

連 合 総 研

JAPANESE TRADE UNION CONFEDERATION
RESEARCH INSTITUTE FOR
ADVANCEMENT OF LIVING STANDARDS

外国人労働者の適正な受入れと 多文化共生社会の形成に向けて

—外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究委員会報告—

2022年1月

公益財団法人
連合総合生活開発研究所

まえがき

近年、日本で働く外国人労働者が急増し、2020 年に至るまでその数を更新しつづけています。外国人労働者の受入れについては、2018 年 12 月に、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し、新たな在留資格「特定技能」の創設により、人手不足の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受入れることとなり、外国人労働者の受入れを一段と積極的に進める方向へ舵が切られました。

これらの動きを踏まえ、本研究は、外国人労働者の受入れにかかる課題について、労働政策の観点（国内雇用や労働条件に及ぼす影響等）と多文化共生社会の形成に向けた課題（滞在期間の長期化あるいは定住化に伴って生じる諸課題）の観点から調査研究を行うことを目的に、2019 年から研究会での議論を開始したものです。

こうしたなか、新型コロナウイルスの世界的な流行が発生し、外国人労働者を巡る状況や調査研究の進め方も影響を受けました。

新たな在留資格「特定技能」の制度運用は、2019 年 4 月から開始されましたが、人の国際移動はほぼ全面的に停止する事態となりました。また、日本に在住する外国人にも、雇用や労働、生活全般にも大きな影響が及び、外国人は言葉の壁があるため、公的支援も行き届きにくい問題なども顕在化しました。このため、新型コロナウイルスによる労働市場の急激な変化による外国人労働者への影響や、外国人住民、外国人労働者への公的支援の状況も本調査研究範囲に加えることとし、研究委員会の設置期間も当初の予定から 1 年延長することとしました。

対面での会議や国内の移動が厳しくなるなか、委員会および当初予定していた出張ヒアリングをすべてオンライン方式に切り替えて対応しましたが、オンライン方式という不慣れで制約も多い状況下であるにもかかわらず、委員の皆様には対面と変わらない精力的かつ活発なご議論をいただきました。また、ヒアリング調査には、新型コロナウイルス感染拡大への対応で繁忙ななか、19 ヶ所もの団体、個人（省庁、自治体、企業、NPO 等）の方々にもご協力をいただきました。この場を借りて、関係の皆様にご心より御礼申し上げます。

本報告書の各章の末尾には、それぞれの分野の第一人者による、外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に向けた「提言」が付されています。「提言」を含め、本報告書の内容が、今後の日本における外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に関する政策論議に資するものとなれば幸いです。

最後に、本研究委員会のとりまとめにご尽力いただいた山脇主査をはじめ、委員会運営にご協力いただいた委員の皆様に厚くお礼申し上げます。

2022 年 1 月

公益財団法人 連合総合生活開発研究所
所 長 藤 本 一 郎

連合総研「外国人労働者の受入れのあり方と 多文化共生社会の形成に関する調査研究委員会」

研究体制と開催経過
(調査研究期間：2018 年 10 月～2021 年 9 月)

1. 研究委員会の体制・執筆分担

主 査：山脇 啓造	明治大学国際日本学部教授	はじめに、第Ⅱ部第1章、おわりに
委 員：近藤 敦	名城大学法学部教授	第Ⅱ部第6章
〃：徳井 厚子	信州大学教育学部教授	第Ⅱ部第2章
〃：早川智津子	佐賀大学経済学部教授	第Ⅰ部第1、2章
〃：斎藤 善久	神戸大学大学院国際協力研究科准教授	第Ⅰ部第4章
〃：佐藤由利子	東京工業大学環境・社会理工学院准教授	第Ⅰ部第3章、第Ⅱ部5章
〃：橋本 由紀	独立行政法人経済産業研究所研究員	第Ⅰ部第5章
執筆協力者：佐藤郡衛	明治大学特任教授	第Ⅱ部第3章
〃：加藤 真	三菱UFJリサーチ&コンサルティング研究員	第Ⅰ部第6章
〃：岩本弥生	特定非営利活動法人M I Cかながわ理事	第Ⅱ部第4章

連合委員

小熊 栄	社会政策局 局長	(2018 年 10 月～2019 年 9 月)
鈴鹿 麻菜	生活福祉局 部員	(2018 年 10 月～2021 年 9 月)
松田 陽作	社会政策局 部長	(2019 年 10 月～2020 年 9 月)
浅井 邦茂	経済・社会政策局 次長	(2020 年 10 月～2021 年 9 月)

事務局：新谷 信幸 連合総研事務局長

杉山 豊治	連合総研副所長	(～2020 年 7 月)
平川 則男	連合総研副所長	(2020 年 7 月～)
浦野 高宏	連合総研主任研究員	(副担当)
金沢紀和子	連合総研主任研究員	(主担当)

(役職名は 2021 年 9 月時点)

2. 研究委員会の開催経過

	日 程	内 容
第1回	2019. 6. 21	①研究委員会の目的及び進め方の確認、②山脇主査報告、③近藤委員報告、④意見交換
第2回	7. 31	①徳井委員報告、②佐藤委員報告、③意見交換
第3回	9. 19	①ヒアリング（三菱UFJリサーチ&コンサルティング 加藤真研究員）、②意見交換
第4回	10. 17	①ヒアリング（経済産業研究所 橋本由紀研究員）、②ヒアリング（特定非営利活動法人M I Cかながわ 岩本弥生理事）、③意見交換
第5回	12. 5	①ヒアリング（連合総合政策推進局労働法制局 富高裕子局長）②ヒアリング（佐賀大学経済学部 早川智津子教授）、③意見交換
第6回	2020. 2. 25	①ヒアリング（明治大学 佐藤郡衛特任教授）、②意見交換
第7回	9. 17	①ヒアリング（出入国在留管理庁）、②斉藤委員報告、③今後の研究委員会の進め方についての意見交換
第8回	2021. 1. 21	①ヒアリング（厚生労働省職業安定局 外国人雇用対策課）、②オンラインヒアリング先の検討、③意見交換
第9回	4. 1	①報告書素案の検討
第10回	6. 7	②報告書案の確認
第11回	8. 6	③報告書案と提言についての意見交換①
第12回	9. 16	④報告書案の確認についての意見交換②

外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に向けて

－外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究会報告－

目 次

まえがき

研究委員会の体制と開催経過

はじめに

第 I 部 外国人労働者の受入れに関する課題

第1章 総論：外国人労働者をめぐる法政策上の課題	3
第1節 外国人労働政策	3
第2節 入管法政策	6
第3節 労働法政策	8
第4節 外国人労働法政策の課題（提言）	10
第2章 技能実習制度、特定技能制度の課題	12
第1節 技能実習制度	12
第2節 特定技能制度	15
第3節 技能実習制度・特定技能制度の課題（提言）	19
第3章 専門的・技術的分野の人材受入れと留学生	21
第1節 専門的・技術的分野の外国人受入れと高度人材受入れ政策	21
第2節 留学生の受入れと外国人労働者政策における位置づけ	22
第3節 結び	26
第4章 技能実習生の離職と公的機関の対応	30
第1節 はじめに	30
第2節 事例	31
第3節 各機関の対応	33
第4節 技能実習生の離職について	34
第5節 各事例における各機関の対応の問題点	37
第6節 おわりに 関係公的機関の外国人技能実習生に対する視線	38

第5章 日本の労働市場と外国人労働者

－外国人の賃金率、雇用企業の生産性	40
第1節 はじめに	40
第2節 外国人雇用者の技能と賃金	
－2019年度「賃金構造基本統計調査」の再集計	41
第3節 労働市場内の外国人と日本人	50
第4節 おわりに	54

第6章 諸外国における外国人労働者受入れ制度

－国内労働市場への影響抑制と定着に向けた動き	57
第1節 本稿で扱う2つの観点	57
第2節 観点1:外国人労働者受入れ調整のため制度	58
第3節 観点2:長期の在留を見据えた外国人労働者の能力開発・技能形成	62
第4節 今後に向けた示唆	65

第Ⅱ部 多文化共生社会の形成に関する現状と課題

第1章 外国人受入れの歴史と多文化共生社会の形成	71
第1節 外国人受入れの歴史	71
第2節 今後の課題	76

第2章 多文化共生社会における日本語教育の現状と課題	81
第1節 はじめに－国内における日本語教育の現状と課題	81
第2節 日本語教育をめぐる国の動き	81
第3節 日本語教育人材の養成と課題について	85
第4節 日本語能力の評価と課題	87
第5節 おわりに	92

第3章 多文化共生に向けた外国人の子どもの教育の現状と課題	94
第1節 外国人の子どもの現状	94
第2節 外国人の子どもの教育の現状	95
第3節 外国人の子どもの教育の課題	99

第4章 外国人の医療に関する現状と課題－医療通訳を中心として	102
第1節 はじめに	102
第2節 外国人労働者の医療アクセスへの難しさ	102
第3節 日本の医療通訳の現状	104
第4節 日本の医療通訳の課題	106
第5節 日本の医療通訳のこれから	108

第5章 多文化共生社会における留学生の役割	111
第1節 多文化共生社会の担い手としての留学生への期待	111
第2節 都道府県別の留学生の受入れと就職状況	111
第3節 大分県の事例	113
第4節 結び	117
第6章 人権保障と共生社会づくり	120
第1節 はじめに:人権保障のバロメーター	120
第2節 移民統合政策指数とインターカルチュラル・シティ指数	120
第3節 意識啓発と交流の促進	123
第4節 差別解消	124
第5節 人材育成	125
第6節 おわりに:社会参画の促進	126
おわりに	128
【参考資料】	
ヒアリング調査実施概要	
○ ヒアリング実施一覧	133
○ 自治体等ヒアリング概要	134
○ 団体・企業等ヒアリング概要	144
○ 省庁等ヒアリング概要	148

はじめに

明治大学 山脇 啓造

本報告書は、公益財団法人連合総合生活開発研究所（連合総研）が設置した「外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究委員会」が2019年6月以来、12回の会合を重ね、国の関係機関や地方自治体等のヒアリングも行い、進めてきた調査研究の成果物である。2020年に入ると、コロナウィルス感染症の世界的流行という未曾有の危機的事態が起こったが、オンラインの会合に切り替え、自治体等のヒアリングもオンラインで行い、報告書を完成させることができた。

1. 外国人政策の推移

現代日本の外国人政策は、1990年の改正入管法施行による日系人労働者の受入れの本格化や1993年の技能実習制度の創設を第1ステージの開始とすれば、2019年の改正入管法施行によって、第2ステージに移ったと言えよう。同年4月から在留資格「特定技能」の運用が始まり、法務省に出入国在留管理庁（入管庁）が設立された。同庁は、それまで旧入国管理局が担っていた出入国管理と在留管理に加え、外国人支援や共生社会づくりも担うようになった。

第1ステージで、自治体の多文化共生の取り組みを支援してきたのは総務省だった。2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく」多文化共生の地域づくりを全国の自治体に求めた。2006年12月には、内閣官房において『生活者としての外国人』に関する総合的対応策が策定され、「生活者としての外国人」をキーワードに関係府省庁の取り組みが進んだが、その後も地域の多文化共生を後押ししたのは総務省だった。特に重要なのが、総務省が法務省と連携して2012年7月に実現した外国人の住民基本台帳制度である。さらに総務省は、2017年3月に、全国の多文化共生の好事例を集めた「多文化共生事例集」を作成した。

第2ステージでは、2018年12月の入管法改正に伴い、内閣官房及び法務省において「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、総合的対応策）が策定され、法務省が国の施策の総合調整を担うこととなった。同対応策の目玉となるのが自治体の外国人向け一元的相談窓口の設置・運営を支援する外国人受入環境整備交付金事業である。入管庁は、この2年余りの間に200を超える自治体の相談窓口の設置や運営の支援を行った。また、2020年7月に、全国の相談窓口をサポートする外国人在留支援センターを都内に設置し、同年9月に14言語（2021年7月から18言語）に対応した電話相談窓口業務を開始した。

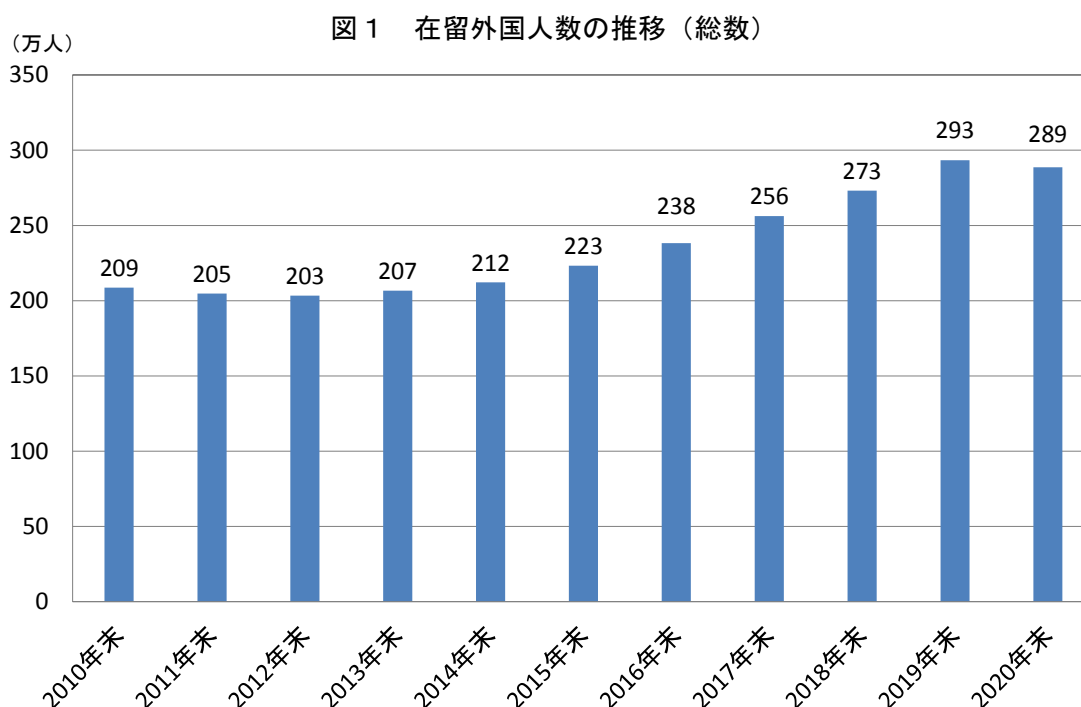
一方、第2ステージにおいても、総務省の多文化共生の取り組みは続いている。入管法改正及び総合的対応策の策定を受けて、同省は2020年9月に「地域における多文化共生推進プラン」を改訂し、全国の自治体による更なる多文化共生の取り組みを求め、2021年8月に「多文化共生事例集（令和3年度版）」を作成した。

ただし、新たなステージが始まってまもなく、新型コロナウイルス感染症が世界に広がり、人の国際移動はほぼ全面的に停止し、日本の外国人政策は大きな試練を迎えている。新在留資格「特定技能」と技能実習制度を核とする外国人労働者受け入れのあり方の見直しは不可避であろう。

2. 統計からみる在日外国人

2020 年末現在の在留外国人数は、288 万 7,116 人¹で、総人口の約 2 % となっている。前年末に比べ 4 万 6,021 人 (1.6%) の減少となっており、前年末に比べて減少したのは、2012 年以来 8 年振りとなる。

(図 1 在留外国人数の推移) 男女別では、男性が 142 万 9,471 人、女性が 145 万 7,645 人で、女性のほうが若干多い。



国籍別内訳は、中国、ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジルの順に多く、この 5 カ国で全体のほぼ半数を占める。(図 2 在留外国人の国籍別構成比) また、在留資格別内訳は、永住者、技能実習、特別永住者、技術・人文知識・国際業務、留学の順に多く、この 5 つの資格で全体の 7 割を超える²。(図 3 在留外国人の在留資格別構成比) 一方、都道府県別内訳をみると、東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県、千葉県順に多く、この 5 都府県で全体の 6 割近い。(図 4 在留外国人の都道府県別構成比)

¹ 在留外国人の統計には、「不法残留者」が含まれていないことに留意する必要がある。2021 年 1 月 1 日現在、不法残留者は 8 万 2,868 人となっている。「本邦における不法残留者数について (令和 3 年 1 月 1 日現在)」(出入国在留管理庁、2021 年 3 月 31 日) 参照。

² 旧植民地出身者とその子孫である特別永住者の割合は年々低下し、現在では約 1 割に過ぎない。

図2 在留外国人の国籍別構成比

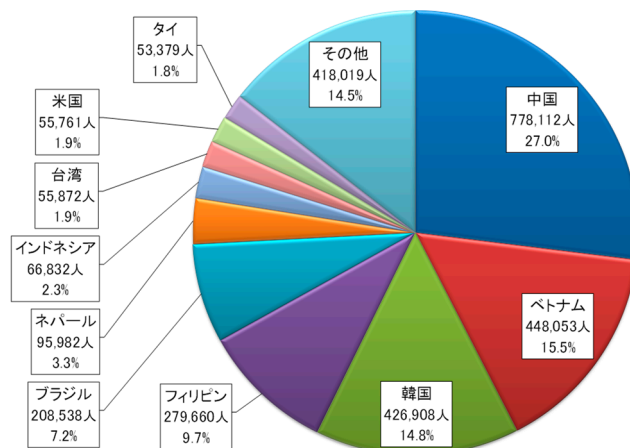


図3 在留外国人の在留資格別構成比

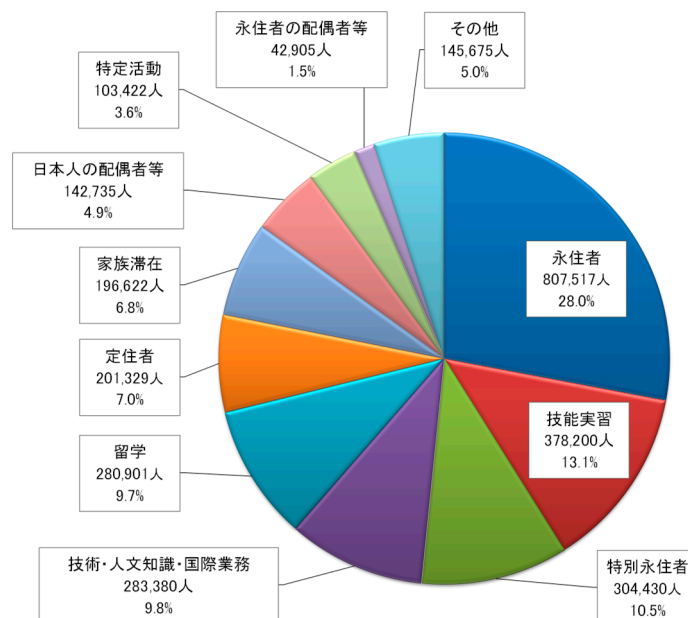
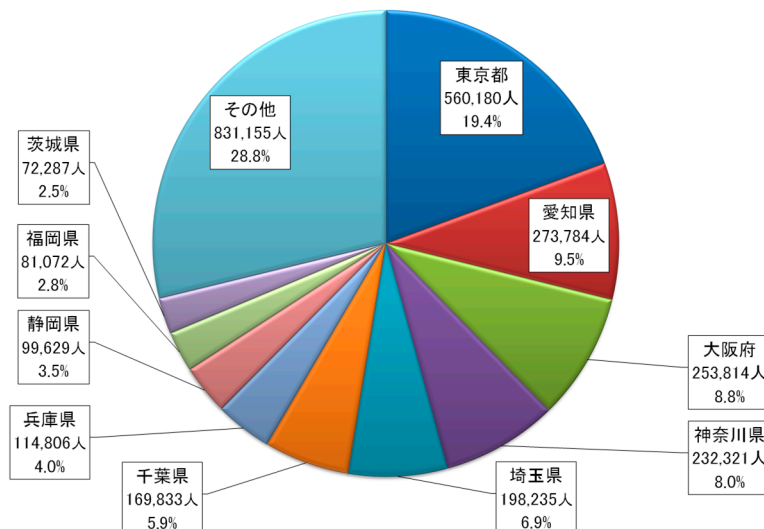
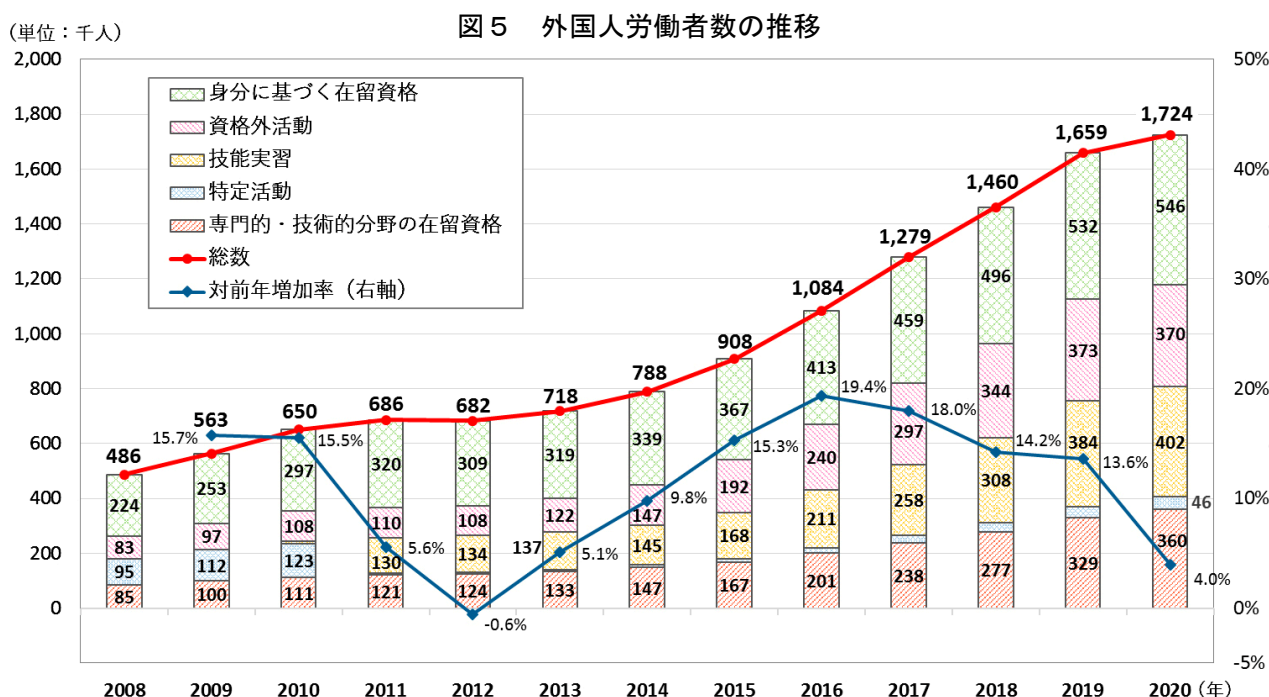


図4 在留外国人の都道府県別構成比



出所：図1～4「令和2年末現在における在留外国人数について」（出入国在留管理庁、2021年3月）

一方、2020年10月末現在の外国人労働者数は1,724,328人で、前年から65,524人(4.0%)増加し、過去最高を更新したが、増加率は前年13.6%から9.6ポイントの大幅な減少となった。(図5 外国人労働者数の推移) 国籍別内訳では、ベトナムが中国を抜いて初めて最も多くなり、443,998人(外国人労働者数全体の25.7%)。次いで中国419,431人(同24.3%)、フィリピン184,750人(同10.7%)の順となった。一方、ブラジルやペルーなどは、前年比で減少している。(図6 国籍別外国人労働者の割合) 在留資格別内訳では、「専門的・技術的分野の在留資格」の労働者数が359,520人で、前年比30,486人(9.3%)の増加となった。また、「技能実習」は402,356人で、前年比18,378人(4.8%)の増加となっている。一方、「資格外活動」(留学を含む)は370,346人で、前年比2,548人(0.7%)の減少となっている。(図7 在留資格別外国人労働者の割合)



注1：在留資格「特定活動」は、ワーキング・ホリデー、外交官等に雇用される家事使用人等の合計。

注2：在留資格「特定技能」は、①専門的・技術的分野の在留資格に含む。

図6 国籍別外国人労働者の割合

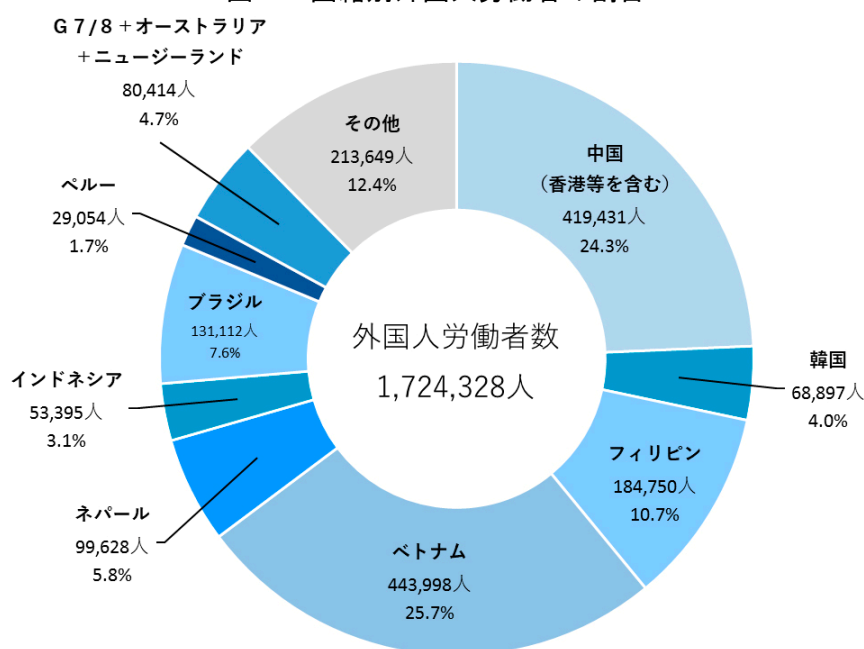
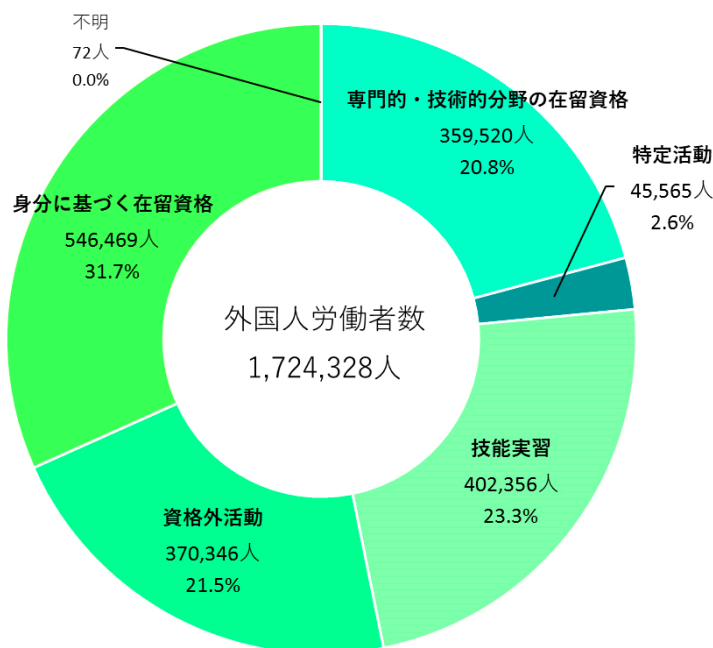


図7 在留資格別外国人労働者の割合



出所：図5～7 『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）」（厚生労働省、2021年1月）。

なお、これまで、在留外国人の統計が、日本社会の民族的多様性を示す指標に使われてきた。その一方で、外国にルーツがありながら、日本国籍を持つ人々のことは、認識されないことが多い。帰化により日本国籍を取得した人は、2020年には約9,000人となった。そのうち、「韓国・朝鮮」籍だった者が45%を占めるが、中国をはじめ、その他の国の出身者も増えている³。また、国際結婚から生まれた子ども

³ 「帰化許可申請者数、帰化許可者数及び帰化不許可者数の推移」（法務省民事局）

もも、両親の一方が日本人であれば、出生時に日本国籍を取得する。こうした外国にルーツを持つ日本国民は、昨今、スポーツや芸能界での活躍が注目されているが、今後ますます増加することが予想され、日本社会の多民族化や多文化共生を考えるにあたって、重要な存在である。

3. 本報告書の構成

本報告書は、第1部「外国人労働者の受入れに関する課題」と第2部「多文化共生社会の形成に関する現状と課題」の二部構成となっている。第1部「外国人労働者の受入れに関する課題」では、第1章「外国人労働者をめぐる法政策上の課題」が外国人労働者の受入れの現状と課題を法政策の観点から概観する。その上で、第2章「技能実習制度、特定技能の課題」、第3章「専門的・技術的分野の人材受入れと留学生」、第4章「技能実習生の離職と公的機関の対応」、第5章「日本の労働市場と外国人労働者」と続く。

一方、第2部「多文化共生社会の形成に関する現状と課題」では、第1章「外国人受け入れの歴史と多文化共生社会の形成」が外国人受け入れの歴史と多文化共生社会の形成に関する現状と課題を概観する。その上で、第2章「日本語教育の現状と課題」、第3章「学校教育の現状と課題」、第4章「外国人の医療に関する現状と課題—医療通訳を中心として」、第5章「多文化共生社会における留学生の役割」、第6章「人権保障と共生社会」と続く。第1部及び第2部各章の最後には、今後、日本が外国人労働者の適正な受け入れと多文化共生社会の形成に向けてとるべき政策提言を掲載している。

本報告書の作成に当たっては、巻末に記したように19団体及び個人にヒアリングを行った。本委員会を代表して、ご協力いただいた皆様に心から感謝申し上げます。

なお、報告書各章の文責は執筆者個人にあり、必ずしも本委員会や連合総研の見解を反映するものではないことを付記する。

第 I 部

外国人労働者の受入れに関する課題

第1章 総論：外国人労働者をめぐる法政策上の課題

佐賀大学 早川 智津子

第1節 外国人労働政策¹

1. 外国人労働政策の視点

本章では、外国人労働政策の課題を総論的に検討するが、これに先立ち、外国人労働政策の視点について簡単に触れておきたい²。

(1) 「選択」の理念と「統合」の理念

まず、外国人労働政策においては、①入国・滞在の可否を決定する入管法政策と、②そうして受け入れた外国人労働者の保護に関わる労働法政策が重要な役割を担うこととなる。

次に、外国人労働政策を包摂する外国人政策は、入管法政策に対し、いかなる外国人を受け入れるかという「選択」の理念を実現することを要求するとともに、労働法政策に対し、国内労働市場での外国人労働者の「統合」の理念を実現すること³を要求する。

(2) 入管法政策と労働法政策の関係

外国人労働政策において入管法政策と労働法政策は交錯しあう関係にあり、そこでは、双方の調和ないし衝突した場合の調整が求められる。

すなわち、入管法政策においては、国内労働市場の状況を鑑みつつ、受入れ後に労働法政策において統合の理念を実現できるような受入れの可否の基準を設定することが必要となり、他方で労働法政策においては、外国人労働者の統合のための労働法の解釈・適用にあたって、入管法政策が設定した受入れ基準（日本法では在留資格制度）を踏まえた施策を行うことが必要となる。

そして、入管法に違反して就労をする外国人の法的取扱いをめぐって、入管法政策と労働法政策の衝突が生じるため、現実の労働に対する労働法令の適用を前提としつつ、将来の就労については両法政策の調整を必要とする。

¹ 本項の記述は、早川（2020b）を参照。

² 早川（2008）のほか、早川（2020b）21-26頁を参照。

³ もっとも、外国人の人権保障にも関わる統合の理念を実現する法政策は、外国人政策全体においては、労働法政策にとどまらず、憲法上の基本的人権のほか、外国人の社会保障法政策、外国人の子どもの教育に関わる教育法政策や、外国人住民の行政サービス等に関わる行政法政策など様々な法領域が関わりうる。本報告書の第二部で取り上げられる多文化共生社会は、外国人政策における統合の理念の実現を目指す社会の状態と言い換えることができよう。

2. 入管法の手法⁴

以上の外国人労働政策の視点を踏まえたうえで、各国の入管法政策の手法をみると、大きく、①滞在期間の設定の有無（移民としての永住の可否）、②国内労働市場への影響を踏まえた入国・滞在の可否、③入国・滞在を認める外国人の質的管理、④入国・滞在を認める外国人の量的管理があるが、これらにつき各国には諸制度があるところ、日本では、基本的に、「出入国管理及び難民認定法」を基本法とする入管法上の在留資格制度により管理している。以下では、日本の入管法政策の特徴をみていく。

第一に、上記①滞在期間の設定の有無についてみると、外国人の入国時に永住許可を与えない点で移民受入れ政策は採用していないものとされており⁵、基本的に、一時的滞在を目的とする非移民の受入れを認めている。しかし、大部分の在留資格においては在留期間の更新に上限を設定していないことから⁶、実際には就労活動等の継続を通じて相当長期の滞在が可能であり、そうした長期の滞在を通じて、永住許可の取得が他国に比べても相対的に容易なものとなっている^{7,8}。

第二に、上記③質的管理については、専門的・技術的分野での就労を認めるが、いわゆる単純労働者の受入れを認めない政策方針⁹が採られてきた。

しかし、1989年改正入管法のもとで、上記の方針にかかわらず、就労活動に制限のない身分・地位に係る在留資格での日系人労働者の受入れや、開発途上国への技能移転を目的とする技能実習制度（かつての研修・技能実習制度¹⁰）が、事実上の単純労働者の受入れルート^{11, 12}として存在してきたことは否定できない。

また、そもそも単純労働（者）の定義がなく、専門的・技術的分野との区別も明確でない。少子高齢化の進展に伴う労働力不足により産業界の受入れニーズが高まるなか、法務省は「専門的・技能的分野に該当するとは評価されていない分野」¹³の受入れ検討を行い、「専門的・技能的分野」の解釈の拡大によって、事実上の単純労働者の受入れ拡大を進めてきた。決定的なものが2018年改正入管法に

⁴ 早川（2020b）27-40頁参照。

⁵ 坂中＝齋藤（2012）79頁参照。

⁶ 例外として「技能実習」、「特定技能1号」など、在留期間の合計の上限規制があるものもある（在留資格を変更しての在留継続ができなければ帰国しなければならない）。

⁷ 法務省「永住許可に関するガイドライン」（令和元・5・31改定）は、日本での在留実績に係る要件として、原則として引続き10年以上本邦に在留していること、及びこの期間のうち、就労資格（在留資格「技能実習」及び「特定技能1号」を除く。）又は居住資格をもって引き続き5年以上在留していることを要するとしている（出入国在留管理庁ホームページhttps://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan50.html（2021年9月13日検索））。

⁸ 在留外国人の約4割（39.6%）は、永住資格（永住者と特別永住者を含む）を有している（出入国在留管理庁「令和3年6月末現在における在留外国人数について」（令和3・10・15公表資料http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00017.html参照））。

⁹ 労働省（当時）「第9次雇用対策基本計画」（平成11・8・13閣議決定）参照。

¹⁰ 技能実習制度は、1993年の制度創設から2010年の制度改正までは研修を修了した外国人を対象としていた。

¹¹ コンビニエンスストアや、外食産業等での労働力として、在留資格「留学」での外国人留学生の受入れ（週当たりの労働時間に規制があるが入管法の資格外活動許可での就労が可能）が増大している（厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_16279.html（2021年9月13日検索））によると、留学生を含む資格外活動での就労者が37万人（全体の21.5%となっている）。

¹² これらのほか、入管法改正前において、国家戦略特別区域法に基づく家事支援外国人受入事業など、法務大臣が活動の内容を指定する在留資格「特定活動」の下で単純労働者受入れの事実上の拡大がなされてきた。

¹³ 法務省「第3次出入国管理基本計画」（平成17年3月）参照。

よって創設された特定技能制度である¹⁴。

第三に、上記②労働市場の影響を踏まえた許否の制度を有するかをみると、個別の外国人労働者の受入れについて、労働市場への影響を判定する制度を有していないのが現状である。たとえば、多くの国では、雇用主に対する雇用許可制度や、外国人に対する労働許可制度の下で、国内労働者（日本人労働者だけでなく、国内で働いている外国人労働者を含む）の募集・採用手続き（労働市場テスト¹⁵という）を経ることや、外国人の募集・採用にあたって一定額以上の賃金の支払いを使用者に義務付けることなどをそうした許可の前提として実施している。外国人労働者の受入れ拡大にあたり、中間・低技能者の受入れなど国内労働市場にとくに影響を及ぼすものについては、国内労働者の失業や労働条件の低下を招くことを防ぐため、諸外国の経験や日本の状況を踏まえた労働市場テストを設計・実施することが大切である。

第四に、上記④量的管理について、諸外国では、キャップ制（上限としての総量規制）や、数量割当（出身国別や優先順位等カテゴリーに応じたビザ発給の数量の配分規制）、個別の雇用主の下での外国人雇用比率の規制を設定していることが多いが、日本では、技能実習制度や一部の特定産業分野（建設、介護分野）での特定技能制度において雇用比率の運用があるものの、一般の外国人労働者について数量規制の本格的な導入はなされていない¹⁶。

3. 労働法の手法¹⁷

以上のように、入管法政策においては、各国で様々な手法が用いられている（ただし、上記のとおり日本法は在留資格制度の下でやや単調である）のに対し、労働法政策の手法は各国ともシンプルで、平等規制が基本である。そこでは、①法適用にかかる消極的平等規制（原則として外国人労働者を労働法の適用から除外しない）と、②差別禁止など積極的平等規制（差別禁止法により、積極的に差別是正を図る）がある。そのうえで、これら平等規制に加え、実質的平等を図るため、外国人労働者の特性（入管法政策の下での受入れ基準もこれに含まれる）に応じた特別な配慮を要する場合に、③保護規制によって補充する形を採っている。

日本においても、基本的にはこのような労働法の手法が採用されている。すなわち、上記①の消極的平等規制については、国内で働く外国人労働者にも原則として日本の労働法令が適用される¹⁸。上記②の積極的平等規制については、労働基準法（以下、「労基法」という）3条、職業安定法3条など国籍差別を禁止する規定が存在する。上記③の保護規制については、労働施策総合推進法4条3項において国の不法就労の防止および労働市場の需給調整の努力義務を定めたうえで、外国人を雇用する

¹⁴ 岡部（2019）48頁参照。

¹⁵ アメリカ合衆国の労働市場テストである労働証明制度について、早川（2008）109-135頁及び早川（2020b）226-249頁を参照。

¹⁶ 在留資格「特定技能」は、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」（平成30・12・25閣議決定）において、制度施行後5年の受入れ上限数を特定産業分野別に示しているが、景気の変動等による変更の余地を残しており、数量規制のうちの総量規制として機能していくかどうかは、今後の制度の運用の進展をみていく必要がある。

¹⁷ 早川（2020b）41-43頁参照。

¹⁸ 山川（2018）参照。

事業主に対して同法 7 条前段の雇用管理の改善の努力義務および同条後段の解雇等の離職に係る再就職支援の努力義務を定める規定、並びに、厚生労働大臣が同法 7 条・8 条に基づき「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」（平成 19・8・3 厚生労働省告示 276 号、最近改訂令和元・9・19 厚生労働省告示 120 号。以下、「外国人雇用管理指針」という）を定める規定があるものの、「外国人雇用法」のような外国人労働者に特化した特別の立法は存在しない。外国人労働者の平等取扱いを具体化し労働条件などの権利や地位の保護を図る外国人雇用法を立法する必要があるだろう。

第 2 節 入管法政策

以下では、本報告書で特に着目する外国人労働者についてみていく。なお、技能実習生と特定技能外国人については次章で取り上げる。

1. 日系人労働者

日系人労働者は、次章で述べる技能実習制度とともに、単純労働者を受け入れないとの方針の例外として、専門的・技術的分野以外の就労の担い手であった。

1980 年代以降、ブラジル、ペルーなどから日系人が出稼ぎのため来日する現象がみられ、1989 年入管法改正により、2 世・3 世につき就労活動の内容に制限のない在留資格（「日本人の配偶者等」、「定住者」¹⁹⁾）が与えられ、日本の製造現場等で働く日系人労働者が増大した（これらの在留資格では、家族の帯同も認められる）。

しかし、構内下請業者や派遣会社に雇われて働く間接雇用の下で日本語習得やキャリア形成の機会も乏しいまま、低賃金で不安定雇用の状態にあるものが少なくない²⁰⁾。リーマンショックを発端とした 2008 年から 2009 年の世界金融危機下で、日系人労働者の大量失業が発生した²¹⁾。2020 年から続く現在のコロナ禍の中でも、企業の倒産や経営縮小等により、失業や失業こそしていないものの無業状態に置かれている日系人労働者が多数存在すると指摘されているが、その実態を表す統計が不足している。

なお、日系人の子どもの不就学が早くから問題視されてきたが、十分な教育支援を受けられないまま、今日、就労年齢に達している者も少なくなく、多くは親と同様の不安定雇用の状態にあるとみられる。また、長期滞在を経て、日系人社会の高齢化も徐々に進展しつつあり、就労期の社会保険未加

¹⁹⁾ 日系人労働者は、日本での長期滞在の実績を通じて、家族も含め、在留期間に制限のない「永住者」の在留資格に変更している者も多い。なお、4 世以降には、長い間単独での特別扱いはなかったが、最近は「特定活動」の在留資格で 4 世に日本での就労体験を認める制度がある。

²⁰⁾ 厚生労働省・前掲注 (11) の別表 7 によると、ブラジル国籍、ペルー国籍の労働者のうち、派遣・請負で働く者は、それぞれ 52.6%、40.2%となっている。

²¹⁾ 2009 年度において困窮する日系人労働者とその家族に対する日系人帰国支援事業が行われた。

入（とくに年金未加入²²）の結果、そうした親の生活を支える子の世代への連鎖的貧困²³を発生させつつあることには注意が必要である。

日系人労働者の受入れの経験は、外国人を長期にわたり受け入れる上は、外国人本人だけでなく、子どもの教育支援を含め、キャリア形成支援を受入れ当初から考えるべきこと、受け皿としての社会保障制度の整備の必要性を教えてくれる。

2. 成長戦略としての高度人材ポイント制と「高度専門職」²⁴

高度人材ポイント制は、①高度学術研究活動、②高度専門・技術活動、③高度経営・管理活動の3類型において、学歴、職歴、年収などの点数（ポイント）を合計して70点以上を獲得した外国人（ただし、上記②と③は、年収300万円という最低年収基準が設けられている）に対し、入管法上の優遇措置を伴う「高度専門職」の在留資格を付与するものである。

「高度専門職」は1号と2号に分かれており、2号になると在留期間に期限がない点で、高度専門職としての活動を続けている限りにおいて、在留上の優遇措置を享受しつつ、「永住者」と同じく期限のない在留が認められる。また、「高度専門職」を対象に、ポイントに応じて1年（80点以上）または3年（70点以上）の短期間の滞在実績での永住許可申請（この期間短縮は「日本版高度外国人材グリーンカード」と称されている）が認められている。

ポイント制の問題点は、2012年の制度発足当初から現在まで、たびたびの基準の引下げや加算点の追加を重ねての緩和が繰り返し行われてきたことにある。そのため、ポイント制によりアメリカやドイツなどとの高度人材の獲得競争に勝って、グローバル化のなかでの国際競争力を向上させようとの制度導入当初の理想は、今では世界トップレベルの人材とは到底いえない水準にまで引きずり降ろされている²⁵。それにも関わらず2020年末において、認定ベースでは累計で26,406人であり、同年末の在留者数は16,554人という控えめな成果となっている。

現在のポイント制では、卒業することでポイントが特別加算される国内大学の数も大きく増えたほか、国家戦略特別区域法に基づく特区自治体が認定する企業への就職の特別加算などもあり、年収基準300万円が満たせれば、国内大学卒業後すぐか数年程度の就労経験で70点を獲得でき、「高度専門職」を得られる状況になりつつある（それは上記のとおり早期の永住資格取得も意味する）。もはやその下限は、高度人材というよりは、国内労働者と競合しかねないレベルであり、上述の最低年収基準

²² 国民年金法改正により、従来は25年以上を要した資格期間を改め、資格期間が10年以上あれば期間に応じて老齢基礎年金を受け取れる制度に改められた。しかし、外国人労働者は入国時の年齢によって資格期間が相対的に短くなる者が多く、日本の年金制度だけでは、老齢期の貧困が発生しやすい。外国人の送出国との年金加入期間の通算を可能とする社会保障協定を広げていく必要があるだろう。

²³ 生活保護法には国籍条項があり、外国人に同法の適用はないものの、「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」の在留資格の外国人（永住の外国人という）に対して、同法によらず行政措置として生活保護を与えることがある。生活保護の内容は行政措置の場合も、同法が適用される日本人と同じものであるが、外国人世帯（日本人との混合世帯を含む）の生活保護の受給率は、日本人世帯と比べて低い状況にあるともいわれる（本研究会での豊田市のヒアリングに基づく）。

²⁴ ポイント制の問題につき、早川（2013）、早川（2020b）68-77頁参照。

²⁵ 高度専門職のレベル引下げは、活動領域を同じくする下位の在留資格「技術・人文知識・国際業務」などにも影響する。

の 300 万円も、「高度人材」²⁶に対する処遇として果たしてふさわしいといえるのか疑問である。ポイント制は、入管行政の審査の透明性が高いというメリットもあるが、これまでの経験をみると入管行政による基準緩和により安易な運用となりやすいという問題点を指摘できる²⁷。

3. 人口減少社会での単純労働者受入れ拡大

人口減少社会の労働力不足問題に対応するため、介護、建設、農業などでの受入れの議論が高まった。

このうち、介護分野では、2016 年入管法改正により、「介護」の在留資格が創設された（施行は 2017 年 9 月 1 日）²⁸。

また、国家戦略特別区域法に基づく家事支援外国人受入事業などのように、入管法改正によらずに「特定活動」の在留資格によって、単純労働分野での受入れ拡大がなされたものもあった。

こうした人手不足分野での単純労働者受入れ拡大の趨勢を決定づけたものが、在留資格「特定技能」を創設した 2018 年の入管法改正であり、事実上の単純労働者の受入れに門戸が開かれることとなった。

第 3 節 労働法政策²⁹

以下では、労働法による外国人労働者の法的取扱いについて特徴的なものを見ていく。

1. 外国人労働者の法的取扱い

(1) 外国人労働者と労働法の適用

国内で働く外国人労働者の労働契約関係においては、準拠法選択の問題が発生しうる。とはいえ、日本の労働関係法令は、労基法などの労働保護法は強行法規として適用されるほか、労働契約法にあっても 16 条や 17 条など強行規定と解されるものが多い（法の適用に関する通則法 12 条参照）。

また、入管法上適法に就労するための在留資格を持たない不法就労外国人に対しても、原則として日本の労働関係法令が適用されると解されている³⁰。

²⁶ 労基法の労働時間規制が免除される高度プロフェッショナル制度での年収 1,075 万円と比べても、「高度」の使い方に 700 万円近い開きがある。

²⁷ 中間・低技能の外国人（たとえば、今後受入れがスタートするであろう特定技能 2 号）の受入れは国内労働市場への影響が少なくないことから、労働市場テストが望ましく、ポイント制の導入は慎重であるべきと考える。

²⁸ 介護の専門学校の卒業生など、在留資格「留学」からの資格変更者が主たる対象となっているが、特定技能制度では、介護分野は、在留資格「特定技能 1 号」の上位の在留資格「特定技能 2 号」によらず、「介護」を活用することとなる。

²⁹ 本節の記述は、早川（2019）参照。

³⁰ 昭和 63・1・26 基発 50 号、同職発 31 号参照。

(2) 国籍を理由とする差別と労基法 3 条

国籍を理由とする労働条件差別は、労基法 3 条違反（ないし民法 90 条の公序良俗違反）を認めうる（日立製作所事件・横浜地判昭和 49・6・19 労民集 25 巻 3 号 277 頁）³¹。

しかし、労基法 3 条適用にあたって問題となるのは、外国人と日本人とで雇用形態が違う場合に、そこでの労働条件の格差が、同条が禁止する国籍（外国人）差別なのか、単に雇用形態の区別にすぎないのかが判然としないことである³²。

このような問題が生じるのは、三菱樹脂事件（最大判昭和 48・12・12 民集 27 巻 11 号 1536 頁）において、最高裁が労基法 3 条に採用差別を含まないと判断したことで、通常、採用時に決められる雇用形態の違いには、労基法 3 条の適用がないものとされていることに問題の淵源がある。

ただし、いわゆる同一労働・同一賃金の規定を設けたパート・有期労働法、労働者派遣法が適用される外国人労働者について、これらの法により、一定の場合に不合理な待遇差や、差別的取扱いが禁止されることとなった（パ・有法 8 条、9 条、派遣法 30 条の 3、30 条の 4）。これを受けて、上記の外国人雇用管理指針が令和元年に改正され、これらの法律の規定を遵守することが定められた。また、そうした外国人労働者が待遇に関する説明を求めたときは、事業主は通常の労働者等との間の待遇の相違の内容及び理由等について説明する義務（パ・有法 14 条、派遣法 31 条の 2）が生じるが、同指針により、その際、母国語等（平易な日本語を含む）を用いる等、当該外国人労働者が理解できる方法により説明するよう努めることとされた。

(3) 不法就労者の労災事件をめぐる損害賠償額（逸失利益）の認定

在留期間を超え不法残留して就労していた外国人に対する使用者の安全配慮義務違反に基づく損害賠償請求事件（労災民訴）において、最高裁は、一時的に日本に滞在する外国人については、日本での就労可能期間ないし滞在可能期間は日本での収入等を基礎とし、その後は想定される出国先（多くは母国）での収入を基礎として逸失利益を算定するとしたうえで、日本での就労可能期間については、「来日目的、事故の時点における本人の意思、在留資格の有無、在留資格の内容、在留期間、在留期間更新の実績および蓋然性、就労資格の有無、就労の態様等の事実的及び規範的な諸要素」を考慮して認定するという判断枠組み³³を示した（改進黨事件・最三小判平成 9・1・28 民集 51 巻 1 号 78 頁）。

³¹ 日立製作所事件判決は、通名で採用された在日韓国人の原告が採用後の手続きで外国籍を明らかにしたところとなされた解雇を労基法 3 条の趣旨を汲んで公序違反とした。通名を使用する特別永住者である原告に対し、執拗に本名を名乗るよう求めた社長の行為が労基法 3 条違反にあたると判断した、カンリ事件・東京高判平成 27・10・14 LEX/DB25541315（最高裁は上告棄却・不受理）がある。フジ住宅事件・大阪地判支判令和 2・7・2 労判 1227 号 38 頁では、会社が外国人差別の内容の資料を大量配布した事案につき、裁判所は、労基法 3 条が、使用者に対し国籍差別を禁止し、労働者に就業場所において国籍によって差別的取扱いを受けない人格的利益を保障していると判断して外国籍の原告の損害賠償請求を認めた（同・大阪高判令和 3・11・18 判例集未登載も原判決維持）。技能実習生と日本人従業員との間の寮費の格差につき労基法 3 条違反を認めた、デーパー加工サービス事件・東京地判平成 23・12・6 労判 1044 号 21 頁、これとは別事件であるデーパー加工サービス事件・東京地判平成 24・4・20 判例集未登載 LEX/DB25481082、ナルコ事件・名古屋地判平成 25・2・7 労判 1070 号 38 頁がある。

³² 外国人と日本人とで雇用期間の定めの有無に差を設けたことが争われた事件で、賃金面では外国人講師のほうが優遇されていた点も考慮要素として、雇用形態の違いによるものであり、労基法 3 条の国籍差別に当たらないと判断した東京国際学園事件・東京地判平成 13・3・15 労判 818 号 55 頁がある。

³³ 同枠組みを反対解釈すると、事故当時、日本での永住の蓋然性が認定できるような場合は、就労可能期間すべてを日本基準で算定しうるといえる。

そのうえで、同判決は、不法残留外国人について、入管法の退去強制の対象となり、事実上はある程度の期間滞在している者がいることを考慮しても、「在留特別許可等によりその滞在及び就労が合法的なものとなる具体的蓋然性が認められる場合はともかく、(略) 就労可能期間を長期にわたるものと認めることはできない」と判示し、一審原告が労災事故の後に勤めた会社を退社した日の翌日から3年間は日本における収入を、その後は来日前に本国であるパキスタンで得ていた収入を基礎として損害額を算定した。

(4) エビデンスに基づく外国人雇用対策の必要性

厚生労働省は、2021年6月28日に「外国人雇用対策の在り方に関する検討会」の中間とりまとめを公表した。そこでは、エビデンスに基づいた外国人雇用対策の必要性を指摘している。

私見では、政府が、外国人労働者の労働条件や待遇の情報を収集・公表し、それを外国人雇用対策に役立てることが必要と考える。こうしたデータにより、外国人の賃金、労働時間その他の労働条件が日本人のそれらと照らして劣悪なものとなっていないかを確認することが可能となる。

第4節 外国人労働法政策の課題（提言）

以上の検討を踏まえ、本章では、政府（国）に対し以下を提言したい。

提言

1. 外国人労働者の受入れ拡大にあたり、中間・低技能者の受入れなど国内労働市場にとくに影響を及ぼすものについては、国内労働者の失業や労働条件の低下を招くことを防ぐため、諸外国の経験や日本の状況を踏まえた労働市場テストを設計・実施する。
2. 外国人労働者の平等取扱いを具体化し労働条件などの権利や地位の保護を図る外国人雇用法を立法する。
3. 外国人の労働に関わる事項につき、厚生労働省が中心となって、エビデンスに基づいた一貫性と実効性のある政策の立案と実施を図る。

【参考文献】

岡部みどり（2019）「2018年入管法改正の政治的意義」『季刊労働法』265号48-56頁。

坂中英徳＝齋藤利男（2012）『出入国管理及び難民認定法逐条解説（改訂第4版）』日本加除出版。

早川智津子（2008）『外国人労働の法政策』信山社。

早川智津子（2013）「入管政策の動向と労働市場－ポイント制の検討を中心に」『日本労働研究雑誌』631号82-90頁。

連合総研『外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究委員会報告』（2022年1月）

早川智津子（2019）「国際化への対応」野川忍＝水町勇一郎編『実践・新しい雇用社会と法』第10章、有斐閣。

早川智津子（2020b）『外国人労働者と法』信山社。

山川隆一（2018）「国際労働関係と適用法規」山川隆一＝渡辺弘編・最新裁判実務大系第8巻『労働関係訴訟Ⅱ』1005-1023頁，青林書院。

※ 本章は、執筆者の科研費（課題番号 19K01335）の研究成果の一部を公表するものである。

第2章 技能実習制度、特定技能制度の課題

佐賀大学 早川 智津子

本章では、技能実習制度および特定技能制度の課題を検討する。

第1節 技能実習制度

1. 技能実習制度の概要

技能実習制度は、技能実習生の技能修得を通じて開発途上国への技能移転という国際協力の推進を目的とする。

技能実習制度をめぐっては、とりわけ中小企業団体等の監理団体を通じて傘下の中小企業等が技能実習生を受け入れる団体監理型受入れにおいて、しばしば労働法令違反などの不正行為の問題が指摘されてきた^{1,2,3}。

そこで、技能実習制度の適正化及び技能実習生の保護のため、2016年に「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（以下、「技能実習法」という）が成立し、同法のもとで監理団体を許可制、技能実習計画を認定制のもとにおいて、同制度の事務にあたる認可法人として外国人技能実習機構（O T I T）が設置されている。

同法の特徴は、主務大臣が法務大臣⁴と厚生労働大臣であること（103条。これにより、外国人技能実習機構のほか、入管、労働行政が合同または別個の監督・調査をし、不正行為を取り締まることができる）や、優良であると認められた監理団体や実習実施者（受入れ企業など）に対しては、第1号（1年目）、第2号（2年目から3年目）のうえに、第3号（4年目から5年目）の技能実習を実施することを認めている。ただし、技能実習制度では、2号、3号への各移行前及び3号修了前に所定の技能検定等の技能評価試験を受検する（移行段階では合格も必要）こととなっており、2号以降の段

¹ 令和2年に厚生労働省が監督指導を行った実習実施者 8,124 事業場のうち労働基準関係法令違反が認められたのは70.8%の 5,752 事業場で、重大・悪質な違反として送検したのは32件であった（https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_20618.html（2021年9月24日検索））。こうした違反率の高さが技能実習制度によるものかどうかは分析が必要である。厚生労働省労働基準局「平成31年・令和元年労働基準監督年報（第72回）」によると、同年の定期監督等実施事業場134,981のうち、70.9%に違反が見つかったとされており、一般に日本の事業場の違反率は高い。これが、日本の企業の大部分である中小企業問題であるとするならば、技能実習制度を廃止して新たな制度を作ったとしても、やはり高い違反率となってしまうおそれがある。

² 厚生労働省は、技能実習法違反により、監理団体の許可の取消や、技能実習計画の認定の取消の対象について、ホームページ上で団体・企業名公表を行っている。厚生労働省「技能実習法に基づく行政処分等を行いました」（令和3・9・17）https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21020.html（2021年9月24日検索）など参照。

³ なお、厚生労働省の通達「技能実習生に対する人身取引が疑われる事案への対応について」（令和3・2・15基発0215第13号）は、人身取引が疑われる労働搾取につき、①法人または個人が財産上の利益を得る目的で、②暴力の行使等の手段を用いて、③加害者の影響から離脱困難な状態に置いたうえで労働者の意思に反して働かせるものの3要件を設定している。同通達に基づく公表事例はいまのところみつからない。

⁴ 法務大臣の権限の一部は出入国管理庁長官に委任されている。また、主務大臣の権限の一部が国土交通大臣に委任されている（技能実習法104条）。

階では技能実習の職種が 2 号、3 号の移行対象職種に該当することが必要となる。

また、技能実習法の技能実習生の保護の規定として、実習監理者等⁵による強制労働の禁止、違約金契約・損害賠償の予定の禁止、貯蓄契約等の禁止、旅券、在留カードの保管の禁止、私生活の自由の不当な制限の禁止等を定めている（46 条ないし 49 条）。

2. 第 3 号技能実習移行での転職

技能実習制度では、第 1 号および第 2 号の技能実習では、本人の帰責によらず技能実習の継続が不可能になるなどの例外⁶を除いて、原則として実習実施者以外への転籍・転職を認めていない。

これに対し、技能実習法施行に伴う 2017 年改正の新制度では、第 3 号技能実習移行時には、在留資格変更許可に際して転籍・転職を認めている。転職と言ってもどのような職種でもよいのではなく、技能実習の職種かそれに関連する職種に範囲が限られる⁷。監理団体は、技能実習生の受入れ事業に関して技能実習法に基づく職業紹介事業者でもあるので⁸、技能実習生のこうした要望には職業紹介事業者として適切に対応することが求められる^{9,10}。

3. 技能実習と不当労働行為の成否¹¹

(1) 監理団体の労働組合脱退勧奨

監理団体は、技能実習生との関係において労働契約関係になく、原則としては、労働組合法（以下、「労組法」という）の使用者にも当たらないと解される¹²。そこで、監理団体により労働組合からの脱退勧奨がなされた場合、監理団体に対して同法違反を問うことは困難であるが、不法行為（民法 709 条）に基づく損害賠償請求は、使用者でなくとも団結権の侵害はなされうることからみて可能であろう。

⁵ 監理団体の許可を受けずに監理事業を行っているものも含まれる。

⁶ この場合は監理団体や外国人技能実習機構の支援のもとで再就職あつせんがなされる。監理団体が技能実習以外の職業紹介を行うには、別途職業紹介事業者の許可をとる必要がある。なお、コロナ禍で多くの非自己都合離職の技能実習生が発生し、その救済のため特例として、入管庁が特定技能の特定産業分野への異業種転職のマッチングをしている（在留資格は「特定活動」）。コロナ禍と外国人労働法制の課題につき、早川（2021）参照。

⁷ 外国人技能実習機構は、こうした転職希望の技能実習生に対し、特設のサイトを設けている。ただし、同サイトは、技能実習生の求人情報を掲載して関係者の閲覧に供しているのみなので、転職を希望する当事者が連絡を取り合うなどしなければならない。外国人技能実習機構はあつせんをしていないとのことであるが、不正事例や本人都合によらない離職に備えて、同機構も職業紹介事業者の許可を得て、積極的な支援を行えるようにすることが望まれる。

⁸ 技能実習法の監理団体の許可は、技能実習生の職業紹介事業者の許可も兼ね、従来の職安法上の手続きは不要になったが、職業紹介事業者に対する職安法の諸規定は適用があり、監理団体についても職安法違反を問う余地がある。

⁹ 受入れ企業たる実習実施者が第 3 号技能実習生の転職を阻止しようと、それまでの技能実習にかかった費用の返還を請求することの違法性につき、早川（2019）278-279 頁参照。

¹⁰ 協同組合アーバンプランニングほか事件・熊本地判令和 3・1・29 判例集未登載 LEX/DB25568877 は、監理団体は、技能実習計画の終期まで技能実習が適切に履行されるよう監理する義務があり、途中帰国させるにあたっては、本人の意に反して帰国する必要があることの説明をし、技能実習生が実習先を変更して継続の希望を持っている場合には連絡調整等の転籍措置を講じなければならないと判示し、帰国意思の確認が不十分であったこと等につき、原告の技能実習生として保護される権利を侵害したものとして慰謝料の支払いを命じた。

¹¹ 本項の検討は早川（2019）280-281 頁を参照。

¹² 大阪府労委平成 27・9・25 労働委員会命令データベース（技能実習生に対し労組からの脱退勧奨をした監理団体の労組法上の使用者性を否定）。しかし、例外的に、監理団体が、「雇用主と部分的とはいえ同視できる程度に現実的かつ具体的に支配決定することができる地位」（朝日放送事件・最三小判平成 7・2・28 民集 49 巻 2 号 559 頁参照）にあった場合に限っては、監理団体は「使用者」に該当し、その脱退勧奨は労組法 7 条 3 号に反し不当労働行為となりうる。受入れ企業に代わって監理団体が雇用管理を行っていたような場合には、こうした例外があてはまる余地がある。

(2) 受入れ企業の団交拒否

受入れ企業による団交拒否が、技能実習生が入国直後の講習の段階でなされた場合に、雇用関係の成立時期はいつか、講習の段階（団体監理型受入れでは、監理団体によって実施される）での受入れ企業の労組法7条の使用者性の有無が問題となりうる¹³。

この点につき、技能実習契約という受入れ企業と技能実習生の間の労働契約が、入国前に成立した就労始期付き労働契約であると評価しうるならば、講習の段階であっても、雇用関係は成立しており、受入れ企業の使用者性も認めうるであろう。また、こうした就労始期付き労働契約が仮に成立していないとしても、講習終了後に労働契約関係が成立する現実的・具体的可能性があるので、講習段階での受入れ企業は、少なくとも「労働契約関係に隣接する関係を基盤とする使用者」であるとして、労組法7条の使用者であると認めることができる¹⁴。

(3) 技能実習計画の義務的団交事項該当性

上記(2)のように、受入れ企業の使用者性が認められる場合であっても、技能実習計画の内容の修正が、義務的団交事項に該当するかは問題となりうる。

技能実習制度においては、技能実習計画に沿った内容で技能実習契約という労働契約が成立していることから、技能実習計画のうちの労働義務を内容とする部分については、労働条件となることはもちろん、労働義務以外の部分（制度上の用語ではないが、これを「教育研修」と呼ぶことにする）についても、技能実習契約は、「教育研修特約付き労働契約」であるものと考えられるので¹⁵、技能実習のための教育研修やその計画も労働条件となる。したがって、技能実習計画の内容は全体として、義務的団交事項となり、受入れ企業は、技能実習計画の修正を求める技能実習生が所属する労働組合からの団交要求を、正当な理由なく拒むことはできないと考える（労組法7条2号）。

一方で、変更された技能実習計画に基づいて技能実習を行うためには、外国人技能実習機構に対し変更認定の申請をして、計画が認定される必要がある（技能実習法11条第1項）。

4. 技能実習生と同等待遇

技能実習法では、技能実習生の報酬の額について、日本人との同等以上の待遇¹⁶を求める技能実習法9条9号の規定がある。同規定は、技能実習計画の認定に係る規定であり、労働契約を直接規律する効果を持つ労働法的性質をも有するかについては、それを判断した裁判例はないものの、従前の裁

¹³ 中亜国際協同組合ほか事件・広島県労委令和2・3・13労働委員会命令データベースは、技能実習生への入国後の座学講習の適正な実施にかかる労組の団交要求を拒否した事案につき、監理団体への団交要求は講習の受講は労務の提供とは認められず、基本的な労働条件に当たらないとして監理団体の労組法上の使用者性も否定する一方で、講習後に就労を予定していた実習実施者にとっては密接に関係する労働条件その他の待遇に関するものといえ、かつ、処分可能なものとして団交に応ずべき義務があったと判断した（ただし、命令交付時に技能実習期間が満了していたため救済申立に理由なしとされた）。

¹⁴ 菅野（2019）960-962頁参照。

¹⁵ 早川（2011）参照。

¹⁶ その他、技能実習法施行規則14条の基準に適合しなければならない。

判例の傾向¹⁷からすると、同規定をもってただちに裁判所が賃金格差の是正を認めることまでは難しいかもしれない。そうとしても、同法の運用において、技能実習生の待遇につき、実質的に日本人との同等待遇を確保すべく、外国人技能実習機構や行政の指導などを通じての実現が期待される。また、技能実習法の同規定が、単独では直律的効力を持たないとしても、民法 90 条（公序良俗）の解釈において参照される裁判例も出てくる可能性はありうる。

また、2018 年に成立した「働き方改革関連法」により改正されたパート・有期労働法の下で、技能実習生は期間の定めのある労働契約であることが大半であることからすると、同法 8 条および 9 条による格差是正が図られる可能性もある。

第 2 節 特定技能制度¹⁸

1. 特定技能制度の概要

特定技能制度は、介護、建設、農業分野など、人手不足の特定産業分野（14 分野）での即戦力となる外国人労働者を受け入れるものであり、2018 年入管法改正によって創設され、2019 年から実施されている。

在留資格は「特定技能 1 号」¹⁹と「特定技能 2 号」²⁰がある。このうち、「特定技能 1 号」の在留資格を得るためには、国内または国外での技能試験と日本語試験に合格する必要がある。ただし、当該分野の業務区分に該当する技能実習 2 号の修了者についてはこれらの試験が免除され、特定技能 1 号に在留資格を変更することができる。

特定技能制度の特徴は、入管法において「特定技能雇用契約」の基準が定められており、労働関係法令との適合性、報酬の額が日本人と同等以上であること、外国人であることを理由とする労働条件差別をしていないことなどが規定されていることにある。また、使用者となる所属機関は、「特定技能雇用契約」の履行の確保（財政基盤を有すること含む）のほか、労働・社会保険及び租税法令遵守等が求められる。

2. 特定技能制度の検討²¹

(1) 単純労働者の受入れへの転換か

特定技能制度は、上記のとおり、人手不足分野で即戦力となる外国人の受入れを目的としたものであり、従来の専門的・技術的分野の枠組みとは異なる面を持つ受入れ制度となっている。とりわけ特定技能 1 号は、相当程度の技能等として、技能試験と日本語試験を要求している点（技能実習 2 号修

¹⁷ 山口製糖事件・東京地決平成 4・7・7 労判 618 号 36 頁参照。

¹⁸ 本節の記述は、早川（2020a）参照。

¹⁹ 家族帯同はできず、期間を分散しての滞在は可能であるが、1 号での通算した在留期間は 5 年が上限となる。

²⁰ 家族帯同が可能で在留期間の更新も可能であり、それにより長期滞在となる可能性がある。なお、特定技能 2 号は、まずは建設分野、造船・船用工業分野のみでスタートする予定である（本稿執筆時点でまだ開始されていない）。

²¹ 本項の検討は、早川（2020a）を参照。

了者は試験免除)において、専門的・技術的分野とまではいえなくとも、中間技能者²²と位置付けうる可能性がある一方で、学歴や実務経験などの職歴は問われておらず、公表されている試験の合格率をみると50%を超えるものもある²³など、試験の運用次第によっては、実態として単純労働者の受入れとなるだろう。

(2) 移民の受入れ政策への転換か

入国時において永住許可を与えるものではなく、特定技能1号単独では最長5年という在留制限が設けられていることから、特定技能制度は移民受入れを認めるものではない。しかし、技能実習(最長5年)との組み合わせも可能とすることや、特定技能2号が認められた場合は、在留期間の更新に上限がなく、永住許可取得に必要な就労・滞在要件を満たしやすいことから、形式的には移民政策といえないとしても、長期滞在を見越した統合政策が必要となる。

とくに、特定技能2号では、家族の帯同が可能となるため、長期滞在を経て、特定技能外国人本人のみでなく、配偶者、子どもも永住許可を得る可能性があり、その観点からの統合政策を整備しておく必要もある。2018年改正入管法は、所属機関(使用者)に対し、労働法、社会保障法、税法の遵守を求めているが、特定技能2号については、とくに外国人本人と家族の社会保険の加入、税金の支払い、子どもの就学状況(やむをえない事情がある場合を除く)を審査し、消極的事項がある者については在留資格の変更や在留期間の更新を認めないといった、本人と家族の事情も一定程度考慮に入れた対応が必要と思われる。

(3) 国内労働市場への影響

仮に、国内において人手不足分野の労働者の処遇改善を図る前に、低賃金の外国人労働者を大量に受け入れることになった場合、当該産業全体の処遇改善の努力に水を差す悪影響が出るおそれがある。その結果、そうした分野から国内労働者がさらに離脱し、業界が低賃金の外国人労働者に依存する体質となるであろう。そのなかにあつて、個別企業における外国人の雇用比率を一般に定めていない現行制度(建設分野と介護分野は分野所管省庁の独自基準で人数枠を設けている)では、国内労働者の雇用維持・確保も図ろうとする優良企業が、国内労働者を排除して低賃金の外国人労働者ばかりを雇用する企業との価格競争に負けるおそれがある。そうした外国人労働者を大量に確保することが容易な企業による市場の寡占化が進んだ場合最終的には、国内労働者の大量失業とともに当該産業や社会全体が衰退するという最悪のシナリオも想定される²⁴。そうした状況で、失業した若者など国内労働者と、低賃金の外国人労働者がお互いの貧困のなかで対立し、社会のグローバル化が実現しても多文化共生社会の理想から

²² 井口(2020)参照。2018年入管法改正へ向けての提言である、日本商工会議所=東京商工会議所「専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見」(2018年4月26日)は、人手不足分野で中間技能人材受け入れを提唱した。

²³ 2021年7月にフィリピンで実施された介護分野の介護技能評価試験、介護日本語評価試験の合格率はいずれも7割を超えていた。同年9月に国内で実施された宿泊業分野の技能測定試験の合格率は48.75%と公表されている。

²⁴ また、こうした最悪のシナリオを回避できたとしても、送出国や近隣諸国の経済発展による賃金水準の上昇が、外国人が日本で働くことの魅力を相対的に薄れさせてきていることも想定しておく必要がある。国内労働者のポテンシャルを常に失わないよう、職場における共生を図っておく必要がある。

かけ離れるおそれがある。これは統合に失敗した社会の姿であり、もしそうなったとしても、決して受け入れられた外国人が悪いのではない。中間・低技能の外国人を低賃金に固定したまま、適切なコントロールもなしに受け入れるという国の無策が原因となって作り出されるものなのである。

こうしたシナリオを避けるためには、個別企業での雇用比率の設定など、数量規制を行ったうえで、専門的・技術的分野といえない単純労働（中間・低技能）分野での外国人受入れは、個別の外国人労働者の国内労働市場への影響を判断して受け入れる仕組み（人手不足分野では手続きを簡素化できるとしても、一定の処遇を提示させたうえで国内労働者の募集の努力を実践させるなどの労働市場テスト）が必要であるうえ、外国人の労働条件を国内労働者と同等にするための実効性のある制度の運用も必要である。

3. 労働法政策上の位置付け

(1) 入管法令上の労働条件に関する規定の性質

2018 年改正入管法は、特定技能雇用契約の基準や、平等取扱いの規定など、法務省令を含む入管法令において、労働政策の実現としての性格をもつ労働法的な規定を設けている点で特徴がある。技能実習法の下での技能実習を除いて、他の在留資格では法務省令レベルにとどまっていた日本人との同等待遇基準が入管法の規定に入っている点でも特徴がある。

しかし、当該規定は、上陸・在留許可の審査の基準に留まるので（その点で従来の制度と変わらないともいえる）、労働法的な性格をもつものではあるが、差別禁止を実現するための実体法的機能を持たないものといえる。すなわち、入管法上の日本人と同等以上の報酬基準や差別取扱いの禁止基準は、公法的な規制であって、私法上実現が可能な外国人の権利を発生させるものではない²⁵。

ただし、入管法が直接権利義務を発生させないとしても、当事者の合意によって労働契約の内容となりうるかは別次元の問題である。そこで検討するに、2018 年改正入管法の下で、手続上作成が要求される「特定技能雇用契約書」と「労働条件書」には、所属機関と外国人本人の署名欄があり、署名済みの書面が訴訟で提出された場合にそれに沿った労働条件の合意がなされたことの証拠となる可能性が高くなるかと思われる（しかし、本人の署名などの記載内容の確認手続は、産業分野によりばらつきがあり、今後は統一すべきであろう）。

次に、入管当局（法務省出入国在留管理庁）や、厚生労働省を除く、業所管省庁（分野所管省庁）は、労働法制に係る専門知識を持っていないと想定される。実際、入国審査官等の審査にあたって、日本人との同等待遇がなされるかどうかを判断することができるのかについても疑問が残る。そこで、入管当局には、労働行政の協力のもとに、各特定産業分野において、入国を認めた外国人の技能レベルごとの処遇と、同一技能レベルの国内労働者についての処遇を比較できるようにしたうえで²⁶、技

²⁵ 山口製糖事件・前掲注（17）決定参照。

²⁶ 法務省出入国在留管理庁からの外国人の処遇に係る審査データと、外国人雇用状況届出制度や労働保険（雇用保険）データをリンクさせる仕組みが必要であろう。「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和 3 年度改訂）」（令和 3 年 6 月 15 日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）においても、日本人との同等報酬を確保しつつ外国人材の技能等を高めることにより更に報酬が増えていくことを示すことや、帰国後にどのような活躍ができるのかなど、分野別の協議会等において、積極的にキャリアパスの明確化を図る〔厚生労働省、経済産業省、国土交通省、農林水産省等〕《施策番号 137》とされている。

能レベルごとの外国人労働者と国内労働者の処遇格差の有無が判断できるような統計を公表することを求めたい。

また、立法論としては、入管法の平等取扱い規定を、外国人と雇用主となった企業との権利義務関係を定めた実体法的規定にすることが考えられる。特定技能制度の特定技能雇用契約が入管法令の基準に適合し、かつ、それが遵守されているかにつき、厚生労働大臣に関与させる仕組みが必要である。そうでなければ、入管法の労働関係法令の遵守規定は単に飾りに過ぎないことになるだろう。

(2) 労働法政策としての対応とその評価

2018 年改正入管法の施行に合わせて、労働施策総合推進法に基づく外国人雇用管理指針が改訂された。そこでは、労基法 3 条（国籍差別禁止）の規定を挙げつつも、賃金につき最低賃金法の遵守が記載されているに留まる。こうした指針の内容は、改正入管法の平等取扱い（実体法的規定でないとしても）との比較上、あまりに簡単に過ぎ、この面での労働行政の対応は遅れているといわざるを得ない。

また、労基法 3 条の外国人差別についての裁判例はいまだ少なく²⁷、同法に基づく労働行政による取締りも十分とは言えない。ただし、特定技能 1 号の該当者は、有期雇用であることが多いと考えられ、パート・有期労働法の運用のいかんによっては、外国人労働者にとっても一定の効果をもたらすと考えられる。同法で守られないフルタイム・無期雇用労働者を含む外国人労働者一般については、労基法 3 条の外国人差別についてのガイドラインを設けることや、三菱樹脂事件最高裁判決（最大判昭和 48・12・12 民集 27 巻 11 号 1536 頁）が示した、労基法 3 条の労働条件には雇入れ（採用）を含まないとの判断の見直しが必要なのではないかと考える。第 1 章でも述べたが、こうした問題解決には外国人雇用法を立法することが理想である。

次に、労働行政は、外国人雇用について国外での募集・紹介を、国内労働者（適法に就労しうる在留資格を有する外国人を含む）の募集・紹介と単に同視しているようにもみえる。2018 年改正入管法施行に合わせて、職業紹介事業等に関する職安法上の指針（平成 11 年労働省告示 141 号）の一部改正が行われたが、そこでは、職業紹介事業者は、国外にわたる職業紹介を行うに当たっては、求職者に渡航費用その他の金銭を貸し付け、又は求人者がそれらの金銭を貸し付けた求職者に対して職業紹介を行ってはならないこと、相手国の取次機関を利用する場合に取次機関による同様の行為を禁止するとともに、そうした契約が締結されていることを認識しつつ求職者に職業紹介する行為を禁止することにより、悪質ブローカーを排除する規定が設けられたにとどまり、その他には、国内の職業紹介の規制と異なる規定は特段設けられていない。

この点については、戦後長らく、職業紹介は国によるのが基本であり、民営職業紹介事業は一定の職種についてのみ許可制のもとで許容していたところ、1999 年改正職安法²⁸が、社会経済の安定・成長を背景に、原則としてすべての職種について許可制の対象として認められたという経緯がある（た

²⁷ 第 1 章前掲注（31）掲記の裁判例を参照。

²⁸ 平成 11・7・7 法律 85 号による改正。

だし、有料職業紹介事業の取扱い業務から港湾運送業務、建設業務は除外されている)。しかし、国外にわたる職業紹介での相手国（とくに開発途上国）のなかには、いまだそうした社会の安定・発展段階に到達しておらず、職業紹介に絡む多額の費用を求職者（労働者）から徴収することが当該国において許容され、あるいは社会的に常態化しているものもある。そうした国の職業紹介事業者（取次機関）を相手に、改正後の職安法を国内と同様に適用していることには疑問がある。特定技能外国人に絡む職業紹介については、国または国が関与する特定の機関を設立して、自ら職業紹介を行わせるか、国外にわたる職業紹介の監視を行わせることを検討すべきであろう。

これらのほか、特定技能外国人に対する労働行政の関与につき法令上の位置付けを明確にすること、技能向上を通じての処遇の改善の仕組みを設けること（建設分野での「建設キャリアアップシステム」が参考となりうる。建設分野以外の分野は継続的なキャリア形成支援を行うため厚生労働省のジョブ・カードの活用を進めてはどうか）、また、技能試験として、技能検定の活用促進や関連教材の普及（技能実習生向けテキスト等も利用可能である）が図られることが期待される²⁹。

第3節 技能実習制度・特定技能制度の課題（提言）

以上の検討を踏まえ、本章では、政府（国）に対し以下を提言したい。

提言

1. 技能実習制度を技能実習法に基づき適正に運営し、よりいっそうの技能実習生の権利保護を図る。
2. 特定技能制度につき、受入れ企業等の規模別の人数枠をすべての特定分野ごとに設定し、国内労働者の雇用を排除しない工夫を強化する。
3. 特定技能制度につき、継続的なキャリア形成支援を行うため厚生労働省のジョブ・カード等を活用したうえで、特定技能外国人ごとの受入れ計画を策定する制度改正を行う。
4. 特定技能制度の特定技能雇用契約が入管法令の基準に適合し、かつ、それが遵守されているかにつき、厚生労働大臣に関与させる。

【参考文献】

井口泰（2020）「労働需給ボトルネック発生メカニズムと国際・国内移動の経済効果の分析——労働市場と外国人労働者政策の日独比較研究から」『日本労働研究雑誌』715号29-41頁。

菅野和夫（2019）『労働法（第12版）』弘文堂。

²⁹ 特定技能制度では、制度に特化した技能試験が作られたものもあるが、日本人も受検できる技能検定等の技能試験とも連動するようキャリア支援の仕組みと一体化して構築し、処遇改善の効果も見えるようにすることが望ましい。

- 早川智津子（2011）「外国人技能実習生と就労請求権」『季刊労働法』233号222-236頁.
- 早川智津子（2019）「国際化への対応」野川忍=水町勇一郎編『実践・新しい雇用社会と法』第10章、有斐閣.
- 早川智津子（2020a）「外国人労働者をめぐる政策課題—労働法の観点から」『日本労働研究雑誌』715号10-19頁.
- 早川智津子（2020b）『外国人労働者と法』信山社.
- 早川智津子（2021）「コロナ禍と外国人労働法制の課題」『労働調査』610号10-14頁.

※本章は、執筆者の科研費（課題番号19K01335）の研究成果の一部を公表するものである。

第 3 章 専門的・技術的分野の人材受入れと留学生

東京工業大学 佐藤 由利子

第 1 節 専門的・技術的分野の外国人受入れと高度人材受入れ政策

日本における専門的・技術的分野の人材受入れは、1988 年の「第 6 次雇用対策基本計画」において、専門、技術的能力を持つ外国人受入れに言及したのが最初と考えられ、翌 89 年の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）改正で、「人文知識・国際業務」など専門的・技術的分野の在留資格が新設された。1999 年に閣議決定された第 9 次雇用対策基本計画では、「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する」という方針が示され、以来、単純労働者と異なり、積極的な受入れが推進されてきた。

2000 年代に入ると、米国における IT 産業の発展に刺激され、日本でも海外から IT 技術者を積極的に受け入れようとする政策が開始された。例えば、首相官邸が設置した IT 戦略会議による「IT 基本戦略」（2000）には、「2005 年までに 3 万人程度の優秀な外国人人材を受け入れ、米国水準を上回る高度な IT 技術者・研究者を確保する」という目標が示され、2000 年の「第 2 次出入国管理基本計画」には、「専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れの拡大について積極的に検討するとともに、情報通信分野の人材の確保や交流に、出入国管理行政としても貢献していく」と記載されている。さらに 2005 年の「第 3 次出入国管理基本計画」には、「高度人材の受入れ促進」という項目が立てられ、在留期間の伸長や永住許可要件の緩和について言及され、「通商白書 2005」（経済産業省）には、「今後海外からの人材を受け入れていくに当たっては、高度人材の獲得競争が世界規模で行われている中、高度な外国人材やその予備軍としての優秀な留学生の受入れをより積極的に進めていくという視点が重要である」と記述されている。

2008 年の「経済財政改革の基本方針（いわゆる骨太の方針）」には、グローバル戦略の一環として国際的な人材受入れを強化するという方針が打ち出され、同じ年、「留学生 30 万人計画」が、高度人材受入れと連携する形で開始される。また同年後半、「高度人材受入推進会議」が開催され、設置根拠の趣旨には「経済成長のカギは人材であり、我が国においても、能力に見合った高い処遇での人材誘致や、企業の幹部・基幹業務への登用を始め、より魅力的な雇用環境、生活環境の整備を早急に進め、高度人材受入れに資するため」と述べられている（首相官邸 2008）。民主党政権下の 2010 年の「新成長戦略」や 2012 年の「日本再生戦略」には、日本経済の持続的な発展のため、「優秀な海外人材を我が国に引き寄せるためのポイント制を導入」という目標が示され、これを受け、2012 年 5 月に、「高度外国人材に対するポイント制による優遇制度（以下、高度人材ポイント制）」が開始された。この制度は、学歴、職歴、年収などの項目ごとにポイントを設け、一定点数に達した者に出入国在留管理上の優遇措置を講じるもので、当初、年間 2,000 名の高度人材の認定を予定していた。しかし、11 ヶ月が経過した 2013 年 4 月時点の認定者は 434 名、その内、海外からの応募者は 17 名にとどまり、認定

者の44%は元日本留学生であり(第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会2013)、海外から直接高度人材を誘致する難しさと、留学生が高度人材の最も有力な供給源となることを示す結果となった。

このような状況に鑑み、「日本再興戦略2013」(アベノミクスの第3の矢である成長戦略の初年度の戦略)には、高度人材に対する優遇制度の見直しが謳われ、これを受け、年収要件の引下げ、日本の高等教育機関で取得した学位や日本語能力、研究実績に関するポイントの増加など、留学生にも応募しやすい高度人材ポイント制の見直しが実施された。「日本再興戦略2014」には「2017年末までに5,000人」、「日本再興戦略2016」には「2017年末までに5,000人、2020年末までに1万人」、「未来投資戦略2017」には、「2020年末までに10,000人、2022年末までに20,000人」の高度外国人材認定を目指すというKPI(成果目標)が示され、2015年には、新たな在留資格「高度専門職」が創設された。さらに2017年には、高度人材認定者の永住許可申請に要する在留期間を5年から3年に、ポイントが特に高い者には1年に短縮する世界最速級の「日本版高度外国人材グリーンカード」制度が打ち出された(首相官邸2020、総務省2019)。

高度人材ポイント制の認定者は2019年9月に19,828人となり、未来投資戦略の目標を前倒しで達成している(出入国在留管理庁2020)。また、高度人材認定者に占める日本の高等教育機関の学位取得者の割合は、2013年の44.0%から2017年には59.4%に上昇しており(総務省2019)、留学生の存在感は一層高まっている。

第2節 留学生の受入れと外国人労働者政策における位置づけ

(1) 留学生30万人計画

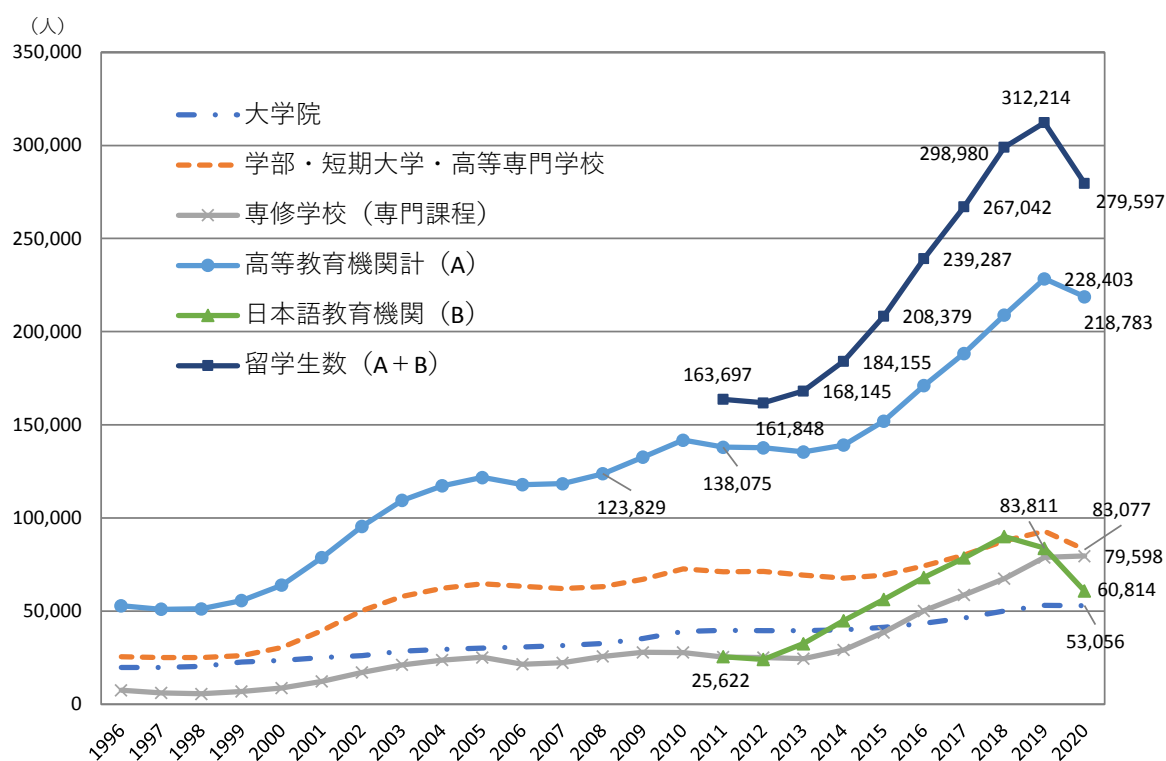
福田康夫首相(当時)は、2008年1月の施政方針演説において、「新たに日本への留学生30万人計画を策定し、実施に移すとともに、産学官連携による海外の優秀な人材の大学院・企業への受入れの拡大を進める」と表明した。この背景には、上述のように、IT分野などで高度人材を積極的に受け入れる気運が高まったこと、経済のグローバル化に対応して、企業の海外展開が加速し、留学生の雇用促進の動きが強まったことなどが挙げられる。例えば、日本経済団体連合会(2004)は『外国人受け入れ問題に関する提言』の中で、優秀な外国人材を獲得する方策の1つとして、留学生の国内就職の促進を提言している。

2008年7月には、文部科学省(以下、文科省)、外務省、法務省、厚生労働省、経済産業省(以下、経産省)、国土交通省の6省連名で「留学生30万人計画の骨子」が発表された。骨子は、趣旨と方策の2部構成で、趣旨には、「グローバル戦略を展開する一環として、2020年を目途に留学生受入れ30万人を目指す。その際、高度人材受入れとも連携させながら、国・地域・分野などに留意しつつ、優秀な留学生を戦略的に獲得していく」と述べられている。

(2) 留学生の受入れ状況

図表 1－3－1 は、1996 年から 2020 年までの留学生数の推移を学種別に示している。30 万人計画が発表された 2008 年の留学生数は 123,829 人で、その後 2 年間の留学生数の伸びは小さく、2011 年の東日本大震災は、留学生の帰国や来日中止を引き起こした。他方、2010 年に、日本語教育機関で学ぶ者の在留資格「就学」が「留学」の在留資格に一本化され、2011 年から留学生に含まれるようになった。また、東日本大震災を契機とした漢字圏からの留学生の減少に危機感を抱いた日本語教育機関の関係者が、これまで留学生が少なかった非漢字圏での学生リクルートを強化し、この結果、2013 年から日本語教育機関の、2014 年からは専修学校専門課程（以下、専門学校）の留学生が急増し、2019 年の留学生数は 312,214 人となり、30 万人の目標を達成した。しかし 2020 年には、新型コロナ感染拡大による入国制限の影響を受け、28 万人に減少している。

図表 1－3－1 日本で学ぶ外国人留学生数の推移（1996-2020 年、学種別）



（出所）日本学生支援機構『外国人留学生在籍状況調査結果』に基づき筆者作成

日本語教育機関で学ぶ者が留学生に含まれるようになった 2011 年から 2019 年にかけての留学生数の増加を学種別に見ると、日本語教育機関は 3.3 倍、専門学校は 3.1 倍であるのに対し、大学院は 1.3 倍、学部・短期大学・高等専門学校も 1.3 倍にとどまる。国別では、中国人留学生が 1.1 倍、韓国人留学生が 0.8 倍にとどまるのに対し、ベトナム人留学生が 14.2 倍、ネパール人留学生が 8.2 倍と、非漢字圏からの留学生が急増しており（日本学生支援機構 2012, 2020）。特に日本語教育機関と専門学校において、非漢字圏の留学生の増加が著しい（佐藤 2019）。この背景には、日本語教育機関関係者が、現地の留学斡旋業者の協力を得て、非漢字圏諸国で活発なリクルート活動を行ったこと、その際、

日本の資格外活動（アルバイト）の上限が28時間と、他国より長いことを強調し、留学斡旋業者の中には、「留学費用は借金しても日本でアルバイトすれば返済できる」といった甘言で勧誘するケースがあったことが挙げられる。このようにして来日した留学生の中には、留学経費を賄う／借金を返済するため、アルバイト優先の生活となり、非漢字圏という日本語習得上のハンディも重なり、日本語教育機関に在学中（上限2年）に、大学進学に必要な日本語能力（多くの場合、日本語能力試験N2以上）を習得できないケースも多く、このことが、入学が比較的容易な専門学校へ進学する者の増加につながっている（佐藤 2018）。日本学生支援機構の「平成27年度私費留学生生活実態調査」に基づく分析では、非漢字圏出身者で日本語能力がN3・J3以下の者／日本語能力資格証明のない者が、専門学校で57%、大学学部課程でも32%に上る（佐藤 2016）。

日本語教育機関で学ぶ留学生の奨学金受給率が14.4%と、すべての学種／課程の留学生の中で最も低く（日本学生支援機構 2019）、支援が手薄なことも、留学生の日本語学習の阻害に拍車をかけている。また、学校教育法第124条に「（専修学校は）我が国に居住する外国人を専ら対象とするものを除く」と規定され、日本語教育機関が専修学校として認められて来なかったため、学校法人格を持つ日本語教育機関は3割弱にとどまり、株式会社・有限会社という形態が6割近くを占め（日本語教育振興協会 2021）、留学生の募集・選考や教育に国の支援や監督が不十分なことも、入学者の資質や教育に問題が生じる要因となっている。

(3) 留学生の専門的・技術的分野の在留資格への切替え

高度人材受入れとの連携を目指す留学生30万人計画においては、留学生の国内就職が推進されてきた。「日本再興戦略2016」には、高度人材認定数のKPIに関連し、「留学生の国内就職率を現状の3割から5割に向上」という目標が示され、文科省の「留学生就職促進プログラム」などの施策も実施されてきた。このような中、日本で就職した留学生数は、2008年の1万1千人から、2019年には3万1千人へと2.8倍に増加している（法務省2009、出入国在留管理庁2020）。他方、2019年度の学種別の留学生の就職状況を見ると、学部生の42.0%、専門学校生の39.2%が国内就職したのに対し、修士学生は33.7%、博士学生は29.6%にとどまる（日本学生支援機構2021b）。企業の多くが、採用する留学生に高い日本語能力を求める中（ディスコ2020）、英語で学位が取得できる修士課程や博士課程で学ぶ者が多いことが、国内就職者率が向上しない一因である。また、専門学校生は、在留資格変更にあたり、仕事内容と学んだ専門性の関連性が、大学で学んだ者よりも厳密に審査されるため、就職できる職種に制約がある。

図表1-3-2は、2019年の主な専門的・技術的分野の在留資格の発行数（海外で在留資格認定証明書を交付された者と国内で在留資格変更許可を受けた者の合計）と、各在留資格に変更した留学生の割合を示している。「留学」から在留資格を変更した者は、「技術・人文知識・国際業務」の32.2%、「医療」（医師、歯科医師、看護師、理学療法士、作業療法士など）の47.1%、「介護」の41.5%、教授（大学等で研究、教育活動を行う者）の14.8%、研究（政府関係や民間企業等の研究者）の14.1%、主に起業家向けの「経営・管理」の9.3%を占め、留学生がこれら分野の人材の重要な供給源となっ

ていることがわかる。高度専門職に占める元留学生の割合は 2.2%と低いが、高度専門職の申請にあたっては年収や職歴などが加味されるため、卒業直後ではなく、一定期間就労してから申請する元留学生が多いためと考えられる。

なお、専門的・技術的分野の在留資格は、①高度な専門的な職業、②大卒ホワイトカラーや技術者、③外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業という 3つのカテゴリーを含み、就職する留学生も、大卒者のみならず、専門学校を卒業し、介護などミドルスキル（中間技能）の仕事に就く者を含んでいる。

図表 1－3－2 主な専門的・技術的分野の在留資格発行数と留学生の割合（2019）

主な専門的・技術的分野の在留資格	2019年在留資格 認定証明書交付 人員 (A)	2019年在留資格 変更許可人員 (B)	2019年在留資格 発行数 (C=A+B)	内、留学生 (D)	留学生割合 (D/C)
技術・人文知識・国際業務	50,527	38,247	88,774	28,595	32.2%
企業内転勤	11,419	514	11,933	0	0.0%
経営・管理	3,013	2,382	5,395	500	9.3%
法律・会計	5	16	21	0	0.0%
教授	3,219	1,117	4,336	640	14.8%
医療	72	523	595	280	47.1%
研究	377	196	573	81	14.1%
教育	1,825	939	2,764	166	6.0%
介護	5	412	417	173	41.5%
技能	6,263	459	6,722	0	0.0%
高度専門職	955	6,162	7,117	156	2.2%
合計	77,680	50,967	128,647	19,435	15.1%

出典）出入国在留管理庁（2019）「出入国管理統計」、出入国在留管理庁（2020）「令和元年における留学生の日本企業等への就職状況について」に基づき筆者作成。

注）高度専門職は高度専門職 1 号イ、ロ、ハの合計。

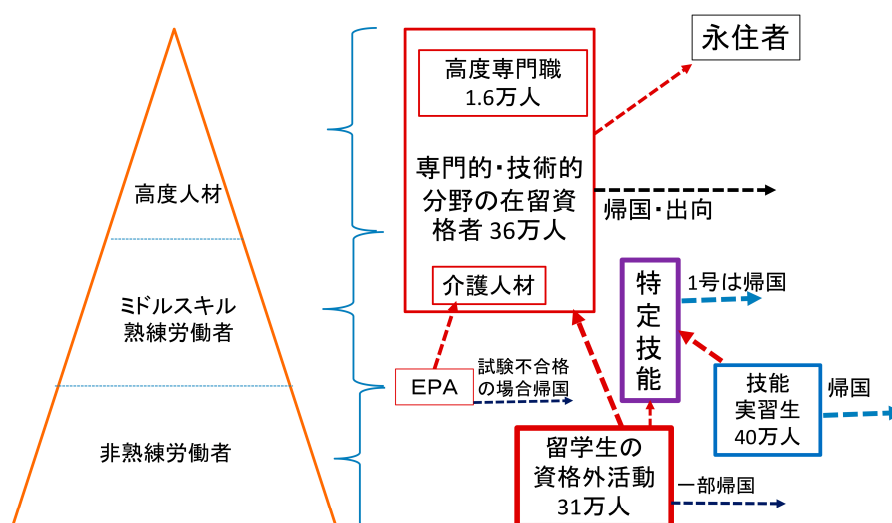
（4）留学生と専門的・技術的分野の在留資格者の外国人労働者における位置づけ

図表 1－3－3 は、日本で働く外国人を、技能レベル別、在留資格別に示している（身分に基づく在留資格者は技能レベル別に分類できないため除いている）。2020 年に日本で働く外国人労働者 172 万人の内、専門的・技術的分野の在留資格で働く者は 36 万人で、外国人労働者の 20.8%にとどまる。資格外活動（アルバイト）をする留学生は 30 万 7 千人で 17.8%を占め、技能実習生（40 万人、23.3%）に次いで多く、技能実習生が配置できないサービス業を中心に、非熟練労働の貴重な担い手となっている。なお 30 万 7 千人という数は、留学生数を上回り、一部の学生はアルバイトを掛け持ちしていることがわかる。国別では、ベトナム、ネパール出身者がアルバイトを掛け持ちする割合が高い（外国

人雇用対策の在り方に関する検討会 2021：47)。

技能実習は母国への技能移転を目的とする制度であるため、実習期間終了後は帰国が求められ、2019年より特定技能への変更が可能となったものの、日本に残る道は限定的である。これに対し留学生は、上述の通り、卒業後の日本就職が奨励され、専門的・技術的分野の人材の重要な供給源となっている。永住許可申請には、就労資格・居住資格による5年以上の在留を含む10年以上の在留が求められるところ、卒業後5年以上就労した元留学生から、永住者となる者も増えていくと思われる。

図表 1－3－3 外国人労働者の技能レベルとの在留資格



（出所）佐藤（2018）の図2を、厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（令和2年10月）」と出入国在留管理庁「在留外国人統計（2020年6月）」に基づき更新

第3節 結び

専門的・技術的分野の人材、特に高度人材は、日本への受入れが積極的に推進されてきたが、日本語の障壁などにより、海外からの誘致が進まない中、留学生を育てて高度人材とするアプローチが取られ、留学生30万人計画は、高度人材受入れと連携する形で推進されてきた。30万人の目標は2019年に達成されたが、大学や大学院で学ぶ者の増加は相対的に小さく、日本語教育機関と専門学校で学ぶ非漢字圏出身者が大きく増加した。この背景には、日本語教育機関の関係者が、現地の留学斡旋業者の協力を得て、アジアの比較的貧しい非漢字圏の国々で、活発なリクルート活動を行ったことが挙げられる。

日本の留学生政策においては、国内施策に比べ、海外において留学生の募集・選考を支援する施策や体制が弱く（佐藤2010：29-30）、そのような中、日本語教育機関と、それに協力する現地の留学斡旋業者が、私費留学生の募集・選考に大きな役割を果たしてきた。留学斡旋業者の中には、日本でのアルバイト収入を誇張したり、学力や学習意欲が不十分な者を送り出す者もいる。これらの点に鑑み、政府は、留学斡旋業者の選別・訓練など、海外における留学生の募集・選抜体制を整備する必要がある。

る。例えばオーストラリアでは、政府の支援を受けた団体が、留学斡旋業者に対する研修を実施し、修了者を有資格の留学斡旋業者・カウンセラーとして認定し、学校・大学との契約の際に有利となる取扱いをしている。また、オーストラリア英語学校協会も、良質な留学斡旋業者をパートナーとして選別・活用する仕組みを有している（佐藤・堀江 2015）。

日本語教育機関で学ぶ留学生、特に非漢字圏出身者の多くは、アルバイトにより留学費用を賄う不安定な生活を送っており、日本語が十分に身につかず、希望の進学や就職ができない者も多い。このため政府は、彼らが適正な教育を受けられるよう、日本語教育機関に対する支援と監督を強化するとともに、日本語教育機関に在学する留学生への支援を拡充する必要がある。

また、30 万人計画の期間中、留学生の奨学金や宿舍支援の予算が 35%も減少しているところ（佐藤 2021）、政府や自治体は、優秀で意欲の高い留学生に対して、そのような留学生を将来雇用したいと考える企業等からの奨学金を、公的チャネルを通して支給する仕組みなどを検討すべきである。

留学生は、日本の専門的・技術的分野の人材の重要なリソースであり、適切な人材が選抜され、十分な教育を受け、就職できるように支援し、制度を整備することは、日本の人材確保のために、必要不可欠な措置である。

提言

1. 国は、専門的・技術的分野の人材の重要なリソースである留学生が適切に選抜されるよう、留学斡旋業者の選別・訓練など、海外における留学生の募集・選抜体制を整備する。
2. 国は、留学生の日本語教育が適正に行われるよう、日本語教育機関に対する支援と監督を強化するとともに、日本語教育機関在学中の学生に対する支援を拡充する。
3. 国や自治体は、優秀で意欲の高い留学生に対しては、そのような留学生を将来受け入れたいと考える企業等からの奨学金を、公的チャネルを通して支給する仕組みを検討する。

【参考文献】

I T 戦略会議（2000）「I T 基本戦略」

<https://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/pdfs/6siryou2.pdf>

外国人雇用対策の在り方に関する検討会（2021）「外国人雇用対策の在り方に関する検討会中間取りまとめ」<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000797718.pdf>

経済産業省（2005）『通商白書 2005』、経済産業省

佐藤由利子・堀江学（2015. 12）「日本の留学生教育の質保証とシステムの課題ーベトナム人留学生の特徴と送出し・受入れ要因の分析からー」『留学生教育』、第 20 号、93-104 頁。

<http://t2r2.star.titech.ac.jp/rrws/file/CTT100702742/ATD100000413/>

- 佐藤由利子 (2016)「非漢字圏出身私費留学生のニーズと特徴－日本学生支援機構・私費留学生生活実態調査の分析結果から－」、『ウェブマガジン留学交流』12月号、Vol. 69、1-16 頁。
https://www.jasso.go.jp/ryugaku/related/kouryu/2016/__icsFiles/afieldfile/2021/02/18/201612satoyuriko.pdf
- 佐藤由利子 (2018)「移民・難民政策と留学生政策－留学生政策の多義性の利点と課題－」、移民政策研究、第 10 号、29-43 頁 http://iminseisaku.org/top/pdf/journal/010/010_029.pdf
- 佐藤由利子 (2019)「留学生の多様化と留学動機／就職意識の変化－2007～2017 年度の私費外国人留学生実態調査結果の分析から－」、『ウェブマガジン留学交流』2019 年 3 月号、Vol. 96、1-12 頁。
https://www.jasso.go.jp/ryugaku/related/kouryu/2018/__icsFiles/afieldfile/2021/02/19/201903satoyuriko.pdf
- 佐藤由利子 (2021)「留学生 30 万人計画の成果と課題－成長戦略、大学のグローバル化及び日本語教育との関係からの考察－」、『日本評価研究』、第 22 巻 2 号、103-116 頁。
- 首相官邸 (2008)「高度人材受入推進会議」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/>
- 首相官邸 (2020)「これまでの成長戦略について」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kettei.html>
- 出入国在留管理庁 (2020)「令和元年における留学生等の日本企業等への就職状況について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001336801.pdf>
- 総務省 (2019)「高度外国人材の受入れに関する政策評価書」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000627735.pdf
- 第 6 次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会 (2013)「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果」
- ディスコ (2020)「外国人留学生／高度外国人材の採用に関する調査」
<https://www.disc.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/01/2020kigyuu-global-report.pdf>
- 日本学生支援機構 (2012)「平成 23 年度外国人留学生在籍状況調査結果」
https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/08/date2011z.pdf
- 日本学生支援機構 (2019)「平成 29 年度私費外国人留学生生活実態調査結果概要」
<https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/seikatsu/data/2017.html>
- 日本学生支援機構 (2020)「2019 (令和元) 年度外国人留学生在籍状況調査結果」
https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/08/date2019z.pdf
- 日本学生支援機構 (2021a)「2020 (令和 2) 年度外国人留学生在籍状況調査結果」
https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2021/04/date2020z.pdf
- 日本学生支援機構 (2021b)「2019 (令和元) 年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」
<https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/shinro-and-gakui/data/2019.html>
- 日本経済団体連合会 (2004)『外国人受け入れ問題に関する提言』
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html>

日本語教育振興協会（2021）「令和 2 年度日本語教育機関実態調査結果報告」

<https://www.nisshinkyo.org/article/pdf/overview06.pdf>

法務省（2009）「平成 20 年における留学生等の日本企業等への就職状況について」

文部科学省・外務省・法務省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省（2008）「「留学生 30 万人計画」

骨子」https://www.jsps.go.jp/j-kokusaika/data/meibo_siryou/06_kosshi.pdf

第4章 技能実習生の離職と公的機関の対応

神戸大学 斉藤 善久

第1節 はじめに

外国人技能実習制度に関しては、失踪する技能実習生の数の多さが問題視され、その数を減少させる方策が議論されることが多い。同時に、彼ら・彼女らが失踪に追い込まれる背景がしばしば議論の俎上にあがるが、その内容の大半は、来日費用を捻出するために負った莫大な借金や、転職・転籍を原則として許さない外国人技能実習制度の建てつけ、そして、技能実習生がそのようなくびきを負っていることに乗じた実習実施機関（受け入れ企業など）における違法行為、ハラスメントに関するものである。

しかし、さまざまな困難に直面する技能実習生を支援するなかで、筆者は常々、失踪者が多発するもう一つの重大な原因の存在を感じている。それは、技能実習生が失踪に追い込まれる前に介入し、支援・救済する役割を担うべき各関係公的機関の対応の不十分さである。

これは、一つには縦割り行政の弊害（当該機関が職権でできることの限界）の問題であり、一つにはそれぞれの機関に割り当てられたマンパワーや予算の問題であり、一つにはそれらの機関における具体的な現状に対する理解ないし想像力の不足の問題に他ならない。

本稿では、このことにつき実際の事例をあげながら、問題状況を読者各位と共有したい。具体的には、外国人技能実習機構（O T I T）、入管、および、最近国内の外国人支援にも取り組み始めた国際協力機構（J I C A）における、困窮技能実習生の問題への対応の現状と課題について論じる。初めに、技能実習生が実習実施機関や監理団体において困難に直面した実際の事例を2例紹介し、次にそれぞれの事例において各機関がとった対応を紹介したうえで、いったん公的機関が技能実習生の離職事案への対応に際して取るべき基本的な態度について論じてから、最後に二つの事例における各機関の対応の是非について検討する。

なお、実習実施機関における労基法違反などについては当然ながら労働基準監督署の所轄となり、これがそれらの違反状況に対して適時・適切に介入・処理できていないことが技能実習生が苦境に置かれ続けていることの一因であることは言うまでもないが、労働基準監督署は外国人労働者に特化した機関ではなく、また労働基準監督行政が十全に機能していない現状もまた外国人労働者に特有の状況ではないので、紙幅の関係上、本稿では取り上げない。

第2節 事例

2-1 Qさんの例

Qさんは1987年生まれのパトナム人男性であり、2020年9月、技能実習生（溶接職種）として来日した。来日後は、千葉県内の監理団体Cの監理の下で、同県内のK社において技能実習に従事していた。しかし実習を開始してしばらくして、些細な理由（食べ物の好みなど）を発端に徐々にQさんと同僚のパトナム人技能実習生2名との関係が悪化し、K社社長の判断により、QさんはK社の寄宿舍から当面のあいだ監理団体Cの宿舎に移って、そこから毎日自転車で出勤することになった。

ところがその間、監理団体CはQさんの素行を調査するために、任意にスマートフォンを提出させて、QさんのSNSへの投稿や友人とのやり取りを検査した。

その結果、第一に、友人とのメッセージのやり取りの中に麻薬の写真が見つかったことから、監理団体CはQさんが麻薬を所持・使用している可能性があると考えた。第二に、SIMカードの売買に関する投稿があったことから、監理団体CはQさんが違法SIMの売買に関与していると考えた。第三に、Qさんが友人らとトランプに興じている写真が見つかったことから、監理団体CはQさんが賭博の常習犯であると考えた。第四に、上述の家宅搜索に際してQさんの住む宿舎の中から刃渡り15cmほどのナイフが見つかったことから、監理団体CはQさんがテロリストなどの危険人物ではないかと考えた。そして、特に麻薬の所持・使用に関する疑惑に関しては、監理団体Cは警察に通報し、これを受けて警察による家宅搜索が行われ、さらにQさんは警察署に連行されて注射痕や尿の検査を受けさせられた。

以上のような疑いを突き付けられたQさんは、警察による調査などのショックの中で、もはやK社との信頼関係が失われたと考え、「退職届を書けば新しい実習実施機関の手配を手伝う」との監理団体Cからの提案を受け入れて、退職届に署名した。

ただし、麻薬の写真は友人がSNS上のチャットの中で（ネット上でコピーした写真を）ふざけて送ってきたものに過ぎず、実際には麻薬の所持・使用などの事実はなかったし、尿検査の結果もちろん陰性だった。SIMカードはプリペイドのデータSIMであり、Qさんの妻が販売会社と代理店契約を締結して宣伝していた内容を共有しただけで、まったく違法性のないものだった。賭博のような写真は、ゴールデンウィークに友人と集まった際、ビールを買いに行く当番をトランプで決めていた際のものであった。ナイフについては、過去に同じ宿舎に住んでいた先輩技能実習生が残して帰国した荷物の中にあつたもので、Qさんのものでないことは監理団体C自身が当該先輩に問い合わせ確認されている。

以上のとおり、Qさんは単に同僚の技能実習生との仲がこじれたというだけの契機からさまざまな疑いをかけられ、退職届の提出に追い込まれたものであった。

その後もQさんは監理団体Cの宿舎に住みながら新たな実習実施機関の手配を待ったが、受け入れを検討する会社などが現れると監理団体CがQさんの「麻薬の問題」などを吹聴したため、3ヵ月を経ても移籍先は決まらなかった。そして、失業状態で宿舎の舎費（1万円／月）が支払えないQさんに対し、監理団体Cは「外国人技能実習機構の許可を得た」旨を騙って、電気とガスの供給を止めるにいたった。

2-2 Mさんの例

Mさんは1986年生まれのベトナム人男性であり、2019年6月、技能実習生（大工）として来日した。来日後は長野県内の監理団体Sの監理の下で、新潟県内のT工務店において技能実習に従事していた。

Mさんは、2020年6月22日、長野県内の現場で作業中に高所から転落して足を骨折し、T工務店により同県内の病院に運ばれて診察を受けた。そして、6月24日には新潟県内の病院を受診し、その後は約1ヶ月半にわたりT工務店の宿舎で療養しながら通院を続けた。ところが、T工務店は事故後Mさんが休業しなかったように偽装し、毎日Mさんの出勤簿をつけ、基本給を支払った。そして療養生活が約1ヶ月半に及んだ頃からT工務店はMさんに出勤を求めるようになり、Mさんはこれに応じて働いたが、骨折は完治しておらず、普通に歩けるようになるまでにはさらに約1ヶ月半を要した。

このようなT工務店による取り扱いに不満を覚えたMさんは、監理団体Sに労災申請や完治までの療養の実現を要請したが、対応してもらえなかった。

以上のような状況に耐えかねたMさんは、2021年1月に筆者の所属するNPO（東京都内。以下、「NPO」）に支援を求めてきたので、NPOにおいてMさんを保護したうえで、同年2月、入管に対してコロナ禍における雇用維持支援策（特定技能14業種のいずれかの受験を目的とする最大1年間の特定活動の許可）を申請した。

ところが、通常であれば2～3ヶ月程度で許可が出るところ、Mさんについては5ヶ月ほど経過してもなお入管での審査が決着しなかった。そこで不審に思ったNPOから監理団体Sに、Mさんの件について入管に対しどのような説明をしたのか問い合わせたところ、「Mさんの転落事故は休業を要しない不休労災であり、通院は2020年6月22日の一度のみで、その後はただちに軽度の作業に従事していたから、Mさんはなんら正当な理由なく失踪したものである」旨を申告したとの回答を得た。

そこで、NPOにおいて経緯を再調査したところ、以下の内容が確認された。第一に、監理団体Sのベトナム人通訳者とMさんとのSNS上のやり取りからだけでも、（事故が発生した2020年6月22日の他に）6月24日、6月29日、7月3日…と通院していた様子がうかがわれた。第二に、当時Mさんと同じ宿舎に住んでいた同僚のベトナム人技能実習生2名に確認したところ、当時申請者は1ヶ月～2ヶ月にわたり宿舎で休養していたとの証言が得られた。第三に、2020年6月24日に新潟県内の病院で撮影されたとされるレントゲン写真を医師に見せたところ、明らかに骨折しており、2～3ヶ月は就労できない程度であるとの見解を得た。

第3節 各機関の対応

3-1 Qさんの例に対する外国人技能実習機構の対応

宿舍の電気・ガスを止められたQさんは筆者に支援を求めてきたので、翌日、筆者から外国人技能実習機構（以下、「機構」）に相談し、これを受けて機構が監理団体Cに電話で状況を確認した。これに対し監理団体Cは「Qさんの部屋には夕方遅くまで西日が差すから生活はできる」と嘯いたが、結局、同日中に電気とガスの供給が再開された。

数日後、Qさんは一人で機構を訪れてシェルター（各地方の機構事務所は地元のホテルなどと協定を結び、必要に応じてシェルターとして部屋を借り上げることになっている）への保護や他の実習先への転籍の支援などを依頼したが、機構はQさんに対して監理団体Cの宿舍に戻るよう指示し、転籍支援については監理団体の責務であると伝えた。そこで筆者はQさんを伴って機構を訪れ、監理団体Cが電気・ガスの供給停止を「機構の指示」だと騙る内容や、新たな受入れ先候補の監理団体にQさんが麻薬にかかわっている旨を示唆して移籍を妨害している様子がうかがえる内容などの録音、さらに監理団体CがQさんを犯罪者・危険人物であると見なしている根拠が全て誤りである証拠などを提示したうえで、改めてシェルターの手配および新たな実習先確保の支援を依頼した。

これに対し機構は、転籍先の確保はあくまでも監理団体Cの責務であるとして、同機構のデータベースから転籍先候補となりうる実習実施機関のリストを監理団体Cに提供するに止まり、またシェルターについては監理団体Cが引き続きQさんに宿舍の利用を認めているとして手配しなかった。

3-2 Mさんの例に対する入管の対応

入管は、2021年7月、Mさんに対して、その在留資格変更申請に対する不許可の決定を申し渡した。不許可の理由は、入管が監理団体に確認したところ、本件労災はいわゆる不休労災であり、Mさんはその後も休業することなく軽度の作業に従事していたとの報告を受けていることから、技能実習を途中で止める正当な理由とは認められないというものだった。

Mさんが申請していた在留資格「特定活動」の対象者は、「新型コロナウイルス感染症の影響により、受入れ機関又は受入れ予定機関の経営状況の悪化（倒産、人員整理、雇止め、採用内定の取消し等）などにより、自己の責めに帰すべき事由によらずに当該機関において活動することができなくなり、現在の在留資格で日本に引き続き在留することが困難となった外国人」（入管庁HP）である。新型コロナウイルスの感染拡大の影響により外国人技能実習生が従事する広範な職種において雇用状況が悪化し、かつ帰国も困難な状況にあって、離職の直接的な原因自体が新型コロナウイルス感染症の影響によるか否かはこの在留資格変更申請においてあまり厳しく問われていない。それに対し、特に2021年春以降、一部の地方入管局において、離職の理由や経緯が厳しく問われるようになっている。すなわち、実習実施機関側に法令違反や重大なハラスメントなどが存在した事実が認められない状態での離職やいわゆる「失踪」のケースについてはこの在留資格への変更を認めないというものであり、このケースにおける入管の対応はまさにそれであった。

この不許可の申し渡しに対し、Mさんに同行したNPO関係者は、なぜMさんの申告内容と監理団体側の主張する内容に齟齬が生じた際、入管はMさんに照会して弁明などの機会を与えなかったのかと担当官に質問した。これに対する回答は、「立証は入管の仕事ではない」というものだった。

3-3 Qさんの例に対するJICAの対応

世界的なコロナ禍により海外での活動の一部が実施できなくなったJICAは、国内の外国人支援に積極的に乗り出し始めている。その一例として、JICAが一般社団法人ASSCと共同で事務局となり設立した「責任ある外国人労働者受入れプラットフォーム」(JP-MIRAI)の活動として行う、「技能実習及び就労系の在留資格を有するベトナム人等向け能力開発研修」がある。

これは要するに、失業や帰国困難に陥り行き場を失くしたベトナム人技能実習生などを一定期間JICAの研修施設に受入れることにより、NPOなどにおけるシェルターのキャパシティー不足の緩和に貢献するとともに、当該技能実習生等に研修を施すことで就労など次へのステップを容易にしようとするものである。第一弾は2021年の夏から20名、約2ヶ月の予定で実施されることになり、筆者の所属するNPOなどに対して参加者の推薦が求められた。ただし、いわゆる失踪者、不法残留者、不法就労者などの受入れは今回は見送りたいとのことだった。

そこで、NPOから候補者のひとりとしてQさんを推薦したところ、JICA側の反応は、①外国人技能実習生の離職理由は「会社都合(倒産・人員整理)」と「自己都合」とに二分され、Qさんのケースについては「自己都合」ということで決着したケースと見受けられる。②実習先を「自己都合」で離職した外国人技能実習生に対しては、監理団体は次の実習先を探す義務はない。③以上から、監理団体側から見ると、帰国を拒否され、監理団体／実習先が借り上げた住居から退去してもらえず困っているケースである可能性がある。④Qさんを研修に参加させた場合、JP-MIRAI(及びJICA)が「本来定められた実習先での実習を遂行せず、安易に離職することを助長させている」という見方がされる可能性がある。⑤内々に外国人技能実習機構に諸情報を確認したいので監理団体名等を教えて欲しい、というものだった。

第4節 技能実習生の離職について

4-1 「自己都合退職」と「会社都合退職」

外国人技能実習生の転職支援にあたる外国人技能実習機構、コロナ禍による帰国困難者などに対して特例措置としての在留資格を認める入管はもとより、あらたに在留外国人支援に乗り出したJICAにいたるまで、「自己都合退職」により技能実習から離脱した技能実習生の救済には後ろ向きである。しかし、そもそも「自己都合退職」とは何だろうか。

「自己都合退職」、「会社都合退職」は、一般に失業保険の受給区分として用いられる概念だが、使用者側(会社など)はその従業員の離職原因について自らの非を認めたくなく、また事後の紛争を回避する観点から、合意退職や退職強要に当たるような場合についても、労働者に「退職願」などを提出させ、

「自己都合退職」として処理しがちである。そこで、ハローワークにおいては、たとえ書面上は「自己都合退職」に区分されている場合であっても、具体的な状況に応じて、「特定受給資格者」ないし「特定理由離職者」などの認定を行い、失業保険の受給に際して当該非積極的失業者が不利益を被らないように配慮している。ちなみに、「特定受給資格者」に該当するのは賃金の不完全払いや過度の残業を強いられた場合などであり、「特定理由離職者」に該当するのは職場においてハラスメントに遭った場合などである。

4-2 解雇制限と被解雇者の支援

① 技能実習制度の趣旨に由来する解雇制限

外国人技能実習生は単なる労働者ではなく、国際貢献の趣旨に賛同して手を挙げた実習実施機関などにおいて、法務省（外国人技能実習機構）の認定を受けた技能実習計画に基づいて技能実習を施される旨の契約に基づき来日した未熟練労働者であり、監理団体は当該計画が適正に実施されるよう、技能実習生の保護やサポートを含めて実習実施機関を監理・監督し、外国人技能実習機構はさらにこれを指導しつつバックアップする責務を有する。

このように、技能実習生は雇用の調整弁として随時取り換え可能な即戦力としての労働力ではなく、国際貢献の国策の下で官民が一丸となって育成することを予定された、労働力としては未熟であることを前提とする若者たちである。したがって、その解雇・雇止めには当然、一般の労働者（即戦力として採用された日本人労働者など）を解雇・雇止めする場合よりも厳格な制限を課して保護されるべき対象である。たとえば、技術的に未熟であるとか、日本語能力が低いなどの事情については、いわば当然のことであり、面接などを経ていったん最低限度の要求水準をクリアするものと判断して採用したものである以上、それらの事情を理由とする安易な解雇や雇止めは許されない。

② 技能実習制度の制度的制約に由来する解雇制限

①で見た制度の趣旨に加えて、技能実習生については、次のような制度上の制約に照らして、通常よりも厳格に解雇や雇止めが制限されるべき事情がある。すなわち、技能実習生はあらかじめ認定された技能実習計画に基づき、定められた実習実施機関において定められた実習実施計画にもとづく実習（就労）を行うことしか許されていない。転職はもちろん、アルバイトなどの副業も許されない。さらに、一部の国からの技能実習生については、送り出し機関などへの巨額の手数料などを支払うために年収の数倍もの借金を抱えて来日している者が少なくないことは広く知られているとおりである。

したがって、実習実施機関および監理団体は、契約期間における技能実習生の雇用と収入の確保について高度の道義的責任を負うものであり、実習実施機関の倒産や、高度の経営上の必要に基づく人員整理による場合を除き、原則として解雇や実習予定期間満了以前での雇止めは許されないと言ふべきである。

③ 小括

一般に、外国人技能実習制度において「会社都合」での離職が実習実施機関の「倒産」や高度の経営上の必要に基づく人員整理による場合しか想定されていないのは、以上の①および②で見たところの意味であって、そもそもそれ以外の場合には技能実習生を解雇したり退職を促したりすることが許されないというに過ぎない。間違っても、上記の意味での限定された「会社都合」に該当しない場合はすべて技能実習生本人の真の自己決定による技能実習制度からの一方的な離脱であり、監理団体や外国人技能実習機構の保護義務・支援義務が免除されるなどと曲解してはならない。

④ 技能実習生が「解雇」された場合の監理団体・外国人技能実習機構の責務

技能実習生が「解雇」により失職した場合は、監理団体は当該技能実習生の生活をサポートしつつ、新たな実習実施機関を速やかに手配するよう努めなければならない。また、外国人技能実習機構は必要に応じてこれを支援し、また監理団体が技能実習生の住居を確保できない場合、もしくは監理団体に住居の支援を行わせることが諸般の事情に照らして適当と認められない場合などには、その契約している宿泊施設をシェルターとして提供することになる（ちなみに、法的根拠はないが、実際上の運用として、シェルターの提供は3ヶ月間を上限とし、提供される朝食以外の食費相当分として1日1,000円が支給されている）。

なお、一定の期間を経ても新たな実習実施機関が見つからず、技能実習生本人も同意した場合には帰国となるが、その費用は全額を監理団体が負担することとされている。また、コロナ禍のもとで、解雇・実習修了にかかわらず、技能実習生の帰国便が手配されないまま当面の就労先も見つからないという状況が多く発生しているが、法務省はそれらの技能実習生の帰国までの生活サポートと帰国費用の全額について、監理団体が負担すべきとの立場を示している。

4-3 監理団体における責任潜脱のための「自己都合退職」

よく指摘されるとおり、監理団体から見て実習実施機関は、自らのあっせんする技能実習生を受入れ、毎月の監理費を支払ってくれる、事実上の顧客である。したがって、「指導」をする立場にあるとは言いながら、なかなか強くは出られない場合が多い。また、監理団体にしてみれば、実習実施機関と技能実習生との間に何らかのトラブルが発生した場合、その解決に積極的に介入すればするほど交通費や人件費などの出費がかさむことになる。さらに、新たな実習実施機関を手配することになればさらに面倒な諸手続きを行う必要が生じるほか、外国人技能実習機構などから監理不行き届きの指摘を受けるようなことがあると、その後の活動にも支障をきたす恐れが生じる。また、「会社都合」での解雇であれば、新たな実習実施機関の手配や帰国に至るまでの生活面でのサポート、さらには帰国する場合の費用の全額負担が求められることについては上で述べたとおりである。

そこで、労働条件や職場環境などについて技能実習生から介入・解決を求められた場合であっても、監理団体の中には、実習実施機関を指導するのではなく、むしろ技能実習生に我慢を強いたり、引き続き苦情を申し出る者については新しい実習実施機関を探すための条件として「退職届」を書かせ、当該実

習実施機関から引き離すことで解決を図ろうとするところが少なくない（さらには、「退職届」とあわせて「帰国同意書」にもサインさせ、当該技能実習生を帰国させて幕引きを図ろうとするケースも散見される）。

現状において、残念ながら、外国人技能実習機構の地方事務所の中には、このような表面上の「自己都合退職」者について、その保護責務の範囲外と捉えて支援対象としていないところもあるようである。

それぞれの実習実施機関において、不法行為・違法行為・ハラスメント・人間関係の悪化などに苦しむ技能実習生たちが、監理団体を通じて救済を求めるすべしか知らないなかで、技能実習制度における救済制度の実態に絶望し、退職以外の選択肢を見いだせず、しかし退職に応じた後の展望も開けないところが、現下の異常な失踪者数の主因のひとつとなっていることに注意が必要である。

第5節 各事例における各機関の対応の問題点

5-1 外国人技能実習機構およびJICA（Qさんの事例）

Qさんの事例は、本来であれば監理団体Cや外国人技能実習機構の適切な介入によって未然に離職を回避されるべきケースであった。しかし、実際にはむしろ監理団体Cが率先してQさんの立場を失わせ、退職に追い込んでおり、さらには外国人技能実習機構からの指導を騙って宿舍のライフラインを止めるという嫌がらせに出たうえ、他の受入れ先への移籍も事実上妨害している。

ところが外国人技能実習機構は、自ら2度も相談に足を運んでシェルターへの保護や移籍の支援を求めたQさんに対し、監理団体Cの宿舍に戻り、移籍先を手配してもらうよう指示した。これは、たとえばDV被害を訴えて駆け込んできた人物について、DVの十分な証拠を確認しながら、電話で加害者に「もうしないように」と諭しただけで帰宅させるようなものである。

これは、みずからの職責の範囲をすこしでも小さくしようとする一部の外国人技能実習機構事務所の後ろ向きな意識の表れであり、「自己都合退職」者を一律に保護の対象外とする取り扱いと通底するものと言えるだろう。また、新たに国内の困窮外国人支援に乗り出そうとしているJICAまでもが同様の態度をとろうとしたことは残念と言うほかない。Qさんは、巷間十把一からげに「犯罪者」扱いされている失踪者・不法就労者でもなく、オーバーステイでもない、その意味において非常に救済しやすい条件のそろった保護対象だった。このケースすら保護できないとすれば、今般のJICAの取り組みにより新たに救済され得る対象者はほとんど存在しないということになるだろう。

JICAには今後、本来は監理団体や外国人技能実習機構の適宜の介入によって解決されるべきであるにもかかわらずそこから零れている離職技能実習生などの救済、そしてさらには、現在の外国人技能実習制度の枠内では外国人技能実習機構において対応が困難な困窮技能実習生など、さまざまなタイプの在留外国人の救済スキームの構築を期待したい。

5-2 入管（Mさんの事例）

入管がMさんの在留資格変更申請（「技能実習」から「特定活動」へ）を審査していた約5ヶ月間の間、Mさんの在留資格は引き続き「技能実習」であり、Mさんは新しい受入れ先との間で雇用契約を締結していながら就労することができないまま入管の決定を待つこととなった。

結局、入管は監理団体Sへの問い合わせ結果と提出資料をもとに、Mさんに一切の照会を行わないままNPOが提出した理由書の内容を虚偽であると評価し、Mさんが正当な理由なく職場を離脱したものであるとして在留資格「特定活動」を認めない旨を決定した。

一部の入管局においては、この事例に見られるように、監理団体側の言い分のみを聞いて技能実習生などに（在留期間や就労に関し）不利な決定をする例が目立つ。確かに、離職の経緯について監理団体側は（偽造・虚偽の可能性は大きいにせよ）証拠を提出したのに対し、Mさん側は理由書のみで、証拠は提出していなかった。しかし、それらの証拠は提出を求められれば即座に準備できるものであり、実際、不許可決定の申し渡しを受けた直後に新たな理由書に添えて再申請手続きを行っている。

外国人技能実習生の離職の経緯につき入管局自身が立証責任を負わないことは当然だが、少なくとも、申請内容に疑義が生じた場合には、申請者に照会し、立証の機会を与えるべきだろう。

第6節 おわりに 関係公的機関の外国人技能実習生に対する視線

受け入れ企業や監理団体との間にトラブルが生じた外国人技能実習生が、その離職に際して自らの正当性を十分に証明できるだけの証拠を準備することは、實際上たいへん困難である。「一身上の都合」による退職届を提出させられる場合も多いし、さらに緊急性が高く十分な証拠も持ち出せないまま職場や宿舍から避難した場合などには、たちまち「失踪」の烙印を押されてしまいがちである。

このような離職技能実習生の問題に対する各関係公的機関の態度は、本稿で紹介した事例からも窺われるとおり、往々にして大変に偏ったものとなっている。すなわち、無学で貧しく技能実習制度のスキームの中で監理団体などのサポートを得てはじめて在留が可能な存在と見なしている外国人技能実習生については監理が必要な半人前の存在として疑いの目をもって接する一方、わが国の非営利団体として国際貢献の国策の一翼をになうべき位置づけとなっている監理団体についてはこれを過度に信頼し、（あるいは実際にはそのような国際貢献のフレームワークはフィクションであると認識しながらも）技能実習生のサポートは監理団体の責務であるとして積極的に干渉しないという態度である。

また、あわせて指摘しておくべきは、そのような外国人技能実習生およびその家族のバックグラウンド、現在の生活やその後の人生に対する無関心、もしくは知識や想像力の不足である。技能実習生からの申告に真摯に耳を傾けないこと、適時の介入・保護を行わないこと、いたずらに審査を長引かせること、説明や立証の機会を与えないこと、書面上の情報のみで機械的に保護対象から除外しようとする事などがそれを物語っている。

仮にこれらの状況を改善して外国人技能実習制度など外国人労働者の受入れ政策を今後も継続していくとすれば、現在の外国人技能実習機構の規模と職務内容を大幅に拡充するなどして、十分な予算と権限、人員と知識を有し、外国人労働者の保護を主眼とする公的な機関を設置する必要があるだろう。

提言

1. 国は、外国人技能実習生の転籍・転職にかかる制限を緩和する。
2. 国は、外国人労働者の送り出しから受入れに至る過程、および受入れ後の外国人労働者の保護を、行政主体のものに変更する。
3. 国は、外国人労働者を保護するための、十分な予算と権限、人員と知識を有する公的機関を設置する。

第5章 日本の労働市場と外国人労働者 －外国人の賃金率、雇用企業の生産性

経済産業研究所（RIETI） 橋本 由紀

第1節 はじめに

諸外国の移民労働者に関する研究では、自国労働者と移民労働者の間の代替・補完関係の程度に関心が集まってきた。しかし自国民の労働力人口が減少する日本では、不足する労働力を外国人によって充足するという前提での議論が多く、外国人労働者の増加が日本人の雇用減少を惹起する代替効果への懸念は、諸外国のように顕在化しなかった。日本での研究の関心はむしろ、外国人労働者が労働市場の中で担う役割の解明に向けられてきたように見える。

外国人労働者の役割については、日本人との均衡処遇を実現した好事例や劣悪な環境下で雇用される問題事例を通して考察されることも多い。しかし、こうした事例研究が取り上げる対象は、同じグループ内の平均的な外国人労働者や雇用企業とは異なりうる。さらに、外国人労働者や雇用企業の全体の分布が見えないことで、個々の事例の対象が母集団のどこに位置し、グループの平均的な主体とどの程度近い（離れている）かも評価できなかった¹。

また、これまでの研究では、国籍、地域、産業、在留資格など分析の対象や範囲を区切り、対象グループの特徴を明らかにするものが多かった。例えば、在日韓国・朝鮮人の起業、製造業集積地域における日系人や技能実習生の雇用拡大、留学生の就職などに関する研究である。これらの研究によって、日本で働く外国人や彼（女）らを雇用する企業の実態が明らかにされてきた。だが、各外国人グループの雇用を共通の軸で評価できるような調査統計が限られていたこともあり、日本の労働市場の中に各外国人グループを位置づけて俯瞰する「森を見る」ような研究は乏しかった¹。

そこで本章では、2019年度の「賃金構造基本統計調査」（厚生労働省）を再集計し、賃金率を共通の指標として、日本の労働市場内での外国人労働者や雇用事業所の位置を横断的に整理する。次節ではまず、各外国人グループの賃金率の高低や分布の重なりを産業別・技能レベル別に確認する。そして、外国人高技能者と非高技能者の間では賃金の水準や上がり方が大きく異なり、両者は労働市場内で明確に区別されていることを明らかにする。非高技能外国人の中でも、技能実習生の処遇は特に低く、他グループの賃金にキャッチアップするようなキャリアラダーも見出せない。ただし、日本人正社員と外国人高技能者、日本人非正社員と技能実習生以外の外国人非高技能者の賃金率は、重複する範囲も大きい。個人票を事業所レベルで集計した分析からは、事業所の雇用外国人の技能レベルが、同じ職場で働く日本人の処遇、ひいては事業所の生産性とも相関することがわかる。これらの分

¹ 極端な事例に着目する意義もある。好事例と問題事例それぞれが、外国人に関する制度や処遇を見直す契機となることも少なくないからである。

¹ 数少ない例外としては、稲上ほか（1992）などがある。

析をもとに、第3節では、日本の労働市場内での外国人労働者の階層構造や、日本人労働者との関係について議論する。

なお、「賃金構造基本統計調査」は、第二次、第三次産業の雇用者を対象とした調査であるため、自営業や第一次産業で雇用される外国人は分析に含まれない²。

第2節 外国人雇用者の技能と賃金ー2019年度「賃金構造基本統計調査」の再集計

(1) 個人票の分析

令和元年（2019年）度より、厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」の調査項目に在留資格が追加された。サンプル調査ではあるが、公的な統計では初めて外国人の賃金や労働時間を把握できるようになった。是川（2021）はこの調査結果を用いて、在留資格別に外国人雇用者の賃金の特徴を分析している。そして、外国人雇用者の賃金水準は、外国人労働者の持つスキルへの評価や、彼らを雇用する企業の生産性によって決まることなどを明らかにしている。

本章でも是川（2021）と同様に、2019年度の「賃金構造基本統計調査」の個票データを用いて外国人雇用者の賃金を分析するが、外国人は技能レベル、日本人は雇用形態を分類軸として、グループ間の賃金率の異同を比較する。

外国人の技能レベルは、「賃金構造基本統計調査」個人票の在留資格、就業職種、学歴をもとに判断し、高技能労働者と非高技能労働者に分類する。高技能労働者は、①「労働者の種類」が調査される鉱業、採石業、砂利採取業、建設業、製造業の労働者については、技能実習生以外の「管理・事務・技術」職従事者、②それ以外の産業では、高専・短大卒者および大学・大学院卒者、③専門的・技術的分野の在留資格保有者（学歴不問）と定義した。非高技能労働者は、①技能実習生³、②「労働者の種類」が調査される鉱業、採石業、砂利採取業、建設業、製造業の労働者については、「生産」職従事者、③それ以外の産業では、中学卒者および高校卒者、④留学生⁴と定義した。

外国人を在留資格ではなく技能レベルで分類する理由は、身分又は地位に基づく在留資格を有する外国人（身分系外国人）の仕事内容が在留資格からは判断できないためである⁵。日本の在留外国人総数の40%以上を占める（2020年「在留外国人統計」）身分系外国人は、在留中の活動に制限がないことで仕事の内容や処遇も多様であると推測される。そこで本章では、就業職種や学歴に基づく技能レベルで外国人を分類し、身分系外国人の仕事の多様性を分析に反映させる。

² 自営業と第一次産業での外国人の存在は無視できない。政府は「経営・管理」「特定活動」などの在留資格で活動する外国人起業家を増やそうと支援し、農業分野では、技能実習生を中心に雇用外国人が急増している。

³ 是川（2021）でも技能実習生を「ロースキル人材」として分析している。

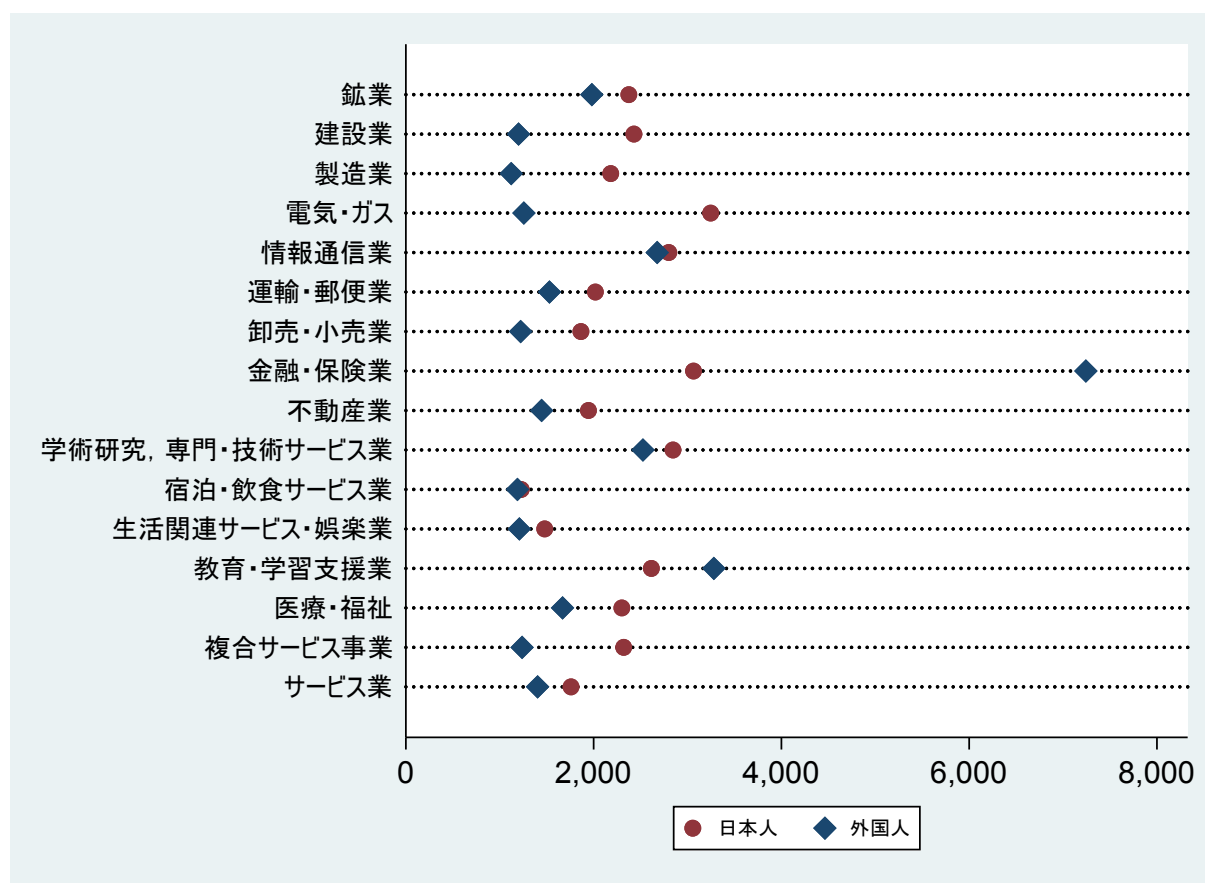
⁴ 在学中に資格外活動としてアルバイト等を行う者が多い。

⁵ 「身分系外国人」には、「永住者」「永住者の配偶者等」「定住者」「日本人の配偶者等」の資格で在留する外国人が含まれる。

賃金率は、所定内給与額と超過労働給与額の合計に特別給与額の 1/12 を足し、所定内実労働時間数と超過実労働時間数の合計で割った値として定義する。本章では賃金率を、労働者グループ間の関係をみる共通の尺度として用いる。労働需給や労働者の人的資本などの諸要素が勘案されて実現した賃金率の高低や分布に着目するため、日本の労働市場に適合した者を多く含む産業や職種、賃金率に影響する学歴や性別の差異をコントロールするような回帰分析は行わない。

図表 1－5－1 は、産業別にみた日本人と外国人の平均賃金率である。外国人の平均賃金率の方が高い金融・保険業と教育・学習支援業、平均賃金率にほとんど差のない情報通信業、宿泊・飲食サービス業、学術研究、専門・技術サービス業、日本人の賃金率の方が高いその他の産業という 3 つのパターンがある。

図表 1－5－1 日本人と外国人の平均賃金率（産業別）

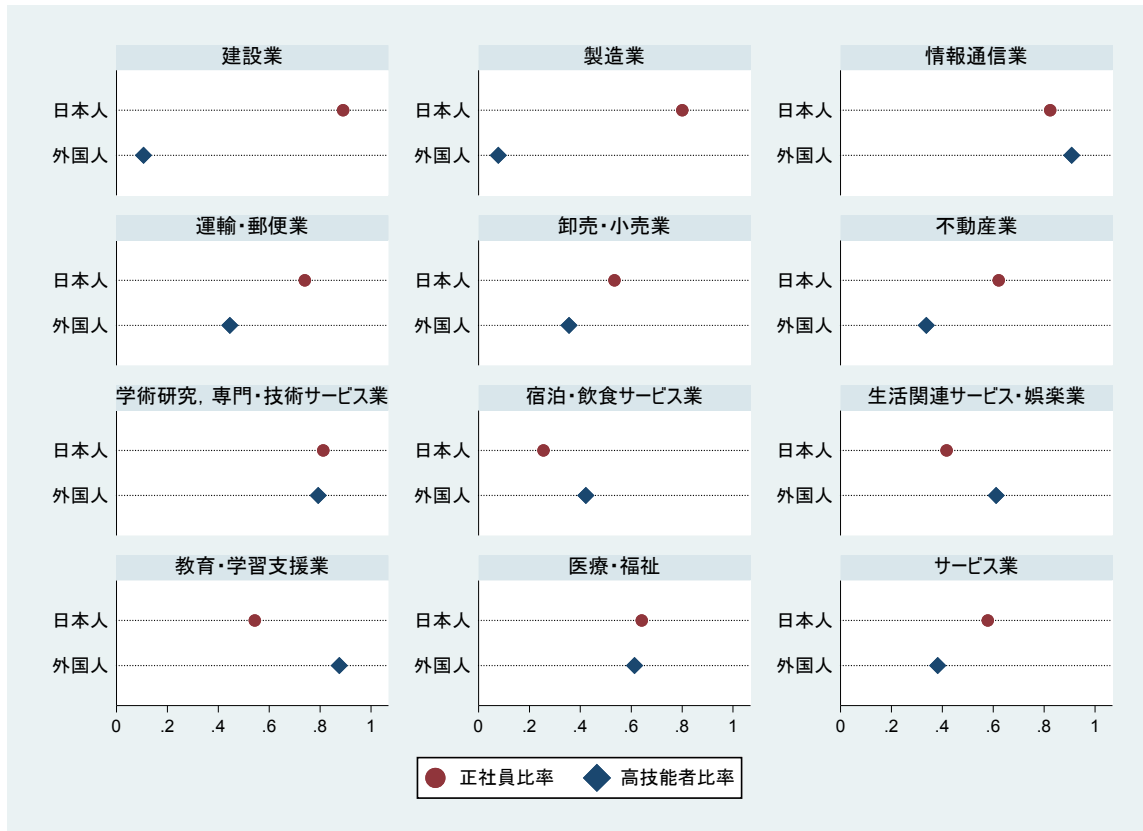


この産業別の賃金率の傾向は、日本人の雇用形態と外国人の技能レベルを反映している可能性がある。そこで、日本人の正社員比率、外国人の高技能者比率を産業別に集計した⁶（図表 1－5－2）。日本人の正社員比率と外国人の高技能者比率は、産業により大きく異なることがわかる。例えば製造業と建設業では、日本人の正社員比率は約 80%だが、外国人の高技能者比率は約 10%である。情報通信業や学

⁶ 各産業の正社員比率は、各産業の日本人雇用者に占める日本人正社員（「正社員・正職員のうち雇用期間の定め無し」と「正社員・正職員のうち雇用期間の定め有り」の合計）の割合である。

術研究，専門・技術サービス業では、日本人正社員と外国人高技能者の割合がほぼ一致している。両産業とも日本人の正社員比率は 80%を超え、外国人の高技能者比率も情報通信業で約 90%、学術研究，専門・技術サービス業では約 80%である。

図表 1－5－2 日本人正社員・外国人高技能者比率（産業別）

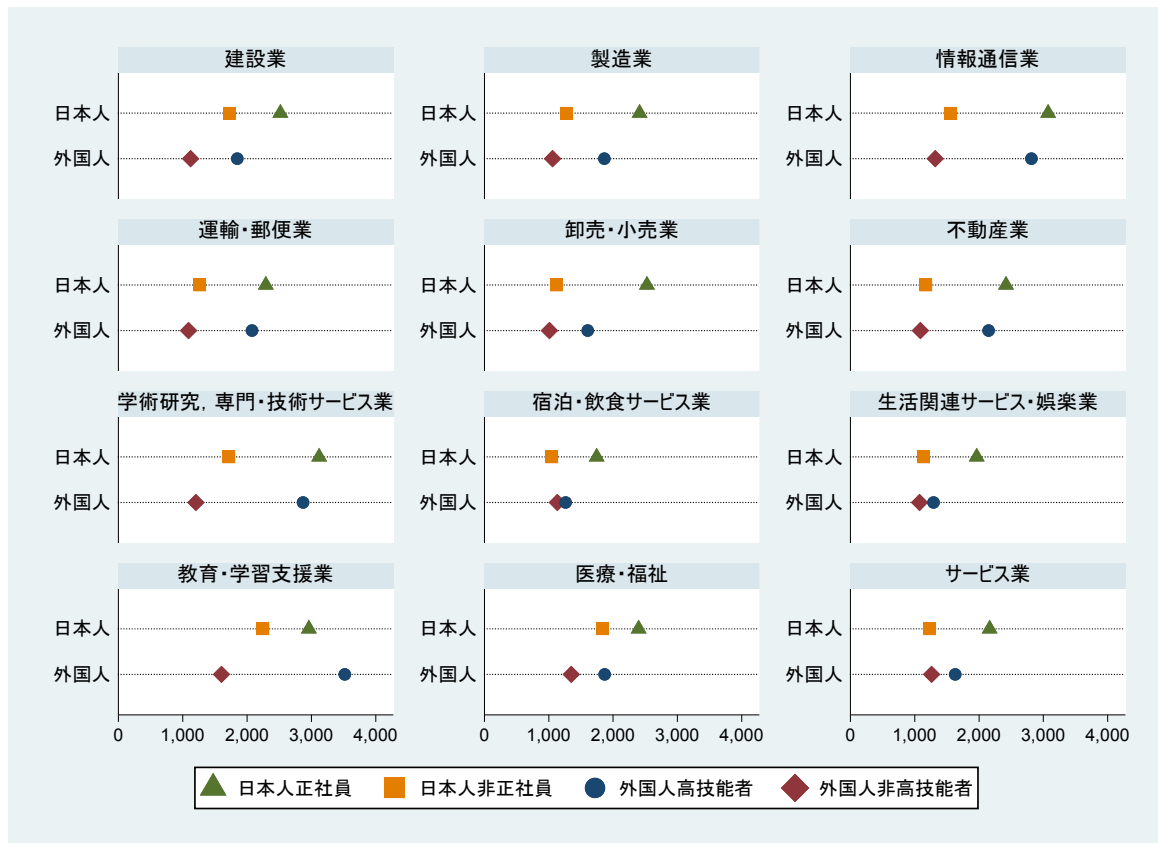


図表 1－5－3 は、各産業の雇用形態別（日本人）、技能レベル別（外国人）の平均賃金率である。製造業や建設業では、産業内での構成割合の高い日本人正社員と外国人非高技能者の賃金率に大きな差がある。製造業の外国人非高技能者の賃金率は 1,059 円であり、日本人正社員の賃金率（2,413 円）の 44% にすぎない。一方、日本人正社員と外国人高技能者の比率がともに高かった情報通信業では、日本人正社員の賃金率が 3,074 円、外国人高技能者の賃金率が 2,814 円であり、両者の差は約 9% である。

さらに図表 1－5－3 からは、外国人雇用者の賃金率が、宿泊・飲食サービス業など一部の産業を除いて、高技能者と非高技能者の間で大きく異なることもわかる⁷。産業計でみても、外国人高技能者の平均賃金率は 2,445 円、外国人非高技能者は同 1,107 円であり、高技能者の賃金率は非高技能者の 2 倍以上高い。

⁷ 外国人の高技能者比率がほぼ 50% である宿泊・飲食サービス業では、高技能外国人の賃金率（1,213 円）と非高技能外国人の賃金率（1,159 円）の差は小さく、日本人非正社員の賃金率（1,054 円）よりもやや高い。

図表 1－5－3 雇用形態・技能別賃金率（産業別）



次に、外国人の技能レベル別に賃金率のプロファイルを描き、賃金率の上がり方を日本人雇用者と比較する。図表 1－5－4 の左図は、外国人高技能者の賃金率・勤続年数プロファイルである⁸。非線形の local polynomial smooth を当てはめている。図より、外国人正社員は、雇用期間の定めの有無にかかわらず勤続 7 年目までは賃金率の伸びがほぼ同じだが、その後は雇用期間の定めのある者の伸びが鈍化する。また外国人非正社員は、日本人非正社員とは異なり、雇用の定めの有無にかかわらず勤続とともに賃金率が増加する。ただし、外国人高技能者の平均勤続年数は、雇用期間の定めのないグループでも 4.25 年であり、日本人正社員（有期・無期を問わず）の平均勤続年数（13.19 年）よりも大幅に短い。勤続年数 8 年以上の外国人高技能者は外国人高技能者全体の 15%にとどまるため、高技能外国人の長い勤続と高い賃金率の関係は、少数サンプルのよいジョブマッチの反映と考えられる。

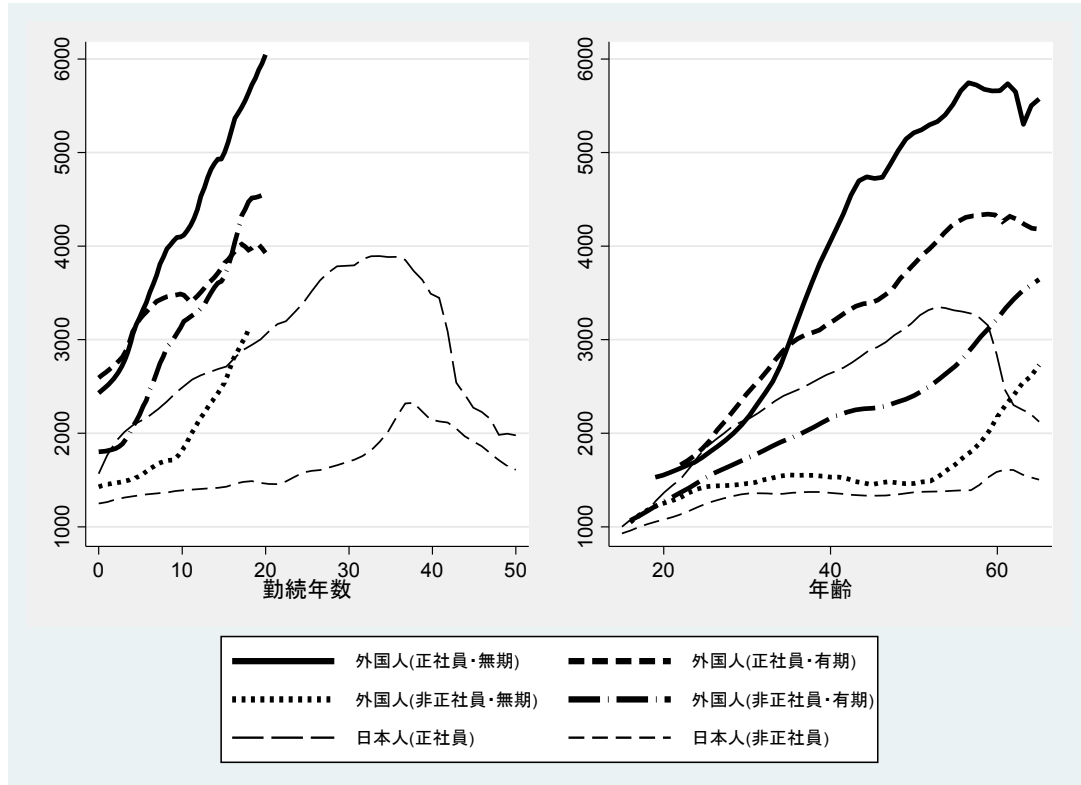
日本人の終身雇用と年功賃金関係をみる際には有用な賃金率・勤続年数プロファイルであるが、外国人高技能者の勤続年数の短さを踏まえると、年齢に伴う賃金率の変化も見たほうがよいかもしれない。図表 1－5－4 の右図をみると、高技能外国人の賃金率は、雇用の定めのない非正社員を除き年齢とともに高まっている⁹。長期在留者が転職を繰り返す過程で賃金が増加したことや、スキルの高い労働者が 40-50 歳代で入国していることなどが考えられる。いずれにせよ、年齢とともに上昇する賃金率プロフ

⁸ 外国人雇用者は雇用形態にかかわらず勤続 20 年以上のサンプルが少ないため、勤続は 20 年までとした。同様に、日本人雇用者の勤続は 50 年までとした。

⁹ 雇用期間の定めのない非正社員として働く高技能外国人は、88.7%が短時間労働者（パートタイマー）で、卸売・小売業、宿泊・飲食サービス業に集中している。

ファイルは、40 歳代以上の在留者に高い賃金率を得る雇用者が多いという、外国人高技能者のポジティブ・セレクションを意味している。

図表 1-5-4 賃金率プロファイル（高技能外国人）



図表 1-5-5 の左図は、外国人非高技能者の賃金率・勤続年数プロファイルである。外国人非高技能者は、技能実習とそれ以外のグループに分類し¹⁰、日本人の正社員と非正社員（ともに非役職者）と比較する。技能実習生は、勤続 3-4 年目にかけて賃金率が約 120 円上昇しているが、その他の外国人非高技能者の勤続 4 年目の賃金率よりも 228 円低い。その他の外国人非高技能者には、留学生の資格外活動（アルバイト）や永住者、定住者が多く含まれる。彼らの賃金率は、勤続 3 年目までは日本人の非正社員非役職者とはほぼ同じ水準で、勤続 4 年目以降は日本人非正社員非役職者よりやや高い。これは、勤続が 4 年を超える「外国人（その他非役職者）」は、フルタイムで働く永住者や定住者が多く、彼らは時給の高い時間外労働が多いためである¹¹。なお、技能実習生の平均超過実労働はさらに長い（27.8 時間）ため、技能実習生の賃金率の低さは、時給の高い時間外労働の少なさが原因ではない。

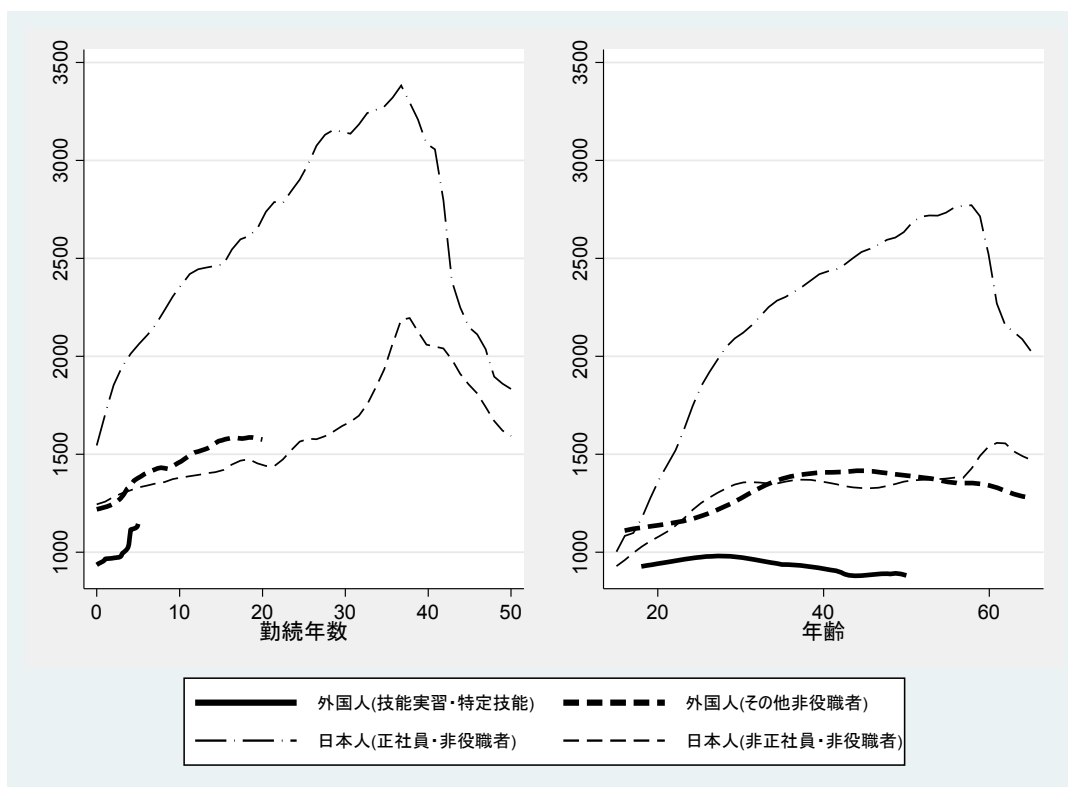
非高技能外国人の賃金率・年齢プロファイルを示した図表 1-5-5 の右図からは、彼らの賃金率に、日本人正社員（非役職者）のような「年功」に伴う上昇が全くないことがわかる。一方で、その他の非高技能外国人と日本人非正社員（非役職者）の賃金率は、20 歳代後半から 50 歳代半ばまではあまり差

¹⁰ 2019 年度の「賃金構造基本統計調査」に在留資格「特定技能」のサンプルはほとんどなかったため、分析に含めない。

¹¹ 留学生と技能実習生を除く外国人非高技能者の平均超過実労働は 23.3 時間、日本人非正社員の平均超過実労働は 3.7 時間である。

がない。技能実習生の賃金率は、20歳前後の時点で他の非高技能外国人よりも低い、年齢とともにさらに低下する。技能実習生の年齢に伴う賃金率低下の要因としては、就業職種の相違、時間外労働の差などが考えられるが、本章ではこれ以上は議論しない。

図表 1-5-5 賃金率プロファイル（非高技能外国人）



(2) 事業所レベルでの集計

就労目的の在留資格の新設や要件の緩和は、その時々々の労働需要が反映されることも多い。さらに就労目的の在留資格では、定められた職種での就労が在留を続ける要件となる。そのため外国人の就業は、職業選択に制限のない日本人労働者以上に、労働需要サイド、すなわち企業による影響を強く受けると考えられる。移民の労働市場において企業の買手独占力（monopsony power）が強いことは、Manning（2021）やPeters（2017）でも議論されている。本研究でも、外国人の雇用は企業が買手独占力を持ち、外国人の処遇も企業の生産性や企業内の既存労働者（その多くは現状では日本人）の技能や処遇を与件として決まるとする立場にたつ。

そこで以下では、2019年度の「賃金構造基本統計調査」の個人票を事業所レベルで集計し、事業所の類型別に外国人雇用と日本人の処遇の関係を検討する。分析にあたり、事業所の外国人雇用の有無をまず確認し、外国人を雇用する事業所については、雇用外国人のスキルタイプ（高技能者のみ雇用、非高技能者のみ雇用、両タイプを雇用）に関する変数を作成する¹²。次に、各事業所の平均賃金率、平均労働

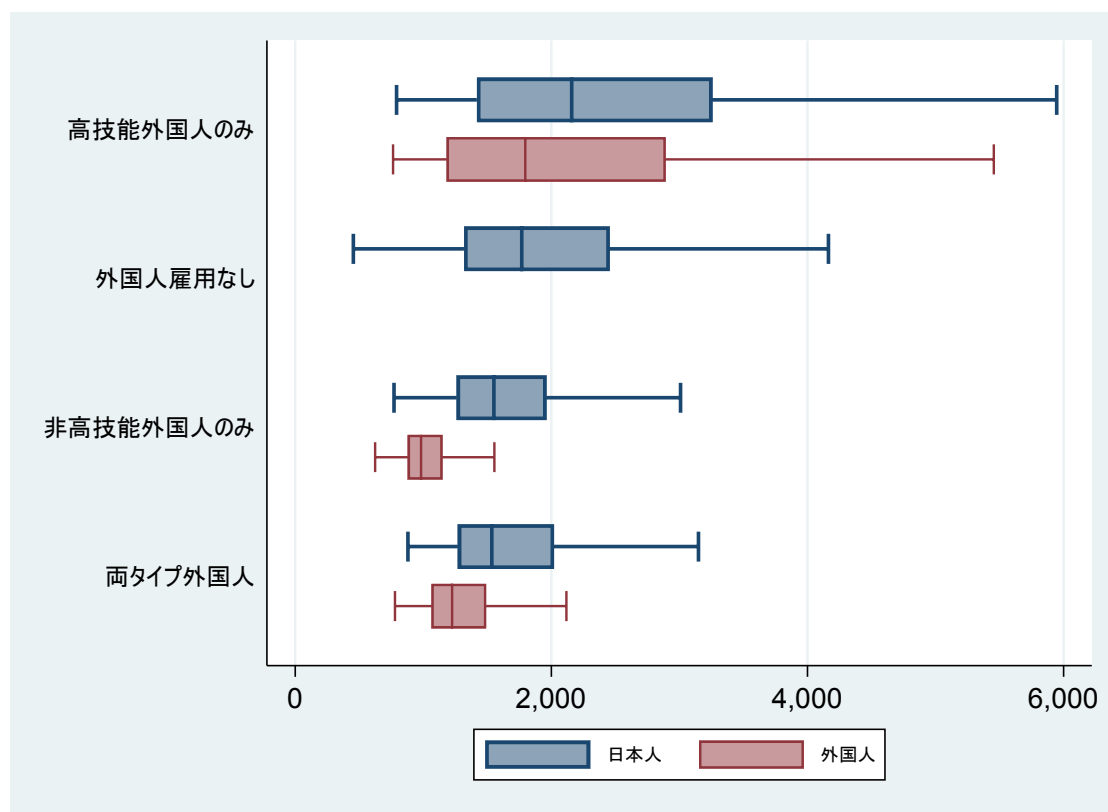
¹² 実際には外国人を雇用しているが、「賃金構造基本統計調査」の抽出サンプルに外国人が含まれなかった事業所は、「外国人の雇用なし」に分類される。そのため、この調査を用いて導出した外国人雇用事業所の割合は、過少である可能性が高い。

時間、平均年齢、平均勤続年数、平均教育年数を、日本人と外国人別に計算する。そして、これらの指標を、雇用外国人のスキル別に外国人雇用のない事業所と比較する。

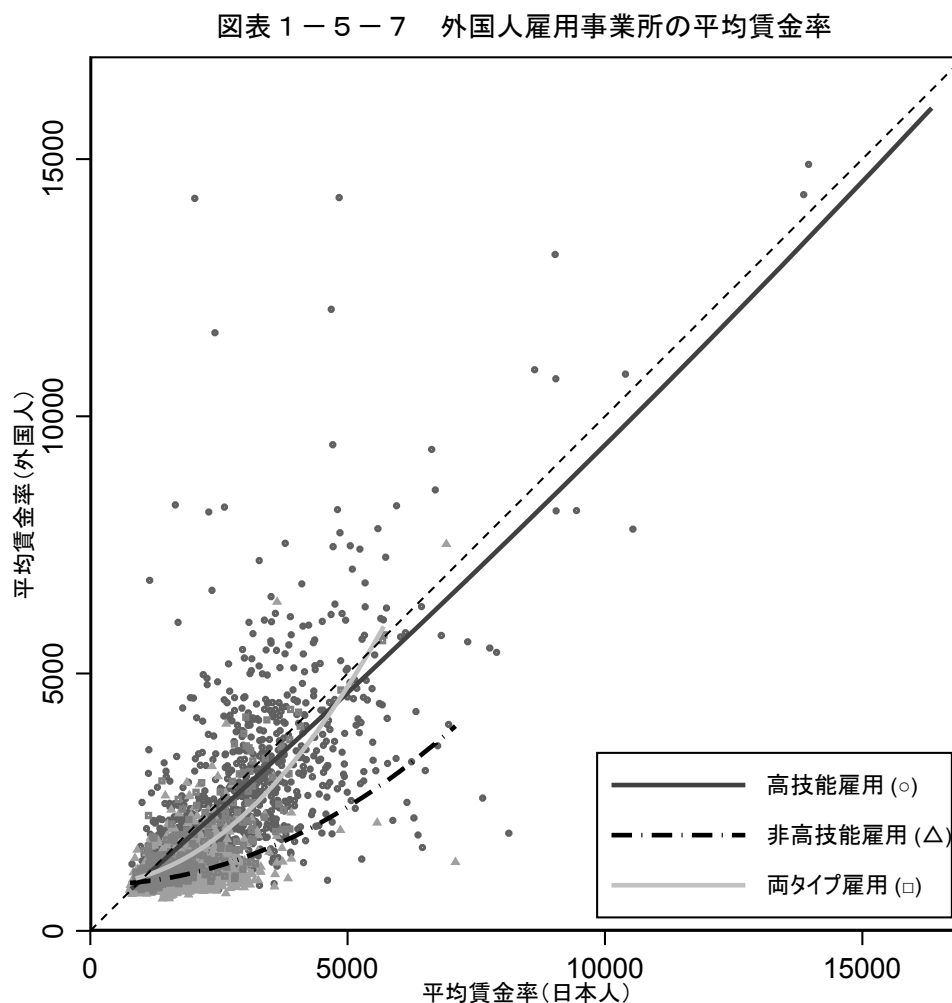
雇用外国人のスキル別に事業所の平均賃金率をみると、高い順に「高技能外国人のみ雇用事業所」(2,545 円)、「外国人雇用なし事業所」(2,011 円)、「両タイプ雇用事業所」(1,719 円)、「非高技能外国人のみ雇用事業所」(1,585 円)であった。これは、日本人も含む平均賃金率である。事業所の雇用外国人の技能レベルと平均賃金率は相関し、高技能外国人を雇用する事業所は外国人を雇用しない事業所よりも平均賃金率が高いことがわかる。

次に、日本人と外国人を分けて各事業所の平均賃金率を計算し、雇用外国人のスキル別に集計する(図表 1-5-6)。箱の中の線は、メディアン賃金率である。高技能外国人を雇用する事業所では非高技能外国人を雇用する事業所よりも、日本人、外国人とも平均賃金率が高い。日本人の賃金率に着目すると、高技能外国人を雇用する事業所の平均賃金率は、外国人を雇用しない事業所よりも高いレンジに分布する。両タイプの外国人を雇用する事業所の平均賃金率の分布は、非高技能外国人のみを雇用する事業所に近い。また、高技能外国人のみを雇用する事業所では、日本人と外国人の賃金率の四分位範囲がかなり重なるが、非高技能外国人のみを雇用する事業所では、両者の賃金率の四分位範囲は重複していない。これは、高技能外国人のみを雇用する事業所では日本人と外国人の処遇に大きな差はない一方、非高技能外国人のみを雇用する事業所では、日本人と外国人の処遇を分けている可能性を示唆する。

図表 1-5-6 雇用外国人タイプ別平均賃金率

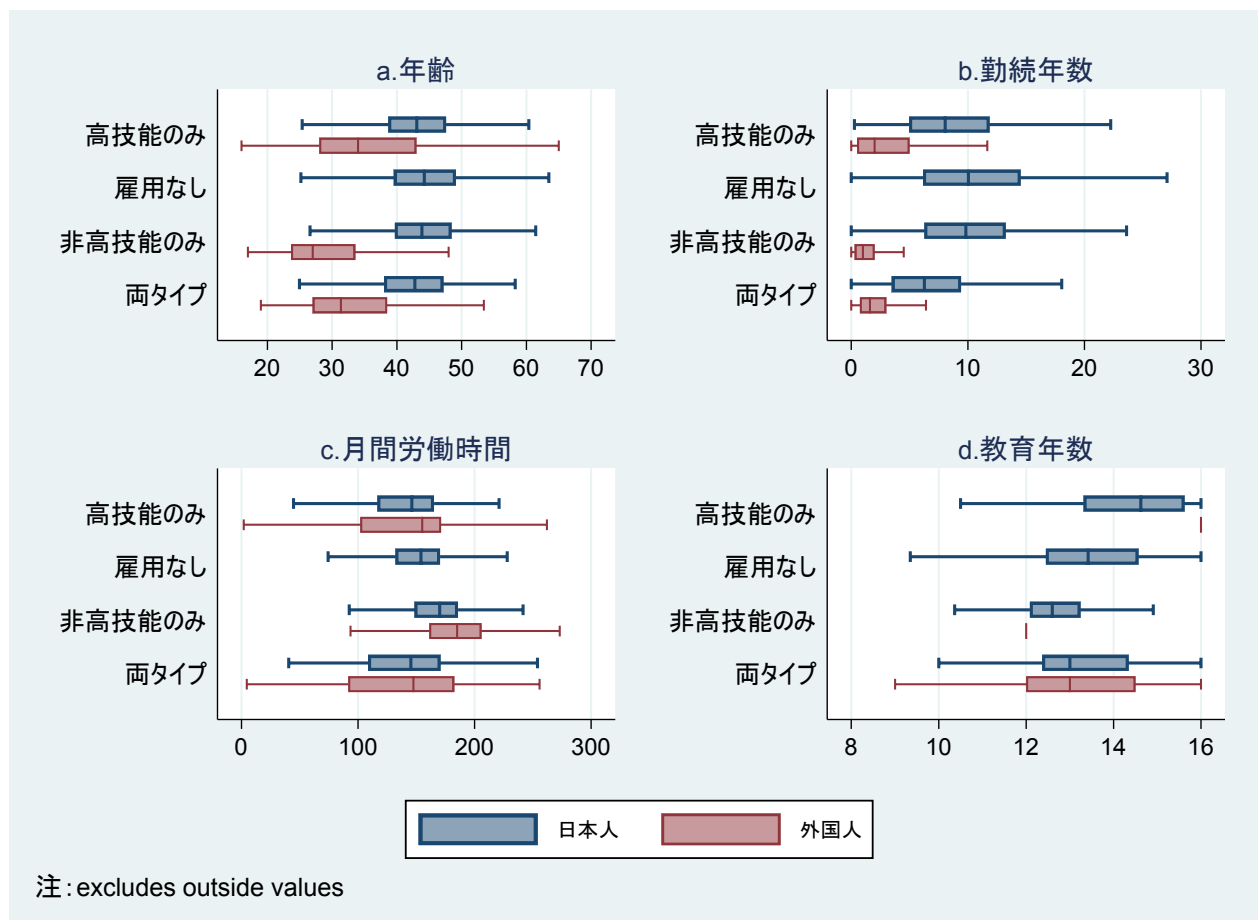


ただし、外国人のスキルタイプ別に事業所の賃金率の分布を示した図表 1-5-6 では、個々の事業所における日本人と外国人の賃金率の関係は捉えられない。そこで、同一事業所内での日本人と外国人の処遇差を確認するために、横軸を日本人の平均賃金率、縦軸を外国人の平均賃金率として、事業所ごとにそれぞれの平均賃金率をプロットし、二次曲線で近似した（図表 1-5-7）。図中の点線は 45 度線で、線上では日本人と外国人の賃金率が等しい。図をみると、高技能外国人のみを雇用する事業所の近似曲線は、右上がりであり 45 度線に近い。つまり、高技能外国人のみを雇う事業所では、外国人と日本人の平均賃金率は同程度である。一方、非高技能外国人のみを雇用する事業所の近似曲線は、45 度線より右下に位置する。このタイプの事業所では、日本人と外国人の賃金率は正の相関関係にあるものの、外国人の賃金率は同一事業所内の日本人の賃金率の半分程度でしかない。



図表 1-5-8 は、事業所の雇用外国人のスキル別にみた、日本人と外国人の平均属性の分布である。まず、最も日本人の平均年齢が高いのは外国人雇用のない事業所である。勤続年数は、外国人雇用のない事業所で日本人の勤続が最も長く、非高技能外国人のみを雇用する事業所の日本人の平均勤続年数もそれに近い。外国人の平均勤続年数は、技能タイプを問わず、日本人の半分以下である。月間労働時間は、非高技能外国人のみを雇用する事業所で、日本人、外国人とも長い傾向がある。

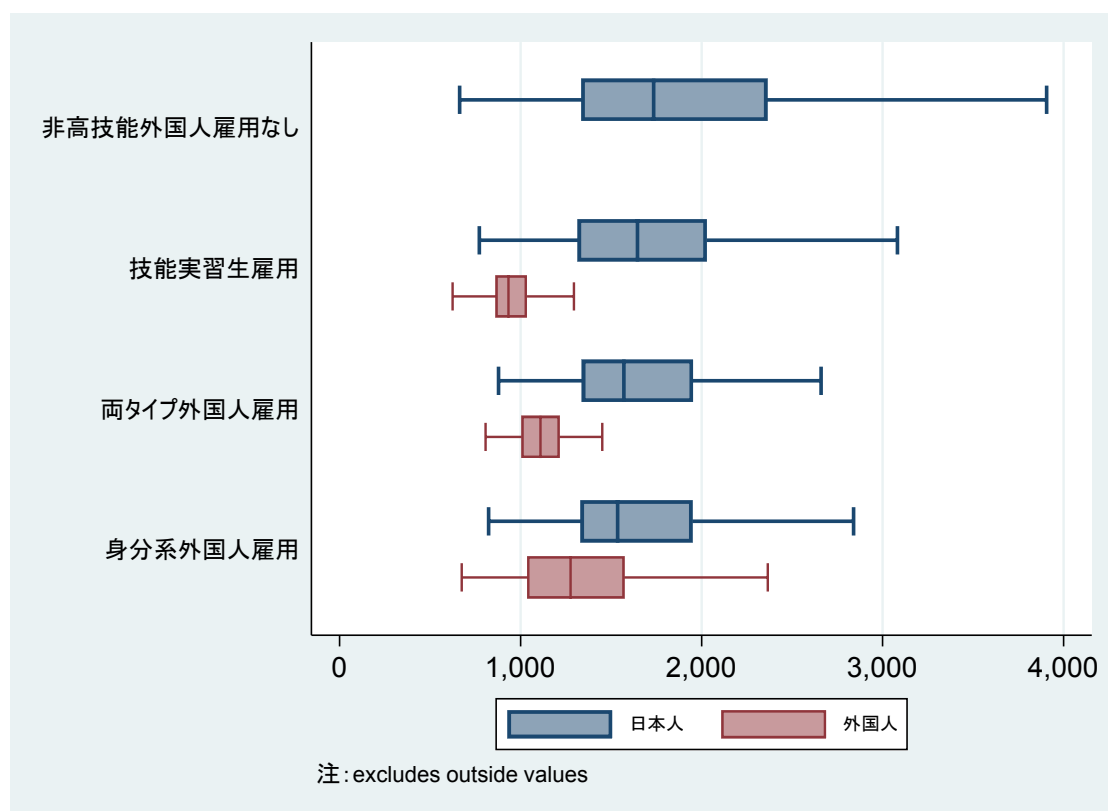
図表 1-5-8 雇用外国人タイプ別事業所の平均属性



最後に、非高技能外国人を雇用する事業所を、職場の移動に制限のある技能実習生を雇用する事業所と、職業選択の自由をもつ身分系外国人を雇用する事業所に分けて、日本人と外国人の賃金率をみたい。2019年度の「賃金構造基本統計調査」では、技能実習生を雇用する事業所サンプルの約72%が製造業に集中していたため、ここでの分析は製造業事業所に限定する¹³。図表 1-5-9 より、日本人の平均賃金率は、非高技能外国人を雇用しない事業所で最も高く、身分系外国人を雇用する事業所が最も低い。一方、外国人の平均賃金率は、技能実習生を雇用する事業所が最も低い。非高技能外国人を雇用する事業所のうち、日本人の賃金率が相対的に高い事業所では技能実習生が低い賃金率で雇用され、身分系外国人を雇用する事業所では、日本人と外国人の賃金率の差が小さいことがわかる。

¹³ 直接雇用の労働者は製造業事業所の雇用者に含まれるが、雇用関係のない派遣労働者や請負労働者は含まれない。

図 1－5－9 非高技能外国人雇用事業所の平均賃金率（製造業）



第3節 労働市場内の外国人と日本人

稲上ほか（1992）は、1990年時点の日本の非高技能外国人の労働市場を「緩やかな二重構造」としてモデル化した。彼らは、日系人労働市場とアジア人労働市場の異同から非高技能外国人の労働市場の分化、すなわち二重構造を説明している。本節では高技能外国人と日本人労働者も含めて、日本の労働市場内での外国人の位置づけを整理する。

(1) 外国人高技能者と非高技能者の分断

第2節で用いた労働者グループについて、縦軸に賃金率をとり、各グループの賃金率の四分位範囲を対置すると、図表 1－5－10 のようにまとめられる。

外国人グループについて詳しく見たい。まず、外国人高技能者は、正社員である限り雇用の期限の定めの有無が処遇の高低に直結しない。雇用期間の定めのない日本人正社員の場合は、長期雇用契約下で蓄積された職能への評価や役職が高い賃金率につながるが、外国人高技能者は、勤続年数が短くとも賃金率が高い者が多い。入職時点で保有する技能や担当する職務に応じた給与が支払われるという点で、彼らの雇用は「ジョブ型」といえそうである。

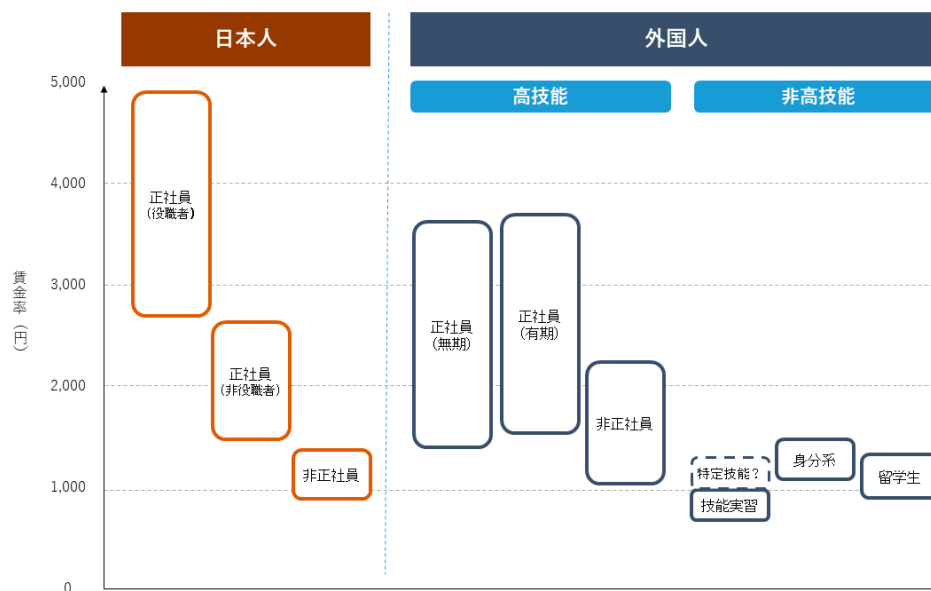
高技能外国人の非正社員の賃金率は、高技能外国人正社員よりも低い位置に分布するが、両者の賃金率は2,000円前後で重なっており、雇用形態による明確な分断はない。また、日本人非正社員よりも水

準が高い上に分散が大きく、日本人正社員（非役職者）の賃金率とも重複している。

一方、非高技能外国人の賃金率は、日本人正社員や外国人高技能者と比べて、水準が低く分散も小さい。だが、日系人などの身分系外国人と留学生（アルバイト）の賃金水準は、日本人非正社員と同程度である。技能実習生の賃金率は、他の外国人非高技能者グループよりも更に低く、第3四分位数（上位25%）でも1,000円程度である。

図表1-5-10を俯瞰すると、事業所は高技能外国人と非高技能外国人を明確に区別していることがわかる。事業所は外国人の技能レベルに対応する役割や職務に応じた賃金率を設定し、結果、高技能者と非高技能者は、それぞれ、労働市場内で全く異なるポジションにある¹⁴。1,500円以上の賃金率は、日本人の場合は正社員、外国人は高技能者しか得ることができず、非高技能外国人の賃金率は1,000円前後で分散も小さい。

図表1-5-10 日本の外国人労働市場



(2) 外国人雇用事業所の生産性

「賃金構造基本統計調査」の個人票を事業所レベルで集計した分析では、事業所が雇用する外国人の技能レベルと日本人の処遇の間には、正の相関が観察された。雇用者の平均賃金率が事業所の生産性を反映するならば、高技能外国人を雇う高生産性事業所と、非高技能外国人を雇う低生産性事業所が、日本の労働市場における外国人雇用事業所の典型的な2類型といえる。

高技能外国人を雇用する事業所において自国労働者の生産性や賃金が高いことは、諸外国の先行研究とも整合的である（例えば、Kerr and Lincoln (2010)、Beerli et al. (2021) など）。非高技能外国人を雇用する事業所で自国民の賃金が低下することは、Malchow-Møller et al. (2012) などの研究で示されている。

¹⁴ ヒアリングを行ったA社では、正社員が企業秘密に関わる先端的な業務に従事し、日本人非正社員と非高技能外国人はともに半月から3ヵ月程度で習熟する作業を担い、役割の分担が明確であった。

また、非高技能外国人を雇用する事業所では、日本人と外国人の賃金率の差が大きく、特に製造業事業所では、日本人と技能実習生の差が顕著であった。こうした事業所における日本人と外国人の賃金率の差は、両者の役割分担とも解釈できるが、外国人非高技能者の低賃金によって日本人の雇用や賃金が支えられている側面も否定できない。

ただし、事業所が雇用する外国人の技能レベルと日本人の平均賃金率の間の相関は、因果関係には直結しない。つまり本研究からは、外国人の雇用によって日本人の賃金率が上昇（低下）したのか、もともと日本人の賃金率が高い（低い）事業所で高技能（非高技能）外国人を雇用したのかは明らかにならない。雇用外国人の技能と日本人の処遇の変化については、稿を改めて検討したい。

高技能外国人を雇用する事業所において平均賃金率が高く、日本人と外国人の賃金差もほとんどないことは、高技能外国人の積極的な受け入れを後押しする。問題があるとすれば、非高技能外国人の雇用が、労働集約的な生産やサービスの提供と関連する場合である。Dustmann and Glitz (2015) は、ドイツを事例に、地域に生産工程労働者の労働供給が増えると、企業の生産は労働集約的になることを実証している。Lewis (2011) も、米国の製造業企業において、高校中退程度の移民が増えると機械への投資や利用が抑制されることを示している。日本の製造業中小企業を対象にしたアンケート調査の分析では、非高技能外国人の雇用を予定する企業では、R & Dに消極的だった (Hashimoto 2020)。非高技能外国人の雇用が設備投資の停滞と結びつく、すなわち、引退した日本人の仕事を非高技能外国人が引き継いで古い生産設備を使い続けるような場合は、作業の省力化やデジタル化が進む趨勢に逆行し、企業の生産性が向上しないことが懸念される¹⁵。そして、高技能外国人の雇用や経営の効率化によって生産性を高めた企業との差が拡大し、新たな「二重構造」が現出するかもしれない。

(3) 技能実習生の「内部」労働市場

製造業や建設業の非高技能職種で働く技能実習生と日系人などの身分系外国人は、仕事の内容から代替関係にあるとみなされてきた (鈴木 2011; 上林 2015)。しかし、労働市場内での処遇という観点では、身分系の非高技能外国人と日本人非正社員こそが代替的であると思われる。技能実習生の賃金率はこれらのグループより更に低く、その差は勤続や年齢を重ねても縮小しない。

技能実習生の賃金だけが特に低い水準で維持されることは、他の非高技能外国人が外部労働市場の競争賃金に直面する一方で、技能実習生は制度によって労働市場の競争から隔離され、彼らの賃金に裁定メカニズムが働かないことで説明できる。つまり、技能実習生には独自の「内部」労働市場が存在し、彼らはどの労働者グループにも包摂されない異質な存在となっている。

詳しくみたい。まず、技能実習生の処遇は、制度によって正社員の性格が備わるように予め決められている。技能実習制度下で企業は、実習生の技能や知識が経年的に蓄積されることを想定した技能実習計画を作成し、高まった技能に対応する処遇を求められる。技能実習計画を職務記述書 (ジョブ・ディ

¹⁵ 2020 年版「ものづくり白書」には、日本の製造業事業所において生産設備導入からの経過年数が長期化傾向にあることが記されている。

スクリプション)とみなせば、技能実習生の雇用は正社員のジョブ型に近いといえる¹⁶。正社員の場合、職能資格給であれ職務給であれ、職能や職務の高まりが賃金の上昇につながる。同様に、技能実習制度でも、職務の高度化に伴って賃金が高まる職務給的な考え方が取り入れられている。図表 1-5-5 の左図で観察された実習 3-4 年目にかけての不連続な賃金率の上昇も、技能実習 2 号から 3 号への移行時に昇給を義務付ける制度の要請を反映していると思われる¹⁷。

だが、賃金の水準は、技能実習生と正社員とは全く異なる。正社員の場合、労働者を自社に留め置くために、市場の競争的水準よりも相対的に高い賃金が支払われる。しかし、技能実習生の場合は、職場の移動を制限する制度によって賃金の裁定メカニズムが働かないところに、最低賃金+ α という独自の固定的な相場が形成された。この相場は、日本と途上国との賃金格差を背景とした労使の納得が背景にある。競争的な市場では、賃金は限界生産物に等しい水準に決まるが、移動が制限された技能実習生の「内部」労働市場では、賃金は途上国出身の労働者の低い留保賃金の水準に設定される (Manning 2021)¹⁸。

この技能実習生の低賃金は、彼らが特定技能労働者となる過程で、独自の評価試験によって職務の高度化を確認し、不熟練労働者から熟練労働者 (専門的・技術的人材) へと成長し、それに応じて労働市場内での階層が上昇することで解消すると制度上想定されている。しかし、現状において、実習 3-4 年目に観察される小幅な上昇を除いては、技能実習生の勤続賃金率プロファイルはほぼフラットで、賃金水準も他の非高技能外国人グループより常に低い。この状況を見る限り、技能実習制度が正社員的な熟練形成や賃金の決まり方を採用したとしても、技能実習生と正社員のキャリアラダーに連続性はなく、経年的なキャッチアップも困難と思われる^{19,20}。

¹⁶ 技能実習から特定技能への移行時には、職務記述書の作成や技能評価試験は必要とされない。一方で、特定技能外国人には、実習を経て高まったはずの技能に対して、技能実習生以上の賃金を支払う必要があるため、この段階での処遇は職能資格的である。

¹⁷ 特定技能外国人にも、3 年間の実習を終了した技能実習生以上の賃金を支払う必要がある。だが、2019 年の「賃金構造基本統計調査」には、制度が始まって間もない「特定技能」在留資格保有者サンプルはごく少数しか含まれないため、特定技能外国人の賃金率については議論しない。

¹⁸ このとき、技能実習生は自身の限界生産物よりも低い賃金しか受け取れず、超過利潤 (レント) は雇用主や他のステークホルダーに分配される。

¹⁹ 歴史的に労働者の「熟練」は、製造業や建設業など現業労働者の技能蓄積の議論の中で、臨時工から本工への登用や、正社員ブルーカラー労働者の職能資格や年功賃金と関連付けて用いられることが多かった (小池 2005, 2016)。だが「熟練」とは、公的な職業資格ではなく、到達に必要な訓練量や具体的な技能の程度・範囲の定義を必ずしも要しない曖昧な概念である。労働者の「熟練」はむしろ、濱口 (2017) のいう「立証責任を伴う異議申し立てが原理的に不可能な能力」の「共同主観」に近いといえる。だが、技能実習制度や特定技能制度の「熟練」は、独自の評価試験によって判断される。

I T 技術者が情報処理技術者試験とアジア各国の試験との相互認証によって能力を評価されて「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を取得するように、就労目的の在留資格は専門性や技術に基づき付与されることから、「技能実習」や「特定技能」の在留資格でも、人材の質を客観的に証明する必要があると推測する。ただし両制度が設定した技能検定 3 級相当の「熟練」は、職務経験のない高校在学者が取得を目指す技能レベルである (橋本 2015)。両制度における「熟練」と、「共同主観」に基づく正社員ブルーカラー労働者の「熟練」との異同の程度を直接立証することは不可能である。しかし、両者の「熟練」が異なる可能性が高いことは、賃金プロファイルが大きく異なることで間接的に示されているように思われる。

²⁰ 2019 年度「賃金構造基本統計調査」には、「特定技能」外国人サンプルはほとんど含まれず、分析に用いなかったが、技能実習に接続される制度として特定技能制度をみると、例えば、技能実習時に第 3 四分位 (上位 25%) の賃金率 (1,017 円) を得ていた者が、3 年間の「特定技能」での就労を経て、外国人高技能非正社員の第 1 四分位 (下位 25%) の賃金率 (1,051 円) を得るためには、毎年 1.1% の昇給が必要となる。なお、2015-2019 年の労働者全体の現金給与総額の年平均伸び率は 0.53% (厚生労働省「毎月勤労統計調査」、事業所規模 5 人以上の月間現金給与総額の年平均) であった。

一方、技能実習生以外の非高技能外国人には、身分に基づく在留資格によって職業選択の自由が保証されるが、雇用に関する独自の制度はない。そのため、彼らに対して賃金の引き上げを要請するような制度もなく、雇用契約の期間内に職務が変わらないことが前提とされる限り、技能や知識の経年的蓄積はほとんど賃金に反映されない。特に、間接雇用の場合は、仕事の単価によって賃金が決まり、個人の職能や職務を派遣先企業が査定することもない。また、景況や労働需給に応じて賃金の裁定メカニズムが働き、雇用の流動性も高い。技能実習制度のような競争的な労働市場から遮断された状態で、働き方や処遇が決まるような「枷」や「庇護」がないことで、技能実習生以外の非高技能外国人は、日本人非正社員と同じ外部労働市場の労働者としての特徴を備えて、日本の労働市場に組み込まれる。

生産工程労働者として、日系人と技能実習生は代替的であるという立場に拘泥すると、両者の賃金差が長期にわたって縮小しないことや、実習生の職能だけが毎年高まり昇給が正当化されることを説明できない。日本の労働市場の中で代替的であるのは、身分系非高技能外国人と日本人非正社員であり、技能実習生は制度によって他グループと切り離され、固有の位置にあると整理すべきである。

第4節 おわりに

現在日本では、自国民の労働力人口が減少する中で、不足する労働力を外国人によって充足しようとしている。外国人労働者に関する制度も、「単純労働者は受け入れない」という従来の政策方針と矛盾しないように、技能実習生が特定技能を経て熟練労働者となり、専門的・技術的外国人グループに含まれるようになるなど、外国人の質も配慮し設計されている。しかし、技能実習生のほぼフラットな賃金プロファイルを見る限り、非高技能外国人のスキルは高い処遇に足る熟練としては評価されず、専門的・技術的人材など高技能外国人グループとの共通点やキャッチアップの可能性も見出せない。

外国人政策を考える上で出発点となるのは、すべての労働者がやがては高技能人材に成長するであろうという希望的観測に基づくゴールの設定ではなく、高技能外国人と非高技能外国人は分断されたグループであるという現状の認識である。その前提に立ち、それぞれのグループが抱える課題に応じた政策が要請される。高技能外国人の場合、勤続に伴って賃金率は大きく高まるが、勤続年数が短く、雇用期間に定めのある者も少なくない。この背景に、現状の雇用環境や処遇への不満に起因するジョブ・ホッピングがあるのであれば、労働市場内でのグッド・マッチングを増やすような支援が必要であろう。

非高技能外国人については、技能実習生は固有の制度下にあり、身分系外国人は日本人非正社員に近く、留学生は卒業後に「技術・人文知識・国際業務」などの在留資格に変更し高技能人材として就職する。そのため、非高技能外国人の各グループ間で相互の横断性はほとんどなく、グループごとに個々の対応が必要となる²¹。とはいえ、人手不足の解消という観点からだけではなく、日本人労働者の処遇との関係や目指すべき労働市場の質も考慮した上での受入れ方針の検討は、非高技能外国人に関する政策全般に通底して要請される。

²¹ 各グループの現状と問題、求められる対応は、本報告書の他の章を参照されたい。

本章で示した労働市場内の外国人のポジションは、2019 年時点での「スナップショット」である。特定分野で移民労働者が増加した結果、自国労働者の職業選択が変わることは、Peri and Sparber (2009, 2011) の研究などでも示されており、**図表 1－5－10** の労働者グループ間の関係も固定的ではなく、将来的に変化する余地は十分にある。例えば、今後は、デジタルトランスフォーメーションに伴うグローバルバリューチェーンの再編によって、国内外の生産拠点や労働需要が大きく変わるかもしれない²²。産業構造や技術の変化が、日本の労働市場内の外国人グループの処遇や階層を変化させるとすれば、自国民と外国人労働者の関係は継続的に分析される必要がある。

提言

1. 国は、すべての外国人労働者が高技能人材に成長するという希望的観測を前提とせず、高技能外国人と非高技能外国人の労働市場の分断を認識した上で政策を立案する。
2. 非高技能外国人を雇用する事業所では、外国人と日本人の賃金がともに低い。国は、人手不足の解消という観点からだけではなく、日本人労働者の処遇との関係や目指すべき労働市場の質も考慮して、外国人労働者の受入れ方針を検討する。

【参考文献】

- Basso, G., Peri, G., & Rahman, A. S. (2020). Computerization and immigration: Theory and evidence from the United States. *Canadian Journal of Economics*, 53(4), 1457-1494.
- Beerli, A., Ruffner, J., Siegenthaler, M., & Peri, G. (2021). The abolition of immigration restrictions and the performance of firms and workers: Evidence from Switzerland. *American Economic Review*, 111(3), 976-1012.
- Dustmann, C., & Glitz, A. (2015). How do industries and firms respond to changes in local labor supply? *Journal of Labor Economics*, 33(3), 711-750.
- Hashimoto, Y. (2020) Global competition, worker retention, and immigrant employment in manufacturing SMEs, *RIETI Discussion Paper Series*, 20-E-071.
- Kerr, W. R., & Lincoln, W. F. (2010). The supply side of innovation: H-1B visa reforms and US ethnic invention. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 473-508.
- Lewis, E. (2011). Immigration, skill mix, and capital skill complementarity. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 1029-1069.
- Manning, A. (2021). Monopsony in labor markets: A review. *ILR Review*, 74(1), 3-26.
- Malchow-Møller, N., Munch, J. R., & Skaksen, J. R. (2012). Do immigrants affect firm-specific wages? *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(4), 1267-1295.

²² 技術革新によって移民と自国民の職業選択を変化させることを予測する研究としては、Basso et al. (2020)がある。

- Peri, G., & Sparber, C. (2009). Task specialization, immigration, and wages. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 135-69.
- Peri, G., & Sparber, C. (2011). Highly educated immigrants and native occupational choice. *Industrial Relations: a Journal of Economy and Society*, 50(3), 385-411.
- Peters, M. (2017) *Trading Barriers*, Princeton University Press.
- 稲上毅、桑原靖夫、国民金融公庫総合研究所（1992）『外国人労働者を戦力化する中小企業』、中小企業リサーチセンター。
- 上林千恵子（2015）『外国人労働者受け入れと日本社会－技能実習制度の展開とジレンマ』、東京大学出版会。
- 小池和男（2005）『仕事の経済学（第3版）』、東洋経済新報社。
- 小池和男（2016）『「非正規雇用」を考える－戦後労働史の視角から』、名古屋大学出版会。
- 是川夕（2021）「現代日本における外国人労働者の労働市場への統合状況－賃金構造基本統計調査マイクログデータによる分析」、国立社会保障・人口問題研究所 Working Paper Series, No. 45.
- 鈴木江理子（2011）「経済危機下の外国人『単純労働者』たち」、駒井洋、明石純一編『移住労働と世界的経済危機』、明石書店。
- 橋本由紀（2015）「技能実習制度の見直しとその課題－農業と建設業を事例として」、『日本労働研究雑誌』、No. 662, 76-87.
- 濱口桂一郎（2017）「非正規雇用の歴史と賃金思想」、『大原社会問題研究所雑誌』、No. 699, 4-20.

第 6 章 諸外国における外国人労働者受入れ制度 ～国内労働市場への影響抑制と定着に向けた動き

三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティング 加藤 真

第 1 節 本稿で扱う 2 つの観点

本稿では、外国人労働者（特に低～中熟練）に関わり、1）受入れによって、国内労働者¹の雇用機会の喪失など、国内労働市場へのネガティブな影響を避けるための制度、2）長期の在留・定着に向けた制度の 2 点について、諸外国の事例を通じて、今後の日本への示唆を検討する。主な事例研究の対象国として、小井土（2017）、松尾（2018）、ＯＥＣＤ（2018）などの分類を参考に、日本と同じ「後発受入れ国」とされる韓国や台湾を中心に扱う。具体的な検討の前に、2 つの観点に着目する理由を述べたい。

1）に関して、新型コロナウイルス感染症が拡大し、景気が悪化し、国内雇用が縮小している。足下の雇用指標をみれば、完全失業率・完全失業者の増加、休業者の増加、有効求人数及び有効求人倍率の減少・低下といった傾向がみられる²。一方、政府は 2019 年 4 月から、人手不足対応として、新たな在留資格「特定技能」を新設したが、対象 14 分野のなかで、ビルクリーニング、航空、宿泊、外食など、出社・移動制限や旅行・会食を控える動きが影響し、需要が落ち込んだ結果、国内労働者と外国人労働者が競合関係となりうる分野も発生している。

こうした今般の状況は、国内雇用を守ることを優先しつつ、どのように新たな外国人労働者を受け入れていくか、その制度や方法を検討する好機といえる。この点は、コロナ禍が収束した後も、災害や経済危機により、国内雇用が不安定になる度に直面する課題であり、避けられない議論である。さらに、先行研究によれば、ＡＳＥＡＮ諸国においてコロナ禍収束後は再び海外移住労働を希望する割合が 6 割程度という結果（ＩＬＯ 2020）や、日本への移住労働を希望する割合がコロナ禍後も 8 割以上となっている結果（ミャンマーユニティ 2020, 2021）などから、今後も一定の送出し圧力は継続することが見込まれており、1）の観点について検討の価値があるだろう。

2）に関して、人口減少による人手不足に直面する先進諸国では、その対処方法として、中熟練程度の外国人労働者の受入れ・定着促進のための制度設計を近年進めている。特に韓国・台湾においては、低熟練労働者として受け入れた外国人労働者のなかから、中熟練程度まで能力開発が進んだと認めた者に対して、永住まで開けた、より安定的な在留資格を付与する動きがみられる。日本の文脈で考えると、制度としてはあるものの中身が未だ見えていない「特定技能 2 号」（在留期間更新上限なし、家族帯同可）への移行について、諸外国の事例をもとに検討することは意義があると考えられる。

¹ 本稿では特に言及がない限り、「国内労働者」にはすでに国内に在留している外国人労働者も含む。

² 総務省「労働力調査」、厚生労働省「一般職業紹介状況」等を参照。

第2節 観点1：外国人労働者受入れ調整のため制度

(1) 日本の制度状況

諸外国では、国内の雇用を守りながら、特に低～中熟練の外国人労働者を受け入れるため、いくつかの制度が組み合わされて運用されている。次の図表は、日本（技能実習、特定技能）、韓国（雇用許可制）、台湾（外籍勞工受入れ）の外国人労働者受入れの調整制度をまとめたものである。なお、韓国の雇用許可制³、台湾の外籍勞工の受入れはいずれも、国内の人手不足を補うことを目的に、単純労働に従事する低熟練の外国人労働者を受け入れる制度と規定されている。

図表1-6-1を概観すると、主に、(1) 国内労働者優先のための労働市場テストの実施、(2) 受入れ人数・規模の規制、(3) 雇用負担金として外国人を雇用する際に税の支払いを義務づけ、(4) 外国人が就労する業種や職種の限定、(5) 外国人が就労する事業所・職場の限定、(6) 在留期間の限定、(7) 出身国・地域の限定の7つに分けられる。

図表1-6-1 外国人労働者の受入れ調整に関する制度 比較

		日本		韓国		台湾
		技能実習	特定技能1号	一般雇用許可制	特例雇用許可制	外籍勞工受入れ
(1) 国内労働者優先	事業所別労働市場テスト (一定期間、各事業所が国内労働者向けの求人を実施)			●	●	●
	客観的労働市場テスト (公的統計を用いた労働力不足の確認)		▲ (分野ごと参照指標が異なる)	▲		
(2) 人数・規模	総量規制				●	
	業種・分野別規制 (クォータ(割当)制、雇用比率)		●	●	●	●
	事業所別規制 (受入れ人数制限・雇用上限率設定)	●	▲ (介護・建設のみ有)	●		
(3) 税	雇用負担金 (外国人一人雇用につき一定額を納税)		△ (建設のみ有るが目的が異なる)			●
(4) 分野	業種、職種の限定	●	●	●	●	●
(5) 就労先	就労先の限定	●		▲ (3年で3回まで移動可)		●
(6) 期間	在留期間の限定	● (1年、3年、5年)	● (最大通算5年)	● (原則3年、延長あり)	● (原則3年、延長あり)	● (原則3年、延長あり)
(7) 出身	出身国・地域の限定 (二国間協定締結国等のみからの受入れ)			●	●	●

(出所) 加藤 (2021a) を一部改編 (特定技能1号の雇用負担金部分を更新)。

³ 一般雇用許可制（非専門就業）は二国間協定を締結する国からの受入れ制度、特例雇用許可制（訪問就業）は中国朝鮮族など韓国にルーツを持つ人の受入れ制度。

日本の状況をみると、技能実習・特定技能でそれぞれいくつかの制限は行っているものの、「労働市場の影響を判定する制度を持っていないのが現状」（早川 2020：11）と指摘される。例えば技能実習は、「技能移転による国際協力の推進」（技能実習法第1条）という目的のもと、基本理念として「技能実習を労働力需給の調整手段として用いない」（同3条）ことが規定されているため、そもそも国内労働市場の保護という観点が希薄である（制度の建前上、希薄にならざるを得ない）。特定技能も、各分野の5年間の受入れ上限人数（約34.5万人）はあるものの、その算出方法が曖昧である点や（加藤 2021b）、どのような指標をもって「人手不足が解消された」「人手不足状態が続いている」と判断するのか不明瞭な点などが課題である。

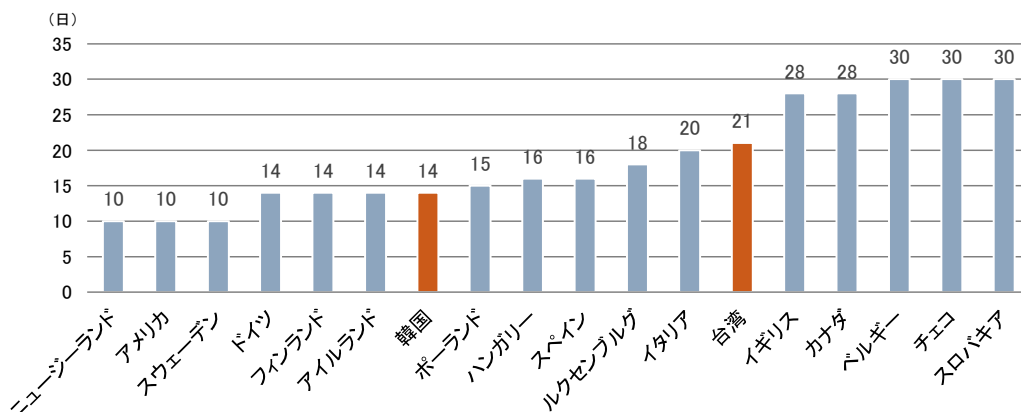
そこで、現在日本では行われていない制度のうち、①労働市場テスト、②各年での業種別受入れ規模の設定、③雇用負担金の3つの制度について海外事例を概観したい（①～③の番号は、図表1-6-1中の①～③と付した部分と連動）。

（2）諸外国の事例

① 労働市場テスト

韓国、台湾ともに、低熟練の外国人労働者の受入れを行う前に、必ず事業所別の労働市場テストを行うこととなっている。労働市場テストとは、一般に、外国人労働者を募集するにあたり、事前に女性、高齢者等の国内労働者に対して一定期間求人を出し、それでも求職がない場合に限り外国人を雇用できる制度である。労働市場テストは諸外国でも広く採用されているが、各国で国内労働者に対して求人を出す期間は異なる（図表1-6-2）。原則として、韓国は14日間、台湾は21日間と規定される⁴。

図表1-6-2 労働市場テストにおける国内労働者への求人義務期間



（出所）台湾以外はOECD（2019）、台湾は三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019）をもとに作成。

（注）国によって複数ある場合は短い方を記載。ニュージーランドは平均日数、ドイツは季節労働の値。

⁴ 韓国の場合、元々30日間であったが、2010年に14日間に短縮された。さらに、日刊新聞で3日間以上求人した場合は7日間に短縮される。また、2015年から10人以下の製造業、農畜産業、漁業は7日間に短縮し、100人以上の製造業は30日間に延長されている。台湾も、新聞への求人広告を3日間掲載することで、公営の求人情報への掲載が14日間に短縮される。

ソルドンフン他（2015）では、韓国の雇用労働部が所有する非公表データをもとに、2004 年から 2015 年までの各年で、労働市場テストによりどれほどの韓国人労働者が採用に至ったかを集計している。結果は、韓国人労働者の採用決定率は 1 %前後であり、企業規模が大きくなると若干採用率が高まる傾向がみられるものの、大部分の中小企業・小規模事業者は韓国人の採用に至っていない。

韓国人労働者が完全雇用に近い状態であれば、労働市場テストの結果、韓国人採用決定率が低くても問題ないといえるが、2010 年代の韓国全体の失業率は平均 3 ～ 4 %台と低位であるが、20 歳代の失業率は 10%近くに達する。これは、リーマンショック後の 2009 年（7.8%）を上回り、アジア通貨危機後の 1998 年（11.4%）に迫る水準であり、韓国人労働者が完全雇用状態ではないといえる（統計庁「経済活動人口調査」）。

韓国国内では、労働市場テストを行う際には、最低賃金ぎりぎりの求人条件が多く、韓国人労働者が採用に至るケースが限られ、労働市場テストが機能していないという評価がみられる⁵。また、外国人労働者が流入することによる韓国人労働者への影響として、全体としては雇用機会の減少といったネガティブな影響はみられないものの、労働者の個別の属性（例：若年の低学歴男性韓国人、飲食店で働く既婚の中高年女性パート韓国人、建設業の技能職で働く高卒の韓国人など）を細かくみると、代替関係にある（＝韓国人労働者の職を侵食している）ことを示唆する研究も複数示されている（イキュヨン・パクソング 2008、キムジョンホ 2009、韓国雇用労使関係学会 2016、OECD 2019、イジョンガエン 2020 など）。

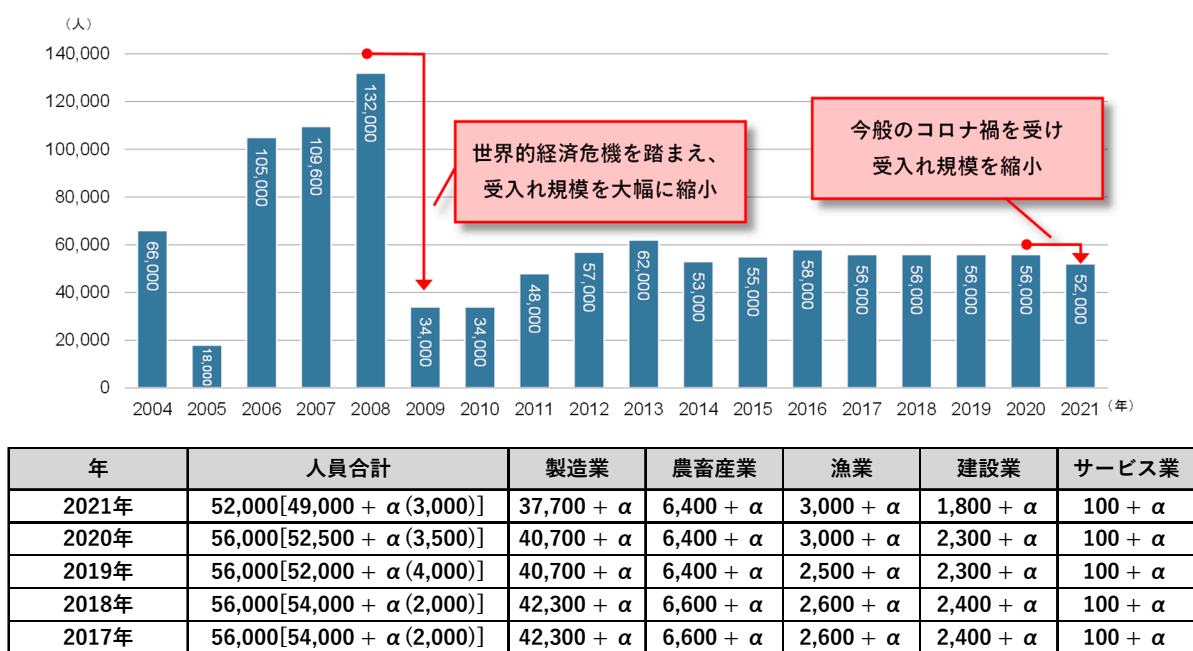
こうした状況や批判を受け、韓国国内では労働市場テストの見直し案が出されている。具体的には要件強化策として、1）雇用主が提示する給与額について、最低賃金額以上の賃金基準となる具体的な指標設定のガイドラインを作成する、2）同じ職種の平均賃金の上下一定範囲内で賃金を支給する、その他の施策として、3）労働市場テストを通して韓国人を採用することに対するインセンティブを付与する（賃金や社会保険の公的補助）、などが提案されている（キム ヨンス 2013、現代経済研究所 2016、韓国労働研究院 2017 など）。

② 受入れ人数・規模の設定

韓国の一般雇用許可制では、受入れ対象業種を 5 業種に限定し、毎年末、翌年の業種別の受入れ上限人数を政府の外国人力政策委員会で決定している（この受入れ規模の算出プロセス・具体的な計算式は、三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019）にて整理されている）。実際、2008 年秋のリーマンショックを契機とする世界的経済危機を受け、2008 年には 132,000 人だった受入れ規模を、翌年の 2009 年には 1／3 以下の 34,000 人に減少させ、韓国人労働者の雇用機会を確保しようとする制度運用がなされた。さらに直近では、2020 年 12 月 23 日に開催された第 28 回外国人力政策委員会にて、コロナ禍による国内雇用状況への影響を踏まえ、翌年の 2021 年の受入れ規模を前年比 4,000 人減少させることが決まり、今年運用されている（図表 1－6－3 参照）。

⁵ 台湾でも、家庭内に住み込みで働く外国人介護労働者の受入れの前に、公的機関に台湾人介護労働者の紹介を受けなければならない制度設計にしているが、台湾人介護労働者の紹介成功率は 0.1%程度にとどまる実態がある（行政院 2015）。

図表 1－6－3 一般雇用許可制の受入れ規模の推移（上）、近年の業種別受入れ規模（下）



（出所）韓国雇用労働部資料より筆者作成、「+ α」は時々の雇用状況をみて弾力的に配分する部分

このように、景気動向をみながら毎年受入れ規模を調整する事例は、「2019年から2023年まで5年間で約34.5万人の受入れ」として、足下の景気や雇用状況への柔軟な対応が限定的な日本の特定技能制度の参考になる点だと思われる。

もちろん韓国の制度も完璧ではなく、人数の算出方法に関する課題は挙げられている。具体的には、受入れ規模決定の根拠としている政府統計（職種別事業体労働力調査）は、事業主が考える「現在不足している人数（実人数）」の合計値を一つの基準としているため、客観的な統計指標（失業手当申請者数、労働時間の変化等）も考慮した上で受入れ規模を決定すべきといった指摘がみられる（韓国移民学会2014、キムジュヨン2016など）。

概要のみだが、台湾でも、業種ごとに受入れ人数の制限をかけている。例えば、建設業では技術の特殊性、建設計画規模等をもとに人数が決まり、施設看護・介護ではベッド数との比率で人数が決まる。また、台湾政府では、台湾人労働者の就労機会を維持するため、「警戒指標」とよばれる各種政府統計（台湾人の就職率、失業率、給与推移、景気動向、外国人労働者の失踪率等）を3ヵ月に1回開催される政府委員会で報告し、外国人労働者の雇用率や受入れ業種を議論する場が持たれている（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2019）。

③ 雇用負担金

台湾では、企業等が外国人労働者一人受け入れるにあたり、雇用主が政府に納税する雇用負担金制度が運用されている（台湾での名称は「職業安定費」）。金額は業種で異なるが、おおむね毎月2,000元（約7,400円）程度を納付しなければならない。さらに、一部業種（製造業等）では、「EXTRA制」として雇用主が追加の納税をすることで、外国人労働者の採用数を増やせる制度運用をしている（業種別に

5,000-9,000 元／月 程度（約 18,000-32,500 円））。

雇用負担金制度は、特に外国人労働者について、熟練度が下がるほど最低賃金レベルで雇用される傾向があるため、国内労働者を雇用する際に通常かかる費用との差額分にあたる金額を国が徴収することで、雇用主が国内労働者よりも外国人労働者を選好し、結果的に国内労働者の雇用機会の削減や賃金低下を招くことを防ぐという考え方に基づいて導入されている。また、台湾においてこの納付金は、特別会計として台湾人労働者の職業能力開発に充てられ、活用・還元されている（労働政策研究・研修機構 2018）。

雇用負担金制度は、アジア地域内で台湾のほかにも導入している国がいくつかある。シンガポールでは、「外国人雇用税」として毎月徴収しており、外国人労働者の熟練度が下がるほど税率が高まる累進性を採用している。台湾と異なり、外国人雇用税は一般財源に組み込まれており、年間 100 億円程度に達する大きな財源となっている（安里 2016）。マレーシアでも、従来から「年次雇用税」を課しており、2020 年からは業種別に外国人依存度（全従業員に対して外国人労働者が占める割合）に応じて課税負担が増えていく新制度を導入した。現在、雇用負担金制度を実施していない韓国においても、制度導入に向けた議論がなされている（ソルドンフン他 2015、ノホチャン 2019 など）。

なお、日本では、特定技能の建設分野で、「受入負担金」として 1 号特定技能外国人を一人受け入れるにあたり、一般社団法人建設技能人材機構（J A C）に対して、年間 15 万円～24 万円の支払いが義務化されている（特定技能 1 号取得が技能実習ルートか、試験ルートかにより金額が異なる）。ただし、この受入負担金は、J A C の事業運営原資とされており、諸外国とは制度目的が異なる点は留意が必要である。

第 3 節 観点 2：長期の在留を見据えた外国人労働者の能力開発・技能形成

(1) 中熟練人材の確保に向けた動き

人口減少による人手不足に直面する先進諸国では、その対処方法として中熟練程度へ能力開発・技能形成が進んだ外国人労働者の受入れ・定着促進のための制度設計を近年進めている。図表 1－6－4 では、韓国、台湾、ドイツにおける、中熟練外国人労働者の直近の受入れ制度変更の動きをまとめている。

図表 1－6－4 中熟練の人材確保に向けた諸外国の動き

国名	内容
韓国	一般雇用許可制下で従事する低熟練外国人労働者のうち、年収・学歴・韓国語能力などをポイント化し、一定以上のポイントを得た労働者に対して、定住性の高い在留資格を付与する「熟練技能人材ポイント制」を2017年に開始。
台湾	2018年11月に「新経済移民法案」を閣議決定し、法案成立に向けて審議中。法案では、低熟練外国人労働者として入国し、製造業と介護で働く外国人労働者のうち、年収、技能レベル、台湾滞在期間などの要件をクリアした労働者に対して、定住性の高い在留資格を付与することとされている。 台湾国家発展委員会は2019年4月に、「新経済移民法」の経済効果に関するレポートをまとめ、実質GDP67億元押し上げ効果が期待されることが示された。
ドイツ	オイルショック以降、EU加盟国以外からの非高度外国人材の受入れは原則行っていなかったが、2018年12月に「専門人材移民法案」を閣議決定、2019年6月7日に、同法案がドイツ連邦議会で可決された。 ドイツが求める職業資格を満たしたEU加盟国以外の非高度外国人材を受け入れる制度を2020年3月から開始。

(出所) 各国政府資料をもとに作成。

韓国、台湾について、前節で紹介した制度はあくまで低熟練業務に従事する外国人労働者の受入れ制度であり、育成や能力開発といった観点では希薄な制度であった。だが、両国とも在留期間を最大 10 年前後まで延ばすなかで⁶、意図せざる結果として、外国人労働者の技能形成・戦力化が進んだことを受け、両国では、中熟練程度に達した人材に対して中長期に在留可能な資格への変更を認め、引き続き活躍してもらおうとする動きがみられている。

なお、ドイツでも、2020 年 3 月から、これまで受入れを認めてこなかった EU 加盟国以外の非高度人材に対して、ドイツが求める職業資格要件を満たした人材には、ドイツ人と同等条件で就労を認める制度の運用を開始した。この制度においてベトナム、フィリピン出身の介護人材など、東南アジア地域が送出し元の 1 つとして念頭に置かれており、日本と競合する可能性も見込まれる。

(2) 韓国 熟練技能人材ポイント制

ここで着目したいのは、日本ではドイツのように厳格な職業資格要件がないなかで、中長期の在留を認めるにあたり、何を要件として中熟練程度だと判定するかという点である。これに関わり以下では、参考事例として、韓国で 2017 年から開始された「外国人熟練技能人材ポイント制」を取り上げたい。

この制度は、雇用許可制で入国した外国人労働者を対象に、年収、産業分野熟練度、学歴、年齢、韓国語能力などを点数化し、一定点数以上に達した場合は、「熟練技能人材」（在留資格：E－7－4）という新たな在留資格を付与するものである。

制度の対象は、直近 10 年以内に 5 年以上雇用許可制等で入国し、韓国国内で誠実に就業している外国人である。加点項目は「基本項目」と「選択項目」で構成される一方、法令違反がある場合の減点項目も設定し、社会的負担を抑えることも目指されている。また、加点項目や点数配分は、出入国管理を所管する法務部の裁量をもって運用されており、2021 年には、コロナ禍により帰国困難となった者が季節労働に従事した場合は、最大 3 点の加点をする選択項目が追加された（図表 1－6－5 参照）。

⁶ 韓国は最大 9 年 8 ヶ月、台湾は最大 12 年（介護は 14 年）まで認められる。

図表 1-6-5 韓国 熟練技能人材ポイント制 概要 (2021 年版)

対象
人材

■ 直近10年以内に、5年以上、雇用許可制等で、韓国国内で誠実に就業している外国人
(在留資格:非専門就業(E-9)、船員就業(E-10)、訪問就業(H-2))
※刑事犯、税金滞納者、出入国管理法を4回以上違反した者は除く

ポイント
表

基本項目:最大90点

年収:最大20点

◎ 年収:3,300万ウォン以上が最高点(2,600万ウォン以上が必須)

熟練度:最大20点

◎ 国家技能資格:技士／産業技士／技能士等

学歴:最大10点

◎ 学士／専門学士／高卒

年齢:最大20点

◎ 24歳以下が最高点
◎ 39歳以下まで点数対象

韓国語能力:最大20点

◎ 韓国語能力試験5級以上(中～上級レベル)が最高点

+

選択項目:最大113点

保有資産:最大35点

◎ 2年以上国内定期預金額:1億ウォン以上が最高点
◎ 国内資産:1億ウォン以上が最高点

直近10年以内の韓国国内での勤務経験:最大15点

◎ 根幹産業／一般製造業・建設業などで分類
◎ 6年以上が最高点

関連職種の韓国国内での教育または研修経験:最大10点

◎ 韓国国内大学の学士以上取得が最高点

加点:最大43点

韓国国内留学経験(10点)

◎ 修士以上が最高点

関連中央省庁推薦(10点)

地方勤務経験(10点)

◎ 4年以上が最高点

社会貢献活動(5点)

納税実績(5点)

◎ 申請日基準で直近1年
◎ 300万ウォン以上が最高点

コロナ関連季節労働参加(3点)

◎ 3か月以上が最高点

減点項目:最大50点

出入国管理法違反:
最大50減点

◎ 3回以上で50点減点
◎ 1回5点、2回10点、減点

その他国内法違反:
最大50減点

◎ 3回以上で50点減点
◎ 1回5点、2回10点、減点

※申請日基準10年以内が対象

■ 全203点のうち、以下のいずれかを満たす者が申請可能

1) 「年収」の点数が10点以上(2,600万ウォン)で、かつ、合計得点が52点以上の者
2) 「年収」を除く基本項目の合計点数が35点以上で、かつ、合計得点が72点以上の者

■ 「熟練技能人材」(E-7-4) が在留資格として付与される ※E1～7は、専門就業資格
■ 発給を受けた外国人労働者は、在留資格要件を維持する場合は、2年ごとに審査を経て滞在延長が可能
■ 根幹産業(鑄造、金型、溶接、塑性加工、表面処理、熱処理の6つの技術を活用して事業を営む業種)、または農林畜産漁業等の業種に従事

在留資格
付与

(出所) 法務部 (2021) をもとに作成。

ここでも、国内雇用への影響等を考慮して、年間の受入れ (在留資格変更) 上限が設定されており、2021 年は全体で 1,250 名である。受入れ枠組は、1) 定期選抜、2) 随時選抜に分けられ、1) 定期選抜は、四半期 170 名×4 期、計 680 名と定められる。2) 随時選抜は、高得点熟練技能人材 (65 点以上の高得点者、150 名、先着順)、韓国人雇用創出優秀企業 (申請日基準で、韓国人を 3 ヶ月以上 10 名以上雇用しており、過去 2 年間で、韓国人労働者が平均 5 %以上増加した企業) で働く熟練技能人材、50 名、先着順)、中央省庁推薦 (計 370 名、先着順) など、それぞれ導入規模を設定している (図表 1-6-6 参照)。

図表 1-6-6 韓国 熟練技能人材ポイント制 受入れ人数枠 (2021 年)

受入れ枠組		人数
定期選抜	(四半期ごと170名上限で受入れ)	680
随時選抜	1. 高得点者	150
	2. 韓国人雇用創出優秀企業／雇用創出功労賞企業	50
	3. 中央省庁推薦	
	一般製造業 (雇用労働部推薦)	200
	根幹産業 (産業通商資源部推薦)	70
	農畜産業 (農林畜産食品部推薦)	50
	漁業 (海洋水産部推薦)	50
合計		1,250

(出所) 法務部 (2021) をもとに作成。

日本では、2012 年から高度人材ポイント制を運用しているが、この熟練技能人材ポイント制のように、中熟練程度の人材の受入れについても外形的な指標を設定し、ポイント化することで、国外的には外国人の受入れにあたる公平性を、国内的には受け入れる外国人の審査基準の透明性を担保し、外国人の量と質を制御しているというシグナリング効果が期待される。ただし、ポイント制には、上述した「透明性」に加え、「柔軟性」（＝受入れ国政府の裁量で、ポイント制度の項目や配点基準を変更して、受入れ人数を調整できること）という特徴もある。そのため、ポイント制度は、受入れ政府にとって、裁量を保持したまま、受入れの正当性を能力主義的観点から根拠づけることができる、使い勝手のよい政策ツールとなり得るため、運用面でのチェックは重要となる（明石 2015）。

第 4 節 今後に向けた示唆

本稿の最後に、上記を踏まえた、今後の示唆をまとめたい。

(1) 観点 1 に関して：国内労働市場への影響を測るための統計基盤の整備

観点 1 のなかでとりあげた各制度は、各国課題を抱えながらも運用している現状があり、どのように導入するかは慎重な議論が求められるが、日本においても、制度の導入に向けた検討を始めることは意義があると考ええる。

他方、当該制度の導入と両輪で整えなければならないのは、制度の効果が十分に得られているか、つまり外国人労働者受入れによって労働市場にネガティブな影響が生じていないかについて、定量的に分析・検証し、得られた結果を制度運用に活用できる体制である。だが、そもそも日本では外国人労働者の受入れによる労働市場への影響を分析できるだけの公的統計データが十分に整っていないことが従来から指摘されている（神林・橋本 2017）。

政府は、「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」（出入国在留管理庁、2018 年、19 年、21 年）や、「外国人雇用対策の在り方に関する検討会 中間取りまとめ」（厚生労働省、2021 年）などで、外国人労働者の雇用・労働に関する統計整備の必要性を言及してきたが、今のところの変化は、「賃金構造基本統計調査」において、在留資格別の外国人労働者の賃金が 2020 年 3 月末から公表され始めた程度である。

参考として、図表 1－6－7 では、諸外国における外国人（移民背景を有する人を含む）の雇用・労働に関する統計の整備状況をまとめている。諸外国では、自国民と外国人の比較・分析を可能とするため、1)「労働力調査」で、国籍や出生地を把握している例（カナダ、EU（ドイツ））、2)人口の 1 %程度を毎年抽出する「マイクロセンサス」により把握する例（ドイツ）、3)一般市民向けの「労働力調査」と同一の調査項目・指標を用いて外国人向けに別調査を行い、2つの調査結果を比較できるようにしている例（韓国）などがある。日本は、把握できている指標についても、5年に一度の国勢調査が中心のため、労働市場への影響をモニタリングし、タイムリーな対応が難しいのが実態である。海外諸国では、どのように統計を取っているのか、サンプリング方法などの技術的な面の研究も含め、統計整備の取組が求められる。

図表 1－6－7 諸外国における外国人の雇用・労働関連の統計整備状況（一例）

内容	カナダ	ドイツ	韓国	日本
学歴	LFS	EU-LFS,Miklozensus	SILCLF,EAPS	国勢調査
言語能力	-	EU-LFS	-	-
成人教育・訓練	PIAAC	AES	PIAAC	PIAAC
就業率・労働力率	LFS	EU-LFS,Miklozensus	SILCLF,EAPS	国勢調査
失業率	LFS	EU-LFS,Miklozensus	SILCLF,EAPS	国勢調査
長期失業率（全失業者に占める長期失業者割合）	LFS	EU-LFS,Miklozensus, WVS,EU-SILC	SILCLF,EAPS	-
雇用契約類型（一時雇用の労働者割合）	LFS	EU-LFS,Miklozensus	SILCLF,EAPS	国勢調査
労働環境（長時間労働者割合）	LFS	EU-LFS,Miklozensus, EWCS	-	-
職能スキル（低技能者、高技能者の割合）	-	EU-LFS,Miklozensus	SILCLF,EAPS	国勢調査
本人学歴と現在の職業の関係（学歴過剰）	-	EU-LFS	SILCLF,EAPS	-
自営業率	LFS	EU-LFS,Miklozensus	SILCLF,EAPS	国勢調査

（出所）OECD（2018）をもとに作成。

（注）LFS：労働力調査、EU-LFS：欧州労働力調査、PIAAC：国際成人力調査、Miklozensus：マイクロセンサス、AES：成人教育調査、WVS：世界価値観調査、EU-SILC：欧州所得と生活水準統計、EWCS：欧州労働条件調査、SILCLF：移民者滞留実態と雇用調査、EAPS：経済活動人口調査。

（2）観点 2 に関して：特定技能 2 号移行の「ポイント制ルート」の導入

制度としてはあるものの中身が未だ見えていない「特定技能 2 号」（在留期間更新上限なし、家族帯同可）について、特定技能 1 号からの在留資格変更の要件を早々に詰めていく必要がある。特定技能の基本方針では、特定技能 2 号は、各分野別に試験等によって技能レベルを把握し、合格した者が移行可能と定められているが、この「試験ルート」とは別に、年収、日本語能力等について外形的な基準を定めて点数化し、合計得点が規定以上に達した人には特定技能 2 号への移行を認める「ポイント制ルート」の導入を提案したい。

現在、特定技能 2 号移行試験の作成状況は不透明であるが、運用次第では限られた回数の試験に合格しなければ帰国を余儀なくされるような事態も考えられる。この「ポイント制ルート」を運用することで、それまでの在留状況の過程が評価対象となり、「試験 1 発勝負」のようなリスクは低減できる。また、受入れ企業や本人の努力次第では、規定の点数を獲得すれば、早々に家族の呼び寄せも可能となり、より安定して、日本で就労・生活することが期待される。このことは、本人のみならず、受入れ企業や地域社会にとっても望ましいことだと考えられる。

一方、制度運用側となる出入国在留管理庁にとっても、「ポイント制ルート」は、移行上限人数の設定や、項目・配点について裁量を持った運用が可能となる。もちろん、過度な裁量の行使に対しては制限がかかる仕組みも併せて検討が必要だが、特定技能 2 号への移行実態や景気動向等に応じた柔軟な運用も可能となり、政策ツールとして検討に値するものと考えられる。

提言

1. 国は、外国人技能実習制度・特定技能制度について、国内労働市場を守りながら外国人労働者を受け入れる各種制度（労働市場テスト、年度別業種別受入れ規模設定、総量規制、雇用負担金等）の導入の可能性について検討を行う。
2. 国は、日本人と外国人間で所得、労働時間、雇用率・失業率、雇用形態等の雇用指標が比較可能な統計基盤を整備し、毎年公表する。また、特定技能の分野追加や上限人数設定の根拠となる労働需給に関する統計基盤を整備する。
3. 国は、特定技能 2 号への移行ルートとして、「ポイント制ルート」を導入する。能力の高い人材には特定技能 1 号在留上限の 5 年を待たず特定技能 2 号への移行を認め、家族呼び寄せ等も可能とし、より安定して日本での就労・生活ができるようにする。

【参考文献】

ー日本語文献

- 明石純一（2015）「国境を越える人材——その誘致をめぐる葛藤」五十嵐泰正・明石純一編『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店：92-105.
- 安里和晃（2016）「移民レジームが提起する問題——アジア諸国における家事労働者と結婚移民」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』51（3・4）：270-286.
- 早川智津子（2020）「外国人労働者をめぐる政策課題—労働法の観点から」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』715号：10-19.
- 神林龍・橋本由紀（2017）「移民・外国人労働者のインパクト——研究動向と日本におけるデータ」川口大司編『日本の労働市場——経済学者の視点』有斐閣：182-213.
- 加藤真（2021a）「諸外国の事例を通して考える『特定技能』——雇用縮小下・移動制限下での外国人労働者の受入れ」鈴木江理子編『アンダーコロナの移民たち』明石書店：246-266.
- 加藤真（2021b）『「特定技能外国人・5年で34.5万人」はどう算出されているのか』三菱UFJリサーチ&コンサルティングサーチナウレポート.
- 小井土彰宏（2017）『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会.
- 松尾知明（2017）『多文化教育の国際比較』明石書店.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019）「外国人労働者の受入れによる労働市場への影響に関する調査研究事業報告書」.
- ミャンマーユニティ（2020a）「面接待機候補者に対する新型コロナによる影響に関する第1回意識調査」.
<https://www.myanmarunity.jp/news/9180/>（最終閲覧日：2021/8/24）
- ミャンマーユニティ（2020b）「面接待機候補者に対する新型コロナによる影響に関する第2回意識調査」.
<https://www.myanmarunity.jp/news/10716/>（最終閲覧日：2021/8/24）

労働政策研究・研修機構（2018）「諸外国における外国人材受入制度——非高度人材の位置づけ」.

一外国語文献

韓国移民学会（2014）「韓国社会の中長期変化に適合する外国人労働者政策発展方策」.（韓国語）

韓国雇用労使学会（2016）「低出産—高齢化時代の労働市場戦略研究」.（韓国語）

韓国労働研究院（2017）「外国人就業ビザの雇用影響評価」.（韓国語）

行政院（2015）『長期照顧服務量能提升計畫（104～107 年）』.（中国語）

ILO（2020）“Brief Experience of ASEAN migrant workers during COVID-19”.（英語）

キムジュヨン（2016）「製造業外国人労働者供給現況と労働力ミスマッチ分析」韓国産業研究院イシューペーパー.（韓国語）

キムヨンス（2013）「外国人材導入体系改編の必要性和制度改善方案」、韓国開発研究院『KD I 政策フォーラム』255 号：1-11.（韓国語）

キムジョンホ（2009）「低熟練外国人流入の経済的影響分析」.（韓国語）

イジョンガエン（2020）「外国人と移民者流入が労働市場に与える影響」韓国開発研究院政策研究シリーズ.（韓国語）

イキュヨン・パクソンジェ（2008）「外国人労働者雇用構造と影響」『労働レビュー』2008 年 9 月号，韓国労働研究院.（韓国語）

ノホチャン（2019）「外国人雇用負担金制度導入時の法的争点」IOM 移民政策研究院ワーキングペーパーシリーズ.

OECD（2018）“Setting In 2018 INDICATORS OF IMMIGRANT INTEGRATION “.（英語）

OECD（2019）“Recruiting Immigrants Workers：Korea2019”.（英語）

法務部（2021）「2021 年熟練技能人力（E－7－4）点数制選抜計画案内」.（韓国語）

ソルドンフン・イキュヨン・キムユンテ・パクソンジュ（2015）「雇用負担金制度の導入と運営方案研究」韓国労働研究院.（韓国語）

第 II 部

多文化共生社会の形成に関する現状と課題

第1章 外国人受入れの歴史と多文化共生社会の形成

明治大学 山脇 啓造

本章では、戦後日本における外国人受け入れの歴史を振り返ったうえで、多文化共生社会の形成にかかわる現状と課題を概観することとする。

第1節 外国人受入れの歴史¹

(1) 1950年代～1970年代

戦後日本における外国人の出入国と在留に関する政策を基本的に規定してきたのは、出入国管理及び難民認定法（1951年制定、入管法と略す）である。入管法には、日本が受け入れを認める外国人の活動類型などを示す在留資格が定められている。戦後しばらく、人口過密を理由に、非熟練の外国人労働者や永住目的の外国人の入国は基本的に認めない方針がとられた。しかし、約60万人の旧植民地（主に朝鮮半島）出身者が、戦前から日本に居住していた。戦後これらの人々は日本国籍を喪失して外国人となり、外国人人口の大多数を占めた。したがって、1970年代まで、外国人政策とは韓国・朝鮮人を主たる対象とするものであった。

在日韓国・朝鮮人は、入管法の在留資格に関する規定が適用されない例外的存在であり、その法的地位は暫定的なものであった。1965年になって、日本と韓国の間で在日韓国人の法的地位に関する協定が締結され、韓国籍の1世と2世に永住資格が認められた。しかし、朝鮮籍者の法的地位は不安定なままであった。当時、日本の法制度は、国民と外国人の法的地位の格差が大きく、社会保障ほかのさまざまな社会制度も、基本的に日本国民を対象とするものであった。また、国籍法は血統主義を基本とし、外国人の国籍取得は同化的な裁量帰化にほぼ限られていた。例えば、帰化後の氏名については、日本的なものを用いることが当然視された。

1970年代になると、在日韓国・朝鮮人の中で2世、3世の割合が増え、就職差別を糾弾する運動や、地方自治体に対して住民としての権利を要求する運動が起こった。一部の自治体は、公営住宅や児童手当の国籍条項を撤廃した。

(2) 1980年代～1990年代

1980年を前後して、国際人権規約の批准（1979年）、難民条約への加入および入管法の改定（1981年）が行われ、日本の外国人政策に大きな転機が訪れた。まず、定住を前提としたインドシナ難民の受け入れが1978年に始まった。これは、定住目的の外国人の入国を認めない国の方針の部分的変更といえる。

¹ 1950年代から1990年代までの外国人受け入れの推移は、山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦「多民族国家日本の構想」に依拠している。

日中国交回復後に始まった中国帰国者の受け入れも、1980年代になると本格化した。インドシナ難民に対しては定住促進センターが、中国帰国者に対しては定着促進センターが開設され、日本語教育や生活適応の研修が行われた。

在日韓国・朝鮮人の処遇に関しても、大きな変化が訪れる。前述の入管法の改定によって、朝鮮籍者に対する永住が認められるようになるとともに、国民年金や児童手当など、社会保障制度の国籍要件が撤廃される。こうして、内外人平等と永住資格の確立が進んだものの、外国人は、外国人登録証の切り替えのたびに指紋を採取されていた。そのため、在日韓国・朝鮮人を中心に、指紋押捺拒否運動が広がった。

一方、1980年代には、日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、円高などの経済的要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者が急速に増加し、ニューカマーと呼ばれた。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などにひろがった。こうした外国人の多くは、超過滞在者など、正規の在留資格を持たずに就労する人々であった。そして、好景気で深刻な人手不足が生じた1980年代末になると、「外国人労働者問題」が社会の関心を集めた。

1989年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が再度改定された。在留資格の種類が増え、新設された在留資格「人文知識・国際業務」等によって、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、日系人等を対象とする在留資格「定住者」も新設され、1990年代をつうじて、ブラジル人など南米出身者が急増した。日系人労働者は愛知県や静岡県、群馬県などの工場が多い特定の地域に集中する傾向があり、日本人住民との間にさまざまな軋轢が生じた。

日系人の受け入れは、労働力不足と超過滞在者の急増への対応という面があった。超過滞在者は1993年には約30万人に達し、その後は少しずつ減少していった。一方、技術移転の建前をとりながら、実質的には同じく労働力不足対策として1993年に始まったのが、技能実習制度である。これは、従来の研修制度を変更し、研修終了後、労働者として働くことを認める制度である。

在日韓国・朝鮮人の法的地位についても、1990年代に入るとさらなる変化が訪れた。すなわち、1991年に、旧植民地出身者とその子孫に対して、特別永住資格が認められ、1993年には永住者の指紋押捺義務が廃止された²。また、1996年に川崎市が一般職採用に関する国籍条項を撤廃したのをきっかけに、いくつかの政令指定都市や都道府県において国籍条項の撤廃が進んだ。

この時期の外国人をめぐる動向として重要な現象が二つあった。一つは国際結婚の増大である。日本人と外国人との結婚は一貫して増大した。1999年には年間3万件を突破し、婚姻件数総数の4%を占めた。改定国籍法（1985年施行）が、父親が日本人の場合に限って日本国籍が継承される父系血統主義をやめ、父母両系主義を採用したこともあり、日本籍の「ダブル」（日本人と外国人の間に生まれた子ども）が増えていった。もう一つは、外国人留学生の増大である。日本政府が打ち出した留学生10万人計画（1983年）によって、中国など近隣アジア諸国出身の留学生は飛躍的に増大した。卒業後、日本社会で

² 2000年には全外国人について廃止したが、2001年の米国の同時多発テロ事件を受けて、2007年に日本に入国する外国人（特別永住者を除く）に指紋と顔写真の提供が義務付けられた。

就職する者も少なくなく、永住資格を取るなど定住化が進んだ。

外国人労働者が増加した東海地方等の自治体では、1990年代を通じて、多言語での情報提供や生活相談や日本語ボランティアの養成などに取り組んだ。また、外国人支援の市民活動も活発に行われた。1990年代後半になると、「多文化共生」をキーワードに活動する市民団体が増えた。

(3) 2000年代～2010年代

2000年代になっても、日本で暮らす外国人は増加を続け、2006年には200万人を突破した。特に中国人が大きく増加し、2007年には韓国・朝鮮人を抜いて、国内最多の外国人となった。この時期に、自治体と国の外国人住民への対応に大きな進展が見られる。

1990年代に外国人労働者が急増した東海地方等の市町が集まって、2001年に結成したのが外国人集住都市会議で、日本人と外国人が共生する都市づくりを宣言するとともに、外国人の定住化を前提とした政策を国に求める「浜松宣言及び提言」をまとめた。翌2002年には、「14都市共同アピール」を発表し、外国人政策の基本方針の策定と関係省庁の政策を調整する組織の設置を国に求めた。また、2004年には、日本経済団体連合会が、「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表し、「外国人受け入れに関する基本法」の制定と施策を一元的に管轄する「多文化共生庁」の設立を提言した。

こうした動きを受けて、2006年、総務省は「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく」ことを目指した「地域における多文化共生推進プラン」を策定した。同プランの策定を受けて、全国の都道府県や政令市の多くが多文化共生の指針や計画の策定に取り組み始めた。

また、総務省のプラン策定を機に、府省庁が連携して外国人の生活環境整備を進めるために、「生活者としての外国人に関する総合的対応策」が2006年12月に取りまとめられた。一方、2008年になると、留学生政策にも大きな転換点が訪れた。留学生30万人計画が打ち出され、「社会のグローバル化」のために、卒業生が日本社会に定着し活躍することを目指した。

2008年のリーマンショックによって、日本経済は打撃を受け、製造業で働く日系ブラジル人等の多くは解雇され、2011年の東日本大震災の影響もあり、この時期、外国人の数は戦後初めて減少した。2008年に31万人いたブラジル人は、2012年には19万人にまで減少した。

解雇された外国人労働者への対策として、2009年に内閣府に定住外国人施策推進室が設置され、外国人の再就職支援などを行い、2010年度には、日系定住外国人施策に関する基本指針と基本計画を策定した。こうして、「日本語能力が不十分な者が多い日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかりと受け入れ、社会から排除されないようにする」という考え方を示す一方で、2009年度には日系人離職者に対する帰国支援事業を行った。

この時期、もう一つ重要な国の政策は、2012年の新在留管理制度および外国人を対象とする住民基本台帳制度の開始である。外国人の在留管理の強化のため、新たに「在留カード」が発行されることとなった。また、外国人住民の利便の増進と行政の合理化のために開始した新住民基本台帳制度によって、外国人を住民と位置づける制度的基盤が整った。

2013 年以降、外国人の数は再び増加に転じ、コロナ禍が起こるまで、増加傾向は続いた。この間、急増したのは、技能実習生と外国人留学生（特に日本語学校の学生）である。国別で見ると、ベトナム人とネパール人が急増した。コロナ禍が起こる直前の 2019 年 10 月末に、外国人労働者数は過去最高を更新し、約 166 万人となった。国別内訳は、中国、ベトナム、フィリピン、ブラジル、ネパールの順に多い。

1993 年に始まった技能実習制度は、技能等の移転により、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」を目的としていたが、実態としては、低賃金労働力の受け皿となっており、人権侵害を生む制度として国内外から長らく批判されてきた。そうした批判を受け、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）」が 2016 年 11 月に成立した（2017 年 11 月施行）。それと同時に、技能実習生を保護・支援するために外国人技能実習機構が設立された。また、技能実習の期間が 3 年から 5 年に延長された。

一方、留学生の受け入れは、2008 年の留学生 30 万人計画のもとに進められてきたが、2010 年代を通じて、日本語学校で学ぶ留学生が急増した。留学生は、週 28 時間の資格外活動（アルバイト）を行うことが認められており、少なくない日本語学校が低賃金労働者の供給源となってきた。

こうした外国人労働者の急増の背景には、深刻な人手不足があり、それが、新在留資格「特定技能」を創設する 2018 年 12 月の入管法改定につながったといえる。

2018 年 2 月に開かれた経済財政諮問会議において、安倍晋三首相（当時）から、「専門的・技術的な外国人受入れの制度の在り方について、在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を進め、夏に方向性を示したい」との発言がなされた³。その後、内閣官房や法務省を中心に、「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」を立ち上げ、新たな在留資格制度についての集中的な検討がなされた。同年 6 月の経済財政諮問会議において法務省よりその内容を報告し、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」に新たな在留資格の創設が明記された。また、同年 6 月策定の「まち・ひと・しごと創生基本方針」でも、「地方における外国人材の活用」が唱えられ、「外国人材による地方創生支援制度」を打ち出した。そして、2018 年 12 月に入管法及び法務省設置法が改定されるとともに、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が取りまとめられ、全国 100 ヶ所の多言語相談窓口の設置・運営の支援等が打ち出された。また、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018 改訂版）」においても、「地方における外国人材の受入れ」が打ち出された。

入管法改定によって、介護、外食、建設など 14 業種で一定の技能と日本語能力を有する外国人に在留

³ 平成 30 年第 2 回経済財政諮問会議（2018 年 2 月 20 日）議事要旨。安倍首相（当時）の発言全文は以下のとおり。「安倍内閣として、いわゆる移民政策をとる考えはない。この点は堅持する。他方で、5 年間のアベノミクスによって、有効求人倍率が 43 年ぶりの高水準となる中で、中小・小規模事業者の皆さんをはじめ、深刻な人手不足が生じている。生産性向上や女性・高齢者の就業環境の整備のため、生産性革命・人づくり革命・働き方改革を推進するとともに、併せて、専門的・技術的な外国人受入れの制度の在り方について、早急に検討を進める必要があると考える。在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を進め、今夏に方向性を示したいと考える。菅官房長官、上川法務大臣におかれては、各分野を所管する関係省の協力を得て、急ぎ、検討を開始いただきたい。」

資格「特定技能」を付与し、2019年度から5年間で最大35万人を受け入れることが想定された。「特定技能1号」は、在留期間の上限を通算で5年とし、家族の帯同は基本的に認めない。より高度な技能が必要な「特定技能2号」は、在留期間の更新が可能で、家族の帯同も認めるが、建設業と造船・舶用工業の2業種に限定された。技能実習（3年）を修了した者については、必要な技能及び日本語能力の水準を満たしているものとし、自動的に「特定技能」への切り替えが可能となるので、技能実習生の場合、8年から10年の在留が可能となった。

2019年4月に、法務省の出入国管理局が改組され、出入国在留管理庁（入管庁）が発足するとともに、「特定技能」外国人の受け入れが始まった。同庁は発足直後に、政府が多言語（やさしい日本語を含む）で発出した情報や外国人支援策を取りまとめて掲載する「外国人生活支援ポータルサイト」を開設し、「外国人のための生活・就労ガイドブック」の日本語版と英語版を発行し、同サイトに掲載した。同年10月に日本語版第2版と同時にやさしい日本語版「生活・仕事ガイドブック」も発行した。

(4) 2020年～2021年

「はじめに」で論じたように、2019年度に入管庁が設置され、「特定技能」外国人の受け入れが始まり、日本の外国人政策は第2ステージに移行したが、2020年になると、新型コロナウイルス感染症が世界に広がり、人の国際移動はほぼ全面的に停止した。日本もその影響を受け、外国人の受け入れをめぐる状況は一変した。

同感染症が拡大する中、入管庁は、前述の「外国人生活支援ポータルサイト」で、同感染症関連の情報提供を行っている。2020年7月に東京都新宿区に外国人在留支援センターを開設し、同年9月に同感染症関連で困っている外国人に対する電話相談窓口を置き、多言語で相談に応じている。また、帰国困難者の在留資格変更を許可する措置を講じたほか、同感染症の影響により解雇された技能実習生等に対する雇用維持支援を実施している。一方、厚生労働省は、外国語対応ホームページの開設など同感染症に関する情報の多言語化に取り組んでいる。また、外国人を雇用する事業所の雇用維持支援及び離職を余儀なくされた外国人に対する就職支援等のため、相談支援体制等を強化している。

一方、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」で打ち出された多言語相談窓口の設置・運営支援策の対象自治体は、2021年4月現在、全国214団体となっている。

(5) 地方自治体の取り組み

外国人受け入れにかかわる政策は、大きく出入国管理政策と多文化共生政策（諸外国では移民統合政策あるいは社会統合政策と呼ばれることが多い）に分かれる。出入国管理政策は国、日本では法務省の所管だが、多文化共生政策は国と地方自治体が連携して取り組むべき分野である。しかし、日本では長く、自治体の取り組みが先行し、国の取り組みは遅れてきた。そこで、戦後の外国人受け入れの歴史を自治体の取り組みに焦点をあて、整理しておきたい。

自治体の外国人住民施策が進んだのは1970年代以降である。当時、在日コリアンが多く居住する自治体で、外国人を住民として受け入れる施策が進んだ。一方、80年代には外国人労働者が増え、90年代

に東海地方を中心に南米系日系人の定住化が進んだ。外国語での情報提供や相談を受け付ける自治体が増えたが、外国人が急増した公営住宅では、ゴミ出し、騒音、路上駐車などに関わる住民間のトラブルが起きた。外国人労働者が多く居住した愛知県ではブラジル人少年の殺害事件や県警機動隊が出動する事態も生じた⁴。

こうした状況を受け、2000年代になると、総合的に外国人住民施策を進める自治体が増えた。その時のキーワードが「多文化共生」である。2005年3月には川崎市が多文化共生社会推進指針を策定した。また、同年9月には新宿区がしんじゅく多文化共生プラザを設置した。また、2007年7月には、宮城県が全国に先駆けて、多文化共生社会の形成の推進に関する条例を制定した。

さらに、2010年代になると、浜松市や東京都のように、グローバル都市をめざして、外国人の活躍を推進する自治体が増えた。また、広島県安芸高田市（人口約2.8万人）のように、外国人の移住・定住を促進し、地方創生の観点から多文化共生に取り組む地方の小規模自治体も現れた。一方、2010年代前半に外国人へのヘイトスピーチが広がる中、大阪市や川崎市のようにヘイトスピーチの解消、そして外国人への偏見や差別の解消に取り組む自治体も増えた⁵。外国人支援を中心とする2000年代の取り組みに対して、こうした新しい観点に立った取り組みを、筆者は「多文化共生2.0」（バージョンアップした多文化共生）と呼んでいる。

第2節 今後の課題

(1) 国

国の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」では、情報提供や相談の多言語対応と日本語教育が強調されている。来日間もない外国人には情報を多言語で提供し、定住者には日本語教育を推進することが望ましいだろう。一方、滞在の長短にかかわらず、医療や災害など命に関わる情報は通訳や翻訳サービスのニーズが高い。

総合的対応策では、当初8～11言語、そして現在は14言語以上による情報提供や相談をすることとなっている。一部の自治体では以前から多言語対応が進んでいるが、最近注目されているのが「やさしい日本語」だ。日本語を学習している外国人にわかりやすいように、簡単な語彙や文法、構文で、短くはっきりと話す日本語のことを指す。政府は2020年8月に「在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン」を策定したが⁶、国や地方自治体、学校や企業、さらに市民に対して、やさしい日本語の普及に努めることを期待したい。また、国として、やさしい日本語を含めた情報の多言語化に関するガイドラ

⁴ 1997年10月に、愛知県小牧市で14歳のブラジル人少年が日本人少年たちによって殺害される事件が起きた。1999年5、6月には、愛知県豊田市の県営住宅でブラジル人と日本人が対立する事件が起きた。

⁵ ヘイトスピーチや差別の解消をめざした条例としては、大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（2016）、世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例（2018）、神戸市外国人に対する不当な差別の解消と多文化共生社会の実現に関する条例（2019）、川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例（2019）等がある。世田谷区と神戸市の条例は、多文化共生施策の一環として、偏見や差別の解消を目指している。

⁶ 出入国在留管理庁・文化庁「在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン」
https://www.moj.go.jp/isa/support/portal/plainjapanese_guideline.html

インの策定を求めたい⁷。さらに、全国的な通訳・翻訳体制の整備も必要である。

一方、日本語教育に関しては、2019年6月に日本語教育の推進に関する法律が施行された。同法に基づき、翌2020年6月には日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針も策定された。現在ドイツや韓国など多くの先進国で、移民のための言語学習と社会オリエンテーションのプログラムが用意されている。定住外国人のための日本語教育の体制整備は喫緊の課題といえる。(第2章参照)

次に生活環境の整備の中でも、教育と医療は外国人住民にとって特に関心の高い分野だ。日本の公立学校に通う外国人児童生徒と日本人児童生徒を合わせると、約5.1万人が日本語指導を必要としているが、その2割以上が日本語指導を受けていない(2018年5月現在)⁸。一部の自治体では、独自の施策により外国人児童生徒などの支援に取り組んできた。横浜市では、2017年度に日本語初期指導を集中的に行う拠点施設「ひまわり」を中区に設置し、2020年度には二つ目の拠点を鶴見区に設置した。また以前から学校と地域が連携して、外国人児童生徒などを支援している⁹。文部科学省は、自治体の取り組みを支援するためにも、外国人児童生徒教育の体制整備に取り組む必要がある。特に、諸外国を参考に日本語担当教員の資格を設けるべきである。また、外国人・国際学校への就学も含めて、学齢期に達した子どもを持つ外国人に教育を受けさせる義務を課すことを検討すべきであろう。さらに、すべての児童生徒を対象とした多文化共生・ダイバーシティ教育の推進も必要である。(第3章参照)

医療については、全国的な医療通訳体制の整備が大きな課題だ。2000年代以降、神奈川県や愛知県など、30近い自治体や国際交流協会等が医療通訳システムを立ち上げた。厚生労働省は、外国人住民が、どの地域に住んでいても医療通訳サービスを受けられるように、都道府県と連携して体制整備を図ることを期待したい。また、厚労省が2019年に全国の医療機関を対象に始めた希少言語に関する電話通訳サービスを、できるだけ低価格で恒常的に提供することを求めたい。(第4章参照)

外国人住民にとって住居の確保も重要だ。国が初めて実施した外国人住民実態調査の報告書(法務省、2017年3月)によると、住居を探した外国人の約4割が外国人であることを理由に入居を拒否されている。また前述したように、1990年代に外国人の入居が集中した公営住宅でトラブルが起きたが、今後も同様な問題は起きるだろう。そうした地域では、日本人住民と外国人住民を仲介し、多文化共生社会を担う人員の配置が必要だ。多文化共生社会の担い手としては、日本の大学等で学ぶ外国人留学生の存在も重要である。卒業後、日本で働き、暮らす外国人として、日本経済や日本社会に大きな貢献をしつつある。(第5章参照)

2010年代前半には前述のように外国人に対するヘイトスピーチの問題が大都市を中心に広がった。上述の実態調査でも、住居探しや仕事探しの時にも差別を受ける実態が明らかになった。2016年にヘイト

⁷ 山脇啓造「多文化共生社会の形成に向けて」参照。

⁸ 日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査は2年に1回実施されてきた。本来、2020年度に予定されていたが、コロナ禍で延期となり、2018年度の調査が最新となっている。なお、2018年度の日本の公立学校で学ぶ外国人児童生徒は約9.3万人だった。

⁹ 山脇啓造・服部信雄『新 多文化共生の学校づくりー横浜市の挑戦』参照。

スピーチ解消法が制定されたが、同法はヘイトスピーチ解消の理念を謳った法律で、ヘイトスピーチに対する罰則がない。ヘイトスピーチそして民族差別を禁止する法律が必要であろう。(第6章参照)

また、国として人権の観点に立った多文化共生の意識啓発を推進するとともに、自治体が地域の多様な団体と連携した取り組みを進めることが重要である。筆者の大学では、毎年筆者のゼミ学生たちがキャンパスのある中野区と連携し、区長をはじめ区の職員や住民が参加するイベントを催し、多文化共生の意識づくりに取り組んでいる¹⁰。

最後に、コミュニケーションや教育、医療、住居、意識啓発など様々な課題に取り組むための体制整備が重要だ。国と自治体、企業や市民団体などがビジョンを共有し、連携・協働して多文化共生社会づくりに取り組むには、多文化共生を推進する基本法の制定と担当組織の設置が不可欠だ¹¹。

先進国の多くは、移民の統合を進める法律を制定している。ドイツでは2005年1月に移住法を施行するとともに、内務省に連邦移住難民庁が設置され、移民のためのドイツ語学習を中心とする統合コースが始まった。韓国も2007年に在韓外国人処遇基本法を制定し、法務部（法務省）に出入国・外国人政策本部を設置し、2009年から韓国語学習を中心とする社会統合プログラムを運営している。諸外国や国内の自治体が積み重ねてきた取り組みを参考に、日本も体制整備を進めていく必要がある。

2019年4月に、法務省の外局として出入国在留管理庁が設置され、国の施策の総合調整を担うようになった。同庁の在留管理支援部在留支援課は外国人支援や共生社会づくりを担っている。そうだとすれば、在留支援課を拡充し、「多文化共生部」に改組し、定住外国人のための日本語教育と社会オリエンテーションの実施を担当することを期待したい。これまで15年間、自治体の多文化共生施策を支援してきた総務省及び自治体国際化協会との連携強化も重要である¹²。

また、体制整備の一環として、外国人住民に関する統計の整備も必要である。国勢調査や労働力調査、国民生活基礎調査等において、出生地や国籍、在留資格等の項目を追加することが望ましい。そのうえで、OECDなどを通じて、国際的な政策交流に積極的に参加し、諸外国の知見から学ぶことが有益である。

(2) 地方自治体

最後に、今回の調査研究委員会で行った地方自治体のヒアリングの結果を参考に、地方自治体の課題を整理したい。

入管庁の外国人受入環境整備交付金によって、自治体における外国人相談窓口は急速に整備されつつある。相談員に外国出身者を配置しているところも多く、外国人住民とのコミュニケーションに配慮がみられる。ただし、相談員の多くは正職員ではなく、相談のスキル向上やノウハウの継承に課題がある

¹⁰ 2021年8月には、筆者のゼミの学生達が、中野区職員を対象とした多文化共生研修で、やさしい日本語ワークショップの講師を担当した。明治大学山脇ゼミ・ホームページ参照。 <https://yamawaki-seminar.o0o0.jp/>

¹¹ 筆者は、2002年以来、多文化共生の理念を掲げ、施策の推進体制を定めた多文化共生社会基本法の制定を唱えている。山脇啓造「外国人政策—多文化共生へ基本法制定を」参照。

¹² 山脇啓造「多文化共生社会の形成に向けて」参照。

と言えよう。また、遠隔通訳や機械翻訳の活用によって、多言語化を推進しているが、それら全ての言語において、適切に対応できているか、検証が必要であろう。

外国人住民施策を推進するうえで、庁内関係部署の連携が必要である。ヒアリング対象の自治体では、コロナ禍での生活困窮者への支援については連携が図られているようであった。ただし、生活保護については、都道府県が所管しているため、町村部では実態把握が困難なように見受けられた。また、社会福祉協議会、児童相談所、医療機関との連携についても、積極的に取り組んでいるところがあったが、今後はハローワーク、労働基準監督署や企業との連携も進めていくことが重要であろう。

日本では、一部の欧米都市のような移民の集住化と隔離（セグリゲーション）は進んでいないが、大規模な公営住宅への外国人の集住は東海地方を中心に進んでいる。日本においても、外国人住民の住居が特定の地域に集中していないか、住民間の交流は図られているか、検証する必要があるだろう。また、自治体が設置する多文化共生関連の会議に加え、まちづくりの会議などにも外国人住民の参画を進め、積極的に外国人住民の意見を聞く機会を設ける必要があるだろう。

日本における外国人住民は1990年代以降、増加してきたが、外国人の定住化が進めば、日本人住民同様、高齢化への対応が必須となる。貯えがない人は公的年金に頼ることとなるが、日本での勤務が短い外国人は、年金額も少額となる可能性が高く、そのようなことも前提とした生活支援の検討が望ましい。また、文化の違いや日本語能力に配慮した介護保険サービスの検討も必要だろう。

最後に、財源の問題である。ヒアリングした自治体の多くは、大企業を抱え、比較的豊かな自治体が多かったが、相談体制の充実や学校教育における通訳や支援員の人件費などは、国からの補助では足りず、独自財源で対応している。今後、全国に外国人住民が増えていく中、国によるさらなる財政支援の仕組みが必要となるであろう。

なお、諸外国では、自治体の国際的なネットワークづくりが盛んである。2008年に欧州評議会が始めた欧州発の「インターカルチュラル・シティ」のネットワークは北米やオーストラリア、そして東アジアに広がりつつある。2013年にアメリカのNPOによって始まった「ウェルカミング・シティ」のネットワークもオーストラリアやドイツへと広がっている。特に前者には、浜松市が2017年に加盟しており、日本との関わりも深い¹³。今後は、日本の自治体も積極的に国際的なネットワークに参加し、諸外国の知見から学んでいくことが有益であろう。

提言

1. 国は、国と自治体における情報の多言語化の推進に関するガイドラインを策定する。
2. 国は、出入国在留管理庁の在留支援課を拡充するとともに、同庁と総務省及び自治体国際化協会の連携を図り、自治体支援を強化する。
3. 国は、多文化共生社会の形成を推進する基本法を制定する。

¹³ 山脇啓造・上野貴彦『自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門』参照。

【参考文献】

山脇啓造「外国人政策－多文化共生へ基本法制定を」『朝日新聞』2002年11月6日朝刊

山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦「他民族国家日本の構想」『東アジアで生きよう！－経済構想・共生社会・歴史認識』（岩波書店、2003年）

山脇啓造・服部信雄編『新 多文化共生の学校づくり』（明石書店、2019年）

山脇啓造「多文化共生社会の形成に向けて」『新型コロナ・ショックと with コロナ時代に向けて－2020～2021年度経済情勢報告』（連合総合生活開発研究所、2020年）

山脇啓造・上野貴彦『自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門』（欧州評議会、2021年）

第2章 多文化共生社会における日本語教育の現状と課題

信州大学 徳井 厚子

第1節 はじめに一国内における日本語教育の現状と課題

近年の在留外国人の増加に伴い、現在、日本に住む在留外国人の状況は多様化してきている。それに伴い、日本語学習者も多様化し、学習目的やニーズなど多様な状況に応じた日本語教育が必要となっている。

外国人労働者を受け入れるということは、単に労働力のみを受け入れるのではなく、一人の人間として受け入れるということも意味する。文化審議会国語分科会（2019）では、「中長期的に日本に居住し、家族と共に地域で暮らす「生活者としての外国人」も増え、子育てや就学、就労、介護などライフステージに沿った日本語教育が求められている」としている。

日本語能力を身につけるということの意義について、文化審議会国語分科会（2019）では「外国人が安心・安全に生活していくために重要」であり、「就労、教育などを含めた日々の生活の基盤」となり、「社会参加」の観点など多面的な意義があると述べている。

本章では、多文化共生社会における日本語教育の現状と課題について「日本語教育をめぐる国の動き」「日本語教育人材の養成」「日本語能力の評価」の観点から述べる。

第2節 日本語教育をめぐる国の動き

(1) 「日本語教育の推進に関する法律」

2019年6月28日に「日本語教育の推進に関する法律」が公布、施行された。この「法律の目的（概要）」では、「日本語教育の推進に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び事業主の責務を明らかにすることや、「（日本語教育が）多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資すること」などが記載されている。

第三条（基本理念）において、1では日本語学習者の多様化に対応していくため「状況や能力に応じた」対応の必要性が言及されている。3では、「日本語教育の推進は、外国人等に係る教育及び労働、出入国管理その他の関連施策並びに外交政策との有機的な関連が図られ、総合的に行わなければならない」とされている。この中で「有機的」「総合的」という言葉が使われているが、省庁横断的な取り組みや、連携する組織同士の双方向的な関係の必要性も示唆していると考えられる。4では、日本語教育を行うことが、最終的には地域の活力の向上につながるということが言及されている。6では「日本語教育の推進は、日本語を学習する意義についての外国人等の理解と関心が深められるように配慮する」必要性が述べられている。7では、日本語教育が幼児期や学齢期の子どもの家庭の母語にも配慮するよう言及されている。

第四条（国の責務）では、外国人等への日本語教育を国の責任であることを明確にしている。

第五条（地方公共団体の責務）では、地方公共団体の、日本語教育への責務について明確に記載されている。「地域の状況に応じて」とされているが、集住地域や分散地域など多様な状況に応じた自治体の施策の必要性を示唆しているといえる。

第六条（事業主の責務）では、外国人等を雇用する事業主が、国や自治体による日本語教育の推進の施策に協力すること、外国人等やその家族への日本語学習に努めることが言及されている。

基本的施策のうち、十四条（事業主）においては、事業主の行う日本語教育の機会の提供や研修への国のサポートが言及されている。

（2）「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」

本方針（令和2年6月23日閣議決定）は、「日本語教育の推進に関する法律」の第十条の規定にもとづき、日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針を定めたものである。この中で、特定技能1号及び2号など新たな外国人材の受け入れ制度が開始され在留外国人の増加が予想される中で「外国人を日本社会の一員として受け入れ、外国人が社会から孤立しないようにするためには、日本語を習得できるようにすることが極めて重要である」とされている。外国人が社会から孤立しないという視点は多文化共生社会の実現のためにも重要な視点ともいえる。

以下では、この基本的な方針の中から「外国人などの被用者に対する日本語教育」「地域における日本語教育」「日本語能力の評価」について取り上げて述べる。

① 外国人などの被用者に対する日本語教育

この基本的な方針の「具体的施策例」として、「日本人社員の上司や同僚が外国人材との効果的なコミュニケーションを行う上でのポイントやその学ぶ手法についての調査を行うとともに、企業における効果的なコンテンツや学び方の活用を検討」する必要性が挙げられている。

職場におけるコミュニケーションでは、職場での仕事の遂行のみならず、人間関係の構築も重要である。日本人社員と外国人等社員とのコミュニケーションに焦点をおいた施策例は注目される。「効果的なコミュニケーション」を行うためには、誤解や摩擦が生じた際の解決方法を明らかにし、研修を行う必要があるだろう。例えば、近藤他（2013）はビジネスの現場での問題解決のために作られた教材であるが、現場の実際の事例に基づいて作成されており、職場におけるコミュニケーション摩擦の解消のために有効なテキストといえる。

「コミュニケーションを行う上でのポイントや手法の調査」については、多様な現場の実態を反映する調査が必要であろう。調査及び研究の成果の共有については、省庁、企業、日本語教育等の関係者等との連携が必要であろう。また複数の企業間での連携も必要である。研究の成果については、企業内研修やテキスト（コンテンツ）として広めていく必要があるだろう。職場内での多文化共生は一つの課題であるが、上記の施策の他、日本人社員側がやさしい日本語を使っていくことも必要であろう。

また、国・地方自治体・事業主体が、外国人労働者の日本語研修や日本人社員の「やさしい日本語」の研修を進めていくことも重要な課題である。

② 地域における日本語教育

この基本的な方針においては、「地域に在住する外国人が自立した言語使用者として生活していく上で必要となる日本語能力を身に付け、日本語で意思疎通を図り、生活できるよう支援する必要がある」と述べられている。

「自立した言語使用者」を目指すことは「外国人等が社会から孤立せずに生活していく」ためにも重要であるといえるだろう。また、「具体的施策例」として、「都道府県及び指定都市が行う総合調整会議や総括コーディネーターの設置、日本語教室の実施、やさしい日本語の研修等の地域日本語教育の総合的な体制づくりを支援するとともにノウハウの提供」を行うことや「日本語教室空白地域に専門家をアドバイザーとして派遣」すること等が挙げられている。ここに挙げられているように「やさしい日本語の研修」も日本語教育と同様地域における多文化共生のためにも重要であるといえるだろう。

また、今後地域における日本語教育においては「総括コーディネーター」が地域の日本語教育のキーパーソンとして重要になってくるといえるだろう。総括コーディネーターは、地域の様子を広範囲で把握し、地域の日本語教師や日本語教室、地方自治体等とのネットワーキングの要になるなど、様々な役割を果たす可能性を秘めている。総括コーディネーターの育成も今後の課題であろう。

さらに、「自立した言語使用者を目指す」ためには、諸外国のように国の財政負担による定住外国人のための言語教育プログラムの実施について検討する必要がある。例えば、ドイツやフランス、韓国等で国が移民に対して行っている言語教育（例えばドイツにおける統合コースや韓国の社会統合プログラム等）の実施についても、今後日本において参考になるのではないかといえる。

③ 日本語能力の評価

この基本的な方針においては、「外国人等の日本語能力を判定する方法として様々な試験が個々の指標に基づき、レベルや判定基準が設定されている」という現状が指摘されている。そして、「各試験が判定する日本語能力についての共通の指標を整備し、利用することが必要となっている」としている。そして、「具体的施策例」として、「国内外で実施されている様々な試験と「日本語教育の参照枠」との関連を示すための方法等を示した「日本語能力の判定基準」を文化審議会国語分科会において検討・作成する」としている。

日本語教育の評価についてこれまで多くの様々な試験が別個になされてきていたのが、共通の指標を整備し、利用することができるよう「日本語教育の参照枠」を作成することを決定したことは解決の一步となるといえる。「日本語教育の参照枠」の詳細については、4節(1)において後述する。

(3) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和3年度改訂）」

令和3年6月18日に外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議より出された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和3年度改訂）」においては、「円滑なコミュニケーション・情報収

集のための支援」において、「日本語教育の充実（円滑なコミュニケーションの実現）」が挙げられた。具体的な施策としては以下が挙げられている。

- ・「日本語教育の参照枠」の活用のための手引き等の作成、生活の分野における学習内容を示す「生活 Can do」の作成
- ・「日本語教育の参照枠」の活用を促進するとともに、都道府県が関係機関と連携して行う日本語教育環境を強化するための体制づくりの推進
- ・日本語学習サイト「つながるひろがる にほんごでの暮らし」の「日本語教育の参照枠」を踏まえた生活場面の充実
- ・就労者等に対する日本語教師の研修プログラムの充実・普及及び日本語教師の養成に求められる「必須の教育内容」の円滑な実施のためのICT教材の開発・普及
- ・日本語教師資格、日本語教育機関の日本語教育水準の維持向上を図るための仕組みの法制化の検討
- ・日本人社員と外国籍社員の職場における双方向の学びの動画教材や手引きの周知及び活用促進

これらの施策は、「日本語参照枠」の具体的な活用や普及に関するもの、日本語教師の資格等に関するもの、就労場面に関するプログラム等である。いずれも（令和3年時点における）日本語教育において具体的な検討が必要なものばかりといえる。これらの日本語教育に関する施策が「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和3年度改訂）」の中で取り上げられたことの意義は大きいといえる。

（4）「日本語教師の資格」及び「日本語教育機関の類型化」

文化庁では、令和2年度より「日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議」を設置し、日本語教師の資格や日本語教育機関の類型化等について検討を行っている。2021年7月29日に行われた第9回の会議の資料として提示された「日本語教育の推進のための仕組みについて～日本語教師の資格及び日本語教育機関評価制度～（報告案）」では、名称独占の国家資格の日本語教師（公認日本語教師）について、以下のように記載がされている。

公認日本語教師の資格の目的については「外国人等に日本語を教える日本語教師の資質・能力を確認し、証明するための資格」と記載されている。また資格取得要件としては、「公認日本語教師となることを希望する者は、原則として日本語教育能力を判定する試験の合格及び教育実習を履修及び修了することが求められる」としている。試験の構成は2つに分けられ、「日本語教育の実践につながる基礎的な知識を測定する試験」「現場対応力につながる基礎的な問題解決力を測定する試験」とされている。

また、「日本語教育機関の類型化」については、「留学」「就労」「生活」の3類型とする、とされている。当報告案では、「ただ、就学等その他の類型の必要性についても今後検討を行うことが必要である」と記載されているように、今後検討が必要な面も残されている。

公認日本語教師の資格のための試験については、「現場対応力につながる基礎的な問題解決力を測定する試験」を設けたことは特徴的であるといえる。問題解決力を的確に測るために具体的にどのような試験を作成していくかは今後の課題であろう。

「日本語教育機関の類型化」については、外国人労働者が増加しつつある現在、今回「就労」のカテゴリーを設けたことは注目される。類型化のカテゴリーについては、日本語教育の現場を考えた場合、「留学」「就労」「生活」以外のカテゴリーも実際は多いのではないかと考えられる。また、カテゴリーそのものの範囲の広さや曖昧さも存在するだろう。こうしたことも踏まえながら検討していく必要があると考えられる。

第3節 日本語教育人材の養成と課題について

日本語教育人材をどのように養成していくか、どのような資質・能力が必要かについても重要な課題である。

本節では、平成31年に文化審議会国語分科会が取りまとめた「日本語教育人材の養成・研修の在り方について改訂版」(H31年)をもとに、日本語教育人材の養成と課題について述べる。日本語教育の現場が多様化しつつあるが、当報告書においては、「役割・段階・活動分野ごとの日本語教育人材に求められる資質・能力」が挙げられている。当報告書は、これまであまり議論されてこなかった活動分野別、段階別に資質・能力についてそれぞれ提示されているという点で注目される。ここでは、これらのうち、「日本語教師【養成】に求められる資質・能力」、「児童生徒等に対する日本語教師【初任】に求められる資質・能力」、「就労者に対する日本語教師【初任】に求められる資質・能力」「日本語教育コーディネーター【主任教員】に求められる資質・能力」を挙げる。そして、これらについて多文化共生社会における日本語教育という観点からの課題について述べる。

(1) 「日本語教師【養成】に求められる資質・能力」

ここでは、日本語教師として必要な知識、技能、態度だけではなく、以下のように多文化共生社会における日本語教師の資質・能力として必要な項目も入れられていることが注目される。

- ・「言語・文化の相互尊重を前提とし、学習者の背景や現状を理解しようとする」
- ・「異なる文化や価値観に関する興味関心と広い受容力・柔軟性を持ち、多様な関係者と連携・協力しようとする」

これらは多文化共生社会における日本語教師の資質・能力として重要と考えられる。今後の課題としては、異なる文化や価値観に関する興味や関心を持つだけではなく、さらに、多様な解釈を試みながら理解しようとする態度もあげられる。

また、「教師としての権威性への自覚」が挙げられていることは、教師自身のクリティカルな内省に関わる面を挙げているという意味で注目される。さらに、「学習者に対する実践的なコミュニケーション能力・異文化間コミュニケーション能力を持っている」が挙げられ、「実践的な」コミュニケーション能力に言及した点も注目される。今後の課題として教師の「実践的なコミュニケーション能力」だけではなく、学習者の「実践的なコミュニケーション能力」を促進する資質・能力も必要ではないかと考える。

(2) 「児童生徒等に対する日本語教師【初任】に求められる資質・能力」

ここでは、児童生徒の発達や、児童生徒を取り巻く社会との関わりも含めていることが注目される。多文化共生社会における児童生徒等に対する日本語教師に求められる資質・能力を考える際、特に異文化間能力との関係からさらにいくつかの資質・能力が必要ではないかと考えられる。例えば、「多様な価値観や考え方に対処する能力」が挙げられる。児童生徒等の教育の現場では、子どもや保護者と接し多様な価値観や考え方に直面する場合が多い。これらを受容し対処していく資質・能力が必要であると考えられる。また、現場では価値観の違いによる摩擦もみられる。摩擦が起きた際に原因を考え対処していく資質・能力も必要ではないかと考えられる。

(3) 「就労者に対する日本語教師【初任】に求められる資質・能力」

ここでは、まず、「文化摩擦」や「心理不安」などが挙げられていることが注目される。

- ・「学習者の社会経験や文化背景などに起因する職業観や就労に対する意識・習慣並びに学習者が直面する文化摩擦や心理不安の要因となる事柄に関する一定の知識を身につけている」

就労者の職業観や文化摩擦、心理不安といった面が取り上げられているが、これらは実際の就労現場における問題とも結びついているテーマでもあり、その意味で意義があるといえる。ただ、心理不安の要因となる事柄に関する一定の知識だけではなく、心理不安に対応する対処方法に関する知識やカウンセラー等関係者と連携していく技能も必要ではないかといえる。

また、ここでは、文化摩擦を取り上げ、異文化適応能力を養うための教育実践についても資質・能力として挙げられているが、このことは多文化共生社会における就労者に対する日本語教育において重要であろう。さらに、学習者と職場などでの関係者との関係構築について挙げられている点や「職場をはじめとする関係者と円滑に協力し、ともに効果的に日本語教育プログラムを実践しようとする」と挙げられている点も注目される。就労の日本語教育の場合、関係者と協働しながら日本語教育を行う態度は重要であろう。

また、以下の資質・側面も挙げられている。

- ・「日本での就労準備から就労後の職場で用いられる日本語及び職場の文化やビジネスコミュニケーション等に関する一定の知識を持っている。」
- ・「職場での日本語の使用状況の観察を行うなど、職場における文化やビジネスコミュニケーションに関する実践的な知識を持っている。」

職場の文化やビジネスコミュニケーションに関する知識を持つことは重要であるといえる。さらに日常と職場のコミュニケーションとの違い等について教育実践できるスキルや技能も課題ではないかと考える。

職場における日本語教育の場合、特に日本語教師と関係者との連携・協力が重要になってくる。個人の資質・能力だけでは解決できない部分もあるだろう。連携体制の整備などマクロな面での整備も課題であろう。

また、ここでは「就労」と一括りされているが、実際には就労の職種によって求められるコミュニケーションが異なると考えられる。多様な就労の現場において、どのようなコミュニケーションが求められているのかについて考慮していく必要があるだろう。

(4) 「日本語教育コーディネーター【主任教員】に求められる資質・能力」

ここでは、(知識)として、「行政などの知識」、「プログラムデザイン」、「企画力」、「連携協力体制」等が挙げられている。(技能)としては「リーダーシップ」、(態度)「学び続ける」、「内省」、「人材育成」、「管理的立場」等が挙げられている。いずれもコーディネーターとして重要な資質・能力を含んでいるといえる。特に「学び続けていく」ことを資質・能力に加えた点は、OJTとしての学びを重視しているという意味で注目できる。

多文化共生社会における日本語教育コーディネーターに求められる資質・能力を考える際、以下のよう異文化間における様々な摩擦に対処していくといった資質・能力も必要ではないかと考える。まず、「摩擦のメディエータとしての役割」が挙げられる。日本語教育の現場では、様々な関係の中で摩擦も少なからずみられる。コーディネーターにとってはこうした摩擦やトラブルに対処するメディエータとしての資質・能力も求められると考えられる。そのためには「多様な考え方に対する寛容性」も必要であろう。また、「ファシリテーターとしての役割」や「危機管理能力」もコーディネーターに求められるといえるだろう。

第4節 日本語能力の評価と課題

(1) 日本語教育参照枠

文化審議会国語分科会日本語教育小委員会(2021)では、現在(2021年時点)、日本語の能力判定に係る試験を行っている実施団体(機関)が20程度あり、目的、受験者数、評価を行う言語活動、評価のレベル、試験の方法などが試験ごとに異なっていることを指摘している。

「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」では、各試験が判定する日本語能力についての共通の指標を整備し、利用する必要があるとして、「日本語教育の参照枠」を作成することが記載されている。以下では令和3年3月に文化審議会日本語教育小委員会より出された『日本語教育の参照枠二次報告－日本語能力評価について－』をもとに「日本語教育参照枠」について述べる。

「日本語教育参照枠」は、「ヨーロッパ共通参照枠」を参考に作成されたもので、日本語の熟達度について6段階で示したものである。「日本語教育参照枠」を策定したことで、これまで各試験が独自に判定していた日本語能力の共通の指標が整理されたといえる。

この参照枠は、以下の言語教育観の3つの柱から成り立っているとされている。

- 1 日本語学習者を社会的存在として捉える
- 2 言語を使って「できること」に注目する
- 3 多様な日本語使用を尊重する

また、「日本語教育の参照枠」の評価の3つの理念としては、以下が挙げられている。

- 1 生涯にわたる自律的な学習の促進
- 2 学習の目的に応じた多様な評価手法の指示と活用促進
- 3 評価基準と評価手法の透明性の確保

日本語教育参照枠の特徴としては、「できる」ことに注目したことが挙げられる。また、「生涯にわたる自律的な学習の促進」が挙げられているが、これは評価を例えば「入学試験」のような一時的な目的を持つものではなく、生涯を通しての言語学習という長期的なスパンに立った言語学習観のもとに捉えている。また、「能力記述文」によって具体的に評価していくことがポイントであるが、汎用性を持ちつつどのように具体化していくのが課題であろう。

日本語教育の熟達度について全体的な尺度として6レベルで示されている。

AからCに至るにしたがって、熟達した学習者になっていく。Aは「基礎段階の言語使用者」とされている。A1は、相手のサポートを得ながらやり取りできるレベル、A2は、直接関係している個人的な場面でやり取りできるレベルである。Aは、サポートを受けたり、ごく個人的な場面でやり取りできるレベルであり、自立した言語使用者には至っていないといえる。

Bは「自立した言語使用者」とされている。B1は、日常的な話題や関心のある話題について主要点を理解でき、テキストを作ることができるレベル、B2は自分の専門分野も含めて抽象的、具体的な話題いずれも理解でき、流暢さ、自然な会話ができるとしている。Bは、いずれも自立した生活を営むことが可能となるレベルである。

Cは、「熟達した言語使用者」とされている。C1は、様々な種類の高度で長いテキストの理解、流暢な自己表現、目的に応じた効果的な言葉遣いができるレベル、C2は、ほぼ全てを容易に理解でき、自然に流暢に自己表現でき、複雑な状況でも細かい区別をし、表現できるとしている。Cはかなり高いレベルの言語使用者である。

今後の課題としては、この「参照枠」をどのように使っていくのか使用する側の能力の育成も必要であることが挙げられる。

また、日本語教育の必要性から考えた場合、特にAのレベルで日本語教育が必要であるといえるだろう。外国人材の受け入れに関しては、Aのレベルが入国時に要求されていることが多い。しかし、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」においては「自立した言語使用者になるための日本語能力を身につけるよう支援すること」ことが述べられている。したがって、受け入れた後でAレベルからBレベルに到るまでの日本語教育をどう行っていくかが今後の課題となってくるといえる。

(2) 外国人材受け入れ時の制度による日本語能力の要件の多様性

外国人材の受け入れの際の日本語能力の要件が多様化しており統一性が取れていないことも問題点として挙げられる。例えば、介護についてみていくと、外国人介護職員の雇用に関して、日本語能力の要件について取り出し整理すると以下のようなになる。

表 2-2-1 外国人介護職員の雇用に関する日本語能力の要件

受け入れ制度など	日本語能力の要件
E P A（経済連携協定）	入国時の要件：N 5 程度（インドネシア・フィリピン）、 N 3（ベトナム） 就労開始時点の要件：N 3 程度
在留資格「介護」	一部の養成校の入学要件：N 2 程度
技能実習	入国時の要件：N 4 程度
特定技能	入国時の要件：ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度 の能力。介護の職場で働く上で必要な日本語能力

『外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック』（厚生労働省）をもとに筆者がまとめた

この表をみると、介護の受け入れ制度が多様化していること、それに伴い制度（あるいは国）ごとに入国時等に求める日本語能力がそれぞれ異なっているということがわかる。例えば、E P Aの場合、入国時の要件はインドネシア、フィリピンはN 5であるのに対し、ベトナムはN 3とレベルが高い。また、技能実習の場合はN 4程度とされており、特定技能については、レベルは記述されておらず、目安が書かれている。このように同じ職種でありながら、制度によって入国時に求める日本語の要件が異なるため、送り出し側は混乱するのではないかと予想できる。日本語能力の要件そのものが制度ごとに異なるなど多岐にわたり複雑なため、制度を超えた形で日本語能力の要件をわかりやすく提示していくことが課題になるだろう。

また、就労の場合、職種によって求められる日本語能力が異なることも問題として挙げられる。例えば介護の場合について、西郡（2019）は、介護福祉士の日本語能力について、「「日本語能力試験」等の試験は一般の日本語能力を測るもので、介護職種で求められる日本語能力とは合致しない部分が多い」ことを指摘している。

介護の分野のみではなく、他の職種においても、職種ごとに求められる日本語能力が異なるという点について今後解決すべき点が多く課題として残されるといえるだろう。

(3) 介護のC a n-d oステートメントの事例

介護のC a n-d oステートメントは、介護の現場での調査にもとづき作成したものであるが、様々な就労場面での判定基準を考える際の参考になる部分が多い。

西郡（2019）は、「介護福祉士が意欲を持って学んでいくためには、コミュニケーションに重点をおき、介護の現場の実態に合致したテストの開発が必須である」と述べ、西郡ら東京都立大学のメンバーが中心となり開発している「介護のC a n-d oステートメント」（以下K C D Sと略す）について紹介している。K C D Sの特徴としては、現場での職員や候補者への調査にもとづいて作られている点が挙げられる。判定基準を作る際、このようにボトムアップで現場での実態にもとづき作成することは重要であろう。

K C D Sは、介護自体がやり取りを重視した職種であることを反映し「やり取りそのもの」に焦点をおいて作られている。レベルを、K 2 a「2年目の実習移行時に現場で必ず求められるレベル」とK 2 b「2年目の実習移行時に現場で望まれるレベル」という設定にしており、現場で必要なレベルを中心に設定されている。

K C D Sの例としては、例えば、K 2 a レベルでは、「介護場面で、「うちへ帰りたい」など、利用者の要望を聞き、理解することができる」等、K 2 b レベルでは「「Aさんが心臓がドキドキすると言っていた」など、オノマトペを使った職員の説明を聞いて、利用者の状況を理解することができる」等が挙げられている。ここで示されているステートメントは、現場の状況を反映したかなり具体的な内容となっている。現場での調査を反映したボトムアップによるステートメントの作成は、今後他の様々な就労場面のステートメント作成においても参考となるだろう。

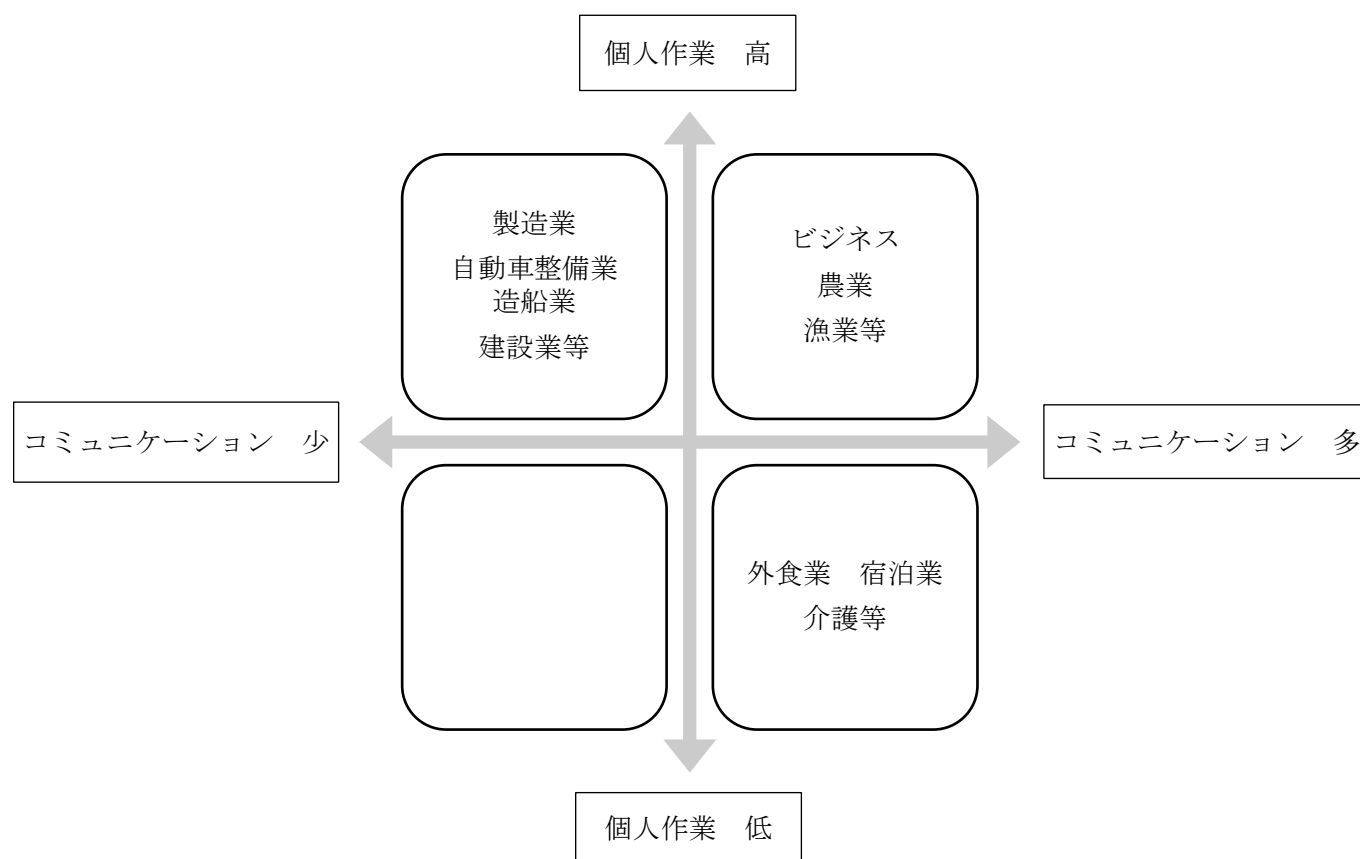
(4) 就労場面のコミュニケーションモデル

今後、外国人労働者の日本語研修を進めていくことは重要な課題の一つであるが、現在、就労場面の日本語能力について一括りに捉えて議論されていることが多い。求める日本語能力が職種に合うかどうかという点について議論していく必要性が挙げられる。実際には業種によってコミュニケーションの特徴が異なる場合が多いだろう。こうした特徴の違いを踏まえて職種に必要な日本語能力についても議論していくことが必要ではないかと考える。

以下の図では、個人で行う作業の度合い、コミュニケーションの量の度合いという2つの軸から就労場面におけるコミュニケーションのモデルを考えてみたものである。

まず、個人作業の度合いが高く、コミュニケーションの量が少ない職種としては、製造業や自動車整備業、造船業、建設業などが挙げられるだろう。この象限に入る職種では、製造の工程など、就労において作業そのものが中心となり、コミュニケーションそのものが仕事の中心とはなっていない。いかに正確に製造などの工程に従事するかが重要になってくる。

図 2-2-1 就労場面のコミュニケーションモデル 筆者作成



注 概念図に過ぎず、位置づけを正確に示しているものではない。

これに対して、個人作業の度合いが低く、コミュニケーションの量が多いものとして、外食業、宿泊業、介護等が挙げられる。例えば、介護の場合、利用者と介護者とのコミュニケーションそのものが業務となっており、業務を遂行するためには正確に相手の意図や内容を聞きとる力が必要となる。一方で個人作業の度合いは低い。外食業や宿泊業においても、業務を遂行する中での客とのコミュニケーションは重要である。

なお、このモデルは、概念図に過ぎず、位置付けを正確に示しているものではない。また、今回全ての職種を扱っておらず、図に示した職種以外の職種も存在する。

一口に就労のコミュニケーションといっても職種によってかなり異なるといえる。就労者の日本語教育やコミュニケーション支援を考える際、職種別に求められる能力が異なることに配慮する必要があるだろう。

第5節 おわりに

本章では、多文化共生社会における日本語教育の現状と課題について「日本語教育をめぐる国の動き」「日本語教育人材の養成」「日本語能力の評価」の観点から述べた。「日本語教育の推進に関する法律」が施行され、日本語教師の資格について検討されるなど、現在、日本語教育に関わる施策はめまぐるしく展開している。

多文化共生社会における日本語教育の課題としては、以下が挙げられる。

まず、国・地方自治体・事業主が外国人労働者の日本語研修を進めていくことが挙げられる。就労に関する日本語研修は、これまでビジネスや介護の日本語教育等の分野でなされてきているが、まだそれほど多いとはいえない。外国人労働者が増加しつつある現在、国・地方自治体・事業主が今後様々な職種の外国人労働者を対象とした日本語の研修の開発・実施を進めていくことは重要な課題である。その際、職種によるコミュニケーションの違いなどにも配慮していくことも必要である。

また、国・地方自治体・事業者が日本人社員への「やさしい日本語」の研修を進めていくことが挙げられる。「やさしい日本語」が職場で広がることで、日本人社員と外国人社員の相互のコミュニケーションや協働を促進させることができるだろう。

さらに、日本語教師養成における異文化間能力、異文化コミュニケーションの分野の充実も挙げられる。こうした分野を教師の養成・研修に含めていくことで、日本語教育の現場で生じる様々な異文化間の問題に対応していくことが可能になるだろう。

最後に、国の財政負担による定住外国人のための言語教育プログラムの実施が挙げられる。すでにドイツやフランス、韓国等で国が移民に対して行っている言語教育プログラム（例えばドイツにおける統合コースや韓国の社会統合プログラム等）は、今後日本において参考になるのではないかといえる。

提言

1. 国・地方自治体・事業主は、外国人労働者の日本語研修や、日本人社員の「やさしい日本語」の研修を進める。
2. 国は、多文化共生社会における日本語教師の役割を踏まえ、日本語教師の養成内容において、異文化間能力、異文化コミュニケーションの分野の内容をより充実させる。
3. 国は、諸外国のように国の財政負担による定住外国人のための言語教育プログラムの実施について検討する。

【参考文献】

- 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2021）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和3年度改訂）」
- 近藤彩他（2013）『ビジネスコミュニケーションのためのケース学習：職場のダイバーシティで学び合う』ココ出版
- 厚生労働省『外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック』
- 西郡仁朗（2019）「介護福祉の日本語教育の現状と支援者の育成－介護の日本語 Can-do ステートメントを中心に」『日本語教育』172号
- 日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議（2021）「日本語教育の推進のための仕組みについて～日本語教師の資格及び日本語教育機関評価制度～（報告案）」（2021年7月29日 第9回会議資料）
- 文化庁ホームページ「日本語教育の推進に関する法律について」
- 文化審議会国語分科会（2019）「日本語教育人材の養成・研修の在り方について改訂版」H31年
- 文化審議会国語分科会日本語教育小委員会（2021）『「日本語教育の参照枠」二次報告－日本語能力評価について－』（令和3年3月12日）
- 令和2年閣議決定（2020）「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」
- Council of Europe（2002）*Common European Framework for Reference of Languages: Learning, teaching, assessment*, 3rd printing in 2002. Cambridge University Press.（吉島茂・大橋理枝他）（訳）（2004）『外国語教育Ⅱ 外国語の学習、教授、評価のためのヨーロッパ共通参照枠 追補版』朝日出版社

第3章 多文化共生に向けた外国人の子どもの教育の現状と課題

明治大学 佐藤 郡衛

第1節 外国人の子どもの現状

外国人の子どもの教育が社会的な課題になったのは1990年の「出入国管理及び難民認定法」の改正以降である。外国人の子どもの教育が日本の学校で教育課題になってから30年以上経過したが、いまだ解決していない課題も多い。まず、外国人の子どもの実態について文部科学省（以下、文科省と略）が実施した近年の調査結果をもとにみていく。

第1は外国人の子どもの集住化と分散化がより一層進んでいる。日本の学校に就学している外国籍の児童生徒（日本の一条校に就学している場合、児童生徒と表記する）は2020年度の学校基本調査では116,009人であり、これまでで最も多くなっている。文科省の「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（2018年度）」¹では、日本語指導が必要な外国籍の小学生は26,316人、中学生は10,260人、これに高校生・その他を含めると計40,755人に達し、前回調査（2016年度）と比較し増加している。都道府県別では愛知県が9,100人と最も多く、ついで神奈川県、東京都、静岡県、大阪府などと続く。一方で39の都府県で外国人児童生徒が増加しており、全国的な広がりを見せている。また、在籍する市町村数は832（前回825）に達しているが、このうち10人未満が56.7%と「散在地域」が半数以上になる。このことが外国人児童生徒教育の体制整備を難しくしている。

第2ははじめて全国規模の調査により外国人の子どもの不就学の実態が明らかになった。文科省の「外国人の子供の教育の更なる充実に向けた就学状況等調査」結果²によると、不就学者は630人で全体の0.6%という結果だった。しかし、「就学状況を確認できず」が8,658人、「住民基本台帳上の人数との差」が10,183人、さらに「出国・転居」が3,017人おり、不就学の可能性のある子どもの数は実に約2万2千人と推定される。この数字はあくまでも推計だが、不就学の子どもの数が相当な数になることが明らかになった。

第3は高校段階での外国籍の生徒の増加であり、学校基本調査（2020年）では14,959人に達する。そのうち日本語指導が必要な高校生は3,677人で、この10年間で2.7倍になっている。2018年の「日本語指導が必要な児童生徒数調査」で初めて「日本語指導が必要な高校生の中退・進路状況」という項目が設けられた。その結果、中退率は全高校生1.3%に対して日本語指導が必要な高校生は9.6%という結果だった。進学率（大学、短大、専修学校、各種学校）は42.2%（全高校生71.1%）、就職者

¹ 文科省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成30年度）」（最終閲覧日2021年7月20日）
https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf

² 文科省「外国人の子供の教育の更なる充実に向けた就学状況等調査」（最終閲覧日2021年7月20日）
https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_02.pdf

における非正規就職率は 40.0%（全高校生 4.3%）、進学も就職もしていない者の比率は 18.2%（全高校生 6.7%）となっている。この結果から高校段階の支援と中退者への支援が急務であることがわかる。

第2節 外国人の子どもの教育の現状

1. 国の政策動向

外国人の子どもの教育は、日本に定住することを前提にその成長・発達を支え、日本社会を構成する一員として教育するための施策が求められるようになってきている。国の政策でも、日本の学校への適応を強調する「同化型」から、外国人の子どもを受け入れるために日本の教育の制度やシステムの見直しといういわば統合的な視点がみられるようになった。2016 年の「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議」の報告書³では、「多文化共生・異文化理解に基づく教育の必要性と外国人児童生徒等教育の重要性」を明確に打ち出した。その後、2019 年 6 月「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」の報告⁴、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定」⁵（ここでは外国人児童生徒の教育等の充実の具体の施策として 7 項目が提案されている）、「日本語教育の推進に関する法律」⁶（第 12 条に「外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語教育」の支援が明記されている）の施行など、外国人の子どもの教育に関して矢継ぎ早にその支援の必要性が示された。

2020 年 3 月には、「外国人児童生徒等の充実に関する有識者会議」の報告⁷が出された。そこでは、すべての外国人の子どもが就学することを目標に掲げ、住民基本台帳等に基づき学齢簿に準じるものを作成するなどの措置を講ずるように提言した。また、就学前段階や高等学校段階、学校卒業後も見据えた体系的な指導・支援の必要性も提言された。そして、2021 年 1 月に中央教育審議会答申「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して」⁸では、「増加する外国人児童生徒等への教育の在り方について」が答申された。外国人の子どもの教育を日本の教育全体の枠組みに位置づけたことは重要である。

³ 文科省「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議」報告（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/06/__icsFiles/afieldfile/2016/06/28/1373387_02.pdf

⁴ 文科省「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」報告（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/__icsFiles/afieldfile/2019/06/17/1417982_02.pdf

⁵ 「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定」（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf

⁶ 「日本語教育の推進に関する法律」（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/r1418257_02.pdf

⁷ 文科省「外国人児童生徒等の充実に関する有識者会議」報告（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
https://www.mext.go.jp/content/20200528-mxt_kyousei01-000006118-01.pdf

⁸ 中央教育審議会答申「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して」（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_2-4.pdf

2. 就学支援に関する施策

外国人の子どもの教育で最も大きな問題は不就学である。その背景には、外国人には就学義務がないことがある。これまで、日本の学校への就学希望者には日本人と同等の配慮を原則としてきた。しかし、「就学義務がないから積極的に学校では受け入れない」「就学案内を出していない」といった現実もまだある。文科省の「外国人の子供の就学状況等調査」では、住民登録手続きの際に就学案内を行っていない自治体が 16.3%、小・中学校新入学相当年齢の外国人の子どものいる家庭に就学案内を送付していない自治体は 37.3%に達している。

外国人の子どもの就学について国では「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」(7言語)⁹の作成や不就学の子どもへの支援事業などを行ってきたが決して十分ではなかった。「就学ガイドブック」は多言語対応になっているが、文字情報が多く、日本の学校の制度や仕組みについての知識がないと理解できないような内容であり、外国人に情報が伝わるように内容の改定が求められる。

就学の実態把握と就学保障の施策については、2020 年 7 月に文科省から「外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」¹⁰が出された。外国人の子どもの就学機会を保障するために自治体が講ずべき事項が示され、住民基本台帳をもとにした「学齢簿」の編製とあわせて就学実態を把握することを求めているのである。自治体独自で実態把握をすることが難しい場合には NPO などと連携することを提案している。本格的に国として外国人の子どもの就学実態を把握し、就学に結びつけるための施策が示された。

しかし、不就学者や義務教育を終えていない子どもへの教育機会の提供は不十分である。2017 年に施行された「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」(「教育機会確保法」)¹¹は、「年齢又は国籍等にかかわらず、能力に応じた教育機会を確保する」ことが明記され、学校以外の教育機会を確保する施策を国と自治体の責務とし、必要な財政支援を行うことを求めている。これは、外国人の不就学者にも適用できるものであり、学校内外にわたり外国人の子どもの教育機会を保障していく必要があり、国では全ての都道府県に夜間中学を設置するよう自治体に求めている。

3. 日本語教育に関する施策

外国人児童生徒教育では日本語指導が大きな位置を占める¹²。これまで国は日本語教材、日本語と教科の統合学習のための「JSL カリキュラム」、担当者の指導マニュアルである「外国人児童生徒受入れの手引」、さらには「日本語能力の評価基準 (DLA)」などの開発を進めてきた。さらに、「特別の教

⁹ 文科省「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」(最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日)
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/1320860.htm

¹⁰ 文科省「外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」(最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日)
https://www.mext.go.jp/content/20200703-mxt_kyousai01-000008457_01.pdf

¹¹ 「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」(最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日)
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1380956.htm (概要)

¹² 「JSL カリキュラム」「外国人児童生徒受入れの手引」「日本語能力の評価基準 (DLA)」「特別の教育課程」については、文科省 CLARINET の「帰国・外国人児童生徒教育情報」にリンク情報がある (最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日)
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003.htm

育課程」の編成という制度改革により正規の授業時間内で日本語指導が可能になった。また、外国人児童生徒 18 人につき一人の日本語指導担当教師を配置できるようにもなった。このように、日本語指導については一定の成果が蓄積されてきたが、実際にはいまだ十分とはいえない実態もみえてくる。

「日本語指導が必要な児童生徒数調査」によると、日本語指導を受けていない外国人児童生徒は約 2 割、「特別の教育課程」による指導を受けていない外国人児童生徒は約 4 割となっている。「特別の教育課程」とは、「児童生徒が学校生活を送る上や教科等の授業を理解する上で必要な日本語の指導を在籍学級以外の教室で行う教育の形態」で、個別の指導計画を作成して行うものである。この指導を実施していない要因として、担当する教師がいないことなどがあげられている。

学校の日本語教育では、担当する教師の養成・研修が課題である。教師の研修については、教職員支援機構が年に 1 回、「外国人児童生徒等に対する日本語指導指導者養成研修」を行っているが、参加できる数は限られている。地方自治体での研修も十分ではない。日本語教育学会の調査では都道府県教育委員会で「外国人児童生徒等に対する研修」を行っているのは 48.7%、市区町村教育委員会で 21.8%となっている。この他、国際交流協会では 46.8%が研修を行っており、「日本語支援者」と学校で日本語指導を担当する教師も参加していることが報告されている¹³。また、日本語教育学会が「外国人児童生徒等教育を担う教員の養成・研修モデルプログラム」をもとにして全国各地で研修を実施している。この研修は文化庁事業「日本語教育人材の研修プログラム普及事業」¹⁴を受託し、外国人児童生徒等に対する「初任研修」と「研修担当講師の育成研修」を実施するものだが、開始されたばかりであり今後より実質化していくことが課題である。

4. 高校段階に関する施策

これまで国の施策は義務教育が中心であり、高校段階の支援が不十分だった。2020 年の有識者会議では、高校を支援の対象にすることを明確にしたが、何より実態把握が十分でない。既述のように日本語指導が必要な高校生の外国人生徒の中退率が高く、非正規就職率や進学も就職もしていない比率も高いという結果が報告されている。しかし、これはあくまでも教育委員会を通じた調査であり、どの程度現実を反映しているかはさらなる調査が必要である。しかも、外国人生徒の高校進学率も明確でない。まずは、何より実態把握が不可欠であり、実態把握のための調査を実施し、結果を公表することである。

高校段階での課題は、高校進学に際しての制度上の整備と進路情報の提供である。制度面では、外国人生徒に対して特別枠や特別入試などを行っているところもあるが、まだ 12 の都道府県で公立高校での入試で特別な配慮がなされていない。また、合わせて特別枠の奨学金など経済的な支援策も不十分である。

¹³ 日本語教育学会（2018）『平成 29 年度文部科学省委託 外国人児童生徒教育を担う教員の養成・研修モデルプログラム開発事業報告』、24-34

¹⁴ 日本語教育学会「外国人児童生徒等教育を担う教員の養成・研修モデルプログラム」（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
<https://mo-mo-pro.com/report>

進路の情報提供については、都市部を中心に NPO やボランティアなどが進めてきたが地域によってばらつきがあり、しっかりとした情報提供の枠組みを整備していく必要がある。外国人生徒にとって自分の夢や希望とそれをどう達成するかがつながっていないという問題を抱えているが、その背景には日本の学校制度や進学などの情報が少ないことがあげられる。

高校入学後の対応も遅れている。まず、高校段階での日本語教育については、外国人生徒が多い学校では、日本語の学校設定教科・科目を置いたり、教科によっては日本語能力に応じた少人数指導などを行ったりしているが、学校間の差が大きく、全体的には不十分である。2021 年 4 月に「高等学校における日本語指導の在り方に関する検討会議」が文科省に立ち上がったが、これは高校での「特別の教育課程」を制度化することを目的にした会議であり、2023 年を目処に法改正を含めた体制整備が進められている。この他、国として「外国人高校生等に対する包括支援環境整備事業」で、生活支援や心理のサポート、居場所づくりなどの支援が開始されているがまだ課題は多い。

5. 地域における支援組織の取り組み

外国人の子ども教育では、地域の支援組織や団体の役割が大きい。特に、不就学や中退者、学齢超過など公教育の枠組みからはみ出ている子どもへの支援は、NPO など地域の支援組織が大きな役割を担っている。このことは、2009 年から開始された「定住外国人の子どもの就学支援事業」、通称「虹の架け橋事業」¹⁵で強く認識された。不就学の子どものが地域で孤立しないよう、日本語指導や学習習慣の確保を図るため「虹の架け橋教室」を設け、主に公立学校への転入が出来るようにすることを目的としたものであり、2014 年まで継続されたが、その後、財政支援がなくなったために活動が中断されているところも多い。愛知県では、2008 年度から地元経済界や企業と協力して「日本語学習支援基金」¹⁶を造成し、外国人の子どもたちの日本語習得促進と地域での居場所づくりを進める事業を行ってきた。事業は愛知県国際交流協会で行っており、2021 年度も継続している。外国人の子どもの日本語を指導する日本語教室の運営費の補助、外国人学校での日本語教育に対する補助、さらに外国人の子どもの学習支援活動を推進するコーディネーター養成講座などの事業を行っている。国や自治体が NPO などに財政支援をして活動を行うことは効果的だが、財政支援がなくなると活動が中断することになる。

外国人の子どもを支援する機関や組織は全国的に展開しており、小島が編集した『Q&A でわかる外国につながる子どもの就学支援』¹⁷には、「進学・進路相談ができる窓口リスト」として 64 の団体・組織が紹介されている。この他、文化庁が進める地域日本語教室の整備事業により、全国各地に日本語教室ができており、その中には子どもの支援を行っているところが相当数ある。また、地域の有志でボランティア団体を立ち上げ、子どもたちの支援を行っているところも多い。

¹⁵ 国際移住機関（IOM）（2015）「定住外国人の子どもの就学支援事業成果報告書」（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
<https://japan.iom.int/ja/node/101365>

¹⁶ 愛知県国際交流協会（最終閲覧日 2021 年 7 月 20 日）
<http://www2.aia.pref.aichi.jp/kyosei/j/kikin/index.html>

¹⁷ 小島祥美編（2021）『Q&A でわかる外国につながる子どもの就学支援』明石書店

こうした団体・組織は、相談のみならず、学習支援、居場所づくりなどを行なっている。しかも、直接、子どもや保護者と接触することが多いため、多くの情報を持っており、学校、行政と連携することで大きな力になる。しかし、地域の支援組織は、活動のための財源が乏しいこと、活動場所が固定しないこと、ボランティアへの依存が大きいこと、人材の高齢化が進んでいることなど課題も多い。外国人の子どもの支援ではこうした地域の支援団体の力は大きいため、財政支援や人材養成など積極的な支援策を講じていくことが課題である。

第3節 外国人の子どもの教育の課題

1. すべての外国人の子どもの教育の保障を―「教育義務」への転換

今後の重要な論点は、「外国人に就学義務を課すか」ということである。この問題は、外国人にとって重要な教育の場である外国人学校、インターナショナル・スクールをどのように位置づけるかという問題と一体化して検討する必要がある。現行の枠でも外国人学校、インターナショナル・スクールへの就学を例外的措置として認めることは可能であろう。一定の要件を満たせばフリースクールで教育を受けている場合に出席扱いにするという措置が取られており、外国人学校、インターナショナル・スクールへの就学者もこれに準じた扱いにしていくことである。

しかし、制度上明確にするには、学校に通わせるという就学義務ではなく、教育を受けさせる義務、すなわち「教育義務」とすることを検討すべきである。この「教育義務」については年間18万人の不登校の子どもがいることを考えれば、議論の俎上に載せるべきである。「教育義務」とすることで外国人学校やインターナショナル・スクールへの支援を国と自治体の責務とするということにもつながる。また、学齢期の子どもを帯同する外国人、ないし学齢期に達した子どもを持つ外国人に対して教育を受けさせること、つまり「教育義務」を在留条件にするなどの措置も合わせて検討すべきである。

2. 「日本語科」の設置と教員免許の新設

小・中学校の日本語教育は、「特別の教育課程」の編成で対応するようになり、高校でも「特別の教育課程」の制度化が進んでいる。しかし、学校の教科として「日本語科」を設定することを検討すべき時期にきている。外国人の子どもを受け入れ、将来日本で生活できるようにするには、すべての子どもが小学校から高校まで一貫して日本語教育が受けられるようにすることが重要である。そのためには、学校の教科として「日本語科」を創設し、専門の教師を養成する必要がある。これは、教員免許や学習指導要領の改訂も必要でありハードルは高いが、中長期的な課題として検討していくべきである。またあわせて2020年の有識者会議で提案された教員免許を持っていない日本語教師を学校に登用すること、学校の教師に日本語指導の資格を付与することなどは早急に実現に向けて検討すべきである。

3. 外国人生徒が活きる制度の新設

希望する生徒すべてに高校や高等教育を受けられるようにすることは重要な課題である。このため、高校や大学の入試において、特別な配慮や推薦入試など多様な方法を取り入れていくことである。さらに、今後の課題は、外国人の多い学校で中国語やポルトガル語などの母語授業の開設、イマージョン学級などを開設し、外国人生徒が活きるような制度をつくっていくことである。また、高校段階ではキャリア形成支援が一層重要になる。調査で中退者が多いこと、進学も就職もしていない人が多いことが明らかになっており就職に結びつくための支援が必要である。就職に関する情報提供と同時に、先輩の外国人から話を聞く機会を学校内外でついたり、実際に会社訪問等を行ったりするようなキャリア教育の一層の充実が課題である。

4. 外国人学校、インターナショナル・スクールへの支援

外国人学校、インターナショナル・スクールには、日本国籍の子どもも多く在籍し、また卒業後日本に留まる生徒も多い。このため外国人学校、インターナショナル・スクールを日本の教育制度に位置づける必要がある。ただ、このコロナ禍で喫緊の課題が浮かび上がってきた。外国人学校などでは新型コロナウイルス感染症のクラスターが発生しており、子どもの安全・健康を保障する仕組みを早急に検討する必要がある。日本の学校（一条校）では学校保健安全法で健康診断が義務づけられているが、外国人学校やインターナショナル・スクールはその対象になっていない。早急に健康診断等が実施できるような仕組みを構築すべきである。

5. すべての子どもを対象にした共生の教育を

外国人だけを対象にした教育では限界がある。すべての子どもを対象にした多文化共生の教育を充実させる必要がある。その際、外国人だけを対象にするのではなく、ジェンダー、障害、高齢者など多様な対象を想定してダイバーシティといった視点からの教育が必要である。国籍や民族だけでなく、ジェンダー、障害の有無、年齢など、さまざまなカテゴリーによって共存する多様な文化を尊重し、より公平な社会の実現をめざすための教育を日常的に実践することである。このため、国や自治体は、多文化共生に関する教師研修の実施、教材の開発等を進めることが課題である。

6. 今後必要な施策

今後の外国人の子どもの教育の施策を推進するには、「交差性」（「インターセクショナリティ」）という視点が必要となってくる。例えば、外国人家庭の貧困が問題になっているが、これには福祉との連携が必要であり、また障害のある外国人の子どもに対する支援は医療との連携が不可欠である。障害のある外国人の子どもへの合理的配慮は、日本の子ども以上に多くの課題があり、教育、福祉、医療などの連携が不可欠である。今後、省庁の連携、自治体でも首長部局と教育委員会が連携して施策を進めることが強く求められる。また、「継ぎ目」の支援という視点も重要になる。これまでは学校段階ごとの支援が中心だったが、今後必要なのは「継ぎ目」の支援である。プレスクールなどの就学前

と小学校との接続、中学から高校への接続、さらに、中学卒業・高校卒業と就労の接続などであり、「継ぎ目」で問題が顕在化しやすい。新たな制度設計による支援策が必要である。

提言

1. 国はすべての外国人の子どもが教育を受けられるようにするための「教育義務」という制度改革について検討すること。
2. 国は学校教育の教科に「日本語科」の設置について検討し、あわせて中学・高等学校の教職員免許状に「日本語科」を加えることを検討すること。
3. 国、地方自治体は、すべての子どもを対象にしたダイバーシティ教育が全ての学校で実践できるような教師研修と教材開発を進めること。

第4章 外国人の医療に関する現状と課題 －医療通訳を中心として

特定非営利活動法人M I Cかながわ 岩本 弥生

第1節 はじめに

外国人は日本人と同様に病気やけがのときに医療を受けられるようになっているのだろうか。医療現場で外国人支援の活動に携わっている中では、残念ながらそうとは言えない現状がうかがえる。

本報告では、外国人医療の問題点と、それを解決する一助となる医療通訳の現状と課題、今後の方向性について、主にFREW・西村（2016）をもとに、その後の状況や筆者が現場で活動する中で把握したことを踏まえながら述べていきたい。掲載した事例は、2003年から2021年の間に、筆者が直接かかわったもの及び当事者から直接聞き取ったものである。なお、個人情報保護のため、国や性別、職業などを変えている場合がある。

第2節 外国人労働者の医療アクセスへの難しさ

日本における外国人労働者の医療アクセスは、医師法第19条により医師は診療の求めがあれば誰であろう断れない旨（応召義務）の規定があり、国籍や在留資格の有無を問わず、確保されている。また、公的医療保険などの医療制度面においても非正規滞在者でなければ日本人のそれと変わらない。

しかし、それでも外国人労働者にとっては、言葉の違い、文化・医療事情の違い¹、制度と現場実態のズレという壁が立ちはだかる。特に現場実態は見えにくいことや個々のケースによって事情が異なることから解決が難しい。

たとえば、公的医療保険制度について見ると、一昔前は、外国人を一般被用者保険に入れないという事業所もあり、無保険または、本来ならば一般被用者保険に入るべきであるのに区市町村の国民健康保険に入っているというケースも見られたが、近年、確かにこの部分についてはかなり改善してきている。しかしながら、事業主負担分を労働者に支払わせていたり、解雇され被用者保険の要件を失った外国人が、国民健康保険の手続きを知らず、無保険になってしまったりするケースも見受けられる。あるいは、国民健康保険は、資格取得日からの保険料遡及徴収の規定があるため、資格を得てすぐに手続きをせずに時間が経ってしまった外国人にはその支払い額が高額になるため、無保険状態になっている例もまれに見られる。

¹ 西村（2009）は、外国人診療における留意点として医療と文化の違い、言葉の違い、生活背景の違いを掲げ、医療従事者向けにその対応策を解説している。

【事例１：Aさん・40歳代男性・ブラジル出身】

10年前に来日。在留資格は定住者。建設設備関連企業の従業員だが、健康保険の事業主負担分を疑問を持たずに負担している。

【事例２：Bさん・50歳代男性・ペルー出身】

30年前に来日。在留資格は定住者。長く自動車部品工場で働いていたが、10年前に電気工事士の資格をとり、工場をやめて一人親方になったが、社会保険から国民健康保険への切り替えをすることを知らず、他都市へ転居。数年後、病院へ行くために役所へ出向いたところ、数年分の保険料を請求され、払いきれずに無保険状態。

また、健康保険に加入している多くの外国人労働者が時給のシフト制で働いていたり、技能実習生であったりということで、休みを取ることが難しく、病院へ行ったことを会社に知られると、それ自体が不利に働くこともあり、医療にアクセスすることを避ける傾向がある。

一方、言葉の壁は、通訳や翻訳によって解決できる問題ではある。乗り越えられれば、制度と現場実態のズレを修正できる力も有している。ただ、この壁は社会的認識が希薄であり、財源の問題に困難を抱えている。少し現場の実態を述べてみたい。日本語が多少できていても医療現場で使われる言葉の理解は難しい。病院も言葉の問題は患者自身の負担で解決すべきという認識から「言葉のできる人」を連れて来るようにと言われることが多い。そのため、受診をあきらめるか、重症化してからの受診となり、より医療費と治療までの時間がかかって生活を脅かすものになるケースもある。

【事例３：Cさん・50歳代女性・ブラジル出身】

在留資格は定住者。自治体の子宮がん検診で要検査となり、ひとりで病院へ行き、放射線治療を受けるも、よく理解しておらず一度治療を受けて離院。1年後、出血があり他院へ。抗がん剤治療を示唆されたようだが、そこも離院。3度目に訪れた病院で医療通訳がつけられたが、既に末期で治療法がなく、1ヵ月の入院後帰宅することになったが、帰宅することなく死亡。

また、日常会話に支障のない外国人であっても、医療現場で使われる用語に精通しているものはほとんどいない。ある程度日本語をわかっている場合であっても、外国人の特徴として、「はい。わかりました」と応答することが多いが、実は半分以上理解していない場合もあり、あとで問題が起こることも少なからずある²。

こうした状況を改善する方法として、翻訳資料の配置や言語のできる医療従事者の確保も挙げられるが、多くの言語の患者との「会話」に対応できるのは、医療通訳である。そこで、次節以降では医療通訳に絞って報告を進めたい。

² 村松（2007）は、カタコトの日本語ができる外国人患者との意思疎通が、実は一番危ないと指摘している。

第3節 日本の医療通訳の現状

海外では、米国、カナダ、オーストラリアなどで州政府によって制度化された医療通訳や電話医療通訳のシステムが普及している³。しかし、日本では、ごく一部の地域や一部の団体・機関の取り組みに限定されている。それらの医療通訳システムも、通訳利用対象者によって若干、様相が異なるため、在住外国人対象、インバウンド（外国人観光客及び医療ツーリズム利用者）対象の2つに分けて特徴的なものを紹介してみたい。

1. 主として在住外国人対象の医療通訳

医療通訳のうち件数的に多くの部分を占めるのが在住外国人の利用である⁴。その形態はいくつかの分け方があるが、ここでは5パターンに整理して述べていく。

(1) 在住外国人コミュニティ内の通訳

在住外国人は、同じ地域の同じ出身国同士でコミュニティといえるような顔が繋がったネットワークを形成している場合がある。特に小規模の外国人集住地域において顕著である。こうした地域では、コミュニティの中で両言語ができる者が、ボランティアまたは有料で医療機関へ付き添って通訳をするケースが見受けられる。

(2) 家族・親族の通訳

医療機関から「日本語ができる人を連れて来てください」と要請された患者にとって気兼ねなく通訳を頼めるのは家族や親族だろう。特に日本語会話が比較的早く上達するのが子どもであり、日本の学校に通っていればなおさらであろう。そのため、親や親類から頼まれて病院に付き添う子どもも少なくない。

(3) 外国人労働者の受け入れ機関・派遣会社の通訳

技能実習生の受け入れ機関である監理団体や日系南米人などが所属する派遣会社では、専属の通訳者を雇用している場合が多い。こうした通訳者は所属する外国人の生活全般、たとえば住居契約、役所、電気・水道加入などの手続きの場面で通訳サポートを行っている。その一環として病気やけがの場合に医療機関へ付き添って通訳することがある。

³ 海外の医療通訳先進地域の状況は西村（2006）が詳しい。また竹迫（2013）が米国の医療通訳士の発展を描いている。カナダではブリティッシュコロンビア州の Provincial Language Service（P L S）が代表例であり、HP（<http://www.phsa.ca/our-services/programs-services/provincial-language-service>）などで確認できる。米国と豪州の状況については大野（2016）から概要がうかがえる。

⁴ データとしては、厚生労働省（2017）「医療機関における外国人旅行者及び在留外国人受入れ体制等の実態調査」が参考になる。

(4) 地域の医療通訳システムの通訳

地域に目を向けてみると、自治体、地域国際化協会、NPOなど運営主体となっている医療通訳システムがある。2017年に全国医療通訳者協会が行ったアンケートでは、26の団体が事業として取り組んでいる⁵。形態的には、研修などを実施して養成した医療通訳者を医療機関に派遣または常駐させるものである。その多くが医療通訳システムを在住外国人の支援策の延長として捉えており、一方で通訳者に対してもプライバシーの確保や誤訳による損害賠償請求への対応など、通訳者を守る立場を採用している。

通訳レベルについても、新任者は難易度の低い通訳から入っていき、徐々に難しい通訳をこなすというプロセスを踏む。定期的なスキルアップ研修も実施し、育成機能を有している場合が多い。

(5) 医療機関の通訳

① 登録ボランティア

医療機関が通訳ボランティアを募集し、応募した通訳者を登録する形態のものである。曜日を決めて常駐する場合と必要な時に依頼する場合の両方がある。

② 雇用した通訳

通訳専任ポストに雇用される場合と、事務など他の業務を含めた兼務ポストに雇用される場合がある。数的には後者の形が多く見られ、身分も正規職員として雇われているものは少ない。

(6) 民間通訳会社の通訳

派遣通訳、遠隔通訳（電話やタブレット）のほか、翻訳アプリなどのサービスを提供している民間企業⁶が複数存在する。

2. 主としてインバウンド対象の医療通訳

(1) 通訳案内士（ガイド）の通訳

通訳案内士は、観光客を連れガイドをするが、その中で突発的な病気、けがなどに遭遇した場合、病院へ付き添うことがある。

(2) 医療機関の通訳

インバウンドの患者であっても、上記の在住外国人の場合と同様に通訳対応している。医療機関によっては、在住外国人よりも外国人観光客への対応を主目的としているところもあるが、実際の通訳自体においては差がない。

⁵ 各地の医療通訳の状況に関するアンケート（2017）

⁶ 遠隔通訳サービス会社の特徴や事業形態は一般社団法人日本公共通訳支援協会（2021）にまとめられている。

(3) 民間通訳会社の通訳

在住外国人の場合と同様に遠隔通訳サービスを展開する通訳会社や旅行傷害保険に付帯する通訳サービスを提供する保険会社、また、インバウンドの患者に対象を絞った通訳派遣会社の通訳者などが対応している。

第4節 日本の医療通訳の課題

第3節で述べた医療通訳の種類別の現状に対して、主な課題についても触れてみたい。

1. 主として在住外国人対象の医療通訳

(1) 在住外国人コミュニティ内の通訳

コミュニティ内で医療通訳をしている者のほとんどは、医療通訳の研修を受けておらず、正確な通訳をしているのか、また、守秘義務など通訳の倫理などが守られているのかという点が非常に不安要素である。また、通訳を「する側」と「してもらう側」の間に力関係が生じたり、高額な金銭のやり取りが発生したりしている事例もある。

(2) 家族・親族の通訳

言葉のわかる家族の通訳は、一見よさそうに思えるのではあるが、患者に対して通訳するというより、家族が直接、医師とやり取りしてしまい、患者に伝えられずに、治療方針などが決まってしまう事例が散見する。医療通訳をしている意識はなく、一般的な医療の知識も不足し両言語で訳せるかどうか確認できず、不安要素は大きい。また、親のための通訳を子どもがするというケースも少なからずあり、通院の日に学校を休ませる、親の病気が重篤な場合は、子どもを通しての告知になるなど、子どもに過重な負担をかける。そのため、子どもの方がうつ状態に陥ってしまった例も過去にあった。

(3) 外国人労働者の受け入れ機関・派遣会社の通訳

このケースの通訳者は多くが医療通訳の研修を受けていない。また、研修を受けている通訳者であっても受け入れ機関・派遣会社に所属しているため、患者のプライバシーが守られず、患者の病状を逐一受け入れ機関や派遣会社に伝える場合が多く、それが解雇や帰国に繋がる例もある。

【事例4：Dさん・50歳代女性・ブラジル出身】

E派遣会社の社員として食品工場に派遣。下血があったことに驚き、日本語がほとんど理解できなかったため、派遣会社の専属通訳者とともに市内の病院を受診。Dさんは自分の病状、病名を知らずに解雇となった。

(4) 地域の医療通訳システムの通訳

この医療通訳システムの大きな問題は、通訳者の待遇がボランティアベースであるという点である。医療通訳研修という専門的なトレーニングを受け、ボランティアではあるが、アマチュアではないという意識で活動している者が大半である。しかし報酬面では交通費程度しか受け取れない場合がほとんどであり、職業として成立しない。FREW・西村（2016）が指摘するように医療通訳者へ正当な報酬が支払われるべきとした場合、その財源は誰が負担すべきなのかが大きな課題として残されている。

また、派遣区域が広域である場合、通訳者の居住地と派遣依頼のある医療機関が遠すぎるために派遣できなかつたり、早朝深夜の救急などには対応することはできなかつたりという問題もある。地域によって通訳人材の資源にばらつきが大きく、言語によって人材のレベルに違いがある場合も少なくない。

(5) 医療機関の通訳

医療機関に登録しているボランティアについても、無料で通訳している場合が多い。登録に際して、病院側が研修をしたうえで行っているというところもあるが、ほとんどの場合、自己申告でボランティア登録が行われているので、医療通訳者としての知識をもっているかどうかは不明である。

医療機関に雇用されている通訳については、必要な言語の通訳者を全て雇用することは経費的に困難であり、また、雇用されている通訳者の数が、来院する患者に比べて少ない時は、病院内を走り回ることになり、一人の患者に十分な時間を取れないこともある。また、報酬面や勤務形態がきちんと保証されているかどうかについても懸念がある。

(6) 民間通訳会社の通訳

遠隔通訳、翻訳アプリなどは、医療機関側がそれを使う習熟度によって差が出ている。また、医療機関が民間の遠隔通訳につなげようとしても、言語によってはすぐには通訳者が見つからないという問題も散見される。

【事例5：F株式会社の通訳センター】

G病院が契約している遠隔通訳センターに電話し、タイ語の通訳を要請。その日はタイ語の通訳者はいないということで、別の日を提案された。

翻訳アプリについては、同じアプリであっても、言語によって正確性に差が出る。英語や中国語など使用される頻度が高い言語は学習機能によって精度が向上しているが、そのほかの言語は大いに不安が残る。また、使用者には誤訳か正解かは判別できない場合が多いという問題もある。

【事例6：スマートフォン翻訳アプリ「H」〈ポルトガル語のケース〉】

「気管内挿管が必要になります」と日本語で音声入力すると「Você precisará de uma publicação a termo（期間内に創刊することが必要になります）」と出力。

「小康状態が続きます」と日本語で音声入力すると「0 pequeno estado kong continuará（小さい状態 kong が続きます）」と出力。

※kong はポルトガル語にはなく“康”を無理やり音にしたのではと推測される。

2. 主としてインバウンド対象の医療通訳

前述したとおり、外国人観光客の場合、主に利用される医療通訳サービスは、通訳案内士やホテルスタッフ、医療機関に雇用された医療通訳職員や登録された通訳ボランティア、医療機関が契約した民間の遠隔通訳サービス（旅行傷害保険を取り扱う保険会社の付帯する通訳サービスも含む）などであろう。

通訳案内士に関しては、ここ数年は資格試験の内容にも医療用語等が取り入れられているが、通訳案内士という名前がありながら業務内容はガイドであり、通訳技術を駆使した業務を遂行できるか不安視されている。ホテルスタッフなども同様であろう。

医療機関の通訳職員や通訳ボランティア、民間通訳会社の遠隔通訳サービスの課題は、在住外国人の場合に述べたとおりである。

ただし、インバウンドの場合、医療通訳経費の負担問題は比較的シンプルであろう。治療費とともに医療通訳経費も患者負担で回収できる余地があるからである。外国人観光客の場合、旅行傷害保険に加入していれば、通訳費用も保険で請求できる場合が多い。医療ツーリズムが目的である訪日外国人についても、あらかじめ通訳費用が含まれている。

第5節 日本の医療通訳のこれから

これまで述べてきた医療通訳の取組に関して、国（担当は厚生労働省医政局総務課国際医療展開推進室）は下表の支援施策を展開している。

図表2-4-1 厚生労働省の医療通訳関連施策

名称	内容	課題
「医療通訳育成カリキュラム基準」及び「同テキスト」の作成	医療通訳人材養成のための研修に必要な知識、倫理、技術を記載	想定レベルが高度、テキストは医療知識の記載なし
医療機関における外国人患者受入れ環境整備事業	外国人患者を受け入れる拠点的な医療機関を公募し、人件費補助	補助件数と金額がともに少ない
外国人患者受入れ医療機関認証制度（JMIP）推進事業	通訳の確保など外国人患者受入れ体制が整っている医療機関を認証	認証病院が少数で通訳配置も英語と中国語だけが大多数
地域における外国人患者受入れ体制のモデル構築事業	都道府県対象、地域の外国人医療関係団体の連携体制の構築	単年度事業、補助件数と金額ともに少ない
ICM医療通訳士認定制度の創設（厚生労働科学研究費の活用）	国際臨床医学会が構築した医療通訳者の認定制度	育成機能の欠如、試験内容が現場で必要以上に高度

これらの国の施策は、一部のインバウンド対象の医療通訳には奨励策として有効かもしれない。しかし、件数的に多数を占める在住外国人を対象とする医療通訳の取組に対しては、支援金額が極めて少額であるとともに、財源問題を制度的に解決する道（例えば、通訳を医療付帯行為として法令の中で位置付けるなど）が見えてこないものとなっている。

そこで、最後に国をはじめ地方自治体や医療機関などに向けて、医療通訳の取組に関する提案を試みたい。まず、基本的な考え方として次の2点を掲げておきたい。

- ① 医療上の言語コミュニケーションは医療を提供する側の責任であること
 - ② 医療通訳は適切な医療を提供する観点から医療機関の権利も守るものであること
- こうした方向性のもとに、医療通訳の普及を図るための施策を提案する。

1. 地域の医療通訳システムの拡充

まず、地域の医療通訳派遣システムを拡充することを提案したい。近隣の医療機関で医療通訳が利用できて医療通訳の面的な普及につながる点や育成機能を具備できる点で大きなメリットがある。このシステムの構築方法については全国医療通訳者協会（2019）に詳述されている。地域によって、その特色に応じた派遣システムを採用することが望ましい。

2. 適正な医療通訳者の養成と認定

上記の医療通訳システムを担う人材を育成するため、現場で医療通訳業務を行う場合に必要不可欠なレベル（基準）を定め、それをもとにした研修プログラム、テキスト⁷、講師を確保する。そのうえで養成研修を実施し、修了した者を認定する形態を採用したい。

3. 遠隔通訳サービスの質の確保と通訳翻訳アプリの精度の向上

民間会社や団体などが提供する遠隔通訳サービスがより質の高いものとなるよう、レベルチェックなど、必要な取組を行う。通訳翻訳アプリに関しては、言語によっては信頼性の低いものもあるので、精度の向上に努めるとともに、利用者に対して精度に関する注意喚起を行う。

4. 医療通訳を使う際のガイドラインの整備

医療通訳利用者を対象に、対面通訳でなくては難しいケース、遠隔通訳でも対応できるもの、通訳翻訳アプリでも問題ないものなどを整理分類したガイドラインを策定する。このことで、適正な医療通訳の活用が進むと思われる。

⁷ 医療通訳研修に活用できるテキストは、沢田他（2015）及びG.アビー・ニコラス・フリーユ他（2020）が出版されている。

提言

1. 国、地方自治体は、全ての在住外国人が当たり前に医療を受けられるように、「医療機関における外国人患者受け入れ環境整備事業」を大幅拡充し、どここの医療機関でも医療通訳にアクセスできる仕組みづくりを進める。
2. 国（厚生労働省）は、外国人患者が無料で利用できる希少言語医療通訳センターを設置し、電話などの手段を使って全国津々浦々で対応できるようにする。
3. 国（厚生労働省）は、医療通訳利用者を対象に、対面通訳でなくては難しいもの、遠隔通訳でも対応できるもの、通訳翻訳アプリでも問題ないものなどを整理分類したガイドラインを策定する。
4. 地方自治体は、地域の医療通訳派遣システムを拡充し、医療通訳システムを担う人材を育成する。
5. 民間会社や団体は、提供する遠隔通訳サービスの質の確保と通訳翻訳アプリの精度の向上につとめる。

【参考文献】

- ・FREW G. Abuloph Nicolas・西村明夫、2016「日本における医療通訳システムの進展と課題」、移民政策学会編、『移民政策研究』2016, vol. 8、明石書店
- ・西村明夫、2009『外国人診療ガイド』メジカルビュー社
- ・村松紀子、2007「医療通訳者のつぶやき」、連利博監修、『医療通訳入門』松柏社
- ・西村明夫編著、2006「ことばと医療のベストプラクティス」M I Cかながわ
- ・竹迫和美、2013「9章 米国における医療通訳士の発展の軌跡から学ぶ」、中村安秀・南谷かおり編、『医療通訳士という仕事』大阪大学出版会
- ・大野直子、2016「医療通訳システムに関する海外先進地域の事例－法的根拠と予算財源（抄録）」移民政策学会 2016 年度年次大会シンポジウム
- ・一般社団法人日本公共通訳支援協会、2021「遠隔通訳委託事業ハンドブック」
- ・全国医療通訳者協会、2019「こころつながるささえあう 地域に寄り添う医療通訳システムづくりをめざして」
- ・沢田貴志医学監修・西村明夫編、2015『医療通訳学習テキスト』創英社／三省堂書店
- ・G. アビー・ニコラス・フリュー、一枝あゆみ、岩本弥生、西村明夫、三木紅虹、2020『医療通訳学習ハンドブック』明石書店

第5章 多文化共生社会における留学生の役割

東京工業大学 佐藤 由利子

第1節 多文化共生社会の担い手としての留学生への期待

2019 年末に発表された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議）では、「留学生の就職等の支援」が、「生活者としての外国人に対する支援」項目の1つとして挙げられ、「留学生は、我が国の教育機関における教育を通じて高度な専門性や日本語能力を身に付けるのみならず、その留学期間中、日本人学生や地域住民と様々な形で交流することを通じて我が国を深く理解してくれる貴重な人材である。（中略）日本再興戦略において留学生の日本国内での就職率を現状の3割から5割に向上させることを目指すこととされたが、実際の就職率は36%にとどまっており、抜本的な対策が必要な状況にある」と述べられている。また、総務省が2020年に発表した「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」では、「外国人住民による地域の活性化やグローバル化への貢献」が新たに追加されたが、その中心施策の柱の1つが「留学生の地域における就職促進」である。このように、日本語能力と専門性を身に付け、日本の文化や社会を理解する留学生の地域における就職を促進することにより、地域の活性化やグローバル化、さらに多文化共生社会を実現することが期待されている。

それでは留学生の誘致と就職は、地域別にどのような状況にあるのだろうか。また、留学生は、地域の活性化やグローバル化にどのような役割を果たしているのだろうか。

このため、本章においては、都道府県別の留学生の受入れと就職の状況を確認した上で、自治体と大学が連携して留学生の誘致・定着を図る取組みを概観し、その中で最も早くから取組みを行ってきた大分県の事例の分析を通じて、留学生が地域の活性化やグローバル化に果たす役割と地域における変化を考察する。また、留学生などの外国人材を地方に誘致し、定着を促進するに当たっての課題とその対応策について論じる。

第2節 都道府県別の留学生の受入れと就職状況

図表2-5-1は、出入国在留管理庁の資料に基づき、2019年の都道府県別の留学生数と就職した留学生数を示している。都道府県別の留学生数（A）は、東京が全体の留学生の33.6%を集め、次いで大阪（9.3%）、埼玉（6.3%）、福岡（6.1%）、神奈川（5.6%）の順であり、大学・学校が集まり、アルバイトの機会が多い大都市圏と中核都市の所在地に留学生が多い傾向が見られる。これに対し就職した留学生数（B）は、東京が44.5%、大阪が10.4%、神奈川が6.3%、愛知が4.5%と、事業所が集積する大都市圏が、その割合を一層高めている。

就職留学生数（B）を留学生数（A）で除した B/A は全国平均が0.09であり、これより大きい都

道府県は留学生の就職を通じた人材の獲得に成功し、低い県は留学生が他地域に流出していると捉えることができる。B/Aが0.04以下であるのは、福岡、宮城、石川など地域の中核都市を有しながらも（大都市圏に比べ）事業所が相対的に少ない県、秋田、新潟、鳥取、岡山、山口、徳島、高知、長崎、大分、宮崎など、国際的な公立・私立大学や国立大学が留学生の受入れをけん引しているものの、留学生が就職できる事業所が少ない県である。他方、山形、群馬、静岡、三重については、B/Aが0.15以上と、留学生の就職割合が高い傾向が見られる。山形、群馬、静岡は、文部科学省が2017年度から実施する留学生就職促進プログラムに選定された国立大学が所在し、大学が自治体や地元企業と協力して、留学生の就職を促進してきた成果が表れていると考えられる。

図表2-5-1 都道府県別の留学生数と就職した留学生数（2019年）

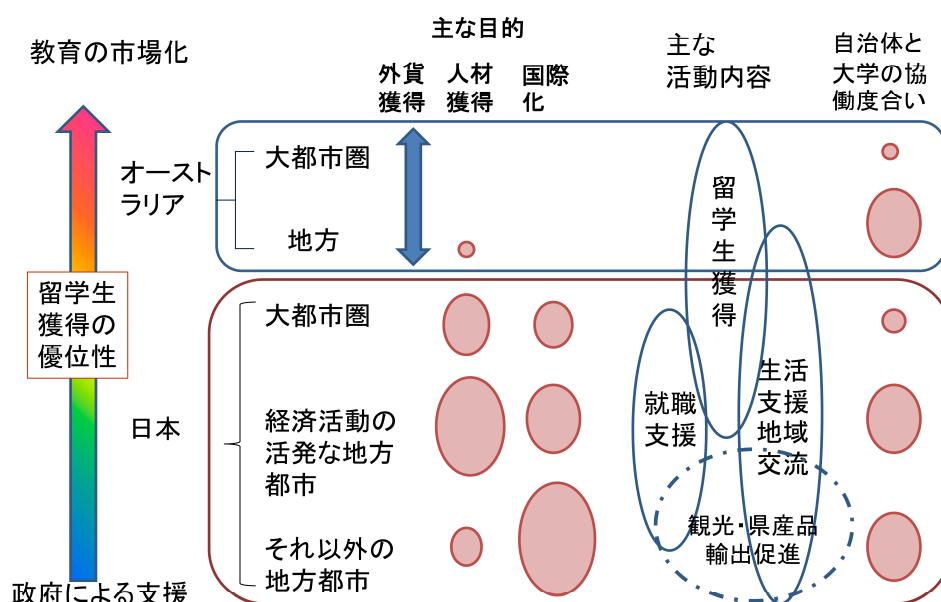
	留学生(A)	Aの 構成比	就職 留学生(B)	Bの 構成比	B/A		留学生(A)	Aの 構成比	就職 留学生(B)	Bの 構成比	B/A
総数	345,791	100.0%	30,947	100.0%	0.09	三重	1,680	0.5%	251	0.8%	0.15
北海道	4,952	1.4%	317	1.0%	0.06	滋賀	1,390	0.4%	195	0.6%	0.14
青森	438	0.1%	26	0.1%	0.06	京都	14,004	4.0%	662	2.1%	0.05
岩手	460	0.1%	22	0.1%	0.05	大阪	32,131	9.3%	3,213	10.4%	0.10
宮城	5,907	1.7%	200	0.6%	0.03	兵庫	11,359	3.3%	659	2.1%	0.06
秋田	396	0.1%	16	0.1%	0.04	奈良	1,162	0.3%	108	0.3%	0.09
山形	339	0.1%	52	0.2%	0.15	和歌山	538	0.2%	66	0.2%	0.12
福島	946	0.3%	112	0.4%	0.12	鳥取	376	0.1%	8	0.0%	0.02
茨城	4,626	1.3%	452	1.5%	0.10	島根	362	0.1%	33	0.1%	0.09
栃木	3,012	0.9%	310	1.0%	0.10	岡山	4,465	1.3%	190	0.6%	0.04
群馬	2,955	0.9%	469	1.5%	0.16	広島	5,666	1.6%	382	1.2%	0.07
埼玉	21,792	6.3%	1,278	4.1%	0.06	山口	2,019	0.6%	78	0.3%	0.04
千葉	18,441	5.3%	1,328	4.3%	0.07	徳島	469	0.1%	11	0.0%	0.02
東京	116,175	33.6%	13,763	44.5%	0.12	香川	756	0.2%	61	0.2%	0.08
神奈川	19,307	5.6%	1,939	6.3%	0.10	愛媛	598	0.2%	68	0.2%	0.11
新潟	2,464	0.7%	98	0.3%	0.04	高知	653	0.2%	19	0.1%	0.03
富山	730	0.2%	82	0.3%	0.11	福岡	20,955	6.1%	929	3.0%	0.04
石川	2,235	0.6%	91	0.3%	0.04	佐賀	1,001	0.3%	62	0.2%	0.06
福井	643	0.2%	83	0.3%	0.13	長崎	2,379	0.7%	84	0.3%	0.04
山梨	1,222	0.4%	172	0.6%	0.14	熊本	1,333	0.4%	113	0.4%	0.08
長野	1,873	0.5%	183	0.6%	0.10	大分	3,733	1.1%	106	0.3%	0.03
岐阜	2,147	0.6%	217	0.7%	0.10	宮崎	834	0.2%	28	0.1%	0.03
静岡	4,196	1.2%	616	2.0%	0.15	鹿児島	1,008	0.3%	48	0.2%	0.05
愛知	17,994	5.2%	1,381	4.5%	0.08	沖縄	3,580	1.0%	317	1.0%	0.09

出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計（2019年12月）」及び「令和元年における留学生の日本企業等への就職状況について」に基づき、筆者作成。

佐藤・橋本（2011）は、留学生が、雇用機会や情報・刺激が多い大都市圏に惹かれる中、地方は大都市圏よりも、留学生の誘致が不利であること、このような劣位性を補うため、自治体と大学の協働による留学生の誘致・支援の取組みが見られる地域があることを指摘し、オーストラリアの南オーストラリア州と、大分、秋田、福岡、広島、静岡各県における留学生の受入れ・支援の取組みを比較した。その結果、南オーストラリア州では、留学生のもたらす外貨獲得が留学生の誘致・支援の主目的

になっているのに対し、日本では、教育の国際化や地域活性化が主目的であること、その中でも、福岡、広島、静岡のように経済活動が活発で、県が地場産業のグローバル化を積極的に推進する地域では、優秀な外国人材の獲得を目的とした留学生の誘致と就職支援が活発な傾向が見られ、その取組みは「人材獲得アプローチ」と名付けられること、他方、大分、秋田など、第二次、第三次産業の事業所が少なく、高齢化が進み、外国人が少ない地域では、留学生の国際化・地域活性化リソースとしての意義が大きく、教育や地域の国際化を目的とした取組みが盛んになる傾向があり、その取組みは「国際化アプローチ」と名付けられると分析している。図表 2-5-2 は、佐藤・橋本（2011）の「留学生受入れ・支援の取組みの類型化案」に、留学生の協力により観光振興・輸出促進を行う取組みを加えたものである。留学生の協力を得て観光振興や県産品の輸出促進を行う取組みは、第一次産業や観光産業の比重が大きい地域で特に盛んになると考えられる。

図表 2-5-2 留学生受入れ・支援の取組みの地域別類型化案



佐藤・橋本（2011）の図 2 に「観光・県産品輸出促進」を加えて改訂

次節では、このような自治体と大学の協働による留学生の誘致・支援の取組みを、最も早くから行ってきた地域の 1 つである大分県を取り上げ、留学生が地域の活性化やグローバル化を促進し、多文化共生社会の担い手となる可能性と課題について検討する。

第 3 節 大分県の事例

(1) 留学生増加の経緯と県及び市の対応

大分県は、「一村一品運動」で知られる平松守彦知事（1979～99 年）が、「人づくりこそ一村一品運動の究極の目的」、「アジア・太平洋のリーダーを育てる」という人づくり構想に基づき、積極的な大

学誘致を行い、1995年に学校法人立命館がそれに応え、2000年に立命館アジア太平洋大学（ＡＰＵ）が別府市に設立された。新大学開設の認可を得るため、ＡＰＵは「国際学生（＝留学生）50%」「外国籍教員 50%」「50 ヶ国以上から国際学生を迎える」という３つの 50 という斬新な国際大学構想を打ち出し、それを達成すべく、世界を回って積極的な留学生誘致を行った。また、県や市の留学生支援策を追い風に、ＡＰＵ以外の高等教育機関も留学生誘致に取り組んだ。この結果、大分県の留学生数は、1999 年の 383 名から、2009 年には 4,160 名と 10.9 倍になり、2011 年の東日本大震災の影響で一時的に減少したものの、2019 年時点で 3,591 名の留学生を擁し、人口 10 万人当たりの留学生数は 316.4 人と、京都（423.6 人）、東京（318.6 人）に次ぐ多さになっている。また、留学生の出身国・地域も 93 に上り、多様な国からの留学生を受入れている（日本学生支援機構調査結果に基づく大分県調べ）。ＡＰＵのある別府市の留学生数は、1998 年の 118 名から 2016 年には 3,288 名と 28 倍に急増し、11.9 万人の市の人口に占める留学生の割合は 2.7%と、全国 1 位である。

このように増加した留学生を、産官学で支援することを目的として、大分県は 2003 年、留学生関連施策協議会を結成し、2004 年にはこの協議会を母体として特定非営利活動法人「大学コンソーシアムおおいた」（以下、大学コンソ）が設立される。2021 年時点の大学コンソの会員は、県下 9 つの高等教育機関からなる大学会員と、関係自治体、商工会議所・商工会議所連合会、経済同友会などの一般会員及び賛助会員によって構成され、大学会員と一般会員から選出された理事が運営を行っている。初代の事務局長は県からの出向者が務め、その後も、県から大学コンソに事業を委託する形で、組織を支えている。

大学コンソの活動は、①留学生の生活支援事業（住宅賃貸の連帯保証、生活資金貸付、リユース物品紹介等）、②地域活動支援事業（留学生人材情報バンク運営）、③地域との交流支援事業（小中学校での国際理解授業、市民向け外国語教室・料理教室、県下の留学生が少ない自治体等への留学生の派遣等）、④就職支援事業（企業関係者との交流会、就職相談、在留資格相談等）に大別される。大学コンソが運営する人材情報バンク「アクティブネット」には、地域の留学生の約 6 割と企業、個人事業主、団体、学校等が登録し、登録団体からの要望に応じて、留学生が通訳・翻訳、行事の手伝いなどで協力し、将来のインターンシップや就職につなげることを目指している。

しかし、大分県の第二次産業事業所数は、全国下位から 6 番目、第三次産業事業所数も下位から 15 番目と少なく（社会生活統計指標－都道府県の指標－2021）、留学生が県内で就職先を見つけることは容易ではない。このような中、県は 2016 年に、留学生の起業と就職を支援する「おおいた留学生ビジネスセンター（ＳＰＡＲＫＬＥ）」を別府市に開設した。ＳＰＡＲＫＬＥにはインキュベーションマネージャーが常駐し、起業を考える留学生、留学生ＯＢ、留学生と一緒にビジネスを計画する日本企業などを支援するとともに、合同企業説明会や就活セミナーなどを開催している。また、2017 年には、九州地域戦略会議¹の議論を経て、大分県が外国人留学生の起業促進のための国家戦略特区の申請を行っ

¹ 九州地域戦略会議は、九州地方知事会と九州・山口経済連合会との意見交換会を発展する形で 2003 年に設立された。同会議による外国人材活躍推進に向けた特区提案の過程については、下記 URL に掲載：
<https://www.pref.oita.jp/chijikai/senryakukaigi/data/20170524/gaikokujinzaikatsuyaku.pdf>

た。この結果、2018年に「外国人起業活動促進事業」が開始され、大分県を含む9つの対象地域では、1年間の特定活動（起業準備活動）の在留資格（通称スタートアップビザ）が認められた。また、県が所有／指定するインキュベーション施設への入居と県からの「起業支援対象者の証明書」の交付を条件として、「経営・管理ビザ」申請のための資本金要件が、500万円から300万円に引き下げられている（大分県2020）。

大分県による留学生支援の3つ目の柱は私費留学生に対する奨学金である。月額3万円の奨学金を年間80人に支給しており、自治体による奨学金としては金額、人数ともに全国でトップレベルである。奨学金受給者には、知事から奨学金証書を手交するほか、大分県に関する講座やスタディツアーなど、地域への理解を深める機会を設け、卒業時には「めじろん海外サポーター」（メジロは大分県の県鳥）に任命している。めじろん海外サポーターは、帰国後も、大分県の紹介を行ったり、母国の近況について、大分県の小学生などにインターネット経由で紹介したりと、大分県と母国の懸け橋として活動することが期待されている（2017年、2021年大分県庁聞き取り調査結果）。

これらの施策・事業は、県が2011年に策定した「大分県海外戦略」に基づいて実施されている。海外戦略は、「アジアの活力を取り込む」（企業の海外展開、県産品輸出、インバウンド観光客増加等による経済活性化）と「アジアの人材を取り込む」を2本柱として開始されたが、2019～21年の改訂版では、「アジア」が「海外」に変更され、「国際交流・国際貢献の推進」と「国際人材の育成・活用（主に県在住の青少年や企業人を対象）」が戦略に追加されている。留学生に対する支援と県内定着促進は、「海外の人材を取り込む」に関連して推進されている。「海外の人材を取り込む」は、留学生が多いという県の強みを活かす戦略であり、「海外の活力を取り込む」など他の戦略の推進を支える活動である。

他方、別府市では、留学生など外国人口の増加を受け、外国人のための生活情報が英語、韓国語、簡体中文、繁体中文で提供されるほか、手続き文書が多言語化され、英語、中国語、韓国語による行政相談窓口も週2日開設されている。東日本大震災における経験を教訓に、2013年から留学生と地域住民の合同防災訓練を実施しており、2016年の熊本地震を契機として、災害時に10ヵ国語で情報を発信する多言語支援センターの制度も整備された。さらに、留学生が多い大学には、職員が出向いて留学生の来日時の諸手続きを行っており、市立小学校の国際理解授業への留学生の派遣は、2001年以降2000人に上る。2014年度には「外国人留学生地域活動助成事業」が開始された。これは、留学生が構成員の半数以上を占める団体が、市内で実施する国際交流・国際協力・多文化共生に関連する活動を支援するもので、初年度にはイスラム教徒の留学生を中心に結成されたムスリム・フレンドリー・クラブによるムスリム・フレンドリー・マップの制作などが助成対象となった。完成した地図には、ハラルフードを提供するレストラン、人前で素肌を見せずに入浴できる貸し切り浴場がある温泉、患者と同性の医師が英語で診察可能な病院など、当事者の視点ならではの生活情報が盛り込まれ、イスラム圏からの外国人観光客向けに観光案内所等にも置かれ、インバウンド観光振興に役立つと、観光業界からも高く評価されている（2017年別府市役所聞き取り調査結果）。

(2) 取組みの成果と地域における変化

それでは、上述の取組みは地域にどのような変化をもたらしているのだろうか。

大分県で就職した留学生は、2003 年の 2 名から、2008 年に 32 名、2015 年に 95 名、2019 年には 106 名と増加している（法務省入国管理局 2009、出入国在留管理庁 2020）。2008 年から 2019 年にかけての増加は、全国で 2.8 倍であるところ、大分県では 3.3 倍に上っており、大学コンソなどによる就職支援の成果の表れと捉えることができる。

図表 2-5-1 に示したように、大分県において、留学生数に比べ県内就職者数が少ない要因の 1 つに、A P U が東京、大阪などの企業を招いてオンキャンパス・リクルーティングを行い、そこで就職先を見つける学生が多いことが挙げられる。大分県・S P A R K L E が 2021 年初頭に実施した、県内留学生 240 名へのアンケート調査結果では、152 名が日本就職を希望し、うち 23% が大分県内での就職を、33% が「やりたい仕事ができるなら場所はどこでもよい」と回答し、県内就職を希望する留学生は潜在的に多いことがわかる。他方、同時期に実施された県内企業 154 社へのアンケート調査では、留学生を正社員として採用する意向がある企業は 43% で、2007 年に実施した調査時の回答割合（34%）よりも 9 ポイント上昇し、企業の採用意欲が高まりつつあるが、事業所数の少なさ、事業規模の小ささなどから、採用人数の大幅な拡大には至っていない。

地元就職を希望する留学生の割合が比較的高い背景には、留学生の地域への愛着がある。筆者が 2012 年に大分県で実施した留学生調査では、回答者の 89% がお祭りや地域行事に参加し、95% が別府・大分の人を「大好き」「好き」と回答している（佐藤 2013）。2017 年に A P U を卒業し、別府に住む元留学生に対して行った聞き取り調査では、東京や大阪などに就職した元留学生が、休日に別府に「帰ってくる」現象が頻繁に見られ、学生時代に通った食堂や温泉、大家やアルバイト先の人たちを訪ね、「帰郷」を楽しむと言う。

竹を始めとした天然素材の工芸品を扱う「山下工芸」では、2010 年から留学生を雇用している。2017 年の調査時、山下社長は「日本市場はこれから確実に縮小傾向。商流、物流共に海外への視野を広く持つ必要がある」と留学生採用の理由を語り、同社で働く元留学生社員は、中国工場の関係者と日本側の橋渡しをする品質管理責任者として活躍していた。また、インバウンド観光客が急増する中、宿泊業界で就職する留学生も増加しており、ホテル S では 3 名の元留学生社員が、外国人宿泊客対応の中心となって働き、日本人の上司は、「(元留学生社員には) 自分たちのできない部分を助けてもらっている」と語っていた（佐藤 2017）。

留学生の起業は 2020 年に累計 24 件に上り、特に S P A R K L E が設立された 2016 年以降、件数が増加している（大分県調べ）。2018 年に動画の企画・制作会社を創業したタイ出身のカムガード・ワチャレイントーンさんは、第 1 回ニッポンものづくりフィルムアワードグランプリを受賞し、2019 年にフードデリバリー会社を創業したバングラデシュ出身のレザー・イフタカーさんは、ハラルフードやベジタリアンにも対応したサービスで顧客層を広げ、県産業界に新しい風をもたらしている。めじろん海外サポーターは、2020 年に 89 名に上るが、その中には、ベトナムからの介護人材の受入れ、タイでの県水産品の販売促進、上海で経営する飲食店での県産品の紹介や観光 P R など県に協力す

る元留学生が含まれている（2021 年大分県庁聞き取り調査結果）。

それでは、このような留学生の増加や活躍を受けて、地域の人々の意識はどのように変化しているのだろうか。APUの誘致に当たり、大分県は 150 億円、別府市は 42 億円と土地の無償提供を行い（APUの負担は 105 億円）、多額の税金／資産の投入と多数の留学生受入れ計画に対し、市民の一部からは設立反対の声が上がっていた。このような波乱のスタートだったが、その後の留学生の急増に「地元の人たちは概ね適応している」というのが、県や市、大学関係者などの一致した見方である。

大分県・別府市（2010）によるAPUの誘致効果に関する調査では、APUが県に及ぼす経済効果を年間 212 億円、雇用誘発効果を 1,358 人と算出し、APUは別府市の人口減少を緩和し、20～24 歳の若者人口割合を押上げたと分析する。また、別府市を中心とする県民 1,167 人への意識調査では、85%の回答者が「APUは別府の国際化に寄与」、77%が「APUは別府の活性化に寄与」と回答し、学生・教職員など 6,862 人（うち約 3,000 人が外国籍）を擁するAPUが、地域の国際化と活性化に貢献したと、多くの人が受け止めている。2013 年に面談した留学生のホストファミリーの経験のある別府市の女性は、「APUの開学時には地元でも反対があった。外国人が増えることへの不安で、保健所で検査してほしいと言っていた人もいた。しかし今は、地域の経済が少しばかり活性化してきたように思う。特に学生向けの賃貸アパートが増加し、不動産所有者は、学生が増えて良かったと思っている」と話していた。また、2017 年に面談したAPUの日本人学生は、アルバイト先のレストランで、同じアルバイトのスリランカ人と英語で話した時に、以前は店主が、「英語で話すな」と怒ったのに対し、最近では、「私にも英語を教えてくれ」と言われ、その態度の変化に驚いたと言う。外国人観光客への対応などにおける留学生の活躍が、地元の人たちの「外国」に対する拒否感を小さくしつつあると捉えられる。松井（2016）による別府市民 280 名に対する調査でも、APU開学後、外国人との接触機会が大きく増加したものの、「外国人が増えることを嫌と思わない」という回答が 92%から 94%に増加し、外国人に対する受容的感情の高まりが報告されている。

第4節 結び

多文化共生社会の実現に当たっては、外国人と受け入れる社会、双方の歩み寄りと努力が必要であるが、大分県の事例では、県や市の施策や大学コンソによる取組みの結果、留学生が地域住民や企業関係者と交流・接触する機会や、就職や起業のための支援を受ける機会が増加し、地域に定着して貢献するケースが増え、地域住民がその変化を前向きに受け止めるという好循環が生じている。このような好循環は、多文化共生社会形成の原動力になると考えられる。

このことから、留学生の受入れ・定着を通じた多文化共生を進めるためには、地方自治体、大学・学校、企業等が協力して、留学生が地域住民や企業等の関係者と交流する機会を増やし、就職や起業を支援する体制を整える必要がある。コンソーシアムの形成も、その有効な手段だと考えられる。

また地方は、大都市圏に比べ、雇用機会や情報・刺激が少なく、留学生の誘致や定着促進に不利な条件を抱えている。そのような中で、留学生など外国人材の誘致・定着を図るためには、政府による

支援も必要である。例えばオーストラリアでは、人口増加率が低い指定地域に2年以上留学した者に対し、永住権申請に必要なポイントを加算する制度を実施し、地方留学を促してきた（佐藤 2014）。また、地方に2年以上居住し1年以上の就労経験を持つ者や、州・準州政府の推薦がある者に対し、永住権申請上の優遇措置も実施されている（佐藤 2015）。日本の地方における生産年齢人口は、オーストラリア以上に急速に減少しているところ、留学生など地方で就職・起業する外国人に対して、出入国在留管理上の優遇措置を検討するべきだと考えられる。

具体的には、自治体が保証する場合、「技術・人文知識・国際業務（技・人・国）」や「経営・管理」などの在留資格の審査要件を緩和する（中小企業が技・人・国による外国人受入れを申請する際の書類を大企業並みに簡素化する、起業に必要な自己資金要件を引き下げる等）、永住許可申請にかかる審査要件を緩和する（在留期間要件の短縮）などが挙げられる。また、このような措置は、特定技能など、他の在留資格者の地方への誘致・定着にも応用可能だと考えられる。

留学生は日本語や日本文化を理解する者が多く、地域社会への受入れが最も容易なグループであり、日本人と他の外国人の橋渡し役としての役割も期待することができる。本稿で示した事例などを参考に、留学生など外国人材の受入れ・定着の促進を通じた地域活性化やグローバル化の取組みが広がり、多文化共生社会の実現につながることを期待する。

提言

1. 地方自治体は、留学生の地域理解や就職・起業を促進するため、コンソーシアムの形成など、自治体、大学・学校、企業等が相互に協力する体制を整備する。
2. 国は、留学生など外国人材の地方における就職・起業を促進するため、自治体による保証がある場合には、技術・人文知識・国際業務、経営・管理などの在留資格の申請、永住許可の申請において、審査要件の緩和などの出入国在留管理上の優遇措置を講じる。

【参考文献】

大分県（2019）「大分県 海外戦略 2019～2021」

https://www.pref.oita.jp/uploaded/life/2113276_2997225_misc.pdf

大分県（2020）「大分県外国人起業活動促進事業（スタートアップビザ）の受付を開始します！」

<https://www.pref.oita.jp/soshiki/14040/startupvisa.html>

大分県・別府市（2010）『大学誘致に伴う波及効果の検証－立命館アジア太平洋大学（APU）開学10周年を迎えて』、大分県・別府市。

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2019）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf

- 佐藤由利子・橋本博子（2011）「留学生受入れによる地域活性化－自治体と大学の協働による取組みの横断的分析－」、『比較教育学研究』第 43 号、131-153 頁
- 佐藤由利子（2013）「地方留学の利点と課題－大分、秋田、鳥取の留学生の交流状況と意識に関する調査から－」、『大学論集』、第 44 集、287-302 頁。<http://doi.org/10.15027/36524>
- 佐藤由利子（2014）「オーストラリアにおける留学生の誘致及び社会統合の取り組みと課題－南オーストラリア州の事例から－」『オセアニア教育研究』、20 号、42-59 頁。
<http://soes.sakura.ne.jp/journal/2014-11-JOES-Vol20.pdf>
- 佐藤由利子（2015）「留学生政策と技術移民政策の連携と課題－主要国の取り組み傾向とオーストラリアの事例分析から－」、移民政策研究、第 7 号、101-116 頁。
http://iminseisaku.org/top/pdf/journal/007/007_101.pdf
- 佐藤由利子（2017）『『留学生日本一の街』別府における多文化共創の実践』国際人流第 360 号（通巻第 30 巻第 5 号）、20-25 頁。
- 出入国管理庁（2020）「令和元年における留学生の日本企業等への就職状況について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001336801.pdf>
- 総務省統計局 社会生活統計指標－都道府県の指標－2021 基礎データ C 経済基盤
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200502&tstat=000001149946&cycle=0&year=20210&month=0&tclass1=000001149947>
- 総務省（2020）「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf
- 法務省入国管理局（2009）「平成 20 年における留学生等の日本企業等への就職状況について」
- 松井一美（2016）「科学研究費助成事業 研究成果報告書：留学生との接触状況と住民の意識の変容－多文化共生社会を歩む大分県別府市を例に－」
<https://kaken.nii.ac.jp/ja/file/KAKENHI-PROJECT-26580102/26580102seika.pdf>

第6章 人権保障と共生社会づくり

名城大学 近藤 敦

第1節 はじめに：人権保障のバロメーター

外国人の権利がどの程度保障されているかが、その国の人権保障のバロメーターとなるといわれることがある。各国の政府が人権を実効的に保障しているかどうかについて指標を用いてはかる人権指標 (human rights indicators) は、国連でも取り組まれている¹。人権条約自体に定量的な指標が用いられる場合もある。たとえば、教育に対する権利についての女性差別撤廃条約 10 条は「女性の中途退学率」の減少を定めている。到達可能な最高水準の健康を享受する権利についての社会権規約 12 条は「死産率および幼児の死亡率」の減少を定めている。また、人権条約機関が到達目標としての基準点 (benchmark) の設定を締約国に求める場合もある。

移民とその家族に対する人権指標については、国連の移住労働者権利委員会や非正規移民支援団体のメンバーによる研究もある²。平等・教育・健康・労働の権利について、非正規滞在者の問題も取り上げて比較している。しかし、そこでの指標に基づく各国の評価は断片的である。

第2節 移民統合政策指数とインターカルチュラル・シティ指数

体系的な指標としては、移民統合政策指数がある。第5回目の調査MIPEX 2020 では、表2-6-1のように8分野について比較されている³。当初は、EU市民以外の正規滞在外国人 (EU以外の国では正規滞在外国人) の権利状況を比較することから始まったが、教育と保健医療の分野では、非正規滞在外国人の権利状況も比較対象となった。

¹ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (United Nations, 2012).

² Pablo Ceriani Cernadas, Michele LeVoy and Lilana Keith, *Human Rights Indicators for Migrants and their Families*, KNOMAD Working Paper 5 (2015).

³ MIPEX 2004 は、労働市場、定住、家族結合、帰化、差別禁止の5分野についてEU15 ヶ国を比較した。MIPEX 2007 は、政治参加を加えた6分野について28 ヶ国を比較した。MIPEX 2011 は、教育を加えた7分野について日本を含む36 ヶ国を比較した。MIPEX 2015 は、8分野について167 の指標を用いて38 ヶ国を比較したのに対し、MIPEX 2020 は、同じ8分野について中核的な58 の指標に減らし、56 ヶ国を比較した。

表 2-6-1 主な国の移民統合政策指数 2020

順位	国	総合	労働市場	家族結合	教育	保健医療	政治参加	定住	国籍取得	差別禁止
1	スウェーデン	80	76	88	86	73	50	77	88	100
2	フィンランド	73	69	62	83	79	40	63	88	97
4	カナダ	69	85	58	71	75	80	71	50	65
6	アメリカ	69	85	58	71	75	80	71	50	65
7	ノルウェー	65	37	68	79	79	65	46	76	69
7	ベルギー	60	67	69	43	81	55	75	30	59
9	オーストラリア	58	81	42	55	63	60	54	42	70
13	スペイン	58	67	64	43	79	25	67	40	78
14	ドイツ	56	65	54	72	40	65	60	44	51
14	イタリア	56	52	43	36	65	45	58	70	79
18	韓国	56	48	29	40	75	45	58	61	94
18	フランス	50	63	41	48	83	55	48	28	38
18	イギリス	73	69	62	83	79	40	63	88	97
24	スイス	69	85	58	71	75	80	71	50	65
35	日本	47	59	62	33	65	30	63	47	16

出典：M I P E X 2020 (<http://www.mipex.eu/>)。

日本では、国の統合政策の評価は、相対的に低い。とりわけ、差別禁止、教育、政治参加の分野に問題が多い。包括的な差別禁止法がなく、禁止規定や制裁規定がない。教育については、外国人児童生徒を義務教育の対象と法律上位置づけておらず、移民の背景を持つ教師の任用施策が乏しく、異文化間教育を受ける機会が保障されていない。政治参加は、どのレベルの選挙権も外国人には保障されておらず、外国人団体への公的支援も十分でない。

さらに、労働市場参加についても、言語講習や職業訓練のプログラムに限られており⁴、生活保護への受給も永住者等に限定されている点などの課題がある⁵。家族呼び寄せでは、父母の呼び寄せの規定がなく、離婚・死別・DV被害における呼び寄せられた家族の独自の居住資格の定めを欠く⁶。永住許可については、原則10年の居住要件は長く、就労を基本とした生計維持要件が課されている。国籍取得は、生地主義の要素が乏しく、複数国籍に不寛容である。保健医療については、難民申請者や非正規滞在者の医療保障が不十分であり、移民のニーズに関する医療教育が乏しく、医療通訳制度が未整備である。移民国家でないという日本政府の方針が、移民の統合政策の整備を妨げている。M I P E X 2020 では、「統合なき受入れ (immigration without integration)」と評されている。

⁴ ヨーロッパ諸国の統合政策では、言語講習・社会講習・職業訓練が3本柱であり、個人のニーズに即した資格取得も可能な職業訓練のあり方については、大橋典子「フィンランドの移民統合法政における現状と課題：移民統合推進法からの視座」『多文化共生研究年報』17号（2020）47-58頁参照。

⁵ 転職の自由がない長期の技能実習は、ヨーロッパ諸国の人権保障からすれば問題外であり、比較項目には含まれていない。

⁶ 技能実習後の特定技能1号の場合、8年以上も家族滞在が認められないことも問題外であり、比較項目には含まれていない。1996年に自由権規約委員会は、スイス政府に対して、18ヵ月も家族と引き離されることを長すぎるとし、短期滞在許可後すぐに家族呼び寄せを認めるように勧告している(CCPR/C/79/Add.70)。

なお、移民統合政策指数は、「外国人」の「権利」保障の比較である。これに対し、「移民統合指標（Indicators of Immigrant Integration）」は、「外国生まれの人」の「実態」の比較である⁷。両者を比較すると、たとえば、スウェーデンなどは労働市場参加の権利保障は高いものの、（難民の比率が大きく、就業までに期間を要することなどもあって）実態としての移民の就業率の低さが目立つなど、両者のデータの傾向が異なる点には注意を要する。

一方、浜松市のような外国人集住自治体の多文化共生施策の評価は、相対的に高いものと思われる。たとえば、自治体の移民やマイノリティの統合政策を比較するものに、インターカルチュラル・シティ指数がある⁸。表2-6-2にみるように、浜松市の同指数は、全体評価が54%であり、88都市中の20位である。同指数は、73の質問項目から15（2019年からは参加と交流を加えた17）分野について評価している。しかし、国の政策が乏しいこともあり、教育、政治参加の評価は低い。また、差別禁止は、評価対象外とされている。言語については、日本語学習や移民の子どもの母語教育が十分ではなく、移民のメディアへの公的支援も乏しい。公共の空間やビルにおいて人口の多様性を考慮した取り組みがなされていない⁹。公共サービスでは、公務員の民族背景が住民の人口比を反映するような多様性を考慮した採用計画がとられていない¹⁰。民間のビジネス・労働市場では、多様性と無差別雇用を促進する企業が加入する団体や憲章をつくっていない¹¹。民族間の争いがないこともあって、仲裁の機関が整備されていない¹²。

他方、浜松市多文化共生都市ビジョンをはじめインターカルチュラル政策への市の関与を表明している。地区ごとのセグリゲーションの問題はない。市の広報や各種のメディアを通じて多様性の長所をうたう。国際協力にも熱心である。新来者への情報提供にも取り組む。文化の多様性と共生に関するイベントを行う。職員の異文化対応力向上の研修も行っている。

⁷ 経済協力開発機構（OECD）・欧州連合（EU）編（斎藤里美監訳）『図表でみる移民統合 OECD/EUインディケータ（2018年版）』（明石書店、2019年）。OECDと欧州委員会による、EU、OECDおよびG20諸国を含む国際比較であり、労働市場と技能、生活水準、市民契約と社会統合の3つの分野の74の指標に基づいて、移民（外国生まれの人）とその子どもの統合の成果をネイティブ（国内生まれの人）とその子どもと比べている。「外国生まれの人」のデータを持たない日本の比較は、ごく限られた分野でしかない。

⁸ 移民やマイノリティがもたらす多様性を活かすまちづくりを目指すインターカルチュラル・シティは、2008年に欧州で始まり、2021年3月現在、147都市が参加している。詳しくは、山脇啓造・上野貴彦「自治体職員のためのインターカルチュラル・シティ入門」（欧州評議会、2021年）参照。

⁹ スペインのバルセロナ市では、都市の再開発には多様な民族・文化背景を意識して行い、多様な出身地の植物がみられる庭園をつくったりしている。Barcelona: Results of the Intercultural Cities Index (2017), p. 33.

¹⁰ ノルウェーのスタヴァンゲル市では、低い地位の公務員では住民構成を反映した民族背景がみられるが、高い地位の公務員ではそうではないため、コンサルタントや管理職の求人の際にマイノリティの背景を持つ候補を少なくとも1人は面接しなければならない。Stavanger: Results of the Intercultural Cities Index (2014), pp. 8-9.

¹¹ ノルウェーのオスロ市では、こうしたネットワークと憲章がある。Oslo: Results of the Intercultural Cities Index (2009), p. 5.

¹² イタリアのレッジョ・エミリアでは、病院、警察、裁判所、学校などで異文化間の争いの仲裁サービスを提供している。Reggio Emilia: Results of the Intercultural Cities Index (2015), p. 10.

表 2-6-2 インターカルチュラル・シティ指数

平均以下の項目	言語	教育	公共空間	公共サービス	ビジネス・労働市場	政治参加	仲裁
浜松	39	56	56	30	0	0	24
平均	48	66	66	42	42	33	63
平均以上の項目	市の関与	地区	メディア	国際協力	新来者の歓迎	文化・市民生活	異文化対応力
浜松	85	100	50	87	70	88	78
平均	71	63	46	71	54	74	61

出典：ICC Index 2017 (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/hamamatsu>).

第3節 意識啓発と交流の促進

地域住民が外国人住民と共生していくために、住民や企業、NGO・NPOを対象に、多文化共生の地域づくりについて啓発を行う必要がある¹³。東京都では、「外国人の人権～成熟した多文化共生社会の実現に向けて～」と題した人権啓発映像をYouTubeで配信したり、イベントで上映したりしている¹⁴。愛知県は毎年11月を、名古屋市は8月を多文化共生月間として、さまざまな催しを行っている。とりわけ、宮城県、静岡県、湖南省、半田市のように多文化共生推進条例を制定することは、住民や自治体職員の意識の醸成に役立つ。

また、地域において、学校、図書館、公民館等の施設を活用し、言語学習の機会を提供しながら、地域住民と外国人住民が相互に交流し、多文化共生に関する理解を深める場づくりを推進する。外国人住民の母国の文化や日本文化等を紹介する交流イベントを開催し、地域住民が交流する機会を設ける必要がある¹⁵。愛知県国際交流協会は、刈谷市とNPO法人NIED・国際理解教育センターとの協働のもと、外国人住民を含む地域住民が気軽に集い、一緒に野菜や花を育てながら多様な世代の交流をはかる「ワールド・スマイル・ガーデン」を刈谷市に開設している¹⁶。ノルウェーのオスロ市にあるインターカルチュラル博物館は、インターカルチュラルな市民の現状を伝えるとともに、多様な人々の交流の場として使われている¹⁷。スペインのサン・セバスティアン市では、かつてのたばこ工場を改修した現代文化センターが、多様な文化イベントを行うことができる交流の場となっている¹⁸。ベルギーのメヘレン市で地域住民と移民が1対1のバディ（相棒）となって、日常生活を通していろいろなことを教える制度を参考に、高浜市の公益社団法人 트레이ディングケアがバディないし家族でバディファミリーとなる

¹³ 総務省「地域における多文化共生推進プラン（改訂）」（2020年）15頁（以下、総務省、2020と略す）。

¹⁴ 総務省「多文化共生事例集～多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来～」（2017年）115頁（以下、総務省、2017と略す）。

¹⁵ 総務省、2020、15頁。

¹⁶ 総務省、2017、117頁。

¹⁷ Intercultural Museum, Intercultural cities: good practice examples (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/intercultural-museum>).

¹⁸ San Sebastián: INDEX ANALYSIS (2020), p. 21.

交流をはじめている¹⁹。地域住民がメンター（相談者）となって、移民と交流する取り組みは、フランスのストラスブール市をはじめ多くのヨーロッパの都市にはみられる²⁰。

第4節 差別解消

2016年6月にヘイトスピーチ解消法（本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律）が施行された。同法は基本原則を宣言した理念法であり、禁止規定や制裁規定がない。しかし、同法は、裁判規範として機能しうるし、国や自治体の施策の根拠となる²¹。同法施行後、ヘイトスピーチによるデモ・街宣を禁止する仮処分決定を裁判所が出しやすくなり、民事裁判でも解消法が用いられて差別認定され、損害賠償額も上昇傾向にあるという²²。また、同法が施行されたこともあり、各地の自治体では、地域の実情に応じて、相談体制の整備、教育の充実、および啓発活動に取り組むようになった。ヘイトスピーチだけを射程に置く条例もあれば、男女共同参画や性的少数者の支援などの人権保障や多様性の尊重などの理念を掲げるものもある。

条例を制定する自治体も増え、2016年7月に大阪市は、全国ではじめての「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」を全面施行した。2018年4月に世田谷区は、男女共同参画と多文化共生の条例を1つにし、多様性の理念の下に、性的マイノリティへの支援もうたう「世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例」を施行した。同年10月に東京都は「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」を施行した。2019年4月に国立市は、ソーシャル・インクルージョンの理念を掲げる「国立市人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」を施行した。同年7月に高知市は、「高知市人権尊重のまちづくり条例」を施行した。2020年4月に神戸市は、国と同様の一種の理念法として「外国人に対する差別の解消と多文化共生社会の実現に関する条例」を施行した。大阪府も、理念法として2019年11月「大阪府人種又は民族を理由とする不当な差別的言動の解消の推進に関する条例」を施行した。2020年7月に川崎市は、差別的言動を3回繰り返した場合、最高50万円の罰金という刑事罰を科す日本で最初の「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」を全面施行した。同年同月に狛江市は、「人権を尊重しみんなが生きやすい狛江をつくる基本条例」を施行した。2021年1月に丸亀市は、「丸亀市人権を尊重し多様性を認め合うまちを実現する条例」を施行した。

フランスのパリ市では、差別や風評の拡散を防ぐために、差別の事例を特定・報告・防止するネットワークをつくっている²³。また、スペインのバルセロナ市などの「反うわさ戦略」は、移民に対する誤っ

¹⁹ Trading Care「バディ・バディファミリーとは」(<https://tradingcare.or.jp/buddy/>)。

²⁰ Building relationships through exchanges, Intercultural cities: good practice examples (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/creer-du-lien-par-les-echanges>)。

²¹ 小谷順子「社会の分極化とヘイトスピーチ」『憲法問題』32号（2021）38頁。

²² 川崎市桜本でのヘイトデモ、大阪市鶴橋でのヘイトデモ・街宣・ビラまき、東京朝鮮中高級学校最寄り駅でのヘイト街宣禁止仮処分決定。在日コリアン女性ライターに対する在特会等によるヘイトスピーチ、およびネット上のまとめサイトによるヘイトスピーチ裁判では、各77万円と200万円。コリアンルーツの中学生への匿名ヘイトブログ書込みに東京高裁で130万円の損害賠償。師岡康子「ヘイトスピーチ解消法の意義と課題」2021年5月26日オンライン院内集会参照。

²³ Paris: Résultats de l' Index des cités interculturelles (2017), p. 46.

たステレオタイプの偏見に満ちたうわさに対抗して情報を発信する、住民や住民団体のネットワークを構築している²⁴。韓国の安山市では、居住外国人の人権促進条例を定め、国籍、肌の色、人種、民族、言語、文化による差別を禁じている²⁵。差別を解消するための自治体の地道な取り組みが求められる。国が差別禁止法を制定し、自治体が差別禁止条例を定めることが重要であることは、いうまでもない。ほとんどの先進国は、差別禁止法をもっているものの、韓国では性的少数者の権利保障に反対するキリスト教団体の影響が強く、包括的な差別禁止法はまだ制定されていない。しかし、私人間の差別問題を調査・救済する（国連のパリ原則に基づき政府から独立した）国家人権委員会が、雇用許可制などに関する外国人労働者雇用法のもと差別処遇禁止条項（22条）があるにもかかわらず²⁶、36.8%が最低賃金未満で働いていることを2018年に調査し、劣悪な労働条件や過剰な家賃徴収の実態を公表している²⁷。日本でも、差別禁止のための人権委員会の創設が望まれる。

第5節 人材育成

地域活性化の推進やグローバル化への対応のために、人材育成が重要である。外国人住民が、独自の視点を活かして、地域の魅力に係る情報発信、地域産品を活用した起業、地域の観光資源を活用したインバウンド観光の受入れの担い手となることも期待されている。また、スキルやノウハウを有する外国人住民の発掘や情報収集に努める必要がある²⁸。たとえば、石川県では、外国人特有の視点を観光振興に活かすべく、「留学生等いしかわ魅力発信モニターツアー」を開催し、県内の大学に通う留学生などを通じた県の魅力の海外発信を行っている²⁹。また、グローバル人材サポート浜松は、外国人を主な対象として、日本人には自国の文化を、外国人には日本の文化を伝えることのできる「多文化コンシェルジュ（案内人）」を育成する講座を開講している³⁰。さらに、COLORS（Communicate with Others to Learn Other Roots and Stories）は、浜松市の第2世代の大学生らの団体であり、外国にルーツを持つ高校生を対象にゲームや座談会を行い、日本での生活や将来について考える機会を作ったり、社会で活躍している第2世代を招き、外国にルーツを持つ若者のための就職セミナーを開催したりしている³¹。外国にルーツのある子どもの母語教育やバイリンガル教育が、グローバル人材の育成に寄与し、個人のアイデンティティの多様性を尊重するだけでなく、社会を活性化させ、経済的にも文化的にも国を豊か

²⁴ 上野貴彦「移民をめぐる認識転換に向けた住民参加の拡大と継続—バルセロナ「反うわさ」にみる間文化主義と公共圏の再編」『移民政策研究』11号（2019年）151頁。

²⁵ Ansan: Results of the Intercultural Cities Index (2020), p. 35.

²⁶ （一定の）外国人に限定する法律が、逆に、国民と区別することで差別的な取扱いを正当化する機能をもちうることもあり、労働基準法の国籍差別などの一般の労働者保護法制の強化拡充が望まれる。

²⁷ 加藤真「現地調査からみる韓国・雇用許可制の実態：『フロントドア』からの受入れでもみられるブローカー、入国前借金、厳しい労働環境」三菱UFJリサーチ&コンサルティング政策研究レポート（2021年）8-9頁。

²⁸ 総務省、2020、16頁。

²⁹ 総務省、2017、139頁。

³⁰ 総務省、2017、141頁。

³¹ 総務省、2017、78頁。

にすることに今後は目を向ける必要がある。たとえば、岩倉市では、公立の小中学校で「日本語・ポルトガル語適応指導教室」を、豊田市国際交流協会では、市の助成金も得て、ポルトガル語と中国語の母語保持教室を開講している。スウェーデンでは、5人以上の受講する生徒がいれば母語教育を提供することが法律で定められており、ボートシルカ市では、およそ 87 言語の母語教育が学校で提供されており、多くの子どもは、(英語やスウェーデン語を含む) 3 言語を話す³²。ドイツのハンブルク市でも、イタリア語、トルコ語、スペイン語、ポルトガル語とのバイリンガル学校が 10 歳まではあり、その後は英語、フランス語、中国語のバイリンガル教育の学校を選ぶことができる³³。

第6節 おわりに：社会参画の促進

本章では、多文化共生に関する人権指標のバロメーターとして、国の移民統合政策指数と自治体のインターカルチュラル・シティ指数を検討した。そのうえで、共生社会づくりに必要な意識啓発と交流の促進、差別解消、人材育成について、国内外の先進事例を参照した。

最後に、共生社会づくりには、外国人住民の社会参画が重要である。外国人住民が、地域住民として主体的に地域で活動できるよう、外国人コミュニティのキーパーソン、外国人住民のネットワークや自助組織を支援する。災害時にも外国人住民が支援者となれるように、防災ボランティアへの登録や、消防団員への門戸を開く取り組みも必要である。また、審議会等への外国人住民の参加を促進し、地方公共団体の施策に外国人住民の意見を広く反映させる仕組みを構築する。子育て世帯等の地域社会とのつながりの形成に配慮しつつ、外国人住民の地域社会（自治会、商店街、PTA等）への参画を促進する。外国人住民の中には、様々な形で地域社会の構成員として活躍し、地元社会に貢献している人々もいる。そのような活動を評価し、周知することにより、地域社会の理解や外国人住民の活躍を促進するため、表彰を実施する³⁴。たとえば、スイスのヌーシャテル州では、1995 年から異文化間交流を促進する活動を毎年表彰し、賞金を出している³⁵。また、オーストラリアのバララット市では、「多文化大使プログラム」により、複数の移民のリーダーを多文化大使に任命し、市政に協働参画する仕組みをつくっている³⁶。ノルウェーのスタバングル市では、半数を市が選び、半数を移民団体が推薦する 4 年任期の委員からなる移民審議会が市政に対する報告書を毎年提出する³⁷。

名古屋市の多文化共生推進プランでは、第 2 次プランにあった外国人市民懇談会は、個別事業実施の際や各種有識者会議等において、直接外国人市民から課題やニーズの把握が可能であるとして、事業が

³² Botkyrka: Results of the Intercultural Cities Index (2018), p. 42.

³³ Hamburg Welcome Portal, Bilingual Classes
(<https://www.hamburg.com/welcome/living/school/11864786/bilingual-classes/>).

³⁴ 総務省、2020、15-16 頁。

³⁵ Neuchâtel: Results of the Intercultural Cities Index (2014), pp. 5-6.

³⁶ Ballarat: Results of the Intercultural Cities Index (2014), p. 9.

³⁷ Immigrants Council: Intercultural cities: good practice examples
(<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/immigrants-council>).

途中で廃止された。名古屋市の職員が多文化共生施策の個別のテーマを実施する上で、外国人住民の直接の声を聞く懇談会の役目は終わったのかもしれない。しかし、川崎市の外国人市民代表者会議のように、任期を定めた外国人委員が主体的にテーマを設定しながら市政に関する提言ができる会議体が社会参画には必要である。また、外国人住民の地方公務員への就任状況など、2016年の共同通信によるアンケート調査もあるが³⁸、今後は、各自治体の多文化共生推進プランにおいて、公務員や審議会委員における外国人（および外国生まれの）住民の割合のデータなども載せながら参画状況を把握する視点が望まれる。多様性を地域社会の豊かさにつなげる多文化共生政策の推進が求められている。

提言

1. 国は、差別禁止法ないし人権委員会設置法を制定する。
2. 自治体は、差別禁止条例ないし人権条例を制定する。
3. 国と自治体は、外国人住民の社会参画の割合を示すデータを収集する。

³⁸ 近藤敦『移民の人権』（明石書店、2021年）76頁を参照。

おわりに

明治大学 山脇 啓造

本報告書の各章の最後には、それぞれのテーマに関する政策提言が掲載されている。当初、委員会としてそれらの提言について議論を行い、本委員会の提言としてまとめて掲載する予定であった。しかしながら、今回の委員会には多様な専門分野の研究者が集まり、何点か合意が難しい提言があり、各章の最後に、それぞれの執筆者個人の見解として掲載することとなった。以下、委員の間に意見が分かれ、合意を得るにいたらなかった論点を整理したい。

第1部「外国人労働者の受入れに関する課題」においては、現在の主要な外国人労働者受入れ制度とも呼べる技能実習制度と特定技能制度が焦点となった。技能実習制度は、1993年に始まり、長年の受入れと人材育成の仕組みを通じて、一定の国際貢献の実績がある一方で、技能実習生の保護が不十分であるとして国内外から批判を受けてきた制度である。2016年には「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」が制定され、「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護」を目指した外国人技能実習機構も2017年に設置された。しかしながら、その後も失踪する技能実習生が絶えず、2018年の入管法改定の国会審議でも論争があったように、本委員会でもこの制度の適正な運用を提言すべきか、制度の見直しを提言すべきか、意見が分かれた。

また、2019年に運用が始まった特定技能制度によって、人手不足が深刻な14分野における「特定技能」外国人の受入れが始まったが、所管省庁が分野ごとに、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、農林水産省と分かれ、制度としての一体性の欠如が問題であることの認識は共有された。ただし、特定技能雇用契約が入管法令の基準に適合し、遵守されているか、入管庁に加え、厚生労働省が関与することの是非に関しては意見が分かれた。また、まだ運用が始まっていない特定技能2号のあり方について、ポイント制度を導入することで、その透明性を高める提言も出されたが、ポイント制度が行政による基準の緩和によって安易な運用に陥りやすいという指摘もあり、中技能外国人の審査にふさわしいかどうかについても意見が分かれた。

一方、第1部各章の執筆者において、国内労働者の雇用機会や雇用条件を守りながら、いかに新たな外国人労働者を受け入れていくかという問題意識は共通していたが、労働市場テストの導入に関しては、日本の状況を踏まえた形で導入すれば国内労働者の失業や労働条件の引下げを防ぐ手段として有用であるとする意見がある一方、すでに導入済みの諸外国において、制度が形骸化して、必ずしも本来の機能を果たしていないものもあることが指摘されており、同テストの導入についても意見が分かれた。

第2部では、差別禁止法の制定に関して、第1部で提起された外国人雇用法の制定との関係が議論された。その中で、外国人労働者の保護のために、労働基準法3条の国籍差別禁止規定とともに外国人雇用法を制定し、雇用差別の禁止を謳うのがよいか、外国人に対する全般的な差別を禁止する法律を制定することがよいか、所管省庁をどうするか、全般的な差別を禁止する法律を制定する場合、二重行政の問題が生じるのではないかという指摘もあり、意見が分かれた。

このように、特に第1部について、活発な議論がなされ、上記の論点において、委員の間で合意に至ることができなかったが、その他の提言に関しては、大きな異論は生じなかった。今回の報告書には、それぞれの分野の専門家が最新の研究成果に基づき、現状と課題を整理したものとなっている。今後の日本における外国人労働者の適正な受け入れと多文化共生社会の形成に関する政策論議に資するものとなれば、本委員会として、これ以上嬉しいことはない。

【参考資料】

**外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究会
ヒアリング実施一覧**

1. 自治体等ヒアリング

	ヒアリング先	実施日時	実施方法
1	岡山県美作市 営業課、商工観光課	2021 年 3 月 8 日	オンライン
2	北海道倶知安町 倶知安町観光課	2021 年 3 月 8 日	〃
3	東京都新宿区 新宿区役所多文化共生推進課	2021 年 3 月 15 日	〃
4	島根県出雲市 経済産業部 総合政策部政策企画課	2021 年 3 月 17 日	〃
5	福井県越前市 市民福祉部窓口サービス課	2021 年 3 月 18 日	〃
6	大分県 企画振興部国際政策課、雇用労働政策課	2021 年 3 月 23 日	〃
7	群馬県大泉町 企画部多文化協働課	2021 年 6 月 25 日	〃
8	愛知県豊田市 経営戦略部 国際まちづくり推進課	2021 年 7 月 5 日	〃

2. 団体・企業等ヒアリング

	ヒアリング先	実施日時	実施方法
1	長野市教育委員会	2020 年 3 月 16 日	対面ヒアリング
2	連合長野	2020 年 3 月 16 日	〃
3	特定非営利活動法人「大学コンソーシアムおおい」	2020 年 10 月 28 日	オンライン
4	農業法人 星乃環	2021 年 5 月 16 日	〃
5	福井村田製作所（企業、労働組合担当者）	2021 年 6 月 16 日	〃

3. 省庁等ヒアリング

	ヒアリング先	実施日時	実施方法
1	出入国在留管理庁政策課	2020 年 9 月 17 日	オンライン
2	厚生労働省 外国人雇用対策課	2021 年 1 月 21 日	〃
3	国土交通省 不動産・建設経済局 国際市場課	2021 年 5 月 17 日	〃
4	厚生労働省 社会・援護局 福祉基盤課 福祉人材確保対策室 外国人介護福祉士支援係	2021 年 5 月 31 日	〃
5	外国人在留支援センター（FRESC） 出入国在留管理庁在留管理支援部在留支援課	2021 年 6 月 11 日	〃
6	外国人技能実習機構	2021 年 8 月 2 日	〃

以 上

1. 自治体等ヒアリング概要

1. 岡山県美作市（2021年3月8日14時半～／オンラインヒアリング）

【美作市の基礎情報】

- ・総人口（2021年1月末現在）：6,875名・高齢化率：38%
- ・外国人人口（2021年1月末現在）：450名、割合1.67%
- ・在留資格：技能実習2号ロ（33.6%）、技術・人文知識・国際業務（14.2%）、永住者（9.3%）他

【ヒアリング目的】

人口減少対策、地域活性化のために技能実習生など外国人を積極的に受け入れている自治体の事例として、現状の外国人の仕事と生活、地域住民の受け止め方についてインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

美作市役所 営業課 課長有本様、主任山本様、会計年度任用職員ジャン様、商工観光課主査影山様

【インタビューアー】

山脇主査、佐藤委員、徳井委員、早川委員、橋本委員
連合総研 新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙1、2の事前質問項目のほか、ベトナム国イエンバイ省との交流の経緯や、帰国を前提とする技能実習制度と人口減少対策としての外国人労働者の受け入れ方針との関連等について意見交換を行った。

2. 北海道倶知安町（2021年3月8日16時15分～／オンラインヒアリング）

【倶知安町の基礎情報】

- ・総人口（2021年1月末現在）：15,124名
- ・外国人人口：スキーシーズンに増加するなど季節による変動が激しい。最も人口の多かった2020年1月は、外国人人口は2,602人、全人口の15.3%を占めた。2021年1月は新型コロナウイルス感染症の影響もあり828人だった。
- ・2019年、2020年の月別外国籍住民数は以下の通り。

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2019年	2,048	1,965	1,577	913	748	737	751	742	757	807	1,603	2,496
2020年	2,602	2,497	1,357	1,230	1,163	1,100	1,071	1,041	1,017	991	878	1,493

- ・在留資格：最も多い在留資格は『特定活動（ワーキングホリデー）』であり、近年は技能実習も少しずつ増加している。なお、倶知安町在住の外国人の特徴として、定住者は、自身で起業している人など管理運営に関わっている人が多く、短期滞在者は、ワーキングホリデーを活用し短期で帰国する人が多く毎年人も入れ替わっている。

【ヒアリング目的】

外国人の人口割合が高い自治体のうち、主として観光産業により外国人人口割

合が高い自治体の多文化共生社会の取り組み例等を聴取するためインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

倶知安町観光課 係長沼田様

【インタビュアー】

山脇主査、近藤委員、佐藤委員、早川委員、橋本委員

連合総研 新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙1、2の事前質問項目のほか、外国人住民を対象とした、労働相談等の対応窓口、住居確保や医療体制にかかる課題、自治体の会議体への参画状況、外国人住民の割合が高いことへの在住日本人の受け止め等について質疑を行った。

3. 東京都新宿区（2021年3月15日14時～／オンラインヒアリング）

【新宿区の基礎情報】

- ・総人口（2021年1月）：348,452名
- ・外国人人口：（2020年1月）42,598名、割合12.2%、（2021年1月）37,827名、割合11.0%
- ・高齢化率：19.40%（2020年1月1日）外国人のみの高齢化率は3.05%
- ・在留資格（2020年6月末）：留学27.3%、永住者19.4%、技術・人文知識・国際業務17.3%、家族滞在11.1%、技能実習0.3%、特別永住者3.5%。新宿区は留学生が3割弱であり流動性の高さが特徴となっている。

【ヒアリング目的】

外国人の人口割合が高い自治体のうち、新宿区は10年以上にわたり通年で外国人人口が1割を超えており、留学生割合が高く住民の入れ替わりが多い点に特徴がある。かかる自治体における多文化共生社会の取り組み例等を聴取するためインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

新宿区役所 多文化共生推進課 課長神崎様

【インタビュアー】

山脇主査、佐藤委員、徳井委員

連合総研 新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙1、2の事前質問項目のほか、委員構成の半分以上が外国人住民となっている多文化共生まちづくり会議の状況や選出基準等について意見交換を行った。

4. 島根県出雲市（2021年3月17日10時半～／オンラインヒアリング）

【出雲市の基礎情報】

- ・総人口（2020年2月末）：174,723名
- ・外国人人口（2020年2月末）：4,757名（うちブラジル人住民3,327名）、割合

2.72%

- ・高齢化率（2020年3月末）：29.8%
- ・在留資格（2020年3月末）：定住者 2099 名、永住者 784 名、日本人の配偶者等 580 名、技能実習 2 号口 401 名、技能実習 1 号口 250 名、等。
- ・就労活動に制限のない在留資格が 78%。ブラジル人は近年人数が急激に増加しており外国人人口の 68.5%を占める（2020年2月末）。在留資格は定住者、日本人の配偶者等、永住者が多い。ベトナム人も増加しており中国を追い抜き 2 番目に多く、ほとんどが技能実習生。

【ヒアリング目的】

外国人の人口割合が高い自治体のうち、出雲市は、多文化共生プランにおいて定住外国人の割合の数値目標（2015年3月末の外国人住民の人数を基準とし、2021年3月末に、市内に引き続き住んでいる（5年以上）外国人住民の割合を 30%台とする数値目標）を設けるなど、人口減少対策、地域活性化のために外国人を積極的に受け入れている。かかる自治体の事例として、現状の外国人の仕事と生活、地域住民の受け止め方についてインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

出雲市役所 経済産業部 次長（産業政策課長）角様、
総合政策部政策企画課文化国際室 室長山根様、係長立花様

【インタビュアー】

山脇主査、佐藤委員、徳井委員
連合総研 新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙 1、2 の事前質問項目のほか、職場におけるコミュニケーションの状況や、出雲市多文化共生推進プランの概要や進捗状況、地域住民の受け止め等について意見交換を行った。

5. 福井県越前市市民福祉部窓口サービス課

（2021年3月18日14時～／オンラインヒアリング）

【越前市の基礎情報】

- ・総人口（2021年）：82,363 人
- ・外国人人口（2020年12月末）：4,904 名、（2019年12月末）：4,114 名
- ・高齢化率（2021年4月）：29.0%

【福井県の基礎情報】

- ・総人口（2021年1月）：1,123,242 人
- ・外国人人口（2020年12月末）：15,713 名
- ・在留資格（2020年12月末）：永住者 24.7%（3,874 名）、定住者 17%（2,669 名）、日本人の配偶者等 4.9%（773 名）、技能実習 2 号口 20.4%（3,204 名）、留学生 2.9%（450 名）、専門的・技術的分野 2.8%（442 名）、特定技能 1 号 0.6%（94 名）等。

【ヒアリング目的】

福井県越前市の外国人割合は 5%程度で推移し、特に永住・定住の割合が高く、「越前市多文化共生推進プラン」（2019 年度～2023 年度）を策定し、生活者・地

域住民という視点での外国人支援の取り組みを進めている。今回はこのうち、外国人総合相談窓口（多文化共生総合相談ワンストップセンター）の業務に従事する相談員の方へのインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

越前市役所市民福祉部窓口サービス課ハマザキ タカノ アドリアナ エイコ様
（日系三世 ブラジル国籍）、越前市職員組合 書記長三好様

【インタビュアー】

山脇主査、徳井委員、佐藤委員、橋本委員
連合総研 新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙１、２の事前質問項目のほか、多文化共生総合相談ワンストップセンターの概要や相談の内訳、外国人住民の住宅事情や賃金事情、ワンストップサービスを行う上での各課との連携、FRESC（外国人在留支援センター）との連携について意見交換を行った。

6. 大分県（2021年3月23日10時～／オンラインヒアリング）

【大分県の基礎情報】

- ・総人口（2021年1月）：1,123,242人
- ・外国人人口（2020年12月末）：13,061名、（2019年12月末）：13,838名、
- ・高齢化率（2019年10月）：32.9%
- ・在留資格（2020年12月末）：技能実習 29.9%（3,903名）、留学生 21.2%（2,763名）、専門的・技術的分野 9.1%（1,195名）、特定技能 0.9%（121名）その他 38.9%（5079名）。

【ヒアリング目的】

大分県では、留学生を積極的に誘致し（1996年308名→2109年3,591名）、大学や関係機関と連携し、留学生の県内就職・起業支援などの取り組みを進めている。留学生の誘致や卒業後の定着については課題を抱えている地方都市が少なくない現状を踏まえ、大分県に先進事例等のインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

大分県企画振興部国際政策課 課長藤井様、主査佐藤様、雇用労働政策課

【インタビュアー】

山脇主査、佐藤委員
連合総研 新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙１、２の事前質問項目のほか、大分県の留学生支援施策の位置づけ、留学生支援施策、成果と今後の課題、新たな取り組み等について意見交換を行った。

7. 群馬県邑楽郡大泉町（2021年6月25日13時～／オンラインヒアリング）

【大泉町の基礎情報】

- ・総人口（2021年5月末）：41,787名

- ・外国人人口（2021年5月末）：7,896名（うちブラジル人住民57.9%、4,574名、ペルー人13.2%、1,044名）、割合18.9%
- ・外国人住民の高齢化率（2021年5月末）：4.8%（65歳以上は7,896人中379名）。2019年12月末時点では、同割合は3.9パーセントであり、徐々に増加している。
- ・在留資格：永住者と定住者で全体の7割強を占めており、日本人の配偶者が3番目に多い。
- ・コロナ禍においても生活保護受給世帯はそれほど増加していないが、社会福祉協議会等が行う緊急小口資金の貸し付け等の相談が激増しており、社会福祉協議会では臨時に通訳職員雇用して外国籍の方の相談に対応しているような状況。

【ヒアリング目的】

群馬県大泉町は、1990年の改定入管法施行以降、外国人住民の割合が急増し、その割合は2割弱程度で推移し、在留資格は永住者と定住者が7割を占めている。外国人の定住化が進んでいる自治体における生活支援、福祉・社会保障、共生等の課題についてインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

大泉町役場 企画部多文化協働課 課長笠松様、係長青木様、対比地様

【インタビュアー】

山脇主査、早川委員、佐藤委員、橋本委員

連合総研 新谷事務局長、平川副所長、金沢主任研究員

【意見交換内容】

別紙1、2の事前質問項目のほか、定住化している外国人労働者の賃金水準、外国人住民の高齢化率、生活保護等困窮者支援の状況等について意見交換を行った。

8. 愛知県豊田市（2021年7月5日10時半～／オンラインヒアリング）

【豊田市の基礎情報】

- ・総人口（2021年5月）：421,489名
- ・外国人人口（2021年5月）：17,775名、割合4.2%
- ・高齢化率（2021年6月）：24.5%、外国人住民の高齢化率は4.5%
- ・在留資格（2021年4月）：永住者36%、定住者21%、技能実習15%、日本人・永住者の配偶者8%、特別永住者5%、そのほか16%。（豊田市の外国人のうち約69%は長期滞在傾向）
- ・出身国（2021年4月）：ブラジル36%、ベトナム15%、中国13%、フィリピン11%、韓国・朝鮮6%、そのほか19%。
- ・保見ヶ丘人口割合（2021年5月）：全体6889名、うち日本人3,057名（44.4%）、外国人3,832名（55.6%）、外国人のうちブラジル人は3,353名。

【ヒアリング目的】

愛知県豊田市では、自動車関連産業等における労働力不足を背景に、1990年の改正入管法施行以降、保見ヶ丘を中心に、徐々に外国人の集住が始まり、先に移り住んだ日系人が、さらに日系人を呼び寄せるなど同地区への集住が進んだ。外国人の定住化が進んでいる自治体における生活支援、子どもの教育、日本語教育、共生等の課題についてインタビュー調査を行った。

【インタビュー】

豊田市役所 経営戦略部 国際まちづくり推進課 課長粕谷様、副課長久野様

【インタビュアー】

山脇主査、近藤委員、早川委員、橋本委員

連合総研 新谷事務局長、平川副所長、金沢主任研究員、浦野主任研究員

【意見交換内容】

別紙１、２の事前質問項目のほか、「とよた日本語学習支援システム」の概要、保見団地の現状、保見団地にある三つの小中学校の状況、生徒の日本語能力を高めるための取組、外国人の子どもの中学卒業後の進路状況等について意見交換を行った。

（参考）自治体等ヒアリング
連合総研オンラインヒアリング質問項目（共通質問）

I 基礎項目

問1. 貴自治体の、①在住外国人の数（割合）の推移、②在留外国人の国籍の内訳、③在留資格の傾向（割合の多い在留資格、最近増えている在留資格など）、④高齢化率、についてご教示ください。

問2. 貴自治体の現在の多文化共生施策・取り組みについて、ご教示ください。例えば、以下の共生政策については、どのような状況でしょうか（進んでいる、取り組んでいない、今後取り組みたい、等）

（1）コミュニケーション支援

- ①行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備
- ②日本語教育の推進
- ③生活オリエンテーションの実施

（2）生活支援

- ①教育機会の確保
- ②適正な労働環境の確保
- ③災害時の支援体制の整備
- ④医療・保健サービスの提供
- ⑤子ども・子育て及び福祉サービスの提供
- ⑥住宅確保のための支援
- ⑦感染症流行時における対応

（3）意識啓発と社会参画支援

- ①多文化共生の意識啓発・醸成
- ②外国人住民の社会参画支援

（4）地域活性化の推進やグローバル化への対応

- ①外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応
- ②留学生の地域における就職促進

問3. 貴自治体において多文化共生施策・取り組みを実施する理由、経緯等があれば、ご教示ください。

例

- a. 来日・在住する外国人の増加に対応するため
- b. 地域の住民への行政サービスの一環として
- c. 地域経済の活性化のためのインフラ整備として
- d. 地域の人口減少への対応策として
- e. 外国人住民の定住化を促進するため
- f. その他

問4. 貴自治体における多文化共生分野の今後の重要課題について、ご教示ください。

（1）外国人住民に関する現状・実態の把握

- (2) 予算の確保、担当人員の確保
- (3) 外国人住民の多国籍化による多言語・個別対応
- (4) コミュニケーション支援
 - ①行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備
 - ②日本語教育の推進
 - ③生活オリエンテーションの実施
- (5) 生活支援
 - ①教育機会の確保
 - ②適正な労働環境の確保
 - ③災害時の支援体制の整備
 - ④医療・保健サービスの提供
 - ⑤子ども・子育て及び福祉サービスの提供
 - ⑥住宅確保のための支援
 - ⑦感染症流行時における対応
- (6) 意識啓発と社会参画支援
 - ①多文化共生の意識啓発・醸成
 - ②外国人住民の社会参画支援
- (7) 地域活性化の推進やグローバル化への対応
 - ①外国人住民との連携・協働による地域活性化の推進・グローバル化への対応
 - ②留学生の地域における就職促進
- (8) その他

問5. 近年、日本で就労・生活する外国人の方が増えていましたが、コロナ禍で減少傾向にあります。今後10年の間に、在住する外国人の今後の動向についてどのようにお考えでしょうか。

(例. 一層増加する、若干増加する、現状維持、若干減少する、かなり減少する 等)

問6. 地域で就労・生活する外国人の方が増加することについて、どのようにお考えでしょうか。

- a. 地域の人手不足の解消のため重要な働き手となる
- b. 起業などにより新たな地域産業・雇用の創出につながる
- c. 納税者として地域の税収増となる
- d. 結婚、出産等により地域の人口増につながる
- e. 地域活動（自治会や町内会等）の担い手となる
- f. 日本の教育機関および日本人学生に国際的な環境をもたらす
- g. 地域の魅力（文化や伝統など）を伝える橋渡しとなる
- h. 通訳・翻訳など行政コストが増加する
- i. 社会福祉のコストが増加する
- j. 日本人住民を含む地域でのトラブルが増加する
- k. 地域の治安悪化につながる
- l. 日本人の仕事や労働条件に好ましくない影響を与える
- m. 学校教育におけるカリキュラム・学生管理等の負担が増す
- n. 日本文化の衰退につながる

Ⅱ 新型コロナウイルス感染症関連

問 1. 新型コロナウイルスの感染拡大に伴う外国人住民の数の変化はどのような状況でしょうか。2019 年 1 月から 2021 年 2 月までの期間において、外国人住民数の推移をグラフでお示してください（もしくは各月の数をご教示ください）。

問 2. 新型コロナウイルスの感染拡大前と比べて外国人住民からの相談・問い合わせの数の変化をお聞かせください。

- A. 急増している
- B. ある程度増加している
- C. 変わらない
- D. ある程度減少している
- E. 急減少している
- F. わからない

問 3. 外国人住民からの相談・問い合わせの内容はどのようなものですか（以下のような内容のうち、多いもの、課題が大きいものがあればご教示ください）。

- A. 新型コロナウイルスの感染予防方法(マスク、アルコールの入手等)
- B. PCR 検査（方法、費用等）
- C. 失業・解雇・賃金未払い等の労働問題
- D. 生活困難(家賃支払い等の住居問題、住民税・光熱費未納等を含む)
- E. 家庭内での問題を含む精神的不安・メンタルヘルス問題
- F. 人種差別等の差別や偏見
- G. 在留資格の更新・変更等
- H. 休校(保育園を含む)等の教育問題
- I. 外国人経営者・外国人学校等の事業継続・経営困難
- J. 公的な生活援助・支援金制度
- K. その他

問 4. 貴自治体における新型コロナウイルスの感染拡大に伴う外国人住民への相談対応、情報提供について、以下の取り組み状況についてご教示ください。対応言語と活用ツール（例. HP、SNS、冊子、チラシ、その他）についても併せてご教示ください。

- A. 日本語（やさしい日本語を含む）の相談窓口で対応
- B. 多言語の相談窓口で対応
- D. 新型コロナウイルス及び予防方法についての多言語での情報提供
- E. PCR 検査及び多言語対応病院等の医療関連情報の多言語提供
- F. 新型コロナウイルス関係の公的支援制度についての多言語での情報提供
- G. その他

問 5. 外国人住民への相談対応、情報提供において連携している組織について伺います。該当するものすべてに○印をお付けください。

- A. 病院、保健所等の医療機関
- B. 教育委員会、学校等
- C. 地域の外国人コミュニティ
- D. 地域の企業、経済団体
- E. 地域の NPO/NGO、ボランティア
- F. 他の地域の行政機関（具体的にお書きください：）
- G. 各国の駐日大使館・領事館
- H. 特に連携していない
- I. その他（具体的にお書きください：）

問 6. 上記についての具体的な連携活動についてご教示ください。

問 7. 新型コロナウイルスの感染拡大により、貴自治体として、地域の外国人住民を対象として実施している施策や支援策・救援策があればご教示ください。

（例：①「緊急小口資金等の特例貸付」の申請対象に日本在住の外国籍者（在留資格制限なし）を含んでいる。②高等教育修学支援制度の適応において、特別永住者・永住者・定住者に加え、「家族滞在」、「留学」、「特定活動」も対象としている。③地域内の技能実習生の雇用維持等を支援している、等）

2. 団体・企業等ヒアリング概要

1. 連合長野（2020年3月16日10時～）／対面ヒアリング

【開催場所】

連合長野

【インタビューイ】

連合長野 根橋会長

【インタビュアー】

徳井委員、連合松田委員、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

連合長野には1998年頃から、外国人に関わる相談として、労働に関わる問題にとどまらず、子どもの教育や暮らし、医療、社会保険など生活者としての相談が寄せられている。そのため連合長野では、受入企業の体制づくりだけでなく、多職種・他機関との協働、外国人支援に関する地域でのネットワーク構築などの「多文化共生の推進」が必要と判断し、あらゆる支援団体とのネットワークを通じて、外国人の日本・地域での定住を支援し、健康で安心できる地域社会の実現をめざしている。これらをふまえ、連合長野の外国人との職場での共生の取り組みや、審議会における意見反映、各団体等との日常的な連携状況および新たな支援ネットワーク構築に向けた取り組みについてインタビュー調査を行った。

【意見交換内容】

連合長野の外国人への支援の取り組み、他団体（長野県県民文化部国際課、公益財団法人長野県国際化協会、NPO法人プラスアイ等）との連携状況、各種会議体への参画および意見反映状況（長野県就業促進・働き方改革戦略会議、長野県労働問題審議会・地方労働審議会等）、公益財団法人長野県国際化協会の外国籍児童就学支援事業「サンタ・プロジェクト」への参画（企画審査委員、事業への助成金支給）、連合長野に寄せられる相談等から明らかになった、外国人労働者、外国人住民、外国にルーツを持つ子どもの現状と課題について意見交換を行った。

2. 長野市教育委員会（2020年3月16日14時～）／対面ヒアリング

【開催場所】

信州大学教育学部 徳井教授研究室

【インタビューイ】

長野市教育委員会学校教育課 指導主事 青木先生、篠原先生、細井先生

【インタビュアー】

徳井委員、連合松田委員、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

外国籍の子どもの教育については集住地域と分散地域で状況が異なり、全国的にみると分散地域の方が多い。長野市は79校という学校数の中で、外国籍の子どもの数が分散され、様々な国籍の子どもで構成されている点に特徴がある。分散地域における外国籍の子どもの教育をめぐる現状と課題、長野市教育委員会の取り

組み等について、インタビュー調査を行った。

【意見交換内容】

長野市の外国籍の子どもの現状、最近の外国人児童生徒数、属性等、外国人児童の散在地域における日本語指導の問題点、現状と課題、教員の配置、学校と保護者との関係、支援員の課題、国、地方自治体、企業、NPOなどに望む支援等について意見交換を行った。

3. 特定非営利活動法人「大学コンソーシアムおおいた」

(2020年10月28日10時半～／オンラインヒアリング)

【インタビュー】

大学コンソーシアムおおいた 事務局長代理太神様

【インタビューアー】

山脇主査、佐藤委員、連合総研 平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

留学生については、積極的な就職支援策が実施されているものの、地方都市においては、留学生の誘致や卒業後の定着に課題を抱えている。そこで、東京都に次ぐ全国第2位の留学生大県（対人口比留学生数）である大分県に関し、産学官連携で留学生を総合的にサポートし、地域で活躍してもらうための事業を実施する「大学コンソーシアムおおいた」（2004年設立）の取り組みを聴取した。

【事前質問項目】

- I 大分県内の留学生の現状―「大学コンソーシアムおおいた」の活動から
 1. 留学生への就職支援の状況（大分県内の留学生の県内企業への就職状況等）
 2. 留学生を受入れた地元企業の反応
 3. 大学、経済団体（企業）、自治体が連携しての留学生支援による効果や課題、留学生採用による地元企業の変化（海外展開、輸出等）
 4. 企業における多文化共生の事例（社内コミュニケーションにおける「やさしい日本語」の活用など）
 5. 地元企業や地域住民の外国人に対する意識の変化
- II 留学生の起業の状況―「おおいた留学生ビジネスセンター」の活動から
 6. 留学生関連の起業支援の状況と効果、課題
 7. 具体的な起業事例と起業が地域に及ぼす経済的、社会的影響
- III 新型コロナウイルス感染症拡大と留学生
 8. 感染症拡大が留学生に及ぼした影響
 9. 感染症拡大による「大学コンソーシアムおおいた」の活動の変化
 10. 感染症拡大に関する支援の状況、留学生の要望等

【意見交換内容】

事前質問項目に沿って質疑を行った後、留学生の日本への定着に関し、留学生を地域の人的資源として生かすための取り組み、自治体・経済団体（企業）・大学が連携しての多文化共生の取り組みや推進状況を聴取するなど、意見交換を行った。

4. 有限会社 農園星ノ環（2021 年 6 月 10 日 14 時～／オンラインヒアリング）

【インタビュー】

有限会社 農園星ノ環 星野代表取締役、星野取締役（労務管理担当）

【インタビュアー】

山脇主査、早川委員、橋本委員

連合総研 平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

農業分野での技能実習制度を通じて外国人を受入れている企業へ、能力開発、賃金等の労働条件、生活支援、新たな在留資格「特定技能」の活用を含む今後の外国人労働者の受け入れの展望等についてインタビュー調査を行った。

【基礎情報】

所在地：群馬県利根郡昭和村

面積：10 ヘクタール

作物：路地野菜（小松菜、ホウレン草等）、5 年前から苺の栽培も試験的に開始

従業員：20 名弱、外国人労働者 7 名（外国人技能実習生 4 名、特定技能 3 名）

外国人受入れの状況：20 数年前の外国人研修生の制度の時から継続して延べ 50 人以上受入れている。国籍は当初は中国人、6 年前からはインドネシア人を受入れている。

【意見交換内容】

外国人労働者を受入れるようになった経緯、農業経営の課題、従業員（外国人、日本人）の賃金水準、処遇、賃金プラスアルファの魅力ある職場づくり、企業としての人材確保策、外国人労働者の育成スケジュール（5 年間）、帰国後も含めたキャリア形成支援（起業支援等）、帰国後の技能実習生の職業等の状況、コロナ禍で直面した課題（入国困難、帰国困難等）、今後の外国人受入れの展望について意見交換を行った。

5. 福井村田製作所（2021 年 6 月 17 日 14 時～／オンラインヒアリング）

【インタビュー】

福井村田製作所 管理部人事課 シニアマネージャー岩下様、渡部様、

福井村田製作所労働組合 執行委員長山田様、副執行委員長高山様

【インタビュアー】

早川委員、橋本委員、連合浅井委員、連合総研 平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

製造分野で、日系ブラジル人を受入れている企業へ、能力開発、賃金等の労働条件、生活支援、新たな在留資格「特定技能」の活用を含む今後の外国人労働者の受け入れの展望等についてインタビュー調査を行った。

【基礎情報】

株式会社 福井村田製作所、創業 1951 年 2 月、事業内容：セラミックスをベースとした電子部品の開発・製造、従業員数（2021 年 4 月時点）4,808 名、協力会社社員 3716 名、合計 8,524 名。

1991 年から外国人（日系ブラジル人）を受け入れ。協力会社社員のうち 3,108 名が請負、派遣等の形態。ほとんどが契約を 2 カ月で更新し、基本的に製造ラインのオペレーター作業を担当。一部は無期雇用契約であり、職場の統括責任者、管理監督業務等を担当。在留資格は定住者ビザ、永住ビザ。直近 5 年間の外国人労働者の推移は、2017 年 1,680 人、2018 年 2,252 名、2019 年 2,126 名、2020 年 2,244、2021 年 3,097 名（この 1 年で事業拡大し増員）。

全員が健康保険、厚生年金保険に加入。住居は基本的に協力会社が民間の物件を法人契約で借り上げ社宅扱いにした物件に居住。最近は福井に家を建てる方も増加。

コミュニケーションはポルトガル語が基本。作業の標準基準書など必要な文書、掲示物については全てポルトガル語に翻訳したものも発行。職場ごとに通訳、翻訳者を協力会社が用意し、日本語とポルトガル語の両方が分かる人を配置。社内放送も日本語とポルトガル語で放送。協力会社が不満や相談などを受け付ける相談窓口としてのホットラインを設置。ブラジル人従業員と日本人従業員のコミュニケーションの活性化につなげるため社内従業員向けのポルトガル語教室を開始。

地域貢献活動として、地元大学へポルトガル語講座の設置、事業開設への寄付、外国籍の子ども向けの日本語教室に使う教材の寄付、越前市の小中学校への 2 名の通訳者を派遣、越前市の国際交流協会にタブレット端末パソコン等の寄付、越前市教育委員会へ多言語翻訳機 60 台の寄付等を実施。

【意見交換内容】

日系ブラジル人の受け入れの経緯、外国人労働者の雇用の状況（雇用開始時期、雇用の動機、雇用契約期間、雇用形態、教育訓練の実施、社会保険の加入状況等）、コミュニケーションの現状と支援、外国人労働者の生活支援の状況、地域への社会貢献、今後の外国人受入れの展望等について意見交換を行った。

以 上

3. 省庁等ヒアリング概要

1. 出入国在留管理庁政策課

(2020年9月17日15時半～／オンラインヒアリング)

【インタビュー】

出入国在留管理庁 政策課 補佐官 米山毅様

【インタビュアー】

山脇主査、近藤委員、徳井委員、早川委員、斎藤委員、佐藤委員、橋本委員
連合総研 藤本所長、新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

新型コロナウイルス感染症の感染拡大下における在留外国人の状況および、支援策と課題を中心に、インタビュー調査を行った。

【ヒアリング項目】

- ・新型コロナウイルス感染症の感染拡大に係る上陸拒否措置及び国際的な人の往来再開の状況
- ・新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否について
- ・本国等への帰国が困難な外国人に係る取扱い
- ・本邦に入国を予定している方に係る取扱い
- ・新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を受けた技能実習生の在留諸申請の取扱い
- ・新型コロナウイルス感染症の影響に対する外国人及び受入れ機関への支援策
- ・新型コロナウイルス感染症の影響により実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援
- ・新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を受けた留学生への対応
- ・新型コロナウイルス関連の情報提供等に対する外国人受入環境整備交付金の活用について

2. 厚生労働省 職業安定局 外国人雇用対策課

(2021年1月21日13時半～／オンラインヒアリング)

【インタビュー】

厚生労働省職業安定局 外国人雇用対策課 課長 石津克己様

【インタビュアー】

山脇主査、近藤委員、徳井委員、早川委員、斎藤委員、佐藤委員、橋本委員、
連合浅井委員、連合鈴鹿委員
連合総研 藤本所長、新谷事務局長、平川副所長、浦野主任研究員、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

新型コロナウイルス感染症の感染拡大下における、厚生労働省所管の在留外国人への施策、支援状況と課題を中心に、インタビュー調査を行った。

【ヒアリング項目】

- ・2020年7月に改定された総合的支援策における、厚生労働省にかかる施策状況の詳細、コロナ禍におけるニーズや取り組みの変化
- ・コロナ禍での外国人材の受入れ（特定技能）の、2020年6月以降の状況・コロナ禍での外国人労働者の支援と今後の外国人労働者政策の方向性
- ・コロナ禍での外国人労働者の支援と今後の外国人労働者政策の方向性
- ・新型コロナウイルス感染症の影響下での在留資格の取扱いの変遷
- ・特定技能への応募／切り替えの現状と今後の見通し
- ・「新型コロナウイルス感染症の影響に対する外国人及び受入れ機関への具体的支援策」における、厚生労働省にかかる施策についての状況の詳細、コロナ禍におけるニーズや取り組みの変化
- ・2020年に開所した「外国人在留支援センター（FRESC）」の対応業務における、厚生労働省にかかる施策についての状況の詳細、コロナ禍におけるニーズや取り組みの変化
- ・留学生から（学びの途中を含め）特定技能に切り替えることについて
- ・留学生が資格外活動で就労をする際の、労働者としての権利保護、啓発
- ・地域外国人材受入れ・定着モデル事業や上智大学と結んだ外国人留学生の就職支援のための連携協定
- ・新型コロナウイルス感染症の影響を受ける留学生への就職支援

3. 国土交通省 不動産・建設経済局 国際市場課

(2021年5月17日13時～／オンラインヒアリング)

【インタビュー】

国土交通省 不動産・建設経済局 国際市場課 課長補佐 丹羽桃子様

【インタビュアー】

山脇主査、近藤委員、早川委員、斉藤委員、橋本委員、連合鈴鹿委員
連合総研 平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

建設分野の特定技能制度について、国内労働市場に及ぼす影響および、現在の運用基準、今後の方向性について聴取するため、インタビュー調査を行った。

【ヒアリング項目】

- ・国交省所管の特定技能制度について
 1. 特定技能制度の評価
 2. 個別の受入れ案件の選抜から入国までの流れ
 3. 特定技能1号、2号の受入れ状況（人数）
 4. 特定技能1号、2号の処遇（賃金）
 5. 建設キャリアアップシステム
 6. 外国人が定期的に負担する費用（食事・居住費・その他）
 7. 保証金の徴収、違約金契約の禁止について（法令の順守状況等）
 8. 特定技能1号、2号から徴収する費用
 9. 建設業での登録支援機関
 10. 特定技能の技能試験

- ・コロナ禍での対応等について

1. コロナ禍が建設業外国人に及ぼした影響
2. コロナ禍での解雇・離職状況と課題
3. コロナ禍での特例措置（特定活動）と特定技能への移行状況と課題

4. 厚生労働省 社会・援護局 福祉基盤課 福祉人材確保対策室 外国人介護福祉士支援係(併：外国人介護人材受入企画調整係、介護技能実習支援係)

(2021年5月31日13時～／オンラインヒアリング)

【インタビュー】

福祉人材確保対策室 室長補佐 翁川純尚様、外国人介護人材受入 企画調整係長 羽染敬規様、福祉人材確保対策室 指導係 福田開史様

【インタビュアー】

山脇主査、徳井委員、早川委員、佐藤委員、橋本委員
連合総研 平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

外国人介護人材の受入れについて、在留資格「介護」、「技能実習」、「特定技能」、「EPA」各制度の特徴、異動、求められる技能水準及び日本語能力、課題と今後の展望について聴取するため、インタビュー調査を行った。

【ヒアリング項目】

- ・外国人労働者受入れについて
 1. 外国人労働者の在留資格にかかる所管
 2. 「介護」、「技能実習」、「特定技能」、「EPA」の事業活動の異同（活用方法、技能水準等）
 3. 介護人材についての送り出し側の国からの受け止め日本での介護人材の受け入れが多岐にわたっていること、求められる日本語能力もそれぞれ異なっている点などについて
 4. 技能実習の実施状況について、技能実習機構と情報の共有状況について
 5. コロナ禍が外国人介護労働者に及ぼした影響
 - －他業種の帰国困難者からの流入、その定着状況などについて
- ・特定技能制度について
 1. 特定技能制度の評価
 2. 特定技能1号の受入れ状況
 3. 介護分野において中核となる制度運営団体が存在しない理由
 4. 公益社団法人 国際厚生事業団（JICWELS）の役割
 5. 特定技能の技能試験
 6. 送出し国との連携において利用している機関

5. 外国人在留支援センター（FRESC）、出入国在留管理庁在留管理支援部在留支援課（2021年6月11日13時半～／オンラインヒアリング）

【インタビュー】

出入国在留管理庁 在留管理支援部 在留支援課長・外国人在留支援センター

センター長 田平浩二様

【インタビュー】

山脇主査、佐藤委員、橋本委員

連合総研 新谷事務局長、平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

在留外国人支援の取組について、外国人住民の相談を行い現場に近い、外国人在留支援センター (FRESC) の具体的な活動を中心に、インタビュー調査を行った。

【ヒアリング項目】

- ・外国人在留支援センター (FRESC) の取り組み
- ・自治体支援の現状と今後の方向性
- ・自治体の通訳や翻訳のニーズへの FRESC の対応
- ・コロナ関連情報等、国の政策や制度など全国共通の情報の多言語化について FRESC が担える役割
- ・やさしい日本語の国や自治体への普及策の現状と課題
- ・FRESC の活動における他機関との連携の効果
- ・外国人を雇用したい企業への具体的な支援、実績
- ・東京以外の企業や労働者への支援状況（例えば、全国の外国人雇用サービスセンターやハローワークとの情報共有など）

6. 外国人技能実習機構（2021 年 8 月 2 日 14 時～／オンラインヒアリング）

【インタビュー】

外国人技能実習機構 認定課 岡島淳二様、指導課 野上浩一様、企画・広報課 有馬亨様、援助課 高橋淳様、情報システム課 小川武史様

【インタビュー】

早川委員、橋本委員、連合総研 新谷事務局長、平川副所長、金沢主任研究員

【ヒアリング目的】

技能実習制度は、海外への技能移転という国際貢献を趣旨とするものであるが、人権侵害事案や、最賃法・労基法違反等の不適正な受け入れ事案が多発し国内外から多くの批判を浴びてきた。技能実習法が 2017 年 11 月に施行され、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図る目的で技能実習機構が設立された。設立して約 4 年となる外国人技能実習機構の運営や業務内容、取り組みと課題等を聴取するため、インタビュー調査を行った。

【ヒアリング項目】

- ・技能実習生の報酬および技能実習生が定期に負担する費用について
 1. 技能実習生の報酬について、「日本人が従事する場合の額と同等以上」かどうかを判断するにあたり、どのように審査がなされているか
 2. 技能実習生が定期に負担する費用（食事・居住費・その他）について「当該費用が実費に相当する額その他の適正な額であるかどうかを判断するにあたり、どのように審査がなされているか
 3. 保証金の徴収、違約金契約が禁止されているが、守られているか
- ・技能実習機構の实地検査の内容と実績、計画との齟齬、労働法令違反など不正行

為等・労災・その他の死亡事故の事例への対応・プロセス

- ・技能実習機構の技能実習生の保護の取り組み
- ・技能実習生の転籍にかかる、技能実習機構の取り組み（1号及び2号での取り組み、3号での取り組み、転籍のサイト等について）
- ・「移行対象職種追加等事務取扱要領」（技能実習機構 HP に掲載）について
 1. 職種追加のプロセスについて、技能実習機構のイニシアチブや関与の程度
 2. 厚生労働省人材開発統括官が参集する「技能実習評価試験」の整備等に関する専門家会議」に出席する機構の担当者の専門性、役割について
- ・技能実習機構の IT の導入状況、計画について

以 上

外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に向けて
—外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に
関する調査研究委員会報告—

2022年1月 発行

編集 公益財団法人 連合総合生活開発研究所

所長 藤本 一郎

〒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

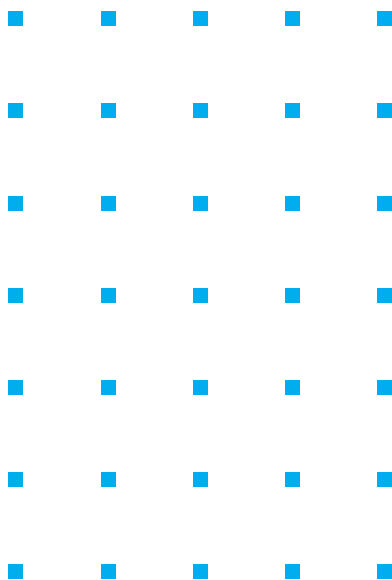
FAX 03(5210)0852

制作 株式会社 コンポーズ・ユニ

〒108-0073 東京都港区三田1-10-3

TEL 03(3456)1541(代)

FAX 03(3798)3303



連合総合生活
開発研究所
(連合総研)

RENGO - RIALS