

Report レポート #01

(一財)北海道開発協会「地方における外国人の受け入れに関する調査研究」レポート②

アジア NIEs の 外国人未熟練労働者 受け入れ制度



孔 麗 (こん りー)

北海道教育大学函館校国際地域学科教授

中国^{しんよう}瀋陽市出身。2001年北海学園大学大学院経済学研究科博士課程修了、博士(経済学)。2002年北海学園北見大学商学部専任講師、2014年から現職。専門はアジア経済論、国際企業論。

北海道開発協会では、本年度より人口減少時代の地域政策に関する調査研究として、少子高齢化と人口減少が進む北海道において、人手不足が深刻となっている現状を踏まえ、北海道らしい外国人との共生社会の実現に向けたビジョンを提言するため、「地方における外国人材の受け入れに関する調査研究」に着手しました。

研究会では、それぞれの研究者がこれまで行ってきた調査研究の成果について報告し、メンバーの知見を深めています。これらの内容を簡潔にとりまとめ、皆様にお届けします。

はじめに

アジアNIEs(新興工業地域)のシンガポール、台湾、韓国では、1980年代以降の経済発展によって、製造業や建設業を中心に深刻な労働力不足となり、外国人労働者を多く受け入れてきた。それに対して、それぞれの国・地域では異なる外国人労働者政策がとられているが、共通するのは、未熟練労働者に就労資格を与えていることである。

一方、日本は「単純労働者は受け入れない」という基本方針の下で、未熟練労働者には未だに就労資格を与えていない。昨年末の『入管法』改正により、「特定技能」という新たな在留資格が創設されたが、これは高度人材と技能実習生の中に位置するものであり、大きな転換といえるものの、従来の基本方針に変わりはない。

すでに、労働力不足の問題を抱えている日本とアジアNIEsの間で外国人労働者の争奪戦がはじまっており、外国人労働者にとって魅力的な受け入れ制度が求められる。そのためには、アジアNIEsの受け入れ制度を比較検討することが重要である。

1 シンガポール

外国人労働者受け入れのための法律は、『外国人材雇用法』である。現行の就労パスには、高度技能者対象の「雇用パス(Eパス)」、中度技能者向けの「Sパス」、未熟練労働者対象の「労働許可^{*1}」がある。労働許可

* 1

「労働許可制」とは、外国人労働者が申請し、審査の上で就労ビザを発給するものであり、雇用主が申請し、審査の上で、外国人労働者に就労ビザを発給するのが「雇用許可制」である。

は、基礎技能レベルのR-2と、より高い技能のR-1に分かれている。受け入れている未熟練労働者の業種は、建設業、製造業、サービス業、家事労働などで、最長雇用期間はR-2で14年、R-1は22～26年である。

多くの国・地域では外国人の雇用に際して、自国労働者の雇用機会を確保するため、雇用する前に自国の労働者を対象とした求人広告を出し、希望者がいない場合には外国人の雇用を認めるという「労働市場テスト」が行われている。シンガポールでは、EパスとSパスについては実施されているが、労働許可では行われていない。

雇用主は、ビザ発給前に保証金を政府に預けなければならない、賃金未払いや失踪などがあれば没収される。雇用主の変更、労働許可で認められた業務以外は従事できないが、同じ企業内であれば異なる業務に就くことができる。外国人労働者への社会保障制度は皆無に近く、民間の障害保険や医療保険への加入が義務づけられる。家族帯同は認められない。

労働許可には、労働市場に応じて必要最小限となるよう数量調整を行うため様々な制限が設けられている。その第1は、業種別に受け入れ国を決めていることである。第2は、「外国人雇用税」である。雇用主は外国人労働者1人当たり毎月一定額の税金が徴収される。これは、市場メカニズムを通じて外国人労働者の受け入れを調整する仕組みで、国内労働者の賃金低下を防止するためのものでもあり、その税収は、外国人労働者受け入れに要する行政経費の財源として使われる。第3は、「外国人雇用上限率」で、従業員に占める外国人労働者の割合やシンガポール人従業員1人に対して雇用できる外国人労働者の数を定めている。

外国人労働者は増加し、2017年で137万人となり（表-1）、そのうち労働許可は71%の97万人で、業種別には製造業・サービス業が最も多く、建設業、家事労働が続いている。家事労働が多いのは、夫婦共稼ぎが一般的なことに加えて、子どもと両親の世話は家庭でという儒教的な考え方が強いからである。政府も育児と高齢者の福祉は「自助努力」を基本とする立場をとっており、世界でも珍しい『両親扶養法』を制定している。

表-1 シンガポールの就労パス別外国人労働者数

就労パス	2012		2017	
		構成比		構成比
合 計	1,268,300	100	1,368,000	100
Eパス	173,800	13.7	187,700	13.7
Sパス	142,400	11.2	184,400	13.5
労働許可 計	942,800	74.3	965,200	70.6
建設業	293,300	23.1	284,900	20.8
製造・サービス業等	439,900	34.7	433,500	31.7
家事労働	209,600	16.5	246,800	18
その他	9,300	0.7	30,700	2.2

シンガポール人材省資料から作成（単位：人、％）

2 台湾

外国人労働者受け入れのための法律は、『就業服務法（第5章）』である。未熟練労働者の受け入れは、「雇用許可制」に近い仕組みがとられており、二国間協定に基づいて行われている。受け入れ業種は、漁船船員、家事労働、重要プロジェクトの建設業、労働部が指定した製造業、一般建設業、介護業務などである。

外国人の雇用主には、家庭介護を除き「労働市場テスト」が義務づけられ、日本のハローワークに相当する「就業服務センター」の求人サイトで、台湾人を対象とした募集を14日以上、3日間は新聞に求人広告を掲載しなければならない。

雇用期間は最長12年、介護は14年である。受け入れ人数は、業種ごとに従業員数に対する割合で定めている。雇用主には「就業安定費」の納付を義務づけている。この収入は主に失業者への職業訓練や就業情報の提供などに充てられる。雇用主は、許可された業務以外に外国人労働者を従事させてはならない。本人と新旧の雇用主の三者が合意すれば、雇用主を変更でき、同じ業種であれば3回まで変更できる。

台湾の社会保障制度は、外国人にも区別なく適用されるので、労働保険や健康保険に加入しなければならない。賃金は、最低賃金の水準でほぼ横並びとなっている。

台湾では、外国人労働者の雇用には人材仲介会社を利用するのが一般的である。人材仲介会社は、送り出し国の人材仲介会社に候補者の募集を依頼し、そこから雇用主が面接や実技試験などで選抜する。

しかし、仲介手数料と人材仲介会社が外国人労働者から毎月徴収する「受け入れ管理費^{*2}」が高額であったことから政府は、受け入れ管理費に基準を設けた。また、人材仲介会社の評価制度を導入し、評価結果はAからCランクに分けられ、2年連続でCランクとされれば廃業しなければならない。外国人労働者が失踪した場合、雇用主とともに人材仲介会社も処罰の対象となる。

外国人未熟練労働者は2018年で71万人と10年前の1.9倍に増加し（表-2）、製造業が61%を占め、次いで介護・家事サービスが36.5%となっている。介護・家事のウエイトが大きいのは、シンガポールと同じ事情によるものと思われる。

表-2 台湾における外国人未熟練労働者の業種別受け入れ状況

年次	総計	漁船員	製造業	建設業	介護	家事サービス
2008	365,060	4,865	185,624	6,144	165,898	2,529
構成比	100	1.3	50.8	1.7	45.4	0.7
2017	676,142	12,300	408,571	5,114	248,209	1,948
構成比	100	1.8	60.4	0.8	36.7	0.3
2018	706,850	12,635	432,014	4,104	258,097	
構成比	100	1.8	61.1	0.6	36.5	
2018/2008	193.6	259.7	232.7	66.8	153.2	

台湾労働部「労働統計」から作成（単位：人、%）

3 韓国

韓国は、1991年以降、日本の研修制度に倣った研修生制度を導入したが、劣悪な環境や人権抑圧、不法就労の増加など、研修生をめぐる様々な問題が顕在化し、1995年頃から研修生制度の存廃をめぐる議論が起きた。

一方、中国や旧ソ連に大勢の朝鮮族がいた。これを韓国では、「在外同胞」と呼ぶ。この在外同胞を労働力不足に活用するため、飲食業、清掃業、家事業務等で最長3年間就労を認める「就業管理制度」が導入され、外国人労働者の中心となった。

外国人労働者の問題は、韓国社会に大きな議論を呼び、2002年の大統領選挙では、与野党双方が「雇用許可制」を政策の一つに掲げた。それを受けて『外国人労働者雇用法』が制定され、2004年に「雇用許可制」

が実施された。これには、国民的議論を経て研修生制度の矛盾を解消し、合法的に未熟練労働者を受け入れる枠組みを創設したことに大きな意義があり、高い国際的評価が与えられている^{*3}。雇用許可制には、一般外国人を対象とした「一般雇用許可制」と、在外同胞対象の「特例雇用許可制」がある。

一般雇用許可制の原則の第1は、労働市場補完性である。韓国人の雇用を優先するために「労働市場テスト」が行われる。雇用主は雇用労働部の雇用情報サイトに求人を、原則14日間求人広告をしなければならない。

第2は、均等待遇である。労働関係法と最低賃金、健康・労災保険は韓国人と同様に適用される。最低賃金は全国一律で決められているが、実際の賃金は最低賃金の水準である。

第3は、定住化防止のための短期ローテーションである。雇用期間は当初3年以内とされていたが、その後、雇用主が申請した場合は、最長で4年10カ月となり、現在では一定の条件を満たした場合は、出国から3カ月後、さらに4年10カ月の雇用が認められ、合計9年8カ月となり、この原則は崩れてきている。

第4は、受け入れプロセスの透明化である。そのため、送り出し16カ国と覚書（MOU）を交わし、覚書には、受け入れ枠、業種、求職者の条件、選抜方法、韓国語や韓国文化等の出国前教育などが盛り込まれ、2年ごとに見直される。送り出し国の公的機関は、韓国語試験の成績、経歴などから求職者名簿を作成し、そこから「韓国産業人力公団」が選抜する。これによって人材仲介業者の排除とともに、外国人労働者の費用負担が軽減されている。

一般雇用許可制では、総量規制と業種別の許可人数制が採られている。年間受け入れ総量は、「外国人労働者政策委員会」が毎年、決定する。受け入れ業種は、農畜・漁業のほか、従業員300人未満の製造業、建設業、サービス業である。企業ごとの許可数は、製造業やサービス業では韓国人労働者数、建設業は年平均工事金額に応じて決められている。

雇用主の変更は、一般雇用許可制では原則として認められないが、雇用主の事情による場合は、在留期間

^{*2}

人材仲介会社が、外国人労働者から毎月徴収する滞在中の各種手続費用、賃金清算、通訳などのサービスに係る費用のことである。

^{*3}

2010年には、ILOからアジアの「先導的移住管理システム」と評価され、2011年には国連の「公共行政大賞」を受賞している。

に3回まで認められる。家族帯同は認められない。

外国人未熟練労働者はこの10年間に9%増え、このうち一般雇用許可による労働者は1.5倍に増加している(表-3)。特例雇用許可は2割近く減少しているが、それでも半分近くを占めている。

表-3 韓国の雇用許可制による外国人未熟練労働者数の変化

項目		2009		2019		2019/2009
			構成比		構成比	
一般雇用許可	非専門就業(E-9)	188,363	37.7	275,330	50.5	146.2
	船員就業(E-10)	5,207	1	17,283	3.2	331.9
	小計	193,570	38.7	292,613	53.7	151.2
特例雇用許可	訪問就業(H-2)	306,283	61.3	252,058	46.3	82.3
計		499,853	100	544,671	100	109

韓国出入国在留管理庁資料から作成 (単位: 人、%)

まとめ

アジアNIEsの外国人未熟練労働者の受け入れ制度を整理したのが表-4である。そこから日本が学ぶべき方策について、その方向性だけをあげると、①未熟練労働者に就労資格を与えること、②外国人労働者受け入れに関する法律の制定、③人材仲介業者の介入を極力少なくすること、④「労働市場テスト」の実施、⑤国や地方自治体の受け入れコストの一部を受益者で

ある雇用主に負担させることである。

外国人労働者の受け入れに伴う様々な課題に対する絶対的な解決策はない。アジアNIEsの受け入れ制度を日本の国情に沿ったものにアレンジしていく必要がある。政府には、この避けられない課題に対して、正面から議論する姿勢が求められる。なお、本稿では紙幅の関係で社会統合^{*4}政策には言及しなかった。

【参考文献】

- ・天瀬光二他(2007)『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』労働政策研究・研修機構
- ・天瀬光二他(2018)『諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ』労働政策研究・研修機構
- ・岡本佐智子(2015)「シンガポールの移民政策—外国人の受入れと管理」、『北海道文教大学論集』第16号
- ・江秀華(2015)「台湾における外国人労働者の受け入れについて—実態および政策調査」、城西大学『城西現代政策研究』第8巻第1号
- ・孔麗(2019)「外国人労働者政策の転換による秩序ある単純労働者の受入れ」、北海道教育大学函館校国際地域研究編集委員会『国際地域研究Ⅰ』、大学教育出版
- ・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」、『日本政策金融公庫論集』第36号
- ・野村敦子(2015)「外国人材の活用に求められる制度の再構築—海外事例にみる外国人政策の視点」、日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.6、No.25

表-4 外国人未熟練労働者の受け入れ制度

項目	シンガポール	台湾	韓国
外国人労働者雇用の法律	外国人材雇用法	就業服務法(第5章外国人)	外国人労働者雇用法
受け入れ制度	労働許可制	雇用許可制に近い	雇用許可制
受け入れ対象国	業種別の指定	二国間協定	送り出し国との覚書
受け入れ総量	雇用上限率	受け入れ枠の設定	総量規制
受け入れ企業への制限	雇用上限率	雇用上限率	業種別許可人数制
送り出し機関	人材仲介会社	人材仲介会社(直接雇用制度あり)	政府系機関
労働市場テスト	なし	あり	あり
社会的費用の負担	外国人雇用税	就業安定費	なし
最長雇用期間	R-2は14年、R-1は22~26年	12年(介護は14年)	9年10カ月
雇用主の変更	不可	同業種であれば3回まで	3回まで
家族帯同	不可	不可	不可

関連資料から筆者作成

*4

「社会統合」とは、多様な外国人がその国の社会に溶け込めるようにすることをいう。しかし、日本では一般的に「多文化共生」又は「共生」と言われる。