

少子高齢化と外国人労働者

井田 敦彦

目次

はじめに

- I 高度人材と単純労働者
- II 単純労働者の受け入れをどうするか
 - 1 受け入れのメリット、デメリット
 - 2 単純労働者を受け入れない方向
 - 3 期間等の制限を設けて受け入れる方向
 - 4 技能実習制度等を活用する方向
 - 5 看護・介護分野における受け入れ

III 入管政策と共生政策

おわりに

はじめに

外国人労働者の受け入れに関する提言が相次いでいる（稿末の別表を参照）。財界が積極的に議論を提起しているほか、2004年10月にはフィリピンとのFTA/EPA⁽¹⁾交渉で看護師・介護士の受け入れが決まるなど、この問題をめぐる動きが活発化している。

井口泰教授（関西学院大学、元労働省外国人雇用対策課長）によれば、近年は外国人労働者の受け入れに関する「第二の論争」の時期である⁽²⁾。「第一の論争」はバブル前後の1986年から1994年頃にかけて行われた。今回の論争は1998年から現在にかけて行われているが、少子高齢化への危機感を背景にしている点で前回の

論争とは異なるという⁽³⁾。

少子高齢化への危機感とは何か。例えば、今後20年で労働力人口が数百万人減少するという推計がある⁽⁴⁾。労働力人口が減少すれば、経済と社会保障の担い手が減少し、経済成長率の低下、国際競争力の低下、税収の減少、社会保障費負担の増大といった問題が発生する可能性がある。女性、高齢者、若者の就労を促進し、労働生産性の向上や技術革新に努め、社会保障制度を改革するなどしてこれに対応するにしても、それだけでは追いつかない可能性もある。そこで外国人労働者の受け入れが選択肢として浮上してくる。

少子高齢化と外国人労働者の関係を整理しておこう。

まず、少子高齢化対策として外国人労働者の受け入れ案が浮上しているが、他にも行うべき対策はある。例えば、女性、高齢者、若者の就労促進、労働生産性の向上、技術革新、社会保障制度改革等である。政府としては、これらの政策の組み合わせ（ポリシー・ミックス）によって、少子高齢化に対処していくことになる。

一方、外国人労働者の受け入れ論争は、少子高齢化への危機感を背景にしているが、他の背景もある。例えば、特定の職種・業種で現在も生じている人手不足、経済のグローバル化に伴う国際的な人材獲得競争の発生等である。政府としては、現在の人手不足や人材獲得競争に対処すると同時に、少子高齢化によって将来発生

(1) 自由貿易協定（FTA: Free Trade Agreement）とは、2国間又はある地域内で、輸出入品にかかる関税等を撤廃し、貿易を自由化することを目的とした協定のことである。さらに、労働者の移動や投資環境の整備等も含め、より幅広く経済的な関係を強化しようとする協定は経済連携協定（EPA: Economic Partnership Agreement）と呼ばれる。現在、日本はアジア各国との交渉を進めている。

(2) 井口泰『外国人労働者新時代』筑摩書房、2001.3、p.22。

(3) 「この論争は、明らかに日本経済の停滞と将来の少子・高齢化への危機感が大きな背景となっており、異常な『人手不足』を眼前にして行われた『第一の論争』とは、大きく性格を異にしている」（同上、p.44）。なお、同書の「現在」は出版年の2001年だが、第二の論争は2005年の現在まで継続していると考えられる。

(4) 2002年7月の厚生労働省の推計によれば、労働力人口は2005～2025年で475万人減少する（国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集 2004』2004.1、p.139）。日本経団連の推計によれば、就業者数は2025年度までに約610万人減少する（日本経済団体連合会『活力と魅力溢れる日本をめざして—日本経済団体連合会新ビジョン—』2003.2、p.17）。なお、就業者数は、労働力人口から完全失業者数を引いたものである。

する可能性がある人手不足や人材獲得競争に、前もって対処していくことになる。

外国人労働者の受け入れは、こうした複数の背景を考慮し、他の政策との組み合わせも考慮した上で進められていく性質のものである。そのために論点が錯綜し、問題が分かりにくくなっている面もある。本稿では、次の3つの切り口から論点を整理することで問題の把握を試みた。第1に「高度人材と単純労働者」、第2に「単純労働者の受け入れをどうするか」、第3に「入管政策と共生政策」である。以下のⅠ～Ⅲでは、こうした3つの切り口から問題を詳しく見ていく。

Ⅰ 高度人材と単純労働者

政府は、外国人労働者を高度人材と単純労働者に分けて考えている。外国人労働者の受け入れに関する政府の現在の基本方針である「第9次雇用対策基本計画」(平成11年8月13日閣議決定)は、「専門的、技術的分野の外国人労働者」の受け入れを「より積極的に推進する」としつつ、「いわゆる単純労働者」の受け入れについては、「十分慎重に対応することが不可欠である」としている⁽⁵⁾。本稿では、以下、「専門的、技術的分野の外国人労働者」を高度人材、「いわゆる単純労働者」を単純労働者という。

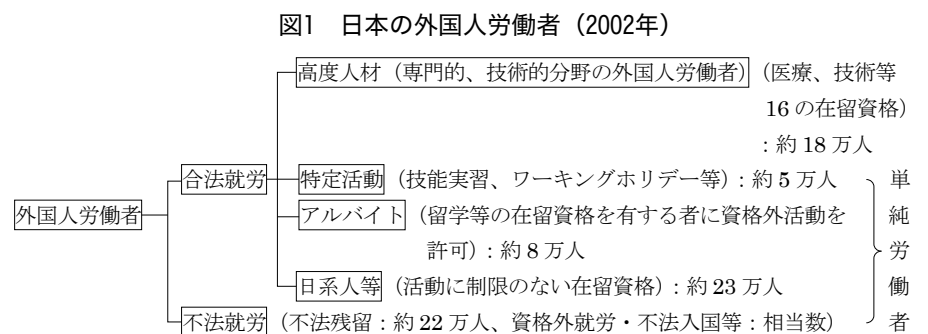
高度人材は、就労が認められる在留資格によって就労している外国人である。つまり、「出入国管理及び難民認定法」(昭和26年政令⁽⁶⁾第319

号)(以下、「入管法」という。)は、外国人が日本に在留できる在留資格を定めているが、在留資格は、就労が認められる在留資格(入管法別表第一の一及び二)、就労が認められない在留資格(別表第一の三及び四)、特定活動(別表第一の五)、永住者等(別表第二)に大別できる。就労が認められる在留資格は、「法律・会計業務」、「医療」、「技術」、「企業内転勤」など16種類あり、いずれも専門的、技術的分野の活動を対象としている。

単純労働者は、高度人材以外の外国人労働者である。本来は就労を目的として在留しているわけではない外国人であり、具体的には次のような者である。まず、「特定活動」の在留資格を有する者は、企業での技能実習、ワーキングホリデー等、法務大臣の個別の許可によって就労できる。また、就労が認められない在留資格のうち、「留学」等の在留資格を有する者は、資格外活動許可を得て、いわゆるアルバイト等を行うことができる。さらに、「永住者」、「定住者」等の在留資格を有する者は、その在留資格が活動に制限のないものとされているため、就労もできる(例えば日系人は「定住者」の在留資格によって就労している)。そして、以上のいずれにも該当しない不法就労者がいる。不法就労には、在留資格に応じた活動に属しない就労活動を行う資格外就労、在留期間の制限を超えて在留し就労する不法残留、有効な旅券を所持せずに入国する不法入国等がある。

以上を図にすると図1ようになる。

図1によれば、高度人材の数は約18万人、単



(出典) 法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑 第74集/2004年版』旬報社, 2004.6, p.103 により作成。
上記によれば人数の元データは、法務省入国管理局の資料に基づき厚生労働省が推計した数である。

純労働者の数は把握できるだけで約58万人である。政府は、高度人材の受け入れを積極的に推進するとしつつ、単純労働に従事することを目的とした外国人の入国は認めない方針をとっている。しかし実際には、制度上は就労目的で入国しているわけではない多数の技

(5) 労働省編『雇用対策基本計画(第9次)』大蔵省印刷局, 2000.3, pp.65-66.

(6) 入管法は、昭和26年に「出入国管理令」として制定された。法令番号は現在も当時のままである。

能実習生、留学生、日系人、不法残留者等が単純労働に従事しており、政府方針と実態との間に乖離が生じている。梶田孝道教授（一橋大学大学院）はこうした事態を、政府の「バックドア政策」（裏口からの受け入れ）によるものと指摘している⁽⁷⁾。

政府が受け入れを積極的に推進するとしている高度人材の内訳を見ても、最も数が多いのは「興行」の在留資格⁽⁸⁾で来日している者であり、2002年で約6万人、高度人材全体の32.5%を占めている⁽⁹⁾。これは実際には、風俗営業で就労する外国人女性に対して圧倒的に多く交付されてきたとされ⁽¹⁰⁾、国境を超えた女性の人身売買の隠れ蓑になっていると指摘されている⁽¹¹⁾。

以上のような日本の現状から、次の2点が指摘できる。第1に、政府が受け入れを積極的に推進しているにもかかわらず、外国人労働者に占める高度人材の数が少ないということである。第2に、政府が単純労働に従事することを目的とした外国人の入国を認めていないにもかかわらず、単純労働者の数が多いということである。

第1の点については、現在及び将来における国際的な人材獲得競争への対応という観点から、高度人材の受け入れをより積極的に推進することが求められている。近年、経済のグローバル化が進み、国際的な人材獲得競争が起こっているといわれる。例えばIT技術者について、アメリカ、ドイツ、フランス等は積極的な受け入れ政策を展開してきた⁽¹²⁾。日本でも法務省が2001年から、外国人IT技術者受け入れ促進のための特例措置をとっている。この特例措置

では、アジア各国の情報処理技術に関する資格を日本の資格と同等に扱うこととしている⁽¹³⁾。IT技術者を含む「技術」の在留資格での外国人登録者数は2003年には2001年より1368人増加し、2万807人となった（ただし、1999～2001年には3771人増加している）⁽¹⁴⁾。こうした努力にもかかわらず、高度人材の受け入れは依然として進んでおらず、企業等の中には今後日本が国際競争力を失うのではないかとの危機意識が見られる⁽¹⁵⁾。

日本に来る高度人材はなぜ少ないのだろうか。日本での生活にかかるコストが高いことや、日本の労働慣行になじめないなど、社会や職場の魅力が不足していることが理由として挙げられている⁽¹⁶⁾。より根本的には、歴史的、地理的に外国との交流が少なかったことからくる日本の国際化対応の遅れがある。例えば、外資系企業の対日直接投資、資格の国際的互換性、子弟の教育インフラ等の面における対応の遅れである⁽¹⁷⁾。

第2の点については、日本は既にいわゆる「バックドア」から、把握できるだけで約58万人の単純労働者を受け入れている。これは、それだけの単純労働の需要があるためと考えられる。こうした現実を直視し、今後の少子高齢化による労働力人口の減少に備えて、単純労働者の受け入れを議論すべきではないかという提言が行われている（例えば、稿末別表の海外交流審議会の提言）。この、単純労働者の受け入れをどうするかという問題については、本稿の第2の切り口として、IIで詳しく述べる。

(7) 梶田孝道「日本の外国人労働者政策 政策意図と現実の乖離という視点から」梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』（国際社会1）東京大学出版会、2002.3, pp.29-32.

(8) 演劇、演芸、演奏、スポーツ等の興行に係る活動又はその他の芸能活動（入管法別表第一の二）。

(9) 法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑 第74集/2004年版』旬報社、2004.6, p.103.

(10) 梶田 前掲論文, p.30.

(11) 悪質なのはごく少数である、就労場所の提供は国際援助になるといった観点から、招へい事業者らや現地女性の間には人身売買批判に対する異論もある（『朝日新聞』2004.12.14；『東京新聞』2004.12.17）。

(12) 例えば、アメリカにおけるH1-Bビザ（専門職労働者等のための非移民ビザ）の数量枠拡大、ドイツにおけるグリーンカード（外国人IT技術者のための労働認定証）制度の導入、フランスにおける留学生の卒業後の就労促進（滞在許可証発給の容易化）等が挙げられる（労働政策研究・研修機構国際研究部「国際比較・欧米諸国にみる外国人労働者受け入れ政策」『Business Labor Trend』357号、2004.12, p.29, 31, 33）。

(13) 平成13年法務省告示第579号。今年8月までに、シンガポール、中国、韓国、フィリピン、ベトナム、ミャンマー及び台湾の資格が相互認証された（法務省入国管理局「外国人IT技術者受け入れに関する法務省告示の一部改正」『国際人流』209号、2004.10, pp.46-47）。

(14) 法務省入国管理局『在留外国人統計 平成16年版』2004.8, p.②。

(15) 『外国人雇用問題研究会報告書』2002.7, p.12.

(16) 同上

(17) 井口 前掲書, pp.75-83.

II 単純労働者の受け入れをどうするか

1 受け入れのメリット、デメリット

日本がこれまで単純労働者の受け入れに慎重だった理由として、厚生労働省の「外国人雇用問題研究会報告書」（2002年7月）は、次の6点を挙げている⁽¹⁸⁾。①国内労働者の就業機会減少のおそれ、②労働市場の二重構造化、③労働条件の改善や労働生産性の向上を通じた産業構造の高度化への悪影響、④景気変動に伴う失業問題の発生、⑤新たな社会的費用負担（行政支出、社会保険給付等）の発生、⑥送出国や外国人労働者本人にとっての負担。

また、2004年5月の内閣府の世論調査⁽¹⁹⁾によれば、単純労働者の受け入れを認めない理由として、74.1%の者が「治安が悪化するおそれがある」を挙げている（以下、「地域社会の中でトラブルが多くなるおそれがある」49.3%、「不況時には日本人の失業が増加するなど雇用情勢に悪影響を与える」40.8%、「日本人が就きたがらない仕事に、単に外国人を活用すればいいという考えはよくない」28.3%（複数回答、上位4項目））。ただし、単純労働者の受け入れは認めないと答えた者は、回答者全体の25.9%である。

一方、単純労働者を受け入れれば、労働力人口の減少に伴う経済成長率の低下や社会保障費負担の増大を緩和できる可能性がある。日本経団連の「新ビジョン」（2003年2月）⁽²⁰⁾によれば、2025年度までに就業者数は約610万人減少するが、減少分を女性や高齢者、外国人で補えば、成長率は名目で0.6%、実質で0.5%積み増しされ、18%まで上昇するはずの消費税率を10%に抑制できるという。

また、高齢者福祉や農林業等、一定の労働力を充てることが必要な分野で労働力が不足した

場合には、外国人の受け入れを求める声が上がってくる可能性がある。

坂中英徳・法務省東京入国管理局長は、外国人の受け入れについて、「目指すべきは小さな日本か、大きな日本か」という形で議論を提起している⁽²¹⁾。これは、少子高齢化による経済規模の縮小を受け入れて小さな（ゆとりある）日本を目指すのか、それとも外国人を受け入れて、経済成長が持続する大きな（活力ある）日本を目指すのかということである。同氏は、社会的費用の負担問題、環境問題、エネルギー問題等を考慮し、日本の歴史と現実を踏まえて基本的に前者の立場を採りつつ、例えば、高齢者福祉、農林業等の分野で外国人を受け入れるという選択肢はあり得るとしている。

これまでの政府の動きや各界からの提言等を見ていると、単純労働者の受け入れに関しては、次の3つの方向（の組み合わせ）で考えていくのが現実的なように思われる。

第1は、単純労働者を受け入れない方向である。第2は、受け入れるにしても期間等の制限を設けて受け入れる方向である。第3は、新たに受け入れるというよりは現行の研修・技能実習制度や留学制度等を活用する方向である。

2 単純労働者を受け入れない方向

第1の方向として、単純労働者を受け入れない場合を考えてみよう。つまり、現在の政府方針を維持する場合である。

単純労働者を受け入れない場合、少子高齢化に伴う労働力人口の減少によって、経済成長率の低下、国際競争力の低下、税収の減少、社会保障費負担の増大といった問題が発生する可能性がある。女性、高齢者、若者の就労を促進し、労働生産性の向上や技術革新に努めるなどしてこれに対応するにしても⁽²²⁾、経済成長や人口

(18) 外国人雇用問題研究会 前掲書, pp.9-10.

(19) 内閣府大臣官房政府広報室「外国人労働者の受け入れに関する世論調査 平成16年5月調査」<<http://www8.cao.go.jp/survey/h16/h16-foreignerworker/>> (last access 2004.11.8)

(20) 日本経済団体連合会 前掲書, p.17, 19.

(21) 坂中英徳「目指すべきは『小さな日本』か『大きな日本』か 外国人受け入れ政策は百年の計である」『中央公論』119巻2号, 2004.2, pp.222-232.

(22) 日本の女性の労働力率が上昇してアメリカと同じになれば、労働力人口は2025年に253万人、2050年に180万人積み増しされるという試算がある（原田泰『人口減少の経済学』PHP研究所, 2001.12, pp.87-90）。また、すべての産業部門で労働生産性がアメリカの水準に追いつくことができれば、日本の実質GDPは現在（1996年）の就業者数6699万人より1709万人少ない4989万人で維持できるという試算がある（同上, pp.59-60）。社会経済生産性本部によれば、2002年の日本の労働生産性はOECD（経済協力開発機構）加盟30カ国中18位、アメリカは2位である（『日本経済新聞』2004.11.20）。

増加を前提とした従来の経済・社会のシステムは大幅に改革される必要がある。例えば、雇用を維持するための公共事業や各種規制、負担と給付が過度に不均衡な年金制度、男性正社員と専業主婦を標準モデルとする雇用構造、大量消費に支えられ環境を軽視してきた産業構造など、改革の対象は多岐にわたるだろう。改革の多くは既に着手されているが、進行が遅れているものもある。縮小経済・縮小社会に向けての改革は、日本人の人生観や生活意識にも変化をもたらすかもしれない⁽²³⁾。

なお、単純労働者を受け入れないとしながらも上記のような改革が進まなかった場合、労働力が不足する可能性が高い。現在も日本は特定の業種・職種における人手不足に対処するため、いわゆる「バックドア」から単純労働者を受け入れているが、このことが外国人労働者に対する制度整備を遅らせ、不当な雇用管理や犯罪につながっている面がある。今後も単純労働者を受け入れない方向をとるとすれば、出入国管理や犯罪対策を徹底しつつ⁽²⁴⁾、人口減少に対応したシステムづくりを急ぐことが求められる。

3 期間等の制限を設けて受け入れる方向

第2の方向として、新たに単純労働者を受け入れるにしても期間等の制限を設けて受け入れる場合を考えてみよう。つまり、労働力不足に対応して単純労働者を受け入れるが、先にデメリットとして挙げたような問題が発生しないように、職種、人数、期間等をコントロールして受け入れる場合である。

この場合は原則として、労働力が不足している分野で、不足している量だけ受け入れることになる。つまり職種や人数に制限を設ける。職種の制限において技能を重視し、一定以上の技

能（語学力、出身国での資格等）をもつ者だけを受け入れるとすると、これは前述の「高度人材と単純労働者」という区別を相対化することにつながる。現行制度では、特定の高度な技能をもつ高度人材は、在留期間の更新により長期の就労を認められるが、一方で、一定の技能をもつていても上記に該当しないいわゆる単純労働者の就労は短期間でも認められていない。その区別を相対化し、両者の中間形態を探るという考え方がありうる。

すなわち、職種・技能や人数の制限に加え、就労できる期間を制限する（更新を認めない）。単純労働者の受け入れを検討する見解の多くがこの方向で考えている。例えば、厚生労働省の「外国人雇用問題研究会報告書」（2002年7月）は受け入れ期間について、「労働力が不足している間に限られ、労働力不足が解消された後は、原則として帰国することとなる」⁽²⁵⁾としている。また、日本経団連の「外国人受け入れ問題に関する提言」（2004年4月）は、「高度な人材の日本への定住を促進するとしながらも、多くは（単純労働者についてはなおのこと、）移民の受け入れではなく、人数と期間制限を設けたローテーション方式を前提にしている」とされる⁽²⁶⁾。

確かに、社会的費用負担の増大等の可能性を考えると、単純労働者を受け入れるにしても期間を制限して受け入れるのが現実的である。しかし、受け入れるのは抽象的な労働力ではなく生身の人間であり、来日中は日本で社会的なネットワークを形成すること、送出国と日本の間には就業機会や賃金の面で大きな格差があることなどを考えると、期間を制限した受け入れがなし崩し的に定住へとつながっていく可能性もある。これを防ぐためには出入国管理の徹底が必要になるが、人道への配慮⁽²⁷⁾や行政コストの面で難しい舵取りを迫られることになるだ

(23) 坂中 前掲論文, p.225は、「人口の減少に比例して縮小してゆく社会に生きる国民は、これまでの生き方を一新するとともに、一定の責任を果たさなければならない。……例えば、生活様式を『華美な生活』から『質実な生活』に改めることが求められる」などとする。

(24) 政府は「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」（平成15年12月18日犯罪対策閣僚会議決定）において、犯罪の温床となる不法滞在者を今後5年間で半減させるとした。2004年2月には電子メールによる不法滞在者情報の受付システムを開設した。同年5月には入管法を改正し、再入国できない期間を5年から1年に短縮する等の特典により自主的な出頭を促すとともに、常習者に対しては期間を10年に引き上げた。また、2004年度から東京入国管理局で摘発に専従する摘発方面隊が組織されており、今後全国で順次組織される模様である。

(25) 外国人雇用問題研究会 前掲書, p.55.

(26) 樋口美雄「外国人就労 財界提言で関心再び」『読売新聞』2004.6.7。（ ）内は提言を参照しての筆者の補足。

(27) 2003年9月、10月には、長期にわたり平穏に生活してきた不法滞在者について、帰国後の子どもの成長に与える影響等を理由に、在留特別許可を認めるよう命じる東京地裁判決が出されている（『読売新聞』2004.1.6；『日本経済新聞』2004.5.3）。

ろう。

4 技能実習制度等を活用する方向

第3の方向として、新たに単純労働者を受け入れるというよりは現行の研修・技能実習制度や留学制度等を活用する場合を考えてみよう。つまり、労働力不足に対応して単純労働者を受け入れるが、国外から一方的に受け入れるのではなく、日本が人材開発に関与していく場合である。

この場合は、高度人材と単純労働者の区別を相対化し、未熟練労働者も日本での教育・訓練により熟練労働者になるという視点をもつことから出発する。実際、単純労働者というカテゴリーの中には、入管法の定める専門的、技術的分野の在留資格ではないが、一定の資格取得や職務経験を必要とする一般技能職種が多数存在する。これを高度人材と単純労働者の間の中間職種ととらえ、日本での研修・技能実習、留学、インターンシップ等を通じてこうした中間職種の人材を開発し、日本に必要な人材の還流（日本への段階的な定住・永住）を促してはどうかとする見解がある（井口泰教授のいう「人材開発・還流」戦略）⁽²⁸⁾。

しかし、人材を開発し還流を促すためには、現行の研修・技能実習制度や留学制度には問題が多い。研修・技能実習制度は発展途上国への技能移転を目的に、企業等での1年間の研修と2年間の就労（技能実習）を通じて外国人に技能を修得してもらう制度だが、この制度を安価な労働力確保の手段とみなしている企業やブローカー等が存在する。こうした企業の下で、違法低賃金、社会保険未加入、残業強要、パスポート取り上げ等の問題が発生している。留学制度についても、就学の能力・意志をチェックせずに留学生を受け入れて不法就労を助長している大学、専門学校等が問題になっている。

このような問題の背景には、いわゆる3K 職場での人手不足、不況や国際競争の激化によるコスト削減圧力、あるいは少子化による学校の

経営難等がある。日本は、途上国の人材育成への貢献という建前と、安価な労働力不足への対応という本音を使い分けているという指摘がある⁽²⁹⁾。こうした使い分けによって、実質的には単純労働者を受け入れているのとは異なる利益を得ているとも言える。一方でこのことが、上記のような不正行為を生む土壌になっている。研修・技能実習制度自体に実習生を守る視点が欠落しているという指摘もある⁽³⁰⁾。

今後の少子高齢化の進展に向けて技能実習制度等を活用する方向をとるとすれば、関係者への指導や不正行為の取締まりを徹底するだけでなく、制度自体を、人材の還流を促すような方向で見直す必要がある。

5 看護・介護分野での受け入れ

以上、単純労働者の受け入れに関して現実的と思われる3つの方向を検討してきた。ここでは最近注目されている看護・介護分野での受け入れについて、上記の3つの方向から政府の動きや関係団体の意見を整理してみる。

看護・介護分野における受け入れは、FTA/EPA 交渉の過程でフィリピンやタイなどから要請されている。近年、アジアの経済連携が進み、ASEAN 諸国との交渉に中国も積極姿勢を強める中で、政府としては締結を急ぎたい事情がある。交渉の対象になっているのは、鋳工業製品や農水産物の関税撤廃、投資分野での規制緩和、看護・介護分野をはじめとする労働者の受け入れ等である。

入管法では、看護師は「医療」の在留資格に含まれる高度人材だが、日本での4年以内の研修（報酬を得ることは可）が認められているだけである⁽³¹⁾。介護士は入管法の定める在留資格には含まれず、単純労働者になる。よって、就労目的での入国は認められていない。

政府は、2004年10月29日、受け入れの基本的な枠組みについてフィリピンと大筋で合意した⁽³²⁾。その内容は、①日本語の習得と日本の国家資格取得を条件に看護師・介護士の受け入

(28) 井口 前掲書, p.194; 井口泰「外国人労働者受け入れ 段階的な定住策へ転換を」『日本経済新聞』2004.9.7.

(29) 梶田 前掲書, pp.29-32; 「国際貢献なのに本末転倒」『毎日新聞』2004.10.19.

(30) 内田幸一「外国人研修・技能実習制度『実習生を守る』視点が欠落」『毎日新聞』2003.10.28.

(31) 「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して」（入管法第7条第1項第2号）、「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」（平成2年法務省令第16号）により制限が行われている。

(32) 『朝日新聞』2004.10.30; 『日本経済新聞』2004.10.30.

れを認める、②まずは、技能実習生と同じ「特定活動」の在留資格で3～4年の滞在を認める、③滞在中に日本の国家資格を取得すれば在留期間の更新を認め、長期の就労を可能にするというものである。なお、日本は年間各100人程度の人数上限の設定を主張しているが、フィリピンは難色を示している。

まず、第1の方向（単純労働者を受け入れない方向）からこの問題を整理してみる。日本の国家資格取得と日本語の習得を条件とし、在留期間の更新も認めるなら、受け入れるのは単純労働者ではなく高度人材ということができる。看護師については4年以内の研修に限るという制限を緩和することで、介護士については新たに高度人材とみなすことで、単純労働者ではなく高度人材として看護師・介護士を受け入れることにしたといえる。こうした厳しい条件の背景には、安易な受け入れは医療・介護の水準低下を招くという厚生労働省や日本看護協会（看護師等の職能団体）の主張がある。

日本看護協会は、受け入れに4つの条件を示している（①日本の国家資格取得、②日本語の習得、③日本人と同等の労働条件、④看護師免許の相互承認はしない）。現在の看護師不足は、絶対数の不足ではなく偏在によるものだという⁽³³⁾。確かに、当面の看護・介護分野の労働力需給は全体的には均衡しているが⁽³⁴⁾、人手不足を訴える現場の声も多く、地域限定で規制緩和を認める政府の構造改革特区として、外国人看護師・介護士の受け入れ特区が申請されている⁽³⁵⁾。

また、経費節減と労働強化のあおりで有資格

者が離職している状況がある。日本医療労働組合連合会（日本医労連）は、労働条件の改善で離職者を減らすことが肝心だとしている⁽³⁶⁾。今後の少子高齢化社会に向けて外国人労働者に頼ってしまえば、労働条件の改善が進まず有資格者の離職を助長するばかりか、職業のなり手そのものが大きく減りかねないという。

なお、今回の受け入れはフィリピンに限った特別扱いであり、一般的に看護師・介護士の受け入れを決めたわけではない。

次に、第2の方向（期間等の制限を設けて受け入れる方向）からこの問題を整理してみる。日本は人数上限の設定を主張している。さらに、国家試験に合格するまで働く病院や介護施設を指定し、4年程度経過しても合格できなかった場合は帰国させるという⁽³⁷⁾。国家試験に合格するまでは単純労働者と言えるので、期間等の制限を設けている。

今後の可能性として、少子高齢化による看護・介護分野での人手不足に対応するために、補助的な仕事に限定した受け入れ枠を作り、期間等を制限して受け入れるという考え方もあり得る。看護・介護関係の資格には、国家資格である「看護師」や「介護福祉士」以外にも、「准看護師」、「1～3級ヘルパー」等がある⁽³⁸⁾。日本フィリピンボランティア協会（フィリピンでヘルパー教室を開く日本のNPO）は、外国人を締め出すのではなく新しい発想が必要とするが、日本介護クラフトユニオン（ヘルパーの労働組合）は、現在でも劣悪な労働条件がさらに悪化するおそれがあるとして受け入れに否定的である⁽³⁹⁾。

(33) 「インタビュー フィリピンからの看護師、介護福祉士の受け入れ 看護師不足の解消策では賛成できない 日本看護協会専務理事 岡谷恵子氏」『Business Labor Trend』357号、2004.12、p.16。

(34) 厚生労働省の「新たな看護職員の需給見通し」（平成12年12月）によれば、2001年から2005年にかけて供給不足が解消され、2005年には約130万人でほぼ均衡する。現在、その後の見通しに関する検討会（第6次看護職員需給見通しに関する検討会）が開かれている。一方、介護労働者については、2000-2001年には約64万人で均衡しているが、2010年には約91万人、2025年には約123万人の介護労働者が必要になるという試算がある（後藤純一「日本の労働力需給ギャップと外国人労働者問題」『日本労働研究雑誌』531号、2004.10、p.18）。ここで後藤氏は、外国人と国内女性を活用した場合の経済的厚生を比較分析し、女性の活用の方が望ましいとの結論を得ている。

(35) 全国12の病院や介護施設等が申請している（『読売新聞』2004.7.1）。

(36) 「インタビュー フィリピンからの看護師、介護福祉士の受け入れ 現在の労働条件改善を第一に 日本医労連中央執行委員 井上久氏」『Business Labor Trend』357号、2004.12、p.17。

(37) 『朝日新聞』2004.11.20。

(38) 准看護師は都道府県資格である。1～3級ヘルパーになるには、都道府県の指定する養成研修を修了する必要がある。ただし、厚生労働省は、将来的に介護関係の資格を国家資格である介護福祉士に一本化する方針である（『読売新聞』2004.11.14）。他国では、資格を必要としない家事労働者を受け入れている例もある。例えば、台湾、香港、シンガポール、韓国では、家族構成の変化や女性の社会進出を背景として、介護や育児を行う家事労働者の受け入れが進んでいる。当局は、契約が終了したり破棄されたりした場合には2週間以内に出国させる（香港）、妊娠したら強制的に出国させる（シンガポール）等の厳しい入国管理上の措置をとっている。また、家事労働者に対する差別や虐待が問題になっている（安里和晃「台湾における外国人家事・介護労働者の処遇について一制度の検討と運用上の問題点」『龍谷大学経済学論集』43巻5号、2004.3、pp.2-3）。

(39) 『朝日新聞』2004.10.7、夕刊。同ユニオンによれば、登録ヘルパーの標準的な月収は5～10万円である。

最後に、第3の方向（技能実習制度等を活用する方向）からこの問題を整理してみる。今回のフィリピンからの受け入れでは、在留資格は技能実習生と同じ「特定活動」とし、国家試験に合格するまで病院や介護施設で補助者として働いてもらう。これは技能実習制度とは別の枠組みだが、人材を開発し還流を促す仕組みと言える。ただし、日本医労連は、働きながら語学研修等も行うような仕組みでは患者の安全は確保できないとしている⁽⁴⁰⁾。

Ⅲ 入管政策と共生政策

これまで述べてきた第1と第2の切り口で問題になっていたのは、どのような外国人労働者をどの程度受け入れるかということだったが、それと同時に、受け入れた外国人とどのように共生していくかという問題がある。近藤敦教授(九州産業大学)は、前者を「入管政策」、後者を「共生政策」としている⁽⁴¹⁾。共生政策は、受け入れた外国人の人権や文化的・社会的背景に配慮しつつ、その権利を保障し、住民としての義務を果たしてもらうという社会的統合⁽⁴²⁾の問題である。現在、医療保障の不備、子どもの不就学、不当な雇用管理、差別、外国人犯罪等が問題になっている。

医療保障の不備の問題は、外国人労働者の多くが公的な医療保険に加入していないことから生じている。未加入の理由としては、使用者が労務コストの増加を嫌うこと、特に不法就労と知りつつ雇っている場合には、保険の届出による発覚を恐れること、外国人労働者自身も現金収入の方を望むこと、医療保険への加入は年金保険への加入に連動しているため、永住を考えていない外国人の場合は加入を嫌うことなどが挙げられる。しかし、医療保険に加入していなければ治療の際に全額自己負担となる。治療し

た医療機関が請求しようにも多額の負担や所在不明のために費用を回収できなかったり、そもそも当人が受診を差し控えてしまったりするなどの問題が生じている。

子どもの不就学の問題も深刻である。日本国籍がなければ義務教育の対象にならないこと、日本の学校に行っても言葉の問題や差別により不登校になりやすいこと、母国語の学校は数が少なく費用もかかること、外国人登録を正確に行わない外国人に対しては自治体の側でも実態把握や働きかけが困難なことなどが理由として挙げられている。こうした事態が放置されるならば、子どもの教育を受ける権利が侵害されるだけでなく、最悪の場合は非行や犯罪につながることになる。

以上のような問題への対応、例えば、医療機関への未払い緊急医療費の一部補填や、日本語指導のための加配教員（定数外で追加的に配置する教員）の導入などは、地方自治体が主導して行ってきた。実際に外国人が生活する自治体がまず対応を迫られるためである。しかし国の役割も重要である。外国人の受け入れをコントロールする入管政策が原則として国の専管事項であるのに対し、受け入れた外国人とともに暮らしていく共生政策は、国と地方の共管事項である。すなわち国が基本理念などの法制度の大枠を設定し、自治体が地域の実情に応じて実務の基準を決定すべきものだが、国の共生政策への取り組みは不足している⁽⁴³⁾。国としてこの問題に取り組むべく、共生政策の基本理念を定める「多文化共生社会基本法」の制定や⁽⁴⁴⁾、各省庁にまたがる外国人関連施策を一元化して所管する「外国人庁（多文化共生庁）」の創設⁽⁴⁵⁾を求める声もある。外国人庁のような機関の構想については、ドイツの外国人顧問官（Ausländerbeauftragte）⁽⁴⁶⁾や、デンマークの難民移民統合省（Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration）⁽⁴⁷⁾の例がある。

(40) 日本医労連中央執行委員 井上久氏 前掲インタビュー

(41) 近藤敦「国の入管政策と国および自治体の共生政策」『月刊自治研』526号, 2003.7, pp.73-82.

(42) 社会的統合とは、「受け入れた外国人労働者及びその家族の人権や文化的、社会的背景に配慮しつつ、受け入れ国の経済社会で生活する上での諸権利を認めるとともに、義務を果たさせること」をいう（外国人雇用問題研究会 前掲書, p.18）。

(43) 近藤 前掲論文, p.73.

(44) 山脇啓造「多文化共生社会の形成をめざして」『ESP』457号, 2003.10, pp.45-49.

(45) 日本経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」2004.4.14. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/honbun.html>> (last access 2004.10.25)

(46) 政府の外国人・移民政策を各省の間で調整するのではなく、首相の下に外国人顧問官が置かれ、総合的な政策や実態の把握を行っている（手塚和彰「外国人の教育・医療問題について」『ESP』457号, 2003.10, p.44）。

国と自治体以外の共生政策の担い手として NGO や労働組合があるが、最終的には国民一人一人の意識が問題になる。外国人との共生問題について日本人は、とりあえず国や自治体に任せておけばよいとする傾向があるようにも思える。しかし、この問題を自らの身に引き付けて考えておかなければ、受け入れが差別や社会的排除を生むおそれがある。欧州では、移民、失業者、貧困家庭等の社会的排除（社会に利害関係者として関わっておらず、のけ者にされてしまっている状況）が生じているとされ、福祉費用の増大、社会の不安定化などの問題をもたらしている。少子高齢化対策として外国人労働者の受け入れを考える場合には、国民の共生への

意識が一つのポイントになる。

おわりに

日本は諸外国と比べて、外国人労働者の受け入れの経験が少ない⁽⁴⁸⁾。受け入れは日本の経済・社会に大きな影響を及ぼすだろう。少子高齢化社会に向けて外国人労働者の受け入れを考える場合には、目指すべき経済・社会のあり方を含めた議論が必要になる。本稿がその一端を整理したような多角的な観点からの議論を通じて、国民的な合意が形成されていくことが望まれる。

(いだ あつひこ 社会労働課)

(47) 2001年11月27日創設。組織は、大臣官房、統合局、移民局からなる。同省の創設に伴い、内務、法務、教育、財務、住宅都市問題、社会、労働、産業の各省から、外国人問題に関する権限が移管された（デンマーク難民移民統合省ホームページ <<http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=1&n=3&s=4>> (last access 2004.10.25)）。同省創設の背景には、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロによる国民の不安があったとされる（吉武信彦「外国人問題と北欧——デンマークを中心として」『海外事情』50巻10号，2002.10，p.102）。

(48) ジェームズ・リンチ、リタ・シモン両教授（アメリカン大学）の類型によれば、先進国の中で、日本はドイツとともに「非移民国家」に属する。アメリカ、カナダ、オーストラリアが「移民国家」、フランス、イギリスが「両面的な (ambivalent) 国家」とされる。ドイツは、外国人の市民権取得や参政権を厳しく制限してきたという点で非移民国家といえるが、外国人が労働力として社会の生産的なメンバーである限りは在留を認めるという政策をとってきた（James P. Lynch and Rita J. Simon, *Immigration the world over: statutes, policies, and practices*, Rowman & Littlefield, 2003, pp.221-222, 225-226）。OECDによれば、2001年の労働力人口に占める外国人の割合（アメリカ、カナダ、オーストラリアについては外国生れの者の割合）は、日本：0.2%、ドイツ：9.1%、アメリカ：13.9%、カナダ：19.9%、オーストラリア：24.2%、フランス：6.2%、イギリス：4.4%である（OECD, *Trend in International Migration: Annual Report 2003 Edition*, p.311）。また、韓国は、2004年8月から、期間等を制限して単純労働者を受け入れている（柳吉相「大韓民国における外国人雇用許可制」『日本労働研究雑誌』531号，2004.10，pp.48-54）。

別表 外国人労働者の受け入れに関する近年の提言等

	提言等	主な内容
1999.8.13	「第9次雇用対策基本計画」(閣議決定)	単に少子高齢化に伴う労働力不足への対応として受け入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性の活用を図ることが重要と規定
1999.11.17	「アジア経済再生ミッション報告書」(小淵総理の意向を受け奥田日経連会長を団長にアジア各国を訪問)	急速な高齢化による介護要員の不足への危機感を背景に、介護・看護分野での受け入れを提言
2000.1.18	「21世紀日本の構想懇談会報告書」(小淵総理の下に発足した有識者による懇談会)	外国人が日本に住み、働いてみたいと思うような移民政策を策定し、社会の発展への寄与を期待できる外国人の移住・永住を促すことを提言
2000.3.20	国際連合「補充移民(Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?)」	日本が2050年に現在の生産年齢人口(15～64歳)を維持するためには、毎年64万7000人の移民が必要と推計
2000.3.24	法務省「第2次出入国管理基本計画」	本格的な人口減少時代の到来の前に、そうした時代のあるべき姿を展望した上での対応のあり方を検討・準備しておく必要があると規定
2001.10.19	外国人集住都市会議「浜松宣言及び提言」	外国人住民が多数居住している浜松市等の13の都市が、外国人の社会保障、子どもの教育、外国人登録等の諸手続きについて提言
2002.7.5	厚生労働省「外国人雇用問題研究会報告書」	長期的な幅広い観点からの国民的議論に寄与し、議論に必要な材料を提供することを狙いとして、有識者による研究会が論点を整理・検討
2002.10.23	経済同友会「外国人が『訪れたい、学びたい、働きたい』日本となるために」	高度な技術や技能をもった人材を魅きつけるために、留学と就職を橋渡しする在留資格の創設や、国際インターンシップの活用等を提言
2003.7.1	経済産業省「平成15年版 通商白書」	今後の人口構成から見て、長期的には受け入れを考えていく必要があるとしつつ、単純労働者については十分慎重な対応が不可欠と結論
2003.9.17	日本商工会議所「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」	若者、高齢者、女性の就業促進と平行して、単純労働者の受け入れ促進策について真剣に検討すべきと提言
2004.4.14	日本経済団体連合会(日本経団連)「外国人受け入れ問題に関する提言」	人口減少の埋め合わせではなく、多様性のダイナミズムを活かし、国民の付加価値創造力を高めていくための総合的な受け入れ施策を提言
2004.7.20	厚生労働省「外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会報告書」	単純労働者の増加や就労の長期化、定住化に伴い、就労や生活をめぐる問題が生じてきているため、外国人の適正な雇用管理のあり方を検討
2004.8.20	日本労働組合総連合会(連合)「FTA/EPAに対する連合の当面の対応」	いわゆる単純労働者については、国内の雇用や労働条件等に悪影響を及ぼす可能性があることから、今後も安易な受け入れに反対する方針
2004.10.5	海外交流審議会(外相の諮問機関)「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み」	いわゆる単純労働者の受け入れをどうするかについて十分な議論を行い、国民的合意の形成を図るべきと提言
2004.12.21	第4次出入国管理政策懇談会(法相の諮問機関)「人口減少時代における出入国管理行政の当面の課題」	人口減少時代における経済活力と国民生活の維持のため、円滑化と厳格化の両立の観点から、受け入れのあり方を検討すべきと提言

(出典) 提言等を参照して筆者作成。2004年12月22日までの情報をもとにしている。