

第 56 回講演会<2019 年 5 月 22 日開催>

外国人受入れ新政策 —日本の未来はどう変わるのか？

毛受 敏浩

■講演者……毛受敏浩

((公財) 日本国際交流センター 執行理事)

■司会……木村昌人 (本学国際コミュニケーション学科非常勤講師)

1. 終わりのない人口減少

外国人の受け入れを考える際に忘れてはならないのは日本の人口問題です。日本は終わりのない人口減少に直面しています。21 世紀は日本にとって人口減少の世紀となるでしょう。

2017 年発表の国立社会保障人口問題研究所の「日本の将来推計人口報告書」によれば、日本の総人口は 2053 年には 1 億人を割って 9,924 万人となり、2100 年には現在の人口の半分以下の 5,072 万人まで激減すると予測されています。人口減少の一方で高齢化は将来も継続すると見られており、人口が半分になった日本はアジアの中の中堅国の一つとなり、世界第二の経済大国であった日本の繁栄

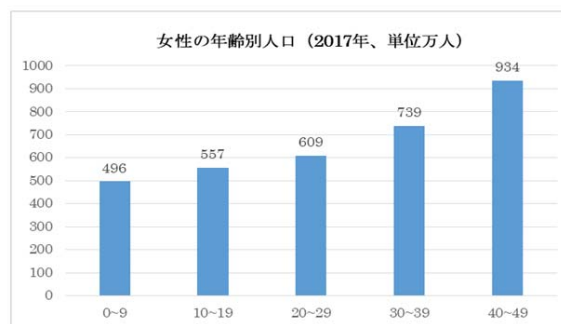


毛受氏

は過去の歴史として記憶されることにもなりかねません。

さて、21 世紀は日本にとって人口減少の世紀であると述べましたが、同時に 21 世紀は日本にとって移民受け入れの世紀になるでしょう。人口減少による衰退を免れるには一定程度の移民を受け入れる以外に方策はないからです。

日本の人口減少が一過性ではなく、半永久的に続くことは以下の表からも明らかです。日本の女性の数は年が若いほどその数は少なく、時間が過ぎればすぎるほど、子供を産む年齢の女性の数は減っていきます。つまり、仮に出生率が上がったとしても、女性の数自体が減り続ける以上、決して、子供の数は増えることはないのです。



さらに問題は単なる総人口が減少するだけでなく、高齢化も今後とも続くという事実です。総人口が減少する中で、高齢者が増え続ける。つまり、若者の人口激減が起こるという事実です。今後、地域社会は高齢者ばかりで自然災害が起これば多くの犠牲者が発生するなど、その持続性が危ぶまれる地域が多くなることが想定されます。

こうした危機的な状況の中で、本来、早期に行うべきは外国人青年の受け入れでした。日本の歴史を振り返れば、祖先が大陸から日本列島に海を渡って移住してできた国です。大陸の各方面から移住してきた人々が交じり合い現在の日本ができました。古代史を遡れば、文化の発展に貢献したのは渡来人であり、彼らがもたらした仏教や儒教が日本の文化の土台を形作りました。また日本食に欠かせない味噌や醤油は鑑真によって大陸からもたらされたものです。その意味で海外の異文化との接触によって日本の文化、社会の仕組みが作り上げられました。そして社会のイノベーションは海外との接触が盛んであった時代に興隆しました。異文化の受入れ、外国人の受入れは日本の発展と結びついており、これこそが日本のアイデンティティとも言ってもよいでしょう。その意味で外国人の受入れは必ずしも特別なことではなくむしろ自然なことといえるでしょう。

2. 在留外国人の急増

前述の人手不足、人口減少拡大の状況の中で増え続けているのが在留外国人です。政府は従来、外国人受け入れについて移民政策はとらないとの立場を貫いてきましたが、現実には在留する外国人は、日本の人口減少を補うかのように増加を続けています。2017年の一年間で18万人増加し、2017年末には256万人と過去最高に達しました。2016年には47都道府県全てにおいて、外国人住民の人口は増加し、現在、地方で人口増加が見られる自治体の大半は外国人の増加によるものとなっています。

2017年末時点で、在住外国人の内訳では、中国71万人、韓国45万人、フィリピン25万人、ベトナム23万人、ブラジル18万人、ネパール7万人の順となっています。一方、2017年の一年間の増加の割合を国別で見ると、ベトナム16%、ネパール10%、フィリピン4%と3カ国の増加が目立ちます。また

増加の多い在留資格を見ると、対前年比で技能実習10%（2.3万人）増、技術・人文知識・国際業務11.8%（1.9万人）増、留学5.0%（1.4万人）増、家族滞在5.4%（0.8万人）増となっています。

こうした在住外国人が増加しているのは、日本人の働き手の減少を補うためと考えられ、あたかも「人口の自動調節弁」が働いたような状況が生まれています。

日本は現在まで四年制大学の卒業者以外の労働者の受入れを原則として認めてきませんでした。国内で最も人手不足が甚だしいのはサービス業、製造業、農林水産業などの現場労働者ですが、そうした労働者は原則として認めていません。しかし、現実にはそうした分野の不足を埋めるために、本来働くことができないはずの外国人が急増していると考えられます。

その一つの在留資格は技能実習生です。技能実習制度は本来、途上国への技術移転のための制度であり、日本での就労を目的とする制度ではありません。技能実習生は日本の企業等で働くことで高い技能を身につけ、母国の発展に寄与することが目的とされています。また2017年に制定された技能実習法では「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない（第3条第2項）」と明記されています。しかし、現実には多くの企業は人手不足への対策として、技能実習生を雇用しているのは紛れもない事実です。タテマエと本音が乖離した状態で、2017年末現在、海外から27万4千人の技能実習生を受け入れていることは大きな問題といえます。

現場労働者の不足を埋めるもう一つの方法が「デカセギ留学生」です。留学生は本来、勉学を目的に日本に滞在が許され、週28時間以内でしか働くことは許されません。しかし、留学生を労働力として活用しようと、コンビニをはじめ彼らを積極的に雇用する動きが活発化しています。途上国出身の留学生にとって生活費の一部をアルバイトで稼ぐこと

は日常化しつつありますが、問題は週 28 時間を越えて就業する留学生が増加していることです。数箇所の職場を掛け持ちし、違法な状態でフルタイム並みに働く留学生が増加しています。

2017 年の NHK による全国の日本語学校についての調査では、日本語学校が全国で急増しており、その数は過去最高の 643 校に上り、過去 5 年間に 206 校が新設されました。また同調査では、学校法人が経営していたのは全体のおよそ 4 分の 1 以下にとどまった一方で、株式会社や有限会社が経営する学校が 7 割近くを占めていました。優良な日本語学校が存在する一方で、受け入れ側も来日する側も、最初から就労を目的に留学生の在留資格を得て日本に入学するケースも増加しています。

人手不足によってこうした歪められた形で働く外国労働者が増加している状況は不法労働や不法ブローカーの暗躍などにつながる極めて憂慮すべき状況といえます。そもそも他の先進国で労働力を留学生に依存しようとする国はなく、労働目的であれば労働者として受け入れています。単純労働者の受け入れを認めないとする政府の対応が、現場で矛盾を引き起こし、結果として違法状態を助長することにつながり始めています。つまり、従来のシステムの下で人手不足が継続する状況では、本来、あるべき姿とは異なる外国人労働者が増加を続けるということです。

3. 30 年間の政策空白の問題

外国人の増加は近年、始まったものではありません。平成元年、1989 年に日本に住む外国人の数は 98 万人に過ぎず、その 7 割程度は在日コリアンの人々でした。つまり、それ以外の外国人は極めて少なかったといえます。しかし、2018 年末現在の在留外国人の数は 273 万人を数え、国籍の多様化とともに、在留資格も多様化しました。273 万人といえば、日本の総人口の 2%、広島県の人口にほぼ匹敵します。



司会の木村先生

これだけ大勢の外国人が日本で暮らしながら、政府は外国人は一時的な滞在者に過ぎないと考えて、彼らに対する政策がほぼ欠如する中で外国人の定住化が進んできました。

その結果、10 年間日本に在住していても、日本語教育を受ける機会のないまま、日本語が不自由な外国人もたくさんいる状況です。これは隣国の韓国では在留外国人に対して政府が 415 時間の韓国語学習を無償で提供していることと極めて対照的です。

こうした 30 年間にわたる政府の政策の不在は、日本語も母語の言語も不自由な「ダブルリミテッド」と呼ばれる子どもたちが日本で成長し、すでに彼らが結婚してその子どもが日本で育ち始めているという現実を生み出しています。

一方、地域社会に増加した外国人に対して、彼らへの支援や日本語教育などを担ったのは、自治体や民間団体、ボランティアの人々です。政府の政策と財政面での支援のない中で、彼らの献身的な取り組みによって一定程度のサービスが提供されましたが、地域ごとにばらつきも大きく、その結果、日本社会から落ちこぼれた人々がたくさんいる結果を生み出しました。

4. 政府の新政策

政府は厳しい人手不足を受けて、それを解消するためとして、2018 年、従来行われて

いなかったブルーカラーの分野での外国人労働者の受入れを決定し、入国管理法の改正を行い、新たに「特定技能」という在留資格を新設しました。

この方針は「移民政策とは異なるもの」との但し書きはあるものの、実質的には外国人の本格的な受け入れを示唆するものであり、日本にとって極めて大きな歴史的な方針転換といえます。また構造的な人手不足、人口減少に陥りながら、外国人労働者の受入れは認めないとしてきた方針からの転換は、さまざまな課題を抱えてきた技能実習制度からの脱皮を本来、促すものと考えられます。この方針の中で特に注目すべきは以下の3点です。

- (1) 在留期間の上限を5年とする就労を目的とした新たな在留資格「特定技能」を創設する。
- (2) 新たな在留資格取得者について、滞在中に行う試験に合格すれば家族帯同と定住を認める。
- (3) すでに定住している外国人に対して生活者として、日本語教育など総合的な対応策をとる。

それぞれについてその課題を考えたいと思います。

(1) 在留期間の上限を5年とする就労を目的とした新たな在留資格「特定技能」を創設する。

従来、ブルーカラーの分野での就労資格はなく、そのため、本来国際貢献を目的とする制度である技能実習制度での受入れが拡大してきました。この特定技能では5年間の期限がつけられています。本来、この制度ができた以上、技能実習制度は廃止されるか、国際貢献度の高いもののみを認めるべきですが、現在は併存されることになっています。しかし、これでは特定技能が十分に発展せず、技能実習への依存が高いままになる懸念が残ります。

(2) 新たな在留資格取得者について、滞在中に行う試験に合格すれば家族帯同と定住を認める2号へ移行できる。

新在留資格で来日した外国人に対して、試験の合格者には家族帯同と定住を認めることは、優秀な外国人労働者に定住の道を開くものです。そのことによって今後、優秀な外国人が日本への定住を目指して来日することが期待できます。しかし、現在では、特定技能14業種のうち2業種でしか2号への移行が認められていない極めて中途半端なものとなっています。今後は、分野の拡大とともに、試験の内容及び選考基準、選考過程の透明性を高めることで、能力のある外国人が日本での定住を念頭に本制度によって日本での就労を目指すことになるような制度設計が必要です。

(3) すでに定住している外国人に対して生活者として、日本語教育など総合的な対応策をとる。

定住している外国人に対して総合的な対応策をとることは、日本に在住する外国人が安心して日本で生活の基盤を整えることにつながり、在住外国人のみならず、新たに日本での就労を目指す海外の人々にとって日本が魅力的な移住先になりえることを意味します。

外国人への支援の中で今後、重要な課題となると思われるのは新たに入国する外国人の日本語教育の費用をどこまで政府が負担するかということです。ドイツや韓国では政府の補助により極めて安価に受入国の言語を習得できる制度がありますが、日本では、当面、各地にある自治体やボランティアによる日本語教室を拡充する方針をとっています。しかし、ボランティアの間からは、本来、政府が責任を持って教育すべきとの声も出ています。

介護等の分野で外国人を新たに雇用する場合、日本語教育の費用は受入れ側の機関が負担するケースが想定されていますが、そうであればその費用負担は外国人介護士の給与の減額として跳ね返ってくると考えられます。

他の先進国においても途上国から介護士を呼び寄せるケースが増えており、その意味で他国との比較において十分に魅力的かどうかという視点を入れた仕組み作りが必要です。

また今回の政策では人手不足の対応としての受入れに終始しており、人口減少への対策としての視点が薄いのは問題です。人口減少が今後、加速することが想定されており、それであれば人口減少対策として、定住を前面に打ち出した制度をつくる必要があるでしょう。

5. 円卓会議の活動

筆者が所属する公益財団法人日本国際交流センターでは、外国人の受け入れを中長期の視点から考え、国民的な議論につなげたいと、2018年に「外国人材の受け入れに関する円卓会議」を設営しました。この会議は政治家、市長、経済人、学者、NPO、外国人コミュニティの代表など、多様な立場の人々が、日本にとっての外国人の受入れについて多面的に議論を

行うとともに、その議論の成果を幅広く共有することを目的としています。

この円卓会議では政府の入国管理法の改正は重要な一歩として評価するものの、長い道のりの一歩にすぎず、今後さらなる政策的な進展が必要との議論を行いました。

とりわけ在留外国人に対して政府は明確な責任を持ち、彼らへの政策的な対応を計画的に継続的に実施する必要があるとして、在留外国人基本法の提言を2019年3月に山下貴司法務大臣に行いました。

今後、一層の人口減少が進む中で、外国人の受入れは半永久的に続くものであり、その意味で、よりよい受入れ態勢を構築することで、日本人と外国人の間にウィンウィンの関係が構築される必要があります。その政策は始まったばかりであり、今後とも継続的な議論が必要であり、次世代を担う若者にこの議論に積極的に参加していただきたいと思えます。



会場の様子