

# Foreign Workers from South-East Asia: Issues Regarding Acceptance of Nurses and Caregivers under the Economic Partnership Agreements

by Natenapha WAILERDSAK (YABUSHITA)

This paper studies the current situation of foreign workers in Japan by focusing particularly on issues regarding acceptance of nurses and caregivers under the scheme of Economic Partnership Agreements (EPAs). The dispute over the acceptance of foreign workers in Japan is once again a hot issue in the light of the declining fertility rates and the rapidly aging population since the early 2000s. These have caused the subsequent shortage of young workers, along with the need to take care of elderly people whose numbers will increase sharply. This dispute becomes significant in the light of the proposed bilateral EPAs between Japan and the Philippines, Indonesia and Thailand. It is evident, however, that Japan prefers using the “trainee system” as a “side doors” for unskilled foreign workers, including nurses and caregivers though the EPAs, not genuinely open “front doors” as seen in some developed countries.

This paper argues against the Japan’s side-door policy of accepting foreign workers. The paper is divided into five parts. The first part reviews the factors affecting the intra-regional movement of foreign workers in present East Asian countries. The second part describes policy issues concerning foreign workers and trends in terms of the number and status of foreign residents in Japan. The increase in demand for health care workers, will also be considered. The third part investigates the outflow of overseas migrant workers from South-East Asian countries and their remittances situation, and the characteristics of South-East Asian workers’ migration to Japan. The fourth part sums up the acceptance conditions of nurses and caregivers with regard to the EPA, and reviews the various debates. The final part proposes policies for facilitating more effective

Japanese immigration policies and the possibility of enhancing labour migration from South-East Asia to Japan.

## 東南アジアからの外国人労働者： 経済連携協定に基づく看護師・介護福祉士の受け入れをめぐって

### ネーナパー・ワイラトサック（藪下）

はじめに

2008年7月1日に発効した日伊経済連携協定（Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement, 以下「IJEPA」）に基づき、日本で働くインドネシア人看護師・介護福祉士候補者の第一陣205人が、同年8月7日に来日した。急激な少子高齢化により慢性的な人手不足に悩む医療や介護の現場に、外国人労働力が初めて加わった<sup>(1)</sup>。手探り状態の中、病院や老人ホームなど受け入れ施設も慌ただしく「開国」を迎えた。2006年9月には日比経済連携協定（Japan-Philippines Economic Partnership Agreement, 以下「JPEPA」）が締結され、インドネシアに先んじて看護師・介護福祉士の受け入れも盛り込まれていたが、フィリピンの上院批准手続きが難航し、約2年後ようやく承認された。そのため、比人看護師らの第一陣の訪日は2009年までに遅れた。そして、2007年11月1日に発効した日タイ経済連携協定（Japan-Thailand Economic Partnership Agreement, 以下「JTEPA」）にもタイ人介護福祉士やスパ・セラピストの受け入れの可能性について、協定発効後2年以内の結論を目指して協議を継続することが決められた。

2002年のJPEPAの合意を機に、日本の外国人労働者<sup>(2)</sup>の受け入れの是非についての議論は脚光を浴びた。看護師・介護福祉士の受け入れについて、送出国と受入国の関係者による激しい賛否両論が続いている。国内の労働環境の整

備が先決だという慎重派と、人材不足対応や国内の医療体制の改善を期待する積極派とに分れている。何よりも、日本側の長期的な視点での海外からの人材受け入れ方針が固まらないまま、二国間経済連携協定（Bilateral Economic Partnership Agreement, 以下「EPA」と略称）が走り出そうとしているとの指摘もある。

日本にとっては外国人労働者の受け入れは必ずしも新しい問題ではない。既に1990年代には製造業や中小企業などにおける非熟練労働者<sup>(3)</sup>、特にいわゆる「3K」職種（きつい・汚い・危険な仕事）で人材不足問題に直面し、受け入れの是非についての論争を経験していた。結果として、外国人非熟練労働者に対して「フロント・ドア（正門）」ではなく、日系人の活用や研修生・技能実習生という名目での活用という「サイド・ドア（横門）」を開き対応していた。しかし、周知のように、こうした日本特有の建前と本音の乖離や、受け入れ方針の曖昧さにより、現在はサイド・ドア方式による様々な問題が載積されている<sup>(4)</sup>。今回の看護師・介護福祉士の受け入れにおいても、「研修生（trainee）<sup>(5)</sup>」という形で受け入れる方向に進んでいる。本稿は日本政府及び日本社会のこうした「サイド・ドア」方式による外国人労働者の受け入れ政策に対して強く反論し、現状の問題を検討した上で、より合理的な受け入れ体制や枠組みを今後考える一助となることを目的としている。

1980年代半ばに多くの東南アジアからの女性労働者が入国し、彼女らを対象に行った研究は多かったが、最近では在日外国人労働者の中に占める割合が増加してきた日系ブラジル人（定住者の在留資格）と中国人（研修生・技能実習生や留学生などの在留資格）に研究対象が集中している。本稿は在日外国人の少数派ではあるが、EPAによる看護介護の分野で注目が集まるようになった東南アジア出身の労働者に焦点を当てる。

本稿では、第一節で国際労働力移動の要因を検討し、現在の東アジア諸国における国際労働力移動の実態を明らかにする。第二節では、日本の外国人労働

者政策と在日外国人労働者の動向について述べ、高度高齢化に伴う医療・介護分野での需要の増大や人材不足の問題についても言及する。第三節では、東南アジア諸国の海外出稼ぎ労働者の送出状況を検証し、在日東南アジア労働者の特徴を明らかにする。第四節では、EPAに基づく看護師・介護福祉士の受け入れ条件を整理し、それによる問題点や懸念を吟味する。第五節では、受け入れ制度に関する問題の解決策や今後の見直しに向けた提言をまとめる。

## 第一節 アジア諸国の国際労働力移動

本節では国際労働力移動の要因と、現在のアジア諸国における国際労働力移動の実態を総括する。

### 1. 国際労働力移動の要因

国際労働力移動が発生する要因として、伝統的な考え方ではプル要因（受入国側の要因）とプッシュ要因（送出国側の要因）に分類した考察が行なわれてきた。プル（吸引）要因は受入国側が高度経済成長を迎えることで起きる労働力不足である。先進国における少子高齢化も原因に挙げられることがある。プッシュ（押出）要因としては送出国側において経済発展が遅れて雇用機会が不足し、労働力が過剰になること（人口圧力）が挙げられる。この両者が組み合わさって労働力の移動が発生するとされる。この場合、両国間における賃金/所得格差が重要になってくる。経済的な要因の他に、移住にかかる金銭的および精神的コスト、不法入国に対する厳格さや追放も挙げられる（Ozden and Schiff eds. 2007）。

賃金格差が大きければ、賃金の低い国から高い国へと労働者が移動する誘因は強まるが、賃金格差だけでは外国人労働者の増加を説明することはできない。

先進国の前例からみると、プッシュ要因より、プル要因の方が決定的である。日本の場合でも、外国人労働者が急増した1980年代以前から、送出国と日本との所得格差はすでに大きかったが、外国人の流入者はそれほど多くはなかった(大橋1995)。それが一転して1980年代後半に日本への入国者が急増した背景には、日本における平成景気の下での人手不足が大きく影響している。日本の外国人労働者の増加や停滞は、その大部分が国内の労働市場の状況により説明できる。人手不足が顕在化するたびに外国人労働者受け入れの問題は議論されてきた(労働政策研究・研修機構編2004)。

当然ながら、どこの国でも非熟練労働者より専門的・技術的分野の労働者(以下、「熟練労働者」という)を歓迎するが、人口減を迎える先進国では国内の労働力需給のミスマッチで熟練労働者だけでなく、非熟練労働者に対する需要も高まっているのが現実である。多数の非熟練労働者を抱える開発途上国は海外へ彼らを送り出し、本国への送金に期待する。しかし、これらの議論に対しては反論もある。大規模な外国人労働者の受け入れよりも、直接投資や貿易が社会的緊張をもたらさないで発展途上国の発展にも寄与できる、より望ましい方策であるという議論である(Hayase 2001)。確かに、製造業部門では企業が海外に進出することで労働力不足に対応できるだろうが、問題は国内製造業、農業、建設、そしてホテル、飲食店、看護介護などのサービス部門では大部分の仕事は本来的に立地と不可分な関係にあることから、労働力不足への対応として外国人労働者に期待するという状況が生まれた。

国際労働力移動をめぐる様々なメリットとデメリットも議論されている。受入国側のメリットとしては、非熟練労働者を受け入れる場合には、企業のコスト削減(外国人労働者は出稼ぎ、安価な労働力扱いのため)、地元の人々が嫌がる仕事、特に「3K」職種の国内労働者確保の困難の解消、熟練労働者を受け入れる場合には、すでに教育を受けた人材の獲得(教育費不用)、最先端産業での高い国際競争力の維持などが挙げられる。しかも、少子高齢化が問題と

なっている先進国では、人口構成を安定させ（若返らせ）、好ましい依存度（労働人口対非労働人口比率）の維持が可能となるため、外国人受け入れが対策の一つとなり得る。

一方、送出国側のメリットとしては、失業率の低下、人口圧力の減少（過剰労働力の減少）、過剰労働の減少による一人当たりの所得の増加、外貨送金による国民所得や外貨準備の増加（国内需要を生み出し、雇用を創出する）、帰国者が得た能力や知識の普及などが考えられる。デメリットよりメリットの方が多いと強調するのは外国人労働者の受け入れに対する積極派（賛成派）である（World Bank 2006）。

他方で、受け入れ慎重派（反対派）論者は、メリットが短期的に外国人労働者を雇用した企業だけに集中し、その後のコスト負担というのが、国民全体に降りかかってくると指摘して、外国人労働者（特に非熟練労働者）の受け入れに反対している。社会的コストとしては、外国人の住宅確保（スラム化の予防）、子供の学校教育、年金・失業保険などの財政負担、外国人犯罪の増加などが挙げられる。現地人と外国人の間で労働力の二重構造が形成され、差別的な処遇が広がるおそれもある。外国人の場合は、収入を海外送金するので経済波及効果も少ない。さらに目先に安い労働力があると、経営者の機械化への新しい投資意欲は低くなり、雇用構造の高度化が遅れるという問題がある。何より、社会的摩擦の火種となりやすく、高度な政治判断や国民的合意を要するのである（梶田・宮島2002, 中川2003）。

送出国側においてはデメリットも生じる。一つ目は頭脳流出問題、二つ目は労働者保護と家族環境の崩壊である。頭脳流出問題については、優秀な人材を失うため、国内の技術水準（医師や技術者などが流出した場合）が低下し、それによる国内の経済成長が遅れるというジレンマを抱えている。二つ目の問題としては派遣される国・地域における異文化や社会習慣の摩擦問題、過酷な労働、人権保護問題、労働災害による補償問題などがある。また、残された家族

にも深刻な影響を与えている。家族構造の機能不全により、夫婦間の不和・離婚、青少年犯罪が海外労働者の家族の間で広がるという問題も生じている（二村2005、山田2007）。

## 2. 東アジア諸国における国際労働力移動の変遷

1990年代以降の東アジア諸国は、経済成長の格差と人口動態の相違により大きく二つのグループに分けられる。第一グループは、日本やNIES諸国（香港、韓国、台湾、シンガポール）、そして東南アジア諸国の中で経済成長が著しく人口減少している高所得国（ブルネイ）である。第二グループは、巨大な人口を抱える中国、そしていまだに人口増加も高く、経済が停滞し、失業率が高い中・低所得東南アジア諸国（フィリピン、インドネシア、ミャンマー、ベトナム、ラオス、カンボジア）である<sup>6)</sup>。前者は労働力の受入国であり、後者は送出国であるという特徴がある。タイとマレーシアは送出国であると同時に受入国でもある。

東アジアの海外労働者は1980年代初期までは、伝統的な移民受入国であるオーストラリア、カナダ、米国へ永住を目的とする移動や中東の湾岸石油産出国への短期契約移動が主流であったが、その後は湾岸戦争などの影響で中東産油国への移動が1990年代初期の一時期に減少し、代わりに先進国（フランス、ドイツ、英国、日本）、NIES、ブルネイ、マレーシアやタイへの移動が増加し、とりわけ、東アジア域内の労働移動は、かつてない速さで伸びている（早瀬2004）。

このような移動先の変化は、グローバル化の進展による情報や通信手段の発達とともに、受入国の移民政策の変化とNIESや一部の東南アジア諸国における高度経済成長による雇用機会の増大が寄与している。韓国は1980年代まで労働力の送出国であったが、経済発展と人口構造の変化による労働力不足が外国



人労働者受け入れへの転換点となった。1991年には「外国人産業研修生制度」を導入したが、2004年にはその制度を廃止し、代わりに非熟練外国人労働者を正規に受け入れる「雇用許可制（滞在期間3年期限）」を施行した。その他のNIES諸国も出生率の継続的な低下と経済発展による労働力不足から、1990年代初めより、東南アジアからの非熟練労働者受け入れを合法化し、「契約外国人労働者」として主に製造業、サービス業、建設業に従事させている。その結果、東アジア高所得国の中で、日本だけが非熟練労働者受け入れの合法化に踏み切っていない状況となった。

一方、送出国の東南アジア諸国はこうした国際的な労働力需要に対して、早い時期から国策として労働者派遣を奨励し、専門機関を設置した。例えば、1982年にフィリピンでは比海外雇用庁（Philippine Overseas Employment Administration：POEA）、タイではタイ海外雇用庁（Thailand Overseas Employment Administration：TOEA）が創設された。当初、海外雇用政策の目的は、失業問題の解決と外貨獲得（対外債務返済のため）、そして海外からの新技術の導入であり、国内の雇用機会創出が実現するまでのあくまでも短期的政策であった。しかし、各国における1997年の通貨危機後も続く経済低迷や政情不安を経て、海外労働者数は年々拡大している。

フィリピンでは2001年に誕生したグロリア・アロヨ政権が、海外労働者のもたらす経済効果を認め、特に専門的・技術的分野の労働市場の確保を目的に積極的な海外雇用政策を展開した。フィリピン政府は彼らをフィリピンの新しい「ヒーロー」として誇らしげに仕立て上げ、労働力は最大の輸出品だという（山田2006）。タイでも第9次国家経済改革計画（2002～2006年）では雇用対策として、外国の市場に必要な新たな技能、特に子供や高齢者の介護、タイ料理の調理師などのサービス分野の職業について労働者を訓練することにより、海外雇用の促進を目指した。

## 第二節 日本の外国人労働者政策と少子高齢化社会

本節では、これまで日本政府がどのような受け入れ体制を実施したのかを、1990年の「出入国管理法及び難民認定法（以下、「入管法」）」の改正前後に分けて、その実態と問題点を検証する。また、急速に高齢化が進展しており、2015年には4人に1人が65歳以上の高齢者になるという「高度高齢化社会」を迎えようとしている日本における特に看護介護分野の労働力不足問題についても議論する。

### 1. 1990年の入管法改正前

日本における外国人の受け入れは1950年近くまでに遡ることができる。1950年、外務省に入国管理庁が設置され、翌年、出入国管理令が公布、1952年には外国人登録法が公布・実施された。当時の外国人政策は、在日韓国人・朝鮮人、中国人、いわゆる「オールドカマー<sup>(7)</sup>」への対応が中心になっていた（渡邊2008）。1960～1970年代の高度経済成長期においては他の先進国と異なり、労働需要の増加に対して外国人ではなく、豊かな団塊世代からなる若年労働者（金の卵など）で補った。しかし、1985年のプラザ合意以降、円高が進むとともに、日本の人口構造が変化し、また若者の高学歴化が見られる中でバブル景気を迎えた。大手自動車・電気関係をはじめ、建設・土木、食品などの下請け企業や中小零細企業の労働力不足問題は人手不足による倒産が生ずるほど深刻な状況にあった。

1985年からの8年間に、日本は戦後初めて、多数の外国人労働者の急速な流入という事態を迎えた。まず、フィリピンやタイなどから入国し、性風俗業を中心に、入管法が認めないホステスとして就労した外国人の女性労働者、いわ

ゆる「ジャバゆきさん」が出稼ぎに殺到した。次いで増加が顕著になったのが、日系人の不法就労者である。当時ブラジルの経済の停滞から、事実上は親族訪問ではなく母国への出稼ぎの波が起こった。さらに、1988年頃になるとバンデラデシュ、パキスタンなど南アジア諸国やイランなどの中近東諸国からの出稼ぎ、不法就労が本格化した（井口2001）。これらの人々は主として男性であり、日本が非熟練労働者の受け入れを認めていないため、観光ビザや学生ビザなどで来日し、不法残留で日本人労働者が嫌った「3K」職場に従事した（蜂谷1991、中川2003）。

外国人労働者の流入が急増するなか、産業界から人手不足対策として「非熟練労働者」の受け入れが要請されて、外国人労働者問題が表面化した。1980年代半ばから1990年代に前半にかけて、受け入れ是非をめぐる「開国・鎖国論争」が盛んに展開され、これが労働者問題の「第一の論争」と呼ばれる（井口2001）。

上記のような背景を経て、日本の雇用政策の基本方針を決定する「第6次雇用対策基本計画」（1988年）に外国人労働者問題が織り込まれるようになった。その第6次基本計画（1998年閣議決定の第9次基本計画も同様の内容）では、外国人労働者を「専門的・技術的労働者」と「非熟練労働者」とに分け、前者については日本経済社会の活性化に資することから積極的に受け入れるが、後者については、雇用機会が不足している高齢者等への圧迫、労働市場における新たな二重構造の発生、景気変動に伴う失業問題の発生、新たな社会的費用の負担など、日本の経済社会と国民生活への広範な影響が懸念されることや、送出国や外国人本人にとっての影響も極めて大きいことも予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、「十分慎重に対応する」となっている（依光2003、広渡2005）。

つまり、専門的・技術的労働者については発展途上国の頭脳流出問題を認識していても、あえて積極的に受け入れたいが、非熟練労働者についてはその需

要が高まるものの、外国人に「フロント・ドア」の入国を認めないという姿勢を示している。この基本計画の方針は1990年6月の「入管法」の改正の中に組み込まれた。この「1990年入管法改正」は日本の外国人労働者政策の「転換点」ともいえよう。

1990年の入管法改正以降については、日本の外国人労働者を大きく四つのグループに分けて考察することができる。第一に、就労可能な16の専門的・技術的職種の在留資格に基づいて滞在している合法的外国人労働者である。つまり、外交、公用、教授、芸術、宗教、報道、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能といった在留資格であり、さらに付言すれば、上記の外交、公用、興行を除く13の在留資格が「高度な知識と経験を有する外国人労働者」であるといつてよい。

第二に、「定住者」ビザによって自由に就労することが可能な日系人労働者である。日本では身分または地位に基づく在留資格があり、この中には「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者」、「定住者」などが含まれ、活動や就労の制限がないため、国内でいつでも、どこでも、どんな職業にもつくことができる。入管法改正では、「定住者」の在留資格を新設し、海外に移住した日系人（ブラジル人、ペルー人など）の家族や子孫（日系2世、3世）に限って与えられた。実質的に無制限の外国人非熟練労働者の受け入れに「抜け穴」を開いたとの批判もある。以降、日本に定住化する日系人労働者は急速に増加する（日本労働政策研究・研修機構編2001）<sup>(8)</sup>。

第三に、中国人をはじめとするアジア系外国人労働者に対して導入された「研修・技能実習制度」である。開発途上国の人材育成を目的として1981年に創設されていた「外国人研修制度」も、1990年に規制緩和が行なわれ、「研修」の在留資格制度が認められた。1992年には「外国人技能実習生制度」も開始され、一定の水準に達したと認められた外国人研修生に対して追加で最大1年（後に2年に延長）の研修（実態は就労）が許可されるようになった（梶田・宮島

2002)。しかし、国が定めた研修・技能実習生制度は、本来は日本で覚えた技能・スキルを母国で生かしてもらうという趣旨だが、実態はアパレル工場など中小企業が「期限付きの安価な非熟練労働力（ローテーション）」（研修手当ては最低賃金法の対象外、賞与、社会保険、退職引当金が削減できるなど）を確保するための制度になっているのではという批判がある（ネーナパー1996、依光2003、井口2004）<sup>9)</sup>。

成立の背景からして、一部の海外進出企業は本格的に外国人社員の人材養成手段として利用しているかもしれないが、多くの場合に技能技術移転は建前であり、労働者確保対策が本音であろう。なぜならば、日本が研修生・技能実習生を受け入れる分野という、ほとんどは送出国が必要とする分野よりも、日本国内で人材不足問題を抱えている分野の方が多いからである。違法な残業や賃金未払いから毎年千人を超える外国人研修・実習生の失踪、蒸発も相次いでいる。国際的な技術協力（研修）と労働力としての労働者は次元の異なる問題であり、明確に区別しなければ研修費＝低賃金の矛盾がさらに酷くなり、稚拙な制度となる（蜂谷1991、Kuwahara 2005）。

第四に、日系人には自由な就労の道を開いたが、アジア系外国人労働者の就労には門戸を閉じた状況のため、「不法就労」を余儀なくされているアジア系外国人労働者である。バブル経済期に観光や商用をはじめとした「短期滞在」（最大90日）などの在留資格で大量に入国してきた外国人の中には、在留期間を超えて留まる不法残留者（オーバーステイ）も多い。彼らは国内での就労が認められていないため、悪質ブローカーの仲介を通じ、多額の費用をかけて不法入国をしている。外国人労働者を雇用する日本企業には中小規模の企業が多く、搾取や人権侵害の問題につながりやすい（Douglass and Roberts 2003）。

以上、日本の外国人労働者受け入れ体制の特徴を整理してみると、1990年には入管法が改正され、以降在日外国人数は倍増した。しかし、いわゆる「オールドカマー」の外国人は減少し、一方で日系人やアジア系外国人の「ニューカ

マー」が増加している。また、専門的・技術的職業において「フロント・ドア」での受け入れを促進しているが、非熟練労働については慎重に対処するという前提（建前）に立っているにもかかわらず、日系人の定住者やアジア系人の研修生・技能実習生に「サイド・ドア」、そして不法就労者に「バック・ドア（裏口）」を開いている。専門的・技術的労働者を多く受け入れるという目標はまだ実現できず、逆に本来労働力として受け入れられない人たちがサイド・ドアやバック・ドアで労働市場に流入している。これが現在の日本における外国人労働者問題をより複雑化しているのである（Natenapha 2008）。

ここで外国人登録者数の推移を見ておこう。表1は法務省入国管理局による外国人登録者の総数と在留資格別登録者数を1997年、2002年、2007年について示している。2007年末における外国人登録者数は約215万人で、引き続き過去最高記録を更新している。10年前（1997年末）に比べると約67万人の増加で、10年間で外国人登録者数は約1.5倍になった。だが、同じく経済社会の成熟化に伴う人口減や少子高齢化に悩む主要先進国に比べ、その規模は依然として少なく、日本総人口の1.69%に留まっている。国籍（出身地）別に見ると、中国が全体の28.2%を占め最多となる。韓国・朝鮮は27.6%となり減少した。以下、ブラジル（14.7%）、フィリピン（9.4%）、ペルー（2.8%）、米国（2.4%）と続いている。それ以外にも、タイ、ベトナム、インドネシア、インドからも見られる。

在留資格別でみると、身分に基づき在留する一般永住者（20.4%）が急速に増加し、特別永住者（20.0%）を上回り最多となっている。続いて、日本人の配偶者等、日系人の定住者の順位となっている。専門的・技術的分野（興行を除く）での就労を目的とした登録者は約7.5%で増加傾向に見られるが、全体では少ない。興行の在留資格（比人が主）は約0.7%で激減している一方で、就労は認められないが、実際に働いていると見なされる研修生は約4.1%、留学生・就学は約7.9%（このうち約半分がアルバイトなどの資格外活動で働い

東南アジアからの外国人労働者

表1 在留資格別外国人登録者数の推移（各年末）

在留資格		主要国籍 (1)	2007年 (A)		2002年		1997年 (B)		(A) - (B)
			人数	%	人数	%	人数	%	
就労目的	専門的・技術的分野 (2)	米国、カナダ	178,057	8.3	121,280	6.5	85,113	5.7	92,944
	興行 (3)	フィリピン、 中国	15,728	0.7	58,359	3.2	22,185	1.5	-6,457
身分・地位に基づき、 活動や就労に制限がない	永住者	韓国・朝鮮、 中国	869,986	40.4	713,775	38.5	625,450	42.2	244,536
	日本人の配偶者等、永住者の配偶者等	ブラジル、中国、 フィリピン、韓国	272,345	12.6	279,295	15.1	280,800	18.9	-8,455
	定住者	ブラジル、ペルー	268,604	12.5	243,451	13.1	202,905	13.7	65,699
就労が認められない	研修 (4)	中国、ベトナム、 インドネシア、フィリピン、 タイ	88,086	4.1	39,067	2.1	25,806	1.7	62,280
	留学、就学 (資格外活動)	中国、韓国	170,590	7.9	157,613	8.5	87,366	5.9	83,224
その他			289,577	13.5	238,918	12.9	153,082	10.3	136,495
合計			2,152,973	100.0	1,851,758	100.0	1,482,707	100.0	670,266
総人口に占める割合 (%)			1.69		1.45		1.18		
不法残留者数 (5)			149,785		220,552		276,810		-127,025

注：

- (1) 主要国籍は多い順に列挙される。
- (2) 専門的・技術的分野の在留資格について、「興行」を除く13職種の集計である。
- (3) 「興行」は他の専門的・技術的分野の在留資格と別に集計した。
- (4) 技能実習生は「特定活動」という在留資格に分類されるため、ここには含まれていない。他の特定活動は、外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー、アマチュアスポーツ選手などがある。
- (5) 不法残留者数は翌年の1月1日に発表されたデータを使用した。

出所：法務省入国管理局『外国人登録者統計について』各年。

法務省入国管理局『本邦における不法残留者数について』各年。

ていると推測される)で年々増加している。

不法残留者数については、法務省入国管理局によると1990年(106,497人)から1993年にかけて急速に増加したが、1993年の298,646人をピークにして、それ以降は合法的な就労の門戸の広がりや厳格な入国審査、関係機関の密接な連携による摘発により漸次減少し、2008年1月1日の発表によると149,785人まで半減した。不法残留者を出身国別にみると、21.2%が韓国、16.7%が中国、16.5%がフィリピン、そして4.9%がタイである。上位の3カ国で不法残留者の半数を占める。

以上のデータから、この10年間、フロント・ドアの熟練労働者は着実に増加しているが、それよりもサイド・ドアの永住・定住を目的とした日系人や中国からの研修生・技能実習生の増加の貢献がはるかに大きいことが分かる。また、1990年代初めに全体の約半数を占めていたバック・ドアから入国した「不法残留者」の割合が約半分減少した。これらの4つのグループ毎にそれぞれの問題を抱えているものの、ある意味では日本政府の政策に沿って安定的に推移してきたといえる。今後の課題は、不法滞在者の取締りを継続する一方で、如何に「サイド・ドア」から入国した外国人労働者の雇用や生活環境などを管理するかであろう。

## 2. 1990年の入管法改正後

1991年にバブルが崩壊し、日本経済は「失われた10年」とも呼ばれる長期的な不況が続いていた。不況が長引く中で、失業者が増加し、若者のフリーターやニートの現象が社会問題化されるようになった。長期的な不況の中で外国人労働者問題に対する関心も沈静化したかに見えたが、実態としては外国人の定着化が着実に進展し、この問題は新たな局面を迎える。その背景にはバブル経済崩壊以降の日本社会に、3つの重要な変化があったからである。つまり、経



济財政構造改革に伴う雇用慣行の変化，少子高齢化の進展，東アジアとのEPAである。

第一に，1990年代後半以降，日本財界によるアングロサクソン型市場経済への転換要求に基づいた労働諸法改革，さらに2001年5月に誕生した小泉政権による「経済財政構造改革」は，金融機関の不良債権処理，中央・地方の財政再建や民営化を含めた財投改革，労働市場改革や社会保障改革という市場原理主義による効率性を追求してきた(樋渡2006)。その結果，社会の公平性は失われ，所得格差の二極化が顕著化してきた。「ワーキングプア(働く貧困層)」は，全労働者の約4分の1にも達したと言われ，非正規雇用が肥大化している。

自動車，電機，精密機器などの生産現場で多数の低賃金労働者が生み出され，その多くが日本人の若者と日系ブラジル人，中国人で構成された。労働コストは正社員の3分の1で人員調整も容易にできる。世界最強を標榜する日本の製造業だが，厳しい国際競争の中，製造業の底辺を支える日本人や外国人の派遣労働者や請負労働者に競争のシワ寄せを一方向的に押し付ける形となった(Iguchi 2007)。

第二に，歯止めがかからない少子高齢化社会の急速な進展である。外国人労働者の受け入れは出生率の低下と高齢化が一層顕著になっていることへの対応策として議論されている(Ogawa 2005)。特に医療・看護介護現場における看護師や介護福祉士の不足は慢性化しており，都市部は勿論，農村部においてはその質の確保以前の問題となっている。日本医師会の調査では2007年には全国で4万人の看護師が不足しているという。厚生労働省は，介護労働者は介護保険制度導入の2000年の約55万人から，2006年に約117万人と倍増。それでも高度高齢化の進展で，2014年には140万～160万人が必要とは見込むが，確保の見通しは立っていない。

一方で，日本看護協会による公式声明によれば，日本で看護師は不足していない。実際，2008年2月に実施された第97回看護師国家試験の結果を見ると，

受験者数の51,313人のうち、46,342人が合格という90.3%の合格率である。加えて、様々な理由から資格がありながら実際は働いていない潜在看護師が少なくとも55万人、潜在介護福祉士が約25万人はいる。夜勤など家庭との両立が難しいことが背景にあるとみられることから、日本看護協会は「勤務形態を多様化して人材を確保すべきだ」として、厚生労働省と共に本格的に潜在看護師の復帰支援プログラム・研修を始めた。だが、現場の実感とは大きなズレがある。潜在看護師が職場に復帰することは期待されているものの、その為には劣悪な就業環境<sup>(10)</sup>を改善しなければならないという声もある。

介護現場でも深刻な人手不足に見舞われている。夜勤や入浴介助など厳しい労働条件にもかかわらず、介護職員の報酬は低い。2003、2006年の2度の介護報酬引き下げで、介護職員の賃金水準は男性で一般労働者の約6割の月額22万7,000円程度となった。厚生労働省の調査によると、2007年の介護職の離職率が21.6%と全産業平均を5ポイントも上回り、約100万人いる介護人材のうち、年に20万人もの離職者が出るという深刻な問題がある。大学や専門学校では福祉・介護関連の定員割れが起きている。

第三に、経済のグローバル化が急速に進み、特に東アジア諸国とのEPA締結により地域統合を推進する中で、アジア域内でのモノやカネの国境を越えた移動にとどまらず、ヒトの交流が盛んになっている。少子高齢化社会に伴う看護介護分野の人材不足に悩んでいるのは実は日本だけではないが、多くの国々ではすでに外国人看護師・介護福祉士の受け入れを認め、制度化している。そうした背景において、世界の中でも最速度で進んでいる日本の少子高齢化社会はきっと外国人看護師・介護福祉士をやむを得ず受け入れるのではないかといい期待感が持たれているのだ。

バブル経済崩壊以降の日本社会は新たな変化に遭遇し、少子高齢化やグローバル化を迎える中での労働力不足、経済競争力に対する危機感が生じた。周辺各国からの受け入れ要請を背景として、しばらく沈静化していた日本の政財界

や学界、マスコミを舞台にした受け入れに関する論議が再び起こっている。日本政府は従来の方針を維持し、不法滞在者については取締りを強化しているが、一方でEPA交渉においては看護介護分野などにおける労働力受け入れに踏み切った。ただし、世間の反発は尚強い。今回の「労働開国」の議論は「第二の論争」と呼ばれ、国民的な関心がにわかに活発化している（井口2001）。

### 第三節 東南アジアの海外への送状状況と日本への出稼ぎの特徴

本節では東南アジア諸国の中でも経済規模に占める海外出稼ぎ労働者（以下、「海外労働者」）の数及び送金額が大きく、日本とのEPAによる「ヒトの移動」が話題となったフィリピン、インドネシア、タイを中心に海外への送状状況を見てみよう。次に、現在における在日外国人労働者に占める東南アジア出身労働者の割合と特徴について検討することにした。

#### 1. 海外労働者数の推移と送金

東南アジア諸国の中で海外労働者の数を国別にみると、フィリピン、インドネシア、タイ、ベトナムが多い。世界銀行の統計（World Bank 2008）によると2005年の海外労働者数（フロー）は、トップの3カ国合計で167万人となり、10年前と比べ約6割増加した。他方、既存の労働者を含めたストックでは1,200万人前後と見られる。中でもフィリピンは海外労働への経済依存度が世界屈指の国である。比海外雇用庁によると、現在海外で働く比人労働者（及びその家族）（ストックベース）は872万人にもなる（2007年末）。年間労働者送り出し数は80万人台に増加し、国民の10人に1人（インドネシアは総人口の0.8%、タイは同1.2%）、労働者の約4人に1人が海外で働いていることになる（Juan 2006）。

インドネシアは雇用創出や外貨獲得の解決策として、第3次5カ年開発計画(1984年)から労働力輸出にも力を入れるようになり、その後も過剰労働力に悩む政府は海外就労を積極的に推進してきた。2005年に48万人だった年間派遣数は2007年に70万人を超えて、現在世界各国で働いているインドネシア人労働者の推定数(ストック)は約300万人である。

そしてタイは送出国としての顔と受入国としての顔の二つを併せ持つ。タイ国内では、何十万人ものビルマ人、ラオス人、カンボジア人といった移民労働者が漁業、衣料工場、メイド、建設業、レストランや農業など様々な産業で雇用されている(Yongyuth 2001, ネーナパー2008)。一方では、タイ人労働者の海外出稼ぎ人気はいまだに高く、海外労働者は年々増加している。タイ海外雇用庁によると、2007年末には海外で働くタイ人は登録済み労働者で約16万人、既存の労働者を含めたストックでは約80万人程度とみられている。

これらの国では、海外労働者からの送金の家計を支える重要な収入源の一つとなっている。フィリピン、インドネシア、タイの東南アジア3カ国における2007年(通年)の送金額は、約250億米ドルに上り、毎年増加傾向にある。中でもフィリピンは、海外労働者からの送金額が公式の開発援助や海外からの直接投資を超え、名目GDP(国内総生産)の約1割<sup>(11)</sup>を占め、国内経済を支える柱となっている<sup>(12)</sup>。2007年の名目GDPに占める送金額の割合はタイ(0.7%、約17億米ドル)とインドネシア(1.4%、約60億米ドル)はフィリピンよりは小さいが、ベトナム(11.3%、約80億米ドル)を除く他の東南アジア諸国と比べると大きい(World Bank 2008)。また、その金額は銀行経由の送金額の分だけであり、大部分は友人、親戚、労働者自身によっても持ち込まれている。送金総額の推計値は公式数値の4倍ともいわれる。同じ職務内容でも国内より海外では3~4倍以上稼ぐことが出来ることから、高額な仕送りを可能にしているといえる(Pernia 2008)。

## 2. 派遣先, 職種, 性別

海外労働者の派遣先はアジア, 中東, 北米が多い。国別に見るとフィリピンについては, 海外居住比人委員会 (Commission of Filipino Overseas : CFO) の統計によると, 2007年末には (ストックで) 米国が最も多く (32.1%), 次いでサウジアラビア, アラブ首長国連邦 (UAE), カナダ, オーストラリア, マレーシア, 英国の順となっている。日本は第8位で244,967万人が働いているとされる。日本に次いではカタールやシンガポールが多い。フィリピンは, 米国, サウジアラビア, カナダ, 英国に専門・技術関連労働者, 看護師, 助産師, 香港に家事労働者, 台湾に介護福祉士, 日本には芸能人などを送っている (Go 2006) <sup>(13)</sup>。

熟練労働者については, 比較的高い学歴や英語力から競争上も優位にあるが, 国内の人的資源管理の質的低下をもたらし, 対内投資にマイナスとなる影響が懸念される。また, 最近 (インドネシアも同様), 海外労働者に占める女性の割合が増大し (各国で約6~7割), 受入国によっては男性を大きく上回っているという特徴がある。先進諸国からの需要に応えるために, そのほとんどが家事労働, 看護介護職, 芸能人の3分野に集中する (佐藤2002)。男性に比べて低収入職に就く割合が高いという「性別格差」が指摘されている (Guo and Iredale 2003, Morrison, Schiff and Sjoblom 2007)。さらに, 女性の就労先で肉體, 心理的被害を受ける事例が増加している懸念も示され, 女性に対する差別や人身売買, 性的搾取, 暴力などの話題が頻繁に取り上げられている。

インドネシアについては従来, 海外労働者の就労業種は, 建設業, 庭師, 家事労働など技能を特に必要としない非熟練労働がほとんどだったが, 近年は中東諸国において医療従事者, 特に看護師への需要が高まっているため, ここ数年で約千名程度の看護師 (ほとんどが女性) を送り出している。多くの看護師

は2年契約で中東、特にサウジアラビア、クウェート、カタール、そしてオランダなどに渡っている。香港や台湾にも家事労働者を送っている。また、言語・民族的に近いマレーシアやシンガポールでは、建設、農場・プランテーション、製造などの分野で、受入国の若年層が嫌う「低賃金、低地位、重労働、汚い仕事」に従事する男性労働者が多く、その大半が不法就労者という対照的な特徴がみられる（井口2004, Soeprobo 2006）。

他方、タイの渡航先はタイ海外雇用庁（TOEA）によると、2007年の海外出稼ぎ登録済み労働者161,917人のうち、台湾が最も多く（32.2%）、次いでシンガポール、韓国、イスラエル、カタール、アラブ首長国連邦（UAE）、日本、ブルネイ、マレーシアの順となっており、フィリピンやインドネシアと比べアジアの比率が高く、女性の比率も低い（全体の約15%）。出稼ぎが始まった当初の1980年代は中東のサウジアラビアへの渡航者が多く見られたが、1991年の湾岸戦争以降は、台湾が人気渡航先国となっている。海外渡航を希望する労働者は、全国に約270社あるといわれる民間の海外出稼ぎ斡旋業者（ブローカー）から仕事の斡旋を受ける。海外へ出稼ぎを希望する者の多くは経済的に不利な条件を抱える東北地方の農民である（Yongyuth 2006）。

### 3. 在日東南アジア労働者

2005年（平成17年）国勢調査による外国人に関する特別集計結果では、日本に在住する外国人は約155万5千人で、総人口に占める割合が1.22%となっている。（そのうち労働力人口は83万7千人で、日本の労働力人口に占める割合は1.28%である。）これは1995年～2005年の10年間に41万人（36.3%）増加した結果でもある。東南アジア出身者の人口だけをみると（表2）、東南アジア10カ国合計で約20万人（外国人総数の13.3%）以上となっており、そのうち、フィリピンが126,486人（同8.1%）と最も多く、次いでタイが27,129人（同1.7%）、

東南アジアからの外国人労働者

ベトナムが20,901人（同1.3%）、インドネシアが18,379人（同1.2%）などとなっている。95年～05年の増減をみると、フィリピンが57,990人（84.7%）増、ベトナムが12,959人（163.2%）増、インドネシアが12,057人（190.7%）増などとなっているのに対して、マレーシアは1,076人（-16.4%）減、ミャンマーは799人（-21.4%）減となっている。東南アジア9カ国（95年のブルネイのデータは不明）で見ると、1995年より約88,690人（75.4%）増加した。在日外国人の中では少数派ではあるが、その増加傾向が確認できた。

男女別にみると、男性が443,357人、女性が625,607人と女性が約18万人多く、人口性比（女性100人に対する男性の数）は70.9で、全外国人の人口性比87.7を下回っている。人口性比を国籍別にみると、インドネシア（204.4）が最も多く、ブルネイ（171.4）、ミャンマー（120.0）などとなっており、これらの国では男

表2 在日東南アジア出身者の人口増加率

	2005年					1995年		1995年～2005年	
	総数	割合	男性	女性	人口性比	総数	割合	増減数(人)	増減率(%)
全国籍総数	1,555,505	100.0	726,644	828,861	87.7	1,141,000	100.0	414,505	36.3
東南アジア総数	206,261	13.3	443,357	625,607	70.9	117,571	10.3	88,690	75.4
フィリピン	126,486	8.1	23,775	102,711	23.1	68,496	6.0	57,990	84.7
タイ	27,129	1.7	6,574	20,555	32.0	20,628	1.8	6,501	31.5
ベトナム	20,901	1.3	10,585	10,316	102.6	7,942	0.7	12,959	163.2
インドネシア	18,379	1.2	12,342	6,037	204.4	6,322	0.6	12,057	190.7
マレーシア	5,480	0.4	2,912	2,568	113.4	6,556	0.6	-1,076	-16.4
ミャンマー	2,931	0.2	1,599	1,332	120.0	3,730	0.3	-799	-21.4
ラオス	1,832	0.1	932	900	103.6	1,388	0.1	444	32.0
カンボジア	1,805	0.1	978	827	118.3	1,392	0.1	413	29.7
シンガポール	1,299	0.1	434	865	50.2	1,117	0.1	182	16.3
ブルネイ	19	0.0	12	7	171.4	-	-	-	-

資料出所：統計局『平成7年国勢調査 外国人に関する特別集計結果』と『平成17年国勢調査 外国人に関する特別集計結果』より、筆者が集計。

性が多い。一方、フィリピン（23.1）が最も低く、次いでタイ（32.0）、シンガポール（50.2）などとなっており、これらの国では女性が多い。これは次に述べる産業や在留資格の種類に関連するが、基本的には東南アジア出身者に対する日本側の需要が男性より女性が対象となる傾向があり、女性の割合が多いのはプル要因だといえよう<sup>(14)</sup>。

在日東南アジアの中で上位4カ国のフィリピン、インドネシア、タイ、ベトナムの産業別就労者数をみると、「製造業」が43,622人（同産業における外国人就労者数の15.6%）と最も多く、次いで「飲食店、宿泊業」が19,440人（同22.1%）、「サービス業（他に分類されないもの）」が12,683人（同10.8%）などとなっている。一方、人数は少ないが外国人就労者数の割合が比較的に高いのは「農林漁業」2,799人（同26.1%）で、特にフィリピンとインドネシアの貢献が大きい。これに次ぐのが「建設業」5,140人（同11.6%）である（表3）。

全産業の就労者を男女別にみると、男性が35,660人、女性が64,267人と女性が圧倒的に多い。国勢調査では産業別就労者数が分かるが、どんな在留資格を持っているかは明示されていない。この表から分かるのは、東南アジア4カ国からの外国人労働者は、一般的に非熟練労働者が必要とされる産業に集中しており、熟練労働者の産業である教育・学習支援業、医療・福祉、情報通信業などにおいては割合がかなり低い。

では、2007年末時点の外国人登録者統計から、フィリピン、インドネシア、タイの在留資格を具体的に見てみよう。まず、在日比人は現在国籍別で第3位の20万2,592人（外国人登録者全体の9.4%）、1996年末の84,509人から毎年増加を続け、05年末に減少したが、06年に再び増加に転じた。比人の主な在留資格は「一般永住者」の67,131人で、この資格の中では中国、ブラジルに次ぐ第3位で一般永住者全体の7.7%を占める。いわゆる国際結婚によって取得した「日本人の配偶者等」は51,076人で、ブラジルと中国につぐ第3位、全体の19.9%を占める。これに次ぐのが「定住者」の33,332人で、ブラジル、中国につぐ第



東南アジアからの外国人労働者

表3 在日東南アジア労働者の産業別就業者数

産業別	総数	4カ国 合計	%	男性	女性	フィリピン	インドネシア	タイ	ベトナム
合計	772,375	99,927	12.9	35,660	64,267	64,185	12,909	11,366	11,467
製造業	279,274	43,622	15.6	19,321	24,301	23,397	7,665	4,452	8,108
飲食店、宿泊業	87,797	19,440	22.1	1,805	17,635	15,756	1,206	2,069	409
サービス業 (他に分類され ないもの)	117,879	12,683	10.8	4,007	8,676	9,846	1,032	1,062	743
卸売・小売業	77,763	6,812	8.8	1,431	5,381	4,740	392	1,032	648
建設業	44,421	5,140	11.6	4,163	977	3,221	734	899	286
農林漁業	10,732	2,799	26.1	1,421	1,378	1,226	1,001	497	75
運輸業	19,521	1,361	7.0	578	783	993	76	165	127
教育・学習支援 業	43,724	1,348	3.1	388	960	856	183	198	111
医療・福祉	18,148	822	4.5	76	746	498	44	209	71
情報通信業	18,156	671	3.7	446	225	329	133	79	130
その他	54,960	5,229	9.5	2,024	3,205	3,323	443	704	759

注：就労者は15歳以上である。

資料出所：統計局『平成17年国勢調査 外国人に関する特別集計結果』より、筆者が集計。

3位、全体の12.4%となり、永住化・定住化傾向が見られる。「興行」の在留資格による新規入国者数は5,533人で全体の14.2%（第1位）を占める。従来は年間平均8万人の比人が興行ビザで日本に新規入国しており、これが最も重要な在留資格だったが、これが大幅に減少した理由としては、上陸許可基準の見直しにより、上陸審査・在留審査の厳格化が図られたからである。その他に、「研修」4,919人、「特定活動（技能実習生）」1,482人となっており、それぞれ中国、ベトナム、インドネシアに次ぐ第4位（それぞれ全体の5.6%と3.6%）である。「興行」以外のほとんどの在留資格において増加が見られる。

また、外国人登録者統計には含まれていない「船員」といった特定分野の人材も多く送り込まれている。国土交通省の統計によると2006年に日本商船隊に

おける外国人船員のうち、フィリピン人が29,171人と全体の72.0%を占めている。1970年前後の日本国内の人材が払底していた頃から増え始めたという (Amante 2007)。また、不法残留者は減少しているものの、1980年代後半からその中で第3位の位置にあり、2007年末には24,741人(全体の16.5%)になっている。その多くが、短期滞在(56.2%)、興行(22.9%)、研修(1.1%)などのビザで入国し、その後不法残留している状況である。

インドネシア人登録者数は、現在国籍別で第9位の25,620人で、外国人登録者全体の1.2%に過ぎないが、1997年に比べると13,684人増加した。インドネシア人の主な在留資格は「研修」5,069人と「特定活動(技能実習)」1,924人でそれぞれ中国、ベトナムにつぐ第3位(全体の5.8%と4.7%)である。「興行」も2005年に4,086人まで急増したが、その後減少して、フィリピン、中国、ロシア、タイに次いで第5位の608人となっている。さらに、「定住者」、「日本人配偶者等」「永住者」もそれぞれ200~300人単位で増加している。この他に、「船員」の一部(536人、全体の1.3%)や、不法残留者5,096人(第6位で全体の3.4%)。この中で、入国時の在留資格は短期滞在72.2%、研修5.9%も合わせると、実際には3万人以上のインドネシア人が日本で就労しており、そのうちの大半は実質的な非熟練労働者とみてよいだろう。

そして、タイ人登録者数は41,384人、外国人登録者全体の1.9%で第8位となっている。97年に比べると20,715人増加した。タイ人の主な在留資格は「日本人の配偶者等」9,997人で、ブラジル、中国、フィリピン、韓国・朝鮮につぐ第5位(全体の3.9%)、次いで「研修」2,583人で全体の2.9%(第5位)である。また、「留学」2,361人で、中国、韓国・朝鮮、ベトナムについて第4位(全体の1.8%)となっている。「興行」は多いかと思われがちだが、実は従来から千人未満程度であり、2007年には757人(全体の1.9%)のみである。その他に、不法残留者7,314人で、1980年代後半から韓国、中国、フィリピンについて第4位(全体の4.9%)となっている。その多くが短期滞在(82.1%)や研修(2.5%)

などのビザで入国し、その後不法残留している。

以上の統計から分かるように、東南アジア3カ国は1980年代から比較的近隣の国であり、高給が稼げ、先進国である日本に多く流入してきた。しかし、日本では非熟練労働者の受け入れが制限されているため、上記のような「不法残留者」、「研修生」、「留学」などの特定の在留資格で実質的には就労しており、在日外国人の中で少数派となっている。同じアジア諸国である韓国・朝鮮、中国と比べて、日本との文化的・地理的な条件、日本語能力、仕事のやり方や考え方の相違が不利となっている。

東南アジア諸国の中でみると、特にフィリピンは「ニューカマーの中のオールドカマー」として、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「定住者」、「興行」、「船員」の在留資格を持つ者が比較的多く、東南アジア諸国の中では優遇されているといえる。また、「日本人の配偶者等」の在留資格者はタイが減少している一方で、フィリピンが増大しているという特徴がある。特に、「興行」ビザについて2005年3月の日本法務省令改正で日本への入国が制限された後に、日本人の配偶者等の在留資格者が急増した。厚生労働省人口実態調査による国籍別の年次別婚姻件数をみると、日本人と結婚した比人女性は2004年の8,397人より、2005年と2006年にはそれぞれ10,242人と12,130人へと急増したことが分かる。その中には偽装結婚または出稼ぎ目的の結婚の懸念もある (Amante 2007)。

「興行ビザ」の制限については、暴力団関係者ら悪質な業者がこれを頻繁に悪用して、入国した外国人女性からパスポートを取り上げて無理やり飲食店で接客させたり、売春を強制させたりするケースが後を絶えず (Douglass and Roberts 2003)、米務省が2004年6月に、日本を「人身売買要監視対象国」に指定したという事情がある。実はこの問題はすでに1980年代から「ジャパゆきさん」として顕在化していたが、今回の指定を受けて日本政府はようやく取り組みを始めたといえよう。法務省はその後すぐに入管難民法に基づく省令を

改正するなど興行の資格審査を厳格化し、人身売買罪の新規定を盛り込んだ刑法を改正するなど、人身売買の一掃を目指している。

#### 第四節 EPAに基づく看護師・介護福祉士の受け入れ

本節は、日本の東南アジア3カ国とのEPAに基づき、看護師・介護福祉士の受け入れをめぐる問題に焦点を当て、日本国内における労働市場開放と、送出国における受け入れ条件に対するの反対論争を検討する。

##### 1. 看護師・介護福祉士の受け入れの背景

厚生労働省、日本看護協会、斡旋機関となる国際厚生事業団支援事業部は、看護師・介護福祉士の受け入れについて、今回はEPAに基づく特別な措置であり、人手不足の解決策ではなく、あくまで自由貿易の枠組みにおける人的交流の活性化としており、またこれを機に制度化していく見通しをまだ描けていない。労働市場の開放を求める送出国側の要求に基づき、EPAで受け入れを盛り込んだことに対応した措置との姿勢である。

特に断固反対の声を上げる日本看護協会は、「看護師の養成数は増えている。看護師不足は外国人への依存で解消すべきではない」、「看護師全体の給与水準が落ち、言葉の問題からケアの質が落ちる可能性がある」としており、その語調は強い。日本看護協会からの強い反発により、厚生労働省も今回の協定の取りまとめには消極的な姿勢で臨んでいた。

そして、日本看護協会は医療・看護の質を確保することを目的とした外国人看護師受け入れについての4条件を示した。①日本人と同じ看護師国家試験を受験して看護師免許を取得すること、②安全な看護ケアが実施できるだけの日本語の能力を有すること、③日本で就労する場合には日本人看護師と同等以上

の条件で雇用されること、④看護師免許の相互承認は認めないことである(2006年9月12日付 日本看護協会 ニュースリリースより)。

## 2. 看護師・介護福祉士の受け入れ条件

2009年現在、日本はIJEPAとJPEPAの協定に基づき、インドネシアとフィリピンの2カ国から、「研修活動」として看護師・介護福祉士候補者の入国を認め、この分野で初めて外国人に本格的に国の扉を開いた。主な協定の骨子は、受け入れ枠を当初2年間で各国毎に看護師400人、介護福祉士600人の計1,000人を上限とするものである。看護師受け入れ条件については①送出国の看護師資格の保有者、②2年間(インドネシア)または3年間(フィリピン)以上<sup>(15)</sup>の看護師の実務経験がある。介護福祉士については、インドネシアの場合は大卒もしくは高等教育機関(3年)の修了者で、半年程度の介護研修を修了した者である。フィリピンの場合は4年制大学を卒業し、比労働雇用省技術教育技能教育庁が実施する介護研修を修了した者である。なお、インドネシアは介護研修システムがなかったため、来日の第一陣は看護師資格を持った人に限られた。2009年以降に介護福祉士の資格認定が行われる。日本に入国するには「特定活動」のビザが発給される。

入国前の資格要件は国によって多少異なるが、受け入れに当たっては同様な条件で、高いハードルが設けられている。入国後は6カ月間の「日本語研修」を受けたのち、受け入れ病院や介護施設で「看護補助者や介護職員」などとして勤務(研修)をしながら、最終的に日本語での看護師・介護福祉士の国家試験を受験することを定めている。看護師は上限3年間、介護福祉士は4年間に「日本人と同じ国家資格」が取得できなければ帰国を余儀なくされる。尚、合格者はその後も引き続き就業が可能で、更新回数の制限はない。一施設あたりの人数は、従事者の孤立を防ぐため「原則2人以上」と定めた。

### 3. 受け入れ制度の現状と課題

#### ① 送出国

上記の受け入れ制度を巡って、様々な批判が沸いた。JPEPAの批准に否定的な立場をとる比看護師協会（Philippine Nurses Association：PNA）は協定批准に反対する声明を発表した。反対理由は①比人看護師が比国家資格を持ち、一定の勤務経験もあるにもかかわらず、訪日しても当初はただの「研修生（trainee）」として扱われること、②再び日本の国家試験に合格しなければ比帰国を余儀なくされること、③日本語の習熟を求められることなどである。同協定に基づくと日本で就労する比人看護師は不必要なまでの厳しい要件を課せられるだけでなく、質の高い看護サービスを提供する安価な労働力として扱われるだろうとの指摘をし、上院議員らに協定批准を阻止するよう訴えた（IBON 2007）。

ネックになっているのは「報酬」、「日本語の能力」、「国家試験」の3点である。協定の中では「日本人と同等の給与を保障」と定められ、「出稼ぎ」「安価な労働力」ではないという建前がある。インドネシア側は看護師で月20万円以上、介護福祉士で月17万5,000円以上を求めたが、日本側は政府による保障はできないとして、「日本人と同等の報酬」を雇用条件と言いつつ、病院・施設側に伝えることのみでまとまった。彼・彼女らは就労条件に基づき、まだ日本国内の国家資格がなく、最初は「看護補助者など」と同等として雇用されるため、その建前の金額よりも低くなると予想される。「研修生」という名目で受け入れて、高度な医療技術の移転を建前とし、本音は人材不足に対する安価な労働者の確保対策となっている。

さらに、日本語の能力については、フィリピン大学アジアセンターが2008年に主催した数回の公開講座において、次のような議論があった。就労に必要と

される日本語能力試験2級レベルに達するには、協定で設定される日本語研修期間（6カ月、計860時間）では短すぎる。6カ月間の日本語研修を行って、（日本語能力検定）3級レベルに到達したとしても、命を預かる病院勤務は不可能である。しかも、日本語研修後に研修生として病院・施設で勤務する外国人は日本語の学習時間を確保できないのではという見方があり、日本語研修制度の見直しや継続的な日本語学習システムの導入などの必要性が示された。このままでは、（両職種での）国家試験合格者は一割にとどまるだろうとの厳しい見解も示されている。

国家試験についても、日本人を篩いに掛けるためのもので、外国人に同様のレベルが必要なのか、母国語および英語での受験を可能にすべきでは、という意見がある。もし、国家試験に合格する人数が少ない（特に1人も合格しない）場合、これは単に試験問題を難しくするという外国人いじめでは、などと外交問題に発展しかねない。言語の問題は心理的負担になるので、日本への出発前の事前学習を徹底させるべきだという提案もされた。結論としては、現状の制度では安い賃金で雇われ、その挙句に3年（看護師）、4年（介護福祉士）で本国に帰されるのが現実であるという共通認識となっている。国際的にも注目を集めているモデルケースであることを意識して慎重な対応をしなければならない。

## ② 受入国

一方で、日本側関係者から指摘された問題や懸念として、ケアの質低下（看護師協会）、日本語能力や待遇（非営利団体/NGO）、人材、素性、宗教、研修費などのコスト（病院・施設）などがある。まず、言葉の壁の克服が最初の難関となる。言葉の問題からケアの質が落ちる不安が指摘される。多忙な職場に、6カ月程度の日本語研修を受けただけで十分に言葉の通じないメンバーが入った時、不測の事態やコミュニケーションの欠如による医療事故が生じかねない

という懸念がある。看護師・介護福祉士全体の給与水準や労働条件が落ち、労働市場の圧迫につながるという声もある。

そして、日本の国家試験突破も困難とみられ、多くの候補者が資格取得にこだわらず、数年での帰国を前提としてしまうのではないかと、また、せっかく来日した候補者が異国の風習や風土になじめず、志半ばで帰国してしまえば、一人当たり数十万円の受け入れ費用がふいになるというリスクもはらんでいる。このため受け入れサイドによる候補者達への支援は重要になる。

また、文化の違いも大きい。インドネシア人の場合は大半がイスラム教徒で毎日の礼拝を欠かせないほか、豚肉が禁忌となっている。ジルバブ（スカーフ）姿の女性も多い。国内の受け入れ施設はこうした「文化摩擦」も念頭に、準備に大わらわである。インドネシア語の日常会話集を職員に用意した施設もある。何よりも、入所者の反応を心配し、外国人採用に否定的な介護施設も少なくない。それでも受け入れに踏み切った理由は深刻な人手不足の対策であるのは明らかである。

### ③ 在日外国人介護士

実はすでに2005年ごろから介護の現場には外国人が登場している。多くは日本人と結婚した比人女性である。日本政府がJPEPAに基づく外国人受け入れの交渉を始めて以来、それに一步先んじた格好である。20万人といわれる在日比人の潜在的な力に着目し、比人介護士の人材派遣事業を始めた会社が相次いだ。日本国内で介護と日本語の教育を行うスクールも開講され、先駆的な取り組みとして注目された。在日比人が中堅規模の有料老人ホームや特養、老健などの高齢者の施設で働いているという報道が多く見られるようになった。

これについて、今後介護業界には「永住者・日本人配偶者等」の在留資格を持つ在日比人（日本語を話す能力がある）と「特定活動」の在留資格を持つ比人研修生（より高い教育レベルと専門性がある）という2つの供給グループが



存在することになる。同じ国籍の外国人でも、在留資格の相違がある場合、待遇面などにおいてどのように公平性を保つのかは課題になる。さらに、EPAに基づく受け入れ制度が厳しすぎて、国家試験の合格が現実的でなければ、在留資格を日本人配偶者等へ変更するなどというより簡単なルートに関心が向いてしまう可能性も考えられる（Natenapha 2008）。

## 第五節 外国人労働者受け入れの将来的な方向性

日本は「ヒトの移動」の側面において、外国人労働者受け入れを巡る諸難問を克服して積極的に貢献するためには、どうすればよいのか。本節は、EPAに基づく看護師・介護福祉士受け入れの事例を通して、今後の方向性を検討したい。

### 1. 将来的な受け入れのみの選択肢

人材不足が深刻な職種（看護介護分野など）や人の嫌がる仕事についてはその賃金が十分に上がれば、問題は解消するはずではないかという見方がある。しかし、日本の場合は経済成長とともに賃金水準が上昇し、仕事に対する人々の選好はすでに変化した。賃金水準の上昇がより多くの日本人に熟練労働者となることを選択させ、人的投資が行われるようになったのである。これは非熟練労働に対する需要の増大にもかかわらず、その供給が減少したことを意味し、超過需要の状態に陥っている。特に「3K」または「9K」の仕事は劣等財の如く、所得の上昇とともに賃金の限界効用は低下する。すなわち、これらの職種の賃金が上昇しても供給量は増加しないのである（大橋1995）。

こうした状況は、さらに急速な少子高齢化と相俟って、劣悪な就業環境にある分野において深刻な労働力不足を引き起こしている。特に医療・介護の分野

では今後ますます需要の増大や人材不足が深刻化すると予想され、外国労働者の受け入れが選択肢の一つとして浮上したのである。いずれ外国人の看護師・介護福祉士を数多く受け入れる時代が来る、今後の人口減少に対する日本政府の対応策は「移民開国」「外国人庁の創設」「単純労働者容認」以外にないなどと考える人は少なくない。例えば、自民党内では今後2050年までに総人口の10%の外国人労働者を受け入れ、3年以内（2011年までに）に移民庁を創設する考えが示された。これまでの人口増時代には日本人の雇用確保に配慮する必要があるため、「定住防止型」の外国人政策を採っていた。しかし、人口減時代に取りべき外国人政策は「定住促進型」であると指摘されている。

## 2. 「サイド・ドア」から「フロント・ドア」へ

日本では永住者や日系2世、3世を除き、外国人が非熟練労働に従事することは法的に禁じられている。しかし、現実には不法就労という形で、あるいは研修生・技能実習生という名目のもとに、多くの外国人が非熟練労働者として働いている。時間限定でアルバイトが許される留学生や就学生の中には出稼ぎ労働者並に働いているものも多いという。看護師は専門的・技術的分野に含まれるが、介護福祉士は含まれない。今回の外国人看護師・介護福祉士の受け入れ制度は「研修・実習制度生」というサイド・ドアと類似点が多く、同じ道をたどるのではないかと懸念も存在する（Natenapha 2008, Lopez 2008）。

本稿では「定住促進型」についての議論は行わないが、「フロント・ドア」の受け入れ制度を進めたいというスタンスにある。すでに受け入れ国であると認識した上で、「受け入れ範囲」及び「受け入れ体制」の二つの基本事項を検討すべきである。範囲については日系人、研修生、技能実習生のようなサイド・ドア政策を廃止し、国民経済にとり中期的将来にわたり不足業種・職種は何かの「質」を明確にし、「量」を定める。それゆえ、いわゆる非熟練労働も含め

て幅広く在留資格（就労許可）を認め、合法化することによって、円滑な経済活動と失序ある雇用を図るべきである。

EPAに基づく看護師・介護福祉士の受け入れ条件（送出国の免許取得や訓練修了、勤務経験、日本語の能力）からみると、日本側はかなり高い能力を持つ人材を求めていることが分かる。当然、受入国の立場からすると、能力の高い人材ほど負担すべき訓練投資が低くおさえられるからである。一方、送出国側にとっては能力の高い人材を求めるならば、それに見合う処遇を提供してもらいたいと要求するのは当然だろう。しかし、問題なのは、日本側が彼らを「研修生」として扱うことである。その理由とは明らかに（高度医療技術の移転を促進したいというのは建前で本音は）低賃金である。というのは、外国人労働者に支払われる実質的な賃金や他のコスト（日本語研修費・宿泊費などを含めて）が国内の労働者のそれより高い場合には、病院や介護施設にとって彼らを雇用するインセンティブがない。言い換えれば、「人種的な賃金差別」が必要である（大橋1995）。

さらに、文化や言語の違いから職場でのコミュニケーションが円滑でないことにより、日本人労働者（同僚）にとって余分な仕事が増えたり、不必要な軋轢が生じたりする。そうすると、日本人労働者の労働意欲が低下したり、離職性向が高まったりする。こうした長期的なマイナスの効果を考慮した場合、外国人労働者を雇うには、人種的賃金差別が十分に大きいことが必要となる。高い能力のある人材を求める一方で、低賃金（コスト）に抑えるために、サイド・ドアの研修生制度を利用することにたどり着いたのであろう。また、国内の免許取得者の立場を考えると、日本の国家試験を受けていない外国人に同水準の処遇を与えるべきでないと思うのは当然である。

むしろ、「看護補助者」や「介護職員」などという新たな在留資格を設けて受け入れるべきである。日本の看護師国家試験を受験して看護師免許を取得できる者には「医療」（看護師はこのカテゴリーに入る）の在留資格を与えるが、

日本の看護師免許を持たなければ、「看護補助者」などとして就労させるべきで、全く「研修生」の名目を使う必要性はない。米国やカナダの場合は、病院や福祉施設で働きたい外国人（同水準の処遇を希望する外国人）には、看護師国家試験（米国では US National Council Licensure Examination—Registered Nurse : NCLEX-RN）への合格が必要とされている。看護師免許は母国で看護師免許を持ち、TOEFL550点以上があれば登録試験を受ける資格がある。登録試験を受け、これに合格すれば登録する州のライセンスをもらえるが、実際に働く場合は、かなりの高い英語力が求められる。だが、国家試験に合格すれば、就職もでき永住権も取得しやすいという利点がある。

外国人就労希望者にとっては、日本の EPA に基づく受け入れは米国やカナダなどに比べると、選抜基準以外に資格試験の必要性はなく、働き口も用意され、比較的簡単に低コスト（資格取得及び職探しのための費用や時間）である。まずは、「看護補助者」という在留資格で入国・就労し、次の「医療（看護師）」の在留資格を目指すなら、国家資格試験合格を条件とするのは合理的であろう。「研修」と「雇用」は別の次元であり、制度上明瞭に切り離すべきである。技術移転を考えるならば、研修生自身および送出国が本当に必要とする技能について、雇用とは別のチャンネルで目的を明確にした新たな制度構築が必要である。

そして、受け入れ体制については「短期就労許可制度」の創設による受け入れ、就労期間（3年など）を限定し、再就労や在留延長の条件（禁止も考えられる）も設定することを提案したい。一挙に受け入れることには問題もありうるので、段階的な受け入れと一定の職種について事業所単位で外国人雇用率あるいは雇用数に上限を定める方法がある。雇用者側外国人の就労後の帰国について責任を付す。もちろん、こうした制度を採用しても、不法就労者の減少につながるなどの期待はできないが、制度の透明度は高まり、雇用管理や外国人労働者の権利保護をより効率的に推進できる。

看護介護分野においては、在留期間を看護師補助者について3年、介護職員について4年などの上限を設け、在留許可期間が終了次第、帰国することを予め規定する。これは国家試験の合格有無とはリンクしない。但し、その中に優秀で国家試験を目指す意図のある者が存在すれば、サポート体制を踏る措置を講じるべきである。帰国した後でも国家試験を受ける機会を与えることも考慮する。

また雇用者は労働者に対し、少なくとも国内最低賃金の支払いを保証する必要がある。特に、看護介護分野の賃金水準は「国際基準」を配慮しなくてはならない。現在、欧米や中東など高齢化問題を抱える先進諸国の「外国からの人材争奪戦」が激しく、国際基準を下回る賃金や日本語習得の強制などから、日本就労のマイナス面に対する意識が広まっている。建前と本音の曖昧さを削除し、明確な職種扱い（在留資格を含む）と国際基準での賃金水準などの見直しが必要である。

以上は「定住促進型」ではなく、「短期就労型」を前提とするものである。なぜならば、定住化が進むとある大きな前提が崩れる。外国人労働者が低賃金、劣等な労働条件で働けるのは、母国に比べて所得が何倍以上も高いという「賃金格差」が存在するからという前提である。日本に定住するなら、物価の格差を利用した出稼ぎのメリットは消失する。そこにあるのは一生に亘り低賃金が固定され、ギリギリの生活を余儀なくされるワーキングプアの姿である。これが次の世代にも固定化されるという現実が日系人のケースで現在の日本全国各地で起こっている。

### 3. 言語の壁

外国人労働者（熟練労働分野を含む）が日本で働く際には確かに言語の壁が大きい。これは英語圏の国々と比べて大きなハンディキャップである。医療分

野では特に専門用語が多いことや、人の健康や生命に直接関わる内容だけに確実なコミュニケーション力が必要とされる、などの理由から、まずは高い日本語力が要求されるのは当然である。しかし、それでも日本の国家試験に合格できるほどの日本語能力を持つ「バイリンガル」看護師・介護福祉士がどれぐらい必要だろうか。これは「日本人のような外国人」「日本人の代わりに外国人」を求めるような考え方に基づくのであろう。一方、外国人であるがゆえに、日本への永住希望者を除いては、必ずしも全員が生涯に亘り日本での就業を望んでいるとは限らない。長期滞在を前提としないため、日本語習得に熱心でない外国人労働者も多い。あるいは熱心だが、日本語そのものが難しい言語だからと諦める者も大勢いる。

そこで、入国前に募集段階で日本語ができる者を優先することや、日本語・文化研修の徹底などの条件が考えられる。入国後、日本語学習を継続できるシステムを整備する必要がある。何よりも日本語学習熱を高めさせるインセンティブ（ハンディキャップの代償）として、賃金とは別に「日本語能力手当て」を与えるべきである。次に、日本語能力が基準以上で一定以上の技術・技能を有する外国人には国内での就労の道を開く。同時に、「安価な労働力」として使い捨てにせず、彼らが帰国後でも日本での経験や日本語能力を生かせる職場（日本人向け海外老人ホームや民間病院）を開発し、具体的な将来像を生み出すべきである。これにより、帰国のインセンティブになるだけでなく、日本語学習の動機付けにもなると思われる。

日本の病院や施設側も医療ミスを予防するために、使う書類を日本語、英語（インドネシア語、タガログ語も含めて）の併記にすることや、積極的に外国語のできる日本人職員を増やすことも有効である。日本語を学びやすい言葉にし、国際化する一方で、日本人の意識改革・外国語能力向上などの準備をまず始め、その上で開国しようということだ。

#### 4. むすび

日本と東南アジアの関係の歴史は長い。「ヒトの移動」の領域において、現在、在日東南アジア出身者（労働者）人数はいくつかの特徴を持っている。第一に、在日東南アジア出身者（10カ国）の人数がこの10年間で倍増した。国勢調査の統計によると、1995年の117,571人（外国人総数の10.3%）から2005年には206,261人（同13.3%）に増加している。だが、外国人総数に占める割合から見れば、まだ少数派に留まる。第二に、東南アジアからの外国人労働者の大半は、非熟練労働者であり、専門的・技術的分野に従事する者が非常に少ないことである。1980年代において東南アジアからの外国人労働者といえば、フィリピンとタイから入国した女性労働者、いわゆる「ジャバゆきさん」というイメージが強いが、現在でもまだ大きなウエイトを占めている。産業別分野にみると、製造業、飲食店・宿泊業、サービス業という分野の順に従事する者が多い。第三に、特定の在留資格で入国・滞在する傾向が見られる。つまり、「ニューカマーの中のオールドカマー」であるフィリピンとタイは永住者・定住者（主に比人）と日本人配偶者等の在留資格を持つ者が増加し、一方で「ニューカマーの中のニューカマー」であるインドネシアやベトナムは主に研修生・技能実習生の在留資格を持っている。そして、不法残留者（主に比人、タイ人、インドネシア人）も多い。日本は非熟練労働者を合法的に認めていないため、彼らはこうした「サイド・ドア」や「バック・ドア」で入国することを余儀なくされた上で、事実上就労していると思われる。第四に、在日東南アジア労働者に占める女性の比率が高いことである。「興行ビザ」を持っている比人女性や日本人と結婚した女性はその代表例だが、船員を除くどの産業分野においても男性より、女性の方が多くことが分かった。今後、EPAにより入国する看護師・介護福祉士の多くも女性だと予想される。日本では東南アジアからの労働者については

男性より女性に対する需要が高いことが確認できた。

なお、東南アジア3カ国と締結した経済連携協定（EPA）には、「ヒトの移動」の項目が盛り込まれたが、日本の外国人看護師・介護福祉士の受け入れ問題に集中し、非熟練労働者問題には全く関心が払われなかったのは残念である。だが、今回のEPAに基づく受け入れを機に、今後ともこのスキームを活用しつつ、継続的に外国人材を受け入れ、資格の取得状況を含む在留・就労の実態を改善していくことを期待している。

[付記] 本稿はフィリピン大学経済学部金曜セミナー（2008年7月18日）での報告及び、第8回フィリピンスタディー国際学会（International Conference on Philippine Studies）（2008年7月24日、於ケソン市アテネオ・デ・マニラ大学）での報告をもとに作成したものである。当日の参加者の方々の貴重な御助言に深く感謝いたします。さらに、拙稿作成に際し、フィリピン大学のMaragtas S.V. Amante教授、Emmanuel F. Esguerra准教授、タマサート大学政治学部Sida Sonsri准教授、タイ商工会議所副所長Mr.Pornsil Patchrintanakulなどからも貴重な御助言や御協力を頂いた。比海外雇用庁、海外居住比人委員会、タイ海外雇用庁、タイ外務省東アジア局の関係者の方々にはインタビュー調査についてご協力頂いた。資料収集に当っては、フィリピン大学経済学部図書館と総合図書館、デラサル大学図書館、ジェトロ・フィリピンの資料室、タンマサート大学総合図書館などのスタッフの方々に御協力を頂いた。マニラでの初期の研究活動においてTeresa S. Encarnacion Tadem准教授、Ms.Delia M. Balite、Ms.Dara Tuntasood、知花いづみ氏、川中豪氏からも温かいサポートを頂いた。皆さんに謝意を表します。本稿は筆者がフィリピン大学経済学部客員研究員に在籍時（2007年6月から）に作成したものである。

- 1 従来、日本政府が外国人に許可する在留資格の中には介護分野は存在していない。看護師は「医療」の在留資格の中に含まれている。日本の国家資格を持つ外国人看護師には、「大学等の卒業後4年以内」の期間中に、研修目的での就労を認めてい



たが、実績はこれまでほとんどなかった。2006年以降は「免許取得後7年以内」に改められた。日本人と同等額以上の報酬を受けることも要件となる（法務省入国管理局より）。

- 2 本稿では外国人労働者（foreign workers）を母国への帰国を前提として受入国に  
入国する労働者（受入国での永住権を持たない）と定義し、移民労働者・移住労働  
者（migrant workers）は受入国での永住権を持つ労働者とし、特に労働者に限定し  
ない場合（例えば、移民労働者或いは外国人労働者の家族を含む場合）は、移民  
（immigrant）、外国人（foreigner）と呼ぶ。なお、海外で就労するフィリピン人は  
Overseas Filipino Workers (OFWs)、インドネシア人はTenaga Kerja Indonesia (TKI)、  
タイ人は Reang Ngan Tai Ti Thamngan Nai Tangprated (=Thai workers working  
overseas) と呼ばれている。
- 3 ここでは外国人労働者の扱いにつき、特定の技能や経験を必要としない分野で働  
く労働者のことを「非熟練労働者（unskilled workers）」という。その他に「不熟練  
労働者」、「未熟練労働者」、「低熟練労働者」、「単純労働者」という場合もある。専  
門的・技術的分野において活躍する「熟練労働者（skilled worker）」あるいは「高  
度人材（highly-skilled workers）」と大別されることが多い。
- 4 小中学校で日本語の話せない南米人児童が増えたことによる教育の混乱、また、  
生活習慣を巡る地域社会との摩擦、治安悪化、日系人の地方税や社会保険の未納な  
ど深刻な問題が発生している（労働政策研究・研修機構編 2004、渡邊 2008）。
- 5 「訓練生」という場合もあるし、日本の看護師・介護福祉士の免許を取得してい  
ないことから、「看護師・介護福祉士候補者」、「看護補助者」などと呼ばれること  
もある。
- 6 例えば、フィリピンでは、国家統計局（NSO）が2008年7月に発表した労働力調  
査結果によると、失業率（全国平均）は7.4%で失業者数は275万人である。不完全  
就業率も21.0%となっており、不完全就業者数（週労働時間が40時間未満（顕在的）  
の者と、低収入のため基準労働時間を超えてさらに労働を希望する就業者（潜在的）  
を含む）は728万人に達し、貧困と密接な関係にある（<http://www.census.gov.ph/>）。インドネシアも高失業率が長年の最大問題である。インドネシア中央統計局  
（BPS-Statistics Indonesia）によると2008年2月には総労働力が1億1,147万人で、失  
業率は約943万人の8.5%、不完全失業者はさらに約3,000万人に達した（<http://www.bps.go.id/index.shtml>）。その主要原因の一つは低学歴者が多いこととしている。
- 7 一般的に、戦後日本の在日韓国・朝鮮人、中国人はオールドカマー、1980年代以  
降の日系人やアジア系外国人を中心とする外国人労働者はニューカマーと呼ばれ

- る。
- 8 日系人は日本で数年間の在留期間を経過すれば、比較的簡単に永住権を取得できる。しかも、もともとの「日本人配偶者等」（日本人の実子、特別養子、日系2世）や「定住者」（日系3世）の在留資格は、非常に安定した地位である。実際、この資格のまま家族を呼び寄せ、日本に定住化しているブラジル人は多数いる。法務省入国管理局統計によると、2007年末のブラジル国籍者の「永住者」資格保持者は約94,358人、2000年にはわずか9,000人強だったから、この7年間に10倍に膨れ上がったことになる。2000年から2005年までは毎年約1万人ずつの増加だったが、2006年以降は静岡や愛知、三重などの中部地方を中心に年平均1万6,000人と激増した。
  - 9 入管法上の「研修」という在留資格では労働はさせられない。週40時間を基準として、労働時間外の残業に当たる時間外研修や休日出勤は、原則として認められない。一方、入管法上の在留資格が「特定活動」となる技能実習生は日本の労働基準法上の「労働者」に該当する。
  - 10 1992年に看護師のおかれている実態や、厚生事業の貧困さを「9K」という一語で表現し、流行語大賞表現部門・銀賞を受賞した（受賞者は「ナース・ウェーブ行動」の日本医労連元委員長の江尻尚子さん）。きつい、汚い、危険の職場は3Kと言うが、看護師の仕事は9Kだと謳える。つまり、「休暇がとれない」、「規則がきびしい」、「化粧がのらない」、「薬に頼って生きている」、「婚期が遅い」、「給料が安い」の6Kが加わるのである。
  - 11 比中央銀行の統計によると、2007年末に米国からが約76億米ドルで全体の52.6%と半数以上を占めている。人数以上に送金額の米国シェアが大きいのは、他の国より高い所得を稼ぎ出しているからである。米国に次いでサウジアラビア、英国、イタリアとなっている。日本の場合は人数2.3%に対して送金額が2.7%（第7位）と多少多くなっている。
  - 12 フィリピンでは、2007年の貿易収支は82億3,600万米ドルの赤字だったものの、海外労働者からの本国向け送金が計上される移転収支が131億8,900万米ドルの大幅な黒字となり、経常収支は63億円5,100万米ドルで5年連続の黒字を維持した。同年の海外労働者による送金額は前年比13.2%増で過去最高の144億4,992万米ドルに達しており、フィリピン経済は海外労働者への依存を強めている（JETROのデータより）。
  - 13 本稿では「domestic helpers」を家事労働という。その他に家政婦やヘルパー、メイドなどの呼び方もある。また、「entertainer, performing artists」を芸能人という。
  - 14 看護介護分野においてもEPAに基づく受け入れに際し、インドネシアやフィリ

ピンの場合、就労希望者の4割が男性で女性は6割にすぎなかったのに対して、日本側の希望は女性が8割を占めるという性別のミスマッチがあった（2008年10月31日付 マニラ新聞より）。

- 15 インドネシアの場合、看護学校を含めた初等から高等教育の期間は計15年で比の場合は14年と1年不足しているためである。また、比教育制度は初等教育（小学校）6年、中等教育（高校）4年、高等教育（大学）4年の6-4-4制となっており、大学卒業時の年齢は19歳で、教育年限が世界で最も短い国の一つである。

## 参考文献

- 井口泰『外国人労働者新時代』ちくま新書2001年。
- 井口泰「アジアの外国人労働者：地域統合と国際労働力移動」大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』ミネヴァ書房2004年。
- 大橋勇雄「労働市場の構造と外国人労働者の流入」猪木武徳・樋口美雄編『日本の雇用システムと労働市場』日本経済新聞社1995年。
- 梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』東京大学出版2002年。
- 佐藤忍「フィリピンからみた外国人労働者問題研究の現在」『大原社会問題研究所雑誌 No.528』2002年。
- 蜂谷隆『それでも外国人労働者はやってくる』日刊工業新聞社1991年。
- 早瀬保子『アジアの人口：グローバル化の波の中で』アジア経済研究所2004年。
- 広渡清吾「移民：「問題」から「課題」へ」工藤章・橘川武郎・グレン・D. フック編『現代日本企業2 企業体制（下）：秩序変容のダイナミクス』有斐閣2005年。
- 中川功「外国人労働者受け入れ論議が照らし出す日本の課題」『大原社会問題研究所雑誌 No.532』2003年。
- ネーナパー・ワイラートサック「アジア諸国からの外国人労働者：不法就労者と研修生」名古屋大学留学生センター『平成5年 留学生論文集』1993年。
- ネーナパー・ワイラートサック「タイにおける女性経営管理職者のキャリア形成—その昇進と支援体制」社会政策学会編『社会政策 創刊号』ミネルヴァ書房2008年。
- 二村泰弘「貧困と海外就労：フィリピンの事例から」アジア経済研究所『アジアワールド・トレンド No.117』2005年。
- 樋渡展洋「小泉改革の位相：先進諸国の中の日本の政治変化と政策対応」東京大学社会科学研究所編『失われた10年を超えて II：小泉改革への時代』東京大学出版会2006年。

- 山田亮一「フィリピン看護労働力のグローバル移動とその課題」労働政策研究・研修機構『ビジネス・レーバー・トレンド』4月号2006年。
- 山田亮一「グローバル化とフィリピンの看護労働力輸出政策」『経済発展と社会政策：東アジアにおける差異と共通性』社会政策学会誌第18号，法律文化社2007年。
- 依光正哲編『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社2003年。
- 労働政策研究・研修機構編『外国人労働者問題の現状把握と今後の対応に関する研究』労働政策研究報告書 No.14, 2004年。
- 渡邊博顕「看護・介護分野で頭脳流出は起きているのか」労働政策研究・研修機構『ビジネス・レーバー・トレンド』4月号2006年。
- 渡邊博顕「外国人労働者の活用：新しい雇用ルール下でのあり方」労働政策研究・研修機構『ビジネス・レーバー・トレンド』5月号2008年。
- Amante, Maragtas S.V. 2007. *Labor Dimension of the Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA)*, Visiting Research Fellow Monograph Series No. 429. Chiba: IDE, JETRO.
- Douglass, M. and Roberts, G.S. (ed.). 2003. *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Go, Stella P. 2006. *Recent Trends in International Movements and Policies: The Philippines, 2005*. Paper presented at the Workshop on International Migration and Labour Markets in Asia, February 17, Tokyo, Japan.
- Guo, Fei and Iredale, Robyn. 2003. "Gendered Migration in Asia: Case Studies of the Philippines, Indonesia and China", in Iredale, R., Hawksley, C. and Castles, S. (eds.). *Migration in the Asia Pacific: Population, Settlement and Citizenship Issues*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hayase, Y. 2001. "Japanese Foreign Direct Investment, Employment and International Migration in East Asia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 10 (3-4), pp.535-558.
- IBON Foundation, Inc. 2007. "The Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA): Surrendering Sovereignty and Development", *IBON Facts & Figures*, 30 (14), July 31.
- Iguchi, Y. 2007. *Management Mechanism and Practice after Receiving Foreign Workers in Japan*. Paper presented at the Workshop on International Migration and Labour Markets in Asia, March 16, Tokyo, Japan.
- Juan, E.S. 2006. *Filipinos Everywhere: Displaced, Transported Overseas, Moving on in the*

- Diaspora*. Manila : IBON Foundation, Inc.
- Kuwahara, Y. 2005. "Migrant Workers in the Post-War History of Japan", *Japan Labor Review* 2 (4), pp.25-47.
- Lopez, Antonio. 2007. "Junk JPEPA, Treat Our OFWs Better", *BizNews Asia*, 5 (7), October 15-22, pp.4-14.
- Morrison, A.R., Schiff, M. and Sjoblom, M. 2007. *The International Migration of Women (Trade and Development)*. Washington, D.C. : World Bank.
- Natenapha Wailerdsak. 2008. *Foreign Workers in Japan and Problems of Receiving Nurses and Caregivers Under the JPEPA*. Paper presented at the 8<sup>th</sup> International Conference on Philippine Studies, 23-26 July, Philippine Social Science Council and Ateneo de Manila University, Manila, Philippines.
- Ozden, C. and Schiff, M. (eds.). 2007. *International Migration, Economic Development, and Policy*. Washington, DC : World Bank.
- Pernia, E.M. 2008. *Migration, Remittances, Poverty and Inequality : The Philippines*. UPSE Discussion Paper No. 0801, School of Economics, University of the Philippines.
- Soeprobo, Tara B. 2006. *Recent Trends of International Migration in Indonesia*. Paper presented at the Workshop on International Migration and Labour Markets in Asia, February 17, Tokyo, Japan.
- World Bank. 2006. *Global Economic Prospects : Economic Implications of Migration and Remittance*. Washington D.C. : World Bank.
- World Bank. 2008. *Migration and Remittances Fact Book 2008*. Washington D.C. : World Bank.
- Yongyuth Chalamwong. 2001. "Recent Trends in Migration Flow and Policies in Thailand", *TDRI Quarterly Review*, 16 (2), pp.10-18.
- Yongyuth Chalamwong. 2006. *The Economy, Labour Market and International Migration in Thailand, 2005 Executive Summary*. Paper presented at the Workshop on International Migration and Labour Markets in Asia, February 17, Tokyo, Japan.