

特集：第8回厚生政策セミナー

人口減日本の選択—外国人労働力をどうする？—
〈総括〉

小島 宏

I. セミナーの趣旨

2002年1月の国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、日本は他の先進諸国も未経験な人口の超高齢化を経験することになる。全人口に占める高齢人口の割合は2000年の17.4%から2025年前後の28.7%へと上昇し、その時点ではおそらく世界最高水準になると推計されている。高齢人口割合はその後もし上昇を続け、2054年頃に36.0%のピークに達する見込みである。

日本を含む先進諸国では低出生率が比較的長期にわたって続いたため、超高齢化が進んでいるだけでなく、人口増加率が非常に低い。ドイツをはじめとする一部の先進諸国では出生と死亡の差である自然増加がマイナス（人口減少）に転じており、国際人口移動による社会増加（純移入）のプラスでかろうじて人口減少をくい止めている。そのため先進諸国では、より直接的な高齢化対策ないし即効的な人口政策としての国際人口移動政策がますます注目を集めるようになっていく。

2000年に発表された国連人口部の『補充移民——それは人口減退・高齢化に対する解決策か——』と題された報告書によれば、先進諸国では「補充移民」なしに2050年までの人口減少を回避できないが、その必要性は異なる。EUでは1990年代の純移入を維持することによって人口減少を避けられるが、ヨーロッパ全体ではこれまでの2倍の純移入が必要となる。しかし、日本とイタリアはかつてない規模の純移入を必要とする。また、今日の生産年齢人口の規模を維持しようとするドイツ、イタリア、日本でははるかに大規模な純移入を必要とし、今日の老年従属人口指数（高齢人口の生産年齢人口に対する比）を維持しようとする非現実的な規模の純移入がないと不可能である。

わが国における外国人登録者数は従前からの居住者が多数を占めていた1975年末の75万人から1980年末の78万人、1985年末の85万人、1990年末の108万人、1995年末の136万人、2000年末の169万人と四半世紀で100万人近く増加した。バブル崩壊後も財界では外国人労働者導入必要論は続いてきたし、数年前の経済審議会でも積極的な導入の検討がなされた。近年は不足気味のハイテク技術者を外国から導入するための制度的な整備もなされつつある。しかし、ハイテク技術者獲得競争でわが国やドイツが米英両国に遅れをとっている背景には、社会的・経済的統合に関する制度面・実体面での整備の遅れがあるとされている。また、最近、自由貿易協定（FTA）の一環としての労働力移動の自由化が急浮上し

てきた。

本セミナーは、厚生労働行政にとっての政策的示唆を得るため、外国人労働者等の受入国の現状ならびに送出国の状況を討論するとともに、わが国における国際人口移動と移動者の社会的・経済的統合の現状と施策を国際比較の視点に立って評価することを目指し、2003年12月16日（火）午後1時～5時に国連大学3階国際会議場で開催された。

II. セミナーの構成

下記の構成に従い、まず阿藤所長が挨拶に続き、日本を中心とする国際人口移動の動向について問題提起をした。次に、2人の基調講演者のうち、アシス博士がアジアを代表する国際人口移動研究機関の研究部長としてアジアを中心とする国際人口移動の動向、特に送出国の視点からの報告、タイトルバウム博士が欧米を中心とする国際人口移動の動向、特に受入国の視点からの報告をした。その後、パネル討論の第1部では各討論者が基調講演に関する若干のコメントをした後、それぞれの立場からみて関連すると思われる各論点（下記の4を参照）についての討論をした。第2部では講演者が各討論者のコメントに対する回答をするとともに、休憩時間に集められた聴衆からの質問について適当と思われる講演者・討論者等が回答し、最後に各講演者・討論者が短いコメント述べて閉幕した。

開会挨拶・問題提起 阿藤 誠（国立社会保障・人口問題研究所長）

基調講演 (1) アジアの経験

Maruja M. B. Asis（Scalabrini Migration Center）

マーラ・アシス（フィリピン スカラブリニ研究所研究部長）

(2) 欧米の経験

Michael Teitelbaum（Alfred P. Sloan Foundation）

マイケル・タイトルバウム（アメリカ スローン財団研究部長）

パネル討論 司会 小島 宏（国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長）

第1部 (1) 国際労働移動研究の立場から

井口 泰（関西学院大学経済学部教授）

(2) 開発研究の立場から

早瀬保子（日本貿易振興機構アジア経済研究所開発研究センター研究主幹）

(3) 法律研究の立場から

山川隆一（筑波大学社会科学系大学院教授）

(4) 移動研究の立場から

Pookong Kee

キー・プーコン（立命館アジア太平洋大学アジア太平洋学部教授）

第2部 全員による討論

Ⅲ. パネル討論のポイント

本セミナーでは問題提起・基調講演の後、下記の討論のポイントに沿ってパネル討論が進められた。

- A. 先進諸国にとって外国人労働力・移民は人口学的、経済的に必要か。
 - (1)日本の場合は女性や高齢者の活用で労働力不足等に対処できるのか。
 - (2)欧米諸国の中でも伝統的な移民受入国とそれ以外では異なるのか。
 - (3)わが国や欧米諸国では補充移民は人口減少対策として有効か、また望ましいか。
 - (4)自由貿易協定の一環として労働力の移動を自由化すべきか、また望ましいか。
- B. 途上諸国では人口学的、経済的に労働力・移民送出圧力があるのか。
 - (1)先進諸国に労働力・移民を送り出している途上諸国の場合はどうか。
 - (2)少子高齢化が始まり、労働力・移民の送出国から受入国へと転換しつつある中所得諸国の場合はどうか。
 - (3)人口・経済開発分野での国際開発援助は労働力・移民送出圧力の緩和策として有効か、また望ましいか。
 - (4)貿易・海外直接投資は労働力・移民送出圧力の緩和策として有効か、また望ましいか。
- C. 先進諸国における労働力・移民・難民の受入と統合の現状はどうか。
 - (1)わが国における労働力・移民・難民の受入状況は欧米諸国と比べてどのように位置づけられるか。
 - (2)外国政府・国際機関からの受入要請（労働力・移民・難民）への対処についてわが国は積極的と言えないが、欧米諸国はどのように対処しているのか。特に、自由貿易協定の一環としての労働力移動について自由化する方向か。
 - (3)移民・難民への市民権付与や非正規移民の正規化についてわが国は積極的と言えないが、欧米諸国はどのように対処しているのか。
 - (4)移民・難民の経済的・社会的統合についてわが国は積極的と言えないが、欧米諸国はどのように対処しているのか。

Ⅳ. 討論の要点

1. 問題提起

阿藤所長の問題提起では日本を含む先進諸国における人口動向と、移民・外国人労働者（力）に関する日本の政策が概観された。最後に、①日本を含む先進諸国において移民・外国人労働者（力）の受入は不可避か、②仮に不可避だとすれば、どのような分野の労働力が必要になるか、③大量受入が必要な場合、どのような受入方法が考えられるか、④近

隣諸国の供給圧力・余力はどの程度あるか、⑤仮に日本が移民・外国人労働者（力）を受け入れる方向に向かうとすれば、多民族社会への転換の準備はできているのか、といった5つの質問が投げかけられた。

2. 基調講演：Maruja M. B. Asis

マール・アシス博士による「定住しない移民？－アジアにおける国際労働移動の現状と展望－」("Not Here for Good? International Migration Realities and Prospects in Asia")と題された基調講演では1970年代以降のアジアにおける不熟練労働者の移動について論じられた。その要点は以下の通りである。

1970年代には中東産油国が外国人労働者受入国となったが、それに連れて移民仲介業とでも言うべき産業が生まれ、アジアにおける国際人口移動で不可欠の構成要素となった。1980年代に入ると家事労働者を中心とする女性の移動が盛んになるとともに、日本・シンガポールが外国人労働者受入国として浮上し、1990年代にかけて韓国、台湾、マレーシア、タイ等も受入国として浮上してきた。送出国としてはフィリピンやスリランカに次いでインドネシア、ミャンマーも浮上してきた。

過去30年間に国家の意図は別として、国際人口移動は継続しており、それが減少する兆しは見られないが、この背後には受入国における労働力不足と送出国における余剰労働力といった経済的・人口学的要因がある。また、国際人口移動に関する行動主体としては移動者本人とその社会的ネットワークのほか、政府、仲介業者、NGOがある。さらに、権利の侵害、非正規移動、家族の分断、定住といった問題も生じている。今後も国際人口移動は増えることはあっても減ることはなく、人身売買、不法就労、人権擁護といった問題に対処するため、アジア地域内での国際協力の必要性が増大している。

3. 基調講演：Michael S. Teitelbaum

マイケル・タイトルバウム博士による「欧米諸国における人口減少と国際人口移動」("Western Experiences with International Migration in the Context of Population Decline")と題された基調講演では欧米における国際人口移動の経験と背景について論じられた。その要点は以下の通りである。

欧米においては1世紀以上も前から低出生率と人口減少に関する懸念があり、ヨーロッパでは出生促進的な政策が採られる一方、米国、オーストラリア等の伝統的移民受入国では移入政策が採られてきた。また、ヨーロッパでは低出生率に伴う人口高齢化に関する懸念も長期にわたって存在し、移民も消極的に受け入れられてきた。そのため、2000年に国連人口部が「補充移民」に関する報告書を発表した際には、特にヨーロッパで大きな反響を呼んだ。以上のような歴史的経緯もあり、欧米では国際人口移動に関するコンセンサスがなない。また、自由貿易協定が人の自由な移動を意味することについてのコンセンサスはEUの理念からみてもあると言えないこともないが、現実はそのようになっていないし、北米でもNAFTAによって国際人口移動がかえって増大したことが危惧されていることか

ら見てもやはりコンセンサスはないと言えよう。

他方、日本の結婚・出生パターンは特殊であるが、どのような出生率の水準が望ましいのか、それを達成するためにどのような政策が必要なのかについては日本人の価値観やそれに基づくコンセンサスによるところが大きい。また、国際人口移動についてもどのような水準と種類が望ましいのか、それを達成するためにどのような政策が必要かについても同様である。結局、日本の人口に関する正確な現状認識と日本人の価値観に基づくコンセンサスによって日本の将来の方向を定めて政策を採って行くしかないのではないか。

4. パネル討論：第1部

パネル討論の第1部では、前述の「ポイント」に従って4人の討論者による討論が行われた。各討論者によるコメントの要点は以下の通りである。

関西学院大学の井口泰教授によれば、2025年までは労働市場政策のミックスにより女性や高齢者の活用を図ってなんとか労働力不足に対応できるであろう。しかし、それ以降の労働力人口の減少による労働力不足については①高度人材の受入による競争力強化、②技術・技能の伝承、③低賃金不熟練労働者の不足、④フレキシブルな生産システムに対応する労働者の不足、といった4つの理由から外国人労働力を比較的大量に受け入れざるを得なくなるかもしれないので、質の確保という点も含め、慎重な議論が必要である。

また、日本は永住権を取るための透明性の高いシステムを作る必要がある。最近の労働基準法改正に伴う有期雇用契約の上限延長に合わせ、留学生が卒業後に就職して3年ないし5年留まれるようにすべきではないか。日本では非正規滞在者の正規化の弊害が認識されているため、そのような措置は採られていないが、在留特別許可という形で同等の措置が採られており、その件数が急増している。

他方、非正規移動を抑制することも目的とし、送出国内で取り残された地域の経済発展を促進するための国際協力も必要である。また、経済連携協定（EPA）に関連して医療・介護労働者のフィリピンやタイからの受入が検討されているが、相互に国家資格を尊重するような形で具体的に詰めている段階である。

アジア経済研究所の早瀬保子博士によれば、アジアにおける国際人口移動を数量的に捕らえようとしても断片的なデータしかないため、困難である。そこで、国内でも統計局や法務省が利用しやすいデータを提供する必要がある。他方、女性や高齢者の活用とは言っても、女性にとっては就業と子育ての両立が困難であるので、シンガポールや香港のように家事労働に外国人労働者を導入することも含め、女性や高齢者に優しい環境が作られる必要がある。また、そうすれば労働力不足や少子高齢化に部分的に対処できるのではないかと思われる。さらに、ポイント制によって質の高い移住希望者を選択するのは短期的に人口減少対策として有効であるが、長期的にはあまり大きな効果がないのではないか。他方、海外直接投資が日本への労働力送出圧力を緩和している可能性がある。自由貿易協定により高度技術者を受け入れやすくなるのではないか。

筑波大学の山川隆一教授によれば、労働基準法第3条は国籍による労働条件における差

別を禁止しており、統合のための法的な仕組みはあるが、採用における差別については労働基準法の平等規定は適用されない。また、「雇用労働条件指針」というものがあり、外国人にも理解可能な形で周知・教育を行うことになっているが、実効性の確保の仕組みに問題があるかもしれない。さらに、職業安定法は労働市場における紹介事業者の活動等に対する規制を行っているが、国際的な労働移動に対する規制については整備が不十分だと思われる。例えば、不法入国の斡旋もありうるが、非常に大きな費用のかかる、移民仲介業者等への対策に関する国際協力も重要な課題であろう。

他方、永住資格をもった移民を受け入れないという制度的な枠組みはあるものの、日本は高度人材受入についてはかなりオープンで、資格要件・実務要件については緩和され、数量制限もない。むしろ問題があるとすれば、長期雇用を前提とするような雇用システムで、外国の高度人材にとって魅力がないものとなっている。不熟練労働者については研修制度、日系人定住者の在留資格といった別ルートで受け入れてきたが、再検討すべき時期に来ているのではないか。また、「技能」という資格もかなり特殊なものに限定されており、再検討の余地がある。さらに、日本は非移民受入国で在留期間を区切って滞在を認めるという制度上の問題があることから、アムネ스티（一括正規化）が適していない。

立命館アジア太平洋大学のキー・プーコン教授によれば、日本には外国人が流入しているにも関わらず、歓迎しているという政策的姿勢を示していないという点や統合された外国人に関して統一された政策的見解がとられていないという点で他の先進諸国と異なる。日本政府は国際化を公言し、奨励しているが、国内のマイノリティに対処する際には渋々進めているようにも見える。日本は難民を含む外国人に対してもっとバランスの取れた政策プログラムを用意する必要がある。

他方、移民送出圧力については国によって異なる。人口圧力、高学歴者の雇用機会不足、所得格差といったものが要因の場合もあるし、マイノリティ差別が要因の場合もある。また、難民受入については大量に受け入れてきた国々では「人道疲れ」とでも言うべきものがあり、難民認定の厳格化により受入が制限されるようになってきた。しかし、そもそも難民の定義が限定的すぎるため、変える必要がある。さらに、外国人の統合について伝統的な移民受入国では政府が公的機関、マスコミを巻き込んで各種の政策努力をしている点が日本とは異なる。

5. パネル討論：第2部

パネル討論の第2部では、まず基調講演者が自分たちに対する討論者によるコメント等に答えた後、休憩時間に聴衆から提出された質問を巡って討論が進められた。

タイトルバウム博士によれば、労働力不足が解消されないのは賃上げをしないからである。また、難民・庇護希望者の受入のため、欧米諸国は多大な財政支出をしているが、難民・庇護希望者自身も当該国に到達するために相当なリスクを払っている。他方、アシス博士によれば、特に熟練労働者受入に関してアジアの受入国は経済的な観点から歓迎しているが、社会的・文化的・政治的な面での受入についてはあまり配慮していない。また、

頭脳流出は受入国にとってのみ利益があるので、移民政策は1国単位で考えるだけでなく、送出国・受入国双方やアジア全体の観点からも検討する必要がある。

聴衆からの質問は①日本の政策に関するもの、②日本の経済・人権・介護に関するもの、③労働の質に関するもの、④安全保障に関するもの、⑤その他に大別されたが、時間の制約から①、②、⑤の一部についてしか討論できなかった。

まず、①日本の政策全般について各講演者・討論者のコメントを求めたところ、アシス博士から日本の政策の特徴としてのエンターテイナーの大量受入が送出国・受入国双方に社会的コストをもたらす点と、外国人労働者の一時的受入が定住化に繋がる可能性が指摘された。また、早瀬博士からはタイトルバウム博士のコメントに対してやはり中小企業で低賃金の3K労働従事者が不足している点、日本で正規化が徐々に進んでいる点が指摘された。井口教授からは正規化に関連して在留特別許可の要件が緩和されて数が急増しているが、アムネ스티よりも危険が少ないので好ましいとの意見が表明された。これに対して、アシス博士からは日本はこれまで非正規外国人の数をうまくコントロールしてきただけでなく、うまく正規化も行ってきたとのコメントがあり、タイトルバウム博士はそれに賛意を表し、その要因として島国で国境管理が容易である点を挙げた。同博士はアムネスティの危険性とともなマイナスの影響に言及し、井口教授の意見に賛意を表した。

タイトルバウム博士のコメントに関連し、「韓国がなぜ開放政策に転じたか」という聴衆からアシス博士への質問を司会が投げかけたところ、同博士は7月末から多数の非正規外国人を生み出してきた研修プログラムと新規の労働許可制度が並存している旨を述べた。また、韓国での調査から戻ったばかりの井口教授によれば、前者は日本の中小企業庁に当たる部署が実施しており、後者は厚生労働省に当たる部署が実施しているが、当初は前者を後者に統合する予定であったものの、2つの部署が折り合わず、2つの制度が並存する結果になった。

次に、「外国人労働者の待遇改善等について当事者の意見を政策に採り入れることは可能か、アジアやヨーロッパでNGO等の意見を採り入れているような事例があるか」という聴衆からの質問に移った。これに対し、アシス博士は市民社会や外国人労働者支援NGOが人権にもっと注目すべきとの意見を述べ、タイトルバウム博士は選挙権付与も選択肢としてある旨を述べたのに対し、キー教授は受入国の市民社会のあり方や懸念の持ち方によって対応が異なる可能性を指摘し、山川教授は労働組合による団体交渉を含めた紛争解決システムをより透明性と利便性が高いものにする必要があることを指摘した。また、井口教授は一部の自治体が外国人やNGOの意見を聴取する場を設けているし、外国の地方選挙では外国人が立候補したりしているが、いずれも限界があるので、多様な意見反映方法を並存させる必要があることを述べた。他方、アシス博士は市民権保護のため、在外フィリピン人やスリランカ人が出身国の選挙権を付与されている点を付言した。

聴衆からの「外国人受入に伴う国際結婚増加等により受入国の出生率上昇が期待できないのか」という質問に対し、タイトルバウム博士は第2世代の出生率は受入国の水準に収斂するため、1世代かそれ以下の期間しか期待できないと回答した。また、国際結婚に関

連し、アシス博士からフィリピン人がもっとも多く結婚している外国人のうちで1位は米国人であるが、2位は日本人であり、国際結婚の流れが国際労働移動の流れと関連していることが指摘された。

最後に、各講演者・討論者に自由なコメントを求めた。アシス博士は国際人口移動がグローバル化された世界の中で人々がお互いに知り合う良い機会となっていると述べた。タイトルバウム博士はタイトルにあるように日本が綿密な分析結果に基づく、十分な議論によって意識的な選択をする必要がある点を強調した。井口教授は日本が日系人の問題を手がかりにして、積極的に受入や保護のシステムを構築する必要があると結んだ。早瀬博士は外国人労働力については専門家の議論だけに終わらずに一般国民による議論も行われるよう努力すべきとの意見を表明した。山川教授は労働市場政策とその他の公共政策との間の調整が必要な問題であることから、政策部門間の調整をするようなシステムないし機関を創設する必要性を強調した。キー教授は特にASEANとの自由貿易協定との関係で日本が選択を迫られており、この問題の緊急性が高まっている点を指摘した。

各参加者によるコメントの後、司会者が関係者に謝意を表し、閉幕した。これまでの厚生政策セミナーとは異なり、当初から聴衆が比較的多かっただけでなく、最後まで参加していた割合が高かった点が特徴的であった。これは今回のセミナーのテーマが人口減を目前に控えているという点で時宜を得ていたためかも知れない。いずれにしてもセミナーを成功に導いた関係諸氏のご尽力に感謝する次第である。

(注) 本セミナーにおける実際の報告・討論については国立社会保障・人口問題研究所編『第8回厚生政策セミナー報告書 人口減日本の選択——外国人労働力をどうする?——』(国立社会保障・人口問題研究所, 2004年3月)が詳しいし、本誌掲載の基調講演論文の原文は当研究所のウェブジャーナル *The Japanese Journal of Population*, Vol.2, No.1 (<http://www.ipss.go.jp/English/WebJournal.files/Population/WebPopulation.html>) に掲載されているので、興味がある読者は合わせて参照されたい。