

外国人労働者の社会的統合

—技能実習生の受入れを考える—

告原 弘基

目次

はじめに

1. 外国人労働者の現在
 1. 1 外国人労働者に関する政策の変遷
 1. 2 就労が認められる在留資格
 1. 2. 1 高度専門職
 1. 2. 2 技能実習
 1. 2. 3 特定技能
 1. 3 就労が認められない滞在
 1. 3. 1 留学
 1. 3. 2 不法滞在
2. 外国人政策の課題
 2. 1 ブローカー制度
 2. 2 労働環境
 2. 2. 1 低賃金労働
 2. 2. 2 長時間労働
 2. 3 日本語の問題
 2. 4 医療へのアクセス
3. 外国人労働者への支援
 3. 1 日本の事例
 3. 1. 1 浜松市
 3. 1. 2 移住者と連帯する全国ネットワーク
 3. 2 ドイツの事例
4. 外国人労働者の社会的統合に向けて
 4. 1 制度改革
 4. 1. 1 ブローカー制度廃止
 4. 1. 2 在留資格「労働」の新設
 4. 1. 3 労働市場の改革
 4. 2 生活支援
 4. 2. 1 日本語教育
 4. 2. 2 医療保障の拡大
 4. 3 共生に向けて
 4. 3. 1 義務教育への包摂
 4. 3. 2 地方自治への包摂

おわりに

はじめに

近年は国際移動が活発になり日常生活で外国人を目にする機会も多い。私自身、海外での仕事に関心があり、日本における外国人労働者がどのような制度のもと働いているのか、そして彼らが抱える困難に問題意識を持つようになった。外国人労働者の中には文化や生活環境等に魅力を感じ、日本での労働を希望する者もいる一方で、技能実習生に代表されるように母国及び家庭の経済状況の改善を目的に日本での労働を希望する者も少なくない。彼らの多くは人手不足を補う労働力としての単純労働や労働関係法規に反する環境下で働いている。人手不足の解消が喫緊の課題とされる日本において、外国人労働者と日本の双方にとって良い解決策を考えたいと思い、本テーマを設定した。

本論文の目的は技能実習生及び単純労働者が直面する困難を明らかにし、それに対する施策の在り方を考察することである。第1章では、まず戦前から現在にかけての外国人政策の変遷を追ひ、制度設立の背景を確認する。その後、在留資格ごとに日本の外国人労働者の現状を整理する。第2章では技能実習生及び非正規滞在者が労働と日常生活の両面で直面する課題及びその原因を取り上げる。第3章では国内での取り組み、日本と同様の経緯により外国人の受入れを開始したドイツの施策を取り上げ、外国人政策の在るべき方向性を考察する。第4章では結論として、これまでの先行研究を踏まえ外国人労働者が抱える課題への対応策を示す。加えて、外国人労働者の更なる増加と共生社会に向けた地域レベルでの取り組みを提示する。

研究内容はすべて文献及びインターネットの情報を参考にしている。

1. 外国人労働者の現在

1. 1 外国人労働者に関する政策の変遷

現在、約288万人の外国籍者が生活している日本も1885年頃から1973年までは、農業従事者の失業、貧困対策及び外貨獲得の方策として政府主導で移民送り出しを行なっていた。当初はハワイ・北欧諸国への送り出しが主であったが、現地で日本人排斥の機運が高まり移住が禁止されると東南アジア、オセアニア地域及び中南米への移住が増加し始める。その多くは出稼ぎを目的としていたが、現地で十分な貯金を行うのが難しかったこと、加えて太平洋戦争勃発及び敗戦により、定住の道を辿った。太平洋戦争後、海外からの引揚者によって増加した人口に対処するため、再び政府主導で海外移住が実施された。1952年にはブラジルへの移住が再開され、その後もアメリカ、西ドイツ、パラグアイ、カナダ等の国に移住が行われた。この政策は、日本が高度成長期を迎え労働力需要が高まるまで続けられ、最後の移民送り出しは1973年であった。日本が移民送出国であった間にも、その後の外国人政策に影響を与える出来事が2つあった。1つ目は太平洋戦争の敗北とそれに伴う植民地出身者への対応である。就労を目的とした移動及び動員の結果として、終戦時の日本には200万人以上の朝鮮人が居住していたと推定されている。戦中期に

は、彼らは日本国籍を有していたが1947年の外国人登録令によって「外国人」と定義され、入国管理の対象になるとともに指紋押捺の義務が課せられた。そして1952年のサンフランシスコ平和条約によって旧植民地出身者は日本国籍を喪失し社会保障からも排除された。2つ目は難民条約への加入である。1975年、ベトナムからのボートピープルが千葉港に到着したことに対し、当初日本政府は第三国に移住するまでの一時滞在を認めるに留まったが、国際社会からの圧力もあり1981年に一定の条件のもと、定住を許可した。この出来事を契機に、1981年に難民の地位に関する条約、1982年に難民の地位に関する議定書に加入した。これにより当初、国民健康保険や国民年金等、社会保障から排除されていた外国籍者も制度に包摂されるようになった。（永吉 2020）

「外国人」への処遇は徐々に変更されてきたものの、移民の受入れは限定的なものに留まっていた。1947年から1990年頃まで日本で暮らす外国籍者数は500万人程度を維持し、そのほとんどを韓国・朝鮮出身者が占めていた。しかし、バブル景気によって状況は大きく変化した。日本人労働者が集まりにくい3Kの職場（きつい・汚い・危険）では労働力が不足していた。一方で、外国人労働者にとっては1985年以降、プラザ合意によって引き起こされた円高が日本に出稼ぎに行くメリットとなった。しかし日本は単純労働者の受入れに慎重な姿勢であったため、結果として非正規滞在者として劣悪な労働環境で働く外国人が増加した。この状況を踏まえ1989年、出入国管理法の改正が行われ、現在の外国人受入れ制度の土台が作られた。この法改正では不法就労助長罪による不法就労、非正規滞在に対する取り締まりを強化すると同時に、専門・技術職の受入れ範囲の拡大と制度の整備、定住者資格の創設、そして技能実習制度の前身となる「外国人研修制度」が創設された。当時、研修生として外国人材を受入れていたのは海外現地法人を持つ大企業が中心で、現地事務所の生産性向上及び周辺の産業社会への貢献を目指しており、人材不足を補うことを目的としたものではなかった。一方で、大企業と比較すると3Kの職場が多い中小企業では若年層の日本人労働力を確保することが困難になっていた。そこで人手不足を解消するために中小企業が目を着けたのが「外国人研修制度」であった。当初は中小企業による外国人研修生の受入れは制度として整備されていなかったため、中小企業団体が①現地に合弁会社を設立しそこから派遣する形で受入れを行う方法②現地の送り出し機関と交渉し、契約を交わす方法で受入れを行なった。①は外国人研修制度に近く現地法人からの受入れである一方、②は現在の技能実習制度で行われている「団体監理型」に近いシステムである。団体監理型とは、『事業共同組合や商工会等の営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施する方式』を指す。¹バブル景気によって中小企業の人手不足が深刻化したことで産業界からの要請が強まり、1993年に現在の技能実習制度が開始され団体監理型の受入れが開始された。技能実習制度は「技能等の移転を図り、その国の経済発展を担う人材育成を目的」とし、1年間は在留資格「研修」として技術の習得、その後1年間を「特定活動」としてその技術を向上させる2段階であった。1997年には「特定活動」期間が2年に延長され、最長3年間の技能実習が可能になった。2010年には、研修と実務の境界を明確にすることを

¹ 公益財団法人 国際人材協力機構

<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/> (2021/11/02)

目的に、入管法の改正が行われ在留資格「技能実習」が新設された。在留資格「技能実習」では、彼らは労働者としての立場が明確に示されたことで最低賃金や社会保障の適用等、労働関連法規の対象となった。2017年に「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」が施行され、在留資格「技能実習3号」が整備されるとともに、優良な監理団体及び実習実施期間は最長5年間の受け入れが可能となった。日本は2011年から2018年までの9年間で約149万人の技能実習生の受入れを行なったが人手不足を解消することはできず、2018年末に「特定技能1号・2号」を創設した。在留資格「特定技能」は技能実習制度とその目的が異なる。技能実習制度は、国際協力の推進を目的に掲げていたのに対し、特定技能は『中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行なってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れていく仕組みを構築』すること、つまり人手不足の解消を目的としている。2019年からの5年間で34万人の受入れを目標とし、2021年6月の時点で14の産業分野において29,144人を受入れている。（澤田 2020）

1. 2 就労が認められる在留資格

1. 2. 1 高度専門職

「移民政策はとらない」という日本政府の方針のもとで、就労を目的とする受入れが行われてきたのが高度専門職である。高度人材受入推進会議報告書によれば、高度人材とは『国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材』であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材』とされている。²その内訳は「技術・人文知識・国際業務」が2018年時点で約226,000人と突出して多く、2番目に多い在留資格である「技能」の約6倍である。「技術・人文知識・国際業務」とは『本邦の公私の機関との契約に基づいて行う理学、工学その他の自然科学の分野若しくは法律学、経済学、社会学その他の人文科学の分野に属する技術若しくは知識を要する業務又は外国の文化に基盤を有する思考若しくは感受性を必要とする業務に従事する活動』³と定義され、該当例としては機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師が挙げられる。また、「技能」とは『本邦の公私の機関との契約に基づいて行う産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する活動』⁴と定義され、該当例としては外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機等の操縦士、貴金属等の加工職人が挙げられる。彼らは「専門職移民」とされているが、一般には

² 高度人材受入推進会議 「高度人材受入政策の本格的展開を（報告書）」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/dai2/houkoku.pdf> （2021/12/14）

³ 出入国在留管理庁

https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/nyuukokukanri07_00089.html
（2021/11/02）

⁴ 出入国在留管理庁

<https://www.moj.go.jp/isa/applications/guide/qaq5.html> （2021/11/02）

専門職とみなされない極めて日本的なものであると経営学者の塚本は指摘する。労働政策研究所・研修機構は2013年に専門職移民の雇用について、企業を対象に調査を実施した。この調査では専門職移民を雇用する企業のうち、最も多い37.7%が販売・営業職に配置しており、以下、生産・製造(19.0%)、研究関係(18.4%)、システム開発・設計(18%)、通訳(17.7%)となっていることが明らかになった。この結果から、専門職移民は専門知識が求められる、所謂「理系」の職ではなく、チームとの交渉や海外企業とのコミュニケーション等、日本と海外をつなぐ橋渡しの役割を期待されていることがわかる。こうした高度人材を受け入れるための制度として高度人材ポイント制度が設けられている。本制度では学歴や職歴、年齢、年収に応じてポイントが付与され、合計点が70を超えれば高度人材と認められ、法律上の最長の在留期間である5年が一律に付与される他、配偶者の就労が認められる。また、高度人材の中でも特に高度と認められた人材(合計ポイントが80以上)は永住許可要件の緩和がされる等の優遇措置が受けられる。しかし制度設立当初は高度人材として在留する者は313人と少なかったため、政府が認定要件や優遇措置の見直しを行った結果、2021年6月時点で累計29,084人となり、現在は2022年末までに40,000人の高度人材受入れを目標に掲げている。高度専門職の受入れ人数は増加傾向にあるが、高度人材の獲得に成功しているとはいえないとの指摘もある。高度人材の受入れについて研究を行なっている大石は、高度人材の資格を申請・取得しているのは既に日本に滞在している移民であり、彼らの定住化政策として機能していると指摘している。(大石2018) 海外からの新たな高度人材の受け入れが進まないのはなぜだろうか。イギリスのメガバンクHSBCは毎年、自国を離れて生活をする駐在員を対象に、その国での生活に対する意識調査「Expat Explorer survey」を行なっている。2020年の調査では、日本は40カ国中31位だった。調査項目の詳細をみると「友達づくり」が39位、ワークライフバランスが40位と、暮らしと仕事の双方において日本での生活に困難があることが分かる。⁵今後、海外からの新たな外国人材の受入れを増加させていくためには、日本人への英語教育に注力するとともに外国人材に対しても日本語教育を手厚くしていくこと、また、海外における仕事観を実際に取り入れていくことも必要になってくるのではないだろうか。(永吉2020)

1. 2. 2 技能実習

在留資格「技能実習」は2つの受入れ方法と3つの技能レベルによって6区分に分類される。受入れ方法は企業単独型と団体監理型の2つに分類される。企業単独型とは、日本の企業及び実習実施者が海外の現地法人、合弁会社や取引先企業の職員を受入れて技能実習を行う方式で「外国人研修制度」と同様の方法である。主に大企業によって行われている。団体監理型は事業協同組合をはじめとする非営利団体が主体となり、技能実習生を受入れる方法で中小企業による受入れはこの方法で行われている。2020年には企業単独型の受入れが約10,000人(2.7%)であるのに対し、団体監理型での受け入れは約350,000人(97.3%)であることから現在の技能実習生の受入れが中小企業によるものといえ

⁵ Expat Explorer Survey 2021

<https://www.expat.hsbc.com/expat-explorer/> (2021/11/02)

る。技能レベルについては、1号・2号・3号に分類される。1号は入国1年目の技能を習得する活動に従事し、原則2ヶ月の座学講習が義務付けられている。また、1号修了前には学科・実技試験に合格し、入国管理局の審査を通過することも必要となる。2号は2年目と3年目の技能の習熟を図るための活動、3号は4年目と5年目の技能に習熟する活動に従事するものを指す。2号から3号に移行する際も実技試験に合格する必要がある。

技能実習生の受入れが行われる分野は、1993年の17職種から2021年3月時点で85職種に拡大した。また、受入れ人数も2020年では約40万人と増加傾向にある。職種の内訳は、建築関係が全体の20.8%と最も多く、次いで食品関係（18.8%）、機械・金属関係（16.1%）となっている。また、年齢別の統計では20歳～29歳が全体の66%を占めており、若い人材が積極的に受入れられている。職種の内訳及び年齢別受入れ人数の統計から、現在の技能実習制度においては、肉体労働または単純作業のような日本人の若年層が集まりにくい職種において外国人材を積極的に採用し、労働力の確保を行なっていると考えられる。国籍別では、ベトナムが53.5%と最も多く、次いで中国（19.1%）となっている。かつては中国からの受入れが最も多かったが、ベトナム政府が農村部の余剰労働者や貧困層を救済する目的で労働力輸出を積極的に行なったことから、2016年を契機にベトナム人の受け入れが最多となっている。（新美2014 石塚2018）このように技能実習制度はベトナム人の受入れが多いこと、先行研究においても彼らがテーマの中心となっていることから、以降、技能実習生はベトナム人であることを前提として本論文を進める。

1. 2. 3 特定技能

2018年、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法」の一部を改正する法律が成立し、在留資格「特定技能」が創設された。在留資格「特定技能」は14の特定産業分野において外国人労働者を受入れ、彼らは1号と2号に分類される。特定技能1号は、『特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格』、特定技能2号は『特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格』⁶と定義されている。技能実習制度は受入れに際し外国人の技能水準が設定されていないのに対し、特定技能では「相当程度の知識又は経験」が求められる。これは技能実習制度が非専門的・非技術的分野における受入れを想定しているのに対して、特定技能は高度専門職と同様に専門的・技術的分野での受入れを前提としていることに由来する。また、技能実習では原則認められていなかった転籍・転職が特定技能では「同一の業務区分又は試験によりその技能水準の共通性が確認される業務区分」においては認められるようになった。特定技能2号においては配偶者と子の帯同が認められる他、在留期間の上限も定められていない。2021年に特定技能2号取得のための試験が開始されるため、外国人労働者の日本定住が今後、増加する可能性がある。

2021年6月末時点での特定技能1号在留外国人数は29,144人となっている。最も多く受入れている分野は飲食料品製造業（10,450人）、次いで農業（4,008人）、介護（2,703人）となっており、いずれの分野も技能実習制度において受入れが行われており

⁶ 出入国在留管理庁 「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf> （2021/11/02）

⁷、国籍・地域別特定技能在留外国人数においてもベトナムからの受入れ多くを占めている（62.4%）ことから技能実習制度と同様の機能を果たしていると考えられる。特定技能外国人の受入れは、特定産業分野における人手不足解消を目的としていることに加え、各地域の人口分布にも配慮して行われるため、都市部での受け入れ数がやや多いものの各都道府県に分散されている。

また、特定技能外国人に対してその活動を安定的かつ円滑に行うことができるよう、日常生活及び社会生活上における次の10項目の支援計画を作成し提出することが求められる。⁸

①労働条件・活動内容・入国手続・保証金徴収の有無等に関する事前ガイダンス

②出入国する際の送迎

③連帯保証人になる・社宅を提供する等の住宅確保

銀行口座開設・ライフラインの契約等生活に必要な生活支援

④日本のルールやマナー、公共機関の利用方法に関する生活オリエンテーション

⑤公的手続等への同行

⑥日本語学習の機会の提供

⑦外国人が十分に理解できる言語での相談・苦情への対応

⑧日本人との交流促進

⑨転職支援

⑩定期的な面談・労働基準法違反等があった際の行政機関への通報

技能実習生に対する支援に加えて⑧日本人との交流促進⑨転職支援に関しても計画を作成することが求められる。このことから、在留資格「特定技能」は一時的な外国人労働者の受入れではなく、日本での定住も視野に入れているといえる。

日本の労働力不足に対して外国人労働者受け入れを行うこと、また、彼らに対して定住者としての可能性を提供したことは肯定すべきことである。しかし特定技能外国人は、日本人が集まらない職種を日本人が集まらない地域で担うことになる。このような制度設計で外国人は日本で働きたいと思えるだろうか。外国人労働者受入れによって長期的な労働力の維持を目指すのであれば外国人に特定の役割を押し付けるのではなく、彼らに職業の選択肢を与えることが必要ではないだろうか。

1. 3 就労が認められない滞在

1. 3. 1 留学

⁷ 出入国在留管理庁 「特定技能1号在留外国人数」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001353031.pdf> (2021/11/02)

⁸ 出入国在留管理庁 「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf> (2021/11/02)

高度人材予備軍として政府は留学生の受入れを積極的に行なってきた。1983年には諸外国相互の教育研究水準向上及び国際人としての日本人を育成することを目標に「留学生受入れ 10 万人計画」が発表された。本計画は、留学生は卒業後母国に帰国することを前提としており、一時的な滞在者として位置づけされていた。2003 年に留学生は 109,508 人となり目標を達成すると、2008 年に新たな目標として「留学生 30 万人計画」が発表された。当計画はアジア、世界との間のヒト、カネ、情報の流れを拡大するグローバル戦略の一環として、2020 年を目処に留学生受入れを 30 万人とすることを目指したものである。⁹この計画では、卒業・修了後した留学生に対して就職支援や企業支援等、長期滞在のサポートを関係省庁・機関が連携して行う点が「留学生 10 万人計画」とは異なる。2019 年 5 月には受入れ数が 31 万人となり、計画より 1 年早く目標を達成した。在学段階別の外国人留学生を 2008 年と 2019 年で比較すると、大学（学部・大学院）が 93,186 人から 142,691 人、短期大学が 2,117 人から 2,844 人、高等専門学校が 538 人から 506 人、専修学校（専門課程）25,753 人から 78,820 人、準備教育課程が 2,235 人から 3,518 人、日本語教育機関が 25,622 人から 83,811 人に増加しており、大学（学部・大学院）及び日本語教育機関において積極的に留学生の受入れが行われてきたことが分かる。¹⁰大学/大学院・高等専門学校・専修学校は国費留学生の受入れを行っており 2020 年には 8,761 人を受入れているが、うち 5,104 人をアジア出身者が占めており地域には偏りがある。

日本語教育機関の国籍別留学生数は、中国が 124,436 人（39.9%）、ベトナムが 73,389 人（23.58%）と上位 2 カ国で全体の 63.4%を占めている。大学への進学を目標する人やビジネス日本語を学びたい人等、目的に合わせたコースが用意されていること、また、日本語教育機関への留学生の多くは高等教育機関への進学を目標としており実際に卒業生の 8 割弱が国内の高等教育機関へと進学している。しかし、留学生の中には「出稼ぎ」を目的とし、多額の借金をして日本に訪れる「偽装留学生」が多く存在する。中国は経済発展により偽装留学生の送出しが減少しているのに対して、ベトナムでは依然多くの若者が出稼ぎを目的に留学を行なっている。

1. 3. 2 不法滞在

在留資格上は認められない、あるいはすでに在留資格が失効している中で就労する不法就労者もまた、日本の労働力需要を満たしてきた。2018 年に不法就労で摘発された男性は、建設作業に従事する者が最も多く、次いで農業従事者、工員となっている。女性では、農業従事者が最も多く、次いで工員となっており、これらは技能実習生を多く受入れている業種でもある。また、不法就労者の報酬別統計をみると、日額 7,000 円以下が

⁹ 文部科学省/外務省/法務省/厚生労働省/経済産業省/国土交通省

「留学生 30 万人計画骨子」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001353031.pdf> （2021/11/02）

¹⁰ 独立行政法人 日本学生支援機構

「平成 20 年度外国人留学生在籍状況調査結果」

https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/08/date2008z.pdf （2021/11/02）

「2020（令和 2）年度外国人留学生在籍状況調査結果」

https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2021/04/date2020z.pdf （2021/11/02）

64.6%を占めている。¹¹これは技能実習生の平均給与である月給 156,900 円と比較しても低賃金であり、不法就労者も人手不足に悩む業界にとって安価な労働力として機能している。2021 年 1 月 1 日時点で、不法残留者は 82,868 人と推定されている。国籍別では、ベトナムが 15,689 人と最多で、韓国（12,433 人）、中国（10,335 人）、タイ（8,691 人）と続く。不法残留となった時点に有していた在留資格の割合は、短期滞在が 60.4%と過半数を占め、続く技能実習が 15.8%と不法滞在者の多くが在留資格「短期滞在」で入国している。¹²在留資格「短期滞在」とは、日本に短期滞在（基本的に 90 日、30 日、15 日のいずれか）して行う観光、保養、スポーツ、親族の訪問、見学、講習または会合への参加、業務連絡等を指すもので、就労活動は認められていない。韓国人及びタイ人不法滞在者は「短期滞在」での入国が特に多く、韓国人不法滞在者 12,433 人のうち 11,780 人、タイ人不法滞在者 8,691 人のうち 8,195 人が在留資格「短期滞在」で入国している。

出入国在留管理庁は在留資格を持たない非正規滞在者を行政権限で全国 9 箇所以上の施設で収容している。入管職員には非正規滞在者の収容に対する強い権限が与えられており、収容の長期化が問題となっている。2019 年 6 月時点での総被収容者数は 1,253 人であり、そのうちの 679 人が 6 ヶ月以上収容されたままになっている。長期収容は心身に過度な負担を強いるものであり、このような扱いに対してハンガーストライキを実行するケースが急増し、2019 年 6 月には長崎の収容所で餓死者が出る事態にも至っている。2021 年 3 月には名古屋の収容所において、体調不良を訴えていたスリランカ国籍の女性が死亡する事件も起きている。収容期間の制限について、現在の入国管理及び難民認定法には「送還可能となるときまで」収容可能とのみ規定されており明確な上限は設定されていない。これに対して国連人権条約機関は入管法見直しを幾度にも渡り勧告してきた。在留資格がないものの、本国で人権侵害の恐れがある等の理由で帰国できない外国人が無期限に収容されてしまう問題に対応するため、政府は法改正案を国会で審議してきた。しかし、本国で命の危険がある難民を強制送還してしまう可能性があることに国内外から反対の声が上がり、法案は取り下げられた。この改正案に対しても国連特別報告者らは日本政府に対する共同書簡において「国際人権基準を満たしていない」と指摘している。¹³

収容期間の上限を設定しない理由について、出入国在留管理庁はホームページにて、『収容期間に上限を設けた場合には、日本からの退去をかたくなに拒み、収容期間の上限を経過した外国人全員の収容を解かなければいけなくなります。そうすると、結局、日本から退去させるべき外国人全員が日本社会で生活することになり、外国人の在留監理を適切に行うことが困難になります』と回答している。¹⁴

¹¹ 出入国在留管理庁 「令和元年における入管法違反事件について」（2021/11/02）

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005074.pdf>

¹² 出入国在留管理庁 「国籍・地域別 男女別 不法残留者数の推移」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001344148.pdf> （2021/11/02）

¹³ アムネスティインターナショナル

<https://www.amnesty.or.jp/> （2021/11/02）

¹⁴ 出入国在留管理庁 https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00006.html （2021/11/02）

すでに社会の構成員となっている在留資格を持たない非正規移民への対応として正規化（アムネ스티）が認められるケースがある。正規化には「一般アムネ스티」と「在留特別許可」の2つの種類がある。一般アムネ스티とは、議会の法律・内閣政令のもと一時期に一斉に大量に正規化を行うものであり、「在留特別許可」は法務大臣等の所轄行政庁が申請機関を設けることなく、個々の非正規滞在者の事情に応じて行うものである。日本において一般アムネ스티が行われたことはなく、法務大臣の裁量によって「特別在留許可」が行われてきたが日本人の配偶者や日本で育った未成年等、対象となるケースは限定されている。

2. 外国人政策の課題

2. 1 ブローカー制度

在留ベトナム人の増加に伴い、現在の外国人受入れ制度の問題点も顕在化してきている。その1つが送出機関による過大な手数料の徴収である。技能実習生として日本に訪れるベトナム人は「海外労働者向け人材派遣会社」と呼ばれる民間営利企業の仲介を経て日本に入国する。ベトナム政府は仲介業者に対して、実習生から手数料と教育費の合計約43万円（3年の場合）の徴収を認めている。しかしそれ以上の多額の借金を背負い来日する技能実習生が後を絶たない。2018年5月にベトナム人実習生が自身のフェイスブックで繋がる51人の実習生を対象に手数料に関するアンケートを行った。支払った手数料の平均は約90万円で110万円以上が13人、最大で約165万円支払った者もいた。このような法定金額を大きく超えた手数料の徴収が蔓延している原因は、監理団体の紹介に対して支払うキックバックとベトナムでの接待費にある。本来、技能実習生の送り出しにかかる原価はリクルーター費用、教育費、食費、雑費の4つで約27万円になる。ここに紹介手数料が上乗せされる。金額は職種によって異なり、人気のない裁縫や農業、建設は40～45万円、人気の高い食品加工等の製造業で55万～65万円になる。送り出し機関はこの手数料の中から利益を出すことになるが、監理団体へのキックバックが1,500ドル、接待費が500ドルの合計2,000ドルが監理団体への裏金として支払われている。こうした裏金のやり取りは団体監理型の受入れシステムに起因している。受入れは次の流れで行われる。

- ①海外労働者向け人材派遣会社（送り出し機関）と監理団体（受入れ国側）の契約
- ②受入れ企業が監理団体に受入れの申し込みを行う
- ③監理団体の求人票をもとに、送り出し機関が労働者の応募・選考・入国前教育を実施
- ④受入れ企業と労働者が雇用契約を結ぶ
- ⑤地方出入国管理局が監理団体に出入国許可を与える
- ⑥労働者が入国し、監理団体が受入れ企業の指導・支援を行う

営利団体である送り出し機関としては、監理団体からの求人票がなければビジネスが成り立たない。ここに送り出し機関と監理団体の上下関係が生まれ、送り出し機関は監理団体に対してキックバックの支払いやベトナムでの接待費を負担する。こうした送り出し機関の負担が結果的に手数料という形で技能実習生の借金を生み出している。（澤田 2020）

高額な手数料が常態化する原因は技能実習制度の受入れシステムに加えて、ベトナム人の手数料に対する共通認識も挙げられる。2017年に設立されたハノイ市の送り出し機関 LACOLI（ラコリ）はキックバックを求める監理団体との付き合いは一切行わず、法定金額を厳守した運営を行なっている。しかし、平均で 80 万～90 万円の手数料が必要となる中、その半分である約 40 万円の手数料で技能実習制度に申し込みができる LACOLI は当初、現地の人々から信用されなかったという。現在は設立当初 6 人だった送り出し人数も実習生の口コミによって次第に認知度が向上し 2019 年には 229 人の送り出しを行うまでに成長した。（澤田 2020）

技能実習生が背負う多額の借金の背景には、監理団体と送り出し機関の上下関係及びベトナム人に定着した相場感がある。技能実習生の受入れを継続するのであれば海外労働者向け人材派遣会社と監理団体の双方が営利目的で機能する仕組みから改善する必要がある。

2. 2 労働環境

2. 2. 1 低賃金労働

2017 年から 2018 年 9 月に失踪し不法残留等で摘発された技能実習生は 5,218 人に上る。法務省は彼らを受入れていた計 4,280 の機関に賃金台帳で調査を行った結果、のべ 937 人が不当な扱いを受けている疑いがあることが明らかになった。以下の内訳から賃金に関する違反が多く行われていることが分かる。

- ・最低賃金違反：58 人
- ・契約賃金違反：69 人
- ・賃金からの過大控除：92 人
- ・割増賃金未払いが 195 人
- ・残業時間等不適正：231 人
- ・その他の人権侵害：36 人
- ・書類不備：222 人
- ・その他の不正行為等：34 人

加えて、全国の労働局や労働基準監督署が 2019 年・2020 年に外国人技能実習生の実習実施者に対して行った監督指導の報告書によると、9,455 事業場のうち 6,796 事業場

（71.9%）で労働基準関係法令違反が認められている。¹⁵失踪した技能実習生の月給については 10 万円以下が過半数の 1,627 人で最多となっており、「低賃金」を理由に失踪したものが 1,929 人と約 67%を占めている。前項で述べたようにベトナム人技能実習生の多くは入国前に多額の借金を背負っている。技能実習生は数十万の借金を返済し、母国に送金するための貯金も行わなければならない。手取り賃金が 10 万円を下回ると 1 年間で返済

¹⁵ 厚生労働省 「外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成 31 年・令和元年）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11202000/000680646.pdf>（2021/11/02）

することが難しくなり失踪のリスクが高まる。技能実習生の賃金については『報酬の額が日本人と同等以上であること』が認定基準とされている一方で、この規定が適切に機能していないことが確認できる。

賃金に関する法令違反が多く認められた業種が「繊維・衣類」「建設」「農業」の3つである。いずれの業種も技能実習生の中で人気のない業種であり、その理由は「繊維・衣類」については給料が時給計算ではなく出来高で支払われる企業が多いこと、「建設」については現場までの資材を運ぶ時間は給料が支払われていないこと、「農業」については個人商店で労働法を理解していない農家が多いことが考えられる。「建設」は技能実習生の受入れ開始当初、「3K」と日本人の間でも人気のない業種であり、「農業」についても地方での労働を余儀なくされる。当然のことではあるが、日本人が就きたがらない業種は外国人にとっても避けたい業種である。人材不足を外国人で補う方針では長期的な問題の解決にはならないだろう。

日本人との賃金水準の比較においても技能実習生の賃金の低さを確認することができる。厚生労働省が2020年に発表した賃金構造基本統計調査によると、技能実習生の賞与及び残業代を除いた1ヶ月の賃金は161,700円だった。日本人を含む同年代の労働者の平均は244,600円と大きく差があることが明らかになった。短時間労働者の時給を2019年の統計に基づき比較しても25～29歳の労働者平均は1,151円だったのに対し、同年代の技能実習生は977円とこちらにも賃金格差が生じていることが分かる。¹⁶

特定技能外国人の賃金も日本人と比較して低水準にある。在留資格「特定技能」は人手不足にある14の業種において即戦力となり得る技術を有した外国人を受入れる制度である一方で、平均賃金は174,600円と技能実習生とあまり変わらない。技能実習と特定技能は外国人労働者全体の中でも賃金水準が低く、就労が認められる4つの在留資格の中で2番目に賃金が高い「身分に基づく在留資格」保有者（257,000円）と80,000円以上の開きがある。

2. 2. 2 長時間労働

労働基準関係法令違反のうち最も多くの割合を占めるのが長時間労働で全体の21.5%となっている。労働基準法は日本人と同様に技能実習生にも適用されるものであり、原則として、1日8時間、週40時間を超えて労働させることはできない。労働時間についても1日に6時間を超える場合は45分、8時間を超える場合は60分の休憩を与えることが義務づけられており、休日も少なくとも毎週1日、4週間を通じて4日以上の日を休ませなければならない。原則、全ての業種において労働基準法によって就労時間及び休日に規定が設けられているが、農業、畜産、水産業の事業場は労働基準法の適用外とされている。理由として、事業の性質上、天候等の自然条件によって労働時間及び勤務日が左右されること、加えて、閑散期に十分な休日を確認できることが挙げられる。この例外は該当する業種に従事する者であれば日本人であっても技能実習生であっても変わらない。しかし、農

¹⁶ 厚生労働省 「令和2年賃金構造基本調査 結果の概況」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2020/index.html>
(2021/11/02)

業従事者が 2010 年から 2019 年の 9 年間で約 30%減少している一方で技能実習生は 2011 年から 2018 年の 7 年間で 2 倍に増加していることから、日本人労働者が嫌う負担を技能実習生が請負っていると考えることができる。(NHK 取材班 2019) こうした状況に対して 2019 年 2 月に愛知県の農家で技能実習を行っていたミャンマー人 5 名が長時間労働及び賃金未払いで労働基準監督署に調査の申立てを行った。実習生は大葉を束ねてパック詰める作業に従事していたが、休日はなく 1 時間半の自由時間及び 15 分の昼食休憩を除いて平日は午前 7 時、日曜は午前 8 時から午前 0 時まで 15 時間以上働いていた。賃金は出来高払いで時給換算すると 339 円だった。¹⁷

技能実習生の長時間労働は労働基準法が適用される業種でも見られる。繊維工業においても外国人労働者への依存が進み現在 13 人に 1 が外国人労働者であるとともに、受入れ機関の約 7 割で法令違反が認められた。縫製業は以前から法令違反となる長時間及び低賃金の労働が発生していた業界の 1 つである。ベトナムから技能実習生として縫製業に従事することになった女性の 1 人は午前 3 時まで、1 日に 17 時間の労働を課せられていた。本来、技能実習生は日本に到着後、監理団体のセンターにて 1 ヶ月の研修を受けることになっている。この期間に日本語や日本での生活ルールを学び実習先企業へと配置される。しかしこの女性は研修期間中にすぐ仕事が始められるとともに長時間の労働を強いられていた。午前 8 時から午前 3 時までの就労時間のうち、休憩時間は正午からの 1 時間の昼食休憩と午後 5 時から 1 時間の夕食休憩の計 2 時間のみだった。休日も多くて月に 4 日しか与えられていなかった。そうした実態を隠すため就労時間以外にも制限をかけられるケースがある。この女性の実習先企業は都市部から離れた場所にあったため、スーパーマーケットに行くにも自動車が必要だった。企業側が定期的に自動車を出し、これに乗って技能実習生はスーパーマーケットに行っていたため、自由に買い物もできていなかった。このように技能実習生の中には就労時間から自由時間までも実習先企業に管理されることで社会との接触を制限されているケースが存在する。(巢内 2019)

監理団体は実習先企業で適正に実習が行われているかを管理するのが本来の役割である。しかし多くの実習先企業で法外な低賃金労働及び長時間労働が行われている。その原因は監理団体と実習先企業の代表者が同一人物であり、監理団体と実習先企業が一体化しているためだ。技能実習生を受入れている企業は人材不足に直面し、労働力確保のために制度を利用しているのが実態となっている以上、監理団体と技能実習生受入れ機関の代表者の兼任は禁止すべきである。

2. 3 日本語の問題

外国人が日本で働き、生活する上で日本語を習得することは不可欠だが技能実習生に対して、日本語教育及びその後の配慮は適切に行われているのだろうか。出入国在留庁が

¹⁷ 朝日新聞 <https://www.asahi.com/articles/ASM2V5H54M2VOIPE01M.html>
(2021/11/02)

2020 年度に行なった「在留外国人に対する基礎調査」をもとに技能実習生の日本語レベルの現状を確認する。¹⁸

「話す・聞く」日本語能力に対するアンケートに対して「日本人と同程度に会話できる」「仕事や学業に差し支えない程度に会話できる」「日常生活に困らない程度に会話できる」「日本語での会話はほとんどできない」の4項目の選択において「日常生活に困らない程度に会話できる」以上を選択したのは86.7%と会話においては多くの技能実習生が必要な日本語能力を備えていることが分かる。一方で「読む」日本語能力に対するアンケートには「よく分かる」「まあまあ分かる」を選択した技能実習生は63.1%、「あまり分からない」「分からない」を選択したのは37%と「話す・聞く」能力と比較して苦手とする人が多いことが分かる。日本語を読むことを苦手とする外国人に向けて、青森県の弘前大学社会言語研究室は「やさしい日本語」での情報発信を提案している。弘前大学は「やさしい日本語」のレベルを、基本的な文法、3,000字程度の漢字、1,500程度の語彙を習得し簡単な文章を読み書きできるレベルを想定している。この「やさしい日本語」は単に言葉を簡単なものに置き換えるだけではなく、意味を汲み取って文章全体を大きく変換することで行う。「やさしい日本語」のガイドラインで弘前大学は以下の例を示している。

19

【普通の日本語】

けさ7時21分頃、東北地方を中心に広い範囲で強い地震がありました。

大きな地震の後には必ず余震があります。

引き続き厳重に注意してください。

【「やさしい日本語」】

今日 朝 7時21分、 東北地方で 大きい 地震が ありました。

大きい 地震の あとには 余震 （あとから くる 地震）が あります。

気をつけて ください。

「やさしい日本語」では「余震」という単語に対して後で説明を加えるとともに、単語同士の間隔を空けること、主語と述語を1組だけにすることで文章を理解しやすくしている。

このような「やさしい日本語」で書かれた文章に対しては、「よく分かる」、「まあまあ分かる」と回答した割合が合計で92.5%と大きく向上する。「やさしい日本語」を普及させることにより、日本で暮らす外国人の情報収集は容易になっていくと考えられるが現時点では十分に普及しているとは言い難い。「公的機関（市区町村・都道府県・国）が発

¹⁸ 出入国在留管理庁

https://www.moj.go.jp/isa/content/001341984.pdf?fbclid=IwAR3BRq5RHc9yVF1BiABb-gT6g8IRiMlJ8o3uDQAC4aAEiAAzR7qtvLMI_kk (2021/11/02)

¹⁹ 弘前大学社会言語学研究室 『「やさしい日本語」作成のためのガイドライン』

https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento207_20_sankou5-6.pdf
(2021/11/02)

信する情報を入手する際の困りごと」の調査の結果、「特に困っていない」を選択した人は31.1%と多くの人々が情報収集に困難を感じている。具体的な回答を見ると「多言語での情報発信が少ない」が33.8%、次いで「やさしい日本語での情報発信が少ない」が23.4%となっている。また15.9%の人が選択している「公的機関（市区町村・都道府県・国）のウェブサイト上で、必要な情報にたどり着くのが難しい」もウェブサイト上の文言が外国人にとって難しいことが関係しているだろう。日本語を読む能力に課題がある技能実習生は少なくなく、彼らは求める情報をウェブサイト及び新聞から直接情報を入手することができない。そのため公的機関が発信する情報を収集する方法として39.3%が「職場」と回答している。同じ環境で生活する技能実習生同士での情報共有は有意義である一方で、正確性に欠けること、加えて新たな情報を仕入れることが困難になる可能性が考えられる。

日本で暮らす外国人それぞれの言語で情報を発信することができれば最善なのだろうが、2020年時点で196の国と地域の人々が生活していることを踏まえると、それは現実的な対策ではない。日本で暮らす外国人が情報収集に困らない国にするためには、「やさしい日本語」を理解できる能力を身につける機会を全員に提供するとともに「やさしい日本語」での情報発信をさらに進めていく必要がある。

2. 4 医療へのアクセス

日本で働く技能実習生も医療保険の加入対象となっている。医療保険には健康保険と国民健康保険の2つがある。健康保険とは民間企業に勤めている者及びその家族が加入するもので、業務以外での病気や怪我等による受診費用を軽減するための制度である。技能実習生においても小規模の農林水産業等を除いて強制適用となっている。保険加入資格は研修期間を終了し、技能実習が開始される日からとなっている。国民健康保険はその対象が健康保険とは異なり、自営業者等、健康保険の対象外の人々が加入する。外国人に対しても在留期間が3ヶ月を超えていれば対象となるため技能実習生も全員適用となる。また、公益財団法人国際研修協力機構が保険窓口となっている民間保険「外国人技能実習生総合保険」に加入することもできる。当保険は出国から帰国まで実習期間中全ての期間においての病気や怪我、賠償事故に備えるもので、公的保険が無保険状態の際には治療費用の全額、公的保険が適用されるものも3割（自己負担分）の補償を受けることができるため、公的保険と併用することで実習生の負担をゼロにすることができる。²⁰労働政策研究・研修機構の調査によると2014年には技能実習生の健康保険加入率は89.9%であり、日本人の加入率95.4%（2017年度）と比較しても大きな差は見られない。²¹

「在留外国人に対する基礎調査」では医療に関するアンケートも実施している。²²社会保険への加入率は低くないものの、「病院で診察・治療を受ける際の困りごと」への回答

²⁰公益財団法人 国際人材協力機構「外国人技能実習生総合保険のご案内」
<http://www.k-kenshu.co.jp/pdf/jisshusei2021.pdf>（2021/11/02）

²¹労働政策研究・研修機構

https://www.jil.go.jp/institute/research/2016/documents/157_01.pdf
（2021/11/02）

²² 出入国在留管理庁

として、「特に困ったことはない」を選択した技能実習生は 42.2%と半数以上の技能実習生が医療を受ける際に何らかの困難を感じた経験をしている。具体的な困りごととして最も多くの人を選択したのが、「病院で症状を正確に伝えられなかった」(31.2%)、次いで「病院の受付でうまく話せなかった(23.7%)」となっている。アンケート項目「病院での言葉の問題への対応状況」への回答でも「日本語が理解できるので困らなかった」を選択した技能実習生は 12.1%となっている。日本語能力(話す・聞く)の調査において、「日常生活に困らない程度に会話できる」レベル以上を選択した技能実習生が 86.7%だったことと比較しても、病院での日本語対応は彼らにとって大きな課題となっていることが分かる。

「情報の入手、相談対応に関する各種サービスの認知度」の調査結果によれば、医療関係の情報を発信している「外国人生活支援ポータルサイト」の認知度は他の在留資格と比較して最も高いが、それでも 31.2%と十分に認知されているとはいえない。当サイトでは、日本語を含む 6 言語で「医療機関ご利用ガイド」を提供するとともに、現在は「やさしい日本語」を含む 18 の言語で新型コロナウイルスワクチンの情報を提供している。

「生活・就労ガイドブック」でも同様に医療に関する情報を 13 の外国語で提供しているが、認知度は 31.8%と高くない。双方の資料に関して、医療施設の利用方法や症状を表す日本語(頭が痛い、熱がある等)は掲載されているものの、その症状の感覚を表す擬音語の説明はされていない。技能実習生に対する日本語教育が就労に必要なものにフォーカスしているため日常生活で使用する日本語は自力で習得しなければならない。ネイティブではない日本語学習者が自身の状況を適切に医師に伝え、治療を受けるためには症状の感覚を表現する日本語も同時に説明する必要がある。

3. 外国人労働者への支援

前章では技能実習生が日本で生活し働く上で直面する課題として、入国前の法外な手数料、労働関係法規に反する労働環境、不十分な日本語教育支援とそれによる医療へのアクセスを取り上げた。本章では、労働環境の改善、日本語教育支援、医療へのアクセスに対する取り組みに加え、外国人児童への言語教育や地域レベルでの共生に向けた取り組みを挙例し、在るべき施策の方向性を探る。

3. 1 日本の事例

3. 1. 1 浜松市

浜松市には 2019 年時点で 25,640 人の外国人が生活している。²³最も多いのはブラジルの 9,609 人で全国で最も多い。次いでフィリピン(4,048 人)、ベトナム(3,186 人)、

https://www.moj.go.jp/isa/content/001341984.pdf?fbclid=IwAR3BRq5RHc9yVF1BiABb-gT6g8IRiMlJ8o3uDQAC4aAEiAAzR7qtvLMI_kk (2021/11/02)

²³ 国籍別人口数

中国・台湾（2,730人）となっており、東南アジア出身も多い。2018年に実施された「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書」²⁴によると浜松市で生活する外国人の年齢は20代が23.5%と最も多く、30代も合わせると全体の45.7%、60代以上は全体の11.9%と若い世代が大半を占めている。在留資格については「永住者」「定住者」「日本人の配偶者等」で全体の78.7%を占めており長期滞在者が多い。永住資格取得及び帰化への意向調査にも「考えていない」を選択したのは9.8%であることから日本での定住を望む人が多いことがわかる。

こうした外国人の定住が進む現状に対応するため、浜松市は2001年度に「浜松市世界都市化ビジョン」を策定（2007年度改定）し、その後、2013年度に「浜松市多文化共生都市ビジョン」、2018年度に「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定し外国人の統合政策に注力してきた。本章は中でも「日本語学習」「教育支援」「医療保障」に焦点を当てて政策を振り返る。

「浜松市世界都市化ビジョン」では「外国人市民共生審議会」が設置された。当議会は『地域社会の構成員である外国人市民が、市民生活を営む上での諸問題及び日本人と外国人の共生の推進に関し必要な事項について調査審議する』ための場である。²⁵本審議会では日本語学習に関して第1期に次の2つの提言がなされた。²⁶第1に日本語を学ぶシステムづくりについて学習者のニーズに柔軟に対応し、実践的な日本語を習得することに焦点を当て、参加者の希望する場所に日本語教師を派遣する「日本語出前教室」が考案された。当取組における日本語講座では料理やスポーツ等、外国人市民の関心が高いテーマを取り上げること、また、義務教育を終えた青少年及び大人が子どもとともに継続的に学習に取り組むことが提案された。第2に外国人市民がアクセスしやすく且つ日本語を学習するメリットを実感できる仕組みの構築である。「浜松版日本語学習の案内」を作成し、日本語を学ぶことによる成功事例や日本語教室の実施場所、費用等が記載される。第4期には、子どもを対象とする日本語教育に関しても提言がなされた。外国人児童は学校で日本語には触れるものの日本語の習得が不十分であるために勉強についていけなくなってしまうことも少なくない。日本の義務教育は履修主義であり、出席日数が足りていれば進級ができる。その結果、外国人児童の高校中退率は公立平均の7倍にもなっている。（毛受 2020）この状況に対し、それぞれの子どもの環境に合わせた日本語学習支援が提言された。外国人学習支援センターで実施されている日本語ボランティア養成講座を活用し、日本語学習を支援する人材の育成及びYouTube等、動画共有サイトでの学習環境

https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/3760/2-8_gaikokujin_kokuseki.pdf（2021/11/13）

²⁴「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書」

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/97308/2018houkokusyo.pdf>
（2021/11/13）

²⁵浜松市

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/kokusai/kyoseishingikaiindex.html>
（2021/11/13）

²⁶「2008年度・2009年度浜松市外国人市民共生審議会」

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/17305/teigen1.pdf>
（2021/11/13）

整備を行うことを求めている。外国人市民が中心となって政策提言をする議会を設置し、日本語学習支援や教育環境の整備・次世代の育成にも取り組んできたが、市民アンケート調査において「外国人市民との相互理解や交流を深める共生社会づくり」に対する‘満足’や‘やや満足’の割合は、2007年度は8.9%と目標10%を下回っている。

2013年度から2017年度に渡っては、新たに「浜松市多文化共生都市ビジョン」²⁷が掲げられた。当施策は、グローバル化が進み日本で生活する外国人が増加するとともに、金融危機及び震災等により変化する社会経済環境の中で、多様な文化を持つ外国人を「都市の活力の源泉」と捉え、日本人と外国人の両者が安心して暮らすことができる地域社会を築くことを目指し策定された。多文化共生社会実現に向け、当施策では「オール浜松体制」が取り入れられた。「オール浜松」とは、行政機関や地域市民、外国人労働者の雇用企業、市民団体等、各主体がそれぞれの特徴を活かし役割を果たす体制を意味する。その上で、「未来を担う子どもたちの教育/安全・安心な暮らしのための防災/多様性を生かしたまちづくり」の3つの重要施策を掲げている。ここでは「次世代の育成」と「誰もが能力を発揮できる環境づくり」に関する取組を紹介する。「次世代の育成」については、日本人児童と外国人児童の双方に取組を行なっている。日本人児童に対しては「国際感覚涵養」に取り組んでいる。地域で生活する外国人市民や海外経験を持つ日本人市民を講師として学校に派遣することで異なる文化を学び体験を行なっている。外国人児童に対しては「外国人子ども教育支援推進事業」及び「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」を行なっている。「外国人子ども教育支援推進事業」²⁸では、最も割合の多いブラジル人に対応するポルトガル語に加えて、フィリピン語、スペイン語、中国語、ベトナム語、インドネシア語、英語の計7ヶ国語のバイリンガル支援者を常勤配置、または派遣することで児童の学校生活をサポートしている。内容は挨拶や体調を伝える等、生活上不可欠な日本語から各教科において課題を掴み探求する、またはまとめる等の教科につながる学習段階までニーズに合わせて広く対応している。言語教育に加えて児童の進路に関する情報提供も行なっている。公立小中学校への編入を希望する児童と保護者に対しては、日本の学校制度を説明するとともに滞在期間を踏まえて学校及び言語選択についてもアドバイスをしている。進学・就職に関しても各言語での情報提供を行う他、ロールモデルを学校に派遣する等、児童の成長を具体的にイメージするための支援を行なっている。外国人児童の就学支援については、2011年から「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」²⁹を行なっている。

³⁰当政策では、市内に住所を所有する児童のうち公立・私立の小中学校及び外国人学校に

²⁷ 「浜松市多文化共生都市ビジョン」

https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/17293/iccvision_jp.pdf
(2021/11/14)

²⁸ 浜松市教育委員会 学校教育部指導課 「外国人子供教育推進事業 説明資料」
<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/85593/hpgaikokujinr30501.pdf>
(2021/11/14)

²⁹ 浜松市企画調整部国際課「浜松市における「子どもの不就学ゼロ作戦事業」について」
http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/pdf_301/14_culture.pdf (2021/11/14)

³⁰ 浜松市企画調整部国際課「浜松市における「子どもの不就学ゼロ作戦事業」について」
http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/pdf_301/14_culture.pdf (2021/11/14)

通っていない727人の全家庭を訪問し、就学状況や居住実態について調査を行い、不就学の原因を確認した。学校に関する情報が不足している家庭に対しては浜松市教育委員会が実施する就学ガイダンスを案内し、バイリンガルの就学支援員が同行の上、実際の授業の見学を行なった。また、就学の意欲はあるものの日本語に不慣れな家庭に対しては、就学援助の制度を案内する他、日本語教室の紹介も行なった。このように、不就学状態にある全家庭に対して、それぞれの原因を踏まえた支援を行うことで事業開始から3年目の2013年9月に外国人児童の不就学ゼロを達成した。

2018年度から2022年度にかけては「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」³¹が策定されている。本計画は前ビジョンの重施策であった「多様性を生かしたまちづくり」、つまり外国人によってもたれされる文化的多様性を都市の活力として新たな文化の創造や地域の活性化に繋げる指針を継承し、発展させることを目的に策定された。医療分野におけるサポートは旧ビジョンではメンタルヘルス相談の実施また無保険者に対する検診会への助成、新ビジョンにおいて旧ビジョンの支援に加えてペアレントトレーニングも実施している。メンタルヘルス相談は専門家による個別相談及び医療機関への同行を行なっている。

「外国人子どもと家庭のこころの健康相談支援事業」³²は2019年度に静岡県が浜松市に在住する外国人（主にブラジル人）を対象にメンタルヘルスに関する相談及び精神科通院等に係る通訳派遣業務を行なったものである。この事業では母国語での相談を可能にしたことで在留外国人が診察の際に壁となる「症状を正確に伝えること」及び「受付でうまく話すこと」を克服し医療へのアクセスを容易にする点で非常に効果的である。診療は、ブラジルでの心理学者の資格を有し医療機関及び教育機関でのカウンセリング経験のある相談員が無料で行う。この事業には2010年7月から2019年3月末までに延6,124件行われた。通訳者は診察の際の通訳業務を果たすだけでなく、制度の申請についての相談に対応しており、外国人の医療へのアクセスに大きく貢献している。

浜松市の統合政策では、外国人住民が生活上の課題に関して議論する場を設けることで在るべき施策の方向性を掴むとともに、個に焦点を当てた教育支援や医療支援を行うことに重点をおいている。

3. 1. 2 移住者と連帯する全国ネットワーク

非営利活動法人「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」（以降、移住連）は、誰もが安心して自分らしく生き、多様性を豊かさとして捉える社会を実現することを目的に「つたえる」「つなげる」「つくる」の3つの活動を行なっている。³³

³¹ 浜松市 「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/17293/iccvision-jp.pdf>
(2021/11/15)

³² いのち支える自殺対策推進センター

https://jireidb.jscp.or.jp/files/H30_13.pdf (2021/11/15)

³³ 「特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク 定款」

https://migrants.jp/user/media/ijuuren/page/about/pdf/Incorporation_201806.pdf
(2021/11/18)

- ①外国につながりをもつ人々についての調査・研究及び一般市民を対象にした情報の発信
- ②国際団体・各国団体との連携による、全国各地域・各領域で活動する団体・個人のネットワークの作成
- ③ネットワークを活用した情報交換・相互協力体制の強化及び共同行動のコーディネートと国等への政策提言及びロビイング

当団体は2015年に設立された団体で、2012年時点で約100の団体会員と500余りの個人会員が加入し移民の支援を行なっているが、かつてはそれぞれの団体が現場で支援活動を行っていた。しかし各地域で生活する移民が直面する課題には共通のものもあり、それを解決するには、それらの課題の共有と制度や法的な枠組み自体を変える必要性があったため、情報の集約と政府との交渉を行う組織として移住連が設立された。³⁴本章では移住連の取組の中でも「外国人技能実習生権利ネットワーク」「医療・福祉・社会保障プロジェクト」「外国につながる子ども・若者プロジェクト」³⁵を取り上げる。

「外国人技能実習生権利ネットワーク」において移住連は①技能実習制度を廃止すること②入管法に在留資格「労働」を新たに設立することを提案している。技能実習制度については、外国人労働者を日本の労働力不足を解決する「モノ」として捉えている点を問題視している。すでに触れたように技能実習制度成立の背景には特定の業種における日本人離れが進んでおり、それに対応する策として1980年代から研修制度が行われてきた。労働力不足が一層深刻化するにつれて大企業のみならず中小企業及び零細企業も外国人労働者を受け入れることができる「団体監理型」が整備され現在に至る。この状況に対しアメリカ国務省は「人身売買年次報告書」において「人身売買の構造としての研修制度下における強制労働的な状況」と指摘し、2008年には国連自由権規約委員会は日本政府に対して「締結国は、法定最低賃金と社会保障などをはじめとする最低労働基準に関する国内法保護を、外国人研修生および技能実習生に適用し、研修生と技能実習生を搾取した雇用者に対して適切な制裁措置を科すべきである。また、締結国は、現行の制度を、研修生および技能実習生の権利が十分に保護された新たな枠組みに移行し、低賃金労働者を募集することよりも能力開発に焦点をあてることを検討すべきである。」と勧告している。（移住者と連帯する全国ネットワーク 2009）技能実習生の置かれた労働環境、そして海外からのこうした指摘を踏まえ、移住連は在留資格「労働」を新設することを提案している。OECDが発行する「国際移民アウトルック」によれば2018年に日本へ流入した外国人は4,276,000人で、この数字はドイツ、アメリカ、イギリスに次ぐ4位である。世界的に見ても日本は多数の外国人が生活する「移民受入れ国」である一方で、政府は在留資格「特定技能」創設の際にも「移民政策ではありません」と説明している。このギャップが外国人労働者に対する法整備の不足を生み出しており、まずは日本に外国人労働者が多数存在する現実を適切に把握した上で在留資格「労働」を設立し、外国人労働者の権利を保障す

³⁴JAMMIN 『「すでに、共に生きている」。日本社会になじんだ外国にルーツを持つ人たちの権利と暮らしを守る～NPO 法人移住者と連帯する全国ネットワーク』

https://jammin.co.jp/charity_list/201019-migrants/ (2021/11/18)

³⁵ 移住者と連帯する全国ネットワーク <https://migrants.jp/project.html> (2021/11/19)

る基盤を整備することが必要であると移住連は指摘する。³⁶在留資格「労働」の取得要件については、国内の事業所と雇用契約を結んだ者及びすでに雇用されている者に認め、彼らには転職・移動の自由を保障した上で在留資格の更新も認められる。現行入管法における「教育」「技術」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」「技能」については在留資格「労働」に統合され、加えて移住労働者の権利条約に則り、労働法の完全適用及び外国人労働者の斡旋から入国後のフォローまでの責任を持つ機関の設置も必要となる。以上のように「外国人技能実習生権利ネットワーク」では、在留資格「労働」を創設し現状に見合った制度に見直すとともに、政府が主体となって外国人労働者のサポートを行うこと、そして外国人労働者への労働法規の適用を最重要事項として取り組むことを提言している。

「医療・福祉・社会保障プロジェクト」においては支援活動とロビイング活動の2つに取り組んでいる。支援活動では、各支援の事例についての情報、ノウハウ、意見の交換を行うとともにロビイング活動を通じて医療・福祉・社会保障制度の改善を目指し省庁や地方自治体への提言を行なっている。技能実習生については、健康保険の加入率が日本人と大きな相違がないこと、加えて彼らが直面する医療における課題は日本語の習得レベルによるものであることから、ここでは非正規滞在者に対する医療制度の改善案を取り上げる。外国人に対する社会保障制度の適用は、労働関係法規と同様に入管法よりも下位に位置付けられており、非正規滞在者には健康保険、子ども手当、生活保護等の社会福祉制度の利用は認められていない。（加藤 2017）この状況に対し、移住連は次のような提言をしている。まず、最低限度の生活の保障を外国人にも認めるために生活保護請求権を全ての在日外国人に認めること、加えて国民健康保険を在留資格に関わらず日本に居住している事実に基づいて認めることである。健康保険については、事業者健康保険加入の指導を行うとともに健康保険の適用事務所で働いている移住労働者とその家族に関しては在留資格に関わりなく保険加入を認めることを求めている。また、診察時の言語の壁に対しても通訳が可能な多言語スタッフの配置及びそのための公的な通訳派遣制度の整備、通訳ボランティアの組織化、必要経費の予算化も併せて提言している。そして非正規滞在者の生活支援においても重要であると考えているのが、入管法違反者の入管当局への通報義務の排除である。外国人の管理を優先するのではなく、まずは日本に居住する外国人の健康及び生活水準の保障を行うべきであると移住連は主張する。（移住連 2009）

「外国につながる子ども・若者プロジェクト」では地域での取り組みと国政レベルでのアドボカシー活動を通じて子ども・若者が直面する困難の解決や教育格差の是正を目的としている。ここでは子どもの言語教育における提言を紹介する。外国籍児童が直面する問題の一つに母語喪失及びセミリンガル化が挙げられる。セミリンガルとは複数の言語を知っているものの、どの言語においても十分な思考、理解、自己表現ができない状態を指す。家庭では母語を用いるものの会話で使用される語彙が限定されることが書く機会が少ないことが原因で母語を忘れ、日本語についても指導の教材や方法が確立されていないため、双方の言語において習得が困難になっている。結果的に高校中退率が公立校と比較して7倍と外国人児童の学習における妨げになっている。この状況に対して、移住連は日本

³⁶ 『「移民はここにいる」を前提にした政策を』

<https://note.com/iminshakai20/n/n9bdc18cf4d30> (2021/11/18)

語教育と母語教育の双方において次のような提言を行なっている。日本語指導については、年齢及び学年にとらわれず各児童のレベルにあった日本語指導を行うこと、また家庭内での言語が日本語ではない児童に対しては入学前日本語指導を行う必要性を主張する。高校進学については、日本語を母語としない生徒の受入れ特別枠を設けること、公立高校の定員内不合格を禁止し学習の機会を提供すること、母語による高校受験を認めることを提言している。母語教育に関する提言には、公立学校において教育課程外での母語・母文化教育を実施すること、国際移動を繰り返す児童に対してはバイリンガル教育を実施すること、母語教育が可能な外国籍教員を積極採用することが含まれる。

外国人が安心して暮らし、多様性による豊かな社会を実現するためには、①労働資格の統一②医療保障の徹底③個々人のレベル、環境に合わせた言語教育の整備が必要であると移住連は指摘する。

3. 2 ドイツの事例

ドイツには2016年に172万人が入国しており、この数は主要先進国ではアメリカに次いで2番目に多い。人口に対する外国人の割合も2017年時点で12.2パーセント、外国出身者の割合も15.5%とアメリカを上回っている。このように現在は積極的に移民を受入れているドイツだが、かつては日本と同様に、外国人労働者の受入れは行うものの移民政策はとらないとする立場であった。ドイツは1950年代の戦後復興期に人手不足に直面し1955年以降、欧州諸国及びトルコからガストアルバイターの受入れを行なってきた。1970年代前半期には石油危機による景気悪化により非EC諸国からの外国人労働者の受入れは停止されるが家族の呼び寄せは継続され、やがて彼らは永住的な移民となった。1970年代末からはヨーロッパ難民、1980年代末からは再び移民の受入れが行われ1990年代初めには毎年100万人がドイツを訪れていた。このようにドイツには多くの移民が流入していた一方で移民政策は十分になされておらず、その結果ドイツ語を習得することができず社会に馴染めない移民とドイツ人との確執が生まれていた。1990年に「外国人法」により帰化に対する要件が次のように定められた。23歳以上の成人は15年以上の居住、16-22歳の青年期は8年以上の居住、また経済的な自立及びドイツ憲法の民主主義原則への忠誠が市民権の条件とされた。1998年にはSPD（社会民主党）と緑の党による連立政権が誕生したことをきっかけにドイツの移民政策は大きく変化する。移民政策の重点を「長くドイツに居住している移民をドイツ社会に良く適合させること」「国外から高技能人材を積極的に呼び寄せること」に定め、2000年に発行された国籍法の改正によりドイツ国籍取得の要件を緩和した。2004年には移民法が成立し移民の社会的統合促進原則が法律に明記された。移民には「統合コース」が設けられ、ドイツ語を学習する「言語コース」と法制度、文化、歴史を学習する「オリエンテーションコース」から構成されている。高技能人材受入れに対しても、国外の職業資格の相互承認やEUブルーカード（特別待遇ビザ）が導入されている。（大和総研 2014）（日本総研 2019）

外国人の社会的統合において「統合コース」が中核に据えられた。統合講座では基礎語学講座300時限と上構語学講座300時限の計600時限（1時限＝45分）の語学講座と100時限のオリエンテーションコースが実施される。基礎語学講座では日常生活で不可欠な買

い物や住居、健康に関することがテーマとして扱われ、上構語学講座では現代情報技術や異なる文化との関係等、高度なドイツ語をテーマとしている。統合コースの受講資格者は1993年1月以降に帰還した「後期帰還者」、1年以上の滞在許可を保有する外国人・EU市民・特別に統合を必要とするドイツ人とされており多くの人に関われている。これら2つのコースに加えて「特別の統合コース」も設置されており、このコースでは「非識字者読み書きコース」や「親・女性統合コース」等、それぞれのニーズに対応した講座を960時間設けている。新たに移住してきた者で簡単なドイツ語を口頭で理解できない者や十分なドイツ語の知識を持たない者、外国人所轄庁から受講を要請された場合には受講義務を負い、受講しない者には滞在許可延長の拒否等のペナルティーが科される。言語コースは「言語に関する共通欧州参照枠組み」の「B1」レベルの習得を目標としている。「B1」レベルは、仕事、学校、娯楽等の身近な話題について標準的な話し方であれば主要点を理解でき、「A2」レベルは、簡単で日常の範囲内で身近な事柄についての情報交換ができるレベルとされている。「移民のためのドイツ語テスト」の成績を2009年下半期と2015年下半期で比較すると、2009年ではB1レベルに到達した者は47.2%、A2レベル未満が15.0%だったのに対し、2015年にはB1レベルに到達したものが60.9%、A2レベル未満が7.6%とB1レベル以上の者が増加し、A2レベル未満の者が減少している。「統合コース」の受講料は原則として受講者と国がほぼ折半しており100時間につき390ユーロだが、求職者給付及び社会扶助を受けている者は無償となり、連邦移民難民庁により受講資格を認められた者は100時間あたり195ユーロとされている。（木戸 2017）

フランクフルトでは外国人住民とドイツ人住民の共生を促す組織として1989年に多文化局が設置された。当時、政府は「ドイツは移民国ではない」とする立場を取り、外国人住民に対する社会統合政策は先送りにしてきた。一方でフランクフルトは市民の5人に1人が外国人であり、外国人を無視した自治は困難になっていた。そこでフランクフルトは外国人住民を短期滞在者としての対症療法的な政策ではなく長期的展望に基づいた、特に差別防止に重点を置いた多文化共生政策として多文化局を設置した。フランクフルトにおける多文化は次の3つの側面から成る。第1に「住民の多様性」に対する実務的対応である。ドイツ国籍を持たない者を「外国籍者」と一括りにするのではなく「個人」に焦点を当て「個」が「多」を成す社会を前提とし、一人一人に対して必要なサービスを提供することによる共生社会を目指している。第2に全ての住民を対象とした共生社会に向けた啓発活動である。外国人に対しては地域社会への適合と社会参加の意思を前提とした上で、ドイツ人住民に対しては差別の禁止を訴え、両者を並列に扱うことで衝突を防止している。第3に行政自体の多文化である。多文化局は縦割り行政システムの中で「少数者支援」「反差別活動」等のキーワードに対応して情報交換、課題共有を行う横断機能を導入した。これにより市行政内のあらゆる政策の関与が可能になった。多文化局の活動は共生支援と教育支援から成る支援活動と、啓発活動と文化紹介から成る広報活動に大別される。本節では、外国人住民と内国人の対話を通して相互理解の促進に寄与する「紛争仲裁プロジェクト」「警察と移民の偏見緩和プロジェクト」を取り上げる。「紛争仲介プロジェクト」は日常生活で起こりうる騒音やゴミ問題に対して中立的な仲裁者の介入によりトラブルを調整及び拡大の防止を目的に設立された。仲裁者リストには規定時間のトレーニングを経た、様々な年齢、性別、職業による8言語での対応が可能な50名が登録されて

いる。その中から事例に適した2名が関係者からの事情聴取に赴き、最終的な合意を文書で確認する。トラブルの通報は住民以外にも地区協議会や警察、民間・公的機関等様々な個人・団体から寄せられる。トラブルの原因は社会的な要因によるものもあり、それらの解決は多分化局の共生推進政策及び反差別政策にも活かされている。「警察と移民の偏見緩和プロジェクト」では相互の偏見を改善するため、警察職員と各民族団体に対してワークショップ・プロジェクトが実施された。警察職員に対しては、移民が抱える問題や文化的相違点、偏見・差別、外国人犯罪者と関わった負の経験等の検証と修正を行い、各民族団体代表者に対しては警察の役割と任務及び警察と関わった負の経験について検証するセミナーを行った。両者同席のもとで意見交換を行うことで偏見の解消と相互理解を目指したことで、警察と移民の自主的な交流を生み出した。この経験を警察学校の指導者研修に活かすことで、「フランクフルトが抱える最大の問題」として犯罪を挙げる市民の比率を低下したことは偏見の緩和解消の成果と捉えることもできる。

ドイツの事例からは外国人労働者の統合には受入れ社会が彼らに対して適合可能な環境を整備するとともに、国民に対しても受入れ姿勢を整える施策が必要であること、相互の対話がトラブルの解消や偏見の抑止に寄与することが分かる。

4. 外国人労働者の社会的統合に向けて

4. 1 制度改革

4. 1. 1 ブローカー制度廃止

技能実習生受入れにおいて改善を行うべき点の一つはブローカー制度である。第2章で触れたようにベトナム人技能実習生は日本入国時点ですでに数十万円の借金を背負っている。その原因となっている監理団体型の受入れの流れを再度示す。ベトナムの現地送り出し機関は日本の監理団体と契約を結び、受入れ企業は監理団体に受入れの申し込みを行う。監理団体の求人票をもとに送り出し機関が労働者の選考及び教育を実施し、受入れ企業と労働者が雇用契約を結ぶ。その後、地方出入国管理局が監理団体に出入国許可を与え、労働者は受入れ企業での労働を開始する。技能実習制度ではベトナム現地送り出し機関は監理団体から求人票を得るためキックバックの支払いや現地での接待費を負担し、それが手数料として技能実習生から徴収される。技能実習生が適正な手数料で入国するためには技能実習生の受入れに関してベトナムと日本で二国間協定を締結し、ブローカーの介在を防止する必要がある。受入れ業種や規模を日本政府が決定し、送り出し国政府はそれに基づいて労働者の応募、選抜、就業教育を行う。このような仕組みで受入れを行うことで、技能実習制度で問題となっていた監理団体と受入れ機関とのアンバランスな関係を防止し、技能実習生は適正な手数料で日本に入国することができる。韓国では「雇用許可制」として労働者の受入れを行なっているがベトナム人労働者の経済的負担が完全に解決されたわけではない。ベトナムの地方出身者が現地に設立されている韓国政府の出先機関に辿り着くまでに複数の仲介業者・送り出し機関が介在しており、ベトナム労働部に直接

申請しようとしても受け付けてもらえない、または処理をしてもらえない事例も発生している。（加藤 2021）適正な手数料で技能実習生を受入れるためには、日本が受入れの仕組みを改善することに加え、ベトナム政府の協力も不可欠だ。特定技能制度では日本政府は相手国政府と二国間の取り決めを行い、悪質な仲介業者及び偽変造文書に関して情報共有と問題是正の協議を実施している。³⁷一方、技能実習制度における協力文書では送り出し機関の認定基準として5年以内に保証金及び法令に反した金銭の徴収を行っていないことが記載されているものの、ブローカーに関する情報の共有等は行われていない。³⁸その上、日本の監理団体が多額の手数料の徴収を助長している。手数料を適正化するためには特定技能制度でなされている二国間協定を技能実習制度にも適用し、日本と相手国の双方の協力を以って取り組む必要があるだろう。加えて、地方に住むベトナム人に対しても仲介業者を介在させずに応募することができるよう、受入れを希望する日本企業は可能な限り現地で直接採用活動を行う他、日本での労働を希望するベトナム人が直接応募可能な日本政府の窓口を設置することも必要である。

4. 1. 2 在留資格「労働」の新設

技能実習制度では実習生と実習先企業のアンバランスな関係性が海外から奴隷労働と評される技能実習制度の問題点を生み出してきた。この現状を改善するためには、移住連が提言している在留資格「労働」を新設し、全ての外国人労働者に同等の権利を認める必要がある。現在は技能実習生には職場の移動及び転職は認められていない。実習先企業に問題があっても実習生は逃げることができず、また声を上げることで帰国させられるリスクも存在するため、労働環境を受入れるか失踪して非正規滞在者として日本に残るしか方法がなかった。こうした状況を改善するために、彼らに対しても職場選択の自由を与える必要がある。そもそも技能実習生を受け入れている企業は日本人労働者を雇うことが難しい業種を担う零細企業が多い。外国人労働者に職場選択の自由を与えることで、労働者は低賃金や長時間の労働、その他職場で抱えるトラブル持つ企業を避けることが可能になり、企業は労働環境の整備を余儀なくされる。また、外国人労働者の転職・職場移動が可能になるよう、外国人労働者の受け入れは彼らが技術を身につけることが可能な業種に限定すべきである。技能実習制度は海外への技術の移転、国際貢献を謳う一方で彼らは技術を必要としない単純労働に従事している。こうした単純労働における外国人労働者の受入れは徐々に減らし、技術を必要とする職種のための受入れにシフトしていく必要がある。そのためには外国人労働者を長期的な滞在、定住を前提とした受入れにしなければならない。在留期間に上限を設定することは受入れ企業にとって労働者の教育にコストをかけるメリッ

³⁷ 出入国在留管理庁「日本国法務省、外務省、厚生労働省及び警察庁とベトナム国労働・傷病兵・社会問題省との間の在留資格「特定技能」を有する外国人に係る制度の適正な運用のための基本的枠組みに関する協力覚書（仮訳）」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004427.pdf>（2021/11/28）

³⁸ 厚生労働省「日本国法務省、外務省及び厚生労働省とベトナム国労働・傷病兵・社会問題省との間の技能実習生に関する協力覚書（仮訳）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11800000/000476131.pdf>（2021/11/28）

トを減少させる。外国人労働者を代替可能な単純労働者としてではなく、長期的に企業の成長を支える人材として受入れる方針へ変革していくことも重要である。

技能実習制度は、かつて産業界が日本人労働力の確保に困難になったことから設立された制度であり、労働力の確保が根本の目的として存在していた。その結果、外国人労働者を雇用の調整弁として扱ってきた。現在、約 170 万人の外国人労働者が日本に存在し、OECD の中でも 4 位の受入れ数である移民国であることを認め、実態に即した受け入れ制度を設立する必要がある。在留資格「労働」を新たに設立することで、彼らを日本で働く労働者であり日本人と同様に生活者であることを再度認識する必要がある。「専門的・技術的分野」「非専門的・非技術的分野」と二分するのではなく日本で働く外国人として同等の権利を保障していく必要がある。

4. 1. 3 労働市場の改革

単純労働に従事する外国人労働者の労働環境を改善するためには日本の労働市場の構造自体にも手を加える必要がある。「労働市場の構造変化と課題」（経済産業省）³⁹によると日本の労働市場について次の点が指摘されている。①専門職・技術職等の高スキル職と医療・対個人サービス等の低スキル職の二極化が進んでいること。②都市部に高学歴人材、高スキル職、高賃金職が集中していること。これらの変化により日本人労働者が都市部に集中することで、地方の低スキル・低賃金労働は人材不足に陥り、技能実習生がその穴埋めをしている。この現状に対して①全国一律の最低賃金を設けること②単純労働の機械化・自動化への投資③外国人労働者を長期的な滞在を前提として受入れる方針へ転換することの 3 点から取り組む必要がある。まず全国一律の最低賃金を設けることで日本人労働者の都市部での集中を緩和する必要がある。2021 年時点で地域別最低賃金を比較すると最も高いのは東京都の 1041 円、最も低いのは高知県、沖縄県の 820 円で 221 円の開きがある。⁴⁰全国労働組合総連合が、必要な生活費について行った調査によると参加者の 7 割がやっていること、持っている物全てを積算の対象として必要な生活費を試算したところ月額 22 万円～24 万円、時給換算で 1,400～1,600 円が必要となること、そして都道府県別に最低賃金を設けることに合理性がないことが指摘されている。加えて、全労連が若者 23 人に行った聞き込みの中で 60%の人が全国一律時給 1,500 円が地元で働く動機になると答えている。（黒澤 2019）この結果を踏まえると、全国一律の最低賃金を設けるとともに、最低賃金の水準を引き上げることが地方の労働力不足を解決する一因になると考えることができる。しかし、地方出身者が地元で働くようになったことで単純労働の人手不足が解決する訳ではない。この点については、日本全体として単純作業の機械化・自動化に投資し、外国人労働者は長期滞在を前提として技術及び専門知識が求められる仕事に従事できる環境を整える必要がある。例えば農林水産省は 2020 年に「スマート農業推進パッ

³⁹ 経済産業省 「労働市場の構造変化と課題」

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/2050_keizai/pdf/004_03_00.pdf
(2021/11/30)

⁴⁰ 厚生労働省 「地域別最低賃金の全国一覧」

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimuchiran/
(2021/11/30)

ケース」を策定した。このプロジェクトでは、農業における課題にロボットやAI、IoT等先端技術を活用する「スマート農業」の技術開発から実装環境の整備、技術を有する人材の育成に取り組み、2022年度の予算は約36億円を予定している。⁴¹人手不足にある業種については、外国人労働者で穴埋めをするのではなく技術で解決することができるよう、こうした取り組みをさらに拡大させていくことが必要である。

4. 2 生活支援

4. 2. 1 日本語教育

外国人を長期滞在者として受入れる上で、日本語教育の拡充は欠かせない。第二章で取り上げた技能実習生の日本語に関するアンケートでは、彼らは日常生活を送る上で必要となる日本語において、「話す」「聞く」力は備えていた一方で「読む」「書く」ことは苦手とし、それが医療へのアクセスに不自由をもたらすとともにウェブサイト上で必要な情報にたどり着くことの難しさを生んでいた。

技能実習生は企業での実習を開始する前に講習を受けることが定められている。期間は、実習1年目の活動予定時間の6分の1以上と規定されており、週40時間の就労(1年間で2080時間)であれば173.3時間以上となる。この期間は、入国前の6ヶ月以内に1ヶ月以上かけて160時間以上の講習を受けている場合は12分の1以上に短縮される。日本で生活をする上でこれだけの短時間で日本語を習得するのは不可能に近い上、日本語の教育には資格が必要でないため講師は外国人の日本語教育について学んだことのないまま教育にあたっている。さらに、講習期間は日本語学習だけではなく日本での生活一般に関する知識、技能実習生の法的保護に必要な情報、円滑な技能等の習得に資する知識の学習も含まれているため、日本語を学習する時間はさらに少なくなる。この短時間で技能実習生に日本で働く上で必要な日本語を習得させるため、国際研修協力機構が発行する「日本語指導ガイド」では「話す」「聞く」に重点を置いている。⁴²確かに技能実習生が優先して習得すべき能力は「話す」「聞く」能力である一方で、外国人労働者を長期滞在者として受入れることを前提にするならば「読む」「書く」力を伸ばす教育を行うことも必要である。

移民国家として外国人労働者の受入れを行うドイツは移民の統合を目的として「統合コース」を設立した。「統合コース」では基礎言語コース300時限、上級言語コース300時限の計600時限の言語教育を行なっている。「統合コース」において言語教育を行う教師は大学を卒業していることを前提とした上で、ドイツの大学で「外国語としてのドイツ語」や「第二言語としてのドイツ語」を専攻した者や外国語の教員資格を有する者、或いは所定の専門教育機関に置いて一定時間の研修を受けた者に限定しており、教育の質を重視している。(吉満 2019) 日本語教育の質向上に関しては、日本も国家資格としての

⁴¹ 農林水産省 「スマートの農業の展開について」

<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/smart/attach/pdf/index-189.pdf> (2021/11/30)

⁴² 公益財団法人 国際研修協力機構 「講習の日本語指導ガイド」

https://www.jitco.or.jp/download/data/nihongo_shido.pdf (2021/12/01)

「公認日本語教師」の新設を議論しており、その要件としては①日本語教育能力を判定する試験の合格②教育実習の履修・修了③学士以上の学位の取得が検討されている。⁴³

外国人労働者を長期滞在者として受入れることを前提とした日本語教育の在り方として①日本語教育の規定時間の拡大②「公認日本語教師」による日本語教育の質の担保③就労時間以外の生活に置いて必要となる日本語の教育が必要である。現状として日本語教育に当てられる時間は講習期間の一部であり、それだけでは外国人が日本で生活する上で必要な日本語能力を備えるのは困難である。日本での就労を予定する外国人に対しては、年齢を問わず全員を対象に「話す」「聞く」「読む」「書く」の4技能において日常生活に不自由しないレベルを習得可能な日本語教育の場を提供することが必要になる。

4. 2. 2 医療保障の拡大

国民健康保険は在留資格を有する者を対象としており、生活保護は永住者・定住者のみに準用が認められているため、非正規滞在者や被仮放免者は診療の際に全額を自己負担しなければならない。2020年1月時点で超過滞在者は82,868人、被仮放免者は3,061人と計12万人以上がこの状況にある。被仮放免者とは入管法違反による収容者で一時的に身体の拘束を解かれている状態の人を指す。彼らには労働、国民健康保険への加入、生活保護の受給が認められていないため、親族や知人からの援助をもとに生きていくしかない。⁴⁴このような状況に置かれている人たちに医療を提供するために「無料低額診療事業」を行う医療機関がある。当事業では医療保険に加入していない患者の総医療費を全額医療機関が負担している。中には数百万円の治療費を負担するケースがあることに加えて、無料低額診療事業を実施しているのは医療機関全体の0.4%であることから、一部の医療機関に患者が集中し経営を圧迫している。こうした医療機関を支援するため一部の自治体では「外国人未払医療費補てん事務」を実施しているが、地域・期間・補填金額いずれにおいても十分ではない。⁴⁵

政府は生活保護及び国民健康保険の加入対象を日本に居住する全ての人へ拡大すべきである。現在、生活保護及び国民健康保険の加入対象を正規滞在者に限定する根拠は①正規資格のもと活動している者との平等性に欠けること②「不法滞在」「不法就労」の助長に繋がる可能性③医療目的の入国を誘発する可能性がある。ここにも入管法の適用を優先した外国人政策が見られるが、政府として第一に優先すべきなのは日本に居住する人々の最低限度の保障ではないだろうか。人手不足を解消するために外国人労働力を受入れ、安い

⁴³ 日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議「日本語教育の推進のための仕組みについて（報告）～日本語教師の資格及び日本語教育機関評価制度～」

https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/nihongo_kyoin/pdf/93324301_01.pdf (2021/12/01)

⁴⁴ 移住者と連帯する全国ネットワーク「#困窮する移民・難民に医療を-解説記事①「食べられない・家賃払えない・病院に行けない「最貧困」の仮放免者」(仮放免)」

<https://migrants.jp/news/blog/20211028.html> (2021/12/02)

⁴⁵ 移住者と連帯する全国ネットワーク「#困窮する移民・難民に医療を-解説記事②「善意ある病院だけの対応ではもう限界」(無料低額診療事業編)」

<https://migrants.jp/news/blog/20211111.html> (2021/12/02)

給料で日本の産業を下支えしている彼らに対して正規の在留資格を有していないことを理由に社会保障から排除する仕組みは改める必要がある。実習実施者に対する報告書では7割を超える実習先で労働基準関係法令違反が確認されており、受入れ企業が非正規滞在者を生み出す一因にもなっている。日本の産業が外国人労働者に支えられている以上、日本で一定期間働く、或いは働いた経験のある外国人に対しては医療を含む最低限度の生活を保障する必要がある。

4. 3 共生に向けて

4. 3. 1 義務教育への包摂

外国人を長期的に受入れるにあたり、教育現場における統合も同時に行う必要がある。OECD4位の外国人の受入れ数にも関わらず政府が一貫して「移民政策ではない」立場を取り続けるのは国民感情への配慮が考えられる。2018年の入管法改正、在留資格「特定技能」の設立の際に安倍総理は「皆様が心配されているような、いわゆる移民政策ではありません。」とコメントしている。外国人労働者の手を借りなければ産業が成り立たない現実と外国人が増加することに対する国民の不安感情の間で政府は移民政策の宣言に踏み切れないでいる。しかし、今後更なる外国人労働者の増加が見込まれている以上、外国人に関する法制度の整備は不可欠であろう。そのためにも教育を通じて外国人に対する抵抗感を低減していく必要がある。第一に行うべきは日本に居住する外国人児童を義務教育の対象に加えることだ。義務教育は日本国民を対象としており、日本国民の定義は血統主義によりなされるため外国人児童は対象とならない。その結果、2019年度の調査では学齢期の外国籍児童の6人に1人が不就学であることが分かった。（小島 2021）加えて高校の中退率が公立平均の7倍であることを考えると外国人児童の教育環境の整備は不十分と言わざるを得ない。義務教育の対象を拡大するとともに各児童のレベルに合わせた日本語教育を提供することで外国人児童に対して将来に向けた支援を行う必要がある。また、外国人の増加により治安の悪化も懸念されているが、外国人犯罪の検挙割合は過去5年程度では2.6%程度と外国人増加が治安の悪化に直結するとは言い難い。⁴⁶日本人と外国人の共生には教育過程における分断、外国人に対する偏見を解消することが不可欠だ。外国人児童を義務教育の対象とし、彼らと個人同士の関係を築く場を設けることで外国人への偏見を解消することができるのではないだろうか。

しかし外国人児童を義務教育の対象に含めるだけでは不十分である。言語や容姿等、日本人とは異なる外国人は差別の対象になる可能性がある。この問題にも同時に取り組まなければ共生は実現できない。浜松市では「地球人教育出前講座」として、日本にいる外国人や青年海外協力隊の経験を持つ人等の講師の派遣を行なっている。⁴⁷海外との繋がりが

⁴⁶ 佐野誠 「日本在住の外国人が増えているが、本当に外国人犯罪は増加しているのか？」 <https://financial-field.com/living/entry-20400> (2021/12/04)

⁴⁷ 浜松市多文化共生センター <http://www.hi-hice.jp/hmc/education.php> (2021/12/05)

豊富な人から外国人差別について直接話を聞く機会を設ける等、人種の違いによる差別問題にも対策を講じる必要がある。

4. 3. 2 地方自治への包摂

日本人住民と外国人住民が相互に歩み寄る場として外国人住民に対して自治会議への参加も認める必要がある。浜松市では外国人市民共生審議会条例を定め、外国人が市民生活を営む上での諸問題及び日本人市民と外国人市民の共生推進に向けた必要事項を審議する場を設けている。審議会委員は住民基本台帳に1年以上記録されている外国人、知識経験を有する者、学識経験を有する者で構成される。⁴⁸外国人の地方参政権が認められていない中で、外国人が地方自治に関して審議し提案を行う場を設けることは社会統合を実現する上で有効と考える。浜松市での審議会は知識経験・学識経験を持つ日本人も同席するものの外国人住民が主体となって審議を行う。日本人と外国人の共生を実現する上では、両者が政策について直接意見交換をする場を設けることも必要だろう。フランクフルトにて設置されている自治体外国人代表会議は、外国人住民に係るあらゆる問題に関して提案権を有し、市議会の諸委員会は外国人協議会の意見を聴取しなければならないと定められている。(岡本 2019) 更なる増加が見込まれる外国人住民を統合する上で審議会の設置及び内国人市民との意見交換の場を通じて相互の歩み寄りをサポートすることは不可欠である。

外国人の地方自治における選挙権についても永住者や就労年数等の条件付きで認める方向へ進めるべきである。2010年自民党は外国人の地方参政権に反対の理由として原発や領土問題等の国政干渉への懸念を挙げているが⁴⁹、選挙権の付与であれば内政への過度な影響は避けられるだろう。永住権を有する外国人は、日本に引き続き10年以上在留した者であり、日本国の利益に合することを認められた者である。⁵⁰長期的に日本の利益に貢献してきた人材に対しては地方自治への意思表示の機会を提供するべきではないだろうか。また、選挙権を付与するにあたり新規入国者に対してはドイツで実施されているようなオリエンテーションコースを実施する必要がある。日本の歴史や文化を学ぶ機会を設け、講義修了時に習熟度を審査するテストを行うことで、永住者は選挙権を持つ日本人と同等程度の知識及び長期間に渡る日本での生活経験を有することになるため、政府が懸念する内政へのネガティブな過度の干渉は防止することができるのではないだろうか。

外国人住民の地域での統合に向けては、まず外国人住民と内国人住民が意見交換を行う場を設け相互の理解を促進した上で、将来的には一定の条件下で選挙権を付与し地方自治への意思表示の機会を提供するべきであると考ええる。

⁴⁸ 浜松市外国人市民共生審議会条例

https://www1.g-reiki.net/hamamatsu/reiki_honbun/o700RG00001511.html
(2021/12/06)

⁴⁹ 自民党「外国人参政権付与法案 断固、反対します！」

<https://www.jimin.jp/news/policy/130379.html> (2021/12/06)

⁵⁰ 出入国在留管理庁「永住許可に関するガイドライン」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan50.html
(2021/12/06)

おわりに

本論文では技能実習生が抱える困難として、多くの受入れ企業で労働関係法規に反した雇用が行われていること、労働に偏った日本語教育が行われていること、非正規滞在者の最低限度の生活保障が行われていないことを示した。こうした困難の背景には技能実習制度が目的を国際貢献としながら実際は人手不足への対応策として設立された経緯があり、単純労働者を代替可能な一時的な労働者として受入れてきたことに起因する。外国人労働者が抱える課題を解決するためには、単純労働における人材不足を技術で補う方向に移行するとともにそもそも外国人労働者の受入れを専門・技術職に限定していく必要がある。また、外国人の社会統合に向けては地域住民同士の交流によって相互理解を深めることが必要であることに加え、参政権の付与についても考える必要がある。選挙権・非選挙権に関して、どれだけの就労経験や生活経験を持つ外国人に日本人と同様の権利を認めるべきなのかについては更なる調査が必要であり今後の課題としたい。

参考・引用文献

- 移住者と連帯する全国ネットワーク, 2009, 『多民族・多文化共生社会のこれから
-NGO からの政策提言〈2009 年改訂版〉』, 現代人文社・大学図書
- _____, 2012, 『移住者が暮らしやすい社会に変えていく 30 の方法』, 合同出版株式会社
- 出井康博, 2019, 『移民クライシス-偽装留学生、奴隷労働の最前線』, 角川新書
- 移民政策学会設立 10 周年記念論集刊行委員会, 2018, 『移民政策のフロンティア
-日本の歩みと課題を問い直す』, 明石書店
- NHK 取材班, 2019, 『データでよみとく外国人“依存”ニッポン』, 光文社新書
- _____, 2017, 『外国人労働者をどう受け入れるか-「安い労働力」から「戦力へ」』
NHK 出版
- 岡本奈穂子, 2019, 『ドイツの移民・統合政策-連邦と自治体の取り組みから-』
- 加藤丈太郎, 2017, 「日本における非正規滞在者—APFS の活動を通して考える」
http://iminseisaku.org/top/pdf/journal/009/009_140.pdf (2021/11/22)
- 加藤真, 2021, 「韓国・雇用許可制はブローカーを排除できているか」
https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn210514/ (2021/11/28)
- 木戸芳子, 2017, 「移民のためのドイツ語教育：統合コースとドイツ語試験」
file:///Users/hiroki.tghr/Downloads/02_p029_Kido.pdf (2021/11/22)
- 黒澤幸一, 2019, 「最低賃金「全国一律 1500 円」へ全労連の総力をあげよう-最も困難な労働者に寄り添う原点に立ち返って」
https://www.zenroren.gr.jp/jp/koukoku/2019/data/270_03.pdf (2021/11/30)
- 小島祥美, 2021, 「外国籍の子どもの不就学ゼロに向けた教育の在り方
-「誰ひとり取り残さない」ために自治体ができる教育施策の提案-」

https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2021/04/reportg35_3_1.pdf
 後藤裕幸, 2019, 『外国人と共生するニッポンへ』, カナリアコミュニケーションズ
 是川夕, 2019, 『移民受け入れと社会的統合のリアリティ』, 勁草書房
 佐野孝治, 2017, 「韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション」
https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/ronbun1708_04.pdf (2021/11/28)
 澤田晃宏, 2020, 『ルポ技能実習生』, ちくま新書
 巢内尚子, 2019, 『奴隷労働-ベトナム人技能実習生の実態』, 花伝社
 高谷幸, 2019, 『移民政策とは何か-日本の現実から考える』, 人文書院
 樽本英樹, 2018 『排外主義の国際比較』, ミネルヴァ書房
 友原章典, 2020, 『移民の経済学-雇用、経済成長から治安まで、日本は変わるか』, 中公新書
 永吉希久子, 『移民と日本社会-データで読み解く実態と将来像』, 中公新書, 2020
 平高史也, 2010, 「ドイツにおける移民のための統合コース」
<https://www.minpaku.ac.jp/sites/default/files/research/activity/publication/periodical/tsushin/pdf/tsushin135-03.pdf> (2021/11/22)
 増谷英樹, 『移民・難民・外国人労働者と多文化共生：日本とドイツ/歴史と現状』, 有志舎, 2009
 毛受敏浩, 2020, 『移民が導く日本の未来-ポストコロナと人口激減時代の処方箋』, 明石書店
 山崎加津子, 2014, 「ドイツ：移民政策転換から 15 年
 ー高技能移民の積極受け入れと長期居住者の社会適合は道半ば」
https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20141118_009142.pdf
 (2021/11/22)
 山田久, 2019, 「ドイツ・スウェーデンの外国人政策から何を学ぶか
 ー熟練労働者を市民として受入れるー」
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11198.pdf>
 (2021/11/22)
 吉満たか子, 2019, 「ドイツの移民・難民を対象とする統合コースの基本理念と現実」
https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/files/public/4/47081/20190301141556680313/h-gaikokugokenkyu_22_29.pdf
 (2021/12/01)
 労働政策研究研修機構, 『諸外国における外国人材受入制度：非高度人材の位置付け
 ：イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール』, 2018

