2019年12月1日

「外国人労働者と日本社会の変化に関する研究」

研究報告書

嘉悦大学経営経済学部教授　和泉　徹彦

調査研究計画概要

「外国人労働者と日本社会の変化に関する研究」

研究目的

人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた。日系人、大企業研修生、技能実習生と領域拡大、そして極端な人手不足領域での在留資格「特定技能」が新設されている。既に多くの外国人労働者に支えられているようになっている日本社会の変化について一般には周知されていない。そのため、断片的な報道によって外国人労働者の領域及び量的な拡大に対して漠然とした不安を抱える人々が少なくない。外国人労働者と日本社会が共生する上で、課題や日本社会に求められる変化を調査分析し、研究成果を政策提言へとつなげることを目的とする。

研究内容

以下の５つの研究課題に対象を定めることによって、外国人労働者と日本社会の変化について多面的に明らかにすることを計画した。

①外国人労働者の受け入れ制度・量の変遷
②外国人労働者、受け入れ事業者・関係団体等の実態
③外国人労働者と日本社会が共生する上で、現状の問題点、日本社会に求められる変化
④外国人労働者の日本語能力開発に向けて
⑤外国人労働者の需要・供給の見通し

以上を踏まえて、国レベル、地方自治体レベルに区別しながら課題解決を目指す政策提言をまとめる。

研究成果

日本社会や経済がどのような労働力によって支えられることになるのかを示し、外国人労働者と日本社会が共生する上で、課題や日本社会に求められる変化を明らかにする。

研究期間

2018 年 10 月～2019 年 12 月

目次

研究報告概要 **4**

研究課題①外国人労働者の受け入れ制度・量の変遷 **5**

１．問題の背景 5

２．外国人労働者の受け入れ 5

2-1.国際的な移民動向 *5*

2-2.日本の外国人労働者受け入れ *7*

３．外国人技能実習制度 11

3-1.技能実習制度の仕組み *11*

3-2.技能実習制度の現状 *13*

3-3.技能実習の本音と建前 *14*

3-4.受け入れ機関の責任と禁止事項 *15*

４．外国人介護職 15

4-1.技能実習における介護職種の要件 *15*

4-2.介護職種で技能実習生が来ない理由 *17*

５．外国人介護人材の本命とは 18

研究課題②外国人労働者、受け入れ事業者・関係団体等の実態 **20**

１．外国人労働者、受入れ事業者について 20

２．外国人技能実習制度関係団体の実態 21

研究課題③外国人労働者と日本社会が共生する上で、現状の問題点、日本社会に求められる変化 **23**

１．産業界からの外国人労働者受け入れ要請 23

２．外国人労働者受け入れで先行した欧州の事情 24

2-1. 2015 年欧州難民危機 *24*

2-2. イスラームの台頭 *25*

３．現状の問題点と日本社会に求められる変化 *26*

研究課題④外国人労働者の日本語能力開発に向けて **28**

１．日本語能力の評価について 28

２．政府の外国人日本語能力開発に向けての取り組み 29

研究課題⑤外国人労働者の需要・供給の見通し **32**

１．日本は移民から選ばれ続けるのか？ 32

２．外国人介護職への需要 33

３．業種・職種間の外国人労働者獲得競争......34

結びに代えて 34

謝辞 35

参考文献・資料 36

付録 38

研究報告概要

外国人労働者への大幅な在留資格緩和を含む外国人材活用の政府方針が実施に移される過程で、現在進行形の研究テーマとなった本研究に多大な影響があった。しかしながら、筆者は研究計画に基づいて各研究課題を解明すべく研究活動を遂行し、状況の変化を織り込みながらまとめることができた。2018 年 11 月に第 1 次中間報告書、2019 年 3 月に第 2 次中間報告書をとりまとめ、2019 年 12 月には最終報告書として仕上げることになった。本報告書は、各中間報告書の内容を含む総括研究報告書となっている。

研究課題①では、外国人労働者の受け入れ制度・量の変遷についてとりあげる。1980 年代から現在に至るまで、単純労働者よりも高度専門職人材に絞った外国人労働者の受け入れを日本政府は基本と定めたが、産業界の要請により技能実習制度などを通じた単純労働者の受け入れも並行して行ってきた経緯を明らかにした。

2017 年に外国人技能実習法が施行されたことで、1993 年から法務大臣告示のみで運用されてきた技能実習制度がようやく法律の下で運用されるようになった。マスメディアの報道記事では、外国人技能実習生は現代の奴隷制度でありかつ日本嫌いを増やしてしまう邪悪な制度であるかのようなニュースとなっている。もちろん労働災害に遭ったり、サービス残業させられたりといった一部の事件はあるものの、多くの外国人技能実習生は故郷に錦を飾るべく、限られた在留期間の中でより多く稼ぎたいと考えて働いている。実習先からの脱走などが問題になるのも、稼げる話が知り合いからもたらされるなどした結果であり、その部分を保証してやらなければ根本的な問題解決にはならない。

人手不足を外国人によって補おうとする最優先の業界である介護業界について、「外国人材による介護人材確保」は、前途多難な状況にあることを示した。二国間協定の EPA に基づくフィリピン、インドネシア、ベトナムそしてタイといった国々から看護師・介護士候補が来日したが、国家試験の難しさや家庭事情などから帰国する人材が後を絶たず、継続的に介護業界で就労してもらえる人材確保には至っていない。さらに技能実習制度の対象に介護が含められることが光明に感じられたが、一方で他の対象分野に無い日本語要件が課されるなど、ハードルの高さがネックとなり十分な人材を確保できないでいる状況にある。

2019 年 12 月

和泉　徹彦（いずみ　てつひこ）

嘉悦大学　経営経済学部教授

略歴　1973（昭和 48）年、兵庫県西宮市生まれ

学歴：立命館大学経済学部卒業、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程単位取得退学／職歴：田園調布学園大学講師、嘉悦大学専任講師・准教授を経て 2017 年から現職、／専門分野は社会保障論・財政政策・経済政策、日本経済政策学会本部幹事・公共選択学会理事・生活経済学会理事兼関東部会長を務める

研究課題①外国人労働者の受け入れ制度・量の変遷

１．問題の背景

人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた経緯がある。1980年代、不法就労の外国人が問題化した時期がある。いわゆるイラン人などが建設現場などで働いていたケースである。当時、およそ 10 万人の不法就労外国人が 1990 年の入管法の改正で厳しく取り締まりを受けて閉め出された。その代わり高度な専門職人材を受け入れたいという政府方針が示された。一方で単純労働など、製造業などに工場労働などルーチンワークをこなす人材が必要で、そこに外国人人材を受け入れたいという産業界の要請があり、1990 年代、また 2000 年代を通じて、段階的に受け入れてきたという経緯がある。

最初は日系人、また大企業の研修生という形で受け入れ始め、そして技能実習生へと在留資格が拡大してきた。そして極端な人手不足領域で新たな在留資格として「特定技能」が作られた。

現在、永住権を持っている方々を除いて約 130 万人の外国人労働者が日本で働いている。一定の条件の下で働いている外国人留学生もこれに含まれる。例えば、農業分野は多くの技能実習生が入っている分野で、その人たちが収穫してくれなければ、首都圏に住む人たちは野菜を食べられない。既に多くの外国人労働者に支えられている日本社会及び経済の状況について一般には周知されていないことが的外れな反応を引き起こしているのではないかと懸念している。世論の動きとして、単純労働者受け入れが心配だとか、治安の悪化が心配だとかの反応があるからだ。

この受け入れの経緯を 1980 年代からさかのぼって確認し、今後受け入れの拡大が期待されている主な領域、特に介護分野における需要と見通しについて明らかにしたい。

２．外国人労働者の受け入れ

2-1. 国際的な移民動向

外国人労働者の受け入れについて、国際的な移民の動向と日本独自の特殊事情がある。まずは、そのあたりを比較しながら見てみよう。

OECD は「移民白書（International Migration Outlook）」を毎年発行していて、国際的な移民動向を知ることができます。2016 年に OECD 諸国が新たに受け入れた移民は約 500 万人で、いわゆる金融危機以降では最大の数字になりました。移民送出国のトップ 5 というのは、中国、シリア、ルーマニア、ポーランド、インドという順番になっている。新移民の 29%は OECD 以外からやってきます。しかも、移民の 3 分の 2 は雇用されているということで、労働力として、とても重視されている。

経済協力開発機構 OECD の移民白書 2017 年版では、家族を帯同する移民について、多くのページを割いて特集している。つまり、日本の外国人技能実習生の制度もそうなのだが、家族の帯同を認めない、単身で移民する人たちの割合を注視している。移民に

家族の帯同を許さない、制限的な国の１つとして日本を問題視している。細かく分かれた在留資格の中に、家族の帯同を許さないようなものがあるということに対して、非難するような論調で書かれている部分がある。家族と一緒に来てしまうと、そのまま日本に定住するのではないかという問題が論点の１つでもある。

堀口[2017]は、移民の男女差や移動の方向性について偏った見方をしないように記している。

> （2015 年の）*2.44 億人を分けると、既開発国へ 1.40 億人、発展途上国へ 1.03 億人であり、途上国への移動が相当あることが分かる。（中略）国連統計は、人口の移動先が既開発国のみに限らないことを明らかにしただけではない。2015 年の 2.44 億人の内訳をみると、男 1.26 億人、女 1.18 億人となっており、それほどの男女差は見られない。女性も男性と同様に移動している。*堀口［2017: 2-3]

また、日本の研修・技能実習制度を真似て始めた韓国で「非専門職人材雇用許可制度」に移行したことを紹介している。

> *04 年からの仕組みは一般雇用許可制と称し、2 国間協定を結び、政府系の機関経由で受け入れる。毎年の人数を総量そして制限された対象業種毎に定め、韓国人の採用が困難な製造、農畜産、建設、漁業等で大きな割合を占めている。家族同伴は認められず、滞在期間は最大 3 年で、原則、最初の雇用先に勤め続けることが求められる。さらに 1 年 10 ヶ月の延長が同じ勤務先で可能であり、同じ雇用先であれば出国 3 ヶ月後、再入国が認められ、さらに 4 年 10 ヶ月の就労ができる。このように対象業種の限定や当初の業種・勤務先が固定されている。また出国後に退職金と出国保障保険金を払う仕組みで出国を確実にしている。*堀口［2017: 5-6]

望月[2019]は、OECD「国際移住データベース」における「外国人人口の流入数」に関する 2015 年の統計ではオーストラリア、カナダ、ロシアより日本が上位だとしているため、世界第 4 位の移民大国として扱われているが、上記 3 カ国は数値の出し方が異なるため、実質的には世界第 7 位にとどまると指摘している。

2-2.日本の外国人労働者受け入れ

図表1　外国人労働者受入れの歴史

- 1988年　第6次雇用対策基本計画にて高度専門職外国人ならではの能力に着目した人材の登用推奨
- 1990年　入管法改正　日系人向け定住ビザ、研修ビザ
- 1993年　外国人技能実習制度創設（法務大臣告示）
- 2000年　技能実習を農業・水産業へ拡大
- 2007年　金融危機後の日系人帰国旅費支援
- 2008年　留学生30万人計画策定、EPA看護師・介護福祉士候補受入
- 2009年　在留カード創設、技能実習ビザによる労働者保護
- 2010年　技能実習生に研修2ヶ月後から最低賃金適用
- 2015年　国家戦略特区「家事支援人材」導入
- 2017年　外国人技能実習制度改正、在留資格「介護」創設
- 2018年　骨太の方針に「新たな外国人材の受入れ」明記

2004年　韓国は日本型研修生・実習生制度から、非専門職人材雇用許可制度へ移行

外国人労働者受け入れの歴史をふりかえると、1988 年の第 6 次雇用対策基本計画にて高度専門職外国人を登用する方針を打ち出した。この 1980 年代後半はバブルの時期でもあり、不法就労の外国人が多数見られた時代でもある。1990 年に入管法を改正し、日本にルーツを持つ日系人向けの定住ビザを発行した。同時に大企業の研修生というのが 1980 年代からあったのだが、この在留資格では給料を出すことができなかった。いわゆる出稼ぎをさせることができなかった。ある意味、1990 年に始まった研修ビザというのが、その 3 年後の技能実習制度の創設につながっていく、第一歩だと位置付けられる。

1993 年に法務大臣告示で外国人技能実習制度が創設された。つまり技能実習制度はできてから 26 年が経っている、歴史ある制度と言える。一方で 2016 年成立・2017 年施行の技能実習法ができるまでは、法律ではなく、法務大臣告示のままで運用してきたという経緯もある。つまり、国会で審議もされていない制度が続いてきて、法務省の入管政策の 1 つとしてやってきたという歴史でもある。

2000 年に技能実習の対象を農業、水産業に拡大した。これは、従事者が高齢化した日本の農業が外国人労働者に支えられるきっかけになったターニングポイントである。水産業でも、特に缶詰製造や水産加工業などが技能実習生に支えられている。

1990 年代から韓国も日本の研修生制度をまねたものを創設して運用していたが、2004 年に非専門職人材雇用許可制度、韓国の雇用許可制度と呼ばれる制度に切り替えた。2 国間で協定を結んで、国の機関同士で、どの人材を送る送らない、どの分野で送る送らないというのを調整しながら、5 年間働いてもらうという制度に切り替えた。日本と韓国の違いとしてよく比較されるところで、前半は韓国で就労するための研修で、

後半は就労になる。後半の就労部分に関して、いわゆる国際貢献としての技能実習という建前を取っ払ったのが韓国の制度と言えるのかもしれない。ただ、民間に勝手にやらせるのではなく、国家を大きく関与させて需給調整しているのが日本との違いである。

2007 年金融危機のあと、製造業などで働いている日系人の人たちが、生産調整などもあって、仕事にあぶれるという状況が発生した。いわゆる派遣切りなども起こった時期である。この時期に、中南米から来ていた日系人に帰国の旅費を支援して帰らせるというようなことが起こった。これは外国人労働力がもし余剰になってしまった場合にどうするかという方策を実例として示したと考える。つまり、いざとなったら母国に帰らせる。定住ビザを持っているので帰れと命令するわけにはいかない人々であるが、もし帰国するのだったら旅費を出すよという方法で帰したというものだった。今現在、技能実習生に何らか問題があれば、必ず帰国させるということを受け入れ機関に義務付けている。

2008 年に、留学生 30 万人計画が策定された。また、それと並行して経済連携協定（EPA）による看護師・介護福祉士候補の受け入れというのが始まりまった。

2009 年に外国人登録証に代わって在留カードができ、技能実習ビザが創設された。住民登録ができるようになったことに加えて、在留カードによってパスポートの携帯義務も無くなった。日本での就労条件に関しては在留カードに記載されているため、就労可能かどうかはすぐに確認できる。

1993 年から技能実習制度をやってきて、わざわざ 2009 年に技能実習ビザという在留資格にしたのは、労働者として保護するという意義があった。それまでは、最低賃金以下であっても、これは研修であるから払わなくていい、単純労働扱いをしてきた部分を改めた。最低賃金以上の適用が、研修 2 カ月経た、来日 2 カ月後からと定められている。

2015 年に国家戦略特区で家事支援人材が導入された。フィリピンなどのお手伝いさんを都心のごく一部の地域で受け入れる仕組みである。

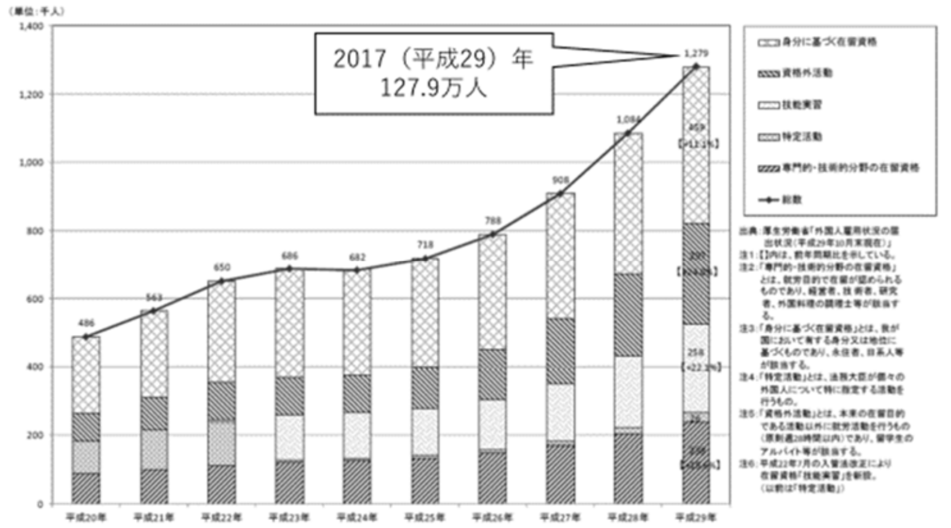
外国人技能実習制度が法務大臣告示で運用されてきたものが、ようやく技能実習法として成立したのが 2016 年で、2017 年から施行された。マスメディアから批判されてきた非人道的な扱いを禁止し、それに違反した受け入れ機関を業務停止処分にする内容が盛り込まれた。技能実習で介護人材を受け入れることも定めたが、その要件については厚生労働省の検討会に委ねられた。

同年、その技能実習（介護）とは別に、在留資格「介護」を創った。介護福祉士国家資格を取得すれば、外国人であっても就労できるようになった。しかも在留資格更新に制約は無く、家族帯同可能かつ定住可能な在留資格と定められた。10 年間就労すれば、永住申請することもできる。

かつて介護福祉士の養成校では外国人留学生を受け入れることができなかった。卒業したときに日本国内で介護福祉士として就労できないためである。日本国外で通用しな

い介護福祉士資格を取得させるメリットがなかった。

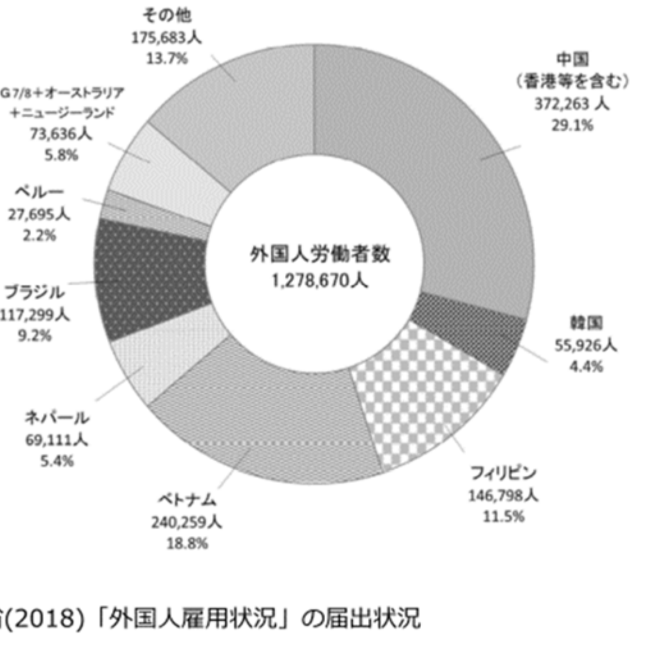
図表2　在留資格別にみた外国人労働者数の推移



厚生労働省(2018)「外国人雇用状況」の届出状況

図表 2「在留資格別に見た外国人労働者数の推移」で、過去 10 年間の外国人労働者の増え方を示している。2008（平成 20）年から 2017（平成 29）年までの 10 年間で見ており、直近のところでは約 130 万人になっている。これは 10 年前の 2008 年が金融危機直後で労働力需要が減少していたことを踏まえても、50 万人弱から 2.6 倍の数字になっている。

図表3　国籍別外国人労働者の割合

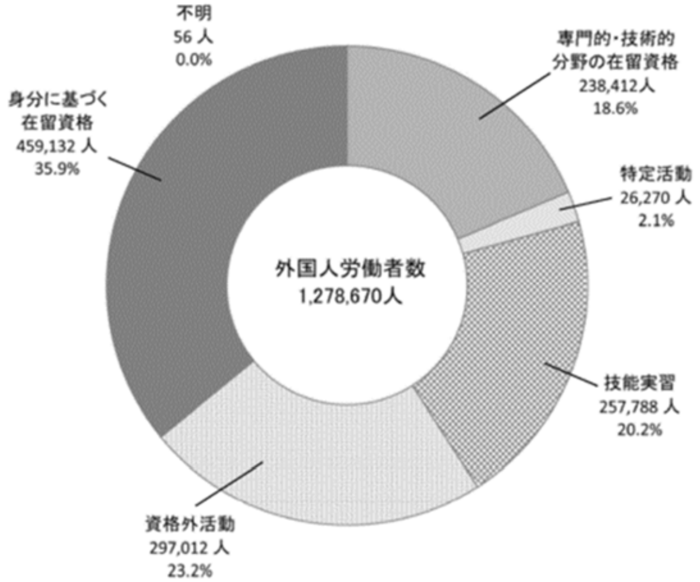


厚生労働省(2018)「外国人雇用状況」の届出状況

図表 3「国籍別外国人労働者の割合」で見ると、中国、ベトナム、フィリピンが上位

3カ国となっている。中国からの労働者が一番多くて 29.1%、次いで、ベトナム、フィリピンがあって、日系人の母国としての中南米が続く。最近、急激に増えているのはネパールである。

図表4　在留資格別外国人労働者の割合



厚生労働省(2018)「外国人雇用状況」の届出状況

図表 2 と図表 4「在留資格別外国人労働者の割合」を見比べると、就労資格がいろいろ違う。一番多く伸びているのが、「身分に基づく在留資格」である。日本にルーツがある日系人が定住のビザをもらっている在留資格であり、基本的に就労に関して何の制限もなく、日本人と同じように就労できるという資格である。2 番目にある資格外活動は、いわゆる外国人留学生で占められ、一部日本人の配偶者となった外国人も含まれる。資格外活動で就労できるのは週 28 時間の制約条件がついている。職種についても制約があり、風俗営業や夜間の接客を伴うような飲食店で就労することは認められない。風俗営業の業種であるパチンコ店も外国人留学生を雇用できない。

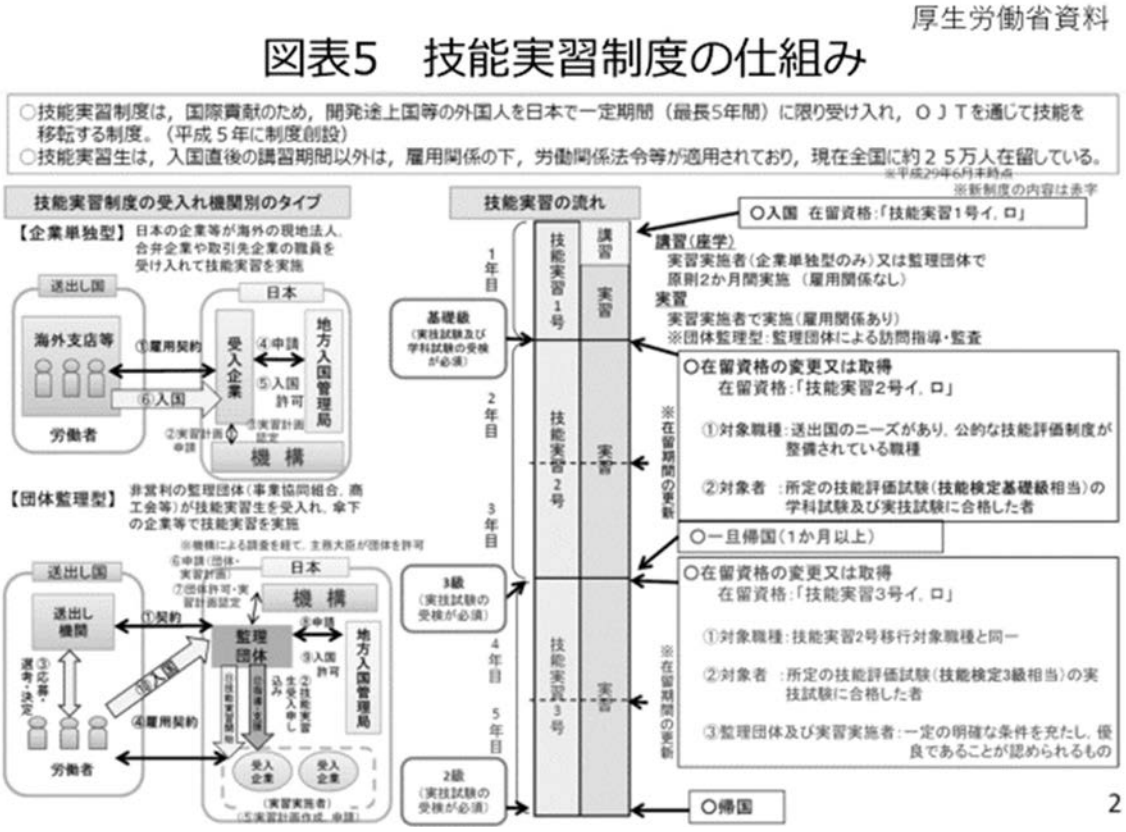
3 番目にようやく技能実習があり、ここ数年で大きく伸びたことが読みとれる。

日本国内での就労先を見ると、職種ごとに違っていて、人口比では岐阜県が多くて、次に愛知県など、中部地方の製造業の盛んな地域に多い結果となっている。また、都市部のコンビニの従業員がほとんど外国人になっている。働く立場の外国人から、日本に来て働くときにあまり田舎には行きたくないという要望もある。都市部の方が時給も高いせいもある。

4 番目の「専門的・技術的分野の在留資格」の多くは、日本の大学に留学し、日本企業に就職した卒業生である。専修学校いわゆる専門学校も留学生を受け入れているが、一般論として言えば国内企業から就職内定をもらっても法務省がビザを認めないことが多いようである。

３．外国人技能実習制度

3-1. 技能実習制度の仕組み



外国人技能実習制度の仕組みを厚生労働省資料から読みとる。技能実習生を受け入れるやり方が 2 方式あり、中小企業などが受け入れるのは、監理団体という受け入れ機関が間に入った「団体監理型」という方式になる。全体の中で団体監理型が 96.4%を占めている。もう一つの「企業単独型」という方式は、基本的に大企業が対象である。海外支社で雇用している従業員がいて、研修のため日本に連れてくるというケースが「企業単独型」になる。

「団体監理型」の場合、当事者の一方に現地送り出し機関がある。現地送り出し機関というのは、基本的に現地政府の許可をもらって、認証を得ているような組織である。技能実習生が来日するときには監理団体という受け入れ機関が窓口になり、実際の受け入れ企業・団体との仲立ちをするというやり方をしている。この監理団体が、さまざまな申請手続きなどもやる代わりに、監理料を受け入れ企業・団体に毎月請求するというビジネスになる。監理団体の法人格は、非営利団体でなければならない。従って、商工団体、或いは事業者組合といった法人が適格になっている。新たな監理団体を立ち上げるならば、受け入れ希望のお客さん企業を集めて、事業者組合を立ち上げるのが一番スマートな方法である。

図表 5 の中央にある技能実習の流れというのが、1 年目から 5 年目まで縦に並んでい

る。最初に入国するとき講習を受ける。講習は最低 2 カ月と決められているが、現地送り出し機関の下で、あらかじめ講習を済ませておくと、1 カ月に短縮できる。つまり、来日 2 カ月目から実習が始められる。1 年目は技能実習 1 号、2 年目から 3 年目が技能実習 2 号で、4 年目から 5 年目が技能実習 3 号という名前が付いている。基本的に計画に基づいた実習が続くので、就労だけでは違反になる。

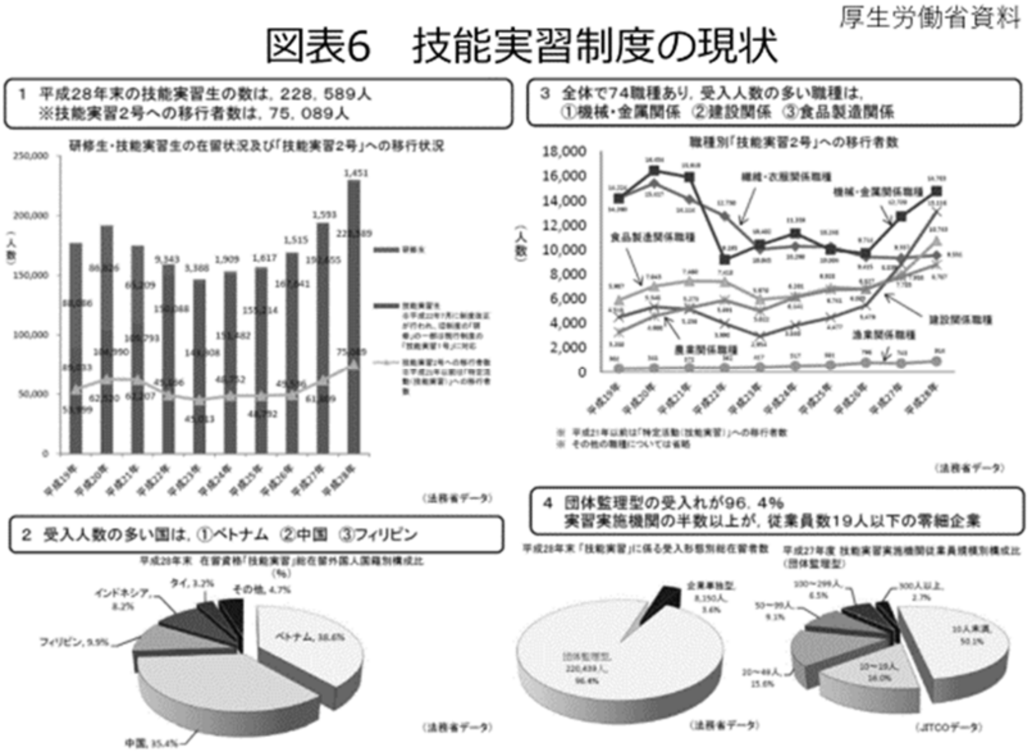
例えば、自動車組み立て工場の同じラインでずっと働かせていて摘発されたケースがある。必ず、座学を入れるであるとか、今日やっていた作業というのはこういう意味があるのだとやるような講習が間に入らなければ実習の要件を満たさない。

技能実習 1 号 1 年目が終了した時点で評価試験を受ける。それにパスしたら、在留資格が技能実習第 2 号になり、3 年目まで在留することができる。2017 年の制度改正によって、最長 5 年間まで実習できることになった。但し、3 年終わったときにいったん帰国して、1 カ月以上の間隔を空けなければならない。。1 カ月空けることによって、いわゆる永住許可申請や帰化申請のための在留期間条件が継続できないようにしている。

なお技能実習制度では、同じ人が違う職種で応募できないルールになっていて、1 回限りの適用になっている。技術移転が目的なので、前職で技能実習に関連する仕事をやっていて、帰国してからも、その仕事を続けるというのが建前となっている。違う職種でもう一度来日するというのはできない。さらに技能実習は家族帯同を認めない単身での在留資格になっている。

ときおり技能実習生は安い単純労働力だと誤解されることがある。受入れ企業は最低賃金以上を支払い、社会保険料、渡航費用、講習費用、そして監理団体への監理料も負担しなければならないため、決して安い労働力ではない。しかも技術移転を目的として実習計画を立て、計画に基づいて実習しなければならないので、反復的な単純労働に従事させることはできない。2017 年の制度改正によって、実習計画の承認や関係者の研修義務化が始まったので、安い単純労働力として誤解しているとすぐに実習中止・業務停止に追い込まれる。

3-2.技能実習制度の現状



技能実習の現状を把握しておこう。2017 年は 25 万人、2016 年は約 23 万人が技能実習生として在留していた。技能実習へ毎年来る人たちがいて順番に持ち上がっていくので人数がたまっていく。ここ数年、新たに年間 7～8 万人来ており、これが最長 5 年間在留可能に伸びたことによって技能実習生の数はこれからまた増えるという見込みである。

受け入れ人数の多い国の一番が、現在はベトナムである。数年前に中国と受け入れ人数で逆転した理由は、中国は国内で労働力需要が旺盛だからである。中国には農民工と呼ばれる戸籍に関係なく移動する出稼ぎ労働者がいる。一帯一路、現代のシルクロード開発を目指して、内陸の開発が進んでいるので、そちらに労働力が引き寄せられている。かつては沿海部の方にばかり出稼ぎに来ていたのが、内陸への流れができていて、中国国内で十分仕事が見つけられ、わざわざ日本語を覚えなくて良いということで、あまり日本に技能実習生として来なくなっている状況がある。

中国の沿海部の現地送り出し機関の人たちと話をしても、日本のニーズと中国の状況が合わなくなってきたことがわかる。ベトナムからは、やはり日本で稼げるということで目指すのと、技能実習経験者がブローカーになって希望者を発掘したり、現地送り出し機関の側になって送り出したりしている活発な状況もある。

受け入れの業種について一番大きいのが、機械・金属関係の職種という製造業である。ここ数年伸びたのが建設関係である。オリンピック関連の業種だけ先行して最長 5 年間に実習期間を延長しているので急激に伸びた。

農業分野の技能実習は 2000 年から解禁になった。日本の農業就業人口の平均年齢が 66.7 歳であり、圧倒的に 60 代以上の高齢者が多い。農業で雇われている労働力の 15% が外国人になっている。外国人を雇用している作物には偏りがあり、野菜作がほとんどとなっている。果樹とか畜産にはあまり広がっておらず、機械化が進んでいる稲作にもあまり入っていない。

都市近郊の野菜作農家では、レタス、キャベツ、ニンジン、キュウリとかの栽培で 3 年間受け入れというのが一般的である。北海道や長野のような寒冷地では、収穫時期のみの 1 年未満の短期研修という受け入れも行っている。短期であっても 1 回限りの実習になるので、非効率だという指摘がなされている。1 年に 1 回しか取れない作物だと、その収穫時期しか給料を払えない。その後、遊ばせているわけにはいかないし、人材派遣のように、他の作物の農家に渡すというわけにもいかないので、そこは単純労働ではなく実習であるという建前が邪魔をしてしまっている。

一部には、この外国人技能実習生という存在があるために、通年作付け可能な作物に転換する農家も出てきている。特に首都圏でハウス栽培ができたり、通年収穫できたりするような作物を技能実習生ありきで大規模化している農家も現れている。外国人労働者なくして日本の農業なしという状況になりつつある。

3-3. 技能実習の本音と建前

外国人技能実習生の関心がどこにあるかと言えば、国際貢献とか技術移転という建前はどうでもよくて、きちんと稼がせてくれるかどうかにある。稼がせてくれないというところが問題化するので、そこが保障されているかが、基本的な実習生の関心事である。

最低賃金法違反やサービス残業、劣悪な職住環境といった報道でも取り上げられるような非人道的な扱いは、技能実習生の期待を裏切るもので、実習先から逃亡して不法就労するといったように問題を複雑化させている。

技能実習制度の創設当初、外国人単純労働者を受け入れると単純労働に従事する日本人高齢者を駆逐してしまうのではないかという懸念があった。若くて元気な外国人が来て働いたら、無年金もしくは低年金で働き続けなければ生活できない高齢者の仕事を奪ってしまうのではないかと懸念された。

不法就労者の増加を防ぐための制度であるという部分も技能実習制度にはある。これは、不法就労について、その管理責任を受け入れ機関に負わせる。在留中および帰国（定住回避）の管理責任というのは、受入れ企業・団体、監理団体、送り出し機関に負わせて、逃亡したらペナルティを与える。逃亡者が多いと技能実習 3 号つまり 4～5 年目の実習を継続することが認められない。

また、入国者数の制限、労働力の調節をしたいので、企業の受け入れ人数の制限、受け入れ可能職種の制限、滞在期間の制限、こういった調整弁によってコントロールしている。人材の海外と国内のローテーションが常時行われるので、調節が効きやすい仕組

みになっている。技術移転が国際貢献なので、新しい人に順次来てもらうことが正当化できるという考えに立っている。日本は国際貢献をやっているので単純労働力を受け入れているわけではないという建前は下ろしたくないために技能実習制度を続けているとも言える。

3-4. 受け入れ機関の責任と禁止事項

2017 年施行の技能実習法によって、実習受け入れ企業、監理団体、現地送り出し機関など受け入れ機関に対する禁止事項が、明確に法制度化された。

- 暴行・脅迫・監禁等による実習の強制
- 保証金・損害賠償予定、強制貯金
- パスポート・在留カードの保管
- 技能実習生が禁止行為を申告した場合の不利益処分

当然のことながら、暴行・脅迫・監禁は刑法に違反する。技能実習法に明記されたのは、法人の運営管理体制に対する禁止事項と罰則を定めた業法としての意義がある。

保証金・損害賠償を予定するというのは、脱走したら家族に 100 万円請求するぞ、200 万円請求するぞ、あるいは、予め 100 万円預けさせて年季が明けたら返すというのは禁止事項にあたる。また強制貯金のような「お前の給料を預かっておいてやる」というのも駄目だということになる。

パスポート・在留カードを保管して脱走できないようにする、出国できないようにするというのも禁止事項で、技能実習生が禁止行為を申告した場合の不利益処分も駄目である。禁止行為が発覚した場合には、新しくできた法務省と厚生労働省の共同所管である外郭団体、技能実習機構が、別の実習先を斡旋するということになっている。技能実習法では、違反団体には受け入れ停止 1 年から 5 年の罰則を定めている。上の 3 つに関しては、受け入れ停止 5 年という事実上の業務停止命令・排除命令に該当する。

脱走者が多いあるいは技能評価試験の合格率が悪いと優良団体と認定されず、技能実習 3 号（4～5 年目）が不可になる。これは、受け入れ企業、監理団体、現地送り出し機関みんなで連帯責任になっている。日本での受け入れ窓口となる監理団体については、過去きちんとやってきた団体に関しては一般監理団体、優良の認定まで実績がない団体は特定監理団体という名前が付けられている。特定監理団体も実績を積めば一般監理団体になれる。

４． 外国人介護職

4-1. 技能実習における介護職種の要件

外国人介護職について、介護人材の見通しから見ておく。2018 年から 2020 年までの 3 年間、第 7 期介護保険事業計画の見通しが示されている。足元で、2016 年度に 190 万人の介護人材という実績がある。これは、老人ホームなど施設介護系からホームヘルパーなど訪問介護系まで全部含んで 190 万人である。2020 年には 216 万人ほど必要で、2016 年から 26 万人増やさなければいけない見通しとなっている。介護サービス需要から逆算すると、これだけの介護人材が必要なのだが、実際に確保できるか危ぶまれている。

既に終わった第 6 期もかなり予想より人材確保実績が下回る結果となっている。第 7 期も、もしかしたら、このままでは下回ってしまうおそれがある。そのときには老老介護、中高年の介護離職、あるいはヤングケアラーと呼ばれる高校生・大学生の家族が介護従事によって前途を閉ざされるというような形で、日本経済に対して大きな影響が出ることは避けられない。

その先 2025 年まで見通すと 245 万人まで必要になる見込みであるが、日本人で確保できるめどが全く立っていない。もちろん、介護職の待遇改善も必要なのだが、人手不足で全産業で賃上げが始まってしまうような状況が生まれれば、少しの待遇改善では全く効果が見込めなくなる。

一般的な技能実習の主な要件は次のように定められている。

- １８歳以上であること。
- 制度の趣旨を理解して技能実習を行おうとする者であること。
- 帰国後、修得等をした技能等を要する業務に従事することが予定されていること。
- 団体監理型技能実習の場合にあっては、従事しようとする業務と同種の業務に外国において従事した経験を有すること又は技能実習に従事することを必要とする特別な事情があること。
- 団体監理型技能実習の場合にあっては、本国の公的機関から推薦を受けて技能実習を行おうとする者であること。
- 同じ技能実習の段階に係る技能実習を過去に行ったことがないこと。

これらは、介護職種に限らない全体の要件となる。基本的に高卒以上の人々が来日し、帰国後、この習得した技能を要する業務に従事することを予定されていること、従事しようとする業務と同種の業務に従事した経験を持つ。あるいは、特別に技能実習に従事する理由や事情があるということが定められている。例えば介護職種の場合には、看護・介護学校に通っていたといった事情が必要になる。過去に技能実習をやっていると、2 度目はできないという条件も、この中に含まれている。

介護職種の固有要件として特別に設定されたのが日本語能力の要件である。これは国会の付帯決議の中にもコミュニケーション能力というのが入っていて、日本語能力が必

要とされている。1 年目の第 1 号技能実習では日本語能力試験 N4 が求められる。N4 は、日常的な場面で使う日本語を、ある程度理解することができる、ゆっくり話して、単語を選べば理解してもらえる程度の水準である。2 年目の第 2 号技能実習のときに、N3 になっていることが求められている。N3 は基本的な日本語を理解することができる水準であるが、N4 で来日した場合には N3 合格まで 1 年しか余裕がない。しかも日本語能力試験は年 2 回しか実施しないので、2 カ月おきに実施している同等のテスト、J.TEST、NAT-TEST という別の試験で代えることもできる。実習をしながら日本語試験対策するのは難しいので、最初から N3 レベルで来日しないと実習継続は難しいのではないかというのが、現地送り出し機関の見解である。ちなみに技能実習の他の職種の日本語要件は N5 ということで、平仮名が読める程度の水準で OK になっている。

介護職種の実習要件は次のように定められている。

- 技能実習指導員
  1 名以上は介護福祉士または看護師
  技能実習生 5 名に対して 1 名以上技能実習指導員
- 事業所
  介護等の業務を行う事業所、居宅訪問型を除く
- 夜勤等
  利用者の安全確保のため、介護職員同時配置
- 入国後講習
  日本語、介護導入講習と講師資格を定める

実習生を受け入れる事業所は、介護等の業務を行う事業所なので、高齢者介護だけではなく障害者福祉施設も可能になっている。受け入れ可能な介護等の業務を行う事業所は幅広く、社会福祉法人が運営する特別養護老人ホームから、株式会社が運営する有料老人ホームまで対象となっている。ただし、単独で実施することが多い居宅訪問型を除くとされている。

夜勤については、利用者の安全確保のために必ず介護職員を同時配置で行うことが定められている。入国後の講習を実施する講師の資格についても、日本語教師や介護福祉士の有資格者が教えなければいけないといった条件が定められている。

4-2. 介護職種で技能実習生が来ない理由

外国人の介護職種の状況として、技能実習生第 1 号が中国から宮崎県の有料老人ホームが受け入れると 2018 年 5 月になって報道された。老人ホームの展開、技術協力などコンサルティングで中国に進出している日本企業が幾つかあって、そういったところで、帰国後また働けるからと連れてきている事例である。

本命は、やはり技能実習生最大の送り出し国ベトナムだと言われている。年間 1 万人

程度は送り出してくるのではないかと期待されている。2018 年 5 月末にベトナム国家主席が国賓として来日し、日本の老人ホームなども見学していた。つまり、ベトナム国民が介護職としてどういう現場で働くのか、国家主席自身が視察したということがあり、翌 6 月に 6 つの現地送り出し機関に政府から認可が下りた。これからようやく送り出すので、ペースとして遅い印象を受ける。現地の看護大学で学んだ人たちを、日本語を習得させて送り出すというスキームを考えているようである。将来的にベトナムに帰国したときも看護の現場で働くという人たちを送り出そうとしている。

ちなみに、ベトナムには老人ホームが 4 つしかないと言われている。それほど高齢化しておらず、いざとなったら家族介護で看るので、高齢者向けの介護サービスが成り立っていない。これは、技能実習生送り出しが期待される他の国々でも事情は同様である。フィリピンには介護とベビーシッターが一緒になった資格があるので、その学校を卒業した人々が来日候補になると言われている。フィリピンは出稼ぎ国家なので、日本に来る以外に、中東、シンガポール、香港、台湾といった行き先の選択肢がある。

５．外国人介護人材の本命とは

外国人介護人材は最初に、経済連携協定（EPA）の枠組みで、フィリピン、ベトナム、インドネシア限定で、農産物とのバーターで労働者を入れると二国間協定で約束したことに始まる。累計で、介護・看護を合わせて 5,000 人弱ほど受け入れた実績がある。看護師・介護福祉士の国家資格さえ取れば日本で就労継続できるという条件だったのだが、ほとんどが帰国してしまった。EPA 受け入れをやったメリットはあって、看護師や介護福祉士の国家試験に、ふり仮名が付いたり、英語表記も併記したり、優しくなった。日本人受験者にとっても難しかった介護用語のオンパレードだった試験が優しくなったという結果にはなっている。

技能実習だけでは最大 5 年間しか働けない。他職種と比べてよほどの待遇改善がなされなければ介護職種での技能実習生が増える見込みは薄い。

留学は新しくできた本命ルートと考えている。日本語学校に通い、そこから介護福祉士養成校である専修学校（専門学校）に進学すると、国家資格合格まで到達して最終的に在留資格「介護」につながる。日本語を学び、さらに続けて専修学校で学べば、留学生なので資格外活動の週 28 時間以内のアルバイトでの就労が可能となる。例えば、学校のあるときには、優雅から平日 4 時間×5 日間働いて 20 時間、そして、土曜日・日曜日のどちらか 8 時間働くという働き方をすれば、週 28 時間になる。また、学校の長期休暇中というのは、1 日 8 時間まで就労が認めている。介護施設にとっては、かなり戦力になる、そういった働き方が可能になる。社会福祉法人の経営者団体でも留学生ルートでの介護人材確保を本命視する議論が交わされている。

技能実習だと受け入れ機関に負わされた監理責任は重いのに対して、留学生の場合は、もちろん日本語学校や専修学校に管理責任はあるのだが、いきなり業務停止になってし

まうようなペナルティはない。日本語学校や専修学校に留学生を送り出す際に、就労先の介護施設と奨学金の取り決めをするといった囲い込みも一部で行われている。

2017 年に創設された在留資格「介護」には、EPA で来日して介護福祉士を取得した人、留学ルートで介護福祉士に合格した人がつながる。在留資格「介護」に関しては在留資格更新の回数に定めがなく、条件を満たせば永住許可申請が可能になっている。日本に居着いてもらおうという意図がはっきりしている。

2017年6月に閣議決定された骨太の方針2018で新たな外国人材の受入れが示され、「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るため、就労を目的とした新たな在留資格を創設」することが明記された。これに基づき、2019 年度から特定技能（介護）という新たな在留資格が創設された。現地で実施される資格試験及び介護日本語試験に合格すれば、直接雇用で来日できるというのが日本側の条件である。EPA で落ちた人、技能実習の日本語能力条件・技能評価試験で落ちた人、留学からこぼれた人など全部まとめて、ここが最後の受け皿になる可能性もある。技能実習ではなく就労を目的とした新たな在留資格と言っている点が、従来からの施策からの重大な変更点になっている。

日本側は門戸開放したので、外国人介護職がすぐにでも来日してくれることを期待した。しかしながら、フィリピン政府は直接雇用を特定技能（介護）では認めない政令を出している。出稼ぎ労働者のうちフィリピン政府が直接雇用を認めるのは大卒などの高度専門職人材のみで、それ以外の海外での労働者はフィリピン国内で認可された送り出し機関を通すよう求めている。さらに初めてフィリピン人を雇用する法人は、日本のフィリピン大使館（東京）または領事館（大阪）で面接を受けて、待遇条件について間違いの無いことの確認がなされる。ベトナム政府もどうように、直接雇用には慎重な姿勢を示している。送り出し機関にも特定技能での出国許可を 2019 年 12 月現在認めていない。両国の対応に見られるように、自国の労働者保護に対しては慎重に対応しており、日本側の思惑通りには行っていないことがわかる。

特定技能「介護」が、正攻法の在留資格「介護」が取れなかった、国家試験で介護福祉士が取れなかった人の最後の受け皿だとすると、こんなに危うい介護人材確保で大丈夫なのか不安になる。一方で、相対的に経済力が低下した日本が外国人材にいつまでも選ばれ続ける保障はなく、見捨てられる国にならないよう自己都合ばかりで大局を見誤らないことが求められる。

研究課題②外国人労働者、受け入れ事業者・関係団体等の実態

１．外国人労働者、受入れ事業者について

自動車組み立て工場などで働く定住ビザの外国人労働者は、日本にルーツを持つ日系人で南米出身者が多い。定住ビザが発給されるのは日系三世までで、祖父母が移民一世の孫世代である。ひ孫世代である日系四世については、日本の文化などを体験しながら就労する新たなビザを適用しようとしているが、週 28 時間に就労時間が制限されるなど定住ビザに比べて条件が厳しいために申請者がほとんどいない事態を招いている。

コンビニなどで働いている外国人は留学生である。一般的に日本語学校、専門学校、大学などに学籍を置いている。留学生 30 万人計画が達成できたため、法務省・入国管理庁は留学ビザの発給について厳格化を始めている。具体的には、中国、ベトナムについで増加傾向にあったネパールについて資産条件を厳しく確認するようになったと聞いている。留学ビザでの最初の来日は日本語学校であることが多いが、そこで入学許可を出したネパール人学生のほとんどに留学ビザが発給されないという状況になっている。日本政府が求める資産条件の証明に銀行口座の取引履歴などの添付があるのだが、そのような金融機関との取引などが一般庶民の習慣にないため、いきおい偽装書類を提出して不許可となる事態になっていると推測される。

介護職に限らず、2019 年度から特定技能ビザでの来日が可能になったのは建設業、飲食業、ホテル宿泊業などがある。建設業では、これまで 5 年間の技能実習で在留生活に慣れた外国人を特定技能に移行させることができるとされており、人手不足の状況で期待がされている。順次、その他の職種でも特定技能ビザが拡大していく見込みとなっている。

技能実習と特定技能の 2 つの制度について、どちらが受け入れ事業者に好まれているのかを判断するのは時期尚早ではあるが、技能実習の方が扱いやすいとの声も聞こえる。図表 7 に、外国人労働者への要求条件、在留可能期間、受け入れ事業者が保証しなければならない給与待遇について介護職に限って比較した。その他職種の比較であったとしても、日本語固有条件や介護福祉士資格を除けば同様の比較になる。給与待遇について見ると、技能実習が最低賃金以上なのに対して、特定技能は日本人と同等の給与待遇と定められている。しかも、。特定技能は直接雇用が可能で仲介機関が不要な一方で受け入れ事業者が様々な生活支援をすることや外国人労働者の転職自由が定められている。仲介機関への手数料支払いが発生したとしても、技能実習の方が枠組みとして実習期間内は異動せずに働いてくれるという意味で評価するのかもしれない。

送り出し国の政府のなかでもフィリピン政府とベトナム政府は、特定技能による直接雇用を労働者保護の観点で懸念していて、慎重な態度となっている。日本側が門戸開放のつもりで定めた条件が、二国間関係においては受け入れにくい条件になっているように見える。

図表７　技能実習と特定技能の比較

	技能実習	特定技能
要求条件	• 日本語能力試験 N4 同等 • 現地介護看護資格または実務経験 1 年以上 • 18 歳以上、上限不問 • 男女とも	• N4 同等＋介護日本語評価試験 • 介護技能評価試験（現地語による現地実施） • 18 歳以上、上限不問 • 男女とも
在留可能期間	• 最長 5 年間(但し 4 年目は N3) • 4 年目以降はビザ更新必要 • 4、5 年目に介護福祉士国家試験受験可 • 介護福祉士合格後は、制限無く在留資格更新可	• 最長 5 年間 • 4、5 年目に介護福祉士国家試験受験可 • 介護福祉士合格後は、制限無く在留資格更新可
給与待遇	• 最低賃金以上 • 現地送り出し機関、国内監理団体が必要	• 日本人と同等の給与待遇 • 直接雇用可（但し、送り出し国ルールにより送り出し機関必要）

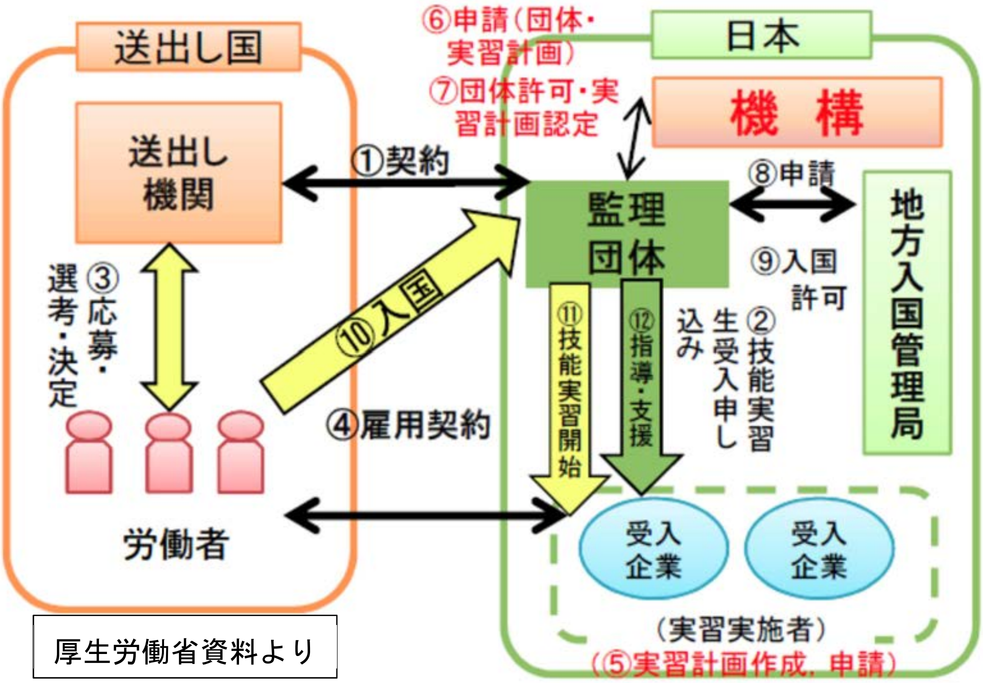
２．外国人技能実習制度関係団体の実態

研究遂行にあたって、中国とフィリピンの現地送り出し機関の人たちにヒアリングをした。現地送り出し機関は介護職種の技能実習生送り出しにはかなり慎重な姿勢を崩していない。1 番の理由は、資本効率が悪いという経済的な理由である。通常の製造業や農業に送り出すのは、おおよそ 3、4 カ月で送り出せるのに対して、介護職種のために日本語研修及び介護の基本的なスキルの講習を実施するのに 8～12 カ月かかってしまう。候補者を地方から集めてきて寮に住まわせ、研修・講習を実施し、受け入れ企業から採用通知があったら送り出すというやり方をしているのに、介護職種の回転が悪いというわけである。介護職種が製造業や農業に比べて何倍も手数料が取れるのならばペイするのだが、実際にはそうではない。

日本語能力条件が高いので、言語習得に個人差が大きく、事前研修期間も長くなる。技能実習希望者本人も、他の職種だったら 3、4 カ月で行けるのに、介護職種だったら 1 年かかると言われたら、では、3、4 カ月で行ける職種を選ぶことになる。介護職種を選択するメリット、インセンティブがない。最低賃金ではなく、他職種より何倍も稼げるのであったらまた別の話となる。介護職種の 2 年目以降に要求される日本語能力 N3

であれば、飲食店、小売店での接客業務がこなせる。つまり、介護職種より負担が軽くて、高い賃金の仕事へ脱走するリスクが高まる。もし誰か悪い手引きをする人がいれば、あっという間に不法就労の方に逃げてしまうので、受け入れ機関としてはペナルティを気にしなくてはならない。他職種に比べて命に関わる事故リスクが高いことも指摘できる。例えば、漢字が読めなかった、片仮名が読めなかったといったときに、入所者に出す薬を間違えたとか、何らかの事故があったときに、必ず外国人だからと叩かれることが予想される。現地送り出し機関は、わざわざリスクを冒すメリットが無いと慎重な姿勢を崩さなかった。

図表８　技能実習制度関係団体相関図



技能実習制度は、図表８に見られる公式な仲介機関だけではなく、現地送り出し機関の側に個人単位の人材募集をするブローカーがいたり、日本国内でも受け入れ事業者と監理団体をつなぐコンサルタントなどがいたりする。ベトナムでは、現地送り出し機関が無数にあり、監理団体役員・職員への営業攻勢が派手に行われていることがある。入国管理庁と技能実習機構は、監理団体が適切に指導・支援を行っているかの査察を行い、不正行為が見られた団体の業務停止処分を行っている。

日本国内の監理団体へのヒアリングにおいては、学術的研究調査のためにアンケートが送られてきたとしても、後ろ暗い過去を持つ団体は回答しないだろうという感触を得て、研究計画で予定していたアンケート調査に代えて、いくつかの仲介機関にヒアリングを実施した変更がある。

研究課題③外国人労働者と日本社会が共生する上で、現状の問題点、日本社会に求められる変化

１．産業界からの外国人労働者受け入れ要請

外国人労働者は高度専門職人材のみを受け入れ、単純労働者を受け入れない方針を建前としてきた日本政府は、経済財政諮問会議「骨太の方針 2018」によって非熟練労働者[1]受け入れに舵を切った。その背景には、産業界からの度重なる要請があった。

- 関西経済同友会提言（2013 年 5 月）「定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を〜いま求められる外国人庁の設置〜」
- 日本経団連提言（2016 年 11 月）「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」
- 日本商工会議所提言（2017 年 11 月）「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見」
- 日本経団連提言（2018 年 10 月）「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方」

関西経済同友会は、外国人材が増加することで地域経済活性化に役立っている現状があり、定住外国人の受入れ及び定住促進のために「外国人庁」を設置すべきだと提言した。永住権付与や留学生の採用時在留資格緩和などの入国管理制度の見直しに加えて、外国人及びその子弟への日本語教育充実について求めている。「多くの外国人に日本に定住してもらうためには、日本の治安の良さ、生活の利便さ、高い技術力などを維持し、外国人が日本を選択して、住みたいと思う魅力を持ち続けることが重要である。」とまとめている。

日本経団連は、2016 年 11 月と 2018 年 10 月の 2 回に渡って提言を発表している。この間には、技能実習法制定（2017 年）及び「骨太の方針 2018」があり、政府が大きく方針転換したことを受けての変化が見られる。

2016 年提言は求められる外国人労働者を高度人材・社会基盤人材・生活基盤人材に分類し、政府の入管政策がこれらに適合的になるように求めている。特に求められる政策対応としては、「高度人材や留学生にとっての日本の魅力の向上やグローバル企業の人事の円滑化に資する施策を求める」、（社会基盤人材には）「産業個別のニーズに応じて、受入対象の拡大や受入期間の延長等を求める」、（生活基盤人材には）「介護現場の人手不足の緩和や女性の活躍促進に資する外国人の介護人材、家事支援人材の受け入れ拡大を求める」としている。

政府の骨太の方針をフォローする日本経団連 2018 年提言では、新たな外国人材受入れ制度の在り方と高度外国人材の受入れ促進についての基本的な考え方を 2 点示している。

（１）経済の活性化およびイノベーション推進、生産性向上に向けた取組み（設備投資や技術革新、ICT 化、働き方改革など）を後退させないこと。

---

[1] 「非熟練労働者」は必ずしも「単純労働者」を意味しない。技能実習制度や在留資格「徳的技能」は一定の技能試験合格を条件としているためである。

（２）企業が取り組んできた女性や高齢者などの国内人材活用や、処遇改善などの努力に影響を与えないよう、十分に配慮をすること。

外国人との多文化共生社会の実現に向けての基本的な考え方は３点である。

（１）意欲と能力を持つ外国人材にとって「訪れたい」「暮らしたい」「働きたい」と認識されるような国づくり、まちづくり、職場づくりの展開。

（２）日本語教育をはじめとする生活者としての外国人を支援する環境整備。

（３）国も主体的に総合的な支援を実施。（日本語教育、担い手となる人材育成、必要な予算措置など）

2017 年 11 月、日本商工会議所は東京商工会議所と連名で提言を発表している。外国人材受け入れの現状として、「資格外活動」、「技能実習」といった、原則は就労が認められない在留資格で就労を行う者が４割以上であり、年々増加している、という分析が示された。日商が実施した調査（人手不足等への対応に関する調査）では、「人手不足」と回答した割合が３年連続で上昇し、直近の調査では６割に達する結果がある。「原則、就労が認められない在留資格で就労している者が増加していることから、企業が求めるニーズと在留資格が乖離している」とし、「既存の在留資格の範囲を超えた、より「開かれた日本」の実現に向けた、新たな受け入れ制度の構築に関する検討を政府で行うこと、就労が認められる現在の在留資格について、より積極的に外国人材を受け入れるため早急に検証・見直しを行う」対応を求めている。

２．外国人労働者受け入れで先行した欧州の事情

2-1. 2015 年欧州難民危機

ブルガリア生まれの政治学者イワン・クラステフは、2015 年欧州難民危機は、欧州各国で極右ポピュリスト政党の躍進を引き起こした、そして欧州における民主主義は包容の手段であったのに、いまや徐々に排除の道具になってしまっていると言う。

民主主義に対する不満（しばしば異なった民主主義を求める形をとる）がいかに EU の存続の可能性に影響を及ぼすかを測るために、われわれは三つのパラドクスを理解する必要がある。第一に、なぜ中欧の有権者は、世論調査によると欧州大陸で最も親欧州的であるにもかかわらず、裁判所や中央銀行、メディアといった独立した機関にあからさまに嫌悪を示す反 EU 政党を権力の座につかせようとするのか。これを「中欧のパラドクス」と呼ぶ。第二に、世論調査による上の世代の有権者よりずっとリベラルで EU に親和的である、西欧の若い世代の政治的参画は、なぜ汎欧州的で親 EU 的なポピュリスト運動の出現をもたらさなかったのか。これを「西欧のパラドクス」と呼ぶ。そして第三に、なぜ欧州人は欧州で最も能力主義的な形でエリートとなったブリュッセルのエリートに憤慨しているのか。これを「ブリュッセルのパラドクス」と呼ぶ。（中略）ブリュッセルのエリートは、領地に根ざした貴族政治エリート、国外に移住する自由を持たない共産主義エリートともに違い、能力主義的エリートは報

酬目当てのエリートであり、どこでもその能力を発揮する流動性を有しているからこそ多くの人々から信用されない。多くの人々はローカルに根ざしており、自分たちがグローバリゼーションの敗者になることを恐れる。

クラステフ[2018: 74-75]

2015 年にシリアを初めとして中東から難民が押し寄せた欧州は、それを難民として扱うのか、不法移民として扱うのか、対応を決めかねた。EU 統合により、欧州全体として難民を受け入れるのではなく、どこの国が受け入れるか押しつけ会うような政治的駆け引きが行われた。憲法に示された庇護権を行使したドイツ・メルケル首相は、その政治的決断が故に移民排除を掲げる極右勢力を選挙で躍進させてしまった。そして現在、シリア難民を「客人」として受入れ、EU への流入をせき止めているのはトルコである。イスラームの影響下にあることで難民を受け入れているわけだが、欧州に対してトルコは国民の欧州ビザ無し渡航を要求し、拒否されたら難民を解放するという選択肢を見せている。

2-2. イスラームの台頭

1979 年生まれ英国人ジャーナリスト、ダグラス・マレーは、欧州は自死を遂げつつあると言う。欧州のリベラリストたちが自明だと思っていた価値観をひっくり返すような人々が大量に移民してきたからだ。

*私が「欧州は自死の過程にある」と言うのは、「欧州委員会の規制の重みに耐えがたくなっている」という意味でもなければ、「欧州人権条約がある特定のコミュニティを十分に満足させてこなかった」という意味でもない。「私たちの知る欧州という文明が自死の過程にある」という意味である。英国であれ西欧の他のどの国であれ、その運命から逃れることは不可能だ。なぜなら我々は皆、見たところ、同じ症状と病弊に苦しんでいるからである。結果として、現在欧州に住む人々の大半がまだ生きている間に欧州は欧州でなくなり、欧州人は家と呼ぶべき世界で唯一の場所を失っているだろう。*マレー[2018: 12-13]

リベラルを自称する人々は長年、道理や理性や科学に重きを置く啓蒙主義の教えは非常に魅力的なので、最終的には誰もがその価値観を受け入れるだろうと決め込んできた。実際、20 世紀から 21 世紀初頭にかけて、多くの欧州人はまるで宗教信条でもあるかのように人類の「進歩」を信じていた。(中略)しかし大量移民の時代が来ると、そう信じていた人々の眼前で実際にその道を引き返す人々が 1 人 2 人と現れ始め、それがだんだんと大きな動きになった。一連の人々の流れがまるごと逆方向に向かうのだ。進化の事実を認める戦いは欧州では終結したと思っていた人々が、進化を信じないどころか、進化は虚偽だと証明しようと決意を固めている人々が雪崩を打ってやって来たことに気づいた。「権利」の体系(女性の権利や同性愛者の権利、宗教的な権利、少数派の権利などを含む)は「自明」だと信じていた人々が、突如として、

*それは何ら自明ではないばかりか根本的に誤りであると信じている人々が急増していくのを目にした。*マレー[2018: 411-412]

これに対して、内藤[2018]は『文明の衝突』というシナリオにそってイスラーム文明を敵対するように位置付けたアクターがいると指摘する。

*（欧米社会が）自らの立場を正当化するために飛びついたのが 1993 年にアメリカの政治学者、サミュエル・ハンチントンが発表した論文「文明の衝突」でした。その中でハンチントンは冷戦後の世界において「文明と文明の衝突」が主要な対立軸になると主張し、特にイスラーム文明を西欧文明と緊張関係にある「潜在的な敵」として規定したのです。（中略）「文明の衝突」は理論ではなく「シナリオ」でした。彼の理論が正しかったから「文明の衝突」がおきたのではなく、彼の書いた「シナリオ」にそって、イスラーム文明は「西欧に敵対する可能性のある文明」とみなされ、その視点に基づいて「文明の衝突」は意図的に引き起こされたのです。*内藤[2018: 167-169]

欧米や現代の日本人が、普段「当たり前の前提」としてイメージする「国」という考え方は「国境で区切られた領域」とそこに暮らす人々を中心とした「国民」と、その国に統治を司る「主権」という三つの要素を基礎とした「国民国家」あるいは「領域国民国家」という概念に基づいています。（中略）この「国民国家」という考え方は 18 世紀のヨーロッパで生まれた、比較的新しい概念であり、「国民国家のパラダイム」は中東のイスラーム世界を含めた「世界共通の普遍的な概念」ではないのだということを、まず、理解する必要があります。（中略）イスラームにはそもそも空間的な領域の概念はありません。国境などというものは考えずに移動する自由は当然のことと認めていますし、同時に「客人はもてなす」ことが求められます。（古代メソポタミア文明から 3000 年、4000 年）彼らは初めから「国民国家の領域性」の中に閉じ込められて生きてきたわけではなく

内藤[2018: 80-82]

欧州は終わった、死んだという論者の時間軸がこの 100 年程度の「国民国家」であることを指摘し、虐殺や弾圧、大量の難民、テロなどの問題に対して国際社会が有効な手立てを失っている背景には、アメリカ、EU、国連、領域国民国家、西洋啓蒙思想など、第二次対戦後の世界の安定を担ってきたシステムと秩序の崩壊という現実があると指摘する。

３．現状の問題点と日本社会に求められる変化

移民受け入れで混乱した欧州の轍を踏まないためにも、現状の問題点と日本社会に求められる変化について考察しておきたい。

問題点の一つは、日本社会の誤った認識が様々な観点で存在することである。

門戸開放すれば外国人労働者はすぐにでも来てくれるという誤った認識が、2019 年度から始まった「特定技能」の進捗の遅れを招いている。後述の研究課題⑤でもふれて

いるように、自国民保護を最優先に考える送り出し国政府から慎重な姿勢を示されている。出稼ぎ先の選択肢の一つに過ぎない日本は、外国人労働者にとって出稼ぎのうまみがあるかどうかが選択の基準になっている。

人口減少社会の進行する状況で、来日して日本になじんだ外国人労働者を技能実習や特定技能の制度ではローテーション方式で帰国させてしまうため、労働力人口が不安定なままにおかれることになる。外国人労働者をいつまでも安く使える労働力と勘違いしたり、定住・永住したりしない人たちだと考えることは大きな間違いである。

日本に住む外国人は日本語能力を高めるべきで、それを国・地方自治体は支援すべきだと議員立法も成立した。この点については次節の研究課題④でふれている。しかしながら、外国人労働者みなが大学に入学できるほどの流ちょうな日本語能力を必要としているわけではない。情報通信技術の進歩により、スマートフォン一つあれば通訳機能や文字認識翻訳機能なども利用可能な時代である。公用語として英語を利用しているフィリピン人などは、日本語習得の手間を考えれば、シンガポールや香港といった英語が通用する国を優先的に検討することになる。

グローバル教育として、2020 年度から小学校での外国語活動・外国語の必修化が始まる。もちろん日本人が海外で働いたりするには英語能力が不可欠であるが、日本国内で外国人と接するとき必ずしも英語では通用しないことが多い。日本に在留する外国人の国籍を見ると、中国、ベトナム、ブラジルといった非英語圏かつ英語が得意ではない国で過半数を占める。そういった外国人がどうやって日本で生活しているかと言えば、「やさしいにほんご」を活用している。漢字の読み書きは難しくとも、日常会話には不自由しない定住外国人も多い。

以上の問題点を踏まえると、日本社会は次のような変化を求められていると言える。

- 外国人労働者と日本人労働者を区別することなく、正当な能力の評価と報酬待遇などの取り扱いをすること
- 外国人にとって日本は働きやすい、出稼ぎのメリットのある国だという実体の伴ったアピールをすること
- 日本語能力を外国人に殊更要求するのではなく、どのようなコミュニケーションのあり方が望ましいのか、地域毎に確立していくこと
- 欧州の轍を踏まないためにも、外国人コミュニティを孤立させず、お互いの習慣や文化について相互理解を求めること

研究課題④外国人労働者の日本語能力開発に向けて

１．日本語能力の評価について

日本で生まれ育った人は、自分に日本語能力があることになんら疑いを抱いていない。しかしながら、読めない漢字、特に人名・地名などは難読のものがあり、意味の分からない言葉に出会ったときは尋ねたり調べたりする。コミュニケーションツールとしての日本語は、時には背景や教養文化無しには理解できない難しいものとなる。たとえるなら、「月が綺麗ですね」は夏目漱石に親しみがなかったら、満月なのか？とでも思うようなことである。

外国人が日本語を習得するのは大変だというのは、大半の日本人が中学・高校を通じて営業教育を受けながらものにならないという経験に照らしての考えかもしれない。一方で、中学英語の文法基礎ができていれば、あとは英単語のボキャブラリーと英会話の場数を踏むことで上達するという意見もある。英会話の中で最も難しいのは日常会話であり、最も簡単なのは定型的なフレーズを使い回すことのできるビジネス英語であると言われている。ある意味、日本に働きに来る外国人労働者にとって日本語はビジネスの場面で利用するコミュニケーションツールと言えるかもしれない。

日本語能力の評価については、独立行政法人国際交流基金と公益財団法人日本国際教育支援協会が共催する「日本語能力試験」が一般的に用いられることの多い試験である。N1～5 の認定試験があり、技能実習生は一般的に学習時間 250 時間前後で合格できるとされる N5 で来日する。専門学校や大学に進学するためには一般的に N2 以上が求められ、大学院進学や日本企業への就職には N1 が求められる。日本語能力試験は年 2 回しか実施しないので、2 カ月おきに実施している同等のテスト、J.TEST、NAT-TEST という別の試験で代えることもできる。

図表９　日本語能力試験認定の目安

レベル	認定の目安
N1	幅広い場面で使われる日本語を理解することができる
N2	日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができる
N3	日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる
N4	基本的な日本語を理解することができる
N5	基本的な日本語をある程度理解することができる

https://www.jlpt.jp/about/levelsummary.html　より

EPA による介護士候補者受入れについて、安価な労働力が求められたのに対して、実際には受け入れ施設側にとっては高い受け入れ費用（求人、教育訓練、指導役介護士の

機会費用）という問題が存在した。候補者に対しては、日本人と同等の資格取得を可能とするために N1 または N2 という高い日本語能力を要求した。これらの問題が、EPA だけに限らず技能実習や特定技能に範囲を拡大させた原因と考えられる。しかも、これらの問題は未だ解決されていない。

布尾[2016]は、EPA 看護師・介護福祉士候補者の受入れに伴って考慮されていなかった日本語教育のあり方について議論している。

EPA 開始当初は、応募者のほとんどを日本語未習者が占めていた。（中略）整理すると、以下の 3 種類の日本語を習得する必要があることになる。

①生活の日本語（話しことばが中心。住所や名前を書いたり、看板や書類など日常的に接する日本語を読むことも含む。）

②業務の日本語（話しことばが中心。看護・介護記録など、業務上の文書を読み書きすることや、国家試験の学習のために専門学校などの講義を聞くことも含む。）

③国家試験の日本語（国家試験問題の読解。）

布尾[2016: 28-29]

1980 年前後からの先行事例である、中国帰国者に対する日本語教育、難民に対する日本語教育の議論が今回の参考になるはずだが、国会の議論などでは言及が皆無であった。その上で、候補者への日本語教育はユニバーサルデザインの概念が援用できると提案する。

*課題として、まず、目標言語の、どのような点がわかりにくいかの調査が必要である。（中略）問題の所在が分かったところで、次に何をするかを検討すべきである。（中略）そのうえで、日本語の運用能力において不利を抱える候補者らに対する「合理的配慮」について、個別の検討が必要であろう。*布尾[2016: 197]

２．政府の外国人日本語能力開発に向けての取り組み

在留外国人の増加や外国人労働者の受け入れを拡大する改正入管法施行を受け、円滑な日常生活ができる水準を維持するための日本語教育を充実させることを目的として、国と地方自治体に外国人に対する日本語教育に関する施策を実施する責務があると明記した「日本語教育推進法」が、第 198 回国会（2019 年 5 月）にて議員立法で成立した。

ハヤシザキ[2015]は、外国籍の児童・生徒だけではなく、国際結婚の家庭の子どもの把握が『学校基本調査』などの統計では十分にできておらず、日本語教育支援の必要な子どもたちがどこに何人いるのさえ分かっていないと指摘する。そして、第一に大きな課題は、一部の例外をのぞいて、教育支援にかかわる人々のスキルや力量が全体的にひくい。第二に、教材リソースの問題、および、日本語や教科の内容の難解さといった課題がある。第三に、子ども自身の被教育経験や家庭の問題がある。このような指摘を重ねている。

布尾[2016]は、外国人労働者の子どもに対する、母語教育・継承語の問題は重要な論点で

あると指摘している。つまり、日本語指導を必要する子どもというのは、本人の意思決定として日本語指導を必要としているのではなく、学校関係者が日本語でしか指導できないために日本語能力を期待するという都合が優先されているのではないかとの疑問である。5年経てば帰国することが分かっている場合、日本語を習得させるよりも母語での教育を受けられる機会が必要となる。ある意味で同化主義の考え方では、共生社会を目指すことと方向性がずれるかもしれない。

宮崎他[2017]は、日本語能力試験（JLPT）を初めとする試験に口頭表現をチェックできる項目が無く、試験結果が悪くても研修が必ずしもうまくいってないわけではないことを現場で把握している。研究グループは、介護の実践能力と日本語能力を結びつけた評価測定のため、「外国人介護職のための日本語能力測定基準」＝ワセダバンドスケール＜介護版＞を開発した。外国人介護職の現在の日本語能力について、到達度を把握することと次の到達目標を明確にすることに意義がある。

ワセダバンドスケール＜介護版＞におけるレベルの目安

「語彙・文章編」語彙の学習（レベル1&2）→定型表現の学習（レベル3&4）→文章を真似する（レベル5&6）→文章を書く（レベル7&8）

「会話編」一方的な会話（レベル1&2）→双方向的な会話（レベル3&4）→心と体のケアのための会話（レベル5&6）→問題解決のための会話（レベル7&8）

宮崎他[2017: 49]

国会での「日本語教育推進法」成立は、議員立法であったために予算が伴わず、理念法にとどまっている。地方自治体やNPOに外国人の日本語能力開発を託すのみでは、同郷の外国人労働者が集まってコミュニティを作り、日本語が不自由でも不便ではないという生活になっていく可能性もある。

石川[2019]は、国内のどこに、どのような属性をもつ外国人がどれくらい居住しているかに関する情報は、外国人関連の施策に不可欠であると指摘する。わが国における在日外国人に関するこれまでの議論は、国内の地域差を念頭に置かずに全国を一括して扱うものや、外国人集住地を主な対象とするものが多かったため、具体的な状況把握には一歩届いていなかった。その一部を引用すると次の通りである。

*留学、家族滞在が多いのは三大都市圏や地方中枢都市である。技能実習も三大都市圏で多いが、他の工業都市や労働集約的農業地域などでも多い。*石川[2019: 24-25]

*労働力としての在留外国人を、就業者比率という観点からみてみよう。都道府県別にみて就業者比率が低いのは、三大都市圏内や宮城、福岡、大分など、大学が多く、留学ビザで滞在している学生が目立つ都府県である。それ以外の道県では、就業者比率が50%を超えており、特に島根、徳島、香川、愛媛では70%を超えている。つまり、外国人の就業者比率の地域差には、明瞭なパターンがある。*石川[2019: 28-29]

徳田他[2019]も外国人居住の地域差に注目する。

*韓国・朝鮮は東京圏と大阪圏、ブラジルは中部・東海・北関東のあたりでの集住傾向が見られるが地方部では人口数が比較的少なく、逆に地方部ではベトナム・フィリピンなどの東南アジア系の人口の割合がやや高くなっていることが示唆される。その一方で、特に地方部の多くの地域において中国籍住民の減少傾向が見られる。*徳田他[2019: 4]

さらに、集住地の事例研究を通じて共通特性を次のように指摘している。

*「2010 年代以降は、地方部も都市部と同じ割合で外国人人口が増加している」事実がある。しかし、その変化が地域社会に与えるインパクトは地域性の違いによって全く異なったものとなるだろう。地方部での多文化共生に関する諸施策や外国人住民へのサポート活動には「外国人住民の散住傾向」、「国際交流活動の郵政と多文化共生意識の希薄さ」、「マンパワーや活動のための予算の不足」、「諸活動の経験の習得や共有機会の過小」といった共通特性が見出される。*徳田他[2019: 5-6]

佐伯[2019]は次のように述べ、地元任せ、ボランティア任せの日本語能力開発では不十分だと指摘している。

日本社会として国際的な人の移動を受け入れるうえで、科学的根拠に基づいた包括的なビジョンを策定する必要がある。（中略）これまで日本語教育などの外国人へのサポートは地方自治体や NPO、ボランティアへ過度に依存する現状が見られる。（中略）最低限度の日本語能力の測定や、職種ごとに細分化された日本語能力測定の仕組みと学習法について開発するための継続的な取り組みが必要である。

外国人が集住するなどの地域特性も踏まえつつ、国によるガイドライン策定と現場で取り組む地方自治体及び NPO などに対する財政的支援を実施しなければならない。

研究課題⑤外国人労働者の需要・供給の見通し

１．日本は移民から選ばれ続けるのか？

日本は将来的に移民から選ばれない国になるかもしれないという指摘がある。

*近い将来、日本に送る外国人は減っていく。なぜかー。短期的には「学びながら働ける国」として魅力的だった日本の経済が後退すれば、当然、コンビニでアルバイトしていたような留学希望者が日本を目指す理由がなくなるからであり、独自に「外国人技能実習制度」を使って入国していたような人たちはもっと景気のいい国を選択するからだ。*芹澤[2018: 198]

堀口[2017]は、技能実習生・研修生の最多送出し国から急減した中国を分析している。

派遣費用は現地の農民の数年分の収入に相当する金額となり、研修・実習生本人にとっては、かなり早い時期から一貫して過大な負担であった。このような高い手続き費用は、派遣会社と地方政府との癒着、高額な政府への預託金、さらには一握りの企業による独占状態によってもたらされていた。（中略）高額な負担を帳消しにする、日本での研修・実習による一定金額の貯蓄が可能であったため（あるいは可能となると予想されたため）であるが、近年の円安による来日後の手取り人民元報酬の減少、さらには中国国内の賃金上昇などの要因が加わり、この前提が大きく崩れているのである。（中略）今後も日本への派遣数の減少には歯止めがかからないと予測できる。
堀口[2017: 146-147]

つまり、受け入れ国と送り出し国の賃金格差の解消が送り出しの減少につながることが、中国に限って言えば実際に発生している現象だと示されている。

しかしながら、すべての送り出し国から日本が見放されるまでには時間的猶予がある。内藤[2019]は、受け入れ国としての日本の姿勢について次のように助言している。

*2019 年 4 月から外国人労働者の受け入れ拡大をはじめることになりました。一層多くの、異なる文化を背負った人たちを迎えることになります。最後に、こういう劇的な変化に際して、決してしてはならないことを書いておきたいと思います。言葉で表現するなら、単純なことです。人間としての尊厳を傷つけることだけはしてはいけません。人種による差別、国籍や民族による差別は、一切の理屈抜きに、してはならないことです。*内藤［2019: 235]

また、共生社会を目指す社会統合政策や移民政策が必要だと主張する論者たちに対して、内藤[2019]は一歩退いた立場から客観的な視座を提供している。

異なる背景をもつ人と一緒に暮らすとき、大きく分けると、同化主義の強い国と多文化主義を制度として認める国があります。同化主義というのは、ごく簡単に言ってしまえば「郷に入っては郷に従え」ということです。（中略）同化主義を強めると、かならず異文化をもつ人たちからの反発が起きます。（中略）一方、多文化主義の国というのは、自分たちの文化を維持したまま暮らしてかまわないということを、制度として認めている国のことです。（中略）多文化の共生のためには、一見すると良さそ

*うなのですが、現実の移民問題では、これが別の問題を引き起こします。（中略）これが行き過ぎると、移民の人たちが孤立して、外の社会と接点をもたずに生きていくことになってしまいます。*内藤[2019: 237-239]

つまり、日本に定着して共生するために外国人に対して日本語を教えようという考え方は同化主義であり、下手をすれば帝国主義時代の日本が周辺諸国に押しつけたのと同じ過ちを繰り返してしまうかもしれない。一方で、オランダのように多文化主義といってエスニックコロニーをばらばらに存立させることになり、社会統合に苦労することになるかもしれない。どのようにバランスを取れば良いのか判断は難しいが、単純な同化主義が移民政策の理想ではないことだけは言える。

佐伯[2019]は、マクロ経済的な観点から次のように述べている。

マクロ経済データの統計的分析から、①2000 年代以降、外国高度人材の日本からの純流出が発生していること、②留学生が卒業後の日本での就労が外国高度人材の純流出を補うかたちとなってること、③新興国の経済成長などに伴う、新興国での期待報酬の増加により、日本から新興国への高度人材の移動が増加することが明らかとなった。（中略）2030 年にアジア地域の GDP は世界経済の 40%を占めることが予想されており、今後も世界経済におけるアジア新興国の影響力の増加が見込まれる。こうした状況において、アジアにおける新たなビジネスを生み出す源泉となる可能性がある留学生や外国高度人材を日本に引きつけ、引き留めることが求められる。

佐伯[2019:59]

石井・是川[2015]は、外国人労働者受入れに関する議論は，当面の労働力不足を補うだけの短期的視点で行われることがあるが，受け入れた外国人は将来，高齢化して年金受給者に回る一方で，家族呼び寄せや出生行動等は新たな支え手を生み出す原動力となることを示している。

高宅・瀧川[2018]は、外国人の適正な在留を確保し、外国人がわが国において安定した生活を営むことを確保するためには、受け入れた外国人が必要な行政サービスの提供を適正・各日に受けられる体制が構築されていなければならない。そのため、中長期在留者に関する情報の集中と利用をめざすべきで、一元的に管理する組織「在留外国人総合情報センター」を創設すべきだと提言している。

２．外国人介護職への需要

厚生労働省の外郭団体に、独立行政法人福祉医療機構がある。2019 年 8 月 21 日に“平成 30 年度「介護人材」に関するアンケート調査の結果について” と題する報告書を公表している。そこでは、平成 31 年 3 月 1 日現在の要員状況については、72.9%の施設が不足と回答し、12.9%が特別養護老人ホーム本体施設または併設施設において利用者の受入れを制限していた。特別養護老人ホーム本体施設での受入れを制限している施設では、利用率が平均 82.2%、13.9 床が空床であった。

特筆すべきは、外国人材の受入れ状況について(n=853)、20.4%が雇用しており、現在雇用していない施設においても 44.0%の施設が何らかの受入れを検討していることが明らかになった。現在受入れている外国人材は、日本人の配偶者や永住者が過半数を占めており、政府が介護人材不足解消を狙って導入した「技能実習（介護)」などは低い割合にとどまった。

３．業種・職種間の外国人労働者獲得競争

技能実習は 81 業種・145 作業が対象であり、特定技能は 14 業種が 2019 年度から対象に指定されている。技能実習の修了者を対象とした特定技能の対象業種は拡大していく見込みであり、いずれも人手不足が深刻で日本人労働者が求人に応じてこない状況にある。

技能実習は 1 業種に限定された在留資格で、来日前に実習する職種に従事し、帰国後もその職種で実習した技能を生かして働くというのが建前である。そのため、建設業の技能実習で来日経験のある外国人労働者が、次は介護の技能実習で来日するということはできない。技能実習修了者を特定技能に資格変更する場合も、同一業種であることが原則である。現行制度の下では、来日時点でどの業種を選ぶのか決めることになる。

将来的に、技能実習・特定技能の同一業種の縛りが規制緩和された場合、業種・職種間の外国人労働者獲得競争が激化することが予想される。それは待遇報酬の条件による競争であることが望ましいが、本研究にて注目している外国人介護職の待遇は介護保険報酬の水準に影響を受けるため、必ずしも条件的に有利とは言えない。

結びに代えて

日本政府が産業界の要請に応えて外国人労働者の受け入れ拡大を決めてから 1 年も経たずに実現するというめまぐるしい展開が進んでいる。本研究の遂行中に在留資格「特定技能」が始まるなど、新たな制度の導入や現実の外国人労働者の受け入れといった動きがあり、現在進行形の実態に迫る研究となった。

マスメディアによって外国人技能実習生を奴隷労働と位置づけるような報道や出版がなされ、世間が持つイメージがきわめて悪化したことは遺憾に思う。日本の農林水産業、製造業などの人手不足の業界で欠かせない人材として受け入れられており、日本人が日常生活を送る上でも欠かせない人材となっている認識に欠けている。外国人技能実習生本人にとっても、現地送り出しブローカーに多額の借金を負わされるようなケースがあるにしても、多くの場合は母国に戻って自宅を購入したり新たな事業を始めたりするのに十分な原資を蓄えて帰国している。

日本政府は外国人技能実習制度に絡める形で在留資格「特定技能」を導入した。日本企業が外国人の直接雇用を可能にすることで受け入れの間口を広げたという思惑が、外国人労働者を送り出す側の国の思惑とうまく合致していないようにも見受けられる。

例えば、フィリピンは看護師やメイドといった職種の海外出稼ぎ組からの送金が重要な産業となっており、そういった労働者を Overseas Foreign Worker として保護している。組織的な認可された送り出し機関が後見役となり、出国時の空港税の免除など優遇策を持っている。

在留資格「特定技能」は現地送り出し機関や日本における監理団体といったブローカーを廃した直接雇用を可能にすることが大きな特長であった。しかしながら、フィリピン政府は高度人材以外では労働者保護のために現地送り出し機関は必須と考えており、特定技能においてもその姿勢を維持する模様である。

日本における共生社会をともに築いてくれる良き隣人を招き入れる覚悟が求められている。人口減少社会の日本に定住してくれることを求めるのか、良い評判をもって帰国して新たな隣人が来日してくれることを目指すのか、新たに生まれた課題をともに解決していくという姿勢が求められる。

謝辞

本研究は、筆者が一般財団法人社会文化研究センターによる研究助成を受けてまとめた成果である。厚く御礼申し上げる。

嘉悦大学研究論集に研究成果の一部を掲載するにあたり、編集委員会及び匿名査読者に有益な助言を受けたことを記しておきたい。

研究成果の一部を、公益財団法人租税研究協会の租税研究大会財政経済研究会報告で報告させてもらった。研究会座長の小澤太郎・慶應義塾大学教授を初めとしてメンバー及び事務局にはお世話になった。

日本の介護保険事情に絡めて外国人介護職のニーズについて、国際会議 The 8th International Colloquium on Advances in Nursing Science にて報告した。共同報告者の溝田弘美・社会福祉法人弘陵福祉会理事長の協力には感謝したい。

生活経済学会関東部会にて、パネルセッション「社会保障改革：高齢者の介護保障をいかに実現するか？」のパネリストとして外国人介護職について報告した。パネリストとして討論に加わってもらった山本克也・国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部長及び金明中・ニッセイ基礎研究所准主任研究員には感謝したい。

なお、報告書中にあり得る過誤等の一切は筆者の責任によるものである。

参考文献・資料

[1] 関西経済同友会提言（2013 年 5 月）「定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を～いま求められる外国人庁の設置～」

[2] 石井太・是川夕(2015)「国際人口移動の選択肢とそれらが将来人口を通じて公的年金財政に与える影響」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号, pp.41-53

[3] 小川玲子(2015)「グローバル化するケア労働と移民」『平和研究』第 44 号, pp.59-77

[4] 上林千恵子(2015a)『外国人労働者受け入れと日本社会』東京大学出版会

[5] 上林千恵子(2015b)「介護人材の不足と外国人労働者受け入れ」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号, pp.88-97

[6] ハヤシザキ　カズヒコ(2015)「移民の子どもの教育の現状と課題」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号, pp.54-62

[7] 町北朋洋(2015)「日本の外国人労働力の実態把握」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号, pp.5-26

[8] 坂幸夫(2016)『外国人単純技能労働者の受け入れと実態』東信堂

[9] 日本経団連提言（2016 年 11 月）「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」

[10] 布尾勝一郎(2016)『迷走する外国人看護・介護人材の受け入れ』ひつじ書房

[11] NHK 取材班（2017）『外国人労働者をどう受け入れるか』NHK 出版

[12] 宮崎里司・中野玲子・早川直子・奥村恵子(2017)『外国人介護職への日本語教育法』日経メディカル開発

[13] 宮島喬・鈴木江理子(2017)『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店

[14] 西日本新聞社編(2017)『新移民時代』明石書店

[15] 日本商工会議所提言（2017 年 11 月）「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見」

[16] OECD (2017) “International Migration Outlook”

[17] 堀口健治編(2017)『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房

[18] イワン・クラステフ著、庄司克宏監訳(2018)『アフター・ヨーロッパ』岩波書店

[19] 小川玲子(2018)「東アジアにおける移住ケア労働者の構築」（千葉大学グローバル関係融合研究センター・ワーキングペーパーNo.3）

[20] 佐藤修編著(2018)『介護就労を目指す外国人の入国および在留に関する解説と Q&A』厚有出版

[21] 芹澤健介(2018)『コンビニ外国人』新潮新書

[22] 高宅茂・瀧川修吾(2018)『外国人の受入れと日本社会』日本加除出版

[23] ダグラス・マレー著、中野剛志解説、町田敦夫訳(2018)『西洋の自死』東洋経済新報社

[24] 内藤正典(2018)『限界の現代史』集英社新書

[25]　日本経団連提言（2018 年 10 月）「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方」
[26]　町北朋洋「第 6 章　移動するアジア」（遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編(2018)『現代アジア経済論』有斐閣）
[27]　石川義孝(2019)『地図でみる日本の外国人改訂版』ナカニシヤ出版
[28]　徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著(2019)『地方発外国人住民との地域づくり』晃洋書房
[29]　内藤正典(2019)『外国人労働者・移民・難民ってだれのこと？』
[30]　望月優大(2019)『ふたつの日本』講談社現代新書
[31]　佐伯康考（2019）『国際的な人の移動の経済学』明石書店

付録

研究成果発表の資料等を添付する

A. 和泉徹彦(2019)「外国人技能実習制度による介護人材確保」公益財団法人租税研究協会・租税研究大会財政経済研究会報告
B. Tetsuhiko IZUMI and Hiromi MIZOTA, 2019. Oct.11, "Review on Current Topics in Long - term Care in Japan: Human Resources, Insurance System and Economic Impact" at The 8th International Colloquium on Advances in Nursing Science in Rome, Italy　報告資料
C. 和泉徹彦(2019/11/23)「外国人介護職の明日」生活経済学会関東部会（千葉商科大学）報告資料
D. 和泉徹彦(2019)「日本における外国人労働者に関する研究の動向と展開」嘉悦大学研究論集,62(1),pp.23-37

討論会２　　　　　９月19日㈭・午前

財政のフューチャー・デザイン 最後の機会（財政経済研究会報告）

●参加者（五十音順）

嘉悦大学経営経済学部教授　和泉　徹彦
慶応義塾大学経済学部教授　駒村　康平
慶應義塾大学経済学部教授　土居　丈朗
東京大学大学院経済学研究科教授　林　正義

司　会　慶応義塾大学総合政策学部教授　小澤　太郎

<u>和泉執筆部分のみ抜粋</u>

Ⅳ．外国人技能実習制度による介護人材確保

（小澤）　ありがとうございました。それでは，和泉先生，お願いします。

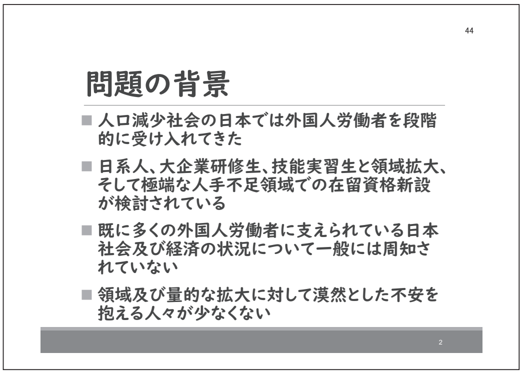
（和泉）　嘉悦大学の和泉でございます。私の簡単な自己紹介をさせていただきますと，社会保障の分野で特に子育て支援・保育，或いは介護といったところなど，福祉のサービス寄りのところを専門にやっています。嘉悦大学はおなじみでない方もいらっしゃるかもしれませんが，税制改革に貢献した加藤寛がかつて学長を務めまして，現在理事長は三井住友海上火災の社長を務めた植村裕之が務めています。

本日は「外国人技能実習制度による介護人材確保」ということなのですが，もうちょっと幅広く外国人労働者についてこれから日本はどういう受け入れをしていくのかしっかり議論していく必要があるということで，問題提起をさせていただきたいと思っています。

１．問題の背景（資料44）

実際に見ますと，人口減少している日本では外国人労働者というのがいろいろなところで入り込んできています。皆さんがお感じになっている，或いは接していらっしゃる外国人労働者はどういうイメージでしょうか。例えば自動車産業などの製造業であれば，ブラジルなどからの日系人の方を多く受け入れています。ですから，今でも愛知，或いは静岡，群馬といったようなところではそういったコミュニティが出来上がっています。コンビニに行くとレジをしているのが中国人だった。こういうのを見るかもしれませんが，あれはほとんど留学生です。コンビニの店員をするためだけに日本で働けるビザというのはありませんので，留学生が働いているわけです。

資料44



先週来の台風の被害が千葉で問題になっています。停電の問題もそうですし，また，農作物の被害というのもやはり懸念されているところで，「これから農作物が高くなるのではないか」という話にもなっているわけです。もう一歩踏み込んでみますと，実はその農家で働いている人たち，ご存じのことと思いますが，日本の農業に従事している方の平均年齢は66歳とか，そういった年齢になっています。その中で機械が使える米は別なのですが，葉ものと言われているような野菜，こういったものを首都圏近郊で栽培している農家の多くが外国人の技能実習生を受け入れています。

ですから，もし農業が壊滅的な被害を受けて，再開が難しいとなったときに，今受け入れている技能実習生の皆さんを帰さなければいけないということにもなってしまうかもしれません。しかも今の制度の下では，一度帰ってしまった

技能実習生は２度と来ることができません。それは農業でも来られないですし，他の職種になったとしても来られないという制度になっています。そういった硬直的な仕組みというのはこれまでの積み重ねの中で職種の拡大をしてきた経緯がありますので，そういったところも含めてご紹介できればと思います。ですから，サラダが並ばない，葉もの野菜が食卓に並ばないという状況が，もし外国人技能実習生を廃止しろという話になれば，すぐに起こってくる問題，身近に感じられる問題なのですが，普段は気付かずに生活をしているかもしれません。

やはり漠然とした不安を抱えている人々が多くて，外国人が増えると治安が悪くなるのではないか。一番よく聞かれる言葉です。確かに外国人が犯罪に関わればとても大きく注目をされます。しかし発生率で言えば，それほど多くなく，よほど日本人の方が多くあります。実数の話で言うと，治安の問題というのは必ずしも不安と現実は一致していないのかなと思います。

２．受入れの歴史（資料45）

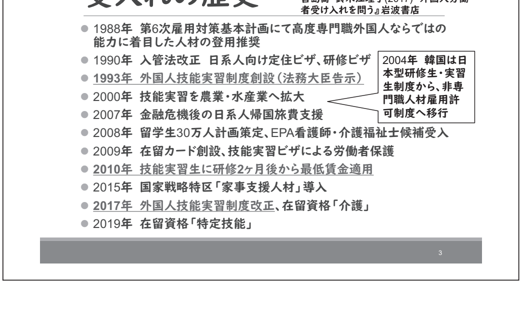
細かく歴史を振り返るのですが，幾つかポイントとなるところがあります。1980年代の日本は，バブルの崩壊までの段階ですが，建設需要がとても高くて，イラン人の方がいっぱい入ってきて働いていたとかがありました。90年代に入ってばっさり切り捨てまして，そこで作ったのが1993年に作った外国人技能実習生の制度なのです。ただ，これは国会で議論されていません。法務大臣の告示という大臣が出したお知らせだけでできてしまった制度になっています。それをだんだんと職域，職種を拡大しながら2017年まで来まして，外国人技能実習制度の法律がようやくできました。この間に二十年以上全く法律の制約なく法務大臣の告示だけでやってきました。

ですから，最初は研修なのだ，技術を覚えて帰ってもらうのだというような形での始まりであったり，或いはちょっと賃金は出すのだけど，最低賃金は払わなくていいのだという時代があったりしたために今でも誤解されているところがあります。つまり，外国人を安く使える制度なのだと思われているのですが，今の技能実習制度というのはそういった形では立ち行かなくて，日本人と同じ並みの報酬を払わなければいけないし，また，それ以外のさまざまな手間を考えれば逆に割高なくらいの，本当に日本人が集まらない職種で日本人以上に報酬や費用を払わないと雇えない制度になりつつあります。そういった変化にもよく注意する必要があります。

３．奴隷労働という批判（資料46）

マスメディアの動きというのは，確かにひどい扱いを受けている人たちがいるので，その人たちに注目をして，光を当てる。そういった意味ではとても大事なことだとは思うのですが，「奴隷労働なのだ。だから，技能実習制度なん

資料45



資料46

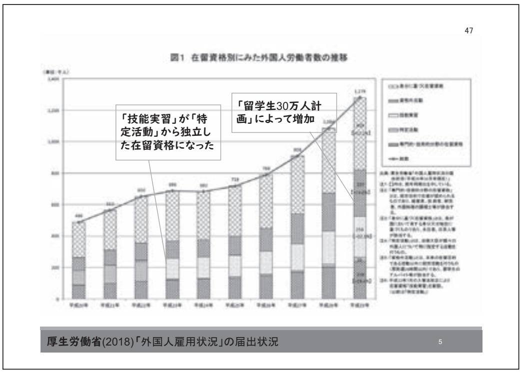
てのはやめてしまえ」という論調でマスコミの多くが取り上げます。もちろんそういったひどい扱いを昔ながらの流れでやってきて，誤解したまま続けている人たちにとって「しっかり襟を正してやってください」と言うのはとても大事なことなのですが，「やめてしまえ」と言うとまさに日本人の生活が，日本の社会全体が立ち行かなくなってしまいます。そういった状況もありますので，そこはしっかりバランスを取らなければいけない部分があるのではないかと思っています。

4．厚生労働省（2018）「外国人雇用状況」の届出状況（資料47-48）

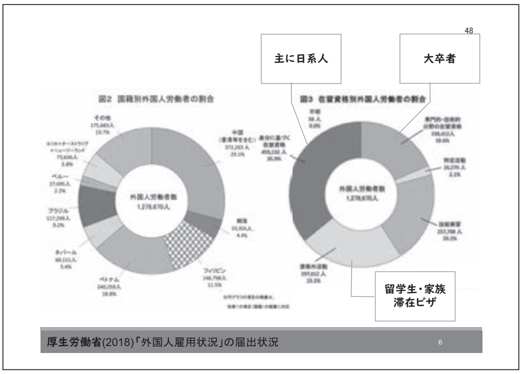
外国人労働者というのを見たときにとても増えています。どこが増えているのかというと，技能実習生だけ増えているのかというと，そうではなく，留学生が増えています。私どもの大学でも留学生を受け入れていますが，留学生30万人計画というのがありまして，留学生を増やすことを国策として進めてまいりました。その留学生にはアルバイトをすることが週28時間まで認められています。長い休みのときには１日８時間まで働いていいのですが，そうして認めたものを資格外活動と呼びます。それ以外にも日系人の人たちです。2008～2009年の金融危機のときに一度帰したのですが，また増えてきております。使い慣れている日系人であるといったあたりを評価する企業も多いということです。

そして，内訳を見たときに留学生を増やしたことによって外国人の大卒者が増えてきています。日本の大学を卒業して，日本の企業に就職する。私自身も個別に留学生のアドバイスをしていて，日本企業に就職したいという相談を受けます。そのときに「どういう働き方をしたいのか」「２，３年働いて，母国に帰って，自分で事業を起こしたいです」「そういう人は日本企業はあまり求めていないのだよね，ずっと頑張るよというような人を大体大卒者には求めているのだよね，そこはうまく合わないかもしれないね」，そんな話をしたりもします。ともかくもそういった専門的な大卒者としての就職というのがあります。

資料47



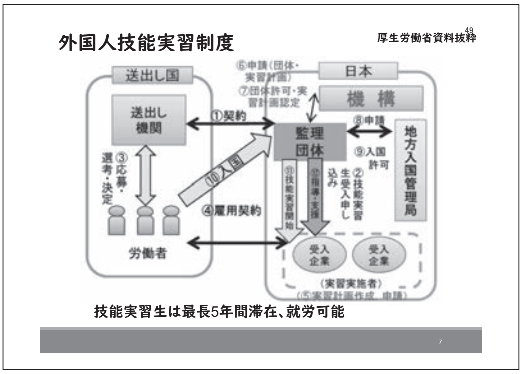
資料48



5．外国人技能実習制度（資料49）

技能実習の制度なのですが，母国で送り出し機関というのがあって，労働者を集めて日本に

資料49



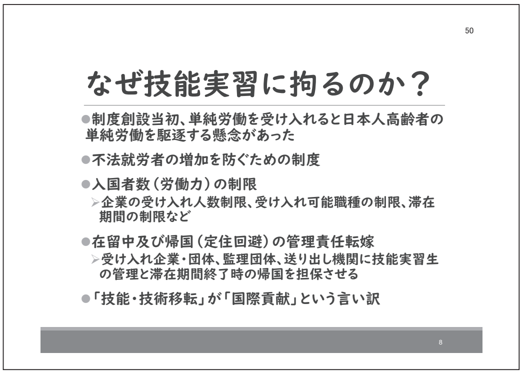
送ってくるといった役割をしています。この送り出し機関はかつてひどい扱いをするところがあって，人買いのようなことをしているとよく言われていました。農村部からうそとか，いろいろなもうけ話のような形で「日本に行けば金持ちになれるぞ」と吹き込んで，実際に母国の貨幣基準で言えばお金持ちにはなれるわけなのですが，かなりそこに借金を負わせたりとか，そういったひどい扱いもあるので，今は是正をしている最中です。例えばフィリピンについてですが，フィリピンは政府がとても出稼ぎをしてくる労働者を手厚く保護をしている国の１つです。ですから，日本が幾らビザを出したとしても，国の方で登録した正規の送り出し機関がないと出国できないとか，労働者を保護する扱いをしています。

日本の側ですが，多くの場合に監理団体という非営利組織を通じて企業に斡旋をします。斡旋された企業側は名目ではしっかりこの監理団体の監督を受けるという立場ではあるのですが，現実的にはそこのところがうまく機能していないのではないかという指摘があります。ですから，日本は仕組みとしてはしっかり間に組織を介在させることによって外国人労働者が個人で孤立しないような扱いをやっているのですが，建前どおりにはうまく回っていないという現状です。技能実習生は最長５年間就労することができます。その後，特定技能という新しく始まった在留資格に継続する形で10年間働いてもらおうという仕組みになってきています。

６．なぜ技能実習に拘るのか（資料50）

技能実習にこだわる理由なのですが，単純労働を受け入れると，日本人の高齢者の単純労働を駆逐する懸念があったからです。いわゆる工事の交通誘導で旗を振っているような方々，特に1980年代後半から1990年代の頭にかけて，まだ年金も十分でなかった高齢者が多くいた時代です。何とか自立して生活を成り立たせようと働く高齢者の仕事を外国人が奪ってしまうので

資料50



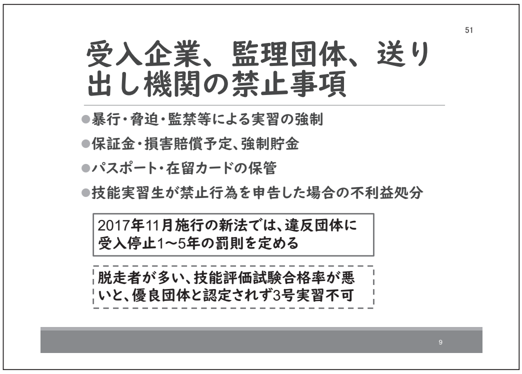
はないか，こういう懸念があったと言われています。ですから，不法就労をなるべく増やしたくない，国が管理できる形でやりたい，これが技能実習にこだわった理由です。

なるべく労働力の調整弁にしたい，これは金融危機のときに日系人を帰したという経緯もありますが，調整弁に使いたいという意向はまだまだあります。そして，しっかり帰国してもらう，定住するのではなくて，帰国してもらうということの管理責任を中間に関わる組織にやってもらいたいという思いがあります。また，技能・技術移転が国際貢献になるのだという言い訳ももちろんその中には含まれています。

７．受入企業，監理団体，送り出し機関の禁止事項（資料51）

さまざまな禁止事項がありますが，普通に法に触れるようなことがあると業務停止になると

資料51

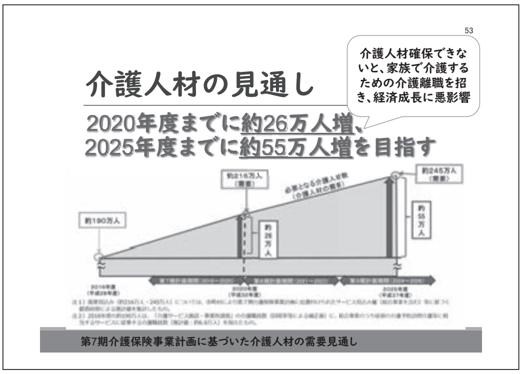


いうことで，ようやく2017年にこれが定められたということになっています。

８．外国人介護職（資料53）

介護職の問題です。介護人材の不足というのはこの先2025年までに約55万人足りないと言われています。この全てを外国人で埋めることはできませんが，もしこれが見通しどおりに増やせなかった場合，どうなるのか。訪問介護という形で家庭に訪問するヘルパーさんもそうですし，また，老人ホームで介護をする職員の方もそうなのですが，この部分が未達だと，家族が介護をしなければいけなくなるのです。その家族というのは専業主婦とは限らず，実際に今企業にお勤めの方々の中から仕方なく，他の誰もできないので，仕事を辞めるということなのです。

資料53

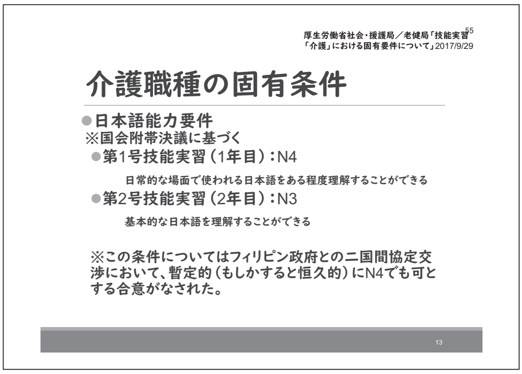


育児休業と介護休業は同じ法律の中にありますが，育児休業は先が見える一方，介護休業は先が見えないのです。そういった部分に関して介護休業だけでは足らずに退職をしてしまう介護離職という問題が起こってきてしまう。実際に過去の企業を見ますと，介護人材として過去見通してきた人数に足らずに来ています。足らずに来ている部分を補っているのは見えない家族介護の人たちです。介護保険の伸びというのはある意味医療の部分を代替している部分もあります。一方で，そこでも代替できないと家族にその責任が負わされる。このつながりの中で介護のところの人材をしっかりと確保していかなければいけないということをお話ししておきたいと思います。

９．介護職種の固有条件（資料55）

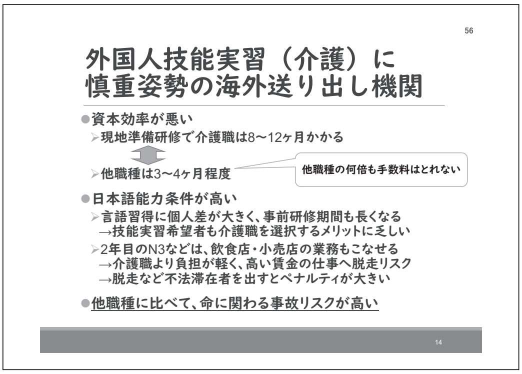
介護に関して幾つか固有の条件が付いています。国会の附帯決議に基づいて日本語能力がないと，コミュニケーションを取る能力がないと介護はできないですよということです。これは農業とか，水産業に関わるのとはちょっと条件が違い，固有の条件が付いています。ただ，フィリピンとの２国間協定を進める中で暫定的にちょっとした読み書きができればいいのではないか，日常的な会話ができればいいのではないかというレベルで合意をしています。これは国会附帯決議をないがしろにするわけにいかないので，暫定的な措置となっていますが，恐らくこのまま行くのではないかと思われます。

資料55



ただ，技能実習という枠組みの中で送ってしまいますと，農業も，水産業も，製造業も，そして，介護も同じ枠だということになりますと，単に日本に来て出稼ぎをしたいと思っている労働者にとってどう考えればいいかというと，現地で準備する研修が介護職は８カ月から12カ月ぐらいかかるのです（**資料56**）。ただ，他の職種は日本語能力を求められていないので，３カ月から４カ月ぐらいで済んでしまう。つまり，

資料56

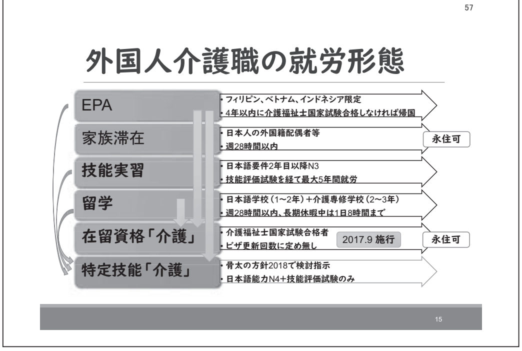


他職種の何倍もの研修期間がかかるにも拘わらず，送り出し機関は手数料が取れないという問題があって，介護に送るぐらいだったら別に農業でいいじゃない，製造業でいいじゃないという話になってしまう。どの分野でも日本は人手不足ですので，そうなってしまいます。

さらに他職種に比べて命に関わる事故リスクが高いのです。本人の過失かどうかは別として，死亡事故というものがどうしても起きてしまう現場です。その結果，腰が引けているといいますか，介護に送って評判が悪くなるぐらいだったら他の職種でいいのではないか。こんな話にもなってきているということです。

さまざまな在留資格があって，介護に携わることができるのですが，今，本命になっているのは介護福祉士という国家資格を取らせて在留するか，或いは特定技能という形で５年間働いてもらうかということになってきていますが，

資料57

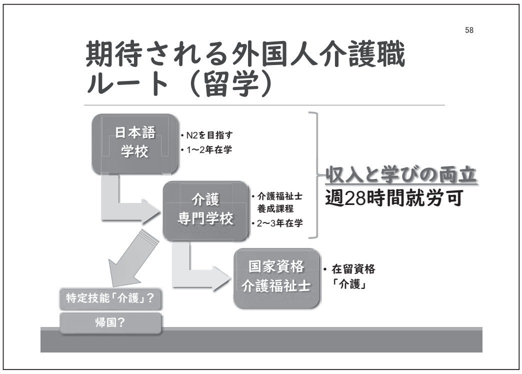


国家資格の介護福祉士はレベルが高いです（資料57）。養成校に２年，３年通って資格を取らなければいけないということがあって，高卒レベルで来られる特定技能の介護だけではちょっと難しいのではないかということなのですが，理想としては実務経験を現場で積んで，研修を受けた上でなるべく介護の資格を取って，日本にずっといて働いてもらおうという方向性が示されています。

10. 期待される外国人介護職ルート（留学）（資料58）

ただ，留学を元々ベースにして資格を取ってもらうという方がより日本に定着してもらう意味では理想的なのではないかと思っています。留学生として来ている間も介護でアルバイトすることは可能です。そういった実務経験も積みながらしっかり介護福祉士を目指して勉強もしてもらう。こういう形で解決できれば理想的ではないかと私自身は考えています。以上です。

資料58



第71回 租税研究大会
公益社団法人 日本租税研究協会
東京大会次第

付録B

Review on Current Topics in Long-term Care in Japan:

Human Resources, Insurance System and Economic Impact

Tetsuhiko IZUMI, Professor of Kaetsu University, Tokyo JAPAN

Hiromi MIZOTA, PhD, President of Rokko-no-Yakata Nursing Home, Kobe JAPAN

Presenter

Tetsuhiko IZUMI

Prof. IZUMI has finished Keio University Graduate school of Media and Governance in 2004. His specialty is a social security policy based on economics e.g. LTC, medical economics, public pension system and childcare. Now he is a professor of Faculty of Management and Economics, Kaetsu University, Tokyo JAPAN.

嘉悦大学 KAETSU UNIVERSITY

Economics

Hiromi MIZOTA

Dr. MIZOTA is the president of Rokko-no-Yakata Nursing Home, Kobe JAPAN. Her Ph.D in Policy Science in 2002 is from Ritsumeikan University.

**She is absent because she was promoted from director to president in July.*

Nursing Home

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

Summary

Keywords:
social insurance, caregiver, family care, foreign worker, labor force, robotics

- Human Resource Problem
  - Labor shortage, Employment Placement and Foreign Caregivers
- Japanese Experience of Long-term care (LTC)
  - The reform scheduled every 3 years
- Economic Impact
  - Caregivers shortage slows economic growth

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

Do robots replace humans in nursing care?

In 1930, the great economist John Maynard Keynes predicted that automation could enable a shorter working week of less than 15 hours.

Now, many nursing care facilities in Japan employ the various robots because of human resource shortage.

Background

- Japan's LTC Insurance system started in 2000
  - Japan is the most aging country in the world.
  - Allowed private care service providers to expand consumer choice
  - Taxes and social insurance premiums are half each
- LTCI reform is scheduled every 3 years
  - Premium rate have been raised
  - Service prices have been reduced

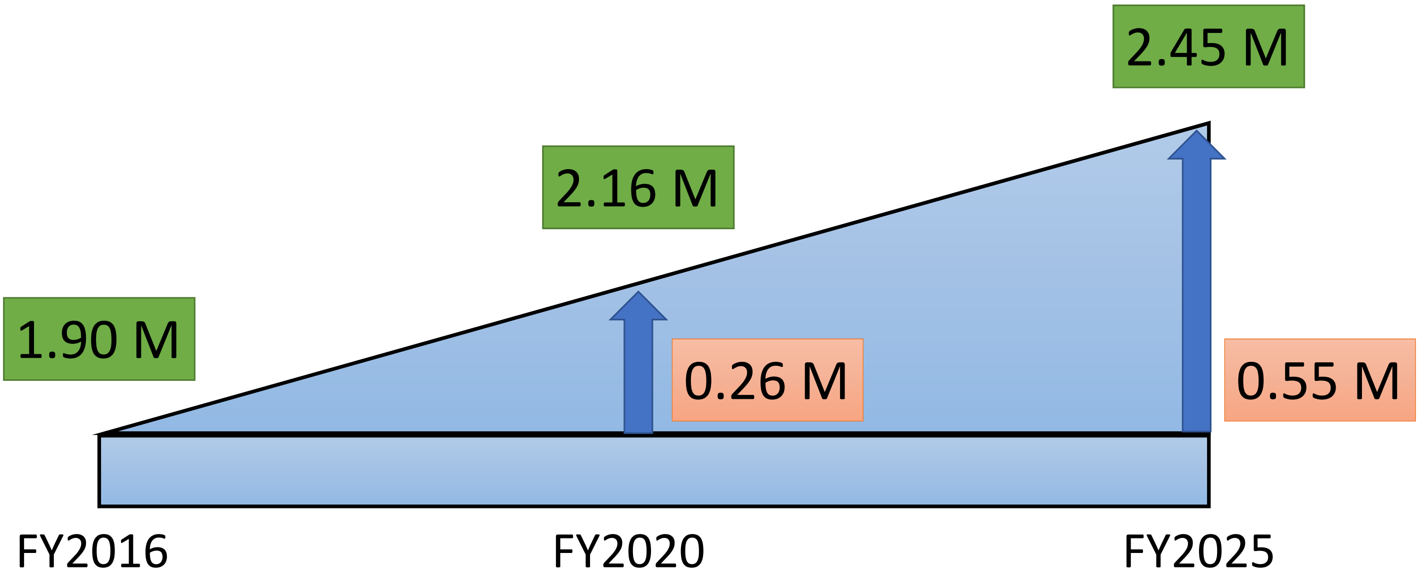
Fact 2018
Over 40 M Users
2 M Care Workers
$1.1 B Total Budget

Human Resource Problem

- 90% of newly opened Nursing Home facing difficulties to hire enough care workers
- The average ratio of effective job offers for care workers is 4 times

Solution 1:
Foreign Caregivers
Solution 2:
Using Robotics

Demand for Caregivers in Japan



Source: Ministry of Health, Labour and Welfare

Solution 1: Foreign Caregivers

- Hire foreigners from Asian Countries
- However, Slow Pace to Hire due to Multiple Hiring System

<u>Multiple Hiring System</u>

- Economic Partnership Agreement (EPA)
- International Student
- Technical Intern Trainee
- Specified Skilled Worker
- Certified Care Worker

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

Foreign Caregivers from/to Southeast Asia

- from
  - Viet Nam
  - Philippines
  - China
  - Indonesia
  - Myanmar

- to
  - Hong Kong
  - Taiwan
  - South Korea
  - Japan

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

HAL: Human Assistive Limb by Cyberdine Corp

Solution 2

PARO: Seal-type Therapeutic Robot

ResyonePlus: Nursing bed turns into Wheel Chair

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

Increase Work Productivity by Using Robotics

©2019 Tetsuhiko IZUMI & Hiromi MIZOTA

LTCI Reforms

- The reform scheduled every 3 years from 2000
- Menu of care provision and Prices of services are modified

Service Menu X Public Prices

2000
|
2003
|
2006
|
2009
|
2012
|
2015
|
2018
|

Establishing 'the Community-based Integrated Care System'

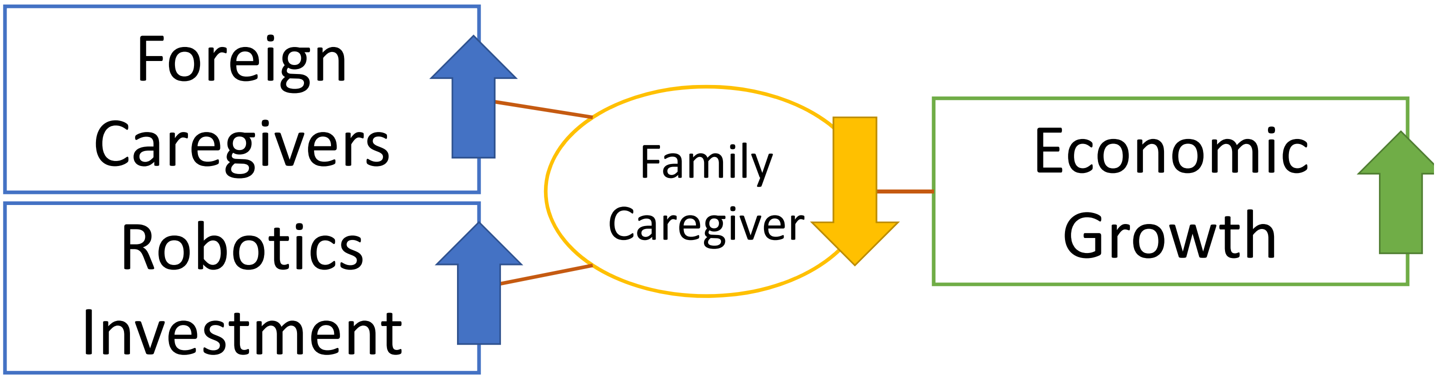
- To ensure the provision of health care, nursing care, prevention, housing, and livelihood support
- It is necessary for municipalities as insurers of the Long-term Care Insurance System as well as prefectures to establish the Community-based Integrated Care System based on regional autonomy and independence.

Why do we need the community-based system?

- A national rule doesn't match regional characteristics
- Urban areas have many care providers, but rural areas do not
- No prospect of providing sufficient nursing homes
- Community initiatives are important for the care prevention scheme

Economic Impact: Caregivers shortage slows economic growth

- In FY2012-2017, annual 100 thousand people had to leave their jobs to care for an aging family member
- Insufficient care provision increases the informal family care
- If the shortage of caregivers continues, it reduces economic growth



Aging level between Japan and other countries

Hyper Aged Society ? **(28%>=Age 65)**	Japan (2019) 28.1%	(2008)
Super Aging Society **(21%>=Age 65)**	Japan (2007) Foreign Caregivers (2008)	Italy 23.3% Portugal 21.9% Germany 21.7% Finland 21.6%
Aged Society **(14%>=Age 65)**	Japan (1994) LTC Insurance (2000)	Greece 20.6% Sweden 20.1% France 20.1% Denmark 19.8% Spain 19.7% Dutch 19.2% United Kingdom 18.7% Canada 17.4% Poland 17.3% Norway 17.0% Hong Kong 16.9% United States 15.8% Australia 15.4% Russia 14.6% South Korea 14.4%
Aging Society **(7%>=Age 65)**	Japan (1970)	Taiwan 13.9% Singapore 13.6% China 11.2% Turkey 8.4% Vietnam 7.4%
Young Society		Nepal 6.0% Indonesia 5.5% Philippines 4.9%

Thank you for your attention!

Contact: izumit@kaetsu.ac.jp

Innovinc
DEDICATED TO YOUR SUCCESS

8th International Colloquium on

Advances in Nursing Science

Oct 10 - 12, 2019 at Rome, Italy

https://nursingcongress.org

Email: info@nursingcongress.org

Friday
Oct 11, 2019
Hall: SALA ISTANBUL

Keynote Forum

09:30 -10:10	Health promotion nursing in a locational disadvantaged area	**Gabriel Gulis,** *University of Southern Denmark, Denmark*
10:10 -10:50	Understanding Barriers with Neonatal Abstinence Syndrome: Engaging New Mothers and Staff Nurses	**Angela G. Opsahl,** *Indiana University School of Nursing, USA*

Coffee Break 10:50-11:00 @ The Hub

Sessions

Public Health and Nursing & Advances in Nursing Science

Session Chairs

Gabriel Gulis, *University of Southern Denmark, Denmark*
Angela G. Opsahl, *Indiana University School of Nursing, USA*

11:00-11:25	Trauma Response Nurse: Bringing critical care experience and continuity to early trauma care	**Susan Liu,** *New York-Presbyterian Hospital, New York*
11:25 -11:50	Caregiver Training for Home Parenteral Nutrition: 5 Session Curriculum	**Mary Gallotto,** *Boston Childrens Hospital, USA*
11:50-12:15	What have we learned from two decades of research on singing and wellbeing?	**Patricia (Trish) Vella-Burrows,** *Sidney De Haan Research Centre for Arts and Health, Canterbury Christ Church University, UK*
12:15-12:40	Using Literature and the Adverse Childhood Experiences Model to Develop Trauma Competencies	**Janet N.Wray,** *St.Joseph University, USA*

Lunch & Networking 12:40-13:40 @ Restaurant [The Terminal 1st Floor]

13:40-14:05	Is the tereatment of dementia by Kono method effective for improvement of BPSD (Behavioral and Psychological Symptpms Dementia)?	**Kazuyo Matsuzaki,** *Japan Society for Dementia Therapy, Japan*
14:05-14:30	Review on Current Topics in Long-term Care in Japan: Human Resources, Insurance System and Economic Impact	**Tetsuhiko IZUMI,** *Kaetsu University, Japan*

Innovinc
DEDICATED TO YOUR SUCCESS

Review on Current Topics in Long-term Care in Japan: Human Resources, Insurance System and Economic Impact

Tetsuhiko IZUMI[1] and Hiromi MIZOTA[2]

[1]Kaetsu University, Tokyo Japan

[2]Rokko-no-Yakata Nursing Home, Kobe Japan

Biography

Prof. IZUMI has finished Keio University Graduate school of Media and Governance in 2004. His specialty is a social security policy based on economics e.g. LTC, medical economics, public pension system and childcare. Now he is a professor of Faculty of Management and Economics, Kaetsu University, Tokyo Japan.

Purpose: Japan is the leading runner of aging in the world, and the proportion of population aged 65 and older reaches 28.1% in 2018. Long-term Care (LTC) Insurance system in Japan started in 2000. LTC needs are rising with an aging. LTC Insurance reform is repeated every three years. We review the current topics in LTC in Japan, such as a lack of caregiver, fiscal issue and resignation due to family care. We would like to provide Japanese experience of LTC.

Methods: Case study, literature review and statistical analysis

Conclusion: Case study from a nursing home in Japan reveals the issues of excess demand of LTC and lack of caregivers. Rokko-no-Yakata is the nursing home with 80 residents and 50 staffs since 1986, which is located near urban area. In the past, nursing homes were always full in response to the excess demand of LTC. Caregivers were able to be employed through the public employment security office free of charge. In recent years, nursing homes have come to use expensive private human resources services because of low unemployment rate. As a strategy to increase appeal, Rokko-no-Yakata is promoting recruitment by using Care-Robot, dementia research and diversity workplace environment.

Medical care and nursing care are alternative in terms of social security expenditure. It is not good simply to suppress LTC expenditure. LTC insurance system in Japan is operated by a mixed revenue source of social insurance premiums and taxes. In 2018, the national health expenditure reached USD 382 billion and the LTC expenditure reached USD 91 billion. Future LTC expenditure is estimated to be 1.5 times in 2025 and 2.5 times in 2040. If the caregiver is short and the family will care for the older, Japanese economy will suffer serious damage.
Keywords: social insurance, caregiver, family care, foreign worker, labor force, robot

外国人介護職の明日

嘉悦大学経営経済学部

和泉徹彦

問題の背景

- 人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた
- 日系人、大企業研修生、技能実習生と領域拡大、そして極端な人手不足領域での在留資格新設が検討されている
- 既に多くの外国人労働者に支えられている日本社会及び経済の状況について一般には周知されていない
- 領域及び量的な拡大に対して漠然とした不安を抱える人々が少なくない

受入れの歴史

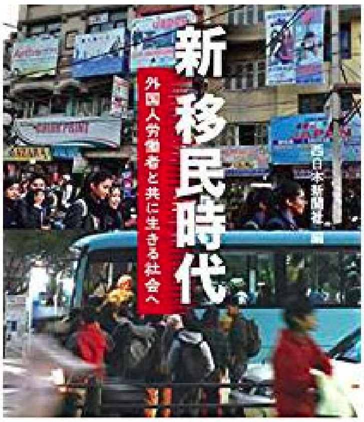
上林千恵子(2015)『外国人労働者受け入れと日本社会』東京大学出版会

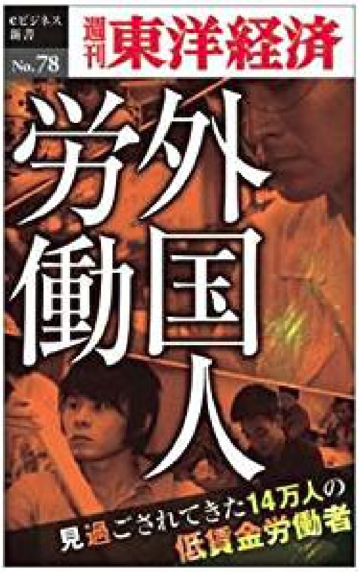
堀口健治編(2017)『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房

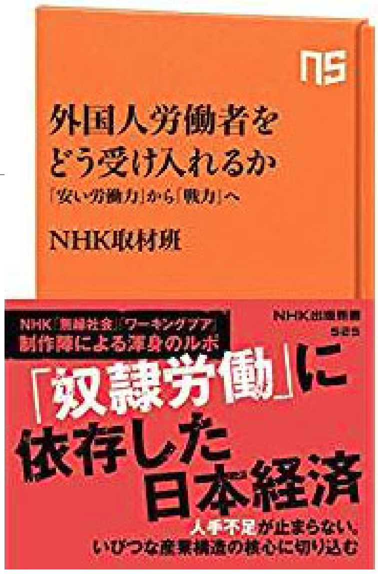
宮島喬・鈴木江理子(2017)『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店

- 1988年　第6次雇用対策基本計画にて高度専門職外国人ならではの能力に着目した人材の登用推奨
- 1990年　入管法改正　日系人向け定住ビザ、研修ビザ
- 1993年　外国人技能実習制度創設（法務大臣告示）
- 2000年　技能実習を農業・水産業へ拡大
- 2007年　金融危機後の日系人帰国旅費支援
- 2008年　留学生30万人計画策定、EPA看護師・介護福祉士候補受入
- 2009年　在留カード創設、技能実習ビザによる労働者保護
- 2010年　技能実習生に研修2ヶ月後から最低賃金適用
- 2015年　国家戦略特区「家事支援人材」導入
- 2017年　外国人技能実習制度改正、在留資格「介護」
- 2019年　在留資格「特定技能」

2004年　韓国は日本型研修生・実習生制度から、非専門職人材雇用許可制度へ移行



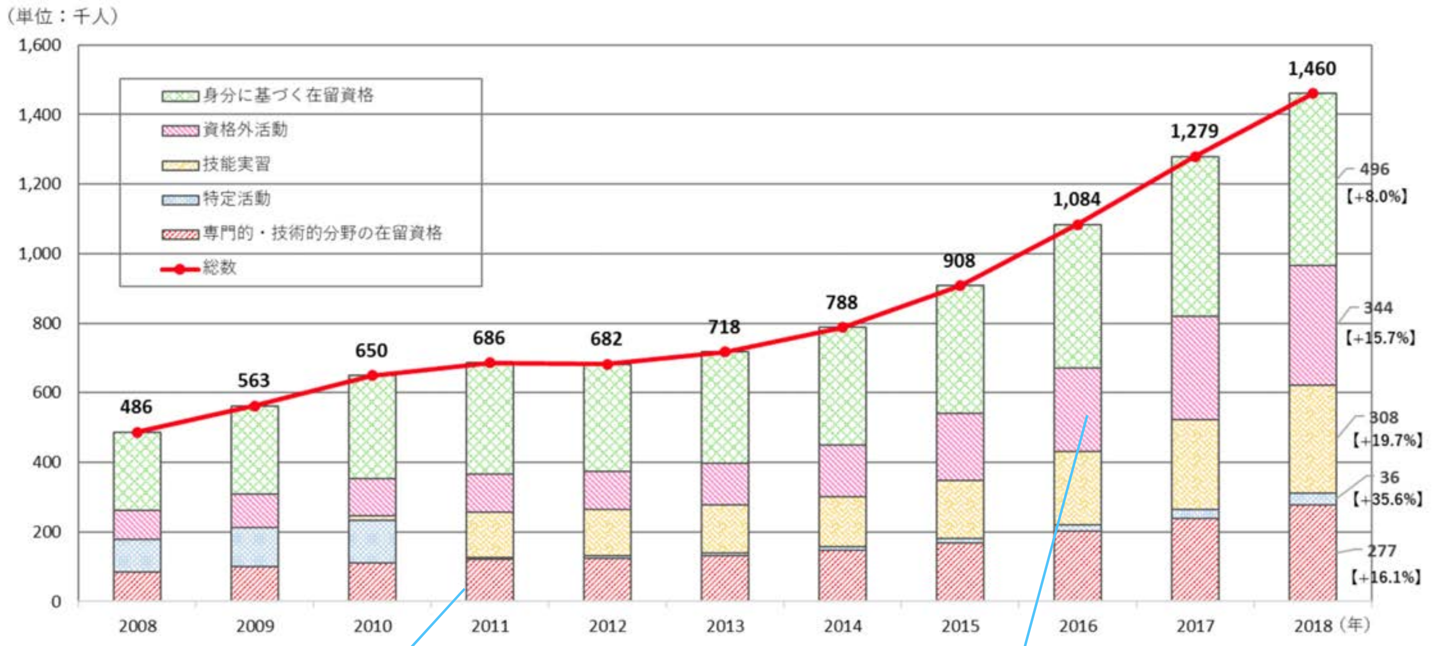




奴隷労働という批判

西日本新聞社編(2017)『新移民時代』明石書店
NHK取材班(2017)『外国人労働者をどう受け入れるか』NHK出版
週刊東洋経済編集部編(2018)『ルポ　外国人労働』東洋経済新報社

在留資格別外国人労働者数の推移

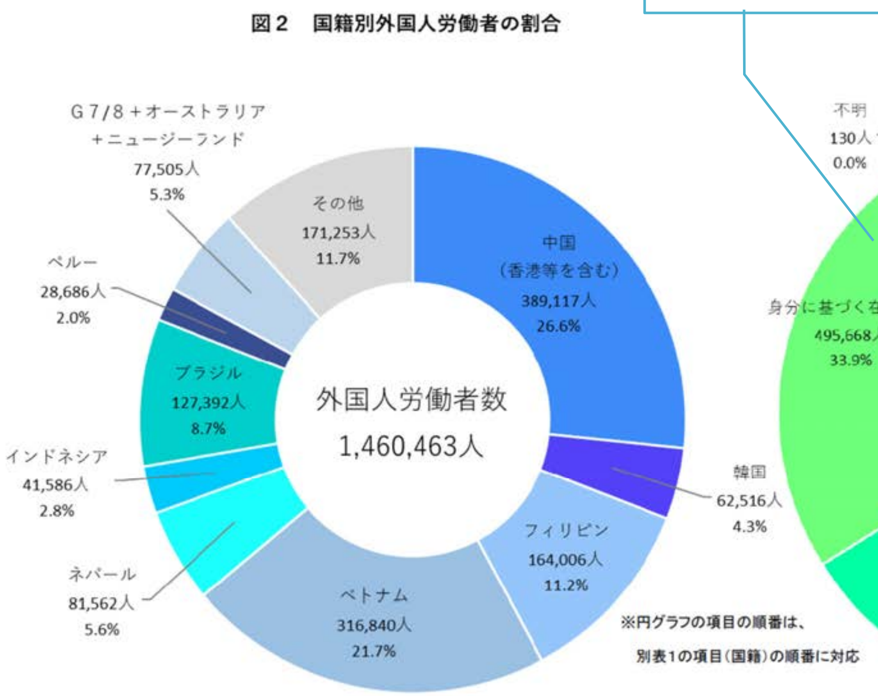


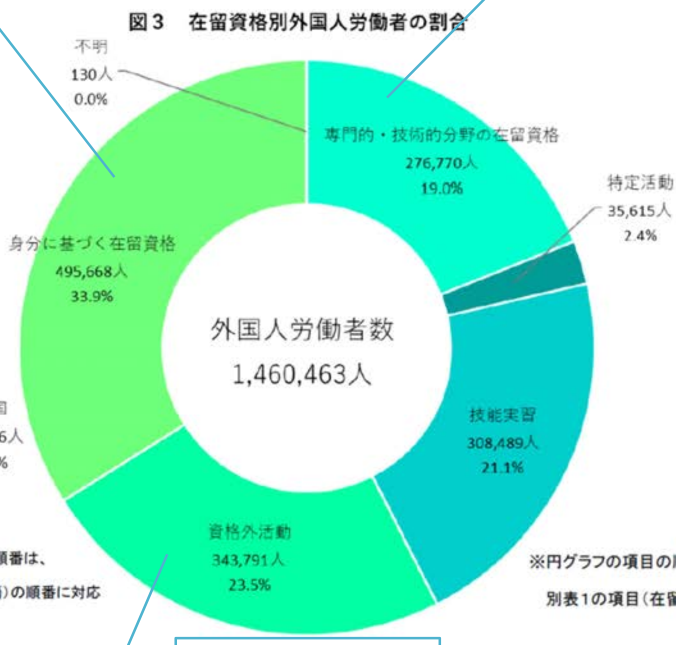
「技能実習」が「特定活動」から独立した在留資格になった

「留学生30万人計画」によって増加

主に日系人

大卒者

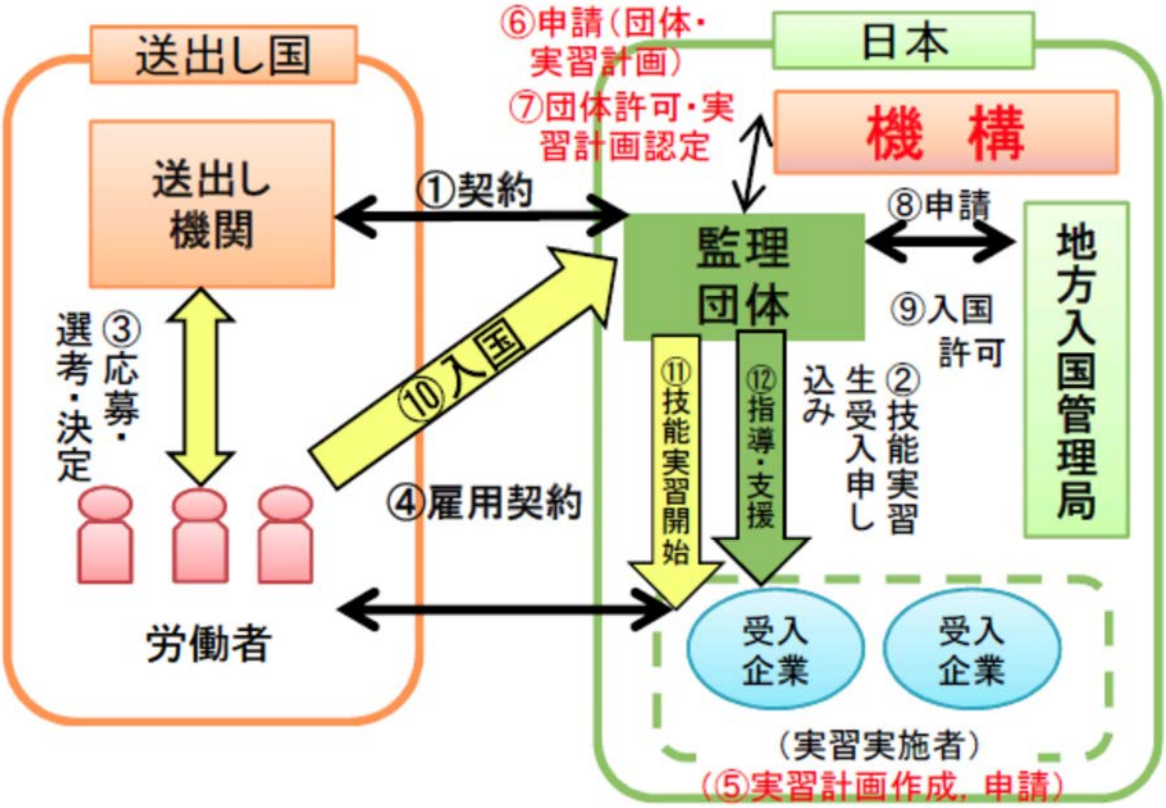




留学生・家族滞在ビザ

外国人技能実習制度

厚生労働省資料抜粋



技能実習生は最長5年間滞在、就労可能

なぜ技能実習に拘るのか？

- 制度創設当初、単純労働を受け入れると日本人高齢者の単純労働を駆逐する懸念があった
- 不法就労者の増加を防ぐための制度
- 入国者数（労働力）の制限
  - 企業の受け入れ人数制限、受け入れ可能職種の制限、滞在期間の制限など
- 在留中及び帰国（定住回避）の管理責任転嫁
  - 受け入れ企業・団体、監理団体、送り出し機関に技能実習生の管理と滞在期間終了時の帰国を担保させる
- 「技能・技術移転」が「国際貢献」という言い訳

受入企業、監理団体、送り出し機関の禁止事項

- 暴行・脅迫・監禁等による実習の強制
- 保証金・損害賠償予定、強制貯金
- パスポート・在留カードの保管
- 技能実習生が禁止行為を申告した場合の不利益処分

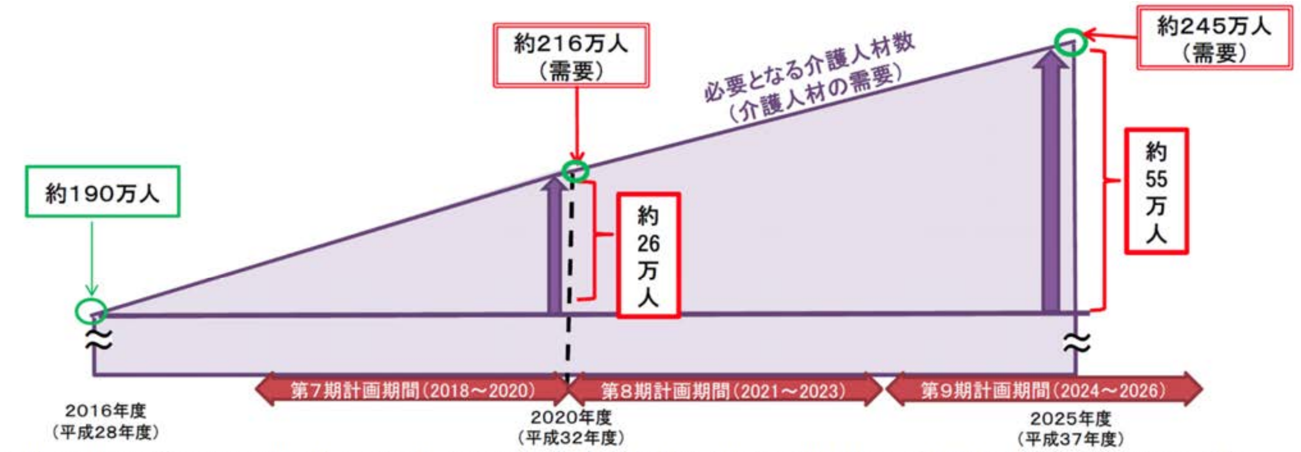
2017年11月施行の新法では、違反団体に受入停止1～5年の罰則を定める

脱走者が多い、技能評価試験合格率が悪いと、優良団体と認定されず3号実習不可

外国人介護職

介護人材の見通し

2020年度までに約26万人増、2025年度までに約55万人増を目指す



注1）需要見込み（約216万人・245万人）については、市町村により第７期介護保険事業計画に位置付けられたサービス見込み量（総合事業を含む）等に基づく都道府県による推計値を集計したもの。
注2）2016年度の約190万人は、「介護サービス施設・事業所調査」の介護職員数（回収率等による補正後）に、総合事業のうち従前の介護予防訪問介護等に相当するサービスに従事する介護職員数（推計値：約6.6万人）を加えたもの。

第7期介護保険事業計画に基づいた介護人材の需要見通し

介護人材不足問題

- 90%以上の新設特別養護老人ホームは介護人材確保に苦しんでいる
- 介護職の求人倍率は平均4倍を超えている

解決策１
外国人介護職
解決策２
介護ロボット導入

解決策Ⅰ：外国人介護職

アジア諸国からの雇用拡大を狙うものの、様々な在留資格が乱立している

- 経済連携協定(EPA)
- 留学生
- 技能実習
- 特定技能
- 介護福祉士

外国人介護職の就労形態

在留資格	内容	
EPA	• フィリピン、ベトナム、インドネシア限定 • 4年以内に介護福祉士国家試験合格しなければ帰国	
家族滞在	• 日本人の外国籍配偶者等 • 週28時間以内	永住可
技能実習	• 日本語要件2年目以降N3 • 技能評価試験を経て最大5年間就労	
留学	• 日本語学校（1〜2年）＋介護専修学校（2〜3年） • 週28時間以内、長期休暇中は1日8時間まで	
在留資格「介護」	• 介護福祉士国家試験合格者 • ビザ更新回数に定め無し 2017.9 施行	永住可
特定技能「介護」	• 骨太の方針2018で検討指示 • 日本語能力N4＋技能評価試験のみ	

外国人介護職の入出国

送り出し

- Viet Nam
- Philippines
- China
- Indonesia
- Myanmar

- 受入れ
  - Hong Kong
  - Taiwan
  - South Korea
  - Japan

厚生労働省社会・援護局／老健局「技能実習「介護」における固有要件について」
2017/9/29

技能実習生の主な要件

- 18歳以上であること。
- 制度の趣旨を理解して技能実習を行おうとする者であること。
- 帰国後、修得等をした技能等を要する業務に従事することが予定されていること。
- 企業単独型技能実習の場合にあっては、申請者の外国にある事業所又は申請者の密接な関係を有する外国の機関の事業所の常勤の職員であり、かつ、当該事業所から転勤し、又は出向する者であること。
- 団体監理型技能実習の場合にあっては、従事しようとする業務と同種の業務に外国において従事した経験を有すること又は技能実習に従事することを必要とする特別な事情があること。（※）
- 団体監理型技能実習の場合にあっては、本国の公的機関から推薦を受けて技能実習を行おうとする者であること。
- 同じ技能実習の段階に係る技能実習を過去に行ったことがないこと。

厚生労働省社会・援護局／老健局「技能実習
「介護」における固有要件について」2017/9/29

介護職種の固有条件

- 日本語能力要件

※国会附帯決議に基づく

- 第1号技能実習（1年目）：N4

日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる

- 第2号技能実習（2年目）：N3

基本的な日本語を理解することができる

※この条件についてはフィリピン政府との二国間協定交渉において、暫定的（もしかすると恒久的）にN4でも可とする合意がなされた。

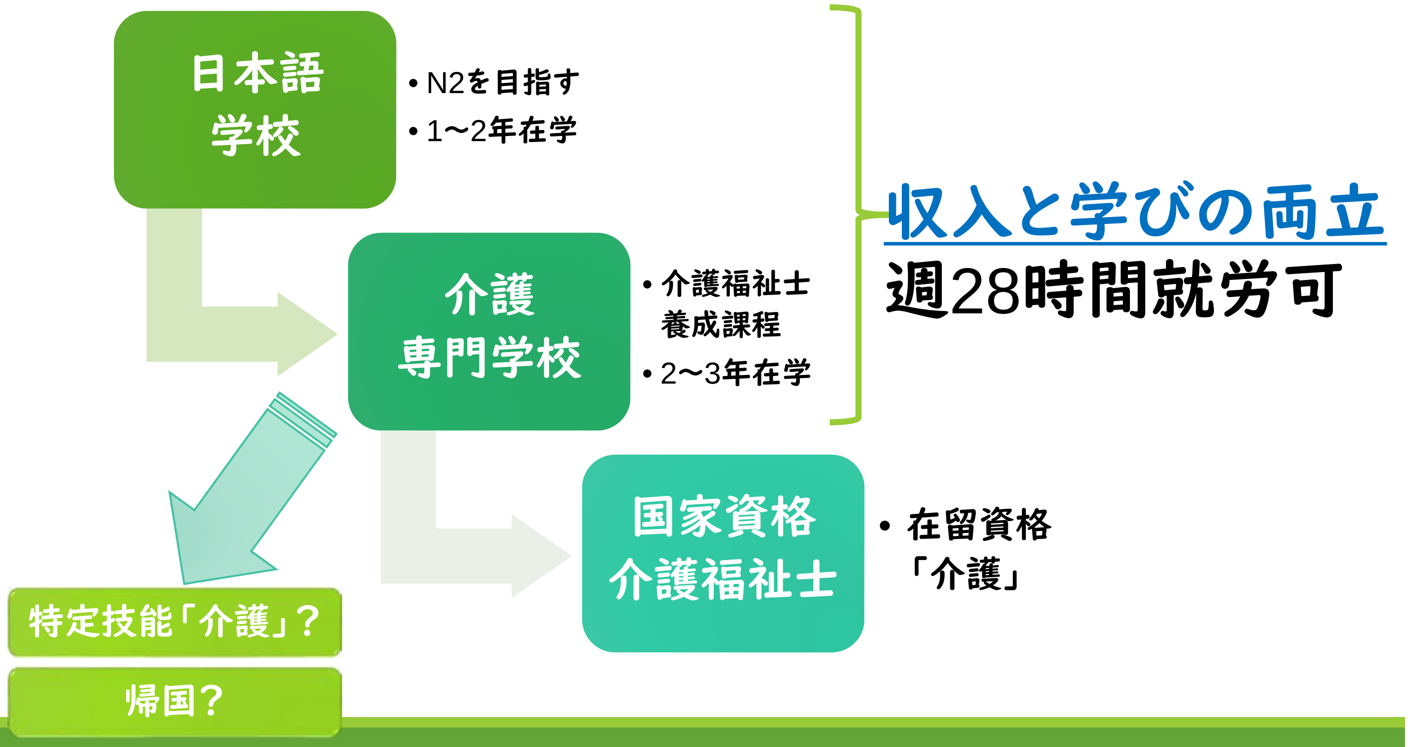
外国人技能実習（介護）に慎重姿勢の海外送り出し機関

- 資本効率が悪い
  - 現地準備研修で介護職は8～12ヶ月かかる
  - 他職種は3～4ヶ月程度

他職種の何倍も手数料はとれない

- 日本語能力条件が高い
  - 言語習得に個人差が大きく、事前研修期間も長くなる
    →技能実習希望者も介護職を選択するメリットに乏しい
  - 2年目のN3などは、飲食店・小売店の業務もこなせる
    →介護職より負担が軽く、高い賃金の仕事へ脱走リスク
    →脱走など不法滞在者を出すとペナルティが大きい
- <u>他職種に比べて、命に関わる事故リスクが高い</u>

期待される外国人介護職ルート（留学）



技能実習と特定技能の比較

	技能実習	特定技能
要求条件	• 日本語能力試験N4同等 • 現地介護看護資格または実務経験1年以上 • 18歳以上、上限不問 • 男女とも	• N4同等+介護日本語評価試験 • 介護技能評価試験（現地語による現地実施） • 18歳以上、上限不問 • 男女とも
在留可能期間	• 最長5年間（但し4年目はN3） • 4年目以降はビザ更新必要 • 4、5年目に介護福祉士国家試験受験可 • 介護福祉士合格後は、制限無く在留資格更新可	• 最長5年間 • 4、5年目に介護福祉士国家試験受験可 • 介護福祉士合格後は、制限無く在留資格更新可
給与待遇	• 最低賃金以上 • 現地送り出し機関、国内監理団体が必要	• 日本人と同等の給与待遇 • 直接雇用可（但し、送り出し国ルールにより送り出し機関必要）

外国人介護職の明日

- 技能実習を終えた外国人は、多くの場合は母国に戻って自宅を購入したり新たな事業を始めるのに十分な原資を蓄えて帰国している
- 介護職については現地送り出し機関が仲介する功罪がある
- 送り出し国政府の一部は、直接雇用を認めず、現地送り出し機関による仲介を必須としている
- 日本で家族とともに定住することを希望した際に、どのような共生社会づくりを用意できるだろうか

解決策2 介護ロボット

サイバーダイン社HAL

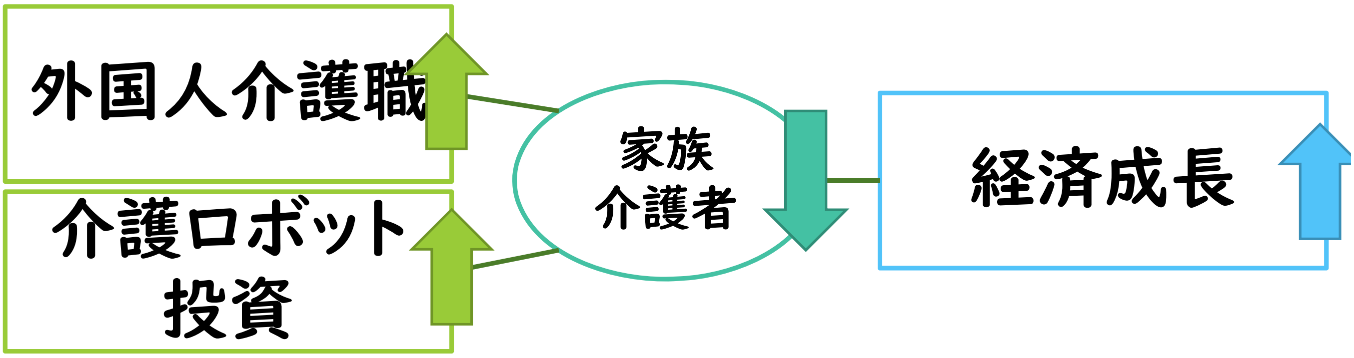
癒やし系ロボットPARO

リショーネプラス

介護離職が経済成長を停滞させる恐れ

2012-2017年度, 年間10万人の労働者が家族介護のために離職

介護保険給付費の適切な伸びがなければ、国民医療費が増えるのみならず、家族介護者を増やしてしまい、経済成長を停滞させる



嘉庫　嘉悦大学学術リポジトリ　Kaetsu University Academic Repository

日本における外国人労働者に関する研究の動向と展開

著者名(日)	和泉 徹彦
雑誌名	嘉悦大学研究論集
巻	62
号	1
ページ	23-37
発行年	2019-10-29
URL	http://id.nii.ac.jp/1269/00000923/

レビュー論文

日本における外国人労働者に関する研究の動向と展開

Foreign Workers in Japan: Research Overview and Prospects

和　泉　徹　彦*
Tetsuhiko IZUMI

＜要約＞
本稿は、入管法改正によって受入れ拡大が見込まれる外国人労働者と日本社会が共生する上での課題や日本社会に求められる変化に関する先行研究・文献資料・提言を通して確認し、将来動向を展望するレビュー論文である。「産業界からの外国人労働者受け入れ要請」、「現状分析」、「欧州事情」、「外国人介護職」、「教育保障」、そして外国人と多文化共生社会を構築できるのかあるいは継続的に外国人労働者が供給されるのかについての「将来動向」を分類カテゴリーとした。複数カテゴリーにまたがる資料もあり、計 30 点の先行研究・文献資料・提言について必要に応じて引用してレビューを行った。

＜キーワード＞
外国人材、技能実習、特定技能、多文化共生、外国人介護職、日本語能力、日本語教育、定住化、移民、難民、外国人労働者、出入国管理及び難民認定法

1　はじめに

明確な移民政策を持たない日本において、主に産業界の要請に基づいて政府は外国人労働者を増やす方向の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）改正を行った。人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた。日系人、大企業研修生、技能実習生と領域を拡大、そして極端な人手不足領域での在留資格「特定技能」が新設され、2019 年 4 月より施行されている。既に多くの外国人労働者に支えられているようになっている日本社会の変化について一般には周知されていない。そのため、断片的な報道によって外国人労働者の領域及び量的な拡大に対して漠然とした不安を抱える人々が少なくない。本稿は、外国人労働者と日本社会が共生する上での課題や日本社会に求められる変化を先行研究・文献資料・提言を通して確認し、将来動向を展望するレビュー論文である。

---

* 嘉悦大学経営経済学部　教授

本稿では、「産業界からの外国人労働者受け入れ要請」、様々な側面からの「現状分析」、先例として参考にすべき「欧州事情」、新たに解禁された職種として象徴的な「外国人介護職」、外国人及びその家族に対する「教育保障」、そして外国人と多文化共生社会を構築できるのかあるいは継続的に外国人労働者が供給されるのかについての「将来動向」を分類カテゴリーにしてみた。

2　産業界からの外国人労働者受け入れ要請

外国人労働者は高度専門職人材のみを受け入れ、単純労働者を受け入れない方針を建前としてきた日本政府は、経済財政諮問会議「骨太の方針 2018」によって非熟練労働者[1]受け入れに舵を切った。その背景には、産業界からの度重なる要請があった。

- 関西経済同友会提言（2013 年 5 月）「定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を～いま求められる外国人庁の設置～」
- 日本経団連提言（2016 年 11 月）「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」
- 日本商工会議所提言（2017 年 11 月）「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見」
- 日本経団連提言（2018 年 10 月）「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方」

関西経済同友会は、外国人材が増加することで地域経済活性化に役立っている現状があり、定住外国人の受入れ及び定住促進のために「外国人庁」を設置すべきだと提言した。永住権付与や留学生の採用時在留資格緩和などの入国管理制度の見直しに加えて、外国人及びその子弟への日本語教育充実について求めている。「多くの外国人に日本に定住してもらうためには、日本の治安の良さ、生活の利便さ、高い技術力などを維持し、外国人が日本を選択して、住みたいと思う魅力を持ち続けることが重要である。」とまとめている。

日本経団連は、2016 年 11 月と 2018 年 10 月の 2 回に渡って提言を発表している。この間には、技能実習法制定（2017 年）及び「骨太の方針 2018」があり、政府が大きく方針転換したことを受けての変化が見られる。

2016 年提言は求められる外国人労働者を高度人材・社会基盤人材・生活基盤人材に分類し、政府の入管政策がこれらに適合的になるように求めている。特に求められる政策対応としては、「高度人材や留学生にとっての日本の魅力の向上やグローバル企業の人事の円滑化に資する施策を求める」、（社会基盤人材には）「産業個別のニーズに応じて、受入対象の拡大や受入期間の延長等を求める」、（生活基盤人材には）「介護現場の人手不足の緩和や女性の活躍促進に資する外国人の介護人材、家事支援人材の受け入れ拡大を求める」としている。

政府の骨太の方針をフォローする日本経団連 2018 年提言では、新たな外国人材受入れ制度の在り方と高度外国人材の受入れ促進についての基本的な考え方を 2 点示している。

（1）経済の活性化およびイノベーション推進、生産性向上に向けた取組み（設備投資や技術革新、ICT 化、働き方改革など）を後退させないこと。

（2）企業が取り組んできた女性や高齢者などの国内人材活用や、処遇改善などの努力に影

響を与えないよう、十分に配慮をすること。

外国人との多文化共生社会の実現に向けての基本的な考え方は 3 点である。

（1）意欲と能力を持つ外国人材にとって「訪れたい」「暮らしたい」「働きたい」と認識されるような国づくり、まちづくり、職場づくりの展開。

（2）日本語教育をはじめとする生活者としての外国人を支援する環境整備。

（3）国も主体的に総合的な支援を実施。（日本語教育、担い手となる人材育成、必要な予算措置など）

2017 年 11 月、日本商工会議所は東京商工会議所と連名で提言を発表している。外国人材受け入れの現状として、「資格外活動」、「技能実習」といった、原則は就労が認められない在留資格で就労を行う者が 4 割以上であり、年々増加している、という分析が示された。日商が実施した調査（人手不足等への対応に関する調査）では、「人手不足」と回答した割合が 3 年連続で上昇し、直近の調査では 6 割に達する結果がある。「原則、就労が認められない在留資格で就労している者が増加していることから、企業が求めるニーズと在留資格が乖離している」とし、「既存の在留資格の範囲を超えた、より「開かれた日本」の実現に向けた、新たな受け入れ制度の構築に関する検討を政府で行うこと、Ⅱ．就労が認められる現在の在留資格について、より積極的に外国人材を受け入れるため早急に検証・見直しを行う」対応を求めている。

3　現状分析

3.1　国際的な労働移動の状況

OECD [2017] は、『移民白書 2017 年版』とも訳される。2016 年に OECD 諸国が新たに受け入れた移民は約 500 万人で、いわゆる金融危機以降では最大の数字になった。移民送出国のトップ 5 というのは、中国、シリア、ルーマニア、ポーランド、インドという順番である。新移民の 29％は OECD 以外からやってきた。しかも、移民の 3 分の 2 は雇用されているということで、労働力として、とても重視されている。家族を帯同する移民について、多くのページを割いて特集している。家族の帯同を認めない、単身で移民する人たちの割合を注視している。移民に家族の帯同を許さない、制限的な国の 1 つとして日本を問題視している。日本の細かく分かれた在留資格の中に、家族の帯同を許さない条件があることを非難する記述もある。

堀口 [2017] は、移民の男女差や移動の方向性について偏った見方をしないように記している。

> （2015 年の）*2.44 億人を分けると、既開発国へ 1.40 億人、発展途上国へ 1.03 億人であり、途上国への移動が相当あることが分かる。（中略）国連統計は、人口の移動先が既開発国のみに限らないことを明らかにしただけではない。2015 年の 2.44 億人の内訳をみると、男 1.26 億人、女 1.18 億人となっており、それほどの男女差は見られない。女性も男性と同様に移動している。*堀口 [2017: 2-3]

また、日本の研修・技能実習制度を真似て始めた韓国で「非専門職人材雇用許可制度」に移行したことを紹介している。

*04年からの仕組みは一般雇用許可制と称し、2国間協定を結び、政府系の機関経由で受け入れる。毎年の人数を総量そして制限された対象業種毎に定め、韓国人の採用が困難な製造、農畜産、建設、漁業等で大きな割合を占めている。家族同伴は認められず、滞在期間は最大3年で、原則、最初の雇用先に勤め続けることが求められる。さらに1年10ヶ月の延長が同じ勤務先で可能であり、同じ雇用先であれば出国3ヶ月後、再入国が認められ、さらに4年10ヶ月の就労ができる。このように対象業種の限定や当初の業種・勤務先が固定されている。また出国後に退職金と出国保障保険金を払う仕組みで出国を確実にしている。*堀口 [2017: 5-6]

望月 [2019] は、OECD「国際移住データベース」における「外国人人口の流入数」に関する2015年の統計ではオーストラリア、カナダ、ロシアより日本が上位だとしているため、世界第4位の移民大国として扱われているが、上記3カ国は数値の出し方が異なるため、実質的には世界第7位にとどまると指摘している。

3.2　外国人技能実習制度の状況

いずれの研究及び報道も、外国人技能実習制度の状況については批判的な見方がほとんどである。ただし、宮島・鈴木 [2017] は、社会学者が経済学に踏み込んだアプローチをとっているためか、経済学者の視点では自然な経済現象を殊更問題視することへの違和感は拭えない。町北 [2018] が明らかにするように、人々の福祉・効用の改善にとって、国際労働移動は基本的な役割を担い、それは社会の厚生を改善しうる。そこに共生社会が必要かどうかは価値判断の領域と言える。

長期的な視点でみれば、地域の人口構造や産業構造に負の影響を与えているということも見逃してはいけません。つまり、技能実習生の活用という解決策は、安い人件費を前提とした産業構造を固定化していきます。しかも、その多くが若者に敬遠されがちな現業職です。結果、地元には低賃金の職しかないと見切りをつけた若者が都市部に流出し、人口減少・高齢化が加速し、地域社会がさらに衰退するという悪循環に陥っています。（中略）技能実習制度を活用した受け入れは、「共に生きる」社会とはほど遠い制度なのです。
宮島・鈴木 [2017: 18-19]

報道の立場からは、西日本新聞社キャンペーン報道「新　移民時代」やNHK取材班による貧困・格差問題からの延長としての調査報道があり、違法な不正行為の数々を事例として報告し、労働者として処遇しない、保護しないことが様々な問題の根源にあると指摘する。

国際的な尺度では「移民」とカウントされる「国内に1年以上滞在する外国人」は増加の一途。（中略）日本は世界第5位の移民流入国であることが分かった。（中略）移民がいるのにいないふりをする。いわば「移民ネグレクト」が日本の国策ではないかと気付いた。

西日本新聞社 [2017: 5]

日本で働く外国人の多くが「労働者」として日本にやって来た外国人ではない、ということだ。「日本で働く外国人」≠「外国人労働者」である。日本で働く外国人の多くは、「就労」を目的にした在留資格ではなく、別の目的で来日している。そうした、正規の「労働者」ではないはずの人たちを、本書では「外国人労働者」としている。（中略）必要な労働力を「労働者」として受け入れず―移民の受け入れも含めた根本を議論しようとせず―「期限付き」の労働者たちを増やし続けた“ゆがみ”が格差社会の底辺で噴出し始めているのではなかろうか。 NHK 取材班 [2017: 14-16]

望月 [2019] は、技能実習制度のように日本政府が「ローテーション政策」を志向するのは定住・永住することによる受入れ体制の整備といった「面倒ごと」から目を背けるためだと指摘する。理想としての「単身で、健康で、いつか帰る外国人労働者」を期待している。

しかし、類似の方向性を志向した戦後のドイツやフランスといった国々は、1970 ～ 80 年代にかけて出稼ぎ労働者たちによる予期せぬ大規模な定住と家族の呼び寄せを経験した。そして、定住を見据えた社会統合政策の準備に大きな遅れを出してしまったのだ。
望月 [2019: 33]

ただし、望月 [2019] も宮島・鈴木 [2017] と同様に、定住を見据えた社会統合政策が望ましいという価値判断が見受けられる。新設された在留資格「特定技能」において、家族帯同が認められるには今から複数年の猶予がある。

3.3　留学生

OECD [2017] は 1 年以上滞在する外国人を移民と位置付け、日本における留学生は資格外活動として就労することが可能であり、重要な労働力になっていることを指摘している。芹澤 [2018] はコンビニで働く外国人に注目する。ローソンはベトナムに研修施設を持ち、ベトナム人留学生を対象としてコンビニで働くと返済義務のない奨学金をもうけている。

全国のコンビニで働く外国人は大手三社だけで 2017 年に 4 万人を超えた。全国平均で見るとスタッフ二十人に一人は外国人という数字である。（中略）外国人スタッフは「コンビニのバイトは、対面でお客さんと話す機会が多いので日本語の勉強にもなる」「日本の文化を勉強するにもいい。だから工場で働くより楽しいし、効率的」「お店によっては廃棄のお弁当を食べていいから食費も浮く」という。 芹澤 [2018: 5-8]

留学生については、産業界からも卒業後に日本での就職を希望しながら職種の制限で在留資格を取れないことがないように、政府に要望が出ていることを再掲しておく。

3.4　外国人居住の地域差

石川 [2019] は、国内のどこに、どのような属性をもつ外国人がどれくらい居住しているかに関する情報は、外国人関連の施策に不可欠であると指摘する。わが国における在日外国人

に関するこれまでの議論は、国内の地域差を念頭に置かずに全国を一括して扱うものや、外国人集住地を主な対象とするものが多かったため、具体的な状況把握には一歩届いていなかった。その一部を引用すると次の通りである。

*留学、家族滞在が多いのは三大都市圏や地方中枢都市である。技能実習も三大都市圏で多いが、他の工業都市や労働集約的農業地域などでも多い。*石川 [2019: 24-25]

*労働力としての在留外国人を、就業者比率という観点からみてみよう。都道府県別にみて就業者比率が低いのは、三大都市圏内や宮城、福岡、大分など、大学が多く、留学ビザで滞在している学生が目立つ都府県である。それ以外の道県では、就業者比率が50%を超えており、特に島根、徳島、香川、愛媛では70%を超えている。つまり、外国人の就業者比率の地域差には、明瞭なパターンがある。*石川 [2019: 28-29]

徳田他 [2019] も外国人居住の地域差に注目する。

*韓国・朝鮮は東京圏と大阪圏、ブラジルは中部・東海・北関東のあたりでの集住傾向が見られるが地方部では人口数が比較的少なく、逆に地方部ではベトナム・フィリピンなどの東南アジア系の人口の割合がやや高くなっていることが示唆される。その一方で、特に地方部の多くの地域において中国籍住民の減少傾向が見られる。*徳田他 [2019: 4]

さらに、集住地の事例研究を通じて共通特性を次のように指摘している。

*「2010年代以降は、地方部も都市部と同じ割合で外国人人口が増加している」事実がある。しかし、その変化が地域社会に与えるインパクトは地域性の違いによって全く異なったものとなるだろう。地方部での多文化共生に関する諸施策や外国人住民へのサポート活動には「外国人住民の散住傾向」、「国際交流活動の郵政と多文化共生意識の希薄さ」、「マンパワーや活動のための予算の不足」、「諸活動の経験の習得や共有機会の過小」といった共通特性が見出される。*徳田他 [2019: 5-6]

3.5　外国人労働力の供給面と需要面

町北 [2015] は、外国人労働力の供給面と需要面の双方から日本の外国人労働力の現状と推移を整理した。なお、町北論文が収録されている『日本労働研究雑誌』2015年9月号は「外国人労働の現状と課題」を特集している。本稿でも、石井・是川論文、ハヤシザキ論文、そして上林論文をレビュー対象として採録している。

*(1) 比較的若い外国人が外国人全体に占める割合が上昇してきたが外国人男女の平均的な教育水準は日本人に比べて今も低い。(2) 東京都が牽引する形で，大都市圏を構成する各都府県への集中が進んでいる。(3) 外国人若年男性は日本人よりも「ニート」化しやすかったが，近年低下し，外国人女性の完全失業化は日本人女性よりも大きい。(4) 外国人女性の製造業化，生産工程労働者化が進んだ。（中略）結論として，外国人労働力は多くの日本人労働者と広く競合関係にあるとは言えない。*町北 [2015]

町北 [2018] は、国際労働移動の送り出す側のプッシュ要因と受け入れ側のプル要因につい

て指摘する。プッシュ要因は、賃金格差と距離（地理的近接性）であり、プル要因は、労働需要（伝統的には労働集約的産業における未熟練労働、1990 年代以降はサービス産業での女性就労）である。

*外国人労働力の参入によって代替されやすい労働者の賃金所得水準が低下する。外国人労働者と受け入れ国労働者の技能が補完的であれば、受け入れ国労働者の賃金所得水準は増加する。（政府の立場として）外国人労働力の流入に伴う資本所得の増加分を用いて、賃金所得の低下分を補うような所得再分配政策がある限り、受け入れ国の国民全体は外国人労働力の参入からメリットを得る。*町北 [2018: 125-126]

このように社会の厚生を改善しうる観点では、補完的な役割を果たす外国人労働者の意義は大きい。

坂 [2016] は、富山県という限られた地域ではあるが、定住傾向のある日系人と帰国期限が定められた技能研修・実習生の消費行動について調査分析を行っている。

*中国人研修・実習生の平均消費性向は 50.8% であり、ブラジル人の 60.5% をかなり下回っている。収入が少ない中で出身国へ送金、ないし帰国する時のために貯金し、消費を抑制していると言える。*坂 [2016: 9-18]

*中国人研修・実習生の場合、現行の低収入水準では、地域での消費生活を萎縮したものとさせていることは明らかである。（中略）（ブラジル人に関しては）一定の定住化傾向を示す中で、彼らが依然としていわば出稼ぎ労働者的要素を有していることも事実であり、その点からは過大な経済的波及効果を期待することはできない。むしろその収入水準に応じた税負担に応えているのであり、さらに加えて彼らが有する地域への消費経済的地位も一定程度確立し、地域社会に根付いているという点こそ重要であろう。*坂 [2016: 30-31]

つまり、労働力としての外国人の位置付けだけではなく、地域社会において消費者の役割があり、一時的な「出稼ぎ」の場合には消費が抑制されてしまうことを実証している。

4　欧州事情

4.1　2015年欧州難民危機

ブルガリア生まれの政治学者イワン・クラステフは、2015 年欧州難民危機は、欧州各国で極右ポピュリスト政党の躍進を引き起こした、そして欧州における民主主義は包容の手段であったのに、いまや徐々に排除の道具になってしまっていると言う。

民主主義に対する不満（しばしば異なった民主主義を求める形をとる）がいかに EU の存続の可能性に影響を及ぼすかを測るために、われわれは三つのパラドクスを理解する必要がある。第一に、なぜ中欧の有権者は、世論調査によると欧州大陸で最も親欧州的であるにもかかわらず、裁判所や中央銀行、メディアといった独立した機関にあからさまに嫌悪を示す反 EU 政党を権力の座につかせようとするのか。これを「中欧のパラドクス」と呼ぶ。第二に、世論調査による上の世代の有権者よりずっとリベラルで EU に親和的である、

西欧の若い世代の政治的参画は、なぜ汎欧州的で親 EU 的なポピュリスト運動の出現をもたらさなかったのか。これを「西欧のパラドクス」と呼ぶ。そして第三に、なぜ欧州人は欧州で最も能力主義的な形でエリートとなったブリュッセルのエリートに憤慨しているのか。これを「ブリュッセルのパラドクス」と呼ぶ。（中略）ブリュッセルのエリートは、領地に根ざした貴族政治エリート、国外に移住する自由を持たない共産主義エリートともに違い、能力主義的エリートは報酬目当てのエリートであり、どこでもその能力を発揮する流動性を有しているからこそ多くの人々から信用されない。多くの人々はローカルに根ざしており、自分たちがグローバリゼーションの敗者になることを恐れる。

クラステフ [2018: 74-75]

2015 年にシリアを初めとして中東から難民が押し寄せた欧州は、それを難民として扱うのか、不法移民として扱うのか、対応を決めかねた。EU 統合により、欧州全体として難民を受け入れるのではなく、どこの国が受け入れるか押しつけ合うような政治的駆け引きが行われた。憲法に示された庇護権を行使したドイツ・メルケル首相は、その政治的決断が故に移民排除を掲げる極右勢力を選挙で躍進させてしまった。そして現在、シリア難民を「客人」として受入れ、EU への流入をせき止めているのはトルコである。イスラームの影響下にあることで難民を受け入れているわけだが、欧州に対してトルコは国民の欧州ビザ無し渡航を要求し、拒否されたら難民を解放するという選択肢を見せている。

4.2　イスラームの台頭

1979 年生まれ英国人ジャーナリスト、ダグラス・マレーは、欧州は自死を遂げつつあると言う。欧州のリベラリストたちが自明だと思っていた価値観をひっくり返すような人々が大量に移民してきたからだ。

私が「欧州は自死の過程にある」と言うのは、「欧州委員会の規制の重みに耐えがたくなっている」という意味でもなければ、「欧州人権条約がある特定のコミュニティを十分に満足させてこなかった」という意味でもない。「私たちの知る欧州という文明が自死の過程にある」という意味である。英国であれ西欧の他のどの国であれ、その運命から逃れることは不可能だ。なぜなら我々は皆、見たところ、同じ症状と病弊に苦しんでいるからである。結果として、現在欧州に住む人々の大半がまだ生きている間に欧州は欧州でなくなり、欧州人は家と呼ぶべき世界で唯一の場所を失っているだろう。マレー [2018: 12-13]

リベラルを自称する人々は長年、道理や理性や科学に重きを置く啓蒙主義の教えは非常に魅力的なので、最終的には誰もがその価値観を受け入れるだろうと決め込んできた。実際、20 世紀から 21 世紀初頭にかけて、多くの欧州人はまるで宗教信条でもあるかのように人類の「進歩」を信じていた。（中略）しかし大量移民の時代が来ると、そう信じていた人々の眼前で実際にその道を引き返す人々が 1 人 2 人と現れ始め、それがだんだんと大きな動きになった。一連の人々の流れがまるごと逆方向に向かうのだ。進化の事実を認め

*る戦いは欧州では終結したと思っていた人々が、進化を信じないどころか、進化は虚偽だと証明しようと決意を固めている人々が雪崩を打ってやって来たことに気づいた。「権利」の体系（女性の権利や同性愛者の権利、宗教的な権利、少数派の権利などを含む）は「自明」だと信じていた人々が、突如として、それは何ら自明ではないばかりか根本的に誤りであると信じている人々が急増していくのを目にした。*マレー [2018: 411-412]

これに対して、内藤 [2018] は『文明の衝突』というシナリオにそってイスラーム文明を敵対するように位置付けたアクターがいると指摘する。

*（欧米社会が）自らの立場を正当化するために飛びついたのが 1993 年にアメリカの政治学者、サミュエル・ハンチントンが発表した論文「文明の衝突」でした。その中でハンチントンは冷戦後の世界において「文明と文明の衝突」が主要な対立軸になると主張し、特にイスラーム文明を西欧文明と緊張関係にある「潜在的な敵」として規定したのです。（中略）「文明の衝突」は理論ではなく「シナリオ」でした。彼の理論が正しかったから「文明の衝突」がおきたのではなく、彼の書いた「シナリオ」にそって、イスラーム文明は「西欧に敵対する可能性のある文明」とみなされ、その視点に基づいて「文明の衝突」は意図的に引き起こされたのです。*内藤 [2018: 167-169]

*欧米や現代の日本人が、普段「当たり前の前提」としてイメージする「国」という考え方は「国境で区切られた領域」とそこに暮らす人々を中心とした「国民」と、その国に統治を司る「主権」という三つの要素を基礎とした「国民国家」あるいは「領域国民国家」という概念に基づいています。（中略）この「国民国家」という考え方は 18 世紀のヨーロッパで生まれた、比較的新しい概念であり、「国民国家のパラダイム」は中東のイスラーム世界を含めた「世界共通の普遍的な概念」ではないのだということを、まず、理解する必要があります。（中略）イスラームにはそもそも空間的な領域の概念はありません。国境などというものは考えずに移動する自由は当然のことと認めていますし、同時に「客人はもてなす」ことが求められます。（古代メソポタミア文明から 3000 年、4000 年）彼らは初めから「国民国家の領域性」の中に閉じ込められて生きてきたわけではなく。*内藤 [2018: 80-82]

欧州は終わった、死んだという論者の時間軸がこの 100 年程度の「国民国家」であることを指摘し、虐殺や弾圧、大量の難民、テロなどの問題に対して国際社会が有効な手立てを失っている背景には、アメリカ、EU、国連、領域国民国家、西洋啓蒙思想など、第二次対戦後の世界の安定を担ってきたシステムと秩序の崩壊という現実があると指摘する。

5　外国人介護職

新たな入管政策における重点的な職種として、介護職がある。経済連携協定（EPA）、技能実習制度、そして在留資格「特定技能」においても該当職種となっている。慢性的な人手不足を補うために、外国人介護職の受入れは必須となっている。将来的な介護サービス需要に十分応えられなければ、介護離職者を大量発生させることになり、家族の負担に加えて、

日本経済の成長力を殺ぐことにもなりかねない。

小川 [2015] は、東アジアの少子高齢化と女性の社会進出に伴いこれまで家族が担ってきたケア労働は「外部化」されつつあると指摘した上で、移民レジームとケアレジームという分析軸を提示する。移民レジームとケアレジームの交錯点に移民ケア労働者＝外国人介護職を位置付けることで、移民に対する権利付与とケア労働の質を把握することが可能になる。

移民レジームでは、自国民による介護から外国人介護職を導入する「脱民族化」と、韓国に見られるような中国朝鮮族から外国人介護職を受け入れる「再民族化」によって位置付けられる。もう一つは「定住」なのか「一時滞在」なのかという位置づけである。

ケアレジームでは、「家族主義」か「脱家族主義」かという位置づけで、日本では介護保険制度の導入時に「介護の社会化」というフレーズが用いられた。もう一つは、「有資格」と「無資格」の位置づけである。介護職が専門職なのか非熟練労働者なのかは、「有資格」かどうかで決まる部分が大きい。家事労働の延長として外国人労働者を受け入れている国では専門職として扱われにくい傾向にある。

> *「ケアの不足」に対して日韓は社会保険という連帯制度を用いて、介護保険の導入を進めてきたため、移住ケア労働者が流入する以前に、自国のケアの制度が構築されている。（中略）日韓に匹敵する規模の国内労働力は台湾、シンガポール、香港においては存在せず、むしろ移住ケア労働者によるケアが常態化し、自然化した。*小川 [2018: 13]

つまり、外国人介護職を受け入れる以前にケアの制度を構築した日韓では専門職として扱う素地があり、台湾、シンガポール、香港などは非熟練労働者として受け入れた経緯がある。小川 [2018] は「移民レジーム」を発展させ、①市民権「定住 vs. 一時滞在」、②労働条件における内外人平等の原則「自国民と同等 vs. 自国民より低い」、③移住ケア労働者の言語・文化・民族的近接性を表す「脱民族化 vs. 再民族化」、という 3 つの軸を分析のフレームとしている。

上林 [2015b] は、急速に展開を始めた介護分野への外国人労働者の導入について、2008 年から既に受け入れてきた経済連携協定（EPA）による介護士候補者受け入れの実態とその問題点を手がかりに考察している。

> *介護人材を外国人労働者に依存しなければならない第一の理由は，介護労働が典型的なサービス労働であるからだ。サービス労働の特徴は，商品の供給と消費が同時に行われるために，サービスを予め蓄えておくことができず，サービスの移動も困難だ。（中略）第二に，サービス労働は労働集約的労働の典型であり，機械化や技術革新による生産性向上が難しい。（中略）第三に介護労働に伴う特殊日本的な事情である。日本の介護サービスにはほとんど介護保険が適用されている。（中略）市場変化にともなう価格調整が遅れ，介護労働力の供給変化が市場の需要動向に追いつかず，慢性的な介護労働力の不足が生じるというような事態が発生している。*上林 [2015b: 89]

EPA による介護士候補者受け入れについて、安価な労働力が求められたのに対して、実際

には受け入れ施設側にとっては高い受け入れ費用（求人、教育訓練、指導役介護士の機会費用）という問題が存在した。候補者に対しては、日本人と同等の資格取得を可能とするために高い日本語能力を要求した。これらの問題が、EPA だけに限らず技能実習や特定技能に在留資格の範囲を拡大させた原因と考えられる。しかも、これらの問題は未だ解決されていない。

布尾 [2016] は、EPA 看護師・介護福祉士候補者の受け入れに伴って考慮されていなかった日本語教育のあり方について議論している。

EPA 開始当初は、応募者のほとんどを日本語未習者が占めていた。（中略）整理すると、以下の 3 種類の日本語を習得する必要があることになる。

①生活の日本語（話しことばが中心。住所や名前を書いたり、看板や書類など日常的に接する日本語を読むことも含む。）

②業務の日本語（話しことばが中心。看護・介護記録など、業務上の文書を読み書きすることや、国家試験の学習のために専門学校などの講義を聞くことも含む。）

③国家試験の日本語（国家試験問題の読解。） 布尾 [2016: 28-29]

1980 年前後からの先行事例である、中国帰国者に対する日本語教育、難民に対する日本語教育の議論が今回の参考になるはずだが、国会の議論などでは言及が皆無であった。その上で、候補者への日本語教育はユニバーサルデザインの概念が援用できると提案する。

課題として、まず、目標言語の、どのような点がわかりにくいかの調査が必要である。（中略）問題の所在が分かったところで、次に何をするかを検討すべきである。（中略）そのうえで、日本語の運用能力において不利を抱える候補者らに対する「合理的配慮」について、個別の検討が必要であろう。 布尾 [2016: 197]

佐藤 [2018] は、外国人の方が日本に入国し、入管法に定める介護職として就労するための在留資格「介護」と「技能実習」、技能実習法に基づく技能実習の中で、介護職種に関する特有な受け入れ要件をできるだけ分かり易く列挙した実務書である。

6　教育保障

ハヤシザキ [2015] は、外国籍の児童・生徒だけではなく、国際結婚の家庭の子どもの把握が『学校基本調査』などの統計では十分にできておらず、日本語教育支援の必要な子どもたちがどこに何人いるのかさえ分かっていないと指摘する。そして、第一に大きな課題は、一部の例外をのぞいて、教育支援にかかわる人々のスキルや力量が全体的にひくい。第二に、教材リソースの問題、および、日本語や教科の内容の難解さといった課題がある。第三に、子ども自身の被教育経験や家庭の問題がある。このような指摘を重ねている。

布尾 [2016] は、外国人労働者の子どもに対する、母語教育・継承語の問題は重要な論点であると指摘している。つまり、日本語指導を必要とする子どもというのは、本人の意思決定として日本語指導を必要としているのではなく、学校関係者が日本語でしか指導できないために日本語能力を期待するという都合が優先されているのではないかとの疑問である。5 年

経てば帰国することが分かっている場合、日本語を習得させるよりも母語での教育を受けられる機会が必要となる。ある意味で同化主義の考え方では、共生社会を目指すことと方向性がずれるかもしれない。

宮崎他 [2017] は、日本語能力試験（JLPT）を初めとする試験に口頭表現をチェックできる項目が無く、試験結果が悪くても研修が必ずしもうまくいってないわけではないことを現場で把握している。研究グループは、介護の実践能力と日本語能力を結びつけた評価測定のため、「外国人介護職のための日本語能力測定基準」＝ワセダバンドスケール＜介護版＞を開発した。外国人介護職の現在の日本語能力について、到達度を把握することと次の到達目標を明確にすることに意義がある。

ワセダバンドスケール＜介護版＞におけるレベルの目安

「語彙・文章編」語彙の学習（レベル 1 & 2）→定型表現の学習（レベル 3 & 4）→文章を真似する（レベル 5 & 6）→文章を書く（レベル 7 & 8）

「会話編」一方的な会話（レベル 1 & 2）→双方向的な会話（レベル 3 & 4）→心と体のケアのための会話（レベル 5 & 6）→問題解決のための会話（レベル 7 & 8）

宮崎他 [2017: 49]

7　将来動向

日本は将来的に移民から選ばれない国になるかもしれないという指摘がある。

近い将来、日本に送る外国人は減っていく。なぜか―。短期的には「学びながら働ける国」として魅力的だった日本の経済が後退すれば、当然、コンビニでアルバイトしていたような留学希望者が日本を目指す理由がなくなるからであり、独自に「外国人技能実習制度」を使って入国していたような人たちはもっと景気のいい国を選択するからだ。 芹澤 [2018: 198]

堀口 [2017] は、技能実習生・研修生の最多送出し国から急減した中国を分析している。

派遣費用は現地の農民の数年分の収入に相当する金額となり、研修・実習生本人にとっては、かなり早い時期から一貫して過大な負担であった。このような高い手続き費用は、派遣会社と地方政府との癒着、高額な政府への預託金、さらには一握りの企業による独占状態によってもたらされていた。（中略）高額な負担を帳消しにする、日本での研修・実習による一定金額の貯蓄が可能であったため（あるいは可能となると予想されたため）であるが、近年の円安による来日後の手取り人民元報酬の減少、さらには中国国内の賃金上昇などの要因が加わり、この前提が大きく崩れているのである。（中略）今後も日本への派遣数の減少には歯止めがかからないと予測できる。 堀口 [2017: 146-147]

つまり、受け入れ国と送り出し国の賃金格差の解消が送り出しの減少につながることが、中国に限って言えば実際に発生している現象だと示されている。

しかしながら、すべての送り出し国から日本が見放されるまでには時間的猶予がある。内藤 [2019] は、受け入れ国としての日本の姿勢について次のように助言している。

*2019年4月から外国人労働者の受け入れ拡大をはじめることになりました。一層多くの、異なる文化を背負った人たちを迎えることになります。最後に、こういう劇的な変化に際して、決してしてはならないことを書いておきたいと思います。言葉で表現するなら、単純なことです。人間としての尊厳を傷つけることだけはしてはいけません。人種による差別、国籍や民族による差別は、一切の理屈抜きに、してはならないことです。*内藤 [2019: 235]

また、共生社会を目指す社会統合政策や移民政策が必要だと主張する論者たちに対して、内藤 [2019] は一歩退いた立場から客観的な視座を提供している。

*異なる背景をもつ人と一緒に暮らすとき、大きく分けると、同化主義の強い国と多文化主義を制度として認める国があります。同化主義というのは、ごく簡単に言ってしまえば「郷に入っては郷に従え」ということです。（中略）同化主義を強めると、かならず異文化をもつ人たちからの反発が起きます。（中略）一方、多文化主義の国というのは、自分たちの文化を維持したまま暮らしてかまわないということを、制度として認めている国のことです。（中略）多文化の共生のためには、一見すると良さそうなのですが、現実の移民問題では、これが別の問題を引き起こします。（中略）これが行き過ぎると、移民の人たちが孤立して、外の社会と接点をもたずに生きていくことになってしまいます。*内藤 [2019: 237-239]

つまり、日本に定着して共生するために外国人に対して日本語を教えようという考え方は同化主義であり、下手をすれば帝国主義時代の日本が周辺諸国に押しつけたのと同じ過ちを繰り返してしまうかもしれない。一方で、オランダのように多文化主義といってエスニックコロニーをばらばらに存立させることになり、社会統合に苦労することになるかもしれない。どのようにバランスを取れば良いのか判断は難しいが、単純な同化主義が移民政策の理想ではないことだけは言える。

石井・是川 [2015] は、外国人労働者受入れに関する議論は，当面の労働力不足を補うだけの短期的視点で行われることがあるが，受け入れた外国人は将来，高齢化して年金受給者に回る一方で，家族呼び寄せや出生行動等は新たな支え手を生み出す原動力となることを示している。

高宅・瀧川 [2018] は、外国人の適正な在留を確保し、外国人がわが国において安定した生活を営むことを確保するためには、受け入れた外国人が必要な行政サービスの提供を適正・各日に受けられる体制が構築されていなければならない。そのため、中長期在留者に関する情報の集中と利用をめざすべきで、一元的に管理する組織「在留外国人総合情報センター」を創設すべきだと提言している。

8　結びに代えて

日本政府が産業界の要請に応えて外国人労働者の受け入れ拡大を決めてから1年も経たずに実現するというめまぐるしい展開が進んでいる。本来は経済学領域の先行研究及び文献を探索するつもりであったが、流行廃れの中で十分に見つけられず、周辺領域や報道にまで拡

大して資料を収集した。過去の経緯や制度の紹介についての記述は重複することもあり、採録を見送った資料もあった。本稿を礎にして、日本ならではの移民政策のあり方について提言できるように考察を深めたい。

謝　辞

本研究は、筆者が一般財団法人社会文化研究センターによる研究助成を受けた「外国人労働者と日本社会の変化に関する研究」の一部を成果論文としてまとめたものである。厚く御礼申し上げる。

注

1) 「非熟練労働者」は必ずしも「単純労働者」を意味しない。技能実習制度や在留資格「徳的技能」は一定の技能試験合格を条件としているためである。

参考文献

[1] 関西経済同友会提言（2013 年 5 月）「定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を～いま求められる外国人庁の設置～」
[2] 石井太・是川夕（2015）「国際人口移動の選択肢とそれらが将来人口を通じて公的年金財政に与える影響」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号、pp.41-53
[3] 小川玲子（2015）「グローバル化するケア労働と移民」『平和研究』第 44 号、pp.59-77
[4] 上林千恵子（2015a）『外国人労働者受け入れと日本社会』東京大学出版会
[5] 上林千恵子（2015b）「介護人材の不足と外国人労働者受け入れ」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号、pp.88-97
[6] ハヤシザキ　カズヒコ（2015）「移民の子どもの教育の現状と課題」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号、pp.54-62
[7] 町北朋洋（2015）「日本の外国人労働力の実態把握」『日本労働研究雑誌』2015 年 9 月号、pp.5-26
[8] 坂幸夫（2016）『外国人単純技能労働者の受け入れと実態』東信堂
[9] 日本経団連提言（2016 年 11 月）「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」
[10] 布尾勝一郎（2016）『迷走する外国人看護・介護人材の受け入れ』ひつじ書房
[11] NHK 取材班（2017）『外国人労働者をどう受け入れるか』NHK 出版
[12] 宮崎里司・中野玲子・早川直子・奥村恵子（2017）『外国人介護職への日本語教育法』日経メディカル開発
[13] 宮島喬・鈴木江理子（2017）『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店
[14] 西日本新聞社編（2017）『新移民時代』明石書店
[15] 日本商工会議所提言（2017 年 11 月）「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見」
[16] 堀口健治編（2017）『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房
[17] イワン・クラステフ著、庄司克宏監訳（2018）『アフター・ヨーロッパ』岩波書店
[18] 小川玲子（2018）「東アジアにおける移住ケア労働者の構築」（千葉大学グローバル関係融合研究センター・ワーキングペーパー No.3）
[19] 佐藤修編著（2018）『介護就労を目指す外国人の入国および在留に関する解説と Q&A』厚有出版
[20] 芹澤健介（2018）『コンビニ外国人』新潮新書
[21] 高宅茂・瀧川修吾（2018）『外国人の受入れと日本社会』日本加除出版
[22] ダグラス・マレー著、中野剛志解説、町田敦夫訳（2018）『西洋の自死』東洋経済新報社
[23] 内藤正典（2018）『限界の現代史』集英社新書
[24] 日本経団連提言（2018 年 10 月）「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方」
[25] 町北朋洋「第 6 章　移動するアジア」（遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編（2018）『現代アジア経済論』有斐閣）
[26] 石川義孝（2019）『地図でみる日本の外国人改訂版』ナカニシヤ出版
[27] 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著（2019）『地方発外国人住民との地域づくり』晃洋書房

[28] 内藤正典（2019）『外国人労働者・移民・難民ってだれのこと？』
[29] 望月優大（2019）『ふたつの日本』講談社現代新書
[30] OECD (2017) “International Migration Outlook”

（2019 年 5 月 7 日受付、2019 年 7 月 4 日再受付）