

外国人労働者は「移民」ではないのか？

研究員 古金 義洋

1. 政府は外国人労働者受け入れを拡大する方針だが、「移民」が認められたわけではない

政府は2018年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針）で、これまで消極的な姿勢を維持してきた単純労働分野への外国人の受け入れを拡大する方針を示し、同年12月には「出入国管理法及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」で制度の概要が定められた。さらに、同月の閣議決定で「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」により、介護、外食、建設、ビルクリーニング、農業など、人手不足が深刻化する14業種それぞれの受け入れ概要が決まった。

新たな在留資格による外国人受け入れは14業種を合わせて最大5年で35万人とされている（表1参照）。例えば、最も受け入れ見込み人数の多い介護分野では今後5年間で最大6万人の外国人労働者の受け入れを見込んでいる。「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」によれば、介護分野では、人材確保に向けた総合的な取組みを通じて2014年から16年にかけて国内人材が年平均6万人程度増加したが、今後、生産年齢人口が一層減少していくなかで、年平均6万人程度の国内人材を確保していくことは困難だとする。向こう5年間で30万人程度の人手不足が見込まれる中、最大6万人という数の外国人受け入れは、介護ロボット、ICTの活用等による5年間で1%程度（2万人程度）の生産性向上及び処遇改善や高齢者、女

性の就業促進等による追加的な国内人材の確保（22～23万人）を行ってもなお不足すると見込まれる数だとしている。

合計35万人という数は、日本における在留外国人数273.1万人（18年末、法務省「在留外国人統計」）の13%程度に、また、日本における外国人労働者数146.0万人（18年10月末、厚生労働省「外国人雇用状況」の届け出状況）の24%程度に相当する。

新制度では「特定技能1種」と「特定技能2種」という2つの資格が認められることになった。日本において従来から就労が認められていたのは高度な専門人材で、外交官や大学教授、医師や芸術家など法務省が定めたものに限定されていた。新制度ではこの高度専門人材が特定技能2種に当たる。

（表1）特定技能による外国人の受け入れ人数
（人）

介護	60,000
外食業	53,000
建設	40,000
ビルクリーニング	37,000
農業	36,500
飲食料品製造業	34,000
宿泊	22,000
素形財産業	21,500
造船・船用工業	13,000
漁業	9,000
自動車整備	7,000
産業機械製造業	5,250
電気・電子情報関連産業	4,700
航空	2,200
合計	345,150

（出所）「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」（2018年12月閣議決定）

(表2) 在留資格別在留外国人数の推移

(万人、%)

年末	2014	2015	2016	2017	2018	年平均増減数	18年末構成比
特別永住者	35.8	34.9	33.9	33.0	32.1	-0.9	11.8
永住者	67.7	70.0	72.7	74.9	77.2	2.4	28.3
留学	21.4	24.7	27.7	31.2	33.7	3.1	12.3
技能実習	16.8	19.3	22.9	27.4	32.8	4.0	12.0
技術・人文知識・国際業務	12.3	13.8	16.1	18.9	22.6	2.6	8.3
定住者	16.0	16.2	16.9	18.0	19.2	0.8	7.0
家族滞在	12.6	13.4	14.9	16.7	18.2	1.4	6.7
日本人の配偶者等	14.5	14.0	13.9	14.0	14.2	-0.1	5.2
その他	15.1	16.9	19.3	22.1	23.1	2.0	8.5
総数	212.2	223.2	238.3	256.2	273.1	15.2	100.0

(出所) 法務省入国管理局

(注) 「永住者」は日本での10年以上の継続在留などで永住許可を受けた者。「特別永住者」は第二次世界大戦後、朝鮮半島や台湾などが日本の領土でなくなったことにより日本国籍を離脱した在日朝鮮人、韓国人、台湾人とその子孫について日本への定住などを考慮して永住を許可されたもの。「定住者」は日系3世、外国人配偶者の連れ子等。「家族滞在」は就労資格等で在留する外国人の配偶者、「技術・人文知識・国際業務」は機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学教師等

一方、介護、農業、建設業など人手不足が深刻な分野14業種における「相当程度の知識または経験を必要とする技能」が「特定技能1種」と位置付けられた。特定技能2種は家族の帯同も可能で在留期間の上限はない。永住権取得に必要な「10年間の滞在」の条件も満たすことができる。一方、特定技能1種の在留期間は5年が限度で、家族の帯同は認められない。

このように政府は人口減少によっていくつかの産業で人手不足が深刻化している状況に鑑み、外国人労働者の受け入れを拡大する方針を示したわけだが、これはあくまでも「外国人労働者」であり、「移民」が認められたわけではない。したがって、今回の外国人受け入れ拡大の施策は、いわば「高度専門人材に

は長期滞在を認めるが、そこまで高度ではない人材には短期で帰国してもらう」政策であると言ってもいい。安倍首相も明確に「移民政策」を否定している¹。

ちなみに「移民」の定義は必ずしも定まっているわけではない。OECDによれば、「1年以上外国に居住する人」が移民であり、また、国際移住機関 (IOM、国連の機関) によれば「本来の居住地を離れて、国境を越えるか、一国内で移動している、または移動したあらゆる人」だが、日本政府は「入国の時点で永住権を有する者」(『共生の時代』に向けた外国人労働者受け入れの基本的考え方)(2016年5月24日、自民党、労働力確保に関する特命委員会より)と非常に狭く定義している。この定義に従えば、日本には移民がほとんど

1 「今回の制度は移民政策ではないかという懸念について、私はいわゆる移民政策ではないと申し上げてきました。受け入れ人数には明確に上限を設けます。そして、期間を限定します。皆様が心配されているような、いわゆる移民政策ではありません」

「現在、有効求人倍率が47全ての都道府県で1倍を超えています。そのなかで、全国では特に、地方においては、中小・小規模事業者の皆さんは深刻な人手不足に直面しています。…生産性の向上や国内人材の確保に手を尽くしてもなお人手不足が深刻な介護、農業、建設業などの分野に限って、即戦力を受け入れるものであります」(いずれも2018年12月10日安倍首相記者会見より)



存在しないということになる。

2. 移民政策の否定は現実的ではない

ただ、人口減少による長期的な労働力不足は容易に解消するとは思えない。そうしたなかで外国人労働者への依存を明らかにしながら、受け入れた外国人には短期間で帰国してもらおうとしているのは、矛盾と言わざるをえず、以下の点からみても現実に即した対応とは言えない。

第1に、日本政府の考え方によれば、日本に移民はほとんど存在しないことになるが、現状では、入国の時点で永住権を認められていなくとも、結果的に永住が認められるようになった外国人は増加している。18年末の在留外国人273.1万人のうち、「10年以上本邦に在留する」ことなどで永住権を有することができるようになった「永住者」²は77.2万人、戦前の植民地統治に由来する外国人である「特別永住者」は32.1万人で、合計して、永住権を有する外国人は計109.3万人おり、これは在留外国人全体の約4割に相当する（前頁表2参照）。

「永住者」は2000年以降、増加ペースを速めているが、これは1990年頃前後に急増した外国人が2000年前後に永住権を取り始めたためであると考えられる。

第2に、もし一度受け入れた外国人を短期で強制的に帰国してもらうことを想定しているのであれば、それはやや非現実的な想定であろう。

米国のメキシコからの移民受け入れの例をみると、米国では第二次世界大戦期の労働者不足からメキシコからの移民に門戸を開放し

たが、その後、厳重な国境管理とメキシコ人の締め出しに転じた経験がある。しかし、この当時、米国の産業界にはすでにメキシコ移民を労働力として頼る構造ができており、企業はこうした政策に反対した。

しかも、Jorge Durand and Douglas S. Masseyの“Crossing the border”によれば、国境管理が厳重になったことによって、メキシコ人移民は「強制的にメキシコに帰国させられてしまう」との懸念を抱くようになり、かえって米国から離れようとしなくなってしまったという経験もある。

長期的な労働力不足に対応して外国人労働者へ依存しなければならないという現実を直視した場合、外国人を単なる「労働者」として受け入れるのではなく、むしろ、労働者であると同時に生活者でもある「移民」として受け入れるべきなのではないかという見方は多い。そのうえで、外国人を短期間受け入れ、数年で帰国してもらうことを念頭においた出入国管理政策だけではなく、外国人を長期にわたって受け入れることを前提に、日本社会への統合、日本社会との共生を目指す政策が必要と考えられる。

外国人に日本社会への統合、日本社会との共生を促すことは日本及び外国人労働者の双方にとってメリットが大きい。欧州では社会に溶け込めないグループの存在が問題になっており、経済的に成功しにくい移民とその子供たちが社会から疎外され、結果的に社会不安をもたらしていると言われる。日本に入ってくる外国人が日本社会に溶け込むことができなければ、同様な問題が日本でも起こるおそれがある。

2 法務省「永住許可に関するガイドライン」によれば「原則として引き続き10年以上本邦に在留していること」が永住権取得の条件となっている。日本人や永住者の配偶者の場合、実体を伴った婚姻生活が3年以上継続し、かつ、引き続き1年以上本邦に在留していること。その実子の場合は1年以上本邦に継続して在留していることが必要とされる。



また、労働者であれ移民であれ、外国人が受入国において、共通言語、共通の文化的規範、共通の制度を受け入れることで、外国人も大きな経済的なメリットを享受することができる。公共政策的な立場からすると、政府が果たす役割として、市場取引を管理するための基準や言語を共通化することが挙げられる。この共通化を促進するため、費用対効果で最も効率的な方法は、少数派に主流派の言語や文化を奨励することが必要になる。日本社会への統合あるいは日本社会との共生は外国人労働者自身にとっても恩恵をもたらす。具体的には、日本語の習熟などにともなって、スキルの習得が進み、賃金も上昇すると期待されるためだ。

ジョージ・ボージャス『移民の政治経済学』によれば、1975～79年に米国に入国した移民と1995～99年に入国した移民の英語の習熟度と賃金改善度（米国人と比較し、経済状況の変化を勘案した賃金改善度）を比べて、英語の習熟度によって賃金改善度も決まってくると述べている。すなわち1975～79年に入国した移民は最初の10年間で、英語が流暢になった割合が12%ポイント上昇し、それに伴って賃金は10年間で9.0%改善したが、1995～99年に入国した移民は最初の10年間で、英語が流暢になった割合は3%ポイントの上昇にとどまり、賃金も10年間で4.0%の改善にとどまった、と述べている。

人手不足の解消のために外国人労働者を積極的に受け入れようとするれば、日本における外国人の人口比率は否応なく急速に高まっていくだろう。その際、外国人の国境の出入国管理を行うことはもちろん必要になるが、現実的には、増え続ける外国人の日本社会への統合、日本社会との共生をどのように進めるかについての、現実的な移民政策を考えてい

く必要があるだろう。