

人口減少社会における外国人の受け入れ・社会統合に関する論点

Points of Discussion Regarding Accepting Foreigners and Integrating Them into Society in an Age of Population Decline

本稿では、労働力不足が顕在化する中、日本社会では活発な議論へと発展しにくかった外国人の受け入れとその後の社会統合について、中長期的な観点から、今後どのような議論を進め、具体的にどのような取り組みが求められるかについて検討を試みた。

まず、議論の土台として、日本における外国人の実態について各種データを整理した。その結果、日本では永住推進政策を行っていないにもかかわらず永住者や帰化人口がふえ続けていること、全就業者に占める「外国人依存度」が高まり続けており、その大半は就労を主目的とせず入国・滞在を認められた外国人によって担われている実態があること、将来推計に基づけば、総人口が減り続ける一方で、外国に由来する人口はふえ続ける社会が到来することが見込まれていること等が示された。

こうした実態と将来推計を踏まえ、今後求められる取り組みとそれにかかる政策的論点として、1) 出入国管理政策（外国人の受け入れに関する入りの議論）と、2) 社会統合政策（すでに日本で生活をしている外国人に関する受け入れ後の議論）に分けて検討・提示した。

1) 出入国管理政策として、現在の在留資格制度では対応し切れていない、（高度外国人材ではない）「中技能の外国人」の受け入れについて今後の論点を整理した。2) 社会統合政策として、①日本で暮らす外国人の処遇に関する根拠法の制定、②主に外国人の日本語習得にかかる社会的費用負担への合意形成、③外国人の散住が進む中で、受け入れ地域が連帯していくことの3点を取り上げた。



This paper considers the acceptance and subsequent social integration of foreigners, which is a topic that has not been actively discussed in Japan, even though the Japanese labor force is insufficient. From a medium- to long-term standpoint, we examine what sort of discussion is required and what specific actions should be taken. First, to provide a foundation for later discussion, various data on foreigners in Japan are summarized. The number of permanent residents and naturalized citizens continues to rise in Japan despite the absence of a policy promoting permanent residency. Most of the increasing dependency on foreign workers is fulfilled by foreigners who were allowed to enter or stay in Japan for non-employment reasons. According to future population estimates, the number of people of foreign origin will continue to increase in Japan, whereas the total population will decrease. Based on these data and estimates, we examine the action needed in the future and relevant policy issues to be discussed, focusing on two areas: (1) immigration control policy (entry-related issues surrounding the acceptance of foreigners) and (2) social integration policy (post-acceptance issues involving foreigners already living in Japan). Regarding immigration control policy, this paper summarizes issues to be considered in future discussions about accepting foreigners with mid-level skills, who are not qualified as highly skilled professionals and are not properly considered in the current residency qualification system. Three issues are pointed out in relation to social integration policy: (1) enactment of laws regarding the treatment of foreigners living in Japan, (2) formation of consensus for using public funds for Japanese language lessons for foreigners, and (3) cooperation among host regions because foreigners' places of residence are widely dispersed.

1 | 問題の所在と本稿の目的

日本における足下の労働力不足は極めて深刻な状況にある。日本銀行「全国企業短期経済観測調査」の企業の雇用人員判断D.I.によれば、大企業、中小企業・小規模事業者（以下、中小企業）ともに、企業が感じる人手不足感は今世紀に入り最も強まっており、人手不足により事業活動に支障をきたす事態に直面している企業もある。昨今の労働力不足は、景気要因もさることながら、人口減少や少子化、団塊の世代の大量定年退職等、構造的な要因によるところが大きいと考えられ、中長期的に継続する課題となることが見込まれている。

このような、労働力不足への対応策として、女性や高齢者の活躍推進に向けて政府を挙げた取り組みがなされている一方で、しばしば話題にはのぼるものの、具体的な議論に発展しにくいのが、外国人¹の受け入れである。この30年を振り返ると、「第6次雇用対策基本計画」（旧労働省、1988年）以降、日本社会では人口減少や労働力不足への対策として外国人の受け入れが俎上に載せられた際、図表1のようなサイクルが定型的に繰り返されてきた。

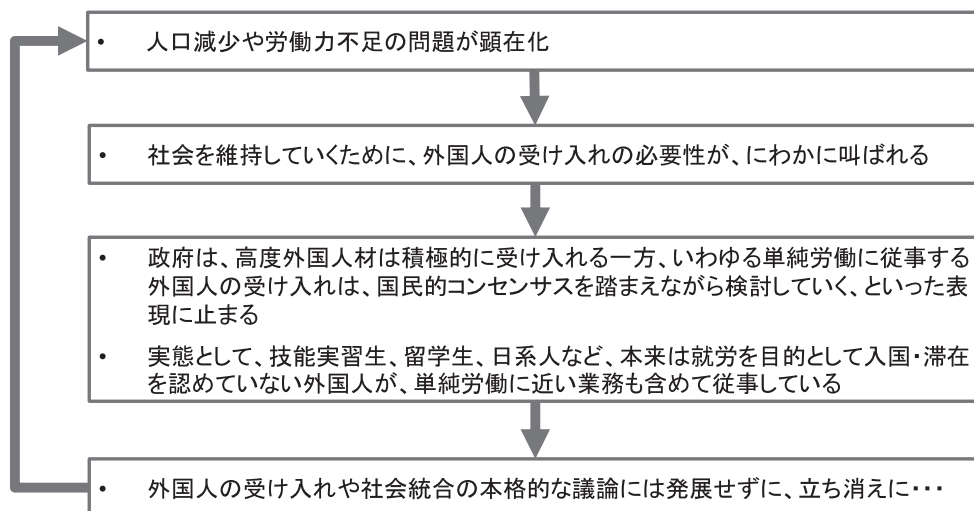
政府は、専門的・技術的分野の高度外国人材²は積極的

に受け入れる半面、いわゆる単純労働者の受け入れは、「国民的コンセンサス」を踏まえながら検討していく、という表現で止まることが多かった。一方で、技能実習生、留学生、日系人等、国際貢献や国際交流等を旗印として受け入れた外国人が、実際には単純労働に近い業務にも従事することで、日本の経済活力の維持に貢献してきたといえる。こうした高度外国人材以外の専門的・技術的分野と評価されてこなかった業務に従事する外国人は、一部の地域に集住する傾向にある（特に日系人）。また、その多くが工場や倉庫内等、対人サービスが不要な業務に従事していることで日本社会全体からは見えにくい存在となりがちなこととも影響し（梶田他 2005）、結果的に、高度外国人材以外の外国人も含めた受け入れやその後の社会統合に関する議論には発展せず、立ち消えになってきた。

筆者自身は、政府の方針通り、高度外国人材以外の外国人も含め、外国人の受け入れや社会統合に関わる議論の成熟度を高め、国民的コンセンサスを形成するべきという点には異論はないが、具体的に何を議論し、何を合意形成すべきかについては、十分に示されているとはいえず、難しいと考えている。

そこで本稿は、外国人の受け入れおよびその後の社会

図表1 定型化された日本社会での外国人の受け入れ・社会統合に関する議論サイクル



出所：筆者作成

統合について、各種データに基づき、中長期的な観点から今後どのような議論を進めて、どのような取り組みを政策的に推し進めていく必要があるかを提示することを目的とする。

具体的には、第2節で、国民的コンセンサスを形成するための議論の土台として、日本社会における外国人に関する実態が「これまで」どうなってきたのか、また「これから」どうなると見込まれているのか、の2点に分けて概観する。それを踏まえ第3節では、今後求められる取り組みとそれにかかる政策的論点を、1) 出入国管理政策(外国人の受け入れに関する入り口の議論)と、2) 社会統合政策(すでに日本で生活をしている外国人に関する受け入れ後の議論)に分けて検討する。

外国人に関する議論は、一部の専門家や支援団体を除き、多くの国民からは遠ざけられてきたきらいがある。外国人に関する議論の論点を整理し、何を議論すべきなのか、われわれに示されているのはどのような選択肢なのか、これらについて中長期的な観点から、現状と今後の方向性を示し、さまざまな意見を喚起したい。

2 | 「これまで」と「これから」の把握

(1) 日本社会全体の状況

1) 減少する日本人と増加する外国人

まず、これまでの日本の人口推移を確認するところから始めたい。図表2は、住民基本台帳に基づく日本人人口と外国人人口(それぞれ、日本国籍者数と外国籍者数)の過去4年間での増減率を都道府県別に集計した結果である。

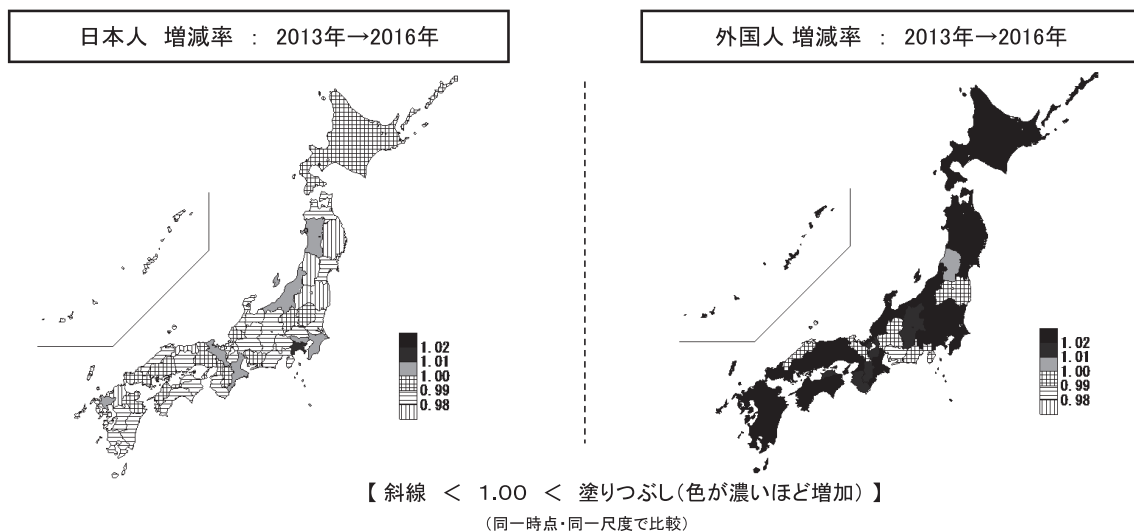
図表2の日本地図には、日本人の減少傾向と外国人の増加傾向がくっきりと表れている。外国人に注目すると、一部で減少している地域もあるが、北海道、東北、四国、九州等、これまで必ずしも外国人集住地域ではなかった地域でも、外国人が増加傾向にあることが認められる。

2) 日本の総人口はどのくらい減るのか

続いて日本の総人口(日本に居住する外国人を含む)の現状と将来推計を確認したい。図表3は、2015年を基準に、2025、40、65年の総人口および、2015年からの増減をまとめたものである。

日本の総人口は減少局面に突入しており、今後も一貫して減少し続けるという認識は共有されていると思われるが、よりイメージが湧くように、これから先「大体どの

図表2 日本人と外国人の増減率(2013年を1とした場合の2016年の変化、都道府県別)



出所：総務省統計局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(年次)をもとに筆者作成

図表3 将来推計人口（出生中位推計）および2015年基準人口との比較

年	総人口	2015年比増減	大体どのくらいの人口が減るのか（2015年10月1日時点基準人口(国勢調査)）
2015年	1億2,709万人	—	—
(10年後) 2025年	1億2,254万人	▲455万人	→ 青森県+岩手県+福島県の全人口分
(25年後) 2040年	1億1,092万人	▲1,617万人	→ 北海道+東北6県+栃木県の全人口分
(50年後) 2065年	8,808万人	▲3,901万人	→ 北海道+東北6県+北関東3県(栃木県、群馬県、茨城県)+甲信越3県(長野県、山梨県、新潟県)+北陸3県(富山県、石川県、福井県)+静岡県の全人口分

出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成29年推計）」（出生中位推計）、総務省統計局「日本の統計2017」をもとに筆者作成

くらの人口が減るのか」、2015年時点の各都道府県人口を基準に整理した（図表3右列）。2025年（10年後）には、2015年時点の青森県+岩手県+福島県の全人口相当分（約455万人）が減少すると推計される。同様に2045年（25年後）には、北海道+東北6県+栃木県の全人口相当分（約1,617万人）、2065年（50年後）には、北海道+東北6県+北関東3県+甲信越3県+北陸3県+静岡県の全人口相当分（約3,901万人）が、日本社会からいなくなることが見込まれている。

こうした人口減少規模の推計は、「人口減少や過疎化を阻止するための外国人の受け入れ」という発想³はあまり現実的ではないことを示唆しており、現実をとらえた外国人の受け入れ策や社会統合策の検討が求められているといえる。

(2) 外国人の状況

1) 「外国人」の考え方

続いて、日本の総人口が減少する中での外国人の人口

推移をみていきたい。実態把握を行うにあたり、そもそも外国人をどのように定義するかを考える必要がある。本稿では、最も一般的な、①出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）における、外国人＝外国籍の人（＝日本国籍を持たない人）とする考え方に加えて、②元外国籍で現在は日本国籍に帰化した人や、③いわゆるダブル（ハーフ）の子ども等、日本国籍であっても外国に由来する人々を含めた、「外国に由来する人口」という観点で考えてみたい。上記の整理をまとめたものが図表4である。

2) 増加し続ける永住者と帰化者：「これまで」の整理 (1)

図表4の整理に基づき、公的統計から、これまでの人口推移を図表5にまとめた。

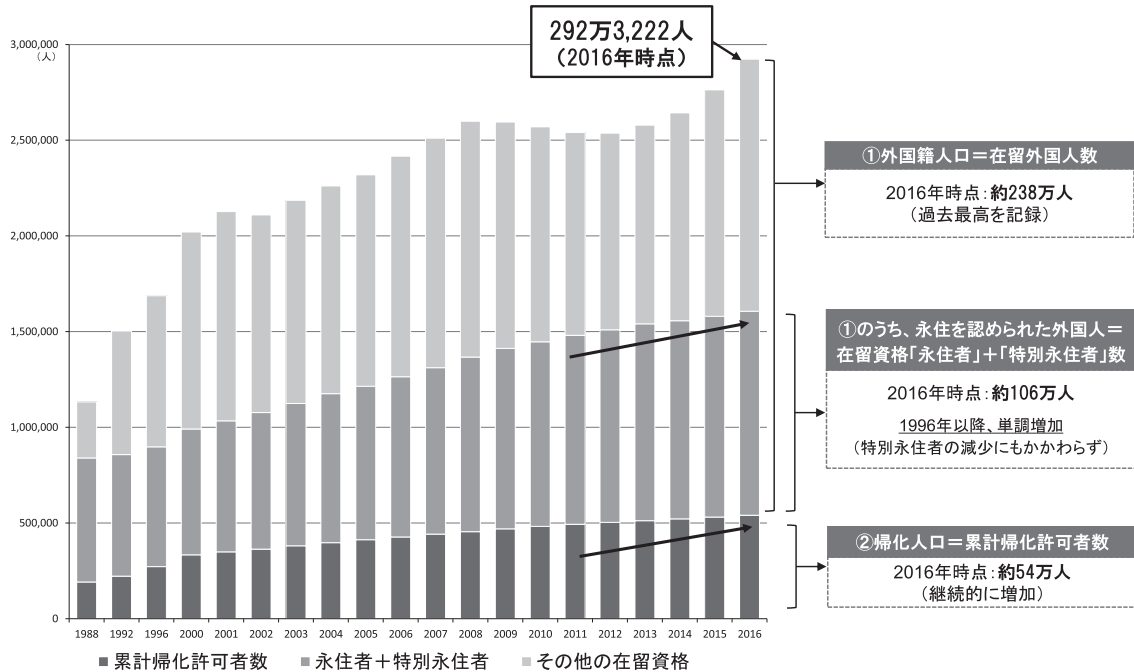
まず、①外国籍人口（在留外国人数）は、2016年時点で過去最高の約238万人に達している。着目すべきは、日本においては、広く外国人を対象にした「永住推進政策」を行っていないにもかかわらず⁴、永住を認めている

図表4 外国に由来する人口の考え方



出所：筆者作成

図表5 ①外国籍人口（在留外国人数）および、②帰化人口（累計帰化許可者数）推移



出所：法務省「在留外国人統計」、「帰化許可申請者数、帰化許可者数及び帰化不許可者数の推移」をもとに筆者作成

在留資格である「永住者」と「特別永住者」⁵の人数の合計が1996年以降一貫して増加している点である（2016年時点：約106万人）。この傾向は、「特別永住者」の継続的な減少、および、リーマンショックや東日本大震災に起因する在留外国人数全体の減少にもかかわらず続いている。また、②帰化人口（累計帰化許可者数）も継続的に増加し、2016年時点で約54万人に達しており、①外国籍人口とあわせて約300万人がすでに日本で暮らしていることが分かる。

③国際結婚カップルの子ども等の数は、直接的に実数を把握できる全国規模の統計がないため参考値だが、人口動態統計では2014年の新生児のうち29人に1人が外国にルーツを持つ子どもであり、こうした子どもが全国で平均すれば1教室に1人以上在籍する時代が近づいている。また、文部科学省（2017）によれば、2016年時点で「日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数」が全国で1万人弱に達しており、この数字は過去10年単調増加傾向にある。

3) 増加し続ける外国人労働者と高まる「外国人依存度」：「これまで」の整理（2）

日本国内で雇用されている外国人労働者（ここでは外国籍の労働者を指す）に目を向けると、2016年10月末時点で初めて100万人の大台を突破し、日本の労働市場における外国人労働者の存在感が年々高まっている。総務省「労働力調査」と厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況」をもとに、全就業者に占める外国人労働者の割合を「外国人依存度」として試算した結果が図表6である⁶。

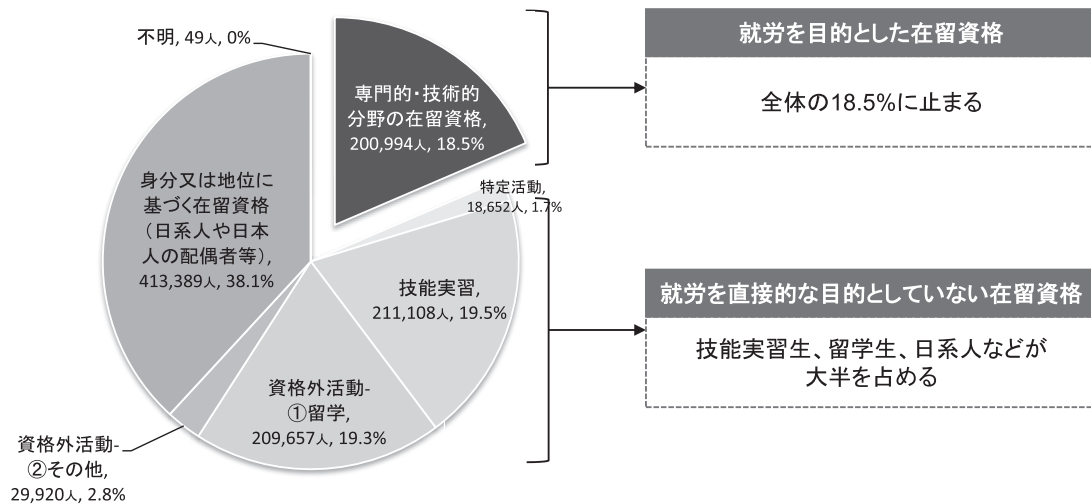
図表6をみると、各産業において「外国人依存度」が高まっている。2016年時点では、59人に1人が外国人であり、2009年（112人に1人）と比較すると約1.9倍の増加となっている。産業別に2009年と2016年を比較すると、建設業の約3.8倍を筆頭に、農業・林業：約3.1倍、医療・福祉：約2.7倍、卸売業・小売業：約2.5倍となっている。また、2016年時点で宿泊業・飲食サービス業では、全就業者の30人に1人が外国人となっている。これは、特に都市部のコンビニエンスストアや飲食店において、外国人に接客を受ける機会が増加してい

図表6 全就業者に占める「外国人依存度」試算

	2009年	2010年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年		「外国人依存度」の変化 2009年→16年比較
農業・林業	1/266人	1/196人	1/136人	1/130人	1/119人	1/105人	1/85人	→	約3.1倍 (1/266人→1/85人)
建設業	1/449人	1/369人	1/384人	1/319人	1/246人	1/171人	1/120人	→	約3.8倍 (1/449人→1/120人)
製造業	1/49人	1/40人	1/40人	1/40人	1/38人	1/35人	1/31人	→	約1.6倍 (1/49人→1/31人)
情報通信業	1/87人	1/80人	1/71人	1/68人	1/64人	1/57人	1/47人	→	約1.8倍 (1/87人→1/47人)
卸売業、小売業	1/192人	1/168人	1/145人	1/133人	1/116人	1/93人	1/76人	→	約2.5倍 (1/192人→1/76人)
宿泊業、飲食サービス業	1/60人	1/54人	1/50人	1/47人	1/42人	1/36人	1/30人	→	約2.0倍 (1/60人→1/30人)
教育・学習支援業	1/68人	1/65人	1/61人	1/60人	1/57人	1/54人	1/51人	→	約1.3倍 (1/68人→1/51人)
医療・福祉	1/1,265人	1/962人	1/798人	1/720人	1/634人	1/570人	1/463人	→	約2.7倍 (1/1,265人→1/463人)
合計	1/112人	1/96人	1/92人	1/88人	1/81人	1/70人	1/59人	→	約1.9倍 (1/112人→1/59人)

出所：総務省統計局「労働力調査」、厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめをもとに筆者作成。2011年の「労働力調査」（全国・年次）は、東日本大震災の影響等により公表されていない。

図表7 外国人労働者の在留資格別内訳（2016年10月末時点：総数108万3,769人）



出所：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめをもとに筆者作成

る実感と符号する人も少なくないと思われる。

日本の外国人労働者について、在留資格別にその内訳をみるともうひとつの特徴が浮かび上がる（図表7）。すなわち、就労を目的とした在留資格を付与され働いている外国人労働者は外国人労働者全体の18.5%に止まっており、本来は就労を主目的とせず入国・滞在を認めている在留資格者（「国際貢献・技能移転」のために入国を認めている技能実習生が19.5%、日本で勉強するため

に入国を認めている留学生在が19.3%、日本人の子孫として特別な関係があるため入国を認めている日系人らが38.1%）が大きな割合を占めているという実態である。また、外国人労働者の総数は増加しているものの、在留資格別割合は過去10年間大きな変化がないことも特徴といえる（近年、留学生の割合が若干増加傾向にある）。

上述したような「外国人依存度」と、外国人労働者の在留資格別割合から、日本で就労することを主目的として

図表8 日本における外国に由来する人口の推定

年	外国に由来する人口	外国に由来する人口の内訳			総人口比	2015年時点との比較	
		①外国籍人口	②帰化人口	③国際児人口		総人口(図表3)	外国に由来する人口
2015年	332万5,405人	201万5,495人	46万2,737人	84万7,173人	-	-	
(約25年後) 2040年	726万732人	422万8,975人	100万265人	203万1,492人	1,617万人減	393万人増	
(約50年後) 2065年	1,075万6,724人	562万3,167人	164万8,095人	348万5,462人	3,901万人減	743万人増	

この50年間で、1年あたり、平均約15万人弱が増える見込み

人口を置換するほどには達しないが、増加が続く見込み

出所：是川（2017）をもとに筆者作成

入国・滞在が認められたわけではない外国人によって日本社会が支えられている実態が認められる。

4) 「これから」の見込み

以上では、「これまで」の日本における外国人の実態把握を行ったが、これから先の日本における中長期的な姿を概観して本節のまとめとしたい。

上述した、「外国に由来する人口」の推計として、国立社会保障・人口問題研究所の是川（2017）が行った研究がある。1960年代以降から続く入国超過の趨勢が今後も継続すると仮定し、「日本の将来人口推計（平成29年推計）」、「在留外国人統計」、1987年以降の帰化許可者数および父母の国籍が識別可能なデータに基づき出生率と死亡率を考慮して推定を行っている。外国に由来する人口という観点から、これまでの趨勢を踏まえたひとつの推定モデルとして参考となる。

結果をみると、外国に由来する人口は、約25年後の2040年には総人口の6.5%に相当する約726万人、約50年後の2065年には総人口の12.0%に相当する約1,075万人と見込まれている（図表8）。総人口比12.0%は現在の欧米諸国の水準に匹敵し、特に若年層ほど割合が高まり、20-44歳では総人口比18.0%を占めると算出されている。総人口と外国に由来する人口の2015年比の増減値を比較すると、人口減少分を置換するほどではないが、外国に由来する人口が増加すると見込まれている。

3 | 議論が求められる論点

日本の総人口が減少し、外国に由来する人口が急増する社会の到来が見込まれるなか、外国人をいかに受け入れ、外国人といかに共生していくかは待たなしの政策課題であり、外国人（広い意味で移民）政策のグランドデザインを描き、議論を深めていく必要性が高まっている。

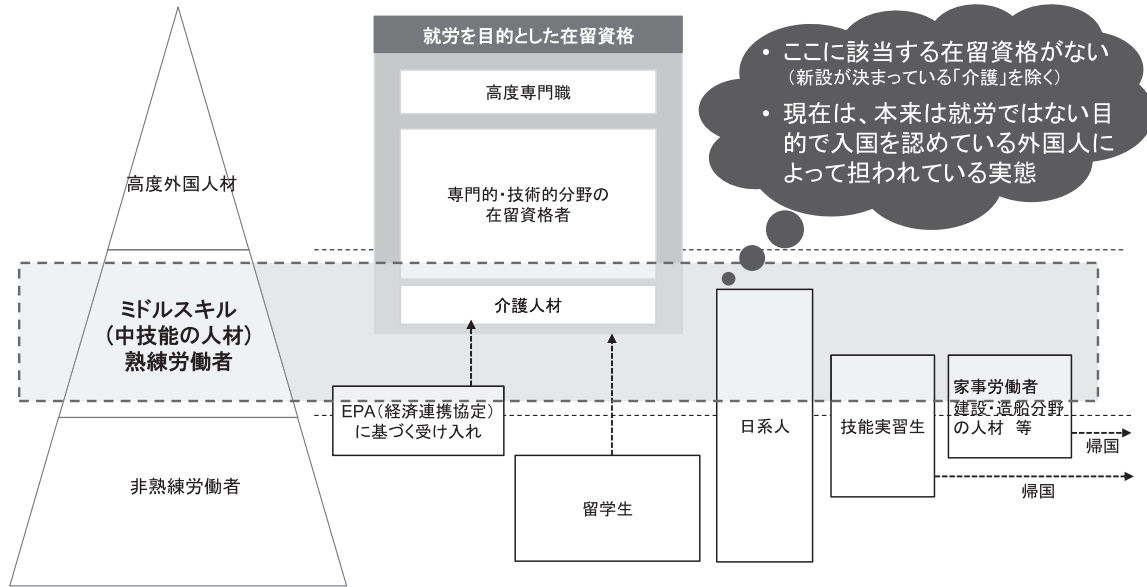
ただし、外国人に関する議論は印象論や情緒的な性質を帯びやすく、また、「外国人」といっても、高度外国人材や技能実習生、留学生、日系人、難民等属性が多岐にわたり、かつ、受け入れ局面とその後の社会統合の論点が絡み合うため、「どの属性の、どの局面を対象に議論しているのか」が分かりづらくなり、議論が噛み合わないことがしばしば起こり得る。

この点について、拙稿（2016）では、外国人に関わる論点の整理を試みており、大きく、1) 外国人の受け入れに関する入り口の議論（出入国管理政策）と、2) すでに日本で生活している外国人に関する受け入れ後の議論（社会統合政策）を一体的にとらえつつも分けて考える必要があることを示した。本稿では、1)、2) それぞれについて、中長期的な観点から代表的な論点を提示したい。

(1) 出入国管理政策について

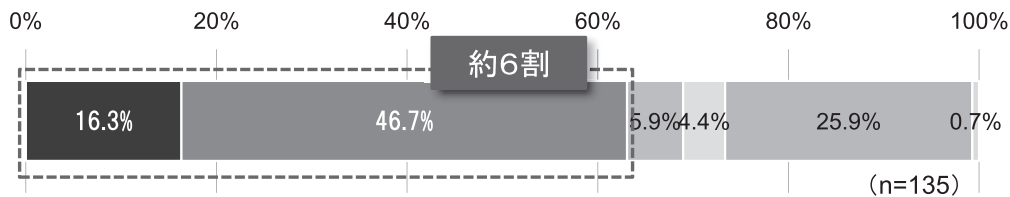
出入国管理政策については、労働力の正面からの受け入れという点で、現在の在留資格制度では対応し切れていない、（高度外国人材ではない）「中技能の外国人」の受け入れに関する本格的な議論が必要だと考える（図表9

図表9 人材スキルと対応する外国人労働者イメージ



出所：佐藤（2017）をもとに筆者作成

図表10 「中程度」の技能を有する外国人受け入れに対する企業評価



■非常に評価する ■ある程度評価する ■あまり評価しない ■全く評価しない ■わからない ■無回答

注：対象企業：愛知県内企業1,000社程度、外国人雇用が多い業種（食料品製造業、プラスチック製品製造業、金属製品製造業、生産用機械器具製造業、輸送用機械器具製造業）、従業員300名以下
回収数：135社、調査年月：2016年9月

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（2017）「製造業の生産工程における人材不足と愛知県『外国人雇用特区』検討に関するアンケート調査」（上記設問は、愛知県が提案する「外国人雇用特区」制度に対する評価についての回答結果）

参照)。

上述したように、日本政府は、高度外国人材を積極的に受け入れつつ、高度外国人材以外の外国人の受け入れには慎重な姿勢を続けてきた。だが、前節の通り、実際には就労を主目的としていない外国人が相当の割合で就労し、その中には中技能の業務に従事する外国人も含まれる。たとえば、シンガポールでは、外国人労働者の受け入れカテゴリーとして、高度 (E Pass) / 中度 (S Pass) / 単純 (WP) と分けて、それぞれに在留資格を付与して受け入れている。日本でも、労働力確保の観点から、国際貢献目的や学ぶ目的で入国・滞在を認めている外国人に

依存せず、外国人労働者として正面から受け入れるための要件を整備し、それらをクリアした人には在留資格を付与する制度を構築することについて、検討を始めるべきだと考える。

先行的に、現在愛知県では国家戦略特区の枠組みで「外国人雇用特区」を創設し、人材ニーズの高い産業かつ日本人が採用できない分野における「中技能の外国人」に対して、「産業人材」という在留資格を付与し、正面から当該外国人を受け入れる提案をしている。弊社では、愛知県の提案を受け、愛知県内の中小製造業の企業を対象に「産業人材」（ここでは生産工程の技能工レベルを想定）の

図表11 「中技能の外国人」の受け入れ要件の論点（例）

観点	議論のポイント、論点となる内容
受け入れの対象分野	<ul style="list-style-type: none"> 受け入れる分野をどのように判断するか 受け入れる産業・職種は固定的か流動的か
受け入れ人数の設定	<ul style="list-style-type: none"> 労働市場テストを実施するか 日本人労働者との職の競合が起こらないか
技能レベル	<ul style="list-style-type: none"> 何を持って「中程度の技能」と証明するか 日本の技能検定または公的資格は他国と相互認証が可能か
日本語能力	<ul style="list-style-type: none"> どの程度の日本語レベルを求めるか
在留付与期間	<ul style="list-style-type: none"> 一度に付与する在留期間はどのくらいか、延長はありか、受け入れ当初から永住を想定することを認めるか
家族の帯同	<ul style="list-style-type: none"> 最初から家族の帯同を認めるか、一定期間後に認めるか
職場変更の自由	<ul style="list-style-type: none"> 職場変更を認めるか、労働市場テストを実施する場合、対象業種・職種や受け入れ企業が決まった状態で受け入れることになるが、その場合、移動はできるのか
その他	<ul style="list-style-type: none"> 特定の国と2国間協定(MOU)を結ぶのか、受け入れに関わり民間事業者の介入を認めるのか 受け入れに伴う社会的・経済的インパクトとして期待や懸念は何か

出所：筆者作成

ニーズ調査を独自に実施したところ、「産業人材」に対して約6割が評価すると回答し、企業側から一定のニーズがあることが分かった（図表10参照）。

今後、本格的に「中技能の外国人」の受け入れに関する議論を行うにあたっては、受け入れる分野、人数（規模）、技能レベルや日本語能力、在留付与期間、家族の帯同の可否等が具体的な観点として考えられ、それぞれに議論すべき論点がある（図表11参照）。特に、「何をもちて『中技能』と証明するか」という技能レベルが問われるが、たとえば愛知県の提案では、国家検定である技能検定3級以上をひとつの目安としている。現在、技能検定の一部職種は、アジア諸国現地で検定試験が実施され始めており、こうした動きが広がることで日本の技能検定取得者の裾野が拡大し、「産業人材」の母集団形成に寄与するとも考えられる。

また、自由民主党（2016）の基本的考え方では、「いわゆる単純労働者」という用語の使用は不適切であり整理が必要であることや、何が「専門的・技術的分野」なのかが判然としていないことが言及されており、そうした問題意識と「中技能の外国人」対象の在留資格創設は通底しているとも考えられる。「中技能の外国人」の人物要件を

精緻化させていくことで、これまで曖昧なまま使用されてきた「高度外国人材」や「専門的・技術的分野の外国人」、「いわゆる単純労働者」という用語の見直しと定義の明確化も期待される。

上記に加え、「中技能の外国人」に在留資格を与え、正面から受け入れることで期待される効果として、技能実習生や留学生が本来の目的に沿った入国・滞在が促進される可能性が高まることが挙げられる。産業面でも、グローバル社会が一層進展する中で、国内企業の99%以上を占める中小企業における労働力確保に加え、社内の内なる国際化・ダイバーシティの促進、グローバル展開の土台形成、高度外国人材の獲得可能性の拡大等も期待されると考える。日本社会を支える中小企業の持続的発展を促すうえでも、企業側が雇用しやすく外国人側も定着しやすい社会制度の整備に着手しなければならない。

ただし、直近の動きとして、2017年5月『「ニッポン一億総活躍プラン」フォローアップ会合』では、留学生の週あたりの労働上限時間の拡張や、現在新規入国が制限されている日系四世に対する「新しいワーキングホリデー」という提案が示されており、こうした表向きは就労を主目的とはせずに門戸を広げる方向については、再

考も含め検討が必要だと考える。人口が確実にかつ大幅に減少していくことがみえている中で、新たな外国人を、労働力として正面から受け入れるために、私たちはどのような要件で迎え入れるべきか議論を重ねていかなければならない。

(2) 社会統合政策について

外国人を受け入れた後の対応については、欧米諸国を中心に悪戦苦闘をしてきた歴史がある。上述の実態把握と今後の推定を踏まえれば、すでに日本にも300万人近い外国に由来する人々が暮らし、今後もその数の増加が見込まれているため、本格的に国を挙げて、労働者としてだけでなく生活者としての外国人の視点に立った社会統合政策に取り組む必要がある(本項では、外国人＝外国に由来する人々と広くとらえて検討する)。

社会統合政策とは、外国人の受け入れ社会への「同化」ではなく、外国人の権利を保障しつつ義務の履行も促進し、また文化的多様性を維持して、同じ地域社会の構成員としての責任も担うことを目指す政策を意味する(井口2015)。21世紀に入り、日本の状況は、外国人の定住・永住化が進む一方で、国として十分な社会統合政策が行われなかった1980年代の欧州諸国の状況に類似しており、このままの状態が続くと、1990年代に欧州諸国が直面したような受け入れ社会と外国人との間での摩擦や軋轢が生じてしまう懸念も指摘されている(井口2011)。

こうした指摘や諸外国が直面する課題等を踏まえれば、医療面や災害時の支援体制、外国にルーツを持つ子どもへの教育、文化的・宗教的な相互理解等、多様な角度からの取り組みが求められる。ここでは、特にその中でも、中長期的な観点から社会統合政策として重要と思われる取り組みとして、①基本法の制定、②外国人の社会統合(主に日本語習得)にかかる社会的費用負担への合意、③受け入れ地域の連帯の3点を取り上げたい。

①について、諸外国では、出入国管理に関する法律とは別に、外国人の処遇や統合に関する法律や規則が定められているが、日本の現状は法的拘束力のない「多文化

共生推進プラン」の作成に止まっている。たとえば、総人口に占める外国人割合が日本と類似している韓国は、在韓外国人の処遇に関する基本法(在韓外国人処遇基本法：2007年)や、国際結婚家庭への支援策の基盤となる法律(多文化家族支援法：2008年)の制定、さらに入出国管理法内でも社会統合に関する条文の追加等(第39条～第41条：2012年)、社会統合政策の展開に向けて法的根拠を整えてきている。

日本では、2016年に外国人に対する不当な差別的言動のない社会の実現を基本理念とした、いわゆるヘイトスピーチ解消法が成立した。これにとどまらず、今後ふえていく外国人対象の諸政策を行うためにも、根拠法となりうる基本法の制定もしくは、入管法のひとつの独立した章として社会統合に関する規定を盛り込むことが必要だと考える。

②について、日本で暮らす外国人にとって大きな壁になっているのが日本語習得であるが、現在まで一部の支援機関によるサポートを除き、国として外国人に日本語習得を課すカリキュラム等は存在しない。たとえば、ドイツでは、3ヵ月以上在留する外国人に対して、ドイツ語(600時間)とドイツの法律・歴史・文化等(60時間)を学ぶ「統合講習」(計660時間)の受講を法律で定め、公費(+少額の自己負担)で運用している。その他の諸外国でもホスト国の公用語習得を目的とした国家単位での施策を行う国は少なくない(自治体国際化協会2012)。

このことから、日本でも日本語習得を外国人の自己責任とせず、その受講費用を受け入れる側が負担する点について検討の余地があると考えられる。外国人が日本語を習得することで、外国にルーツをもつ子どもの進学機会拡大、貧困の阻止、治安の維持、日本語による情報収集能力の醸成、地域社会への参画等が期待される。ここでは、日本語ができない外国人を放置してしまうことで結果的に発生してしまう社会的コストを低減するため、国や地域として中長期的視点から一定の公費を投入することに、どれほど合意形成できるかがポイントになる。

最後の③について、日本では法務省による(出)入国管

理を通過した後の日本語教育や、医療・介護現場や教育現場での対応等、日本で暮らす上での必要な支援は、外国人が暮らす地域社会にほぼ一任されてきた。その一方、受け入れる地域側には各種資源（人、カネ、情報、決定権等）が欠けており、十分な対応ができない事態が全国で発生してきた。こうした状況下で、社会統合政策を拡充していくためには、その前線に立つ（立たざるを得ない）地域側が連帯して、出入国管理を行う国に対して働きかけ、一体的な政策展開を求めていく必要がある。これまでは、群馬県太田市や静岡県浜松市等、外国人が集住する地域が限定されていたが、図表2の日本地図でも認められたように、外国人は全国各地において増加傾向にあり、今後外国人が散住する状況がますます広がることが予測される。その意味でも、基礎自治体を中心とする地域同士の連帯を意識的に強化していくことが重要だと考える。

4 | まとめ

本稿では、労働力不足が顕在化するなかで、中長期的な観点から、外国人の受け入れとその後の社会統合について、今後われわれが議論するべき論点を提示した。

実態把握からは、日本で永住推進政策を行っていないにもかかわらず、外国人の永住者や帰化人口はふえ続けていること、全就業者に占める「外国人依存度」が高まり、その大半は就労を主目的とせず入国・滞在を認められた外国人によって担われている実態があること、将来推計に基づけば、総人口が減り続ける一方で、外国に由来する人口はふえ続ける社会が到来することが示された。

私たちは今、こうした社会に暮らしていることを直視し、今後どのような選択をしていくのか、出入国管理政策と社会統合政策の視座から、本稿で示したいいくつかの論点も含め、一体的な議論を深めていくことが求められている。

【注】

- ¹ 「外国人」の定義（考え方）について、本文中を参照。特に断りなく用いる場合は、外国籍を持つ者として扱う。
- ² 「高度外国人材」の定義の曖昧さについては、国松・加藤（2016）を参照。
- ³ こうした発想の前提にある、人口減少分を置換するほどの大量の外国人が日本に押し寄せてくるかのような想定も問い直す必要がある。
- ⁴ 在留資格「高度専門職」への優遇措置以外で、日本において外国人に対して積極的に永住権を与えるような政策は採られていない。
- ⁵ 正確には、「特別永住者」は在留資格ではないが、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」に規定され、永住者と同様、活動の制限はなく、在留期間も定められていない。
- ⁶ 外国人雇用状況の届出の提出は、2008年から義務化。提出率が向上することで、把握できる外国人労働者が増加している側面があること、また、当該届出には特別永住者が含まれていないことに留意が必要。本稿では、現在と同じ形で産業別集計が公表され始めた2009年以降を試算対象とした。

【参考文献】

- ・井口泰、2011、『世代間利害の経済学』八千代出版。
- ・井口泰、2015、「東アジア経済統合下の外国人労働者受け入れ政策」社会政策学会編『社会政策』7(2): 9-26。
- ・自治体国際化協会、2012、「海外における在在外国人の言語学習制度」『自治体国際化フォーラム』(272): 2-16。
- ・自由民主党、2016、「『共生の時代』に向けた外国人労働者受け入れの基本的考え方」。
- ・梶田孝道・丹野清人・樋口直人、2005、『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会。
- ・加藤真、2016、「『移民政策はとらない』発言にみえるズレと求められる論点の整理」三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社サーチナウレポート。
- ・是川夕、2017、「日本における国際移動転換とその中長期的展望——日本特殊論を超えて」移民政策学会シンポジウム発表資料。
- ・国松麻季・加藤真、2016、「日本における外国人労働者政策の検討課題と考察——『高度人材』の実像と活躍に向けて」高橋宏幸・加治敏雄・丹沢安治編著『現在経営戦略の軌跡——グローバル化の進展と戦略的対応』中央大学出版部：81-107。
- ・文部科学省、2017、「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成28年度）」の結果について。
- ・佐藤由利子、2017、「移民・難民政策の入口としての留学生政策」移民政策学会シンポジウム発表資料。