

令和 5 年 6 月 12 日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K12497

研究課題名（和文）日本・韓国・台湾における外国人労働者政策と地方自治体の役割に関する国際比較研究

研究課題名（英文）An international comparative study on foreign worker policies and the role of local governments in Japan, Korea, and Taiwan

研究代表者

佐野 孝治（Sano, Koji）

福島大学・経済経営学類・教授

研究者番号：10245623

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、日本・韓国・台湾における外国人労働者政策と地方自治体の役割について、統計分析、アンケート調査、インタビュー調査をもとに実証的に明らかにし、国際比較した。この研究成果をもとに、『外国人労働者と支援システム 日本・韓国・台湾』を出版し、制度・政策・支援システムの国際比較を踏まえて、多文化共生を基本に置いた持続可能な外国人労働者受入れシステムについて明らかにした。また、福島県や南相馬市外国人活躍支援・国際交流協会などで政策提言を行うなど社会実装にも力を入れた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

まず、学術的意義として、日本との類似点が多い韓国・台湾を取り上げ、国際比較する点に独自性があり、韓国、台湾及び日本の地方自治体でのアンケート調査、インタビュー調査により、先進事例を分析し、課題解決の方策を提示するなど、エビデンスに基づいた課題発見・解決型の研究である。

次に、社会的意義として、『日本経済新聞』『経済教室』などで広く政策提言を行うとともに、ふくしま国際施策推進プランの改定や南相馬市外国人活躍支援・国際交流協会の立ち上げを行うなど、研究成果を社会実装することにも積極的に取り組んだ。

研究成果の概要（英文）：In this international comparative study, we empirically clarified the policy of foreign workers and the role of local governments in Japan, South Korea, and Taiwan based on statistical analysis, questionnaire surveys, and interview surveys. Based on the results of this research, we published "Foreign Workers and Support Systems: Japan, South Korea, and Taiwan". We clarified the foreign worker acceptance system based on multicultural coexistence.

In addition, we put effort into social implementation, such as making policy proposals at Fukushima Prefecture and the Minamisoma City Foreign Residents Support and International Exchange Association.

研究分野：経済学

キーワード：外国人労働者 移民 多文化共生 国際比較 地方自治体 日本 韓国 台湾

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

研究開始当初の背景として、アジア地域では、経済成長と少子高齢化に伴い、「外国人労働者争奪競争時代」に突入しつつあった。日本においては、外国人労働者は、2006年には39万人だったのが、2019年には166万人となり、13年間で4倍以上に増加した。また2019年4月から改正出入国管理法が施行され、「特定技能」(1号、2号)の在留資格が新設されるとともに、出入国在留管理庁が設けられるなど「人材開国」ともいえる大胆な改革が実施された。

しかし従来の技能実習生制度を前提として、それに接ぎ木した制度設計になっている点は問題であり、改善が必要である。当時の「外国人技能実習制度」については、7割に当たる事業場で労働基準関連法令違反が起きており、米国国務省『人身取引年次報告書』でも、2007年から12年間にわたって、「人身取引」と批判の対象となっていた。

他方、欧米に比べ、日本との類似点が多い韓国と台湾に目を向けると、当初は日本をモデルとして、研修生制度を採用していたが、2004年に「日本モデル」を捨て、雇用許可制へ転換した。韓国の雇用許可制は様々な問題点は残っているものの、2010年には、ILOからアジアの「先進的な移住管理システム」と評価され、2011年には、国連から、「国連公共行政大賞」を受賞している。この韓国の雇用許可制の社会的・経済的分析については、研究代表者の佐野が一連の研究を行っている(佐野孝治[2010、2014、2015、2016、2017、2018])。また台湾の外国人労働者受け入れ政策については、施昭雄[2013]、江秀華[2015]、村上雄一[2015]などがあるが、研究蓄積が少ない。

アジアにおいて、単純技能労働者に関しても「外国人労働者争奪戦時代」が始まっている。アジアの受け入れ各国では、外国人労働者を確保するために、移民政策も含めて不断に制度革新を進めている。日本も、人口減少に合わせて外国人労働者の新制度設計を進めていくべきだと考えられるが、「移民」に対する根強い抵抗感があり、本格的な政策導入には至っていない。さらに人口減少が深刻で、外国人数が相対的に少ない地方における取組は非常に遅れている。外国人労働者の実態把握ができておらず、受け入れシステムや支援体制も整備されていない。

### 2. 研究の目的

「人材開国」ともいえる大きな転換点に立っているにもかかわらず、理念的な議論や問題点の指摘にとどまっており、エビデンスをベースとした実証的研究は少ない。特に、韓国や台湾との国際比較研究、制度設計とロードマップの策定、地方自治体の役割に関する研究はほとんど行われておらず、未解明であるのが現状である。

したがって、本研究では、まず、日本・韓国・台湾における外国人労働者受け入れシステムについて統計分析、文献研究およびアンケート調査、インタビュー調査をもとに、メリット、デメリットを明らかにする。次に、各国の地方自治体の支援システムを現地調査やアンケート調査により国際比較するとともに、福島県での外国人に対するアンケート調査、外国人集住地域への現地調査により、地方自治体がいかなる政策をとるべきかを明らかにする。

さらに、経済成長・社会発展と外国人労働者の人権を両立させていくための、持続可能な外国人労働者受け入れシステムの設計とロードマップの策定を行い、政策提言を行う。

### 3. 研究の方法

上記の研究目的を達成するために、以下の方法で研究を実施する。

日本・韓国・台湾における外国人労働者関連の文献収集と分析。

日本における外国人労働者政策と地方自治体の役割を明らかにするための、アンケート調査とヒアリング調査の実施。東北地域及び外国人集住地域の地方自治体、外国人労働者関係部署にアンケート調査とインタビュー調査を実施する。

福島県の外国人住民と雇用主に対するアンケート調査にアドバイザーとして関与し、そのデータをもとに、地方自治体がいかなる政策をとるべきかを考察する。

韓国の江原道および台湾台北市における外国人労働者の関係機関を中心にインタビュー調査を実施し、課題や先進事例を明らかにする。

南相馬市外国人活躍支援・国際交流協会の立ち上げやふくしま国際施策推進プランの改定に実践的に関わり、参与観察を行う。

研究分担体制として、研究総括と韓国の調査分析は佐野孝治、台湾の調査分析は村上雄一、日本の調査分析は坂本恵に加え全員で行う。

### 4. 研究成果

#### (1) 学術図書の出版

研究成果として、令和4年度に研究の総括を行い、学術図書を出版した。(佐野孝治・坂本恵・村上雄一編著『外国人労働者と支援システム 日本・韓国・台湾』八朔社、2023年3月)。本書では、欧米諸国に比べ、共通の社会経済システムと課題を持つ日本・韓国・台湾について、外国人労働者受け入れの現状と課題を明らかにし、制度・政策・支援システムの比較を踏まえて、多文化共生を基本に置いた持続可能な外国人労働者受け入れシステムについて論じた。以下、各章の概

要を述べる。

第1部で、日本・韓国・台湾における外国人労働者受入れの現状、制度について、その特徴を明らかにした。

第1章「日韓の外国人労働者受入れの経過と現状」(佐野孝治)では、単純技能労働者を中心に、日本と韓国における外国人労働者の現状と受入れ政策を整理し、比較した上で、基本原則から政策を評価し、課題を明らかにした。

第2章「中規模受け入れ県から見る外国人労働者雇用の現状と課題」(坂本恵)では、中規模受け入れ自治体として奈良県と福島県を取り上げ、少子高齢化の中、外国人労働者獲得競争が本格化する中で、どう選ばれる国、自治体になるのか。日本と派遣国がともに豊かになる道について論じた。

第3章「台湾における移住労働者の受け入れと現在の状況について」(村上雄一)では、台湾について、2009年時からの調査と比較しながら、2022年における台湾の移住労働者の現状と課題を明らかにした。

第2部では、多文化共生社会の実現に向けて、日本・韓国・台湾の外国人労働者への支援システムを取り上げて論じた。

第4章「日本政府の入管法改定、外国人労働者受け入れ緩和策と外国人労働者支援システムの現状」(坂本恵)では、第130回国会、第137回国会の衆議院法務委員会での「出入国管理及び難民認定法」改定にあたり参考人として筆者が行った意見陳述を紹介したうえで、人権擁護、支援システム構築の点で日本政府の取り組みがいかに不十分であることを明らかにし、支援システム構築に向けた今後の課題を明らかにした。

第5章「インターネットと移住女性と対抗的な公共圏 ベトナム人カトリック・コミュニティによる妊娠女性の支援を事例に」(巢内尚子)では、コロナ禍において、エスニックな紐帯、宗教コミュニティ、インターネット、ローカルな市民社会とのかかわりの中で、ベトナム人女性と市民社会が「下位の対抗的な公共圏」をどのように形成し、それが妊娠女性の支援にどう関与するのかを明らかにした。

第6章「韓国江原道における外国人労働者・住民の現況と支援システム」(佐野孝治)では、韓国江原道における地方自治団体の関係部署、関係機関、支援団体などへのインタビュー調査をもとに、韓国江原道における外国人労働者・住民および支援団体の現状と課題を明らかにした。

第7章「台湾における移住労働者の権利擁護と社会的包摂について」(村上雄一)では、台湾における移住労働者の社会的包摂事例について、TIWAへのインタビュー結果を踏まえながら紹介し、日本が台湾から学ぶべき先進事例について考察した。

## (2) 研究成果の社会実装

これまで、研究代表者の佐野孝治は、法務省・第6次出入国管理政策懇談会、日本経済団体連合会、日本弁護士連合会などで政策提言を行ってきた。また研究分担者の坂本恵も、国会で2度参考人意見陳述を行うなど、研究成果を社会に発信してきている。本研究においても、ふくしま国際施策推進プラン有識者会議・座長や南相馬市外国人活躍支援協会を立ち上げるなど実践的に活動することにより、研究成果を広く社会実装することに取り組んでいる。

## (3) 日本の外国人労働者政策への提言

研究代表者は、佐野孝治(2010)などで、技能実習制度を廃止し、「韓国モデル」の雇用許可制を参考に、新制度を立ち上げるべきと主張してきた。しかし、雇用許可制も、賃金格差、不法滞在、労働災害、外国人犯罪などの点で、日本以上に問題を抱えている。他方、日本の技能実習制度も改善策がとられてきたとはいえ、法令違反や悪質な仲介業者の存在、不適切な監理団体の存在、失踪者の増加など、課題が残っている。新制度の特定技能1号、2号は、正面から単純技能労働者を受入れるという点で大きな前進だと評価できるが、受け入れ人数も少なく、受け入れ態勢が整っているとは言えない。そこで最後に、研究成果を踏まえて、日本の今後の外国人労働者政策に対していくつかの提言を行う。

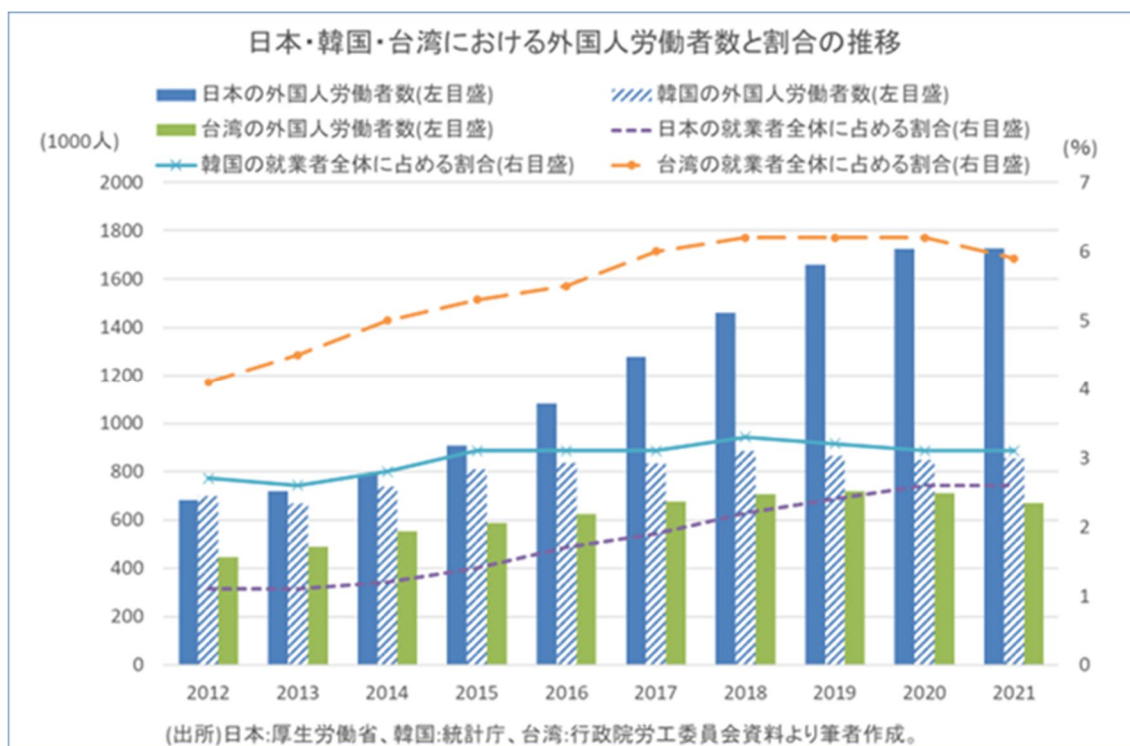
第1に、政府主導型の一貫した受け入れ制度の構築である。日本では依然として悪質な仲介業者や高額な出入国費用が問題となっており、失踪の一因となっている。出入国在留管理庁が今年7月に発表した調査によれば、技能実習生が来日前に支払った平均費用は54.2万円で、借金をしている実習生は55%に上り、平均額54.7万円だった。これに対し、韓国では、送出国との間で二国間協定を締結し、労働雇用労働部が主管して、韓国語教育から、マッチング、帰国までの全プロセスを運営している。韓国でも悪質な仲介業者や出入国費用を完全に排除できていないとはいえ、プロセスの透明化と不正の減少、さらに労働者の求職コスト、事業主の求人・管理コストの削減にもつながっている。そのため、国際労働機関(ILO)、国連、世界銀行から優れたシステムとして評価されている。日本でも国際協力機構がベトナム政府と連携し、日本の求人情報サイトを開設する試みが検討されているが、長期的には、透明性が高く、低コストの入国から帰国までのシームレスな「グローバル・ハローワーク」を構築すべきである。

第2に、技能実習制度を段階的に縮小・廃止し、特定技能に一本化すべきである。技能実習制度は、2017年の技能実習法の施行以降、改善がなされており、全否定するつもりはないが、古川前法相の会見の通り、目的と実態の乖離、ミスマッチ、日本語能力の不足、高額な借金、原則、転籍ができず、不当な扱いを受けても相談・交渉できない、管理・支援体制の不

十分さなど問題点が多い。また毎年7割の事業場で労働基準関連法令違反が起きており、人権侵害や虐待は SNS 等で世界に拡散している。米国国務省『人身取引年次報告書』でも、2007 年から 15 年間にわたって、「人身取引」と批判の対象となっている。高額な手数料や借金を背負い転職の自由もない状態では「強制労働」と批判されても反論できない。「ビジネスと人権」が問われる時代に、ILO 等の国際規範に対応し、選ばれる国になるためにも、転職の自由がある特定技能に一本化すべきである。ちなみに韓国も 2004 年に雇用許可制を導入して 3 年後に研修就業制度を廃止している。

第3に、実効性のある監督体制と支援システムの構築である。2019 年以降、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」および「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」が策定され、外国人在留支援センターなどが整備された。ただし技能実習計画認定件数 17.1 万件、約 4.8 万の事業場に対し、監理団体は 3,615 団体、外国人技能実習機構の事務所は全国で 13 カ所に過ぎない。調査も 3 年に 1 回であり、監視の実効性に懸念が残る。韓国では、2004 年以降、9 か所の外国人勤労者支援拠点センター、31 か所の地域センターが設置され、社会統合プログラムも着実に進み、NPO の支援活動も活発に行われている。今後、罰則規定の強化と専門的スタッフの増員による実効的な監視体制を構築するとともに、日本語教育、生活支援、社会保障などについて、国、地方自治体、NPO などによる財政的・人的裏付けのある支援システムを構築すべきである。

最後に、多文化共生を基本に置いた持続可能な移民統合政策への転換が必要である。韓国が移民庁の検討など移民活性化政策を進めているのに対し、日本では、移民に対する根強い抵抗感があり、本格的な検討には至っていない。2020 年 12 月に発表された移民統合政策指数 (MIPEX2020) でも、労働市場、家族呼び寄せ、教育、政治参加、永住、国籍取得、反差別、保健の 8 分野を総合した評価は 52 力国中、韓国の 19 位 (56 点) に対して、日本は 35 位 (47 点) と下位に位置している。今後、日本が長期的な生産年齢人口の減少と外国人労働者争奪戦時代の中で、経済成長を持続させ、外国人と共生できる社会を実現するために、外国人労働者政策だけでなく、移民統合政策の本格的な検討が求められる。



## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 vol.56
2. 論文標題 コロナウイルス禍における韓国の雇用許可制の現状と課題	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本の科学者	6. 最初と最後の頁 40-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 坂本恵	4. 巻 vol.56
2. 論文標題 中規模受け入れ県から見る外国人労働者雇用の現状と課題	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本の科学者	6. 最初と最後の頁 5-11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 村上雄一	4. 巻 vol.56
2. 論文標題 台湾における移住労働者の権利擁護	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本の科学者	6. 最初と最後の頁 34-39
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 109
2. 論文標題 地域活性化に向けた外国人労働者の受入れに関する日韓比較	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 NETT	6. 最初と最後の頁 46-49
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 第32巻 第2号
2. 論文標題 韓国江原道における外国人住民の現況と支援システム	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 福島大学地域創造	6. 最初と最後の頁 115-137
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 2020年夏
2. 論文標題 厳しさ増す韓国経済の行方	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 現代の理論	6. 最初と最後の頁 136-139
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 Vol.17
2. 論文標題 外国人労働者受入れ政策の日韓比較	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 韓国経済研究	6. 最初と最後の頁 3-35
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 No.37
2. 論文標題 日本における外国人労働者受け入れの現状と課題	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Think Asia	6. 最初と最後の頁 12-15
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 佐野孝治	4. 巻 No.288
2. 論文標題 米中の経済摩擦と韓国経済	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 経済	6. 最初と最後の頁 50-60
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 佐野孝治
2. 発表標題 外国人労働者受入れ政策の日韓比較
3. 学会等名 韓国研究センター設立20周年記念シンポジウム「東アジアにおける人の国際的移動」2020年1月 (九州大学) (招待講演)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 坂本恵
2. 発表標題 ベトナムからの技能実習生・留学生と入管法改定
3. 学会等名 ダイオキシソデー日本実行委員会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 佐野孝治・坂本恵・村上雄一	4. 発行年 2023年
2. 出版社 八潮社	5. 総ページ数 206
3. 書名 外国人労働者と支援システム 日本・韓国・台湾	

1. 著者名 深川博史・水野敦子編(佐野孝治・分担執筆)	4. 発行年 2022年
2. 出版社 九州大学出版会	5. 総ページ数 294
3. 書名 日韓における外国人労働者の受入れ	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	坂本 恵  (Sakamoto Megumi)  (90302314)	福島大学・行政政策学類・教授   (11601)	
研究 分担者	村上 雄一  (Murakami Yuichi)  (10302316)	福島大学・行政政策学類・教授   (11601)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------