

国際的な人の移動の動向と展望

— 地域統合、少子・高齢化と日本の選択 —

井口 泰

■ 要約

20世紀最後の10年余は、途上国から先進国へ人の移動が急速に増加した時期であった。しかも、①不法入国・移民、不法就労などが、国際的な犯罪組織の関与もあって急増し、②外国人を社会の底辺に追いやらないための諸施策が、排外主義や人種差別主義の増加などから壁に突き当たり、③IT労働者などをめぐる国際的な人材獲得競争が激化した。21世紀には、途上国を含めた地域の経済統合が進む一方、先進国では、人口の少子・高齢化が急速に進む。そこで、先進国では大量移民の受け入れによる人口構成の是正、多数の外国人労働者受け入れによる労働市場の不均衡是正が検討されてきた。しかし、その政治、経済情勢の下では極めて非現実的であって、むしろ、外国人労働者との共働のための質的な政策こそ重要となる。現在、日本には67万人以上の外国人労働者が就業している。今後は、①不法入国・就労対策の強化、②専門・技術労働者の積極的受け入れと、「人材開発・環流モデル」の具体化、③外国人研修生・技能実習制度の抜本的改革、④外国人の社会的統合の理念の確立と大幅な制度の見直しが不可欠である。

■ キーワード

国際的な人の移動、地域の経済統合、人口の少子・高齢化、「人材開発・環流モデル」、外国人の社会的統合

I はじめに

近年、わが国においても、外国人労働者問題に関する論争が再燃している。この論争は、日経連など経済界によって主導されており、日本経済の長期停滞への焦燥感と、21世紀に進展が予想される少子・高齢化への危惧が、その大きな背景を成していると考えられる¹⁾。

2000年8月、ドイツでは、シュレーダー政権がその経済改革の一環として、情報技術(IT)革命を担う合計2万人の外国人技術者受け入れのため、「グリーンカード」(これは、アメリカの同名のカードとは、似て非なるものであるが)を導入した。また、同政権は、長年、ドイツは移民受け入れ国ではないとしてきた国是を問い直し、長期に在留する外国人労働者に法的に移民としての地位を付与する

問題などについて、社会の各界を代表する有識者からなる委員会を発足させ、移民受け入れ政策について新たな国民のコンセンサスの可能性を探っている。また、同じ年の10月、IT革命を主導しているアメリカでは、不足するIT技術者を国外から受け入れるため、連邦議会は、非移民ビザHI-Bに関する数量制限を年間19万5000人に拡大するための移民法改正案を可決した。

こうした国際的な人の移動をめぐる情勢の急速な変化を背景とし、本稿では、まず経済のグローバル化が進むなか、長期的な国際的な人の移動の動向を検討し、次いで、1990年代以降における国際的な人の移動の問題点と政策対応について概観する。これらを踏まえ、21世紀における途上国を含む地域の経済統合と、先進国の人口の少子・高齢化の影響について検討を行う。最後

表1 世界の人口に占める外国人の比率

(%)

| | 1965 | 1975 | 1985 | 1990 |
|--------------|------|------|------|------|
| 難民を含む外国人人口比率 | 2.27 | 2.08 | 2.18 | 2.28 |
| 難民を除く外国人人口比率 | 2.21 | 2.03 | 2.03 | 2.00 |

資料出所：国連人口部

出典：OECD, *Globalization, Migration and Development* (1999)

表2 OECDの継続的移動情報システム参加国の外国人入国者および外国人人口比率

| 年 | 外国人入国者 | 外国人人口 | | |
|------|-----------|------------|-----------|------------|
| | 人数 | 人数 | 対総人口比 (%) | 対自国人口比 (%) |
| 1965 | — | 24,661,454 | 4.68 | 4.91 |
| 1975 | — | 33,680,054 | 5.56 | 5.88 |
| 1980 | 2,013,088 | — | — | — |
| 1985 | 1,593,992 | 43,275,202 | 6.62 | 7.09 |
| 1990 | 3,420,124 | 48,852,228 | 7.24 | 7.80 |
| 1995 | 2,415,278 | — | — | — |

資料出所：国連人口部, OECD SOPEMI

出典：OECD, *Globalization, Migration and Development* (1999)

に、日本における外国人労働者の動向と外国人の社会的統合を含めた政策課題について論じる。

II 国際的な人の移動の長期的な傾向

20世紀の最後の10年余の期間は、先進国を中心に国際的な人の移動が著しく高まった時期であった。既に、1990年には、世界全体でみた外国人人口(国籍とは異なる国・地域に居住する者)はほぼ1億人に達し、主要な先進国²⁾への流入人口は、年間で340万人にもなった。

国連の人口統計では、1960年に30億人にとどまっていた世界人口は、2000年には61億人を超えた。この間、国際的な人の移動も大幅に増加したが、世界の急速な人口増加に比べれば、むしろ小幅であった。資本移動や貿易に比べれば、国際的な人の移動の「グローバル化」は抑制されているといえよう。それでも、1990年には、難民を含めると全人口の2.28%が外国人となった。

従来は、国際的な人の移動は、「南北移動」と呼ばれる途上国から先進国への移動よりも、「南南移動」と呼ばれる途上国間の移動の方が規模が大きかった。ところが、1990年代前後の特徴として、途上国から先進国への移動が爆発的に増加した。主要な先進国(主要な定住移民受け入れ国を含む)の人口に対する外国人人口の比率は、総人口に対する比率でも、自国人口に対する比率でも7%台にまで上昇し、先進国をめぐる国際的な人の移動の比重が急速に高まったことを物語っている(表1、表2)。

III 国際的な人の移動の問題点と政策対応

(1) 国際的な人の移動の問題点

このような先進国をめぐる国際的な人の移動の高まりは、量的のみならず、その質的な面でも、過去15年間に大きな変化を経験し、それが、新たな困難を生じさせている。

ここでは、3つの点を指摘しておきたい。

第1に、世界的に不法入国や不法残留、不法就労などが深刻化していることである。最近の日本では、不法入国者は規制強化もあって、やや抑制されているが、なお高水準である。欧州や北米では、不法入国の動きは一層顕著になっている。国際的な犯罪組織の活動によって、不法な国際移動が大きなビジネスに成長した。各国が取り締りを強化したことは、皮肉にも、不法移民が、ますます高いリスクを冒してまで不法入国する結果を生んだ。

第2に、先進国において長く取り組まれてきた、外国人労働者やその家族を社会の底辺に追いやることなく社会に統合する政策が、人種差別や排外主義、または宗教・人種的な対立を背景に、大きな壁に突き当たっていることである。こうした状況は、欧州では、1990年の東西ドイツ統一後の経済ブームの崩壊に伴う高失業や、統一欧州を目指すアフリカや中・東欧経由の不法移民の入国で悪化している。外国人労働者の二世、三世をみると、筆者の見方では、高い教育を受けて社会に統合された層と、言語も不十分で職業的にも底辺を形成する層へと両極化が進んでいる。

第3に、先進国は、日本を含め、不熟練労働者の受け入れの門戸を一層狭くする一方で、情報技術労働者などを含めた高度な人材受け入れについては、事実上、その獲得競争を劇化させているという問題がある。現時点では、この人材獲得競争の勝者はアメリカであり、その背景には、アメリカが世界中の留学生受け入れで大きなシェアを占め、人材養成でも群を抜いている事情がある。各国が国際競争力強化の視点から、高度な人材の開発と受け入れをどの程度確保できるかが、アジア、北米、欧州といった経済地域間の競争関係にも大きな影響を及ぼす可能性がある。

このように、国際的な人の移動の問題は、もはや一国の政策で対処できる次元を超えて、アジア、

北米および欧州といった地域ないしグローバルな規模で影響を及ぼしている。

(2) 先進国の政策対応

こうした事態の変化に対応した新たな政策の必要性は、既に1990年代初めからOECDで議論された。その端緒となったのは、西欧諸国の外国人労働者入国規制が強化された反動で、不法移民や不法就労者の流入が急増したイタリアやスペインなど南欧諸国の呼びかけであった。OECDは、従来の欧米諸国の基本政策であった2つの政策、すなわち、① 流入する労働者の選別と、受け入れのプログラム化、② 合法的に滞在する外国人労働者とその家族の社会的統合政策に加え、新たに、③ 途上国からの労働力送出圧力の抑制を政策の柱に据えた。

近年、欧州、北米、東アジアなどの各地域で、それぞれに地域の経済統合を進める動きが顕著になっている。OECDのイニシアチブは、経済統合の動きのなかで、増大する無秩序な国際移動を適正化するための域内協力を強化し、各国の出入国管理や社会的統合の政策を正常化しようとする取組みと考えられる。この取組みは、21世紀前半における国際的な人の移動をめぐる最重要な政策課題の一つとして位置付けられよう。そこで、まず、地域統合と国際的な人の移動の関係を考えてみよう。

IV 地域統合と国際的な人の移動

(1) 欧米の地域統合とアジアの動向

通貨危機の影響を受けた東アジア諸国・地域においては、国内経済や労働市場の大幅な変動が、国際的な人の移動に少なからぬ影響を与えた。東アジアは、制度的な地域統合では欧州や北米に遅れているものの、日本やNIES系企業の直接投資による「事実上の(de facto)」の経済統合が進み、

1990年代半ばに、域内貿易比率は4割を超え、欧州の6割には及ばないが、北米の3割強を上回るまでになった。

欧州の場合、1958年に6カ国で発足した欧州共同体(EC)は、次第に加盟国を増し、1993年に12カ国で単一市場を達成の後、1995年には政治統合に踏み込んで15カ国の欧州連合(EU)となり、1999年には、通貨統合により単一通貨ユーロを導入した。そして、2002年には通貨統合を完成し、2003年以降、中・東欧および地中海諸国の新規加盟が予定される。

北米の場合、1994年にアメリカ、カナダおよびメキシコによる北米自由貿易協定(NAFTA)が発足しており、2002年以降に、中南米への拡大が構想されている。

東アジアの場合、制度的な経済統合は非常に少なく、1995年に発足したASEAN自由貿易地域が、2002年から2006年にかけて、関税率5%以下の本格的段階に入ることが予定されている。

こうしたなかで、1997年夏の通貨危機は東アジア地域内でまたたく間に「伝染」し、タイ、インドネシア、マレーシアおよび韓国といった「最も打撃を

表3 東アジアにおける労働力の国際移動：1997～98年

(千人)

| | 労働力人口(97) *1 | フロー | | ストック | |
|--------|-----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|
| | | 入国する 外国人労働者 | 出国する 自国人労働者 | 国内で就労する 外国人労働者 | 国外で就労する 自国人労働者 |
| 日本 | *2 66,660 | 102 | 53 | 670(660) | 111 |
| 韓国 | *3 20,793 | 193 | 59 | 175(253) | 56 |
| 中国 | 本土 *4 629,080 | — | 355 | 83(82) | — |
| | 香港 *5 3,000 | 19 | — | 181(171) | 50 |
| | 台湾 *6 9,210 | — | — | 251(—) | 120 |
| シンガポール | *7 1,748 | — | — | 530(530) | 15 |
| マレーシア | *8 8,060 | — | — | 1,128(1,472) | 200 |
| タイ | *9 33,001 | 70 | 192 | 987(901) | 550 |
| インドネシア | *10 86,361 | 28 | 380 | 33(35) | 1,000 |
| フィリピン | *11 28,012 | 6 | 654 | 29(21) | 4,925 |

資料出所：各国データをもとに、筆者作成。()は1997年数値。

注 *1 台湾を除き、ILO Yearbook of Labor Statistics (1999)による1997年数値。

*2 1998年。国内で就労する外国人労働者は、永住権を有する外国人を除き不法残留者を含む推計値。国外で就労する外国人労働者はアジア諸国に長期滞在する企業関係者。

*3 1998年。国内で就労する外国人労働者は、不法残留者および研修生を含む。国外で就労する自国人は1990年、フローの数値は1997年。

*4 1998年。出国する自国人労働者は、公式の人力輸出の対象者数。

*5 1998年。国内の外国人労働者数は、家庭のメイドとして就労する者。国外で就労する自国人は、1990年の中国本土への通勤者数。

*6 1998年。ただし、労働力人口は1995年数値。

*7 1998年。国内で就労する外国人は、雇用パスおよび労働許可発給者計。

*8 1998年。外国人のフローとストックは政府未公表値。国外の自国人労働者は1996年のシンガポールへの通勤者。

*9 1998年。国内の外国人労働者数には外資系企業関係者は含まない。

*10 フローの数値は1994年下期1995年上期。国外で就労する自国人労働者は1997年の推計。その他は1998年。

*11 すべて1998年の数値。

受けた諸国」の国内市場は3割近くも収縮した。通貨下落による輸出の増加は、その打撃を緩和したものの、国内向け産業と雇用への打撃は想像を超えた。国内雇用の喪失は貧困層の増加を意味し、これは、一方で、労働力の国外への送出圧力を高めたが、他方で、既に受け入れた外国人労働者の雇用削減が起こった。また、外国人雇用を減らし自国人失業者の雇用を確保する政策は、しばしば、それら就業機会を自国人で充足することが不可能だったため、必ずしも成功しなかった。

ここで、通貨危機が外国人労働者の雇用に及ぼした影響を検討してみよう。1997年から1998年までの間に、東アジアの通貨危機によって、マレーシアにおける外国人労働者は35万人減少して112万8000人となり、韓国でも、7万8000人減少して17万5000人となった。これに対してタイでは、登録した不法就労者に暫定的に就労を認めたことから、98万7000人へと増加した。日本、シンガポール、香港・中国では、通貨危機による労働市場の混乱が生じたにもかかわらず、外国人労働者数の変化は小幅にとどまった(表3)。

既に、東南アジア諸国を中心に、危機の影響を受けた諸国では、不法就労が構造的な問題になっていることも見逃せない。これは、特に、ミャンマーまたはラオスとタイの間、インドネシアとマレーシアの間に大規模な不法就労がみられる。また、中国は通貨危機の影響を直接的には受けなかったが、失業や貧困の増加などを背景に、無秩序な国外移動が増大している。

(2) 経済統合が国際的な人の移動に及ぼす影響

近年、多角的な貿易自由化を推進し、地域の経済統合に対して積極的でなかった日本も、シンガポールおよび韓国との間で自由貿易協定を締結する方向で作業を進めている。こうしたなかで、2000年11月下旬のASEANプラス3の首脳会議で、日本、

中国、韓国とASEANによる自由貿易圏の創設の検討を進めることが決まった。

東アジアの経済統合の青写真はこれからであり、ましてや、経済統合が与える国際的な人の移動へのインパクトについては、ほとんど検討すらされていない。そして、地域統合が、各国の労働市場や域内の国際的な人の移動に悪影響を及ぼす恐れも生じている。

(a) モノの貿易自由化の影響

特に、東アジアにおいては、モノの貿易の一層の自由化は、大幅な産業再編成をもたらすが、最近まで、貿易自由化の影響についてゆきすぎた楽観論が支配し、産業再編成の労働市場や国際的な人の移動に与える影響は過少にしか評価されてこなかった。

EUのように、加盟国間の経済格差が比較的小さく、同一の産業内で分業しあう地域では、域内の産業再編成は、その大多数は生産拠点の移転・廃止(仏語の *délocalisation*) の形をとらず、各生産拠点の製品の差別化(*differentiation*)で対処できた。

ところが、東アジアでは、従来、保護されていたために明らかでなかった貿易上の比較優位が、貿易自由化によって急に顕在化すると、ある国では生産拠点の創設、他の国ではその廃止といった再編成を生む潜在的可能性が非常に大きい。今後、10年ないし15年にわたり、東アジアでは、中国やベトナムのWTO加盟やASEANを中心とする地域統合の進展とともに、こうした産業再編成の波が持続すると予測される。東アジアが、通貨危機の再燃を招くことなく経済発展を持続できたとしても、貿易自由化の動きが域内各地の経済格差を顕在化させて過剰労働力を生み、労働力の潜在的な送出圧力を高める恐れがある。

例えば、WTO協定の全面適用に伴い、規模の利益を享受できるタイの自動車部品製造業が、生産量はタイの5分の1にすぎないフィリピンの同じ

自動車部品製造業を、価格および品質の競争によって急速に淘汰する恐れがある。また、2006年までにはAFTAにより5%以下の関税率がほとんどの輸出品に適用されるベトナムでは、従来、国内の保護された狭い市場向けのみ製造してきた電気製品製造業の生産拠点を、一斉にベトナムから撤退させる恐れがある。同様に、今後予想される中国のWTO加盟は、ASEANと中国の競争関係への影響を考慮すると、非常に広範な影響をもたらす可能性がある。

(b) サービス貿易自由化の影響

GATTのウルグアイ・ラウンド以来、貿易交渉のテーマとなったサービス貿易の自由化は、基本的には、各国の雇用を増やし、国外から技術移転を促進する効果が大きいと期待されてきた。しかし、労働コストの低い国から、労働コストの高い国への請負契約などに基づく「人の移動」によるサービス提供は、受け入れ国内のサービス雇用と賃金に及ぼす影響が大きい。

この問題は、地域の経済統合が、先進国と途上国の間の「人の移動」によるサービス提供を自由化する場合にも当然のことながら発生する。欧州では、1980年代に「単一欧州議定書」の採択と市場統合への道が加速するなかで、建設業などを中心に、南欧諸国の提供するサービスによる「社会的ダンピング」の問題が生じたのである。これは、スペインやポルトガルの安い賃金で請負労働者が、フランスやドイツでそのまま就労することによって、サービス価格が大幅に低下するためである。しかも、労働およびサービスの自由移動を建前とするEU域内では、これは、何ら非合法的な行為とはいえない。

しかし、その悪影響を回避するため、ドイツ連邦政府が講じた措置は、国外からのサービス提供であっても、例えば、請負労働者の賃金をドイツ国内の同職種に適用される労働協約と同水準以上とするものである。

この問題は、最近拡大しているソフトウェア技術者の国際移動においても該当する。例えば、インドのソフトウェア企業と契約し、そのサービス提供契約のなかで、現地のインド人技術者が出張ないし派遣される場合、非常に強大な競争力を発揮することになる。この問題は、次期のWTOサービス貿易交渉の準備作業において、既に、先進国と途上国の対立をはらんだ交渉テーマとして浮上し、交渉開始まで相当の曲折が予想される。

以上のように、地域の経済統合が、その地域の経済開発を促進するとしても、自動的に過剰労働力を減らし、結果として無秩序な国際移動を減らす効果を発揮するとは考えにくい。域内の経済格差の拡大や、域外からの労働力の流入の要素も考慮すると、21世紀の貿易自由化の動きが国際的な人の移動に及ぼす影響について、過度の楽観は禁物といえよう。

V 少子・高齢化と国際的な人の移動

21世紀の国際的な人の移動に影響を与えるもう一つの動向は、先進諸国を中心に進んでいる少子・高齢化である。

(1) 少子・高齢化の諸要因

OECDが行った先進諸国の人口予測によれば、21世紀前半の人口変動には、二つの共通した特徴がある。第1に、主要な諸国において、総人口が減少する時期が始まる。第2に、老年人口比率(65歳以上人口が人口全体に占める比率)が急上昇する。したがって、雇用や年金などの各国のシステムが大きく変化しない限り、勤労世代の老後世代に対する負担が急速に高まる。

このような考察には、国際的な人の移動が各国の人口変動に大きな影響を及ぼさないという前提がある。この前提の下では、各国の人口は、合計特殊出生率(女性が一生の間に出生する子

表4 高齢人口比率の変化と高齢人口比率の維持に必要な純人口流入の規模

| | 2010年の 高齢人口 比率(%) | 2020年の 高齢人口 比率(%) | 2010年の高齢人口 比率を維持するのに 必要な人口純流入 (千人) | 1985年から 1995年までの 人口純流入 (千人) |
|---------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------|
| 日本 | 32.3 | 42.0 | 22,350 | -140 |
| オーストラリア | 19.0 | 24.6 | 4,380 | 930 |
| アメリカ | 19.2 | 25.4 | 66,401 | 5,800 |
| カナダ | 20.4 | 28.0 | 8,600 | 1,490 |
| イギリス | 25.0 | 30.1 | 7,640 | 720 |
| フランス | 25.6 | 33.0 | 10,950 | 630 |
| ドイツ | 27.7 | 30.0 | 4,700 | 4,560 |
| イタリア | 30.4 | 36.4 | 6,760 | 850 |
| ベルギー | 25.1 | 31.3 | 1,620 | 150 |
| オランダ | 22.4 | 31.0 | 4,040 | 340 |
| スウェーデン | 27.9 | 34.2 | 1,290 | 280 |
| スペイン | 26.2 | 30.6 | 4,280 | -80 |

資料出所：OECD

供数)低下の影響を直接的に蒙る。もし、合計特殊出生率が、その国の人口再生産に必要な率(通常の場合、2.1とされる)を下回るならば、人口は必然的に減少する。したがって、人口減少を食い止めるには、合計特殊出生率を高めるほかに方法はない。

しかし、人口高齢化に関しては、事情がやや異なる。人口高齢化が促進されるのは、若年人口の減少のみによるのではなく、平均寿命が上昇することにもよる。詳細にみれば、経済発展の初期段階においては、高い出生率の下での若年層(特に、乳幼児)の死亡率が低下して老年人口比率は大きく低下した。しかし、経済の成熟段階においては、老年層の平均余命の延長が老年人口比率を着実に上昇させる。したがって、先進国の人口の高齢化は、合計特殊出生率の回復のみによっては是正が困難であると理解されよう。

そもそも、長期的な少子化の動きを逆転させたり、高齢化を緩めたりすることの難しさは、長年の欧米諸国の家族政策の経験が示している³⁾。

家族政策によって出生率を回復させるかわりに、近年、しばしば議論されるようになったのが、少子・高齢化などの人口構造の変化を外国からの移民や外国人労働者の受け入れで補正するという政策である。

先進諸国において、15歳から65歳までの勤労世代と65歳以上の老後世代の比率(高齢人口比率)を2010年の水準に維持するために、2010年から2020年までに必要な純移民受け入れ(入国者数から出国者数を差し引いた数)を計算したのが表4である。

あくまで単純計算であるが、高齢人口比率を維持するために必要な純流入人口は、日本の場合、10年間に2235万人という驚異的な数値となっている。日本の1985年から1995年までの実際の純流入人口がマイナス14万人にすぎなかったが、あまりにも非現実的な数値にみえる。

これに対し、ドイツの場合は、同様のことのために必要な純流入人口は470万人である。驚くべきことに、ドイツでは、1985年から1995年までの純

流入人口は456万人にも達したので、この計算も、必ずしも非現実的ではないように見える。

もっとも、毎年、合計100万人以上の定住移民を受け入れているアメリカやカナダ、オーストラリアでも、高齢人口比率を維持することは非常に困難なことがわかる。なぜなら、毎年の流入人口の5倍から10倍の人口流入が必要な計算となっているからである。

そこで、国際的な人の移動との関係で人口変動を是正する可能性をもっと綿密に論じておく必要がある。

(2) 移民・外国人労働者受け入れの影響

人口変動に及ぼす国際的な人の移動の影響は、国外からの移民・外国人労働者受け入れに関して、どのような政策目標を掲げるかによって大きく異なる。

第1は、人口構造ないし人口水準そのものをコントロールしようという考え方である。例えば、総人口を維持したいとか、あるいは、勤労世代と老後世代の比率を一定水準に維持したいとか、この比率が一定以下に低下することを抑制したいということが考えられる。

第2は、人口構造そのものをコントロールするのではなく、労働市場の需給不均衡の是正を目標とし、さらに限定的ではあるが、特定の質の労働力ないし特定分野の労働力の補充を図る考え方がある。以下では、それらを順を追って考えてみよう。

(a) 移民による人口構成・規模の是正可能性

第1の人口構造ないし人口水準をコントロールするという考え方については、幾つか問題点が指摘され得る。まず、入国管理面からみれば、そもそも、年齢や出生率などの要件のみで入国者を選別するのは難しい。特に、家族呼び寄せについては、年齢構成や受け入れ規模を操作するのは難しい。そもそも定住しないで帰国を希望する人数をコントロールすることはできない。したがって、純

流入を一定数に確保するという目標の達成は、最初から偶然的要素に大きく左右されると考えなければならぬ。

また、外国人の社会的統合という観点からも、外国からの人口の受け入れは多くの社会的摩擦の発生をもたらす可能性がある。この点についての北米や欧州の教訓は、国内の人口自然増加がみられる場合のほうが、新規移民の社会的統合は進みやすいというものである。従来、地域社会で、外国人の比率が一割前後を超えると、さまざまな社会的摩擦が増加するという経験則も指摘されてきた。つまり、移民受け入れは、国内人口自然増加の代替的政策ではなくて、自然増加を補完する政策としての方が好ましいといえる。逆にいえば、国内人口が急速に減少している過程での大量移民流入は、社会的摩擦を引き起こしやすい。

人口学的なシミュレーションによれば、政策目標の達成時期が短期か、中・長期か、超長期かで、人口のダイナミクスがもたらす影響は相当に異なる。短期に若年者を中心に多くの移民を受け入れ、一時的に年齢別の人口構成を是正できたとする。その場合、早晚、これら移民の高齢化が進むため、中・長期に年齢別の人口構成を是正するのに一層の移民受け入れが不可避となる。つまり、中・長期的な受け入れ人口は短期の受け入れ人口と比べても大幅に膨らんでいく。さらに超長期では、世代が完全に交代するために、将来の世代の人口学的特性、特に出生率について仮定を置くこと自体が非常に難しくなってくる。

(b) 「定数移民受け入れ」の理論と現実

人口学的シミュレーションの直面する困難にかかわらず、従来の人口理論の研究によれば、比較的長期において、移民受け入れが人口規模および構成をコントロールする一定の可能性はある。これは、毎年ほぼ同数の同じ年齢構成の移民を、長期にわたってコンスタントに受け入れていくという考え方である。この理論モデルのシナリオによれば、

ある国の人口は、超長期において、一定水準に束し、人口規模も安定すると予想されている(Blanchet 1992)。

これにある程度類似した実験を行っている例があるとすれば、アメリカ、カナダ、オーストラリアなどの定住移民受け入れ国が、毎年ほぼ同数の移民受け入れ枠を設定し、移民の確保を行う場合が該当する。定住移民受け入れ国においては、計画的な移民受け入れそのものが、長期的には人口規模を安定させる効果をもつということである。

もっとも、これら諸国においては、近年、受け入れた移民の質をめぐって議論が活発になっていることも忘れてはならない。移民の語学・職業能力や所得などを加味したポイント・システムで移民の選抜を行うカナダおよび類似の制度を導入したオーストラリアと、離散家族の統合による移民受け入れが大多数を占めるアメリカではかなり事情が異なる。アメリカでは、1965年移民法改正以後の移民の質的低下を指摘する論調があり、1990年移民法は、年間14万人程度ではあるが雇用目的の移民枠を導入し、高度な人材の移住を促進することにした。他方、オーストラリアでは、近年、移民の質は維持されているという報告もある。いずれにせよ、量的な受け入れ政策では、円滑な移民の受け入れは実現できない。

人口学の理論モデルの示す結論にもかかわらず、毎年ほぼ同数の同じ年齢構成の移民を、長期にわたって受け入れることは、政治的、経済的に決して簡単なことではない。特に、景気の循環と労働市場における失業の変動は、毎年一定数の移民受け入れの考え方と相いれない。政治的には、失業が増加した場合には、移民の受け入れ人数を抑制するのが合理的な選択と考えられ、長期において人口を安定させるという目標の優先度は短期的には低下する(OECD 1991)。

(c) 労働市場の需給不均衡是正の可能性

第2の労働市場の需給の不均衡を是正に寄与

する観点からの労働力受け入れについては、次のような問題点が指摘され得る。このような受け入れは、特定の労働力の不足が顕著で社会的コンセンサスがあれば、実施に移しやすい。しかし、個別の労働需給の状況が明らかでなく、国内労働市場への影響が懸念される場合、その実施は必ずしも容易でないし、国内労働者の熟練形成との関係も考慮しなければならない。

労働市場における需給関係を入国管理に反映させる方法としては、労働市場テスト(labor test)、数量規制(quota)および基準適合方式(positive list)などが指摘されてきた(井口1997)。

まず、労働需給テストは、例えば4週間、求人を国内で公開して国内で適当な人材が調達可能かをテストし、調達できない場合に国外からの雇用を認めるものである。この方式は、第一次大戦後の高失業の欧州で、外国人雇用を認める場合のプロセスとして普及し、今日も多くの国で採用されている。しかし、この方式は、入国管理行政と労働行政にまたがった審査が必要で、事務手続きがやや煩雑である。そこで、欧州各国では、特定の職種や資格に属する人材は自動的に就労を許可する旨、事前に両行政間で取り決めたり、受け入れ企業がその他の人材では代替できない旨の証明を行えば労働テストを省略したりする簡便法が広がっている。こうした簡便法が多用されると、労働需給を反映した受け入れかどうかを判断できなくなる。これに加え、根本的な疑問は、労働テストが、申請のあった時点の労働需給しか反映できないので、中・長期的な需給動向を踏まえた労働者受け入れとは矛盾する可能性もある。特に、不熟練労働者については、先進国においては長期的には需要の伸びは小さくとも、景気変動による需給変化が大きいために、短期的に過剰に受け入れてしまう懸念が存在する。

また、数量規制は、特定の戦略的な分野の労働力を受け入れながら、国内雇用に影響が及んだり、

国内の人材が雇用の機会を失うなどということがないよう受け入れ数に限界を設けるもので、近年、欧米諸国でも非常に多く実用化されている。もし労働需給に関する判断が非常に難しい場合は、低めの数量規制を加えておき、状況をみながら拡大することが可能である。しかし、上限となる受け入れ数は、関係業界が不足するという過大推計の人数に引上げられる恐れがある。また、その設定のプロセスを透明化しておかないと、汚職をチェックできない可能性もある。

なお、現在の入国管理制度の在留資格制度のように、要件を満たせば受け入れ人数を制限しないという方法は、行政コストは相対的に低くなるとみられ、入国要件に関する透明性が高い点が優れ

ている。しかし、現状の出入国管理制度は、労働市場の需給の変化への機動的な対応に欠ける。その意味では、将来的には、労働市場テストや数量規制を併用することで、制度を補完することは十分に検討されてよい。

以上のことから、先進諸国の専門家の間では、少子・高齢化する人口や労働力人口を、移民・外国人労働者受け入れ政策で是正することは難しいという基本的な点についてはかなりのコンセンサスがある。筆者も、日本における現実的な政策選択とは、量的な移民・外国人労働者導入計画を練ることではなく、長期的には少子化対策の効果を高めつつ、短・中期的に外国人との共働を確保する質的な政策を実現することであると考える。

表5 外国人労働者数の推移(推計)

| 在留資格 | | 1990 | 1992 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------|
| 就 労 目 的 の 外 国 人 | 教授 | 1,824 | 2,575 | 3,757 | 4,149 | 4,573 | 5,086 | 5,374 | 5,879 |
| | 芸術 | 560 | 166 | 220 | 230 | 272 | 276 | 309 | 351 |
| | 宗教 | 5,476 | 5,599 | 5,631 | 5,264 | 5,010 | 5,061 | 4,910 | 4,962 |
| | 報道 | 382 | 392 | 419 | 442 | 454 | 420 | 373 | 361 |
| | 投資・経営 | 7,334 | 5,057 | 4,548 | 4,649 | 5,014 | 5,055 | 5,112 | 5,440 |
| | 法律・会計業務 | 76 | 66 | 72 | 67 | 65 | 58 | 59 | 77 |
| | 医療 | 365 | 198 | 177 | 152 | 140 | 131 | 111 | 114 |
| | 研究 | 975 | 1,328 | 1,697 | 1,711 | 2,019 | 2,462 | 2,762 | 2,896 |
| | 教育 | 7,569 | 5,841 | 6,752 | 7,155 | 7,514 | 7,769 | 7,941 | 8,079 |
| | 技術 | 3,398 | 9,195 | 10,119 | 9,882 | 11,052 | 12,874 | 15,242 | 15,668 |
| | 人文知識・国際業務 | 14,426 | 21,863 | 24,774 | 25,070 | 27,377 | 29,941 | 31,285 | 31,766 |
| | 企業内転勤 | 1,488 | 5,135 | 5,841 | 5,901 | 5,941 | 6,372 | 6,599 | 7,377 |
| | 興行 | 21,138 | 22,750 | 34,819 | 15,967 | 20,103 | 22,185 | 28,871 | 31,766 |
| | 技能 | 2,972 | 5,352 | 6,790 | 7,357 | 8,767 | 9,608 | 10,048 | 10,459 |
| | 小計 | 67,983 | 85,517 | 105,616 | 87,996 | 98,301 | 107,298 | 118,996 | 125,726 |
| 特定活動 | 3,260 | 4,558 | 6,418 | 6,558 | 8,624 | 12,144 | 19,634 | 23,334 | |
| アルバイト：資格外活動 | 10,935 | 32,592 | 33,499 | 32,366 | 30,102 | 32,486 | 38,003 | 46,966 | |
| 日系人労働者 | 71,803 | 165,935 | 181,480 | 193,748 | 211,169 | 234,126 | 220,844 | 220,458 | |
| 不法就労者 | 不法残留者 | 106,497 | 292,791 | 288,092 | 284,744 | 282,986 | 276,810 | 271,048 | 251,458 |
| | その他 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 計 | 26万人 +α | 58万人 +α | 62万人 +α | 61万人 +α | 63万人 +α | 66万人 +α | 67万人 +α | 67万人 +α | |

資料出所：厚生労働省職業安定局推計

注：永住権を有する外国人は含まない。

VI 日本の国際的な人の移動と政策課題

日本では、1988年以来、専門的・技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるが、いわゆる「単純労働者」の受け入れについては、慎重に検討するという政府方針が堅持されてきた。これを具体化する出入国管理および難民認定法(入管法)は、その別表Iでは、外国人が国内で行う活動に即して23の在留資格を定めた。このうち、就労目的の在留資格が、表5の就労目的外国人の在留資格と「外交」、「公用」の合計16の在留資格である。これは、既に述べたとおり、資格要件に適合する外国人はすべて受け入れるという基準適合方式であり、数量規制はない。

また、同法の別表IIに定められた「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」および「永住者」の4つの在留資格は、外国人の地位・身分によって定められている。これにより受け入れられる永住者のみならず、難民、日系人(二世、三世、その配偶者および子供)も、就労活動を含めた国内の活動に制限はない。

以下では、日本の外国人労働者の現状を簡潔に整理し、これまでの各章で取り上げた国際的な人の移動の動向や課題を踏まえ、日本の外国人労働者政策の課題について論じることとする。

(1) 日本の外国人労働者の特徴

筆者は、現在から8年前に、入管統計や外国人登録統計などを基礎とし、永住権を有する外国人を除いた外国人労働者数を過去に遡って推計することを試みた。現在は、当時の推計方法と異なる点があるが、厚生労働省職業安定局が詳細な推計を行って公表している。

その最新の推計によれば、外国人労働者数は1980年代後半に急増した後、1990年代半ば以降も、経済停滞が続くなかでも微増傾向を続けてきた。1999年時点で、永住権を有する外国人を除

いた外国人労働者は67万人に達し、雇用者数のほぼ1.3%に相当する(表5)。

1990年代の経済停滞の時期に、外国人労働者数が比較的安定して推移したことについて、わが国経済の外国人労働者依存が「構造化」したのではないかという議論もある。

しかし、日本の労働市場の現実、もっと複雑かつ変化に富んでいる。一方、日本の若年労働者(15～24歳)は、過去5年の間に10%以上も減少したが、他方、高齢層(50歳以上)の雇用は、賃金の年齢間格差の縮小などによって促進されてきた。1998年以降の厳しい不況下、就業者総数の減少幅は、前年比70万人から90万人にも達した。同時に、製造業の生産拠点の対アジア、特に対中国シフトが急速に進んでいる。こうしたことから、製造業中心に就業する日系人労働者数の増加も、1998年以降、頭打ちとなっている(Iguchi 2001)。また、日系人の雇用形態をみると、請負・派遣などへの依存は4割を超えて増大している(労働省2000)。1996年の日米比較調査でも、浜松地区では、労働者の3～4割は失業や転職を経験している(桑原2001)。

このように、一方では、若年層の急速な減少にもかかわらず、外国人労働者への依存度はあまり高まらなかった。他方では、外国人労働者は、その雇用形態の柔軟性ゆえに、長期不況のなかでも大幅な減少は免れた。不況下で、日本企業の従業員に占める外国人の比重は、さまざまに変動している。こうした理由から、筆者は単純な「構造化仮説」は支持できないと考えている。

次に、不況下における在留資格「特定活動」で就労する技能実習生の増大の背景を探ってみると、その国際的な技術移転の動機よりも、日本で受け入れる中小企業の事情が深く関係しており、管理費の給与からの天引き問題など制度運営の問題も多く生じている。近年は、特定国出身の技能実習生のうち失踪者の比率が半分を超えている場合

もみられる。こうした問題の深刻化から、研修制度を含めた技能実習制度の抜本改革は、避けて通れないように思われる(Iguchi 1998、井口 2001)。

ほぼ22万人に達する日系人労働者に関しては、先の日米比較調査が多くの事実を明らかにしている。例えば、日系人労働者は、その7割が家族を同伴し、6割は滞在期間を延長している。例えば、日本とブラジルの間を行き来しながらも、結婚や子供の教育の問題から日本での定住を視野に入れている者は全体の4分の1を超えている。その背景には、経済不況の日本でも、ブラジルの社会経済情勢と比べれば、まだましであるという判断も見え隠れしている。その定住は、日本とブラジルの間を頻繁に行き来するという条件の下であって、日本に永住を希望する者は少数にとどまる(桑原 2001、井口 2001)。

就労目的の在留資格を有する外国人は、近年の対日直接投資ブームが追い風となって、増加が続いている。特に、在留資格「企業内転勤」や「技術」、「人文知識・国際業務」の労働者が中心となっている。しかし、その在留者数はいまだに12万人規模にとどまる。また、各年の入国者数では、半分以上が、フィリピンなどからのエンターテイナー(在留資格「興行」)で占められる。専門的・技術的労働者受け入れ拡大には、出入国管理政策や労働政策に限ることなく、わが国として、広範な戦略的な対応が必要と考えられる。

(2) 日本の外国人労働者問題の懸案事項と政策課題

こうしたなかで、わが国の外国人労働者問題の抱える懸案事項や今後の政策課題について整理すると以下の通りとなろう。

当面の懸案事項としては、①不法入国・就労者対策の強化、②専門的・技術的労働者の具体的な受け入れ拡大策の実施、③外国人研修制度および技能実習制度の抜本的改革、④外国人の社

会的統合のための理念の確立と制度の見直しがあげられる。

第1に、不法入国や不法就労問題については、近年の入管法の罰則強化などに加え、水際における偽造旅券などによる不法上陸の摘発強化をはじめ、不法残留者の減少を図るための関係省庁の協力も進んでいる。しかし、違法で悪質な仲介業者や犯罪組織が、高い手数料を不法入国者から取り立て、生命の危険を冒してまで不法入国を援助する事件は、欧米のみならず、日本周辺でも多発している。こうしたなかには、女性や子供を国際的に人身売買するような手口もみられ、日本政府の対応も、国際社会の監視の下にあるといってもよい。広い意味でのブローカー規制や国際犯罪組織の摘発対策は、仲介業者に対する法制度の整備や国際協力を基礎として、更に強化しなければならない。なお、不法残留者に対する大量・一斉のアムネ스티(合法化)は弊害が多すぎるが、特別在留許可の実施は、個別の人的理由を考慮し、不法在留者と家族の人権上の配慮から慎重に進める必要がある。

第2に、専門的・技術的労働者の受け入れの重要性は、1998年の日本政府の経済計画でも、特に強調されている。最近は、「IT戦略会議」などの議論も踏まえ、情報技術者をはじめとする技術者不足に対応するため、入国管理の規制緩和が具体的に検討されている。また、「アジア再生ミッション」が、在留資格「介護人」の新設などを提起し、こうした問題についての議論が次第に活発になっている。こうした動きに対しては、次のような点を考慮して対処することが不可欠である。

当面、専門的・技術的労働者の基準とされる高等教育終了程度と同等とみなすべき実務経験年数または公的資格の認定をどうするかという問題について、拙速は禁物である。すなわち、他国政府の認定に単純に依存すべきでなく、日本が主体的に認定や取り消しの権利を留保しつつ、「アジア標

準」となり得る新たな基準設定を行う必要がある。

中・長期的には、専門的・技術的労働者に限定することなく、日本としてアジアにおける人材開発を強化し、開発された人材の一部を日本に還流してもらうという構想が重要である。途上国で養成された技術者を先進国が奪い合うような競争は、日本のとるべき基本的な対策ではない。国外から外国人の人材を受け入れたい機関や組織は、それ以上に、日本国内や途上国で人材開発を積極的に進めることが重要である（「人材開発・還流モデル」）。

さらに、開発された人材を日本で受け入れ、本人が希望すれば、さらに安定的な在留資格を付与し、職業能力のみならず、日本語能力を考慮しつつ、定住、永住、場合によっては帰化も段階的に可能になる透明な制度を整備するのである。そのことは、国外から一挙に大量の移民を受け入れるのとは異なり、良い人材を日本が受け入れるための必要条件である（「段階的定住・永住・帰化システム」）（井口 2001）。

これらの構想は、今後、アジアの経済統合を進める日本の取るべきイニシアチブとして非常に重要である。また同時に、少子・高齢化を展望し、わが国の技術革新と経済成長を維持するため、日本における外国人労働者との共働の試みと理解されるべきである。

第3に、外国人研修制度と技能実習制度は、在留資格「研修」における実務研修と、就労との区分を含めて抜本的な見直しが必要である。技能実習のための在留資格の新設にとどまらず、研修についても、実務研修が一定割合以上の場合には就労とみなし、就労の在留資格を設けることを検討すべきである。技能実習についても、管理費の基準を法令上明記して労働基準法上の諸問題を解決することや、技能実習の仲介者や受け入れ機関の行動に対するルールを明確にすること、これら機関が現地政府と個別の契約や協定を結ぶことを禁

止すること、さらには、現地における研修生・実習生の選別に当たり、技術移転の確保の観点から第三者機関に認定を委ねることなどが検討されるべきである。

中・長期的には、こうした改革を経た外国人研修制度や技能実習制度について、「人材開発・還流モデル」の考え方を適用することが考えられる。合法的に技能実習を終えて帰国し、一定以上の語学能力と実務経験を有する技能実習生には、将来、就労可能な在留資格を取得して在留することが可能なようにするのである。合法的に制度を利用した者は、後日、日本で合法的な就労資格を得られる意味で、研修生や技能実習生の失踪および不法就労を防止する効果も期待される。

第4に、日本における本格的な外国人労働者の「社会的統合」のための制度・施策の整備が重要になっている。筆者は、「社会的統合」とは、外国人労働者とその家族が、社会のなかで「底辺」に押しやられることを防止する施策と定義している⁴⁾。これは、外国人を日本に「同化」させたり、逆に、「多文化主義」の理想の下に受け入れることを主張するものではなく、国民のコンセンサスを得やすいものと考えられる。

現在の日本の市町村行政においては、地域の外国人対策をどこまで実施すべきか、国や都道府県と、どのように分担していくのか悩んでいる場合が少なくない。そこで、「社会的統合」政策の対象や理念を明らかにすることが重要である。

「社会的統合」施策の対象は、長期滞在者のみに限定せず、出稼ぎなどの短期間の滞在も含める必要がある。施策の柱としては、①行政へのアクセス平等化、②社会保障の包括的な適用、③雇用および生活（教育を含む）の場での差別禁止をあげておきたい。

この考え方は、国際会議の場で、外国人労働者と家族の社会的統合を議論した際に、オーストラリア政府が主張していた考え方を基礎としている。

同政府は、「社会的統合」のミニマムとして、「行政へのアクセスの平等」と「雇用差別の禁止」の二つの柱を主張した。

しかし筆者は、これに社会保障の包括的な適用や、住宅や教育における差別禁止を含める必要性を感じたのである。現状では、こうした政策は、市町村の対応や財政基盤によって非常に地域格差が大きい。これら格差を是正しなければ、社会的統合のニーズに的確に対応することは難しい。

当面、わが国では、外国人労働者と家族の社会的統合の基本的考え方について、国と地方自治体、NGOなどが議論することが必要である。また、国としては、次の3点について、基本的な制度の整備を行う必要がある。

その1は、労働行政および社会保障制度との連携を強化し、出入国管理制度が、社会的統合の観点から機能し得るように改善する。これには、労働法上、社会保障法上、不適格な事業所が外国人労働者を雇用しようとする場合に、的確な措置がとれるようにするものである。

その2は、外国人労働者の実態に合わせ、加入しやすい社会保障制度を整備する。これには、比較的短期の間、就労し滞在する外国人労働者の健康保険への加入を促進するため、健康保険と厚生年金との関係や厚生年金制度自体を改善することを含むものである⁵⁾。

その3は、外国人労働者の労働法上の保護、仲介者からの保護、雇用上の差別禁止の実効性を高める。これには、例えば外国人雇用法の制定や、権利救済の仕組みの整備を含むものである。

なお、移民・外国人労働者受け入れに伴う社会的トランスファーや社会的コストをめぐる広範な議論については、本稿では誌面の制約から扱えなかったため、別稿を参照されたい(井口 2001)。

最後に重要なことだが、社会的統合は、結局、滞在する外国人自身が望む内容でなければ、実現することはあり得ない。また、問題によっては、そ

の解決に数世代を要する場合もあることを忘れてはならない。

現実の緊急課題に応えつつ、中・長期的視点から、地域における経済統合や、少子・高齢化に対する備えを進めるため、21世紀初頭の現在こそ、外国人労働者政策について新たな一歩を踏み出すための具体的な議論を進める時期である。

注

- 1) わが国の外国人労働者問題をめぐる第1の論争は、1980年代半ばから1990年代半ばまで行われた。第2の論争は、1998年当時、経済企画庁長官であった堺屋太一氏が主導し、現在では、日経連の奥田碩会長らが中心となって進められている。
- 2) ここで対象としている先進諸国は、OECDのSOPEMI(国際的な人の移動に関する継続的情報システム)に参加する30カ国を指している。
- 3) 諸外国の家族政策などについては、少子化対策の国際比較研究において、その内容や効果などを検討した。井口(1999)ほかを参照。
- 4) この「社会的統合」の定義は、1992年のEC(当時)の専門家会議報告書(EC 1992)の考え方に近いものである。
- 5) 厚生労働省は、二国間の年金通算のための協定の締結によって、この問題が解決されると考えている。しかし、年金など社会保障制度が発達していない途上国との間については、年金通算のための協定の締結は難しく、現在の脱退一時金制度などでは、外国人労働者の社会保障制度への加入を進めることは不可能に近い。

参考文献

- Blanchet, O. 1992. "Immigration et regulation de la structure par age d'une population." *Population* n 2, 1992.
- European Communities (EC). 1992. *Immigration Policies and Social Integration of Immigrants in the European Communities*. Brussels.
- 法務省入国管理局 1999『出入国管理』大蔵省印刷局
- 法務省入国管理局 2000『第2次出入国管理基本計画』
- Iguchi, Y. 1998. "Challenges for Traineeship Programs for Foreigners in Japan." In *Japan Labor Bulletin*, November 1998.
- 井口泰 1997『国際的な人の移動と労働市場』日本労働研究機構
- Iguchi, Y. 1999. "Development of the Japanese Economy and their Impacts on the Labor Market and Migration." In *Labor Migration and the Recent Financial Crisis in Asia, OECD Social Issues, Employment*, edited by OECD. Paris.

- 井口泰 1999 「雇用システムと少子化問題」『年金と雇用』第18巻第1号
- 井口泰 2000 「東アジアの経済発展の社会的側面—1997年通貨危機の教訓—」関西学院大学経済学研究会『経済学論究』第55巻第2号
- Iguchi, Y. 2001. “The East Asian Recovery and the International Migration in Japan.” Paper submitted to the Workshop “International Migration and Labor Market in Asia,” February 1/2, 2001.
- 井口泰 2001 『外国人労働者新時代』筑摩新書（近刊）
- 国際研修協力機構 2000 『国際研修協力機構事業報告 2000年版』
- 桑原靖夫編 2001 『グローバル化時代の外国人労働者』東洋経済新報社
- 三井情報開発 1999 『国際労働力移動に関する研究』（経済企画庁委託研究）
- OECD. 1991. *Migration—The Demographic Aspects*. Paris.
- OECD. 1999. *Globalization, Migration and Development*. Paris.
- OECD. 2000a. *Combating Illegal Migration*. Paris.
- OECD. 2000b. *Trends in International Migration*. Paris.
- 労働省職業安定局外国人雇用対策課 2001 「外国人雇用状況報告の結果」（6月1日現在）
（いぐち・やすし 関西学院大学教授）