

---

## 特 集 I

---

### 日本における外国人の人口動向 (その1)

## 特集によせて

林 玲 子

新型コロナウイルスの感染拡大が世界の人々の動きを大きく変えるなか、本特集その1は刊行されることになる。国際的な移動のみならず、国内の移動、さらには日々の通勤・通学に至るまで、これまで我々が経験したことのないほどの移動制限が、政府により、また自主的にも実施された。短期的にみれば、移動しないことがどれだけ人々の日常を変え、また社会に影響を及ぼすかを、まさに身をもって体験したことになる。また中長期的にも今回のパンデミックは日本社会、国際社会の転換点となる、という意見もある。

このような中、コロナ前、コロナ後に分けて、日本における国際人口移動の動向と施策について簡単に触れてみたい。コロナ前の日本は、人口減少が本格化する中、外国人受け入れおよび社会統合に資する施策が大幅に拡充された。毎年6月に閣議決定される政府の経済財政運営と改革の基本方針、いわゆる『骨太』において、「外国」をキーワードに施策の推移を見ると、2013年度当初は高度外国人材のみの記述であったものがその後留学生(2014年度)、研究者(2016年度)、そして特定技能制度による受け入れ(2018年度)と年を追って受け入れ対象が拡大し、また社会統合についても外国の高度人材や留学生が活躍しやすい環境の整備(2014年度)にはじまり、外国人の子供の教育環境の充実(2016年度)、留学生の就職支援(2015年度)と5割の就職率という数値目標の設定(2016年度)と拡充され、2018年度には外国人の受け入れ環境の整備は項目化され目次に入るようになり、それを受けてその年に「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」が関係閣僚会議にて決定されるに至った。

『骨太』目標の一つに訪日外国人旅行者数の増加があるが、2014年度では目標値が2020年に2千万人であったものが2016年度には倍増の4千万人に引き上げられたことからわかるように、訪日外国人旅行者数は大きく増加し、そのことが、観光資源の整備のみならず、外国人に対する医療など多方面の制度整備に拍車をかけた。また、当初は外国人に関しては一言一句たりとも含めていなかった地方創生に関する施策は、訪日外国人旅行者によるインバウンド効果、親日外国人材による地方活性化の好事例を受けて、2019年度から『骨太』においても地方への新しい人の流れをつくるための外国人材の活用が謳われるに至った。

それではコロナ後に、このような外国人受け入れの施策が再開されるだろうか。短期的

にはコロナの流行は複数年にわたって繰り返すだろうから、今後2-3年にかけて国境を越えた移動は制限されるであろう。そのため外国人旅行者のような短期的な往来は大幅に減少すると思われる。現在（令和2年4月末）わかっているところでは、出入国管理統計速報ベースで2020年3月の外国人入国者数は21.8万人と前月の5分の1に減り、前年同月と比べわずか8%であった。4月中旬には1日の入国外国人数は85人で2020年1月の千分の1という報道があり（日本経済新聞2020年4月20日電子版<sup>1)</sup>）、この水準が今年いっぱい続くとすれば2020年の入国外国人数は4百万人台で1990年代の水準であり、『骨太』で目標とした4千万人の十分の一となる。

中長期的に日本に居住する在留外国人数については、コロナの影響を示す全国的な統計は未だ公表されていないものの、東京都においては2020年4月の住民基本台帳に登録された外国人数は減少した。留学生が来日できない、東京都から感染の少ない国内他県に移動、といった一過性のものなのかどうかは、今後判明するだろう。2009年から2012年にかけて、リーマンショック、東日本大震災の影響を受けて、日本の外国人数は総数としては減少したが、永住者数は減少しなかったことを考えると、今後中長期在留外国人が減り続けることは想定しにくい、何らかの形で影響が広がるであろう。

今回我々は、このコロナ騒動により、当たり前だと思っていた日常はいとも簡単に崩れることを身をもって体験し、何が「不要不急」でないのか、冷静に見る時間を与えられた。日本におけるコロナの影響は、医療崩壊すれすれであったかもしれないが幸いにも死亡数は欧米各国に比べて一桁も二桁も少ない。一方、行動制限がもたらした社会・経済的な影響は重篤であった。逆にコロナによりテレワークやオンライン会議などが一気に進み、今後よりこなれた形でネットを利用した情報交換はさらに活発化し、人の往来もその影響を受けるだろう。本特集「日本における外国人の人口動向」は、「コロナ前時代」の研究成果であるが、「コロナ後時代」において人の移動がどのように変化するか、継続的に注視していく必要がある。

国立社会保障・人口問題研究所においては、その前身の人口問題研究所の時代から国際人口移動についての研究を行っている。例えば、人口問題審議会における議論を通じて1993年に『国際人口移動の実態』（東洋経済新報社刊）を編纂し、2003年には「人口減日本の選択—外国人労働力をどうする？」、2013年には「国際人口移動の新たな局面～「日本モデル」の構築に向けて」と題する厚生政策セミナーで、国際人口移動について議論してきた。2019年度からは一般会計プロジェクト「アジア諸国からの労働力送出し圧力に関する総合的研究」を実施し、さらに今年度も第二弾を実施中である。これら以外にも、国際人口移動に関しては将来人口推計、人口移動調査、その他科研プロジェクトにおいても多くの研究を行っている。今回の特集は、これまで社人研内の研究者がそれぞれ行ってきた外国人・国際人口移動研究を特集の形でとりまとめたものであり、特集は本号、次号にまたがって掲載する予定である。

1) 「外国人の入国者数 千分の1に減少 茂木外相」茂木外相 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58261590Q0A420C2PP8000/> (accessed 2020/4/28)

# Special Issue I: The Demographic Trend of Foreign Nationals in Japan (Part 1)

## Introduction

HAYASHI Reiko

Amid the COVID-19 pandemic, this special issue is to be published. The unprecedented restriction on the free movement in Japan and the world have affected people's lives, for the short term definitely, and possibly in the coming years. Some would say this pandemic is the turning point of human history.

Before the COVID-19, Japan was implementing a radical shift in immigration policies. One can see the change through over-viewing the *Honebuto*, the annual primary policy framework decided by the Cabinet titled "Basic Policies for the Economic and Fiscal Management and Reform". When this policy framework re-started in 2013, the migration issue was only for highly-skilled professionals. Then, it expanded to international students in 2014, researchers in 2016, and the "specified skilled workers" in 2018. As for the social integration of migrants, the first relevant mention appeared in 2014, where the development of a favorable environment for highly-skilled professionals and international students was highlighted. It was followed by the development of the educational environment for foreign children and employment support for international students in 2016. Since 2018, this "environmental development" became one itemized chapter in the policy, entailing the adoption of "Comprehensive Measures for Acceptance and Coexistence of Foreign nationals" by the relevant ministries.

Another prominent item in the policy concerning international migration is the target to attract 20 million foreign tourists. This target, being achieved so quickly before the term set in 2020, was raised to 40 million in 2016. The rapid increase of foreign tourists also contributed to a better tourism infrastructure and health care system. Increasing migrants was not the option at the beginning, to stop the Tokyo monopolization and disappearance of small municipalities. However, experiencing positive effects of foreign tourists and residents in the rural, depopulating area, the 2019 *Honebuto* policy started to value the role of foreign residents for revitalizing the local economy.

In the post-COVID-19 era, would these policies be safely resumed? Due to the anticipated resurgence of infections, international travel would be limited at least for a few years, which will certainly affect the number of foreign tourists. So far, according to the provisional report of Immigration Control Statistics, the entries of foreign nationals in March 2020 were 217,671, one-fifth of the previous month, and 8% of March 2019. If the situation continues until the end of the year, the annual entries would be 4 million, which is the same level as in the 1990s, and only one-tenth of what was targeted in the *Honebuto* policy.

As for the mid to long-term foreign residents, the national level statistics are not yet published, but the number of registered foreigners in Tokyo prefecture decreased in April 2020. International students supposed to arrive in April might not be able to enter Japan, some of the foreign

residents returned home, or more mobile foreign residents moved out of Tokyo to other prefectures within Japan. So far, the reasons are not certain, but we will know when there will be further information. Back in 2009 through 2012, the number of mid to long-term foreign residents decreased due to the global financial crisis and the Great East Japan Earthquake. However, during the same period, the number of permanent foreign residents was never affected and kept on increasing. Considering the steady population decrease and labour shortage at present, the increase of foreign residents would be a stable, long-term trend. Still, in the short run, the COVID-19 will affect the mobility of people.

We have experienced how the daily life, which we took for granted, was so easily discontinued. It gave us time to reflect on what is truly necessary and essential in our lives. Fortunately this time, the deaths caused by COVID-19 was relatively small in Japan compared to Western countries but the limitation on daily life affected economy and social life tremendously. On the other hand, IT usage such as telework and online meetings saw a dramatic increase, which would continue even after the pandemic. These phenomena would necessarily change the way people move. This special issue on "The Demographic Trend of Foreign Nationals in Japan" was elaborated during the pre-COVID-19 era, but it will be followed by researches adapted to the post-COVID-19 age.

National Institute of Population and Social Security Research has been working on the international migration issues since the time of its predecessor, the Institute of Population Problems. For example, a book on international migration was compiled in 1993 based on the discussion made in the Advisory Council on Population Problems. The Institute organized annual seminars titled "Population Decline and Immigration Policies: Japan's Choice" in 2003 and "New Trends in International Migration - Towards a Japanese Model" in 2013. In 2019, the general budget project "Survey on Emigration Pressure in Asia" was conducted and continued this year. Other than these activities, many researchers in the Institute have been conducting researches on international migration. This special issue is the result of such endeavor. It is planned to cover this number and the next.