

## 外国人労働者政策の持続可能性を考える

公益社団法人自由人権協会理事 旗手 明

### ◆はじめに

日本の人口が2015年から50年間でどれぐらい減少するかというデータがあるのですが、大体4000万人です。これを年平均にすると約78万人です。今、外国人労働者を受け入れる、あるいは移民に関する議論がありますが、いずれにしてもこの減少分を埋め合わせるようなことはちょっと無理であろうと思います。

在留外国人の推移をみますと、2018年から2019年では20万人ぐらい増えました。現在はコロナ禍で少しダウンをしている状況です。国別の人数をみると中国が相変わらずトップですが、昨年末にはベトナムが2番目に上がってきました。この間の在留外国人の増加は、主に労働者が占めているのが特徴です。

また、2009年に在留資格として「技能実習」が創設されました。それ以前の在留資格は「特定活動」だったのですが、あまりに技能実習のボリュームが大きくなったので、在留資格を独立させた経緯があります。その後、2013年秋の東京オリンピック開催決定を契機に労働力不足が叫ばれ、翌年にはこれを補うため新たな外国人労働者受入れ策が、第2次安倍政権の成長戦略である日本再興戦略の一環として提起されました。さらに、2016年には技能実習の適正化をめざす技能実習法が成立し、2017年に施行されます。

さらに、2018年には入管法の改定があり、正面から労働力不足対策をうたう「特定技能」が創設されました。このとき、基本的に外国人の出入国及び在留を管理する法務省入管局になんと、共生政策を併せ持たせて出入国在留管理庁（入管庁）として独立させました。

しかし、こうした一連の政策は、労働力の不足を補うという意味では技能実習を除いて十分に活用されていない状況であり、その意味では失敗であったと思います。また、安倍前首相は、「移民政策はとらない」と明言してずっとやってきました。その結果、基本的に労働力としてしか受け入れないこととなり、家族と一緒に来られず、外国人労働者を生活者として見ない政策になっています。

### ◆技能実習

まず、外国人労働者の中でボリュームの最も大きい技能実習生の状況をみておきたいと思います。2011年は14万人ぐらいでしたが、2019年末には41万人まで3倍近く増加しました。2020年末にはコロナ

禍で38万人弱に減りましたが、ますます技能実習生に頼る社会になっているのが実態です。中でもベトナムの割合が55%と大きいのが特徴です。2012年以前には中国だけで7～8割を占めていたのですが、今では17%ぐらいに減りました。私はこの要因は中国の所得が急激に増えてきていることにあると考えています。2000年から2016年で中国の賃金は約7倍になりました。日本に働きに来るメリットがなくなってきているということです。一方ベトナムは、まだまだ日本との賃金格差が大きいのでどんどん来ていると言えます。

ただ、ご存じのとおり技能実習生がひどい目に合ったり、犯罪に関わるようなニュースもあって、ベトナムが目されるようになってきています。フィリピンやインドネシアは世界中のいろんなところに外国人労働者として自国民を送り出しているのですが、日本はその選択肢の一つという感じですが、ベトナムはかなり日本に重点的に送ってきています。しかし、ベトナムも経済発展が進んでおり、いつまでこうした状況が続くか分かりません。

### ◆特定技能

次に特定技能の紹介を簡単にします。技能実習はあくまで技能習得のための国際貢献という建前になっていますが、特定技能は正面から労働力不足に対応するという目的があり、外国人労働者受入れ策に舵を切ったと言われていています。14業種の特定産業分野で受け入れることになっていて、だいたい業種毎に担当する省庁がきれいに分かれています。2019年の4月にスタートして、一番新しい今年5月末のデータで2万6000人です。分野的には飲食料品製造が一番多くて1万人弱ですが、あとは農業、建設、介護、産業機械等がこの制度を利用しています。当初5年間で約35万人、介護だけでも6万人という受入れを見込んでいました。とてもこうした見込みに追いついていないというのが現状です。今年3月末のデータでは、ベトナムが62.7%と圧倒的な割合です。調べてみたところ、特定技能の85%が技能実習から移ってきている方でした。試験が15%です。介護はまだ技能実習ルートがいませんが、今後、技能実習から移ってくる方が増えてくるかも知れません。

技能実習と特定技能の比較		
比較項目	技能実習	特定技能
根拠法	技能実習法	入管法
制度の目的	技能移転	労働力不足
ローテーション期間	3年 or 5年	通算5年
受入れ機関の監理・支援	監理団体	登録支援機関
転職の自由	×	○ or △
二国間取決め（協力覚書）	○	○
送出し機関の要否	○	× or ○
保証金・違約金の禁止	○	○
多額債務の可能性	○	△
強制帰国の可能性	○	○
日本語要件	×	○
権利等に関する告知・研修	講習の有無	○
	手帳の交付	○

### ◆仲介業者の問題

海外から技能実習制度は厳しい批判を受けています。国連からもありますし、米国国務省の人身売買報告書でも2007年から毎年いろいろと指摘されてきています。また、国際労働機関（ILO）第181号条約（民間職業仲介事業所条約）では、「仲介事業所は、労働者からいかなる手数料または経費についてもその全部又は一部を直接または間接に徴収してはならない」としています。労働者が手数料としてお金払うのは条約違反になるはずですが、送出し国はほとんどこの条約を批准していません。

他方、韓国の雇用許可制度は政府間でマッチングをするシステムになっています。私もこれまで韓国のやり方を参考にしながら、日本の制度も新たに設計したらどうかという提案をしてきました。しかし、最近、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが調査データを分析したところ、雇用許可制度でも非公式費用、賄賂とかあっせん手数料、民間ブローカー費用が発生しており、ベトナム出身者のほとんどが100万円以上を支払っていました。日本に来ているベトナム人技能実習生も、100万円ぐらいの借金を負っています。母国の年間賃金の3倍から4倍になります。このように国境を越える労働力移動には、難しい問題構造があります。

### ◆転職の自由がない

技能実習は基本的に転職の自由が認められていません。いろんな所に行っていたのでは技能の習得にならんということで、特定の受入れ先で学ぶことになっています。他方、特定技能は一応転職の自由はある建前になっています。しかし、現実問題として情報などが乏しく転職はかなり困難です。

また、いろいろ問題を起こす大元の一つに送出し機関があります。技能実習の場合は送出し機関を通すことが必須ですが、特定技能では制度的には必ずしも必要ありません。しかし、2国間協定で認定を受けた送出し機関に限定するという取扱いになっている送出し国も結構あります。

厚労省の賃金構造基本統計調査で2年前から調査が始まった外国人労働者の賃金データをみると、月平均が22万円弱ですが、技能実習は16万円、特定技能は17万円ちょっとで、低賃金が明らかになっています。これは実態賃金ですから、残業代なども含まれます。技能実習生の多くは地域別最低賃金で働いていますが、特定技能は技能実習とあまり差がないという実情です。

### ◆強制帰国の縛り

技能実習生は劣悪な労働条件におかれています。また、プライバシーに対する様々な制約や、セクハラ、パワハラ等の問題も起きています。さらに、権利を主張したり不満を言うと、直ちに帰国させるという脅しがあり、時に実行されます。しかし、強制帰国に関して法律上何らの定めもなく、技能実習法にも禁止規定がありません。

私たちは、技能実習法制定のときに国会議員に働きかけをして、この点も追及してもらいました。与党の議員も国会で取り上げてくれました。その結果、途中帰国の実習生が出国する際に、意思確認をする手続きが導入されました。また、技能実習基本方針に、倒産などのやむを得ない場合を除いては一方向的に帰国させてはならないことを入れることができました。いまコロナ禍で強制帰国はほとんど止まっています。しかし、事態が収束したら、また元の木阿弥になるのではないかと心配しています。

### ◆制度の持続可能性

今回のパンデミックで明らかになったのは、国際的な人の流れがないと成立しないローテーション政策には強い脆弱性があるということです。技能実習は3年ないし5年、特定技能1号は最大5年間で帰っていただくことになっています。ですので、常に新たな人を供給しないと従来的人数も確保できないシステムです。今後、パンデミックは6年に1回ぐらい起こるのではないかと専門家の見解があります。6年に1回起きて2、3年影響があったら、現在のシステムは全然続かなくなってしまう。

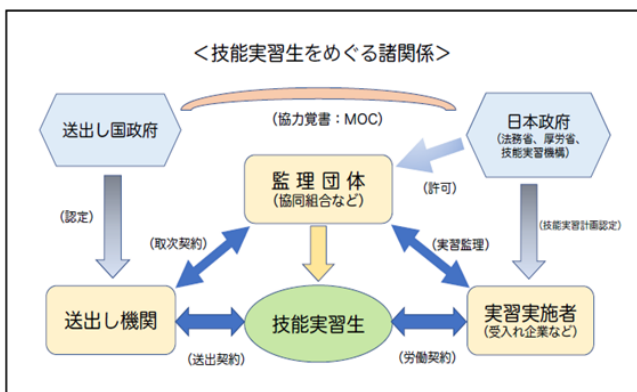
また、このローテーション政策は経済的合理性がありません。受入れ機関にとっては、実習生にいろいろ投資をして技能レベルを上げ資格を取ってもらい熟練労働者となっただけ、企業の担い手になってほしいとはならないわけです。外国人労働者も自らが成長する機会が与えられません。また、技能実習で5年、特定技能5年で計10年間働いても、永住にはつながらないことになっています。さらに家族滞在ができませんので、家族関係の崩壊につながっているケースももちろんあります。

### ◆企業の持続可能性

技能実習生のおかれている状況は深刻な人権侵害につながっていますが、いま人権リスクとして企業の持続可能性の問題にもなってきています。2020年10月には、企業活動における人権尊重の促進を図るための「ビジネスと人権」に関する国内行動計画が関係府省庁連絡会議において策定されました。これに関連して経営サイドでは、ESG投資（環境・社会・ガバナンスを重視した投資）やSDGsに絡んだいろいろな動きがあります。ESG投資やSDGsの中では人権に絡むことも重視されています。

それから国際的には国連等からの批判だけではなく、イギリスやオーストラリアでは現代型の奴隷をできるだけ排除しようと、「現代奴隷法」がそれぞれ2015年、2018年に成立しました。年間数十億円の事業高のある企業はサプライチェーンも含めて、労働者の人権についてちゃんと目配りをして、その結果を自分たちのホームページに掲載することになっています。またフランスでは、人権侵害や環境汚染のリスクを特定し、責任を持って予防策や是正策をとることを注意義務とした「デューデリジェンス法」（2017）を作っていますし、ドイツも今年成立させました。これらの国で企業活動をしようと思ったら、こうした枠組みで取り組まないといけない状況になってきています。とりわけESG投資などは、国際的な機関投資家が音頭を取ってやっていますので、非常に影響力が強くなってきています。

もうひとつ、送出し国の状況の変化を考える必要があります。さきほど中国で見たような所得水準の向上があります。現在ベトナムは中国からの投資が動いていることも含めて、これから経済発展が見込まれます。今後は、日本へ送り出してくれなくなることを想定しないといけません。賄賂や闇のプロカーは、どんなところにもはびこるのでゼロにはできませんが、どうすればリスクを軽減できるのか本格的に議論をし直す必要があります。今のような外形的なチェックだけでは、とても間に合いません。



### ◆日本社会の持続可能性

日本社会には既に300万人近い外国人の方が住んでおられます。さらに、一方の親が外国人であるとか、親が帰化したとか、いろいろな外国ルーツの人たちも含めると400万人を超えるくらいの人がいると想定されます。私たちは、移民社会としてきちんと自分自身を認識して、それに見合った政策を打っていかないと、いつまでも日本社会の外にあるような外国人労働者の扱いでは、さまざまな問題を起こさざるを得ないと思います。外国人労働者の自己決定権を重んじた開かれた移民政策をどう構想していくのか考えないといけません。

さらに、そうした社会をつくっていく上のインフラとして、人種差別撤廃法、国内人権機関であるとか、外国人労働者法などの基本的な人権保障の枠組みを包括的に設計することが必要ではないかと考えているところです。

### ◆今後に向けて

現行のローテーション政策を続けている限りは、こうした問題点はなかなかクリアできません。ですので、日本に外国人労働者を入れる場合は、技能実習のような建前はやめて、本当の意味で転職の自由をはじめ基本的な労働権が保障された労働者として、日本で日本人が働くのと同じような基本的な条件の中で受け入れるシステムに変えていかなくてはなりません。それから在留期間を更新できたり、家族帯同ができるようにすることも最低限の条件だろうと思います。外国人労働者本人が日本に長くいたいと思えば、いずれ永住に結びつけることが可能な選択肢を用意することも必要です。

具体的にどうするかは思案中ですが、基本的には現状のシステムを組み替えて、徐々に理想形に近づける手法しかないのではないかと考えています。ですから技能実習でネックになっているところを現行制度から一つずつ外して、労働者として十分に権利を認められた状態で日本に来られるようにする。それから監理団体や受入れ企業に頼った生活から、当事者がもう少し自立的に生活できるようなシステムに変えていければと思っています。例えば、技能実習計画の認定、実習実施者・監理団体に対する報告徴収、技能実習生への相談・援助・転籍の支援等を行っている技能実習機構を、「外国人労働者機構」のようにして、外国人労働者全体の権利をきちんと守っていく機能を持つ組織に組み替えていく。また、技能実習と特定技能の権利阻害的な条件をなくしていくことで、現行制度を変えていくという方向で考えています。

(はたて あきら)