

[研究論文]

外国人労働者と社会的統合政策

——「特定技能」資格の導入から今後の日本社会と外国人住民の関係を探る——

四釜 綾子

〈要 約〉

少子高齢化社会へと突き進む日本では、近年働き手の不足から事業の発展が危ぶまれる分野を中心に外国人労働者が求められ、2019年4月から入国管理法を改正して「特定技能」資格での外国人労働者の導入が始まった。滞在期限もなく家族の帯同も許可された新しい在留資格を設けてもなお、日本は「移民の導入ではない」と主張し、彼らの社会的統合を進める政策は打ち出していない。今回、受け入れ側が入国する外国人労働者の支援計画を作成し、日常生活のサポート、あるいは日本語教育の機会を義務付けるといった新しい支援体制を策定した。しかしこれは政府主導ではなく、あくまで受け入れ側に任されている。社会的統合政策の一部とも言える支援体制は、在留外国人のニーズに近づいたとも言え、現在外国人労働者が抱える問題を解決する糸口になり得るが、受け入れ側の負担は大きい。また身近な外食店や介護の場、自分の職場で実際に外国人労働者に接する機会が増えるにつれ、日本社会は「どこかにいる外国人」ではなく「近所の外国人」や「同僚」に変わり、より身近な存在になっていくことは間違いない。しかし、政府が彼らは母国に帰る一時滞在者という主張と政策を続ける限り、受け入れ側の日本社会の意識も大きく影響される。日本と同様に血統主義を重んじ移民との共生を拒んできた歴史のあるドイツは、移民を社会的に統合する方針へと大きく変換した。本稿では政府と外国人労働者、そして日本の人々を3つの視点から捉え、それらがどの程度重なるのかを考えた。それぞれがより近づき、互いのニーズと協力点を重視しなければならぬ。日本で働く外国人と受け入れ側の日本人社会との間に溝を作らぬよう、改正された入管法がどう機能するのか注視したい。

キーワード：外国人労働者、移民政策、共生、社会的統合、ドイツの移民政策、入管法改正

1. はじめに

日本は労働市場のニーズに応じて外国人労働者を受け入れ、その都度日本社会に様々な変化をもたらしてきた。中南米からの日系人、フィリピンを中心とする介護職、そしてアジアの国々からの技能実習生などが来日し、日本社会の人手不足を補う人材となっている。そして「少子高齢化」に「人手不足」、昨今頻繁に取り上げられるこの問題を解消するべく入国管理法が改正され、2019年4月から新しい外国人労働者の受け入れ制度が施行された。新設された「特定技能」資格では「特定技能1号」で特に労働力が足りないと言われる14の分野に限って業務に従事する外国人を募集、「特定技能2号」では在留期間の延長に制限がなく、家族の帯同も許可された。しかし、政府はこれまでと同様に「移民の受け入れではない」という主張を繰り返し、integration, すなわち受け入れ社会に統合し、彼らと共に生活していける社会づくりを目指すための政策を打ち出すことはしていない。

本稿では「特定技能」制度を導入した新入管法は日本社会に何をもたらすかを軸に、2章でこれま

での外国人労働者受け入れの歴史，3章で少子高齢化社会と新しい入管法について取り上げる。4章では政府の方針・政策と実際の外国人労働者を取り巻く環境と彼らのニーズ，さらに実際に来日した外国人と接する日本社会・人々の態度や受け止め方の変化について考察する。5章では日本と似たような政府方針を掲げてきたドイツが大きな政策転換を行った理由とその影響について見ることで日本の今後について考える。

2. これまでの外国人労働者と入管法改正の流れ

2.1 血統主義と同化政策

日常生活の中で，観光客ではない外国人を目にする機会が多くなった。コンビニでの外国人店員，また小中学校では外国にルーツを持つ児童生徒の存在も決して珍しくない。活躍が目立つスポーツ選手たちもまた，国際結婚の多さなど日本社会の多様化を物語っている。

一方でいまだに「日本人らしい見た目」「本当の日本人」と言った発言もなくなり，その度にネット上で問題になる。島国である日本は歴史的にも他民族と陸続きという環境になく，「外から来たよそ者」に対する排他的な社会とも言える。駒井（1994）は日本の単一民族主義的な思想について日本民族以外のものはエスニックな自己認識を放棄して日本人になりきる，完全に同化することによってしか日本国民になり得なかった，としている。アイヌ民族や沖縄の人々，さらに朝鮮半島や台湾の旧植民地の人々への同化政策はこれを如実に示していると言える。

戦後の民主主義体制においても血統主義を重視する姿勢や単一民族単一言語主義は変わることなく，存在し続けた。ヨーロッパ諸国では国による違いはあるものの，「50年代から，そして本格的には60年代から石油危機に至るまで，外国人労働者の受け入れがなされた」（梶田，1994 p.15）。ドイツにおける多くのトルコ人移民の存在はここに帰依する。日本では地方から都市部への人々の移動によって不足した労働力が賄われたため，ヨーロッパのような戦後の人の移動が日本は国内でのみ行われた。梶田は「先進産業社会と呼ばれる国々のなかで，大量の外国人労働者に依存することなしに戦後の経済成長を達成した国はおそらく日本だけであろう」と述べている（梶田，1994 p.13）

1910年以降，朝鮮半島から多くの人々が来日し，第二次世界大戦末には200万人を超える在日朝鮮人がいた。終戦を迎え，そのうち150万人が帰国，約50万人が日本に残ったとされる（坂中，2001）。1947年に「外国人登録令」として外国人登録のみならず，出入国及び強制退去に関する規定を含む外国人の出入国管理に関する基本法令が制定される。当時，朝鮮人はまだ日本の国籍を有していたが，この法令の適用により彼らは外国人とみなされ，外国人登録及び出入国管理の対象とされた。さらに1952年4月28日に「日本国との平和条約」が発行され，この日を持って朝鮮人は日本の国籍を喪失するものとされ，外国人として処遇されることとなる（坂中，2001）。日本に残ったものは日本国籍を取得，あるいは通名として日本名を持ち，自分の民族的ルーツを隠す形で暮らすことが多かった。

2.2 インドシナ難民受け入れ

日本における外国人をめぐる環境が大きく変化した一つの転換点が1981年のインドシナ難民条約加盟である。これは1970年代後半のベトナム，ラオス，カンボジア3国からの難民大量流出がきっかけであり，ベトナム難民がアメリカ船に救助されて日本にたどり着いたことをきっかけに，同じアジアの国として彼らの受け入れを余儀なくされたものであった。昭和53年（1978）から受け入れが終了した平成17年（2005）末までのインドシナ難民受け入れ数は11,319人となっている（外務省，2019）。

このインドシナ難民条約は難民の受け入れとともに外国人としての難民が社会保障その他について日本国民と同等の権利を持つことを要求しており、自動的に在日韓国・朝鮮の人々や在日中国人などの定住外国人に対しても適用されることとなった。これは「単一民族主義が国際圧力によりある程度の進路修正を余儀なくされた」ことを意味している（駒井，1994）。

しかし世界的に見れば日本の難民受け入れ数は極端に少なく、認定されるのは申請者の1割に満たないのが現実である（法務省入国管理局，2018）。こちらの都合で帰すことのできない難民の受け入れには消極的、というのが現状だ。

2.3 バブル経済と日系人

1980年代後半から90年代初頭にかけて好景気に沸く日本では、労働力不足が深刻な問題となる。外国人労働者を導入しようとする立場の開国論と単一民族を保持するために断固反対の立場をとる鎖国論との妥協案として生まれたのが日系人の受け入れ、という政策だった。

19世紀末から第2次世界大戦後しばらくの時期にかけてブラジルやペルーなどの中南米諸国に渡った日本人がいた。多くはそこで定住し、結婚して子供が生まれ、彼らは日系2世、3世、4世として暮らしてきた。日本人の子孫である彼らに日本に働きにきてもらえば、日本人のルーツを持っているのだから日本人の価値観や感覚を理解してもらいやすく、日本社会に馴染むのも早いだろうと考えたのだ。しかし、日系とは言え3世にもなれば、現地の社会、教育制度の中で育っており、祖父母が使っていた「お茶」「お風呂」などいくつかの日本語の単語を知る程度で、実際には日本語がわからない外国人と何も違いはなかった。

本来ならば、外国人労働者受け入れによって外国人人口が増加したこの時期、日本では社会の国際化、多様化を進めることができたはずだった。しかし、当時日本の国際化は日本人が海外に出て活躍することを意味しており、日本人が英語を話せるようになることだけを目標としていた。そのため「日本国内に外国人を抱えることへの心構えや準備が全くと言って良いほどにできていなかった」と佐藤（2002）は指摘している。

2.4 フィリピンからの介護人材受け入れ

2008年、EPA（経済連携協定）により介護や看護の分野で外国人の受け入れが始まり、インドネシア、フィリピン、ベトナムから約10年間で累計5,600人余りが来日した（厚生労働省2018）。少子高齢化が進み、病院や福祉施設で働く労働者の確保が年々困難になる中、この分野への外国人労働者の受け入れには高い期待が寄せられたが、受け入れの窓口となっている厚生労働省は「これら3か国からの受入れは、介護・看護分野の労働力不足への対応として行うものではなく、相手国からの強い要望に基づき交渉した結果、経済活動の連携の強化の観点から実施するものです」と明記している（2018）。

介護福祉士候補生として上限4年（条件によっては5年）の在留期間で働く彼女たちは日本人が受けるものと同じ問題を日本語で受験して合格できなければ滞在の延長は認められず帰国しなければならない。例えば介護福祉士の国家試験を受けるためには3年の実務経験が必要であり、受験のチャンスは1度しかない。この制度が始まった当初、合格できる者はほとんどおらず、実質的には長期滞在させずに帰国させるための制度と考えられた（Shikama, 2010）。政府は人手不足の解消というよりは、労働力を受け入れて欲しいという相手国からの強い要望で始めたという立場であり、積極的な外国人労働者の導入という意味は持っていなかった。しかし、せっかく慣れた職場で、職員や施設の入所者たちとも良い関係が築けているところで帰国させざるを得ないことに批判も多い。高齢化社会における介護者の不足は切実な問題として取り上げられる中、国家試験に出てくる用語に振り仮名を振る、

たとえ不合格でも得点次第では滞在期間を延長して試験に再チャレンジさせるなど序々に変化している。また、介護施設の中では自前で講師を雇って仕事の後に日本語の授業を行うなど積極的に対策を採ってきた施設も見られる。その結果、この試験の合格率は2018年、看護師が17.7%、介護福祉士が50.7%となっている（NHK, 2019）。合格し、有資格者となった際には在留期間更新の回数制限はなくなり、家族（配偶者・子）の帯同が可能となる。

2.5 技能実習生制度

日本における外国人労働者を考える際に最も重要なのが「技能実習」の制度であろう。1993年に創設された外国人技能実習制度は「研究生という身分で入国し、一定のスキルを獲得した後、企業と雇用契約を締結し、実務経験を積むという仕組み」（労働新聞社, 2019, p. 33）であり、技術を学び、それを使ってより経験を積みながら報酬を得ることができる、という制度である。そのため本来の目的は「人材育成を通じた発展途上国への技能、技術または知識の移転による国際協力を推進すること」（技能実習法1条）となっている。具体的には学ぶ場としての1年間の研修期間を経て、所定の条件を満たした者には実践的な技能・技術を習得するための報酬を伴う技能実習を2年間行うことができる制度だが、実際には研修期間にも受け入れ企業では労働者と同様に労働を課せられ、報酬が支払われないトラブルが多発したことなどを受け、2010年、研修期間を「技能実習1号」、その後の技術実習期間を「技能実習2号」へ変更、最長3年間の滞在が可能となった。2016年にはさらに技能資格3号を設け、在留期間を最長5年間に延長している。途上国への技術移転という意味を持つ技能実習制度だが、実際は単純労働に従事する安価な労働者となっている実態があり、最低賃金、また過労死レベルの労働時間、劣悪な住環境、逃亡防止のためのパスポートの取り上げなど度々問題になっている。

3. 少子高齢化社会と新入管法

3.1 現在の日本の状況

2018年に生まれた子供の数（出生数）は91万8,397人で過去最低を記録した。3年連続で100万人を割り込み、一人の女性が生涯に産む子供の数にあたる合計特殊出生率は1.42となった（日本経済新聞, 2019.6.7）。出生数は2017年から年々緩やかに減少しており、これは出産適齢期と言われる女性の人口が減ったこと、また第1子を産んだ時の母親の平均年齢は30.7歳と年々上がっていること、晩婚化も進み第2子、第3子を産む人も少なくなっているなどの理由が挙げられている（日本経済新聞, 2019.6.7）。長期的に見た人口予測によれば、2004年にピークを迎えた日本の人口はその後減少を続け、100年後には明治時代の人口と同じくらいまで減少するという（図1）。

同時に65歳以上の高齢者は年々増加し、2018年は前年と比べ44万人の増加（総務省, 2018）、総人口における高齢者の割合は世界の主要国の中でも最も高く、28.1%にも及ぶ（総務省, 2018）。2030年には約30%、さらに2050年には人口の約40%が高齢者という社会が予測されている。少子高齢化はすなわち労働人口の減少を意味し（図2）、今後はさらに働き手が足りなくなるという未来が明白な状況の中、外国人労働者の重要性が今後さらに増していくことは明らかである。このような状況の中、無人のコンビニを始め（産経新聞2019, ITmediaビジネス2019）、機械化やAIの導入など、より少ない人数で仕事ができる環境へと変化させようという動きもあるが、翁（2019）はAIが補完できる仕事と移民が国内労働者の不足分を代替・保管できる仕事は異なり、人手不足はAIでは解消されにくい、と述べている。

現在、日本における在留外国人は平成29年（2017年）末の統計で256万人、総人口に占める割合

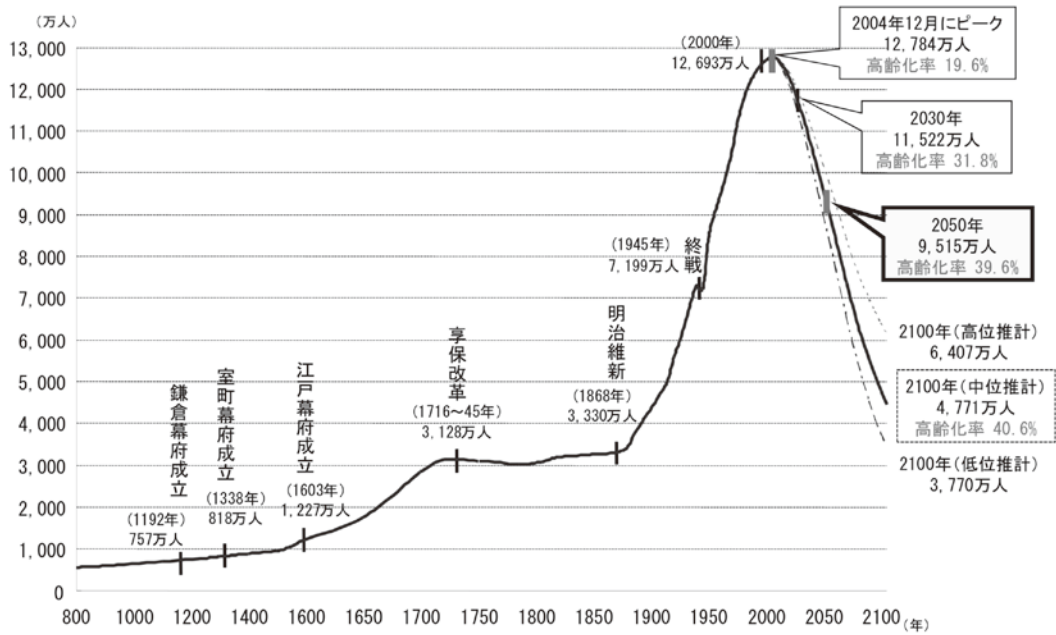


図1 我が国における総人口の長期的推移

(出典) 国土審議会政策部会長期展望委員会「中間取りまとめ 概要」『国土の長期展望』国土交通省国土計画局, 2011

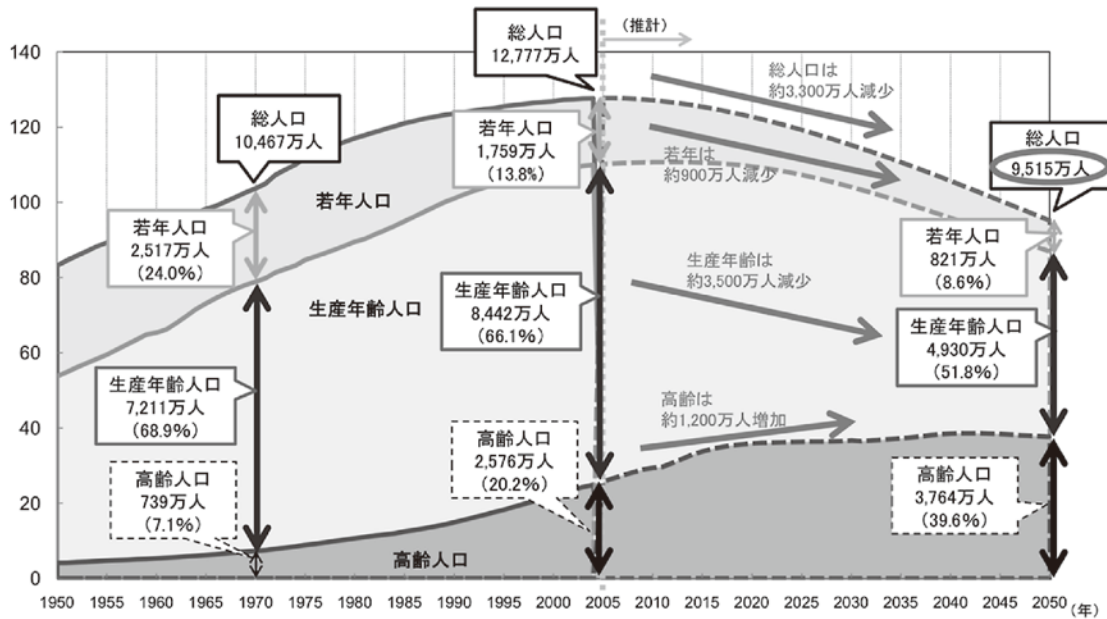


図2 我が国における総人口の推移 (年齢3区分別)

(注1) 「生産年齢人口」は15～64歳の者の人口、「高齢人口」は65歳以上の者の人口

(注2) ()内は若年人口, 生産年齢人口, 高齢人口がそれぞれ総人口のうち占める割合

(注3) 2005年は, 年齢不詳の人口を各歳別に按分して含めている

(注4) 1950～1969, 1971年は沖縄を含まない

(出典) 国土審議会政策部会長期展望委員会「中間取りまとめ 概要」『国土の長期展望』国土交通省国土計画局, 2011

は2.02%であるが(法務省入国管理局2018), この中で労働をしている者の内訳を図3で見たい。①身分に基づき在留するものは定住者(主に日系人), 永住者, 日本人の配偶者等で, 活動に制限がないため様々な分野で報酬を受ける活動が可能な人々であり, 2018年には全体の約34%, 49.6

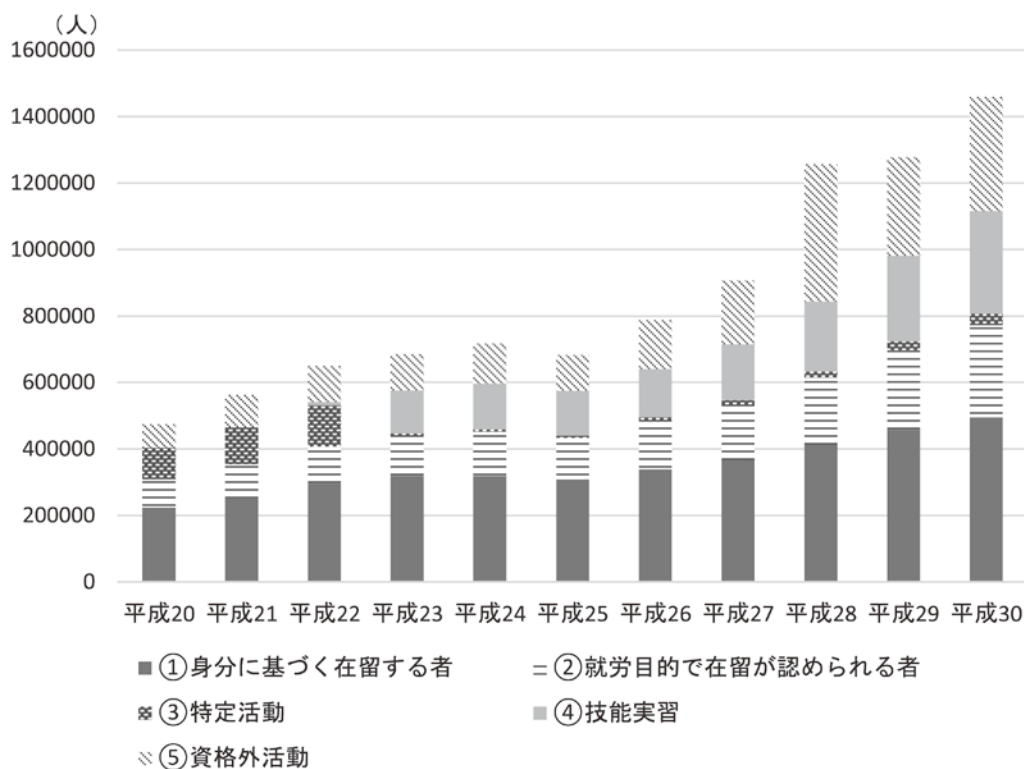


図3 外国人労働者の内訳

(出典) 厚生労働省「届出状況まとめ(平成30年10月末現在)」「外国人雇用状況」から著者作成

万人と最も多い。②就労目的で在留が認められる者はいわゆる「専門的・技術的分野」で大学教授やIT技術者などが代表的であろう。③特定活動は平成23年から導入されたEPAに基づく外国人看護師・看護福祉士候補者または外国人建設就労者、外国人造船就労者等で、3.6万人、④技能実習30.8万人となっている。①に次いで23.5%、34.4万人と大きな割合を占める⑤資格外活動は主に留学生のアルバイトであり、本来の在留資格の活動を阻害しない範囲(1週28時間以内等)で相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可されている。

3.2 2019年改正出入国管理法施行

日系人を労働者として求めた1990年から約30年、日本は他の先進諸国と同じく少子高齢化が顕著に進み、労働人口そのものが減少している。有効求人倍率はバブル景気時1990年の1.4倍を超え、2018年には1.61倍となった(労働政策研究所・研修機構, 2018)。特になかなか働き手が集まらない分野を中心に外国人労働者を求める流れが加速した。2019年3月15日に改正出入国管理法が公布、同年4月1日から施行となった。対象となったのは14業種で、2019年4月から5年間で最大34万5150万人の受け入れを見込んでいる(表1)。今回の改正法で注目すべき点は「特定技能」という新たな受け入れ枠の創設である。2019年度以降、図3の外国人労働人口の中に新たな就労を目的とした在留資格の「特定技能」が加わることになる。

特定技能1号は「相当期間の実務経験等を要し、特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準」の技能を有していなければならない。また、日本語能力は「ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが確認されることを基本としつつ、特定産業分野ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める」としている。在留期間は1年、6ヶ月、

表1 特定技能1号での受け入れ14分野と受け入れ見込み数

	担当省	分野	受け入れ見込み数（人） （5年間の最大値）
1	厚労省	介護	60,000
2		ビルクリーニング	37,000
3	経産省	素形材産業	21,500
4		産業機械製造業	5,250
5		電気・電子情報関連産業	4,700
6	国交省	建設	40,000
7		造船・船用工業	13,000
8		自動車整備	7,000
9		航空	2,200
10		宿泊	22,000
11	農水省	農業	36,500
12		漁業	9,000
13		飲食料品製造業	34,000
14		外食業	53,000

（注）No.6と7は特定技能2号でも受け入れ可

（出典）法務省入国管理局「分野別運用方針について（14分野）」『新たな外国人財受け入れについて』（平成31年3月）より著者作成

または4ヶ月で、更新による上限は通算で5年までとしており、家族の帯同は基本的に認められない。

特定技能2号については「長年の実務経験等により身につけることが可能で、例えば自らの判断により高度に専門的・技術的な業務を遂行できる、または監督業として業務を統括しつつ、熟練した技能で業務を遂行できる水準」の技能を有していなければならない、とされ、この技能水準は分野別運用方針で定める「特定産業分野の業務区分に対応する試験等」により確認するとしている。また、在留期間は3年、1年または6ヶ月で更新による上限は設けられておらず家族の帯同も可能としている。現時点では特定技能2号は建築と造船・船用工業の2つの分野でのみ認められている。

滞在期間の延長制限なく家族帯同可能な特定技能2号は実質的に移民受け入れと同じであるが、日本政府はあくまで移民の受け入れには当たらないという姿勢を保持している。これは外国人労働者受け入れに反対する保守派への苦肉の策と捉える向きもあるが（野中，2019）、以前から定住が可能な日系人の受け入れに対しても「移民ではない」という主張を繰り返しており、日本で働く外国人とその家族に対しての政策が一貫しない根拠となっている。

4. 3つの面から見る外国人労働者政策

4.1 政府見解と現実の狭間で

政府の方針、政策と現実には少なからぬ乖離があり、外国人側からのニーズに応えられない、さらには社会との距離感により様々な課題を解決できないまま月日が流れていった。この問題の根本は日本政府の「外国人労働者滞在は一時的なもの」という見解が大きく影響していると捉え、まず1つ目に外国人労働者を取り巻く現実、2つ目に日本政府の方針、そして実際に外国人とともに生活する社会、つまりホスト側である日本人の態度や世論の3つの面から考察していき

い。

4.2 外国人労働者を取り巻く環境とニーズ

バブル時代の人手不足を補うために導入された外国人労働者だが、リーマンショックなどの景気後退で日本人と同様、職を失った者も少なくなかった。2009年には日系人離職者に対する帰国支援事業が行われ、帰国を決めた日系人には国が一律30万円（扶養家族は20万円）を支給して航空券購入の補助などが行われた（朝日新聞, 2009.4.12）。しかし、そのまま家族で日本に留まり生活を続けた者もあり、現在ブラジルからの日系人定住者は18万人を超える（ニューズウィーク日本版ウェブ編集部, 2017）。現在の外国人人口は2%程度、と聞けば小さな数字ではあるが、50人に一人は外国人ということであり、東京においては18人に1人が外国人である（法務省入国管理局2018）。

しかし、外国人を取り巻く環境は決して温かいものとは言い難い。労働者としての外国人は日本人労働者と同じ仕事をしていても給与や条件が異なるケースも多く、問題になってきた。実習生制度のもとでは技術の習得には繋がらない仕事をさせられるケースも摘発されている（安田, 2018）。また、介護の仕事を担い、高齢者施設の入所者にも打ち解け良い関係が築けてきたところで滞在期限となつてしまい、帰国しなければいけない場合もある。前述した資格試験の合格率を見てもわかるように、仕事をしながらの日本語学習、試験勉強は決して簡単ではないのが現実だ。

生活面を見ると、家を借りる際に不動産屋で断られることも多く、住む場所を探すことも大変難しい。また、外国人の子供たちは日本の制度のもとでは就学義務がなく、日本人の子供には送付される入学前の通知も届かないなど、子供たちが日本社会に入る大きな門と言える学校に行っていないケースが多く見られる。日本の学校に通っている子供たちも、日本語がわからない、学校の勉強についていけないなど、支援が必要なケースが多いものの、自治体に対応を任せた形となっており、教師の不足や財政難など課題も多い。日本に住む外国人小・中学生約12万4千人のうち、約2万人が就学していない可能性があることもわかってきた（朝日新聞, 2019.9.28）。日本語も母国語も読み書きがままならないまま、10年もすれば社会に出る年齢になる子供たちをどう支援していくか、大きな課題と言える。

受け入れる側も奮闘している。コンビニは技能実習制度の対象ではないが、留学生など外国人店員が不可欠とされる業種のひとつだ。セブン-イレブン、ファミリーマート、ローソンの大手3社の店舗従業員に占める外国人の割合は約6～8%で合計5万人を超え、現在は語学力で選抜すると人手が足りず、日本語は初心者でも熱意があれば採用されているという（遠山, 2019.1.12）。外国人向けマニュアルの作成や自動釣銭機付き多言語対応のレジを導入するなど外国人が働きやすい環境整備にも力を入れているが、日本語が上達するとより時給が良い仕事に移ってしまうなど、離職率を下げるのが課題だという（遠山, 2019.1.12）。

法改正による新制度が始まって間もないが予想よりもスムーズに外国人労働者を受け入れることができていることをうかがわせる報道も出ている。白井（2019.10.23）によれば、「技能実習」制度の枠組みが使えず、「特定技能」で正式に外国人労働者の導入が認められた外食業界からの期待は高いが、審査の遅れや限られた試験機会がネックとなり、当初の見立て通りには進んでいないという。「コメダ珈琲店」を運営するコメダホールディングスはミャンマーで日本語教育や店舗運営の研修を実施、「モスバーガー」のモスフードサービスもベトナムで短期大学と提携し4年間で350人を受け入れる方針など、大手が受け入れに向けた体制を整えつつあるにも関わらず、実際にどの程度の人数が特定技能制度で来日するのは定かではない（白井, 2019.10.23）。5年間で最大約35万人の受け入れを想定した特定技能制度だか、生活支援を含めて受け入れ側の負担が大きいこと、ビザ取得に必要な

試験が日本国内でしか受験できない場合もあるなど、制度面での見直しが必要な点も散見され、新制度が始まってから約半年10月11日時点で「特定技能」ビザの取得者は319人とどまっている（白井，2019.10.23）。

外国人労働者で労働力不足を補おうとするのはアジアでも日本だけではない（鄭，2019，林，2019，高安，2019）。すでに介護分野では台湾や韓国でも受け入れが進んでおり，労働者が働く場を選べる，つまり受け入れ側が外国人労働者を奪い合うような時代が来ているのである。

4.3 政府方針と改正入管法

今回の改正入管法において，初めて外国人への支援体制について明記された。これは研修生への奴隷のような扱い，また人権をも無視したような雇用主や事業所が摘発され，さらにテレビや新聞で報じられ社会的な問題として扱われるようになったことも一因だと考えられる。また，移民を受け入れている国々ではこれまでの経験と反省，また今後の長期的な視点から考えられた社会的統合政策が進んでおり，日本の政策決定においても少なからずこれらの政策に関する分析や評価が影響していると思われる。

法2条の5第6項には「特定技能1号の活動を行おうとする外国人と特定技能雇用契約を締結しようとする受け入れ機関は，職業生活上，日常生活上または社会生活上の支援の実施に関する計画（1号特定技能外国人支援計画。以下，この節では「支援計画」といいます）を作成しなければなりません」と明記されている。

支援の具体的な内容として

- ① 本邦入国前に，本邦で留意すべき事項に関する情報の提供を実施すること
- ② 出入国しようとする飛行場等において外国人の送迎をすること
- ③ 賃貸契約の保証人となることその他の住居の確保に係る支援，預貯金口座の開設および携帯電話の利用に関する契約その他の生活に必要な契約に係る支援をすること
- ④ 本邦入国後に，本邦での生活一般に関する事項等に関する方法の提供を実施すること
- ⑤ 外国人が届出等の手続きを履行するに当たり，同行等をすること
- ⑥ 生活に必要な日本語を学習する機会を提供すること
- ⑦ 相談・苦情対応，助言，指導等を講じること
- ⑧ 外国人と日本人との交流の促進に係る支援をすること
- ⑨ 外国人の責めに帰すべき事由に寄らないで雇用契約を解除される場合において，新しい就職先で活動を行うことができるようにするための支援
- ⑩ 支援責任者または支援担当者が外国人およびその監督をする立場にある者と定期的な面談を実施し，労働関係法令違反等の問題の発生を知った時は，その旨を関係行政機関に通報すること

さらに「支援計画は，以下の基準を満たす必要があります」とし，具体的に

- ① 支援計画は，日本語および外国人が十分理解できる言語により作成し，外国人にその写しを交付しなければならないこと
- ② 支援の内容が，外国人の適正な在留に資するものであって，かつ，受け入れ機関等において適切に実施できるものであること
- ③ 本邦入国までの情報の提供の実施は，対面またはテレビ電話装置等により実施されること

- ④ 情報の提供の実施、相談・苦情対応等の支援が、外国人が十分理解できる言語で実施されること
- ⑤ 支援の一部を他者に委託する場合にあっては、委託の範囲が明示されていること
- ⑥ 分野に特有の基準に該当すること

の6つの項目を挙げ、「受け入れ機関（特定技能所属機関）は、支援計画に基づき適正に外国人支援を行う義務を負います（法19条の22）」と明記している。

支援の10項目、また具体的な支援計画への6つの項目内容はこれまで問題となりながらも放任されてきた事柄が具体的に明記されており、評価できると言えるだろう。しかし受け入れる会社などから見れば、受け入れ後の細かい計画書を作成、空港への送迎と住居探しの補助、新しい生活を整える手伝いをし、公的手続きや銀行、携帯電話の契約に同行しサポートする。さらに日本語学習の機会を提供するなど、外国人労働者を受け入れる際にはとても手間がかかり、小さな規模の会社では簡単なことではない。これからの事柄を国や自治体ではなく、受け入れ側の企業や事業者が個々に請け負わなくてはならない中で、どの程度の外国人労働者を迎え入れることができるかは、まだ未知数である。また、「①本邦で留意すべき事柄」とは具体的にどのようなことを指し示すのか、「⑥日本語を学習する機会」はどのように提供するのか、「⑧日本人との交流の促進」とはどの程度のことをすれば良いのだろうか。

4.4 受け入れ側社会の態度と変化

外国人が移住してきて社会に多様性が生まれる場合、受け入れ側、つまりホスト社会にも大きな変化が起きる。Stüssmuth（2009）はこの際のポジティブまたはネガティブな影響は自動的に社会にもたらされるのではなく、政府の政策によってある程度誘導されうると指摘している。

Integrationは、日本では「多文化共生」や「社会的統合」という言葉で語られることが多いが、日本社会の一部として生活する外国人労働者とその家族が「同化」ではなく、それぞれの違いや異なる背景を持つことを前提として、ホスト社会の言語、価値観を理解、共有し合いながら日本社会で共に生きていくために必要なものとなってくる。移民の統合政策が進むヨーロッパの国々では、その国の言語習得が統合への最も重要な鍵であることを様々な調査・研究から明らかにしている。90年代、外国人が増加した地域ではゴミ出しや騒音など生活習慣の違いによる地域住人とのトラブルが多く報告され、ゴミ集積所にゴミ出しに関する多言語の案内を設置する、また住民のルールとして夜の大きな音などを注意する多言語の張り紙など、地域ごと、自治体ごとの解決策が図られてきた。外国人集住都市会議の発足などはその代表的なものと言える。中にはお祭りに参加してもらうことで交流を図ったり、団地の中にボランティアの日本語教室を設置して日本語支援が必要な子供たちの宿題を見たりするなど、最初はトラブルから排除への動きがあったところで、共に生きていくための努力や協調関係が生まれたところもある（安田, 2019）。日本語によるコミュニケーションが取れることによって互いの誤解も解け相互理解が進むなど、日本語力は非常に重要な要素となっている。

外国人労働者の受け入れ分野が広がったことにより、日常生活の中でより身近に外国人と接する機会が増えている。直接的なコミュニケーションの機会を持つことで、外国人へのイメージや思い込み、偏見は具体的な自分自身の経験へと変化していく。

4.5 政府、外国人労働者とその家族、受け入れ社会の3つの重なりとその距離の変化

まず日本政府の方針と政策をひとつの楕円として図式化し、外国人労働者とその家族をまた別の楕円として描く（図4）。労働力不足解消のための外国人受け入れという日本政府の政策で来日し働く

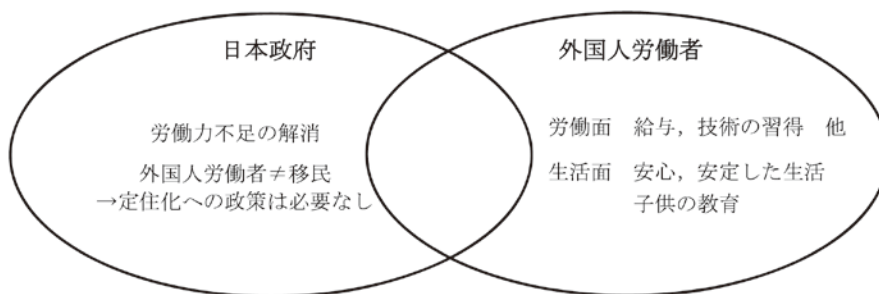


図4

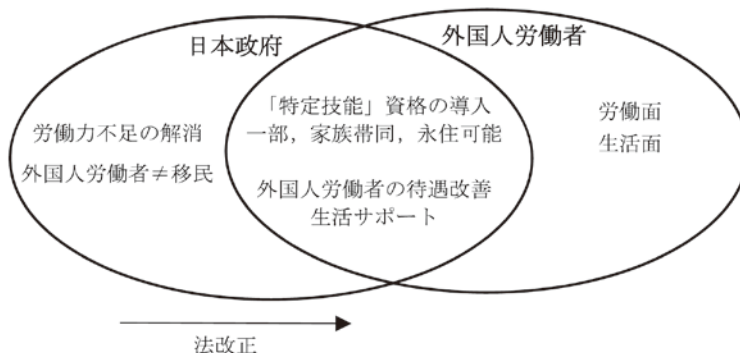


図5

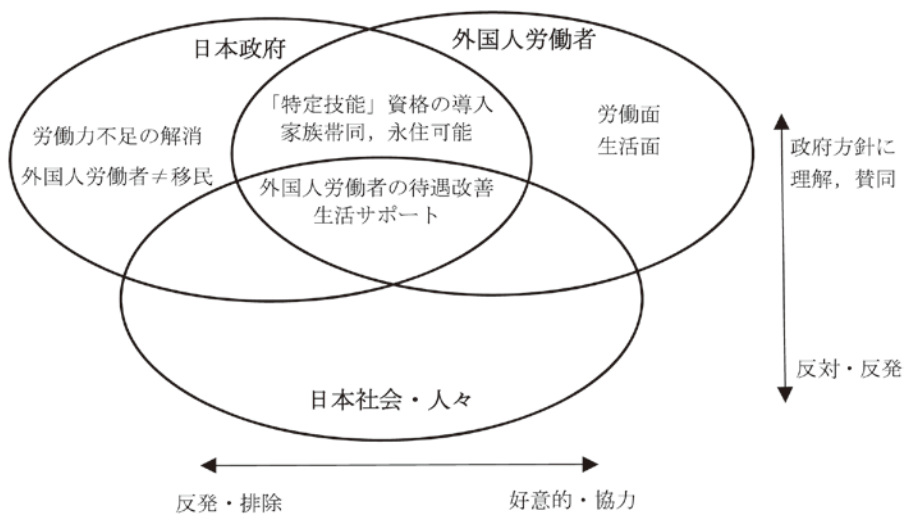


図6

外国人は技術の習得や報酬を得るという意味で互いに利益が一致しており、この共存関係の部分について楕円を重ねることで視覚化したい。これまで労働条件や生活支援など問題となってきた部分について特定技能制度の導入とともに制定された支援策で、日本の政策は外国人のニーズに寄った形となり、重なりが増えたと言える（図5）。しかし、移民ではなく定住はしないという方針から社会的に統合し日本社会に迎え入れるための政策は取らないため、長期滞在する外国人にとっては特に家族での滞日生活、日本語の習得や子供の学校教育など面で安定は得られない状況は継続する。

この2つのグループにもうひとつ、外国人と直に接する受け入れ側の日本社会を加えたい（図6）。外国人住民が増えたとはいえ、実際には全く接点がない人、逆に一緒に働くなど直接的な接点がある

人など幅広いが、Süssmuth (2009) が指摘するように、政府の見解はこの受け入れ側社会に大きな影響を与え、世論を誘導することがある。日本政府と同様、日本を移民受け入れ国にするべきではないと考え政府方針を支持する力が強ければこの楕円は上に移動し、政府の楕円との重なりは大きくなるが外国人との距離感は大きい。もし日本における外国人の事情を理解し、彼らをサポートする、あるいは直接的なコンタクトを持った経験から信頼関係が生まれるなど好意的になれば右に寄り、外国人側への重なりが大きくなる。逆に外国人による犯罪など負の面がマスメディアなどで大きく取り上げられれば左への動きが急加速するなど、左右への動きは政府の姿勢や法改正よりはるかに流動的な面を持つと言えるだろう。

外国人労働者が自国に働きに来ることで、自国民の仕事を奪う、全体的な賃金低下につながる、といった言説が実際には当てはまらないことをリーソンとゴチェノア (2016) はアメリカの例を挙げながら証明し国際労働移動を妨げるべきではないと結論づけているが、実際には外国人労働者受け入れの議論に現在も必ず受け入れ側の不安要素として持ち上がる。移民に関する社会の知識や情報は、移民排斥を声高に掲げるアメリカやヨーロッパでテロと移民の関係が社会問題として取り上げられるものを見聞きすることも少なからぬ影響を与えていると考えられる。さらにその時々国家間関係にも左右され、「2000年代末以降、日韓、日中関係の悪化の中で、地方参政権を認めれば「日本が乗っ取られる」という荒唐無稽な排外主義が生み出された」(高谷, 2019) と定住外国人の地方参政権が進まなかった事例もある。

改正法によって政府の楕円が右に寄ったことで、日本社会の楕円も「外国人受け入れは必要不可欠なのだ」と認識され、さらに外国人労働者やその家族が身近な存在になることでより友好的に受け入れ、共に地域社会を築いていく方向に進んでいくことが望まれる。Süssmuth (2009) は移民の社会的統合は移民側と受け入れ側の社会が釣り合いの取れたtwo-way processに注意して進めなければならないとしている。これは外国人側だけが一方的に学び、努力しなければいけないのではなく、受け入れ側の社会も積極的に参加し関わりを持つべきという考え方である。何を目的に誰を社会に統合するのか、何を知ってもらいたいのか、守ってもらいたい社会のルールは何か、どの程度の日本語力を求めるのか、受け入れ側社会が具体的に考えることで、多様化への恐れを軽減し、寛容性も促進される。図7の3つの楕円形が一つの円に近づいていくには、それぞれが主体的に活動し長期的な視点を持って関わっていく必要があるだろう。

5. ドイツとの比較から見た日本の未来と課題

日本の外国人労働者問題を考えるにあたって、ドイツは共通する点も多く興味深い。他の先進諸国同様、ドイツも出生率の減少が止まらず、1995年には合計特殊出生率は1.2とOECDの中でも最低を記録した(村上, 2019)。戦後復興の際、国家間協定を軸に多くの外国人労働者を導入したドイツでは長く「移民国家ではない」との立場を貫いていた。しかし、2030年には総人口の約30%が65歳以上という推計から、労働力不足による事業縮小、消費者の消費減速など、進みゆく少子高齢化社会が社会保障と経済に大きな変化を与えるとの危機感を募らせた(Süssmuth, 2009)。

いずれは母国に帰っていく有期労働者と位置付けられていたはずの外国人労働者の多くはドイツに定住し、子供、孫と定住移民の第2、第3世代が誕生していく。不十分なドイツ語力から高い失業率や低い所得という問題を抱えていたこと、さらに進行するドイツ人の少子高齢化を受け、ドイツ政府は2001年に政府から独立した諮問委員会(Süssmuth Commitment)を発足させ今後の対策を練った。その結果、「外国人労働政策と社会統合政策を組み合わせた包括的かつ戦略的な政策が必要」とした

報告書を提出し、2005年からZuwanderungsgesetz（移民法）を施行させる（翁，2019）。新たな移民法では外国人労働者受け入れの手続きを簡素化すると同時に根強く残っていた血統主義を廃止して一部出生地主義を取り入れ、ドイツ定住移民の子供がドイツ国籍を取得できるようにした。また移民をドイツ社会に統合させるための政策に力を入れ、一定のドイツ語力習得のためのドイツ語学習を義務化すると共に、オリエンテーションコースとして「自由と民主主義」というドイツの価値観の尊重、ドイツの歴史や選挙制度などに対する理解、信教の自由の尊重などを盛り込んだカリキュラムが作られた。

2008年の段階では今後年間10万人の移民が流入すると考えられていたが、実際には5万人以下と予想の半分にも満たないなど（Süssmuth, 2009）労働力の推移予測には問題があった。しかし人口全体で見ると2011年から2017年までの間に3%の人口増加がみられ、注目される。内訳を見るとドイツ人人口は84.6万人の減少、外国人（外国にルーツを持つ者）は328.1万人の増加となっている（村上，2019；Statistisches Bundesamt, 2019）。今後さらに「外国にルーツを持ったドイツ人」がドイツの社会・経済に影響を与えていくことは間違いない。

6. 結論 今後の展望

日本政府の方針として、できる限り外国人労働者の定住化を阻止し、「彼らは移民ではなく、また日本は移民を受け入れない」という姿勢を貫いてはいる。しかし、在留資格を持つ者だけでも273万人を超える外国籍者の半数以上が滞在期限を持たない定住ビザで生活している実態を考えれば、もう日本は十分に彼らを移民として捉えるべきだろう。また、「帰化者、日本籍者と外国籍者の間に生まれた子どもなど、日本国籍を持つ海外にルーツを持つ人々の数も総計で少なくとも100万人以上に上る」（高谷，2019, p. 17）。2019年の「特定技能」制度を導入した改正入管法がどの程度政府の意向に沿った形で進むかは現在のところ未知数であり、ドイツの例のように門戸を開いたつもりが実際には外国人労働者が来ないことも起こり得る。海外から日本に働きに来た外国人労働者が、家族を呼び寄せて日本で働き暮らし続けたい、と思われてこそ日本の将来は安定するのではないのか。多様化が進む日本社会で日本に来た外国人を初めから「そのまま家族で日本社会の一員になるかもしれない」という意識を持って受け入れれば、取る政策も自ずと変わるはずだ。

参考文献

- IT media ビジネス ONLINE 「「無人コンビニ」は日本で誕生するのか—隠された論点に迫る」IT media Inc., 2019.2.7
- 朝日新聞「日系人離職者に対する帰国支援事業」朝日新聞, 2009.4.12. 朝刊
- 朝日新聞「不就学2万人の可能性 外国人の子、文科省初調査」朝日新聞, 2019.9.28 朝刊
- NHK「外国人看護・介護人材受け入れ10年 定着は？」国際報道2019 特集（2018.10.24）NHK BS1
<https://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2018/10/1024.html> (2019.10.18 閲覧)
- 翁邦雄『移民とAIは日本を変えるか』慶應義塾大学出版会, 2019
- 外務省「難民問題と日本—国内における難民の受け入れ」外務省
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html> (2020.1.31 閲覧)
- キャリアガーデン「介護福祉士の仕事」介護福祉士を目指す人のための情報サイト
<https://careergarden.jp/kaigofukushishi/exam/> (2020.1.31 閲覧)

- 窪田順生「外国人バイトなしでは回らないコンビニに見る「低賃金国家」日本の未来図」ダイヤモンド（オンライン）ダイヤモンド社，2019.10.24，<https://diamond.jp/articles/-/218304> (2019.10.29 閲覧)
- 厚生労働省「届出状況まとめ（平成30年10月末現在）」外国人雇用状況 2018
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03337.html (2020.1.30 閲覧)
- 厚生労働省「インドネシア、フィリピンおよびベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れについて」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html
(2019.10.29 閲覧)
- 国際研究協力機構（JITCO）「外国人技能実習制度とは」外国人技能実習制度
<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/> (2019.10.22 閲覧)
- 国土審議会政策部会長期展望委員会「中間取りまとめ 概要」国土の長期展望 国土交通省国土計画局，2011 <https://www.mlit.go.jp/common/000135837.pdf> (2020.1.30 閲覧)
- 駒井洋『移民社会日本の構想』国際書院，1994
- 坂中英徳『日本の外国人政策の構想』2001
- 佐藤和之「第8回研究大会シンポジウム報告—日本の言語政策：20世紀の証言と21世紀への提言」『社会言語科学』社会言語科学会，2002年3月第4巻 第2号
- 産経新聞「ローソン、深夜帯「無人営業」実験を7月に開始」産経新聞，2019.3.29
- Shikama, Ayako 'A contrasting view of migrant language proficiency requirements for naturalization in Germany and Japan.', "Choice of Language" Multilingual Matters, 2010
- 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」法務省，2019.7.19
<http://www.moj.go.jp/content/001293198.pdf> (2019.10.29 閲覧)
- 白井咲貴「「特定技能」での受け入れ進まず、当てが外れた外食」日経ビジネス（オンライン版）日経BP，2019.10.23，<https://business.nikkei.com/atcl/NBD/19/depth/00380/?P=2&mids> (2019.10.29 閲覧)
- Statistisches Bundesamt 'Bevölkerungsstand', "Statistisches Bundesamt" 2019
https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html (2019.10.29 閲覧)
- Süssmuth, Rita *The future of Migration and Integration Policy in Germany*, Washington, DC: Migration policy institute, 2009
- 総務省「統計から見た我が国の高齢化—「敬老の日」にちなんで」統計トピックスNo.113，総務省
<https://www.stat.go.jp/data/topics/pdf/topics113-1.pdf> (2019.10.29 閲覧)
- 高谷幸「序章：移民社会の現実を踏まえて」『移民政策とは何か—日本の現実から考える』高谷幸編，人文書院，2019
- 高安雄一「雇用は自国民優先だが外国人からの評価も高い—韓国 業種、受け入れ人数、送出国を限定」『週刊東洋経済』東洋経済新報社，2018.2.3号，pp. 26-27
- 鄭仲嵐「介護職で家庭にも浸透 仲介制度には強い不満—すでに人口の3%を占める台湾」『週刊東洋経済』東洋経済新報社，2018.1.12号，pp. 22-24
- 遠山綾乃，常盤有未「外国人との共生目指す先行企業、自治体の奮闘」『週刊東洋経済』東洋経済新報社，2019.1.12号，pp. 34-36
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構，2018
<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/pdf/g0301.pdf> (2020.1.31 閲覧)
- 内藤正典『外国人労働者・移民・難民って誰のこと？』集英社，2019
- 日本経済新聞「18年の出生数91.8万人、最低を更新、出生率は1.42」日本経済新聞，2019.6.7

- ニューズウィーク日本版ウェブ編集部「日本に定住した日系ブラジル人たちはいま何を思うのか」 ニューズウィーク日本版 CCCメディアハウス, 2017.11.20号
<https://www.newsweekjapan.jp/nippon/season2/2017/11/203582.php> (2019.10.29 閲覧)
- 野中大樹「拙速すぎる入管法改正—真の狙いは改憲と参院選」『週刊東洋経済』東洋経済新報社, 2019.1.12号, pp. 38-39
- パウエル, ベンジャミン『移民の経済学』東洋経済新報社, 2016
- 林哲矢「シンガポール急増する単純労働者—移民に依存する格差社会」『週刊東洋経済』東洋経済新報社, 2018.2.3号, p. 25
- 藤川衛 他「外国人依存度、業種・都道府県ランキング」日本経済新聞
<https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/dependence-on-foreign-workers/> (2020.1.31 閲覧)
- 法務省入国管理局『出入国管理 (平成30年版)』法務省, 2018
- 法務省入国管理局「分野別運用方針について (14分野)」新たな外国人財受け入れについて 法務省, 2019.3
<https://www.meti.go.jp/press/2018/03/20190326006/20190326006-3.pdf> (2020.1.31 閲覧)
- 法務省入国管理局「外国人材の受入れについて (資料2)」法務省, 2019.2
http://www.soumu.go.jp/main_content/000601099.pdf (2020.1.31 閲覧)
- 村上芽「「小さな奇跡」と評されたドイツ、裏側に外国人出生率の急上昇」日経Biz Gate 日経新聞, 2019.5.21
<https://bizgate.nikkei.co.jp/article/DGXMZO4495934017052019000000> (2019.10.29 閲覧)
- 望月優大『ふたつの日本—「移民国家」の建前と現実』講談社, 2019
- 安田浩一「外国人受け入れの暗部」『週刊東洋経済』東洋経済新報社, 2018.2.3, pp. 42-45
- 安田浩一『団地と移民—課題最先端「空間」の闘い』角川書店, 2019
- リーソン, ピーター・T., ゴチェノアー, ザッカリ「国際労働移動の経済効果」『移民の経済学』ベンジャミン・パウエル編, 東洋経済新報社, 2016, pp. 13-45

(しかま あやこ)

Foreign Workers and Integration in Japan: The Relationship Between Japanese Host Communities and Foreign Residents, and the Introduction of the “Specified Skilled Worker”

Ayako SHIKAMA

Abstract

Japan faces an era of declining birthrates and a growing proportion of elderly people. In response to an insufficient working population, various industrial fields desire foreign workers to fill job positions. As such, the Japanese government introduced the new status of the “Specified Skilled Worker” under a revised immigration law in April 2019. This status allows foreign workers to be accompanied by family members, and there is no limitation to the duration of their stay. In the past, the Japanese government had not introduced an integration policy to accept these workers into Japanese society, based on the government’s insistence that “Japan does not introduce immigrants” into their society. The revised immigration law, however, institutes the guarantee of the worker’s rights, and the employers have duties to develop a support plans for new foreign workers, such as assisting them to prepare for a residence, bank account, and mobile phone. Also, accepting organizations are required to support the daily lives of workers and provide them with opportunities to acquire Japanese language education. If these new support systems are effective, they will connect workers in a way that integrates them into Japanese society. Considering that the accepting organization assumes the sole role of making these arrangements, rather than the local or national governments, we can easily imagine the difficulties associated with the introduction of new foreign workers. On the other hand, from the viewpoint of the Japanese community, foreign workers would no longer be considered as “workers somewhere in Japan”, but rather, as “the workers nearby”, “neighbors”, or “co-workers”. As such, the experiences of communicating with foreign workers would certainly change the Japanese attitude towards the foreign workers. Thus, although the policy of the Japanese government that infers that “Japan doesn’t accept immigrants” and that “they are just temporary workers who will back their own countries”, there is a possibility that the growth of foreign population makes an effort to encourage the Japanese community to accept foreign workers. In this thesis, I focus on the Japanese government, foreign workers and the Japanese community, and examine how much they overlap each other. I aim to place emphasis on their demands and cooperation points, considering how the revised immigration law works.

Keywords: foreign workers, migration policy, integration, German integration policy, immigration law