寄稿

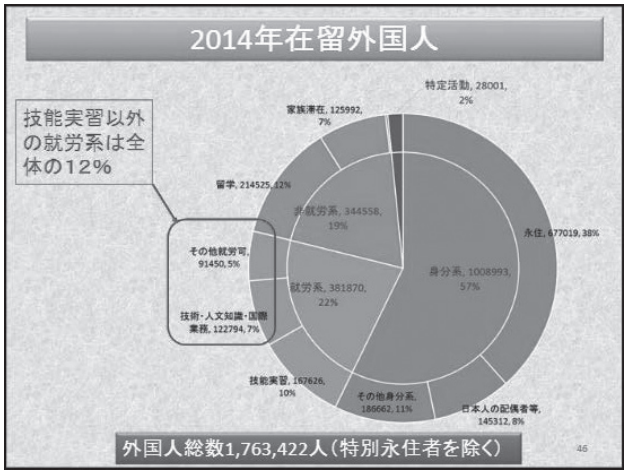
国益を尊重する入管法政策の提言

品川支部
武田敬子

1．日本は既に単純労働者を 44% 受入れている

日本は 1999 年第 9 次雇用対策基本計画で「専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する」が、「単純労働者の受入れについては国民の 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、外国人単純労働を基本的に受け入れないスタンスをとっている。ところが就労資格を持つ在留外国人の中で 44% 以上が既に単純労働に従事していることをご存知だろうか。

図 1　2014 年在留外国人中単純労働者は 44%



名古屋大学大学院国際開発研究科講師、浅川晃広先生の資料によると、2014 年の在留外国人中、身分系が 57%、就労系が 22%、「留学」「家族滞在」の資格外活動を得て働ける在留資格が 19% となっている（*1）。就労系のうち「技能実習」が 10% を占めるため、「技術・人文・国際業務」等の就労系は何と 12% しかいない。就労資格を持つ外国人のうち実に 44% を「技能実習」が占めているのだ。

技能実習とはそもそも日本の技術移転を目的としているが、実態は漁業、農業、建設業等いわゆる 3K と呼ばれ、あまり日本人が働きたがらない職種に外国人を労働力として受け入れるものである。また、「留学」「家族滞在」の人は資格外活動許可を得て働いている人が多い。資格外活動とは風俗以外なら単純労働でも週 28 時間まで従事できるというもので、主にコンビニ、飲食店で働いている。皆さんもコンビニ等で外国の名札をつけたスタッフを見かける機会が増えたと感じているだろう。

したがって、就労資格の 44%、「留学」「家族滞在」19% のうち資格外活動で働く人と、身分系 57% のうち単純労働をしている外国人をあわせると更に多くの単純労働者を日本は既に受け入れているのである。

日本は日本人の雇用を奪わないため単純労働を受け入れないと言い、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」）では就労の在留資格では基本的に大学卒業以上または 10 年以上の実務経験がある外国人のみを受入れることが定められている。

オリンピックを見据え、2015 年 4 月から人手不足の建設業界のために在留資格「技能実習」の建設の在留期間が 3 年から最大 6 年に延長されることになった。団塊の世代が 75 歳以上になるいわゆる 2025 年問題があり、介護従事者が 38 万人不足するとし（*2）、在留資格「介護」を新設し、さらに「技能実習」に「介護」を加えようという法改正も国会に提出されている。現在のフィリピン、インドネシアの EPA 介護士「特定活動」も含めると介護に関する在留資格が計 3 つになる。これらの建設業や介護の外国人が増えると、単純労働の割合は更に増えるだろう。

それでも日本は単純労働は受け入れない、と言うのだろうか。

法務省は今回の建設業者の不足をオリンピックの「当面の一時的な建設需要の増大に対応するため」の緊急措置であり、「離職者の再入職や高齢層の踏み止まりなどにより、国内での確保 に最大限努めることが基本」（*3）としている。しかし、 6 年も日本に滞在して知識も技術も身につけ、日本語や仕事のやり方にも慣れたら、実習生も建設会社ももっと日本で働きたい、働かせたいという希望が出るのは想像に難くない。現に本国に帰った技能実習生を再度雇いたいという相談を数回受けたことがある。日本の人材をまず活用するのは勿論必要なことだが、日本人が集まらない業界なら、帰すよりもそのまま働いてもらった方が日本の国益に適うのではないだろうか。

いきあたりばったりの施策ではなく、長い目で見て本当に日本の国益にかなう入管法とするためには、まず単純労働を既に受け入れているという事実を直視した上で、日本人 1 億人にどう総活躍してもらうのか、外国人に

どこを補填してもらうのかを見極める必要がある。韓国と豪州の例に倣い、具体的に入管政策について８つの提言をしてみたい。

２．国益を尊重する入管法政策の提言

①「技能実習」は国が所管する

韓国では日本と同じく高齢化と長期的労働力不足に悩み、2004 年「雇用許可制」を新設し単純労働者を受入れる方向へ舵を切った。日本に倣った従来の「研修就業制度」は送出機関の不正、賃金不払い、人権侵害など問題点が多かったが、「雇用許可制」になり 国連からも優れた制度として表彰されるほどになった。雇用許可制とは 1. 韓国人を募集しても人が集まらない場合に外国人雇用の許可が与えられ、2. 転職は３回に制限し、3. 国が所管し民間機関やブローカーの介入を排除していることが特徴だ。業種別に受入人数は毎年上限を設けている。2014 年６月末現在､韓国の単純労働者は 544,000 人と外国人労働者 604,000 人の実に 90% を占めている（*4)。また、雇用期間を当初３年に限定し定住の防止を図っていたが、長期化の要望が多く現在は最長９年８ヶ月滞在することが可能となっている。

日本はアメリカ国務省の人身売買報告書で「技能実習」は強制労働で『中には職を得るために最高で１万ドルを支払い、実習を切り上げようとした場合には、数千ドル相当の没収を義務付ける契約の下で雇用されている者もいる。この制度の下での過剰な手数料、保証金、および「罰則」契約は依然として報告されている。』と批判されている（*5)。

日本も実態と制度と一致させるため、雇用許可制を採用すべきではないだろうか。採用した場合、以下のようなメリットが考えられる。

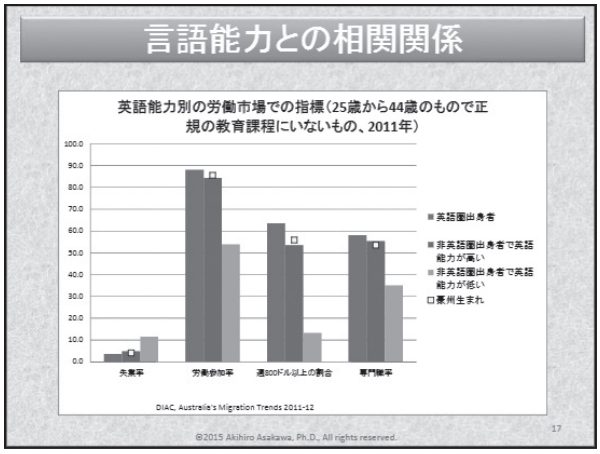
・ブローカー、高い保証金、不正等を排除でき透明性が確保される
・国内で募集をして集まらない場合のみ外国人就労の許可が出るので、日本人の雇用を脅かさない
・直接雇用先と契約ができ、「技能実習」の審査より簡略化できる
・受入職種と上限人数を毎年変更できるので、景気に応じ調整ができる

韓国は雇用許可制により外国人の韓国入国の費用は研修就業制度の３分の１に減少し、国が関与することで不正を予防するのに大きく寄与したという（*6)。

②留学生は卒業後２年の求職 VISA を与える

豪州では留学生は大学を卒業後２年間の求職を目的とした VISA を取得できる。日本は最長１年間である。しかし日本に来る留学生の多くは来日後日本語学校に２年通い、専門学校か大学を２～４年かけて卒業する。つまり４～６年かけて日本語を話し、日本の文化に慣れる。日本語を話せる希少な外国人を就職先が見つからないということで本国に帰すのは日本の損失ではないだろうか。

図２　労働参加率と言語能力との関係



公用語人口でいうと英語を公用語とする人は 14 億人、２位は中国語で 10 億人、日本語は 11 位で１億２千万人（*7)。つまり、日本語は日本でしか話されていないということだ。それだけ日本語を話せる外国人は貴重である。

以前バブル時代に労働力が足りないと大量に南米から呼び寄せた日系人が、2008 年のリーマンショックで解雇された。彼らは日本語が話せないため再就職先が見つからず日本が１人 30 万円を払ってまで大量に帰還させた。

豪州でも英語を話せる人ほど､労働参加率､年収が高く、話せない人ほど失業率は高い。就労と言語能力の相関性は高く、話せることが如何に重要かがわかる。

国に帰っても本国より日本を留学先として選んだ外国人である。せっかく身につけた日本語と人脈を活かして仕事をしたいと、貿易を始めたりしてまた日本に来ようとする人が多い。そもそも本国に職が無いからと日本に留学する人も多く、日本で働くインセンティブは高い。

血のつながりはあっても日本語が話せない日系人に日本語を教えようとすると何年要するだろうか。日本語学校が２年であることを考慮するとやはり２年程度はかかるだろう。それなら日本語を話せる外国人を帰国させず、

日本で働いてもらった方が国益に適うのではないのだろうか？

職種に関しては現在のように単純労働は排除せず、豪州のように日本で不足している職業を記載した不足職業リストを作り（*8)、そのリストに合致し、かつ雇用先が見つかるという条件を課せば、単純労働でも日本の雇用を脅かす心配は無いと考える。

③ワーキングホリデーは２年に延長可能とする

豪州ではワーキングホリデーは原則１年だが、３ヶ月間、指定された地域で農業や漁業、季節労働など人手が足りない職場で働くと２年まで延長できる。長野県のレタス農家では「技能実習」だと７ヶ月しか滞在できないという。日本も季節労働等で働く条件付でワーキングホリデー期間を２年に延長し、通年の需要が無い職場で不足する労働力を補填できる。

④入管法に国益を優先する条文を入れる

日本では国益要件は入管法第22条にのみ記載され､永住許可の際にのみ国益要件に合致することが求められる。豪州は Migration Act4 条に 豪州への入国及び在留は国益を尊重することが明記されている。（1） The object of this Act is to regulate, in the national interest, the coming into, and presence in, Australia of non-citizens. （*9）

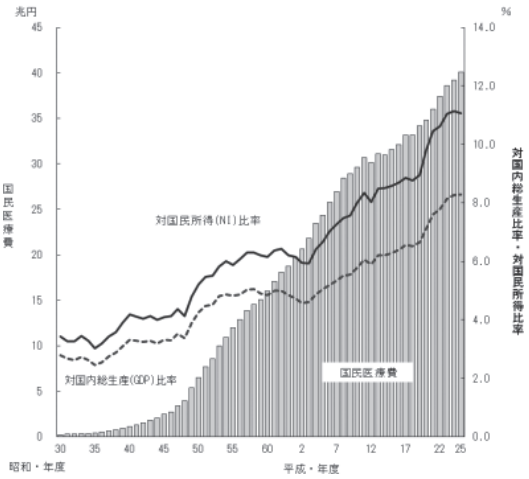
入管法の目的に国益を尊重することを明記すると、以下３点のように国益を重視した政策がとれるようになる。

⑤健康診断の義務づけ

豪州は移民には健康診断を義務付け、経済的損失をもたらす移民を制限している。例えば入国後にかかる医療費が35,000ドル（約315万円、1豪ドル90円換算。以下同じ）を超える人にはVISA発給を拒否する。移民法で指定された連邦政府医務官は移民の入国後にかかる検査費、医療費、薬代等をマニュアルに沿って計算し、移民省はそれを正しいものとして従う義務がある。また、臓器移植、輸血が必要な者など、サービスが希少かつ国民を優先すべきサービスの対象者も排除している。

日本では2013年度の国民医療費は40兆610億円と前年度比2.2％の増加、同年度一般会計税収47兆円の85%！を占めている危機的状況だ。人口一人当たり国民医療費をみると、65歳未満は17万7,700円、65歳以上は72万4,500円で、4倍となる。今後高齢化に伴い医療費の増加は明らかだ（*10)。したがって日本も健康診断を義務付け、一定限度以上の医療費が予定される外国人は入国拒否できるようにすべきではないだろうか。

図３　国民医療費・対国内総生産及び対国民所得比率の年次推移



⑥社会保障の適用は永住者に限定する

豪州では永住をとって初めて社会保障に加入することができる。さらに受給は永住をとってから原則として２年後に制限されている。一方日本では１年以上の在留資格があれば入国後すぐの外国人でも国民健康保険に入れ、会社によっては社員の親や配偶者は１年に満たない在留資格でも会社の健康保険に入れているところもある。

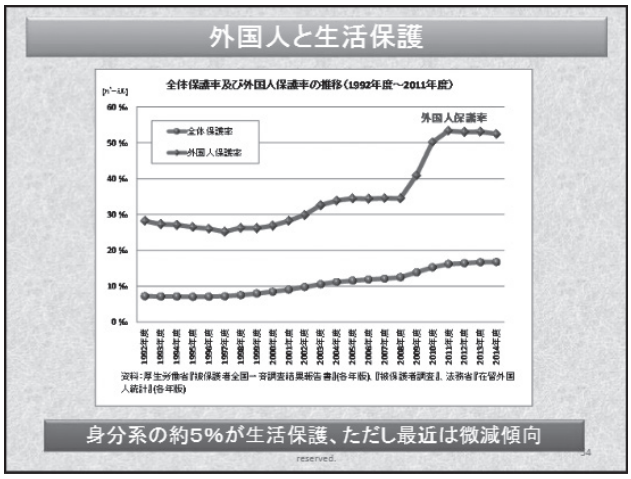
健康保険組合連合会によると2015年度は1,429億円の経常赤字で赤字組合は７割にのぼり、高齢者医療制度創設以降の８年間の累計赤字額は約２兆5,300億円に及ぶ（*11)。健康保険は2013年度3,139億円の赤字で赤字額は前年度から85億円増えている（*12)。世界を飛び回る高度人材は国をまたいだ民間医療保険に入っており、日本の保険に入る必要性が無い人も多い。豪州では永住者でない人は民間の医療保険に入る。

生活保護も身分系の在留資格（日本人の配偶者等、定住者等）を持つ外国人であればいつでも申請できる。大阪市で残留孤児として定住者の在留資格を持つ46人が来日翌日に生活保護を申請し、問題となる事件があった(*13)。大阪府は入管が入国させるべきではない外国人を入国させたと批判したが、「形式的に在留資格を得ているだけで、生活保護制度を準用することになって」いる厚労省の通知も時代に合わないと考える。そもそもこの通知は戦前から在留する在日韓国人・台湾人とその子孫を想定しており、現在のようにそもそも海外から来た外

国人を想定していない。現状在留外国人の6割を占める外国人が入国後いつでも生活保護を申請できるのだ。2015年度で日本は赤字国債が807兆円、一般会計税収の15年分の負債を抱えており、来日後すぐの身文系外国人にも、という余裕は無いはずである(*14)。

したがって、医療保険、生活保護等の社会保障は永住許可をとってから数年後に適用するなど、日本人と永住しない外国人は明確に区別すべきではないだろうか。これは人権の問題ではなく、国益の問題である。

図4　リーマンショック後外国人の生活保護が増加



⑦審査手数料をとり、メリハリをつける

日本では在留資格の申請手数料として最高8,000円がかかるが、許可された場合にのみ払うもので、審査自体に手数料はかからない。

一方、アメリカ大使館では短期滞在以外のVISA申請手数料は2万～3万円かかり（*15)、豪州では親の受け入れの申請手数料は約22万円、医療費のコストがかかるため年間2,000人の人数制限もある。それでも15年待ちだ。一方申請手数料を434万円払えば、約1年でVISA発給するという別枠のVISAも用意されている。434万円というのは親を受入れてからかかるコストの12%。医療費負担は増えるかもしれないが、親に送金するより豪州に呼んで国内で消費してもらい、小さい孫の面倒を見てもらうことで子が働けるようになる経済効果を勘案し12%になったという。

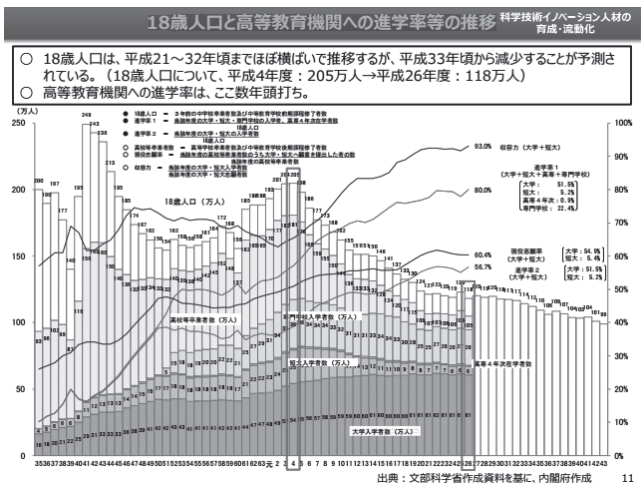
日本も審査手数料として事前にとり、さらには値上げしたらどうだろうか。少なくとも永住は申請人本人にとって更新申請が不要になるなど利益があり、また老親呼び寄せは日本にとって医療費の負担が増える可能性が大きいことを考えれば、それらは審査を有料にしても良いのではないだろうか。

東京入管では外国人の増加により、申請が従来の15～20%増え、2015年は審査に時間がかかっているという。以前は1～3週間だった単純更新でも1ヶ月以上かかっている。永住の不許可理由の一番は年数に満たないことだという。無料のため年数が明らかに不足しているのに数回申請する人のせいで通常申請の審査が長期化することを考えると、申請手数料を事前にとり、値上げすることは明らかな不許可案件の抑止効果にもなると思われる。入管の審査職員が申請件数の増加に見合って増えていないのなら、審査部門の人件費創出の費用を自省で捻出するくらいでも良いのではないだろうか？

⑧日本語教育の義務づけ

外国人受入れというとすぐ治安悪化を心配する声があがり、実際韓国の「雇用許可制」についても治安悪化、犯罪の多さを指摘する声もある。これは日本語と文化教育である程度防げると考える。②で述べたように南米系日系人は日本語が話せないために再就職先が見つからなかった。言葉は働き生活する上で必須であり、日本語が話せ文化を理解すれば不登校にもならないし、地域で孤立することも防げる。

図5　18歳人口と高等教育機関への進学率等の推移



豪州ではAdult Migrant English Language Program（AMEP）として510時間の無料の英語教育を実施している。英語を教える先生が多いので可能という。

日本は少子化で大学が余ると予想される。平成26年で大学と短大の収容力93%に対し、進学率は57%に過ぎない（*16)。これらを外国人向けの教育機関として、また日本人・外国人の不足業種への訓練期間として活用できないだろうか。

以上８つの提言をしたが、重要なのは 20 年、30 年後にどういう日本でありたいかを明確にし、それを政策に落とし込むことだ。単純労働者を必要とし、受入れている現状をまず認め、労働環境を改善し日本人の就労を増やすのか、一時的あるいは恒久的に外国人を受入れるのかについて決定し、国益重視の政策に転換すべきと考える。

韓国の「雇用許可制」も導入から 10 年経ち改善すべき点もいろいろ出ているようだ。豪州は政策の結果を毎年統計をとり、数値分析し、次年度の政策に反映している。

修正は可能なのだから、まず未来図を描き、開始することが重要だ。高度人材はどの国でも取合いとなっているが、単純労働でも送出し費用の少ない韓国の方に行きたがるという声もある。より良い人材を招聘しようと思えば、他国より魅力的な入管法の施策が必要なのだ。あるべき日本を見据え、政策でそれをコントロールすることが今求められている。

*1　名古屋大学大学院国際開発研究科講師、浅川晃広先生資料より抜粋
豪州の移民法については浅川先生、②③については AOM ビザコンサルティング代表足利弥生様の資料を参照
*2　2025 年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）について　厚労省
http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000088998.html
*3　「建設分野における外国人材の活用 に係る緊急措置」法務省
http://www.moj.go.jp/content/001128651.pdf
*4　韓国の「雇用許可制」と外国人労働者の現況　福島大学経済経営学類教授 佐野孝治
http://ir.lib.fukushima-u.ac.jp/dspace/bitstream/10270/4162/1/18-224.pdf
*5　2015 年人身売買報告書（日本に関する部分）米国大使館
http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20150827-01.html
*6　【韓国】外国人労働者の現在―雇用許可制の現状と評価
http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/23801/02380108.pdf
*7　世界の主要 20 言語使用人口　WIP　Japan　Coporation
http://japan.wipgroup.com/useful-information/reference-material-data/gengosiyoujinkou.html
*8　Consolidated Sponsored Occupations List（CSOL）
https://www.border.gov.au/Trav/Work/Work/Skills-assessment-and-assessing-authorities/skilled-occupations-lists/CSOL
*9　MIGRATION ACT 1958 – SECT 4
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118/s4.html
*10　平成 25 年度 国民医療費の概況　厚労省
http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/13/dl/kekka.pdf
*11　「平成 27 年度健保組合予算早期集計結果の概要」 健康保険組合連合会
http://www.kenporen.com/include/press/2015/20150422.pdf
*12　「平成 25 年度国民健康保険（市町村）の財政状況」 厚生労働省
http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12401000-Hokenkyoku-Soumuka/0000071781_1.pdf
*13　大阪市 HP　http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086531.html
*14　日本の財政を考える　財務省
http://www.zaisei.mof.go.jp/theme/theme3/
*15　ビザの種類と申請料金　アメリカ大使館
http://www.ustraveldocs.com/jp_jp/jp-niv-visafeeinfo.asp
*16　18 歳人口と高等教育機関への進学率等の推移　内閣府
http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon5/1kai/siryo6-2-7.pdf