

21世紀日本の外国人労働者受け入れ政策

— 少子高齢化への対応 —

New Immigration Policy of Japan in the 21st Century

— Coping with Aging and Shortage of Labor Power —

酒井 明

Akira SAKAI

我が国の総人口が予想より早く2006年から減少し始めた。生産年齢人口については減少に転じてから12年近くが経過している。我が国を少子化と高齢化という二重の負担が覆っている。日本人労働力の減少を補うために、毎年約60万人の外国人労働者を受け入れなければ、日本は現在の経済水準を維持出来ないとされている。しかし、受け入れの拡大は犯罪、社会保障、教育などで社会秩序リスクを伴う。一方、国際的な労働移動をめぐる環境も大きく変化している。グローバル社会の到来に対応すべく21世紀において日本はこの外国人労働者受け入れ問題をどの様に考え、実践すればよいのか。本論においては方法論として、まず、なぜ、今、外国人労働者問題なのか、問題の背景に触れ、次に現行の制度の概要と変遷、それをめぐる議論について検証し、どの様な問題が生じ、また、なにが課題となっているかを考察する。その後、それを踏まえて諸外国の例を参考としつつ、新しい21世紀日本の外国人労働者受け入れ政策について提示する。

1. 問題の背景—なぜ、今、外国人労働者問題なのか

1-1 「グローバル戦略」等の提言

(1) 2006年5月、経済財政諮問会議が「グローバル戦略」(注1)を採択した。その内容は「急速なグローバル化の中で、我が国の構造改革のスピードが問われている。日本の目指すべき国のかたちは産業のフロントランナーとして世界をリードする国、国際社会において知的なリーダーシップを発揮する品格ある国」であり、その戦略の特徴は「選択と集中」である。ヒト・モノ・カネの制約の下で我が国の活力を有効に引き出すため、国内の資源を我が国

が得意とする分野に絞り、それを補完する形で海外の資源を最大限に活用しようという理念と方法論は正しい方向だと思われる。特に人材については、日本では不足している医療・介護などの分野で外国の人材を活用し、それによって限られた国内の人材を産業の強化等、別の重点分野に振り向け、少子高齢化にも耐えうる経済構造の構築を目指すべきであり、そうした認識のもとに外国人労働者受け入れの見直しをすべきとしている点は評価できる。

(2) 2004年4月、日本経団連が「外国人受け入れ問題に関する提言」(注2)を公にして、外国人の就労管理システムや外国人庁の創設を提唱している(注3)。特に外国人庁の創設については全く同感である。外国人政策の縦割りの弊害を無くし、総合的に外国人問題を取り扱うためにも将来、是非、実現すべきものと考えられる。

(3) 同年10月、「外国人集住都市会議」(注4)が多文化共生社会の推進に関する論点を中心に政府に外国人政策に見

千葉科学大学危機管理学部危機管理システム学科
*Department of Risk and Crisis Management System,
Faculty of Risk and Crisis Management, Chiba
Institute of Science*

(2007年10月1日受付, 2007年11月29日受理)

直しを迫っている。異文化を受け入れ、外国人との共生を目指すために市区町村の役割を重視すべきとの指摘はそのとおりだと思われる。また、管理の側面からも、市区町村と国との連携を強化すべきである。外国人政策が現在、出入国時と期間更新時の「点」のチェック体制にとどまっており、それを「線」や「面」の管理体制とするためにも外国人と日常的に接する市区町村の役割を評価し強化すべきである。

(4)法務省において私的プロジェクトという位置づけではあるが、「法務副大臣：今後の外国人受け入れ等に関するプロジェクト」(注5)がかなり思い切った提案を行っている。すなわち、外国人人口について、特別永住者を除いて、総人口の3%（現在約1.6%）を目安とし、日系人について、現行の血縁のみを根拠とする受け入れは行わず、日本語能力や就労能力を基準とすることや技能実習修了者について、一定の技術・技能、日本語能力などが認められれば、継続して就労可能とするとしている（注6）。法務省の若手職員を中心にまとめたと聞かすが、その打ち出した考えの方向性は正しく評価すべきと思われる。

(5)日本商工会議所も「少子化問題とその対策について一出生・子育てに優しい経済社会の実現に向けた戦略―」（2003.6.12）と「少子高齢化、経済グローバル化時代における外国人労働者の受け入れのあり方について」（2003.9.17）（注7）を提言している（注8）。「日本版プラクティカル・トレーニング・ビザ」の在留資格の新設や外国人の優秀な学生が日本企業で働くイニシアティブを高めるためにも「国際インターンシップ」の活用を推進すべきとの提言は評価すべきであり、是非実現すべきと思われる。

(6)経済産業省が「外国人労働者問題―課題の分析と望ましい受け入れ制度のあり方について―」（注9）において、高度人材の永住を念頭においた環境整備を提言している。筆者も外国人政策の大転換とも言うべき「日本版グリーンカード制度」に賛成である。一部の優秀な外国人は入国の段階から永住権をあたえ、移民として受け入れるべきと思われる。その際の受け入れ基準はカナダ等で行われているように、人物評価、技術、日本語能力等をポイント化して一定以上の評価を得た者を受け入れるということになる。

1-2 少子高齢化が社会に及ぼす影響を外国人労働者によって補完する

(1) 我が国の人口は2006年の1億2774万人がピークで減少過程に入った。2050年には1億人を割るのではないかとされている。人口が長期的に安定的に推移するには、一人の女性が一生のうちに出生する子どもの数である「合計特殊出生率」が約2.1必要であると言われている。2005年は1.25まで下がったが2006年には多少盛り返し1.32まで上がったが人口減少傾向は続くと思われる（注10）。なぜ、そうなったのか。晩婚

化、非婚化と言った結婚活動の変化、あるいは生みたい子どもの数に対する認識の変化等いろいろの分析が可能である。生産年齢人口（15-64歳）の減少はもっと早く1995年の約8717万人から減少し、その後5年間で約120万人が減少している。少子高齢化が進むと経済活動の低下、税収低下、年金を受ける人数の増加、負担する人数の減少、年金制度の維持困難というスパイラルに陥る。このような経済成長の鈍化、税や社会保障における負担の増大、地域社会の活力低下に対応しなければならない。

(2)21世紀に入り、高齢化と人口減少の二重負担を克服し、国際市場での競争力を維持し、日本国内で付加価値を生むための成長戦略が重要となっている。これに対応するために、女性、高齢者の労働力の強化策と並行して、外国人労働者の選別的な受け入れ拡大策が検討されるべきである。受け入れは「選別的」でなければならない。未熟練の外国人労働者の急激で野放図な増加は、国内の治安問題や我が国の産業構造に於いても3K（注11）と言われる下層部分を残存させることが懸念されるなど多くのマイナスを生じるからである。したがって、諸外国の政策を参考にして、より広範な技術・技能を有する外国人の労働力を確保することが不可欠である。将来的には「東アジア共同体」を視野に入れた政策や東アジアの人材ネットワーク化が必要であるが、当面は2国間のEPA（Economic Partnership Agreement―経済連携協定）（注12）を利用した外国人労働者の受け入れを進めるべきである。我が国はこれまで、東アジアにおいてシンガポール（2002年）、フィリピン（2004年）との間でEPAを締結した。フィリピンとは看護師・介護士の受け入れに関する合意がなされている（注13）。また、資格に関する相互認証も検討されるべきである。高齢化と少子化の問題は国内政策だけでは解決できないことを認識すべきである。

2. 外国人労働者受け入れの変遷と現状

2-1 外国人労働者受け入れの変遷

(1)昭和56年出入国管理及び難民認定法、（以下入管法という）の改正により、難民認定の新設、短期滞在者の在留資格の拡大、技術研修生の在留資格の新設を行った（注14）。

(2)その後の改正は、現在の入管法の基礎となった平成元年の改正（2年施行）である。高度人材の在留資格の拡大等の専門的・技術的職業に従事する外国人の入国を広く認めるための在留資格の拡充を中心とした在留資格の整備、日系人受け入れのための在留資格の新設、日本語学校等の教育機関による学生の受け入れを認める「就学」の在留資格の新設、不法就労外国人を雇用し、あっせんを行った業者に対する罰則の新設である（注15）。

(3)続いて平成5年に技能実習制度を新設し、従来の1年間の研修に加え、1年間の実習を加えた。さらに実習は平成

9年より2年とされ、研修・技能実習の合計3年間で規定された。

(4)その後、現在に至るまで種々の法改正が行われているが、外国人犯罪対策や罰則の強化等が中心で受け入れ政策の基本的な変更は行われていない。すなわち、平成11年の改正によって不法残留罪の新設、被退去強制者に対する上陸拒否期間を1年から5年に伸長した。また、平成13年の改正により、ワールドカップ・サッカー大会対策として、フーリガン等のための上陸拒否事由及び退去強制事由の整備を行った(注16)。さらに、平成18年、テロの未然防止のために、入国申請時に外国人から指紋又は顔写真の提供を受け入国審査を行う改正が行われた。

2-2 外国人労働者問題の現状

(1)我が国における外国人の「フロー」が出入国に関する統計であるとする、どの様な目的を持った外国人がどれだけ在留しているかという外国人登録者数はその「ストック」と言うことができる。

(2)2005年末現在の就労を目的とする在留資格の外国人登録者数は前年と比べて約1万人の減少の約18万人で全体の9.0%であった。大学教授、芸術家、企業経営者、研究者等、専門的・技術的分野の14の在留資格が高度技術的な人材に該当する。個々の在留資格別でみると、「宗教」、「報道」及び「研究」の在留資格は近年減少傾向にある。また、「人文知識・国際業務」、「技術」、「技能」、「教授」、「投資・経営」、「法律・会計業務」は平成13年末から一貫して増加している。しかし、増加の割合はいずれも微増である。「興行」の在留資格は2004年まで登録者数は増加傾向にあったが、2005年末は約43%と大幅に減少し3.6万人となった。この「興行」はフィリピン女性が圧倒的でホステスマがいの活動をしているとして多くが摘発されており専門的・技術的な高度人材という範疇にいれるのは疑問符がつく。そうすると実質、高度な人材は約14万人と言うことができる。「専門技術的分野の外国人は積極的に受け入れる」という政府の方針から考えて絶対数としては少ない。逆に低熟練労働者の流入が一層大きくなっている。

(3)2005年12月末現在、我が国に合法的に滞在する登録外国人は既に約201万人で我が国総人口の約1.57%である。同年末現在、国内で就労している外国人(不法就労者を含む)は特別永住者の約44万人を除いて、約91万人程度と推定される。内訳は就労目的の在留・資格保持者(注17)(約18万人)、技能実習生(注18)(約8.7万人)、日系人労働者(注19)(約24万人)、留学・就学生の資格外活動(アルバイト)(注20)(約10万人)、一般永住者(注21)(約11万人)、不法就労者(注22)(約19万人)である。その他、正規在留者の配偶者(例えば主婦)として在留し、許可を貰わないで資格外活動を行っている者や不法入国者の数は不明であるので91万人

の中には含めていない。

3. 我が国の外国人労働者基本政策をめぐる議論

3-1 今までの日本の外国人労働者基本政策の総括

(1)我が国の基本政策は二分法を採っている。すなわち、「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れを積極的に推進する」一方、「いわゆる単純労働者の受け入れについては、国内の労働市場に関わる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすと共に、送り出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である」としている(注23)。

(2)「専門的・技術的労働者」と「単純労働者」を二分し、単純労働者は受け入れないという建前を採っているものの、その背後で研修生・技能実習生、日系人や不法就労者といわれる非正規滞在者や資格外労働者などがいわゆる「単純労働者」として日本の産業構造に組み込まれている。これがいわゆる制度と実態の乖離の問題である(注24)。

(3)すなわち、受け入れるべき人材として高度の専門性を持った人材(研究成果の著しい研究者、著名な芸術家等)と専門的、技術的分野の外国人(大学卒業程度又は実務経験10年以上)が規定されている。受け入れていない人材としては非専門的・技術的労働者や単純労働者である。このようないわゆる単純労働者を原則受け入れていないとしながらも、例外として特定技能者として研修・技能実習生を受け入れており、典型的な単純労働者と思われる日系人や日本人及び永住者の配偶者等(子を含む)を無条件に受け入れている。

3-2 今までの外国人労働者問題をめぐっての議論

(1)日本人労働者の減少を補うために、毎年、約60万人の外国人労働者を受け入れなければ日本は現在の経済水準を維持出来ないといわれている(注25)。しかし、受け入れの拡大は、犯罪、社会保障、教育などの社会秩序リスクを伴う。グローバル社会の到来に対応すべく、21世紀の日本はこの問題をどの様に考え実践すればよいのか。

(2)外国人労働者受け入れをめぐる議論は大きく2つの時期に分類される。最初はバブル景気に沸いた1980年代後半から90年代初頭の議論で現状の労働力不足を解消するために外国人を受け入れるか否かの是非が展開された。最近の議論は将来の高齢化による労働力不足への対応とグローバル化に対応した日本の活力をいかに維持するかとの視点から議論されている。

(3)積極的に外国人労働者を受け入れるべきとの立場からの理由として、少子・高齢化対策等の中長期的な人口減少への対応、競争力を支える柔軟な労働力への期待、ヒト・モノ・サービスのグローバル化への対応、FTA(自由貿易協定)やEPA(経済連携協定)等アジア諸国からの要

請を挙げている。

(4)受け入れに消極的な立場からの理由として、外国人による犯罪の増加、3K職場や低賃金・長時間労働の常態化等劣悪な雇用環境が温存されること、社会階層の二層化、年金・福祉等の社会コストの増加、将来的な雇用機会の縮小化を挙げている(注26)。また、消極論に立つ者は少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として、外国人労働者の受け入れを考えることは適当でなく、まず、高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化を推進していくことが重要であると主張している(注27)。(5)高齢者や女性の活用と外国人労働者の受け入れは二者択一なのであるか。二者択一論者は外国人労働者受け入れを拡大する前に、若年層の雇用を促進し、高齢者や女性の労働力を活用すべきとする。果たして、そうであろうか。外国人労働者の拡大は高齢者や女性の採用と二者択一ではなく、多様な人材活用の観点から、並行して進められるべきものであると思う(注28)。

4. 外国に見る外国人労働者政策の概要

諸外国の制度は社会的、文化的背景等が異なるため、すぐにそのまま我が国に導入というわけにもいかないと思われるが、それを認識した上で、諸外国の制度を検討することはそれなりに意義があり、我が国が採り得べき政策に対してヒントを与えてくれると思われる。

4-1 米国

米国は移民の国であり、移民、非移民による外国人労働者の受け入れをおこなっているが移民の比率が高い(注29)。手法としては「数量割当制」と「労働市場テスト」である。国内労働市場の需給ギャップを埋めるのは主に移民によって行われている。要約すると、

- (1)移民としては卓越した能力の者、高度専門職の労働者を「数量割当制」により認めている。
- (2)非移民として国内労働市場に悪影響を与えないことを条件に、「労働市場テスト」を経て在留資格別に適合者を受け入れている(注30)。

4-2 英国

英国はEU加盟国ではあるがEU通貨統合へは加わっていない。大陸欧州とは一線を画した政策を採っている(注31)。ブレア政権は政治、経済において近隣諸国との地域協調体制の構築よりも米国との協調を最優先した。EU域内のヒトの自由な移動、特定の職種における国内の労働力不足等へ対応するために「ポイント制」、「労働市場テスト」、「数量割当制」の3つの制度を外国人受け入れ制度へ巧みに組み込んでいる(注32)。要約すると、

- (1)ポイント制を導入し、一定以上の点数を取得した外国人を受け入れる。
- (2)労働許可制を導入し、国内労働市場で充足出来ないと認定された分野、例えばITや医療等に労働許可を与えてい

る(労働市場テスト)。

- (3)旧植民地等からの国別に上限を定め、受け入れる数量割当制を導入している(注33)。

4-3 ドイツ

ドイツは戦後の高度成長期に労働力不足からトルコ等からいわゆる単純労働者を大量に受け入れた。経済の発展に大きく貢献したが、ドイツ政府の意図に反し、トルコ人は帰国せず定住化した。その後、同化も進まず、現在、ドイツ語が話せない2世、3世によるトルコ人社会が形成されている。要約すると

- (1)労働許可制を採り、国内市場では充足出来ない分野で受け入れている。
- (2)季節労働者として、農林業、ホテル等の季節労働に限定し3ヶ月の就労を認めている。
- (3)請負契約労働者として建設プロジェクト等に携わる外国人を最長3年として就労許可している。
- (4)2000年から「グリーンカード制」を導入し、年間5万人の枠を設けIT分野の技術者等の受け入れを行ったがITバブルが崩壊したこともあり、目標に達しなかった。

4-4 カナダ

カナダは米国同様、移民、非移民による外国人労働者の受け入れを行っており、移民の比率が高い。受け入れの手法は「ポイントシステム」と「労働市場テスト」を採り入れている。移民として高度技能者を受け入れるための選抜方法は「ポイントシステム」である。移民申請者の技術・技能を点数化し、一定の合格点に達した者を受け入れている。国内の労働力不足の職種重視から個人の資質重視へと基準を移行している。

非移民の受け入れには、「労働市場テスト」により、国内の労働の需給ギャップを見て、労働力が不足している分野を中心に受け入れている。要約すると、

- (1)移民として「ポイントシステム」を導入している。具体的には年齢、学歴、語学力などを点数化し、最高位点110点で70点以上は受け入れる。
- (2)非移民につき国内労働市場で充足出来ない分野での受け入れを採用している。

4-5 韓国

韓国は日本と同様に在留資格制度を採用し、原則として専門的知識、技術・技能を持った外国人を受け入れようとしているのは日本と類似している。しかし、最近、非熟練労働者を限定的ながら受け入れようとする政策を採っている。韓国は2004年、雇用許可制という新しい枠組みで非専門職の外国人労働者を受け入れ始めた(注34)。この制度は一部中小企業の労働力不足への対応として、外国から労働者を合法的に受け入れる外国人受け入れ制度である。韓国においては外国人労働者の流入がはじまったのは1990年頃である。背景として国内労働市場において、中小企業や生産関連の3K業種に人手不足が深刻になったから

である。韓国は1991年大企業を対象とする産業技術研修制度を導入し、1993年、対象を中小企業まで広げた。受け入れ枠も次々と拡大したが、産業技術研修制度は外国人労働者を「研修生」として受け入れ、「労働者」として活用した矛盾を抱えたまま、10年間近くその矛盾ゆえ、いろいろの問題を露呈してきた。現在の日本の研修制度と全く同様であった。韓国はこれを解決するために、雇用許可制の導入に踏み切ったのである。韓国の外国人労働者政策は大転換したのである。日本もこの点を大いに参考としなければならない。要約すると、

- (1)日本と同様、在留資格制度を導入し、専門的人材の受け入れを行っている。
- (2)産業研修制度により、低熟練労働者を受け入れている。
- (3)2004年より雇用許可制が導入され、非熟練労働者の受け入れを認めている。

4-6 その他のアジア諸国

- (1)中国は世界最大の約13億人を有する国であり、国内に大量の労働力を抱えている。海外への労働力の送り出しについては1980年代以降、外貨獲得を目指して政府主導でおこなわれていたが、最近は民間業者によって行われている。近年、沿海部を中心とした急激な経済発展に伴い、それを担う管理職や専門家の労働不足が発生している。その一方で、内陸部の農村部では約1.5億人と言われる余剰労働力が存在しており、国内における所得格差が大きな問題となっている。
- (2)労働力送り出し国として世界的に有名なのはフィリピンである。外貨獲得の手段として国家的バックアップの下におこなわれている。
- (3)シンガポール、香港、台湾といった所得水準の高い国から、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムといった所得水準の低い国等、多様な国々が自国の雇用問題の解消や経済発展等を目的として外国人労働者の受け入れ政策、送り出し政策を展開している。台湾では台湾労働者の賃金上昇に直面している企業には、国際競争力を維持するため、外国人労働者を雇うニーズがある。特に3K職場は台湾人が嫌う業種においては外国人労働者が活用されている(注35)。

5. 21世紀日本の外国人労働者の受け入れ政策のあるべき姿

5-1 外国人労働者の受け入れのための視点

- (1)日本は東アジアの経済社会の持続的発展に人材開発、移動の面で国際貢献すべきである。

21世紀において、日本だけでは少子化と高齢化という二重の負担を克服することは不可能である。21世紀の東アジアでも、モノ、カネとならんで、ヒトの移動を通じた経済発展の取り組みが進んでいくと思われる。東アジア全体で人材を育て、人材移動の壁を低くして人材ネットワーク

を構築していくべきである。将来の「東アジア共同体」の形成を視野に入れ、東アジア全体で有用な人材を確保できるような仕組みを作る必要があろう。そのためには大学間の相互交流やカリキュラム単位の相互認証、国家資格の相互認証といったことも日本が率先して進めるべきである。

(2)東アジアで盛んに取り組まれている二国間のEPA(経済連携協定)は将来の「東アジア共同体」へ行くまでの当面の対応として利用すべきである。EPAは東アジア域内各国が一致して包括的な取り組みを実現するうえで有効である。

(3)外国人労働者は労働力である前に「人」であり、日本で生活する者であるという認識を持つべきである。このままでは外国人の不安定就労がさらに増加し、社会保険未加入の拡大(注36)、税不払いの増加、日本語能力が欠如し自立出来ない外国人子弟の増加など、外国人が多数居住し定住化が進む自治体では問題が深刻化すると予想される(注37)。

(4)日本の研修や技能研修制度は現在、現実には合わなくなったとして批判に晒されているが東アジアの人材養成にそれなりの役割を担ってきたことは一定の評価がなされなければならない。しかし、政策が時代の経過とともに現実と遊離したら、それを改め、より適合したものとしなければならない。マンパワー不足が構造化している中小企業等の単純労働者を必要とする部門において、「定住者」資格等による日系人労働者と「研修」・「技能実習(特定活動)」資格による実質的な低賃金労働者を使用している。本質は「労働者」であるのに「研修生」として安い研修手当で使用している。これを直ちに直視すべきであり、きちんと法律と実態を一致させて明確な外国人の受け入れ資格の態勢と雇用秩序を成立させるべきである。外国人労働者＝安い労働力という認識は長期的にはマイナスの影響を及ぼすであろう。

(5)外国人犯罪の背景には、日本での生活が維持出来ないという側面もあり、また、在留管理が十分に機能していないという側面がある。外国人の在留管理が入管法(国の事務)と外国人登録法(市区町村の法定受託事務)により二元的に管理されている。在留管理のチェックが入国審査時及び更新時という「点」の管理に止まり、「線」や「面」の管理になっていないため、在留外国人の居住・就労の実態が十分に把握されていない。さらに不法滞在者にも外国人登録証(「在留の資格なし」という文言)が交付され、誤解を生じかねない状態であるので、その対策を考えるべきである。

5-2 日本は21世紀において外国人労働者の受け入れをいかに行うべきか

(1)EPAの積極的な活用

少子化と高齢化の二重の負担を抱えたまま、日本だけで解決しようということはどうしても無理が来てしまうだろう。将来的には人材の開発・養成において、東アジア全体でネットワーク化を進め、国境を超えて円滑に適材適所に人材

が移動出来るような制度、人材版「東アジア共同体」のような形成が望ましいが、当面はEPAのような2国間協定の枠組みを使い、多くの国から適切な人材の受け入れを行うべきである。

(2) 雇用許可制の導入

(1)韓国が導入したように、思い切って雇用許可制を採用してはどうか。その際の条件として、国内労働市場で求人出来ない労働力を外国から受け入れることを前提とする。外国人を雇用しようとする事業主は必要な労働力を国内労働市場では求人出来ないことを証明しなければならない(注38)。雇用許可制によって、受け入れるべき人材は次ぎに述べるように当然「中間労働者」もその対象にいれるべきである。いわゆる「単純労働者」についても検討すべきであろう。その場合、送り出し国との覚書により、求職者の選抜条件、方法、選抜組織、相互の権利義務等を決定し、送り出し国にも外国人の帰国に対し、一定の責任を明確にすることが条件になろう。

(2)雇用許可制を通じて受け入れる外国人の総数は雇用できる業種、送り出し国との関係、国内の労働市場の需給ギャップ(労働市場テスト)等を考え、毎年、弾力的に決定する必要がある(注39)。

(3) 「中間労働者」の概念の導入

雇用許可制を導入するにせよ、導入しないにせよ、外国人労働者を受け入れるにあたっては「専門的・技術的労働者」と「単純労働者」と言う二分法は廃止し、社会の実態、ニーズに合った受け入れを行い、制度と実態の乖離を是正すべきである。「中間労働者」の概念を導入し、諸外国の受け入れ制度も参考にし、受け入れる様々な方法を考えるべきである。「中間労働者」としては、例えば、高卒程度の学歴を有し、十分な日本語能力を有し、一定の技能を有する者とする(注40)。

(4) 高度人材は移民として受け入れる

21世紀は世界的規模での人材獲得競争になると思われる。高度人材をいかに確保するかが日本の将来を左右すると言っても過言ではない。この様な視点から、日本は従来の方法をさらに推し進めるべきであるが、現在のままだと、この様な人材が日本に来てくれないのが実情である。優秀な研究者や技術者を出来るだけ確保するために、囲い込み作戦、すなわちエンクロージャー政策を推進すべきである。思い切った政策で無ければならない。例えば、この様な人材には家族を含め、入国の段階から永住権を与えるなどの優遇処遇をすべきである。この判定にはいわゆる「ポイントシステム」制度を考えるべきであろう。その基準は英国やカナダ等で行われている要求項目、例えば、日本語能力、経歴、学歴等をポイント数にして総合点を決め、一定のポイントに達した者は受け入れるべきである。

(5) 定住外国人を総人口の3-5%とする

トップレベルの人材確保と並行して、将来の日本の発展に

欠かせない良質な中間層の労働力をいかに確保するかが重要である。(3)で述べたように中間労働者を国内での労働力不足分野において受け入れるべきである。この判定には「ポイントシステム」や「労働市場テスト」を使うべきであろう。受け入れの上限は、国内治安への影響、日本人の高齢者や女性の活用等も考慮しつつ、日本に滞在、定住する外国人の割合が総人口の3-5%で保たれるように柔軟に対応すべきである。ちなみに2005年末現在滞在する登録外国人の数は約201万人で、総人口の1.57%で諸外国と比較しても少ない。

(6) 日系人には一定の日本語能力を求める

日系人の入国の条件に日本語能力を加えるべきである。犯罪に走る日系人は日本語が話せないために、日本社会になじめずに犯罪に走るものが多いからである。

(7) 研修・技能実習制度の見直し

本来我が国が実施している研修・技能実習制度は国際貢献の観点から、外国人の技術・技能習得支援を目的としており、まさに東アジアにおける人材育成に資する仕組みである。しかしながら、研修・実習修了者が帰国してみたら、母国にはその人材育成に見合った就労機会が不足している。これではせっかくの技能習得が生かせない。現在、実質的な「低賃金労働者」の確保として利用されている研修・技能実習制度は批判が多く、その見直しを行うべきである。第1に最初の研修段階から、研修生を労働者と位置づけ、きちんとした労働契約のもとに透明性を高めることである。第2にこの制度を「中間労働者」の受け入れとしてこの制度を利用すべきである。例えば、研修・技能実習制度にバイパスを作り、研修生や技能実習生が帰国することなく、そのまま日本に長期滞在し、永住が可能となる仕組みを作るべきである。研修制度の趣旨は日本の進んだ技術を本国に帰って生かして貰うということにあるので、国際貢献の観点からも、東アジアの人材開発・養成やネットワーク作りの観点からも、本来の研修制度の基礎は残すべきであろう。しかし、全ての研修生が3年経過したら全て帰国させると言うことでは無く、優秀な研修生には本国に帰るか、さらに日本に滞在するかの選択肢を与え、仕事に対するインセンティブを高めるようにすべきであろう。これによって在留期間が切れる直前の逃亡事案の多くは減り、我が国の生活、文化に慣れた比較的質の良い「中間労働者」を確保でき、全く知らない外国人を直接入国させるよりはリスクの面からもメリットがある(注41)。

第3に研修生が本国に帰ってその技術・技能を生かせない場合は日本への再入国を認めることも当然考えるべきであろう(注42)。

(8) 国と地方自治体の情報の一元化

我が国では、入管局が外国人の在留管理を行い、市区町村は外国人登録証を発行する権限しかない。この様な体制では市区町村は地域に居住する外国人の就労場所を把握出来

ない。したがって、社会保険や地方税の納税等で不便をきたしている。外国人を含む住民に対する行政サービスの担い手である市区町村の権限を強化し、国と地方の情報を一元化することも検討すべきである。外国人登録制度の現行制度の下では、外国人の居住等に関する情報を正確に把握できないことから、思い切って外国人登録法を廃止して、日本人にのみ適用されている住民基本台帳法による制度（住基ネット等の活用）を外国人に適用出来ないかの検討をすべきであると思われる（注43）。

（注1）経済財政諮問会議「グローバル戦略」2006年5月

（注2）日本経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」2004年4月

（注3）日本経団連はその他、「活力と魅力溢れる日本をめざして」（2003. 1. 1）を出し、「多様性を容認する観点から、外国人も日本においてその能力を発揮できるよう、日本社会の扉を開いていく」としている。

（注4）外国人が多く定住している都市が集まって共通の問題を話し合う会議。現在18都市の連合となっており、2006年11月21日東京で開催された。最も外国人比率の高いのは群馬県大泉町の16%である。

（注5）法務省プロジェクトチーム「今後の外国人の受け入れについて」2005年

（注6）法務省と比較し、厚生労働省は外国人政策の見直しには消極的で、現状維持的な姿勢であるように思われる。若者や女性の雇用機会確保を優先すべきであり、少子化が進んでも2030年まで労働人口は急減しないと主張している。

（注7）日本商工会議所「少子高齢化、グローバル化時代における外国人労働者の受け入れのあり方について」2003年9月

（注8）日本商工会議所は外国人が「働きたい」日本となるための方策として、「日本版プラクティカル・トレーニング・ビザ」を在留資格に加え、優秀な学生の日本企業就職のインセンティブにするために「国際インターンシップ」の活用を図り、民間企業における外国人の積極的な活用を提言している。

（注9）経済産業省「外国人労働者問題—課題の分析と望ましい受け入れ政策の在り方について—」2005年10月

（注10）2003年におけるアジア各国の合計特殊出生率は日本が1.29であるのに対し、韓国1.19、香港0.94、シンガポール1.26、台湾1.24である。

（注11）いわゆる3K（きたない、きけん、きつい）を

表す。なお、韓国の非正規滞在者は2004年において約19万人であり、ほぼ日本の水準と同じである。

（注12）EPAとFTA（Free Trade Agreement—自由貿易協定）は異なる。重なる部分もあるがEPAの方がより包括的である。すなわち、FTAが関税・非関税障壁の引き下げや撤廃を通じた財・サービス貿易の促進を主要な目的とするのに対して、EPAは貿易にとどまらず、投資、知的所有権、競争政策、人材育成、経済協力といった幅広い分野での通商自由化あるいは共通のルール作りを目的にすることにある。

（注13）看護師・介護士とも6ヶ月の日本語研修と看護・介護の導入研修が課せられる。その後、看護師は病院での研修を経て就労するが入国後3年以内に日本語の国家資格に合格しなければ帰国しなければならない。介護士は実務経験コースと養成コースに別れるが、実務経験コースは介護施設での研修の後、就労するが入国後4年以内に介護福祉士の試験に合格しなければならない。養成コースは養成校を卒業すれば就労出来る。人数枠について看護師が400人、介護福祉士が600人とされるがこの枠を10倍くらい増やすべきではないかと思われる。

（注14）出入国管理法令研究会編「出入国管理法講義」1997年

（注15）坂中 英徳「日本の外国人政策の構想」（日本加除出版）2001年

（注16）法務省入国管理局「第3次出入国管理基本計画」2005年

（注17）在留資格27のうち、①就労が可能で上陸審査基準の適用を受けないグループである、外交、公用、教授、芸術、宗教、報道の在留資格と②就労が可能で上陸審査基準をクリアしなければならない、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能の在留資格があり、この数字は①②の合計である。

（注18）研修生は労働者ではなく、あくまでも「学ぶ」者であるというというのが法の建前であるが低賃金労働の温床となっているとの批判がある。技能実習生は1年の研修を経た後2年間、労働契約に基づき働くことが出来る労働者として位置づけられている。本論では技能実習生のみを計上している。在留資格としては「特定活動」に入る。外国人研修生の受け入れは原則として、事業所の常用労働者の5%以下という受け入れ枠が設定されている。ただし、2年目に技能実

習に移行することでさらに5%の外国人研修生を受け入れることが出来る。その結果、企業は3年の在留が可能であるので、最大15%相当の労働力を、外国人研修生と技能実習生で充足できる。

- (注19) 日系人労働者は「日本人の配偶者等」又は「定住者」といった在留資格を有し、日本国内での活動に制限がなく、就労していると推定される。日系人はブラジルが多いが、3世が中心になり、ブラジルの考え方や価値観の若者が増えており、日本国民との共生が大きな問題となっている。また、日系人を中心とする外国人児童の不就学問題も解決しなければならない大きな問題である。親が雇用機会やよりよい労働条件を求めて転職、移動を繰り返す、それに伴って子どもも学期途中で転校を強いられる。不慣れな転校生は友達が出来にくく、日本語能力の問題もあり、いじめにもあい、学校嫌いになる。日本の義務教育は硬直的すぎ、ブラジルに帰国して再来日しても、子どもたちが習熟度や学力に適した公立学校のクラスに編入できないという問題がある。
- (注20) 留学生や就学生は通常は働くことは出来ないが、資格外活動〔アルバイト〕は許可を得れば、週に28時間以内の中で稼働できる。
- (注21) 日本との歴史的経緯をふまえ特別に許可された特別永住者（在日韓国・朝鮮人など）の約44万人分を含まない、一般の永住者のみである。
- (注22) 法務省入国管理局は2004年から5年間で不法在留者約30万人を半減する計画を実行中であり、2006年現在20万人を切っている。
- (注23) 平成11年8月13日閣議決定
- (注24) 酒井 明 「外国人労働者受け入れと少子高齢化時代の雇用問題」近代中小企業 2007年5月
- (注25) 国連は日本が1995年の生産労働力を維持するためには、毎年、約60万人の外国人労働者を受け入れなければならないと指摘した（Japan Times.Feb.23.2000）。
- (注26) その他の消極論の根拠として、①雇用機会が不足している高齢者等の就業機会を減少させる②景気変動に伴い、失業問題が発生し易い③家族を呼び寄せ、生活基盤を築いた外国人労働者は帰国しない傾向があり、一定規模の外国人コミュニティが形成されると受け入れが加速し、日本社会になじまない異質の共同体が出来ることを挙げる者もいる。
- (注27) いわゆる単純労働者を受け入れた場合のマイナ

スの影響として、通常においても雇用機会が不足している高齢者や女性等の就業機会をさらに減少させると強調する。しかしながら、女性、高齢者の労働強化策と並行して外国人労働者の受け入れを考えるべきであって、二者択一では無いと思われる。

- (注28) 日系人などの外国人労働者の労働力人口比が高い地域で、高齢者や女性の労働力の比率が高いことが実証されている。
- (注29) Benders Immigration and Nationality Act Pamphlet LexisNexis,2004
- (注30) Immigration and Naturalization Service (INS), U.S Department of Justice, Annual Report, January 2002
- (注31) 英国（Great Britain）とは、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドをいう。南アイルランドはアイルランド共和国として独自の出入国法制を行っている。
- (注32) (社) 経営労働協会「イギリス、オランダ、スウェーデン各国における外国人受け入れに関する調査研究報告書」2002年1月
- (注33) House Office, Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1998The Stationery Office. London, 1999
- (注34) ソン・ウォンソク「韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換」2006年
- (注35) 台湾企業の中国大陸への進出等により、台湾人労働者の雇用減少が進み、外国人労働者の受け入れを厳しく制限すべきとの意見がでていいる。
- (注36) 酒井 明 「外国人の社会保障ゼミナール問答」月刊経営労働 2005年9月
- (注37) 日系人労働者がその家族を伴って多数居住している地域では、日本人との文化的、社会的背景等の違いから地域住民との摩擦や外国人子弟の不就学といった問題がでていいる。定住外国人は単に滞在するだけでなく、生活もあり、教育もある。外国人の在留管理に関する各省庁の対応はどうか。中心的役割は法務省が今後とも担っていくべきであるが、関係省庁との協力関係をもっと密接にすることが重要である。総務省は外国人と日本人との調整をサポートする「多文化共生プログラム」の作成を都道府県に要請している。厚生労働省は若年労働者の失業を理由に外国人労働者の受け入れに消極的であるがもっと実態を見極める必要がある。文部科学省はブラジル人学校の改善はブラジル政府の役割であると突き放さないで、外国人の子どもの就学義務を法的に認めるべきではないかと思われる。縦割りの弊害をなくす

- ために「外国人政策庁」のような総合的な組織を作るべきではないかと思われる。
- (注38) 雇用許可制を利用できる事業主の規模を絞るかは問題となろう。韓国では従業員300人未満の企業となっている。
- (注39) 韓国は雇用許可制により受け入れる外国人労働者の数を2.5万人と決定した。2.5万人の受け入れ人数は雇用許可制が施行される時点での研修生と研修就労者の総数が7.5万人であり、その3分の1の規模である。日本と同様、研修生が研修就労者に移行した場合、合計滞在期間が最大3年であることから、その3分の1が帰国することに伴う不足分を受け入れることにしたと思われる。
- (注40) 現在、原則として大卒以上に限定されている外国人労働者の受け入れ範囲を①高卒以上の教育を受けた者で②日本語能力2級程度を有し、③一定の技能資格を有する者まで拡大することが考えられる。
- (注41) 酒井 明 「入管法ゼミナール問答」月刊経営労働 2005年7月
- (注42) 井口 泰 「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望(上)」、国際人流 2007年5月
井口 泰 「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望(下)」、国際人流 2007年6月
- (注43) EU諸国において、市区町村に「ワンストップ・センター」をおいて、外国人に滞在許可や社会保険事務、納税を一度にできる体制を採っている。日本も国と地方自治体とがより密接に連携する新たな在留管理の仕組みが求められている。