

日本における移民・外国人労働者 受け入れ政策の現状

山 田 亮 介（コーディネーター）

目 次

1. シンポジウムの概要
2. 「移民」と「外国人労働者」
—現在までの日本における外国人受け入れ政策—
3. 外国人の人権
4. シンポジウムのねらい

1. シンポジウムの概要

現在、日本の総人口は1億2670万6千人で、最も人口の多かった2009年頃をピークに7年連続で減少している⁽¹⁾。それに比べて、65歳以上人口は3515万2千人で全人口の27.7%を占め、過去最高を記録した⁽²⁾。2017年の出生数は94万6060人で過去最少、合計特殊出生率は1.43となり2年連続の減少であった⁽³⁾。このままいけば、日本の人口は2053年には1億人を割り込み、2065年には8808万人にまで落ち込むという将来推計もある⁽⁴⁾。高齢化が進むことで死亡率が上昇し、その死亡率を出生率が上回らない限り人口減少社会は進行し続ける⁽⁵⁾。生産年齢人口および労働力人口の減少という危機に直面する中で、打開策の一つとして挙げられるのが、日本への外国人受け入れである。

最新の統計によれば、日本に滞在する外国人の数（在留外国人数）は256万1848人にのぼる⁽⁶⁾。たしかに、一昔前は大都市圏をはじめ観光地等で時折見かける程度であった外国人も、今や郊外の駅や住宅街においてもよく見るようになった。とはいえ、日本は、「移民」を政策として実施している国ではない。その点でアメリカやカナダ、オーストラリアとは違出し、戦後外国人労働者を

多く受入れ移民国家となったフランスやドイツとも異なる。しかし実際は、日本は多くの外国人労働者を受け入れており、国内には在留外国人が今も増え続けている。今後日本に外国人を受け入れる際、単なる労働力としてのままでよいのか、それとも定住化・社会統合をも見据えるべきか。この問題を考える一つのきっかけとして、政治研究所では、2018年12月10日に「移民・外国人労働者問題の諸相」をテーマにシンポジウムを開催した。本シンポジウムでは、政治行政学科の小池亜子先生、鈴木佑記先生、経済学科の熊迫真一先生にパネリストとしてご報告いただき、議論にも参加いただいた。熊迫先生からは、未熟練労働者の受け入れが受け入れ国の労働者に与える影響について考察いただいた。小池先生には、他国とりわけ韓国との比較から日本の移民に対する言語教育政策について論じていただいた。鈴木先生には、タイにおける中国からの移民、華僑・華人の生活実態やタイへの影響についてご紹介いただいた。

2. 「移民」と「外国人労働者」

—現在までの日本における外国人受け入れ政策—

日本は「移民」政策を今日まで否定し続けてきた。そもそも「移民」とは何を意味するのであろうか。2018年12月の国連総会に際しておこなわれる会議において採択を目指す「移民に関するグローバル・コンパクト (Global Compact for Migration)」は、「移民 (Migrant)」の定義について、次のような認識にもとづいている。①国際移民に関して正式な法的定義はないが、専門家の間では、移住の理由や法的地位とは無関係に、定住国を変更した者のことを移民とする点で一致している。②3か月から12か月の短期(一時的)移住と、1年以上にわたる長期的ないし恒久的移住の区別がある⁽⁷⁾。近藤敦は、日本の場合、移民という用語において永住型の「移民」をイメージすることが多いが、多くの国での一般的な用語法としては、もっと広い意味で用いられていると述べる⁽⁸⁾。国際的にみれば、一定期間以上にわたって、定住国を変更した場合に、たとえそれが難民であっても、不法滞在であっても移民という扱いになる⁽⁹⁾。

また、移民には、必ずしも永住の目的が必要というわけではない。

日本において「移民」という用語は、一時的に日本に滞在する「外国人労働者」と区別して用いられている。そのうえで、政府は外国人労働者についても、「高度外国人材」と「単純労働者（非熟練労働者）」に分け、後者は受け入れないという基本的方針をながらく堅持してきた⁽¹⁰⁾。2017年6月政府が示した「未来投資戦略2017－Society5.0の実現に向けた改革」の中でも、第4次産業革命の推進やイノベーション創出のために高度外国人材の呼び込みが掲げられている一方で、外国人の受け入れについては、「移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方」を調査、検討していくとある⁽¹¹⁾。

もっとも日本は、1980年代中頃まで、外国人労働者の受け入れ自体にも消極的であった。それが、1980年代後半のバブル経済期に入ると、外国人労働者が急速に国内に流入し、同時に不法就労外国人の増加が社会問題となったことで転機を迎える⁽¹²⁾。定住の韓国・朝鮮・中国人等一定の在留資格と在留期間を有する外国人、難民、急増するその他の外国人労働者、というように、国内の外国人が多様化する中で旧入管法では対応することが困難となり、1989年「出入国管理及び難民認定法」が改正され、翌90年施行された（以下、改正入管法）⁽¹³⁾。これによって新たに27の在留資格が設けられ、外国人の受け入れ法制が整備された。専門的・技術的分野では、法律、会計業務、医療、研究、教育、人文知識・国際業務、企業内転勤、文化活動、就学などが新設され⁽¹⁴⁾、今日の在留資格の原型ができあがった。政府はこの時もそれまでの、「専門・技術的分野の外国人労働者は受け入れ、単純労働者については受け入れない」という方針を維持していた。ところが他方で、改正入管法では「日系人」とその家族に対して、「日本人の配偶者等」に該当しない場合（日系3世など）にも、「定住者」という就労可能な在留資格を認めており⁽¹⁵⁾、南米日系人労働者が単純労働に従事できるようになった⁽¹⁶⁾。さらに、建設業、製造業、サービス業など特定分野の人材不足を補うために、「研修」という在留資格の省施行令基準を緩和し、実質的には単純労働をおこなう「研修生」が大量に生じることになった⁽¹⁷⁾。村下博はこの点について、「一方で合理性のない単純労働者の部分

開放を行い、他方で単純労働者排除政策を堅持すると表明することは、矛盾極まりないもの⁽¹⁸⁾」と断ずる。

このような流れの中にあって 1993 年には、従来の研修制度に加えて、技能実習制度がはじまった。技能実習制度は、「研修」後に一定の要件を満たした場合に、「特定活動」（技能実習）へ移行し、引き続き職務に従事することができるようにするもので、より実践的な技術・技能・知識を開発途上国等へ移転し、その国の経済発展を担う人づくりに協力するという国際協力・国際貢献の観点から創設されたものである。しかし表向きの制度趣旨とは異なり、実習生は労働者としての法的地位が与えられず、権利保障も不十分なチープレイバーとして扱われるという実態があった⁽¹⁹⁾。それはまさに「非熟練労働者のローテーション制度」⁽²⁰⁾とも言うべきものであったという。2010 年に入管法の改正とあわせて、資格「技能実習」が置かれ、当初から労働者という身分で企業と雇用契約を結び、途中で技能実習 1 号から 2 号に移行するというプロセスを踏む形に変わった⁽²¹⁾。その後 2016 年には「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（技能実習法）が制定され、技能実習生に対する人権侵害行為等に対する罰則・保護体制を強化するなど、制度の適正化が図られている⁽²²⁾。

2017 年の国内外国人労働者数は 127 万 8670 人で、5 年前のおよそ 2 倍となった⁽²³⁾。このうち、政府が現在も受け入れをすすめている「専門的・技術的分野」の在留資格に基づく外国人が約 23.8 万人、対して在留中の活動に制限を受けず様々な分野で就労可能な（したがって単純労働も可能な）「身分に基づき在留する者」（「定住者」（おもに日系人）、「永住者」、「日本人の配偶者等」等）は約 45.9 万人、技能移転を通じた開発途上国への国際協力を目的とする「技能実習」が約 25.8 万人、留学生のアルバイト等本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内で相当と認められる場合に就労可能な「資格外活動」が約 29.7 万人となっている⁽²⁴⁾。そしてこのほかにも統計上の数値としては把握しきれていないが、不法入国者や在留資格で認められた範囲（期間・内容）を超えて単純労働に従事する者などのいわゆる不法就労外国人が大量に存在している。

2018年6月、政府は従来の政策を大きく転換した。経済財政運営の指針「骨太方針」の素案には、①中小・小規模事業者をはじめとした人手不足が深刻化している中で、従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築すべきこと、②外国人材の受け入れ拡大のための新たな在留資格を創設し、③新在留資格期間中において、一定の試験に合格するなどより高い専門性を身に着けた場合には家族の帯同を認める措置を検討するといった点が示されている⁽²⁵⁾。具体的には①②は、実質的に単純労働分野での就労を認める方針転換で、農業、建設、宿泊、介護、造船の5分野を対象に、業界ごとに実施する技能と日本語の試験に合格すれば最長5年の新たな在留資格を取得でき、技能実習制度から移行した場合は計10年間の滞在が可能になるという⁽²⁶⁾。また③家族の帯同は、日本における定住化や家族形成につながる可能性がある。とはいえ、この政策方針も「移民政策とは異なるもの」であるとの従来のスタンスは崩しておらず、その点には留意しなければならないであろう⁽²⁷⁾。

3. 外国人の人権

移民・外国人労働者の問題を考えるうえでは、「外国人の人権」にも目を向ける必要がある。外国人の人権に関する有名なリーディングケースであるマクリーン事件判決（最大判昭53.10.4民集32・7・1223）は、外国人の入国および在留の権利について「憲法上、外国人は、わが国に入国する自由を保障されているものでないことはもちろん、（中略）在留の権利ないし引き続き在留することを要求しうる権利を保障されているものでもない」としつつ、人権保障については「憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべきであ」として、外国人にも可能な限り人権が保障されるべき旨示した。日本国民かそうでないか（外国人か）の選別の基準となっているのは国籍である。ところが今日、外国文化を背景にも

つ日本人(外国生まれの日本人、片親が外国人の日本人(国際結婚)、帰化による後天的国籍取得者)や日本生まれの外国籍保有者など、その在り様も多様化してきており⁽²⁸⁾、かならずしも国籍だけで適切に分類できるわけではない。たとえば外国人についても、(a)永住資格を有する永住外国人(一般永住者と特別永住者、およびその配偶者・子ども等)、(b)永住資格はもたないが一定期間の在留資格を有する定住外国人、(c)その他の在留外国人((a)(b)を除く90日以上在留者)、(d)((a)～(c)以外)の一般外国人(90日未満の一時滞在者)、(e)難民、のように細かく分けて、それぞれのケースごとにどのような人権が保障され、何が制限されるのかを考える必要性が高まっている⁽²⁹⁾。

参政権は、国民主権の原理にもとづき、日本国民固有の権利と解されてきた。定住外国人の地方参政権が争われた事件(最判平7.2.28民集49・2・639)で判決は、「憲法93条2項にいう『住民』とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当であり、(中略)我が国に在留する外国人に対して、地方公共団体の長、その議会の議員等の選挙の権利を保障したものということはできない。」として、国政・地方両レベルの選挙権を否定している。その一方で、判決の傍論では、民主主義社会における地方自治の重要性にかんがみ、「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、(中略)法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である。」として、国の立法政策如何によっては、定住外国人に地方参政権を法律で付与することは憲法上禁止されていないと示している(ただし、そのような措置を講じないからといって違憲の問題を生ずるものではないとする)。

同じく後国家的権利の社会権もこれまで、原則として外国人には保障が及ばないと解されてきた。ところが、生存権に関する社会保障政策に関しては今日、国際人権規約や難民条約の批准にともなって、関連法令の国籍要件(国民年金、福祉年金、児童扶養手当などの受給資格)が原則撤廃されている⁽³⁰⁾。生活保

護法は国民を対象としつつも、行政実務上は、厚生省（当時）において各都道府県知事宛にだされた「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」と題する通知（昭和29年第382号厚生省社会局長通知）を根拠として、特定の外国人も（平成2年以降は永住者・定住者、難民）生活保護の対象となっている⁽³¹⁾。生活保護を受給する外国人は、2016年度に月平均で4万7000世帯にのぼり過去最多に達したというが、彼らは、バブル期の人手不足で大量に日本にやってきたのち、リーマンショックなどによる景気悪化で解雇され、日本語が話せないことで再就職ができない者や、高齢化したのち無年金状態である者であるという⁽³²⁾。日本語教育や職業訓練などの制度設計をしないまま無計画に外国人を受け入れていけば、恩恵よりもコストのほうが高がつき、ひいては大きなリスクとなりかねない。

外国人をより広い枠組み、すなわち「移民」と捉えなおし、日本国民との間でどのように人権保障のバランスを構築していくかについては、現状越えなければならぬ様々なハードルがある。ここに掲げた参政権や社会権だけではなく、精神的自由や経済的自由などの自由権についてはもちろん、日本語習得を含む教育を受ける権利の保障、差別的表現（ヘイトスピーチ）問題など、議論すべき課題は多い。

4. シンポジウムのねらい

今後日本社会には外国人がさらに増え続けると同時に必要不可欠の存在になることはまちがいない。国内において人口減少が進み、労働力不足も深刻化する一方で、国外では国際的な人材獲得競争も激化している。外国人には「しばらく日本で仕事をしたら、母国に帰ってもらおう」という考えは、もはや通用しなくなってきている。ところが、日本にとって「対象は『移民』ではなく『外国人材』」であり、日本のネーションの内部への包摂という視点は欠けている。」との指摘が示すとおり⁽³³⁾、日本には未だ外国人を共生や社会統合まで見据えて受け入れる土壌が整っていない。柏崎千佳子によれば、このような事情の背

景には、「この国が『日本人（＝日本民族）』によって成り立つ（べき）」とのエスノ・ナショナリズムがあるという⁽³⁴⁾。

本シンポジウムにおいて、パネリストによる3つの報告・議論を、今後の日本における移民政策への示唆とするとともに、学生にはこれを契機に、多角的な視点から移民問題を「自分たちの将来にかかわる問題」として認識し、自ら思考するようになって欲しいと思う。

注

- (1) 「人口推計」（2017年10月1日現在）結果の概要—人口の動向—（総務省統計）
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2017np/pdf/gaiyou1.pdf>（2018年6月5日閲覧）。
- (2) 「人口推計」（2017年10月1日現在）結果の概要—年齢別人口—（総務省統計）
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2017np/pdf/gaiyou2.pdf>（2018年6月5日閲覧）。
- (3) 「平成29年（2017）人口動態統計月報年計（概数）の概況」（厚生労働省）
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai17/dl/gaikyou29.pdf>
（2018年6月5日閲覧）。
- (4) 「日本の将来推計人口」（2017）Ⅱ推計結果の概要 1 総人口の推移（出生中位とした場合の推計）（国立社会保障 人口問題研究所）
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf（2018年6月5日閲覧）。
- (5) 合計特殊出生率はここ2年減少しているが、10年前と比較すると僅かに増加傾向にある。しかしこのことが、ただちに人口増加に繋がるとは考えられない。出生数は変わらず減少傾向が続いているうえに、死亡者数134万7千人を37万7千人も下回っている。（総務省統計・前掲注(2)、および厚生労働省政策統括官（編）（2018）『平成30年 我が国の人口動態—平成28年までの動向』、厚生労働統計協会、9頁以下参照）。
- (6) 法務省入国管理局「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」2017年12月末現在数値。（未来投資会議 構造改革徹底推進会合「企業関連制度・産業構造改革・イノベーション」会合（雇用・人材）（平成30年4月4日）資料）。
- (7) United Nations Refugees and Migrants <https://refugeesmigrants.un.org/>（2018年7月30日閲覧）この中では、国連経済社会局（United Nations Department of Economic and Social Affairs）の定義が用いられている。
- (8) 近藤敦（2009）「移民と移民政策」川村千鶴子・近藤敦・中村博皓（編）『移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生』、明石書店、20頁以下。

- (9) 同書, 同頁。近藤によれば, 広義の移民(国外移住を余儀なくされた難民を含む), 狭義の移民(自発的な意思で新たな国に移り住む者), 最狭義の移民(永住を目的として入国時に永住許可を認められる外国人)に分けられる。
- (10) 移住労働者と連帯する全国ネットワーク(編)(2006)『多国籍住民との共生に向けて NGO からの政策提言』, 現代人文社・大学図書, 11 頁。
- (11) 「未来投資戦略 2017 — Society5.0 の実現に向けた改革」(2017) 首相官邸日本経済再生本部 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/> (2018 年 6 月 12 日閲覧)。政府はこれ以前においても, たとえば「中長期的な外国人材の受入れの在り方については, 移民政策と誤解されないように配慮し」など同趣旨の表現を用いている(「日本再興戦略」改訂 2014 — 未来への挑戦 — 同 URL)。
- (12) 清水隆雄(2008)「外国人政策の変遷と各種提言(外国人政策—現状と課題)」国立国会図書館調査資料『人口減少社会の外国人問題 総合調査』, 34 頁以下。<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2008/20080105.pdf> (2018 年 6 月 14 日閲覧)。
- (13) 村下博(1999)『外国人労働者問題の政策と法』, 大阪経済法科大学出版部, 113 頁。
- (14) 清水, 前掲注(12)「外国人政策の変遷と各種提言(外国人政策—現状と課題)」, 36 頁。
- (15) 近藤, 前掲注(8)『移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生』, 24 頁以下。「定住者」在留資格の表向きの理由は, 親族訪問等とされたが, 本音の部分では「不法就労者」の増大を止め, バブル期の労働力不足の解消が期待されていたという。
- (16) 村下, 前掲注(13)『外国人労働者問題の政策と法』, 121 頁。
- (17) 同書, 同頁。
- (18) 同書, 121—122 頁。
- (19) 同書, 138 頁以下。
- (20) 近藤, 前掲注(8)『移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生』, 25 頁。
- (21) 株式会社労働新聞社(編)(2017)『改正外国人技能実習制度の実務』, 株式会社労働新聞社, 3 頁。
- (22) 同書, 同頁。
- (23) 法務省入国管理局, 前掲注(1)「我が国における外国人労働者の推移」。
- (24) 法務省入国管理局, 前掲注(1)「我が国における外国人労働者の内訳」。
- (25) 「経済財政運営と改革の基本方針 2018 (仮称) (原案)」(2018) 平成 30 年 6 月

5 日経済財政諮問会議資料, http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0605/shiryo_01.pdf (2018 年 6 月 21 日閲覧)。

- (26) 産経新聞 2018 年 6 月 6 日付朝刊。
- (27) 経済財政諮問会議資料, 前掲注 (25)「経済財政運営と改革の基本方針 2018 (仮称) (原案)」
- (28) 近藤, 前掲注 (8)『移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生』, 23 頁。
- (29) 辻村みよこ (2016)『憲法 [第 5 版]』, 日本評論社, 113 頁。
- (30) 同書, 115 頁。および, 毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治 (2017)『憲法 II 人権 [第 2 版]』, 有斐閣, 30 頁。
- (31) 最二判平 26. 7. 18 判例地方自治 386 号 78 頁 (『平成 26 年度重要判例解説』(有斐閣, 2015), 28-29 頁)。本判決は, 「外国人は、行政庁の通達等に基づく行政措置により事実上の保護の対象となり得るにとどまり、生活保護法に基づく保護の対象となるものではなく、同法に基づく受給権を有しないものというべきである。」と述べている。
- (32) 産経新聞 2018 年 5 月 3 日付朝刊。
- (33) 柏崎千佳子 (2018)「日本の社会と政治・行政におけるエスノ・ナショナリズム」移民政策学会設立 10 周年記念論集刊行委員会 (編)『移民政策のフロンティア 日本の歩みと課題を問い直す』, 明石書店, 22 頁。
- (34) 同書, 18 頁。