

2019年4月23日  
No.2019-010

## 平成を振り返る：外国人就労の拡がりとは在留資格の乖離

### — 令和の時代に求められる外国人受け入れ態勢の充実 —

調査部 主任研究員 高坂 晶子

#### 《要 点》

- ◆ 外国人就労の拡がりとは平成と歩みを共にしてきた。まず、年号が昭和から平成に切り替わった1989年、日系人を対象に在留資格「定住者」が新設され、南米から日系2世、3世の来日が相次いだ。彼らの多くがリーマンショックを機に帰国すると、代わって、アジア諸国出身の「技能実習生」や「留学生」の就労が目立ち始めた。さらに、近年問題化している労働力不足に対応するため、新設の在留資格「特定技能」が2019年4月からスタートしている。
- ◆ 平成を通じ、外国人就労者数はすう勢的に増加したが、その間、裏付けとなる、就労を目的とする在留資格の法的整備は進まなかった。上記の定住者は日系という身分を要件とする在留資格であり、技能実習生や留学生の本来の在留目的は、あくまで研修や勉強に置かれており、就労実態と在留資格の間に乖離が存在した。
- ◆ 今回新設された特定技能は、一定の技能を要件に、非専門的、非技術的分野で就労目的の在留を認める資格であり、実態に即した点は評価できる。ただし、ここまでの政府の対応には、施行直前まで資格試験等の詳細が明らかにされないなどの問題もあり、制度運用体制の充実・強化が急務である。
- ◆ 今後、就労外国人の一層の増加が見込まれるなか、彼らが実際に生活、就労する地域レベルでの対応が大きな課題となる。外国人を生活者、コミュニティの一員として受け入れていくことが重要である。
- ◆ 依然として大きな比重を占めている技能実習生や留学生の就労状況も放置できない課題である。これら目的外就労への監視の強化と適正化が望まれる。
- ◆ 令和入り後も、生産年齢人口の減少が続くのは必定で、外国人就労者の存在は重要である。人材獲得競争が世界規模で展開されるなか、わが国が外国人から「選ばれる国」になるためには、外国人を安価で代替可能な労働力として扱うのではなく、社会の担い手として尊重する、共生に向けた取り組みが求められよう。

**日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。**

**本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・高坂 晶子宛にお願いいたします。**

**Tel: 03-6833-1584**

**Mail: kohsaka.akiko@jri.co.jp**

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 1. はじめに

戦後わが国政府の外国人在留管理政策は、一貫して以下の原則を重視してきた。

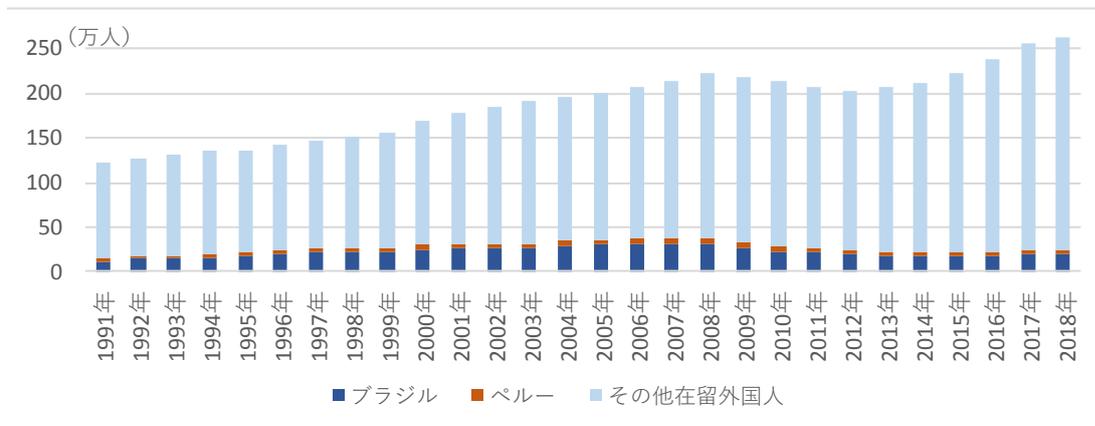
- ①就労を目的とする在留資格の取得には、高度な専門性、技術性が必要である
- ②非専門的、非技術的分野（以下、非専門的分野と表記）の外国人については、長期にわたる受け入れを原則認めない
- ③就労目的で在留可能な人材のうち、学術、技術、士業等において特に高度な専門性を有する人材の受け入れは、積極的に推進する

平成を振り返ると、これら3原則のうち主に②に関し、紆余曲折が生じたことが見て取れる。以下、外国人の就労実態と在留資格の変遷、平成の最終盤に創設された新たな在留資格を概観したうえで、令和時代の就労外国人施策のあるべき姿について検討する。

## 2. 在留資格「定住者」の創設と日系外国人

1980年代、日本経済が輸出を梃とした成長を続けるなか、労働条件の厳しい、いわゆる3K（きつい、汚い、危険）の職種を中心に人手不足が深刻化し、外国人労働者に対する待望論が強まった。政府は、戦後海外に移住した日本人とその子孫に着目し、年号が昭和から平成に変わった1989年末に入管法を改正して日系人という“身分”を要件とする在留資格「定住者」を新設した。1990年に改正入管法が施行されると、主にブラジル、ペルーから日系2世、3世が多数来日し、ピークの2007年には在留外国人全体の18%に当たる38万人に達した（図表1）。

（図表1）在留外国人と日系定住者数の推移



（資料）法務省「登録外国人統計（1991年～2011年）」「在理由外国人統計（2012年～2018年）」に基づき日本総合研究所作成

「定住者」は制度上、就労目的の資格ではなく、身分に基づく形で在留が認められたことから、職種を問わず就労が可能であった（図表2）。彼らは主に輸送機械・電気機器の製造拠点や関係企業に非正規労働者として勤務し、家族と共に製造拠点周辺の公営住宅・団地に集住した。ほどなく、定住者と周辺住民との間にゴミ捨てや騒音、祭日の過ごし方など生活習慣や文化をめぐるトラブルが生じ、地元自治体は対応に追われるようになった。

(図表2) 在留資格の分類と就労との関係

|        | 専門的・技術的分野   | 身分に基づく  | 技能実習                      | 資格外活動                           |
|--------|---|---|---------------------------|---------------------------------|
| 就労との関係 | 在留資格として認められた範囲で就労が可能                                      | 在留資格に連動した活動制限なし=多様な分野での就労が可能                  | 帰国を前提に、技能研修目的の分野で報酬獲得     | 本来の在留資格の活動を阻害しない範囲で就労可能(時間制限あり) |
| 具体的資格  | 現在、全15資格が該当<br>例:研究、介護、経営・管理<br>企業内転勤、報道、興業<br>人文知識・国際業務等 | 永住者、日本人の配偶者<br>永住者の配偶者、 <b>定住者</b><br>の4分野が該当 | 技能実習は農業、建設業<br>各種製造業等79分野 | 留学生のアルバイト                       |

(資料)法務省資料に基づき日本総合研究所作成

さらに自治体の負荷を高めたのは、政府の定住者への対応であった。政府は在留資格こそ創設したものの、早期帰国を暗黙の前提としていたため、定住者の受け入れに当たっては、制度設計や指針の策定は行わず、対応を自治体に「丸投げ」した。このため、自治体は定住者が増えていく過程で医療、保育、教育、防災などの公共サービスの提供をめぐって試行錯誤を重ね、日系人とその子どもに対する日本語教育や学校教育、地域の生活ルール・マナー等の周知・啓発、役場や医療機関等での通訳の配置・派遣、公共サービスの内容や事務手続き、生活相談等の母国語への翻訳・対応等に取り組んだ。

しかし、2008年のリーマンショックを機に、広範な雇い止めが行われると、多数の日系人が就労先と住居を同時に失った。国は失業した定住者対策として、一定期間の再来日を認めない代わりに、帰国費用の一部を支給する措置を取ったため、約4割の日系人が帰国した。しかし、過半数の世帯は、すでに生活基盤を築いていたため日本での滞在を選択した。彼らが集住する自治体は、失業した親の就労支援、子どものケアや進学支援などに追われた。

平成初頭に来日した日系人の子ども世代の多くはすでに成年層に達し、地域の新たな担い手として活動しつつある。近年、日系人人口は再び微増傾向にあり、新たに日系4世の在留資格が緩和されるなど、コミュニティの再活性化を後押しする動きもみられる。

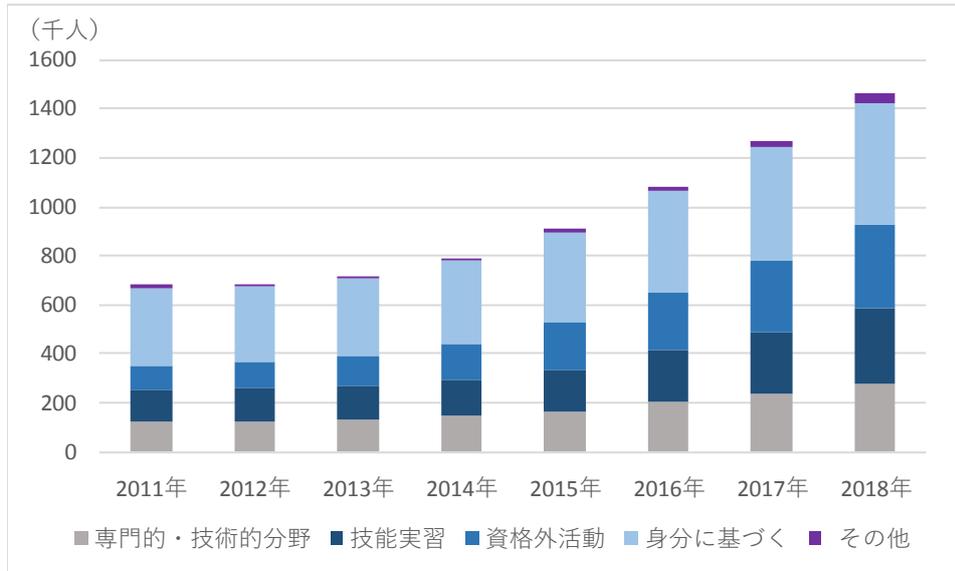
### 3. 目的外就労者の増加

リーマンショック後、日系定住者を始めとする外国人就労者は一時的に減少したが、給与や作業内容など労働条件の厳しい職種の求人難に変わりはなく、企業が外国人を求める動きは止まらなかった。当初は中国国籍者が多数を占めたが、東日本大震災や母国の経済発展等が影響して帰国者が相次ぎ、在留外国人数は、2012年まで減少が続いた。その後、代わってベトナムやネパール、ミャンマーなどの出身者が増えたことにより、在留外国人数は再び増加に転じている。彼らの就労先をみると、中小の製造業、土木・建築業、農漁業からコンビニエンスストア、飲食チェーンまで幅広い。

この時期に増加した就労者は、主に技能実習生と留学生であった(前掲図表2、図表3)。この2つは本来、就労目的の在留資格ではなく、目的外就労という位置付けである。すなわち、1993年に制度が作られた「技能実習」は、開発途上国に対するわが国経済協力のための仕組みである。この制度で在留している外国人は、日本での実習によって技能を習得し、帰国して母国の経済発展に寄与することが本来の趣旨である。また、「留学」は当然勉学のための在留資格であり、就労は認められているものの、時間の上限(週28時間)があり、あらかじめ入管局に届け出ることも必要である。

しかし、就労実態をみると、想定されている在留のあり方から大きく乖離しているのが実情である。技能実習については、受け入れ側の日本企業・組織（農協等）が自己都合を優先し、帰国後に役立つとは言い難い業務に従事させる例や、低廉な労働力とみなして劣悪な労働条件、例えば最低賃金以下の給与、パスポートの取り上げなど移動の自由を奪う措置、不健康な居住環境、長時間労働等を強いる例などが指摘されている<sup>1</sup>。さらに悪質な場合には、勤務中の事故・怪我などの労働災害を放置したり、過酷な処遇が露見しそうになると実習生に帰国を強要するケースもある。

（図表3）在留資格別にみた外国人就労者数の推移



（資料）厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ別添3に基づき日本総合研究所作成

（注）その他は特定活動（ワーキングホリデー等）、不明の合計

留学生についても、真の在留目的は就労であり、留学は方便という例が少なくない。受入れる側の日本語学校も、就労の妨げにならないようなカリキュラムを策定したり、おざなりな授業に終始するなどの制度の趣旨に反する行為が指摘されている。当然、目的外就労の実態把握と適正な管理が必要となるが、日系定住者と比較すると、「技能実習」や「留学生」の場合、以下のような事情で、対応は困難の度を増している<sup>2</sup>。

- ① 大手メーカー勤務中心の定住者に対し、目的外は就労先が多様なうえ中小企業が多く、個々の勤務状況を把握しきれない
- ② アジア各国の出身者が増え、使用言語や文化・習慣が多様化している
- ③ 定住者は公営住宅等に集住していたが、目的外就労者の居住地は分散しているうえ、地域住民との接点も少ないため、問題事象が顕在化しにくい

このように、本来在留目的ではない外国人によって労働力不足を解消する弊害が増大するなか、

<sup>1</sup> 技能実習生の就労実態については『外国人労働者をどう受け入れるか』NHK出版選書 2017年『週刊東洋経済』2018年2月3日号、p42-p48、『連合総研レポート』2018年5月号、p15-p19等に拠る。

<sup>2</sup> 留学生の就労実態等については、『移民政策のフロンティア』明石書店 2018年2月、p94-p100、芹沢健介『コンビニ外国人』新潮社 2018年等に拠る。

非専門的分野の外国人について、就労目的の在留を解禁するよう求める声は次第に高まっていった。

#### 4. 新在留資格「特定技能」の創設と課題

非専門的分野の外国人に対して就労目的の在留を認めるため、入管法が改正されたのは 2018 年 12 月であった。また、この新たな在留資格「特定技能」が始動したのは 2019 年 4 月であり、まさに平成の最終盤に、非専門的分野における就労に門戸を開く大きな政策転換が行われた。

特定技能は、国内の労働市場では人材を確保できず、生産性の向上に努めても、それだけでは存続困難な産業分野に限定して、一定の技能を有する外国人の就労を認める制度である。特定技能は 2 種に分かれ、1 号は従来就労が認められてきた専門的・技術的分野に比べて熟練度は低いものの、即戦力となりうる人材、2 号はさらに熟練した労働者、という位置づけである。1 号の在留期間は 5 年間で家族帯同は認められず、2 号は在留期間を無制限に延長可能で家族帯同も可能である。受け入れ可能なのは当面、機械製造、農漁業、建設、宿泊、外食等 14 の産業分野であるが、コンビニエンスストアなど追加で解禁を求める産業分野は多い。

特定技能資格の創設は、就労実態と在留資格の乖離を埋めるものとして評価できるが、制度創設からここまでの政府の対応には問題もある。法令審議の過程で制度の詳細が明らかにされず、多くは政府の裁量に委ねられたが、法の施行までの極めて短い期間に制度設計が行われたため、混乱が生じたことは否めない。例えば、施行間際まで在留要件を判定する試験や受け入れ支援組織の詳細が不明であったり、外国人を実際に受け入れる地方自治体や企業に対する説明があいまいであったため、これらの関係者は十分な準備なしに制度施行に臨むこととなった。政府は新設の出入国在留管理庁を始めとする制度運用体制を充実・強化したり、企業や自治体との連携を密にする等の措置に取り組む必要がある。

今後、特定技能外国人の来日・就労が増えるに伴い、受け入れ態勢の整備が大きな課題となる。なかでも、実際に外国人が就労・生活する地域レベルでの対応は重要である。生活関連の公共サービスを提供する自治体や、国際交流に取り組む住民団体等が中心となり、新たに来日する外国人を生活者、コミュニティの一員として受け入れることが望まれる。

具体的には、日本語や生活上の地域ルールについて学習機会を提供し支援することや、母国語による翻訳・通訳など多言語対応を強化すること、外国の文化や社会、慣習上の多様性を尊重し、それらのニーズを踏まえた公共サービスを提供すること等は、喫緊の課題といえる。さらに、不慣れな環境に配慮して生活面やメンタル面でのケア・支援体制を強化することや、コミュニティの担い手として祭礼など地域活動への参加を促すこと、自治会等の討議や合意形成に参画する機会を保障することも必要となろう。

#### 5. 目的外就労の見直し

目下、もっぱら特定技能に関心が集まっているが、目的外就労の見直しも重要である。技能実習生や留学生は、依然として外国人就労の大きな部分を占めている。さらに、特定技能は一部産業に限られるうえ、転職が認められている特定技能外国人は大都市圏に集中する可能性も高いため、地方圏では目的外就労に対するニーズが引き続き大きいことを踏まえた見直しが求められる。

技能実習生については、特定技能資格の法案審議の途上で指摘された劣悪な労働条件・環境

等の実態を把握し、処遇の改善を図ることが急務である。すでに2017年に、技能実習生の劣悪な就労実態を受けて技能実習法が施行されものの、必ずしも実効性が認められなかった現実を踏まえ、法の運用を強化することが望ましい。

留学生については、就労目的の留学を助長している日本語学校への対応が急務である。監督責任の所在を明らかにし、体制を整えて監督と指導を強化することが必要である。

## 6. 新時代に求められる外国人対応

ふ 新たな在留資格「特定技能」の創設により、令和の幕開けと同時に、新たな外国人施策が始動する。生産年齢人口の減少が続くわが国では、外国人就労者の重要性は高まりこそすれ、低下するものではない。また、優秀な人材をめぐる争奪戦が世界規模で展開されるなか、アジアの中においても賃金面での優位性を失いつつあるわが国が、外国人に「選ばれる国」となるためには、新たなマインドセット、意識変革が必要である。

外国人を安価で代替可能な労働力と捉えることを止め、日本社会の貴重な担い手として重視すること、彼らの文化的・社会的背景を尊重し、それらが日本社会に与える刺激を積極的に評価・活用することが課題である。日本社会に外国人が「同化」するよう求めるのではなく、外国人がその特質を生かして日本社会に貢献しつつ、義務を果すよう求め、成果に対しては称賛を惜しまない姿勢、すなわち共生を基軸とする外国人施策が求められよう。

以上

### 【主要参考文献】

- ・ 免受敏浩編著『自治体がひらく日本の移民政策』2016年、明石書店
- ・ 移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』2018年、明石書店
- ・ 芹沢健介『コンビニ外国人』新潮社、2018年
- ・ 高坂晶子「外国人材の活用に向け求められる制度の再構築」JRIレビューNO.25、2015年、日本総合研究所
- ・ 高坂晶子「改正入管法の施行に向けて」日本総合研究所 Research Focus No.2018-041-