

# 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—

関西学院大学教授

井口 泰

## 1 はじめに

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で、この地域に世代を超えた人材の循環を実現できれば、日本がアジアを中心とする新興国と「共に成長」し、そこで、相互信頼と和解を達成することが展望できるはずである。

多くの国では、移民・外国人政策は、自国の人口や労働力を補うという視点から議論されるのが常である。また欧州では、外国人の受入国社会への統合政策は、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がちだった。

しかし、世界の人の移動をみれば、長期的な人材還流も起きており、永住権をとりながら、さらに別の国に移住することも少なくない。一時的滞在といいながら、長期に定住化している場合もある。受入国で国籍を取得していながら、その国への帰属意識に欠け、言語や文化の異なる集団を形成してしまう場合も少なくない。

わが国でも、外国人政策は、国益の観点から論じるのが当然のこととなっている。日本は「アセアン+3」の枠組で、「東アジア共同体」形成という目標に合意しながら、地域の利益が自国の利益につながるの感覚や、周辺国民との和解を目指す意識には乏しい。

それでも、日本経済の再活性化は、アジアを中心とする新興国と連携し、経済統合を進めることのなかにある。アジアを発展させ、貧困層を減らし中間層を育てるなかで、人口が減少する日本経済の再生も可能になる。その順序は、決して逆ではない。

長期的には、東アジア全体の経済成長と域内貿易及び交流の増大により、日本の経済成長率を引上げることこそ、財政赤字の拡大を伴わない日本経済再生の道である。この基本戦略が、金融危機によって否定されたとは言えない。

本報告では、金融危機のさなかであって、結局、自国の危機を単独で克服する考えに終始するのでなく、アジアを中心とする新興国と「共に成長」する基本戦略にたって、世紀を見通した外国人政策の持続的な改革の方向性を展望する。

## 2 金融危機と多文化共生の試練

### (1) 最近の経済動向と外国人雇用

中国のWTO加盟後、円安傾向のなか、日本経済は新たな域内の工程間分業と産業集積を追求し、東アジアにおいてon-shoringとoff-shoringの巧妙なバランスを実現できた。生産拠点の「国内回帰」の現象は、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大きな格差をもたらしている。

この過程で、国内に形成された「新工業都市」の多くは、中堅・中小都市で、若年人口の大都市流出を経験しながら、国外からの日系人を中心に外国人が流入して、産業の「国内回帰」現象を支えてきた。産業の海外移転が生じた地域では、農家の兼業機会が失われ、若年層の人口流出

は加速し、高齢層が取り残された。このような地域では、海外から、外国人研修・技能実習生が流入して、地場産業を下支えしている（表1・図1）。

こうしたなかで、東京周辺や名古屋などの大都市は、金融やサービス業を中心に、高賃金の外国人高度人材の流入と集積が進んだ。現在では、東京周辺に暮らすインド人は2万人、そのうち8000人はITなどの専門家である。

2008年10月、アメリカ発の金融危機は、金融システムが相対的に安定しているはずの日本の実態経済を揺り動かした。それは、輸出の急速な減退という形で襲ってきた。自動車産業の生産減少は、同年12月には前年比20%を超え、請負・派遣など非正規雇用の仕事の急速な削減が始まった。特に、愛知県や静岡県では、外国人労働者の70%前後が、請負・派遣労働者であって、影響が大きい。滋賀県や岐阜県の都市でも、南米日系人労働者の30%以上が仕事を失ったとみられている。

また、外国人研修・技能実習生は、2007年に総計17万人を超えていたが、受入機関である企業の経営悪化や倒産などで、研修・実習生は別の受け入れ先を探さねばならない。その件数が多くなりすぎると、帰国するほかない。また、経済情勢の悪化を背景に、受入機関における不正事件が増加する兆候もあり、研修・実習生一人ひとりの権利救済や地域における支援体制の整備に課題が多い（表2）。

## (2) 地域・自治体における「多文化共生」の試練

このように、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、今や雇用調整の波に直撃されている。これら地域には、「多文化共生」を掲げ、外国人政策の改革を国に強く求めてきた外国人集住都市会議の加盟都市（2008年12月末現在26都市が加盟、現在の座長都市は岐阜県美濃加茂市）の多くが含まれている。このため、金融危機は、「多文化共生」を目標とする地域・自治体にとって、極めて大きな試練を意味している。

外国人集住都市会議は、2001年の「浜松宣言」以来、「多文化共生」のための「制度的インフラ整備」を政府に繰り返し要求してきた。その最初の成果が、2009年春の通常国会に提出が予定される入管法等関係法令の改正であり、これには、外国人登録制度を廃止し、日本人の住民基本台帳に近接化した外国人台帳制度を創設することなどが含まれている。

雇用を失った者の増加は、新たな問題を顕在化させている。当該都市で就労する外国人の大多数が有期雇用契約のゆえに、雇用保険への加入率は半分にも満たず、多くの場合、失業給付すら受給できない。読書きを含む日本語能力の十分でない外国人失業者に対し、仕事に必要な日本語習得を支援する措置はまだ実施されていない。有期雇用契約を理由に、それが反復継続しているのに、社会保険は無加入が大半で、外国人家族に健康リスクと医療費負担がのしかかる。雇用契約の終了により、派遣・請負業者の提供する住宅からの退去を求められ、外国人市役所に相談に来る外国人も増えている。

これに加え、親の雇用不安が高まるなかで、文部科学省に認知されないため国の助成をうけられず、授業料の高い外国人学校に通っていた外国人の子ども数は、3割前後も減少したとの報告もある。なお、日本から十分な生活支援を受けることなく、片道切符でブラジルなどへの帰国する者が増加したとの情報もある。

このように、「多文化共生の制度的インフラ」が不十分ななか、日本人住民が、外国人住民の「文化・言語を尊重」すれば、「多文化共生」が実現できるかのような甘い認識は、実態からもほ

ど遠いことが容易に理解される。

今こそ、外国人住民を必要とする地域社会は、外国人の権利を守るため、強い決意を持って取り組む必要がある。同時に、外国人自身が地域社会に積極的にかかわり、自ら義務を果たすことができるよう、地域の環境を整備する必要がある。

外国人集住都市会議の発足から8年経過した今でも、外国人の権利・義務を確保するための国の「制度的インフラ整備」は、初歩的段階にも達していない。金融危機の影響が拡大すれば、「多文化共生」というスローガンを、ますます裏切るような事態が地域で多発する危険がある。

だからこそ、金融危機は、受入れ自治体にとって極めて深刻な試練であって、今後、市町村自身が、ハローワークなど国の機関と十分に協力し、雇用・社会保障・住宅などに関し独自の対策を打ち出していく必要がある。

### 3 外国人労働力受入れの経済効果

それでは、外国人の受け入れのもたらす経済効果について、わが国の政府や政党や、自治体関係者の間にコンセンサスはあるのか。現時点では、明確なコンセンサスは存在しない。同時に懸念されるのは、多くの人々は、外国人の受け入れが国内にどのような影響を及ぼすかには、非常に強い関心を示すが、それが、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は、無関心なことである。

最近、欧米で発展している「移民の経済学」は、送出国と受入国の双方に及ぼす効果に関心を示している。日本の多くの関心が、自国のことに限定され、アジア諸国にまで視野が届かないこと自体が、とても残念なことなのである。

さて、マクロ経済モデル、例えば、ソローの「成長会計」などを用いて、移民・外国人労働者受け入れの影響を計測する試みは、非常にオーソドクスな手法である。過去に諸外国で公表された計測結果は、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。例えば、1960～70年代のドイツでは、低熟練のトルコ人労働者の受け入れが、マクロ的に経済成長に寄与したという結果が出された。最近でも、EUが、移民流入が、経済成長にプラスの貢献をしているという推計を行っている。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、経済成長率に与えている影響は、誤差の範囲にしかならない。もっと大事なことは、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ほずである。

また、人材が流入したから、経済成長率が上昇したという関係よりも、現実には、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面が少なくない。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のも真理といえよう。

次に、ミクロ経済モデルによって、外国人の受け入れが、①賃金水準を低下させることがないか、②外国人雇用が自国人雇用で代替する結果にならないかという点を明らかにしなければならない。この場合、企業のマイクロデータを使用するため、人口減少、デフレなどのマクロデータは無視される。その推計結果は、特定の企業や地域に限られたデータとなるので、国全体について結論を得られるものではないが、日系人などの外国人労働者と日本人のパートタイム労働者の間の代替の弾力性を計測した結果、1990年代において、両者の間に、代替的な関係が計測された例が報告されている。

筆者は、2001年から2006年までの間の地域データを用いて、外国人雇用が、賃金水準の低下を招くのかどうかを、製造業の立地選択の理論に基づいた計量モデルによって検証した。つまり、

製造業の国内立地の指標として、各地域のGDPに占める製造業比率、製造業の事業所数又は製造業の雇用数を用いて、立地選択に影響を与える変数との関係を推定した。その結果、ブラジル人の存在は、企業立地の選択にプラスの影響を与えていることと、賃金水準の高い地域で、製造業の付加価値も高くなっていることが検証できた。ここから、ブラジル人の集中する地域は、製造業における賃金水準が相対的に高いことが明らかになった。ここから、労働移動の自由なブラジル人の存在は、賃金を引き下げる方向に作用していないことが結論できる。

筆者の研究グループで、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、相関分析で検証したところ、15-24歳層の比率の低いほど、技能実習生の数が多いこと、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、ブラジル人の数が多いことが検証された。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いえるのである（表3）。

#### 4 外国人行政の類型と新たな選択

このように、外国人の分布を地域別データで分析することには非常に意義がある。それは、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からである。

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。まず、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できるに過ぎない。

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。

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（表4）。



## 5 外国人受入れ方式をめぐる選択

また、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、①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、②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、③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。

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。

こうした外国人受け入れ方式の用語上の混乱が、これまでも、多くの誤解を引き起こしてきた。2008年9月にEUの法務理事会で合意された「移民協定」は、フランスのサルコジ大統領の提案する「共同開発 (co-development)」の考えを取り込んでいるが、これは、高度人材の「ローテーション」方式と言えるもので、EUが提案している「循環移民」の理念とは異なる。また、2008年12月に刊行されたAPECの専門家会議報告書で扱う「循環移民」の概念は、オーストラリアや韓国の専門家の意見に沿って、「ローテーション」方式を含む概念として使用され、国際的な議論を混乱させる恐れがある。

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。

日本で政治的な議論にのった①「ローテーション方式」と、②「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くないが、これら国・地域と同様の「ローテーション」方式を導入すべきだと主張する人たちもいる。

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。経済不況になった場合、こうした外国人は、受入国の都合で送出国に送り返されると考えられる。しかも、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。このため、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。また、労働力受入れこそ目的のため、家族形成や家族呼び寄せも認められず、あまり長期化すれば、制度自体が人権侵害と見做される可能性もある。

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。

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。

既に述べたように、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。

また、2000年に国連人口部が「補充移民」の推計データを公表した際、少子化する先進国による毎年の受入数があまりに巨大になるため、この方式による受け入れは、政治的に実行不可能であることを強調していた点も忘れるべきではない。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。

最後に「循環移民」方式がある。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。

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。外国人が永住し、あるいは、国籍を取得すれば、移民政策の対象とする必要はないとしてきた欧州諸国の統合政策の考えが、根本的に問われているのである。

「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こそ、「東アジア共同体」の土台となるであろう。

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。

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べきである。

これら資格要件に基づく外国人労働者の受け入れは、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。

## 6 外国人政策改革の始動

こうした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。

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。

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、常時携帯義務を廃止できるか、北朝鮮政策を理由に、常時携帯義務を維持するかは、隠された争点の一つなのである。

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。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ことも実現される。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、法改正と連動した最小限の改革は進められ、ようやく、制度は危険水域を脱することになるかもしれない。

## 7 高度人材受入れの抜本改革

さて、先進諸国では、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。以下では、欧米やアジアの動きを踏まえて、東アジア経済統合のなかで、日本がとるべき抜本的な改革について考えてみたい。

### 1) アメリカ

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にはじまる。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。

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。



## 2) 欧州連合

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。

## 3) アジア

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生は今後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。

## 4) 日本の基本戦略の練直し

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、米国留学生の場合、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。
- 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っても、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。

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。政府は、「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といった対策では意味がない。また、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。そこで例えば、

－東アジア経済連携の枠組みで、日中韓の間に、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。

－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・家族については、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。

－東アジア域内において、教育、研究及び産業の間のリンケージを拡大するため、域内人材の需給調整を円滑に行う人材バンクへの登録の仕組みを導入する。

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。

## 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。

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と考えられる。

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）を拡充する必要があるからである。ここでは、外国人住民が、日本人住民と同様に、住民の一人として社会の底辺に落ち込むことのないよう、権利・義務の確保するため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。

### 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。

**Present stage and future prospect of Immigration Policy in Japan**  
**–For new directions of this century beyond the Global Financial Crisis –**  
**(Abstract)**

**Yasushi IGUCHI**

Professor,

Kwansei Gakuin University

**1 Introduction**

Migration policy alone cannot solve the problems of demographic structure or decline. Migration policy alone cannot realize economic upturn of a nation or a region, either.

Discussion on migration policy usually focuses on compensation of population or labor force. In Europe, integration policy is thought to have achieved its goal by giving permanent resident status or citizenship.

However, there is long term circulation or transit migration with permanent resident status as well as long-term stay with temporary status. Some groups of immigrants with different culture or language do not have the sense of belonging.

In Japan, people lack in the sense of common regional interests over national interests, although establishing an Asian Community was politically agreed as a target in the frame of ASEAN+3.

Nevertheless, we can say that revitalization of Japanese economy under declining population cannot be achieved without launching economic integration with industrializing countries especially in Asia and to create more middle class in such countries by eliminating poverty. This strategy cannot be denied even by the Global Financial Crisis.

**2 Challenges for “Multicultural Coexistence” by Global Financial Crisis**

**(1) Recent economic development and foreigner’s employment**

The Japanese economy has successfully achieved a balance between off-shoring and on-shoring by seeking for new industrial fragmentation and accumulation in East Asia.

The so-called “return to Japan” phenomenon of industrial location occurs at the same time with continuous outward foreign direct investment, which resulted in great gaps between local areas in terms of economic and demographic developments.

In this process, most of the “New Industrial Cities” emerged are middle or small sized cities and have problems younger generation flowing out. They experienced inflow of Japanese Brazilians or Peruvians, who worked for local industries. In local areas, from which local industries delocalized for foreign countries, employment opportunities for farmers are lost, Japanese youngsters went out rapidly and only the elderly stay there. In such areas, foreign trainees and technical intern trainees are coming in to support local industries.

In the meantime, the large cities such as greater Tokyo and Nagoya are experiencing inflow of foreign highly skilled workers with high remuneration especially in financial and service sectors. The foreign inhabitants of Indian origin amount to 20 thousand and among them 8 thousand are IT specialists etc.



The Financial Crisis from the US has attacked the real economy in Japan, whose financial sector is relatively stable. The shock comes as drastic decline of exports. Decline of car production has reached over 20% in comparison with the last year in December 2008. Reduction of employment in subcontracting and dispatching undertakings has started so rapidly. Especially in Aichi or Shizuoka Prefecture, around 70% of the foreign workers are working for such undertakings. In some cities in Shiga or Gifu Prefectures, almost 30 % of workers of Japanese descendant seem to have lost jobs. The number of foreign trainees and technical intern trainees have reached 170 thousand in 2007. However, they have to seek for other accepting establishments when they lose their position because of deficit or bankruptcy of companies. If there are so many trainees who lost positions, they have to come home. There are also phenomenon that evil conducts of accepting organizations are growing in number.

## (2) Challenges for “Multicultural Coexistence” in municipalities and communities

As we have seen, employment adjustment is becoming serious in local areas where reactivation of local economy has been realized by growing manufacturing industries. Among these areas, many of the cities joining in “Alliance of Cities with High Density of Foreign Citizens” (Chair: Minokamo City with 26 cities) are included. Therefore, the crisis means a great challenge for the municipalities with the objective of “Multicultural Coexistence”.

The Alliance has repeatedly requested the government of Japan to establish institutional infrastructure for “Multicultural Coexistence”. The first achievement is the bill to amend Immigration Control and Refugees Recognition Act, to be submitted to the Diet in Spring 2009. It aims to abolish the present “Foreigners Registration System” and replace it with “Files on Foreign Inhabitants”, which resembles “Basic Files of Inhabitants” for Japanese citizens.

The Growing number of foreign unemployed causes new problems. As many of foreign workers have employment contract with limited duration, more than half of them are not covered or eligible for unemployment benefit. There are still no measures to support foreign unemployed to take the course of Japanese language training necessary for business. Although the contracts with limited duration are renewed several times, they are not covered by social security and risks of illness and cost of medical expenses should be burdened by the foreign family. Growing number of foreigners come to city hall, who have to leave their residences which had been rent by subcontracting or dispatching undertakings.

In addition, it has been reported that the number of foreign pupils who went to foreign schools paying high school fees, because such school had not been acknowledged as those by Ministry of Education and Technology, declined by 30%.

Therefore, it is too unrealistic to think that “multicultural coexistence” can be realized by respecting culture and language in the absence of “institutional infrastructure” for multicultural coexistence.

Now , municipalities and communities should be strongly decided to secure rights of foreigners. At the same time, foreigners themselves should be able to join in the local

community and to fulfill obligations.

Even after eight years of establishing the Alliance, “institutional infrastructure” for foreigner’s rights and obligations is at the initial stage. With growing effects of Financial Crisis, there would emerge phenomena, which might contradict the slogan of “Multicultural Coexistence”.

Therefore, the crisis is so serious for the municipalities. They have to consult with national authorities including Public Employment Service Office and take new and emergency measures for employment, social security, housing etc of foreigners.

### **3 Economic effects of accepting foreign workers**

Is there any consensus on the effects of accepting foreign workers in Japan? For the moment, there is no clear one. At the same time, it is discouraging that people are interested in the domestic effects and not in the effects on sending country’s development or economic integration in East Asia.

The economics of migration in the 21st century in Europe and America offers framework explaining both the effects in sending and receiving counties.

It is not difficult to demonstrate that immigration is contributing to economic growth. In the case of Japan, such effects are still marginal.

However, what is more important is whether an economy can achieve a certain level of economic growth under the condition of declining population. From observation, economies without employment growth cannot attract immigrants but they record net emigration.

In terms of micro economics, the effects of accepting foreigners on wages or employment is controversial . There have been some findings which demonstrate substitution effects of foreign labor with Japanese part-time works on a basis of micro data in a company in the 1990s.

The Research Team of Kwansei Gakuin University demonstrated with local time series data from 2000 to 2005 that Japanese Brazilians are mobile and seeking for higher wages, which means there are no negative effects on wages of Japanese workers . According to the correlation analysis between foreign and Japanese employment using cross section data, number of Japanese Brazilians are positively related with Japanese elderly and female employment and technical intern trainees are negatively correlated with the ratio of Japanese youngsters in the population.

### **4 Typology of Migration Policy Administration**

During the discussion on reform of migration policy, we should have to pay more attention to the role of local government in addition to immigration administration.

By international comparison, we can classify migration policy administration into two types. Namely, “Anglo-Saxon-type” lay much stress on immigration control to issue status to foreigners at the border and municipalities do not have major roles, while “Continental European type” gives strong power to local authorities in the case of issuing “residential

permit”.

The Japanese immigration control system was introduced in 1947 from US immigration law after the World War II. The Foreigners Registration was established in 1952.

In conducting more active integration policy, the role of municipalities should be strengthened. This means Japan should modify the Anglo-Saxon Model to take into consideration of the functioning of “Continental European” model. It means that municipalities should be able to pay much attention to the working and living conditions of migrants. For example, whether a migrant is covered by social security, whether he or she is living in a adequate housing, whether his or her child is going to school or whether he or she has enough ability of Japanese language etc.

In order that the new system function, it is essential to utilize on-line data systems with high security.

## **5 Ways to accept foreigners**

During the discussions on how to accept migrants, there seem to be three alternatives.

First, “rotation system” to supplement shortage of labor in a certain sector, second, “replacement migration” to supplement decline of population or to rectify demographic structure, and third, “circular migration” to realize merits both for sending and receiving countries as well as for migrants themselves.

Be careful that in “circular migration”, the movement can be either temporary or permanent. People may be able to go and return repeatedly. In “rotation system”, go and return should be only once and the accepting organization is fixed and labor mobility is limited.

There have been several misunderstandings in such terminologies. Especially because, French President Sarkozy used the term “co-development, which may mean a kind of “rotation” system, people might think that such scheme can be regarded as a “circular migration” in the sense of EU. In KOPEC meeting, Australian and Korean delegates defined that circular migration included “rotation system”. We would like to define that “circular migration” does not include “rotation system” here.

In the ruling Liberal Democratic party, almost 80 Diet members established a group to insist on “Immigration policy of Japanese type”, which assumed ten million immigrants to be accepted by 2050. This is a type of “replacement migration”.

The “rotation system” implies that foreigners are just labor force. At the same time, they have no freedom to change job, to get married and to accompany family members.

The “replacement migration” is difficult to implement. The size of net migrants who should be accepted by advanced countries may be very large to maintain the total population in the long run because of low fertility.

The “circular migration” is relatively new concept and idealistic. However, this is also based upon some empirical cases like Indians who return from US to India.

These three ways are comparable. Naturally, the mutual benefit of migration is considered

in “circular migration”, however, it may occur several generations later.

The economic partnership agreement between Japan and Indonesia, the Philippines or Thailand should be improved according to the concept of “circular migration”. In such cases, mutual recognition of national qualification is inevitable.

The concept of “circular migration” may lead to new ideas for Japan to widen acceptance of foreigners with certain qualification which should be mutually recognizable. It is important to develop careers and give more motivation to migrants who may be able to make “circular migration”.

## **6 Reforming migration policies**

From the whole idea of migration policy reform, the bill to be admitted to the Diet represent only a very small step. This stem from the needs at the municipality level. The Cabinet decided the “Three Year Plan for Regulatory Reform” and Employment Countermeasures Law was already amended in 2006 followed by the forthcoming bill to amend Immigration Control and Refugee Recognition Act etc.

The new bill accompanies several amendments of laws and regulation. There will be ne “Residents card” which will be issued by the local immigration authority and foreigners should register at the municipality. The guidelines related to renewal or change of status of residence will be reinforced. The report by employers on employment of foreigners has become obligatory and their information should be circulated from Ministry of Health, labor and Welfare to Ministry of Justice. The new file system on foreign inhabitants should be run primarily by Ministry of Coordination and Telecommunication in cooperation with Ministry of Justice. In addition, The trainees who are trained on the job should be covered by Labor Laws and they should get more protection.

## **7 Fundamental reform for accepting highly skilled**

The competition for the highly skilled has become severer since the 1990s among developed countries. The strong magnet of the US to attract the highly skilled goes back to the 1960’s, when Indian students at Indian Institute of Technology were coming to the US and got green card. Since 1990, the HI-b status has become a strong measure to attract IT specialists from Asia.

EU has strong anxiety that the highly skilled workers may be monopolized by the US and EU ,member states has implemented deregulation for foreign students and specialists EU is also conducting reform, of university system by “Erasmus” or recently by “Bologna Process”. The “Blue Card” proposed by the European Commission has not yet been implemented.

In Asia, university graduates are explosively increasing and students studying overseas will be increasing tremendously. Several countries are implementing “reverse brain drain program” to invite their nationals with PhD to come back. India has established a card for Indian diasporas to come back freely for six months to India.

In Japan, foreign students program should be extended to accept 300 thousand students



from abroad. However, there are basic weaknesses in the Japanese system. Especially, the job market of foreign students are very limited. The admission to Japanese universities prerequisites passing exam in Japan. Global management system or bilingual environment does not prevail in Japanese companies etc.

The author proposes that Japan should not only try to catch up ways of the US, it should create human resource development program within East Asian region especially to exchange more students among Japan, Korea and China.

## **8 Final remark**

Migration is often based upon economic interests, while it should also be based upon mutual understanding and reconciliation between the nations and upon strong will to protect rights and to guarantee environment for migrants in the society. Therefore, it is important to create new vision for migration policy to function under economic integration.

In the case of European Union, free movement of people is a basis for the sense of unity. In Asia, creating schemes for “circular migration” should be considered.

Realizing “Multicultural Coexistence” at municipality level will be an important basis for economic partnership in economic integration in East Asia and can be starting point for mutual understanding and real reconciliation over generations across the nations.

## **Selected References (mainly in English)**

- Cheng L.K and Kirerzkowski H, (1999) Global production and trade in East Asia, Kluwer Academic Publishers, Boston
- Council of East Asian Community (2007), Record on the 19th General Meeting “After ASEAN+3 Summit and East Asian Summit” January 30, 2007
- Glaeser, E.L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A., and Shleifer, A. (1992) “Growth in Cities”, Journal of Political Economy, vol.100, no.6.
- Iguchi Y, (2006) “For realizing the Human Resources Development and Circulation Strategy in East Asia” Report by Japan Economic Research Center June 2006, pp71-89
- Iguchi Y.(2007a) “Labor shortage and policy responses in Japan –Challenges for labor market policy and migration policy– “paper presented to the International Symposium on Managing Labor Migration in East Asia: Policies and Outcomes– A Joint Project of the ILO and Wee Kim Wee Centre of Singapore Management University , on May 16-17, 2007
- Iguchi Y (2007b) “Industrial agglomeration, fragmentation and changes in strategies of Japanese multinationals in East Asia” Paper presented at People’s University of China, on September 17, 2007