
特集：日本における移民政策の課題と展望

外国人政策の改革と 新たなアジアの経済連携の展望 入管政策と統合政策を基盤として

井口 泰 関西学院大学

キーワード：多文化共生，制度的インフラ整備，循環移民

本稿は、2006年秋頃から動きだした国の外国人政策の改革の動きを整理し、その背景にある地域・自治体の産業・雇用及び外国人流入の動きを検討するとともに、国内における多文化共生の「制度的インフラ」整備の方向性と、アジアにおける経済連携のあり方を展望することを目的とした。

第1に、国の外国人政策の改革が始動し、2009年春の通常国会で出入国管理及び難民認定法及び住民基本台帳法の改正案を提出するための法務省と総務省の間の基本合意はできたが、なお省庁間連携に乏しく、在留資格の更新・変更時の権利・義務確認の制度化も不十分である。第2に、外国人政策の改革へのイニシアチブを発揮しているのは、近年、製造業の「国内回帰」などを背景に外国人人口が増加した地域・自治体である。しかし、外国人の雇用・賃金、社会保障加入などに関する企業の法令遵守の水準は依然として低く、外国人の成人と子どもたちに、日本で生きていく上で最低限必要な日本語を学習する機会も保障できていない。そこで、日本の出入国管理政策が模範としてきた「アングロ・サクソン型」制度の欠点を補い、地域・自治体で外国人の権利・義務関係の確保を可能とする「大陸欧州型」の統合政策に学び、出入国管理政策と多文化共生政策を2本柱とする日本独自の外国人政策を構築すべきである。第3に、これら改革を土台とし、送出国と受入国の間で互恵的な関係を実現すべく、「循環移民 (circular migration)」をアジア地域中心に構想し、世代を超えた真の経済連携を実現する必要があるだろう。

1 はじめに——外国人政策改革の始動

外国人政策の改革のため、法規制自体を大幅に見直す動きは、ついに2006年秋頃から政府内部で具体化し始めた。「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(2008年3月閣議決定)^{*1}において、2009年春の通常国会に、外国人台帳制度の整備などに関する法案を提出することが閣議決定された。同年の通常国会に向け、法務省と総務省を中心に、法案提出に向けた作成が最終段階にはいった。

この法案は、外国人住民が集住する地域・自治体にとっては、長年の懸案の一部を解決する希望をもたらすものである。しかし、それは、外国人政策の改革の第一段階に過ぎないのである。また、

衆参両院で与野党の勢力が逆転し、衆議院解散がいつ起きてもおかしくなく、アメリカ発の金融危機と急速な雇用不安の高まりなどを背景に、不安定化した政治情勢においては、2009年2月時点で、その成立は予断を許さない。

現在の外国人政策の基盤をなす出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）及び外国人登録法の構造は、1950年代に立法化された。これらが、21世紀の今日において改革が必要なのは、これが、アメリカ移民法の「非移民（non-immigrant）」受入れ制度を原型とする「アングロ・サクソン型」システムである点にある。当該システムは、基本的に入国時点で在留資格の付与の有無が決定され、入国後の外国人の権利・義務関係を確認する仕組みをもたない。地方自治体には、外国人に在留資格を交付する権限はない。地域・自治体が、国と並び、外国人政策を担う重要な存在となるなかで、地域・自治体の役割が大きい「大陸欧州型」を踏まえて、現行システムを見直す時期を迎えている（表1）^{2）}。

表1 主要国の外国人関連行政システムの比較

	出入国管理	自治体の外国人に対する権限	自治体における登録業務	社会保険・税制面の管理	省庁・自治体の情報共有
アングロ・サクソン型システム（英・米・日）	在留資格の発給（永住者（米）、特定国籍者の登録（英））	外国人登録証の発行（日）	自国人の選挙人名簿の登録（英・米）	社会保険番号（米）又は納税者番号（英）	関係省庁間の契約に基づく融通（英）
大陸欧州型システム（フランス）	入国資格を審査	滞在許可（県・移民局）	自国人の選挙人名簿の登録（仏）	住民総背番号（保険料は所得から天引・税は申告）	県庁内部の出入先相互の情報は共有
大陸欧州型システム（独・蘭）	入国資格を審査	滞在許可（市町村の外国人局（独）又は外国人警察（蘭））	自国人及び外国人の住民登録（独・蘭）	賃金税番号（税・保険料とも所得から天引）	外国人データベースを通じ、省庁・自治体が情報共有
新たな在留管理制度改革の構想（日）	在留カードの発給	入管法20～22条に関する事前チェックの機能	住民基本台帳に外国人台帳を統合（新規）	社会保障カードを導入し、住基システムと連動	住基システムの一部をデータベースとし、各省・自治体が情報共有

資料出所：筆者作成。

ここでは、国レベルの出入国管理政策と地域・自治体レベルの外国人政策が連携し、必要なときに情報交換し、外国人の権利・義務関係を確認し是正する仕組みを構築する必要がある。さもないと、外国人が日本社会の底辺に転落し、社会的に排除されそうになっても、その権利を回復することができない。大事なことは、日本社会の構成員が、少数者である外国人の権利の侵害を許さない強い意志を持つことである。そして、最近の金融危機の波及で、派遣・請負など非正規雇用を中心とする外国人労働者の雇用不安の増大への対応は、「多文化共生」政策を掲げる地域にとって、大きな挑戦となっている^{3）}。

こうしたなかで、改革の第1のテーマは、外国人の転出入、出入国や就労場所などの情報を反映させた外国人台帳制度を整備するとともに、個人情報保護の下で省庁間や自治体との間で必要な情報の融通を行えるようにし、公平かつ効率的に外国人の権利・義務関係を確認し是正できるシステムを整備することである。

第2に求められるのは、低水準にとどまっている外国人の雇用・労働条件や差別禁止に関する企

業の法令遵守（コンプライアンス）の水準を改善し、仕組を導入することである。特に、経営上の都合によって、社会保障による保護や雇用対策のない状況で解雇又は「雇止め」された場合、企業及び地域・自治体に新たな対応が求められている。

第3に、外国人の成人及び子どもたちに、日本に関する基礎的知識や最低限必要な日本語を学習する機会を保障するための制度的な枠組みを導入することである。その際、継続的な学習を考慮し、日本語能力に関する標準を設定し、日本語能力が一定以上の外国人に入管制度上なんらかの優遇措置を設けることも検討すべきである^{*4}。

第4に、この改革の際には、1952年のサンフランシスコ講和条約の発効で日本国籍を失い、特別永住の資格を得てわが国に在住する外国人への配慮を欠かせない。在日朝鮮・韓国人を管理する目的の制度・仕組を、日本人と併せ、権利の保障と義務の履行を確保するための仕組に改めなければならない。

そこで以下では、外国人政策改革の背景をなす①アジアの経済統合と国内地域の動向と、②経済統合下での移民政策のビジョンについて論じ、③外国人政策改革の現段階を検討したうえ、特に、④導入・言語教育面からのEUの統合政策の改革に言及し、最後に、改革推進にとって重要な課題を整理したい。

2 アジアの経済統合、国内の産業集積及び外国人流入の効果

過去8年間、外国人政策の改革を強く求めてきたのは、何と言っても、市区町など自治体である。特に、外国人集住都市会議（座長都市：新潟県太田市、現在27都市が参加）の活動が極めて重要である^{*5}。

日本各地で、少子化の影響で若年層の人口が急減するなかで、経済統合の進むアジアとの競争が激化した。そうしたなか、過去15年間にわたり、地方では、製造業を中心に雇用が失われるとともに、非正規雇用が増加するなかで、需給ミスマッチが拡大した。農村地域は、兼業の雇用機会が失われて高齢化が急速に進んだ。

21世紀になり、日本企業の海外進出が持続すると同時に、ようやく、産業の「国内回帰」の傾向が定着した。自治体は、地元で産業集積を促進し、人口や労働力の流入を確保し、活力ある地域を維持するのに腐心している。

こうしたなかで、外国人労働者（特別永住者を除く）は2007年に推定93万人に達したが、このうち、就労目的で入国した者は19万人に過ぎない（表2）。同時に、定住化の進展が顕著で、一般永住の資格を有する外国人は、ほぼ43万人に達し、特別永住の外国人43万人を若干ながら初めて上回った。また、外国人研修・技能実習生は近年急増し、2007年に過去最高の17万人台に達した（表3）。

経済学者は、外国人労働者の受入れに関して、日本人の雇用との競合の問題や、国内の賃金水準への悪影響を問題にする。また、外国人労働者受入れの社会的コストに警鐘を鳴らすのが常である。しかし、最近の日本経済の成長力の回復過程において、地域の産業集積や外国人労働者の果たした役割を正當に評価する研究はあまりなかった。

関西学院大学少子経済研究センターの研究グループによる最新の実証研究では、①日系ブラジル人労働者の増加する地域では、女性や高齢者の労働力率も高い、②産業集積が進み、外国人労働者が増加する地域は、同時に、周辺地域より賃金水準が高い、③外国人技能実習生の増加は、就業者に占める若年層の比率の低い地域で顕著で、業種によって、賃金水準にマイナスの影響を及ぼす場合がある*6。

表2 1990年以降の外国人労働者数（特別永住者を除く）の推移（推計）

	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
就労目的の在留資格保持者	67,983	125,726	154,748	192,124	180,465	171,781	193,785
技能実習生など	3,260	6,558	29,749	63,310	87,324	97,476	104,488
留学就学生の資格外活動	10,935	32,366	59,435	106,406	96,959	103,595	104,671
日系人労働者	71,803	193,748	220,844	231,393	239,259	241,325	239,409
不法就労	不法残留者	106,497	284,744	219,418	193,745	207,299	193,745
	資格外活動者	-	-	-	-	-	-
一般永住者	-	17,412	39,154	101,904	113,899	128,441	143,184
合計	260,000 + α	620,000 + α	750,000 + α	900,000 + α	920,000 + α	930,000 + α	930,000 + α

出所：厚生労働省推計及び筆者（2008年12月）推計。

表3 外国人研修・技能実習生数の推定

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
研修生入国者	64,817	75,359	83,319	92,846	102,018
うちJITCO支援の受入れ（A）	43,457	51,012	57,050	68,304	71,762
技能実習移行予定者数（当年）（B）	27,233	34,816	40,933	51,016	60,177
技能実習移行報告者数（前年）（C）	18,053	20,138	24,136	30,907	40,182
（A）+（B）+（C）	88,743	105,966	122,119	150,227	172,121
不正行為認定団体数	92	210	180	229	449
技能実習生の失踪者数	1,539	1,216	1,518	1,635	1,635

注：技能実習への移行を予定する外国人研修生及び技能実習生の総数を推定するため、初年度生を（A）、2年度生を（B）、3年度生を（C）と看做し、各年度について合計した。

資料出所：国際研修協力機構『JITCO白書』（2007年度版）などに基づき筆者推定。

日本政府は「専門的・技術的分野の外国人は積極的に受入れ、いわゆる単純労働者の受入れについては、慎重に検討する」という基本方針を維持している。しかし、専門的・技術的分野の外国人の範囲を見直す議論において雇用当局は、日本人の雇用・賃金などに対するマイナスの影響を強調し頑なな態度を崩さない。この姿勢は、外国人労働者を受け入れても、国内労働市場にマイナスの影響をもたらさない制度的仕組の工夫を遅らせた面は否定できない。欧米諸国の例を引くまでもなく、懸念の残る職種に関し「労働市場テスト」又は「数量制限」を導入し、又は「セーフガード」条項を設けるなど、入管法上の工夫を行うことで、受入範囲を拡大しながら、労働市場への悪影響を抑止することも、ある程度は可能である*7。また、雇用不安が拡大するなか、外国人が自国人の雇用・賃金に悪影響を与えているという、根拠ない風説を防止する意味でも、外国人労働者を増加させる諸要因

やその効果に関する実証的な把握がますます重要になっている。

3 移民政策のビジョンをめぐる選択

外国人を受け入れる目的によって、3つの類型が考えられる。それは、①は特定分野の労働力不足を補うことを目的とする「ローテーション (rotation)」方式であり、②は人口減少又は人口構成の歪みを補うことを目的とする「補充移民 (replacement migration)」であり、③は送出国と受入国にとって互恵的な移動を目指すもので、「循環移民 (circular migration)」といわれる^{*8}。

なお、ここでは「循環移民」は、受入国への移動が、一時的又は定住的なものであるか否かを問わないし、受入国で得た資産や能力を持って送出国との間で往復することを認めている。同時に、「ローテーション」方式では、原則として1回の往復しか想定せず、受入企業も指定されて労働移動の自由がなく「循環移民」の想定とは区別する。

「ローテーション」方式は、外国人の定住の可能性を排除して、労働力として受け入れることを意味する。受入国内では、就労先は特定の企業に指定され、労働移動を認めないため、受入企業の不正行為や労働者の権利侵害が発生しても、強制送還を恐れるあまり、事態が深刻化しがちである。労働移動が認められず、相対的な低賃金でも甘受しなければならない。家族形成や家族呼び寄せが認められず、3年程度を超えることは適当でない。

「補充移民」については、2000年に国連人口部が「補充移民」の推計データを公表した際、少子化する先進国による毎年の受入数がありに巨大になるため、この方式による受入れは、政治的に実行不可能であることを強調したことを忘れるべきではない。外国人の定住化を予定し、送出国のメリットは家族送金に限定され、人材が受入国に流出したまま、送出国には帰還しない。

「循環移民」方式は、最も広義の概念に従えば、送出国から受入国に移動した人々は、一時的又は定住的な滞在者であるかを問わず、受入国で得た言語能力、技術・資格や財産などを持って、本人又はその子孫が送出国に希望する際に帰還できる。受入国で失業が増加しても、外国人は可能な限り滞在の権利を維持できる。長期的には、送出国の経済発展に応じて「人材還流」が生じ、途上国からの「頭脳流出」懸念を緩和できる^{*9}。

わが国では、政界には自国の利益を優先する考えが強く、「ローテーション」方式や「補充移民」に属する提案が目立つようになった。しかし、送出国と受入国及び移動者本人のメリットを同時に実現する「循環移民」が、今世紀になって国連など国際社会で注目を浴びている。今後「循環移民」の様々な仕組みを設計し、日本とアジアの間の経済連携を進め、世代を超え相互の国の信頼と和解を達成し、互恵的な関係を築くことが極めて重要である。

この考え方は、受入国が、外国人市民の権利を守る強固な意志を持ち、多文化共生の制度的インフラを整備することとも整合的である。なぜなら、受け入れた外国人が、数世代後に経済的・社会的な地域を高め、母国に帰国するためには、二世・三世に至るまでケアを怠らないことが要請されているからである。

今や外国人が永住し、あるいは、国籍を取得すれば、移民政策の対象とする必要はないとしてき

た欧州諸国の統合政策の考えは根本的に問い直されているのである。

わが国でも、東アジア諸国との経済連携協定による看護師・介護福祉士の候補生受入れは、「循環移民」の考え方を基礎に見直されるべきである。現行制度では、候補者は原則大卒で、送出国において看護師資格を既に取得しており、日本で日本語コースを受講する者がほとんどである。これでは、東アジア全体の有資格者数を増やす効果も期待されず、東アジア域内の需給ミスマッチ解消にも貢献しない。

本来、送出国で資格を有しない者に日本で国家資格を取得させ、帰国後は、日本の国家資格を送出国で認知し、本人の希望で繰り返し「循環移民」を実現することが好ましい。

そもそも、資格要件に基づく外国人労働者の受入れは、現在の入管法では、専門資格やIT資格など部分的にしか認められていない。国外における事前の日本語教育、国内における資格取得のための研修・実習を経て、資格に合格した場合、国内で就労可能な在留資格を付与する措置につき、多くの分野で必要性和実施可能性を検討し、さらに、その資格を帰国後に送出国でも認知して「循環移民」を可能にし、移動者自身のキャリア形成に寄与する制度設計を実現すべきである。なお、国内に滞在する未熟練の外国人も、日本語の習得機会が保障され、技能の習得や経験の蓄積が可能なら、次第に人材として育成され、世代を超えて「循環移民」を実現する可能性は高まるであろう。

4 外国人政策の改革の現段階と課題

残念ながら、現行制度の下では、入国する外国人の大多数は、わが国に関する基本的知識も最低限の日本語能力を得る機会もなく、権利の確保と義務の履行を保障されることもなく、その就労又は居住する地域に流入する仕組みになっている。

1990年代前半に、神奈川県川崎市など外国人住民の増加した地方自治体で外国人施策が進められ、その名称として「多文化共生」という言葉が登場した。1995年には、阪神淡路大震災後の復興支援や多言語の情報発信などの活動を基礎に、日本人・外国人が共に地域社会を形成していく積極的な方向を示す理念として普及した。わが国の「多文化共生」は、外国人急増に直面した自治体が使用し始めた「草の根」的な概念である^{*10}。

これに対し、外国人政策の理念といえば、欧米や豪州などでは、「同化主義」と「多文化主義」の間で果てしない論争が続けられてきた。しかし、わが国の「多文化共生」は、豪州やカナダの「多文化主義」とは、その起源を異にする。

総務省が都道府県及び政令指定都市に策定を要請した「地域における多文化共生プラン」が用いる定義^{*11}によると、「多文化共生」とは、単に、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として、共に生きていくこと」としている。しかし、文化を異にする人々が、現行の制度的条件の下で、容易に文化的違いを認め合い、対等な関係が築けると考えるなら、それは現実とはほど遠い。

人々の間には依然として言語及び認識の壁があり、「多文化社会 (Multicultural society)」でなく、「複数の単文化社会 (Plural mono-cultural society)」^{*12}を地域に生み出す危険が増大する。それは

相互に理解しあうことのできない文化の異なる集団の共存する社会であり、相互の誤解や摩擦が発生した際には、一触即発の危機が生じかねない。

大局的にみれば、21世紀初頭のわが国の地域・自治体の状況は、1980年代初頭のドイツやフランスなどの大陸欧州諸国の自治体の状況に非常に類似している。「制度的インフラ」なしに「多文化社会」が到来するかのような楽観論が支配していたからである。

ところが、外国人集住都市会議が、2004年に決定・公表した「豊田宣言」（当時は15都市、現在は27都市が参加）には、「多文化共生社会」に関する踏み込んだ考え方が示された。同宣言は、2001年の「浜松宣言」を踏まえたうえで、「日本人住民と外国人住民が、互いの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「多文化共生社会」と呼んだ^{*13}。

外国人集住都市会議が提起した規制改革要望を反映した「規制改革推進のための3か年計画」が基礎になって、政府は外国人関係の制度改革に着手し始めた。それは「豊田宣言」のいう「健全な都市生活に欠かせない権利と義務の遂行」を確保するための制度的インフラ構築の必要がようやく理解されたからである。

規制改革・民間開放推進会議（2006年12月当時）が最初の課題として提起した制度的インフラの整備には、①外国人住民の正確な居住実態を把握するための「外国人基本台帳」の創設、②外国人の権利・義務関係を確認するための省庁間の情報システムの導入、③入管法20条及び21条に規定する在留資格の期間更新又は在留資格の変更に当たり、権利・義務関係を審査することも含まれていた^{*14}。

2007年11月末、総務省と法務省は、規制改革会議における公開討論を経て、ようやく協力して基本構想をまとめることで合意に達した。そして、2008年4月初めに両省から基本構想が公表された。そこには、法務省による「在留カード」導入を柱とする新たな在留管理制度の導入と並んで、集住都市会議が強く要望した、日本人の住民基本台帳を参考とした「外国人台帳制度」の導入が明記された^{*15}。

しかし、基本構想は、法務・総務両省が非協力的であった時期から大きく前進したものの、両省のみの暫定的合意の範囲を出ず、不明確な部分が多い。①不法残留者が在留カードを保有する場合の扱い、②在留カードへの住所登録の方法、③混合世帯の住民基本台帳又は外国人台帳への記載の方法、④磁気データのネットワーク化の方法、⑤社会保険加入のチェックへの活用の可否、⑥就労場所の扱いと雇用状況届との関係、⑦関係省庁と自治体の情報照会の方法、⑧外国人登録証廃止後の特別永住者の身分証明・常時携帯義務の緩和など、明確でない論点が少なくない。

2009年1月には、内閣法制局の審査を経て、「外国人台帳制度」の法制化にあたり、住民基本台帳法の改正として行うことが確定した。そして、出管法改正案を含め、法案の国会提出は2009年3月となった。

国の出入国管理と地域・自治体の多文化共生の関係を問い直すもう一つの論点が、入管法20条から22条（在留資格の期限更新、在留資格の変更及び永住権の付与）の要件に、外国人の様々な権利・義務関係の確認を加える問題である。

規制改革・民間開放推進会議（当時）が、その第二次答申において、在留資格の期間更新又は在留資格の変更に当たって考慮すべき事項として挙げたのは、国税・地方税の納付状況、社会保険の加入状況、雇用・労働条件、子弟の就学状況、（在留資格の特性に応じ）日本語能力等で、その結論・実施の期限が「規制改革に関する推進のための3か年計画」に書き込まれていた^{*16}。

2008年3月末に法務省は、在留資格の期間更新又は在留資格の変更に当たって考慮すべき事項に関するガイドラインを公表した^{*17}。しかし、社会保険加入、子弟の就学状況及び日本語能力などを盛り込まなかった。それは、これらの履行状況を確認する行政手続きを具体化できなかったためだった。そこで、規制改革会議が法務省・厚生労働省と更に協議を進め、2009年3月末には、暫定的な内容ではあるが社会保険加入の確認手続きが具体化され、その後ガイドラインに追加されることとなった。これらの措置を永住の在留資格を有する外国人にも実施する可能性については、さらに検討が進められている。

最近、権利・義務確認に関する改革の重点は、次第に、狭義の権利・義務の問題から、広義の問題、即ち、外国人の子どもの就学の確保や一定以上の日本語能力を有する場合の在留資格上の取扱などの論点に移行している。例えば、わが国の憲法解釈から外国人には義務教育が適用されず、人権規約など国際条約を根拠に外国人の子どもにも公立学校で学ぶ機会を開いているにすぎない。また、わが国では、外国人に日本語の講習を受ける機会を保障する措置は存在しない。入管法20条から22条のガイドラインに、子どもの就学の確認や、日本語能力を確認の措置は、現時点では盛り込まなかったのである。

また、関係団体や一部自治体では、特に外国人の日本語能力の標準化が構想されているが、この問題を所管するはずの文化庁が消極的で、法務省・総務省・厚生労働省などと連携がとれない。しかし、当面は、

- ① 日本で生活し就労するのに最低限必要な「ミニマム日本語」を定義すること、
- ② 外国人の日本語能力を簡易な方法で評価する手段を開発すること、
- ③ 第二言語教育の専門家及び日本語教育に従事するバイリンガル人材を育成すること、又は
- ④ 外国人に日本語講習への参加機会を保障し、参加した場合にこれを認定する仕組を早期に実現することなどが重要と考える。

よく考えてみると、外国人の成人に対する日本語講習の機会の保障と、外国人の子どもたちに対する日本語教育の保障は、本来セットであるべきである^{*18}。

なお、費用負担については、愛知県や長野県の基金の事例を基礎に、地域・自治体が、地元企業の協力を得ることなども含め、柔軟な取り組みが要請されている^{*19}。

5 EU諸国における「統合政策」の進展——導入・言語講習を中心に

EU加盟諸国では、1995年以降、「シェンゲン協定」発効によって、域内国境のパスポート・コントロールが廃止され、1997年以降、EU共通移民政策の基礎がしだいに築かれてきた。欧州委員会は、「同化主義」対「多文化主義」という論争に、事実上終止符を打つと宣言し、外国人と受入国

の双方が歩み寄り、外国人の権利と義務を保障し、その社会参加を実現することを目的とする「統合(integration)政策」を掲げた。同時に、本政策には、外国人が社会の底辺に落ちることを傍観せず、積極的に抑止するニュアンスもある。

「統合政策」の主たる実施主体は、市町村自治体とNGOであるが、制度や財源は、国や連邦政府である場合が多い。いずれにせよ、EUが共通移民政策を推進するに当たり、今や「統合政策」は、EU加盟国が共有する考え方となった。各国で批准作業の進んでいる「改革条約」には、欧州委員会に「統合政策」に関する権限を与える条文が盛り込まれた^{*20}。

統合政策の基本的な施策体系には、①受入国における導入教育及び言語講習の集中的実施(特に、入国後数年以内)、②行政サービスへのアクセスの確保(特に、自治体などを「ワンストップ・センター」とし「滞在許可」の交付と併せ、就労や社会保険など権利・義務関係の確認を実施)、それに、③雇用機会及び労働条件・社会保障、教育などの内外人平等(外国人のためのオンブズシステム導入の場合を含む)がある。注意すべきは、1998年から2005年にかけて、欧州諸国では長期滞在を希望する外国人に対し導入・言語講習を制度化する法令の制定が相次いだ点である。その共通した特徴は、次の点である。

- ① 言語講習において、欧州委員会の定めた6段階の言語レベルのうち最も低い「A1」を基本に(雇用対策としては「B1」を基本とする例もある)している。
- ② 留学などを目的とするアカデミックな言語習得でなく、生活及び就労の場の状況にあった言語表現や自分の意思・感情の表現など、実践的な内容になっている。
- ③ 言語能力の評価・判定のための方法も各国で開発が進んでいる。しかし、制度化の仕方は、国によりかなり相違がある。

ーフランスの場合、移民局(ANEIM)と外国人の間で「受入れと統合に関する契約」の締結を義務化し、言語能力や経験の違いを反映し、契約内容にも違いを持たせた。フランス語講座は、基本的には、ANEIMの地域の出先機関の「プラットフォーム」で実施する。参加の経費は全て国が負担する。

ードイツの場合、外国人のドイツ語講座への参加の権利と義務とを区別した。ドイツに長期滞在看込まれ、最低のドイツ語能力に欠けると判定されれば、講座への参加は義務となり、理由なく義務を履行しない場合、滞在資格の延長の際に不利となる。経費は1時間1ユーロのみ本人が負担し、残りは連邦政府が負担する。

ーオランダの場合、長期滞在の外国人で、オランダ語の水準が不足する者は、オランダ語講習への参加を義務付けられる。特に、配偶者などを国外から呼びよせる場合、入国前に最低限のオランダ語の習得が義務付けられる。外国人は、高額の自己負担を覚悟しなければならず、受講しなければ、滞在資格の更新の際に不利益を受ける^{*21}。

なお、これらは原則としてEU域内出身の外国人には適用されず、特に、独仏では日本人やアメリカ人など域外の先進諸国出身の外国人にも適用されない。

このようなEUの統合政策の改革の動きは、外国人の地域や職域における権利・義務関係の確保に加え、定住外国人と自国人の間の言語の壁を解消し、国内に多数の「単文化社会」の発生を抑止することを、受入国社会の重要課題としたものである。

6 結論

世界の金融危機と急速な需要の落込みが、輸出中心の産業が集積し、若年人口の減少や流出にかかわらず、外国人人口の流入の下で地域経済の活性化を果たした「新工業都市」の雇用問題をさらに深刻化させる恐れがある。

しかし、21世紀の日本は内発的な力だけでは、少子・高齢化による潜在成長力の低下、国内市場の縮小及び高齢負担の急増などの困難を克服することは、もはや困難である。中国・インドなど域内諸国の高度成長に関与し、その貧困層を減らし中間層を育成することでアジアとともに着実に成長し、それによってこそ、日本経済に明るい展望を与えられる。短期的な危機の克服のために必要といえ、財政出動で内需を喚起する方法は、財政赤字の更なる累積を招き、決して長続きしない。

したがって、外国人政策の改革とともに、アジア（場合により、ブラジルなど中南米）との中長期の経済連携が不可欠である。受入国と送出国の間に経済連携を進め、その上に世代を超え、互恵的な「循環移民」を構築する戦略が重要である。外国人を労働力としか見ない「ローテーション」方式や、人口減少・人口構成の歪みを是正するという「補充移民」は、必ずしも経済連携の実現に適した方法ではない。

日本国内の地域における権利・義務関係の確保や日本語講習機会の保障などは、国内政策にみえるけれども、それは、世代を超えた経済連携の基盤を形成する「制度的インフラ」投資の一部なのである。

この「制度的インフラ」形成には、現行の「アングロ・サクソン型」を基盤とし、「大陸欧州型」システムへの近接化が不可欠である。しかし同時に、欧州諸国の統合政策が、長年、永住・帰化した外国人へのケアを怠って問題を深刻化させた教訓も忘れてはならない。

東アジア経済統合に伴う域内人材移動のモデルは、EUのような「域内自由移動」ではなく、恐らくは「循環移民」に他ならない。わが国がアジアでそのイニシアチブを発揮する前提に、国レベルの入管政策と地域・自治体レベルの外国人政策が対等な車の両輪として機能するよう望む。入管法改正によって改革の入り口にきた今、同時に私たちは、外国人市民が社会の底辺に没落することを許さない強い決意を持ち、「多文化共生」の新たな試練である金融危機を乗り越えるための正念場を迎えている。

*1 内閣府(2008)を参照。

*2 井口(2007a)(2008a)及び(2008b)を参照。

*3 井口(2009)を参照。

*4 井口(2008c)を参照。

*5 井口(2008b)を参照。

*6 井口(2008d)を参照。

*7 井口(2001)を参照。

*8 外国人研修・技能実習制度を廃止し、低技能労働者の「ローテーション」を導入する案として、2007年5月15日に、

長勢法務大臣(当時)が「短期外国人就労制度」(私案)を発表した旨の報道があった。「補充移民」に近い提案としては、自民党外国人材交流推進議員連盟(2008)がある。

- *9 「循環移民」については、井口(2007b)と、そこに掲げる外国文献を参照されたい。なお、井口(2001)の提案した「人材開発・還流プラン」は、当時、「循環移民」という用語は知られていなかったが、「循環移民」を具体化するひとつの方法に他ならない。
- *10 井口(2008b)を参照。
- *11 総務省(2006)を参照。
- *12 Sen A.(2006)を参照。
- *13 外国人集住都市会議(2004)を参照。
- *14 内閣府(2007)を参照。
- *15 総務省・法務省(2008)を参照。
- *16 内閣府(2008)を参照。
- *17 法務省入国管理局(2008b)を参照。なお、入国管理行政の在留管理全体の改革構想は、法務省入国管理局(2008a)を参照。
- *18 井口(2008c)を参照。
- *19 外国人集住都市会議(2008)を参照。
- *20 井口(2007b)を参照。
- *21 井口(2008c)を参照。なお、オランダの場合、オランダ語の知識がないゆえに配偶者等の呼びよせが認められないことへの批判が高まり、実際は、かなり柔軟に運用されている。

《主要参考文献》

- ・井口泰(2001)『外国人労働者新時代』ちくま新書
- ・井口泰(2007a)「外国人の統合政策及び社会保険加入のための基盤整備——EU等の調査から」『季刊社会保障研究』43巻2号(国立社会保障人口問題研究所)131～148頁
- ・井口泰(2007b)「EUの共通移民政策への道——シェンゲンランドの衝撃」『季刊労働法』219号(労働開発研究会)23～40頁
- ・井口泰(2008a)「活力維持へ長期的視点で移民政策を」『週刊エコノミスト』2008年1月15日号31～33頁
- ・井口泰(2008b)「動き始めた外国人政策の改革——緊急の対応から世紀の構想へ」『ジュリスト』1350号2～14頁
- ・井口泰(2008c)「多文化共生の『制度的インフラ』としての日本語教育の推進——新たな段階を迎える外国人政策の改革」『AJALT(アジャルト)』31号(国際日本語普及協会)12～15頁
- ・井口泰(2008d)「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『国内回帰』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』149～178頁
- ・井口泰(2009)「地域経営を考える——金融危機と多文化共生」『地域研究交流』82号1～2頁
- ・外国人集住都市会議(2004)『豊田宣言』
- ・外国人集住都市会議(2008)『みのかも宣言』(「長野・愛知部会報告」を参照)
- ・自由民主党外国人材交流推進議員連盟(2008)『日本型移民政策の提言』(2008年6月22日)
- ・総務省(2006)『多文化共生に関する研究会報告書』(2006年3月)
- ・総務省・法務省(2008)「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」(2008年3月)
- ・内閣府(2007)「規制改革・民間開放推進に関する第3次答申」(2007年12月25日)
- ・内閣府(2008)「規制改革推進のための3か年計画」(2008年3月25日)
- ・法務省入国管理局(2008a)「新たな在留管理制度に関する提言」(第5次出入国管理政策懇談会)
- ・法務省入国管理局(2008b)「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」(2008年3月)
- ・Sen S(2006) Identity and violence-the Illusion of destiny-, W.W, Norton, New York / London

注) 筆者の過去5年の文献は、<http://homepage3.nifty.com/iguchi-kwansei/>を参照。

Foreigner's Policy Reform in Japan and New Prospects for Economic Integration in East Asia

On a Basis of Both Immigration Policy and Integration Policy

IGUCHI Yasushi

Kwansei Gakuin University

Key-word: multicultural-coexistence, institutional infrastructure, circular migration

The aim of this lecture is 1) to investigate foreigner's policy reform at national level since autumn 2006, 2) to analyze developments of industry, employment and inflow of foreigners and to identify directions of creating institutional infrastructure for multicultural coexistence at local level and 3) to explore possibilities of economic integration at regional level. Main conclusions are the following. First, although a consensus has been achieved between Ministry of Justice and Ministry of Internal Affairs on the amendment of Immigration Control and Refugees Recognition Act as well as Basic Register of Inhabitants Act, inter-ministerial coordination is not yet sufficient and the mechanism of examining rights and obligations of foreign inhabitants at the occasion of renewing or extending status of residence is incomplete. Second, initiatives for reform of foreigner's policy stem from local government that is experiencing rapid increase of foreign inhabitants, which supports increase in "on-shore" production of Japanese industry. However, compliance of enterprises concerning employment, wages and social security of foreigners is still low and opportunities to learn Japanese language for foreign adults and children are not guaranteed yet. Therefore, Japan should target at creating a new foreigner's policy which should compensate disadvantages of the present "Anglo-Saxon" type system and take advantages of the "Continental European" type system. Third, based upon such reforms, Japan should take initiatives for "circular migration" in Asia, which may realize mutually beneficial relationship between both sending and receiving countries and which may enable real reconciliation over generations among such countries.