

． 発言要旨及び討議内容

開会の辞

外務大臣政務官 小野寺 五典

おはようございます。本日は、皆様ご多忙の中、「外国人問題」に関するシンポジウムにお集まり頂きましてありがとうございます。シンポジウムの共催者である国際移住機関と外務省を代表しまして一言ご挨拶を申し上げます。

開会に当たり、まずは、パネルディスカッションの座長をそれぞれ務めていただきます手塚和彰千葉大学教授、小野五郎埼玉大学教授をはじめご出席くださる国内関係者の方々、ドイツ、アイルランド、韓国より遠路お越しいただきました海外招待者の方々、そしてマッキンレー事務局長をはじめとする国際移住機関の方々のご協力に感謝いたします。

さて、現在、日本国内には 200 万人近くの外国人の方々が滞在していると言われていますが、皆様は「外国人問題」というとどのような問題を連想されますでしょうか。これは世代や立場により様々であると思いますが、90 年代以降増加している南米日系人などのいわゆる「ニューカマー」とよばれる在日外国人の方々が抱える問題があります。彼らは雇用が不安定で職場を転々としたり、それに伴って引越しを繰り返すことなどもしばしばで、非常に不安定な状況にあります。また、そのような状況にある子供達は往々にして就学機会にも恵まれず、学校に通わない、犯罪に係わるケースも指摘されております。子供の不就学問題も近年顕在化しております。更に、健康保険、厚生年金などの社会保険への未加入により福祉・医療サービスを十分受けることができない方もいらっしゃいます。

このような問題に対し、外務大臣の諮問機関である海外交渉審議会は、昨年十月に答申を出し、雇用、居住、教育、社会保険などの在日外国人が抱える個別具体的な問題の改善を指摘しています。

本日のシンポジウムでは、この外国人問題に焦点を当て、午前の第一部で日本の外国人問題の現状とその問題への取り組みについて議論して頂きますが、これは大変時宜に適っていると思います。そして、第二部では、諸外国の方々が抱える各々の外国人問題への取り組みを踏まえながら、日本が外国人問題にどのような対処をしていくべきかについて、本日お集まりの皆様にも一緒に考えて頂き、ご議論して頂きたいと思っております。

本日のシンポジウムが実り多いものであることを記念するとともに、活力ある魅力ある社会に向けての新たな一歩になることを期待して私の挨拶と致します。

ご清聴ありがとうございます。

第1部 外国人が抱える諸問題 - 日本の取り組み -

基調講演

日本の外国人の受け入れを考える - 外国人問題の現状と求められる施策 -

千葉大学大学院専門法務研究科教授 手塚 和彰

皆様おはようございます。私は、最初に外国人労働者あるいは外国人の受け入れに関する主要な論点についてお話申し上げます。

1980年代初めから、日本に住み、働く外国人はますます増えております。今後も増え続けることと思われまふ。2003年末現在の外国人の在留者数は191万5,030人で、総人口の1.5%であります。この数値は、他の先進諸国の中で最も少ない数字であります。

しかし、今後21世紀を考えますと、日本ではより多くの外国人が住み、働くことになるであろうし、また、そうでなくてはならないと考えております。このシンポジウムの目的は、この方向で日本がどのような基本的立場をとるか、且つまたそのための政策をどうしていくべきか、外国人を受け入れる国民の各層、産業界、地域、自治体などとともに政府はこれに対してどう取り組むのが議論の中心になります。

ところで、外国人、とりわけ外国人労働者の中の日本への受け入れに関する議論は、1980年代後半から、しばしば繰り返し論じられてきましたが、その論点としては、次の点がございませぬ。

第一は、1990年代前後の日本の所謂バブル経済期に、極端な人手不足が今後も続くという前提の下に、「アジア労働力過剰地域から、外国人労働者を受け入れて、一定期間の後に帰国してもらおう」という意見がございました。この見解では、こうした受け入れは、日本にとっての労働力不足を補えますし、逆に、働きに来た外国人にとっては、所得格差の大きい日本で所得を得てそれを国に持ち帰り、同時に日本で働いて得た技術・技能を生かして国の産業発展が可能である、という根拠を挙げておりました。

しかし、この立論には当初から無理があることは明らかで、採用されることはございませぬでした。こうした期間を区切った外国人労働者の受け入れがうまくいかなかった先例としては、1960年代から1970年代初頭のドイツ連邦共和国をはじめとして、この時既に先例があったわけでありませぬ。つまり、ドイツは2、3年の期間を区切って外国人労働者を受け入れたのですが、経済好況期にはその期間は延長され、徐々に家族を呼んで定住したという結果になりました。後に1973年のオイルショック後に、新規の受け入れを停止致しました。そして政策として、既に定住している外国人を帰国促進させようとしたけれども、結局、うまくいかなかったわけでありませぬ。とりわけ1970年代半ば以降、ドイツ人と外国人の失業率が逆転しました。外国人は当初、具体的な仕事先が決まっていたのでドイツ人よりも失業率が低かったわけでありませぬが、オイルショック後には外国人の失業率は急激に増加致しました。しかし彼らはドイツ人の失業率の2倍になるような時期もありませぬが、ドイツ国内で失業給付を得て、あるいは、家族の多くが就業して家計を支えつつ、ドイツに残ろうという決断をした人が多かったわけでありませぬ。彼らが、自国に帰ったとしても、生産性の低い農業地帯などからドイツに来た人達でありますから、そうした地域にドイツの技術・技能を持ち帰って、「起業」することなどは不可能でありませぬ。そして且つまた、彼らの子供はドイツ生まれで、ドイツ育ちで、かつドイツの学校に行き、ドイツがむしろ祖国になってしまっていたわけでありませぬ。逆に帰国しても、子供の教育や就職などで困難となっていたということでありませぬ。

こうした流れは、必ずしもドイツだけの特別な例ではございません。外国人労働者を一旦受入れた時に、このような結果になることは今日までの移民や外国人労働者の研究の結果、例外がないとほぼ言えましょう。事実、日本ではこれと同じ結果が、現在出てきているわけであります。

つまり、1990年代の入管法改正後に日系人、とりわけ、ブラジル人、ペルー人などのそれらの国からの出稼ぎの外国人が多数来日しています。当時の、ブラジルのハイパーインフレの結果、職を失い、あるいは事業に失敗した人々や、現地との所得格差のゆえに数年の出稼ぎで家を建てるなどの夢を持って、日本に出稼ぎに来たのであります。その意味では、日系人労働者は、日本が第二次大戦後、合法的に認められた「最初の外国人労働者」であったと評価できるわけでありますし、今日、彼らの辿った軌跡は、ドイツへの外国人労働者受入れの辿った道と、同じ経緯を辿っているといえましょう。

彼らのほとんどは日本での一定の所得を得たら帰国し、家を建てたり、新しい商売を始めたいと考えていますが、いざ、帰国してみても仕事はなく、事業にも失敗して、結局日本に舞い戻る結果となることが多かったわけであります。そして何回も行き来した結果日本に定住、永住の途を選ばざるを得ない。私たちの10数年継続的に行なってきた調査で見ると、帰国してから先の展望を持って、帰国することのできた人の比率は、1990年代当初は、かなりの比率でありましたけれども、最近では10人に一人いるか、いないかであります。しかも、出稼ぎも最初は単身でまいります。しかし後には家族、兄弟、親まで含む大家族の移住となっております。そして、多くの日系人は、数年の期間を限った定住から、むしろ日本への永住の途を探ることになっております。後に論じられるところですが、結局、ドイツなどの外国人労働者の諸問題と同様な問題が、日本の受け入れで出てきている。これは日本が正式に受け入れた外国人労働者の数が、ドイツの5%にしか過ぎないのに、現在すでに起きてしまっているわけであります。

この問題を日本政府はどうするのかということ、今後の政策の根本問題として、「海外交流審議会」は議論し、答申で政策を明らかにしております。

第二には、いわゆるバブル経済崩壊後、人手不足の問題よりも、少子高齢化による今後日本の若年労働者の不足が生ずるだろうということ。これに対して、外国人によって補えるのではないかという見方が出てきております。

この点に関しては、人口減少社会をカバーするには、毎年20万人ないし50万人の外国人を受け入れるべきだという国連やOECDなどのレポートがございます。しかし、その経済的・社会的効果に対してはなんら触れられることがございません。ただ前提として「日本の従来の経済の水準を維持するために」という限定条件がついているわけであります。日本は最近では、若年者の失業が増大しておりまして、いまや若年失業率はヨーロッパ諸国並みの水準を示すことになっております。製造業をはじめとする産業の雇用吸収力はますます減少し、とりわけ若い新規学卒者を受け入れ、そこでOn the Job Trainingを中心とする職業訓練や経験をつんでの終身雇用、フルタイム労働者としての雇用が減少しているわけであります。しかも、いわゆる「単純労働者」、これはさして熟練を要しなくて、簡単につける不熟練労働ではありますが、この労働市場に関しては、現在では、仕事に就けない膨大な中高年層、そして一旦退職し家庭に入って後再就職しようとする女性、暫定的に仕事に就こうとする若者など日本は過剰であります。

したがって、こうした労働市場に外国人を受け入れることができないのは、他の先進国と同様であります。ポイント制で少しでも優秀かつ能力の高い外国人を受け入れようとしている移民国家の米国、オーストラリア、カナダなどは言うに及ばず、西欧諸国では不熟練労働者の受け入れへの壁は、現在では高いといえましょう。特に、注目すべきことは、域内の移住・営業の自由を認めているはずのEU内においても、新規EU加盟国のポーランド、ハンガリー、チェコなどの東欧諸国からの就労のための移住をドイツ、フランスをはじめとして多くの国は、暫定的にまず2年間、そしてその後3年間、最終的にまた更に2年間、最長7年間制限しているという実状にございます。その

理由は、各国とも 10%前後の失業率を抱えて、新規加盟国からの移住に関しては労働市場をさらに悪化させることになるということにあります。

不法就労はなくなりません。賃金を安く社会保障のコストを免れて、短期間雇用される労働者が、周辺諸国から来て、それを雇ってしまい、不法就労対策法により処罰される雇い主は、たとえば、ドイツでは毎年数十万件に及んでいるわけであり、日本とて、人口圧力から見ても、所得格差から見ても、中国をはじめとして、近隣諸国との格差は、西欧とその周辺国との格差の比ではありません。そこには外国人労働者の限界があるわけであり、しかし、日本は、かつては移民の送り出し国でありました。しかし今後の数十年の期間で見ると、逆に日本に来て働く人材を受け入れていかなければ、日本の社会・経済の活性化はないことが明らかであります。そのためには、国籍や出身国による差別のない、公平・公正なヒトの受け入れ態勢が作られなくてはいけないということを海外交流審議会で審議し、この点で、日本の政策的な遅れが指摘されているのであります。

そして第三には、今回海外交流審議会の答申でも強調されましたように、WTO の条約の下に、モノ、資本、ヒトの流れを自由化していくことが二国間、あるいは地域間で進められることになりました。自由貿易協定、経済連携協定の流れであります。日本も、シンガポールを皮切りに、フィリピン、タイ、メキシコなどとの協定への動きが具体化しております。しかし、モノや資本が国境を越えて移動する際に、ヒトの流れをスムーズにすることは、必然的な要請でありまして、従来から各国とも認めてきたことであります。

しかし、今回の EPA などの流れは、一定職種のヒトの移動を含めて、積極的に受け入れる意向を政府は持つということであり、その最初のケースとして、フィリピンからの看護師、介護師の受け入れが議論されております。この人々は、日本で就労を継続することも、故国に帰って就労することも自由であり、こうした流れが国際的な医療水準を引き上げ、また、日本の医療ネットワークの広がりを作ることになるわけであり、今回の、スマトラ沖の津波の援助に関して、日本で学び、日本の医療チームと現地で協力できるスタッフがいたらどんなに良かったかと思うわけであり、日本人も逆に多数が海外、特にアジア諸国に在留しているのであり、こうした人々にとっても安心を与えることになるわけであり、

さらに、日本の場合には、優秀な人材を海外から受け入れて、研究開発や技術革新を日本で進めることが必要であります。かつて森内閣時代に IT 関係の優秀な労働者をインドや中国から求めようと致しましたが、うまくいかなかったということがございました。

今後の日本の外国人の受け入れ政策の提言と今後の改革について述べてみたいと思います。

以上のような視点から、海外交流審議会は議論を重ねましたが、主要な論点に関して、より具体的、大胆な提言を行なって、今後の議論をお願い申し上げたいと思います。

まず明らかにしなくてはならない三つの政策がございます。それは、外国人の雇用、社会保障をきちんとすること、外国人の子どもの教育をきちんと日本ですること、社会的な安全と治安を守ること。この三点は非常に難しい問題ではありますが、政策課題としては重要であります。

根底的な政策の第一としまして、最大の課題は、日本語の習得が日本に在住する外国人にとって必須であるということであり、

この間、日本政府は様々な日本語の学習の機会を、公的に海外あるいは国内においても提供してきております。しかし、海外においても、例えば大使館の文化セクションなどによるものも、体制はいまだ弱体であります。世界の、あらゆる国で、日本語を学ぶ機会を、作り出し、これがばらばらではなく、統一的に運営され効果を上げるようなことが必要である。

例えば、日系ブラジル人の 2、3 世で日本に来ておられる方は、ほとんどが日本語の日常会話すらできずに、来日して様々な困難に遭遇しております。そして日系人の未成年者犯罪の根底には、日

本語が分からない、その結果、学校、社会から疎外された結果が出てきているというので、これでも明らかであります。英語の習得を、ポイント以前の問題としている米国やその他英語圏の国々、そして自国で働く外国人に自国語の習得があるのかないのかによって、ビザや労働許可が与えられるドイツなどの大陸諸国の例が常識なのであります。日本のように外国からの若い人々が多数就学生として所謂日本語学校に来て、数年間日本語を勉強して、ということは、システムが整備されていない結果に過ぎません。

今回 EPA により、看護師や介護師を受け入れるに際して、日本語を本国で習得して、日本に来るかどうか重要なポイントではありますが、この成否が今のところは難しいのであります。

第二に、日本に入国した外国人に関して、就労状況、居住状況、社会保険の加入状況、子どもの就学などに関して、より効果的な実情把握と対応が要求されております。

日本に入国すれば、どこに居るのか、どこに生活の本拠があるのか把握できないような状況が現在も続いておりますが、これは速やかに解消しなくてはなりません。これらの権限はいくつかの省庁や地方自治体や末端の機関にまたがっておりまして、横断的な体制作りが急がれるのであります。

また、外国人を雇う経済界には、外国人に公正かつ正当な就業、雇用をさせる義務があります。在留資格の確認、社会保険の加入、納税などが必要不可欠であることを徹底することが、緊急の課題であります。

日本でも、近い将来、米国のグリーンペーパーなどに見られるような、あらゆる情報と社会保険関係を明らかにする証明書を作るようなことも必要になりましょう。

また、優秀な外国人を受け入れるというものの、在留資格の更新を 2 年ないし 3 年ですするというシステムも日本に来ておられる外国人にとって大きな障害になっております。最長 5 年の在留資格を認めて、その上で定住、永住の在留資格が出しやすいようなシステムを考える必要があるわけでありまして。海外交流審議会、更にはそれに続いて出入国管理運営懇談会でもそのような方向が確認されております。

第三に、日本の外国人の中で、専門的な労働者は別として、唯一どんな職種にも就労できる外国人としては先ほど申し上げた通り日系外国人がおります。しかしながら、この就業関係のほとんどは、直接雇用ではなくて間接雇用でして、しかも、職安法上問題のある、違法な業務請負業者からの工場などへの入職であります。受け入れ先の、自動車や電機の産業はこれらの人々の、賃金や社会保険や所得税の源泉徴収などについて一切関知しておりません。

昨年 5 月 1 日以降、規制緩和によりまして、日本では製造業などへの労働者派遣が認められたわけではありますけれども、これにすら現在なっていないというわけで、これは大問題であります。労働者派遣業法上、派遣元の業者は安定した雇用、社会保険、所得税の源泉徴収などに責任を負うはずなのであります。実際にはそうなってはいません。いわば、正々堂々と不法就業が日系外国人などにまかり通っており、これを相対的に安く、短期に使える外国人として、利用している産業界の姿勢は早急に是正が必要であります。こうした外国人が、2、3 ヶ月の雇用期間で職を転々としていることが、問題の根底にありまして、これを解決しない限り「日本の生産や、サービスの現場に外国人を受け入れることはできない」と言わなければなりません。

子供たちも、こういうことから教育上ドロップアウトすることが多いわけですし、ひとつの問題としては義務教育年限の子供の教育からのドロップアウトは深刻であります。子供が、少年犯罪に走ったり、禁じられている児童労働につく可能性すらありまして、いわゆる集住都市の学校教育の現場で、多くの困難に直面しているわけでありまして。しかし、昨年から文部科学省の規制緩和により、地方自治体の判断で、支援の対象となる各種学校への認可が実現したことは、前進的な第一歩だと評価されます。しかし、教育の現場でのこうした外国人の子供の教育の困難さは、ヨーロッパ諸国などが長年、克服するために多大の努力を重ねてきたところで、今後の大きな課題だと思えます。

基本的には日系の人々の例にみますと、親は出稼ぎに来て少しでも沢山のお金を稼いで帰りたい、しかも、日本語が不十分ですから家庭で日本語を教えることができません。結局、欧米諸国の場合、在住外国人の子供の教育については、最も重要な在住の要件として親にも義務を課していることを申し述べたいと思います。

そして第五の問題としては、若く、働き盛りで、しかも相当な所得格差を前提にお金を稼ごうという外国人は、自分は健康である、安全であるということで、日本の健康保険や年金に加入しないでいたいと考えます。また使用者も健康保険や厚生年金に加入させたくないのは、50%ずつ双方が支払いますから、周知の事実で当然だという具合に考えているわけである。

しかも、日系人の場合、親も日本に来て在留するというケースが多くて、第一世代、第二世代の祖父母が故国で年金に入っていないことが多いわけでありまして、そしてこの人達が将来日本に定住していった場合には、年金者の問題というのが出てまいります。これは年金の通算協定以前の問題であります。

このままでいきますと、日本に定住していた人々が、今申し上げましたように、今後大量に生活保護を受けるような事態が出る可能性があるということでもあります。

この点でドイツの外国人労働者調査委員会の報告をみますと、経済効果としては外国人が20年間ドイツで働いた効果としては、自分の老後の年金をうる程度にしか経済的な効果はないということ。そして少子高齢化に関する議会と研究者の所謂人口問題に関する調査委員会の報告書を読みますと、少子化に対して外国人が入ってきて子供を沢山産んでもらえばいいという話ですが、結局二世代目は出生率はドイツ人と変わらなくなるという報告が出ております。この点、少子化を解決するために、外国人をという意見の限界がここにあるということも指摘しておきたいと思えます。

使用者には、結局、社会保険への加入義務を厳格に課することができるか否かが、今後の外国人の受け入れの前提となるわけであります。

最後に9・11事件以降の外国人の所謂テロを含む犯罪の問題について、申し上げたいと思えます。少なくとも日本では、一攫千金を求めて、日本にやってくる外国人の一部が犯罪とりわけ凶悪犯罪に走ることは、いかに外国人自身あるいは日本とそのような国との間で、マイナス・イメージを負う事になるのかは計り知れないわけであります。この問題は、もちろんその根底をなくすことともに、国際捜査協力や国際的な犯罪防止のための協力が、とりわけアジアの国々となされることが必要であります。

この点、EUに関しましては、条約に犯罪防止を共同目標として掲げるということを謳っておりまして、着々と実行しております。特にその内部のシェンゲン協定国の中では、内部の国境のコントロールを廃止しましたけれども、シェンゲンビザを発行して大いに効果を上げていますと承っております。日本と中国、韓国などとの間でこのような協力関係を一層促進する必要があると言えましょう。テロなどの治安対策も一国だけでなしうることはありません。国際的な協力関係を進めていかなければならないと思えます。

外国人の受刑者も増大しておりますが、外国人の犯罪人の受け渡し条約を、米国以外の国と締結していくことも必要であります。

以上、簡単ではありますが、日本にもっと多くの外国人が住み、働き、安心して子どもを育てて、さらに日本に定住、永住して頂いても構わない、そういう政策に関しての問題提起を含む基調報告をさせて頂きました。

ご清聴ありがとうございました。