

報告1 自民党の外国人労働者政策一回顧と展望―

木村義雄（自由民主党外国人労働者等特別委員会特別相談役）

ただいまご紹介に預かりました木村義雄と申します。このシンポジウムでは、日本の移民政策・外国人労働政策にしっかりと興味を持っていただき、取り組んでいただいております、その真摯な姿に敬意と感謝を申し上げます。どうぞよろしくお願い致します。

まずご覧いただきたいのは、「『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」という2枚の資料です。ご紹介にありましたように、私が参議院議員だった2018年に特定技能という制度を作りました。この制度を作るにあたって、基本的なたたき台になるものがこの文書であります。本来であれば他の国から労働者・労働力として直接受入れるわけですが、その際に、労働力として日本に働きに来てもらうときに障害になってきた言葉が2つあります。

1つは「移民」。今日の問題の一番のポイントです。もう1つは「いわゆる単純労働者は入れない」ということです。これは今から50～60年前の口頭閣議決定の中で言われていたことですが、それが現在まで影響してきたわけです。ところが言葉は悪いですが、裏口入学的なものがありまして、後で説明する「研修生・技能実習生」という制度を利用してきました。これは表向きには研修生・実習生と謳われているものの、よくいえば基本的には労働力として日本国内で活躍していただく、悪くいえば低賃金労働として他の国からも相当文句を言われ、口の悪い方からは「奴隷労働ではないか」と言われるという経緯がありました。しかし、労働力として正面から日本に来てもらうためには、今言った2つの言葉の障害がありました。

私が所属する自由民主党の中にも、右の方の人と、リベラルな人たちと、真ん中の人たちがいますが、「移民」という言葉を使うと世間一般も大騒ぎになりますし、特に右側の人たちが背広を脱いで張り切ってしまうのです。自民党の外国人労働者等特別委員会というものを今から20年前に私が作りましたが、移民という言葉を使った途端に人々が押しかけてきて、大変な議論になります。この議論をしてしまうと、率直な話「労働者確保」という本来の目的から逸れてしまう。しかし、その頃と比べても日本の労働力人口は非常に減っていて、たとえばこれからの高齢化社会で介護人材がまったくいなくなってしまう。今後は、外国の人たちに頼らざるを得ない、という感覚は多くの人が持っていました。

しかし、この「移民」の問題を片付けないと議論が進まないという状況が続いてきました。そこで、この「基本的考え方」の2ページ目右側の下の方にある注（※2）にあるように、「『移民』とは、入国の時点でいわゆる永住権を有する者であり、就労目的の在留資格による受入れは、『移民』には当たらない」という定義でないような定義をしました。

## 「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方

平成28年5月24日  
自由民主党政務調査会  
労働力確保に関する特命委員会

### 1 従来の政府の基本的考え方

これまでの外国人労働者の受入れに関する政府の基本的考え方は以下のとおりとされてきた。

- ・ 専門的・技術的分野の労働者は積極的受入れ（受入枠等の制約なし）  
（雇用対策法第4条第1項第10号、第9次雇用対策基本計画（1999年）、第5次出入国管理基本計画（2015年））
- ・ いわゆる単純労働者の受入れは十分慎重に対応  
（第9次雇用対策基本計画）

### 2 従来の政府の基本的考え方の問題点

- 専門的・技術的分野の労働者以外の労働者は「いわゆる単純労働者」とし、その受入れについて慎重に対応することが政府の方針とされてきたが、「いわゆる単純労働者」という用語については、「単純労働者」について明確な定義がない中で、外国人労働者の受入れに消極的な意味合いの用語として使用されてきた。  
今後の外国人労働者の受入れの議論に際しては、このような「単純労働者」という用語を使っていくことは不適切であり、この用語を用いずに考え方の整理をしていくべきである。
- 専門的・技術的分野の労働者以外の労働者を「いわゆる単純労働者」としてその受入れについて慎重に対応してきた政府方針の根拠は第9次雇用対策基本計画であるが、既に2007年の雇用対策法改正により、雇用対策基本計画の策定に関する規定は削除されていることから、そもそもの考え方に疑問があり、このような考え方は採るべきではない（※1）。

※1 専門的・技術的分野の労働者以外の労働者に係る考え方についての現下の閣議決定としては、日本再興戦略改訂2015における、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、中長期的な外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的コンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」しか存在しない。

### 3 これからの外国人労働者の受入れについての基本的考え方

- 専門的・技術的分野の労働者は引き続き積極的に受け入れるべきである（受

入枠等の制約なし)。ただし、何が「専門的・技術的分野」であるかについては、社会の変化にも配慮しつつ柔軟に検討する。

○ 上記以外の労働者について

これまでもオリンピック等に伴う人手不足対策のための緊急対策としての建設・造船分野での受入れをはじめ、製造業における子会社等従業員の受入れ、特区による外国人家事支援人材の受入れなど、必要性があるものについては受入れを進めてきたが、それが十分であったとは言い難い。

加えて、現在でも外国人労働者の増加が続く中で、今後、人口減少が進むこと、介護、農業、旅館等特に人手不足の分野があることから、外国人労働者の受入れについて、雇用労働者としての適正な管理を行う新たな仕組みを前提に、移民政策と誤解されないように配慮しつつ(留学や資格取得等の配慮も含め)、必要性がある分野については個別に精査した上で就労目的の在留資格を付与して受入れを進めていくべきである(※2、3)。

国家戦略としても人口が減少する中で我が国の活力を維持するためには、外国人に今以上に活躍していただくことが必要であり、そのような観点から、現在の外国人労働者数(90.8万人)を倍増しても対応できる制度を構築すべきである。

受入れに当たっては、国内の雇用への悪影響の防止や適正な受入れ及び治安の確保が必要であるため、受入枠の設定等の仕組み、同等報酬要件等、送出国との間の政府間の話し合いなどが必要である。

この受入枠の設定については、その設定職種が細かくなりすぎないように留意が必要である。

なお、在留期間については、当面5年間とし、当該期間内の帰国・再入国を認める。在留期間については更新可能としておくことが考えられるが、長期の在留を可能とする場合は、家族呼び寄せや定住化の問題が生じるため、さらなる検討が必要である。またこの場合において季節性のある農業等の分野について留意が必要である。

さらに、外国人労働者やそのコミュニティが地域に受け入れられ、自治体ともスムーズな関係を持つために必要な計画や施策(教育や社会保障など)についても検討を進める。

※2 「移民」とは、入国の時点でいわゆる永住権を有する者であり、就労目的の在留資格による受入れは「移民」には当たらない。

※3 技能実習制度については本来の趣旨である技能等の開発途上国等への移転のための制度として継続することが適当

どうやったかという、例えばブラジル国籍の日系何世など滞在期限の定めがない人たちは移民だが、1年、3年といった期限のある人は移民ではない、という訳の分からない取り決めをしました。国連の関係機関では、1年以上の滞在は全部「移民」とすると決められたのですが、入国時に1年、3年、5年と滞在期限がある人は「移民」ではない、と割り切る解釈をとることにして、問題の1つをクリアしました。

それからもう1つの問題が、いわゆる「単純労働者」。単純労働者の定義、皆さん分かりますでしょうか。今日は持ってきていませんが、「一般職業紹介状況」という厚生労働省が毎月出している資料があり、ここに書いてあります。職業分類の一番上の方には、管理的職業、専門的技術的職業、具体的には開発技術者、製造技術者、あるいはお医者さん、学校の先生なんかも入ります。それから事務的職業、販売の職業、サービスの職業とこう書いてあります。例えば建設・採掘の職業は下から2番目。オートメーションなどの生産工程の職業は下から4番目から真ん中ぐらいに書いてあります。一番下の職業は運搬・清掃・包装と、職業分類ではこのようになっております。これを見て、単純労働者というのは一番下から3つまででどうですか、という役所からの提案がありました。それ以前は「単純労働」に定義がなかったのです。

だが、ちょっと待てよと。清掃といったって、皆さんが東京駅で新幹線を降りると、ユニフォームを着た男の人女の人が入っていきます。列車の中に入ってさーっと掃除してさーっと出てきて、発車オーライの合図をする。そうするとホームから「何番線どこどこ行きの新幹線の発車準備が整いましたので、乗車を開始してください」と。あんなに速く掃除ができるのに、単純労働なのか。あるいはディズニーランドで白い服を着て、箒を持っている若い人たちがいるでしょう。あの人たち、よく見ると掃除をしながら色々なパフォーマンスをやっている。あれは単純労働か。それから運搬といっても、引っ越し屋の若手従業員は、我々が1個で腰が砕けるような重いダンボール箱を4つもひょいと持って、さっさと荷物を積み下ろしている。そして終わったらパッと携帯電話を取って一言連絡を取り、パッと車に乗って次のところに行く。これらを単純労働として、すぐやれと言っても無理だという話になってくる。

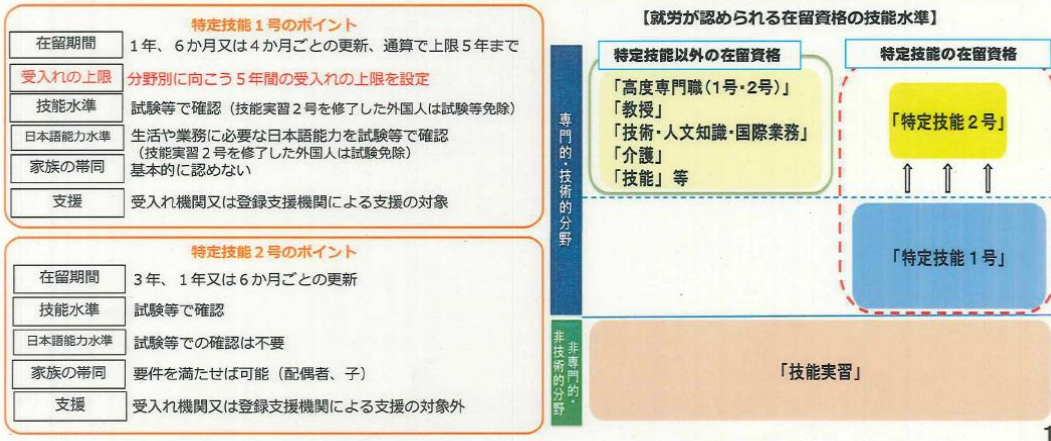
つまり、「運搬・清掃・包装」を単純労働とするのは問題があるということになりました。結論は何かというと、単純労働者とは何かという定義はこれまでなかったが、職業に貴賤はないので、やはり「単純労働」という言葉を使わない、ということになりました。それ以来、いわゆる単純労働とか単純労働者という言葉は、政府の公的な文章からはもう除かれているはずです。

こうなったことで、「移民」と「単純労働者」という2つの問題がクリアされたことになり、ようやく次の問題に入れるようになりました。30数年前に作った技能実習制度が今まで裏口入学だとか奴隷労働だとか色々言われてきたので、正面から労働力として入れていこうという、これに代わる制度を作るための議論がようやく進み始めました。



## 在留資格「特定技能」について（概要）

- 深刻化する人手不足への対応として、生産性の向上や国内人材の確保のための取組を行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限り、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るため、在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」を創設（平成31年4月から実施）
  - 特定技能1号：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：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
- 特定産業分野：介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、（14分野） 建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業  
（特定技能2号は下線部の2分野のみ受入れ可）
- 令和4年2月末時点で5万7,762人が在留（速報値）



このとき、次の資料にある在留資格「特定技能」につながる議論が始まったのです。ここでの一番のポイントは、いかに外国の方々を雇うのだとしても、日本人と基本的には同じであるべきだということです。送り出し国側でも行くにあたって 200~300 万円の高額の借金を課してブローカーに送り出され、日本に入るにあたっても手数料のようなものを取って企業に紹介されている、というおかしな制度は止めるべきで、日本の企業が日本人を雇うのと同じように海外の企業から人を雇えるようにしよう。これが基本的な思想です。

まだまだ完璧に日本人と同じようなところまではいってない、ということもこの資料に書かれていますが、例えば一番いい条件として、日本の企業がブローカーを介さずに送り出し国に行って直接人を雇う、という制度に基本的にはできるのです。そうはいつでも便宜上、受入団体の受託費用・登録費用などといった問題点はまだありますが、基本的にはこういった精神が制度に埋め込まれているのです。

率直な話、5年間で30数万人を入れようと思っても、現状ではなかなか人数が入って来ていない。それはコロナの影響、特定技能の使い勝手の悪さなどがあります。具体的には、次の資料で示した「特定産業分野及び業務区分」が、特定技能制度の特徴であり問題点です。今は14分野しか認めていません。これはなぜ縛ったかということ、有効求人倍率が高い分野、基本的には有効求人倍率3以上の分野のみ含んでいるからです。受入れ人数は5年間で合計34万5千人、介護が6万人、ビルクリーニングが3万人など。

特定産業分野及び業務区分

	分野	受入れ見込数 (5年間の最大値)	業務区分(従事する業務)
厚労省	介護	60,000人	・身体介護等(利用者の心身の状況に応じた入浴、食事、排せつの介助等)のほか、これに付随する支援業務(レクリエーションの実施、機能訓練の補助等) (注)訪問系サービスは対象外 【1業務区分】
	ビルクリーニング	37,000人	・建築物内部の清掃 【1業務区分】
経産省	素形材産業	21,500人	・鍛造 ・ダイカスト ・機械加工 ・金属プレス加工 ・工場板金 ・めっき ・アルミニウム陽極酸化処理 ・機械検査 ・機械保全 ・塗装 ・溶接 【13業務区分】
	産業機械製造業	5,250人	・鍛造 ・鍛造 ・ダイカスト ・機械加工 ・金属プレス加工 ・鉄工 ・工場板金 ・めっき ・機械検査 ・電気機器組立て ・プリント配線板製造 ・電気機器組立て ・プラスチック成形 ・工業包装 ・塗装 ・溶接 ・工業包装 【10業務区分】
	電気・電子情報 関連産業	4,700人	・機械加工 ・めっき ・金属プレス加工 ・工場板金 ・機械保全 ・電気機器組立て ・電気機器組立て ・プリント配線板製造 ・プラスチック成形 ・工業包装 ・塗装 ・溶接 ・工業包装 【13業務区分】
国交省	建設	40,000人	・型枠施工 ・土工 ・コンクリート圧送 ・トンネル推進工 ・建設機械施工 ・土工 ・掘削 ・電気通信 ・鉄筋施工 ・鉄筋組手 ・内装仕上げ ・表装 ・とび ・建築大工 ・配管 ・建築板金 ・保温保冷 ・軟付ウレタン断熱 ・海洋土木工 【19業務区分】
	造船・船用工業	13,000人	・溶接 ・塗装 ・鉄工 ・仕上げ ・機械加工 ・電気機器組立て 【6業務区分】
	自動車整備	7,000人	・自動車の日常点検整備、定期点検整備、分解整備 【1業務区分】
	航空	2,200人	・空港グランドハンドリング(地上走行支援業務、手荷物・貨物取扱業務等) ・航空機整備(機体、整備品の整備業務等) 【2業務区分】
	宿泊	22,000人	・宿泊施設におけるフロント、企画・広報、接客及びレストランサービス等の宿泊サービスの提供 【1業務区分】
農水省	農業	36,500人	・耕種農業全般(栽培管理、生産物の集出荷・選別等) ・畜産農業全般(飼養管理、生産物の集出荷・選別等) 【2業務区分】
	漁業	9,000人	・漁業(漁具の製作・補修、水産動物の採集、漁具・漁労機械の操作、水産動物の採捕、漁獲物の処理・保蔵、安全衛生の確保等) ・養殖業(養殖資材の製作・補修・管理、養殖水産動物の育成管理、養殖水産動物の収穫(獲)・処理、安全衛生の確保等) 【2業務区分】
	飲食品製造業	34,000人	・飲食品製造業全般(飲食品(酒類を除く)の製造・加工、安全衛生) 【1業務区分】
	外食業	53,000人	・外食業全般(飲食物調理、接客、店舗管理) 【1業務区分】

2

一方で、介護、ビルクリーニングなどは業務区分が1つしかありません。農水省関連でも業務区分はせいぜい2つです。ところが国交省関係、経産省関係は13業務区分くらいある。これは何かというと、事実上の参入規制となっています。たとえば電気・電子情報部分が4700人と書いてあるうち、金属加工・金属プレス加工・工場板金という業務区分を変えることはできません。日本人は機械加工で雇った人でも金属プレスの方に行ってくれ、工場板金の方に行ってくれ、ということが出来る。ところが海外から来た方は、この業務区分を越えることも許されていないのです。ここまで細かいことをやって相互乗り入れを禁止していると、我々政治家も役人にしてやられたなというところがある。

資料「共生の時代」の2頁目の真ん中ほどに「受入れに当たっては、国内の雇用への悪影響の防止や適正な受入れ及び治安の確保が必要であるため、受入枠の設定等の仕組み」とあります。この「受入枠の設定等の仕組み」という文言から、業務区分の制度を作ったのです。これは今、特定技能制度において非常に問題であると思います。私もつい数日前(2022年4月13日)、自民党の外国人労働者等特別委員会があった際に、経産省の機械産業局長に「こんな区分は使い勝手が悪いから無くしてはどうか」という提言をしたばかりです。せっかく新しい制度を作りながら、なかなか発展せず企業のためにも日本に来ていただいた外国人の方々にも不便な制度になっているので、文句を言われているのです。

一方で、もとの技能実習制度のほうがよかった、奴隷制度に近い制度の方がよかった、という議論も出ています。その一番のポイントは、特定技能は日本人を雇うのと同じような基準になっているのに対し、技能実習は日本に来て最初に勤めた企業でしか在留が認め

られないことです。他の企業に移りたい、田舎が嫌、最低賃金が低い、エンターテインメントがないなどの理由では、技能実習生は転職ができない。特定技能では転職ができる。しかし企業にとっては、辞められたら困る。「辞めると不法残留・強制送還だ」といって数年間縛りつけることを、口の悪い人は奴隷労働じゃないかと言うのです。逆に、この制度があるから逃げられなくて済む、という人もいるわけです。

特定技能は、同じ業種の企業になら転職の自由がある。技能実習の場合も、例えば農業をやっていて東京に同じ企業の拠点があればそこに行けるのですが、なかなかそのようにはいかないで決められたところにいなければいけない。技能実習は途中で辞められなくていい、逃げられなくていいから残してくれと、そのような要望もある。もう1つは、特定技能は直接雇用ができるので、中間のブローカーの皆さんにとってはうまみが少ない。技能実習制度のほうが手数料もたくさん取れ、収入が高いということです。

このようなこともあって、もとの技能実習制度のほうがありがたい、少なくとも当面の間はなくさないでくれ、という議論もあるわけです。特定技能制度ができたから技能実習はもういらぬ、という議論もあるのですが、基本的に当分の間は技能実習制度を残したまま特定技能制度をどんどん伸ばしていこう、14業種からも広げていこう、という方向です。新しく入る業種としては、コンビニ、運送、廃品回収、産業廃棄物などの分野で迎え入れるべきだという要望も来ています。この4月1日から制度の見直しが始まりましたので、これからの議論の推移を見守っていきたいと思っております。

そうはいつても、中国なども経済発展して、高齢者が増えてきて、特に介護などでは圧倒的な数の人材を必要としています。中国は給料も沿海部では日本より高くなっている。沿海部の人間は内陸部の人間をまったく信用していませんから、内陸の人材を入れようとしません。やはり中国も東南アジアの人材がほしい。中国と日本で人材獲得合戦になってくる。そうなると、日本で働きたいと思ってもらえる魅力のある日本でない、もう来てくれない時代なのです。今の日本は、まだ法律を改正さえすればまだまだ沢山来てくれると思っておりますが、それは誤り。日本人は、外国人労働に関して人材の種まきもしていない。

今は東南アジアから人を受入れていて、アフリカ諸国にも日本はこれから進出しなければいけないのですが、中国がどんどんアフリカに経済援助して存在感を高めている。そうなると、日本で外国人労働者を獲得する手段がなくなってくるのではないかと。このことを考えて「魅力ある日本」「来てくれる日本」になるために真剣に取り組まなければ、日本の外国人労働者政策は絵に描いた餅になりかねません。日本の労働力がもっと減った時に、それを補うこともできなくなってきたら、日本の将来はまさにどうなるのだろうと心配しています。外国人の方々に来ていただいて、喜んでいただく魅力ある日本、これを作っていくために真剣に考えなければいけない、と思っております次第でございます。