

令和元年6月23日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K01861

研究課題名(和文) 持続可能な外国人労働者受入れシステムに関する日本・韓国・台湾の国際比較研究

研究課題名(英文) A international comparative study on sustainable acceptance system of foreign workers in Japan, Korea, 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) 2,100,000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受入れシステムについて、統計分析、文献研究およびヒアリング調査をもとに実態を明らかにし、国際比較した。
さらに比較分析をもとに、外国人労働者と共生していくためのアクションプランを策定するとともに、持続可能な外国人労働者の受入れシステムを制度設計し、提言した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

外国人労働者受け入れシステムを国際比較する際に、多文化が進んだ欧米をモデルにすることが多いが、本研究では、日本との類似点が多い「韓国・台湾モデル」を取り上げ、国際比較した点に学術的独自性がある。欧米モデルに比べ韓国と台湾モデルは日本への適応が容易であり、有益である。

また、政策提言につながる実践的な研究であり、2019年4月における出入国管理法の改正の際には、衆議院・法務委員会において、参考人として意見陳述を行うとともに、新聞各紙でも積極的に政策提言を行った。

研究成果の概要(英文)：In this international comparative study, we focused on the acceptance system of foreign workers in Japan, Korea, Taiwan. We clarified the current situation and problem by statistical analysis and an interview investigation.

And we devised the action plan to live together with foreign workers, and designed the sustainable acceptance system of the foreign workers, and we proposed it.

研究分野：経済学

キーワード：外国人労働者 移民 外国人技能実習生 国際労働力移動 国際比較 出入国管理政策 雇用許可制
韓国

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

研究開始当初の 2015 年には、安倍政権において、成長戦略の一環として、大胆な外国人労働者受け入れ拡大の議論が加速化していた。まず 2014 年 4 月に、復興事業や 2020 年東京オリンピックによる建設需要の増大に対応するため、外国人労働力を活用する緊急措置が決定された。次に在日外国人労働者約 72 万人のうち約 15 万人を占めている「技能実習制度」の拡大や適正化を図ることなどが検討されていた。

一方、「国際貢献」を建前とする旧「研修生・実習生制度」に対しては、時給 300 円という低賃金、パスポート取り上げ、強制貯金、未払い賃金、人権侵害など様々な問題点があり、『米 国 国 務 省 人 身 取 引 報 告 書』(2013 年 6 月)では、「日本政府は技能実習制度における強制労働の存在を正式に認知しておらず、本制度の悪用から技能実習生を保護するための効果的な管理・措置が不足している」と批判の対象となっていた。したがって今後、長期的な労働力人口の減少に合わせて外国人労働者を受け入れ、成長戦略を持続させていくためには、この技能実習制度の改革が必要であると考えた。

他方、韓国と台湾に目を向けると、いずれも外国人労働者受け入れ国に転換している。韓国や台湾においても、当初は日本をモデルとし、研修生制度を採用していたが、実質的には低賃金労働者であるため、労働権も人権も保障されていない「現代版奴隷制」と批判されるような悲惨な境遇であった。

しかし韓国は 2000 年代に入り、「日本モデル」を捨て、雇用許可制(2004 年 8 月)などの外国人労働者政策、外国人処遇基本法(2007 年 5 月)や多文化家族支援法(2008 年 3 月)などの面で日本よりも速いスピードで制度革新を進めている。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。

外国人に対する政策を考える際に、カナダやオーストラリアの多文化社会やヨーロッパの移民政策をモデルとすることが多い。しかし「韓国・台湾モデル」の方が日本にとってより参考になると考えられる。その理由として、両国の社会は日本との類似点が多いからである。たとえば外国人比率が 3%と少なく「単一民族」的情緒を持っている点、また少子高齢化が進む中で、長期的には外国人に依存せざるを得ないという点などである。

韓国と台湾における雇用許可制は実施後十数年が経過した。この間、両国の経済・社会に対してプラス面だけではなく、不法労働者化などマイナス面での影響も表れてきており、この経験を、日本の外国人労働者政策に活かすことができると考える。

2. 研究の目的

現在、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」に突入しつつある。この中で、経済・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を構築していくことは緊急の課題である。

本研究の課題は、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、ヒアリング調査をもとに実態を明らかにし、国際比較することである。さらにこの実態調査と比較分析をもとに、外国人労働者と共生していくためのアクションプランを策定するとともに、持続可能な外国人労働者の受け入れシステムを制度設計し、提言する。

3. 研究の方法

本研究では、日本、韓国、および台湾における外国人労働者受け入れシステムに関する国際比較研究を行うため、以下の研究調査を実施するとともに、持続可能な外国人労働者受け入れシステムを制度設計する。

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の実態と支援システムを明らかにするための実態調査の実施。

韓国と台湾でのフィールドワーク。外国人労働者関連機関・団体に対するヒアリング調査の実施。

ベトナムでのフィールドワーク。送り出し機関、帰国研修生に対するヒアリング調査の実施。

外国人労働者支援のためのアクションプランの作成。

持続可能な外国人労働者受け入れシステムの設計と提言。

4. 研究成果

(1)改正出入国管理法が 2018 年 12 月に成立し、2019 年 4 月から「特定技能 1 号」と「特定技能 2 号」の在留資格が新設され、日本でも本格的な外国人労働者受け入れ時代が始まっている。本研究では、日本・韓国・台湾における外国人労働者受け入れシステムを統計分析、文献研究および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した。その際の評価基準は、労働市場補完性(自国民優先雇用)の原則、均等待遇(差別禁止)の原則、短期ローテーションの原則、外国人労働者受け入れプロセスの透明化の原則が守られているかどうかである。

次に、韓国の雇用許可制をベースに経済成長・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を設計し、提言を行った。研究代表者の佐野孝治は、『日本経済新聞』経済教室やプレジデントなどのビジネス誌で、技能実習制度の問

題点を明らかにした上で、以下のような新制度設計を提言した。すなわち、外国人労働者委員会と労働市場テストの導入、技能実習制度を段階的に縮小・廃止し、新制度へ一元化するためのロードマップの策定、実効性のある監督体制と支援システムの構築、政府主導型の一貫した受け入れ制度である「グローバル・ハローワーク」の構築である。また、研究分担者の坂本恵は、2016年8月と2018年11月に、衆議院・法務委員会において、「外国人材の受け入れ拡大」について、参考人として意見陳述を行ったほか、新聞各紙でもコメントをするなど積極的に提言を行った。

以下、この4つの原則に基づいて、持続可能な外国人労働者受け入れ制度について提言する。

(2)第1に、労働市場補完性(自国民優先雇用)の原則である。韓国では、労働市場補完性(自国民優先雇用)の原則に基づき、単純労働者の全面的な受け入れではなく、労働市場テスト(求人努力)を行い、国内で労働者を雇用できない韓国企業に対して許可を与えている。その際、改善点数配分方式で、高い点数を受けた事業場から新規外国人労働者の配分を受けることができる。また、事業場移動が原則3回に制限されており、韓国人労働者と競合しないようにしている。さらに、国務調整室長を委員長とする各省庁次官クラスによる外国人材政策委員会が、毎年、労働市場需給調査、景気動向、不法滞在外人数などを考慮し、国別、産業別に受け入れ人数枠を策定する。

その結果、一般雇用許可制により、失業率の上昇は起きておらず、また労働力不足率が高いいわゆる3K業種の製造業中心に就労しているため、韓国人労働者との競合は少なく、補完的役割を果たしているといえる。ただし、特例雇用許可制では、韓国語を話せる韓国系外国人は、サービス業や建設業での就業が認められ、事業所変更も自由であるため、サービス業などで競合が発生しているといわれている。韓国人の外国人に対する世論調査(女性家族部[2015])を見ると、2011年から2015年にかけて、「仕事を奪う」が30.2%から、34.6%に上昇し、また「経済的貢献より損失が大きい」も23.5%から33.1%に上昇している。

他方、日本の新制度では人手不足の分野とはいえ、介護、建設、外食、農業など14業種で最大34万5,150人と規模も大きい上に、業界ごとの受け入れ上限設定も決められていない。さらに、同一分野内で転職が可能になるため、日本人労働者と競合が起きたり、労働条件の改善にブレーキがかかったりする懸念がある。

この課題を解決するために、まず、外国人労働者委員会を設置し、業界の労働市場、景気動向、不法滞在者などの基準に基づいて、毎年の業種別、国家別のクォータを決めることを提言したい。また受け入れ企業にも労働市場テスト(求人努力)を義務づける必要がある。さらに2年後の見直しの際には、韓国型の改善点数配分方式と台湾型の就業安定費(外国人雇用税)を導入し、日本人を優先的に雇用するインセンティブを与える制度の導入を検討すべきである。

(3)第2に、短期ローテーション(定住化防止)の原則である。外国人労働者を、期限を区切って「外国人材」として、景気の調整弁に使うことの是非は置いたとしても、そもそも短期ローテーション制はうまく機能するのだろうか。韓国の経験ではそれが難しいことを示唆している。韓国の雇用許可制は、滞在期間の長期化、不法労働者化、結婚や家族の呼び寄せなどに伴う社会的コストの増加を抑制するため、短期ローテーション(定住化防止)の原則をとっている。雇用期間を限定し、また自発的帰還プログラムを整備するとともに、退職金を出国時に受け取れる出国満期保険や帰国費用保険によって、帰国のインセンティブを持たしている。さらに不法滞在者に対する取り締まりを強化している。

しかし、滞在期間については、企業の要望、訓練・採用コストの節約、在留期間の満了に伴う不法労働者化の抑制といった観点から、当初、3年間だったが、通算で9年8カ月間へと次第に長期化している。また不法滞在者については、産業研修生制度の時期に比べれば、大幅に減少したが、近年、不法滞在者は2018年9月現在34.5万人と、外国人の14.8%を占め、増加傾向にある。特に非専門就業で入国した者が、2017年には9,455人失踪している。このような期間の延長と失踪者の増加は台湾でも起きており、短期ローテーション制を機能させるのは非常に難しいといえる。

今回の日本の新制度は、技能実習生制度を土台として、それに接ぎ木した制度設計になっており、技能実習生からの移行組が5割と見込まれている。これは技能実習3年(+2年)をさらに「特定技能1号」で5年間延長する制度とみることができる。韓国や台湾と同様、5年後の期間満了の時期になれば、企業の要望や失踪者の抑制のために、特定技能1号を延長すべきという議論が出てくるはずである。

他方、「特定技能2号」については、建設、造船の2業種を対象とし、高難度の技能試験に合格する必要があり、家族帯同や在留期限更新が可能だということぐらいしかわかっていないが、ハードルが高く、移行者は多くないだろう。韓国でも、熟練技能人材点数が高い順に、自由に就労可能で、期間延長、家族帯同も可能な特定活動(E-7)、居住(F-2)に変更できる制度を導入しているが、年間400人程度で、まさに「蜘蛛の糸」である。

さらに、リーマンショック時の日系ブラジル人の大量失業などを振り返れば、人道的にも景気の調整弁として外国人労働者を使うことの難しさが分かるはずである。

結局、後述するように中長期的な移民政策を前提とした、中長期の制度設計が不可欠である。

(4)第3に、均等待遇(差別禁止)の原則である。外国人労働者は、使い捨ての労働力ではなく、人間である。韓国では、外国人も労働三権、最低賃金、各種保険の適用を受ける。また法令を順守させるため、全国の雇用支援センターに加え、外国人勤労者支援センターなどを設置

している。加えて民間支援団体は300団体以上あり、多言語での相談活動、シェルター提供などの支援を行っている。しかし、韓国でも賃金格差、差別、事業場移動の制限などはなくなっていない。特に、農畜産業では勤労基準法の適用が除外されるため、劣悪な労働条件・人権侵害にさらされやすく、国内外から厳しい批判を受けている。

他方、日本では、技能実習生で法令違反が続いている。2016年の技能実習法成立により、「外国人技能実習機構」が設立されるなど一定の改善がなされているとはいえ、毎年のように、7割にあたる事業場で労働基準関連法令違反が起きている。米国国務省『人身取引年次報告書』でも、2007年から11年間にわたって、「人身取引」であると批判の対象となっている。少なくとも「国際貢献」という建前は世界から信じられていない。新制度では、同一分野内で転職の自由があるので一定程度改善が見込めるが、人権侵害が続出することは目に見えている。それを防ぐためには、罰則規定の強化と専門的スタッフの増員による実効ある監視体制が不可欠である。また日本語教育、生活支援、社会保障などについては、国、地方自治体、NPOなどによる総合的な支援システムの構築と財政措置が必要である。

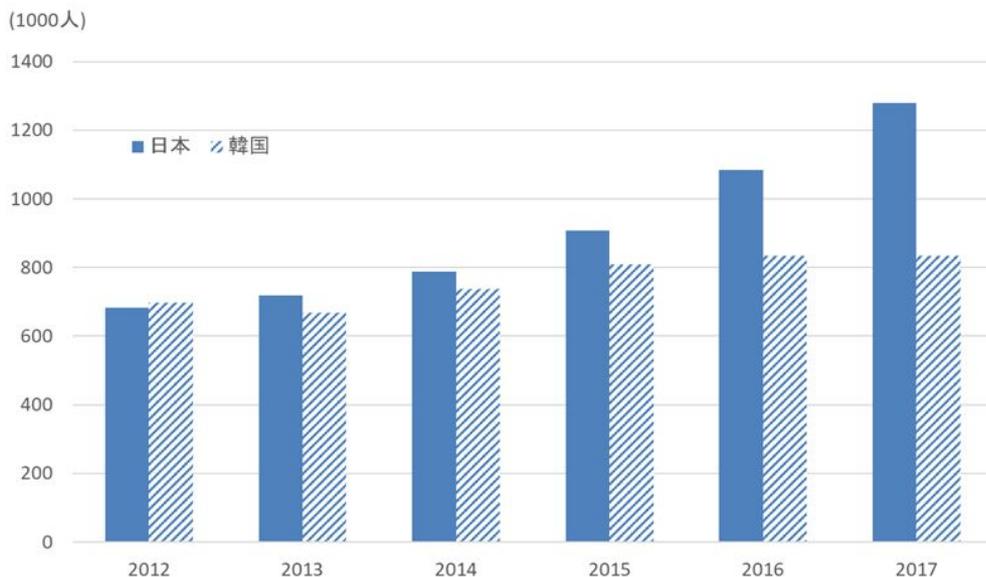
さらに、新制度は、技能実習制度を土台として、それに接ぎ木した制度設計になっている点は問題であり、技能実習制度を段階的に縮小・廃止し、新制度へ一元化するためのロードマップを策定すべきだと考える。韓国でも2004年に雇用許可制を導入して、3年後に「研修就業制度」を廃止・一元化しており、日本でできないことはない。他方、「国際貢献」目的の技能実習は、人数を大幅に縮小し、JICAが担当すればよいと考える。

(5)第4に、受け入れプロセスの透明化の原則である。研修就業制度では、民間事業者・ブローカーにより、不正が横行したことの反省から、送出国との間で二国間協定(MOU)を締結し、雇用労働部が主管して、韓国語教育から帰国までの全プロセスを運営している。これにより、プロセスが透明化し不正の減少につながっている。また労働者の求職コストは、日本の1割から2割程度であり、ブローカーに借金をする必要がないだけでなく、事業主の求人・管理コストの削減にもつながっている。このことが評価され、2011年に「国連公共行政大賞」の受賞につながった。また2017年には、世界銀行から、「優れた情報アクセス」と高く評価されている。

他方、日本の新制度では、悪質なブローカーや高額な保証金を排除するとしているが、実効性には疑問が残る。短期的には、民業圧迫や公的機関の非効率性などに対する懸念から公的システムの導入は難しいと思われるが、長期的には、出入国在留管理庁から厚生労働省の主管に移し、透明性が高く、低コストの政府主導型の受け入れシステム・「グローバル・ハローワーク」を構築すべきである。

現在、アジアにおいて経済成長と少子高齢化が進むなかで、外国人労働者争奪戦時代が起きている。上から目線の「外国人労働者を受け入れてやる」という姿勢では、韓国や台湾の後塵を拝すことは目に見えている。今後、日本が少子高齢化の中で、経済成長を持続させるとともに、日本人と外国人が共生できる社会を作っていくためには、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政策への転換を進め、そのためのロードマップを策定していくことが求められる。

図1 日本と韓国の外国人労働者の推移



(出所)日本:厚生労働省[各年]「外国人雇用状況の届出状況まとめ」、韓国:統計庁「移民の滞在実態および雇用調査結果」より作成。

制度	韓国		日本	
	一般雇用許可制	外国人技能実習制度	新制度案	
受入れ人数	278,690人 (2018年9月末時点)	285,776人 (2018年6月末時点)	①2019年度 32,800人～47,550人 ②2019～2023年度 262,700人～345,150人	不明
在留資格	非専門就業(E-9)	技能実習1号、2号、3号	特定技能1号	特定技能2号
業種	中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業など5業種	77職種	農業、ビルクリーニング、飲食料品製造、建設、介護、外食、造船など14業種	建設業、造船など2業種
運営主体	公的機関	民間(企業単独型、団体監理型)	民間受入れ機関+登録支援機関	民間受入れ機関+登録支援機関
就労期間	基本3年+1年10ヶ月 最長9年8か月	最長5年	通算5年	更新可
事業場変更	原則3回	不可	分野内で可	可
家族帯同	不可	不可	不可	可
(出所)各種資料より筆者作成。				

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計17件)

- 坂本 恵 他、外国人労働者 受け入れ拡大の問題点と課題、経済、査読無、282、2019、pp.90-115
- ②佐野 孝治、震災・原発事故後における福島大学のグローバル復興教育の取り組み、査読無、NETT、103号、2019、pp.12-15
- 佐野 孝治 他、ベトナムへの福島県産農産物の輸出可能性、福島大学地域創造、査読無、第30巻、第1号、2018、pp.55-73
- 佐野 孝治、韓国の雇用許可制の経験から日本が学ぶこと、SIBA うえぶだより、査読無、2018年9月号、2018、pp.1-5
- 佐野 孝治、海外人材を増やすなら技能実習は廃止せよ、PRESIDENT Online、査読無、2018年12月30日号、2018、pp.1-5
- 沼田 大輔、佐野 孝治、朱 永浩 他、福島県の「食」についての海外の大学生の認識比較、福島大学地域創造、査読無、第30巻、第1号、2018、pp.43-54
- 佐野 孝治、タイ洪水からのレジリエントな復興政策、立教大学経済研究所年報、査読無、2018年版、2018、pp.17-26
- 佐野 孝治、韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション、日本政策金融公庫論集、査読無、第36号、2017、pp.77-90
- 坂本 恵、原発から再生可能エネルギー発電への方針転換による持続可能な社会の実現に向けた日越協力、福島大学地域創造、査読有、第29巻、第1号、2017、pp.3-22
- 佐野 孝治 他、ミャンマーにおけるミレニアム開発目標と日本の国際協力 NGO、福島大学地域創造、査読無、第28巻、第2号、2017、pp.82-99
- 佐野 孝治、韓国・台湾の外国人労働者政策と日本への示唆、週刊 経団連タイムス、査読無、3254号、2016、pp.1
- 佐野 孝治、韓国の成長モデルの行きづまりと国民生活、経済、査読無、No.251、2016、pp.78-90
- 佐野 孝治、韓国における外国人労働者「雇用許可制」と支援システム、労働の科学、査読無、70巻、12号、2015、pp.8-12
- 佐野 孝治、韓国における「雇用許可制」の社会的・経済的影響、福島大学地域創造、査読有、第26巻、第2号、2015、pp.3-22
- 坂本 恵、佐野 孝治、村上 雄一、外国人技能実習生の権利擁護のために ベトナムと日本は韓国・台湾の事例から何を学ぶのか、科研費基盤B報告書(研究代表者:坂本 恵)、査読無、2015、pp.1-101
- 佐野 孝治、バングラデシュにおけるミレニアム開発目標と NGO、福島大学地域創造、査読無、第27巻、第1号、2015、pp.47-60
- 村上 雄一、19世紀末から20世紀初頭の白豪主義と北部豪州の日本人労働者、行政社会論集、

〔学会発表〕(計 4 件)

坂本 恵、出入国管理法難民認定法改定について、197 回国会衆議院法務委員会参考人意見陳述、衆議院法務委員会、2018 年 11 月 22 日

佐野 孝治、東アジアにおける国際移民・労働移動 排他性と不寛容を超えて、国際シンポジウム 環東アジア地域における異質性の拡がり共生経済、新潟大学共生経済学研究センター、2017 年 3 月

佐野 孝治、外国人労働者政策の日本・韓国・台湾比較、国際シンポジウム 新情勢下の東北アジア地域協力、招待講演、中国・吉林大学東北アジア研究院、2016 年 8 月

坂本 恵、入国管理法改定の課題と介護実習生の権利擁護、第 190 回国会衆議院法務委員会参考人意見陳述、衆議院法務委員会、2016 年 4 月 22 日

〔図書〕(計 6 件)

高橋 信弘編著、佐野 孝治 他(分担執筆)、晃洋書房、グローバル化の光と影、2018、pp.169-189

②朱 永浩編著、佐野 孝治 他(分担執筆)、文眞堂、アジア共同体構想と地域協力の展開、2018、pp.149-166

樋口 くみ子、宮崎 里司編著、村上 雄一 他(分担執筆)、オセアニア出版社、サステイナビリティ・サイエンスとオーストラリア研究、2018、221

照屋 寛之、萩野 寛雄、中野 晃一編著、村上 雄一 他、論創社、危機の時代と「知」の挑戦(上)、2018、pp.54-84

藤本 典嗣、巖 成男、佐野 孝治、吉高神 明 他、中央経済社、グローバル災害復興論、2017、256

長友 淳編著、村上 雄一 他(分担執筆)、法律文化社、オーストラリアの日本人 過去そして現在、2016、pp.51-60

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等 無

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：坂本 恵

ローマ字氏名：(SAKAMOTO Megumi)

所属研究機関名：福島大学

部局名：行政政策学類

職名：教授

研究者番号(8桁)：90302314

研究分担者氏名：村上 雄一

ローマ字氏名：(MURAKAMI Yuichi)

所属研究機関名：福島大学

部局名：行政政策学類

職名：教授

研究者番号(8桁)：10302316

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。