

特集

# 外国人労働者の諸課題

## —リーマンショック後の新たな状況—



2008年9月のリーマンショックに端を発した経済危機で、大量の日系人失業者が発生し、外国人労働者に関わる様々な問題が顕在化した。また依然として厳しい雇用情勢の中、国内で約300万人が失業している一方、少子高齢化による労働者不足の懸念や、安価な労働力を求める声を背景に、外国人労働者の受入れ拡大を求める声もある。特集では、労働政策フォーラムでの外国人労働者をめぐる受入れ議論のほか、JILPTが昨年実施した日系人労働者やアジアにおける高度外国人材に関する調査を通じて、いま新たに直面する課題を考える。

### 労働政策フォーラム

## 今後の外国人労働者問題を考える

〈経済危機が日系人労働者に与えた影響等を踏まえて〉

外国人労働者の受け入れにあたっては、産業及び国民生活等に与える影響を総合的に勘案することが不可欠である。昨年一二月四日に東京・築地で開催した労働政策フォーラムでは、「今後の外国人労働者問題を考える」をテーマに、日系人の受け入れに伴う様々な問題やそれに対して日本政府が講じてきた施策を検証。有識者などがそれぞれの立場から、今後のあり方を提起した。わが国の外国人労働者受入れ議論の新たな方向性を模索するための素材を提供している。



基調報告

わが国における外国人労働者を巡る状況について

厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部外国人雇用対策課長 野口 尚



外国人労働者受入れの基本的考え方

外国人労働者をめぐっては、さまざまな考え方や意見があります。対立する考え方もあると思いますが、いずれにしても、議論が必要だと思います。そこで、議論のための材料を最初にご提示させていただくという考え方で話を進めさせていただきます。

内容を四つに分けておきます。第一は、外国人労働者受入れの基本的考え方、第二は、経済危機後の日系人求職者の状況と対策、第三は諸外国における外国人労働者受入れの状況、そして最後に、今後の外国人労働者施策を進める上での留意点で、この四つの柱で進めていきたいと思います。

第一の柱ですが、外国人の受け入れに関しての基本的考え方(図表1)としては、出入国管理及び難民認定法いわゆる入管法という法律があります。この法律の中に、どのように受け入れるのが書かれています。受け入れの範囲は「我が国の産業及び国民生活等に与える影響」を総合的に勘案して決定するとしています。要するに日本の産業、国民生活にとってどういう影響があるかを考えて、主体的に選ぶという意味だろーうと思います。

図表1 外国人労働者の受入れについて我が国の基本的考え方

|   |
|---|
| 1 出入国管理及び難民認定法上の仕組み   |
| ○ 受け入れ範囲は「我が国の産業及び国民生活等に与える影響」を総合的に勘案して決定。<br><small>(出入国管理及び難民認定法)</small>   |
| 2 当面の基本的考え方   |
| ○ (国際競争力強化の観点から) 高度の専門的・技術的分野の外国人の、我が国での就業を積極的に促進。<br><small>(雇用対策法第4条)</small>   |
| ○ 他方、単純労働者の受入れ等、外国人労働者の受入れ範囲の拡大は、労働市場の二重構造化が強まるおそれがあることに加え、労働条件等の改善を妨げ、ひいては、求人充足・人材確保を阻害。<br><small>(「雇用政策基本方針」平成20年2月厚生労働大臣告示)</small>   |
| ○ 労働力人口の減少への対応については、まずは国内の『若者、女性、高齢者などの潜在的な能力を有する人々の労働市場への参加を促進し、『国民各層の就業率向上のために政策を総動員し、労働力人口の減少を跳ね返す。』ことが重要。<br><small>(「新成長戦略」平成22年6月閣議決定)</small>  |
| 3 将来的な対応  |
| 第2章 我が国労働市場の現状と変化<br>⑤外国人労働者<br>…労働力人口の減少への対応として、外国人労働者の現行の受入れ範囲を拡大するという考え方もあるが、受入れ範囲の拡大は、国内の労働者との競争・代替が生じ、若者、女性、高齢者、障害者等の雇用機会の喪失を招くことに加え、労働条件等の改善を妨げるなど、労働市場に悪影響を与える懸念があり、十分慎重な対応が必要である。さらに、単に産業上の労働力ニーズの問題として議論するのではなく、医療・社会保障、教育、治安等国民生活全体に関する問題として、 <b>国民的コンセンサス</b> を踏まえつつ、幅広い見地から総合的に検討されるべきである。<br><small>(「雇用政策研究会報告」(平成22年7月))</small> |

では、具体的に受け入れ範囲をどのように考えているかというと、高度の専門家、あるいは技術者といった外国人の就業を積極的に促進しようという

ことです。他方、いわゆる単純労働者の受け入れ、あるいは現在の受け入れ範囲の拡大は慎重に考えた方がいいのではないかと思います。なぜならば、こうした単純労働の外国人は低賃金になりがちなので、これによって、いわば遅れた産業構造を引きずってしまっている、結果的に、求人充足や人材確保を阻害するということではないかというこ

ち出しました。これらの方々の就業率向上のための政策を総動員して、労働力人口の減少をはね返すのが基本で、労働力人口の減少に対応して外国人を入れたらどうかという発想は、この成長戦略の中にはないわけです。

次に将来的な対応です。少子高齢化、労働力人口の減少にどう対処するのかわかることで、繰り返すようになりますが、まずは国内の若者、女性、高齢者に働いていただく必要があるということです。それから労働というと、単に経済や産業上の問題だけではなく、人の受け入れということは、医療、社会保障、教育、治安など、生活全般に影響するわけです。この部分での国民的コンセンサス、理解と納得がないと、きなくさい話になってくるのではないかと思います。その国民的コンセンサスに関して、今年六月に朝日新聞が行った世論調査があります。少子化が続いて人口が減り、経済規模が維持できなくなつた場合、海外からの移民を幅広く受け入れることに関して賛否を聞きました。結果は、賛成が二六%で、反対が六五%となっております。

さらに、今年六月に今後一〇年間に展望した新成長戦略がつかられ、労働力人口減少への対応としては、現在、国内雇用情勢は非常に厳しいですけれども、まずは国内の若者、女性、高齢者の労働市場への参加を促進することを打

次に、わが国で実際に就労している外国人のカテゴリーをみます(図表2)。二〇〇九年一〇月末現在の数字ですが、五六万人が働いています。四つのグ



図表2 我が国で就労する外国人のカテゴリー

我が国で就労する外国人労働者（総数 約56.2万人）の内訳

- ①就労目的で在留が認められる者 **約10.0万人**  
 (いわゆる「専門的・技術的分野」)  
 ・その範囲は「産業及び国民生活等に与える影響」を総合的に勘案して個々の職種毎に決定。  
 ・各在留資格に定められた範囲で報酬を受ける活動が可能。
- ②身分に基づき在留する者 **約25.3万人**  
 (「定住者」(主に日系人)、「永住者」、「日本人の配偶者等」等)  
 ・これらに在留資格は在留中の活動に制限がないため、様々な分野で報酬を受ける活動が可能。
- ③特定活動等 **約11.2万人**  
 (技能実習、EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、外交官等に雇用される家事使用人、ワーキングホリデー等)  
 ・「特定活動」の在留資格で我が国に在留する外国人は、個々の許可の内容により報酬を受ける活動の可否が決定。  
 ・技能実習生は、入国時は、雇用関係のない「研修」の在留資格で入国し、1年経過後に雇用関係のある技能実習(在留資格「特定活動」)に移行。(本年7月1日の改正入管法施行後に入国した者は、入国当初から雇用関係のある「技能実習」の在留資格が付与される。)
- ④資格外活動 **約9.7万人**  
 (留学生のアルバイト等)  
 ・本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内(留学生:1週28時間以内、就学生:1日4時間以内)で、相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可。

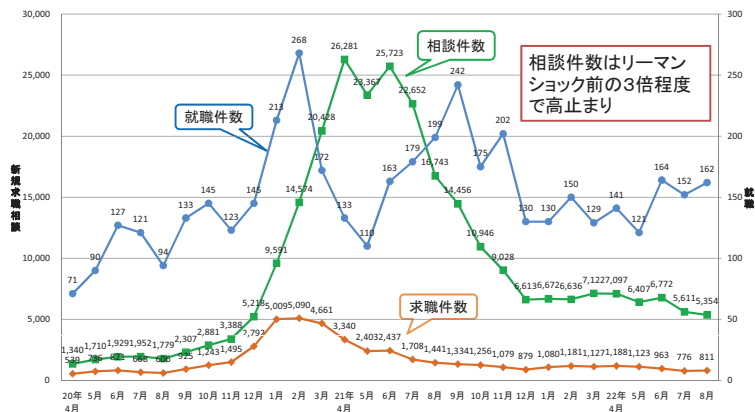
資料出所:厚生労働省外国人雇用状況届出状況(平成21年10月末現在)

図表3 国籍別・在留資格別外国人労働者の現状(2009年10月現在)

| 在留資格  | 総数      | ①専門的・技術的分野 | ②身分に基づき在留資格 | ③特定活動   | ④資格外活動 |
|-------|---------|------------|-------------|---------|--------|
| 全国籍計  | 562,818 | 100,309    | 253,361     | 112,251 | 96,897 |
| 中国    | 249,325 | 43,975     | 45,420      | 85,856  | 74,074 |
| ブラジル  | 104,323 | 444        | 103,645     | 88      | 108    |
| フィリピン | 48,859  | 2,451      | 40,123      | 5,707   | 578    |
| 韓国    | 25,468  | 10,507     | 6,646       | 1,487   | 6,828  |
| ペルー   | 18,548  | 88         | 18,296      | 126     | 65     |
| その他   | 116,295 | 42,844     | 39,231      | 18,976  | 15,244 |

資料出所:厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況(2009年10月末現在)」

図表4 外国人集住地区9ハローワークにおける外国人求職者職業相談の状況



太田(群馬)、松本(長野)、大垣、美濃加茂(岐阜)、浜松(静岡)、豊橋、豊田、刈谷(愛知)及び四日市(三重)の9ハローワークの合計

ループがありまして、まず就労目的の滞在が認められている人が一〇万人います。ここは基本的に専門的・技術的分野とされる方です。二つ目が、身分に基づいて在留している人。たとえば、定住者、永住者など、日系人の方々、あるいは日本人と結婚された方々で、いわゆる身分系といわれる資格の方々です。こういう方々は就労に関する制限がなく、就労者数が約二五万人です。三つ目が特定活動という、とくに認められて就労している方々で、多くが技能実習だったり、あるいはEPAといった二国間の協定で受け入れられている看護師や介護福祉士候補者の方々で、約一万人います。四つめの資格外活

動は、よくコンビニで見かけるような若い外国人の方で、留学生の資格で在留し、例外的に一週間二八時間の限度でアルバイトをしている人などです。こうした人が一〇万人弱おります。現状を国籍別に見ますと(図表3)、就労者の総数では中国人が一番多く、次にブラジル人、日系人というペルー系の方も多し。身分系ではフィリピン人も四万人と多くなっています。こうしたなか、日系人を中心に、リーマンショックとその後経済危機で大変困難な状況に直面したということ

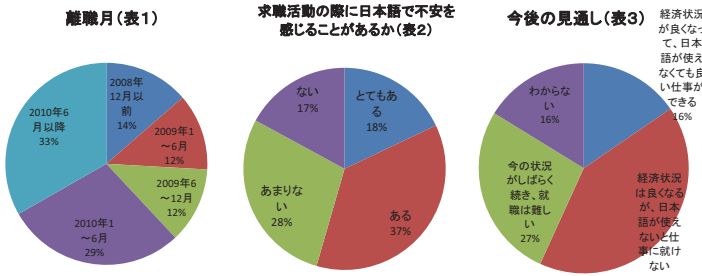
経済危機後の日系人求職者の状況

その状況を詳しく見ると、多くの日系人がブラジルなどの母国に帰国しました。例えばブラジル人で二〇〇八年末と〇九年末で比べると、主に帰国によって約四五〇〇〇〇人減っています。この帰国に関して国は、帰国支援事業を実施しました。帰国したいけれど飛行機のチケット代がない方には、その経済危機後の状況ですが、多くの日系人がブラジルなどの母国に帰国しました。例えばブラジル人で二〇〇八年末と〇九年末で比べると、主に帰国によって約四五〇〇〇〇人減っています。この帰国に関して国は、帰国支援事業を実施しました。帰国したいけれど飛行機のチケット代がない方には、

その料金を補助したわけですが、それで約二万人が帰国しました。もちろんこれは強制的に行ったということではなく、帰りたい困っている方のニーズに応じて実施した事業です。経済危機後の失業率ですが、直近の一〇月で五・一%ということで、失業率は高止まりしています。失業者数も三〇〇万人を超える水準で高止まっています。それでも諸外国に比べるとまだ低く見えますが、雇用調整助成金によって雇用を維持するための補助金を受けられている人が一〇〇万人を超えており、もつと多くの潜在的失業者がいると考えた方がいいのではないかと思います。

図表5 外国人求職者の現在の状況

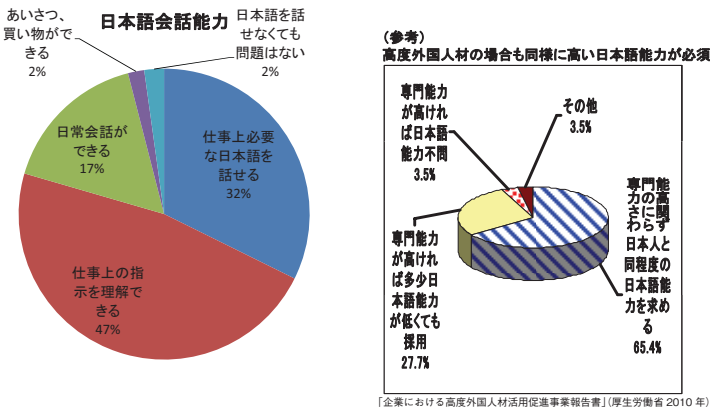
- 離職者の約7割が4ヶ月以上離職しており、離職者が滞留している状況。(10ヶ月以上の長期失業者は離職者全体の約4割にのぼる) (表1)
- 約5割が求職活動の際に日本語に不安を感じている (表2)
- 外国人求職者自身の意識(今後の見通し)に、一部甘さがみられる (表3)



資料出所：外国人来所者へのアンケート調査（職業安定局調べ）  
 ■実施時期平成22年10月4日（月）～15日（金） ■対象地域：14県（茨城、栃木、群馬、埼玉、神奈川、石川、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、広島）※外国人集住都市会議員都市、平成21年度に研修を実施した都市

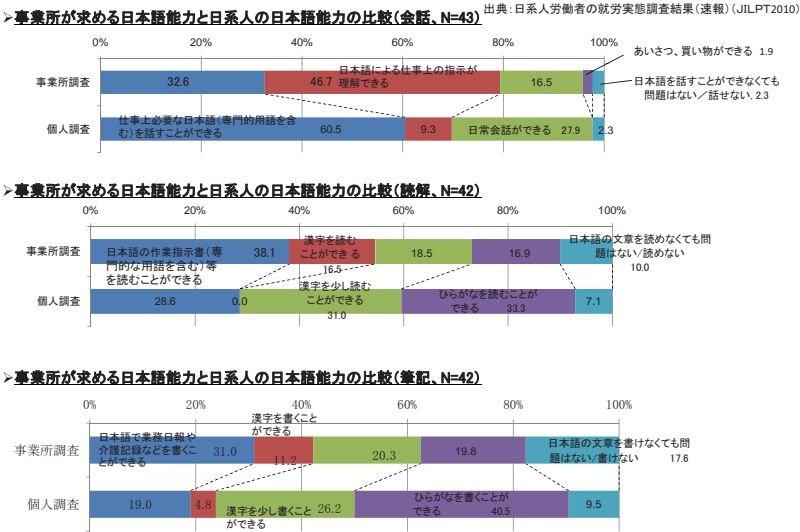
図表6 約8割の事業所が、外国人労働者を採用する場合には、「仕事上必要な日本語能力を求める」

事業所が専門分野以外の外国人労働者を雇用する場合に求める日本語能力は、「仕事上必要な日本語(専門用語を含む)が話せる」(32.3%)、「仕事上の指示を理解できる」(47.2%)を合わせると約8割を占める。  
 (日系人労働者の就労実態調査結果(速報)(JILPT2010年))



図表7 企業が求める日本語能力と日系人労働者の日本語能力にギャップ

読解能力において、事業所の過半数が「仕事上必要な日本語を読むことができる」もしくは「漢字を読むことができる」能力を求めているのに対し、日系人労働者のうちこれらの能力を有するのは約3割である。



それから、日系人が多いいわゆる外国人集住地区の九つのハローワークで相談件数がうなぎ上りとなつていきます(図表4)。それから新規の求職件数も増えていきました。現在は、新規求職はかなり落ちており、相談件数もかつてほど多くありません。しかし、そのレベルはリーマンショック前と比べるとまだ三〜五倍に高止まっている。求職者が何度来所しても仕事が見つからない状況が現在も続いているわけです。

外国人求職者についてのアンケート調査結果(図表5)によると、一〇カ月以上の長期失業者が全体の四割、四カ月以上に広がると七割になります。それから、日本語があまり得意でなく、不安だという意見も多い。今後の見直しでも、一番多かったのは、経済状況がよくなくても日本語が使えないと仕事につけないと思っている人がもつとも多くなっています。ただ、日本語が使えるなくても、良い仕事ができるという方も二割弱います。これは甘いのではないかと心配しています。

日本語の問題では、事業所の約八割で外国人を労働者として雇う場合に、日本語を話せる、指示したことを理解できることが必要だと思つていて、日本語能力を求めているのですが、話せるのは何とか対応できても、読み書きは事業所の期待にはこたえられない状況です(図表7)。

ですから現在、苦戦を強いられているのが、日系人求職者ということになります。第一に、製造現場の仕事が少なくなっているからです。一部仕事が減ってきているからですが、三カ月といった非常に短期の雇用契約になっている。第二は、先ほどの日本語能力が不足していることも影響しています。三つ目は、日本人と日系人との間で、職の奪い合いのような状況が見られることです。事業主は当然、日本語ができる方を採りたいので、日系人

は苦戦を強いられています。こうした状況の中で、集住地域を中心としたハローワークで通訳の配置をしたり、相談員を置いたり、相当な体制をとっています(図表8)。

こうした状況を踏まえて、日系人就業準備研修に着手したわけです。就労にはやはり日本語が必要になるということで、仕事につなげる日本語を身につけてもらうために始めた研修です。三カ月程度の研修で、目標は、仕事につなげるということ。平仮名、片仮名で履歴書が書け、ハローワークで求人票が読める、それから就職の面接

図表8 ハローワークを中心とした  
日系人向け相談・支援機能の強化

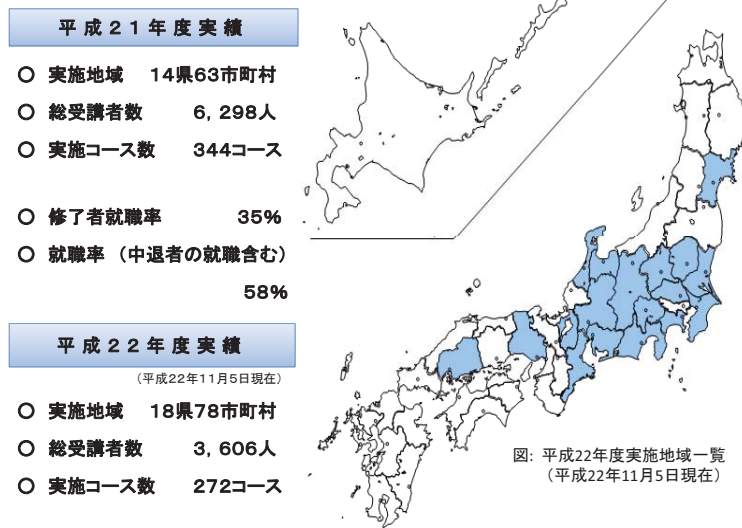
|                    | 2008年   | → | 2010年     |
|--------------------|---------|---|-----------|
| 通訳を配置したハローワーク      | 73か所    | → | 124か所     |
| 市町村と連携したワンストップコーナー | 0か所     | → | 32か所      |
| ハローワークにおける通訳配置時間数  | 712時間／週 | → | 5,098時間／週 |
| ハローワークにおける専任相談員    | 11人     | → | 197人      |

次に諸外国における受け入れ状況です。ヨーロッパの大陸諸国については、第二次世界大戦が終わって、戦後復興によって急激な経済拡大を遂げていたときに、労働力需要が急増します。ヨー

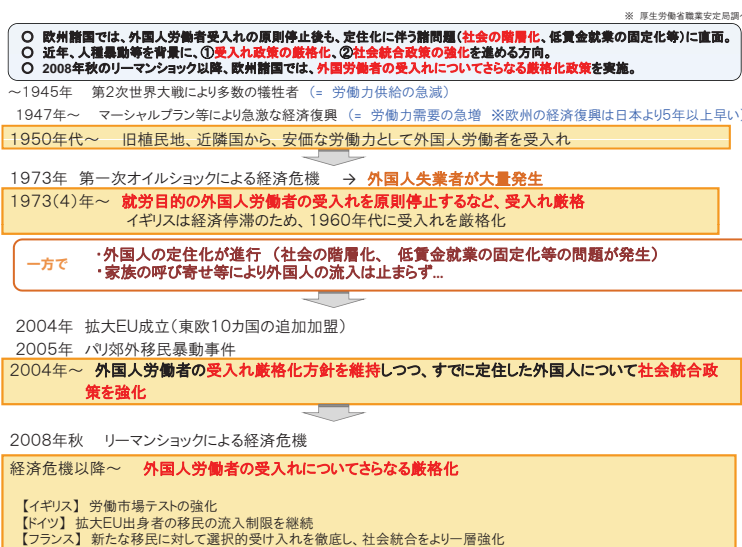
### 諸外国における外国人労働者受入れの状況

で基本的な受け答えができる、これらに到達目標にして、この研修を昨年度から行っています。  
その実績ですが、〇九年度は五〇〇〇人を目標にし、六〇〇〇人を超える方に参加いただきました。最後まで研修を終え、仕事についての方が三五%、途中で仕事が見つかったので研修を辞めた人も含めると、約六割が仕事につながっています。今年度は現在、実施中で、五〇〇〇人には研修を受けていただきたいと思っています(図表9)。

図表9 日系人就労準備研修実施実績



図表10 諸外国における外国人労働者受入れ政策  
(イギリス、ドイツ、フランス)の経緯



ヨーロッパ諸国については旧植民地ということもあり、あるいは二国間協定を結んだりして、いわば意識的に外国から労働力を受け入れる政策をとったわけです(図表10)。それが曲がり角を迎えたのがオイルショックです。そこで受け入れから抑制にかじを切ったわけですが、うまくかじを切れたわけではなかった。外国人の定住化が進みます。というのは、物ではなく人ですので、家族の呼び寄せという問題も出てくる。そして、さまざまな摩擦が生じ、外国人の新規受け入れは厳格にしていく一方、すでに定住した外国人は、統合政策をとる方向になります。こうしたなかで、リーマンショックが起こり、現

在、各国とも一般的に受け入れについては、さらなる厳格化が図られている状況です。  
それから、次はシンガポールの受入れ政策です。アジア諸国の中では非常に特徴的な受入れ政策とされており、厳しい在留管理が行われています。まず外国人を雇う人は、外国人雇用税という税金を払うことになっており、妊娠している場合は国外退去、結婚を認めないなど、相当厳格に管理して、数年働いたら帰国してもらうという形をとっています。それでも単純労働者の受け入れは経済構造の発展に問題などではないかということ、最近さらに安い外国人労働者、単純労働者の受け

入れは抑制の方向に政策転換している状況です。  
韓国ですが、雇用許可制度を導入しました。毎年受入れ業種や、その上限数を決定して受け入れる。送り出し国と二国間協定を結ぶ形で雇用許可として外国人を受け入れていきます。最近の動向ですが、もともとあらかじめ受入れ期間を決めていても一たん受け入れると、やはり延びる傾向があります。なお、リーマンショックで韓国でも失業者が増えたこともあり、受入れ枠の縮小という方向になっています。  
それから統合政策ですが、たとえばドイツでは移民に対する統合政策としてドイツ語やドイツ文化に関しての統



図表 11 欧州におけるEU域外外国人に対する統合政策

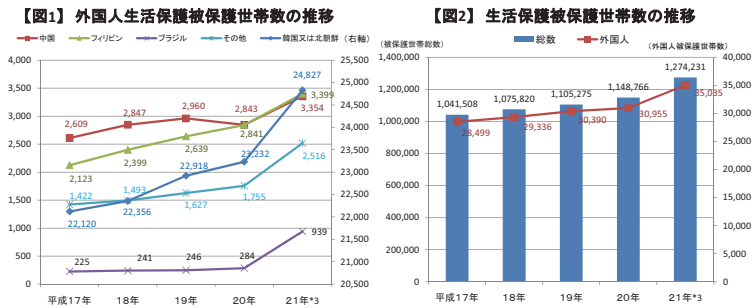
| 国名               | 名称【財源】                     | 予算額(年)     |
|------------------|----------------------------|------------|
| ドイツ<br>(2008年)   | 統合コース【連邦のみ】                | 1億ユーロ      |
| デンマーク<br>(2002年) | 統合プログラム(難民および移<br>民)【国・地方】 | 4億9300万ユーロ |
| フランス<br>(2005年)  | 統合コース【国】                   | 1億ユーロ      |
| イタリア<br>(2002年)  | 特別統合基金【国・地方】               | 4200万ユーロ   |
| オランダ<br>(2002年)  | 新規入国者向け統合予算【国】             | 1億6500万ユーロ |
|                  | 既住者向け統合予算【国】               | 1億ユーロ      |

1ユーロ=113円(平成22年11月16日現在)

資料出所：井口泰「欧州における域外外国人に対する統合政策の転換と我が国の言語政策の課題」(2010年9月)  
(独)労働政策研究・研修機構「諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008」

図表 12 外国人労働者の失業や高齢化により、社会保障や福祉制度においても負担が増加する可能性がある。

○地方自治体における外国人の定住・就労支援への取組に関する調査(JILPT 2010)  
・外国人の生活・就労支援の問題点として、外国人集住都市の5割以上で「失業した外国人に対する生活保護費の増加」を指摘。  
・外国人集住都市における外国人を対象とした施策の関連予算総額(19都市分の合計)は3年間で2.8倍、3億9400万円増加(平成20年度→平成22年度)。



資料出所：【図1】被保護者全国一斉調査(基礎調査)(注)\*1.各年7月1日現在、\*2.世帯主が日本国籍を有しない世帯数、\*3.21年については速報値  
【図2】福祉行政報告例※外国人被保護世帯数については、被保護者全国一斉調査(基礎調査)

図表 13 アジア諸国における労働力人口の減少

| 時期(年) | 労働力人口(15歳から59歳)が減少に転じる時期 |             |             |
|-------|--------------------------|-------------|-------------|
|       | 高位推計                     | 中位推計        | 下位推計        |
| 2010  |                          |             |             |
| 2015  | 2020年には中国も労働力人口が減少に転じる予想 |             |             |
| 2020  | 中国                       | タイ・中国       | タイ・中国       |
| 2025  |                          |             |             |
| 2030  |                          |             | ベトナム・インドネシア |
| 2035  |                          | ベトナム・インドネシア |             |
| 2040  |                          |             | インド         |
| 2045  |                          |             |             |
| 2050  |                          | インド         | フィリピン       |

資料出所：Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision

今後の外国人労働者施策を進める上での留意点

日系の定住外国人は三〇万人という相当大きな数になってきています。そういう方々について、きつちりと受け入れをするためのパッケージをつくらなければならぬということ、今年八月に内閣府を中心にまとめた指針があります。その中で、日本語能力が不十分な方が多い日系定住外国人を日本

の社会の一員としてしっかりと受け入れ、社会から排除されないようにするために五つの柱をあげています。第一に日本語で生活ができるように、大人だけでなく、子供を含めて、日本語の習得を進めなければならぬということ、二つ目は、子供の教育をどうするのか。三番目は社会で自立するために職業、仕事を得ることが大事であるということ。四番目が社会保障もきちんと提供する必要があるということ、五番目は、お互いの文化を尊重して共生していこうということ。これを柱に今後、行動計画をつくっていくことになっていきます。ということ、やはり社会統合に当たっては、そのコ

ストは私もが覚悟する必要があるのではないかと感じています。それから統合コストだけではなくて、生活者として外国人労働者を受け入れていくわけですから、受け入れた外国人が失業することもある、さらに年齢を重ねるということにもなるので、当然、社会保障や福祉制度において負担が増加することも考えていかなければいけないわけです。生活保護が典型的で、日本人もそうですが、外国人の受給者も増えている状況にあります(図表12)。

一方、少子化は避けられず、出生率向上は夢のまた夢だから、それを前提にしなければならぬという人もいます。それからもう一つ、どこから外国人が来るのかということ。人口の高齢化はとも日本だけの問題ではなく、中国は膨大な人口を抱えています、実は二〇二〇年には中国も労働力人口が減少に転じるという試算もあります(図表13)。すでに中国でも介護労働力をどうするかといった議論が出ていると聞いていますけれども、無尽蔵に外国人が供給できるのかという

議論はあり得ると思います。

それから、労働力不足を外国人で補う場合、どのくらい数で補うのかという話もあります。生産年齢人口、人口動態によって人口のピラミッドから見ると二〇五〇年までに三二〇〇万人減少する。したがって、それを維持しようとする、単純化していえば毎年八〇万人程度移民としての受け入れが必要になる。そうすると現在、働いている外国人労働者と同等以上の数を毎年恒常的に受け入れる政策をとるということとなります。当然、景気はよくなったり、悪くなったりしますので、そもそも毎年安定的に受け入れることが政治的にも可能なかということもあります。加えて、親族の呼び寄せも発生

してきます。これは人権問題でもありますが、人数の厳格なコントロールは厳しいといえます。それから受け入れた方々に対するさまざまな社会保障負担も当然覚悟しなければなりません。なお、技能実習についても増え続けていたのですが、やはり景気の変動によって技能実習も減る状況が見受けられるようになります。

また、外国人材を活用するために、中国やベトナムなどの学生に、日本をはじめ外国で働いてみたいですかということ聞いた調査があり、結果としては意外に関心が高くないということになっていきます。日本で二、三年働かせてもらうけれど、そのうち帰りたい

という回答が多かったわけです。これをどう受けとめて、こうした人材をどう受け入れていくかということもあります。

もう一つよく言われるのは、外国人材の受け入れは貴重な人材であればあるほど引つ張り合いになりますので、母国の経済発展を阻害するのではないかとのことです。途上国の人材流出、頭脳流出といった問題です。とくに深刻なのが、医師、看護師といった養成にコストがかかる人で、社会の安定、基盤を支えるような人材を他国が引っこ抜いていいのかという議論があるわけです。

加えて、現在、一部上場企業に対して外国人の活用を聞いたところ、必ずしも活用がうまくなされているわけでもない。それから年収が意外に低く、これは年齢が若いということもあると思います。

それから留学生ですが、卒業後に日本で就職を希望する方々が六割弱いる。しかし、実際に就職できているかというところ、希望者の半分程度しかかなえられていない。留学生は高度人材の卵です。その就業をどう進めるかというのも一つの議論かなと思います。

以上、いろいろ申し上げましたけれども、国内労働力をどうするのか、それから受け入れのコストはどうするのかといったいろいろな問題がありますので、議論を積み重ねていく必要があるのではないかなということでは

## 研究報告

# 地方自治体における外国人の定住・就労支援への取り組みについて

JILPT副統括研究員 渡邊 博顕



## JILPTの自治体に対する調査から

今日、報告しますのは、地方自治体における外国人の定住・就労支援への取り組みについてです。JILPTが今年の夏から秋にかけて実施したアンケート調査の結果をもとに報告します。

日本に定住、あるいは就労する外国人が増加すると、社会的統合のための費用がかかります。調査では外国人が日本で働いたり生活したりする基盤である地方自治体が受け入れるに当たっ

て、どのような施策を行い、その費用はどれくらいかかっているのかを調べてみました。

内容としては、第一に自治体で外国人居住者をめぐって最近どういうことが起こっているのか、それに対して、自治体はどういう認識をしているのかということ。第二に、自治体では、外国人を受け入れるに当たって、どういった施策、事業を実施しているのか、それにどれだけの予算を組んでいるのかについて。第三に、今後、自治体として取り組みの方向をどう考えて

いるのか。こういった流れで話を進めていきたいと思えます。

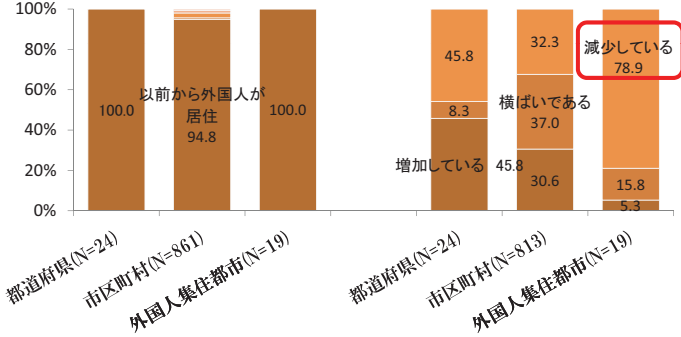
実施したアンケート調査ですが、同じような内容の調査は、平成三年と平成一三年の過去二回実施されています。過去の調査では、日系人が多く就労・生活している自治体を対象に限定した調査でしたが、近年は随分状況が変わってきましたので、今回はすべての都道府県、市区町村を対象に、質問紙による通信調査を実施しました。

当然ながら、外国人居住者が多い自治体と少ない自治体があり、取り組み

の状況にも差があります。ですから、このアンケート調査でも温度差や関心の深さがそれぞれの自治体で異なるのではないかとということ、ただ回収できるか心配したのですが、幸い、都道府県調査、市区町村調査とも五〇%以上の自治体からご回答いただきました。

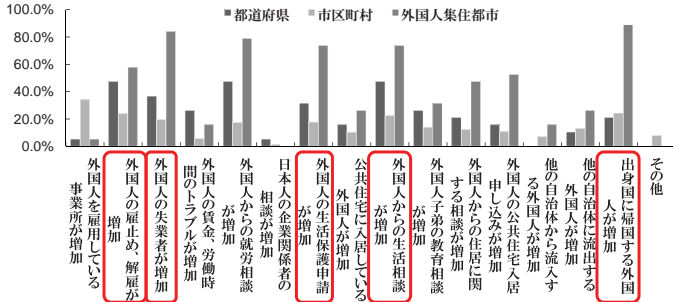
集計結果にあたり都道府県、市区町村とは別に外国人が多い自治体ということと外国人集住都市の三つの属性別に集計しました。

図表1 自治体の外国人の居住状況



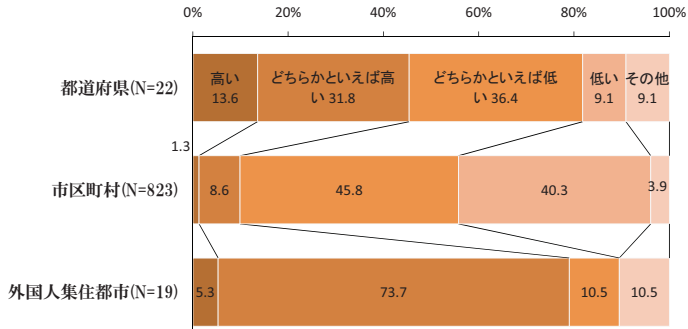
外国人居住者数の推移は増加地域と減少地域に分かれるが、外国人集住都市の8割では減少。

図表2 外国人の生活・就労に関する出来事



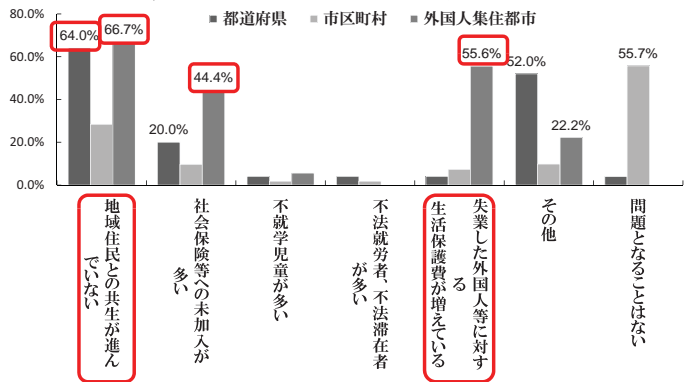
都道府県、市区町村全体ともに「雇止め、解雇」が増加。その他都道府県は「就労相談」、「生活相談」などが増加。市区町村全体は「外国人を雇用している事業所が増加」が3割以上。外国人集住都市では「帰国する外国人が増加」、「外国人の失業者が増えた。」などの回答が多い。

図表3 外国人の生活・就労支援への対応の緊急度



都道府県では「緊急度が高い」と「緊急度が低い」が半数ずつ。市区町村全体の8割以上で「緊急度が低い」、外国人集住都市では8割が「緊急度が高い」。

図表4 外国人の生活・就労支援の課題



自治体を実施する外国人の生活・就労支援で問題となっていることとして、都道府県、市区町村全体、外国人集住都市いずれも「地域住民との共生が進んでいない」ことをあげている。

## 外国人は都道府県で増加、集住都市では減少

まず、自治体ごとの外国人の数がどのように変化しているかについて尋ねた結果です(図表1)。

都道府県は、増加しているところと横ばいのところ、それから減少しているところがあり、おおまかにいうと、増加しているところと減少しているところに分かれており、横ばいは少ないです。

市区町村全体にしましては、横ばいのところが多いのですが、市区町村のうち外国人集住都市に関しては減少しているところが八割近くに達しています。市町村全体と外国人集住都市では、状況が違ってくる分かります。

人数の変化にも関係していると思いますが、自治体において、外国人の居住者に関するところでどういったことが起きているのかということ整理したのが図表2です。

都道府県、市区町村全体ともに外国人の雇止め、解雇、就労相談、生活相談といったことが増加しています。外国人集住都市に関しては、雇用環境が悪化するに伴って、出身国に帰国する外国人が増加しているという結果が出ています。

一方、日本にとどまっている外国人からの生活相談、生活保護の申請が増加しているといった回答も多くなっています。

興味深いのは、一番左端にある「外国人を雇用している事業所が増加して

いる」という回答で、市区町村で高い比率になっています。一方で、外国人の失業問題、雇用環境の悪化が深刻な状況になっているけれども、他方、外国人を雇っている事業所が増えるという二つの側面が読み取れます。増えているのは、例えば高度外国人材を雇用している事業所が増えている、あるいは技能実習生を受け入れている事業所が増えているというようなことが関係しているのではないかと考えられます。

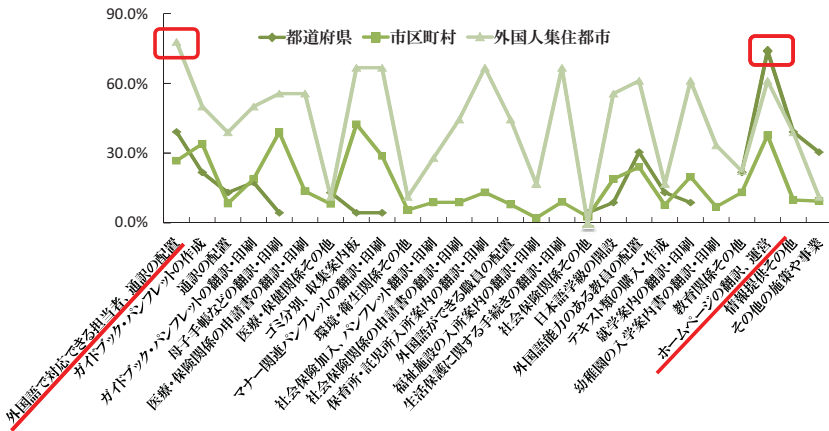
次は、外国人に対する生活・就労支援への対応の緊急度です(図表3)。一〇〇年に一度と言われる今回の景気停滞のなか、外国人に対する影響を、自治体がどう受け取り、どう対応しようとしているか、その意識について聞

いてみました。その結果、緊急度が「高い」「どちらかといえば高い」という二つをあわせ、外国人の生活・就労支援の緊急度が「高い」と回答している自治体は、都道府県では五割弱です。市町村全体ではその比率はもっと少なく約一割にとどまっていますが、外国人集住都市では状況がまったく異なり、八割で緊急度が非常に高いと考えています。

では、自治体が生活・就労支援を進めていくうえで、どういったことが課題になっているのかについて見たのが図表4です。大体三分の二の都道府県、外国人集住都市が、地域住民との共生が進んでいないとの回答を寄せています。過去二回行われた調査でも同じ項目

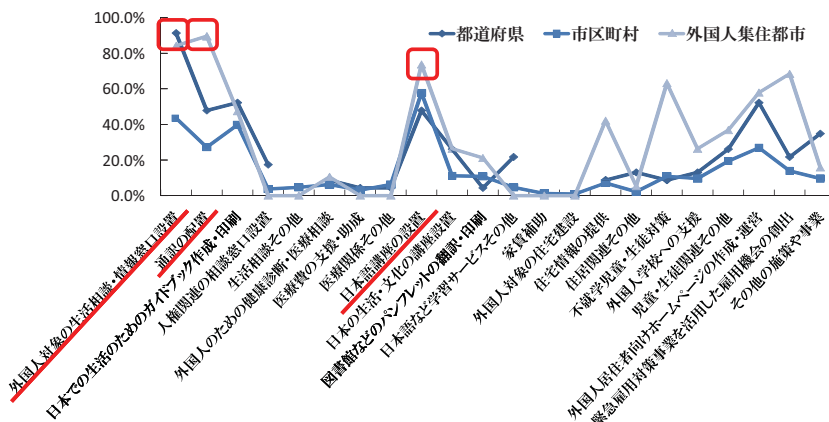


図表5 外国人の生活・就労支援策  
(一般住民向施策を外国人に使いやすくする施策)



都道府県、市区町村全体どちらも「外国語によるホームページ運営」が多い。その他都道府県では「外国語で対応できる職員の配置」、市区町村全体では「生活ルールの周知」などを実施。外国人集住都市ではほぼすべての項目の実施率が高い。

図表6 外国人の生活・就労支援  
(外国人だけを対象とした生活・就労支援)



都道府県、市区町村全体ともに「外国人専用の窓口設置」、「日本語講座開設」が多い。外国人集住都市では、市区町村全体より「通訳の配置」が多い。

がありますので調査結果をご紹介します。前回も大体、都道府県、市区町村全体とも五割弱の回答が、地域住民との共生が進んでいないという結果でした。

このほか、外国人集住都市に関してみると、失業した外国人に対する生活保護費が増えているとの回答が非常に多くなっています。また、社会保険等への未加入が多いなど、より具体的な生活、就労に関連する課題を抱えていることがわかります。

「その他」に都道府県の回答が五割以上あるので、この内容としては、医

療費の不払いや税金の滞納のほか、災害時の対応といった課題があげられています。

**目立つ翻訳などのサービス**

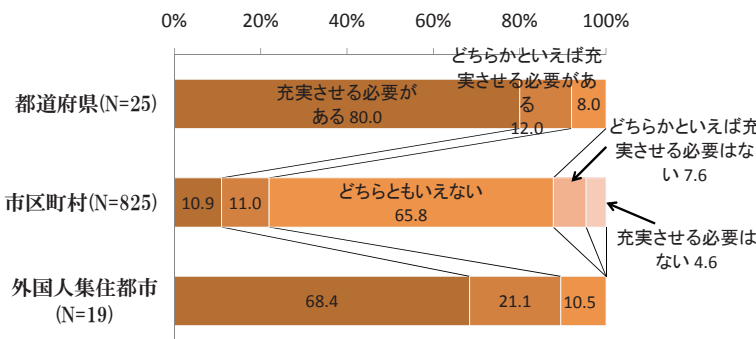
では、自治体が具体的に外国人に対してどういった施策を実施しているのかについて、二つの分野に分けてご紹介します。

一つは、外国人の方が生活していく上で、日本人と同じような生活を行えるように、一般住民向けのサービスを外国人に対しても使いやすくする様々な施策です。もう一つは、外国人だけ

を対象にしたサービスや施策です。日本人と同じサービスを外国人にも使いやすくするための施策ですが、ホームページの翻訳、外国語で対応できる職員の配置、ごみの分別や収集案内板の設置、ガイドブックやパンフレットの翻訳・印刷といった項目の実施比率が高いです(図表5)。外国人集住都市について見ると、どの施策についても市区町村全体の集計結果よりも実施比率が高いです。

次に、外国人だけを対象にした生活・就労支援については、都道府県、市区町村全体では、外国人専用の窓口や日

図表7 今後の外国人の生活・就労支援を充実させる必要性



都道府県と外国人集住都市の約9割が「充実が必要」と回答、市区町村全体では2割。

本語講座の設置などが多く実施されています(図表6)。それ以外では、外国人向けのホームページの作成も目立ちます。外国人集住都市については、通訳の配置、児童・生徒の対策、住宅情報の提供といったことも実施されているようです。集住都市に特徴的なのは、緊急雇用対策事業を利用した雇用機会創出の実施比率が非常に高いということです。

**生活・就労支援では窓口の設置など**

次に、自治体では今後の外国人の生活・就労支援としてどのような方向を考えているのかについてです(図表7)。

講演

経済危機と在日南米系コミュニティ

—何をなすべきか

徳島大学総合科学部 准教授 樋口 直人



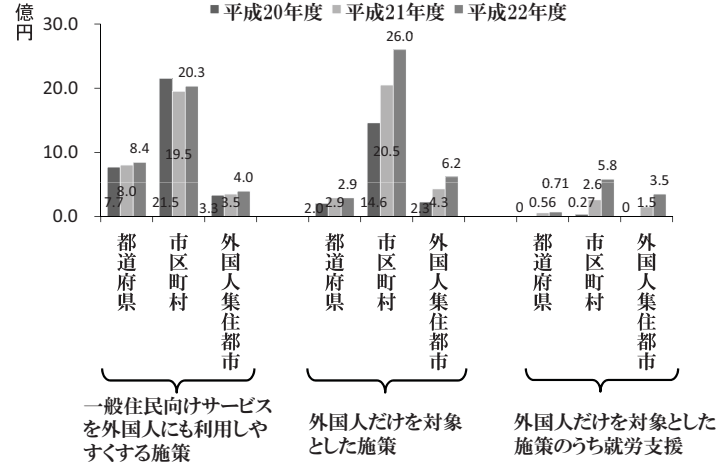
「充実させる必要がある」という回答が都道府県で八割にのぼっています。市区町村全体ではこの割合が低いので

すくする施策の予算額の合計については、都道府県で八・四億円、市区町村全体で二〇・三億円、外国人集住都市

では四億円となっています。また、外国人だけを対象とした施策については、都道府県で三億円弱、市区町村全体では二・六億円、外国人集住都市では六・二億円という結果になっています。このうち、就労支援については、都道府県は〇・七億円、市区町村全体は五・八億円ですが、外国人集住都市は三・五億円という予算額になっています。

そのために、外国人の失業者への対応、また健康保険、年金への加入や、外国人の子弟への就学といった問題に対して、自治体でも生活・就労支援の充実が必要であるとの認識を持っているということです。

図表8 外国人の生活・就労支援施策の予算額



今日お話しするのは二点についてです。第一は、経済危機以降、南米系労働者に何が起こっており、その背後に何がにあるのかです。第二に、南米系労働者に関して私が調査した結果を踏まえて、さしあたり可能な対策として何をなす

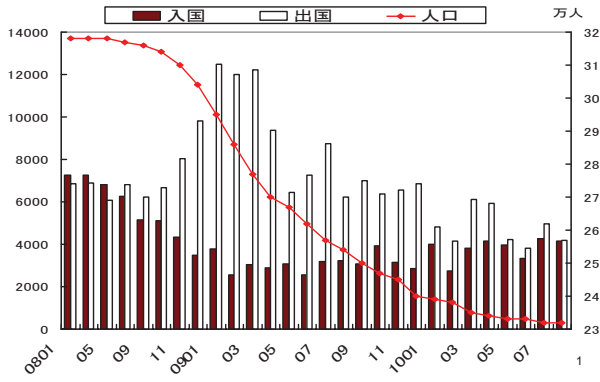
べきなのをお話したいと思います。予告された大量解雇のクロニクルと定住化言説の逆説

リーマンショックのあった二〇〇八年九月から、信じられないようなペー

スで南米の人たちが首を切られていきました。以前から構造的な問題があることはわかっていましたが、まさかこんなペースで首切りが起こるとは、私自身思いませんでした。ただ、論理的に考えればこれは予告された大量解雇



図表1 ブラジル人の急激な流出



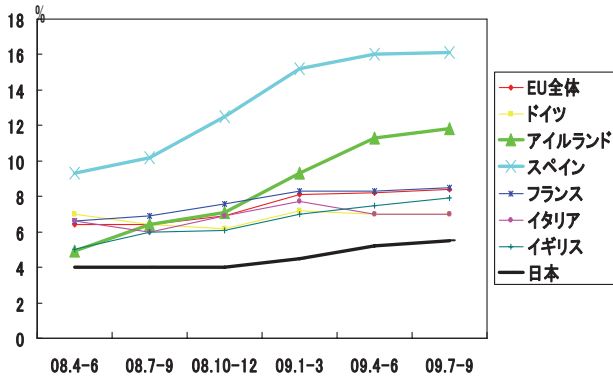
資料出所：2007年12月時点の数値は法務省入国管理局『出入国管理統計年報』、月ごとの推移は同『出入国管理月報』各月次版

図表2 在日ブラジル人の失業調査結果

|     | 回答者数 | 失業率 |
|-----|------|-----|
| 滋賀1 | 238  | 42% |
| 滋賀2 | 283  | 46% |
| 浜松  | 2773 | 47% |
| 岐阜  | 2343 | 44% |
| 中部  | 426  | 40% |

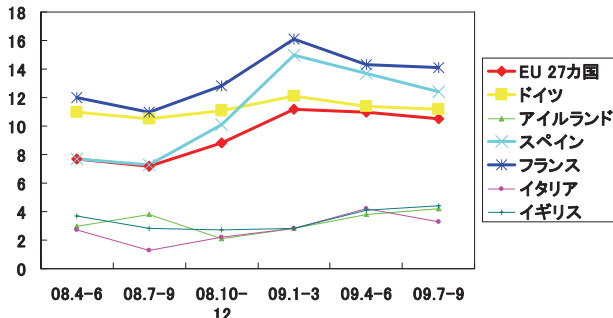
職業、収入という点で、社会の底辺に固定化したわけではない（その人たちが排外主義の標的になっているのが、日本の特殊性ではありませんが）。だからわたしたちは今、多くの移民問題の背景にある「移民が底辺層に固定化している状況」を初めて目撃しているわけで、その点に着目すべ

図表3 経済危機後の失業率の推移



資料出所：Eurostat、15～64歳対象

図表4 失業率の内外人格差の推移



資料出所：Eurostat、15～64歳対象

部分で彼ら彼女らは就労し、そこで大量解雇が行われました。生産性が高いというところは国際競争力もある部門だったわけで、その部門での輸出が一気に縮小したので、経済危機が大量解雇をもたらしただけです。南米の人たちと話していても、出稼ぎ労働市場の核ではなく、周辺のもっと安い賃金で働いている人たちには、影響はもっと小さいものでした。

しかし、これは単に景気循環に伴う一次的な問題ではありません。大量解雇は論理的必然と申し上げましたが、それを生み出す構造を今まで放置してきた要因の方にこそ着目すべきです。

その要因の一つが、「定住化言説の逆説」です。今まで外国人の受け入れに好意的な観点から、外国人は定住者、住民であり、単に労働者として処遇し

てはいけませんという言い方がありました。その結果、労働者＝一時滞在者、定住者＝労働者ではない住民という認識ができてしまったわけです。定住者は、単に住民としてではなく労働者として日本で生涯働き続ける人たちです。だから一生働き続けることを前提とした方策を、本来は考えねばなりませんでした。しかし、住民という言葉を用いることで、労働者としての側面を忘れてしまった。その結果、「労働者である外国人住民」という論点が消えてしまったところに、問題があると私自身は考えています。

では、この大量解雇を踏まえて何を問題とすべきか。日本の場合、オールドカマーたるコリアンと中国人は、国際的に見るとモデルマイノリティと言っている人たちです。つまり学歴、職業、収入という点で、社会の底辺に固定化したわけではない（その人たちが排外主義の標的になっているのが、日本の特殊性ではありませんが）。

きでしょう。

移民国家のアメリカでは、確かに底辺層に固定される人もいますが、同時に言われてきた有力な議論として、「経済的同化仮説」があります。これは、今の時点で移民は確かに貧乏かもしれないけれども、時間がたてば言葉も覚え、仕事に慣れて、給料がアメリカ生まれの人たち近づいていくというものです。

問題は、日本の南米系労働者に関して、この仮説がまったく該当しない点です。つまり、二〇年の出稼ぎを経ても賃金はむしろ下がっているし、社外工のままという現実があります。その結果、大量解雇が生じたわけです。しかし、こうした状況は問題とされてこなかった。それがようやくこうして問題とされつつある。そこで以下では、

その現実をみたらうえて、対策として何をすべきか考えたいと思います。

**急激な流出過程——失業率は40%台に**

統計で現状をみていきます。二〇〇八年一月から現在までの出入国管理月報から取った統計です（図表1）。〇八年九月までは、出入国者数に大きな増減がない状態が続いていました。ところが、九月を過ぎると急に出国が増えだします。〇九年の一月から三月にピークとなり、この三カ月だけでブラジル人人口は一割減ったことになりました。

その後、だんだん減少幅は緩やかになっていますが、依然として出国が多い状況が続いていました。ようやく今年の八月で減少が止まったと思っ

ら、九月のデータでは、また出国の方が数百人多い状況に戻りました。このデータを見る限り、リーマンショック前から現在までブラジル人人口は約三割減少していますが、さらに五割ぐらいは減少する可能性があります。つまり、ブラジル人の三分の一が減ってしまいい、なかでも若年層の流出が目立ちます。

残念ながら失業率については、国籍別のデータがありません。ですから、いくら日系人派遣切りという報道があっても、統計にはあらわれない。隠蔽しているとも言えるわけですが。ただこれに関しては、JILPTの渡邊さんが実施した中部地方の調査をはじめ、いくつかの自治体が緊急の調査をしました(図表2)。それで見る限り、失業率はおおむね四〇%台になります。全体として、帰国した人も含めると約半数は解雇されたと考えてまず間違いない。日本全体の失業率が四・一%から五・六%に上がって大騒ぎしていたわけですが、それと比べても桁違いの数字で、経済危機の最大の生贄として南米系労働者が差し出されたといわざるを得ません。

ヨーロッパのデータをみると、スペインの失業率もつと高く、最悪の時には二〇%近くまで上がりました(図表3)。相対的にみるとドイツ、イタリア、日本は経済危機の打撃が小さく、ほかの国での打撃が大きいことになりま。ヨーロッパの場合、EU二七カ国以外の国籍の失業率も出ており、大体どの国でも外国人の方が失業率は高いけれども、一番高いフランスでさえ、内外人格差は約一六ポイント

にとどまらず。さらに、経済危機後に拡大した失業率の内外人格差は、五ポイント以内におさまっている(図表4)。したがって、日本の断片的なデータをもとに比較すれば、日本全体と南米人で三〇ポイント差以上に達する失業状況は、きわめて特殊なものです。その意味で、日本の南米系労働者は、欧州でも考えにくいレベルの解雇に見舞われているのではないかと考えています。

### 終身派遣という現実

では、何が問題なのか。いくつかの自治体が行ったブラジル人の就労をめぐる調査データがあります(図表5)。注目すべきは、〇三、〇六、〇七年と二〇〇〇年代に入ってからデータだということ。八〇年代後半から流入した南米系労働者は、請負・派遣労働者として働いてきました。それから一五〜二〇年近くたった調査時点でも、請負・派遣が圧倒的に多いままで。ほとんどの人が、請負・派遣という社外工セクターから逃れられない。流入開始時から現在に至るまで、終身派遣ともいうべき固定化した状態が続いている。この状態に対して、多文化共生という言葉で表される処方箋では、解決不可能だと私は考えます。

### 人的資本—個人の能力に関する仮説

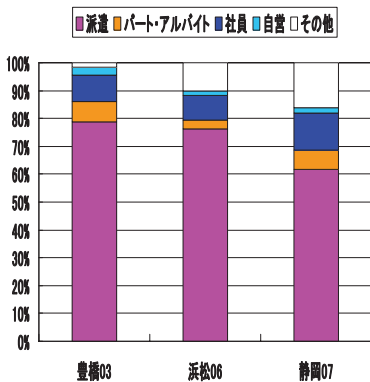
では何をすればいいか。労働市場の構造を本来は変える必要があるのですが、簡単に構造は変わらない。ですから、いま何ができるかを考えた時、南米系労働者がデカセギ労働市場だけで

はなく、そこから脱出する道をつけることに焦点を絞ります。そのときに何が必要なのか。個々の労働者が持つ人的資本と社会関係資本という二つの要素に着目して、「デカセギ労働市場から脱出する条件」について差し当たりの答えを出してみたいと思います。以下の議論は、二〇〇五〜二〇一〇年に私を含むグループがアルゼンチンからのデカセギに関して調査したデータに基づくものです。

問題を解く際に際して、いくつかの仮説を立ててみたいと思います。ここでいう人的資本とは、学歴、職歴、日本語能力を念頭においています。このような個人が持っている能力が、デカセギ労働市場からの脱出に際して役に立つのではないかとというのが第一の仮説です。つまり、人的資本が多ければ、非正規雇用から脱出できるということです。

第二は、最初に申し上げた移民の経済的同化仮説から取ったものですが、滞日年数が増加するほど人的資本が蓄積され、非正規雇用から脱出できるという仮説になります。調査データで二つの仮説を検証すると、当てはまる部

図表5 終身派遣という現実



図表6 滞日期間と求職

|      | 派遣   | 直雇   | パート | 社員  | 自営  |
|------|------|------|-----|-----|-----|
| 1年未満 | 68.0 | 27.9 | 0.8 | 2.8 | 0.5 |
| 1~4年 | 54.9 | 34.5 | 1.1 | 5.1 | 4.4 |
| 5~9年 | 58.6 | 26.3 | 1.5 | 7.5 | 6.0 |
| 10年~ | 51.0 | 32.9 | 0.7 | 7.0 | 8.4 |

資料出所：稲葉奈々子・樋口直人、2010、『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか—その条件と帰結に関する研究』

分と当てはまらない部分があります。まず、日本での居住期間と、滞日期間中に得た職の関係をみましょう(図表6)。滞日期間が長くなればなるほどつきやすい職は確かにあり、自営業がそれにあたります。自営になった人で、滞日一年未満は〇・五%しかいないわけですが、一〇年たつと八・四%まで増えます。滞日年数と比例して増える結果になっており、統計的にも有意です。ただ、正社員については、滞日年数の増加と共に有意には増えていくわけではありません。滞日年数がたつと自営業として独立しやすくなるものの、正社員への道はなかなか開けないわけです。ただし、正社員と自営にいたる人たちはごく少数で、一〇年たった人でも自営で八・四%、社員で



図表7 人的資本仮説＝日本語能力の検証

|       | 派遣   | 直雇   | パート | 社員  | 自営  |
|-------|------|------|-----|-----|-----|
| できない  | 86.4 | 13.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 少し    | 86.4 | 13.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 日常会話  | 78.0 | 20.3 | 0.0 | 0.8 | 0.8 |
| かなり   | 60.9 | 23.9 | 2.2 | 8.1 | 5.0 |
| ネイティブ | 41.7 | 47.5 | 0.6 | 5.2 | 5.0 |

資料出所：稲葉奈々子・樋口直人，2010，『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか—その条件と帰結に関する研究』

図表8 求職経路と職種

|                 | 派遣   | 直雇   | パート | 社員   | 自営   |
|-----------------|------|------|-----|------|------|
| アルゼンチンからの友人     | 51.4 | 44.6 | 0.6 | 2.3  | 1.1  |
| デカセギする家族・親族     | 63.8 | 29.2 | 0.0 | 3.2  | 3.8  |
| 日本で知り合ったアルゼンチン人 | 69.6 | 21.7 | 4.3 | 4.3  | 0.0  |
| 他の外国人           | 57.1 | 33.3 | 0.0 | 4.8  | 4.8  |
| 日本人・日本の親族       | 7.5  | 49.3 | 3.0 | 17.9 | 22.4 |

資料出所：稲葉奈々子・樋口直人，2010，『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか—その条件と帰結に関する研究』

そこでもう一つ必要なものが、先ほど触れた社会関係資本になります。こ

## 社会資本関係—求職ネットワークに関する仮説

結果的には、滞日年数が増えるほど自営には進出できる。それから、日本語ができるようになることになると、社員・自営に進出できることになりま

七・〇%しかいません。次に、日本語能力との関係を見ると、かなり明確な結果が出ました(図表7)。日本語が日常会話程度以下の場合、パート・正社員、自営になることはま

れは、ある人が持つ対人的なネットワークを意味します。分析に際して、どういう人間関係を持っていると非正規雇用から脱出できるかについて、三つの仮説を立てました。

第一は、個人の持てる社会関係資本と得られる仕事には関係があるというもの。第二は、デカセギしている人たちの内部の社会関係資本は、同質的なものであるがゆえに、同じデカセギ労働市場で派遣の仕事を見つけないに立つ。けれども、そこから抜け出るには役に立たない。第三は、集団の外部つまりデカセギ以外の人とのネットワークが、デカセギ労働市場から脱出するのに役に立つのではないかということ。仮説検証以前の基本的な事実として、内部昇進がないことがますます明らかになりました。ここでは九四四件の求職データを用いていますが、派遣から契約社員、あるいは非正規雇用から正社員になったケースはそのうち九件しか

ありません。同じ企業で長く働いても登用されることは稀で、内部労働市場はほとんど機能していないわけです。さらに、転職経路はデカセギ関係の人たちの紹介が多く、六割弱のぼりです。しかも、出身国のアルゼンチンにいたときから持ち込んだネットワークが第一で、日本で新たに知り合った人とのネットワークといっても同じデカセギの人たちがほとんどです。これを前提としたうえで仮説一を検証すると、社会関係資本と職種の間には非常に強い関係がありました。その上で仮説二に進むと、アルゼンチンにいたときからの友人、一緒にデカセギしている家族・親族、日本で知り合ったアルゼンチン人、ブラジル人など他のデカセギ人たちは、請負・派遣の紹介経路となっています。しかし、社員・自営になるための情報提供はほとんどありません。仮説三との関わりでいうと、それ以外の日本人ないし南米に移住していない親族を介して仕事をもらった場合、社員一七・九%、自営二二・四%と相当高い数値になります(図表8)。その意味で、社会関係資本に関する仮説はすべて妥当だといえます。

これまでの議論をまとめます。まず、日本語能力が低い者はデカセギ労働から脱出できず、日本語は必要条件になっています。次に、滞日期間の長期化にともない正社員になりやすくなるわけではない。これは、図表5の自治体調査の結果とも符合しています。ただし、自営業には進出しやすくなりません。アメリカなどで、自営が社会移動の経路として注目されていますが、日本でもわずかながらそうした可能性が

あることになりました。社会関係資本については、多くの側面でも職種を強く規定します。その場合アルゼンチンから持ち込んだきた社会関係資本は、デカセギ内部での仕事を探すに際しては重要です。デカセギ労働市場の中で仕事をみつけないに当たっては、デカセギの人たちの内部のネットワークは確かに機能していません。つまり、リーマンショック以前は集団内部の求職ネットワークが機能していたわけです。それに対して、日本人の紹介による仕事の四割は正社員・自営であり、デカセギ労働市場からの脱出に有効に機能していましたが、数としては少ないものでした。

リーマンショック以降に起きた変化は、デカセギ労働市場内部の仕事の激減です。そのため、デカセギ者同士の求職ネットワークが機能しなくなりました。これが大量失業の背景にあります。

これを敷衍(ふえん)すると、日本で生まれ育った日本人との接点が多くなかったことが、大量失業の原因の一つだったという説明は可能です。それはデカセギ労働市場からの脱出を妨げ、デカセギ労働市場が収縮したときに代わりの仕事を探せなくなったわけですから。逆に言うところ、日本人との接点を持っていた人は、リーマンショック以前から社員・自営になれることもありましたが、日本の一般労働市場とつながりを持つている人とのネットワークを持たないと、デカセギ労働市場からなかなか抜け出すことはできないわけです。

## 政策の評価——帰国支援と 就労準備研修

これまでの議論を元に日本の政策を評価したいと思えます。リーマンショック以降に帰国支援事業を行なったのは、日本、スペイン、チェコになりますが、国際的にみて恥ずかしい対応だといえます。労働者追い出しともいわれるこの事業に約五〇億円を費やす一方で、就労準備研修には単年度一〇・八億円の予算しかついていない。日本から帰すための対策に、日本に留まるための対策の五倍の予算がついており、政策的バランスが欠如していません。就労準備研修は、初めて職業訓練的な内容を持った外国人労働者政策と言えるわけで、これは画期的ともいえます。ただ、最長一八一時間の研修ではほとんど効果がない。私は昨年一年間オランダにいましたが、オランダでは五一〇時間のオランダ語コースを無

料で提供しています。

## 危機を転機の好機とするために

今は確かに危機といえる状況下にあります。危機を転換の好機にする機会でもあると思います。転換の一つとして、労働市場の規制という筋道もありますが、そんなに簡単にできることではない。法規制以外の方策として、デカセギ労働市場から脱出する経路をつくることもあっていいのではないのでしょうか。現状を放置してしまうと、将来的に移民問題が生じる。つまり、移民が底辺層に滞留してしまうことに起因する移民問題の発生を我々は目撃しているわけです。

これは本質的には貧困問題なのです。特定の移民が貧困状況にあると「移民問題」になります。さらに、進学率の格差などをみると、南米系の若年層は貧困を再生産する状況にあります。

こうした状況に今対応しないと、政策的な不作為の結果として移民問題を生み出した、と数十年後に評価されかねません。

そうさせないための必要条件として、日本語力は必要だろうと思えます。さらに、必要十分条件にするためには、求職経路の確保が必要で、デカセギ労働市場から脱出するための何らかの社会関係が必要だと思われまます。しかし、デカセギ者は日本人と接点を少ししか持ちません。デカセギ者の内部で社会関係が完結するので、余計脱出が難しくなります。それを差し当たり補うものとして考えられるのは、ハローワークの機能強化です。デカセギ労働市場から抜け出るのに必要な弱い紐帯がない人たちを、ハローワークの機能強化で補う緊急対策はあり得るでしょう。今も実施されているとは思いますが、工夫の余地があると思います。

【参考文献】  
がんばれ！ブラジル人会議（2006）『浜松市経済状況の悪化におけるブラジル人実態調査集計結果』  
岐阜県（2006）『定住外国人（ブラジル人）実態調査結果について（速報版）』  
浜松市（2007）『浜松市における南米系外国人の生活・就労実態調査』  
樋口直人（2010）『経済危機と在日日系南米人——何が大量失業・帰国をもたらしたのか』大原社会問題研究所雑誌「SNS」号  
稲葉奈々子・樋口直人（2010）『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか——その条件と帰結に関する研究』全労済協会委託研究報告書  
滋賀県国際協会（2009a）『経済危機に伴う外国人住民の雇用・生活状況調査結果（速報）』  
雇用・生活状況調査結果—  
静岡県（2008）『静岡県外国人労働実態調査（外国人調査）報告書』  
豊橋市（2003）『日系ブラジル人実態調査報告書』  
渡辺博頭（2006）『外国人労働者の雇用実態と就業生活支援に関する調査』労働政策研究・研修機構  
四日市市（2010）『外国人市民実態調査アンケート』

## 講演

# 経済危機後の東アジアと日本の外国人労働者政策

## ——国の入管政策及び地域・自治体レベルの統合政策の視点から

関西学院大学経済学部教授・少子経済研究センター長 井口 泰



関西学院大学の井口と申します。私からは、これからの外国人労働者政策についての展望を開いていただけるように、何がしかの論点を提起できるように努力したいと思います。

また、私は外国人集住都市会議のアドバイザーを七年やっております。そういう意味では、どちらかというと国

の外国人政策より、自治体レベルの議論に入り込み、研究とともに、いわゆる自治体連合のアドバイスを行っているます。

実は、ヨーロッパにあるユーロ・シティという都市連合と連携し、アジアでも、ネットワークづくりを始めています。これらと情報交換を行い、政

策形成のためのいろいろな情報を提供していくことも、私どもの大事な使命の一つだと思っています。

## 外国人集住都市会議がめざす4つの改革

まず外国人政策につきましては、すでに二〇〇六年ごろから改革が動いて

います。外国人集住都市会議は、大きく四つの改革の実現をめざしてきました。一つは、外国人の権利や義務の関係をしっかりと確定できるようにすること。具体的には、住民基本台帳法への外国人特性の統合を含めた情報システムの整備です、その一部しか実現できませんが、昨年七月に入管法・住基法



改正が実現し、完全施行まで一年半の準備期間を残しています。

第二に、雇用や社会保障の面での外国人の方々の待遇改善です。雇用保険の加入が、一カ月以上の契約で可能になるなど、前進しつつありますが、依然として社会保険加入は非常に不十分なままで、有期雇用契約の法制度の整備もまだ結論が出ていない状態です。

第三に、外国の人たちの二世の問題です。教育についてのサポートは行われてきていますが、未だに外国人学校の認知が十分に進んでいないため、支援もできていません。したがって、外国人の子供たちに対して義務教育が適用できない。日本に来て、多様な経験を積んでいる子供たちが、日本の大学に進学できないわけです。将来の火種になりかねない問題です。

第四が、日本語の問題です。生活や就労に必要な日本語の学習機会をしっかりと整備しなければ、今後、社会の中に意思疎通できない集団ができあがり、それが将来の大きな社会的コストを生むことが懸念されます。日本語学習機会の提供や雇用対策などの対策は、受入れのコストそのものではなく、将来発生する社会的コストを抑制するための現在の投資と考えるべきです。実はこれは欧州の考え方です。今の日本では、施策のための出費は十把一からげに社会的コストだといわれてしまうところに、この問題の厳しさがあります。

### ミスマッチの複雑化が外国人労働者の増加の一因

私はいま、高失業のなかで外国人政策を議論することの難しさを強く感じ

ておりますが、それでもあえて申し上げておきたいことがあります。それは、外国人の方々が労働力として日本の中で就労しているのは、日本人の人口が減っているからではなく、労働力需給のミスマッチが非常に複雑になっているからだということです。

実際、ハローワークだけでは、そのミスマッチを解消できないので、今後ますます自治体とハローワークが協力しながら、複雑化した需給ミスマッチを減らす努力をしなければなりません。労働需給ミスマッチが拡大するなかで、地域行政サービスの大きな改革を展望

すべきであり、さもないと外国人の方々に対し地域で十分なケアができないのです。

### 議論すべき労働移動の自由の問題

それから、今日の議論のなかで、日系人のように職場を選べる方と、技能実習生のように労働移動が制限されている方では、経済効果が全然違うことに注意すべきです。技能実習生は、低生産性や低賃金の分野でも三年間は移動できず、そういう部分の需給ミスマッチを埋める側面を持っています。

しかし、日系人は労働移動していきま

### 南米系だけではない一般永住者

図表1をご覧ください。先ほどの野口課長の報告にありました「外国人労働者

図表1 1990年以降の外国人労働者数（特別永住者を除く）の推移（改定推計）

|                         | (1990～2009年)    |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                         | 1990            | 1995            | 2000            | 2005            | 2007            | 2008            | 2009            |
| 就労目的の在留資格を有する外国人        | 67,983          | 125,726         | 154,748         | 180,465         | 193,785         | 211,535         | 212,896         |
| うち 高度人材                 | 43,823          | 64,672          | 89,552          | 180,465         | 193,785         | 172,600         | 172,900         |
| うち 外国人ならではの技能を有する者      | 24,110          | 23,324          | 65,196          | 51,488          | 36,994          | 38,894          | 39,996          |
| 技能実習生など特定活動             | 3,260           | 6,558           | 29,749          | 87,324          | 104,488         | 121,863         | 130,636         |
| 資格外活動でパートタイム就労する外国人留学生  | 10,935          | 32,366          | 59,435          | 96,959          | 104,671         | 99,485          | 106,588         |
| 日系人労働者                  | 71,803          | 193,748         | 220,458         | 239,259         | 241,325         | 229,569         | 202,101         |
| 不法残留者                   | 106,497         | 284,744         | 233,187         | 193,745         | 149,785         | 113,072         | 91,778          |
| 資格外活動                   | Unknown         | Unknown         | Unknown         | Unknown         | Unknown         | Unknown         | Unknown         |
| 一般永住権を有する外国人            | —               | 17,412          | 39,154          | 113,899         | 143,184         | 160,212         | 173,696         |
| <b>特別永住者を除く外国人労働者総数</b> | <b>260,000+</b> | <b>620,000+</b> | <b>750,000+</b> | <b>910,000+</b> | <b>930,000+</b> | <b>930,000+</b> | <b>920,000+</b> |
| <b>雇用者数に占める比率</b>       |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| <b>外国人登録者総数</b>         | 1,075,317       | 1,362,371       | 1,686,444       | 2,048,919       | 2,159,973       | 2,217,426       | 2,186,121       |
| 人口総数に占める比率              | 0.87            | 1.08            | 1.33            | 1.57            | 1.69            | 1.74            |                 |

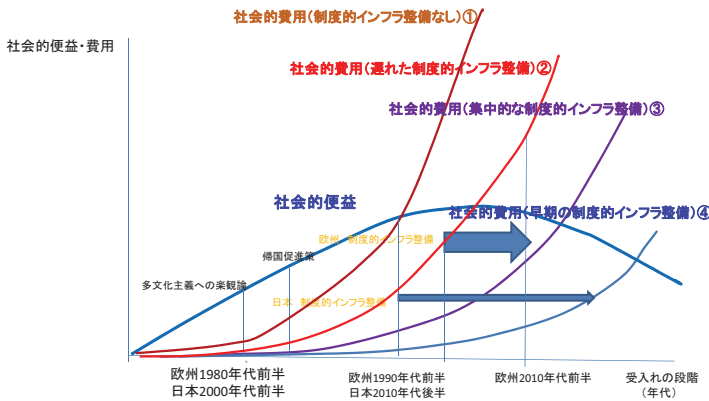
資料出所：厚生労働省推計及び筆者推計。注(1)は特定活動の在留資格を有する者。(2)(3)(5)は筆者の推計値。(4)は原則として前年末の不法残留者数。(7)は筆者の推計値。

図表2 わが国の在留外国人数と永住者の動向

|                    | 2000      | 2002      | 2004      | 2006      | 2008      | 2009      |         |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 合計                 | 1,686,444 | 1,851,758 | 1,973,747 | 1,247,398 | 2,217,426 | 2,186,121 |         |
| 一時的滞在者             | 1,028,839 | 1,137,983 | 1,195,162 | 2,084,919 | 1,305,065 | 1,243,084 |         |
| 永住者                | 657,605   | 713,775   | 778,585   | 837,521   | 912,361   | 943,037   |         |
| ： 一般永住者(new comer) | 145,336   | 223,875   | 312,964   | 394,477   | 492,056   | 533,472   |         |
|                    | 中国        | 70,599    | 48,809    | 96,647    | 117,329   | 142,469   | 156,295 |
|                    | ブラジル      | 37,121    | 31,955    | 52,581    | 78,523    | 110,267   | 116,228 |
|                    | フィリピン     | 32,796    | 20,933    | 47,407    | 60,225    | 75,806    | 84,407  |
|                    | 韓国        | 31,203    | 9,062     | 42,967    | 47,629    | 53,106    | 56,171  |
|                    | ペルー       | 13,975    | 7,496     | 20,401    | 25,132    | 29,976    | 31,711  |
|                    | その他       | 38,181    | 27,082    | 52,968    | 65,589    | 80,432    | 90,660  |
| 特別永住者(old comer)※  | 512,269   | 489,900   | 465,619   | 443,044   | 420,305   | 409,565   |         |

資料出所：法務省入国管理局

図表3 外国人受入れの社会的便益・費用と社会統合政策



(資料出所：井口 2010)

欧州 ①→②→③      日本 ①→②(→④)

### 便益とコストのバランスが必要

図表3では、現在のわが国の外国人受入れの状態が、ヨーロッパの一九八〇年代の半ばぐらいの状況にあたります。まだ、日本には、多文化主義に対するある種の楽観論があり、外国人

受入れに対するコスト感もありません。ところが、欧州でも九〇年代初めになると、世論調査でも移民・外国人の問題が急速に深刻化しており、ちょうどこの時点で社会全体として、限界的な社会的便益と限界的な社会的費用がほぼ一致するような状況になっていったと考えられます。

ヨーロッパでは、九〇年代初めにそういう問題があったにもかかわらず、社会統合政策を改革して、国内の外国人に対し、必要性の高い人たちから、優先的に受入国の言語を学ぶ機会を保證するようにするまで、かなりの年月を要しました。欧州の主要国で一九九八〜二〇〇五年にかけて改革が進んでいますが、〇五年に改革が実施されたドイツの場合、一五年間もかかったのです。事態がどんどん深刻化するなか、受け入れの便益のほうはあまり伸びずに受け入れのコストばかりが増加してしまつたのです。遅ればせながら、新たな制度を整備したものの、社会的コストはなかなか減らないのです。

### 早期投資で受け入れの仕組みづくりを

つまり、制度的なインフラ整備が遅れてしまうと、受け入れのコストが受け入れの便益を上回る状態になりかねないわけです。わが国はまだ受け入れの便益が受け入れのコストを十分上回っている段階にあるのだから、できるだけ早期に投資をして、例えば、日本語習得機会の保障や、日本の法律や社会についての知識などを習得できる講習なども準備していくべきです。そうすれば、社会的費用曲線を、かなり

右に下げることができると思うわけですが、闇雲に、外国人受入れの拡大を考えることは極めて危険です。受け入れの便益を受け入れのコストが上回るような受け入れの仕方を考えなければなりません。

### 日本人雇用を奪わない外国人の受け入れ

次に発想の転換についてお話ししたいと思います。一つは、高失業の時期に、外国人問題を議論すると、外国人の受け入れが日本人の雇用を奪うのではないかとの懸念が出てくることです。これに対し、私たちは、外国人人材と共同することで、どうしたら日本人の雇用を増やせるかという観点で実証研究をしています。

それに加え、地域の活性化にとつて、日系人や技能実習生をどう考えるかと

### 自治体の改革に国が反応し

さまざまな問題の背景に「多文化主義を欲しい」という数字は、外国人雇用状況によるデータです。私の推計では、在日朝鮮人や韓国人などいわゆる特別永住者を除いて、外国人労働者は九二万人になっています。それからもう一つ、毎年約四万人の方が永住権をとっています。既に五三万人が一般永住権をとり、もっとも多いのは中国で次いでブラジル、フィリピンとなります(図表2)。もはや、日系人あるいはブラジル、南米出身者に限った議論をしてはいけないと思います。

「義」の問題があります。わが国で使っている「多文化共生」という言葉にも、いろいろな使い方や濫用があつて、様々な批判を受けています。外国人集住都市会議では、互いの文化や特性を理解し尊重し合うことだけではなくて、健全な市民生活に必要な権利の尊重と義務の遂行を可能にするような社会のことを指しています。

ところが現状は、権利の尊重と義務の遂行の部分があまりにも不十分な状態のため、先ほどの四点の要望のうち、私の評価では、まだ一・五程度しか実現していないのです。一〇年かけても、それだけしか実現できていないのです。私は、国の政策を変えるのは、象を反転させるぐらいに難しいと思つてい

ます。だから、自治体には、うさぎのように迅速に方向を変えてもらい、それに対して、国にも、もっと反応してもらわねばなりません。ただし、外国人雇用対策に関しては、今回の緊急雇用対策のなかで、失業した外国人に日本語研修を受けてもらうという、悲願の一部が実現されています。これが恒久化できるかどうか非常に強い関心を持っています。

「ハローワークと自治体が一緒に取り組む制度を」という問題が、九〇年代初めにそういう問題があったにもかかわらず、社会統合政策を改革して、国内の外国人に対し、必要性の高い人たちから、優先的に受入国の言語を学ぶ機会を保證するようにするまで、かなりの年月を要しました。欧州の主要国で一九九八〜二〇〇五年にかけて改革が進んでいますが、〇五年に改革が実施されたドイツの場合、一五年間もかかったのです。事態がどんどん深刻化するなか、受け入れの便益のほうはあまり伸びずに受け入れのコストばかりが増加してしまつたのです。遅ればせながら、新たな制度を整備したものの、社会的コストはなかなか減らないのです。

いう問題があります。このような議論は、東京ですらでも、意味がわかりません。大都市では、若い人は大都市に出て行き、人口がどんどん減っている状態です。あるいは、高学歴が進み、大学の進学率が高まり、高卒者から養成される技能労働者またはテクニシャンといわれる専門職の養成機関では、近年、定員割れが相次いでいます。そしてさらに、あと六、七年も経てば一八歳人口が一〇万人を切つて急速に減少してしまうのです。

### 高卒レベルの技能労働職種 の受入れ議論を

こういう事態を一切見ることなく、「単純労働は一切認めない」という議論を繰り返すのは意味がありません。確かに、これだけ無業者や失業者が増えているなかでは、厳密な意味での単純労働、いわゆる不熟練労働は、無業者や失業者などを労働市場に復帰させる上で、しっかりと確保すべきで、これを国外から来る人に開放するのは適当ではありません。しかし、それよりもやや熟練の上の部分、低技能と言われているけれど、高卒程度の労働市場を経由して養成されてきた多様な技能職種や専門職種については、厳密なデータに基づいて冷静に議論をしていただきたいと思っています。

### 女性や高齢者の労働力率も 高いブラジル日系人

それから、私どもはいろいろな形でデータの検証分析をしています。よく「外国人を雇うよりも女性とか高齢者を先に雇うべきだ」といわれますが、

図表4 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<br>比率         | 50歳以上<br>の高年齢者<br>の労働力人口 | 50歳以上<br>の雇用者<br>人口 | 25歳以上<br>の女性労働<br>力人口 | 25歳以上<br>の女性雇用者<br>人口 |
|---------|--------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| 外国人合計   | 0.301**<br>0.040   | 0.619***<br>0.000        | 0.699***<br>0.000   | 0.021<br>0.887        | 0.321**<br>0.028      |
| 特別永住者   | 0.340**<br>0.019   | 0.100<br>0.504           | 0.360**<br>0.013    | -0.364**<br>0.012     | -0.094<br>0.532       |
| ブラジル日系人 | -0.054<br>0.718    | 0.686***<br>0.000        | 0.504***<br>0.000   | 0.410***<br>0.004     | 0.474***<br>0.001     |
| 技能実習生   | -0.437***<br>0.002 | 0.217<br>0.142           | -0.040<br>0.789     | 0.396***<br>0.006     | 0.215<br>0.146        |

資料出所：Iguchi and Shiho (2007)

国勢調査ベースで各地域における日本人の労働力率とブラジル日系人の所在との関係を見ると、ブラジル日系人の多い地域は、実は女性の労働力率も高く、五〇歳代以上の高齢者の労働力率も高いことがわかっています(図表4)。つまり、日系人が、日本人の女性や高齢者をはねのけて就労しているという事実はありません。

ただし、技能実習生に関しては、若年人口比率が低く、高卒労働力に占める一八歳人口の比率が非常に低い地域では、技能実習生が非常に多いのは事実です。ただ、これは、中小企業団体による団体管理型受入れの場合で、大企業における技能実習生受入れの場合には必ずしも該当しません。

### ブラジル日系人が失業率低下にも影響

それからもう一つ、外国人が、労働力の需給ミスマッチが存在するところに入ってきている例をご紹介します。今世紀になってから、地域の失業率との関係で、ブラジル日系人がいる結果、失業率がむしろ下がっているケースがいくつか検証できております(図表5)。そうでないケースもあるだろうといわれるかもしれませんが、そういう場合は、統計的には有意でないことは確かです。この図の右の列に表示した「Inactivity rate」というのは、失業率で、左の列に表示したのは失業率で

図表5 地域労働市場のミスマッチ関数の推計

| Independent variable        | Unemployment rate |         |             |         | Inactivity rate |         |             |         |
|-----------------------------|-------------------|---------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
|                             | the late 1990s    |         | the 2000s   |         | the late 1990s  |         | the 2000s   |         |
|                             | Coefficient       | T-value | Coefficient | T-Value | Coefficient     | T-value | Coefficient | T-Value |
| Employees income per capita | ***-0.001         | -5.626  | ***-0.001   | -4.014  | ***-0.000       | -5.493  | ***-0.001   | -6.248  |
| Ratio of 15-24 years old    | ***12.562         | 2.692   | ***22.603   | 4.005   | *** 0.730       | 3.176   | 0.090       | 0.364   |
| Ratio of part-time workers  | ***3.052          | 3.435   | ***-1.807   | -2.079  | 0.066           | 1.517   | ***-0.166   | -4.346  |
| Ratio of tertiary sector    | 10.352            | 3.536   | ***5.562    | 5.812   | 0.265           | 1.839   | ***0.23     | 5.474   |
| Ratio of secondary sector   | 5.641             | 1.832   | ***2.168    | 2.151   | 0.148           | 0.976   | ***0.133    | 3.144   |
| Brazilian                   | -0.001            | -0.558  | ***-0.000   | ※-4.98  | *** 0.000       | ※2.664  | -0.001      | -0.142  |
| Ratio of hired jobseekers   | ***-0.127         | -2.869  | ***-0.151   | -4.579  | ***-0.008       | -3.665  | ***-0.011   | -6.909  |
| Rate of divorce             | ***2.128          | 12.639  | ***1.61     | 7.979   | ***0.067        | 8.077   | ***0.038    | 4.238   |
| Constant                    | ***-8.235         | -3.237  | ***-3.362   | -2.582  | -0.15           | -1.193  | 0.074       | 1.295   |
| Adjusted R2                 | 0.785             |         | 0.758       |         | 0.623           |         | 0.617       |         |
| Sample                      | 235               |         | 262         |         | 235             |         | 262         |         |

出所：Iguchi and Hasegawa (2010), Iguchi (2010)

Note: \*\*\*means significant at 1% level, \*\* significant at 5%level, \* significant at 10% level.

最近、個票データを使用し、外国人を雇ったところのある事業所について、「あなたのところでは、ここ一年で学卒を採用しましたか」という回答とどのような関係があるのかを分析してみました(図表6)。データの被説明変数のつくり方によって、どうしても結果が収束しないなどのいろいろな問題があったのですが、学卒採用の有無を被説明変数にすると安定的な結果が得られました。外国人の専門職を雇った経験のあるところは、そうでないとこれに比べて二・九倍の割合で学卒をよく雇っているがわかりました。「オッズ」というのは確率と確率の比率を意味していて、この結果は、外国人専門職の雇用が日本人の雇用に寄与している一つの証左だと思えます。

### 地域・自治体 自らが産業政策を持つことが重要

労働者の権利という観点からみると、やはりローテーション方式による外国人受入れの期間はそれほど長くすることはできないわけです。しかし、ある程度の長さがないと、様々な低生産職種が維持できなくなっている



図表6 企業の学卒採用関数の推計  
(multi - nominal logistic model)

| independent variables                              | Hiring graduates as regular staff |         |              |            |
|--|-----------------------------------|---------|--------------|------------|
|  | Coefficient                       | Wald    | significance | odds ratio |
| size of establishment                              | ***1.044                          | 39.208  | 0.000        | 2.842      |
| ratio of 45 years old and older                    | ***-1.787                         | 5.151   | 0.023        | 0.167      |
| experience of employing foreign specialists        | *** 1.095                         | 4.218   | 0.040        | 2.990      |
| experience of employing other foreigners           | *** 0.963                         | 6.165   | 0.013        | 2.620      |
| shortage of specialists and engineers              | * 0.186                           | 3.747   | 0.053        | 1.205      |
| shortage of service workers                        | *** 0.272                         | 6.187   | 0.013        | 1.312      |
| shortage of technical workers                      | ***0.737                          | 35.068  | 0.000        | 2.090      |
| hiring regular employees other than school leavers | -0.062                            | 0.059   | 0.808        | 0.940      |
| hiring part-time workers                           | ***-0.010                         | 5.728   | 0.017        | 0.990      |
| hiring dispatched workers                          | -0.001                            | 0.353   | 0.553        | 0.999      |
| with subsidiary overseas                           | 0.125                             | 0.062   | 0.803        | 1.133      |
| constant   | ***-2.465                         | 36.126  | 0.000        | 0.085      |
| sample   |                                   |         |              | 611        |
| (-2) likelihood                                    |                                   | 440.151 |              |            |
| Nagelkerke R square                                |                                   | 0.476   |              |            |
| Cox-Snell R square                                 |                                   | 0.357   |              |            |
| X square   |                                   | 5.52    |              |            |
| Hosmer & Lemeshow test                             |                                   | 0.701   |              |            |

Source: By the author  
Note: \*\*\*means significant at 1% level, \*\* significant at 5% level, \* significant at 10% level.

## 在留資格を付与した後の フォローがない

わが国の受入れシステムでは、入国管理のところで、外国人に在留資格を

のも現実です。これを産業政策的にどう考えるのかという問題があります。私は、最終的に、低生産性の分野にもかかわらず、外国人労働者を受け入れるべきか否かを決めるのは、地域・自治体でなければなりませんと考えています。東京で、経済産業省で、「あなたのところの産業はもう死に絶えていい」などというようなことがいえるのでしょうか。やはり、地域・自治体それぞれが、自らの産業政策を持たなければならぬと思います。

付与されますので、その外国人がその後、健康保険に入ったかとか、税金を払ったかどうかなどについては、なかなかチェックがしにくい現状があります。今年四月から、入管のガイドラインを改正して、在留資格の延長や変更のときに、健康保険証を提示してもらうことになりました。

これは確かに一歩前進ですが、健康保険に加入しないと判った場合も、その後のフォローは全然できていないのです。当初、社会保険の加入の有無などは、国と自治体をつなぐデータシステムを介してチェックし、非加入の事実が判明した場合は、入管から関係自治体や関係機関に同じシステムを介して通知し、さらに手続を進めるとい

う仕組みが考えられました。しかし、厚生労働省から、現在のデータシステムでは、そこまでできないと言われてしまいました。

日本やアメリカの入管システムでは、入国時点で在留資格を出してしまいい、大陸欧州諸国のように、居住する地域・自治体レベルで滞在許可を出すわけではないので、住んでいる場所で、実際に権利義務が履行されているか否かのチェックができません。この基本的な欠陥を補わなければ、外国人を受け入れても、滞在中のリスクから本人を十分に守ることができないことを理解してくだ

## 権利を尊重し、義務を遂行 できるようサポートを

先ほど申し上げた大きな四つの改革を実施するため、国の出入国管理政策が大きな柱となることは当然ですが、もう一つの柱として、地域・自治体レベルにおける多文化共生政策があります。多文化共生という言葉は定義しなかつたり、あいまいな意味で使用するのは、混乱のもとであり、好ましくありません。外国人集住都市会議の定義に従い、外国人の権利を尊重しつつ、義務が遂行できるようサポートすることこそ、外国人を受け入れる大きな前提でなければならないと考えています。

## 改革の推進に向けた基本的 提案／医療と教育の充実を

最後に「外国人政策の改革の推進に関する基本的提案」を申し上げます。繰り返しの観点から、日本人の雇用創出の観点から、どうやって外国人を使うかを考えるように発想を変えていただきたい。また、医療と教育については、特定の地域だけでもいいから、外国人が安心して土曜でも日曜でもちゃんと授業や診療が受けられるようにすべきです。さらに、労働組合の方々の理解をなかなか得られないのですが、連合の外国人労働者受入れに関する原則の一つに、現行の在留資格を一切変更すべきでないという方針が書かれています。先ほどいいましたように、特に高卒

の方々を中心の技能職や専門職の労働市場では、日本人だけでは、もはや供給不可能な部分が拡大してきています。日本人の若者に、そういう職種に就いてもらう施策を講じること、もちろん大事ですが、同時に、それだけでは困難な部分は、政労使で客観的な事実をデータで確認しながら、対策を立てていただきたいと思っています。

## 学習の機会や社会保険の加入などを前提条件に

経済学者の方々の中には、「需給ミスマッチは給料を上げれば解消する」と主張される方がおられます。しかし、給料だけ上げても、需給ミスマッチはなかなか解消しないのです。私たちの雇用の条件は、賃金だけで決まっているのではありません。今、若者が直面する需給ミスマッチが、どれだけ複雑化しているかを知っていただくことも非常に大事です。同時に、最小限必要な日本語学習や社会保険への加入などを、外国人雇用の前提条件とすることを、法律的にも担保していくべきです。これらのことを実現するには、私は、最終的に「外国人雇用法」が必要という立場をとっています。

## 本格的な家族政策を

長年、労働の専門家の多くは、労働力供給の予測を見ながら、「労働力がこれだけ減ってくるから外国人を入れるべきか否か」という議論をしてきました。私は、このような議論は、非常にミスリーディングだと思っています。今、外国人が入ってきて来ているのは、ほとんどが労働力の需給ミスマッチが原因で

あるにもかかわらず、労働力人口の減少のせいだと勘違いされるからです。これが、外国人受入れ議論のすれ違いの一因になっているのではないかと思います。この点の理解をただしたうえで、将来さらに出生率が低下し、二〇四〇年以降の労働力人口の減少があまりにも加速した場合のリスクを考慮した少子化対策、あるいは、本格的な家族政策を考える時期に来ているのではないかとも思います。

## 講演

# 受入れ慎重派として認めることができる 受け入れるための最低条件

## 受け入れ賛否に決定的根拠なし

私は外国人労働者受入れ慎重派としてお招きいただいたのだと思います。そこで、最初になぜ受入れに慎重なのかを簡単にご説明しておきます。

これまで外国人労働者受入れの是非については数多くの議論がなされてきました。

その中で、何で外国人労働力を受け入れる必要があるのか、色々な人が色々な理屈を捏ねていますが、その多くは、あまりにきれいなごまかりに思えます。例えば、やれ「経済協力になる」「やれ「国際競争力を維持していく上で必要だ」、さらには「少子高齢化における労働力不足解消のためには他の選択肢はない」とか「グローバルゼー

【参考文献】  
井口 泰・長谷川理映（2010）「世界経済危機下における労働市場政策の新たな展開」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』第64巻第2号、PP39～71

井口 泰（2010）「欧州における域外外国人政策の転換とわが国の言語政策の課題」自治体国際化フォーラム「2010年9月号、PP10～14  
井口 泰（2009）「開かれた日本への制度設計——東アジア経済統合と循環移民構想——」外交フォーラム No.250 pp52-57

井口 泰（2008）「動き出した外国人政策の改革と東アジア経済統合への貢献——製造業の「国内帰還」に関する分析に基づく考察——財務省財

務総合研究所「グローバル化と我が国経済の構造変化に関する研究会」報告書

井口 泰（2007）「動きはじめた外国人政策の改革——緊急の対応から世紀の構想へ——」有斐閣編集「ジュリスト」No.13502008.2.15 pp2-14

井口 泰（2006）「人口減少と外国人労働者問題」日本経済研究センター会報「2006年6月号」

井口 泰（2005a）「諸外国の外国人政策と地方自治体の対応」財「全国市町村国際文化研修所」国際文化研修「第13巻第2号、（通巻第48号）」  
井口 泰（2005b）「東アジアの人材開発——選流戦略の具体化——」日本経済研究センター「東アジア経済統合に向けた日本の優先戦略分野」

埼玉大学名誉教授 小野 五郎



ションにおける必然」などなのです。

しかし、これらの理屈は、まさにそれらと正反対の意見の根拠ともなりうるものばかりでして、ただ単に一方の声が大きいかというだけで取り上げるべきものではありません。いずれにしろ、賛否どちらの方が正しいのかという決定的根拠が存在しないことだけはまがいありません。景気がよくなると受入れ論が高まり、景気が後退すると受入れ論も後退するという繰り返しが繰り返されています。

もとより、一つのことについての必要性の根拠は、決して数多くある必要はないのです。逆から言えば、かくも多くの根拠を挙げなければならぬということは、むしろ個々の根拠そのものが薄弱だとうにすぎず、そんなものを幾つ集めたところで本当に必要だ

ということを証明したことはありません。

逆から言えば、この問題は、決して個々の利害関係者の意見に左右されたり、目先の問題を先送りにしたらずべきものはありません。すなわち、本来論すべきは「日本の将来にとって、受け入れた方がいいのかどうか」というマクロ長期的課題です。

そこで、時間の制約から、その一つを取り上げて解説することはできませんが、主要なものについて取り上げ、どうして賛否両論が共存しうるのか、マクロ長期的にはどう理解すべきなのかをご説明したいと思います。

まずよく言われる「本国送金を通じて経済協力になる」という話ですが、これこそまさに二〇年ほど前にアジア経済研究所研究主幹として経済協力問題に取り組んでいた私がこの問題に関

所収  
井口 泰（2004）「外国人労働者受入れ：段階的な定住策へ転換を」日本経済新聞「経済教室」2004年9月7日参照。

井口 泰（2001）「外国人労働者新時代」ちくま新書

経済財政諮問会議（2006）「グローバル戦略」（5月18日）  
雇用政策研究会（2005）「人口減少下における雇用・労働政策の課題」（2005年7月）

規制改革・民間開放推進会議（2005）「規制改革・民間開放の推進に関する第二次答申」pp95～104  
日本経団連（2004）「外国人受け入れ政策に関する提言」（2004年4月）

わるようになったきつかけなつたテーマです。実は、長いこと「経済協力のバイブル」と言われてきた『ピアソン報告』によれば、先進国による途上国人材の受入れは、送出し国側からすれば、発展に必要な若い人材の流出になるので望ましくないとしております。また、私自身が現地調査をした結果によっても、一部の例外を除けば、本国で送金を受けた人たちにとつては不労所得として乱費されるだけで、かえって現地社会を混乱させるように思えます。

似たような話で「日本滞在経験者が増えれば、それだけ海外に親日派が増える」というのも、日本国内で受けた処遇いかんによるのであり、今のように使ひ捨てる差別さえ認められる受け入れでは反日感情を高めかねません。



次いで「国際競争力うんぬん」ですが、これは受入れ派の経済学者が、いかに平素大学で教えていることと逆さまの主張をしているかを表すものです。なぜなら、国際経済学における比較優位理論では、ある国の産業の国際競争力は、その国に存在する生産要素、すなわち人、土地、技術を含めた広い意味での資本の組み合わせによって決まるとされているからです。言い換えますと、労働力が不足すれば、既存の労働集約型産業ないし企業が力を失い、代わりに新しい労働力制約型産業ないし企業が力を付けるだけで、国家全体としての国際競争力には変わりがないということになります。

## 将来的な産業構造を描くべき

問題は、その結果、将来形成される産業構造が、国家として望ましい方向なのかどうかです。この視点からすれば、少子高齢化社会に向けて生産性向上に努めつつ、労働力節約型産業へ向かうべき現在、それに逆行する形で生産性の低い既存産業・企業を生き残らされるだけの受入れは好ましくありません。要は、当面の摩擦回避のための対策をどう講ずるかということであって、長期的に産業構造を歪める労働力受入れではありません。

後程もう一度お話ししますが、こうした一国の産業構造に影響を及ぼすような政策課題に取り組むためには、まずは将来の日本にとって望ましい産業構造を描き出すべきです。あるいは、それに向かっていく過程で発生する摩擦軽減策として、経過措置として最低

限必要な受け入れを認めることはやむを得ないかもしれません。ただし、その場合は、予めどんな業種・職種で、向こう何年間に何人程度の受け入れかで許容するかをきっちり決めておき、絶対にそれを延長したり拡充したりしないことが求められます。仮に、それ以外に、例えば経済合理性から受け入れた方がいい分野があるとすれば、当然、市場原理に則って完全に原因者負担、受益者負担原則を貫くべきですし、それさえも否定されるような分野は実は経済合理性がなかったということになります。

## 禍根残す少子化対策での受け入れ

では、「少子高齢化対策」という点からはどうでしょうか。実は、人口問題の専門家が長期にシミュレーションし



た結果からすると、そのための外国人受入れは問題を先送りするだけで、かえって将来に禍根を残すことになりまます。なぜなら、いずれ外国人自身が高齢化していき、かえって問題が大きくなってしまうからです。また、多くの外国人労働者は相対的に収入が低いのですから、個々の国民にとって真の豊かさに近い一人当たりGDPも低下してしまい、国民の豊かさの下支えにはなりません。さらに、経済界が言うところの購買力としてもさしたる期待はできません。その上、社会保険にも未加入というケースが多い現状では、その救済のために財政悪化が避けられません。

## 問題は産業間の生産性格差

そもそも少子高齢化という構造問題に本気で取り組むとすれば、福祉対象人口の増大とその支援人口の減少という現実をまず直視することが求められます。その上で、どうしたら社会が破綻せずに済むかを真剣に考えれば、直ちに到達する結論は一人当たり生産、すなわち労働生産性のかんりの向上を図らなければならないということになります。そして、個々の企業や業種における生産性向上対策は、日本ではすでにかなりの段階まで進められており、素直に考えればもはや限界に近いと見るべきです。とすれば、答えは唯一つ、思い切った産業構造の転換を図って国家全体としての生産性向上を図るほかはありません。

わたしが統計を使って試算したところによると、産業部門間の生産性格差は高いところと低いところで実に一〇

倍以上、製造業部門に限ってみると、低いところと高いところでは五倍以上の格差があることが分かりました。ということは、労働力をこの高いところから低いところへ誘導するだけで、国家全体としては相当程度の生産性向上が図られるということです。

もちろん、その過程で淘汰されるところが出ますが、それは別途セーフティネットを用意すべきなのであって、そうしたも今までのように全部救済しようとすれば、かえっていざという時に救済する力さえ残っていないことになってしまいます。実は、外国人労働力受入れを主張し、現に受け入れている産業のほとんどはそうした本来なら淘汰されるべきものなのです。

ついでに申し上げますと、一般に競争力が高く、生産性も高いと信じられてきている自動車産業にしても、部品から下請まで含めた自動車産業全体で見ると、決して生産性が高いとは言えません。だからこそ、低賃金の不正規労働者や外国人労働者を雇ってきたわけですし、追い風だった円安がおさまると、その勢いは落ちてしまったということになります。そういう意味で、いつまでも自動車産業を日本のリーディングインダストリーとして頼っていていいのか。頼るならば、自動車産業も抜本的な構造改革が必要になります。

逆から言えば、低生産性部門を生き残らせるといふ短期的視野から、賃金のみならず福利厚生関係やその他社会的費用を含めて安上がりな外国人労働者の雇用を認めている限り、国家全体としての生産性向上は阻害され、いつ



か社会破綻を招くことになるかと覚悟しなければなりません。

そうした単純労働者とは違うように見える高度技術者の受け入れにしても、高い能力を有する人ほど、いずれ母国が発展し始めるとかつてシリコンバレーでも起こったように一斉に帰国が始まりますから、後に残されるのは技術力の空洞化です。今は、彼らに頼るよりも、日本人に対する技術教育、それも私の大学教員経験からしますと大学院の拡充ではなく、幼児時代に遡っての家庭での体験教育が一番大事です。現状のままでは、大学院に進んでもらいたい優秀な学生は、すべて中国人だということになりかねません。

## 「多文化共生」は奇麗事

さらに、少子高齢化の側面から必要とされる受入れ数は、労働者としては当面一〇〇〇万人程度と言われているが、実はその家族まで含めると軽く三、四〇〇〇万人を突破してしまいます。つまり、日本人構成そのものを大きく変えることとなります。まして一部で言われるような逆三角形になつてしまった人口ピラミッドを矯正するための移民ともなれば、移入人口は軽く一億を突破してしまいます。目先の欲得に眩んでそこまでする覚悟が、はたして皆さんにあるのでしょうか。一見無関係なように見えますが、私がライフワークとしている環境問題からしますと、そうした大規模な人の移動というものは必ずや自然環境を破壊します。その点、先住民は、長い歴史の中で、すでに風土と同化しているのです。いわゆる「多文化共生」というのは奇麗

事です。日本の自然環境保全という視点からも、土地・土地の風土と同化している日本人の伝統的価値観に移入外国人も合わせてもらうという同化しかありえません。移民との共生がうまくいっているときされるヨーロッパでも、かつての植民地住民に対するような人種差別問題が起きています。その点、植民地経営の経験が乏しい日本人に、欧州人のように本音と建前を使い分け、表面的にはともかく、実際には同化政策を進める器用さはないと思います。そもそもドイツでは当局者の口から「日本は高度成長長期に外国人労働者を入れなくてよかつたな。わが国では結果として多様な問題が多発して、もはや手に負えなくなっている」などという言葉さえ聞かれる始末です。

価値観の違う人々と共生することによって新たな創造力が生まれるという話にしても、長い日本の歴史を振り



返つてみるとまったく間違いだとか分かります。伝統的な日本人の豊かな創造力は、遣唐使の昔から、海外から異質な物を取り入れた後、咀嚼して日本化することによって始まっているわけです。

## グローバリゼーションの必然?

すなわち、グローバリゼーションの必然というのは、実情が真のグローバルゼーションなどではありません。世界台での同化ないし欧米化を錯覚してグローバルゼーションと言っているだけです。世界台での同化は、多様な価値観とか国際分業の意義を喪失させるだけであり、非西洋にして唯一先進大国となった経験を有するわれわれ日本人は、むしろ逆に真のグローバルゼーション、すなわち異質な文化・価値観の存在を互いに認め合つて地球台で共生していくべきことを海外に向けて発信すべきなのです。

自国の伝統・価値観を強調するというのは、日本人が苦手とする分野ではあります。私の国際機関勤務経験からすれば、そうした自己主張を貫いていくことこそ本物の国際人なのであって、そうした基本軸を捨てた人は「根無し草」として軽蔑されるだけです。私は許すだけの言いますから、彼らから、「おまえは、日本人には珍しいコスモポリタンだな」と言われたことがあります。私は民族主義者ですから、「ばかにするな」と怒つたら、「そうじゃ、ポリタンになれないんだ」と他国の人から言われた覚えがあります。

## 受け入れのための3つの条件

最後に残る有力な議論は、結局、今の受入れ体制・制度が整備されていないまま、経済界や政治力によって、ずるずると実態が先行してしまう弊害を取り除く必要があるという、むしろ消極的な理由くらいなものです。実は、私は、過去にはこれについても否定的だったのですが、今となつてはそうした考え方は受け入れざるを得ないと思つています。逆から言えば、そのくらい事態は深刻だということです。したがって、最後に条件闘争として、受入れ条件を述べたいと思います。

第一は、彼らを単なる一生涯要素、労働力としてではなく、血の通う一人の人格として扱うということです。このいわば当然のことが蔑ろにされているところに、すべての問題の根源が潜んでいます。

第二は、長期マクロ的立場からきちんと日本がめざすべき産業構造を描き、それに合った形で受け入れていくということです。卑しくも今の低賃金では日本人の働き手がいなくて困るなどといった本来淘汰されるべき企業を生き残らすために外国人を受け入れるのは、将来に向けた産業構造形成の視点から避けるべき話です。

第三は、そのことは、とりもなおさず市場原理、換言すれば受益者ないし原因者負担原則を貫くということです。そのため、外国人に対しても全員正規の公的社会保障に加入させるとともに、社会的間接費用、要するに子供の教育費なども企業に負担させるための外国

人雇用税を課すことが求められます。こう言うと、必ずや「高度技術保有者については、それだけ日本経済に貢献しているのだから免除すべきだ」という話が出てきます。しかし、そうした人たちは、自身の所得も高いし、会社も儲かっている受益者負担原則を貫くことは、低賃金の単純労働者以上よりも簡単はずだと思えます。

この受益者・原因者負担原則を完全に貫けば、市場機構が歪められず将来に向けて望ましい産業構造が形成されることになり、そこから、そこまできちんとした受け入れをするのであれば、私自身の立場も受け入れ反対ではなくになります。しかも、そうまでして外国人を雇いたい企業は激減するはずですから、さして問題は生じないことになりましょう。先に申しました社会的摩擦とか風土破壊その他も心配ないと思われまます。

なお、法人税・所得税納付により企業は必要な負担をすでに行なっていること、経済界はよくいいますが、そんなことを言い出したら罰金さえ払えば犯罪行為も合法化されると言うのとどこがちがうのでしょうか。もつとひどいのは、「外国人雇用税など制度的な賦課は、負担回避を自論む者を地下に潜らすだけである」といった類のいわば開き直った議論をする人までいます。それでは、まるで罰則さえ無くせば犯罪者が逃げ隠れしなくなり、世の中がよくなることに話と同じじゃありませんか。それから、「外国人労働力の受け入れの多い豊田市などは、現に財政上も潤っている」という話にしても、企業ないし工場そのものが立地している市

町村と税の恩恵がないままベッドタウン化されて費用や摩擦ばかり発生している周辺市町村ではまったく事情が逆となります。まして個別市町村の損得と国家全体の損得を同一視できません。そういうのを経済学では「合成の誤謬」と呼んでおります。

### 介護・看護では待遇改善が重要に

すでにお分りいただけたかと思いますが、「高齢化社会で不足する介護などの福祉要員として必要である」といういかにも正義感に基づく意見にしても、日本人自身が求職者数に応じた求人がなくて困っている現在、明らかに雇用のミスマッチが起きているのだと言わざるをえませぬ。

その原因の中でも、介護とか看護という非常に負担の大きい仕事に見合った待遇が用意されていないことがもつとも重要なポイントだと思えます。市場原理に基づく供給量を確保するための待遇を改善する代わりに、劣悪な条件でも我慢してくれる外国人に依存するのでは、いつまでたつても待遇改善が進みません。そして、外国人の母国が発展を遂げて新しい人材が求められなくなつた後に残るのは、かつて日本で介護・看護に当たりやがて自身年老いて介護・看護が必要な外国人だということにもなりかねないのです。むしろ、今なすべきは、思いきつた雇用条件の改善と要介護者を減らすための社会システム、さらには人手を軽減するための介護システム、ロボットと血の通つた人との組み合わせを研究開発することなどではないでしょうか。この分

野で世界をリードすることは、高齢化もロボット技術も世界で最も進んでいる日本のいわば使命でもしようし、日本の生き残る道とも感じています。

### 制度を冷静に固めるチャンス

ここまでの私の話を聞いて「あまりに理屈っぽくて冷たすぎる」と感じたり方もいるかと思えますので、最後に一言付け加えておきます。実は、あくまで私の立場は、基本的には日本国内では外国人でも人格は尊重すべきである。ただ、入り口はできるだけ閉めるといふことです。ですから、私の周辺で外国人が困っている人がいれば、これまでも手を差し伸べてきております。逆に、外国人労働者受け入れの立場の人に限って、知らん顔をしている人もいます。

ですから、資料を読ませていただいた厚生労働省の考え方には基本的には賛成します。なぜかという点、今、受け入れ積極論や移民論が、ある意味鎮静



化しているわけです。こういうときにこそ、制度を冷静に固めるべきチャンスだと思っております。ただ、一つ言いたいことは、先ほど申し上げたように、高度技術者という名目で特別扱いはすべきでないと思えます。なぜなら、過去に高度技術者という名目が入つてきたほとんどが大半がエンターテイナーという名の水商売関係者だったという事実があるわけです。そういうことをやると、必ずや抜け穴に使われるだけだと思います。

むしろ、日本に魅力さえあれば、求められる人材は、向こうからやってきます。魅力がなければきません。その魅力づくりは、個々の企業の努力に依存するのであって、国としては、基本的制度さえしっかり固めておけば、必要にして十分だと思えます。

これまで二〇年間、ずるずるきてしまったのを振り返ると、やはり、この機会に基本線をまとめてくださうというのが本音です。景気がまた少しくなつて、また変なことをやると大変なことになりますから、今のうちに固めてもらいたいという感じがいたします。蛇足ですが、最後にガルブレイスが言った言葉を紹介させていただきます。「人々は、真実よりも自分の耳に心地よく響くことを聞きたがる。それに迎合して権威づけをし、真実をゆがめているのは、いわゆる有識者である。そうやって世の中の常識は形成されていくのだ」。本日のフォーラムが、真実が常識となる契機となつてくれることを期待して、話を終わらせていただきます。