

外国人労働者問題

－ 課題の分析と望ましい受入制度の在り方について －

平成17年10月

経済産業省

1. 今、何故「外国人労働者問題」なのか？

外国人による犯罪の増加（含：地域コミュニティとの摩擦）
外国人ホステス等のトラフィッキング（人身売買）
外国人労働者の子弟の不就学
製造業を中心とする労働力の確保
労働人口減少に対する補填
FTA、EPA交渉の論点（例：フィリピン人看護師、介護士等）
研究者、留学生等高度な人材の確保
等

外国人労働者に対する我が国の基本スタンス （第9次雇用対策基本計画 平成11年8月13日閣議決定）

「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を積極的に推進する。」

「いわゆる単純労働者の受入については、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送り出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。」

2. 外国人労働者問題の現状と評価

データは平成15年現在ストックベース

分類	高度人材 (専門的・技術的分野) 【約19万人】	研修・技能実習生 【約9万人】	日系人 【約23万人】	留学生、就学生 【約10万人】	不法滞在 【約22万人】
入国資格	専門的・技術的分野 (大学教授、芸術家、 企業経営者、研究者 など)14カテゴリー。	電子機器組立、機 械加工、繊維・衣服 製造など62職種 113作業。	日系ブラジル人など 日系人2世、3世及 びその配偶者。	・大学等で学ぶ外 国人(留学生) ・日本語学校や高 校等で学ぶ外国人 (就学生)	・観光目的等で入 国後不法に残留。 ・研修・就学・留学 目的で入国後失踪。
就労の可否	在留資格の範囲内 で就労が可能。	研修終了後、受け入 れ企業内で実習生 として就労が可能。	就労可能 (業種制限なし)	勉学に支障のない 範囲でアルバイト可。 (原則業種制限なし)	
問題点	・興行(エンターテイナー) が約6万人を占め、 更に増加傾向(新 規入国者の8割)。 ・技術、技能等の新 規入国者は、横ば い乃至減少傾向。	・研修等の終了後、 能力活用の場合 更なる能力向上 の機会が不十分。 ・失踪、賃金未払い 等の問題も発生。	・不十分な日本語 能力に起因する地 域社会との摩擦。 ・子弟の教育環境 が未整備。	・急激な受入の拡大に 伴い、不法就労目的 での入国も増加。 ・一部に犯罪にまで手を 染める ケースも存在。	
必要な対応	我が国に必要な人材の受け入れ制度として 見直しが必要。		生活/教育環境の 整備を行うと共に、 受け入れに当たっ て日本語等日本社 会への適応能力を 求めるべき。	留学ビザの発給要 件の厳格化を行う と共に、アルバイトなし で学業に専念でき る支援体制が必要。	厳格な取り締まり 及び生活実態を踏 まえた対応が必要。

<参考1> 我が国における外国人の分布状況(登録者ベース)

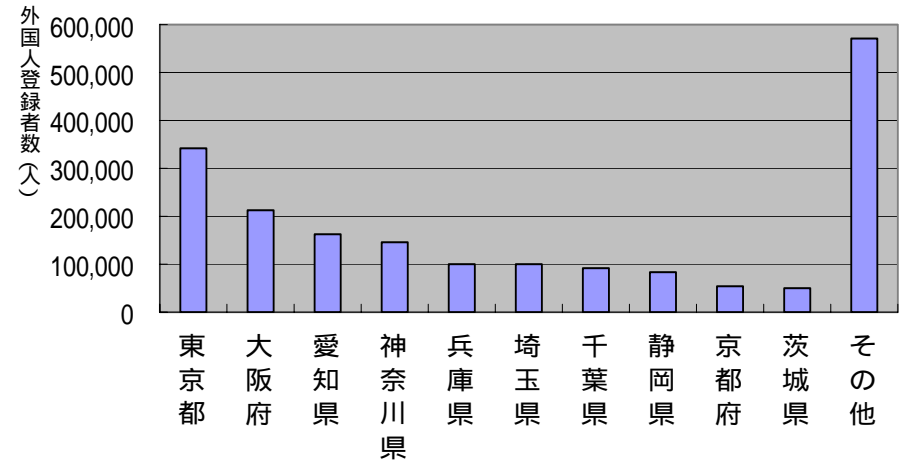
上位10都道府県(134万人)で全国(191万人)の7割を占める。

出典:法務省入国管理局
<平成15年末時点>

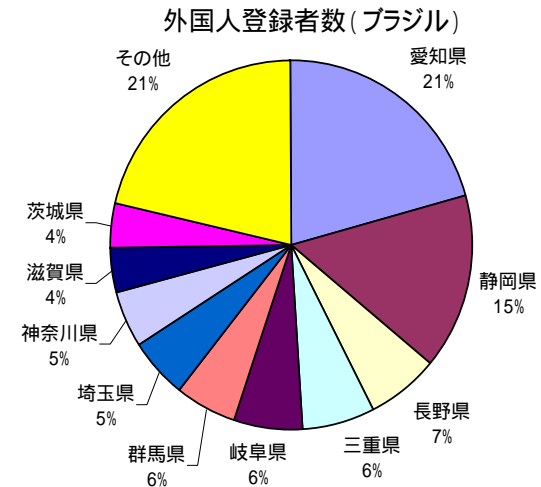
平成15年末現在外国人登録者数(上位10県)
国籍別割合

東京都 342,437人	1位 中国	34%	埼玉県 98,552人	1位 中国	29%
	2位 韓国・朝鮮	29%		2位 韓国・朝鮮	18%
	3位 フィリピン	8%		3位 ブラジル	14%
大阪府 211,491人	1位 韓国・朝鮮	70%	千葉県 91,788人	1位 中国	29%
	2位 中国	17%		2位 韓国・朝鮮	19%
	3位 ブラジル	2%		3位 フィリピン	16%
愛知県 167,270人	1位 ブラジル	34%	静岡県 82,474人	1位 ブラジル	50%
	2位 韓国・朝鮮	26%		2位 フィリピン	13%
	3位 中国	13%		3位 中国	11%
神奈川県 144,409人	1位 中国	25%	京都府 56,127人	1位 韓国・朝鮮	67%
	2位 韓国・朝鮮	23%		2位 中国	17%
	3位 フィリピン	10%		3位 フィリピン	4%
兵庫県 101,853人	1位 韓国・朝鮮	60%	茨城 48,974人	1位 ブラジル	22%
	2位 中国	19%		2位 中国	20%
	3位 ブラジル	3%		3位 フィリピン	15%

平成15年末現在外国人登録者数(上位10県)



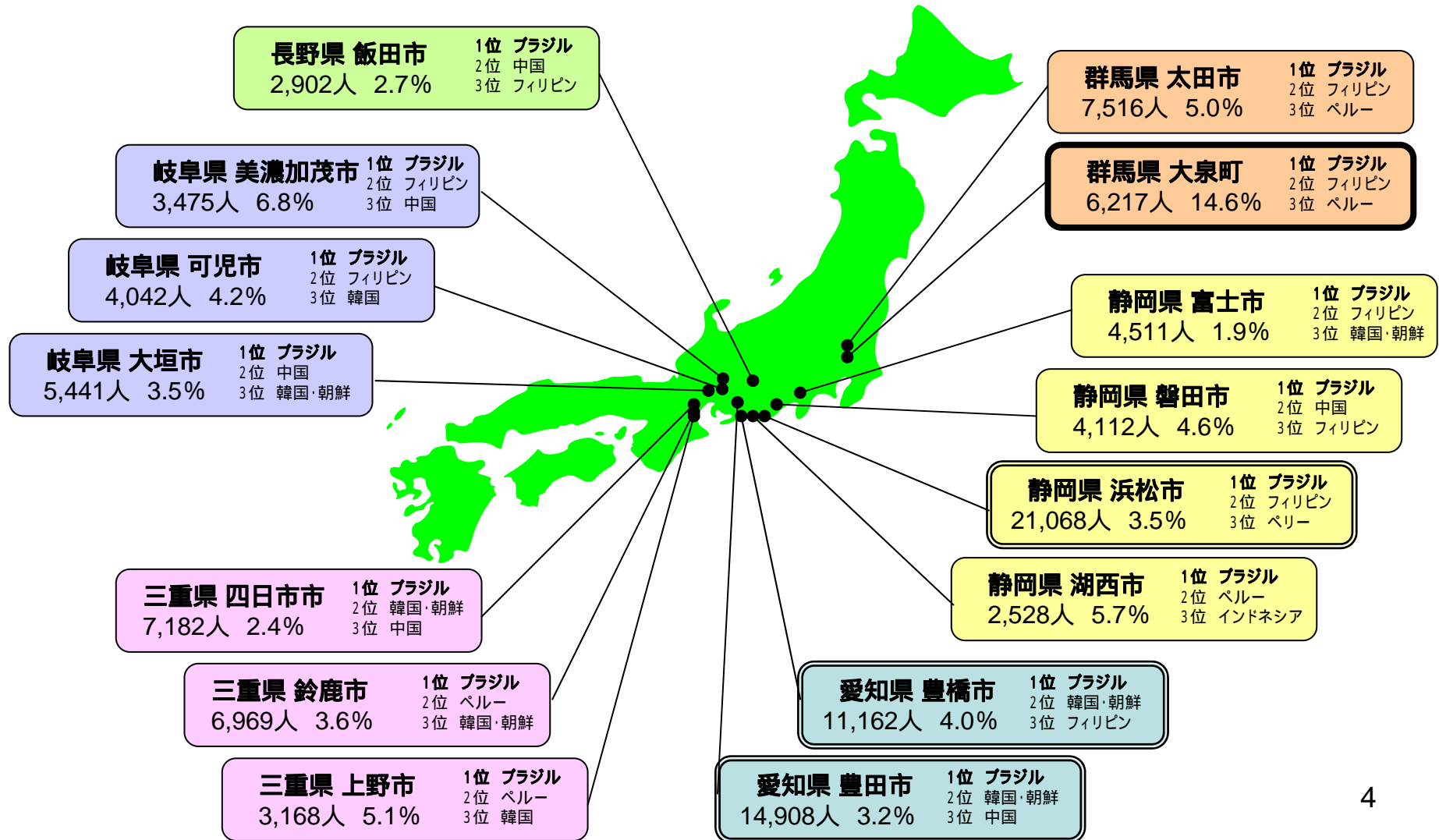
<参考>
平成15年末ブラジル人登録者数(総数274,700人)



<参考2> 外国人集住都市

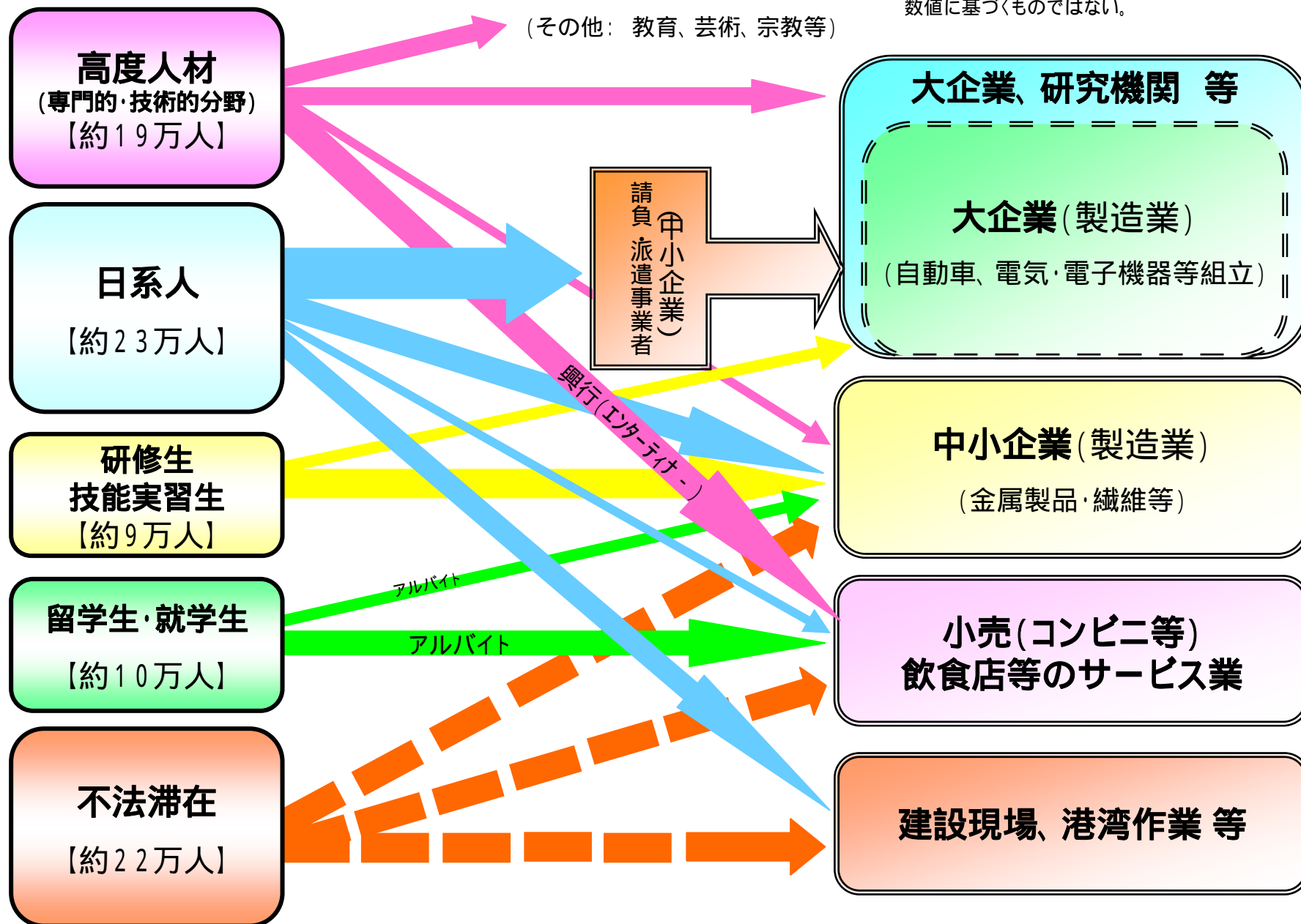
いわゆる「外国人労働者問題」は、特定の都市において重大な課題として認識されつつある。

都市名 登録者国籍
外国人登録数 外国人比率 順位
データは平成15年、都市名は合併前



3. 外国人労働者の就労状況(イメージ)

矢印の太さは、あくまでヒアリング等に基づいたイメージであり、具体的な統計数値に基づくものではない。



< 参考3 > 外国人労働者の就労の現状

大企業・研究機関等における就労（主として高度人材）

大企業・研究機関等における技術者・研究者及び経営スタッフとして勤務。待遇は原則として日本人と同等であるが、あくまで一時的な就労との認識が一般的。近年、技術者、研究者の新規入国数は減少傾向。

大企業を中心とする加工組立工場等への請負・派遣形態による作業（主として日系人）

主に日系人が中心。中部、北関東の自動車部品、電気電子部品組立、機械組立等に構内請負、派遣企業の従業員として勤務。契約期間は半年～1年。時給900円～1,200円。
大企業がこうした労働者を直接雇用しているケースは少ない。

中小企業を中心とする金属製品・繊維等における作業（主として研修生・技能実習生）

研修生、技能実習生として受け入れている中国人、インドネシア人等アジア地域の人材が、事実上、比較的長期の安定的な労働力として機能。研修生（1年間）は、研修手当として約6万円/月、技能実習生（2年間）は労働報酬として約12万円/月。

日系人を直接雇用するケースもあり、一部に不法就労者を雇っているとの指摘あり。

コンビニ、飲食店等のサービス業における作業（主として留学生のアルバイト及び高度人材）

主に留学生、就学生がアルバイトとして、コンビニエンスストアや飲食店の従業員として勤務。時給700円～1,000円前後。コンビニエンスストア等では、個々の店舗の判断により外国人アルバイトを活用。

「興行」分野における新規入国者数は増加傾向。その多くはホステスとして勤務しているとの指摘あり。

女性の不法就労者の多くはホステス等の接客業に従事している模様。

建設作業、港湾運搬等の作業（主として日系人）

主に日系人が就労。建設作業は男性の不法就労者が最も多く就労している分野。

<参考4> 外国人労働者の推移 (出所:平成16年「外国人雇用状況報告結果」(厚生労働省))

図1 外国人労働者数の推移

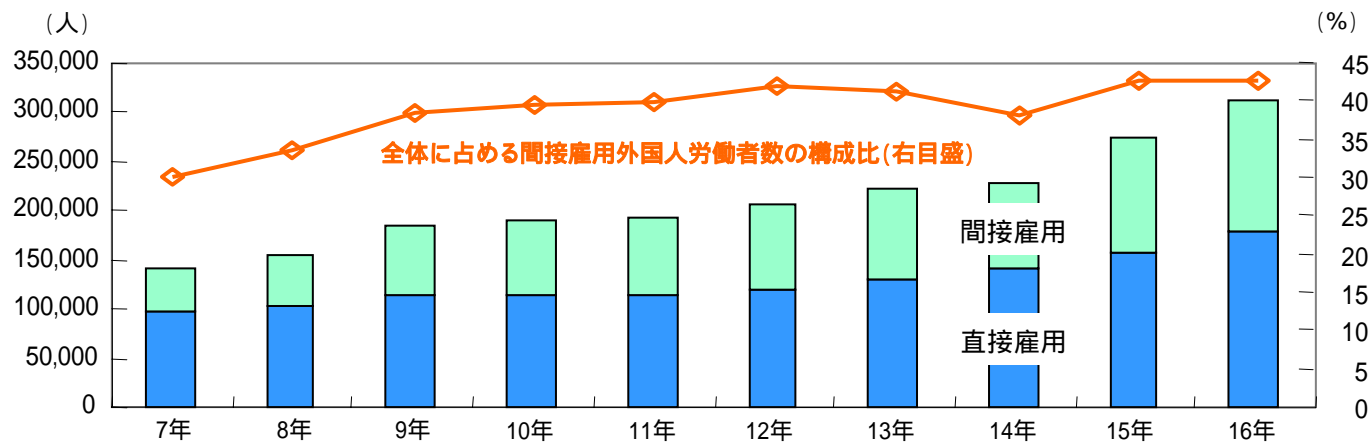


図2 産業別外国人労働者数の割合(直接雇用)

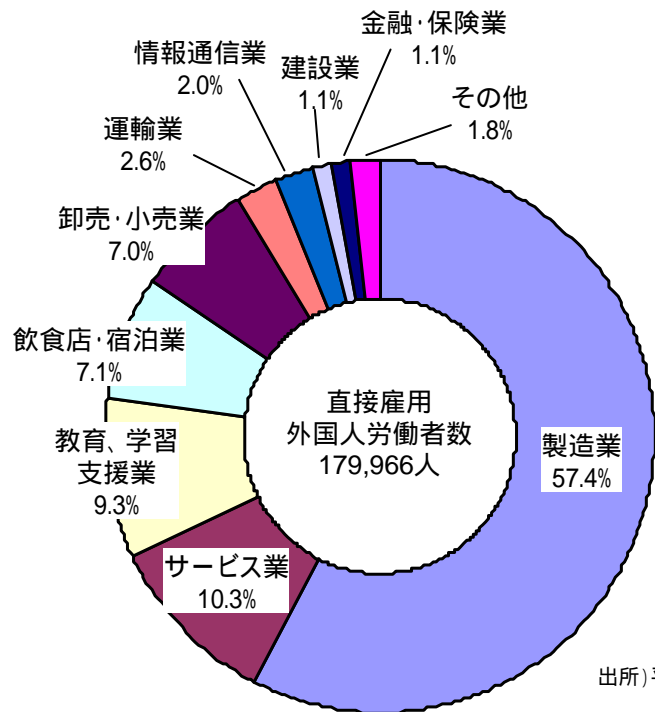
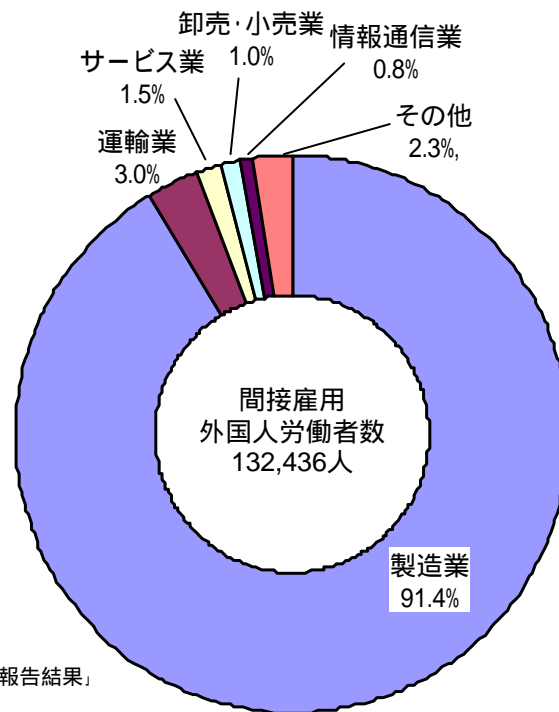


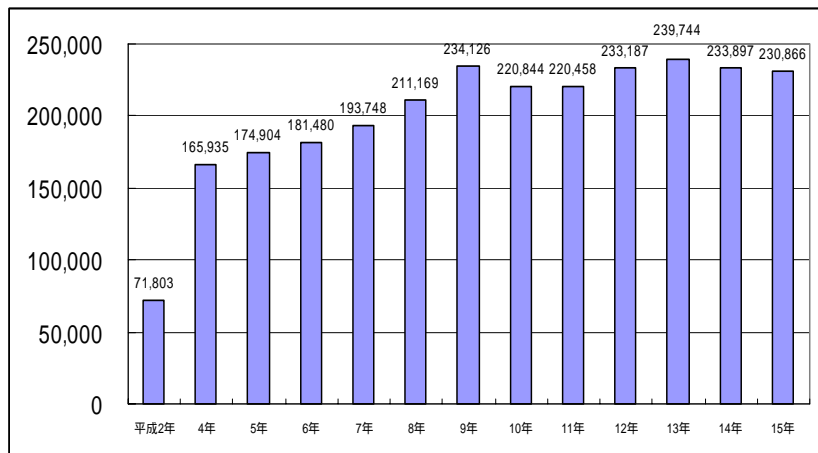
図3 産業別外国人労働者数の割合(間接雇用)



出所)平成16年:厚生労働省「外国人雇用状況報告結果」

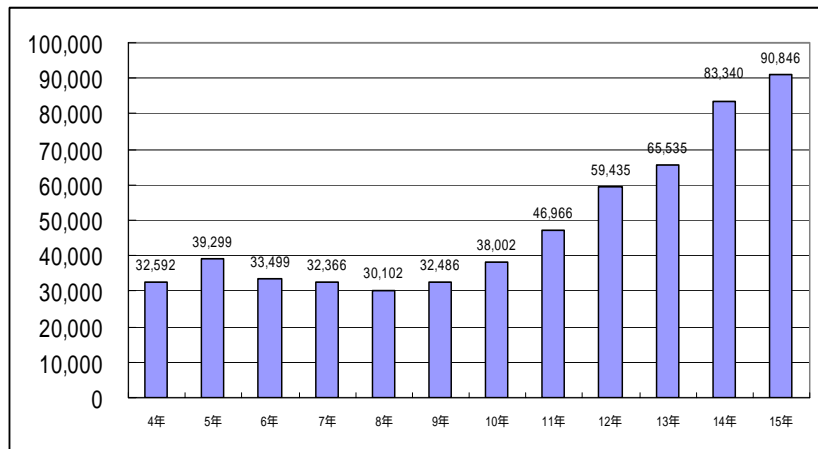
<参考5> 外国人労働者の推移

図1 日系人・日本人の配偶者等の労働者数の推移



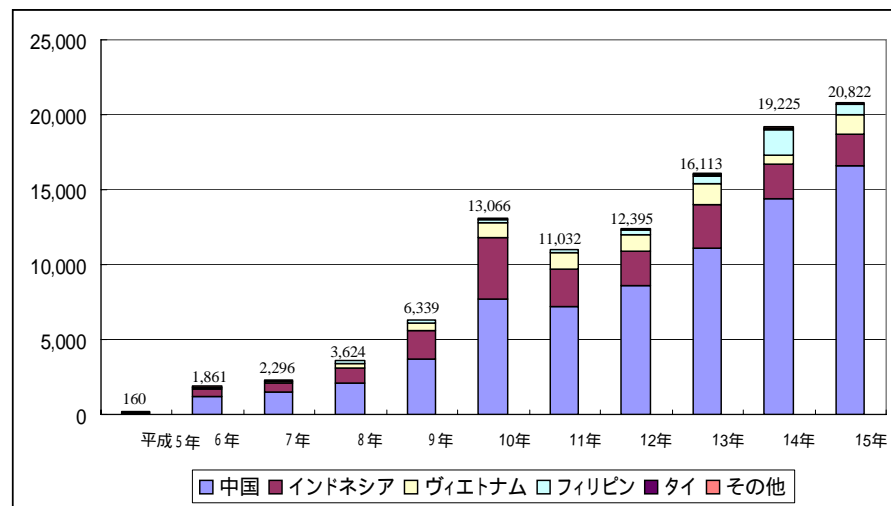
出所)法務省入国管理局の資料に基づき厚生労働省が推計
 注) 日系人等の労働者とは、「定住者」、「日本人の配偶者等」及び「永住者の配偶者等」の
 在留資格で日本に在留する外国人のうち、日本で就労していると推定される外国人を指す。

図3 留学生、就学生等のアルバイトの推移



出所)法務省入国管理局
 注) アルバイトは、「留学」「就学」等の在留資格で在留する外国人がアルバイトをするために「資格外活動許可」を受けた件数。

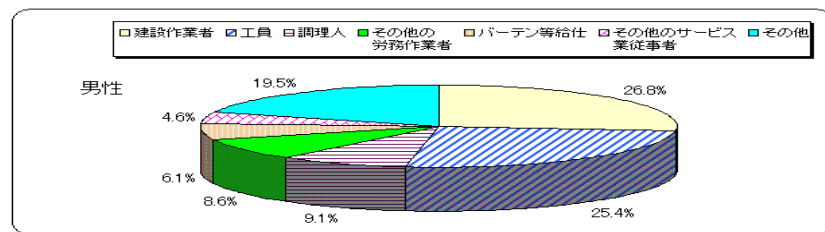
図2 技能実習生への移行者数の推移



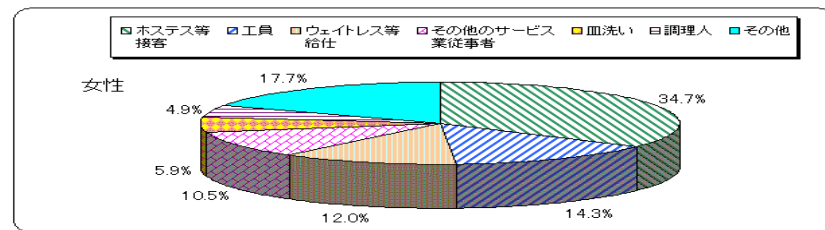
出所)法務省入国管理局

図4 不法就労者の就労内容別構成

職種	単位(人)							
	建設作業員	工員	調理人	その他の 労務作業員	パート等給仕	その他のサービス 業従事者	その他	総数
男性	5,426	5,146	1,845	1,739	1,235	927	3,956	20,274



職種	単位(人)							
	ホステス等接客	工員	ウェイトレス等給仕	その他のサービス 業従事者	血洗い	調理人	その他	総数
女性	4,873	2,010	1,684	1,479	833	689	2,483	14,051



出所)法務省入国管理局

<参考6> 外国人労働者受入の状況(高度人材/国際比較)

図1 高度熟練労働者の外国人比率

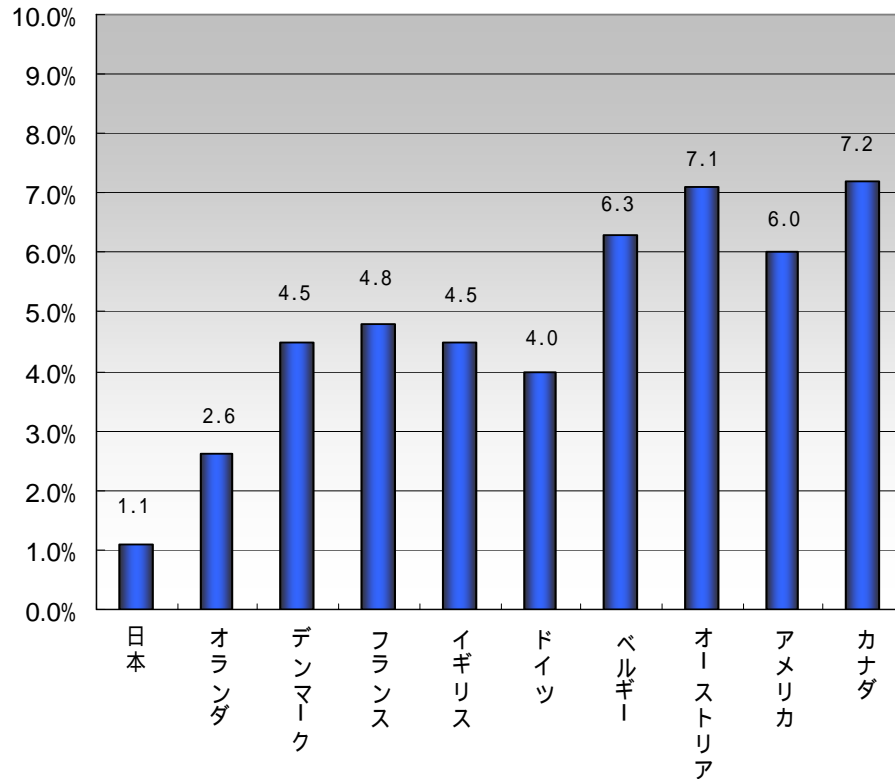
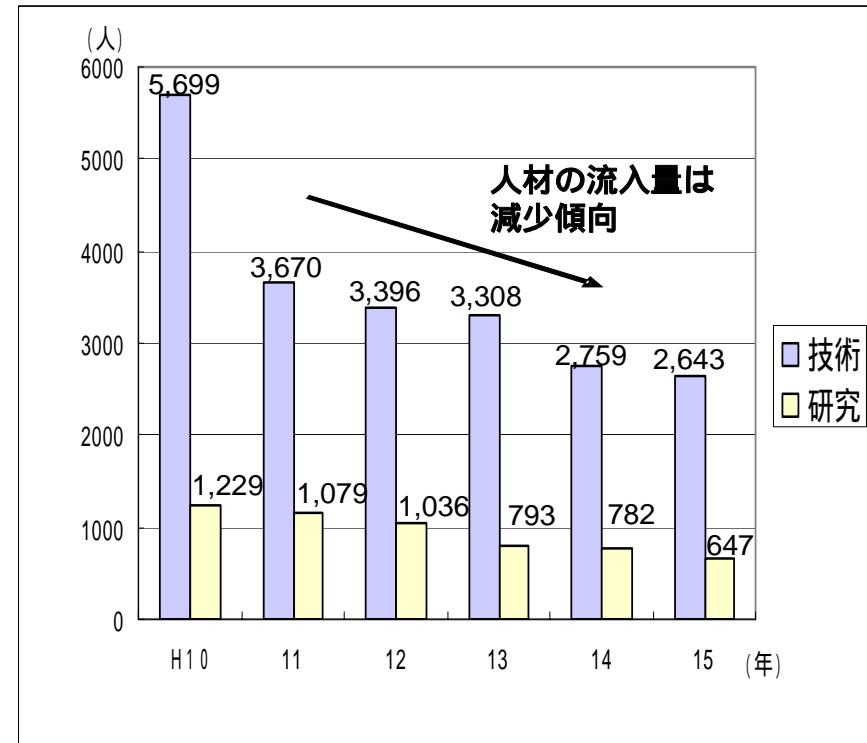


図2 技術・研究分野の外国人新規入国者数(日本)



出典：OECD International Mobility of the Highly Skilled (2001)
 法務省入国管理局資料(2003)を基に作成
 日本の高度熟練労働者には、技術・研究・教授・教育・技能・
 投資/経営・医療・法律/会計業務・報道・芸術・宗教を含み、
 興業・人文/国際業務・企業内転勤を除外。

出典：法務省出入国管理局統計を基に作成

4. 外国人労働者受入制度の変遷 (出入国管理法(昭和26年制定)の主な改正)

昭和56年改正

短期滞在者の在留資格の拡大。
「観光」に限定されていた短期滞在のビザに「保養、スポーツ、親族の訪問」等を追加。
技術研修生の在留資格の新設。

改正の背景

- ・ 出入国者数の増大、入国目的の多様化。
- ・ 海外との交通手段の中心も船舶から航空機に。
- ・ 技術研修の目的で入国する者の増大(大企業の在外法人)。

平成元年改正(施行は平成2年)

いわゆる高度人材の在留資格の大幅拡大。
法律/会計業務、医療、研究、教育、人文知識・国際業務、企業内転勤、文化活動を新設。
日系人受入のための在留資格の新設。
日系1世～3世及びその配偶者に「日本人の配偶者等」、「定住者」の在留資格を付与。
日本語学校等の教育機関による受入れのための「就学」の在留資格の新設。
特定在留資格の活動の範囲の拡大。
「報道」「投資・経営」「技術」「興業」「技能」「研修」において特殊であること等の要件を緩和。
「短期滞在」「就学」「研修」等就労活動を行うことが認められない在留資格をもって就労している外国人に対して、罰則の対象とすることを明確に規定。
不法就労外国人を雇用したり、あっせんを行った業者に対する罰則の新設。

改正の背景

- ・ バブル経済ピーク時の大幅な人手不足。
- ・ 出入国者数の増大、専門的技術、技能、知識を活かして職業活動する者の増加。
- ・ 観光客等を偽装して、土木建築、工員、ホステス等として不法に就労する外国人の増加。
- ・ 日系人の不法就労の増大。

平成5年改正

技能実習制度の創設。
従来の研修制度1年間に加え、1年間の実習を認め、合計2年間の滞在が可能に。

平成9年より2年間の実習が認められ、合計3年間の滞在が可能に。

改正の背景

- ・ 中小企業の海外展開の活発化に伴い中小企業における外国人受け入れニーズの拡大。

5. 外国人労働者問題を巡る議論

受入に積極的な立場

中長期的な人口減少への対応

2006年をピークに中長期的な人口減少期を迎える我が国において、経済活動を維持・発展させるために必要となる労働力を質・量の観点から如何に確保するかが重要な課題である。外国人労働者の受け入れは、若年労働力の活用、女性・高齢者の社会参加の促進、少子化対策に並ぶ対応策の一つと位置付けられる。

競争力を支える柔軟な労働力への期待

アジア諸国との厳しい競争やこれに伴う一連のリストラ等を背景として、製造業を中心に、市場の変動に柔軟に対応できる労働力への要請が高い。こうした状況下、日本人若年労働者の確保が困難なことや、職場への定着率の低さが際立つ一方、熱心な働き振りと、残業、休日出勤を厭わない姿勢から外国人労働者活用への期待が高まっている。

国際的な経済活動基盤の整備

今後、より緊密な経済関係の形成が期待される東アジア諸国との間で、モノやカネのみならずヒトやサービスの交流に向けた取組みがますます重要になっている。アジア大での経済活動の共通基盤形成に向けて、日本に対する理解を促進するためにも、積極的な外国人の受入が期待される。

アジア諸国等からの要請

厳然たる経済格差の下、日本への労働力の送り出しは、人の移動を通じたサービスの輸出による外貨獲得の重要な手段となりつつある。FTA(自由貿易協定) / EPA(経済連携協定)交渉における相手国の重要な関心事項として、アジア諸国を中心に我が国労働市場に対するアクセス拡大への期待が高い。

受入に慎重な立場

外国人による犯罪の増加

地域社会における文化・習慣の違いに基づく摩擦の発生、窃盗などの犯罪の増加を懸念する声大きい。近年、留学生 / 就学生の急速な受入の拡大に伴い、不法就労や刑法犯罪に繋がるケースも増加している。ただし、その大半が日本ででの生活を維持できないことが直接の原因となっていることにも留意すべきである。

劣悪な雇用環境の温存

請負を中心とする外国人労働者の就労環境は、専ら体力と根気を必要とするいわゆる3Kと呼ばれる職場に該当するものも多く、低賃金・長時間労働が常態化している。こうした職場に外国人労働者を受け入れることにより、本来改善されるべき劣悪な就労環境が温存されることが懸念される。

将来的な雇用機会の縮小

製造業を始めとする我が国の雇用現場に、低賃金・長時間労働を厭わない外国人労働者が多数浸透することにより、こうした職場を日本の若年労働者が一層敬遠するばかりでなく、将来的にこうした分野における日本人の雇用機会を縮小させることが懸念される。

社会構造の二層化

一般に低賃金労働への就業が多いことに加え、本国への送金等の必要から、近隣の日本人との生活レベルにも開きがあり、特に、低い日本語能力に起因するコミュニケーション不足がもたらす不信任感が地域コミュニティへの融合を阻害している。さらに、社会保障費の未払いといった問題に加え、子弟に対する教育環境も十分ではなく、自治体の負担が拡大する傾向にある。将来的には年金・福祉問題等社会コストの増加に繋がる可能性が大きい。

6. 諸外国の外国人労働者受入制度の概要と評価

		制度の概要	評価・課題
アジア	韓国	在留資格制度……専門的・技術的分野の外国人労働者を受入れ。 産業研修制度……途上国への技術移転の為、一定期間低熟練労働者を受入れ。 外国人雇用許可制……数量割当によるアセアン6カ国との二国間協定。 「非専門就業」資格で3年を上限に受入れ。	・産業研修生の不法就労化が深刻な問題。 ・民間人材派遣業者を排した雇用許可制度を導入するも就労管理面の無策が指摘されている。
	シンガポール	Pパス・Qパス……所定の学歴・資格・収入等の基準を満たす専門的労働者を数量制限なく受入れ。 Rパス……非熟練労働者については業種（建設業、製造業、サービス業、家事労働）と送出国を指定し、雇用税・雇用率により数量を制限しつつ受入れるが、定期的な健康診断により妊娠、HIV等が発見された場合は強制送還。	・雇用税・雇用率という斬新な受入数調整システムを採用しているが、雇用税さえ払えば受入れに制限がなくなってしまう。また、分野別の税率設定が困難で、政治的影響を受け易い。 ・非熟練労働者は家族呼び寄せは認められない。
	台湾	・台湾人の雇用に影響がない、制度導入後移民にさせない、治安を乱さない、産業高度化の妨げにならない、の4つが受入の基本条件。 ・二国間協定に基づき一定規模のブルーカラー労働者を受入。 （重大公共工事(学校、福祉施設、病院等の建設)、投資製造業、看護、介護、メイド)	・近年、中国シフトを中心とした産業空洞化と景気後退によって、失業者が増加し、外国人労働者との軋轢が問題になる。
北米	アメリカ	移民……「卓越した能力の者」、「高度専門職種の労働者」など5カテゴリで受入枠を設定。一部カテゴリは国内労働市場に悪影響を与えないことが条件。 非移民……在留資格別に適合者を受入れ。専門職種、非農業一時就労等のカテゴリあり。一部のカテゴリでは受入数制限。国内労働市場に悪影響を与えないことが条件。	・目的別・職種別に多様な受入れシステムを適用。受入れ審査を厳格化したため、行政コストが大幅に増加。 ・NAFTAの下、受け入れた大量のメキシコ人が不法就労者化。
	カナダ	移民……年齢、学歴、語学力などを点数化し(ポイント制)、最高点110点で70点以上の外国人を受入れ。 非移民……国内労働市場では充足できない場合に就労可。	・ポイント制の審査基準は明確だが、結局審査官の判断に委ねられる部分が大きい。(語学力等) ・現時点の労働需給や産業ニーズに即応した受入れが困難。
欧州	ドイツ	労働許可……国内労働市場では充足できない場合に就労可。 季節労働者……農林業、ホテル、飲食店等の季節的労働に限定した受入。(期間3ヶ月) 請負契約労働者……建設プロジェクト等に携わる労働者の受入れ。(最長3年:数量制限あり) グリーンカード制……IT分野で大卒以上の資格もしくは5万ユーロ以上の年収で労働契約を結んでいるIT技術者を優先受入れ。(5年:受入れ枠2万人)	・労働許可手続きに時間がかかり、産業ニーズに即応していない。 ・IT技術者受入れが本格化した頃にはITバブルが崩壊し、奏効せず。 ・戦後の高度経済成長期に人手不足を解消するため、二国間協定によりトルコから単純労働者を大量に受け入れたが、その後定住化してしまい、文化統合も進まず、現在ではドイツ語が話せない2世、3世によるトルコ人社会が国内に多数形成。
	フランス	労働許可……国内労働市場では充足できない場合に就労可。 一部職種では経済的・文化的貢献度で就労可否を判断。 季節労働者……「農業」と「商工業」において受入れ。	・高失業率の下、非熟練労働者は実質的に受け入れられていない。 ・これが海外からの直投の妨げとなるのが懸念されている。
	イギリス	労働許可……国内労働市場では充足できない場合に就労可。IT・医療など不足職種については受入れ条件緩和。 ポイント制……学・職歴、技能等を点数化し、一定以上の外国人を受入れ。 数量割当制……農業・サービス・食品加工で短期・季節限定で一定数を受入れ。	・諸外国でも利用されている各種受入れ調整システム(労働許可、ポイント制、数量割当等)を巧みに使い分け、産業ニーズに即応すべく柔軟な受入れを実施している。 ・但し、外国人の多い職業分野の市場賃金レートが低下傾向にあり、益々自国民離れが進んでいる。

7. 「外国人労働者問題」を考えるに当たっての留意点

家族を呼び寄せ、生活基盤を日本に置いた外国人労働者は、原則として帰国しない。

日本の治安の良さ、働き口の見つけ易さに加え、帰国しても本国で仕事が無く生活が成り立たないことから、不法滞在となっても日本で働き続けようとする。また、日本で生まれ育った子どもは、日本語のみならず母国語を堪能に話すことが出来ないなど、本国での生活に不安が大きいことから日本に残留する要因の一つになっている。

一定規模の外国人社会が形成されると、それを母体とした受入が加速する。

同国籍の滞在者間のネットワークにより職業・住居の斡旋が行われ、とりあえず日本に行けばなんとかなるといった環境が生まれ、不法滞在者を含め外国人労働者を受け入れる組織が形成される。同国籍の滞在者間における搾取・被搾取の関係に発展する例も見られる。なお、請負(偽装請負)による外国人労働者の就労形態が、地位の不安定な低収入層を生み出す背景にある。

外国人犯罪の背景には、日本での生活が維持できないという現実がある。

犯罪に手を染める外国人労働者は、その大半が日本での生活を維持できないことが直接の原因となっている。また、正規に入国した外国人労働者が途中で逃亡し、不法就労に身を投じる背景には、日本への入国に際して要した莫大な費用の支払いや本国への仕送りに見合うだけの収入が正規の就業で得られないためと言われている。

「外国人労働者」は労働力である前に「人」であり、「日本で生活する者」である。

外国人労働者が日本社会の中で衣食住を賄っていかなければならない生活者であるという現実を考えれば、中長期にわたって外国人を低賃金で雇うことは、社会の二層構造化を招くおそれがある。既に、日系人を始めとする外国人労働者及びその家族と地域コミュニティとの摩擦や、彼らの子弟が適切な教育を受けられないといった問題は、自治体等において高いコスト負担の下に、生活環境の整備や教育環境の整備を行わなければならない段階にある。

「外国人労働者 = 安い労働力」という認識は長期的にはマイナスの影響を及ぼす。

単に安い労働力として外国人労働者を捉えることは、入国当初熱心な働きぶりを見せる日系人も3年から5年でその熱意が減退する傾向にある実態にかんがみれば、外国人労働者を活用して長期的に高い生産性を維持し続けることは容易ではない。能力の高い外国人が日本の労働市場に魅力を感じ、その業務に留まるためには、外国人も日本人と同等にその能力・識見を評価されるべきであり、能力に見合った報酬・処遇が与えられる必要がある。

8. 我が国が直面する外国人労働者問題の認識

< 外国人労働者に対する企業ニーズの実態 >

比較的単純な労働力に対するニーズは高いが、高度な外国人人材に対するニーズは低い。

製造業を中心として事業活動を維持し、その技術・技能を絶やさないための人材の確保は切実な問題。自動車・家電を中心とする大企業の下請工場等における請負・派遣による柔軟な労働力は、競争力の源泉。日本語によるコミュニケーションの問題等から、積極的に高度な外国人材を活用しようとするニーズは小さい。

この結果、「高度(専門的・技術的分野)な外国人労働者は積極的に受け入れるが、単純労働者の受入は慎重に行う。」との基本方針にもかかわらず、現実には、**比較的単純な労働に従事する外国人労働者が増加し、他方、高度な外国人人材は我が国を敬遠する傾向**にある。

取り組むべき課題

現実の国内企業のニーズをどこまで満たすのか。その際、必要とされる外国人労働者を適切に受入・管理できる仕組みを如何に構築するか。

外国人労働者による犯罪を誘発しない安定的な生活環境を如何に実現するか。

外国人労働者に取り組む諸外国の実情にかんがみれば、「如何に良い人材を確保するか」という課題よりも、「如何に円滑な帰国を実現するか」が重要な課題。犯罪は取り締まるだけでは解決ならず、低賃金層の外国人コミュニティを生み出さず、犯罪を誘発しない生活環境を実現することが不可欠。

また、**将来的に優秀な外国人労働者を惹き付けるためにも、企業内の適切な処遇に加え、生活環境への配慮**が重要な課題。

9. 「外国人労働者問題」への基本的対処方針

比較的単純な作業を担う外国人労働者

あくまで一時的な存在であることを制度的に担保する仕組みを設計する。

高度な外国人労働者

日本人と同等の処遇を行うとともに、その家族も含め最終的に我が国への永住を念頭に置いた環境整備を行う。

将来的な制度設計への視点

1. 研修・技能実習制度等をベースとした受入制度の構築

研修・技能実習制度には、受入企業が求める外国人労働者に対する重要な3つの要件が内包されている。



比較的若い人材が多い。
家族を連れて来ない。
実習終了後は原則として本国に帰る。

ただし、研修生・技能実習生のうち一部の優秀な人材については、一定の資格取得を前提に正規の就労ビザへの途を開く。

2. 製造業等における「請負制度」の見直し

日系人やフリーター等を中心とした請負(偽装請負)による単純労働者の就労形態が低収入層を生み出す素地になる。

請負制度は、労務管理の一切を請負業者に委ねることが出来るため、生産設備を有する企業にとっては極めて都合の良い労働力確保の手段になる一方で、労働者の法的地位は極めて不安定であるばかりでなく、就労分野における技能向上につながり難いとの指摘もある。最終的には我が国産業における労働分配率の見直しの問題として認識する必要がある。

いわゆる日系人は、現実に「単純労働者」としての機能を果たしつつあり、我が国における外国人労働者問題の試金石的存在。日系人は法的に活動範囲が制限されていない以上、日本人労働者と同等の処遇が行われるとともに、生活環境面等の整備を図る必要がある。また、地域コミュニティとの融合や円滑な就労を実現するため、将来的には日系人に対しても日本語等一定の能力を求めることを検討すべきである。

10. 外国人労働者受入制度見直しのイメージ

