政府の基本方針は、なし崩し的に規制緩和が進められつつあるといえる。また、労働者の受入れに関して、2016年の技能実習法の立法および2018年の入管法改正によって、いわゆる短期ローテーション型のモデルがより広く認められることになった。短期ローテーション制度の導入は外国人労働者の長期滞在化およびそれにとともなう様々な新たな法的問題をもたらすことはヨーロッパ諸国の経験から明らかである<sup>40)</sup>。さらに、こうした短期的な視点のもとでは、外国人労働者に対する尊重や人権保障は軽視されがちであると考ええる。

## V まとめにかえて

本稿では、日本の外国人労働者をめぐる法政策の展開について考察を試みた。

まず、実態として、日本では、専門的・技術的分野とは評価されてこなかった分野での受入れが急速に拡大されていること、在留資格の更新を重ねて永住や定住にする者が増え移民社会の様相が次第に明らかになっている。

また、外国人労働者法政策の中心を担っているのは入管法政策であり、在留資格制度が実施されている。具体的には、日系人の受入、高度人材ポイント制、外国人技能実習制度、特定技能制度など様々な政策が次から次と展開されてきた。これらの各政策には、それぞれの趣旨・目的、運営ルールが規定されているが、いずれの制度も深刻な課題を抱えている。もっとも、各制度の抱えている課題の根底には共通する問題が存する。それは政府の基本方針と制度設計および実態との乖離であり、最近の一連の動きを経て、その隔たりがますます大きくなっている。要するに、「単純労働者を受入れない」「移民政策を採らない」といった基本方針がすでに崩れているといえる。

このように、これまでの日本における外国人労働者政策は、必ずしも適切な内容とは言えず、外国人労働者をめぐる法政策の展望として、実態と制度の統合が必要であり、その根幹には、今後の外国人労働者政策どうデザインしていくのかという理念の定立が不可欠である。これまで、国家としての基本理念を打ち立てられないまま、情勢の推移に応じてその都度新たな在留資格を設けることで対応してきた。将来も続くであろう少子高齢化や人口減少に伴う深刻な労働力不足の時代を乗り越えるためには、なによりも基本方針の再検討が急務である。

かかる基本理念を設定する上では、単に労働力としての外国人を想定した限定的な対応ではなく、国際人流の現状と展望を踏まえて日本がどのような立場をとるかを明確にすることが必要である。この点では、まず日本の現状を直視した上で、広義の移民についてどのようにとらえるか、また労働市場の需要に応じた労働力の将来を制度化するかどうかポイントとなる<sup>41)</sup>。もっとも、外

国人労働者の受入れ政策の展開や立法に際し、「移民」という表現に固執する必要はなく、中長期的な視点から、日本社会の一員として受け入れるかどうか、受け入れるとすれば受入れ後の人権保障や保護を含め、社会のなかでどのように調和を図っていくのかなど、正面から検討することが求められる。あわせて、労働市場テストは、外国人労働者受入法政策の実効性を図るために欠かせない手法であり、検討に値すると考える。国際的な人の移動が一般化するなか、国内の労働力不足の実情をもあわせて考えると、今は、まさしくこの問題に関して抜本的な改革が必要となっている時期に直面しているといえよう。

その上で各制度の再構築や整理を行い、外国人労働者に対する管理や取締りを中心としてきたこれまでのあり方の方向転換を図り、労働法政策の視点を重視した法政策を展開するとともに、社会保障をはじめ外国人労働者の社会的統合という幅広い視点からの改革が必要かつ不可欠である。このような基本的な考え方に基づく政策を実施するためには、現在縦割りに分断されている外国人行政の担当部局を統一し、体系化することや<sup>42)</sup>、さらには、たとえば、外国人雇用法といった特別立法の検討が必要である。

## 註

- 1) 早川智津子「外国人労働法制の新たな課題」労働法学会誌135号（2022年）137頁。
- 2) 総務省統計局統計調査部令和2年国勢調査によれば、日本の人口は1億2614万6千人で、2015年に引き続き減少している。他方、外国人の人口は増加し（特に2015年から2020年の増加率は43.6%に達している）、その中でも、20歳代の若い働き手世帯が多い。「令和2年国勢調査—人工等基本集計結果からみる我が国の外国人人口の状況—」（「統計 Today No.180」令和4年1月14日）。
- 3) 以下については、主に、村下博『外国人労働問題の政策と法』（大阪経済法科大学出版部、1999年）89～99頁、岡村美保子「我が国の外国人労働者」レファレンス804号（2018年）31頁以下を参照。
- 4) 村下博・前掲注3）94頁。
- 5) 村下博・前掲注3）458頁。
- 6) 出入国在留管理庁によれば、令和3年末現在、外国人の国別の属性でみると、

上位10か国・地域は、多い順から中国、ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジル、ネパール、インドネシア、米国、台湾、タイの順になっている。

[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13\\_00001.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00001.html)

(最終閲覧日：2022年6月20日)

外国人労働者についてみると、多い順からベトナム、中国、フィリピンの順になっており、在留資格別にみると、「身分に基づく在留資格」が最も多く、「専門的・技術的分野の在留資格」、「技能実習」の順になっている。産業別にみると、外国人労働者を雇用する事業所、外国人労働者ともに、製造業が最も多く、建設業及びサービス業でも増加している。さらに、外国人労働者の3割上の者が「30人未満事業所」で雇われ、労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者も2割を超えている。(厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和3年10月末現在))

[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_23495.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_23495.html)

(最終閲覧日：2022年6月20日)。

- 7) JILPT 資料シリーズ No. 207 「諸外国における外国人材受入れ制度—一日高度人材の位置づけ(イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール)」(2018年) 58頁。
- 8) JILPT 資料シリーズ No. 249 「諸外国における外国人労働者受入制度に関する調査—アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、オランダ、オーストラリア、韓国、EU」(2022年) 29頁。
- 9) 前掲注8) JILPT 資料シリーズ No. 249 (2022) 161頁、186頁以下。
- 10) 濱口桂一郎「日本の外国人労働者法政策—失われた30年」野川忍編『労働法制の改革と展望』(日本評論社、2020年) 245～266頁において、日本の外国人労働者法政策に関して、1980年代後半から現在に至るまでの議論について詳細な検討がなされている。
- 11) たとえば、「日本再興戦略改訂2014—未来への挑戦—」以後の政策文書には、外国人材活用に関する記述の中に「移民政策と誤解されないように」との文言が入っている。
- 12) ①に該当する在留資格として、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者がある。②に該当する在留資格として、外交、公用、教授、芸術、宗教、報道、高度専門職(1号・2号)、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、技能実習(1号・2号・3号)、特定技能(1号・2号)、特定活動(就労の可否は指定される活動による)がある。③に該当する在留資格として文化活動、短期滞在、留学、研修、家族滞在がある。

- 13) 「単純労働者は、入管法上も、日本標準職業分類にも、具体的に明確な規定を見出すことはできないのであって、積極的定義は不可能に近いといえるだろう。おそらく不熟練労働 (unskilled labor) の日本的表現であり、特別の技能も経験も必要としない労働という意味を含んでいるものと推定される」。本多淳亮「外国人労働者問題の性格と課題」労働法学会誌75号 (1990年) 19頁。
- 14) 早川智津子「外国人労働政策の動向と課題」季労262号 (2018年) 72頁。
- 15) 西谷敏「外国人労働者をめぐる法政策と法適用」石部雅亮・松本博之・児玉寛編『法の国際化への道』(信山社、1994年) 22頁。
- 16) 濱口桂一郎・前掲注10) 248～249頁。
- 17) 早川智津子「外国人労働者」日本労働法学会『講座労働法の再生〔第6巻〕労働法のフロンティア』(日本評論社、2017年) 135～136頁。
- 18) 広渡清吾「移民—『問題』から『課題』へ—」工藤章ほか編『企業体制 (下)』(有斐閣、2005年) 132頁。
- 19) 「『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的な考え方」(2016年5月24日)  
<http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325-1.pdf>.  
(最終閲覧日：2022年7月2日)。
- 20) 熊迫真一「労働移民の社会的統合」國士館大學政経論叢2017年9号72頁。
- 21) 早川智津子「外国人労働規制のゆくえ」ジュリスト1509号 (2017年) 77頁。
- 22) 上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ』(東京大学出版会、2016年) 6～9頁を参照。
- 23) 「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」(2013年6月発表)。
- 24) 岡村美保子・前掲注3) 37頁。
- 25) 井口泰「外国人労働者問題と社会政策—現状評価と新たな時代の展望—」社会政策第8巻1号 (2016年) 23頁。
- 26) 西谷敏・前掲注15) 21頁を参照。
- 27) 本多淳亮・前掲注13) 24頁を参照。
- 28) この点に関しては、比較的早い時期から多くの労働法学者より指摘されてきたものの、改善されないうまま今日に至っている (たとえば、行財政総合研究所編・本多淳亮監修『外国人労働者の人権』(大月書店、1990年) 58頁以下、前掲注15) 21頁など)。
- 29) 裁判例の検討については、早川智津子『外国人労働者と法』(信山社、2020年) 174頁以下、小野寺信勝「外国人技能実習制度の制度設計と裁判法理—外国人技能実習制度下における紛争類型」(大久保史郎・樋爪誠・吉田美喜夫編著『人の国際移動と現代日本の法』(日本評論社、2017年)) 292頁以下に詳しい。

- 30) 同法の内容について、早川智津子・前掲注21) 75頁以下、山脇康嗣「入管法及び技能実習法の実務と今後の課題」季労262号（2018年）81頁以下を参照。
- 31) 早川智津子・前掲注17) 145頁。
- 32) 斎藤善久「外国人技能実習適正化法案」季労251号（2015年）100～101頁。
- 33) たとえば、斎藤善久「外国人技能実習制度の問題点—技能実習法の与える影響」労旬1897号（2017年）11頁、指宿昭一「構造的問題を引き継いだ新たな外国人技能実習制度」労旬1897号（2017年）17頁。
- 34) 山脇康嗣・前掲注30) 86頁。
- 35) 早川智津子・前掲注29) 書200～205頁、斎藤善久「外国人技能実習生の保護と労働法」労働法学会誌135号（2022年）145頁以下を参照。
- 36) 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」（平成30年12月25日閣議決定）。14の特定産業分野として、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、介護、ビルクリーニング、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業、素形材産業、産業機械製造業、電気電子情報関連産業が定められている。
- 37) 建設分野に対しては、所属機関の国土交通大臣の登録法人への加入、国内人材確保、1号特定技能外国人の報酬額の決定と支払確保、所属機関での受入れ人数などより詳細な独自の取組が設けられている。
- 38) 主に、早川智津子・前掲注29) 書96～105頁を参照。
- 39) 鈴木江理子「外国人労働者受入れの現状と課題—『特定技能』受入れ2年から振り返る」季刊・労働者の権利341号（2021年）54頁以下。
- 40) ヨーロッパ諸国のローテーション制度について、本多淳亮・前掲注13) 20頁以下、手塚和彰『外国人労働者研究』（信山社、2004年）58頁以下を参照。
- 41) 基本理念については、野川忍「外国人労働者法制をめぐる課題」季労219号（2007年）20～21頁。同「外国人労働者政策の課題と研修・技能実習制度」日本労働法学会誌112号（2008年）71頁以下を参照。
- 42) 野川忍「外国人労働者をめぐる法的課題」ジュリスト1377号（2009年）40頁を参照。

受付日 令和4（2022）年10月20日 採用日 令和4（2022）年12月25日

<キーワード>

外国人労働者 技能実習 特定技能 移民 単純労働者  
Foreign workers technical intern training  
Specified Skilled Worker immigrants unskilled workers