九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

外国人労働者受入れ政策の日韓比較 : 単純技能労働者を中心に（特集 外国人労働者の受け入れ : 日韓比較に向けて）

佐野, 孝治
福島大学経済経営学類 教授

https://doi.org/10.15017/4738331

出版情報：韓国経済研究. 17, pp.3-35, 2020-03. 九州大学研究拠点形成プロジェクト
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

外国人労働者受入れ政策の日韓比較

―単純技能労働者を中心に―

A International Comparative Study on the Acceptance System of Foreign Workers in Japan and Korea: Focusing on low-skilled workers

佐　野　孝　治*
SANO Koji

はじめに

2019年４月から改正出入国管理法が施行され、「特定技能１号」と「特定技能２号」の在留資格が新設されるとともに、出入国在留管理庁が設けられた。今後、５年間で最大34.5万人の外国人労働者を受入れるという「人材開国」ともいえる大胆な改革である。技能実習生や留学生に単純労働を依存している現状に比べれば、新たな在留資格を設け、労働者として正面から受入れるという方向性に、基本的に賛成である。技能実習修了者の受け皿を作り、不法就労を防ぐのに一定の役割を果たすと思われる。また同一分野内で転職の自由を認める点は、労働条件の悪化を防ぎ、外国人の人権を守る意味でも大きな前進であると評価できるが、受入れ態勢の整備など課題も多い。

これまでの技能実習制度は、「開発途上国の経済発展を担う人づくりに寄与する」という国際貢献を目的としていたが、それはたてまえでしかない。実際の低賃金労働者の利用であり、しかも現実には、賃金不払い、悪質なブローカーが存在していた。その後、内外の批判を受け、2016年には「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」（技能実習法）が成立し、「外国人技能実習機構」が設立された。新制度では、改善の方向には向かっているとはいえるが、2018年でも７割に当たる事業場で労働基準関連法令違反が起きている。また、米国国務省『人身取引年次報告書』でも、2007年から12年間にわたって、「強制労働」「人身取引」と批判の対象となっている。

これとは対照的に、韓国の雇用許可制は国際的に高い評価を受けている。受入れプロセスの透明性や人権擁護などから、2010年９月には、ILO（国際労働機関）からアジアの「先進的な移住管理システム」と評価され、翌年６月には、国連から、「公共行政における腐敗の防止と戦い」分野における最も権威のある賞とされる「国連公共行政大賞」を受賞した[1)]。さらに2017年には、世界銀行から、「優れた情報アクセスにより、アジア太平洋地域の外国人労働者たちの韓国での就業機会を大幅に増加させた」[2)]と高く評価されている。

＊　福島大学経済経営学類　教授
Professor, Fukushima University

1）雇用労働部［2012］「報道資料：雇用許可制施行８年、他国の模範として定着」８月。

韓国でも、1990年代は外国人労働者を受入れる際に、日本をモデルとして、研修生・実習生制度を採用していたが、2004年に日本モデルを捨て、雇用許可制へ転換した。この制度は、今年で16年目を迎える。この間、韓国の経済・社会に対してプラス面だけではなく、不法労働者化、人権侵害、外国人による犯罪の増加などマイナス面の影響も表れてきており、この韓国の経験を、日本の外国人労働者政策に活かすことができると考える。

先行研究として、日本では、佐野孝治［2010～2019］の一連の研究があるが、他の代表的な研究として宣元錫［2009、2010、2013、2019］や春木育美［2011、2014］、高安雄一［2019］を挙げることができる。近年では、韓国の移民政策、統合政策に関心が移ってきていたが、出入国管理法の改正に伴い、雇用許可制が再注目されている。韓国でも、外国人労働者から、結婚移民などに研究対象が移っていたが、チェホン［2011］、中小企業中央会［2014］、韓国建設産業研究院［2011］、韓国雇用労使関係学会［2016］、韓国移民財団［2016］、チョヨンギ、カドグァン［2015］、カンドングァン［2016］など、外国人労働者の経済的・社会的影響や雇用許可制の改善点に関する研究が行われている。また外国人労働者受入れ政策の日韓比較については、春木育美［2014］、木村幹［2014］、有田伸他編［2016］、金兌恩［2016］などがあるが、本格的な研究は少ない。

したがって本稿では、本格的な日韓比較研究の前段階として、単純技能労働者を中心に、日本と韓国における外国人労働者の現状と受入れ政策を整理したうえで、基本原則から日本と韓国の外国人労働者受入れ政策を評価し、課題を明らかにする[3)]。

2）The World Bank［2017］East Asia Pacific Economic Update: Sustaining Resilience, April, p.97.

第１節　日本と韓国における外国人労働者の現状

本節では日本と韓国における外国人労働者の現状を概観する。

１．日本と韓国における外国人労働者数の推移

（1）日本における外国人労働者数の推移

日本の在留外国人[4)]数は、2008年のリーマンショックから2011年の東日本大震災後にかけて一時減少したものの、2012年末の203.4万人から増加傾向にあり、2019年６月末現在、282.9万人と過去最高を更新している[5)]。総人口に占める割合も同期間に1.6％から2.2％に上昇している。

次に、日本における外国人労働者数は、厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況まとめ」[6)]によれば、2012年の68.2万人から、2019年10月末には165.9万人に激増し、過去最高を更新し続けている。また就業者数に占める割合も同期間で1.1％から2.4％に上昇している（図１参照）。同様に、外国人労働者を雇用する事業所数は同期間に12万ヶ所から24.3万ヶ所に倍増している。

（2）韓国における外国人労働者数の推移

韓国の在留外国人[7)]は、2008年115.9万人から一貫して増加し、2019年11月末現在243.4万と過

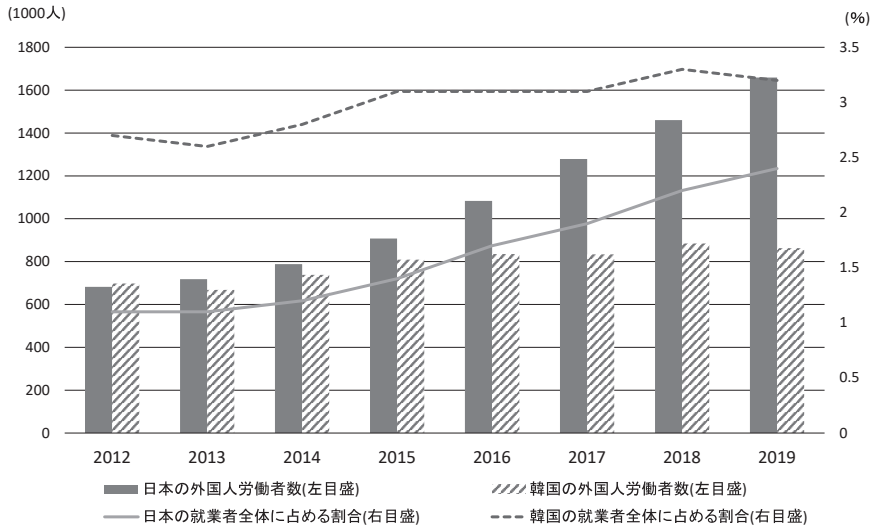
3）本稿の韓国の雇用許可制の概要、評価については、基本的に、佐野孝治［2017b］「韓国の『雇用許可制』にみる日本へのインプリケーション」『日本政策金融公庫論集』第36号や佐野孝治［2018］「韓国の外国人労働者受入れ政策―日本への示唆点―」高橋信弘編著『グローバル化の光と影』、晃洋書房をベースに、データや資料を刷新したものである。

4）中長期在留者及び特別永住者。「３月」以下の在留期間が決定された者や「短期滞在」の在留資格が決定された者を含む。

5）法務省［2019］「令和元年６月末現在における在留外国人数について（速報値）」。

6）事業主から提出のあった届出件数を集計したものであり、届け出漏れなど実際の外国人労働者数とは差がある可能性がある。

図１　日本と韓国における外国人労働者と割合の推移



（出所）日本：厚生労働省［各年］「外国人雇用状況の届出状況まとめ」（10月末現在）、総務省［各年］「労働力調査」（10月末現在）。
韓国：統計庁［各年］「外国人雇用調査結果」及び統計庁［各年］「移民者滞在実態および雇用調査結果」（５月末現在）、統計庁［各年］「経済活動人口調査」（５月末現在）より作成。

去最高を更新している。総人口に占める割合も同期間に2.4％から4.7％に上昇し、日本の２倍程度になっている[8)]。

次に、韓国における就労ビザ[9)]で働く外国人労働者数は、出入国・外国人政策本部［2019］で見ると、2019年11月末現在で、専門労働者４万7,722人、単純技能労働者53万801人（非専門就業27万6,671人、訪問就業23万6,342人、船員就業１万7,788人）を合わせて57万8,523人である。景気の低迷を反映して、2015年の62.5万人から減少傾向にある[10)]。

就労ビザ以外にも在外同胞、永住、結婚移民などの在留資格で働く外国人労働者全体をとらえる必要があるため、本稿では、統計庁［2019］「移民者滞在実態および雇用調査結果」を利用する、これは、移民（外国人と帰化許可者）２万人を対象とした標本調査である。これによれば、外国人労働者は2012年69.8万人から2019年５月末現在86.3万人に増加しているものの、ほぼ横ばいであり、2013年以降は日本の方が多くなっている。就業者数に占める割合は同期間で2.7％から3.2％に上昇し、日本を上回ってはいるものの、伸び率は高くない（図１参照）。

２．日本と韓国における国籍別外国人労働者の割合

（1）日本における国籍別外国人労働者の割合

2019年10月末現在、国籍別では、中国が41.8

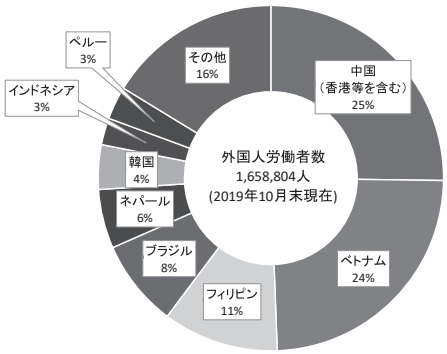
7）長期滞在の外国人（登録外国人、外国国籍同胞国内居所申告）と短期滞在の外国人。
8）出入国・外国人政策本部［2019］「出入国・外国人政策統計月報」11月号及び統計庁国家統計ポータル（KOSIS）より計算。
9）専門労働者の在留資格は、C-4（短期就業）、E-1（教授）～E-7（特定活動）、単純技能労働者の在留資格はE-9（非専門就業）、E-10（船員就業）、H-2（訪問就業）である。
10）統計庁国家統計ポータル（KOSIS）および出入国・外国人政策本部［2019］『出入国・外国人政策統計月報』11月号、25頁。

万人と最大で、全体の25.2％を占めている。次いでベトナム40.1万人（同24.2％）、フィリピン18万人（同10.8％）の順である（図２－１参照）。特にベトナムの増加率が高く、2016年の17.2万人（構成比15.9％）から、人数、構成比ともに急増している。他方中国は、2016年の34.5万人（構成比31.8％）から、人数こそ増加傾向にあるものの、構成比は6.6ポイント低下しており、2020年にはベトナムに抜かれるものと思われる。

（2）韓国における国籍別外国人労働者の割合

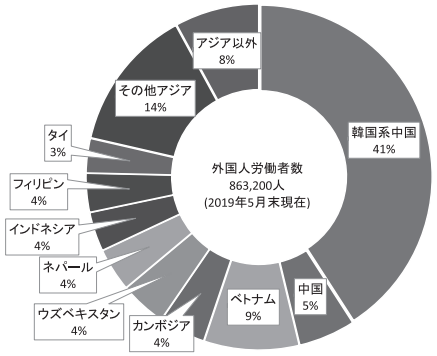
2019年５月末現在、国籍別では、大部分が中国で、特に韓国語を話せる韓国系中国人が35.3万人（構成比40.9％）と最も多く、それ以外の中国4.6万人（5.4％）を合わせると中国が５割近くを占めている（図２－２参照）。韓国系中国人が多い点が韓国の特徴だが、2016年と比較すると、37万人（構成比44.3％）から人数、構成比ともに減少傾向にある。次いでベトナムは2016年の7.1万人（8.5％）から2019年7.7万人（8.9％）に増加しているものの、日本と比較すれば増加率は低い。３位以降は、一般雇用許可制の送出し国であるカンボジア3.8万人（4.4％）など数％程度の国が続いている。

図2-1　日本における国籍別外国人労働者の割合



（出所）厚生労働省［2020］「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」。

図2-2　韓国における国籍別外国人労働者の割合



（出所）統計庁・法務部［2019］「2019年 移民者在留実態および雇用調査結果」より作成。

３．日本と韓国における在留資格別外国人労働者の割合

（1）日本における在留資格別外国人労働者の割合

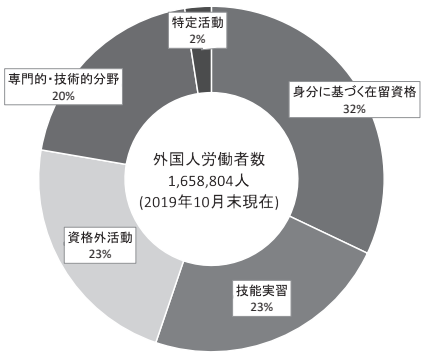
在留資格別では、永住者や日本人の配偶者など「身分に基づく在留資格」が53.2万人（全体の32.1％）で、次いで、「技能実習」が38.4万人（23.1％）、留学生の「資格外活動」37.3万人（22.5％）の順となっている（図３－１参照）。2016年と比較すると「身分に基づく在留資格」の構成比は38.1％から32.1％に低下している。他方、「技能実習」と「資格外活動」は、それぞれ21.1万人（19.5％）、24万人（22.1％）から、人数、構成比ともに急増している。

（2）韓国における在留資格別外国人労働者の割合

在留資格別にみると、就労ビザである一般雇用許可制の非専門就業が26.1万人（構成比30.2％）と最も多く、韓国系外国人を対象とした特例雇用許可制の訪問就業15.8万人（18.3％）に加えて、在外同胞19.5万人（22.5％）が上位を占めているのが、韓国の最大の特徴である（図３－２参照）。2016年と比較すると、非専門就業が25.8万人から26.1万人とほとんど変わらず、訪問就業は19.2万人から15.8万人に減少する一方、在外同胞は15万人から19.5万人に増加している。

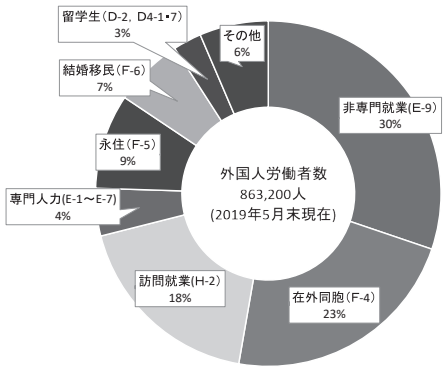
他方、専門労働者については、日本が「専門的・技術的分野」32.9万人（19.8%）であるのに対し、韓国では「専門人力」3.8万人（4.6%）と低水準である。

図3-1　日本における在留資格別外国人労働者の割合



（出所）厚生労働省［2020］「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」。

図3-2　韓国における在留資格別外国人労働者の割合



（出所）統計庁・法務部［2019］「2019年 移民者在留実態および雇用調査結果」より作成。

4．日本と韓国における産業別外国人労働者の割合

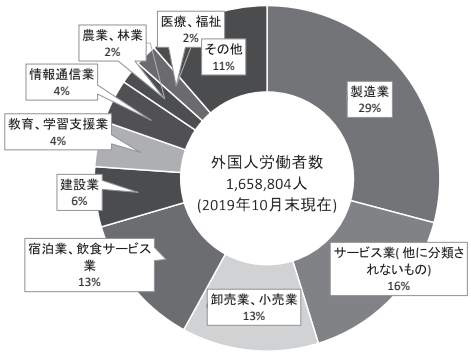
（1）日本における産業別外国人労働者の割合

産業別にみると、製造業48.3万人（構成比29.1%）と最も多く、次いで、サービス業（他に分類されないもの）26.7万人（16.1%）、卸売業・小売業21.3万人（12.8%）、宿泊業、飲食サービス業20.6万人（12.5%）の順となっている（図４－１参照）。2016年との比較では、製造業の構成比が31.2%から29.1%に若干低下し、逆にサービス業（他に分類されないもの）が14.2%から16.1%に上昇している。

（2）韓国における産業別外国人労働者の割合

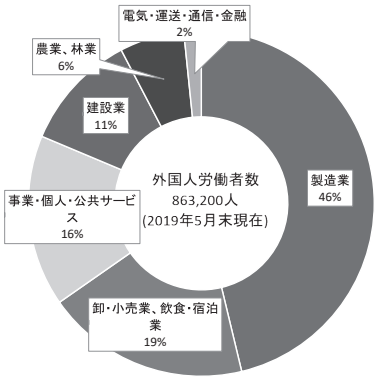
韓国の産業別にみると、製造業39.9万人（46.2%）、卸小売・飲食・宿泊16.5万人（19.1%）、事業・個人・公共サービス13.8万人（16%）、建設業9.5万人（11%）の順である（図４－２参照）。日本に比べ製造業の割合が17ポイント高いのが大きな特徴である。2016年と比べると構成比に大きな変化はないが、製造業が1.7ポイント低下し、事

図4-1　日本における産業別外国人労働者数の割合



（出所）厚生労働省［2020］「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」。

図4-2　韓国における産業別外国人労働者の割合



（出所）統計庁・法務部［2019］「2019年 移民者在留実態および雇用調査結果」より作成。

業・個人・公共サービス1.9ポイント低下している。逆に、建設が2.3ポイント上昇している。

5．日本と韓国における事業所規模別外国人労働者の割合

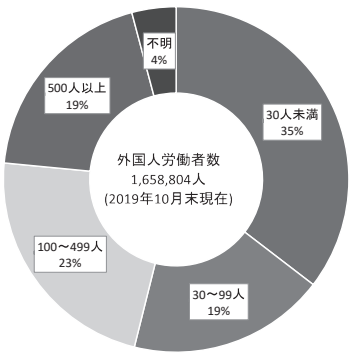
(1) 日本における事業所規模別外国人労働者の割合

事業所規模別の外国人労働者数は、30人未満の事業所で従事する者が58.7万人と最大であり、35.4％を占めている。30～99人の事業所も18.5％を占め中小企業が中心となっている。他方、全体の19.3％は500人以上の大企業で働いている（図５－１参照）。2016年と比較すると、30人未満が１ポイント上昇している程度で、ほとんど変化はない。

(2) 韓国における事業所規模別外国人労働者の割合

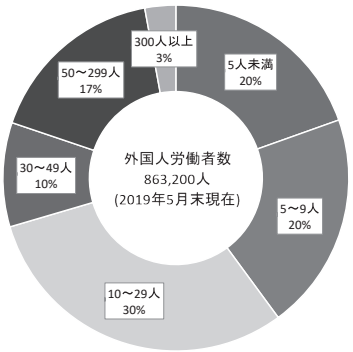
事業所規模別にみると、一般雇用許可制が外国人労働者を雇用できる事業体を中小企業に制限しているため、30人未満の事業所で従事する者が60.8万人と最大であり、全体の70.4％を占めている。これは日本の２倍の水準である。内訳は、４人以下（19.6％）、５～９人（20.4％）、10～29人（30.5％）と零細規模の事業所が大部分を占めている（図５－２参照）。他方、300人以上の大企業で従事する者は2.9％に過ぎず、日本の500人以上の大企業で働く外国人労働者の割合

図5-1　日本における事業所規模別外国人労働者数



（出所）厚生労働省［2020］「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」。

図5-2　韓国における事業規模別外国人労働者数



（出所）統計庁・法務部［2019］「2019年 移民者在留実態および雇用調査結果」より作成。

19.3％と比較すると低水準である。2016年と比べると30人未満の割合は2.2ポイント低下し、300人以上の割合も0.6ポイント低下している。

6．日本と韓国における地域別外国人労働者の割合

(1) 日本における地域別外国人労働者の割合

地域別の割合を見ると、南関東（44％）、東海（18％）、近畿（11％）の３大都市圏に集中している。他方、東北、北陸、四国はそれぞれ構成比２％程度であり、分布に偏りがある。都道府県別では、東京（29.3％）、愛知（10.6％）、大阪（6.4％）の順である。2016年の構成比と比べると、東京が1.7ポイント、愛知2.6ポイント上昇しており、大都市への集中が進んでいる。技能実習の割合が高いのは、宮崎（70.5％）、鹿児島（68.2％）、愛媛（68.2％）など地方が多く、専門的・技術的分野の在留資格では、東京（32.2％）、京都（26．４％）、沖縄（26％）となっている[11)]。

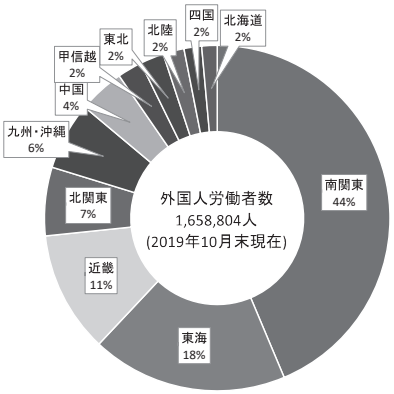
(2) 韓国における地域別外国人労働者の割合

韓国でも日本以上に首都圏に集中している。ソウルに隣接する京畿道（39.1％）、ソウル特別市（17.4％）、仁川（5.2％）など首都圏で、全体

11）厚生労働省［2020］「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」７頁。

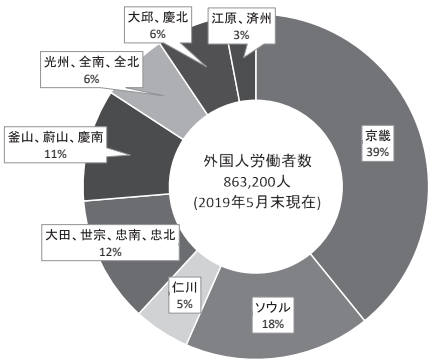
の61.9％を占めている。ただし2016年と比較すると0.7ポイント低下している。

図6-1　日本における地域別外国人の割合



(出所) 厚生労働省［2020］「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」。

図6-2　韓国における地域別外国人労働者の割合



(出所) 統計庁・法務部［2019］「2019年 移民者在留実態および雇用調査結果」より作成。

7．日本と韓国における外国人労働者の賃金分布

(1) 日本における外国人労働者の賃金分布

東京商工リサーチが2018年末に実施した「外国人雇用に関するアンケート」によれば、外国人労働者の賃金は、15万円以上の階層で２割程度分布しているが、在留資格別では格差が大きい。月給30万円以上では、高度人材は５割、身分に基づき在留する外国人材は３割を占めているのに対し、技能実習生はほとんどいない。技能実習生の55％が15～20万円に分布している（図７－１参照）。

(2) 韓国における外国人労働者の賃金分布

韓国における外国人労働者の賃金（月給）分布は300万ウォン[12]以上が16.3％、200万～300万ウォン未満が51.3％、100万～200万ウォン未満が27.2％、100万ウォン未満が5.1％である。在留資格別では、専門人力の月給は300万ウォン以上が24.9％を占めるが、非専門就業では10.8％と少なく、200万～300万ウォン未満が62.2％を占めている。100万ウォン未満は訪問就業や在外同胞などで数％見られる（図７－２参照）。

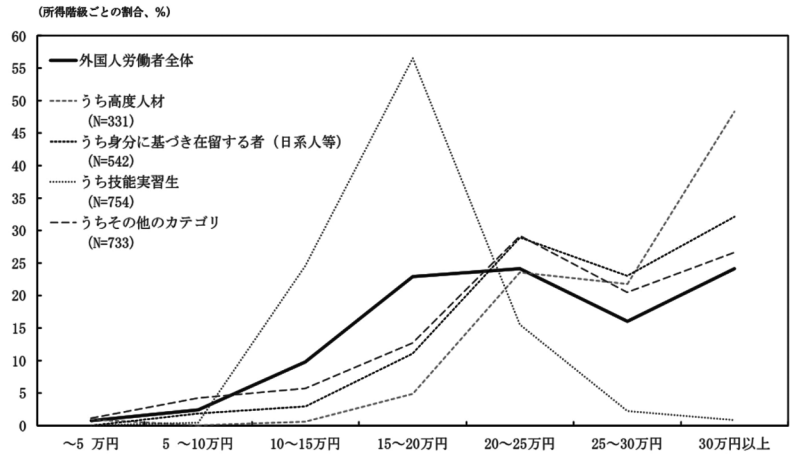
日本の技能実習と韓国の非専門就業を比べてみると、技能実習生の55％が15～20万円であるのに対し、非専門就業の62％は、19～28.5万円と韓国の方が高水準に分布している。

次に、最低賃金で比較してみると、日本は2019年10月以降、全国加重平均時給額で901円であるのに対し、韓国の全国一律の最低賃金[13]（2020年）は8,590ウォン（816円）と１割程度低い。また、都道府県別でみると、東京1013円、愛知926円、大阪964円と大都市では韓国を上回っているものの、東北、四国、九州など17県では韓国の最低賃金を下回っている[14]。

ただし、韓国の賃金労働者のうち最低賃金未満の労働者の割合を意味する最低賃金未満率は15.5％と高く、前年の13.3％より2.2％ポイント上昇している[15]。このため最低賃金以下で働く外国人労働者も多いと推測できる。他方、日本の未満率は最低賃金未満の労働者の割合（2018

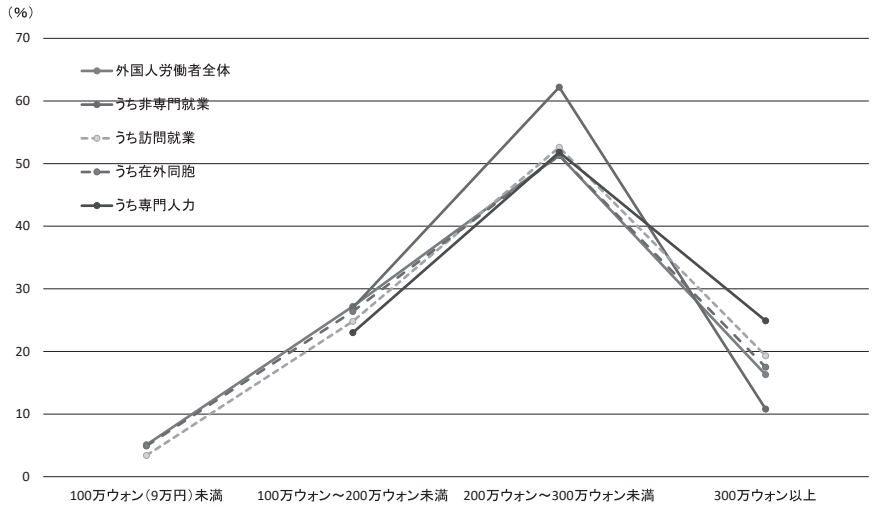
12）100ウォン＝9.5円（2020年１月20日現在）
13）文在寅政権は2020年までに最低賃金時給１万ウォン（約950円）にすることを公約にあげ、2018年16.4％増、2019年10.9％増と大幅に引き上げたが、2020年は2.87％増にとどまった。
14）厚生労働省［2019］「地域別最低賃金の全国一覧」。
15）韓国最低賃金委員会［2019］「2019年 最低賃金審議便覧」６月、74頁。

図7-1　日本の在留資格別外国人労働者の賃金（月給）分布（2018年12月）



（出所）内閣府政策統括官［2019］「企業の外国人雇用に関する分析―取り組みと課題について―」21頁。
（注）原出所は、2018年11～12月実施の東京商工リサーチ「外国人雇用に関するアンケート」調査。複数人いる場合は平均額、月給は年収を12等分した金額。

図7-2　韓国の在留資格別外国人労働者の賃金（月給）分布（2019年5月）



（出所）統計庁・法務部［2019］「2019年 移民者在留実態および雇用調査結果」108頁より作成。

年度）は、全国で1.9％であり[16]、韓国と比較すれば低水準である。

16）厚生労働省［2019］「令和元年度中央最低賃金審議会目安に関する小委員会（第１回）資料」17頁。事業所規模30人未満（製造業等は100人未満）の中小企業を対象とした調査。

第２節　日本と韓国における外国人労働者受入れ政策

本節では、日本と韓国における外国人労働者受入れ政策について、技能実習制度、特定技能、一般雇用許可制を中心に整理し、特徴を明らかにする。

1．日本と韓国における外国人労働者受入れ政策の経緯

(1) 日本における外国人労働者受入れ政策の経緯

日本における外国人労働者受入れ政策は３つのフェーズに分けることができる（表１参照）。第１フェーズでは、1981年に「出入国管理及び難民認定法」（以下：入管法）が成立し、「外国人研修制度」が創設された。また1983年には中曽根内閣で「留学生10万人計画」が提唱されるとともに資格外活動が認められた。1980年代後半のバブル経済期に製造業と建設業を中心に労働力不足が顕在化し、東南アジアや南米などからの不法就労者が増加した。これを受けて、1988年「第六次雇用対策基本計画」が策定され、専門的・技術的労働者は可能な限り受入れるが、単純労働者については受入れをしない方針が出された。

第２フェーズでは、1989年に入管法が改正され、1990年に施行されたことを契機として、外国人労働者の受入れが増加した。「研修」の在留資格が定められ、団体監理型の研修が設定された。また国際研修協力機構が設立された。さらに「定住者」の在留資格が創設され、日系３世まで就労が可能となった。1993年に、技能実習制度（研修・技能実習２年間）が創設され、1997年に最長３年間に延長された。その後、技能実習生に対する人権侵害が多発し、批判が強まったことから、2010年に入管法が改正された。これにより「技能実習」の在留資格が創設され、労働関係法令の適用を受けることになった。さらに、2016年には「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」（以下：技能実習法）が成立し、「外国人技能実習機構」が設立された。この時期は、建て前としては単純労働者を受入れてはいないが、実質的には技能実習生や留学生に単純労働を依存していた。

第３フェーズでは、2019年４月から改正出入国管理法が施行され、「特定技能１号」と「特定技能２号」の在留資格が新設されるとともに、出入国在留管理庁が新設された。正面から単純労働者を受入れる方向に転換した「人材開国」ともいえる大胆な改革である。

(2) 韓国における外国人労働者受入れ政策の経緯

韓国は、1980年代半ばまでは、中東などへの労働者の送出国であった。その後、高度経済成長と民主化運動のなか、いわゆる３K 業種の中小企業で労働力不足が深刻化したため、1988年のソウルオリンピックの頃から外国人労働者を受入れ始めた。受入れ当初は、日本の研修生制度をモデルとして、1993年には産業研修生制度、2000年には研修就業制度などを整備したが、送り出しプロセスでの不正、不法労働者化、人権侵害など問題点が多く、まさに「現代版奴隷制度」と呼ばれるほどであった。

しかし盧武鉉政権の下で、国民世論の後押しを受け、2004年８月に、外国人勤労者雇用などに関する法律が施行され、雇用許可制へと大きく転換した。そして2007年には、研修就業制度が廃止され、外国国籍同胞訪問就業制が施行された。さらに在韓外国人処遇基本法（2007年）や多文化家族支援法（2008年）などが相次いで制定され、統合政策が進められている（表１参照）。

このように韓国は2000年代前半から日本モデルを捨て、雇用許可制や統合政策などの面で日本よりも速いスピードで制度革新を進めている[17)]。

17）佐野孝治［2010］「外国人労働者政策における『日本モデル』から『韓国モデル』への転換―韓国における雇用許可制の評価を中心に―」『地域創造』22巻１号。および佐野孝治［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号を参照。

表１　日本と韓国の外国人労働者（単純技能）受入れ制度の経緯

日本		韓国	
研修制度、留学生の資格外活動	1981年「出入国管理及び難民認定法」（外国人研修制度） 1983年「留学生10万人計画」資格外活動 1990年 入管法改正日系定住者、団体監理型の創設		
		日本の研修制度をモデル	1991年 海外投資企業向け産業技術研修生制 1993年 産業研修生制度（対象を中小企業へ拡大） 2000年研修就業制度
技能実習生、留学生を中心とした受け入れの本格化	1993年 技能実習制度創設（研修・技能実習２年間） 1997年 最長３年間に延長	雇用許可制への転換	2004年８月 雇用許可制の施行 ①「外国人勤労者雇用等に関する法律」 ②「出入国管理法」（非専門就業、訪問就業） 2007年１月 産業研修制廃止 2007年３月 外国国籍同胞訪問就業制
	2010年「出入国管理及び難民認定法」の改正 在留資格「技能実習」の創設 2016年「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」「外国人技能実習機構」の設立 2017年「技能実習法」	移民政策・統合政策	2007年「外国人処遇基本法」 2008年「多文化家族支援法」
単純技能労働者としての受入れ開始	2019年「出入国管理及び難民認定法」の改正特定技能１号、２号の創設、出入国在留管理庁の新設		

（出所）各種資料より筆者作成。

２．日本における外国人労働者受入れ政策―技能実習と特定技能を中心に

（1）技能実習制度

国際研修協力機構によれば、1993年に制度化された技能実習制度の目的は、「我が国で培われた技能、技術又は知識の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う『人づくり』に寄与するという、国際協力の推進」である。また、基本理念として「労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」（技能実習法第３条第２項）とされているが、実際には、単純労働者の受入れ制度として機能しており、度重なる労働関連法令違反、悪質なブローカーの存在が社会問題化し、国内外から批判を受けている。

その後、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（技能実習法）」が公布され、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設けるとともに、外国人技能実習機構を新設した[18)]。

期間は技能実習第１号から３号まで合わせて、最長５年間である。受入れ方式は、企業単独型

18）法務省・出入国在留管理庁、厚生労働省・人材開発統括官［2020］「外国人技能実習制度について」

と団体監理型に大別されるが、在留者ベースで2018年末では団体監理型の受入れが97.2%を占めている[19)]。技能実習を適正かつ円滑に行うために、ベトナムカンボジアなど14ヶ国の送出国との間で二国間取決め（MOU）を締結している。転職・転籍は原則不可であるが、倒産等やむを得ない場合や、２号から３号への移行時は転籍可能である。また家族帯同は認められていない（表２参照）。また技能実習生（団体管理型）の受入れのプロセスは図８の通りである。

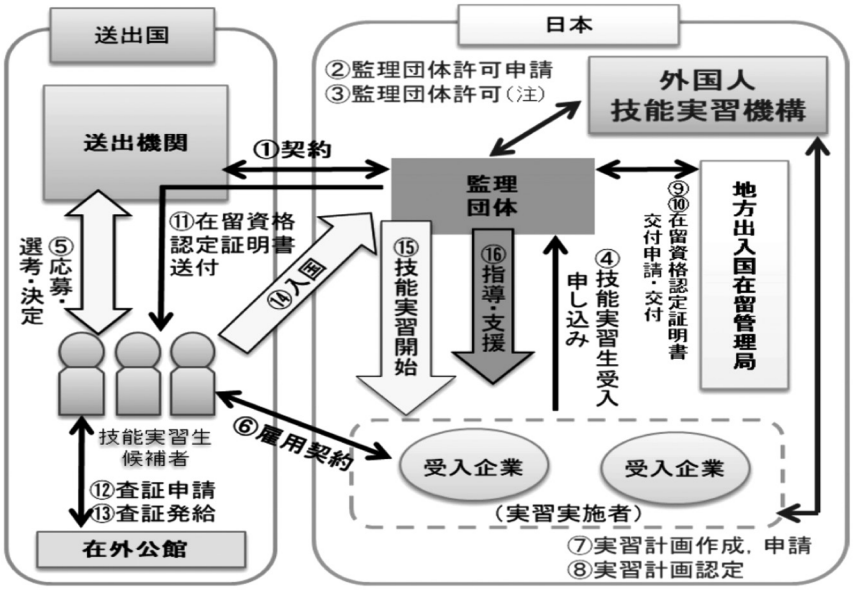
表２　外国人労働者受入れ制度の日韓比較

	日本			韓国
制度	外国人技能実習制度	新制度		一般雇用許可制
在留資格	技能実習１号、２号、３号	特定技能１号	特定技能２号	非専門就業（E-9）
在留期間	技能実習１号（１年以内）、２号（２年以内）、３号（２年以内）合計で最長５年	通算５年	更新可	基本３年＋１年10ヶ月、「誠実外国人勤労者」は３ヶ月の帰国後、４年10ヶ月、合計で最長９年８ヶ月
業種	81職種	農業、ビルクリーニング、飲食料品製造、建設、介護、外食、造船など14業種	建設業、造船・舶用工業など２業種、2021年から	中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業など５業種
受入れ人数	383,978人 （2019年10月末時点）	①2019年度 (計画)32,800人～47,550人 (実績)2019年12月末1,621人 ②2019～2023年度 262,700人～345,150人	不明	276,671人 （2019年11月末現在）
人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	人数枠なし（介護分野、建設分野を除く）	不明	業種ごとに人数枠あり、クォータ管理
外国人の技能・語学能力水準	なし 日本語能力はN4程度	相当程度の知識又は経験が必要（試験等で確認、技能実習２号を修了した外国人は試験免除）	熟練した技能	一定の技能と韓国語能力
運営主体	民間（企業単独型、団体監理型）	民間受入れ機関＋登録支援機関	民間受入れ機関＋登録支援機関	公的機関
外国人と受入れ機関のマッチング	通常監理団体と送出機関	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い又は国内外のあっせん機関等を通じて採用	不明	公的機関
転職・転籍	原則不可。実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、２号から３号への移行時は転籍可能	同一の業務区分内で転職可能	可能	原則は不可だが、３年間で原則３回、１年10ヶ月の延長期間で２回可能
家族帯同	不可	不可	要件を満たせば可能（配偶者、子）	不可

（出所）各種資料より筆者作成。
（注）日本の技能実習制度は、公的には「国際貢献」を目的としたものであり、単純技能労働者の受け入れ制度ではない。

19）国際研修協力機構（JITCO）ウェブサイト（www.jitco.or.jp）参照。

図8　技能実習制度（団体監理型）の受入れプロセス



（出所）法務省・出入国在留管理庁、厚生労働省・人材開発統括官［2020］「外国人技能実習制度について」５頁。

（2）特定技能

2019年４月、改正出入国管理法が施行され、在留資格制度「特定技能」が創設された。この制度の意義は「中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性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おいて、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受入れていく仕組みを構築すること」[20] である。

まず「特定技能１号」は、「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」であり、事実上の単純労働を認める制度とみなしうる。人手不足が深刻な①介護、②ビルクリーニング、③素形材産業、④産業機械製造業、⑤電気・電子情報関連産業、⑥建設、⑦造船・舶用工業、⑧自動車整備、⑨航空、⑩宿泊、⑪農業、⑫漁業、⑬飲食料品製造業、⑭外食の14業種を対象に、最長５年間の就労が可能になる。マッチングは、受入れ機関が直接海外で採用活動を行うか、または国内外のあっせん機関等を通じて採用する。受入れ機関または登録支援機関が支援をすることになっており（図９参照）、登録支援機関は2020年１月末現在3,724件である[21]。また家族の帯同は認められていないが、同一の業務区分内で転職は可能である（表２参照）。

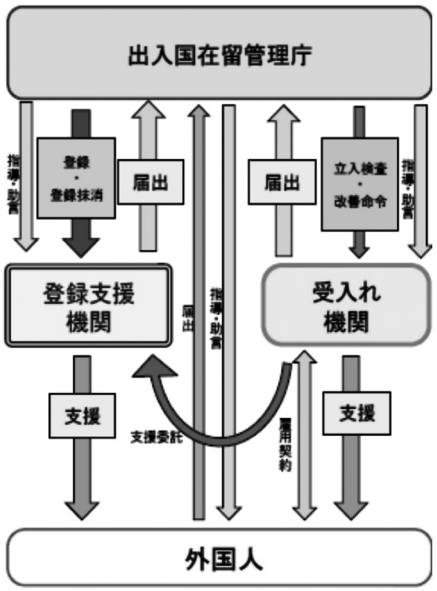
2019年度で、最大４万7,550人、５年間で最大34万5,150人を計画しているが、2019年12月末時点で、国内外で試験を受けた外国人は１万人程度であり、特定技能での在留外国人数は1,621人に過ぎない[22]。また、技能実習２号を修了して

20）法務省［2018］「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」２頁。

21）法務省ウェブサイト「登録支援機関」（www.moj.go.jp）。

22）出入国在留管理庁ウエブサイト（www.immi-moj.go.jp）。

図9　特定技能（受入れ機関と登録支援機関）



（出所）出入国在留管理庁［2019］「在留資格『特定技能』について」２頁。

いる場合、試験は免除されるため７割程度は技能実習から移行すると想定されていたが、実際には進んでいない。そのため、2020年４月からは、短期滞在者にも受験資格を拡大するとともに、試験についての多言語での周知、特定技能取得者と地方企業とのマッチング支援を実施する計画である。

次に、「特定技能２号」は「特定産業分野に属する熟練した技能を要する事務に従事する外国人向けの在留資格」である。特定技能２号は、2021年度以降、建設、造船・舶用工業の２分野について技能試験が開始される予定である。詳細は不明だが、家族の帯同や在留期間の更新が認められ、受入れ機関または登録支援機関による支援の対象とはならない。

最後に、受入れ態勢の整備も進められている。2019年12月には、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を改訂した。主な内容として、①外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組（特定技能外国人の大都市圏その他特定地域への集中防止策、特定技能試験の円滑な実施）、②生活者としての外国人に対する支援（「外国人共生センター（仮称）」の設置など地方公共団体への支援拡大、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の充実）、③新たな在留管理体制の構築（留学生の在留資格審査の厳格化、技能実習生の失踪等の防止を目的とした取組の強化）などである[23)]。

３．韓国における外国人労働者受入れ政策 ― 一般雇用許可制を中心に ―

（1）韓国の「雇用許可制」の概要

韓国の雇用許可制とは、「国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府（雇用労働部）から雇用許可書を受給し、合法的に外国人労働者を雇用できる制度」である。2019年11月末現在、一般雇用許可制（非専門就業ビザ）27万6,671人と特例雇用許可制（訪問就業ビザ）23万6,342人からなり、合計で51万3,013人に達する韓国の外国人労働者政策の根幹をなす制度である。

一般雇用許可制は、ベトナム、フィリピンなど16ヶ国政府との間で二国間協定を締結し、毎年、外国人労働者の受入れ人数枠（クォータ：quota）を決めて実施する制度であり、中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業の５業種が対象である。他方、特例雇用許可制は中国など11ヶ国の韓国系外国人（在外同胞）を対象とし、サービス業など38業種が対象である。クォータ管理をせず、総在留規模で管理している（表３参照）。本稿では一般雇用許可制を中心に述べる。

23）外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議［2019］「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（改訂）」12月。

表３　韓国の外国人労働者受け入れ制度（一般雇用許可制と特例雇用許可制の比較）

	一般雇用許可制	特例雇用許可制
対象国	ベトナム、カンボジア、インドネシアなど16ヶ国との間で二国間了解覚書（MOU）を締結	中国、CIS 諸国（旧ソ連地域）など11ヶ国
対象者	韓国語試験、健康診断などの手続きを経て求職登録した者	中国、旧ソ連地域（ウズベキスタン等）の韓国系外国人（25歳以上）
ビザ	非専門就業（E-9）	訪問就業（H-2）（５年間有効のマルチビザ）
許可業種	中小製造業（300人未満または資本金80億ウォン以下）、農畜産業、建設業、漁業（20トン未満）、サービス業（廃棄物処理、冷凍倉庫など）など５業種が対象。	一般雇用許可制での許可業種にサービス業種（飲食、宿泊、介護、家事等29業種）を加えた業種。（建設業は、「建設業就業認定証」が必要）。
導入規模	外国人力政策委員会が毎年導入規模（クォータ）を業種ごとに決定。（2020年5.6万人、内、再入国1.3万人）	総在留規模（2020年30.3万人）で管理、業種別管理はしない。
滞在者数	27万6,671人（2019年11月末現在）	23万6,342人（2019年11月末現在）
就業期間	３年（事業主の申し出で再雇用可能、１年10ヶ月）「誠実外国人勤労者再入国制度」一定の条件を満たせば、一時帰国（３ヶ月）後再入国就職可能（４年10ヶ月）	３年 （事業主の申し出で再雇用可能、１年10ヶ月）
就業手続	①韓国語能力試験 ②標準雇用契約 ③事前就業教育（１～2.5週間） ④非専門就業ビザ（E-9）で入国 ⑤就業教育（16時間以上） ⑥事業場配置	①訪問就業ビザで入国、 ②就業教育 ③雇用支援センターの斡旋または自由求職選択 ④標準雇用契約後就業 ⑤勤労開始申告が必要
事業場移動	原則３回（再雇用期間中２回）	事業場移動制限なし

（出所）雇用労働部等各種資料より筆者作成。

雇用許可制は以下の４つの基本原則[24]の下、制度設計がなされ、運営が行われている。

第１に、労働市場補完性（韓国人優先雇用）の原則である。単純技能労働者の全面的な開放ではなく、労働市場テスト（求人努力）を行い、国内で労働者を雇用できない韓国企業に対して許可を与える。また事業場移動が原則３回に制限されており、韓国人労働者と競合しないようにしている。さらに労働市場の需要動向を判断し、クォータにより受入れ人数を調整している。

第２に、均等待遇（差別禁止）の原則であり、外国人も韓国人と同様に、労働三権、最低賃金、国民年金、健康保険、雇用保険、労働災害補償保険などの適用を受ける。

第３に、短期ローテーション（定住化防止）の原則であり、雇用期間は３年間（再雇用時は１年10ヶ月延長）に限定し、単純技能労働者の定住化防止を図っている。

第４に、外国人労働者受入れプロセスの透明化の原則である。「産業研修生制度」では、民間事業者・ブローカーにより、不正が横行したことの反省から、送出し国との間で二国間協定（MOU）を締結して責任を明確化し、雇用労働部が主管して、韓国語教育から帰国までの全プロセスを運営している。

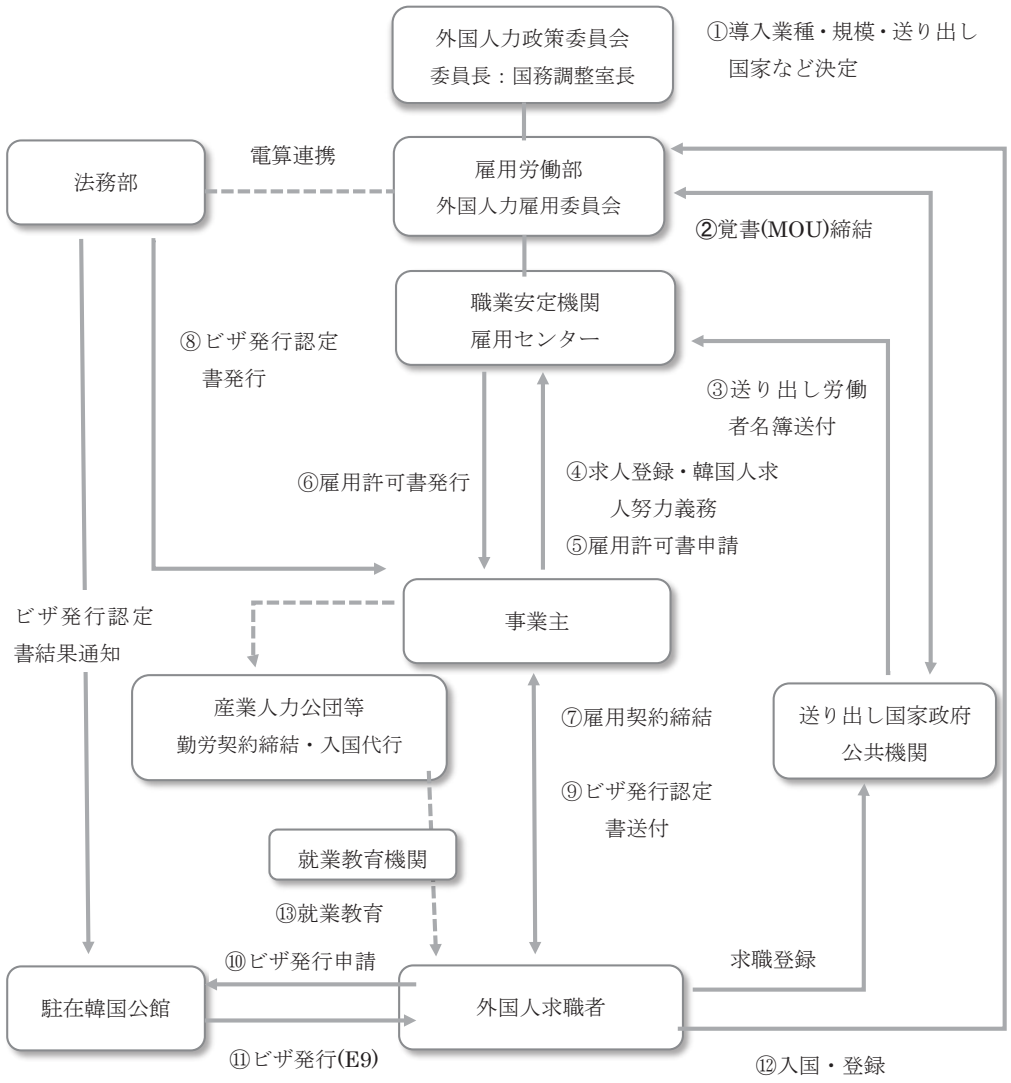
（2）韓国の一般雇用許可制の手続き

一般雇用許可制では、事業主は、以下の手続きを経て、外国人労働者を雇用することができる（図10参照）。

24）他に、単純労務分野限定の原則、市場の需要尊重の原則などがあるが、本稿では４つの原則に絞って考察する。

① 外国人労働者（人力）政策委員会による導入業種・規模・送出し国家の決定。
② 二国間で了解覚書（MOU）の締結。
③ 送出し国・政府（公共機関）から雇用センターへ送出し労働者名簿の送付。
④〜⑤ 求人登録・韓国人求人努力義務と雇用許可書の申請。
⑥ 雇用センターによる外国人労働者の推薦と雇用許可書の発行。
⑦ 雇用契約締結。
⑧〜⑩ ビザ発行認定書の発行と送付。
⑩〜⑪ ビザ発行申請と発行。
⑫〜⑬ 入国及び就業教育。

図10 一般雇用許可制の受入れプロセス



（出所）雇用労働部・EPS（www.eps.go.kr）。

第３節　受入れ原則から見た日韓両国の外国人労働者受入れ制度の評価

本節では、評価基準として、韓国の雇用許可制の原則（①労働市場補完性（自国民優先雇用）の原則、②均等待遇（差別禁止）の原則、③短期ローテーション（定住化防止）の原則、④外国人労働者受入れプロセスの透明化の原則）を利用し、それらが達成されているかどうかで日韓両国の外国人労働者受入れ制度を評価する（表４参照）。

１．労働市場補完性（自国民優先雇用）の原則からみた日韓比較

（1）労働市場補完性（自国民優先雇用）の原則からみた日本の技能実習制度・特定技能

まず技能実習制度についてみれば、労働力不足が深刻な縫製、養豚、養殖、溶接など81の職

表４　受入れ原則から見た日韓の外国人単純労働者受入れ制度の評価

	日本	韓国
①労働市場補完性の原則が守られているか	①労働力不足の業種に限定。 ②労働市場テストや業種ごとのクォータ管理はない。 ③事業場変更は原則不可能。 ④労働力不足業種のため補完的役割。 ⑤特定技能は転職が可能になるため競合の懸念がある。	①労働力不足の５業種に限定し、受け入れ枠を設定。 ②労働市場テスト ③事業者に雇用許可を与える。 ④事業場変更制限あり ⑤３K 業種のため補完的役割となっている
②均等待遇の原則が守られているか	①制度の目的と実態の乖離 ②事業場移動は原則不可能。 ③７割にあたる事業場で労働基準関係法令違反。 ④日本人との賃金格差がある。 ⑤労働災害率は低水準で、日本人労働者よりも低い。 ⑤特定技能では外国人労働者の保護強化がとられているが実効性には疑問。	①労働基準法、労働三権、最低賃金、保険適用がある。 ②韓国人との賃金格差がある。 ③産業研修生に比べれば大幅に改善したが、差別は残っている。特に農畜産業で人権侵害がみられる。 ④差別経験をした外国人労働者の割合は減少傾向だが、高水準である。 ⑤労働災害率が高水準で、韓国人より高い。
③短期ローテーションの原則が守られているか	①滞在期間の長期化傾向。 ②特定技能２号は期限がなく、永住権取得の可能性がある。 ③不法滞在者は減少傾向にあるが、技能実習生の失踪は増加傾向にある。 ④短期ローテーションの維持困難性	①滞在期間の長期化傾向。 ②熟練技能外国人労働者対象に、在留資格の変更、永住権付与。 ③不法滞在者が増加傾向にあり、一般雇用許可制でも増加している。 ④短期ローテーションが揺らいでいる。
④受入れプロセスの透明化の原則ができているか	①技能実習制度では悪質な送出し機関やブローカーの存在。 ②不適正な監理団体の存在。 ③高額な送出し費用。 ④登録機関、登録支援機関ともに従来の仲介業者の延長上であり、人員、財源ともに不足しており、モニタリングの実効性には疑問が残る。	①二国間協定の締結、政府機関による運営により、悪質ブローカーを排除し、透明性が向上した。 ②送出し費用が激減した（2001年3509ドル⇒2011年927ドル）
国際的評価	①2007年～2019年、米国国務省『人身取引年次報告書』で批判された。 ②2014年、国連自由権規約委員会で批判された。	①2010年、ILO からアジアの「先進的な移住管理システム」と評価された。 ②2011年、国連から、国連公共行政大賞を受賞した。 ③2017年、世界銀行から優れたシステムとして評価された。

（出所）各種資料より筆者作成。
（注）１韓国の特例雇用許可制については省略する。
２日本の外国人技能実習制度は公的には「国際貢献」を目的としたものであり、単純技能労働者の受入れ制度ではない。

種に限定している。いわゆる「３K（きつい、汚い、危険）」の職種が多く、有効求人倍率が高く、慢性的な労働力不足状態にある。また倒産の場合などを除けば転職・転籍はできないため、日本人労働者との競合は少なく、補完的役割を果たしているといえる。

外国人労働者が大幅に増加しているにもかかわらず、失業率は、2003年3.6％から2019年2.4％と低下しており、また賃金水準の下落は見られない。

ただし、韓国のような労働市場テストや業種別のクォータ管理がとられておらず、制度的には未整備の状態である。技能実習生の増加率は前年同期比で、2018年19.7％、2019年24.5％増と高く、今後も増加していくと想定される。したがって無秩序な受入れではなく、労働市場テストやクォータの設定などの仕組みが必要になってくると思われる。

次に、特定技能については、現時点では評価が困難だが、制度的には「生産性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」である特定分野14業種に限定されており、失業率の上昇や労働条件の悪化は起こらないのではないかとみられている。

ただし、労働市場テストのような「国内人材の確保のための取組」が制度的に措置されていないこと、５年間で最大34.5万人と規模が大きいこと、同一業種で転職が可能なことを考慮すると中期的には日本人労働者と競合する懸念がある。

(2) 労働市場補完性（自国民優先雇用）の原則からみた韓国の雇用許可制

韓国政府は、外国人労働者を受け入れるに当たって、①労働力不足の５業種に限定、②労働市場テスト（韓国人求人努力、７～14日）を行い、国内で労働者を雇用できない韓国企業に対して許可、③外国人労働者政策委員会による業種別のクォータ管理（労働市場需給調査、景気動向、不法滞在外国人数などにより決定）、④事業場変更を原則３回（再雇用期間中２回）に制限、などの政策により、韓国人労働者と競合しないようにしている。

ただし、労働市場テストによる韓国人労働者の採用比率は、2014年で製造業0.65％、全体0.51％と低水準である[25]。また韓国人労働者が応募しないことが予想される最低賃金水準での募集も多くみられることから、形骸化している面もあり、効果的な労働市場テストが必要となっている。

まず、労働力の需給状況を見ると、2014年から継続して求人数が採用数を上回っており、未充足率は11％を超えている。現員に対する不足人員を見ると、2019年上半期22.6万人（韓国人20.3万人、外国人0.9万人）、2019年下半期24.1万人（韓国人23.5万人、外国人0.6万人）である。また人員不足率をみると、2019年上半期で韓国人1.9％、外国人2.3％、2019年下半期で韓国人2.0％、外国人1.7％であり、現在も労働力不足の状態である[26]。

次に、2003年から2019年にかけて、外国人労働者は46万人から86.3万人に増加したが、両時期の失業率はそれぞれ3.6％と3.8％であり、大幅な悪化は見られない。

雇用労使関係学会［2016］、イキュヨン［2017］によれば、雇用許可制と雇用保険のデータベースによる分析の結果、外国人労働者の増加に伴い、韓国人全体にはマイナスの影響は見られな

25）ソルドンフン、イキュヨン、キムユンテ、パクソンジュ［2015］「雇用負担金制度の導入と運営方案研究」。

26）雇用労働部［2019］「2019年下半期職種別事業体労働力調査」14頁。

い。ただし、外国人労働者の雇用割合が１％増加するとき、男性の雇用には明らかな影響はないが、女性の雇用は0.15％減少する。また製造業では補完的だが、サービス業では代替性が存在する。さらに時期別では、2007年４月から2011年までは韓国人雇用が0.6％増加したが、2012年以降は1.7％減少したと推計している[27]。

一般雇用許可制は、労働力不足率が高い３K業種の製造業中心に就労しており、近年の韓国経済の低迷を反映して、受入れ人数も抑制的になっているため、韓国人労働者との競合は少なく、補完的役割を果たしているといえる。他方、特例雇用許可制では、韓国語を話せる韓国系外国人は、サービス業や建設業での就業が認められ、事業所変更も自由であるため、労働市場での代替現象が発生しているという分析結果もある[28]。

２．均等待遇（差別禁止）の原則からみた日韓比較

(1) 均等待遇（差別禁止）の原則からみた技能実習制度・特定技能

技能実習制度に関してはこれまで法改正がなされ一定の改善が図られているとはいえ、特に人権問題を中心に国内外からの強い批判がなされている。例えば、米国国務省『人身取引年次報告書』は、2007年から12年にわたって、技能実習を「人身取引」と批判している。2018年版では、「技能実習生の中には、契約した職場での虐待的環境から逃れたことにより、在留資格に違反することになり、失業中の身で人身取引の被害を受けやすくなった者もいた」[29] と批判している。筆者が2008年に支援活動にかかわった福島県の縫製企業の事例でも、時給300円という低賃金で、朝８時から夜10時まで、土日・祝日も３年間休みなく働かされ、強制の積立貯金やパスポート取り上げのため逃げ出すこともできなかった。その上、賃金未払いのまま倒産したため、近所からの差し入れでなんとか食つなぐ状態だった[30]。このような典型的な人権侵害はなくなったのだろうか。出井康博［2019］や巣内尚子［2019］によれば、技能実習生に対する「奴隷労働」ともいえる人権侵害は現在も行われているという。

技能実習制の問題点として、第１に、制度の目的と実態の乖離を挙げることができる。外国人技能実習生問題弁護士連絡会は、「技能実習制度では、途上国への技術移転を通じて国際貢献を図るという制度目的と、安価な労働力確保のために用いられているという実態とが全く乖離している」[31] と批判し、技能実習制度の廃止を強く求めている。少なくとも「国際貢献」という建前は世界から信じられていない。

第２に、技能実習生の実習実施者の労働基準関係法令違反は、2014年の2,977件から、2018年の5,160事業場に増加している。法令違反の割合も同期間に76％から70.4％に低下したとはいえ、

27）イギュヨン［2017］「外国人力の労働市場影響と政策課題」（『低出産・高齢化時代の外国人力政策方向シンポジウム』１月24日、報告資料）。雇用労使関係学会［2016］「低出産－高齢化時代の労働市場戦略研究」雇用労働部、400～。

28）チョンスファン［2016］「低熟練外国人移民流入が女性の労働供給に及ぼす影響」韓国労働研究院。

29）The United States Department of State［2018］*Trafficking in Persons Report 2018.*

30）2012年12月、福島地裁白河支部は、元ベトナム人研修生８名に対し、会社社長と同組合らに未払い賃金や慰謝料として計3340万円の支払いを命じた。その後、同組合の元役員２人が解決金を支払うことで和解した。佐野孝治［2018］「韓国の外国人労働者受入れ政策―日本への示唆点―」高橋信弘編著『グローバル化の光と影』、晃洋書房、68頁。

31）外国人技能実習生問題弁護士連絡会［2017］「技能実習法に対する声明」（kenbenren.www.k-chuolaw.com）。

高水準のままである。2018年の主な違反内容は、労働時間（23.3%）、安全基準（22.8%）、割増賃金の支払（14.8%）であり、この中で、長期間の賃金不払い、労災隠しなど重大・悪質な労働基準関係法令違反により送検されたのは19件である[32)]。また同年、技能実習の受入れ停止を伴う不正行為件数は171件（112機関）であった[33)]。

第３に、法務省・技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム［2019］によれば、2017年１月～2018年９月の間に、失踪し聴取を受けていた技能実習生5218人のうち、約15%の759人が最低賃金違反や契約賃金違反、残業時間不適正などの不正行為を受けていたことが判明した。また2012年から2017年にかけて171人の技能実習生が死亡している。このうち43件は監理団体等の報告漏れ、入管局の記載漏れであり、報告のずさんさが浮き彫りになった。ただし、報告書では、外国人技能実習機構が実習実施者、監理団体を計画的に実地検査したり、母国語相談など技能実習生の保護・支援を実施したりしており、新制度による適正化は、全体として一定程度機能していると報告している[34)]。

しかし、外国人技能実習機構が、2017年11月から2019年３月までの間に実地検査を行った実習実施者7,891のうち、技能実習法違反は2,752件で、違反割合は34.9%を占めた。主な違反内容は、「帳簿書類の作成・備付けの不備」が40.5%、「宿泊施設等の不備」16.2%、「実習内容等が計画と相違」12.9%であり、適正化が進んでいるかどうかについては懸念が残る[35)]。

第４に、技能実習生に転職の自由がないことが大きな問題である。倒産や不正行為などがある場合に限り、認められてはいるが、実際には転職困難であり、劣悪な労働条件でも、帰国か、失踪かという二者択一に追い込まれ、我慢をせざるを得ないという状況となっている。

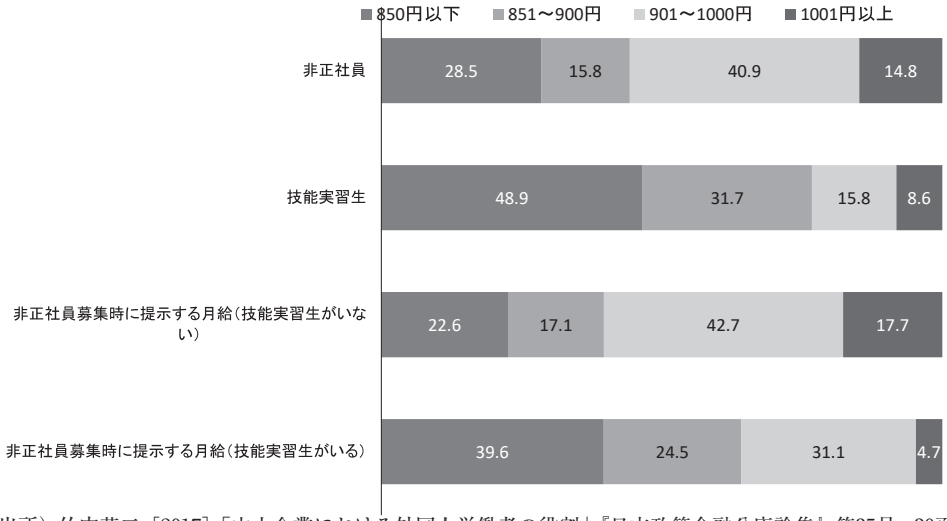
第５に、賃金格差についてみておこう。日本政策金融公庫の調査によれば、非正社員の時給分布は901～1000円が40.9%と最も多いのに比べれば、技能実習生の時給は850円以下が48.9%と最も多く、低めに分布している。また技能実習生がいる企業は、いない企業に比べて、非正社員を新規に募集する際に提示する時給が低めである（図11参照）。もともと生産性が低く、最低賃金以上の賃金を支払えない企業が多い可能性もあるが、逆に、技能実習生を雇えるので最低賃金以上を支払おうとしない可能性もある[36)]。ただし、受入れ企業から見れば、渡航費用、住宅手当の支給割合は高く、監理団体に支払う費用もかかるため、必ずしも低賃金という意識ではない。

第６に、日本における外国人労働者の労働災害による死傷者数は、2014年の1,732人から2018年には2,847人に増加している。しかし、2018年の外国人労働者1000人当たり死傷者数は1.9人であり、日本全体の2.2人と比べても、低水準である（図12参照）。

最後に、特定技能については、まだほとんど受入れが進んでいないため評価をすることはできないが、少なくとも制度的には、外国人労働者の均等待遇・人権に配慮した制度設計になっているといえる。まず、同業種内で転職が自由

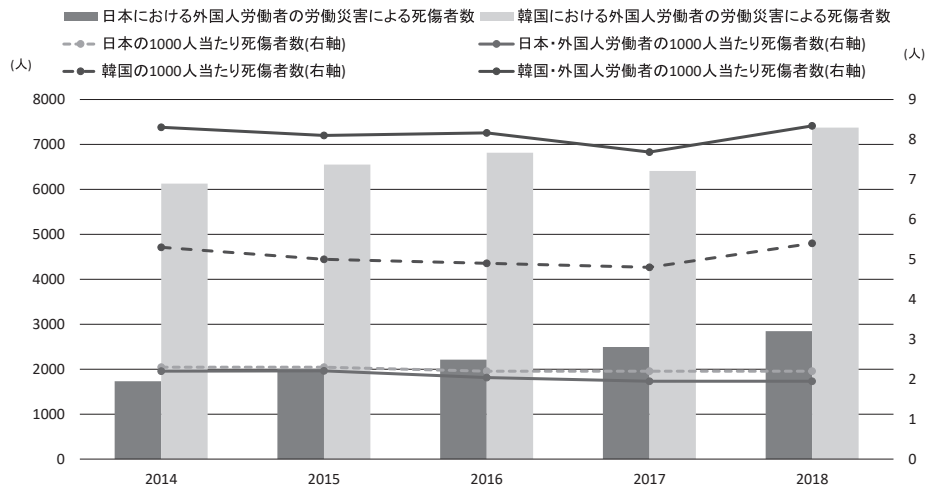
32）厚生労働省［2019］技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成30年）」。重大・悪質な件数は、2016年の46件から減少傾向にある。
33）出入国在留管理庁［2019］「出入国在留管理」43頁。
34）法務省・技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム［2019］「調査・検討結果報告書」。
35）外国人技能実習機構［2019］「平成29年度・平成30年度外国人技能実習機構業務統計概要」19～20頁。
36）竹内英二［2017］「中小企業における外国人労働者の役割」『日本政策金融公庫論集』第35号、31頁。

図11　日本における外国人従業員の時給



（出所）竹内英二［2017］「中小企業における外国人労働者の役割」『日本政策金融公庫論集』第35号、30頁。

図12　日本と韓国における外国人労働者の労働災害



（出所）厚生労働省［2020］「平成30年　労働災害発生状況の分析等」及び産業安全保健公団［2020］「2018年度の労働災害分析」、「京郷新聞」、2019年10月3日、（news.khan.co.kr）。
（注）両国で、算出方法、適用範囲、産業分布、業務上の災害認定範囲などが異なるため、単純な比較は困難だが、参考値として対比する。
日本：事業者から所管の労働基準監督署へ提出された「労働者死傷病報告」「死亡災害報告」により把握した休業４日以上の死傷者数を集計したもの。
韓国：産業災害補償保険法の適用を受ける事業場における労働災害による休業４日以上の死傷者数を集計したもの。

になり、より良い労働条件を選択できるようになったことは、大きな改善点である。また登録支援機関・労働基準監督署・ハローワークの連携により、支援・監視体制が一定程度改善されると期待できる。ただし、人員や予算措置が外国人労働者の増加に追い付かなければ、監視・

支援システムが十分に機能せず、法令違反・人権侵害が発生する懸念も残る。そのため罰則規定の強化と専門的スタッフの増員による実効ある監視体制が不可欠である。また日本語教育、生活支援、社会保障などについて、国、地方自治体、NPO などによる総合的な支援システムの構築と財政措置が必要である。

(2) 均等待遇（差別禁止）の原則からみた雇用許可制

韓国の産業研修生制度時代において、外国人労働者は、形式的に研修生であったため、労働者としての権利も保障されず、最低賃金未満で長時間労働を行っていた。またパスポートの取り上げ、暴行といった人権侵害のケースも数多くあった。雇用許可制に転換して、「外国人勤労者雇用等に関する法律」に差別禁止が明文化され（22条）、韓国人労働者との均等待遇の原則が採用されたが、実態はどうなっているのであろうか。

第１に、制度的には、外国人労働者は韓国人と同様に、勤労基準法、労働組合法、最低賃金法、産業災害補償保険法などの労働関連法が適用される。また、雇用契約の際も、賃金、労働時間、休日、勤務場所など労働条件および契約期間を明示した標準雇用契約書を取り交わし、不当に低い労働条件にならないようにしている。しかし、法務部［2013］「2013年在留外国人実態調査」によれば、16％の外国人労働者が「雇用契約違反があった」と回答している。また外国人労働者を雇用している中小製造業者のうち、労働組合を有しているのは４％にすぎない。

第２に、社会保険については、国民健康保険と産業災害補償保険は加入の義務があるため、それぞれ98％、96％の外国人労働者が加入している。雇用保険は任意加入であり、国民年金は送出国との相互主義の原則によって適用される。農畜産業では社会保険の加入率は低い。

その他の重要な保険として、使用者は、賃金未払いに備えるために200万ウォンで補償する賃金滞納保証保険と退職金を出国時に受け取れる出国満期保険とに加入しなければならず、外国人労働者は帰国時の航空運賃を積み立てておく帰国費用保険と事業場外でのケガに対応した傷害保険に加入しなければならない。世界銀行は、これらの保険が帰国のインセンティブとして機能していると高く評価している[37]。

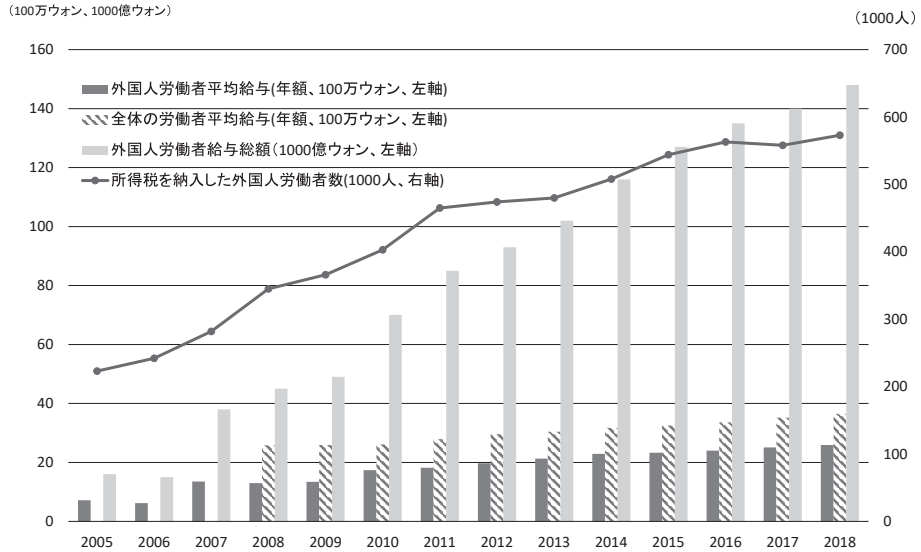
第３に、賃金水準については、最低賃金すら法的に保障されていなかった産業研修生に比べれば改善した。図13が示すように、2008年から2018年にかけて、年間平均給与（年額）は1300万ウォン（130万円）から、2590万ウォン（246万円）へと２倍に増加している。ただし韓国全体の平均賃金と比べると2008年の50％から2018年には71％に上昇したものの格差は残っている。

中小企業中央会［2018］の雇用許可制の労働条件についての調査を見れば、まず月平均労働時間は、韓国人208.9時間に対し、外国人労働者216.6時間と若干長い。次に月平均基本給は、韓国人169.5万ウォンに対し、外国人労働者はその85％に当たる144万ウォンと少ない。時間外手当を含めた金額は、韓国人223.2万ウォンに対し、外国人労働者はその88％に当たる196.7万ウォンである。しかし、宿泊施設・食費などは外国人労働者の方が多いため、総額は韓国人241.9万ウォンに対し、外国人労働者235.4万ウォン（97.3％）とほとんど差がなくなっている（図14参照）。

これに対する韓国人労働者意識調査では、「多すぎる」17.7％、「多い」41.3％が６割近くを占めている。ちなみに外国人労働者の労働生産性

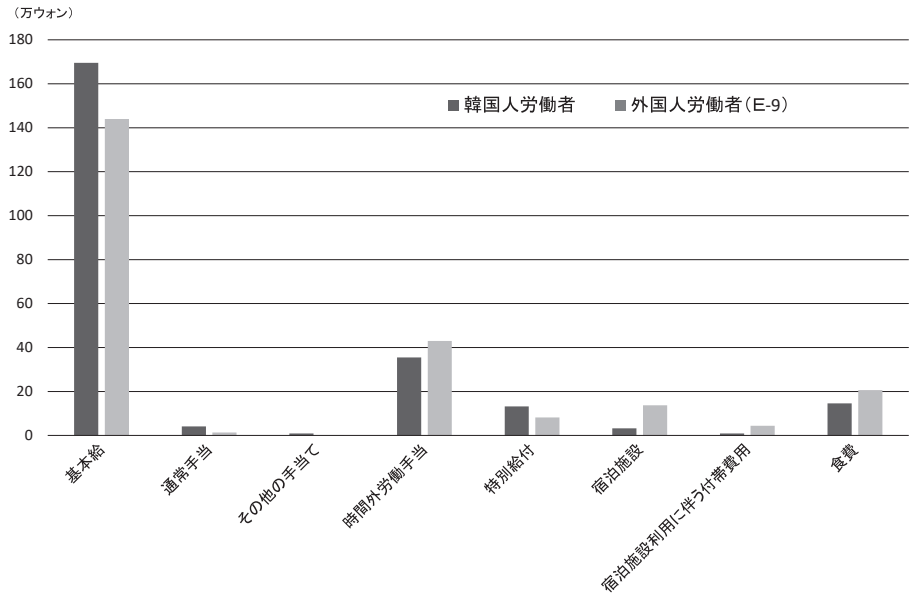
37）The World Bank［2017］*East Asia Pacific Economic Update: Sustaining Resilience*, April, p.97.

図13　韓国における外国人労働者の給与総額と平均給与の推移



（出所）国税庁［2007、2012、2016、2019］『国税統計年報』より筆者作成。
（注）年末清算を申告した外国人労働者を対象。給与総額は非課税所得を含まない。

図14　韓国人と外国人労働者の１人当たり１ヶ月平均の人件費と現物給付



（出所）中小企業中央会［2018］「外国人材（E-9）雇用関連宿食費提供実態調査結果報告書」

は、韓国人労働者を100％とした場合、87.5％である[38)]。

第４に、賃金不払いに関しては、産業研修生の時代（2001年）には、賃金不払いを経験した

38）中小企業中央会［2018］「外国人材（E-9）雇用関連宿食費提供実態調査結果報告書」。

労働者の割合が37％であったのに対し、2013年には３％に激減した。その後、賃金不払いは増加傾向にあり、2013年9,223人から2017年には2.3万人に増加し、滞納額も269億ウォンから783.7億ウォンへと2.8倍に増加している[39]。

第５に、韓国における外国人労働者の労働災害による死傷者数は、2014年の6,129人から2018年7,375人に増加している。2019年上半期でも傷害3427人、死亡42人である[40]。また2018年の外国人労働者1000人当たり死傷者数は8.3人と韓国全体の5.4人と比べて、1.5倍と高水準であり、外国人労働者の労働環境が危険であることを示唆している。また日本と比較すると、1000人当たり労働災害による死傷者数（全体）が2.7倍、外国人労働者で4.7倍と高水準であり（図12参照）、より一層の安全対策・安全教育が必要である。

最後に、産業研修生制度に比べれば改善されたとはいえ、現在でも人権侵害や差別が存在し、人権団体、外国人労働者支援団体や国際機関からも厳しい目が向けられている。特に、事業場移動の制限の撤廃を求める声は多い。さらに、農畜産業では勤労基準法の適用を受けないため、外国人労働者は悲惨な状況に置かれやすい。国際人権団体アムネスティは、「搾取と強制労働のための人身売買をまん延させる恥ずべき制度」[41]と批判している。

３．短期ローテーション（定住化防止）の原則からみた日韓比較

（1）短期ローテーション（定住化防止）の原則からみた技能実習制度・特定技能

2018年に入国管理法改正案を国会で審議する際に、安倍晋三首相は「いわゆる移民政策をとることは考えていない」、「外国人材を期限つきで受入れる」と語った[42]。単純技能外国人労働者の受入れに関しては、日本は韓国と同様に、定住化を防止し、短期ローテーションの原則をとっている。その理由は、滞在期間の長期化、不法労働者化、結婚や家族の呼び寄せなどに伴う社会的コストの増加を懸念しているためである。しかし、短期ローテーション・システムは必ずしもうまくいっていない。

第１に、滞在期間については、企業の要望、訓練・採用コストの節約、在留期間の満了に伴う不法労働者化の抑制といった観点から、次第に長期化している。

1993年には研修・技能実習の期間は最長２年間だったが、1997年には最長３年間に延長された。その後、2017年に、技能実習３号が新設され、最長５年間に延長された。2019年からは、特定技能１号が新設されたことにより、技能実習５年間＋特定技能１号５年間で、最長10年間の就労が可能になっている。

第２に、特定技能２号は更新が可能で期限の定めがなく、家族帯同も可能なため、永住権の取得につながる制度設計になっている。

第３に、日本における不法滞在者（不法残留者）は2000年25.2万人、不法滞在比率も14.9％と高水準であった。これに対し日本は2004年からの５年間で不法滞在者を半減させることを目標として、警察と入国管理局とで合同摘発を積極

39）Edaily、2018年10月５日、（www.edaily.co.kr）。イ・ヨンドク議員による国政監査資料。

40）「京郷新聞」、2019年10月３日、（news.khan.co.kr）。イ・ヨンドク議員による国政監査資料「最近５年間内 / 外国人の星産業災害発生状況」。

41）Amnesty International［2014］*Bitter harvest: Exploitation and forced labour of migrant agricultural workers in South Korea.*

42）「日本経済新聞」2018年10月29日。

的に行った。その後も、警察庁・法務省・厚生労働省と連携して「世界一安全な日本」に向けた不法就労等外国人対策を推進してきた。その結果、不法滞在者は2019年６月には7.9万人へと大幅に減少し、不法滞在率も2.8％に劇的に低下している。一方、技能実習生の失踪者　2012年2005人から2018年9,052人へと大幅に増加し、失踪率2.2％に達した。これに対し、出入国在留管理庁は、失踪者の多い実習先、監理団体、海外の送り出し機関に対し、新規の受入れを停止するなどの対策を発表している。また2017年中に旧制度で入国した技能実習生の失踪率は0.9％であるのに対し、2018年に新制度で入国した技能実習生の失踪率は0.5％と低下しており、新制度下では減少していくものと期待されている[43)]。

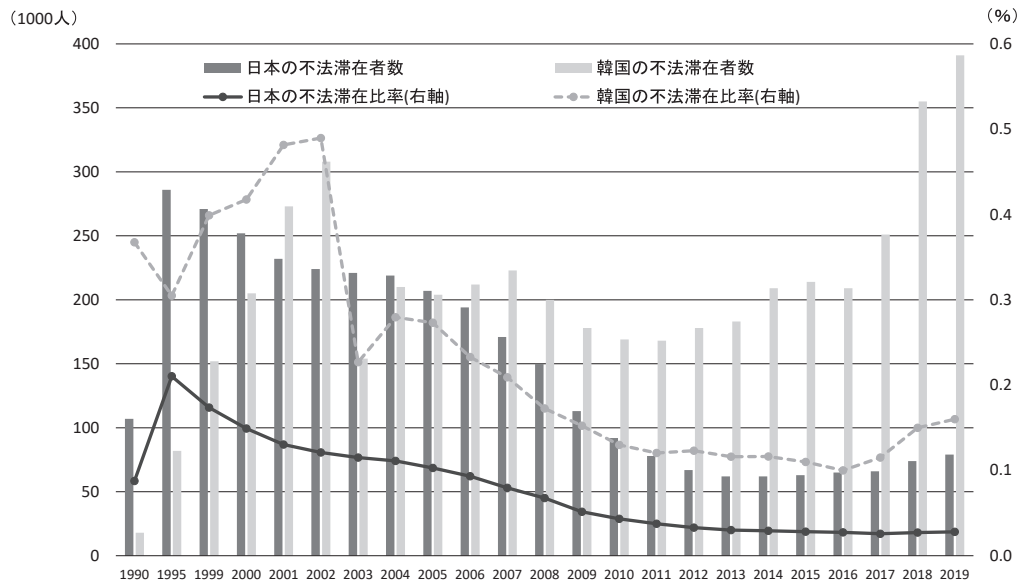
(2) 短期ローテーション（定住化防止）の原則からみた雇用許可制

韓国は日本と同様に短期ローテーション・システムを採用しているが、滞在期間の長期化、不法滞在者の増加など、日本以上にうまくいっていない。

第１に、滞在期間については、当初３年であったが次第に長期化している。まず、2005年には、３年プラス３年（１ヶ月出国後）、2009年には、３年プラス１年10ヶ月で４年10ヶ月になった。さらに2012年から「誠実勤労者再入国就職制度」が開始され、条件を満たした外国人労働者が、事業主の要請により出国３カ月後に再入国でき、通算で９年８ヶ月間就労できるようになった[44)]。

第２に、2011年から、条件を満たした単純技

図15　日本と韓国における不法滞在者数と割合の推移



（出所）日本　法務省［各年］「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」、
　　韓国　法務部［各月］「出入国・外国人政策統計月報」より作成。
（注）2019年の数値は、日本6月末現在、韓国11月末現在。

43）法務省・技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム［2019］「調査・検討結果報告書」50頁。

44）2020年からは、一時帰国を３ヶ月から１ヶ月に短縮することになっている。

能労働者を対象に、在留資格を非専門就業（E-9）から、自由に就労可能な「特定活動」（F-7）に変更できるようになった。しかし、変更者数は2013年から2016年の累計で714人、「特定活動」から永住権を取得した人は同期間に240人に過ぎず[45]、まさに「蜘蛛の糸」である。また2018年からは「外国人熟練技能人材ポイント制」が導入され、５年以上働いて一定の条件を満たした場合に非専門就業（E-9）などから、「熟練技能人材」（E-7-4）に変更できるようになった。これも１年間に400人と非常に「狭き門」だが、短期ローテーションの原則に対する一定の修正として注目される。

第３に、短期ローテーションを維持するためには、不法滞在者[46]を抑制する必要がある。不法滞在者は、2002年には30.8万人であったが、2004年の雇用許可制の導入に先立ち、合法化措置を採り、18.4万人が合法化された。その後2019年11月末現在39.1万人へと増加傾向にあり、不法滞在比率も16％へと上昇している（図15参照）。これは「ビザ免除」など短期滞在などからの失踪が全体の74.8％を占めている。ただし、一般雇用許可制（E-9）の失踪者（累計数）は雇用期間終了に伴い、2009年1.2万人から2018年５万人へと大幅に増加し失踪率も同期間に6.9％から23.4％へと急上昇している[47]。政府は外国人労働者の帰国を促す自発的帰還プログラム[48]を整備するとともに、不法滞在者に対する取り締まりを強化し、2018年まで毎年5000人以上を強制帰国させる計画であったが、日本と比較すると人数、比率ともに高い水準にあり、あまり効果を発揮していない。

４．外国人労働者受入れプロセスの透明化の原則からみた日韓比較

（1）外国人労働者受入れプロセスの透明化の原則からみた技能実習・特定技能

まず技能実習制度については、事業主と労働者のマッチングは通常、監理団体と送出機関が行っている。これまで、技能実習生の受入れプロセスには、高額な送出し費用、悪質な送出し機関やブローカーの存在、受入れ企業に対する指導・監督が不十分な監理団体の存在などが指摘されてきた。

第１に、悪質な送出し機関や監理団体の問題がある。2017年の失踪者に対する聞き取り調査では、ベトナムで100万円、カンボジアとミャンマーでは65万円を送出し機関に支払っている。多くが借金をしているため、返済のために必死に働かざるを得ない構造になっている。新制度では送り出し国と二国間協定を締結しているため、公式的な申請書類の記載によれば30万円から40万円前後に抑えられていると先述のプロジェクトチームはみているが[49]、これまでも技能実習生は非公式的な費用を支払わされていることを考慮すれば、この金額には疑問が残る。

States Department of State［2018］でも、「国の送り出し機関の中には、金銭の徴収制限を回避し、金銭の代わりに高額の『手数料』を課すことで、各国政府の認定を受けることができた

45）三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング［2019］「外国人労働者の受入れによる労働市場への影響に関する調査研究事業報告書」85頁。

46）不法残留者（正規に入国した後、在留期間を経過してそのまま在留する者）と不法在留者（不法入国、不法上陸により、そのまま在留する者）に分けられる。統計的に把握できるのは、不法残留者であるが、ここでは一般的な用語である不法滞在者を使用する。韓国の市民団体は、不法労働者と呼ばず、未登録労働者と呼ぶ場合もある。

47）法務部［2019］「出入国・外国人政策統計月報」。

48）韓国産業人力公団［2014］「不法在留防止のため帰国支援事業改善方案研究」参照。

49）法務省・技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム［2019］、42頁。

機関もあった。よって、これらの国からの実習生は、いったん日本に入国するとこれまで通り借金による束縛の危険にさらされることになった」と批判し、「過剰な金銭徴収の阻止を目指した『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』の規定を政府は十分に執行できていなかった」[50]と批判している。さらに監理団体も受入れ企業から技能実習生１人当たり月３万円から５万円の管理費を受け取っており、一種のブローカーになっているケースも少なくない[51]。

第２に、依然として受入れ企業に対する指導・監督が不十分な監理団体が存在している。監理団体は商工会議所・商工会、中小企業団体などの非営利の法人であり、主な業務は、①実習実施者に対して３ヶ月に１回以上の頻度で監査し、適切に技能実習が行われているかを監理、指導すること、②第１号の技能実習生に対する入国後講習の実施、③技能実習計画の作成指導、④技能実習生からの相談対応などである。2019年８月末現在、許可を受けている監理団体数は2,654団体である[52]。外国人技能実習機構が、2017年11月から2019年３月までの間に実地検査を行った監理団体2,484のうち、技能実習法違反が認められた団体数は1,417団体で、割合は57％を占めた。違反件数3,806件の主な違反内容は、「帳簿書類の作成・備付け、届出等が不適切」56％、「監理団体の運営体制の不備」29.1％、「実習実施者の監理・指導が不適切」9.8％であり、依然として受入れ企業に対する指導・監督が不十分な監理団体が存在している[53]。

一方、特定技能の運営主体は、監理団体ではなく、民間受入れ機関と登録支援機関である。またマッチングは受入れ機関が直接海外で採用活動を行うか、国内外のあっせん機関等を通じて採用する。また「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」では、悪質な仲介事業者等の排除のための対策を講じている。主なものとしては、①二国間の政府間文書の作成とこれに基づく情報共有の実施、②外務省（在外公館）、警察庁、法務省、厚生労働省、外国人技能実習機構等の関係機関の連携強化による悪質な仲介事業者等の排除の徹底と入国審査基準の厳格化、③悪質な仲介事業者等の把握に向けた在留諸申請における記載内容の充実、などである。

これにより、悪質な仲介事業者等は一定程度排除されると考えられる。ただし、登録機関、登録支援機関ともに従来の仲介業者の延長上であり、悪質な業者が含まれる危険性があること、また関係機関の人員、財源ともに不足していることから、モニタリングの実効性には懸念が残る。

(2) 外国人労働者受入れプロセスの透明化の原則からみた雇用許可制

産業研修生制度時代は民間の斡旋業者・ブローカーによって運営されていたため、送り出しプロセスは不透明で不正が横行していたが、雇用許可制では、送出国と協力して、政府主導型の一貫した外国人労働者の受入れプロセスを構築しており、プロセスの透明化と不正の減少に貢献している。支援団体や産業人力公団などへの調査でも、「雇用許可制により、透明性が増して、悪徳ブローカーは激減した」という声が多かった。

50）在日米国大使館・領事館「2018年人身取引報告書（日本に関する部分）」、The United States Department of State［2018］Trafficking in Persons Report 2018.

51）指宿昭一［2019］「外国人労働者受入れ制度の現状と課題」『人権のひろば』２頁。

52）一般監理事業と特定監理事業の許可の合計数。外国人技能実習機構［2019］「平成 29 年度・平成 30 年度外国人技能実習機構業務統計概要」11頁。

53）同上、19～20頁。

第１に、少し古い資料だが法務部［2013］「2013年在留外国人実態調査」によれば、外国人労働者は、送り出しプロセスに対して「非常に公正」35.6%、「若干公正」30.7%と７割弱が肯定的に評価している。2010年調査の評価の平均は５点満点で3.65であるのに対し、2013年調査は3.91と上昇している[54)]。

第２に、送り出し費用（韓国に働きに行く前に自分で支払う費用）の各国の平均値は、2001年の3,500ドルから2011年には927ドルに激減している。国際比較でも、シンガポールで働くには１万ドル、オーストラリア、アメリカ、ヨーロッパは１万5000ドルから２万ドルかかるのに対し、韓国はその１割程度である。初期費用が少ないため、多くのお金を稼ぐことができるので人気が高い。平均送り出し費用が275万ウォン（25万円）で、フィリピンが149万ウォン（13万円）と最も低く、ベトナムが466万ウォン（42万円）と最も高い[55)]。

第３に、これらの政府主導型の一貫した外国人労働者の受入れプロセスは、ILO、国連など国際的にも高い評価を受けている。近年でも、World Bank［2017］やOECD［2019］から、「優れた情報アクセス」であり、仲介の過度の手数料と労働搾取の防止、不法滞在の減少などの成果があったと評価されている[56)]。

54）法務部［2013］「2013年在留外国人実態調査」。

55）ベトナムでは、公務員に支払う非公式的な費用がかかるという回答は12%、民間ブローカー費用がかかったという回答は10%あり、依然として不正はなくなっていない。同上書参照。

56）World Bank［2017］East Asia and Pacific Economic : Sustaining Resilience, World Bank Group. OECD［2019］, Recruiting Immigrant Workers：Korea.

第４節　外国人労働者に対する日韓の国民の意識と外国人犯罪

本節では、まず外国人労働者に対する日韓両国民の意識を確認したうえで、受入れに対する大きな懸念の一つである外国人犯罪の状況についてみておこう。

１．外国人労働者受入れについての世論調査からみた日韓比較

（1）日本における外国人労働者に対する意識

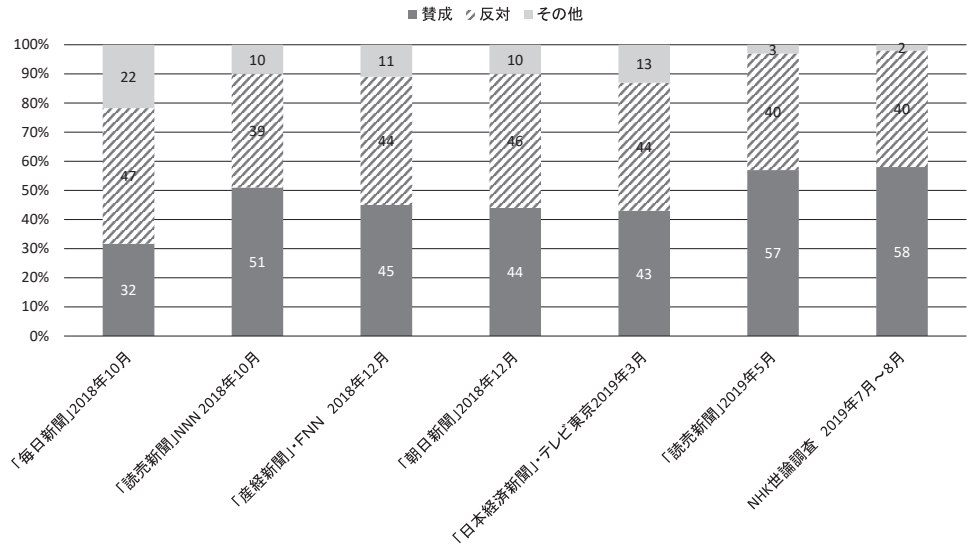
2018年に入管法改正の国会審議が注目されたことにより、新聞、テレビなどで外国人労働者の受入れ拡大の是非を問う世論調査が盛んに実施された。2018年までは賛成、反対がほぼ拮抗していたが、2019年４月に施行された後は、賛成が６割近くを占めている（図16参照）。

次に、日本経済新聞社とテレビ東京による2019年３月22～24日の世論調査では、「外国人労働者が増加することの経済への影響」については、「良い影響がある」が44%と「悪い影響がある」の30%を上回った。勤め人は53%が「良い」だったが、専業主婦では「良い」が33%と差がみられる。「外国人労働者が増えることへの不安」については、「不安を感じる」が62%と「不安を感じない」の31%を大きく上回り、「経済に良い影響がある」と答えた層でも「不安を感じる」は52%に上っている[57)]。

続いて、2019年７～８月に実施したNHKの世論調査では、外国人増加の影響について（複数回答）は、「人手不足の解消につながる」が62%と最も多く、次は、「犯罪が増える」54%、

57）2019年３月22～24日、全国の18歳以上の男女に携帯電話も含めて乱数番号（RDD方式）による電話で実施。回答数970件（回答率は45.9%）。「日本経済新聞」2019年３月25日。

図16　日本における外国人労働者受入れ拡大についての世論調査



（出所）新聞各紙より筆者作成。

「新しい考えや文化がもたらされる」40%、「日本文化が損なわれる」21%、「日本人の仕事が奪われる」20%の順となっており、メリット・デメリットの双方が回答されている。特に「犯罪が増える」は、70歳以上の男性で65%が回答している[58)]。

最後に、内閣府による2019年11月７日～11月17日の世論調査では、「外国人が日本で安心して生活できる環境整備」について、「十分に整っている」4.8%、「ある程度整っている」46.4%合わせて51.2%になったが、「整っていない」も38.1%を占めている。また「重点的に充実させる必要がある内容」（複数回答）として、「多言語での相談窓口の整備」72%、「外国人の生活に役立つ情報の複数の外国語による提供」（64.1%）などが上位に来ている[59)]

（2）韓国における外国人労働者に対する意識

2013年の外国人に関する世論調査では、まず経済分野で、「韓国経済に寄与」が63%と高いのに対し、「外国人が韓国人の仕事を奪う」は27%と低く、おおむね肯定的に評価している。次に、社会分野では、「社会発展に寄与」が53%と過半数を占めているが、「犯罪率の上昇」（53%）など社会不安が増大するとみている[60)]。

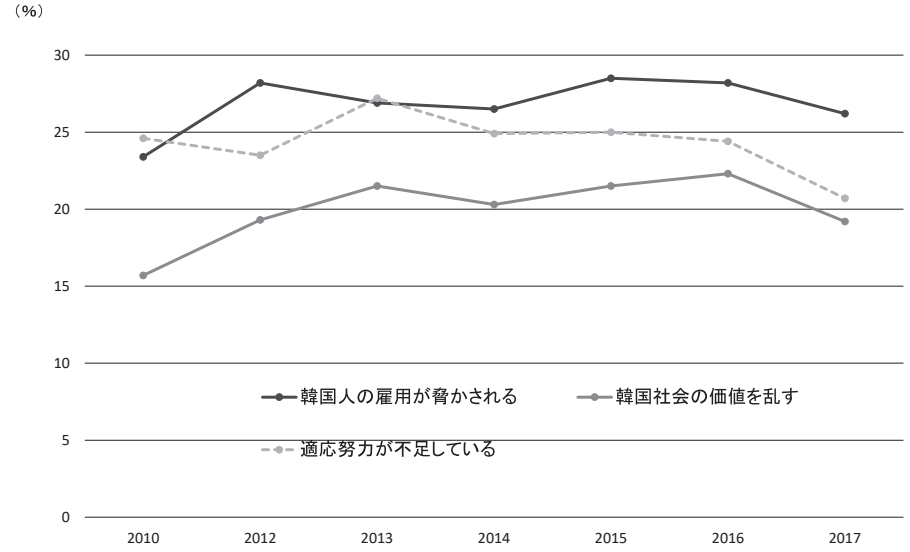
また、2018年の世論調査によれば、「外国人の流入で韓国人の雇用が脅かされている」に同意した割合は、2010年の23.4%から2017年には26.2%に若干上昇している。「韓国社会の価値を乱す」に同意した割合も、同期間に15.7%から19.2%に上昇しており（図17参照）、外国人の増加に伴い、韓国国民の不安感が増しているように見える。しかし、キムジユン、カンチュング

58）2019年７月～８月、全国の16歳以上の2,091人を対象に調査票を配布し記入してもらう方法で実施。回答数1,268人（回答率は60.6%）。NHK ウェブサイト www3.nhk.or.jp）。

59）内閣府政府広報室［2019］「外国人の受入れに伴う環境整備に関する世論調査の概要」。

60）キムジユン・他［2014］「閉じられた大韓民国 韓国人の多文化認識と政策」『issue BRIEF』（04）。

図17　外国人労働者に対する韓国人の態度（同意した割合）



（出所）キムジユン、カンチュング［2018］「閉じた大韓民国　Ⅱ」『The ASAN Institute for Policy Studies』Nov.16, 峨山政策研究院。

［2018］によれば、いずれも２割程度にとどまっており、むしろ韓国における多文化共生社会が成熟してきていることを表していると評価している。

他方、大都市の低価格住居地（ソウル市九老区、永登浦区など）では、低所得の外国人労働者や不法滞在者が集まり、スラム化が進んでいるため、夜間は危険で歩けないという評判が立ってしまった地域もある。なかでも、外国人労働者が住民の１割を占める安山市での調査では、「危険で住むことができない都市だとイメージを持たれている」[61]と住民たちは嘆いていた。

２．外国人犯罪の日韓比較

（1）日本における外国人犯罪

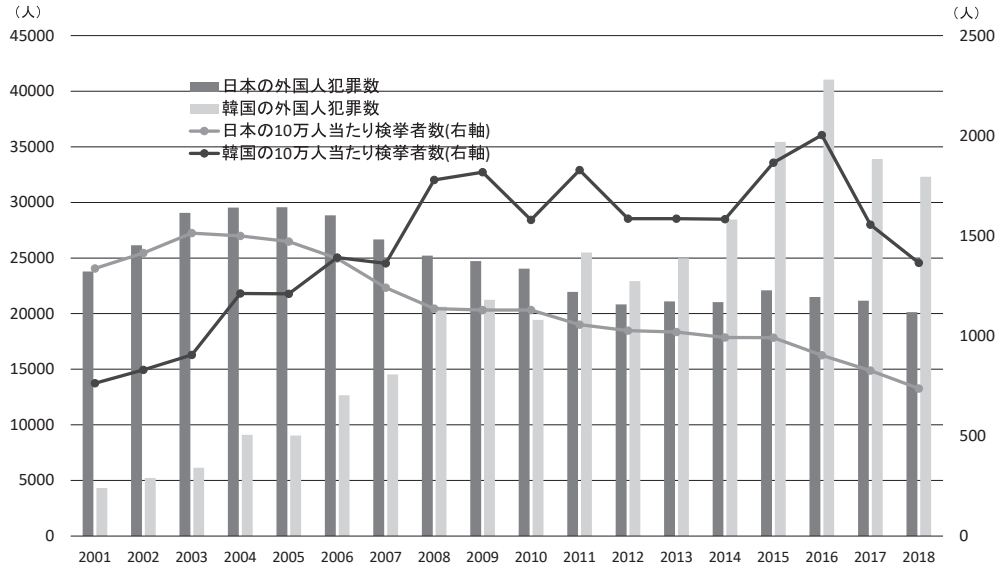
先述の世論調査でも見たように、外国人の増加に伴い、外国人犯罪が増加するのではないかという懸念は強い。しかし、日本における外国人犯罪数（検挙人数）は、2005年の29,572人から2012年には20,838人に大幅に減少した後、横ばいになり、2018年では20,130人である。外国人10万人当たりでは、2003年の1,513人から2018年の737人へと一貫して減少している（図18参照）。

また来日外国人の罪状別検挙件数（2018年）を見ると、刑法犯では、窃盗（60.2%）、傷害・暴行（11.4%）の割合が大きく、特別法犯では、入管法違反（71.2%）、薬物関係法令違反（12.1%）の割合が大きい。来日外国人の国籍別では、中国（29.2%）、ベトナム（23.5%）の割合が大きい[62]。

61）実際には、2011年の外国人犯罪を全国平均と比較してみると、10万人当たりでは安山市は全国平均よりも少ない。

62）法務省法務総合研究所［2019］『犯罪白書　令和元年版』。

図18　日本と韓国における外国人犯罪（検挙者数）の推移



（出所）日本、法務省法務総合研究所［2019］『犯罪白書　令和元年版』、第９章、韓国、警察庁［各年］「警察犯罪統計」（犯罪情報管理システム）より作成。
（注）日本は外国人（来日外国人、その他外国人）による刑法犯および特別法犯（交通法令違反を除く）。韓国は在留外国人、交通法令違反を含むので単純な比較は困難であり、参考値にとどめる。

（2）韓国における外国人犯罪

外国人犯罪検挙者数は、2001年の4,328人から、2016年４万1,044人に急増したが、その後若干減少し2018年には32,313人である。外国人10万人当たりでも2001年の763人から2009年には1,818人に増加し、その後横ばいで、2018年には1,365人である。罪状別では、暴力（26.5％）、交通（22％）、知能（11.9％）の順である。殺人82件、強盗51件、強姦766件など凶悪犯罪も発生している。

国籍別では、中国（54.5％）、タイ（7.6％）、米国（5.2％）の順である。マスコミなどで連続殺人などが取り上げられることが多いため外国人犯罪＝中国人犯罪とみなされやすい。そのため中国人に対する、警戒感、差別意識が高まっている。

一方、2018年の不法滞在者による犯罪は、3,627人で全体の11.2％を占めている[63)]。不法滞在者10万人当たりでは1,033人であり、相対的に少ない。不法滞在者＝犯罪者予備軍というのは偏見の可能性がある。不法滞在者は、外部との接触を避け、問題を起こさないようにする傾向があり、むしろ脅迫などの被害者になるケースが多いという[64)]。

対象とする犯罪が異なっているため日韓両国における外国人犯罪を単純に比較することはできないが、全体的なトレンドや10万人当たりの検挙者数を見ると、日本の方が良好な状態にあるといえる。

63）「ソウル経済新聞」2019年３月31日。
64）チェヨンシン、カンソクジン［2012］『外国人密集地域の犯罪と治安実態研究』韓国刑事政策研究院。

おわりに
―持続可能な外国人労働者受入れのために―

以上、単純技能労働者を中心に外国人労働者受入れ政策の日韓比較をしてきたが、両国ともに問題点を抱えている。筆者は、佐野孝治［2010］などで、技能実習制度を廃止し、「韓国モデル」の雇用許可制を参考に、新制度を立ち上げるべきと主張してきた。しかし、雇用許可制も、賃金格差、不法滞在、労働災害、外国人犯罪などの点で、日本以上に問題を抱えている。他方、日本の技能実習制度も改善策がとられてきたはいえ、法令違反や悪質な仲介業者の存在、不適切な監理団体の存在、失踪者の増加など、課題が残っている。新制度の特定技能１号、２号は、正面から単純技能労働者を受入れるという点で大きな前進だと評価できるが、受入れ人数も極めて少なく、受入れ態勢が整っているとは言えない。そこで最後に、日韓比較を踏まえて、日本の今後の外国人労働者政策に対していくつかの提言を行いたい[65]。

第１に、労働市場テストを義務づけるとともに、各省庁の幹部クラスから構成される外国人労働者委員会を設置し、業種別、国家別のクォータを決める枠組みを作るべきである。中期的には、韓国型の改善点数配分方式の導入を検討すべきである。

第２に、外国人労働者は、使い捨ての労働力ではなく、人間である。実効性のある監督体制が取れなければ、技能実習生と同様の人権侵害が続出することは目に見えている。そのため罰則規定の強化と専門的スタッフの増員による実効ある監視体制が不可欠である。また日本語教育、生活支援、社会保障などについて、国、地方自治体、NPO などによる財政的・人的裏付けのある支援システムを構築すべきである。

第３に、民業圧迫や公的機関の非効率性などに対する懸念から公的システムの導入は短期・中期的には難しいと思われるが、長期的には、厚生労働省の主管に移し、透明性が高く、低コストの入国から帰国までのシームレスな「グローバル・ハローワーク」を構築すべきである。

第４に、短期ローテーション制の維持困難性を前提とした長期的な制度設計である。

外国人労働者を、期限を区切って「外国人材」として、景気の調整弁に使うことの是非は置いたとしても、そもそも短期ローテーション制はうまく機能しない。短期ローテーション制の維持が困難であるということを念頭に置いた長期的な制度設計が必要である。

第５に、特定技能は、技能実習制度を土台として、それに接ぎ木した制度設計になっている点は問題であり、技能実習制度を段階的に縮小し、新制度へ一元化するためのロードマップを策定すべきである。「国際貢献」目的の技能実習は、人数を大幅に縮小し、JICA が担当すればよいと考える。

最後に、外国人労働者争奪戦時代の中で日本が、経済成長を持続させるとともに、外国人と共生できる社会を作っていくためには、多文化共生を基本に置いた持続可能な統合政策、移民政策への転換が必要である。それを実現するために、縦割りの組織ではなく、移民庁を設立し、ロードマップを策定していくことが求められる。

65）佐野孝治「経済教室」『日本経済新聞』（2018年11月27日付）および佐野孝治［2019］「日本における外国人労働者受入れの現状と課題」、『Think Asia』での提言に加筆したものである。

＜参考文献＞

有田伸他編［2016］『国際移動と移民政策：日韓の事例と多文化主義再考』東信堂。

指宿昭一［2019］「外国人労働者受入れ制度の現状と課題」『人権のひろば』９月。
木村幹［2014］「日韓の移民政策はなぜ異なるのか」『アジア時報』45（３）。
金泰賢［2019］「韓国における外国人政策の展開と課題」『神戸女子大学文学部紀要』52巻。
金明中［2019a］「韓国でも外国人労働者が増加傾向」『基礎研レポート』３月27日。
金明中［2019b］「日本における外国人労働者受入れの現状と今後の課題」『基礎研レター』11月22日。
金兌恩［2016］「社会の多文化化と政策の対応―日韓比較の視点から―」『応用社会学研究』（58）。
厚生労働省［2020］「平成30年　労働災害発生状況の分析等」。
厚生労働省［各年］「外国人雇用状況の届出状況まとめ」。
厚生労働省職業安定局［2019］「外国人労働者を巡る最近の動向と施策について」。
高鮮徽［2018］「韓国の排外主義とその抵抗の試み」樽本英樹編著『排外主義の国際比較』ミネルヴァ書房。
駒井洋監修 津崎克彦編著『産業構造の変化と外国人労働者』。明石書店。
佐野孝治［2010］「外国人労働者政策における『日本モデル』から『韓国モデル』への転換―韓国における雇用許可制の評価を中心に」『地域創造』２（１）。
佐野孝治［2014］「韓国の『雇用許可制』と外国人労働者の現況」『地域創造』26（１）。
佐野孝治［2015a］「韓国における『雇用許可制』の社会的・経済的影響」『地域創造』26（２）。
佐野孝治［2015b］「韓国における外国人労働者『雇用許可制』と支援システム」『労働の科学』70（12）。
佐野孝治［2017a］「アジアにおける国際移民―メリットとデメリットを中心に―」朱永浩編『アジア共同体構想と地域協力の展開』文眞堂。
佐野孝治［2017b］「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。
佐野孝治［2018］「韓国の外国人労働者受入れ政策―日本への示唆点―」高橋信弘編著『グローバル化の光と影』、晃洋書房。
佐野孝治［2019］「日本における外国人労働者受入れの現状と課題」『Think Asia』。
出入国在留管理庁［2019］「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」。
巣内尚子［2019］『奴隷労働―ベトナム人技能実習生の実態』花伝社。
総務省［各年］「労働力調査」。
宣元錫［2013］「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）。
宣元錫［2019］「外国人労働者受入れをめぐる論点：韓国を事例に」『ヒューマンライツ』（372）。
ソルドンフン［2016］「韓国の外国人労働者」有田伸也編著『国際移動と移民政策』東信堂。
高安雄一［2019］「韓国で受入れられている外国人労働者の待遇および家族への送金に関する考察―非専門就業ビザによる入国者を中心に―」『韓国経済研究』（16）。
竹内英二［2017］「中小企業における外国人労働者の役割」『日本政策金融公庫論集』第35号。
出井康博［2019］『移民クライシス 偽装留学生、奴隷労働の最前線』角川書店。
東京商工リサーチ［2018］「外国人雇用に関するアンケート」調査、特別企画。
内閣府政策統括官［2019］「企業の外国人雇用に関する分析―取組と課題について―」。
内閣府政府広報室［2019］「外国人の受入れに伴う環境整備に関する世論調査の概要」。
日本総合研究所［2019］「特集　外国人材の望ましい受入れに向けて」『JRI レビュー』Vol.10、No.71。
日本政策金融公庫総合研究所［2016］「中小企業における外国人労働者の役割～『外国人材の活用に関するアンケート』から～」。
野村敦子［2019「韓国における外国人材政策－共生社会に向け試行錯誤する取り組み」『JRI レビュー』Vol.10、No.71。
春木育美［2011］「韓国の外国人労働者政策の展開とその背景」『人文・社会科学論集』（280）。
春木育美［2014］「日本と韓国における外国人政策と多文化共生」『東洋英和大学院紀要』（10）。
古田雅雄、渡辺（木村）佳永［2016］「移民政策の理念と現実―外国人労働者をめぐる日韓中関係について」『奈良法学会雑誌』29.
法務省［各年］「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」。
法務省法務総合研究所［2019］『犯罪白書　令和元年版』。
法務省出入国在留管理庁［2019］「外国人技能実習制度について」。
法務省出入国在留管理庁［2019］「在留資格『特定技能』について」。
法務省入国管理局［各年］「出入国管理（白書）」。
三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング［2019］「外国人労働者の受入れによる労働市場への影響に関する調査研究事業報告書」。
山田久［2019］「急増する外国人労働者とどう向き合う

か」『JRI レビュー』Vol.10、No.71。

韓国語文献

キムジユン、カンチュング［2014］「閉じた大韓民国Ⅰ」「THE ASAN PUBLIC OPINION BRIEF」２月。
キムジユン、カンチュング［2018］「閉じた大韓民国Ⅱ」『The ASAN Institute for Policy Studies』Nov.16、娥山政策研究院。
金泰煥［2015］『多文化社会と韓国の移民政策の理解』チプサジェ。
イキュヨン［2014］「雇用許可制10周年成果および今後政策課題」［雇用許可制10周年セミナー報告資料］。
イキュヨン［2017］「外国人力の労働市場影響と政策課題」［『低出産・高齢化時代の外国人力政策方向シンポジウム』１月24日、報告資料］。
イサンニム・チョンヨンタク［2011］『不法滞留者現況分析および管理政策研究』IOM 移民政策研究院研究報告書。
カンドングァンほか［2010］『移民の経済的効果および政策的示唆点』法務部報告書。
カンドングァンほか［2011］『移民の経済的効果　京畿道地域を中心に』IOM 移民政策研究院研究報告書。
カンドングァン［2016］「国内移民者の経済活動と寄与効果」IOM 移民政策研究院。
シムキュボップ［2013］『建設現場の雇用許可制活用現況と改善方案』。
シンジョンホ［2013］「韓国移民政策の新しい探索」『Issue & Analysis』（118）。
チェホン［2011］「外国人雇用許可制の現況と改善方案」『SERI 経済フォーカス』（326）。
チェギョンス［2012］「韓国における外国人労働者と移民の経済的効果」韓国開発研究院。
チョヨンギ、カドグァン［2015］「移民拡大の必要性と経済効果」韓国経済研究院。
チェヨンシン・カンソクジン［2012］『外国人密集地域の犯罪と治安実態研究』韓国刑事政策研究院。
チャンヒョンスク・パクチヌ［2013］「外国人労働者活用のあい路および改善方案」『IIT Trade Focus』12（53）。
国税庁［各年］『国税統計年報』。
雇用労働部［2013］『中小企業人力需給のための雇用許可制先進化方案』。
雇用労働部・韓国産業人力公団［2014］『雇用許可制施行10周年　評価討論会』。
雇用労働部［2019］「2019年下半期職種別事業体労働力調査」。
中小企業中央会［2013］『外国人勤労者就業実態調査』。
中小企業中央会［2014］『労働人力分野　中小企業隘路及び課題』。
中小企業中央会［2018］「外国人材（E-9）雇用関連宿食費提供実態調査結果報告書」。
警察庁［各年］「警察犯罪統計」。
産業安全保健公団［2020］「2018年度の労働災害分析」。
統計庁［2012～2016］『外国人雇用調査結果』。
統計庁・法務部［2019］「2019年　移民者在留実態および雇用調査結果」。
統計庁［各年］「経済活動人口調査」。
法務部［2013］『2013年在留外国人実態調査』。
法務部［2018］「第三次外国人政策基本計画」２月。
出入国・外国人政策本部［2019］『出入国・外国人政策統計月報　11月』。
韓国移民財団［2016］『移民政策論』パクチョンサ。
韓国産業人力公団［2014］「不法在留防止のため帰国支援事業改善方案研究」。
韓国雇用労使関係学会［2016］「低出産－高齢化時代の労働市場戦略研究」雇用労働部。
Amnesty International［2014］Bitter harvest: Exploitation and forced labour of migrant agricultural workers in South Korea.
OECD|2019|Recruiting Immigrant Workers：Korea.
The World Bank［2017］East Asia Pacific Economic Sustaining Resilience, April.
United Nations［2016］International Migration Report 2015.
United States Department of State［2018］Trafficking in Persons Report 2018.

本稿は、科学研究費補助金　基盤研究（C）「日本・韓国・台湾における外国人労働者政策と地方自治体の役割に関する国際比較研究」（研究代表：佐野孝治）及びほくとう総研・地域活性化連携支援事業、「地域活性化に向けた外国人労働者の受入れに関する日韓比較研究」（研究代表：佐野孝治）による研究成果の一部である。