

務などを課すことが盛り込まれている。

男女雇用機会均等法は97年に改正され、募集・採用、配置・昇進に関する努力義務規定が禁止規定となり、また企業名の公表という制裁、ポジティブアクションの奨励、セクハラ防止を企業に義務付けるなど、一定程度の改善が見られている。85年の均等法成立では実質的な女性差別はなくなり、コース別人事制度の導入や雇用形態が多様化するなど、形を変えた差別が登場していた。さらに、2006年に成立した改正均等法では、これまで女性への差別を禁止するものだったのが男女を対象にした性差別禁止法となる。また、改正均等法ではじめて「間接差別」の禁止が盛り込まれる。間接差別とは表面上は性に中立的であるが実際には一方の性に著しく不利に働く基準や慣行で、職務上の必要性など合理性のないものをいう。また「妊娠・出産を理由にした不利益取扱いの禁止」で妊娠を理由にした配転やパートへの身分変更の強要などが禁止となり、働く環境改善に向け一歩踏み込んだものとなっている。

4. 少子高齢化と女性労働に関する研究蓄積

はじめにでも述べたように、近年女性労働は「労働市場の柔軟化圧力」「男女平等」「少子高齢化」の影響を受けて変化を遂げてきたといえる。この3つの課題は、重なり合っている部分が多く、その研究課題や目指すべき政策課題も重複する。しかし厳密に言えば、これらの課題は別個であり、矛盾する側面があることをあえてここで確認したい。というのも、最終的な研究関心や達成すべき政策目標は異なってくるからである。労働の場における「男女平等」というまでもなく、男女の平等を促進することが最終的な政策課題となる。一方「少子高齢化」は、労働力不足への対応と出生率の回復が政策課題となることが多く、その政策課題を達成するために、労働の場だけでなく家庭生活における男女の「平等」の必要性を訴える研究が蓄積されている³。そのため、平等の実現はあくまで少子高齢化の課題に対応するための手段であり目的ではない。また「労働市場の柔軟化圧力」は、労働コストの削減や市場の不確実性に対応するためであるが、「少子高齢化」による労働力不足にも対応する。そこでの課題は、非正社員の生産性の維持・向上とされる一方、「平等」の観点からは非正社員における女性比率の多さや「男性稼ぎ主型」の社会保障制度等と結びついた労働条件の劣悪さが問題視される。

このような整理をした上で、少子高齢化と女性労働をめぐる研究を簡単にまとめたい。少子高齢化の進展は、労働力不足をもたらすと言われており、労働力不足を補うための政策として外国人や高齢者とともに女性が焦点化されている⁴。女性労働に関して言えば、従来、日本では女性の活用がうまくいっていなかったため、それを促進していくことを課題とした研究が蓄積されている。この視点からは、子供のいる女性だけでなく女性全体の活

³ 逆に出生率の低下は、従来女性の社会進出が原因であると考えられてきた側面があるため、女性の社会進出を好まない傾向も保守層を中心にある。

⁴ 人口減少する社会においては、それに見合った社会設計をすればよいのであって、労働力不足に対応する必要はないとする意見もある。

用が必要であると考えられるため、子育てを終えた女性の活用など女性労働をめぐる課題が全て含まれることになる。また、女性の高学歴化が進み、労働の場でのキャリアを追求する女性が増えることで、出産・育児に伴う退職等の機会費用は高くなり、それが子育てコストの増加となって出産を選択しない女性の存在が指摘されている。したがって、出生率の回復の観点からも、女性が働きながら子供を産み育てることに焦点を当てた研究がなされている。結局のところ、双方とも労働現場における女性活用の課題を取り上げているといえよう。

本稿では、以下2つの視点に焦点化して先行研究をまとめたい。1点目として、企業の少子化対策・両立支援策は企業にとってどのような効果があるのか。つまり、少子化対策・両立支援策と企業の経営パフォーマンスの関係についてである。2点目に、企業の少子化対策・両立支援策は女性労働者にどのような効果をもたらすのかである。

1点目の少子化対策・両立支援策と企業の経営パフォーマンスの関係は、そもそも一企業がこうした支援策を導入する背景として、法律などによる義務付けのほかに、取り組みを実施することで企業にメリットがあるということが挙げられる。Dex&Scheibl (1999)は、主にアメリカとイギリスにおけるファミリーフレンドリー政策の効果に関する既存の調査研究を再検討し、ファミリーフレンドリー施策が企業経営に与える影響をまとめている。Dex&Scheibl (1999)によると、①新規採用、欠勤の減少、従業員の定着、モラルや生産性の向上、②従業員定着による訓練費用の投資効率の向上、③社員を大事にするという企業イメージの改善、④入社志望者の質の向上、⑤ライバル企業に重要な知識をもつ人材が流出することの防止などのメリットが具体的に挙げられ、追加的な管理コストなどのマイナス面は数例にとどまっている。日本における研究では、厚生労働省(2006)が両立支援と企業業績に関する調査の分析を行っている。同調査結果によると、両立支援策の導入は人材確保と従業員の定着率を高める効果があり、女性が出産後も就業継続をする割合が高いことが明らかにされた。さらに、両立支援策を充実させることが企業業績に直接結びつくとは言いがたいとしながらも、人材育成に積極的に取り組むこととの相乗効果で企業業績へのプラスの影響が見られるとしている。

では、両立支援策が女性労働者のキャリアにはどのような影響を及ぼしているのだろうか。女性の個票データを用いた研究と企業データを用いた研究がある。前者の研究として滋野・大日(1998)は、就業継続に対する育児休業制度の影響を検討し、同一勤務先の就業継続に関しては、プラスの効果があることを明らかにしている。森田・金子(1998)でも、勤続年数に関して育児休業制度の利用経験がプラスの効果を持っていることを明らかにしている。一方、企業データを用いた研究としては、武石(2006)が挙げられ、両立支援策の導入・運用と女性の雇用や定着との関連を検討している。武石(2006)は、両立支援策は制度が導入されるだけでなく、従業員が制度を理解してそれが利用できることと認知することの重要性を考慮して、制度の有無だけでなく制度の利用を促すための環境整備の状況も指標として用いている。さらに、両立支援策は現状において女性の利用者が多く女性に対してメ

リットの大きな施策と考えられるが、一方で女性の能力開発を進めなければ、女性の能力発揮は阻害され、女性にとって制約の多いキャリア展開であるいわゆる「マミートラック化」の弊害が懸念されると指摘する。そこで、両立支援策とともに、女性の能力発揮を促す施策もあわせて捉えているところに、研究の特徴があるといえる。分析結果からは、両立支援制度の導入や利用環境の整備は女性の長期勤続を促し、同時に均等施策を充実させることで女性の昇進を促進させる効果があることが明らかにされた。一方、脇坂(2001)や森田(2005)では、育児休業制度の導入により女性の雇用にマイナスの影響を及ぼしている可能性を示唆している。

両立支援策と一口に言ってもその内容は実に多様である。「仕事と育児の両立」だけでなく、介護の問題も当然含まれるべきであろうし、より広い意味では「ワークライフバランス」というように仕事と家庭生活の両立も意味する。しかし、現段階での研究では、育児休業に特化して両立支援策としているものが多い。また、両立支援策を女性のキャリア形成という側面から考えると、育児・介護休業制度などの休業制度は休業中のキャリア獲得を遅らせる効果を持つ一方、企業内託児所などの保育サービスは就業継続を可能にしてキャリア形成にはプラスの効果を持つ(Margarita Estevez-Abe、2005)といったように、両立支援策も女性のキャリアに対して同一方向の効果を持たないことにも注意が必要である。武石(2006)でも、いわゆる「マミートラック」に陥らないようにするための女性の能力開発や均等施策をあわせて分析するなどしているが、企業内託児所などの保育サービスと育児休業法の導入を代替的に扱うなど分析の改善の余地が残されているといえる。以上指摘した点は、使用データの制約があることがうかがわれるが、今後の研究蓄積が期待される分野である。

5. 終わりに一福祉国家研究からの示唆

「労働市場の柔軟化圧力」「男女平等」「少子高齢化」という3つの課題に対する対応の結果として、女性労働が影響を受けていること、さらにはその3つの課題への対応がある部分では矛盾していることを指摘してきた。3つの課題を別個に扱い、政策的な一貫性をもたないことは、事態をより深刻にすることにつながる。大局的視点で、これら3つの課題を取り扱う研究を積み重ね、政策の検討をしていくことが必要である。

こうした視点に立った研究として、福祉国家ないし福祉レジーム研究が挙げられよう。福祉国家研究においては、「少子高齢化」はポスト工業化時代の福祉国家への新しく質的にそれ以前とは異なる危機として認識されている(エスピン・アンデルセン、1997)。さらにエスピン・アンデルセン(2003)は、このポスト工業化への対応に行き詰っているのが保守主義レジームであることを指摘している⁵。つまり、大沢(2006)も紹介するように、ポスト工

⁵ エスピンアンデルセンは、「脱商品化の度合い」「階層化の度合い」「福祉供給における国家・市場・家族がどのような比重を占めるか」によって、各国を3つの「福祉レジーム」に類型化している。「社会民主主義レジーム」は、政府による福祉供給が大きな位置を占め、脱商品化の程度が高く階層化の程度が低い、「自由主義レジーム」では、市場に福利厚生や職業訓練などの機能が内部化、脱商品化が低い、階層化低

業化社会、言い換えれば知識経済化の社会と経済にとっては、労働市場と家族の柔軟化が必要となるが、保守主義レジームではそのどちらにも対応できていないとしている。保守主義レジームの対応では、壮年男性の雇用を保護するために若年層と女性の就業機会を狭めてしまっている。そのため、家族は男性稼ぎ主の収入に依存せざるを得ず、ますます増えている単身高齢者や一人親など「標準」や「典型」から外れる多様な家族のあり方は貧困リスクにさらされることになる。結果として税と社会保険料の課税ベースを狭め、一人当たりの税・社会保険料負担は高まり、それが労働コストを高め、正社員雇用の追加的雇い入れをますます渋り、非正社員などの不安定雇用を生み出すといった悪循環を招いてしまうという。日本は、この保守主義レジームに近い形として紹介されるが、このモデルでは極度の出生率の低下が見られることも指摘されている。日本でも派遣やフリーターなど非正社員として働く割合が若い女性ほど高くなっており、経済的に恵まれない層が子供を持つことに悲観的になっていることも考察されている（樋口・太田、2001）。この悪循環を断ち切るには、レジームシフトが必要であろう。具体的には、税制・社会保障制度を家族の形態などに依存しないジェンダー中立的で、さらに自営業か正社員か非正社員かなど労働形態に関わらない包括的で一元的なものへと再編成すること⁶、正社員と非正社員の均等待遇を推進すること、長時間労働を是正しワークライフバランスを促進することなどが挙げられる。このように男性も女性も職業生活と家庭や地域での生活を両立することを志向することが、結果的に女性労働力率のM字型カーブの解消や企業内での女性労働者の活用を促進することにつながる。

参考文献

- エスピン・アンデルセン(2000) 渡辺雅男訳『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店
エスピン・アンデルセン(2003)埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家 グローバル経済化の適応戦略』早稲田大学出版部
大沢真理 (2006)「逆機能に陥った日本型社会保障システム」『失われた10年』を超えて I：経済危機の教訓 東京大学出版会
厚生労働省(2006)「両立支援と企業業績に関する研究報告」

い、「家族主義レジーム」は家族の比重が高く、政府は家族機能をささえ、脱商品化が中程度とされる。
⁶厚生労働省平成13年「パートタイム労働者総合実態調査」によると、実際の女性パートが就業調整を行った結果の所得分布は年収90～110万円に山が出来ている。この事実は女性パート自身の所得が課税対象となる税制の影響があることは示唆できる。就業調整の理由を尋ねた女性パートへのアンケートからも裏付けられるが、その他に配偶者控除や配偶者特別控除を意識していること(45.1%)、配偶者の年金や医療保険の社会保障制度の被扶養者から外れないようにすること(38.2%)も挙げられる。しかし現在は税の控除制度による逆転現象は解消されており、控除制度を意識した就業調整は合理性がないことになる。家族手当が支給される制限を税制にあわせている企業が8割あるために、家族手当が影響していると解釈することは可能である。また、年金や医療保険の限度額年収130万円に所得分布の山は出来ていない。以上の事実の間には矛盾する面があるが、平成14年に内閣府男女共同参画局が発表した『「ライフスタイルの選択と税制・社会保障制度・雇用システム」に関する報告書』で指摘されているように、その要因として制度に対する誤解や制度が十分に知られていないこと、思い込み、納税そのものを避けることなどが挙げられ、税制・社会保障制度、家族手当等を意識した賃金・年収・労働時間調整が行われている。

- 滋野・大日 (1998) 「育児休業制度の女性の結婚と就業継続への影響」『日本労働研究雑誌』No.459
- 白波瀬佐和子(2005)『少子高齢化のみえない格差-ジェンダー・世代・階層のゆくえ』、東京大学出版会
- 武石恵美子(2006)『雇用システムと女性のキャリア』、勁草書房
- 男女共同参画局(2006)「男女共同参画白書」
- 男女共同参画局 (2006)「少子化と男女共同参画に関する社会環境の国内分析報告書」
- 樋口・太田/家計経済研究所編 (2004)『女たちの平成不況-デフレで働き方・暮らし方はどう変わったか』 日本経済新聞社
- ヒル, M.A.(1982) 「女子労働力率の日米比較-経済学的モデルと経験的结果」『日本労働研究雑誌』 No.274
- 堀江孝司(2005)『現代政治と女性政策』、勁草書房
- 森田・金子(1998)「育児休業制度の普及と女性雇用者の勤続年数」『日本労働研究雑誌』No.459
- 労働政策研究・研修機構(2006)『仕事と生活の両立-育児・介護を中心に』労働政策研究報告書 No.64
- 脇坂明 (2001)「仕事と家庭の両立支援制度の分析」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』、東京大学出版会
- Dex&Scheibl (1999) ‘Business performance and Family-Friendly Policies’ Journal of General Management Vol.24 No.4 Summer
- Margarita Estevez-Abe (2005)“Gender Bias in skills and Social Policies: The Varieties of Capitalism Perspective on Sex Segregation”, Social Politics, 12,

Ⅲ. 外国人労働者問題の整理と展望

橋本 由紀

1. はじめに

本章では、外国人労働者に焦点をあてる。前章まででみた女性労働者や高齢労働者をもってしても労働力人口や労働力率を維持できない場合には、外国人労働者の在留資格を緩和し積極的に活用すべきとの主張もしばしばなされる。外国人労働者の受入れ拡大の是非をめぐる問題は、とかく感情論に走りがち傾向があるが、ここでは既存のデータや資料に則って可能な限り客観的に現実の把握に努める。その上で、今後の外国人労働者政策はいかにあるべきかという方向性を展望する。

まず第2, 3節において、日本に在留する外国人及び外国人労働者の現況を政府統計によって概観する。第4節では、外国人労働者をめぐる法律・制度の変遷を振り返る。外国人労働者をめぐる政府の施策は、1990年の出入国管理及び難民認定法の改正が転換点となった。次いで第5節で、外国人労働者政策の今日的トピックを紹介する。具体的には、経済連携協定による看護・介護分野でのフィリピン人労働者の受入れ、研修・技能実習制度、そしていわゆる単純労働者の受入れ問題である。そして第6節で、今後の外国人労働者政策の方向性を探り提言としたい。

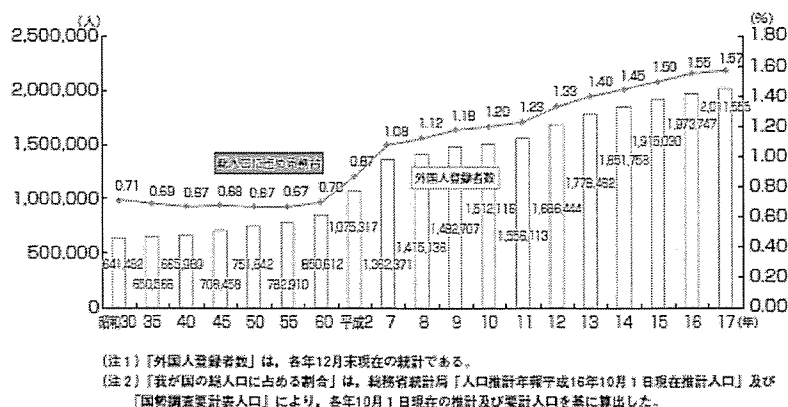
2. 日本に在留する外国人の様態

2005年12月31日時点で日本に在留する外国人は201万1,555人であり、過去最高を更新した(図1)。外国人登録者が日本の総人口に占める割合は、1.57%で、これも過去最高を示している。

外国人登録者数⁷を国籍(出身地)別にみると(図2)、韓国・朝鮮が59万8,687人(全体の29.8%)を占め、以下、中国51万9,561人(25.8%)、ブラジル30万2,080人(15.0%)、フィリピン18万7,261人(9.3%)、ペルー5万7,728人(2.9%)、米国4万9,390人(2.5%)と続く。

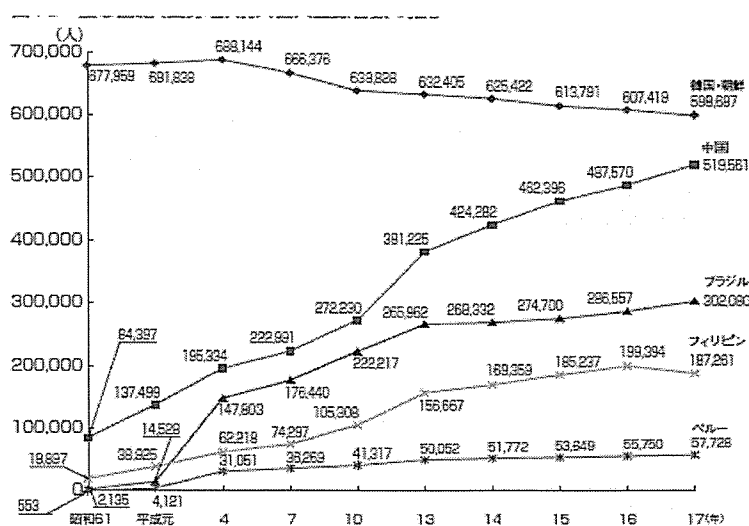
⁷ 法務省在留外国人統計に基づく外国人登録者数。日本に90日以上滞在する外国人は、入国後90日以内に居住地の市町村役場で登録を義務がある。

図1 外国人登録者数の推移と我が国の総人口に占める割合の推移



出所：平成18年版出入国管理（法務省）

図2 主な国籍（出身地）別外国人登録者数の推移



出所：平成18年版出入国管理（法務省）

外国人登録者数が最も多いのは東京都（34万8,225人）で、全国の17.3%を占める。以下、大阪府、愛知県、神奈川県、埼玉県、兵庫県、千葉県、静岡県、京都府、茨城県の順となっており、上位10都府県（140万5,569人）に全国総数の69.9%が集中している。

日本に入国する外国人は、在留の目的に応じて在留資格が与えられ、それぞれの資格ごとに在留期間が定められている。外国人は与えられた在留資格・在留期間の範囲内で、活動を行うことができる。

日本の在留資格は、「就労を目的とするもの」と「身分または地位に基づくもの」に大別される。前者には、「外交」「公用」「教授」「芸術」「宗教」「報道」「投資・経営」「法律・会

計業務」「医療」「研究」「教育」「技術」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」「興行」「技能」など16項目が該当する。これらの在留資格を保有する外国人は、高度な知識と経験を有する外国人労働者として、在留資格で認められた職業に従事する。政府はこれら専門的・技術的分野の外国人労働者については、「受入れをより積極的に推進する」という立場である。

後者の「身分または地位に基づく」在留資格には、「特別永住者」「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」が当てはまる。これらの在留資格をもつ外国人は、日本での活動に制限がなく、自由に職業を選択することができる⁸。

在留資格には上記のほか「文化活動」「短期滞在」「留学」「就学」「研修」「家族滞在」「特定活動」があるが、これらの在留資格の外国人は、原則として就労することはできない。ただし、「留学」「就学」「研修」「家族滞在」「特定活動」については一定の制限の下で就労が認められる。

外国人登録者数を在留資格別でみると、最も多いのはいわゆる在日韓国・朝鮮人を中心とする「特別永住者」で45万1,909人であり、全体の22.5%を占めている。在日韓国・朝鮮人の日本国籍への帰化が増えていることもあって、「特別永住者」の外国人登録者数、全登録者数に占める割合は減少傾向にある。次いで「永住者」が34万9,804人で、全外国人登録者数に占める割合は17.4%となっている。永住者数は右肩上がり増加しており、国籍別では、中国、ブラジル、フィリピン、韓国・朝鮮、ペルーの順である。以下、「定住者」が13.2%、「日本人の配偶者等」が12.9%、「留学」が6.4%と続いている。

そのほか許可された期間を超えて不法に日本にとどまっている「不法残留者」が19万3,745人、「不法入国者」数の推定数が3万人で、両者を合計した約22万人の「不法滞在者」が潜在しているとされる。不法残留者は1993年に過去最高を記録したが、取り締まりの強化や景気の低迷などの影響によって、その後は一貫して減少している。

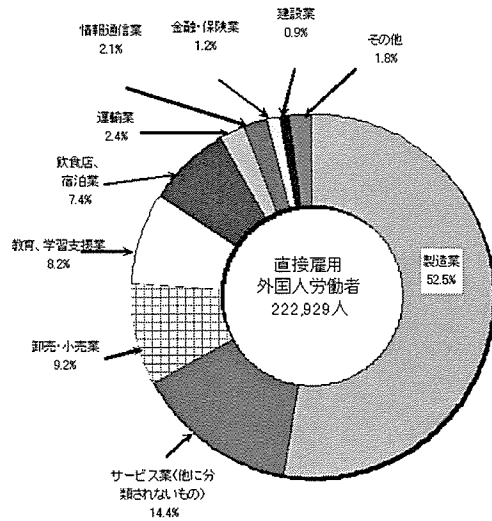
3. 外国人労働者の現状

日本に在留する外国人の多くが、来日後、日本で何らかの仕事についている。彼らの就労状況は、厚生労働省が年1回実施する「外国人雇用状況報告制度⁹」結果によって

⁸ 外国人労働者として「日系人」がクローズアップされることも多いが、「日系人」という在留資格はなく、彼らは「定住者」「日本人の配偶者等」などとして日本に在留している。

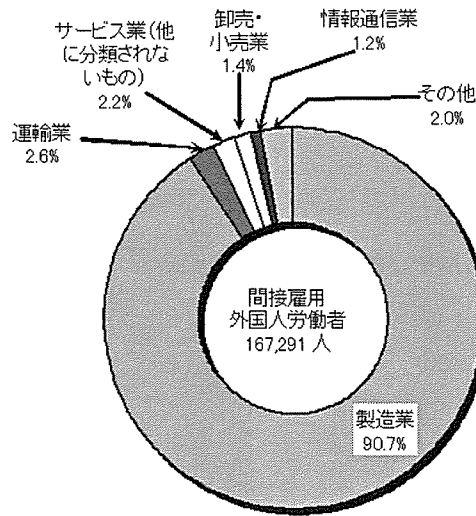
⁹ この調査は、従業員50人以上規模の全事業所を調査対象とする。従業員49人以下規模の事業所を調査対象とするか否かについては、地域の実情や行政の必要性に応じて管轄の公共職業安定所が選定する。よって、この報告制度には、中小企業の外国人労働者の雇用実態が正確に把握できないという問題点がある。また、強制力の及ばない任意調査という性格上、調査結果には未補足・未回答企業のバイアスがあることにも注意を要する。たとえば、不法就労の外国人を雇用する企業は調査に協力しない可能性が高いと考えられる。また、特別永住者及び永住者は、調査対象に含まれない。

図3 産業分類別外国人労働者の割合（直接雇用）



出所：平成18年度外国人雇用状況報告（厚生労働省）

図4 産業別外国人労働者数の割合（間接雇用）



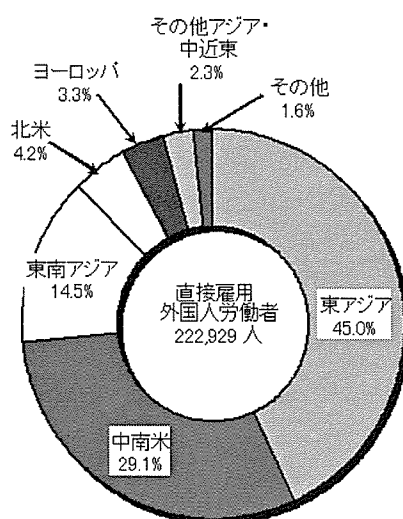
出所：平成18年度外国人雇用状況報告（厚生労働省）

把握可能である。

2006年調査では、報告を求めた152,149事業所のうち90,655所から回答があり、そのうち外国人労働者を雇用していたのは30,488所であった。回収率は63.8%で、提出事業所に占める外国人雇用事業所の割合は33.6%であった。

外国人労働者雇用事業所のうち、外国人を直接雇用している事業所は27,323所、間

図5 出身地域別外国人労働者数の割合（直接雇用）



出所：平成 18 年度外国人雇用状況報告（厚生労働省）

接雇用していると報告した事業所は 6,667 所であり、これらの事業所で就労する外国人労働者はそれぞれ 222,929 人、167,291 人であった。産業別では、直接・間接雇用ともに、製造業が最多である。直接雇用の場合、事業所数全体の 50.7%、直接雇用外国人労働者全体の 52.5%を製造業が占める（図 3）が、間接雇用では同 73.4%、90.7%と圧倒的なシェアとなる（図 4）。これは、間接雇用される外国人労働者は、請負労働者として自動車工場や機械部品工場で働くことが多い実態を反映している。外国人労働者の中でも、日系人は特に間接雇用比率が高い。

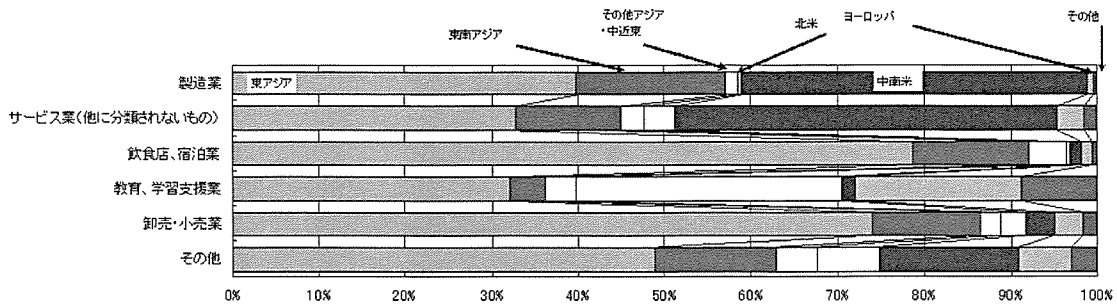
中小零細企業で低賃金労働者として酷使されるイメージをもたれることも多い外国人労働者であるが、事業所規模別では、「100-299 人」規模が最も多く（28.7%）、「1000 人以上」（18.7%）が続く。比較的規模の大きい企業で就労する外国人が多いといえる。

労働者を出身地域別にみると（図 5）、「東アジア」が 100,257 人（構成比 45.0%）ともっとも多く、「中南米」64,909（同 29.1%）、「東南アジア」32,284 人（同 14.5%）と続く。近年、「東アジア」出身の労働者の増加が顕著である。これは、外国人登録の国籍別傾向と同様である。

直接雇用の外国人労働者のうち正社員として雇用される者の割合をみると、外国人労働者全体では 25.3%であった。この数値は、職種や産業によって大きく異なり、「営業・事務職」や「専門・技術・管理職」は高く、「飲食店、宿泊業」において低い傾向がみられる。

次に、産業別・出身地域別に外国人労働者数の割合をみると（図 6）、産業によって外国人労働者の出身地域が大きく異なることがわかる。製造業では、「東アジア」と「中南米」出身者で 79.7%を占め、「飲食店・宿泊業」「卸売・小売業」では、「東アジア」

図6 産業別・出身地別外国人労働者数の割合（直接雇用）



出所：平成 18 年度外国人雇用状況報告（厚生労働省）

出身者が大きな割合を占めている（それぞれ 74.1%、78.7%）。「教育・学習支援業」は、「北米」出身者の占める割合の多さが特徴的である。

直接雇用の外国人労働者の入職・離職状況であるが、入職率¹⁰は 61.3%、離職率¹¹は 44.5%であった。調査が異なるため単純比較はできないが、平成 17 年雇用動向調査の結果では、日本の労働者全体の入職率が 17.4%、離職率が 17.5%である。外国人労働者の労働移動の頻繁さが顕著である。

4. 外国人労働者をめぐる法律・制度の変遷

前節では、外国人雇用状況報告の結果から、日本で就労する外国人労働者の状況をみた。本節では、外国人労働者の受入れをめぐる施策の推移を整理しつつ、各時期における代表的な先行研究もあわせて紹介する。外国人労働者を対象とする研究は、景気や世論の動向、政府の受入施策の変更を敏感に反映する。

第 1 次－第 3 次雇用対策基本計画（1967 年－1985 年）

外国人労働者問題が政府で取り上げられた皮切りは、1967 年に閣議決定された「第 1 次雇用対策基本計画」である。当時の日本は、依然として南米へ移民を送出していたこともあり¹²、移民受入国としての認識はほとんどなかった。

一方この時期、ドイツやフランス、オランダといった欧州先進国では、労働力不足への対応策として外国人労働者を積極的に受入れていた（労働政策研究・研修機構 2006）。日本でも高度成長期の求人難を背景に、外国人労働者の受入れを要望する声も産業界の一部からは出ていたが、「わが国では（中略）すべての労働者の能力が十分に活かされておら

¹⁰ 直接雇用されている外国人労働者に対する過去 1 年間の雇入れ数の割合。

¹¹ 直接雇用されている外国人労働者数に対する過去 1 年間の離職者の割合。

¹² 日本からの移民の送出国は、オイルショック直前の 1972 年まで続いた。

ず、西欧諸国とは雇用事情が異なるので、現段階においては、外国人労働者を特に受け入れる必要はないと考えられる」と、早川労相（当時）が閣議決定での口頭了解¹³として述べた（中村 1997）。以後、第3次雇用対策基本計画策定（1976年）まで同様の口頭了解を閣議において受け、外国人労働力の受入れは行わないという方針が維持された。

外国人労働者を導入せずとも労働力需給を調整させることに成功した（依光 2003）こと、オイルショックによって労働需給の逼迫が解消されたことから、この時期、外国人労働者問題に関する議論に盛り上がりはみられなかった。

第一の論争期（1986年—1994年）

井口（2001）は、バブル景気に伴う労働需要の背景に単純労働者を受け入れるべきかどうかを巡って大きな論争が生じたこの時期を「第1の論争」期と呼んでいる。また、この時期の論争は「開国・鎖国」論争と呼ばれることもある。

1985年のプラザ合意を契機に急激に進行した円高によって、就労目的の新規入国者が増加し、不法就労者の増加が社会問題化した。フィリピン出身者などを中心とした「じゃぱゆきさん」、親族訪問を名目に来日した日系人、イランやバングラデシュなどからの出稼ぎ労働者などがこれにあたる。また、バブル景気による人手不足の中で、外国人労働者受入れの是非をめぐる研究者の間で活発に議論がなされたのもこの時期である。島田（1993）は当時の外国人労働者の現状と問題点を明らかにした上で中長期的な政策体系を提言し、後藤（1990）は日本がアジア近隣諸国から外国人労働者を受け入れた場合の経済的効果を実証的に分析した。

このような社会情勢のもとで制定された1988年の「第6次雇用対策基本計画」では、外国人労働者政策の基本方針が初めて文章として規定された。そこでは、「専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、可能な限り受け入れる方向で対処する。（中略）いわゆる単純労働者の受入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響もかんがみ、十分慎重に対応する」と明記された。外国人労働者を「専門、技術的か否か」で分類する、この二分法的枠組みは、現在でも日本の外国人労働者政策の拠り所となっている。

この政府方針の決定を受けて、法務省は出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正に着手した。改正入管法は、1989年に成立し、1990年に施行された。改正入管法では、第2章で述べた合計27の在留資格が整備され、不法就労者を雇用・斡旋した業者への罰則が新たに導入された。この法改正はこれまでの在留制度を抜本的に変える、日本の外国人労働者政策の大きな転換点となった。

入管法改正によって生じた目に見える大きな変化は、南米からの日系人労働者の急増であった。日系人とその家族には日本人との血縁を根拠に「定住者」や「日本人の配偶者」などの在留資格が与えられたが、彼らの目的は出稼ぎであった。出稼ぎの長期化とともに

¹³ 明文化されなかった。

本国から家族を呼び寄せて日本に定住する者も徐々に増え、集団として地域社会に与える影響は無視できないものとなった。彼らの動態は多くの研究者の注目を集め、静岡県浜松市や群馬県太田市といった集住地域の実態調査を中心に、労働や教育など様々な角度からの研究がなされている。その代表として渡辺（1995）、梶田・丹野・樋口（2005）を挙げておく。

バブル景気下の人手不足を背景とした外国人労働者受け入れをめぐる盛り上がりは、1990年代に入って景気の後退とともに沈静化した。

第二の論争期（1998年—現在）

「第二の論争」期と呼ばれるこの時期は、経済不況と少子高齢化の進展による先行き不安を背景に、将来の人口減少に対して移民を受け入れるべきかどうかを問い、再び議論の高まりが見られる。

1999年の経済審議会答申において、堺屋経済企画庁長官（当時）の積極的なイニシアチブのもと、来るべき少子高齢化社会への対応策として国外から労働力を補充する可能性が言及された。また、これまで労働力不足の観点からの外国人労働者受け入れには消極的であった日経連（当時）からも、少子高齢化社会に向けて移民問題を検討すべきことを明記した提言（「労働問題委員会報告書」）が出されたことは注目に値する。日経連が合併した経団連は、2003年に公表した新ビジョン「活力と魅力あふれる日本をめざして」中で、「多様性の容認」という視点から外国人も活躍できる環境の整備を提唱した。次いで2004年には、2003年ビジョンのフォローアップとして「外国人受け入れ問題に対する提言」を発表し、国際競争や社会構造の変化に対応するべく、専門的・技術的分野における受入れ要件の緩和や、看護や介護といった将来的に労働力の不足が予想される分野での受け入れなどを提言している。

このように、産業界を中心として外国人労働者受け入れの拡大を要求する声の高まりがみられる昨今であるが、政府は従来からの慎重姿勢を崩していない。詳細は次節の単純労働者受入れ問題部分に譲るが、厚生労働省は「平成17年版労働経済の分析」において、「単に量的な労働力不足の対応として安易に外国人労働者の受入れを考えることは適当ではなく、国内の労働者が活躍できる環境を整備していくことが基本的に重要である」と述べている。

一方で法務省の2005年策定の「第3次出入国管理基本計画」では、「専門的・技術的分野の外国人労働者については（中略）積極的な受け入れを進める」と従来路線を踏襲しつつも、「人口減少時代への対応」と題した項目中に、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」とある。これは、従来の「専門的・技術的分野の労働者か否か」という二分法的な受入れ基準からの転換と解釈できるのではないだろうか。

5 外国人労働者政策の今日的課題

少子高齢化とそれに伴う人口減少という文脈での外国人労働者に関する論点を 3 つ以下に挙げる。

経済連携協定（EPA）による看護師・介護士受入れ

2006 年 9 月、看護・介護分野の労働者の受入を含む日本・フィリピン経済連携協定が署名された。これを受けて、フィリピン人看護師・介護福祉士の候補者の受入れが開始される。これまでこの分野での外国人労働者の受入れは認められておらず、二国間協定に基づいて公的な枠組みで受入れる初のケースとなる。

協定発効後の 2 年間で、1,000 人（看護師 400 人、介護福祉士 600 人）を上限にフィリピン人看護師・介護福祉士の候補者を受入れる。候補者は、フィリピンの国家資格保有者や実務経験者、4 年生大学卒業者の中から選抜され、入国後まず、財団法人海外技術者研修協会（AOTS）が実施する 6 ヶ月間の日本語研修および看護・介護導入研修を受ける。その後、病院や介護施設において就労・研修を行い、看護師については 3 年、介護福祉士については 4 年の間に、日本の国家試験¹⁴の合格を目指す。国家資格取得後は、引き続き看護師・介護福祉士として日本での滞在・就労が可能となるが、国家試験に不合格となった場合は帰国となる。

現在交渉中の日タイ経済連携協定においても、タイ人介護福祉士の受入れ可能性について協議が継続中である。

高齢化の急速な進展によって看護・介護職員の不足が予測される中で、担い手としての外国人労働者受入れを要求する声は強い。一方で、日本語によるコミュニケーションの壁や、外国人介護に対するお年寄りの抵抗感などの懸念も指摘されている。内閣府広報室が 2002 年に行った「外国人労働者問題に関する意識調査」では、介護サービスの分野に関して、外国人労働者の受入れを認めるべきか否かについての意見は、賛成（受入れを認める）が 42.8%、反対（受入れを認めない）が 48.3%とほぼ二分されている。フィリピン人看護師・介護福祉士の受入れと活用が軌道に乗れば、他国籍の外国人労働者に対しても順次受け入れの門戸が開かれることが予測される。

外国人研修・技能実習制度

この制度は、1993 年 4 月に開発途上国への技能移転を目的として創設された。外国人研修生が一定期間（通常 9～12 カ月）の研修を受けた後、一定の水準に達したこと等の要件を満たした場合に雇用関係を結び、OJT によって技術の熟練度を高めることを目指す研修から技能実習への移行者数は、2001 年の 16,113 人から、2005 年には 3 万 2,394 人に達し、近年の増加が著しい。技能実習移行者を国籍別にみると、中国 2 万 6,606 人

¹⁴ 介護福祉士については、養成校で資格を取得するコースもある。

(82.1%)、インドネシア 2,340 人 (7.2%)、ベトナム 1,791 人 (5.5%) の順とアジア出身者が大半である。職種別では製造業、特に、衣服製造、溶接、プラスチック形成が多い。

しかしながら、この制度をめぐっては、様々に問題点が指摘されていることも事実である。研修生は最低賃金法などの労働者保護法が適用されないために、低賃金労働者として彼らを酷使する企業が後を絶たない。技能実習生については、本来、日本人従業員と同等の賃金を支払う必要があるにもかかわらず、賃金が最低賃金に満たなかったり、賃金の一部を管理費等の名目で不正控除したりするケースも多い。途上国への技術移転というこの制度の目的自体にも疑問が投げかけられている。すなわち、来日して研修・技能実習を修了したとしても、母国にその能力に見合った職場が十分に存在せず、帰国後に就く仕事との間にミスマッチが生じているという指摘である。

これらの点を問題視した厚生労働省は、有識者らで組織する「研修・技能実習制度委員会」を立ち上げた。研修・技能実習生の救済・保護システムの構築や、報酬の引き上げにつながる施策などを検討中で、近々結論が出される予定である。

「いわゆる単純労働者」の受入れ

日本政府は「専門的・技術的分野」の外国人労働者については、経済社会の活性化のために必要な高度人材であるとして受入れを積極的に推進している。しかし、これに該当しない分野の労働者に関しては「いわゆる単純労働者」として、「日本の経済社会等に多大な影響を及ぼすことが予想されること等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」と受入れ拡大への消極姿勢を崩していない。「専門的・技術的分野」ではないとされながらも、熟練技能者や高度技能者（介護福祉士等の有資格者）、研修・実習生については前述のように段階的に検討が進められてきた（いる）が、それ以外の「単純労働者」が日本に就労目的で滞在することは認められていない。

関係省庁副大臣で構成される「外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム」は、2006年8月、単純労働者の受入れ問題について、「今後も受入れを認めないという基本方針は堅持すべきである」と提言している。

また、内閣府が2004年に行った「外国人労働者の受入れに関する世論調査」においても、「今後とも専門的な技術、技能や知識を持っている外国人は受け入れ、単純労働者の受入れは認めない」(25.9%)と「女性や高齢者など国内の労働力の活用を優先し、それでも労働力が不足する分野には単純労働者を受け入れる」(39.0%)の両回答で過半数を超えた。「特に条件を付けずに単純労働者を幅広く受け入れる」と答えた者の割合(16.7%)を大きく上回る結果であった。このことから、単純労働者の受け入れに関しては、現状では世論のコンセンサスを得られる状況にはなく、近い将来に事態が大きく変わることはなさそうである

6. 外国人労働者政策の目指すべき方向性

本章のまとめとして、日本の外国人労働者政策の将来の方向性を探りたい。

まず、日本における日系人や欧米諸国の経験から、一旦受け入れた外国人労働者を政策当局がコントロールすることは困難を極めるということは念頭に置く必要があるだろう。しかしながら、これを懸念するあまり外国人労働者の受入れ拡大を検討すること自体に腰が引け、現状維持が最善とする姿勢は肯定できない。「外国人労働者受入れ」というと、かつての開国・鎖国論争のように、すべての外国人に門戸を開放するようなイメージで捉えられることも多いが、そうではない。伝統的な移民国である米国やカナダ、オーストラリアでさえも、無条件に外国人を受け入れるということはない。国境を越えた移動が容易となった今日、どの国も外国人の入国と在留のコントロールには多くの人員と予算を割いて厳しい管理体制を敷いている。どのような人（質）を、どれだけ（量）受け入れるかのさじ加減が、外国人労働者政策の本質である。

これを認識した上で、日本はどのように外国人労働者と向き合うべきか。まず、労働力不足への対応策として、欧米諸国が採用して一定の成果をあげている「労働市場テスト¹⁵」と「数量割当制度¹⁶」は、検討に値するのではないだろうか。両制度を組み合わせてもよい。中長期的な労働人口の減少を前提としたとき、労働力不足によって競争力や生産性が維持できないことが予測される産業分野ごとに、期間と募集人数を限って外国人労働者を導入することは、国益に資することはあれ損ねることではないだろう。

さらにこの「労働市場テスト」と「数量割当制度」を、現在の技能実習制度と置き換えることも可能であると考えられる。技能実習制度の建前と現状の乖離については、前節で触れたとおりの状況にある。途上国への技術移転という建前としての理念はもともとであるが、受入れ企業の大半が、外国人を「研修生」ではなく「労働者」として認識している。そこで、技能実習制度を、労働市場テストと数量割当制度を組み合わせた新制度として発展的に移行させて、必要な産業分野に一定数の外国を「労働者」として受け入れることを提案する。日本の技能実習制度は、対象職種を限定し、財団法人国際研修協力機構（JITCO）が一元管理している。対象職種の再検討は必要であろうが、現在の対象職種は基本的に農業、建設業、製造業であり、欧米諸国が労働市場テストの結果受け入れている職種とほぼ同じである。新たな管理機関は、JITCOの枠組みを利用すればよいだろう。

「研修」制度による技術移転の理念を放棄して外国人を「労働者」として捉えることが国際貢献への後退と憂慮するならば、「研修」制度を独立させてはどうだろうか。二国間協

¹⁵ 一定期間求人を出して国内労働者により充足されないことを確認するなど国内労働市場の状況を踏まえて外国人に就労の許可を与える制度。ドイツ、イギリス、フランス等で導入されている。

¹⁶ 新規に受け入れる外国人労働者の数を制限する制度。米国、スイス等で導入されている。

定における看護師や介護福祉士の研修のように、期間と内容を厳に規定すれば、理念と現実の間の乖離は解消されるだろう。

今後一層進展する高齢化社会への対応という観点からは、看護師・介護福祉士の受入れ拡大は視野に入れるべきと考える。現在は、二国間協定（経済連携協定）の枠組みでの受入れが始まったばかりであるが、これが軌道に乗れば、日本語能力や基本的専門知識などを条件に、国籍制限は撤廃してもよいのではないか。その際、これは看護師や介護福祉士に限った話ではないが、外国人を低賃金労働者として日本人労働市場の下部に位置づけることは適当ではない。最低限同一職種に従事する日本人と同等水準の賃金や待遇は保証されなければならない。

日本で就労を希望する外国人が周辺諸国に存在し、彼らの労働力の活用が日本の国際競争力向上に資するならば、労働力人口減少という転換点に差し掛かった今こそが、受入れ拡大を検討すべき絶好のタイミングと考える。

【参考文献】

- 井口泰（2001），『外国人労働者新時代』，ちくま新書
- 小川誠（2004），「外国人労働者問題の現状」『日本労働研究雑誌』531号
- 外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム（2006），「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」，厚生労働省 HP
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人（2005），『顔の见えない定住化－日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』，名古屋大学出版会
- 経済産業省編（2005），『通商白書（2005）』
- 厚生労働省編（2005），『平成17年版 労働経済の分析』
- 厚生労働省（2006），「外国人雇用状況報告（平成18年6月1日現在）の結果について」，厚生労働省 HP
- 厚生労働省（2007），「日比経済連携協定に基づくフィリピン人看護師・介護福祉士候補者の適正な受入れについて」，厚生労働省 HP
- 後藤純一（1990），『外国人労働の経済学－国際貿易論からのアプローチ』，東洋経済新報社
- 島田晴雄（1993），『外国人労働者問題の解決策－開かれた『自助の国』をめざして』，東洋経済新報社
- 内閣府大臣官房政府広報室（2004），「外国人労働者の受入れに関する世論調査」
- 中村良二（1997），「外国人労働者問題 解題」，日本労働研究機構編『労働の国際化』，日本労働研究機構
- 日本経団連（2003），「活力と魅力溢れる日本を目指して」，日本経団連 HP

日本経団連（2004）、「外国人受入れ問題に関する提言」、日本経団連 HP
法務省入国管理局編(2006),『平成 18 年版出入国管理』
山崎隆志(2006),「看護・介護分野における外国人労働者の受け入れ問題」,『レファレンス
No.661』
依光正哲編（2003）,『国際化する日本の労働市場』, 東洋経済
依光正哲編（2005）,『日本の移民政策を考えるー人口減少社会の課題』, 明石書店
労働政策研究・研修機構(2004),『労働政策研究報告書 No.14 外国人労働者の現状把握と今
後の対応に関する研究』
労働政策研究・研修機構（2006）,「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合ー独・
仏・英・伊・蘭 5 カ国比較調査ー」労働政策研究報告書 No.59
渡辺雅子（1995）,『共同研究 出稼ぎ日系ブラジル人』, 明石書店

IV. 少子高齢社会における非正規労働の未来

山路崇正

1. はじめに

1986年2月には16.6%であった非正規の職員・従業員比率は、2006年1-3月期には33.2%と2倍に増大した。現在では3人に1人が非正規労働者であり、女性に限定すると2人に1人は非正規労働に従事している。非正規労働を取り巻く環境はこの20年で大きく変容し、もはや非正規労働は一時的、限定的な働き方ではなくなっている。

人口減少という新たな局面に入ったわが国において、労働力人口を確保し労働生産性を持続的に向上させていくためには、非正規労働者が長期的なキャリア形成と豊かな生活設計が描けるような労働環境の整備が求められている。そこで本章では、非正規労働の現状を概観しその将来展望を検討したい。つづく2. では、非正規労働とはどのような働き方なのか、その現状について概観する。3. では、非正規労働が増大してきた背景を検討し非正規労働が社会に定着してきた経緯を明らかとする。これらを踏まえ4. において、非正規労働者の労働環境について、なかでもキャリア形成と生活設計に密接に関連する職業能力開発、労働時間について検討する。最後に5. において少子高齢社会における非正規労働の将来展望を述べる。

2. 非正規労働とは

2-1. 非正規労働の定義

一般に非正規労働とは、その名のとおり正規労働ではないということを指す用語である。ただし、研究者のあいだでも官公庁統計においても、非正規雇用、非典型雇用、非典型労働などさまざまな呼称で呼ばれることが少なくない¹⁷。たとえば島田(1998)は、まず正規雇用を「企業に①フルタイムで、②正社員または正規雇用者という呼称で、③長期にわたり期間の定めのない労働契約により雇われ、④その企業において勤務する、⑤労働者による労働」(38頁)と定義しており、いずれかの要件に該当しない労働者を非正規雇用者と定義している。

また官公庁統計をみると、総務省『労働力調査』では「正規職員・従業員」、「非正規職員・従業員」という用語を、厚生労働省『平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査』では、「正社員」、「非正社員」という用語を使っている。同調査において正社員は「雇

¹⁷ たとえば、日本労働研究機構(現・労働政策研究・研修機構)、『日本労働研究雑誌』における「非正規雇用」(1998年12月号)、「非典型雇用」(2002年8月号)の特集号を参照されたい。

用している労働者で雇用期間の定めのない者のうち、パートタイム労働者や他企業への出向者などを除いた、いわゆる正社員。」、非正社員は「正社員以外の労働者（契約社員、嘱託社員、出向社員、派遣労働者、臨時的雇用者、パートタイム労働者、その他）をいう。」と定義されている¹⁸。本章では、島田（1998）の定義に基づき、ただし、正規雇用を「正規労働」と、非正規雇用を「非正規労働」と読み替えて用いることにしたい。ここで雇用を労働と読み替える理由は、派遣労働者など就労先企業において直接雇用関係を結ばない労働者が近年増大しているためである¹⁹。

2-2. 非正規労働という働き方

それではどのような人たちが非正規労働に従事しているのか。総務省『労働力調査（詳細結果）』によると、平成18年（2006年）年間平均値では役員を除く雇用者5,088万人のうち1,677万人が非正規労働者であった。実に3人に1人は非正規労働者という計算になる。また女性に限定すると、平成14年（2002年）にはじめて非正規職員・従業員比率は50%を超え、平成18年には非正規職員・従業員数は1,159万人、非正規職員・従業員比率は52.8%になっている。なお、平成13年以前についての非正規職員・従業員比率は厚生労働省『労働力調査（特別調査）』にみることができる。調査方法等が異なるためこれらの統計を単純に比較することはできないが、たとえば平成元年（1989年）2月における非正規職員・従業員比率は全体で19.1%と2割にも満たない。この20年ほどのあいだ非正規労働者は増加の一途をたどっており、もはや例外的な存在ではなくなっていることがわかる（図表Ⅲ-1）。

¹⁸ なお『就業形態の多様化に関する総合実態調査』は平成15年以前にも実施されており、調査時期によって定義もやや異なる。詳しくは、労働政策研究・研修機構（2006a）を参照されたい。

¹⁹ さらには、個人請負労働者、委託労働者など、必ずしも雇用ではないが労働者としての性質を有する働き方も考えられるからである（仲野2000）。なお、これら非正社員、非正規職員・従業員、あるいは非正規、非典型といった用語は、先行研究、各種調査の定義に配慮しつつ、特別の断りのない限りほぼ同義として用いる。