

〔論 文〕

## 日本とアジア諸国における 外国人単純労働者の受け入れ政策

佐 野 哲

## はじめに

日本の外国人労働者受入れに対する政策的スタンスは、1967年の「第1次雇用対策基本計画」から現在（第9次）まで常に一貫している。それは、専門的・技術的分野の外国人受け入れは積極的に進めるが「いわゆる単純労働分野」への受け入れは十分慎重に対処する、というものである。日本の場合、欧米先進国に比べて高齢者の就業率が相対的に高い一方、女性の社会進出が遅れているため、まずはこれらの労働力の活用が政策的に企図されるべきである、という思想に基づく。つまり外国人単純労働者の安易な導入は、今後の日本の労働市場のあり方の攪乱要因になってしまう、とする考え方である。同計画はその都度閣議決定され、「高度人材はオープンに受け入れ、単純労働者は原則として受け入れない」とのスタンスのもと、日本の受け入れ政策は統一的継続的に設計、運用されてきた。

他方、周知の通り、製造業をはじめとする労働需要側の産業界においては、外国人単純労働者の受け入れを求める意見が好景気を経るごとに高まっていた。1960年代後半の「いざなぎ景気」や1980年代末期から90年代初期にかけての「バブル景気」においては、さまざまな産業で労働力供給が滞り、外国人単純労働者受け入れ問題はマスコミを中心に社会問題となっている。しかしながら日本政府は、受け入れに係る政策スタンスを変えることはしなかった。1989年に改正された「出入国管理及び難民認定法」では（90年施行）、在外日系人の在留資格（「日本人の配偶者等」）が整備され、これによってブラジルなど南米諸国からの「日系人出稼ぎ」に制限がなくなり、バブル景気

下にあった企業の多くが日系人を雇用した。これは政策スタンスの変化ではなく、単なる在留資格制度の整備の随伴的結果である。また、1950年代から海外進出企業や行政機関が日本に受け入れていた「研修生」については、90年の法務省告示によって「海外に進出していない中小企業団体等による、国際貢献活動としての研修生の受け入れ」が認められるとともに、併せて技能検定試験などによりスキルチェックを行いつつ滞在期間を延長させるシステムが制度化されること（外国人研修・技能実習制度）で、これが人手不足に悩む中小企業への「事実上の単純労働者供給制度」として機能した。とはいえ、これも「いわゆるトレニーやワーキングホリデー制度」の改良システムであり、受け入れるのは労働者ではなくあくまでも研修生であって、外国人労働者の受け入れ政策スタンスを変更するものではなかった。

以上のような日本政府の対応が、基本的な政策を変えずに現行制度の運用方法を変えることで対処する「内科的対応」であるとするれば、アジアの新興工業国においては、受け入れを宣言し制度そのものを改編する「外科的対応」があった。これらのアジア諸国は既に労働者送出国から労働者受入国へと転換し、その発展段階に応じて様々な受入制度を整備してきている。日本は未だに「外国人単純労働者の受け入れ後進国」なのであれば、そして仮に将来的な移民受け入れなど大規模な政策変更を必要とする局面があるのであれば、明らかな「受け入れ先進国」であるアジア諸国の政策的経験を素直に学んで行かなければならない。

本研究は、日本における外国人労働者受入制度のあり方を検討する上で必要となる諸知見やノウハウについて、それらをアジアの受入先進国の経

験の中から取り出していこうとする試みである。なお小稿1～4節は、経済産業省委託事業として実施された実態調査研究<sup>1)</sup>の成果の一部を再掲したものである。

## 1. 調査研究の目的と調査対象（国及び地域）の限定

アジアの工業新興国（旧 NIES）は、1980年代以降の急速な経済発展によって既に労働者送出国から労働者受入国へと転換し、それぞれの発展段階に応じて様々な受入制度を整備してきている。こうした法的整備がどのような議論によって進められ、その過程でどのような制度的隘路が生じ、結果として労働市場や産業構造にどのような影響を与えたのか。これらの問題を整理することは、日本の「あり方論議」の本格的出発点において極めて重要な作業となっていく。本研究では調査対象として、シンガポール、チャイニーズタイペイ（以下、台湾）、大韓民国（以下、韓国）の三つの国と地域を取り上げた（表1）。

これら三つの調査対象国・地域は、工業化の進展に伴って受入国転換を果たしただけでなく、その「自然的国境」が日本と類似している点で非常に興味深い。そもそも外国人労働者の受入制度は、その国の自然的国境のあり方に左右されるところが大きい。旧東側諸国と国境が地続きで隣接しているドイツと、周囲を海で囲まれ明確な国境を有する日本とでは、外国人流入者の量と質、その歴

史的経緯、政府における制度化へのエネルギー、国民的関心の度合いなどで大きな差異が生じており、双方の経験を単純に評価し、互いの制度に反映させることは、やや無理が生じる作業となる。その点で、これらの対象国はいずれも島国もしくはそれに近く、比較が容易であると判断できる。また、これらの中には、日本をモデルとして制度を整備したところもあり、その意味でも比較検討が容易になっている。

まず対象の一国目は、シンガポールである。シンガポールはマレー半島の先端に位置し、ジョホール海峡で囲まれた島国である（シンガポール島）。独立を果たした1960年代から輸出型製造業と低賃金労働力をセットにした経済拡大政策を志向し、また、隣国マレーシアとはマラヤ鉄道の橋梁でつながっていたため（半島直結型）、古くからマレーシア人などの「国境労働者」の流入があった。こうした経緯から、単純労働者受入制度の制度化が積極的に行われてきた。以降も、人口規模の小ささ（労働力供給の限界）を克服するとともに、それによって国際競争力を高める目的から、独立間もない時期より積極的な外国人受入政策を進めてきている。その意味でシンガポールは、アジアの他の受入後進国の先進モデル的存在であった。さらに80年代以降は、周辺国 NIES の急速な工業化を踏まえ新たな分野での競争力向上を模索し、貿易・金融サービス業など外資主導による高付加価値産業の振興を志向した経済政策への転換から、外国人高度人材の国内需要が急激に増大している。

表1 調査対象国及び地域の概要と外国人労働者受入制度

国・地域	シンガポール	台湾	韓国	日本
自然的国境の類型	島国型 (実質的に 半島直結)	島国型	半島直結型 (実質的に 島国)	島国型
人口及びGDP (100万米ドル/2006年)	440万人 132,155	2,295万人 364,422	4,900万人 872,789	1億2,705万人 4,375,546
受入制度の類型	労働許可制	雇用許可制	雇用許可制	在留資格制
研修・実習型雇用 制度の有無	なし	なし	有 (2007年廃止)	有
単純労働者受入制度 の有無 (開始年度)	有 (1965年～)	有 (1991年～)	有 (2004年～)	なし (—)

二国目は、台湾である。台湾は日本と同じ島国型の地域であり、また戦前の日本による統治の影響から日本と類似した入国管理制度を整備していた。しかしながら台湾は1990年代に入つてすぐに、工業化を背景とする労働需要の高まりのなかで、シンガポールの制度を見本とし、タイやフィリピンなど近隣送出国との二国間協定<sup>2)</sup>により外国人労働者の受け入れを進めた。これらの外国人労働者は、建設業など男子型の重筋労働のみならず、弱電の加工組立型製造業や介護サービスなど女子型労働の分野まで広がっている。産業空洞化の進捗も日本とほぼ同様で、近年では製造業のなかでもIT産業を中心に高度人材の需要が高まっている。また、中国からの独立を志向する政党の政権運営時には、台湾の「90%以上に達する漢民族比率」を長期的に低めようとする意図から、「多民族国家」化を図り国際的に（独立を）アピールしようとする政治的な動きが見られた。台湾においては、こうした政治構造により外国人の受け入れが着実に進められていった側面が大きい。

最後の三国目は、韓国である。韓国は朝鮮半島の南側に位置するが、北側の北朝鮮との国境は軍事境界線であり、その意味で事実上の島国といてよい環境にある。1980年代、NIESの代表的一角として工業化を果たし先進国化した韓国は、日本と同様、製造業など技能分野で人手不足問題が持続的に構造化した。そうしたなか、90年代に入つて日本とほぼ同時期に「産業研修生制度」を設けている。これは日本の外国人研修制度とほとんど

同じ構造を持つ制度で、こちらも日本の制度と同様、研修受入企業で継続的に雇用されて就業する制度（「研修就業制度」。日本における技能実習制度に相当）を併せ持った。しかしながら韓国は、21世紀に入つてこれらの抜本的な制度転換を模索し（2003年）、産業研修・研修就業制度を廃止して雇用許可制に移行させ（2007年）、外国人単純労働者の受け入れに踏み切った。また、この間、不法滞在者のアムネスティ（合法化）、さらに中国の朝鮮族など「海外同胞」（日本における在外日系人に相当）受け入れの枠組みを整えている（「訪問就業制」）。

## 2. 研究課題の設定

### (1) 日本における外国人受入制度の発展段階

さて、本調査研究の目的に照らして、調査対象とした国・地域の様々な制度的経験を、どのように整理していけば良いだろうか。ファクトの整理のためには、明確な座標軸が必要である。それによって調査の研究課題が明確になるだけでなく、日本への政策的含意の輪郭がはっきりと見えてくるはずである。

本研究では、これを「日本における外国人労働者受入制度の発展段階」に求めた（表2）。

表2は、日本の外国人受入制度の変化を前提に、その発展段階を区切りながら、それぞれのフェーズの制度的特徴を整理したものである。まずは、表に沿って、日本の制度的変遷を追ってみたい。

表2 日本における外国人労働者受入制度の発展段階（フェーズ）

フェーズ	外国人の類型	年代区分	受入メリット	デメリット	制度的隘路
I	研修生	1950年代～	職種の自由	限定的受入れ	資格外活動
II	研修＋ 技能実習生	1990年代～ 2010年頃	安定的就業	職種と期間の制限	労働基準の不徹底
III	技能実習生	2010年頃～	安定的雇用	職種と期間の制限	職業選択の不自由
IV	有期契約労働者 (出稼・季節労働者)	[実績なし]	安定的雇用 (雇用許可制度)	雇用コスト増大 (仲介・訓練費等)	人権問題の本格化
V	移住労働者 (移民・日系人等)	1990年代～	雇用の自由 (流動性の上昇)	社会コスト増大 (事業主負担等)	財政問題の本格化

まず第一段階（フェーズⅠ）は、純粋な「研修生」の受け入れである。文字通り、これは労働者ではない。制度的な受け入れの端緒になっているのは、1954年の国際協力事業団（JICA）の研修生受け入れである（在留資格への追加は1981年）。その後60年代には、東南アジア等に拠点進出した日本の電機メーカーなどが、現地人スタッフを研修生として日本の事業所等に受け入れ、研修を受けさせ、母国帰国後、幹部候補に昇格させるなどした。こうした受け入れは、1980年代後半のいわゆるバブル経済期における人手不足まで継続的に行われている。なお、これら研修生には受入職種の制限などはなかったが、国際貢献や海外拠点スタッフの教育など受入範囲は限定的だった<sup>3)</sup>。

第二段階（フェーズⅡ）は、研修生受け入れにプラスして、受入企業において継続的に労働者として就労できる制度の導入である。バブル経済期、人手不足問題に悩んでいた中小企業等からの外国人受入ニーズを受けて、政府は1990年の法務省告示を通じ、海外進出をしていない中小企業団体等による研修生の受け入れを認めた。その後、それら中小企業団体等を監理する機関（JITCO）が設立され、93年には受入企業で研修の後に雇用関係を結び、継続的に就業する技能実習制度が設けられた。これらの新たな制度化に合わせて、技能実習への移行を前提とする受け入れには職種・作業の制限枠が設けられ、滞在期間も最大3年と限定されている。この制度は世界的に見て非常にユニークなものであったが、特に研修期間の手当問題や送出斡旋機関への管理費問題（中間搾取問題）、（制度的に労働者ではない）研修生ゆえの労働基準の不徹底などを背景として、受入現場において様々な人権侵害が社会問題化した。2008年現在、日本の制度的発展段階は、このフェーズⅡにある。

第三段階（フェーズⅢ）は、フェーズⅡの制度的隘路を踏まえ、技能実習制度に原則一本化する段階である。これにより、労働基準法は全面的に適用されるため、研修生への人権侵害などの社会問題は、事後規制であるとはいえ一定程度押さえることができる。この制度改正については、2007年12月の規制改革会議第二次答申において出された「研修生の法的保護や技能実習に関する在留資

格の整備」を求める計画が閣議決定されている（2009年までに関連法案提出）。閣議決定事項であるため、以降の新たな制度化は速やかに進むものと見られるが、雇用関係のもとで就業する技能実習生の「職業選択の自由」（憲法上の労働者の権利）に関する問題など、議論すべき点は未だ残っている。

第四段階（フェーズⅣ）は、送出国との二国間協定のもと、受入国労働市場での求人充足の困難性を確認する労働市場テスト制度や受入数の大枠を設定するクォーター制度の採用などにより、期間を限定して外国人労働者受け入れる制度の導入である。このフェーズで初めて、外国人は研修・技能実習「生」から労働「者」となる。上述の通り、シンガポール、台湾、韓国はいずれもこのフェーズにあるが、日本では必要性に関する政策的な議論は交わされているものの、具体的な政策メニューとしての検討はなされていない。なお、このフェーズでの受入制度は、外国人本人に就労可能な許可を与える制度（就労許可制度）と企業に雇用可能な許可を与える制度（雇用許可制度）に分かれる。後者の雇用許可制度の場合、在留期間（契約期間）と受入企業が限定的になるため、受入側としては雇用のバッファー機能向上とともに安定的雇用が同時に図られる点でメリットがある。しかしながら、期間満了後のオーバスティ（不法就労化）や労働者の人権問題（家族呼び寄せや妊娠の禁止規定など）など、デメリットも非常に多い。

第五段階（フェーズⅤ）は、最終段階としての、いわゆる「移民」の受け入れである。表2では「移住労働者」という概念を使っているが、これは既に日本が実質的に受け入れてきている「日系人」の扱いを踏まえたものである。日本では1989年の入国管理法改正以降、ブラジルやペルーからの在外日系人の母国就労に制限がなくなり現在に至っているが、これらの労働者は現実として定住化していることから、明らかに「移住労働者」として扱うべき労働者グループだと考えられる。移住労働者には職業選択の自由があり雇用流動性が高まるうえ、家族を呼び寄せるケースも多いことから医療や教育など社会コストも増大していく。愛知県豊田市や群馬県太田市に代表される「日系

人の集住都市」においては既にこれらの社会コスト問題が顕在化しており、それぞれの地方自治体の財政を圧迫しつつある。

## (2) 研究課題の設定

表2で整理した通り、日本の外国人労働者受入制度は、長らくフェーズⅡ（研修・技能実習制度）での足踏み状態が続いていた。その後、2008年における規制改革会議三カ年計画の閣議決定により2010年前後でフェーズⅢ（技能実習制度）に移行する節目に差し掛かっているが（2008年現在）、実はその移行に大きく先駆けて1990年よりフェーズⅤ（日系人）の段階に既に入っていたという、いわば「複線的な発展段階」を経てきていると理解できる。

上述の通り、日本の研修・技能実習制度を模範とした韓国は、日本に先駆けて同制度を廃して新たに雇用許可制度等を導入し、フェーズⅡからフェーズⅣ（雇用許可制度）へと速やかに移行している。一見すると、これは日本が韓国に制度面で追い越されたように受け取られるかもしれないが、むしろ日本の場合は、フェーズⅡとフェーズⅤが同時進行で進んだために国内の労働需要の緊要度がそのぶん薄まり、またちょうど1990年代中頃からは持続的な不況期に入っていた（「失われた10年」）ことから、制度再編へのエネルギーが蓄積されてこなかった、と理解するのが妥当と思われる。この点で韓国の制度は、「産業研修・研修就業制度（研修生等の受け入れ）」から「雇用許可制度（短期契約労働者の受け入れ）」へと移行し、さらにその延長線上で「訪問就業制度」（移住労働者の受け入れ）を設けるといったように、いわば「単線的な発展段階」を経て現在に至っている。

一方、シンガポールと台湾は、日本と韓国が採用したフェーズⅡの段階を経ていない。というのは表2のフェーズ整理は日本を前提としたものであって、むしろフェーズⅡを設定する日本や韓国は国際的にみて明らかに少数派である。その意味で、シンガポールと台湾の発展のかたちのほうが国際的に標準的といえる。ここでの一つの視点としては、日本や韓国が、そうした標準的な「フェーズⅠからの直接的なフェーズⅣへの移行が果た

せなかったのは、どのような経済的環境、どのような政策的判断にあったからなのか」といったという問いも生じてくる。また、「国際標準的な」シンガポールや台湾においては、日本や韓国と異なる発展段階を踏んだがために顕在化した問題、労働市場や産業構造に与えた影響がどのようなものであったのかを、四国の比較のなかから炙り出していくことも必要であろう。なぜなら、日本や韓国におけるフェーズⅡの選択は、受入国自国民の労働市場や産業構造に悪影響が及ばないように議論が進むなかで行われたものだからである。

以上のような視座を持って、本調査研究では、大まかに次のような研究課題を設定した。

まず第一に、国際標準的な二国、シンガポールと台湾が検討し導入した制度的ノウハウの、日本への移転可能性の検討である。ここでは、フェーズⅣ及びⅤにおける制度の具体的なシステムの解明（そのメリットとデメリット）が課題となる。特にシンガポールの外国人労働者受け入れの歴史は長く、首相のリーダーシップが強いうえ人口も小規模であることから、かなりチャレンジングな政策が行われている。他方、台湾においては、製造業中心の産業・雇用構造から急速にサービス化が進み、同時に人口の高齢化が進行するなど、社会及び労働市場における構造変化のかたちが日本と近似しているなか、外国人労働者を男女の区別なく、高度人材から単純労働分野まで全て受け入れ、既に15年以上経過している。これらの対象国・地域の経験は、受入制度そのものの戦略的効果や社会的副作用を考えるうえで極めて貴重な知見となるはずである。

そして第二に、発展段階が近似する二国、韓国と日本の、各段階での導入制度のシステム運営上の比較、及び社会的な「あり方論議」に関する直接的かつきめ細かな比較検討である。日本はこのなかで唯一フェーズⅣを経験していないが、韓国は実質的に全てのフェーズを経験している。韓国においては、劣悪な条件下の研修生を巡る人権問題や労働者受け入れのための「雇用許可制度」にかかわる議論が、それぞれの段階でまさに「国民的論議」として社会的に顕在化していた。事実として、ノーベル平和賞を受賞した金大中政権から人権保護は政府レベルのテーマであり（「人権大

統領」としての金大中), また外国人労働者人権保護団体の社会的活動も非常に活発であった。さらに1995年から2000年にかけて、韓国政府は何度も「雇用許可制度」の導入を試みている。日本の外国人労働者受入制度の今後のあり方を考える上では、これらの議論のプロセスを段階ごとに整理することが絶対的に必要であろう。

### 3. 現地調査の概要

本研究では、これらのアジア諸国の制度的経験を、現地海外調査を通じて取り出そうと試みている。ここでは調査チームを組織し、メンバーによる調査対象国・地域での現地調査(政府・政府機関、大学・研究機関、現地・日系企業、労働組合、NPO・ボランティア団体等へのヒアリング調査及び資料収集)を行っている。それぞれの現地調査は、シンガポールが2007年12月、台湾が2008年2月、韓国が同3月に実施されている。それぞれの調査滞在期間は7日から14日である<sup>4)</sup>。

### 4. 現地調査から得られた諸知見

まずは、上記の研究課題に対し、現地調査から得られた諸知見のうち、特に特徴的なことがらについて対象国・地域別に整理してみたい。

#### (1) シンガポール

シンガポールにおける外国人労働者受入制度の特徴としては、以下の三点を強調しておきたい。

まず第一に、外国人雇用税の制度化と、その戦略的活用である。

シンガポールが外国人雇用税制度を導入したのは1980年であるが、同制度は本来、独立間もない時期から積極的に外国人労働者を受け入れていた同国が、その過度な流入を抑制するために設けたものであった。シンガポール政府は同制度化当初からしばらく雇用税を高め設定していたが、1997年のアジア通貨危機など不況期に外国人労働者の大量解雇が社会問題化したことを踏まえ、内国企業の生産性向上と外国人労働者の能力向上(能力評価主義)の双方を志向した。この観点から外国人雇用税制度は、就労資格、スキル、職種、

国籍、学歴などによって外国人労働者の職業能力別グレードを分けるとともに、そのグレードの上昇に合わせて税額を低減させるシステムへと改編されている。この結果、外国人雇用税制度は、雇用企業及び外国人労働者双方にとって、職業能力開発に対するインセンティブを高めるものとなった。外国人労働者を教育し能力を高めれば、雇用企業は税額負担が軽くなる一方、当該外国人労働者は賃金増額の可能性が高まる仕組みである。

第二に、外国人労働者のスキル認証と就労ビザの職業能力別多段階設定である。

シンガポールの就労許可制度では、就労ビザを職業能力に応じて5段階のグレードに分けている。これはアジア通貨危機の翌1998年、関連所管官庁が内務省入国管理局から人材開発省に移管された際に制度化されたものである。いわゆる「高度人材」が2段階(永住権が付与される「P-パス」及び「Q-パス」)に、そして「そのほか単純労働」が3段階(永住権のある①「S-パス」、及び永住権のない②「Skilled」と③「Unskilled」)に分かれている。上述の外国人雇用税制度におけるグレード別減税措置は、単純労働3グレードにおいて適用される。特徴的なのは単純労働3グレードの最上位に位置する「S-パス」で、このビザへのステップアップにより永住権申請が可能になる。その意味で「S-パス」は、高度人材と単純労働者の間に位置する「中間的人材」を取り込む制度となっている。その下の「Skilled」「Unskilled」のグレードでは、スキルの高さなどに応じて最大18年間の就労滞在が認められており、長期安定的雇用を求める雇用企業が外国人労働者を職業訓練施設に送る(近年では雇用企業の負担により送出国での受入前訓練も行われている)等ここでもインセンティブが働き、企業の生産性向上が図られる仕組みとなっている。

第三に、外国人家事労働者など女子型サポート労働を大量に受け入れるシステムの制度化と、その積極的運用である。

シンガポール政府は、少子高齢化の進行に伴い、女子労働の社会参加を積極的に押し進めるため、1978年、フィリピンなどから女性の外国人家事労働者の受け入れを始めた。以降12歳以下の子どももしくは65歳以上の高齢者を抱える世帯への外国

人雇用税の減額などの積極策を展開し、現在に至っている。2007年現在ではシンガポールの7世帯に1世帯がこれらの外国人女性を受け入れる規模(約16万人)まで達している。また、外国人家事労働者の受け入れは海外からの受入高度人材世帯に雇われる「メイド労働市場」の形成につながっており、これがサポート人材として、高度人材の流入を増大、定着させることに寄与している。さらに、女子型労働分野では医療機関における看護労働力、介護施設における介護労働力の受け入れにも積極的である。看護師の受け入れについては、海外大学との資格相互認証や看護助手(「Skilled」「Unskilled」として)の入国就労後に国内看護師資格を取得させるなどのルートが一般的である。ちなみに、看護助手は看護師資格取得によって「S-パス」が付与される。

## (2) 台湾

台湾における外国人労働者受入制度の特徴としては、以下の三点を強調しておきたい。

まず第一に、外国人受入企業等の質的な審査システムとその変化である。

台湾の外国人労働者受入制度は、これまで、外国人受入企業等への審査を当該産業分野の所管官庁が行うシステムを取っていた。具体的には、製造業の企業に対しては経済産業関係所管官庁(行政院経済部)、介護福祉分野においては厚生福祉関係所管官庁(行政院衛生署及び地方自治体)が受入企業等(介護福祉分野では世帯)の審査を行っていた。雇用労働関係所管官庁(行政院劳工委員会)は、各受入分野の所管官庁が審査しパスした企業等に対して、許可証を発行する機関として機能した。例えば、経済部による受入製造業の審査においては、受入申請企業の新規投資額等の多寡に応じて受入枠を決定する仕組みになっていた。つまり同審査制度は、外国人労働者の受け入れが、産業構造の変化のなかで本来であれば淘汰されるべき「長い間、設備投資も行われていないような労働条件が劣悪な企業」を温存させるかたちにならないよう意図されたものと言える。しかしながら2007年、この審査制度は廃止され、別途政府が定める「いわゆる3K産業」認定の範囲で許可が出される制度に変更されている。新制度は、3K

業種34種及び(深夜勤務等)交替制業種44種について、労働者未充足の程度に応じてAからCの3グレードに分け、各グレード別に外国人受入割合を設定するものである。この制度改正によって、雇用許可証発給までの事務処理スピード向上や、外国人雇用のミスマッチ解消(それまでの制度で審査をパスするような投資規模が大きい企業は優良企業であり、そうした企業にはそもそも外国人雇用ニーズがない)が実現している。

第二に、外国人雇用納付金の制度化と、その限定的活用である。

台湾においては、企業等が外国人労働者を雇用する際、雇用労働関係所管官庁(行政院劳工委員会)に対する納付金が法的に義務づけられている(就業サービス法における「就業安定費」)。シンガポールにおける一般会計枠の外国人雇用税と大きく異なる点は、この納付金が台湾人労働者の職業能力開発事業に向けた特別会計となっているところである。同制度の意図は、本来であれば台湾人労働者を雇用すべき企業等が外国人労働者を雇用する場合、就業に伴う職業能力開発機会(OJTの機会)を失った台湾人労働者に対し、別途能力開発の機会を与えようとするところにある。台湾では定年制度における定年年齢について、日本より低く制度化しているため(台湾の労働基準法第53条「15年以上働いた満55歳以上の労働者もしくは25年以上働いた場合は、その時点以降を定年年齢として定めることができる」)、非正規雇用の労働市場には「40代前半の定年到達者」も多く、これらの台湾人労働者の能力的底上げが急務となっていた。

第三に、外国人労働者の斡旋を行う民営職業紹介事業者(国際的人材ビジネス)の評価制度の導入である。

外国人労働者の国際的な労働需給調整業務においては、いわゆる「斡旋ブローカー」の介在が労働市場の攪乱要因となっている。台湾においても、これらブローカーの営利事業行為が外国人労働者への強制労働や中間マージン搾取、さまざまなハラスメント問題を引き起こしていた。これに対し台湾政府は、外国人労働者を扱う民営職業紹介事業者に対し、許可及び評価制度を設けることで、国際的な労働力需給システム事業の健全化を図つ

てきている。具体的には、紹介事業者の許可において、事業開始時の保証金準備、紹介担当責任者のライセンス制度（計30時間の研修受講義務）と全従業員規模に占める比率を定める一方、その評価・審査制度として、紹介事業所の抜き打ち検査を実施して一定のチェックリストにより事業実態を精査し、その結果をAからCの3グレードで評価したうえ、結果をインターネットで公開している。

### (3) 韓国

韓国における外国人労働者受入制度の特徴としては、日本の制度的発展段階との比較を踏まえつつ、以下の二点を強調しておきたい。

まず第一に、韓国の「産業研修・研修就業制度（既に廃止。以下、研修制度）」の構造と機能に関する（日本の制度と比較したうえでの）評価である。

韓国の研修制度は1991年、「外国人産業技術研修生」の受け入れから始まる。これは、海外に製造拠点を設けている「海外投資企業」が、人手不足に悩む韓国国内の同企業事業所に対し、研修生（トレニー）という資格で実質的な労働力供給を行うシステムであった。このシステムは、その2年後の93年に「産業研修生制度」として改めて制度化され、しばらく同制度の運用が続いた後、さらに7年後の2000年に「産業研修+研修就業制度」（日本の研修・技能実習制度に当たる。この時点では産業研修2年と雇用による研修就業1年の計3年）が制度化されている。そして、その2年後の2002年に「研修就業」期間が延長されることになった（産業研修1年と研修就業2年の計3年）。

他方、併せて、韓国の研修制度における需給調整システムの構造的特徴を指摘しておく必要がある。一連の韓国の研修制度は、建設業団体、中小企業団体、水産加工団体など各産業分野の全国中央団体が「研修推薦団体」として中央集権的に機能し、同団体が送出国の送出団体と提携して研修希望者の母集団を確保するとともに、受入側となる韓国国内では同団体が全国の個別受入企業（加盟企業）を一定の評価基準で選定して供給するという「広域型ハブ・アンド・スポーク構造」が当初

より構築されていた。研修生と受入企業のマッチングはコンピュータ抽選により機械的に行われ、中央の研修推薦団体は受入企業から、これらのマッチングサービス等の対価として一定の管理費を徴収している。

研修生等受け入れに係る日本と韓国の制度的比較においては、制度熟成の期間の長さ、集権・分権システムの違い（広域型か地域限定型か）を踏まえておく必要がある。すなわち、日本の研修制度は1950年代から始まる長い歴史を有し、そして60年代からの海外進出企業の単独受入であっても、政府の外郭団体（AOTS 海外技術者研修協会、JAVADA 中央職業能力開発協会など）による需給調整監理を伴うものが多かった。また、90年代以降の「海外展開を行っていない中小企業団体等」による受け入れ（いわゆる「団体監理型」受入受け入れ）は、5省共管による政府外郭団体、国際研修協力機構（JITCO）の指導のもと、それぞれの中小企業団体等が個別的独自に送出国の送出団体と調整し、研修生選考作業の多くは直接対面による面接を経て行われてきていた。しかしながら近年、特に2000年以降の日本における研修制度の人権侵害等の社会問題化は、いわゆる「広域型監理団体」（多くは生産工程派遣、同請負事業者の業態転換とみられる）が1999年の労働者派遣法改正による派遣ビジネス自由化を契機に増大し、韓国の制度と近似した「広域型ハブ・アンド・スポーク構造」に移行した影響が大きいのと思われる。こうして広域型事業の労働需給調整では「きめ細かなマッチング」は担保できなくなっていくが、韓国の研修制度は極めて短期間で拡大し、広域型構造を有していることから日本よりも早期に「荒いマッチング業務」の弊害が顕在化したため、制度として短命に終わったと評価するのが妥当な見方であろう。事実として、日本の場合10%未満で推移している外国人研修生の逃亡率（不法滞在化）は、韓国においては50%を超える高い比率となっていた。研修制度の評価を考える上では、上記の点を念頭においておく必要がある。

第二に、韓国における「雇用許可制度」の効果的な運用と、その移住労働者転換（「移民」への移行）への戦略性である。

韓国の「雇用許可制度」は、ドイツの事例の綿



密な調査研究をベースに検討され、さらに1995年から2000年の間に3度の制度化議論（3度とも廃案になっている）を経て具体化したものである。韓国の同制度における国際的な労働力需給システムは、政府直轄委員会によるクォーター制度（受入数総枠設定）と、公的機関によるコンピュータマッチングシステムがベースとなっている。

クォーター制度は送出国政府に対し、監理業務怠業の抑止力として機能している。送出国団体等が不正行為を行いそれが発覚した場合、当該送出国のクォーター枠の削減等を実施することで、送出国政府の取り締まり業務を強化させることが可能になる。また、実際のマッチング業務は「雇用支援センター」（日本の公共職業安定所に相当）が担当し、外国人雇用を希望する企業が同センターに求人票を提出するとともに、送出国政府機関からは膨大な求職者リストがデータで送られ、コンピュータ上で斡旋が行われるシステムとなっており、これによって仲介団体が一切介入する余地のない仕組みとなっている。業務のIT化に伴って雇用許可証の発行手続きも簡素化されており、雇用企業の満足度も高まっている。

なお、雇用許可制度では、外国人労働者の家族滞在を禁ずるとともに滞在期間を3年限定とした有期労働契約のローテーションシステムとなっているが、外国人労働者には再入国が認められており、需給双方が継続的な労働関係を希望するケースでは、一時帰国後の再入国・契約更新により中長期的な就労が可能となっている。もちろん需給双方のニーズが前提となるため、中高年齢者への需要側ニーズは必ずしも高くないと考えられることから、必然的に外国人労働者の高齢化には歯止めが係るシステムとなっている。上述の通り、ローテーションシステムとしての完成度は非常に高いが、送出国での求職者登録前段階でのブローカー関与や、外国人労働者滞在時の家族呼び寄せの禁止など人権問題が課題として残っており、韓国政府は以降、これらの制度的隘路について徐々に対応していくものと見られる。

また、同時に韓国の受入制度は、以上の「雇用許可制度」をベースに、外国人労働者個別の滞在就労時の実績を評価し、高度人材に相当するビザへの資格変更を認め「居住権」を与えるシステム

を併せて設けている（「居住権」取得後5年を経て、「永住権」申請資格が発生する）。その資格変更の要件には、滞在期間（過去10年間で5年以上滞在）、資格条件（専門学校・大卒レベルの学歴）、賃金条件（内国人の平均以上の取得賃金）、資産条件（一定額の預貯金）、言語条件（韓国語能力試験による評価）などがあり、これらを全てクリアする必要がある。制度的にハードルを高めているため、受入国間における国際的な高度人材の獲得競争には不利とも考えられているが、国内労働市場及び地域社会への社会統合を考えるうえでは、必要かつ十分な選別システムと評価できる。

## 5. 日本における単純労働者受け入れの現状と 現地調査からの政策的含意

冒頭にある通り、小稿の最終的な目的は、アジアの受入先進国の実態を概観しつつ、その中から日本の制度改正、特に単純労働分野の制度構築に対して、政策的なインプリケーション（含意）となるポイントを取り出していくことにある。これまでシンガポール、台湾及び韓国の現状をサーベイしてきたが、小稿の本題として、それらとの比較とフェーズ（表2）の進行度を踏まえながら、まず日本の単純労働分野の制度的特徴と受け入れ実態を整理し、その後改めて、日本に対する政策的なインプリケーションを取りまとめることとしたい。

### (1) 日本における単純労働分野への外国人受け入れの現状

繰り返すが、日本の外国人労働者受入制度の特徴は、1967年に初めて閣議決定された「雇用対策基本計画」の考え方をそのまま反映させたものとなっている。それは「高度人材は積極的に受け入れるが、単純労働者は慎重に対処する（原則として受け入れない）」ことを明確にしたもので、現在までも受け継がれている。日本の外国人受入制度の変遷については、表2の通り既に整理してあるが、ここではまず、「慎重に対処」すべき単純労働分野について、日本の制度的特徴と雇用実態の論点を整理しておく。

まず第一に、その単純労働分野への日系人労働

者の受け入れの現状についてである。ブラジル、ペルーなど南米諸国は日系人社会を数多く抱えており、それらを供給国として、日本は2007年現在、約25万人の日系人を受け入れるまでに至っている。

1908年、日本からの移民船「笠戸丸」でブラジルに入植した日本人移民（日系一世）の配偶者や子弟などによる母国出稼ぎのケースが、ブラジルのハイパーインフレに伴う失業問題と日本のバブル経済期（1987～92年）の人手不足問題が交錯するなかでブーム化し、当時、人手不足問題に悩んでいた自動車電機など加工組立型産業の下請中小工業分野に日系人労働者が集中的に供給された。これは日系人労働者の日本への供給が、1990年の改正入国管理法による日系人労働者の在留資格（「日本人の配偶者等」や「定住者」）整備に先駆けて実態ベースで先行したため、制度的リスクを恐れて大手企業の直接雇用が進まなかったことや、当時の現場ベースでの人手不足対策を直接的に担っていた「構内下請」「作業請負」業者（現在の生産工程派遣業者など）が、南米からの日系人採用に活路を見出し積極的に国際的なリクルーティング活動を行ったため、である。こうした流れが、日系人労働者の「自動車等加工組立型製造業への偏在」と「下請業者を介した間接雇用形態の構造化」をもたらす結果となった。これにより自動車や電機産業などの集積地域、具体的には浜松市、豊田市、群馬県太田市などに日系人が集住する地区が生まれた。これらの自治体では、日系人子弟の未就学、社会保険料の未払い、ゴミ出しや騒音のトラブル等地域社会との摩擦が社会問題となっている。

なお、日系人労働者については、日本人はもちろんのこと日本人の配偶者には永住権が認められており、国内での就労に制限はない。バブル経済からしばらくの間、日本における単純労働分野の外国人労働者と言えば、これら日系人労働者の受け入れが中心となっていた。

第二に、留学生及び就学生の受け入れの現状についてである。日本の在留資格制度では、大学院、大学学部、短期大学、高等専門学校（高専）、専修学校（専門課程）及び準備教育課程などに在籍する外国人には在留資格「留学」が与えられる。また、日本語学校に通う外国人には在留資格「就

学」が与えられる。日本は、2007年現在、約12万人の留学生と約4万人の就学生を受け入れている。日本の留学生数は、1980年代まで約2万人程度の規模でしかなかったが、当時の中曽根政権による「留学生10万人計画」から増加し始め、90年代前半には約5万人規模まで達している。その後90年代に規模の変化はなかったが、2000年以降倍増し始め、2002年に10万の大台を超え、現在の12万規模まで増加した。これに対し、就学生は約4万人程度で推移している。

留学生等は、その所属先である大学等学校機関が大都市圏に集中していることから、必然的に都市部に居住することになる。また、留学生等は、基本的には勉学を生活の中心とするものの、週に28時間までの「生活費確保のためのアルバイト」が認められており、その時間枠内で、学校立地及び居住地周辺にアルバイト先を見つけ、就労するのがパターン化している。他方、1990年代に入って経済のサービス化が進行し、コンビニエンスストアやファミリーレストランなど24時間営業の小売業や飲食店業の労働需要が拡大するとともに、1999年の労働市場関連法の改正・自由化を境に人材ビジネスが拡大し、都市部のサービス部門からの求人情報を情報誌として取りまとめ無料で配布する（求人フリーペーパー）ビジネスが定着したことから、留学生等はこれらの供給ルートに乗って、「都市部のサービス業に大量に供給」される労働市場が構造化されるようになった。都市部の小売業や飲食業などは、過当競争の進行によりコストダウンへの意識が極めて高く、留学生等を基幹の人材としてビジネスモデルのなかに位置づける企業が増加し続けている。このモデルの中で留学生は、大学等での学業とアルバイト先での労働を掛け持ちするため、語学及び文化・社会システム理解への学習と職場での労働がシナジー効果を発揮し、一定の時間範囲の中で十分な戦力化が図られてきている。

なお、留学生等については、在学中のアルバイト労働のみならず、卒業後、高度人材としての日本企業への就職及び定着が見込まれている（在留資格上は、文科系であれば「人文知識・国際業務」など、理科系であれば「技術」など）。しかしながら、留学生の卒業後の日本の労働市場への参入

率（卒業後の在留資格「留学」から就労ビザへの変更率）は残念ながら未だ25%程度に止まっており、高度人材予備軍としての供給プールにはなっていない。

そして第三に、研修生及び技能実習生の受け入れの現状についてである。日本の外国人研修・技能実習制度は「1年間の研修+2年間の技能実習」を一定要件の下で認めているが、2007年現在、この制度により「研修・技能実習生」として滞在する外国人は、約17万人に達している。同制度の特徴は、研修生（在留資格「研修」）から技能実習生（同「特定活動」）に移行（在留資格変更）する際に技能評価試験を行い、一定の技能レベルに達したと認定される者に限り、新たに技能実習生として、それまでの「研修先企業」と労働契約を結ぶところにある。このとき、技能評価試験は厚生労働省の技能検定試験制度をベースに「62職種114作業（2005年現在）」に限定されているため、その範囲で受け入れ先業種及び企業が限定的になる。ちなみに、受け入れの多い業種は、繊維・衣服、機械・金属、農業、食品加工、漁業、建設業などである。

現在の外国人研修・技能実習制度は、1950年代からのJICA（国際協力事業団）等による「国際貢献型受け入れ」がルーツとなっている。その後、70年代以降は日本企業の海外進出が相次ぎ、研修生受け入れは、これら多国籍企業の「現地法人スタッフ教育プログラム」としても実施された。これが、1980年代後半のバブル経済下において、人手不足問題解決のためのスキームとして改良され、現在に至っている。その制度的転換点が、1990年の法務省告示である。同告示は、それまで海外進出企業に限定されていた研修生受け入れを、海外展開していない中小企業に対して、協同組合方式による団体監理体制の整備を条件に認めたものであった。90年当時は人手不足問題が深刻化していたため、翌91年には、法務省や労働省（当時。現・厚生労働省）など関連官庁共管による外郭団体「(財)国際研修協力機構」が設置され、さらに93年、現在の「研修1年+技能実習2年」の制度が設けられた。これ制度の特徴と目的は、従来型の「国際貢献型」の研修生受け入れに合わせて、その後も雇用関係の下で継続してOJT（オン・

ザ・ジョブトレーニング）を積み重ねることで、最終的には帰国し（再研修・実習は認めない）、出身母国の産業振興に資する人材を育成するところにある。その意味で、国際貢献の側面と労働者確保の側面を併せ持つ、複雑かつ（研修なのか労働なのか）微妙な制度として受け入れ企業に定着していった。

外国人研修・技能実習生には、当初より幾つかの制度的隘路が指摘されていた。代表的な問題は、当初「研修1年」の期間中の研修生保護に関するものである。この期間は、受け入れ側に職種制限はないものの、研修生と受け入れ企業との間に雇用契約関係がなく、したがって労働基準法等の規制が及ばないため、期間中の「賃金に相当する手当」が不当に支払われなかったり（労働基準法上の賃金不払い）、セクシャルハラスメントなどの人権侵害が水面下で横行する実態が一部に存在していた。こうしたケースについては、研修・技能実習生や受け入れ中小企業団体の増加に伴って、マスコミ等を通じた報道が頻繁となっており、政府はこれらに対する世論等を踏まえ、2009年の制度見直しを閣議で決定した。2008年現在、これに関する見直し案が関連省庁や政権与党のプロジェクトチームなどから複数出されている。見直し案は大きく、①現行の研修・技能実習生を技能実習制度に一本化させることで、受け入れの全てのケースに労働法を適用し人権侵害等を抑止する案と、②研修・技能実習制度そのものを廃止し、外国人労働者として受け入れて行こうとする案、とに分かれている。

## (2) 日本の制度を取り巻く国際的な労働市場環境の変化

日本の単純労働分野における制度の特徴と雇用の現状は上記の通りであるが、ここで、労働市場における需給双方の変化について確認しておく必要がある。なぜなら、在留資格を問わず、日本において単純労働分野で就労する外国人雇用のあり方は、「受け入れの制度設計」のみならず、母国（送り出し国）の労働市場の変化すなわち供給サイドの変化と、その受け入れ国（日本）の労働市場の変化つまり需要サイドの変化の影響を強く受けるかたちになるからである。

### ①供給サイドの変化

まず第一に、供給サイドの変化である。この将来の変化については、①日系人労働者、②留学・就学生、③研修・技能実習生の三つのグループに分けて整理してみたい。

#### ①-1 日系人労働者

現状では、ブラジルが最大の日系人労働者の送り出し国であるが、現地の日系人社会等、労働力の供給プールが拡大していない（日系人人口が増加していない）。また、いまやブラジルは経済新興国の集団の一角を担っており（BRICs）、1980年代後半から1990年代にかけてのハイパーインフレ期のような労働力流出圧力は、当面のところ期待できないと思われる。さらに、日系ブラジル人の日本における社会統合が受け入れからのこの20年間で、成功例もあるが全体としては思うように進んでおらず、未就学子弟の非行問題や、築年数の多い公団住宅等のブラジル人集住地区の治安が悪化し「ゲットー化」するなど、一部において生活環境の悪化が見られる。これらが、さらに送り出し国の流出圧力にブレーキをかける方向に作用すると考えられる。

#### ①-2 留学・就学生

アメリカをはじめとする主要国の留学生受け入れ数が近年、急速に増加している。最大の受け入れ国でアメリカは約56万人と横ばいで推移しているが（2005年現在）、イギリス約30万人（2003年）、ドイツ約25万人（同）、フランス約25万、オーストラリア約15万人（同）とこれらの受け入れ国の留学生がここ数年で倍増してきている一方、日本の増加幅はこれらを下回っており、留学生受け入れ国としての競争力の低下が認められる。また、これらの留学生受け入れ国は、自国内の就労可能な高度人材外国人の就業者比率がいずれも5%程度もしくはそれ以上の水準にあるが、日本は1%にも満たない（大学卒者が中心となる高度人材にも、日本での就職はそれほど魅力的な選択ではなくなっている）。日本政府は2008年現在、「留学生30万人計画」を打ち出しているが、日本の大学においては2009年度入学者より、いわゆる「ゆとり教育世代」となる。大学による外国人留学生の受け入れは、既存の日本人学生との間の語学レベルの標準化及び語学環境の共有化を必要とすること

から、受入数の増大はそのまま教育環境の悪化を招くとも考えられ、その定着には長期の準備期間が必要になると見られる。

#### ①-3 研修・技能実習生

中国をはじめとする主要送り出し国の、研修・技能実習生送り出しにかかる政府方針に変化が見られる。例えば、中国政府による送り出し政策は従来から「対外経済貿易合作部（現・商務部。日本の経済産業省に相当）」とその外郭団体がリードしてきたが、このイニシアチブが「人力資源・社会保障部（旧・労働社会保障部。日本の厚生労働省に相当）」に移りつつある。中国の外資導入による改革開放政策は1970年代より始まり、90年代から2000年代当初において、日本企業の中国進出が製造業を中心にブーム化していたことは周知の通りである。つまり、このフェーズでの送り出し国側政府当局の第一義的な目的は自国の産業振興・技術蓄積にあり、その意味で、日本による「国際貢献・技術移転型」受け入れ制度は、中国政府にとって政策目的として合致するものであった。これは、中国に進出する日本企業にとっても、現地法人スタッフの教育を行うという目的設定で合致していた。しかしながら、送り出し国中国の経済発展、またその結果としての格差拡大、失業増大が急速に進行したことで、送り出し事業の主導権が労働関係当局に移り始めてきている。言い換えれば、中国政府において、研修生制度の事業目的が、当初の「（経済産業省的）産業振興・技術蓄積」から「（厚生労働省的）職業安定・失業対策」へと変化しているのである。担当当局が変われば、事業の方針も変わる。もちろん同時に、送り出し団体や送り出される外国人の属性や意識もシクロして変化していくと見られる。

#### ②需要サイドの変化

そして第二に、需要サイドの変化である。外国人労働者の需要側となる企業においては、近年、外国人雇用の多様化（「混在職場」の増大）とともに、求人ニーズの高度化（「即戦力ニーズ」の高まり）が見られる。

かつて外国人雇用は、特殊な雇用管理ノウハウを必要とすることから、日系人雇用や外国人研修生受け入れなど、事業所・職場ごとでいずれかに特化していく傾向があった。日系人に特化した事

業所や研修生に特化した職場などが、当該外国人のコネクションによる縁故採用や特定ブローカーあるいは送り出し団体との取引拡大によって、さらに同じ属性の外国人を採用し、外国人雇用を増やしていくパターンである。しかしながら近年では、外国人を雇用する企業・事業所、外国人を供給する人材ビジネス及び送り出し・受け入れ団体は決して珍しいものではなく、雇用管理ノウハウも産業界等で広く共有されており、それによって各企業・事業所が様々な属性の外国人を雇用し、受け入れ、それぞれのメリットとデメリットを相殺させながら、ポートフォリオで管理していくスタイルが定着しつつある。具体的には、就労期間が定められ、原則として受け入れ企業の異動が認められていない外国人研修・技能実習生を「安定的な労働力」として基幹的に活用し、ある程度の流動性がある日系人労働者をバッファーとして雇用するケースや、逆に、技能レベルが高く経験の豊富な日系人を管理者として登用し、外国人研修生や留学生をその部下として管理させるケースなどである。こうした外国人の「混在職場」は、雇用される外国人の多様化のみならず、労働者派遣ビジネスの自由化に伴い、日本人派遣スタッフと外国人労働者との「混在」をも進行させつつある（間接雇用される日本人の派遣スタッフが、直接雇用される外国人労働者に指揮命令を受けるケースも増加している）。このように「雇用形態が多様化し、かつ多国籍化した混在職場」は、人材のジャストインタイムの受け入れによるラインの安定的な稼働と人件費コストの低減化を両立させるという明確な合理性をもたらすが、その一方で外国人間及び外国人・日本人間の上下・指揮命令関係の混乱、それぞれに対する職務評価の交錯とモラルダウンなど雇用管理上の混乱が生じ、それが生産性の低下につながっていくリスクを内包している。

また同様に、外国人雇用企業からの求人ニーズの多様化、「即戦力」ニーズの高まりも、近年著しくなっている。1990年代の円高局面において日本の製造業の海外進出がブーム化したのが、近年では海外進出企業の日本回帰が見られる。これは、海外進出により確かにコストダウンと量産低価格商品の開発は可能になったが、進出先での技術力

の蓄積・向上の伸び悩みや日本国内消費市場の変化に出来る限り速くアクセスする必要性を重視する企業が増えてきていることによる。日本の労働市場の賃金レベルが、規制緩和策の徹底などにより相対的に低下してきていることも大きい。他方、資本の自由化を背景として、例えばアパレルメーカーなど傘下に外国人を雇用する下請工場（縫製業）を抱える企業の経営層に対し、同業他社からのM&Aや「投資ファンド（投資会社）」の活動により様々な資本が入り込むケースが増えてきている。これらの資本の中には、投資先の身売り等を実質目的とするなど短期的な投機行動を取るケースも多く、技術蓄積により投資先を育成するなど長期的視点に立った経営の継続が困難になってきている。こうしたパターンにおいて求められる現場の労働力は、最も安価な労働力の集合とともに、現場レベルで核となり高度な判断と企画力を有する人材の両方となる。この後者こそ「基幹人材としての外国人」であり、「即戦力としての外国人」である。その意味で、企業からの外国人ニーズは明らかに二極化しつつあり、外国人を希望する企業は「ただただ低賃金の単純労働者を求めているだけ」では決していないのである。

### (3) 現地調査からの政策的インプリケーション

以上のように、日本の外国人労働者受入制度の現状及び特徴、さらには近年の国際的な労働市場の変化を踏まえた場合、今後における制度改正の議論は、ある程度、外国人単純労働者の受け入れを前提に論じられていく必要があると思われる。冒頭に述べた通り、日本の受入制度は「雇用対策基本計画」の方向性を前提としているが、雇用実態と国際労働市場の変化が著しく進捗する今こそ、その方針転換を求められる時期に来ていると言えるだろう。その意味で今回、現地調査の対象となった三国は、日本に先駆けて外国人労働者の受け入れに踏み切っており、それらの経験の中から、日本に参考になる知見を取りだしていく作業が不可欠となってくる。

#### ①インセンティブシステムの構築

まず第一に、シンガポールから学ぶべきことは、外国人雇用企業と外国人労働者本人に対し、「訓練及び学習のインセンティブ」を与えていくシス

テムについての工夫の仕方である。

上述の通りシンガポールは、在留資格制度や外国人雇用税制度を複合的に活用し、外国人雇用企業には「外国人労働者に教育訓練を施すことのメリット」を、そして外国人労働者本人には「職業能力を高めていくことのメリット」を、それぞれ同時に強く意識させることに成功している。つまり、企業は外国人の職業能力が高まれば税金が安くなり（人件費コストが下がる）、他方、外国人労働者は自らの職業能力を高めることで在留期間を伸ばすことが出来る制度である。ただし、こうしたシステムを構築するには、外国人労働者に対して訓練を施す上での教育訓練ノウハウと、外国人労働者本人の職業能力を客観的に見定める評価システムの整備が前提となることは言うまでもない。その意味では、現行の外国人研修・技能実習制度において日本企業が培った「能力開発と評価」の経験は、しっかりと活用していくべきだろう。具体的には、研修時の座学及び実務訓練の拡充と、技能実習制度移行時の技能検定制度のさらなる整備、そして「研修から就労ビザ」への在留資格変更制度の整備、が不可欠となってくる。2008年の政府間における見直し論議では、同制度における研修制度を廃止して技能実習制度に一本化させる案（厚生労働省案）が出されているが、これにより企業の訓練インセンティブと外国人の学習インセンティブが下がるようであれば、それが大きな問題になってくると思われる。また、近年の日本の財政状況を踏まえれば、これらの職業訓練及び技能検定（職業能力の評価）に関する業務は、民間主導により実施されることが望ましく、現行の行政主導（厚生労働省職業能力開発局及びその外郭団体）による制度は改められるべきであろう。訓練のノウハウ構築、評価のシステム構築に関する業務は、外国人労働者を積極的に受け入れようとする業界団体等が主体的にリードしていく体制が求められる。

## ②国際人材ビジネスの評価

第二に、台湾から学ぶべきことは、外国人労働者の仲介斡旋を担う需給調整事業者を評価、積極的に行政指導していこうとする姿勢と、そのシステムの構築である。

台湾は、外国人労働者を斡旋する国際的人材ビ

ジネス（職業紹介業者）を実態調査により評価し、結果を点数化してグレードをつけ、それを公開することで、優良な人材ビジネスを育成、定着させることに成功している。国際的な労働移動の場合、需要と供給双方の間には、言語的、文化的、距離的、制度的なギャップが生じており、海外経験のない外国人がこのギャップを自ら埋めていくことは容易なことではない。同様に、海外進出経験を持たず、外国語を知らない企業担当者が、外国人の採用面接、さらには採用後のトラブル処理を行うことも困難である。したがって必然的に、そのギャップを首尾良く埋めていく「調整事業者」の存在が不可欠となってくることは言うまでもない。国際市場においては、求人企業による直接雇用及び求職者による直接応募には、残念ながら限界があるのである。この点において日本の現行制度は、行政が人材ビジネスの指導や斡旋サービスの質的評価を行うのではなく、一定要件で設立を許可するのみで、許可以降は「市場での人材ビジネス間の相互競争による、悪質な事業者の自然淘汰」（いわゆる市場メカニズム）を前提としたものとなっている。つまり、国際的な職業紹介事業者を事前規制やその後の行政指導で縛るのではなく、自由な市場メカニズムを信頼した「事後規制制度」を採用してきた。これは、労働ではない外国人研修・技能実習制度でも同様で、受け入れ団体を事前規制・継続的事業評価を行うことなく、自由な設立を認め（自由な受け入れ活動を認め）、関連行政の外郭団体（国際研修協力機構）による「ゆるやかな行政指導」により、外国人の監理を自己責任原則で企業に委ねてきた経緯がある。近年、外国人研修生等に対する人権侵害がマスコミを賑わしているが、これらは明らかに「自由化政策の隘路」の顕在化であり、早急に改められなければならない。2008年の政府間における見直し論議では、この点について「研修・技能実習生受け入れ団体の紹介許可制導入」が議論されているが、従来型の事前規制のみならず、「斡旋サービスの質的評価のあり方」まで踏み込んだ検討がなされるべきである。

## ③雇用許可制度の検討

そして第三に、韓国から学ぶべきことは、外国人研修制度から外国人労働者受入制度への移行に

関する、制度設計や国民的合意のプロセスに関する経験値である。

韓国は、日本とほぼ同時期に、日本の外国人研修・技能実習制度と類似する制度を設け、その後、国内でのさまざまな人権問題の発生、そのマスコミ報道、国民的論議の積み重ねを経て、研修・実習制度を廃止決定するプロセスを歩んできた。その意味で韓国は、「日本と全く同じ橋の上の、その一歩先を歩んでいる」国と言えらる。こうした韓国政府の経験は、日本にとって参考にならないはずがない。ただし、日韓間の制度的差異や地政学的リスクの根本的な違いについて、念頭においておく必要がある。例えば、政策決定スピードを決定づける「大統領制と議院内閣制」の違い、関連行政の中核となる「労働サービス行政の厚み（公共職業安定所ネットワークの規模）」の違い、就労制限がないため多くは単純労働分野を担う「在外日系人もしくは在外同胞（日本への南米諸国の日系人と、韓国への中国の朝鮮族）の厚みと受け入れに伴う地政学的リスク」の違い、同じく単純労働分野を補完する「留学生受け入れ機関の厚み（大学等設置数）」の違い、などである。これらの要件は全て、外国人単純労働者上入れ政策に決定的な影響を与えるものである。

他方、韓国は外国人単純労働者の受け入れに踏み切ったとはいえ、移民として移住労働者を受け入れた訳ではなく、その点で、職業選択の自由など外国人の人権面での対応に問題を残している。今後、日本が外国人労働者を受け入れていく場合、こうした人権面での配慮や社会統合の問題、さらには定住・移住に伴う教育・医療・福祉など社会コスト問題、さらにそのコストを誰が負担していくのか（これらの社会コストはこれまで行政が負担していたが、外国人受け入れの「受益者」となる企業にも、一定の割合で負担を求めべきであるとする考え方があつた。これは、企業の人件費コストの引き上げにつながることであり、議論の混乱が予想される）という負担問題について、具体的なフィージビリティを担保しておかなければならない。もちろん、韓国においては、以上のような問題について議論が進められており、政治や経済（企業）それぞれの主体がどのような立場でどのような発想をするのか、深く分析していく必

要がある。

## おわりに

アジア諸国において外国人単純労働者受け入れ政策にかかる現地調査を行いつつ、日本の受け入れ政策のあり方を検討しようとした本稿の論旨については、概ね次の三点にまとめることができるだろう。

①日本の外国人受け入れ制度は、単純労働者を制限するかたちで構築・運用されてきたが、それは日系人や留学生など単純労働分野の代替労働力を、異なるフェーズで複線的に受け入れてきた経緯があつたからである。

②日本は製造業を中心とする労働需要に対して、研修生及び技能実習生を主に国際貢献目的で受け入れ、期間限定で安定的な代替労働力として活用してきたが、中国など送り出し国の成熟化など国際労働市場の変化に伴い、その制度維持が困難になってきている。

③アジア旧 NIES の工業新興国は、日本に先駆けて外国人単純労働者の受け入れに踏み切っているが、シンガポールの外国人雇用税制度や台湾の国際的人材ビジネスの評価制度、さらには韓国の雇用許可制度など、日本における今後の受け入れ制度を検討する上で、これらの国々は非常に参考になる枠組み及び経験を有している。

日本の外国人単純労働者受入政策の今後については、現在の国際的な労働供給と国内の労働需要の変化を機軸において全体を見極めながら、議論していかなければならない。人権問題や国内の人口問題のみを注視する立場は、それ自体は重要な論点だが、政策設計においてミスリーディングを起こす可能性がある。重要になってくる論点は、日系人や留学生、研修・技能実習生を中心とした現在の国際的供給サイドの変化と、国内の企業からの質的な労働需要など国内需要サイドの今後の変化についてである。

シンガポール、台湾、韓国において実施した今回の現地調査では、制度の概要とポイントを整理することができたものの、それぞれの政府が国際的な労働供給の変化についてどのような認識をし、それに対してどのような対策を講じようとしたの

か、まで掘り下げて聞き取ることができなかつた。また、小稿の中で自ら設定した研究課題についても、その一部しか検討できなかつた。これらの聞き取りや検討を、今後の課題としたい。

〔注〕

- 1) 経済産業省経済産業政策局・産業競争力強化高度人材育成事業（平成19年度委託事業）「アジア諸国における外国人材の活用等に関する実態調査」（平成20年3月）。委託先である東京海上日動リスクコンサルティング(株)内に調査委員会を設置し、現地調査を実施した。委員会メンバーは佐野哲（座長・法政大学）、宣元錫（中央大学）、安里和晃（大阪大学）、田中大一（東京海上日動リスクコンサルティング・事務局）、中江郁子（同）。
- 2) 受入国と送出国間で締結される「二国間協定」は、協定（“Agreement”）の形式を取る場合と覚書（“MOU: Memorandum of Understanding”）の形式を取る場合がある。一般に、協定の方が拘束力が強いとされるが、韓国は全て覚書、台湾は協定と覚書の両者を利用しており、実質的に両者に差はない。本報告書では、受入国と送出国間の取り決めの総称としては「二国間協定」を用い、個々のAgreement 又はMOUに言及する際は、それぞれ「協定」又は「MOU」と訳出する。「アジア諸国の外国人労働者に関する二国間協定とマレーシアの事例」『Business Labor Trend』2006年4月 pp. 28-31.
- 3) 佐野哲「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店、2002年5月 pp. 94-103.
- 4) 実際のヒアリング対象は以下の通りである。委員会メンバーが、それぞれに1～3時間のヒアリングを行った。

【シンガポール】 全国労働組合会議（NTUC）、保健省、国家開発省建築建設局、シンガポール日本商工会議所、スリランカ大使館、日系現地法人A社（保険）、労働力開発庁、シンガポール全国雇用者連合、NGO 団体B、ジェトロ、日系現地法人C社（電機）、人材資源省、フィリピン大使館

【台湾】 現地企業D社、台湾国際労工協会、日系現地法人E社（電機）、台湾・行政院労工委員会職業訓練局、マニラ経済文化事務所、中華民国護理師護士

公会全国総合会、日系現地法人F社（建設）、中華民国工業協進会、駐台北インドネシア経済貿易代表処、台北市政府勞工局、中区職業訓練センター、台湾・經濟部投資業務処、現地企業G社（電機）、台湾・内政部入出国及移民署、台湾・教育部国際文化教育事業処

【韓国】 大韓建設協会、ソウル外国人労働者センター、韓国産業人力公団、水原市社会福祉部、ソウル朝鮮族協会、社会福祉法人H、法務部出入国・外国人対策本部、中小企業中央会、駐韓フィリピン大使館、韓国労総、韓国・保健福祉部、水原子教育施設、日系現地法人I社（電機） 韓国技術大学校