

出入国管理政策の改革及び包括的な外国人政策の課題  
－東アジア経済と労働市場の構造変化を展望して－

井口 泰

## 1 目的と構成

本稿は、最初に、東アジアで経済統合が実質的に進展し、同時に人口の少子化傾向が続く状況の下で、国際的な人の移動が果たす役割を経済学的に考察し、国際的な人の移動の決定要因を実証的に明らかにすることを目的とする。

その際、1) 地域経済統合と労働需要、2) 国内労働移動と国際労働移動、3) 地域の労働需給ミスマッチと外国人雇用、4) 先進国と新興国の間の人材移動、5) 外国人雇用ニーズと人材開発の必要性などを、経済理論的に議論するとともに、データによる実証的な裏付けを行う。

続いて、これら分析結果を基にして、わが国の出入国管理政策を改革し、統合政策を確立して、包括的な外国人政策を実現するための課題を明らかにする。

特に、1) 欧米諸国における統合政策のパラダイム変化、2) 日本の地域・自治体レベルの多文化共生施策の問題及び3) 内閣府の定住外国人施策の役割・限界を議論し、最後に出入国管理政策の改革について論じる。

## 2 東アジアの地域経済統合と国内人口動態の影響

地域の経済統合は、貿易や直接投資が国際労働移動を代替すると考えてきた経済理論とは異なり、専門・技術的人材のみならず、低技能分野の労働需要も高めている。

日本は、1990年代以降、南米系日系人の出稼ぎと定住が増加した時代から、21世紀の現在、東アジア諸国と日本の経済連携を背景に、国内地域に就労・居住するアジア系外国人が増加する時代へ大きな変化を経験しつつある。

外国人の人口は、関東や中部地方に集中する傾向はみられるものの、日本人人口が減少する多くの市町村でも外国人人口は顕著に増加している。外国人の流入は、地方の人口減少を緩和して地方経済を下支えし、住民の国籍の多様化が進行している。外国人雇用による日本人雇用の代替性は低く、日本人雇用への悪影響はみられない。

近年、労働市場においては、生産年齢人口の減少を女性や高齢者の労働力率の上昇で補ってきたが、次第に限界に近づきつつある。こうしたなかで、労働需給ミスマッチが顕在化し、運輸、建設、介護サービスなど様々な業界で問題が深刻化しつつある。労働需給ミスマッチは、中間的技能及び低技能など広範囲に及んでいるが、入管法上、受入れが認められる外国人労働者の範囲は限られているうえに、人材養成のコストの負担が制約になっている。

こうしたなかで、今世紀になって、日本から新興国へ外国人人材が流出する傾向が強まっている。こうしたなかで、アジアから日本への留学生が学位取得後に在留資格変更を変更して就労することによって、専門・技術的人材の流出を補っている。入管法上の高度専門職として認定された外国人は5千人を超えたとされるが、現在も国内に在留する者は、その半数以下とみられる。

人材流出の背景に、不明確な職務範囲、長時間労働やキャリアパスの問題もあり、人材マネジメントの改革を必要とする。アジア諸国にある現地法人と日本本社の間で人材に関する必要な情報を共有することも、アジア域内で人材の融通性を高めるうえで不可欠である。

こうしたなかで、永住権を取得する者は、毎年2～4万人に達し、新興国との循環的移動が可能となり、アジアにおける新たなビジネスや雇用を生み出す効果が注目される。しかし、地位・身分に基づく在留資格を有する外国人の場合も、10年滞在しても日本語の読書き能力は乏しく、不安定な雇用に従事する者が7割程度を占める。日本語教育や職業資格取得を実施する企業は依然として少ない。

最近の外国人労働者の動向をみると、技能実習生や資格外活動をする留学生の増加が顕著である。このうち、技能実習生は、特定地域の中小企業団体と特定のアジア諸国の結びつきが顕著にみられる。制度運営の透明性を高め、実習生の権利保護を進めることは、地域経済の持続的な発展のためにも不可欠と考えられる。

### 3 統合政策のパラダイム変革と日本の定住外国人施策

日本には、厳密な意味では、外国人に対する「統合政策」は、確立されているとはいえない(本報告では、「外国人が受入国・社会で権利を保障され、義務を履行するとともに、積極的に受入れ地域の社会に参加することを促進する政策」を「統合政策」と定義する)。

欧米先進国では、多文化主義と同化主義の長い政策論争を経つつ、統合政策を改革することによって、新たに直面する諸問題に対応してきた。そうした改革のうち、重要なものを4項目挙げておきたい。

第1は、外国人政策を、出入国管理政策と統合政策と主要な2本柱で構成し、両者を密接に連係させることである。第2は、外国人の言語習得を自助努力に任せる基本的考え方から、言語講習の機会を受入国が保障する方向に転換することである。第3に、地域レベルで、国と自治体が連携する基盤を設け、雇用、住宅、医療、教育など多面的な対策を、個々の外国人の経歴やニーズに合わせて実施することである。第4に、外国人の言語能力と職業資格を高めて安定的な雇用を促進し、地域社会に統合することである(井口2017)。

日本には、もともと統合政策という概念はなかった。しかし、広範な自治体に「多文化共生」の理念が普及している。これは、カナダやオーストラリアの「多文化主義」を輸入したものではなく、地域の実態を反映する「草の根」的理念と考えられる(井口 2016)。これは、1990年代初頭に多様な外国籍住民が増加したことを背景に、神奈川県川崎市で使われた。1995年には、阪神淡路大震災の後、日本人と外国人が協力して復興支援を進める運動及び自治体の事業の名称に用いられ、大阪市や神戸市を中心に広がった。2004年、「外国人集住都市会議」は、「日本人住民と外国人住民が、お互いに文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会」を実現することを目標とした。

総務省の要請もあって、多くの自治体が「多文化共生プラン」の策定している。しかし、これらのほとんどは行政による計画で、地方議会で条例として制定されたものはほとんどないことが、多文化共生施策の弱点となっている。

2009年、内閣府に日系定住外国人施策推進会議が設置され、定住外国人施策推進室が設けられ、世界経済危機後の緊急経済対策のなかで、外国人の不十分な日本語能力や子どもの教育などに加え、災害時や防災・減災への取組に重点がおかれた。しかし、ほとんどの省庁の施策は、法的根拠のある制度に基づくものでなく、毎年度の予算措置に過ぎない。近年、定住外国人政策のなかには、緊急経済対策の終了に伴い、縮小・廃止するケースが相次ぎ、2016年度の予算総額は18億円にとどまる。内閣の取りまとめる行動計画には、達成年次や数値目標は明記されず、閣議決定されず、関係省庁は、この計画に拘束されて履行を義務づけられていない。

### 4 政策提言

政府の「日本再興戦略」には、高度人材の受入れによる競争力強化の考え方はあるが、アジア諸国とつながりを深める地域経済と地域社会の持続的な発展のため、外国人政策が果たすべき役割は認識されていない。公正な出入国の管理は入管行政の目標であるが、外国人の権利の尊重と義務の遂行及び地域社会への参加の促進は目標とされていない。

さらに、今後、人口減少が急速になるなかで、外国人雇用が地域労働市場に果たす役割を考えれば、地域で必要になる外国人人材の養成や資格の取得と併せ、このための在留資格制度の改革も大事な課題となる。

既に、2008年の出入国管理及び難民認定法と住民基本台帳法改正は、併せて外国人登録法を廃止し、外国人の住民基本台帳を創設し、入管行政と市町村自治体の間のネットワークを形成した。2007年の雇用対策法は、外国人雇用状況届を通じて、入管行政と労働行政の制度的な連携を制度化した。しかし、出入国管理政策が、その目標を達成するためには、本来、外国人を受け入れる自治体レベルで、外国人の権利を保障し義務の遂行を進めるには、NPOなどとの連携の下に、地域の社会的インフラを整備することこそ不可欠である。

実際には、自治体には、それに必要な権限も予算も情報も、与えられていない。当面、外国人の雇用、社会保険、教育など、外国人の権利・義務関係を把握し改善を促すため、個人情報保護の下で国と自治体が情報を融通できる仕組みを早期に構築する必要がある。中長期的には、先進諸国の統合政策のパラダイムを生かし、包括的な外国人政策を実現し、日本経済の足腰を強くし、地域経済とアジア経済の間のネットワークの形成を促すことが肝要であろう。