

2014年11月17日 全15頁

移民レポート 1

日本の移民問題を考える

海外の事例を踏まえて

経済調査部
アジアリサーチヘッド 児玉 卓

[要約]

- 欧米諸国と比較した日本の外国人受け入れ実績が大きく遅れていることは確かだが、在留外国人は200万人を数え、その内3割は永住者である。政府は「単純労働者は受け入れない」という建前を維持したまま、建設業等への外国人材受け入れ積極化を検討するなどしているが、制度矛盾を温存したままのなし崩し的な受け入れ拡大はいずれ限界に直面しよう。客観的な事実を踏まえた、あるべき外国人受け入れ政策の議論を始めるときである。
- 欧米などの「移民先進国」においても、外国人受け入れは賛否の対立が先鋭化しやすい分野であり、「多文化共生」の困難を示す事例には事欠かない。こうした事例も、日本が外国人受け入れ政策の議論を開始することの重要性を高めるものである。例えば、ドイツにおける移民にかかわる社会問題は、同国が長く移民問題に向き合うことを避けてきたことに起因している。政策不在が、移民や外国人労働者にかかわる社会問題を惹起、深刻化させる可能性があるということであり、日本はこうした諸外国の経験に十分学ばなければならない。
- 高度人材については先進国間で獲得競争が繰り広げられている。こうした競争の帰結の内、最も危惧されるのは、医師や看護師、教師などの人材流出を通じて、送り出し国の社会インフラが劣化し、その人材供給能力が毀損されることである。このような事態を回避するには、受け入れ側である先進国が送り出し国の人材育成を自らの課題として受け止め、教育支援を拡充させることが必要である。人材獲得競争力に欠如した日本であれば尚のこと、「呼び込む前に育てる」政策の推進は必須であろう。
- また、アジア諸国との良好な関係を構築・維持することも重要である。日本が受け入れる外国人労働者、(事実上の)移民のアジア依存度の高さは将来的にも不変であろう。一方、アジア諸国では日本に遅れて、今後少子化が急速に進み、特に若年層の受け入れ環境は着実に厳しさが増すことになろう。アジア諸国との良好な関係の構築・維持を含め人材獲得競争力の強化の重要性は高まるばかりである。

外国人受け入れ策が前進？

2014年6月24日に閣議決定された『日本再興戦略』改訂2014では、「外国人材の活用」が「雇用制度改革・人材力の強化」の一つに挙げられている。その柱は、第一に「高度外国人材受入環境の整備」を通じた、人材獲得競争力の強化と日本経済の活性化、第二には「外国人技能実習制度の抜本的な見直し」である。後者の「外国人技能実習制度」は人材育成を通じた国際貢献、海外への技術移転を目的に、外国人労働者を一定期間受け入れるものであるが、『日本再興戦略』改訂2014ではその制度を手直しするとともに、受け入れ対象職種を拡大し、実習期間を長期化、また受け入れ枠を拡大することが盛り込まれている。更には、「国家戦略特区」において、外国人家事支援人材（メイド）を試験的に活用するための措置を講ずるとしている。アベノミクスのいわゆる「第三の矢」である成長戦略に組み込まれたことで、これまで消極的だった外国人労働者受け入れ策が大きく転換するのだろうか。

外国人は多い？ 少ない？

法務省の「在留外国人統計」によれば、2014年6月末時点で、208.7万人の外国人が日本に居住している。国際比較のために、国連の「移民」の定義に従えば、その数は243.7万人（2013年末時点）まで増加し、その総人口比は約1.9%となる¹。この2%弱という数字は大きいだろうか、或いは小さいだろうか。

国境を越えた人の移動を生み出す根源的な誘因は、経済格差にある。2013年時点の移民の総人口に占める比率は、世界全体では3.2%であるが、先進国は10.8%、途上国は1.6%であり、その差は明確である²。図表1（左）は、これをG20の構成国を例に示したものである。ここではG20（EUを除く）各国を2013年の一人当たりGDP（折れ線グラフ）の高い順に左から並べ、それぞれの移民/総人口比率（棒グラフ）を示している。サウジアラビアのような、ややイレギュラーな例もあるが、所得水準が高いほど、移民/総人口比率が高くなりやすいという傾向が見て取れる³。

一方、図表1（右）は、やはりG20構成国の移民/総人口比率を1990年、2000年、2013年の三時点を示したものである。一見してわかることは、第一に、相対的な高所得国（韓国以上）では、例外なく、同比率が上昇傾向にあることである。先進国全体の同比率は、90年7.2%、2000年8.7%、そして2013年は前述の通り10.8%と着実に上昇している。一方、同図の右方に位置する中・低所得国は、時系列的な同比率の動きがまちまちである。結果、全世界の移民/総

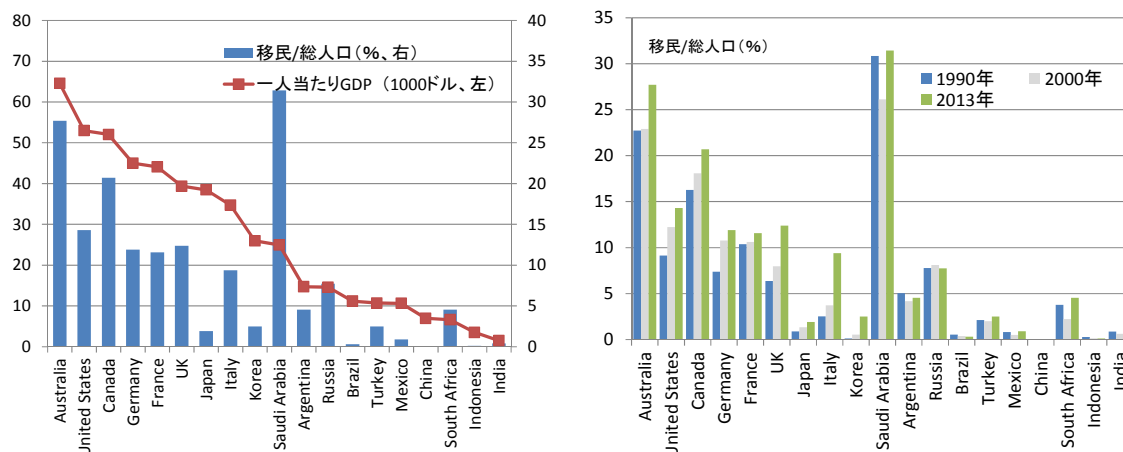
¹ 法務省が集計する「在留外国人」は就労、留学、婚姻等による「中長期滞在者（永住権取得者を含む）」と「特別永住者」の合計である。後者の99%は韓国・朝鮮国籍保有者からなる。一方、国連は1年以上外国に居住する者（ここでは1年以上日本に居住する外国人）を移民（Migrants）と定義している。

² ここでの先進国は欧州、北米、オーストラリア、ニュージーランド、日本からなり、途上国はそれ以外。国連の分類による。

³ カタール（73.8%）やアラブ首長国連邦（83.7%）、クウェート（60.2%）など中東には移民/総人口比率の高い国が多く（特に産油・ガス国）、同地域にあってはサウジアラビアはイレギュラーな国ではない。

人口比率は、90年2.9%、2000年2.8%、2013年3.2%と大きく変わっていない。この間の、いわゆるグローバル化の進展は、必ずしも国境を越える人のモビリティを大きく高めたとは言えないということだ。ただし、そうした中でも、先進諸国の人々の吸引力は継続的に高まっている。

図表1 G20の所得水準と移民/総人口比率



(注) 左は2013年時点、推計を含む
(出所) 国連、IMFより大和総研作成

こうした情勢の中で相対評価を行えば、2013年時点で1.9%という日本の移民/総人口比率は極めて低い。第一には地理的条件、第二に慎重な外国人受け入れ政策が、日本の所得水準の高さが持つ人の吸引力を相殺しているのであろう。

例えば、図表1(右)に見るように、ロシアや南アの移民/総人口比率は所得水準からみて比較的高い。これは「地域における相対的な所得水準の高さ」によってある程度説明されよう。南アはサブサハラ・アフリカ随一の工業国である。ロシアは旧ソ連を構成する中央アジア諸国など、より所得水準の低い国に囲まれている。こうした地理的条件は、島国である日本には無論ない。

一方、日本の慎重な外国人受け入れ政策は、例えば就労目的での在留資格を「専門的・技術的分野」に限り、単純労働者の受け入れ枠を設けてこなかったことに表れている。フィリピンやインドネシアなどとのEPA(経済連携協定)に基づく、看護師・介護福祉士の受け入れ実績の低調さも、政府の慎重姿勢の反映、ないしは外国人受け入れに関する政府内コンセンサスの不在の結果という側面を持つ。「単純労働者」を中心とした外国人労働者に対する政府の基本スタンスは、2008年に告示された「雇用政策基本方針」に見る「将来の労働力不足の懸念に対して外国人労働者の受入れ範囲を拡大した方がよい」といった意見もあるが、(中略)安易に外国人労働者の受入れ範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要」という文言に端的に表されてきた。

さて、諸外国と比較した日本の「移民/総人口比率」が所得水準見合いで低いことは確かだが、

時系列で捉えれば、同比率が上昇傾向にあることも事実である。1990年時点の同比率は0.9%だったから、過去20年あまりの間に日本における外国人のシェアは倍増したことになる。我々の生活実感としては、諸外国との比較には余り意味はなく、(過去との比較において)外国人が増えたと受け止めている日本人は恐らく少なくないであろう。実際、やや古い調査だが、2004年に実施された内閣府による「外国人労働者の受入れに関する世論調査」によれば、「最近、身の回りに、働いている外国人が増加してきていると感じますか」という問いに対し、51.0%が「感じる」と回答している(「大いに感じる」17.5%、「ある程度感じる」33.4%)⁴。

こうした観点からすれば、日本に居住する外国人が少ないとは必ずしも言えない。冒頭触れた『日本再興戦略』改訂2014が、日本の外国人受け入れ政策の積極化であるとすれば、それは多くの日本人にとって「増えている外国人をもっと増やす政策」が選択されることを意味するが、それに向けた国民的合意形成、少なくともその努力がなされているのかが問われる必要がある。移民問題、ないしは外国人受け入れ問題は、賛否の意見対立が先鋭化しやすい傾向がある。不用意な受け入れ政策の積極化は対立激化を通じて、結果的に受け入れ拡大のコストの増大につながる可能性がある。

つぎはぎ政策の限界

実際のところ、『日本再興戦略』改訂2014が、日本の外国人受け入れ政策の転換点になるのか否かははっきりしない。施策の柱の一つである「外国人技能実習制度」の拡充などは、抜本的な政策転換というよりは、建設セクター等における労働力不足を受けた場当たりの対応という印象を強く受ける。しかし、こうした場当たりの労働力不足対策の実績を作ったことが、今後のなし崩し的な外国人受け入れ拡大に道を開かないとも限らない。これは極めて具合の悪い展開である。

前述のように、日本政府は建前の上では「単純労働者」に門戸を閉ざしているが、実態は全く異なる。厚生労働省の『外国人雇用状況』の届出状況⁵(2013年10月末現在)によれば、就労目的での在留資格である「専門的・技術的分野の在留資格」を持つ労働者は外国人労働者全体の18.5%を占めるにすぎない。その他のカテゴリーには、多くの「単純労働者」が含まれている。例えば、全体の17.0%を占める「資格外活動」の典型的なケースは、外国人留学生によるアルバイトである。また、「身分に基づく在留資格」には、ブラジル・ペルー等からの日系人が多く含まれているが、彼らの多くが「専門的・技術的」とは言えない製造業の工場労働者として就労していることは広く知られている。そもそも日系人の増加は、1989年に出入国管理法が改正され、3世までの日系人とその家族の受け入れを決めたことに端を発する。実際のところ

⁴ <http://survey.gov-online.go.jp/h16/h16-foreignerworker/index.html>

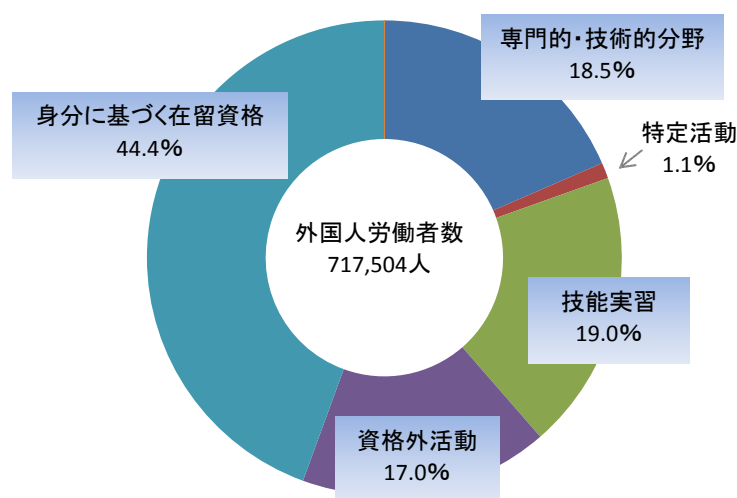
⁵ 同調査は事業所の報告に基づいており、外国人労働者の総数が過小評価されている。例えば在留資格の発給(ビザの発行)を所管する法務省の「在留外国人統計」によれば、2013年12月末時点の「専門的・技術的分野の在留資格」保有者は204,726人であり、同年10月の『外国人雇用状況』の届出状況の132,571人を大きく上回っている。

ろは、バブル景気による労働需給逼迫への対応策であり、従って当初から単純労働者の供給増加を目したものであったのだが、「単純労働者は受け入れず」という建前は維持したまま、日系人であるという「身分」に基づいて日本への呼び寄せを図ったのである。

更に、「技能実習」は建前と現実の乖離を最も明確に示す在留資格である。既述のように、技能実習制度は、海外への技術移転、国際貢献を目的とした制度であるが、実際には農業等の一次産業を含む中小・零細企業が安価な労働力を調達するツールとして機能してきた。「労働」ではなく「研修」であるという口実の下に労働関係法令を無視した雇用者が少なくなく、労働者（研修生）は最低賃金以下の賃金しか得ることができない事例が続出している。例えば厚生労働省の「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導、送検の状況」によれば、監督指導を実施した事業所の内、2008年には72.4%、2009年には70.5%の事業所で、労働時間、（残業に伴う）割増賃金の不払いなどの違反が認められている。こうした実情に鑑み、政府は2010年7月、研修生・実習生の法的保護及びその法的地位の安定化を図る措置を盛り込んだ法改正を行った。しかし、2014年8月に発表された同調査では、違反行為を行った事業所の割合は79.6%と、むしろ法改正前よりも悪化している。同制度が低賃金労働者の供給ツールである実態に大きな変化はないということであろう。いずれにせよ、こうした労働条件を強いられる労働者が「専門的・技術的」労働者ではなく、単純労働者に属することは言うまでもない。

なお、技能実習制度については、米国国務省の「人身売買報告書(Trafficking in Person Report 2014)」において、「外国人労働者を強制労働に追いやる制度」であると断じられている他、2013年6月には、日本弁護士連合会が「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」を公表している。

図表2 在留資格別外国人労働者



(注) 2013年10月末現在

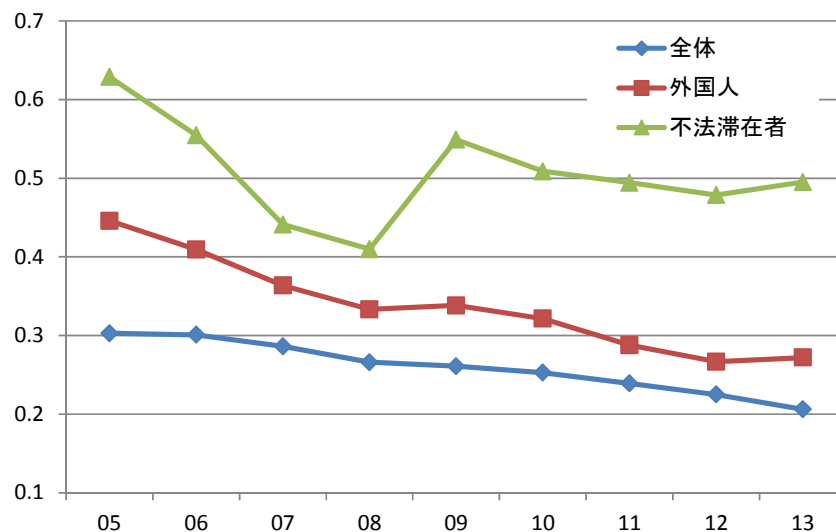
(出所) 厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況より大和総研作成

そして、目下の問題は、こうした制度の実態と建前の明らかな乖離を放置したまま、技能実習制度の拡充という形で、建設分野等の外国人労働者受け入れを拡大させようとしていることだ。これは、劣悪な労働条件を強いられる外国人労働者を増やしてしまう恐れが強いだけでなく、その帰結として、二つの問題を惹起する可能性が高い。

一つは、国内における外国人受け入れ反対論をより先鋭化させる要因となり得ることである。このこと自体は、必ずしも悪いとは言いきれないが、それが外国人に関する歪んだイメージに触発されることは避ける必要があるだろう。例えば治安である。警察庁の「犯罪統計」（各年版）によれば、外国人の「刑法犯検挙人員/外国人人口」比率は、日本全体よりもわずかであるが恒常的に高い。しかし、このことは必ずしも「外国人だから」罪を犯しやすいことを意味するわけではない。例えば、外国人の内、不法滞在者の同比率は正規滞在者のそれを上回り続けているが、これが示唆しているのは、正常な所得稼得手段を持たないことが、犯罪の誘因を強めていることである。同様に、技能実習制度などの下で劣悪な労働条件を強いられる労働者が、外国人の犯罪発生率を高める可能性がある。

治安（犯罪発生率）は制度の在り方にも依存するということである。そして、制度の不備を温存したまま事実上の単純労働者の受け入れを拡大させれば、外国人による犯罪が増加し、それが制度の不備ゆえであるにもかかわらず「外国人の増加→治安の悪化」という通念をより固定させ、外国人受け入れに対するより強固な反発を帰結する可能性は高い。外国人労働者受け入れの拙速な積極策が、抜本的な積極策への転換を阻害するということにもなる。

図表3 犯罪発生率



(注) 数値は各カテゴリーの「刑法犯検挙人員/人口」、単位は%
(出所) 警察庁「犯罪統計」（各年版）より大和総研作成

現在講じられている、外国人労働者受け入れ拡大策のもう一つの問題は、技術実習制度などに見られる、日本の外国人労働者受け入れ政策の未熟さとその下での労働条件の劣悪さが、受

け入れ拡大の結果としてより広く諸外国に知れ渡ることである。それは言うまでもなく、日本の将来的な人材吸引力をより低めることにつながる。

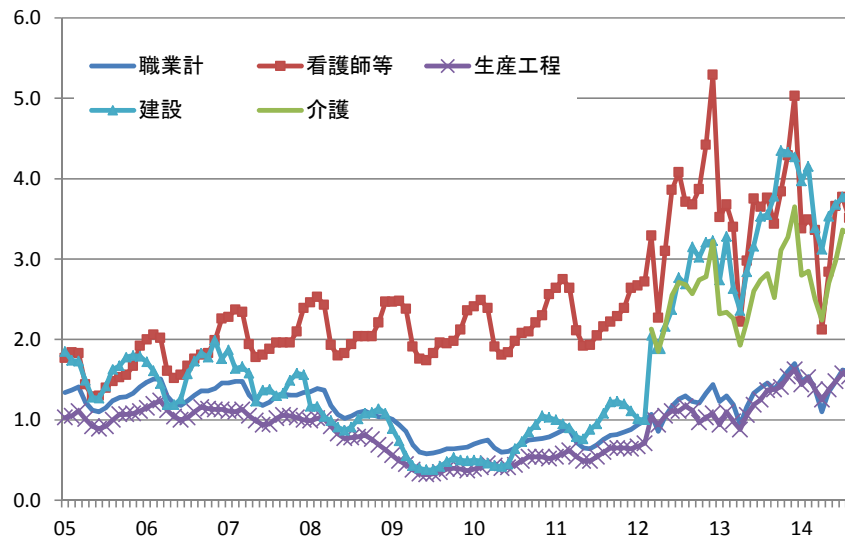
先に紹介したように2008年「雇用政策基本方針」では、労働供給増加の方策としては外国人よりも日本人の活用（稼働率の引き上げ）が優先という基本姿勢であったが、2014年4月告示の同方針「改正版」では、「シニア」や「女性」と並んで外国人が、今後より活用すべき人材として同等に位置付けられており、『日本再興戦略』改訂2014と合わせ考えれば、外国人の受け入れ拡大は不可避というコンセンサスが政府内にできつつあるように思える。そうであれば尚のこと、なすべきは技術実習制度の拡充ではなく、建設労働者等に対し、「専門的・技術的分野の在留資格」に準じる、雇用に基づく在留資格を設定することであろう。目下の措置をいわば例外扱いとし、制度矛盾を温存したまま、技術実習制度の拡充で乗り切れることは、既述のようなコストやリスクを伴うだけではなく、同制度の再拡充、再々拡充といった格好で、その時々々の労働需給の逼迫がなし崩し的な外国人労働者の受け入れ拡大をもたらすことにもつながっていきこう。これもまた、外国人労働者反対論をいたずらに刺激せざるを得ない。

更に、先に触れたアジア諸国とのEPA（経済連携協定）に基づく、看護師・介護福祉士の受け入れの在り方についても、早晚、見直しを迫られることは避けられない。同分野は建設セクター同等かそれ以上に労働市場の需給逼迫が目立つ分野だからである。既に、介護福祉士に関しては、技術実習制度の枠組みで受け入れを開始する検討が始まっている模様であるが⁶、述べてきたように同制度の適用拡大には問題が多い。EPAの枠内での受け入れのみでは限界があるということであれば、看護師と合わせ、介護福祉士についても雇用に基づく在留資格を設定し、より広く受け入れるか等の検討が必要であろう。

外国人労働者受け入れ慎重論は、しばしば次のようなメカニズムを論拠としている。すなわち、労働需給の逼迫は当該分野の賃金上昇をもたらすが、企業は単位労働コストの上昇を避けるべく生産性の改善を図る。安易な外国人労働者の受け入れはこうした生産性上昇を阻害するというのである。こうしたメカニズム一般を否定することはできないが、例えば、公費が投入され、著しい労働力不足が慢性化している介護福祉士の分野に、このような市場メカニズムの発揮を期待することは難しい。看護師にしても、その供給不足ゆえの賃金の引き上げが医療機関の生産性向上をもたらすのか、或いはもたらすと期待すべきかには議論の余地がある。女性や高齢者の労働参加率の引き上げの限界などから、これらの分野での外国人労働力受け入れ拡大に大きく舵を切ったとき、内には外国人労働者への反感が渦巻き、外では就業し、居住する場としての日本の評価の低さから労働力が集まらない。避けるべきはこうした展開であるが、現在講じられている拙速な外国人労働者受け入れ策は、そのリスクを高めているように見える。

⁶ 「技術実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」平成26年6月 第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会。ここでは拡充対象となる職種候補として、自動車整備業、林業、惣菜製造業、介護等のサービス業、店舗運営管理等が挙げられている。

図表4 職業別有効求人倍率



(注) 看護師等は保健師、助産師、看護師
 (出所) 厚生労働省より大和総研作成

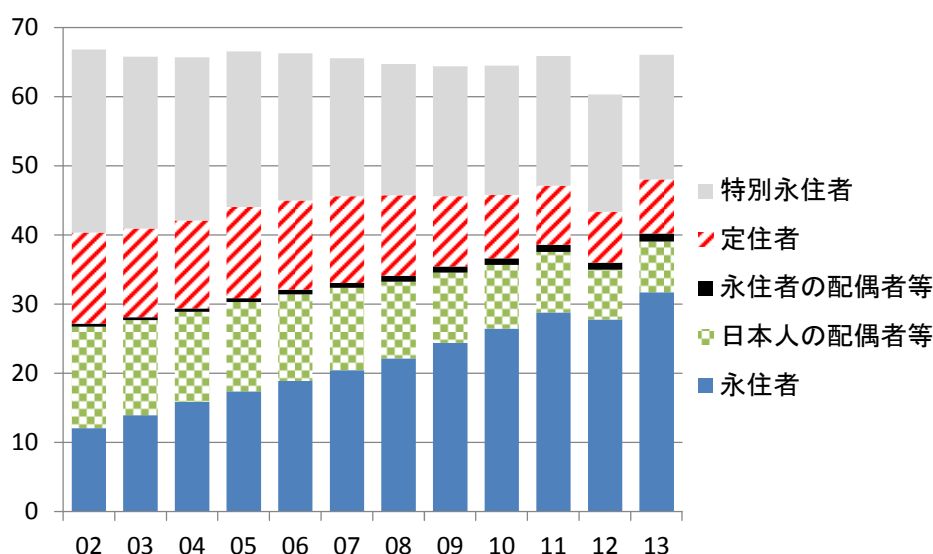
日本に「移民」はある？ いない？

技能実習制度の拡充に代表される、建前と実態の乖離を温存したままの外国人労働者受け入れ拡大は、詰まるところ、日本が「移民問題」に向き合うことを避け続けてきたことの帰結と考えられよう。ここでいう移民とは、国連が定義する「1年以上外国に居住する者」という意味ではなく、日本での永住を前提とした入国者である。現在、日本にはこのようなステータスでの入国者は存在せず、政府はその事実をもって、日本に移民政策は存在しないという建前を維持している。安倍首相も「移民政策はとらない」という姿勢を崩していないと伝えられるが、その建前を維持する限り、技能実習制度は実に都合の良い制度である。その趣旨が国際貢献、技術移転にある以上、同制度の下で入国する外国人は必ず一定期間の「実習」の後、本国に帰らざるを得ない。従って、同制度の拡充が日本への永住者（移民）を増やすことにもならないからだ。

しかし、「移民政策」をとる、とらないは別として、「移民問題」に背を向け続けることの矛盾は明らかである。ここでもまた、実態と建前の乖離は小さくない。なぜなら 200 万人強の在留外国人の内、永住者の比率は着実に上昇してきており、2013 年には 3 割を超えているからだ。更に日本人の配偶者、日系人などからなる定住者、在日韓国・朝鮮人がほとんどを占める特別永住者などを含めれば、その全体に占めるシェアは 60%を超える。これらカテゴリーに属する人々は、どのような定義から見ても（国籍取得やその意思を持つことを移民の条件とすれば別だが）移民に他ならないであろう。しかも、こうした事実上の移民が今後も増えていくことはほぼ確実である。

例えば、政府は2008年、当時12.4万人だった外国人留学生の受け入れを2020年に30万人まで増やすことを目標とする「留学生30万人計画」を打ち出した⁷。留学生は技能実習生とは異なり、就学の後に就労ビザ（専門的・技術的分野の在留資格）を取得することが可能であり、就労後一定期間の後には永住権の取得を申請ができる。そもそも、「留学生30万人計画」自体が、日本のグローバル戦略の一つであり、「卒業・修了後の社会の受け入れの推進 ～社会のグローバル化～」を視野においたものでもあった。まさに移民政策そのものである。

図表5 在留外国人に占める永住者等の比率（％）



（出所）法務省より大和総研作成

ドイツから学ぶべきこと

このような、実態と建前の乖離を長期にわたって温存した結果、移民にかかわる社会問題が深刻化し、後に移民政策の採用を迫られるという事例を提供しているのが、欧州屈指の移民大国、ドイツである。ドイツでは1950年代から70年代初頭にかけての高度成長期に、第一次移民ブームというべき時期を経験している。入国者はトルコ人を中心とするガスト・アルバイターと呼ばれる労働者であり、ドイツ政府は彼らについて一定期間の出稼ぎ労働の後、母国へ帰国するという認識でいたのだが、実際にはその多くが定住し、更には母国から家族を呼び寄せた。そうした中でもドイツ政府は、ドイツは移民受け入れ国ではないという建前を維持したが、一方では、ベルリンの壁崩壊以降の共産圏の体制転換がこれら諸国からドイツへの移民増加を惹起するなど、同国の所得水準の高さもあって、事実上の移民大国化が着実に進んだのである。そして漸く2001年の「移民委員会」設置を経て、2005年に「移民法」が施行され、ドイツは自らが移民国家であることを認めた。

⁷ <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2008/07/29kossi.pdf>

それ以前は、建前上、移民は「いない」わけだから、移民を如何にドイツ社会に統合させるか等の政策もなかった。トルコなどからの移民やその2世、3世の多くは、ドイツ社会から分離され、集住し、十分なドイツ語会話能力に欠け、教育水準に劣るといわれるが、その背景の一つが、移民は「いないふり」をする政府の姿勢、移民政策の不在であった。漸く実現した移民法の制定がその反省に立つものであることは、同法がドイツ語講座を中心とした「統合コース」の受講を定住外国人に課していることから明らかである。

前掲図表1に示した、国連定義に基づくドイツの「移民/総人口」比率は、2000年時点で10.8%に達していた。現在でも移民のドイツ語能力の不足、相対的な失業率の高さなどの問題が指摘されるが、それほどの移民大国となって初めて統合政策の採用に踏み切ったわけであり、10年足らずで統合政策が十分な実を結ぶと期待することには無理がある。つまり、こうした移民に関連する社会問題の存在をもって、ドイツを移民大国化の失敗例であるとみなすことは適切ではない。移民はいないという建前下で、政策不在のままに大量の移民をなし崩し的に受け入れてきたことの是非が問われるべきであり、日本はドイツの経験に十分学ばなければならない。幸いにといいべきか、現時点での日本の外国人受け入れ実績は極めて乏しい。だからこそ、なし崩し的な外国人受け入れが進む前に、移民問題と向き合い、あるべく政策の検討を始めることでドイツ同様の失敗を回避する可能性を高めることができる。

「移民問題」検討は移民の増加に直結しない

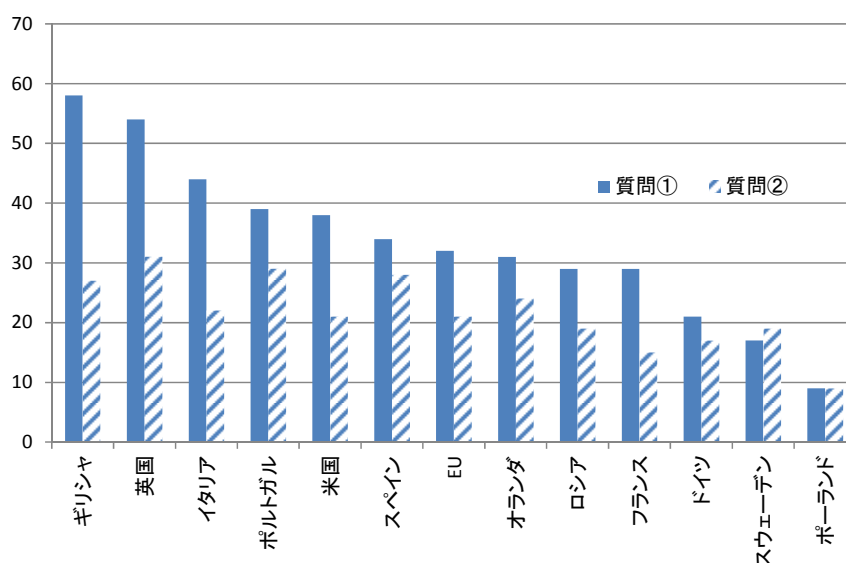
ただし、ここで強調されるべきは、移民問題に正しく向き合い、その結果、場合によっては将来的に移民政策を確立することがあるにせよ、それは積極的な移民受け入れの推進を意味するわけではないということだ。ドイツの例が示すように、移民問題の検討は、まずは入国管理政策と社会政策を統合させ、移民受け入れの社会的コスト軽減の方策を講じることを目的とすべきである。第二には、場当たりの外国人受け入れと決別し、受け入れる外国人のステータスや人数について、より戦略的な政策の策定と運営が目指されるべきである。例えば日本は、就労を希望する外国人に対し、要件さえ満たしていれば雇用に基づく在留資格を与えており、「労働市場テスト」、及び「数量割り当て」などを実施していない。「労働市場テスト」は、外国人労働者に就労機会を与えるに際し、事前に国内労働者で特定の業種を充足することができないことを確認するためのテストであり、国内雇用優先の代表的施策である。「数量割り当て」は、文字通り、業種、職種ごとの受け入れ上限枠の設定である。両者ともに、ドイツ、英国、米国など、少なからぬ欧米諸国が採用している。

こうした制度を取り入れることにより、意図せぬ外国人労働者の流入急増や労働需給が逼迫しているわけではない業種、職種への新規の供給増加などを回避することが可能となる。また、外国人受け入れが国内雇用優先を前提としたものであることを、効率的にアナウンスすることを可能としよう。例えば「労働市場テスト」の結果を踏まえ、それがどれほどの人数の外国人労働者を受け入れの余地を生むか、或いは余地がないかを公表するのである。より合理的な外国人受け入れ政策を追及すると同時に、外国人労働者や移民に関する情報提供を拡充させ、

受け入れに伴う社会的コストの低減が図られることが望ましい。

この、情報提供の重要性を示す例として、米国の公共政策を専門とするシンクタンク、ジャーマン・マーシャル・ファンド（The German Marshall Fund of the United States）の世論調査報告“Transatlantic Trends, Key Findings 2014”の一部を紹介しておきたい。ここでは、欧米諸国の人々に対し、①「一般的に言って、あなたの国には外国で生まれた人の数が多すぎると思うか」、②「政府の推計では、あなたの国には**%の外国生まれの人が住んでいる。あなたはこれを多すぎると思うか」という二つの問いへの回答を求めている。

図表 6 移民は多すぎる？



(注) 質問①は「一般的に言って、あなたの国には外国で生まれた人の数が多すぎると思うか」、質問②は「政府の推計では、あなたの国には**%の外国生まれの人が住んでいる。あなたはこれを多すぎると思うか」という問いに対する「イエス」の比率、単位は%

(出所) The German Marshall Fund of the United States より大和総研作成

結果は図表 6 に示す通りである。ほとんどの国では、実際の外国生まれの人（≒移民）の数についての情報を得た上で、「多すぎる」とした回答が、情報なし段階での回答を下回っている。特に、ギリシャ、英国、イタリアなど、①の問いに対して、外国人が多すぎるという回答率が高かった国で、情報を得たことによる修正の程度が大きい。言い換えれば、「外国人が多すぎる」という感覚は、情報の不足がもたらす根拠薄弱な感覚にすぎない面もあるということだ。在留外国人や新規受け入れに関する方針や実績などの情報提供のツールを拡充することが、外国人受け入れの社会的コスト低減に資するという期待を抱かせる事例である。

高度人材受け入れの難しさ

何度か触れてきたように、外国人受け入れ問題は、賛否の対立が先鋭化しやすい。ことに、(永住を前提とした) 移民の受け入れに強い拒否反応を示す向きは少なくないと考えられ、これが

移民問題を正面から取り組む上での政治的障壁になっているのであろう。しかも、「外国人」にかかわる政策の推進は政治家に直接的なリターン（票）をもたらすものではない。しかし、前掲図表 5 が示すように、在留外国人の事実上の移民化が進む中で、移民問題から背を向け続けることは、治安の悪化や社会の分断、及び情報の不備を通じて、反移民論をますます強め、ドイツの失敗の轍を踏む可能性が高いことは述べてきた通りである。

こうした中、受け入れ反対論が比較的少ないのが、高度人材としての外国人である。2012 年 5 月には「高度人材ポイント制」を採用し、高度人材受け入れ積極化の姿勢をより具体的に示している。これは、高度人材の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」に分類し、それぞれの分類ごとに「学歴」、「職歴」、「年収」などのポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70 点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与えるという仕組みである。この制度で在留する外国人は、制度発足直後の 2012 年末は 313 人、以後、2013 年末の 779 人を経て、2014 年 6 月末時点では 1,446 人まで増加している。もっとも、制度発足から二年が経ち、相応の認知を得ているはずであること、永住権取得の要件が緩いなどの優遇措置が付されていること、更にポイント獲得の要件がさほど厳しいものではないことなどを考えれば、今のところ実績は貧弱といわざるを得ない。

ポイント取得について一例を挙げれば、「高度専門・技術活動」の場合、修士を取得し（20 点）、10 年の職歴があり（20 点）、年収が 800 万円を超えていれば（30 点）、専門分野での実績などは問われずにクリアできる。職務に関する資格の保有、研究実績などで加点を得れば、学歴や年収等の要件が緩くなる。「高度専門・技術活動」に従事していなくとも、先進国の人材であれば、学歴、職歴、年収のみで条件をクリアすることは難しくない。高学歴化が進むアジアをはじめとした途上国であっても、外国企業や民間企業などには、同様の人材が豊富に存在しているはずである。にもかかわらず、ポイント制の利用実績が貧弱なままであるのは、何より日本の高度人材獲得にかかる競争力が欠如しているからであろう。

実際、スイスの IMD（International Institute for Management Development）による世界競争力年報（IMD World Competitiveness Yearbook 2014）によれば、「海外高度人材にとって魅力的な国」ランキングで、日本は 60 か国中 48 位に位置している。背景には、企業幹部や研究者等の収入の相対的低さ、特に欧米先進国から見た地理的なアクセスの悪さ、日本語の汎用性の低さなど多々あろうが、日本企業の外国人材受け入れ姿勢が積極的とは言えないことも、低評価の一つの要因であると考えられる。同じ、IMD の「企業幹部の国際経験の豊かさ」ランキングでは、日本の位置は 60 か国中、実に 59 位である。一時は産業の空洞化が懸念されたほどに、日本経済、日本企業のグローバル化が進んでいるかにも捉えられがちだが、他国との比較においては、その程度はまだまだ遅れていると考えるべきなのかもしれない。そうであれば、社内における人材の多様性を重視し、外国人を受け入れやすい制度構築に意義を見出す企業も限定的、或いは例外的とならざるを得ないであろう。

教育投資の拡充を

いずれにせよ、高度人材の受け入れに関しては、こうした日本の決定的な競争力の欠如という現実から出発する必要がある。最も避けるべきは、この遅れを埋めるために、例えば「高度人材ポイント制」の実績を上げることが目的に、ポイント獲得要件を一段と緩和するなどして、「高度」人材の形骸化を進めてしまうことである。米国では、高度人材に付与される有期雇用ビザである「H1B ビザ」取得者が、少なからず単純労働に従事しているとされており、同国の外国人受け入れ制度に対する信認を低める一因となっている。デンマークの「グリーンカード制度」でも、同様の事例が報告されている。

建設分野での外国人受け入れが検討され、看護・介護などの分野においては恒常的な労働供給不足が顕著となっている現在、高度人材は受け入れるが、単純労働者は受け入れないという日本の二分法は既に事実上破たんしている。しかも、上で見たように、現在の日本は多くの高度人材が喜んで就労、生活の場として選ぶ国ではない。こうした現状を前提とすれば、高度人材の受け入れを急ぐよりも、労働力不足が明らかである業種、職種について、それがどれほどのスキルや経験を必要とするかはさて置いて、段階的、計画的に受け入れを拡大することが現実的であろう。そして、その際に重要となるのが、日本語を含む教育の拡充である。

それは、主要先進国の中では最弱に位置する、高度人材等の獲得にかかる競争力を少しでも引き上げる方策という意味合いもあるが、より重要なことは、アジアを中心とした途上国の人材育成を通じ、それら諸国と日本の相互利益の増進を図ることである。

先進国はほぼ例外なく、いわゆる「選択的移民政策」、すなわち高度人材や国内での供給が不足している人材を優先的に受け入れ、そうでない人材の受け入れは抑制するという政策を採用している。建前上「移民政策」をとっていない日本も同じである。先に触れた「ポイント制」などはまさに、選択的移民政策の典型例である。つまり、高度人材や一定の経験やスキルを要する人材に関しては、先進国間の獲得競争が繰り広げられている。先進国にとって、自らが望む人材を選択的に受け入れることは合理的な姿勢という他ないが、送り出し国の事情を考慮したとき、こうした競争の在り方は果たして持続可能であろうか。

例えば、出稼ぎ労働者の供給大国であるフィリピンでは、海外から本国への送金が GDP の 10% 内外に達している。もはや出稼ぎ送金なしに、フィリピン国民が現在の消費・生活水準を維持することは不可能になっており、この側面からすれば、フィリピンが人の移動から利益を享受していることは明らかである。しかし良いことばかりではない。一つには、同国において、医師や看護師、教師など、専門職従事者の海外流出、国内での人材不足が深刻化している。その結果、医療・教育などの基礎的社会インフラの劣化が進行しており、長期的にはこちらのデメリットが海外からの送金のメリットを上回る可能性がある。

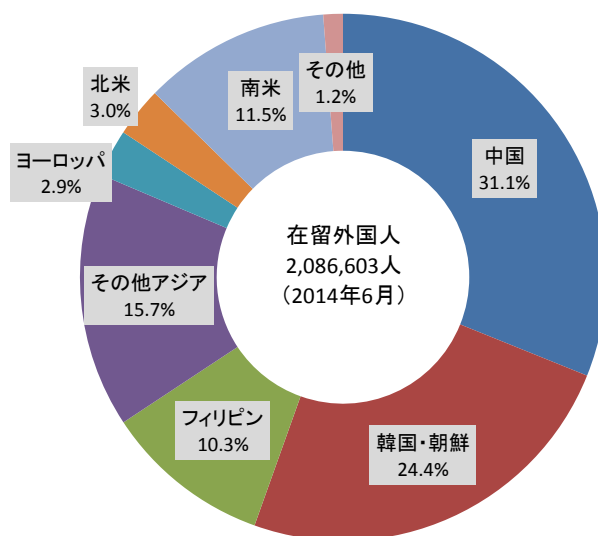
いわゆる「頭脳流出」の観点からは、流出した人材にかかる教育費用を上回る出稼ぎ送金を得ることができれば、送り出し国にネットでの損失は発生しないとみなすこともできるかもしれないが、教育等の社会インフラが劣化してしまえば、人材供給自体が持続不可能になる。選

択的移民政策を採用する先進国間の人材獲得競争が、人材の送り出し国である途上国を疲弊させてしまう可能性があるということだ。

ただし、だからといって、規制を課し、先進国が移民受け入れを自粛すればよいというほど、事は簡単ではない。フィリピンの場合で言えば、出稼ぎ労働の減少は、同国民の生活水準を直ちに引き下げる。それをオフセットする対策を一朝一夕に講じ、実行することは至難であろう。また、先進国による入国規制は、外国でのキャリア形成を願う途上国の子供や若年者の教育を受けるインセンティブを低下させる可能性もある。それは人的資源の質的向上を妨げ、経済成長を阻害する。途上国から先進国への人材供給を、途上国の疲弊を招くことなく持続させるには、途上国における人材育成を、日本を含む先進国が自らの問題として引き受けることが求められる。まずは EPA の枠内で行われている公費による来日前日本語教育の、より広範な適用などから始めることが考えられよう。外国人材の吸引力において競争力に欠如した日本であれば尚のこと、「呼び込む前に育てる」教育投資が必須であると思われる。

最後に、アジアにおける安定的な外交関係構築の重要性を強調しておきたい。ここまで紹介してきた『日本再興戦略』改訂 2014、ないしは「留学生 30 万人計画」などが示唆するように、今後、在留外国人が増加傾向をたどることはほぼ確実と考えられる。そして、その多くはアジア出身者となると想定されよう。実際、2014 年 6 月時点の在留外国人 208.7 万人の内、81.4% にあたる 169.8 万人がアジア出身である。中でも中国国籍者 64.9 万人 (31.1%)、韓国・朝鮮 50.9 万人 (24.4%) の両方で全体の過半を占め、それにフィリピン 21.4 万人 (10.3%) が続く。アジア以外で 5% 以上のシェアを持つのは日系人がほとんどを占めるブラジル (17.8 万人、8.5%) のみである。全体の数は少ないが「高度人材ポイント制」適用者も同様に、全体 1,446 人の内、1,159 人 (80.2%) がアジア出身であり、中国国籍者が 901 人と圧倒的なシェアを占めている。こうしたアジア中心の出身地構成に今後変化が生じるとは考えにくい。

図表 7 国籍・地域別在留外国人



(出所) 法務省より大和総研作成

一方、例えば米国がフィリピン人にとっての最大の中長期滞在先であることが示すように、アジアの人々にとって、日本は数ある選択肢の一つでしかない。不安定な外交関係は、もとより低い日本の人材獲得競争力を一段と毀損せずにはおかないであろう。さしあたり日本にとって重要なのが「労働力」としてのアジアの人々であったとしても、それが生身の人間である以上、政冷経熱は成り立つまい。人材獲得競争力の低下は、日本が受け入れる外国人の総数を減らすか、或いは人数不変の下で人材の質の低下をもたらす。それは結局、外国人受け入れの社会的コストを増加させることにもなる。更に、中長期的にはアジア諸国でも少子化が進行し、特に若年層の受け入れ環境の厳しさが増すことはほぼ確実である。アジア諸国との良好な関係の構築・維持を含め人材獲得競争力の強化の重要性は高まるばかりである。

今後の議論のために

在留外国人は日本の人口の2%弱を占めるにすぎない。その結果、移民問題は局地的にはともかく、全国レベルで注目される社会問題には発展していない。一方、人口の2%弱にすぎないとはいえ、既に外国人は日本社会・経済の中に組み込まれており、一部には、外国人の存在が前提となっている業種や職種、或いは地域が存在する。更には在留外国人に占める永住者のシェアが着実に上昇しているという事実がある。

こうした中、現在の段階で、日本が「移民政策」を確立すべきか否か、或いは外国人受け入れを大幅に増やすべきかといった問いに対する答えを急ぐことは適当ではない。答えを出すための議論の蓄積が圧倒的に不足しているからである。急ぐべきは、客観的事実に基づく、あるべき政策に向けた議論を始めることであろう。