

外国人労働者受け入れをめぐる諸問題

—「日本型」モデルの構築をめざして—

村井忠政

はじめに

世界にもまれな速度で少子高齢化が進展した結果、わが国の生産年齢人口は1995年の8,700万人から2050年には5,700万人に減少することが見込まれている。少子化の歯止めはきかず、わが国の出生率は着実に低下を続け、1989年（平成元年）の合計特殊出生率は1.57まで落ちて、いわゆる「1.57」ショックが日本列島を駆け抜けた。100年後のわが国の人口は半減し、日本経済沈降が現実的な声として聞こえ始めている。かりに出生率が回復しても、人口逆モメンタムというメカニズムが働き、長期にわたり人口減少は続き、労働力不足は解消されないとの指摘もある。このような深刻な人口減少と少子高齢化の問題を解決する手段として、近年になって外国人労働者の本格的受け入れをめぐる議論が再燃している。

本稿の目的は、外国人労働者受け入れをめぐる近年の議論をレビューすることによって、はたして外国人労働者受け入れがその問題解決の手段になりうるのか、またかりにわが国が本格的な移民政策に踏み出した場合、そこではどのような問題や障害が予想されるかを検討するところにある。

I 少子高齢化と人口減少にどう対処するか

本節では、わが国の少子高齢化と人口減少問題をめぐるさまざまな議論の前提になっているわが国の「人口動態統計」や「将来人口推計」などの人口統計学的データと、政府や研究機関が刊行した報告書（白書）を改めて検討し、そこでの議論を整理したい。

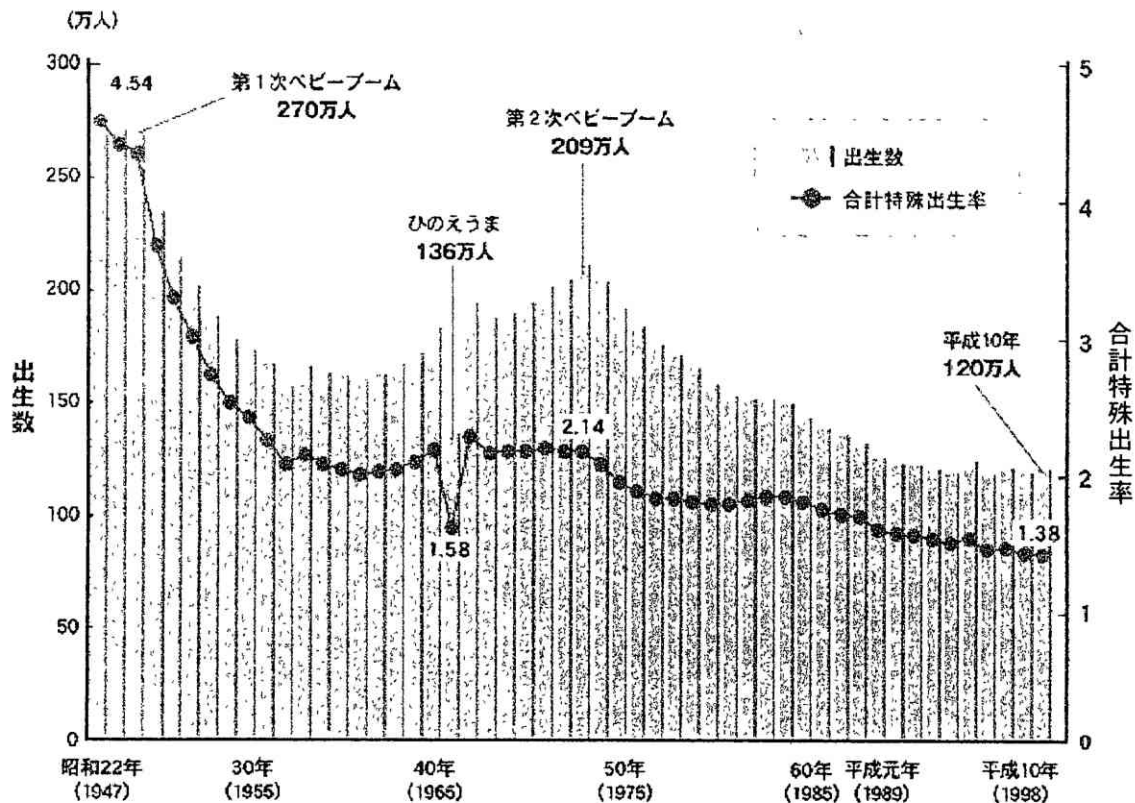
1. 『平成4年版国民生活白書』

少子化対策に日本政府が取り組むきっかけとなったのは、「少子社会の到来、その影響と対応」を特集した平成4年（1992年）版の『国民生活白書』であると考えられる。¹ 同白書はその第1章「最近の出生率の動向と少子化の背景」でわが国における近年の少子化傾向について述べ、わが国の合計特殊出生率（1人の女性が 生の中に産む子どもの平均数）が戦後最低の1.53人になったこと、その結果わが国の現在の人口を将来も維持するのに必要なギリギリの水準（いわゆる人口の置換水準）である2.08人を大きく下回ってしまったというショッキングな事実を告げている。

わが国の出生率は第2次大戦直後の昭和22～23年に一時高まったものの、その後復興期を通して急激に低下し、それ以降昭和40年代半ばまではおおむね横ばいで推移してきたが、昭和58年以降再び低下傾向が続いてきた。最近においてもわが国の出生率は低下し続けており、平成10年の厚生省「人口動態統計」によれば、1.38人と史上最低となった。(図1参照)

さらに同白書は、出生率とその動きに影響を与えていると考えられる主な経済社会的要因、およびその背景についてフローチャートによる説明を加えている。少子化に影響を与える要因としては様々な要因があげられているが、ここではそれぞれの要因が非婚化・晩婚化および有配偶女子(結婚している女性)の出生率低下というルートを通じて少子化に影響を与えるものとして説明されている。²

このようにわが国における少子化傾向を指摘した後、同白書は第6章「少子化の進展、その影響と課題」でそれがわが国の経済や社会に与える中長期的影響、とりわけ経済社会の活力への影響について触れ、「15歳以上人口のうち就業者と完全失業者を合わせた労働力人口の推移をみると2000年に6,700万人でピークを迎え、2010年まで年率0.2%のスピードで減少する。総人口は2010年まで上昇が続くことから労働力人口の減少が始まる2000年以降、若年・中年層にとって社会的な負担が大きく増大し、社会の活力を維持していくうえで大きな転機を迎える」との予測を行なっている。³



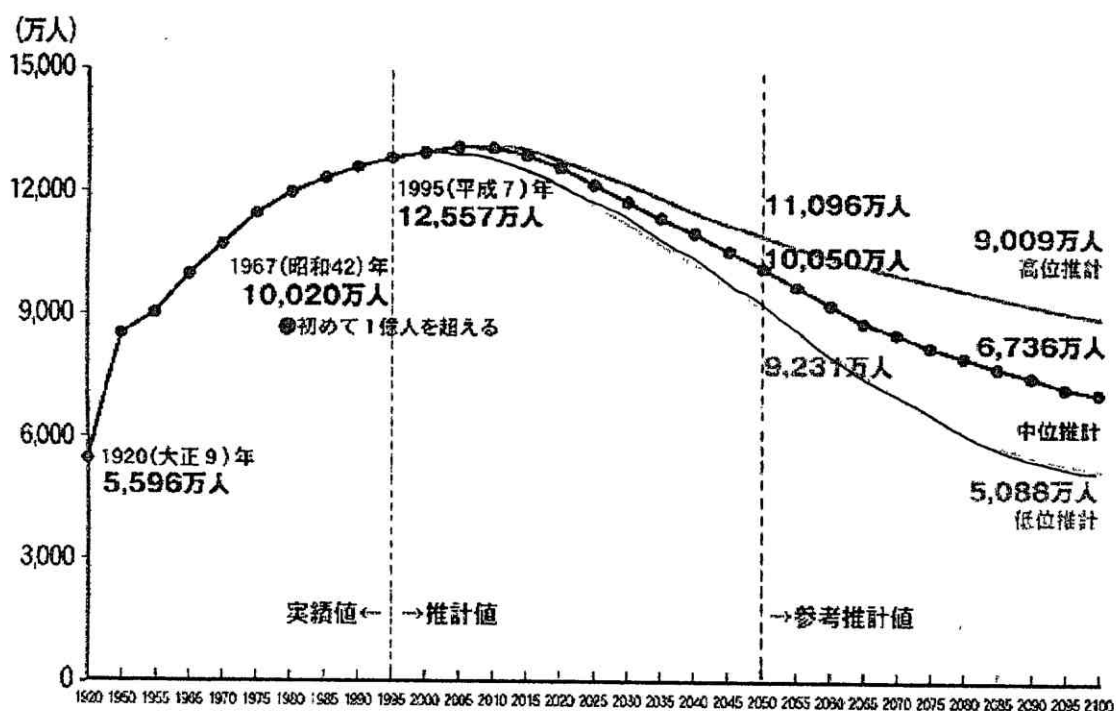
注：平成10年度は概数である

資料：「人口動態統計」厚生省大臣官房情報部

図1 出生数および合計特殊出生率の推移

2. 人口問題研究所の将来推計人口

日本で人口減少時代の到来が一般的に大きな関心を集めるきっかけとなったのは、上記の『国民生活白書』の5年後の1997年1月に、国立社会保障・人口問題研究所（以後、人口問題研究所と略称する）が発表した将来推計人口であろう。これによると（いずれも数値は中位推計による）日本の人口は、2007年に1億2,800万人でピークに達した後、2050年には約1億人に減少し、2100年には6,700万人にまで減少する（図2参照）。⁴ もっとも、この推計自体がかなり楽観的で、実は2001年がピークで翌年から減少が始まるという予測もある。⁵



資料:「日本の将来推計人口(平成9年1月推計)」国立社会保障・人口問題研究所

図2 わが国の将来推計人口

3. 人口問題審議会の報告書

わが国の少子高齢化と人口減少問題がマスメディアなどで話題になり始めた1997年2月以降、厚生省の人口問題審議会は、少子高齢化および人口減少社会について有識者から意見聴取を行ない、そこでの議論を取りまとめ10月に報告書『人口減少社会、未来への選択と責任』を刊行した。⁶ 同報告書はわが国の少子化傾向は依然として続いており、歯止めがかかっていないという現実を踏まえ、少子化をもたらした経済社会的要因を分析することから始まり、少子化の社会的・経済的影響を検討し、その対策として経済面と社会面における具体的な施策をあげている。以下、同報告書が少子化の経済面、社会面への影響をどのように評価しているのかを見てみよう。

まず、マイナス面の影響としては、①生産年齢人口の減少と経済成長率の低下、②単身者や子どもがいない世帯が増加するなど家族の形態の変化と、子どもの数の減少による子どもの社会性や健全な成長の阻害、③過疎化・高齢化の進行による基礎的な住民サービスの低下、などが挙げ

られている。ただし、少子化にはマイナス面ばかりでなく、「例えば、生活面では、環境負荷の低減、大都市部等での住宅・土地問題や交通混雑等過密に伴う諸問題の改善などゆとりある生活環境の形成、1人当たりの社会資本の量の増加、教育面では、密度の濃い教育の実現や受験競争の緩和などプラス面の影響を指摘する意見があることに留意する必要がある」と述べていることも付け加えておこう。⁷

次に、少子化をもたらす近年の出生率低下の主な要因としては未婚率の上昇（晩婚化の進行）を挙げ、その原因として、①育児に対する負担感および仕事との両立に対する負担感、②個人の結婚観、価値観の変化、③親から自立して結婚生活を営むことへのためらい、などが指摘されている。そして、少子化は、個人の多様な生き方の表れという側面がある一方、女性の社会進出とそれを阻む固定的な男女の役割分業意識と雇用慣行、それを支える企業風土の存在といったわが国社会経済全体の状況に深く関わっている、と分析している。

その上で、少子化の影響への対応として、経済面では①雇用環境の整備、②企業の活力・競争力、個人の活力の維持、③公平かつ安定的な社会保障制度の確立、社会面では①地方行政体制の整備、地域の活性化、②子どもの独創性と社会性を養う教育と健全育成を挙げている。⁸

さらに、個人が望む結婚や出産を妨げる要因などを取り除くことを通じて、少子化の要因への対応も行っていくべきことを主張し、具体的な対応として、①「男は仕事、女は家庭」という固定的な男女の性別役割分業や仕事優先の固定的な雇用慣行の是正、②子育てを支援するための諸施策の総合的かつ効果的な推進を提示している。⁹ こうした様々な取組みを通じて、出生率の回復への期待とともに、結婚や子育てに希望が持て、子育ての持つ本来的な楽しみや喜びを夫婦ともに実感できるゆとりと潤いの感じられる社会が実現される、と結んでいる。

ところで、少子化、人口減少対策として外国人労働者を受け入れることについて同報告書はどのような見解をとっているであろうか。結論から先に言えば、下の文章からも明らかなように、「外国人の受け入れは現実的でない」として否定的な姿勢を取っていることがわかる。

少子化の要因への対応を論ずるに当たっては、労働力人口の減少等少子化の影響への対応としての外国人の受入れの是非についての方針をまず明確化すべきではないか、とする意見がある。

しかしながら、少子化の影響への対応としての外国人の受入れを考慮するとしても、出生率の低下を補完できるほどの急速かつ大規模な外国人の受入れは現実的でないのみならず、我が国の一方的な事情により、外国人の受入れを所与の前提として政策を論じることは適当ではなく、その方針の如何にかかわらず、少子化の要因への対応を図っていく必要がある、と考える。¹⁰

要するに、人口問題審議会の報告書を読むかぎり、少子化は基本的には家庭や企業活動における固定的な男女の役割分業の下で、経済の成長と発展を強く志向し、その恩恵を享受してきたわ

が国社会全体の状況が深く関連しており、また、個人が子どもを産み育てることを負担と考え、さらには未来の社会に対する様々な不安を感じていることを反映しているとの認識がベースになっているといえよう。したがって、このようなわが国の企業の伝統的な雇用慣行や性役割分業を変革しないかぎり、少子化問題の解決はありえないという結論に結びつくのである。

より具体的には、①結婚や出産の妨げとなっているわが国の固定的な男女の性役割分業や、仕事優先の固定的な雇用慣行などを是正する、②子育てを支援するための諸方策の総合的かつ効果的な推進を図ることに基本的な解決の方向を見出そうとしていると言える。この方向性はその後の「男女共同参画社会」の理念へと発展していくことになる。¹¹

欧米先進諸国に比べわが国の女性の就業率が依然として低いままに留まっているという事実に着目するとき、女性が働きやすい環境を整備することで、少子化や人口減少問題に歯止めを掛けることができるとする認識が基本になっている。したがって、外国人の受け入れについては、「わが国経済社会に大きな問題が生じることも懸念されることから、安易な考え方に立ってなしくずしにおこなわれることのないよう、その是非や方法について、関係の場で正面から十分に議論すべきである」と述べるに留まっている。¹²

4. 国連報告書「補充移民—人口の減少・高齢化は救えるか」

移民政策の論争にさらに拍車をかけたのが、2000年1月11日の毎日新聞朝刊の1面に、「少子化日本…移民年60万人受け入れ必要—労働力減で今後50年間」と報道され話題を呼んだ国連経済社会局人口部の報告書「補充移民—人口の減少・高齢化は救えるか」¹³である。この報告書によると、日本の労働力人口（15歳～64歳）は1995年の8,700万人から、2050年には5,700万人に減少することが見込まれるため、それに見合う移民を受け入れるとすると、毎年60万人の移民を受け入れなければならないという途方もない数字が計算によってはじき出されている（ちなみに、その場合移民の人口比率は30%という途方もない数字になる）。

同報告書は、フランス、ドイツ、イタリア、日本、韓国、ロシア、イギリス、米国の8カ国に対して、5つのシナリオを想定し、仮定された人口レベルを維持するために、外国からどれだけの移民を迎え入れる必要があるかを計算したものである。

日本の場合をみてみよう。以下3つのシナリオは、いずれも1995年から2050年の期間に具体的に何人の移民を受け入れるべきかを提示したものである。

- (1) 国連推計によれば、日本人口は2005年にピークに達し、1億2750万人となる。このピーク時の人口を維持するには、総計1714万人、つまり毎年平均31万人を受け入れる必要がある。
- (2) 95年に最大であった15～64歳の生産年齢人口を維持するには、総計3349万人、つまり毎年平均61万人の受け入れが必要である。
- (3) 95年における65歳以上人口に対する15～64歳人口の比率を維持するには、総計5億5350万人、つまり毎年平均1006万人の受け入れが必要となる。

表1 国籍(出身地)別在留資格別外国人数(2000年12月末および2001年1月1日現在)

在留資格	旧来外国人	新 来 外 国 人														合計	
	登録者	登 録 者													非正規者		小計
	特別永住者	投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、教授、芸術、宗教、報道	人文知識・国際業務、企業内転勤	興業	研修	技能、ワーキングホリデー、特定活動(その他)	留學	家族滞在	短期滞在	日本人の配偶者等、定住者	永住者、同配偶者等	文化活動、一時庇護、その他	未取得者*	小計	超過滞在者		登録者数+非正規者数-未取得者数
韓国・朝鮮	507,429	4,184	3,940	1,341	259	2,009	22,280	13,516	9,362	31,566	35,515	2,002	1,866	127,840	56,023	181,997	689,426
中国	4,151	15,215	12,645	1,912	22,163	22,476	71,863	32,306	10,545	87,862	50,533	1,938	1,966	331,424	39,824	369,282	373,433
ブラジル	15	115	111	300	191	73	403	313	1,892	239,272	9,158	329	2,222	254,379	**	252,157	252,172
フィリピン	25	914	700	43,790	2,734	2,222	1,015	948	6,078	59,550	21,283	3,704	1,908	144,846	31,666	174,604	174,629
ペルー	2	30	20	8	66	20	88	66	5,842	31,347	7,647	219	816	46,169	8,502	53,855	53,857
タイ	4	169	239	179	1,802	643	1,834	313	4,776	13,622	2,059	2,854	795	29,285	19,500	47,990	47,994
アメリカ	250	9,600	7,656	311	23	192	1,434	6,939	904	11,127	5,938	371	111	44,606	**	44,495	44,745
インドネシア	3	236	138	953	4,506	5,575	1,687	1,304	1,385	2,850	470	181	58	19,343	5,315	24,600	24,603
マレーシア	4	297	314	94	443	29	1,971	598	2,896	1,059	594	70	17	8,382	9,651	18,016	18,020
ベトナム	2	115	69	1	2,280	2,738	897	192	97	5,437	4,838	85	157	16,906	**	16,749	16,751
イギリス	33	3,080	4,626	77	23	343	1,073	1,758	949	2,777	1,657	82	47	16,492	**	16,445	16,478
イラン	5	103	27	2	22	28	173	311	2,858	1,728	458	380	72	6,162	4,335	10,425	10,430
カナダ	31	2,223	3,398	91	7	684	331	734	201	1,691	618	62	17	10,057	**	10,040	10,071
その他	315	9,875	10,403	4,788	1,680	3,923	9,712	13,580	20,260	27,344	11,253	4,051	1,415	118,284	57,305	174,174	174,489
合計	512,269	46,156	44,286	53,847	36,199	40,955	114,761	72,878	68,045	51,732	152,021	16,328	11,467	1,174,175	232,121	1,394,829	1,907,098

出典：外国人登録者数については、法務省入国管理局『平成13年版在留外国人統計』入管協会、2001年。

非正規者数については、法務省入国管理局「本邦における不法残留者数(平成13年1月1日現在)」。

*未取得者とは、非正規者で外国人登録をしている者をさす。

**若干名いるが「その他」に含まれている。

振り返って、日本の現実をみてみよう。20世紀から21世紀への転換時点における日本の外国人登録者数が表1に示されている。これによると190万7098人と200万人の大台に近づいていることがわかる。その中でわが国の高度経済成長によって急増した「ニューカマー」と呼ばれる新来外国人は139万4829人で、140万人弱となっている。新来外国人の国籍（出身地）を見ると、その大多数を占めるのが中国、ブラジルをはじめとする南米諸国、フィリピン、韓国・朝鮮である。また「オールドカマー」と呼ばれる旧来外国人は51万2269人であり、そのなかでいわゆる「在日」と呼ばれる韓国・朝鮮籍の特別永住者は50万7429人である。この他に正確な数字はつかめないが、約23万人を超える超過滞在者（不法滞在者）がいる。

上に述べたように「ニューカマー」と呼ばれる外国人は、現在日本に約140万人いるが、これは日本人口の約1%であり、フランスの10%、ドイツの6%、イギリスの6%と比べ非常に小さい比率である。しかしヨーロッパ諸国には、国際人口移動に関して長く複雑な歴史がある。地政学的にも移動しやすい状況にあり、この比較だけで日本に来住する外国人が極端に少ないとはいえない。実際、外国人の増加は最近著しい。たとえば1986年には、外国人は86万人、そのなかから永住者を除くとわずかに21万人にすぎず、超過滞在者を約25万人と仮定して加えても全体で50万人足らずであった。それがわずか15年の間に2.6倍にも増えたのだ。

ちなみにこの増加の担い手は、とくに中国、南米、フィリピンの人々である。86年～99年にかけて、中国人は8万4000人から27万2000人へ。南米からは、わずか3961人から27万8000人へ。フィリピンからは1万9000人から11万6000人へとそれぞれ急増している。バブル経済の崩壊後の経済不況が長引いているにもかかわらず、このような傾向は今後もまだ続くものと予想される。

Ⅱ 本格的な移民政策に踏み切るか、人口減少を受け入れるか —移民受け入れをめぐる論争—

1. 「人口が減少して繁栄した国はない」

出生率の低下は、高齢化の急速な展開とあいまって、ただ単に人口の減少や労働力の不足にとどまらず、子どもや若者の少ない少子社会をもたらし、若年・中年層に社会的な負担が増大するとともに、社会全体として変化に対する対応力や未知なるものへの挑戦の精神が薄れるおそれもあり、長期的にみてわが国の社会や経済に多大な影響を及ぼすことが考えられる。人口経済学を専攻する大淵寛は「人口が減って栄えた国はない。晩婚・少産が日本を滅ぼす」と次のような警告を発している。

第一に、これまでの低出生力は、将来の労働供給源泉を縮小し、直接的に経済成長を疎外するであろう。試算してみると、労働力人口は今世紀末から来世紀はじめにかけてピークを迎え、その後はかなりの勢いで減少していく。

一方、労働需要は経済成長が続くかぎり増大していくため、需給ギャップは次第に拡大し、

2020年には、少なくとも700万人以上、多ければ1800万人もの不足が生ずるであろう。

この不足を補う供給余力は女性と高齢者に若干残っているが、それは取るに足りないほどのものである。となると、結局は、労働市場の開放、言い換えれば外国人労働者の導入に踏み切らざるをえない。これは現に進行しつつあるが、ヨーロッパでの苦い経験もあり、その全面開放は現実的ではなく、厳しい条件付きの部分開放にとどめるべきであろう。そうだとすれば、労働供給に制約され、経済成長率は相当低く抑えられることになる。

労働供給以外の面からも、日本経済の潜在成長力は阻害されるかもしれない。例えば、人口の減少と高齢化は消費需要を縮小して、企業者の投資意欲を削ぐ一方で、社会保障負担（年金・医療費負担）を高め、国の財政基盤を弱めるであろう。また、高齢者は貯蓄を食いつぶすため、人口の高齢化は資本形成に不利に作用し、資本面から成長を制約するであろう。加齢は肉体的な衰えとともに労働能率を低下させ、変化に対する適応力を低めるにちがいない。¹⁴

このように、大淵の描く日本の未来像はきわめてペシミスティックなものにならざるをえないわけであるが、もしこのような議論が正しいとすれば、日本政府としてはいかなる適切な施策を講ずるべきなのだろうか。上述のように、大淵は女性や高齢者の労働力を活用するにしてもそれは取るに足りないとし、外国人労働者の導入に踏み切るにしても全面開放は現実的でないため、これも根本的な解決にはつながらないと考えている。そこで結論としては、出生率の低下がこれ以上進まないように適切な人口施策を講じると同時に、他方でそれと並行して、人口減少と高齢化の流れに対応する経済社会の構造改革、構造調整を図るべきであると勧告する。

2. 「ウェルカム・人口減少社会」

これまでの議論のすべては少子化・高齢化とそれに伴う人口減少をネガティブに受け止めるものであったが、少子高齢化社会をむしろポジティブに受け止めて、それが安定した成熟社会を迎えるための必須条件であるとする議論をここで紹介しておこう。

政策研究大学院大学の「高齢社会プロジェクト」は2000年3月に「ウェルカム・人口減少社会」と題したシンポジウムを開催、その成果を新書にまとめて刊行している。¹⁵ 同書のねらいがどこにあるかはきわめて明確で、著者によって冒頭に次のように述べられている。

本書は、暗いイメージの多い少子高齢化社会の問題点を指摘するよりもむしろ、人間という種が成熟に達したときに到達する、安定した満ち足りた社会はどのようにして作られるかということを探るために書いたつもりである。したがって原則的に高齢社会という言葉は使わず「人口減少社会」とし、そこに至るガイドラインという意味を込めて「ウェルカム・人口減少社会」を題名とした。¹⁶

少子高齢化社会が忌避されるべきものであるか否かについては深く踏込んだ議論がこれまでほ

とんど見られず、マスメディアを始めとしてどちらかというとながティブな面のみを強調し問題視する議論ばかりが先行していたことは否めない事実である。確かに同書が指摘するように、現在わが国が直面している高齢社会構造は、既にこの20年間、ヨーロッパ社会で経験されており、とりたてて日本の高齢化が特異的であるとはいえない。先進諸国ではどの国でも出生率の低下と高齢化率の増加は相関しており、先進諸国はどこでも人口を維持するに足りる出生率を確保できなくなっているというのが現実だ。同書の主張にしばらく耳を傾けてみよう。

わが国の高齢化の最大の課題は、これからの20～30年間、他の国より過剰に存在する高齢者人口をどのように遇するかにある。政策研究院の推計によれば、例えば競争相手の米国に対しては、米国の総人口を今の日本の総人口に代えてみると、現在すでに人口の4%弱の約500万人の過剰高齢者を抱えるが、これは2015年に約800万人、7%弱にも達する。しかし、米国の人口の高齢化が始まる2030年には逆転し、以降は西ヨーロッパや米国の方が高齢国になることは明らかだ。即ち、この25年間をうまくしのぐ社会制度改革が行えれば、日本が成熟国家の模範となり得ることを示している。¹⁷

これからの高齢社会のもっとも重要な政策課題は年金問題である。それは、これから30年間は現在の年金制度を維持し、次の年金制度に変換するためには、どうしても世代間の所得移転が必要になるからだ。2030年以降は人口の年齢構造があまり変わらなくなるから、年金のシステム設計は、世代間の所得移転、世代内の所得移転のどちらでも可能となる。¹⁸

上に見たように、同書の著者たちの主張は従来の少子高齢化論議に挑戦するかなり大胆なものであるが、ややオプティミスティックに過ぎるきらいがある。かりに著者たちの議論が正しいとすれば、たとえば国連報告書の「補充移民」に見られるような外国人労働者の受け入れによる人口減少対策という発想そのものの基盤が根底から崩れることになる。

Ⅲ 国民世論の動向とマスメディアの論調

—「鎖国論」から「開国論」へ—

1 日本政府の外国人労働者対策

本節では、最初に（1）戦後の高度経済成長期からバブル経済期を経て、バブル崩壊後の長期景気低迷に至るまでのわが国政府の外国人受け入れ政策がいかなるものであったかを見る。次に（2）1990年代末から21世紀への転換期にかけて、経済界を中心に再燃した外国人労働者の受け入れをめぐる論議を取り上げる。最後に（3）外国人労働者受け入れをめぐる世論の動向とマスメディアの論調がどのように変化を遂げたかを見る。

1. 日本政府の外国人労働者対策

ここで、高度経済成長期以降現在に至るまでの日本政府の外国人労働者受け入れに関する対応を時系列で概観してみよう。

第1期（1960年代後半～1980年代半ば）

高度経済成長期の労働力不足から、経営者団体などが外国人労働者の受け入れを要請した。しかしながら、日本政府は1967年、「外国人は受け入れない」とする方針を確認している。この時期には、女性の外国人労働者、インドシナ難民、中国帰国者などの流入があった。

第2期（1980年代半ば～1990年）

バブル経済下で、ブラジルなどラテンアメリカ日系人やアジア諸国からの男性の外国人労働者が急増した。一方「不法滞在・不法就労問題」も急浮上してきた。1988年、労働省は専門職は可能な限り受け入れるが、いわゆる単純労働者については「十分慎重に対処すること」とし、門戸を閉ざす。1989年の入管法改正で、（1）専門職分野の在留資格を細分化し、（2）日系人も「定住者」の資格で就労を合法化し、（3）雇用者側対象の不法就労助長罪を新設した。

第3期（1990年～1990年代末）

バブル崩壊で、日本の景気は長期低迷へ向かったが、建設業や製造業、サービス業界などでは労働力不足が恒常化する。1993年「技能実習制度」を新設。移民の増大には頭打ち傾向が見られるものの、ラテンアメリカ日系人、国際結婚による日本人の配偶者、日本企業の海外進出にともない雇用される外国人は微増傾向が続いた。

第4期（1990年代末～現在）

グローバル化の進行や少子高齢化などを背景に、外国人労働者をめぐる論議が再燃。2002年3月、法務省は今後5年間を想定した「出入国管理基本計画（第2次）」を発表、（1）専門職労働者の積極的受け入れ推進、（2）農業、ホテル業など人手不足の分野における「技能実習制度」の拡充などの方針を打ち出しているが、基本政策の変更とまではいえない。次の出入国管理計画が発表されるのは2005年である。

2. 「第9次雇用対策基本計画」

日本政府の外国人労働者政策は1988年以降の経済計画（「世界とともに生きる日本」1988年、「生活大国5ヵ年計画」1992年、「構造改革のための経済社会計画」1995年、「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」1999年）と雇用対策基本計画（第6次＝1988年、第7次＝1992年、第8次＝1995年、第9次＝1999年）の中で示されてきた。

次にその典型的な事例の一つとして『第9次雇用対策基本計画』から「外国人労働者対策」の項を見てみよう。「第9次雇用対策基本計画」は経済審議会の答申に呼応する形で、労働省（当時）が雇用審議会の答申を経て策定したもので、1999年からの10年間を対象期間としている（1999年8月13日に閣議決定）。

経済社会のグローバル化に伴い、我が国の企業、研究機関等においては、世界で通用する専門知識、技術等を有し、異なる教育、文化等を背景とした発想が期待できる専門的、技術的分野の外国人労働者に対するニーズが一層高まっている。このような状況の中で、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れをより積極的に推進する。

また、我が国の経済、社会等の状況の変化に応じて在留資格及び在留資格に関する審査基準によって規定される外国人労働者を受け入れる範囲については今後も見直すこととする。ただし、受け入れ国としてみた日本には、周辺に巨大な人口を有し、かつ経済的に発展途上にある国が多いことから、巨大な潜在的流入圧力が存在していることに留意すべきである。このため、我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案しつつ、雇用情勢の悪化等我が国の労働市場の状況を反映して的確かつ機動的に入国者数を調節できるような受け入れの在り方についても検討する必要がある。

なお、いわゆる単純労働者の受け入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送り出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。

また、単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受け入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進していくことが重要である。¹⁹（下線は筆者）

以上の議論からわかるように、要するに、専門職や熟練労働に就く外国人は積極的に受け入れるが、非熟練（単純）労働に就く外国人は、（日系人など一定の身分や地位を有する者として在留を認める場合を除き）原則として受け入れないというのが日本政府の外国人労働者受け入れに関する一貫した姿勢であった。このような日本政府の姿勢を仮に「鎖国論」ないし「移民受け入れ消極論」と名づけると、これに対して根本的な変更を迫る「開国論」ないしは「移民受け入れ積極論」を大胆に打ち出したのが経済審議会の答申と「21世紀日本の構想」懇談会の報告書であった。次にこれら「開国論」の主張に耳を傾けてみよう。

2 経済界の移民受け入れ政策 —「新開国論」の台頭—

1. 移民論争の再燃

バブル経済の崩壊後の労働力過剰状況の中で、外国人労働者の導入の是非をめぐる議論は鳴りを潜めていた。ところが、人口減少社会に対処するために外国からの労働者の受け入れを積極的

に検討すべきであるとする経済企画庁長官（当時）堺屋太一や梶山静六元官房長官らの大胆な問題提起がなされ、これが契機となって日本の外国人受け入れ政策（移民政策）をめぐる論争がにわかには再燃した。堺屋長官の諮問を受けた経済審議会（会長・豊田章一郎トヨタ自動車名誉会長）はこの問題を検討事項に加え審議した後答申を提出し、この答申に基づき策定されたのが、2010年までの経済運営の指針となる日本政府の経済計画「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」である。そこでは「多様な知恵の社会の形成」のために「外国人労働者の受け入れによる多様性と活力の確保」が謳われている。

進展するグローバリゼーションの中で、多様な知恵の時代を迎え、日本がこれからも世界の中で豊かさを維持するためには、多様で異質な才能の積極的活用や創造的な発想に基づく経済活動の拡大が不可欠である。こうした観点からは、日本国内で海外の異質な文化的背景をもつ人々や企業が日本人や日本企業と協力し合い、あるいは、競い合いながら活躍するという状況を創り出していくことが望ましい…専門的・技術的分野の外国人労働者の受け入れを積極的に進めるための具体的方策等を検討し、推進する。なお、いわゆる単純労働者の受け入れについては、日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送り出し国や外国人本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。²⁰（下線は筆者）

上に見るように、堺屋長官の諮問を受けた経済審議会の報告書は、専門的・技術的分野の外国人労働者については「受け入れを積極的に進めるための具体的方策等を検討し、推進する」と述べているが、その一方いわゆる単純労働者の受け入れについては「日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送り出し国や外国人本人にとっての影響も極めて大きいと予想される」と延べ、十分慎重に対応するとしている。このように、この答申は必ずしも堺屋長官の意向に沿ったものとはなっていない。

2. 三井情報開発総研の調査報告書

これと同じ頃、民間のシンクタンク「三井情報開発株式会社総合研究所（以下三井総研と略称）」が経済審議会の委託を受け実施した研究がある。次にその調査報告書の主張に耳を傾けてみよう。

現在、世界レベルでの市場経済化が進展し、経済的な側面から「様々な経済主体の効率性の追求が全世界規模で行われるようになる」、すなわちグローバリゼーションの流れが加速化している。このような流れの中で、財・サービス貿易や資本移動の拡大、企業の多国籍化が進み、世界レベルで相互依存関係が深まっている。

このような中、我が国が引き続き世界経済に貢献していくためには、企業活動の効率化、付

加価値創出能力の向上、新規産業の創出等を通じて産業構造の転換を図っていかなければならない。また、新たな国際的分業体制の構築を通じて、アジアの経済的発展と我が国の経済的発展を整合させていかなければならない。

さらに、21世紀の我が国は、これまでのようなもの作りの優位性に加えて、それぞれのアイデンティティを保持しつつも様々な価値観、思想を相互に許容し、それぞれが自己主張できる社会、すなわち「開かれた社会」を構築し、そのダイナミズムを通じて新たな価値を形成していかなければならない。²¹

たしかにこれまでわれわれ日本人はあまりにも閉ざされた社会に生きてきた。さまざまな価値観、思想の選択が得られる「開かれた社会」を構築できれば、異質の人間交流のなかから、新たな文化が生み出され、わが国が21世紀の世界の平和と発展に重要な役割を担う条件整備に資するものと考えられる。

ところで、一口に移民を受け入れるといってもその具体的な方式となると極めて多様なやり方が考えられる。これに関して、三井総研の報告書では移民受け入れ方式が2つのシステムに分類されている点に注目したい。1つはアメリカ、カナダ、オーストラリアなど伝統的移民国の方式であり、毎年数量枠を設けて国外から移民を受け入れる方式である（ちなみに、このなかには難民も含まれる）。もう1つは西欧諸国の方式で、既に受け入れ国に滞在する外国人に永住権や国籍を付与する方式である。わが国が移民を受け入れる方式としてはこの2つの方式のいずれがより望ましいものであろうか。この点に関して同報告書は、伝統的移民国の方式は以下の3つの理由から非常に高いリスクを伴うことから、現時点では推奨できないとの結論に達している。²²

- (1) 必要となる移民受け入れ規模、そして移民が長期的には高齢化していくことを考えると、移民の受け入れによってわが国の人口構造を補正しようとの考えは適切ではない。
- (2) 移民を地域社会で受容するためには、精神的・制度的土壌の形成が不可欠であるが、移民受け入れ経験のないわが国で、一挙にその土壌を形成することは不可能である。
- (3) 人口減少・高齢化による労働力人口の減少を抑制する対策としては、女子や高齢者の労働力の上昇、子育ての社会化による出生率の上昇などがメインであり、移民はそれを補完する程度のもものと位置づけるのが妥当である。

以上の分析を踏まえて、同報告書では外国人労働者受け入れ政策に関して次のような勧告が行なわれている。²³

- (1) わが国で一定期間以上合法的に就労し、今後もその能力を発揮してわが国と周辺諸国との関係発展に寄与できると期待される外国人に対し、その国籍を維持しながら、わが国で就労し滞在するための安定的な地位を付与することを検討すべきである。
- (2) この一環として、永住や帰化手続きの透明化を図り、希望する外国人が一定条件を満たせば永住権や国籍の取得が現在よりも円滑に行なえるようにすべきである。
- (3) 欧米諸国における移民受け入れの諸制度、特に西欧諸国において長期滞在の外国人に安定

的な滞在や就労の権利を付与する場合の基準とその運用実態や、伝統的な移民受け入れ国におけるポイントシステムなどの考え方や制度運営の実態などについて、十分に調査研究を行なう必要がある。

以上の議論からわかるように、同報告書も大量移民受け入れよりは、日本とアジアとの経済関係や技術移転の必要性を踏まえて、日系企業で養成されたアジアの人材の一部を日本に還流させ、本人が希望する場合には安定した在留資格を付与する方向を提起するにとどまっている。

3. 日経連の積極的な対応と「新開国論」の台頭

ここでわが国における外国人労働者受入れ政策に関する論争を整理してみると、最初にわが国で外国人労働者の受け入れをめぐる議論が高まったのは1980年代半ばから1990年代前半にかけてであった。この背景にはバブル経済によって深刻な人手不足にさらされた東京商工会議所をはじめとする中小企業団体が主としてイニシアティブをとったといえる。当時日経連はいわゆる単純労働者の受け入れについては否定的な論調を繰り返していたのである。これをかりに「第一次移民論争」と名づけると、この論争では「開国か、鎖国か」が議論の中心テーマであった。だが、次第にその議論の焦点は「いわゆる単純労働者を受け入れるべきか否か」に移り、政界でもマスメディアでも活発な議論が繰り広げられた。

「第一次移民論争」期には、1988年の経済計画において外国人労働者問題に関する新たな政府方針が示され、「労働需要バブル」の下で、外国人研修制度の規制緩和や、技能実習制度の創設、日系人の適正就労対策などが進められた。しかしながら、そこでは政府の基本方針そのものが大きく揺さぶられることはなかった。

1990年代の末から再燃した「第二次移民論争」では、奥田会長に率いられる日経連が議論を主導していたといえる。既に見たように、堺屋長官のイニシアティブによる積極的な開国論にもかかわらず、経済審議会のグローバル部会では積極論はついに台頭しなかった。その結果、政府の外国人労働者受け入れ基本政策には、ほとんど大きな変更は加えられることがなかった。むしろ開国論を積極的に展開したのは日経連に代表される経済界であった。従来外国人労働者の導入に消極的だった日経連は、2000年および2001年版の労働問題研究委員会報告で外国人労働者の積極的活用を提言した。ここでのイニシアティブは当時日経連会長に就任したトヨタ自動車の奥田会長によってとられたといつてよい。奥田会長によれば、その理由の第一は国際的に日本を孤立させないことであり、その第二は少子高齢化への対策であるとされる。²⁴ また経団連の今井会長も、労働人口の減少にたいする対策というよりも、人口減少による歳入減への対策として外国人労働者の導入に賛成している。²⁵

このような議論の背景にあったものとしては一あくまで推測の域を出ないが—わが国経済界のリーダーたちの間に日本経済の長期低迷によるあせりや少子高齢化社会への危機感があったと思われる。さらにこれに加えて、IT関連の優秀な外国人技術者に対するわが国産業界の需要、アジアの労働輸出国から受けた要請、消費不況に苛立つ産業界の利害や思惑などが投影していたの

ではないだろうか。

このように経済界の「開国論」は、建前は別として本音の部分では、当然のことながら狭い意味でのわが国の国益を最優先しており、その意味では依然として経済成長を追い求めるものであることは次の文章からも明らかである。

今、最も必要なことは、今後も経済成長が必要であり、少子高齢化の下でもその実現が可能であることを、国と地方を通じた財政構造改革、社会保障制度改革、税制抜本改革等の目標・スケジュールも視野に入れたグランドデザインとして提示することである。²⁶

4. 「21世紀日本の構想」懇談会の報告書

経済界の開国論とは異なるニュアンスで積極的な外国人労働者受け入れを提唱したのは、故小渕首相の私的諮問機関である「21世紀日本の構想」懇談会であった。同懇談会は21世紀における日本のあるべき姿についての報告書を、2000年1月18日に提出した。²⁷ その第1章に、「移民政策へ踏み出す」という、以下のような注目すべき提言がある。

日本に居住する外国人の数は総人口の1.2%を超えた。居住外国人のうちでは、新たに目的をもって来日した外国人の割合が65%に上る。とは言え、外国人の総人口比は先進国では決して高くなく、日本では「定住外国人政策」が「出入国管理政策」の一環で考えられてきたものの、法的地位、生活環境、人権、居住支援などが総合的に勘案された外国人政策は未発達のままで来た。

グローバル化に積極的に対応し、日本の活力を維持していくためには、21世紀には、多くの外国人が普通に、快適に日本で暮らせる総合的な環境を作ることが不可避である。一言で言えば、外国人が日本に住み、働いてみたいと思うような「移民政策」をつくることである。国内を民族的にも多様化していくことは、日本の知的創造力の幅を広げ、社会の活力と国際競争力を高めることになりうる。

ただ、一気に門戸を開放し、自由に外国人の移住を図るのは望ましくない。日本社会の発展への寄与を期待できる外国人の移住・永住を促進する、より明示的な移住・永住制度を設けるべきである。そして、日本で学び、研究している留学生に対しては、日本の高校・大学・大学院を修了した時点で、自動的に永住権が取得できる優遇策を考えるべきである。（下線は筆者）

劇作と評論で著名な山崎正和は、いわば「開国論」のオピニオン・リーダー的存在といえる。山崎は「21世紀日本の構想」懇談会の委員を務めており、同懇談会報告書の第5章「日本人の未来」を分担執筆している。彼は総合月刊誌『論座』特集号で次のような思い切った発言をしている。

私は、日本がこれから多民族化、あるいは多文化化していかなければならないと強く信じています。その第一の理由は、決して国益ではありません。20世紀に人類は多くの罪も犯したし、多くの苦しみも味わいましたが、その大きな原因は国家主義、それを裏返した民族主義だった。さらに現在について言えば、私たちがそれぞれの文化集団に属しているのは事実ですが、頭の中の半分はすでに世界人です。読んでいる知識の半分は外国の文化か、どこの国にも属さない普遍的な学問です。だからわれわれの心情もそれに合わせて、「世界市民」を生み出していかねばならない。日本社会を多様化することは、近代人としての歴史的な使命だと私は思っています。…（中略）…

私の頭の中にあるのは、やはり20世紀のアメリカです。アメリカは多民族国家を形成したこととでどれだけ得をしたことか。考えてみれば、キッシンジャーは一世の外国人ですし、ソロスもオルブライトもそうです。今新聞をにぎわせているような名前の半分くらいが外国人です。ことほどさようにアメリカは文化背景の違う人たちを集めて新しい国をつくり、知的に成功したのは間違いありません。²⁸（下線は筆者）

上の文面からわれわれは、従来の日本政府や経済界の移民受け入れに関する「開国論」とは明確に一線を画す姿勢を読み取れる。すなわち、日本政府の外国人政策は出入国管理政策の一環として考えられてきたのに対し、ここでは総合的、本格的な移民政策を打ち建てることで、多民族・多文化社会の創生をめざし、それによって「日本の知的創造力の幅を広げ、社会の活力と国際競争力を高める」ことをねらっている。単に少子化・高齢化対策あるいは労働力不足に対する解決策として外国人をやむをえず受け入れるという従来の日本政府や経済界のスタンスとは明らかに異なるものといえる。このような意味で、筆者はこれを「新開国論」と呼ぶのがふさわしいと考える。

3 外国人受け入れをめぐる世論とマスメディアの論調

1. 世論の動向

今後わが国が本格的な外国人労働者（移民）の受け入れの方向で検討を進める際に、国民世論のコンセンサス形成が何よりも大きな意味を持つことになると思われる。そこで本節では、外国人受け入れに関する世論とマスメディアの論調がどのように変化してきたかを見てみよう。

まず日本国民のこの問題に関する世論の動向から見てみる。

内閣府が2000年11月に実施した「外国人労働者問題に関する世論調査」によれば、専門技術や知識を必要としない単純労働について「一定の条件や制限をつけて就労を認めるべきだ」とする者は、1990年の調査結果より5.1%減って51.4%となっている。²⁹

つぎに、朝日新聞は2000年9月24日、25日の両日、外国人や外国人労働者の受け入れに関する

全国世論調査を実施、その調査結果の分析を11月9日付の同紙朝刊紙面で報道している。調査結果の詳細について紹介するわけにはいかないが、同調査で注目すべき点は、外国人の受け入れについて日本国民の意識が柔軟かつ前向きの方角に変化したことが明らかになったことである。同紙は1989年にも同趣旨の世論調査を行っているが、この10年あまりの間に国民世論が変化したことを明確に読み取ることができる。³⁰

まず単純労働者の受け入れの是非については、何らかの条件（「就労期間を制限する」「人数を制限する」「職場や職種を制限する」）をつけて「受け入れる」が64%あり、特に20代から40代では容認派が7割を超えている。受け入れ容認か反対かの態度は、外国人労働者をどう見ているかによって大きく左右されることがわかる。容認派はとりわけアジアからの労働者が「人手不足を補っている」と現実的に受け止めながらも、「社会や文化の活性化に役立っている」と社会・文化的価値への評価も相対的に高い。半面、反対派は「日本人の労働条件の悪化」「地域社会のトラブル」などの懸念を抱いている。

このように、外国人労働者受け入れに関しては容認派が増えている半面、不法滞在者の就労への対応については、回答者の46%が「厳しく取り締まる」と答えており、前回1989年の調査の34%よりも増えている。これに対し「合法的に働けるようにする」は39%（前回45%）と前回より減っている。ここには、不法滞在や不法就労に対する極めて根強い警戒心が読み取れる。また「住民」としての外国人労働者への公的サービス（医療・教育・住宅など）を充実させるべきだとしながらも、それによって新たに税負担が増えることには消極的である。

次に、永住外国人に地方参政権を認めることに関しては「選挙権だけを認めるべき」が41%、「選挙権と被選挙権の両方認めるべき」が23%で、両者を合わせると64%が前向きな姿勢を示していることも特筆すべき点であろう。

最後に、「移民」受け入れについて3つの選択肢で回答を求めると、受け入れ賛成派（18%）と反対派（19%）がそれぞれ20%弱で賛否が分かれている。しかし一方で、移民を「将来の課題として考えた方がよい」との回答が57%あったことは注目に値する。これに移民受け入れ賛成派を加えると75%が移民に前向きな姿勢を示していることになる。

2. 外国人対策から外国人政策へ

以上の調査結果を踏まえて、ANN客員研究員である竹田いさみ独協大学教授は、次のようなコメントを寄せ、「外国人対策」から「外国人政策」への転換を提唱している。

かつて「開国・鎖国論」が展開された時は、「地域社会のトラブル」など社会問題に注目が集まった。外国人「対策」の発想に立って、いかに受け入れを規制し、不法滞在や不法就労をどう取り締まるか、といった論議への傾きが目立った。現在の日本社会では、外国人労働者がすでに経済活動の重要な一翼を担っている。経済のグローバル化が進み、さらなる国際化が求められている。数年後には、日本の総人口が急速に減少していく時代が迫っている。結局、日

本の社会において、外国人と協調できる関係を、いかに築いていくかが課題になる。外国人の存在を、問題としてとらえる対策型の発想からの脱皮が求められる。21世紀を迎える日本は「外国人対策」から「外国人政策」への移行期にある。³¹

3. 朝日新聞の提言

朝日新聞は2000年12月25日の紙面で「外国人労働者受け入れをめぐる特集」を組み、そこで次のような3つの提言をしている。³²

提言① 「外国人の『住民』と共生する地域社会を築く」

日本には約67万人（永住者や日本人と結婚した配偶者らを除く）の外国人労働者が暮している。だが、育児や入居差別、高齢者介護などで悩みを抱えていても、相談相手もないケースが少なくない。就労している外国人は、日本人と同じように税金を払っている。外国人を「異質」な存在として遠ざけるのではなく、隣人として共生していく地域社会（多文化共生社会）をつくりあげることが先決だ。

提言② 「外国からハイテク頭脳が集まる環境をつくる」

しかし、それだけではハイテク分野の頭脳が日本に集まってくれない。産業の集積、快適な暮らしの保障など、専門技術者が集まってくれるような条件を整備しないと、日本は「頭脳の国際移動地図」の中で影が薄くなりかねない。

提言③ 「暮らしを脅かす国際犯罪をアジアの協調で防ぐ」

人流新時代は、負の側面も持つ。犯罪者も容易に国境を越えられる。麻薬取引など生活を脅かす国際犯罪を、アジア諸国間の協力で防止していくことも不可欠である。

朝日新聞のほかにも中日新聞が、国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計などを根拠に、少子高齢化と人口減少問題を考慮に入れる時、本格的な移民受け入れを検討すべき時期に来ていると警鐘を鳴らしている。³³ 以上からも明らかなように、マスメディアおよびジャーナリズムのこの問題をめぐる論調はおおむね「開国論」に傾いてきているということができよう。そうはいっても無条件の受け入れ肯定というわけではなく、受け入れのための条件の整備や体制作りがあくまでその前提になることはいうまでもない。

周知のように、わが国同様高齢化と少子化問題を抱える欧州諸国は外国人労働者を移民として大量に受け入れることで対処してきた。しかし近年外国人の急激な増加は社会的な摩擦を引き起こし、我慢の限度を超えている。とくにEU統合後のヨーロッパ諸国で移民排斥を訴える右派政党が支持を集め台頭してきており、従来どちらかという移民や外国人労働者あるいは難民などの受け入れに寛容だった欧州各国政府も移民・難民政策の見直しを迫られ、その方向に動き始めている。中日新聞はこのような欧州における動向を日本の将来の移民政策を考える上で欠かすことができない重要な現象として取り上げ、連載記事を組み、ベルギー、オランダ、イタリア、デ

ンマークの事例を報告している。³⁴ ヨーロッパの経験からわが国が学ぶべき教訓は少なくないと思われる。

IV 外国人労働者受け入れに際して予想される問題点

わが国が移民労働者・外国人労働者を本格的に受け入れると仮定した場合、そこでは超えなければならない問題点やハードルがいくつか予想される。本節ではそれらの問題点やハードルを想定してそれぞれについて検討を加えることにするが、その際基本的なフレームを井口泰関西学院大学教授の論文に依拠することをお断りしておく。³⁵

第1に、移民・外国人労働者の導入は、はたして生産人口の減少や高齢化対策につながるのかという問題がある。結論から先に言えば、人口減少対策あるいは少子高齢化対策として外国人労働者（あるいは移民）を導入するという発想は非現実的であることを指摘しなければならない。この点に関しては、すでに何人かの識者によって指摘されているところである。以下やや長くなるが、外国人労働者問題の実情に明るい井口泰関西学院大学教授の見解を引用しておこう。

少子高齢化による人口構成のゆがみの是正を、すべて移民に頼ることは困難だ。人口に占める高齢者の比率が2000年度の水準（18%）を超えないために必要な移民数の推計によると、2050年に累計2億人超という非現実的な水準になる。2050年に25%を維持する目標でも、累計で7000万人以上、年間で120万～150万人程度と、現在の米国と同規模になる。生産年齢人口の絶対数を維持する目標ならば、累計で約4000万人。年間で約30万～70万人とやや現実的だが、50年もの間この規模の受け入れを続けられるとは、容易には考えにくい。

移民受け入れで高齢化を食い止められるか、という議論は欧州でもあった。OECDが91年にまとめたリポートの結論では、短期的には若年労働力を補充できても、長期的には効果の持続は困難とされている。ある時期に大量の若年労働者を補充すれば、将来その年齢層が高齢化したとき結局ゆがみが生じる（外国人の出生率は、受け入れ国の国民並みに低下する傾向がある）。一方、毎年一定の人数を受け入れるのは、不況期などに政治的に困難が伴う、という理由からだ。

しかし、意味がないわけでもない。例えばフランスでは、人口の年間増加24万人のうち、外国人の純流入が4万人を占めたという。人口減の中での技術革新や生産性の向上、必要不可欠なサービスの維持といった点では、受け入れの効果は否定できない。とくに日本で2020～40年ごろに想定される急速な人口減が企業の投資行動などに与える影響を考えれば「生産性が上がれば人口減は怖くない」とは言い切れず、打てる手は打つべきだとの考え方はありうるだろう。³⁶

第2に、移民・外国人労働者の受け入れは、はたして日本国内の雇用や経済成長にプラスにな

るのか、それともマイナスがプラスを上回るのか、という問題がある。この点に関しては、移民先進国のアメリカでの先行研究があるので、その中からいくつか紹介しよう。

アメリカを代表するシンクタンクとして知られるランド研究所の移民研究者ヴァーネズとマッカーシーは、そのレポートのなかでこの30年間にわたってカリフォルニアへの移民、特にメキシコからの移民が多かったことによって、教育を受けていない非熟練労働者の州内における比率がバランスを失った形で高まり、富裕層と貧困層、カリフォルニア州民と移民との間の賃金格差がますます悪化したと指摘している。³⁷

ハーヴァード大学の移民研究者として知られるボラスも、そのカリフォルニア移民研究のなかで、全国レベルで見ても高い割合の移民の流入が、富を貧しいマイノリティ層から富裕層へと移動させたと分析し、1965年以降、移民全体のなかで比較的熟練度の高い労働者の数が減少し、国全体の比率と比べると、その減少ぶりがますます際立つとしている。つまり、移民が基準以下の賃金を進んで受け入れるために、アメリカ生まれの産業・農業労働者の賃金を押し下げてしまっているというのだ。その結果、農場や工場の所有者は不自然なまでに低コストの労働力によって利益を得ている。ここからボラスは移民自体が収入再分配プログラムになってしまったと結論づけている。要するに、移民の存在によって賃金が引き下げられるために、労働者の賃金も低下する一方、雇用主は移民による賃金引き下げでますます多くの利益を得ているというわけだ。³⁸

上に見たように、近年におけるアメリカへの移民の大波がアメリカ経済に及ぼす影響に関する経済学的研究のいくつかは悲観的な結論を導き出しているにもかかわらず、アメリカの移民研究者の大方は依然として、移民がアメリカ国内の労働者に及ぼす影響は、雇用水準や賃金水準の点で見るとそれほど大きなものではないとする見解をとっていることもまた事実だ。³⁹ つまるところ、この問題に関しては専門家の間でも見解は割れており、移民・外国人労働者の受け入れが国内の経済や雇用に及ぼす影響を一概に論ずることは出来ない。わが国でも1992年に労働省の研究会が、外国人労働者受け入れにともなう費用と便益を長期的に試算して、最終的には費用が便益を上回るとする結論を出している。⁴⁰

第3に、外国人労働者受け入れを専門技術職に限定したこれまでのやり方で良いのかという問題がある。日本政府の従来の一貫した姿勢は、外国人労働者の受け入れは専門的・技術的労働者は大いに歓迎するが、単純労働者については慎重に検討することが必要だとするものであった。⁴¹ 外国人受け入れの論議では、いわゆる単純労働者と、専門的・技術的労働者という区分けが一般的だ。80年代後半の二分法的整理がいまだに尾を引いている。この枠組みの中では論点が、単純労働者を受け入れるか否かに絞られがちだ。⁴² しかし実際には、「一般技能」とされる分野などに両者の中間的な職業がある。この部分がこれまでの政策論議では空白だった。従来は日本の企業内で養成されてきた部分だが、今後の少子高齢化の動きの中で高卒や中卒の労働者が急速に減少し、養成が困難になる可能性が強い。その兆候は、自動車産業や機械産業など多くの業種で生じている。かかる意味合いにおいて、井口関西学院大学教授は、専門技術職と単純労働者の間に「中間職種」を認知する必要性を提唱しており傾聴に値する。⁴³

第4に、完全自由化以外の場合は、入国許可制度の実行が可能かという問題がある。法務省入管局の推計によると、1999年時点の不法残留者は26万8000人。ピーク時よりは減ったが、依然、日系人を超える規模だ。加えて、不法入国者や資格外就労者も相当数存在する可能性がある。

円滑な入国審査を考えると、入国後に不法就労する可能性の高い外国人をすべてチェックすることは難しいという声もあり、法律で制限する限り、その半面で「不法」とされる入国者、滞在者が生まれる可能性は常にある。これは、不法とされても日本に入国したいというインセンティブがある限りは、完全には解決しない問題だ。しかし、この点であまりに完全主義を求めて厳しい取り締まりなどで臨むのは、実現可能性やコスト面でも必ずしも有意義ではなく、相対的な向上を目指すしかないとも考えられる。

一方、劣悪な環境に置かれがちな不法滞在者、就労者に対し、人権を守る観点から滞在・就労を合法化すべきだというアムネスティの主張もある。フランスや米国などでは、移民制度の変わり目などで、合法化が大規模に認められた。しかし、いったんアムネスティを行えば、将来のアムネスティを期待して不法に入国・滞在・就労しようとする誘因になり、悪循環が起きる、という可能性も指摘されている。⁴⁴

第5に、わが国に永住する移民・外国人労働者の人権をどこまで守れるかという問題がある。移民・外国人労働者は合法的に滞在・就労している場合ですら、不安定な地位に置かれがちだ。国連総会で「移住労働者とその家族の権利条約」が決議され、労働条件や医療・教育等での移住先国民との平等や、文化的独自性の尊重が謳われているが、日本を含めほとんどの国は批准していない。また、ILOにも、移民労働者が享受すべき最低限の取り扱いについての条約があるが、日本を含め批准国は必ずしも多くない。しかし、日本も批准した国連の人種差別撤廃条約では、出身民族の違いなどによる差別を禁じている。⁴⁵

実態面で差し迫って考えるべきなのは健康・医療の問題だ。合法的に滞在・就労している日系人の場合でも、健康保険に未加入の事例は多い。就労時に義務づけるといった手の打ちようはあるが、労働・厚生行政の現場でこうした問題への関心が必ずしも強くない。加えて、現在の制度が年金と健保のセット加入を求めていることから、雇用主が負担が重くなるのを嫌ったり、労働者側も国際的な年金協定の不在から「払い損」を恐れたりして年金に加入せず、結果として健保にも加入しない実態がある。住宅や教育なども含め、実効的なセーフティーネットの議論が必要だ。

第6に、永住外国人に対して参政権をどの程度まで認めるかという問題がある。北欧やオランダ、ドイツのベルリンなどでは、一定期間以上合法的に滞在している外国人に対して地方議会の参政権が与えられてきた。日本では、95年の最高裁判決で、地方参政権は憲法に違反しないとの見解が示され、国会でも、公明党、自由党から地方参政権法案が提出されたが廃案になっている。

一方で、かりに参政権があっても、数が少なければ自分たちの利害を反映する議員を生み出すまでにはいかない可能性もある。したがって、地方自治体への外国人の意見の反映の手段は、懇談会方式など幅広く考えるべきだとの指摘が出ている。たとえば川崎市の外国人市民代表者会議

のように、外国人の生活上の不便や苦勞について誰でも意見をいえる会が参考になるのではないか。⁴⁶

わが国における外国人労働者問題を早くから手がけている社会学者の駒井洋筑波大学教授は、定住外国人に国民と同等の市民的、社会的、政治的な諸権利を認める動きが世界的に高まっている事態を踏まえ、わが国の定住外国人に「段階的市民権」を与えることを提唱している。すなわち日本への定住の程度に応じて段階を設定し、一番基礎に生存権、その上に社会権および自由権一般、さらに高次の段階に参政権がおかれる。このような提唱の背後には次のような事情があることを忘れてはならない。「従来、外国人が日本人と同等の人権の保障と平等性を獲得するためには、日本国籍の取得だけが日本国家の法制によりゆるされた途であったといつてよい。しかしながら、原国籍の放棄の強制による日本国籍の取得は、母国との主観的客観的きずなを断ちきって日本国民となることを強制するものであり、人権という観点からも多文化主義の確立という観点からも容認しがたい問題をはらんでいることは事実である。さらに、旧来外国人（在日韓国・朝鮮人）の多くは日本国籍取得に対する根強い抵抗感を持っている。」⁴⁷

第7に、外国人受け入れは社会的コスト負担が増えるのではないかという問題がある。バブル期の論争でも焦点になったのが、受け入れの「社会的なコスト」だった。労働省の研究会が1992年に発表した試算では、50万人の外国人労働者を受け入れ、日本人並みの社会保障制度を整備するなどと仮定した場合、初期は税収増などによる便益が大きいものの、次第に負担が増し、労働者が単身来日する「出稼ぎ期」には806億円、配偶者を呼びよせる「定住期」には6530億円、子どもができる「統合期」には1兆4184億円の財政支出の増加が見込まれるという。ただ、かなり限定的な試算であり、数値は参考程度ともしている。⁴⁸

一方、より一般的には「移民受け入れが公的支出にとって耐え難い重荷になるだろう、というような主張を支持するデータはない」（ILOレポート）という指摘もある。移民全体としては自らの負担以上に給付を受けてはいない、という主張だ。欧米などの実証研究でも結論は割れている。

第8に、いわゆる単純労働力の分野に外国人労働者が大量に流入した場合、国内の労働市場の底辺に、不安定で労働条件も悪い二次的な市場を作り出すという「二重労働市場」論の指摘がある。とりわけ不法就労のかたちで二重構造が定着する場合は、劣悪な環境が維持されたまま、一般的な労働市場と切り離されかねない。こうした構造は外国人労働者にとって好ましくないだけでなく、社会的な不安定さを増す方向にも影響する、という見方がある。また警察庁は、不法残留者が増えれば麻薬の密輸などの凶悪犯罪が増えるとともに、外国人自身が犯罪の犠牲者になりやすくなる、と指摘している。

また、日本に定住した日系人に対して、差別的な行動がとられたり、いやがらせ事件が起きたりするケースも現実存在しており、移民・外国人労働者の受け入れを拡大する場合、排外的な動きを生み出さないための努力は必要だ。これまでの社会的緊張の代表的事例として注目されるのは、豊田市の保見団地で発生した日系ブラジル人と日本人住民との間の紛争である。⁴⁹

最後に、労働者を送り出す側の国については、失業圧力の緩和や出国者の送金などのプラスの要因が指摘されている一方で、頭脳流出につながるのではないかと懸念する声もある。実際にアジアやアフリカ諸国から米国、カナダなどへ、かなりの規模の熟練労働者や専門技術者が移動している。ただし、シンガポールや韓国の例を見れば、短期的には米国で就職した人たちが、自国の経済成長後に帰国し、重要な役割を果たす事例も少なくない。⁵⁰

む す び

以上の議論を踏まえて、最後に外国人労働者受け入れに関する筆者なりの見解を述べてみたい。いうまでもないが、この問題は極めて高度の政策論であり、今後長い時間をかけて慎重な検討を重ねていくことが必要である。国民のコンセンサスを得るまでには、各界各層からの意見を募り、検討を重ねていかなければならない。まだまだ多くのエネルギーと時間を割かねばならないであろう。

もはや人の移動のグローバル化を完全に止めたり、コントロールすることは出来ない。そうした流れが不可避だとすれば、この不可避論に立って、日本も新たに体系的な移民政策を考える時期にさしかかっていると見えよう。その意味では筆者は「開国論」の立場に立つことを明言したい。グローバル化の進展した現代の日本において、もはや「開国か鎖国か」をめぐる論争には意味がないと考える。

しかしながら、人口減少対策ないしは少子高齢化対策として仕方なく「移民」を受け入れるという安易な発想には賛成できない。もっと積極的な理念に基づいた移民政策をこれから日本は本腰を入れて模索していかなければならない。その際、欧米などの既存のモデルから学ぶことは当然だが、やはりわが国の国情に合った「日本型モデル」の構築をめざして探究していくことが求められるだろう。

多くのアジア諸国からみて、日本の外国人受け入れ制度は極めてわかりにくいものになっていることをわれわれはもっと認識すべきであろう。わが国の制度がわかりにくい原因は、主としてわが国の制度が複雑な上、不透明なところにある。たとえば、いわゆる単純労働者は受け入れないはずなのに、現実には建設・製造業の現場（とりわけ人手不足が深刻ないわゆる3K職場）で、長年にわたってアジア、中近東諸国を中心に多くの非正規就労者が働いている。もはや彼ら外国人労働者の存在なしには日本経済はやっていけないところまで来ているのだ。彼ら外国人労働者は日本人が敬遠する職場で汗を流し日本経済を下支えしてきた、いわば屋台骨的存在といっても過言ではない。アジアの国々からは、日本はアジア人を安い賃金で使っているながら、アジア人が非正規就労であるがゆえに弱い立場にある状態を黙認しているとの批判の声が聞かれるのももともともである。

「研修制度」や「技能実習制度」についても、多くの問題点が指摘されている。この制度が実態としては単純労働への抜け道となっていることは明らかであり、技能実習とは名ばかりで研修

の名を借りた低賃金労働の隠れ蓑になっているとの批判にさらされている。今の制度にかなり無理があるのは事実だ。研修生を一貫してケアするため、通訳の手配や交通費、人件費など経費がかかる。ところが現実には応分の負担ができないような零細企業までが研修生を受け入れている。そのツケが当事者の研修生にしわ寄せされ、「事件」として発覚するという構図だ。その結果外国人研修生の間に反日感情が広がっているという現実をこのまま放置してよいのか。

以上のような反省に立って、わが国の外国人労働者受け入れ制度はいかにあるべきかを、これから本格的に検討していかなければならない。「日本型モデル」の構築をめざす試みはまだ始まったばかりである。

注

- 1 経済企画庁編『平成4年版国民生活白書』大蔵省印刷局、1992年12月1日発行。
- 2 同書、6～9頁。
- 3 同書、226～227頁。
- 4 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成9年1月推計）」
<<http://www1.ipss.go.jp/seisaku/html/1111a1.htm>>
- 5 藤正 巖・古川俊之著『ウェルカム・人口減少社会』文藝春秋（文春新書）、2000年、96～98頁参照。
- 6 人口問題審議会編『人口減少社会、未来への責任と選択—少子化をめぐる議論と人口問題審議会報告』ぎょうせい、1998年。
- 7 同書、7～12頁。
- 8 同書、26～31頁。
- 9 同書、36～46頁。
- 10 同書、35～36頁。
- 11 男女共同参画社会の概要については次の文献を参照されたい。総理府編『男女共同参画白書（平成12年版）』2000年、大蔵省印刷局。内閣府男女共同参画局編『男女共同参画基本計画』2001年、財務省印刷局。
- 12 人口問題審議会編『人口減少社会、未来への責任と選択—少子化をめぐる議論と人口問題審議会報告』前掲書、50頁。
- 13 Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nation Secretariat, “Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aged Populations?” March 2000.
- 14 大淵寛「人口が減って栄えた国はない。晩婚・少産が日本を滅ぼす」（『日本の論点』文芸春秋、1992年。）
- 15 藤正 巖・古川俊之著、前掲書。
- 16 同書、6頁。
- 17 同書、16頁。
- 18 同書、108頁。
- 19 労働省編『雇用対策基本計画（第9次）』大蔵省印刷局、2000年3月、65～66頁。
- 20 経済審議会『グローバリゼーション部会報告書』1999年6月29日。
- 21 三井情報開発株式会社総合研究所『国際的な労働移動に関する調査報告書』1999年3月、序文より。
- 22 同書、32頁。
- 23 同書、32頁。
- 24 『日本経済新聞』2001年6月2日。
- 25 『朝日新聞』2000年3月26日。
- 26 経団連『少子高齢化に対応した新たな成長戦略の確立に向けて』2000年5月16日。
- 27 同報告書は『日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀』として講談社から2000

年3月に出版されている。

- ²⁸ 『論座』（朝日新聞社）2000年5月号特集「多民族社会をつくろう」。
- ²⁹ 内閣府大臣官房政府広報室『外国人労働者問題に関する世論調査』2000年11月調査。
- ³⁰ 新聞各紙の中ではこの問題にもっとも本格的な取組みを見せているのは朝日新聞社であろう。同社は朝日新聞アジアネットワーク（AAN）のなかに「人の国際移動チーム」を結成し、学識経験者による研究会や世論調査を実施してきている。朝日新聞アジアネットワーク（AAN）「人の国際移動チーム」の構成メンバーは次の通りである。主査 大野拓司（外報部）、研究員 吉田文彦（論説委員）氏岡真弓（論説委員）、客員研究員 竹田いさみ（独協大学外国語学部教授） 金子勝（慶応大学経済学部教授）。
- ³¹ 竹田いさみ『『対策』から『政策』へ転換の時』（『朝日新聞』2000年11月9日の朝刊に掲載の署名記事）。
- ³² 『朝日新聞』2000年12月25日。
- ³³ 『中日新聞』2001年6月3日「社説—やがて多民族国家へ」。
- ³⁴ 『中日新聞』2002年7月23日～26日まで4回連載記事「ヨーロッパの片隅から—移民政策を考える」。このほかに番外編として7月29日に特集「欧州の移民規制と労働力問題」を掲載している。
- ³⁵ 井口泰監修『『移民』拡大、10のハードル』『論座』前掲書、104～111頁。
- ³⁶ 井口泰監修、前掲書、104～105頁。より詳しくは井口泰著『外国人労働者新時代』筑摩書房、2001年、第3章「移民受け入れは少子・高齢化対策になるのか」を参照されたい。
- ³⁷ Georges Vernez and Kevin F. McCarthy, *The Costs of Immigration to Taxpayers: Analytical and Policy Issues*, RAND, 1996. Kevin F. McCarthy and Georges Vernez, *Immigration in a Changing Economy: California's Experience*, RAND, 1997.
- ³⁸ George J. Borjas, *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U. S. Economy*, Basic Books, 1990. George J. Borjas, 'The Economics of Immigration,' *Journal of Economic Literature* 32, 1994. George J. Borjas, 'The Economic Benefits of Immigration,' *Journal of Economic Perspectives* 9, 1995.
- ³⁹ Rachel M. Friedberg and Jennifer Hunt, 'The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth,' *Journal of Economic Perspectives* 9, 1995, p. 23.
- ⁴⁰ 労働省「外国人労働者が労働面等に及ぼす影響等に関する研究会専門部会」『報告書』1992年6月。
- ⁴¹ いわゆる単純労働とはいかなるカテゴリーの労働を指しているのか必ずしも明確な定義があるわけではない。また単純労働者の実態も明らかではない。ここではとりあえず次の5つのカテゴリーに分類しておく。① ブラジルなどの日系人の合法的就労。1989年の入管法改正で、日系二世や三世に「定住者」の在留資格が認められ、いずれの職種にも就労できることになった。② 研修・技能実習生。名目は「技術移転による国際貢献」が謳われているが、実態は中小・零細企業の低賃金労働力の供給源になっている。③ 「観光」などの短期滞在ビザでの就労。いわゆるオーバーステイ（超過滞在者）の多くがこのカテゴリーに入る。そして、その大半が単純労働分野の就労者とみられる。④ 芸能人らを対象にした「興業」ビザでの就労。大半がフィリピンやタイ、中国などアジア諸国からの女性によって占められる。東京、大阪、名古屋など大都市の風俗産業で働くケースが多い。⑤ 不法入国者。実態は不明だが、入管当局が退去強制手続きを取った不法入国者だけでも年間7000人台に達している。その多くが単純労働分野などで働いているとみられる。
- ⁴² 単純労働分野に外国人労働者を受け入れない理由としては、①日本人が働きたがらない職種を固定化し、労働市場を2層化させる、②産業構造の合理化や技術革新を遅らせる、③定住化が進めば、医療、教育、住宅などの社会コストが増える、④地域社会の摩擦や犯罪の増加を招く、などがあげられる。
- ⁴³ 井口泰著『外国人労働者新時代』前掲書、187～190頁。
- ⁴⁴ アメリカとフランスにおけるアムネスティについては次の論文を参照されたい。小井土彰宏「アメリカの移民規制とアムネスティ」および稲葉奈々子「フランスにおける非正規滞在者とアムネスティ」（駒井洋・渡戸一郎・山脇啓造編『超過滞在外国人と在留特別許可』明石書店、2000年。）
- ⁴⁵ 外国人の人権については近藤敦による次の文献が参考になる。近藤敦著「人権・市民権・国籍」（駒井洋監修／近藤敦編著『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店、2002年。）

- ⁴⁶ 山田貴夫「川崎市外国人市民代表者会議の成立と現状」（宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂、2000年。）
- ⁴⁷ 駒井洋著『日本の外国人移民』明石書店、1999年、231～242頁。
- ⁴⁸ 井口泰著『外国人労働者新時代』前掲書、129～130頁。
- ⁴⁹ 日本有数の日系人集住地域として知られる豊田市保見団地における事例研究としては次の文献がある。都築くるみ「エスニック・コミュニティの形成と『共生』—豊田市H団地の近年の展開から—」『日本都市社会学年報』16号、1999年。都築くるみ「外国人との『共生』とNPO—愛知県豊田市H団地を取り巻くNPOの現状と課題—」『コミュニティ政策研究』（愛知学泉大学コミュニティ政策研究所）第3号、2001年3月。松岡真理恵「地域の政治問題と化する外国人集住の現状と地域での取り組みの限界—愛知県豊田市保見団地の事例から考える」（梶田孝道『国際移民の新動向と外国人政策の課題』2001年。）
- ⁵⁰ 香港からアメリカ合衆国、カナダ、オーストラリアなどへの技術移民やビジネス移民の実態については次の文献を参照されたい。ロナルド・スケルトン編／可児弘明・森川眞規雄・吉原和男監訳『香港を離れて—香港中国人移民の世界—』行路社、1997年。