

本格化する外国人労働者受入れ政策 (下)

旗手 明 公益社団法人自由人権協会理事

目次

- 一 外国人労働者をめぐる最近の動き
- 二 外国人技能実習制度の実態
- 三 技能実習制度見直しの全体像
- 四 技能実習法案で改善は図れるか
- 五 建設分野での緊急措置はどうなるか(以上、本誌一八四〇号)
- 六 外国人労働者の現状(以下、本号)
- 七 日系人労働者
- 八 「高度人材」の受入れ
- 九 E P Aによる看護師、介護福祉士
- 一〇 介護分野での受入れ拡大
- 一一 外国人家事支援人材(特区)
- 一二 非正規滞在者の状況
- 一三 まとめに代えて

六 外国人労働者の現状

二〇一四年末における在留外国人数は二二二

万一八三一人であり、日本の総人口一億二七〇六万四〇〇〇人(総務省人口推計、同年一二月一日現在)の一・六七%を占めている。他方、外国人労働者数の推移を正確に把握できる統計はなく、各種統計を積み重ねて推計していくしかない。

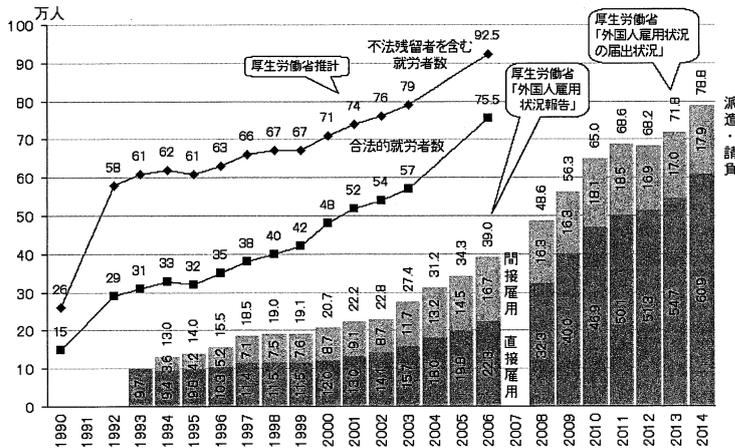
図1「外国人労働者数の推移」は、三つの要素から成り立っている。一つは、二〇〇六年まで厚生労働省が在留資格ごとの外国人登録統計を基に出した推計値の折れ線グラフ二つ。もう一つは、二〇〇六年までの外国人雇用状況報告による棒グラフ。これは外国人雇用状況届出が義務化される以前に、おおよその様子をつかむために厚生労働省が従業員五〇人以上の全事業所とそれ以下の規模の一部事業所から報告させたものである。言わばアンケートのようなものであり、統計として堪える数字ではない。三つ目は、二〇〇八年以降の外国人雇用状況届出制度にもとづく棒グラフである。二〇〇七年に雇用対策法が改定され、外国人の雇用状況届出が三〇万円以下の罰金も付いて義務化され

た。これで信頼性はそれなりに上がったが、たとえば二〇一四年一〇月末現在の専門的・技術的分野での外国人労働者数は一四万七二九六人とされており、同年末の在留外国人統計での二二万四二四四人と比較するとき、捕捉率は六八・八%に過ぎない。捕捉率が高い技能実習生でも一四万五四二六人とされ、在留外国人統計での一六万七六二六人と比較すると捕捉率は八六・八%にとどまる。筆者は、二〇〇八年以降の外国人雇用状況届出制度にもとづく数値は、実態のおよそ七割くらいしか掴めていないと推測している。

在留外国人統計のデータ(表1「在留外国人数」)を見てみると、就労可能な在留資格には「教授」から「技能実習」まで様々な資格がある。二〇一四年末において就労資格のある人は三八・二万人であるが、これから「技能実習」の一六・八万人を除くと二一・四万人にしかない。これは専門的・技術的分野の外国人労働者に該当するが、二〇〇八年に初めて二〇万人を超えて以降、大きな変化はない。

就労資格以外には留学生、超過滞在(オーバーステイ)、ワーキングホリデーなどが入る。留学生は二二万四五二五人が在留しており、その多くがアルバイトをしていると思われるが、外国人雇用状況届出では一二万五二一六人(五八・四%)が就労しているとされている。また、超過滞滞在者が二〇一五年初めで六万〇〇〇七人となっているが、そのほとんどが就労していると想定できる。身分にもとづく在留資格とは、

図1 外国人労働者数の推移



永住者、定住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等の人たちで、在留一〇〇万人強のうち三四万人弱（捕捉率を七割と考えると、実数四八万人強）が就労している。

これらの就労資格、就労資格以外、身分もとづく在留資格の外国人を合計すると、外国人労働者は一〇〇万人以上にのぼることになる。これには特別永住者（在留三五万八四〇九人）はカウントされていないが、特別永住者は外国

表1 在留外国人数 (2014年末: 2,121,831人)

就労可能な在留資格 (381,870人)			
教授 7,565人	芸術 409人	宗教 4,528人	報道 225人
投資・経営 15,184人		法律・会計業務 143人	
医療 695人	研究 1,841人	教育 10,141人	技術 45,892人
人文知識・国際業務 76,902人		企業内転勤 15,378人	
興行 1,967人	技能 33,374人	技能実習 167,626人	
就労資格以外の外国人			
留学 214,525人	ワーキングホリデー 7,396人	高度人材 2,273人	
EPA 1,445人	家事使用人 1,111人	超過滞在 60,007人	
身分に基づき在留資格 (永住者、定住者、日本人の配偶者等)			
338,690人 (外国人雇用状況届出制度)		1,008,993人 (在留外国人統計)	
特別永住者 358,409人			

外国人労働者のなかで大きな柱の一つになっているのが、日系人労働者である。ここでの日系人とは主としてブラジル人とペルー人で、一九九〇年から来日が開放され、定住・永住等の在留活動に制限のない在留資格が与えられている。その結果、二〇〇六年〜二〇〇八年にはブラジル人だけで三二万人（外国人登録者数）を超えており、ペルー人六万人弱と合わせ

七 日系人労働者

人雇用状況届出制度の対象となっていないため、把握することは困難である。

外国人労働者のなかで大きな比重を占めてきた。しかし、二〇〇八年秋のリーマンショック以降急減し、二〇一四年末には両国で二二万人強（ブラジル人一七万五五〇一人、ペルー人四万七九七八人）となっている。

日本政府は、外国人とはいえ日本人と血のつながりがあるので特段の配慮をしないで問題が発生しないと安易に考え、長らく日系人に対する国政レベルの政策をまったくとらず放置してきた。そのため受入れ自治体がそれぞれに対応したり、外国人集住都市会議（南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政ならびに地域の国際交流協会等をもって構成されている）が政策的な働きかけを続けてきた。

ところが、二〇〇八年のリーマンショックの影響で、製造現場を中心に大量の日系人失業者を生み出したことから、やっと二〇〇九年一月に政府レベルで「定住外国人施策推進室」が設置されたり、二〇〇九年度には帰国支援策（本人に三〇万円、扶養家族に二〇万円を支給し、二万一千七五人が帰国した）が取られたりした。その後、二〇一〇年には「日系定住外国人施策に関する基本方針」がまとめられ、二〇一一年には「日系定住外国人施策行動計画」も策定された。

そして、職安に通知が配置されたり、「日系人就業準備研修」により日本語コミュニケーション能力や労働法令等の習得事業が実施され、約二万人が受講した。また、不就学や自宅待機となっている定住外国人の子どもたちに対して

表2 看護師国家試験の結果

単位：人 (%)

年	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
インドネシア	受験者数	82	195	285	257	173	174	
	合格者数	0 (0.0)	2 (1.0)	15 (5.3)	34 (13.2)	20 (11.6)	16 (10.6)	11 (6.3)
フィリピン	受験者数	-	59	113	158	138	150	163
	合格者数	-	1 (1.7)	1 (0.9)	13 (8.2)	10 (7.2)	16 (10.7)	14 (8.6)
ベトナム	受験者数	-	-	-	-	-	20	
	合格者数	-	-	-	-	-	1 (5.0)	
計	受験者数	82	254	398	415	311	357	
	合格者数	0(0.0)	3 (1.2)	16 (4.0)	47 (11.3)	30 (9.6)	32 (10.6)	26 (7.3)

留資格「特定活動」を持つ「高度人材」は二七三人しかない。そこで、二〇一四年、政府は、新たに「高度専門職」という在留資格を創設する入管法改定を行ない、二〇一五年四月一日から施行された。

表3 介護福祉士国家試験の結果

単位：人 (%)

	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	
インドネシア	受験者数	94	184	107	85
	合格者数	35 (37.2)	86 (46.7)	46 (43.0)	47 (55.3)
フィリピン	受験者数	1	138	108	89
	合格者数	1 (100.0)	42 (30.4)	32 (29.6)	31 (34.8)
計	受験者数	95	322	215	174
	合格者数	36 (37.9)	128 (39.8)	78 (36.3)	78 (44.8)

「高度専門職」には一号と二号があり、一号は三つの活動類型別に(イ)「高度学術研究活動」「(ロ)「高度専門・技術活動」「(ハ)「高度経営・管理活動」に分かれている。二号は、一号で三年以上活動した外国人が対象となり、ほぼすべての就労資格の活動を行なうことができ、在留期間が無期限となる。

従来、ネットとなっていたいくつかの問題が解消されたと言われている。たとえば、「高度専門職」の配偶者は、従来、資格外活動の許可を得るか、独立して就労資格を取得しなければ働けなかったが、今後は「特定活動」告示にもとづき「高度専門職」の配偶者としての在留資格で、学歴・職歴の要件を満たすことなく、特定活動告示別表第五に定める就労活動(研究、教育、技術・人文知識・国際業務、興行以外の芸能活動)をできることになった。ただ、高度専門職本人と同居し、かつ、日本人と同等額以上の報酬を受けることが条件だ。

今後、「高度専門職」がどの程度活用されることになるのか定かではないが、社会的に影響の大きい外国人労働者として注目していく必要はある。

九 EPAによる看護師、介護福祉士

物品やサービスの貿易、人の移動、知的財産権の保護、投資など幅広い分野での連携促進、関係強化を目的とする二国間の経済連携協定(EPA)や交換公文(ベトナム)にもとづき、二〇〇八年にインドネシア、二〇〇九年にフィリピンから、二〇一四年にベトナムから、看護師、介護福祉士の候補者を受け入れる制度が開始した。公益社団法人国際厚生事業団(JICWELLS)を受入れ調整機関として、在留資格「特定活動」のもと、一定の要件を備えた病院や高齢者介護施設、障がい者支援施設等で労働者として働きながら受験勉強をすることになる。

二〇一四年度までの受入れ人数は、累計で看護師候補が八三九人、介護福祉士候補が一五三八人で、計二三七七人となっている。そして、看護師は入国から三年以内、介護福祉士は四年以内に国家試験に合格することを目標としている。しかし、表2、3のとおり合格率が低いことから、一定の条件を満たせば、滞在期間を一年間特例として延長する措置(閣議決定)が取られている。ただ、介護福祉士の国家試験受験には三年以上の実務経験が要件とされているため、受験は入国四年目以降になる。

日本語による国家試験というハードルはきわめて高く、合格率は看護師で一〇%前後(日本全体の合格率はほぼ九割)にとどまり、二〇一五年までの累計で一五四人しか合格していない。

介護福祉士でも合格率は四〇%前後（日本全体の合格率は六割強）であり、二〇一四年度までの累計で三二〇人の合格にとどまっている。なお、二〇一四年一〇月時点での介護福祉士の就業者数は、候補者が五九五人、合格者が二〇三人で計七九八人にすぎず、合格者でも訪問系サービスに従事することはできない。

このため厚生労働省は、日本語学習強化などを目的とした受入れ施設への財政支援、看護師試験での平易な日本語使用や病名の英語併記、来日前からの日本語研修の導入、試験用紙に使う漢字への振り仮名などの対策を重ねてきた。今では、訪日前の日本語研修の期間を六ヵ月（インドネシア、フィリピン）や二ヵ月（ベトナム）に延長したり、日本語能力試験のN5Ⅱ基本的な日本語をある程度理解することができるレベル（インドネシア、フィリピン）やN3Ⅱ日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができるレベル（ベトナム）を要求するようになってきている。このほか、訪日後も、六ヵ月（インドネシア、フィリピン）または二・五ヵ月（ベトナム）の日本語研修等が必要とされている。

看護師試験では、一般受験者の試験時間が合計五時間二〇分に対して、EPA候補者には七時間に延長するとともに、すべての漢字に振り仮名を付けた問題用紙が配布されている。また、介護福祉士の試験では、EPA候補者には受験時間を一・五倍に、またすべての漢字に振り仮名をつけた問題用紙を通常の問題用紙と併せて

配布するといった配慮が行なわれている。

しかし、このようなサポートも、合格率の大きな改善には結びついていない。その結果、多くの者が将来への希望を失って途中帰国したり、試験に合格できず帰国を余儀なくされている。なかには、試験に合格しても、帰国を選択する人たちもいる。こうして実態としては、三〜四年間の短期就労システムとして機能するものとなっており、抜本的な制度見直しが必要である。

一〇 介護分野での受入れ拡大

1 介護分野での人手不足

介護分野は、本稿(上)で触れたように建設分野と並び人手不足が深刻となっている。二〇一五年二月には「介護サービスの職業」の有効求人倍率は二・四八にのぼっており、求職者一人に対して求人が二・五件あるという状況である。こうした人手不足の影響もあって、二〇一四年の介護サービス事業者の倒産は四五件、休業・解散が一三〇件、計一七五件と過去一〇年間で最多になっている。

介護職員数は二〇〇〇年度に五四・九万人であったが、二〇一〇年度には一四二・七万人、二〇一三年度には一七〇・八万人と急速に増加している（介護サービス施設・事業所調査）。しかし、団塊の世代がすべて七〇歳代後半に入る二〇二五年度には二四八万人が必要となると推計されている。そのため、国内での介

護職員数の増加だけでは足りず、介護人材需給推計（暫定値）によると二〇二五年度で約三〇万人の介護人材が不足すると想定されている。

他方、二〇一三年賃金構造基本統計調査によれば、常勤労働者の全産業平均の賃金が三二・四〇万円のところ、ホームヘルパーが二一・八二万円、福祉施設介護員が二一・八九万円と一〇万円以上低くなっている。また、離職率を見ても、常勤労働者の二〇一三年全産業での離職率は二・四%（厚生労働省・雇用動向調査）であるが、正規の介護職員の離職率は一五・二%、訪問介護員では一八・〇%（介護労働安定センター・介護労働実態調査）とかなり高くなっている。

介護職員の雇用形態をみると、介護職員（施設等）の四一・一%が非正規雇用であり、訪問介護員では七八・四%が非正規雇用である（二〇一三年介護労働実態調査）。なお、介護福祉士の登録者数は二〇一三年で一九九万人だが、実際に従事しているのは六六万人にとどまっている（介護サービス施設・事業所調査）。

このような介護分野の状況を背景として、いくつかの方向から外国人労働者の介護分野への導入が探られている。すなわち、前述したEPAにもとづくもの、在留資格「介護」の創設、技能実習の介護分野への拡大、永住者・定住者等の介護への参入などである。

2 在留資格「介護」の創設

二〇一四年六月に閣議決定された「日本再興

戦略」改訂二〇一四において、「介護分野の国家資格を取得した外国人留学生の活躍支援等」として、「我が国で学ぶ外国人留學生が、日本の高等教育機関を卒業し、介護福祉士等の特定の国家資格等を取得した場合、引き続き国内で活躍できるように、在留資格の拡充を含め、就労を認めること等について年内を目的に制度設計等を行う」とされたことを受けて、二〇一五年三月に国会に提出された入管法改定案では、在留資格「介護」の創設がうたわれている。これは、現在、介護福祉士養成施設（＝大学、専門学校等）の留學生が介護福祉士の資格を取得しても在留管理上、介護業務に就くことができないので、新たに在留資格「介護」を創設して、「介護福祉士の資格を有する者が介護又は介護の指導を行う業務」に従事できるようにするものである。なお、在留資格「介護」の場合は、「介護施設その他の施設に限定されるものではない」（二〇一五年四月二十八日、福島みずほ参議院議員の質問主意書に対する内閣総理大臣の答弁書）とされており、いわゆる訪問系サービスにも従事することができる。もちろん、職業選択の自由は認められる。

二〇一四年四月時点で介護福祉士養成施設は三七八校あり、日本介護福祉士養成施設協会の推計では、毎年約九〇〇人の留學生の受入れが可能とされている。しかし、同協会の調査では、二〇一四年度に実際に入学した留學生はわずか五九人とどまっている。また、学費は年間一〇〇万円ほどかかり、大学で四年、専門学校で

二年通う必要があるため、留學生にとって経済的な負担は大きい。したがって、新たな在留資格にともなう、留學生の増加はある程度見込めるものの、大きく増加する可能性は低いものと思われる。

他方、介護福祉士の資格取得方法について、「社会福祉士及び介護福祉士法」の二〇〇七年改正により、介護人材の資質向上を図る観点から、資格取得方法の一元化として、すべての者に一定の教育プロセスや実務経験を経た後に国家試験を義務づけることとされた。これは、養成施設卒業者が国家試験を受けなくても介護福祉士の資格を取得できるのを改善し、国家試験を義務づけようとしたものである。

しかし、当初、二〇一二年度に施行される予定だったが、すでに二度延期され二〇一六年度までに施行となり、さらに現在は二〇二二年度まで延期（ただし、二〇二二年度卒業者までは、原則五年間継続して実務に従事すれば資格取得ができる）されようとしている。また、二〇二三年度からは、新たに准介護福祉士制度をスタートさせ、国家試験に合格しない者も活用しようとしている。

このように、介護福祉士という国家資格自体の信頼性が問われる状況となっており、それを前提とした在留資格「介護」の創設には疑問がある。また、いざれ准介護福祉士にまで在留資格「介護」を付与することも懸念される。

3 技能実習制度での職種拡大

二〇一四年六月に閣議決定された「日本再興戦略」改訂二〇一四において、「外国人技能実習制度の抜本的な見直し」のなかで「対象職種の拡大」がうたわれ、そこでは「現在は技能実習制度の対象とされていないものの、国内外で人材需要が高まることが見込まれる分野・職種のうち、制度趣旨を踏まえ、移転すべき技能として適当なものについて、随時対象職種に追加していく。その際、介護分野については、既存の経済連携協定に基づく介護福祉士候補者の受入れ、及び、検討が進められている介護福祉士資格を取得した留學生に就労を認めることとの関係について整理し、また、日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ、年内を目的に検討し、結論を得る」とされていた。これを受けて、同年一〇月に「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」が設置され、二〇一五年二月に「中間まとめ」が報告された。この報告の最後に「今後、関係省庁においては、本検討会の中間まとめを踏まえ、上記の考え方に基づき、制度設計等を進めていくことを期待する」とあるように、これが実質的に最終報告となっている。なお、「対象職種の拡大」は法令事項ではないため、国会を経なくても関係省庁が制度設計できることとなっている。また、先に見たEPAや在留資格「介護」の創設とは異なり、技能実習生は三年で母国に帰ることになる一時的な労働力である。

「中間まとめ」は、「基本的な考え方」として「日本は他国と比較し、高齢化が急速に進展しており、認知症高齢者の増加等、介護ニーズの高度化、多様化に対応している日本の介護技術を海外から取り入れようとする動きも出てきている」として、介護分野への技能実習の拡大を「制度趣旨にも適うものである」としている。しかし、介護分野への技能実習の導入については、関係団体のなかでも積極派と消極派があり、導入するにしても慎重になされるべきというのが「中間まとめ」の基本スタンスとなっている。そのことは、具体的には、コミュニケーション能力の確保としてこれまでの技能実習制度にはなかった日本語能力要件を課すこと、適切な評価システムの構築、訪問系サービスは対象外、介護固有の人数枠の設定、日本人との同等処遇の担保等として現れている。すなわち、日本語能力はN3（日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる）程度を基本に、一年目だけN4（基本的な日本語を理解することができる）を認め、技能実習二号移行時にはN3を要件とする。また、小規模な受入れ機関（常勤職員数三〇人以下）の場合は、受入れ人数は常勤職員総数の一〇%までとする、などとしている。そして、導入の実施時期については、「様々な懸念に対し適切に対応できることを確認した上で、新たな技能実習制度の施行と同時に職種追加を行うことが適当である」とされている。しかし、いかに慎重な導入を行なっても、本稿(上)で見たような技能実習制度の根幹的な問題

が解消されるわけではなく、介護労働分野のなかの熟練を要しない部門での労働力となる可能性も高く、人間を相手とする介護労働のあり方として大きな問題を抱えることとなるであろう。

一一 外国人家事支援人材（特区）

1 国家戦略特区法改正案

外国人家事支援人材の活用についても、二〇一四年六月の「日本再興戦略」改訂二〇一四において、「女性の活躍推進、家事支援ニーズへの対応のための外国人家事支援人材の活用」として、「外国人家事支援人材については、現在、外交官や高度人材などの外国人に雇用される場合のみ入国・在留が認められているが、女性の活躍推進や家事支援ニーズへの対応、中長期的な経済成長の観点から、国家戦略特区において試行的に、地方自治体による一定の管理体制の下、日本人の家事支援を目的とする場合も含め、家事支援サービスを提供する企業に雇用される外国人家事支援人材の入国・在留が可能となるよう、検討を進め、速やかに所要の措置を講ずる」とされた。そして、同年一〇月三十一日に「国家戦略特別区域法改正案」として国会に提出されたが、同年一月の衆議院解散にとともに審査未了となり、改めて二〇一五年四月三日に閣議決定され国会に提出されている。

同改正案一六条の三に規定された内容は、「国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業」

と名付けられ、家事支援活動は「炊事、洗濯その他の家事を代行し、又は補助する業務で政令で定めるものに従事する活動」と定義された。そして、その活動は、政令で定める基準に適合した公私の機関（特定機関）内閣総理大臣が定める指針にもとづく措置を講じていることが必要）との雇用契約にもとづいて行なうものに限られる。雇用される外国人は、「年齢、家事の代行又は補助に関する職歴その他の政令で定める要件を満たすものに限られる。なお、在留資格は「特定活動」となる。

このように政令や指針に委ねられている部分が多く、法案だけでは詳細な制度設計がわからない。わずかに前掲の福島みずほ議員による「特定機関が雇用契約に基づいて受け入れることとしており、当該外国人には労働基準法が適用される」「特定機関と利用者との間の請負契約に基づいて家事支援活動を行うこととする方向で検討中である」などとされている。また、石橋通宏・参議院議員による二〇一五年五月一二日の参議院厚生労働委員会での質疑に答えて、小泉進次郎・厚生労働大臣政務官は、「受け入れられる外国人は質の高い家事支援サービスを提供できる者に限る」とし、塩崎恭久・厚生労働大臣も「単純労働という理解ではない」と答弁している。なお、今回の特区は、関西圏国家戦略特区の大阪府区域および東京圏国家戦略特区の神奈川県区域が想定されている。

労働基準法一一六条二項は「家事使用者」へ

の同法の適用を排除しているが、今回の「家事支援外国人」は「特定機関が雇用契約に基づいて受け入れる」ものであることから、「家事使用人」には該当せず、労働基準法が適用される。しかし、今後、「家事支援外国人」の範囲が拡大され、「家事使用人」としての受入れにつながるおそれは否定できない。

また、利用者と特定機関との関係は、「請負契約」とする「方向で検討中である」とされているが、法的に労働者派遣法によることも排除されていない。いまの段階では、どのように派遣を排除できるのか明らかではない。

家事支援活動は「炊事、洗濯その他の家事を代行し、又は補助する業務で政令で定めるものに従事する活動」とされているが、実質的に前述した介護労働が含まれてこないか、注目していく必要がある。

2 参照すべき家事労働者条約

家事労働が個人家庭という密室で行なわれ虐待等の人権侵害を受けやすいことから、国際労働機関（ILO）は二〇一一年に「家事労働者の適切な仕事に関する条約」（一八九号）を採択した。この条約は、ILOとして最新の条約であり、二〇一五年五月現在の批准国は一七カ国にとどまっているが、ドイツ、スイス、イタリア等の受入れ国側も批准しており、アジア地域ではフィリピンが批准している。日本も二〇一四年に国連人種差別撤廃委員会から、同条約の「批准を検討しよう」勧告されている。た

とえ批准していない段階でも、家事労働者の権利脆弱性を考慮して、受入れに当たってはできる限り同条約の示す基準を参照して対応すべきである。

すなわち、同条約七条では、「雇用条件が、適切かつ検証可能な及び容易に理解することができる方法により、…通知されることを確保するための措置をとる」とされ、家事労働者の理解できる言語での労働条件の明示をうたっている。また、八条では、雇用契約の終了時に家事労働者が帰国できる条件を明示するよう求められている。これは、たとえば渡航費を誰が負担すべきか、をあらかじめ明確することも含まれるであろう。一五条では、「家事労働者を不当な行為から効果的に保護するため」「民間職業仲介事業所の運営を規律する条件を決定すること」「不当な取扱い及び詐欺行為に関する申立てを調査する適当な制度及び手続が維持されることを確保すること」「詐欺行為又は不当な取扱いを行う民間職業仲介事業所の活動の禁止を含む」制裁を法令で定めること、などが定められている。

このほか、同条約は二七条までであるが、そのうち五つの条文において、加盟国が労働者団体および使用者団体と協議するよう求めている。国が一方的に物事を決めるのではなく、実態をよく知る関係者との協議を通して実効性のある対策を打ち立てるよう求めているのである。このことを「国家戦略特別区域法改正案」に当てはめてみると、前述したとおり政令や指針に委

ねられている部分が多いが、その策定にあたっては、労働団体や関係するNGOなどの協議をふまえるべきということになる。

二二 非正規滞在者の状況

「不法残留者」は、一九九三年に三〇万人弱（二九万八六四六人）にまで増加したものの、その後は減少を続け二〇一四年初には六万人を切り五万九〇六一人になった。しかし、二〇一五年初には、初めて若干の増加に転じ六万〇〇七人となっている。とくに、九・一一米国同時多発テロ事件をきっかけに二〇〇三年末から非正規滞在者の半減化計画がスタートし、当時二二万人ほどだったところから大幅に減少した。これは、徹底した取締りにより日本から排除した結果であるとともに、在留特別許可という形で法務大臣の裁量により在留を認めるという措置もともなっていた。二〇〇四年からの一〇年間で「不法残留者」は一六万〇三五七人減少したが、そのうち五万八八六四人は在留特別許可を受けている。

在留特別許可は、一般的な基準で一斉に非正規滞在者を合法化するアムネスティとは異なり、厳格に個別のチェックをして在留を許可するという手法である。在留特別許可ガイドラインによれば、

- ①日本人の子または特別永住者の子である、
- ②日本人または特別永住者との間に出生した実子を扶養している、
- ③日本人または特別永住者

と婚姻関係にある、④滞在期間が長期間におよび日本への定着性が認められる、⑤人道的配慮を必要とする、

など特別な事情がある等の場合に認められる。

「不法残留者」や「不法入国者」は、国内で労働者として働いていることが多い。こうした非正規滞在の外国人労働者の状況は、この性格上なかなか明らかではない。わずかに、法務省入管局が退去強制手続きをとったなかで、「不法就労」と認められた外国人についての統計「入管法違反事件について」がある。

これにより、ここ一〇年間の変化を見ると、まず「不法就労」とされた外国人数は、二〇〇四年には四万三〇五九人であったが、二〇一四年には六七〇二人と六分の一以下にまで減少している。しかし、就労している職種に大きな変化は見られない。すなわち、二〇〇四年に男性で上位三つに挙がるのは、工員、建設作業員、調理人であり、二〇一四年でも建設作業員、工員、農業従事者となっていて、第三位が入れ替わるだけである。女性でも、二〇〇四年はホステス接客、工員、ウエイトレス等給仕であり、二〇一四年でもホステス接客、工員、農業従事者となっており、男性と同様に第三位が入れ替わるだけである。

ただ、労働条件の悪化は否めない。二〇〇四年に報酬日額（月給、時給等も日額換算）が五〇〇〇円以下だったのは一三・三%しかなかったが、二〇一四年には二一・〇%まで増加している。また、七〇〇〇円以下で見ると、二〇〇

四年には五一・六%だったのが、二〇一四年には六四・〇%にまで増加している。逆に、七〇〇〇円超～一万円以下は、二〇〇四年には三五・八%あったのが、二〇一四年には二八・八%まで減少している。このように非正規滞在者の賃金は、低下傾向が明白である。

次いで、就労期間を見ると、二〇〇四年には五年を超える者が三一・九%であったが、二〇一四年には二五・八%まで減少してきている。

逆に、就労期間が六ヵ月以下の者は、二〇〇四年には二二・七%に過ぎなかったが、二〇一四年には二九・八%まで増加してきている。非正規滞在者の就労期間は、明らかに短縮してきている。

非正規滞在者は、たしかに入管法上は違法滞在しているのだが、犯罪を犯す者がとくに多いわけではない。二〇一四年の刑法犯検挙人員（二五万一一一五人）に占める非正規滞在者の割合は、たった〇・一%（二八三人）にすぎない。むしろ長期に滞在する者は、在留資格がないにもかかわらず、努力して日本社会にとけ込んでいるのである。そうして、日本社会を経済的に下支えしてきた者も多く、なかには熟練労働者として企業から頼られてきた者もいる。厳しい在留管理のもとで大きく減少してきてはいるが、もともと権利が侵害されやすい外国人として、私たちは注視し続けなければならない。

一三 まとめに代えて

以上見てきたとおり、現在推し進められてい

る外国人労働者受入れ政策は、労働力の不足する個々の分野ごとに漸次的に実施されている。言わば部分的な政策の積算されたものにとどまり、包括的な外国人労働者の導入に関する制度設計はない。その結果、目の前の労働力不足という状況に対応しながら産業別や職種別に、あるいは還流型や定住型をとって、跛行的に外国人労働者の受入れが進む、日本型なし崩しの導入政策となっている。

安倍首相は「移民政策と誤解されないよう配慮しつつ、さらなる外国人材の活用の仕組みを検討してほしい」（二〇一四年四月四日、経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議）として、あくまで移民政策ではないことを強調している。しかし、この方針は、外国人が日本に住する側面を視野の外に置くことになり、日系人労働者の導入から二〇年近くも政策対応を怠った経験を繰り返すことになりかねない。

外国人労働者が入ってくるということは、都合よくその労働力だけを掠めとれるわけではなく、外国人労働者の生活自体を引き受けなければならぬということを意味する。それが、ここ四半世紀の経験であり、教訓であろう。「生活」とは、人が生きることのすべてを含むものであり、労働ばかりでなく、住居、医療、教育、文化、言語、習慣等に関わる。そして、同じ日本社会を構成する者として共生するためにも、相互理解が欠かせない。そうした幅広い視点から、包括的な政策が展開されなければならない。

（はたて あきら）