

外国人労働者の増加と地方行政

地方財政研究会 2019年6月4日、早稲田大学名誉教授 林 正寿

1：外国人労働者

外国人労働者とは、国境を越えた労働者を受け入れ国の視点で捉えた場合の呼称。家族を帯同するなどして定住して労働する移住移民労働者、また農業や建設業の労働者のように12ヶ月以内の一定期間のみ滞在する季節労働者、国境を越えて通勤する国境労働者もこれに含まれる。発展途上国から豊かな先進国に就労を目的として、入国する外国人も多くいる。日本において近年の重要外国人労働者とは、日本に移住して1年以上にわたって常用されている外国人の場合である。昨今の経済のグローバル化、そして日本が現在労働力不足に直面しているという理由から、多くの企業が外国人労働者の受け入れに目を向けており、日本で働く外国人労働者の数は年々増加傾向にある。

外国人労働者を受け入れるメリットは、企業の業種や職種によって様々。高い語学力を持ち、世界各国の文化や精通している人材を採用することで企業のグローバル化の強化に役立つし、外国人ならではの発想力を強みにしてダイバーシティによる企業活動の広がりを見いだすことも可能。海外への事業展開に向けて外国人労働者を受け入れることによって、事前にその国の文化や習慣などを把握しておくこともできる。そして、製造業や農業など人材が不足しているような業種では、若い人材を雇用することによって労働力の確保にもつながる。

日本企業にとってのデメリットとして挙げられるのは、日本人社員とのコミュニケーションや言葉の壁があること。ネイティブレベルで日本語を話せるようになるには相当の時間がかかる上、文化が異なることによる意見の食い違いや衝突も起こりかねない。人事部としては、日本語サポートなどフォロー対策も考えておく必要がある。日本人とは異なる手続きが多く、ルールも異なるため、人事部の手間も増える。滞在ビザはあるが就労が認められていない外国人を雇い入れる際には、就労ビザを企業側で手続きをサポートする必要もある。外国人は雇用に関しての考え方がドライな部分もあるので、会社に魅力を感じなければ労働者側から雇用を打ち切られることも少なくない。雇い入れた外国人労働者が魅力的な人材で長期的に就労を続けてもらいたい場合には、多少なりとも企業側からアピールしていくことも必要となる。

外国人労働者、特にその家族が日本に長期的に滞在する場合には日本社会への統合化政策が不可欠となる。日本語教育、日本の生活様式、雇用や住宅問題等様々な課題が生ずるが多くは地方自治体の事務となる。

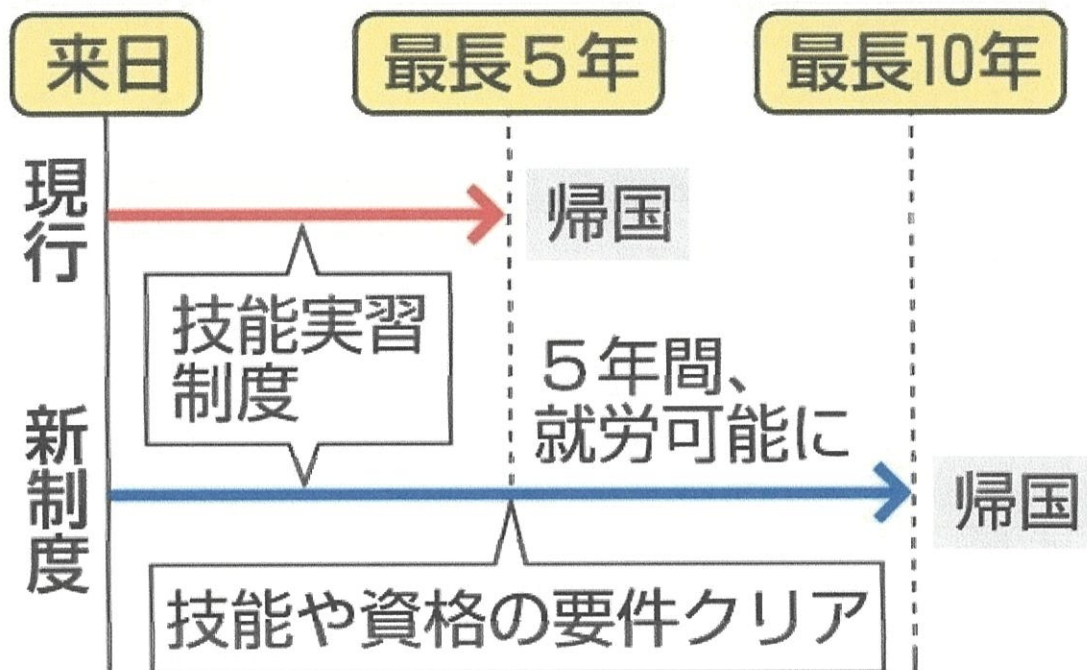
2：出入国管理法改正

正式名称を『出入国管理および難民認定法』というが、改正入管法は2018年12月8日に成立し、4月1日に施行された。成立した当時は、野党だけでなく、法改正を推し進めてきた与党・自民党の中にも「生煮え」だと批判的な声があがった。法律の大枠こそ出来ていたものの、細かな中身や基準は成立後に政省令（内閣や各大臣が定めるルール）で決めることにしていた。

内容の目玉は「特定技能」という在留資格を新たに設けること。これまで、外国からきた技能実習生は「日本の優れた技術を学んでもらう」という名目で来日し、実際には工場作業や漁業などの単純労働を担ってきた。これに対し「特定技能」は、「不足する人材の確保を外国人により図る」というように、はっきりと労働者として外国人を受け入れるもの。受け入れるのは介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の14分野。日本語やそれぞれの分野の技能のテストを受験し、合格すれば「特定技能」の在留資格を取得できる。受け入れ人数は、技能実習生から移る人も含めて向こう5年間で最大34万5150人。受け入れ人数が最も多いのが介護で最大6万人。外食業が5万3000人、建設が4万人と続く。日本で働ける期間は最長で5年間。その間、家族も連れてこられず、単身で働くことになる。

例外は「建設」「造船・舶用工業」の2種類。「熟練した技能」を有すると試験で認められた場合「特定技能2号」という資格を取得できる。家族を呼び寄せられる上、在留資格を更新できるため、日本に永住する道も開けてくる。この2種類以外にも広がる可能性もあるが、現在は決まっていない。ちなみに、「介護」も国家資格を取得するなど条件を満たせば、既存の他の在留資格に切り替えができるように検討が進められているが、いつ実現するかは見通せないのが現状。

外国人労働者の新たな在留資格



3：改正の理由 日本の少子高齢化

総人口の減少。

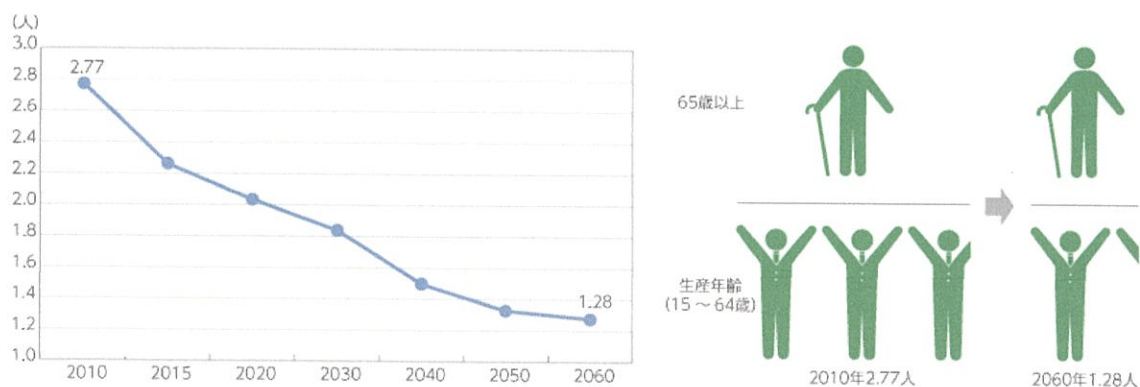
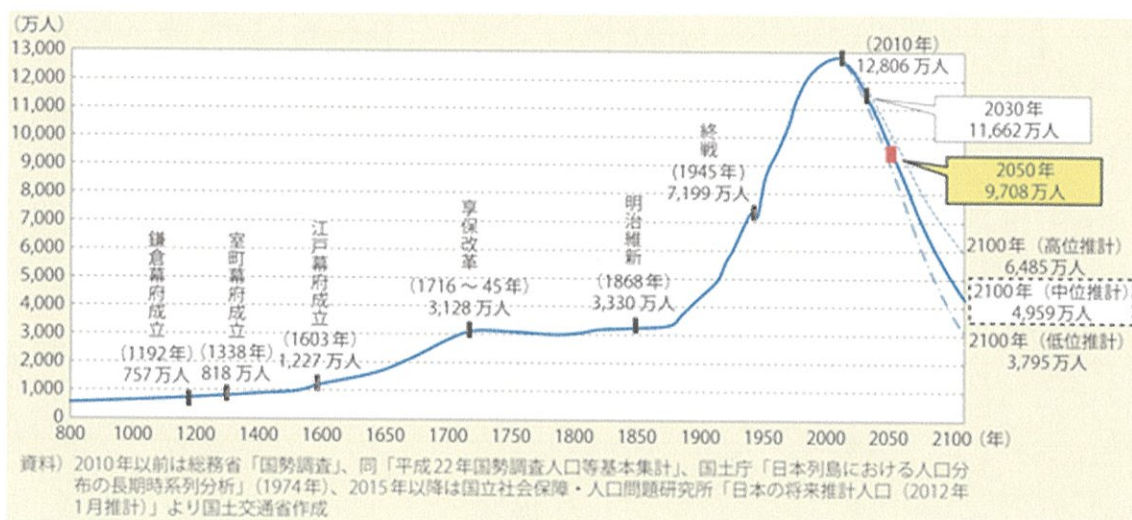
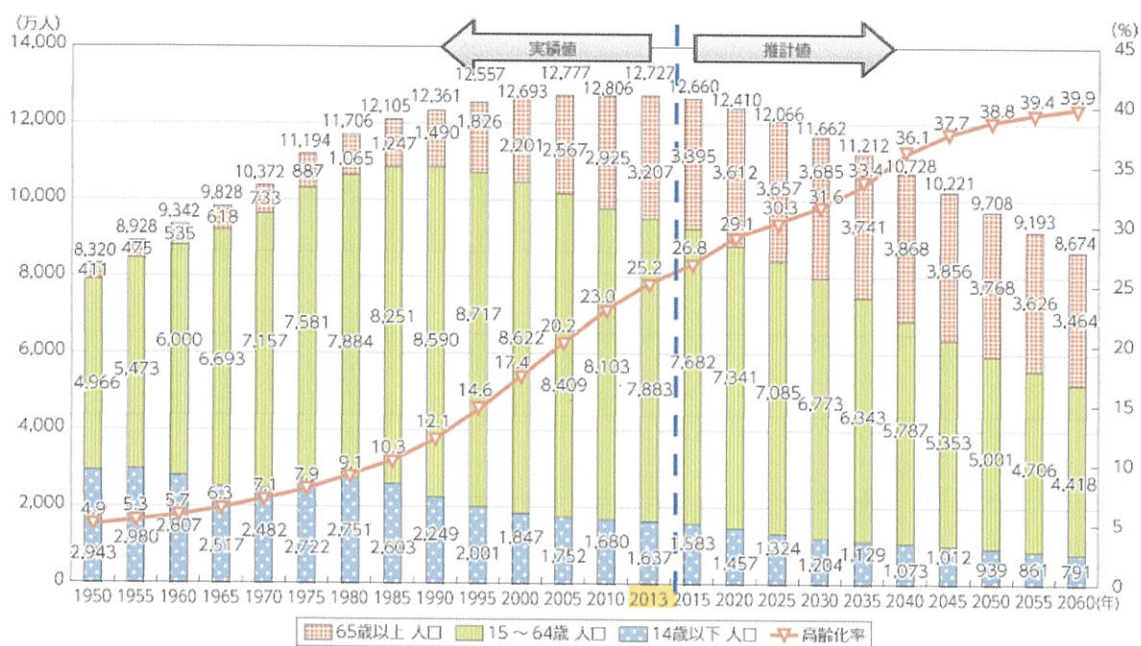
合計特殊出生率の低下。

平均寿命の長期化。

生産年齢人口の構成比の低下。

高齢者比率の上昇。

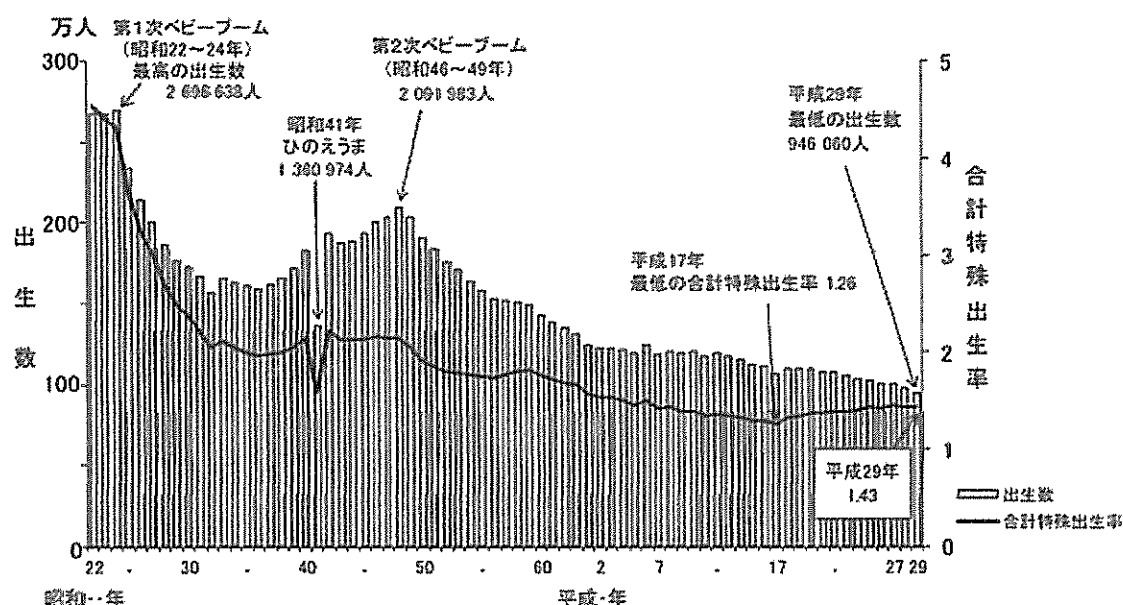
高齢者を支える生産年齢人口の負担の増大。年金の危機。



我が国の若者人口の減少は、国際的に見ても早いスピードで進展している。我が国では1950年代から若者人口比率が上昇し、1970年にはピークとなる35%を記録した。その後、1990年までに若者人口比率は急速に低下し、1990年から2005年にかけては27%前後の水準で横ばいとなったものの、その後再び減少を始め、2035年以降は20%を下回り、2090年まで長期的に減少を続けることが見込まれている。諸外国の若者人口比率は我が国とは異なる動きをしており、1960年代後半頃にそれまで減少傾向にあった若者人口比率は底を打ち、日本の若者人口比率が減少傾向に入った1970年頃から上昇を続け、その後1990年前後から減少段階に入ることとなった。

諸外国においても今後長期的な若者人口の減少が見込まれているが、若者人口比率は長期的には20%台前半に収束すると見込まれており、我が国と比較して、若者人口比率の減少のスピードも減少幅も緩やかと言える。

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



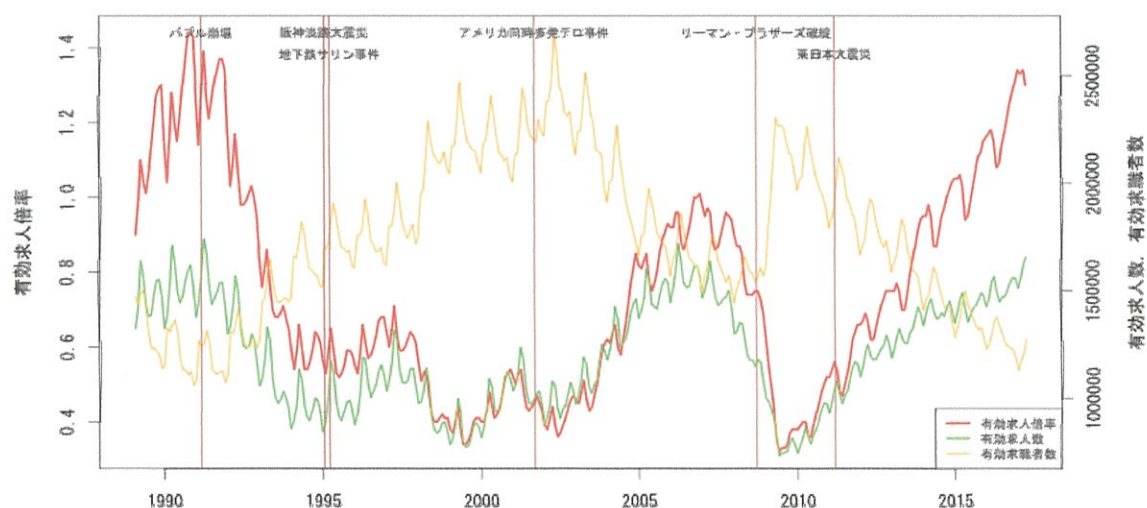
合計特殊出生率とは、15から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性とその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する。人口の男女比が1対1と仮定し、すべての女性が出産可能年齢範囲の上限である49歳を超えるまで生きるとすると、合計特殊出生率が2であれば人口は横ばいを示し、これを上回れば自然増、下回れば自然減となるはず。しかし、実際には人口、および生まれてくる子供の男女比は男性が若干高いこと、また出産可能年齢範囲の下限である15歳以下で死

亡する女性がいることなどから、医療技術や栄養状態が相対的に良好な現代先進国においても自然増と自然減との境目はおよそ **2.07** とされている。戦争や貧困など様々な原因で乳児死亡率が高い地域で人口を維持するためにはより高い合計特殊出生率が必要となる。

合計特殊出生率は **1.43** で、前年の **1.44** より **0.01** ポイント低下している。年齢（5 歳階級）別にみると、**34 歳以下**の各階級では低下し、**35～49 歳**の各階級では上昇しており、**30～34 歳**がもっとも合計特殊出生率が高い。都道府県別にみると、「沖縄県」が **1.94** ともっとも高く、「宮崎県」**1.73**、「島根県」**1.72**、「長崎県」**1.70**、「鹿児島県」**1.69**が続いた。一方、「東京都」が **1.21** ともっとも低く、「北海道」**1.29**、「宮城県」**1.31**、「京都府」**1.31**、「奈良県」**1.33**の順に低い。

4：労働力不足

日本が直面している問題のなかでも、労働人口の補填と地方での人手不足の解消をスピーディに解決すべく浮上した案が入管法（移民法）の改正。少子高齢化が進み、労働力の減少が危惧されている日本では、外国人労働者を新たな労働力として期待している。昨今では、労働人口の少なさが原因で倒産する企業も増加。とくに『建設業』『サービス業』『製造業』などの企業が相次いで倒産している。また、都市部への人口の集中問題も見逃せず、若い世代が進学や就職のために、地方から離れていくため地方などの田舎では常に労働力が不足している状態に陥っている。とくに地方の高齢化は都心よりも深刻で、介護分野などの人手不足は年々ひどくなっている。さまざまな分野で人材不足が問題になっている日本にとって、入管法の改正は人材不足解消に有効な一手といえる。



有効求人倍率が 1 倍を超えた場合に、求職者よりも求人数の方が多いという見方をしており、平成 2 年を挟んだ前後 3 年間はいったん 1 倍を超え、現在また 1.2 倍を超え、平成 2 年を超える勢いである。

業種別就業者数(万人)

	2002 年 3 月	2018 年 3 月	差
総数	6297	6620	323
農業、林業	242	204	-38
非農林業	6055	6416	361
建設業	628	501	-127
製造業	1238	1081	-157
情報通信業	156	225	69
運輸業、郵便業	323	337	14
卸売業、小売業	1081	1053	-28
金融業、保険業	161	167	6
不動産業、物品賃貸業	99	133	34
学術研究、専門・技術サービス業	207	235	28
宿泊業、飲食サービス業	397	417	20
生活関連サービス業、娯楽業	246	232	-14
教育、学習支援業	266	312	46
医療、福祉	467	799	332
複合サービス事業	76	58	-18
サービス業（他に分類されないもの）	375	455	80
公務（他に分類されるものを除く）	218	233	15

出所：総務省統計局

最も増えているのが「医療、福祉」で、332 万人の増加。就業者の総数はこの 16 年間で 323 万人増えているが、「医療、福祉」はそれ以上に増えている。社会の高齢化に対応した介護ニーズなどが大きく拡大してきたことがうかがえる。一方で、建設業は 127 万人減、製

造業は 157 万人減となっている。建設業も製造業も人手不足と言われているが、16 年間の就業者数の推移を見ると、大幅に縮小している。建設業が減っているのは、働く人の高齢化が考えられる。また、他業種でも求人が多いため、仕事のきつい建設業からの転職も考えられる。製造業に関しては、ロボット化などの生産性の向上が進んでいることに加え、零細業者の高齢化により後継者がいないなどの問題がある。全体的には、日本が得意とするモノ作りからサービス業への就業人口のシフトが顕著。

最近、人手不足が日本経済の制約要因になりつつあるとの見方が増えている。失業率は完全雇用とされる 3%程度での推移が続いていたが、2017 年 2 月には 2.8%と 1994 年 12 月以来の 2%台に低下、3 月も 2.8%だった。また、有効求人倍率は 2013 年 11 月以降、求人数と求職者数が一致する 1 倍を上回り続け、2017 年 3 月には 1.45 倍と約 26 年ぶりの水準まで上昇している。宿泊・飲食サービス、小売、運輸・郵便など労働集約的な業種が多い非製造業、人材の確保が難しい中小企業の人手不足感が特に強い。こうした中、スーパーや百貨店の営業時間短縮、ファミリーレストランの 24 時間営業の取りやめ、宅配業者のサービス縮小などが相次いでいる。

人手不足は労働市場の需要が供給を上回る状態を示すため、需要の拡大によって生じる場合と供給力の低下によって生じる場合がある。「失業者＝労働力人口－就業者」で表される。労働力人口は 15 歳以上の人口のうち、就業者と職を求めているが失業中の人の合計。就業者が増加すれば失業者が減少することは言うまでもないが、労働力人口が減少しても失業者は減少する。実際、失業者は 2009 年 7～9 月期の 359 万人をピークに 8 年近くにわたって減少を続けているが、2013 年初めまでは高齢化の進展や職探しをあきらめる人の増加によって労働力人口が減少していたことが失業者の減少をもたらしていた。しかし、その後は就業者が増加に転じ、失業者減少の主因が就業者の増加に変わってきている。2016 年 10～12 月期の失業者数は 204 万人とピーク時から 156 万人減少した。この間に労働力人口は 35 万人増加しており、このこと自体は失業者の増加要因となるが、就業者が 188 万人増加したため、失業者が大幅に減少した。

5：寿命の長期化と人口構成の急激な変化

2017 年における日本の平均寿命は、男性が 81.09 年、女性が 87.26 年となった。男性の平均寿命 80 年超えは 2013 年分が初めてで今 2017 年が連続の 5 年目となる。明治時代や戦前の平均寿命は男女ともに 49 歳代、1947 年でも 50 歳前後。

『人間五十年、化天のうちを比ぶれば、夢幻の如くなり』敦盛

「人の世の 50 年の歳月は下天の一日にしかあたらない、夢幻のようなものだ」

人口構成は三角形から釣鐘型へ、さらに壺型に変化して高齢者の構成比がきわめて高くなるとともに 0 歳—14 歳までの年少人口や 15—64 歳までの生産年齢人口の比率が低下した。少子化に歯止めをかける施策も必要だが、その効果はあまり期待できない。むしろ

ろ現行の人口規模や人口構成を与件と考えて制度の改正により対応したほうが現実的。ローマクラブの『成長の限界』でも人々のものの考え方の変化には長いタイムラグが伴い、60年くらいを想定している。

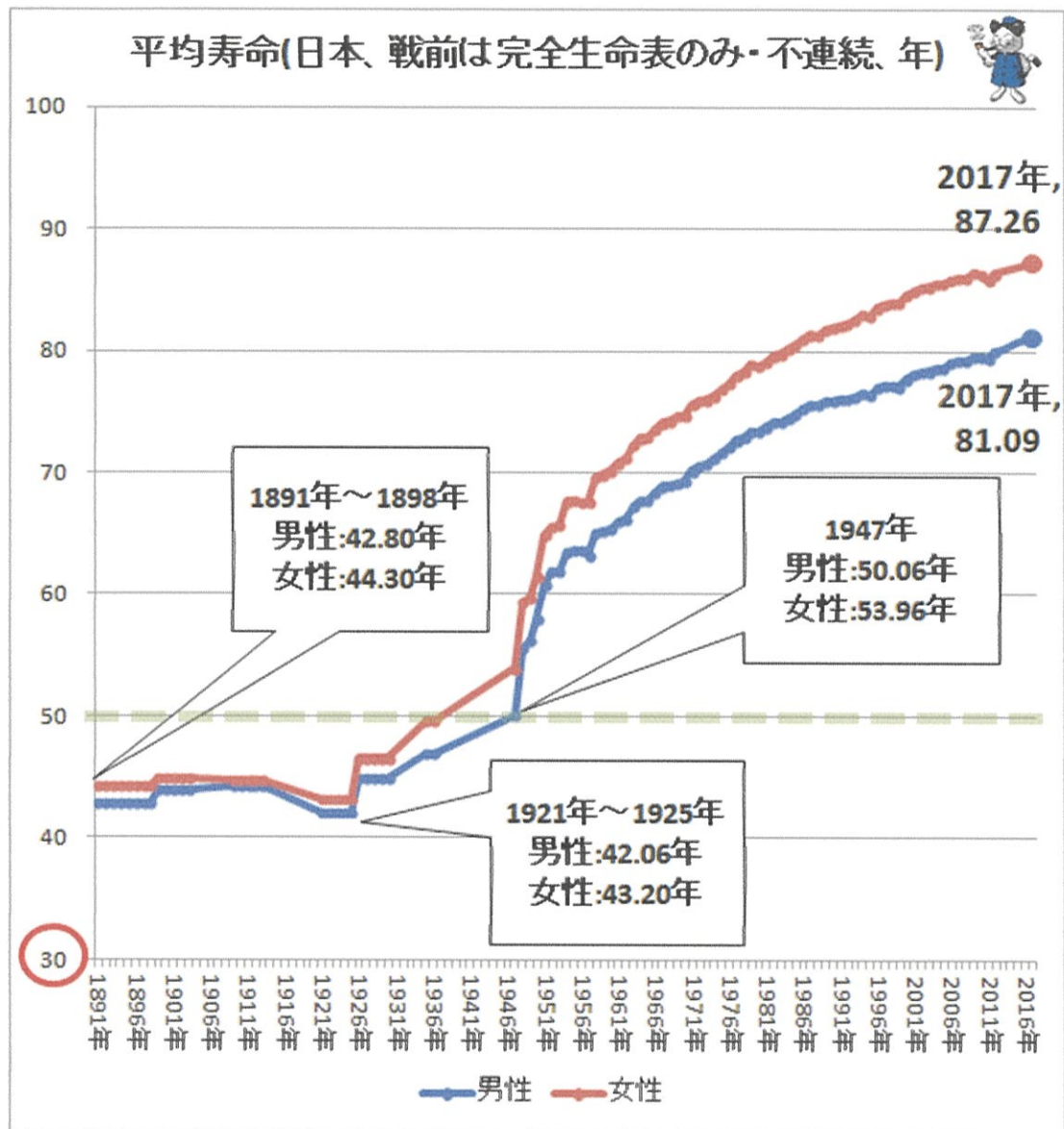


表2 高齢者人口及び割合の推移

年次	総人口 (万人)	高齢者人口 (万人)				総人口に占める割合 (%)			
		65歳以上	70歳以上	75歳以上	80歳以上	65歳以上	70歳以上	75歳以上	80歳以上
昭和25年 (1950)	8320	411	234	106	37	4.9	2.8	1.3	0.4
30年 (1955)	8928	475	278	139	51	5.3	3.1	1.6	0.6
35年 (1960)	9342	535	319	163	67	5.7	3.4	1.7	0.7
40年 (1965)	9827	618	362	187	78	6.3	3.7	1.9	0.8
45年 (1970)	10372	733	435	221	95	7.1	4.2	2.1	0.9
50年 (1975)	11194	887	542	284	120	7.9	4.8	2.5	1.1
55年 (1980)	11706	1065	669	366	162	9.1	5.7	3.1	1.4
60年 (1985)	12105	1247	828	471	222	10.3	6.8	3.9	1.8
平成2年 (1990)	12361	1493	981	599	296	12.1	7.9	4.8	2.4
7年 (1995)	12557	1828	1187	718	388	14.6	9.5	5.7	3.1
12年 (2000)	12693	2204	1492	901	486	17.4	11.8	7.1	3.8
17年 (2005)	12777	2576	1830	1164	636	20.2	14.3	9.1	5.0
22年 (2010)	12806	2948	2121	1419	820	23.0	16.6	11.1	6.4
24年 (2012)	12750	3074	2256	1517	892	24.1	17.7	11.9	7.0
25年 (2013)	12726	3186	2317	1560	930	25.0	18.2	12.3	7.3
平成27年 (2015)	12660	3395	2424	1646	1013	26.8	19.1	13.0	8.0
32年 (2020)	12410	3612	2797	1879	1173	29.1	22.5	15.1	9.4
37年 (2025)	12066	3657	2950	2179	1339	30.3	24.5	18.1	11.1
42年 (2030)	11662	3685	2949	2278	1571	31.6	25.3	19.5	13.5
47年 (2035)	11212	3741	2945	2245	1627	33.4	26.3	20.0	14.5

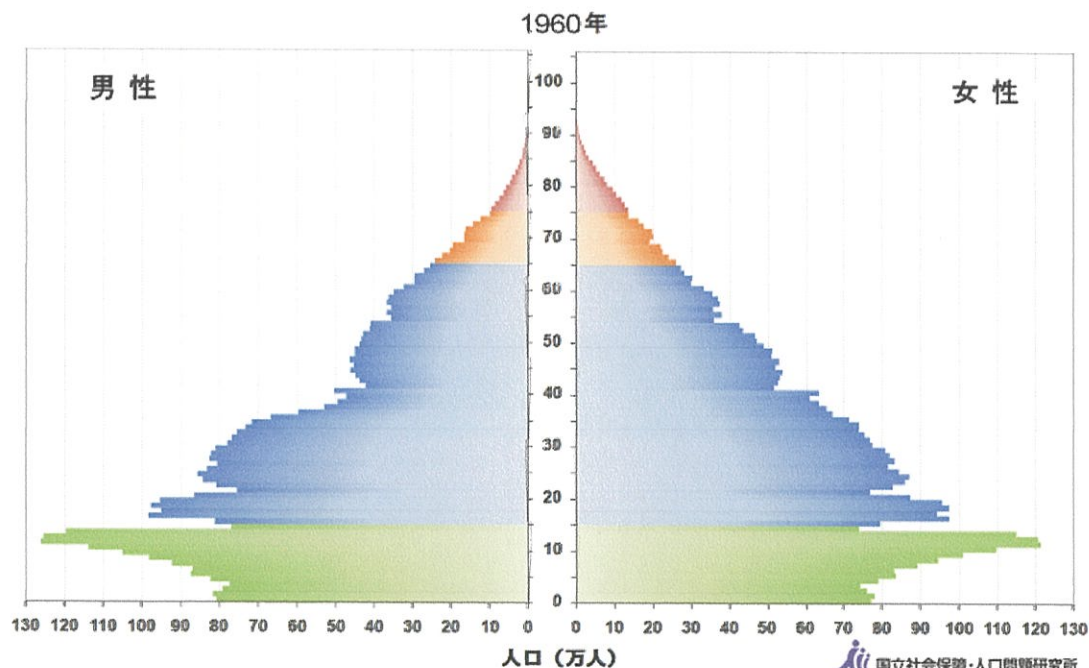
資料：昭和25年～平成22年は「国勢調査」、平成24年及び25年は「人口推計」

平成27年以降は「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」出生（中位）死亡（中位）推計（国立社会保障・人口問題研究所）から作成

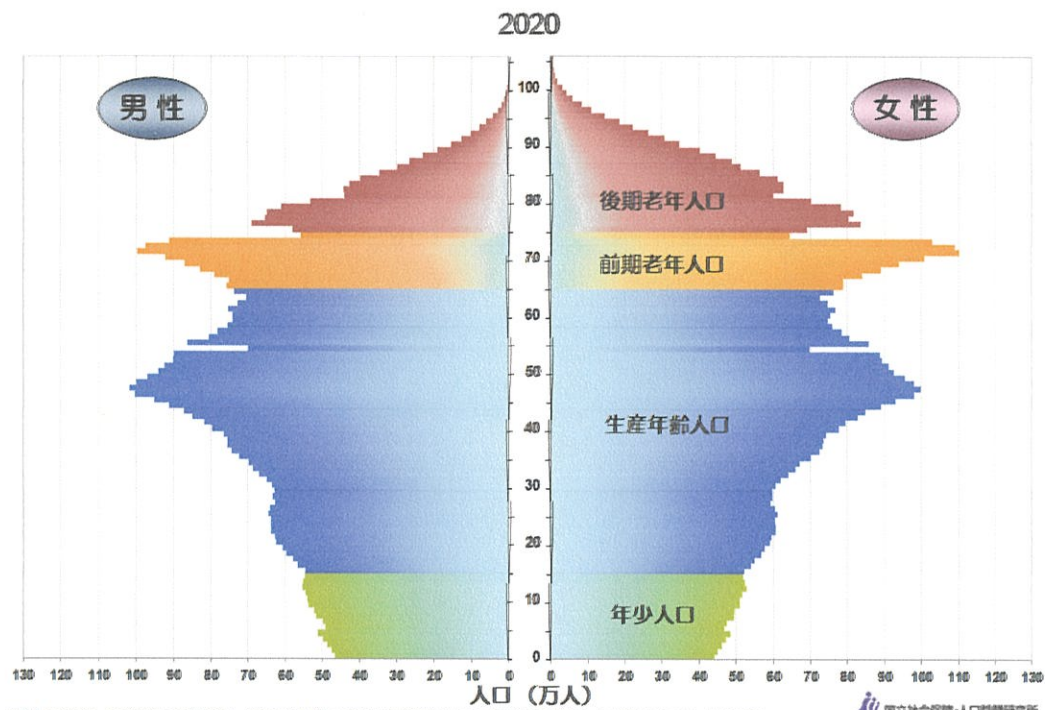
注1）平成24年及び25年は9月15日現在、その他の年は10月1日現在

2）国勢調査による人口及び割合は、年齢不詳をあん分した結果

3）昭和45年までは沖縄県を含まない。

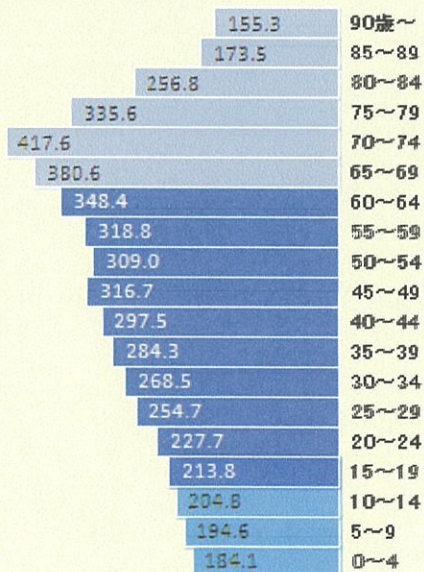


資料：1920～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

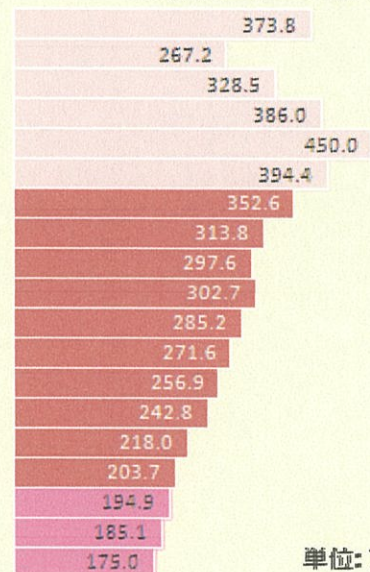


2045年日本の人口構成(予測)

男性計:5,142.3万人

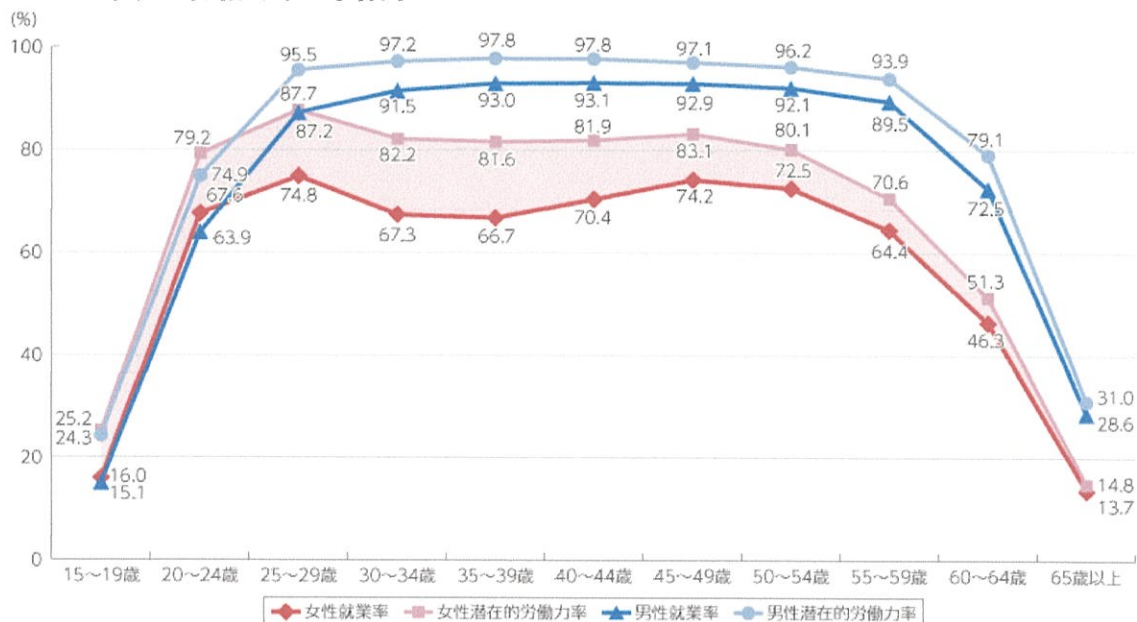


女性計:5,499.9万人



単位: 万人

6：潜在的労働力率と就業率



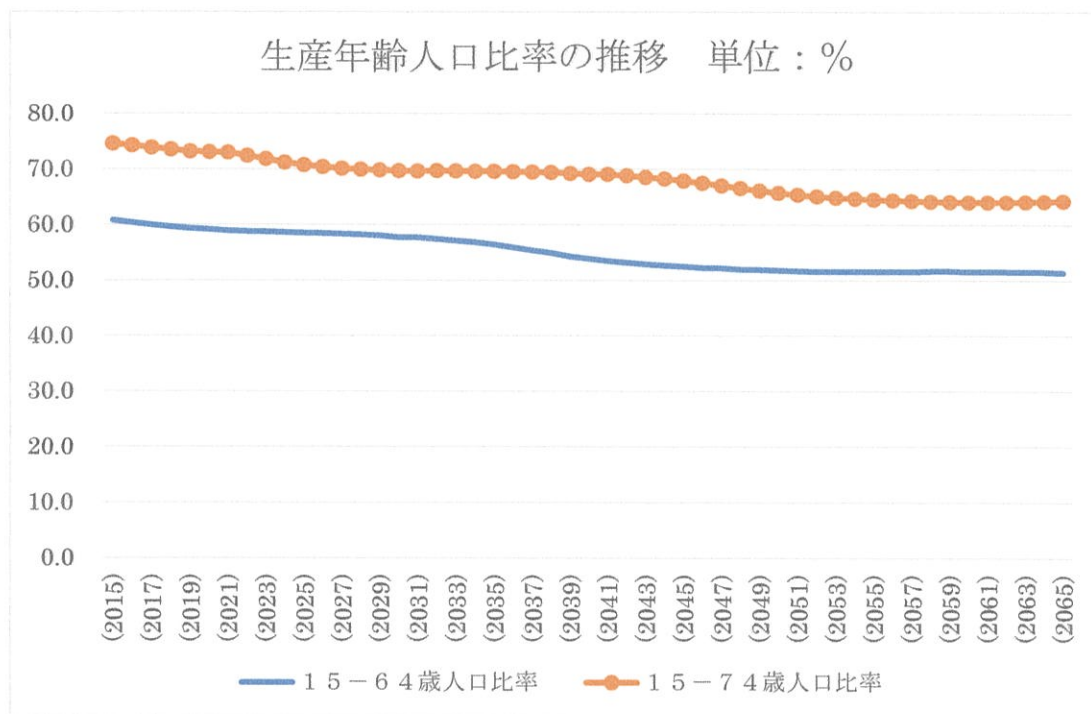
※潜在的労働力率=(就業者+完全失業者+就業希望者)/人口(15歳以上)
※岩手県・宮城県・福島県を除く全国

潜在的な労働力として、まず考えられるのは、就業を希望しているにもかかわらず求職活動を行っていないために非労働力人口とされている人である。2006年の非労働力人口は4358万人だったが、このうち就業希望者が479万人（女性354万人、男性124万人）いた。2016年の非労働力人口は4432万人となり、10年間で74万人増加したが、このうち就業希望者は380万人（女性274万人、男性106万人）と女性を中心に大きく減少した。労働力人口が10年前とほぼ同水準を維持しているのは、少子高齢化の進展で労働力人口の減少圧力が高まる中でも、就業を希望しながら非労働力化していた人の多くが労働市場に参入したためと考えられる。

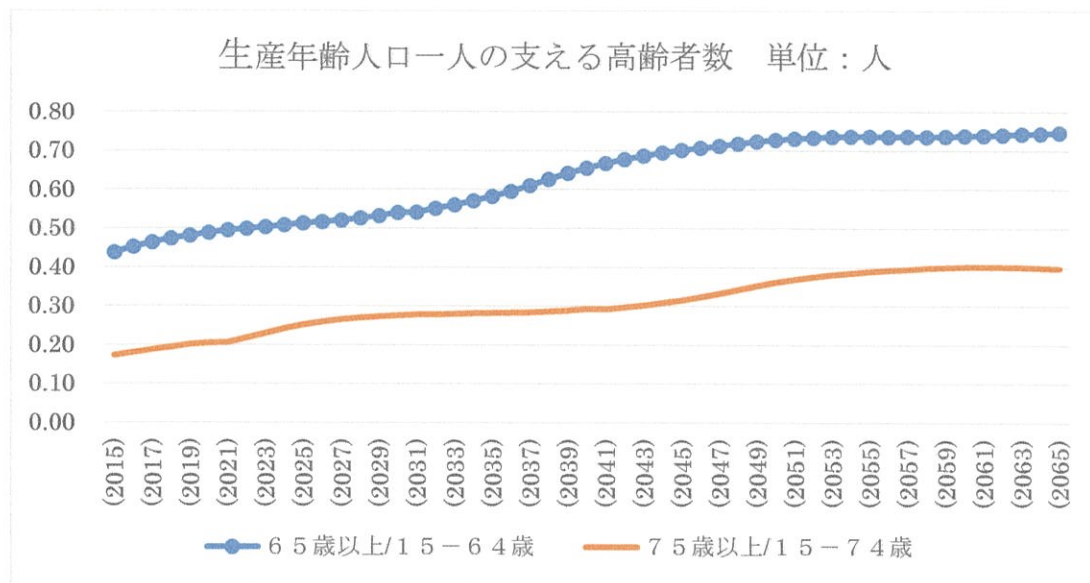
就業希望者の非求職理由をみると、女性は「出産・育児のため」が全体の3分の1を占めている。このことは育児と労働の両立を可能とするような環境整備を進めることで、非労働力化している女性の労働参加をさらに拡大することが可能であることを示している。実際の労働力人口に就業を希望する非労働力人口を加えて潜在的な労働力率を試算すると、女性は20～54歳の年齢層で80%台となるが、実際の労働力率は2016年時点では概ね70%台にとどまっている。男性については、25～59歳の労働力率が現時点で90%台となっているため上昇余地は小さいが、60歳以上の労働力率はさらなる引き上げ余地がある。男女とも潜在的労働力率と就業率の間に格差がある。特に女子の場合には潜在的労働力としてもっと活用する余地が大きい。

65歳以上の就業率は女性、男性ともに大幅に下落するが、寿命の長期化とともに70歳、75歳までの就業の制度を考えるべき。生産年齢人口を15歳から64歳までと15歳から74歳までとした場合の比較。2020年では59.1%から71.0%まで、2030

年では57.7%から69.7%まで、2045年には52.5%から67.9%まで上昇する。



人口構成比の変化は年金制度の持続可能性に深刻な影響を与えるが、生産年齢人口一人が支える高齢者の人数の指標でみると、15歳以上64歳までの生産年齢人口が65歳以上の人口を支えるとする2020年には0.49人、2030年には0.54人、2045年には0.70人と肩車型に近づき、生産年齢人口の高齢者を支える負担は上昇する。しかし寿命の長期化と人口構成の変化を考慮して生産年齢人口を15歳から74歳までとし、高齢者は75歳以上とすると0.20、0.28、0.32と上昇はするが大はばにその負担は緩和する。外国人労働者の受け入れによる労働力不足の解消とともに、新しい人口構成や寿命の変化に対応した労働条件の整備や制度改革の余地がある。



7：産業用ロボットの活用

用途による分類

溶接ロボット、組立ロボット、搬送ロボット、塗装ロボット、検査ロボット、研磨ロボット、洗浄ロボット

産業用ロボットは Industrial robot の邦訳。したがって、サービス産業などで使われているロボットは産業用ロボットとは区別するのが適当。建設ロボット、サービスロボット、オペレーティングロボット、医療用ロボット、掃除用ロボット、家庭用の掃除ロボット、エフロボクリーンなどの業務用の掃除ロボット、レスキューロボット、警備ロボット、エンタテインメントロボット、教育用ロボット、酪農用ロボット、ボックス型のロボットで乳牛の搾乳を自動化する搾乳ロボット、牛舎で餌槽通路に散らばった餌を走行しながら牛側に押し寄せる餌寄せロボットなど、将棋代指しロボット

国際ロボット連盟（IFR）の調査であるワールド ロボティックス 2018 によると、2017 年末時点で約 2,097,500 台の産業用ロボットが運用されている。この数字は 2021 年末には 3,788,000 台に達すると予測される。2017 年の年間の購入額は中国が最大であり、国内での稼働台数は中国が最大である。2017 年の産業用ロボットの主な利用先は、自動車産業が約 33%、電気・電子産業が約 32%、金属・機械産業が約 12%、化学工業・樹脂産業が約 5%、食品産業が約 3%である。

世界の産業用ロボットの年毎の生産台数（台数単位）：

年	生産台数
1998	69,000

年	生産台数
1999	79,000
2000	99,000
2001	78,000
2002	69,000
2003	81,000
2004	97,000
2005	120,000
2006	112,000
2007	114,000
2008	113,000
2009	60,000
2010	118,000
2012	159,346
2013	178,132
2014	229,261
2015	253,748
2016	294,312
2017	381,335
2018（予想）	415,700

8：AI の活用

2030 年には日本で 900 万人の労働力が不足するとされており、企業の AI 導入はむしろポジティブに捉えるべき。このままでは経済成長を望めないが、AI 活用での成長の潜在性は高い。しかし AI との協働を考える上で越えなければならない壁も多い。

業務プロセスの再考については、人間と AI の得意分野を踏まえた上で、両者がどのよう

に協働すると高い成果を見込めるかを見直すことが重要になる。人間は、課題定義、共感、抽象的問題の取り扱い、柔軟な対応などが得意。AI は、処理のスピード、大量データの解析・検知、知識量などが優れている。例えばカスタマーサービスでは、人間のオペレーターが顧客と会話し、会話に応じた情報を AI が提供するといった役割分担をすることで顧客満足度アップが見込める。

頭脳に当たる AI だけでなく、手足に当たるアクチュエーターの開発・製造技術でも、ファナック、安川電機、川崎重工など優れた技術を有する日本企業は多い。これらの強みを考慮した上で、日本独自の AI や協働モデルを模索すべき

1. 「言語」を扱う AI や言語の認識、分析、生成を行う人工知能。文章を読み込み、構文を解析する（自然言語解析、形態素解析）意味のある文章を生成する

2. 「画像」を扱う AI

画像や映像の認識、分析、生成を行う人工知能。

画像や映像内に存在するものを認識する（コンピュータ・ビジョン）

画像や映像を加工、生成する

3. 「音声」を扱う AI

音声の認識、分析、生成を行う人工知能。

音声を認識して文章に変換する

音楽や音声を認識してアクションをする

音楽や音声を加工・出力する

4. 「制御」を扱う AI

機械などの制御や操作を行う人工知能。

自動車や機械の制御

家電や設備の制御（IoT）

5. 「最適化や推論」を扱う AI

複雑な課題を解決するための、推論エンジン的な役割の人工知能。

単体で利用されるとともに、前述のあらゆる人工知能のバックエンドに存在しうる。

検索エンジンの結果やネット掲載広告の最適化

囲碁や将棋やコンピュータゲームの攻略

複雑な最適化問題の解決

IT 革命

20 世紀から 21 世紀にかけて、コンピュータの利用が拡大していった。当初は銀行や企業での大規模なシステム導入が行われていたが、徐々にその間口は広がり、一般の会社や店舗でも業務システムが利用されるようになった。やがて、インターネットの利用が本格的になると、インターネットを利用したサービスが生活インフラのひとつとなるに至った。また、その過程で、流通や仲介を行う中間的な産業が縮小し、事務作業人員が削減され、代わりに

コンピュータに関わる産業（コンピュータの利用や学習、ソフトウェアの開発や流通、インターネット関連、電子機器の開発や流通）が活性化した。それと同時に、あらゆる産業に IT が浸透し、パソコンが置かれていないオフィスはなくなった。どちらにしても、社会は IT 革命によって、変革の必要性を突きつけられた。

Yuval Noah Harari, Homo Deus, A Brief History of Tomorrow, 2015

過去の歴史において Homo Sapiens がすべての他の被創造物を支配してきたように、将来には人工頭脳 AI が人類を支配するようになる。AI は芸術も含めてすべての分野において人類よりも優れた能力を示す。

1996年 IBM の Deep Blue がチェスの世界チャンピオンの Garry Kasparov を破る。

2011年 IBM の Watson が Jeopardy というテレビゲームの人間のチャンピオンを破る。

2016年には Google の Alpha Go が韓国の囲碁のチャンピオンの Lee Sedol を破る。

クラシック音楽の作曲、俳句なども容易にできる。

経済的、政治的、芸術的にも価値を持たぬ無用な人間が大量に発生する。かれらは失業している (unemployed) のみならず雇用不可能 (unemployable) な存在となる。Carl Benedikt Frey & Michael A. Osborne, The Future of Employment, 2013。2033年までには、米国の職種の47%は失業の危機にある。電話での販売人 (telemarketer) 99%、保険業者 99%、スポーツ審判員 98%、レジ係 96%、料理人 96%、観光ガイド 91%、パン屋 89%、建設労働者 88%、バス運転手 89%、バーテンダー 77%、大工 72%、水難救助員 67%が AI により代替される。

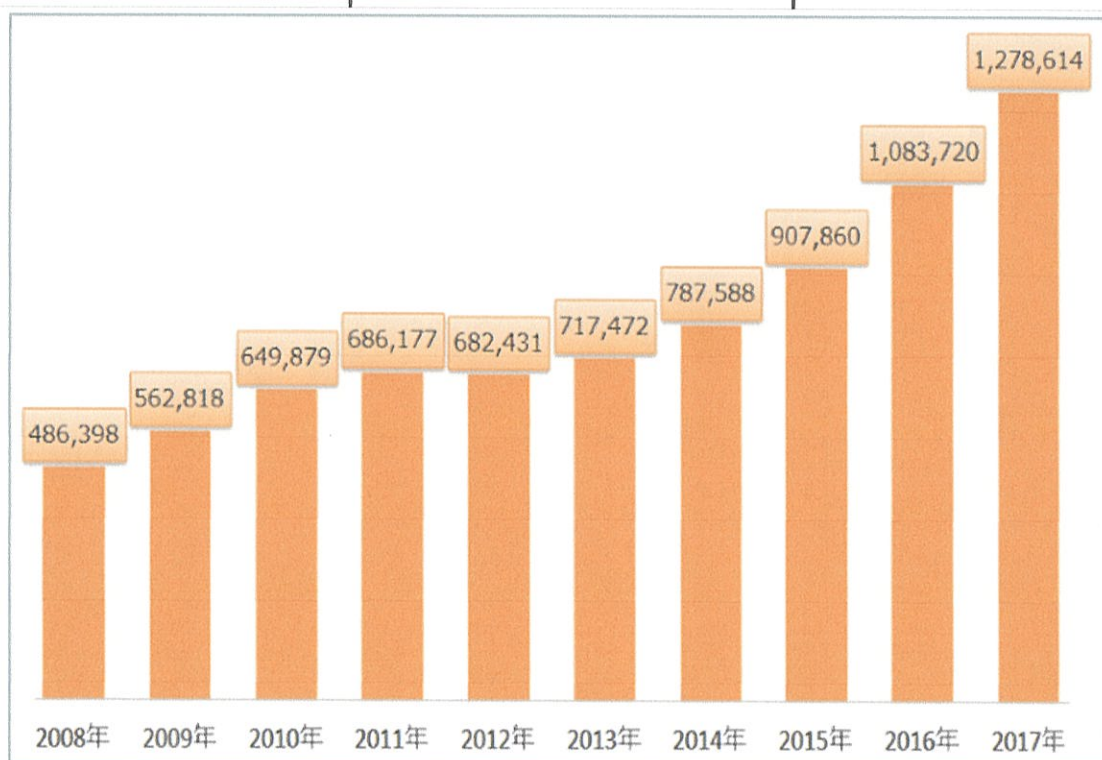
アルゴリズムよりも優れた能力を人間が発揮できる新しい職の創造が不可欠。人生における学習の期間とその学習の内容を仕事に使用するという区分は無意味となり、人間は一生学習を続けねばならない。

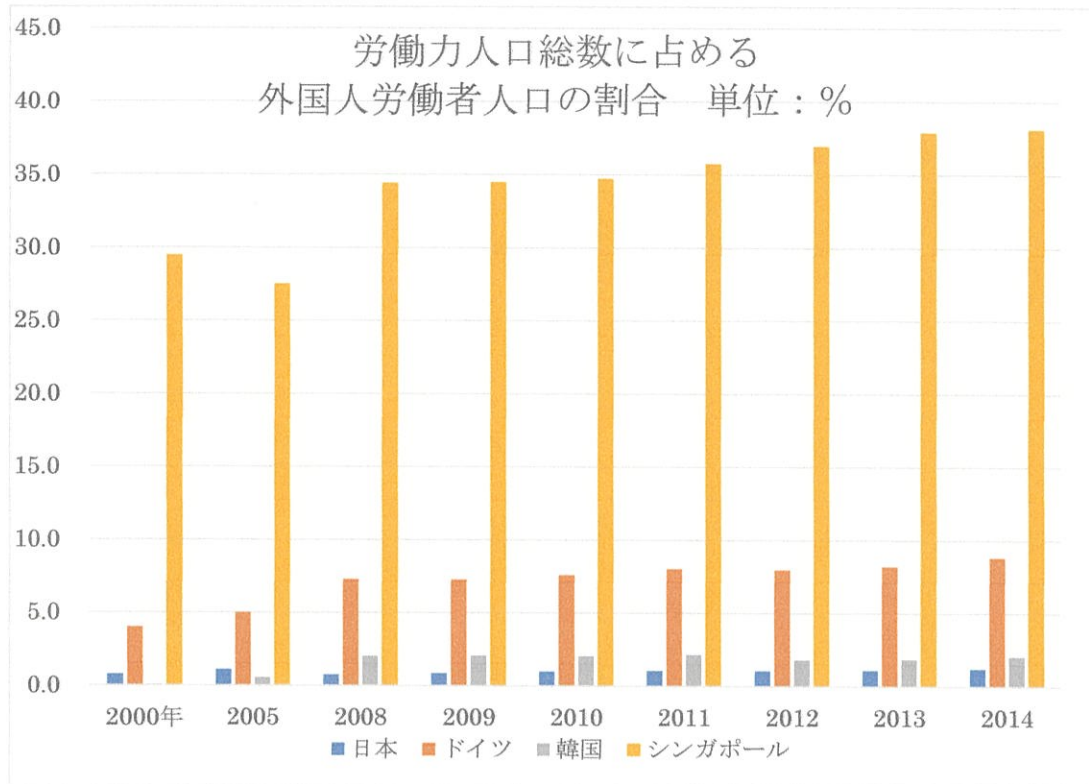
9：諸外国の外国人人口および外国人労働者

厚生労働省のデータによると、外国人労働者の数は2017年に過去最高を記録した。直近10年の推移（2008～2017年）でも、2011年から2012年を除いて毎年増加している。

年	人数	前年比
2008年	486,398	-
2009年	562,818	13.6%
2010年	649,879	13.4%
2011年	686,177	5.3%

2012 年	682,431	-0.5%
2013 年	717,472	4.9%
2014 年	787,588	8.9%
2015 年	907,860	13.2%
2016 年	1,083,720	16.2%
2017 年	1,278,614	15.2%

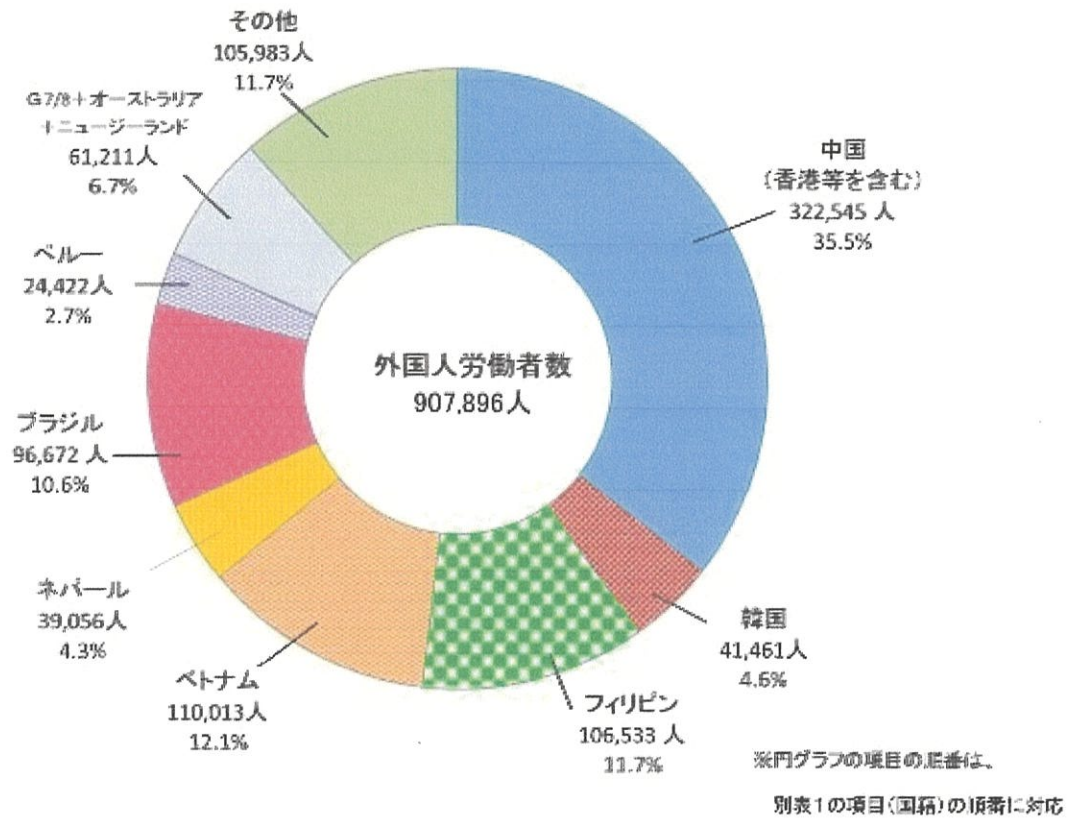




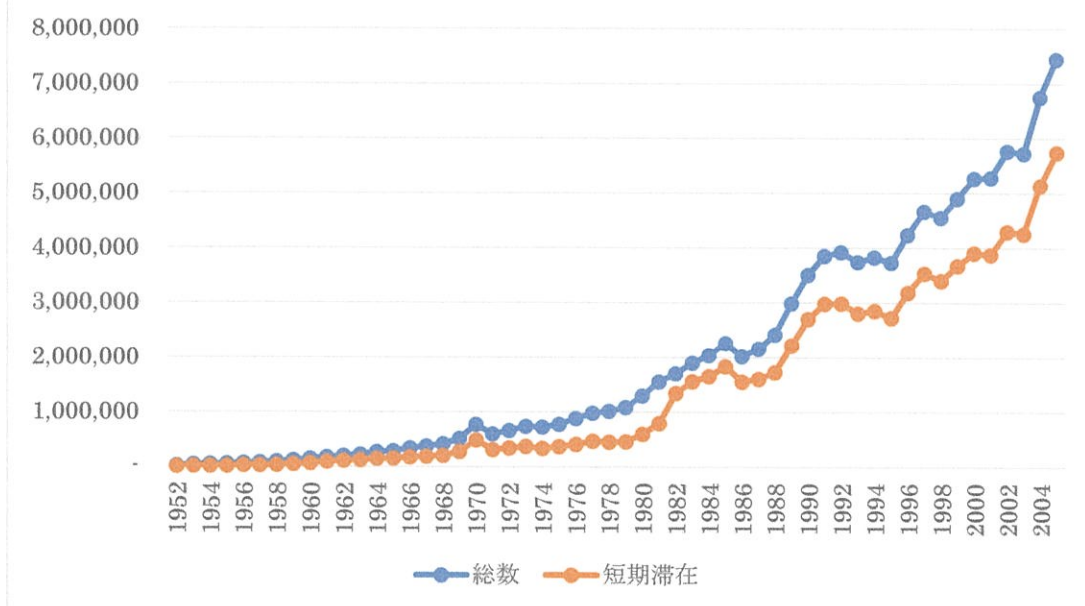
第2-16表 外国人労働力人口(ストック)
Table 2-16: Stock of foreign labour force

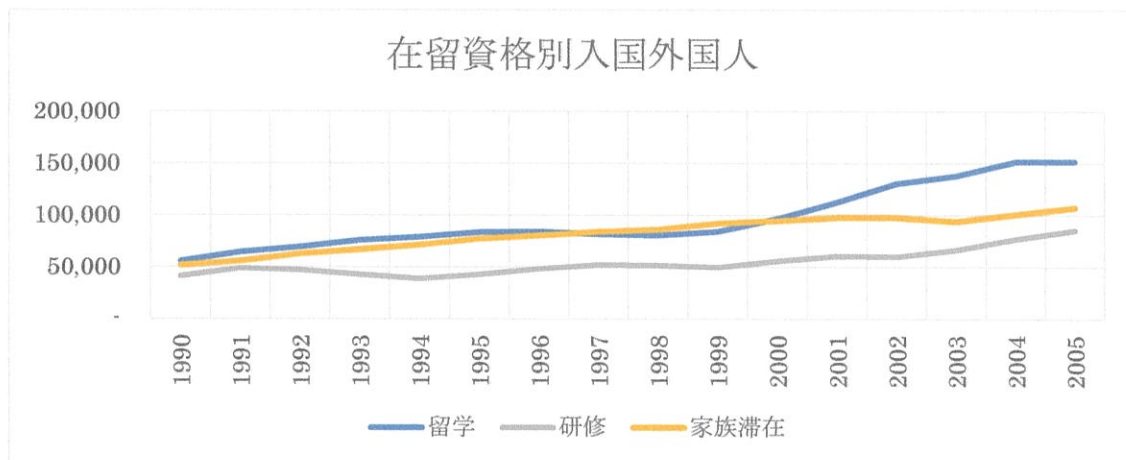
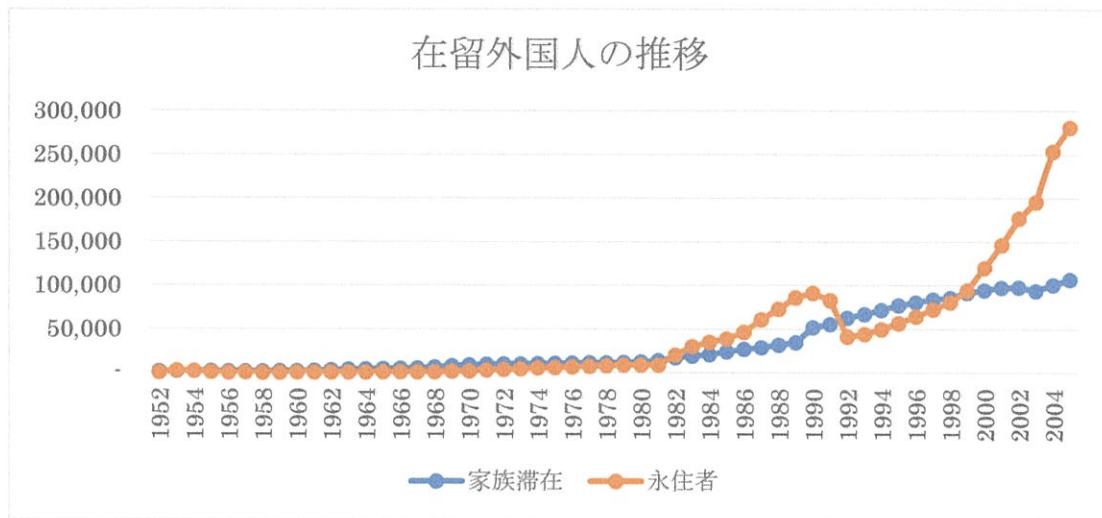
	2000年	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(千人/thousands)									
(外国人労働者(ストック)/stock of foreign labour force)									
日本 ¹⁾	516	723	486	563	650	686	682	718	788
ドイツ ²⁾	3,546	3,823	3,893	3,289	—	—	—	—	—
フランス ³⁾	1,578	1,392	1,561	1,540	—	—	—	—	—
イギリス ⁴⁾	1,107	1,504	2,278	2,280	2,393	2,558	2,557	2,652	2,876
アメリカ ⁵⁾	18,029	22,422	25,086	24,815	—	—	—	—	—
韓国 ⁶⁾	17	129	495	504	507	540	463	479	547
(Incl. illegal)	(18)	(199)	(550)	(553)	(558)	(595)	(530)	(549)	(617)
シンガポール ⁷⁾	686	713	1,012	1,044	1,089	1,157	1,242	1,305	1,346
(%)									
(労働力人口総数に占める外国人労働力人口の割合/% of total labour force)									
日本	0.8	1.1	0.7	0.8	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2
ドイツ	8.8	9.3	9.4	9.4	—	—	—	—	—
フランス	6.0	5.2	5.6	5.8	—	—	—	—	—
イギリス	4.0	5.0	7.3	7.3	7.6	8.0	8.0	8.2	8.8
アメリカ	12.9	15.2	16.4	16.2	—	—	—	—	—
韓国	0.1	0.5	2.0	2.1	2.0	2.2	1.8	1.8	2.1
(Incl. illegal)	(0.1)	(0.8)	(2.3)	(2.3)	(2.3)	(2.4)	(2.1)	(2.1)	(2.3)
シンガポール	29.4	27.5	34.4	34.5	34.7	35.7	37.0	37.9	38.1

図1 国籍別外国人労働者の割合



在留資格別入国外国人





上位10都道府県

茨城	63,976
福岡	73,876
静岡	88,720
兵庫	107,708
千葉	152,186
埼玉	173,887
神奈川	211,913
大阪	233,713
愛知	251,823
東京	555,053

下位10都道府県

秋田	3,901
鳥取	4,258
高知	4,371
青森	5,368
徳島	5,640
佐賀	5,892
宮崎	6,043
和歌山	6,490
岩手	6,724
山形	6,993

都道府県別在留外国人総数

都道府県	在留外国人総数 (人)
秋田	100
高知	100
徳島	100
宮崎	100
岩手	100
島根	100
長崎	100
香川	100
奈良	100
熊本	100
福岡	100
新潟	100
沖縄	100
宮城	100
滋賀	100
長野	100
広島	100
岐阜	100
京都	100
福岡	100
兵庫	100
埼玉	100
大阪	100
東京	550,000

治体

	市区町村	在留外国人総数		市区町村	在留外国人総数
1	東京都新宿区	44,652	26	東京都台東区	15,632
2	東京都江戸川区	35,648	27	東京都品川区	13,302
3	川口市	34,905	28	神戸市中央区	13,182
4	東京都足立区	31,539	29	八王子市	13,059
5	東京都豊島区	30,672	30	伊勢崎市	12,855
6	東京都江東区	29,629	31	横浜市鶴見区	12,804
7	大阪市生野区	28,067	32	東京都墨田区	12,608
8	東京都板橋区	26,009	33	岡崎市	11,548
9	東京都大田区	24,220	34	尼崎市	11,333
10	東京都北区	21,985	35	東京都渋谷区	11,086
11	東京都葛飾区	21,666	36	太田市	11,047
12	東京都港区	21,587	37	姫路市	10,863
13	東京都世田谷区	21,578	38	東京都文京区	10,647
14	東京都荒川区	19,310	39	福岡市東区	10,379
14	東京都練馬区	19,310	40	横浜市南区	10,151
16	東京都中野区	19,027	41	名古屋市中区	9,782
17	船橋市	18,065	42	宇都宮市	9,751
18	東大阪市	17,873	43	浜松市中区	9,720
19	豊田市	17,502	44	つくば市	9,677

20	東京都杉並区	17,467	45	四日市市	9,615
21	豊橋市	17,204	46	岐阜市	9,369
22	市川市	16,905	47	西尾市	9,238
23	横浜市中区	16,867	48	小牧市	9,226
24	松戸市	16,468	49	東京都目黒区	9,194
25	川崎市川崎区	15,839	50	大阪市西成区	9,041
	市区町村	在留外国人総数		市区町村	在留外国人総数
51	福岡市博多区	9,022	76	岡山市北区	7,145
52	福山市	8,891	77	横浜市神奈川区	7,103
53	京都市伏見区	8,863	78	大阪市東淀川区	6,956
54	柏市	8,818	79	東広島市	6,896
55	名古屋市港区	8,694	80	小山市	6,884
56	大阪市浪速区	8,574	81	西宮市	6,755
57	津市	8,565	82	大和市	6,717
58	鈴鹿市	8,455	83	名古屋市千種区	6,716
59	大阪市平野区	8,220	84	大阪市淀川区	6,713
60	川越市	8,204	85	前橋市	6,709
61	大阪市中央区	8,185	86	名古屋市中村区	6,588
62	東京都中央区	8,139	87	草加市	6,584
63	大泉町	7,916	88	蕨市	6,574
64	磐田市	7,786	89	横浜市港北区	6,544
65	神戸市長田区	7,340	90	名古屋市中川区	6,533
66	大阪市東成区	7,336	91	千葉市中央区	6,487
67	富山市	7,330	92	越谷市	6,308
68	安城市	7,292	93	町田市	6,223
69	可児市	7,276	94	藤沢市	6,216
70	京都市左京区	7,273	95	神戸市兵庫区	6,186
71	春日井市	7,267	96	仙台市青葉区	6,181
72	千葉市美浜区	7,256	97	豊川市	6,116
73	八尾市	7,254	98	一宮市	6,041
74	厚木市	7,209	98	神戸市東灘区	6,037
74	戸田市	7,186	100	福岡市南区	5,943

千葉県市町村別在留外国人人数 千葉市は区別

1 千葉市	26,123	21 八街市	2,165	41 富津市	441
2 船橋市	18,065	22 銚子市	2,120	42 館山市	406
3 市川市	16,905	23 四街道市	2,108	43 多古町	405
4 松戸市	16,468	24 我孫子市	2,062	44 横芝光町	363
5 柏市	8,818	25 印西市	1,928	45 南房総市	327
6 美浜区	7,256	26 東金市	1,837	46 九十九里町	320
7 中央区	6,487	27 鎌ヶ谷市	1,578	47 東庄町	258
8 成田市	5,573	28 緑区	1,320	48 栄町	251
9 市原市	5,536	29 旭市	1,311	49 芝山町	247
10 八千代市	5,270	30 茂原市	1,230	50 一宮町	169
11 浦安市	4,029	31 白井市	1,122	51 勝浦市	166
12 花見川区	4,024	32 香取市	1,068	52 白子町	133
13 習志野市	3,997	33 山武市	1,026	53 神崎町	117
14 稲毛区	3,683	34 君津市	930	54 長生村	95
15 若葉区	3,353	35 袖ヶ浦市	746	55 長柄町	86
16 佐倉市	3,161	36 大網白里市	603	56 大多喜町	63
17 野田市	2,857	37 鴨川市	600	57 鋸南町	54
18 流山市	2,626	38 いすみ市	580	58 睦沢町	52
19 富里市	2,410	39 酒々井町	559	59 御宿町	47
20 木更津市	2,286	40 匝瑳市	449	60 長南町	40

市原市にも5,536人が滞在しており、市役所や五井駅などで多数の外国人を見るようになった。

10：外国人労働者の労働条件

法改正に伴って入国管理局から格上げされた出入国在留管理庁によると、2017年の技能実習生の失踪者は7089人。立憲民主党の調査によると、失踪した技能実習生2870人のうち、7割近い1939人が最低賃金以下で働いており、失踪の背景には違法な労働環境や、パワハラ・セクハラなどの問題があるとされている。

法務省は3月15日、「生煮え」とされてきた改正入管法の詳細を定めた政省令を公布した。この中には、外国人の労働環境を保護するため、「報酬は日本人と同等以上」や「相談・苦情対応等を講じること」など、細やかな基準が設けられている。しかし、規定を作ればうまくいくというものではなく、以前にも同じ規定があったのに、実際は最低賃金しかもらえない実習生と日本人とで差があった。さらに技能実習生で度々問題にされてきた「渡航前の借金」があり、技能実習生は、借金を返し、さらに母国に送金するために過酷な労働条件やパワハラ・セクハラにも耐えざるを得ない状況があった。

11：社会統合政策

TimesHigherEducation が発表した調査によると、「世界の学生が留学したい国トップ 20 位」に日本は入らなかった（ちなみに中国は 9 位、韓国は 16 位）。せっかく意を決して門戸を開いても、世界中どこからも引く手数多である優秀な留学生や高度人材は頼んでも日本には来てくれない状況が現実のものになってきている。本当の問題は、「日本が移民を受け入れるかどうか」ではなく、「移民によって受け入れられる日本にどうなるか」。

雇用調整を進めて労働者を解雇した場合、行き場をなくして途方に暮れる外国人労働者が街にあふれる。日本で就労先がなくなった場合、自国に帰る者もいるだろうが、日本に根を下ろして生活の基盤を作っている者はそう簡単に帰国することはできない。別の企業に転職して仕事を続けることができれば問題は起こらないが、うまくいかない場合など、自暴自棄になって「生きるため」に犯罪に手を染める者も出てくる。外国人犯罪が起こる原因としては、文化・習慣の違いによる外国人労働者と周囲の摩擦によるものが大きな問題、外国人労働者の日本文化への無理解、地域社会の受け入れ態勢の整備不足が原因となっている。特に、就職先の経営悪化などが原因での離職等によって日本での生活を維持できなくなり、不法就労や刑法犯罪につながるケースが多くなっているようです。

外国人労働者を雇用するのは「都市部の中小企業」が中心となっており、外国人労働者の大多数は東京をはじめとする都市部に集中しています。単に、雇用する企業が都市部に多いという理由であるが、雇用している企業は全体の半数以上が従業員数 30 名未満の企業であり、次に 30 人以上 100 名未満の企業がおおよそ 2 割を占めることになる。この理由のひとつは、日本人の優秀な人材は大企業への入社を希望すること、大企業の側も積極的に採用を行なうことにより、中小企業は優秀な大学新卒者、技術や知識に加えて実務経験を持つ人材の確保がきわめて困難な状況にあるため。求人倍率の上昇などに現れているように日本人の優秀な人材の採用が難しい状況が続いています。

日本人労働者のかわりに外国人の優秀な人材を採用しているという状況であり、外国人労働者の雇用は、中小企業にとっては窮余の策であるが、中小企業で十分な受け入れ体制の構築や、環境整備ができるのかという問題が生ずる。外国人労働者の問題は、どうしても中小企業に集中してしまっている。自国において就職先の絶対数が少ない外国人にとっても、小規模であっても高い技術力を持っている日本の企業は、自国の職場に比べて実力を存分に発揮するのに十分な場だと認識されているし、優秀な人材を求める日本の中小企業と、技術や知識を活かせる場を求める労働者との思惑が一致し、外国人労働者の増加につながっている。今後もその需要と供給の増加は続き、国内の外国人労働者は増え続けていくし、中小企業だけでなく、大企業による外国人労働者雇用や、都市部だけでなく地方における雇用も増えることが予想される。

体制が不十分で環境が整備されていない地方などで外国人労働者が急増することで、地域社会との調和が取れていくのかという問題です。「優秀な知識と技術を持った外国人労働者」を将来的な中軸的立場として採用する企業が多い反面、「安価に雇用できるうえ、日本

人は敬遠しがちな労働環境であっても、抵抗なく就労する労働力」を求めて外国人労働者を雇用する企業も、割合として少なくはないのが現状です。不当に安価な賃金で雇用していたケースも過去には多数あったようです。いわゆる労働力調達計画などで調達されていたという状況があったようです。これは、国連などをはじめ世界から「労働差別」として厳しく糾弾されることになっています。今後については、日本政府のかじとりの下で「労働差別を禁じ」日本人と同等の条件、「同一労働 同一賃金」とする方針。

未来の問題として、外国人労働者と日本人との生活格差の開きが進むことにより、将来的に社会的コストの増加が懸念さる。低賃金で雇用されている外国人労働者は、自国に比べて物価の高い日本での生活を維持するだけでなく、自国への送金の負担を持つことも多くみられ、社会保障費を払うことができなくなっている外国人労働者も多く、自治体の負担が拡大している傾向もみられる。また、外国人労働者の家庭は、子弟に対して十分な教育環境を与えてやることができないうことによって、貧困の「負の連鎖」が生じる事態も多く起こりつつある。外国人労働者と日本人の生活格差が拡大しながら長く続くことによって、各自治体の年金や福祉関連の収支バランスに乱れが起こり、コストばかりが増大し、財政面で危険な状態に陥ってしまう可能性が懸念さる。

1. 外国人労働者を雇用する企業側が「安価な労働力」とする認識をあらため、日本人を雇用する際と同様の労働条件や待遇を用意すること。
2. 外国人労働者に日本文化をしっかりと学ぶ機会を提供し、地域文化との衝突を起こさないようにすること。

今般閣議決定された法律案の骨子によると、外国人材受入れ後の種々の支援は「受入れ機関」または「受入れ機関から委託を受けた登録支援機関」が責任を持つことが想定されている。この受入れ機関とは端的に言えば受入れ企業であり、今般想定されている 14 業種（例えば介護、建設、造船、宿泊、農業、漁業、外食など）における雇用主である。そのような事業主・雇用主が「外国人に対する日常生活、職業生活、社会生活上の支援を実施する」となっているのであるが、事業主・雇用主は慈善団体ではなく企業であるので、一義的にはどれだけ安く労働力を酷使し利益を最大化できるかに基づいて活動する。今までも外国人労働者の「社会保険の加入手続きを行っていない事業所等も存在する」ことは、日本政府自身が策定した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」でも指摘されている。事業主・雇用主主導の受入れ態勢は、とりわけ労災などの際に外国人労働者に対する著しい人権侵害に繋がっている。労働者の権利保障より利益追求が大前提となる受入れ企業が外国人労働者の生活支援の責任を持つというシナリオは、1990 年以來の日本における外国人受入れの経験に基づくと、様々な問題を引き起こしそう。

「企業から委託を受ける登録支援機関」が具体的にどのような団体を想定しているのか明らかではないが、例えば NPO 法人や地域の国際交流協会等であれば、確かに一般企業や事業主よりはずっと外国人支援において造詣の深い団体は数多く存在する。しかし、それら

「登録支援機関」の活動費はどこから賄われるのか、骨子からだけは明らかではない。もし出資元が外国人を受入れる企業側であれば、当然費用をできるだけ安価に抑えようという強い圧力が働くと、中央政府ないしは地方自治体だとすると、どこの省庁・部局がどういう根拠に基づいてどのような予算額・費用項目を計上しているのか明らかでない。

国が社会統合政策を採らない代わりに、そのツケを民間ボランティアに押し付けようとする姿勢である。法務省は、日系四世の更なる受け入れに関するパブリックコメントを募集していた。受け入れ目的は表向きには「日本文化を習得する活動等を通じて日本に対する理解や関心を深めてもらい、日本と現地日系人社会との結びつきを強める架け橋になる人材を育成する」となっている。しかし、就労可能な在留資格が上限5年間与えられるため、隠れた目的の一つは安価な労働力の輸入である。1990年から日本が30年近く行ってきた日系人受け入れの延長線上の施策と言える。この制度の下で受け入れられる日系四世の支援のために「日系四世受け入れサポーター」という新たな役割が設けられることになっていて、サポーターは「日本文化・日本語教育情報、生活情報、医療情報、雇用情報等の提供や入管手続きの援助を行う」となっているのであるが、このサポーターはすべての業務を無報酬・無料・ボランティアで行うことが前提となっている。

新たな外国人受入れ政策において、法務省が外国人受入れ環境整備の統合調整と司令塔になると想定されている。しかし、法務省入管局は本来、外国人（移民）受入れ政策において「線」である国境管理・在留資格管理を専門とする部局であって、「面」である入国後の受入れ体制（つまり社会統合政策）についての責任や知見を有している部局ではない。ここで言う「社会統合政策」とは具体的には、日本語教育、日本社会のルールや文化・社会制度に関する相談体制の整備、労働環境整備、住環境整備、医療保健福祉サービス、子どもの就学、年金や保険などの社会保障制度の整理などである。これらは国境管理の範疇を完全に超えており、日本では厚生労働省、文科省、総務省などが主管当局となってきた分野である。少なくとも歴史的には法務省入管局には殆ど経験も責任もない分野で、かつ他省庁が主管である分野において、司令塔として「統合調整機能」を負うのは、実務上様々な矛盾・軋轢・隙間が生まれることが懸念される。

日本の今までの外国人受入れの経験（例えばインドシナ難民や日系ブラジル人・ペルー人等）および諸外国の失敗と好事例に基づけば、外国人受入れ体制は、内閣府内に司令塔となる「統合調整および実施機能」を備えた部局（例えば「移民庁」など）を置き、包括的な受入れ体制整備と司令塔としての実施機能に必要な予算措置を講じるのが理想的である（例えばドイツで言う BAMF）。そうでなければ、内閣府部局はあくまでも統合調整機能のみとして、実働部隊となる厚生労働省、総務省、文科省、法務省、外務省などがそれぞれの管轄内で予算措置をとり、生活者としての外国人支援や受入れ促進を行っていくのも次善策として考えられる。今回閣議決定された法務省設置法一部改正案は、そのいずれでもない「いびつな構造」になっており、外国人受入れ体制だけでなく日本社会全体に大きな禍根を残す結果になるのではないかと懸念される。

日本への外国人受入れをスムーズに進めるために絶対不可欠な「社会統合政策」が、どのように進められるのか明らかでない。社会統合政策とは、日本語教育の充実、相談体制の整備、医療・保健・福祉サービスの整備と提供、住環境の整備、子供の就学問題、労働環境整備、社会保障制度の整理、受入れ企業への支援・監督、語学・技術水準確認のための試験体制の設置などなど、列挙しきれないほどの項目がある。これらの重要事項が既に政府内で討議され始めていることは、法務省の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向性）」などから見て取れる。しかし、それら一つ一つの項目について、どの程度日本自身の外国人受入れの成功と失敗から学び考抜けているのか。これらは単に「外国人支援」という意味だけでなく、「日本社会の根幹と一体性を保持する」という観点から死活問題となる点を多々含んでいる。例えば日本語能力。一体どのくらいの程度を「生活・就労に必要」と見なし、どの段階までに習得していれば良いとするのか？日本語教育の費用は誰が持つのか？諸外国では語学能力と在留資格の付与・変更・更新をリンクさせている国が増えている。一部の西欧諸国では、自国民の配偶者として入国・在留しようとする外国人にさえ、一定の語学能力の証明を義務付けている国さえある。また、既に入国した外国人に 600 時間超の語学研修を無料で提供したり、費用の一部を外国人に負担させたり、語学試験に受ければ授業料全額無料としてみたり、諸外国でも外国人に自国語を学ばせようと試行錯誤している。これは、長年の外国人受入れにおける大失敗という苦い経験から諸外国が絞りだしてきた知恵。日本語で意思疎通のできない外国人が大量に日本に増えることは社会的軋轢を生む大きな不安定材料になる。受け入れる地元の日本人住民も不安だし、来日した外国人も自分達の権利や義務を守る上で日本語が分からなければ充実した社会生活を送ることは困難である。どこまでの日本語能力を外国人に求め、どこまでを受入れ側で負担するのか、中央政府なのか、自治体なのか、受入れ企業なのか、どの程度政府内で真剣な議論が行われているか？

一部の受入れ企業では費用削減の観点から、外国人従業員の社会保険加入を渋る傾向があることが明らかになっている。また出身国での保険制度の不整備や日本の諸保険制度が複雑なことから、国民健康保険にも入っておらず高額医療費を払えなくなってしまった外国人も実際にいる。中には実質的にやむを得ない「医療費踏み倒し」に繋がってしまうケースも少数ながらあり、放置すれば大きな社会問題に発展する。また日本社会としても、日本の公的健康保険制度は高齢者医療のための莫大な負担増から危機的状態にあり、より多くの外国人の若者が健康保険制度に加入してくれることは日本の危機を救うことになり、日本の国益に繋がる。この点、長年多くの外国人を受け入れていて社会保障制度が整備されている西欧諸国は様々な措置を講じている。例えばイギリスでは、本来は全額無料である国民健康保険（National Health Service）に年間 150～200 ポンドを前払いしないとビザが下りない仕組みになっている。この新制度には様々な批判もあるが、これも長年の失敗の経験を踏まえた苦肉の策。今後「特定技能 1 号・2 号」で来日する外国人や受入れ企業にどのように医療保険制度加入を義務付けるのか？

日本の年金制度は完全に火だるま状態・破綻寸前状態にあり、1 人でも多くの外国人の若者が日本の年金制度に加入してくれることは、確実に日本の国益に繋がる。特に今般新設される「特定技能 2 号」は永住の可能性が前提となっており、入国当初からの年金加入が本人にとっても日本国にとっても合理的である。他方で、特定技能 1 号から途中で 2 号に変更する人にとっては、どの段階で年金加入するのか、5 年で帰国するなら最低 10 年の加入が前提となる年金制度への加入を義務付けるのは「搾取」となる可能性がある。2 号に変更になった段階で 1 号での滞在期間を遡って年金加入するのか、何を基本としどこまで義務付けるのか？

多岐に亘る社会統合政策の一つ一つについて、日本社会としての国益追究、外国人側の権利義務、諸外国での経験、そして日本独特の社会制度と文化・歴史を全て掛け合わせて合理的な「解」を出すのは、決して容易な作業ではない。日本は今までは外国人受入れ政策において「高度人材は歓迎するが、単純労働者については受け入れない」という原則を少なくとも建前上では固持してきた。今回、「特定技能 2 号」で永住の道が開かれたことで、その大前提が崩されたと言える。また世界全体を見回しても、いわゆる「単純労働」と見なされる分野で最初から永住前提で外国人を受け入れるという公的方針は、(域内での移動の自由が保障されている EU 諸国以外では) 珍しい移民政策。実際にどの規模の外国人が日本に永住することになるのか現時点では未知数であるが、日本は自国の歴史と言う意味でも、世界的な移民政策という意味でも「未知との遭遇」の範疇に入ったと言っても過言ではない。特に日本は外国人受入れ政策において「後進国」でありつつ、それら単純労働に従事する外国人の永住を許可する方向性に舵を切ったことで、今までの日本社会の根幹を揺るがしかねない、西欧諸国の移民受け入れ政策の失敗の二の舞を踏みかねない(あるいはそれ以上の大失態となりかねない)、極めて重要な政策転換を行おうとしている。それなのに、重要な政策立案と実施が「企業任せ」「民間任せ」「国境管理局任せ」「フェイクニュース任せ」では、やってくる外国人だけでなく、中長期的に日本社会の礎となる諸制度や日本社会全体の一体性に、中長期的に深刻な問題を引き起こす恐れが大である。

12：移民政策か

経済財政諮問会議にて安倍首相は、「移民政策はとらない」と改めて前置きした上で、外国人労働者の受け入れの更なる拡大策について具体的に検討するよう関係閣僚に指示した。現政権は、国際移住学的に全く通用しない「移民の定義」を提唱し、「移民政策ではない」と言う詭弁の下で外国人受け入れを拡大し続けているが、実は同じような政策を採ったのは日本政府が初めてではない。西欧諸国の多くも、第二次大戦後かなり長期にわたって「我々は移民国家ではない」という建前の下、「数年で帰る一時的出稼ぎ労働者」を大量に受け入れてきた。

その端的な例が(西)ドイツである。第二次世界大戦後の労働力不足を解消するため、ドイツは 1950~60 年代にかけて 180 万人を超える外国人労働者「ガストアルバイター」を

「期限付き」という前提でトルコ、イタリア、ユーゴスラヴィア等から受け入れた。労働契約が切れたら母国に帰る「はず」だったので、ドイツ語教育や社会保障制度の整理などはほぼ全く行われなかったが、予想に反して彼らは労働契約が切れても帰らず家族を呼び寄せドイツに定住していった。移住研究で国際的に著名なフィリップ・マーティン教授が、「一時的出稼ぎ労働者こそ永住する」という名言を残しているが、ドイツで起きたのが正に「一時的外国人労働者」の永住化である。ドイツ移民難民庁（BAMF）の幹部の方が、「もっと早くからしっかりした社会統合政策をやっておけばこんなことにならなかったのに・・・」。

「ガストアルバイターの時もユーゴ難民の時も、最初から語学教育とかオリエンテーションをちゃんとしておくべきだった！」。

今西欧諸国で大きな問題となっている社会の分断、階層化、社会保障制度の圧迫、移民地域の「ゲットー」化、更には「ホーム・グロウン・テロリスト」の出現まで、それら全ての元凶は、「移民受け入れではない」と誤魔化し、社会統合政策を怠りながら大量の外国人受け入れを戦後 50 年近く続けてきた政策そのもの。そして、近年の安倍政権の外国人受け入れ政策は、その西欧諸国が冒してきた深刻な過ちの轍の上を走っている。

13：優秀な外国人は来るか

安倍首相は、日本人の人手不足が深刻な分野での専門性や技術を持つ外国人労働者（＝つまり実質的移民）の受け入れの前提として、①在留期間の上限を設定、②家族の帯同は基本的に認めない、という二つの条件を付した。「日本人の人手不足が深刻な分野」の筆頭として、農業、介護、看護、建設などが挙げられる。仮に建設需要は 2020 年のオリンピック・パラリンピック以降一旦横ばいになると仮定しても、農業、介護、看護の分野で日本人の人手不足が解消するという統計に基づく見通しはない。そうすると、最初は時限付きの在留資格でも、増大する需要に耐えきれなくなり、在留資格の更新あるいは即時再入国が繰り返された結果、事実上の永住と化していく。

日本人の新卒採用を思い浮かべたら明らかであるが、受け入れ企業や団体側からすれば、3 年～5 年、手塩にかけてノウハウを教え、やっと日本語もできるようになってきて、後輩の指導などもできるようになりかけた矢先に、在留期限がきたから帰国されるのでは、日本の産業発展、効率化、国益に反する。更に農業、介護、看護、建設分野などで一定の専門知識と技術を持った人は、日本だけでなく世界中の先進国が喉から手が出るほど欲しい人材である。そのような引く手あまたの優秀な人材は、「日本語障壁」という大きなハンディがある日本をわざわざ選ばない。例えばフィリピン人看護師だったら、数年間しかいられない、家族も連れて来られない、難しい日本語を必死で学ばないといけない、しかも特に同じアジア人に対する人種差別が激しいと耳にする日本には来ない。英語のままでよい、数年したら永住権がとれて、家族も呼び寄せられて、既にフィリピン人の知人や友人も沢山いて、多文化共生が浸透しているカナダに行く。この競争において日本がカナダに勝っているのは、冬が暖かいことくらいである。するとより魅力的な条件を出してくれる他国に行けなかった

外国人の方だけが日本を目指す。端的に言えば「現政権が夢描いているような優秀な外国人ではない人達だけが日本に永住する」という結果が待ち構えている。

国連の定義では「(長期の) 移民とは、通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも 12 か月間当該国に居住する人のこと」となっている。EU では「3 か月以上 EU 圏内に留まる EU 市民権を持たない人」である。滞在が無期限だとか家族の帯同だとかは、一切関係ない。日本の文脈で「移民政策」を一言で言えば、「中長期に日本に滞在して、教育や就労、住居、税制などの面で地元民と同様の生活を送る外国籍を有する人を受け入れる政策」と解する。在留期間の上限を付さず、家族帯同を認める等の取扱いを可能とするための在留資格上の措置を検討するとしているから現政権が否定し続けてきた「いわゆる移民政策」に向けて大きく舵を切ったとも言える。

世界における移住学の基礎知識では、「移民政策」とは、線である「出入国管理」と面である「社会統合政策」から成ると言われている。「出入国管理」とは日本でいえば「出入国管理及び難民認定法」に基づいて、どういう外国人をどういう分野・資格で何人どの程度の期間受け入れるのか、入り口で審査し許可する国境管理政策である。もう一方の面である「社会統合政策」とは、外国人(移民)が入国した後で日本社会に馴染み貢献し、地元住民と平和裏に暮らすことを促すための体制整備である。具体的には日本語教育、日本社会のルールや文化・社会制度に関する知識習得、住環境整備、保健衛生、子どもの就学、年金や保険などの社会保障制度の整理などが挙げられる。

「骨太の方針」原案では、至るところに日本語要件の免除が出てく。「技能実習を修了した者については日本語能力試験を免除し」とか「日本語要件を満たさなかった場合にも引き続き在留を可能とする仕組みや、日本語研修を要しない介護福祉士候補者の受け入れを検討する」などである。恐らくこの背景には、「日本に一定期間暮らしていれば日常会話ができるようになるだろう」という憶測があるように見受けられるが、そのような憶測は大きな間違いである。アメリカやイギリス、カナダ等の英語圏に長年暮らしていても一切英語ができない日本人が大勢いること、あるいは、日本に既に 30 年以上定住している日系ブラジル人・ペルー人の中にも日本語が殆どできない人がいて、彼らと地元民との間に多くの深刻な軋轢が生じている地域があることから明らかな。「言語能力の軽視」は外国人受け入れ政策の失敗の原因の一つとなりかねない。長年の迷走と失敗から学んで、ドイツでは 600~900 時間のドイツ語研修を含む統合コースが義務付けられている。オランダでも、一家族に対して上限 100 万円相当の「奨学金」を出し、一定期間中にオランダ語試験に合格したら奨学金返済は免除、合格しなかったら返済義務が生じる、という仕組みを作ってオランダ語習得を促している。

イギリスのハリー王子と結婚したアメリカ国籍のミーガン・マークルさんにさえ、イギリス政府から「Life in the UK Test」が義務付けられていて、この試験に受からないと王子の妻と言えイギリス永住権は得られない。この Test には地元イギリス人の間でも「自分が合格できるか分からない」と言われるほどの難問が含まれている。長年、外国人受け入れ政

策において失敗を繰り返してきた諸外国が、言語や文化習得を重視し、試験の合格を絶対要件として義務付けているのは、そのような言語・文化習得が自然には起きないこと、また地元民との軋轢を回避するには言語・文化習得が極めて重要であることの証左である。今回の「骨太の方針」原案で示された「日本語要件免除」の方向性は、そのような諸外国の失敗から学んでいないと言える。

日本は高度な能力を持つ移民にとって魅力的か？

高度人材の場合、その国で生活するかどうかを選択する決め手は、その国に永住権があるからではなく、その国での生活が魅力的かどうかである。政府は「超高度外国人材」に対して永住権の取得に必要な在留期間を現在の 5 年から最短で 1 年に縮める検討を始めたと言う。より多くの高度外国人材を日本に惹きつける狙いがある。しかし、この在留期間の要件緩和で直ちに日本に多くの高度外国人材が押し寄せるかというとそう簡単には行かない。そもそも、永住権を得られた移民ほど母国に帰国したり第三国に移動したりする傾向がある、というのは移住学でよく知られた常識。永住権を得られたのだからいつでもその国に帰ってくる保障ができ、その国にしがみついている必要がなくなるからだ。特に高度人材の場合、その国で生活するかどうかを選択する決め手は、その国に永住権があるからではなく、その国での生活が魅力的かどうかである。そもそも日本政府が念頭に置いているような高度人材は世界中で引く手数多であり、特に高収入者の場合永住権（や市民権）を購入できるような国もあるため、選択権は完全に移民側にある。

そのような高度人材がある国を「魅力的」と思うかどうかの判断材料は、どれだけ好条件な勤務環境か、どれだけ仕事場で自分の力を発揮し伸ばすことができるか、（家族がいる場合）配偶者に対して就労や生活面でサポートがあるか、子どもの国際的教育環境が整っているか、年金や税制、各種保険制度に可動性や母国との互換性があるかである。その点、日本の給与体系や昇進制度に根強く残る年功序列制度、不透明な勤務評価制度、言外に期待される超過勤務、社会統合制度の未整備、移民に対する日本語学習制度の不足、高額なインターナショナルスクール、国際的な背景を持つ子どもに対する学校での差別やいじめの横行、年金・税制・保険制度に関する限られた互換性などは、全て大きなマイナス要素として立ち上がる。それら　そもそも日本には「日本語」という高くて厚い障壁があるため、英語ができることが当たり前の高度人材にとっては、わざわざ難しい日本語を学ばなくても英語で仕事や生活が楽にできる国に移住する方がずっと合理的な選択となってしまう。

14：ドイツの経験　ガストアルバイター

「ガストアルバイター(Gastarbeiter)」と呼ばれる外国人労働者は、第二次世界大戦後、労働力不足を補うためにドイツが二国間協定(外国人労働者募集協定)を締結して受入れてきた。最初にイタリア(1955 年)、その後、スペイン、ギリシャ(ともに 1960 年)、トルコ(1961 年)、モロッコ(1963 年)、ポルトガル(1964 年)、チュニジア(1965 年)、ユーゴスラビア(1968

年)と順次協定を締結した。『ガスト(客)』という呼び名の通り、彼らは『労働契約満了後に帰国する』と当初は考えられていた。しかし、予想に反して多くの者が残留し、ドイツ在住の外国人は、1961年から1967年までの間に68.6万人から180万人へと増加した。その間の1964年9月10日には100万人目のガストアルバイターが入国し、大規模な祝賀行事やメディアイベントが開催された。ガストアルバイターの内訳を見ると、1960年代初頭はイタリア人の割合が最も多かったが、1970年代初頭からはユーゴスラビア人、そして最終的にはトルコ人が最多となった。彼らの多くは、専用のバラックから住宅等へ転居し、家族を呼び寄せたり、現地で結婚したりしてドイツで暮らすようになった。企業側も、せっかく技能を習得した外国人労働者を辞めさせてまで、新たな求人手続きや新規従業員に対する職業訓練の追加費用負担をしようとしなかった。そのため、時間の経過とともに彼らの滞在は長期化し、人数も増え、受入れに伴う諸問題などが浮上するようになった。

このような状況下で1973年11月、石油危機が契機となって協定による外国人労働者の募集が停止された。募集停止後、ドイツの外国人数は、1970年代末までほぼ一定で推移した。この間に当時のEC(欧州共同体)加盟国出身者は、労働許可の取得が不要になった。また、1975年からはドイツ国外にいる外国人の子に支給される子ども手当が、国内で暮らす場合よりも低く設定されたため、外国人労働者が家族をドイツに呼び寄せる動きが加速した。

1960年代にドイツに移住したガストアルバイターの多くは、入国翌日には建設現場や工場のベルトコンベヤーに配置されて働いた。大半は若い男性で、短期間に稼ぎ、その後は本国に戻るという希望を抱いてドイツにきた者ばかりだった。従って、彼らの労働力率は当時のドイツ平均を上回り、失業率は平均を大幅に下回っていた。1960年から70年初頭にかけては、多くが鉄・金属製造業、鉱業、化学産業など、大企業が多勢を占める産業で働いていた(1972年時点で、外国人労働者の41%が従業員数500人以上の大企業で働いていたが、そのような大企業で働く者はドイツの総雇用数においては約4分の1のみだった)。所得面を見ると、1972年には、70%強が単純(未熟練)労働者で、この状況が、外国人労働者が低賃金層に占める数が過度に多い一因となった。平均時給は、ドイツ人労働者の平均を下回っていたが、特別手当が支給される危険な仕事等を引き受けることでそれを補填していた。また、「短期間で可能な限り稼ぐ」という目標から、多くの者は超過勤務をいとわず、外国人男性の月労働時間は、36%が200時間を超え、さらに20%は220時間を超えていた。こうした長時間にわたる超過勤務の結果、外国人労働者の平均総月額賃金は1972年にはドイツ人とほぼ拮抗していた。

ところがこの状況は、募集停止後の景気停滞期に大きく様変わりする。外国人の就業可能人口に対する社会保険加入義務のある就業者割合は、1972年の83.7%から1979年には65.2%へと激減し、外国人の失業率がドイツ人の水準を上回るようになった。他方、超過勤務等が減少し、外国人の低い時給は、月額総賃金におけるドイツ人との格差にも反映されるようになった(前述の通り1972年には36%が月200時間強の労働を行っていたが、この割

合は 1980 年までに 14%へ低下し、さらに 1985 年には 8%にまで低下した)。協定によってドイツに移住し、残留した者の多くは、ドイツ人が嫌がる仕事(石炭採掘やゴミ収集等)を引き受け、それによって、多くのドイツ人は社会的な昇進が可能になった。しかし、これはドイツ社会と一線を画する外国人の下層階級を生み出すことになった。

このような経緯で主に利益を得たのは、一部の企業である。企業から見れば、ガストアルバイターは生産を拡大し、賃金上昇を緩和し、低い時給で高い利益と経済成長の維持に貢献してくれる存在だった。もっともこれにより採算性のない事業が継続し、労働力を節減する機械への投資がおろそかになった面もある。そして、遅れながらもようやく構造変化が始まると、今度は外国人労働者のポストが過剰になった。最終的に外国人の低収入と失業増加は、現在の低い年金受給額と高い貧困リスクに姿を変えた。

ドイツでは当時、ガストアルバイターの受入れは、一種の開発援助政策として理解された。協定国側は、労働者の送り出しによる自国の労働市場の負担軽減、ドイツからの技術やノウハウの移転、外貨の獲得などに期待を寄せていた。また、ドイツの使用者にとっては生産と利潤の確保をもたらし、ドイツ人労働者にとっては昇進を容易にし、ガストアルバイター自身にとっては短期間で稼ぎ、成功者として帰国できる政策だと思われた。さらに帰国を前提とした時限的な政策である点でも、関係者の考えは一致していた。

現在ドイツは、EU 拡大のもとで域内における新たな移住の波を迎えている。OECD はこの動きについて、「短期間でこのような移住の急増は稀であり、明らかにドイツへの移住ブームが起きている」と指摘している。移住者には、かつての協定国であるイタリア、スペイン、ギリシャなどの南欧諸国のほか、ポーランド、ブルガリア、ルーマニアが多い。近年、EU 域内からドイツへ移住した者の大半は職があり、2007 年以前の移住者より高い技能を有している。かつて受入れた外国人労働者の状況とかなり相違があるものの、受入れをめぐる議論の大半は、外国人労働者が及ぼす現在の経済的な利益と不利益に集中している。

人口減少や高齢化の問題の深刻化の回避に貢献。移民受け入れ国を自覚し、受け入れ態勢の整備の必要を認める。1998 年 移民政策の重点が「長くドイツに居住している移民をドイツ社会により良く適合させる」と「国外から高度技術者を積極的に呼び込む」におかれる。2000 年国籍法の改正では、ドイツに合法的に長期滞在している外国人がドイツ国籍の取得資格を得る年限が 15 年から 8 年に短縮。両親が外国製でも合法的に長期間ドイツに滞在していれば、ドイツで誕生した子供は親の国籍に加えてドイツ国籍を取得可能 2005 年外国人法に代わり滞在法の制定により、移民をドイツ社会に統合させるための政策に力を入れる。一定のドイツ語能力、自由と民主主義というドイツの価値観の尊重、ドイツの暦や選挙制度などに対する理解、信教の尊重。住まい探し、子供の学校の手続き、医療機関のあっせんなども含めた外国人の移住者・定住者に対する支援体制の強化。高度技術者を呼び込むために国外の職業資格の相互承認の促進と 2012 年からは EU 域外からの高度熟練者確保のために EU ブルーカード（特別待遇ビザ）が導入。

難民の急増と貧困移民問題の深刻化。貧困移民とは移動に制限のない EU 地域からの移民のうち未熟練労働者など職を見つけることの困難な移民がドイツに定住して社会保障に依存している場合。失業手当、生活保護、子供手当で。

統合政策の基本は連邦政府によるドイツ語教育を中心に据えた統合コースであり、もう一つは 16 の連邦州による各種統合政策。国は基本的な語学教育のみを実施し、それ以外の統合政策については各州政府に権限と責任を移譲。

15：英国の経験

1800年代 アイルランドからの大量移民。1870年から1914年までには東欧系ユダヤ人の大量流入。外国人法（1914年）、外国人制限法。英連邦からの移民は英国臣民であったから対象外。

1962年英連邦移民法により英連邦からの移民の入国制限。1971年移民法では居住権の有無による移民の階層化。1981年国籍法では家族呼び寄せが抜け穴となっておりとして英国市民権の取得要件が厳格化。英国国民の税金が移民に使われることのないよう移民に対する資格要件が厳格化。

2001年 新たな外国人受け入れ制度の制定。経済成長の持続と失業率の低下により、IT などの分野の技術者不足のみならず建設業や農作業などの非熟練労働者も深刻に不足する。寛大な移民体制の導入を強いられる。少子高齢化が西ヨーロッパのほとんどの国で始まる。2005年高度技術移民は積極的に獲得。単純労働の受け入れは段階的に廃止。国内の求人なしに入国を認められるのは医師、技師、金融専門家などの高度熟練労働者に限定。

居住権を有するまたはイギリスに定住している英国市民および欧州経済地域（EEA）の加盟国民にはイギリスにおける就労の制限はない。それ以外の人イギリスで就労を希望する場合は、労働許可の取得が義務付けられる。労働許可の申請は雇用主により行われ、雇用主は EEA 域内労働者では代替できないことを証明しなくてはならない（労働市場テスト）。

イギリスの歴代政府が移民及び移住者の社会統合について明確な理念を持ったことは全くない。移民受け入れ国としての側面を意識するようになったのは第二次世界大戦以後。戦後の第三世界からの急激な移民増は、その受け入れに伴う法と秩序の問題、社会の安定と人種問題についての懸念を生じさせる。しかし政府は移民に関する住宅及び教育問題への対応のほとんどを地方に任せてきた。1980年代に起きた暴動は、難民や庇護申請者を想定して社会統合に関する政策形成の必要が認識されるようになった。

社会統合戦略のターゲットはイギリス政府により難民として認められた人、人道上の保護を与えられた人または残留の特例許可を得た人々。移民の社会統合を中心的に担うのは内務省移民国籍局であり、国境のコントロール、移民の管理、社会統合を全般的に所管している。社会統合は雇用、社会保障、教育問題等多岐にわたるため、内務省の他の部局及び他の省庁も分担して責任を負う。雇用問題および社会保障給付問題については雇用・年金省が、

児童及び成人の教育問題については教育・技能省が指導的役割。こうした中央が策定する社会統合政策を具体的に実行するのが地方政府。これに属する関連機関並びに民間組織を含む大小さまざまなボランティアセクター。