

# 移住労働者の脆弱性を考える 一人の国際移動は管理されるのかー

JP-MIRAI 公開研究会「選ばれる日本に向けた望ましい外国人材受入れ制度を考える」  
第3回「受入国と移住労働者の脆弱性: 受入国の制度は移住労働者の脆弱性に影響するか」

2022年7月28日

明石純一(筑波大学人文社会系)

研究室ウェブサイト(<https://www.globalmigration-net.com>)

# 本日のアウトライン

- 1: はじめに～人の国際移動の管理について
- 2: 人の国際移動の管理の歴史通観的理解
- 3: 移住労働者の脆弱性をいかに捉えるか？
- 4: おわりに～持続可能な受入れに向けて

# 1:はじめに～人の国際移動の管理について

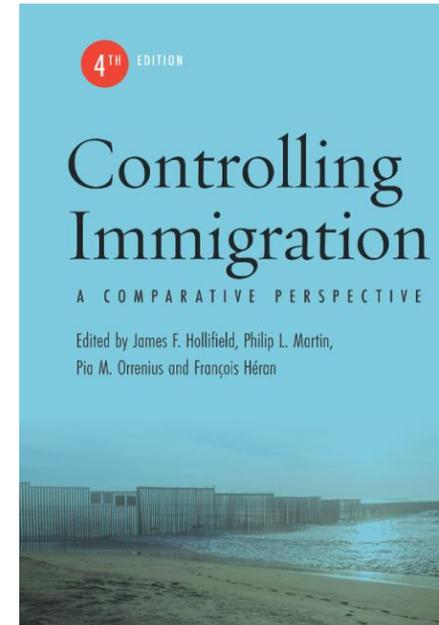
## 1)問題意識

- ・人の国際移動の管理の是非と可否
  - ・国境を越える人々を制御(促進と抑制)しようとする政策展開や法制度整備の背景
  - ・その社会的影響、帰結に至る過程
- 「移住労働者の脆弱性」は帰結のひとつ

## 2)移民(政策)研究における収斂と乖離

- ・収斂:異なる国の移民政策が時の経過とともに類似性を帯びる
  - ・乖離:移民政策が意図した結果をもたらさない
- 受入国の制度の異同は実態に反映されるのだろうか？

※J.F. Hollifieldら編*Controlling Immigration: A Comparative Perspective*



# 1:はじめに～人の国際移動の管理について

## 3) 制度的理解と政策史的理解

### ・制度的理解～移住労働者政策の5W+1H

→どなたをどれほど、どこからどこへ、いつまで、なにを、なぜ、いかにして

### ・政策史的理解

表2 外国人の入国、滞在、活動の管理に関する機能特性

	(A) 国籍	(B) 規模	(C) 期間	(D) 分野	(E) 業種	(F) 地域	備考
①	日本の在留資格における「技能実習」	△ (受け入れ機関の種類・規模による)	○	○ (66職種133作業)	△	△	・とくに「団体監理型」 ・職種 (3年目の移行対象職種) の数は2011年11月現在
②	日本の在留資格 (活動) にもとづく	×	△	△	×	×	・就労が認められる在留資格のうち法務省の基準等への適応を受ける10種 (例:「技術」)
③	日本の在留資格 (身分・地位) にもとづく	×	×	×	×	×	・入管法の別表第二にある「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」
④	協定型 (十国内制限)	○	○ (市場テスト・クオータほか)	○	○ (市場テストほか)	△	・(英) SAWS (Seasonal Agricultural Workers Scheme) ・(加) SAWP (注13を参照) ・(日) EPAにもとづく受け入れもこれに準じる
⑤	ワークパーミット (シンガポール)	○	○ (雇用税・雇用率)	○	○	-	・(シン) エンプロイメントパスによる受け入れは併存水準にもとづく
⑥	移民型	×	×	×	×	×	・(加) 「経済移民」としては技能移民やビジネス移民などのカテゴリーがある
⑦	地域主導型	×	○→×	○→×	○→×	○→×	・(英) R SMS ・(加) PNP, QSC

表1 国際人口移動に関する政策スキームと管理対象項目

	政策スキームの名称	国籍	規模	期間	産業・職種	地域
①	EPA にもとづく看護師・介護福祉士受入れ制度	○	○	△ (注1)	○	△
②	第三国定住難民プログラム	○	○	×	△	△
③	高度人材ポイント制／新規在留資格「高度専門職」	×	×	△ (注2)	△	×
④	技能実習制度	△	△ (注3)	○	○	△
⑤	「国家戦略特区」による家事労働者受入れ制度	○ (注4)	×	○ (注5)	○	○ (注6)
⑥	移民の受入れ	×	△ (注7)	×	×	×

表1: 受入れの資格・枠組み別の管理対象項目

受入れの資格・枠組み	国籍出身	規模	期間	地域	業種職種	備考
1 身分系在留資格	×	×	×	×	×	期間: 資格が取消される場合も有る
2 就労系在留資格	×	×	△	×	△	期間: 就労先の確保が条件 業種: 在留資格「技術・人文知識・国際業務」では事務職やエンジニア等の広範囲の職務が対象となる。
3 留学 (資格外活動)	×	×	○	×	×	業種・職種: 風営法の対象では働くことができない
4 技能実習	○	△	○	△	○	規模: 総数規制はないが各企業の常勤職員数により上限決定 地域: 公的規制はないが (技能実習特区は別)、転職は原則不可
5 特定技能	○	○	○/△	×	○	期間: 1号と2号で条件が異なる
6 EPA (看護師・介護福祉士)	○	○	○→△	×	○	期間: 国家試験の可否による
7 高度人材ポイント制	×	×	△→×	×	○	期間: 永住許可要件が緩和されている
8 国家戦略特区	×	×	○	○	○	業種・職種: 家事支援や農業
9 ワーキングホリデー	○	○/×	○	×	×	規模: 対象国によって上限有り
10 日系四世	○	○	○	×	×	規模: 当初4千人程度が上限
11 第三国定住難民事業	○	○	×	△→×	×	地域: 二次移動 (国内移動) は自由

# 1:はじめに～人の国際移動の管理について

## 3) 制度的理解と政策史的理解

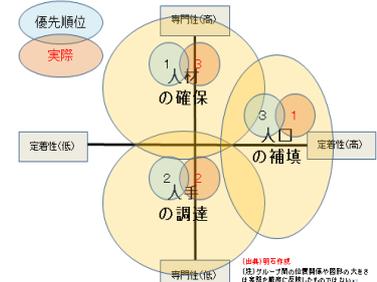
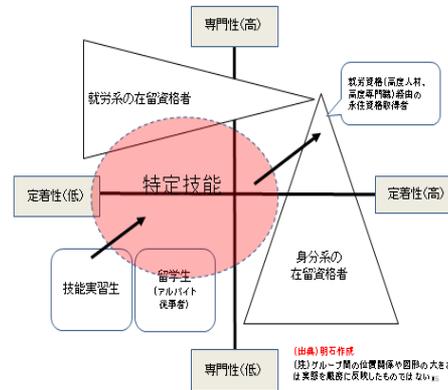
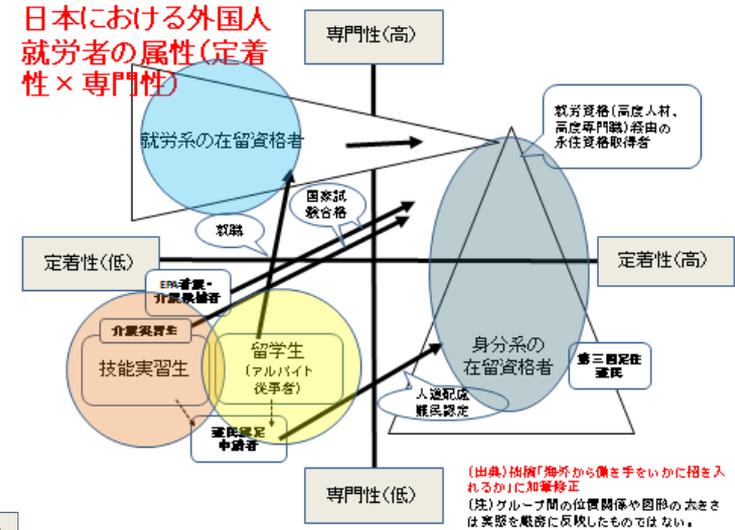
・制度的理解～移住労働者政策の5W+1H

→どなたをどれほど、どこからどこへ、いつまで、なにを、なぜ、いかにして

・政策史的理解(次頁・次々頁)

表 2-1 外国人の入国、滞在、活動の管理に関する機能特性

	受入れ制度	国籍 (A)	規模 (B)	期間 (C)	地域 (D)	職種業種分野 (E)
①	協定型/季節労働者制度	○	○	○	△	○
②	労働許可	○	○	○	×	○
③	就労パス	×	×	△	×	△
④	地域主導型	×	○	○→×	○→×	○→×
⑤	移民型	×	△家族 ○経済 △人道	×	×	×



出典: 拙著(2013)「現代日本における入国管理政策の課題と展望」吉原和男編『現代における人の国際移動: アジアのなかの日本』慶應義塾大学出版会、同(2014)「国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界」『人口問題研究』70(3)、同(2019)「平成30年入管法改正をめぐって一考察: その歴史の意味と『外国人材』受入れのこれから」『法律のひろば』72(4)、同(2020)『人の国際移動は管理されるのか: 移民をめぐる秩序形成とガバナンス構築』ミネルヴァ書房、拙著(2018)「日本における移民政策のグランドデザイン構築に向けて: 入国管理体制の再検討」『移民政策研究』10ほか。加筆修正あり。※前頁も同様。

## 2: 人の国際移動の管理の歴史通観的理解

### 1) 1989年法改正(とそれに関連する動き)

- ・団体監理型の外国人研修生、外国人技能実習生、南米系日系人
- ・外国人労働者の受入れは形式的には認めないが、外国人の労働は実質的には妨げないという折衷案、あるいはねじれ
- ・政策立案における意識や視点がオールドカマーからニューカマーへ
- ・オールドカマーに対する在留管理から、文字通りの入国管理へ

### 2) 2009年法改正

- ・新たな在留管理制度の導入～移民の受入れは認めないが、外国人の移民化は実質的には妨げない～非移民国家の移民社会化
- ・ニューカマーへの入国管理と在留管理へ
- ・在留資格「技能実習」の新設、留学と就学の一本化
- ・2010年代の動向

政策項目・対象	安倍政権以前の動向・対応	安倍政権期の動向・対応
高度人材	2012年に外国人高度人材ポイント制を導入。	2013年にポイント制の要件等見直し。2014年改正入管法により在留資格「高度専門職」新設(2015年4月より)。日本版(高度外国人材)グリーンカードの創設(2017年4月)。
技能実習制度	2010年に独立の在留資格として成立、在留期間は3年まで。	特例により、建設や造船分野で一時帰国を挟み最長6年まで(延長時の在留資格は「特定活動」)。技能実習に関する新法制定により最大5年までの受入れが可能に。「介護」を対象職種に追加。
介護	該当する就労資格はなし。技能実習の対象職種としては認められず。	2016年改正入管法により、在留資格「介護」の新設。技能実習の対象に追加(上欄)。2014年には、EPAにもとづく受入れがベトナムからも可能に(下欄)。「特定技能」の対象にも(下欄)。
EPA	2008年インドネシア、翌年はフィリピンから。在宅介護は認められず。	2014年にベトナムが追加。2017年度より在宅介護が認められる。
特区制度	研修生、技能実習生、情報処理技術者、研究者などの受け入れに関する特例措置。	家事支援人材、創業人材の受け入れ開始。クールジャパン関連事業(外国人海外需要開拓支援等活動促進事業)、農業分野(農業支援外国人受入事業)、金融・フィンテック分野での受け入れも。留学生特区の提案など(下欄)。
留学生	30万人計画、就職活動のための滞在の許可。	企業とのマッチング推進(「外国人材活躍推進プログラム」)。就職率向上のための施策の導入検討。留学生特区の提案など(上欄)。
難民	難民申請者の就労要件の緩和 第三国定住難民の受入れ	難民認定・就労要件の見直し、厳格化 第三国定住難民の受入れ拡大(?) 留学生としての難民受入れ
その他		日系4世の受入れ 日本料理海外普及人材育成事業 製造業外国人従業員受入事業 労働力不足分野に新たな在留資格(特定技能)を新設など

出典: 拙稿(2017)「海外から働き手をいかに招き入れるか: 日本の現状と課題」『日本政策金融公庫論集』34。加筆修正あり。

## 2: 人の国際移動の管理の歴史通観的理解

### 3) 2018年法改正

- ・目玉は「特定技能」の導入
- 従前のねじれに架橋する新制度～エントリーポイントとしての「技能実習制度」
- 「技能実習制度廃止論」の再燃～移住労働者に認められる自由度について
- 入管政策と労働政策の接近
- ・在留支援というコンセプト～「共生」の主流化？
- 入管庁発足、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の策定、在留管理支援部在留支援課及び受入環境調整担当官の設置、外国人受入環境交付金の交付、外国人在留支援センター(FRESC)の創設など
- ⇒政策の対象・領域の経年的な変化と拡大

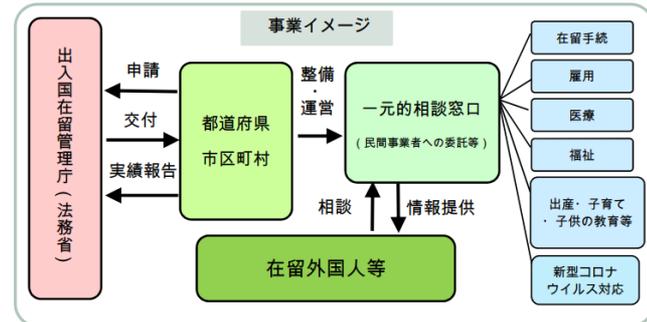
在留支援  
在留管理  
入国管理

外国人在留支援センター



出典: 出入国在留管理庁ウェブサイト

### 1 | 外国人受入環境整備交付金とは



出典: 出入国在留管理庁在留支援課(2021)「一元的相談窓口 設置・運営ハンドブック」

### 3: 移住労働者の脆弱性をいかに捉えるか

#### 1) ホスト国の移住労働者受け入れ制度に由来する脆弱性

##### ・比較対象としての韓国の雇用許可制

「雇用許可制は、2010年に、ILO から「適正な仕事 (decent work)」のための先駆的な移民管理システムとして取り上げられたほか、「移住者および企業活動に友好的なリクルートメント制度」として、2011年6月に国連から公共行政賞 (United Nations Public Service Awards) を受賞したことで知られる。公共サービスにおける腐敗の防止 (prevention and combating corruption in the public services) 分野における大賞である。」

<出典：拙著 (2020) 179頁から引用>

##### ・制度は現実を変えるのか？

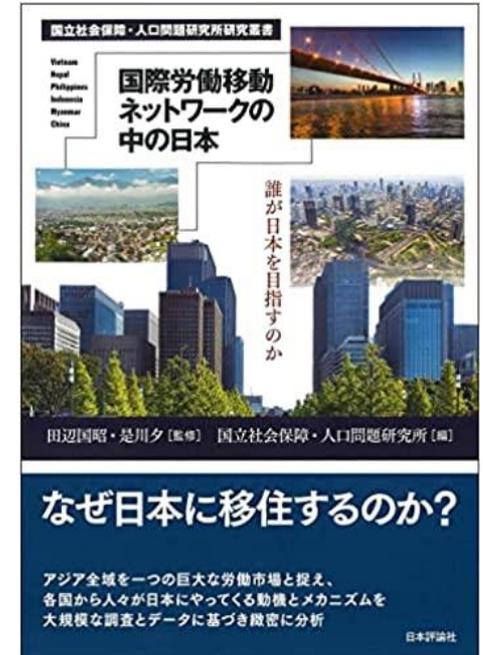
##### ・ブローカー費用低下による失踪率低下で問題は解消？

##### ・隠されたコスト、転嫁されたコスト？

・移住労働のコストを誰が追うのか？～技能実習制度(日本)、特定技能制度(日本)、雇用許可制度(韓国)の比較(是川2022)→労働力の需給バランス、情報の非対称性、移住労働のコスト負担(労働者、仲介斡旋機関/送出し政府、受入企業、受入国政府)→日本の技能実習制度の廃止は移住労働者の脆弱性を高めうるという「直感に相反する結果」に結びつく!?

・様々な制度設計と政策ツール～労働市場テスト、雇用税、ディポジット、地域スポンサースキームなど

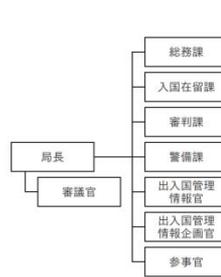
##### ・組織論的見方(次頁)



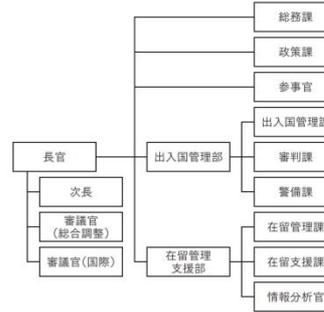
# 3: 移住労働者の脆弱性をいかに捉えるか

## 組織論的見方

- ・組織的経緯
- ・組織構造
- ・ミッションと所掌
- ・予算と人員
- ・その他



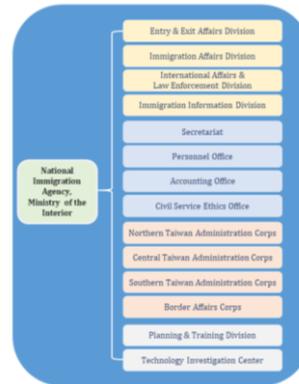
入国管理局の機構イメージ(2019.3時点)



入国在留管理庁の機構イメージ(2019.4~)

図1 入管当局の機構上の変化

注：本図は本省組織を対象としており地方支分部局や施設等機関を含めていない。  
出典：出入国在留管理庁(2019)等にもとづき筆者作成



出典：下記政府機関の各ウェブサイトから抜粋

- ・入国在留管理庁(Immigration Services Agency of Japan)
- ・韓国法務部出入国・外国人政策本部(Korea Immigration Service)
- ・台湾内政部移民署(National Immigration Agency, Republic of China (Taiwan))

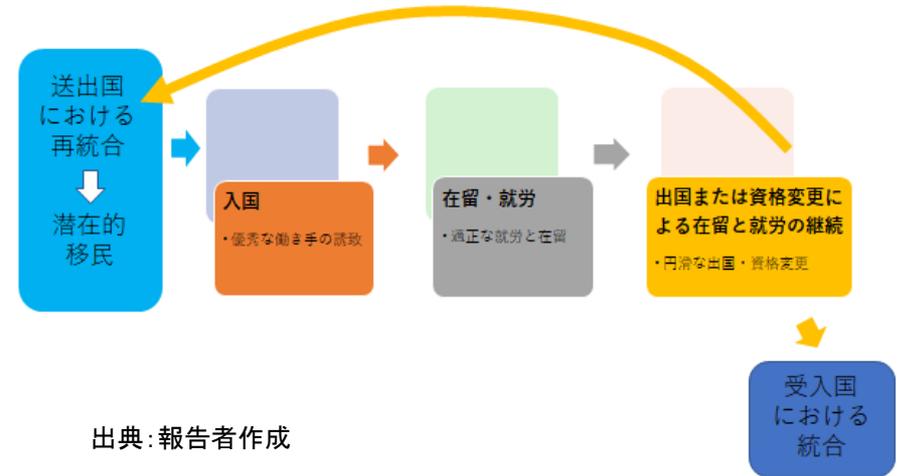
※入管の機構イメージについては、拙稿(2020)「2018年法改正と入国管理をめぐる歴史観：変化と連続性」『移民政策研究』12

### 3: 移住労働者の脆弱性をどう捉えるか

#### 2) 移住労働という行為、現象の性質に起因する脆弱性とそれに関する論点・争点

- ・限定的な情報にもとづく合理的選択が生み出す負の外部性
- ・労使関係における権力の非対称性
- ・ローテーションが発生させる企業のモラルハザード
- ・職場の変更を認める「特定技能」は上記に対して有効か？セカンダリーマイグレーションの影響は？
- ・移住移動をめぐる課題解決のために～健全な越境的ガバナンス構築の必要性

#### 移住労働のガバナンスを考えるための見取り図



出典: 報告者作成

#### (ポイント)

- ・人権保護と労働基準の遵守のためのルールと規制
- ・政策の評価・アセスメントの仕組み
- ・信頼できるデータ・エビデンス
- ・ステークホルダー間の協調～国際連携含む
- ・その他

### 3: 移住労働者の脆弱性をどう捉えるか

#### 3) ホスト社会の構造、環境、事情が作り出す脆弱性

・メンバーシップ型／ジョブ型に代表される雇用システム→企業レベルでの包摂の限界？

・労働市場全体における非正規社員～そのなかでの移住労働者の非正規社員問題

※厚生労働省外国人の雇用状況に関する調査／賃金構造基本統計調査等

・社会的弱者への支援に関する論点～自己責任論、政府への信頼度、国家観

※世界価値調査(第7波)／エデルマンの調査(2020年)等

・その他の事情(例: 新型コロナ)

第8表 外国人労働者の在留資格区分別賃金及び対前年増減率

在留資格区分 <sup>1)</sup>	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	令和3年	
			年齢 (歳)	勤続年数 (年)
外国人労働者計	228.1	4.6	32.7	3.4
専門的・技術的分野(特定技能を除く)	326.5	8.0	32.9	3.3
特定技能	194.9	11.6	28.0	2.0
身分に基づくもの	270.6	5.3	43.2	6.1
技能実習	164.1	1.5	26.9	2.0
留学(資格外活動)	-	-	-	-
その他(特定活動及び留学以外の資格外活動)	189.6	-7.6	30.2	3.0

注: 1) 在留資格区分については、「主な用語の定義「在留資格区分」」を参照。

出典: 厚生労働省「令和3年賃金構造基本統計調査」

## 4:おわりに～持続可能な受入れに向けて

- ・持続可能な受入れに向けて～信頼熟成によるカルテットウインのシナリオの構想
- ・制度に頼らない(頼れない)場合のレジリエンスの向上
- ・長期的視点とキャパビル～「選ばれる日本」と「開かれた日本」

2030/40年の外国人との共生社会の  
実現に向けた取り組み  
調査・研究報告書

2022年3月

独立行政法人国際協力機構

研究
JR
22-001