

エグゼクティブ サマリー

松尾 和成

目次

- | | |
|---------------------|-----------|
| I 戦後の経済推移と外国人をめぐる問題 | 2 子弟の教育問題 |
| II 新たな枠組みと外国人をめぐる問題 | おわりに |
| 1 社会保障の問題 | |

I 戦後の経済推移と外国人をめぐる問題

昭和20年8月、第二次世界大戦は終わった。この結果、それまでの戦時体制を支えるために徴用・動員・徴兵され、日本本土にいた朝鮮や台湾の人々、さらに戦前から我が国で暮らしていた人々を対象として、朝鮮、台湾への引揚が実施された。しかし、我が国が主権を回復した昭和27年4月のサンフランシスコ平和条約発効の時点で、朝鮮、台湾へ引き揚げなかった人々の多くは、日本国籍を喪失し、その後その子孫とともに我が国に定着して現在に至っている。この人々に関する問題が我が国の外国人をめぐる問題の一つである。しかし、これらの人々の問題は、外国人への参政権付与問題等で扱われるが、この調査報告書のメインターゲットではない。

さて、第二次世界大戦は我が国に極度の国力・経済力の疲弊をもたらし、生産能力は、終戦直後の時点で戦前の10分の1、その後数年間も戦前の3分の1程度の水準で推移した。さらに、戦前に比べ国土が狭小化した我が国に、外地から600万人もの大量の日本人が引揚・復員し、人口・食糧問題等が極度に深刻化した。復興に努めたものの、国力・経済力の回復は遅々たる歩みであったが、昭和25年6月に勃発した朝鮮戦争による特需で我が国の経済は大きく復興の歩みを開始し、昭和26～27年には、ほぼ戦前の経済水準を回復した。昭和30年から始まった神武景気（昭和32年まで）のさなか、昭和31年7月、経済企画庁からその『年次経済報告』で「もはや戦後ではない」と紹介されるまでに復興するとともに、その後の高度成長期を迎える。しかし、経済は拡大したものの、国内人口はまだまだ過剰であり、昭和27年12月に再開された南米移民は、昭和32（1957）年から1960年代初めにかけて最盛期を迎えた。我が国からの海外への移民は、我が国が経済大国化していく過程で徐々に減少し、過剰人口対策としての海外移住政策もその使命を終えていった。この時期、日本は移民の送出国であったのである。この事実は、今後我が国の外国人政策を考える際に忘れてはならないことであろう。また、戦前からの我が国からの海外移住者を含めて、この人々の子孫が我が国の外国人をめぐる問題として関わってくることになる。この問題は、この調査報告書のメインテーマの一つであり、詳しく述べられる。

我が国の景気の拡大は、岩戸景気（昭和33～36年）、オリンピック景気（昭和38～39年）、いざなぎ景気（昭和40～45年）とさらに続いた。そして、それまでの労働力の需給関係は逆転し、

経済界からは人手不足解消のため、外国人労働者の受入れ要求の声が出るようになった。これを受けて、政府は外国人労働者の受入れの検討を開始した。

ここで、1960年代後半から検討が開始された我が国政府の外国人労働者受入政策を振り返ってみる。外国人労働者受入問題は、我が国では出入国管理の一環（法務省が所管）として取り扱われ、これに、国内の経済界や海外からの要求を受けた国内の雇用政策（厚生労働省が所管）が絡む形で推移してきているように見える。

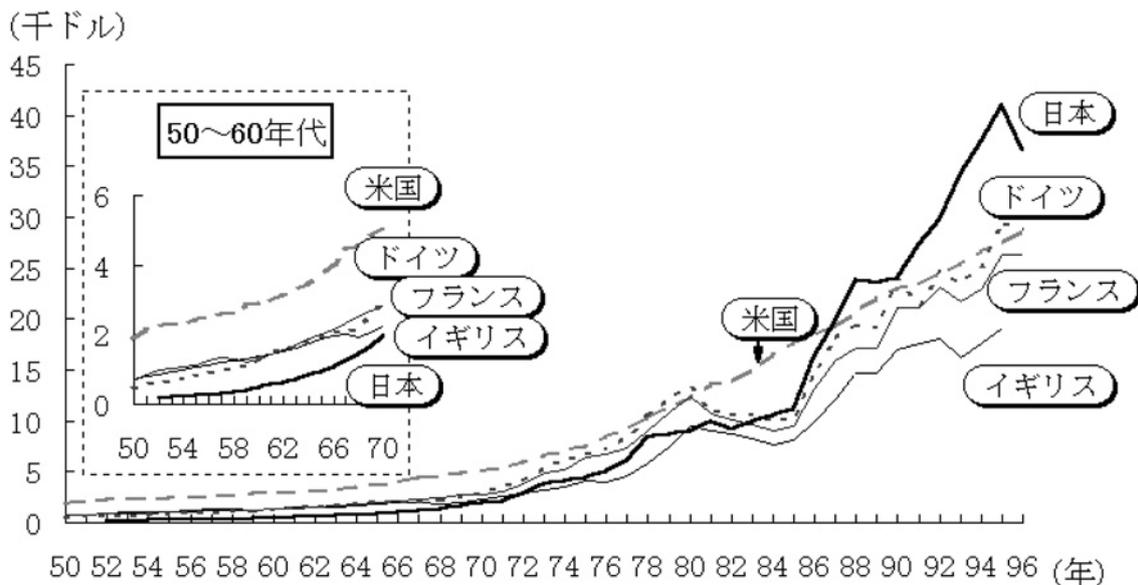
昭和41年から昭和51年までに決定された第1次～第3次雇用対策基本計画では、高齢者や婦人の就職の機会を奪わないようにするため、人手不足を訴える経済界からの外国人労働者受入れについては堅く門戸を閉ざしていた。

しかし、バブル景気（昭和61年～平成3年）を背景に、人手不足に悩む業界、企業の団体は、人手不足対策として外国人労働者が必要であると主張し、政界・官界に働きかけた。実際に不法就労者が労働現場に出現し、そのことも含めて外国人労働者導入をめぐる議論が活発になされるようになった。

また、豊かさを求めていわゆる「ジャパゆきさん問題」が発生し、多数の外国人女性が風俗業などの職業に就いた。その後昭和63年ごろになると、バングラデシュ、パキスタンなど南アジア諸国やイランなどの中東諸国からの出稼ぎ、不法就労が増加した。この時期、特に男性の比率が高まった。風俗業での女性中心の入国から、建設、製造、サービス業に就く男性入国者へと変化してきたのである。

図1は、国民の経済的豊かさの指標である一人当たり名目GDPの戦後の推移を示したものである。我が国の戦後の経済発展の結果、昭和62年には一人当たり名目GDPが米国に追いつき、その後は追いついてきている。豊かさを求める人々の流れが我が国に向かってきたのである。平成元年には不法残留者が10万人を超え、ピークの平成5年には30万人近くに達する事態

図1 主要先進国の一人当たり名目GDPの推移



(備考) 名目為替レートを用いてドルベースに換算した。

(資料) IMF「IFS」

(出典) 通商産業省編『通商白書 平成10年版 総論』大蔵省印刷局, 1998, p.147

経済産業省ホームページ <<http://www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/H10/3-1-1z.htm>>

となった。

一方、昭和61年に開始されたGATTウルグアイ・ラウンドの交渉では、農産物の自由化とともに、「サービス貿易の自由化」が交渉分野の一つとなっていた。サービス貿易に必然的に付随する「サービス貿易に不可欠な人の移動」も交渉の対象とされるようになった。我が国は、「サービス貿易に不可欠な人の移動」の範囲を明確にするリストを作成し、不熟練労働者を自由化の対象からはずそうとしたが、途上国は範囲を明確にするリストの作成に反対した。

このため、ウルグアイ・ラウンドは、協定案作成から二国間交渉に重点を移した。我が国は、「専門的な知識・技能を有する外国人は積極的に受け入れる」という方針で各国と交渉した。

こうして、我が国は、それまでの外国人労働者受入方針を修正し、専門的・技術的能力を有する外国人は積極的に受け入れるが、いわゆる単純労働者については慎重に対処するとの方針を明らかにし、また、国内的にも昭和63年に閣議決定された第6次雇用対策基本計画にこの方針を盛り込んだ。

II 新たな枠組みと外国人をめぐる問題

一方、出入国管理制度を所管する法務省では、一元的な出入国管理制度が崩されるという危惧の念から、昭和63年3月から外国人の在留資格の全面的見直しを行い、平成元年の入管法の大幅な改正に結実した。この改正の結果、

- ①専門的・技術的分野における労働者に対応する在留資格としては、「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」が新設され、また、既存の「教授」「芸術」「投資・経営」「技術」「興行」「技能」の在留資格についても所要の整備が行われた。
- ②日本語学校等の教育機関による受入れのため、「就学」の在留資格を新設した。
- ③「定住者」の在留資格を新設し、いわゆる日系人のうち、日系3世など一定の範囲の者にこの在留資格が付与されることとした。

我が国の入国管理は「出入国管理及び難民認定法」を基本とし、その他に省令・告示などによってコントロールされている。外国人が日本に入国する場合、ビザのある有効なパスポートを所持して、入国審査官に上陸申請をして、上陸許可を受けることになる。上陸のための条件を満たした者に「在留資格・在留期間」が決定され、上陸が許可される。

在留資格は全部で27種類設けられているが、大別すると次の2つになる⁽¹⁾。

1 国内の活動に基づく在留資格

(1) 就労活動が認められているもの

- ①就労を目的とした「外国人社員」の在留資格である「技術」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」など
- ②外国人の熟練職人に与えられる「技能」
- ③教育・研究活動に従事するための在留資格である「教授」「教育」
- ④日本の資格を取得してその活動を行う外国人に付与される在留資格「法律・会計業務」「医療」
- ⑤演劇・演奏・スポーツ等の興行活動を行う外国人に付与される「興行」など

(1) 依光正哲「外国人労働者受入れ拡大論の検討」2007, pp.5-6 (国立国会図書館で開催された説明聴取会資料)

(2) 就労活動が認められないもの

この在留資格の主なものは、観光・親族訪問などを目的とし、就労が禁止されている「短期滞在」である。

(3) 原則、就労活動が認められないもの

この在留資格は、主として「学ぶことを目的として日本に滞在する」外国人のための在留資格であり、「研修」「留学」「就学」などがある。学ぶための生活費を補填するための「アルバイト」を一定時間内であれば許可しているため、「原則として」という表現になっている。

(4) 就労の可否が指定される活動内容によるもの

この在留資格には、ワーキングホリデーや技能実習など、法務大臣が個々の外国人に特に指定して就労を許可する在留資格「特定活動」がある。

2 身分又は地位に基づく在留資格

この在留資格は外国人の属人的要素に着目したものであり、「永住者」「日本人の配偶者」「永住者の配偶者等」「定住者」などである。具体的にはインドシナ難民や日系人にこの在留資格が与えられている。この在留資格を取得した者は、日本国内での活動に制限がなく、したがって就労活動は可能である。

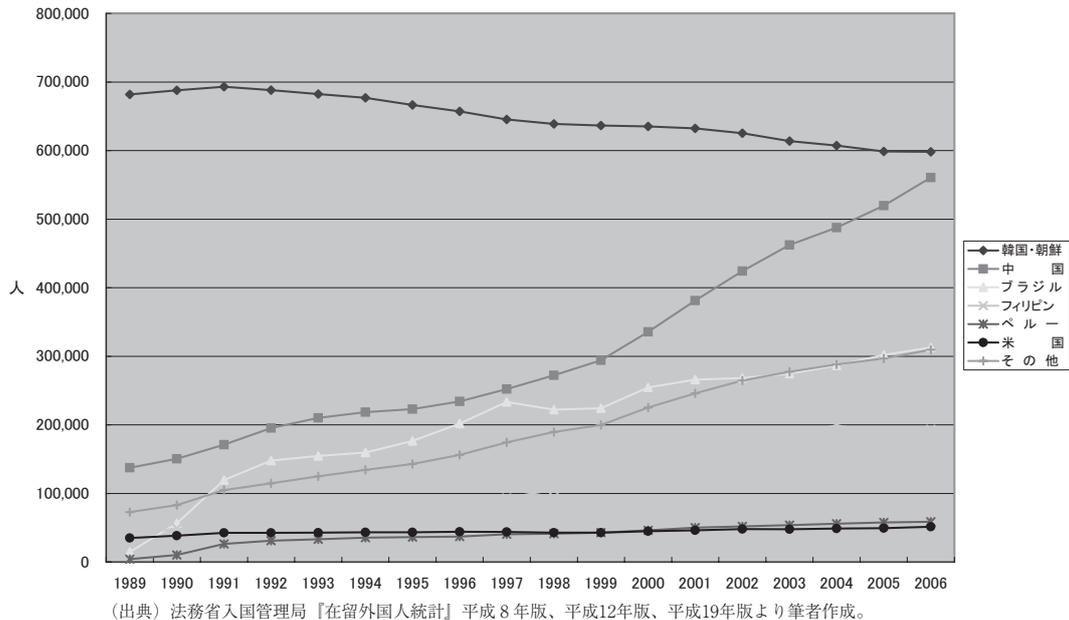
この改正では、第6次雇用対策基本計画に基づき、技術・技能を有する外国人の受入れについては導入の枠を広げたが、単純労働に従事する外国人の就労は認めなかった。しかし、日系人に限定されるとはいえ、新たに設けられた「定住者」の在留資格には就労に関する制約がないため、この在留資格を付与された日系人は、いわゆる単純労働に従事することも可能である。この結果、就労するために入国・在留するブラジル、ペルー等の日系人が激増することとなった。平成元年末のブラジル、ペルー人の外国人登録者数は18,649人であったのが、平成18年末には371,700人にまでに増加している（図2参照）。

長期にわたり我が国に滞在する日系人が増加するに従い、こうした日系人を中心として、外国人が我が国の社会の一員として生活する上でのいくつかの問題が既に発生している。まず、日系人社会では、就学年齢に達した子弟を親が就学させなかったり、日本語能力が十分でなく授業についていけないために子弟が不登校の状態に陥るなどの教育問題やそうした子どもの非行の問題等が深刻になっている。また、日系人の多くが業務請負等の不安定な雇用の下に置かれており、社会保険にも未加入であることが多い。さらに、日系人を含め我が国に生活する外国人については、日本語能力が不十分なために必要な行政サービスを受けられなかったり、あるいは、言葉や文化・習慣の違い等から地域の日本人住民との間で軋轢が生じている例もある。

また、「定住者」の在留資格ではなく一定の期限付きの受入れではあるが、外国人研修・技能実習制度が、平成3年12月の第3次臨時行政改革推進審議会の答申における提言等を受けて、国際貢献、国際協力の観点から、我が国の技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う人材育成に協力することを目的として、平成5年4月に創設された。

この制度の下では、研修期間に一定水準以上の技能・技術・知識を修得したと評価された研修生については、「研修」から「特定活動」へと在留資格の変更が許可され、研修を受けた企業等と同一の受入れ先で適正な雇用契約を締結し、労働者の身分で、賃金の支払いを受けるとともに、労働関係法規や各種社会保険の適用を受けながら、より実践的な技術等の修得を目指

図2 国籍（出身地）別外国人登録者数の推移



し、技能実習に従事することが可能となる。

技能実習移行の対象となる職種等は、当初17職種30作業であったのが、62職種114作業へと拡充されている。また、研修・技能実習の期間は、制度創設当初、最長2年とされていたが、平成9年4月には、最長3年に延長された。

制度創設以降、この仕組みによる外国人の受入れは着実に増加し、平成18年には、「研修」の在留資格で新規入国した者が92,846人、技能実習移行者が41,000人に上っている。

外国人研修・技能実習制度については、労働力を補うためのものではないにもかかわらず、本来の趣旨から逸脱して、実質的に外国人が低賃金で劣悪な条件の下に単純労働者として雇用されることになっているという指摘があるほか、研修手当・賃金の不払い等や、不当な低賃金労働、監禁、暴力など、過酷な労働状況や人権侵害も問題となっている。こうした問題を受けて、多様な制度改革案や提言が相次いでいる。抜本的な改革案として、研修・実習制度を廃止又は縮小し、単純労働者の受入れもしくは就労の在留資格の緩和による労働者の受入れ拡大を図るものがある。他方、現行制度は技術、技能移転に一定の効果があったと評価し、部分的に見直しをする方向もある。特に、労働者に当たらない研修生の保護体制をどう整えるかという点、研修・実習の3年修了後の再実習を認めるかどうかという点に焦点が当たっている。

さらに、研修生・技能実習生の失踪、不法残留等についても報告されており、その是正が今日大きな問題となっている。外国人問題を考察するうえで、外国人労働者政策は大きな論点のひとつである。近年、省庁や経済団体の提言が相次ぎ、EPA 締結でフィリピン等から看護師・介護士の受入れが決まるなど、外国人労働者を巡る議論が活発になっている。その背景には、少子高齢化の進行と労働力人口の減少がある。現在の政府の方針は、高度人材の受入れを推進する一方、単純労働者の受入れを認めていない。しかし、現実には、高度人材の受入れが伸び悩む一方、多くの日系人、研修・実習生、留学生が単純労働に従事しており、政府の方針と実態に乖離が生じている状況にある。この調査報告書は、それが顕著に表れている外国人研修・実習制度及び留学生制度についての問題点も取り上げる。

外国人留学生は、教育・研究水準を高め、国家間の相互理解を促し、友好関係を深めるうえで、重要な役割を果たしている。来日する留学生は増加傾向にあり、平成14年末には約11万人となり、「留学生受入れ10万人計画」は達成された。留学生を労働の観点からみた場合、高度人材候補と単純労働の2点から捉えることができる。国際的に優秀な人材の獲得競争が起きている現在、優秀な留学生が、卒業後そのままその国に就職するのは、高度人材獲得の経路のひとつとなっている。日本でも、留学後そのまま就職する者は増えており、留学生の就職意欲も高い。就職支援体制を強化することで、高度人材の大きな供給源となる可能性がある。一方、留学生の多くは、資格外活動許可を受けて、アルバイトに従事している。就労目的で来日する留学生や、不法滞在、不法就労に関わる者の存在が問題となっている。留学生の質の向上と、学業優先のための対策が求められている。

平成17年の国勢調査によると、日本の人口は戦後初めて減少した。人口の減少局面という大きな転換期に入りつつあるなか、今後どのような経済・社会を目指すのかということ念頭に置いて、外国人労働者政策を進める必要がある。研修・実習制度及び留学生制度は、外国人労働者政策全体との整合性を図ったうえで、改革を進めていかなければならない。

「定住者」「外国人研修・技能実習者」「留学生」等の人々をめぐる問題をこの調査報告書のメインテーマとして取り上げている。

1 社会保障の問題

日本における外国人登録者数は、毎年過去最高を更新し続けており、アジアや南米出身者の増加が顕著である。こうしたなか、社会保障の分野においては、早急な対応を迫られるような様々な生活上の問題が発生し、外国人への社会保障制度の適用についての関心が高まっている。

公的年金・医療保険は、外国人にも概ね制限なく適用されているものの、1年以上の滞在が見込まれる適法滞在者を前提としている。生活保護は、永住者や定住者等の一部の外国人に限り、予算措置として適用されている。

外国人労働者（日系人）の就労形態の多くは、派遣や請負といった間接雇用・時間給・一年又は半年契約の臨時工や期間工である。外国人労働者の健康保険加入率は低く、特に、請負会社に雇用される外国人労働者の健康保険加入が遅れている。未加入となる背景には、事業主及び外国人労働者の双方に未加入へのインセンティブが働いていることによる。つまり、事業主は、健康保険料の半額負担を回避して支払い賃金の低下を抑えることにより、時給を高くすることができる。一方、外国人も、健康時の保険料負担に抵抗感を抱いている。また、健康保険は掛け捨てに近い状態になってしまう厚生年金とのセット加入であるため、定住志向のない外国人は加入を回避する傾向がある。無保険者は、多額の医療費を嫌って医者にかからず、症状を悪化させる場合も多い。また、重病・重傷で診療を受けた場合に、医療費を支払えないケースが続出している。未収医療費の回収は難しく、最終的に医療機関が肩代わりせざるを得ない。とりわけ、適法短期滞在外国人等にとっては、生活保護（医療扶助）の予算措置の対象外となることから、医療の問題は深刻である。

健康保険に加入すべき外国人労働者が健康保険に加入していない実態を重くみて、外国人労働者に国民健康保険の加入を認める地方自治体がある。しかし、その加入基準には差がある。また、外国人による未収保険料が増加している。

公的高齢年金を受給するには、25年の加入期間が必要である。定住志向のない外国人にとっ

ては、受給資格を得られない可能性が高い。帰国時の脱退一時金制度があるものの、その支給額は非常に低い。現在、出身国と日本での保険料の二重払いや保険料の掛け捨てを防ぐことを目的とする社会保障協定の締結が、主要国との間で進められている。

諸外国においては、我が国と同様に、在留資格によって外国人への社会保障制度の適用が制限される。しかし、原則として、すべての外国人に対し、緊急医療は保障されている。

現在発生している様々な問題を根本的に解決するためには、健康保険と厚生年金のセット加入の見直しや滞在期間及び在留資格に合った新しい社会保険制度の創設等、国レベルにおける制度の見直しが必要となる。しかし、見直しは、即座に政策として実現するものではない。したがって、緊急医療の場合には生活保護の適用を認めたり、何らかの理由により健康保険に加入することができない外国人には国民健康保険への加入を認める等、当面の措置を講じることにより、無保険状態に伴う危険を回避することが求められている。こうした当面の措置をとりつつ、抜本的な制度の見直しに向けた議論を進めていくことが必要であろう。

2 子弟の教育問題

平成元（1989）年の「出入国管理及び難民認定法」の改正に伴い、南米日系人（ブラジル、ペルー人）が多く就労のため来日するようになった。就労開始初期には単身で来日し、短期間で「出稼ぎ」を行う傾向が強かったが、次第に家族を帯同するケースが増加したため、日本語を話せない子女の教育が問題となっている。

南米系外国人の学齢期にある子どもたちは、大きく3つのグループに分けることができる。一つは、日本の公立の小中学校に通い、日本のカリキュラムに沿って日本語で授業を受けているグループ、一つは外国人学校に通い、母国語で母国のカリキュラムに沿って学んでいるグループ、そしてもう一つはいずれの学校にも通わない不就学・不登校の子どもたちであるが、いずれのグループの子ども達も深刻な問題を抱えている。

外国人が集住する自治体の公立学校では、日本語を理解しない児童生徒に対する学習・教科指導のあり方が問われている。在籍する外国人児童生徒数別にみると、学校数では「5人未満」在籍校が全体の約8割を占める一方、「30人以上」が在籍する小学校も74校ある。在籍者数が多い学校については教員の加配措置が行われており一定の対応がなされているが、多くの学校は日本語指導すら満足に行えない状況にある。

ブラジル人学校を初めとした南米系外国人学校は、外国人集住地域に集中している。各学校では、帰国後の教育の継続を目指し、母語による本国同様の教育が実施される。多くの学校の法的位置づけは私塾、あるいは有限会社で、各種学校認定を受けた南米系外国人学校は、全国で僅か3校であり、それ以外の多くの学校は公的助成が全く受けられない。そのため、教育の質が比較的低いうえ、学費が高いという問題がある。外国人学校に対する財政的援助の在り方は、今後検討すべき問題である。

また、公立学校にも私立学校にも通わない不就学の子どもたちの存在は、学びの機会の剥奪という観点に加え、早期に学業を放棄した10代の日系ブラジル人の犯罪が増加している点からも、最も大きな問題である。不就学問題の原因としては、外国人子女の教育が義務ではない我が国の法制度上の問題、そして就学状況が把握できない外国人登録制度の問題が考えられる。不就学者の実態については、多くの外国人集住地区の自治体が独自の実態調査を行っているほか、文部科学省も集住地区の自治体に調査を委嘱したが、いまだ全国的な調査は行われていな

い。

南米日系人の子ども達は、親の就労方針が定まらないため、はっきりとした将来展望を持たずにいることが問題である。日本への定住か、母国への帰国か、によって身に付けるべき能力は異なるものの、久里浜少年院における事例から、日本での就労には日本語能力は不可欠との将来的展望を早期に与える必要性が示唆されよう。

今後検討すべき課題としては、まず外国人子女の教育を義務化することが挙げられる。これによって、日本語教員養成や教員配置の法的根拠、学習指導要領における日本語科の設置根拠、不就学問題への解決、などが見込まれる。外国人児童生徒の教育に関する費用負担については、安価な労働者の受入れによって利潤を得ている企業側の負担を求める声もある。まずは政府全体として、外国人に対する一貫した政策を策定していくなかで、外国人児童生徒教育の基本方針の策定と、受入れ態勢の整備が求められる。

「有用な人材をいかに適正に受け入れ、また、好ましくない者の入国をいかに阻止する」かは我が国に限らず、どの国にとっても外国人政策の要諦であろう。しかし、当然のことながら、いずれの国も「有用な人材の受入」は望んでいるところであり、事実、米国、英国、ドイツ等の国では既に「有用な人材の受入」のためのプログラムを実施し、「有用な人材の受入」争奪の熾烈な競争を展開している。一方、我が国も既に見たように、「有用な人材」の受入れについては積極的である。しかしその実績は芳しくない。その原因として、①受入基準の問題、②企業の受入姿勢の問題、③外国人技術者の対応の3つが考えられる。これらの原因のなかで、受入基準や企業の受入意欲には特段の問題があるわけではなく、外国人技術者自身が日本企業で働くことに積極的ではないということがこれまでの調査から浮かび上がっている。外国人技術者にとっては、日本企業の処遇、とりわけ昇進が極めて遅く、しかも日本企業の仕事の進め方、仕事の評価の仕方などが不明確であり、日本での仕事の経験が次のキャリアアップに生かされない、などの不満があり、日本企業での就労はあまり評価されていない。おそらく、企業は日本人社員とのバランスを考え、外国人技術者のみを特別扱いにできないのであろうが、そのことが国際的な人材獲得市場での日本企業の敗北となっているのであろう⁽²⁾。

いわゆる単純労働に従事する外国人であっても、その第二世代やそれ以降の世代はもはや第一世代と同じではない。第一世代の受入れ態勢の充実の必要性はいうまでもないが、第二世代以降への教育などの整備により、「有用な人材」として育てていくことにも着目する必要がある。

おわりに

少子高齢化の進展に伴い、人口減少期を迎える中、今後、我が国では、福祉や社会保障のみならず、様々な分野において抜本的な制度改革の検討を余儀なくされると考えられる。

我が国のとるべき対応策として、国の在り方という巨視的な観点から、人口の自然減に従い縮小していく「小さな日本」への道と、人口減を外国人の受入れにより補って現在の経済大国の地位を守る「大きな日本」への道という両極端の選択肢を示して論ずる見解もある⁽³⁾。い

(2) 依光 前掲注 (1), pp.10-11.

れの選択肢をとるにせよ、我が国を取り巻く環境を抜きにして自由に選択することはできない。将来我が国の経済的豊かさが失われるとすれば、我が国に行くインセンティブは減退することになる。また、「大きな日本」を目指すとすれば、経済的な豊かさを維持していく努力だけでなく、外国人労働者とその家族と共生していくノウハウを身につけることも求められる。

この問いに対して、第二次世界大戦後の大きな流れから、また、特に平成元年に開始された日系人の「定住者」制度の導入から、我が国は、徐々にではあるが外国人労働者を受け入れる方向で答えを出しているようにも見える。しかし、これまで見てきたとおり、外国人労働者の受入れには、国内労働力の需給バランスの検討や外国人への国民意識ひとつをとっても様々な問題があり、短期間に答えを出すことは難しい。

とはいえ、平成元年に始まった日系人の受入れは既に20年に及ぼうとしており、今解決する必要がある問題が既に多々発生している。現在我が国が求められていることは、まず、目前の問題の把握とそれに対する手当であろう。そして、そのことを通して、この先我が国が「大きな日本」を選択した場合に直面することになる「共生社会の実現」のノウハウを学び、先の選択肢への答えを出す有用な手がかりを得ることになるであろう。

(まつお かずなり 総合調査室)

(3) 坂中英徳「外国人受け入れ政策は百年の計である―目指すべきは『小さな日本』か『大きな日本』か―」『中央公論』119巻2号, 2004.2, pp.222-232.