

〔研究ノート〕

## コロナから問う移民／外国人政策

### — 非常時に翻弄される「不自由な労働者」たち —

鈴木江理子

2019 年末、中国武漢市で確認された原因不明の肺炎は、後に COVID-19（新型コロナウイルス感染症、以下「コロナ」）と名付けられ、世界の「日常」を大きく変えている。日本も例外ではなく、2020 年 2 月 13 日、国内初の死者が確認されて以降、自粛による経済活動の停止や学びの中断、移動の制限など、人々の暮らしに甚大な影響を及ぼしている。同年 5 月 23 日に、最初の緊急事態宣言がすべての都道府県で解除された後も、第二波、第三波の到来、感染力の強い変異種の国内確認など、いまだ出口の見えない困難に直面している。2021 年 1 月 7 日には、1 都 3 県に 2 度目の緊急事態宣言が発出され、その後、対象地域が拡大されている。

ウイルス感染症の脅威は、人種・民族・国籍を超えたものである。けれども実際には、罹患を含むその影響は、社会構造的に「弱い」立場に置かれている者に、より大きく現れる。

すでに 2020 年 3 月 26 日、国連特別報告者らは、「コロナ対策に例外があってはならない——“誰もが人命救助を受ける権利がある”」という声明を発表し<sup>(1)</sup>、同月 31 日には、4 つの国際機関が、「難民、移民、無国籍者の権利と健康は、コロナ対応において保護されなければならない」という共同プレスリリースを公表した<sup>(2)</sup>。これらは、移民／外国人などのマイノリティが、コロナ禍で、より深刻な影響を受けるであろうことに対する強い懸念の表明であり、実際、同年 10 月 19 日の OECD 報告は、健康面に加えて、雇用や教育などにおいても、移民とその子どもたちが、自国生まれと比べて不利な影響を受けていることを指摘している<sup>(3)</sup>。

日本においても、雇用への打撃、学ぶことの困難、セーフティネットの壁、国籍と国境の壁など、コロナ禍において移民／外国人が直面しているさまざまな課題が指摘されているが<sup>(4)</sup>、本稿は、労働に焦点を当て、コロナ禍にお

ける移民／外国人の困難を分析するとともに、移民／外国人政策の課題を考察することを目的とする。

なお、本稿では、外国人（居住国の国籍をもたない者）のうち、就労に制限のない在留資格、永住資格や国籍取得など安定的な法的地位の獲得が可能な者、すなわち定住化への道が開かれている者を「移民」と呼ぶ。

## 1. 脆弱な雇用環境

メディア等でも広く報道されている通り、経済活動の停滞による雇用への打撃は深刻である。総務省「労働力調査」によれば、2020年11月の就業者数は6,707万人で、4月以降8か月連続で前年同月を50万人以上、下回っている。これに対して、11月の完全失業率は2.9%（季節調整値）、完全失業者数は195万人で、2月以降10か月連続で前年同月に比べて増加している。雇用への影響は非正規雇用で大きく、非正規雇用者数は9か月連続で前年同月比を下回っている。労働力調査の国籍別統計はないが、リーマンショックを思い起こせば、移民／外国人は、日本人以上に困難な状況にあることは推測できるであろう。

専門的・技術的労働者を積極的に受け入れるという政府方針とは裏腹に、外国人労働者の多数を占めるのは、いわゆる「単純労働者」であり、権利が侵害されやすく周縁的で不安定な就労を甘受せざるをえない者が少なくない。2019年10月末現在の厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」（以下「外国人雇用状況」）によれば、ニューカマー外国人の20.4%が、労働力需要に応じて供給調整される派遣・請負といった不安定な間接雇用で働いており、日本全体の2.5%<sup>(5)</sup>と比べて極めて高い。

産業別分布を日本人と比較すると、コロナ禍で雇用者数の減少（対前年同月比）が大きい「製造業」や「宿泊業、飲食サービス業」の割合が移民／外国人で高いことから<sup>(6)</sup>、彼／彼女らが、仕事を失った可能性が高いことが推察される。

加えて、従業員規模別で見ると、日本人に比べて、移民／外国人は小規模な事業所で働く割合が高くなっており<sup>(7)</sup>、総じて、重層的な下請け構造の下位に位置づけられ、主体的な事業戦略や雇用計画を立てることが難しく、経営基盤が脆弱な事業所で移民／外国人が雇用される傾向にある。つまり、彼／彼女らの雇用主自身が産業構造の「弱者」であり、危機に際して自らを守るだけで手一杯な事業所が少なくない。その結果、雇用主の「自衛」のために、容易に移民／外国人が切り捨てられるのである。もちろん、だからと言って、不当解雇などが正当化されるわけではない。

## 2. 移民／外国人が直面する「不自由」

### 在留資格という「不自由」

在留資格に着目して、労働者としての状況をみると、専門的・技術的労働者（外国人雇用状況の 19.8 %）の場合には、そのほとんどが雇用を前提とした受入れであり、在留資格で認められた範囲の職種でのみ就労可能、転職可である。一方、技能実習生（同 23.1 %）も雇用を前提とした受入れであるが、その目的は技能等の修得による国際貢献である。技能実習計画で定められた職種で就労し、原則転職不可で、最長通算滞在期間が設定されている。

両者は、自由に職業移動ができないという点で共通しており、この点において、「不自由な労働者」といえよう<sup>(8)</sup>。コロナの影響で職を失った専門的・技術的労働者や技能実習生、国境閉鎖のため実習修了後に帰国できない技能実習生などに対して、当局は、「特定産業分野<sup>(9)</sup>」への再就職支援や在留期間の延長等、不自由さを解消するための特例措置を導入した。けれども、それでもなお新たな就職先を見つけることができず、困難な状況にある者が少なくない。

ところで、当該措置は、移民／外国人の雇用を守るセーフティネットという側面もあるが、むしろ、技能実習生が入国できず人手不足が深刻化している労働需要側を支援する目的が大きい<sup>(10)</sup>。

留学生は、政府の「留学生 30 万人計画」（2008 年 7 月）や定員割れに悩む大学等の思惑にも後押しされ、近年急増している（2011 年度：163,697 人→2019 年度：312,214 人<sup>(11)</sup>）。その 96.0 %を占める私費留学生<sup>(12)</sup>の出身国の経済水準や、不十分な奨学金制度を考えれば、日本での学びを継続するためにアルバイトが欠かせない留学生は多い。

外国人雇用状況の 19.2%を留学生のアルバイトが占めていることからわかる通り、コロナ以前、人手不足が深刻化する日本社会にとって、留学生は欠かせない「労働者」でもあったのだ。国境封鎖などの移動の制限や自粛の影響を大きく受けている「宿泊業、飲食サービス業」（36.9 %）や「卸売業、小売業」（21.1 %）でアルバイトする者も多いことから（外国人雇用状況）、解雇されたりシフトが減らされるなど、アルバイト収入が激減し、1 日一食のギリギリの生活をしていても授業料を支払うことができず、退学に追い込まれている者すらいる<sup>(13)</sup>。しかしながら、あくまで在留の主たる目的は「学ぶこと」であるがゆえに、留学生に対する就労支援措置はない<sup>(14)</sup>。

これに対して、身分または地位に基づく在留資格の外国人（以下「身分系外国人」、外国人雇用状況の 32.1 %）の場合、就労に制限なく転職も自由で、雇用を前提とせず在留期間更新が可能であるという点では、技能実習生や専

門的・技術的労働者など活動に基づく在留資格の外国人と比べて、制度上の自由度が高く、恵まれているといえよう。しかしながら、コロナ禍において、自由な職業移動が可能で、選択肢が多いはずの彼／彼女らであっても、他の移民／外国人と同様に仕事を失い、新たな仕事を見つけることができずにいる。

その理由の1つは、身分系外国人（とりわけ、日系南米人）の間接雇用比率が高いことである。2017年までは外国人雇用状況で在留資格別の間接雇用比率が公表されていたが、それをみると、外国人労働者全体で21.4%であるのに対して、身分系外国人では55.7%と極めて高くなっている（2017年10月末数値）。それにもかかわらず、彼／彼女らに対しては、就労に係る特段の支援措置は実施されていない。

### 日本語や技能等に係る「不自由」

移民／外国人に関しては、日本語や技能等に係る「不自由」もある。

インドシナ難民や国費中国帰国者を例外とすれば、移民／外国人の受入れにあたって制度的な「初期指導」はなく、技能実習生以外、日本語学習は自己責任とされている。一方、技能実習生については、日本語学習の提供が制度上義務づけられているものの、実態としては十分に実施されておらず、日本語に困難を抱える技能実習生が多いことは周知のとおりである。2019年6月、ようやく、日本語教育の推進を国や地方自治体の責務とする法律（日本語教育の推進に関する法律）が制定されたが、ドイツやフランス、韓国などで実施されている無償あるいは低額の公的言語学習プログラムは、いまだ導入されていない。

加えて、間接雇用という雇用形態での就労は、たとえ日本での滞在や就労が長期に及んだとしても、体系的な技能等の習得が困難である。

この点については、日本語学習などの初期指導や受入れ環境を整備することなく、市場に任せて日系南米人を受け入れたために、リーマンショックを契機とした景気停滞期に多くの日系南米人が仕事を失ったことへの反省から<sup>(15)</sup>、2009年度より、日系人就労準備研修（現・外国人就労・定着研修支援事業）、定住外国人向け職業訓練コース、定住外国人職業訓練コーディネータ事業が、就職支援策として実施されている。しかしながら、十分な取組みには至っておらず、当時と比較すれば、間接雇用比率は低下しているものの、いまだその割合は高く、安定雇用に至っていない<sup>(16)</sup>。

## 差別という「不自由」

加えて、移民／外国人に対する就職差別、雇用差別の存在も、彼／彼女らを「不自由な労働者」に陥らせている。2016年に実施された法務省委託の外国人住民調査によれば、過去5年間で、「外国人であることを理由に就職を断られた」者が25.0%にもものぼっている<sup>(17)</sup>。日立就職差別事件から40年以上が経過しているにもかかわらず、変わらぬ就職差別が存在しているのだ。「同じ仕事をしているのに、賃金が日本人より低かった」「外国人であることを理由に、昇進できないという不利益を受けた」「勤務時間や休暇日数などの労働条件が日本人よりも悪かった」「外国人であることを理由に解雇された」といった雇用差別も存在している。

このような差別は日本語が十分にできないゆえではないかと推測されるかもしれないが、日本語能力別に分析すると、日本語が日本人と同程度にできても、仕事等に差し支えない程度にできても就職差別・雇用差別を受けていることが、当該調査から明らかになった。すなわち、本人の努力では変更することのできない「外国人」という属性によって差別をうけているのである。脆弱な雇用環境に加えて、このような差別が存在すれば、当然ながら、非常時に真っ先に移民／外国人が解雇の対象になることは、容易に想像できるであろう。

Last hired, first fired（最後に雇用され、最初に解雇される）——世界恐慌の際のアフリカ系アメリカ人について語ったこの言葉が、広く移民／外国人にもあてはまる。

実際、2月半ばあたりから、ベッドメイキングやリネンサプライ、通訳ガイドなど観光関連産業で働く外国人から、シフトを減らされた、無期限の自宅待機を命じられた、突然解雇された、といった相談が筆者のもとに届くようになり、3月、4月になると、自粛要請による飲食店・小売店の休業や営業時間の短縮、需要低迷による製造業の減産体制など、あらゆる産業で働く移民／外国人から相談が寄せられるようになった。筆者の調査の限りでは、この状況はいまだ改善がみられないし、むしろ悪化しているようだ。

### 3. コロナによって露呈した「外国人材の活用」の実態

コロナ以前、少子高齢化の進行、労働力不足を背景に、外国人労働者の受入れ議論が活発化し、実態としても、外国人労働者がさまざまな産業で増えていくなかで、「外国人“依存”ニッポン」「外国人労働者なしでは成り立たない」という言説がメディア等でもみられたが、その実態はどうであったのか。コロナ禍において、移民／外国人の多くが、今もなお、切り離し可能な

雇用の調整弁として「活用」されているに過ぎないことが露呈したといえよう。

リーマンショックの経験をふまえ、日系人をはじめとした移民／外国人に対する就労支援が行われるようになったことは先に述べた通りであるが、その一方で、雇用を前提とせず入国・滞在が認められる外国人、定住化への道が開かれている外国人（＝移民）受入れに対する警戒心が増すとともに、景気後退時の失業や社会的コスト増大に対する懸念から、労働力の供給プールを国外におく傾向が強化された。技能実習生の急増（2010年末：100,008人→19年末：410,972人）や在留資格「特定技能」の創設<sup>(18)</sup>はその証左であり、まさに、これが「外国人材の活用」であり「移民政策ではない」という政府の姿勢である。

ただし、一見、受入れ国にとって都合のよい国外の労働力プールの活用は、国境が開いていることを前提としたものである。コロナ禍において、私たちは、国境閉鎖という非常事態を経験し、必要な時に都合よく国外から調達するモデルのリスクに直面している。

リーマンショック後の中途半端な就労支援の「成果」が物語っている通り、適切な取組みが行われないことで、移民／外国人が不自由な弱い立場におかれ続けている限り、非常時には支援の対象となる。その結果、いつまでたってもコスト議論から脱却できず、定住型の受入れに向き合うことはできないであろう。つまり、彼／彼女らを弱い立場にとどめておくことは、移民／外国人政策の建設的議論の妨げにもなっている。したがって、労働者として、生活者としての移民／外国人の能力を高めるためには、日本語習得や職業能力開発等を支援する、より実効性のある仕組みを整備する必要があるだろう。

一方、たとえ「労働者」としての能力を高めたとしても、景気変動（労働力需要の減少）による失業リスクや、日々の仕事や生活のなかでの病気やけが等のリスクを完全に回避することは不可避であるゆえに、セーフティネットの整備と制度利用の利便性向上も求められる。例えば、権利としての生活保護とその適用拡大<sup>(19)</sup>、各種セーフティネット情報の多言語化、日本語以外の言語による申請環境の整備などである。

さらに、差別の解消も急務である。当局による取組みは、相変わらず、啓発や多言語での相談体制の整備にとどまっているが、長年にわたってそれでは解消できなかった現実をふまえれば、差別禁止の法制度を制定すべきであろう。

ポストコロナの時代に向けて、コロナ禍で露呈した移民／外国人の脆弱性や差別を検証し、彼／彼女らを「弱者」にしないための取組みを強力かつ迅速に進めるとともに、リスクへの対応や持続可能な社会の構築という観点か

ら、移民／外国人政策を見直す必要があるだろう。

注

- (1) 国連人権高等弁務官事務所HP (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E> 2020年10月30日アクセス)。
- (2) 国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR)、国際移住機関 (IOM)、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、世界保健機関 (WHO) の4機関による声明である。国際移住機関HP (<https://www.iom.int/news/rights-and-health-refugees-migrants-and-state-less-must-be-protected-covid-19-response> 2020年10月30日アクセス)。
- (3) OECD, 'What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?' ([https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137\\_137245-8saheqv0k3&title=What-is-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children%3F](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137245-8saheqv0k3&title=What-is-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children%3F) 2020年10月30日アクセス)。
- (4) コロナ禍において移民／外国人が直面している課題については、鈴木2020bを参照されたい。
- (5) 役員を除く雇用者に占める労働者派遣事業所の派遣社員の割合である（「労働力調査」2019年平均）。
- (6) 「労働力調査」（2019年平均）の結果を日本人とみなし、外国人雇用状況と比較すると、「製造業」と「宿泊業、飲食サービス業」の割合が、前者ではそれぞれ16.9%と6.1%、後者ではそれぞれ29.1%と12.5%である。
- (7) 「労働力調査」（2019年平均）の非農林業雇用者を日本人とみなし、従業員規模別分布を外国人雇用状況と比較すると、30人未満、30～99人、100～499人、500人以上が、日本人ではそれぞれ25.6%、15.2%、18.6%、30.4%であるのに対して、移民／外国人ではそれぞれ35.4%、18.5%、22.6%、19.3%となっている。
- (8) 移民／外国人が直面している「不自由」についての詳細は、鈴木2020aを参照されたい。
- (9) 「特定産業分野」とは、2018年12月の改定出入国管理及び難民認定法（翌19年4月施行、以下「入管法」）で創設された在留資格「特定技能」をもつ外国人が就労することができる産業分野である。
- (10) 例えば、「実習生ら来日できず農家ピンチ 収穫できず廃棄も 入管、再就職支援も」（毎日新聞デジタル、2020年5月19日）、「実習生来ぬ 産地悲鳴」（毎日新聞デジタル、2020年5月20日）、「『ズワイガニ』水揚げが減るおそれも？ コロナ禍で実習生の入国遅れ深刻な『船員不足』」（MBSニュース、2020年11月6日）など。
- (11) 日本学生支援機構「2019（令和元）年度外国人留学生在籍状況調査結果」（2020年4月）。
- (12) 同上。

- (13) 例えば、『『暮らしていけるか・・・』コロナ収入減、翻弄される留学生』（朝日新聞デジタル、2020年5月18日）、「コロナ禍で夢さえもあきらめるのか 困窮する留学生たち」（NHKニュース、2020年8月20日）など。
- (14) 学生（留学生）に対するコロナ関連支援としては、「学びの継続」を目的とした学生支援緊急給付金がある。しかしながら、留学生に対してのみ、学業成績が優秀であること、1ヶ月の出席率が8割以上であることなど、制度本来の目的とは異なる差別的ともいえる要件が加えられた。当該給付金についての詳細は、鈴木2020cを参照されたい。
- (15) リーマンショック後に実施された複数の調査を比較した樋口によれば、日系南米人の失業率は40～47%と極めて高い数値を示している [樋口2010：53]。
- (16) 外国人雇用状況でブラジル人とペルー人の間接雇用比率をみると、それぞれ71.7%と59.4%（2008年10月末）から54.6%と43.9%（2019年10月末）へと低下しているが、依然として高い。コロナ禍における日系南米人の困難は、『『雇用の調整弁』で30年、日系人、コロナでまた苦境』（朝日新聞デジタル、2020年6月20日）といった報道が示すとおりである。
- (17) 人権教育啓発推進センター「外国人住民調査報告書－訂正版－」（2017年6月）。
- (18) 「特定技能1号」は、最長通算滞在期間の上限（5年間）が設定され、家族の帯同が認められていない、定住化への道が開かれていない労働者である。これに対して、「特定技能2号」は、最長滞在期間の上限がなく、家族の帯同も認められているが、2号に移行できるのは、14の特定産業分野のうち建設業と造船・船用工業の2分野のみである。
- (19) 生活保護は、日本における最後のセーフティネットであるが、1982年1月に内外人平等を基本原則とする難民条約が発効した後も、生活保護法は改定されず、外国人は権利ではなく「準用」扱いである。さらに、その対象は、在留の資格「特別永住者」、「永住者」や「日本人の配偶者等」など身分系外国人、入管法上の認定難民に限られ、原則、それ以外の外国人は対象外である。

## 主要参考文献

- 樋口直人「経済危機と在日ブラジル人－何が大量失業・帰国をもたらしたのか」『大原社会問題研究所雑誌』622号、法政大学大原社会問題研究所、pp.50-66。
- 鈴木江理子 2020a『『一億総活躍社会』の背後で進む『外国人材の活用』－何が彼／彼女らの『活躍』を阻むのか？』『社会政策学会』11巻3号、ミネルヴァ書房、pp.29-41。
- \_\_\_\_ 2020b「新型コロナウイルス感染症拡大と移民／外国人－非常時に露呈した差別と脆弱性」『部落解放』2020年9月号、解放出版社、pp.40-49。
- \_\_\_\_ 2020c「すべての学生の「学びの継続」を求めて－コロナ禍における新たな差別は許

されない」、『ヒューマンライツ』2020年10月号、部落解放・人権研究所、pp.42-45。

- \* 本稿は、第93回日本社会学会大会日中ジョイントセッション（2020年11月1日）での報告をもとに作成した。

（すずき えりこ・教授）