DIO
DATA資料　INFORMATION情報　OPINION意見

第37巻第1号通巻393号
連合総研レポート
2024年1月号
No.393

特集

我が国の外国人労働政策の現在地

解 題
我が国の外国人労働政策の現在地
遠坂 佳将…… 6

寄 稿
移民受け入れと戦後日本の政策転換
～出入国管理政策と労働力確保政策を中心にして
上林 千恵子…… 8

外国人労働政策の現在と将来の課題
山川 隆一 ……13

日本における外国人と日本人の賃金格差
「育成就労」制度は何を目指すべきか？
是川 夕 ……18

韓国における外国人労働者受け入れ政策の現状と課題
金 明中 ……24

新年のご挨拶 ……2
連合総研理事長　神津 里季生
日本労働組合総連合会 会長　芳野 友子

巻頭言 ……4
低迷する日本から成長する日本への転換

報　告 …… 33
「もっと子どもたちと向きあいたい
～教職員の働き方改革の促進にむけて～」(概要)
日本における教職員の働き方･労働時間の実態に関する調査研究委員会(日本教職員組合からの委託研究)

研究員報告 …… 39
AIが雇用に及ぼす影響
～勤労者短観を踏まえて～

九段南だより …… 44
制度とそれを支える基盤

最近の書棚から …… 45
道幸 哲也著
『岐路に立つ労使関係
労働組合法の課題と展望』

今月のデータ ……46
介護労働安定センター「介護労働実態調査」
介護分野における外国人労働者の
受け入れと介護ロボット導入の関係

事務局だより …… 48

新年のご挨拶

うかうかしてるとすぐ来年

連合総研理事長　神津 里季生

私たち日本社会は実につらい正月を迎えました。このことは最後に一言触れさせてもらいます。

「正月」というものがどういう意味を持つのかは人によって受けとめ様々でありましょうが、「今年こそは」の意気込みで一年の計を誓うなど、お正月に特別な意味を込めるのは多くの方々の慣らいでありましょう。

しかし、一月も半ばを過ぎたころには、そういったあれやこれやはあっという間に過去の事柄として記憶のはしっこに追いやられ、まるで何事もなかったかのような面持ちで、長年にわたって心身にしみ付いているあくせくとした日常に埋没してしまうのがいつものことなのかもしれません。そして、うかうかしていると、あれっ？もう年の瀬じゃないか！すぐ来年が来てしまう？・・・。

＜ずるずる行きがちなわが国の精神風土＞

昨年は様々な分野で驚くような不祥事が発覚しました。政治とカネの問題や、企業による製品検査のごまかし等々。報道ぶりを含めて、なんだそんなひどいことが平然と行われていたのか、という事案ばかりなのですが、しかし、あえて誤解を恐れずに言うと、これはわが国の社会のなかで、果たして極く一部の異端の人たちの起こした特殊な問題であったかというと、そうとは言い切れないのではないでしょうか。

こういう、「ばれなければかまわない」であるとか、「実際のところ問題は生じないからルールは無視する」とか「みんなやっている」などという、いわば錯覚も含めた思い込みはまだまだそこら中にあるのではないでしょうか？

「これでうまくいっているのだからいいじゃないか」という「なあなあ」の繰り返しでずるずると行きがちなわが国の精神風土の影の部分がこのような不祥事を生じていると思うのです。

さきほど述べたところの「長年にわたって心身にしみ付いているあくせくとした日常」とは、このようなことを含めた「日常」なのであって、正月での一念発起などという次元の決心では克服できないもののように感じます。

＜うかうかしてると衰退の一途＞

さらに憂慮すべきは、このような「長年にわたって心身にしみ付いているあくせくとした日常」は、とかく目の前の課題に対して、弥縫策（＝パッチあて）に終始する慣らいと、表裏一体なのではないかということです。やや牽強付会ですが、手先の器用な私たち日本人は、とりあえず見栄えだけはなんとか修復するのが得意なので、根っこが腐っているようなものでもなんとか使えますよということで事なきを得てしまう。

うかうかしていると一年が過ぎてしまうなどというノンキな話ではありません。少子化、高齢化、格差拡大…。うかうかしていると衰退の一途というのが日本の実情だと思います。

このたびの能登半島地震では多くの尊い命が失われてしまいました。心よりおくやみ申し上げます。

私たちはそれぞれの持ち場、立場において救援、復旧、支援に最善を尽くしていかねばならないことは当然ですが、そもそもの災害対策や危険予知という事柄が、前述の観点からも相当の問題を抱えているのではないか、厳しく見つめ直す必要があります。

新年のご挨拶

日本労働組合総連合会 会長　芳野 友子

謹んで新春のお慶びを申し上げます。

日頃より連合運動へのご理解とご支援をいただき心より御礼申し上げます。

はじめに、1月1日に発生した能登半島地震において、お亡くなりになられた方や被害を受けた方に謹んでお悔やみとお見舞いを申し上げます。一刻も早い復旧と復興を心よりお祈りしております。連合としても力を合わせて、被災地の支援に取り組んで参ります。

さて、4年あまり続いたコロナ禍は徐々に治まり、5類感染症に移行して初めての新年を迎えました。コロナ禍の経験を通して、世の中は、たくさんの方々が支え合いながら成り立っていることや、危機に直面したときに必ずそれに立ち向かう方々がいることを、実感をもって再認識いたしました。「はたらくのそばで、ともに歩む」との連合の新しいキャッチコピーとともに、新たな気持ちで働く者に寄り添う連合としての挑戦をし続けて参ります。

2024春季生活闘争に向けて

昨年、30年ぶりの高水準で賃上げが実現しましたが、実質的にその効果が霞んでしまうほど、いまも物価高が継続しています。持続的な賃上げが可能となるよう経済社会のステージ転換を図るためには、サプライチェーンにおける労務費を含む価格転嫁は必須です。そのためにも「価格転嫁、価格交渉、環境整備」を強く訴えて参りたいと思います。

今、改めて「平和なくして労働運動なし」

ロシアによるウクライナ侵略はいまだに継続しています。中東では、パレスチナのガザ地区を実効支配するハマスとイスラエルとの戦闘が勃発し、多くの市民が命を落としています。どちらの地域にも国際労働運動を通じて連帯する仲間が大勢います。「平和なくして労働運動なし」との信念は、70数年前の戦禍を経験した私たちが、常に労働運動の根幹に据えてきたゆるぎないものでしたが、時を越え、地域を越えて今もなお脅かされる脆さもあることを痛感しています。同じ空の下、戦火に不安を抱えながら命をつないでいる仲間の安全を祈りたいと思います。そして、改めて「平和なくして労働運動なし」との思いを強くしたいと思います。

ジェンダー平等、世界水準を追いかける

今年は、連合における「ジェンダー平等推進計画フェーズ1」の最終年です。この計画は、連合本部、地方連合会、構成組織における女性役員の選出や意思決定機関への参加機会の確保、活動スタイルの点検や見直しなど、ジェンダー平等実現のための足元をしっかり固める基礎的な目標を定めたものです。日本のジェンダーギャップ指数は、125位と低迷しています。世界はずっと前に進んでいるということをより一層自覚し、ジェンダー平等をめぐる社会の仕組みを変革していく努力をして参ります。

社会的な対話を進める

世界では、政労使の三者が対話を通じて社会課題を解決することがスタンダードとなっています。政府や使用者だけが社会をけん引するのではなく、生活者としての労働者、あるいは使用者の最も身近なステークホルダーとしての労働者である私たちが、政府や使用者とも対話を通じて、社会を構成する責務を果たして参りたいと思います。

スピード感とジブンゴト化

ジェンダー平等や社会的な対話の促進は、あらゆる連合運動の基盤となる取り組みです。これまでの取り組みを踏まえながら、「働くことを軸とする安心社会　－まもる・つなぐ・創り出す－」という連合ビジョンに加え、「はたらくのそばで、ともに歩む」のキャッチコピーとともに、多くの皆さまのご期待に沿うことができるよう、スピード感を持ち、他人ごとではなく「ジブンゴト」として課題に向き合いながら努力して参ります。

本年が皆さまにとって実り多い一年となりますことを祈念いたします。

巻頭言

低迷する日本から成長する日本への転換

連合総研所長　市川正樹

今春闘は、低迷する日本から成長する日本へといった大転換の絶好の機会とよく言われる。

具体的にどのようなことなのかを、賃下げ・賃上げを起点に追ってみることにする。**下図**は左側が「低迷する日本」、右側が「成長する日本」である。

「低迷する日本」では、まず「賃下げ」が続いた。具体的には、1998年以降、一般労働者数が削減されるとともに賃金さえ削減された。パート等の拡大はそれ以前からあり、その傾向は続いた。こうした形で日本全体の労働者が得る収入が減る「賃下げ」となった。これが低迷の出発点だった。経営側はコスト削減という後ろ向きの「係長」的な発想で業務に注力する(注)。なお、現在、原材料価格などを転嫁する必要性が言われるが、コストという後ろの側から考えている点で実はコスト削減と発想は同じである。設備・研究開発・人的資本への投資も抑制される。お金を使わないので、余剰資金はどんどん積み上がっていく。このように、賃下げで労働者の収入が減れば消費や住宅投資は減少し、更に企業の設備投資も抑制されれば、国内の需要全体は減退し、GDPは増えない。これが続いた結果、我が国の名目GDPはドイツ、更にはインドに抜かれ5位に転落する可能性があるとも指摘される。更に、一人当たり名目GDPも低迷し、韓国に追い越される可能性もある。経団連所属などの経営者を始め、誰もこのような状態でいいとは思わないであろう。

一方、成長する日本はどうであろうか。まず、一般労働者の数が拡大するとともに、賃金が上昇する。パートから正社員への転換が進む。こうして、日本の労働者全体の収入が増えるという意味での賃上げが進展する。経営者はコスト削減のように後ろを向くのではなく、新しい高品質・高価格の製品・サービス開発を目指し前を向く。結果として高価格で販売でき売上も増加する。コスト増を反映させた単なる値上げとは異なる。要するに質が高いので価格も高くできるのである。また、コスト増の転嫁とは逆の発想で、経営者は取引先などに対し、自分は新しい製品・サービス開発に取り組みたいので協力して欲しいと要請する。こうした連鎖がどんどん続いていく。いわば、開発のトリクルダウンである。また、このためには、設備・研究開発・人的資本への投資拡大は必須である。資金需要も旺盛となり、お金をためておくこともなくなる。以上により、需要は拡大し、名目GDPや一人当たり名目GDPも拡大する。

今春闘を契機に、このような転換が是非とも実現してほしいところである。

(注) コストカッターとして名をはせた一方、自身は法外な所得を得ていたある元経営者は、係長どころか海外逃亡し国際手配を受ける被告でさえある。

転換のイメージ

低迷する日本	⇒	**成長する日本**
賃下げ（一般労働者の削減・賃金削減、パート等の拡大）	→	賃上げ（一般労働者の拡大、賃金上昇、パートからの転換）
コスト削減	→	高品質・高価格の製品・サービス開発
コスト上昇の転嫁	→	開発のトリクルダウン
投資（設備・研究開発・人的資本）の停止	→	投資の拡大
余剰資金の積み上がり	→	旺盛な資金需要
需要の低迷	→	需要の拡大
名目GDPの低迷・5位転落	→	名目GDPの拡大
一人当たり名目GDPの低迷・韓国に負け	→	一人当たり名目GDPの拡大

特 集

我が国の外国人労働政策の現在地

外国人労働者の受け入れについては、国内外の情勢を考慮しながら、戦後からこれまで様々な立場から議論が行われてきた。この分野では、イデオロギーの違いにより、大論争になることもしばしばである。それは国の在り方を決める問題でもあるからだ。まもなく我が国の労働力人口が減少局面に入る。その中で、外国人労働政策は今後どうあるべきなのか、戦略的・客観的な視点を持ちながら、今一度考えていく必要がある。本特集は、「外国人労働政策の現在地」と題し、各有識者にそれぞれの切り口からご寄稿いただいた。今後の議論の一助になれば幸いである。

この特集に掲載されている論文の内容は執筆者個人の見解であり、連合総合生活開発研究所の公式見解を示すものではありません。

解 題

我が国の外国人労働政策の現在地

連合総研主任研究員
遠坂 佳将

我が国の外国人労働政策が大きく変わろうとしている。技能実習制度が始まったのが1993年。当時、日本は「国際貢献」の名目で技能実習生を受け入れる立場であった。そこから30年、世界における日本の立ち位置はずいぶん変わってしまった。現在は、労働者の賃金が上がらず、円安も進んだ結果、待遇や働く環境を改善しなければ、海外から技能実習生は来てくれない状況だ。その技能実習制度について、昨年11月、政府の有識者会議は報告書をとりまとめ、今の制度を廃止し、これまでの国際貢献から外国人材の確保と育成に目的を変え、「育成就労制度」とすることを打ち出した。

こうしたタイミングを踏まえ、本号では、変革の渦中にある外国人労働政策を取り上げる。

Ⅰ　外国人材の受け入れと戦後日本の政策転換

寄稿①では、これから大きく変わりうる我が国の外国人労働者の受け入れについて、今後の方向性をより大局的な観点から捉える一助として、戦後から現在までの歴史を振り返ることとしている。

労働力確保を目的に外国人労働者の受け入れを表明するのは、出入国管理法改正により特定技能制度を創設することとなった2018年になる。それまでは、外国人労働者の受け入れに関する政府の見解は「専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れをより積極的に推進する」一方で、「単純労働者の受け入れについては、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠」とされていた。いわば2つの方針が混在する形で踏襲されてきた。ここでは、こうした方針に至る背景の一つとして、1960年代半ばのある出来事に着目している。それは、日韓国交正常化の翌年の1966年の日韓合同経済懇談会と韓国中小企業協同組合中央会からの韓国人研修生派遣の要請や、1967年の大阪万博建設工事に伴う建設現場用労働者不足に端を発する建設業界からの韓国人労務者受け入れの要望である。日本で最初に外国人労働者の導入可否が議論になった当時、外国人労働者とは韓国人労働者であったという日本特殊の事情があったことは興味深い。

2　外国人労働政策の現在と将来の課題

寄稿②では、技能実習制度や特定技能制度など日本の外国人労働政策の概要とともに、2023年11月にとりまとめられた「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」の最終報告書のポイントと、日本の外国人労働政策の将来の課題について述べられている。

最終報告書は、現行の技能実習制度の計画的な人材育成の側面を維持しつつ、実態に即して、人材確保も目的とする制度に編成し直すことを提案している。また、新制度のもとで外国人が従事できる業務の範囲は、特定技能制度の業務区分と同一としつつ、当該業務区分の中で習得すべき主たる技能を定めて計画的に育成・評価を行うことや、日本語能力の要件について提言が行われている。さらに、労働法制との整合性を確保する観点から、転籍制限が解除される就労期間を1年とするなど、転籍制限の緩和等について提言がなされている。

提言内容は、厳しい労働環境を長期間強いることが相次ぐ技能実習生の失踪の原因になっているなど

の批判を踏まえ、外国人労働者が働きやすい環境を整えるねらいがある。その一方で、地方から賃金が高い都市部への人材流出が加速し、地域経済の停滞や人手不足による企業倒産などを招きかねないという懸念もある。このため、新たに創設される会議体の役割が重要であるとしており、法案が成立した場合の制度の運用、その後の見直しや改善等において、透明でかつエビデンスに基づく取り組みが重要であると指摘している。

日本における外国人と日本人の賃金格差

寄稿③では、日本における外国人労働者と日本人の賃金格差について、賃金構造基本統計調査を用いた計量的な分析が紹介されている。そのなかで、日本人と外国人労働者の賃金格差が、人的資本の移転可能性の制約、受け入れ過程の偏り、労働移動の制限により生じていることを明らかにしている。外国人労働者に関する統計データは限られているため、こうした計量的分析は貴重な政策的エビデンスになると言えよう。

ここでは、議論の前提条件として、日本人労働者と外国人労働者の労働環境等についての比較が行われており、学歴や年齢などの属性のほか、雇用形態、勤続年数、労働時間、賃金などについて、データに基づく客観的事実が提供されている。

まず、技術・人文知識・国際業務の在留資格の外国人と日本人の賃金の比較については、外国人労働者の賃金が3割ほど低いものの、勤続年数などの属性や、地域・企業等の就労先の違いを考慮すれば賃金格差は6%程度であるとし、海外で取得した学歴の移転可能性が制約されている可能性を示している。また、技能実習生と日本人の賃金格差については、技能実習の転籍効果も考慮した分析が行われている。技能実習の賃金を日本人非正規雇用労働者と比較すると、技能実習生の単位労働コストの方が4%ほど高くなることを示している。

韓国における外国人労働政策の現状と課題

寄稿④では、韓国の外国人労働政策について、2004年から施行された雇用許可制をはじめ、最新の動向について紹介されている。日本と同様に、韓国においても急速な少子高齢化の進展により、将来的な労働力不足という課題に直面している。雇用許可制が導入された背景は、中小企業を中心に慢性的な人手不足があり、日本の状況と類似していることからも、当該制度は予てから注目されてきたものである。ここでは、雇用許可制の手続きや運用面も含めた詳細が述べられている。

この他にも、韓国では優秀外国人労働者の誘致戦略として様々な取り組みが行われている。アジア諸国を中心に、高度人材の獲得競争が激しくなることが想定されることを踏まえれば、非常に重要な政策であると言える。ここでは、「電子ビザの発給」、「点数移民制の施行」、「留学生の誘致及び管理強化」、「投資移民の活性化」など、様々な取り組みの最新情報を含め、詳細に紹介されている。

グローバル化、デジタル化、少子高齢化というメガトレンドは世界共通の課題となっており、外国人労働政策も大きな影響を受けることになる。今後の制度設計を検討するにあたり、過去の歴史を踏まえつつ、現下の国際情勢や、客観的・科学的データに基づいた分析を行うことが重要である。その意味で、本号に寄稿された4つの論文は、現在の我が国の外国人労働政策の現在地を示すとともに、将来の道標にもなると言っても過言ではない。

寄稿①

移民受け入れと戦後日本の政策転換

～出入国管理政策と労働力確保政策を中心にして

法政大学 名誉教授
上林 千恵子

Ⅰ　移民政策の経路依存

2018年末に改正「出入国管理及び難民認定法」が成立した（以下では「入管法」と省略形を用いる）。それは特定技能制度という制度を導入し、技能実習生や日本語と技能試験の両方に合格した外国人労働者が、日本での就労年数を重ね、自身の技能を伸ばすことによって日本への定住化への制度的可能性を示した。同時に、従来の法務省出入国管理局を出入国在留管理庁に格上げし、日本社会が本格的に外国人労働者を受け入れ、すなわち移民政策に取り組み始めたことを世界に示したことになろう。その後、2020年以降のコロナ禍で外国人労働者の新たな受け入れが制限されたが、2023年の現時点では従来通りの受け入れが可能となり、再び外国人労働者受け入れが増加傾向にある。

現在の外国人労働者受け入れ制度は、「1990年体制」と呼ばれる1989年入管法に基づくもので、日系人を中心とする定住者ビザの資格所有者と、技能実習生の2つの在留資格所有者を日本社会で不足する低熟練・外国人労働者の供給源としてきた。外国人技能実習制度は2024年には国会で制度改正が見込まれており、いわゆる1990年体制が30数年の年月を経て変化することに間違いはないだろう。

こうした最近の移民政策の動向は、従来の出入国管理政策と労働力確保政策との間に一種の齟齬の状態を生んでいるのではないだろうか。政策というものは社会の変化によって度々改変されてきているが、移民受け入れ政策の展開があまりに急速であったために、日本社会のニーズに対して、十分に応えきれていない側面があることは否定できまい。政策上の経路依存性と見なしてもよい。そこで本稿では、出入国管理政策と労働力確保政策の2つの点に絞って、1990年体制が成立する以前、すなわち戦後から1990年体制成立までの時期における外国人受け入れに関する状況を考察し、今後の見通しを探る手掛かりとしたい。

2　1950年の出入国管理庁の発足

戦前、外国人の入国、滞在に関する事務、業務は現在のように法務省の管轄下ではなく、内務省の管轄下に置かれていた。在留管理の対象となる外国人と国内社会秩序の保全とは密接に結びついており、対外的な問題というよりも極めて国内的な問題であったからである。戦後は、占領下におかれた時に日本国籍保有者であった朝鮮人等が外国人と見なされたことによって、外国人関係の業務はGHQ、外務省、法務省、厚生省、都道府県知事、警察などが担当した。ところが1950年に朝鮮戦争が勃発したことにより、警察とは別個の組織を作るようにというGHQの覚書により、1950年10月1日に出入国管理庁が外務省の外局として設置された。爾来、この日を入管行政の始まりとされている（水上、2018）。当時の入管の業務は主として朝鮮半島からの密航者の摘発、収容、送還だった。

以上の記述を見ると、初期の入管行政の目的は密入国者の防止であり、決して日本での就労希望者を選別し、受け入れることではなかったことがわかる。いわば日本の植民地行政の遺産として、できる限りの鎖国状態、いわば外国人の入国を認めないことに注力されていたのである。それはイギリスの移民政策において、1971年英連邦移民法で「パトリアル」（その血統をイギリスに辿ることができる者）という奇妙な概念を創出し、従来までイギリス臣民としての

国籍を保持していた新英連邦諸国の国民が、戦前までの本国であったイギリスへ入国することを制限した歴史的事実とも対比されよう（上林、2006）。

日本経済史、思想史の研究者テッサ・モーリス＝スズキは、日本の出入国管理法・国籍法が、しばしばあたかも日本の国民文化の内在的帰結であるかのように論じられることを非難している（モーリス＝スズキ、2005）。すなわち、マユミ・イトウの論文を引用しながら、イトウは日本の出入国管理法は何世紀もの地理的孤立や同質的文化が生み出した鎖国的メンタリティの産物と断じているが、これは誤りであり、真実は当時の朝鮮戦争に象徴される冷戦下の政治的な産物と理解しなければならないとしている。

日本の出入国管理政策にみられる閉鎖性を、日本文化上の特殊性、文化的同質性や地理的な孤立といったことから説明することは可能ではあろう。しかし戦後に成立した出入国管理政策をこうした文化的要因から説明することは、成立時の共産主義との対決という極めて政治的な要因の影響を看過してしまうことになる。

モーリス＝スズキはまた次のように述べる。冷戦構造の影響下で成立した日本の出入国管理令（以下では入管令とする）は、ほぼ同時期に成立したアメリカの1952年移民・国籍法（マッカラン-ウォルター法）と同様に、①出入国管理を徹底化させたこと、②　退去強制の対象となる集団を列挙していること、③退去強制の対象について国家にかなりの裁量権が残されたこと、の3点であるという（モーリス＝スズキ、2023）。

以上のような日本の入管法の成立事情を見ていくと、日本の文化的要因よりも冷戦下で「不穏分子」と精神障碍者、貧困者などの公共負担者を締め出し、国家の秩序を安定させるという非常に強い政治的要因が働いていたことが明らかであった。一定の属性を持つ集団を区分して締め出すという方向性の強い入管令から出発したのが入管行政の始まりといってよいだろう。

以上、日本の出入国管理政策の出発点においては日本の文化的要因の影響は少なく、もっぱら冷戦構造という政治的意図が左右したと指摘した。しかしながらその上で注意しておくべき論点は次のようである。すなわち日本でしばしば言及されている「単一民族国家」「文化的同質性」というような概念が、日本社会が外国人を住民として受け入れることに対する抵抗感の根拠となっていることは否定できない。日本語の通用範囲が日本国内に限定されていることは確かであるが、それが文化の特殊性とつながるかどうかは厳密な意味では検証が難しい。だがそうした曖昧な概念の存在が、出入国管理の鎖国的な性格をこれまで維持させることに与ってきたとも言えよう。

3　1990年体制による外国人労働者受け入れシステムづくり

1951年に制定された入管令はその後、1972年施行の「出入国管理及び難民認定法」へと難民受け入れが可能となるべく法改正された。この改正の背景には、ベトナム戦争終焉後にボートピープルと呼ばれたインドシナ難民が日本に上陸を求めたが上陸許可が下りず、国内外で非難が起きたことがある。この改正で、先の国外退去の事由が撤廃され、内外人平等に対象者の範囲が拡大された。

そして1952年から再開された南米移民もオイルショック直前の1972年には該当者が減少し移民送り出し政策が不要となった。それに代わって日本社会は何らかの形で外国人労働者を受け入れる体制を敷くことになる。それが一般的な概念として認識されている移民政策上の「1990年体制」である。1989年改正入管法ではどの条文でも外国人労働者受け入れを認めていないが、結果として低熟練労働者の供給源となる外国人研修生・技能実習生と日系人の入国が正式に認められたために、サイド・ドアあるいはバック・ドアからの受け入れという表現が定着した。戦後40年を経て、密航者取り締まりの出入国管理から、中小企業を含めて企業の求める労働力確保のための出入国管理へと改正が行われた。

1989年入管法の成立の経緯とその後の制度変更については既に別稿（上林、2018）で触れたのでここでは省く。その中で注目する点は、2012年に在留カード制度が実施され、これまで出入国管理というフローの管理に重点が置かれていたことが改められ、在留管理という移民政策のストックの管理が強化されたことである。外国人労働者の場合、パスポートは所持していても、そこには日本での住所の記載がなく、入国後の居住地を入管当局や居住地自治体がその存在を把握できなかったのであるが、在留カード制度に住民登録地が記載されることで、国内で居住地が移動しても外国人労働者とその家族の存在を把握できるようになった。また2007年改正の雇用対策法によって、すべての外国人労働者雇用事業所に外国人雇用の実態を報告することが義務付けられた。また2016年に技能実習法が成立した後には、外国人労働者の労災事故が日本人とは別の項目として記載されるよ

うになり、さらに、賃金構造基本統計調査においても2019年から外国人労働者の賃金実態が集計されるようになった。

建前としての外国人労働者受け入れは、依然として政治上は正当性を確保したとは言い難い状況であるが、日本が現実には既に移民国家と呼んでもよい状態であること、そしてそれにふさわしく行政上の統計データ整備が徐々になされていることは注目してもよいだろう。しかし政治的に外国人労働者受け入れが正当性を確保していないということは、言い換えれば移民政策を実施するために必要な公的な予算措置が可能ではない、ということでもある。移民政策については、フローとしての出入国管理政策とストックに注目した在留管理政策（あるいは彼らの受け入れ国での社会的包摂を目的とする政策）の2つの側面が存在するが、受け入れ社会に影響の大きい在留管理については、住宅、教育、社会保障、医療など多くの側面でまだ手が付けられていないという状態である。

4　高度成長期における外国人労働力受け入れ政策の否定

戦後の出入国管理政策が成立当初の在日コリアン管理を政策課題にして開始された後、日本社会の外国人労働者受け入れのニーズが大きくなるにつれて政策内容を徐々に変化させた事実とは対照的に、労働力確保政策の側面では、外国人労働者受け入れが労働力確保を目的とすることを正式に日本政府が表明するのは、2018年入管法改正による特定技能制度の成立まで待たねばならなかった。

戦後の高度経済成長期には旺盛な労働力需要がみられたにも関わらず、当時、日本が経済復興のために外国人労働者を受け入れないという政治選択したことはこれまでにも指摘されてきた（濱口、2007）。すなわち、1967年の第1次雇用対策基本計画の閣議決定時の口頭了解に始まり、1973年の第2次雇用対策基本計画の決定時にも、1976年の第3次雇用対策基本計画決定時にも外国人労働者不導入の方針は維持されてきた。その理由は、当時の自民党の労働政策が福祉国家の実現と完全雇用目標を掲げており、外国人労働者導入を要望する経済界のニーズは、高年齢者の就業問題解決への妨げとなるという判断が働いていたからである（外村大、2013：610-611；吉用光汰、2022:379-388）。その結果、戦後復興にあたって外国人労働者を積極的に受け入れたドイツ、フランス、また移民国であるアメリカからは日本の労働力確保政策について「労働鎖国」という概念が広がった。ラベリングというよりも、なぜ必要な労働力を受け入れないのかという素朴な疑問といってもよいだろう。

高度経済成長期の労働力確保については、大筋では海外からの労働力受け入れの必要性は薄かったと言ってよいだろう。それは依光正哲（2003）が指摘するように、第1は当時の日本の人口ピラミッドでは若年齢者層が厚く、若年労働力人口が急増していたこと、第2にこの若年労働力人口は雇用機会の乏しい九州・四国・東北地方に厚く分布し、こうした地方から大都市圏への移動という形で労働力の需給調整が可能であったことである。

しかし、こうした人口学的要因を前提にした上で、この時期の特殊政治的要因にも注目しておきたい。その事情は（外村、2013）および（吉用、2022）に詳しい。1965年に日韓国交正常化が行われると、その翌年、日韓合同経済懇談会と韓国中小企業協同組合中央会から、それぞれ韓国人研修生派遣の要請があり、とりわけ中央会からの要請は派遣者数3千人前後、派遣期間3~5年というものであった。1964年から1966年にかけて吉用が調べたところ6件の要請があり、看護師については既に受け入れ実績がみられた。

この韓国側からの派遣提案に対しては、労使双方からの反対があった。総評は、日本の労働者が依然として低賃金であるのに、安い韓国人労働者を導入すれば日本の労働者の賃金はさらに引き下げられるという理由であった。また経済界も前向きではなかった。当時の日経連には通称マエピンといわれた前田一専務理事がいたが、外村が指摘するように、彼は戦前・戦中に朝鮮人を大量に雇用した北海道炭礦汽船株式会社の労務担当者であり、戦中・戦後の時期において労務紛争対策のスペシャリストであった。戦前期の炭礦業では多くの朝鮮人労働者を坑内で就労させてきたために、前田は治安や民族的対立が再燃することを懸念したのではないかと外村は忖度している。また行政当局者である当時の法務省入国管理局長も1966年の参議院予算委員会で労働市場の混乱を理由に反対意見を述べている。

ほぼ同じ時期の1967年に大阪万博建設工事に伴って建設工場用労働者不足があり、関西の建設業界は3万人の韓国人労務者を受け入れたいとの要望が強まった。日本国内でも韓国人労働者受け入れに期待する向きがあったのである。しかし日韓国交正常化の一つの象徴として、先方から出された韓国人研修生の受け入れ提案を断りながら、他方で国内建設業者からの外国人労働者受け入れ要請を認めることは、

外交上の日本政府の信義問題として両立不可能な事項であった。そこで日本政府は日本の外国人労働者導入を明確に否定する方針を明らかにする必要性に迫られ、1967年の閣議において、外国人労働者不導入方針を打ち出した口頭了解へと繋がったのである。

その結果、当時の万博工事で不足する労働力については、国内と返還交渉が進みつつあった沖縄からの労働力移動で補ったのである。その政治的効果を、当時の1968年10月3日の朝日新聞では「沖縄労務者の受入れについて政府は労働力不足を解消するとともに、万博開催を機会に日本と沖縄の一体化をも進めるという“一石二鳥”の効果を期待」と論じている（吉用、2022：200）。こうして労使双方が反対したことが外国人労働者導入を否定する根拠となった。

海外研究者には日本の歴史的・社会的背景が理解しにくいために、安易に労働鎖国というラベルを貼るが、1960年代半ば、最初に外国人労働者の導入可否が問われた当時は、その用語が意味する外国人労働者とは韓国人労働者であったという日本特殊の事情を考慮しなくてはならない。その後、韓国が経済発展によって労働者送り出し国から受け入れ国へと変貌し、日本と同様に中国やベトナム、ミャンマーなどの周辺アジア諸国から労働者を受け入れている。

このように50数年前に遡ると、日本がこれまで堅持していた低熟練労働者受け入れ否定の方針とは、外国人一般を指したものではなく、方針を打ち出した当時の送り出し国は韓国であり、日韓関係が基調となっていたことを改めて考慮しなくてはならないだろう。そして現在、ベトナムを中心とする東南アジア諸国が日本への主な労働者送り出し国となっていることを前提にすると、未だ公的には堅持されている「単純労働者受け入れ反対」の方針について、より長期的な視点からの見直しが必要であろう。

最後に、単純労働者受け入れ政策に関するその後の経緯について触れておこう。第3次雇用対策基本方針の閣議決定の口頭了解後、「国際化への対応としての海外からの研修生受入れ」という言葉が1983年の第5次基本計画にみられるが、1988年から1999年までのほぼ10年間、専門的・技術的分野の外国人の積極的受け入れと単純労働者に対しての「十分慎重」な受け入れの２つの方針が、外国人労働力確保政策として踏襲されてきた。そして2007年以降は、雇用対策基本計画の策定は廃止されている（早川、2020：50）。他方、同年成立の雇用対策法では、外国人雇用状況の報告が、企業規模を問わず義務化された。（上林、2018a）。単純労働者受け入れ否定の方針については明確に議論されないまま、国内で増加した外国人労働者の実態把握の必要性に迫られたのである。

5　中高年者の雇用確保と外国人労働者

外国人労働者受け入れ政策否定の一つの根拠は、国内の中高年労働者の確保であった。とりわけ高齢期まで低熟練であった高齢労働者は、身体的能力が年齢と共に低下するので、年齢の若い外国人労働者は脅威であることに間違いはない。外国人労働者受け入れが1967年以降、明確に否定された後、国内労働力の確保は第1に女性の就業率の向上と、第2に高齢者の就業率の向上と定年延長によるものであった。

総務省「労働力調査」によれば、女性就業者数は1985年の1,464万人から2021年の3,002万人と、この36年間に倍増している。また60~64歳層の高齢者の就業率も、1985年の51.1%から2022年の73.0%へと上昇した。若年労働力の不足を、それまでは周辺労働者として位置づけられてきた女性と高齢者を労働市場へ組み入れているという方向性は、労働者自身の就業意欲の高まりと技術革新の導入による職場環境の改善、作業内容の単純化と相まって成功してきた。

しかし一つの点に注目しておく必要性があろう。筆者はかつて65歳までの高年齢者雇用確保措置が中小企業で機能するかどうかというテーマで編成された調査チームに所属して、2000年代初頭に優良中小製造業に対して高齢者雇用に関する面接を実施したことがある。いずれの企業も、定年延長はできないものの65歳までの継続雇用を実施していた。そうした企業の多くは、熟練技能を持つ高齢者と同時に、多様な外国人労働者を雇用していた。たとえば、難民のための大和定住促進センターの近くに立地していた東京都と神奈川県の中小企業では、中国残留孤児やベトナム難民を雇用していた。また長野県では周辺中堅・大企業は多くの日系人労働者を雇用していたが、その人件費を賄えない調査対象の優良自動車部品製造の中小企業では、中国人技能実習生を雇用していた。ベトナム難民も中国残留孤児も、日本社会に不慣れであるという点では技能実習生と変わりなく、そうした優良中小企業でも既に2000年代初めには外国人労働者の雇用が始まっていたのである。低賃金・低労働条件の零細企業だけが外国人技能実習生に依存していたのではない。

多くの製造・中小企業では製品品目に量産型の製品と、試作品、特注品など一品型の製品の両方の品目を製造しており、それが企業業績の安定と付加価値

を高める仕組みを取っている。そうした職場の製造工程において、高齢者の熟練工は特注品を、技能実習生のような勤続年数が短くて技能の訓練段階にある労働者は主として量産品を担当するという職務分担を行っていた。以上の僅かな事例を強引に演繹すれば、日本人高齢者と若年の外国人労働者は職場において代替関係にあるのではなく、相互に補完する関係にあったのである。

移民受け入れに関する出入国管理政策も労働力確保政策も、その出発点は当時の日本社会の歴史的状況に大きく依存してきた。戦後ほぼ80年を経過し、日本の高齢化の進展が著しく、かつ日本を取り巻くアジア諸国がそれぞれ独自性を持って経済発展している国際社会を前提にすると、日本の移民政策もまた大きく転換していくことが望まれよう。そのためにも、経路依存という形で機能している現在の出入国管理政策と雇用確保のための労働政策の両者を同時に見直していかねばなるまい。

参考文献

・上林千恵子（2006）「選択的移民受入れの実現を目指して～イギリスの移民政策の現状評価」
労働政策研究･研修機構編『労働政策研究報告書No.59: 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合』 pp.221-246
・――――(2018a)「外国人技能実習制度成立の経緯と2009年の転換点の意味付け―外国人労働者受け入れのための試行過程」『移民政策研究』10：44-58、移民政策学会
・――――（2018b）「外国人技能実習制度の第2の転換点―2016年の技能実習法を中心に」『DIO』337：10-14、連合総研
・佐藤忍（2021）『日本の外国人労働者受け入れ政策』 ナカニシヤ出版
・外村大（2013）「高度経済成長期後半の日本における外国人労働者問題」蘭信三編『帝国以後の人の移動―ポストコロニアリズムとグローバリズムの交錯点』勉誠出版
・――――（2023）「冷戦と経済成長下の日本の『外国人問題』」加藤丈太郎編「入管の解体と移民庁の創設―出入国在留管理から多文化共生への転換」明石書店
・早川智津子（2020）『外国人労働者と法―入管法政策と労働法政策』信山社
・濱口桂一郎（2007）「外国人労働者の法政策」『季刊労働法』218：191-210
・水上洋一郎（2018）「入管行政からみた外国人政策の変遷と今後―交流共生社会は可能か」『移民政策研究』10：157-170移民政策学会
・モーリス＝スズキ、テッサ（2005）「戦後日本の出入国管理と外国人政策」有末賢・関根正美編『戦後日本の社会と市民意識』慶應義塾大学出版会
・――――――（2023）「冷戦と戦後入管体制の形成」加藤丈太郎編『入管の解体と移民庁の創設―出入国在留管理から多文化共生への転換』明石書店
・吉用光汰（2022）「完全雇用と労働力移入ーなぜ高度成長期の日本は外国人労働者の受入を否定したのか」『國家學會雑誌』135（3・4）：333-412、東京大学大学院法学政治学研究科
・依光正哲（2003）「日本における外国人労働者問題の変遷と新たな政策課題」『一橋大学研究年報　社会学研究』41：3-60、一橋大学社会学部

寄稿②

外国人労働政策の現在と将来の課題

明治大学 法学部教授
山川 隆一

はじめに

現在、外国人労働者の受入れのあり方が大きな政策論議になっている。特に、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に設置された「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という）が、2023年11月に、外国人技能実習制度と特定技能制度についての検討に基づいた報告書を発表し[1]、それを受けて立法による対応が検討される状況にある。本稿は、こうした現状のもとで、日本の外国人労働政策の現状と将来の課題について検討を行うものである。なお、筆者は上記有識者会議のメンバーであったが、本稿での意見にわたる部分は、いうまでもなく個人としてのものである。

Ⅰ　これまでの外国人労働政策

（Ⅰ）基本的枠組み

日本において、外国人の入国・在留は、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）のもとで、一定の要件のもとでこれを認めるという在留資格の制度により規律がなされている。そして、外国人労働者に関しては、これまで、専門的ないしは高度の技能をもつ人材（専門人材ないし高度人材）は積極的に受け入れるものの、非熟練の単純労働者は受け入れない方針をとり[2]、また、高度人材であっても、当初から永住資格をもって入国・在留を認めることはしない政策をとってきた。「移民」という用語は多義的なものであるが、狭義では、「移民」とは当初から永住資格をもって入国する外国人のことをいい、その意味では、日本は「移民受入れ国家」ではないことになる。

（２）外国人労働政策の展開[3]

①日系人の受入れ及び研修・技能実習制度の導入

日本は、第2次世界大戦後の高度成長期になっても、上記のように単純労働者は受け入れないという政策を続けてきた。しかし、いわゆるバブル経済期になると、人手不足が顕在化し、外国人労働力へのニーズが強まった。もっとも、単純労働者の受け入れを認めるという政策転換はなされず、1989年の入管法改正により、別のスキームによる対応がなされた。

そうしたスキームの一つは、かつて日本がブラジルやペルーなどへ送り出した日本人の子孫である日系人を、「日本人の配偶者等」や「定住者」の在留資格のもとで、専門人材であるか否かを問わず受け入れる政策であり、もう一つは、就労を目的としない「研修」の在留資格のもとで外国人を受け入れたうえ（いわゆる団体監理型の導入により中小企業でも研修生の導入が可能となった）、企業での実務研修を通じて技能を習得させ、帰国後は技能移転による出身国への国際貢献を図るという政策である。後者の外国人研修制度については、その後、実質的には研修生が受入れ企業において就労しているのではないかという意見が強まり、1993年には、外国人が受入れ企業と雇用契約関係にあることを認める技能実習制度が導入され、労働法令が適用されることとなった。

バブル経済崩壊以降もこれらのスキームは維持されていたが、2008年のいわゆるリーマンショックによる経済危機の中で、日系人労働者の失業問題が深刻化した。技能実習制度は帰国を前提とする制度であったが、日系人の場合、在留期間の更新が可能であったため、実際上日本での滞在が長期化する傾向があったことが、失業問題が深刻化した背景にある[4]。

②技能実習法の制定

リーマンショックによる経済危機やその後の東日本大震災の影響が落ち着くにつれ、外国人労働者の受入れ拡大の動きが再び生じたが、そこでは、いわゆるポイント制の導入等による高度人材の受入れ促進が中心的政策となった。他方で、技能実習制度については、制度実施の要件を遵守しない不正行為や労働法令違反、あるいは技能実習生の失踪などの事例がしばしば報道され、制度の適正化の必要性が指摘されるようになった。そこで、2016年には技能実習法が新たに制定された[5]。

技能実習法は、運用上問題が多くみられた監理団体に許可制を導入するとともに、技能実習生各人につき技能実習計画を認定する仕組みを導入した。また、外国人技能実習機構を設立し、技能実習計画の認定や制度運用状況の検査、技能実習生への相談・援助等を行わせることとした（他方で、従来の技能実習1号・2号から、一定要件のもとで技能実習3号への移行を認めることとし、技能実習の期間は最長で5年までとなった）。また、技能実習計画の認定基準に、技能実習生の報酬は日本人が当該業務に従事する場合と同等以上とする旨を盛り込むことが法律上定められるなど、技能実習生の保護が強化された[6]。

もっとも、技能実習法は、「・・・人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の移転による国際協力を推進することを目的とする」（1条）という目的規定をもち、また、「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として使われてはならない」（3条2項）という規定を有しており、実習により得られた技能を外国に移転することで国際貢献を図るという技能実習制度の趣旨は維持されている。

その後、人手不足を背景に技能実習生の数は増加し、コロナ禍により減少がみられた時期はあるが、2022年末の在留人数は32万4,940人となっている。

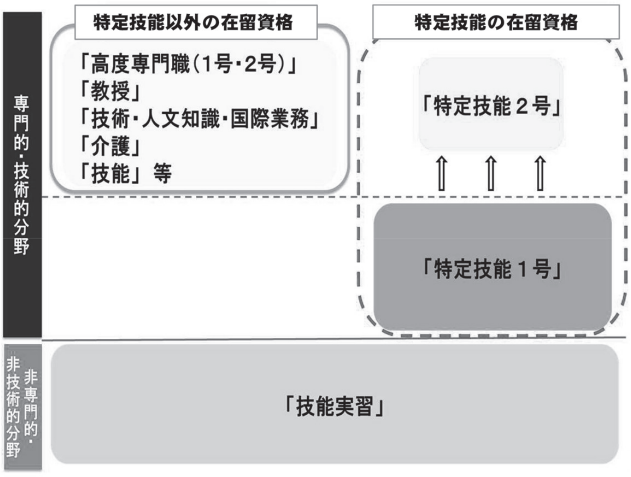
③特定技能制度の創設

その後、日本では人手不足がさらに進行し、外国人労働者の受入れ拡大により労働力の確保を図ることについての産業界の要望が高まったことを受けて、2018年の入管法の改正により、特定技能制度が創設された。

特定技能制度のもとでは、雇用契約に基づき、人材確保が困難であるとして法務大臣が指定する特定産業分野に属する、法務省令で定める相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動についての在留資格（1号）、及び、雇用契約に基づき、特定産業分野であって法務大臣が指定するものに属する法務省令で定める熟練した技能を要する業務に従事する活動についての在留資格（同2号）がある。上記の特定産業分野としては、現在、飲食料品製造業、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業、農業、介護などの12分野が指定されている。

以上のうち特定技能1号は、非熟練労働者を受け入れるものではなく、「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」を受け入れるものと位置づけられている[7]（これに対し特定技能2号はより高度な技能を前提としている。**下図**参照）。そのため、特定技能1号の在留資格が認められるためには、技能水準に関する試験と生活や業務に必要な日本語能力に関する試験に合格することが必要である（ただし、技能実習2号を良好に修了した場合は両試験とも免除される）。在留資格の付与に当たって

図　就労が認められる在留資格の技能水準



出典：技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議第１回会議資料

は、(i)外国人と結ぶ雇用契約が適切であること、(ii)受入れ機関自体が適切であること、(iii)適切と認められる支援計画を定め、外国人を支援する体制がとられていることも要件とされる[8]。なお、制度の運用については、法務省が特定産業分野ごとに運用方針を定め(分野別運用方針には、日本人の雇用機会の喪失及び処遇の低下等を防ぐ観点等から、当該分野における向こう5年間の受入れ見込数が記載される)、これを受けて分野別の運用要領が各分野の所管官庁により定められている。

特定技能制度は、2019年4月1日から施行されているが、施行当初はコロナ禍による入国制限と重なったため、外国から直接特定技能1号の在留資格で入国する外国人(試験ルート)は少なく、技能実習2号からの移行者(技能実習ルート)がほとんどであった。入国制限が解除された現在でも、技能実習2号からの移行者は7割近くを占めている(2023年6月現在、17万3,089人中、51,640人が試験ルート、12万1,090人が技能実習ルート)。

2　現在の政策論議

(1)見直しの背景と有識者会議による検討

技能実習制度については、技能移転を通じた国際貢献という趣旨にもかかわらず、実際には人手不足に対応するための労働力確保に用いられているという指摘がなされ、また、前述した不正行為や労働法令違反、人権侵害の事例がしばしば報道された。さらに、アメリカ国務省の人身売買に関する年次報告が、技能実習制度の下で強制労働の事例がみられるとして、政府の対応が不十分であるとするなど、国際的な批判もみられた[9]。こうした背景の下、政府は技能実習制度の見直しに着手することとし、運用開始後4年が経過した特定技能制度についても、合わせて見直しを行うこととした。そのため、2022年11月に前記有識者会議が設置され、そこで検討が行われることになった。

有識者会議は、技能実習制度のあり方及び同制度と特定技能制度との関係、技能実習における転籍のあり方、技能実習制度及び特定技能制度における管理監督や支援体制、国の関与や外国人技能実習機構のあり方、外国の送出機関や送出しのあり方などの論点につき議論を行った。そして、2023年5月には中間報告書を発表し、さらに検討を深めたうえ、同年11月30日には最終報告書が取りまとめられた。

(2)有識者会議最終報告書

最終報告書の内容のうち、以下では労働政策の観点から特に重要と思われる点を略説する。

①技能実習制度の発展的解消

最終報告書は、まず。現行の技能実習制度を実態に即して発展的に解消し、人手不足分野における人材確保、及び基本的に3年間の就労を通じた育成期間で特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指す新たな制度(「育成就労」制度)を創設することを提案する。有識者会議では、現行制度のように技能の移転を通じた国際貢献のみを趣旨とする制度を存続させることは難しいという点ではおおむね意見が一致したが、人材育成という役割を含めた制度とするか、人材確保の役割に特化させるかについては意見が対立し、議論の結果、人材育成と人材確保の双方を趣旨に含めるという方向性が大勢となった。

新たな制度は、人材育成をも目的とするものであるが、受入れ分野は特定技能制度における特定産業分野に限定し、また、特定技能と同様に、受入れ対象分野ごとに受入れ見込数(受入れ上限数)を設定することとされている。受入れ見込数や受入れ対象分野は、国内労働市場の動向や経済情勢等の変化に応じて適時・適切に変更でき、特定技能評価試験のレベルの評価等とともに、有識者・労使団体等で構成する新たな会議体の意見を踏まえて政府が判断するものとされている。

②人材育成と日本語能力

最終報告書は、人材育成に関し、新制度のもとで外国人が従事できる業務の範囲は、現行技能実習制度よりも幅広くして特定技能制度における業務区分と同一としつつ、当該業務区分の中で習得すべき主たる技能を定めて計画的に育成・評価を行うものとする(受入れ機関には人数枠が設定される)。また、就労開始前までの日本語能力A1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)の合格または相当の日本語講習の受講を要件とした上で、受入れ機関が、受入れ後1年経過時までに技能検定試験基礎級等及び上記日本語能力A1相当以上の試験を、また、育成終了時までに技能検定試験3級等または特定技能1号評価試験及び日本語能力A2相当以上の試験(日本語能力試験N4等)をそれぞれ受験させること、新たな制度から特定技能1号への移行時には、技能検定試験3級

等又は特定技能1号評価試験及び上記日本語能力A2相当以上の試験の合格を要件としている（技能実習2号を良好に修了していれば特定技能1号への移行を認める現行制度のような取扱いは廃止する）。

③転籍制限の緩和等

転籍問題を含む人権保護・労働者の権利性の向上については、現行の技能実習制度よりも転籍制限を緩和する方向でほぼ意見が一致した。最終報告書では、現行制度で認められている「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大・明確化し、手続を柔軟化するとともに、本人の意向による転籍を、(i)同一の受入れ機関における就労期間が1年超、(ii)技能検定試験基礎級等及び上記日本語能力A1相当以上の試験の合格、(iii)転籍先が適切であると認められることという要件をいずれも満たす場合に、同一業務区分内に限り認めるとしている（ただし後記のような経過措置を設けるものとされた）。その他に、従前の受入れ機関の初期費用を補填する仕組みの導入や転籍への支援が提案されている。

さらに、転籍問題とは別に、受入れ機関及び送出し機関に係る情報の透明性を高めるとともに、外国人の負担の軽減の観点から、送出機関に支払う手数料等を受入れ機関と外国人が適切に分担する仕組みを導入するなど諸種の提言がなされている。

④受入れ関係諸機関の体制整備

外国人労働者の受入れに関係する諸機関については、外国人技能実習機構を新たな機構に改組し、監督指導機能や支援・保護機能を強化するとともに、労働基準監督署、地方出入国在留管理局等との連携を強化する他、特定技能外国人への相談援助業務も行わせるものとされている。また、監理団体、登録支援機関、受入れ機関及び送出機関の適正化を図るため、要件の厳格化等を行うものとされている。

⑤制度移行期の対応

最終報告書は最後に、政府は、人権侵害行為に対しては現行制度下でも可能な対処を迅速に行う一方で、現行制度を利用している外国人や受入れ機関等に不当な不利益を生じさせず、また、制度の移行による急激な変化を緩和するため、転籍の要件である同一の受入れ機関での就労期間を、当分の間、受入れ対象分野によっては1年を超える期間とすることを認めるなど、必要な経過措置を設けることを検討すべしとしている[10]。

3　最終報告書の提案の位置づけと将来の課題

（1）新たな制度の位置づけ

以上のように、最終報告書は、現行の技能実習制度の計画的な人材育成の側面を維持しつつ[11]、実態に即して、人材確保をも目的とする制度に編成し直すこと（現行制度の発展的解消）を提案する。その結果、技能実習生の労働市場における労働力としての側面がより重視される（転籍制限の緩和はこの点からも基礎づけられる）とともに、これまで技能実習制度には存在しなかった受入れ上限数が設定されるなど、国内労働市場への影響の考慮がなされうることになる。国内労働市場への影響の考慮が適切になされるかどうかについては、新たに創設される会議体がどのように機能するかが重要となろう。

また、新制度は人材育成という側面を維持しており、これは、外国人にとってスキルの獲得というメリットを残すものとして意義がある[12]。ただし、ここでの人材育成は、あくまで「計画的」なものを想定しており（そうでないと、基本的に3年間の就労を通じた育成を行うことの説明が難しくなる）、単に就労を続けることによるOJTにとどまるものではない。ジョブ型の色彩がやや強い現行制度より幅広いスキル習得は想定されているが、計画的な人材育成体制の有無は受入れ機関の要件として審査されることになる。

（2）新制度と特定技能制度の関係

新たな制度は特定技能制度への接合を強く意識したものとなったが、両者の関係については、特定技能制度の「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」を受け入れる制度という位置づけが失われないように、すなわち、「即戦力」が単なるタテマエに堕することのないようにすることが特に重要である。そうでないと、特定技能制度は単なる人手不足解消のための外国人受入れ制度となり、新たな制度の、特定技能の水準に移行することを想定した人材育成という側面も無意味となって、単に非熟練労働者を受け入れる政策に転換しただけの結果になってしまうからである。

このような結果は、労働市場の二極化など国内労働市場に悪影響を及ぼし、ひいては日本の産業政策や共生社会の実現にとっても問題を生じさせるおそれがある。外国人労働者にとっても、日本の職場で計画的にスキルを身に付けることができ、その後は特定技能に進めばキャリアアップもできるというしくみを実際に提供することは重要である。そのためには、新たな制度での計画的人材育成が適切に実現されることに加え、海外から試験ルートを経由する場合も含め、特定技能の在留資格を得るための試験が、「即戦力」の評価のための実質を備えることが不可欠となる。

(3)転籍制限の緩和と労働法制

現行の技能実習制度については、「転籍」が3年間制限されるとの指摘がしばしばみられるが、ここでの「転籍制限」とは、他の受入れ企業に転籍することが在留資格の観点から認められないという、入管法上の制約を指している。労働法上は、労働契約における期間の定め[13]の上限は、労基法14条1項により原則として3年であるが、同法137条により、1年を超える期間を定めた労働契約においては、労働者は1年を経過すればいつでも退職できるとされている。この意味では、労働契約で期間を定めることにより労働者を拘束できるのは、現在でも原則として1年までであり、今回の最終報告書で転籍制限が解除される就労期間を1年としたのは、そうした労働法制との整合性の確保を図った面がある。

ただし、労働契約上は、たとえば1年の労働契約を2回更新して3年間就労させることとすれば、各労働契約についての1年の期間中は、使用者も労働者も、国籍を問わず、やむを得ない事由または両当事者の合意がない限り解約はできないことになる[14]。その意味で、入管法上の在留資格の点で、就労期間が1年を超えて転籍が可能となったとしても、契約上の解約制限は解除されるものではない(上記の例では、契約上は、当初の契約締結後1年が経過した更新の際と2年が経過した更新の際に転籍のチャンスがあることになる)。転籍をめぐる無用な混乱を防ぐためには、受入れ企業と外国人双方に対し、やむを得ない事由があれば期間中も退職できることを含め、こうした契約上の取扱いの理解をさらに促進していくことが有益だと思われる。

4 おわりに

本稿では字数の制約上検討できなかったが、外国からの渡航費用の水準や外国人の負担の適正化の問題、監理団体や登録支援機関の質の向上の問題、特定技能制度の改善、国や業所管省庁、自治体等が果たすべき役割など、さらに具体的に詰めるべき課題は多い[15]。本稿で検討した問題への対応を含め、具体的な法案の作成、法案が成立した場合の制度の運用、その後の見直しや改善等においては、透明でかつエビデンスに基づく取組みが重要であると考える。

注

1 入管庁ウェブサイト参照(https://www.moj.go.jp/isa/content/001407013.pdf)。
2 法務省の出入国在留管理基本計画(2019年)では、「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、・・・幅広い観点からの検討が必須であり,この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。」とされており、基本的には本文の方針は維持されている。
3 外国人労働者政策については、早川智津子『外国人労働者と法』(信山社、2019年)参照。
4 日系人については、製造業での非正規雇用形態(間接雇用を含む)が多く、雇用が不安定なうえキャリアアップが進まないことや、子女の不就学問題などの課題がみられた。山川隆一「外国人労働者と労働法上の問題点」季刊社会保障研究43巻2号119頁(2007年)参照。
5 詳細は、山脇康嗣『特定技能制度の実務』(日本加除出版、2021年)参照。
6 このような技能実習法は、理論的には入管法と労働法のハイブリッド的なものとの位置づけがなされている。早川・前掲注3書174頁。
7 前掲注2・出入国在留管理基本計画2頁、28頁。
8 支援計画を登録支援機関に委託した場合には③の要件が満たされるものとされる。
9 U.S. Department of State, 2022 Trafficking in Persons Report: Japan.
10 有識者会議では、特定の年数を記載すべしとする意見や、「一定期間」と記載すべしとする意見も示され、「当分の間」という表現に反対する意見が相当数みられたが、最終報告書では「当分の間」という表現とされた。
11 帰国せずに特定技能に移行することも想定される制度になったことから、技能移転による国際貢献という要素は不可欠ではなくなったが、帰国する途を選択した場合には、技能移転による国際貢献という効果は新制度のもとでも期待できるものである。
12 佐藤忍『日本の外国人労働者受け入れ政策』(ナカニシヤ出版、2021年)は、日本の従来の外国人労働者政策を人材育成型と位置づける。
13 労働契約で適法に期間を定めた場合、やむを得ない事由がない限り、期間途中において使用者は労働者を解雇できず、労働者は退職(辞職)ができないという拘束力が発生する(民法628条)。
14 ただし、違反への対応として労働者に労働を強制することはできない(労基法6条)。
15 地域の人手不足への対応も重要な問題であるが、労働市場における選択の自由を制約する方法よりも、企業が長期勤続へのインセンティブ(たとえば退職金に相当する制度など)を導入して定着を促進することや、そうした対応への地方公共団体等による支援などの方法が基本となるべきであろう。

寄稿③

日本における外国人と日本人の賃金格差「育成就労」制度は何を目指すべきか?

国立社会保障・人口問題研究所
是川 夕[1]

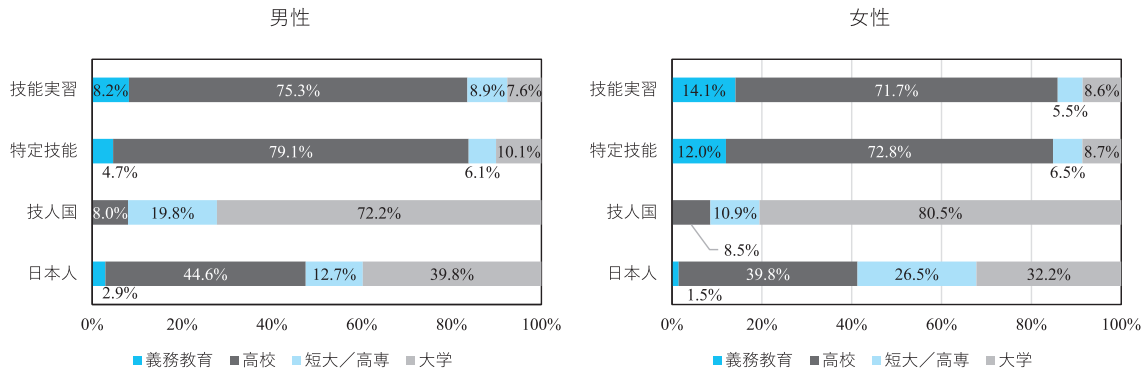
Ⅰ　外国人と日本人の賃金格差への注目

日本における外国人労働者と日本人の賃金格差については、2019年に賃金構造基本統計調査(厚生労働省 2020-23)が在留資格について調査するようになってから、注目されることが増えてきたものの、その要因について詳細に分析した研究は依然として少ない。そうした中、Korekawa(2023)では同データを用いた上で、人的資本理論をベースとしつつ、人的資本の移転可能性の制約(limited skill transferability)、受け入れ過程の偏り(sorting)、労働移動の制限(the restricted mobility of workers)といった移民と現地人の賃金格差に関して提示されてきた仮説に基づいた分析を行っている。本稿ではその内容について簡単に紹介したい。

2　基本的特徴

外国人労働者の基本属性について見ていくと、まず気が付くのは、外国人労働者の年齢の若さである。いずれも10代後半から20代にかけて集中する傾向が見られる。学歴について見ると、「技術・人文知識・国際業務」(以下、技人国)では70-80%が大卒以上の学歴を有している他、技能実習や特定技能においても短大卒、大卒は15%程度含まれる。その他は高卒が多く、中卒以下の義務教育段階の者は非常に少ない**(図Ⅰ)**。

図Ⅰ　外国人、及び日本人労働者の学歴構成



注：18-59 歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

産業分野としては製造業が多く、次いで建設業が多くを占める。技人国では製造業だけではなく、サービス業、卸・小売業、情報通信業といった分野でも多く見られる。職種に関して、技能実習、特定技能では生産工程労働者が多くを占めるものの、技人国では専門的・技術的職業も40%程度を占める。管理的職業に就く者は非常に少ない。また、男女ともに情報通信系の専門職が多く、日本人女性の様にケア関係の専門職に就く者は少ない。雇用企業の特徴を見ると、全体的に生産性(平均賃金率)の低い企業で雇用される傾向が見られる。地域分布を見ると、技人国は大都市圏に集中している他、技能実習や特定技能は地方部に多く見られる。

労働関連指標について見ると、労働参加率については、賃金構造基本統計調査からは分からないものの、是川(2019)によれば、外国人男性の労働参加率は日本人男性と差がなく、また外国人女性の場合、有配偶者については労働参加率が低くなる傾向が見られるものの、独身者に限ればより高い労働参加率を示すことが明らかにされている。

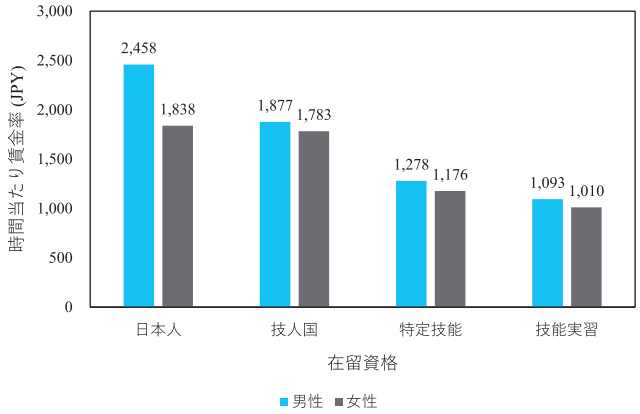
雇用形態について見ると、日本人男性の92.4%、女性の78.3%が雇用期間の定めのない正規職員であるのに対して、外国人の場合、技人国男性で75.8%、同女性で76.6%が同カテゴリーに属する。特定技能、技能実習の場合、雇用期間の定めがある正規職員がそれぞれ54.0%、43.4%となっている。

平均勤続年数について見ると、日本人男性で12.8年、同女性で8.8年となっている他、技人国男性2.3年、同女性2.2年、特定技能男性1.9年、同女性1.3年、技能実習男性1.4年、同女性1.3年となっており、日本人と比較して非常に短い。

労働時間について見ると、日本人男性で175.2時間／月、同女性161.3時間／月であるのに対して、技人国男性176.9時間、特定技能男性184.4時間、技能実習男性184.1時間、技人国女性163.0時間、特定技能女性188.6時間、技能実習女性187.8時間といずれも日本人よりも長い傾向が見られる。

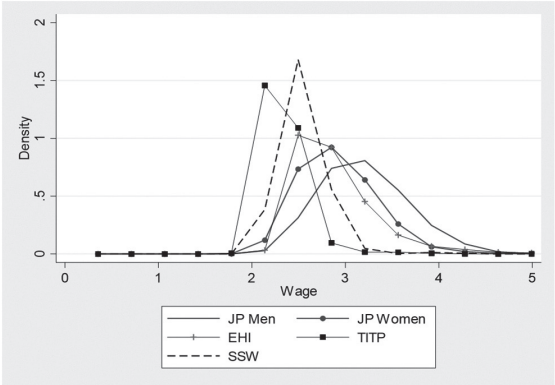
最後に、日本人、及び在留資格別に見た外国人の賃金率を求めると**(図2)**、日本人男性2,458円、同女性1,838円であるのに対して、技人国男性1,877円、同女性1,783円、特定技能男性1,278円、同女性1,176円、及び技能実習男性1,093円、同女性1,010円となっており、いずれも日本人よりも低い傾向が見られる。一方、賃金率の分布**(図3)**は相互に重複しており、技能実

図2　外国人、及び日本人労働者の時間当たり平均賃金



注：18-59歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

図3　外国人、及び日本人労働者の時間当たり賃金の分布

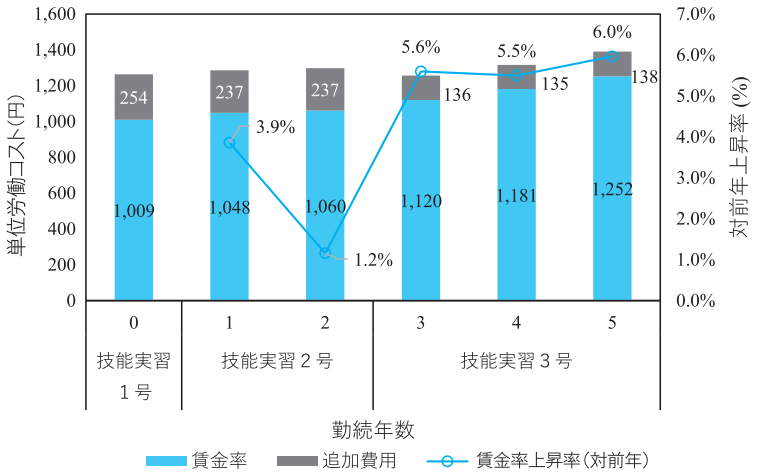


注：カーネル密度推定による。単位は千円。EHI=技人国、TITP=技能実習、SSW=特定技能。JP Men=日本人男性、JP Women=日本人女性。
注：18-59歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

習生の中にも高い賃金を得ている者が一定数いる等、幅をもって見ていく必要がある。

また、特に技能実習の賃金率は低いものの、これに仮に技能実習生を雇用する場合の固有のコストを上乗せした場合（単位労働コスト）、賃金のおよそ11-25%に相当することが明らかになった。

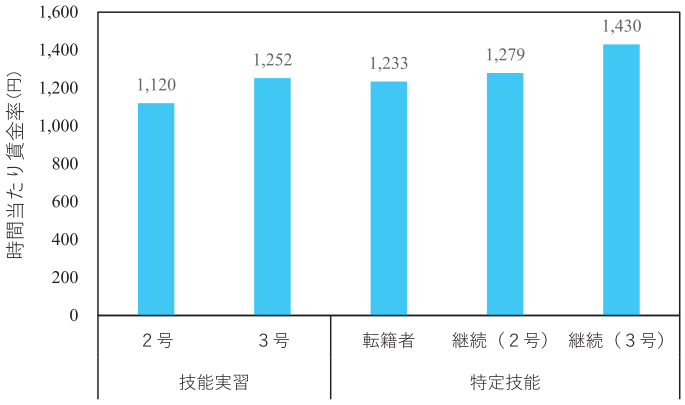
図4　技能実習生の勤続年数別に見た単位労働コストの推移



注：18-59歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

また、同研究では2020-22年にかけて新型コロナ禍によって外国人の新規入国が大幅に抑制された結果、この間の特定技能外国人の8割程度が技能実習からの切替であることを利用して、転籍制限の効果などを加味した技能実習生の市場賃金の推定を行っている（自然実験）。その場合、特定技能外国人は現在の勤務先での勤続年数に応じて、技能実習と同一企業での継続者（技能実習2号、3号修了者）、及び技能実習時と異なる企業での就労者に分類される。その場合、賃金率を見たところ、職場を移る形で技能実習2号、ないしは3号から特定技能に移行した場合の賃金率が、技能実習3号と比較しても低いことが示された。

図5　技能実習、及び特定技能外国人の時間当たり賃金の比較



注：18-59歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

3　多変量解析による分析

(1)技人国

次に、同論文ではミンサー型の賃金関数を推定することで、外国人と日本人男性との賃金格差を勤続年数などの属性分布の違い(属性効果)、地域や企業等就労先の違いによる効果(sorting)、及び、それ以外の学歴などの持つ効果の違い(係数効果)に分解している。

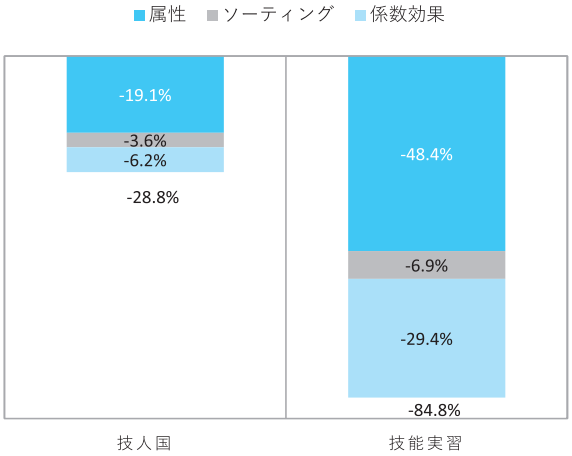
その結果、技人国において日本人との賃金格差が-29%であるところ、その内、66.2%(-19.1%pt)が勤続年数などの属性分布の違い(属性効果)によって説明され、地域や企業によるsortingによって12.4%(-3.6%pt)が説明され、残り21.4%(-6.2%pt)が学歴の効果の違いといった係数効果によって説明されることが明らかになった。その結果、日本人と技人国の間の賃金格差は-6%にまで縮小する**(図6)**。

さらに係数効果の詳細な内訳を見たところ、前職までの経験年数について日本人の場合よりも大きなプラスの結果が得られた。これは同程度の経験年数を持つ場合、技人国の方がより高い賃金をもらう、つまり人的資本に対してpositive selectionが働いている可能性が高いことを意味している。また、モデルに雇用形態に関する変数を投入した場合、日本人との賃金格差は-4%にまで低下することから、賃金格差の半分程度が雇用形態の違いに起因していることが示された。

また、その殆どが日本の大学等を卒業した者と考えられる新規学卒者の場合、賃金格差は確認されないことから、こうした賃金格差の背景には主に海外で取得した学歴の移転可能性が制約されていることがあると考えられる。なお、管理職への昇進確率については現時点では日本人との間に有意な差は確認されなかった。

国際的には大卒以上の人材をおおむねハイスキル人材として扱っているが、その際の現地人との賃金格差は主要先進国の場合で約数%から10%の範囲に収まることが知られている。日本において技人国と日本人の賃金格差が6%であることは、おおむねこの範囲に収まるといえる。

図6　技人国、及び技能実習生と日本人の賃金格差の要因分解



注：18-59歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

(2)技能実習、及び特定技能

技能実習の賃金については記述統計レベルでも年間4.4%の賃金上昇が見られたものの、多変量解析によって毎年の賃金上昇が確認された。日本人との賃金格差について推定したところ、-85%に達することが示された。その内訳について見ると、属性効果により格差の57.1%(-48.4%pt)が、sortingによって8.2%(-6.9%pt)が、及び係数効果によって37.4%(-29.4%pt)が説明され、日本人との賃金格差は-29%となる**(図6)**。

係数効果の内訳について見ていくと、技能実習の場合、学歴による賃金格差がほぼ消滅し、全体で一本の賃金体系となる。前職までの経験年数についても同様であり、それまでの職歴もいったんリセットされると見てよいだろう。その一方で昇給ペースについて日本人との有意な差は見られない。これは技能実習がそれまでの前歴をいったんリセットされ、日本人を含め一律の賃金体系化に置かれることを意味している。

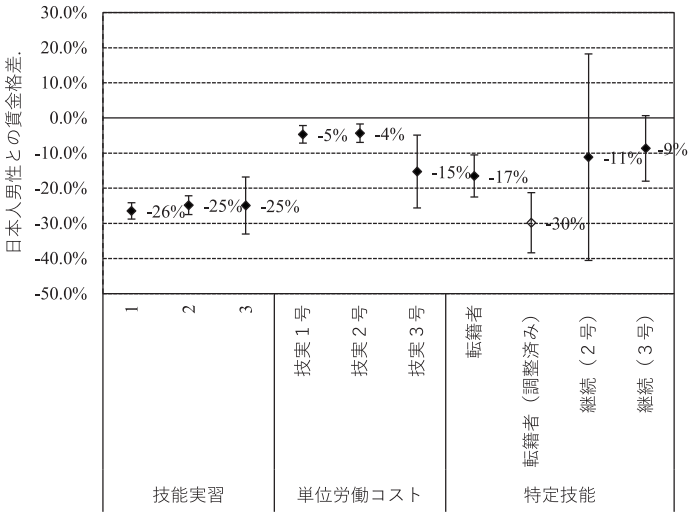
さらに技能実習に伴う追加的コストを考慮した場合、日本人との賃金格差は-10%にまで縮小し、学歴

の効果を考慮した場合、その格差は-4%にまで縮小する。なお、この場合、賃金上昇のペースは日本人よりも低くなる。なお、技能実習の賃金を日本人非正規（雇用期間の定めあり）と比較した場合、技能実習生の単位労働コストの方が4%ほど高くなることも示された。

最後に転籍制限の効果について見ていきたい。多変量解析の結果によれば、技能実習3号において-15%の賃金格差が認められ、これは転籍制限の効果によるものと考えられる。一方、別の職場で特定技能に切り替えた場合、転籍制限の効果はなくなるものの、人的資本の移転可能性の問題から技人国の場合（-6%）を上回る賃金格差（-30%）がつくこととなる。

なお、技能実習生の受入れコストを考慮した場合の単位労働コストの日本人との格差は、技能実習1号、及び2号ではそれぞれ-5%、-4%と小さく、技能実習3号になることで、-15%と拡大する。これは最低賃金程度による賃金の下方硬直性によるものと考えられる。その結果、この間の技能実習生の生産性は最低賃金を下回っている可能性が高いことを示すものといえよう。

図7　技能実習生、特定技能外国人の日本人男性との賃金格差（推定値）



注：18-59 歳、一般、常用労働者。
出所：賃金構造基本統計調査より筆者再集計

4　考察

以上のことから、外国人労働者の賃金は基本的に日本人と同様、人的資本に応じて決定されているものの、人的資本の移転可能性の制約（limited skill transferability）、受け入れ過程の偏り（sorting）、労働移動の制限（the restricted mobility of workers）による賃金格差が生じていることが示されたといえる。

最後に以上のことから、現在の日本の外国人労働者受け入れ政策の展望、及びそこにおける課題について考察したい。

技人国については、人的資本の移転可能性の制約も比較的少なく、ドイツなど他の先進国の例と比較してもおおむね想定の範囲内といえる。また昇給ペースについても有意な差は見られず、前職までの経験についてはポジティブセレクションがかかっている可能性も示された。外部労働市場を通じて昇給する日本以外の国の事例では入国直後の賃金格差はさほど見られずとも、その後、昇給や昇進面で差がつくことも多いとされる。そうした中、こうした結果は内部労働市場を通じた昇給を基本とする日本型雇用の意図せざる（好）結果といえよう。

今後の課題としては、日本での就労を希望するハイスキル層の受入れに関して、主に量的な面において、留学以外のルートをいかに設けるかということであろう。国際的に見て日本は元留学生の就職がハイスキル外国人受け入れの主要なルートになっているといって良い（OECD 2022）。しかしながら、留学には時間や費用もかかり、また急な労働需要増に迅速に対応することは難しいことから、これに代わる新たな人材のプールを構築する必要がある。カナダのEOI（Expression of Interest）など諸外国の例も参考にしつつ、こうした取り組みを進める必要があるといえる。

技能実習制度については、技能移転を通じた国際貢献といった目的が有名無実であり、実質的には低賃金労働者確保のための政策となっていると批判され

ることも多い。しかしながら、技能実習制度では雇用者側に最低3-5年間の雇用維持義務が課せられると同時に、受け入れにあたっての追加コストも含めた単位労働コストで見ると、日本人非正規労働者よりも4%ほど高くなることが示された。これは技能実習生が決して「安い労働力」ではないことを意味している。

また、技能形成について見ると、技能実習では当初は最低賃金を下回る生産性である可能性が高いものの、実際にはそれを上回る単位労働コストがかかっている可能性が高い。また、勤続年数とともに生産性は上昇し、技能実習3号を修了した段階では日本人との生産性の差はほぼなくなると考えられる。

一方、特定技能制度に関してみるとスキル認証に著しい障害があり、現時点ではスキル評価が比較的容易なはずの技能実習からの切り替えがほとんどであるにも関わらず、日本人との大きな賃金格差が生じている。これは今後、試験ルートが増加したとしても現時点を上回る賃金水準は見込めない可能性が高いことを示すものである。

以上のことを踏まえるならば、特定技能制度は今後、同一の制度内で、日本人と変わらないスキルレベル、賃金水準を示す技能実習制度からの移行者グループと、日本人との賃金格差が大きく、スキルレベルも一定程度に抑えられるグループに分化していく可能性が高い。また特定技能２号との関係でも、前者は特定技能2号に切り替える可能性が高いものの、後者については1号止まりで帰国といった短期ローテーションの形態をとる可能性も高いと考えられる。

さらにこのことは同時に、仮に技能実習制度を廃止し、特定技能制度のみを残した場合、後者のグループのみが残る可能性が高いことを示している。それこそまさに「使い捨て労働力」の温床となる可能性が高い。つまり、特定技能制度を十分に活かしていくためには、スキル形成のための制度が必要となることを意味している。

もちろん、資格の相互承認の仕組みを整える等、数年にわたる訓練期間を伴わずとも十分な人的資本の移転可能性を担保するための取り組みも重要である。しかしながら、国際的に見てもロー、あるいはミドルスキルレベルの国際的な資格の相互認証の仕組みづくりはほとんど見られず、実効性のある仕組みを早々に作り上げることは難しい。そうした中、技能実習制度のような就労と研修がセットになった政策類型であるSkills Mobility Parentships (SMPs)は、こうした課題を乗り越える有効な仕組みとなり得ることを示したものといえよう(OECD 2018, 2022, Clemens 2015)。技能実習制度自体もこうした観点からより効率的な制度に改善する必要がある。

2023年11月末には、筆者も参加する「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が法務大臣に対して最終報告書を提出した。そこでは外国人材の確保と育成を目的とした「育成就労」制度の創設が提唱されている。今後、国際労働市場において単なる賃金水準だけではなく、スキル形成がより重視されていくようになる中、本制度改正がこうした動きに応えるものとなることが望まれているといえるだろう。

1　国際関係部長、博士（社会学）

参考文献

Clemens, M.A. (2015) “Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world” . IZA J Labor Policy 4, https://doi.org/10.1186/s40173-014-0028-z

Korekawa, Y. (2023) “Determinants of Foreign Workers' Wages in Japan: An Analysis Focusing on Wage Gaps with Japanese” , IPSS Working Paper Series, No.67, pp.1-83. https://doi.org/10.50870/0002000182

是川夕（2019）『移民受入れと社会的統合のリアリティ-現代日本における移民受入れと社会学的課題』勁草書房。

OECD（2022）*International Migration Outlook 2022,* OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/30fe16d2-en.

----(2018) “What would make Global Skills Partnerships work in practice?”, *Migration Policy Debate* No.15, pp.1-8.

寄稿④

韓国における外国人労働者受け入れ政策の現状と課題

ニッセイ基礎研究所上席研究員　亜細亜大学 都市創造学部准教授
金 明中

Ⅰ　韓国における外国人労働者の現状と受け入れ拡大の背景

韓国では最近、少子高齢化による生産年齢人口の減少に対する対策の一つとして外国人労働者を受け入れようとする動きが広がっている。韓国における在留外国人数は2022年末時点で224.6万人まで増加した。一方、2018年に88.4万人まで増加していた外国人就業者数はその後減少傾向にあり、2022年には84.3万人まで減少した。

韓国における外国人労働者の受け入れ政策は大きく「非専門外国人労働者の効率的活用」と「優秀専門外国人労働者の誘致戦略」とに区分することができる。非専門外国人労働者の効率的活用と関連した代表的な政策としては、2004年8月に施行された雇用許可制がある。一方、優秀専門外国人労働者の誘致戦略としては、「電子ビザ制度」、「投資移民」、「優秀人材複数国籍制度」、「優秀人材ファーストトラック」等が挙げられる。

では、なぜ韓国政府は雇用許可制を導入するなど、外国人労働者の受け入れに積極的な政策を実施することになったのだろうか。その最も大きな理由としては、①出生率低下による将来の労働力人口の減少と成長率低下に対する懸念が増加したことと、②日本をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」の問題点が深刻化したことが挙げられる。

韓国の合計特殊出生率（一人の女性が一生に産む子供の平均数、以下、出生率）は1950年代後半を頂点として急速に低下し、1983年以降は、人口の置き換え水準である2.1を下回った。さらに、韓国の2022年の出生率は0.78と2021年の0.81を下回り、2015年の1.24を記録して以降、7年連続で過去最低を更新した。日本の1.26（2022年）やOECD平均1.59（2020年）を大きく下回る数値だ。

一方、2022年における韓国の高齢化率は17.5%で、同時点の日本の29.1%に比べてまだ低い水準であるものの、高齢化率の上昇のスピードが速く、2060年には高齢化率が43.9%まで上昇することが予想されている。出生率が低下し、高齢化率が高まると労働力人口の減少は避けられない。従って、将来の労働力人口の減少とそれによる成長率の低下を懸念した韓国政府は、既存の消極的な外国人労働者受け入れ政策を積極策に転換することになったのである。

外国人労働者受け入れ政策を積極策に転換したもう一つの理由としては、日本の「技能実習生」をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」が、「現代版奴隷制度」と呼ばれるほど様々な問題点を漏出させた点が挙げられる。ブローカーによる送り出し過程の不正により、不法滞在者が多数発生（2002年の場合、外国人労働者の8割が不法就労者）し、賃金未払いを含めた人権侵害の問題が続出した。

2　非専門外国人労働者の効率的活用政策：雇用許可制

（1）雇用許可制の基本概念

雇用許可制が導入される前に、企業は外国人産業研修生制度を利用し、制限的に外国人産業研修生を受け入れることにより、人材不足を少しは解消することができたものの、送り出し過程を民間機関やブローカーが担当していたので不正が多発し、不法残留者が増加する問題が発生した。そこで、2003年6月の臨時国会で外国人労働者の雇用などに関する法律が成立し、2004年8月17日から雇用許可制が施行さ

れることにより、より幅広く、そして合法的に外国人労働者を雇用することが可能になった。

雇用許可制は、慢性的な労働力不足に苦しんでいる中小企業が政府から外国人雇用の許可を受け、合法的に外国人労働者を労働者として雇用する制度である。外国人労働者を合法的・透明的に管理し、労働力不足の問題を解決することが目的であるものの、すべての企業が利用できる制度ではなく、外国人労働者をいつまでも雇用できる制度でもない。

雇用許可制は、純粋外国人労働者の雇用を許可する一般雇用許可制(E-9)と韓国系外国人(在外同胞)を対象とした特例雇用許可制(訪問就業制:H-2)に区分される。一般雇用許可制の対象国は、フィリピン、タイ、インドネシア、ベトナム、モンゴル、ウズベキスタン、カンボジア、パキスタン、中国、バングラデシュ、キルギス、ネパール、ミャンマー、スリランカ、東ティモール、ラオスの16カ国であり、韓国政府は16カ国政府との間でMOU[1]を締結し、毎年決定される外国人労働者の受け入れ人数枠に合わせて外国人労働者を受け入れている。

外国人労働者に対する雇用許可制が適用される業種は、鉱業、製造業(常用労働者300人未満あるいは資本金80億ウォン以下の事業場)、建設業、サービス業(廃棄物処理、冷凍倉庫等)、漁業、農畜産業の6業種である(2021年に鉱業、果実類卸売業等を追加)。また、業種別に雇用許容人員を定めている。

韓国政府は国務総理室に「外国人材政策委員会」を設置し、毎年の国内の労働力需給動向に応じて外国人労働者の導入規模及び許容業種等を決め、送出国を選定している。「外国人材政策委員会」は、企画財政部、外交通商部、法務部、行政安全部、知識経済部、雇用労働部の次官、中小企業庁の庁長(長官)及び大統領が定める関連中央行政機関の次官(文化体育観光部、農林水産食品部、保健福祉部、国土海洋部)等を委員とした委員長(国務総理室長)を含めた21人で構成されている。また、雇用労働部は「外国人材政策委員会」に上程される議案を事前に議論する「外国人材雇用委員会」(雇用労働部の次官が委員長)を設けて運営している。外国人労働者の受け入れ、送出国との連絡、労働契約の締結等実務と関連した業務は韓国産業人力公団が担当する。中小企業協同組合中央委員会、大韓建設協会、農業協同組合中央会、水産業共同組合中央会等は民間代行機関として指定され、便宜提供業務、就業教育、事後管理を含めた使用者代行業務をしている。就業教育は過去には韓国産業人力公団と国際労働協力院が担当してきたものの、2007年7月からは一般外国人労働者の教育は国際労働協力院(ベトナム、モンゴル、タイ、中国)、中小企業協同組合中央会(その他の国家)、大韓建設協会、農業協同組合中央会、水産業協同組合中央会等の民間代行機関に移管された。

(2)雇用許可制の基本原則

雇用許可制は基本的に次のような基本原則に基づいて運営されている。

①単純労務分野限定の原則

雇用許可制では、雇用できる外国人労働者を非専門就業(E-9)と訪問就業(H-2)に限定し、就業できる業種を鉱業・製造業、建設業、サービス業、農畜産業、養殖漁業、沿岸漁業のうち、単純労務分野に制限している。

②労働市場補完の原則

雇用許可制は、内国人の雇用を保護するために労働市場補完性の原則を適用している。この原則は外国人労働者の雇用が韓国の労働市場に否定的な影響を与えてはならないという趣旨に基づき、足りない労働力は高齢者、女性等国内の人財を優先的に活用し、補充的に外国人労働者を活用するようにしている。

③需要主導的制度(demand driven system)の原則

雇用許可制は、需要主導的制度(demand driven system)を原則としており、企業が自由に外国人労働者を選択することを保障している。企業は雇用が許可された範囲(人数)内で外国人労働者の雇用を申し込むことが可能であり、事前に求職者(外国人労働者)の経歴、写真などの人的事項を確認することができる。企業は企業が提示した労働条件を受け入れた外国人労働者から選別し、雇用契約を締結する。韓国政府は、人材を利用するのは企業や事業主であることを考慮し、事業主が必要な外国人労働者を雇用できるように需要主導的制度の原則を推進している。

④選定や導入手続きの透明性の原則

外国人労働者の選定や導入手続きを透明にし、外国人労働者の送出過程で発生する不正行為や副作用を最大限抑制しようとしている。そのために外国人労働者の導入過程で民間機関の介入を排除しており、送出国と了解覚書(MOU)を締結して外国人労働者の選抜条件、方法、機関、相互間の権利義務事項などを規定している。韓国国内でも外国人労働者の紹介や就業斡旋などは、雇用労働部(以前は労働部)の雇用支援センターが担当するなど、公的機関が外国人労働者の受け入れ関連業務を担当することにより、プロセスの透明化と不正の減少を図っている。

⑤定住化防止の原則

外国人労働者を短期にローテーションさせることにより定住化を防止している。外国人労働者の就職許容期間(雇用期間)は3年に制限しており、使用者が継続雇用を希望する場合に限って1年10ヶ月までの雇用延長を許可している。

⑥差別禁止及び均等処遇の原則

合法的に就業した外国人労働者に対する不当な差別を禁止すると同時に、国内の労働関連法を同等に適用し、外国人労働者の権益を保護することを原則にしている。つまり、外国人労働者も内国人と同様に、労働関連法が適用され、労災保険、雇用保険、国民年金、健康保険、最低賃金、労働三権が利用できるなど基本的な権益が保障されている。

(3)雇用許可制の手続き

雇用許可制により外国人労働者を雇用することを希望する使用者は、まず管轄雇用センターに求人申請をする必要がある。つまり、雇用許可制は、内国人の雇用機会を保護するために、外国人労働者の雇用を希望する使用者に一定期間、内国人の求人努力を義務化(農畜産業、漁業:7日、製造業、建設業、サービス業:14日[2])しており、このような努力(労働市場テスト)をしたにもかかわらず、雇用ができなかった事業場に限定して、単純技能外国人労働者の雇用を許可している(一般外国人に対する就業手続きは**図1**)。

雇用許可制を利用するために事業場は次の条件を満たす必要がある。

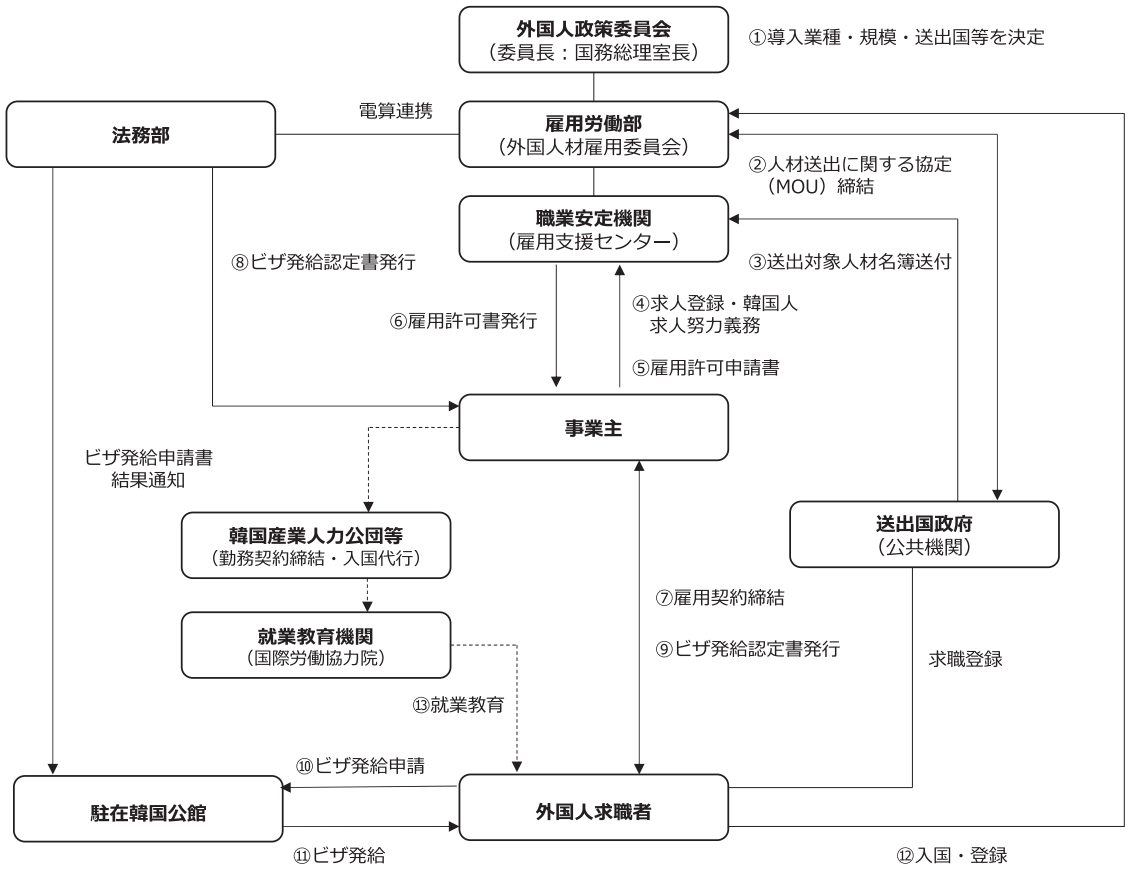
※雇用許可制による外国人労働者雇用可能事業場の資格要件

・外国人労働者の許容業種及び雇用可能な事業(事業場)であること。

・一定期間(7日～14日)の間、内国人労働者を雇用するために求人活動(労働市場テスト)を行っていたにもかかわらず、内国人労働者(全員あるいは一部)が雇用できなかった事業場であること。

・内国人に対する求人申請をした前日の2ヶ月前か

図1　一般外国人の就業手続き



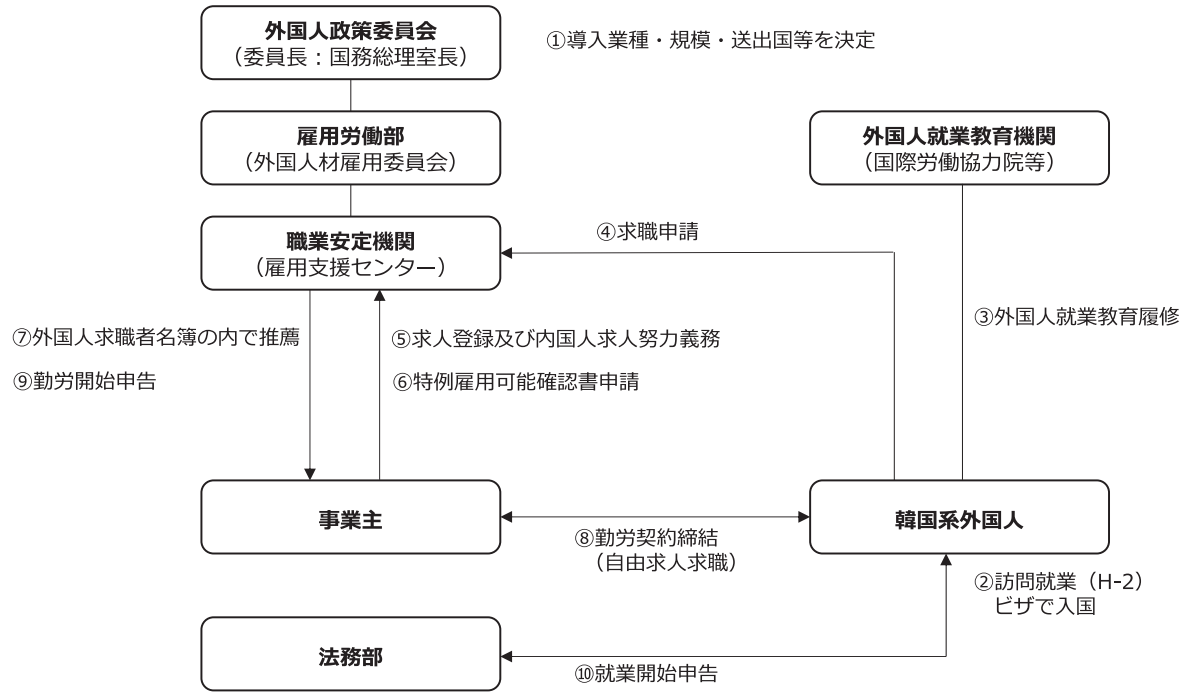
(出所)韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」https://www.eps.go.kr

ら雇用許可書の発給日まで雇用調整により内国人労働者を離職させないこと。
・求人申請をした日の5ヶ月前から雇用許可書の発給日まで賃金の未払いがないこと。
・申請日現在、雇用保険及び労災保険に加入していること。

一方、特例外国人の使用を申し込む使用者は、まず雇用労働部の雇用センター（Work-Net）に求人申請をする必要がある。一般事業者の場合は、オンライン申請が可能であり、家政婦や看護人等の使用を希望する個人は、訪問及びファクス手続きによる申請のみ可能である。申請期限は、内国人の求人努力（7日～14日、労働市場テスト）をしてから3ヶ月以内であり、特例として雇用できる外国人の数は内国人の求人を申請した際の不足人員のうち、特例雇用可能確認書の発給申請日まで採用できなかった人員に制限している。申請時には、特例雇用可能確認発給申請書、事業者登録証（家庭の場合には住民登録謄本）及びその他の書類（業種別）の提出が必要である。個人における看護人の雇用は、認知症などにより、身動きが不便な患者がいる場合や80歳以上の高齢者がいる場合に制限している。また、病院に入院中の者の看護のために韓国系外国人を雇用することも可能である。

家政婦の雇用は、一人以上の子どもがいる共稼ぎ夫婦であることを証明できた世帯や6ヶ月以上の身動きが不便な重症患者がいる場合にのみ許容される[3]。但し、3ヶ月未満の短期滞留者、研修就業（E-8）、非専門就業（E-9）、訪問就業（H-2）の滞留資格を持つ外国人の雇用は許可していない。使用者と特例外国人労働者は標準勤労契約書を使用して勤労契約を締結する必要があり、勤労契約の内容には勤労契約期間、就業場所、業務内容、始業及び終業時間、休日、休憩時間、賃金、賃金の支給時期等を記載するようにしている（特別外国人に対する求人手続きは**図2**）。

図2　特例外国人の就業手続き



（出所）韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」https://www.eps.go.kr

（4）点数制の実施

韓国政府は、農畜産業など一部の使用者が雇用許可書の発給を受けるために、雇用センターの前で長時間待機するという申請者の不便を解消するために、従来の先着順方式を点数制に変更し、2013年度の新規人財の配置からすべての業種に対して点数制を実施している。

雇用センターでは事業場に対して雇用許可書の発給要件及び欠格事由を検討し、発給要件を満たし、欠格事由がない事業場に対しては電算プログラムにより点数を算定し、点数が高い事業場から雇用許可書を発給している（雇用センターに訪問する日時を通知）。点数制評価指標は基本項目、加点項目、減点項目に区分される。

（5）外国人労働者の雇用管理

①外国人労働者の雇用変動等の申告

使用者は、外国人労働者の勤務中の離脱、負傷、死亡、勤労契約の更新等、外国人労働者の雇用と関連した変動事項が発生した場合は、その理由を把握した日から15日以内に雇用センターと法務部の出入国管理事務所に申告をする義務がある。違反した場合には100万ウォン未満の罰金を負担しなければならない。

②外国人労働者の事業場変更

外国人労働者は最初に働き始めた一つの事業所で勤務を続けるのが原則である。但し、事業場の休業や廃業、そして賃金未払いなどにより、正常的な労働関係の持続が困難であると認められる場合に限って、外国人労働者の基本的な人権保障のために例外的に事業場の移動を最大4回まで許容している。

③外国人労働者の雇用許可の取り消し及び制限

使用者が入国前に労働者と契約した賃金その他の労働条件に違反する場合には雇用許可が取り消される場合がある。また、雇用許可書が発給されていない外国人労働者を雇用した場合には3年間、外国人労働者の雇用が制限される。

④不法滞在者の雇用禁止

使用者が不法滞在者を雇用した場合、健康保険の未適用による人権侵害問題、安全事故の問題、不法滞在者の取締りの過程で発生し得る事故など様々な問題が発生する恐れがあるので、不法滞在者の雇用を禁止している。使用者が不法滞在者を雇用して摘発された場合、使用者は「出入国管理法」により罰金賦課及び刑事処罰（3年以下の懲役あるいは2千万ウォン以下の罰金）の対象になると共に、合法的な外国人労働者の雇用が制限される。

⑤外国人労働者の専用保険や公的社会保険

外国人労働者を使用する使用者は外国人労働者のために出国満期保険や保障保険に加入する必要がある。また、外国人労働者は帰国費用保険や傷害保険に加入しなければならない。

4大公的社会保険に対しては、健康保険及び労災保険は義務加入が、雇用保険は任意加入が適用される[4]。また、国民年金は相互主義原則に基づいて適用される。

⑥外国人労働者の入国及び就業規則

外国人労働者が雇用許可制を通じて韓国で働くためには、韓国語能力試験を受ける必要がある。韓国産業人力公団は、外国人労働者の選抜過程における公正性や透明性を維持し、国内の早期定着のために、2005年8月から外国人雇用許可制韓国語能力試験（Employment Permit System-Test of Proficiency in Korean, EPS-TOPIK）を実施している。応募者は、満18歳以上～満39歳以下であること、禁錮以上の犯罪経歴がないこと、過去に韓国から強制退去及び出国された経歴がないこと、入国に制限（欠格事由）がないことという条件を満たす必要がある。韓国語能力試験の評価基準は、韓国生活に必要な基本的な意思疎通能力、産業安全に関する基本知識及び韓国文化に対する理解を求めるように設定されており、総得点80点以上の者（200点満点）から高得点者の順で選抜している。合格の有効期限は合格者の発表から2年間である。

非専門就業（E-9）のビザを受けた外国人労働者は、送出国の関係者と共に国内に入国し、入国場（仁川国際空港）で韓国産業人力公団の関係者に引き継がれて確認の手続きをする。その後、各国家別・業種別の就業教育機関の引率者と共に、就業教育機関に移動し2泊3日（16時間）間の就業教育を受けることになる。使用者は、外国人労働者が入国後15日以内に外国人就労教育機関で国内活動に必要な就業教育を受けさせる必要があり（外国人雇用法第11条）、就業教育期間は勤労基準法上の労働時間として見なされる。

就業教育は、製造業・サービス業の場合は二つのグループに分けて、ベトナム、モンゴル、タイは国際労働協力院が、それ以外の国は中小企業中央会が担当している。一方、農畜産業は農協中央会が、漁業は水協中央会が、そして建設業は大韓建設協会が担当す

ることになっている。就業教育にかかる費用は一般外国人労働者の場合は使用者が負担[5]（製造業・サービス業234,000ウォン、農畜産業260,000ウォン、漁業258,000ウォン、建設業280,000ウォン）し、韓国系外国人の場合は労働者本人が負担（合宿148,000ウォン、非合宿102,000ウォン）する。就業教育の目的は外国人労働者の早期定着であり、その内容は韓国語、韓国文化の理解、関係法令、産業安全保健、基礎機能等で構成されている。

就業教育期間中に使用者は退職金対策の出国満期保険や賃金未払い対策の保証保険に加入する必要があり、外国人労働者は帰国費用保険や傷害保険に加入することが義務化されている。

（６）外国人労働者（E-9）の労働状況や処遇水準

中小企業中央会が2022年12月に発表した報告書[6]によると、外国人労働者の1週間の平均労働時間は45.3時間で、内国人労働者の44.2時間より1.1時間長いことが確認された。一方、内国人労働者の生産性を100%とした場合、外国人労働者の生産性は3ヶ月未満の場合53.8%で低かったものの、勤続年数が長くなればなるほど生産性が向上し、3年以上では93.0%まで上昇した。

外国人労働者の1ヶ月平均基本給は265.7万ウォンで、内国人労働者の93.9%水準であり、宿泊施設や食事の提供を含めると内国人労働者とほぼ差がないことが明らかになった。

3　主な優秀専門外国人労働者の誘致戦略

韓国における優秀外国人労働者の誘致戦略としては、「電子ビザの発給」、「点数移民制の施行」、「留学生の誘致及び管理強化」、「投資移民の活性化」等が挙げられる。

（１）投資移民

韓国政府は、2010年2月から外国人の間接投資を拡大するため、休養目的の滞在施設に投資した外国人に居住（F-2）資格を付与する「観光・休養施設投資移民制度」を導入した。制度導入後、2022年12月末現在、投資実績は1兆3,009億ウォンで、韓国政府は地域観光休養施設関連の建設景気の浮揚とそれに伴う内国人の雇用創出など、韓国経済の活性化に貢献していると判断している。

また、国内に一定資本を投資した外国人に経済活動が自由な居住（F-2）資格を付与した後、5年間投資を維持した場合、永住（F-5）資格への変更を許可する「公益事業投資移民制度」を2013年5月27日に導入した。

投資の種類及び方式は、韓国産業銀行が運用する元金保証・無利子型の公益ファンドと法務部長官が指定・告示した地域開発事業者による損益発生型に区分され、投資基準金額は一般投資移民が15億ウォン以上、高額投資移民は30億ウォン以上になっている。

グローバル人材ビザセンターの開設、投資金送金専担銀行の指定、公共事業投資移民誘致機関の指定、海外説明会の開催など投資誘致を拡大する努力により、2022年12月末現在、公共事業の投資誘致実績は6,479億ウォンに達している。

（２）電子ビザ制度を導入

韓国政府は、優秀人材を誘致する目的で2013年3月から電子ビザ制度を導入した。電子ビザが申請できる在留資格は次の通りである。

① 教授（E-1）、研究（E-3）、技術指導（E-4）、専門職業従事者（E-5）、先端科学技術分野雇用推薦書あるいは素材・部品・装備分野のKOTRAの雇用推薦書をもらった専門人材（E-7）
② ①に該当する外国人の同伴家族（F-3）
③ 認定大学の修士・博士課程の留学生（D-2）
④ 電子ビザ代理申請者として指定された優秀外国人患者の誘致機関が招待した外国人患者と同伴家族（C-3-3、G-1-10）
⑤ 科学技術分野政府出捐機関あるいは認定大学が招待した外国人科学者（C-4）
⑥ 国内企業が招いた商用が目的で頻繁に出入国する人（C-3-4）

（３）外国人熟練技能人材点数制ビザ

鋳造・金型・溶接などの根幹産業と中小製造業など深刻な人手不足を抱えている分野に熟練技能人材を確保するため、2017年8月1日から「外国人熟練技能人材点数制ビザ（E-7-4）」を導入し、試行事業の結果を反映して2018年から本格的に実施している。

「外国人熟練技能人材点数制ビザ」とは、国内で非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、訪問就業（H-2）の資格で当該分野で5年以上正常に勤務した外国人が、熟練度・年齢・経歴・韓国語能力などの項目で一定の点数要件を満たした場合、長期滞在可能な特定活動（E-7-4）資格に変更できる制度である。

（4）優秀人材点数（ポイント）制居住ビザ

優秀人材点数（ポイント）制居住ビザ（F2-7）は、年齢、学歴、所得、韓国語能力などをポイントに換算し、一定点数を満たした外国人に発給されるビザである。このビザの特徴は滞在期間が5年で、転職が自由にできることである。申請対象は、上場法人従事者、有望産業分野従事者、留学人材、専門職従事者、留学人材、潜在的優秀人材である。

（5）優秀人材複数国籍制度

単一国籍主義をとっていた韓国は2010年5月4日、「国際的な潮流と国益に合致する（科学・経済・体育などの分野で優秀な能力を保有する者で、韓国の国益に貢献する外国人優秀人財を受け入れる）方向に複数国籍を制限的に許容する一方、複数国籍の許容による兵役回避などの副作用と社会的な違和感を最小化する方向で関連規定を補完するため国籍法を改正（2011年1月1日施行）し、限定的な複数国籍制度を導入した。

改正国籍法を施行する前の韓国の国籍法では厳格な単一国籍主義を原則にした。つまり、国民が自ら外国籍を取得すると韓国国籍は自動的に失われ、外国人が韓国国籍を取得するためには必ず外国籍を放棄しなければならなかった。特に1997年の第4次改正時に導入された国籍選択制度は、先天的複数国籍者に対しても、法律が定めた期限内に外国籍を放棄しないと韓国国籍が維持できないようにすることで、複数国籍の不許可政策を強化した。

このような複数国籍の不許可政策は、韓国が必要とする優秀外国人材や韓国国籍の回復を希望する在外同胞や韓国から国際養子縁組で海外に渡った者、そして、結婚移民者が韓国国籍を取得するのにおいて大きなバリアになり、2000～2009年の間に複数国籍者の95%が韓国国籍を放棄したり、国籍を選択する手続きをしなかったことが原因で韓国国籍が自動的に喪失されることになった。出生率が低下し続ける中、絶対多数の複数国籍者が韓国国籍を放棄するという事実は韓国政府に制度改正の必要性を認識させた。

改正国籍法の施行により、2011年に15,235人であった複数国籍者は2018年には107,388人まで増加した。しかし、優秀人材特別帰化または国籍回復手続きにより韓国の国籍を取得した外国人の数は少なかった（最も多いのは出生による先天的複数国籍者で、次は婚姻帰化者）。その理由は、許可対象が非常に限られており、要件も非常に厳しかったためである。そこで、韓国政府は、①優秀人材特別帰化制度の適用対象を拡大、②曖昧な部分の明確化、③要件の緩和等を中心に国籍法を改正し、2020年に6月26日から施行している。

（6）BRAIN POOL（BP）プログラム

韓国政府は海外の優秀な科学者を国内の研究開発の現場に誘致し、国内の研究開発レベルを強化し、国際協力ネットワークを構築する目的でBRAIN POOL（BP）プログラムを実施した。その誘致対象と支援規模は次の通りである。

●誘致対象：科学技術全分野の海外に居住中の博士または博士学位は有しないが海外の企業等で5年以上の研究開発経歴を有しているもの（国籍は問わない）
●支援規模：短期の場合6～12カ月、長期は3年となる。年俸は元の所属先での年俸を保障しつつ、月額500万ウォン～2,500万ウォンの間で変動する。また、研究材料費として別途毎年100万ウォンが支給されるほか、航空チケット代、保険料、子女の学費、滞在費など経費も支給され、長期の場合は最大年間1,200万ウォンまで払われる。2023年には122人程度を新たに誘致する予定である。

（7）BRAIN POOL PLUS（BP+）プログラム

韓国政府はBRAIN POOLよりハイレベルの人材を誘致するためにBRAIN POOL PLUS（BP+）プログラムを導入した。その誘致対象と支援規模は次の通りである。

●誘致対象：BRAIN POOLプログラムと同じ
●支援規模：滞在期間は最大10年であり、正規職として国内の研究機関で勤務する。人件費や研究活動費の直接経費は年間最大6億ウォンまで支給される。その他間接経費も年俸の5%に相当する金額で支給される。2023年は新たに5人程度誘致予定である。

（8）教育国際化力量認定制（IEQAS）

韓国教育部は2005年に「Study Korea Project」を通じて留学生誘致のための政策を本格的に推進した。プロジェクトを実施した結果、韓国国内に流入する留学生の数は増加したが、質的インフラを構築するための努力と管理において限界が現れた。そこで、韓国政府はこのような問題点を解決し、国際化能力の高い大学を「認証」することで、優秀な外国人留学生の誘致拡大及び国内学生の国際化能力を高めることを目的に教育国際化力量認定制（International Education Quality Assurance System（IEQAS））を

2013年から本格的に導入した（2023年3月現在学位課程→大学98校、専門大学7校、大学院大学15校が認定。語学研究課程→大学72校、専門大学2校、大学院大学1校が認定。）

認定された教育機関には、留学生に対するビザ発行の手続きの簡素化や外国人留学生の定員制限廃止（大学院大学に限る）などのようなインセンティブが提供される。

（9）優秀人材ファーストトラック制度を導入

韓国政府は、2023年1月から科学・技術分野の優秀人材を積極的に発掘し、未来の中心となる人的資源を確保するために「科学・技術分野優秀人材の永住帰化ファーストトラック制度（Fast-track program with Assistance system for global talents in Sci & Tec）」を導入した。

対象は、韓国に入国した外国人留学生のうち、韓国科学技術院（KAIST）をはじめ、大邱慶北科学技術院（DGIST）、光州科学技術院（GIST）、蔚山科学技術院（UNIST）、科学技術聯合大学院大学校（UST）など、理工系に特化した大学および研究機関で修士・博士を取得した外国人である。

留学生ビザ保持者が永住権または国籍を取得するまでにかかる期間が従来の6年から3年に短縮され、手続きの段階も5段階から3段階に縮小された。

留学生（D-2）は、これまでは学位取得と韓国内での就職を同時に行った場合、専門職ビザ（E-1,3,7）に変更してから3年が過ぎないと居住ビザ（F-2）を取得することはできなかったが、同制度の導入により、就職しなくても学位さえ取得すればすぐF-2ビザが取得できるようになった。但し、研究を続けなければいけないという条件がある。

（10）Study Korea 300K Project（2023-2027）

韓国教育部は2023年8月16日、留学生誘致政策「Study Korea 300K Project」を公表した。この政策は2012年の「Study Korea 2020」以来11年ぶりに打ち出された留学生誘致政策であり、2027年までに年間の外国人留学生数30万人の達成を目指している。2022年4月1日時点の韓国国内の留学生数は約16.7万人であり、今後5年間でおよそ13万人の上積みが必要である。2012年から2022年の10年間で留学生の増加が約8万人に留まっていることを考えると、目標達成のためにはより抜本的な制度改革が必要と考えられる。

4　韓国における外国人労働者受け入れ対策の課題

韓国政府が2004年から施行した雇用許可制により、中小企業の労働力不足問題は少し解消された。また、雇用許可制に対する海外での評価も悪くはない。例えば、ILOは2010年に雇用許可制を「アジアの先進的な移住管理システム」と高く評価し、2011年6月に国連は、腐敗防止及び剔抉（てっけつ）に対する革新性を認め、「公共行政大賞」を授与した。さらに2017年4月に世界銀行は、「雇用許可制は、情報アクセス性を容易に、アジア太平洋地域の外国人労働者の韓国での就業機会を大幅に増やした」と高く評価した。

しかしながら、雇用許可制に良いところだけがあるとは言えない。労働界では雇用許可制を「反人権的奴隷契約」であると批判している。労働界が最大の問題点として指摘しているのが「事業場変更の制限」である。韓国系外国人に対する特例雇用許可制（訪問就業制）は職場の移動に制限がないものの、非専門就業ビザを受けて韓国に入ってきた一般雇用許可制による外国人労働者は職場の移動が3年以内に最大3回（延長した場合4年10ヶ月間に最大5回）に制限されている。さらに、職場の移動は使用者の承認がある時と事業場の倒産や賃金未払いがある時など、極めて例外的な場合に制限されている。労働界はこのような移動制限は外国人労働者の強制労働に繋がる恐れが高いと主張し、移動制限の廃止を要求している。また、外国人労働者の人権が侵害されるケースや給料が払われないケースも少なくない。

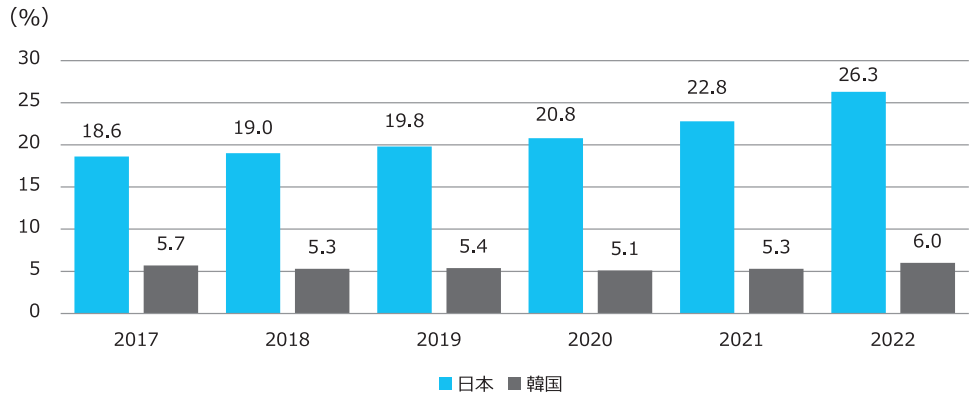
一方、供給側による問題もある。外国人労働者に占める不法滞在者の割合は大きく減っているものの、まだ約40万の不法滞在者が存在している。外国人労働者の増加とともに外国人による犯罪件数も増加している。警察庁の発表資料を参考すると、2003年に6,144件であった外国人犯罪件数は2021年には34,511件に5倍以上も増加した。さらに、雇用情勢がなかなか改善されない中で、「外国人労働者に仕事を奪われる」、「外国人労働者が増加すると単純労働の賃金が下がる」など今後の雇用や賃金削減を懸念する声も出ている。このような問題を解決するためには、職場において外国人と内国人が互いに良い影響を及ぼし合うような仕組みを確立し、両者の補完性を高めていく必要がある。

今後、外国人労働者をより韓国社会に定着させるためには、人権侵害や賃金未払い等により外国人労働者が被害を受けないように、事業場に対する監視

体制を強化する必要がある。雇用許可制の一つの原則である需要主導的制度(demand driven system)が使用者の権力を強化させる手段として利用されてはならない。外国人労働者に最低賃金や決まった賃金がきちんと払われるように使用者に対する教育や啓蒙活動も徹底すべきである。合法的かつ良心的に外国人労働者を雇用している使用者に対してはインセンティブを提供する反面、悪徳使用者に対しては処罰を強化すべきである。

また、非熟練労働者に偏っている外国人労働者の受け入れ政策を見直さなければならない。外国人労働者に占める専門人材の割合を見ると、韓国は2022年時点で6.0%で、同時点の日本の26.3%を大きく下回っている**(図3)**。今後、経済成長や国家競争力を高めるためにも外国人専門人材は欠かせない。日本や他の先進国の事例を参考にして外国人専門人材の受け入れに力をいれる必要があるだろう。急速な少子高齢化が進んでいる韓国が今後どのように外国人受け入れ政策を展開し、将来の労働力不足問題などに対応していくのか今後の動向を注目したい。

図3　日本と韓国における外国人労働者に占める専門人材の割合



(出所) 厚生労働省(2023)「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和4年10月末現在)」、韓国経済人協会(2022)「主要国の外国専門人材誘致動向と韓国の課題」

1　了解覚書（Memorandum of Understanding）：行政機関等の組織間の合意事項を記した文書であるものの、法的拘束力はない。
2　例外的に新聞・放送・生活情報誌等を通じた求人活動をした場合は7日（製造業、建設業、サービス業）と3日（農畜産業、漁業）に短縮。
3　韓国では日本のような介護に担い手として外国人労働者を受け入れる仕組みがまだ制度として整備されていない。
4　労働者が加入を希望する場合、雇用センターに「外国人雇用保険加入申請書」を提出、常時30人以上の労働者を使用する事業場は2021年1月1日より強制加入、常時10人以上30人未満の労働者を使用する事業場は2022年1月1日より強制加入、常時10人未満の労働者を使用する事業場は2023年1月1日より強制加入。
5　一般外国人労働者の就業教育費用は、雇用保険の能力開発事業から一部金額の支援が受けられる。
6　中小企業中央会（2022）「2022年外国人材雇用関連総合難点実態調査結果報告書」

参考文献

韓国経済人協会（2022）「主要国の外国専門人材誘致動向と韓国の課題」「주요국의 외국 전문인력 유치 동향과 한국의 과제」
韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」（한국고용노동부「고용허가제 홈페이지」）
https://www.eps.go.kr
金明中（2019）「日本における外国人労働者受け入れの現状と今後の課題」ニッセイ基礎研究所
金明中（2019）「韓国でも外国人労働者が増加傾向－外国人労働者増加のきっかけとなった雇用許可制の現状と課題を探る」『ニッセイ基礎研究所所報』Vo.63
金ジュヨン・その他（2015）「外国人人材導入の現況と課題」産業研究院(김주영・기타「외국인인재도입의 현황과 과제」산업연구원)
警察庁「犯罪情報管理システム」(경찰청「범죄정보관리시스템」)
京郷新聞「外国人労働者人権侵害事例公開」2018年8月1日（경향신문「외국인노동자인권침해사례공개」)
厚生労働省（2023）「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和4年10月末現在)」
中小企業庁「中小企業実態調査」各年（중소기업청「중소기업실태조사」각년)
統計庁「人口動向調査」(통계청「인구동향조사」)
統計庁「2022年人口動向調査出生・死亡統計（暫定)」(통계청「2022년인구동향조사 출생・사망통계（잠정)」)

報 告

「もっと子どもたちと向きあいたい〜教職員の働き方改革の促進にむけて〜」（概要）

日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究委員会（日本教職員組合からの委託研究）

「働き方改革」が進められる中で、改善が進まない公立学校の教職員の過酷な労働環境が大きな問題となっている。

連合総研では、2016年12月に教職員の働き方に関する研究として、「とりもどせ！教職員の『生活時間』日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究報告書ー」を発刊し、〇学校現場で行われている勤務時間管理の実情、〇教員が個人生活、家庭生活、社会生活の時間をどの程度確保できているかといった生活時間の実情、〇教職員の業務の中には、本来行うべきとはいえない業務も含まれていることについて現場の教職員がどう考えているのか、などについて明らかにした。

この研究結果は教員の働き方改革の議論のきっかけとなり、公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（以下、「給特法」という）の改正法が、2019年12月に成立した。

この改正により、業務量の適切な管理等に関する指針の策定の義務付け（2020年4月施行）や、一年単位の変形労働時間制の適用が可能（2021年４月施行）となった。しかし、自治体における条例整備が十分に進んでいないこと、業務削減が不十分であること、教職員の定数改善が進んでいないこと、新型コロナウイルス感染拡大により業務量が増大したことなどから、法律の効果は十分ではないのではないかと言われている。

そのため、給特法改正後の学校現場の実態を調査し残された課題を明らかにするために、あらためて「日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究委員会」を立ち上げた。今回の研究委員会では、「2022年教職員の働き方と労働時間の実態に関する調査」を実施し、給特法改正後の学校現場の実態把握と2015年に連合総研が行った同様の調査との比較を行っている。

そして、研究委員会ではその結果に対する分析と、文部科学省が2023年4月に公表した「教員勤務実態調査（令和4年度）【速報値】」に対する分析などをもとに、各委員にテーマ別に見解をまとめていただいた。

本報告書が、公立学校で働く教職員の勤務環境の改善とより質の高い教育の確保にむけた取り組みの参考になれば幸いである。

報告書の全文については、連合総研ホームページ（https://www.rengo-soken.or.jp/work/2023/08/311527.html）「もっと子どもたちと向きあいたい〜教職員の働き方改革の促進にむけて〜ー日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究報告書ー」に掲載されているため、詳しくはこちらを参照されたい。

（連合総研主任研究員　多田 健太郎）

第Ⅰ部 総論

1. 今次調査研究の趣旨・目的

連合総研による教職員の勤務実態に関する調査研究は2015年〜2016年に行われた研究に引き続き、今回で二度目となる。

前回調査では、教職員に対するアンケート調査を行い教員の長時間労働の実態を確認し、それが教職員の人間らしい生活を圧縮し、生活時間の貧困化を招いていることを明らかにした。そして、このような

実態を生み出している要因の中には、管理者による勤務時間管理の欠如及び教職員自身の所定労働時間の認識欠如があることを指摘した。さらに、業務量の軽減に向けた取組についての教職員の意識を調査し、今後の課題を浮き彫りにした。そのうえで、労働時間は、今日では「公共的性格」を有し、長時間労働は、他人の労働を奪うのみならず、生活時間をも奪うものである以上、時間外労働は金銭ではなく、時間によって埋め合わせがなされるべきであるとし、いわゆる「調整休暇制度」の導入を提唱した。

この調査研究の公表後、文科省は、2016（平成28）年10月及び11月に、実に10年ぶりの勤務実態調査を実施し、翌年4月に「教員勤務実態調査速報値」を公表したが、そこにおいても、連合総研調査と同様、教職員の過酷な勤務実態が明らかとなった。社会全体に働き方改革の機運が醸成される中で、文科省としても、このような教職員の長時間勤務の実態を放置できなくなり、中教審に諮問を行い、中教審は2019（平成31）年1月に、学校及び教職員が担う業務の明確化、勤務時間管理の徹底および勤務時間法制の改革を内容とする答申を取りまとめ、文科大臣に提出した。この答申を受けて、国及び文科省の学校における働き方改革に関連する施策が本格的に、大規模にしかも矢継ぎ早に打ち出された。

今次の調査は、前回の調査研究の成果を踏まえつつ、国及び文科省主導による本格的な学校における働き方改革が大規模に展開されている状況を直視し、これらの諸施策、改革の取り組み及びその進捗状況を現場の教職員がどのように評価し、認識しているかに主たる焦点を当てて調査を行ったものである。また、教職員をめざす学生に対するアンケート調査を実施し、教職をめざしている学生が教職の実態をどこまで認識し、それをどのように評価しているかを調べてみた。今回の研究は、これらの調査結果を踏まえて、現時点における学校における働き方改革の問題点を解明し、今後の課題を模索したものである。

第Ⅱ部　調査分析報告

教職員の働き方と労働時間の実態に関する調査

Ⅰ. 主な調査結果

（1）労働時間（在校等時間、自宅仕事時間）の実態と推移

勤務日の在校等時間は11時間21分、2015年調査（11時間29分）と大きく変わっていなかった。自宅仕事時間（46分）を加えた勤務日の労働時間は12時間7分、1日の所定労働時間（7時間45分）を4時間22分上回るものであった。

小学校では勤務日、週休日の在校等時間、自宅仕事時間いずれもほぼ同じであったが、中学校と高等学校では勤務日、週休日の在校等時間が減少している。

1か月の労働時間は293時間46分に達し、月間所定労働時間を123時間16分上回る。時間外勤務の上限時間である“月45時間”を大幅に上回っており、80時間の過労死ラインですら超えている。こうした特徴は中学校で顕著であった。

（2）中学・高等学校の部活動顧問における労働時間の推移

中学校、高等学校における在校等時間が減少している背景には、部活動ガイドラインの策定など、部活動の見直しが積極的に進められたことがある。そのためか、運動部顧問、文化部顧問のいずれも2015年と比べ在校等時間が減少している。

（3）「学校が担うべき」業務の移行状況

移行状況のうち、教員業務の役割分担・適正化の実現のための「学校以外が担うべき」業務の移行ですら、移行していると評価する人（＜そう思う＞）は半数程度でしかなかった。

また、4業務すべてが＜移行している＞という学校に勤務する教員と、いずれの業務も＜移行していない＞という教員を対比したところ、勤務日の在校等時間が「減少した」教員の比率も、在校等時間数も大きな違いはみられなかった。現在程度の移行状況では、在校等時間に目に見える短縮効果はないと考えられる。

第Ⅲ部　各論

第1章

学校における働き方改革の現在地を検証する～働き方改革の現状・課題と今後の展望～

1972年に給特法が施行されて以降、教員の超過勤務の状況は改善されないどころか、かえって増大化・常態化の一途をたどることとなった。その背景には、学校と教員が対応すべき業務や課題が益々複雑化・多様化・膨大化し、教職員の配置充実の措置が十分に講じられないまま、教員の職務負荷が大きく増大したことが挙げられる。また、時間外勤務を「超勤4項目」以外は命じられないことから、校長に勤務時間の適

正な把握・管理がなされず、校長によるタイム・マネジメントが欠如していたためである。

そうした中、2017年に文部科学省は中教審に対し「働き方改革に関する総合的な方策」について諮問を行い、2019年1月に中教審から答申が提出され、この答申の提言を受けて、文科省は、学校における働き方改革の実効ある取組みを始動するに至った。

2019年に中教審から出された答申では、①学校及び教師が担う業務の明確化、②勤務時間管理の徹底、③勤務時間制度の改革を中心に、働き方改革の提言が行われた。

しかしながら、この答申には次のような課題・問題があると考えられる。

① 学校と教師が担うべき業務の増大化・複雑化・多様化に対応した精選・見直しが不十分。
② 教員の業務負担を見直し、教員が本来的職務に専念できるための業務改善が不十分。
③ 「勤務時間の上限に関するガイドライン」については、教員が勤務時間内に到底処理できない膨大な業務の大胆な削減が図られない限り、教員は依然として限度基準を超えて勤務せざるを得ない懸念が払拭されない。
④ 一年単位の変形労働時間制の導入は、教員の長時間労働を固定化・恒常化するもので、繁忙期の教員の職務負担が大きく、教員の生命・健康等への深刻な影響。

また、改正給特法については、以下のような課題・問題点を指摘することができる。

① 教職調整額の実質的な支給対象となる「超勤4項目」該当の時間外勤務と時間外勤務手当が支給されない自発的勤務の「二重基準」を設け、教員の勤務時間管理を「在校等時間」で括って処理し、勤務時間外の自発的勤務を時間外勤務と認めながら、時間外勤務手当を支給しない取扱いは妥当性を欠く。
② 一年単位の変形労働時間制の導入は、業務繁忙期における法定労働時間を超える所定労働時間を一方的に設定し、「長時間労働の合法化」を図ろうとするもの。教員の長時間労働の縮減という確かな「エビデンス」が示されない限り、教員の長時間労働の解消にはつながらない。

「学校における働き方改革」は、今や待ったなしの状況にあり、改革の好機といえる。持続可能な教員の勤務環境の整備に向けて働き方改革を進め、教員の長時間労働の縮減と子どもたちの教育指導に専念できる体制を構築する必要がある。

このためには、①学校の役割の明確化と教員の業務負担の削減・見直しを徹底すること、②教員の適正な業務負担に見合うよう、教職員定数の抜本的な改善を図ること、③教員の業務負担軽減のための外部専門スタッフの配置拡充を図ること、④教員の長時間労働の抑止効果に欠ける「給特法」の見直し・廃止を早急に具体化していかなければならない。

第2章
学校における業務改善は教職員によって実現できるか
－取組の経緯と14業務3分類の効果から検証する－

学校の働き方改革が教職員の在校等時間の大幅な減少に繋がらないとすれば、その理由をあらためて検討する必要がある。そこで注目するのが学校の業務改善である。今日、「人を増やす」や「お金を払う」が財政上困難な状況にあって、学校の業務改善は働き方改革の唯一の方法である。

学校の業務改善は働き方改革の前後でその特徴が異なる。国の取組として業務改善が本格化する2010年頃は教職員が「子どもと向き合う時間を確保」するための業務改善がその目的であった。よって、教職員のワーク・ライフ・バランスという観点は極めて希薄であった。

働き方改革以降、学校の業務改善を図るために国・教育委員会は頻繁にモデル事業に取り組んだ。ところが、こうした取り組みが教職員の働き方を大きく変えることはなかった。結局のところ、国・教育委員会主導のモデル事業は一方通行の業務改善だったのではないか。本来、必要な業務改善は学校の規模や地域によっても異なるし、なによりも教職員が主体的に取組む中で実現できるはずである。この意味で業務の「量」ではなく、業務にかかわる学校の「質」を変えることがなにより大切だと思われる。

国の14業務3分類を詳しくみると、〈学校以外〉の業務は〈教師以外〉や〈負担軽減〉業務と比べると改善が進んでいる。一方で、〈教師以外〉や〈負担軽減〉の業務は相変わらず学校内で処理すべき業務として、改善の主体は教職員にある。

学校の働き方改革答申は、改善策のひとつに「学校が作成する計画等の見直し」を挙げた。学校が作成する全体計画や個別の指導計画等を簡略化することもまた業務改善のひとつであった。たとえば、個々の教師に任せるべき1週間の授業計画（週案）を、週ごとに提出させる学校もいまだ存在する。国・教育委員会

はこれまで以上に教職員を信頼し、任せるべき業務を増やさないと改善は進まない。

学校の働き方改革も現状のままでは、教職員に対し国・教育委員会がトップダウンで求めるこれまでの施策となんら変わらない。いま必要な働き方改革とは学校文化の転換そのものである。学校文化の転換とともに教職員の意識改革があって、初めて学校の働き方改革は実現できると考える。

第3章
働き方改革の中の教員の＜本務＞

「働き方改革」の重大な問題は、教員が働く現場を十分には把握していないことによる。そのことは、業務分担によって負担を軽減し、教員を本務に専念させることを目的としているといいながら、＜本務＞自体が労働過重になっていることにはあまり注意が払われていない点に象徴される。

何よりも教員の仕事の中核部分である「学習指導」の領域では、担当時数は増加しており、勤務時間のほとんどが授業で埋め尽くされているのである。

現在、学習指導要領に定められた授業時数は、小学校では昭和50年代、中学校では平成元年とほぼ等しい時数に戻っており、戦後の詰め込み教育の時代とあまり変わらない。しかも、それは、完全週5日制が導入される以前の時数なのである。

加えて、＜本務＞を左右する近年の大きな変化も見逃せない。

新学習指導要領の実施に伴い、児童生徒が新しい学力を身に着けるために、教員にはこれまでのような知識詰め込み型の一斉授業ではなく、新たな教授―学習の方法を開発・実践することが求められている。何を教えるかだけでなく、児童・生徒が興味関心をもって学習に臨み、他者と対話を重ねることによって自分の考えを深めたり広げたりして、知識のより深い理解を促し、思考が生成されるような授業を展開することが必要とされ、そのために授業の進行に対して、多様な方法を駆使せねばならない。何の人的・物理的支援もないままに、こうした新たな教育方法による実践への転換が要請されており、その過渡期において教員は、これまでの業務をこなしながら、新たな課題に対応するという二重状態に置かれている。

また、ICT教育の導入も、これに拍車をかけている。

ICT導入による学習効果はいたるところで主張されるものの、機器の操作、授業での導入の仕方、あるいは、そのメンテナンスも含めて、これを有効に利用するためには様々な課題があるという現場の声はあまり世間に届いていないようだ。

役割の分業について、授業のサポートという点から二つの問題を挙げておきたい。第一は、支援員・サポートが入ることが教員の過重労働を軽減するという前提がここにはあるが、必ずしもそうではないことが、もっと知られてもよい。第二に、「授業準備」や「評価や成績処理」が、負担軽減可能な項目として挙げられている問題である。これは、「やりすぎないようにせよ」ということであればそれなりに理解できるが、「分担が可能である」という意味であれば、非常に問題である。

確かに教員はマルチタスクであり、また、学校・教員が必ずしもしなくてよい業務を引き受けている場合もあるが、何よりも考えられねばならないのは、以上で見てきたように、この本務の負担過重の問題ではないだろうか。学習指導要領や、標準法など、古くから教員の仕事を規定している法律等枠組みがあるが、それ自体を根底的に検討しなおさねばならない時代に来ているのではないか。時間内に＜本務＞が十分にできるような制度設計をするのが、王道の改善策であろう。

第4章
給特法における労基法37条適用除外の合憲性に関する検討

給特法の基本構造、すなわち、時間外労働の許容性を限定的に画しつつ（給特法6条、公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令〔以下、「超勤政令」〕）、教員における自主的・自発的で創造的な教育活動を確保すべく、教職調整額による金銭的調整を行うことによって（給特法3条1項）、給与条例上の時間外勤務手当等を不支給とし（同条2項）、あるいは、労働基準法（以下、「労基法」）37条の時間外割増賃金等に関する規定を適用除外としていること（給特法5条。より正確には、同条による地方公務員法58条3項の読み替えに際して、労基法37条を適用除外の対象に含める部分）については、もはや正当化が困難となっており、このことは、少なくとも、給特法による労基法37条の適用除外が憲法27条2項に違反する状態に至っていることを意味する。

給特法は、時間外労働規制の重要な一翼を担う労基法37条を適用除外としており、憲法的価値を具体化したベースラインから下方へと乖離するものと評価しうる法形成を行っている。これを正当化する（あるいは不合理な下方への乖離ではないことを示す）

要素として、一方では、「正規の勤務時間」内に勤務時間が収まることを「原則」としつつ、ごく例外的な場合にのみ時間外労働がなされうるようにすること、他方では、「正規の勤務時間」内にも比較的自由に用いることのできる時間があることを前提に、給特法制定当時の平均的な時間外労働時間に合わせて算出された一定率の手当によって調整することで、教員がより自主的・自発的かつ創造的に教育活動に邁進できるようにすることといった点を挙げることができる。長時間労働ないし膨大な時間外労働の常態化という実態、また、「正規の勤務時間」内での教育活動にかかる自主性・自発性や創造性の発揮余地が十分確保されていないこと、また、それに対応した金銭的調整が当初想定された機能を果たしていないことが意味することは、先に整理した労基法37条の適用除外にかかる正当化根拠の喪失にほかならない。そして、このことは、憲法27条2項を基にベースラインとして設定された最低労働基準立法からの特別法による乖離を正当化する根拠の喪失、あるいは、不合理な下方への乖離という意味において、憲法27条２項に違反している状態と評価できるものである。

公立学校教員における「公務員」たる地位、ないし、使用者たる地方公共団体の特殊性といった観点においても、現在の給特法による労基法37条の適用除外を正当化するに足る十分な根拠を見出すことはできず、かえって国立学校・私立学校の教員に劣る不当な法的格差を顕出させているに過ぎないというべきである。

結局のところ、給特法による労基法37条の適用除外は、その正当化根拠を喪失し、憲法27条2項に違反している状態にあると評価せざるをえない。

給特法の本来の趣旨を肯定的に評価しつつ、違憲状態を改善するとすれば、近時推進されてきた周縁的な業務の整理・軽減にとどまるべきではないことはもちろんのこと、一定の時間外労働の存在を当為としてしまうかのような解決にとどまることも妥当ではない。現場教員たちの希望でもある教職員の増員や持ち授業時数の削減、定数改善も図ったうえで、教育活動にかかる自主性・自発性ないし創造性を発揮できる教材研究や研修等の時間も含めて「正規の勤務時間」に収めることのできる労働環境の整備こそが実現される必要があり、教育課程そのものの見直しや定員増を実現可能とする体制の整備を含めた、抜本的かつ徹底的な改革が必要となろう。

そして、このような抜本的かつ徹底的な改革によって、時間外労働が縮減され、「正規の勤務時間」内での教材研究や研修等も含めた勤務の完結が「原則」形態として常態化するとともに、なお何らかの形で残りうる時間外労働についても（真に適切な設定の）教職調整額によって調整がなされるのであれば、給特法による労基法37条の適用除外についての違憲評価は免れることができる。

まずもって、「正規の勤務時間」内での勤務完結の実現という現場教員の認識に適うとともに、給特法が本来目指した姿にも最も適合的な働き方を可能とする抜本的かつ徹底的な改革が主眼に置かれるべきである。

第5章
教員の働き方改革と教職員組合の「参加」
―働き方改革への教職員団体の「参加」について

学校における働き方改革の核心部分の一つは、いうまでもなく教職員の勤務時間、休日及び休暇に関連する勤務条件である。したがって、改革に関連する施策は、労使関係の問題となり、教職員組合にとって多くの看過できない問題を含んでいると思われる。

これに関連して留意すべきことは、文科省は、そもそも働き方改革を推進するにあたって、教職員組合をどのように位置付けているのか、必ずしも明らかではない。例えば、この間の文科省は、その通知等において、各教育委員会が交渉又は協議を通じて教職員組合の地方組織との間で働き方改革に関して協力関係を構築することを促すような文書を発出していない。それどころか、文科省は、近年教職員組合との交渉又は協議を回避するかのような政策を採用した。

文科省の対応は、教育政策一般のみならず、勤務条件の決定または変更に当たっても、教職員組合や教職員代表の意見を聴取すること及び勤務条件について交渉することに消極的であったことを示している。

文科省と教職員組合との交渉は、制度化されておらず、現行法の下においては教職員組合は、文科省と交渉する権利を有しない。しかし、文科省が教職員組合と任意に交渉すること自体は法的に禁止されているわけではない。そして過去においてかつての文部省または文部大臣と日教組との間において交渉が行われた経緯がある。すなわち、日教組が結成されてから約10年にわたっていわゆる「中央交渉」が行われた。しかし、1950年代後半から60年代にかけての勤務評定制度の導入及びいわゆる60年安保問題等をめぐり、日教組と政府・文部省との対立が激化したこと等により中央交渉が一方的に打ち切られた。

しかしながら、1965年のドライヤー報告以降、ILOにおける公務員の交渉権の保障水準は大きく引き上

げられ、中央交渉の権利も認められるような水準に到達しているように思われる。すなわち、ILOは、ドライヤー報告以降、公務員の交渉権について98号条約を補足する諸条約を制定してきた。とりわけ、「労働関係（公務）条約」（1978年、第151号）の採択は、公務における交渉権の発展に大きく寄与するものであった。それを象徴する同条約第7条は、以下のように規定する。「関係のある公の機関と公的被用者団体との間の雇用条件の交渉のための手続又は雇用条件の決定への公的被用者の代表の参加を可能にするその他の方法の十分な発達及び利用を奨励しかつ促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置をとるものとする。」

もっとも、1981年の151号条約の採択にあたり、我が国政府はILO総会において棄権票を投じており、現在まで同条約を批准していない。そのため、同条約は、国内においてまだ法的拘束力を有するに至っていない。しかしながら、国際的には、上記のように、交渉の相手方は任命権者に限定されるわけではないと認識されるに至っていることは、現在の我が国の公務員労使関係における交渉のあり方を検討する上で十分考慮されるべきであろう。

中教審は答申等において教職員組合に対する対応を再検討すべきことを提言すべきであろう。今後は、教職員組合を改革のパートナーと位置づけ、過去の経緯を捨てて、積極的に協力関係の構築に努めるべきことを提言すべきではないであろうか。これは、まさに、「学校関係者」が一丸となって働き方改革に取り組んでいることを国民に対してアピールすることになろう。

日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究委員会
(日本教職員組合からの委託研究)　研究体制

（役職名は2023年8月時点、［ ］内は執筆分担）

主　　査：清水 敏　早稲田大学社会科学総合学術院名誉教授
［第Ⅰ部、第Ⅲ部第5章、第Ⅳ部］

委　　員：青木 純一　日本女子体育大学体育学部特任教授
［第Ⅲ部第2章］

樋口 修資　明星大学名誉教授［第Ⅲ部第1章］

油布 佐和子　早稲田大学教育・総合科学学術院教授
［第Ⅲ部第3章］

早津 裕貴　金沢大学人間社会研究域法学系准教授
［第Ⅲ部第4章］

労働調査協議会：西村 博史　特別調査研究員［第Ⅱ部］

浅香 徹　調査研究員［第Ⅱ部］

オブザーバー：山木 正博　日本教職員組合 書記長（～ 2022年8月）

丹野 久　日本教職員組合 書記次長（2022年4月～）

西嶋 保子　日本教職員組合 総合政策局（労働局）局長

北村 智弘　弁護士

事　務　局：新谷 信幸　連合総研事務局長

平川 則男　連合総研副所長

金成 真一　連合総研主任研究員（前副担当）（～2022年6月）

伊藤 彰久　連合総研主任研究員（副担当）（2022年4月～）

遠坂 佳将　連合総研主任研究員（副担当）（2022年7月～）

浦野 高宏　連合総研主任研究員（前主担当）（～ 2022年8月）

多田 健太郎　連合総研主任研究員（主担当）（2022年9月～）
［第Ⅲ部補論、第Ⅴ部］

研究員報告

AIが雇用に及ぼす影響
～勤労者短観を踏まえて～

連合総研主任研究員　鈴木 智之

はじめに

米国OpenAIが2022年11月に「ChatGPT」を一般公開してから一年余りが経ち、文章からプログラム、イラストまで、様々なコンテンツを生み出す生成AI（人工知能）が世間に浸透しつつある。これまでAIによって代替される業務は、事務作業における文章の要約や翻訳、製造現場での検品といった、定型的な業務だと考えられてきた。しかしながら、生成AIの出現により、イラストの作成、脚本や記事の執筆といった、創造性が必要な非定型的な業務も代替される可能性が出てきた。

本稿では、連合総研が2023年10月に実施した、第46回「勤労者の仕事と暮らしに関するアンケート調査」（勤労者短観調査）の結果を踏まえ、AI等の技術が雇用に及ぼす影響に関しての先行研究を整理し、労働組合はどう対応すべきかについて述べていきたい。

Ⅰ　勤労者短観にみる生成AIの影響への不安

連合総研が実施している勤労者短観調査は、年2回（4月、10月）、株式会社インテージリサーチに調査委託し実施している。具体的には、首都圏及び関西圏に居住する20～64歳の民間企業に雇用されている人を対象に、令和4年就業構造基本調査に基づいて、居住地域・性・年代・雇用形態で層化した割り付け基準を作成し、2,000人の回答が得られるよう、同社のアンケートモニター登録者に調査票を無作為に配信し、web画面上で回答を得る方法により行っている。

2023年10月1～12日に実施した第46回調査では、トピック調査として初めて生成AIについての設問を含めた。

生成AIを仕事で使用したことがあるかについての設問に対しては、「使用した」と回答した割合は22.6%であった。そのうち複数回「使用した」割合は約75%となっており、幅広く使用が広がっている実態が窺える**（図表Ⅰ）**。

生成AIが自分の仕事に与える影響について不安を感じるかという設問に対しては、「不安を感じる」割合は20.7%であり、使用頻度が高い程、「不安を感じる」割合が高いという結果になった。特に、仕事で何度も使用した人では過半数（55.7%）が「不安を感じる」と回答している。また、「不安を感じる」と回答した割合は、「今後1年間に失業不安を感じる」と回答した人で高く、雇用に及ぼす影響への不安が見て取れる**（図表2）**。

図表Ⅰ　生成AIの利用有無

単位：%

	何度も使用している	複数回使用したことがある	1回だけ使用したことがある	使用したことはない
合計（1,547）	5.1	11.8	5.7	77.4
男性（895）	5.9	15.4	6.1	72.5
女性（652）	4.0	6.7	5.1	84.2
男性・正社員（770）	6.8	15.7	6.2	71.3
男性・非正社員（125）	0.8	13.6	5.6	80.0
女性・正社員（363）	5.8	8.8	5.5	79.9
女性・非正社員（289）	1.7	4.2	4.5	89.6

（注）（　）内は、回答者数（N）

図表2　生成AIの仕事への影響の不安

単位：%

	かなり感じる	やや感じる	あまり感じない	ほとんど感じない	わからない
合計（1,547）	3.6	17.1	30.6	29.3	19.5
仕事で使用する頻度					
何度も使用している（79）	30.4	25.3	24.1	19.0	1.3
複数回使用したことがある（182）	7.1	38.5	35.7	16.5	2.2
1回だけ使用したことがある（88）	1.1	23.9	43.2	25.0	6.8
使用したことはない（1,198）	1.5	12.8	29.3	32.2	24.2
今後1年くらい間に失業する不安					
感じる（423）	8.3	26.7	29.1	21.3	14.7
感じない（1032）	1.9	13.9	32.1	33.5	18.6

（注）（　）内は、回答者数（N）

2　AIはどの程度雇用を減らすか

AIの活用によって、実際に雇用はどの程度影響を受けるのだろうか。2013年にオックスフォード大学のオズボーン氏らが公表した論文『The Future of Employment』（以下、「雇用の未来」という）では、「米国雇用者の47%の従事する職業が、今後10年から20年の間に70%以上の確率で自動化される可能性がある」とされ、大きな社会的インパクトを与えた。オズボーン氏らと野村総合研究所との共同研究（2015）によれば、日本の労働人口の約49%がAI等の新技術によって代替可能であるとの試算が示された。

「雇用の未来」論文については、1つの職業（ジョブ）には複数の作業（タスク）があり自動化されるのはその全てではない、機械の監視など自動化に伴って創出される新たなタスクが考慮されていない、といった指摘もなされており、ZEW（ヨーロッパ経済研究所）等からは実際の影響はもっと少ないとの推計も示されたという（岩本（2018））。

しかし、この「雇用の未来」における推計は、生成AIが今日のように普及する以前のものであることに留意が必要である。つまり、この推計では、職業ごとに機械による代替可能性の変数を割り当てて算出していたが、例えば広報やファッションデザイナーは、機械が人間の仕事を代替とする上でのボトルネックとなる社会的知能（Social Intelligence）や創造性（Creativity）が高いとして、機械による代替可能性はゼロに近いとされていた。だが、現在、生成AIは広報やデザインのタスクにも活用されており、「雇用の未来」の論文で想定されたよりも多くのタスクが影響を受けることが見込まれる。2023年に米ハリウッドで実施された脚本家や俳優の労働組合によるストライキでは、生成AIに雇用を奪われることへの懸念が背景の一つであったことも記憶に新しい。ゴールドマン・サックスが公表したレポートによると、生成AIの導入により、全世界で3億人分の雇用が影響を受けると推計されている（Briggs・Kodnani（2023））。また、日本の就業者の約80%が何らかの形で生成AIの影響を受ける可能性があり、同様に約40%の就業者が仕事の半分以上を自動化できると推計した研究もある（新田（2023））。

3　すでに影響が出ている銀行業

AI等の技術の活用によって、すでに雇用が減り始めているとみられる業種もある。顕著であるのが銀行業である。「雇用の未来」における推計では、銀行業に関する職種は融資担当者（機械による代替確率0.98）、信用調査員・チェッカー・事務員（同0.97）、受付・案内係（同0.96）と軒並み機械によって代替される可能性が高いとされていた。銀行業の雇用リスクは、国際的にも注目されており、ILO（国際労働機関）が 2022年1月に実施した銀行業のデジタル化の影響についての国際会議では、銀行業の職務はデジタル化の影響を受けやすく、特にバックオフィスの事務職が自動化の影響を受けやすくなっていることが指摘された。

実際に、日本において、2017年から2019年の間に急速にRPA（robotic process automation、ロボットによる業務自動化）が進んだという分析も存在する（寺村・大石（2022））。全国銀行協会の全国銀行財務諸表分析によると、全国110行の職員数は2019年3月末には29万4,279人だったのに対し、2023年3月末には26万4,806人であり、4年間で約3万人、雇用の減少が起きている。もっとも、この背景には、低金利の長期化で金融機関の収益環境が厳しさを増していること等の要因も考えられるため、減少した雇用の全てがAIの影響によるものとは言えないであろうが、技術を活用した効率化の影響が見て取れる。

では、銀行業の雇用は減少する一方なのか。三菱UFJ銀行は、生成AIの活用によって削減できる業務量は月22万時間以上になると試算したが、削減した

時間は顧客との対話に充てるなどして、付加価値の高いサービス提供ができるようにするとの方針を示したという。このように時短分をより付加価値の高い業務に充てることによって、生産性を高めていくのが一つの解決策と言えよう。

4　労働市場では雇用のミスマッチが深刻化

AI等の新技術の導入により新しい業務が生まれ、雇用機会が維持・創造される可能性もある。つまり、新技術の導入には、システム設計、開発、メンテナンス、改善などの役割が必要となる。労働市場全体ではどのような影響があるとみるべきか。

日本の場合、労働力人口は減少していくことが見込まれ、社会全体では労働力不足が深刻になる。リクルートワークス研究所の試算によると、2030年に341万人、2040年に1,100万人の労働供給が不足するという。

三菱総合研究所の試算によると、労働力不足が深刻化していく中、新規に発生する労働需要はIT系を中心とする専門技術職が多い一方、主に事務職や営業職が効率化の対象となるので、2035年時点で190万人規模の人手不足が生じ、それをはるかに上回る480万人規模の産業間・職業間ミスマッチが発生するという。つまり、人手不足よりも雇用のミスマッチが深刻な問題になるとされている。

経済産業省の「未来人材ビジョン」では、「AIやロボットで代替しやすい職種では雇用が減少するが、代替しづらい職種や、新たな技術開発を担う職種では雇用が増加する」との見込みを示した上で、「2050年には、現在の産業を構成する職種のバランスが大きく変わるとともに、産業分類別にみた労働需要も3割増から5割減という大きなインパクトで変化する可能性がある」との見方が示されている。

AI等の技術の導入によって、効率化の対象となる職種がある一方、新規に発生する労働需要はIT系を中心とする専門技術職が多いので、働き手が新しい雇用機会に適合するには、技能（スキル）を身につけることが重要であると言える。

5　女性はより多くの雇用が影響を受ける懸念

AI等の技術が雇用に及ぼす影響はジェンダーで異なり、女性でより深刻になる懸念もある。日本では、パート・派遣社員・契約社員といった非正規雇用や一般職において、女性の割合が高く、それらの職種はAI等によって代替されやすい定型的業務が多いため、女性はより多くの雇用が影響を受ける懸念がある。

ユネスコ・経済協力開発機構（OECD）・米州開発銀行（IDB）の論文（2022）によると、科学、技術、工学、数学（STEM）分野に従事する女性は男性よりも少なく、AI等の技術の導入により創造される新たな雇用機会の恩恵が少ないという点でも、女性の雇用機会はより影響を受ける懸念が指摘されている。OECDの調査によると、2019年に大学などの高等教育機関に入学した学生のSTEM分野に占める女性の割合が、日本は工学系16%、自然科学系27%と36カ国中で最下位であり、新たな雇用機会の恩恵に与かる女性は、国際的にも少ない水準にとどまる懸念がある。

連合総研の勤労者短観調査でも、生成AIを「仕事で使用した」と回答した割合について、女性の割合（15.8%）は、男性の割合（27.4%）の半分程度という結果が出ている。正社員、非正社員別にみても、女性の割合は男性の半分程度である**（図表1参照）**。また、生成AIについて「全く知らない」と回答した割合も、女性の割合（30.9%）は、男性の割合（15.2%）の2倍以上である**（図表3参照）**。

AI等の技術がもたらす新しい雇用機会にジェンダー格差なく適合するためには、より多くの女性がSTEM分野について関心を持ち、リスキリングを受けられるための取組が必要であると考えられる。

図表3　生成AIの認知度

単位：%

	よく知っている	少し知っている	あまり知らない	全く知らない
合計（2,000）	9.1	43.1	25.2	22.7
男性（1,056）	12.6	47.3	24.8	15.2
女性（944）	5.2	38.3	25.5	30.9

（注）（　）内は、回答者数（N）

6　労働組合はどう対応するべきか

連合総研は2021年9月～22年1月に「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」を実施した。当該調査は、単組を対象としたもので、調査票の配布先は連合の主要・登録組合をベースに、構成組織が対象を再度検討して決定した。結果として、配布は848枚、回収は518枚、有効回収率は61.1%であった。

当該調査では、AI等デジタル技術の雇用への影響に対する考えについての質問に対して、「生産性を高めることにより人手不足対策になるので、積極的に導入すべきだ」及び「職種転換も含め働き手の能力開発を行いつつ前向きに導入すべき」という導入に積極的な回答が8割以上を占めていた**（図表4参照）**。その結果からは、日本の労働組合は新技術の導入には前向きな姿勢であることがうかがえる。

一方で、新技術が導入された組織において、導入にあたって労使の事前協議があったかどうかについての質問に対しては、「事前協議を行った」は39.8%なのに対し、「事前協議を行っていない」が60.2%と、過半数は事前協議を行っていないとの回答であった**（図表5）**。

意思決定段階で労使協議を十分行うことで経営のスピード低下を懸念する向きもあるが、新技術の実装段階での労働組合の協力を考えれば結果としてトータルでの経営のスピードは速くなるという考え方もできる。実際に、当該調査においては、新技術の導入に関して労使で対立が生じたり、調整に苦労したことについての自由記述式の回答では、「導入に際し、現場がついていけず、不満が労働組合へあがる」「会社が導入したシステムについて、現場での実際の運用と会社が思い描く運用との乖離があり、現場が混乱しました」といった記述がなされていた。

海外では注目すべき動きがある。米マイクロソフト（MS）は2023年12月、AIの活用に関し、全米最大の労働組合「米労働総同盟産別会議（AFL-CIO）」と協力すると発表した。AIを巡る労組とテクノロジー企業の連携は初めてであり、AI開発の情報を共有し、労働者の視点を採り入れるとともに、労働者の技能取得を後押しするという。

先述の連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」では、AI等の新技術導入にあたり重要と考えている項目として、「労働条件の向上」や「労働時間の短縮やゆとり」、「雇用を守る」、「教育が十分になされる」といった項目の回答割合が高かった**（図表6参照）**。労働組合においては、新技術の導入にあたり、労働環境の整備や、労働者が新しい雇用機会に適合するために必要なスキル取得に向けた支援等を労使の協議の場で議論していくことが重要であろう。生成AIの利用が急速に広がりつつある今こそ協議を進めるべき時である。

図表4　AI等デジタル技術の雇用への影響についての労組の考え

単位：%

生産性を高めることにより人手不足対策になるので積極的に導入すべき	44.8
職種転換も含め働き手の能力開発を行いつつ前向きに導入すべき	36.9
当面は導入しても限定的にすべき	14.1
雇用を減らす恐れがあるので、導入には慎重になるべき	3.5
無回答	0.8

出典：連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」

図表5　新技術の導入と事前協議の有無（この3年間）

単位：%

導入された		46.5
	事前協議を行った	39.8
	事前協議を行っていない	60.2
導入されていない		51.5
無回答		1.9

出典：連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」

図表6　新技術導入にあたり組合として重要と考えている項目（3つ以内選択）

単位：%

労働条件の向上に確実につながる	56.0
労働時間の短縮やゆとりにつながる	45.4
雇用を守るというコミットがある	43.2
教育が対象者全員に十分になされる	41.7
事前協議で職場不安が解消される	37.5
労使協議で要員変化が明確になる	26.4
成果の測定・評価指標が明確なこと	17.6
職場の賃金格差が広がらない	11.6
労使検証などが整備し確約される	6.4

出典：連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」

参考文献

井上智洋「AI失業　生成AIは私たちの仕事をどう奪うのか？」(2023)
岩本晃一「AIと日本の雇用」(2018)
経済産業省「未来人材ビジョン」(2022)
寺村絵里子・大石隆介「銀行業における業務自動化（RPA）と雇用のジェンダー格差の分析」(季刊 個人金融2022秋)
新田尭之「生成AIが日本の労働市場に与える影響②」(大和総研レポート・コラム、2023年12月11日)
日本経済新聞「生成AIで作業効率化、試算 時短効果、月22万時間 三菱UFJ銀」(2023年12月8日)
野村総合研究所「日本の労働人口の49％が人工知能やロボット等で代替可能に」(2015)
山口博臣「人工知能（AI）がもたらすもの」(季刊RENGO No.406 Summer 2023)
三菱総合研究所「人的資本経営に求められる人材移動の在り方」(2023年8月1日)
リクルートワークス研究所「未来予測2040」(2023)
連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」(連合総研「労働人口減少下における持続可能な経済社会と働き方（公正配分と多様性）に関する調査研究委員会報告」(2023年２月))
連合総研「IoTやAIの普及に伴う労働への影響と課題－新技術導入の現状・労働組合の受け止めと期待される役割－」(連合総研ブックレットNo.15)(2018年11月)
連合本部「AI / IoT対応チーム　報告書－技術革新×労働組合」(2021)
労働政策研究・研修機構「JILPT 調査シリーズNo.210 新しいデジタル技術導入と労使コミュニケーションに関する研究」(2021)
Frey,C. and M.Osborne(2013) “The Future Of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?” , OMS Working Paper, University of Oxford
Joseph Briggs and Devesh Kodnani(2023) “The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth”
International Labour Organization (ILO)(2022) “‘Digitalization and the future of work in the financial services sector.’ Issues paper for the Technical meeting on the impact of digitalization in the finance sector”
Microsoft News Center(2023) “AFL-CIO and Microsoft announce new tech-labor partnership on AI and the future of the workforce”
OECD “Education at a Glance 2021”
UNESCO, OECD and IDB（2022）“The Effects of AI on the Working Lives of Women”

（本稿はあくまで個人的な見解であり、連合総研もしくは連合を代表しているものではありません。）

九段南だより

連合総研事務局長　平川 則男

制度とそれを支える基盤

いくら立派な制度を作っても、その制度を運営する実務が伴わなければ、その制度はうまく機能しない。唐突に申し訳ないが、制度設計をする際の重要な視点と言える。これまでも、「セーフティネットと集団」」[1]の第3章「セーフティネットの基盤を考える」において、事例を紹介しつつ、問題提起をしてきた。

こうした基盤に関する課題認識は、少しずつ広がっている。例えば、新型コロナウイルス感染拡大に伴って、保健所の感染症対策への体制強化に向けた課題が指摘され、保健所の保健師配置の地方財政措置が充実されてきた[2]。また、児童相談所についても、急激な児童虐待の増加に伴い、児童福祉司の増員に向けた地方財政措置が進み、近年は児童心理司の配置、一時保護所の職員の配置についても財政的に充実されつつある。

ただし、単純に人員を増やすというだけでは基盤の強化にはならない。児童相談所の児童福祉司の増員も、職員の専門性を軽視すれば、適切な児童虐待対応ができない場合も生じ、増員の意味合いは半減してしまう。また、基盤の強化には、人の増員の他に、社会資源をどう有効に活用していくのか、という点も課題である。例えば、所得税の脱税を徹底的に防止するには、現在の税務署の職員を倍に増やすことが必要という意見があるかもしれない。しかしそのことによって倍の税収を上げることができるのか、不明である。それよりも、税務職員の増員とともに、マイナンバーを活用することで高額所得者や個人事業者の所得を正確に把握し、賦課・徴収する方が良いかもしれない。

更には、サービス提供の在り方についても検討すべきである。例えば、法務省は、所有者不明土地問題を解決するために、2024年４月から相続登記の義務化を進めている。不動産の所有権の登記名義人について相続の開始があったときは、３年以内に、所有権の移転の登記を申請しなければならないとされる。しかし実際に、相続人が申請を行おうとすると、登記簿がある地方法務局でしか申請ができず、窓口に行けないときは、郵送での申請となる。更に地方自治体との情報連携も十分ではない（ただしインターネットの申請など、ホームページはわかりやすいよう工夫はされている）。義務化と言っても、実効性があるかやや不安な状況にある。

そして、多くの制度を支える重要な基盤である地方自治体についてはどうか。総務省が行っている、地方公共団体定員管理調査は、人員的な側面から、分野別の人員数が経年的に把握できるものとなっている。私も保健所の人員体制については簡単な分析を行った。また、他に公営企業年鑑では、病院事業の経営状況など詳細なデータが掲載され、地方自治体では経営改善に向けた不断の取り組みが行われている。ただし、地方自治体の場合、実際に比較検討しようとすると、地域経済の規模、人口・人口密度、地域のつながり、町内会等の活動状況、歴史、文化、職員の年齢構成や経験などの違いから単純な比較は難しい面もあることに留意する必要がある。

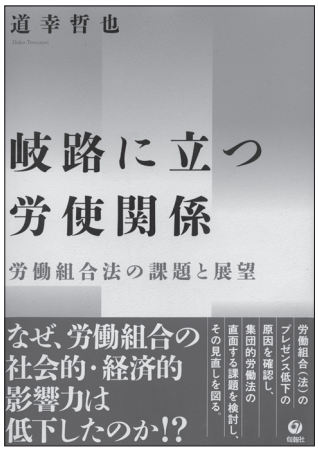
今後、急激な人口減少・高齢化・世帯の単身化が進む中、多くの制度を支える地方自治体の基盤についての分析が、引き続き求められる。

1　「セーフティネットと集団　新たなつながりを求めて」玄田有史、連合総研編　2023年5月、日本経済新聞出版
2　「公衆衛生の環境変化に伴う保健所機能の変遷と課題　新たな感染症の時代を踏まえて」　平川 則男　自治総研　2021 年 47 巻 513 号

『岐路に立つ労使関係
労働組合法の課題と展望』

労働組合の行方を照らす抜本的立法論の指南書

連合総研主幹研究員　中村 天江



道幸 哲也著
旬報社
定価 4,000 円（税別）

「いろいろな労働法が改正されていくのに、なぜ労働組合法を見直すという話はでてこないのだろう？」評者が十年来感じてきた疑問である。労働組合の組織率が低下し、集団的労使関係の機能不全が問題視されてきた一方で、労使関係制度の根幹である労働組合法に踏み込んだ議論は聞かない。労働組合や集団的労使関係に問題がないのであれば、法律を見直す必要はもちろんない。しかし、構造的な課題が指摘されてきたのであれば、前提である労組法について見直すことが有効なのではないか。

こうした問題意識に正面から応え、労働組合や集団的労使関係のおかれた現状を解き明かし、さらに将来展望を示すのが、道幸哲也著「岐路に立つ労使関係 労働組合法の課題と展望」である。道幸先生は日本労働法学会代表理事やワークルール検定協会会長を歴任され、昨夏ご逝去された。生前最後に刊行されたのが本書である。

本書は、労働組合法、従業員代表制の常設化、団体交渉権、団体行動権、労働委員会制度という5テーマ13章からなる。「近時の裁判例や、今後具体化するであろう立法構想、さらに集団的労働法の多様な面に着目した」応用的・発展的な内容であり、高度な議論が続く。「第1章 労働組合法の特徴と見直し」をみてみよう。

道幸先生はまず、労働組合法に関して「学会の全体の対応として、無関心を決め込み教科書的な解説でお茶を濁す傾向がみられる」と喝破する。そのうえで労組法に関する今後の議論に向けて、共通認識をつくるための視点を提示する。

労組法の労働条件決定システムとしての特徴は5つにまとめられる。第一に、全体として労組法の役割が低下し、個別法と集団法の中間領域として就業規則の影響範囲が広がっているが、労働協約と就業規則の関連について十分論じられていない。第二に、団結権等を定める憲法28条の原理的位置づけが不十分である。第三に、古典的な「階級対立的」労働組合観にもとづき、企業別組合を想定した法理が形成されている。管理職や非正規雇用労働者が組合から排除され、また、使用者からの便宜供与の原則禁止等が、労使間ルールの主体的決定の自由を損なっている。第四に、組合内部の問題に関する法理が未発達で、例えば、雇用形態を理由とする組合加入拒否や、団体交渉過程の制度化といった論点が残っている。第五に、裁判所と労働委員会という団結権保障の二重の救済システムについて詰めた議論がなされていない。

こうした現状をふまえ、労働組合法の見直しに向け、5つの視点を提示する。第一は、労働者・労働組合・使用者という三面構造を内在化した紛争手続きの整備である。第二は、組合の代表性である。具体的には、ユニオンショップ協定や排他的交渉代表制の法認に加え、労働組合の組合員資格決定の自由への一定の制限、親会社やファンドを含む「使用者」概念の構築などである。第三は、コミュニティユニオンや産業別組合といった外部からの組織化法理の確立である。第四は、個人レベルの団結権行使である。第五は、集団化を支える規範意識の構築・醸成である。労働者の自立・自己責任が後退し、組合運動の基盤が揺らいでいるため、労働者の自立に向けワークルール教育が不可欠となる。

第1章の紹介だけでも、密度の濃さが伝わるだろう。これが13章続くのである。是非、通読いただきたい。なかには本書の内容に疑問や違和感を抱いたり、他の重要な論点に気づく人もいるだろう。しかし同じ場所に立つからこそ、考えの違いが浮かびあがり、何をすりあわせるべきか明らかになる。集団的労使関係の岐路に立つ今、これからを託された私たちが進路を見出すための必携書である。

介護労働安定センター「介護労働実態調査」

介護分野における外国人労働者の受け入れと介護ロボット導入の関係

公益財団法人介護労働安定センター「令和4年度 介護労働実態調査」を用いて、介護老人福祉施設における外国人労働者の受け入れと介護ロボット導入の関係性を概観する。

図1をみると、実際に外国人労働者を受け入れている割合は、介護ロボット導入事業所の方が高い。これは全ての在留資格で当てはまる。一方で、外国人労働者を受け入れていない割合は、未導入事業所の方が高い。

また、**図2**のとおり、今後の外国人労働者の受け入れ予定の事業所割合をみても、介護ロボット導入事業所の方が未導入事業所よりも、全ての在留資格で高くなっている。

図3は外国人労働者の活用について事業者に尋ねたものであるが、外国人労働者の活用に前向きな回答をしている事業所の割合は、概ね介護ロボット導入事業所の方が高い。一方で、外国人労働者の活用に課題を感じている事業所の割合は、未導入事業所の方が高い。こうしたことからも、介護ロボットを導入している事業所は、外国人労働者を積極的に受け入れていることがうかがえる。

（連合総研主任研究員　遠坂佳将）

※図はいずれも「令和4年度 介護労働実態調査」から筆者が作成した。

図1　外国人労働者の受け入れ事業所割合（%）

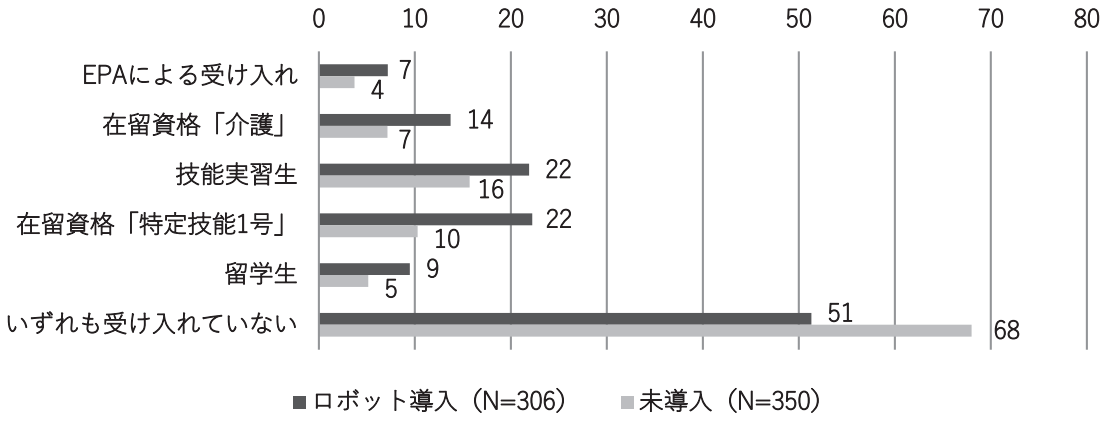


図2　外国人労働者の受け入れ予定事業所割合（%）

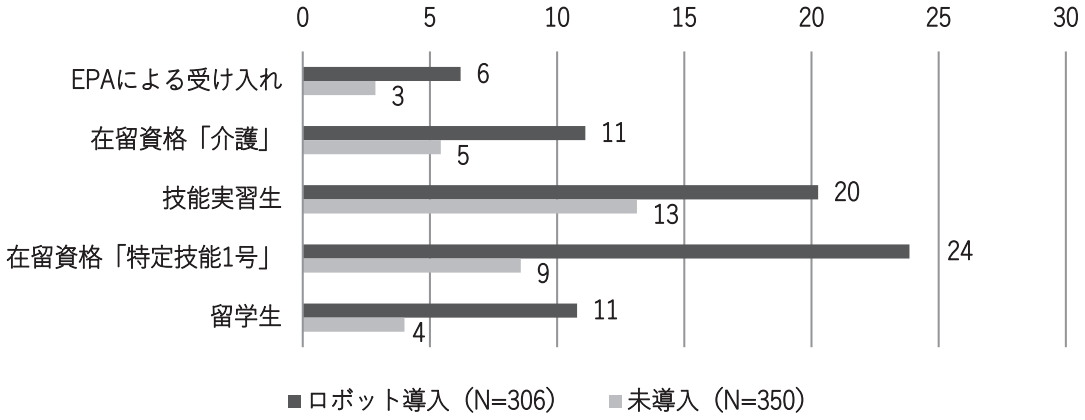
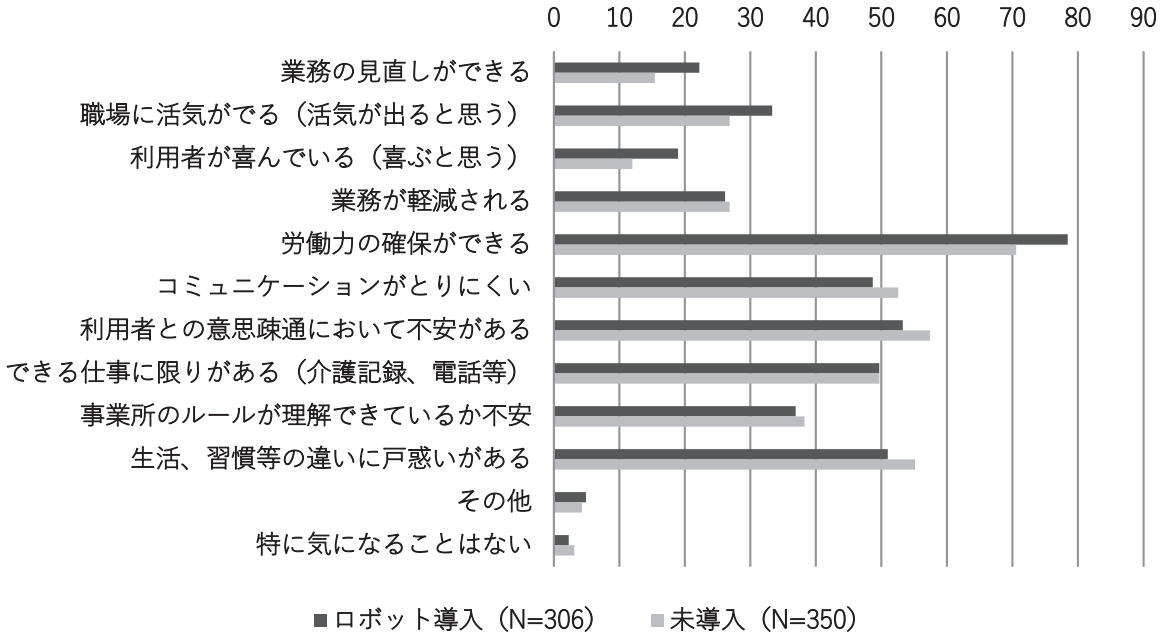


図3　外国人労働者の活用 事業所割合（%）



DIO

DATA資料
INFORMATION情報
OPINION意見

事務局だより

DIO への
ご感想を
お寄せください

dio@rengo-soken.or.jp

DIO
2024
1

INFORMATION

【11月の主な行事】

11月1日　所内・研究部門会議
7日　第16回非正規で雇用される労働者の働き方・意識に関する実態調査と労働組合の役割に関する調査研究委員会
（主査：森 ます美　昭和女子大学名誉教授）
8日　企画会議
10日　第6回企業年金・健康保険組合の労働組合による関与とガバナンスに関する調査研究委員会
（主査：駒村 康平　慶應義塾大学経済学部教授）
15日　所内･研究部門会議
22日　所内勉強会（講師：石黒主幹研究員）
24日　第7回企業年金・健康保険組合の労働組合による関与とガバナンスに関する調査研究委員会
（主査：駒村 康平　慶應義塾大学経済学部教授）
27日　シンポジウム「共に支え合う連帯社会の構築をめざして」
（連合総研・中央労福協・教育文化協会共催、オンライン）
28日　第13回産業構造の大きな変化と新型コロナウイルス感染拡大を契機とした、就労支援と能力開発の一体的な仕組みの実現に向けた調査研究委員会
（主査：戎野 淑子　立正大学経済学部教授）
第63回理事会･第29回定時評議員会
29日　第11回「理解･共感･参加を推進する労働組合の未来」に関する研究会
（主査：玄田 有史　東京大学社会科学研究所所長）

発行人／市川 正樹
発行日／2024年1月1日
発　行／公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102−0074
東京都千代田区九段南2−3−14
靖国九段南ビル5階
TEL 03−5210−0851
FAX 03−5210−0852
印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ
〒100−0011
東京都千代田区内幸町1−3−1
幸ビルディング6階
TEL 03−4330−0741
FAX 03−4330−0730
ISSN 2758-6030

editor

日本の技術を国際貢献の名のもとに外国人研修生に「学ばせていた」時代は過ぎ去った。世界第二位だったGDPは、中国に抜かれ、最近は日本の人口の2／3ほどのドイツにも抜かれたとされる。一人当たりGDPはOECD加盟38カ国中21位となり、イタリアに逆転され、14年ぶりにG7で最下位となった。現在停滞の中にある令和の日本にこそ、改めて和魂洋才の必要性を感じる（「洋」は必ずしも西洋ではない）。いずれ追いつき・追い抜く、という日本人の価値観・精神を持ちながら、洋の最新技術を積極的に学ぶ姿勢が、今求められているのではないか。

（遠坂）