

University Academic Repository

Foreign Workers in Japan: Research Overview
and Prospects

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2019-11-26 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 和泉, 徹彦 メールアドレス: 所属:
URL	https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/932

レビュー論文

日本における外国人労働者に関する研究の動向と展開

Foreign Workers in Japan: Research Overview and Prospects

和 泉 徹 彦*

Tetsuhiko IZUMI

<要約>

本稿は、入管法改正によって受入れ拡大が見込まれる外国人労働者と日本社会が共生する上での課題や日本社会に求められる変化に関する先行研究・文献資料・提言を通して確認し、将来動向を展望するレビュー論文である。「産業界からの外国人労働者受け入れ要請」、「現状分析」、「欧州事情」、「外国人介護職」、「教育保障」、そして外国人と多文化共生社会を構築できるのかあるいは継続的に外国人労働者が供給されるのかについての「将来動向」を分類カテゴリーとした。複数カテゴリーにまたがる資料もあり、計 30 点の先行研究・文献資料・提言について必要に応じて引用してレビューを行った。

<キーワード>

外国人材、技能実習、特定技能、多文化共生、外国人介護職、日本語能力、日本語教育、定住化、移民、難民、外国人労働者、出入国管理及び難民認定法

1 はじめに

明確な移民政策を持たない日本において、主に産業界の要請に基づいて政府は外国人労働者を増やす方向の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）改正を行った。人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた。日系人、大企業研修生、技能実習生と領域を拡大、そして極端な人手不足領域での在留資格「特定技能」が新設され、2019 年 4 月より施行されている。既に多くの外国人労働者に支えられているようになっている日本社会の変化について一般には周知されていない。そのため、断片的な報道によって外国人労働者の領域及び量的な拡大に対して漠然とした不安を抱える人々が少なくない。本稿は、外国人労働者と日本社会が共生する上での課題や日本社会に求められる変化を先行研究・文献資料・提言を通して確認し、将来動向を展望するレビュー論文である。

* 嘉悦大学経営経済学部 教授

本稿では、「産業界からの外国人労働者受け入れ要請」、様々な側面からの「現状分析」、先例として参考にすべき「欧州事情」、新たに解禁された職種として象徴的な「外国人介護職」、外国人及びその家族に対する「教育保障」、そして外国人と多文化共生社会を構築できるのかあるいは継続的に外国人労働者が供給されるのかについての「将来動向」を分類カテゴリーにしてみた。

2 産業界からの外国人労働者受け入れ要請

外国人労働者は高度専門職人材のみを受け入れ、単純労働者を受け入れない方針を建前としてきた日本政府は、経済財政諮問会議「骨太の方針 2018」によって非熟練労働者¹⁾受け入れに舵を切った。その背景には、産業界からの度重なる要請があった。

- ・関西経済同友会提言（2013 年 5 月）「定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を～いま求められる外国人庁の設置～」
- ・日本経団連提言（2016 年 11 月）「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」
- ・日本商工会議所提言（2017 年 11 月）「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見」
- ・日本経団連提言（2018 年 10 月）「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方」

関西経済同友会は、外国人材が増加することで地域経済活性化に役立っている現状があり、定住外国人の受入れ及び定住促進のために「外国人庁」を設置すべきだと提言した。永住権付与や留学生の採用時在留資格緩和などの入国管理制度の見直しに加えて、外国人及びその子弟への日本語教育充実について求めている。「多くの外国人に日本に定住してもらうためには、日本の治安の良さ、生活の利便さ、高い技術力などを維持し、外国人が日本を選択して、住みたいと思う魅力を持ち続けることが重要である。」とまとめている。

日本経団連は、2016年11月と2018年10月の2回に渡って提言を発表している。この間には、技能実習法制定（2017 年）及び「骨太の方針 2018」があり、政府が大きく方針転換したことを受けての変化が見られる。

2016 年提言は求められる外国人労働者を高度人材・社会基盤人材・生活基盤人材に分類し、政府の入管政策がこれらに適合的になるように求めている。特に求められる政策対応としては、「高度人材や留学生にとっての日本の魅力の向上やグローバル企業の人事の円滑化に資する施策を求める」、（社会基盤人材には）「産業個別のニーズに応じて、受入対象の拡大や受入期間の延長等を求める」、（生活基盤人材には）「介護現場の人手不足の緩和や女性の活躍促進に資する外国人の介護人材、家事支援人材の受け入れ拡大を求める」としている。

政府の骨太の方針をフォローする日本経団連 2018 年提言では、新たな外国人材受入れ制度の在り方と高度外国人材の受入れ促進についての基本的な考え方を 2 点示している。

- （1）経済の活性化およびイノベーション推進、生産性向上に向けた取組み（設備投資や技術革新、ICT 化、働き方改革など）を後退させないこと。
- （2）企業が取り組んできた女性や高齢者などの国内人材活用や、処遇改善などの努力に影

響を与えないよう、十分に配慮をすること。

外国人との多文化共生社会の実現に向けての基本的な考え方は3点である。

- (1) 意欲と能力を持つ外国人材にとって「訪れたい」「暮らしたい」「働きたい」と認識されるような国づくり、まちづくり、職場づくりの展開。
- (2) 日本語教育をはじめとする生活者としての外国人を支援する環境整備。
- (3) 国も主体的に総合的な支援を実施。(日本語教育、担い手となる人材育成、必要な予算措置など)

2017年11月、日本商工会議所は東京商工会議所と連名で提言を発表している。外国人材受け入れの現状として、「資格外活動」、「技能実習」といった、原則は就労が認められない在留資格で就労を行う者が4割以上であり、年々増加している、という分析が示された。日商が実施した調査(人手不足等への対応に関する調査)では、「人手不足」と回答した割合が3年連続で上昇し、直近の調査では6割に達する結果がある。「原則、就労が認められない在留資格で就労している者が増加していることから、企業が求めるニーズと在留資格が乖離している」とし、「既存の在留資格の範囲を超えた、より「開かれた日本」の実現に向けた、新たな受け入れ制度の構築に関する検討を政府で行うこと、Ⅱ. 就労が認められる現在の在留資格について、より積極的に外国人材を受け入れるため早急に検証・見直しを行う」対応を求めている。

3 現状分析

3.1 国際的な労働移動の状況

OECD [2017] は、『移民白書 2017 年版』とも訳される。2016 年に OECD 諸国が新たに受け入れた移民は約 500 万人で、いわゆる金融危機以降では最大の数字になった。移民送出国のトップ5 というのは、中国、シリア、ルーマニア、ポーランド、インドという順番である。新移民の 29% は OECD 以外からやってきた。しかも、移民の 3 分の 2 は雇用されているということで、労働力として、とても重視されている。家族を帯同する移民について、多くのページを割いて特集している。家族の帯同を認めない、単身で移民する人たちの割合を注視している。移民に家族の帯同を許さない、制限的な国の 1 つとして日本を問題視している。日本の細かく分かれた在留資格の中に、家族の帯同を許さない条件があることを非難する記述もある。

堀口 [2017] は、移民の男女差や移動の方向性について偏った見方をしないように記している。

(2015 年の) 2.44 億人を分けると、既開発国へ 1.40 億人、発展途上国へ 1.03 億人であり、途上国への移動が相当あることが分かる。(中略) 国連統計は、人口の移動先が既開発国のみに限らないことを明らかにしただけではない。2015 年の 2.44 億人の内訳をみると、男 1.26 億人、女 1.18 億人となっており、それほどの男女差は見られない。女性も男性と同様に移動している。堀口 [2017: 2-3]

また、日本の研修・技能実習制度を真似て始めた韓国で「非専門職人材雇用許可制度」に移行したことを紹介している。

04年からの仕組みは一般雇用許可制と称し、2国間協定を結び、政府系の機関経由で受け入れる。毎年的人数を総量そして制限された対象業種毎に定め、韓国人の採用が困難な製造、農畜産、建設、漁業等で大きな割合を占めている。家族同伴は認められず、滞在期間は最大3年で、原則、最初の雇用先に勤め続けることが求められる。さらに1年10ヶ月の延長が同じ勤務先で可能であり、同じ雇用先であれば出国3ヶ月後、再入国が認められ、さらに4年10ヶ月の就労ができる。このように対象業種の限定や当初の業種・勤務先が固定されている。また出国後に退職金と出国保障保険金を払う仕組みで出国を確実にしている。堀口 [2017: 5-6]

望月 [2019] は、OECD「国際移住データベース」における「外国人人口の流入数」に関する2015年の統計ではオーストラリア、カナダ、ロシアより日本が上位だとしているため、世界第4位の移民大国として扱われているが、上記3カ国は数値の出し方が異なるため、実質的には世界第7位にとどまると指摘している。

3.2 外国人技能実習制度の状況

いずれの研究及び報道も、外国人技能実習制度の状況については批判的な見方がほとんどである。ただし、宮島・鈴木 [2017] は、社会学者が経済学に踏み込んだアプローチをとっているためか、経済学者の視点では自然な経済現象を殊更問題視することへの違和感は拭えない。町北 [2018] が明らかにするように、人々の福祉・効用の改善にとって、国際労働移動は基本的な役割を担い、それは社会の厚生を改善しうる。そこに共生社会が必要かどうかは価値判断の領域と言える。

長期的な視点でみれば、地域の人口構造や産業構造に負の影響を与えているということも見逃してはいけません。つまり、技能実習生の活用という解決策は、安い人件費を前提とした産業構造を固定化していきます。しかも、その多くが若者に敬遠されがちな現業職です。結果、地元には低賃金の職しかないの見切りをつけた若者が都市部に流出し、人口減少・高齢化が加速し、地域社会がさらに衰退するという悪循環に陥っています。(中略) 技能実習制度を活用した受け入れは、「共に生きる」社会とはほど遠い制度なのです。宮島・鈴木 [2017: 18-19]

報道の立場からは、西日本新聞社キャンペーン報道「新 移民時代」やNHK取材班による貧困・格差問題からの延長としての調査報道があり、違法な不正行為の数々を事例として報告し、労働者として処遇しない、保護しないことが様々な問題の根源にあると指摘する。

国際的な尺度では「移民」とカウントされる「国内に1年以上滞在する外国人」は増加の一途。(中略) 日本は世界第5位の移民流入国であることが分かった。(中略) 移民がいるのにいないふりをする。いわば「移民ネグレクト」が日本の国策ではないかと気付いた。

西日本新聞社 [2017: 5]

日本で働く外国人の多くが「労働者」として日本にやって来た外国人ではない、ということだ。「日本で働く外国人」≠「外国人労働者」である。日本で働く外国人の多くは、「就労」を目的にした在留資格ではなく、別の目的で来日している。そうした、正規の「労働者」ではないはずの人たちを、本書では「外国人労働者」としている。(中略) 必要な労働力を「労働者」として受け入れず—移民の受け入れも含めた根本を議論しようとせず—「期限付き」の労働者たちを増やし続けた“ゆがみ”が格差社会の底辺で噴出し始めているのではなかろうか。NHK 取材班 [2017: 14-16]

望月 [2019] は、技能実習制度のように日本政府が「ローテーション政策」を志向するのは定住・永住することによる受入れ体制の整備といった「面倒ごと」から目を背けるためだと指摘する。理想としての「単身で、健康で、いつか帰る外国人労働者」を期待している。

しかし、類似の方向性を志向した戦後のドイツやフランスといった国々は、1970～80年代にかけて出稼ぎ労働者たちによる予期せぬ大規模な定住と家族の呼び寄せを経験した。そして、定住を見据えた社会統合政策の準備に大きな遅れを出してしまったのだ。望月 [2019: 33]

ただし、望月 [2019] も宮島・鈴木 [2017] と同様に、定住を見据えた社会統合政策が望ましいという価値判断が見受けられる。新設された在留資格「特定技能」において、家族帯同が認められるには今から複数年の猶予がある。

3.3 留学生

OECD [2017] は1年以上滞在する外国人を移民と位置付け、日本における留学生は資格外活動として就労することが可能であり、重要な労働力になっていることを指摘している。芹澤 [2018] はコンビニで働く外国人に注目する。ローソンはベトナムに研修施設を持ち、ベトナム人留学生を対象としてコンビニで働くことと返済義務のない奨学金をもうけている。

全国のコンビニで働く外国人は大手三社だけで2017年に4万人を超えた。全国平均で見るとスタッフ二十人に一人は外国人という数字である。(中略) 外国人スタッフは「コンビニのバイトは、対面でお客さんと話す機会が多いので日本語の勉強にもなる」「日本の文化を勉強するにもいい。だから工場で働くより楽しいし、効率的」「お店によっては廃棄のお弁当を食べていいから食費も浮く」という。芹澤 [2018: 5-8]

留学生については、産業界からも卒業後に日本での就職を希望しながら職種の制限で在留資格を取れないことがないように、政府に要望が出ていることを再掲しておく。

3.4 外国人居住の地域差

石川 [2019] は、国内のどこに、どのような属性をもつ外国人がどれくらい居住しているかに関する情報は、外国人関連の施策に不可欠であると指摘する。わが国における在日外国人

に関するこれまでの議論は、国内の地域差を念頭に置かず全国を一括して扱うものや、外国人集住地を主な対象とするものが多かったため、具体的な状況把握には一步届いていなかった。その一部を引用すると次の通りである。

留学、家族滞在が多いのは三大都市圏や地方中枢都市である。技能実習も三大都市圏で多いが、他の工業都市や労働集約的農業地域などでも多い。石川 [2019: 24-25]

労働力としての在留外国人を、就業者比率という観点からみてみよう。都道府県別にみて就業者比率が低いのは、三大都市圏内や宮城、福岡、大分など、大学が多く、留学ビザで滞在している学生が目立つ都府県である。それ以外の道県では、就業者比率が50%を超えており、特に島根、徳島、香川、愛媛では70%を超えている。つまり、外国人の就業者比率の地域差には、明瞭なパターンがある。石川 [2019: 28-29]

徳田他 [2019] も外国人居住の地域差に注目する。

韓国・朝鮮は東京圏と大阪圏、ブラジルは中部・東海・北関東のあたりでの集住傾向が見られるが地方部では人口数が比較的少なく、逆に地方部ではベトナム・フィリピンなどの東南アジア系の人口の割合がやや高くなっていることが示唆される。その一方で、特に地方部の多くの地域において中国籍住民の減少傾向が見られる。徳田他 [2019: 4]

さらに、集住地の事例研究を通じて共通特性を次のように指摘している。

「2010年代以降は、地方部も都市部と同じ割合で外国人人口が増加している」事実がある。しかし、その変化が地域社会に与えるインパクトは地域性の違いによって全く異なったものとなるだろう。地方部での多文化共生に関する諸施策や外国人住民へのサポート活動には「外国人住民の散住傾向」、「国際交流活動の郵政と多文化共生意識の希薄さ」、「マンパワーや活動のための予算の不足」、「諸活動の経験の習得や共有機会の過小」といった共通特性が見出される。徳田他 [2019: 5-6]

3.5 外国人労働力の供給面と需要面

町北 [2015] は、外国人労働力の供給面と需要面の双方から日本の外国人労働力の現状と推移を整理した。なお、町北論文が収録されている『日本労働研究雑誌』2015年9月号は「外国人労働の現状と課題」を特集している。本稿でも、石井・是川論文、ハヤシザキ論文、そして上林論文をレビュー対象として採録している。

(1) 比較的若い外国人が外国人全体に占める割合が上昇してきたが外国人男女の平均的な教育水準は日本人に比べて今も低い。(2) 東京都が牽引する形で、大都市圏を構成する各都府県への集中が進んでいる。(3) 外国人若年男性は日本人よりも「ニート」化しやすかったが、近年低下し、外国人女性の完全失業化は日本人女性よりも大きい。(4) 外国人女性の製造業化、生産工程労働者化が進んだ。(中略) 結論として、外国人労働力は多くの日本人労働者と広く競合関係にあるとは言えない。町北 [2015]

町北 [2018] は、国際労働移動の送り出す側のプッシュ要因と受け入れ側のプル要因につい

て指摘する。プッシュ要因は、賃金格差と距離（地理的近接性）であり、プル要因は、労働需要（伝統的には労働集約的産業における未熟練労働、1990年代以降はサービス産業での女性就労）である。

外国人労働力の参入によって代替されやすい労働者の賃金所得水準が低下する。外国人労働者と受け入れ国労働者の技能が補完的であれば、受け入れ国労働者の賃金所得水準は増加する。（政府の立場として）外国人労働力の流入に伴う資本所得の増加分を用いて、賃金所得の低下分を補うような所得再分配政策がある限り、受け入れ国の国民全体は外国人労働力の参入からメリットを得る。町北 [2018: 125-126]

このように社会の厚生を改善しうる観点では、補完的な役割を果たす外国人労働者の意義は大きい。

坂 [2016] は、富山県という限られた地域ではあるが、定住傾向のある日系人と帰国期限が定められた技能研修・実習生の消費行動について調査分析を行っている。

中国人研修・実習生の平均消費性向は 50.8% であり、ブラジル人の 60.5% をかなり下回っている。収入が少ない中で出身国へ送金、ないし帰国する時のために貯金し、消費を抑制していると言える。坂 [2016: 9-18]

中国人研修・実習生の場合、現行の低収入水準では、地域での消費生活を萎縮したものとさせていることは明らかである。（中略）（ブラジル人に関しては）一定の定住化傾向を示す中で、彼らが依然としていわば出稼ぎ労働者の要素を有していることも事実であり、その点からは過大な経済的波及効果を期待することはできない。むしろその収入水準に応じた税負担に对应しているのであり、さらに加えて彼らが有する地域への消費経済的地位も一定程度確立し、地域社会に根付いているという点こそ重要であろう。坂 [2016: 30-31]

つまり、労働力としての外国人の位置付けだけではなく、地域社会において消費者の役割があり、一時的な「出稼ぎ」の場合には消費が抑制されてしまうことを実証している。

4 欧州事情

4.1 2015年欧州難民危機

ブルガリア生まれの政治学者イワン・クラステフは、2015年欧州難民危機は、欧州各国で極右ポピュリスト政党の躍進を引き起こした、そして欧州における民主主義は包容の手段であったのに、いまや徐々に排除の道具になってしまっていると言う。

民主主義に対する不満（しばしば異なった民主主義を求める形をとる）がいかにEUの存続の可能性に影響を及ぼすかを測るために、われわれは三つのパラドクスを理解する必要がある。第一に、なぜ中欧の有権者は、世論調査によると欧州大陸で最も親欧州的であるにもかかわらず、裁判所や中央銀行、メディアといった独立した機関にあからさまに嫌悪を示す反EU政党を権力の座につかせようとするのか。これを「中欧のパラドクス」と呼ぶ。第二に、世論調査による上の世代の有権者よりずっとリベラルでEUに親和的である、

西欧の若い世代の政治的参画は、なぜ汎欧州的で親 EU 的なポピュリスト運動の出現をもたらさなかったのか。これを「西欧のパラドクス」と呼ぶ。そして第三に、なぜ欧州人は欧州で最も能力主義的な形でエリートとなったブリュッセルのエリートに憤慨しているのか。これを「ブリュッセルのパラドクス」と呼ぶ。(中略)ブリュッセルのエリートは、領地に根ざした貴族政治エリート、国外に移住する自由を持たない共産主義エリートとともに違い、能力主義のエリートは報酬目当てのエリートであり、どこでもその能力を発揮する流動性を有しているからこそ多くの人々から信用されない。多くの人々はローカルに根ざしており、自分たちがグローバリゼーションの敗者になることを恐れる。

クラステフ [2018: 74-75]

2015 年にシリアを初めとして中東から難民が押し寄せた欧州は、それを難民として扱うのか、不法移民として扱うのか、対応を決めかねた。EU 統合により、欧州全体として難民を受け入れるのではなく、どの国が受け入れるか押しつけ合うような政治的駆け引きが行われた。憲法に示された庇護権を行使したドイツ・メルケル首相は、その政治的決断が故に移民排除を掲げる極右勢力を選挙で躍進させてしまった。そして現在、シリア難民を「客人」として受入れ、EU への流入をせき止めているのはトルコである。イスラームの影響下にあることで難民を受け入れているわけだが、欧州に対してトルコは国民の欧州ビザ無し渡航を要求し、拒否されたら難民を解放するという選択肢を見せている。

4.2 イスラームの台頭

1979 年生まれ英国人ジャーナリスト、ダグラス・マレーは、欧州は自死を遂げつつあると言う。欧州のリベラリストたちが自明だと思っていた価値観をひっくり返すような人々が大量に移民してきたからだ。

私が「欧州は自死の過程にある」と言うのは、「欧州委員会の規制の重みに耐えがなくなっている」という意味でもなければ、「欧州人権条約がある特定のコミュニティを十分に満足させてこなかった」という意味でもない。「私たちの知る欧州という文明が自死の過程にある」という意味である。英国であれ西欧の他のどの国であれ、その運命から逃れることは不可能だ。なぜなら我々は皆、見たところ、同じ症状と病弊に苦しんでいるからである。結果として、現在欧州に住む人々の大半がまだ生きている間に欧州は欧州でなくなり、欧州人は家と呼ぶべき世界で唯一の場所を失っているだろう。マレー [2018: 12-13]

リベラルを自称する人々は長年、道理や理性や科学に重きを置く啓蒙主義の教えは非常に魅力的なので、最終的には誰もがその価値観を受け入れるだろうと決め込んできた。実際、20 世紀から 21 世紀初頭にかけて、多くの欧州人はまるで宗教信条でもあるかのように人類の「進歩」を信じていた。(中略)しかし大量移民の時代が来ると、そう信じていた人々の眼前で実際にその道を引き返す人々が 1 人 2 人と現れ始め、それがだんだんと大きな動きになった。一連の人々の流れがまるごと逆方向に向かうのだ。進化の事実を認め

る戦いは欧州では終結したと思っていた人々が、進化を信じないどころか、進化は虚偽だと証明しようと決意を固めている人々が雪崩を打ってやって来たことに気づいた。「権利」の体系（女性の権利や同性愛者の権利、宗教的な権利、少数派の権利などを含む）は「自明」だと信じていた人々が、突如として、それは何ら自明ではないばかりか根本的に誤りであると信じている人々が急増していくのを目にした。マレー [2018: 411-412]

これに対して、内藤 [2018] は『文明の衝突』というシナリオにそってイスラーム文明を敵対するように位置付けたアクターがいると指摘する。

（欧米社会が）自らの立場を正当化するために飛びついたのが 1993 年にアメリカの政治学者、サミュエル・ハンチントンが発表した論文「文明の衝突」でした。その中でハンチントンは冷戦後の世界において「文明と文明の衝突」が主要な対立軸になると主張し、特にイスラーム文明を西欧文明と緊張関係にある「潜在的な敵」として規定したのです。（中略）「文明の衝突」は理論ではなく「シナリオ」でした。彼の理論が正しかったから「文明の衝突」がおきたのではなく、彼の書いた「シナリオ」にそって、イスラーム文明は「西欧に敵対する可能性のある文明」とみなされ、その視点に基づいて「文明の衝突」は意図的に引き起こされたのです。内藤 [2018: 167-169]

欧米や現代の日本人が、普段「当たり前の前提」としてイメージする「国」という考え方は「国境で区切られた領域」とそこに暮らす人々を中心とした「国民」と、その国に統治を司る「主権」という三つの要素を基礎とした「国民国家」あるいは「領域国民国家」という概念に基づいています。（中略）この「国民国家」という考え方は 18 世紀のヨーロッパで生まれた、比較的新しい概念であり、「国民国家のパラダイム」は中東のイスラーム世界を含めた「世界共通の普遍的な概念」ではないのだということを、まず、理解する必要があります。（中略）イスラームにはそもそも空間的な領域の概念はありません。国境などというものは考えずに移動する自由は当然のことと認めていますし、同時に「客人はもてなす」ことが求められます。（古代メソポタミア文明から 3000 年、4000 年）彼らは初めから「国民国家の領域性」の中に閉じ込められて生きてきたわけではなく。内藤 [2018: 80-82]

欧州は終わった、死んだという論者の時間軸がこの 100 年程度の「国民国家」であることを指摘し、虐殺や弾圧、大量の難民、テロなどの問題に対して国際社会が有効な手立てを失っている背景には、アメリカ、EU、国連、領域国民国家、西洋啓蒙思想など、第二次対戦後の世界の安定を担ってきたシステムと秩序の崩壊という現実があると指摘する。

5 外国人介護職

新たな入管政策における重点的な職種として、介護職がある。経済連携協定（EPA）、技能実習制度、そして在留資格「特定技能」においても該当職種となっている。慢性的な人手不足を補うために、外国人介護職の受入れは必須となっている。将来的な介護サービス需要に十分応えられなければ、介護離職者を大量発生させることになり、家族の負担に加えて、

日本経済の成長力を殺ぐことにもなりかねない。

小川[2015]は、東アジアの少子高齢化と女性の社会進出に伴いこれまで家族が担ってきたケア労働は「外部化」されつつあると指摘した上で、移民レジームとケアレジームという分析軸を提示する。移民レジームとケアレジームの交錯点に移民ケア労働者＝外国人介護職を位置付けることで、移民に対する権利付与とケア労働の質を把握することが可能になる。

移民レジームでは、自国民による介護から外国人介護職を導入する「脱民族化」と、韓国に見られるような中国朝鮮族から外国人介護職を受け入れる「再民族化」によって位置付けられる。もう一つは「定住」なのか「一時滞在」なのかという位置づけである。

ケアレジームでは、「家族主義」か「脱家族主義」かという位置づけで、日本では介護保険制度の導入時に「介護の社会化」というフレーズが用いられた。もう一つは、「有資格」と「無資格」の位置づけである。介護職が専門職なのか非熟練労働者なのかは、「有資格」かどうかで決まる部分が大きい。家事労働の延長として外国人労働者を受け入れている国では専門職として扱われにくい傾向にある。

「ケアの不足」に対して日韓は社会保険という連帯制度を用いて、介護保険の導入を進めてきたため、移住ケア労働者が流入する以前に、自国のケアの制度が構築されている。(中略) 日韓に匹敵する規模の国内労働力は台湾、シンガポール、香港においては存在せず、むしろ移住ケア労働者によるケアが常態化し、自然化した。小川[2018: 13]

つまり、外国人介護職を受け入れる以前にケアの制度を構築した日韓では専門職として扱う素地があり、台湾、シンガポール、香港などは非熟練労働者として受け入れた経緯がある。小川[2018]は「移民レジーム」を発展させ、①市民権「定住 vs. 一時滞在」、②労働条件における内外人平等の原則「自国民と同等 vs. 自国民より低い」、③移住ケア労働者の言語・文化・民族的近接性を表す「脱民族化 vs. 再民族化」、という3つの軸を分析のフレームとしている。

上林[2015b]は、急速に展開を始めた介護分野への外国人労働者の導入について、2008年から既に受け入れてきた経済連携協定(EPA)による介護士候補者受け入れの実態とその問題点を手がかりに考察している。

介護人材を外国人労働者に依存しなければならない第一の理由は、介護労働が典型的なサービス労働であるからだ。サービス労働の特徴は、商品の供給と消費が同時に行われるために、サービスを予め蓄えておくことができず、サービスの移動も困難だ。(中略) 第二に、サービス労働は労働集約的労働の典型であり、機械化や技術革新による生産性向上が難しい。(中略) 第三に介護労働に伴う特殊日本的な事情である。日本の介護サービスにはほとんど介護保険が適用されている。(中略) 市場変化にともなう価格調整が遅れ、介護労働力の供給変化が市場の需要動向に追いつかず、慢性的な介護労働力の不足が生じるというような事態が発生している。上林[2015b: 89]

EPAによる介護士候補者受け入れについて、安価な労働力が求められたのに対して、実際

には受け入れ施設側にとっては高い受け入れ費用（求人、教育訓練、指導役介護士の機会費用）という問題が存在した。候補者に対しては、日本人と同等の資格取得を可能とするために高い日本語能力を要求した。これらの問題が、EPA だけに限らず技能実習や特定技能に在留資格の範囲を拡大させた原因と考えられる。しかも、これらの問題は未だ解決されていない。

布尾 [2016] は、EPA 看護師・介護福祉士候補者の受け入れに伴って考慮されていなかった日本語教育のあり方について議論している。

EPA 開始当初は、応募者のほとんどを日本語未習者が占めていた。（中略）整理すると、以下の3種類の日本語を習得する必要があることになる。

①生活の日本語（話しことばが中心。住所や名前を書いたり、看板や書類など日常的に接する日本語を読むことも含む。）

②業務の日本語（話しことばが中心。看護・介護記録など、業務上の文書を読み書きすることや、国家試験の学習のために専門学校などの講義を聞くことも含む。）

③国家試験の日本語（国家試験問題の読解。）布尾 [2016: 28-29]

1980 年前後からの先行事例である、中国帰国者に対する日本語教育、難民に対する日本語教育の議論が今回の参考になるはずだが、国会の議論などでは言及が皆無であった。その上で、候補者への日本語教育はユニバーサルデザインの概念が援用できると提案する。

課題として、まず、目標言語の、どのような点がわかりにくいかの調査が必要である。（中略）問題の所在が分かったところで、次に何をするかを検討すべきである。（中略）そのうえで、日本語の運用能力において不利を抱える候補者らに対する「合理的配慮」について、個別の検討が必要であろう。布尾 [2016: 197]

佐藤 [2018] は、外国人の方が日本に入国し、入管法に定める介護職として就労するための在留資格「介護」と「技能実習」、技能実習法に基づく技能実習の中で、介護職種に関する特有な受け入れ要件をできるだけ分かり易く列挙した実務書である。

6 教育保障

ハヤシザキ [2015] は、外国籍の児童・生徒だけではなく、国際結婚の家庭の子どもの把握が『学校基本調査』などの統計では十分にできておらず、日本語教育支援の必要な子どもたちがどこに何人いるのさえ分かっていないと指摘する。そして、第一に大きな課題は、一部の例外をのぞいて、教育支援にかかわる人々のスキルや力量が全体的にひくい。第二に、教材リソースの問題、および、日本語や教科の内容の難解さといった課題がある。第三に、子ども自身の被教育経験や家庭の問題がある。このような指摘を重ねている。

布尾 [2016] は、外国人労働者の子どもに対する、母語教育・継承語の問題は重要な論点であると指摘している。つまり、日本語指導を必要とする子どもというのは、本人の意思決定として日本語指導を必要としているのではなく、学校関係者が日本語でしか指導できないために日本語能力を期待するという都合が優先されているのではないかとの疑問である。5年

経てば帰国することが分かっている場合、日本語を習得させるよりも母語での教育を受けられる機会が必要となる。ある意味で同化主義の考え方では、共生社会を目指すことと方向性がずれるかもしれない。

宮崎他 [2017] は、日本語能力試験 (JLPT) を初めとする試験に口頭表現をチェックできる項目が無く、試験結果が悪くても研修が必ずしもうまくいってないわけではないことを現場で把握している。研究グループは、介護の実践能力と日本語能力を結びつけた評価測定のため、「外国人介護職のための日本語能力測定基準」=ワセダバンドスケール<介護版>を開発した。外国人介護職の現在の日本語能力について、到達度を把握することと次の到達目標を明確にすることに意義がある。

ワセダバンドスケール<介護版>におけるレベルの目安

「語彙・文章編」語彙の学習 (レベル 1 & 2) → 定型表現の学習 (レベル 3 & 4) → 文章を真似する (レベル 5 & 6) → 文章を書く (レベル 7 & 8)

「会話編」一方的な会話 (レベル 1 & 2) → 双方向的な会話 (レベル 3 & 4) → 心と体のケアのための会話 (レベル 5 & 6) → 問題解決のための会話 (レベル 7 & 8)

宮崎他 [2017: 49]

7 将来動向

日本は将来的に移民から選ばれない国になるかもしれないという指摘がある。

近い将来、日本に送る外国人は減っていく。なぜか。短期的には「学びながら働ける国」として魅力的だった日本の経済が後退すれば、当然、コンビニでアルバイトしていたような留学希望者が日本を目指す理由がなくなるからであり、独自に「外国人技能実習制度」を使って入国していたような人たちはもっと景気のいい国を選択するからだ。芹澤 [2018: 198] 堀口 [2017] は、技能実習生・研修生の最多送出し国から急減した中国を分析している。

派遣費用は現地の農民の数年分の収入に相当する金額となり、研修・実習生本人にとっては、かなり早い時期から一貫して過大な負担であった。このような高い手続き費用は、派遣会社と地方政府との癒着、高額な政府への預託金、さらには一握りの企業による独占状態によってもたらされていた。(中略) 高額な負担を帳消しにする、日本での研修・実習による一定金額の貯蓄が可能であったため (あるいは可能となると予想されたため) であるが、近年の円安による来日後の手取り人民元報酬の減少、さらには中国国内の賃金上昇などの要因が加わり、この前提が大きく崩れているのである。(中略) 今後も日本への派遣数の減少には歯止めがかからないと予測できる。堀口 [2017: 146-147]

つまり、受け入れ国と送り出し国の賃金格差の解消が送り出しの減少につながることで、中国に限って言えば実際に発生している現象だと示されている。

しかしながら、すべての送り出し国から日本が見放されるまでには時間的猶予がある。内藤 [2019] は、受け入れ国としての日本の姿勢について次のように助言している。

2019年4月から外国人労働者の受け入れ拡大をはじめることになりました。一層多くの、異なる文化を背負った人たちを迎えることになります。最後に、こういう劇的な変化に際して、決してしてはならないことを書いておきたいと思います。言葉で表現するなら、単純なことです。人間としての尊厳を傷つけることだけはしてはいけません。人種による差別、国籍や民族による差別は、一切の理屈抜きに、してはならないことです。内藤 [2019: 235]

また、共生社会を目指す社会統合政策や移民政策が必要だと主張する論者たちに対して、内藤 [2019] は一歩退いた立場から客観的な視座を提供している。

異なる背景をもつ人と一緒に暮らすとき、大きく分けると、同化主義の強い国と多文化主義を制度として認める国があります。同化主義というのは、ごく簡単に言ってしまえば「郷に入っては郷に従え」ということです。(中略) 同化主義を強めると、かならず異文化をもつ人々からの反発が起きます。(中略) 一方、多文化主義の国というのは、自分たちの文化を維持したまま暮らしてかまわないということを、制度として認めている国のことです。(中略) 多文化の共生のためには、一見すると良さそうなのですが、現実の移民問題では、これが別の問題を引き起こします。(中略) これが行き過ぎると、移民の人たちが孤立して、外の社会と接点をもたずに生きていくことになってしまいます。内藤 [2019: 237-239]

つまり、日本に定着して共生するために外国人に対して日本語を教えようという考え方は同化主義であり、下手をすれば帝国主義時代の日本が周辺諸国に押しつけたのと同じ過ちを繰り返してしまうかもしれない。一方で、オランダのように多文化主義といってエスニックコロニーをばらばらに存立させることになり、社会統合に苦勞することになるかもしれない。どのようにバランスを取れば良いのか判断は難しいが、単純な同化主義が移民政策の理想ではないことだけは言える。

石井・是川 [2015] は、外国人労働者受入れに関する議論は、当面の労働力不足を補うだけの短期的視点で行われることがあるが、受け入れた外国人は将来、高齢化して年金受給者に回る一方で、家族呼び寄せや出生行動等は新たな支え手を生み出す原動力となることを示している。

高宅・瀧川 [2018] は、外国人の適正な在留を確保し、外国人がわが国において安定した生活を営むことを確保するためには、受け入れた外国人が必要な行政サービスの提供を適正・各日に受けられる体制が構築されていなければならない。そのため、中長期在留者に関する情報の集中と利用をめざすべきで、一元的に管理する組織「在留外国人総合情報センター」を創設すべきだと提言している。

8 結びに代えて

日本政府が産業界の要請に応じて外国人労働者の受け入れ拡大を決めてから1年も経たずに実現するというめまぐるしい展開が進んでいる。本来は経済学領域の先行研究及び文献を探索するつもりであったが、流行廃れの中で十分に見つけられず、周辺領域や報道にまで拡

大して資料を収集した。過去の経緯や制度の紹介についての記述は重複することもあり、採録を見送った資料もあった。本稿を礎にして、日本ならではの移民政策のあり方について提言できるように考察を深めたい。

謝 辞

本研究は、筆者が一般財団法人社会文化研究センターによる研究助成を受けた「外国人労働者と日本社会の変化に関する研究」の一部を成果論文としてまとめたものである。厚く御礼申し上げる。

注

- 1) 「非熟練労働者」は必ずしも「単純労働者」を意味しない。技能実習制度や在留資格「徳的技能」は一定の技能試験合格を条件としているためである。

参考文献

- [1] 関西経済同友会提言（2013年5月）「定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を～いま求められる外国人庁の設置～」
- [2] 石井太・是川夕（2015）「国際人口移動の選択肢とそれらが将来人口を通じて公的年金財政に与える影響」『日本労働研究雑誌』2015年9月号、pp.41-53
- [3] 小川玲子（2015）「グローバル化するケア労働と移民」『平和研究』第44号、pp.59-77
- [4] 上林千恵子（2015a）『外国人労働者受け入れと日本社会』東京大学出版会
- [5] 上林千恵子（2015b）「介護人材の不足と外国人労働者受け入れ」『日本労働研究雑誌』2015年9月号、pp.88-97
- [6] ハヤシザキ カズヒコ（2015）「移民の子どもの教育の現状と課題」『日本労働研究雑誌』2015年9月号、pp.54-62
- [7] 町北朋洋（2015）「日本の外国人労働力の実態把握」『日本労働研究雑誌』2015年9月号、pp.5-26
- [8] 坂幸夫（2016）『外国人単純技能労働者の受け入れと実態』東信堂
- [9] 日本経団連提言（2016年11月）「外国人材受入れ促進に向けた基本的考え方」
- [10] 布尾勝一郎（2016）『迷走する外国人看護・介護人材の受け入れ』ひつじ書房
- [11] NHK取材班（2017）『外国人労働者をどう受け入れるか』NHK出版
- [12] 宮崎里司・中野玲子・早川直子・奥村恵子（2017）『外国人介護職への日本語教育法』日経メディカル開発
- [13] 宮島喬・鈴木江理子（2017）『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店
- [14] 西日本新聞社編（2017）『新移民時代』明石書店
- [15] 日本商工会議所提言（2017年11月）「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見」
- [16] 堀口健治編（2017）『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房
- [17] イワン・クラステフ著、庄司克宏監訳（2018）『アフター・ヨーロッパ』岩波書店
- [18] 小川玲子（2018）「東アジアにおける移住ケア労働者の構築」（千葉大学グローバル関係融合研究センター・ワーキングペーパー No.3）
- [19] 佐藤修編著（2018）『介護就労を目指す外国人の入国および在留に関する解説と Q&A』厚有出版
- [20] 芹澤健介（2018）『コンビニ外国人』新潮新書
- [21] 高宅茂・瀧川修吾（2018）『外国人の受け入れと日本社会』日本加除出版
- [22] ダグラス・マレー著、中野剛志解説、町田敦夫訳（2018）『西洋の自死』東洋経済新報社
- [23] 内藤正典（2018）『限界の現代史』集英社新書
- [24] 日本経団連提言（2018年10月）「外国人材の受け入れに向けた基本的な考え方」
- [25] 町北朋洋「第6章 移動するアジア」（遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編（2018）『現代アジア経済論』有斐閣）
- [26] 石川義孝（2019）『地図でみる日本の外国人改訂版』ナカニシヤ出版
- [27] 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著（2019）『地方発外国人住民との地域づくり』晃洋書房

- [28] 内藤正典 (2019) 『外国人労働者・移民・難民ってだれのこと?』
- [29] 望月優大 (2019) 『ふたつの日本』 講談社現代新書
- [30] OECD (2017) “International Migration Outlook”

(2019年5月7日受付、2019年7月4日再受付)