

No. 1024 (2018.11.15)

## 賃金から見た外国人労働者問題

はじめに

### I 我が国の外国人労働者の現況

- 1 受入れの現状
- 2 骨太の方針 2018 と骨子案

### II 外国人技能実習制度

- 1 制度の概要
- 2 賃金の状況

### III 韓国的一般雇用許可制

### IV 賃金から見た外国人労働者受入れ

拡大の論点

- 1 職場移転の自由
- 2 ブローカー
- 3 コンプライアンス
- 4 日本人と同等以上の報酬
- 5 労働基準法第3条
- 6 生産性の向上と処遇改善  
おわりに

キーワード：外国人労働者、技能実習、賃金、韓国、雇用許可制

- 外国人労働者の受入れ拡大に関しては、人手不足対策として評価する意見がある一方、外国人労働者の賃金が低いと外国人労働者が集まらなくなるおそれがあること、国内で労働者の賃金水準の低下を招きかねないことが懸念されている。
- 韓国的一般雇用許可制では、外国人労働者の受入れを政府が管理することにより、ブローカーの問題を改善したことが評価されている。
- 賃金から見た外国人労働者受入れ拡大の論点としては、職場移転の自由、ブローカー、コンプライアンス、日本人と同等以上の報酬を定める規定、労働基準法第3条、生産性の向上と処遇改善が挙げられる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 こはり たいすけ 小針 泰介

第 1 0 2 4 号

## はじめに

外国人労働者の受入れ拡大について、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」<sup>1</sup>（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定。以下「骨太の方針 2018」という。）では、「新たな外国人材の受入れ」として「一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設」が提言され、平成 30（2018）年 10 月には「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において新たな在留資格の骨子案<sup>2</sup>が発表された。外国人労働者の受入れ拡大に関しては、家族の帯同や外国人労働者に対する日本語教育、社会保障等様々な観点からの議論があるが、本稿では、特に賃金の観点からの議論に焦点を当てる。本稿では、まず我が国の外国人労働者の現状と骨子案を見た上で、外国人技能実習制度の概要と技能実習生の賃金の状況を確認する。続いて、単純労働を行う外国人労働者を正面から受け入れる制度である韓国的一般雇用許可制を概観する。本稿の執筆は骨子案発表時点であるため、外国人技能実習制度と一般雇用許可制を参考として、最後に骨子案に基づいて賃金から見た外国人労働者受入れ拡大の論点を整理する。

## I 我が国の外国人労働者の現況

### 1 受入れの現状

厚生労働省の「外国人雇用状況届出」によると、我が国では平成 29（2017）年 10 月末時点で約 127 万 9 千人の外国人が就労している。同省は、これらの就労外国人を次の 5 つに分類している。すなわち、①就労目的で在留が認められる者（約 23 万 8 千人）、②身分に基づき在留する者（約 45 万 9 千人）、③技能実習（約 25 万 8 千人）、④特定活動（約 2 万 6 千人）、⑤資格外活動（約 29 万 7 千人）である。①「就労目的で在留が認められる者」は、いわゆる「専門的・技術的分野」の在留資格を有する者であり、大学教授や企業等の経営者・管理者、弁護士、公認会計士等<sup>3</sup>である。②「身分に基づき在留する者」は、日系人や日本人の配偶者等である。③「技能実習」に該当するのは、在留資格「技能実習」を有し、外国人技能実習制度に基づいて技能実習を行う外国人技能実習生である。④「特定活動」は法務大臣が活動可能な範囲を個別に決定する在留資格で、具体的には、EPA（Economic Partnership Agreement. 経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者やワーキングホリデーで来日している者等である。⑤「資格外活動」に該当するのは、留学生のアルバイト等、本来の在留資格では認められない就労を許可された者である<sup>4</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報は、平成 30（2018）年 11 月 1 日現在である。

<sup>1</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）内閣府ウェブサイト <[http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018\\_basicpolicies\\_ja.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf)>

<sup>2</sup> 「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案の骨子について」（第 2 回外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 資料 1）2018.10.12. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai2/siryou1.pdf>>; 法務省出入国管理局「新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について」（第 2 回外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 資料 2）2018.10.12. 同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai2/siryou2.pdf>>

<sup>3</sup> このほか、外国料理の調理師や歌手、企業内転勤等も含まれる。

<sup>4</sup> 「日本で就労する外国人のカテゴリー（総数 約 127.9 万人の内訳）」厚生労働省ウェブサイト <[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category\\_j.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category_j.html)>

従来、我が国では、専門的・技術的分野に従事する者については積極的に受入れが図られる一方、いわゆる単純労働を目的とした者の受入れには慎重であった。そのため、専門的・技術的分野以外の仕事に関しては、制度上、就労を直接の目的としない外国人技能実習生やアルバイトを行う留学生によって担われており、在留の目的と実態との間の乖離が問題とされてきた<sup>5</sup>。外国人技能実習生やアルバイトを行う留学生は、国内で就労する外国人の中でも大きな比重を占めている。

## 2 骨太の方針 2018 と骨子案

差し迫った人手不足を背景として、平成 30 (2018) 年 6 月、「一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設」を掲げた「骨太の方針 2018」が発表され、専門的・技術的分野に従事する者以外にも、就労を直接の目的とした在留資格を認める方針が打ち出された。この新たな在留資格の創設は、これまでの政策を大きく転換し、実質的には単純労働者に門戸を開くものと報じられた<sup>6</sup>。同年 10 月には、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において、外国人労働者の受入れ拡大に関する骨子案<sup>7</sup>が発表され、新たな在留資格として特定技能 1 号及び 2 号を創設する案が示された。

この骨子案にいう特定技能 1 号は、「不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する相当程度の知識又は経験を要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」である<sup>8</sup>。在留期間の上限は通算 5 年とされ、家族の帯同は原則として認められない。

一方、特定技能 2 号とは、「同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」である<sup>9</sup>。在留期間については更新制とされ、更新の回数には制限を設けない見込みである<sup>10</sup>。そのため、事実上永住が可能と見られている<sup>11</sup>。特定技能 2 号については家族の帯同を認めることが検討されている。

特定技能 1 号及び 2 号の対象となる分野としては、当初は建設、農業、介護、造船、宿泊の 5 業種が候補とされていたが、その後、飲食料品製造業、外食、漁業、ビルクリーニング、素形材産業（ casting 等）、産業機械製造、電子・電器機器関連産業、自動車整備、航空（空港グランドハンドリング・航空機整備）が候補として追加され、平成 30 (2018) 年 11 月現在、14 業種が検討されている<sup>12</sup>。外国人労働者の受入れ拡大は、人手不足に対応した施策として評価する

<sup>5</sup> 宮島喬・鈴木江理子『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店、2014、pp.9-20; 出井康弘「外国人実習生・留学生の実態—利権にまみれた“奴隷労働”の行く末—」『都市問題』109 巻 9 号、2018.9、p.11; 蜂谷隆「サイドドアを作り直しても根本問題は解決しない」『労働法律旬報』1842 号、2015.6.25、p.24。

<sup>6</sup> 「時時刻刻 新在留資格 生煮え 外国人受け入れ拡大「来春」単純労働も」『朝日新聞』2018.10.13; 「外国人労働者：新在留資格 建設や介護分野検討 入管法改正案」『毎日新聞』2018.10.13; 「外国人労働者の新在留資格提示、政府、臨時国会に法案」『日本経済新聞』2018.10.12。

<sup>7</sup> 「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案の骨子について」前掲注(2); 「新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について」前掲注(2)

<sup>8</sup> 「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置の一部を改正する法律案の骨子について」同上

<sup>9</sup> 同上

<sup>10</sup> 「外国人労働者 永住にも道 新在留資格案 熟練技能、条件に 介護・建設など分野限定」『日本経済新聞』2018.10.12。

<sup>11</sup> 「外国人労働者 単純労働にも在留資格 人手不足分野のみ」『読売新聞』2018.10.12、夕刊。

<sup>12</sup> 「新在留資格 14 業種候補 政府検討 受け入れ拡大へかじ」『読売新聞』2018.9.29; 「新在留資格 14 業種が候補 外食・宿泊業も検討」『朝日新聞』2018.10.23; 「入管法改正案 異論相次ぐ 「入管庁」に指導・助言権 外国人労働者の待遇で」『日本経済新聞』2018.10.27。

意見がある<sup>13</sup>。その一方で、外国人労働者の賃金が低いと外国人労働者はより賃金の高い国での就労を希望するようになり、いずれは外国人労働者が集まらなくなるおそれがあることが指摘されている<sup>14</sup>。また、低賃金の外国人労働者の流入は、国内で賃金の引下げ競争をもたらし、特に低スキル労働の賃金水準の低下を招く懸念が示されている<sup>15</sup>。

## II 外国人技能実習制度

### 1 制度の概要

外国人技能実習制度は、人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進することを目的としており<sup>16</sup>、企業等の実習先（受入先）と雇用契約を結んでOJTで技能実習を受ける制度である。実習期間は最長5年で、実習修了後、帰国する。

前述のように「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）で定められる外国人技能実習のための在留資格は「技能実習」であり、入国後1年目の技能実習活動を第1号、2・3年目の技能実習活動を第2号、4・5年目の技能実習活動を第3号と区分している。技能実習について、1号には職種上の制限はない<sup>17</sup>が、1号から2号へ移行できる職種は限定されており、平成29（2017）年12月時点では農業関係や建設関係、繊維・衣服関係など77職種139作業がこれに該当する。実習先は原則として1か所に固定されており、外国人技能実習生に実習先を変更する自由はないが、2号から3号に移行する際<sup>18</sup>には実習先を変更することが可能である<sup>19</sup>。

また、同制度における外国人技能実習生の受入れ方式には企業単独型と団体監理型がある。企業単独型は、我が国の企業等が単独で海外の企業等から技能実習生を受け入れて技能実習を実施する方式であり、団体監理型は、営利を目的としない監理団体が技能実習生を受け入れ、主に単独では受入れが困難な、監理団体の傘下の中小企業等で技能実習を実施する方式である。

<sup>13</sup> 日本経済団体連合会「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方」2018.10.16。<<http://www.keidanren.or.jp/policy/2018/086.html>>; 日本商工会議所・東京商工会議所「「入管法改正案」骨子及び「政府基本方針」骨子案に対する意見」2018.10.25。日本商工会議所ウェブサイト <<https://www.jcci.or.jp/The%20third%20installment.pdf>>

<sup>14</sup> 「移民 予測 出身国との賃金格差が縮小 外国人労働者が来ない」『週刊東洋経済』6784号、2018.4.7, p.30; 「複眼 外国人労働者 増やせるか 日本国際交流センター執行理事毛受敏浩氏 安い・雇いやすい脱却を」『日本経済新聞』2018.7.24; 「人材開国（中）選ばれる国へ多様性生かす知恵求む」『日本経済新聞』2018.7.31。

<sup>15</sup> 横山渉「外国人 唐突な外国人労働者受け入れ拡大 賃金引き上げ目標に矛盾も」『エコノミスト』96巻33号、2018.8.28, pp.40-41; 河野龍太郎「外国人 通説 移民解禁で人手不足を補う→既に労働力が維持される増加ペース」『エコノミスト』96巻18号、2018.5, pp.86-87; 小塩隆士「外国人労働者問題の理論分析」『ESP』218号、1990.6, pp.86-91。

<sup>16</sup> 「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」（平成28年法律第89号）第1条; 「外国人技能実習制度について」厚生労働省ウェブサイト <[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/jinzaikaihatsu/global\\_cooperation/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html)>

<sup>17</sup> ただし、技能実習1号の対象技能は、技能実習生の母国において修得することが不可能又は困難であり、帰国後我が国において修得した技能等をいかすことが予定されているものであり、同一の作業の反復のみによって修得できるものではないものとされる。「技能実習制度推進事業等運営基本方針」（平成5年4月5日厚生労働大臣告示）

<sup>18</sup> 2号から3号に移行する際には、技能実習生が所定の技能評価試験に合格することや、一旦帰国することが求められる。また、2号から3号への認定申請は優良な実習実施者、監理団体に限定される。この「優良な」とは、法令違反がないことのほか、技能評価試験の合格率や指導・相談体制等について一定の要件を満たしていることを指す。山脇康嗣『技能実習法の実務』日本加除出版、2017, pp.26-30; 法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官「新たな外国人技能実習制度について」pp.3-4。法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001225622.pdf>>

<sup>19</sup> 法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官 同上, p.35。

同制度では、企業単独型は「イ」、団体監理型は「ロ」と区分される。例えば入国後1年目であり、企業単独型で来日した技能実習生は、「1号イ」となる。現在の外国人技能実習生の受入れ方式は、「ロ」（団体監理型）が大多数を占める<sup>20</sup>。

外国人技能実習制度に関しては、外国人技能実習生の労働環境が問題とされていたため、平成28（2016）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」（平成28年法律第89号。以下「技能実習法」という。）が制定された。同法は、監理団体を許可制とするほか、技能実習の実習実施者を届出制とするなどして、技能実習制度の適正化を図っている。外国人技能実習生の賃金に関しては、平成5（1993）年の「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」（平成5年4月5日法務省告示第141号）に日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けることを内容とする雇用契約が実習希望者と実習が実施される機関との間に締結されることが記されていたが、同法第9条第9項において、「技能実習生に対する報酬の額が日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上であること」が法律上明文化された<sup>21</sup>。

## 2 賃金の状況

労働政策研究・研修機構（JILPT）により平成26（2014）年11月に行われた調査では、企業における1～3年目の外国人技能実習生の1か月当たりの所定内給与<sup>22</sup>の平均額は約13万3500円であり、時給の平均額は約762円である<sup>23</sup>。外国人技能実習生の賃金水準は、「地域別最低賃金のレベルの額」（72.1%）が最も多く、次いで「特定（産業別）最低賃金<sup>24</sup>のレベルの額」（10.5%）が多い<sup>25</sup>。

一方、国際研修協力機構（JITCO）の調査では、1か月当たり支給予定賃金<sup>26</sup>は、1号イが14万7293円、1号ロが13万6835円であり、2号イが14万4506円、2号ロが13万8382円である<sup>27</sup>。

<sup>20</sup> 2017年末の時点で、1号イが5,971人、1号ロが11万8101人、2号イが3,424人、2号ロが14万6729人であり、全体の約96.6%を団体監理型（ロ）が占める。法務省入国管理局【「第2表」在留資格別在留外国人数の推移」（平成29年末現在における在留外国人数について（確定値）【平成29年末】確定値公表資料）2018.3.27. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001256897.pdf>>

<sup>21</sup> 同法は平成29（2017）年11月1日に施行された。法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官 前掲注(18), p.3.

<sup>22</sup> 労働契約、労働協約、事業所の就業規則等により、あらかじめ定められている支給条件、算定方法によって支給された現金給与額（きまって支給する現金給与額）から、超過労働給与額を差し引いた額を指す。「賃金構造基本統計調査 用語の解説」厚生労働省ウェブサイト <[https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou\\_b.html#09](https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou_b.html#09)>

<sup>23</sup> 労働政策研究・研修機構『企業における外国人技能実習生の受入れに関する調査』（JILPT調査シリーズNo.157）2016, pp.61-62, 173, 189-190. <<http://www.jil.go.jp/institute/research/2016/documents/157.pdf>>

<sup>24</sup> 最低賃金には、地域別最低賃金と、産業別の特定最低賃金の2種類がある。特定最低賃金とは、特定の産業について設定される最低賃金であり、関係労使の申出に基づき最低賃金審議会の調査審議を経て、同審議会が地域別最低賃金よりも金額水準の高い最低賃金を定めることが必要と認めた産業について設定される。「最低賃金の種類」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/www2/topics/seido/kijunkyoku/minimum/minimum-11.htm>>

<sup>25</sup> 労働政策研究・研修機構 前掲注(23), pp.189-190, 208.

<sup>26</sup> 支給予定賃金とは、雇用条件書における1か月当たりの支給概算額である。支給を予定する基本賃金及び各種手当の合計であり、所定外労働に対する時間外労働賃金等は含まない。国際研修協力機構編『外国人技能実習・研修事業実施状況報告—JITCO白書— 2018年度版』2018, pp.62, 94.

<sup>27</sup> 1号イ・ロは平成29（2017）年、2号イ・ロは平成29（2017）年度の数値である。技能実習1号には対象職種の制限はないが、2号は制限されている（Ⅱの1で前述）。また、1号イ・ロはJITCOが支援する外国人技能実習生だけを調査対象としている。1号と2号では調査対象の範囲が異なる。同上, p.53, 62, 94.

JITCO が支援する 1 号技能実習生が従事する業種を見ると、1 号イが従事する業種は「輸送用機械器具製造業」（46.8%）が多く、1 号ロが従事する業種は「食品製造業」（18.9%）や「職別工事業」<sup>28</sup>（12.7%）、「衣服・その他の繊維製品製造業」（12.6%）が多い<sup>29</sup>。我が国では、1 号イが多く従事する輸送用機械器具製造業の賃金水準は高いが、1 号ロが多く従事する食品製造業や繊維工業の賃金水準は低い<sup>30</sup>。また、JITCO は実習先の従業員数も調査しており、1 号イの実習先は従業員数が大きいところが多数を占めるのに対して、1 号ロの実習先は従業員数が小さいところが多い<sup>31</sup>。我が国では、小規模な事業所ほど賃金水準が低く、大規模な事業所ほど賃金水準が高い傾向がある<sup>32</sup>。

このほか、日本政策金融公庫総合研究所は、平成 28（2016）年に外国人労働者を雇用する中小企業を対象として「外国人材の活用に関するアンケート」を行っている。これによれば、外国人技能実習生の月給の平均値は 14 万 7 千円であり、時給の平均値は 851.8 円である。外国人技能実習生の時給は、外国人の非正社員の時給（939.3 円）と比べても低い水準にある<sup>33</sup>。

なお、外国人技能実習制度においては労働時間や割増賃金等に関する法令違反が多く見られる<sup>34</sup>。同制度では、外国人技能実習生の失踪が課題とされており、このような法令違反は技能実習生の失踪の一因となっていることが指摘されている<sup>35</sup>。

### Ⅲ 韓国の一般雇用許可制

韓国では、かつては我が国の外国人技能実習制度と類似する外国人産業研修制度を採用していたが、研修生の失踪や不法滞在等の問題が多発したため、2004 年に雇用許可制を導入した<sup>36</sup>。国際貢献のための研修を受入れの目的としていた外国人産業研修制度とは異なり、雇用許可制は単純労働を行う外国人労働者の受入れを正面から認めている。雇用許可制には、一般の外国人を対象とした一般雇用許可制と、韓国系外国人を対象とした特例雇用許可制がある。我が国

<sup>28</sup> 主として下請として工事現場において建築物又は土木施設などの工事目的物の一部を構成するための建設工事を行う。「日本標準産業分類（平成 25 年 10 月改定）（平成 26 年 4 月 1 日施行）」総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000290723.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000290723.pdf)>

<sup>29</sup> 国際研修協力機構編 前掲注(26), p.57.

<sup>30</sup> 1 か月当たりきまって支給する現金給与総額は、輸送用機械器具製造業が 375 万 6 千円、食料品製造業が 257 万 8 千円、繊維工業が 233 万 6 千円、産業全体では 333 万 8 千円である。厚生労働省「第 1 表 年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額」『平成 29 年賃金構造基本統計調査 一般労働者 産業中分類』2018.2.28. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450091&tstat=000001011429&cycle=0&tclass1=000001098975&tclass2=000001098977&tclass3=000001098984&second2=1>>; 同「第 1 表 年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額」『平成 29 年賃金構造基本統計調査 一般労働者 産業大分類』2018.2.28. 同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450091&tstat=000001011429&cycle=0&tclass1=000001098975&tclass2=000001098977&tclass3=000001098992&second2=1>>

<sup>31</sup> 国際研修協力機構編 前掲注(26), p.59.

<sup>32</sup> 1 か月当たりきまって支給する現金給与総額は、1,000 人以上の事業所では 385 万 5 千円、10～99 人の事業所では 289 万 2 千円である。厚生労働省『平成 29 年賃金構造基本統計調査 一般労働者 産業大分類』前掲注(30)

<sup>33</sup> 日本政策金融公庫総合研究所編『中小企業の成長を支える外国人労働者』同友館, 2017, pp.63-68.

<sup>34</sup> 「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 29 年）」2018.6.30. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudoukijunkyo-Kantokuka/besshi.pdf>>; 入国管理局「平成 29 年の「不正行為」について」2018.2. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001249596.pdf>>

<sup>35</sup> 「失踪実習生 7000 人 駆け込み寺 元難民が奔走 違法残業・賃金未払い…でも祖国に帰れず（ドキュメント日本）」『日本経済新聞』2018.8.6.

<sup>36</sup> 吳学殊「韓国における外国人労働者政策の実態」『労働法律旬報』1806 号, 2013.12.25, pp.19-20.

の外国人労働者受入れ拡大の議論には、特に一般の外国人を単純労働者として受け入れる一般雇用許可制が参考になると考えられるため、ここでは一般雇用許可制を取り上げる。

一般雇用許可制では、毎年外国人労働者受入れの上限が定められており、2018年は5万6千人を受け入れることが予定されている<sup>37</sup>。受入れが可能な業種は、中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業である。受入れの際には、以前の外国人産業研修制度でブローカーによる不正が横行したことの反省から、韓国政府が送出国と協力覚書（Memorandum of Understanding: MOU）を締結し、受入れのプロセスを政府が管理している<sup>38</sup>。具体的には、送出国は韓国語能力試験の成績等に基づいて選定した求職者の名簿を作成する一方、受入国（韓国）側の使用者は国内で求人を行っても労働力を確保できなかった場合に限り、公共職業紹介機関である雇用支援センターを通じて外国人労働者の求人を行うことができる。使用者が雇用支援センターに求人を行った場合、同センターは求職者の名簿を基に、求人の3倍の数の外国人労働者を使用者に推薦し、使用者はその中から外国人労働者を選定して雇用契約を締結する<sup>39</sup>。

外国人労働者受入れの韓国国内の労働者に対する影響について、2009年、2011年及び2013年の調査に基づく分析によれば、外国人労働者の割合が1%増加すると、国内の労働者の賃金が0.2～1.1%減少することが報告されている<sup>40</sup>。

## IV 賃金から見た外国人労働者受入れ拡大の論点

ここでは、平成30（2018）年10月に示された新たな外国人材の受入れに関する在留資格創設の骨子案に基づき、外国人技能実習制度と韓国の一般雇用許可制を参考に、特に賃金の観点から外国人労働者受入れ拡大の論点を概観する。

### 1 職場移転の自由

外国人技能実習制度では、1号及び2号の段階では原則として実習先を変更することができない。実習先では長時間労働や割増賃金の未払等の法令違反が見られるが、実習先を変更する自由がないため、外国人技能実習生は劣悪な労働条件であってもその実習先で働き続けざるを得ない状態に置かれていることが、同制度の課題とされている<sup>41</sup>。

この点について、新たな在留資格に関する骨子案では、入国・在留を認めた分野の中で転職を認めることとしている。ただし、転職の際には審査を経る必要があり、転職の届出、手続が求められる。職場移転の際に審査を経る必要があることに対しては、外国人労働者の職場移転

<sup>37</sup> 大島秀之「第5章 韓国」労働政策研究・研修機構編『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—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—』（JILPT資料シリーズNo.207）2018, pp.105-107. <<http://www.jil.go.jp/institute/siryu/2018/documents/207.pdf>>

<sup>38</sup> 佐野孝治「韓国における外国人労働者「雇用許可制」と支援システム—日本の受入れ政策に示唆すること—」『労働の科学』70巻12号, 2015.12, pp.713-714.

<sup>39</sup> 大島 前掲注(37), pp.107-108.

<sup>40</sup> 同上, p.122.

<sup>41</sup> 安田峰俊「急増する在日ベトナム人の苦境 制度化された搾取の構造」『週刊東洋経済』6772号, 2018.2.3, pp.47-48; 市川正司・高井信也「「外国人労働者」受入れ政策の法的問題点—当面の受入れ策の問題点と中長期的方針について—」『自由と正義』66巻11号, 2015.11, pp.22-23; 日本政策金融公庫総合研究所編 前掲注(33), p.68. なお、外国人技能実習生の処遇に関しては、技能実習法による技能実習生の保護を含む制度の適正化により、処遇の改善が図られている。

は入国・在留が認められた分野の中で完全に自由に行われるようにするべきであるという指摘がなされている<sup>42</sup>。

韓国の一般雇用許可制では、外国人労働者の勤務先の変更は原則として禁止されているが、雇用契約期間中に契約が解除されたり、傷害等により就労が困難になったりした場合には、就業活動期間（3年）中に3回まで勤務先の変更が認められている。勤務先の休業、廃業、使用者が労働条件違反や不当行為等を行うことにより就労の継続が難しくなった場合にも勤務先の変更が認められており、この場合は就業活動期間中に3回までという制限回数に含まれない<sup>43</sup>。しかし、職場移動の自由が制限されていることに対しては、人権の観点から批判がある<sup>44</sup>。

## 2 ブローカー

外国人技能実習においては技能実習生の送り出しに悪質なブローカー（仲介事業者）が介在し、技能実習生の来日時に高額な仲介料を徴収したり、技能実習生が職場から逃げ出した場合等に技能実習に係る契約の不履行として多額の違約金を徴収したりする問題が指摘されている<sup>45</sup>。このような悪質なブローカーが介在すると、外国人技能実習生は仲介料を支払うために来日時に多額の借金を背負うことになり、実習先の労働条件が劣悪であったり、法令違反があったりした場合であっても、その職場で働かざるを得なくなる。悪質なブローカーの問題については、日本政府と送出国政府の間で、送出国機関（ブローカー）の認定を適切に行うこと等を定めた協力覚書（MOU）が、技能実習法制定に合わせて締結されている。MOUは法的拘束力を伴わないと解されているが、MOUの締結により、送出国政府による送出国機関の管理強化が期待されている。

骨子案では、関係調整機関が連携して悪質なブローカー等の介在の防止策を講じるほか、保証金等の徴収がないことを受入れの基準とする等の防止策を講じるものとしている。

骨子案と比較すると、韓国の一般雇用許可制は外国人労働者の受入れを公共職業紹介機関である雇用支援センターを通して行うことに特徴があり、外国人労働者の受入れプロセスを政府が管理することにより、ブローカーの問題を改善したこと等が評価されている<sup>46</sup>。

<sup>42</sup> 日本労働弁護団「新たな外国人労働者受入れ制度創設に対する声明」2018.10.31. <<http://roudou-bengodan.org/wpRB/wp-content/uploads/2018/10/008c9697cb0450784db7db91ac639670.pdf>>

<sup>43</sup> 大島 前掲注(37), p.109; 佐野 前掲注(38), pp.713-714; 宣元錫「韓国の現実主義移民政策への転換」『自由と正義』66巻11号, 2015.11, p.32; 『海外情勢報告 2017年版』厚生労働省, 2018, pp.291-292; 「外国人雇用 韓国の光と影」『朝日新聞』2017.11.21.

<sup>44</sup> チョン・ヨンソプ「移住労働者雇用許可制10年、奴隷許可制だった [寄稿] 差別と搾取の10年を迎えて」2014.8.14. レイバーネットワークウェブサイト <<http://www.labornetjp.org/worldnews/korea/issue/migrant/1408035703252Staff/view>>; 「【社説】移住労働者の死を読んだ「雇用許可制」、廃止を議論すべき」『ハンギョレ』2017.8.15. <<http://japan.hani.co.kr/arti/opinion/28189.html>>

<sup>45</sup> 市川・高井 前掲注(41), pp.22-23; 安田 前掲注(41), pp.46-47; 「“日本は稼げる国”その理想は破れた 消えた実習生」『週刊東洋経済』6542号, 2014.8.2, p.81; 「失踪実習生に違約金請求 ミャンマーの送り出し機関」『朝日新聞』2017.12.31; 早川智津子「激変する外国人雇用一新・技能実習制度から高度人材まで 第18回 募集・採用時の留意点」『労働新聞』2017.5.22; 早川智津子「激変する外国人雇用一新・技能実習制度から高度人材まで 第14回 労働市場法とのかわり」『労働新聞』2017.4.17; 指宿昭一「今も続く送り出し国段階での中間搾取」『時の法令』2059号, 2018.10.15, pp.57-59.

<sup>46</sup> 佐野 前掲注(38), pp.714-715; 呉 前掲注(36), pp.22-23; 佐野孝治「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』36号, 2017.8, p.86; 宣元錫「雇用許可制への転換と韓国の非熟練外国人労働者政策」『国際問題』626号, 2013.11, p.29.



### 3 コンプライアンス

外国人技能実習制度では、労働時間や割増賃金等に関する法令違反が見られたため、技能実習法により、監理団体を許可制にする等の措置が講じられた<sup>47</sup>。しかし、長時間労働や残業代の未払等は外国人を雇用する企業のコンプライアンス（法令遵守）の問題であり、今後外国人労働者の受入れを拡大した場合にも、外国人技能実習生の場合と同じく、コンプライアンスの問題が発生する可能性がある。

この点について、骨子案では、受入れ機関は外国人との間で所要の基準に適合した契約を締結するとともに、当該契約の適正な履行等が確保されるための所要の基準を満たさなければならないものとされる。また、新設される予定の「出入国在留管理庁」（仮称）長官の登録を受けた登録支援機関を設置して、特定技能1号を対象に相談・苦情対応や各種行政手続の情報提供の支援を実施するとされる。

韓国では、一般雇用許可制の導入により賃金不払いが大幅に減少した<sup>48</sup>。同国では法令順守のために外国人勤労者支援センター<sup>49</sup>等が設置されているほか、外国人労働者の入国時には、韓国語や韓国文化の教育と併せて、労働法上の権利や権利侵害にあった場合の苦情処理手続等に関する教育が行われている<sup>50</sup>。

### 4 日本人と同等以上の報酬

外国人技能実習生の報酬を日本人と同等以上とすることについては、「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」（Ⅱの1で前述）に記されており、「技能実習法」で法律上明文化された。

この点について、骨子案にも、外国人労働者の報酬額が日本人と同等以上であることを確保することが盛り込まれている。

「日本人と同等以上」に関しては、比較対象となる日本人の賃金水準をどこに置くかが問題となり、外国人技能実習生の場合、その賃金の多くは地域別、産業別の最低賃金に準拠していることが指摘されている<sup>51</sup>。比較の対象に関しては、平成30（2018）年6月27日の国家基本政策委員会合同審査会において、安倍晋三内閣総理大臣により、「そこで働いている人たちの平均賃金を下回るものは駄目だということにしていきます」という答弁がなされている<sup>52</sup>。他方、平成30（2018）年7月に外務大臣の諮問による民間有識者会合である外国人労働者政策有識者会合が取りまとめた報告書では、日本人の雇用環境の悪化を招かず、雇用環境の改善努力を阻害しないようにするため、外国人労働者を受け入れる新たな枠組みにおいても、「日本人が従事

<sup>47</sup> 「論点解題 外国人技能実習の制度改正」『日本経済新聞』2016.3.7.

<sup>48</sup> 佐野 前掲注(46)

<sup>49</sup> 相談事業や韓国語教育、通訳支援等を行う。佐野 前掲注(38), pp.715-716; 佐野孝治「韓国における外国人労働者支援システム—インタビュー調査を中心に—」『商学論集』79巻3号, 2010.12, p.54, 58, 60-63.

<sup>50</sup> 大島 前掲注(37), p.118.

<sup>51</sup> 橋本由紀「技能実習制度の見直しとその課題—農業と建設業を事例として—」『日本労働研究雑誌』57巻9号, 2015.9, pp.83-84; 労働政策研究・研修機構 前掲注(23), pp.189-190.

<sup>52</sup> 第196回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第2号 平成30年6月27日 p.4.

する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けること」を要件とすることが提言されている<sup>53</sup>。「日本人と同等以上」の比較対象としては、最低賃金に一定割合を加えた水準が例示されている<sup>54</sup>。

韓国では、最低賃金が保証されていなかった外国人産業研修制度のときと比較すれば、一般雇用許可制の導入後の賃金水準は改善した。しかし、韓国人と外国人労働者では生産性に差があることから、依然として韓国人との賃金格差が残っていることが指摘されている<sup>55</sup>。

## 5 労働基準法第3条

外国人労働者の賃金については「労働基準法」（昭和22年法律第49号）第3条をめぐる問題もある。同条は、「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない」と規定しており、国籍による労働条件の差別を禁止しているため、外国人にも適用される。同条に関しては、外国人研修・技能実習制度<sup>56</sup>に基づいて来日した外国人と日本人従業員との間の賃金格差に関する裁判例がある<sup>57</sup>。この裁判例では、原告である外国人が十分な日本語能力を有せず、日本人従業員と完全に同等の業務遂行能力を有していたとは言えないこと、被告である受入れ企業が受入れコストを負担していることを理由に、賃金格差は合理的なものとして容認されるとされた<sup>58</sup>。同条の課題としては、採用差別には適用されないと解されていることや、裁判例が少ないことが指摘されている<sup>59</sup>。

## 6 生産性の向上と処遇改善

外国人研修生・技能実習生の受入企業には生産性の高い企業も含まれるが、生産性が低く、賃金競争力の弱い企業が低賃金で外国人研修生・技能実習生を活用する傾向が見られることが指摘されている<sup>60</sup>。また、外国人労働者の受入れ拡大が検討されている宿泊業や介護業には低賃金職種が多いという構造的問題もあることが指摘されている<sup>61</sup>。外国人労働者の受入れを拡

<sup>53</sup> 外国人労働者政策有識者会合『外国人労働者政策に関する提言（最終報告）—より適正で包括的な外国人労働者政策の実現を』2018.7.23, pp.4, 6. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000384702.pdf>>

<sup>54</sup> 同上

<sup>55</sup> 佐野 前掲注(46), p.86.

<sup>56</sup> 技能実習制度の名称は、「研修制度」、「研修・技能実習制度」、「技能実習制度」と変遷している。岡村美保子「我が国の外国人労働者」『レファレンス』804号, 2018.1, p.50. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11035759\\_po\\_080403.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035759_po_080403.pdf?contentNo=1)>

<sup>57</sup> デーバー加工サービス事件（東京地方裁判所平成23年12月6日判決）「デーバー加工サービス事件」『労働判例』1044号, 2012.6.1, pp.21-38.

<sup>58</sup> 「デーバー加工サービス事件」同上; 早川智津子「外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題」『日本労働研究雑誌』57巻9号, 2015.9, p.68; 畑中祥子「よくわかる! 労働判例ポイント解説 外国人研修・技能実習制度と賃金—デーバー加工サービス事件[東京地裁平成23.12.6判決]—」『労働法学会報』63巻20号, 2012.10.15, p.27.

「デーバー加工サービス事件」には2つの異なる裁判例がある。東京地方裁判所平成23年12月6日判決とは別事件の「デーバー加工サービス事件」（東京地方裁判所平成24年4月20日判決）では、外国人と日本人従業員の賃金格差が争われ、受入れ企業が受入れコストを負担していること、日本人従業員は将来にわたって働き続けることが予定されていること、帰国が予定されている外国人と日本人従業員の間では期待される役割が異なることから、賃金格差は合理的なものとして容認されるとされた。早川 同; 早川智津子「激変する外国人雇用—新・技能実習制度から高度人材まで 第10回 技能実習生の裁判例」『労働新聞』2017.3.20.

<sup>59</sup> 早川智津子「激変する外国人雇用—新・技能実習制度から高度人材まで 第17回 国籍差別をめぐる問題」『労働新聞』2017.5.15.

<sup>60</sup> 橋本由紀「外国人研修生・技能実習生受入企業の賃金と生産性に関する一考察」『経済分析』185号, 2011.10, pp.67-91.

<sup>61</sup> 上林千恵子「経済教室 外国人労働どう向き合う（上） 拙速な受け入れ拡大避けよ、「技能実習」の経験を参考

大して、低賃金を厭わない外国人労働者を安易に活用することは、当該企業における生産性や低賃金の問題を先送りすることにつながりかねないとの懸念がある<sup>62</sup>。

この点について、骨子案では、外国人材の受入れ分野を、生産性の向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお、当該分野の存続のために外国人材が必要と認められる分野に限定している。

受入れ分野に関しては、平成 30（2018）年 11 月現在で 14 業種が検討されているが、今後、なし崩し的に拡大することが懸念されている。そのような事態を防ぐために、「中間技能外国人雇用法」（仮称）といった新法を制定し、外国人労働者の受入れの仕組みや要件を厳密に定めることが提唱されている<sup>63</sup>。

韓国では、外国人を雇用している企業の外国人依存度が上昇しており<sup>64</sup>、外国人の雇用が競争力のない業種や企業の延命につながっている面があることが指摘されている<sup>65</sup>。そのため、長期的に見た場合、単純労働を行う外国人労働者の受入れが、産業構造の高度化や国際競争力の強化の阻害要因となるおそれがあることが懸念されている<sup>66</sup>。また、外国人労働者の受入れの上限を定めている一般雇用許可制の下では、外国人労働者の受入れを希望する事業場は点数制で評価され、点数順に外国人労働者が配分される。この点数制では、労働力不足の程度のほか、外国人労働者の雇用の状況も評価され、例えば事業場の指導、点検の際に指摘件数が多いことは減点の対象となるため<sup>67</sup>、外国人労働者の処遇改善につながっていることが指摘されている<sup>68</sup>。

## おわりに

賃金の観点から見ると、外国人技能実習制度の課題としては、職場移転の自由が制限されていることや、悪質なブローカーの介在、コンプライアンスが挙げられていた。一方、韓国的一般雇用許可制では、政府機関が外国人労働者の受入れを管理することにより、悪質なブローカーの介在を防止しているが、職場移転の自由が制限されている点が課題とされている。外国人労働者の受入れ拡大を議論するに当たっては、このような外国人技能実習制度の課題や韓国的一般雇用許可制を踏まえた上で、新たな制度設計の検討を行うことが望まれる。

また、外国人労働者の受入れを拡大すると、生産性の向上や処遇の改善という課題の解決が先送りされかねないことが懸念されている。外国人労働者の受入れ拡大の議論の際には、新たな制度設計の検討と並行して、生産性の向上や処遇の改善についても議論していくことが求められる。

に」『日本経済新聞』2018.6.25.

<sup>62</sup> 木皮透庸「外国人労働者に新資格 安易な門戸拡大の危うさ」『週刊東洋経済』6805号、2018.7.28、p.95；山脇康嗣「入管法及び技能実習法の実務と今後の課題」『季刊労働法』262号、2018.秋季、p.85；「大機小機 外国人労働力と成長戦略」『日本経済新聞』2018.8.17.

<sup>63</sup> 山脇 同上、pp.84-85.

<sup>64</sup> イ・ギュヨン「韓国の非専門職外国人材政策の現状と課題」労働政策研究・研修機構『第12回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題—日韓比較—』（JILPT 海外労働情報）2012、pp.43、50-51. <[https://www.jil.go.jp/foreign/report/2012/pdf/2012\\_1001.pdf](https://www.jil.go.jp/foreign/report/2012/pdf/2012_1001.pdf)>

<sup>65</sup> 佐野 前掲注(46)、p.87.

<sup>66</sup> 同上

<sup>67</sup> 大島 前掲注(37)、p.108.

<sup>68</sup> 『朝日新聞』前掲注(43)