

国際的な人の移動をめぐるアジア戦略

井口 泰*

要 約

わが国には、アジアに適した経済統合を構想し実現する戦略が必要である。この戦略には、モノ・サービスの貿易や投資の自由化に加え、人の移動のマネジメントが含まれるべきだ。ここでは、今世紀になって、グローバリゼーションが、先進国主導から新興国主導に転換しつつあるとの認識が重要である。

そこで本稿は、1) アジアから欧米への人材移動が、次第にアジア域内移動に代替される動き、2) アジア諸国の少子化と高学歴化のなかで、労働需給のミスマッチが一層拡大し、域内移動が促進される動き、3) 巨大な域内経済格差を抱え、低技能労働者や家族移民などマネジメントの困難、4) 第2世代や第3世代の人材が日本で活躍できる環境の欠如、5) 多様な人材を企業の活力に生かすマネジメントの遅れについて、理論的及び実証的に検討した。

アジアの成長に日本が関与できない背景に、アジアワイドに人の移動のマネジメントを目指す戦略の欠如がある。また、政府の成長戦略においては、出入国管理政策と統合政策を2本柱とする包括的な外国人政策の確立が不可欠である。

キーワード：地域経済統合、サービス貿易、国際的な人の移動、高度人材、人材流出、外国人留学生、中間技能、労働市場の需給ミスマッチ、世代効果、多文化共生、出入国管理政策、統合政策、循環移民

JEL Classification：F15, F22, F66, I23, J24, J61, M16, O15

I. はじめに

わが国は、本年7月下旬からTPP（環太平洋経済パートナーシップ協定）の締結交渉に参加した。また、東アジア16ヶ国はRCEP（包括的経済連携協定）の締結交渉を開始した。政治摩擦の深刻化から実施が遅れていた日中韓FTA（自由貿易協定）の交渉も、ようやく進み始めている。

しかし、日本政府には、アジアに適した経済統合を構想し実現していく戦略がない。その戦

略には、モノ・サービスの貿易や投資の自由化に加え、人の移動のマネジメントが含まれるべきである。

具体的には、欧米に移住したアジア人材が、アジアの新興国に帰還する流れが見え始めているなかで、アジア域内で優秀なアジア人材を積極的に活用する姿勢が乏しい。雇用機会の乏しい欧米諸国ではなく、現在の所得は相対的に低くても、将来に渡って成長の見込めるアジアで

* 関西学院大学経済学部教授

のキャリア形成の期待をかけるアジア人材は少ない。

アジアでは、少子化と高学歴化が同時進行しつつある。欧米の大学が、アジア域内に分校を設置する動きは、欧米への留学生数を維持する目的がある。しかし同時に、人材のアジア回帰を促進する効果が期待できる。ところが、欧米のトップクラスの大学で、日本に分校を設置する動きはほとんどない。日本国内の大学改革も、企業の人材マネジメントの動向も、まだ、アジア人材に魅力のある機会を提供できる展望に乏しい。

1998年のアジア金融危機の後、東アジアでは、制度的な経済統合の動きが加速してきた。

それまで、WTO交渉一辺倒であった日本政府も、シンガポールとの協定をスタートに、東南アジア諸国との経済連携交渉を進めてきた。しかし、フィリピンやインドネシアなどから、外国人の看護師や介護福祉士などの受入れを要求された。交渉全体の決裂を招かないために、わが国の厚生労働省は限定的な受入れを認めた。しかし、率直に言えば、その受入れの狙いや受入れの仕組は、国際的に高い評価を得られるものとは言い難い。

こうしたなかで、安倍晋三首相は、2013年2月に、アメリカのオバマ大統領との首脳会談の後で、TPP交渉への参加を決断した。確かに、TPP交渉では、90%を超える品目の関税率の撤廃、知的財産保護の推進や、基準認証の統一化などが主要テーマになるだろう。

しかし、TPP交渉では、日本は外国人労働者受入れを要求されないで済むので安心だと考えるのであれば、それは、アジア・太平洋地域の人材移動の新たな動向に対し、日本がイニシアチブを欠いている証左にしかならない。

わが国において、アジア・太平洋地域の経済統合に関する戦略的背景には、今世紀におけるグローバリゼーションが、先進国主導から新興国主導に転換しつつあるとの現実認識が欠如している問題があるように思われる。

そこで、本稿は、その現実認識を理論的及び

実証的に議論することによって、アジアにおける国際的な人の移動に関する戦略的な取組を強く促すことを目的とする。

具体的には、第1に、アジアから欧米への人材移動が、次第にアジア域内移動に代替される動きがみられるかどうかを検討する。そこでは、長年、アジア諸国がとってきた「頭脳流出逆転政策（reverse brain-drain policy）が、本当に成功しつつあるのかどうかを議論する。

第2に、アジア諸国の少子化と高学歴化のなかで、労働市場に起きている変化と、外国人労働者の増加の動きを議論する。アジア諸国で、どのような分野で、労働需給のミスマッチが存在するのか、これを緩和するために、どの程度、域内移動が促進される傾向がみられるのかを論じる。

第3に、アジア域内では、巨大な域内経済格差が存在し続けるなかで、低技能労働者ばかりでなく、家族移民、さらには、域内で発生する難民に関し、どのような取り組みが進められてきたのかを考える。アジアには、依然として、広範な農村と都市のインフォーマルセクターが存在し、同時に、民族紛争やテロの多発などの問題を抱えた低開発地域が多くある。

第4に、日本をめぐるアジアの人材移動の動きを観察し、日本が人材受入国であり続けられるかどうかを検証する。特に、21世紀になってからのわが国の外国人人材の動向をデータで観察しつつ、アジアの新興国からの留学生の増加が果たした役割を評価する。加えて、日本企業からの新興国への人材流出と技術漏洩や、アジア進出の日系企業におけるアジア人材の離職の問題を検討し、その背後にある問題を洗い出し、対応策を検討する。

なお、2008年9月の世界経済危機の衝撃や、2011年3月の東日本大震災で、日本国内からの外国人人口の流出を招いた。しかし、日本国内の外国人人口の総数は大きく変化せず、永住権を有する者が半数を占めるに至っている

第5に、わが国の地方経済において増加している外国人労働者や外国人住民の状況と、外国

人政策の現状を検討する。最近の政府の経済戦略は、出入国管理行政による高度人材受入れを強調するものである。しかし、高度人材をひとたび受け入れても、日本は拠点とならず、短期間で流出する傾向が続けば、人材の多様性は増大しない。特に、既に国内に在留する外国人子弟が高い教育を受け、日本社会で成功してこそ、長期的な効果が期待できよう。そこで、多文化と多言語の住民を地域社会に統合し、多様な人材を企業の活力に生かすため、日本語学習機会の保障を含む国の制度的インフラを整備し、国と自治体レベルの取組を連携させる方策を検討する必要がある。

多様な人材が集まっても、地域における統合政策や、企業におけるダイバーシティ・マネジ

メントを欠く現状では、地域又は企業の活力又は競争力の向上を実現することができないだろう。かえって、相互のコミュニケーションは低下し、価値観の違いから摩擦が増加し、時に深刻な対立に発展しかねない。外国人受入れの社会的コストを考える場合、発生するコストを減らし、ベネフィットを活かすための投資を、分けて考察する必要がある。

最後に、以上の分析や議論を整理したうえで、日本経済の再生の戦略に、人の移動を含めたアジア経済統合ビジョンを加えることを検討し、国と地方の連携により、包括的外国人政策の基盤整備や、企業や大学における人材養成システムの大胆な改革に関して提案を行うことを試みる。

Ⅱ. アジアの経済統合における国際的な人の移動の役割

日本は急速に成長する東アジア経済のなかにありながら、当該地域の成長の成果を、国内に十分に取り込めていない。そのことと、わが国は17年間以上もデフレーションから脱却できないでいることと無関係ではないと思われる。その原因の一つに、アジアにおける人材戦略の欠落にあったことは否めない。

自由貿易地域や関税同盟が一国にもたらす経済効果は、関税引下げだけで決定される訳ではない。貿易相手国の文化や制度、消費者の考え方などを熟知する人材を集積し、その能力活用を進められるかどうかは、経済統合の効果に違いをもたらすことは否定できない。

それにもかかわらず、日中韓F T A（自由貿易協定）やT P P（環太平洋パートナーシップ協定）などにおいては、国際的な人の移動は、主要な交渉テーマにはならないとみられている。それは、1995年のW T O設立協定に依拠する限り、必ずしも間違いでない。

W T O設立協定は、そのG A T S（サービス貿

易に関する一般協定）において、サービス貿易に必要な人の移動を、市場アクセスや内国民待遇の対象とすることを求めるにとどまる。先進諸国は、外国人労働者の移動それ自体は、サービス貿易でないと解釈している（井口1997）。

そもそも、「自由貿易地域」や「関税同盟」などの経済統合では、生産要素の自由移動を想定していない。生産要素の自由移動を想定するのは、一層進んだ経済統合である「共同市場」の場合である（Balassa 1961）。

しかし、このことは、経済連携協定や自由貿易協定において、国際的な人の移動が意味をもたないということを意味しない。1994年に、アメリカ、カナダ及びメキシコが締結した北米自由貿易協定にも、国境を超える専門職種について、移動の手続を円滑化する措置が盛り込まれた。この時点で、サービス貿易に必要な人の移動以外を、W T O協定を理由に、交渉対象とすることを拒否するという原則論は成立しなくなった。

日本の場合、シンガポールとの経済連携協定を締結して以来、日本が東南アジア諸国と締結した経済連携協定において、資本移動の円滑化と併せて、人の移動に関しても、サービス分野に限定しない「横断的措置」を協定に盛り込んでいる。これは、そもそもWTO設立協定によって義務づけられた約束ではない。特に、経営幹部、上級管理職及び高度の専門職、さらには、商用者の移動については、程度の違いはあるものの、相互の利益に資すると考えられる。したがって、わが国も、サービス貿易に必要な人の移動以外はWTO協定の対象外だという理由で、交渉を拒否してきた訳ではない。

むしろ、WTO協定の制約を超え、アジアの経済統合に必要な不可欠な人の移動のルールとは何かを構想することが重要と考えられる。

日本政府は、途上国の関税引下げに対する見返りに日本が労働市場の一層の開放を要求されることを懸念してきた。実際、看護師及び介護福祉士に関し、厚生労働省は、経済連携協定交渉全体を失敗させないため、受入れを決断した。しかし、人の移動の問題をいつまでもタブー視することは、日本の通商交渉への姿勢を受け身的なものにし、経済統合を円滑に機能させるのに必要な人の移動の実現を困難にする恐れがある。

Ⅲ. アジアの新興国の台頭及び域内移動の活発化 並びに先進国からの人材逆流の可能性

欧米を中心とする先進国は、人材の受入国であることは、世界経済危機の後も、基本的には変わりはない。アジア諸国は、長年、欧米にいるアジア人材の「還流戦略」をとったが成功しなかった（井口2006）。

しかし、アジアの新興国の急速な成長は、事態を次第に変化させつつある。最近では、欧米諸国がアジアの新興国に対し、長期的な人材の純流入国であり続けることは、必ずしも容易ではないという見方がある（OECD 2012）。

これと同時に、アジアで進展している重要な変化が、少子化である。合計特殊出生率が、長期的な人口水準を維持できる2.07を下回る「超少子化」が、経済発展とともに、大都市部を中心に広がっている。

少子化は、新興国の人口動態全体に影響を及ぼすのみならず、子ども一人当たりの人的資本投資の増加を伴う場合が多い。その結果、アジアが将来、世界のイノベーションの中心となるという予想もある。しかし、それほど簡単にはいかないであろう。

現状では、アジア諸国の大学教育の質的な保

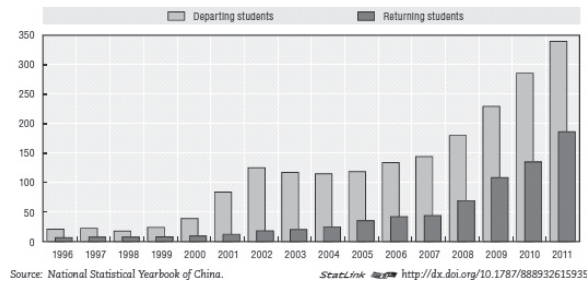
証は必ずしも十分でない。また、産業構造のサービス産業化が進まないこともあり、大学卒業生の国内労働市場でのエンプロイアビリティは高まらない。こうして、欧米大学への留学に活路を見出す傾向は強まっている（OECD 2012, British Council 2004）。

ところが、先進国では経済停滞から雇用の成長が期待できなくなり、失業も長期化する傾向が顕著である。こうして、アジアから欧米諸国への留学生は、卒業後、経済成長が続き中間所得層が増加している母国に帰国する傾向が強まっている。

もっとも、アジアへの帰還の動きは、現時点では、先進国がアジアから受け入れる留学生数の増加を上回るほどではない。例えば、中国では、帰国する留学生は着実に増加しているが、現時点では、出国する留学生の方が依然として多い（図1）。しかし、若年人口は間もなくピークを迎え減少に転じるため、出国する留学生が減少し始める可能性がある。

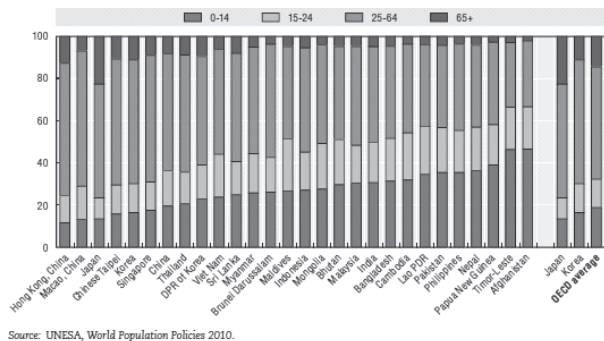
これとは別に、若年層の高学歴化は、国内で「ミドル・スキル」（中間技能）職種との需給ミ

図1 中国人の留学目的の出国と留学からの帰国



(出所) OECD (2012)

図2 アジア諸国における人口の年齢構成



(出所) OECD (2012)

スマッチを拡大させるという問題が起きている。これは、従来、欧米先進国でみられたが、日本や韓国、台湾などでも、高卒後、2～3年のトレーニングを要する職業分野に若年層が就労せず、大学進学する傾向が強まっている (Kocnan T. Finegold D. and Osterman P. 2012, 井口 2011a, 井口 2001)。

こうした少子化の流れは、アジア諸国に共通するが、その進行の速度には、かなりの相違がある (図2)。こうしたなかで生じるアジア域内の労働需給のミスマッチを埋めるために、国際的な労働力移動のニーズは、一層高まることになる。

ただし、アジア域内の地域間の経済格差は依

然として非常に大きく、労働者の国際移動に介入して利益を上げようとするブローカーの活動は非常に活発化である。特に、低技能労働者から高額を保証金を請求したり、詐欺的な手段により国外出稼ぎを勧誘し、その賃金を中間搾取したり、劣悪な労働条件の職場に拘束するケースが発生しやすい。

そこでアジアの新興国は、今世紀になって、二国間のMOU (Memory Of Understanding: 覚書) と国内法制をリンクさせる方法で、国際労働移動を制御する政策を積極的に展開するようになった。こうした域内労働力移動の活発化の結果、アジア域内の外国人人口¹⁾は長期的に増加している (表1)。また、労働市場の需給

1) 国連人口部の外国人人口の定義は、滞在1年以上の外国籍の者である。アジアでは、1年未満の国際移動が非常に多いため、外国人人口が過小評価されるため、注意を要する。

表1 アジアにおける外国人人口の推移

(単位：千人)

	2000	2005	2010	分 類
日本	1,686	1,999	2,176	受入国
韓国	535	551	568	受入国
中国	508	590	686	送出国
香港特別行政区	2,669	2,721	2,742	受入地域
シンガポール	1,352	1,494	1,967	受入国
マレーシア	1,554	2,029	2,359	受入国
タイ	792	982	1,157	送出・受入国
インドネシア	123	136	292	送出国
フィリピン	435	375	323	送出国
ベトナム	69	55	56	送出国
ミャンマー	89	93	98	送出国
インド	6,411	5,887	5,436	送出国
バングラデシュ	1,085	1,032	988	送出国
スリランカ	340	366	395	送出国
パキスタン	4,243	3,554	4,234	送出国

(資料) 国連人口部 (2010) を基に、筆者作成。

表2 東アジア主要国・地域における外国人労働者数と国内失業者数 (2010)

(千人・%)

		外国人労働者数	労働力人口に 占める比率	失業者数 (全労働力人口ベース)	失業率
シンガポール	計	1,157	36.0	890	2.80%
	製造業	166	44.6		
	建設業	190	60.5		
	サービス業	313	21.6		
	家事労働	196	94.1		
マレーシア	計	1,941	16.7	396	3.30%
	製造業	671	20.9		
	建設業	301	39.5		
	農業・鉱業	500	35.9		
	サービス業	227	3.6		
香港 (中国)	家事労働	275	7.5	250	3.40%
	計	404	3.8	577	5.22%
台湾 (中国)	製造業	198	6.7		
	建設業	4	0.5		
	農業・漁業	8	1.5		
	介護・社会サービス	193	47.0		
	計	1,333	3.5	402	1.10%
タイ	製造業	223	10.5		
	建設業	360	2.1		
	農業・漁業	130	31.7		
	家事労働	507	2.1	920	3.70%
韓国	計 (筆者推計) 1)	940	1.4	3,340	5.10%
	計 (国勢調査) 2)	759	1.2		
	計 (雇用状況届) 3)	694	1.0		

(注1) 特別永住者を含まず、不法残留者を含む。参考表を参照。

(注2) 総務省統計局。特別永住者を含む。

(注3) 2010年10月。外国人雇用状況届 (ハローワークへの届出義務。特別永住者を除く)。

(資料) ADB Key Indicators (2012), OECD Migration Outlook (2012) を基に筆者作成。

表3 アジア諸国における外国人労働者送出の状況

単位（千人・％）

送出国	2005	2006	2007	2008	2009	2010	女性 比率	域内移動 比率
バングラデシュ	253	382	833	875	475	391	7.1	11.5
中国	343	351	372	427	395	411	—	—
インド	549	677	809	849	610	641	—	3.2
インドネシア	—	680	697	545	632	576	64.3	59.0
ネパール	—	205	249	220	294	355	2.9	31.4
パキスタン	142	183	287	432	404	365	—	1.0
フィリピン	740	788	811	974	1,092	1,124	54.3	23.6
スリランカ	231	202	218	250	247	266	49.1	5.8
タイ	143	161	162	162	148	144	17.8	60.5
ベトナム	71	79	85	87	73	86	—	62.9

（資料）OECD (2012) から筆者作成

表4 労働者送金の送金国と受取

単位：百万ドル

	国・地域名	送金国					
		アジア諸国 (日韓を除く)	湾岸産油国	日本	韓国	OECD諸国 (日韓を除く)	その他諸国
受取国	アジア諸国（日韓を除く）	39,579	39,182	5,938	1,912	82,752	4,334
	湾岸産油国	6	10	1	0	157	96
	日本	135	0	0	30	1,443	298
	韓国	7	0	785	0	1,863	81
	OECD諸国（日韓を除く）	766	141	376	89	111,439	12,766
	その他諸国	40	8,433	1,296	1	88,999	33,482

（資料）OECD (2012) から筆者作成。

ミスマッチを反映し、国内には失業者が多数存在しているにもかかわらず、外国人労働者が共存していることがうかがえる（表2）。

各国においては、特に低技能労働者の受け入れに当たり、数量制限や雇用上限率が設定され、ローテーション方式により、国内の労働需給の変化に応じて受入れ人数を増減させる。こうして、自国人労働者の雇用を優先しつつ、労働市場の需給ミスマッチを緩和する機能が期待される。外国人労働者を受け入れるべきか、受け入れるべきでないかを二者択一で問うことは、外

国人労働者に対する偏見を助長する可能性があり、得策ではない。

これらの外国人労働者を送出しているアジア諸国（表3）のなかには、多額の労働者送金が、各国における家計に流れ込み、消費水準を支えている国が存在する。また日本から、韓国を除くアジアの外国人送出国に、年間6,000億円に上る送金が行われている（表4）。そのような意味で、人の移動が地域統合に欠かせない一要素であることがわかる。

Ⅳ．日本における外国人の流入・流出の変動

Ⅳ－１．日本における外国人人口の流出入と規定要因

世界経済危機による製造業を中心とする大規模な雇用調整、東日本大震災による複合的災害の影響は、最近の日本をめぐる国際的な人の移動に、今までにない複雑な影響を与えてきた。また、わが国では、2005 年から日本人の人口減少が進んでいるのみならず、2008 年からは、外国人人口の純流出も次第に大きくなっている（表 5）。

今世紀になって、アジアの新興国経済の成長は目覚ましいものがある。これに対し、日本では、1990 年代後半からデフレーションのなか生産性の低迷が続き、価格競争に走り、デフレが悪化するという悪循環が生じていたとみられる（深尾 2012）。

最近では、一方で、国内の地域労働市場における需給ミスマッチが多様化し、依然として労働力の流入圧力は高いものの、他方で、事実上の経済統合が進み、アジアとの連動性が高まり、人材の周辺アジア諸国への流出圧力も高まっている点に注意すべきである。

日本経済が、成長力を回復するうえで、日中韓 F T A（自由貿易協定）や T P P（環太平洋経済連携協定）に参加して、周辺地域の需要をとりこんで、国内経済を同時に活性化させることが求められてくる。そこでは、協定を締結するだけではなく、これを最大限に活用するうえで、国際的な人の移動に関する戦略が重要な決め手となると考えられる。

実際は、日本のアジア・太平洋地域における制度的な経済連携に関する戦略の策定は、日中韓の政治摩擦の深刻化や農業保護など国内問題が影響し、かなりの遅れを生じた。しかし、2013 年 7 月下旬に、日本が T P P 交渉に参加することが決まって、ようやく、これらを真剣に議論のできる環境が整ってきたといえるだろう。

こうする間に、2013 年 4 月の日銀の大胆な金融緩和と円高是正の動きが、急速に日本企業の収益改善をもたらし、株価上昇や翌年の消費税引上げを背景に個人消費が回復し、2013 年の日本の G D P 成長率は大幅に上方修正される見込みとなった。また、円安の影響で、エネルギーや原材料費を価格に転嫁する動きが表面化

表 5 国籍別総人口の変化

（単位：千人・％）

	総人口			日本人人口			外国人人口		
	10 月 1 日の人口	増減	変化率	10 月 1 日の人口	増減	変化率	10 月 1 日の人口	増減	変化率
2005	127,769	-19	-0.01	126,205	-61	-0.05	1,564	42	2.7
2006	127,901	133	0.1	126,286	81	0.06	1,615	51	3.2
2007	128,033	132	0.1	126,347	62	0.05	1,686	71	4.2
2008	128,081	51	0.04	126,340	-81	-0.01	1,741	55	3.2
2009	128,032	-52	-0.04	126,343	4	0	1,689	-52	-3
2010	128,057	26	0.02	126,382	38	0.03	1,675	-14	-0.9
2011	127,799	-259	-0.2	126,180	-202	-0.06	1,619	-56	-3.5
2012	127,515	-284	-0.22	125,957	-223	-0.18	1,558	-61	-3.7

（資料）総務省統計局（国勢調査に基づく推計）をもとに筆者作成。

表6 最近のわが国をめぐる国際的な人の移動を規定する背景・要因及び具体例

マクロ経済的環境	主たる背景	移動の方向	労働市場における要因	具体例
日本国内で持続するデフレーション 及び 資源・食糧価格を引き金とする世界的なインフレーション アジア新興国の発展と地域経済統合 為替レートの変動	日本企業における総労働費用を削減する強い圧力	入国圧力	グローバル化に対応する日本企業のビジネスモデルの変化(需要側)	技能実習生の流入超過
	特に		少子化を背景とする地域における急速な人口減少・流出と労働力の高齢化(供給側)	アジア系「新日系人」の流入
	優秀な人材に高い処遇が与えられない企業の人材管理	出国圧力	以上に起因する地域労働市場の需給ミスマッチを埋める労働力の流入	外国人留学生の採用への高まる関心
	加えて、複合的災害によるリスクの上昇又は低下		労働市場の低い流動性を前提とする日本企業の遅い人材評価及び昇進(アジア諸国では、労働市場の高い流動性を前提とする現地企業の早い人材評価と昇進)	アジアからの観光・留学生が減少から回復へ
			正規従業員の非正規従業員による代替と不安定・低賃金雇用の増加	南米「日系人」の流出超過
			以上に起因する国内から諸外国へ労働力の流出	海外から派遣又は日本留学して就職した外国人人材のアジア諸国への流出
				企業のリストラを背景とする日本人人材のアジア諸国への流出

(資料) 筆者作成。なお、Iguchi (2012) を参照。

し、消費者物価は下げ止まっている。

ただし、急速に円高が是正されても、アジアへの海外展開に大きく踏み込んだ日本企業の立地選択が、にわかに変更される見込みは少ない。国内における設備投資の動向は、依然として低調に推移している。地方経済においては、大幅な損失を計上したエレクトロニクス産業を中心に、大規模な産業・雇用調整が進み、地域の産業競争力は一層低下する可能性がある。製造業のアジアへの移転が進むなかで、産業と人口が共に流出して地域経済が疲弊する危惧も広がっている。

もっとも、世界経済危機の前から、日本の地方経済と東アジア経済の間のつながりは、次第に深化してきた。そこでは、貿易や投資の活発化だけでなく、多様な人的交流の進展を伴っている。観光・商用など短期滞在者、研修・技能実習生、日系人や永住者、専門・技術職労働者、経営幹部など、多様な人的交流の拡大を伴う経済統合は、国内の地方経済の活性化をもたらす可能性がある(佐藤・井口 2011)。また、日本国内の少なからぬ地域・自治体では、外国人と

の共生なしに地域の再生はあり得ないという見方が強まってきた。この現実こそが、過去 10 年余、地域での共生を促進する外国人政策の改革の重要な原動力となっている。

世界経済危機の発生以後、製造業のほか金融業でも雇用削減を生じ、確かに、外国人の流入は大きく減った。また、2011 年には震災後に、大量の出国が発生した。それにもかかわらず、日本の外国人人口は 200 万人台を維持し、その人々が地域を支えている点に注意したい。今後、新興国との関係強化など、国際的な経済とのつながりを拡大・強化する取組に加えて、地方経済において、外国人との共生を進める動きを進めることは、地域の将来に新たな希望をつなぐものである。

Ⅳ－２．外国人雇用と日本人雇用の関係

わが国全体でみると、国内に在留する外国人は、世界経済危機前の 10 年間で約 1.5 倍に増加した後、東日本大震災による複合的災害の影響で減少したものの、2012 年末では 204 万人(総人口の 1.7%)になっている。定住化の進展で、

永住権を有する外国人が、初めて100万人に達したことが重要である。

外国人労働者といっても、就労を目的とする在留資格を取得して就労しているのは34万人程度で、このうち、専門・技術労働者として分類される者は、20万人程度、技能実習生は14万人程度である。また、日系人労働者と一般永住権を取得して就労する者の合計は36万人に達する。このほか、留学生などのアルバイト就労で10万人程度、不法残留者が7万人弱（これ以外に、不法入国して在留する者が2万人程度）となる。以上の合計はほぼ90万人（特別永住者を除く）に達する（参考表、2011年末推計）。

これに対し、厚生労働省の外国人雇用状況届（雇用対策法第28条）によれば、2012年10月現在の外国人労働者数は67万人であった²⁾。

こうした外国人労働者のおかれていた状況は、デフレーション下の労働費用削減の動きの

なかで、ますます厳しくなっている。人材に対する投資があまりにも削られることになれば、人材の流出に拍車をかける恐れがあると危惧される。

もともと、わが国に流入した外国人は、日本人の地域の人口動態と非常に深い関係があることは、国勢調査による地域データによって過去に何度も検証されている。特に、①南米日系人の多い地域では、女性や高齢者の雇用率も高いこと、②技能実習生は、若年人口比率の低い地域に集中していることは、非常に安定的な関係といえる（表6）（志甫2012）。

この関係が意味することは、現在のわが国の外国人労働者受入れが、2つの異なる意味で、地域における労働市場の需給ミスマッチを緩和していることである。

第1は、少子化と高学歴化で、若年層が都市部に移動し、水産加工業、繊維産業、農業などの地場産業を支える後継者を確保できない地域

参考表 1990年以降の外国人労働者数（特別永住者を除く）の推移
（括弧内は2010年7月改正法施行前の定義による推計）

（単位：人）

	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
就労目的の在留資格を有する外国人	67,983	125,726	154,748	193,785	211,535	212,896	307,235 (207,227)	342,266 (200,271)
うち 高度人材	43,823	64,672	89,552	193,785	172,600	172,900	167,838	162,255
うち 外国人ならではの技能を有する者	24,110	23,324	65,196	36,994	38,894	39,996	39,429	38,016
技能実習生など特定活動	3,260	6,558	29,749	104,488	121,863	130,636	72,374 (100,008)	22,751 (103,567)
資格外活動でパートタイム就労する外国人留学生	10,935	32,366	59,435	104,671	99,485	106,588	111,480	104,340
日系人労働者	71,803	193,748	220,458	241,325	229,569	202,101	178,031	163,795
不法残留者	106,497	284,744	233,187	149,785	113,072	91,778	78,488	67,055
資格外活動	Unknown	Unknown	Unknown	Unknown	Unknown	Unknown	Unknown	Unknown
一般永住権を有する外国人	—	17,412	39,154	143,184	160,212	173,696	183,990	194,849
特別永住者を除く外国人労働者総数	260,000+a	620,000+a	750,000+a	930,000+a	930,000+a	920,000+a	940,000+a (860,000+a)	900,000+a (840,000+a)
外国人登録者総数	1,075,317	1,362,371	1,686,444	2,159,973	2,217,426	2,186,121	2,134,151	2,078,504

2) 外国人雇用状況届の数値は、制度の周知に伴い増加する傾向があり、現時点では、外国人労働者（特別永住者や不法残留者を除く）の全数を示すものではない。

表 7 国内の人口・労働力人口の変動と外国人人口の相関関係

	15～24歳 人口比率	50歳以上 の労働力率	50歳以上 の雇用率	25歳以上の女 性の 労働力率	25歳以上の女 性の 雇用率
外国人総人口	0.203	0.528***	0.731***	0.128	0.486***
特別永住者	0.294**	-0.099	0.288**	-0.347***	-0.037
日系ブラジル人	-0.01	0.661***	0.554***	0.445***	0.562***
専門・技術を有する 外国人労働者	0.241	0.114	0.505***	-0.209	0.184
技能実習生	-0.369***	0.234	0.02	0.366**	0.247*

(出所) 志甫 (2012)

注) 2005 年「国勢調査」と「在留外国人統計」に基づいて相関係数を計算した。

*** は 1% 水準で有意, ** は 5% 水準で有意, * は 10% 水準で有意。

の労働需給ミスマッチの発生を緩和する効果である。こうした分野では、賃金・労働条件そのものが低水準に抑えられるなかで、労働移動の認められない技能実習生への依存が高まっている。

第 2 は、自動車産業や電子機械産業などの製造業の輸出産業の分野を中心に、就労する若年層が減少し、高齢層や女性などだけでは、地域の労働需給のミスマッチが改善できない分野で、労働需給のミスマッチを縮小させる効果である。これら分野は製造業のなかでは比較的賃金水準が高く、労働移動の自由な日系ブラジル人に依存する傾向がみられた。

しかし、すでに 2006 年頃から、海外に生産拠点を有する大企業で、技能実習生を活用する動きが高まっていた。経済危機に伴う生産調整の波は、日系ブラジル人などの労働者の大幅な削減を招き、現在も、ブラジル人は純流出の傾向が続いている。

一般的に、わが国でも、高卒後に 2～3 年のスクーリングで取得の期待される「ミドル・スキル」(中間技能)の広範な分野で必要な人材の調達がますます困難になっている(井口 2011)³⁾。しかし、日系ブラジル人などで、企

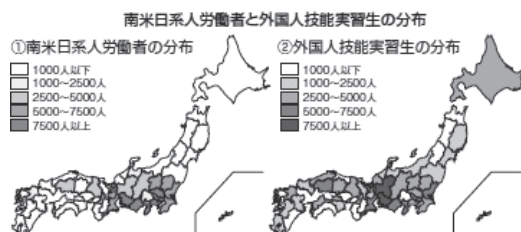
業において正社員の技能労働者として、比較的安定した雇用機会を得ているのは全体の 20% に満たない(外国人集住都市会議 2012)。これに対して、外国人技能実習制度は、若年層が就労しない中間技能のうち、低熟練の分野における労働需給ミスマッチを緩和しているに過ぎないのが現状といえよう。

労働移動が自由な日系人労働者と、労働移動が困難な技能実習生の地域別分布を比較してみると、労働需給ミスマッチの産業別の特徴が、顕著にあらわれている(図 3)。

しかも、受け入れた外国人労働者やその家族が、わが国において、その能力を発揮し、活躍するための条件整備は、極めて不備であると言わざるを得ない。2012 年 8 月に外国人集住都市会議が南米日系人 900 人を対象に実施した調査で、①滞在年数 10 年以上が 5 割を超え(ただし、10 年以上滞在しても、新聞が読める者は 16% だけである)、②日本語が話せる者は 4 割弱にとどまり(その結果、正規雇用比率、世帯所得の面で格差が生じている)、③ 90% 以上が現在の地に滞在を希望し、④社会保険のセーフティネットには、健康保険で 6 割、雇用保険で 5 割弱、年金保険は 3 割強しか加入していな

3) 専門学校の定員充足率が低い代表的な職種として、航空機整備士、自動車整備士、電気工、測量士、保育士などが挙げられる(井口 2011)。このほか、トラック運転士やバス運転士など、資格保有者の高齢化が進んでいる職種は、少なからず存在する。

図3 日系人労働者と技能実習生の分布



(注) 2010年10月時点 (資料) 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」(2010年)に基づき著者作成

い(外国人集住都市会議2012)。

事例調査の結果として、世界経済危機後で解雇されたブラジル人は、再就職する過程で、その賃金が2割程度低下したという報告もある(守屋2011)。

外国人労働者と生産性との関係については、ブラジル人労働者は、労働移動が自由であることを反映し、賃金水準が高く、労働生産性の高い地域に集まる傾向があるため、低賃金を助長したり、労働生産性を低めているとはいえない。これに対し、技能実習生については、「ローテーション方式」で労働移動が制約され、低賃金、低生産性の産業で受け入れられ、労働生産性を高め、賃金を上昇させる効果は検出できなかった(井口2009, 2010)。

また、外国人専門技術労働者を雇用した経験のある企業では、日本人の学卒採用又は中途採用の確率が、そのような経験のない企業の2倍以上に達することも検証している。なお、低熟練の外国人雇用については、そうした効果はみられなかった(井口2012)。

Ⅳ-3. 人材の純流出と留学生受入れの関係

欧米先進国とアジアの新興国の間で起きているのと同様、日本においても、高度人材が流出する傾向が進んでいるのだろうか。また、このような動きが、中国などにおける高学歴化の進展と日本への留学生受入れの拡大によって補う

ことが可能なのだろうか。また、留学生といえども、日本の大学を卒業後、長期に日本に滞在せず海外に流出しているのだろうか。

こうした問題を、統計データで検証することが必要である。そこで、出入国管理統計と在留外国人統計を組み合わせながら、その実態を探ってみることにした⁴⁾。

第1に、「人文知識・国際業務」の在留資格について、過去10年間の入国者と出国者の動向と併せて、「留学」から在留資格を変更して日本国内で就職した人たちの動きを考慮して、最終的に、各年末に「人文知識・国際業務」の在留資格を有する外国人登録者が、どのように変化してきたかをみてみよう。

過去10年間の動きからみると、「人文知識・国際業務」の在留資格で就労する外国人は、2008年9月の世界経済危機発生や2011年3月の東日本大震災の発生とは関係なしに、年間に2,000人前後の純流出の傾向が続いていることが判った。

しかし、今世紀になって、所得の向上した中国を中心とする留学生が急速に増加し、在留資格を変更して就業する者が年間で5千人前後に達している。結果的にみると、日本の「人文知識・国際業務」に関する外国人登録者は増加傾向を続けてきた。しかし、留学生の在留資格変更者が減少すると、登録人口も減少せざるを得ない(表8)。

4) 出入国のデータは、再入国許可を受けた者を含み、再入国許可を受けた者の登録は抹消されず、出入国者に在留資格の変更者の数を加えても、登録者数の変化とは一致しない。

表 8 人文知識・国際業務の出入国及び登録人口の推移

年	入国	出国	純流入	在留資格変更	登録人口
2002	101,178	102,196	-1,018	727	40,861
2003	98,312	99,287	-975	1,949	44,496
2004	112,828	114,705	-1,877	2,378	44,493
2005	126,137	126,931	-794	3,417	47,682
2006	132,843	134,103	-1,260	4,159	57,323
2007	142,643	145,134	-2,491	5,938	61,763
2008	144,478	147,211	-2,733	7,304	67,291
2009	145,217	147,498	-2,281	7,863	69,395
2010	147,215	149,643	-2,428	6,677	68,467
2011	159,786	164,805	-5,019	5,422	51,687

(資料) 入管・在留統計をもとに、関西学院大学少子経済研究センターで作成

表 9 投資・経営の出入国及び登録人口の推移

年	入国	出国	純流入	在留資格変更	登録人口
2002	36,420	36,679	-259	39	5,906
2003	34,693	35,108	-415	38	5,956
2004	39,432	39,992	-560	53	6,135
2005	43,936	43,929	7	28	6,396
2006	41,686	41,875	-189	36	7,342
2007	43,264	43,281	-17	61	7,916
2008	43,140	43,236	-96	128	8,895
2009	41,910	42,043	-133	128	9,840
2010	45,327	45,612	-285	275	10,908
2011	48,774	49,466	-692	291	11,778

(資料) 入管・在留統計から関西学院大学少子経済研究センター作成。

これと、非常によく似た動きを示しているのが、「投資・経営」の在留資格を有する外国人の動きである。日本への対内直接投資は、今世紀になってから低水準のままで推移してきた。こうしたなかで、「投資・経営」の在留資格を有する入国者と出国者は、2005年頃から持ち直していたが、それでも毎年数百人の純流出となっている。これに対し、大学・大学院を卒業して、「留学」の在留資格から、「投資・経営」の在留資格に変更する者は、近年、年間に300人近くに達したが、流出口を十分に補うまでには達していない。そもそも、登録人口には、再入国許可を得て出国した者は反映されないの、世界経済危機や東日本大震災の影響にかかわらず、増加傾向を維持している（表9）。

さらに、「技術」の在留資格についてみると、IT労働者受入れのため、日本の情報処理技術者とアジア諸国とのIT資格との相互認知が可能になった効果もあり、今世紀になってから受入れは顕著に増加した。特にインドからのIT技術者の入国が活発になっていることを反映し、「人文知識・国際業務」や「投資・経営」とは、やや異なった動きがみられる。具体的には、2004年から2007年までは、流入超過が続いていた。しかし、これ以外の年は、純流出となっている傾向は否めない。

それにもかかわらず、「技術」の在留資格による外国人登録者数が増加しているのは、国内で仕事のなくなったIT技術者が、再入国の権利を留保したままインドなどに帰国しているた

めとみられる。近年、インド人のIT技術者には、単身の派遣労働者が増えていることもあり、日本国内で仕事がなくなると、再入国許可を得たまま、海外に移動してしまうことが多いと考えられる。

また、「留学」から「技術」への在留資格変更は、近年、やや伸び悩んでいるようにみえる。これについては、わが国におけるエンジニアの処遇が管理職に比べると低いこと自体の問題があると考えられる。特に、IT労働者、特にソフトウェア技術者の処遇や社会的なステータスを改善することも、人材確保にとって、極めて重要な課題といえよう（表10）。

以上のようにみると、今世紀のわが国の出入国管理統計の観察から、わが国においても、高度人材の流出超過の傾向があり、これに、世界経済危機や東日本大震災の影響がくわわって、最近はあまり改善がみられないことが見て取れる。

皮肉なことに、外国人留学生の受入れ増加は、わが国の人材の流出超過の傾向を覆い隠してしまっており、これまでの政策を推進すれば、外国人高度人材の受け入れが円滑に進むかのような錯覚が生じかねない。

また、外国人留学生の流入が、人材の純流出の傾向を覆い隠しているだけでなく、そもそも、日本企業は、日本語を話し日本社会への理解のある人材や、日本人の学卒とよく似た外国人で

ないと処遇できないことを意味するのかもしれない。これこそ、外国人人材にとって、非常に深刻な障害となっているといえるのではないかな。

これに加えて、外国人留学生が、日本企業で就職後、3～4年後には、40%程度は離職又は国外に移動しているという大学の調査結果は（守屋2011）、サンプル数が少ない限定的な調査結果であるものの、非常に意味深長である。留学生受入れというチャンネルなら、高度人材を日本社会に受け入れ、その定着を図ることができるという楽観論を語ることはできない。

こうした現状にもかかわらず、日本政府は、既に、民主党政権の下で、「高度人材受入れ推進会議」を設け、外国人高度人材推進を、成長戦略のなかに位置付けて、政策を推進するとしてきた。特に、出入国管理政策においては、高度人材優遇制度（ポイントシステム）を2012年5月から実施した。これは、法務省告示に基づく措置であり、「学術研究分野」、「高度専門・技術分野」及び「経営・管理分野」によって異なるポイントの基準が適用され、70点以上なら、「特定活動」の在留資格が付与される。また、法務省は、実施状況を見ながら改善を図っている。しかし、最近の調査では、ポイントシステムの周知度は低く、これに対する企業の評価は、現状では高いとは言えない（JILPT2013）。

表10 技術の出入国及び登録人口の推移

年	入国	出国	純流入	在留資格の変更	登録人口
2002	40,446	40,700	-254	727	19,439
2003	39,013	39,502	-489	849	20,717
2004	47,836	47,459	377	1,233	20,807
2005	56,127	54,118	2,009	1,200	23,210
2006	66,929	64,476	2,453	1,720	35,135
2007	81,121	77,509	3,612	2,314	44,684
2008	87,214	86,093	1,121	2,414	53,373
2009	82,514	85,560	-3,046	2,154	50,493
2010	78,494	80,862	-2,368	1,390	46,592
2011	87,557	90,830	-3,273	1,670	39,227

（資料）入管・在留統計をもとに関西学院大学少子経済研究センターが作成。

さらに、2013年に発足した自公連立政権の下では、「教育再生実行会議」が、大学改革の推進や、「グローバル人材」の育成を強力に推進するための議論を進めている。また、留学生の就職促進のため、外国人雇用サービスセンターの活用のほか、地域や企業における高度人材の採用事例集を作成して、厚生労働省も支援を強化している（厚生労働省 2012）。

しかし、これらの高度人材受入れ対策は、アジアの新興国から先進国に向かっていった人材移動の流れが、次第に、高成長を続ける新興国への還流に向かって動き出していることを考慮しない。また、アジアから欧米に向かう人材の流れと別に、アジア域内の移動が大きく拡大している点も配慮されない。

問題は、多くの日本企業が外国人人材をなかなか処遇しきれず、留学生のうち、考え方や行

動が「日本人化」した人材しか、日本で長期に働き続けることが困難と考えられることと、実際、外国人人材の純流入がマイナスとなる傾向を続けていることである。

これに対し十分なメスを入れ、外国人のみならず女性や障害者を含めて、多様な人材を活用できる雇用システムを再構築しない限り、日本企業のアジア・太平洋地域の市場に展開する未来が開けないのではないかという悲観的な見方もあり得る。

いずれにせよ、日本が、東アジアの事実上の経済統合の進展に伴い、相互に連動しあう労働市場において、内外の人材を受け入れて活用する必要があることは明らかで、そのために新たな戦略へ転換しなければならない。そこで、日本企業からの人材流出の背景にある構造的な問題を掘り下げて検討する。

V. 日本企業の人材流出をめぐる構造的な諸問題

日本でも昭和の初期まで人材の企業への定着率は低く、流動性の高い労働市場が存在した。しかし、戦後の高度成長を経て、日本企業は、長期雇用と職能資格を基盤とする雇用システムを基本としてきた。この傾向は、企業の海外展開によっても、基本的に変化していない。つまり日本企業は、日本国内の流動性の低い労働市場を前提とし、自社人材が、日本人であるか、外国人であるかを問わず、海外企業に流出することに真剣に対処してこなかったのではないかと思われる。

欧米企業や、近年、成長著しいアジア系企業では、流動性の高い労働市場のなかにあって、ハイポテンシャル人材の選抜と確保のため思い切った措置を講じている（井口 2012）⁵⁾。

ところが、日本企業の雇用システムは、中国やタイなど東南アジア諸国などの流動性の高い労働市場においてすら、そうした思い切った措置がとれない。日本企業において、人材の選別と昇進が遅く、アジアの高度人材のモチベーションを維持することが困難になる。

もっとも、15年から20年先には、アジアにおいても、選別と昇進の速さより、雇用の安定を志向する人々が増加することが十分予想できる。その際には、老齢年金など社会保障制度の整備や成熟化が進むことが条件である。長期的な安定を志向するより、短期間に稼得を増やすことを優先する傾向は、ここ10年程度では変化しないだろう。

最近、日本企業の技術者の転職による新興国

5) ハイポテンシャルな人材として選別されるのは、非常に限られた人々であり、選別されない大多数の従業員は工夫や努力を引き出すことも重要であるとは言うまでもない。

企業への技術漏洩の問題が、大きく取り上げられている。しかし、このような現象は、決して最近になって発生し始めたことではない。既に1990年初頭には、半導体製造技術や回路設計の部門で、日本企業を退職後、韓国企業で活躍した人たちがいた（井口2012）。

これら移動は、日本から韓国、日本から中国という動きだけでなく、既成産業から新興産業間でも起こっていたという。例えば、「基礎テレコム産業」から、「付加価値テレコム産業（インターネット型ICT産業）」への人材移動は極めて活発だったという（井口2012）。

つまり、日本人の技術者は、「定年後」に海外企業に移動するばかりでなく、「早期退職勧告」や「人員整理」の背後で、海外企業に転職する場合が少なくなかった。したがって、日本企業は、人材流出の問題を、「定年退職後」の問題に限定すべきではない。手遅れにならないよう、先進国で生じた各種「引抜き」対策を参考に新たな対策をたてる必要がある。

もともと、人材の国際移動は、途上国から先進国へという人材移動が中心で、その結果、先進国にプラスの経済効果が生じると考えられてきた。人口規模の小さい途上国では、短期的に頭脳流出の悪影響が生じた証拠がある。

ところが、経済のグローバル化が進み、新興国による先進国への追い上げが激しくなると、事情は大きく変化してくる。しかも、先進国内で有効な技術漏えいを防止する措置が、途上国では実現しないことは少なくない。

そもそも、1994年に実質妥結したウルグアイラウンドにおいて、TRIPS協定が、先進国の思惑と異なり、途上国への技術漏洩を防ぐ効果を発揮しなかったことも影響していると考えられる。

人材の国際移動に関する経済理論からも、個人レベルと国レベルで、2つの効果が区別できる。第1は、途上国から先進国への人材の移動が、個人レベルで、人的資本を形成する効果を持っている点である（Borjas 2008）。第2に、国レベルで、移動した人材が、先進国で留学し、

学位取得後に就職し、先進国にとどまると途上国への技術移転は生じないが、途上国のキャッチアップが進み、帰国して起業するなどの魅力が高まれば、途上国への技術移転効果を発揮することである（井口1997）。

また、現在の世界における高度人材の移動は、基本的には、移動の自由を前提としたものであって、各国は出国を制限することはほとんどない。むしろ、国際移動を制限する保護主義的な動きこそ、人的投資を妨げ、長期的に、先進国と途上国の利益にならないと考えられる。

実際には、途上国から先進国に人材が移動しても、必ずしも、途上国の人材が枯渇し、経済発展を阻害するとは限らない。むしろ、途上国から先進国への移動は、それ自体が、人的資源投資の性格を有し、国際移動によって養成された人材を処遇できる産業・雇用が、先進国にしか存在しないため、先進国で経済力を持てば母国を支援する力となる。

インドなどの新興国は、印僑のいる先進国を、「人材バンク」と見做している。今後、海外に滞在するインド人人材をどう活用するかが、今後のグローバルな経済戦略を進めるうえで、重要な手段となる（Khadria 1999）。

中国は、国費留学生は帰国させているが、アメリカに私費で留学した中国人が増加し、全体の1割強しか帰国しないことを問題視し、帰国奨励策を強化してきた。また、東南アジア諸国でも「リバース・ブレイン・ドレイン」（頭脳還流）政策を進め、帰国者を優遇し、母国への貢献するよう勧めてきた。従来は、これらの施策が、高い効果を発揮したとはいえず、失敗に終わる場合が少なくなかった（井口2006）。

ところが、先進国から新興国に、グローバル化における主役交代が進めば、経済成長と雇用機会に恵まれた新興国が人材を集める力を高めるのである。日本は、その意味で、多くのアジア諸国が採用している人材確保対策だけでは、十分な効果を発揮することが困難なことを認識しなければならない。

1990年代の初めには、アメリカが、改正移民・

国籍法により、専門職（speciality occupation）に関する非移民（non-immigrant）ビザ H1-b を導入するとともに、雇用目的の移民（immigrant）の受入れ枠を創設し、アジアから多数の IT 労働者を国内に呼び込み、米国で学位を取得した者の就労と滞在を円滑化してきた。高度人材の定着を図る企業は、手間のかかるグリーンカードの取得にも積極的に行動した。こうした動きに刺激され、欧州でも、留学生の受入れと、学位取得後の就労を認める方向に転換し、高度人材受入れの競争を引き起こした。

東アジアでも、韓国やシンガポールなどが、相次いで高度人材の受入れ促進策を強化したことである。これを追うように、日本でも、2012 年 5 月、高度人材のポイント制度が導入された

ことは、既に述べたところである。日本の高度人材優遇制度は、いろいろな弱点を抱えている。わが国は、諸外国との社会保障協定の締結が遅れ、外国人の医療体制の整備や外国人子弟の教育環境などのインフラ整備を、自治体や地域の努力に依存している。今回のポイントシステムの導入により、高度人材については、在留資格で認める活動の範囲を広げ、家事労働者の帯同を認め、永住権の取得に必要な年限を 10 年から 5 年に短縮したものの、東アジアの新興国のみならず、アメリカや豪州なども視野にいれると、十分に競争力のある措置とはいえない（労働政策研究研修機構 2010）。そもそも、入国管理行政の対応だけで、人材の純流入をプラスに転じられると考えるのは早計である。

VI. 日本における外国人政策の改革の推進

VI-1. 外国人政策の改革の必要性和現段階

外国人政策の成否は、単年度の動きだけで判断されるものではないし、受け入れた世代の日本社会での役割だけではなく、二世や三世の世代の潜在力が活用されているかどうかを含めた政策評価を行うべきである。このような「世代効果」を考慮して外国人政策を考えるという視点は、日本にはまだ存在していないが、アメリカや欧州では、当然のこととなっている（Borjas 2008, European Commission 2005）。

しかし、日本では、外国人住民の「世代効果」に対する関心があまりに乏しく、日本政府も、そうした視点から外国人施策を強化する必要性を理解しているように思えない。

国際比較の視点からみると、受入国における「多文化主義」の受容や、第二世代以降の「社会統合」及び「文化摩擦」の問題に関しては、今世紀初めのわが国の 10 年間の状況は、1980 年代半ば頃の欧州諸国の状況に類似しているようにみえる。

1990 年冒頭の時点では、欧州諸国でも、出入国管理政策と社会統合政策の相互の関係は必ずしも整合的でなく、同時に、外国人市民の言語習得は、いつまでも自助努力にゆだねられていた。こうした背景には、1980 年代、欧州各国で、外国人の定住化が進みながらも、「多文化主義」への楽観論が主流をなし、その後に生じる事態への備えができていなかったことが指摘できる。コミュニケーションの相互にとれない異文化集団が、地域のなかに共存する社会を、それがあたかも多文化主義であるかのように呼んでいたのである。

不況期における外国人の帰国促進策の効果が一巡し、外国人の定住化が強まる段階で十分な対応策がとられず、かえって、近隣諸国からの人口流入が増加することが予想される。

その場合、欧州諸国が 90 年代に直面したのと同じ問題は、「世代効果」への視点を欠いたままでは、日本自身が抱え込む可能性が高いと思われる（井口 2011, 2010）。

そこで、統合政策⁶⁾の制度的インフラ整備のために「投資」が重要であり、制度的インフラ投資に早期に着手することで、社会的費用の増大を遅らせることができる（図4）。

即ち、欧州では1990年代の始めに、各国で移民の増加に伴う文化摩擦や、外国人の若年層の失業問題などが顕在化した。また、庇護希望者の多数の受け入れが、各国の自治体にとって大きな財政負担となっていった。こうして、各国世論は、移民受入れに大きな負担感を持つようになっていった。

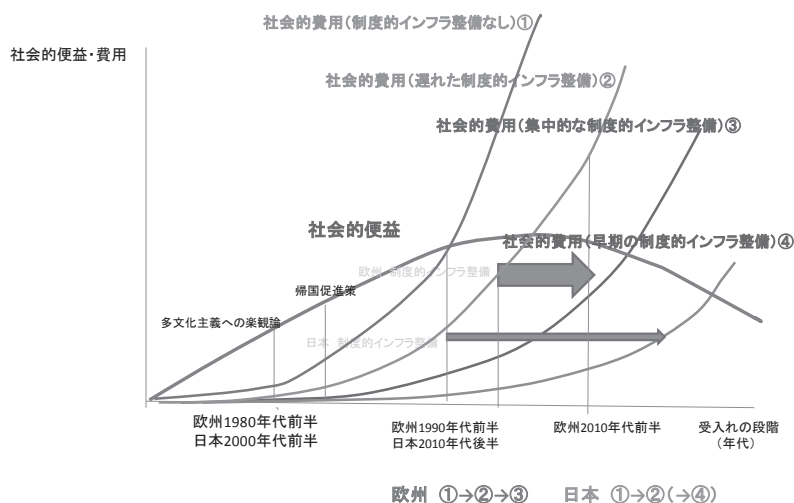
ところが、統合政策を本格的に改革する動きが欧州各国で生じたのは、1998年から2006年頃にかけてであった。その後、社会的なコストを抑制するためにも、受入国の言語講習やオリエンテーションコースを設置して、優先度の高い外国人住民から受講を義務付けたり、受講の権利を与えたりする措置が相次いで導入された。同時に、それまで、自治体など地域が中心

になって実施していた統合政策を、各国で国と自治体の分担には多様性があるものの、基本的には、国の制度的インフラと財政支援で強力に実施する体制が整えられていった（German Federal Ministry of Interior 2008）。

こうした統合政策の改革と、制度的インフラへの投資は、欧州における社会的コストのカーブを、①から②へ、さらに③へと移動させる効果を持っていると考えることができるのである。こうして、外国人住民の増加による社会的便益が、社会的費用を上回る状態をさらに推し進めることが可能になる。ただし、既存の制度的インフラのなかには、地域のボランティアによって極めて廉価に実施されているものが少なくないため、制度的インフラ投資が、膨大な財政負担を要すると考える必要はないのである。

現状では、日本は欧州の1980年代半ばの状況にあるものの、2010年代半ばをすぎて、外国人人口が定住化し、日本で生まれた第二世代

図4 外国人受入れの社会的便益・費用と社会統合政策



（資料）筆者作成。なお、井口（2011a）を参照。

6) EUの統合ハンドブック（2004）には、「外国人の統合は、社会の一体性を維持し経済発展を実現する上で、不可欠である。外国人が、自分も社会の一員なのだと感じることができるよう、私たちは、外国人を公平に扱い、社会に参加するために正当な方法を行使することを保障しなければならない。統合は、持続的で、双方向的なプロセスで、それは、外国人と受入れ社会の相互の権利と義務に基礎をおいている。」と書かれている。統合政策の定義とその詳細については、European Commission（2005）を参照。

が増加してくると、欧州の1990年代冒頭のよう
な事態に直面する可能性がある。

したがって、欧州諸国のように、統合政策の
改革による言語講習やオリエンテーションの実
施、あるいは、外国人の権利・義務関係の確保
を進めるための情報システムの整備を、手遅れ
にならない時期に進める必要がある。そのよう
な投資は、社会的コストのカーブを①から③へ、
さらには、先手を取れば、④にまで移動させ、
多文化共生や社会における多様性の増大を、社
会的な摩擦や犯罪の増加、あるいは、外国人の
社会の底辺への転落による犯罪の増加など、新
たな社会的コストの増加にではなく、むしろ、
日本の新たな活力として生かすための環境を整
備すべき時期に来ている。

Ⅵ-2. 外国人集住都市会議と「多文化共生」 概念の変遷

2001年、浜松市など13都市（現在は27都市）
が「外国人集住都市会議」（現在の座長都市は
滋賀県長浜市）を結成し、外国人政策の改革の
要求を政府に求めてから11年以上が経過した
（外国人集住都市会議2001）。この間、本当に
外国人政策が改革され前進したのかどうか、改
めて問われてきた。

2001年10月、同会議による「浜松宣言及び
提言」は、国の政策や諸制度が、1990年代後
半以降の経済情勢や雇用・労働市場の構造的変
化のなかで実態と乖離し、地域・自治体レベル
では、外国人の権利が守られないばかりか、外
国人自身が義務も遂行できない現実が深刻化し
たのに、関係省庁が問題を認識せずに放置し
ていることを指摘した。

その後に具体化された改革要求と併せて、改
めて表現しなおすならば、それは、概ね以下の
ようにまとめられる（井口2009）。

第1の課題は、外国人登録制度の下では、外国
人が居住し就労する場所を的確に把握できず、
自治体が適切なサービス（及び課税）を行いた
ない現状を改める。それによって、国と自治体
による情報共有の仕組みを整備し、外国人の権利・

義務関係を確保する施策を講じる必要がある。

第2の課題は、外国人雇用が、企業の直接雇
用から請負・派遣など間接雇用にシフトするな
か、労働法上の保護も雇用・社会保険の適用も
十分でない現状を改めることである。既に、外
国人雇用状況の把握が進んでいるが、外国人の
社会保険・雇用保険の全員加入を進め、セーフ
ティネットを強化することが必要である。

第3の課題は、外国人の子どもたちの不就学
が増加するなか、公立学校での日本語指導と人
材配置を強化し、外国人学校を支援し、最終的
には義務教育を実現することである。このため
には、日本語教員の資格を認知し、正規の教諭
として処遇することも必要になる。

外国人集住都市会議は、こうした諸課題を解
決することで、「日本人住民と外国人住民が、
お互いに文化や価値観に対する理解と尊重を深
めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利
の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会
（多文化共生社会）」を実現することを目標と
して掲げていた。当初、浜松市は、外国人との共
生を、「地域共生」と呼んでいたが、2004年の「豊
田宣言」において、これを、「多文化共生」と
読み替えた経緯がある。

誤解のないように願いたいのは、わが国の「多
文化共生」の理念は、カナダやオーストラリア
から輸入された概念ではなく、地域に発する「草
の根」的理念であるという点である。それは、
1990年代初頭に多様な国籍の外国人住民が増
加したことを背景に、神奈川県川崎市で使用さ
れた。1995年には、阪神淡路大震災の後、日
本人と外国人が協力して復興支援を進める運動
及び自治体の事業の名称に用いられ、兵庫県神
戸市を中心に普及した。2004年以降は「外国
人集住都市会議」が、この理念を先の定義の下
で使用し、そこに「権利の尊重と義務の遂行」
を明記したのである。

そこでは、外国人と受け入れる社会の間で、
「双方向」的に努力する関係を作り出す必要性
が強調されており、今世紀になって進展したE
U（欧州連合）諸国の「統合政策」との近接性

がある（European Commission 2005）。しかし、2006年に総務省が使用しはじめた「多文化共生」の定義には、外国人と受入社会の間の「双方向」的な関係は全く含まれていない（総務省2006）。

実際、総務省の用語法に沿って、多くの自治体が、その外国人住民対策を、そのまま「多文化共生」施策と呼ぶようになるが、その結果、「多文化共生」の政策理念や目的があいまいになったことは、否定できない事実であると思われる。

2010年11月8日に東京で開催された「外国人集住都市会議、東京2010」では、世界経済危機に伴い日系ブラジル人が7万人以上も帰国したと推定されるなか、日本国内で暮らす外国人の定住化傾向が強まったことを背景に、さらに重要な第4の課題を提起した（外国人集住都市会議2010）。

第4の課題とは、滞在する外国人に生活、就労又は就学に必要な日本語を学習する機会を保障し、日本語能力の不足ゆえに社会的に排除される状況を改善することである。このために、早急に、日本語教育を実施している機関が、例えば「コンソーシアム」を結成することによって、それぞれの持ったノウハウを持ち寄って、生活や就労に必要な実践的日本語標準や、日本語能力の判定基準などを、早期に開発することが必要である。

日本語能力の欠如が、雇用や所得、あるいは社会生活にも、広範な影響を与えていることは、各種調査で空明らかになっている。この問題を、本人の自助努力や自治体の努力だけにまかせるのは限界がある。

同時に、「外国人集住都市会議」は、2009年11月に、太田市で緊急提言を行い、民主党を中心の新政権に対し、省庁を再編し「外国人庁」（仮称）を設置するよう強く求めた。この新たな官庁は、縦割りの省庁の施策を寄せ集めるだけではいけない。それは、例えば、出入国管理政策と統合政策を二つの柱とし、そこには、難民認定と難民支援事業を取り込むとともに、自前の事業として、日本語講習やオリエンテーシ

ョンの実施などを、新たな法令に基づき、自治体と協力して実施する必要がある。同時に、包括的な外国人政策を、自治体との連携のもとに企画し、省庁にまたがる立法措置を実施し、施策を実施に移していくための強力な権限が必要になる。その際、外国人政策に関する専門職員を養成し、自治体やN G Oなどからの職員の出向によって、政策の企画・立案から、その機動的な実施を管理できる省庁でなければならない（井口2012）。

Ⅵ-3. 途半ばの外国人政策の改革と展望

日本政府による外国人政策の改革は、ようやく、2006年夏に内閣府で始動し、2009年3月に、入管法・住基法改正案が国会に提出され、7月中旬の会期末に成立した。このうち、2010年7月に技能実習制度関連部分が施行され、2012年7月に改正法全体が概ね発効している。

本改正は、1950年代に、在日朝鮮・韓国人を管理する目的で立法された外国人登録法を廃止する点でも、重要な意味を持っていた。

しかし、2006年当時、内閣府には、入管法改正に関する二つの異なるビジョンが共存していたといえよう（井口2009）。

第1は、犯罪対策閣僚会議（在留管理ワーキンググループ）のビジョンである。当時、テロ対策の強化を当面の課題とした「犯罪対策閣僚会議」の下に、「在留管理ワーキンググループ」（関係省庁の課長会議）が設置され、法務省入管局は「インテリジェンスセンター」などの構想をまとめ、外国人在留情報の「一元的把握」を主張し続けていた。自治体には、その情報を法務省が提供するという立場であった。

しかし、出先が80程度しかない出入国管理行政において、単独で、外国人在留状況の「一元的」に把握することは、全く現実性に乏しい。それにもかかわらず、当時の関係省庁の課長会議は、法務省が実施する意向なら、他省庁は制止しないというスタンスで承認されたにすぎなかったと考えられる。

第2は、規制改革・民間開放推進会議（海外

人材タスクフォース)のビジョンである。規制改革・民間開放推進会議の国際経済ワーキングチームは、経済団体に加え、外国人集住都市会議など地方自治体からの意見を踏まえ、出入国管理政策と並び、地域・自治体レベルの外国人政策(多文化共生政策)を第2の柱とする方向性を明記していた。

このビジョンは、第3次答申の前文に書かれていた。このため、「規制改革と民間開放に関する3ヶ年計画」においては、個別の規制改革の項目は記載されたものの、当該答申の前文に書かれたビジョン自体は閣議決定事項に含まれていなかった。

しかしながら、この計画は、施策の実施の主体者と期限を明記し、閣議決定され、関係省庁を拘束する力を持った。その結果、2009年7月には、法務省と総務省の協力の下で、改正法を成立させることができた。

法改正により、外国人の住民としてのデータもデジタル化され、オンライン化されることになった(住基ネット)。同時に、法務省から自治体への情報提供も迅速化する(LGWAN:地方行政情報システムを使用)。これによって、住居や職場の移動があっても、継続的に権利・義務関係を確認し、欠けている場合には、これを是正する支援を行うために活用されるべきである。

この改正入管法は、雇用対策法改正(厚生労働省)、住民基本台帳法改正(総務省)の協力なしには機能しないようになっていた。

なお、総務省は、改正住民基本台帳法に基づき、合法的に滞在する外国人だけが住民基本台帳に記載されるようになった後も、従来は外国人登録されていた不法残留者に対し提供されてきた、基本的な人権に関わる行政サービスや給付については、法改正前と同様に提供することとした。この取扱いに関し、衆議院での与野党修正協議を踏まえ、改正住基法付則第23条が追加された。しかし、改正法施行後、自治体は、住民基本台帳に登録されていない外国人住民の存在を認知しながら、法令に基づく記録がもは

や存在しないという不正常な状況を生んでしまった。今後、こうした状況を改善するため、早期に措置を講じることが課題として残された。

さらに、雇用対策法第28条に基づく外国人雇用状況届においては、特別永住者でない旨の確認のため、外国人本人に対し在留カードや特別永住者証の提示を求めざるを得ないことから、人権問題が発生する恐れがある。

当面、外国人住民の権利・義務関係を確認する目的のため、入管法第20条及び第21条の在留資格の更新・変更に際しては、国税・地方税の支払状況や、健康保険への加入を確認する措置が入管のガイドラインに明記された。しかし、健康保険のみならず、広く社会保険への加入を担保する措置は講じられていない。ここでも、地域における関係機関の協力によって実効性を高めることが課題として残された。

なお、外国人の氏名を、在留カード及び住民基本台帳において、パスポート記載のアルファベットに統一(通称の漢字名も記載)した。今後、社会保険、雇用保険及び外国人雇用状況届のデータを検索し、同一人物であることが確認して、効果的に保険加入の確保を進めることも必要になっている。

今回の法改正は、外国人住民を住民基本台帳に取り込んだものの、外国人住民の正確な状況把握による権利・義務関係の確保を進めるうえで、自治体がアクセスできる情報があまりに少なすぎる。したがって、出入国管理に関する情報を正確に把握する改革だけでは十分でない。自治体の施策の推進にとって必要な外国人の出身及び滞在履歴に関する情報、雇用・労働条件などに関する情報、それに子どもの権利確保に関する情報などに、自治体が必要な時にアクセスし、問題の発生を未然に防ぎ、積極的な社会参加を促す必要がある。

そのような意味から、多文化共生のための制度的インフラの構築は、今回の法改正によって端緒についたばかりである。外国人の権利の尊重と義務の遂行を進める観点から、新たな情報システムを改善し活用する意志を欠いては、デ

ータを徴集する業務と負担を増すだけで、現状を改善することができないのである。

将来的には、わが国に滞在する外国人の成人及び子どもたちに日本語学習の機会を保障し、日本国に関する基礎知識や自らの権利・義務に関する認識をしっかりとってもらうガイダンスを実施するとともに、地域において、外国人を含めた住民へのセーフティネットを整備することである。

そうした地域のセーフティネットを整備するには、国の職業安定機関と地方自治体が、情報を共有して協働する組織を設立するための法令の整備を必要とする。同時に、失業給付、求職者給付及び生活保護給付の関係を見直し、外国人向けの職業訓練科目を増やし、就労促進による所得保障の仕組みを整備することも緊急の課題となっている。

経済危機に対応する緊急雇用対策において、厚生労働省が打ち出した日系人の雇用対策のうち日系人就労準備研修で日本語講習が実施されたことは、非常に意義があった。しかし、ハローワークと自治体の外国人雇用ワンストップ・サービスが試行されたが、十分な機能を備えるものではなく、次第に停止へと追い込まれていったのは残念である。

しかし、国の地方出先機関の地方への移譲に関する「アクション・プログラム」の枠組みで、各地の自治体とハローワークが共同の機関を設置する試みが進んでいる。その枠組で、若年、女性、障害者などと並んで、外国人についても、職業あっせんだけでなく、職業訓練の実施、住宅の確保、健康リスクへの対処、多重債務などの法的支援、日本語学習の支援、子どもの教育、最低生活の確保など多面的に支援を効果的に行う実験が進みつつある。将来的には、国と自治体の共同組織を法的根拠を持って設立し、情報の融通や指揮命令を円滑に行う必要である（井口・長谷川2010）。

なお、同一の在留資格での再来日を禁止するという条件の下で、日系ブラジル人に帰国奨励金が支給され、約2万人が帰国した国の施策に

対しては、評価が分かれる。この措置が実施されて、2012年4月で3年を経過したが、同一の在留資格での入国は認められず、一部で係争を生じている。しかし、日系外国人を帰国させて問題が解決するわけではなく、国内で安定した生活を確立するための支援の仕組みを強化することが重要になっている。

いずれにせよ、経済危機という異常事態のなかで、外国人雇用対策が進展したことは事実であった。問題は、その多くは予算にしか根拠を置かない措置で、法令上の根拠に関する解釈が明確ではない。しかも、政府が、緊縮財政に転じれば、自動的に予算が減額されたうえ、施策が終了してしまう危険を伴っている。

こうした緊急措置についても、本来は、法的根拠を明確にし、さらに、今後とも必要な対策について、順次、恒久化すべきである。

2009年の法令改正に先立って、規制改革会議は法務省を説得するとともに、厚生労働省及び総務省の協力を求めたが、その道のりは非常に困難なものであった。外国人政策全体を方向づける省庁が存在していないため、規制改革会議が代役を担ったのである。

しかし、安倍政権の下で発足した規制改革会議が、外国人政策の改革のための主導権を担うことができるかどうか、依然として不透明である。

最後に、ここで、外国人技能実習制度改革とその将来について、触れておく必要がある。外国人研修制度は、既に1990年8月に、中小企業団体を経由した「団体監理型」受入れによって拡大した。1993年には、関係5省庁により、「外国人技能実習制度」がスタートし、国際研修協力機構（JITCO）が、運営のための中核的な存在となった。「外国人技能実習制度」は、その後、何度も改革された。受け入れ人数の拡大傾向が続くなか、制度の濫用を予防し、失踪者を減らし、制度の持続性を確保するには、制度の厳格化と適正化指導だけではもはや限界があった。

こうしたなかで、2009年7月の改正入管法

には、研修生の実務研修への労働法適用が盛り込まれた。これは、遅きに失した措置ともいえるものである。加えて、受入れ団体の責任の強化、ホットラインの拡充、「初期研修（技能実習生が自らの権利を守れるようにするための研修）」など、研修・実習生の視点からの改革が進められた（JITCO 2012）。これら改革が行われなかったならば、技能実習制度が存続できた

かどうか疑わしい。

同時に、わが国は、技能実習制度を改革し、低技能労働者受入れに関するマネジメントの経験を積む意義は極めて大きい。それは、将来において、東アジア地域における低技能労働者の保護や移動の円滑化のための共通した仕組みを構想するうえでも、重要である。

Ⅶ. 結論－アジアにおける人材面の経済統合ビジョンと 日本国内の改革

本稿では、今世紀になって、グローバリゼーションの牽引者が、先進国から、アジアを中心とする新興国に移動しているとの認識の下に、国際的な人の移動に生じている変化を検証した。

その結果、1) アジアから欧米への人材移動が、次第にアジア域内移動に代替される動きがあること、2) アジア諸国の少子化と高学歴化のなかで、労働需給のミスマッチが一層拡大し、域内移動が拡大していること、3) 巨大な域内経済格差を抱える東アジア諸国は、低技能労働者や家族移民・難民のマネジメントに、大きな課題を抱えていること、4) 高度人材であるか、一般の外国人であるかを問わず、その第2世代や第3世代の外国人人材が、日本で活躍できるような環境が依然欠如していること、5) 日本とアジアの労働市場の構造の違いもあって、日本企業においては、アジアの多様な人材の活力を生かすためのマネジメントの改革が遅れており、新たな戦略が必要なことを指摘した。

また、アジアと欧米先進国の間ばかりでなく、東アジア日本と間においても、経済成長と雇用機会の拡大において優れているアジア諸国に、アジア人材が帰還する傾向が強まる兆候がみられる。これと同時に、アジアで進展する少子化と高学歴化の影響から、アジアの新興国から、日本を含む先進国への留学生の増加傾向も続い

ている。このため、先進国からのアジア人材の流出の傾向は、留学生の流入拡大で打ち消され、見えにくくなっているものの、アジア回帰の動きは、確実に進行していくと考えられる。

こうしたことから、わが国は、アジア・太平洋地域での制度的な経済統合を進めると同時に、欧米からアジアへの人材の還流の動きを察知し、日本にも、欧米から人材が帰還するとともに、域内の人材育成と移動の拠点となる戦略を講じる必要がある。これによって、アジア・太平洋における経済連携と連動し、域内で人材育成と人材の巡環が促進されることが理想であり、そのために息の長い取組が必要となる。

まず、第1に、日本国内の大学は、積極的にアメリカの主要大学（可能なら、アイビーリーグのハーバード大学、イエール大学及びプリンストン大学に加え、準アイビーリーグの諸大学を含む）と提携し、日本国内の主要大学をアジア人材の還流の受け皿とするとともに、その卒業生に対し、積極的に日本国内における雇用機会を提供すべきである。

既に、東南アジアには、アメリカの主要大学が、分校を次々に建設している。例えば、イエール大学とシンガポール国立大学の提携は極めて重要な一例である。

しかし、日本には、アメリカからアジアに帰還する人材を円滑に受け入れられる大学や研究

機関が少なく、これらアジア人材に国内で良好な就労機会を提供することができない。そこで、積極的にアイビーリーグ諸大学と連携し、日本国内に、共同の分校をつくる努力が必要である。このことは、日本国内の大学改革を促進する上で、非常に大きなプレッシャーになる。また、アジア全体の大学教育の質の確保にも、貢献すると期待される。

第2に、外国人の受入れの成否は、受け入れた成人世代だけではなく、その2世又は3世の世代が、日本国内で、経済的にも社会的にも、成功することができるかどうかにかかっている。その意味で、国内に居住する外国人子弟に対する教育を、積極的に支援する措置を強化する必要がある。

そもそも、外国人の高度人材を一時的に受け入れる人数が増えても、短期間のうちに、それら人材が海外に流出するのでは、そのような人材戦略は成功したと言い難い。

そこで、既に国内にいる外国人の子弟が、外国人労働者、日系外国人あるいは難民の子弟であるかを問わず、高度人材に育成する環境づくりが重要である。これら人材が、日本とその母国の間でキャリアを形成し、あるいは、起業することを促進する必要がある。

子弟の教育環境に関し高い評価を得ることで、外国人の高度人材が、その子弟の教育を考慮しつつ、日本を拠点とした活動を選択できるようになる。これと同時に、日系ブラジル人や、第三国定住難民を含め、国内にいる外国人の子弟を、積極的に受け入れる大学を増やし、国内で高度人材を育成し、活躍の場を提供する必要がある。

第3に、外国人政策について、欧州における教訓から深く学び、出入国管理政策と統合政策を2本の柱とする包括的な外国人政策へと改革すべきである。

その際、日本語講習やオリエンテーションなど、日本に定住し共生するための施策を所管して自治体との密接な連携で実施することが重要である。また、外国人政策を立案し、新たな法

制度の立案を行うとともに、関係省庁に対する強い指揮する権限を持った外国人庁（仮称）を設ける必要がある。

その際、入管法の目的に、現在の「出入国の公正な管理」だけではなく、「移動者の権利・義務の確保」を加えるとともに、在留管理に関する条文（第20条以下）を整備して、外国人の日本における滞在と活動の権利を明示的に法令に規定すべきである。

住民基本台帳には、外国人の基本的な居住情報しか記載されておらず、市町村自治体が、外国人施策を実施するのに必要な情報が十分提供されない。これを改めるためには、入管情報システムを改革するだけでなく、自治体の行政目的に必要な場合、自治体が入管情報にアクセスできる仕組を整備すべきである。

第4は、外国人人材に対する人材マネジメントを改め、日本企業のなかに引き留め、その能力を発揮することができるよう、日本企業の人事システムを「ハイブリッド」に改める必要がある。

即ち、日本企業の長年培ってきた長期安定雇用と併せて、高度なポテンシャルを有する人材が、「ファスト・トラック」を経て早期に昇進できる仕組も設ける必要がある。また、こうした人材マネジメントの改革のため、日本国内に外資系企業を積極的に誘致し、日本人学生が、キャリア形成について、新たな選択肢をもてるようにすることが望ましい。

第5は、技術者（特に、IT技術者）の処遇とキャリア形成の機会を改善することである。わが国では、管理職に昇進する人材と比べて、技術系人材の賃金及び処遇が、欧米企業に比べて劣っている。その結果、長年、日本企業で貢献してきた技術者が、新興国の企業の誘いで転職するケースが相次いでいる。こうした技術系人材の処遇を改革することは、人材の新興国への流出を防止する意味でも、技術漏洩のリスクを回避する意味でも、極めて重要である。また、ソフトウェア開発など、今後のわが国でますます必要になる分野で、労働条件が劣悪なのは、

人材形成を疎外することになる。

第6に、労働需給のミスマッチが拡大している中間技能（ミドル・スキル）に関する人材形成を強化し、その在留資格を整備すべきである。このため、各業界で、企業が協力して内外の人材に奨学金を与え、技能習得を促進する必要がある。ひとたび資格を取得した外国人には、IT技術者の例に倣い入管法令を緩和し、10年の実務経験がなくても、「技術」の在留資格を付与できるようにすべきである。

中間技能での外国人の受入れに関して、これが国内の労働者の脅威になると安易に考えやすい。しかし、高卒後、最低2～3年のスクーリングと、資格試験への合格などが必要である以上、不熟練労働分野⁷⁾とはいえない。人材養成や日本語講習、教育訓練中の生活費の負担などの人的資本投資の経費負担がネックになり、外国人が多数流入することはあり得ない。この分野で、外国人の受入れが日本人の雇用に悪影響を与えたとの懸念を煽りたてては、人材の高齢化が進行する産業再生を困難にする結果を生む恐れがある。

第6は、アジア・太平洋域内において、経営幹部、管理職や専門職の移動の円滑化を一層好進めるとともに、医療・介護専門職、建設技術者など、日本で資格を取得したプロフェッショ

ナルが、域内諸国で資格を認知され、母国でも就労できるような制度の整備を積極的に進める必要がある。

こうした措置を順次実現する戦略のなかで、アジア・太平洋域内で、「循環移民（circular migration）」を可能になり、受入国と送出国の利害が調整され、移動する本人のキャリア形成の可能性が拡大する。また、経済連携には、域内における労働需給ミスマッチの改善が不可欠という視点からも、「循環移民」が促進されることが好ましい（井口2009）。

アセアン（東南アジア諸国連合）は、2015年に「アセアン共同体」の実現をめざし、「アセアン経済共同体」のなかで、skilled laborの域内自由移動を認めることにしている（ASEAN 2007, 三井物産戦略研究所 2011）。

日本としても、この動きの実現を積極的に支援し、特に、域内の高度人材の移動を円滑化し、当該地域のイノベーションを促進し、生産性を高め、地域の経済統合に貢献する必要がある。

以上のように、日本はアセアン諸国と共同し、日中韓やインドなどとも連携し、欧米から還流するアジア人材の受け皿となり、域内での人材育成と移動の円滑化を進めることを、重要な戦略とすべきなのである。

参 考 文 献

- 深尾京司（2012）『「失われた20年」と日本経済—構造的な原因と再生への原動力の解明』日本経済新聞出版社
- 外国人集住都市会議（2011）「外国人集住都市会議・いいだ2011」
- 外国人集住都市会議（2010）「外国人集住都市会議・東京2010」

- 外国人集住都市会議（2004）「豊田宣言」
- 外国人集住都市会議（2001）「浜松宣言及び提言」
- 井口 泰（2012）「グローバル時代の人材戦略—新興国企業への頭脳流出にどう対応するか—」中部産業連盟『プロGRESS』2012年7月1日号, pp.2~6
- 井口 泰（2011a）『世代間利害の経済学』八千

7) わが国のみならず、主要先進諸国は、失業の長期化で社会扶助に依存する無業者が増加する問題に直面している。これらの人々を労働市場に復帰させるため、技能がなくても就労できる不熟練労働の雇用機会を活用しなければならない。その意味で、不熟練労働（狭義の単純労働）分野を国外労働者に開放することは、今後とも適当とは考えられない。

代出版

- 井口 泰 (2011b) 「移住をめぐる政策調整の現状と包括的移住政策機関設立の可能性」移住連発行『国際移住者デー記念シンポジウム2011 包括的移民政策の構築に向けたロードマップ報告原稿集』pp.31～35
- 井口 泰 (2011c) 「技能実習生への依存を高める地域経済－背景に拡大する労働需給ミスマッチ－」『週刊エコノミスト』毎日新聞社, 2011年8月9日号, pp.92-942
- 井口 泰「EPAを問い直す－外国人労働政策の視点から－」『Immigrants (イミグランツ)』移民情報機構発行, Vol.04, 2011年8月, pp.22-23
- 井口 泰・長谷川理映 (2010) 「世界経済危機下における労働市場政策の新たな展開」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』第64巻第2号, pp.39～71
- 井口 泰 (2010) 「欧州における域外外国人政策の転換とわが国の言語政策の課題」『自治体国際化フォーラム』2010年9月号, pp.10-14
- 井口 泰 (2009) 「開かれた日本への制度設計－東アジア経済統合と循環移民構想－」『外交フォーラム』No. 250, pp.52-57
- 井口 泰 (2008) 「動き出した外国人政策の改革と東アジアの経済統合への貢献－製造業の『国内回帰』に関する分析に基づく考察－」財務省財務総合政策研究所『「グローバル化と我が国経済の構造変化に関する研究会」報告書』
- 井口 泰 (2007) 「動き始めた外国人政策の改革－緊急の対応から世紀の構想へ」有斐閣編集『ジュリスト』No.1350, 2008.2.15 pp.2-14
- 井口 泰 (2006) 「東アジアの人材移動と域内のR&D機能」伊藤正一編著『東アジアのビジネス・ダイナミックス』御茶の水書房
- 井口 泰 (2001) 『外国人労働者新時代』ちくま新書
- 規制改革・民間開放推進会議 (2005) 『規制改革・民間開放の推進に関する第二次答申』
- 厚生労働省 (2012) 「高度外国人材の日本企業就職支援事例集」高度外国人材の日本企業就職促進プロジェクト事業
- 国際研修協力機構 (JITCO) (2012) 『JITCO 白書』
- 三井物産戦略研究所 (2011) 『2015年のASEANの姿』
- 守屋貴司 (2011) 『日本の外国人留学生・労働者と雇用問題－労働と人材のグローバルゼーションと企業経営』晃洋書房
- 日本経団連 (2004) 『外国人受け入れ政策に関する提言』(2004年4月)
- 総務省 (2006) 『多文化共生社会の推進に関する研究会報告』(2006年3月)
- 労働政策研究研修機構 (2013) 『企業における高度外国人材の受け入れと活用に関する調査』調査シリーズ110
- 労働政策研究研修機構 (2010) 『アジア諸国における高度外国人材の就職意識と活用実態に関する調査報告書』資料シリーズNo.80
- 佐藤寛晃・井口 泰 (2011) 「世界経済危機後の在日インド人のコミュニティの動向－越境するビジネスネットワークの視点から－」移民政策学会編『移民政策研究』第3号, pp.54-70
- 志甫 啓 (2012) 「在留外国人の増加と日本人労働力の活用状況に関する考察－都道府県データからみた若年層・中高年層・女性の活用と在留外国人の関係－」『国際学研究』(関西学院大学国際学部研究会) 第1号, pp.65-78
- ASEAN (2007) Charter of the Association of Southeast Asian Nations
- Asian Development Bank (2012) Key Indicators
- Balassa B. (1961) *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin
- Borjas G (2008) *Labor Economics*, Fifth Edition, MacGraw Hill
- British Council (2004) *Vision 2020, Forecasting International Students Mobility- A UK Perspective*
- European Commission (2008, 2009, 2010, 2011) *Employment in Europe*, Brussels

- European Commission (2005) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committees of the Regions, A Common Agenda for Integration- Framework for the Integration of the Third Country Nationals in the European Union*, Brussels, 1.9.2005, COM (2005) 389 final.
- European Commission (2004) *Handbook on Integration-For Policy makers and Practitioners*
- German Federal Ministry of Interior (2008) *Final Report G8 Expert Roundtable on Diversity and Integration*, Berlin
- Iguchi Y. (2012) “Recent migration Trends and Policies in Japan”, paper submitted to the Europe-Asia Dialogue, Policy Dialogue on Migration and Integration, Dutch Ministry of Interior and Kingdom Relations in den Hague, the Netherlands 30 . November 2012
- Khadria B (1999) *The Migration of Knowledge Workers*, Sage Publication New Delhi, London
- Kocnan T. Finegold D and Osterman P. (2012) “Companies should take the lead in creating collaborative programs to train workers-Who can fix the “Middle Skill Gaps,” *Harvard Business Review*, December 2012, pp.83-90
- OECD (2012) *International Migration Outlook*, Paris