



日本への家事労働者受け入れをめぐる課題

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2019-03-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 藤本, 伸樹 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10466/16232

第2回講演（1）

日本への家事労働者受け入れをめぐる課題

藤本 伸樹

まず、家事労働者の受け入れの制度的な枠組みについてお話しします。そして、それを法律的、さらには国際的な人権基準からみたときの課題について提起したいと思います。

1 「外国人材」の受け入れ政策

2014年6月に、安倍内閣が『「日本再興戦略」改訂2014』を閣議決定しました。そのなかに、女性の活躍促進を目的に、介護や家事の負担を軽減するために「外国人材」を活用していくことを打ち出したのです。

具体的には介護分野での外国人の受け入れを増やしていく。これはまた後ほど説明しますが、技能実習生というかたちで最長3年間にわたって受け入れている技能実習制度に介護分野を追加するということです。

それから、介護分野の国家資格である介護福祉士を取得した留学生の就労を可能にすること。そのために、入国管理法において在留資格「介護」を新設するというもの。

もう一つが今日の本題です。国家戦略特区における「家事支援人材」、つまり家事労働者を受け入れるということです。

2 「家事支援人材」の受け入れ

<前段階>

政策が提案される前には、必ず提案者がいるわけですが、幾人かが提案していくなかで一番大きな影響力を与えたのは、実はアメリカではないかとみえています。在日米国商工会議所が2013年6月にこういう意見書を出したのです。「日本人女性の就業を促すために外国人家事労働者の雇用を実現するように」と。その目的のために、入国管理法を改正するようにと、かなり具体的な踏み込んだ提言を、日本政府に突き付けたわけです。

これを受けて、2014年1月、毎年スイスのダボスで開催されている世界経済フォーラムのオープニング・セッションにおいて、安倍首相が基調講演をしました。その中で「いまだに活用されていない資源の最たるものは女性。日本は女性に輝く機会を与えなくてはならない」。そのために「家事や介護などの分野に外国人のサポートが必要」。家事・介護の分野で日本も外国人の受け入れが必要だということを国際的に明言しました。

そうしたトップダウン式の意志を受けて、政府が協議し、『日本再興戦略』改訂2014』で具体化されたわけです。そこで、最初に「家事支援人材」、つまり家事労働者を受け入れようと手を挙げたのは大阪だったのです。大阪で、2014年6月に開催された関西圏国家戦略特別区域会議で、松井大阪府知事が受け入れ検討を発表しました。その前に、当時の橋下徹市長が「大阪で受け入れるべきだ」と大阪市のホームページで表明をしていたといういきさつがありました。

国家戦略特区というのは全国に点在していますが、規模が大きいのは関西圏とか東京圏特区です。関西圏特区は、大阪府、京都府、兵庫県と三つに分かれているのですが、この中で大阪府だけが受け入れを表明しました。東京圏特区は、東京都、神奈川県、千葉市、成田市で構成されていますが、まずは神奈川特区だけが表明しました。後に、東京特区においても、舛添知事が辞める前に表明し、小池知事もそれを継承しています。

どういう内容かと言うと、外国から新規に家事労働者を受け入れるということ。これまで入国管理法上、日本の家庭で外国人労働者から家事サー

ビスを受けることはできないということになっていたのですが、入国管理法上の例外を設けて可能にするというものです。規制緩和のために地域限定で例外を設けるといのが、そもそもの特区の目的なのです。それを通じて成長を促していくという、非常に新自由主義的な発想に満ちた制度なのです。

特区で受け入れるということで、既存の国家戦略特別区域法（特区法）の改正のための国会審議が行われました。それをめぐり議論になりました。大きく集約できる点は、「そもそもなんで女性の活躍促進という建前で外国から新規に受け入れる必要があるのか」という疑問です。また、「どこの国から受け入れるのか」という疑問も出ました。しかし、厚労相をはじめ厚生労働省からの明快な回答はありませんでした。したがって、2015年時点ではどんな制度設計なのかよく分からなかったのです。

しかし、特区構想は安倍内閣のトップダウン方式の目玉のひとつで、まさに「スピード感」と「実行力」で筋書きがとんとんと進んでいったのです。特区を主導しているのは、首相官邸直結の内閣府地方創生推進室で、ほかの関係省庁をリードする人たちです。2015年7月に特区法案の改正が国会決議されました。

法律改正後、政令や指針の政府案が出てきたのですが、その案に対してインターネット上でパブリックコメントの募集が行われました。通常パブリックコメントは1カ月くらい期間を設けているのですが、「家事支援人材」の受け入れについては、8月の盆休みを含む合計2週間弱という短期間でした。実際、最終的にコメントとして集まったのは100件にも満たなかったようです。つまり、ほとんどの人が知らなかったのですね。

<現行の受け入れ>

先ほど、入国管理法上の例外を設けるといことを言いましたが、実はすでに例外的にここ数十年にわたり受け入れている「外国人家事使用人」というカテゴリーの人たちがいます。どういう人たちかと言うと、外交官とか企業の重役に就く外国人宅の家事使用人として外国から家事労働者を例外的に受け入れています。2015年末現在でだいたい1,100人、1,200人く

らいを家事使用人として受け入れています。

どこの国からかと言うと、フィリピンが圧倒的に多い。受け入れている雇用者と英語でコミュニケーションできるということが、理由のひとつだとされています。

ここで「家事使用人」という言葉を使いました。これはまさに行政用語として「家事使用人」という定義があります。入国管理法の政令などにも家事使用人と書いてある。また、家事使用人というのは労働基準法の116条2項で適用除外になっています。

ちなみに、同項で労基法から除外されている人というのは、同居の親族のみを使用する事業か、家事使用人かということになっています。あとは船員もそうなのですが、船員法という法律で別に規定されている。外国人の家事使用人は、これまでずっと何十年もの間、労働基準法が適用されない「労働者」として、受け入れられていたということです。

そして、2015年7月に国家戦略特区法が改正されて、日本人の家庭でも受け入れられるということになりました。関西圏特区の大阪特区と東京圏特区の神奈川特区と東京特区が名乗りをあげました。特区に限って試験的に実施し、うまくいったら全国展開するという試行的な政策なのです。

<家事支援活動とは？>

今回受け入れとなる「家事支援人材」について、家事というのはいったいどんな業務なのか。政令や施行令で定められています。まず①炊事、②洗濯、③掃除、④買い物。

ここからちょっとややこしくなります。⑤関連する子どもの世話や保護。赤ちゃんを含むということで、ベビーシッティングもオーケー。それから、もっとややこしくなるのですが、⑥身体介護以外の高齢者の補助など家庭で日常生活を営むのに必要な行為の代行・補助。

そのように定義されているのです。6番目ですが、身体介護というのは、介護保険などのサービスという食事、排せつ、入浴です。では、それ以外の高齢者の日常生活を営むのに必要な行為の代行・補助とはいったい何ですかということになります。具体例としては、たとえばご飯の準備を家事

労働者がして、配膳する。高齢者が食べ始めたときにぼろりとこぼします。それを拾ってあげるのはオーケー。でも、お箸やスプーンで食べさせてあげはじめたらアウトという。でも、家事代行サービスを提供していて、どこで線引きができるのか、疑問がわいてきます。①、②、③、④の業務はよく分かります。でも、⑤とか、特に⑥になると、いろんな業務が連続してくるのではないのでしょうか。どこまでセーフでどこからがアウトなのかという曖昧さ。これが押さえていただきたいポイントです。

<外国人の要件>

では、どんな外国人かということですが、①満18歳以上。②1年以上の実務経験があり、技術を持っている。③必要な日本語を話すことができるということ。

N1からN5（N5が一番初歩）というレベルに分けられる日本語検定試験のN4相当の日本語力が求められている。N4というのは基本的な日本語を理解することができるレベルです。ただ、例外があって、英語でコミュニケーションができれば英語をしゃべる家事使用人でも可なのです。だから日本語が絶対できないといけないということでもないのです。

<受入れ事業者>

その「家事支援人材」は、家庭に直接雇われるということではなくて、家事代行サービス会社が、「家事支援人材」、家事労働者を直接雇用します。それで利用世帯に対して、この家事労働者はサービスを提供しますよということで、請負契約を結ぶわけです。あらかじめ家事支援活動の具体的な内容を定めるというものです。

だから、先ほど、業務は非常に曖昧なところがあると言いましたけども、とりあえず制度上は具体的な業務内容をあらかじめ明確に定めることとなっているのです。だから「家事労働者を利用世帯の指揮命令下で働かせてはならない」という一文も入っていて、偽装請負とならないよう釘を刺しています。

それから利用世帯宅への住み込みは禁止。これはメイドさんとして、シ

ンガポールとか香港とか、あるいは中東で住み込みの外国の家事労働者は非常に虐待に遭っている、人権侵害に遭っているということを意識しながら、日本に受け入れる際には住み込みの家事労働者は駄目ですよということになったと思われま

す。ということで、今回受け入れる「家事支援人材」については家事使用人とは違って、労働基準法の適用対象の労働者として扱われます。ここが従来とは制度上大きく違うところです。

<受け入れ事業者が講ずべき措置>

受け入れ事業者は家事代行サービスを提供している会社です。この受け入れ事業者が家事支援人材をフルタイムで直接雇用します。雇用契約を書面で締結し、渡航に要する負担額についても文書で契約しておくことなどを定めています。

それから、「同等の仕事に就く日本人の報酬と同額以上」とされています。雇用期間は最長で3年で、延長は不可。つまり短期的な労働者として受け入れるにとどめます。安倍首相がしきりに「これは移民の受け入れではありません」と言っていることと符合します。

それから、保証金の徴収、通帳管理、不当な違約金契約などは禁じられています。これまで20年以上続いてきた外国人技能実習制度のもとで、そういうことが頻繁にまかり通り、人権侵害が続いてきたことからの教訓だとみられます。

<当初の受け入れ>

以上が制度の概要です。家事労働者が家事代行サービス会社と雇用契約を結び、雇われる。会社は利用者と請負契約を結ぶ。そのもとで、家事労働者は、その家に行って家事サービスを提供する。

そのような流れのなかで、国と自治体の関係省庁・部署で構成される第三者管理協議会が設置され、家事代行サービス会社に対して監査する。そして会社からの定期報告を受ける。

そのように、鳴り物入りで制度ができあがってきたのですが、実は初

回の受け入れは合計100人にも満たない非常に少ない人数になりそうです。来日の時期も遅れ気味で2016年度末までに何とかといったところのようです。

それから大阪特区なのですけども、大阪府全域で受け入れることができるのですが、大阪府が各自治体に尋ねてみたら、手を挙げたのは大阪市だけで、ほかはどこも躊躇して手を挙げなかったということで、大阪市のみでスタートします。

送出国はというと、当初はフィリピンのみです。その理由ですが、まずは在留資格のある在日フィリピン人がすでに家事代行会社に雇用され、日本人家庭でサービス提供をしている。加えて、フィリピン人は英語力とか明るさを「売り」にしている。「売り」にするというのは、その人自身や会社が売りにするだけでなく、フィリピンという国を挙げて、フィリピン人はケア上手だということをプロモーションしている背景もあります。

以下は、企業ごとの第一陣の受け入れ人数の予定（ウェブサイトとメディア報道による）です。

[2017年3月以降に来日予定]

- 神奈川県特区：パソナ25人、ポピンズ5人、ダスキン4人、ベアーズ4人、ニチイ学館15人（合計53人）
- 大阪府特区（当初は大阪市のみ）：ダスキン4人、ベアーズ4人、ニチイ学館（人数不明）
- 東京都特区：ダスキン、ニチイ学館、パソナ、ベアーズ、ポピンズ、ピナイ・インターナショナル（6社合計92人）

<家事労働者の権利保護>

では諸外国で家事労働者、メイドさんに対する深刻な人権侵害が続いているなかで、日本で新たに受け入れる家事労働者の人権をいかに保障するか、これが大切な課題です。そもそもの心配は、家事労働者は、いまのところ全員が女性のようなのですが、家庭という「密室」で虐待や性暴力の発生をいかにモニターしていくかということ。

先ほども言及しましたが、外国人技能実習制度が1990年代の初頭から続いています。外国人技能実習制度の下で人権侵害が起きています。今回と似ている点として、雇用主が何か不都合だと思っても、就労先の変更を簡単にできない。変更の自由があるとは言い難い。会社がつぶれたときに救済措置として、同業者に雇用されるチャンスが与えられるということにはなっていますが。

もっと深刻なのは、技能実習制度では罰金や保証金の徴収を通じた管理が行われるケースが発覚しています。日本政府はそんなことは認めていませんが、送り出し側で行われることがある。罰金や保証金を徴収していることをどのように調査するのか。

それから強制帰国。たとえば、技能実習生が権利を主張したときに、いきなり雇用者に次の日に空港に強制的・暴力的に連れて行かれて、そのまま送り帰されてしまうということが実際にあるのです。そのような強制帰国という制裁を心配して会社への権利主張がかなり萎縮しているのではないかと思います。これは家事労働者にも通じる懸念ですね。

また、賃金は「日本人と同等以上」としているけども、日本人の家事労働者の場合ほとんどがパートタイムです。それが、今回の家事労働者はフルタイムで雇われるということになっているのですが、フルタイムで家事労働者をやっている日本人の女性はほとんどいないようで、どうやって均等な待遇を保障するのか疑問です。

ちなみに、日本人と同等以上の賃金ということですけども、こんなのわざわざ言わなくても日本の労働基準法第3条で均等待遇を定めています。「国籍、信条、社会的身分を理由に賃金、労働条件を差別してはいけない」。外国人だからといって賃金を日本人より悪くしたらいけないと。

家事労働者をはじめ移住労働者の送出しを管轄している海外雇用庁という機関がフィリピン政府にあります。労働雇用省の傘下であり、移住労働行政をつかさどっている。その海外雇用庁が出している資料のなかで、神奈川に送られる家事労働者の賃金の目安を示した表が出されています。計算してみると、賃金の計算ベースが神奈川県最低賃金なのです。最低賃金を基に、たとえば1ヵ月22日働いたときに総額の額面はこれぐらいにな

り、税金などを控除をしていくと、このぐらいの手取りになりますよという資料です。日本人と同等以上ということですが、実は最低賃金なのか、という疑問です。

それから、多言語対応の相談窓口。これは神奈川にしても大阪にしても、既存の外国人相談窓口をそのまま適応するようです。おそらく、家事労働者の受け入れシステムにおける問題が起きてくると思うのですが、それに専門的に対応できるようにいまは備えていないもようです。

もう一つ大事なことだと思うのですが、家事サービス業者への人権啓発。「家事労働者は奴隷ではありません」というような本当に基本的なところから、やっていく必要があるのではないかと思います。

<市場規模と採算性>

これも関心のあるところですが、経済産業省は、2012年度の家事代行サービスの市場規模は980億円としています。将来、この将来というのがいつかというのが何年頃か明確には示されていないのですが、6,000億円にまで伸びると推計しています。

逆に言うと、経済産業省にとってこれから伸ばしていきたい産業でもあるのでしょう。ただ、現行のいろんな家事代行サービスについてしばしばホームページで調べているのですが、利用料金は1時間あたり安くても3,000円くらい。3,000円というと、やはりそれなりの収入がないと、定期的に頼むというわけにはいかないなと思います。

利用料金が高いということは、この家事代行サービス会社ももちろん認識しています。だから、市場規模を伸ばすためには利用料金を下げないと、なかなか伸ばすのは難しい。

そこで、受け入れを予定しているいくつかの会社では、「国には最低賃金を下回る賃金も認めてほしい」と言っている。

高収入を得ている人には、便利のいいサービスかもしれないけど、そうじゃない人は「恩恵」に浴せない。

もう一つ、最低賃金を下回らないにしても、いろんな経費控除をしようと思えばいくらでもできるのです。たとえば、住宅費の控除。「家事支援

人材」として受け入れるのは利用者宅への住み込みは駄目ということになっているのですが、逆に受け入れる会社が住宅を提供しないといけない決まりになっているのです。要するに、住宅費は通常の本当に掛かる住宅費よりも高く取れば、経費回収をできる。

実際、技能実習制度では散見されるようです。すし詰め状態で住まわせて、一人当たりたとえば家賃4万円を徴収するというやり方です。そうしたことが起きないように、今回は家賃控除に対するガイドラインを国が早々に出しています。

家賃で経費を回収するな、と釘を刺しています。でも、いろんな方法でサービス料を低く抑えようとするサービス事業者は、家事労働者に最終的にしわ寄せをするのではないかと心配しています。

<外国人家事労働者の「解禁」の意図は？>

国際的な潮流として家事労働者をめぐる状況は世界的な課題になっています。今年（2016年）3月に国連で、女性差別撤廃条約の日本の実施状況について女性差別撤廃委員会の審査があったのですが、この審査を経て、いくつも日本に対して勧告が出ています。その勧告の一つとして、女性家事労働者の状況について次回定期報告のときに日本は情報を提供することとしました。また、二つのILOの条約、雇用及び職業についての差別待遇を禁止する「ILO111号条約」と、家事労働者の権利保護を規定した「ILO189号条約」の批准を検討することという勧告を出しています。

日本政府は、とりわけ「ILO189号条約」の批准について前向きではありません。条約の内容は、日本の労基法に相当するような、たとえば休みを24時間以上提供するようとか、週に1回は休ませるように、賃金は最低月に1回は渡すようにというものです。そんなにハードルが高い内容ではないのですけども、日本政府は当面批准する予定がないようです。

なぜかと言うと、先ほど言いました労基法116条2項の適用除外になっている家事使用人を労働基準法の適用除外していることとの整合性を理由にしているのです。

ここからはちょっと、広がりのある話なのですが、**「家事支援人材」**

の受け入れというのは、この受け入れだけに終始する話ではなくて、介護労働者の話とも関係しています。安倍政権は「介護離職ゼロ」の目標を立てている一方、公的介護保険を改悪する方向に進んでいます。介護保険の支出を減らすために、介護は自己責任として地域や家庭に任せる、あるいは押し戻すという流れです。介護の必要度の比較的軽い、要介護1、要介護2の人へのサービスを縮小している。それから調理や掃除など生活援助は介護保険から除外して、市場化や自己負担をもっと増やそうとしています。

つまり、この家事労働者の受け入れというのは、介護保険がカバーする領域の代替措置の一つとして機能させたいという隠された意図があるのではないかと。タイミング的にそう思うわけです。単にアメリカから言われたというだけではなくて、実は日本政府のなかで入念に練られてきたのではないのでしょうか。

3 介護労働者の新たな受け入れ

介護分野は、深刻な労働者不足に直面しています。「2025年問題」ともいわれています。これから10年後に38万人くらい介護労働者が不足するだろうと。そうしたなか、『「日本再興戦略」改訂2014』において、技能実習制度に「介護」を追加するということがあがってきた。先日までの国会で制定された、技能実習適正化法、つまり技能実習制度が非常に問題だから改善しようというための法律なのですが、この法律が1年以内に施行されると同時に技能実習制度に「介護」を追加するということになりました。介護と家事ということは、法律の整備をめぐるもつながっているということです。

そもそも技能実習制度は日本の進んだ技術を発展途上国に移転するという大きな建前があります。政府は、日本のように高齢化が進む他のアジア諸国にODA（政府開発援助）を活用しながら、官民で協力して日本の介護技術を移転しようとしていることを説明しています。

技能実習制度のもとでは、商工会や中小企業団体、協同組合などが監理

団体をつくって、実習生を受け入れ、加盟企業に送り出しています。多くの場合、技術移転というのは名目だけで、実際は労働者不足にあえぐ中小企業が受け皿になっている。74種類もの職種に年間20万人超の受け入れが行われています。

本来の目的や建前と、現実とが大きく異なった制度になっています。かたや技術移転、しかし実際は労働者不足の中小企業が受け入れているということで、大きなギャップがまかり通って二十数年続いてきたわけです。

さきほどから話しているように、保証金・違約金・罰金の徴収、自由の束縛、パスポート取り上げ、強制貯金、賃金不払、最低賃金以下、強制帰国など、労務管理上のことに加えて、セクハラや性暴力といったさまざまな人権侵害が起きています。

そういう現実がまかり通ってきた技能実習制度について、国際社会は、国連をはじめアメリカの国務省報告では、技能実習制度は人身取引にあたるものだとまで批判しているのです。日本の関係省庁が関係しているところで搾取が行われていると言うと、まるで国が支援している人身取引のようになってしまうわけです。そのぐらい批判されていても、まだ性懲りもなく続けていて、介護分野を追加しようとするなど拡大に向かっているのです。

いまこの技能実習制度の下で「介護」を追加するということに特に興味を持っている国はベトナムです。実際、技能実習生も、かつては中国が圧倒的に多かったけれど、いまはベトナムがものすごく増えて、今年いまの段階ではベトナムからの実習生の人数が中国を追い抜いたのではという話があります。

4 在留資格「介護」の新設

在留資格に「介護」を新設することも『日本再興戦略』改訂2014』に盛り込まれました。介護福祉士の養成学校とか大学に留学する学生が介護福祉士の国家資格を取得した場合、これまでは日本で働き続けることができなかつたけれど、これからは認めていくことにしました。介護人材をど

うしても増やしたいことから、介護福祉士の資格を得た留学生は、そのまま日本で就労を続けることができるということです。この計画がわかった時点から徐々に留学生の数が増えていて、例年わずか20人ぐらいしかいなかったのが、2015年は94人、2016年は257人になっています。全入学者の3%くらいを留学生が占めるようになりました。

一方、日本人の学生にとって、介護福祉士という国家資格を取ったとしても、あまり人気がない。やはりしんどい、労働条件が厳しいということで、入学者が減少し、学校自体が定員割れしているのです。在留資格「介護」の新設は、定員割れの専門学校や大学の救済策ではないかとささやかれてもいます。

5 正面からの移民政策へ

最後になりますが、家事労働者、あるいは介護で技能実習生として受け入れる、それから介護福祉士の資格をとった留学生の就労を認めるといった一連の政策は、パッチワークのようにコマ切れに受け入れているだけではないか。つまり、使い勝手のいい「外国人材」を受け入れようとしているにすぎないのではないのでしょうか。

「外国人材」ではなくて、「労働者」として受け入れる基本姿勢が必要だと思います。そのために、基礎となる国際的な人権の基準というのをしっかり見据えて、法整備をする必要がある。これは基本中の基本だと思うのです。

もう一つは、私たち市民の側が外国人の受け入れということにわりと慎重姿勢をとっている。労働組合も慎重姿勢です。そうではなく、外国人労働者を働く仲間として、連帯して権利保障を一緒にやっていくという姿勢が必要ではないかと私は強く思います。