

移民政策への転換に向けて  
～「外国人労働者」から「*Japan Citizen*」へ～

Bグループ

第5期ジュニア・アカデメィア  
主催 日本アカデメィア

## B グループ研究報告書

テーマ

### 移民政策への転換に向けて ～「外国人労働者」から「*Japan Citizen*」へ～

#### 1. 解決すべき課題

解決すべき課題は、「日本が移民政策に踏み切ること」である。具体的には、人口減少や労働力不足に際して外国人の必要性を認めながらも、あくまで「移民でない」として外国人材の受け入れを拡大した入管法の改正が挙げられる。「非移民」外国人のみの受け入れを行うという制度になっていることで、様々な問題が生じつつあることを踏まえて、日本が「移民政策」に踏み切るべきであるという主張をする。その上で、日本が「移民政策」に踏み切るために必要なことを考察していく。

なお、我々の提案する移民政策においては、従来の「外国人労働者」政策が対象としてきた在留期間の制限された労働者に止まらず、在留期間の制限のない労働者とその家族（配偶者と子供）を含めた外国人を対象として想定している。

#### 2. 問題意識

我々の主張の問題意識は、①「移民」政策を取らなければ人口減少に歯止めをかけられないこと②「移民」政策がなければ外国人労働者本人のみならず、その家族が本来もつべき権利すら守ることができないこと、である。以下、二点に分けて詳述していく。

##### ①人口減少に歯止めをかけるために「移民」は必須

現代日本では、少子高齢化が大きな社会問題として浮上しており、その根本的な原因である少子化の抜本的な対策は不可能になりつつある。なぜなら、出生数＝母体数×出生率であるところ、人口減少により母体数は減少し、少子化対策による出生率の改善効果は限定的であるため、出生数の増加を期待することは困難であると考えられるからである。

まず、「母体数の減少」について説明する。合計特殊出生率単体で見ると、安定傾向にあり、低値とはいえ東アジアにおいてはむしろ優等生であると言えらる。しかしながら、妊娠可能な（文字通り）「母体」数の減少傾向を止めることができなかったため、も

はや出生率の改善に向けた政策を打ったところで人口の回復は望めない。再生産年齢人口の減少によって、少子化は、帰還不能点に達してしまったのだ。

次に、「少子化対策による出生率改善への効果が限定的であること」について説明する。「少子化対策に成功している海外」の例としてしばしば取り上げられるフィンランドですら、合計特殊出生率は、「劣等生」日本と同様の 1.41 であり、2010 年代に入ってから急落が、政策担当者の頭を悩ませている。それと符合するかのように、国営放送局によると、2008 年から 2018 年で、「子どもが欲しくない」と答えた人の割合は、10 倍以上に増加している<sup>1</sup>。

このように、ライフスタイル・価値観の変化の出生率への影響が大きいことは、子育て環境の整備という政策的対応が徒労に終わる可能性を示唆している。「子供を持つことよりも個人としての幸せを追求」し、人生における「『母親』以外の選択肢」が許容される社会のあり方は、自己決定権の尊重を基礎に置くリベラルな社会においては、否定することのできない価値観である。国家・社会が出産を女性に強制することができた時代はもはや過去のものである。

なお、同様の「優等生」であるフランスでも、出生率は低下傾向にあり、2017 年で 1.88 程度である。そして、母親に占める移民の割合は約 20%で合計特殊出生率は 2.6 である<sup>2</sup>。移民の受け入れによって合計特殊出生率に、0.2 程度の引き上げ効果があることは指摘されるべきである。一般に非移民に比べ雇用が不安定であるのにもかかわらず、移民が多産であるところからは、ライフスタイル・価値観が出生率に及ぼす影響を見て取ることができるだろう。

このように、日本国内で、日本人のみで、人口の回復・維持を図ることはもはや不可能である。1992 年以来続いた人口減少との戦いに、我が国は敗北しつつある。

このような、国内における社会の安定の維持に加えて、自由な秩序を支える経済的基盤の維持のためにも、人口減少を止める必要がある。一方で、自由主義的な体制の枠内では、人口の維持・回復のためにできることには限りがある。このジレンマに、本当の意味での責任世代である我々は向き合わざるを得ない。そして、その現実的な答えは移民の受け入れしかないといわれ我々は考えている。

## ②外国人労働者と家族の権利を守るための「移民政策」

現行の技能実習制度の下では、違法残業や賃金の不払いなど、劣悪な労働環境に晒される外国人労働者が少なくない。彼らの相談窓口は活用されず、実習の監督を行う監理団体

が不正に寄与している例もある。2018年には5000か所の事業所で法令違反が摘発され、技能実習生の失踪は9052人に上る<sup>3</sup>。

また、1990年の入管法改正の際に南米に暮らす日系移民の在留資格を認め、現在約30万人の日系移民が日本に在留しているが、世帯主である労働者の受入体制のみならず、彼らの子供の教育環境の整備が不十分であることも問題となっている。外国人児童の就学義務を定めた法律はなく、自治体の働きかけも部分的なものにとどまっており、不就学の外国籍児童は2万人に上るとされる<sup>4</sup>。また、就学している場合にも日本語指導が必要な生徒への対応が困難であったり、給食のハラル対応ができず弁当の持ち込みも認められなかったりなど、十分な配慮がなされているとは言い難い状況である。さらにボランティア主導の日本語教室での日本語や日本の習慣を学習する機会の提供や、一部の自治体では通訳機器の導入などが見られるが、人材と財源の両面で限界があり、継続的な支援の枠組みとしては不十分である。

このように技能実習生や日系移民が実質的に移民として生活しているにもかかわらず、国レベルでは彼らを「移民」として認めないために、実態に合わせた適切な対応が行われず、外国人労働者およびその家族への支援が不十分なまま放置され、ともすると彼らの権利が侵害された状態が慢性化していると考えられる。したがって、彼らの地位を「移民」として定義しなおすことは、彼らの権利保障に向けた取組みを正面から行うための前提条件としても重要である。

日本が外国人労働者への権利保障が十分になされない国であり続ければ、彼らから日本は選ばれなくなってしまうだろう。働く場所として日本が選ばれなくなれば、その影響は「外国人労働者」政策が期待していた労働力不足の解消が達成できないということに止まらない。彼らが日本に定住し、家族を持つことで国内消費が増加するという経済的な機会が失われるだけでなく、彼らの持つアイデアやバイタリティが発揮され新たな産業や文化を生み出すことで日本社会に活力がもたらされる可能性も潰えてしまう。だからこそ、我々は日本社会が人口減少に伴う停滞から脱し、長期的な発展へ向かう上で移民政策が不可欠であると訴える。

### 3. 現在みられる課題解決策とその問題点

#### (1) 現行の課題解決策の問題点

移民政策を採用しない代わりに「非移民」として外国人労働者を受け入れる現行の政策について考察していく。すなわち、技能実習生と特定技能人材に関する施策である。以下、三つの問題点を指摘していく。

#### ①受け入れ企業任せの外国人支援

一つ目は、国内の外国人労働者の管理や生活の支援を受け入れ企業任せにしている点である。現在、技能実習生と特定技能人材に対してそれぞれ監理団体と登録支援機関（以下、支援機関と呼ぶ）が管理および生活支援を行うものとして設定されている。制度上は支援機関が受け入れ企業の監視や外国人労働者との面談を行い、労働者の生活を守りつつ、悪質な受け入れ企業を通報して行政が罰則を与えることになっている。また、法務省の入国管理局においても受け入れ企業を監視する役割が規定されている。しかし、支援機関にとって受け入れ企業は顧客であるため、通報を行う仕組みが機能しにくく、両者の癒着により不適切な労働環境が放置されることが少なくない。受け入れ企業における法令違反の状態があるにもかかわらず、本来それを取り締まる機関が機能しないために、外国人労働者への深刻な権利侵害が継続しやすいと考えられる。

2018年からは一部自治体に多文化共生総合相談ワンストップセンターを設置したり、技能実習生については2017年から外国人技能実習機構を創設したりするなど、労働者の相談や受け入れ企業の管理強化を目的とする新たな施策が散見されるが、相談者が増えたり、失踪者が減少したりなどの明白な効果は見られていない。

また、受け入れ管理を行政が行わない点で、日本にやってくる外国人労働者の日本語能力や専門性、母国での教育レベルが把握されず、彼らの能力を発揮できる適切な職場や必要な支援が検討しにくくなるという問題もはらんでいる。ドイツでは労働省がリストを作り上限を半年ごとに作成してリアルタイムで受け入れ数を管理している<sup>5</sup>が、日本ではそのような管理が行われていない。だからこそ外国人労働者の流入によって日本人の雇用が奪われる、という声生まれるのではないだろうか。韓国では求人数と求職者数の差は業界、業種ごとに数人単位まで把握することが可能である<sup>6</sup>。さらに、外国人受け入れを望む企業はまず14日間韓国人労働者への求人をしないとイケないため（雇用許可制）国内の雇用を外国人が奪うという発想には至りにくい。

#### ②不透明な手続きとブローカーによる搾取

二つ目は、送り出し、受け入れの際の手続きが不透明であり、ブローカーが介在して外国人労働者が経済的に不利益を被っていることである。外国人労働者の受け入れに成功し

ているとされ、受入国として人気の高い韓国は二国間協力覚書（MOU）を結んだ国との間でしか受け入れを行っていない。しかし日本は、技能実習制度は受け入れ対象である ASEAN 諸国および中国の計 15 か国のうち 10 か国としか MOU を結んでおらず、特定技能制度に至っては受け入れ国の制限がない。したがって、現地の民間企業が自らの裁量で労働者を送り出し、日本国内の企業が受け入れを行っている。特に現地の人材派遣会社が過剰な手数料を得るほか、制度の複雑性を利用した詐欺行為を起しており、手数料をだまし取られる事例もある。

### ③制度の趣旨を逸脱した運用

三つ目は制度そのものが持つ矛盾である。技能実習制度は短期間外国人を受け入れ、日本の進んだ技能、技術を持ち帰って母国経済を発展させるという名目で作られた<sup>7</sup>。しかし、実際に技能の移転に積極的で、外国人労働者に熱心な教育を行う企業は多くない。むしろ育成しても数年で帰国してしまうことに不満を抱く企業の方が多いのである。また、技能実習生の特定技能への移行が可能であることは、培った技能をもとに日本で働くことを意味する。これは母国への技術移転ではなく、実態としては国内労働力の補填のための施策に過ぎないとの指摘がなされている。一方、政府は「移民政策はとらない」、「日本に移民はいない」、「だから移民のための社会制度を確立する必要はない」という論理を展開している。しかし、実態として日本に移民は存在する上に、特定技能制度の欠陥を補完する方法として移民政策を考えることは不可欠であろう。「移民は存在しない」という前提に基づくため、彼らの権利は軽視あるいは無視されている。具体的な例として技能実習生に対しては家族帯同の不可、妊娠や出産の禁止、などが挙げられる。家族帯同は特定技能の二号でしか認められていないため特定技能制度の方でも同様であるといえるだろう。

#### <特定技能制度の問題点>

また、2019年に施行された特定技能制度は、建設や介護など国内の労働力が特に懸念される分野への外国人労働力の導入を促す目的でつくられた。しかし、現状では受け入れ数が当初の想定を大幅に下回り、技能実習生のみが増加を続けていることが指摘されている。その要因を以下3点に分けて説明する<sup>8</sup>。

#### ①（送り出し国の視点）収益性の低さ

ベトナムでは、現地の人材派遣会社は特定技能制度の場合、一人当たり手数料として受け入れ企業から約 30 万円、特定技能の資格保有者から給料二か月分の報酬を受け取ること

ができる。一方、技能実習生の場合、人材派遣会社はベトナム政府が定めた手数料上限の約 39 万円の二倍超を実習生から、月数千円の管理費を受け入れ企業から得ているという。したがって、技能実習生の方が人材派遣会社の収益は高くなるため、特定技能人材をあえて送り出すインセンティブが低くなるといえる。

②（受け入れ企業の視点）手続きの煩雑さ・費用の高さ・長期労働を見込んだ教育が困難

日本で新たに特定技能人材を受け入れる場合、200 枚ほどの書類を入国管理局に提出しなければならない。また、現地の人材派遣会社に対して手数料として 30 万円ほど支払う必要があり、外国人労働者への賃金も技能実習生に比べて高い。さらに、在留期限が 5 年に制限されているため、教育効果による長期的な業績への貢献を見込めず、人材に対して丁寧な教育を行うインセンティブが低くなる。

③（外国人労働者の視点）制度へのアクセスが容易でない

特定技能制度を利用するための資格を得るためには試験に合格することが必要である。しかし、試験の受験料が高かったり、国によっては試験の実施が少なく、試験が実施されていない業種があったりする。さらに、現地でのガイドラインが未整備であり、試験合格後に来日に向け必要な手続きが不明瞭であるため待機せざるを得ない事例が生じている。試験に合格しても送り出し機関に支払う手数料など、大量の資金が必要であるが、滞在できるのは 5 年間のみであり、労働者にとっても費用に見合うだけの価値がある制度とは捉えにくい。また、家族の帯同が許されていないことから、将来の展望を描きにくく、利用しにくいとされる。

## (2) 現行の課題解決策に対する各界の見方

技能実習制度および特定技能制度という現行の外国人労働者受け入れ政策について、国内の経営者および労働者の団体がどのように評価し、また外国人労働者の受け入れそのものについてどのように捉えているのかを調査した。以下は我々が行ったヒアリングに基づくものである。

### ① 日本経済団体連合会（経団連）

まず、特定技能制度を導入した 2019 年の入管法改正に賛成した経団連に対し、移民受け入れへの考え全般と現行制度への評価を伺った。まず経団連の立場としては経済成長を第一の目標としていて、そのためにまず労働生産性の向上、次に更なる労働力の増加が必要と考えている。前者は高度人材の受け入れ（文化や価値観の多様化による経済成長が見込めるため）とロボット AI の活用、後者は女性や高齢者と並ぶ労働力として外国人の受け入れ拡大（特定技能人材）が想定されている。外国人労働者は国内労働力のあくまで不足した部分を補完するためであるとしている。しかし技能実習生については国際貢献としての側面が強く、労働力の補完としては不適切であると考えているようだ。技能実習生をこのようにとらえている点から特定技能制度の未整備な面を認めつつもその創設を評価していた。まとめとして、経営者の視点からは労働力としての外国人の必要性は認めつつも、定住者として受け入れることは否定的であった。また、移民政策については社会の理解と統合コストの負担、景気後退時の労働需要の調整など慎重に検討すべきであると消極的な見方を示していた。このように民間の経済団体は経済成長を重視しているため移民政策によるマイナスの影響を危惧しており、必ずしも賛成とは言えないとすることがわかった。

### ② 日本労働組合総連合会（連合）

次に、2019 年入管法改正について反対であった連合に対し、労働者として外国人の権利がどのように保障されるべきか、入管法を含めた現行制度は労働組合の視点からはどのように映っているのかを伺った。受け入れ企業が外国人労働者の権利を無視した形で彼らを働かせている実情や労働法規違反の事業所があるという現状について、日本人との同等報酬や実効性のある転職の自由、言語的なサポートなど彼らの権利を保障していく重要性を指摘し、声を上げにくい彼らの権利保障を訴えていくことが連合の立場であるとの認識であった。また、現在増加しつつある外国人労働者は生活者としての側面からは実質的に「移民」であることを認めつつ、彼らの受け入れについて国民的議論がなされないままに

進行していることを指摘し、国内人材の労働市場参加を促すアプローチを十分に行わずして外国人労働者の導入を進めることは、将来的には日本人労働者の中で外国人に職を奪われるという感覚が生まれ、両者の衝突や排斥運動が起こる可能性が高まるとの懸念を示した。さらに、現状では特定技能、技能実習、特定活動など様々な労働資格が乱立しており、利用する制度間の不公平が生じているため、制度の抜本的な見直しが必要であること、外国人労働者受け入れ拡大を進めるにあたり、彼らは日本の都合に応じて簡単に帰国させられる存在ではなく、家族を連れた生活者として国内に住み続けうる存在であることを意識して議論すべきことを指摘した。現行制度に関しては、技能実習は本来の制度趣旨と掛け離れた運用がなされているため問題であるという経団連と同様の指摘に加え、外国人労働者に対して最低賃金を割った報酬しか支払われないことについては受け入れ企業側の人員不足により労務管理が不十分であることにも言及していた。特定技能については経団連と異なり終始批判的であった。受け入れ業種の区分が細分化されすぎており、利用者にとって分かりづらいこと、労働者の技能水準を横断的に判断する基準がないことを問題点として挙げていた。外国人労働者のニーズは日本国内に根強いことは事実であり、受け入れ拡大の必要性は認めてはいるものの、どの業種にどの程度受け入れるかに終始するのではなく、受け入れた後のケアも含めた包括的な議論を行うことが重要であると主張していた。

#### 4. グループとして考える課題解決策と、課題解決までの道筋

日本が外国人から選ばれる国であるためには、現行の技能実習および特定技能に見られる、業種に基づいた時限的な労働力確保の政策を全面的に変更する必要がある。現行の政策では「移民は存在しない」という建前であるため、実質的には移民として日本で生活している外国人労働者の権利保障や、労働者とその家族の社会統合の支援について国レベルで政策を行うことはおろか正面から議論することもできなくなっている。日本が外国人に選ばれるためには、彼らの身分を、定住権をもつ移民として位置づけたうえで、現在自治体やボランティア任せになっている彼らの生活支援や社会統合について国が責任をもって取り組むことが必要であると考え。以下、国が行うべき取り組みについて方針を示しつつ、具体的な政策を提案していく。

##### (1) 外国人の日本への移住資格の大幅緩和

### ①在留年限の撤廃

最大5年とする現行の在留年限を廃止し、より長期的な視点で日本で働くことを考えられるようにする。企業側も長期的な労働力として教育を行うことができるため、外国人に与える仕事の幅を広げやすいと考えられる。

### ②家族の帯同制限の撤廃

母国に家族をおいて単身で短期間のみ日本で労働するのではなく、日本で働きながら家族と共に暮らすことを可能にし、将来の展望を描きやすくする。労働者にとって、日本国内での職業経験を積みながら、より待遇の良い職に就くために能力開発を行うインセンティブにもなる。

### ③職業制限の撤廃

法律で設定された特定の業種のみについて、労働市場を開放するという現行の制度ではなく、国内の労働需要を定期的に調査し、受入人数を柔軟に変更していく形を採る。今後、あらゆる分野で労働力不足が予想されるため、その都度ごとに受入業種を拡大していくという方式では不十分であると考えられる。

## (2)移民に対する公的支援

増加しつつある外国人労働者への対応を現状の後追いとして漸進的に取り組んできたが、移民が存在するという前提のもとでは、行政として正面から取り組む必要が出てくるはずである。特に以下の政策について行政が本格的に取り組むべきであると考えられる。

### ①社会保障

個人経営の小規模事業者や農林水産業では外国人労働者の社会保険非加入が多くなっているなど、雇用先によって社会保障の手厚さが異なっている。また、年金についても母国－日本間での社会保障協定の有無で取り扱いが異なっている。したがって、出身国や雇用先の違いにかかわらず、一律に加入できる社会保障制度の確立が必要である。

### ②法的保護

裁判において多言語対応が可能な体制を全国的に整備していく。来日時に出身国と日本との法制度の違いを教育することも必要である。労働者の保護について、外国人労働者の権利を法的に明確化し、労働組合の創設や日本人との賃金格差の撤廃に向けて政策的に取り組むべきである。

### ③教育

受け入れ企業や自治体任せではなく、言語に加えて日本の文化や制度を一定時間学ぶことを国レベルで制度化する。教育の質が担保され、移民の言語能力や日本の慣習への理解の低さに対する懸念が低下すれば、住居契約などにおける不当な差別やマナー違反を理由とする近隣トラブルを減らせると考える。

#### (3) 「開化庁」の設置と具体的な施策

まず現状の外国人労働者ないし外国籍住民に関する政策は、入国から教育、社会保障に至るまであらゆる分野を横断して行われている。しかし、これらの政策は相互に関連しており、今後も外国人労働者が増加するという見込みの下では、現状のまま分野ごとに異なる行政機関が管轄してはうまく対応できないと考える。そこで我々は現在の外国人労働者および今後移民として日本に定住するであろう人々に関する諸政策を、包括的に行う新たな行政機関の設置が必要であると考え、これを「開化庁」と名付ける。その役割として、外国人の出入国、生活支援及び社会統合に関する政策の一元的な管理、また受け入れる側の日本人の寛容さを涵養していく政策も担当することを想定している。すなわち日本にやってくる外国人に対してだけでなく、彼らを受け入れる日本人に対してもアプローチを行う機関として位置づける。ネーミングに当たっては、外国文化をポジティブに捉えつつ、積極的に取り入れ、国内社会の発展に活かしていこうという前向きな態度を表した明治の「文明開化」から着想を得ている。開化には「文化が開ける」という意味もあるため移民政策への転換に肯定的なイメージがつくことが考えられる。英語の名称としては、人種や文化などの多様性を受け入れつつ社会の一体性をも含意する *inclusion* (包摂) を用い、「*Agency for Inclusion*」を考えている。外国人の受け入れに関わる政策を国レベルで包括的に行う主体として開化庁を位置づけ、以下に取り組むべき具体的な政策について論じる。

#### ①日本人の意識改革

新たな行政機関に加え、海外からの移民に対する新たな名称として「*Japan Citizen* (JC)」を提案する。これは、日本に長く住んでいるのにもかかわらず「“外”人」や「“外”国人」と排他的な名称で呼ばれることに疎外感を覚える外国籍住民がいる現状を打破し、移住してきた外国人を、日本人側が自分たちと同じ社会の構成員として認識できるようになることが狙いである。「“外”国人材」「“外”国人労働者」という言葉を用

いて外国人の労働力にのみ着目する現行の制度とも一線を画し、国籍にかかわらず同じ社会を構成する仲間として彼らを受け入れるという新たな意識の社会的な定着を目指す。

また、「移民」に対する日本人の意識についても改革する必要がある。移民をリスクとして捉える思考が日本社会には広く存在している。しかし、国境を越えてやって来る移民には、バイタリティに溢れた人が多く存在し、移住先で新たなビジネスを起こす人も少なくない。単に海外から人材を呼び寄せるだけでなく、彼らが意欲と能力を発揮できる環境を提供することが、日本が移民の受け入れによって発展していくうえで必要である。現在、外国人であるという理由だけで、日本人に比べて起業に係る資金制限が厳しく、すでに来日している留学生ですら起業しにくい状況におかれている。彼らの活躍を支援していくうえでも、移民をリスクとしてではなく、日本社会を新たな発展に導ける可能性として捉え直すことが重要である。

#### ②移民に関する正しい知識の発信

第二に、移民に対する虚偽の情報に基づく偏見を防止するため、行政が積極的に正しい情報を発信することを挙げる。本政策はスペインのバルセロナ市で行われた「反噂戦略」を参考にしている<sup>9</sup>。同市では移民の受け入れに当たって地元住民と移民の良好な関係構築を目指し、まず根拠のない否定的な噂の特定と適切なデータを用いた説明を行った。次に市民と移民と交流を図り、否定的な印象をなくす人的ネットワークの形成と反噂エージェントの養成を進め、草の根レベルで偏見やステレオタイプを解消した。悪い噂やデマが日本においても広まる可能性があることは昨今のニュースからも明らかである。そこでこの「反噂戦略」をもとに正しい移民の知識を広めていきたい。

#### ③共生社会に向けた憲章の制定

第三に、外国人集住都市会議が2001年に出した「浜松宣言及び提言<sup>10</sup>」のような、移民に対する姿勢を示す憲章または宣言を、移民受け入れを本格的に始める前に国家レベルで出すことを提案する。この宣言では外国人住民と日本人住民が共生する社会形成に向けて、両者の協力を推進することが掲げられているだけでなく、教育、社会保障、外国人登録諸手続きに関する具体的な提言がなされている。単に制度を改正して移民の受け入れを始めるのではなく、国として姿勢を示すことで全国の自治体が具体的な政策を作成する際の指針となるだけでなく、世界に対してもアピールすることができると考えている。

#### ④移民教育の義務化

第四に、移民の日本語、日本文化教育の必修化を挙げる。ヨーロッパの多くの移民受け入れ国では国の責任の下、移民の社会統合を促す教育が推進されている。なかでもドイツは600時間に及ぶ「統合コース」の受講を移民に対し義務付けている。現状のように自治体、受け入れ企業あるいは自助努力に任せるのではなく、国が責任をもって移民が教育を受ける機会を提供することで、労働者としての能力向上だけでなく、社会の構成員として日本社会に馴染みやすくなることが予想される。費用についてはドイツのように移民に対し格安で提供したり、受け入れ企業によって一部を負担したりすることを考えている。後者について、現在、受け入れ企業は外国人労働者を一人受け入れるごとに監理団体に対し30万円程度を支払っていることは先に述べた。企業にとっても労働者の日本語能力が向上することは利益になるため、この費用を移民の教育に回すことが可能であると考えている。

#### ⑤非熟練外国人労働者の転職自由化

第五に、技能実習に代表される非熟練外国人労働者の転職制限の廃止を挙げる。現在、技能実習制度において外国人労働者は受け入れ企業の変更は原則として認められておらず、低賃金重労働という過酷な労働環境に置かれても辞めることができない。企業にとっては安価で逃げ出さない労働力を得ることができる点で都合の良い制度であり、外国人が提供する低賃金労働に依存した体質に産業そのものになりつつある。これは外国人への権利侵害の常態化という人道的な問題のみならず、賃金の下押し圧力を生み出したり、労働集約型産業から高付加価値の新しい産業への構造転換の機会を奪ったりするなど、日本経済の発展に向けた活力を潰しうる問題でもある。この現状を打破するためにも、外国人が日本に来た後でも、能力と意欲次第で自由に職場を変えられる環境を整備するべきである。人手不足に直面する企業の間で外国人材の獲得競争が行われるようになれば、劣悪な労働環境の企業は人材が流出するため自発的に環境改善に努めると考えられる。待遇改善により外国人が意欲的に働けるようになれば、彼らの持つアイデアや活力が発揮され、新たな産業が生み出される可能性も期待できると考えている。

#### ⑥自治体主導の人材誘致と国による情報の集約

最後に、外国人を労働者として各地域に受け入れる際に、各地の産業や人口動態などの特色に合わせ地域ごとに募集を行うことを提案する。その地域が求める労働者の専門性や職務経験といった人物像とともに、住居の提供など生活環境を含めた包括的な条件を公表

することで、応募する外国人の側も移住先となる日本での生活の展望を持った状態で来日することができる。自治体が直接労働者の状況を把握することができるので、労働者の家族に対する支援も行いやすい。また、地域の特色に合った人材を集めるため、彼らの持つ同分野における海外での経験が地域の強みをさらに引き出していける形で発揮しやすいだろう。地方にとっても日本人住民の人口が減少し、空き家の増加と地場産業の後継者不足という問題に直面する中で、新たな住民の獲得は地域の資源活用と経済の活性化を促し、最終的には地方創生へとつながる大きな一歩となるだろう。

また、国の役割として自治体ごとに蓄積しているノウハウや成功事例の共有を促すことが求められる。現在、外国人労働者の受け入れについては自治体ごとに行われており、自治体の財源や外国籍住民の規模によって多様である。以前から外国人の住民が多かった自治体では先進的な取り組みも行われているが、まだ日本人住民の多い自治体では経験もなく、これからやって来るであろう外国籍住民の増加に対応する準備が十分であるとは言い難い。自治体間での情報共有は限定的であり、意欲的に取り組む自治体も財政的に困難に直面している場合も少なくない。そこで、最低限行うべき政策を国が示しつつ、先進的な取り組みに対しては財政的な支援を行うなどインセンティブを与える一方で、経験の少ない自治体にこれを成功事例として紹介する。将来的には外国人材をめぐる自治体間の競争が生まれ、より良い政策が作られていくと考える。

開化庁を設置し上記の政策を行っていくなかで、我々が最終的に目指す日本のビジョンについて記し、この章のまとめとする。我々が実現したい日本とは、外見的要素や文化の違いに左右されず、自分と違うものを多様性として寛容に受け止め、すべての人々がお互いを尊重し、協力し合う社会である。そうした環境下で移民、日本人にかかわらず個人が潜在的な能力を発揮していくことができれば、日本は人々が集い新しい価値が創造され続ける魅力的な社会になることができるだろう。移民の受け入れによって活力が生まれることで、人口減少に伴う衰退は回避され、持続可能な日本が出来あがっていくのである。

## 5. 課題解決策の効果・副作用・残された課題

### (1) 効果について

今回の発表では、①現行の政策が移民政策であると主張し、②現行の政策に代わる新たな移民政策を提言するという二つのポイントがある。①の効果として、これまで多くの学

者や実務家が指摘してきた「現行の政策が移民政策である」という主張を、次世代を担う学生が行うことによって、一定のインパクトを与えられると予想される。実態を知らない学生の主張、といて軽視される可能性もあるが、悲惨な状況をあげつらうだけでなく客観的視点から問題点を指摘することで一定の効果は挙げられるだろう。また、目をそらし続けてきた国民に対し、より近い場所から分かりやすく矛盾を伝えることで国民の問題意識を高めることができると考えている。問題意識を高めた上で、②新たな移民政策を提言することで移民政策の必要性が現実に切迫していることを実感させられるだろう。政治の世界では移民政策の議論は進んでいないが、政治的障壁を乗り越えて国民的な議論を呼び起こす一つの契機になることを期待している。

## (2) 副作用について

文献を用いて調査した結果、①移民自身と②日本社会のそれぞれに対し副作用があると見受けられた。まず、移民への副作用について三つ指摘する。ここでは世代を超えて日本に住み続ける移民を想定している。次に日本社会への副作用については二つ指摘する。最後に、日本には副作用として考えられている問題を解決する土壌がすでに備わっている、という主張を行う。

### ① 移民自身への副作用

#### (a) 言語と教育の問題

一定の日本語要件が課される労働者とは異なり、労働者とともに移住した家族は日本語を十分に話せないまま日本で生活することになる。そこで、親の母国語のみを解し、日本語を解さない子供への教育をどのように行うのかという問題が浮上する。現在は外国人の子供が日本の学校に編入するうえでの事前学習をサポートする公的な機関は設置されておらず、日本語の能力が十分に備わらないまま編入し、同年齢の日本人の子供と同内容の授業を受け、理解が追いつかないまま通い続ける、あるいは学校に馴染めずに不登校になってしまうという例が増えている。小中学校は義務教育であるため卒業はできるが、教育内容が習得できたと言えるレベルには程遠く、進学はおろか就職できずに引きこもりとなる子供も多い。この問題は日本で生まれた子を母国語しか話せない親が育てる場合にも起こりうる。一度外国人の低学力、低学歴が固定されてしまうと改善するのは困難であり、その後も二世帯、三世帯にわたって持続していくことが予測されるため、いま対策を講じる必要がある。

また、子供だけが日本語を習得した場合には、子供が親を助けるという状況が起こり、親子の関係性が変化することが予想される。さらに、言語の問題をクリアしたとしても宗教上の理由から水泳の授業に参加できなかつたり、給食を食べられなかつたりという問題が起こりうる<sup>11</sup>。最後の給食の例を除けば、これらはフランスやドイツで実際に起きた事例である。

#### (b) 文化的相違に基づく偏見の問題

中国系住民が多く暮らすことで知られている埼玉県芝園団地を例に挙げる。中国には「子供は早い時間に帰る」という文化が定着していないため、中国系住民の子供が夜遅くまで団地内で遊び、近隣住民の間で不満が募る原因となっている<sup>12</sup>。また、ドイツではキリスト教の休息日とされている日曜日に、非キリスト教徒のトルコ人が洗濯をして警察に通報される、というケースが度々起きている<sup>13</sup>。このように些細な習慣の差から両者の間に不信が生まれ、コミュニケーションが欠如したまま相手に対するステレオタイプが醸成され、より大きな排外的な感情や行動を生む恐れが出てくる。

#### (c) 移民二世のアイデンティティの問題

日本で育った移民の子供が、親の母国でも移住先の日本でも馴染めないという問題である。ヨーロッパでは、移民二世が移民先の言葉は問題なく話せるが親の母国語は話せず、帰省した際に母国内で揶揄されるということが起こった<sup>14</sup>。日本では日系ブラジル人を学歴要件なく受け入れてしまったために、十分な教育を母国で受けていない親が子供の教育について関心が薄く、母国語と日本語のいずれの教育も十分に受けていない「ダブルリミテッド」と呼ばれる子供の存在も確認されている。移民受け入れ拡大に伴い、日本で生まれる世代が増加していく中で子供たちがアイデンティティを移民先と母国のどちらに求めるか、といった問題が浮上すると考えられる。

## ② 日本社会への副作用

### (a) 経済的な影響

外国人労働者受け入れに対し否定的な意見の根拠として使われるの、日本人労働者の賃金低下、雇用機会損失、外国人に対する社会保障費増大である。これらは移民政策を行う国が最も危惧する問題であり、多くの調査、研究がなされている。モデルケースや調査手法の違いにより結果が異なるため一概には言えないが、日本人の賃金、雇用喪失に関しては影響が出ない<sup>15</sup>、ないし賃金を上昇させるという研究が発表<sup>16</sup>されている。

### (b) 文化的な影響

外国人が大量に入ってくると日本らしさが失われる、という懸念が存在する。先述したドイツの例では、キリスト教が支配的であったドイツ社会において休日である日曜日に非キリスト教徒のトルコ人が洗濯をするという日常風景の変化が見受けられた。日本においても、先述の芝園団地の例のように同様の変化はすでに起きており、今後拡大していくと考えられる。

## (2)' 副作用の再検討

ここからは以上に示した副作用について日本独自の要素を勘案しながら、他の移民受け入れ国が直面した問題であっても、日本だからこそ乗り越えられるという可能性を論じていく。まず国際比較に基づいた日本社会の移民への態度を、次に歴史的にみた日本と異文化の関係、そして現在の日本で見られる取り組みについて述べていく。

### ① 国際的に移民に寛容な日本社会

国際社会調査プログラム（ISSP）が2013年に行った調査<sup>17</sup>において、移民受け入れ政策に対し日本は33か国中2番目に好意的であり、移民と自国民の権利の同等化についても4番目に好意的であるという結果であった。また、移民がもたらす仕事および文化に対する脅威認識の度合いについても、日本はそれぞれ4番目と2番目の低さであり、調査国の中でも移民への脅威認識は比較的弱いといえる。また、移民がもたらす犯罪への脅威認識は33か国中18位と中位に位置しており、脅威認識がとりわけ強い国であるとは言い難い。したがって、国際的な比較からは、日本は移民政策に対する国民の支持が比較的多く存在し、移民政策を行う上で有利に働く要素も兼ね備えた環境であるといえる。

## ②異文化を包摂して発展してきた日本文化

歴史的にみて、日本は外国文化を取り入れながら、自国文化と調和させ新たな文化を作り上げてきたといえる。食文化に関して言えば、日本料理には欠かせない調味料となっている味噌や醤油は鑑真によって中国から伝えられたものであるし、牛肉を食べる文化も西洋から伝わり、明治期に急速に根付いた。現在多くの人がイメージする「日本らしさ」とは、外来文化の影響を遮断して作り上げられたものではなく、むしろ外国文化を積極的に取り入れるなかで形成されてきたものなのである。また、ヨーロッパでは偏見の要因としてしばしば取り沙汰される宗教の違いについて、日本に諸外国に比べ寛容であると言える。クリスマスや初詣など様々な宗教を起源とする行事が広く根付いており、またイスラム女性が身に付けるブルカに対してヨーロッパで見られるような大きな反発が起きていないことが証左として挙げられる。このように、外来の新しい文化や思想を積極的に受け入れ、既存のものと融合させて自文化を活性化させられる柔軟性は、古くから日本人のなかに連綿と受け継がれている。外国人やその文化を受け入れる移民政策の下でこの国民性が発揮されることで、偏見に基づき異文化との間に壁を作るのではなく外国文化を活かしたイノベーションを生み出す可能性にもつながるだろう。

## ③草の根レベルの人的資源

すでに記したように日本では、国レベルでの外国人向けの日本語教育制度が整備されておらず、自治体が任意で取り組む形になっている。しかし、そのような状況下でもボランティア主体の日本語教室は全国に点在し、日本語教師の配置数ではボランティアの割合が6割を超えている<sup>18</sup>。諸外国で行政が教師に費用を払って行う言語教室に匹敵するレベルの活動が、日本では有志の人々によって無償で行われているのである。これから外国人の日本語教育を国の責任の下で整備していく際、外国人への指導経験をもった人的資本はすでに一定程度存在しているため、新たな制度が必要とする人材を確保しやすいと考えられる。制度の下で教育活動の財源が確保されれば、高齢化の進む現在のボランティア主体の活動を持続可能な形で継承していくことができると考える。

また、戦後から日本では姉妹都市として国外の自治体と提携し、自治体レベルでの国際交流が行われてきた。外国人との接触機会の少ない地理的環境にあっても、交流活動を通して多様性への感受性が培われてきたと考えられる。今後、全国的に外国人を受け入れていくうえで一つの基盤となることが期待される。

## (3)残された課題

移民受け入れ肯定派からは移民政策が現在の労働人口減少問題の解決策になる、という意見が挙げられている。足りない労働力を国外から持ち込むことで問題が解決するという見方である。しかし、これは移民を労働力としか捉えていない浅薄な見解である。「人」を受け入れることは、人そのものと同時に異なる価値観を受け入れることであり、労働力とともに新しい文化、価値観も流入し、イノベーションが起こる可能性も生まれることはすでに問題意識で触れた。これから移民受け入れていくうえで必要なのは、日本が多様性を認める社会になっていくことである。これが我々の提示する残された課題である。排他的で枠から外れたものを受け入れない姿勢をとってでは、移民を受け入れたところで彼らに同質化を要求し、彼らが持つアイデアや能力が発揮されないままに新たな価値の創造は起こらないだろう。移民受け入れの賛否を超えて日本全体が多様性を尊重する社会になっていくことが求められている。すなわち、移民を含め社会を構成する様々な人々が、自らの個性とアイデアを十二分に発揮して、社会全体の原動力を生み出せる国に変容できるか否かが、今後の日本の持続可能性を決定づけるといえるだろう。

## 6. メンバー（氏名のみ記載）※リーダーに☆、サブリーダーに○を付ける

☆井村 つむぎ	○尾張 恵美
根岸 眞子	早川 佳希
舟木 健	村山 友章
山本 結智	吉水 隆太郎

<sup>1</sup> 井土亜梨沙（2018）「『世界一幸福』の国フィンランドにも、『不幸せ』が隣り合わせに存在していた」ハフポスト。

[https://m.huffingtonpost.jp/amp/arisa-ido/finland-happy-or-unhappy\\_a\\_23509137/?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://m.huffingtonpost.jp/amp/arisa-ido/finland-happy-or-unhappy_a_23509137/?__twitter_impression=true)  
(2020年2月4日アクセス)。

<sup>2</sup> 村上芽（2019）「少子化対策先進国フランスで出生率が3年連続低下した理由」日経 Biz Gate。  
<https://bizgate.nikkei.co.jp/article/DGXMZ04464102010052019000000>（2020年2月4日アクセス）。

<sup>3</sup> 『朝日新聞』2019年11月13日朝刊 「実習生失踪対策を強化：入管庁、問題企業は受け入れ禁止」

<sup>4</sup> 『東京新聞』2019年12月15日朝刊 「改正入管法1年 不就学2万人：外国人支援 自治体任せ」

<sup>5</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局編（2018）『EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題：ドイツを中心に』国立国会図書館。

<sup>6</sup> 松尾知明（2017）『多文化教育の国際比較：世界10カ国の教育政策と移民政策』明石書店。

<sup>7</sup> 厚生労働省 「外国人技能実習制度について」

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/jinzaikaihatsu/global\\_cooperation/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html)（2020年1月6日アクセス）。

- 
- <sup>8</sup> 『朝日新聞』 2019年12月17日朝刊「特定技能魅力なし? : 突貫のツケ、態勢整わず」
- <sup>9</sup> 毛受敏浩 (2017) 『限界国家：人口減少で日本が迫られる最終選択』 朝日新聞出版.
- <sup>10</sup> 外国人集住都市会議 (2001) 「浜松宣言及び提言」  
<http://www.shujutoshi.jp/siryu/pdf/20011019hamamatsu.pdf> (2020年2月28日アクセス).
- <sup>11</sup> 松岡洋子・足立祐子編 (2018) 『アジア・欧州の移民をめぐる言語政策：ことばができればすべては解決するか?』 ココ出版.
- <sup>12</sup> 大島隆 (2019) 『芝園団地に住んでいます：住民の半分が外国人になったとき何が起きるか』 明石書店
- <sup>13</sup> 内藤正典 (2019) 『外国人労働者・移民・難民ってだれのこと?』 集英社.
- <sup>14</sup> ポール・コリアー (2019) 『エクソダス：移民は世界をどう変えつつあるか』 みすず書房.
- <sup>15</sup> 三谷直紀編 (2011) 『労働供給の経済学』 ミネルヴァ書房.
- <sup>16</sup> 永吉希久子 (2020) 『移民と日本社会：データで読み解く実態と将来像』 中公新書.
- <sup>17</sup> 五十嵐彰・永吉希久子 (2019) 「移民排斥：世論はいかに正当化しているか」 高谷幸編『移民政策とは何か：日本の現実から考える』 人文書院 pp.145-165.
- <sup>18</sup> 文化庁 (2018) 「平成30年度国内の日本語教育の概要」  
[https://www.bunka.go.jp/tokei\\_hakusho\\_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku\\_jittai/h30/pdf/r1408679\\_01.pdf](https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_jittai/h30/pdf/r1408679_01.pdf) (2020年3月3日アクセス).