

わが国の外国人政策の現状と 今後の展望

金融危機を超えて世紀の構想へ

2009年2月28日

関西学院大学経済学部教授
同少子経済研究センター長
外国人集住都市会議アドバイザー
規制改革会議専門委員(海外人材担当)
井口 泰

1

構成

- 1 はじめに
- 2 金融危機と多文化共生の試練
- 3 外国人労働力受入れの経済的効果
- 4 外国人行政の類型と新たな選択
- 5 外国人受入れ方式をめぐる選択
- 6 外国人政策改革の始動
- 7 高度人材受入れの抜本改革
- 8 おわりに

2

1 はじめに

アメリカの金融危機は、2008年9月に東京の外資系証券会社などで雇用不安を引き起こした。一時期、東京のインド人コミュニティにも混乱が生じた。

同年11月以降、愛知県を中心とする中部地方では、製造業への派遣・業務請負業に雇用される有期雇用の労働者を中心に、大幅な雇用削減が進行中である。

その結果、当該地域に住む多くの外国人の就労、生活や教育などが危機に直面している。国の施策の実施前に、帰国する外国人労働者や家族も相当数に上っている。

わが国では有期雇用の労働者に対する労働法上の保護が手薄で、労働・社会保険の適用されない場合が多い。これは外国人だけでなく日本人に共通する問題で、内外人平等にするだけでは問題が解決しないことを示している。

3

表1 1990年以降の外国人労働者数(特別永住者を除く)の推移
(推計)

	1990	1995	2000	2004 (7)	2005 (7)	2006 (7)	2007 (7)
就労目的の在留 資格保持者	67,983	125,726	154,748	192,124	180,465	171,781	193,785
技能実習生など (1)	3,260	6,558	29,749	63,310	87,324	97,476	104,488
留学就学生の資格外活動 (2)	10,935	32,366	59,435	106,406	96,959	103,595	104,671
日系人労働者 (3)	71,803	193,748	220,844	231,393	239,259	241,325	239,409
不法就労	不法残留者 (4)	106,497	284,744	219,418	193,745	207,299	193,745
	資格外活動者	-	-	-	-	-	-
一般永住者 (5)	-	17,412	39,154	101,904	113,899	128,441	143,184
合計 (6)	260,000+	620,000+	750,000+	900,000+	920,000+	930,000+	930,000+

出所：厚生労働省推計及び筆者(2007年12月)推計

4

在留資格別外国人登録者数の推移

(各年末現在)

在留資格	平成15年 (2003)	平成16年 (2004)	平成17年 (2005)	平成18年 (2006)	平成19年 (2007)	構成比 (%)	対前年末 増減率(%)
総数	1,915,030	1,973,747	2,011,555	2,084,919	2,152,973	100.0	3.3
永住者	742,963	778,583	801,713	837,521	869,986	40.4	3.9
うち一般永住者	267,011	312,964	349,804	394,477	439,757	20.4	11.5
特別永住者	475,952	465,619	451,909	443,044	430,229	20.0	-2.9
非永住者	1,172,067	1,195,164	1,209,842	1,247,398	1,282,987	59.6	2.9
うち定住者	245,147	250,734	265,639	268,836	268,604	12.5	-0.1
日本人の配偶者等	262,778	257,292	259,656	260,955	256,980	11.9	-1.5
留學	125,597	129,873	129,568	131,789	132,460	6.2	0.5
家族滞在	81,535	81,919	86,055	91,344	98,167	4.6	7.5
研修	44,464	54,317	54,107	70,519	88,086	4.1	24.9
人文知識・国際業務	44,943	47,682	55,276	57,323	61,763	2.9	7.7
技術	20,807	23,210	29,044	35,135	44,684	2.1	27.2
就學	50,473	43,208	28,147	36,721	38,130	1.8	3.8
技能	12,583	13,373	15,112	17,869	21,261	1.0	19.0
企業内転勤	10,605	10,993	11,977	14,014	16,111	0.7	15.0
興行	64,642	64,742	36,376	21,062	15,728	0.7	-25.3
永住者の配偶者等	8,519	9,417	11,066	12,897	15,365	0.7	19.1
教育	9,390	9,393	9,449	9,511	9,832	0.5	3.4
教授	8,037	8,153	8,406	8,525	8,436	0.4	-1.0
その他	182,547	190,858	209,964	210,898	207,380	9.6	-1.7

5

参考 外国人研修・技能実習生数の推定

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
研修生入国者	64817	75359	83319	92846	102018
うちJITCO支援の受入れ (A)	43457	51012	57050	68304	71762
技能実習移行予定者数(当年) (B)	27233	34816	40933	51016	60177
技能実習移行報告者数(前年) (C)	18053	20138	24136	30907	40182
(A) + (B) + (C)	88743	105966	122119	150227	172121
不正行為認定団体数	92	210	180	229	449
技能実習生の失踪者数	1539	1216	1518	1635	1635

注) 技能実習への移行を予定する外国人研修生及び技能実習生の総数を推定するため、初年度生を(A)、2年度生を(B)、3年度生を(C)と看做し、各年度について合計した。

資料出所: 国際研修協力機構『JITCO白書』(2007年度版) などに基
づき筆者推定。

6

経済危機のなか、私たちが考えなければならないのは、危機を克服したあとの日本とアジアの姿である。日本は、人口減少下の経済活性化という課題を背負っている。ただし、

移民政策のみによって、一国や地域の人口減少や人口構成の歪みを是正することはできないし、移民政策のみによって一国や地域の経済活性化を実現することもできない。

しかし、経済統合のプロセスにおいて、この地域に世代を超えた人材の循環を実現できるならば、日本もアジアの新興国などと「共に成長」し、そこで相互信頼と和解を達成することを展望することができると考えられる。

つまり、アジアのなかで、日本の外国人政策のビジョンは、外国人を単に「労働力の補充」や「減少する人口の補充」として受け入れることではいけないことを示している。本講では、そのことを考えていきたい。

7

なお、移民政策の歴史の長い欧米でも、移民の統合政策の在り方が問われている。従来の外国人の受入国社会への統合の問題は、外国人が永住し、あるいは、市民権を取得するところで、その目的を達成したと考えてしまった点にある。

日本の場合、1930年代に朝鮮半島から多数の人々を受け入れた歴史がある。その後、永住・帰化が進んでも、これらの人々が、現在においても、受入国である日本に「管理されている」という意識を拭い去ることはできなかった。

現在、国会提出が予定されている外国人登録法を廃止して住民基本台帳法に外国人台帳を創設する法案は、日本人と外国人の両方の権利・義務を確保するための重要な基礎といえよう。

残念なことに、入管法改正案は、特別永住者の70余年の歴史に対する配慮が十分でない点も付言したい。

8

欧州の外国人政策は、大きく、出入国管理政策と統合政策に分かれる。日本では、欧州の統合政策に相当する政策は、「多文化共生」政策と呼ばれている。

日本の「多文化共生」は草の根的な用語で、豪州やカナダの「多文化主義」とは起源を異にし、国の政策ではなく、地域・自治体に起源を有する点に注意が必要である。

しかし、地域・自治体の「多文化共生」政策が機能するようになるには、地域・自治体の活動だけでは不十分で、国による「制度的インフラ」の整備が不可欠なのである。

外国人が集住する都市の連合である「外国人集住都市会議」(座長・美濃加茂市、参加26都市)の国に対する要求は、外国人台帳制度の導入、外国人の労働・社会保障への加入など権利・義務の確保、外国人成人・子どもたちの日本語学習機会の保障などを含み、多文化共生の「制度的インフラ」の整備という側面を持つ。

法改正が実現すれば、同会議発足から8年が経過し、ようやく、要求の一部(即ち)が実現することになる。

9

(参考)自治体における「多文化共生」の起源

1990年代初頭に、外国人住民の急速な増加という現実
に直面した神奈川県・川崎市などの自治体では、「多文化共生」という言葉が用いられるようになった。

1995年の阪神・淡路大震災を契機に、兵庫県及び神戸市などが、被災地における外国人住民支援を基盤とする新たな「多文化共生」に取り組んできた。

2004年、集住する外国人市民を多く有する都市連合である、「外国人集住都市会議」が2004年に決定・公表した「豊田宣言」は、2000年の「浜松宣言」を踏まえ

「日本人住民と外国人住民が互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会」を「多文化共生社会」としている。

10

2 金融危機と多文化共生の試練

近年、わが国では、製造業の「国内回帰」現象が、日本企業の海外進出の持続と同時的に発生し、国内の地域経済の発展や人口移動に格差が生じてきた。

製造業の「国内回帰」の波にのった「新工業都市」と呼ばれる中堅・中小都市は、若年人口が大都市に流出するなかで、国外から日系人を中心とする外国人が流入して、地域の経済活性化を実現しつつあった。

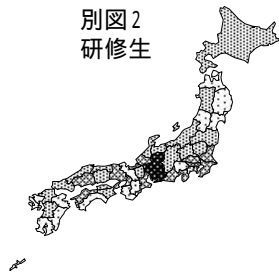
同時に、製造業の海外移転が生じた地域では、兼業農家の就業機会も失われ、若年層の人口流出は加速し、高齢化が加速した。これら地域では、外国人研修・技能実習生が多数流入して、地場産業を下支えする姿がみられた。

11

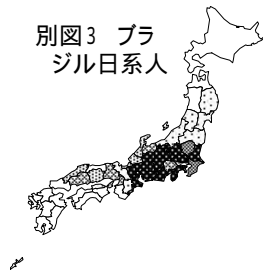
別図1
特別永住者



別図2
研修生



別図3 プラ
ジール日系人



別図4
技術



別図5
企業内転勤



資料出所：法務省入管統計(2006)をもとに筆者作成

12

ところが、製造業の復活で地域経済の活性化を実現してきた地域が、逆に雇用削減の波に直撃された。

これら「新工業都市」には、「多文化共生」を目標とする自治体が多く、**金融危機は、「多文化共生」の大きな試練**を意味している。「多文化共生」に反するような現実が増加する事態が発生しかねないからである。

経済危機のなかで、当面、大きな試練と考えられるのは、**外国人学校に通う児童の減少や不就学の増加、外国人学校の倒産、日本語能力の不十分な子どもたちが公立学校に急増するなど、教育環境の悪化への対応、**

従来製造業の現場で就労していた外国人が、日本語能力の不足などのため、小売やサービス業などへの転職が困難で、労働市場に失業者として滞留することへの対応、

派遣・請負業者における雇用機会を失った結果、社宅など住居を失い、失業給付もなく、社会保険も適用されず、生活困難に陥った者などへの対応

13

実は、これら問題も、**多文化共生のための「制度的インフラ」が未整備のまま、経済危機が地域を襲ったこと**を意味している。

即ち、

文部科学行政に認知されない外国人学校について、「経済連携」など新たな枠組みで公的支援を行える制度的な枠組を設けると同時に、**公立学校に編入学する子どもについて、専門教員の養成・配置に加え、日本語教育を行う「プリ・スクール」などを広域的に整備**すること、

日本語に関し、EUの「**共通参照枠**」に類似した**能力標準**を定め、外国人成人には、日本で生活又は就労するために必要な日本語を学習する機会を保障し、継続的に学習できる体制を整備するとともに、**失業した外国人の日本語講習を雇用対策として実施**できる体制を整備すること、

14

地域における外国人の雇用・社会保障・住宅などに関する効果的な「ワンストップ・サービス」を実現するとともに、外国人台帳を活用して、その権利・義務関係を、日常から確保できる体制を整備することなどがあげられる。

外国人住民に対する国・自治体の政策を拡大する前提として、外国人住民の税・社会保険支払義務の履行を促し、国・自治体の負担と同時に、外国人雇用企業の拠出による基金制度を都道府県単位で設置するなど、財政的裏付を確保すること、

日本人も外国人も、有期雇用など不安定な雇用形態で就労する者については、全て労働・社会保険加入を前提とし、万が一、加入していない場合も、可能な範囲で遡及適用を行うなど、不安定雇用層が社会の底辺を形成することがない体制を整備すること、

を挙げることができよう。

15

3 外国人労働力受入れの経済効果

雇用危機のなかで、外国人受け入れの経済効果について、事実に基づいた認識をもつ必要性は高まっている。それは、失業増加が外国人増加の結果であるとの偏見が、外国人に対する差別を助長しかねないことから、一層重要である。

その際、受入国内にどういった影響を及ぼすかだけでなく、本来は、送出国の経済発展や、東アジアの経済統合に如何なる影響を与えるかという点に、もっと関心を払うべきである。

外国人受入れの得失を、自国の利益の観点からしか考えない風潮自体が改められるように希望する。

16

マクロの「**成長会計**」の手法で、移民・外国人労働者受け入れの影響を計測した結果は、移民受け入れが経済成長率に貢献するという結果がほとんどである。こうした結果は、外国人受け入れが、国内賃金や生産性に悪影響を与えていないという条件が確保されることによって得られる。

日本の場合、外国人の純流入の規模は非常に小さく、このような手法では、経済的影響は、**誤差の範囲**にしかならない。

大事なことは、人口減少下で、資本投入や技術進歩だけで、必要な成長率を達成できるかどうかという問題の**はず**である。こうした推計を、単に、移民受け入れの正当化だけのために利用すべきではない。

17

現実には、人材が流入したから、経済成長率が上昇したという因果関係より、経済成長の結果、雇用が増加し、国外の人材が流入したという例が**少なくない**。

大事なことは、雇用創出ができない国は、国外から新たな人材を受け入れられないということなのである。

ミクロ的には、外国人の受け入れが、**賃金水準を低下させることがないか、外国人雇用が自国人雇用**に代替する結果にならないかという点がいつでも争点になる。

ただし、企業のマイクロデータを使用する場合、人口減少、デフレなどのマクロデータは無視されるため、注意が必要である。

18

関学の研究グループは、日本人の人口・労働力構造と、技能実習生やブラジル人の分布の関係を、相関分析で検証し、**15 - 24歳層の比率が低いほど、技能実習生の数が多い、50歳以上の高齢者及び25歳以上50歳未満の女性の労働力率が高いところで、ブラジル人数が多いこと**を検証した。

このことは、**技能実習生は、若年労働力の流出した地域に流入していること、高齢者や女性の就労が進んでいる地域でブラジル人の就労が多いことを結論できる。**

即ち、**外国人雇用は、日本人の女性や高齢者の雇用にとって代わるものでなく、むしろ、相互に促進的になっているという関係があり、技能実習生は、若年人口の流出地域で、これを補完する機能を担っていると考えられる。**

19

表A 外国人人口と日本人雇用・労働力人口等との間の相関

	若年人口比率	50歳以上の高齢者の労働力人口	50歳以上の雇用者人口	25歳以上の女性労働力人口	25歳以上の女性雇用者人口
外国人合計	0.301** 0.040	0.619*** 0.000	0.699*** 0.000	0.021 0.887	0.321** 0.028
特別永住者	0.340** 0.019	0.100 0.504	0.360** 0.013	-0.364** 0.012	-0.094 0.532
ブラジル日系人	-0.054 0.718	0.686*** 0.000	0.504*** 0.000	0.410*** 0.004	0.474*** 0.001
技能実習生	-0.437*** 0.002	0.217 0.142	-0.040 0.789	0.396*** 0.006	0.215 0.146

資料出所：Iguchi and Shiho (2007)

20

また、ブラジル人労働者は、労働移動が自由であることを反映し、賃金水準の高く、労働生産性の高い地域に集まるため、結果としては、外国人雇用が低賃金を助長したり、労働生産性を低めている事実はない。

ただし、技能実習生については、「ローテーション方式」で労働移動が制約され、低賃金、低生産性の産業で受け入れられ、労働生産性を高め、賃金を上昇させる効果は見られないことに注意すべきである。

21

表 B 日本企業の国内立地選択の決定要因 筆者推計結果

被説明変数	GDPに占める製造業の比率		事業所数		雇用者数	
労働生産性	0.011***	8.651	-4.032***	-4.117	-50.646***	-2.238
平均賃金	0.001***	4.049	0.042***	6.088	0.997***	6.223
有効求人倍率	11.958***	7.734	-0.220***	-4.419	-17346.6***	-6.163
外国人研修生	-0.001*	-1.961	2.005***	4.622	44.577***	4.449
ブラジル人	0.001***	4.376	0.211***	7.375	8.718***	13.185
対中直接投資	-0.001***	-4.214	0.359*	1.793	11.798**	2.550
工業用地価格	-0.001***	-10.313	0.038***	7.178	0.542***	4.383
実質実効為替レート	-0.084*	-1.670*	89.710***	2.251	2573.769***	2.798
定数項	9.092	1.312	-18714.529	-3.410	-485605.4***	-3.830
自由度調整済 R2	0.759		0.705		0.764	
サンプル数	282		282		282	

(注)左列: 係数 右列: t値

22

4 外国人行政の類型と新たな選択

外国人が増加している地域において、ますます、現在の外国人行政の仕組が、「多文化共生」の実現に適したものであるかどうか問われている。

先進諸国には、大きく分けて、2種類の出入国管理・システムが存在している。

わが国の外国人政策の根幹を成してきた出入国管理政策は、米国の移民・国籍法などを基礎とした「アングロサクソン型」の制度である。本制度では、国境における外国人の出入りの管理に重点がおかれ、政策的必要性のある場合に限り、国内に居住する外国人に対する登録制度を設けることがあるに過ぎない。

23

表 主要国の在留管理システムの比較

	出入国管理	自治体の外国人に対する権限	自治体における登録業務	社会保険・税制面の管理	省庁・自治体の情報共有
アングロ・サクソン型システム（英・米・日）	在留資格の発給 永住者（米）特定国籍者（登録）（英）	外国人登録証の発行（日）	自国民の選挙人名簿の登録（英・米）	社会保険番号（米）又は納税者番号（英）	関係省庁間の契約に基づく融通（英）
大陸欧州型システム（フランス）	入国資格を審査	滞在許可（県・移民局）	自国民の選挙人名簿の登録（仏）	住民総背番号（保険料は所得から天引・税は申告）	県庁内部の出入先間相互の情報共有
大陸欧州型システム（独・蘭）	入国資格を審査	滞在許可（市町村の外国人局・独又は外国人警察・蘭）	自国民及び外国人の住民登録（独・蘭）	資金税番号（税・保険料とも所得から天引）	外国人データベースを通じ、省庁・自治体間情報共有
新たな在留管理制度改革の構想（日）	在留カードの発給	入管法第20～22条に関する事前checkの機能	自国民住民基本台帳 外国人住民基本台帳（新規）	社会保障カードを導入し、住基システムと連動	住基システムの一部をデータベースとし、各省・自治体間情報共有

資料出所：井口作成

24

- これに対し、「大陸欧州型」では、国境における出入国の管理とは別に、市町村や県など、自治体の外国人局、移民局又は外国人警察が、当該地域に居住する外国人に対し「滞在許可」発給する権限を有している。
- 大陸欧州諸国では、EUレベルで共通移民政策が次第に強化されるなか、県又は市町村に外国人市民に対する「ワンストップ・センター」を設置し、ここで「滞在許可」を発給するのみならず、同時に、就労許可の確認や雇用・労働条件の確保、社会保険加入などを担保などを行うことを目指している。

25

- さらに、1990年代後半以降は、自治体が地域のNGO(非政府組織)と協力しつつ、国又は連邦政府の法令及び財源を基礎として、受け入れた外国人市民に対する「導入コース」や受入国の言語の講習などに力を入れるようになっている。
- これらの動きを踏まえていえば、わが国の場合も、「アングロサクソン型」の出入国管理制度の根幹を維持しつつ、市区町村レベルの外国人政策を制度的に強化し、同時に、地区町村レベルで行政機関横断的な仕組を構築し、「大陸欧州型」の機能を兼ね備えた、日本独自の外国人政策の制度的インフラを構築することを構想する必要がある。

26

5 外国人受入れ方式をめぐる選択

- 外国人を受け入れる目的によって、3つの受入れ方式が考えられる。それは、
 - は特定分野の労働力不足を補うことを目的とする「ローテーション(rotation)」方式であり、
 - は人口減少又は人口構成の歪みを補うことを目的とする「補充移民(replacement migration)」であり、
 - は送出国と受入国にとって互恵的な移動を目指すもので、「循環移民(circular migration)」といわれる。

27

注意しなければならないのは、「循環移民」では、受入国への移動が、一時的又は定住的なものであるか否かを問わないし、受入国で得た資産や能力を持って送出国との間で往復することを認めることである。

同時に確認しておきたいのは、「ローテーション」方式では、原則として1回の往復しか想定せず、受入企業も指定されて労働移動の自由がなく、「循環移民」の想定とは異なる。

28

- さて、日本では、2008年1月に、当時の法務大臣が、外国人研修・技能実習制度を廃止したあとの仕組として提案したのは、低技能労働者(日本語では、単純労働者と総称している)受入れを「ローテーション」方式で行うというものであった。
- また、2008年7月に、与党自由民主党の約80名の議員が、「日本型移民政策」を提案し、そこでは、2050年までに、移民を1000万人受入れることを目標としたが、これは、明らかに、人口減少幅を埋めることを意識した「補充移民」の一種と見做される。

29

日本で政治的な議論にのった「ローテーション方式」と、「補充移民」とは、労働力不足への対応か、人口減少・人口構造の歪みの是正かの違いはあるものの、いずれも、受入国が自分の目的を達成する一方的な措置として構想される点で共通している。

これらの方式の長短については、OECD加盟の先進国の専門家の間では議論されてきたにもかかわらず、日本では、ほとんど、その評価が知られていない。

まず、「ローテーション」方式がある。日本はアジアの先進国であって、韓国や台湾などとは異なる点が少ないが、これら国・地域と同様の「ローテーション」方式を導入すべきとの主張もある。

30

- 実は、この方式は、外国人の定住の可能性を排除して、労働力として受け入れることを意味している。受入国内では、就労先は特定の企業に指定され、労働移動を認めない。
- 受入れ企業に不正行為があったり、労働者への権利侵害が発生したりしても、強制送還を恐れるあまり、事件はなかなか明るみに出ず、権利侵害が深刻化しかねない。
- 賃金や労働条件が低く、自国民労働者が働こうとしないような分野に、外国人をローテーションで受け入れること自体が、本人の労働移動又は職業選択の自由を侵害し、悪い条件を甘受させる可能性がある。
- 短期間ならともかく、期間が3年を超えるなら、国際法上適切とは認められない。そもそも、より良い賃金・労働条件を求める外国人の失踪が増加すれば、事実上、制度が機能しなくなる可能性がある。

31

次に、「**補充移民**」がある。国内の人口の減少・人口構造の歪みなどを是正するために、移民・外国人の純流入を確保することを求める考え方である。

内需拡大で成長率を回復するという考え方を突き詰めていくと、そもそも、わが国の国内の人口減少そのものを食い止め、国内市場の規模を維持・拡大することが、経済政策としても必要だという議論に到達する。

この方式では、外国人の定住化を予定し、送出国のメリットは家族送金に限定され、外国人材は受入国に流出したままで、送出国に帰還しない。2050年に、日本1000万人の移民を受け入れるといった目標自体、現実の出入国管理行政の統御能力を超えている。

32

最後に「循環移民」がある。最も広義の概念に従えば、「循環移民」とは、送出国から受入国に移動した人々は、一時的又は定住的な滞在者であるかを問わない。

しかも、受入国で得た言語能力、技術・資格や財産などを持って、本人またはその子孫が、送出国にいつでも帰還できる。

受入国の経済停滞で、失業が増加した場合も、外国人は帰国を強制されず、可能な限り滞在の権利を維持する。

長期的には、送出国の経済発展に寄与する途が開かれ、こうして、「人材還流」が生じ、途上国からの「頭脳流出」の懸念を緩和することが可能となる。

33

この考え方は、送出国と受入国の双方と、移動する本人または家族に、世代を超えてメリットのある移動を実現するものであって、国連での議論を通じ、国際社会に広がっている。

しかし、実際に、これを実現するには制度設計をどうしたらいいかは、依然として各国・地域の創意工夫に委ねられたままである。

同時に、循環移民は、受入国が、外国人市民の権利を守る強固な意志をもち、多文化共生のための制度的インフラや地域のネットワークを整備することと整合的である。

なぜなら、受入れた外国人が、数世代後に経済的・社会的な地域を高め、母国に帰国するためには、二世・三世に至るまで、移民に対するケアを怠らないことが要請されるからである。

34

「循環移民」は、日本とアジアの間の経済連携を進め、世代を超えて、相互の国の信頼と和解を達成し、互恵的な関係を築く上で、極めて重要である。

特に日本は、第二次世界大戦後、近隣諸国とは、真の同盟関係にはいったことがなかったが、移民政策を通じ、真に対等で互恵的な関係を結ぶことは、この地域の歴史問題を克服して、和解をもたらす重要な方策となるかもしれない。

したがって、「循環移民」には、自国の利益を確保することを目的とする「補充移民」や「ローテーション」方式を超える機能が期待される。

東アジアで「循環移民」を具体化し、次世代が、未来に多くの夢を持ち、そのアイデンティティを確立できる空間を創出することは、「東アジア共同体」の土台となるであろう。

35

- さて、2004年以降、日本とフィリピン、日本とタイ、それに、日本とインドネシアの間の経済連携協定が順次締結された。これらには、日本の看護師又は介護福祉士の受け入れに関する規定が含まれている。2008年8月から受け入れが始まったインドネシア人の候補生については、6ヶ月の言語講習では不十分なことが明らかなため、日本語の継続的なサポート強化することが求められている。
- 経済連携協定による看護師・介護福祉士の候補生受け入れについては、原則大卒でなければならないことや、送出国において看護師資格を既に取得していなければならないこと、日本で初めて日本語コースを受講する者がほとんどであることなど、実施5年後の協定見直しに当たって解決すべき問題が多い。

36

- 本協定がこのままでは、東アジア全体の有資格者数を増やす効果は期待されず、東アジア域内の需給ミスマッチ解消に積極的に貢献することもできない。

本来は、送出国で資格を取得していない者に日本で国家資格を取得してもらい、帰国後は、日本の国家資格を送出国で認知してもらうことにより、本人の希望次第で「循環移民」が実現されることが好ましいのである。

その際、日本に留学して介護福祉士の資格を取得した外国人には、内外人平等の観点から、在留資格（例えば「福祉」）を設けて、日本人同様に就労を可能とすることが考えられる。

37

これら資格要件に基づく外国人労働者の受入れは、現在の入管法では、専門資格やIT資格など部分的にしか認められていない。

しかし、国外における事前の日本語教育、国内における資格取得のための研修・実習を経て、資格に合格した場合に、国内で就労可能な在留資格を付与する措置は、今後、多くの分野で個々に必要性和実施可能性を検討すべきである。

同時に、日本で取得した資格を、帰国後に送出国でも認知することによって、「循環移民」を可能にし、移動する外国人自身のキャリア形成に寄与するように制度設計することが重要である。

38

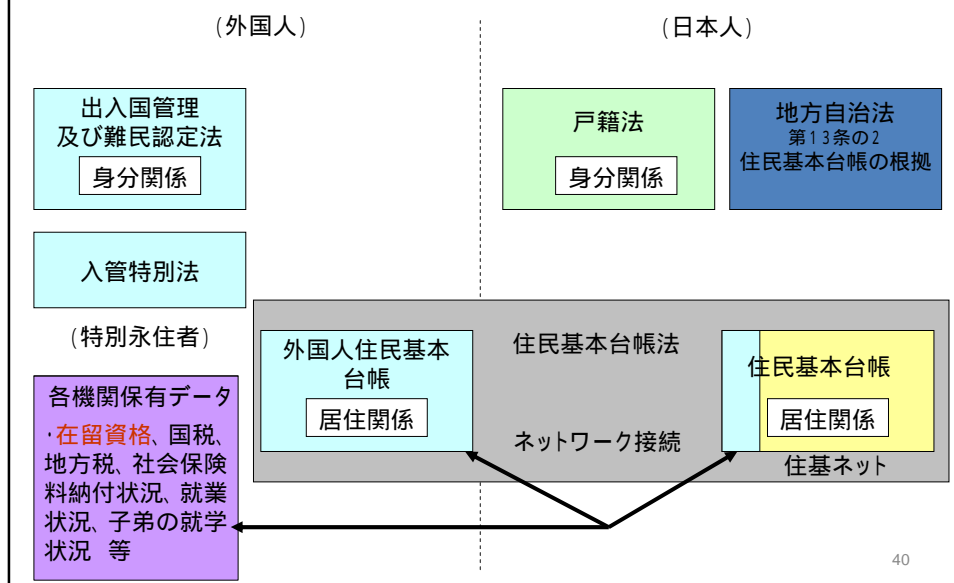
6 外国人政策改革の始動

- 外国人政策の構想の全体像からみれば、わが国の外国人政策の改革は、2009年春の段階で、まだ端緒についた段階にすぎない。
それは、外国人が集住する中堅・中小の自治体を中心に、2001年頃から、国の外国人政策の改革への要求が高めたことに由来する。
- 国は、ようやく2006年になって、「規制改革・民間開放推進3ヶ年計画」のなかで、外国人政策の改革を順次進めることを閣議決定した。こうして、2007年10月には、改正雇用対策法が発効し、2009年春には、出入国管理関係法令の改正案が準備されるに至った。
- しだいに、外国人政策の二つの構成要素として、国の出入国管理政策と並んで、自治体レベルの多文化共生政策の存在が認知されるようになった。

39

図 新しい在留管理制度のイメージ

(省庁間の情報紹介システムを伴う場合)



40

この二つの政策は、完全に独立なのではない。現行の「外国人登録制度」に代わり、日本人の住民基本台帳制度と近接化した「外国人台帳制度」を導入し、市町村をつなぐオンラインのデータベースを整備し、転入・転出に加え、出国・入国のデータと連動させる必要がある。

これを用い、外国人の権利・義務関係の確認ができれば、再入国許可制度の廃止や、在留資格の要件緩和など、出入国管理において、もはや、過剰となった規制を緩和することも期待できる。

- また、在留資格の変更・期間更新ないし永住権取得に当たり、雇用・労働条件、労働・社会保険加入、国・地方税の支払などを審査することにより、外国人の権利・義務関係を確認することが提案されている。

ただし、在留の前提になる権利・義務関係の確認は、当分は、関係条文に付随する「ガイドライン」の形をとらざるをえない。将来的には、これらの権利・義務関係は、法令上に明示されるべきである。

41

- 長年、在日朝鮮・韓国人である特別永住者の人たちは、外国人登録証の常時携帯義務の廃止を重要な目標にしてきた。

日本人には身分証明書の常時携帯義務はないのに、外国人には外国人登録証の常時携帯義務があり、携帯していないだけで、当局に連行される可能性があったからである。

入管行政は、2009年法改正に伴い外国人登録証を廃止して、「在留カード」を導入する予定である。

外国人台帳制度の導入を理由に、特別永住者などの証明書の常時携帯義務を廃止できるかは、隠された争点の一つであった。

入管当局が、結局、治安対策への配慮から、規制維持又は強化を選択する恐れもある。

42

- 2007年6月、**雇用対策法第28条の外国人雇用状況届の義務化**は、人権団体の反対を押しきって立法化された。本改正では、外国人雇用状況届は、外国人の雇用管理の改善のために安定所で利用されるとしつつ、**同法第29条では、法務省入管局に提供できるようにしている。**

しかし、外国人労働者の個人情報の提供を企業に義務付ける以上、その措置が、具体的に、外国人労働者自身の権利の確保につながるとの保障がなければ、制度への理解は得られないはずである。治安対策の観点で制度導入を強行すべきものではない。

43

もし、政府が外国人労働者の権利の確保を目的として関係省庁共管の「外国人雇用法」を制定し、個人情報の使用目的を**外国人の権利確保のため**と明記し、その目的のための省庁間連携を実現していたら、これほど問題にならなかったはずである。

今回の法令改正では、**実務研修中の外国人研修生には、原則として、労働関係法令を適用する。**同時に、「**技能実習**」という在留資格を導入することになる。

受入団体の不正行為の増加で批判の高まっていた外国人研修・技能実習制度についても、ホットラインや分離研修の実施と並んで、**最小限の改革は進められ、制度は、存続の危機を脱するかもしれない。**

44

7 高度人材受入れの抜本改革

外国人の高度人材の受け入れは、国際競争力強化の観点から必要だという考え方が広がった。それは、アメリカが、アジアから優秀な人材を引き付けたことが、1990年代のIT革命を基盤とする経済の長期的繁栄をもたらしたと考えられたことが大きい。

そもそも、アメリカが、高度人材受入れの「マグネット」を備えるようになったのは、**1960年代前半に、インド各地に「インド工科大学」の設立を支援したことはじまる。**その卒業生は、アメリカに留学を勧誘され、アメリカで修士や博士学位を取得した後、永住権を優先的に取得できるようになった。これは、NASAにおける宇宙開発のために、インドに着目し、**インド人技術者を集中的に養成しようとしたもの**といわれている。

45

- また、1990年の移民・国籍法でH1-Bビザを導入し、アメリカ留学者が学位取得後の就労する場合、人数制限を適用しないようにした。このH1-Bは、その後、人の移動の関係する貿易交渉において、アメリカの自由化オファーの基礎としても活用された。
- 最近、インドは、在外インド系外国人3世までがインドに半年間帰国した場合、自由に活動できるカードを導入し、英米中心に滞在する人材の帰還又は交流を円滑化する措置を講じて注目されている。したがって、インドには、アメリカへの人材移動を、「頭脳流出」(brain drain)とは呼ばず、アメリカを「頭脳銀行」(brain bank)と呼ぶ傾向がある。必要な時に、有能な人材を呼び寄せることができるという意味であろう。

46

欧州委員会が、高学歴の定住移民の3分の2がアメリカに集中していると指摘するなかで、こうした現状を改めるべく、高度人材である外国人受入れのための仕組みが、欧州諸国で順次導入されてきた。

しかし、フランスの1998年の命令には、ほとんど見るべき実績はなかったし、ドイツの2000年の「グリーンカード」も、期待されたほどには、アジア系人材の受入れを実現できなかった。

欧州域内では、「エラスムス」計画の下で、非英語圏の大学でも、英語能力だけでの留学が可能となっているし、「ポローニャ・プロセス」では、各国システムをアメリカ型の基準に近接させ、複数大学をまたがる学位取得を可能にしている。

ただし、欧州委員会は「ブルーカード」を提案したものの、まだ実施には至っていない。

47

- こうしたなかで、アジアの新興国を中心に高等教育卒業者が急増し、アジア出身の国外留学者は今後15年間で100万人以上も増加するとの予測がある。

そこで、シンガポールは、国営投資ファンドによる国外へのリサーチパーク設立のほか、国内における教育及び研究体制の整備のために巨額の資金を投じ、日本人を含め外国人人材の取り込みを進めている。さらに、同国では、修士学位以上の取得者は、永住権取得が非常に容易になっている。

中国や韓国でも、高度人材の滞在資格を設けるほか、アメリカから帰還する人材への支援措置を設けて一定の効果をあげている。

しかし、タイやマレーシアなどでは、アメリカから同国人の人材の帰還を促す政策は、かならずしも効果をあげていない。

48

高度人材の呼び寄せに関し、「アジア人財計画」など、新たな取り組みも行われているが、わが国の高度人材の受け入れ戦略は、留学生の受け入れと併せて、以下のような弱点を持っていると考えざるをえない。

- 日本に留学すると、就職市場は日本語の通用する国内企業と日系企業に制約されるのに対し、米国留学者の場合、英語による就職機会が米国以外にも世界中に存在する。

- 欧州の大学は、各国語のほか英語でも入学が可能になっているが、日本ではそれらの仕組みは一般の大学には、ほとんど普及していない。

- アメリカでは、世界中のインターナショナルスクールで、標準テスト(SAT)を受検することができ、推薦状などを含めて、遠隔から応募できるが、わが国のセンター試験にそうした機能はなく、依然として、来日して受験するのが前提になっている。

49

- アメリカでは、平均的な授業料は日欧よりかなり高いが、アイビーリーグと呼ばれる有名大学では、2008年度から、授業料として親は所得の10%のみを支払えばよく、研究者を目指す優秀な大学院生には、奨学金を全額支給する仕組みとなっている。

- 外国人が修士号や博士号をとるだけでは、日本では永住権の取得を容易にする措置は講じられていないが、アメリカやシンガポールでは、それも可能になっている。

- 日本企業は外国人人材の採用で、日本語能力を重視しすぎる傾向があり、企業内にバイリンガル環境をつくる努力をしていない。

- 日系企業は、海外の大学との研究面の提携などを通じた優秀な人材の獲得について、十分な努力をしているとはいえない。

日系企業は、日本と進出国の2国間の人材交流は実施するが、第3国出身者を登用するグローバル人事システムは、ほとんど普及・機能していない。

- 日本企業には、海外大学で学び又は海外就労した経験を有する者が少なく、そのことが、外国人人材を受け入れにくくしている。

50

「留学生30万人」の目標を掲げたが、これを実現するため、短期留学生を増加させれば達成できるとか、質を構わずに量を増やすなどの対策では意味がない。

アメリカや欧州の事例を追いかけるだけのやり方では、アジア地域全体としての人材開発や、欧米からの人材還流を実現することはできない。

こうした弱点をどう克服するかを総合的に考慮すべき時期に来ていると考えられるが、それとは別に、基本戦略の練り直しを考えたい。

そこで例えば、

- 東アジア経済連携の枠組みで、日中韓の間で、高校生の言語学習のプログラムを支援し、相互に高校留学やホームステイを促進し、高校留学の経験者が、隣国の大学に留学して学位を取りやすいシステムを整備する。

51

- アセアン諸国の大学間で行われている授業単位の相互認証を、日中韓の大学にも次第に拡大し、相互に短期留学を行えるよう支援措置を設ける。

- 日中韓の研究者や大学院生について、APECビジネスカードの仕組みを準用し、事前審査を経れば、短期間の研究滞在について、ビザ取得の手続きを免除し、域内の研究・教育のための交流を促進する。

- 欧米諸国に滞在する東アジア諸国出身の研究者・家族についてカードを発行し、事前にカードを申請すれば、東アジア諸国にビザなしで6カ月程度滞在できるよう手続きを簡素化する。

また、外国人人材を多く受け入れるためには、海外での研究・就労経験のある日本人人材を増やし、外国人と共通の経験を積んだ日本人を増やすことが不可欠なので、留学生OBを登録してネットワーク化する努力も重要になるであろう。

52

8 おわりに

外国人政策が、人口や労働力を補う目的に堕し、経済連携はおろか、国民相互の和解、それに、同じ社会で権利・義務を共有するという使命感に欠けると、多文化共生は実現しそうにない。

こうしたなかで、わが国は、経済統合と移民政策とが連動する人の移動のビジョンを形成する必要がある。

それは、EUのような域内自由移動ではないが、新たな「循環移民」を具体化した空間を創設することになるであろう。それは、アジア域内各国で多様化する人口変動に対応し、拡大する労働力需給のミスマッチを次第に緩和し、域内の工程間分業により各国に競争力ある産業集積を形成するとともに、欧米諸国からの人材還流を実現できるだろう。

そこでは、外国人が永住又は帰化したあとも、受入国の社会への統合を促進する努力を続けねばならない。

53

2009年春の国会に提出が予定される入管法等の改正案は、「多文化共生のインフラ整備に向けた第一歩にすぎない。しかし、外国人台帳制度の導入とオンライン化によって、出入国管理のシステムを、「アングロサクソン」型に、「大陸欧州」型の要素を加味した、新たな「日本型」のシステムに改編する必要がある。その結果、出入国管理の過剰な規制を緩和し、「循環移民」の考え方にたった新たな在留資格の導入も、次第に視野に入ってくる。

基本的に、外国人政策の改革のイニシアチブは、地域・自治体にある。外国人の権利・義務の確保に基づき、「多文化共生政策」(日本型の統合政策)を強化する必要があるからである。そこでは、外国人住民を、日本人住民と同じ住民の一人としてとらえ、社会の底辺に落ち込むことのないよう、その権利・義務の履行を確保するため、受入れられる地域・自治体の強い意志が必要とされている。

この地域・自治体レベルの多文化共生の実践が、国を超えた東アジアの経済統合の基盤となり、各国間の相互理解と、世代を超えた真の和解の基盤となるはずである。

54

主要な参考文献

- 外国人集住都市会議(2008)『みのかも宣言』
- 法務省(2008)『新たな在留管理制度に関する提言』(第5次出入国管理政策懇談会)
- 井口泰(2001)『外国人労働者新時代』ちくま新書
- 井口泰(2007a)『外国人の統合政策及び社会保険加入のための基盤整備 - EU等の調査から -』国立社会保障人口問題研究所『季刊社会保障研究』Vol. 43, Autumn 2007, No.2, 131~148ページ
- 井口泰(2007b)『EUの共通移民政策への道 - シェンゲンランドの衝撃』労働開発研究会『季刊労働法』23~40ページ
- 井口泰(2007c)『新しい在留管理システムに関する提案 外国人住民基本台帳制度に関する構想』(2007年10月10日、『規制改革会議』海外人材タスクフォース提出論文)
- 井口泰(2008a)『活力維持へ長期的視点で移民政策を』『週刊エコノミスト』2008年1月15日号・31~33ページ
- 井口泰(2008b)『動き始めた外国人政策の改革 - 緊急の対応から世紀の構想へ』『ジュリスト』No.1350, 2008.2.15・2~14ページ
- Iguchi Y (2007) "Industrial agglomeration, fragmentation and changes in strategies of Japanese multinationals in East Asia" Paper presented at People's University of China, on September 17, 2008
- 内閣府(2008)『規制改革に関する3ヶ年計画』(平成20年3月25日閣議決定)
- 総務省(2006)『多文化共生に関する研究会報告書』(2006年3月)など。