

日本の外国人労働者受け入れ政策にかんする一考察 ～戦後欧州の移民政策と対比しながら～

A study on immigration policy of Japan ～ In contrast to the post-war European immigration policy ～

近 藤 尚 武

(序)

- 1、戦後欧州の移民政策の概要
- 2、少子高齢化と補充移民
- 3、日本の外国人労働者受け入れの歴史
- 4、高度外国人材の受け入れ拡大策
- 5、高度外国人材にとって魅力のない日本
- 6、なし崩しの外国人労働者受け入れの問題
(むすびにかえて)

(序)

日本では、2000年代の後半に入り、少子高齢化と人口減少を背景に、外国人労働者の受け入れの議論が再び浮上してきた。2008年6月、自民党の外国人材交流推進連盟が、人口減少問題の解決として、今後50年間で1000万人の移民を受け入れる「日本型移民政策の提言」をまとめ、その中には「移民庁」の設置や永住許可要件の大幅な緩和が盛り込まれていた¹⁾。この提言は、政権交代によって雲散霧消したが、2012年の安倍政権の誕生以降、再び形を変えて復活している。

2014年2月、内閣府は「目指すべき日本の未来の姿について」と題する報告書において、少子化対策として出生率を2.07まで回復させ、さらに毎年20万人の移民受け入れを実施した場合、日本の人口は2060年以降、1億1千万人水準を維持することができるというシミュレーションを提示している²⁾。さらに、2014年6月、安倍政権の成長戦略として閣議決定された「日本再興戦略」においては、「高

度外国人材受入環境の整備」「外国人技能実習制度の抜本的な見直し」「国家戦略特区における外国人材の活用」など外国人労働者の積極的な受け入れ拡大の方向性が示された³⁾。また2020年に開催予定の東京五輪にむけて深刻な人手不足が予想される建設分野においては、技能実習生の就労が延長できる時限的な緊急措置がとられ、同じく人手不足に悩む介護分野においても、新たに在留資格「介護」が設けられ、「介護福祉士」の資格を取得した外国人が日本で就労できる道を開いた。2016年6月の閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2016」では、高度外国人材のさらなる受け入れを目指して、永住許可申請に要する在留期間を大幅に短縮する世界最速級の「日本版高度外国人材グリーンカード」の創設を謳い、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受け入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」と、高度人材、単純労働を問わず必要ならばあらゆる分野にお

1) 自民党の外国人材交流推進連盟は、2005年、中川秀直が会長となり設立され、ブレインに元法務省の坂中英徳を迎えた。「自民党『移民1000万人受け入れ』の実現性」日経ビジネス、2008年6月19日

2) 「目指すべき日本の未来の姿について」内閣府、2014年2月24日

3) 『日本再興戦略』改訂2014 内閣府、2014年6月24日

いて外国人労働者を導入する可能性を示唆している⁴⁾。

上記のように安倍政権は、外国人労働者の受け入れ要件を積極的に緩和しており、外国人材の活用はアベノミクスの成長戦略の重要な柱のひとつとなっている。日本政府は、一連の外国人労働者の受け入れ拡大政策は「移民政策」ではないと否定しているが、一連の積極的な外国人労働者受け入れ政策は、実質的には、移民政策不在のまま、なし崩しに「移民」を受け入れる方向に舵を切ったといってよい⁵⁾。1950年代から第一次石油危機にかけてドイツなど欧州諸国が、短期的な労働者として海外から導入した労働者のほとんどが帰国することなく定住し、移民となり、その後さまざまな社会的摩擦を引き起こし、膨大な社会コストを現在支払っている。本稿では、現在欧州が直面している移民問題を教訓にして、近年の日本の外国人労働者受け入れ政策について論究する。

1、戦後欧州の移民政策の概要

「我々は労働力と呼んだが、やってきたのは人間だった “Wir riefen Arbeitskräfte und es kamen Menschen.”」これはスイスの作家マックス・フリッシュがスイスの外国人労働者問題（主としてイタリア人労働者）について語った言葉であるが、現在の欧州の移民問題を象徴する表現である。欧州の主要先進国は、第二次大戦後の戦後復興と高度成長期に、国内の労働力不足を補うために、旧植民地諸国や周辺諸国から外国人労働力を大量に導入した。当初は当面の労働力不足を補うために短期的に外国人労働者を受け入れたのだが、彼らの大半は母国には帰国せず、受け入れ企業にとっても仕事に慣れた外国人労働者を短期

で帰国させることは損失なので長期の雇用を希望した。受け入れ国に長期滞在するようになった外国人労働者は、単に労働力として働くだけでなく、母国の生活習慣や宗教などをもちこみ、現地社会への同化は容易には進まなかった⁶⁾。

1973年の第一次石油危機を契機に欧州諸国は外国人労働者の受け入れを停止し、母国への帰国促進政策を進めたが、大半の外国人労働者は帰国せず、逆に家族の呼び寄せによって外国人人口は減少することはなかった。外国人労働者の定住化が進み、2世3世が生まれる。移民2世以降の世代は、語学力の不足と低学歴によって労働市場において競争力が弱く、底辺職業に従事するか失業するが多い。また、かれらは、両親の母国の文化と生まれ育った受け入れ国の文化との間でアイデンティティクライシスを引き起こし、イスラム過激派などの極端な思想を生み出す温床ともなっている。

21世紀に入り、欧州は第一次石油危機以降とっていた抑制的移民政策の修正をし始める。受け入れ国の経済発展にとって役に立つ優秀な人材、すなわち高度人材は積極的に受け入れ、単純労働者はこれまで以上に厳しく制限する「選択的移民政策」を取り始める。この背景には、90年代以降急速に発展した米国のIT産業においてシリコンバレー中心に活躍する外国人技術者が大きな貢献をしたことがある。欧州各国の指導者層は、先端産業において欧州が米国に立ち遅れていることを認識し、その対策として外国から優秀な技術者を引き付ける必要性を感じていた⁷⁾。

また2000年代には、EUに所得水準の低い東欧諸国が加盟したので、EU圏内にかんしては「ヒトの移動の自由」の原則によって、

4) 「経済財政運営と改革の基本方針2016」内閣府、2016年6月2日

5) 安倍晋三首相は、2016年1月28日の参院本会議で、「いわゆる移民政策をとることは全く考えていない」と表明している。

6) 「同化 (assimilation)」とは、移民が一方的に受け入れ国の社会に適合していくことを指す。移民の一方的な適応ではなく、受け入れ国民による移民文化の受容も進めるのが「統合」政策で

ある。さらに移民たちの文化、言語、宗教などを尊重したまま国民として受け入れ、社会参加を実現させる政策が「多文化主義」と呼ばれている。Stephan Castles & Mark J. Miller, The Age of Migration; International Population Movements in the Modern World 4th Edition, Macmillan(2009), 関根政美、関根薫監訳『国際移民の時代 第4版』名古屋大学出版局、2011、pp.324-325

それらの国から所得水準の高いEU諸国に労働者が流入したので、EU圏外からの移民にかんしては従来以上に厳しく制限するようになったのである。

2015年以降、欧州諸国の移民政策は大きな岐路に立たされている。すでに定住している移民に加えて、シリアの内戦など中東諸国の政治的混乱から大量の難民が発生し、かれらの大半が欧州諸国に流入したからである。受け入れた難民は受け入れ国で住居を確保し、仕事を求め、家族を呼び寄せる。難民は受け入れ国に定住することによって移民と同様の存在となる。EUへの難民申請者数は、2014年の56万人から2015年の136万人と急増している⁸⁾。2015年11月、パリ同時多発テロ事件が発生し、犯人の中にシリア難民がいたこともあり、これまで寛容であったドイツをはじめとして欧州諸国の難民受け入れ政策は消極的な方向へと転換しつつある。

移民、難民の大量の流入は、欧州各国において反移民を掲げる極右組織の勢力の急拡大を生み出し、欧州各地の国政選挙、地方選挙において反移民を掲げる政党が躍進し、その結果、政府も従来の移民・難民政策の大幅な見直しを図ろうとしている。2016年6月の英国のEU離脱国民投票において離脱派が勝利した背景にも英国国民の移民に対する根深い反発があったことは否めない事実である。

上記のように、欧州諸国は戦後、労働力不足という経済の論理で大量の移民を受け入れ、その後、国によって方法は異なるが移民の社会統合政策を導入したが、どの国もあまり成功しておらず、その結果、多大な社会不安を引き起こし、莫大な社会的コストを現在、支払っている状況である。移民を受け入れるということは、受け入れ国の経済、政治、文

化など社会の様々な領域に多大な影響を及ぼす事柄であり、「人手不足」解消という産業界の目先の利益のために安易な受け入れを進めると、その後多大な社会的問題を引き起こす可能性があることを欧州の経験は証明している。

2、少子高齢化と補充移民

近年の外国人労働者受け入れの議論の背景には、単に建設や介護分野における労働力不足という問題だけではなく、少子高齢化、人口減少という日本の長期的な人口問題がある。2000年3月、国連人口部が「補充移民—人口の減少・高齢化は救えるか?」と題する研究結果を報告書として公表した。同報告書では、少子化が進んでいる8か国（フランス、ドイツ、イタリア、日本、韓国、ロシア、イギリス、アメリカ）と2つの地域（欧州と欧州連合）について、いくつかの仮説をもとに、1995年から2050年にかけて、移民の純流入レベルがどのように人口規模とその高齢化に影響を及ぼすかについて推計している。この推計によれば、出生率の回復が望めない限り、対象としたすべての国、地域において、現在の人口水準と生産年齢人口を維持することはできず、とりわけイタリアと日本が、かつてない規模の移民の流入を必要とすると結論づけた⁹⁾。

国連人口部の推計によると、日本では、1995から2050の間のピーク時の人口を維持する場合、毎年、35万2千人の「補充移民」が必要であり、同期間のピーク時の生産年齢人口を維持するためには、毎年、60万9千人の「補充移民」を受け入れなければならない¹⁰⁾。この推計は、調査時の当該国の出生率の傾向を前提にしたうえで、ピーク時の人口あるい

7) 2004年、ドイツのシュレッダー首相は政府の優先すべき課題として、欧州が団結して米国と対抗できる研究開発能力をもつための政策の必要性を提示している。「今日の変化する環境のなかで、我々の技術革新能力が世界のトップクラスにない限り、我々は繁栄することはできず、現在の福祉制度を維持することはできないだろう。」
Pierpaolo Giannoccolo, “Brain drain competition policies in europe a survey in Europe: a Survey”,

Working Paper. Department of Statistics, University of Bologna (February 2005), pp.1-3

8) EurostatのAsylum statisticsから引用

9) Population Division, UN DESA, UN Secretariat “Replacement Migration : Is it a solution to Declining and Ageing Populations?”
<<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>>

10) Ibid., chapter 4, Japan

は生産年齢人口を維持するために必要な移民数を機械的に計算したものであり、当該国の出生率回復の可能性を考慮しておらず、また技術革新による労働生産性の上昇や、移民受け入れによる社会的コストの問題は考慮の外である。それゆえ、国連人口部の「補充移民」の数字にさほど政策的意味があるとは思えない。しかし、合計特殊出生率は2015年現在、1.46と人口維持水準である2.08とはかけ離れており、今後、日本が高齢者の社会保障や、生産力を維持するためには、想定以上の大幅な出生率の回復や一人あたりの生産性の上昇がない限り、国連による補充移民の試算を無視することはできない。前述した自民党の外国人材交流推進連盟の移民1000万人計画も、急激な人口減少に直面する日本が人口水準を維持するために提唱された計画であり、国連の「補充移民」と同じ発想に基づくものである¹¹⁾。

3、日本の外国人労働者受け入れの歴史

戦後、日本の外国人労働者政策は一貫として「専門労働は受け入れるが単純労働は受け入れない」という建前を維持してきた。この建前は現在でも継続しているが、何らかの方法で単純労働の受け入れを要望する声は、経済界を中心にすでに高度成長時代に登場している。

戦後の高度成長過程において、欧州諸国の多くが労働力不足対策として外国人労働者を受け入れたのに対して、日本は新規の外国人労働者をほとんど受け入れずに高度成長を達成することができた。高度成長期の前半まで(1960年代中旬まで)は、日本の人口構造は、若年層が非常に厚い形になっており、若年労働力が豊富に供給された。また農村部の若年層が太平洋臨海部を中心に、工業部門の労働力に編入されることによって、生産性の低い分野から生産性の高い分野への労働力移動が

起こり、日本全体の産業の生産性の上昇を達成することができたのである¹²⁾。

しかし、高度成長期の後半になると日本においても欧州と同様に相当深刻な労働力不足が見られるようになった。1960年代末から1973年にかけて有効求人倍率が1.4を超え、バブル絶頂期の水準を上回っていた。この時期、経済界を中心に、外国人労働者導入を望む声の一部とはいえ高まっており、実際に小規模ながら、外国人労働者を導入する事例が見られた。この時期に、韓国を中心にいくつかのアジア諸国から技術研修名目で来日させ、実際には研修の名目とはかけ離れた、製造業の単純労働分野に従事させるといった事例がすでに存在している。1970年代初頭には、日経連は、さらに本格的に技術研究生を受け入れるための法整備を要求し、それを受けて法務省も、技術研修を独自の在留資格の一つとし認める法案を準備していた。しかし1973年の第一次石油危機による景気後退によって同法案は廃案となった¹³⁾。

このように日本も高度成長時期に人手不足を外国人労働者導入によって補おうとする声はあったにもかかわらず、本格的な導入にいたらなかった。ただこの時期、すでに「技術研修」という名目で外国人を単純労働に就労させるという現実と実態の乖離した今日の技能実習制度の萌芽がすでにみられたことは注目すべき事実である。

日本において単純労働分野における外国人労働者が本格的に増大するのは1980年代に入ってからである。この時期の外国人労働者は「短期滞在」のビザで入国し、そのまま日本で就労しつづける「不法就労」の形態であった。1985年のプラザ合意以後の急速な円高とその後のバブル経済によって、日本企業の設備投資は急激に拡大し、製造業、建設業、水産農業の現場において労働需要は増加する一方であった。他方で、日本人の若年層は、高

11) 坂中英徳・浅川晃広『移民国家日本』日本加除出版、2007、第2章

12) 依光正哲『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社、2003、pp.16-20

13) 外村大「安定成長期日本の外国人労働者—グローバル化下での移動の胎動—」『アジア太平洋研究』2013年2月号

学歴化と価値観の変化によりホワイトカラー志向が強まり、ブルーカラーの職種においては労働力不足が深刻化し、外国人の不法就労者が急増することとなった¹⁴⁾。

1980年代の日本社会の国際化の進展と外国人入国者の急増に対応して、日本政府は、1990年、1951年に制定して以来若干の修正が行われただけの入管法（出入国管理及び難民制定法）の大幅な改訂を実施した。この改正入管法によって、これまで明示的に定められていなかった在留資格が整理・明確化され、専門職・技術職の受け入れ範囲が拡大された。また不法就労助長罪が新設され、不法就労者を雇用する事業主にも罰則が設けられた。このように、改正入管法では、特別の能力をもつ外国人に関しては、一定の門戸を開いたが、単純労働に関しては罰則を強化するなど、表向きは「単純労働」は受け入れないという従来からの日本政府の基本方針が逆に強化されている¹⁵⁾。

「単純労働は受け入れない」という建前を維持する一方で、逼迫する労働需要を背景に経済界の外国人労働者受け入れの高まる要求に応えるために行われた方策が以下の二点である。第一は、外国人研修生の受け入れの基準緩和である。外国人研修制度は、技術や知識の国際移転によって途上国の人材開発に貢献するという名目で1981年に創設された制度であったが、実態は、外国人労働者受け入れのために利用されていた。1990年の入管法改正を機に、この外国人研修制度の基準を大幅に緩和することによって、中小企業にもこの制度が利用しやすくなった。従来は海外に現地法人をもつ企業のみが外国人研修生を受け入れることが可能であったが、この改正によって「団体管理型」と呼ばれる受け入れ方式が認められ、人手不足が大企業以上に深刻であった中小企業にも外国人研修生を利用する道が開かれたのであった。1993年には、外

国人研修制度の延長線上に、新たに技能実習制度が創設され、研修で習得した技術をよりスキルアップするためという名目で、研修終了後、期間限定で受け入れ企業で就労が可能となった¹⁶⁾。この研修生・技能実習生という制度が、その後、日本の単純労働分野における外国人労働者の実質的に最大の受け入れ経路となっていく。

この時期、外国人労働者受け入れのために行われた第二の方策が、日系人の受け入れである。1990年の改正入管法では、「定住者」「日本人の配偶者等」といった在留資格が創設され、日本国籍をもたない在外日系人の二世、三世に対して、日本での自由な就労が認められた。この法改正によって、日本へ「逆出稼ぎ」するために入国する日系二世三世やその家族の数が急増した。

これらの二つの方策に加えて、留学生等の資格外活動も無視できない存在であった。1983年に当時の中曽根首相によって提唱された「留学生10万人計画」が推進力となり、1980年代前半から日本への留学生等の数が急増した。法務省は、1983年以降、「目的外活動」として留学生に対して労働時間等の条件付きで日本でのアルバイトを認めるようになり、日本は「留学先でアルバイトしながら勉強できる国」としてアジア諸国からの私費留学生が急増した¹⁷⁾。この留学生の労働力は、その後現在に至るまで、日本の都市部の飲食業などサービス産業にとって欠かすことのできない重要な存在となっている。

このように日本政府は、「単純労働」は受け入れないという建前を維持しながら、「人手不足」を背景に外国人労働者の受け入れを要求する経済界の声に応じて、本来の目的とは乖離した研修生・技能実習生を実質的な単純労働力として受け入れ、在外日系人に対して日本で自由に就労できる「定住者」の在留資格を付与し、さらに留学生の資格外活動や、非

14) 法務省入管局発表の資料によると摘発された「不法就労者」の外国人数は、1983年の2,339人から1991年には32,908人に増大している。

15) 坂中・浅川『前掲書』、pp.164-166

16) 依光『前掲書』第8章

17) 岡益巳「留学生の資格外活動許可基準の歴史的変遷とその諸問題」『留学生教育』2004年12月、pp.21-22

正規滞在者の不法就労などを利用することによって、実質的には「単純労働者」を日本の労働市場の中に組み入れてきたのである。このような建前と実態の乖離した日本の外国人労働者政策は、国内外から批判を受けているにもかかわらず、日本政府はこのやり方を続けてきた。とくに研修生・技能実習制度は、「国際貢献」を目的とした「研修」「実習」という口実で、実質的には労働法の権利も与えられず外国人を劣悪な労働環境で働かせており、深刻な人権侵害が横行していると、国内外から批判されている¹⁸⁾。

このような建前と実態の乖離した単純労働分野における日本の外国人労働者政策は、安倍政権になってからも抜本的改革は行われず、逆に、矛盾を抱えたまま拡充方向に進んでいる。前述した2014年の「日本再興戦略」において、「外国人が日本で活躍できる社会へ」という名目で、外国人技能制度の見直し、建設及び造船分野における外国人材の活用、国家戦略特区における家事支援人材の受け入れ、介護分野における外国人留学生の活躍が謳われ、単純労働分野における外国人導入の大幅な拡充が計画されている¹⁹⁾。

4、高度外国人材の受け入れ拡大策

1990年代以降、世界経済はグローバル化が進展し、貿易や海外直接投資が増大し、IT分野はもとより、医療、製薬、通信、自動車、サービス業などあらゆる分野において、高度人材（高度な科学知識や技能を有する労働力、科学技術人材ともいう）の役割が重要になってきている。資金力のある先進国の企業にとっては世界中から優秀な人材を集めたほうがより高い研究開発能力を獲得することができる。またグローバル化した企業は、世界各地の言語や文化、市場の知識などをもつ外国人

を必要としている。外国人の高度人材を獲得することは、今や、先進諸国の企業にとってグローバル競争を勝ち抜くための重要な要素になっているのである。先進国の政府は、途上国からの単純労働者の移民を制限する一方で、自国の企業の技術革新やグローバル化対応にとって有益である高度人材の移民を積極的に受け入れる潮流が続いている。米国のIT産業の発展にインド人をはじめとする外国人技術者が大きく貢献したように、今や先進工業国は、優秀な才能を世界中から集める人材獲得競争の時代に入ったといえる²⁰⁾。

専門労働者の移民は、1970年代から始まっており、1990年の米国センサスによると、同国内の専門労働者の移民の総計は250万人にも達している。1990年代に専門労働者の先進諸国への流入はさらに加速する。専門労働者の移民の送り出し国については、2000年までの累計で、フィリピンが113万人で最大であり、つづいてインドが104万人、メキシコが92万人、さらに中国、韓国がつづいている。このような高度なスキルをもった移民の最大の受け入れ国は米国、とりわけシリコンバレー地域であった。シリコンバレーの情報産業は1970年代以降、急速に成長し、全世界から優秀な人材を吸収していた。かれらの多くは、留学生として米国に留学して、その後、帰国することなくシリコンバレーで職を得て、米国に滞在することになる。西暦2000年までに、シリコンバレーの科学者・技術者の53%が外国生まれであり、国別では、インド人と中国人（台湾含む）の両者だけで同地域の科学者・技術者の4分の1を占めるに至っている²¹⁾。

1990年代以降、IT産業において米国に遅れをとっていた欧州の指導者層は、来るべき21世紀の「知識経済」の実現のために、欧州が

18) 日本の研修生・技能実習制度は、悪質な人権侵害が横行している人身取引であると、国連人権規約委員会は報告しており、また米国国務省も各年ごとに公表している『人身売買報告書』で同様の指摘をしている。「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」日本弁護士連合会、2013年6月20日

19) 『日本再興戦略』改訂2014」内閣府、2014年6月24日

20) 世界的な高度人材の獲得競争については、OECD, The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled.(2008)を参照されたい。

21) Annalee Saxenian, paper, “New Argonauts”, p.101

団結して米国と対抗できる研究開発能力をもつための政策の必要性を訴えている²²⁾。EUは、2000年に採択されたリスボン戦略²³⁾において、「知識経済 (knowledge-based economy)」の実現を謳い、重要性が高まる情報技術において欧州が米国にくらべて遅れている状況を認識し、米国への「頭脳流出」の問題を解決するための方策を打ち出した。リスボン戦略でみられる「頭脳流出」に関する欧州の基本戦略は、「頭脳流出は双方向でなければならない。」というものである。現実には、欧州から米国に流出する高度人材の数のほうが圧倒的に多いので、いかに欧州が高度人材にとって魅力的な場所にするかが重要な点であった。リスボン戦略を受けて欧州各国も「頭脳流出」を防ぎ、優秀な外国人を惹きつけるために、「入管政策」「税と給料」「研究投資」など様々な領域で高度人材獲得のための方策を導入したのである²⁴⁾。

このような高度人材をめぐる世界の潮流に対して、日本政府も2012年から「高度人材ポイント制度」を導入し、高度人材外国人獲得に本格的に取り組み始めた。日本政府は、1990年の入管法改正以来、「専門的な知識や技能」を有する外国人に対しては「日本の経済社会の活性化に資する」という観点から積極的に受け入れようとしてきたが、実際には思うように成果をあげていない。入管統計によれば、専門的・技術的分野の在留資格の外国人総数は、2000年の154,748人に対して2010年の211,535人と世界的な高度人材獲得ブーム

の割にはさほど伸びておらず、その後は頭打ちである。また「専門的・技術的分野」の在留資格の中には、一時期は「興行」が相当な割合を占めており、その実態は東南アジア諸国からのホステスであった。また、専門的・技術的分野の中で最大の割合を占める「人文知識・国際業務」の在留資格に関しても、その多くは日本の専門学校や大学を卒業しただけの学生が対象であり、一部には単純労働の隠れ蓑として利用されている場合も見られる²⁵⁾。

2012年に導入された高度人材ポイント制は、高度人材外国人の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれの特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与えることにより、高度人材外国人の我が国への受入れ促進を図ることを目的としている。優遇措置とは、複合的な在留活動の許容、在留期間「5年」の付与、在留歴に係る永住許可要件の緩和、配偶者の就労、一定の条件の下での親の帯同の許容、入国・在留手続の優先処理と多岐にわたり、従来の在留資格と比較してもかなり優遇された内容である。この高度人材ポイント制度は翌年さらに改正され、認定要件が緩和され、優遇措置が増加した。

さらに日本政府は、2015年4月以降、「高度専門職」という新たな在留資格を創設し、高

22) 2004年、ドイツのシュレッダー首相は政府の優先すべき課題として、欧州が団結して米国と対抗できる研究開発能力をもつための政策の必要性を次のように発言している。「今日の変化する環境のなかで、我々の技術革新能力が世界のトップクラスにない限り、我々は繁栄することはできず、現在の福祉制度を維持することはできないだろう。」Pierpaolo Giannoccolo, *idid*, pp.3

23) リスボン戦略 (Lisbon Strategy) は、2000年、欧州共同体理事会で採択された欧州経済発展のためのアジェンダである。同アジェンダでは、欧州共同体を「もっとも競争力のあるダイナミックな知識社会に変革することを目的としている。そのために、技術革新、学習経済、社会環境の変革が必要であると謳っている。EUの

サイトLisbon European Council 23 and 24 March Presidency Conclusion

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm>

24) Pierpaolo Giannoccolo, *idid*, pp6-11

25) 「興行」の在留資格での外国人数はピーク時の2004年、64,742名に達し、「専門的・技術的分野」の中で最大の割合を占めていた。但し、同年米国務省やILO駐日事務所から、「興行」ビザで来日するフィリピン女性が「売春を目的とした人身売買である」と指摘したため、日本政府は、翌年から、興業ビザ発給要件を改正し、フィリピン政府が申請する芸能人資格の査証申請をみとめないことにした。その結果、「興行」ビザで入国する外国人数は激減した。

度外国人材の受け入れの一層の促進策を図った。「高度専門職」は、1号と2号に分類され、「高度専門職1号」は、活動内容別に、高度学術研究活動、高度専門・技術活動、高度経営・管理活動の3つに分類され、法律上の最長の在留期間である「5年」が一律に付与される。「高度専門職2号」は、「高度専門職1号」又は高度人材外国人としての「特定活動」の在留資格をもって本邦に3年以上在留して当該在留資格に該当する活動を行っていたことを条件に、就労制限が大幅に緩和され、無期限の在留期間が付与されるものである。在留期間が無制限ということは、永住者と変わらず、永住を前提とした就労ビザであり、事実上、日本政府が移民（永住を前提として入国する外国人）受け入れを切り開いたといえる²⁶⁾。

日本政府は、従来から「専門労働」にかんしては外国人労働者を積極的に受け入れる方針をとっていたが、近年は、度重なる法改正によって高度人材にかんしては破格の待遇での受け入れを進めている。しかしながら、日本に入国する高度人材の数は決して多くない。法務省統計によると、制度が開始した2012年5月から2015年末までの高度人材等認定件数は累計で4347人であり、この数字は欧州の高度人材受け入れ数と比較して極めて少ない。例えば、イギリスでは、日本の高度外国人材に相当する「第1階層」のビザ発行数は2009年単年で18000件を超えている²⁷⁾。

5. 高度外国人材にとって魅力のない日本

これまで見てきたように、日本政府は長らく、外国人労働者に関して単純労働者は受け入れないが専門労働者=高度人材は積極的に受け入れるという基本方針をとってきた。し

かし実態としては、単純労働者に関しては、景気の動向によって製造業、建設業などの労働力不足に対応して、サイドドアから相当数の外国人労働者を受け入れてきた。他方、専門労働者にかんしては、日本政府が非常に優遇した制度を設けているにもかかわらず、その受け入れ成果は芳しくない。ようするに、公式には受け入れていない単純労働者の外国人は相当数が日本で就労しているにもかかわらず、積極的に受け入れを歓迎している専門労働者=高度人材の外国人はほとんど来てくれないというのが日本のこれまでの実態である。

外国人労働者の流入が受け入れ国経済に及ぼす影響については、様々な議論があるが、これまでの実証研究の成果を概観すると、高度人材の受け入れにかんしては、受け入れ国の経済にプラスの作用を及ぼすことはほぼ一致した見解である²⁸⁾。それゆえ1990年代後半以降、世界中の国が高度人材獲得のために激しい競争を展開している状況である。この高度人材獲得競争において日本は大きく立ち遅れている。

高度人材が海外に移住する要因は多様である。経済的な要因が基本にあるが、それ以外の要因も無視できない。将来へのキャリアアップの機会、より良い研究環境、より優れたスタッフとの出会い、そして自由闊達な議論ができる環境などの要因も重要である。また職場環境だけではなく、言葉の環境、子弟の教育環境、医療環境などの生活環境も家族をもつ高度人材にとっては移住を決める重要な要因である。これらの要因に加えて、特定の国への移民の個人的、家族的な結びつきが移住地を選ぶ際に大きな影響を及ぼしている²⁹⁾。

²⁶⁾ 安倍首相は2016年1月28日の参院本会議で「いわゆる移民政策をとることは全く考えていない」と公式には移民政策を否定している。産経新聞、2018年1月28日

²⁷⁾ 「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策--デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査」労働政策研究・研修機構、2013年、p.145

²⁸⁾ 外国人労働者が受入国の経済に及ぼす影響にか

んする研究のサーベイにかんしては、“Towards a fair deal for migrant workers in the global economy” in ILO, International Labour Conference, 92nd Session, Geneva 2004, 及び、荻原理沙・中島隆信「人口減少下における望ましい移民政策—外国人受け入れの経済分析をふまえての考察」RIETI Discussion Paper Series 13-J-018, 2014年3月を参照されたい。

²⁹⁾ Pierpaolo Giannoccolo, ibid., pp1-3

高度な専門性をもつ外国人にとって日本社会をみると、国際的に汎用性の乏しい日本語という言語環境、専門職に対する低い評価、年功序列賃金制度による若手社員に対する低い賃金、非効率で長時間労働を強いる労働環境、休日・長期休暇の少なさなど、日本の職場は決して魅力的ではない。加えて大都市圏の住宅の貧困さ、子弟の教育環境の未整備など家族の生活環境の貧困さも際立つ。また海外との年金制度の互換性の乏しさなど社会保障の面でも立ち遅れが目立つ。このような要因に加えて、過去四半世紀の日本経済の低迷と近年の円安傾向から、日本の給与水準はドル換算で大きく下がり、金銭面の要因からも日本で働く魅力は大きく減退している。

各種の調査を見ても、高度外国人材にとって、日本が魅力的な職場でないことは明白である³⁰⁾。その結果、先述したように、政府がいくら高度人材の就労ビザの要件を緩和しても、日本に来る高度人材の総数は非常に低水準のままである。また各種調査によると、2012年に「高度に専門的な能力を有する人材」を受け入れるために導入された「高度専門職」の在留資格で働いている外国人の大半は、日本の大学を卒業した留学生の新卒採用であり、「専門性」でいえば日本の平均的な学部卒業生と同様のレベルの学生であった。前節で、従来から存在する「専門的・技術的分野」の在留資格で就労する外国人の一部分が、実質的には単純労働の隠れ蓑になっていることを指摘したが、「高度人材」を本格的に導入するために創設された在留資格である「高度専門職」で就労する外国人ですら、実際には、さほど「高度」な専門性をもった人材でなく、日本の平均的な大卒ホワイトカラーと同程度の水準だったのである³¹⁾。

安部政権は、第4次産業革命を担う優秀な

人材を呼び込むために、「永住権取得までの在留期間を世界最短とする日本版高度外国人材グリーンカード」の導入を提唱している。しかし、高度外国人材にとってほとんど魅力のない日本が「世界最短で取得できる永住権」を提示しても、本当に優秀な外国人は来る見込みはない。危惧されることは、「高度人材」という名目で、実際には日本人の平均的なホワイトカラーと同程度の「専門性」しかもたない外国人を大量に受け入れることによって、日本のホワイトカラー分野における労働環境の下方圧力が増大することである。日本の場合、高度外国人材の受け入れの際に国内での労働市場テストを採用していないので、これまで日本政府がやってきたような「高度人材」の要件を安易に引き下げることをするれば、この危惧がますます増えるだろう³²⁾。

6. なし崩しの外国人労働者受け入れの問題

日本政府は、単純労働分野の外国人労働者を受け入れないという基本方針を建前として継続してきたが、現実にはサイドドアと呼ばれる各種の経路を利用して、相当数の外国人を受け入れてきた。しかし、原則受け入れないという日本政府の基本方針は、外国人労働者の大量流入に対する抑止効果があり、現在日本の労働力人口に対する外国人労働者の割合は先進諸国の中で最低水準である。2013年の数字では、日本の労働力人口に対する外国人労働力人口の割合は、1.1%であり、イギリス8.8%、ドイツ9.4% (2009)、フランス5.8% (2009)、韓国1.8%と比べてみても極めて低水準である。とりわけ日本より後発工業国である韓国よりも外国人労働者の比率が少ないことは特筆すべき事実である³³⁾。

第二次大戦後の復興期と高度成長期の労働

30) スイスのIMDの『世界人材報告書2014』の中で公表された「海外高度人材にとって魅力的な国ランキング」において日本は60か国中48位で、アジア諸国の中では最下位であった。IMD, “World Talent Report 2014”, November 2, p.23

31) 日本総研調査部 上席主任研究員 岩崎薫里「高度外国人材誘致を巡る三つの現実」2015年7

月8日

32) 海外の高度外国人材受け入れの際の労働市場テストについては、「諸外国における高度人材——」を参照されたい。

33) 『国際労働比較 Databook of International Labour Statistics 2015』労働政策研究・研修機構、p.84

力不足に対応して、欧州は外国人労働者を大量に導入したが、日本は外国人労働者に頼らずにこの時期を切り抜けてきた。日本は、高度成長期前半までは、農村部から大量の労働力が都市部、工業地帯に流入することによって労働力不足が先鋭化することはなかったが、高度成長期後半期になると、深刻な労働力不足が発生している。しかし日本は、高度成長後半期においても外国人労働者を導入することなしに高い成長率を達成することができたのである。その理由については、いくつか要因が考えられるが、最大の要因は、技術革新による生産性の上昇である。とりわけ製造業の生産工程に労働節約型技術が導入され、労働者一人当たりの生産性が格段に上昇したことが重要な要因である。労働節約型技術の導入は中小企業にも広がり、日本全体の産業構造の高度化に貢献した。また労働生産性の上昇の結果、労働者の賃金が大幅に上昇し、消費活動が活発化することによって国内市場が拡大するという好循環の経済成長が達成できたのである。このように高度成長期の労働力不足を外国人に頼らずに乗り切った経験から、外国人労働者の受け入れ論争が活発化した1990年の入管法改正の前後の時期においても、政府報告書では外国人労働者の安易な依存は経済発展の妨げになるという主張が主流であった³⁴⁾。その理由は、低賃金の外国人労働者の流入によって企業が労働節約型の技術革新に積極的に取り組まなくなるということと、本来市場から撤退すべき低生産部門を残存させることによって日本の産業構造の高度化が遅れるという点であった。このような見解は、日本が高度成長期、外国人労働者に依存せずに、企業自ら技術革新に取り組み労働生産性を上昇させ、日本全体の産業構造を高めた経験に裏打ちされたものであった。

単純労働者の受け入れは、競合する日本人労働者の雇用環境を悪化させる。日本の場合、単純労働者の外国人は労働者ではなく、「技能

実習生」という立場で受け入れてきたので、2010年の入管法改正までは労働基準関係法令が適用されず、劣悪な労働条件で働かされていた。2010の入管法改正によって技能実習生にも労働基準関係法令が適用されるようになったが、それ以降も、技能実習生と受け入れ先との支配従属的な関係は変わらず、職場移転の自由がなく、また監視機能もほとんど働いていないという実態から、相変わらず最底辺の労働環境を強いられている³⁵⁾。このような国内外から批判も多い、外国人労働者を奴隷的に支配して働かせる技能実習制度は、結果的に、外国人が日本に対するイメージを悪化させて帰国することにつながり、「国際貢献」とは逆の効果を産んでしまう。また技能実習生の労働環境が劣悪であればあるほど、日本人労働者の労働条件の下方圧力が増し、低生産性の職場が温存され、産業構造の高度化が妨げられるという、かつて日本の政府関係者も危惧した外国人労働者を安易に導入した際の「悪影響」が現実化してしまう。しかも日本の場合、技能実習生を受け入れる際に、欧州など諸外国で取り入れられている労働市場テストを導入しておらず、なし崩し的に技能実習生の受け入れを拡大させている。

現在日本政府が行っているように、産業界の「人手不足」の声を検証もせず、無節操になし崩し的に大量の「技能実習生」を受け入れると、日本人労働者の労働環境が大幅に悪化し、その結果、労働生産性の上昇と産業構造の高度化が妨げられ、日本経済の後退につながる可能性がある。また、欧州で社会問題となっている「外国人嫌い=ゼノフォビア」の世論が広がる恐れがある。高度成長時代の日本が外国人労働者なしに労働力不足を切り抜けてきたように、労働生産性の引き上げ努力、高齢者や女性の労働力率の引き上げの努力を最大限行うことが先決であり、それらの努力を行うことなしに安易に外国人労働者に頼ることは日本経済の長期的衰退を招く恐れ

34) 伊豫谷 登士翁 編・梶田 孝道 編『外国人労働者論 現状から理論へ』弘文堂、1992、p.108

35) 総務省「外国人の受け入れ対策に関する行政評

価・監視－技能実習制度等を中心として－結果報告書」2013年4月19日

がある。

外国人労働者が一時的な出稼ぎのために入国しても、結果的にその多くが定住することは欧州の経験から証明されている。しかし日本政府はいまだに単純労働分野にかんしては短期的な「技能実習生」という建前で外国人を受け入れているので、彼らが将来日本に定住するようになった場合のシミュレーションを考えていない。しかし外国人が日本に定住すると、年金制度などの社会保障の問題、家族の呼び寄せの問題、さらには彼らを日本社会に組み入れるための社会統合政策の問題に対応しなければならない。しかし現在の日本政府は「移民」の受け入れは一切認めないという建前に固執しているので、公式に「移民政策」をとることができない。また日本の外国人労働者政策が、縦割り行政で、官庁ごとに立場が異なるので、統一的な移民政策が実施される体制ではない。このような状況でなし崩しに大量の外国人労働者を受け入れれば、将来膨大な社会的コストが生じるであろう。

(むすびにかえて)

少子高齢化と人口減少を補充するために移民を導入すべきだという意見も大きいですが、そもそも現在の人口減少は、20年以上前にわかっていたにもかかわらず、少子化対策を実行しなかったつけが来ているのである。仮に移民を導入しても、彼らも将来高齢化し日本の社会保障制度に依存するようになり、また彼らの出生率も日本人と同じ水準に近づいていくことは他国の事例からも明らかである。低水準の日本人の出生率を放置したまま現在の労働力人口を維持したいなら永久に毎年膨大な移民を受け入れ続けるしかない。大量の移民の受け入れは将来膨大な社会的コストにつながる。また先進諸国の中で賃金が最低水準になってしまった日本に単純労働者といえども将来にわたって大量に来てくれるかどうか疑問である。

出生率低下の最大の要因は、非正規雇用の増大など若年層の就労環境の悪化なので、安い労働力を目的とした外国人労働者の導入は

日本人の労働環境を押し下げ、出生率をさらに引き下げ、その結果、より多くの外国人を導入させなければならないという悪循環に陥る可能性がある。また安い外国人労働者の導入によって生産性の低い部門を温存させることによって産業構造の高度化が遅れる可能性もある。今後、膨大な社会的コストを支払ってまで移民を大量に導入するのか、移民の受け入れは最小限にとどめ、技術革新による労働生産性の上昇を図り、日本人の労働環境を改善し、少子化対策にコストを支払い、日本人の人口回復を目指すべきかの選択がきているといえる。

