

# 外国人労働者問題をめぐる資料集

## I



笹川平和財団

「人口変動の新潮流への対処」研究

「外国人労働者問題をめぐる資料集」 刊行にあたって

日本の 2009 年の人口は前年より 7 万 5000 人減った。3 年連続で減少したことになり、減少幅も拡大している。出生数は減少する一方なのに対し、死亡数が戦後最多となったことが原因だ。少子高齢化は依然として加速し、日本の総人口に占める 14 歳以下の若年の人口比は世界最低、65 歳以上の高齢者の人口比は世界最高でといういびつな構造が、際だっている。

人口問題は人類史上例をみない激変期に突入した。ひとことで集約すれば、「国際間、地域間、年齢間の人口バランスの急変」である。国際間では、人口の増加が頭打ちになり減少もはじまっている先進地域と、サハラ以南アフリカや南アジアなど人口急増が続いている発展途上地域との格差が拡大している。

同じ国のなかでも、農村から都市への流入で地域間の過密化と過疎化が進行し、しかも途上地域の都市内部では、スラムの人口が不気味に膨れ上がっている。人口増加が進む国では失業率や貧困率が上昇し、他方、人口減少の国では年齢間の不均衡から深刻な労働力不足や保険制度の動揺を引き起こしている。

こうした人口のアンバランスは必然的に、発展途上地域から先進地域へ、農村から都市へとという大規模な人口移動を招いた。職や高い収入や生活の安全を求めて、貧しい地域から豊かな地域へと移動しているのだ。

国連によれば、国際移動人口は 1990 年には 1 億 5500 万人だったのが、2005 年には 1 億 9000 万人を超えた。このうちの 60%までが発展途上地域から先進地域への移動である。19 世紀はじめから 20 世紀にかけて、大量の移民がヨーロッパから新世界へわたったが、それをはるかにしのぐ史上最大の規模だ。

日本では経済の不調で労働市場は冷え込んでいるが、労働力不足に悩む業種・業界も少なくない。今後の経済の回復とともに、ふたたび深刻な労働力不足に見舞われることは避けられないだろう。20 年後に団塊世代は 80 代となり、1970 年代前半生まれた「団塊ジュニア」世代も 60 代に差しかかる。政府の見通しでは、2009 年時点で約 6600 万人いる労働力人口は、2030 年には 1000 万人近く減る見通しだ。今世紀半ばにはさらに 1600 万人も減り、約 4000 万人となる。

人口 1 人が支える従属人口（1～14 歳と 65 歳以上）は、2009 年の時点で 0.56 人だが、2030 年には 0.70 人になり、今世紀半ばにはほぼ 1.00 人近くにまで達する。つまり、40 年後には現役世代 1 人で 1 人の従属人口を支えねばならない。このとき、誰が誰を介護するのか。

この労働力不足の見通しをめぐって、国論を二つに分ける議論がつづいている。厚生労働省などは「活用が進んでいない女性や高齢者の労働環境を改善すれば、減少をある程度食い止められる」という楽観的な見通しだ。また「外国人による犯罪の増加」「劣悪な雇用環境の温存」「社会構造の二層化や人種対立」などを理由に受け入れに反対する声も少なくない。

その一方で、経済界には受け入れを急ぐ主張が強い。経団連は、人口減少社会への対応策をまとめたレポートの中で、「日本型移民政策の樵討」の必要性に触れ、はじめて「移民」という言葉を使って外国人労働者の受け入れ拡大を提言した。

こうした議論をよそに、国内で働く外国人は増えつづけている。外国人労働者とその家族を含む外国人登録者数は、2008年末には221万人と10年前に比べて5割近く増加した。ある民間の調査は、外国人労働者を雇用する企業は全体の4割に及ぶ。私たち研究グループの現地調査でも、外国人労働者なしには経営が成り立たない製造現場を数多く目撃した。

日本では医療、教育など14職種の「高度人材」以外の外国人労働者受け入れは認められていないのにも関わらず、研修制度の名目で製造業以外にも、農業、水産加工、クリーニング業などで多数の外国人労働者が働いている。受け入れの実態は制度的にも法的にも、いたるところでほころびが目立つ。

日本に限らず、アジアでも急激な少子高齢化に突入する国が増えて、韓国、台湾、シンガポールなどでは、多くの外国人労働者を受け入れている。今後、外国人労働者の奪い合いになる可能性も指摘されている。

笹川平和財団は、2008年に「人口変動の新潮流への対処」のための研究会を立ち上げ、3年計画で外国人労働者問題をめぐる包括的な研究を開始した。国内の外国人労働者の現状、日本の制度や行政機関の対応、受け入れ先進国の欧米や一部アジア諸国との比較、国内の外国人の地域社会における社会統合や多文化共生施策、そしてコンピューター・シミュレーションによる将来の制度設計の提言などを目指している。

ここに、報告書『外国人労働者問題をめぐる資料集』を刊行する。外国人労働者問題に関わるデータを総ざらいしたものである。研究グループ一同、今後の議論の基盤になることを心から期待している。

2010年1月

「人口変動の新潮流への対処」研究会代表

石 弘之

## ■ 第1部 人口構成の変化と労働市場に関する報告

第1章 人口変動と外国人労働者受入れに関する資料データ分析（李 賢珠） .....	11
1. 日本の人口動向 .....	11
2. 人口減少の要因 .....	12
3. 人口構造の変化 .....	14
4. 人口の将来推計 .....	17
5. 労働力人口への影響 .....	18
第2章 日本における外国人労働者の現状（松下 奈美子） .....	20
はじめに .....	20
1. 日本に入国・滞在する外国人の推移 .....	20
2. 日系人 .....	23
3. 地域別状況 .....	24
3-1 愛知県 .....	24
3-2 静岡県 .....	26
3-3 三重県 .....	27
3-4 岐阜県 .....	28
3-5 群馬県 .....	29
4. 研修生・技能実習生 .....	30
5. 2008年9月以降の外国人労働者 .....	33
第3章 日本における外国人労働者政策 ―その展開と論点―（明石 純一） .....	35
はじめに .....	35
1. 「第一次論争」期（1980年代後半～1990年代前半） .....	36
1-1 人手不足と「第一次論争」 .....	36
1-2 政府の対応と入管法改正 .....	38
1-3 研修制度の拡充と技能実習制度の創設の経緯 .....	40
2. 「第二次論争」期（1990年代後半～2000年代前半） .....	42

2-1	少子高齢化と「第二次論争」	42
2-2	経済界の要請と政府の対応	44
<b>3.</b>	<b>現在の論争と新しい動き</b> .....	<b>46</b>
3-1	人口減少社会の到来と「第三次論争」	46
3-2	新しい受け入れスキームの摸索	49
3-3	錯綜する政策アイデア	51
3-4	「在留管理」の整備	55
<b>4.</b>	<b>今後の展望</b> .....	<b>57</b>
<b>第4章</b>	<b>外国人労働者の就業・雇用構造（宣元錫）</b> .....	<b>64</b>
	はじめに.....	64
<b>1.</b>	<b>外国人労働者の就業・雇用構造の全体像</b> .....	<b>65</b>
1-1	外国人労働者の分類	65
1-2	外国人労働者の推移	65
1-3	外国人労働者の雇用状況	66
<b>2.</b>	<b>産業別就業・雇用構造の特色</b> .....	<b>71</b>
2-1	製造業	71
2-2	IT産業	72
2-3	農業	76
<b>第5章</b>	<b>少子高齢化時代における外国人労働者問題を考える視点：まとめにかえて</b> <b>（後藤 純一）</b> .....	<b>82</b>

## ■第2部 移民政策の国際比較：東アジアにおける送り出し・受け入れ政策

第1章 総論 アジアの移民政策における新たな動向——促進と保護（安里 和晃） .....	86
はじめに.....	86
1. グローバル経済化と人の国際移動.....	87
2. 人口構成の変化と人の国際移動の女性化.....	90
3. 送り出し政策のメインストリーム化.....	92
4. 人口構成の変化と移住労働の永続性.....	94
第2章 海外就労先を開拓し続けるフィリピン（細田 尚美） .....	98
はじめに.....	98
1. フィリピン社会と海外就労 .....	98
1-1 フィリピン人海外移動の歴史 .....	98
1-2 現在のフィリピン人の海外就労 .....	102
2. 看護師とケアギバーの海外就労.....	109
2-1 JPEPAによるフィリピン人看護師・介護福祉士候補者受け入れ .....	109
2-2 看護師の海外就労と養成の現状 .....	111
2-3 ケアギバーの海外就労と養成の現状 .....	115
3. 海外就労の社会的影響 .....	122
3-1 フィリピン社会全体に与える影響 .....	122
3-2 コミュニティ・家族のレベルでの影響 .....	124
おわりに.....	125
第3章 インドネシアの送り出し政策（安里 和晃） .....	133
はじめに.....	133
1. 送り出し政策の概要 .....	134
2. 国際労働市場への参入戦略から保護へ——家事・介護労働市場の事例から .....	138
3. 医療・福祉部門における送り出し——インドネシア・日本経済連携協定 .....	144
4. 開発と移住労働 .....	150

<b>まとめ</b> .....	151
<b>第4章 中国における労働力送り出し政策（岡室 美恵子）</b> .....	154
<b>はじめに</b> .....	154
<b>1. 人口動態と人口政策</b> .....	154
1－1 巨大な労働力と巨大な失業	154
1－2 社会の二重構造と巨大な流動人口	154
1－3 巨大で急速な高齢化	155
<b>2. 海外への労働力送出国の概況</b> .....	155
2－1 送出国政策の変遷	155
2－2 労働力送出国の現状	161
<b>3. 中国の国内問題と労働力輸出</b> .....	165
3－1 三農問題と労働力輸出	166
3－2 金融危機と労働力輸出	170
3－3 高齢化と海外戦略	174
3－4 労働力送出国の社会生活面での影響	175
<b>おわりに</b> .....	176
<b>第5章 台湾における外国人労働者政策の変遷と課題（明石 純一）</b> .....	179
<b>はじめに</b> .....	179
<b>1. 国際労働力移動の分析視角</b> .....	180
1－1 アジアにおける国際労働力移動	180
1－2 台湾の事例と位置づけ	182
<b>2. 台湾における外国人労働者政策の展開</b> .....	183
2－1 導入・拡大期（1980年代後半～1990年代前半）	183
2－2 抑制・転換期（1990年代後半～）	188
<b>3. 多元的社会に向けた課題と今後の展望</b> .....	190
<b>おわりに</b> .....	192

## ■第3部 日本の地域社会における社会統合・多文化共生の現状

はじめに .....	198
第1章 総論：日本の外国人住民と地域での取り組みについて.....	199
1. 日本における外国人住民の現状.....	199
1-1 外国人住民の全体像	199
1-2 外国人住民の地域分布	203
1-3 外国人住民が直面する課題	205
2. 自治体による外国人住民施策の推移.....	208
2-1 社会保障における内外人平等の実現	208
2-2 多様化と定住化時代の自治体施策	208
2-3 施策策定や実施プロセスへの市民参画と政策提言	209
2-4 総務省「多文化共生推進プラン」	210
3. 多様な担い手による多文化共生への取り組み .....	211
3-1 国際交流協会	211
3-2 日本語教室	212
3-3 キリスト教会	213
3-4 労働組合	214
3-5 NPO	214
3-6 外国人コミュニティ	215
4. 地域特性による分類と「多文化共生モデル」の必要性.....	216
4-1 外国人住民の構成と担い手の構成に着目した4つの地域分類	216
4-2 調査の概要および調査地域について	217
4-3 「多文化共生モデル」の正否と可能性	219
第2章 施策及び取り組みの現状 .....	221
1. コミュニケーション支援 .....	222
1-1 地域における情報の多言語化	222



1 - 2	日本語及び日本社会に関する学習支援	223
<b>2.</b>	<b>生活支援</b> .....	<b>225</b>
2 - 1	居住	225
2 - 2	教育	226
2 - 3	労働環境	227
2 - 4	医療・保健・福祉	228
2 - 5	防災	229
2 - 6	その他	229
<b>3.</b>	<b>地域づくり</b> .....	<b>230</b>
3 - 1	地域社会に対する意識啓発	230
3 - 2	外国人住民の自立と社会参画	231
<b>4.</b>	<b>推進体制の整備</b> .....	<b>232</b>
4 - 1	多文化共生の推進を所管とする担当部署の設置や庁内の横断的な連携	232
4 - 2	地域における各主体の役割分担と連携・協働	233
<b>第3章</b>	<b>担い手の現状</b> .....	<b>235</b>
<b>1.</b>	<b>自治体の取り組みの概要</b> .....	<b>235</b>
1 - 1	本調査における自治体の範囲	235
1 - 2	根拠となる指針・基本計画等	236
<b>2.</b>	<b>自治体の取り組みの特徴</b> .....	<b>238</b>
2 - 1	東京都新宿区（中心市街地型モデル）	239
2 - 2	兵庫県神戸市中央区（中心市街地型モデル）	240
2 - 3	東京都武蔵野市（都市近郊型モデル）	242
2 - 4	大阪府豊中市（都市近郊型モデル）	243
2 - 5	愛知県豊田市（外国人多住型モデル）	244
2 - 6	岐阜県美濃加茂市（外国人多住型モデル）	246
2 - 7	島根県出雲市（地方型モデル）	248
2 - 8	岩手県奥州市（地方型モデル）	249

<b>3. 民間組織による取り組み</b> .....	<b>251</b>
3-1 民間組織の取り組み、特徴	251
3-2 各地域における民間組織の活動状況	253
3-3 具体的な取り組み事例	256
<b>4. 自助組織による取り組み</b> .....	<b>260</b>
4-1 自助組織の取り組み、特徴	260
4-2 各地域における自助組織の活動状況	261
4-3 具体的な取り組み事例	263
<b>5. 多文化共生推進における多様な担い手</b> .....	<b>265</b>
5-1 大学	265
5-2 企業・経済団体	265
5-3 個人	265
<b>第4章 地域特性ごとの多文化共生モデル</b> .....	<b>267</b>
1. 中心市街地型モデル（新宿区・神戸市中央区） .....	<b>267</b>
2. 都市近郊型モデル（武蔵野市・豊中市） .....	<b>269</b>
3. 外国人多住型モデル（豊田市・美濃加茂市） .....	<b>271</b>
4. 地方型モデル（出雲市・奥州市） .....	<b>274</b>
<b>第5章 今後に向けて</b> .....	<b>276</b>
1. 社会統合施策の方向性 .....	<b>276</b>
2. 政府による法制度整備の必要性 .....	<b>278</b>
3. 国際協調を視野に入れた移民政策の必要性 .....	<b>280</b>
<b>&lt;第3部 巻末資料&gt;</b> .....	<b>284</b>
1. ドイツ・デュースブルク市の統合施策 .....	<b>284</b>
ドイツにおける移民史と統合政策の変遷	284
デュースブルク市の統合施策	290
2. 韓国・安山市の多文化共生施策 .....	<b>298</b>
韓国・安山市の概要	298

施策及び取り組みの特徴	301
<b>【調査地域の概要】</b> .....	<b>304</b>
<b>【参考文献】</b> .....	<b>319</b>
<b>【ヒアリング先一覧】</b> .....	<b>321</b>

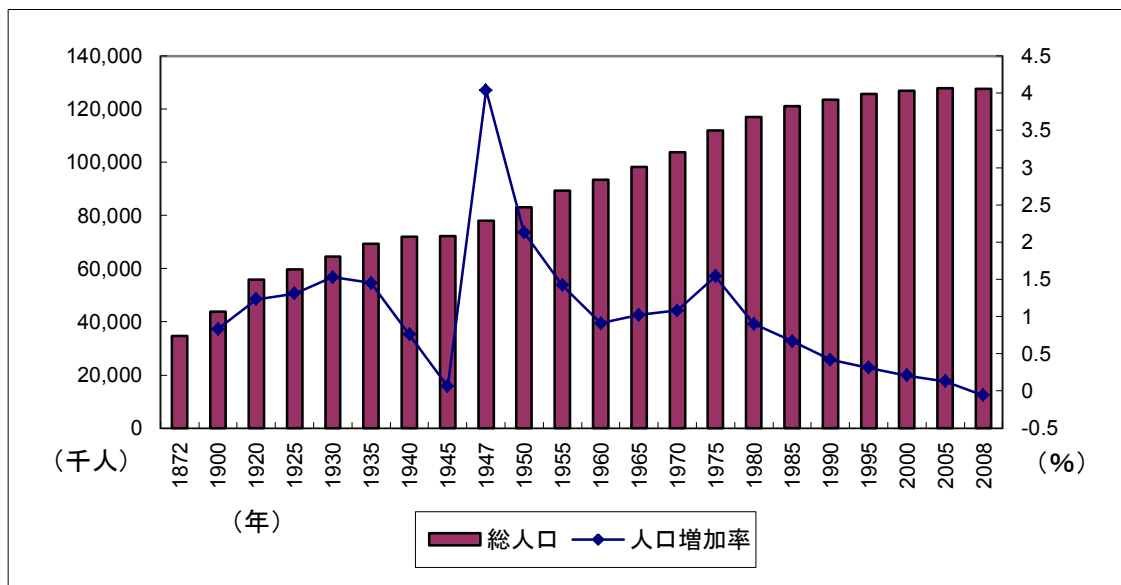
## 第1部 人口構成の変化と労働市場に関する報告

### 第1章 人口変動と外国人労働者受入れに関する資料データ分析（李 賢珠）

#### 1. 日本の人口動向

戦後一貫して増加し続けてきた日本の総人口は、2002年に発表された将来人口推計の予想よりも早く、2005年に初めて前年を下回った。それ以降は、ほぼ横ばいで推移している（図表1）。人口増加率は、戦後の第一次ベビーブームと第二次ベビーブームの時期に上昇したものの、1970年代半ばの第二次ベビーブーム以降は一貫して下降して、現在に至っている。最新の総務省統計局「人口推計月報」によると、2009年7月1日における日本の総人口は1億2775万8000人であり、前年同月に比べ、14万6000人（0.11%）減少した。

図表1 日本の総人口と人口増加率（1872～2008年）



出所：総務省統計局「人口統計」より作成。

人口の増減は、2つの側面から計られる。一つは出生と死亡による自然増減、もう一つは国際人口移動（転出・転入）による社会増減である。自然増減（出生児数マイナス死亡者数）の動向をみると、出生児数は、第二次ベビーブーム期（1971年～1974年）には約200万であったが、2007年には110万1000人まで減少した。同年の死亡者数は、110万3000人を数え、前年に比べ1万3000人増加した。このため同年の自然増加率は、1950年以来、初めての自然減少を記録したのである。ただし社会増減（入国者数マイナス出国者数）で

みると、出国超過より入国超過の規模が大きく、全体では人口増加となった（図表2）<sup>1)</sup>。

図表2 人口増減の推移(2001～2008年) (単位 千人)

年次	総人口				
	10月1日現在 人口	純増減 <sup>1)</sup>		自然増減	社会増減
		増減数	増減率(%) <sup>2)</sup>		
2001年	127,316	390	219.00	219	146
2002年	127,486	170	0.13	195	-51
2003年	127,694	208	0.16	115	68
2004年	127,787	93	0.07	103	-35
2005年	127,768	-19	-0.01	9	-53
2006年	127,770	2	0.00	0	1
2007年	127,771	1	0.00	-2	4
2008年	127,692	-79	-0.06	-34	-45

注：1) 前年10月から当年9月までの増減数。

2) 前年10月から当年9月までの純増減を前年人口（期間初めの人口＝期首人口）で除したもの。

出所：総務省「平成20年10月1日現在推計人口」より作成。

## 2. 人口減少の要因

日本の人口規模は、年少人口の減少と高齢者人口の増加を伴いながら、すなわち人口構造を変えつつ、減少していくことが予想される。その背景として指摘されるのは、未婚率の上昇、晩婚化、夫婦の出生率の低下である。2005年の「国勢調査」によると、女性の25～29歳の未婚率は59.0%、男性の30～34歳の未婚率は47.1%、1975年では前者が20.9%、後者が14.3%であり、30年間に著しく上昇したことがわかる。さらに、生涯未婚率（50歳時の未婚率）は、1975～2005年の間に男性は2.2%から15.4%、女性は4.4%から6.8%へと上昇し、非婚化も進んできていることがわかる。未婚化とともに、晩婚化の進行も、人口減少の要因として指摘する必要がある。

初婚年齢の平均は、2006年において、夫が30.0歳（対前年比0.2歳上昇）、妻が28.2歳（同0.2歳上昇）である。この数値は、過去30年間で、夫が3.0歳、妻が3.5歳、上昇している<sup>2)</sup>。夫婦の子ども数は、夫婦とりわけ妻の結婚年齢によってほぼ決まり、晩婚であるほど子どもの数は少なくなる傾向にある<sup>3)</sup>。未婚率の増加の背景には、1) 自由に使えるお金が減ってしまう、2) やりたいことが制約される、といった要因がある<sup>4)</sup>。

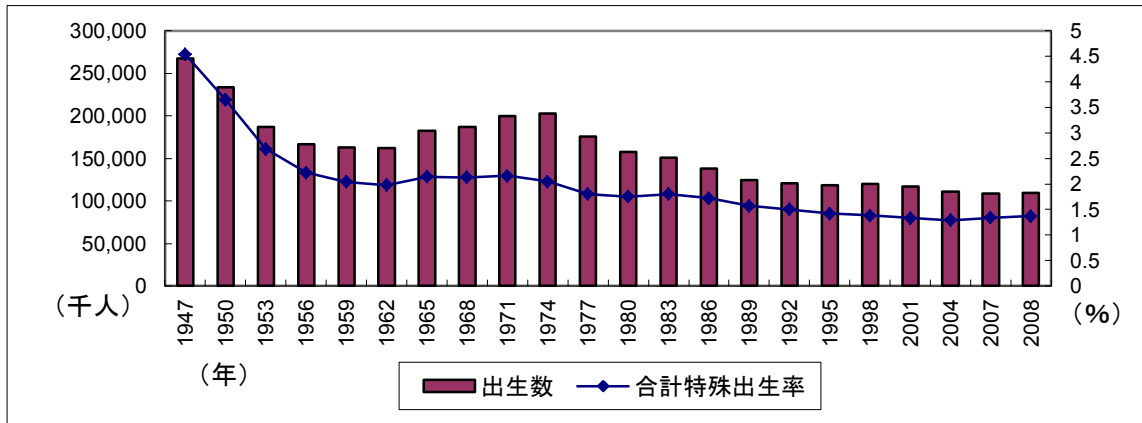
出産行動の変化も指摘しておきたい。出産を控える理由は、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が最も多く、特に、25～39歳の年齢層でこの回答が増えている。「自分

の仕事に差し支える」という理由は、25～34歳層では2割を超える。「夫の家事・育児への協力が得られない」あるいは「夫が望まない」という理由も増えている<sup>5</sup>。80年代における少子化の原因は、主として未婚者の増加によるものであったが、90年代以降には、結婚行動の変化に加えて、夫婦の出生行動の変化が無視できない要因となっている<sup>6</sup>。

出生率<sup>7</sup>について、以下、簡単に補足しておきたい。日本では、戦後直後の第一次ベビーブーム（1947～1949年）において、合計で800万人以上の子どもが生まれたが、出生率はその後急速に低下する。1974年には、合計特殊出生率<sup>8</sup>が人口置換水準<sup>9</sup>を割り込み、1989年の「1.57ショック」、そして2003年の「1.29ショック」は、社会に衝撃を与えた。2005年には1.26と過去最低を記録したが、2006年には1.32と回復している（図表3）。厚労省は、出生率の上昇要因として、景気の回復とともに（1）第3子以降の出生率が12年ぶりに増えたこと、（2）71～74年生まれの団塊ジュニア世代女性の出生率増（3）結婚数（73万973件）の5年ぶりの増加による第1子の増加、を挙げている<sup>10</sup>。

概ね先進国では、1970年代頃より、合計特殊出生率は低下している。その背景には、子供の教育コストの増大、結婚・出産に対する価値観の変化、避妊など出生抑制技術の普及等が指摘される。しかし1990年頃からは、出生率の動きは国によって特有の動きをみせ、ここ数年では回復する国も見られる<sup>11</sup>。例えばフランスでは、一時期1.6台にまで低下した合計特殊出生率が、直近では2.2（2008年速報値）まで上昇している。1990年代に出生率が急速に低下したスウェーデンも、フランスと同様に、近年では回復基調にある。なお隣国である韓国の合計特殊出生率は、日本において出生率の低下が始まった1974年において3.81であったが、今や両国は逆転し、2005年には1.08を記録している。シンガポール、香港、台湾の合計特殊出生率も、すでに日本より低い。

図表3 出生数と合計特殊出生率（1947～2008年）

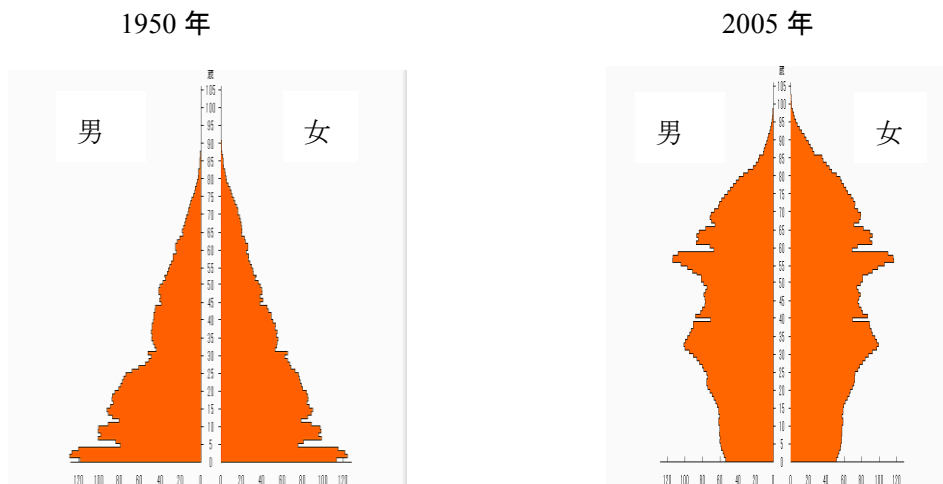


注：1972年以前は沖縄県を含まない。2007年までは確定値、2008年は推計値である。  
 出所：厚生労働省「人口動態統計」より作成

### 3. 人口構造の変化

年齢別人口をみると、0～14歳の年少人口と15～64歳の生産年齢人口は、2009年7月において、前年同月から、それぞれ14万5000人（0.84%）と84万4000人（1.02%）の減少である。一方、65歳以上の老年人口は、84万2000人（3.01%）増加している<sup>12</sup>。日本の人口ピラミッドは、1950年には「富士山型」であったが、2005年にはピラミッドの裾野が次第に狭まり、中高年齢層が厚い「ひょうたん型」に近い形になっている（図表4）。今後も低出生率が続き、老年人口の割合が増加するならば、50年後には逆ピラミッド型へ移行すると推定される。

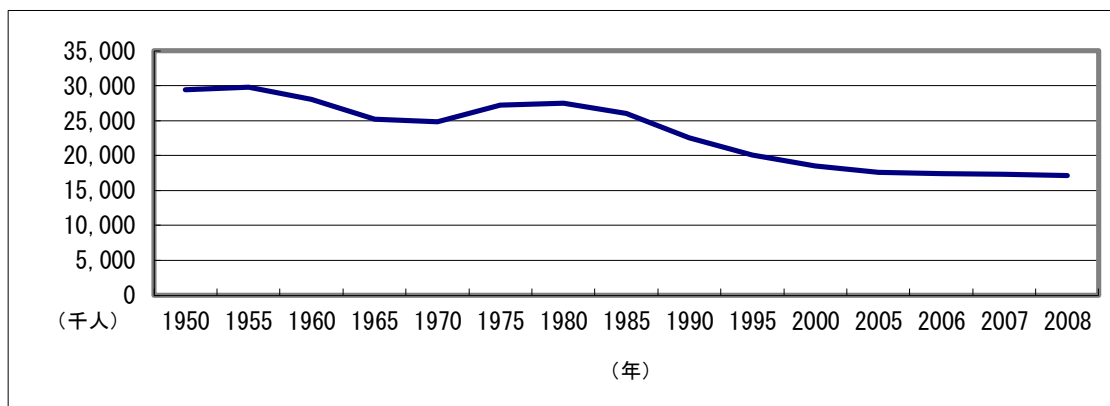
図表4 人口ピラミッド（1950年と2005年）



出所：国立社会保障・人口問題研究所

年少人口は、図表5においてその推移が描かれている。1950年には約3,000万人（総人口比35.4%）と、総人口の3分の1を超えていた。しかし、第一次ベビーブーム期以降は出生数が減少、その後も低下し続け、総人口の約4分の1となった。第二次ベビーブーム期を経ていったんは回復するが、70年代後半から再び減少し、1997年には65歳以上の人口規模を下回った。2008年の年少人口は約1,717万6000人で、総人口の7分の1（総人口の13.5%）にまでその割合を下げている。

図表5 年少人口の推移（1950～2008年）

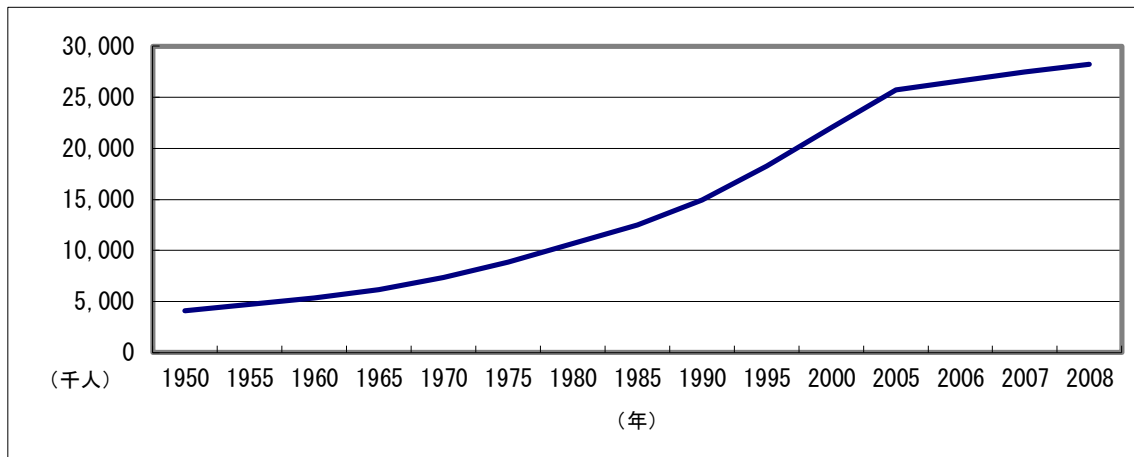


出所：総務省統計局「人口統計」より作成

一方、図表6に記した65歳以上の老年人口の推移をみると、1950年には410万人と、総人口の5%にも満たなかったが、1970年には7%を超え（「高齢化社会」）、1994年には14%を超えた（「高齢社会」）。その後も増加を続け、2009年1月の概算値では、老年人口は、過去最高の2,839万人に達している。総人口に占める割合は2007年には21%を超えており、「超高齢社会」へと突入している。老年人口のうち、後期高齢者（75歳以上）人口は1,333万人（男性504万人、女性829万人）で、総人口に占める割合は10%を超えた。



図表6 老年人口の推移（1950～2008年）



出所：総務省統計局「人口統計」より作成

日本の高齢化のスピードは、先進諸国の中でも群を抜いている。高齢化率 7%を超えてから 14%に達するまでの所要時間（倍加年数）によって比較すると、フランスが 115 年、スウェーデンが 85 年、比較的短いドイツが 40 年、イギリスが 47 年であったのに対し、日本は、1970 年の 24 年後の 1994 年には 14%に達し、その 13 年後の 2007 年には 21%を超えるに至った。高齢化は、アジア諸国においても急速に進行している。特に韓国とシンガポールは、1990 年代後半から高齢化が顕著となり、今後は加速化して、2020 年代後半には、ヨーロッパ諸国を上回る水準にまで高まると予測される<sup>13</sup>。その背景のひとつは、平均寿命の延伸である。特に日本人の平均寿命は 2007 年の時点で、男性 79.19 年、女性 85.99 年であり、男性はアイスランドに次ぎ、女性は世界でもっとも高い<sup>14</sup>。平均寿命は今後も伸び続け、2055 年には、男性は 83.67 年、女性は 90.34 年に達すると見込まれている<sup>15</sup>。

こうした状況において、日本社会における老年人口に対する生産年齢人口の割合はおのずと低下している。その比率は、1960 年に 1（老年人口）対 11.2（生産年齢人口）であったが、2008 年には、1 対 2.9 となった。現役世代 2.9 人が、高齢者 1 人を支えているのが現状である（図表 7）。いわゆる「団塊の世代」（1947～1949 年に生まれた者）が 65 歳に到達する 2012 年には、老年人口は 3,000 万人を超え、2018 年には 3,500 万人に達する。推計では、その後も増え続け、2042 年に 3,863 万人でピークを迎え、減少に転じるとされている<sup>16</sup>。

図表7 65歳以上の者を支えてきた15～64歳の者の人数（1960～2008年）（単位：人）

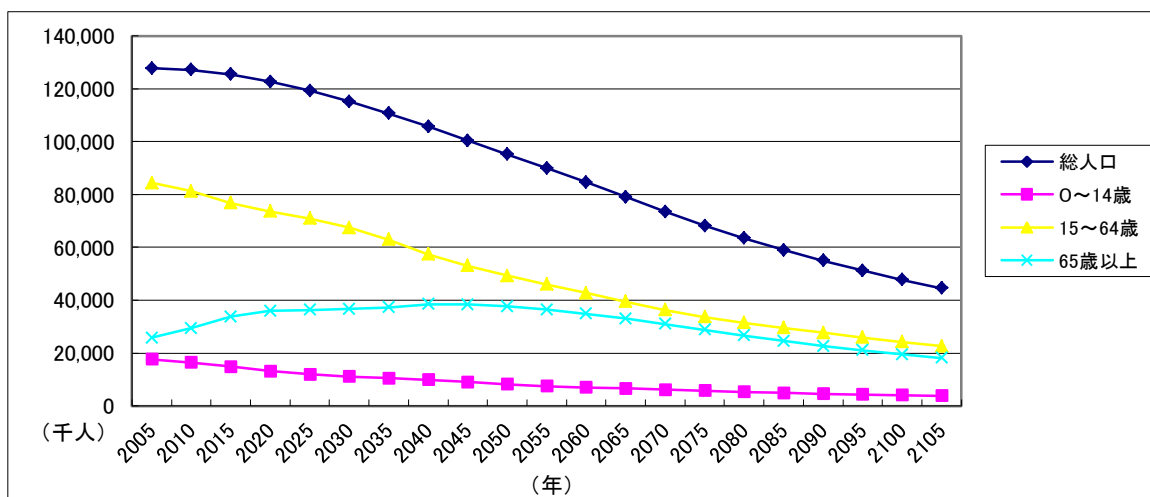
年	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
人数	11.2	10.8	9.8	8.6	7.4	6.6	5.8	4.8	3.9	3.3	2.9

出所：「平成21年度版高齢社会白書」より作成

#### 4. 人口の将来推計

全国の将来の出生、死亡、および国際人口移動について仮定を設け、これらに基づいて日本の将来の人口規模ならびに年齢構成等の人口構造の推移について推計を行ったのが、「将来推計人口」（平成18年12月推計）である。それによれば、日本の人口は2030年の1億1,522万人から、2046年には1億人を割り込んで9,938万人となり、2055年には8,993万人まで縮小すると推計されている。状況が変わらなければ、2105年には4,459万人になると見られる（図表8）。年齢3区分別の人口規模及び全体に占める割合の推移（中位推計）をみると、年少人口では、2007年の1,724万人から2055年には752万人となり、総人口に占める割合は、13.5%から8.4%になる。生産年齢人口については、2007年の8,301万人から減少し続け、2055年には4,595万人になり、総人口に占める割合は65.0%から51.1%まで低下する。また、老年人口については、2007年の2,745万人から2055年には3,646万人となり、総人口に占める割合は、21.5%から40.5%に達すると見込まれている。

図表8 日本の将来推計人口（2005～2105年）



出所：「日本の将来推計人口（2006年12月推計）」（出生中位[死亡中位]推計）国立社会保障・人口問題研究所

## 5. 労働力人口への影響

今後の総人口および生産年齢人口の減少は、当然、労働力人口の高齢化と減少に結びつく。労働力人口とは、15歳以上の者で就業者及び就業したいと希望し、求職活動をしているが仕事に就いていない者（完全失業者）の総数をいう。労働力人口は1990年の6,384万人から2008年には6,657万人に増加した。年齢構成の内訳をみると、15～29歳が1,328万（20%）、30～59歳が4,362万（66%）、60歳以上が967万（14%）である。厚生労働省の推計によれば、2025年の労働力人口は、6,300万人になると予測されている。その際の年齢構成の内訳は、15～29歳が17.1%、30～59歳が63.2%、60歳以上が19.7%であり、若年層の労働力の減少と60歳以上の労働力の増加が生じる。

労働力人口に占める60歳以上の割合は1990年の11.5%から、2005年14.9%を経て、2025年には19.6%となり、労働者の5人に1人が60歳以上となる見通しである。2030年以降についても、さらに急速な労働力人口の減少が予想され、女性、若年者、高齢者などの労働市場への参入や、少子化の流れを変えることができなければ、2050年の労働力人口は4,228万人までその規模を縮小すると予測されている。その水準は、現在の3分の2弱である。

最後に、総務省「労働力調査年報」および厚生労働省「職業安定業務統計」より、労働市場状況を確認しておきたい。完全失業率はここ約30年間、上昇基調にあるが、有効求人倍率は、2002年の0.54倍を底として上昇に転じた。2006年に1.06倍と14年ぶりに1倍を超え、その後ほぼ横ばいであった。しかし2007年12月に1を割り込み、2008年の年平均は0.88まで下がり、前年を下回っている。雇用過不足感については、労働者過不足判断D.I.17が、サービス業や飲食店、宿泊業において不足感が強いことを示している。

<sup>1</sup> 総務省「平成19年10月1日現在推計人口」

<sup>2</sup> 内閣府「平成20年度版少子化社会白書」8頁

<sup>3</sup> 金子隆一（2004）「少子化過程における夫婦出生力低下と晩婚化、高学歴化および出生行動変化効果の測定」『人口問題研究』第60巻1号6頁

<sup>4</sup> 内閣府「平成15年度版国民生活白書」116頁

<sup>5</sup> 国立社会保障・人口問題研究所（2005）「第13回出生動向基本調査」

<sup>6</sup> 「平成17年度版国民生活白書」8頁

<sup>7</sup> 人口1,000人に対する1年間の出生数（死産は除く。）粗出生率（crude birth rate）又は普通出生率ともいう。

<sup>8</sup> 一人の女性とその年次の年齢別出生率で一生の間に生むと仮定したときの平均子ども数であり、年齢別出生率（age-specific fertility rate）の合計である。

<sup>9</sup> 人口を一定の規模で保持する水準。日本の人口置換水準は2.08と推計されている。

<sup>10</sup> 毎日新聞、2007年6月7日

<sup>11</sup> 内閣府「平成21年度版少子化社会白書」14頁

<sup>12</sup> 総務省統計局「人口推計月報」2009年12月

<sup>13</sup> 「平成19年度版高齢社会白書」16頁

<sup>14</sup> 厚生労働省大臣官房統計情報部「日本人の平均余命－平成19年簡易生命表」

<sup>15</sup> 「平成20年版高齢社会白書」7頁。また、人口1000人当たりの死亡数は、生活環境の改善、食生活・栄養状態の改善、医療技術の進歩等により、14.6であった1947年より次第に低下し、1963年には7.0になった。その後はなだらかな低下を続け、1979年には6.0と過去最低を記録した。その後、近年の死亡率はやや上昇傾向にあり、2008年には9.1となっている（「平成20年人口動態統計」）

<sup>16</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」

<sup>17</sup> 「労働者過不足判断D.I.」は、不足と回答した事業所の割合から過剰と回答した事業所の割合を差し引いた値である。

## 第2章 日本における外国人労働者の現状（松下 奈美子）

### はじめに

日本に入国する外国人の数は増加傾向にあったが、2008年9月の金融危機前後で日本をはじめ世界の経済状況は大きく変化し、2008年末にはごくわずかながらではあるが減少に転じた。しかし、日本に入国する外国人の数はこれまでほぼ一貫して増加傾向にあり、短期の旅行者を含め900万人を超す外国人が日本に入国している。また、将来的に日本が外国人労働者を受け入れるべきか否かという点についても、さまざまな議論がなされてきた。こうした状況を踏まえ、本稿ではまず2008年12月末までの法務省入国管理局の統計をもとに、日本に滞在する外国人の現状を概観した上で、最後に2008年9月の金融危機発生以降の状況についても触れることにしたい。

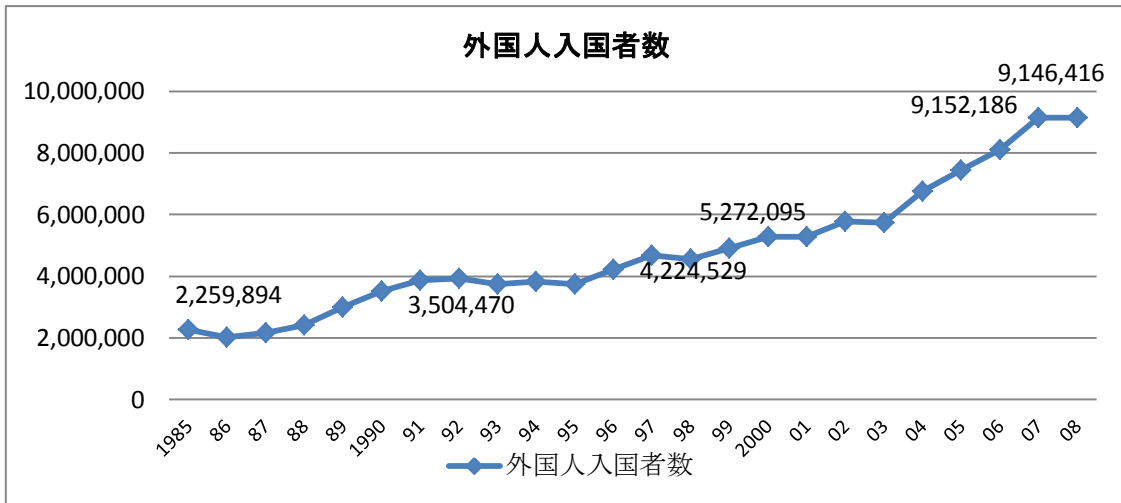
### 1. 日本に入国・滞在する外国人の推移

図表9は1985年から2008年12月末までの外国人入国者数の推移である。1985年に約225万人であった入国者数は1991年には約350万人となっている。1996年には400万人を突破し、それから4年後の2000年に500万人を超えた。つまり2002年までは緩やかに増加傾向にあり、2003年には減少したが、2004年以降大きく増加に転じている。この2004年は、バブル崩壊後、長らく低迷していた日本経済が回復基調に入る時期である。

入国者を国籍別に見てみると、アジアからの入国者が約70%と多数を占めている。2006年には、初めて中国（本土）からの入国者数が米国からの入国者数を上回った。

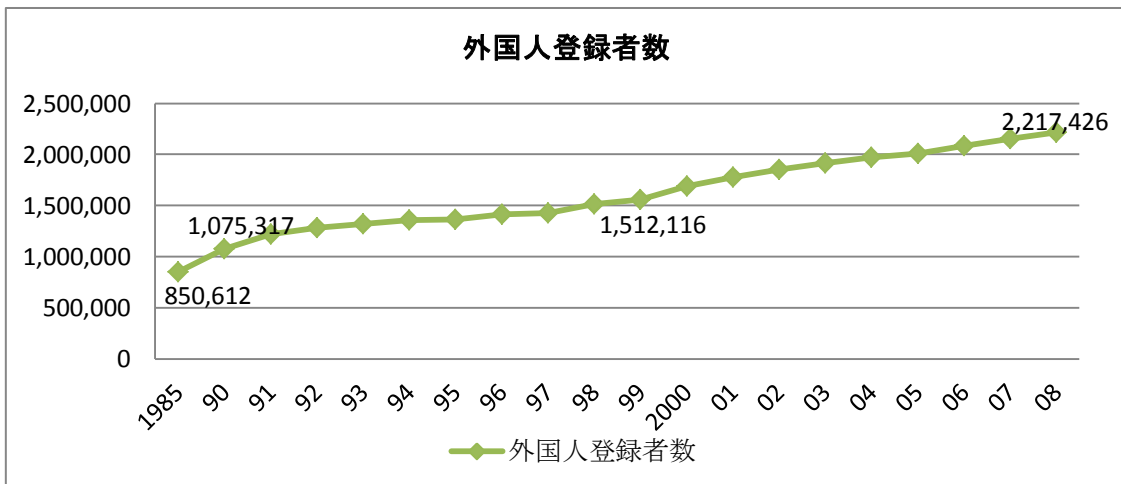
図表10は外国人登録者数の推移である。2007年12月末までは入国者数と同様一貫して増加傾向にある。ここで注目したいのは図表11に示した国籍別登録者数の変化である。2006年までは一貫して韓国・朝鮮が首位であったが、その後韓国・朝鮮は減少傾向が続くのに対し、中国は増加傾向にある。さらに、2007年には中国が韓国・朝鮮を抜いてはじめて首位に立った<sup>1</sup>。法務省の統計によると、1977年に47,862人であった中国の登録者数はその後20年で約15倍に増加した。また、日本で就労している外国人労働者の中核をなしている日系ブラジル人もここ15年でほぼ倍増した。日系ブラジル人に関する詳細なデータは後述する。

図表9 「外国人入国者数の推移」



(法務省入国管理局 HP より作成)

図表10 「外国人登録者数の推移」



(法務省入国管理局 HP より作成)

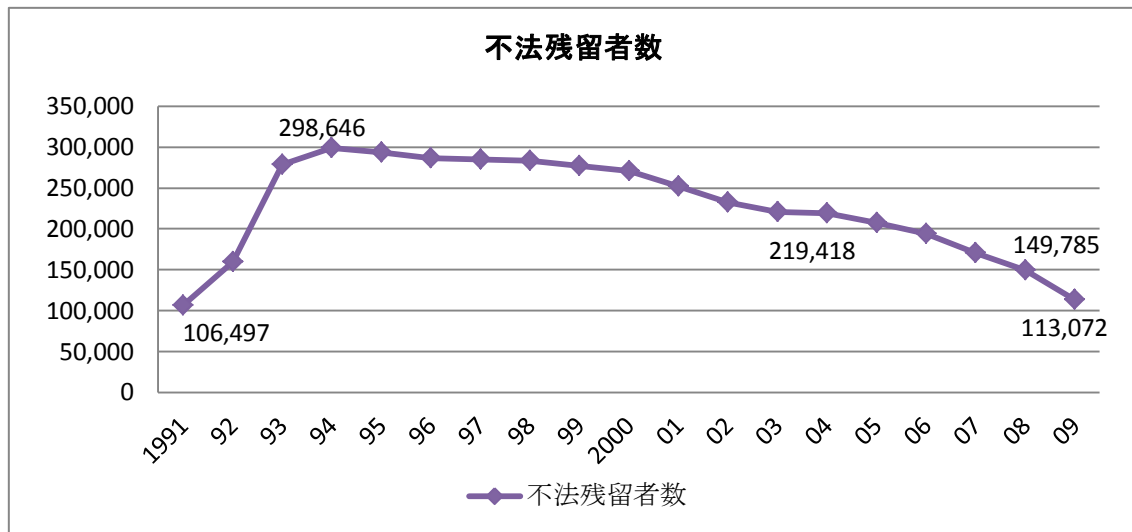
図表11 「外国人登録者数上位3カ国の推移」

	1991年	1993年	1998年	2003年	2006年	2007年	2008年
韓国	693,050	682,276	638,828	613,791	598,219	593,489	589,239
中国	171,071	210,138	272,230	462,396	560,741	605,889	655,377
ブラジル	119,333	154,650	222,217	274,700	312,979	316,967	312,582

(法務省入国管理局 HP より作成)

図表 12 は 1990 年からの日本における不法滞在外国人の推移である。1993 年には 298,646 人と約 30 万人近い不法残留者がいたが、その後は減少傾向にある。2004 年には不法残留者を半減させるという政策がとられたこともあり、2008 年には 15 万人を切り、2009 年 1 月 1 日の時点における不法残留外国人の数は 11 万 3 千人とほぼ 1990 年の水準にまで近付いてきている。

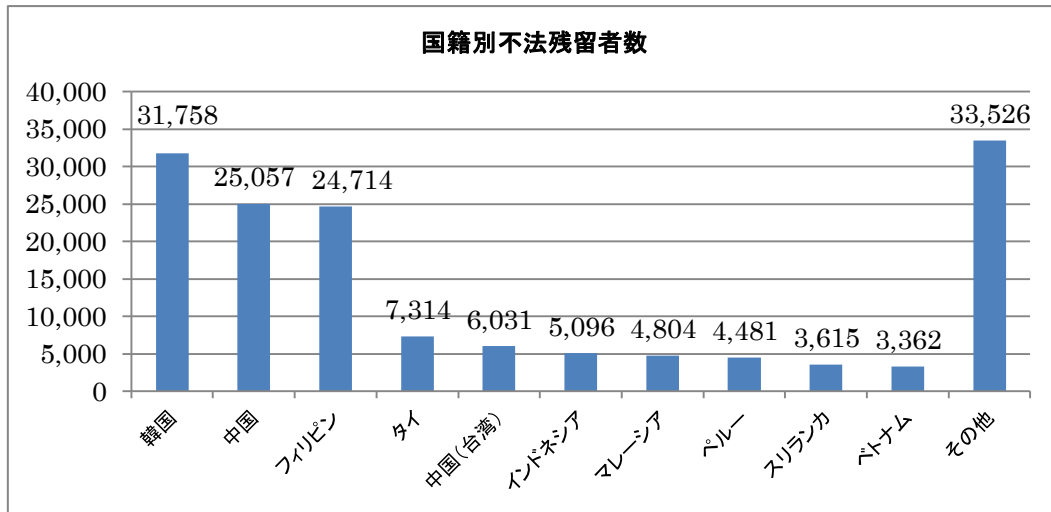
図表 12 「不法残留者数の推移」



(法務省入国管理局 HP より作成)

図表 13 は不法残留者数の内訳を国籍別にみたものである。上位 3 カ国は韓国・朝鮮、中国、フィリピンであり、上位 3 カ国で総数の 54%を占めている。中国とフィリピンの順位は年によって入れ替わるが、韓国・朝鮮は一貫して首位である。また、不法残留者数の内訳を在留資格別にみると、「短期滞在」が首位であり、102,069 人と 2 位の「留学」の 6,667 人を大きく引き離している。2007 年までは「興行」が短期滞在に次いで多かったが、翌年には「留学」が「興行」を抜いて 2 位となった。これは 2005 年 2 月に改正された法務省の在留資格「興行」の発給審査基準の厳格化にともなう現象であると考えられる。

図表 13 「国籍別不法残留者数」



(法務省入国管理局 HP より作成)

## 2. 日系人

南米系の日系人は、日本で就労する外国人労働者の中でも非常に大きな位置を占めている。日系ブラジル人や日系ペルー人は「定住者」や「永住者」に該当する者が圧倒的である。またこれらの在留資格には日本国内での就労に制約がないため、日本における“合法的”な外国人労働者として日本の主要産業である製造業の一翼を担ってきた。これは、1989年の入管法改正により日系人3世までを「定住者」として正式に受け入れることが承認されたことによる。その後、定住期間が一定を超えた者が「永住者」の資格に切り替えるなどして、いわゆる「身分または地位に基づく」在留資格を有している。

2009年度版在留外国人統計のブラジル国籍登録者数の在留資格内訳をみると、総数312,582人のうち137,005人が「定住者」であり、110,267人が「永住者」、58,445人が「日本人の配偶者等」となっている。これら3つの在留資格の合計は305,717人であり、総数のうち実に97.8%を占めている。ブラジルに次いで日系人が多いペルーでは、ペルー国籍登録者総数59,723人のうち、「永住者」は29,976人、「定住者」は18,969人、「日本人の配偶者等」が5,278人であり、合計で54,223人と90%を占めるに至っている<sup>2</sup>。こうした特徴は、韓国・朝鮮籍における「特別永住者」を除いては他に例がない<sup>3</sup>。

日系ブラジル人は日本国内において就業に制限はないが、現状としては特定産業に集中し、その結果居住地も産業集積地に集住している。ブラジル人の登録者数が多い都道府県を列挙してみると図表14のようになる。この10県に共通するのは地域の産業構造が製造業中心で



あるという点である。製造業の中でもとりわけ上位5県は日本の主要産業である自動車産業が集中している地域である。以下ではこれらの地域をそれぞれ詳細に見ていくことにする。

図表 14 「ブラジル人登録者数上位都道府県」

	都道府県	ブラジル人登録者数	外国人登録者数
1	愛知県	79,156 人	228,432 人
2	静岡県	51,441 人	103,279 人
3	三重県	21,668 人	53,073 人
4	岐阜県	20,481 人	57,570 人
5	群馬県	17,522 人	47,985 人
6	長野県	14,612 人	42,849 人
7	滋賀県	14,417 人	32,292 人
8	神奈川県	14,248 人	171,889 人
9	埼玉県	13,844 人	121,515 人
10	茨城県	11,430 人	56,277 人

(法務省「平成 21 年度版在留外国人統計」より作成)

### 3. 地域別状況

以下では日系ブラジル人が多い5県について、2005年に実施された総務省の国勢調査の統計から作成したデータと、それを補足する形で法務省の2009年に公表された「平成21年度版在留外国人統計」から作成した表をもとに地域毎の特徴を把握する<sup>4</sup>。

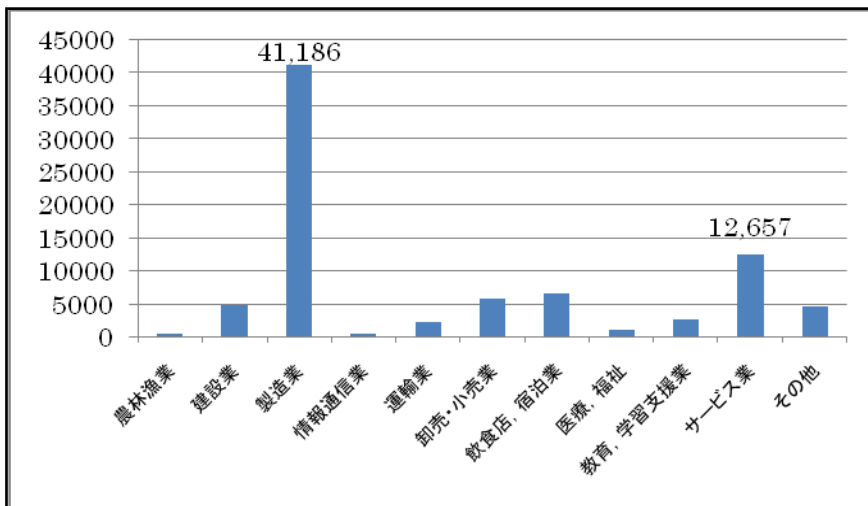
#### 3-1 愛知県

「在留外国人統計」によると愛知県の外国人登録者数は228,432人であり、東京都の402,432人に次いで外国人登録者数が多く、県の総人口に占める外国人比率は東京都に匹敵する3.1%である。国勢調査の結果から作成した産業別データ(図表15)では製造業が41,186人と突出している。2008年の在留外国人統計では、愛知県の韓国・朝鮮籍の登録者数が41,598人、ブラジル籍は79,156人であるが、国勢調査の数字(図表16)では、ブラジルが首位ではあるものの、32,060人となっており、法務省の統計と比べると相当部分を補足できていないという点はあるが、地域別産業別の特徴をつかむうえで参考になろう。愛知県に限らず、外国

人登録者数上位5県の産業別グラフに共通するのは、製造業が突出していること、そしてサービス業が追随する構造になっていることである。

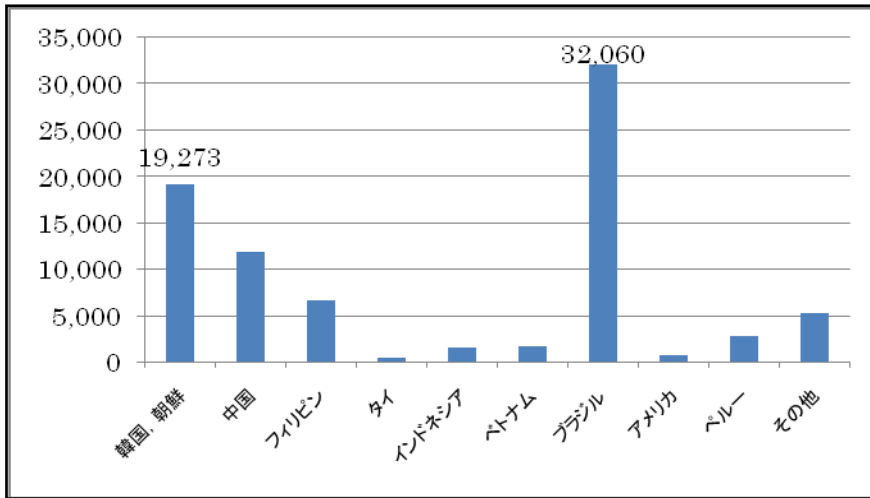
愛知県をさらに在留外国人統計で市別にみると、上位5市は名古屋市の67,474人を筆頭に、豊橋市20,457人、豊田市16,773人、岡崎市11,959人、小牧市9,490人となっているが、この5市には相違点がある(図表17)。とりわけ、名古屋市だけは豊橋市以下4市と違って、東京や神奈川などのいわゆる大都市共通の国籍構成となっている。つまり、韓国・朝鮮籍がもっとも多く、次いで中国、フィリピンであり、ブラジルは4番目である。また、他の4市におけるアメリカ籍がいずれも99名以下であるのに対し、名古屋市だけは約1,600人である。名古屋市を除いた4市は基本的には同じような構成で、主要国籍合計数に占めるブラジル人の比率が50%前後であり、豊橋市では60%に達している。

図表15 「愛知県 産業別登録者数」



(2005年「国勢調査」より作成)

図表 16 「愛知県 国籍別登録者数」



(2005年「国勢調査」より作成)

図表 17 「地域・国籍別登録者数」

	名古屋市	豊橋市	豊田市	岡崎市	小牧市
中国	21,307	1,714	3,030	1,764	1,132
韓国・朝鮮	21,164	1,849	1,638	1,820	620
ブラジル	6,317	12,529	7,973	5,845	5,030
フィリピン	7,359	1,972	1,154	1,363	719
ペルー	957	1,002	799	164	938
アメリカ	1,616	76	56	82	18
その他	8,754	1,315	2,123	921	1,033
総数	67,474	20,457	16,773	11,959	9,490
ブラジル人比率	9.4%	61.2%	47.5%	48.9%	53.0%

(2009年度版「在留外国人統計」より作成)

### 3-2 静岡県

静岡県も産業別、国籍別ともに愛知県と同じ構図を示している。製造業に60%が集中し、国籍ではブラジルが突出している。市別で見ると、上位5市は総数で浜松市33,886人、磐田市9,941人、静岡市8,787人、掛川市5,576人、富士市5,245人となっている。しかし、総人口に占める外国人比率で見ると高い順に菊川市、湖西市、磐田市、袋井市、掛川市とな

る（図表 18）。菊川市 8.4%、湖西市 8.3%は岐阜県美濃加茂市に次いで高い比率であり、総数で最も多い浜松市の比率は 2%である。また、各市ともブラジル人比率が非常に高いのも特徴である。

図表 18 「静岡県 地域・国籍別登録者数」

	菊川市	湖西市	磐田市	袋井市	掛川市
中国	293	140	768	457	357
韓国・朝鮮	39	51	168	89	90
ブラジル	3,156	1,761	7,426	2,965	3,727
フィリピン	460	130	754	281	716
ペルー	125	418	223	137	319
アメリカ	7	4	16	13	49
その他	186	393	586	303	318
総数	4,266	2,897	9,941	4,245	5,576
ブラジル人比率	73.9%	60.8%	74.7%	69.8%	66.8%

（2009 年度版「在留外国人統計」より作成）

### 3-3 三重県

三重県も上述した他の中部地方、とりわけ静岡県とほぼ同じ構造である。市別で見ると鈴鹿市 10,440 人、四日市市 9,982 人、津市 9,381 人、伊賀市 4,925 人、桑名市 3,831 人となる（図表 19）。ブラジル人比率は静岡県と比較するとやや低い。三重県、とりわけ鈴鹿市に特徴的な点は、ペルー籍が 1,651 人と多いことである。中部地方で鈴鹿市の他にペルー籍が 1,000 人を超えるのは豊橋市の 1,002 人であり、しかも豊橋市は総数が鈴鹿市のほぼ倍の 20,457 人であるから、鈴鹿市の外国人登録者数に占めるペルー籍の比率の高さは、中部エリアの他県との比較において特徴的といえる。

図表 19 「三重県 地域・国籍別登録者数」

	鈴鹿市	四日市市	津市	伊賀市	桑名市
中国	1,057	1,479	1,939	1,044	511
韓国・朝鮮	716	2,129	636	383	970
ブラジル	5,313	4,181	3,868	2,628	1,284
フィリピン	517	677	1,049	63	323
ペルー	1,651	542	162	408	285
アメリカ	37	64	62	10	21
その他	1,149	910	1,665	389	437
総数	10,440	9,982	9,381	4,925	3,831
ブラジル人比率	51.9%	41.9%	41.2%	53.4%	33.5%

(2009年度版「在留外国人統計」より作成)

### 3-4 岐阜県

岐阜県は、外国人登録者数自体は57,570人と、例えば神奈川県171,889人の約3分の1ではあるものの、総人口に占める外国人比率は2.73%と全国で4番目に位置している<sup>5</sup>。産業別ではやはり製造業に集中しているが、愛知県と違うのはサービス業従事者が多いことと、国籍別ではブラジルの一極集中ではなく、中国籍もかなり多い点である。岐阜県をさらに市別で見ると、上位5市は岐阜市、可児市、大垣市、美濃加茂市、各務原市である。

図表20を見ると、やはり上述した愛知県と同じように、岐阜市は大都市共通の構成となっていることがわかる。岐阜市の外国籍合計数の9,176人に占めるブラジル籍が275人と、他の4市と比較して非常に低いのも特徴といえよう。岐阜市以外の4市は基本的には似た構造となっているといえるが、中国籍は大垣市が他4市の数倍と多い。大垣市、可児市、美濃加茂市は外国人集住都市会議の会員都市であるが、各市の総人口に占める外国人の比率には大きな差がある。美濃加茂市が10.8%、可児市が7%、大垣市は4.4%であり、美濃加茂市は群馬県大泉町に次いで外国人比率が高い地域である<sup>6</sup>。

図表 20 「岐阜県 地域・国籍別登録者数」

	岐阜市	可児市	大垣市	美濃加茂市	各務原市
中国	4,232	328	1,356	459	866
韓国・朝鮮	1,648	283	464	136	453
ブラジル	275	5,051	4,497	3,718	2,101
フィリピン	1,970	1,801	301	1,567	478
ペルー	55	71	205	121	202
アメリカ	117	17	57	14	19
その他	879	173	248	110	333
総数	9,176	7,724	7,128	6,125	4,452
ブラジル人比率	21.5%	65.4%	63.0%	60.7%	47.2%

(2009年度版「在留外国人統計」より作成)

### 3-5 群馬県

群馬県は古くから外国人労働者の集住地区として知られている。在留外国人統計でみると、外国人登録者数は47,985人であり、在留資格別では永住者、日本人の配偶者等、定住者だけで約3万4千人と登録者総数の7割に達している<sup>7</sup>。国籍ではブラジルが群を抜いて多く、産業別では全体の約60%が製造業に従事している。さらに群馬県内を市区別にみると、伊勢崎市12,327人、太田市9,011人、前橋市4,467人、高崎市4,224人と特定の地域に集住していることがわかる(図表21)。また、在留外国人統計では市区レベルまでしか補足していないが、外国人集住都市会議が発表している2008年4月を基準日とする統計では、太田市の外国人登録者数8,727人が太田市の総人口218,981人に占める割合は4%であるが、同県大泉町では42,113人の総人口に対し外国人登録者数が6,878人であり、外国人比率は16.3%と非常に高い<sup>8</sup>。さらに国籍別にみた図表21では、群馬県内における大泉町のブラジル人比率の高さが鮮明になっている。群馬県内では外国人比率の高い伊勢崎市と太田市で約5割、高崎市ではわずか8%であるのに対し、大泉町におけるブラジル人比率は71.6%と、愛知県や静岡県と同じような数字になる。

図表 21 「地域・国籍別登録者数」

	伊勢崎市	太田市	前橋市	高崎市	大泉町 <sup>9</sup>
中国	687	750	1,266	1,538	405
韓国・朝鮮	221	548	629	660	***
ブラジル	5,343	4,266	940	399	4,931
フィリピン	1,079	1,171	802	750	***
ペルー	2,798	596	167	80	839
アメリカ	30	54	82	69	***
その他	2,169	1,626	581	728	***
総数	12,327	9,011	4,467	4,224	6,878
ブラジル人比率	43.3%	47.3%	21.0%	8.0%	71.6%

(2009年度版「在留外国人統計」及び外国人集住都市会議発表資料より作成)

#### 4. 研修生・技能実習生

日本における研修生の受け入れは1960年代から始まっており、日本で外国人問題が表面化する1980年代よりもはるか昔から存在していたことになる。しかし、現在我々がイメージする外国人研修生・技能実習生制度となるのはもっと後のことである。日本政府は1990年の「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める法令」という法令の中で在留資格「研修」制度を改正し、日本が技術移転により開発途上国における人材育成に貢献することを目指すということで、従来よりも幅広い分野における研修生受け入れが可能となった。

この改正により、従来の企業単独型の受け入れに加えて、中小企業団体等を通じて中小企業等が研修生を受け入れる団体監理型の受け入れが認められるようになった。さらに、日本政府は、研修制度の改正から3年後の1993年、研修を修了し所定の要件を充足した研修生により実践的な技術・技能等を修得させ、その技能を彼らが母国に持ち帰ることで母国の産業、経済発展を担う人材育成を行うことを目的として技能実習制度を創設したのである。

こうした日本政府の思惑とは別に、1980年代以降日本の労働現場では深刻な人手不足が生じていたという状況とあいまって、この制度は不足する労働力確保手段として認識され、運用された結果、「研修」という名のもとに安価な労働力としての過酷な就労実態が各地で報道されるようになるなど、社会の関心を引くこととなった。研修生制度は1999年に策定

された「研修生および技能実習生の入国・在留管理に関する指針」に従って制度の適正化を目指したが、その後も相次ぐ不適正な研修・技能実習の増加を受け、2006年には改訂案を作成し、研修生制度を単純労働力受け入れ制度として用いることのないよう、同一作業の単純反復をさせない、地域・産業別等の最低賃金を遵守するといった是正指導が行われ、違反した団体には受け入れの取り消し処分などが課されることになっている。

こうした研修生制度ではあるが、在留資格「研修」での外国人入国者数および登録者数はほぼ一貫して増加傾向にある（図表22、図表23）。また、あまり注目はされていないが、国際研修機構（JITCO）の追跡調査によると、日本で研修及び技能実習を終えて帰国した者の68.8%が同一職場への復職、同業種への転職、起業がなされているということが報告されている<sup>10</sup>。日本企業が現地に進出している地域では、帰国後日系企業への転職なども行われているため、地味ながらも研修生・技能実習制度が機能している事例もあるということは事実であろう。

2007年には「研修」の入国者数が初めて10万人を突破している（図表23）。国籍別登録者数でみると中国が4分の3を占めて圧倒的である（図表22）。

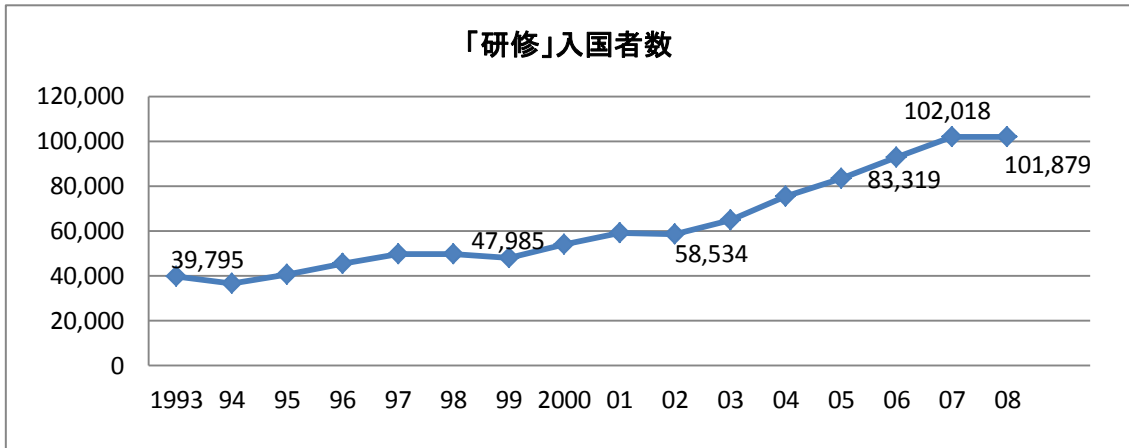
図表22 「「研修」の国籍別登録者数の推移」

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	構成比
総数	44,464	54,317	54,107	70,519	88,086	86,826	100.0%
中国	30,763	40,136	40,539	52,901	66,576	65,716	75.7%
ベトナム	3,528	3,491	3,380	5,148	6,704	6,763	7.8%
インドネシア	4,234	4,189	3,440	4,407	5,069	5,085	5.9%
フィリピン	2,689	2,888	2,906	3,738	4,919	4,938	5.7%
タイ	1,314	1,566	1,692	2,121	2,583	2,324	2.7%
その他	1,936	2,047	2,150	2,204	2,235	2,000	2.3%

（出所：法務省2009年度版「在留外国人統計」）



図表 23 「「研修」の入国者数の推移」



(法務省入国管理局 HP より作成)

2008年に「研修」の在留資格を持つ外国人が、日本のどの地域にいるかを見てみると図表 24 のようになる。図表 24 は「研修」の登録者数上位 10 都道府県に図表 14 を重ねてみたものだが、上述したブラジル人登録者数の上位都道府県と重なる都道府県が多く、やはり中部地区、関東中心に研修生が滞在していることがわかる。しかし、ブラジル人との相違点は茨城県が 3 位、広島県が 4 位と上位に位置していることである。

図表 24 「在留資格「研修」登録者数上位都道府県」

	都道府県	「研修」登録者数	都道府県	ブラジル人登録者数
1	愛知県	9,404	愛知県	79,156
2	岐阜県	5,351	静岡県	51,441
3	茨城県	5,007	三重県	21,668
4	広島県	4,573	岐阜県	20,481
5	静岡県	4,375	群馬県	17,522
6	三重県	3,340	長野県	14,612
7	埼玉県	3,223	滋賀県	14,417
8	大阪府	3,076	神奈川県	14,248
9	千葉県	2,808	埼玉県	13,844
10	兵庫県	2,677	茨城県	11,430

(2009 年度版「在留外国人統計」より作成)

2008年の研修生を受け入れ職種別に上位から見てみると図表25のようになる。JITCOによると、繊維業、食品製造業、金属加工業は受け入れ開始の段階から上位職種であり、近年の傾向としては農業作業が増加していることである。

図表25 「研修生の従事職種」

	職種	
1	衣服・繊維製品製造作業	12,748
2	食料品製造作業	10,453
3	金属加工作業	6,602
4	農業作業	6,511
5	電気機械器具組立・修理作業	4,940
6	建設作業	4,849
7	金属溶接・溶断作業	4,672
8	その他	17,375

(JITCO HP より作成)

## 5. 2008年9月以降の外国人労働者

2008年9月アメリカで起きた金融危機の余波を受け、日本の経済状況は急速に悪化した。2008年末には職を失い、寮を追い出された多くの元派遣社員たちが派遣村に集まり、支援を求める姿が大きく報道された。派遣村は主に日本人が中心だったが、外国人労働者の多くは日本人派遣社員と同様、不安定雇用で就業していたため、景気動向の影響を受けやすい。

2009年2月12日付の中日新聞は、中部東海地域の外国人労働者の動向を報じた。豊田市の保見団地に暮らす外国人の生活が困窮し、NPOが中心となって寄付や食糧支援を呼び掛けたニュースである<sup>11</sup>。また、厚生労働省は2月6日緊急雇用対策を発表し、その中の「日系人に対する機動的な雇用対策について」という文書では、現在多くの日系ブラジル人労働者が雇用止め、解雇に直面している状況への対策として、外国人専門の相談援助センターの設置や、再就職支援事業、住宅確保支援策などを行うことを明らかにしている<sup>12</sup>。

しかし、生活コストが高い日本で失業状態にある外国人が暮らしていくことは容易ではなく、母国に帰国せざるを得ない日系人が多数発生すると推測される。この経済危機はこれまで日本で働いてきた外国人労働者だけでなく、これから日本で就労しようとしていた外国人

にも大きな影響を与えるであろう。世界の自動車産業が軒並み赤字に転落する中で、日本の自動車産業も大幅な減益に追い込まれた。数十年ぶりに赤字に転落したトヨタ自動車に代表される輸出関連企業の業績回復の目処は立っていない。雇用の調整弁として外国人労働者を多数雇用してきた企業にとって、2008年9月の経済危機は大きな試金石となる。

- <sup>1</sup> 中国の登録者数は中国（台湾）・中国（香港）を含んだ数字である。
- <sup>2</sup> ブラジル、ペルーに次いで日系人の多い国の外国人登録者数は、ボリビアで6,527人、アルゼンチンで3,777人である。
- <sup>3</sup> 「特別永住者」とは「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」によって定められた在留資格である。韓国・朝鮮籍を有する589,239人のうち、「特別永住者」は416,309人、「永住者」は53,106人、「日本人の配偶者等」は21,990人となっている。
- <sup>4</sup> 国勢調査のデータでは15歳未満の就業不可能な年齢のデータを省き、15歳以上の人数を抽出してグラフを作成したため、とりわけ国籍別登録者数のグラフの数字は2005年時点での数字であることと、15歳未満が入っていないため、法務省「在留外国人統計」のデータとは数字が大きく異なっている。
- <sup>5</sup> 神奈川県に占める外国人登録者の比率は1.96%で全国12番目である。
- <sup>6</sup> 外国人集住都市会議「概要及び会員都市データ」より抜粋
- <sup>7</sup> 2008年12月末時点で「永住者」が12,988人、「日本人の配偶者等」が8,108人、「定住者」が12,866人である。
- <sup>8</sup> 外国人集住都市会議「概要及び会員都市データ」より抜粋  
<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/shiryoku/shiryoku/gaiyo2008new.pdf>  
 (入管協会発行の在留外国人統計では2008年末における太田市の外国人登録者数は9,011人であり、2008年4月1日を基準日とした外国人集住都市会議のデータでは8,727人となっている。)
- <sup>9</sup> 大泉町の数字は在留外国人統計には記載されていないため、外国人集住都市会議「概要及び会員都市データ」より抜粋したため、ブラジル・中国・ペルー以外の国籍の登録者数が不明である。
- <sup>10</sup> JITCO「かけはし」Vol.88, 6-7.
- <sup>11</sup> 中日新聞 web サイト 2月12日付  
[http://www.chunichi.co.jp/article/feature/koyou\\_hokai/list/200902/CK2009020702000189.html](http://www.chunichi.co.jp/article/feature/koyou_hokai/list/200902/CK2009020702000189.html)
- <sup>12</sup> 厚生労働省 HP (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin15/index.html>)

### 第3章 日本における外国人労働者政策 —その展開と論点— (明石 純一)

#### はじめに

この章では、近年の日本における外国人労働者受け入れの是非をめぐる論点、および政策動向を整理し、検討を試みる。

日本における外国人労働者の受け入れをめぐる議論は、1980年代後半以降現在に至るまで、状況に応じてその内容を部分的に変えながら展開されてきた。労働需要の拡大をともなう好景気を経験していた1980年代後半における「開国—鎖国論争（第一次論争）」は、深刻な人手不足を解消するために、諸外国の労働力に頼るべきかどうかを問うものであった。1990年代後半における「開国—鎖国論争」、いわゆる「第二次論争」では、日本社会の少子高齢化という要因が登場する。そこでは、好況による国内労働市場の逼迫ゆえに諸外国から労働力を確保することが一時的に必要であるという「第一次論争」の際の論理が、必ずしも通用しなくなった。外国人労働者は、短期的な景気循環によってではなく、慢性的に人手が不足している農業や漁業、製造業や建設現場などを支えていること、ゆえに日本の労働市場に構造的に組み込まれているという側面も、この時期には指摘され始めていた。

受け入れの是非をめぐり活発化している現在の議論を仮に「第三次論争」と呼ぶとすれば、その論点は、人手不足への対応や少子高齢化対策といった側面のみに限定されてはいない。例えば、人口減少が経済社会的な悪影響をもたらす懸念から、ここ数年、「移民」の包括的な受け入れ体制を構築すべきとの議論も起きている。並行して、定住外国人支援を中心とする社会統合関連施策の整備への要請も強まっている。外国人労働者の受け入れは、今や政府間交渉の案件にもなった。具体的には、経済連携協定（EPA）といった二カ国間協定の枠組みのなかで、外国人労働者の受け入れが決定され、先行したインドネシアを対象に、2008年夏からすでに実施されている。外国人労働者の受け入れ問題が、通商外交上の交渉材料のひとつにも転じたのである。

こうした現状は、現行の外国人労働者政策の妥当性と整合性に、様々な疑問を投げかけている。日本の従来の外国人労働者受け入れ体制は、長期的な国家戦略や社会のあり方を意識し、十全な準備を経て形成された枠組みというよりは、むしろ体系を欠いた、対症療法的な措置に過ぎなかったという批判にさらされてきた。すなわち日本政府は、人手不足を海外からの労働力の受け入れによって解消するという選択肢を戦後一貫して否定し、そ

の原則を1980年代末に再確認し、今日に至るまで変えてはいない。

しかしその一方で、1989年の入管法改正（翌年施行）により日系人の受け入れが可能になり、翌年には研修制度が拡充され、1993年にはその延長上に技能実習制度が創設されている。上述の政府方針には形式上抵触しないが、いわゆる「単純労働」目的の来日と滞在を必ずしも妨げないという、変則的な仕組みが設けられているのである。したがって、これまでの日本の外国人労働者政策は、人手不足や人口減少といった問題に正面から対応するものではなく、制度と実態が大きく乖離したまま、今日に至っているといえよう。

本章では、外国人労働者の受け入れの是非をめぐる議論と実際の政策の展開を考察しつつ、上に述べた経緯を辿ってみたい。具体的には、「第一次論争」期（1980年代後半から1990年代前半まで）、「第二次論争」期（1990年代後半から2000年代前半）、そして現在の三つの期間に区分し、各時期の動向を通観する。また、近年提示されている様々な政策オプションについては、その照らし合わせも試みておきたい。そこで文章末には、本章において言及しているものを中心に、1990年代末以降の政府・与党や労使団体などの報告書および提言の一覧を付した<sup>1</sup>。

## 1. 「第一次論争」期（1980年代後半～1990年代前半）

### 1-1 人手不足と「第一次論争」

日本における外国人労働者の受け入れの是非をめぐる論争は、深刻な人手不足を経験していた1980年代後半から1990年代前半に本格化した。人手不足を原因とする企業の倒産すら珍しくなかった当時、労働力の確保は、とりわけ製造業分野の中小企業にとっての死活問題であった。この時期に労働需要が拡大していたことは、1988年の第3四半期（7-9月）から1992年の第3四半期において、有効求人倍率が1.00倍を超えていたことからわかる。1.00倍の水準にまで届いたのは、オイルショック以降初めてのこともあった。そのピークは1990年第3四半期から1991年の第1四半期（1-3月）までの1.44倍である。労働力の過不足感を示す雇用人員判断D.I.値は、全規模合計かつ全産業で1987年第4四半期（10-12月）から1992年第4四半期にかけてマイナスを記録し、とりわけ中小企業における労働力の逼迫は顕著であった。

一般には、若年労働者の勤労意識の変化もまた、この人手不足に寄与しているといわれている。とりわけ3Kと呼ばれる労働集約的な就労分野、単調な業務を求められる現場には労働力が集まりにくく、生産ラインを維持するための人手を確保することが困難な事業

主は、諸外国からの労働力の受け入れを余儀なくされていたともいえよう。一方で諸外国の労働者にとっても、1980年代後半という時期にはとくに、日本で就労する魅力が高まっていたことを指摘したい。1985年9月におけるプラザ合意後の円の急騰は、日本国内における雇用機会の増加とともに、就労目的の来日を強く促していたからである。

このような状況のなかで、外国人労働者の受け入れの是非をめぐる様々な見解が示されることになった。当時の「第一次論争」を簡単に整理すると、受け入れを是とする「開国派」あるいは「積極論」と、それを否とする「鎖国派」または「慎重論」とに分けることができる<sup>2</sup>。そして「開国派」と「鎖国派」それぞれにも、いくつかの立場がある。個別にその見解の枝葉までを網羅することはできないが、両陣営について、以下の五点にまとめることができよう。

「開国派」の側には、第一に、アジアの近隣諸国では労働力の過剰な供給があり、恒常的に高い失業率を経験している一方で、日本では労働者が不足しているという状況認識がある。そのため、外国人労働者の受け入れは、経済的資源の効率的な再分配に資する。第二に、より現実的な観点から、日本の労働集約型部門における人手不足は、生産ラインを海外に流出させてしまい、産業の空洞化を引き起こす懸念がある。それゆえに、海外から労働力を調達することは、受入国経済の利にかなう。第三に、労働力不足の解消という日本経済社会の内在的な理由に目をつぶるとしても、先進国である日本の労働市場の開放は国際化に伴う必然的結果である。第四に、日本の経済的繁栄はアジア諸国と共有すべきであり、外国人労働者の本国への送金や日本で学ぶ産業技術は本国経済の発展を促すことにもつながる。そしてそれは重要な国際貢献である。第五に、異文化との接触により日本の国際的受容能力が向上する。アジア諸国との相互依存と国際交流は、安全保障上のメリットをもつ。以上のような主張が、外国人労働者の導入を正当化する理由として、提起された。

対する「鎖国派」には、第一に、外国人労働者の受け入れが、企業の生産性向上の動機を低下させるとの考えがある。低賃金かつ劣悪な労働条件で外国人を雇えたとすれば、設備投資や技術革新による合理化が進まず、労働生産性の向上を妨げかねない。第二に、外国人労働者の受け入れは、送出国の経済発展につねに寄与するとは限らず、国際貢献にはつながらない。この主張は、海外から送金された外貨は、奢侈品の購入など個人消費に向けられる傾向が強い、という見解にもとづく。第三に、戦後の西欧の経験にみられたように、「ゲストワーカー」として一時的に受け入れた外国人労働者は、底辺労働者層を形成

する可能性が高いとみる。それは労働市場を二層化させ、差別の温床になりかねない。外国人人口の増加や彼らが集住するゲッターの形成、拡大は、外国人嫌いや排斥運動を引き起こし、社会不安を煽る危険性がある。第四に、彼らが低賃金労働者として「搾取」の対象になる人権侵害の不安もある。第五に、とりわけ日本の社会や文化の高い均一性は、多様な文化、言語、宗教的背景をもつ外国人労働者にとって適応が困難なものであり、そのために生じる地域社会と彼らの軋轢が、膨大な行政費用を発生させることにもつながるという。

この「第一次論争」は、結果的にみれば、決着がつかないまま 1990 年代前半には収拾した。バブルが弾け、不況が実感され、失業率が徐々に上昇するなかで、受け入れの是非についての議論そのものが下火になった、という背景もある。このような外部環境の変化だけではなく、次に述べるように、政府がいわゆる外国人「単純労働者」の受け入れは認めないという政策方針を示し続けていたこと、そしてこの判断に真っ向から反対する政治勢力の不在も、「論争」を後退させる要因のひとつだったといえよう。

## 1-2 政府の対応と入管法改正

人手不足による倒産が少なからず生じていたほどの 1980 年代後半から 1990 年代前半における労働力の逼迫を、日本政府はもちろん認識していた。当時は、国内労働者の参入が増えていたにもかかわらず、特定の産業分野では雇用が充足できなかった。ただし政府が示した判断は、すでに言及した通り、人手不足を補うという目的から外国人労働者を受け入れることは現時点において適当ではないという、従来の方針を踏襲するものだった。

この従来の方針とは、高齢者や女性の雇用を脅かすおそれから外国人労働者の受け入れは認められないという、1967 年の「第一次雇用対策基本計画」以来の原則であり、当時は閣議において口頭了解を得ていたものである。「第一次論争」期においては、すでに 1988 年 6 月の閣議決定「雇用対策基本計画」（第六次）が、「いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場をはじめとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対処する」と、消極的な立場を示している<sup>3</sup>。

1989 年の入管法改正は、この立場を入管行政の観点から追認するものであった。1989 年の改正法は、三つの柱からなる。第一に、入管業務を簡素化・合理化、第二に、従来の在留資格の大幅な拡充、第三に、不法就労助長罪の設置である。第二の在留資格では、日本における外国人の就労に関しては、拡充する対象を高度に専門的な知識や技術、技能を

有するものに限っており、いわゆる「単純労働」を活動内容とするカテゴリーが設けられることはなかった。同法案を審議した衆議院の法務委員会では、「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の議論が多岐にわかれていることに鑑み、その是非については広く国内各方面の意見をも見極めつつ引き続き十分な検討を重ねること」（1989年11月17日）とする付帯決議が採択されている。

もっとも政府内部においては、外国人労働者の受け入れに対する立場は一様ではなかった。あくまでも相対的な位置づけだが、外国人の国内における就労を容認する立場にあるとみなされていたのが、外務省、通商産業省（通産省、現経済産業省）、経済企画庁だった。一方で、法務省、労働省（現厚生労働省）、警察庁は、受け入れに慎重な姿勢を崩すことはなかった。さらに同グループ内でさえも、緊密な連携があったわけではない。

これに関してよく指摘されるのが、外国人労働者の受け入れをめぐる、法務省の入管行政と労働省の労働・雇用行政の間に生じた見解の不一致である。具体的には、労働経済学者の小池和男を座長とする「外国人労働者問題研究会」（1987年12月）が提案した労働省による「雇用許可制度」導入の動きと、対する法務省の反発である。そこでは受け入れの是非が問われていたわけではなく、受け入れのあり方に関して、管轄権限をめぐる「摩擦」が生じていた。

このような省庁間の立場の相違や主張の相違は他にもみられるが、法務省の入管当局それ自体でさえ、受け入れの是非をめぐる態度は一枚岩とはいえなかった。例えば1987年には、入管局内のプロジェクトチームが、在留期間を3年程度に限定したうえで「出稼ぎ」を認める案を検討していた（読売新聞1987年2月14日）<sup>4</sup>。1989年の入管法改正は、外国人労働者の受け入れを認めないという原則を入管法上にも反映するものであるが、法務省内部の思惑と外向けの姿勢は、必ずしも一致していたわけではないことがわかる。

また労働省においてさえも、ホテル従業員やエンジニアや、看護婦の受け入れを期限付きで認める構想を練っていたという報道がある（読売新聞1988年1月4日）。もっとも、両省の内部のグループから提示された外国人労働者を条件付きで受け入れるアイデアは、いずれも現実化しなかった。しかし、政府内のみならず省内においても、外国人労働者の受け入れの是非をめぐる見解に一定の幅があったことを示している。

また、この時期の自民党の動きも目まぐるしい。自民党政務調査会内では、1988年4月と5月のわずか2ヵ月間に、「外交部会外国人労働者受入れ検討小委員会」、「同法務部会入管政策等小委員会」（以上4月）、「同外国人労働者問題特別委員会」、「同労働部



会外国人労働者問題検討小委員会」（以上5月）が報告を行っている。外国人労働者の受け入れは、外交、法務、労働にまたがる分野横断的な課題であった。

こうした経緯を顧みるならば、1980年代後半から1990年代前半当時、そしてそれ以降についてもおそらく、外国人労働者の受け入れの是非をめぐる状況は、「開国派」と「鎖国派」の二項対立によって捉えきれぬほど単純ではないことがわかる。実際に、外国人労働者を受け入れないという政策上の判断を額面通りには受け取れない状況がのちに生じる。

「単純労働者」としての外国人の受け入れを公的に認めないまま、外国人が「単純労働」分野で就労することを完全には規制できない状況、いわゆる「政策と実態の乖離」が、1990年代以降に拡大したのである。この「乖離」は、冒頭に述べたように、入管法改正の際に「定住者」という在留資格を設け、日系人の就労制限を取り払ったことや、研修制度の拡充（団体監理型の新設）および技能実習制度の導入などにより生み出されたものである。つまり逆説的ではあるが、この「乖離」は政策それ自体が導いたひとつの帰結でもあった。

### 1-3 研修制度の拡充と技能実習制度の創設の経緯

前述のとおり、1980年代後半においては、外国人労働者の受け入れを認めないという政策が表向きは採用されながらも、その一方で、外国人の就労を可能とする方策が練り上げられた。日系人の受け入れを別にすれば、それは1990年の研修制度の拡充と1993年の技能実習制度の創設により、法律を改正することなく可能になった。その概要と経緯について以下に簡単に述べたい。

従来の研修生の受け入れ母体は、主に政府系機関に限られていた。民間企業が実施する場合は、海外の現地法人や合弁企業、相当額の取引実績をもつ相手企業などが対象だった。すなわち、企業規模が小さく海外との取引関係をもたない中小・零細企業は、人手不足対策であろうとなかろうと、外国人研修生とは無縁であった。

しかし、1990年8月の法務省告示（1989年改正入管法施行の2ヵ月後）は、このような中小企業が、研修生を受け入れることを可能とした。この新基準によれば、中小企業等協同組合、商工会議所、商工会という三種の団体の組合員であれば、常勤職員201人から300人の企業で研修生を15人、101人から200人の企業で10人、51人から100人で6人、50人以下で3人までの研修生の受け入れが認められる。なお1992年12月の法務省令と告示では、実務研修期間の比率の変更や受け入れ機関に対する要件が緩和されている。

研修生の受け入れルートを以下に確認しておこう。研修生を受け入れる第一のルートは、

政府機関や政府外郭団体による「研修生招聘型事業」である。外務省所管の国際協力事業団（JICA）や経済産業省所管の海外技術者研修協会（AOTS）、あるいは日本ILO協会が、主な受け入れ母体となる。第二のルートは、「企業単独型」の受け入れである。大企業が取引実績をもつ海外現地企業から直接受け入れる。第三のルートは、「団体監理型」である。海外と取引がない中小企業が、商工会議所や商工会、事業協同組合等の中小企業団体や公益法人を通して、研修生を受け入れる。いわゆる「単純労働者」の受け入れ口としてみなせるのは、受け入れ企業の条件が基準省令によって緩和されたこの団体監理型のルートである。

この第三のルートが構築された背景には、産業界からの強い要請があった。とりわけ中小企業の人手不足は当時深刻であり、労働力を確保できなければ事業を存続できないという状況が生じていたからである。このような事態に直面して、東京都中小企業団体中央会、全国商工会連合会、日本フードサービス協会などは、海外から労働者を受け入れることを主張していた。また全国レベルで展開する中小企業の利害を代弁する商工三団体（全国中小企業団体中央会、日本商工会議所、全国商工会連合会）は、1991年に通産大臣、その翌年に総理大臣の宮沢喜一氏と懇談し、中小企業が直面している人手不足の深刻さを訴えた。

1980年代後半から1990年代前半にかけてなされた要請の多くは、その真意はともかく、外国人労働者の受け入れを人手不足解消の処方箋とするのではなく、発展途上国の人材育成の一環として、日本において外国人の就労を可能とする仕組みを構築すべきとの内容だった<sup>5</sup>。例えば経済同友会は「実習プログラム」や「国際ローテーションシステム」という案を打ち出していたし、東京商工会議所もまた「外国人労働者熟練形成制度」を提案していた。政府の立場と比べれば、就労を可能とする範囲の大幅な拡大や、二国間協定にもとづく外国人労働者の受け入れを提唱するといった点で、積極論に属するものであった。

人材育成や国際貢献という目的が、政策立案の過程で受け入れやすい「大儀」であったためであろう。実際、このような民間からのアイデアと呼応するように、「研修」の拡大解釈と運用上のルールの緩和が1990年代前半に実現したのは、繰り返して述べてきた通りである。さらに、研修制度の延長である技能実習制度が、その後の1993年4月に創設されている<sup>6</sup>。研修後の外国人が技能実習に移行するには、職業試験（職業能力開発促進法に基づく技能検定、あるいはJITCOが認定した技能評価）に合格する必要がある。在留資格は「研修」から「特定活動」に変更され、日本人従業員と同等以上の報酬を受けることを内容とする雇用契約が結ばれる<sup>7</sup>。この点において、技能実習制度の新設は、部分的ながらも

外国人労働者への門戸を開放したと解釈できる。

その対象範囲は、業界の要請と技能評価基準の整備に応じて、創設時の17職種から、2009年12月には65種にまで拡大した。現在に至るまでの規模の推移をみると、この制度が発足した1993年には、研修から技能実習に移行したものは160人に過ぎなかったが、1998年には1万人を突破し、2007年には5万人を超え、2008年には6万人に達した。研修生については、2007年に新規入国者が初めて10万人に届いた。10年前の1997年には5万人に満たなかったが、日本経済の景気回復もあって2003年頃より増加率を高め、彼らへの依存度を急速に深めることになったのである。

## 2. 「第二次論争」期（1990年代後半～2000年代前半）

### 2-1 少子高齢化と「第二次論争」

外国人労働者を受け入れるべきか否かの議論は、1990年代後半に再燃する。このきっかけのひとつには、生産年齢人口が1990年代半ばにピークを迎え、減少局面に突入したことがあげられる。それとともに、1997年に発表された国立社会保障・人口問題研究所の「将来推計人口」の内容にも指摘しておきたい。この推計は、日本の人口が2007年（その後の推計では2006年に修正）にピークを迎えること、長期にわたり減少の一途をたどるとの見通しを示したものだ。

また2000年3月の国連人口部の報告は、日本が1995年の生産年齢人口（15-64歳）を維持するためには、毎年60万人以上の「補充移民（replacement migration）」を受け入れる必要があるとした。現実味に乏しかったとはいえ、この報告もまた衝撃をもって受けとめられた。加えて、失業率が上昇するなかでも、労働力の需給バランスが一致しないために特定職種における人手不足が解消されないという状況があり、これが外国人労働者の受け入れに肯定的な要因とみなされることもあった。実際にも、1990年代を通して次第に高まっていた完全失業率は5%を超えていたが、日系人の「デカセギ」や研修生および技能実習生の数が減少することはなかったのである。

こうした点を部分的に裏付けるのは、依然として日本経済が不況を脱しきれていなかった2001年の「産業労働事情調査」である。この調査結果においては、今後3年間に新たに雇用したい、あるいは増やしたいとする外国人労働者を職種別にみた場合、生産工程作業員（24.3%）が最も高かった。もちろん慢性的な人手不足の産業は、製造業のみならず、建設業、飲食業、漁業、農業など、多くのセクターに及ぶ。こういった分野において外国

人が雇用される理由は、いうまでもなく人手の確保であり、可能であれば人件費を抑制するためでもある。

とりわけ景気が落ち込んでいた 1990 年代は、短期契約ベースの非正規就労（派遣、請負、アルバイト、パートなど）のなかに、外国人労働者という選択肢が組み込まれた。研修・技能実習生の受け入れや日系人の受け入れは、そのような労働市場構造に合致する存在だった。言い換えれば、外国人労働者は、安価で柔軟な労働力供給を可能とする「人材ポートフォリオ」の一部を占め始めたのである。つまり、1980 年代末に生じた「第一次論争」が、好況下の労働力の逼迫への対応として、外国人労働者を一時的に受け入れるか否かを争点とするものだった。これに対して、1990 年代末に始まる「第二次論争」では、少子高齢化への懸念が広がるなかで、また労働需給のミスマッチを半ば前提としながら、受け入れの是非が検討されることになった。

もっともこの時期の「開国派」と「鎖国派」、「積極論」と「消極論」の対抗図式は、議論のうえでは、「第一次論争」のそれとさほど変わるところはない。「第二次論争」期に開国のメリットを述べたものには、例えば、中村二郎氏（日本経済新聞 2000 年 8 月 28 日）に代表される経済学者・エコノミストがいる。同氏は、周辺諸国の豊富な労働力や人材を有効に活用することの必要性を訴えている。もっともこの主張は、無条件な受け入れを是とするものでは当然なく、受け入れた場合に発生する社会的コストを考慮し、全労働者に占める外国人労働者の比率は 3%～5%が妥当ではないかと述べている。

また野口悠紀雄氏（日本経済新聞 2000 年 4 月 17 日）は、生産年齢人口の低下により、生産拠点の海外への移転やいっそうの省力化なども進むであろうが、高齢者の介護などの対人サービスは、労働力そのものが増えなければ対応できないとして、「基幹的な労働力として日本経済を支える」外国人の受け入れを想定している。『日経ビジネス』（2000 年 11 月 6 日）は、「迫られる雇用開国」という特集を組み、外国人労働者の導入が不可避であることを指摘している。同誌では、1980 年代後半から一貫して開国派に与してきた堺屋太一氏が、諸外国の労働者に自国の市場を開くことの意義を改めて述べている。2000 年より自動車メーカースズキの会長を務めていた鈴木修氏は、モノ作りを離れて日本は自活できないが、それを担う日本人は減少し、外国人の助けが必要だと主張した（読売新聞 2001 年 4 月 17 日）。続けて同氏は、外国人の労働者としての質は問題なく、むしろ日本人よりも高い場合もあると述べ、日本に長く居住する外国人が日本の工業発展に貢献している側面を強調する。

受け入れに慎重な見解も少なくない。例えば経済アナリストの森永卓郎氏は、現在に至るまで一貫して受け入れ反対の立場を示してきたが、当時も同様に意見を表明していた。同氏はここで、外国人労働者受け入れの当面の利益を認めながらも、開国のデメリットとして、長期的なコストや人種差別の潜在性を指摘している（朝日新聞 2004年8月25日）。また、労働事務次官を務めた若林之矩氏（日本経済新聞 2000年8月28日）は、女性や高齢者との競合、社会的コストの増大を懸念する。また、当時はマッキンゼーのシニアエキスパートを勤め、金融システムや年金問題、少子化などについて幅広く発言する川本裕子氏（日本経済新聞 2003年11月3日）の議論も、「消極論」を唱えた。同氏は、外国人（移民）の受け入れが、年金問題、少子化問題、経済の低迷を打開するかのような解決策として語られ、受け入れの社会的コストについての議論が省かれているといった問題点をあげている。

この時期の発言にみる慎重派には、歴史人口学の専門家である鬼頭宏氏を付け加えることができる。同氏は、アジアにおける地域経済圏の形成を将来的に考えるのであれば、外国から労働者を受け入れることには反対しないとしながらも、言語や文化的な障壁は依然として存在し、外国人労働者が社会の底辺に組み込まれる可能性など、受け入れに伴う負の側面を述べる（読売新聞 2001年4月17日）。「第一次論争」と同じく、この時期も外国人労働者の受け入れに関しては百家争鳴の様相を帯びたが、「開国派」と「鎖国派」それぞれが展開する主張や論理も、1980年代末のそれとおおむね通じるものであった。

## 2-2 経済界の要請と政府の対応

1990年代後半より始まる「第二次論争」期における受け入れ積極派の声は、先に紹介したような紙面上での展開のみにとどまらず、直接的な政府への働きかけもあった。当時注目を集めていた議論としては、先に言及した「開国派」の論客である、経済審議会における堺屋太一経済企画庁長官の発言があげられよう<sup>8</sup>。日本経済の活性化のために、外国人労働者の移民としての受け入れを積極的に検討すべきとの主張である。

同審議会のグローバリゼーション部会に提示された報告書では<sup>9</sup>、日本における外国人の就労を前向きにとらえ、一定の条件を満たした場合には永住権や国籍の取得を容易にするといった開国志向を示している<sup>10</sup>。しかしこの時点、すなわち経済審議会の最終報告である経済十カ年計画「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」のなかでは、従来の消極論が大筋において踏襲された<sup>11</sup>。

経済界からの要請も、もちろん皆無ではなかった。1990年代後半当時は、例えば日本経団連の会長を務め、トヨタ自動車の社長、会長職にも就くことになる奥田碩氏が日経連の経営トップセミナーなどにおいて、労働力不足が見込まれる将来のために外国人労働者の計画的受け入れを進めるべきという意見を表明していた。同氏が団長として参加した外務省主催の「アジア経済再生ミッション」の報告書（1999年11月）においては、介護分野における労働者の海外からの受け入れなどが検討対象としてあげていた。内閣総理大臣の諮問機関、経済戦略会議（1998年8月発足）でも、同氏はメンバーの一人だった。この会議での同氏の発言は、外国人労働者の受け入れに対する積極性において際立っていた。

まず、経済戦略会議の中間とりまとめ「日本経済再生への戦略」（1998年12月）には、「外国人労働者の受け入れを拡充するために、必要な法制度のあり方を積極的に検討する」という文言がある。続いて、最終的な答申の「日本経済再生への戦略」（1999年2月）では、外国人労働者の受け入れを拡充するために、「技能実習制度の在留期間の延長等」、「外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について」検討するとし、「移民」という言葉すら用いられた<sup>12</sup>。

この答申に対する省庁の対応は、「経済戦略会議答申に盛り込まれた各種提言に対する政府の検討結果（1999年6月4日）」に見られるように、従来の公式見解からはみださないう消極的なものだった。その公式見解とは、「第一次論争」期の1980年代後半においては、「第六次雇用対策基本計画」（1988年）で確認されたものである。「第二次論争」期にそれに該当するのが、1999年8月に閣議決定された「第九次雇用対策基本計画」である。

ただし、このような状況においても、技能実習制度における年限の伸長や技能実習移行対象分野の追加といった措置がとられていることには留意する必要がある。前者については、1993年4月の創設時より、研修期間と合わせて滞在は2年以内とされていたが、1997年4月には3年へと延びている。1996年の「技能実習制度総合実態調査」では、「受入れ企業等は、より高度な技能を修得させるには、滞在期間を延長する必要があると考えている」との結果が示されているが、期間が伸長された背景には、産業界からの要請があったと考えるのが妥当であろう<sup>13</sup>。後者については、例えば2000年3月に農業や水産加工食品製造業が技能実習の対象になっている。もちろんこうした措置は、外国人労働者の受け入れは原則的に認めないという日本政府の従来の原則を覆すものではなかった。

### 3. 現在の論争と新しい動き

#### 3-1 人口減少社会の到来と「第三次論争」

外国人労働者受け入れをめぐる争点を過去に遡るならば、「第一次論争」期に問われていたのは、人手不足解消のための受け入れの是非であった。「第二次論争」の際には、生産年齢人口の減少をとまなう少子高齢化の進展により経済規模が縮小してしまうこと、もしくは将来確実視されている人口減少への懸念が浮上し始めており、その対策としての外国人労働者受け入れの是非が論じられた。

現場では、人手が集まらないからといって賃金水準を上げることができず、その時々々の労働需要に応じられる柔軟な雇用形態が求められ、現実には外国人労働者の数は不況のなかでも減ることはなかった。1990年代後半からの「第二次論争」と、今現在における外国人労働者受け入れの是非を問う議論との境界は、必ずしも明確ではない。しかし懸念されていた人口の減少が景気の回復期にあった2005年にみられたことにより、少なくとも2008年秋に本格化する世界的な経済危機に至るまでは、受け入れ拡大を求める声が強まっていた。以下、紙面からごく最近の議論をいくつか紹介しておきたい。

今現在、最も大胆といえる開国案を示しているのは、かつての東京入国管理局の局長、坂中英徳氏である。日本の人口減少と移民の受け入れを直接結びつけた同氏は、「単純労働者」の受け入れの是非という問題設定を否定したうえで、日本社会が必要とするのは、労働者ではなく移民であるという言説を展開する。受け入れ容認、促進の立場は、必ずしも少数派ではない。例えば、都知事の石原慎太郎氏は「新しい移民法」の必要性について、日本の入国管理の閉鎖性や杜撰さを批判する一方で、「大幅な門戸開放」や「民族交流」の重要性を論じている（産業経済新聞2008年3月20日）。日本経済新聞の論説委員長は、「「人材鎖国」はもう限界」と評し、積極的な受け入れを議論すべきとする（日本経済新聞2008年5月11日）。

この時期には、マスメディアにおいて日本における外国人労働者の受け入れをめぐる特集が集中的に組まれている。これをもって「第三次開国—鎖国論争」（第三次論争）と呼ぶこともあるいは可能であろう。例えば、『エコノミスト』では「労働開国」（2008年1月15日）および「動き出す移民政策」（2008年6月9日）、『ダイヤモンド』では「ニッポン移民列島」（2004年6月5日）および「『ガイジン様』大争奪戦」（2008年5月31日）、その他にも『リバティ』「求む！外国人」（2008年7月号）、『サピオ』「『移民』は救世主か問題児か」（2008年7月9日）などで、受け入れの是非を問う議論がなさ

れている。なお先の坂中英徳氏、エコノミストの藻谷浩介氏、および社会学者の宮島喬氏の鼎談（朝日新聞 2007年2月9日）には、「積極論」と「消極論」の対立構図のなかから、それを止揚すべく「必然論」が立ち上がるというかつての議論の流れもみられる。

経済界による労働市場の国際化を推し進めようとする要請も、強まっている。日本経団連の『外国人受け入れ問題に関する提言』（2004年4月）は、「いわゆる単純労働者の受け入れ」を人口減少や低い人件費での労働力の確保という観点から推進すべきではないと釘をさしている。しかしながら、量と質の調整を行いながら、「日本の総人口が減少していくなかで、女性や高齢者の力を最大限活用するとともに、労働生産性の向上、就労環境・労働環境の改善を図ることがまず求められると主張する。ただ、こうした対策を講じたとしても、例えば福祉分野を中心としたサービス業や農林水産業などにおいて、将来的に日本人では供給不足になる分野も見られる。したがって日本は、これまで以上に多様な分野で外国人を受け入れることが必要になってこよう」と、その意見を述べている<sup>14</sup>。この路線は、同「外国人受入問題に関する第二次提言」（2007年3月20日）にも引き継がれ、すでに定着した観がある。後述する対人サービス分野における外国人労働者の受け入れを可能とする EPA スキームと関連するが、例えば、「介護士について、日本の資格取得を条件に「技能」の在留資格での就労を認めることで経済連携協定当事国以外にも門戸を開くべき」とあり、さらなる「開国」を要求していた。

このような日本経団連の関心は、「第二次論争」期に遡るが、日本経団連の『WTO サービス貿易自由化交渉一人の移動に関する提言』（2002年6月）や同『経済連携の強化に向けた緊急提言－経済連携協定（EPA）を戦略的に推進するための具体的方策』（2004年3月）のなかにもすでに見られる。そこでは、国境を越えた人材の確保が企業活動にとって重要な課題であることが訴えられ、多国間では WTO・GATS の枠組み、二カ国間では FTA・EPA といった国際経済連携の制度的な充実を提言のなかで求めている。

なお日本経団連は、2006年には産業問題委員会に「外国人材受入問題に関する部会」を新設し、同年9月には第一回会合を開催した。近年における日本経団連の政府に対する規制改革要望においても、「外国人研修・技能実習制度の見直し」の中に、「再実習の制度化」、「研修生・技能実習生受入人数の拡大」、「技能実習移行対象職種の拡大」、「外国人の介護分野での在留資格の整備」、「専門的・技術的分野の外国人労働者の範囲の見直し」などの項目が含まれている。2008年10月の「人口減少に対応した経済社会のあり方」においては、「日本型移民政策」の検討が必要との認識を示した。そこで志向してい



るのは、総じて受け入れの促進である<sup>15</sup>。

日本商工会議所は、「少子高齢化、経済のグローバル化時代における外国人労働者の受け入れのあり方について」（2003年9月）や「第三次出入国管理基本計画における主要な課題と今後の方針に対する意見」（2005年3月）において、外国人の低賃金労働者としての受け入れには反対の意見を示しつつも、二国間協定において、今後労働需要が拡大するであろう分野についての制限付き受け入れの検討が必要だとしている。

それは近年の「中小企業関係施策に関する要望」においても反映されており、製造、建設、林業、観光、看護・介護、メイドなどを、労働需要が拡大するであろう産業ないしは職種として挙げている。「外国人単純労働者」の受け入れる仕組みの創設の必要性を明確に指摘している点では、日本商工会議所は日本経団連以上の「開国派」ぶりを示しているといえよう。平成21年に向けた要望においては、長期的には移民の受け入れも検討すべきと述べているほか、「外国人労働者の受け入れのあり方に関する要望」（2008年6月）では、後述する自民党内の一部から提示されているローテーション型の受け入れ案も評価している。

また東京商工会議所は、2008年7月に意見書を取りまとめている。この「外国人労働者受入れの視点と外国人研修・技能実習制度の見直しに関する意見」には、「外国人労働者の受入れを単純労働まで拡大し、一定要件を満たした場合は、移民として永住権付与すべき」との内容が含まれている。その他にも、財団法人社会経済生産性本部・雇用政策特別委員会の報告書「外国人労働者対策に関する提言」（2005年6月）などがあり、外国人技能実習生を、「労働需給調整制度としての派遣システム」に切り替えることを提言している。

このような経済界からの要望のなかで特に注目を集め、政策立案上の争点にもなったのは、介護・看護分野における外国人の受け入れの是非であった。同分野において諸外国から労働力を受け入れるという考え自体は、以前から、既述の「アジア経済再生ミッション」のなかでも言及されていた。日本経団連の規制改革要望のなかでは2004年に新規の項目として現れ、その後も継続して要望が述べられている。受け入れ積極派の議論が、生産力人口の減少を解消するための外国人労働者受け入れという一般論にとどまることなく、介護や看護分野における人手不足の具体的解決の糸口を、部分的にとはいえ外国人労働者の受け入れに求めたことは特筆に価する。

むろん、労働者の受け入れに反対しているグループもある。一貫して外国人労働者の受

け入れの消極派であった日本労働組合総連合会（連合）は、その立場を今日も貫いている。

「連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方」（連合第14回中央執行委員会、2004年10月21日）および「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」（2007年3月）においては、外国人労働者の受け入れは、専門的な知識や技術、技能が要求される人材に限る必要があるとの見解を表明していた。

具体的には、「外国人の単純労働を可能とする在留資格、就労資格の緩和はおこなわない。医師や看護師、介護士など法律上我が国の資格を有しなければ就業できない「業務独占資格」については、資格の国家間相互認証はしない」とした。この考えは、外国人労働者の受け入れには慎重に対処するという見解をこれまで維持してきた「雇用対策基本計画」に沿うものであり、厚生労働省の見解に近い。

このような論争の活発化をよそに、政府全体の立場は一貫しており、外国人「単純労働者」の受け入れに対する慎重な態度を変えていない。法務省、厚生労働省、経済産業省、外務省などには、日本における外国人の就労に関して、個々に受け入れ条件の緩和や条件付受け入れを容認するような姿勢もないわけではなかった。しかし、「単純労働」分野での受け入れに関しては、社会的なニーズにもとづきながら、十分に議論し、今後も検討を進めながら国民的合意を図るといったもので、受け入れ拡大路線が明示的に打ち出されるわけではなかった。

### 3-2 新しい受け入れスキームの摸索

上述の通り、政府は現在に至るまで外国人労働者の受け入れをめぐる慎重な態度を崩すことはなかったが、新しい展開もあった。そのひとつは、二カ国間協定にもとづく外国人の受け入れが議論に上り、導入する方向へと進み、2008年の夏には受け入れが実施されたことである。この背景には、一方で日本の経済界から、すなわち内側からの「開国」の要請、他方で日本に外国人労働者の受け入れを強く求める外国政府からの、すなわち外側からの「開国」の要請の強まりがあった。さかのぼれば、2001年のWTO貿易自由化交渉では、サービス貿易の自由化が焦点の一つになり、また日本とアジア各国との個別の自由貿易協定交渉でも、日本の労働市場の開放が、議論の対象になっていた。

この時期には、タイやフィリピン、韓国やマレーシアと日本政府の間で作業部会が開かれ、そこで各国政府は、自国政府が認定する職業資格を日本が同様に認めること、すなわち自国労働者が日本で働く場合の条件の緩和を要求していた。例えば、フィリピンであれ

ば自国の看護師を、タイであれば自国の伝統的マッサージ師やベビーシッターなどの日本における就労を要望していた<sup>16</sup>。

先行したのはフィリピンとの交渉であった。2004年4月には、2回目の次官レベルでの交渉が実施され、同年には、介護・看護分野の受け入れについての検討が実務レベルで始まった。「FTAで日本の外国人労働者問題に風穴を開けたい」と前向きな姿勢を示す外務省や経済界の要請を受けていた経済産業省は、二カ国間協定における受け入れの実現に前向きに取り組んだ。一方、国内の看護業界の立場を支持する厚生労働省は、国内労働市場への影響を懸念し、受け入れに対する慎重な態度を崩さなかった。

看護・介護分野における外国人労働者の受け入れについては、両者の利害がどのように調整されるかが注目されていたが、大筋合意に至ったのは、2004年11月のことである。2006年9月には、両国の首脳（小泉純一郎首相とアロヨ大統領）が、看護・介護分野の受け入れを含むEPAに署名した<sup>17</sup>。もっともこのスキームを、外国人労働者を本格的に受け入れるための制度とみなすには無理がある。

フィリピン政府は、当初、資格の相互承認を求めていたが、日本側が認めたのは、あくまでも日本の国家資格を取得するための研修と養成の道筋（「看護師・介護福祉士国家試験受験コース」および「介護福祉士養成施設コース」）であり、定められた期間内に国家資格を取得できなければ、帰国を余儀なくされる<sup>18</sup>。両分野併せての受け入れの上限は2年間で1,000人に抑えられ、厚生労働省は認めてはいないものの、看護・介護分野における深刻な人手の不足に応じる内容ではまったくない。この日比EPAについては、日本からフィリピンへの産業廃棄物持ち込み問題なども絡み、その後、フィリピンの上院が難色を示していたために、フィリピン側の批准は2008年10月にまで持ち越されることになった。

その間の2007年8月、日本政府とインドネシア政府の間に、看護・介護分野での受け入れを含むEPAが締結されている。2008年4月に衆議院にて承認、翌月には覚書が取り交わされ、2008年7月に発効後、周知が十分でないままに現地で面接が実施された。介護職101人、看護職104人の計205人が第一陣として来日したのは翌8月のことである。

このEPAスキームにもとづく受け入れは、事前に雇用契約を結ぶとはいえ、少なくとも厚生労働省は労働力の補填策とみなしていない。その規模や仕組みから判断しても、受け入れ消極派の立場が現在のところは反映されているといえる。しかし、これが受け入れ拡大への「突破口」となる可能性は否定できない。同時に、公的な受け入れを認めていない現行の受け入れ体制との整合性が問われることから、このスキームの導入がもたらす「副

作用」を今後注視すべきであろう。

### 3-3 錯綜する政策アイデア

前述のEPAスキームとは一線を描き、現行の受け入れ体制には見直しが必要との見解が、近年、政府や与党内から相次いで示されている。まず政府からは、中野清厚生労働副大臣（当時）を主査とする「外国人労働者問題に関するPT」が、2006年3月30日から同年6月にかけて7回の会合を開いていた。後の法相となる長勢甚遠氏を含む2名の官房副長官と関係各省の6名の副大臣が、その構成メンバーである。このPTは、研修・技能実習制度を見直しながらも存続させ、「単純労働者」の受け入れは引き続き認めない方針を堅持すべきとしている（2006年6月「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめについて」）。

この副大臣のPTに第三次小泉内閣の法務副大臣として参加していた河野太郎氏は、法務省内の入国管理局、民事局、刑事局で構成される「今後の外国人の受入れに関するPT」（2005年12月に設置）の主査を務めた。このプロジェクトチームは、2006年6月に中間的なとりまとめとして「今後の外国人の受入れについて」を発表、一般から意見を募った。河野案には、現行の入国管理体制のもとでの「本音と建前の乖離」を認めている点、受け入れる外国人を総人口の3%を上限として具体的に設定している点、公的な外国人労働者の受け入れ体制を整える点、血統を根拠としていた日系人の受け入れを見直し、日本語能力に受け入れの条件を設けるべきとする点など、現行の制度とは根本的に異なる着想があった。

2006年9月には同PTから最終報告「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」がまとめられた。この報告書は、「特定技能労働者」という概念を提示しており、条件を課しつつ、現行の受け入れ枠を拡張するアイデアを打ち出した。「現在専門的、技術的とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて、国内治安や国内労働市場に対する影響も考慮しつつ、一定の日本語能力があること等を要件とした上で、入国当初から受入れ企業との雇用契約の下で労働者として受け入れることとする」というのが、その内容である。

受け入れ範囲の見直しを迫るこうした見解は、例えば2005年3月に策定された「第三次出入国管理基本計画」（第三次計画）においても見られる。その中で「生産年齢人口の減少の中で、我が国経済の活力及び国民生活の水準を維持する必要性、国民の意識及び我

が国の経済社会の状況等を勘案しつつ、現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」との見解が示された。1992年の「第一次計画」や1999年の「第二次計画」との比較において、この文言にはトーンの変化が感じられる。

それから一年ほど遅れて波紋を投げかけたのは、長勢甚遠法務大臣の私案(2007年5月)である。この提案は、現行の技能実習制度を廃止し、3年を期限に外国人の就労を認める制度を設けるという点で、事実上「単純労働者」のローテーション型の受け入れを容認するものであった。もっともこれは私案であるという性格もあり、法務省全体内部でコンセンサスを得られたものではないが、法相の職を後にした現在でも、同議員はこの構想の実現を目指した。具体的には、本人が座長を務める自民党国家戦略本部内の「外国人労働者問題PT」が2008年7月に「『外国人労働者短期就労制度』の創設の提言」をまとめ、その骨子を固めた。労働者の受け入れを認めつつも、その定住化を避けたいとする点が、先述の河野案との最も根幹的な違いであろう。河野議員は、上のPTの事務局長を務めてはいたが、自らが率いていた法務省内のPTの方向性とは異なるローテーション方式の導入には、懐疑的な立場にある。

また長勢私案とほぼ時を同じくして、厚生労働省と経済産業省の研究会でも、賃金未払いや中間搾取、失踪事件の多発が久しく問題視されてきた研修・技能実習制度の今後の運用について多くの議論がされた。両省は、研修・技能実習制度に関する見直し案をそれぞれ提出している<sup>19</sup>。2007年5月の「研修・技能実習制度研究会中間報告書」と「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ報告」がそれにあたる。研修部分を廃して、技能実習として受け入れ当初より労働者として扱うとする厚生労働省の見解と、研修制度の維持を訴える経済産業省の見解がここでは対立した。ただし、前者では「再技能実習」、後者では「高度技能実習制度（「再技能実習制度」）」の導入により、期間を現行の3年から5年にまで伸長という方向で一致している。

この点に関して、内閣府経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会の第2次報告(2007年9月)が、外国人労働者の受け入れに関して、人材開発への貢献や産業構造の高度化、労働者の競合、労働力のミスマッチや地域社会への影響など様々な側面における論点と課題を整理していた。上の研修・技能実習制度の見直しという点では、在留資格「技能実習」の新設や、厚生労働と経済産業の両省の案にもみられた期間の伸長について、その導入を検討すべきとの見解を示し、実際にも、2009年3月に国会に提出された入管法改正法案に

反映されることになった。同様に、内閣府の民間開放・改革推進会議やそれを引き継ぐ規制改革会議（2007年12月の規制改革推進のための第二次答申）も、制度の見直しの必要性を繰り返し述べており、受け入れ団体の許可制や実習生の比率規制、受け入れ機関に対する監督の強化、送出国政府との連携などを通じた制度の適正化は、政府全体で共通する政策事項となっている。

政権党内での動きも活発化した。既述の受け入れ積極派である自民党「外国人労働者問題等特別委員会」（木村義雄委員長）は、日本語能力や技能を条件に、受け入れ範囲の拡大と在留期間の延長を要請しているグループである。同委員会は、2006年7月に「外国人労働者に関する方針について」をまとめ、高度人材、研修・技能実習制度、外国人の生活環境の整備などについての検討結果を示した。日本語能力を強調する点では、先の河野案と同様であり、研修・技能実習期間の延長という点では、政府や日本経団連と共通する<sup>20</sup>。

ややさかのぼるが、2005年12月、自民党に「外国人材交流推進議員連盟」が立ち上がった。現在は元幹事長で官房長官など政府の要職を歴任した中川秀直氏を会長、中村博彦議員を事務局長とし、2008年初めにその活動を積極化した。同議連が構築した政策の骨子は、法務省を退職後、外国人政策研究所（現移民政策研究所）を立ち上げた元東京入国管理局長の坂中英徳氏が中心となり、他の複数の有識者による協力のもとで作成された。2008年6月には、その中間とりまとめである「人材開国！日本型移民政策の提言」が当時の福田総理に提出されている。

この提言の最大の特徴は、諸外国から人を積極的に受け入れ、手厚い日本語教育および職業訓練によって育成し、将来の「日本人」になってもらうという積極的な「移民政策」を提示したことにある。この提言は「単純労働者」の受け入れか否かという従来から堅持されてきた構図を廃した点できわめて「革新的」なアイデアだった。また、当時の政権与党の総裁派閥を構成するメンバーが中心であった議連から提出された点において、その政策の実現性はさておき、ニュース性を帯びるものであった。

同議連は自民党国家戦略本部の「日本型移民国家への道 PT」が継承し、座長には受け入れ拡大派である「外国人労働者問題等特別委員会」の木村義雄議員が就いた。ただし、派閥の異なる麻生総理内閣のもとでは、国家戦略本部自体の機能が弱まり、上の提言は構想のレベルで留まっている。まさに同時期（2008年7月）には、自民党国家戦略本部「外国人労働者問題 PT」から、長勢議員があたためてきたローテーションベースの「外国人労働者短期就労制度」、すなわち中川議連案とは対照的な受け入れ案が打ち出されていた。政

党内においても対応を一本化することがまったく容易ではないこの政策課題の性質が、ここにかがえる。

上述したさまざまな政策提言や要望の類を整理すると、外国人労働者の受け入れの方法について、以下の五つに大別することができる。

(1) [研修・技能実習「拡充」型] : これまでの政府の方針を維持し、人材育成・国際貢献を一義的な目的としつつ、つまりは労働力の補填策としてではなく、既存の研修・技能実習制度を拡充し、受け入れを促進する方法である。これは、原則的に雇用契約を前提とした期限付き受け入れであり、スキルアップのための再実習制度などを設けることで滞在期間を延長するが、定住・永住は認めない。

(2) [ローテーション型] : 長勢案に代表されるように、人手不足が生じている国内産業分野において外国人労働者を、正面から、ただし期限付きで受け入れる方法がある。(1)と同じく、定住・永住は認められない。

(3) [特定技能・中間職種型] : 河野案にみられるように、既存の「単純労働」と「知識労働」の間に「特定技能労働者」といった中間的なカテゴリーを新たに設け、制度的には現行の在留資格認定の条件を緩和し、受け入れ可能な職種・職域を拡大する方法である。定住・永住を前提とするものではないが、雇用契約が更新される限りにおいて滞在は延長され、定住化や永住化を完全に妨げるものではない。

(4) [EPA・二国間協定型] : すでに2008年夏から実施されている、二国間協定ないしはEPAの一部に外国人の就労条件を含めた受け入れである。通常、就労が認められる職種が国籍別に規定され、受け入れの数量制限がともなう。日本の場合のように、名目上は人材の養成や国際的な技術移転を目的とし、国家試験等の条件をクリアすれば定住、永住も可能となる仕組みもあるが、他のアジアの受入国にみられるように、外国人労働者を公的に受け入れるスキームとしても用いられ、(2)のローテーション型受け入れと併用することができる。

(5) [移民型] : 中川議連案にみられるように、外国人労働者を含め、定住・永住を前提とする受け入れ方法である。具体的には、受け入れ条件のみならず、永住や国籍取得要件を大幅に緩和することで、諸外国からの人口流入により国内の人口増加を図るものである。

(1) から (5) は、必ずしも相互排他的なモデルではない。制度的な整合性が図れないわけでもない。しかも実態として、日本の外国人労働者政策は、(1)の研修・技能実

習の拡大解釈にもとづいた事実上の（２）のローテーション型の受け入れにより、（３）の「特定技能・中間職種」、つまりは現行の在留資格においては認めていないものの労働需要が存在する分野での実際上の就労を可能としており、同時に、（４）のEPAスキーム（EPA・二国間協定型）と（５）の移民型（在留資格「定住者」）をも併用しているのがある。そうであるとすれば、上に分類した受け入れの「型」がモザイク的に取り入れられながらも、個々に十分明示されておらず、連動を欠いている点に、日本の外国人労働者政策における対症療法的な性格がよく表れている。

### 3-4 「在留管理」の整備

現体制に対する見直しの動きは、先に述べてきた一連の政治的な関心の高まりからもうかがい知ることできるが、それとは別の側面でも生じている。それは、日本に滞在している外国人に対する施策の充実や「在留管理」の強化といった側面であり、入国管理の枠組みによって規定されてきた日本の外国人労働者政策に、変化を促している。あるいは、外国人労働者をめぐる議論が、「受け入れか否か」あるいは「いかに受け入れるか」という争点のみならず、「いかに受け入れてきたか」という反省を含め、活発化してきたともいえる。本稿の最後に、特に2005年以降のこうした状況について、簡単に説明しておきたい。

この時期に強い関心が向けられたのは、先に述べた研修制度の不適切な運用といった問題に加えて、日本社会に定着化しつつある日系人の社会保障やその子弟の教育をめぐる課題だった。とりわけ日系人の受け入れをめぐる地域社会の意識は、現場が抱える問題の切実さを強く訴え続けてきた外国人集住都市会議の政策提言などを通じて、ここ数年の間に、徐々にではあるが「規制改革会議」や「経済財政諮問会議」などでも取り上げられるようになった。重要な政策事項の指針を示しうる立場にある後者の諮問会議は、同会議の「グローバル戦略」（2006年5月）や「基本方針2006」（2006年7月）、「日本経済の進路と戦略」（2007年1月）や「労働市場改革専門調査会」の第2次報告（2007年9月）にみるように、主に競争力強化という観点から外国人の受け入れに前向きであった。

そして諮問会議の第八回会議（2006年4月7日）において、当時の小泉首相や安倍官房長官が、外国人の日本社会への統合について発言している。「生活者としての外国人総合対策策定」、「多文化共生社会構築」といった、これまでであれば外国人を多数受け入れてきた地方自治体や地域で活動するNPOなどのアクターの認識が、そこに持ち出されたの



である。政府が在留面での政策に力を入れ始めた背景には、すでに述べたように、外国人集住都市会議による再三にわたる要望があった。

実際の動きとしては、「経済財政諮問会議」の席において、「地域における多文化共生推進プラン」が取り上げられた。また、総務省自治行政局自治政策課国際室は、2005年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を発足させ、2006年3月に「多文化共生の推進に関する研究会報告書」、翌年3月には「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」を発表している。政府レベルで「多文化共生推進プログラム」が策定され、多文化共生というコンセプトが国では初めて提示された。特に、外国人子弟の教育には多くの問題が残されていることについて、話し合いがもたれている<sup>21</sup>。なお2009年1月には、内閣府に「定住外国人施策推進室」が発足している。

在留管理の充実、強化という施策については、例えば、「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」もまた、「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」（2006年12月）を発表していた。加えてこのような政策事項に関連するものとしては、海外交流審議会が2003年に外国人問題部会を立ち上げ、2006年にはそれを継承する形で同審議会内に外国人問題作業部会を設置した。同審議会自体は、2004年10月の答申「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み」などにみられるように、外国人の入国や滞在、社会保障や生活環境の改善、外国人子弟の教育機会の確保など、さまざまな角度から検討を重ねてきた<sup>22</sup>。この時期以降の特徴として、外国人労働者の受け入れは、単なる入管行政や労働行政を越えた政府全体の関心事へと発展しつつあったことが指摘できる。

入国管理政策から在留管理政策へと、部分的ながら政策の重心が移行してきたという事実は、第五次の出入国管理懇談会のなかに「在留管理専門部会」が設置されていることにも表れている。2007年8月には、「新たな在留管理制度に関する検討状況（中間報告）」が出され、現行の在留管理制度の問題点を解消するために、「点」の管理（入国管理）のみならず「線」の管理（入国時と入国後の管理）を実施する必要性や在留する外国人に関する情報を一元的に管理する重要性、それに加えて、自治体との協力関係のあり方などについて述べている。

この最終報告は、出入国管理懇談会での議論を経て、「新たな在留管理制度に関する提言」として、2008年3月に法務大臣に提出された。なお、在留管理の強化は、治安対策面での要請でもあったことにも触れておく必要がある。犯罪対策閣僚会議のもとで2005年7月に設置された「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」は、外国人の在留情報の

把握を徹底するために、省庁横断的な取り組みが必要との認識から生まれたものである。

このような展開の特徴は、受け入れの拡大、あるいはその不可避性の認識の深まりと、在留管理の強化が表裏一体となって進んでいる点にある。内閣府に設置されていた「総合規制改革会議」を前身とする「規制改革・民間開放推進会議」においても、外国人労働者の受け入れ拡充と、その在留面での整備の必要性について、継続的に議論されてきた<sup>23</sup>。2007年1月より、その「規制改革・民間開放推進会議」を引き継いだ「規制改革会議」は、その後の答申や3か年計画、およびその改定（2008年3月25日）において、在留管理の見直しを確認したほか、研修生に対して労働基準法や最低賃金法などの労働関係法令を適用することを、政府方針として決定した<sup>24</sup>。2009年3月に国会に提出され、7月に可決、成立をみた改正入管法は、以上のような経緯による。この改正入管法には、先述の通り、技能実習生に該当する新しい在留資格「技能実習」の創設のほか、同じく重要な新規事項として、現行の外国人登録制度に代わる「在留カード」の導入が盛り込まれている。外国人労働者の受け入れの是非についての明示的な決着は図られなかったが、研修・技能実習制度の適正化および在留管理を含めた入国管理体制全体の整備、拡張が必要とされるという点において、政府はコンセンサスを得たのである。

#### 4. 今後の展望

本章で論じたように、日本の外国人労働者政策は受け入れを公的には認めないという基本原則をこれまで踏襲し、表向きは維持しながらもそれに抵触しない形で、彼らの受け入れを運用により可能としてきた。そのような性質からして、受け入れのルートは限定的ではあったが、労働市場のニーズに応じて外国人労働者の規模が漸進的に拡大してきたことは事実である。具体的には、入管法改正により新しい在留資格である「定住者」が新設され、日系人の受け入れが可能となった。

ほぼ時を同じくして、研修の拡大解釈ともいえるべき「団体監理型」での受け入れが認められた。さほど時を経ずして、技能実習制度が導入されている。1997年には実習期間が延長され、このような一連の措置の間には、移行対象職種が拡充されている。しかし、上に述べたようなアドホックな対応の積み重ねにより成り立っている現在の体制は、近年においてほどその綻びを隠せないでいた。その要因は様々であり、現体制に対する影響の程度には差はあるが、本稿の議論に即す限りでは、以下のようなものがあげられよう。

第一に、少子高齢化であり、生産年齢人口の減少および人口それ自体の減少である。前

者は1990年代後半に、後者はその約10年後に始まっている。むろん、人口の減少が外国人労働者や移民の受け入れに直結するわけではないが、日本が経験している人口構造の変化は、例えば介護や看護分野における労働需要の拡大をとともなうこともあり、今後とも無視することができない要因であることは間違いないだろう。

第二に、看護・介護分野における外国人の就労を可能とするEPAスキームの導入である。厚生労働省は、このスキームを外国人労働者の補填策とはみなしておらず、あくまでも現行の入管法の枠組みのなかで位置づけている。その妥当性については別の議論を要するとしても、EPAスキームにおいては、外国人の就労をめぐる諸条件を設定する際、相手国政府やその国の業界団体というアクターが登場し、外国人労働者の受け入れは国際貿易交渉の材料となる。また、国籍条項や量的制約がない、少なくとも明示されていない現行の在留資格を根幹とした日本の外国人労働者受け入れ体制とは、その性質において大きく異なる。インドネシアやフィリピンに続き、タイやベトナムといった交渉相手が増えるなかで、このスキーム自体の有効性のみならず、既存の制度との整合性が問われるであろう。

第三に、外国人労働者の公的な導入や移民受け入れの構想が、かつてよりも頻繁に論じられ始めたという事情の変化があげられる。第3節の後半においては、(1)研修・技能実習「拡充」型、(2)ローテーション型、(3)特定技能・中間職種型、(4)EPA・二国間協定型、(5)移民型と、受け入れの様式を便宜的に五つに分類した。ただし、2008年秋からの深刻な不況と雇用危機のなかで、外国人労働者への依存を極力減らすべきという見解が、多くの賛同を得る可能性もこの先皆無とはいえない。受け入れの方法とともに、その是非をめぐる議論の活発化は、今後の政策の方向性に作用しうるがゆえに、引き続き目を向けるべき対象である。

景気の先行きも不透明であり、ここ数年間に提示されたさまざまな政策は、経済や社会の情勢によってその妥当性と実効性が判断されるのはやむを得ないであろう。それゆえに、外国人労働者の受け入れの是非、規模、仕組みについて、その将来を現時点で予見することは容易ではない。いずれにせよ、1980年代後半以降の日本社会は、研修生の「労働者化」と日系人労働者の「生活者化」ないしは「移民化」といった現象を目の当たりにしてきた。

このような事実が、外国人労働者の正面からの受け入れは認めないものの実態としてはそれを妨げない、という既存の枠組みの綻びを物語っている。それは同時に、制度の合理性と透明性を兼ね備えた出入国管理および社会統合政策の構築が緊急な課題であることを明示している。現時点では、研修制度の適正化や「在留管理」の強化によって政府は状況

の改善を図っており、それは2009年7月に可決、成立した改正入管法の内容にも反映されているが、どのような受け入れのあり方が今後採用されるのであれ、今日ほど日本の外国人労働者政策がその根幹において見直しを求められている時代はあるまい。

- <sup>1</sup> 本章で言及される人物の肩書きや職名は、特に記載がない限り全て当時のものとする。また、敬称は略している。なお本書の内容は、以下の拙論と一部重複する。「現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程」『筑波法政』40、2006年、101-123頁。「『入管行政』から『移民政策』への転換—現代日本における外国人労働者政策の分析」日本比較政治学会編『国際移動の政治社会学』（日本比較政治学会年報第11号）ミネルヴァ書房、2009年、215-245頁。
- <sup>2</sup> この時期に示された見解や提言の類を整理し、全体の争点を概括的にまとめた試みも少なからず見受けられる。以下を参照。経済企画庁総合計画局編『外国人労働者と経済社会の進路』大蔵省印刷局、1989年。労働省職業安定局『外国人労働者問題の動向と視点』労務行政研究所、1991年。小井土有治『外国人労働者：政策と課題〔改訂版〕』税務経理協会、1992年。島田春雄『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社、1993年。
- <sup>3</sup> なお同年には、省益間の問題意識の共有と協力体制の確立のために、「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設立されている。
- <sup>4</sup> なおその前年の末には、入管法を補完する特別法と位置づけ、主に不法就労の取締りの強化を図った「外国人労働者雇用事業法案」の立法に向けて、法務省は動き出していた（日本経済新聞1986年12月6日夕刊）。
- <sup>5</sup> 関西経済同友会は、派遣労働という形態のもとでの外国人労働者の受け入れ拡大を提言していた。このような積極論とは距離を置くが、日本経営者団体連盟、経済団体連合会、経済同友会なども、外国人労働者に対するあるべき姿勢について、それぞれの立場から提言や報告書を公表していた。
- <sup>6</sup> この制度は、労働省がイニシアティブを握って構想を進めていたものであり、1991年の12月の「平成4年度行政大綱」（閣議決定）には、人材育成のための外国人の受け入れが盛り込まれ、「平成5年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」（1992年12月閣議決定）において、明確なものとなった。「技能実習制度」が創設された1993年には、「外国人雇用状況報告制度」もつくられている。2007年10月より「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律」によって義務化されている。
- <sup>7</sup> この運用方法については、労働省側は「技能実習制度推進事業運営基本方針」により、法務省側は「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」により定めている。
- <sup>8</sup> 柴田敏幸「視点 移民・外国人労働者の受入れ問題について—経済審議会『グローバルゼーション部会』における議論から」『自治体国際化フォーラム』119、1999年、24-26頁。
- <sup>9</sup> 「国際的な労働移動に関する調査」（1998年の経済企画庁委託調査、1999年4月に報告概要：経済企画庁短期集中委託調査報告—委託先は三井情報開発株式会社総合研究所）。
- <sup>10</sup> 「国際的な労働移動に関する調査報告書—移民・外国人労働者の受入れ検討を提案（経済企画庁）」『労働法令通信』52（14）、1999年、11-13頁。日本経済新聞1999年4月23日。
- <sup>11</sup> 通商産業省・経済産業省側の見解としては、2000年の通商産業省産業構造審議会における最終答申『21世紀経済産業政策の課題と展望』ほか「通商白書」2003年や2005年版を参照。
- <sup>12</sup> 以下の箇所を参照（第2章「健全で創造的な競争社会」の構築とセーフティ・ネットの整備、II. 安心を保障するセーフティ・ネットの構築、3. 持続可能で安心できる社会保障システムの構築、（3）少子化への対応）。なお、2000年1月の日経連「労働問題委員会報告書」では、少子高齢化という文脈のなかで、「移民（労働者）」の受け入れの可能性について再び論じている。なお、政策形成の中核とは若干離れるが、故小渕首相の私的懇談会である「二十一世紀日本の構想懇談会」が2000年1月に提出した報告書には、外国人の日本への定住化を促進するような政策、例えば、修了の時点で留学生が自動的に永住権を取得できる措置等の必要性が指摘されているように、外国人の受け入れと定着が肯定的に捉えられている。
- <sup>13</sup> このような声は、その後も途絶えているわけではない。例えば、期間延長を求める現場の声は、2004年に入り全国農業協同組合中央会が各地で実施した調査からも確認されている（朝日新聞2004年3月29日）。
- <sup>14</sup> なおこの提言は、「外国人受け入れ問題本部」を内閣に設置し、「特命担当大臣」を置くことを提案している。将来的には、「外国人受け入れに関する基本法」（仮称）を制定し、この分野を掌握する「外

- 国人庁」（仮称）あるいは「多文化共生庁」（仮称）の創設を検討すべきという内容をも含んでいる。なお、経済同友会『人口減少社会にどう対応するか』（2006年6月）や『日本の未来は大丈夫か』（2007年4月）にも少子化と外国人の受け入れの関連が述べられている。高度人材の受け入れの推進は必要とするものの、少子化への対応としての積極的に外国人を受け入れるというスタンスではない。
- <sup>15</sup> 政府に対する規制改革要求には、他にも「外国人集住都市会議」は座長美濃加茂市長の渡辺直由、テンプスタッフやパソナといった人材派遣会社、NPO法人、全国日本語学校連合会、地方の商工会議所などからも様々な具体的要望があげられている。また、2003年には「経済特別区域」における外国人雇用基準の緩和措置として、「外国人研修生受入れによる人材育成促進事業」が規定された他、同年4月に施行された「構造改革特別区域法」第3条第1項により閣議決定された「構造改革特別区域基本方針」（平成15年1月24日閣議決定、平成15年7月4日閣議決定により一部変更）により、研修生の受け入れ業種に属する企業の集積地において、常勤の職員が50人以下の企業における研修生の受け入れ上限が6人（通常は3人）と設定されている。入管協会『国際人流』2004年3月、40-41頁。正式な法令は、法務省関係構造改革特別区域法施行規則の一部を改正する省令（平成16年法務省令第57号）など。
- <sup>16</sup> 平成19年度第4回労働省職業安定局雇用政策研究会議事次第（2007年10月12日）配布資料No.4「外国人労働者問題に関する資料」。
- <sup>17</sup> 「規制緩和・民間開放推進会議」は、2004年12月の第一次答申の「外国人医師・看護分野の円滑な受け入れ等」において、受け入れ制限の緩和を要請していたが、2006年3月の基準省令の改正によって応じられている。（2006年に省令が改正され、看護師業務に関する学校を卒業ないしは修了後4年以内に限られていた研修としての業務（在留資格「医療」）が、国内の学校を卒業・修了といった要件がなくなり、滞在期間も7年まで伸長された。
- <sup>18</sup> 入管法上の位置づけについては、以下を参照。「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との間の協定の適用を受けるインドネシア人看護師等の出入国管理上の取扱いに関する指針（2008年5月）」および「経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定の適用を受けるフィリピン人看護師等の出入国管理上の取扱いに関する指針（2008年11月）」。
- なお、日本とタイの間のEPAは2007年11月に発効したが、日タイ経済連携協定の附属書七（第九章関係）「自然人の移動に関する特定の約束」によれば、タイ料理人の入国要件の緩和（実務経験10年以上を5年以上に短縮）、タイの伝統舞踊、音楽、料理、ボクシング等を指導する活動での入国と一時的滞在の許可が決定しているほか、スパサービスを提供するセラピストや介護福祉士の受け入れについては、継続協議となっている。
- <sup>19</sup> 外国人研修の存廃をめぐるのは、厚生労働省と経済産業省の研究会の立場から、それぞれの座長を努めた人的資源管理を専門とする経済学者の今野浩一郎と上に言及した依光正哲の対論（毎日新聞2007年6月18日）がある。また、以下を参照。藤枝茂「外国人研究・技能実習制度見直しの方向性」『季刊労働法』219、2007年。木口慎一「外国人研修・技能実習制度研究会中間報告を中心として」『季刊労働法』219、2007年。
- <sup>20</sup> 日本経団連の研修・技能実習制度に対する見解は、以下を参照。「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」（2007年9月）。
- <sup>21</sup> 外国人子弟の教育問題については、例えば文科省が「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」を、文化庁が「文化審議会国語分科会日本語教育小委員会」をともに2007年に設置している。
- <sup>22</sup> 近年の動向の概要は、「海外交渉審議会外国人問題作業部会中間報告」（2007年2月）あるいは「海外交渉審議会外国人問題作業部会報告書」（2007年11月）。
- <sup>23</sup> 規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（2004年12月）では、「人材の国際間移動の円滑化」（「主要官製市場等の改革の推進」の一項目）において、規制改革・民間開放の推進に関する1次答申（追加答申）（2005年3月）では、「国際経済連携」において、規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申（2005年12月）では、「外国人移入・在留」（「横断的重要検討分野の改革」の一項目）において、規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申（2006年7月）では、「外国人分野」（「重点検討分野の改革」）において、規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申（2006年12月）では、「国際経済連携分野」において、このテーマが言及されている。こうした経緯の一部については、同会議の「重点事項推進ワーキンググループ（WG）外国人分野担当サブワーキング（SW）」（2006年6月2日および同年7月13日）を参照。
- <sup>24</sup> 外国人雇用状況報告が義務化された点も、このような流れに即したものである。中小企業や日本弁護士連合会の反対もあったが、2007年3月に雇用対策法改正案として国会に提出され、同年6月に成立をみている。

【参考文献】

- 明石純一（2006）「現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程」『筑波法政』40
- （2009）「グローバル化と人の越境—外国人高度人材と日本の入国管理」『国際日本研究』1
- （2009）「『入管行政』から『移民政策』への転換—現代日本における外国人労働者政策の分析」日本比較政治学会編『国際移動の政治社会学』（日本比較政治学会年報第11号）、ミネルヴァ書房
- ・小川直樹（2008）「移民1000万人『多民族国家』へタブーに挑戦する自民党議連」『エコノミスト』（6月17日）毎日新聞社
- 井口泰（2001）『外国人労働者新時代』筑摩書房
- 井口泰（2007）「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望（上）」『国際人流』20（5）
- 井口泰（2007）「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望（下）」『国際人流』20（6）
- 井口泰（2008）「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」『ジュリスト』1350
- 伊藤欣士（1994）『技能実習制度』労務行政研究所
- 梶田孝道（2001）「現代日本の外国人労働者政策・再考—西欧諸国との比較を通して」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房
- 上林千恵子（1998）「技能実習制度の成立経緯とその問題」『労働研究所報』19
- 木口慎一（2007）「外国人研修・技能実習制度研究会中間報告を中心として」『季刊労働法』219
- 経済企画庁総合計画局編（1989）『外国人労働者と経済社会の進路』大蔵省印刷局
- 小井土有治（1992）『外国人労働者：政策と課題〔改訂版〕』税務経理協会
- 坂中英徳（2009）「日本型移民国家の提案」『月刊自治研』592
- 佐野哲（2002）「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店
- 柴田敏幸（1999）「視点 移民・外国人労働者の受入れ問題について—経済審議会『グローバル化フォーラム』における議論から」『自治体国際化フォーラム』119
- 島田春雄（1993）『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社
- 中川功（2003）「外国人労働者受け入れ論議が照らし出す日本の課題」『大原社会問題研究所雑誌』532
- 藤枝茂（2007）「外国人研究・技能実習制度見直しの方向性」『季刊労働法』219
- 森廣正（2002）「日本における外国人労働者問題の研究動向」『大原社会問題研究所雑誌』528
- 労働省職業安定局（1991）『外国人労働者問題の動向と視点』労務行政研究所

参考資料一覧（政府報告書・労使団体提言ほか）

1999年2月	経済戦略会議(首相の諮問機関)答申 日本経済再生への戦略	<a href="http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226tousin-ho.html">http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226tousin-ho.html</a>
1999年8月	閣議決定 第九次雇用対策基本計画(9. 国際化への対策(4)外国人労働者対策)	<a href="http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990813_01_sy/990813_01_sy_bessi.html">http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990813_01_sy/990813_01_sy_bessi.html</a>
1999年11月	外務省 アジア経済再生ミッション報告書	<a href="http://www.mofa.go.jp/Mofaj/area/asiakeizai/saisei/hokoku.html">http://www.mofa.go.jp/Mofaj/area/asiakeizai/saisei/hokoku.html</a>
2000年1月	21世紀日本の構想懇談会(首相の諮問機関)報告書	<a href="http://www.kantei.go.jp/jp/21century/index.html">http://www.kantei.go.jp/jp/21century/index.html</a>
2000年3月	法務省 第二次出入国管理基本計画	<a href="http://www.moj.go.jp/PRESS/000300-2/000300-2-2.html">http://www.moj.go.jp/PRESS/000300-2/000300-2-2.html</a>
2002年6月	日本経団連 WTO サービス貿易自由化交渉 人の移動に関する提言	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/036/index.html">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/036/index.html</a>
2002年7月	厚生労働省 外国人雇用問題研究会報告書	<a href="http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html">http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html</a>
2002年10月	経済同友会 外国人が「訪れたい、学びたい、働きたい」日本になるために	<a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2002/pdf/021023.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2002/pdf/021023.pdf</a>
2003年9月	日本商工会議所 少子高齢化、経済のグローバル化時代における外国人労働者の受け入れのあり方について	<a href="http://www.jcci.or.jp/nissyo/iken/030917gaikokujinroudousya.htm">http://www.jcci.or.jp/nissyo/iken/030917gaikokujinroudousya.htm</a>
2003年11月	日本経団連 外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/108/honbun.html">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/108/honbun.html</a>
2004年3月	日本経団連 経済連携の強化に向けた緊急提言	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/020/index.html">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/020/index.html</a>
2004年4月	日本経団連 外国人受け入れ問題に関する提言	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html</a>
2004年7月	厚生労働省 外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会報告書	<a href="http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/07/h0720-1.html">http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/07/h0720-1.html</a>
2004年10月	連合 連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方	<a href="http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/gaikokujin/kangaekata.html">http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/gaikokujin/kangaekata.html</a>
2004年10月	外務省 海外交流審議会 変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み	<a href="http://www.mofa.go.jp/Mofaj/annai/shingikai/koryu/pdfs/0410_00.pdf">http://www.mofa.go.jp/Mofaj/annai/shingikai/koryu/pdfs/0410_00.pdf</a>
2004年12月	法務省 出入国管理懇談会(法相の諮問機関) 人口減少社会における出入国管理行政の当面の課題	<a href="http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan33.pdf">http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan33.pdf</a>
2005年3月	法務省 第三次出入国管理基本計画	<a href="http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan35.html">http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan35.html</a>
2005年3月	日本商工会議所 「第三次出入国管理基本計画における主要な課題と今後の方針」に対する意見	<a href="http://www.jcci.or.jp/nissyo/iken/050301immigration-control.pdf">http://www.jcci.or.jp/nissyo/iken/050301immigration-control.pdf</a>
2005年3月	日本経団連 「第三次出入国管理基本計画における主要な課題と今後の方針」に対する意見ならびに要望	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2005/010.html">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2005/010.html</a>
2005年7月	厚生労働省 雇用政策研究会報告 人口減少化における雇用・労働政策の課題	<a href="http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/07/dl/h0727-2a.pdf">http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/07/dl/h0727-2a.pdf</a>
2007年3月	総務省 多文化共生の推進に関する報告書	<a href="http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs1.pdf">http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs1.pdf</a>
2006年6月	副大臣会議 外国人労働者問題に関するPT 外国人労働者の受け入れを巡る考え方のとりまとめ	<a href="http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/06/dl/h0622-2b.pdf">http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/06/dl/h0622-2b.pdf</a>
2006年6月	内閣府 規制改革・民間開放推進会議 重点事項推進ワーキンググループ 外国人分野担当サブワーキング	<a href="http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/wg/2006/0607/item_060607_02.pdf">http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/wg/2006/0607/item_060607_02.pdf</a>
2006年6月	経済同友会 人口減少社会にどう対応するか	<a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2006/pdf/060630b.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2006/pdf/060630b.pdf</a>
2006年7月	自民党 外国人労働者問題特別委員会 外国人労働者に関する方針について	<a href="http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/pdf/seisaku-023.pdf">http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/pdf/seisaku-023.pdf</a>

2006年9月	法務省 今後の外国人の受入れに関するPT 今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方	<a href="http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf">http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf</a>
2006年12月	内閣官房 外国人労働者問題関係省庁連絡会議 「生活者としての外国人」に関する総合的対応策	<a href="http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/index.html">http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/index.html</a>
2007年2月	外務省 海外交流審議会 外国人問題作業部会中間報告	<a href="http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/annai/shingikai/koryu/h18_sokai/pdfs/07hokoku.pdf">http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/annai/shingikai/koryu/h18_sokai/pdfs/07hokoku.pdf</a>
2007年3月	総務省 多文化共生の推進に関する報告書 2007	<a href="http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070328_3_bt1.pdf">http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070328_3_bt1.pdf</a>
2007年3月	日本経団連 外国人受入問題に関する第二次提言	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf</a>
2007年3月	連合 新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について	<a href="http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/gaikokujin/seisaku.html">http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/gaikokujin/seisaku.html</a>
2007年4月	経済同友会 日本の未来は本当に大丈夫か	<a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2006/pdf/070411b.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2006/pdf/070411b.pdf</a>
2007年5月	厚生労働省 研修・技能実習制度研究会中間報告書	<a href="http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf">http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf</a>
2007年5月	経済産業省 外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ報告	<a href="http://www.meti.go.jp/press/20070514005/gaikokujinkenshu-torimatome.pdf">http://www.meti.go.jp/press/20070514005/gaikokujinkenshu-torimatome.pdf</a>
2007年8月	法務省 出入国管理懇談会 在留管理専門部会 新たな在留管理制度に関する検討状況(中間報告)	<a href="http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan44-02-09.pdf">http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan44-02-09.pdf</a>
2007年9月	日本経団連 外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf</a>
2007年9月	内閣府 経済財政諮問会議 労働市場改革専門調査会第2次報告	<a href="http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/13/item1.pdf">http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/13/item1.pdf</a>
2007年11月	外務省 海外交流審議会 外国人問題作業部会報告書	<a href="http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/annai/shingikai/koryu/h18_sokai/pdfs/11a.pdf">http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/annai/shingikai/koryu/h18_sokai/pdfs/11a.pdf</a>
2008年3月	法務省 出入国管理懇談会 新たな在留管理制度に関する提言	<a href="http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan44-11.pdf">http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan44-11.pdf</a>
2008年6月	自民党国家戦略本部 日本型移民国家への道 PT 人材開国！日本型移民政策への道(☆自民党 外国人材交流推進議員連盟 人材開国！日本型移民政策の提言)	<a href="http://www.kouenkai.org/ist/pdf/iminseisaku080612.pdf">http://www.kouenkai.org/ist/pdf/iminseisaku080612.pdf</a>
2008年7月	東京商工会議所 外国人労働者受入れの視点と外国人研修・技能実習制度の見直しに関する意見	<a href="http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2008/200710-3.pdf">http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2008/200710-3.pdf</a>
2008年7月	自民党国家戦略本部 外国人労働者問題PT 「外国人労働者短期就労制度」の創設の提言	<a href="http://www.jil.go.jp/kokunai/mm/siryu/pdf/20080725.pdf">http://www.jil.go.jp/kokunai/mm/siryu/pdf/20080725.pdf</a>
2008年9月	日本経済調査協議会 外国人労働者受入れ政策の課題と方向	<a href="http://www.nikkeicho.or.jp/report/kono080916_all.pdf">http://www.nikkeicho.or.jp/report/kono080916_all.pdf</a>
2008年10月	日本経団連 人口減少に対応した経済社会のあり方	<a href="http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/073.pdf">http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/073.pdf</a>
2009年1月	内閣府 定住外国人支援推進室 定住外国人支援に関する当面の対策について	<a href="http://www8.cao.go.jp/teiju/taisaku/pdf/taisaku_z.pdf">http://www8.cao.go.jp/teiju/taisaku/pdf/taisaku_z.pdf</a>

(筆者作成、URLへの最終アクセス日：2009年4月15日)



## 第4章 外国人労働者の就業・雇用構造（ソン・ウォンソク（宣元錫））

### はじめに

外国人労働者の就業・雇用構造は受け入れ国の労働市場における経済・雇用状況、雇用・労働に関するルールや慣行、労働力需給政策（雇用政策）などに大きく左右される。さらに、在留の形態と就労制限（出入国管理政策）、外国人労働者に対する特異の雇用慣行、また帰国・再入国など外国人労働者ならではの国境をまたがる移動の要素も考慮に入れる必要がある。これらは国籍、在留の合法・非合法、専門性・職種などの外国人労働者の類型によって強く影響される要素もあれば、あまり影響を受けない要素もある。

本章では日本における外国人労働者の就労・雇用状況を概観するとともに、それを産業別に整理・検討することを目的とする。産業別の要素を取り入れる理由は、1、2章で見たように、日本の外国人労働者受入れ政策は労働者の質に着目しているにもかかわらず、その就業・雇用実態は産業によって大きく異なる。たとえば専門技術職の場合、語学教師や研究者などを除けば、1990年前半一時的にITエンジニアという特定業種の外国人労働者の入国が増加した。また血統主義に基づいて受け入れている日系人は、ほとんどが中小の製造業に集中して就労している。日本の外国人労働者の就業・雇用構造は産業別に雇用形態の硬直化が進み、それにあわせるように外国人の就業行動にも大きく影響を及ぼしている。

このような視点に基づいて、日本の外国人労働者の就業・雇用構造の全体像を概観するとともに、非熟練外国人労働者が集中的に就労している典型的な産業としての製造業、専門技術職として受け入れが増加しているIT産業、独特な雇用構造の例としての農業を取り上げる。

## 1. 外国人労働者の就業・雇用構造の全体像

### 1-1 外国人労働者の分類

日本にはどのような外国人が働いているのだろうか。外国人労働者は、「外国人」という条件を外せば「労働者」であるが、外国人であるために国内の日本人労働者とは異なる条件や制約が課せられる。まず外国人は日本国内で就労が制約される。就労に必要な在留資格が必要という法的な制約があれば、就職の際に外国人である要素が不利に働く制度化されていない制約もある。そのなかでも、外国人の入国と就労の際にもっとも重要な意味を持つのが在留資格である。外国人が日本で働くためには「出入国管理及び難民認定法」（以下、入管法）の規定により就労が可能な在留資格を有しなければならない。入管法が規定している27（入管特例法による「特別永住者」を含めると28）の在留資格は、就労可否の基準で見ると、大きく次の三つに分けられる。

- ①就労制限がない在留資格：特別永住者、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者、定住者
- ②在留資格の範囲で就労可能な在留資格：外交、公用、教授、芸術、宗教、報道、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能、特定活動
- ③原則就労ができない在留資格：文化活動、短期滞在、留学、就学、研修、家族滞在

このような在留資格を基準とする法的枠組みのほかに、外国人労働者は労働者として、その人が有する専門的な職業能力や技術・熟練を基準に分類することもできる。また、特定のグループが他のグループと区別できる特性がある場合もある。その特性は法的地位、エスニック、業種、職種、地域など様々であるが、これらを総合して日本で働いている外国人は、日系人、外国人研修・技能実習生、資格外活動外国人、専門技術労働者、不法就労者の五つにカテゴリーに分類できる。この五つのカテゴリーについては部分的に上述したが、後半の産業別分析を通して詳しく検討することにした。

### 1-2 外国人労働者の推移

日本で働く外国人はどれくらいいるのか。日本国内の外国人労働者数を正確に把握することは困難であるために、外国人の出入国・在留状況から推計するのが一般的である。図

表 26 はその一例である。この推計は上記の五つのカテゴリーのほか一般永住者を別項に足している。永住者を別項に設けた理由は、日系人の中で「永住者」が増えているためである。この表で日系人は「定住者」や「日本人の配偶者等」の在留資格を有し、就労していると推定される者であり、「永住者」は含まれていない。法務省出入国管理局の「出入国統計」によれば、日本で「永住者」資格を取得したブラジル人は 2000 年以降急速に増加し、2000 年 9,092 人から、2005 年 63,643 人、2007 年には 94,358 人になり、10 万人の大台に迫っている。2007 年外国人登録をしているブラジル人 316,967 人のうちほぼ 3 分の 1 を「永住者」が占めることになる<sup>1</sup>。

1990 年から 2005 年まで外国人労働者の推移から、以下のような傾向が読み取れる。□15 年間、外国人労働者が約 27 万人から約 97 万人に 3.5 倍以上大幅に増加した。□日系人と専門技術職は 1990 年代前半に急増した後は勢いが衰え微増に転じた。相対的に□近年、研修・技能実習生と資格外活動者の増加が著しい。□不法就労者は減少している。

これに加えて、2005 年基準で見ると、就労目的の在留資格を有する専門技術労働者は 18 万人と少なく、8 割が就労目的ではないほかの在留資格で入国し就労している。日本の外国人労働者の受け入れと雇用実態の特徴というべき事象の一つといえよう。

図表 26 日本の外国人労働者（特別永住者を除く）の推移（推計）

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年
日系人	71,803	193,748	220,844	239,259
専門技術職	67,983	125,726	154,748	180,465
研修・技能実習生	16,509	24,271	65,948	141,431
資格外活動者	10,935	32,366	59,435	96,959
不法就労者	106,497	284,744	219,418	207,299
一般永住者	—	17,412	39,154	113,899
合計	270,000+α	670,000+α	750,000+α	970,000+α

出所) 井口泰「動き始めた外国人政策の改革」『ジュリスト』1350 号 (2008 年) 4 頁の表 1 をもとに筆者加筆作成

### 1-3 外国人労働者の雇用状況

外国人労働者はどのような産業や業種で、どのような雇用形態で働いているか。という外国人労働者の雇用状況の全体像を把握するには、厚生労働省が毎年発表する「外国人雇用状況」報告が有効である。外国人雇用状況報告は、厚生労働省が 1993 年から、従業員

50人以上規模の事業所については全事業所、また従業員49人以下規模の事業所については一部の事業所（各地域の実情や行政上の必要性に応じて選定）を対象に、公共職業安定所が任意で報告を求め、それをまとめたものである。この調査は全数調査ではないが、全体像を把握する有効なデータといえる。

ところが、この調査は2007年から「外国人雇用状況の届出」に代わった。同届出は、すべての事業主に対し、外国人労働者（「特別永住者」、「外交」、「公用」の者を除く）の雇入れ又は離職の際に、当該外国人労働者の氏名、在留資格、在留期間等について確認し、厚生労働大臣（ハローワーク）へ届け出ることを義務付けるものである<sup>2</sup>。「外国人雇用状況」が使用者に報告を求める「任意調査」なのに対して、「外国人雇用状況の届出」は報告を怠ると30万円の罰金が科せられる「義務」である。厚生労働省は「外国人労働者の雇用管理の改善や再就職支援を図ることが目的」<sup>3</sup>と説明するが、この目的に沿った政策より情報収集が先行している、という批判もある<sup>4</sup>。

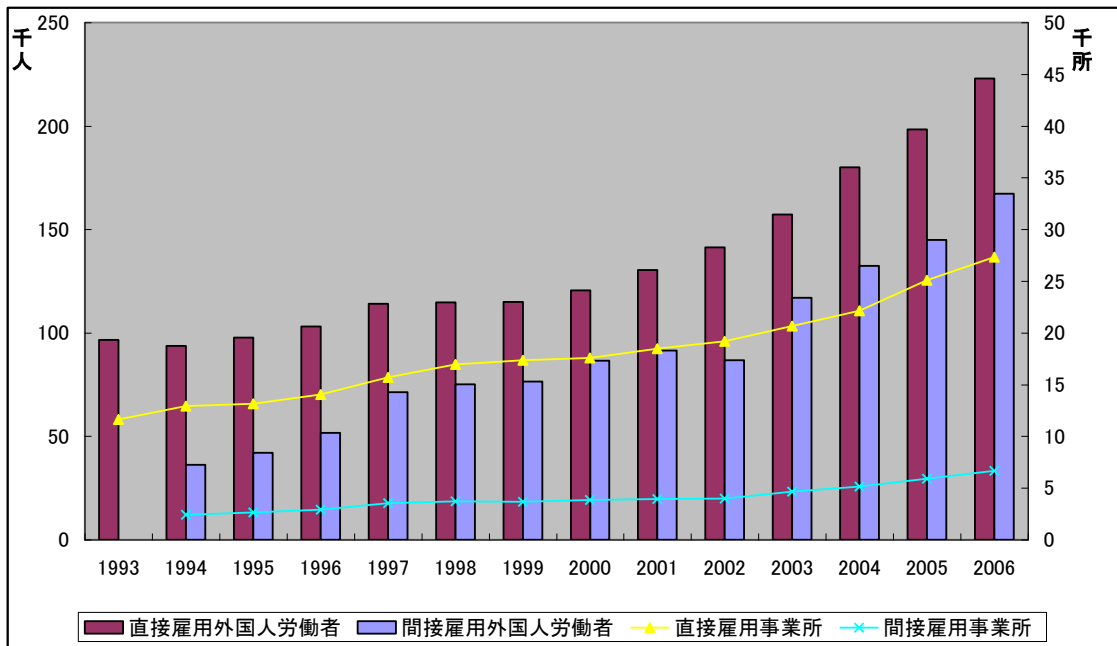
ここでは、新しい方法による2008年の届出の状況を中心に整理し、必要に応じて1993年から2006年までの雇用状況報告から長期推移も合わせて検討する。

### （1）外国人労働者雇用事業所と雇用労働者数

外国人労働者を雇用している事業所数と雇用労働者数は、若干上下するものの、右肩上がりの増加傾向を示し、上述の入管データと概ね同じ動きを見せている。雇用形態別に見ると、直接雇用は1993年9万6528人から2006年22万2929人と約2.3倍増、間接雇用は1993年3万6255人から2006年16万7291人と4.6倍増となり、相対的に間接雇用の増加幅が大きいことが確認できる。全雇用外国人労働者に占める間接雇用の比率も1993年の27.9%から2006年には42.9%に高くなった（図表27）。

なお、2008年10月の「外国人雇用状況の届出」状況では、雇用外国人労働者数は496,398人、事業所は76,811ヵ所となっている。ただし、届出には直接雇用か間接雇用かは調査項目に入っておらず、雇用形態の把握はできない。

図表 27 外国人労働者の推移

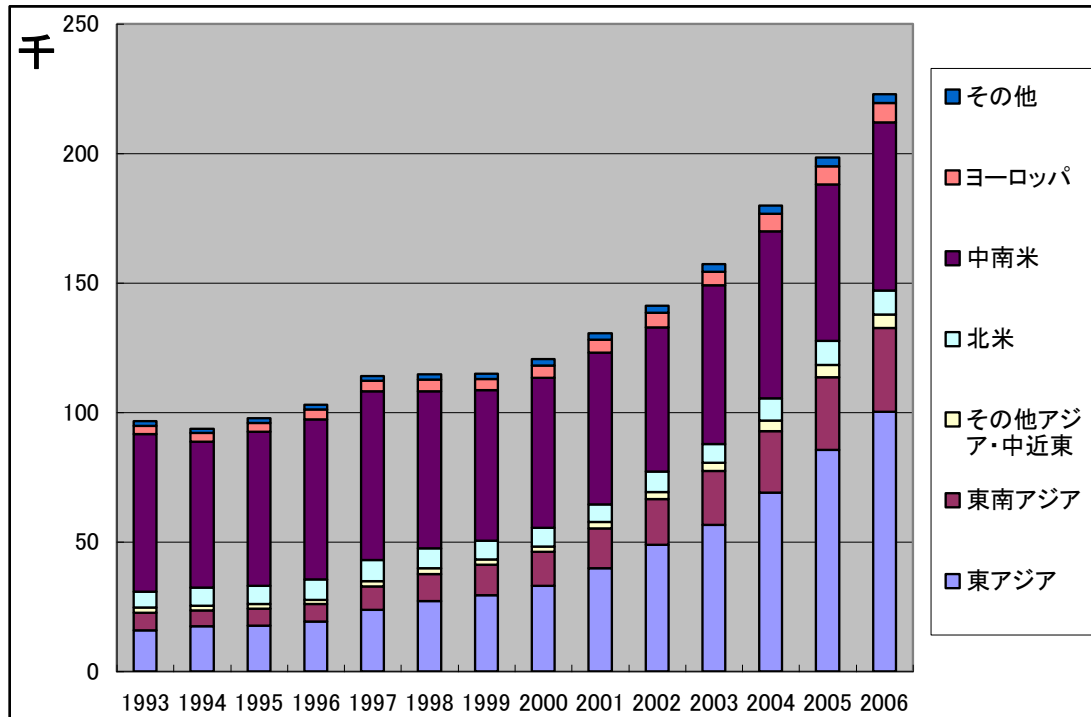


出所) 厚生労働省「外国人雇用状況報告」各年度

## (2) 国籍別外国人労働者の雇用状況

2008年の届出状況を国籍別にみると、中国が全体の43.3%を占め最も多く、ブラジル20.4%、フィリピン8.3%と続く。ところで2006年までの雇用状況報告には国籍別データは公表されず、地域別に分類されている。下記の図表28は地域別に直接雇用の外国人労働者の推移を示しているが、東アジアと中南米が最も多く、長期的な推移では東アジアの伸びが顕著であり、入管データによるとその大半が中国人である(第1章参照)。中南米は1990年代の前半から半ばにかけて増加し、その後は横ばいに推移している。そして雇用状況報告には、中南米のうち約9割を日系人が占めていることを記している。

図表 28 国籍別外国人労働者の推移



出所) 図表 27 と同じ

雇用状況報告には産業別分類で「主として労働者の派遣・請負事業を行っている事業所」に雇用されている外国人について、2002年から2006年間のデータが公表されている。国籍別には中南米の占める割合が02年85.4%、03年82.3%、04年80.5%、05年77.5%、06年74.5%と年々下がっているものの、7割から8割を占めている。またその中南米のうち日系人が9割以上を占める。在留資格別には日系人が大半を占める定住者、永住者の配偶者、日本人の配偶者等の身分に基づく在留資格が同事業所雇用労働者の9割近くを占め、「日系人＝派遣・請負労働者」がこのデータから確認できる。

### (3) 産業別外国人労働者の雇用状況

2008年の雇用外国人労働者の産業別構成比を見ると、サービス業が55.4%と最も多く、次いで製造業が39.6%、農林漁業と建設業は2%に満たない結果となっている。ところが、この2008年の届出状況は2006年以前の調査報告と大きく異なる結果である。たとえば、2006年調査では、製造業が68.8%と圧倒的に多く、サービス業は30.2%、農林漁業の1次産業は全体の0.2%にすぎない(図表29)。このような状況は1993年以降おおむね変わ

らないが、2008年届出においてサービス業と製造業の外国人労働者数が逆転した。2006年までの調査は直接雇用・間接雇用に関係なく当該の事業所に働いている外国人が対象である。その一方で、2008年からの届出は雇用労働者だけを対象にしたために間接雇用は対象外とされ、請負や派遣など間接雇用が多い製造業での労働者が減少し、サービス業が増加する結果になったと思われる。サービス業のうち派遣事業などが含まれる「他に分類されないもの」に雇用されている労働者が全体の2割を占めるまでに膨らんでいることがその反証であろう。また、農林漁業、建設業、サービス業のうち飲食・宿泊業、卸・小売業などはおそらく調査（届出）対象企業が5人以下から全数になったことにより、それまで調査対象からもれていた5人以下の小規模事業所に雇用されている外国人労働者が加わった結果と思われる。

図表 29 産業別外国人労働者雇用状況

	2006年		2008年	
	人数	構成比	人数	構成比
合計	390,220	100.0	486,398	100.0
農林漁業	1,258	0.3	7,674	1.6
建設業	2,445	0.6	8,355	1.7
製造業	268,646	68.8	192,543	39.6
サービス業	117,744	30.2	269,574	55.4
うち飲食・宿泊業	17,570	4.5	50,595	10.4
うち卸・小売業	2,281	0.6	43,459	8.9
うち他に分類されないもの	35,667	9.1	95,838	19.7
その他	127	0.0	8,252	1.7

出所) 厚生労働省 (2007、2009)

#### (4) 在留資格別外国人労働者の雇用状況

日本に滞在している外国人労働者の推計は上述したが(図表 26)、2008年の届出状況からみると、身分に基づく在留資格が46.0%を占め最も多く、特定活動が19.5%、専門的・技術的分野の在留資格が17.5%となる(図表 30)。これを国籍別にみると、技能実習生の特定活動は中国が圧倒的に多く、身分に基づく在留資格はブラジルが最多の国である。これを国籍別に見ると、中国は特定活動が占める割合が高く、ブラジルやペルーの南米の国々は身分に基づく在留資格が9割以上を占める。

図表 30 国籍別・在留資格別外国人労働者雇用状況

	専門的・技術的 分野の在留資格	特定活動	資格外活動	身分に基づ く在留資格
全国籍計	84,878	94,769	82,931	223,820
中国	35,804	73,274	63,901	37,599
韓国	8,228	1,178	5,893	5,362
フィリピン	2,250	4,643	468	33,183
ブラジル	358	88	94	98,639
ペルー	69	53	52	15,143
G 8 他	25,191	678	715	13,384
その他	12,978	14,855	11,808	20,510

出所) 厚生労働省 (2009)

## 2. 産業別就業・雇用構造の特色

### 2-1 製造業

#### (1) 製造業の外国人労働者雇用状況

製造業分野における外国人労働者の就労は、2008年の外国人雇用状況届出の結果をみると、外国人労働者の約4割が製造業に雇用されており、業種別には自動車製造関連産業をはじめ、食品、繊維、電気機器など幅広い業種に分布していることが確認できる(図表31)。また、製造業のうち派遣・請負事業所雇用されている労働者が約3割に、そしてサービス業に分類されているものの、多くが製造業に労働者を派遣する事業を行っていると思われる。「その他の事業サービス業」まで含めるとさらに膨らむと思われる。ただし、「その他の事業サービス業」に雇用されている労働者のうち製造業派遣・請負がどれくらいいるか確認できないために、正確な労働者数は把握できない。

図表 31 業種別製造業の外国人労働者雇用状況

	全数	うち派遣・請負事業所 [比率]		構成比
全産業計	486,398	163,196	[33.6]	100.0
製造業	192,543	60,523	[31.4]	39.6
うち食料品製造業	29,231	4,392	[15.0]	6.0
うち衣服・その他の繊維製品製造業	21,162	1,977	[9.3]	4.4
うち金属製品製造業	13,155	2,899	[22.0]	2.7
うち一般機械器具製造業	14,591	4,939	[33.8]	3.0
うち電気機械器具製造業	17,765	9,029	[50.8]	3.7
うち輸送用機械器具製造業	45,764	22,187	[48.5]	9.4
サービス業のうちその他の事業サービス業	64,477	54,184	[84.0]	13.3

出所) 図表 30 と同じ



製造業で働く外国人労働者を在留資格別にみると、技能実習生の特定活動が38.4%、日系人が大半を占める身分に基づく在留資格が50.5%を占めている。特に対全産業比率では、特定活動のうち製造業が占める比率が高く、技能実習生のほとんどが製造業に従事するといっても過言ではない。これらを総合すると、製造業部門で働く外国人労働者は中国人が多い技能実習生と、ブラジル人が多い南米からの日系人がその大半を占めていることがわかる。

図表 32 在留資格別製造業の外国人労働者雇用状況

	全産業計		うち製造業		うちサービス業 (他に分類されないもの)		
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	
総数	486,398	100.0	192,543	100.0	95,838	100.0	
①専門的・技術的分野の在留資格	84,878	17.5	13,932	7.2	16,829	17.6	
②特定活動	94,769	19.5	73,990	38.4	2,671	2.8	
③資格外活動	留学・就学	70,833	14.6	4,321	2.2	6,553	6.8
	その他	12,098	2.5	3,162	1.6	1,720	1.8
身分に基づく 在留資格	④永住者	92,441	19.0	38,034	19.8	22,695	23.7
	⑤日本人の配偶者等	57,439	11.8	22,712	11.8	18,096	18.9
	⑥永住者の配偶者等	3,045	0.6	1,239	0.6	887	0.9
	⑦定住者	70,895	14.6	35,153	18.3	26,387	27.5
	小計 (④～⑦の計)	223,820	46.0	97,138	50.5	68,065	71.0

## 2-2 IT産業

### (1) 外国人IT技術者受け入れの現状

日本の出入国や外国人関連の統計でIT技術者の項目がなく、その人数を正確に把握することはできない。したがって、関連のデータから推定するしかないが、その際もっとも一般的に使われるのが、法務省の出入国管理局が発表している「在留外国人統計」と「出入国管理統計」である。在留資格のうち、IT技術者と最も密接に関連すると思われる「技術」であるが、2007年末現在登録外国人のうち44,648人となっている。この数値は全登録外国人2,152,973人の約2%である。「技術」はe-Japan計画<sup>5</sup>が始まる前の1998年から漸増傾向に変わりはないが、2005年以降その増加幅が大きくなっている(図表33)。ところが、在留資格「技術」で働く外国人の中には、IT技術者以外の多様な職種を含んでいるため、「技術」だけでIT技術者を推計することが難しい。また就労可能な在留資格のなかで、「人文知識・国際業務」と「企業内転勤」にも一部IT技術者が含まれていると考えられる。

図表 33 在留資格「技術」の登録外国人の推移（人）

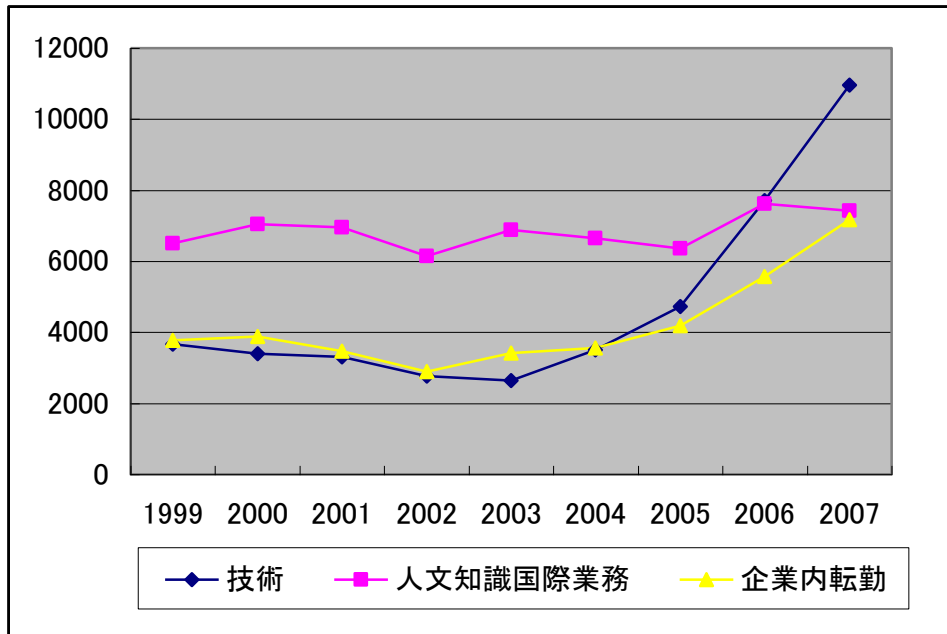
年	総数	技術
1998	1,512,116	15,242
1999	1,556,113	15,668
2000	1,686,444	16,531
2001	1,778,462	19,439
2002	1,851,758	20,717
2003	1,915,030	20,807
2004	1,973,747	23,210
2005	2,011,555	29,044
2006	2,084,919	35,135
2007	2,152,973	44,684

出所) 法務省「在留外国人統計」各年度

「新規入国者」のデータは在留外国人とは違う傾向を示している。「技術」は1998年の5,699人をピークに漸減し2003年の2,643人まで減少したが、2004年以降増加傾向に転じ、2007年に10,986人とはじめて1万人を超えた。IT労働者が含まれると思われる三つの在留資格の中で、「技術」の増加ぶりは顕著である（図表34）。

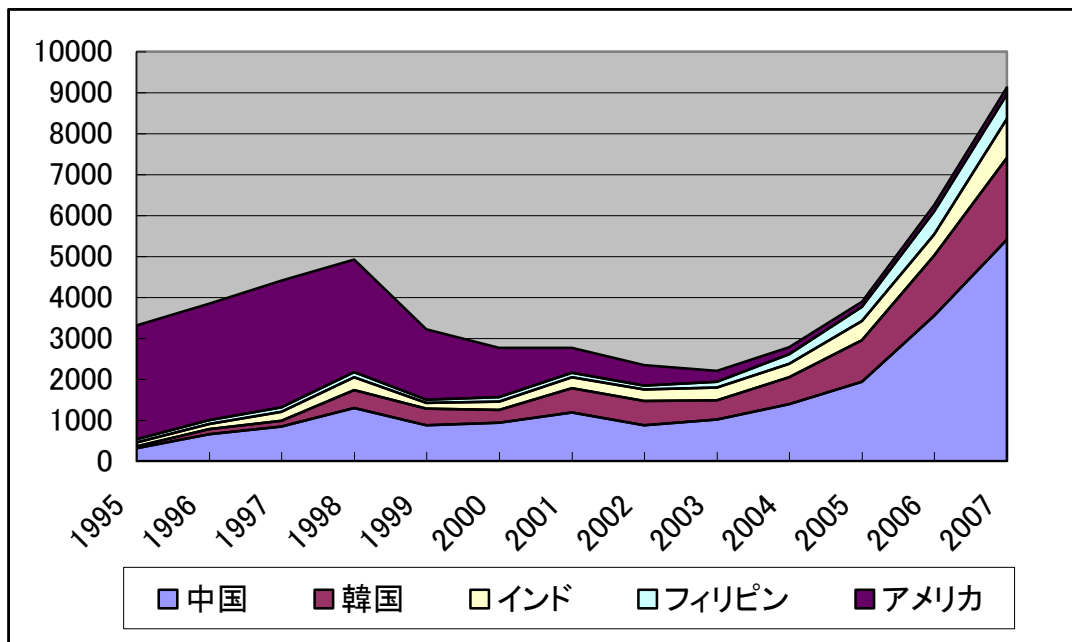
「技術」在留資格での新規入国者を国籍別にみると、2007年には中国が5割を占めている。e-Japan計画がスタートした2001年の3割に比べて、入国者総数とともに、全体に占める割合の増加傾向が鮮明に浮かび上がる。国別推移では1990年代末までにトップだったアメリカの大幅な減少が目立ち、その分を中国が埋める形になっている。またe-Japan計画によって資格の相互認証を実施しているインド、韓国、フィリピンも着実に増加している（図表35）。

図表 34 外国人 IT 技術者関連在留資格別新規入国者の推移



出所) 法務省「出入国管理統計」各年度

図表 35 国籍別「技術」の新規入国者の推移



出所) 図表 34 と同じ

## (2) 外国人 IT 技術者の雇用状況

外国人IT技術者の雇用状況を把握できるものとして、(社)電子情報技術産業協会、(社)日本パーソナルコンピュータソフトウェア協会、(社)情報サービス産業協会の3団体が行った、「コンピュータソフトウェア分野における海外取引および外国人就労等に関する実態調査」がある(2005年7月1日調査、回答企業数318社)。

この調査によれば、2004年度末現在、回答企業318社の内、119社(37%)で外国人技術者が何らかの形態で就労しており、約4割前後のIT関連企業が外国人技術者を雇用している状況がうかがえる(図表36)。

図表 36 外国人技術者の就労状況

	調査対象年(年度末)		
	2002年	2003年	2004年
就労していた	105社 (40.1%)	104社 (41.4%)	119社 (37.4%)
就労していない	155社 (59.2%)	147社 (58.6%)	197社 (61.9%)
無回答	2社 (0.7%)	0	2社 (0.7%)
計	262社 (100%)	251社 (100%)	318社 (100%)

出所)(社)電子情報技術産業協会、(社)日本パーソナルコンピュータソフトウェア協会、(社)情報サービス産業協会発表 2005

調査対象企業に就労している外国人技術者は、27ヵ国・地域から計1,631人(前年比128%)である。国籍別、就労形態別では、中国924人(前年比137%)、韓国451人(前年比128%)、インド91人(前年比99%)が就労総数の90%(前年は88%)を占めている。雇用形態は、正社員912人(55.9%)、契約・パート・アルバイト80人(4.9%)、派遣・他社からの常駐639人と(39.2%)になっており、正社員と派遣が主流であることが分かる。

外国人技術者が就いている職種は、「開発・プログラミング」が圧倒的に多く、システム開発の「下流工程」を中心とした職種に従事する技術者の雇用が目立っている(図表37)。

図表 37 外国人技術者の職種

職種	調査対象年（年度末）		
	2002年 (n=105)	2003年 (n=104)	2004年 (n=119)
①開発・プログラミング	772人	1,075人	1,060人
②設計	380人	165人	225人
③運用管理	41人	33人	35人
④プロジェクトマネジメント	26人	19人	18人
⑤コンサルテーション	13人	58人	16人
その他	33人	29人	23人

出所) 図表 36 と同じ

## 2-3 農業

### (1) 農業部門で働く外国人

農業部門に外国人労働者を受け入れることには、製造業のように時間管理が難しいこと、工場と違って作業場が一定ではなく分散していること、季節や気候に強く影響されるなどの産業特性から、難点が多い。また日本は島国のために、移動にかかる費用が高く、陸続きの国のように、収穫期などの繁忙期に限定した季節農業労働者を受け入れることにも難しい点が多い。

現在、日本は農業部門の外国人労働者を受け入れず、外国人研修・技能実習生制度の枠組みが唯一のルートとなっている。その他、就労に制限がない永住者、定住者、日本人の配偶者等の在留資格を有する外国人の中に農業従事者もいると思われるが、データがないためにその規模を把握することが困難である。外国人研修生の中で農業部門の受け入れは国際研修協力機構（JITCO）が発表するデータから確認できる。このデータはJITCOが支援を行っている団体や企業に限るが、ILOやJICAなど国の関連団体が受け入れる研修生が農作業に従事するとは考えにくく、農業労働者の意味ではほぼ全数に近いと思われる。

外国人研修生の受け入れは近年、増加傾向が顕著で、2007年の新規入国者が10万人の大台を超えた。研修生の増加と同様、技能実習生の移行申請者も増え続け、2007年には5万人を超えている。研修生や技能実習生の中に、農業部門は2005年に4,064人で全新規受け入れ研修生の4.9%、2006年に5,664人で同6.1%となり、受け入れ人数と構成比ともに増えている（図表38）。また技能実習生移行申請者数も年々増え続け、2001年の510人から2006年には3,341人と大幅な増加を記録した。全技能実習生移行申請者に占める割合も

2001年の2.3%から2006年には6.7%と高くなっている。総じて、外国人研修生ルートによる農業部門の受け入れは明らかに増加し、全体の研修・技能実習生の中で農業部門が占める割合も高くなっていることがデータから確認できる（図表39）。

図表38 農業研修生受け入れ状況（人、%）

年次	研修生新規入国者(A)			
		JITCO 支援研修生(B)		構成比(C/A)
			うち農業(C)	
2005	83,319	57,050	4,064	4.9
2006	92,846	68,304	5,664	6.1

出所) JITCO 白書、各年度

図表39 農業部門技能実習生移行申請者（人、%）

年度	技能実習移行申請者		
		うち農業	構成比
2001	22,268	510	2.3
2002	22,997	849	3.7
2003	27,233	1155	4.2
2004	34,816	1837	5.3
2005	40,993	2758	6.7
2006	49,522	3341	6.7

出所) 図表38と同じ

## （2）農業部門の外国人就業事例：A村の研修生受け入れ

農業研修生の受け入れ実態についてはほとんど調査研究がなく、その詳細を把握することが難しい。ここで、去年実施したヒアリング事例を紹介したい。この事例は農業労働者受け入れの典型的なパターンの一つとして農業の特徴が色濃く表れている。

調査は2008年10月26日、長野県東部に位置するA村にある受け入れ機関を対象に、担当者に対するヒアリング形式で行われた。

### ・A村の農業

A村は長野県の東部にある山間の村で高原野菜の栽培が盛んな地域である。村の人口は4500人弱で減少傾向にある。専業農家が約300軒、兼業農家が約600軒ある。農家は収入が安定し、ほとんどの農家に後継者もいて農業従事者に若い人も多い。いわゆる「嫁不足」の問題もなく、子どもの数も多く出生率日本一になった時もあった。

農作は野菜栽培が中心であるが、以前に比べ需要は増え生産量も増加している。しかし価格が下落したために、農家は出荷量の増加で収入を確保している。そのため、大量の労働力を必要とし、研修生受け入れを始める以前には収穫期の7～9月の間、村全体で全国から約1500人の学生アルバイトやフリーターが来ていた。ところが、最近では学生アルバイトが減少し、労働力確保が困難になっている。研修生受け入れは、こうした状況の中から労働力を確保する狙いから始まった。

A村は高原の寒冷地であるために、冬は農作業ができない。ハウス栽培も可能であるが、燃料費などを考えると採算に合わない。この自然条件が、後述する研修生受け入れパターンに強く影響を及ぼすことになる。

### ・研修生受け入れの状況

A村の研修生受け入れは2003年中国人4名の受け入れから始まり、2007年には559名を受け入れ、これまで計1707人に達している(図表40)。研修生受け入れは長野市所在のとある受け入れ団体の「勧誘」(営業)が契機となった。2006年まではその団体の系列団体からの受け入れが最も多かったが、2007年からは受け入れていない。2007年9月に研修生受け入れに関して入管から調査が入り、「不適切」と指導を受けたために、受け入れ団体を一新した経緯がある。現在、A村に一次受け入れ機関は4つあるが、2つの機関が受け入れ全数の9割以上を占めている。中でも最大の受け入れ機関は、村役場が主体に作った協同組合である。この協同組合は入管の調査以降、役場が主体になって作ったもので役場の職員が役員を務めている。

研修生は4月初めに入国し11月上旬に出国する。6～7ヵ月間の滞在期間になる。技能実習生は平成19年度にイチゴ農家で受け入れた研修生6人が移行したが、調査時点では10人いた。このように、短い研修期間や技能実習生がほとんどいないのは、上述のとおり、冬に農作ができないこの村の季節特性を反映している。

図表 40 A 村の研修生受け入れの推移（人）

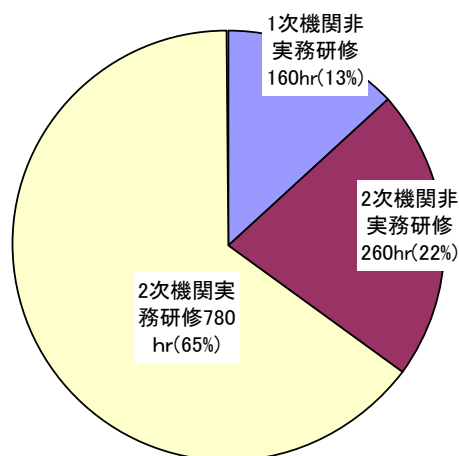
	合計	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
研修生	1707	4	48	334	762	559
受入戸数	317	2	24	95	220	288

研修生はほとんどが20代、30代の男性である。女性には体力的にきびしい作業であり、いままで女性の受け入れは10数人にとどまっている。研修生は6人を除く全員が中国人で、出身地は2007年実績をみると、吉林省がもっとも多く、そのほか遼寧省、江南省の順である。研修生は基本的に農業従事者に限っており、本国でトウモロコシ作に従事した人が多い。中には農業学校の学生が少数含まれている。支払う研修手当は月85,000円で、送り出し機関に管理費として月15,000円を支払っている。

#### ・研修（就労）の状況

入国した研修生は一次受け入れ機関によって、日本語、生活情報、安全衛生に関する集合研修を4週間行われる。5週目以降は実務研修（農作業）が中心になるが、農作や機械工具に関する非実務研修も行われる。研修制度は、実務研修が全研修時間の3分の2を超えてはならない規制があるが、この受け入れ機関の7ヵ月間の研修計画をみると、実務研修と非実務研修を65：35に設定している（図表41）。

図表 41 研修計画の例



注) 研修期間7ヵ月（116日）、計1200時間の研修プラン



しかし、実務研修は農作業そのもので、それは研修の時間割からもうかがわれる。収穫期にあたる6月から9月までの間、研修生は朝5時から午後5時まで研修を受ける（仕事を）。昼休みを3時間入れるなど一日の稼働時間を調整しているものの、「研修」としては開始時間が早すぎるといわざるを得ない。開始時間を早朝に設定したのは、その日のうちに東京などのスーパーに「朝とり野菜」として店頭の商品を並べるためであり、早朝に収穫作業をしなければならないからである。この研修計画は入管から「早すぎる」と指摘を受けたが、最終的に認められたという。

#### ・研修生受け入れについて

ヒアリングでは、研修生は大事な労働力である、という見解を聞くことができた。大量生産しないと収入が減少してしまう現在の生産体制では、とくに収穫期に大量の労働力を投入しなければならない。しかし、学生アルバイトのような国内の短期雇用では対応できず、いまは研修生がその穴を埋める。いってみれば、研修生は過去の期間限定の臨時雇用の代替労働力といえる。繁忙期だけの6、7ヵ月の研修生受け入れと、収穫期の「研修」時間調整は労働力として有効に活用されている一面を物語っている。入管から研修生運用に問題ありと指摘を受けた際に、農家から研修生なしではやっていけないという声が多く、受け入れ機関を改め受け入れを続けたことから、こうした事情をうかがい知ることができる。

このような現状から、外国人農業労働者の受け入れについても肯定的な意見が聞かれた。「基幹産業の一つである農業は、現状のままでは衰退してしまう。季節労働者として受け入れるのはどうか、コストの面では現在も1人12万円ほどかかっているのではじめから実習生（労働者）としてでも農家は受け入れるだろう」という意見である。

<sup>1</sup> 「永住者」の増加を日系人の定住化と解釈することには注意が要される。「永住者」の増加は法務省の指導により、毎年審査が必要な「定住ビザ」から書類上の審査を簡素化するという行政サイドの発想による、という見方もある（梶田・丹野・樋口 2005：121）

<sup>2</sup> 同制度は、第166回通常国会における「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律（平成19年法律第79号）」の成立・公布を受け、平成19年10月1日から施行されている。

<sup>3</sup> 厚生労働省「外国人雇用状況（平成20年10月末現在）について」（2009年1月16日）1項。

<sup>4</sup> 移住労働者と連帯する全国ネットワークの緊急声明「外国人雇用状況の義務化に反対する」（2007年3月23日）

<sup>5</sup> 外国人IT技術者受け入れは、日本政府が高度情報化社会の実現を目指す「e-Japan戦略」（2001年1月発表）を策定し、具体的な時期と数値の目標を掲げて、外国人IT技術者の活用の促進する方針を打ち出したからである。そして2002年のe-Japan重点計画では、資格制度の国際標準化と受け入れ関連制

度の見直しが含まれ、その後のIT技術者受け入れに直接関連する重要な政策変更につながった。具体的には、それまで「大学を卒業し若しくはこれと同等以上の教育を受け又は10年以上の実務経験」を必要とした、在留資格「技術」の要件（出入国管理基本法及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令）が、法務省告示第579号（2001年12月28日）により外され、学歴と経験が基準に該当しない場合でも、日本国内で実施されている情報処理技術者試験の合格者であれば、「技術」の在留資格が可能になった。さらに外国の情報処理関連資格の取得者についても、日本の対応する資格との互換性を確認のうえ、国内資格取得者と同等の扱いになった。そしてこのような政策変更によって、資格の相互認証は、インドに続き、シンガポール(2001年8月)、韓国(2001年12月)、中国(2002年1月)、フィリピン(2002年4月)、ベトナム(2002年7月)、ミャンマー(2002年11月)との間で実施された。

### 【参考資料】

- 井口 泰（2001）『外国人労働者新時代』ちくま新書
- 上林千恵子（2002）「外国人IT労働者の受け入れと情報産業」駒井洋編著『国際化の中の移民政策の課題』明石書店
- 外務省（1999）「アジア再生ミッション」報告書「21世紀アジアと共生する日本を目指して」（1999年11月）
- 雇用政策研究会（2005）「人口減少下における雇用・労働政策の課題」（2005年7月）
- 厚生労働省（2004）「外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会報告書」（2004年7月）
- 厚生労働省（2007）「外国人労働者雇用状況（平成18年6月1日現在）の結果について」
- 厚生労働省（2009）「外国人雇用状況の届出状況（平成20年10月末現在）について」
- 佐藤忍（2006）「日本における外国人IT技術者」『グローバル化で変わる国際労働市場』明石書店
- （社）電子情報技術産業協会、（社）日本パーソナルコンピュータソフトウェア協会、（社）情報サービス産業協会発表（2005）「コンピュータソフトウェア分野における海外取引および外国人就労等に関する実態調査」
- 宣元錫（2003）「外国人研修・技能実習制度の現状と中小企業」依光正哲編著『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社
- 内閣府（2006）平成18年版「高齢化白書」
- 日本経団連（2004）「外国人受け入れ問題に関する提言」（2004年4月）
- 法務省（2006）「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の一部を改正する省令について」

## 第5章 少子高齢化時代における外国人労働者問題を考える視点

### ：まとめにかえて（後藤 純一）

以上、わが国における人口変動と、外国人労働者問題に関する現状と政策を概観した。

近年の少子化傾向に歯止めがかかる可能性は少なく、わが国人口は急速に減少かつ高齢化している。特に今後約20年間の変化は著しく、生産年齢人口は1700万人減少し、厳しい人手不足時代が到来すると予想される。全体としての労働市場だけでなく、介護やITなど特定の分野ではより深刻な人手不足に見舞われそうである。

きわめて長期的な対策としては、2008年現在1.37となっている出生率のさらなる減少に歯止めをかけ、人口維持に必要な2以上に引き上げることが必要であるのは言うまでもない。しかし、いま生まれた赤ちゃんが働けるようになるには20年程度かかるのであって、今後20年間の中期的な労働力確保対策として出生率引き上げは無力である。

生産年齢人口が減少しても、これが即人手不足につながるとは限らないということに留意する必要がある。言うまでもなく将来の労働力需給バランスがどうなるかは、単に生産年齢人口の推移だけでなく、「将来の日本経済においてどれだけの労働力が必要になるか」という需要側の要因と「ある数の生産年齢人口のうち実際に働きに出る者（労働力人口）はどれだけか」という供給側の要因とに大きく影響されるのである。つまり、日本経済が労働力節約型に構造変化したり、女性の職場進出などによって労働力率が上昇したりすれば、必ずしも人手不足に見舞われるとは限らないわけである。

近い将来予想される人手不足を回避するためには、労働市場における需要側、供給側それぞれの対策が急務である。需要側では、日本経済全体が少ない労働力でやっていけるような体制をつくる必要がある。供給側の要因としては、女性、高齢者、若年者といった国内労働力の活用に加えて、外国の労働力の直接的・間接的活用が考えられる。

#### （1）生産性向上の重要性

中長期的な人手不足を回避するには広い意味での労働生産性向上が不可欠である。わが国の生産年齢人口は今後20年間に1700万人減少（約20%の減少）していくが、労働生産性が20%向上すれば今と同じ生産レベルが維持できる。20年間に1700万人減少というのは年率になおせば1%程度である。つまり労働生産性が毎年1%ずつ伸びていけば生産レベ

ルは低下せず、それ以上伸びれば経済成長が見込めるわけである。かつてわが国の生産性は年率3%以上の伸びを示していたことを忘れてはならない。

日本経済全体での生産性を向上させるためには、投資や創意工夫を通じて事業所レベルでの単位生産性（unit efficiency）を引き上げるだけでは十分ではない。産業構造の変化を通じた配分生産性（allocative efficiency）を引き上げることも極めて重要である。つまり、人手不足時代にあっては労働集約的な低生産性部門を縮小し、資本集約的・知識集約的な高生産部門を拡大して、日本経済全体としての生産性を高めることが不可欠である。もちろん短期的には縮小部門における失業問題等の調整コスト問題が生じるが、労働集約的な部門は開発途上国や NIES にまかせ、より知識集約的な高生産性部門を拡大させていくことが、中長期的な労働力不足を克服する道であろう。

## （2）外国人労働力の間接的活用

少子高齢化で日本人労働者が不足するのなら外国人労働者を受け入れるべきだ、という議論がよくなされる。確かにわが国における外国人労働者数は厚生労働省の推計によれば約80万人（労働力人口の1%強）で欧米諸国よりかなり少ない。また近年の ASEAN 諸国との自由貿易協定交渉において看護師、介護士、家事労働者などの受け入れを迫られており、インドネシアやフィリピンからの看護師・介護士の受け入れが始まっている。

こうした状況下においては、業種や人数を特定して受け入れることは現実的な政策だと考えられるが、治安問題、外国人労働者に対する社会保障費問題など検討すべき課題は多い。また、現実的に可能な外国人労働者受入数は極めて限られている。生産年齢人口が今後20年間に1700万人減少する中で、数万人、数10万人規模で外国人労働者を受け入れたとしても、いわば焼け石に水に過ぎない。

しかし、外国人労働力を活用する方策は、直接的な外国人労働者受け入れに限定されるものではない。ヒトの移動だけでなく、モノの移動（貿易自由化）やカネの移動（海外直接投資）によって間接的に外国の労働力を活用することもできる。たとえば、フィリピン人に日本に働きに来てもらう代わりに、日本の企業がフィリピンに進出してそこで現地人労働者を雇用したり、フィリピンで生産されたものを輸入したりすれば日本国内で必要とされる労働力は少なくすむ。つまり、労働者を輸入する代わりに労働集約財を輸入することによって、外国人労働力を間接的に活用しようというわけである。筆者の推計によれば、貿易自由化による外国人労働力の間接的活用のほうが、外国人労働者の直接的受け入

れより大きな影響があるようだ。

### (3) 国内労働力の活用

労働力確保のため、女性、高齢者、若年者等の国内労働者をより一層活用すべきである。高齢化の進行の中で高齢労働者の活用は重要であるし、近年、ニート、フリーターなど十分には戦力化されていない若者が増えているので、こうした人々の活用も大切である。前者には65歳までの定年延長や再雇用の普及などが可能であろう。若年者の活用には教育政策と一体をなす労働政策が重要である。

しかし、国内労働力の活用においては、なんといっても女性の職場進出の効果が大きい。人口の半分は女性であるが、日本人女性の労働力率は欧米諸国に比べてかなり低く、活用の余地はきわめて大きい。筆者の推計によれば、女性の活用によって増加する労働者数は、400万人から800万人となり、効果的な政策がとられるならば、生産年齢人口減少（1700万人）のかなりの部分をオフセットできる。

### (4) 女性活用のための3つの施策

女性を活用するためには、①子育て支援、②真の再チャレンジの確保、③古い男女役割分担意識の打破、などが必要である。

まず第一に、わが国女性の労働力率は、20代後半から30代前半にかけて大きく落ち込み30代後半からまた上昇する（いわゆるM字型カーブ現象）。子育てと仕事が両立できず退職を余儀なくされる女性が多いためだ。こうしたM字型カーブは他の先進国には見られない。託児所の整備、育児休業・看護休暇の整備などの子育て支援策の充実が望まれる。

第二に、真の意味での再チャレンジを可能にしなければならない。わが国では、キャリアウーマンが子育てのため退職し、何年か後に再就職しようとしても退職前に匹敵するような就職口はほとんどない。これは、有能な女性の就業意欲をくじくばかりでなく、女性労働力の不完全活用につながり社会にとっても大きな損失である。

第三に、女性の職場進出のためには古い意識の打破が重要である。内閣府が行ったアンケート調査によれば、「夫は外で働き、妻は家庭を守る」という古い役割分担意識を持つ人が半分近いという結果が出ている。

長年続いた少子高齢化のためわが国の人口、特に生産年齢人口が急速に減少するのは避けることのできない現実である。長期的な対策としては出生率を上げるための施策が不可

欠であるが、今後20年間程度に予想される深刻な人手不足に対処する手段としては、生産性向上、外国人労働力の間接活用、女性の職場進出等々が重要であろう。

わが国で外国人労働者問題が顕在化した1980年代後半のいわゆるバブル経済の時代から、20年の歳月が経過しているにもかかわらず、依然として受け入れの是非についてのコンセンサスには程遠い状況にある。これは、客観的データに基づく精緻な分析が不足しているのがその一因であるものと思われる。

## 第2部 移民政策の国際比較： 東アジアにおける送り出し・受け入れ政策

### 第1章 総論 アジアの移民政策における新たな動向——促進と保護 (安里 和晃)

#### はじめに

第2分科会の研究は、アジア各国における送り出し政策と入国管理政策(外国人労働者政策)の国際比較にある。前者については中国、インドネシア、フィリピンを、後者については台湾を取り上げた。送り出し国に関して上記の3カ国を取り上げたのは、東アジア地域において最も送金額の多い国であることに加え、いずれの国も送り出しを経済政策に取り入れているという点で、送り出し政策が政府の重点施策化しているという共通の特徴があるからである。

台湾は30万人以上の労働者を受け入れており、東アジアにおける主要な外国人労働者の被供給国である。そこでは受け入れのあり方が、近年は斡旋料抑制や斡旋業者の評価と公開、人権の重視など様々な改革が試みられている。台湾の労働事情は島国であり日本と類似している。二国間協定を入管政策の基本としており、製造・建設業だけではなく介護の分野でも外国人労働者を導入している点など、日本の参考になると考えられる。今回は台湾のみを取り上げているが、今後韓国とシンガポールを取り上げる予定である。なお本稿で扱う対象者は、非専門職種に従事する短期滞在のいわゆる「外国人労働者」である。

一連の報告ではいくつかの点で示唆的である。第1に送り出し国の政策のあり方についてである。日本では外国人労働者の受け入れが送り出し国の人材の収奪につながるのではないかという意見も見られるが、送り出し国は労働者の送り出しが雇用、外貨の獲得、貧困の削減などマクロ経済にとってより効果が高いと考えられる。例えば日本政府が経済のグローバル化を製造業など輸出の好機と捉えているが、同じように送り出し国も高齢化や労働力人口の減少を送り出しの好機と考えている。送り出し政策は経済政策の中に位置づけられ、開発と移民という枠組みで論じられるようになりつつある。

第2は人口動態の変化と人の移動についてである。従来は経済動向が労働力移動を規定してきた。つまり景気が良くなると労働需要が高まり、景気が縮小すると需要は減退し、経済動向に応じて受け入れ国は門戸を開けたり閉じたりといった調整を行ってきた。しか

し高齢化による医療・介護の需要は経済動向に関係なく増大を続けると考えられる。経済動向に左右されずに安定的な労働需要が見込まれるという点は、国際移動の新たな局面である。ところが、本稿でも言及するが、送り出し国の人口動態も急速に変化しつつあり、送り出し国の社会の再生産に悪影響を及ぼす可能性を持っている。

第3は中国の動向である。これまで同国における政策は十分議論されてこなかった。中国は「世界の工場」であるだけでなく、労働者の送り出しの規模も大きい。また、工場と労働力をセットにした送り出しも見られるようになった。送り出しは中央政府によって管理されているというよりも、地方政府や華僑ネットワーク、少数民族の出身国とのネットワークなどを通じても行われており、多様なチャンネルが利用されていることが特徴的である。さらに欧州やアフリカへの定住移民も多く、現地経済の活性化に寄与しているといわれる反面、摩擦も起きている。

第4に、入管政策に果たす政府の役割についてである。アジアの受け入れ国における入管政策は、欧州と異なり政府の取りうる政策の余地が大きい。そこでは単に量的管理だけではなく、二国間協定を通じた労働者の質（人材のスキル）の管理や、制度的な収奪と同時に人権問題の取り組みなどが行われている。送り出し国にとっては需要に応じた人材の育成を政策的課題としており、教育制度にも影響を及ぼしている。また人権については単に人道的な観点からだけではなく、人権問題への取り組み、特に斡旋料の適正化が送り出しにかかわるコストを低下させるため、社会コストを低減させるという政策的含意がある。利益の最大化とともに人権のバランスを取ることが、台湾、韓国、香港に共通して見られる政策的課題である。

第5に経済危機と移住労働についてである。2008年、アメリカに発した金融危機は、移民や外国人労働者の動向にも大きな影響を与えている。本報告でその影響を明らかにすることは統計の制約で十分議論はできないが、労働者が解雇され労働者や送り出し国が経済的な打撃を受けているとする見方と、マクロ的には送金額は増大しているという報告がある。いずれにせよ、一時的な市場の収縮はあっても、国際移動の回路は保たれていることを考慮するのであれば、景気が持ち直せば労働市場は再び拡大すると考えられる。

## 1. グローバル経済化と人の国際移動

アジアにおける人の国際移動を促進した要因は、第1に香港、台湾、韓国、シンガポールなど、アジア新興工業経済地域(NIES)における経済成長とそれによる労働需要の増大、



日系企業や NIES 企業のオフショア展開による需要増大、さらには本国に残った企業による廉価な労働力としての外国人労働者の需要増大にある。NIES 諸国は農村人口が少なく、余剰労働力に限りがあったため、経済成長を維持するためには外から労働者を調達する必要があった。シンガポールや香港は 1960 年代から移民や外国人労働者の受け入れを開始し、他方農村人口の比較的多い台湾や韓国では 1990 年代に入って外国人労働者が導入された。現在ではアジア NIES で約 200 万人もの外国人労働者が働いていると推定される。受け入れは業種の設定、クォータ（受け入れ数の割り当て）、労働市場テスト、需要に応じた供給方式など様々だが、通常は 2 年契約のローテーション型である。

第 2 は、受け入れ国における労働力不足問題を解決するため、女性の社会進出を支援する手段として外国人家事労働者を受け入れたことである。韓国を除く NIES における 20 代 30 代女性の労働力率の高さは本来のものではなく、経済成長のプロセスで達成されたものである。それを支えたのは必ずしも福祉政策による家事・育児・介護の社会化ではなく、家事労働者の雇用にも大きく依存している<sup>1</sup>。シンガポールと香港では 1970 年代に、台湾は 1990 年代に、韓国は 2000 年に入ってから正式な受け入れが始まった。

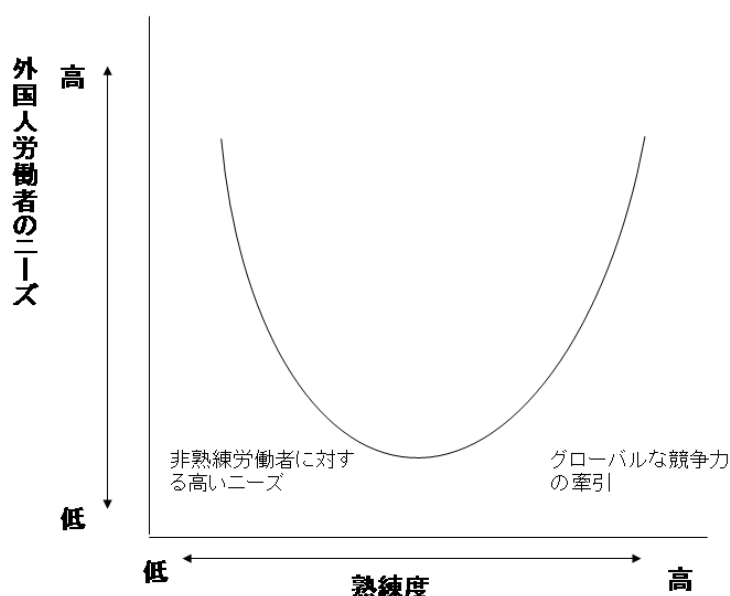
労働者を供給しているのはフィリピン、インドネシア、タイ、ベトナムなど ASEAN 諸国のうち農村人口が豊富で、ある程度経済成長を遂げている国々である。日本やシンガポールでは中国人労働者が導入されている。またシンガポールではバングラデシュ、パキスタンから労働者を受け入れている。ラオス、カンボジア、ミャンマー、北朝鮮などからの送り出しは、政治的理由などによりそれほど行われていない。

第 3 に、受け入れ国における入国管理政策の特徴は、経済成長を維持・促進するための選択的受け入れ制度にあるといえる。歴史的にみると、もともとアジア NIES では福祉政策よりもむしろ経済政策が優先してきた。人口構造が相対的に若かったこともあり、経済成長による賃金の増大で福祉問題が表面化してこなかった。こうした流れは入管政策にも影響を与えていると考えられる。

たとえば、シンガポールでは高度人材に対して積極的に永住権を付与しているが、労働許可書を持つ家事労働者や建設業従事者などは、滞在年数にかかわらず永住権を取得することは困難である。さらにはシンガポール人とのいかなる形態の婚姻も認められず、非専門職従事者の定住を厳しく制限している。台湾も非専門職従事者については帰国を前提としている。こうした選択的受け入れは、経済合理性を基本としている。経済グローバル化の中で付加価値を作り出し競争力を維持するために高度人材を受け入れることと、コス

ト削減のための非専門職従事者の導入は、ともに必須と考えられている（図表1）。

図表1 外国人労働者のニーズと熟練度



特に自由貿易協定などを基軸として貿易の自由化が進展する中で、選択的受け入れが鮮明になりつつある。つまり、国際競争力の維持のため高度人材を積極的に受け入れ、いわゆる単純労働者については数年の短期滞在型で制限された市民権の付与のもと受け入れるという選択である。この選択性は、基本的には国籍や永住権の付与などと引き換えに高度人材を確保する半面、非専門職に従事するいわゆる単純労働者に対しては、限られた市民権と出入国管理の下での就労が許可するというものである。したがって、管理が厳しい分、非専門職従事者については人権問題が発生しがちである。特に労働法令が適用されない家事労働者については、長時間労働や拘束、賃金の不払い、厳しい管理などが各国で問題となっている。

第4に NIES の入管政策は対中国の外交関係に影響を受けてきた点を取り上げたい。香港は中国本土からの入国については厳しい制限が課せられていた。1997年中国に返還されたが、急激な人口の流入を防ぐため現在も人の移動にはさまざまな制限を加えている。台湾は中国国民党による政権樹立から徐々に民主化と独立の流れを強めているが、政治的な背景から中国大陆からの労働力移動を制限してきた。しかし、1990年頃から結婚移民が増大し、その数はこの10年だけで20万件を超えている。台湾政府は政治的な背景もあり制

限を加えようとしているものの、結婚移民は制限を加えることが困難である。韓国は中国に多くの同胞である朝鮮族を抱え、研修生の受け入れに始まり、近年は結婚移民も増大している。シンガポールも華人が70%を占め、中国の経済成長に合わせて人の国際移動も激しくなってきた。最近では出生率の低下を移民で補うという補充移民 replacement migration の考えもあり、特に出生率の低い華人を中国大陸からの移民で補っているという指摘もある。

## 2. 人口構成の変化と人の国際移動の女性化

1997年、アジア諸国はタイに端を発する金融危機により経済成長が停滞し、製造業や建設業に従事する多くの外国人労働者が解雇され、NIESでは外国人労働者数が減少した。経済が回復するまでの数年間、経済動向とは対照的に外国人労働者数が一貫して増大したのは家事労働部門であった。経済成長の陰に隠れていたが、NIESは経済成長が日本よりも早かった分、少子化や高齢化の速度も速かった。NIESの高齢化率は台湾、韓国、シンガポールのいずれにおいても現在、約10%に達しており、2015年には20%を超える見込みである。

これらの地域では福祉政策が不十分であることから、家族介護が奨励されているが、女性の労働力化が進んでいることもあり、家族介護に限界がある。家事労働者の雇用が一貫して増大しているのはこのためである。2008年現在、外国人家事労働者数は、シンガポールに16万人、香港22万人、台湾17万人、韓国に2万人ほど存在すると推定される。シンガポールや台湾では低所得者世帯に対する雇用税の減免制度も設けられ、家族介護に家事労働者の雇用が間接的に促進されているといえる。こうした状況から、外国人労働者に占める家事労働者の割合も、欧米諸国よりはるかに高く、今後も外国人家事労働者に依存した家族介護が進展すると考えられる<sup>2</sup>。

また、施設介護に着目すると台湾では施設介護の約40%の介護労働者は外国人労働者である。また、シンガポールにおいてはその率はほぼ100%に至る。いずれの国も外国人家事労働者を導入しているが、韓国では朝鮮族の一部が家事労働者として就労しているほか、一定程度が高齢者介護に従事している。高齢社会を迎えるにあたって、外国人労働者の役割は今後ますます重要になると考えられ、人口構成の変化は人の国際移動を生じさせる十分な理由となっている。

さらに結婚移民の増加も国際移動の女性化の要因の一つである。日本では1970年代後

半以降にみられた国際結婚は、韓国や台湾において1990年代後半から目立つようになった。特に農村部における農業の維持・継承のための国際結婚は地方自治体による補助もあって、急速に増大した。現在、出生する子どものうち片方の親が外国出身者である割合が増大しており、「多文化共生」や「社会統合」が社会問題として注目を浴びるようになっている。

人口構成の変化と移住労働は、福祉政策の限界や「家族」の維持という点に着目すると極めて深く相互にかかわっていることがわかる。日本はすでに高齢化率が20%を超え、世界的にも最も高齢化が進展しているが、NIESの急速な高齢化の進展も社会問題化している。

日本はすでに介護保険など社会保険制度が比較的整備されていることにより、福祉における政府の役割が大きい。ところが、NIESではこれまで高齢化がそれほど深刻でなかったことや、近年まで急速な経済成長による所得の向上が見られたことによって、社会保障制度の整備は遅れた。シンガポールのように、福祉国家化に対する強い抵抗もあり、意図的に政府の役割を小さいまま維持する政策もとられている。この背景には福祉先進国の限界を政府が警戒しているだけではなく、グローバル競争が進展する中、国際競争力を維持するための戦略でもある。したがって、こうした新興工業経済地域においては、政府の役割が相対的に小さく維持されている代わりに、伝統的な家族介護への期待が高い。

こうした政府の役割が比較的小さい残余的福祉国家における家族は、その期待と現実に矛盾を抱えている。これらの地域は20代、30代の女性の労働力率も高いことや、少子化の進展で家族ケアの担い手が不足している。そのため家族による福祉の供給体制をかつてのように維持することは困難である。つまり、小さな政府志向や、高齢化による政府の役割の限界により、福祉に果たす家族の役割はより重要になっているにもかかわらず、家族の果たす役割は縮小している。このことは単に少子化や女性の社会進出だけではなく、非婚の増大で家族を形成しないものも増大していることも要因の一つである。つまり、政府の果たすべき福祉供給者の代わりとして期待されている家族も、もはや福祉の供給源としてはあてにできない。

ところがNIESには家事労働者を雇用する制度が存在し、外国人家事労働者の雇用が、家族の福祉機能を維持させる役割を果たすようになった。台湾の例では、外国人家事労働者は老親自らが雇用するのではなく、親孝行の責任のある子どもによって雇用されるということが明らかになっている。つまり、家事と就労のはざまにあって、子どもが家事労働者を雇用して老親を扶養するという新たな親孝行の形態が出現した。

さらには、女性の都市流出によって結婚が困難な男性の場合には、国際結婚を通して家

族を形成し、農業を維持する手段として国際結婚が機能するようになった。地方自治体が結婚を支援するのは、家族経営を中心とする農業の維持や結婚を通じた福祉の供給源という目的があるからだ。

NIES で外国人家事労働者や結婚移民が増大している背景には、いずれにおいても家族がキーワードとなっている。前者においては家族機能の維持であり、後者においては家族の形成である。このように人口構成の変化と人の国際移動の女性化は、福祉供給のあり方と家族機能の変化を媒介として結びついていることがわかる。

### 3. 送り出し政策のメインストリーム化

アジアの多くの国で、送り出し政策が経済政策の中に位置付けられようとしている。1970年代から1990年代にかけての送り出し国といえばフィリピンだったが、インドネシア、ベトナム、中国も送り出しが活発化している。この背景には海外送金がマクロ経済に及ぼす影響として肯定的に認識されるようになっただけでなく、貧困の削減、雇用の促進、少数民族政策としても有効であるという認識がある。

世界銀行によると、東アジアにおける海外送金の受取額は2007年現在、第1位は中国で257億ドル、第2位はフィリピンで170億ドル、インドネシアで60億ドルだった。GDP比ではフィリピンで13.7%（2005年現在）、インドネシアで0.7%程度である。いずれも総額、割合ともに上昇傾向にあり、マクロ経済上無視しえない効果と将来への期待が各国政府にある。移住労働と開発を考える上で、肯定的な側面は送金における農村部などへの直接波及効果である。国際機関はこの点を強調しているが、様々な問題を抱えていることも事実である。斡旋料や訓練費用といった多大なコスト、仕送りが生産財に充てられないことによる出稼ぎの繰り返し、家族やコミュニティにおける社会コストの負担などは問題が大きい。

経済的な期待から、労働力の送り出しは社会政策の中でメインストリーム化（重点施策化）されてきた。送り出し国の政策が本格化したのは、フィリピンを除き1990年代に入ってからである。1990年代、インドネシアやミャンマーが受け入れ国の労働市場に参入し、2000年に入ってベトナムが加わった。インドネシア政府は1990年代後半以降、送り出しを促進するが、当時は1997年のアジア経済危機、1998年のスハルト大統領の退陣という経済的・政治的混乱のなかで、海外直接投資の受け入れはマイナスを記録していた。ベトナムにおいてはドイモイ政策が導入され、集団農場による生産様式が解体した。また市場

経済の導入によって農地は開発のために農民の手から離れ、農民の移動が増大した。対アメリカ関係も改善され、海外直接投資が増大するとともに、多国籍企業の集積地に人々が移動するようになった。人々の移動の増大は国内や従来の社会主義圏内のみならず、台湾やマレーシアなど西側諸国にまで波及した。それを促進したのはベトナム政府であり、政府系銀行による出稼ぎに対する融資も積極的に行われた。こういった政策もあり、ベトナムやインドネシアの国際労働市場への参入は労働供給量を飛躍的に増大させた。

従来は移住労働といえば最貧層ではなく、渡航の初期費用を負担することのできる中間層が主体となっていると指摘されてきた。しかし、インドネシアとベトナムについては斡旋料の前借・後払方式が確立されたことにより、労働供給側のすそ野が低所得者層に及んだ。インドネシアでは、政府間協定にもとづく台湾の銀行による斡旋料の貸付制度が確立し、ベトナムでは政府系金融機関による貸付制度もできた。こうしたことは、地方農村の貧困層が国際労働市場に直結することを意味し、膨大な数の潜在労働者が国際労働市場にアクセスできるようになった。しかし、貸し付けを前提とした送り出しは労働者を「債務奴隷化」する可能性もあり、問題をはらんでいることは間違いない。

実際、インドネシア、ベトナムなどの送り出しの新興国は、労働市場でのシェアを拡大するため、低賃金や長時間労働といった労働のダンピングを政府が容認した。ダンピングを通じた搾取は、雇用主にとってはコスト削減に有効だったかもしれないが、逃亡率の上昇やブローカーの仲介費が増大し、外国人労働者導入の正当性が問われることにもなった。こうした状況に警鐘を鳴らしたのは意外にも受け入れ国である。香港、台湾、韓国などは、受け入れ国における労働法令の順守を送り出し国に要請してきた。台湾や韓国では斡旋方法を改革し、業者に対する評価システムなどを導入している。

現在は、送り出し促進の手段としてのダンピングは落ち着きを取り戻し、労働者の保護と人材育成を通じたより高度な人材の送り出しが模索されている。ベトナムやインドネシアはその例で、相次いで法令を改正しているが、実効性に疑問も持たれている。また、人材育成に関して、受け入れ国の需要に合致する人材の提供は、「付加価値を向上」させる上で重要である。各国ともさまざまな研修制度を整備することでスキルの向上に取り組んでいる。しかし、国際標準化されたスキルは必ずしも多くない。例えば、日本は介護福祉士の受け入れに関して、フィリピンのケアギバーの課程を考慮しているものの、台湾やその他の国々では考慮されていない。送り出し国の資格が相互認証されるとは限らず、送り出し国は対応に苦慮している。

受け入れ国の需要に応じたオーダーメイドの研修が行われることも多い。オーダーメイドのスキルが送り出し国で汎用性を持ちうるのか疑問が残されており、移住労働を通じた研修制度が、帰国後生かせるかについても明らかにされていない。また、ベトナムやインドネシアでは、英語力の向上に向けた取り組みを行っていること、インドネシアは日本との経済連携協定に合わせ、看護師国家試験の導入などを盛り込んだ看護師法の成立を目指しており、送り出し政策が教育制度そのものを変えつつある。資格の相互認証については、ASEAN 統合のプロセスにおいて今後進展する可能性もあり、教育制度や職業訓練制度が送り出し政策に合わせて一層調整されることが期待される。

#### 4. 人口構成の変化と移住労働の永続性

国連は2000年、補充移民 replacement migration という概念を打ち出した。これは先進国が少子化や労働力人口の減少を移民で補てんするという考え方である<sup>3</sup>。近年の国際移動は、グローバル経済における競争力の維持と人口構成の変化を主な要因としており、近年の国際労働力移動の活発化をこうした視点から捉えることも多くなってきた<sup>4</sup>。

図表2 環太平洋諸国における人口増加率の推計(15-34歳：2005-10、2010-20、2020-30)

	2005-2010		2010-2020		2020-2030	
	Economy	% Growth	Economy	% Growth	Economy	% Growth
Declining	Japan	-2.45	Russia	-2.49	Chinese Taipei	-2.19
			Chinese Taipei	-1.85	Singapore	-2.07
	Republic of Korea	-1.18	Republic of Korea	-1.58	Republic of Korea	-2.03
	China	-0.95	Japan	-1.49	Russia	-1.42
	Hong Kong、China	-0.57	Hong Kong、China	-1.03	China	-0.95
	Chinese Taipei	-0.49	China	-0.79	Chile	-0.81
			Thailand	-0.48	Viet Nam	-0.78
			Viet Nam	-0.13	Mexico	-0.61
			Indonesia	-0.06	Japan	-0.55
			Canada	-0.03	New Zealand	-0.54
					Thailand	-0.51
					Canada	-0.49
					Hong Kong、China	-0.42
					Indonesia	-0.11
				Australia	-0.11	
Growth 0-0.99%	Thailand	0.05	Chile	0.14	Peru	0.20
	Indonesia	0.32	Mexico	0.15	Philippines	0.20
	Mexico	0.39	Australia	0.22	United States	0.24
	Australia	0.72			Malaysia	0.27
	New Zealand	0.75	Singapore	0.41	Brunei	0.56
	Canada	0.82	New Zealand	0.46	Papua New Guinea	0.73
	Chile	0.93	United States	0.60		
			Peru	0.72		
Growth 1-1.99%	United States	1.06	Philippines	1.09		
	Singapore	1.33	Malaysia	1.10		
	Viet Nam	1.35	Brunei	1.10		
	Peru	1.36				
	Philippines	1.84				
	Brunei	1.91				
Growth 2-2.99%pa	Malaysia	2.00	Papua New Guinea	2.14		
	Papua New Guinea	2.56				

出所: Hugo and Soogil ed. (2008) *Labour Mobility in the Asia-Pacific Region*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Publishing. をもとに作成



国連の推計によると、日本はすでに人口減少に転じたが、2010年から20年の間に、台湾が初めて人口減少に転じるとみられる（図表2）。同時期には、シンガポール、香港、韓国の人口増加率が1%を切るだけでなく、中国、タイといった途上国も人口減少時代に突入する可能性が高い。さらに、2020年から30年になると、シンガポール、中国、香港、タイも人口減少に転じ、インドネシアやベトナムも人口増加率が1%を切る見通しだ。フィリピンでさえ1.25%の増加にとどまることになろう。このように送り出し国の人口構成も大きく変化しつつある。

移住労働は受け入れ国の選択によるものであり、年齢の若い層の移動が中心である。そこで、年齢が15歳から34歳までの人口増加率を見てみると（図表2）、すでに日本、韓国、香港、台湾、中国は減少期に入った。2010年から20年にかけては、これらの国々に加えてタイ、ベトナム、インドネシアが減少に転じると予想されており、フィリピンが約1%の増加となっている。これはフィリピンを除き、数年後には送り出し国も若者の人口減少が始まることを意味し、無制限に労働者が送りだせるという前提がもはや崩れかかっていることを物語っている。

したがって、移住労働への依存が送り出し国のコミュニティの再生産に大きな影響を与えることは容易に推測することができる。送り出し国にとっても、経済政策の手段としての送り出しは近い将来に限界がくることを示唆する。現在の入管政策は人権、斡旋過程への介入と需要側に応じた人材育成といった互惠性に着目するようになっている反面、送り出し国の再生産問題、つまり家族の再生産やコミュニティの再生産に焦点は当てられていない。人口問題はその解決に数世代を要するため、この問題も長期化するであろう。グローバル経済において内外価格差が存在する限り、また移動の自由が保障される限り、移動圧力はなくなるであろう。しかし、受け入れ国の再生産が送り出し国社会の再生産を犠牲の上に成り立つとすれば、送り出し・受け入れ国双方の政策は近い将来見直しが迫られることになるだろう。

<sup>1</sup> [安里 2006]

<sup>2</sup> [安里 2009]

<sup>3</sup> [The Population Division of the Department of Economic and Social Affairs (DESA) 2000]

<sup>4</sup> [Hugo and Soogil ed.2008]

**【参考文献】**

安里和晃(2006)「外国人家事・介護労働市場の形成に関する研究－制度的・構造的観点から香港・台湾・シンガポールを事例として－」博士論文(龍谷大学経済学研究科)。

————(2009)「東アジアにおけるケアの「家族化政策」と外国人家事労働者」『福祉社会学研究』No.6、10-25頁。

The Population Division of the Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2000)

“Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?”, United Nations.

Hugo, Graeme and Soogil Young ed. (2008) *Labour Mobility in the Asia-Pacific Region*, ISEAS: Singapore.

## 第2章 海外就労先を開拓し続けるフィリピン（細田 尚美）

### はじめに

フィリピンにおける海外就労の現状について、特に同国の看護師ならびにケアギバー（caregiver、後述）の養成に注目しながら検討したい。フィリピンは、1970年代半ばから世界各地に多くの契約労働者（contract worker）を送り出してきた。その職種のバリエーションならびに就労国・地域は多岐にわたることから、契約労働者が中心を占める現代の海外出稼ぎ現象の代表格として知られる。

このフィリピンからの海外出稼ぎ現象に関し、同国と日本との関係からみると、1970年代末からフィリピン人女性が多数、「エンターテイナー」として日本の風俗産業に毎年数千～数万の規模で来日するという、いわゆる「ジャパゆき現象」が始まり、社会の注目を集めた。一方で、2008年末からは日本の介護現場で働くことになるフィリピン人看護師ならびに介護福祉士の候補者の来日に焦点が移った<sup>1</sup>。2009年5月から、インドネシアからの候補者に続き、フィリピンから約500人の候補者が来日した。本稿は、フィリピンからの看護師・介護福祉士候補者の受け入れに焦点を置き、送り出し国としてのフィリピンの状況を述べる。

第1節では、フィリピン人の海外就労の歴史の変遷、フィリピン人海外就労者（overseas Filipino worker：OFW）現状をマクロ的視点から解説する。第2節では、日本・フィリピン経済連携協定（Japan-Philippines Economic Partnership Agreement：JPEPA）による看護師・介護福祉士候補者の受け入れ態勢とその候補者の募集・選定状況について触れ、フィリピンにおける看護師とケアギバーの養成の現状を、現地での聞き取りなどのデータを中心に詳述する。第3節は、海外就労がフィリピン社会に与える影響について、社会全体ならびにコミュニティの双方のレベルから考察する。

### 1. フィリピン社会と海外就労

#### 1-1 フィリピン人海外移動の歴史

##### （1）米国による植民地化とフィリピン人の海外移動（1960年代まで）

フィリピンを含む東南アジア島嶼部の特徴の一つとして、「海域世界」という表現がある。東南アジアの海域世界では、海を通じての移住や交易が盛んに行われ、地域社会のダイナミズムの原動力になってきた<sup>2</sup>。海を中心として、この地域にはいくつもの海域圏が形

成されていた<sup>3</sup>。人々は、こうした海域圏をまたいで新たな交易ルートを発掘したり、開拓できる土地や良い漁場を見つけたりすることに力を注いだ<sup>4</sup>。一部の民族の間では、人生のある時期に故郷を離れることは通過儀礼となっていたという<sup>5</sup>。交通手段がまだ小型の帆船に限られていた時代から遠距離移動は珍しい現象ではなかった<sup>6</sup>。

フィリピンとその周辺地域で、より良い生活手段を求めた人々の移動は19世紀以前から頻繁にみられた。現在のフィリピンの海外就労に類似した政治経済構造と移住制度の原型がフィリピンに導入されたのは、米国統治期からである。1906年、フィリピンから初めてまとまった数の人びとが米国へ渡った。その多くはルソン島北部のイロコス地方出身男性で、彼らはハワイのサトウキビ農園の労働者になった。その後1946年までの間に、ハワイのプランテーションで働いたフィリピン人の数は12.5万人に上るという<sup>7</sup>。フィリピン人労働者は、ハワイのほかに、米国本土（特にカリフォルニア州）で農業労働者として、またアラスカでは缶詰工場の労働者などとしても働いた<sup>8</sup>。

フィリピン独立後も、米国と関連した海外就労パターンが続いた。フィリピン人は第二次世界大戦後にアジア各地に次々と建設された米軍の基地で雇用された。米軍での外国人の需要は特に軍人に限られるものではない。たとえばフィリピン人エンターテイナーの海外進出は、米軍基地やその周辺での生バンド演奏に対する需要がきっかけになって、拡大したものである。そのほか、1960年代からは、医師、看護師、会計士、技師といった専門職のフィリピン人が米国へ渡る姿も目立ち始めた。また、米国系建設企業の海外進出に伴い、英語に堪能なフィリピン人が雇われることも始まった。一方、同時期からは国際海運業での就労も増加し、フィリピン人船員はこの業界の大半を占めるようになった<sup>9</sup>。

米国による植民地化とフィリピン人の海外就労との関係を考える際、こうした米国への移住パターンの確立にくわえて、米国統治時代における教育の普及や英語の浸透を忘れるわけにはいかない。米国はフィリピン人を「我々の褐色の弟」(Our Little Brown Brother)として、教育等を通じてフィリピン人の米国人化を図ったことも<sup>10</sup>、その後のフィリピン人の海外移動に大きな影響を与えたといえる<sup>11</sup>。

## (2) 中東の建設ブームと海外就労の制度化 (1970年代～80年代)

フィリピン人の国際移動パターンに大きな変化が起きたのは、1970年代である。石油ショック以降、サウジアラビアなどの中東産油国で起きた建設ブームに呼応し、これらの国々で働くフィリピン人が急増した<sup>12</sup>。中東で働く人々は契約期間のみ就労・滞在し、永住者

になることはない契約労働者である。この契約労働者が、以降、海外へ渡航するフィリピン人の大多数を占めることになる。

1980年代になると、中東での建設ブームは一段落したが、同地域でビルや工場のメンテナンス・スタッフや製造業労働者などの需要が増え、中東に向かう人の流れは止まらなかった。他方で、同時期は、フィリピン国内の経済危機と政情不安が深刻化し、1984年の実質GNP成長率はマイナス7.1%というフィリピン独立以降、最悪の事態になった。市民は家計を維持するため、また当時のマルコス政権は政情安定化と経済の立て直しのため、海外就労への依存度を高めた。

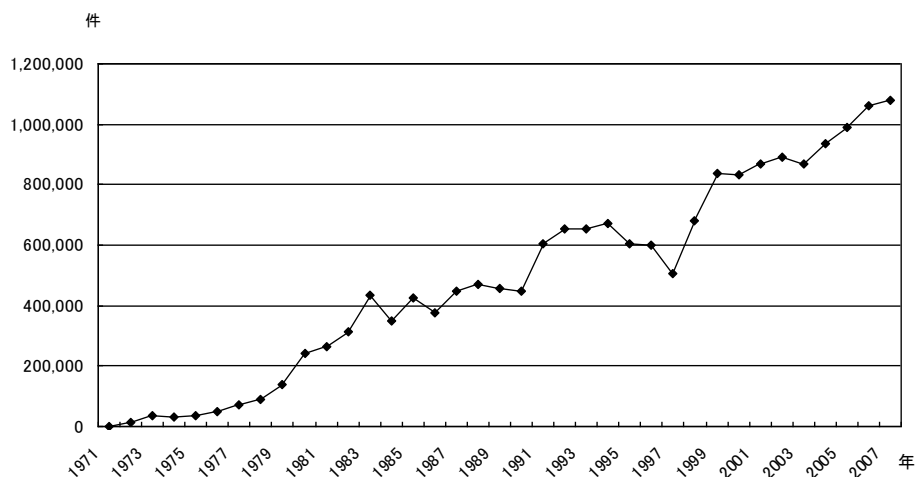
マルコス政権の時代、フィリピンの海外就労ルートの制度化が進んだが、1980年代の経済危機下でそれがいっそう強化された。1974年、政府は海外雇用開発局(Overseas Employment Development Board)と船員等の海上労働者を担当する国家船員局(National Seaman's Board)を新たに設置し、海外雇用斡旋の制度化と雇用拡大に乗り出した。1982年には、これら2局ならびに雇用サービス局(Bureau of Employment Services)を統合し、フィリピン海外雇用庁(Philippine Overseas Employment Authority: POEA)を創設した。

POEAは労働雇用省が管轄する機関で、海外就労者を専門的に扱う。なお、永住移民を対象とする機関としては、海外フィリピン人委員会(Commission on Filipino Overseas: CFO、1980年発足)がある。CFOは、永住移民として渡航を希望する者や外国人の配偶者になる者などに対する出発前のオリエンテーション、渡航に関する諸手続きの事務処理、既に海外に在住しているフィリピン系移民の福祉・厚生を促進を担当している<sup>13</sup>。

国際収支の悪化に伴い外貨獲得が急務だった政府は、1984年に大統領令によって海外労働者に一定割合の送金を義務付けた<sup>14</sup>。この違反者に対しては、パスポートの発給や、雇用契約の更新を禁止するといった罰則を伴う厳しいものだった。罰則は国民の強い反対によって1985年に廃止されたが、フィリピンの外貨獲得手段として政府がOFW送金にどれほど大きな期待をしているかを示す一例といえよう<sup>15</sup>。

## (3) OFW の女性化と渡航先の多様化 (1990 年代以降)

図表 3：海外就労件数（新規就労ならびに再雇用就労）：1971—2007 年



出所：2000-2007 年 POEA の HP；1999-1984 年佐藤 [2006：277]；1971-1983 年 Tigno [1988：37]

図表 3 に示したように、OFW 数は現在に至るまで増加している。しかし目立った変化も起きている。一つは、女性の割合の増加である。1992 年から 2006 年まで、OFW の過半数は女性だった<sup>16</sup>。この女性化の傾向を促したのは、欧米やアジアの国々における外国人家事労働者の需要の増加である。これらの国々では、女性の社会進出が進んだことや、中流家庭の増大から、外国人家事労働者の雇用が広まった。家事労働者の需要は女性に集中した。日本ではフィリピン人女性がエンターテイナーとして毎年数万人規模で来日した。つまり、先進国などにおいて、かつて自国の女性が就労していた分野で人手不足が起こった結果、フィリピンをはじめとする一部の発展途上国の女性がそうした分野に進出してきた。

フィリピン国内に目を転じれば、1980 年代までに海外就労は既に家計を支える活動として社会的に認められるようになっていた。そこで海外の国々で女性の労働に対する需要が高まりをみせると、それに呼応する形で女性が国外へ渡った。フィリピンでは、家計を助けるためという理由があれば、女性が家族のもとを離れて働くことに対する文化的抵抗が低いことも OFW の女性化に影響しているものとみられる<sup>17</sup>。

さらに、OFW の女性化とも関連し、渡航先の多様化が顕著になった。1980 年代半ばは依然として産油国、特にサウジアラビアが渡航先の 6 割強を占めるなど、出稼ぎ先が一部

に集中していたが、次項で詳しく述べるように、現在では世界のほとんどの国でフィリピン人が働いている。

このように海外就労が日常化する中、政府の OFW に対する政策にも変化がみられた。その象徴が「1995年移動労働者ならびに海外フィリピン人法」(Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995) である。この法は、シンガポールで働くフィリピン人メイドが死刑となった事件を契機に制定された。その特筆すべき点は、これまで強調されてきた労働力の輸出 (manpower/labor export) よりも、移動労働者の保護のための管理に主眼が置かれていることにある<sup>18</sup>。その具体的な方針の一つとして、単純労働ではなく技術を持った労働者を送り出すことが強調されている。

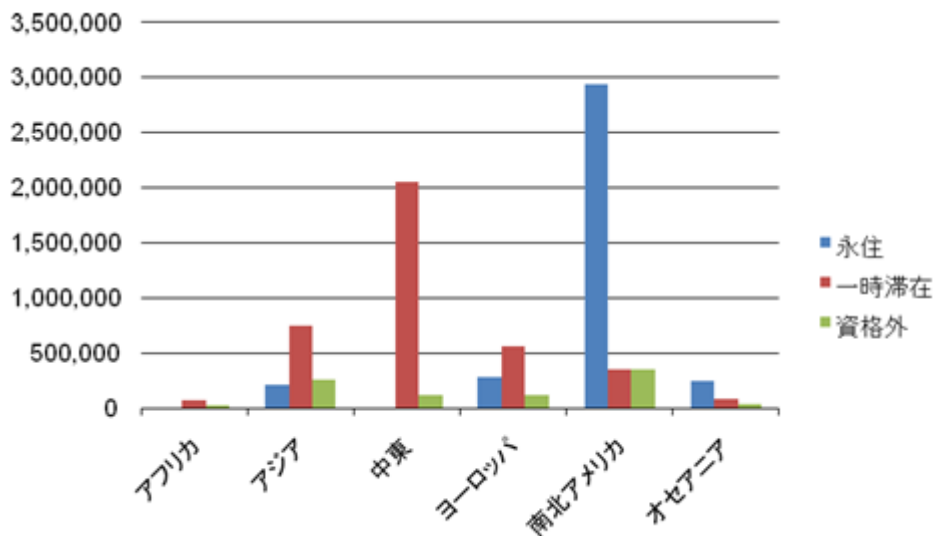
## 1-2 現在のフィリピン人の海外就労

### (1) 193 カ国・地域・属領に 823 万人のフィリピン人

CFO によると、2007年12月現在、在外フィリピン人は193カ国・地域・属領に823万人と推定される<sup>19</sup>。国別でみると、在外フィリピン人が最も多く暮らす国は米国(推定280万人)、次いでサウジアラビア(同107万人)である。

次に CFO の統計を滞在資格で分類してみると、在外フィリピン人の居住パターンには2種類あることが浮かび上がる。すなわち、米国に代表される永住型とサウジアラビアに代表される一時滞在型である。図表4は、在外フィリピン人を地域と滞在資格によって示したものである。永住型の在外フィリピン人は北米、特に米国に集中しているのに対し、一時滞在型の人たちは中東、特にサウジアラビアに多い。つまり、それぞれの国の事情によって、フィリピン人の滞在は一時的な出稼ぎ者か、永住者か、あるいは両者の混合かという違いがある。後述するように、この点は、フィリピン人が海外で就労する際に重視する点の一つである。

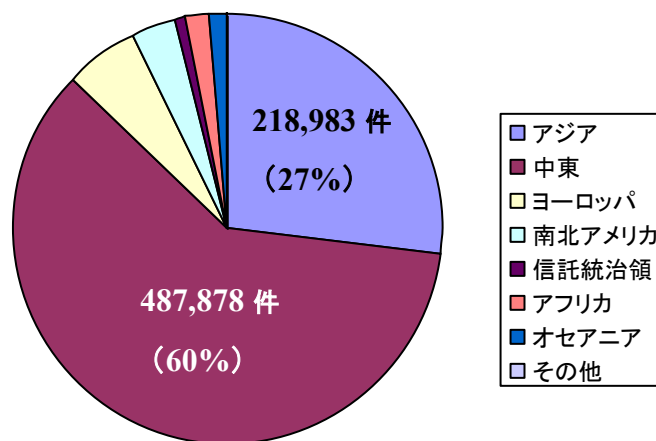
図表4：滞在資格別在外フィリピン人数：2007年



出所：CFO の HP

なお、POEA を通じて 2007 年に新規で就労した人の地域別・国別に数は図表 5 と図表 6 にあるとおりである。

図表5：地域別海外就労件数（新規就労）：2007年



出所：POEAa の HP



図表6：国別海外就労件数（主要10カ国・地域）（新規就労）：2007年

国・地域	件	%
サウジアラビア	238,419	29.4
アラブ首長国連邦	120,657	14.9
香港	59,169	7.3
カタール	56,277	6.9
シンガポール	49,431	6.1
台湾	37,136	4.6
クウェート	37,080	4.6
イタリア	17,855	2.2
ブルネイ	14,667	1.8
韓国	14,265	1.8
その他	166,035	20.5
計	810,991	100.0

出所：POEAa の HP

## （2）最多の職業は家事労働

現在、フィリピン人の海外就労者で最も多い職業は家事労働である。図表7は、2007年の新規就労者を男女別に職業分類に従って示したものである。女性で最も多いのは家事労働者である。続いて、工員、ケアギバー、看護師の順。一方、男性で多いのは、工場労働者、配管工、電気配線工、単純労働者となっている。男女の比率が拮抗しているのは、工場労働者、サービス業者、給仕（ウェイター、ウェイトレス）である。

図表7：職業別海外就労件数（新規就労）：2007年

職種	男性(%)	女性(%)	計(%)
家事労働関係	1.8	30.7	15.6
工場労働関係	9.5	7.3	8.5
ケアギバー	0.7	9.1	4.7
サービス関係	3.1	3.6	3.4
給仕	2.3	3.8	3.0
配管工	5.7	0.0	3.0
看護師	0.7	5.5	3.0
単純労働	3.8	0.8	2.4
電気配線工	4.3	0.0	2.3
清掃関係	0.6	3.7	2.1
計	100.0	100.0	100.0

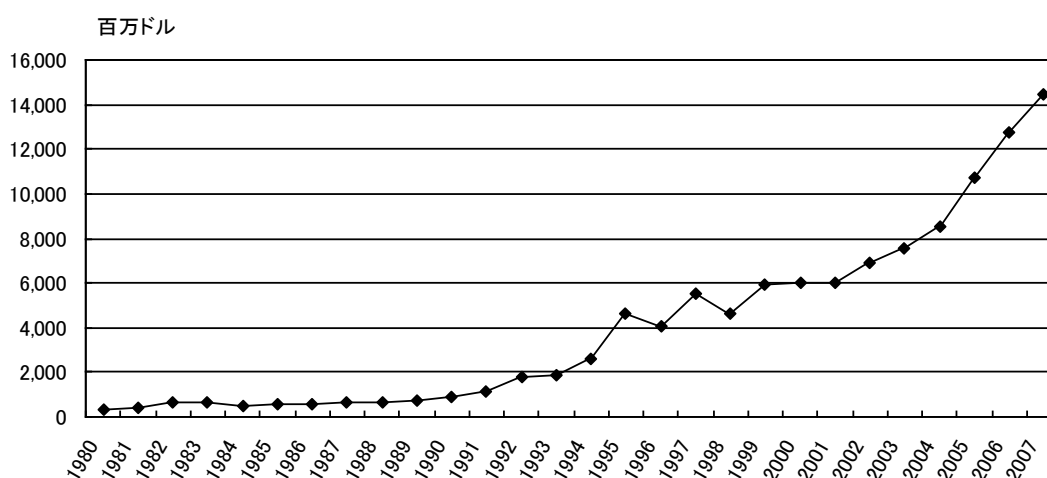
出所：POEAa の HP

### (3) 送金額は海外直接投資の3倍

OFW らによる海外からの個人送金額は、図表 8 のように増加の一途をたどり、2007 年には 145 億ドルに達した。同年のフィリピンの国内総生産（GDP）は 1,440 億ドルであるから、海外からの個人送金は GDP の 1 割に相当する規模になっている。この送金額はまた、フィリピンへの直接投資（同年 47 億ドル）の 3 倍にもなる<sup>20</sup>。

図表 8：海外からの個人送金（1980-2007 年）

出所：1990-2007 年 Bangko Sentral ng Pilipinas の HP；1980-1989 年佐藤 [2006：269]



### (4) 親族・仲間ネットワークと斡旋業者

フィリピン人が海外で就労する際、OFW 個人の親族・知人のネットワークが大きく影響する。フィリピンにおいて親族は家族を拡大したような関係とされ、親族同士は互いに助け合うべきという強い規範がある。そのため、フィリピン人が移動を決定する際には、移動先の豊かさとともに、移動先に親族がいることが強い動機になる。親族や仲間は住居や食物を無料で提供するものとされる<sup>21</sup>。

一方、海外で就労する際には、親族や仲間の助けだけでは実行できない側面もある。渡航の手続きや具体的な就労先を見つけるためには、斡旋業者の手を借りなくてはならないことも多い。フィリピンでの斡旋方法には政府間、民間業者、直接雇用という 3 種がある。1 世紀もの間、海外へ労働者として人を送り出した歴史のあるフィリピンでは、斡旋業の歴史も規模も大きく、一大産業となっている<sup>22</sup>。

移民送出国フィリピンの特徴の一つとして、この斡旋業者に対する政府の管理が比較的

早くから始まり、それが海外就労者の労働環境の改善や身の安全性を考えるうえで一定の効果を挙げている。フィリピン政府は1970年代から海外雇用の促進を国策の一環に据え、そのための官庁を創設した。それ以前は、海外就労の斡旋やそれに関する諸手続きは民間の斡旋業者のみが取り扱っていた。海外就労希望者は斡旋業者に対して弱い立場にあり、斡旋業者が法外な手数料を要求したり、契約を遵守せずに斡旋料を持ち逃げしたりしても、多くの場合、海外就労希望者は何もできなかったという<sup>23</sup>。こうした状況に対し、POEAは民間業者を認可制にし、市民からの苦情を聞き入れ、問題があった場合には調査結果次第で営業認可を取り消すことができる。フィリピンにおける斡旋の制度化は、海外就労に伴う安全性を向上させ、海外就労のさらなる増加にもつながったと思われる。

### (5) 「働き盛り」世代の OFW 化の問題

次に OFW の平均像を簡単に紹介したい。以下では、OFW のプロフィールについても記載している国家統計局 (National Statistics Office: NSO) の「2007年海外フィリピン人調査」(2007 Survey on Overseas Filipinos) のデータを参照する<sup>24</sup>。

まず、OFW の年齢層は、女性の場合は、20～39歳という、「働き盛り」が中心である。他方、男性の場合も20～39歳の年齢層が中心だが、45歳以上の年齢層も多い。両者の差は、①男性の方が早い時期から海外で就労し始めた (OFW の女性化は1990年代以降)、②男性の職種の方が年齢にそれほど影響されずに続けられる、③男性の方が長期に海外に滞在しやすい、といったことと関係しているものと考えられる。

フィリピンの場合、他の東南アジアの送り出し国と比較して少子高齢化現象の進展は遅いが、この「働き盛り」の年齢層の流出が、第3節で述べる「頭脳流出」と絡み合っ、国内の経済活動を停滞させている懸念がある。ちなみに、フィリピンにおける高齢化率の上昇は、他の東南アジアの主要送り出し国と比べて遅い。

NSO の2007年センサスによると、フィリピンの人口は1948年の1,920万人から2007年の8,857万人へと、戦後約60年間で4.5倍の急激な伸びをみせた。同国の年平均人口増加率は現在でも2.04%である<sup>25</sup>。また、年齢層別の人口構成をみると、0～14歳が34.65%、15～64歳が61.10%、65歳以上が4.25%となっている。高齢者人口 (65歳以上) を若年人口 (14歳以下) で割った指数は12.26%であり、インドネシア (16.26%)、ミャンマー (15.21%)、ベトナム (17.37%) などと比較しても低い<sup>26</sup>。また、フィリピンの高齢化率が7%に達するのは2028年と推定されるが、インドネシアは2017年、ベトナムは2020年である<sup>27</sup>。

### (6) 学歴と国内雇用の不均衡

OFWの急増はしばしばフィリピン国民の貧困と結び付けて語られるが、実際にOFWになる人々の中心は国内の最貧層ではなく、ある程度の教育を受けた層とみられる。図表9に示したOFWの出身地域をみると、OFWの最大の送り出し地域は首都圏とその周辺、ならびに米国統治時代からハワイへの移民送出地域と知られるルソン島北部のイロコス地方である。OFW人口を総人口で割った割合で比較しても、首都圏を含むルソン島の北部と中部が高く、それ以外の地域は低い。このルソン島の北部と中部は、フィリピンにおいて比較的収入の高い地域である。つまり、経済的に豊かな地域の方がOFWとなる確立は高いのである。

図表9：国内地域別の OFW 率と年間平均世帯収入

	2007 年の OFW		人口 100 人あたりの OFW 率	年間平均世帯収入(千ペソ)*
	人数(千人)	%		
Metro Manila	280	16.0	2.42	311
Cordillera Administrative Region	37	2.1	2.41	192
I-Ilocos	135	7.7	2.96	142
II-Cagayan Valley	103	5.9	3.38	143
III-Central Luzon	250	14.3	2.57	198
IV-A-Calabarzon	309	17.7	2.63	210
IV-B-Mimaropa	30	1.7	1.16	109
V-Bicol	52	3.0	1.03	125
VI-Western Visayas	148	8.5	2.17	130
VII-Central Visayas	89	5.1	1.39	144
VIII-Eastern Visayas	37	2.1	0.94	126
IX-Zamboanga Peninsula	35	2.0	1.08	125
X-Northern Mindanao	54	3.1	1.37	142
XI-Davao	45	2.6	1.09	135
XII-SOCCSKSARGEN	73	4.2	1.92	114
XIII-Caraga	17	1.0	0.76	118
Autonomous Region in Muslim Mindanao	54	3.1	1.31	89
計	1,747	100.0	-	-
全国平均	-	-	1.97	173

\*OFW 数ならびに人口は 2007 年の値、年間平均世帯収入は 2006 年の値  
出所：NSOb の HP；NSOa の HP；NSOc の HP

OFW の学歴に関する全国的な統計資料はないが、先行研究の中では、高卒あるいは大卒の人々が OFW となる人が多いと指摘されている<sup>28</sup>。この点は、フィリピン社会における教育と国内雇用のミスマッチに原因があるとみられる。1980 年代以降のフィリピン経済は一般的にみれば停滞状態にあり、失業率が 10%前後という状態が続いている。さらに、ある調査結果では、フィリピンにおける労働の利用率（供給量のうち実際に雇用されている労働力の割合）は 66.2%だったが、特に高学歴ほどその率が低い<sup>29</sup>。フィリピンにおける大

進学率は約30%（職業訓練専門学校レベルのものを含む）と、東南アジア諸国の中では高い水準を示しているにもかかわらず<sup>30</sup>、こうした大学教育を受けた者を吸収する国内雇用が育っていないためであろう。また、初等教育からはじまる教育全体の内容が米国志向であり、フィリピン社会の現状と合致していないことも、OFW現象を導いているという批判の声は強い<sup>31</sup>。この指摘は、次節で取り上げる看護師やケアギバーの養成の現状とも大いに関連しており、フィリピン社会における海外就労ブームとその影響を考えるうえで見逃せない点である。

## 2. 看護師とケアギバーの海外就労

### 2-1 JPEPAによるフィリピン人看護師・介護福祉士候補者受け入れ

2008年度からEPAによるインドネシア人の受け入れが始まった。このニュースは、慢性的な人手不足が続く日本の介護業界で、外国人介護士が新たな戦力として定着するのかどうか、という視点からマスコミなどで大きく取り上げられ、社会の注目を集めている<sup>32</sup>。2009年5月には、インドネシア人に続いて、フィリピンからもEPAに基づき日本で看護師や介護福祉士を目指す人たちが来日した<sup>33</sup>。以下は、受け入れに関する両国間での交渉ならびにEPA発効後のフィリピン側の反応である。

日本・フィリピン間のEPA交渉の中で、フィリピンからの看護師・介護福祉士候補者の受け入れに関する条項は、大きな波紋を両国で呼び起こした。両国間では2002年5月の日比首脳会談以降、自由貿易協定（FTA）交渉が開始され、関税の引き下げだけでなく、投資やサービスの自由化や人の移動を含めた包括的なEPAを目指すことが合意された。人の移動をEPAに盛り込むことは、より良い海外就労の機会を求める国民の声が強いフィリピン側からの提案だったという。これに対して、受け入れる日本側の関係省庁や諸団体の間の調整は難航したが、看護師と介護福祉士は、日本の入管法が認めない「単純労働者」とは見なされないこと、さらに介護の現場では人手不足が深刻化していることなどの理由で、この2つの職種に限って日本側は最終的に受け入れを決めた<sup>34</sup>。

2004年11月に両国のEPAは最終合意した。しかし、フィリピンからの看護師・介護福祉士候補者の受け入れの規模と枠組みは、当初フィリピン側が想定していた内容とは大きく異なるものだった<sup>35</sup>。最初の2年間で受け入れるフィリピン人の看護師・介護福祉士の候補者は1,000人にとどまった。さらに、受け入れる候補者の要件も厳しいものになった。看護師候補者の要件をしてみると、フィリピンの看護師資格を保有し、さらに3年以上の

実務経験があることである。

一方、「実務経験コース」の介護福祉士候補者については、4年制大学の卒業生で、労働雇用省の技術教育技能開発庁（Technical Education and Skills Development Authority：TESDA）の介護福祉士認定証を保持するか、あるいは看護大学を卒業していることが要件である。候補者の在留期間は、看護師候補者が3年、介護福祉士候補者が4年であり、この期間内に日本の国家資格試験に合格しなくてはならない。資格が取得できない場合は期間経過後に帰国することになる。介護福祉士候補者には「養成施設コース」という制度もあり、こちらのカテゴリーで入国した人は養成施設（2年程度）を卒業した後、介護福祉士の試験を受け、不合格の場合は帰国しなくてはならない<sup>36</sup>。

このような厳しい限定条件は、資格の相互認証や、受け入れ人数に制限を設けないことを求めてきたフィリピン側にとっては期待に反するものになった。フィリピン看護師協会（Philippine Nurses Association）からは、EPA 批准に対する反対表明も出された。その理由は、EPA の枠組みでは、日本の国家資格を取得する前のフィリピン人看護師は、看護師として働くのではなく、研修生、ないしは日本人看護師の助手的な立場に置かれる。そして、3年間の滞在中に日本語を学び看護の勉強をしたとしても、試験に合格しなければ即帰国を強いられる。このような対応は、海外で評価の高いとされるフィリピン人看護師の職業的なプライドを傷つけるものとして捉えられた<sup>37</sup>。

以上のような不満の声は強かったものの、EPA は最終的にフィリピンの上院による批准を経て、2008年11月に発効した<sup>38</sup>。

日本とのEPA 交渉中あるいは発効後、フィリピン人看護師・介護福祉士候補者の日本就労の可能性に対する関心は高かったが、発効後に実際の訪日希望者数を見ると、500人程度と予想を大きく下回る結果となった。

現地での報道もこの点を裏付けている。2009年1月13～31日に行われた日比EPAに基づく看護師・介護福祉士候補者の希望者公募で、フィリピン側の送り出し担当機関であるPOEAは、短期の応募期間にもかかわらず、4,130人から応募があったことを明らかにした。2009年度の日本側受け入れ枠は最大500人（看護師200人、介護福祉士300人）とされていることから、競争率は10倍を超えと言われた。POEAはこの後、書類審査を行い、応募者の中から992人に対して審査通過の通知を出した。

ところが、通知を受け取った応募者のうち、2月に開かれた計3回の説明会に出席したのは400人程度と半分以下だった。そのためPOEAは急遽、説明会を追加開催し、5回目

にしてやっと説明会出席者の総数が目標の540を超える546人（看護師244人、介護福祉士302人）に増えた。説明会出席者のうち9割はマニラでの説明会に出席し、セブ、ダバオなど地方での説明会には計58人しか集まらなかったという<sup>39</sup>。

EPAに基づく初めての日本への渡航であるうえに、公募から日本への入国までを5カ月という短期間で進めるという状況下では、実際の訪日希望者は集まりにくいのは致し方ないだろう。しかしながら、フィリピン側の反応を追うと（1）日本への就労に興味を持つフィリピン人は潜在的に多い、（2）受け入れ要件については周知されていない、といった側面が浮かび上がっている。

将来日本への就労を考慮する可能性のある、フィリピンにおける看護師ならびにケアギバーの養成はどのような状況にあるのであろうか。次項では、筆者が2008年8月にマニラで行った聞き取りや観察を中心にして、養成の現状をみていく。

## 2-2 看護師の海外就労と養成の現状

### （1）長い歴史を持つ海外専門職 OFW の代表格

フィリピンにおいて、看護師、ナースというとき、それは海外移住、それも米国などの英語圏の移民国への移住というイメージを伴って語られる。

フィリピンにおける看護師の教育制度の歴史自体が、米国の植民地政策と結びついている。Choy [2003]によれば、米国はフィリピンでの公衆衛生・近代医療の普及政策の一環として、フィリピン人エリートの一部を看護師として教育することに力を入れた。優秀な看護師は米国本国に受け入れ、米国の医療機関で実地訓練を受けさせた。米国に渡ったフィリピン人看護師は、一部はフィリピンへ帰国し、残りは米国に定住したという。さらに、1965年以降には米国における看護師不足の対策として、外国で教育を受けた看護師を受け入れる政策を進展させてきた。この時代の「ナースキャップ（看護師帽）はパスポート」キャンペーン効果などもあり、フィリピンにおける米国移住を希望する人たちの中で、学業優秀かつ教育投資ができる家族の出身者が看護学部に入る現象が目立った<sup>40</sup>。

現在でも、米国への看護師の渡航は小規模ながら継続している。フィリピン人看護師が米国で就労するには、「外国看護学校卒業生資格認定委員会」（Commission on Graduates of Foreign Nursing School : CGFNS）が世界各地で実施している試験に合格することが必要である。合格者は、就労ビザを得て米国国内の病院で働くことができるが、3年以内に米国の看護師国家試験に合格しなければならない。不合格の場合は就労ビザは無効になり、帰



国を余儀なくされる<sup>41</sup>。このような厳しい条件にもかかわらず、看護師として米国に渡航を希望する人は後を絶たない。米国在住のフィリピン人看護師に関するある調査によれば、調査を受けたフィリピン人看護師の半数近くは出国前に管理職の立場におり、「看護師としての職業に誇りを持っていたが、職業の可能性を広げるために米国行きを決意した」と答えているという<sup>42</sup>。

## (2) 海外就労のための大学教育

以上のように、フィリピンでは既に1世紀近くも前から、海外移住、それも米国等の先進国への移住と結びついた看護教育制度が維持・発展してきた。現在でも、同じような理由で看護学部の人気は高く、看護学部を持つ大学の数は450校にも及ぶ<sup>43</sup>。

看護教育は、4年制で、高等教育評議会（Commission on Higher Education）が所轄している。卒業後は年2回実施されているフィリピンの国家試験を受けるが、合格率は例年50%前後となっている<sup>44</sup>。前述したように、さらに米国など外国での就労を希望する人はこの後にCGFNSを受験する<sup>45</sup>。

フィリピン人看護師の渡航先は、他の専門職の状況と同様に、比較的多いといえるだろう。たとえば、POEAの「2007年海外就労統計」によると、同年に外国で新規に雇用されたフィリピン人看護師数は9,004人だった。図表10が示すように、2000年以降、外国における新規雇用者数は年平均1万人前後である。国別で見ると、2007年の場合、多い順にサウジアラビア、アラブ首長国連邦、クウェート、シンガポールの順になっている。2000年以降、サウジアラビアは例年最大のフィリピン人看護師の受け入れ国となっている。2位以下については、年によって入れ替わりが多いが、全般的にいえば、アジアではシンガポール、台湾、中東ではアラブ首長国連邦、クウェート、ヨーロッパではイギリスとアイルランドなどが近年の主要な受け入れ国となっている<sup>46</sup>。

図表 10：看護師の主要就労国・地域（新規就労件数）：2000-2007年

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
サウジアラビア	4,386	5,275	6,068	5,996	5,926	4,886	5,753	6,633
アラブ首長国連邦	305	249	424	267	250	703	796	616
クウェート	133	192	108	51	408	193	354	393
シンガポール	418	413	338	326	166	149	86	276
カタール	7	143	213	243	318	133	141	214
米国	91	304	322	197	373	229	202	186
台湾	1	9	131	200	6	357	273	174
アイルランド	127	1,561	930	210	191	297	249	127
イギリス	2,628	5,388	3,105	1,544	800	546	145	38
その他	245	288	696	236	441	275	529	347
計	8,341	13,822	12,335	9,270	8,879	7,768	8,528	9,004

出所：POEAa の HP

一方、フィリピン人看護師の国内における雇用状況は、どうなっているだろうか。ロレンゾによる分析によると、フィリピン国内における看護師の需要は17万人と見積もられている。ところが、実際に雇用されている看護師の数は6万6千人にすぎない。この差について、ロレンゾは、1991年の医療部門の分権化や、保健省による医療機関で必要とされる最少人数の引き下げなどの行政措置などを挙げている<sup>47</sup>。一般的に言って、フィリピン国内の看護師としての魅力は、海外のそれと比較すると低いと言わざるをえない。看護師の労働条件は長時間や交代制などで厳しいにもかかわらず、月給は1万ペソ前後と他の業種と比べてもさほど高くはない。

したがって、看護学部に入學する多くの人々は、海外就労を目指していると考えられる。この点に関して、佐藤・カルロス [2008: 74-75] は、フィリピンにおける近年の看護師試験合格者数と海外で新規雇用された看護師数の推移を比較して、興味深い指摘をしている。フィリピンにおける看護学部に対する人気は、海外での看護師に対する需要によって左右されるというのだ。このように、海外での看護師に対する需要がフィリピン国内で養成される看護師数のけん引役となっているとしても、現在、フィリピンにおける看護師は国内・国外の需要に対して供給過剰状態に陥っていることは間違いない<sup>48</sup>。

### (3) 看護学部の様子と学生の意見

看護学部の一例として、メトロポリタン病院看護大学の状況と同大学でインタビューに応じてくれた学生2人を紹介したい。

□メトロポリタン病院看護大学（Metropolitan Hospital College of Nursing、マニラ市サンタ・クルス地区）

1976年に設立された同大学看護学部は4年制で、学生数は約3,000人。大学はメトロポリタン医療センターの敷地内にあり、同センターでも様々な実習が行われている。学生の8割以上は女性である。学費は年間4万8,000ペソ。学部長のミルナ・ムニョス氏によると、卒業後の学生の主な進路はマニラ首都圏の公立・私立病院、在宅看護師、米国・カナダ・イギリスなどの看護師である。国内の場合看護師の月給は私立病院で約1万ペソなのに対し、米国では月給3,000ドルというケースも多いため、国外での就職を希望する人が中心だとムニョス氏は述べている。

#### ■シ ril (20歳女性、看護学部4年生)

マニラ生まれで、現在、会社の秘書として働く母と高校生の弟1人と計3人でケソン市に暮らしている。シ rilさんの学費は、母の上司の娘が払っているという。この上司の娘は米国で看護師として働いている。シ rilさんが看護師を目指したのは、「ナースは人を救う仕事だから」であり、自分は人を助ける仕事が好きで、向いていると思うという。彼女の夢は、国内の公立病院で働いた後に、米国、カナダ、オーストラリアあるいは国連機関で看護師として働くことだ。特に国連機関での仕事にはあこがれている。日本での就労も希望するかと尋ねたところ、「日本はこわい。暴力を振るう人が多いと聞くから。ヤクザとか」と消極的だった。また、看護師ではなくて、ケアギバーなら外国でも仕事があるという場合、ケアギバーとしての仕事を希望するかとの質問に対しては、「自分は看護師を目指しているので、ケアギバーにはなりたくない」との意見だった。

#### ■ローズ (21歳女性、看護学部4年生)

マニラ生まれ。テニスコートの管理人として働く両親とカロオカン市で暮らす。

兄弟姉妹は11人で、ローズさんはその中の9番目。ローズさんの学費は、現在ドバイで店員として働く姉とマニラの病院で働く看護師補佐のもう1人の姉が払っている。ローズさんの第1の夢は、「家族を助けること」である。希望する進路は、カナダで看護師となることで、将来的にはカナダに移住したいという。「カナダには行ったことはないが、多くの人からカナダでの生活は豊かだと聞く。できることなら家族全員でカナダに移住したい」とその理由を語る。条件次第では、日本でも働いてみたいと考えている。姉が日系企業で働いていたため、ローズさん自身も日本人には親近感があるという。さらに、給与がよいのなら、ケアギバーとして海外で働くこともありうるという。

以上の聞き取りからも、フィリピンでは看護師という仕事が海外へ出かけるための代表的な専門職の一つと考えられており、そのうえ別の国の移民になれるかもしれないという夢を抱かせていることがわかる。さらに、看護学部の学費は、他の学部に比べて高いとされているが、海外にいる家族や知人らから援助を受けることが珍しくない。実際、ムニョス氏も「この学部は OFW からの資金援助で成り立っているところが大きい」と話している。海外での就労希望先としては、移民国や賃金の高い国といった社会経済的利益を重視するとともに、特に学費を援助してもらっている学生の場合にはその援助者がいる国を具体的に目指すケースが一般的である。

## 2-3 ケアギバーの海外就労と養成の現状

### (1) 期待高まる OFW の新しい職種

看護師の場合とは違い、フィリピンにおけるケアギバーは近年になって関心が高まった職業である。さらに、家族介護が前提とされるフィリピン社会において、ケアギバーは、海外就労のみを目的とした職種として認識されている。

まずフィリピン人ケアギバーの主たる渡航先を見てみよう。図表 11 が示すように、カナダ、台湾、イスラエルが近年の上位を占める。このうち、カナダはフィリピンのケアギバーを 1990 年代から組織的に受け入れてきた国として注目される。カナダは 1992 年に「住み込み型ケアギバー導入計画」を打ち上げ、フィリピン政府は、この計画に呼応する形で 2002 年に「ケアギバー訓練基準」(Training Regulation : Caregiving) を定めた<sup>49</sup>。したがって、フィリピンのケアギバー養成の基本は、カナダへのケアギバー派遣をイメージしてい

ると言ってよいだろう。たとえば、フィリピンの「ケアギバー」コースのカリキュラムをみると、ケアの対象は日本のように高齢者に限らず、子どもや身体障害者らも含んでいるが、これはカナダのケアギバーの定義からきていると言われる。伊藤ほか[2008:121]によると、両者の間の違いはカナダのケアギバーは住み込み型のみに絞っているのに対して、フィリピンのそれは住み込み型と施設滞在型の両方を視野に入れていることだという。

図表 11：ケアギバーの主要就労国・地域（新規就労件数）：2001-2007年

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
台湾	0	0	14,716	13,928	11,604	8,410	6,346
カナダ	0	2,152	1,811	2,527	753	1,992	4,170
イスラエル	397	2,908	1,737	3,217	2,535	2,512	2,993
英国	4	253	481	656	732	1,214	521
クウェート	0	0	3	2	47	74	170
スペイン	0	0	2	7	1	78	49
米国	0	0	1	2	9	33	9
その他	64	70	127	55	465	99	141
計	465	5,383	18,878	20,394	16,146	14,412	14,399

出所：POEAa の HP

台湾は最近、カナダを抜いて、フィリピン人ケアギバーの最大の受け入れ国になった。台湾ではケアギバーの業務は、基本的に家事労働者と同じととらえられている。違いは、介護労働者を雇用する世帯は、日本でいう要介護度4以上の人がいることである。また、ケアギバーの資格に関してはカナダなどが一定の基準にこだわるのに対して、台湾では明快な基準はないようだ<sup>50</sup>。イスラエルは、1990年代末から徐々にフィリピン人ケアギバーを受け入れてきている。

## （2）職業訓練コースとして

フィリピンにおける看護師とケアギバーの専門性も大きく異なる。前者が大学での学位と国家試験を伴う専門職であるのに対し、後者は学位を伴わない職業訓練コースの一つとして位置づけられている。ケアギバーの養成を管轄するのは TESDA で、コースは専門学校と大学の付属学校等で開講されている。

受講生に求められる要件は、カナダの中等教育修了または同等の教育を受けており、英語またはフランス語に堪能、さらに過去3年以内にフルタイムの就労経験があることだ<sup>51</sup>。ケアギバーコースは最低6ヵ月の授業と1ヵ月の実習で構成され、コース修了後に実施される試験に合格すれば、TESDA 発行の認定証（National Certificate）が取得できる<sup>52</sup>。後で紹介するケアギバーコースを持つ3校での聞き取りでは、この試験の合格率はほぼ100%だという。受講料は一人あたり2万ペソ～2万5千ペソ程度である。ケアギバーコースには外国語の学習も含まれるが、どの外国語を教えるかは各学校の判断による。TESDA 副長官のロヘリオ・ペユアン氏によれば、実際に教えられている主要な外国語は韓国語、アラビア語、スペイン語、中国語であり、日本語は35の学校で教えられているという<sup>53</sup>。

### （3）養成学校の急増と資格取得者の過剰問題

フィリピンのケアギバー養成現場における現在の大きな問題は、コース修了者の過剰状態が続いている点である。TESDA がケアギバーコースの制度化を始めた2002年前後から、フィリピンでは今後海外で求められるのはケアギバーだと言われるようになり、ケアギバーコースを設ける学校とコースの受講者が急増した。TESDA によると、2007年時点でケアギバーコースの数は全国で150近くあり、そのうちの3分の1に当たる49校がマニラ首都圏にある<sup>54</sup>。その結果、ケアギバーの認定証を所持するが実際にはケアギバーとして働いていない、いわゆる過剰人材（bumper staff）が2008年5月に2.2万人に上ることが判明した<sup>55</sup>。

### （4）ケアギバーコースの様子と受講生の声

以下は、マニラで開講されているケアギバー養成コース2つの概要と、受講生に対する聞き取りの結果である。

□アジア科学技術大学マニラ校（Asian College of Science and Technology、マニラ市サンタ・クルス地区）

1972年に始まった専門学校。本校はケソン市クバオにある。分校はマニラ校を含めて首都圏各地に9ヵ所。マニラ校は2006年に開校された。2008年8月時点では、マニラ校ではケアギバーコースを含めて全7つのコースが提供されていた。

2006年から開講しているこのケアギバーコースには、19人（女性13人、男性6

人)が参加している。カリキュラムには日本語や日本文化に関する授業も含まれている。ケアギバーコースの受講料は1.9万ペソ(約4万円)だ。同校のジョセリン・マナリリ事務局長によると、ケアギバーコースはつい最近まで人気があったが、実際にはあまり就職できていないため、人気下がってきているという。受講生のプロフィールと聞き取りの結果をまとめると、次のようになった。

- ▼学歴：高卒6人、大学中退8人(うち2人は看護学部)、大卒6人
- ▼年齢：20代後半7人、30代前半11人、30代後半1人
- ▼元OFW4人(日本1人、サウジ1人、イラク2人)
- ▼介護経験者は1人(首都圏の私立病院で介護スタッフとして働いた)
- ▼就労希望国：イギリス、オーストラリア、カナダ、米国、イタリア、日本、韓国
- ▼就労非希望国：中東(テロの危険など治安が悪いことが理由)
- ▼ケアギバー志望理由：「ドル」を稼ぐため、家族のため、現在失業中あるいは非正規雇用のみだから、国内では希望がもてない、簡単に海外へ行ける、高度な技術を見たい

□メトロポリタン病院看護大学内ケアギバーコース(マニラ市サンタ・クルス地区)

先述したメトロポリタン病院看護大学が開講しているケアギバーコース。2005年から始まった。2008年8月時点での受講生は9人だった。これまでの平均は15人前後だったという。カリキュラムには日本語と日本文化に関する授業も盛り込まれている。受講料は1.7万ペソ。同コース担当のマリアロリータ・カバトタン氏によると、ケアギバーコースは将来の需要が高まるとの予想から受ける人が多い。またカバトタン氏は、ここのケアギバーコースの特徴は、病院や看護学校の様々な施設を使つての講義が行えるため、将来病院内でのケアギバーを目指す人に特に有利と強調している。

受講生のプロフィールならびに聞き取り結果は以下のとおり。

- ▼学歴：大学中退(うち1人は看護学部)3人、大卒6人
- ▼年齢：20代後半5人、30代前半3人、30代後半1人
- ▼元OFW3人(日本1人、台湾1人、香港1人)

- ▼就労希望国（回答は複数可）：イギリス3人、オーストラリア2人、カナダ3人、米国1人、スペイン1人、日本1人、シンガポール1人、ニュージーランド1人、韓国1人、トルコ1人
- ▼非希望国：中東（賃金が安いことが理由）
- ▼ケアギバー志望理由：自分の家族がいる国に行きたい（家族が学費を出している、ただし永住するかどうかは分からない）、時間と資金がないため看護職を希望しているが看護師にはなれないから、賃金の良い仕事が欲しい、フィリピンでは良い暮らしが望めない

また次のケアギバーコースでは、受講生個人の声を拾った。

□TESDA 職業訓練所（首都圏ダギグ町）

TESDA 内には職業訓練所があり、ケアギバーコースもそこで開かれている。2003年からスタートし、常時18～22人の受講生がいるという。講師のメラニー・マルケスさんによると、途中で止める受講生はほとんどいないという。

■ケアギバーコースの受講生①：フラベル（37歳女性）

ミンダナオ島ザンボアンガ市出身で、17歳のときにマニラの大学へ入学したが中退した。その後、日系企業を含むマニラのいくつかの企業で秘書や事務スタッフとして働いてきた。13歳になる娘がいるため、今後の学費などを考えて、現在転職を検討中だ。ケアギバーコースを受講しているのは、先進国での需要が高いとされるためだ。特に、日本人の知人らからケアギバーは日本においてこれから需要が高まると聞いており、日本での就労を可能にする職とも考えている。また、OFWの職種の中でケアギバーは若年層でなくても需要があるといわれていることも、ケアギバーを志望した理由に挙げている。就労希望国は第1に日本である。日系企業で9年働いてきたため親近感を持っているうえに、日本人の知人も多い。他に、移民になれる可能性のあるカナダ、そしてケアギバーとして働く友人がいる台湾も希望国である。



**■ケアギバーコースの受講生②：エリック（34歳男性）**

ネグロス島生まれで、親族を頼って16歳でマニラにきた。大学は中退し、その後、マニラの運送業者やファストフードの店員などとして働いた。現在はアパートを友人と2人で借りて暮らしている。エリックさんは、高齢者の介護は好きな仕事だと語っている。就労希望国はカナダである。カナダにはエリックさんの学費を出している恋人がいるため、現在のところカナダでの就労のみを目標にしているが、カナダ行きが難しい場合には、看護師として働く母と妹がいる米国での就労も考慮したいという。

**■ケアギバーコースの受講生③：ガーリー（30歳女性）**

ボホール島出身で、セブの大学を卒業後、23歳のときにマニラへきた。大学での専攻は経済学。マニラに移住後すぐに、台湾で工場労働者として機会を得た。台湾では6年間いたが、労働条件は非常に厳しいうえに賃金は据え置かれ、将来の見通しが不明なため次の職を探そうと思った。また台湾では最長9年しか働くことができないことも転職を決めた理由という。現在はマニラの叔母の家で妹と弟と4人で暮らしている。ケアギバーコースについては特に叔母に「移住する場所を求めているのならケアギバーが良い」と勧められたことがきっかけになった。就労希望国は第1にカナダである。カナダはケアギバーとして働いた後に移住可能であることのほか、既にケアギバーとして働いている友人もいることが魅力となっている。他にスペイン、米国、日本などでもチャンスがあれば働いてみたいという。

日本で介護福祉士候補者（実務経験コース）となった場合、来日から4年以内に日本語で日本人と同じ国家試験を受けて合格しないと即帰国することになるという制度については「それは別にかまわない、とりあえず日本に行ってみて試すだけ」と答えた。ガーリーさんは個人的にオーストラリアに憧れているが、ケアギバーの募集はほとんどないらしいため、ケアギバーとして行けるとは思っていない。中東のドバイには知り合いがいるので行ってみたいが、ケアギバーとしてではなく事務職としてならという条件だ。同じケアギバーという職でも、先進国でのケアギバーは良いが、発展途上国ではケアギバーとして働くことには躊躇する。「おそらく給料は安いし、労働環境も悪い。そういう国でケアギバーになる

のは恥ずかしい」と話している。

フィリピン国内においてケアギバーが、ここ数年で新しい OFW の職種として注目されてきた様子が、ケアギバーコースの受講生の声から感じ取れる。第1に、フィリピンにおけるケアギバーは、看護師のような国家試験を経ての資格を必要とする専門職ではないが、標準化された職業訓練を受けることで政府の認定証を得ることができる「半専門職」の一つとして考えられている。また、看護師と比較すれば、受講料も低額であるうえに、訓練期間も短いため、受講して認定証を得やすい。

第2に、受講生のプロフィールからは、ケアギバーが30歳前後になって選択する職業と捉えられている点も伺える。まだ若年層の割合が高いフィリピンでは、30歳代になると職業選択の幅が狭くなると一般に言われる。そういった状況の中でケアギバーは、30歳以上になっても受け入れられる仕事のように思われているのだろう。

第3に、ケアギバーは先進国に行きやすい職、あるいは先進国に行くための手段の職と考えられている点も指摘できる。ケアギバーの仕事の内容と賃金は、渡航先国（あるいは雇用先）によって大きな差がある。しかし、全体としてみるならば、看護師よりも低い賃金となる。加えて、社会的に見ても、看護師が海外でも一定の認知を得る専門職であるのに対して、ケアギバーは家事労働者よりも専門的だが、非熟練労働の一種であるという認識が強い点は否定できない。先述したマルケスさんは、「海外でのより豊かな暮らしにあこがれて、フィリピン人は医師が看護師として、看護師がケアギバーとして働く」と言うが、この階層的構造は多くのフィリピン人が認めている。したがって、ガーリーさんのように、豊かな暮らしが約束される先進国に行くのならケアギバーでも良いが、発展途上国にはケアギバーとして行きたくないと思う人は多いであろう。

第4に、ケアギバーとしての就労を希望している人の中では、カナダが最も人気がある国となっている。カナダでは、住み込みのケアギバーとして働けば、カナダの永住権申請資格が発生する<sup>56</sup>。このことがフィリピンにおけるケアギバー人気の牽引役の大きな一端を担っていると言える。ケアギバーのケースは、フィリピンで、「先進国で移民となれる」という情報が広がったとき、政府・民間・一般市民がいかに送り出しに積極的になるかを示す好例である。

第5に、このケアギバーという職に対する期待イメージに反して、実際の雇用数は伸び悩み、政府がケアギバーの訓練を制度化してから6年足らずで供給過剰状態になっている。

看護師の養成と同様、国外での需要に対してフィリピンでは過剰ともいえるほどの反応があった。

第6に、日本での就労に関しては、全般的に好意的に捉えられている。もし日本でのチャンスがあるのなら、とりあえず試してみたいと思う人は多いようだ。この姿勢の背景には、日本が豊かな国として思われている点に加えて、日本企業のフィリピン進出や日比結婚の増加により、具体的に日本人と接したことがあるフィリピン人が増加している点を挙げることができる。よって、日本はケアギバーの渡航先の選択肢の1つと思われてはいるものの、条件等については一切知られていないことも留意しなくてはならない。

最後に、本節の冒頭(2-1)で述べた、2009年1～3月の間に見られた看護師介護福祉士候補者の申請状況について振り返ってみたい。本節の2-2ならびに2-3で取り上げたデータをもとに、申請状況について考察する。4,000人の申請者はおそらく、とりあえず申請してみたが、実際には条件が合わずに書類選考で落とされた者が多いという結果になった。さらに残された約1,000人の希望者は、希望したが、具体的に就労するかどうかの段階になると、日本での就労に目的を絞っているわけではない。その結果、日本での就労は不明な点が多いこともあって、今回の渡航は見合わせた者が多かった、ということも推察できる。フィリピン人にとって、海外就労は多岐にわたる国と職業を選択するものである。2009年5月の第1陣到着以降、日本での就労の様子が具体的に知られてから、日本行きの確信を持った人が出てくるものと予想される。

### 3. 海外就労の社会的影響

フィリピン人海外就労者が全国各地で増加している現在、この現象が地域に与える影響に関する研究も徐々に増加している。本節では、このような研究を紹介し、それぞれの主張を比較しながら検討する。

#### 3-1 フィリピン社会全体に与える影響

マクロ経済レベルでは、第1章で既述した OFW からの送金の国民経済に占める割合の高さが挙げられる。ところが、この海外送金がフィリピンの経済レベルを向上させたかどうかについては、評価はまちまちである。

第1に、送金の使い道に関する文献としては、バウティスタの研究結果は興味深い。バ

ウティスタは、中東への出稼ぎが盛んな中部ルソンの農村部の調査を行い、海外送金が主として電化製品等の購入や食事などの振る舞いといった顕示的消費<sup>57</sup>に使われ、貯蓄や農村開発に向けられることはまれであると指摘した<sup>58</sup>。他方、海外から送金を受け取る世帯は追加収入をより多く貯蓄に振り向け、結果として、国内の貯蓄率を押し上げる効果を発揮しているとの研究結果もある<sup>59</sup>。

第2に、海外就労の動向と国民の雇用状況（失業問題など）との関連を考えると、第1に海外就労を国策として推し進めることになった1970年代、フィリピン政府は海外就労の推進を国内での失業対策の一環としての「中期的政策」と位置づけた。その後のフィリピン経済は、1980年代の経済危機、1990年代半ばの好況、1997年のアジア通貨危機を経ての低成長の時代へと移り変わった。このような景気動向に伴い、失業率も変動した。ところが、海外就労者の数を見てみると、国内の景気とは無関係にほぼすべての時期で増加している。したがって、大まかにいえば、国内の雇用状況と海外就労の動向とは密接に連動していないようである<sup>60</sup>。

その一方で、海外就労の動向は、受入国の経済動向や政策には大きく左右される。このことは、海外就労に依存する社会が抱える社会経済的な不安定さにつながっている。現在の世界不況下で突然解雇されたOFWについてのレポートにもあるように<sup>61</sup>、世界各地の状況如何で、突如として失業者が増加することは十分ありうる。さらに、第2節の看護師やケアギバーの養成の事例で明らかのように、国外での需要に敏感に反応して、海外就労を目指す看護師やケアギバーの数が急増することがある。しかし、その需要が持続しない限り、就労できない資格保持者が国内に残留する可能性は高い。

海外就労は確かに一部のフィリピン国民に就労の道を開いたが、往々にして、そうした就労は永続的なものではなく、高い不確実性、不安定性を含んでいる。とはいえ、第2節で紹介した看護師・ケアギバーを目指す人たちのインタビューからは、不確実であっても海外で成功するという夢をすぐに諦めるということはあまりないようだ。雇用状況が芳しくない場合、別の国に行ったり、別の職業に携わったりしながら、機会を待つという姿勢もよくみられる<sup>62</sup>。

第3に、看護師・ケアギバーの海外就労ではまた、国内の医師や看護師不足に対する懸念も存在する。フィリピンでは、国内の医師が海外で看護師に、国内の看護師が海外でケアギバーにそれぞれなるといった現象が起こっていると既に指摘した。この医師や看護師の海外での「格下げ」現象と、それに伴う国内保健・医療の低下に関する議論には次のよう

なものがある。佐藤・カルロス [2008] や伊藤ほか [2008] は、フィリピンにおける医師や看護師の割合が世界平均と比べても低いと述べ、それが海外への医師や看護師の流出によるものと見ている。特に優秀な医師や看護師らが国外へ出て行くことが深刻である。国内の医師や看護師不足を改善するためには、教育期間中に奨学金を受けた人たちに対して国内での就労の義務を課すなどの対策が求められる。

一方、佐藤 [2006 : 286] が紹介する研究結果によると、医師や看護師を含む 7 業種の専門職労働者の海外渡航に対してフィリピン国内の機関は、職員の海外流出現象については特に危機感を持っていないという。また、いずれの雇用機関でも、程度の差はあれ、事実上の労働力不足といった事態は発生していないと指摘している。

前者はマクロ統計から、後者はミクロのインタビューを基にした研究であるが、両者の結論をつなぐ作業が今後必要となるだろう。

### 3-2 コミュニティ・家族のレベルでの影響

本節では、地域社会の中での階層変化ならびに家族離散の問題に絞って、海外就労の影響を検討したい。

先述したバウティスタの研究では、OFW のいる世帯は他の世帯に比べて高収入を得て、コミュニティの中で階層的な向上が見られると論じる<sup>63</sup>。一方で、海外就労者の比率が高い 4 地点における海外就労の社会的影響に関するコミュニティ調査を行った Asis [1995] によると、興味深いことに、1980 年代後半から OFW のいない世帯は生活の向上を感じ始めたと述べているのに対し、OFW がいる世帯においては生活実感として改善の兆しがあまり見られないと語っているという。この論文では、OFW のいない世帯の収入源等が不明のため各地域の状況が読み取れないが、OFW を送出することが必ずしも世帯の経済状況の改善にはつながらないことが分かる。Asis は海外就労がコミュニティにもたらす影響に関して評価できるようになるためにはおそらく 25 年程度の期間が必要と述べているが、この期間の問題と同時に、海外就労と階層変化については、各 OFW 送出地域の特徴によって結果は異なるものと思われるため、いくつかの類型化を目指す方が妥当だろう。

海外就労の増加と家族に関する研究は、1990 年代後半以降に特に盛んになってきた。これは、フィリピンにおける海外就労の女性化の問題と絡んでいる。これまで海外就労は男性中心に考えられてきたが、フィリピンでは 1990 年代から女性の割合の方が高くなった。フィリピンでは、家族のつながりの中心的役割を果たすといわれる女性が海外での就労で

の長期不在となることが、どのような社会的影響をもたらすのかを調べる調査が続けられた<sup>64</sup>。これらの研究は、家族と長期間離れて暮らす女性たちの個人的要求と家族への貢献との間で揺れ動く姿を描き出している。特に問題となるのは母親が海外で働く場合である。母親はフィリピン社会での伝統的役割である「育てる」人から、通常は父親の役割と考えられている「養う」人へと自分の位置を変えて、家族とつながりを保とうとする例が多く見られるという<sup>65</sup>。

さらに、片方の親が長期に海外に滞在するために起こる家族の崩壊についても、関心が高まっている。例えば、de Guzman [2009] は、女性が海外就労中に夫が別の女性と関係を持ち夫婦関係が壊れる例が多いことを指摘する。フィリピン国民の間で OFW となることが日常化してきた現在、これまで社会的規範とされてきた「核家族」という概念と現実との間に差が広がっており、新たな「家族」のあり方が模索される時代になりつつある、と de Guzman は述べる。

フィリピンで起きている海外就労の拡大は、国民国家や核家族といった、近代社会で大前提とされてきた社会の枠組みさえ相対化させる現実を人々の前に突き付けているようである。前節で紹介した看護学部の学生やケアギバーコースの受講生の事例から、家族や友人・知人らが国境を超えて積極的に資金援助をしたり、受け入れ国に呼び寄せたりしている様子うかがえる。さらに、受け入れ国に特に興味がない場合でも技術や資金面での保障が可能と思われるならば、とりあえず行って短期間働き、次の機会を待つという「クロス・カントリー」（フィリピン語で、ある国を踏み台にして別の国へと移っていくこと）と呼ばれる考えかたも一般的になっている。現実が分析の枠組みを超える速さで進んでいると思われる。海外就労の社会的影響を考える際にも、既成の枠組みを踏襲するのではなく、新しい社会のあり方を考慮する視点を持ちながら分析することが不可欠と思われる。

## おわりに

海外就労が既に大規模化・多角化しているフィリピンの状況下で、今年から始まる日本のフィリピン人看護師・介護福祉士候補者受け入れは、海外就労機会の新たな選択肢の一つとして受け止められている。日本での受け入れが実際どのようなものになるか、不明な点が多いため、現在は様子見をしている人が多いようだ。ただ、看護教育やケアギバー養成の現場の声を聞く限り、看護師あるいはケアギバー志望者の間における日本就労に対する関心は全般に高い。看護学生とケアギバー受講生とを比べると、まだ十分な就職市場が

育っていないケアギバー志望者の方々が、日本就労に対する期待感が強い。いずれにせよ、現時点では日本での就労に関する情報が非常に少ないため、日本行きは漠然とした「憧れ」程度のものにとどまっている。今後日本での就労状況が具体的に明らかになってくるにつれ、志望者はその状況（賃金、就労環境、生活環境、永住権取得の可能性、家族呼び寄せの可能性など）を吟味して、日本という国を彼らのキャリアコース（あるいはライフコース）の中に位置づけ、自らの行動を決めていくものと考えられる。

フィリピン政府にとっての大きな課題は、海外就労を国家運営とどのように組み合わせるかであろう。現在のフィリピンで海外就労の流れを止めることは不可能に近い。900万人近いフィリピン人が国外に暮らす現状のもとで、フィリピンの国家開発をどのように進めていくのか、新たなビジョンが求められている。その際に懸念されるのは、フィリピン政府に対する不信感が OFW を含むフィリピン人の中で高い点である。ケアギバーコース受講生の聞き取りにもあったように、OFW となる理由の一つとして、「フィリピンという国に希望が持てない」といった意見が必ずといってよいほど聞かれる。OFW を取り込んだ形で国家運営を進めていくのであれば、この不信感が解消されないかぎり、OFW から国全体の経済発展へとつながる投資などを期待することは困難なのではなかろうか。

外国人看護師・介護福祉士候補者受け入れでは、日本政府、あるいは日本社会全体にも同様の課題が突きつけられることもありうる。今回の EPA によるインドネシア人とフィリピン人の看護師・介護福祉士候補者受け入れは、両国から2年間でそれぞれ1,000人という小規模の候補者の受け入れにとどまった。また、候補者に対しては在留期間中に日本人スタッフと同じ資格を取得することを要求し、「日本人」看護師あるいは介護福祉士となることを想定している。

しかし今後、候補者たちが実際に職場で働き始めるにつれ、制度や待遇に対する見直しが出てくる可能性はある。一方で、日本社会全体では、少子高齢化と介護の問題にどう対処していくかという議論が続いており、まだ将来を見据えた結論は出ていない。介護問題と外国人労働者の受け入れについて日本以外の国の状況を見渡せば、多様な取り組みがなされている<sup>66</sup>。急速に少子高齢化が進む現在、日本はどうこの状況に対処をしていくのかを国内外に明示していくことは不可欠と思われる。そうしたビジョンと合わせて、インドネシア人、フィリピン人看護師・介護福祉士候補者を含む外国人介護者の日本社会での位置づけや様々な待遇を決めることが求められるのではなかろうか。

- <sup>1</sup> ジャパゆき現象の結果の一つとして日本人男性とフィリピン人女性の結婚が急増した。現在日本に在住するフィリピン人は19万人だが〔外務省 HP〕、現在、その多くは日本人男性の配偶者あるいはその夫婦の子供である。
- <sup>2</sup> 〔鶴見 1987；白石 2000〕
- <sup>3</sup> 〔濱下 1997〕
- <sup>4</sup> 〔立本 1998〕
- <sup>5</sup> 〔Margold 2002〕
- <sup>6</sup> 〔Tsubouchi 1983；Gonzalez 1998：26〕。他、たとえば、19世紀後半から20世紀初頭にかけてオーストラリアや英領マラヤで真珠貝採りの潜水夫として活躍したフィリピン諸島出身者について描いた Aguilar〔2000〕の研究を参照。
- <sup>7</sup> 〔Griffiths 1978：16〕
- <sup>8</sup> 〔Gonzalez 1998：29〕
- <sup>9</sup> 〔Alegado 1992：154-169；Gonzalez 1998：31-32；Abrera-Mangahas 1987：1, 11〕
- <sup>10</sup> 〔Wolff 1992〕
- <sup>11</sup> 1970年代にフィリピン全国で実施された調査によると、5人のうち1人が米国民になりたいと答えている〔Filipinas Foundation 1975：102〕。
- <sup>12</sup> それまでの米国関連の国際移動では専門職や技術取得者が主流を占めたが、中東の建設現場で働く人びとにはそのような資格は求められなかった。このような時代の変化を称して「頭脳流出」(brain drain) から「筋肉の流出」(brawn drain) の時代になったといわれる。
- <sup>13</sup> 〔菊地 1992：171〕
- <sup>14</sup> 職種ごとの送金基準は以下のとおり。船員は所得の80%、看護師、医師、エンジニアなどの専門労働者で食事、住居を無料で支給される者は所得の70%、食事、住居の無料提供を受けない専門労働者および家事労働者は所得の50%以上〔佐藤 2006：268〕。
- <sup>15</sup> 〔佐藤 2006：268〕
- <sup>16</sup> 〔POEAb の HP〕
- <sup>17</sup> 〔Hosoda 1996〕
- <sup>18</sup> 〔佐藤 2006：308-309；小ヶ谷 2003：339〕
- <sup>19</sup> POEA の統計は、同行を通じて海外で就労した者のみが把握できるという限定はあるものの、推定ではなく国名と就労人数が明確に記載されている。POEA の「2007年海外就労統計」によると、1998-2007年の10年間に POEA を通じて就労目的で渡航したフィリピン人のいる国連加盟国の数は171である。2008年現在の国連加盟国は192であるから、1998-2007年間に全世界の89%の国連加盟国でフィリピン人労働者が働いていたことになる。国連加盟国以外では台湾(2007年に37136人)や、米国領のマリアナ諸島(3930人)などがフィリピン人の主要就労先となっている〔POEAa の HP〕。
- <sup>20</sup> 〔Bangko Sentral ng Pilipinas の HP〕
- <sup>21</sup> 〔菊池 1992：192-193；長坂 2001〕
- <sup>22</sup> 〔Alegado 1992：200-210；Tyner 2002〕
- <sup>23</sup> 〔Bautista 1993〕
- <sup>24</sup> 〔NSOb の HP〕
- <sup>25</sup> 〔NSOa の HP〕
- <sup>26</sup> 〔エイジング総合研究センター2007：322〕
- <sup>27</sup> 〔大泉 2007：37〕
- <sup>28</sup> 〔Institute of Labor and Manpower Studies Survey 1984, cited in Alegado 1992：262〕
- <sup>29</sup> 〔佐藤 2006：265-266 からの引用〕
- <sup>30</sup> 〔外務省 HP〕
- <sup>31</sup> 〔Pertierra 1992；Ramirez 1988；Alegado 1992：305-307〕
- <sup>32</sup> 日本の介護業界では慢性的な人手不足が続いている。厚生労働省によると介護士は2008年度で131万人程度とみられるが、それを上回る勢いで介護サービスの需要が高まっている。給与が全産業平均の6割程度にとどまるなど待遇の悪さが離職率の高さにつながっているとみられる。介護職の離職率は21.6%にのぼり、全産業平均の16.2%を大きく上回る。11年までに新たに18万人の介護士が必要になると試算されているが、毎年6万人の働き手を確保する目処は立っていない〔日本経済新聞2009年3月9日〕。
- <sup>33</sup> EPAによるフィリピン人看護師・介護福祉士候補者の受け入れは今回が初めてだが、少なからずのフィリピン人女性が日本の介護現場ですでに働いていることは、しばしば指摘されている。介護現場で働くフィリピン人女性の場合、その在留資格は、1年ごとに更新される「特定活動」や日本人の配偶者等・



- 定住者（日本人の子孫等）が多いという。資格外就労者や超過滞在者も少なくない〔菅沼 2008〕。
- <sup>34</sup> [安里 2007 : 32-37]
- <sup>35</sup> 日比 EPA は 2006 年 9 月に首脳間で署名された。看護師・介護福祉士候補者の受け入れについては「付属書 8（第 9 章関係） 自然人の移動に関する特定の約束」の第 6 節に記載された。
- <sup>36</sup> [厚生労働省 HP]
- <sup>37</sup> [安里 2007 : 37-42 ; 日刊マニラ新聞 2008 年 9 月 18 日]
- <sup>38</sup> 日本との EPA 締結に関し、フィリピン側で批判の声が強かったのは、看護師・介護福祉士候補者の受け入れの枠組みに関する点だけではなく、日本からの有害産業廃棄物の持ち込みの危険性や、関税撤廃品目設定における不平等などの論点も含まれている。
- <sup>39</sup> [日刊マニラ新聞 2009 年 2 月 14 日]
- <sup>40</sup> [Choy 2003 : 90]
- <sup>41</sup> [佐藤 2006 : 284]
- <sup>42</sup> [佐藤 2006 : 286 からの引用]
- <sup>43</sup> [カルロス 2008 : 41]
- <sup>44</sup> [カルロス 2008 : 41]
- <sup>45</sup> CGFNS 合格者であることは、米国へ渡航する際には必須である。また、中東諸国などでの就労を希望する際にも、この試験の合格者であることは有利に働くと言われている〔佐藤・カルロス 2008 : 77〕。
- <sup>46</sup> 東南アジア諸国連合（ASEAN）内では近く、看護師資格が相互認定されるとの見通しがある。そのようになれば、ASEAN 諸国へのフィリピン人看護師の渡航は一層増えるものと見込まれる。
- <sup>47</sup> [佐藤・カルロス 2008 : 74 から引用]
- <sup>48</sup> [佐藤・カルロス 2008 : 75]
- <sup>49</sup> 伊藤ほか〔2008〕は、ケアギバー養成を制度化したこのフィリピン政府の取り組みをフィリピン人労働者の国際競争力の低下ならびに国民の間で要望が高まる海外労働者の保護への対応策の一環として述べている。
- <sup>50</sup> [安里 2008 : 148-149]
- <sup>51</sup> [TESDA の HP]
- <sup>52</sup> 日本でのフィリピン人介護福祉士候補者の受け入れに関し、TESDA のケアギバーコースが半年であることは、日本の介護福祉士教育（2 年：1200 時間＋実習 450 時間）と比べて非常に短いため、日本側が懸念している点の一つとなっている〔中井 2007 : 16〕。
- <sup>53</sup> [ペユアン氏とのインタビュー：2008 年 8 月 3 日]
- <sup>54</sup> [TESDA の HP]
- <sup>55</sup> [ペユアン氏とのインタビュー：2008 年 8 月 3 日]
- <sup>56</sup> [伊藤ほか 2008 : 135]
- <sup>57</sup> フィリピンの農村部では、多数の人を呼び、食事をふるまうことが成功と豊かさを象徴的に示す慣習としてみられる〔細田 2007〕。
- <sup>58</sup> [Bautista 1994]
- <sup>59</sup> [佐藤 2006 : 307 からの引用]
- <sup>60</sup> [菊池 1992 : 180-183 も参照]
- <sup>61</sup> [吉村 2000 ; 読売新聞 2008 年 12 月 13 日「世界不況出稼ぎフィリピン人直撃」など]
- <sup>62</sup> 佐藤〔2006 : 311〕は、国際移動の分散性、非組織性をフィリピンの特徴と呼び、これを送り出し国フィリピンの強みと見なしている。非組織性は、リスク分散にうってつけだという。同様のことは、フィリピンに限らず東南アジア海域世界社会全般の傾向だと立本〔1998〕が指摘している。
- <sup>63</sup> [Bautista 1994 : 181]
- <sup>64</sup> [Contable 1999 ; Tacoli 1996 ; Asis 2002, Battistella and Conaco 1998]
- <sup>65</sup> [Asis 2002]
- <sup>66</sup> スウェーデン、米国、日本、アジアの新興工業経済地域における外国人介護労働者と市民権（在留資格）を、定住・統合型とローテーション型という 2 つのタイプを軸として類型した安里〔2008〕の研究などが参考になる。

【参考資料】

1. 文献

- Abrera-Mangahas, Alcestis. 1987. *Filipino Overseas Migration: Focus on 1975-1986* (SMC paper 1). Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Aguiar, Filomeno V., Jr. 2000. Nationhood and Transborder Labor Migrations: The Late Twentieth Century from a Late Nineteenth-century Perspective. *Asian and Pacific Migration Journal*, 9(2): 171-198.
- Alegado, Dean Tiburcio. 1992. The Political Economy of International Labor Migration from the Philippines. Ph.D. Dissertation, University of Hawaii.
- 安里和晃（2008）「諸外国における介護士の状況」金子勝、結城康博（編集代表）『検証！改正後の介護保険』（実践 高齢者介護 第1巻）139-155 ページ。東京：ぎょうせい。
- 安里和晃（2007）「日比経済連携協定と外国人看護師・介護労働者の受け入れ」久場嬉子（編）『介護・家事労働者の国際移動』27-50 ページ。東京：日本評論社。
- Asis, Maruja M.B. 2002. From the Life Stories of Filipino Women: Personal and Family Agendas in Migration. *Asian and Pacific Migration Journal* 11(1):67-93.
- Asis, Maruja M. B. 1995. Overseas Employment and Social Transformation in Source Communities: Findings from the Philippines. *Asian and Pacific Migration Journal*, 4 (2-3): 327-346.
- Battistella, Graziano and Ma. Cecilia G. Conaco. 1998. The Impact of Labour Migration on the Children Left Behind: A Study of Elementary School Children in the Philippines. *Sojourn* 13(2): 220-241.
- Bautista, Maria Cynthia Rose. 1994. 「海外労働移動：農村開発に及ぼす影響」アルセニオ・M・バリサカン，野沢勝美（編）『フィリピン農村開発の構造と改革』165-189 ページ。東京：アジア経済研究所。
- Choy, Catherine Ceniza. 2003. *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Constable, Nicole. 1999. Act Home but Not at Home: Filipina Narratives of Ambivalent Returns. *Cultural Anthropology* 14(2): 203-222.
- de Guzman, Odine. 2009. Itinerant Lives: the 'Family' in the Midst of Contemporary Overseas Labor Migration: A Philippine Case. Paper presented at Final Symposium of the JSPS-NRCT Core University Program "The Making of East Asia: from Both Macro and Micro Perspectives," Kyoto University, February 23rd-24th.
- エイジング総合研究センター（2007）『高齢社会基礎資料 07 - 08 年版』東京：中央法規出版。
- Filipinas Foudation. 1975. Understanding the Filipino Migrant: An In-depth Study of the Motivational Factors Behind Internal Migration. Makati: Filipinas Foundation.
- Gonzalez, Joaquin L. III. 1998. *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Griffiths, Stephen. 1988. *Emigrants, Entrepreneurs, and Evil Spirits: Life in a Philippine Village*. Honolulu: University of Hawaii Press.

濱下武志 (1997) 「近代中国と東アジアの交易システム」京都大学東南アジア研究センター (編) 『事典東南アジア—風土・生態・環境』296-297 ページ. 東京: 弘文堂. Hosoda, Naomi. 2008. Connected through “Luck”: Samarnon Mi- grants in Metro Manila and the Home Village. *Philippine Studies* 56(3): 313-344,

Hosoda, Naomi. 1996. Filipino Women in the Japanese Entertainment Industry. In J. Lele and W. Tettey (eds.), *Asia: Who Pays for Growth?*, pp.163-177, Aldershot UK and Brookfield USA: Dartmouth Publishing.

伊藤るり, 小ヶ谷千穂, ブレンダ・テネグラ, 稲葉奈々子. (2008) 「いかにしてくケア上手なフィリピン人>はつくられるのか?—ケアギバーと再生産労働の『国際商品』化—」伊藤るり, 足立真理子 (編) 『国際移動と〈連鎖するジェンダー〉—再生産領域のグローバル化』東京: 作品社.

カルロス, マリア・レイナルース・D (2008) 「フィリピン人介護労働者送り出し戦略—現状と課題」マリア・レイナルース・D・カルロスほか (編) 『シンポジウム報告書: フィリピン人介護士受け入れ戦略—アメリカ・シンガポールからの教訓—さあ、日本はどうする!? 2007年7月14日』37-45 ページ. 滋賀: 龍谷大学アフラシア平和開発研究センター.

菊池京子 (1992) 「外国人労働者送り出し国の社会的メカニズム—フィリピンの場合」梶田孝道・伊豫谷登士翁 (編) 『外国人労働者論—現状から理論へ』169-201 ページ. 東京: 弘文堂.

Margold, Jane A. 2002. Narratives of Masculinity and Transnational Migration: Filipino Workers in the Middle East. In Filomeno V. Aguilar, Jr. (ed.), *At Home in the World?: Filipinos in Global Migrations*, pp. 209-236. Quezon City: Philippine Migration Research Network and Philippine Social Science Council.

長坂格 (2001) 「故郷で養育される移住者の子供達—フィリピンからイタリアへの移住における家族ネットワーク」『民族学研究』66 (1) : 26-47.

中井久子 (2008) 「フィリピン人介護福祉士候補者受け入れにおける日本の課題」マリア・レイナルース・D・カルロスほか (編) 『シンポジウム報告書: フィリピン人介護士受け入れ戦略—アメリカ・シンガポールからの教訓—さあ、日本はどうする!? 2007年7月14日』11-18 ページ. 滋賀: 龍谷大学アフラシア平和開発研究センター.

大泉啓一郎 (2007) 『老いてゆくアジア—繁栄の構図が変わるとき』(中公新書) 東京: 中央公論新社.

小ヶ谷千穂 (2003) 「フィリピンの海外雇用政策—その推移と『海外労働者の女性化』を中心に—」小井土彰宏 (編) 『移民政策の国際比較』313-356 ページ. 東京: 明石書店.

Pertierra, Raul. 1992. The Cultural Economy of Migration. In Raul Pertierra (ed.), *Remittances and Returnees: The Cultural Economy of Migration in Ilocos*, pp. 1-23, Quezon City: New Day Publishers.

- Ramirez, Mina. 1987. *The Socio-Cultural Presuppositions of Filipino Outmigration*. Manila: Scalabrini Migration Center.
- 佐藤千鶴子, マリア・レイナルース・D・カルロス (2008) 「フィリピン人看護師の国際移動の現状と政策的取り組み」マリア・レイナルース・D・カルロスほか (編) 『シンポジウム報告書：フィリピン人介護士受け入れ戦略—アメリカ・シンガポールからの教訓—さあ、日本はどうする!? 2007年7月14日』70-85 ページ. 滋賀：龍谷大学アジア平和開発研究センター.
- 佐藤忍 (2006) 『グローバル化で変わる国際労働移動—ドイツ、日本、フィリピン 外国人労働力の新展開』. 東京：明石書店.
- 白石隆 (2000) 『海の帝国—アジアをどう考えるか』 (中公新書) 東京：中央公論新社.
- 菅沼櫻子 (2008) 「日本で働くフィリピン人女性家事労働者」『女性労働研究』52: 70-80.
- 立本成文 (1998) 「流動『農』民ブギス」秋道 智弥 (編) 『海人の世界』143-167 ページ. 東京：同文館.
- Tacoli, Cecilia. 1996. Migrating 'For the Sake of the Family?': Gender, Life Course and Intra-Household Relations among Filipino Migrants in Rome. *Philippine Sociological Review* 44 (1-4): 12-32.
- Tigno, Jorge and Economic Research Center/UST. 1988. International Migration from the Philippines. In Helmut Kurth and Ngo Huy Liem (eds.) *Migrant Overseas Workers : New Area of Concern for Labour Unions*, pp. 35-43. Manila: Fredrich Ebert Stiftung : Economic Research Centre, University of the Santo Tomas.
- Tsubouchi, Yoshihiro. 1983. Traditional Migration Patterns in Southeast Asia and Their Survival. *Journal of Population Studies* 6: 23-30.
- 鶴見良行 (1987) 『海道の社会史—東南アジア多島海の人びと』 (朝日選書) 東京：朝日新聞社.
- Tyner, James A. 2002. Global Cities and Circuits of Global Labor: The Case of Manila, Philippines. In Filomeno V. Aguilar, Jr. (ed.), *At Home in the World?: Filipinos in Global Migrations*, pp. 60-85. Quezon City: Philippine Migration Research Network and Philippine Social Science Council.
- Wolff, Leon. 1992. *Little Brown Brother: How the United States Purchased and Pacified the Philippines*. Oxford: Oxford University Press.
- 吉村真子 (2000) 「国際労働力移動におけるアジア女性—アジアの出稼ぎ女性労働者—」森廣正 (編) 『国際労働力移動のグローバル化. —外国人定住と政策課題』321-344 ページ. 東京：法政大学比較経済研究所.

## 2. ホームページ (HP)

Bangko Sentral ng Pilipinas “Overseas Filipinos' Remittances By Country, By Source”

<http://www.bsp.gov.ph/statistics/keystat/ofw.htm> (アクセス日 2009年3月10日)

Commission on Filipinos Overseas “Stock Estimate of Overseas Filipinos as of Dec. 2007”

- <http://www.cfo.gov.ph/Stock%202007.pdf> (アクセス日 2009年3月10日)
- 外務省「フィリピン共和国」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/data.html> (アクセス日 2009年3月3日)
- 厚生労働省「日比経済連携協定に基づく看護師・介護福祉士候補者の受入れ関係」  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other07/07-2.html> (アクセス日 2008年8月5日)
- POEAa “2007 Overseas Employment Statistics” <http://www.poea.gov.ph/stats/stats2007.pdf> (アクセス日 2008年9月2日)
- POEAb “Deployed New Hire Landbased Workers, by Sex” <http://www.poea.gov.ph/docs/Deployed%20New%20Hires%20by%20Skill%20and%20Sex.xls> (アクセス日 2009年3月10日)
- NSOa “2007 Census of Population” <http://www.census.gov.ph/data/census2007/index.html> (アクセス日 2009年3月10日)
- NSOb “2007 SURVEY ON OVERSEAS FILIPINOS: Related Tables” (Special Release No. 353 Date Released: July 30, 2008) <http://www.census.gov.ph/data/sectordata/sr08353tx.html> (アクセス日 2009年3月10日)
- NSOc “Average Income, Expenditure and Savings of Families By Region at Current Prices: 2003 and 2006” <http://www.census.gov.ph/data/sectordata/2006/sr0941201a.htm> (アクセス日 2009年3月15日)
- Technical Education and Skills Development Authority Caregivers : Special Breed of Health Workers (Issue No. 15) <http://www.tesda.gov.ph/page.asp?rootID=4&sID=159&pID=34> (アクセス日 2008年8月5日)

### 第3章 インドネシアの送り出し政策（安里 和晃）

#### はじめに

本稿ではインドネシアにおける移住労働政策、特に自由放任の送り出し促進政策から二国間協定を通じた調整政策への移行について概説するとともに、特に家事・介護に従事するインドネシア人労働者について取り上げることにしたい。インドネシアは後発の送り出し国である。フィリピンが1980年代には送り出しを本格化したのに比べると、10数年遅れている。しかし、後述のとおり斡旋料の後払い方式や労働者の保護よりもダンピングという自由な送り出しを通じて、国際労働市場におけるシェアを拡大した。その結果、本国送金額では中国、フィリピンに次ぐアジア第3位に至るまでになった。

ところが、マレーシア、シンガポール、台湾、香港などの主要な受け入れ国とのトラブルや国際間の摩擦が目立つようになってきた。民主主義導入の過程を通してNGOや市民の関心も強く、送り出しの促進だけではなく、保護を重視せざるを得なくなっている。ことに香港、韓国、台湾や日本といった受け入れ国が労働者の権利保護や斡旋過程の透明化、および事前の人材育成などを重視しつつあり、自由な送り出しというよりも二国間の調整、あるいは管理を通じた送り出し政策 *managed migration policy* を取るようになる。本稿では自由な送り出し政策から受け入れ国との調整政策を取り上げることによって、人の国際移動が国家間協定の枠組み、あるいは外交関係を通じて調整されるプロセスの一端を見ることにしたい。

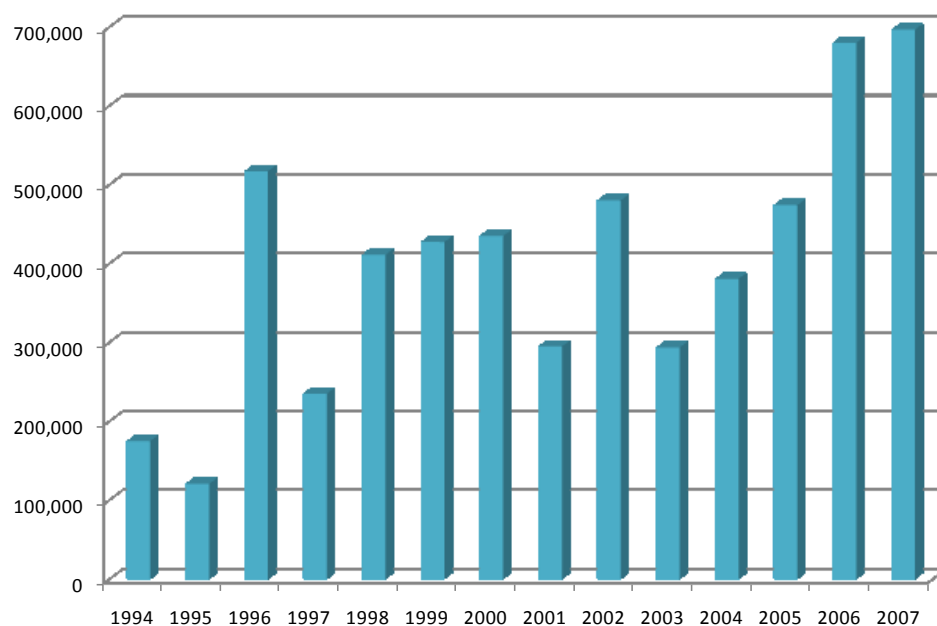
インドネシアを取り上げる意義は大きく3つある。第1に、途上国は送り出し政策を強化しており、送り出し国が多様化している<sup>1</sup>。インドネシアは送り出しの新興国の中でも最も送り出しが増加している国であり、今後も送り出し国として一定の地位を占めると考えられる。第2に、インドネシア・日本経済連携協定に見られるとおり、2008年から日本ではインドネシア人看護師・介護福祉士候補者の受け入れを開始し、日本とインドネシアにおける人の国際移動は一つの転機を迎えたことである。特に高齢化という日本の状況を考えたとき、看護・介護をめぐる国際移動は今後も続く可能性が高い。第3に先進国における女性の社会進出、少子高齢化、未婚男性の増加により送り出し国からの「女性の国際移動」が増大しており、インドネシアはさまざまな回路を通じて送り出しを行ってきた。しかし、一方で送り出し国の人材の枯渇が懸念されるようになってきた。

## 1. 送り出し政策の概要

インドネシア政府が海外に送り出しを始めたのは、1979年のことである。当時は東南アジアの他の国と同様、旧宗主国への送り出しがみられ、オランダ船籍の船員として従事する者が多かった<sup>2</sup>。以降、国家開発5ヵ年計画に送り出し数の数値目標が定められるようになるが、スハルト統治時代の1980年代は積極的な送り出しは見られない。1990年代初頭になると、アジア各国の経済成長により新興工業地域の家事労働者の需要が増大し、それにつれてインドネシア人家事労働者も増大していった。従来、家事労働市場に関しては、東アジア地域にはフィリピンが、中東諸国にはスリランカ、フィリピンが送り出しの大半を占めていたが、受け入れ諸国の需要増大もあり、インドネシアも徐々に送り出し数を増大させるようになる。

国家開発5ヵ年計画においても政府は中東や東アジア諸国への労働者の送り出しを積極的に展開するようになった。第5次5ヵ年計画(1989-1994年)では65万人を送り出して、目標の50万人を上回り、第6次5ヵ年計画(1995-1999年)でも、目標の125万人に対して、実数は146万人だった。労働移住省の数値目標でも、1994-1998年は125万人(実際は81万人)、1999年-2004年は280万人(実際は231万人)になっている。新規送り出し数の推移を見てみると、1997年にはアジア経済危機、2003年には新型肺炎によってアジア諸国における受け入れ数が減少したのに伴い、送り出し数が減少した。だが、全体としては着実に増加している<sup>3</sup>(図表12)。この統計は、非合法移民を換算していないため実際の数はこれをかなり上回ると考えられ、出稼ぎ労働者数はフロー統計で約68万人、ストック統計で約430万人といわれる<sup>4</sup>。

図表 12 新規送り出し数の推移

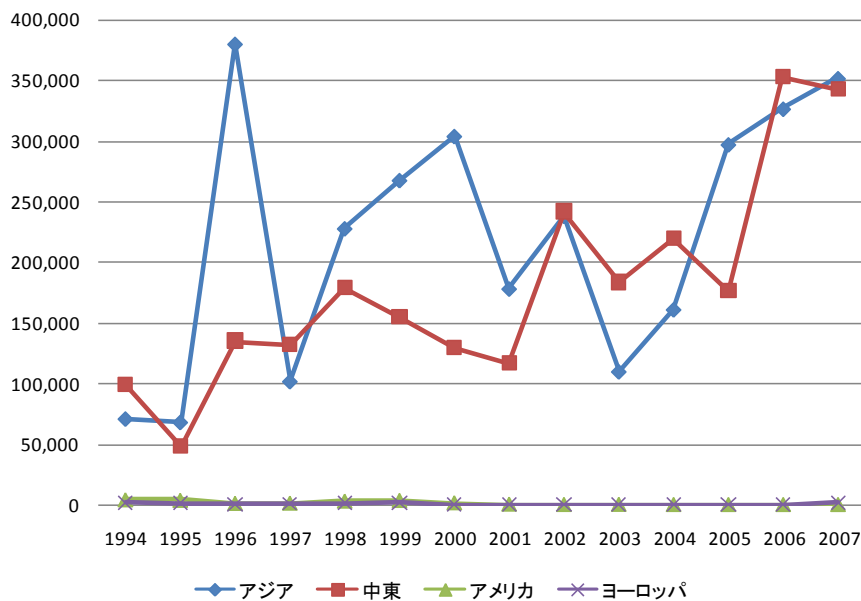


出所：労働移住省 HP

送り出し先を地域別にみると、中東とアジアが中心である。両地域ともに家事労働者の送り出しが最も多い。アメリカやヨーロッパへの送り出しは減少している（図表 13）。主要受け入れ国は、サウジアラビアが最も多くなっており、2007 年の一年間で 26 万人、続いてマレーシアが 22 万人、台湾が 5 万人、シンガポールが 4 万人、香港が 3 万人、アラブ首長国連邦が 2.8 万人になっている（図表 14）。マレーシアにはプランテーション農業、農業、家事労働などさまざまな分野で就労している。マレーシアはインドネシアと陸続きという地理的近接性に加え、言語が類似していることから手軽に就労できる渡航先であり、合法・非合法を含めると最も就労者数が多い。合法的な就労に限ると、2007 年の新規出稼ぎ労働者約 70 万人のうち 3 分の 1 にあたる 22 万人がマレーシアに渡っている。台湾、香港、シンガポールには主に家事労働者としての就労が多いが、送り出しの停止（台湾）、シンガポールにおける就労要件の厳格化（英語試験の導入、年齢制限の引き上げ）、加えて新型肺炎（SARS）により新規就労者数は必ずしも安定していない。中東地域においてはサウジアラビアでの就労が盛んで、これも多くは家事労働者である。

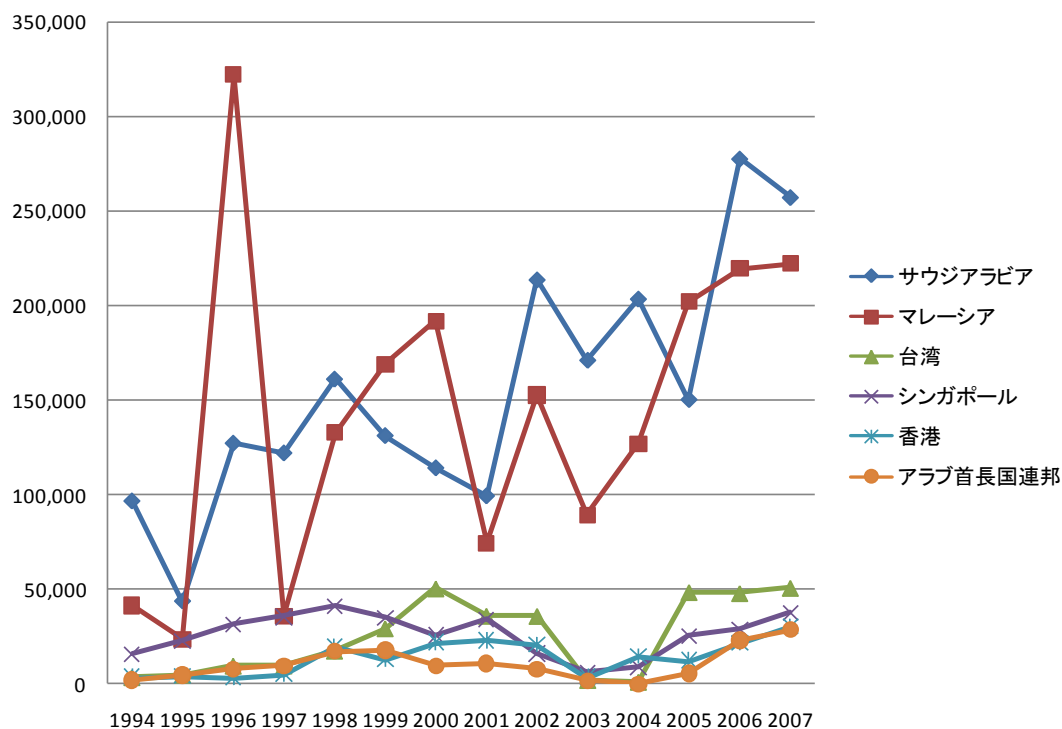


図表 13 受け入れ地域の推移



フロー統計。出所：労働移住省 HP

図表 14 インドネシア人労働者の主要受入国

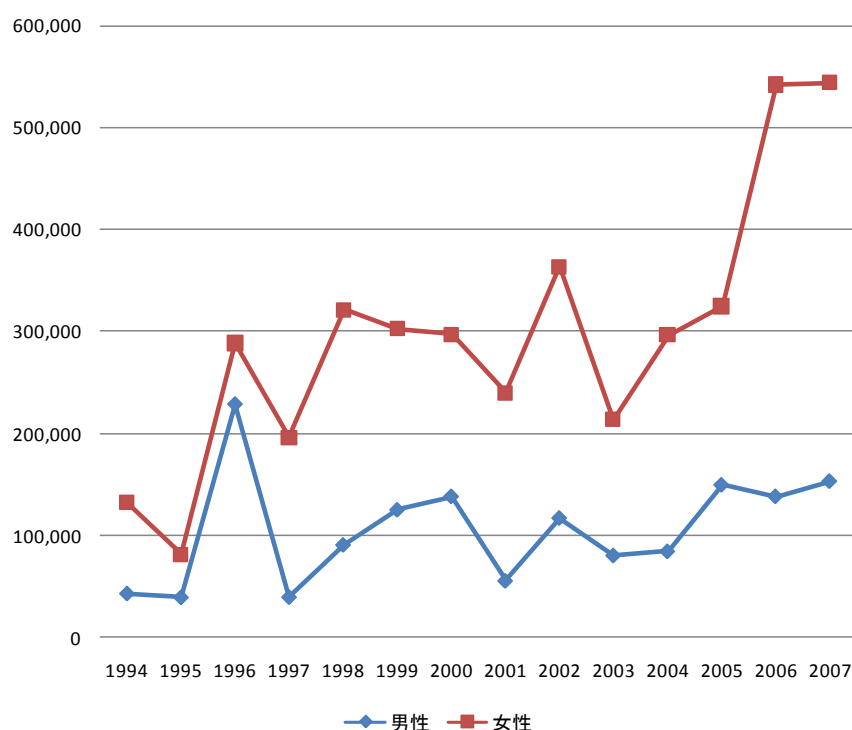


フロー統計。出所：労働移住省 HP

インドネシアにおける送り出しの特徴は性別構成にある（図表 15）。移住労働者の女性

化は多くで指摘されているが、インドネシアは特に顕著である。年ごとのばらつきもあるが1994年以降、女性の割合は70から80%で推移している。これは家事労働者として従事する者が多いことに由来する。インドネシア人労働者の受け入れ国は、東アジアの近接性からシンガポール、台湾、香港に加え、イスラム教国であることから中東やマレーシアなどの国々への送り出しも多い。家事労働職は労働法令が適用されないことから、多くの虐待事件を引き起こすことにつながったが、このことが送り出し政策を保護重視に転換させるきっかけになった。

図表 15 男女別新規の送り出し数の推移



出所：労働移住省 HP

日本への送り出しはほとんど記録されておらず、2006年21人、2007年には96人でしかない。送り出し国の統計は必ずしも事実を正確に捉えているとは限らない。政府機関を通さずに出嫁ぎに出る例は多く、以上の数値よりも多く新規就労者数は存在する考えた方がよい。

こうした送り出しを所管しているのは労働移住省（Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi）と海外労働者派遣・保護庁（BNP2TKI, Badan Nasional Penempatan dan

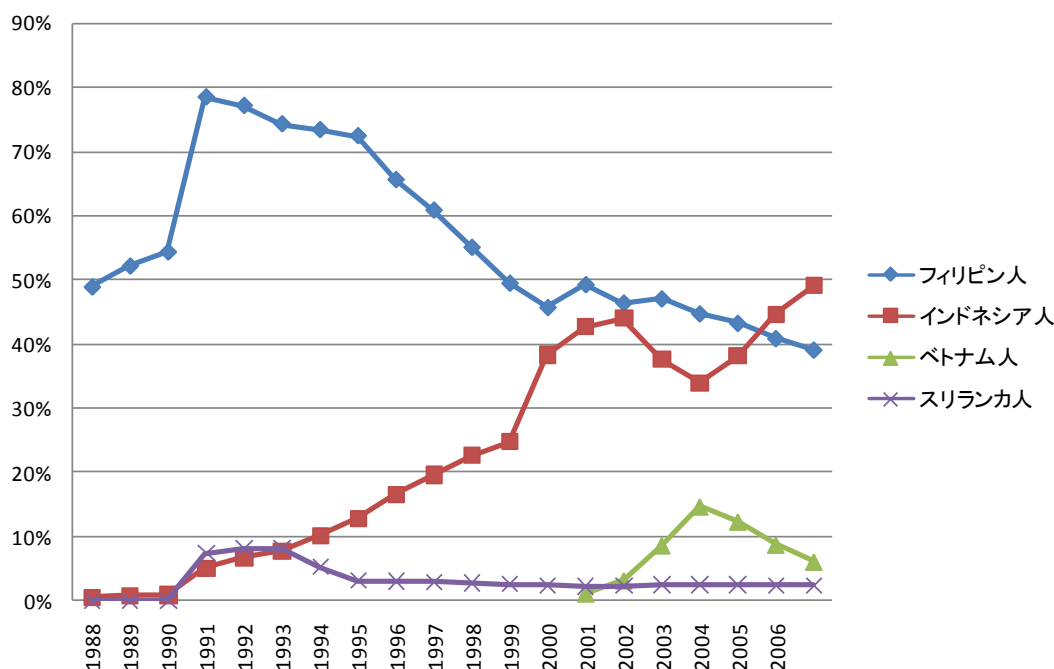
Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) である。フィリピンの海外雇用庁と同様に、海外就労斡旋を行ってきたのは前者の労働移住省だったが、2004年大統領直属の機関である海外労働者派遣・保護庁が設置された。しかし機能的には従来から労働移住省が行ってきたことであるため、両者の役割分担が曖昧である。また利権も絡み保護庁の位置づけは必ずしも明確ではない<sup>5</sup>。

移住労働は本来中央省庁だけで所管することが困難であり、実際に出稼ぎに出る人々が生活の本拠を置いている地域で対応することが不可欠である。実際、インドネシアにおいても地方分権化が進展したこともあり、労働移住省は2008年に地方の労働移住省事務所における渡航手続きに関する権限を定めた省令を出している。一方のBNP2TKIは地方に職員を配慮していないことから、両者の関係は一層混乱している。

## 2. 国際労働市場への参入戦略から保護へ——家事・介護労働市場の事例から

2008年末現在、香港・シンガポール・台湾には57万人弱の家庭内住み込みの外国人家事・介護労働者（以下家事労働者）が就労していると推定される。外国人家事・介護労働者が最も多いのは香港で約22.3万人（全体の43.4%）、ついで台湾に約15.4万人（28.7%）、シンガポールに約15万人（28.0%）である（2006年現在）。また出身国別にみても、インドネシアが約24万人（44.7%）、フィリピンが約22万人（全体の40.9%）、ベトナム約4.7万人（8.7%）などとなっている。インドネシアは2006年に、初めて滞在者数（ストックベース）でフィリピンを抜いて最大の送り出し国になった（図表16）。フィリピンはそれほど数を減らしたわけではないが、インドネシアの伸びが大きいことに加えて、特に台湾でベトナム人労働者の受け入れが停止されたために、それを埋める形でインドネシア人の雇用が増加したことが大きな原因である。

図表 16 主要送り出し国のシェアの推移



出所：各国政府資料

注：受け入れ国であるシンガポール、台湾、香港の合計

外国人家事・介護労働者は1970年代に香港とシンガポールで導入され、1990年代に入って台湾でも導入された。その数が急増するのは1980年代後半から1990年代にかけての経済成長期である。それまでは、外国人家事労働者を雇用するのは一部の外国人や富裕層に限られていた。しかし経済成長による労働者不足と女性の高学歴化に伴い、女性も社会進出するようになった。政府も労働力不足の解消のため女性の就労を奨励したが<sup>6</sup>、家事・育児・介護の担い手の問題が生じた。これらの国々では保育所などの整備が遅れたこともあって、すでに制度として存在していた外国人家事労働者の雇用が、子どもを抱える所得の高い女性を中心に広がった。こうしたことが外国人家事労働者の雇用増加の背景となっており、その意味でアジアの経済成長の一端を陰で支えていたのは外国人家事労働者たちだった。1997年にはアジア経済危機が起これ、これらの国々では失業率が増加したが、外国人家事労働者の数は伸び続けた。香港は新型肺炎の影響により2003年にも建設業や製造業を含む外国人労働者の数を減少させるが、2004年には再び増加基調に転じた。

フィリピン人家事労働者と比べると、インドネシア人家事労働者の特徴は年齢が若いことと教育水準が低いことにある。資料はやや古くなるが、香港ではフィリピン人家事労働者の平均年齢は33歳で33%が大学を卒業しており、29%が大学中退者であるのに対し、

インドネシア人家事労働者は平均年齢が27歳（最頻値は21歳）で、高校卒業程度が最も多い<sup>7</sup>。またフィリピン人、インドネシア人ともに既婚者も約半数いることから、女性の海外就労は未婚・既婚を問わず一般化している。

住み込みの外国人家事労働者は、経済的にも社会的にも低い地位に置かれている。経済的には彼女らの賃金は最低賃金を基本とするものの、労働時間に関する規定がないため長時間労働を強いられ、それが賃金に反映されない。また、外国人家事労働者は自分の社会的地位も低いと感じている。香港で差別を経験したと感じる者のうち、その原因が「家事労働者だから」と考えている者は60.3%であった。その他に、「年齢で差別された」が3.8%、「女性だから」が5.0%、「外国人だから」が22.2%である<sup>8</sup>。つまり彼女らは母国に比べるとより多くの賃金を手にすることが出来るが、社会的には地位の下降を経験する。これは「矛盾した階級移動（contradictory class movement）」とも呼ばれる<sup>9</sup>。さらに、彼女らは家事・介護労働者としてしか滞在することはできず、基本的には家族を形成することもキャリアアップによる社会的な上昇も認められていない。

図表 17 外国人家事労働者の出身国籍別の労働条件の比較

	労働日数	休日日数	労働時間 (1日あたり)	労働時間 (月あたり)	月給(日本円)	時給(日本円)
<b>台湾</b>	29.0	1.0	13.5	391.8	65342	166.8
フィリピン	28.6	1.4	13.5	385.5	64816	168.1
インドネシア	28.9	1.1	13.5	390.2	65716	168.4
ベトナム	29.3	0.7	13.5	395.1	65505	165.8
<b>香港</b>	25.7	4.3	13.5	347.0	48787	140.6
フィリピン	24.9	5.1	13.5	336.2	53887	160.3
インドネシア	26.8	3.2	13.5	361.8	41960	116.0
<b>シンガポール</b>	29.1	0.9	13.5	392.3	23390	57.1
フィリピン	28.6	1.4	13.5	386.7	27751	71.8
インドネシア	29.5	0.5	13.5	398.9	15858	39.8

出所：行政院労工委員会[2006]、安里[2004a, b]、Asato[2004]、AMC and CMR[2001]

注：データは推測値である。台湾のデータは行政院労工委員会[2006]による。労働時間につ

いては3カ国いずれにおいても規定がないことから国家間の違いがないものとみなし、行政院労工委員会[2006]が雇用主に対して行った調査結果を、データのない香港とシンガポールにも用いている。それ以外のデータに関し、香港は Asian Migrant Centre and Coalition for Migrants' Rights[2001]をもとにし、賃金についてはその後の最低賃金の変化分を考慮してある。シンガポールの賃金は現地の英字紙 Strait Times (2003年7月14日、2005年2月21日)などによる。また、休日の取得状況については現地英字紙の Today (2006年8月3日)や聞き取り調査を参考にしている。シンガポール全体の賃金の平均値はフィリピン人とインドネシア人労働者の加重平均値で、その他の国籍の労働者は反映されていない。

インドネシア人労働者が増大した点については理由がある(図表17)。インドネシア人家事労働者が増大しているシンガポール、台湾、香港の労働条件を比較検討してみよう。ここでは、インドネシア人の労働条件がフィリピン人のそれと比較して全体的に劣っているが、この事実こそがインドネシア人労働者の雇用が促進される理由となっている。この背景には、インドネシア政府が意図的に労働条件をダンピングすることで労働市場を確保しようとする狙いがある。

インドネシア政府労働移住省は、インドネシア人労働者の労働環境がフィリピン人労働者より悪いのは、先発のフィリピンの方が英語も話せて経験も豊富であり、彼女らと競争するためには労働条件にこだわることはできないためとしている<sup>10</sup>。こういった姿勢が、受け入れ国における労働法令を下回る労働条件での雇用を黙認する原因の1つとなっている<sup>11</sup>。たとえば、香港ではインドネシア人労働者の平均的な賃金は、香港政府の定めた基準よりも低く、休日の日数も基準より少ない。これはインドネシア領事館がこうした雇用契約書の不備を黙認し、就労を許可していることに根ざしている。なお、送り出しが急速に進むインドネシアでは、制度の不備も多くみられる。送り出し前の斡旋業者による労働者の監禁、高額な斡旋料の取立ておよび受け入れ国の法令に違反した契約更新時の斡旋料の取立て、パスポートの偽造、移住労働者専用のゲートであるスカルノハッタ国際空港第三ターミナルにおける空港職員の金銭要求といった問題は、2004年にインドネシア人移住労働者保護法が可決された後もみられる問題である<sup>12</sup>。

受け入れ国の労働法令以下の労働条件を容認するといった労働条件のダンピングを通して、フィリピン人が多く占める労働市場に参入するという政策は成功した。というのも、賃金水準が低く抑えられたため、受け入れ国においてインドネシア人家事労働者の雇用が飛躍的に増大したからである。また、斡旋料については就労後に返済することとなったため、送り出し側の斡旋料は高騰しても労働者が気軽に稼げに出ることができるようにな

った。しかし、斡旋料の高騰は教育といった生産的な部分に費やされるとは限らないので、7 か月から1 年分に及ぶ賃金額に相当する斡旋料の支払いは斡旋業者の利益分配の上昇を意味する。特に雇用者が支払うあっせん手数料が下がったことにより、雇用主の支払う雇用コストが低下したため、労働者の需要を作り出した。また、受け入れ国の斡旋業者も、利益率の高い新規参入国からの斡旋を優先したため、インドネシア人労働者は増大することとなったのである。

つまり、新規参入国の労働市場のシェア拡大は、主に次の2 点から説明することができる。1 つ目は、斡旋料の高騰が労働者側に不当に過大な負担を強いる一方、受け入れ側の雇用コストが減ったため、当該送り出し国労働者に対する需要が増大したことである。2 つ目はより安価で柔軟な労働力をもたらしたことによる労働需要の増大である。これは、送り出し国政府機関による労働条件のダンピングにより実現した、つまり、こうした政府の態度は出稼ぎ労働の保護なき促進政策であり、そのプロセスが家事労働者の増大をもたらしたといえる。労働市場におけるシェアを拡大させることを目的とした新規参入国の政策は、当然のことながら送り出しの歴史の長いタイやフィリピンとの違いが生じ、送り出し国間の格差を発生させ、序列化・階層化を生じさせた<sup>13</sup>。

しかし、インドネシア政府も移住労働者の保護政策に取り組まざるを得ない以下のような重要な出来事があった。□相次ぐインドネシア人労働者の虐待事件・事故、□マレーシア政府による非合法労働者に対する強制出国処分や収容所における処遇がナショナリズムに火をつけたこと、□スハルト政権時代は抑制されてきた NGO による活動が活発化したこと、□香港で組織化されたインドネシア人労働者の労働組合や NGO が香港政府を巻き込んでインドネシア政府に移住労働者の保護に関する圧力をかけたこと、などである。

例えば、インドネシアでよく取り上げられたマレーシアでは非合法滞在のインドネシア人が多く就労しているが、2002 年時点では 105 万人の労働者のうち、約半数にあたる 48 万人が不法就労とみられていた<sup>14</sup>。マレーシアは同年出入国管理法 No.1154 により不法労働者に対する規制を強化し、非合法滞在者の集住地域の強制的な解体や焼却を行い、約 40 万人が国境付近に位置するインドネシア領に強制出国させられた。カリマンタン島近郊のヌヌカン島 Nunukan では、帰還者が就労の継続を求めるなかで、不衛生な住環境におかれた移住労働者の間で多数の病人が出たほか、マレーシアの収容所では合計 79 人が死亡したという<sup>15</sup>。ヌヌカン島事件はインドネシア政府の対応に批判が上がるとともに、マレーシ

ア政府に対しても大きな批判が上がった。さらに家事労働者に対する虐待などが報道されると、NGOがデモを行うなど移住労働者を契機とした政府批判が巻き起こった。

インドネシア人労働者の保護についてはマレーシアだけではなく、比較的労働法令が整備されている香港でも大きな議論となった。香港では移住労働者による組織化が自由なため、多くの国際NGOが組織されている。1990年代になると増大する外国人家事労働者自身の組織化が進んだ。Asian Migrant Centreは労働組合の設立に力を入れてきたが、香港初の家事労働者の労働組合はフィリピン人家事労働者を主体としたアジア家事労働者労働組合（Asian Domestic Workers' Union：ADWU）であった。

組織化はフィリピン人に遅れてやってきたインドネシア人に対しても行われた。1996年に在香港インドネシア人グループ（the Indonesian Group in Hong Kong）が発足するが、その後組合の組織化を進め、1999年インドネシア人家事労働者労働組合（Indonesian Migrant Workers' Union）を誕生させた。スハルト政権の後遺症で自由な政治活動に大きな抵抗感があったため組織化は困難を極めたが、同年の組織化以降労働組合は拡大し、2003年には組合員が約2,500人にまで達した。組合員になると、当初強制出国になるのではないかという恐れから、マスクをかぶってデモに参加していた頃とは異なり、インドネシア領事館の前で氣勢を上げることもできるようになった。2004年には最低賃金と雇用税の導入に反対し、各国の家事労働者が集結し、1万人の家事労働者がデモに参加し、インドネシア人労働者も多くが参加した。

しかしインドネシア人家事労働者の処遇は香港の労働法令を満たすものではなかったため、香港を代表する英字紙である South China Morning Post などマスメディアはインドネシア人労働者に対する賃金未払い、虐待、斡旋料問題を繰り返し取り上げた。IMWUは家事労働者の代表者と位置付けられ、香港政庁やインドネシア領事館、インドネシア政府、ILOといった国際機関などと直接交渉を行うようになった<sup>16</sup>。労働運動と政策上の成果は必ずしも因果関係が明らかではない。本来インドネシア政府は、労働者保護の役割を期待されたにもかかわらず、労働者のダンピングを容認することで労働者派遣を進めようとした。これに対して、労働者自身が公に発言し社会に対して発言したことは大きな意義がある。

労働者のダンピングをも生じさせた過当競争は、若干落ち着きを取り戻しているといえるであろう。というのも、受け入れ国も積極的に斡旋に介入しているからである。例えば香港、台湾、韓国政府による斡旋過程や二国間協定を通しての介入、雇用主や労働者からの不当な斡旋に対する異議申し立て<sup>17</sup>、市民団体による断続的な社会運動、政権交代など



がその理由である。2002年には問題が指摘されてきた斡旋業者規制、渡航前研修の明確化などが定められ、2004年には先述のとおり大統領直属の海外労働者派遣・保護庁(BNP2TKI)が設立された。労働移住省とBNP2TKIの権益と業務分担をめぐってまだ混乱が続いているが、徐々に保護制度は整いつつある。

海外労働者派遣・保護庁は、その名称から促進と保護の両立を目指していることがわかる。一見矛盾するように見えるが、フィリピンも同様の立場をとっていて、送り出し国の論理は、「人の移動は基本的人権の範疇である」というものだ<sup>18</sup>。具体的な保護策の一つは、受け入れ国における最低賃金以下の賃金の容認といった労働力のダンピングの阻止である。これまでフィリピン人と比べて教育水準や英語の水準の低さから低賃金を容認してきたが、2007年労働移住省はシンガポール、サウジアラビア、バーレーン、ヨルダン、アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェートでの給与基準を引き上げる要請を行っている<sup>19</sup>。

また移住労働の高度人材化という試みも行われている。通常、職業訓練は自国の労働者を想定している。例えば介護の訓練制度が始まったことからわかる通り、日本への送り出しを前提に職業訓練制度が整備されている。看護も同様である。インドネシア看護師協会会長によると、看護の国際化を進めるためには看護師法の成立が必要であるという。具体的には3年間の専門教育を受けたDIII(Diploma 3)以上への資格の統一、看護師国家試験の導入、教育カリキュラムの見直しなどを通して看護教育体制の「国際化」により送り出しを促進するというものである。これは看護師に限らず、オーストラリアなど英語圏の送り出しを促進するために英語教育の充実を図っている<sup>20</sup>。以上のとおり、海外における雇用の可能性(employability)を高めるために人材育成制度が整備されており、国内労働市場優先というよりも、賃金の高い海外での就労に対する関心が高まっている。

### 3. 医療・福祉部門における送り出し——インドネシア・日本経済連携協定

日本における外国人登録をしているインドネシア人は2007年末現在で2万5620人に上る<sup>21</sup>。これは国籍別登録者数では第8位である。男女比で見ると、男性が1万7800人、女性が7803人と、男性が多いのがインドネシア人の特徴である。これは研修・技能実習生が多いため、フィリピンなどと異なり興行で入国する者が少ないことと関係がある。在留資格別にみると、最も多いのが特定活動の中の「その他」に含まれるものであり、このほとんどは技能実習生と考えられる。その次に多いのが研修で、研修・技能実習制度で来

日・滞在しているインドネシア人が多いことを示している。

図表 18 日本におけるインドネシア人の在留資格別滞在人数（2007年現在）

在留資格	人	在留資格	人
特定活動その他	6,390	家族滞在	1,590
研修	5,069	短期滞在	963
日本人の配偶者など	3,129	興行	430
永住者	2,436	就学	338
留学	1,869	その他	3,406

出所：入管協会編[2008]より作成。

インドネシア政府は、ASEAN 諸国は域内における貿易の自由化を進める以外に、諸外国との自由貿易協定の締結にも力を入れてきた。インドネシア政府も経済連携協定というより、包括的な自由貿易協定によって日本との貿易自由化の促進を進めてきた。インドネシア日本経済連携交渉（IJEPA）は、日本フィリピン経済連携協定（JPEPA）のそれよりも遅れて始まったが、フィリピン上院で協定批准がストップしている間に、2006年にはインドネシアとのEPAが大筋で合意し、看護師・介護福祉士候補者の受け入れが盛り込まれた。2007年には協定が調印された。受け入れ方法はフィリピンを基本的には踏襲している。2008年8月、208人のインドネシア人看護師・介護福祉士候補者が来日し、6ヵ月間の日本語研修ののち、2009年1月下旬から2月にかけて受け入れ機関における研修が開始された。

ここからは今回の送り出し・受け入れの枠組みがインドネシア側から見てどのように認識されているのか、政府関係者、看護大学、候補者などに対する聞き取りからをまとめてみたい。

第1陣についていえば、両国のMOU（覚書）締結の遅れにより募集期間が1週間余りと短かったため、保護庁はわずか5つの保健省州事務所にしか告知していなかった。応募段階で約300人いたが、その後のマッチングが成立したのは226人、最終的に雇用契約書にサインしたのは208人になった。これは予定されていた500人の半分に満たない。候補者はかなり限られた時間と情報で決断したといえる。

また、海外労働者派遣・保護庁（BNP2TKI）によるとマッチングの過程で日本側から73人の採用を見送った。ほとんどが男性であり、圧倒的に女性が多い日本の看護・介護の現

場で男性の受け入れ体制ができて整っていないことが浮き彫りにされた。マッチングの最終段階での大量の採用見送りはインドネシア側でも予想しておらず、次回以降の課題となった。短期間の募集と大量のマッチング段階のミスマッチにより予定されていた500人の定員を満たすことができなかつたため、残りは第2陣の定員に充てられることとなった。

#### ・候補者の属性

2008年8月1日から5日にかけて、出発前研修で行った簡単なアンケート調査をもとに、候補者についてみてみたい。来日した看護師・介護福祉士候補者はそれぞれ104人であり、男性が35%を占める。介護福祉士候補者の男性の割合は約45%で際立っており、他方看護師は27%である。インドネシアでは宗教的な理由もあり、男性看護師による女性患者に対するケアには制限があるものの、それでも男性の割合は日本よりも高い。

看護師候補者として来日できる要件は業務経験が2年以上であることから、平均年齢は介護士よりも高く27.4歳である（調査対象104人）。既婚者は約2割に達する。宗教（同102人）についてはイスラム教が最も多く72%、カトリック8%、プロテスタント2%、その他（ヒンズー教など）2%となっている。看護師としての就労経験年数は平均4.4年（最小2年、最長15年）で、サウジアラビアなど海外就労経験者も数人いる。

介護福祉士候補者の応募資格要件は看護師資格を持つ者であるが、就業年数は問われない。したがって、看護師候補者としての要件を満たすことができない者による応募がほとんどであり、平均就業年数は平均1.6年と短く、約43%は就業したことのない新卒者である。そのため平均年齢は24.3歳と若い（調査対象74人）。また84%はイスラム教徒で、日本語学習者の割合が高い。日本語学習者の割合が高いのは、チレボン出身学生が渡航を前提として事前に日本語講習を受けていたためである。また、ジャカルタの看護学校においてもビナワン看護大学のように募集開始後に日本語教室を開設したところもある。

実務経験の少ない介護福祉士候補者の来日目的は経済的要因が大きく、実務経験の長い看護師候補者の場合にはキャリア開発が大きいとされる。その意味においては看護師候補者が日本の最先端の医療機器を用いた看護を学びたいという期待は大きい。また日本はJICAなどを通して支援のために看護師を受け入れてきた経験があるため、今回の受け入れをJICAのそれとダブらせて認識している者もいる<sup>22</sup>。

今回の協定を結ぶのにあたり、日本側は斡旋にかかる不正防止を交渉の力点に据え、保健庁（BNP2GTKI）を始め労働移住省も協力してきた。その結果、第1陣の候補者負担コ

ストはかなり低く抑えられている。看護師・介護福祉士候補者が費やした費用総額の平均は約4万8000円である。これには出発前研修（約1万円）、看護師試験（約3000円）以外に、居住地からジャカルタまでの交通費や渡航準備費用などが含まれる。アンケート・聞き取り調査では詐欺・詐取を目的としたブローカーの存在や被害はなく、「G to G（政府間協定）だから安心して応募することができた」という声もよく聞かれた。第1陣に関しては斡旋に伴う中間搾取を排除することができたというふうに考えていいであろう。

### ・看護師・介護福祉士候補者の抱える問題点

今回の送り出しにおける問題を指摘したい。第1の問題点は地位と賃金についてである。経済連携協定の交渉過程で、インドネシア政府は特に看護師候補者の地位と賃金に強い関心を示した。看護師候補者は日本で就労する際、日本における看護師や准看護師の資格を持たないため、同等の地位を与えることはできない、というのが日本政府の見解であった。そのため看護助手と相当するとしていたが、インドネシア政府はすでに3年以上の専門教育を受けていること、2年以上の実務経験を積んでいることを強調し、看護助手と同等という日本側の見解に反発した。つまり、資格を取得していないという点では日本の看護師と同等ではないが、看護助手ではなく、したがって賃金もそれに応じたものでなければならないとした。インドネシア側が地位・賃金の明確化にこだわった理由はいくつかある。政府としては応募者に対して労働条件に関する説明責任を負っていたからであると同時に、地位が賃金を大きく規定するため地位の明確化は重要であった。また、保健省や看護協会にとっては、看護助手と同等であれば、EPAがインドネシア人看護師の地位を低下させる懸念があったためである。結局は、地位は看護師候補者であるとして曖昧なものとなったが、業務は看護助手と同様のものであり、後に問題となった。

協定では賃金について日本人と同等以上とすることになっていたが、平均的給与水準は施設によって大きく異なることを理由に、賃金の額をあらかじめ決めておくことは困難として、基準額の設定を拒否した。この点は最後まで交渉が難航したものの、日本側が各施設に平均的な給与の支給を呼び掛けるということで一応の妥協が図られた。

第2の問題点は雇用契約書の不備や理解不足についてである。これは日本の曖昧な雇用慣行をそのまま引きずる形となったからだ。数度にわたるマッチングを終え出発前研修が始まるころに、保護庁や候補者からさまざまな疑問が上がった。最も多かったのが、受け入れ機関が最初に提示した資料と実際の雇用契約書の処遇の大きな違いである。また、筆

者の聞き取りでも、看護師候補者の基本給額は11万円から20万円と大きな開きがあった。政府関係者や候補者の期待とは大きく異なっていたため、インドネシア側では困惑の声が上がった。

よく聞かれた問題点として具体的には以下を挙げることができる。「最初与えられた施設の情報と雇用契約書に、大きな差があるのはどうしてか」「看護師候補なのになぜ業務内容は看護助手か」「看護補助の業務内容は何か」「夜勤の長時間労働は合法なのか」「残業に関する支払い規定が記されていないのはなぜか」「特別有給休暇とは何か」「ボーナスがないのはなぜか」「看護師より介護福祉士の給与が高いのはなぜか」「基本給が11万円で生活できるのか」「とりあえずサインしないとビザが下りないのでサインした」などさまざまな意見や疑問が寄せられた<sup>23</sup>。ところが、こうした疑問に十分答えられないまま雇用締結がなされたのは、政府間協定による候補者と受入機関の顔の見えないマッチングの最大の問題点といえる。なお、こうした点については翌年の第2陣には若干見直された。

また、先の地位に関することだが、一部の看護師候補者の契約書に業務内容が看護助手と記されたことが大きな問題になった。業務内容が看護助手のみとして抽象的にしか記されないことも問題だが、候補者自身が看護助手として扱われることに抵抗があり、一部の候補者はこのことに強く抗議している。

病院にもよるが、一般的にインドネシアの都市部の看護師が床のモップがけを業務としないように、業務内容は国により異なる。ましてや、今回は看護師「候補者」として受け入れるため、地位、業務内容、賃金などの労働条件、さらには試験対策のための学習時間といった諸点を明らかにしておかなければ、後になって「契約内容と異なる」あるいは「聞いていなかった」といった問題が生じる可能性がある。ところが多くの契約書には、例えば業務内容について「看護補助業務」あるいは「看護助手」とだけ記されており、これらが何を指すのか不明確である。すでに外国人看護師を介護士として受け入れている台湾では、契約上業務内容に含まれない掃除をめぐり、フィリピン人看護師と使用者の間で幾度となく労使紛争が発生し、看護師が解雇され帰国させられたケースがある。また、シドニーで看護補助業務に従事するインドネシア人看護師によると、シドニーでは業務内容が最初から明確にされているため、看護師が通常行わないような業務内容であっても事前に合意すれば摩擦は生じないという。

次の問題点は定まらないビジョンについてである。来日して定住を目指すのか、それと

も3年から4年の短期就労かについて候補者の間でビジョンは共有されていない。筆者のアンケート調査や聞き取り調査によれば、来日前から強い意志を持って資格を取得したいと考えているのはごくわずかである。これは日本の受け入れ機関と大きな齟齬を生む懸念がある。というのも、受け入れ機関の多くは試験対策のために多額のコストと労力を割いているが、候補者が資格取得を目標としないのであれば、そもそも日本語や試験勉強をする動機はない。制度と制度の目的、それに候補者のビジョンが一致しなければ、EPAによる受け入れ枠組みは大きな損失となるであろう。

最後にいくつか研修中の問題を取り上げることにはしたい。1つは研修のあり方についてである。日本語学習や試験対策は各受け入れ機関で行うことになっているが、受け入れ機関は効果的な研修についてのノウハウを持っていない。これは医療・福祉部門における外国人労働者の受け入れが初めてであることから、想定されていたことだ。従って、日本語学習のための標準化されたプログラムの提供、研修者のための研修といったプログラムを準備しなければ、各受け入れ機関が無駄な試行錯誤を繰り返すことになる。これは受け入れ機関だけではなく、候補者にとっても不幸なことである。2つ目は先の点に関連するが、継続的な学習をどのように可能とするかである。海外技術者研修協会や国際交流基金における集中学習と異なり、現場の就労に加え、独力で学習を継続することはたやすいことではない。継続的な学習が可能でなければ、このスキームの目標である日本の資格取得は困難であると考えざるを得ない。このことは国家試験を受験する機会が4年間の滞在期間中1度しか与えられない介護福祉士候補者に特にあてはまる。

第3に候補者の看護スキル低下の問題である。看護師候補者の主たる来日の目的はキャリア開発であった。日本の高い医療水準に触れることは大きな魅力である。ところが、看護師候補者の地位は実質上看護助手であり看護師としての職務に従事することはできない。多くの看護師候補者は、「すでに半年以上も点滴を挿入したことがない。日本にいる間に自分のスキルが低下しないかどうか心配である」と語っていることからもわかるとおり、日本の高い医療技術に触れるどころか、スキルを低下させる懸念がある。

厚生労働省は介護・看護の質を維持するため日本の国家資格取得は必須であるとしている。しかし問題は高いハードル自体ではなく、高い要件にもかかわらず、そのプロセスが準備されていないことにある。受け入れ機関に丸投げせず、受け入れのあり方に関する教育、マネジメントといった基盤整備が急務である。

#### 4. 開発と移住労働

世界銀行の発表によると、2007年には60億ドルの送金を記録し、インドネシアはアジアでトップ3に入る海外送金を受け取っている。第1位は中国で257億ドル、第2位はフィリピンで170億ドルであった。GDPに占める海外送金の割合は、インドネシアでおよそ0.6～0.7%程度である。これはフィリピンの13.7%には及ばないが、上昇傾向にある。送金はODAや直接海外投資と同じように、外貨を獲得する手段として政策的に重要視されている。直接海外投資の受け入れは、1997年のアジア経済危機、1998年のスハルト大統領の退陣、2001年のバリ島爆破事件など治安の維持が困難だったため、信用が失墜し海外からの直接投資は安定していない。政治的経済的な不安定性により、海外の資本は逃避現象を起こしたが、ようやく徐々に回復しているといえる。また、政府開発援助の受け入れ額も増減を繰り返している。

その一方で、海外送金に関しては順調に増加しているといえよう。インドネシアのように経済的、政治的リスクがある場合には、安定的な海外送金は外貨獲得を安定させるものとなる。

海外送金が注目されている別の理由は、貧困地域に直接の効果をもたらすと考えられているからである。貧困者が多く存在するインドネシアにおいて、送金を通して農村や出稼ぎを輩出している地域に経済的な直接波及効果がいきわたることは開発戦略としても有効である。さらに、地方分権が進展していることもあり、開発が中央からの上意下達ではなく下からの開発意欲が奨励されている。マイクロファイナンスなど資本の調達という意味では銀行の果たす役割は大きい<sup>24</sup>、移住労働の送金も銀行の役割と類似している。しかし、労働者の送り出しによる送金は様々な問題を抱えている。第1に斡旋料や訓練費用などの多額なコストがかかる点である。第2に仕送りが一時的に貧困を軽減する手段ではあるものの、送金を使い果たすと再び貧困に戻ってしまうという悪循環が繰り返されるといえる点である。仕送りの使途が生産財ではなく、消費財に向かうことが多いと指摘されており、このことが出稼ぎの悪循環を作り出していると考えられる。一部のNGOは、再統合プログラムと称して出稼ぎ労働者から収入の一部を集め、プロジェクト開発費にあてている。たとえば、畜産などの分野に投資して、出稼ぎに出なくても立ちゆくような事業を行ったりしている。しかし、出稼ぎ労働者が事業経営するだけの経験と知識があるとは限らず、再統合プログラムは必ずしも成功しているとは言えない<sup>25</sup>。さらに従来から指摘され

ていることだが、家族の分離やそれに付随する介護や子育てなどのケアの担い手問題など、出稼ぎへの依存による社会コスト問題は依然として深刻である。

## まとめ

本稿では以下の2点を中心に取り上げた。第1は送り出しの促進である。労働者の処遇のダンピングと斡旋料の後払い方式の確立は、インドネシア人労働者を国際労働市場に編入させる上で重要な役割を果たしてきた。後者については、貧困層も出稼ぎの機会を得ることができる点において、フィリピンと異なる点である。近年は民主化や市民団体の圧力が大きくなり、保護政策が重視されるようになった。これには受け入れ国との協定などにも大きな影響を与えている。

第2は移住労働者の女性の増大についてである。インドネシアは移住労働の女性化が最も顕著であり、中でも家事労働者の占める割合が高い。外国人家事労働者については、従来から人権上の問題が取り上げられてきたが、インドネシア人労働者も虐待などの人権侵害を受けた者は多い。日本に対しては、家事労働者の送り出しは行っていないものの、看護師と介護福祉士の候補者の送り出しを2008年に開始した。これも移住労働の女性化の側面である。

今後は人材育成を通して、より高度な人材の送り出しに力を入れると思われるが、同様の政策は、フィリピンをはじめベトナムなど他の送り出し国も行っており、送り出し国間の競争は今後もますます激しくなると見込まれる。

<sup>1</sup> [OECD 2007]

<sup>2</sup> [平野 2009]

<sup>3</sup> 図表 12 から 15 については、すべて労働移住省のホームページの統計資料を用いている。  
www.naketrans.go.id (最終アクセス日 2008 年 9 月 1 日)

<sup>4</sup> [World Bank 2006]

<sup>5</sup> [平野 2009]

<sup>6</sup> 農村の潜在労働力が限られているアジア NIEs においては工業化の過程で特に労働力不足が深刻化していた。

<sup>7</sup> 移住労働者を支援する非政府組織（在香港）である Asian Migrant Centre が、香港政府機会の平等委員会の補助金を用いて外国人家事労働者を対象に行った調査にもとづく。調査は 2000 年の 9 月から 12 月にかけて行われている。サンプル数 2,500 人。[AMC and MFA 2001]

<sup>8</sup> [AMC and MFA 2001]

<sup>9</sup> [小ヶ谷 2001]

<sup>10</sup> ジャカルタにおける聞き取り調査から（2003 年 12 月）。詳細は安里[2008]を参照。

<sup>11</sup> [Indonesian Migrant Workers Union and Offstream 2002]

<sup>12</sup> こうした点は移住労働者に対する聞き取りからも明らかであった。

<sup>13</sup> 移住労働の社会コストは家族離散、ケアの担い手問題、育児放棄といった家族の再生産労働の問題、専



門職種の場合には人材流出や、質の低下の問題、さらには女性の大量の移住による人口構成の変化とそれに由来するコミュニティの維持の困難などがある。[安里 2008a]

<sup>14</sup> [AMC 2004: 167]

<sup>15</sup> [AMC 2004]

<sup>16</sup> [安里 2001, 伊藤 2008]

<sup>17</sup> 家事労働者に関しては、不当な斡旋業者の実態が雇用主や労働者からメディアを通して明らかにされることが多い。雇用主は中間層が多く、新聞紙上でも家事労働者に対する関心は高い。

<sup>18</sup> インドネシア看護協会、フィリピン看護協会に対する聞き取り調査から。

<sup>19</sup> [平野 2009: 45]

<sup>20</sup> Rebut Pasar Australia, Bahasa Inggris TKI Harus Ditingkatkan, BNP2TKI berita, July 22, 2009. [www.bnptki.go.id](http://www.bnptki.go.id) よりアクセス可能。最終アクセス日 2009年7月31日。

<sup>21</sup> [平野 2009: 45]

<sup>22</sup> インドネシア・バリ州のある公立病院における聞き取り調査から(2009年3月)。

<sup>23</sup> 2008年8月、ジャカルタにおける聞き取り調査から。

<sup>24</sup> [Nugroho 2006]

<sup>25</sup> たとえば、プロクウェルトにおける畜産事業は失敗に終わっている。理由として移住女性による起業が容易でないこと、また専門的知識に乏しいこと、さらには共同事業は必ずしも当事者の希望と合致しないことをあげることができる。

## 【参考文献】

安里和晃 (2008) 「東アジアで就労する家事・介護労働者」奥島美夏編『日本のインドネシア人社会』270-288頁、明石書店。

安里和晃 (2004a) 「台湾における外国人家事・介護労働者の処遇について—制度の検討と運用上の問題点」『龍谷大学経済学論集(民際学特集)』第43巻第5号、1-28頁。

安里和晃 (2004b) 「国籍別の雇用契約書からみる外国人労働者の実態—台湾の介護労働者を事例として—」『龍谷大学大学院経済研究』第4号、55-71頁。

安里和晃 (2001) 「香港における出入国管理と外国人労働者政策—90年代の外国人家事労働者をめぐる処遇を中心に」梶田孝道編『国際移民の新動向と外国人政策の課題—各国における現状と取り組み—』法務省東京入国管理局。

伊藤るり (2008) 「再生産労働の国際移転とジェンダー秩序の再編」伊藤るり・足立眞理子編著『国際移動とく連鎖するジェンダー—』作品社、21-46頁。

小ヶ谷千穂 (2001) 「国際労働移動とジェンダー—アジアにおける移住家事労働者の組織活動をめぐって—」梶田孝道編著『講座・国際変動7 国際化とアイデンティティ』

台湾政府行政院劳工委員会編 (2006) 『外籍劳工運用及管理調査報告(含外籍監護工)』行政院劳工委員会。

入管協会編 (2008) 『在留外国人統計』入管協会。

平野恵子 (2009) 「インドネシアの海外雇用政策—移住労働の女性化を中心に」国際移動とジェンダー研究会編「アジアにおける再生産領域のグローバル化とジェンダー再配置」一橋大学大学院社会学研究科・伊藤るり研究室、30-48頁。

- Asato, Wako [2004] “Negotiating Spaces in the Labor Market: Foreign and Local Domestic Workers in Hong Kong”, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol.13, No2, pp255-274: Manila.
- Asian Migrant Centre and Migrant Forum in Asia [2001, 2004] *Asian Migrant Yearbook*, Hong Kong: Asian Migrant Centre.
- Nugroho Fentiny [2006] “Dealing with Poverty Alleviation in Indonesia”, Ngoh Tiong Tan and S. Vasoo ed., *Challenge of Social Care in Asia*, Marshall Cavendish.
- OECD[2007] *Immigrant Health Workers in OECD: Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration*, 2007.
- South China Morning Post
- Straits Times
- Today
- World Bank [2006] *World Development Report 2006*, World Bank.

## 第4章 中国における労働力送り出し政策（岡室 美恵子）

### はじめに

2007年の中国人海外就労者による本国への（流入）送金額は328億ドルと推定され、インドに次ぎ世界第2位を占めている。しかしながら、中国のGDPに占めるその割合は、わずか1%である（Migration and Remittances Factbook 2008, World Bank）。一方、CGAP（貧困層支援協議グループ：Consultative Group to Assist the Poor）が2005年に発表したレポートによると、同年の中国農民工（農村からの出稼ぎ者）による国内送金額は約249億元（約300.7億ドル）と推定される。この金額は、その年の送金額で世界第1位になったインド本国への送金額をはるかに超える金額である。

「国内の流動人口が海外に向かったら…」 「中国国内の労働力不足が到来したら…」 中国における労働力の海外送金については、将来的に多様な仮説が浮かんでくる。本章は、日本にとって最大の送り出し国の将来的な日本への影響を分析するための基礎資料として、中国の労働力送金の現状と政策を整理し、中国が直面する課題を検討する。

### 1. 人口動態と人口政策

#### 1-1 巨大な労働力と巨大な失業

「2008年国民経済と社会発展統計公報」によると、08年末の中国の人口は、13億2802万人、生産年齢人口9億1647万人、就業人口は7億7480万人（うち都市部3億210万人）と報告されている。登録失業者数は886万人、失業率は4.2%である。失業率は、数字の上では、決して高い水準ではない。しかしながら、この数字は都市部の登録失業者に限定されている。2008年12月、中国社会科学院が発表した「社会青書2009年版」は、2008年の失業率を9.7%、2009年については14%と予測している。さらに登録できない者と農村部の失業者を含めれば、失業率は20%近くになるという。これは、日本の人口の1～2倍の失業者が存在する可能性を示している。

#### 1-2 社会の二重構造と巨大な流動人口

中国には「戸口（フーコウ）」と呼ばれる戸籍の制度がある。この制度は、計画経済下で人口分布を厳格に管理するために作られ、移動は非常に難しく、「戸口」がなければ、子供の就学や医療サービス、保険などの福利厚生を受けることができない。それにもかか

ならず、全人口の1割が「戸口」の所在地以外で生活している<sup>1</sup>。

「戸口」には、都市戸籍と農村戸籍の区別があり、流動人口は、主に農村戸籍に集中している。2008年末の「農民工（農村からの出稼ぎ労働者）」の総数は、2億2542万人、うち、省外へ出稼ぎに行く農民工は、1億4041万人と報告されている<sup>2</sup>。これは、日本の人口に匹敵する人口が故郷を離れ流動していることを意味する。このような農村部から豊かな都市部への人口の移動を引き起こす要因の1つとして、所得格差があげられる。2007年の日本のジニ係数は、0.249に対し、中国は、0.462である<sup>3</sup>。これは、社会不安を引き起こす可能性のある国際的警戒水準にあることを示している。

2009年2月2日、国務院<sup>4</sup>新聞弁公室主催の記者会見において、中央財經領導グループ弁公室副主任、中央農村工作領導グループ弁公室主任陳錫文は、1億3000万人の農民工のうち、約15.3%が金融危機の影響により失業または職が見つからず帰郷すると発表した。

### 1-3 巨大で急速な高齢化

2008年末の中国の60歳以上の人口は、1億5989万人（12%）、65歳以上では、1億956万人（8.3%）である<sup>5</sup>。これらの数字は日本の総人口に匹敵する高齢者人口が中国1国存在していることを示している。また、高齢化率が7%を超えてからその倍の14%に達するまでの所要年数（倍加年数）は、中国の場合、2001年に7.1%となり、倍加年数は、25年と予測されている。

先進国が高齢化に入った時点で、1人あたりのGDPは5000～1万ドルに達するといわれるが、中国が高齢化社会に入った2001年の1人あたりGDPは、912ドル（7543元）だった。IMFの2008年推計では、中国の1人あたりGDPは3315ドルで世界104位である。中国の「人口ボーナス」は2015年頃消滅すると言われており<sup>6</sup>、「未富先老（富まぬうちに老いてしまう）」といわれている状況をかいま見ることができる。農村部の60歳以上の人口は約1億1000万人（65歳以上は約6000万）で、高齢者の約7割を占めており<sup>7</sup>、状況はさらに深刻である。

## 2. 海外への労働力送出国の概況

### 2-1 送出政策の変遷

#### (1) 対外協力事業としての労働力輸出

中国語の「輸出」は日本語では「送出」の意味である。労働力の送り出しは「労務輸出」

といい、うち国外と域外（台湾・マカオ・香港）への送出しには、「対外労務輸出」「外派労務」「労務出口（“出口”は輸出の意味）」などの呼称がある。中国では、諸外国との経済活動は、対外的な経済協力であり、その重要な要素の1つが海外への労働力の派遣協力であるとされる。現在は、「互利共赢（相互利益）」の原則に基づくものと位置づけられている。

政策としての海外への労働者の送り出しは「対外工事請負における外派労務」「対外労務協力」の2つの方式が法令で定められている。「対外工事請負における外派労務」とは、資格を持つ企業が、国外で契約し実施する請負工事プロジェクトに各種労働者を派遣する経済活動で、労働者の雇用主は、国内企業である<sup>8</sup>。一方、「対外労務協力」とは、「対外労務協力業務資格管理規則」の規定にあった国内企業と、外国人労働者を受入・雇用することを許された国外・域外の企業、派遣組織、または個人雇用主との契約により、契約の約定に基づく組織として秩序ある招聘、選抜、派遣を行い、海外の雇用主に労務サービスを提供し、管理を行う経済活動である<sup>9</sup>。

1949年に中華人民共和国が誕生した後、中国における海外への「労務輸出(労働力送付)」は、アフリカを中心とした発展途上国への対外援助事業として開始され、1970年代までこの方式が続いた。援助事業は、通常、工事請負の形で実施され、先ずプロジェクトを中国企業が落札し、国内で労働者を招集・派遣する形式をとっていた。中国の外貨準備高は2009年6月末に2兆1316億ドルとなり、3年連続世界一を保持しているが、建国から1990年代半ばまでは、極端な外貨不足が続いており、為替の集中管理が実施されていた。企業の対外直接投資は厳しく制限され、対外援助事業と労務輸出に関わる為替管理も厳格になされていた。

## （2）外貨獲得から商業的派遣へ

1979年日本からの円借款の受入れが始まり、中国政府は援助受入れへの方針転換を図った。翌年、国務院は海外における請負工事と労務協力の定義を修正し、その目的を、①関係国との友好関係の促進、②国家のための外貨獲得、③先進的技術の取得と人材育成と位置づけた。この定義に従い、労働力輸出も、対外無償援助としての労働力派遣から、被援助国と中国との相互利益を目指すものへと政策が転換された。

1984年に沿海部14都市が開放され、改革・開放政策が一気に推進されると、外貨の獲得を目的として、フィリピン、インドネシア、中東諸国などの地域で、建設工事の請負とそ

れに伴う労働力の送出しが始まった。ただし、国家事業としての位置づけは変わらず、労働力の送出し量は、旧対外経済貿易合作部（現商務部）が統括し、同部から各地方政府の対外経済貿易部門に割り当てられ、派遣労働者は、政府からの直接派遣という位置づけであった。

1990年の湾岸戦争の勃発により、中国人労働者1万5000人が引き上げ、在外労働者数は85年のレベルまで落ち込み、以後、派遣先は、香港、マカオ、パキスタン、米国などのアジア地域や米国が主流になった（太2005）。派遣先の変更には、中国の外交政策上の転換も大きく影響している。1990年1月、中国政府は、天安門事件で発令された戒厳令を解除した。この年、国務院は「労働就業工作に関する国務院の通知」を公布した。当時は経済引締めの影響もあり、「待業」と呼んでいた失業状況が深刻化しており、通知には「地域の事情にあわせ、人々のニーズにあった社会サービス性の事業へ待業人員を動員、配置する。十分に中国の労働力資源の優勢を発揮し、対外労働輸出を拡大する」と記された。翌1991年、日本では国際研修協力機構（JITCO）が発足し、同機構を基盤とした外国人研修生制度が開始された。この年の日本との労働輸出契約金額は、前年に比べ8.8倍にも膨れ上がった<sup>10</sup>。翌1992年、鄧小平が「南巡講和」を行い、以後、改革・開放政策が加速し、海外投資への規制緩和が進んだ。

同年10月、第14回党大会において「社会主義市場経済」が提起され、国有企業改革が始まった。11月、旧労働部<sup>11</sup>が「境外就業服務機構管理規定」を定め、海外への人材仲介業の管理を開始し、労働輸出数は、前年に比べ1.5倍になった（図表19参照）。太（2005）は「政府と企業の分離が進み、労働力の送出しは、企業と労働者間の契約となり、企業が自らの利益のために労働力の海外送出しを行うようになり、派遣する企業数、派遣者数ともに増加し、海外への労働力輸出事業は、より商業性の高いものへと形を変えていった」と説明している<sup>12</sup>。

図表 19 中国の労働力海外送出的変遷

年	登録失業者数 (万人) a	前年比 (%)	登録失業率 (%)	一時帰 休者数 (人) b	a+b (万 人)	在外労働者 からの送金 (百万ドル)	在外労働 者数 (人) ①	プロ ジェク ト請負 ②	労務派 遣③	その他 (83- 89)/設 計コン サルタ ント (95)	前年比 (%)			GDP (億 元)	
											①	②	③		
1978	530.0		5.3			537.3									
1979	567.6	7.1	5.4			590.4	2,190							4,063	
1980	541.5	4.6	4.9			576.0	17,618							4,546	
1981	439.5	18.8	3.8			417.6								4,889	
1982	379.4	13.7	3.2			563.7	1976年からの合算							5,330	
1983	271.4	28.5	2.3			497.4	30,971	13,056	17,663	252				5,986	
1984	235.7	13.2	1.9			371.3	49,975	21,910	27,557	508		61.36	67.82	56.02	7,244
1985	238.5	1.2	1.8			253.0	56,264	30,640	24,895	729		12.58	39.84	-9.66	9,041
1986	264.4	10.9	2.0			438.4	47,062	27,403	18,991	668		-16.36	-10.56	-23.72	10,274
1987	276.6	4.6	2.0			234.0	64,145	31,300	31,949	896		36.30	14.22	68.23	12,051
1988	296.2	7.1	2.0			385.2	70,884	30,024	39,810	1,050		10.51	-4.08	24.60	15,037
1989	377.9	27.6	2.6			222.3	67,066	23,951	41,867	1,248		-5.39	-20.23	5.17	17,001
1990	383.2	1.4	2.5			209.7	57,939	21,823	36,116			-13.61	-8.88	-13.74	18,718
1991	352.2	8.1	2.3			435.6	89,837	21,523	68,314			55.05	-1.37	89.15	21,826
1992	363.9	3.3	2.3			738.9	130,984	25,420	105,564			45.80	18.11	54.53	26,937
1993	420.1	15.4	2.6			810.9	173,654	34,223	139,431			32.58	34.63	32.08	35,260
1994	476.4	13.4	2.8			985.5	222,578	38,250	184,328			28.17	11.77	32.20	48,108
1995	519.6	9.1	2.9			1,053.1	264,535	38,370	225,915	250		18.85	0.31	22.56	59,811
1996	552.8	6.3	3.0			1,790.2	285,763	38,816	246,598	349		8.02	1.16	9.16	70,142
1997	576.8	4.3	3.1			4,660.8	333,763	47,809	285,529	425		16.80	23.17	15.79	78,061
1998	571.0	1.0	3.1	594.8	1165.8	4,126.9	352,125	61,077	290,771	277		5.50	27.75	1.84	83,024
1999	575.0	0.7	3.1	652.5	1227.5	4,796.1	382,275	55,330	326,494	451		8.56	-9.41	12.29	88,479
2000	595.0	3.5	3.1	657.2	1252.2	6,244.1	425,663	55,612	369,348	703		11.35	0.51	13.13	98,000
2001	681.0	14.4	3.6	515.4	1196.4	8,385.0	475,176					11.63			108,068
2002	770.0	13.1	4.0	409.9	1179.9	13,012.0	489,622					3.04			119,096
2003	800.0	3.9	4.3	260.2	1060.2	17,814.8	525,000					210,000	7.23		135,174
2004	827.0	3.4	4.2	153.0	980.0	19,014.0	535,000					248,000	1.90		159,587
2005	839.0	1.5	4.2	61.0	900.0	20,337.0	565,000					274,000	5.61		184,739
2006	847.0	1.0	4.1			23,319.0	675,000					351,000	19.47		211,808
2007	830.0	-2.0	4.0			32,833.0	743,000					372,000	10.07		
2008	886.0	6.7	4.2			40,641.0									

出典：「中国労働統計年鑑 2005」、Migration and Remittances Factbook 2008(WB)、「対外  
労務合作統計」「中国対外経済貿易年鑑」「商務年鑑」から作成

中国経済の海外戦略には、「引進來（外資誘致）」「走出去（海外進出）」の2種類がある。

改革・開放後、中国は外資と外国企業の誘致を最優先してきた。1994年1月、国務院は、「対外貿易体制改革を更に進化させることに関する決定」を發布し、中国の対外貿易改革の目標を、統一政策、経営の開放、平等な競争、独立採算、工業と貿易の結合など国際経済システムへの適合とした。その後、1999年になると、中国が繊維・軽工業、家電産業などを対象とした投資を重視する「企業の海外での帯料加工<sup>13</sup>装備業務を展開することの奨励に関する意見」など「走出去」戦略に関する重要通達が次々と發布され、2001～05年の第10次五カ年計画では「走出去」は海外投資の条件整備のための準備段階として位置づけられた。

このような流れにおいて、旧対外経済貿易部は「企業が対外労務請負経営権の資格を申請することを調整し、以後の管理を強化することなどに関する問題の通知」（外経貿政審

函字 1999 年 748 号)、「対外工事請負の部分的調整、対外労務協力経営資格の条件に関する通知」(外経貿発展字 2001 年 735 号)を發布し、国有建設会社、設計院、対外貿易公司等へ、徐々に対外労務請負の経営資格を与えていった。

2002 年 11 月の第 16 回共産党大会では、「比較優位のあるさまざまな所有制の企業が海外に投資し、(中略)実力のある多国籍企業と有名ブランドを作り上げることを奨励する“走出去”戦略」<sup>14</sup>の実施を「対外開放の新段階の重要な動き」と評価し、中国企業とくに大企業の対外投資が加速し、中国の対外戦略は新たな段階に入った。一方、9 月に開催された「全国再就職工作会議」では、朱鎔基(当時首相)、江沢民(当時国家主席)ともに、「雇用問題が深刻である」ことに言及した。「下崗(レイオフ)・失業人員の再就業工作を遂行することに関する中共中央と国務院の通知」では、就業チャネルの拡大に関し「域外労務協力と対外労務輸出の促進」が示され、特に資源採掘や鉱工業に特化した地域に対して、市場ニーズに合った継続可能な産業を発展させる一方で、労働者の域外、国外への就業を組織的に派遣することを奨励した。このような状況下で、「労働・社会保障部(旧労働部)」が新たに「在外就業仲介管理規定」を制定し、同部が管轄する海外向けの人材仲介業務が急速に拡大した。

### (3) 商務部／労働・社会保障部の二頭体制から統一管理へ

現行の「対外労務協力業務資格管理規則」は、2004 年に商務部と国家工商行政管理総局により定められた。1992 年に旧労働部が制定した「境外就業服務機構管理規定」の対象は、同部が定めた事業単位(公営のサービス事業体)にはほぼ限定され、旧対外経済貿易合作部(現商務部)は、前節のとおり経営許可の範囲を緩やかに拡大してきた。ところが、労働・社会保障部(旧労働部)は 2002 年に「在外就業仲介管理規定」を制定し、「在外就業仲介機構経営許可」の認定の範囲を民営企業へと一気に拡大した。この許可証による業務範囲は、労務輸出と実質が変わらないだけでなく、商務部の許可する資格に比べ、取得の要件が緩い。結果として、2002 年まで、仲介組織は旧労働社会保障部の外郭団体など 58 団体にすぎなかったが、2007 年末には、許可証を有する在外就業仲介企業は全国 500 社となり、それらを通じて在外就業する中国公民は、10 万 5000 人、同年の出国者数は 6 万 5000 人となった(2007 年労働と社会保障事業発展統計広報)。

2008 年、労働・社会保障部は、人事部と合併し、「人的資源・社会保障部」へと改編された。在外就業管理業務は商務部へ移管され、同部による一括管理となった。一方、人的



資源・社会保障部には、「農民工」の諸問題を担当する独立した部門が設置された。

2008年からの一括管理化と「整理・整頓<sup>15</sup>」を経て、2009年6月現在、商務部により労務輸出経営企業として正式に認可されている企業は、「対外労務協力企業」937社（うち314社は「境外就業経営企業」からの資格の転換）、「境外就業経営企業」34社となっている。また、「対外工事請負及び労務協力企業の信用などの評価工作の通知」「対外工事請負、労務輸出と設計コンサルタント業務統計制度の通知」などの通達により、業界の信用性の確保と、情報の整備が進められている。

#### （4）「研修」というルート

「国家外国専門家<sup>16</sup>局」は、海外からの頭脳導入仕事を担う行政部門である。建国当初は、主に旧政務院の事務機構として、外国人専門家への接遇サービスを行っていた。文化大革命中は廃止され、1978年に復活した。第11期三中全会で、改革・開放政策の推進が打ち出され、中国政府は国際的な先進技術の導入と外国人の知力の活用による4つの現代化を推進することになった。1983年、鄧小平は、「外国の知力を利用し、外国人に重大建設と各方面の建設に参加してもらおう。これは戦略である。」と述べ<sup>17</sup>、その後、専門家局は徐々に外国人専門家、外国の技術導入の総合管理機能を統括する部門へと転換した。

天安門事件後の戒厳令解除に際し、中国政府は国内の政治的安定を強調した。実際には国内の不安定にもかかわらず、主として西側との経済協力の復活の緊急性に鑑みて、解除を決定したと考えられる（矢吹1990）。「整理・整頓」と引締めが推進される中、海外への訪問団や研修の派遣に関しては、「国外へのミッションと研修に関する国務院弁公庁の規定」（国弁発1990年4号）が通達されている。1992年以降、改革・開放政策は加速し、行政官、国有企業、事業体職員による研修やミッションを名目とした公費出国の増加や研修ブローカーの横行など、混沌とした状態が続いた。

1993年になると、中共中央弁公庁と国務院弁公庁により「公費出張を装った海外旅行の厳禁に関する通知」（中弁発1993年16号）が出された。同年、行政改革を機に、専門家局は、人事院が管轄する国家局として、海外への研修・ミッションを統括する部門となり、「海外へのミッションと研修工作の管理強化に関する通知」（外専発1993年161号）を發布した。この流れは、「外には緩く、中には堅く」を施策として示したものであり、一方で、92年以降の急速な改革・開放政策の進展に対処するための規定であったと考えられる。専門家局は、さらに「事業単位と社会団体が組織する国外域外ミッションと研修工作の資格

認定に関する暫定規定」の通知（外專発 1993 年 204 号）を通知した。

中国では管理権限を制限することが、結果として授権された側の権限を保証し増大させる場合が多い。この規定により、資格認定を受けた団体は、中共中央、国務院の方針・政策と外国専門家局が制定した出国研修規定を遵守することにより、派遣工作在り許可され、登記された名称と代表名で海外の組織と研修に関する協議が締結できるようになった。

前述のように、1991年に日本では技術研修制度が開始された。この年、「対日研修生業務資格に関する暫定通知」が、上記外專発 1993 年 204 号に先立って試行され、翌年正式に発布された。この通知により、日本向け研修団体として選定されたのが、対日 8 団体とよばれる中国国際人材交流協会（専門家局系）、中国農学会（科学技術部、農業部系）、中国対外友好合作服務中心（対外友好交流協会系）、中国対外応用技術交流促進会、中国科技交流中心（科学技術部系）、中国職工対外交流中心（総工会系）、中国国際青年交流中心（中華全国青年聯合会系）、中国職業技能開發交流中心（人的資源・社会保障部系）である。

1993 年 4 月全国人民代表大会が国務院の機構改革案を採択し、国家外国専門家局は旧人事部管理の国家局となり、国務院引智領導小組と弁公室は廃止された。翌年、「三定<sup>18</sup>」の規定により、専門家局は、海外からの頭脳導入と海外への研修業務の統括部門であることが明確化された。2008 年 3 月の行政改革では、旧労働部と人事部が合併し、人的資源・社会保障部が新設された。専門家局が、人的資源・社会保障部の管理下となったため、行政構造上、「研修」の最終上位の統括部門は、人的資源・社会保障部となった。

労務派遣か研修か、商務部による労務派遣業務の一括化は、送出政策や各団体の業務にどのような影響を及ぼすのだろうか。

中国国際人材交流協会が J-1 ビザ（訪問学者）によるニューヨークへの看護師派遣を 2006 年に開始したほか、専門家局の認定団体により、「実習生」の名目で米国への農業研修や、留学ビザによる英国向け「給与付看護師研修」などが推進されてきた。対日 8 団体の 1 つ、中国対外友好合作服務センターも、「今後、どのような体制になるのかわからないが、派遣人材の高度化、工場管理者育成や双方向インターンシップなど派遣業務の多角化を進める方向である」と説明している<sup>19</sup>。

## 2-2 労働力送出の現状

### (1) 労働力送出の規模

2008 年末現在、中国の対外請負工事の取引額は 2630 億ドル、一方、対外労務協力の取

引額は80億6000万ドルで、派遣労働者数は年間42万7000人、在外就業者数74万人である。

全世界に散っている不法中国移民の数については定かなデータがないが、2008年1月現在の米国における不法移民は推定1160万人、うち中国人は22万人で、前年比7万人減になっている<sup>20</sup>。日本における不法残留者数は、2007年1月現在、韓国3万1758人、中国は2万5067人、フィリピン2万4741人、退去強制事例は、中国1万1981人、不法就労は、全体で3万6982人のうち中国人は1万223人だった<sup>21</sup>。また、中国公安部は、2004年から2008年の5年間で全国公安辺防隊が取り締まった違法出国案件は6443件、密航者1万2645人、逮捕した「蛇頭<sup>22</sup>」は2123人であると報告している<sup>23</sup>。

## (2) 派遣先

商務部が発表した2007年の各種労働者の派遣国・地域の上位国は以下のとおりである。日本(7万152人)、シンガポール(2万9387人)マカオ(2万3466人)、ロシア(2万5385人)、香港(1万8963人)、アルジェリア(1万7086人)、スーダン(1万2488人)、韓国(1万1409人)<sup>24</sup>。日本、韓国、香港は、労務輸出が大半、アフリカは工事請負がそれぞれ大半を占める。シンガポール、ロシアへは、労務輸出規模が大きいだけでなく、工事請負でも上位5カ国に入る。小林(2007)は、中国の援助政策の視点から2000年と2005年のデータを比較し、低開発国よりは、アジアの近隣またはアフリカを中心とした資源国へ向かっている点を指摘している。派遣先第1位の日本では、研修資格の中国人登録数は、2007年末現在、6万6576人で日本の研修生の75.6%を占め、技能実習への移行を目的とした在留資格変更者は4万2871人である<sup>25</sup>。

## (3) 派遣業種

2006年6月現在、労務協力による労働者派遣の主な業種は、製造業22.7万人(34%)、建築業21.5万人(34%)、農林牧漁業7.6万人(12%)、交通運輸5.2万人(9%)、飲食サービス1.8万人(3%)であり、建築、紡績、漁業で、5割を超えている<sup>26</sup>。

## (4) 地域特性

2008年末、工事請負取引額の上位5省は、広東省、上海市、江蘇省、山東省、四川省であるが、一方労務派遣数の上位は5省、江蘇省(4万6996人)、山東省(4万5274人)、

福建省（2万7842人）、遼寧省（2万7041人）、広東省（2万5948人）になっている。

これらの地域は、省外からの流入人口の多い上位10省（広東、江蘇、浙江、山東、福建、上海、遼寧、四川、北京、河北（「2005年1%人口サンプリング調査」より）にも名を連ねている。また、四川省は国内流出人口の大きさでもトップであり、広東省への流入が大きい。

### 江蘇省

「建築鉄軍」の異名を持つ江蘇省は、建築業のGDPは8000億元を超える中国第一の建築業発展地域である。省別（上海、北京、天津を除く）1人当たりGDPは、浙江、広東に次ぐ第3位、豊かな財政を背景に、労務輸出のための研修助成事業など農村の労働力転換工作（内部転換、労働輸出、起業支援）を推進している。2007年末の在外就業者数は、プロジェクト派遣4万1268人（35%）、労務派遣7万5929人（65%）、設計コンサルタント7名で合計11万7199人になり全国第1位である。正式に登録された同省の労務輸出経営企業が114社で全国一である。

### 山東省

2007年末の在外労働者数は、9万3793人（工事請負1万6165人、労務輸出7万7582人、設計コンサルタント50人）で、労務輸出が8割を超える。業種別では、製造業3万4186人、建築業2万517人、農林牧漁業1万2613人、交通運輸業5942人、飲食サービス3737人、教育・科学・文化・衛生295人、設計コンサルタント管理39人、コンピュータ技術30人、その他1万6438人。製造、建築、農林牧漁業、交通運輸業で、71.8%を占めている。また、日本と韓国への派遣で2万余人を占め、業種は、水産、機械、電子、服装、漁業、船員など多岐に渡る。シンガポールへは、建設労働者4千余人を派遣している。台湾へは毎年2000余人の漁業労働者を送っていたが、2001年、旧経貿部、国務院台湾事務弁公室等6部門の通知により、派遣を停止している<sup>27</sup>。また、英国への看護師29人、ドイツへの調理師134人、オランダへの花卉栽培240人、カナダへの食肉加工322人など技術系労働者が徐々に増加している。2008年には、船員、看護師が対外労務人口の13.3%を占めたと発表されている（「2008年山東省国民経済と社会発展統計広報」より）。

## 福建省

1人当たりの耕地面積は0.038haで<sup>28</sup>国内の半分しかなく（国内0.08ha）、古くからの華僑の伝統も強い。1988年に省人民代表大会で「民間労務輸出試行規定」を定め、早期に労務輸出に着手した。「福建統計年鑑2008」によると、2007年末の在外就労者数は、工事請負350人、労務派遣5万1021人の合計5万1370人で、労務輸出が99%を占める。1987年に台湾との間で、漁業労働者の派遣が開始され、毎年2～3万人を送り出してきた。これは兩岸経済関係の重要な部分だったのにもかかわらず、うまく機能しなかったことから、労使紛争が絶えなかった。このため2001年に中国政府は送り出しを全面的に中止した。その後、双方の民間ルート働きかけで2006年5月に派遣が回復した。2007年に商務部が批准した福建省から台湾への漁業労働者は8840人、全体の7割を占めている（2008年3月24日中国漁業報）。

## 四川省

工事請負額では全国第5位で、労務輸出では第10位である。また、中国国内からの労働者の流入が多い一方で、中国国内の他地域への流出も第1位である。2007年の1人あたりの耕地面積は0.048haで、国連の警戒ライン0.05haを割り込んでいる。80年代末から、農民工の代表的な出身地となり、かつての四川軍閥をもじり「川軍」と呼ばれてきた。2001年には、国内初の「対外派遣労務基地県」「対外労務派遣研修基地」を設置した。また「借船出海（船を借り出航する）」方式を全国で初めて導入し、福建、浙江、上海、江蘇、山東の主要な派遣企業のチャネルを利用し、低コストによる労務輸出を拡大させてきた。また、保証金の貸付制度、帰郷後企業支援制度など、派遣前、派遣後の派遣労働者の危惧を解決する制度を早期に導入している。

### （5）送り出しのしくみ

海外の企業、個人及び中国に駐在する外国機関は、労働者を中国国内で直接募集することはできない。2004年、中国商務部と国家工商行政管理総局が発令した「対外労務協力業務資格管理弁法（規則）」によると、労務輸出の担当行政部門は商務部で、労働者の派遣と海外現地での就労に際し、労働者本人の安全の確保や権利の保護を目的として、人材派遣業者の管理を行う。仲介組織が海外へ労務派遣を行うには、「対外労務合作経営資格」が必要であり、商務部がその許可を行っている。資格の審査基準は次の8項目からなる。

1. 法律に従って、登録した企業法人で、登録3年以上、登録資本金500万人民元以上、中西部地区の企業の場合は、資本金300万以上であること。
2. 適切な経営能力を有し、資産負債率50%以下で、不正行為の記録がないこと。
3. 固定の経営場所を有し、その面積は300㎡以上であること。
4. 健全な管理制度を備え、ISO9000品質管理システムの認定証を持つこと。
5. 対外労務合作予備金を納める能力を有すること。
6. 専門大学以上の学歴または中級以上の職業資格を有する対外労務協力に対する専門職員を5人以上、専門訓練管理職員及び経理職員をそれぞれ2名以上、法律人員を1人以上有すること。
7. 適切な市場開拓能力及び現場管理能力を有すること。
8. 一定の業務基礎を持ち、最近3年以上、他の対外労務合作経営資格保有企業に派遣労働者を300人以上紹介した実績を有すること。

経営資格の許可は中央商務部が行うが、実際には、仲介組織の管理は地方の対外経済貿易部門が担い、資格の初期審査を行っている。このため、中央商務部の判断もこの初期審査に大きく依拠すると考えられる<sup>29</sup>。湖南省では、省内に労務輸出サービスを全般にわたって提供できる企業が3企業しかないため、重点地域には原則として県（市）に1組織の設立を進めている。よって、経営主体は、国有、民営、外資の別を問わず、さらに、仲介組織の要件を、当面の間、課さないと省商務庁が表明している<sup>30</sup>。

商務部傘下の「中国対外承包工程商会」は、仲介企業のための業界団体だが、政策に関連する連絡や指導、商務部へのアドバイス、海外ニーズの収集、人権侵害などの相談窓口の設置と対応を行っている。日本向けの研修生を扱う仲介企業が加盟する「中日研修生協力機構」（認定送り出し機関 203 団体）は同商会の下部組織であり「国際研修協力機構（JITCO）」のカウンターパートである。

### 3. 中国の国内問題と労働力輸出

本節では、中国社会が、現在直面している課題とその解決策の1つとしての労働力輸出について論じる。

### 3-1 三農問題と労務輸出

1982年に人民公社の解体された後、収入の低い農村部の農民が現金収入を求めて都市に行く出稼ぎが始まった。1984年、国務院が「農民の集鎮（町）定住に関する通知」を發布し、同年、社会科学院教授張雨林が「社会学研究通信」で発表した論文に、初めて「農民工<sup>31</sup>」という言葉が現れた。農民工は、もともと「工場に入り町に入らず、土地を離れても郷を離れず」という地元の「郷鎮企業<sup>32</sup>」で働く労働者を指していた。その後、都市部の第2、3次産業が発展し、「工場に入り町に入る、土地を離れ、郷を離れる」農民が大量に出現すると、「盲目的な流動」を意味する「盲流<sup>33</sup>」という言葉が流行した。1988年当時、全国の農民工は3000万人余りとなり、1991～92年の調整で、約1000万人が帰郷させられた。

2000年、湖北省監利県棋盤郷党委員会の元書記李昌平が、朱鎔基（当時首相）宛に、「農民は本当に苦しく、農村は本当に貧しく、農業は本当に危ない」と手紙を送った。それ以降、「三農問題」が広く議論されるようになった。三農問題とは、農業の低生産性、農地の荒廃、農民の貧困を示す。2004年2月、中国共産党中央の第1号文書として「中共中央、国務院農民の増収を促進する若干の政策に関する意見」が発表された。1号文書には、その年の重要課題が記されることになっている。建国以来、初めて、農民の増収に関する問題が取り上げられ、以後継続して三農問題が取り上げられている。2005年の文書では、農村の総合生産力の強化が示され、同年第16回共産党大会で、「社会主義新農村建設」が提示された。2006年の文書には、新農村建設の基本的な考え方が示された。中国政府が推進する新農村建設には、1)生産力の整備、2)あらゆる方法を講じての農民の収入アップ、3)基層民主の拡大、4)精神文明の建設、5)社会建設の管理、6)その他改革の強化が骨子として組み込まれている。その実現のための国家プロジェクトとして「陽光プロジェクト（農村の余剰労働力に非農業分野の技術研修を行い、労働力の移転を図る）」や「春風行動（農民の再就職支援キャンペーン）」が中国全土で展開されているが、労働力の移転先として、農村部の政府が着眼しているのが海外への労務輸出である。

柏木（2005）は、Todaro and Maruhto（1995）が示す、農村から都市へ、都市から海外の二重構造の枠組みでエジプトの農村から産油国への出稼ぎを分析し、従来のハリス＝トダロモデルでは捉えられない特徴の1つとして、インフォーマル・ネットワーク（出かせぎ仲介業者、出稼ぎ経験者、スポンサー等）の存在により、農村から海外への直接出稼ぎが可能となっている点を指摘している。

上述のとおり、中国においても海外への労務派遣者数の多い省は、国内流入者の多い省でもあり、省内にも就業のチャンスは多い。海外への就労確率に影響する仲介企業は、外国企業の情報にアクセスしやすい経済発展地域に、より集中する傾向もある。経済以外のプル（都市の吸引）要因では、都市部の方が海外の文化や情報に触れる機会も多く、海外への憧れも強い。また教育水準も海外への出稼ぎニーズに影響する。これらは、移動労働者の意思決定に大きく由来するものであり、「農村－都市－海外」という出稼ぎの二重構造性を裏付けるものでもある。大連市の政府系派遣企業に農村の余剰労働力を海外へ輸出することについて質問したところ、「学歴も素養も低い、技術のない農民を誰が雇いたいと思うか」との返答があった<sup>34</sup>。

しかしながら、それを覆すような、情報、仲介企業、出資金、技術などの海外への出稼ぎの農村部における制約要因となっていた条件を現地政府が補完し、または、それらを提供するための仕組みづくりを政府主導で行うなど、農村から海外への政策的、組織的派遣が積極的に推進されつつある。

### （1）外派労務基地

その中心となるのが「外派労務基地」である。「外派労務基地」の建設とは、「人的資源の豊富な県級以上の行政区を選び、組織的に対外労務輸出の募集、研修、管理、サービスを行い、対外労務協力企業のルートを通じ、現地の対外労務輸出業務の発展を目標とした基地とする」政策である。専門化された分業と協力により、対外労務協力企業の国際市場の開拓の優位性と基地の人的資源の優位性を結合させ、「対外労務合作企業＋外派労務基地＋国際労務協力市場」という労務輸出産業のリンケージをつくる。そして国内外の2種類の市場の性質を活かし、産業の質、効率と効果の向上により持続的発展を図るという。商務部傘下の対外工事請負商会在が基地の建設と指導、基地の認定基準、認定を行い、2009年現在、全国レベルで26基地が認定されている。中国では、中央、全国レベルで政策やモデルが提示されると、それに倣って、地方レベルでも同様のものが実行されるケースが多い。よって、省、市、県レベルで認定する「外派労務基地」も増加している。

### （2）小額貸付（マイクロクレジット）の適用

貧困削減の方策として注目されている小額貸付（マイクロクレジット）は、本来、起業に対する小額貸付である。しかしながら、適用論外であった「出稼ぎ」に対し、「担保と



なる資金をもたない」「事業の収益性の検証が難しい」などのリスクを政府が負担することにより、銀行、信用社による小額貸付の対象事業の枠に海外就業を追加したり、出国に必要な経費を政府が貸し出したりするケースが増加している。

湖南省は、2005年に海外出稼ぎのための小額貸付を開始した。具体的な貸付方法として、まず、省商務庁、中国建設銀行湖南省分行、中達中小企業投資担保有限公司が海外出国労働者への金融サービス提供協力協議書を結ぶ。貸付上限は2万元、期限は1年、分割払いとなっている。借入れをした労働者は、出国前に外貨口座を開設し、返済金はそこに入金する。問題が生じた場合、派遣企業が20%、担保会社が30%を負担し、残りの50%を湖南省対外経済協力資金からの特別予算から支出することにより派遣会社と担保会社の不安を解消する<sup>35</sup>。

重慶市の場合、農村の商業銀行と重慶市対外経済貿易委員会が、出国労働者への貸付に関する協議を結ぶ。対外経済貿易委員会が投入した100万元を出国労働者への貸付担保資金に充て、貸付期間は1年、貸付上限は、出国費用の70%及び4万元、利率は、農村商業銀行の小額貸付利率を適用する。

### (3) 労務マーケティング

積極的な労務輸出戦略として、前述の陽光プロジェクト(農村労働力転換プロジェクト)とリンクさせ、多くの省で推進されているのが「労務ブランド化戦略」である。これは、地域の特質や優勢を活かし、出稼ぎ労働力をブランド化し、ブランドイメージを確立し、価値を高めることにより、労働力派遣の組織化と安定化を図る戦略である。「2008年農民工(ブルーカラー)報告」が発表した中国の十大労務ブランドは、①川妹子(四川の家政婦)、②潜江裁縫(湖北省潜江市の裁縫士)、③唐河保安(河南省唐河の警備員<sup>36</sup>)、④湘妹子(湖南省の紡績工)、⑤林州建築(河南省林州市の建設業<sup>37</sup>)、⑥衡水魯班(河北省衡水市の大工〔建設労働〕)、⑦石竜技工(重慶市巴南区石竜鎮の技能工<sup>38</sup>)、⑧衢州保姆(浙江省衢州市の家政婦)、⑨長垣廚師(河南省長垣県の調理師<sup>39</sup>)、⑩揚州三把刀(揚州の3刃物)<sup>40</sup>である。四川省は、2005年から、「労務ブランド化研修」事業を進めている。これは、「川建工(建設工)」「川妹子」「川電子」「川廚師」「川数控(NC加工)」「川保安」「外派農民工」などの「四川ブランド」を国内外の労務サービス市場で確立することを目的として、省の対外貿易関連予算から、労働者1人あたり1000元の補助金を支出し、外派労務基地と連携し、技術研修と労務送出を一貫して行うプロジェクト

である。

労務ブランド化戦略の流行は、かつての「盲流」に代表されるような農民工の盲目的、無秩序な都市への流入の脆弱さを浮き彫りにし、むしろ社会的に認知度の高まった「労務ブランド」が市場への足がかりとなり、農民工の就業に有利であることが認識されつつあることを示している。ブランド化戦略と、対極的な立場にあるのが、雇用側のニーズを細分化し対応する「メニュー型研修・派遣」である。派遣労働者の数には限りがあるため、雇用主が要求する特殊技能への対応が時には難しい。よって、雇用する企業の必要とする技能、人数などの注文に応じた研修カリキュラムを即時に組み、人員を配置し派遣するというものである。

このほかに、政府部門による PR 活動やプロモーションも活発化している。以下は、青海日報に掲載された、青海省の対日研修生派遣の記録の一部である。

対外労務輸出は、収益が高いが要求が高いため制約があり、青海省の対外労務輸出は初期段階にある。国外労働工作の健康な発展を促進し、より多くの労働者が（飢えをしのげればそれ以上を望まない）概念を改め、技能を向上させ、出国するために、西寧市労働保障局は、何度も区、県の就業サービス部門と仲介サービス組織との会議を開催した。日本語研修センターと国外就業研修の委託協議書を結び、また、市労働保障部門は関係部門とともに国外就業の支援政策を制定した。その内容は、西寧地区に定住する有戸籍者（農村戸籍を含む）で国外就業を望み、出国条件を満たす学歴を有する、都市部の失業青年や農村労働者に対して、国外就業のための研修、職業紹介などの支援を行う。また、経済的に困難な高学歴者、都市部の失業青年、経済的に困難な農村労働力に対しては、1人あたり1～2万円の小額担保貸付を行う。2009年3月、青海省から初めて技術研修生として29名の農民が日本へ渡り、1年間の研修を始めた。金融危機は、省にとって不利な影響を及ぼしたが、省国外就業サービスセンターと西寧市労働保障局は、積極的に協力し、群馬、茨城で、青海省の農村労働力の訪日研修についてプロモーションを実施した。また日本側関係者を積極的に招聘し、視察や面接試験を実施した。日本の生活、賃金の状況などについては、西寧三好日本語センターが、面接試験に合格した農民に対し3ヵ月間の集中研修を実施した。出国資金不足については、2～3万円の出国保証金融資を行い対処した。（青海日報2009年3月18日）

2008年青海省の労働力送出は400人だったという。青海省の2007年度のGDPは、760億円で、チベットについて下位から2番目であるが、人口が少ないため、1人あたりGDPは1万1613円で、四川省よりも多い（四川省は、1万505元）。

地方政府が積極的にインフォーマル・ネットワークの役割を担い、海外へプロモーションに出かけるなど、これまで、海外への派遣に積極的でなかった内陸部にまで、労働力の組織的派遣が広がりつつある。

### 3-2 金融危機と労務輸出

#### (1) 金融危機と帰郷農民工

JITCOの業務統計速報によると、国内企業が法務省入国管理局に申請した新規の研修生数は、2008年10月から、対前年比で減少の状況が続いている。2008年の年間申請数は6万8244件（前年7万1762件。4.9%減）、3月の月間申請数は4102件（前年比25.6%減）、うち中国は3356件（前年比26.1%減）だった（図表20参照）。

図表20 対前年比研修生申請状況

		JITCO 支 援 研 修 生								
		総数	性 別		国 籍 別					
			男性	女性	中国	インドネシア	フィリピン	ベトナム	タイ	その他
2007年		71,762	33,118	38,644	58,707	3,397	3,351	3,379	1,707	1,221
2008年 (前年比)		68,244 -4.9	30,698 -7.3	37,546 -2.8	54,961 -6.4	3,238 -4.7	3,538 5.6	3,769 11.5	1,634 -4.3	1,104 -9.6
2008年	9月	2.8	-3.2	7.9	-1.1	17.1	80.7	-0.3	-23.2	43.1
	10月	-18.8	-16.9	-20.5	-20.5	4.3	6.9	-37.5	-14.7	-21.3
	11月	-25.5	-29.4	-22.0	-27.6	-26.0	-41.1	0.0	32.0	-2.7
	12月	-16.6	-6.6	-25.8	-20.1	-6.5	79.8	-42.9	4.5	0.0
2009年	1月	-11.2	-20.8	-3.2	-8.4	-35.0	-14.6	-29.3	-14.2	-27.6
	2月	-28.3	-35.5	-22.7	-26.6	-15.2	-17.9	-58.1	-35.2	-54.3
	3月	-25.6	-38.0	-15.3	-26.1	-39.9	-15.6	43.2	-72.6	-58.5

出典：外国人研修生・技能実習生統計（JITCO業務統計速報）。09年3月9日更新より作成。

中国国内のデータによる金融危機後の労務輸出の状況については、次のとおりである。「中国対外請負/労務協力発展報告2008-2009」<sup>41</sup>によると、2008年度の対外請負及び労務協力業務の取引額及び新規成約額は、過去最高を記録した。2009年1～2月の工事請負の売上は前年比27%増、新規成約は68.3%増であった。この点について、同報告は、金融危機の影響で、企業経営における不確定要素の増大、リスク管理が重要な課題となった反面、原材料価格の下降、各国の基礎工事の増大、資産価値の低下などにより企業にとって新たな契機が生じたと説明している。

一方、対外労務協力については、在外雇用主の経営難による工場閉鎖、生産品目の変更、

給与未払いなどの現象により労働需要が減少し、労働者の実際の収入も為替レートの変動も影響し大幅に下落していると指摘している。商務部の発表によると2008年12月から2009年2月の対外労務協力の新規成約は3ヵ月連続して10%前後減少しており、2009年は年間を通じ、低迷すると予測されている。商務部対外合作司の発表によると、2009年1-3月、対外労務協力の完成額は、20.1億ドル、対昨年比10.4%増であったが、新規成約は17.3億ドルで10.8%の減少で、3月末の在外就業者数は71万4800人で前年比2.78万人減となっている。

図表 21 金融危機後の四川省の対外経済協力状況

	2008年			2008年			2009年			2009年		
	11月	前年度	同比 (%)	12月	前月比	前年度	同比 (%)	1月	前月比	前年度	同比 (%)	
新規契約(万ドル)	15,643	85,645	-82	1,235	-92	52,986	-98	7,084	474	2,763	156.4	
プロジェクト請負	12,576	85,172	-85	858	-93	52,986	-98	4,981	481	1,521	227.5	
労務協力・設計コンサルタント	3,067	473	548	377	-88	0		2,103	458	1,242		
新規契約数(件)	-1,020	235	-534	1,217	-219	1	121,600	53	-96	56	-5.4	
プロジェクト請負	-9	30	-130	23	-356	1	2,200	7	-70	0		
労務協力・設計コンサルタント	149	205	-27	34	-77	0		46	35	56	-17.9	
完成営業額(万ドル)	12,522	14,307	-12	12,392	-1	425	2,816	24,474	97	24,590	-0.5	
プロジェクト請負	12,310	13,991	-12	12,268	-0	425	2,787	24,326	98	24,111	0.9	
労務協力・設計コンサルタント	212	316	-33	124	-42	0		148	19	479	-69.1	
派遣数(人次)	1,818	1,071	70	498	-73	290	72	950	91	1,945	-51.2	
	2009年			2009年			2009年			2009年		
	2月	前月比	前年度	同比 (%)	3月	前月比	前年度	同比 (%)	4月	前月比	前年度	
新規契約(万ドル)	23,725	235	6,596	72.8	21,491	-9.4	21,596	-0.5	7,978	-63	157,277	
プロジェクト請負	22,555	353	6,496	16.0	21,410	-5.1	21,452	-0.2	9,131	-57	154,073	
労務協力・設計コンサルタント	1,170	-44	100	143.9	81	-93.1	144	-43.8	-1,153	-1,523	3,204	
新規契約数(件)	85	60	66	18.5	43	-49.4	31	38.7	20	-53	-110	
プロジェクト請負	2	-71	11	-18.2	7	250.0	21	-66.7	21	200	2	
労務協力・設計コンサルタント	83	80	55	34.1	36	-56.6	10	260.0	-1	-103	-112	
完成営業額(万ドル)	23,627	-3	17,963	13.5	26,899	13.8	7,680	250.2	-4,610	-117	-3,158	
プロジェクト請負	23,484	-3	17,613	13.7	26,694	13.7	7,335	263.9	-5,614	-121	-2,477	
労務協力・設計コンサルタント	143	-3	350	4.5	205	43.4	345	-40.6	1,004	390	-681	
派遣数(人次)	3,033	219	1,458	68.2	3,622	19.4	3,042	19.1	3,048	-16	2,903	

出典：四川省人民政府「四川省対外経済合作状況表」（2008年1～10、11、12月、2009年1月、1～2、3、4月報告）より作成。

図表 21 は、金融危機後の四川省の対外経済協力状況累計から、作成したものである。2009年明けに若干回復がみられるものの、4月には、労務協力の契約数、契約金額がマイナスを示している。これは成約案件のキャンセルを示すものと推測できる。2009年2月現在、212万人の失業農民工が四川省に帰郷しているが、省政府は2008年末に「農民工の安

定的な就業と失業で帰郷した農民工問題の切実な解決に関する意見」を發表し、省内の各級政府に対し、積極的に失業農民工を救助し、就業援助および起業支援などの一連の業務を行うことを要求した。また、沿海部の政府や企業と連絡を密にし、四川省籍の農民工のリストラ阻止を要求する他、内モンゴル、チベット、青海、陝西、寧夏などの西部での新たな就職の開拓、海外市場については、アフリカ、南アジア、中東市場を固め、東欧、アジア、南米での新たな市場開拓を積極的に行うという<sup>42</sup>。

2009年の中共中央の第1号文件は、あらゆる方策を使い農民の増収を図ることを強調し、特に農民工の就業に重点が置かれた。企業の社会的責任を追求し、農民工のリストラ回避を支持し、未払い給与を督促し、労使紛争の解決に努めるなど、沿海部政府との調整や、公共投資に積極的に農民工を活用するなどの方策が提示された。失業による帰郷の状況を反映してか、近場での就業、起業を奨励した。しかしながら、「東部を固め、西部を開拓し、海外を発展させる」方向性を多くの地方政府が示し、海外派遣への期待を高めている。既述のように、四川省の「労務ブランド研修」事業の2009年度予算は、前年比440万元増の1750万元を計上し、2万5000人の研修と送出を目指している。そのうち「外派農民工（海外出稼ぎ農民）」ブランドは、前年の1000人から2500人に増員するという。

2009年3月、全国政治協商会議では、山東省政協副主席李徳強が「農民工の失業による帰郷は、短期間では好転しない。よって、外貨準備を活用し、農業企業を進出させ、農村の労働力を一緒に輸出せよ」と農民工の輸出を提起した。李によると、中国には農業企業や農業技術開発会社が多数あるものの、国内での大規模農業の展開は、土地資源の制約で大規模経営が難しいが、アフリカやラテンアメリカなど途上国での農業開発や、国際的な農業協力を奨励すれば、労働力が吸収できるという（2009年3月10日大衆日報）。

河南省は、江蘇省と提携し、労務輸出の形態そのものを変えようとしている。同省は、建築労働者の内外送出総数では全国一だが、「江蘇鉄軍」のブランドを確立している江蘇省に、GDP、企業の数と質、産業構造などの面でリードされており、その差は金融危機による影響で一段と顕著となった。そのため、江蘇省の特級建築企業8社と、河南省の建築労務派遣5企業、5つの外派労務基地が連携することにより、河南省の5万人の建築労務派遣予備軍が、江蘇省の建築企業に加盟し、国内・海外市場を狙う労務OEM戦略をとることになった。<sup>43</sup>

## (2) 対外戦略と労務市場の秩序形成

ルーマニアでは、2008年12月以降、1000人の中国人労働者が、労使紛争に巻き込まれ、200人以上が不法滞在のまま中国大使館前で野宿をし、救援を求めた。金融危機の後、東欧を中心に派遣先での労使紛争、詐欺事件が後を絶たないが、在ブカレスト大使館の説明では、金融危機によるリストラや収入の悪化だけでなく、仲介業者による高額な手数料の徴収や不適切な対応などが原因となっているという。中国人労働者の窮状は当初、当事者から中央人民ラジオへの通報によって明らかにされた。その後、商務部、吉林省政府、河北省商務庁、中国大使館による対応で、2009年4月現在432人が帰国している。1月には、中国商務部は、対外労務派遣規則の厳守について警告し、特にルーマニア、ロシア、ウクライナ、モンゴル、ヨルダン、モーリタニアなどに派遣する場合は、現地の大使館経済商務機構によるプロジェクトの確認を必須とする通達を出した。2月には、ルーマニアへの派遣が全面禁止となり、4月には悪質仲介企業による損害が多発しているウクライナ向け派遣を、当面見合わせることを外交部が提案した。また、韓国、シンガポールへの派遣に対し慎重な対処を促す忠告が繰り返しなされ、福建省がシンガポールへの派遣を暫定的に中止するなど、地方レベルでの対応も顕著になった。

2004年1月、財政部・商務部は、「対外経済協力企業が対外送出人員に対し契約保証金の取立てを取り消すことに関する通知」を公表し、管理費、担保金の徴収を禁じ<sup>44</sup>、仲介手数料は、国外での契約賃金の12.5%以内と規定された。

2009年6月、商務部、外交部、公安部、監察部、交通運輸部、国務院国有資産監督管理委員会、国家工商行政管理局の7つの行政部門が連携して「外派労務市場秩序の整理整頓を推進する特別行動計画に関する通知」を通達した。この通知は、労務輸出企業、在外就業仲介企業の違法行為を6月10日～8月31日という短期間で徹底して取り締まり、非合法行為を牽制することを狙ったものだ。中国政府は、派遣労働者の安全と権利の保証の目的だけでなく、労使紛争が発端となる集団的な示威行為など中国のイメージダウンや外交政策上の影響を考慮していることが通知にも記されている。

同行動計画は、期間を1ヶ月延長して実施され、10月に開催された総括会で実施状況の初期報告がなされた<sup>45</sup>。それによると、労務輸出企業、在外就業仲介企業9700社を査察し、974社の違法が発覚した。うち161社の経営許可証を取上げ、800余社に経営範囲の変更を命じた。また、300の企業および個人による6700件の違法広告を取り締まった。一方、各地の公安機関は、328ケースを立件、146人を検挙、44人を逮捕した。さらに、ルーマニ

アでの労働紛争や海林市から韓国への派遣詐欺事件など、被害額が1千萬元を超える案件に対し、徹底的な措置を行った。

上記の事例から、2008年秋の世界金融危機は、中国の対外労働輸出にとって、以下の点で、転機となっていることが伺える。注目すべき点は、帰郷農民への支援策として、地方政府が、海外市場の縮小にもかかわらず、海外への組織的な労働力輸出を積極的に推進しようとしている点である。また、金融危機下で不利な条件にもかかわらず無理な派遣が原因になって、労使紛争や詐欺事件が多発したことを教訓に、在外中国人の権益保護や今後のイメージ戦略を考慮して中国政府が積極的に動き出し、対外労働派遣市場の秩序形成が一気に進むことになった。

### 3-3 高齢化と海外戦略

前述のとおり、中国の人口ボーナスは、2015年頃消滅するといわれている。広東省深圳市の労働・社会保障局の発表によると、金融危機前の2008年6月、同市では74万人の労働力が不足していたという。この数字は、2008年末の在外就業者数に相当する。広東省は、「民工荒（荒は不足の意味）」と呼ばれる人材不足の圧力もあったり、最低賃金基準を毎年10%以上引き上げてきた。その結果、深圳市の最低賃金基準は2008年7月に、月額1000元を超えた。中国における「ルイスの転換点<sup>46</sup>」の通過については、金融危機前の予測ではあるが、社会科学院が「2007年人口と労働緑書」の中で、2010年に中国は労働力不足問題に直面すると報告するなど多くの研究者が指摘しているが、高齢化に伴う介護人材の不足も看過できない。

2009年1月に開催された第4回全国老人ホーム院長会議で、全国老齡弁公室副主任が説明したところによると、養老施設の職員数は、全国で32万1600人、そのうちトレーニングを受け資格を持っている職員は、わずか2万人。仮にコミュニティ内のボランティアが確保できたとしても、高齢者1億5300人（うち後期高齢者、非自立者2350万人）の規模を考えると、介護人員の不足は極めて深刻であるという（2009年2月6日付『老年時報』）。また、民政部の社会福祉・慈善事業促進司長王振躍は2008年12月、「必要となる介護人材の規模、専門知識の有無などを考慮すると、厳しい現実に直面しており、現在の中国では少なくとも1000万人の介護人材が必要である」とも言及している。

このような国内事情の一方で、中国とニュージーランドは、2008年4月、自由貿易協定

を締結した。これは中国が先進国と結んだ初めての自由貿易協定である。ニュージーランド側は、車、溶接、電気、配管、造船、自動車修理、看護、建築、コンピュータなど 20 の職業技術に対し、規格に適合した中国人を最大 1000 人雇用することができ、雇用された労働者は最長 3 年間ニュージーランドに居住することが可能となる。中国は、すでに 31 カ国と 14 の自由貿易協定および取決めについて交渉しており、うち 7 つがすでに発効している。

その 7 つとは、香港・マカオとの「CEPA(経済貿易緊密化取決め:Closer Economic Partnership Arrangement)」と、ASEAN、チリ、パキスタン、ニュージーランド、シンガポールとの自由貿易協定である。長期的には、国内市場の安定の後、派遣先国にとっては、中国国内の労働市場との競争も潜在的に存在することを見落としてはならない。また、それは中国にとって、人材流出が多様な業種で発生する可能性を示すものである。上述のように、1000 万人規模の介護人材が不足している一方で、「外派労務派遣基地」では、看護師の研修コースを設置する行政区が増加している。「中国商務部、グレートブリテン・北アイルランド衛生部看護専門人員協力書」を締結後、山東省青島市では、40 人の看護師を派遣し、現地で好評を得、「青島護士(青島市の看護師)」ブランドの確立をすすめている。

### 3-4 労働力送出の社会生活面での影響

2008 年 12 月、中国農業大学人文・社会発展学院副院長葉敬忠が発表した「農村留守番人口に関する研究報告」によると、中国農村部では現在 8700 万人が出稼ぎ労働者の帰りを待っているという。留守番人口の内訳は、児童 2000 万人、妻 4700 万人、老人 2000 万人である。同報告によると、夫の長期不在による妻の性的抑圧が、情緒面で負の影響を及ぼし、69.8%の妻が「つねにイライラする」、50.6%が「常に不安」、39.0%「常にストレスを感じる」と答えている。一方、老人は、健康面での不安を強く感じ、49.1%が自分の健康状態を「悪い」「とても悪い」と回答している。

2006 年から開始された世界銀行の開発コンペ「Development Market Place」では、四川省青神県南城鎮婦女連合会、鎮政府、地元の中学校が共同で実施する「留守児童のための心理ケアプロジェクト」が一般大衆および専門家の支持を受けたプロジェクトとして、連続して助成金を獲得した。国際労働力移動の事例については、太(2005)が、延辺の朝鮮族の海外出稼ぎによる影響について分析しているが、長期滞在者の場合、夫(妻)が音信不通になって家庭が崩壊するケースや、夫婦の生活環境が大きく変わってしまうため離婚に



至るケースが少なくない。また、夫婦間の長期別居や離婚が原因で、男性のアルコール中毒や病死者が増加しているという。さらに、国際労働力移動の二次的影響として出稼ぎ増加のために、朝鮮族の少子化が進んで、農村部と城鎮における朝鮮族小学校の合併と閉鎖が相次ぎ、それに伴う教育分野でのリストラで、朝鮮族教員が真っ先に対象となっているという。

留守家族の問題は、08年の第1号文書には農民工の生活と権利を守る一要素として提起された。金融危機後は、農村の就業問題の解決が第1となったが、依然として中国政府が危惧する社会不安に直結する重要課題である。

## おわりに

送り出しの国中国の状況を分析したが、内政、外交、社会政策などが複雑に絡み合っている。今後は、国内では社会不安解消のための調整弁としての側面から、短期的には、国内対策としての労働者の権益保護を国家が代弁し、派遣プロセスの秩序化を図り、派遣先国に対する要求も強める一方、国際労働市場での競争を意識し、労働力派遣産業としてのブランドの確立、派遣先のニーズに見合ったメニュー制派遣など、「中国労務」の比較優位を打ち出す戦略を推進すると思われる。

それが、世界的な労務産業として定着するのか。あるいは、巨大な国内の労働力需要が吸収してしまうのか。多様な潜在性を有する巨大労働力市場であるがゆえに、日本への影響も容易に推しはかれない。中国社会における労働力輸出の国際的影響力など、潜在性を生み出す多面的な要素を把握する重要性が、いよいよ増すであろう。

<sup>1</sup> 「2006年全国人口変動状況サンプル調査」より。サンプル比0.907%。同調査によると「戸口」の所在地に住む89.7%、現在地に半年以上いるが「戸口」は別の場所にある9.99%、現在地に半年未満で戸籍は別の場所にあり、本籍から半年以上離れている0.91%、現住所で戸籍の発給を待っている0.55%。

<sup>2</sup> 「統計広報2008」より。

<sup>3</sup> World Development Indicators 2007, World Bank.

<sup>4</sup> 中国の最高行政機関。

<sup>5</sup> 1996年に制定された「老人権益保障法」では、60歳以上を高齢者として規定している。1951年に公布された「労働保険条例」では男性職工（事務職員と現業労働者）は60歳、女性職工は50歳から養老補助金（給与の50～70%）を受給できると規定された。高・低温などの過酷な現場や、地下・化学・軍需産業など危険な現場での作業従事者の場合、それぞれ50歳、45歳に引き下げられている。さらに女性の年齢が男性より低いのは、出産や経済の低成長期における身体的な労働付加などを考慮したためとされている。1950年当時の平均寿命は、男性53.38歳、女性50.22歳であった。中国における定年は、生産と分配を基本とした計画経済のなかで、養老待遇をいつからうけられるかという年齢として設定されていた。

- <sup>6</sup> 例えば最近では、Jacson, Nakashima and Neil(2009) China's Long March to Retirement Reform, Center for Strategic & International Studies and Prudential Foundation.
- <sup>7</sup> 「退休金要漲 農村老人怎麼辦」『中国青年報』2008年12月09日
- <sup>8</sup> 「対外工事請負における外派労務管理暫定規則」第2条。
- <sup>9</sup> 「対外労務合作経営資格管理規則」2004年7月28日。
- <sup>10</sup> 「対外経済貿易経済年鑑1991年」より。
- <sup>11</sup> 「部」は日本での「省」にあたる中央官庁。1998年、労働部は労働・社会保障部へ改編され、2008年には、人事部（主に公務員の人事を担当）と労働社会保障部が統合され「人的資源・社会保障部」が誕生した。重複する機能を整理し、農工事業司、調停仲裁管理司、労働監察局など、より労働者の利益に密接に関連する部署を新設した。
- <sup>12</sup> 大(2005)も、工事請負、労務派遣、設計コンサルタントの3点の変遷を表し、分析を行っている。
- <sup>13</sup> 中国側が原料を中国の海外現地法人に持ち込み、加工・生産を行うこと。
- <sup>14</sup> 2006年「海外投資産業指導政策」では①急務の資源、素材、②製品、設備、技術、労務輸出を誘導する投資、③技術能力向上に有利（技術、管理、人材）が優先されるとされている。
- <sup>15</sup> 中国語では「清理・整頓」。徹底的に整理し、秩序ある形にすること。主に組織、規律、作風（仕事や思想上のやり方）に使われる。
- <sup>16</sup> 「專家」は専門家の意。
- <sup>17</sup> この談話のちに「外国知力の利用と対外開放の拡大」として「鄧小平文選」第3巻に組み込まれた。
- <sup>18</sup> 新しい行政機構の職責、組織及び人員を定めること。
- <sup>19</sup> 2009年3月14日北京にて面談。
- <sup>20</sup> Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008, DHS Office of Immigration Statistics.
- <sup>21</sup> 法務省入国管理局「平成20年度版『出入国管理』」2009年4月。
- <sup>22</sup> 密入国を斡旋するブローカー。
- <sup>23</sup> 公安部「全国公安边防部隊5年查獲偷渡案件6443起」2008年12月08日、公安部HP (<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/1748845.html>) 2010年1月02日アクセス。
- <sup>24</sup> 商務部「中国サービス貿易統計2008」より。
- <sup>25</sup> 法務省入国管理局「平成20年度版『出入国管理』」2009年4月。
- <sup>26</sup> 商務部対外合作司HP (<http://fec.mofcom.gov.cn/zt/cglw/dywz/37402.shtml>) 2010年1月02日アクセス。
- <sup>27</sup> 山東省外経貿庁「山東省大力實施“走出去”戰略」2008年2月18日。
- <sup>28</sup> 国家土地督察上海局HP ([http://www.sh.gjtddc.gov.cn/zzjg/dcqy/200806/t20080628\\_3908.htm](http://www.sh.gjtddc.gov.cn/zzjg/dcqy/200806/t20080628_3908.htm)) 2010年1月02日アクセス。
- <sup>29</sup> 具体的には、地方政府は、初期審査に必要な資料を受領後10日以内に、商務部に報告する。商務部は、地方政府の意見と、申請資料を受領後、15日以内に資格を発給するか否か、関係部門に通達し、許可できない場合は理由を説明する。派遣企業は、資格受領後、30日以内に対外労務合作準備金の支払い、手続きを済ませ、地方政府から資格証書を受領する。地方対外貿易部門は、派遣企業から派遣に関する報告を受け、それを外事部門に伝える。商務部ルートによる派遣は、私的目的による出国と規定されている。よって、外事部門が、それらの報告を参照にビザ申請の受理を審査し、公安部がパスポートの発給を行う。
- <sup>30</sup> 湖南省商務庁副庁長蔣懷章「在全省外派労務公司和外派労務培訓基地对接会上的講和」2006年4月25日。
- <sup>31</sup> 「民工」という言葉は、解放戦争時にすでに使用されており、多くの農民が解放軍の弾薬、食糧などの軍事物資や、負傷兵の救助などを担い、彼らは「民工」と呼ばれていた。
- <sup>32</sup> 「郷営」「鎮営」の企業。「郷・鎮」は日本の村・町に相当。人民公社時代は、「社隊企業」と呼ばれた。
- <sup>33</sup> 大量の農民が都市に流入し仕事を探したのは1952年、この年の11月26日中央人民政府内務部社会司は、「農民の盲目的都市への流動は阻止しなければならない」という文章を発表している。2003年、「孫志剛事件」をきっかけに、「都市生活無着の流浪物乞い者救助管理方法」が發布され、同時に82年に國務院が發布した「流浪物乞い者收容移送規則」が廃止された。この時から「盲流」という言葉は消えた。
- <sup>34</sup> 2009年3月19日面談。
- <sup>35</sup> 婁底市商務局対外経済合作科「出国(境)労務人員小額信貸流程」2009年4月30日。
- <sup>36</sup> 北京にいる警備員6万人のうち、2.5万人は唐河出身。

- <sup>37</sup> 1960年代に紅旗渠の修理で勝ち得た優勢を活用し、1970年代当時の林州政府は、出稼ぎ準備を目的とした半軍事訓練を実施し、建築業の基本的な知識を習得させ、労働力の団体輸出を実行した。89年、林県（林州市の前身）は、全国初の「建築労務基地県」に指定された。20世紀になると、建設隊は2500隊に増大し、国内300都市に派遣されている。04年以降は、日本、シンガポール、サウジアラビア、グルジア、アルジェリアなどに累計332人を派遣しているが、うち07年度が203人を占め、海外派遣の急増が顕著である。07年、省内に第3期海外労務基地が選定された。
- <sup>38</sup> ハザクスタンでのラディエーター取り付けが有名。
- <sup>39</sup> 清の光緒年間、長垣の総人口は約30万人であったが、2万5000人が外地で調理人として働いていた歴史を持っている。
- <sup>40</sup> 昔の中国の華僑の間で使われた言葉で料理人(包丁)、裁縫師(鋏)、理髪師(剃刀)を示す。この3つの刃物の技術のいずれかが一人前であれば世界中どこに行っても生きて行けると言う意味。現在の「揚州三把刀」は、料理人（世界136カ国へ派遣）、修脚と垢すり（中国国内シェア80%）、理容師（上海市内のシェア60%）。
- <sup>41</sup> 2009年4月1日に中国対外請負合作商会により発表。
- <sup>42</sup> 「広東四川両省副省長談促進農業発展、農民増収」『求是』2009年2月2日。
- <sup>43</sup> 「河南与江蘇簽下5万“建築豫軍”労務輸出大单」『河南日報』2009年4月22日。
- <sup>44</sup> ただし、企業側のリスクを考え、出国労働者に対し、「契約履行保証保険」に入ることを要求できるとしてある。
- <sup>45</sup> 「中国清理整頓外派労務市場秩序專項行動成效顯著」『新華網』2009年10月13日  
([http://news.xinhuanet.com/legal/2009-10/13/content\\_12224769.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2009-10/13/content_12224769.htm)) 2010年1月2日アクセス。
- <sup>46</sup> 英国の経済学者アーサー・ルイスが提唱。経済発展により工業部門に吸収されていた農業部門の余剰労働力が底をつくこと。この時点をルイスの転換点と呼び、それ以降は、農業部門の雇用を減らす形で労働力を確保しなければならず、賃金が上昇し始める。

## 【参考文献】

- 太武原(2005)「中国における国際労務輸出について」『大阪経大論集』第56巻第3号,2005年9月。
- 柏木健一(2005)「エジプトにおける農村労働者の海外出稼ぎと労働市場の雇用吸収力」『地域研究24』筑波大学,101-128。
- Todaro, M.P. and L. Maruszko (2005) “International Migration,” in M.P. Todaro, ed., *Reflections on Economic Development: Selected Essays of Micheal Todaro*, Edward Elgar Publishing Limited,205-216.
- 南亮進、牧野文夫(1999)『流れゆく大河—中国農村労働の移動』日本評論社。
- 馮文猛(2009)『中国の人口移動と社会的現実』東信堂。
- 小林誉明(2007)「中国の援助政策—対外援助改革の展開」『開発金融研究所報』2007年2月号。

## 第5章 台湾における外国人労働者政策の変遷と課題（明石 純一）

### はじめに

労働市場の国際化の波がアジア全域を覆い始めた兆候は 1980 年代に現れ、それ以降、規模は着実に拡大している。それを推し進めているのは、越境する労働者たちである。彼らは、就労を目的として他国に渡り、農業や漁業の人手不足を補い、建設現場で労働に従事し、製造業の生産ラインを支え、看護や介護分野では対人サービス業務を提供する。時には家事労働者として採用され、あるいは国際結婚によって移住し、家事や高齢者へのケアを担っている。

その背景には、アジア域内における雇用機会と賃金水準の著しい格差がある。歴史的に形成、展開されてきた国境を越える移民たちのネットワークという下地もある。またこのようなディアスポラネットワークに加え、仲介・派遣事業を中心とする越境ビジネスの拡大も、国際労働力移動を活性化させている要因として数えられよう。日本や韓国、シンガポールや香港、マレーシアやタイ、そして以下で検討する台湾においては、特定分野での労働力が逼迫しており、一方でフィリピン、インドネシア、ベトナム、ミャンマー、スリランカなどの送出国は、失業率の緩和と外貨の獲得に努め、時には秩序も規制もなく、自国の労働者をなかば「商品化」し、競って送り出している。そしてアジア域内のこうした労働力移動のダイナミズムは、国際協調と複数の関係者間の密な連携を必要とする様々な課題を突きつけている。

海外就労の活性化がもたらす問題は多岐に渡る。例えば、海外就労者が置かれた劣悪な労働環境、最低賃金下での就労、給料の未払い、労働災害への不十分な保証、家事労働者に対する虐待といった海外就労の負の側面が指摘されて久しい。そのような事情で彼らが職場から失踪し、滞在が超過すれば、社会不安が熟成される。職を求める国内労働者との競合から、外国人への反対運動が過激化する懸念もある。もとより受け入れ社会と移住者との間には、言語や宗教や生活習慣などの違いから発生する日常的な摩擦もある。定住化が進んだ場合の社会保障関連の行政コストも無視できない。

もちろん、アジア地域における人の移動、そしてそれに付随する上に述べたような問題は、以前から存在していた。第二次世界大戦後に限っても、すでに 1960 年代において、シンガポールや香港は海外から労働力の受け入れを開始していた。しかし経済規模で上まわる日本や韓国、そして台湾が、1980 年代に受け入れ側、すなわち労働力の「買い手」側に

参入したことによって、アジア地域における海外就労はより一般的な事象となった。

とくに台湾は、当初から日本や韓国と振る舞いを異にしていた。特定の国から特定の分野における「外籍勞工」（外国人労働者）を正面から受け入れることで、人手不足への対応を試みた台湾政府は、1989年の段階で公的事業を支える労働力の諸外国からの導入を決定し、その後は民間にも開放し、1992年には社会福祉分野での受け入れを認めた。アジア全域において今後もいっそうその規模を増すと考えられる海外就労が、どのようにして管理、調整されうるのか。それを可能とするために、いかなる仕組みや運用方法が有効なのか。こうした問いに応じるうえで、受け入れ開始から数えて20年の経験を蓄積する台湾は、格好のモデルケースとして位置づけることができよう。

以下本章では、第1節において、アジアにおける労働市場の国際化、および台湾への海外就労を捉える際の理論的視点について、若干の整理を試みる。続く第2節では、台湾における外国人労働者政策の展開をまとめる。時期的には、導入・拡大期（1980年代後半から1990年代前半）と抑制・転換期（1990年代後半以降）に区分し、受け入れに関する政策および制度の特徴を、経済社会状況の変化とともに概観する。第3節では、外国人の受け入れに関して、今日の台湾社会が直面している課題の検討と今後の展望を述べたい。

## 1. 国際労働力移動の分析視角

### 1-1 アジアにおける国際労働力移動

台湾を含むアジア諸国・地域における海外就労については、これまで様々な角度から検討が試みられてきた。とくにこの現象がいっそう顕著となった1990年代半ば以降には、事態を理論的に読み解こうとする研究も増えている。例えばPang（1994）に代表される「トランジショナルモデル」は、伝統的に自国の労働者を送り出していたアジア諸国が、どの地点において受入国へと移行するのかを説明するものである。この考え方のもとでは、一国の産業の高度化、雇用機会の拡大、所得水準の上昇を伴う経済成長などによって、自国労働者の国外への流出圧力が弱まり、その一方で、雇用を求める海外の労働者の流入圧力が強まる<sup>1</sup>。その結果、労働力の送出国は受入国へと立場を変える。もともと、こうした見方は、労働市場の自律的な調整メカニズムを半ば前提とするために、政策論的な含意を多く持つわけではない。

Athukorala と Manning（1999）の研究も、ここに加えておきたい。この研究は、台湾を含め、日本、韓国、シンガポール、香港、マレーシア、タイといった受け入れ国・地域側

の産業構造や労働市場環境の変化に着目し、外国人労働者受け入れの事例の比較を試みたものである。この研究では、台湾、日本、韓国が初期の経済発展の過程で外国人労働者の導入に踏み切らなかった背景として、国内の労働力供給の潤沢さや労働市場の柔軟性をあげている。また、ナショナルアイデンティティの強さや文化的均一性が、この3つの事例において外国人労働者の受け入れを躊躇させていた要因ともしている。ただし、日本では正面からの導入を避け、日系人の受け入れと研修・技能実習制度が、外国人労働者政策の車の両輪として機能している。韓国では、日本の研修制度が当初模倣されたが、制度それ自体が破綻して2004年には「雇用許可制度」を導入した。2007年には研修制度を廃止し、法的な整備を経て公的な受け入れを開始することで、「日本モデル」からの脱却が図られている。

Athukorala と Manning は、台湾が1980年代後半から外国人労働者の公的受け入れを開始した理由について、以下の4点を指摘する。①大陸からの非合法・非正規入国の恐れから、受け入れのターゲットを定め、統御する緊急性があった。②東南アジアにおける中国系の社会や文化的つながりがみられる。③韓国に比べ、台湾の労働組合の政治的影響力は相対的に弱い。④台湾において計画されていた大規模な公共建設を担う労働力が不足していた。このように、海外就労の説明を経済的側面から求めるだけではなく、政治・政策・経済・社会・エスニック要因の組み合わせに注目していることは、海外労働者この現象の多面性を知るうえで有効であろう。もっとも、台湾が外国人労働者の受け入れに踏み切った事情は、この事例に観察される制度的特徴やその後の政策的展開までも十分に説明できるわけではないという点は、留意する必要がある。

上と同様に、アジアにおける7つの受入国（日本、韓国、台湾、シンガポール、香港、マレーシア、タイ）を対象にした、Freeman と Mo (1999) の取り組みもある。この研究は、アジアの外国人労働者政策の戦略目標の共通性に着目し、従来の移民国や西欧の場合と異なる受け入れの形態として、「アジアモデル」という試験的な概念を示した。その議論を以下の3点に要約するならば、①受入国における政策タイプは、開放的(open)—閉鎖的(restrictive)という軸により類型化できる。外国人労働者受け入れの枠組みを公的に整備することなく労働力不足の打開を試みた日本と韓国は「閉鎖型」へ、それ以外は「開放型」のグループに属する。台湾は、後者に振り分けられている。②外国人労働者の需給を管理する政府の介入度、つまりは市場に対する政府の規制のレベルに準じて、政府の政策を、積極的介入(active)—消極的介入(passive)という軸により類型化できる。外国人労働者を計

画的に、かつ厳密に管理し、外国人労働者政策に労働市場の緩衝機能を付与しているシンガポールは、前者の典型である。台湾、ならびに香港は、市場原理が、相対的に色濃く経済・産業政策に反映されているため、後者に属する。

③最後の点として Freeman らは、戦後の西欧とアジアの外国人労働者導入には共通の背景があるものの、その帰結は異なったものとなるだろうという。アジアにおける労働者の受け入れの特徴を、3S（特定の産業分野 particular sectors, 特定のスキル designated skills, 限られた期間 short-term）」という言葉に集約したうえで、西欧で経験された外国人労働者の永住化と権利保障がアジアでは容易に生じないとする見解が、ここで述べられている。その根拠とするのは、アジアでは選別的・差別的な外国人労働者の受け入れが可能である点、西欧的な意味での多民族・多文化主義的社会が根付いていない点、労働者の権利保護に対して比較的「無頓着」である点、そして、権威主義的政治体制下では、国外撤去手続き等の強制的管理が高い政治的コストを支払うことなく可能である点である。先に言及した「アジアモデル」とは、このような特徴を有する受け入れ様式を意味する。

この類型化にもとづくならば、昨今の韓国は「閉鎖型」から「開放型」へ移行し、台湾は、「消極型」から「積極型」へとその政策を変えつつあるという解釈が可能だろう。それゆえに外国人労働者政策の一般化は、各国の制度面での異同を整理、理解するうえでは有用だが、現状の変化に照らし合わせながら試みるべき作業といえる。

## 1-2 台湾の事例と位置づけ

台湾の事例の分析に関しても、その数は決して少なくない。経済的側面に着目したものとしては、Lee and Wu (1992) が、台湾への移住労働を台湾企業の海外直接投資との関連で論じていた。事実、台湾企業の主要な直接投資先は、タイやフィリピン、インドネシアやベトナム、中国、そしてマレーシアである。政治・外交上の事情により中国からの労働者の受け入れは認めていないが、それ以外は台湾と協定を結んでいる<sup>2</sup>。また、中原 (2003) によれば、外国人労働者と国内労働者の人件費に決定的な差があるわけではなく、受け入れによって必ずしも国内失業率が上昇するわけでもない。特定の産業分野では、外国人労働者と国内労働者の競合関係が生まれるが、経済全体にとってはプラスの効用をもたらしている、とする分析もある (Tsay and Lin 2001)。外国人労働者と国内労働者の補完・代替関係は、台湾においても学術的関心が低くない。

ただし、海外就労の非市場的・非経済的側面に対する調査も、同じく重要である。とり

わけ、高齢化が進むアジア地域の受け入れ国において労働需要が拡大している介護・看護分野での外国人の就労は、多面的な理解が求められる。例えば、東・東南アジア地域において、主として介護・看護分野の海外就労についてのフィールド調査に基づく安里の一連の研究は、受け入れ社会における人口変動や家族構造の変化、そして福祉政策の展開にも目を配りながら、台湾で就労する外国人労働者の実態を明らかにしている。台湾社会で介護サービスを提供する外国人労働者が、「安かろう悪かろう」という存在ではないこと、また外国人介護者のみならず、国際結婚という選択を通じて、「家族介護の外部化」や「補強」が可能となっているといった点などである。従来、台湾に多く受け入れられていた建設現場や製造工程での外国人労働者の割合が低下する一方で、社会福祉関連の対人サービスの受入数が増加の一途にあることを考えると、この分野における実証分析の充実は急務である。

いずれにせよ、海外就労が発生し、それが維持、拡大する要因と過程の複雑さは、国際労働力移動を対象とする研究の前提となろう。次節では台湾における外国人労働者の受け入れ状況や制度的特徴を整理しながら、政策の変遷を辿っておきたい。

## 2. 台湾における外国人労働者政策の展開

### 2-1 導入・拡大期（1980年代後半～1990年代前半）

台湾が外国人労働者の公的な受け入れを表明したのは1989年である。しかしそれ以前にも、彼らの存在は確認されていた。合法的な受け入れは認められておらず、その数は正確には把握されていないために、4万人から5万人台、約10万人や30万人など様々な推定があるが（Tsay 1992、中華労資事務基金会 1996、劉 1992）<sup>3</sup>、1980年代後半に台湾で就労を希望する海外の労働者が一定数存在していたことは明らかである。

台湾の経済成長率は、1986年と1987年には10%を超え、当時の就労機会の増加は顕著だった。1986年に2.66%だった失業率は以後下がりつづけ、1990年の時点では1.67%まで下がり、1993年まで続いた。これにあわせて、賃金水準も上昇した。1986年当時の製造業の賃金は、月収で1.4万元（台湾ドル）をやや下回っていたが、以降1992年までは年率10%以上の率で上昇し、1994年には、3万元にまで届いている。このような指標は、労働力の供給が需要に追いついていない状況を物語っており、とりわけ10万人単位で人手不足が発生していた土木・建設の作業現場や製造業の生産工程を支える上で、外国人労働者を頼りにせざるを得ない事情があった。



以上の内容に補足して、1990年代における台湾の経済社会指標を整理しておこう。まず産業構造については、1990年における第一次、第二次、第三次産業に従事する労働人口の割合は、12.8%、40.9%、46.3%だった。2000年にこの数値は、7.8%、37.2%、55%へと変化し、サービス部門が発展してきたことがわかる。また、台湾における進学状況の変化からは、学歴志向の高まりが明らかである。1990年における中学校以下、高校と専門学校、大学以上の割合は、53.4%、30.1%、16.5%であった。この数値は、2000年において、37%、35.7%、27.3%に変化し、高学歴化の傾向がうかがえる。同時に、人口増加率の低下も、こうした傾向に拍車をかけた。このような台湾の産業構造や社会状況の変化は、労働者、とりわけ若年層の多くが3Kとされる就労分野を敬遠するようになった背景として指摘される（施 1992,1999、劉 1992、ツァイ 2001）。

この傾向が強まったのは、台湾政府が「十四項目建設事業」（1987年～1991年）を押し進めていた最中のことだった。またこの事業の先には、約8.2兆元（約3千億米ドル）という大規模な「国家建設六ヵ年計画」が控えていた。台湾経済の成長を維持したい政府は、労働力を確保すべく1989年に行政院経済建設委員会による行政命令という形式で、「十四項目重要建設工事人力需求対応措置方案」を打ち出した。公共工事を軸としたインフラ整備という政策目標を前にして、未曾有の労働力不足が目標達成への足かせになるという懸念の高まりは、世論や立法機関における反対意見は少なからずあったにもかかわらず、海外からの労働力の補充という政策オプションの試験的導入を可能としたのである<sup>4</sup>。

1991年6月には、6業種15職種（繊維業、金属基本工業、金属製品製造業、機械設備製造業、電力および電子機械製造業、建設業）で、上限を設けながらも受け入れを民間へと開放した。タイやフィリピンからの受け入れが始まり、1991年、1992年、1993年には、2,999人、15,924人、97,565人と、受け入れ規模が急速に膨らむ。その法制度的基盤も、1992年5月公布の「就労服務法」、そして同年7月の「外国人招聘許可及び管理辦法」（2004年より「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」）により確立された<sup>5</sup>。外国人労働者の受け入れが「台湾人の雇用に影響を及ぼさない」、「導入後に永住移民とならない」、「治安を乱さない」、「産業高度化の妨げにならない」といった基本方針が示され、特定の産業と業種において外国人は一定水準での雇用が認められる、いわゆる「限業種限量」の原則のもとで運用が開始された。

このように、台湾における外国人労働者の受け入れは、当初より公的な枠組みを通じて可能であり、外国人労働者の定義、受け入れの条件や範囲、その方法などは、明確だった。

例えば、現行の法制度における外国人労働者は、第1類から第4類までの4つの外国人分類のなかでは第2類に属する。第1類は主に専門・技術職、第3類は留学生、第4類は親族や、永住権保持者などが該当する。第2類の外国人労働者は、二国間協定により受け入れられ、海洋漁業に従事する者（漁船の船員）、家政婦（家事労働者）、台湾当局の重要建設プロジェクトに加え、産業上の要請から、政府の行政院劳工委員会が指定する業務が含まれる。ここには、製造業や建設業における肉体労働や、社会福祉分野における対人サービスでは、施設介護や家庭介護が含まれる。こうした分類に基づきながら、台湾における外国人労働者受け入れ数の推移を業種別と出身国を図表22と図表23で示した。図表24は、2008年末のデータに依拠し、この業種と出身国をクロスさせている。

図表22からは、台湾における外国人労働者の受入数が、1990年代を通じて増加し、世紀を超えた頃にいったん停滞するものの、その後は社会福祉分野の対人サービスにおける外国人の就労規模の拡大によって、2008年に至るまで増え続けた状況がわかる。また図表23に示されているように、台湾は、現在6カ国から外国人労働者を受け入れており、マレーシアやモンゴルを除く4カ国が主要な送り出し国である。ただしマレーシアについては、1990年代に受入国へと移行しており、台湾への送り出し数は限られている。受入国の選定については、1990年代初めに、劳工委員会の趙守博主任委員（労相に相当）が、台湾との関係の良好さ、労働者の質、台湾の受け入れ政策への協力的姿勢、そして外国人の受け入れが台湾との関係の強化に貢献するかどうかという点をあげていた<sup>6</sup>。

図表 22：外国人労働者の受け入れ数の推移（業種別）

	総計	合計 (産業)	農業・船員	製造業	建設業	合計 (社会福祉)	看護ヘルパー 外籍看護工	家政婦 家庭幫傭
1992年	15,924	15,255	70	8,722	6,463	669	306	363
1993年	97,565	90,040	426	72,327	17,287	7,525	1,320	6,205
1994年	151,989	138,531	1,044	109,170	28,317	13,458	4,257	9,201
1995年	189,051	171,644	1,454	132,636	37,554	17,407	8,902	8,505
1996年	236,555	206,300	1,384	162,482	42,434	30,255	16,308	13,947
1997年	248,396	209,284	1,144	165,534	42,606	39,112	26,233	12,879
1998年	270,620	217,252	1,109	168,197	47,946	53,368	41,844	11,524
1999年	294,967	220,174	993	173,735	45,446	74,793	67,063	7,730
2000年	326,515	220,184	1,185	181,998	37,001	106,331	98,508	7,823
2001年	304,605	191,671	1,249	157,055	33,367	112,934	103,780	9,154
2002年	303,684	182,973	2,935	156,697	23,341	120,711	113,755	6,956
2003年	300,150	179,552	3,396	162,039	14,117	120,598	115,724	4,874
2004年	314,034	182,967	3,089	167,694	12,184	131,067	128,223	2,844
2005年	327,396	183,381	3,147	166,928	13,306	144,015	141,752	2,263
2006年	338,755	184,970	3,322	169,903	11,745	153,785	151,391	2,394
2007年	357,937	195,709	3,786	183,329	8,594	162,228	159,702	2,526
2008年	365,060	196,633	4,865	185,624	6,144	168,427	165,898	2,529

（出典）行政院労働委員会職業訓練局外労働業務統計より作成、図表 23 と図表 24 も同様。

URL : [http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc\\_id=14&func\\_id=57](http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57)（最終アクセス日 2009年2月11日）

図表 23：外国人労働者の受け入れ数の推移（出身国別）

	総計	インドネシア	マレーシア	フィリピン	タイ	ベトナム	モンゴル
1994年	151,989	6,020	2,344	38,473	105,152	—	—
1995年	189,051	5,430	2,071	54,647	126,903	—	—
1996年	236,555	10,206	1,489	83,630	141,230	—	—
1997年	248,396	14,648	736	100,295	132,717	—	—
1998年	270,620	22,058	940	114,255	133,367	—	—
1999年	294,967	41,224	158	113,928	139,526	131	—
2000年	326,515	77,830	113	98,161	142,665	7,746	—
2001年	304,605	91,132	46	72,779	127,732	12,916	—
2002年	303,684	93,212	35	69,426	111,538	29,473	—
2003年	300,150	56,437	27	81,355	104,728	57,603	—
2004年	314,034	27,281	22	91,150	105,281	90,241	59
2005年	327,396	49,094	13	95,703	98,322	84,185	79
2006年	338,755	85,223	12	90,054	92,894	70,536	36
2007年	357,937	115,490	11	86,423	86,948	69,043	22
2008年	365,060	127,764	11	80,636	75,584	81,060	5

図表 23 より、台湾への労働者の送り出しは、フィリピンやタイが人数において先行したことがわかる。両国間には政府あるいは民間レベルで、労働者派遣の仕組みがすでに整

っていたためである。1990年代後半には、インドネシアが送出国として台頭し、1999年に新規に参入したベトナムも、ほどなくして自国労働者の台湾への送り出しの規模を拡大している。この数の増減については、送出国政府との関係の良好度や、出身地ごとに異なる現場での評価・評判、失踪率などが、その理由としてあげられる。例えば、2002年に9万人を超えていたインドネシアからの受け入れが翌年には6万人を割り、さらにその翌年には3万人を切っている。

この著しい減少は、台湾とインドネシアの外交関係のこじれから、台湾政府が同国からの労働者の受け入れを凍結した影響である。両国の摩擦が解消されると、インドネシアからの受け入れは以前の水準を越えて、2007年には最大の供給国になった。なお、業種と出身国を重ねた図表24からは、同国の労働者がインドネシアは漁業（項目としては農業・漁業）と社会福祉分野において占有率が高いことがわかる。フィリピン、とくにベトナムの労働者はすべての業種にさほどの偏りなく分布している。タイ人労働者については、その多くが製造業に就いているものの、建設業では外国人労働者全体の80%以上を占めている。

台湾がこうした国から労働者を受け入れる際には、産業・職業分野ごとの主管官庁・部局（行政院經濟部や行政院衛生署）の審査を経て、労工委員会が雇用許可を発することになっている。また、規定の手続きにもとづいて国内労働者を募集する、いわゆる労働市場テストの実施も義務づけられているほか、外国人労働者を雇用する際には、雇用主は就業安定費を納めなければならない。その額はセクターや雇用主の所得水準ごとに定まり、これまで複数回改定されているが、納付された就業安定費の用途は、台湾人労働者の職業能力の開発である<sup>7</sup>。つまり台湾の外国人労働者政策には、受け入れによる国内労働市場へのマイナス影響を抑制しようとする当局の姿勢が制度に反映されている。ただしその一方で、求人と求職の間の需給調整は、台湾と送出国側の仲介機関が主導的な役割を果たしている<sup>8</sup>。仲介機関は、外国人労働者を雇用するための一連の手続きや渡航前後の研修などを代行し、「買い手」の立場から廉価な労働力を確保し、それを自国の労働市場へと供給することで、受け入れを希望する雇用主の負担を軽減するのみならず、同時に潜在的な労働需要を掘り起こしているといえる。

図表 24：外国人労働者の受け入れ業種と出身国（2008年）

	インドネシア	マレーシア	フィリピン	タイ	ベトナム	モンゴル	総計
農業・漁業	3,569	0	837	16	443	0	4,865
製造業	13,023	11	56,655	68,872	47,061	2	185,624
建設業	58	0	250	5,192	644	0	6,144
社会福祉	111,114	0	22,894	1,504	32,912	3	162,228
総計	127,764	11	80,636	75,584	81,060	5	365,060

## 2-2 抑制・転換期（1990年代後半～）

台湾への海外就労を促進させた好景気は、1990年代半ばから反転する。1994年より台湾の失業率は上昇し始め、同年の失業者の数を外国人労働者の数が超えるという事態が生じた。失業率は数年の間2%台で推移したものの、2001年には4%台、2002年には5%台に達した。この時期には、外国人労働者と競合すると考えられていた産業や職種の労働組合や先住民からの反対の声が高まり、抗議行動も頻繁に起きた。外国人メイドへの虐待事件が紙面を騒がせることもあったほか、外国人労働者の失踪事件などが相次ぎ、劣悪な労働環境への告発も続いた。加えて、外国人労働者の受け入れと先住民の雇用状況の悪化を関係づけた政府の調査報告なども提出されている（行政院原住民委員会 1999）。立法の場でも、外国人労働者の受け入れに対する懐疑的な見解が示され、外国人労働者の受け入れに強い逆風が吹き始めたのが、この時期だった<sup>9</sup>。

このような状況のなかでも、産業界は外国人労働者の必要性を訴え、受け入れ規模縮小に反対していた<sup>10</sup>。例えば「工業総会」などは、外国人労働者によって建設業を中心とした台湾のインフラが整備され、かつ製造業の海外移転に伴う産業規模の縮小を抑制できるという見解を示していた。外国人労働者と台湾人労働者は、代替的ではなく補完的な存在であるという見方で、政府に受け入れの維持を要請したのである<sup>11</sup>。外国人労働者が、台湾人労働者よりも好まれる理由もあった。例えば2001年の労工委員会の『外籍勞工運用及管理調査報告』では、外国人労働者の平均賃金（20,859台湾ドル）は、国内労働者の約85%であり、外国人労働者の1ヵ月の平均労働時間（249.6時間）は、国内労働者のそれよりも40時間以上長いという結果が示されていた。外国人労働者を雇用する際の費用は支払う賃金だけではないため、諸外国からの労働力の受け入れによって雇用側の人件費を大幅に削減できるわけではないが、柔軟かつ安定的な労働供給は業界として歓迎すべきことだっ

た。

しかしながら、不況の最中、また外国人労働者と競合する先住民や国内労働者の不満を目の当たりにして、台湾政府は最終的に外国人労働者の受け入れに歯止めをかけざるを得なくなった。そこで台湾当局は、外国人労働者の雇用者数の上限を、細かく産業分野別および導入スキーム別に下げ、1997年からは外国人労働者の割当制を実施し、外国人労働者の雇用期限満了後の再募集時には、割当比率の据え置きないし削減が決定された（行政院勞工委員會 1999）。2005年5月、陳水扁を総統とする民進党政権が発足すると、勞工委員會の主任委員（大臣に相当）に就任した陳菊氏は、緊縮路線を維持し外国人労働者数を減らしていく方針を示した。2000年8月には、繊維産業などの加工を中心とした労働集約型の「伝統産業」における外国人労働者導入枠は削減しないとするものの、大型の公共建設に従事できる外国人労働者の比率を大幅に引き下げる決定をした。ハイテク産業などの非伝統的産業においては、外国人労働者の雇用条件を満たす投資額下限が2億台湾ドルから5億台湾ドルに上げられた。こうした政策の転換があり、台湾で就業する外国人労働者の総計は、2000年末に約32.5万人を越し最初のピークを迎えることになった。

この時期、家庭介護（幼児、病人、高齢者の世話と介護）などを対象に、就業についての条件も厳格化されたが、間もなく緩和された。台湾政府は、国内労働者が介護労働市場で働けるよう政策的誘導を試みたものの（行政院經濟建設委員會・内政部・行政院衛生署 2003）、外国人労働者への依存に変化はなかった。むしろ政府にとっては、市場に委ねることにより、社会保障予算を押さえ込める介護分野の労働力の受け入れは、好都合であったともいえる<sup>12</sup>。さらに、家庭介護を担う外国人労働者は労働基準法の適用外とされているため、雇用主は、無制約で無定形の労務を課すことが可能であり、雇用するうえでの金銭的負担も軽い。

結果として、介護分野における外国人労働者への依存は、強まることはあっても、軽減は困難となった。それを物語るのは、製造業や建設業など多くの産業における外国人労働者数の減少分を、介護分野における外国人労働者の増加が相殺し、受け入れの総数を再び増加基調へと導いたという事実である。行政院勞工委員會『労働統計月報』によると、介護分野における外国人労働者の割合が初めて10%を超えたのは1997年末だった。20世紀の末にはすでに30%に届き、現在では40%に達している。近年の特殊合計出生率は1.2%を下回っていると同時に、人口に占める高齢者の割合が2007年に10%にまで高まった台湾社会においては、介護分野の慢性的な人手不足を、国内における労働力供給によっては

解消されていない<sup>13</sup>。

加えて台湾当局は、受け入れ抑制を政策の基本方針としつつも、当初想定していた毎年1.5万減といった大胆な縮小には踏み切れず、外国人労働者の受け入れを維持すべきとする産業界の要請を完全に無視できなかった。業界の利害に配慮した政策的措置としては、たとえば1997年における「就業服務法」の改正がある。これにより、外国人労働者の就労期間を合計で3年まで延長されている。企業が負担する教育コストの軽減につながる措置である。2001年の改正（2002年1月公布）では、外国人労働者の就労を、一時帰国をはさみ合計で6年、現在では最大9年までの滞在が可能となった。また、1990年代後半以降の緊縮政策でも、1999年にベトナム、2003年にはモンゴルから、新たに受け入れを始めている。つまり台湾当局は、景気後退のために受け入れ規模を縮小したい政治的要請と、半ば構造化した外国人労働者の雇用を維持したい市場の要求に、同時に対応することが求められている。

### 3. 多元的社会に向けた課題と今後の展望

1990年代後半の景気後退期においては、介護分野における外国人労働者と並行して、東南アジアや中国大陸からの配偶者、いわゆる「外籍新娘」（外国人花嫁）の受け入れが増加していた。この国際結婚は、外国人労働者と同じく、仲介・紹介業者を通じて成立している場合が少なくない。現実には、台湾の家庭に迎えられた東南アジア出身の外国籍配偶者の多くが、老人介護を担っている状況が多く観察されている。

その永住許可や国籍取得の条件、就労制限についても、20世紀末から法制度の整備が進んだ。同時期以降、「全民健康保険法」や「国籍法」なども相次いで改正されている。海外出身者の母語での行政サービスの充実に関心が払われ、国際交流イベントの頻度も、この時期よりきわだって増している。

数値から見ると、国際結婚登録数のピークを迎えた2003年には、国際結婚は全体の30%を超えた。その後、偽装結婚の増加への懸念から国際結婚を登記する際の審査基準が厳格化され、業者への取締りが強化されるなかで、この割合は次第に減少した。しかし、1987年からの20年間でその数は累積で40万人にも上る。そしてこの現象は、外国人配偶者のみならず、台湾人との間に生まれる「新台湾之子」に対する教育を含め、台湾社会の新しい住民の社会統合のあり方を問うことになった。2007年に内政部に入出国及移民署が開設されたことは、当局による移民社会への意識の高まりを示す点で、ひとつの転換点とみな

すことができる。

ここで留意したいのは、社会の多元性を積極的に容認する方向が、民主化以降の台湾、とりわけ陳水扁政権の発足とともに加速化され、強まってきたという事情である。1990年代は、台湾社会を構成する原住民(本稿では先住民と表記)、福建省内部を出身地とする福佬人あるいは閩南人、客家、そして外省人を含む「四大族群」という言葉が、台湾の移民社会としての多様性を確認、強調すべく現れ、定着した時代でもあった。こうした動向は、「移民社会」には含まれない外国人労働者の社会的地位に、漸進的ながらも肯定的に作用するかもしれない<sup>14</sup>。

関連して、行政院文化建設委員会は、2004年7月に「文化公民権運動宣言」を打ち出している。こうした動きとの関連では、増加の一途をたどる外国籍住民を「新住民」として迎え、第五の族群と位置づける言説が現れた。同年10月に行政院が主催した<sup>15</sup>「族群與文化發展會議」(族群と文化發展會議)では、「多族群讓台湾豊富」、すなわち多様なエスニックグループによって台湾は豊かになる、とのメッセージが繰り返されていた。総統や行政院長など国家首脳がそろって参加し、連日メディアによって取り上げられたこの会議で、多様性への寛容が重要なテーマのひとつとして位置づけられ、外国籍の「新住民」、とりわけ「外籍新娘」の社会的待遇の向上や子弟に対する教育施策の充実が急務であること、また移民局の設置の必要性などについて語られたのである。

このような時勢のなかで、台湾南部の高雄市で2005年8月に発生したタイ人労働者暴動において台湾政府のとった対応は、示唆に富むものである。この事件は、劣悪な労働環境のもとで就労を余儀なくされ、徹底的に規律化された生活を押し付けられていた彼らが、放火、投石、立てこもりなどによって、雇用主への抗議を示したものであった。事件が収束し、背景が明らかになると、謝長廷行政院長や呂秀蓮副総統といった政府の首脳陣は、外国人労働者側への謝罪の意を示し、台湾側の監督機関の不適切な対応を指摘したうえで、外国人労働者側から要求された待遇改善にも譲歩の姿勢で応じた<sup>16</sup>。このような政府の態度は、海外から受け入れた労働者に対するホスト社会側の処遇という、国際社会から注視されがちな問題に関して、台湾の対外的なイメージが損なわれてはならないという意識を物語っている。こうした点では、短期的に滞在して一時的に労働力を提供することが期待されている外国人労働者と、台湾の家庭に迎えられた外国人配偶者に、共通項がないわけではない。

台湾政府は、外国人配偶者のみならず、外国人労働者にも配慮するようになってきたが、



具体的な対策としては、高額な中間マージンをとっていた外国人労働者の仲介システムを健全化させる試みが、その一例として挙げられよう。当局は、悪質な仲介業に以前から懸念を示してきたが、外国人労働者が渡航前から多大な債務を負う弊害について、その監督者責任がこれまで以上に強く問われている。そこで現在の台湾政府は、仲介業者に対する評価制度を整備し、事業開始時の保証金や研修について規定を定めて、徹底するほか、事業開始後には抜き打ち検査を実施して、この問題の解決に取り組んでいる。評価の結果、仲介業者はランク付けされ、それが公表される。ランク外、あるいは低ランクの業者は、事業そのものに支障が出るため業務の適正化と透明性の向上を余儀なくされる。また、2000年代より試みられてきた外国人労働者の直接雇用制度も、その目的のひとつに「外国人労働者の権益を保証し、仲介業者からの搾取を防止する」といったものが挙げられている<sup>17</sup>。

## おわりに

本章では、台湾における1980年代後半以降現在に至るまでの外国人労働者受け入れ政策を、時の経済社会状況や政策当局の認識の移り変わりにも言及しながら、通観した。振り返ると、台湾政府はまず、インフラ整備のための人手不足の解消という産業政策上の動機に基づき、外国人労働者の導入を決定した。台湾の外への資本移転や自国民の流出を抑えるという理由からも、経済発展は優先度が極めて高い政策課題であり、世論や立法院の一部での反対があっても、政府は門戸開放路線を選んだ。台湾でも加速化する少子高齢化、強まる学歴志向、高度化する産業、そして若年労働者による3K職種の忌避といった要因が、特定産業分野・職種における労働力の深刻な逼迫を引き起こしたのが、その背景にある。外国人労働者の受け入れが現実的な選択肢のひとつとして浮上し、台湾はそれを採用したのである。

1990年代後半に台湾経済は不況に陥り、受け入れ縮小を余儀なくされたものの、外国人労働者への依存が解消されたわけではなかった。とりわけ高齢者介護を中心とする社会福祉分野では、出生率の低下や高齢人口の増加という社会構造の変化が、特定の産業・職種において、外国からの労働力の供給に頼らざるを得ない状況を生み出した。また、政策主導による受け入れルートが確立された後は、海外就労にかかる初期費用の前借りをも可能とする仲介ビジネスの発展が、この現象の着実な拡大の背後にある。言い換えれば、国境を越えて労働力を安定的に供給するシステムは、負債を抱えて渡航し、それゆえに法的・社会的地位が脆弱な海外就労者の存在を前提にして存続してきたところもある。

台湾の事例において今後いっそう関心を向けるべき点は、台湾社会で多様性を推し進める動きが、だれを対象とし、どの程度、そしていかなる形で台湾に働き暮す外国人の処遇の向上に資するか、といった問題であろう。近年の台湾政府は、台湾社会の対外的なイメージを意識し、「多族群」の調和を謳い、少数派に対する支援の重要性にも言及し始めている。すなわち外国人労働者の受け入れは、経済・産業上の動機から出発しているとはいえ、人口・福祉政策、人権・外交政策といった、より幅広い文脈のなかで検討されるべき課題へと成長を遂げつつある。

一方で、外国人労働者を取り巻く情勢の変化がいかなる影響をもたらすかを判断するのは、時期尚早かもしれない。政府の思惑と現場の実態が乖離することは必ずしも珍しくはなく、政策の効果それ自体を見極めることも困難である。政策の波及の程度に地域間の格差もある。とはいえ、アジア地域における国境を越える人の移動が止む気配がない以上、海外就労というこの現象を試金石として、個人と社会の関係のあり方、それを規定しうる政策の妥当性が、受入国と送出国の双方において今後も問い続けられるであろう。この意味で台湾の経験は、現在に至るまで続けられている20年来のいわば「社会実験」であり、その試行錯誤の過程から得られる教訓は決して少なくはない。

<sup>1</sup> ただし、こうした新古典派経済学的な原則に準じる「トランジショナルモデル」に対する批判は少なくない。Findlayらは、「トランジショナルモデル」が、国家を独立した経済単位として分析対象としている点を批判し、歴史的に形成された非対称的、または、ヒエラルキー構造の経済関係が、国際労働力移動を説明する有力な背景であるとする。Findlay, Allan M., Jones, Huw and Davidson Gillian M. (1998) “Migration Transition or Migration Transformation in the Asian Dragon Economies?” *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(4).

<sup>2</sup> 台湾における外国人労働者の雇用状況に対するアジア通貨危機の影響については、以下を参照。Lee, Joseph S. (1998) “The Impact of the Asian Financial Crisis on Foreign Workers in Taiwan” *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2-3).

<sup>3</sup> 本章における台湾の経済社会指標や外国人労働者数は、行政院主計處『中華民國台灣地區人力資源統計月報』および行政院勞工委員會『勞働統計月報』の各号に依拠している。

<sup>4</sup> 政治情勢との関係については、以下を参照。立法院圖書資料室編『外籍勞工』立法院、1991年。陳宗韓『台灣外籍勞工政策的政治經濟分析』台大三民主義研究所（未刊行博士論文）、1999年。明石純一（2006）「外交資源としての外国人労働者—台湾の事例分析」『国際政治』146号、177頁。

<sup>5</sup> 台湾における外国人就労の法制度的な側面については、鄧學良（1996）『我國外勞管理法制之研究』高雄復文、行政院勞工委員會（1999）『就業服務法解釋令彙編』行政院勞工委員會、および行政院研究發展考核委員會（1999）『外勞管理問題之研究』行政院研考會。最近の変更事項を含め、制度面での詳細をまとめているものとしては、佐野哲（2004）「台湾の外国人労働者受入れ政策と労働市場」世代間利害調整プロジェクト(特定領域研究)一橋大学経済研究所 Discussion Paper No. 229、労働政策研究・研修機構（2007）『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』（労働政策研究報告書 No.81）、経済産業省経済産業政策局（2008）『アジア諸国における外国人材の活用等に関する実態調査』（平成19年度産業競争力高度人材育成事業、東京海上日動リスクコンサルティング株式会社委託）、上の文献では、田中大一が第3章の2「台湾」を担当（110—156頁）。

- <sup>6</sup> 陳仲賢「趙主任委員率團訪問東南亞勞工輸出國家紀要」『勞工行政』第42期、1991年。『立法院公報』第80卷第55期、1991年、339頁。趙守博「外籍勞工的問題與政策」『勞工政策與勞工問題』中國生產力中心、1992年、169-170頁。また受け入れを決定した当時の外交部長（外相に相当）を務めていた錢復は、外交的見地よりタイ、インドネシア、フィリピンを供給国として重視すべきと指摘していた（『經濟日報』「做好放寬外籍勞工進口的準備工作」1990年9月13日）。
- <sup>7</sup> 運用や金額の推移などについては、前掲の經濟産業省經濟産業政策局（2008）、130-131頁。
- <sup>8</sup> なお2007年10月より、3K業種（特定製程行業）の34種と3交代制すなわち深夜勤務などの交替制業種（特殊時程行業）の44種については、労働者の未充足度に応じて外国人労働者の受け入れの割合を定めるスキームが導入されている。經濟産業省、前掲。
- <sup>9</sup> 『立法院公報』第87卷第34期、1998年、174頁。および『立法院公報』第88卷第13期、1999年、64頁。
- <sup>10</sup> 『經濟日報』「外勞政策急轉變，工商界反彈」（1996年5月31日）。
- <sup>11</sup> こうした論点については、『工商時報』「外勞政策擬緊縮 紡織業盼收成命」（2002年9月30日）『工商時報』「高騰蚊：放眼全球市場 比西進有利」（2002年11月21日）。勞工委員會『外籍勞工運用及管理調查報告』2001年。
- <sup>12</sup> 施設で介護労働に従事する外国人の就労実態および彼らに対する評価についての考察は、安里和晃（2007）「施設介護に従事する外国人労働者の実態－雇用主の評価をもとに－」『Works Review』Vol.2。台湾に渡航するインドネシア人介護労働者をとりあげ、事前の研修・選抜の制度など、本国における送り出しのプロセスを詳細に分析したものについては、奥島美夏（2008）「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送出制度改革」『異文化コミュニケーション研究』20。
- <sup>13</sup> 台湾の人口動態については、やや具体的な数値を以下にあげておきたい。台湾の行政院經濟建設委員會の中位推計によると、2008年現在約2,300万の人口を抱える台湾の人口は、2026年にピークを迎え、その後緩やかな人口減少期を迎える。しかし生産年齢人口のピークはそれよりも早い2012年である。現在10%を若干超えている65歳の高齢者人口の割合は、2025年には20%、2040年には30%に達するとされる。こうした数値は、同委員會のホームページ（<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594>：最終アクセス日2009年2月25日）から閲覧が可能。
- <sup>14</sup> 外国人労働者および配偶者を支援する台湾のNGOについては、以下を参照。蔡盈修・蕭新煌（2007）「台湾にみる外国人労働者・配偶者とNGO」西川潤・蕭新煌編『東アジアの社会運動と民主化』明石書店。同論文に説明があるが、とりわけ新世紀を迎えた後に、台湾で就労する外国人労働者に対する市民団体の運動が活発化した。例えばこの時期には、Catholic Migrant Advocates, Taiwan（台湾天主教外勞權益促進聯盟）の立ち上げや、台湾国際労働者協会によって主導された外国人労働者の就労環境の改善を求めるデモ、同協会からの外国人家事労働者を保護する法律を定めるべきとの要求や起草案を含めた提言などが相次いでいる。
- <sup>15</sup> 行政院文化建設委員會のホームページ（[http://www.cca.gov.tw/cforum/culture\\_citizen/main.html](http://www.cca.gov.tw/cforum/culture_citizen/main.html)：最終アクセス日2009年2月1日）より、会議における報告や議論の内容が閲覧できる。
- <sup>16</sup> *Bangkok Post*, April 23, 2005. および独立行政法人労働政策研究・研修機構が提供する「海外労働情報－台湾（2005年10月）」URL:[http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2005\\_10/taiwan\\_01.htm](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2005_10/taiwan_01.htm)（最終アクセス日：2009年2月1日）。
- <sup>17</sup> 地方自治体での取り組みとしては、例えば台湾における外国人労働者の10%を抱える台北市が、外国人労働者を受け入れる際の人道的配慮や法的保証について、雇用者の義務の周知に努めている。1990年代には台北市の労働局内に外国人労働者相談センターが発足し、その下部組織として、2001年に外国人労働者保護センター、翌年には、外国人労働者文化センターが設けられている。

【参考文献】

(日本語文献)

- 明石純一 (2004) 「台湾における外国人労働者政策の転換」『国際政治経済学研究』13  
 ——— (2006) 「外交資源としての外国人労働者—台湾の事例分析」『国際政治』146
- 安里和晃 (2004) 「台湾における外国人家事・介護労働者の処遇について—制度の検討と運用上の問題点」『龍谷大学経済学論集 (民際学特集)』43 (5)  
 ——— (2004) 「国籍別の雇用契約書からみる外国人労働者の実態—台湾の介護労働者を事例として」『龍谷大学大学院経済研究』4  
 ——— (2005) 「介護労働市場の形成における外国人家事・介護労働者の位置づけ—台湾の事例から」『龍谷大学経済学論集 (民際学特集)』44 (5)  
 ——— (2005) 「高齢者介護施設の外国人労働者—台湾での聞き取り調査から」『龍谷大学社会科学年報』35  
 ——— (2006) 「東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ」『異文化コミュニケーション研究』18  
 ——— (2007) 「施設介護に従事する外国人労働者の実態—雇用主の評価をもとに」『Works Review』Vol.2  
 ——— (2008) 「介護者としての外国人労働者と結婚移民」『異文化コミュニケーション研究』20  
 ——— (2009) 「東アジアで就労する家事・介護労働者」『日本のインドネシア人社会』明石書店  
 ——— (2009) 「ケアの確保をめぐって引き起こされる人の国際移動」『現代思想』37 (2)
- 奥島美夏 (2008) 「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送出制度改革」『異文化コミュニケーション研究』20
- 尾形隆彰 (1998) 「台湾・花蓮市におけるタイ人男性労働者」『労働研究所報』19
- 経済産業省経済産業政策局 (2008) 『アジア諸国における外国人材の活用等に関する実態調査』(平成19年度産業競争力高度人材育成事業、東京海上日動リスクコンサルティング株式会社委託)
- 佐野哲 (2004) 「台湾の外国人労働者受入れ政策と労働市場」世代間利害調整プロジェクト (特定領域研究) 一橋大学経済研究所 Discussion Paper No. 229
- 劉文甫 (1992) 「台湾」矢内原勝・山形辰史編『アジアの国際労働移動』アジア経済研究所
- 佐藤幸人 (1993) 「変容する台湾の政府・企業関係」『海外事情』4月号
- 施昭雄 (1992) 「台湾の外国人労働者問題について」『福岡大学総合研究所報』144  
 ——— (1999) 「人口と労働力問題」施昭雄・朝元照雄編『台湾経済論』勁草書房  
 ——— (2007) 「台湾の外国人労働者受入れ問題」『福岡大学経済学論叢』51 (4)
- 拓殖大学アジア情報センター編 (2002) 『東アジア長期経済統計 別巻2 台湾』
- 蔡盈修・蕭新煌 (2007) 「台湾にみる外国人労働者・配偶者と NGO」西川潤・蕭新煌編『東アジアの社会運動と民主化』明石書店

- ツァイ・チンルン（2001）「台湾経済をめぐる国際人口移動の動向と特性」早瀬保子編『アジア太平洋地域における国際人口移動』日本貿易振興会、アジア経済研究所
- 中原裕美子（2003）「外国人労働者が台湾の雇用と産業構造に与える影響」『日本台湾学会報』5
- 中本博皓（2008）「台湾の外国籍労働者の受け入れについて」『環境創造』11
- 横田祥子（2005）「台湾・東南アジア系移民の今日と多文化主義の行方」『アジア遊学』81
- （2008）「グローバル・ハイパガミー？副題」『異文化コミュニケーション研究』20
- 労働政策研究・研修機構（2007）『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』（労働政策研究報告書 No.81）

（英語文献）

- Athukorala, Prema-Chandra and Manning, Chris (1999) *Structural Change and International Migration in East Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Findlay, Allan M., Jones, Huw and Davidson Gillian M. (1998) "Migration Transition or Migration Transformation in the Asian Dragon Economies?" *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(4).
- Pang, Eng Fong (1994) "An Eclectic Approach to Turning Points in Migration" *Asian and Pacific Migration Journal*, 3(1).
- Freeman, Gary .P. and Mo, Jongryn (1996) "Japan and the Asian NICs as New Countries of Destination" Lloyd, P.J. and Williams, Lynne S. (Eds.) *International Trade and Migration in the APEC Region*. Melbourne and New York: Oxford University Press.
- Kim, Won Bae (1995) "Regional Interdependence and Migration in Asia" *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3).
- Kim, Won Bae (1996) "Economic Interdependence and Migration Dynamics in Asia" *Asian and Pacific Migration Journal*, 5(2-3).
- Lee, Joseph S. (1998) "The Impact of the Asian Financial Crisis on Foreign Workers in Taiwan" *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2-3).
- Lee, Joseph S. and Wu, Hui-Lin (1992) "Unskilled Foreign Workers in Taiwan: Causes and Consequences" *Asia Club Papers* 3, Tokyo Club Foundation for Global Studies.
- Tsay, Ching-lung (1992) "Clandestine Labor Migration to Taiwan" *Asian and Pacific Migration Journal*, 1(3-4).
- Tsay, Ching-lung and Lin, Ji-ping (2001) "Labor Importation and Unemployment of Local Workers in Taiwan" *Asian and Pacific Migration Journal*, 10(3-4).

(中国語文献)

- 陳伸賢 (1991) 「趙主任委員率團訪問東南亞勞工輸出國家紀要」『勞工行政』第42期
- 趙守博 (1992) 「外籍勞工的問題與政策」『勞工政策與勞工問題』台北市：中國生產力中心
- 鄧學良 (1996) 『我國外勞管理法制之研究』高雄市：高雄復文
- 陳宗韓 (1999) 『台灣外籍勞工政策的政治經濟分析』台大三民主義研究所 (未刊行博士論文)
- 劉梅君 (2000) 「『廉價外勞』論述的政治經濟學批判」『台灣社會研究』第38期
- 王春源・錢淑芬 (1996) 「論臺灣製造業之競爭力在引進外勞前後期間之動態變化」『臺灣經濟』第238期
- 中華勞資事務基金會 (1996) 『我國外籍勞工之管理問題及其相關法制之興革』(行政院勞工委員會職業訓練局委託報告書)
- 行政院勞工委員會 (各号) 『勞働統計月報』
- 行政院勞工委員會 (1999) 『就業服務法解釋令彙編』台北：行政院勞工委員會
- 行政院勞工委員會 (各号) 『外籍勞工運用及管理調查報告』
- 行政院勞工委員會職業訓練局 (2001,2003 改定) 『外籍勞工權益維護報告書』
- 行政院主計處 (各号) 『中華民國台灣地區 人力資源統計月報』
- 行政院研究發展考核委員會 (1999) 『外勞管理問題之研究』台北市：行政院研考會
- 行政院原住民委員會 (1999) 『八十八年台灣原住民就業狀況調查報告』
- 行政院經濟建設委員會・內政部・行政院衛生署 (2003) 『照顧服務產業發展方案推動執行資源手冊』
- 立法院圖書資料室編 (1991) 『外籍勞工』立法院

## 第3部 日本の地域社会における社会統合・多文化共生施策の現状

### はじめに

本稿は、日本で暮らす外国人住民を対象にした自治体の施策と、NPOや外国人コミュニティなどによる取り組みの現状について、8つの地域を対象に行った調査結果を基に紹介する。住民構成や経済的、社会的な背景のちがいによる施策の内容や担い手の傾向について調査結果を分析し、地域における統合施策のあり方を4つのモデルに分類して提案を試みるものである。

本稿は下記の順で構成する。まず第1章で、日本における外国人住民の現状と自治体施策およびNPOや外国人コミュニティなどによる取り組みの全体的な傾向を紹介し、調査研究の背景と調査対象自治体の概要をまとめる。第2章では、調査地域で実施されている施策や取り組みを、「コミュニティ支援」「生活支援」「地域づくり」「推進体制の整備」の4つの分野ごとに紹介する。第3章では、そうした施策や取り組みを提供する担い手に着目し、現状とその背景や特徴について解説する。

第4章では、調査結果をもとにした4つの地域モデルを提案する。特性の異なる地域での施策や取り組み推進のためのモデルの構築を通して、これまでは一様に語られてきた地域での社会統合施策を、より具体的に推進していくための手がかりを示すものである。第5章では、第4章で示したモデルの日本以外の地域での普遍性について、韓国とドイツの地域との比較を通して検証する。世界全体の課題である人口変動の潮流に対処するには、地域における社会統合の普遍的なモデルを構築し、共有することが有効であると考えられるが、本調査を踏まえて今後さらにモデルの精度を高めるために必要な調査や研究の方向性についても提案する。

経済危機以降、世界が保護主義的な政策を展開しはじめる中で、外国人労働者への風当たりは強いものとなっている。こうした状況であればこそ、好景気時には議論の必要がなかった「地域で暮らす外国人との社会統合の論理」が必要である。1970年代のオイルショック以後、多文化主義が広まったのと同じように、低成長時代における地域づくりと社会統合・多文化共生施策の関連性について議論が深まるきっかけとして、本稿が一助になれば幸いである。

## 第1章 総論：日本の外国人住民と地域での取り組みについて

### 1. 日本における外国人住民の現状

#### 1-1 外国人住民の全体像

日本国内の外国人住民は、2007年末現在で約230万人<sup>1</sup>である。図表1は、外国人登録者数の国籍別の過去12年間の推移である。これによると日本における外国人住民が急速に増加していることに加え、多国籍化・多文化化が同時並行で進んでいることが特徴である。図表2は、1997年末と2007年末と2008年末の在留資格別の外国人登録者数を比較したものである。日本には27種類の在留資格があるが、活動に制限のない在留資格は4つ（永住者、定住者、日本人の配偶者、永住者の配偶者）のみで、他は日本での就労などに制限がある。この10年間で増えたのは、就労などに制限のない在留資格を持つ外国人住民であった。2007年末には活動に制限のない在留資格での滞在者が全体の7割近くを占め、なかでも「一般永住者」は2007年末に「特別永住者<sup>2</sup>」を抜いて、日本で暮らす外国人住民が持つ在留資格のトップになった（図表3）。

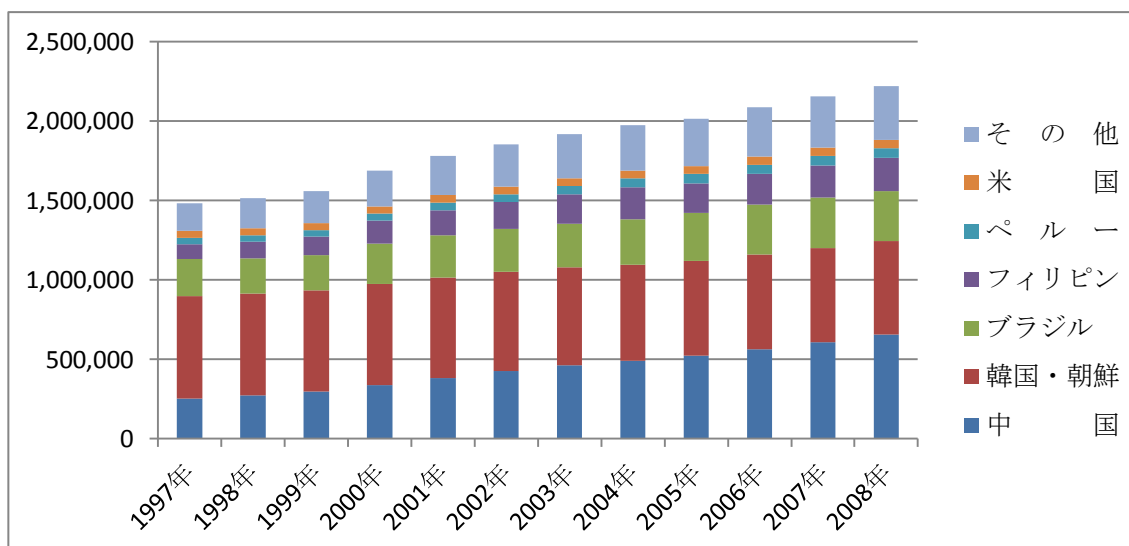
外国人の急増と在留資格の多様化、そして一般永住者の増加は、1989年に出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）が改正され、いわゆる「日系人」の来日と就労が緩和されたり、日本で就労できる在留資格の種類が拡大されたことが背景となっている。それ以前にもインドシナ難民の受け入れやアジアからの出稼ぎ労働者の流入はあったが、日本の自治体の多くで、外国人登録者のほとんどを韓国・朝鮮籍住民を中心とする旧植民地出身者が占めてきた。1990年代以降はブラジルやペルーからの日系人や中国残留者<sup>3</sup>の増加や、「興行」資格等で来日した後、日本人と結婚して「日本人の配偶者等」の資格で在留するフィリピンやタイ出身者、「研修」資格で来日し、その後も「特定活動」の資格で2年間の就労が認められている中国やベトナム、インドネシアからの研修・技能実習生などが増え、全国的に外国人住民の国籍や在留資格が多様化した。



図表 1 外国人登録者数の国籍別年次推移（1997～2008年）

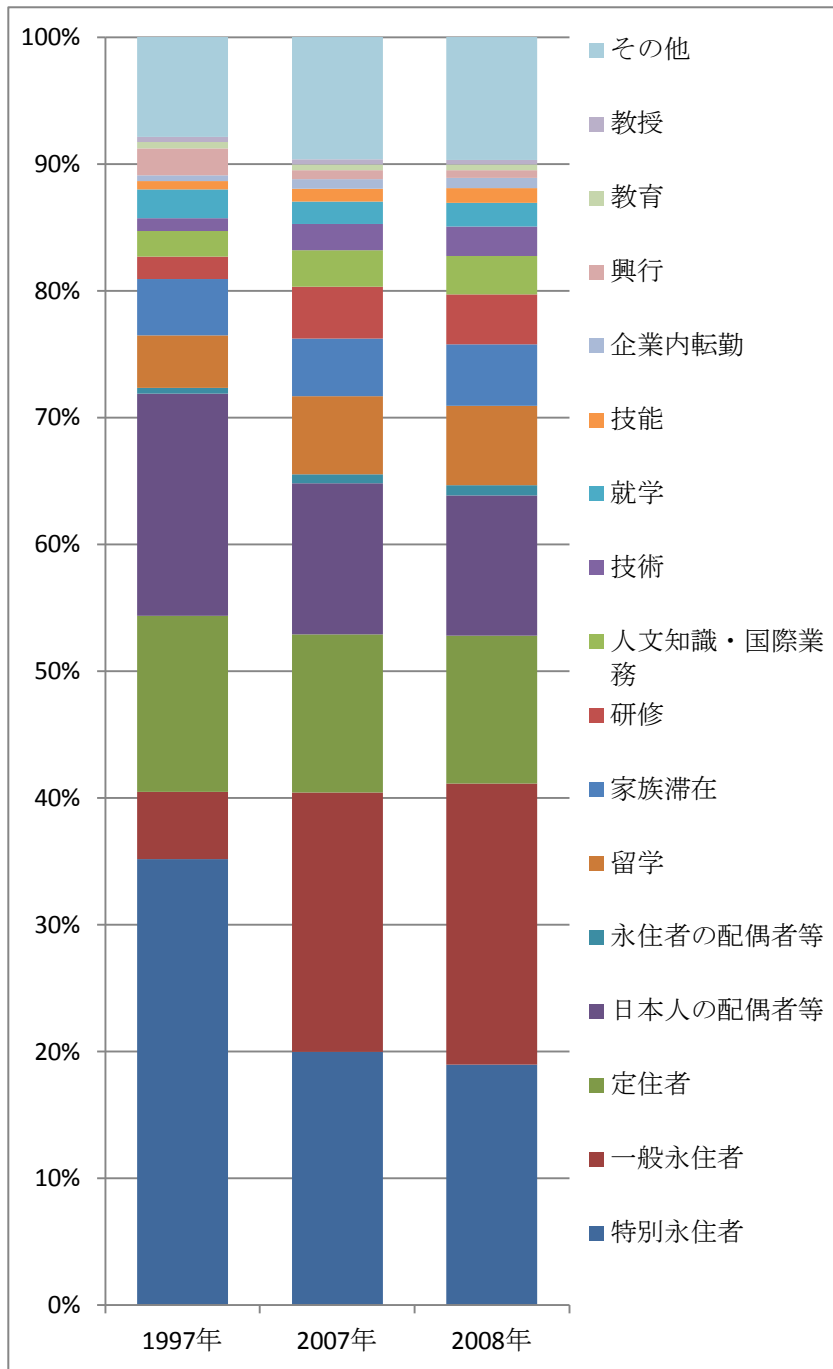
	中 国	韓国・朝鮮	ブラジル	フィリピン	ペ ル ー	米 国	そ の 他	総 数
1997年	252,164	645,373	233,254	93,265	40,394	43,690	174,567	1,482,707
1998年	272,230	638,828	222,217	105,308	41,317	42,774	189,442	1,512,116
1999年	294,201	636,548	224,299	115,685	42,773	42,802	199,805	1,556,113
2000年	335,575	635,269	254,394	144,871	46,171	44,856	225,308	1,686,444
2001年	381,225	632,405	265,962	156,667	50,052	46,244	245,907	1,778,462
2002年	424,282	625,422	268,332	169,359	51,772	47,970	264,621	1,851,758
2003年	462,396	613,791	274,700	185,237	53,649	47,836	277,421	1,915,030
2004年	487,570	607,419	286,557	199,394	55,750	48,844	288,213	1,973,747
2005年	519,561	598,687	302,080	187,261	57,728	49,390	296,848	2,011,555
2006年	560,741	598,219	312,979	193,488	58,721	51,321	309,450	2,084,919
2007年	606,889	593,489	316,967	202,592	59,696	51,851	321,489	2,152,973
2008年	655,377	589,239	312,582	210,617	59,723	52,683	337,205	2,217,426

出所：法務省入国管理局「各年末における外国人登録者統計」より著者作成



図表 2 1997 年末、2007 年末、2008 年末の在留資格別外国人登録者数

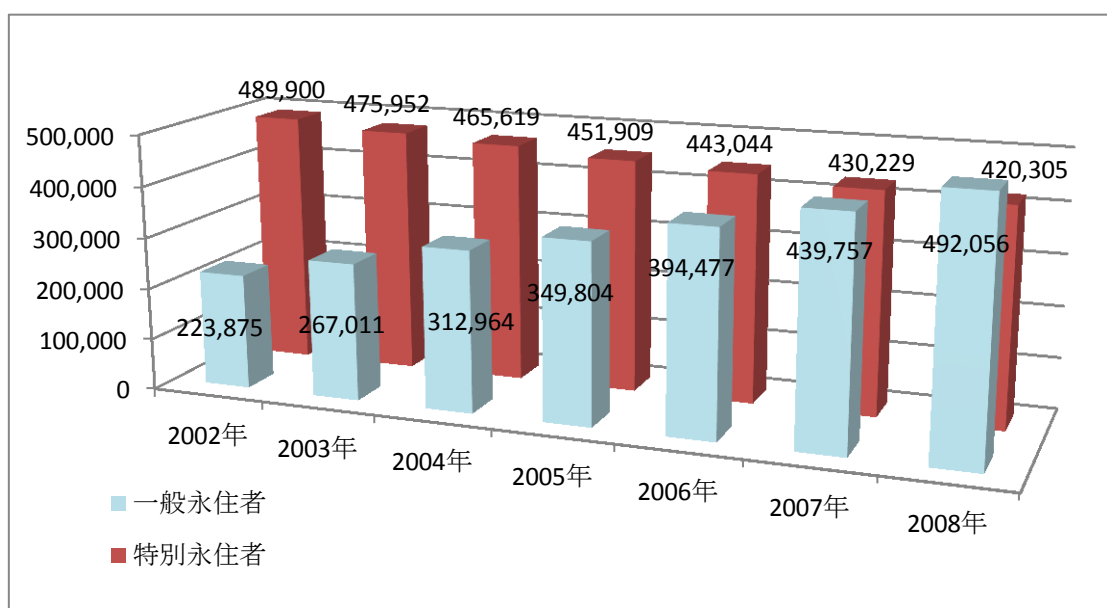
	1997 年	2007 年	2008 年
特別永住者	543,464	430,229	420,305
一般永住者	81,986	439,757	492,056
定住者	215,347	268,604	258,498
日本人の配偶者等	270,775	256,980	245,497
永住者の配偶者等	6,410	15,365	17,839
留学	64,646	132,460	138,514
家族滞在	68,679	98,167	107,641
研修	26,630	88,086	86,826
人文知識・国際業務	31,766	61,763	67,291
技術	15,668	44,684	52,273
就学	34,541	38,130	41,313
技能	10,459	21,261	25,863
企業内転勤	7,377	16,111	17,798
興行	32,297	15,728	13,031
教育	8,079	9,832	10,070
教授	5,879	8,436	8,333



出所：法務省入国管理局「各年末における外国人登録者統計」より著者作成

図表 3 特別永住者と一般永住者数の推移

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
一般永住者	223,875	267,011	312,964	349,804	394,477	439,757	492,056
特別永住者	489,900	475,952	465,619	451,909	443,044	430,229	420,305



出所：法務省入国管理局「各年末における外国人登録者統計」より著者作成

## 1-2 外国人住民の地域分布

日本で暮らす外国人住民の構成は、地域によって異なる。図表 4 は 2008 年末現在の国籍上位 5 位までの都道府県別の外国人登録者数を、図表 5 は在留資格別で上位 5 位までの都道府県をあげたものである。以下、主な外国人住民の地域分布について特徴をあげる。

旧植民地出身者は大阪府や東京都、神奈川県など、大都市を中心に集住する傾向があったが、1980 年代に花嫁不足が深刻化した農村では、フィリピンや中国から女性と地元の日本人男性を見合いさせる事業に自治体が取り組んだり、民間のブローカーが斡旋するなどしたため、東北や四国、九州など地方で配偶者として定住するアジア人女性が増えた。1990 年の改正入管法施行以降に増えた就労に制限のない日系人は、自動車や家電、電気機器などの製造業が盛んな東海地方や北関東に多く暮らすようになった。また農業や水産加工など、人材不足が深刻な産業での研修生受け入れが進み、北海道や中国・四国地方でも外国人登録者が増加した。

図表 4 2008 年末現在の国籍上位 5 位までの都道府県別の外国人登録者数

国籍別	順位	都道府県名	人数(人)
中国	1	東京都	144,469
	2	神奈川県	51,789
	3	大阪府	48,155
	4	愛知県	46,167
	5	埼玉県	43,411
韓国・朝鮮	1	大阪府	133,396
	2	東京都	114,961
	3	兵庫県	54,635
	4	愛知県	41,598
	5	神奈川県	34,838
ブラジル	1	愛知県	79,156
	2	静岡県	51,441
	3	三重県	21,668
	4	岐阜県	20,481
	5	群馬県	17,522
フィリピン	1	東京都	31,687
	2	愛知県	25,829
	3	神奈川県	18,502
	4	千葉県	16,709
	5	埼玉県	16,631
ペルー	1	神奈川県	8,775
	2	愛知県	8,542
	3	静岡県	6,522
	4	群馬県	5,162
	5	埼玉県	4,767

出所：財団法人入管協会「平成 21 年在留外国人統計」より著者作成

図表 5 2008 年末現在の在留資格上位 5 位までの都道府県別外国人登録者数

在留資格	順位	都道府県名	人数(人)
一般永住	1	東京都	79,660
	2	愛知県	64,036
	3	神奈川県	49,197
	4	埼玉県	33,022
	5	大阪府	32,802
特別永住	1	大阪府	110,418
	2	東京都	50,290
	3	兵庫県	50,042
	4	愛知県	34,981
	5	京都府	29,734
日本人の配偶者等	1	東京都	39,831
	2	愛知県	23,584
	3	神奈川県	23,206
	4	埼玉県	18,413
	5	静岡県	14,416
定住者	1	愛知県	45,003
	2	静岡県	30,186
	3	東京都	22,115
	4	神奈川県	16,135
	5	埼玉県	15,674
留学	1	東京都	42,287
	2	大阪府	12,557
	3	神奈川県	8,853
	4	福岡県	7,802
	5	埼玉県	7,115

出所：財団法人入管協会「平成 21 年在留外国人統計」より著者作成

### 1-3 外国人住民が直面する課題

外国人住民が直面する課題としては、日本語がわからないことによる「言葉の壁」、医療や教育、労働など本国と異なる「制度の壁」、日本人との接点がないことで偏見や差別による「心の壁」の3つの壁に要約できる。

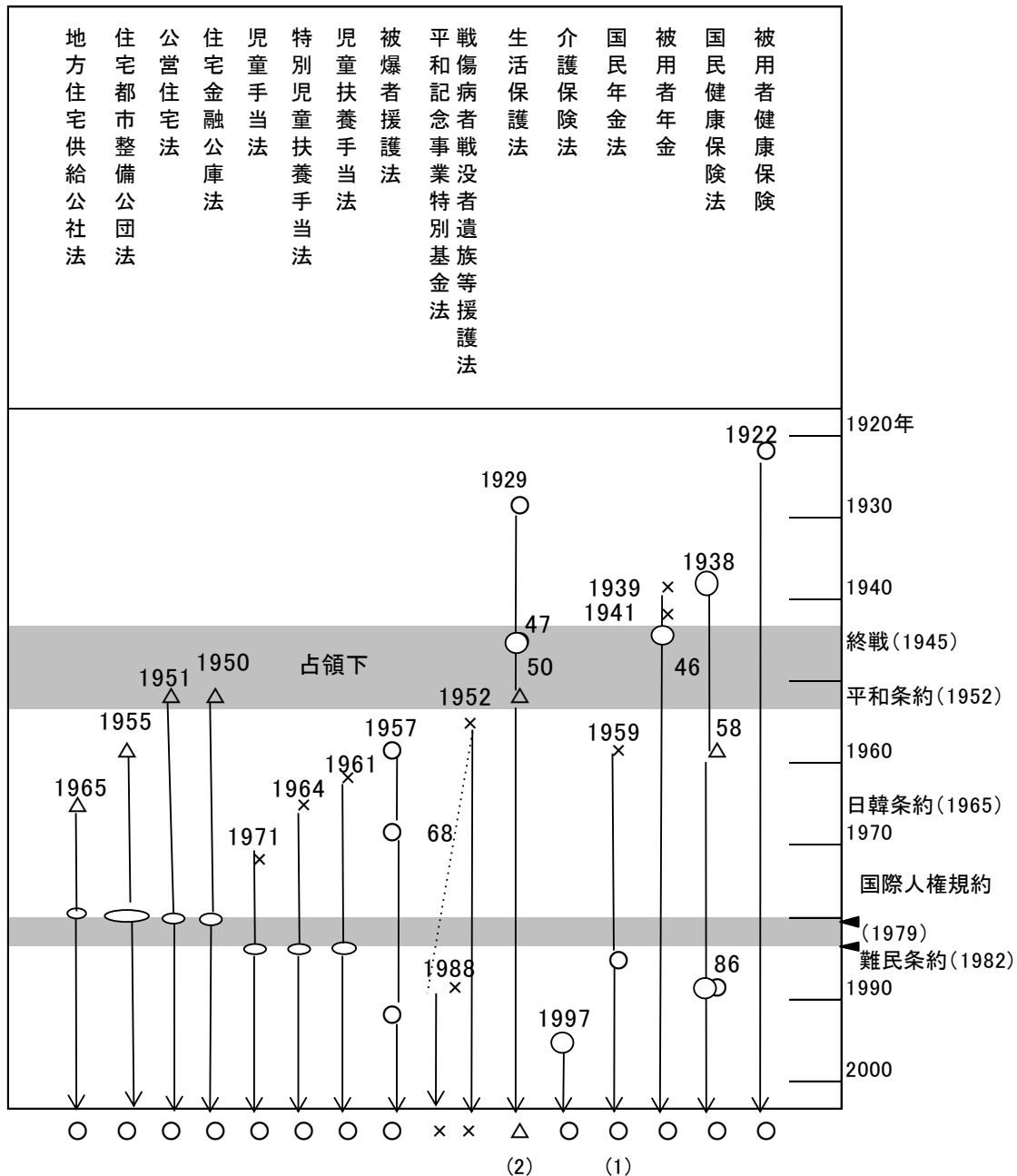
「言葉の壁」では、日本語習得機会の不足と多言語による翻訳・通訳サービスの不足が背景となっている。日本には、移民に対する日本語教育の法制度がない<sup>4</sup>うえ、住民を対象とした通訳や翻訳についての法制度もない。日本語習得機会の提供や通訳・翻訳へのニー

ズには、自治体や国際交流協会、ボランティアがあたっているケースが多い。

「制度の壁」では、来日時のオリエンテーションや情報提供が不十分なために、出身国の制度や文化などのちがいがから、本来は外国人住民も対象となる制度が十分に生かされていないことによる壁と、国籍や在留資格によってそもそも制度の対象から外れてしまうことによる壁とが存在する。日本の主な社会保障制度と国籍による適用状況の推移は図表 6 の通りである。

「心の壁」は、日本人住民による外国人住民への偏見や無理解による壁である。日本では製造業や農業など、同僚や上司以外の日本人との接点が少ない職業に外国人労働者が就労しており、飲食店やタクシー運転手、家事労働、看護など、サービス業に従事する移民労働者が多い他の移民受け入れ国と異なり、外国人人口規模の大きい地域においても日本人住民が外国人住民の増加を実感する機会が比較的少ない。図表 7 は、日本で 2 番目に外国人登録者が多い愛知県での県民意識調査の結果である。愛知県は自動車をはじめとする製造業が盛んで、就労者に占める外国人の割合は日本で一番高い地域である。このように外国人が地域経済の発展に大きな影響を持つ地域においてさえ、外国人住民が増えることについて否定的なイメージを持つ住民が約半数を占めている事実は、首長や自治体担当者が地域における多文化共生社会形成への合意形成に慎重になる要因でもある。

図表 6 社会保障立法にみる外国人処遇の推移



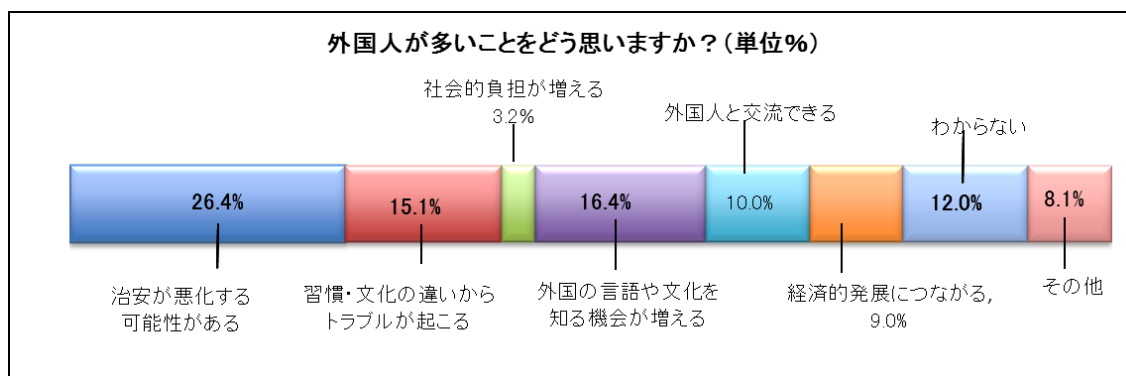
○印は国籍条項がなく外国人に開放、  
 △は国籍条項はないが運用上外国人を排除、  
 ×は国籍条項により排除。

(1) 国籍条項は撤廃されたが、経過措置が不十分なため外国人無年金が生じた。  
 (2) 外国人は不利益処分について不服申し立てができないとされている。

出所：田中宏編著『在日コリアン権利宣言』（岩波書店、2002）



図表 7 愛知県の県民意識調査



出所：愛知県「愛知県の国際化に関する県民意識調査結果」（2009年）  
愛知県内在住の4,000人を住民基本台帳から無作為抽出。1,680人が回答。

## 2. 自治体による外国人住民施策の推移<sup>5</sup>

### 2-1 社会保障における内外人平等の実現

戦後の自治体による外国人施策は、1970年代のいわゆる「革新自治体の時代」に大きく前進した。70年代以前は生活保護や失業対策など最低限のものであり、1967年に韓国籍者（1965年の日韓協定による「協定永住者」）が国民健康保険適用者に含まれたが、年金、教育にも国籍条項が残されたままだった。しかし、長引く祖国の分断などで日本での定住化が進むなか、在日コリアンへの社会福祉の充実や教育機会の提供をもとめる運動が、この時代に広がった。

川崎市では1972年に国民健康保険への外国人住民の加入を認め、1974年に革新市長が誕生すると、教育や他の社会保障分野でも順次、国籍条項が撤廃されていった。他の自治体でも追随する動きが見られるようになった。1982年に日本が難民条約を批准し、「社会保障の内国人待遇」（同条約24条）が義務づけられたことで、全国的に社会保障分野での内外人平等が実現した。

### 2-2 多様化と定住化時代の自治体施策

社会保障分野での国籍条項の撤廃で、旧植民地出身者の施策課題は指紋押捺等の外国人登録制度の諸課題、公務就任権や参政権の実現、経過措置がなかったことによる無年金の問題へとシフトした。

一方、80年代半ばから「在留資格のない」外国人労働者の急増によって自治体は新たな課題に直面する。賃金の未払いなどの労働問題、人身売買などの人権問題が各地で発生、

無保険者の医療費が未収となった。一部の自治体では在留資格を問わずに外国人登録を認め、国民健康保険への加入や生活保護の適用を行ったが、入国管理政策上の理由から、1年以上の在留が見込まれない外国籍者への国保加入を認めない厚生省通達が1992年に出されると、無保険者の問題は再び大きく取り上げられることになった。1993年に群馬県が独自の医療費補填制度を設立し、他のいくつかの自治体で独自の制度を設置するなどの配慮を講じている。

また、新規来日者の急増で多言語での情報提供や相談窓口も必要とされ、自治体の担当課や外郭団体である国際交流協会がその設置や運営にあたるようになった。さらに定住化の促進により子どもの教育分野でも必要に迫られる形で、通訳を配置したり、日本語指導の充実や母語教育を実施するなど、1990年代後半には国に先行した施策を自治体が独自の判断で展開するようになった。

### 2-3 施策策定や実施プロセスへの市民参画と政策提言

施策の拡充とあわせて、その策定過程へ外国人住民の参画にも注目が集まった。1996年に川崎市で「外国人市民代表者会議」の設置に関する条例が可決されると、参政権のない外国籍者の声を施策に反映する手段として、その後、各地の自治体で同様の会議が設置された。公募による委員の選考など、地方参政権を代替することを意識した自治体も多くみられるが、条例による設置は川崎市のみであり、日本人委員もメンバーに参加するところもあり、設置形態も目的も多様化している。また、職員として在日コリアンやブラジル人を採用したり、外国人住民が役員を務める非営利法人へ実施を委託したりすることで、よりきめ細かな施策展開を目指す自治体も出現している。

こうした施策拡充の一方で、政府としての基本的な方針の確立を求める自治体の動きが2000年代になって相次いでいる。ブラジル人が集住する13自治体（当時）で構成する「外国人集住都市会議」は、教育、医療、外国人登録の3分野で政策課題をまとめ、2001年に「浜松宣言」として首長名で発表し、関係省庁に政策の整備や外国人政策に関する担当窓口の設置などを要望した。同会議に参加する自治体は2011年には28に増えており（図表8）、外国人学校への支援や居住実態のより正確な把握のための台帳制度の導入など、提言をきっかけに国が政策を実現するといった成果も上げている。

図表 8 外国人集住都市会議に参加する自治体（2011年4月1日現在）

自治体名		人口に占める 外国人の割合(%)
群馬県	伊勢崎市	5.1
	太田市	3.3
	大泉町	15.2
長野県	上田市	2.4
	飯田市	2.3
岐阜県	大垣市	3.3
	美濃加茂市	8.8
	可児市	5.7
静岡県	浜松市	3.3
	富士市	1.9
	磐田市	4.2
	掛川市	3.6
	袋井市	4.0
	湖西市	5.4
	菊川市	6.9
愛知県	豊橋市	4.3
	豊田市	3.4
	小牧市	5.2
	知立市	6.1
三重県	津市	2.9
	四日市市	2.7
	亀山市	4.9
	鈴鹿市	4.2
	伊賀市	4.8
滋賀県	長浜市	2.9
	甲賀市	3.0
	湖南市	4.5
岡山県	総社市	1.3

出所：「外国人集住都市会議」ウェブサイト

#### 2-4 総務省「多文化共生推進プラン」

外国人住民の増加や自治体、経済界などの要望を受け、自治体施策を統括する総務省自治行政局は2005年度の地方行政の重点施策に「多文化共生の推進」を位置づけ、外国人住民施策を体系化し多文化共生社会の形成をめざした取り組みを行うことを自治体に促した。同年4月に総務省は「多文化共生の推進に関する研究会」を設置して自治体が取り組むべき施策の検討を指示し、同研究会の報告に基づいて2006年3月、都道府県および政令市の外国人住民施策担当部局に対して「多文化共生推進プラン」を発表した。同プランでは以下の構成で自治体に取り組むべき施策についての基本的な考え方や具体的な方策を示した。

(1)コミュニケーション支援

日本語習得支援や通訳・翻訳体制の整備などにより、日本語でのコミュニケーションができない住民への支援を行う。

(2)生活支援

医療や教育、労働、防災など、多様な文化背景に配慮した固有の施策を行う。

(3)多文化共生の地域づくり

啓発イベントや外国人住民自身の地域社会への参画を通して、地域社会全体で多文化共生をめざそうとする意識を涵養する施策を行う。

(4)推進体制の整備

上記の施策を推進するための条例や計画、担当部署の設置や部署間の連絡会議等を整備する。

総務省のプランは2006年4月の「経済財政諮問会議<sup>6</sup>」で取り上げられ、同年6月には「グローバル戦略」が提言された。このなかで、同プログラムを参照した地域ごとの推進プランを、少なくとも都道府県と政令市においては2006年度中に策定することが目標として掲げられた。2008年末現在、1市を除くすべての対象自治体で当該プランが策定（または既存のプランをもって代替）された。2007年には宮城県が、日本で初めてとなる「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」を制定した。続いて2008年には、静岡県が「多文化共生推進基本条例」を制定している。その他の基礎自治体でも、地域での施策の体系的な推進に向けた体制整備を急いでいる。

### 3. 多様な担い手による多文化共生への取り組み<sup>7</sup>

前節で紹介したとおり、外国人住民施策が法制度として整備されず、自治体による取り組みも地域差が大きい時代が長く続いたため、日本における多文化共生の担い手は主に民間によるものが中心であった。ここでは「国際交流協会」「日本語教室」「キリスト教会」「労働組合」「NPO」「外国人コミュニティ」の6つの主要な担い手について、歴史的背景や主な活動内容について概要を説明する。

#### 3-1 国際交流協会

国際交流協会は当初、地域住民の国際交流活動の推進を目的に設立された。神奈川県は、

長洲知事（当時）が「民際外交」を旗印に、日本で初めての国際交流協会「神奈川県国際交流協会」を1977年に設立。1980年2月に財団法人アジア福祉教育財団が設置した「難民事業本部」が、神奈川県大和市に定住促進センターを設立すると、神奈川県国際交流協会は定住難民の支援も積極的に行った。

その後、神奈川県以外の自治体でも独自に国際交流協会を設置する動きが続いたが、自治省（当時）は1987年に「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」を発表。バブル景気で財政に余裕があったこともあり、各地の自治体は国際交流協会を外郭団体の財団法人等として設立<sup>8</sup>し、姉妹都市交流や留学生の交換などのいわゆる「国際交流活動」に力を入れ始めた。

1980年代後半には農村の「嫁不足」への解決策として、アジアからの女性が配偶者として来日するケースがみられるようになった。こうした配偶者を多く抱える山形県などでは、日本語教室の開催支援や医療通訳など、多言語による生活環境の整備が国際交流協会の手で進められた。また1990年代には日系人の多い東海地方や北関東で多言語の相談窓口の開設や相談員の配置が行われるなど、外国人登録者の急増で、国際交流協会は外国人住民支援の担い手としても役割を期待されるようになった。

現在の国際交流協会の活動は、姉妹都市交流や留学生の交換などを行う「国際交流」、NPOなどを通して途上国支援に関与する「国際協力」、そして「多文化共生」の大きく3つからなる。

バブル経済の崩壊による財政難や公益法人改革の流れから、国際交流協会を取り巻く状況は大きく変わりつつある。自治体の外郭団体を再編する動きが活発になり、他の外郭団体と統合させる自治体や、施設管理団体のみを存続させて協会を解散させる自治体も見られるようになった。財政状況が厳しい中、国際交流や国際協力事業は縮小し、多文化共生の取り組みを中心的な活動に置く国際交流協会も増えている。

### 3-2 日本語教室

地域での日本語習得の機会としては、もともとは戦後の混乱や被差別部落への差別などにより、識字教育の機会が得られなかった成人への「識字教室」や「読み書き教室」、識字以外の教育も行う「夜間中学」があった。こうした教室は現在では外国人住民が主な対象者となっている<sup>9</sup>。

夜間中学は大阪で始まっており、被差別部落への支援施設も多いことから、識字教室な

どは関西に多い。その他の地域では公民館などの公共施設を利用した日本語教室が見られるが、公的な施策が充分整っているとはいえず、ボランティアによる週1回、2時間程度の教室が主流である。国際交流協会も多くが日本語教室を開設したり、日本語ボランティアと学習希望者とのマッチング支援や会場の提供を行っている。

しかし、専門家による日本語教育が実施されている場所のごくわずかであり、語学学習支援に必要な研修などを受けないまま活動するボランティアも少なくない。そのため外国人住民が日本語を習得する場所として充分機能しているとは言い難い。しかし多くの日本語教室は、ボランティアなどの学習支援者や他の学習者との交流や、生活の悩みを相談する場としても機能しており、日本語習得機会としての側面とともに、外国人住民が地域社会と交流するための接点として一定の役割を果たしている。

### 3-3 キリスト教会

キリスト教会が外国人住民支援の担い手となったのは、1970年代後半のインドシナ難民の受け入れと、1980年代後半に来日し、非合法に滞在することを余儀なくされたフィリピン人女性の支援活動が契機となっている。ベトナムなどインドシナ地域はフランスの植民地であったこともあり、カトリックの信徒が多い。フィリピンもカトリックの国である。同時代に来日したタイ人女性への支援もカトリック教会の関係者によって行われているが、これはフィリピン人と同じ境遇（風俗店等で働く等）にあったことが関係している。

このほか、1990年の改正入管法施行以降に来日した日系ペルー人も信徒が多く、カトリック教会を中心にコミュニティを形成している。カトリックは全国の教区に外国人支援の担当神父を配置、教区内を巡回し、長年地域に根ざした活動を展開してきた。また、スペイン語圏やフィリピン、ベトナム出身の神父やシスターと自国語で意思疎通ができるということだけでも、外国人住民支援の拠点としての存在感は大きい。

プロテスタント系では、在日大韓キリスト教会が在日コリアンや新規来日の韓国人の支援を展開している。このほか、厚生省（当時）が1970年代後半から始めた中国残留孤児・婦人の帰国事業に関連して当時から帰国者やその家族に日本語の指導をしてきたYWCAは、2001年度より「帰国者支援交流センター」事業を厚生労働省から受託して運営している。

また、キリスト教以外の宗教でも、信者のよりどころとなって支援の役割を果たしているケースも散見される。イラン、パキスタン、バングラディシュ等から来日した人びとを

主な対象にしたイスラム教寺院やその関係団体、タイ人のために来日し各地を巡回しているタイの僧侶なども、それぞれのコミュニティで支援活動をしている。

### 3-4 労働組合

労働組合とその関係者が当初、主に対象としてきたのは、1980年代後半のバブル景気で建設業を中心に人手不足が深刻化し、この不足を補ったイランやパキスタンからの単身の労働者だった。当時、査証が相互に免除され、これらの国々からの来日が容易だったことが理由だった。しかし、入国は自由でも就労や滞在期間は制限されており、違法な就労や滞在が発覚すれば帰国しなければならない弱い立場にあり、これにつけ込んだ賃金未払いや労災への不当な対応が横行した。こうした問題には宗教団体で対応するよりも、労働者としての権利を保護し、雇用主との交渉に法的な力を発揮する労働組合の強みを活かした方が得策である。とくに個人でも加入できる「地域合同労組」を中心に、支援活動が広がった。

1990年代にはいわゆる日系人の受け入れ開始により、就労や滞在に制限のあったイラン人やパキスタン人労働者から日系人など就労が可能な外国人へ雇用の切り替えが進むと、労働組合は日系人労働者への支援にも取り組みはじめた。東京や大阪などでは外国人労働者自身による組合も設立されている。

こうした労働者としての外国人への直接的な支援のほか、1970年代の国民健康保険への加入や公営住宅への入居における国籍条項を撤廃する運動、1980年代の外国人登録時の指紋押捺拒否運動では、自治労による支援活動も重要な役割を果たした。また1990年代には連合が、NPOと協働で多様な外国人住民を対象とした電話相談を開催するなど、間接的な支援も広く行われている。

### 3-5 NPO

単身で来日して就労したり、配偶者としての生活を始めた頃は発生しなかった問題が、時間の経過とともに増えてくる。出産や育児、家庭内でのコミュニケーション、DV、子どもの教育などの問題は、1990年代後半になって顕著になった。こうした相談には、宗教者や労働組合といった既存の担い手だけではカバーしきれない。

一方で、阪神・淡路大震災を機に発足したNPOのほか、日系人が集住する東海地方を中心にして母語教育など外国人児童・生徒の支援を行うNPOが登場し、地域に密着した活動

を展開し始めている。1998年には市民が法人格を取得しやすくすることを主な目的とした「特定非営利活動促進法」が施行され、2008年11月末現在、日本には36,089のNPO法人が存在している。宗教団体や労組を背景としないNPOが外国人住民支援に取り組むようになった。日本語教室の中からも、語学学習支援ではカバーできない生活相談への対応や、子どもへの語学学習を機に教科学習の支援へ活動を広げ、NPOとして活動する団体が生まれている。

自治体や国際交流協会ではこうしたNPOとの連携により問題の解決を図ろうとする動きもみられる。実際に医療通訳や生活オリエンテーションなどをNPOに委託する自治体も見られるようになった。しかし現状では、自治体のパートナーとして要求される問題解決能力をもち、マネジメント能力もあるNPOは、日本ではまだ多くない。しかしNPOとの協働を指針や条例に定めている自治体は多く<sup>10</sup>、今後既存の日本語教室や小規模なボランティア団体の中からも、自治体との協働を視野に入れて組織的に外国人住民支援を始めるNPOが増加していく可能性が高い。

### 3-6 外国人コミュニティ

出身が同じ外国人住民同士のネットワークも、自らのコミュニティのニーズに対して必要なサービスを提供する担い手として重要な役割を果たしている。日本にも在日コリアンによる「在日本大韓民国民団」や「在日本朝鮮人総聯合会」、戦前から日本で暮らしている華僑が中心となっている「華僑総会」など、古くから存在する外国人コミュニティがある。また、配偶者やエンターテナーとして来日したフィリピン人が、カトリック教会等を核として各地にフィリピン人コミュニティを形成し、近年ではブラジル人住民によるコミュニティ活動も外国人の集住地区を中心に見られるようになった。

民団や総連、華僑総会を除く外国人コミュニティは、現在のところ、生活上の共通の課題を解決したり、情報交換や娯楽活動のネットワークとしての役割が中心といえる。日本社会側は外国人住民の意見を集約したり、日本社会から苦情を伝えるための窓口の役割をそうしたコミュニティに期待することも多い。しかし、コミュニティの中心的な立場にある人でも、リーダー役を買って出るには荷が重いとして敬遠しがちである。また外国人住民がコミュニティを形成することに警戒感を示す日本社会の風潮もあり、他の移民受け入れ国に見られるような、サービスの担い手として地元自治体から施策を受託したり、議会や市長に政策要望を提出するといった政治的行動も稀だった。



しかし、2008年秋以降の世界的経済危機により、製造業に従事していた解雇されたブラジル人を中心に、自治体や政府に対して雇用対策の充実を求める行動などが各地で見られるようになった。今後は日本においても、多文化共生社会形成の重要な担い手として外国人コミュニティが認識されていくものとみられる。

#### 4. 地域特性による分類と「多文化共生モデル」の必要性

##### 4-1 外国人住民の構成と担い手の構成に着目した4つの地域分類

日本には来日の経緯や在留資格などが異なる外国人住民が多様に生活しており、地域によって外国人住民の構成は大きく異なっている。また、ボランティアによる日本語教室の有無や、国際交流協会の取り組みも地域差が大きく、必要な取り組みを実施する担い手も地域によって多様であるのが日本の現状である。さらに、日本政府としての体系的な社会統合政策もないため、地域での公的な支援策実施の有無や内容は自治体の判断に委ねられ、外国人住民の多寡や課題の有無に関係なく地域間格差が大きい。

こうした状況を踏まえ、全国的に必要な施策をとりまとめたものが総務省の「多文化共生推進プラン」である。しかし上記のように、地域によって外国人住民の構成も多様であり、また担い手も異なることから、必要な施策の分野や最終的な目標は同じでも、全国一律に同じモデルで適用するのは難しい。地域における多文化共生社会の形成には、地域による課題や担い手の状況に配慮した、複数のモデルが必要であると考えられる。

そこで本研究会では、「外国人住民の構成」と「担い手の構成」の2点に着目し、多文化共生社会の形成に至るプロセスが異なる4つの地域があると仮定した。まず外国人住民の構成については、ある地域に特定の国籍の外国人が集住し、かつ人口の10%近くを占める地域と、地域内に散在し人口規模も5%未満の地域とを分類した。次に担い手の構成については、多様な担い手の存在が顕在化していたり、住民や学生などによるボランティアやNPO活動が潜在的に期待できる都市および都市近郊地域と、人口自体は少なく大都市からも一定の距離があり、都市ほどには担い手の多様性には期待できない地域とで分類した。これら2つの視点で分類した4つの地域分類は、それぞれの特性から「中心市街地型」「都市近郊型」「外国人多住型」「地方型」と呼ぶこととした(図表9)。

図表 9 地域特性による4つのモデルと調査対象地域

	大都市および近郊	地方都市および中山間地
集住 (外国人人口が 10%程度)	「 <b>中心市街地型</b> 」 東京都新宿区 神戸市中央区	「 <b>外国人多住型</b> 」 愛知県豊田市 岐阜県美濃加茂市
散在 (外国人人口が 5%未満)	「 <b>都市近郊型</b> 」 東京都武蔵野市 大阪府豊中市	「 <b>地方型</b> 」 島根県出雲市 岩手県奥州市

出所：田村作成

#### 4-2 調査の概要および調査地域について

外国人住民に関する調査研究では、外国人住民自身が直面する課題に着目したものが多  
い。一方、外国人住民を対象とした自治体施策やNPO等の担い手による取り組みに着目し、  
地域の特性に応じた現状と課題を分析した調査研究はまだ少ない。そこで本調査では、多  
文化共生を目的とした自治体施策およびNPOによる取り組みとその担い手の現状について、  
前項で述べた4つの地域ごとに調査し、その特徴を比較することを試みた。またその結果  
から、自らの地域特性に沿った施策や取り組みの内容を参照し、適切な担い手の育成や担  
い手間の協働への流れを構築することができるよう、4つの地域ごとに「多文化共生モデ  
ル」として提言にまとめた。

調査対象とした施策および取り組みについては、総務省の「多文化共生推進プラン」に  
よる分類を用いた(図表10)。分類ごとに具体的な施策や取り組みの有無や内容をウェブ  
や文献によって調査し、ヒアリング調査により確認した。

調査対象とした担い手は、「地方公共団体」「民間組織」「自助組織」の3つに分類し  
た。「地方公共団体」では調査対象の市・区の施策とともに、上位自治体である都道府県  
や外郭団体である国際交流協会による施策や取り組みも対象とした。「民間組織」では、  
NPOや日本語教室、教会、商業者団体(商工会、商店街など)、メディア関係、民間の財  
団等を対象とした。「自助組織」は外国人コミュニティを中心に調査した。

調査対象とした地域は、4つの分類に該当する市・区から、施策や取り組みが一定程度  
進捗しており、多様な担い手も顕在化している地域を、調査員のこれまでのつながりや文  
献調査などを元を選考した。

「中心市街地型」では、韓国を始めとするアジアから来日した外国人住民が多数暮らし、周辺の同国人を対象としたビジネスも集中している東京都新宿区と、明治時代から外国人住民が居住し、長い歴史を持つ外国人コミュニティや阪神大震災を経て多くのNPOが活動を展開する神戸市中央区を調査対象とした。

「都市近郊型」では、留学生や日本人の配偶者が点在し、国際交流協会や国際協力NPOによる活動も活発な東京都武蔵野市と、同様の外国人構成や担い手の活躍が見られるとともに、人権や国際理解を視野に入れた自治体施策に特徴がある大阪府豊中市を調査対象とした。関西では被差別部落や在日コリアンへの対応の歴史から、他地域と比べて人権施策が進んでおり、多文化共生施策も人権施策の一環として取り組んでいるケースが多い。

「外国人多住型」では、製造業が盛んで日系ブラジル人が集住する自治体の中から、混住型と団地集住型の2つを選んだ。混住型としては、日本の市の中で最も外国人住民比率が高い自治体でもある岐阜県美濃加茂市を調査対象とした。一方、公営団地に著しく多くのブラジル人が集住する地域を抱えている自治体は愛知県や三重県に多い。このうち、自治体による施策が中心である美濃加茂市と比べ、国際交流協会やNPOによる活動が顕在化している愛知県豊田市を調査対象とした。

「地方型」では、10年以上の滞在歴を持つ日本人の配偶者が点在し、国際交流協会などとともに地域での活動に参加するなど、多様な担い手による取り組みがみられる岩手県奥州市と、少数の外国人が点在していたところへ、外的な要因により市内の一部に集住して日系ブラジル人が急増し、新たな課題に直面している島根県出雲市を調査対象とした。

なお、これらの調査結果を基にした「地域特性に配慮した4つの多文化共生モデル」が日本固有のものなのか、他の国々でも同様に参照できるものであるのかを検討するためには、海外で同じような傾向にある地域を調査する必要がある。今回は時間的な制約もあり、上記分類のうち「外国人多住型」に近い韓国・安山市とドイツ・デュースブルク市についてのみ、同様の調査を行った。調査対象を韓国とドイツにしたのは、アメリカやオーストラリアなど国の成り立ちそのものが「移民国家」である国ではなく、日本と同様にマジョリティ社会が存在するところへ移民受け入れを行った国であるためである。また安山市とデュースブルク市については、自動車部品に関連した産業の集積があり、日本で調査対象とした地域と産業構造が類似していることから調査対象とした。なお、他の地域分類における海外事例の調査と、これら比較調査に基づいた「地域特性に配慮した4つの多文化共生モデル」の国際的な普遍性についての研究は、次の機会に譲った。

図表 10 調査対象とした施策および取り組み

分類	項目	具体的な取り組み例
コミュニケーション支援	言語習得支援	日本語教室の実施
		日本語能力の可視化
	ホスト社会の文化理解の支援	生活オリエンテーションの実施
	通訳・翻訳サービス	コミュニティ通訳の派遣
多言語相談窓口の開設		
生活支援	住宅のあっせんや賃貸契約の支援	公営住宅への入居斡旋
		不動産業者への啓発・指導
	児童生徒の就学支援	事前指導教育の実施
		教科学習および日本語教育指導員の派遣
	就業支援および就業環境の改善支援	就職相談会の開催
		雇用ガイドライン等の策定
医療・保健・福祉	医療通訳制度の実施	
	母子保健や介護保険制度の案内	
災害時対応	防災訓練の実施	
地域づくり	地域社会に対する啓発	啓発イベントの開催
		異文化理解や人権教育の実施
	外国人の社会参画促進	コミュニティリーダーの育成
		自治体等への参加促進
推進体制の整備	しくみづくり	基本計画や条例・指針等の整備
	担当部署や機関の設置	庁内の推進会議の設置
		「多文化共生センター」の開設

出所：総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」（2007a）

#### 4-3 「多文化共生モデル」の正否と可能性

上記調査の結果と分析については第2章以降で詳述するが、本章の最後にあたり、本調査を通して得られた結果から「地域特性に配慮した4つの多文化共生モデル」の正否と、今後のモデルを通じた可能性についてまとめてみたい。

まず正否については、同じ地域特性として分類した地域でも施策および取り組み内容や担い手の構成にちがいが見られたり、異なる地域特性にあっても似た傾向が見られたりす

るものはあるが、おおむね4つの分類で特徴をつかむことはできると考えられる。また本調査では集住か散在かという点だけでなく、担い手のポテンシャルにも配慮したモデルの構築を仮説としていたが、調査を通じてその仮説はある程度裏付けられた。

今後のモデルを通じた可能性としては、これから多文化共生社会を推進したい地域において、自治体やNPOなどがこれらの4つの分類の中から近い特性を持つモデルを選びつつ、他のモデルにおいても参照できる部分を活用して取り入れることで、現実に即した施策や取り組みを参照することが可能である。また、国際機関や民間援助団体による活用も期待したい。現在アジアでは、外国人労働者は一時的な滞在者として位置づけられている国が多い。しかし人口変動の潮流が新たな段階に入る中、アジアにおいても外国人住民の永住を前提とした社会統合施策を実施する必要性は高まっている。アジアの自治体やNPOが地域で多文化共生社会をめざした施策や取り組みを行おうとするとき、国際機関や民間援助団体の支援を受けながら「地域特性に配慮した4つの多文化共生モデル」をもとにしたキャパシティビルディングに取り組んでいくことは、アジア全体の調和のとれた発展を考える上でも重要なことである。本調査および本稿の、幅広い活用を期待したい。

## 第2章 施策及び取り組みの現状

本章では、地域における多文化共生推進の取り組みを、どんな主体がどのように進めているかについて、分野別の実施状況を紹介し、地域間の比較・考察を試みる。

第1章で紹介したとおり、総務省（2006b）は多文化共生推進プログラムにおいて、「地域の特性、住民の理解、外国人住民の実情・ニーズ等を踏まえ、地域に必要な多文化共生施策の基本的な考え方を明確に示す」うえで、「特に日本語によるコミュニケーション能力を十分に有しない外国人住民に配慮する」ことが必要であるとして、必要な施策を「コミュニケーション支援」「生活支援」「地域づくり」「推進体制の整備」の4つに分類している。本章でもこの4つの分類を用いて、8つの調査地域の状況を紹介する。

なお本章では便宜上、地域の取り組みを分類して紹介するが、実際にはひとつの取り組みが複数の機能を果たしていることもある。例えばボランティアによる日本語教室では、日本語学習支援、母語学習支援、生活相談、通訳・翻訳サービス、ニュースレター等による情報発信、生活マナーや日本文化体験、必要な人材育成という複数のサービスを提供していることが多い。

また調査対象地域における外国人の構成は異なっており、外国人登録者数の上位5カ国は図表11のようになっている。

図表 11 調査地域における国籍別外国人登録者数上位5カ国

	自治体名	1位	2位	3位	4位	5位
中心市街地型	東京都新宿区	韓国・朝鮮	中国	フランス	フィリピン	ミャンマー
	神戸市中央区	中国	韓国・朝鮮	インド	米国	フィリピン
都市近郊型	東京都武蔵野市	中国	韓国・朝鮮	米国	フィリピン	英国
	大阪府豊中市	韓国・朝鮮	中国	フィリピン	米国	ベトナム
外国人多住型	愛知県豊田市	ブラジル	中国	韓国・朝鮮	フィリピン	ペルー
	岐阜県美濃加茂市	ブラジル	フィリピン	中国	韓国・朝鮮	ペルー
地方型	島根県出雲市	ブラジル	中国	韓国・朝鮮	フィリピン	バングラディッシュ
	岩手県奥州市	中国	フィリピン	韓国・朝鮮	米国	ブラジル

出所：各自治体からの提供資料及び公開資料を基に作成

## 1. コミュニケーション支援

総務省（2006a、2006b）は、『地域の情報の多言語化』と『日本語及び日本社会に関する学習支援』を行うことが必要であるとしている。これは、「日本在住の外国人、とりわけ新規来日者の日本語によるコミュニケーション能力が十分でないことから、近隣住民と意思疎通が図れなかったり、行政サービスの利用や住民としての義務の履行に必要な情報が得られないなど様々な問題が生じているためである。

### 1-1 地域における情報の多言語化

情報の多言語化の分野では、本調査で確認された取り組みでは「情報の多言語化」と「通訳・翻訳サービス」に大別される。さらに、「情報の多言語化」は、主に行政やボランティア等民間団体による「生活情報の多言語化」と、ラジオ等の「メディアによる多言語情報発信」の2つに分けられる。

調査の結果、「生活情報の多言語化」はすべての調査対象地の自治体によって行われていた。具体的には、市政ガイドや広報誌、役所及び公共施設のホームページ、保険や税金、教育等に関する説明・申請書類、バスの路線図、避難所マップなどが多言語に翻訳されている。これらの中には、自治体独自に作成されたものと、都道府県で作成され、それを自治体で活用しているものがある。「中心市街地型モデル」の2自治体と豊田市（「外国人多住型モデル」）では、都道府県・市町村・NPOがそれぞれ何らかの多言語情報誌を作成していたのに対し、「地方型モデル」と豊中市（「都市近郊型モデル」）では、市町村でのみ作成されていた。

通訳・翻訳サービスには、行政や民間団体による「相談窓口の設置」と「通訳派遣」がある。相談窓口は、すべての市町村で設置されており、「中心市街地型モデル」と豊田市・奥州市では、NPOでも独自に窓口を設けていた。

通訳派遣については、豊中市以外の地域において、市／区役所で常駐の通訳を雇用、または市から委託を受けたNPOが通訳ボランティアを募集・登録し、それぞれ依頼に応じて派遣を行っていた。通訳が翻訳を兼ねている場合もあった。こうした通訳・翻訳サービスは、前述の多言語情報誌の発行やメディアを通じた多言語情報発信等を補うという点で有効に活用されており、少数言語の外国人住民や彼ら／彼女らを支援する団体・個人等からの要望に応じて、生活相談や情報提供にも応じている。しかし、これに必要な人材の育成は、東京都と岐阜県が実施しているのみで、市町村やNPOが独自に行っている例は見られ

なかった。

また、新宿区では、県や市、民間団体等が作成した様々な多言語情報誌を収集し、閲覧可能な「リソースセンター」を設置していた。その他の地域では、市の多文化共生や国際交流の担当課または国際交流協会等の民間団体が、これと同様の機能を果たしている場合が多かった。

一口に多言語化と言っても、対応言語の数は各地域によって様々である。2008年の各地域における国籍別外国人登録者数の上位5カ国（図表11）では、すべての地域において中国と韓国・朝鮮が入っている。このことから、生活情報誌等の対応言語は、主に中国語と韓国・朝鮮語（ハングル）、そしてそれ以外の国籍者をカバーするための共通理解言語として英語が用いられている。それに加えて、ブラジル国籍が1位となっている豊田市・美濃加茂市・出雲市ではポルトガル語にも対応している。また、神戸市中央区のように、ポルトガル語・ベトナム語・フランス語など比較的登録者の少ない国籍の言語にも対応している場合もある。

こうした現状の背景には、各地域における需要の大きさに加え、それに対する供給力（予算・人材等）の差が表れている。また、少数言語への対応については、姉妹都市・友好都市関係にあることや、在住外国人の母国との歴史的なつながり（移民送り出し、難民受け入れ等）が施策に反映されていると考えられる。

また多くの地域がそうした情報を、ラジオや携帯電話サイト等を通じて定期的に発信している。自ら情報を発信していない地域のうち、豊中市と豊田市は近隣地域からの受信圏内となっていることから、地方型モデルを除いて、情報入手手段が複数提供されていることがわかった。なお、奥州市でも現在、FMラジオによる多言語情報発信番組を制作中であり、今後、地方型地域においても情報へのアクセシビリティが向上することが期待される。

## 1-2 日本語及び日本社会に関する学習支援

日本語及び日本社会に関する学習支援においては、「地域生活開始時におけるオリエンテーションの実施とその後の継続的な学習機会の提供が必要」とされている（総務省2006b）。

調査結果によると、地域生活開始時においてオリエンテーションを実施しているのは、新宿区のみであった。その他の地域においては、外国人登録時に担当窓口で、各種ガイドブックやパンフレットの配布と口頭による短時間の説明があるのみで、まとまった時間を



とって地域の生活ルール等を学ぶ機会を確認できなかった。

日本語及び日本社会に関する学習支援に関する取り組みは、「日本語教室の開催」「教室の開設・運営支援」「教室運営に必要な人材の育成」「日本の生活マナー及び文化講習会の開催」の4つに分けることができる。

外国人住民を対象とした日本語教室は、8つの自治体すべてにおいて開催されていた。いずれも複数の団体により週に2日以上開講されている。教室数が多かったのは「中心市街地型モデル」地域と「都市近郊型モデル」地域で、1日に午前・午後・夕方など複数あり、合計で週に10クラス以上開講しているところもあった。最も少ないのは「外国人多住型モデル」の美濃加茂市で、1団体による週1回の教室のみであった。「地方型モデル」の奥州市では3団体が実施しているが、そのうち2団体が週に1回、1団体が月に1回でと回数は少ない。

日本語教室の開設・運営支援は、新宿区、豊田市、出雲市で行われていた。支援の内容は、会場の確保や広報活動、コピー機等機材の使用許可が主であるが、一部の経費を助成したり（新宿区）、教室を委託事業とする（豊田市）などの財政的な支援もみられた。教室運営に必要な人材の育成については、すべてにおいて、日本語教室の運営に必要なボランティアの養成講座や研修会が開催されていた。一方、生活マナーや日本文化講習については、どの地域においても日本語教室や相談活動の一環として不定期に行われており、定期的な実施はみられなかった。

以上のことから、コミュニケーション支援において、4つの地域モデルに共通して「日本語教室の開催」「多言語による生活情報誌の発行」「相談窓口の設置」が比較的充実していると言える。しかし、「母語教室の開催」「オリエンテーションの実施」「生活マナーや日本文化の継続的な学習機会の提供」「通訳派遣」については、対応にばらつきがあり、今後は地域のニーズに応じた取り組みの強化が必要である。

各地域モデルの特徴として、「中心市街地型モデル」地域では日本語教室の開講数、相談窓口の設置個所及び対応言語が多く充実している一方、行政による日本語教室の開設・運営支援に乏しく、ボランティア団体の自助努力によっているところが大きい。

「都市近郊型モデル」地域では、「中心市街地型モデル」地域と同様に、日本語教室の開講数と相談窓口の設置個所及び対応言語は比較的多いが、それ以外の取り組みは、「地方型モデル」地域よりは多様であるものの、「外国人多住型モデル」地域に比べると支援

内容に偏りがみられる。

「外国人多住型モデル」地域では、相談窓口の設置個所の多さに加え、行政による日本語教室の開設・運営支援及び活動するボランティア人材の育成に積極的である。しかし、ラジオ等のメディアによる多言語情報発信やオリエンテーションの実施や地域の生活マナー・文化等を学ぶ機会の提供、通訳人材の育成等、手がつけられていないものも多い。

「地方型モデル」地域では、それぞれの実施頻度は少ないものの、ニーズに応じた取り組みがなされている。しかし、定住志向の外国人住民が多いことから、オリエンテーションの実施、情報や人材・物理的資源の収集・整理、関連団体のネットワーク形成が今後期待される場所である。

## 2. 生活支援

総務省（2006a, 2006b）では、「新規来日者、とりわけ日系人の多くにはゆるやかな定住化の傾向が見られるが、居住、教育をはじめとして、地域において安定的に生活する上で、様々な困難に直面している場合があるとして、外国人住民が地域において安心して生活を送ることができるよう、生活環境を整備し、定住化に伴う生活上の様々な課題に関して、総合的な支援を行うことが求められる」としている。

本調査では、それらの取り組みを総務省の分類に基づき、「居住」「教育」「労働環境」「医療・保健・福祉」「防災」「その他」の6つの項目に分け、実施状況を比較した。

### 2-1 居住

地域の実情に応じた居住における取り組みとして、総務省（2006b）では、「情報提供による居住支援」や「自治会・町内会等を中心とする取り組みの推進」が必要であるとしている。

「情報提供における居住支援」の取り組みは、美濃加茂市と神戸市でみられた。美濃加茂市では、ポルトガル語版広報を通じて、市営住宅への補欠入居の募集を行っており、神戸市では私費留学生に限り留学生住宅を提供している。また、住宅入居後の多言語による情報提供として、美濃加茂市では外国人向け県営住宅入居者のしおりを作成している。

「自治会・町内会等を中心とする取り組みの推進」は、いずれの調査地域でも確認できなかった。

## 2-2 教育

総務省（2006a、2006b）によると、「外国人児童生徒が公立義務教育諸学校への就学を希望すれば、日本人と同様に無償で受け入れることとし、また、教育を受ける場として外国人学校を選択することも可能であるとしている」が、現実には、新規来日者の子どもの教育については、日本語習得の困難や不就学問題など、さまざまな課題が生じている。

本調査では、これらの課題への対策として、「児童生徒の就学支援」と「児童生徒の就学環境の整備」に分け、実施状況を比較した。

児童生徒の就学支援における取り組みは、さらに「事前指導教育の実施」「日本語の学習支援・放課後学習支援」「母語教室の設置」「バイリンガル教員の派遣」「多言語による進路ガイダンスの実施」の5つに分類される。

事前指導教育の実施では、行政主導による就学案内の多言語情報提供が行われていた。中には、武蔵野市のように、NPOによる就学前保護者説明会が開催されている例もみられた。

日本語の学習支援は、すべての調査対象地の自治体（市町村）で実施が確認された。具体的には、学校内での日本語教室の設置、日本語指導員の派遣、日本語学習指導者の養成が挙げられる。また、放課後学習支援は、新宿区（「中心市街地型モデル」）と豊田市・美濃加茂市（「外国人多住型モデル」）の2市において、NPO及び自助組織が実施していた。

母語教室の設置については、「外国人多住型モデル」地域、「中心市街地型モデル」地域及び、豊中市（「都市近郊型モデル」）で確認された。新宿区では小学校内に母語維持教室が設置されており、その他の4地域では、NPOまたは自助組織が教室を運営していた。

バイリンガル教員もしくは通訳の派遣は、神戸市と武蔵野市を除く調査対象地域の自治体によって行われていた。その多くは有償で行われているが、出雲市のようにボランティアを活用している例もみられた。

多言語による進路ガイダンスは、新宿区、武蔵野市、豊田市、美濃加茂市で実施されていた。新宿区と武蔵野市は、NPOが主催し、豊田市と美濃加茂市では自治体が主催で行っている。

児童生徒の就学環境の整備は、「関係者への研修の実施」「不登校・未就学の実態調査」「各種学校への支援・優遇措置」の3つに分類される。これらは、いずれも「外国人多住型モデル」地域で積極的に取り組まれていた。

関係者への研修の実施は、「外国人多住型モデル」で行われていた。豊田市では、新任校長・教頭研修会や豊田市職員新人研修（国際化・多文化共生）が、また美濃加茂市では多文化共生に関する教員研修講座が実施されている。

不就学・未就学の実態調査については、文部科学省<sup>11</sup>から委嘱を受けて、豊田市と美濃加茂市で2005年度（平成17年度）から2006年度（平成18年度）にかけて、調査が行われた。その結果、豊田市で3名、美濃加茂市で10名の不就学児童生徒が確認された。

各種学校への支援・優遇措置は、神戸市と美濃加茂市で行われていた。具体的には、外国人学校に対する資金提供（神戸市）や机や椅子など設備面での支援（美濃加茂市）が確認されている。

### 2-3 労働環境

総務省（2006b）は、「日本での就労に制限のない在留資格で滞在する外国人住民は、非熟練労働者として、間接雇用の形態で雇われていることが多く、賃金・労働の問題や社会保険未加入などのために不安定な労働環境にあること」を指摘している。これらの課題に対する取り組みは、「就業支援」と「就業環境の改善」の2つに分けられる。

就業支援には、相談会の開催や職業訓練の実施をはじめとする間接的な就業支援と、相談員への外国人起用など直接的な就業支援がある。間接的な取り組み事例としては、豊田市で職業安定所によって日系人を対象に行われている相談会の実施や就業支援ガイダンス、職業指導などがあり、新宿区でもハローワークで就業相談等が行われていた。また奥州市のように、外国人自助組織によって、就職先の紹介や面接の支援が行われているところもある。

一方、直接的な取り組み事例として、美濃加茂市における、国際交流員や行政相談員への外国人起用が挙げられる。

また、外国人住民の起業への支援については、「起業意欲のある外国人労働者が、地域経済の特徴や外国人の発想を活かした企業家として地域で活躍できるように、情報提供等、外国人住民の起業支援を行うこと」（総務省 2006b）とされているが、どの調査地域でも確認されなかった。

就業環境の改善については、都道府県レベルでは多言語による労働相談が実施されている調査地域（東京都）があるもの、市町村レベルでは豊田市で外国人雇用者向けのニュースレターが発行されている他に、事例はみられなかった。

#### 2-4 医療・保健・福祉

「外国人住民が医療機関を受診する際には、医療保険の未加入に起因する医療費の未払い、医療通訳者の確保など、様々な問題が生じており、母子保健や感染症対策など保健の面でも同様に課題がある」（総務省 2006b）。また、外国人住民の高齢化により、年金や介護の分野でも多様な言語や多文化の対応が必要となっている。

医療分野での取り組みは、「健康診断や健康相談会の実施」「多言語による情報提供」「医療通訳制度の実施・医療通訳者の育成」の3つに分類される。健康診断／健康相談会は、神戸市と豊田市でNPOが主体となって行われていた。神戸市は、医療・福祉に関して専門性を持つNPOが複数あり、ブラジル人医師による健康相談や出張相談会を実施している。豊田市では、NPO主催で関係機関の協力を得て年に1度、外国人児童生徒の健康診断会が実施されている。

多言語による情報提供は、奥州市を除く7つの自治体（市町村）で行われていた。主に、受診可能な医療機関リストや救急医療問診票、外国人用診療ガイド等が多言語化されている。

医療通訳制度の実施は、新宿区、神戸市、美濃加茂市のように自治体によって行われているものと、奥州市のように自助組織が依頼に応じて病院への付き添いや通訳をする個人レベルでの取り組みがみられた。新宿区では、電話による緊急時の通訳サービスや通訳ボランティアによる診療時の対応が行われ、神戸市では医療通訳システム調査が国際交流協会とNPOの協働により実施されている。美濃加茂市では、国際交流員が通訳として健康診断に同行している。また、豊中市のように、市独自の医療通訳制度は持ち合わせていないが、近隣の箕面市や吹田市の制度が利用されているところもある。医療通訳者の育成については、新宿区、神戸市、美濃加茂市の3カ所で、自治体やNPOによる研修が実施されていた。

保健分野では、「母子保健及び保育における対応」として、多言語による母子手帳の交付が行われていた。新宿区、豊中市、美濃加茂市、出雲市のように自治体によって交付されるところと、神戸市のようにNPOが補助教材を翻訳しているところがあった。その他、出雲市では、各種の健診や教室の案内、妊娠届出書などの多言語訳を配布しており、奥州市や豊中市ではサークル等を通じて、仲間づくりも兼ねた多言語情報発信が行われている。また、出雲市では外国人住民や市役所担当課からの相談・検診場面などに適宜通訳を紹介

したり、奥州市では保健センターや医療施設で、必要に応じて独自に相談窓口を置き、対応することもあるようだ。

福祉分野においては、高齢者を対象にした取り組みと保育に関する取り組みが確認された。神戸市では、NPO がデイケアサービスや介護保険受給時のコミュニケーションサポーターを派遣しており、豊中市では保育所への通訳派遣が行われている。

## 2-5 防災

外国人住民の中でも日本語によるコミュニケーションが困難な外国人住民は、災害発生時に特別な支援が必要となる「災害時要援護者」である。これについて総務省（2006b）では、「防災の取り組みとして防災教育・訓練の実施や災害時の通訳ボランティアの育成・支援、連携・協働、多言語情報提供ネットワークづくりが必要」としている。

防災教育・訓練の実施については、武蔵野市や美濃加茂市、出雲市、奥州市のように自治体主導で行われている地域と、新宿区のように自治体とNPOの共催で行われている地域があった。武蔵野市では、外国人のための防災委員会を設置し、都や市が実施する防災訓練に参加している。美濃加茂市では外国人学校における防災教育が行われており、出雲市や奥州市では外国人住民のための防災イベントが開催されている。一方、新宿区では自治体、学校、地域団体が協力して防災訓練を行っている。

災害時の通訳ボランティアの育成は、武蔵野市・豊田市・美濃加茂市の3市で行われており、いずれも自治体が主体となって講座を開設していた。武蔵野市では、国際交流協会で、災害ボランティア登録制度が創設され、研修が行われている。

多言語情報提供ネットワークづくりは、奥州市以外で取り組まれており、主に防災マニュアルや地震ハザードマップ、災害時避難カードが作成されている。それらに加えて、豊田市では外国人防災ネットワーク会議が、武蔵野市では外国人のための防災委員会が設置されている。

## 2-6 その他

今回の調査では、上記以外にも様々な取り組みが確認された。

神戸市では、多文化教育サポーター及びコーディネーターの育成・研修など、日本語指導が必要な外国人児童生徒の学校生活への早期適応を促進する取り組みを行っていた。また美濃加茂市以外の地域では、外国人女性を対象とした相談窓口を設置していた。新宿区

や豊中市、出雲市、奥州市の4地域は、自治体が電話や面接での相談に応じており、神戸市、豊田市ではNPOが主体となり、DVや子育ての相談を行っている。

さらに豊中市で同じ悩みを抱えた外国人住民同士の交流の場が設置されていたり、豊田市で外国人青少年の自立支援事業や弁護士によるブラジル法律の無料相談や中国残留邦人のための生活相談員の配置がなされるなど、各地のニーズに応じた取り組みがみられた。

調査全体を通して生活支援分野では、「教育」「医療」分野における多言語情報提供、「防災」における多言語情報提供ネットワークづくりは、全地域で積極的に取り組まれているものの、「居住」「労働環境」「福祉」においては、支援が行き届いているとは言えない状況であることが指摘できる。また地域モデル別の特徴として、「外国人多住型モデル」地域では、児童生徒の就学支援、児童生徒の就学環境の整備、住宅入居後の多言語による情報提供が充実しており、行政とNPO、自助組織が足りない部分を互いに補完しているが<sup>12</sup>、「居住」「医療」「保健」「福祉」の分野については、全地域に共通して未着手なものが多く、今後の取り組みが期待される。

### 3. 地域づくり

「『コミュニケーション支援』および『生活支援』を地域で円滑に展開するためには、地域住民全体の多文化共生に関する理解が極めて重要な前提となる。外国人住民が地域社会の中で孤立することがないように、日本語や日本社会に関する学習を支援し、自立を促すとともに、地域社会へ参画する仕組みを整備し、外国人住民がその能力を地域において最大限発揮できるような環境づくりが求められる」（総務省 2006b）。

これに対する各地域の取り組みは、「地域社会に対する意識啓発」と「外国人住民の自立と社会参画」の2つに分けられる。

#### 3-1 地域社会に対する意識啓発

「地域における多文化共生の推進のためには、外国人住民に対して施策を講ずるのみならず、日本人住民側の多文化共生に関する意識啓発も重要であり、単に外国のことを知識として習得するような国際理解にとどまらず、文化や歴史のちがいについての理解を促し、地域社会の構成員として共に生きていくための多文化理解の努力が求められる」（総務省 2006b）。具体的な取り組みとしては、「多文化共生の啓発」「多文化共生をテーマにした

交流イベント」「多文化共生拠点づくり」の3つに分類される。

多文化共生の啓発事業は、主に「多文化共生」をテーマにしたイベントの開催を通じて行われていた。美濃加茂市が行っている「多文化共生シンポジウム」では、自治体（市）とNPOが協働で開催し、パネリストとして自助組織のメンバーを招いているのが特徴的である。同市では、自治会長、民生委員、児童委員、PTA代表らが集い、地域を取り巻く多文化共生の課題について話し合う場（座談会）を設け、参加者間での理解が促進されている。また、市民向けの語学講座については、武蔵野市、豊中市、新宿区の3地域を除いて、在住外国人の文化や言語を学ぶ機会が提供されている。その他の地域では、各国の生活や文化を紹介する国際交流イベントや国際理解講座が開催されていた。

多文化共生の拠点づくりについては、神戸市中央区と豊中市において、市民が気軽に利用できるスペースが設けられ、地域活動の拠点になっていた。神戸市では、区役所内のスペースをベトナムとブラジルの自助組織も積極的に利用している。

### 3-2 外国人住民の自立と社会参画

多文化共生の地域づくりには、「外国人住民が積極的に地域社会に参画することが欠かせない。日本語および日本社会に関する学習支援を通じて自立への努力を促すとともに、外国人住民が地域社会に参画する機会を提供することが必要」（総務省 2006b）である。具体的には、「コミュニティリーダーの育成」と「外国人住民の意見を地域の施策に反映させる仕組みの導入」の2つの取り組みがある。

豊田市では、在住外国人によるコミュニティ・サポーターの育成などの「社会参画活動育成事業」や、日本語教室やひとくち会話集の作成、地元自治組織が主催する季節のイベントへの企画段階からの参加などの「外国人住民地域参加促進事業」を通して、外国人コミュニティリーダーの育成を行っている。その他の地域では、同様の取り組みはみられなかった。

外国人住民の意見を地域の施策に反映させる仕組みの導入については、新宿区、豊田市、奥州市で「審議会、委員会等の委員への登用」がなされていた。奥州市では、生活ガイドブックの作成委員会にも外国人市民が参加した。また、新宿区、武蔵野市、出雲市を除く5つの地域で、「外国人市民会議」（図表8参照）が設置されている。

以上より、地域づくりにおいては、すべての調査地域に共通して、「多文化共生の啓発」



や「多文化共生をテーマにした交流イベント」など、地域社会に対する意識啓発が積極的に行われていた。しかし、「外国人コミュニティリーダーの育成」や「外国人住民の意見を地域の施策に反映させる仕組みの導入」など、外国人住民の自立と社会参画への支援については、取り組みが少なく、検討の余地が多分にある。

#### 4. 推進体制の整備

総務省（2006a、2006b）では、「今後の多文化共生施策の推進には、地方自治体や国際交流協会、NPO 等の多様な主体との連携・協働及びその推進体制の整備、さらには国や企業の役割の明確化も必要だ」としている。

##### 4-1 多文化共生の推進を所管とする担当部署の設置や庁内の横断的な連携

「多文化共生施策は、国際化や人権の枠組みを超えた問題として、庁内に担当部署を設置するとともに、そこが中心となって各部局との連絡調整を行い、連携を図るべきである。また、担当部局は、自治体の実情に応じた指針・計画を策定し、多文化共生の推進のあり方を明確化することが求められている」（総務省 2006b）。

これに基づき、以下、各地域の取り組みを「担当部署の設置」「関係機関との連携」「指針・計画の策定」に分類し、実施状況をまとめる。

美濃加茂市を除く7地域では「国際課／国際交流課」または「まちづくり推進課」といった部署が多文化共生の推進を担っていた。多文化共生への取り組みも行われてはいるが、どちらかといえば姉妹都市を含む国際交流や男女共同参画、人権保障等が中心課題のように思われる。一方、美濃加茂市では、担当部署である「多文化共生室」が、外国人市民4名を国際交流員として雇用し、地域の多文化共生社会づくりに向けて、ガイドラインの策定や各種講座・フォーラムの開催等、様々な取り組みを行っている。

庁内及び地域のNPO等関係機関との連携としては、「国際化施策推進会議」「在日外国人教育推進協議会」「帰国児童・生徒推進連絡協議会」を開催する豊中市と、「多文化共生推進協議会」「日系人就業支援連絡会」「外国人労働者雇用企業懇談会」を開催する豊田市が積極的に取り組んでいた。その他の地域では、連携の仕組みづくりを目的とした定期的な会議は行われておらず、適宜関係者で集まったり、都道府県レベルでの会議に参加したりしている。豊田市と美濃加茂市は「外国人集住都市会議」の参加を通じて、全国レベルでのネットワーク構築及び多文化共生施策の推進にも取り組んでいる。

調査段階で多文化共生の推進を目的とした指針・計画（プラン）の策定に取り組んでいたのは、美濃加茂市と奥州市の2市であった。その他の地域では、市の基本計画や国際化推進プラン等の一節に多文化共生の推進が触れられている。

#### 4-2 地域における各主体の役割分担と連携・協働

多文化共生の推進にあたり、市区町村、都道府県、国、企業それぞれの役割を明確化したうえで、各取り組みにおいて連携・協働することが求められている。市区町村は、日本語教室や母語教室等の開催、外国人住民に関する情報の収集と発信、通訳者・翻訳人材の発掘等、主に「コミュニケーション支援」と「生活支援」において、国際交流協会及びNPOとの連携・協働を検討すべきだとされている（総務省2006b）。

本調査では、美濃加茂市と奥州市を除いて、市区町村が国際交流協会やNPOの日本語教室・母語教室の運営及び人材育成に対し、委託または助成を行っていることが確認された。美濃加茂市と奥州市においては、県の協力を得て同様の支援が行われていた。

多言語による情報発信や通訳・翻訳サービスについては、「中心市街地型モデル」「都市近郊型モデル」「外国人多住型モデル」において、地域特性に配慮した言語は市／区で対応し、それ以外の少数言語をNPOが補っている例が見られた。奥州市では、外国人自助組織が独自に同様のサービスを行っていた。また、市／区で通訳者・翻訳人材を育成しているのは神戸市と武蔵野市のみで、新宿区と美濃加茂市では都道府県が実施しており、その他の地域では発掘・派遣はされているものの、養成講座やブラッシュアップ研修等の育成は行われていなかった。

都道府県の役割は、「社会資源（人材、団体、教材等）の調査及び人材育成・派遣システムの構築・運用、さらに関連情報の共有化の仕組みづくりであり、それらを盛り込んだ指針・計画を策定することによって、広域的な課題の対応を行うことである」（総務省2006b）。

「中心市街地型モデル」「都市近郊型モデル」「外国人多住型モデル」の3地域では、県レベルで開かれるネットワーク会義やシンポジウム等への積極的な参画が行われていた。特に「外国人多住型モデル」地域では、県内全域で課題となっている外国人児童生徒への対応について、県が主体となって必要な人材育成・派遣や教材開発、情報収集・提供等を行い、市では成人の外国人への支援を中心に行うといった役割分担がみられた。

市区町村と国との連携・協働による多文化共生推進事業としては、文化庁の委託事業として新宿区が行っているケースのみが該当した。また、企業との連携・協働については、

豊田市で、市が主催する「多文化共生推進協議会」に企業数社が参加し、同時に豊田商工会議所が主催する「外国人労働者雇用企業懇談会」にも市の担当者が参加しており、相互の連携を深める取り組みがみられた。

以上より、多文化共生の推進体制の整備については、市内にこれを中心とした担当部署の設置がなされていない場合が多かった。そのため、市内及び地域の各関係機関等との議論が定期的に行われておらず、広域なネットワークづくりも進んでいない。総務省のプランに基づいた指針の策定も、今後期待されるところである。

また、都道府県や国、企業との連携については、「外国人多住型モデル」以外の地域で積極的な取り組みがみられなかった。すべての地域において、関係者が定期的な会合を持ち、役割分担と協働のあり方について具体的な取り決めを交わし、事業の実施にあたることが望まれる。

### 第3章 担い手の現状

本章では調査対象地域での取り組みについて、担い手ごとに分類を行い、特徴や課題を解説する。総務省（2006a,2006b）では、地域における多文化共生の意義を明確にすることを第一に掲げ、その担い手として外国人住民の受け入れ主体としての地域、とりわけ地方公共団体の果たす役割が大きいことを指摘している。また、県、市町村、地域国際化協会、国際交流協会、NPO・NGO、その他の民間団体の果たす役割を明確にし、協働による推進体制を整えることが重要であるとしているが、本章では担い手が現在果たしている役割に着目し、調査結果を基に「自治体」「民間組織」「自助組織」「その他の担い手」の4つに分類して紹介する。

#### 1. 自治体の取り組みの概要

第1章で紹介したとおり、自治体は時代の変化や地域特性に応じた外国人住民施策を展開してきたが、さらに多文化共生に関する基本方針を策定し、ビジョンを掲げて体系的な取り組みを進める自治体も現れてきている。

本節では、調査対象地域における自治体の取り組みを紹介するが、個別の取り組みを紹介する前に、国際交流協会が自治体によって事実上運営されている場合など、地域によって異なる「自治体」の範囲についての整理と、多文化共生施策推進の根拠となる指針や基本計画の概要について整理を行う。

##### 1-1 本調査における自治体の範囲

本調査における担い手としての「自治体」とは、基本的に基礎自治体の担当部署を対象とした。また、当該自治体の実施主体ではないが、県や都など、上位の自治体が取り組みを行っている場合は、本文中に言及している場合もある。また「国際交流協会」による取り組みも財源や職員の所属などを勘案した結果、地域によっては自治体として分類した。本調査で自治体として分類した「国際交流協会」は以下の7つである。

図表 12 「自治体」として分類した国際交流協会一覧

自治体名	名称	設立年
東京都 新宿区	財団法人 新宿文化・国際交流財団多文化共生室	1993(新宿区国際交流協会として設立)
兵庫県 神戸市	財団法人神戸国際交流協力センター 財団法人兵庫県国際交流協会	1993 1990
東京都 武蔵野市	武蔵野市国際交流協会	1989
岐阜県 美濃加茂市	NPO 法人美濃加茂国際交流協会が設立されているが、事業の中心は姉妹都市交流であり、本調査では対象としていない。	
大阪府 豊中市	財団法人とよなか国際交流協会	1993
愛知県 豊田市	財団法人豊田市国際交流協会	1988
島根県 出雲市	出雲国際交流協会が設立されているが、事業の中心は姉妹都市交流であり、本調査では対象としていない。	
岩手県 奥州市	奥州市国際交流協会	2006(市町村合併により発足)

出所：著者作成

### 1-2 根拠となる指針・基本計画等

調査対象地域において、自治体が多文化共生施策を推進していくための根拠となっている指針や基本計画は図表 13 の通りであった。日本では多文化共生施策を推進するための法律は存在せず、自治体が独自に指針や計画を策定して施策を進めているところであるが、外国人住民施策が基本計画のどの部分に位置づけられているかは自治体によりちがいが見られる。

図表 13 調査対象自治体の指針・基本計画等一覧

自治体名	指針・基本計画等の名称(策定年月)	基本計画 マスタープラン等の傾向
東京都 新宿区	「新宿区基本構想・総合計画」(2007年12月) 「新宿区第一次実行計画」(2008年2月)	まちづくり 国際交流・文化交流
神戸市 中央区	神戸市「KOBE 2010」中央区／区別計画 1996.3 「神戸市地域国際化基本指針」(2005年3月) 「神戸市国際化推進大綱」(2006年3月)	まちづくり 国際交流・文化交流
東京都 武蔵野市	「第四期長期計画・調整計画」2008-2012 (2004年12月)	国際交流・文化交流
岐阜県 美濃加茂市	「第5次総合計画」(策定中)	
大阪府 豊中市	「第3次豊中市総合計画」 「国際課施策推進基本方針」(2000年)	国際交流・文化交流
愛知県 豊田市	「第7次豊田市総合計画」(2008年3月)	市民生活
島根県 出雲市	「出雲市人権施策推進基本方針」(2008年3月) 「21世紀出雲のグランドデザイン」(2005年12月)	人権、青少年育成事業 国際交流・文化交流
岩手県 奥州市	「奥州市多文化共生マスタープラン」(2009年1月)	

出所：著者作成

## 2. 自治体の取り組みの特徴

本調査を通して、すべての自治体で確認できた取り組みは以下の通りである。

図表 14 すべての自治体で確認できた取り組み

分類	項目	具体的な取り組み事例
コミュニケーション支援	言語習得支援	日本語教室の実施 児童生徒への日本語の学習支援 言語習得支援人材の育成
	地域における情報の多言語化	行政・生活情報誌の発行 多言語相談窓口の設置
生活支援	医療	多言語による医療機関情報の提供
地域づくり	地域社会に対する啓発	啓発イベントの開催

出所：著者作成

一方で、自治体による取り組みが確認できないものもあった。本調査で確認できなかった取り組みは以下の通りである。

図表 15 自治体による取り組みで確認できなかったもの

分類	項目	具体的な取り組み事例
コミュニケーション支援	言語習得支援	母語教室の設置
生活支援	住居のあっせんや賃貸契約の支援	入居後のオリエンテーションの実施 賃貸マニュアルの多言語化 住居に関する相談窓口の設置 不動産業者への啓発・指導 不動産業者・家主との交流会 住宅保証制度の創設
	児童生徒の就学支援	多言語による進路ガイダンス 母語教室の設置
	就業支援	職業訓練の実施 相談員への外国人の登用
	医療	保健師による子育て訪問指導 医療共済会の設置 メンタルヘルス相談窓口の設置
	福祉	在日外国人高齢者向けデイケアサービスの実施 ケアプラン作成時の通訳派遣

出所：著者作成

自治体での取り組みが確認できなかった分野には、地域のNPOや自助組織がそのサービスを担っているケースもある。本調査ではおおむねどの自治体も、住宅や就業に関する支援、保健や福祉、災害時対応での分野の取り組みが遅れていることわかった。

以下、各自治体の背景に触れながら、どのような取り組みが進められているのかをみていく。

## 2-1 東京都新宿区（中心市街地型モデル）

新宿区の特徴としては、外国人住民の国籍が多様であること、人の移動が激しくコミュニティが形成されにくいことがあげられる。区の人口に対して外国人登録者数は10%を超えているが、他の自治体と異なり、外国人住民の国籍が多様で集中的な施策が打ち出しにくいいため、「外国人集住都市会議」には参加していない。

外国人住民施策の大部分は「しんじゅく多文化共生プラザ」が担っており、相談や日本語習得に対応するほか、フリースペースや情報コーナーを併せ持ち、リソースセンターとしての機能を果たしている。また、同区では、ボランティア活動団体、NPOなどで構成される「ネットワーク連絡会」を設置し、防災や教育などのテーマを取り上げ意見交換や情報提供を年に1~2回のペースで行っている。

### コミュニケーション支援

「言語習得支援」では、日本語ボランティア（登録者数74名）が活躍しており、日常生活に必要な初級日本語が区内8ヵ所9クラスで開催され約150名が利用している。プラザ内のスペースでは外国人住民の日本語レベルに合わせてボランティアがサポートを行い、常時、40~50人の利用がある。その他、区内の久保小学校内には乳幼児を連れて参加できる日本語教室もある。

新宿区が発行する多言語の生活情報パンフレットは、手続きや福祉など10項目ごとに4言語で作成されており、情報に変更が生じた際に該当する項目のみを速やかに修正できるように工夫されている。

「多言語相談窓口」は、外部団体に委託をする形で6言語での窓口と電話相談を実施している。新宿区役所内においても3言語の窓口相談を実施しており、同じ曜日に同一の言語が重ならないように連携が図られている。



## 生活支援

「児童生徒の就学支援」は、区立小中学校への編入・入学前または直後の児童生徒を対象に実施される日本語教室（年間2回）があり、区教育委員会からは日本語が理解できない幼児・児童・生徒に対して短期・集中的に指導員を学校に派遣している。

「医療」への取り組みについては、東京都が保健医療情報センターおよび東京都健康推進財団が多言語の医療相談や電話通訳サービスを行っており、区としては8言語で母子手帳の交付を行っている。

## 地域づくり

「地域社会に対する啓発」としては、各国の生活や文化を紹介するイベントや交流イベント、外国人の参加者によるスピーチコンテストが開催されている。

## その他

区としては取り組みが見られず、東京都で取り組みが行われているケースがある。コミュニケーション支援の中では、路線図や標識の多言語表示、福祉や感染症などに関するパンフレットの多言語化などがある。広域での対応が望まれる就業や災害時対応なども東京都の取り組みとなっており、区単位での取り組みは行っていない。

### 2-2 兵庫県神戸市中央区（中心市街地型モデル）

1995年に発生した阪神・淡路大震災で被災した外国人の支援を契機に、外国人が地域で暮らす上での課題が浮き彫りとなった。結果として、行政、民間で外国人支援の取り組みや復興に向けた活動が加速的に形成され、担い手の層が厚いことも神戸市の特徴と言えるであろう。

今回ヒアリングを行った中央区では、中央区役所まちづくり推進課が担当部署となる。施策の方向性としては「地域づくり」に重点が置かれており、神戸市内に存在する外国人コミュニティとのつながりを意識して事業に取り組んでいる。

実際の区単独での事業は少なく、市や県のリソースを活用していることも特徴である。

## コミュニケーション支援

「日本語習得支援」や「言語習得支援人材の育成」については、（財）神戸国際協力交

流センター（以下、KICC）や（財）兵庫県国際交流協会（以下、HIA）がその役割を担っており、中央区では区役所内の外国人情報コーナーの設置やウェブサイト上での6言語での区政情報の掲載を行っている。区役所の多言語相談ではトリオフォンを活用しており、HIAやKICCでも多言語の相談窓口を開設している。

### 生活支援

全般的に中央区の独自の取り組みは見られず、兵庫県や神戸市が中心となって取り組みが行われている。

「児童生徒の就学支援」や「就学環境の整備」は、HIAや兵庫県教育委員会が設置する「子ども多文化共生センター」が中心的な担い手であり、学習支援のための人材育成や翻訳教材の開発、出張教育相談や外国人児童生徒の支援サポーター派遣などを行っている。また神戸市は、外国人学校6法人8校に対し総額4,800万円の支援を行っている。

医療分野では、HIAが多言語で受診可能な医療機関リストの作成やNPOとの協働による医療通訳システムモデル事業などに取り組んでいる。災害時対応では、神戸市が避難所リストを提供しており、中央区でも避難所マップを作成している。

### 地域づくり

中央区が実施する「多文化コミュニティのつどい<sup>13</sup>」は、外国人コミュニティの周知や地域との交流を目的としており、年2回の会議の開催の他、5言語でのニュースレターの発行、啓発イベントの開催などを行っている。「つどい」から出た意見は、「中央区避難所マップ」や外国人コミュニティにゆかりのある土地や史跡を紹介する「中央区多文化共生マップ」の作成につながっている。

また、地域の活動拠点として区役所内のミーティングルームを外国人コミュニティにも開放しており、ベトナムとブラジルの組織が利用している。また、神戸市には「神戸市外国人市民会議」が、兵庫県には「兵庫県外国人県民共生会議」の設置がある。

### 推進体制の整備

中央区や神戸市では庁内体制の推進体制の整備に関する取り組みは確認できなかった。

一方で市や県ともにNPOへの助成を行っている。市では、「国際交流のまちづくり事業」をテーマとした活動に助成したり、自治体との協働をテーマにした助成など特徴のある事

業が見られた。県では民間国際交流事業への助成や、外国人コミュニティへの支援を行っている。

### 2-3 東京都武蔵野市（都市近郊型モデル）

市民の平均所得が高く市の財政にも余裕があり、多文化共生の施策を担っている国際交流協会も、比較的余裕のある予算が付けられてきた。近隣に大学が多く所在しており留学生も多い。全域が住宅地であり、外国人住民の職場や学校が市外にあることが多く、近隣市との連携が必要な地域である。

#### コミュニケーション支援

「日本語習得支援」は、独自の1対1指導と教室活動を組み合わせたプログラム（武蔵野方式<sup>14</sup>）を取り入れ、日本語教室（日本語コース）に参加した外国人がスピーチコンテストやインターンシップなどの他のプログラムにステップアップできるようにデザインされている。コーディネーターによる日本語のレベルチェックも行われている。

情報提供では、四半期ごとの4言語で多言語情報誌の発行やコミュニティFMへの番組提供などがある。

相談事業は、年1回の無料専門家相談会の他、10言語対応の窓口相談があり、東京外国人支援ネットワークの「リレー相談会」にも参加している。通訳ボランティアの育成にも力を入れており、ボランティア登録の人数も多く、相談会や通訳派遣で活躍している。専門家相談会には精神科医も参加しており、外国人相談者や語学ボランティア、相談員などの相談に対応している。

#### 生活支援

事前指導教育や放課後学習支援といった児童生徒の就学支援の取り組みは見られないが、日本語コースで子どもを受け入れており、日本語学習支援を行っている。

医療の分野では、通訳ボランティアの登録は多いが、医療通訳ボランティアに限定した派遣や人材育成などの取り組みは見られず、外国語対応が可能な医療機関リストを掲載するにとどまっている。

災害時対応では、「外国人のための防災委員会」を設置している。災害ボランティア研修の実施と登録制度が設置されており、災害時における外国人支援活動に関する協定を武

蔵野市と締結している。防災対応マニュアルの策定、防災訓練も行われている。

## 地域づくり

「外国人の社会参画の促進」では、地域でボランティア活動を希望している外国人が一般市民への母国文化紹介等を通して交流を深める「外国人地域参画プログラム」がある。啓発イベントでは、教員、青年、子どもなど対象者別のイベントを企画したり、地域の祭りにも積極的に参画している。また留学生里親制度や地域の学校に国際理解の外国人人材を派遣する取り組みも確認できた。

### 2-4 大阪府豊中市（都市近郊型モデル）

近郊の大学に勤める教員や留学生、その家族などの学校関係者をはじめとして約 70 カ国に及ぶ外国人住民の国籍の多様さが特徴であり、特定の外国人コミュニティは存在しない少数点在型と言える。

施策面での特徴は、外国人施策が人権の視点から取り組まれていることである。事業の実施主体は、人権文化部文化芸術国際化室と財団法人とよなか国際交流協会である。外国人住民の一般施策は豊中市が行い、国際交流協会がしくみの構築や場づくりを行っている。

## コミュニケーション支援

「言語習得支援」では、公民館、人権まちづくりセンターにおいて7コースが実施されている。同協会では、職場や家庭など使用場面を明確にした日本語教室を開催しており、その他、協会内でボランティアグループが日本語教室を開講している。

「情報の多言語化」では、4言語で「生活ガイドブック」の制作、英語版豊中市地図の発行、携帯電話での情報配信「Toyonaka City Mail」（英語）がある。相談事業では、8言語での生活相談が実施されており、専門家相談や子どもの教育相談、外国人女性のための相談専用電話も設置されている。このうち「生活ガイドブック」「Toyonaka City Mail」は、2005年に設置した「豊中市外国人市民会議<sup>15</sup>」からの提言を受けて改定・実施されたものである。2009年度からは、外国人登録カードの受け取り時に生活オリエンテーションを実施する予定となっている。

## 生活支援

「児童生徒の就学支援」では、適応教室や日本語指導、学校への通訳派遣、5言語での就学・学校案内の作成、在日コリアン児童生徒の交流の場の提供などがあり、民族学校に在籍する児童・生徒に対する就学援助も準備されている。

同協会では、外国にルーツをもつ子どもたちへの日本語や学習支援を通じた「居場所づくり」とルーツのことばや文化を学ぶことを通じた「仲間づくり」を柱とした「子どもサポート事業」を2006年度からスタートさせている。また、就学前の外国人の子どもたちの保育事業、市内2カ所の図書館での外国語絵本コーナーの設置や外国語による絵本の読み聞かせを行ったり、子育て支援ボランティアの育成や出産・育児をする外国人の交流会、国籍など同じ背景を持つ外国人が集まる場づくりを行っている。

医療福祉の分野では、多言語での母子手帳や母子保健に関連する資料の配布（8言語）、外国人母子を対象とした相談会や保育所への通訳派遣、3言語での保育所入所案内、外国人高齢者給付金制度などの取り組みを行っている。

災害時対応では、多言語の防災・緊急情報冊子や洪水ハザードマップを作成・配布している。

## 地域づくり

「地域社会への啓発事業」としては、ホストファミリー制度や公民館を中心に実施される異文化理解セミナーなどがあり、2009年度は自治会や町内会での異文化理解研修が予定されている。国際交流協会では、「小学校外国語体験活動<sup>16</sup>」をはじめ、国際理解をうながすイベントが実施されている。

## 推進体制の整備

同市ではネットワークや推進体制の整備が充実しているのも特徴的である。「外国人市民会議」のほか、人権教育および児童・生徒の就学支援に関する連絡会が複数、組織化されている<sup>17</sup>。

### 2-5 愛知県豊田市（外国人多住型モデル）

外国人登録者数の約半数を占めるブラジル人を中心に、特定の地区に外国人が集住している。保見団地の住民の半数近くは外国人で、同地区にある2校の公立小学校では外国人

児童が3~4割を超える集住地区となっている。多文化共生施策の担当部署は国際課であるが、豊田市国際交流協会が事業の実施主体となっている。

### コミュニケーション支援

「日本語習得支援」では、国際交流協会日本語講座・日本語ボランティア養成講座が開設されている。「とよた日本語学習支援システム<sup>18</sup>」は、日本語能力の可視化と日本語習得支援の包括的なシステムで、市の委託のもと、名古屋大学が取り組みを進めている。

生活情報は、市役所1階に情報コーナーが設けられている他、広報誌の発行(4言語)、多言語の生活関連のホームページの開設などの取り組みがある。市民相談課に通訳兼相談員が常時配置されているほか、国際交流協会の相談窓口設置や通訳派遣事業などのコミュニケーション支援がある。

### 生活支援

「住宅に関する支援」では、県が日本の生活習慣と共同住宅のルールを外国人に分かりやすく解説したDVD・ビデオ(5言語)と子ども向けの絵本を作成している。市では、国土交通省の「あんしん賃貸支援事業<sup>19</sup>」を利用している。

市では保護者説明会や小中学校への日本語指導員の派遣を行っており、不就学児童生徒のサポートや学習支援事業は民間組織に委託している。アフタースクール・プレスクールは県で取り組みがある。その他、不就学実態調査や教職員・生徒指導員への研修事業、公立小学校での集中的日本語初期指導も行われている。

就業支援は、ハローワーク(職業安定所)で生活職業相談や労働慣行の理解講座、日系人就業支援ガイダンス等が行われている。また県が外国人労働者の適正雇用に関する憲章の普及促進事業を行っており、市では外国人雇用主向けにニュースレターを発行している。

医療の分野では、13言語で救急医療問診票を作成し、外国人の国民健康保険や国民年金への加入促進にも取り組んでいる。保健の分野では、結核予防事業、子ども向けの歯磨きチラシをそれぞれ3言語で進めている。

多言語ハザードマップや災害啓発のDVDの作成や外国人防災ネットワーク会議などの災害時対応の基盤づくりは市が担当し、災害サポートボランティア養成や災害時避難所カードの作成・配布を国際交流協会が担っている。

## 地域づくり

外国人の社会参画の促進事業はNPO 法人保見ヶ丘国際交流センターが受託している。県の事業として「外国人県民あいち会議<sup>20</sup>」がある。

啓発事業は、国際交流協会が外国語講座や異文化理解講座、日本ブラジル交流記念事業、シンポジウムなど数多く開催している。

## 推進体制の整備

県に「多文化共生ネットワーク会議」、「多文化共生関係市町村連絡会議」が設置され、市では「豊田市多文化共生推進協議会」が開催されている。外国人市民会議については、既存の「多文化共生推進協議会」に外国人が数名参加していることから設置されていない。また、豊田商工会議所では、外国人の雇用に関する取り組み方針を示すとともに、雇用条件の改善を目的に「外国人労働者雇用企業懇談会」を2003年に発足させている。

### 2-6 岐阜県美濃加茂市（外国人多住型モデル）

特定の地区に外国人が集住している豊田市と異なり、美濃加茂市の外国人の居住範囲は市内全域にわたっている。

外国人が直面する課題も多岐にわたり、市長と外国人市民とのタウンミーティングの設置、広域での地域連絡会を設置するなど、情報の収集と共有を図っているように見受けられる。事業の実施に当たっては、岐阜県や（財）岐阜県国際交流センター、NPO 法人美濃加茂国際交流協会との連携がある。

## コミュニケーション支援

日本語指導ボランティアの育成や日本語教室への支援は、県国際交流センターが担っており、市は国際交流協会との共催で日本語コミュニケーション講座を開講している。

生活ガイドブック、市の広報誌、緊急放送や同時通報用無線はポルトガル語で提供されている。また、生活習慣講習やオリエンテーションは岐阜県で実施されており、生活やマナーに関するDVDを美濃加茂市が作成中である。

県国際交流センターに設置された相談窓口には、通訳として国際交流員は配置されている。市内にリソースセンターは設置されておらず、県全域に事業を展開している県国際交流センターや周辺市町村との協力を重点を置いている。

## 生活支援

ポルトガル語版の広報紙に市営住宅への補欠入居の募集を掲載している。また、岐阜県が参加している「あんしん賃貸支援事業」や外国人向けの県営住宅入居者のしおりも活用している。

児童生徒の就学支援への取り組みは充実している。共生教室「エスペランサ」は、入国・転入してきた外国人児童生徒（主にブラジル人）に日本の文化や必要最小限度の日本語などを教え、市内の公立学校での学校生活へスムーズに適応できるように開講されたものだ。その他、日本語指導支援者の派遣、外国人保護者との懇談、進路説明会の開催、加配教員の配置、オリジナルの日本語教材などの取り組みがある。外国人児童の不就学実態調査も行われ、外国人学校への設備の提供支援や交流事業なども行っている。

就業支援では、県の実績として唯一、外国人住民を相談員へ起用する取り組みが確認できた。就業や雇用の分野は、市町村レベルでの取り組みは難しく、県単位の広域での取り組みが期待されている。県では、外国人労働者の適正雇用に関する憲章を策定したり、企業間の連携を図る取り組みが行われている。

医療・福祉の分野では、多言語案内や通訳派遣、制度説明のパンフレットがある。ケアマネージャー研修会ではポルトガル語講座も含まれており、地域課題の変化に即して事業を実施している様子が分かる。

災害時対応では、県国際交流センターが災害通訳ボランティアの育成に取り組んでおり、市では災害時の多言語広報対策や外国人学校での防災教育を行っている。その他、学校と保護者が働いている企業を結ぶ緊急連絡網「学校ホットライン」、家庭児童相談室への通訳派遣、日本語ボランティアのネットワーク化などは、他の地域には見られない取り組みである。

## 地域づくり

地域社会に対する啓発では、地域でのポルトガル講座や多文化共生シンポジウムの開催、県作成の啓発リーフレットの利用などがある。また「在住外国人市民懇談会」の設置や外国人住民が占める割合が14.8%と最も多い「古井地区多文化共生座談会」の開催など、外国人市民の意見を吸い上げたり、外国人住民自らがコミュニティリーダーとして活躍する動きが見られるなど外国人の地域参画が進みつつある。また同市では、多文化共生推進プ



ランの策定にも取り掛かっている。

## 2-7 島根県出雲市（地方型モデル）

出雲市は、民間のボランティアや企業などのリソースを活用する、コーディネーションが中心業務となっている。

### コミュニケーション支援

「言語習得支援」では、市内のボランティア教室と協力して日本語教室やボランティア養成講座を実施している。「情報の多言語化」では、出雲市地図（3言語）、出雲市プロフィール（3言語）、証明書交付申請書や国民健康保険、年金や税金、ゴミの分別、医療機関、応急処置の方法などを4言語で作成している。

ゴミの問題については、斐川町やブラジル人を多く雇用する企業の社員との協力体制を作り対応した。生活情報は、人材派遣会社を起点として受発信されることが多く、実際の課題対応も会社との連携で対処することが多い。外国人住民からの相談や市役所や学校への通訳派遣、市から提供する多言語資料の翻訳は、ボランティアへの依存度が高くなっており、通訳ボランティアの予算化も検討されている。

### 生活支援

保健分野では、母子保健事業団から取り寄せた多言語の母子手帳の希望者への配布、乳幼児健診や両親学級などのスケジュールを翻訳した資料の配布、妊娠届け出書・出生票・予防接種案内の多言語化が行われている。また、多言語の予防接種の説明と予防接種予診表を作成中である。

災害時対応では、防災イベントの開催（（財）しまね国際センターとの共催）、避難者カードの多言語化（5言語）がある。相談窓口では、市役所内各課や女性相談センターの要請に応じて通訳ボランティアが派遣され、DV相談には国際交流員の派遣で対応している。

### 地域づくり

市には4名の国際交流員がおり、学校やコミュニティーセンターでの異文化理解講座や語学教室に派遣される。また姉妹都市交流の中で、高校生の海外体験事業が行われており、

民間団体「ホストファミリーの会」への補助金支援を行っている。

### 推進体制の整備

年1回市役所各課から外国人住民に関する課題を集め、優先順位をつけて情報の多言語化を進めている。また隣の斐川町にも外国人が多く勤める企業があり、自治体間の連携を図っている。前述のゴミ問題では、出雲市ごみ対策課・国際交流課・斐川町・派遣会社の会議がもたれ、解決手段が話し合われている。

### 2-8 岩手県奥州市（地方型モデル）

他機関との連携やネットワークづくり、災害時対応、教育分野などで課題があるものの、「外国人ママ支援事業」など奥州市の特徴を意識した事業が見られる。奥州市の事業の具体的な実行組織としては、2006年の市町村合併に伴い水沢国際交流協会、江刺国際交流協会、胆沢国際交流協会を包括する形で創立された奥州市国際交流協会が中心になっている。

### コミュニケーション支援

「言語習得支援」では、水沢国際交流協会で日本語教室が開催されており、日本語活動ボランティアの育成研修会が県の協力を得て年1回開かれている。準備段階ではあるが、コミュニティFMでの多言語情報番組の放送も予定されている。通訳ボランティアは、約40名が水沢国際交流協会に登録しており、医療機関や保健センターからの依頼に応じて、紹介や派遣を行っている。

また、外国人市民も参加する「多言語生活支援ガイドブック作成委員会」が5言語の生活支援ガイドブックを作成した。「119番通報訓練」、ゴミの分別公開体験、講演会なども実施している。

### 生活支援

市内の各区には1~2名の外国人の連れ子がおり、学習支援として市から1名の臨時職員が加配がある。また必要に応じて、通訳ボランティアが学校に派遣される。外国人市民の出産・育児に関する支援では、奥州市が出産・育児のほか検診・予防接種の案内をしている。

一般の市民相談窓口や施設などに外国人市民からの相談が寄せられることがあるが、移

動式の外国人相談以外は外国人市民を対象とした相談窓口は設けられておらず、一般窓口で対応している。

### 地域づくり

先述の国際理解事業のほか、まちづくり協議会と連携して啓発事業を実施したり、学校や公民館、町内会などに外国人市民を講師として紹介し、派遣している。

### 推進体制の整備

外国人市民4名を含む15名の委員で構成される「奥州市多文化共生マスタープラン策定委員会」において「奥州市多文化共生マスタープラン」の策定が進められ、2009年1月に公表されている。また、岩手県国際交流協会との共催により、奥州市長と外国人市民との懇談会や移動式の外国人相談を開催している。

### 3. 民間組織による取り組み

多様な文化背景をもつ人たちが共に暮らしやすい地域づくりを進めていくうえで、NPOなどの民間組織は、その柔軟性、専門性、機動性を活かして、緊急の問題や、公的サービスが届きにくい課題に対応するなどの重要な役割を担っている。

総務省(2006a)では、今後の多文化共生の推進体制について、「地域における多文化共生の取組は、従前から（中略）多様な民間主体によって支えられてきた」として、「地方自治体において（中略）これらの多様な民間主体との連携・協働を行いながら、その推進体制を整備することが重要」と指摘している。

本調査では、調査対象とした8地域における民間組織の取り組みのうち、文献及びヒアリングにより代表的なものを調査した。各地域における民間組織の取り組みについて、その特徴や担う人々、課題などを紹介する。

#### 3-1 民間組織の取り組み、特徴

本調査では、外国人住民支援、国際交流や国際協力を目的とするNPO、主としてボランティアが運営する日本語教室のほか、キリスト教会をはじめとする宗教施設などが、独自の理念のもと、専門性、ネットワークなどを活かし、行政や他団体との連携もとりつつ、地域の課題に取り組む姿が各地域でみられた。以下、民間組織による取り組みと、その特徴を示す。

##### 言語習得支援（日本語教室の実施など）

地域における身近なニーズに応じて、NPOや日本語教室が、行政施策に先行して日本語学習支援に取り組むケースが多くみられた。ボランティアによる教室が中心だが、教室の形態や学習内容、教材、教室の運営方針などには様々な特色がみられる。例えば、地域特性や外国人住民のニーズに応じ、一つの団体（NPO）が複数の教室（対象者別、学習内容別など）を開講しているケースがあった。また、地域内の日本語教室がネットワークを形成し、広報や教室活動での連携・協力・情報共有を行う地域もあった。また、キリスト教会が日本語学習教室を開き、その運営にNPOが協力する地域もみられた。

##### 地域における情報の多言語化（行政、生活情報誌の発行）

自治体からの情報や、タウン情報、生活ガイド、団体の活動状況などの情報を多言語で

発信したり、同じ地域で活動する複数のNPOが、協働で地域住民向けの情報誌を発行するなどの取り組みがあった。地域住民や団体会員への無料配布など、情報ニーズへの迅速かつ確実な対応が可能である一方、多言語化による作業量の増大が発行に支障を来しているケースもみられた。

#### **通訳・翻訳サービス（多言語相談窓口の開設等）**

NPOが独自に多言語の相談窓口を開設し、行政が対応しきれない問題を独自のネットワークを活用して解決する取り組みがみられた。また、自治体が設置した相談窓口の業務をNPOが受託したり、他団体との共催により相談会を開催するケースもあった。このほか、NPOによる医療機関や行政機関への通訳付添、書類の翻訳なども実施されている。

#### **児童生徒の就学支援（日本語学習支援、放課後学習支援など）**

NPOによる、日本語学習と教科学習への支援が中心である。単に日本語能力や学力の向上の支援にとどまらず、ことばの問題や家庭環境、友人との関係などにより、精神的な不安定さをもつ外国籍の児童生徒に対して、自己肯定を促すことができるような、「居場所づくり」「自立支援」「エンパワーメント」などをテーマにした取り組みに特徴がある。また、他団体との共催による進学説明会に取り組むNPOもみられた。

#### **地域社会に対する啓発（啓発イベントの開催など）**

NPOが、自団体の活動に関連する国や地域の祭り・行事を開催したり、文化紹介・語学教室・国際理解講座への人材派遣などを行うことにより、「多文化な地域社会」への啓発を行うケースが多くみられた。また、「地域づくり」「まちづくり」を意識し、地元の学校や企業、商店街、自治会などとも連携した、地域に根差した参加型イベント、自治体との共催によるシンポジウムの開催などもみられた。

#### **その他の取り組み**

このほかに、NPO、自治体、大学などの共催による地域防災訓練、任意団体による健康診断会や健康推進ワークショップ、NPOによる、企業や他団体との協働による就業支援事業、地域の自治会活動への参加、などの取り組みがみられた。

### 3-2 各地域における民間組織の活動状況

次に、各自治体の地域特性と民間組織の活動状況を概観する。

#### 東京都新宿区

区内、とりわけ突出した集住地域である大久保地区には、外国人住民支援、国際交流・協力のNPOや、キリスト教会、寺院、モスクなどの宗教施設が多数集まっている。大久保地区に拠点を置く「共住懇」は、行政施策と一線を画しながら、多様な人々がともに暮らしやすい開かれた地域社会づくりをめざして、情報発信、教育・啓発活動、地域防災の活動に力を注いでいる。

区内には日本語教室も多数あり、区が開催する日本語学習教室とともに、「新宿日本語ネットワーク」を形成している。また、「早稲田こども日本語クラブ」は、早稲田大学大学院日本語研究科の有志による組織で、日本語指導や教科指導が必要な園児、児童・生徒のために、院生のボランティアが学習を支援している。

#### 神戸市中央区

外国人居住地域としての古い歴史があり、交流、協力等を目的として多くのNPOが活動し、またキリスト教会、イスラムモスクなどの宗教施設も多数みられる。また阪神・淡路大震災の発生以後、多言語による情報提供活動や相談窓口の設置など、外国人住民への支援活動を担った個人やグループが、その後も組織やネットワークを形成しながら、震災復興の過程で困難に直面した外国人住民のサポートを続け、地域における多文化共生推進の重要な担い手として発展してきた。

区内に事務所を置く「NGO神戸外国人救援ネット」も、震災時の活動から発展した団体の一つである。多言語による相談などを通じて、社会的に弱い立場に立たされる外国人住民のサポート活動を続けている。また、震災で被害を受けた3つの教会を統合する形で設立された「カトリック神戸中央教会」は、「社会活動センター」を設置し、外国人住民のための日本語学習支援を行っている。

#### 東京都武蔵野市

早くから「市民委員会制度」を採用し、市政の基本構想・長期計画の策定に市民が関わるなど、市の施策への「市民参加」の土壌があり、ボランティア活動への関心も高い地域

である。武蔵野市国際交流協会もボランティアの育成・啓発事業に力を注ぐ。

多文化共生推進に係る取り組みは、自治体（国際交流協会）の存在に依るところが大きいが、独自に事業を展開するNPOもみられる。「ピナット」（ピナツボ復興むさしのネット）は、フィリピンでの支援事業とともに、日本国内で、地域の外国人のための日本語学習教室、児童生徒の学習支援などに取り組む。

また、「ACTION」も、同じくフィリピンで児童養護施設運営の支援、貧困地域の生活向上支援などを行い、国内では、国際理解教育や、児童養護施設へのボランティア派遣などに取り組む。この2団体の活動は、フィリピンと日本国内での活動を有機的に結び付け、二つの地域の活性化に寄与するという点で、アジアにおける人口移動、アジアにおける多文化共生を考える上で示唆に富むものと言えよう。

### 大阪府豊中市

市内各地において、市民を中心とした「まちづくり活動」（研究会・協議会の設置、まちづくり構想の提案など）がみられるなど、市民自治に対する関心が高く、国際交流・協力のボランティア活動に熱心な地域性がある。「とよなか国際交流センター」を拠点に、NPO、日本語教室などが自主事業、協働事業を行う。また、これらの民間組織や個人を結ぶゆるやかなネットワークも形成されている。

「国際交流の会とよなか」は、市の講座「身近な国際交流」の修了者が中心となって1985年に発足し、日本語学習と交流を目的とした「日本語交流サロン」、中国語とベトナム語による日本語学習教室、日本語教師を目指す外国人のための日本語講座や、大学の留学生相談室での日本語学習サポートなど、ニーズに沿ったきめ細かい取り組みを行っている。また、母親と子どもが一緒に参加、育児相談なども行える子育てサロンを開催するほか、市役所内に設置された相談窓口の業務を受託している。

「しょうないREK実行委員会」は、市の市民提案型公募事業による地域活性化事業として、ボランティアグループ、市立図書館、公民館、地元商店街などで組織された。「多文化共生フェスティバル」開催、共生のための地域情報の収集・発信などに取り組み、活気のある地域づくり、安心して暮らしやすいまちづくりを目指している。

### 愛知県豊田市

NPO、日本語教室などの民間組織が重要な役割を担っている地域である。キリスト教会

が日本語学習支援や生活相談を行っている状況もみられる。

全国でも有数の集住地域である保見ヶ丘地区には4つのNPO法人があり、いずれも児童生徒を対象に取り組んでいる。子どもたちへのサポートを事業の中心に据える「子どもの国」は、基礎学習の積み上げ、日本語学習支援に取り組んでいる。また、もの作りや自然との触れ合いなどの体験学習教室、中学就学年齢以上を対象とする自立支援事業も行っている。

「トルシーダ」は、主に不登校・不就学の子どもたちを対象にした日本語学習教室を開いている。「心と身体の居場所を提供する」がテーマだ。また、企業や他団体との協働により就業支援のプロジェクトにも取り組んでいる。

「保見ヶ丘国際交流センター」も、子どもを対象に日本語及び教科学習の支援を行っている。また、日本語とポルトガル語による「ひとくち会話」を地区内の団地全戸に配布するなど、ホスト住民も含めたアプローチにより、誰もが暮らしやすい地域づくりを目指している。この3団体は協働で、地域向けの多言語情報誌を発行している。

「保見ヶ丘ラテンアメリカセンター」は、ブラジル人とペルー人の子どもを対象にした学校運営のほか、日本語学習支援、情報誌発行、生活支援などに取り組んでいる。

### 岐阜県美濃加茂市

市は、2007年に「多文化共生室」<sup>2)</sup>を設置し、民間組織、教育機関とも連携を図りつつ、地域における多文化共生施策を推進する。民間組織としては、少数ではあるが、行政や他団体と連携しつつ活動に取り組むNPOがみられる。

1991年に設立、2008年にNPO法人化した「美濃加茂国際交流協会」は、当初は姉妹都市交流を中心とした国際交流事業を行っていたが、外国人住民の急増に伴い、多文化共生への取り組みを団体事業のもう一つの柱とした。美濃加茂市と共催で「多文化共生シンポジウム」を開催し、「子ども」「防災」などをテーマに、多文化社会の課題を話し合う。

「MINOKAMO 日本語会話パートナーズ」は、美濃加茂国際交流協会の一事業から発展、独立。「交流」と「共生」をめざし活動する。外国人住民の日本語学習を支援するボランティアを「日本語会話パートナー」と位置づけ、マンツーマンもしくは少人数でのグループ講座を実施する。また、人材派遣会社内にて外国人従業員向けの学習を支援する。



## 岩手県奥州市

日本人の配偶者、とりわけ農家に嫁いだアジア出身の女性が多い地域である。NPOなどの民間組織の活動はほとんどみられないが、市のまちづくり推進課と、奥州市国際交流協会が中心的役割を果たし、積極的な市民参加のもと、行政と民間が一体となった取り組みを行う。

奥州市国際交流協会の構成団体の一つである、水沢国際交流協会が実施する日本語学習教室は、日本人男性との結婚により来日する外国人女性が増え始めた1994年（平成6年）に開講。現在は、専門講師1名とボランティア講師が「外国人住民が安心して通える雰囲気作り」をモットーに教室運営を担い、約40名の受講者が生活に関する日本語を学ぶ。ボランティア講師は、4、5人の中心メンバーのほか、大学生や高校生の参加もある。また、教室に通う受講者が、小中学校の国際理解授業や、公民館活動などに参加するなど、外国人住民も一体となった地域とのつながりがみられる。

## 島根県出雲市

市内では、4つの日本語教室が活動している。市販のテキストを用いて体系的に日本語を学ぶ教室、受講者が中心となって運営し生活に密着した日本語を学ぶ教室、というように、教室によって、開講日・時間、教室の形態や教え方、教材などにちがい、特色がみられる。これにより、学習者に選択肢が生まれ、結果として学習者のニーズに応じた役割分担ができていく。ボランティアの関わり方をみると、身近にある外国人住民のニーズに対応して始める場合と、ボランティア活動そのものへの関心から始める場合とがある。主婦、退職者、現役の会社役員や、会社員のほか、少数であるが日本語教育の有資格者もみられる。

### 3-3 具体的な取り組み事例

次に、今回の調査でヒアリングを行った民間組織の取り組みについて、それぞれの組織の成立の経緯、活動内容、活動を担う人々、課題などを紹介する。

#### 「共住懇」（東京都新宿区）

1992年に、地域住民の学習活動「外国人とともに住む新宿区まちづくり懇談会」としてスタートした。具体的課題に対する取り組みというよりも、地域の状態や課題を吸い上げ

る機能をもっているのが特徴だ。タウン情報なども掲載した多言語情報誌の発行（現在は休刊中）、「大久保のまちを知る」をテーマにした勉強会を開催するほか、行政や他団体、大学等との共催による地域防災訓練、リレー専門家相談会の開催など、「開かれた地域社会づくり」を目標として活動している。

課題としては、マンパワーや資金の不足から、事業の中止を余儀なくされ、外部の協力者を得ながら実施していることを挙げている。また、新宿区の施策で「多文化共生」が重点項目に位置づけられていない中、新宿に住む外国人の視点からのニーズ、医療通訳ツールなど、共住懇がもっている有益なリソースが、行政施策と有効に共有されていないことも課題の一つとしている。

#### 「NGO 神戸外国人救援ネット」（神戸市中央区）

阪神・淡路大震災直後に設立された「阪神・淡路大震災地元 NGO 救援連絡会議」の分科会として、震災1ヶ月後に設立。現在は独立して活動、行政では手の届かない分野でケース対応や行政交渉に当たる。運営委員をつとめるのは、関西の外国人支援の実践者や専門家たちである。

4言語による生活相談ホットラインを週1回開設し、在留資格、家族関係、労働、社会保障などの相談に対応しているが、とりわけ増加するDV被害相談には、県や市の被害者支援連絡会議等のネットワークを活用して対応している。また、兵庫県と協働で、県内各地で生活相談会を開催している。カトリック神戸中央教会内に事務所があり、同教会の「社会活動センター」が実施する日本語教室に、多言語での広報作成、問合せ先として協力している。そのほか、同行通訳支援や、外国人の社会保障・福祉相談活動及び支援者向けの手引き作成も行っている。

#### 「ピナット(ピナツボ復興むさしのネット)」（東京都武蔵野市<sup>22</sup>）

1991年のフィリピン、ピナツボ火山の噴火を機に設立された。被災者の復興・自立の支援と、国際協力・交流を通じ、日本・フィリピン双方の地域住民同士が互いに学び合い、それぞれの暮らしや社会をより良くしていくことを目的としている。

フィリピンでマタニティ・クリニックへの支援と交流、元慰安婦の女性への支援と交流などを行ってきた分その一方で、ピナットの母体である保育園に、外国籍の保護者が増えてきたことで、地域に在住する外国人住民という、身近な課題にも目を向けるようになって

た。社会参加の場が限られているために孤立しがちな保護者（主に母親）や、その子どもたちへの支援の必要性から、外国人住民への支援活動を展開している。日本語学習教室は、週1回ずつ午前クラスと夜間クラスを開講、午前クラスに付随して児童生徒の学習支援も行う。また、三鷹市の国際交流協会との共催による就学説明会（小学校入学前）や、武蔵野市国際交流協会、他の民間組織との共催による高校進学説明会を実施している。

このほか、フィリピン文化に触れるための国際理解教育教材を、学校や公民館での異文化理解講座、イベント用に貸し出す活動も行っている。

#### 「保見ヶ丘ラテンアメリカセンター」（愛知県豊田市）

地域の外国人住民支援、外国人児童生徒の不就学・不登校問題の解決のために2001年に設立、2002年にNPO法人化した。ブラジル人、ペルー人の子どもを対象にした、幼稚園から中学までの全日制の教育機関「パウロ・フレイレ地域学校」を2005年に創設、質の高い教育を低額な授業料で提供することを目指している。現在は、ブラジルの教員免許をもつブラジル人と、日本人のスタッフ、ボランティアが運営を担っている。母語と日本語を学ぶバイリンガル教育と、日本の学校のカリキュラムに沿った教育（使用言語は主としてポルトガル語）が特徴である。「私塾」との認識をされるため、市からの助成を得られず、資金繰りに苦慮していること、ブラジルの教員免許をもったバイリンガル人材の確保が難しいことを、課題として挙げている。

学校運営のほかにも、地域の外国人住民を対象とした日本語学習教室の開催、地域情報を掲載したポルトガル語情報誌の発行を行っている。外国人住民への生活支援事業としては、生活相談、書類の翻訳、医療機関への通訳付添、緊急時の対応等を行っている。この事業は、家族会員制をとっていることが特徴である。会員家族は月会費を払って、各種サービスを受けている。

#### 「ゆうわ」（島根県出雲市）

「体系的にきちんと日本語を学ぶ」ことを趣旨とする日本語教室で、市内にある島根医科大学（現島根大学医学部）の留学生の子息への日本語教育からスタートした。現在は、週2回開催しており、退職者、主婦、学校の非常勤の英語教師など、12人のボランティアが在籍、その中には日本語教育の有資格者もいる（地域には仕事として日本語を教える場が少なく、ボランティアで参加）。毎週スタッフミーティングを開くなど、運営体制を整

備・維持し、市販のテキストをメイン教材に、レベル別の日本語教育を行っている。出雲市との共催の形をとっており、市からは会場貸与、コピー代負担、広報協力の面でサポートを受けている。また、ライオンズクラブから教材の寄付がある。受講者が講師となるポルトガル語教室開催も、特徴の一つである。

人材の確保・定着が課題で、活動を「続けることが大事」との方針から、ボランティアへの負担が大きくなるよう配慮している。

#### 4. 自助組織による取り組み

自助組織は、言語や文化を同じくし、日本における境遇や、生活等で直面する困難などを共有する外国人住民どうしが自助・互助活動をすることで、ホスト住民とは異なる視点からの課題解決という、重要な役割を果たし得る。先行して来日した者が日本と出身国とのちがいなどを踏まえて後続者の相談に乗るなど、異文化環境での精神的な安定をもたらす役割も大きい。

総務省（2006a）では、「多文化共生の地域づくり」に必要な要素の一つとして「外国人住民の自立と社会参画」を掲げている。外国人住民の地域住民としての自覚と自立も重要であり、その上での積極的な社会参画が欠かせないとし、そのために今後必要な取り組みの一つとして「キーパーソン・ネットワーク・自助組織等の育成」を例示している。

本調査では自助組織についても、文献調査をもとに代表的な自助組織へヒアリングによる調査を実施した。ヒアリングは、独立した「組織」となっていない場合も含め、岐阜県美濃加茂市、島根県出雲市、岩手県奥州市の3ヵ所のみで行った。以下、自助組織の活動状況や取り組み、その特徴等をみていく。

##### 4-1 自助組織の取り組み、特徴

本調査では、NPO法人として活動する自助組織のほか、日本語教室の受講者グループや、地域の国際交流施設で活動するグループ、さらには自助組織の“萌芽”という視点で、地域の外国人住民の中心的役割を果たすキーパーソンの活動にも目を向けた。特徴的な取り組みとしては、言語習得支援、児童生徒の就学支援、啓発イベントが挙げられる。また、それぞれの取り組み内容が果たす役割が重要であることはもちろんであるが、これらの活動を通じて、同じ境遇にある外国人住民が集まることにより「息抜きの場」「居場所」を提供していることも大きな特徴である。

##### 言語習得支援（日本語教室の実施）

受講者グループが中心となって日本語教室を運営するケース、同国人の神父、牧師がいるキリスト教会が日本語学習教室を開催しているケース、また児童生徒への母語教室と同時に、その保護者への日本語学習支援を行うケースなどがみられた。

### 児童生徒の就学支援（日本語の学習支援など）

日本語学習・教科学習支援、母語教室のほか、学用品の無償貸し出しや、中学卒業を控えた生徒やその保護者のための進路ガイドの作成、進路相談・進学相談の取り組みがあった。

### 地域社会に対する啓発（啓発イベントの開催など）

自国の祭りやスポーツイベントの開催、地域の祭りやイベント等への参加、国際理解教育への講師派遣などを通して、自国文化の紹介、ホスト社会との関係づくりを行う例がみられた。

### その他の取り組み

このほかに、母語教室から派生した、ダンス等の自国文化を親から子どもたちに継承する教室、外部講師を招いてホスト社会の文化を学ぶ勉強会、聖書の勉強会などの取り組みも実施されている。

## 4-2 各地域における自助組織の活動状況

次に、各地域の自助組織の活動状況を概観する。

### 東京都新宿区

人の移動が激しいため、継続的な自助組織は形成されにくいのが、教会やモスクなどの宗教施設が、一定のコミュニティを形成しているケースがみられる。また、飲食店を筆頭に、数々のエスニックビジネスが生まれ拡大していくのに伴い、業種別にコミュニティが形成されるといった現象もみられる。

### 神戸市中央区

区内には、在日本朝鮮人総聯合会や在日本大韓民国民団、神戸華僑総会といった古くから存在する自助組織が拠点を置く。また、欧米系、インド系のコミュニティ、伝統的な社交・スポーツクラブも多い。フィリピン、ブラジルのコミュニティもみられ、その一つ「関西ブラジル人コミュニティ」は、児童生徒への日本語学習・教科学習支援、母語教室、交流イベント、生活相談などに取り組む。区が外国人住民との意見交換などを目的に設置し

た「多文化コミュニティのつどい」には、区外の団体も含め、6団体が参加している。

### 東京都武蔵野市

本調査では、独自の組織としての活動は確認できていないが、武蔵野市国際交流協会の「自主事業グループ」の活動の中に、留学生を主体とする外国人住民へのサポート活動が見られる。

### 大阪府豊中市

とよなか国際交流センターを利用する、フィリピン、ペルー、中国のグループがある。「フィリピンダンスカンパニー」は、フィリピンダンス教室を開催するほか、小中学校の国際理解教育の講師、とよなか国際交流センターでのイベントに参加するなどの活動を行う。「ナスカ」は、母語教室から発展したグループで、教室に通う子どもたちの保護者が中心となって、ペルーの民族舞踊を親から子に伝える。

### 愛知県豊田市

調査時点では、組織としての活動は確認できなかったが、日本語ができる外国人住民が集会所で日本語学習教室を開いたり、ブラジル人が神父をつとめる教会が日本語学習支援や生活相談を行うなど、自助的な活動がみられた。

### 岐阜県美濃加茂市

児童生徒への就学支援を中心とした活動を行う NPO 法人「ブラジル友の会」のほか、中国出身の女性たちが悩み相談、交流の場として立ち上げた「美濃加茂華友会」、フィリピン出身者の自助組織である「アジア友の会」が活動する。

### 岩手県奥州市

本調査では、組織としての活動は確認できなかったが、主に同国出身者の相談相手となり、通訳、就職支援、日本語講師など、あらゆるサポートを個人として行い、自治体の多文化共生施策においても重要な役割を担っている「キーパーソン」の存在がみられた。

## 島根県出雲市

独立した自助組織の活動はみられないが、受講者が中心となって運営している日本語教室がある。受講者の多くが「日本人の配偶者」である「ハローメイツ出雲」では、ボランティアスタッフの協力を得ながら、日本語教室や勉強会、イベントなどの実施内容を受講者グループの話し合いによって決めている。

### 4-3 具体的な取り組み事例

次に、今回の調査でヒアリングを行った自助組織について、成立の経緯、活動内容、課題などを紹介する。

#### 「ブラジル友の会」（岐阜県美濃加茂市）

外国籍児童生徒をとりまく様々な問題の原因を調査・分析し、解決につながる事業を実施することを目的として、美濃加茂市と、隣接する可児市の2ヵ所で支援活動を展開する。日本の学校に通う児童生徒を取り巻く問題に関心をもつボランティアが中心となり、2002年に発足。財団法人岐阜県国際交流センターが「在住外国人地域コミュニティ育成支援事業」<sup>23</sup>の一環として実施した「コミュニティリーダー育成研修会」を、友の会の代表が受講。2007年にNPO法人化した。

放課後学習支援事業は、近隣の公立学校に通うブラジル人の子どもたちの教科学習支援を行う。講師はブラジル人と日本人のボランティアで構成され、ポルトガル語教室は毎週日曜日に実施。同じ時間に保護者向けの日本語教室を開催している。また、不要になったランドセルや中学校の制服などの学用品を集め、日本の学校に通う外国籍の児童生徒に無償で貸し出している。進路相談事業では、中学卒業を控えた生徒や保護者向けに、進学説明会を実施したり、進路ガイドを無料で配布する。また、親の仕事の範囲でしか「職業」を見ることができない子どもたちが、様々な職業に触れ、将来に向けて希望や目標がもてるよう、職場見学を企画する。

組織の課題の第1は、人材の確保。母語での学習支援が必要だが、日本人ボランティア（日本語使用）に頼るのが現状。また、学校との連携の必要性を感じているが、学校による理解の差、教育委員会の方針などもあり、連携は不十分である。そのほかにも、資金繰りや活動場所の確保といった課題を抱える。

NPO法人化したことによるメリットとして、会の活動に対するブラジル人の認識が向上



したこと、また行政とのつながりが強くなったことを挙げている。

#### 「ハローメイツ出雲」（島根県出雲市）

日本人男性と結婚したフィリピンの女性が、日常生活や子育ての中でぶつかった壁を克服したいと、日本人の知人と協力して日本語教室を立ち上げた。設立当初から、日本人が「教えてあげる」のではなく、同じ目線で互いに学び合うことを方針として活動。受講者である外国人住民が中心となって運営し、代表もつとめる。メンバーからの要望もあり、遠足などのイベント、生活習慣などを学ぶ勉強会も開かれるようになった。メンバーは、受講者が20人と、ボランティアスタッフが4人。託児室も設けており、同じ境遇をもつ外国人住民の息抜き場となっている。

日本語学習、勉強会、イベントなどの内容は、5～6人の中心メンバーが受講者全員の意見を聞きつつ決定、日本人ボランティアスタッフと協力して運営する。勉強会は、市の職員を講師に招くなどして、ゴミ分別と環境問題、交通安全、防火、税金など身近な問題について学んでいる。

課題は、家族の理解が得られず教室に参加できない人に、参加してもらうことである。託児の確保も、以前は補助金があり、託児者（有償）を確保することが可能であったが、現在は自力で対応している。行政に対しては、資金面、広報、学習環境の整備での協力を望んでいる。

#### 自助組織の“萌芽”（岩手県奥州市の例）

最後に、「組織」としての活動ではないが、日本在住歴が長く、地域の多文化共生推進体制においても、重要な役割を果たしている個人についても触れておきたい。

岩手県奥州市のRさんは、約12年前に来日した。中国で日本語を習得し日本語通訳の経験があった。その後来日した中国人女性、主に日本人と結婚した女性から、相談や通訳の依頼を受けるようになり、出産、育児、学校、就職、住宅など、様々な相談や病院への付添通訳などを手伝ってきた。中国語教室の講師や、中国帰国者向け日本語教室の日本語講師を務めるなど、活動範囲は多岐に渡り、2009年1月に奥州市が公表した「多文化共生マスタープラン」の策定委員も勤めた。

「外国人が信用を得るには、信頼してもらえる人間が間に入る必要がある」と感じて活動を続けるが個人では限界があり、やむなく対応を断ることもあるため、組織を作って後

継者を育てたいという希望がある。また、専門職としての通訳育成システムの必要性を訴える。

## 5. 多文化共生推進における多様な担い手

以上、4モデル8地域における、自治体、民間組織、自助組織という3つの担い手についてみてきたが、地域における多文化共生の推進には、このほかにも多様な担い手が存在する。本調査では、直接の調査対象とはしなかったものの、いくつかの重要な担い手の取り組みがみられた。

### 5-1 大学

東京都新宿区では、早稲田大学大学院の日本語研究科有志による「早稲田こども日本語クラブ」が児童生徒の支援活動を行う。また、自治体と民間組織の共催による地域防災訓練には、同じく早稲田大学の理工学部が協力する。愛知県豊田市が取り組む「とよた日本語学習支援システム」では、名古屋大学留学生センターが、ガイドライン作成や教材開発、人材育成支援などの重要な役割を担っている。

### 5-2 企業・経済団体

人材派遣会社や、研修生の受け入れ窓口となる協同組合などの団体、就労・研修先になる企業は、仕事に関してだけでなく、住居の確保、生活に関する支援や相談などの面でも、地域の多文化共生において果たすべき役割は大きい。人材派遣会社による行政窓口への付添通訳、日本語学習支援の取り組みもみられたが、地域社会や他のセクターとの関係が希薄な場合も多い分、企業の社会責任（CSR）への取り組みの観点からも、社内での日本語教室の実施など従業員のための職場環境の整備、行政や民間組織との連携など、積極的な取り組みが望まれる。

### 5-3 個人

自助組織の項でも触れたように、日本在住歴が長い外国人住民が、個人として通訳、日本語学習支援、生活相談などを行い、同国・同地域出身者の中心的役割を担っている場合がある。また、通訳・翻訳能力をもつ地元住民が、自治体の要請や外国人住民からの要望を受けて、個人として活動しているケースもある。本調査でも、このような個人が地域の

多文化共生の推進において「キーパーソン」となっているケースが、特に「地方型」の地域でみられた。その役割の重要さとともに、一個人に負担が集中してしまう傾向があることにも、留意しておきたい。

## 第4章 地域特性ごとの多文化共生モデル

本章では、第2章と第3章の調査結果を踏まえ、4つの地域モデルについて提案したい。

### 1. 中心市街地型モデル（新宿区・神戸市中央区）

#### 担い手の概要

古くから外国人住民が居住し、国籍も多様であることから、外国人コミュニティやエスニックインダストリーが発達している。ニーズへの対応もこれらの担い手が対処しており、国としての社会統合政策が進まないなか、外国人自身による自助・扶助のしくみが構築されてきた。その結果、両区では地元社会と外国人住民が接点をもたない「すみわけ」が進んでいる。

#### 担い手別の特徴

##### 自治体

区レベルでは、外国人住民施策や多文化共生をテーマにした固有の指針、基本計画の策定は未整備である。ともに外国人住民に固有のサービスは少なく、一般の教育・福祉施策の活用の範囲で対応している。また、実施主体として、国際交流協会が設立されており、言語習得の支援や情報の多言語化、地域特性に配慮した言語での生活相談を行っている。その他の分野は、上位自治体やNPOの人材を活用しているものの、取り組みの範囲は限定的である。

特色ある取り組みとして、中央区では、地元社会と外国人コミュニティとの交流を目的とした独自の事業を行っている。外国人コミュニティと地域社会との接点を創出し、相互に認め合う共生社会づくりの事例として注目に値する。

##### NPO

区内には、数は少ないが特定分野で専門性を持つNPOが存在している。こうしたNPOが広域的なネットワークを構築して、医療、保健、福祉、DVや結婚・離婚、教育に関する相談に対処し、ケースワークにも応じている。窓口には全国各地から相談が寄せられており、在留資格の有無や地域を越えた移動により公的機関にアクセスすることが難しい外国人住民にとって、セイフティネットの機能を果たしている。

## 自助組織

当モデルにおいては、自治体・NPO以外の第3の担い手である外国人コミュニティやエスニックインダストリーも重要なファクターである。

中央区では古くから華僑総会や民団、総連といった外国人コミュニティが自らのコミュニティのニーズに対してサービスを提供してきた。キリスト教教会を母体とした欧米系の外国人コミュニティも情報交換やリクリエーションの主な担い手であった。

また、2000年以降、フィリピン、ペルー、ベトナム、ブラジルといったエスニシティ別の外国人コミュニティも相次いで設立された。これらは、1995年の阪神淡路大震災の際にサービス提供を担った外国人グループが、NPOや自治体の支援で発展したものである。女性や子どもの視点に立った情報提供やプログラム開発等、自らのコミュニティのニーズに即したサービスを提供し、雇用創出も視野に入れた取り組みを行っている。

一方、新宿区では、外国人住民の流動性が高いため外国人コミュニティは形成されにくく、エスニックインダストリーや宗教施設が必要なサービスを提供している。

このように両地域の担い手にちがいはみられるが、自治体やNPO以外の第3の担い手が、大きな役割を果たしている点は共通している。

## 課題

両区および神戸市の施策が限定されているにもかかわらず、多様なサービスが提供されているのは、自治体以外の民間団体の力量によるところが大きい。NPOが相互に補完する関係が構築されており、事業遂行のためのプラットフォームも整備されている。こうしたNPOや外国人コミュニティの形成の動きに関しては、神戸市や兵庫県、新宿区が活動助成を行っており、民間団体の基盤整備として一定の役割を果たしている。

しかし、共生に向けた地域社会づくりのための取り組みは、ごく一部を除いては確認できなかった。自治体には、地元社会と外国人コミュニティが相互に関心を持つような働きかけや、地元社会の意識変化を促す社会統合に向けた包括的な取り組みが期待される。

## 2. 都市近郊型モデル（武蔵野市・豊中市）

外国人の人口比率は全国平均である1.67%前後<sup>24</sup>で、それほど高くはない。

外国人住民の構成では、留学生・研究者や日本人の配偶者が比較的多いこと、市内に点在して居住していること、外国人比率が10年間、ほぼ一定している点が共通している。

### 担い手の概要

中心となる担い手は、国際交流協会およびボランティア、NPOである。ともに1980年代後半から1990年代前半の比較的早い時期に国際交流協会が設立され、専門人材が複数名常駐して、全国の国際交流協会にとってモデルとなるような事例を提供している。

両市のポテンシャルを示す代表的な事例は、日本語習得支援の質の高さである。豊中市では、多彩な担い手による多様な日本語教室が提供されており、外国人住民はニーズに応じて選択することが可能である。また武蔵野市では、独自の日本語習得支援法である「武蔵野方式」<sup>25</sup>を開発して活用している。

このような取り組みが可能な要因は、地域や担い手のポテンシャルの高さにある。両市ともボランティアに積極的な住民が多く、市内に複数の大学があることから大学生や研究者といった人的資源に恵まれている。加えて、国際交流協会の存在も大きく、協会が地域リソースを活用して全体をデザインする中間支援組織の役割を果たしている。

### 担い手別の特徴

#### 自治体

自治体による施策推進の要となるのは、国際交流協会である。事業実行にあたっては、協会はコーディネーターに徹しており、実際の担い手は協会の登録ボランティアやNPOである。

上位自治体との役割分担に関しては、外国人住民が点在型でニーズも多様であることから、基礎自治体がフルスペックでサービス提供をしておらず、広域的な取り組みが有効な分野（児童生徒の就学環境整備、コミュニティ通訳人材育成、災害時対応）は、協会が広域的なネットワーク形成やしきみづくりのイニシアティブを取っている。

人材育成に関しては、協会では日本語習得支援や国際理解教育に関わる人材の研修プログラムが充実しており、外国人住民も含めた専門人材を供給するしきみができている。

## NPO

協会とボランティア、NPO が連携して施策の実行に当たることが多いため、線引きが難しいが、1980年代から国際協力や国際交流に取り組む NPO が相次いで設立されており、自治体との協働を視野に入れたり、独自の活動を展開できる力量を備えた NPO が複数存在している。中でも、武蔵野市で活動する2つの NPO は、フィリピンと日本国内の双方の地域課題を有機的に結びつけ、2つの地域の課題解決をめざす取り組みを行っている。これらのケースは国際協力 NPO の日本国内でのキャンペーンビルディングを考える上で、示唆に富むものである。

加えて新しい分野の NPO の動きも見られる。元来市民活動が盛んな地域でもあり、まちづくりや子育て、リサイクル等に取り組む NPO が、足元の多文化共生に目を向けるケースも見られるようになってきている。国際協力・国際交流 NPO とは違ったアプローチでホスト社会の変革に取り組む担い手として期待したい。

## 自助組織

とよなか国際交流センターの利用者に外国人グループがあり、若い世代のエンパワーメントや自己表現活動をサポートしているケースが見られるものの、組織化された団体は今回の調査では確認できなかった。

## 課題

両市が国際交流協会に専門人材を配置して、優れた人材育成プログラムを供給できている大きな要因は、比較的余裕がある自治体の財政状況にある。

しかし、両市とも昨今の財政難のおおりの受け、国際交流協会の位置づけの再検討を行っている。豊富な地域リソースや多様な担い手のポテンシャルを活かした共生の社会づくりのモデルを創出し続けることができるかどうか、今後の動向に着目したい。

### 3. 外国人多住型モデル（豊田市・美濃加茂市）

製造業を中心とした地域で、過去10年間に外国人住民が約2倍に急増した。外国人住民の構成は、日系ブラジル人労働者とその家族が半数以上を占めており、近年、中国・ベトナム・インドネシア出身の研修生・技能実習生も増加傾向にある。

外国人住民の居住形態には地域的な相違が見られる。美濃加茂市では外国人の集住団地はなくアパートや戸建ての家に点在しているが、豊田市では一部の公営団地<sup>26</sup>に著しく集中している分、その結果、豊田市におけるサービス供給は、一部の集住団地に特定分野のサービスが集中的に提供されている。今後も総人口の増加が見込まれる唯一の地域モデルである。

#### 担い手の概要

1990年以降に外国人労働者とその家族が急増したことから、取り組みは自治体の主導で緊急のニーズに対応したものである。取り組みの分野も、児童生徒の就学支援といった特定分野に集中しており、外国人住民向けの文化理解・生活オリエンテーションや就労支援の実施など、定住化を前提とした取り組みは未着手である。

両市の違いはNPOの存在である。総人口42万人<sup>27</sup>の豊田市では、NPOが実施主体となって、児童・生徒の就学支援のサービスを提供している。一方、総人口5.5万人<sup>28</sup>の美濃加茂市は担い手が限られているため、NPOはほとんど確認できず自治体主導である。

#### 担い手別の特徴

##### 自治体

両市とも上位自治体の枠組みを活用しており、市独自の取り組みはそれほど多くないものの、地域づくりや推進体制の整備には独自の取り組みが見られる。

豊田市では、地域の関係機関と連携したしくみづくりに取り組んでおり、商工会議所と連携した雇用適正化に関する企業啓発の実施や「とよた日本語学習支援システム」<sup>29</sup>を構築して、地域全体への普及を図っている。

美濃加茂市では、「顔の見える定住化」を市施策の最重要課題とし、地域社会との交流促進を重点的に取り組んでいる。また同市では外国人住民の雇用にも積極的で、日系ブラジル人、中国人を相談員や国際交流員として複数名雇用しており、正職員に登用された実績もある。双方の言語・文化に精通する彼らがキーパーソンになってサービス提供を支え



しており、若い世代のロールモデルとしても重要である。

## NPO

豊田市では、4 団体が児童・生徒の就学支援の事業を実施しており、うち 3 団体が自治体からの委託や助成を得ている。NPO による事業の特徴は、児童・生徒の日本語習得や学力向上だけでなく、自己肯定感の醸成やエンパワーメント、居場所づくりを行っていることにある。また、集住地区では地域密着型の交流事業や地域への働きかけを積極的に行っている。

## 自助組織

日系ブラジル人が中心になり 2002 年に設立された「ブラジル友の会」が、児童・生徒の放課後学習支援や進路相談事業を行っているほかは、組織化された団体は確認できなかった。しかし、両市における外国人人口の多さや、現存の担い手の能力を考えると、今後、担い手として外国人コミュニティの役割は重要になってくると思われる。他に、両市ともにプロテスタント系の教会が活動している。

## その他

生活支援の分野のサービスの大半は、人材派遣会社をはじめとするエージェントが担っていると思われる。日系ブラジル人は大半が派遣や請負といった契約形態であるため、採用から来日準備、受け入れに至る一連の過程においてエージェントが通訳を用意し、住宅提供および工場への送迎等、生活全般の諸手続を一手に引き受けている。そのため、地域社会との接点生まれにくく、日本語習得を必要としない生活環境が成立している。

特定の分野に自治体のサービス提供が集中している理由や、自助組織が生まれにくい要因もこのような雇用環境に依るところが大きいと思われる。しかしエージェントに依存した雇用環境が急速に崩壊する中、地域のセーフティネット構築における企業の社会責任(CSR)についても研究が必要である。

## 課題

1989 年の入管法改正から 20 年近くが経過し、日系人の定住化の傾向が顕著になってきているのにも関わらず、医療・保健・福祉や就業支援といった定住に向けた取り組みはほ

とんどが手つかずのままである。また、地域づくりの分野でも、自治体による代表者会議の設置といった外国人住民の社会参画のしくみは整いつつあるものの、外国人自身によるコミュニティ形成はそれほど進んでいない。その背景には、外国人自身がコミュニティづくりの負担を敬遠する傾向にあることや地域社会による警戒感がある。

しかし、2008年秋以降の世界的経済危機という外的要因により、外国人が地域社会と接点を持たざるを得ない状況が発生し、外国人によるコミュニティづくりの機運も生まれつつあるという。

コミュニティの中心的な立場にいる外国人には、地域社会との窓口として特に自治体からの依頼が集中しがちであるが、拙速な方法を採用するとコミュニティの力関係に影響を及ぼし、コミュニティそのものの存続も危うくする。自治体には、外国人コミュニティの形成プロセスを重視した丁寧な支援や職業訓練など、定住化、安定化への道筋を描けるような腰を据えた取り組みが期待される。

#### 4. 地方型モデル（出雲市・奥州市）

65歳以上の人口が全体の25%を超え、総人口も減少し続けており、高齢化と人口減少が進行する地域である。

外国人住民の構成の共通点は、1980年代に農村に配偶者としてやってきたアジア出身の女性と、ここ数年、増加傾向にある中国からの研修生・技能実習生の存在である。外国人比率は、奥州市が0.46%、出雲市が1.08%であり全国平均を下回っている。

なお出雲市では、1996年に「ブラジル」が国籍別外国人人口のトップとなったが、その後大幅な増減を繰り返しており、景気の波に左右されやすく人口増減が激しいことが特徴である。

##### 担い手の概要

自治体とボランティアグループ、当事者に近いキーパーソンが連携しながら日本語教室や居場所づくりを軸にした取り組みを行っており、ニーズに応じた柔軟な対応と個人間の信頼関係に基づく活動が特徴である。

日本人男性と結婚して定住する外国人女性が多いことから、日本語教室が母語で話ができる息抜き場や、経験や悩みを共有できる場所としても、重要な役割を果たしている。また、組織化されたNPOや外国人コミュニティは確認できなかった。

##### 担い手別の特徴

###### 自治体

自治体施策は、多言語資料の配布や児童・生徒への日本語学習支援が中心であり、必要に応じて都道府県のリソースを活用している。

主立った取り組みとして、奥州市では、国際交流協会を実施主体として孤立しがちな外国人女性をサポートする独自のサービスを提供している。

一方、出雲市には、在住外国人へのサービス提供を担う国際交流協会は存在しておらず、市内の情報の一元化や体制整備もこれからの段階である。現在、英語や中国語での相談は国際交流員が対応しているが、ポルトガル語による常設の相談窓口は未設置である。問題が発生した場合は、その都度、ブラジルでの滞在経験がある市民に無償で依頼する形をとっている。

このように同市は担い手が限られている地方型でありながら、流動性が激しい日系ブラ

ジル人の増加に対応しなければいけないという新しい課題に直面している。

### NPO および自助組織

在日年数の長い外国人女性がボランティアグループの運営に関与し、日本語教室の運営や生活相談を担っていることから NPO と自助組織の線引きが難しい。両市の取り組みに共通しているのは、当事者である外国人女性が担い手となり、地域の住民とともに、生活者としての目線から身の丈にあった活動を展開しているという点である。

奥州市には、日本語を教えるかたわら、あらゆる相談やケースワークに対応する中国出身の女性がいる。ただ、過度な負担がかかっておりキャパシティにも限界があることから、人材育成としくみの構築を希望している。

広域な面積を擁する地方型では行政サービスが届きにくく、このような個人が献身的に活動している場合も多い。次世代の担い手が育つためにも、自治体はどのようなサポートがあり得るのか、検討する必要があるのではないだろうか。

### 課題

奥州市では、アジアからの女性が「配偶者」として来日してから 10 年以上が経過し、国際交流協会とともに、自らが地域での活動に参加するなどの動きが見られるようになった。ボランティアグループによる長年の日本語教室の取り組みや自治体の粘り強い支援、そして地元社会に対する働きかけが結実した結果ともいえる。

一方、新たな課題に直面する出雲市はまず、地域事情を把握した上で、相談体制の整備や通訳・翻訳サポートのシステムの構築、日本語教室への支援体制の充実といったコミュニケーション支援全般の取り組みの体制を整備することが望まれる。

## 第5章 今後に向けて

本稿のまとめとして、調査から得られた知見を改めて分類し、今後の研究に向けた課題を整理したい。また当調査から得られた現状認識や今後の課題が、日本に固有なものであるのか、アジアや他の地域においても普遍性を持つものであるのかについて、今後の研究の参考とするために実施した、韓国とドイツの調査（報告の詳細は巻末資料に添付）結果をもとに考察を試みる。

### 1. 社会統合施策の方向性

今回の調査では、外国人居住の状況や人口動態などを元に、日本国内の地域を4つのモデルに分類し、施策の「供給」状況に着目して現状を観察した。外国人居住の歴史的背景や人口に占める割合など、「需要」に着目した地域分類はこれまでもいくらか例があり、日系ブラジル人が多く居住する自治体による「外国人集住都市会議」に代表されるように、発生した課題に対応するための議論の場も形成されてきた。しかし、本調査で8つの地域を比較してみると、外国人住民の人口や構成などとともに、国際交流の一環としての取り組みか人権施策として位置づけるのか、といった行政施策の方向性のちがいや、NPO・ボランティアなどの民間による取り組みが活発かどうか、といった供給サイドの要因も、多文化共生施策に大きく影響を与えていることがわかる。今後の社会統合施策を展開していく上では、需要サイドへの配慮とともに、行政や民間による供給サイドの状況も視野に入れた議論が重要となろう。

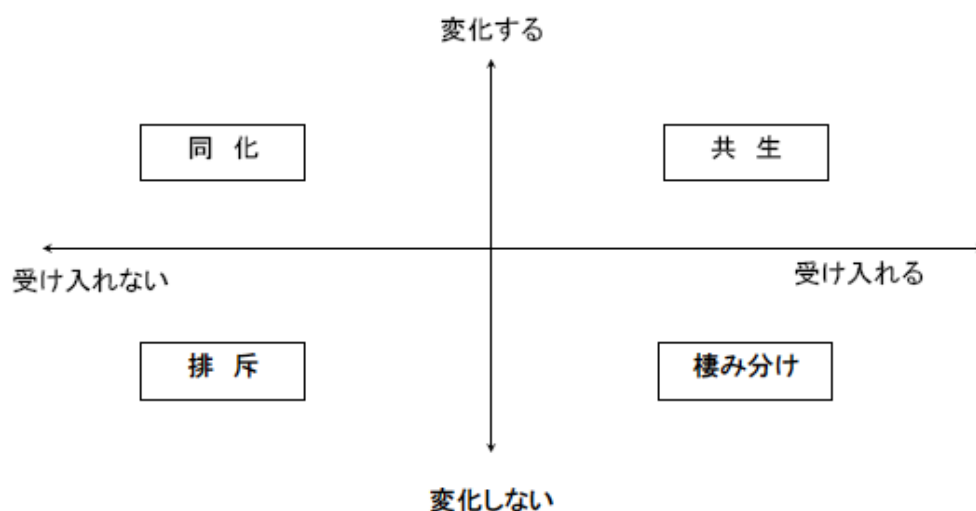
移民受け入れをめぐる地域の傾向については、文化背景の違いを受け入れようとするのか、受け入れないと考えるのか、また違いを持つ住民が適応できうると考えるのか、適応することはない（適応しようと考えない）とするのか、という2つの軸によって、次の4つに大きく分類できる。（図表16）

違いを認めない、違いをもつ住民同士が互いに変化することもない、と考える場合は地域は「排斥」型の傾向となる。違いは認めないが、違いを持つ人々が適応できると考える場合、多くは少数者側が適応を強いられ「同化」型の社会となる。違いは受け入れるが互いに干渉しない場合は「すみわけ」型となり、違いを受け入れ、かつ互いに変化しようとする「共生」型の社会である。この分類は外国人住民の人口にも影響されるが、多くは自治体施策や住民の意識によって4つの方向に分化していく。日本の場合は、中心市街地型

と外国人多住型で「すみわけ」の傾向が、都市郊外型と地方型で「同化」の傾向が、それぞれ見られる。今後、社会統合施策を推進して「共生」社会の形成をめざす際には、「すみわけ」の傾向のある地域には、日本語習得機会の拡充や、多様な文化背景を持つ諸グループ間の連携、自治会活動などへの参画をいっそう支援していくと有効であろうし、「同化」の傾向がある地域では、自助組織の設立を促進したり、多言語による情報提供や通訳・翻訳サービスの拡充を推進していく必要があるだろう。

また「共生」社会の構築には、地元社会側の変革が欠かせない。図表 16 を男女共同参画の例で考えると、「排斥」は男性社会に女性は入れないとする社会、「同化」は男性と同じように振る舞えとする社会、「すみわけ」は就労や育児等の役割に明確な男女間のちがいを固定化する社会で、「共生」は男性側の意識の変化や雇用慣行の見直しを迫るものである。多文化共生においても同様に、「共生」のポジションをめざすにはホスト社会、日本の場合は日本社会の制度や習慣、考え方や価値観の変化も促さなければならない。総務省「地域における多文化共生推進プラン」では、「地域づくり」として多文化共生の機運の醸成についての施策も項目を挙げて例示している。今回の調査では、いわゆる「国際交流」活動が活発であり、NPO やボランティア活動に参加する住民も多い「都市近郊型」では、住民全体を対象とした取り組みが比較的多く見受けられた。他の地域においても今後は、ホスト社会の変革を促す取り組みを更に充実していく必要があるだろう。

図表 16 移民受け入れを巡る地域の動向



出所：田村作成

## 2. 政府による法制度整備の必要性

日本における外国人住民施策は、政府における基本方針の不在や法制度の不備から、自治体や国際交流協会、ボランティアによる日本語教室やNPO等民間による取り組みが先行してきたことは、本稿第1章でまとめた通りである。また地域における取り組み状況にも大きな開きがあることは、8つの地域の調査結果からも明らかである。

ここで多文化共生施策の地域間格差を、定量的に明らかにした2つの調査を紹介したい。図表17は都道府県及び政令市を対象に、多文化共生施策の取り組み状況を点数化し、外国人登録者の人口に占める割合との相関関係をグラフにしたものである<sup>30</sup>。一般には外国人人口が少ない地域では施策が遅れがちで、外国人人口の多い地域ほど施策が進んでいると考えられている。現実には、人口規模が一定の割合まではそうした傾向は見られるものの、外国人人口が多い自治体で多文化共生施策が進んでいるとは言い難い場合もある。また図表18は、都道府県および政令市におけるや女性施策や障害者施策と、外国人施策の取り組み状況の標準偏差を比較したものである<sup>31</sup>。外国人施策は女性施策や障害者など、他の少数者施策と比べて地域間格差が大きいことがわかる。

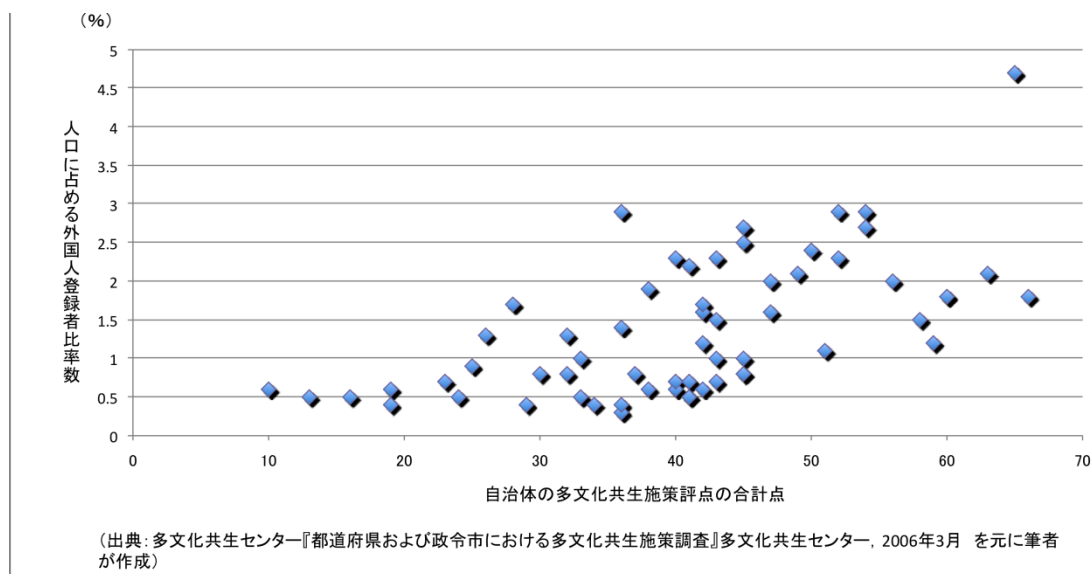
多文化共生施策が女性施策や障害者と比べても地域間格差が大きいことの背景は、男女共同参画社会基本法や障害者基本法など、政府や自治体に取り組みを促す根拠となる法令がないことが要因の一つとして考えられよう。多文化共生施策についても2003年に民間の研究<sup>32</sup>が「多文化共生社会基本法の提言」を発表したり、日本経団連が2004年に政府に基本方針を定めることや「多文化共生庁」の設置を求める提言を出して久しい。2006年の総務省「地域における多文化共生推進プラン」は、自治体における体系的・計画的な多文化共生施策の推進を要望しているが、法的な根拠はなく、地方交付税交付措置以上の財政的な裏付けもない。

巻末資料に掲載した韓国とドイツは、以前は日本と同様に外国人は短期の滞在者と位置づけ、体系的な統合政策を導入していなかったが、近年そうした方針を転換し、法制度を整えて社会統合政策を推進している。地域によって異なる需要と供給の背景には配慮しつつも、全国共通に必要な施策を格差なく提供できるよう、政府は出入国管理にとどまらない、社会統合政策を法的に整備すべきである。

その際、関連する施策が省庁間にまたがっていることや、多岐にわたる法令の改正を含むことから、個別法ではなく基本法として整備するとともに、基本計画やビジョンを示して国民的合意を形成することにも配慮が必要である。オーストラリアやカナダが多文化主

義をキーワードとして移民政策や社会統合政策を整備し、国民的合意事項として共生社会の推進を図っていったのは、1970年代のことである。両国が多文化主義を必要としたのは、短期の労働力として受け入れた外国人の滞在の長期化や、ベトナム戦争による難民の受け入れ、宗主国であったイギリスの EC（当時）加盟で国家運営の新たな方向性を見いだす必要があったことなどが背景にある。同時に、オイルショックによる世界的な景気後退のなか、移民とともに地域を構築していくための理屈が必要だったことも大きな要因である。奇しくも本研究の最中に発生した百年に一度と形容される世界的な景気低迷のなかで、すでに多く外国人が暮らしている日本も当時のオーストラリアやカナダと同様に、「不景気になっても帰国しない外国人とともに地域を構築していくための理屈」を必要としている。多文化共生をめぐる国民的合意形成に成功するかどうか、日本の地域社会が持続可能たり得るかどうかのカギを握っているともいえる状況の中で、政府の動向に注目したい。

図表 17 人口に占める外国人登録者比率と施策の取り組み状況との関係





図表 18 ダイバーシティ度調査における「女性」「障がい者」「外国人」の分野別評点平均と標準偏差

	総合点	女性	障がい者	外国人
満点	50	13	13	13
調査対象の全自治体	27.93	10.57	7.02	4.80
政令市	29.33	10.93	7.53	6.13
都道府県	27.21	10.38	6.69	4.10
女性を100とした場合の評点				
調査対象の全自治体		100	66.6	43.5
政令市		100	66.8	53.7
都道府県		100	64.8	43.5
標準偏差				
政令市の標準偏差	3.98	1.06	1.45	1.86
都道府県の標準偏差	3.89	0.93	1.34	2.37

出所：ダイバーシティ研究所『自治体におけるダイバーシティ度調査』ダイバーシティ研究所、2008年を元に著者作成

### 3. 国際協調を視野に入れた移民政策の必要性

最後にヨーロッパとアジアの移民受け入れを巡る現状を比較し、今後の研究の課題を考察する。

通貨統合の成功で勢いを増すEUは、域外の移民受け入れを制する一方で、東方への拡大を指向し、域内労働者を拡大することで成長を維持する戦略をとっている。1970年代以降、多文化主義や社会統合政策を推進した北欧やイギリス、オランダなど、主に北部ヨーロッパ諸国は、人口減少に一定の歯止めをかけ、福祉の社会化で必要となった労働力の確保にもある程度成功した。2008年1月から欧州評議会は「Intercultural city」プロジェクトを発足させ、多文化主義を超えた地域モデルの構築を視野に事例研究や都市間交流を行っている。文化多様性が地域の活力になるという発想は、本稿で述べてきた多文化共生の概念にも近い。送り出し国と受け入れ国の両方を包含することとなったEUでは、循環型移民の研究も着手している。

一方、アジアでもヨーロッパ諸国が1970年代に直面したように、地域全体で出生率の低下に歯止めがかからず、高齢化社会に突入していくことが明らかになっている。従来から家事労働者を受け入れてきた香港、シンガポール、台湾に加え、韓国も移民受け入れに

舵を切り、上海など中国本土でも外国人の家事労働者が働き始めている。アジアにおける移民の動きは、欧米や中東諸国への送り出しが中心で、地域内での受け入れはそれほど大きなものではなかったが、受け入れを希望する国が送り出し国と個別に交渉する二国間協定による労働者移動が活発になってきた。

今後、地域内で最も人口の大きな中国が高齢化し、膨大な介護労働者を必要とすることが明らかであるように、地域全体で人口構成が大きく変動していく中、二国間協定による移民の受け入れと送り出しは、地域内で奪い合いの様相に発展していく危険がある。すでにアジアの介護・看護労働者はアジア域外に流出しているが、今後アジアで必要になる人材をどのように確保していくのか。国単位での受け入れや送り出しの是非を論じているだけでは不十分であり、アジア全体でどのように雇用や産業の維持、福祉制度の構築を図っていくのかを議論する場づくりが必要である。

しかし日本政府はEPAによる二国間協定で個別交渉を展開し、かつ、他の受け入れ国より後発であるにもかかわらず、移民受け入れに合意形成ができていない国内事情に配慮した結果、ハードルの高い制度しか用意できなかったために、予定の人数を確保することすらできなかった。このままでは日本の地域社会が必要とする人材が確保できないばかりでなく、魅力的な就労機会が提供できていない日本の若者も海外に流出する可能性がある。例えば膨大な数の介護労働力が必要な中国は、資格を持ちながらも活かしていない日本の潜在的介護労働者に魅力を感じるだろう。各国が必要な労働力のキャパシティ構築に関心を示さず、安易に他国からの受け入れのみに活路を見いだそうとするならば、アジアの地域に明るい未来は見えてこない。

今後の研究の方向性としては、国と国レベルでの受け入れ・送り出しだけに注目するのではなく、持続可能な地域づくりの観点に立ちつつも、アジア全体を視野に入れた移民政策や社会統合政策を議論する国際協調の観点からの研究が必要であると考えられる。次年度以降は本分科会においても他の分科会と連携して、ヨーロッパでの経験に注目して日本やアジアの現状と比較し、日本だけでなくアジア全体で活用できる社会統合のモデルづくりに力を注ぎたい。

<sup>1</sup> 外国籍者が90日以上日本に滞在する場合に自治体での登録が義務づけられている「外国人登録」の登録者数が208万人。出入国統計などから、登録せずに非正規に滞在すると推測される数が15万人。いずれも法務省入国管理局の統計による。

- <sup>2</sup> 朝鮮半島や台湾など旧植民地出身者とその子孫に与えられる在留資格。
- <sup>3</sup> 第2次大戦終了時に中国に取り残された日本人。終戦時に13歳未満であれば「中国残留孤児」、13歳以上の場合は「中国残留婦人」と呼ばれる。中国残留者の子どもは日系二世と同じ「日本人の配偶者等」、孫の世代は日系三世と同じ「定住者」資格が与えられ、日本での就労に制限がない。
- <sup>4</sup> インドシナ難民を対象とした外務省による定住促進政策と、中国帰国者を対象とした厚生労働省による定着促進政策では、それぞれの外郭団体による日本語教育は提供されたが、他の移民受け入れ国で提供されている移民や永住資格取得者への日本語習得機会の提供についての法律や制度的な整備はなされていない。
- <sup>5</sup> 本節は、田村太郎「自治体の外国人施策」『多文化共生キーワード事典』（2004年、明石書店）をもとに、加筆修正して構成したものである。
- <sup>6</sup> 経済財政政策に関し、民間有識者の意見を政策形成に反映させつつ、内閣総理大臣がそのリーダーシップを十分に発揮することを目的として、2001年1月6日の省庁再編とともに、内閣府に設置された。首相権限の強化を掲げた小泉純一郎政権で、とくに大きな影響力をもっていた。
- <sup>7</sup> 本節は田村太郎、北村広美、高柳香代『多文化共生に関する現状およびJICAでの取り組み状況にかかる基礎分析』（独立行政法人国際協力機構 客員研究員報告書、2007）第1章第3節「多文化共生に関する各地での取り組み」を元に、外国人コミュニティに関する記述を中心に加筆し、再構成したものである。
- <sup>8</sup> 自治体の外郭団体としての国際交流協会は、神奈川県国際交流協会など自治省の指針以前に存在したが、全国的に自治体が国際交流協会を設立したのは自治省の指針以降である。名称は「国際交流財団」や「国際交流センター」など、国際交流協会以外の場合もある。また法人格も財団法人のものや任意団体、特定非営利活動法人もある。
- <sup>9</sup> 例えば2002年に約3000人が在籍している公立夜間中学校の生徒のうち、日本人は671人、在日コリアンが808人であり、その他約1,500人は中国からの引き揚げ者や難民、日系人などである。第48回全国夜間中学校研究大会事務局『2002年度第48回全国夜間中学校研究大会資料』より。在籍数は2002年9月現在。この数字は公立夜間中学校のみで、このほか、自主夜間中学校がある。公立夜間中学は2003年4月現在で全国に35校ある。（永井慧子「夜間中学」『多文化共生キーワード事典』明石書店、2004）
- <sup>10</sup> 人と組織と地球のための国際研究所の2004年の調査によると、都道府県のうちNPOとの協働に関する指針（または基本計画等）と条例のいずれか、または両方を策定済みと回答したところが39（回答数46のうち84.8%）、県庁所在市、政令市、中核市、特別区のうち42（回答数77のうち54.6%）あった。（同研究所『都道府県と主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書』2004年11月）
- <sup>11</sup> 外国人の子どもの就学支援方策等についての調査研究を行う「不就学外国人児童生徒支援事業」
- <sup>12</sup> 住宅入居後の多言語による情報提供」を除く
- <sup>13</sup> 2002年より神戸市中央区が独自に予算化し実施。2008年11月現在、参加している多文化コミュニティは5団体。神戸華僑総会（中央区）、在日本大韓国民団兵庫東神戸支部（中央区）、在日本朝鮮人総聯合会兵庫東神戸支部（中央区）、関西ブラジル人コミュニティ（中央区）、NGOベトナムin KOBE（長田区）。
- <sup>14</sup> 週1回の教室活動と週1回のマンツーマン交流活動を組み合わせて1つの日本語教室とした運営方法。地域で生活するための日本語学習コースという位置づけで、実際に買い物に行くなどのマンツーマン指導などもある。「武蔵野方式」は、日本語交流員の研修、日本語コース（日本語教室）、日本語交流員の活動、ボランティアの活動の組み合わせによってプログラム全体が組み立てられている。
- <sup>15</sup> 豊中市国際化施策推進基本方針の重点施策の一つである「外国人市民の市政参加の促進」を具体化するものとして2005年7月に設置。外国人市民10人で構成。第1期（2005～2007年度）は8回の会議を実施したのちフォーラムを開催、現在第2期に入っており8回の会議が終了している。
- <sup>16</sup> 豊中市教育委員会委託事業。豊中市立小学校の3年から6年生を対象として市内全小学校で実施。地域に暮らす外国人にサポーター（2007年度実績、59人18カ国）の協力を得て子どもたちが外国語を体験する。〔2007年度実績〕サポーター：59人18カ国、言語数：英語と11言語、実施時間：3,267時間、体験人数：のべ23,131人。
- <sup>17</sup> 「人権啓発市民ネットワーク会議」、「豊中市人権教育推進委員会」、「国際化施策推進会議」（庁内連絡会議）、「在日外国人教育推進会議」、「帰国児童・生徒教育推進連絡協議会」があげられる。
- <sup>18</sup> 外国人の日本語レベルを判定する「とよた日本語能力判定」を開発し、未学習段階から熟達段階までの7段階で評価を行う。要支援段階にある外国人を対象に日本語教室を開設する場合、プログラムコ

ーディネーターが派遣される。地域や会社で開設される日本語教室の他、ウェブサイト上で公開されているe-ラーニングを使い、いつでも、どこでも、日本語学習が可能。

- <sup>19</sup> 「高齢者世帯」「障害者世帯」「外国人世帯」「子育て世帯」の入居を受け入れることとしている賃貸住宅の情報を公開する仕組み。国土交通省により2006年から稼働。
- <sup>20</sup> 外国籍を持つ県民、帰化を含む外国文化を背景に持つ県民10名程度が委員となり、外国人県民から直接意見を聴き、県の施策に反映することを目的に2002年に設置。
- <sup>21</sup> 2006年(平成18年)4月の行政組織改組により、市民まちづくり推進課に「多文化共生係」が置かれ、従前からの「国際交流」に変わり「多文化共生」の施策を担う部署が初めて設置された。その後、2007年4月に、経営企画部に多文化共生室が置かれ現在に至っている。
- <sup>22</sup> 「ピナット」は武蔵野市に隣接する三鷹市に事務所を置くが、その活動は武蔵野市もカバーしており、武蔵野市国際交流協会との協働による活動も行う。
- <sup>23</sup> 財団法人岐阜県国際交流センターが実施。在住外国人自身が、自らの力でNPOなどの組織を設立し、地域の課題解決に積極的に関与していくことをめざし、それに必要な知識や考え方を身につけたリーダーを育成することを目的とする。
- <sup>24</sup> 武蔵野市：1.8%、豊中市1.27%（2007年）。詳細は図表19参照
- <sup>25</sup> 脚注15参照
- <sup>26</sup> 保見ヶ丘団地の外国人比率は48.2%である（2008年5月）。豊田市提供資料。
- <sup>27</sup> 2008年11月末
- <sup>28</sup> 2008年11月末
- <sup>29</sup> 脚注18参照
- <sup>30</sup> 多文化共生センター「多文化共生に関する自治体の取り組みの現状」（2007年3月）の調査結果を基に、田村が作図。
- <sup>31</sup> ダイバーシティ研究所「都道府県・政令市におけるダイバーシティ度調査報告書」（2008年10月）
- <sup>32</sup> 山脇啓造（明治大学教授）を代表にした「外国人との共生に関する基本法制研究会」

## ＜第3部 巻末資料＞

### 1. ドイツ・デュースブルク市の統合施策

#### ドイツにおける移民史と統合政策の変遷

##### ガストアルバイター期

旧西ドイツ（以下西ドイツ）は、戦後の急激な経済成長に伴って起こった労働力不足を補うために、1955年のイタリアをはじめとして、68年までにスペイン、ギリシア、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアと雇用双務協定を結んで、労働者の積極的な受け入れを行った。そのようにして募集された彼らは、ガストアルバイター（Gastarbeiter）、即ち「お客さん労働者」と呼ばれた。この言葉は、彼らが一時的な、補助労働力として見做されていたことをよく表している。

一時的な雇用という状況を現実に作り出すために採られた政策は、ローテーション政策と呼ばれるものであった。この政策の目的は、外国人労働者の滞在を長くても2、3年に止め、常に人員を回転させ、毎年必要な人員のみを補っていかうというものであった。この政策の下で彼ら外国人労働者は、ドイツ人労働者が敬遠しがちな、熟練を要せず、比較的低賃金の、いわゆる「汚れ仕事」もしくは単純労働といった補助労働部門に、主として組み込まれていった。

1973年11月、外国人労働者の募集は停止された。同年の第一次石油危機によるドイツ経済の失速が主因とされるが、それ以前、既に外国人労働者の増加による社会問題が取りざたされており、これらの複合要因による措置であったといえる。これによって、新規に労働者として入国する道が閉ざされた。このような状況下で、西ドイツの外国人労働者数は、73年をピークに減少している。しかし、実際には長期滞在者が増え、家族などの追加移民が増加したために、滞在外国人数そのものは増加傾向にさえあった。即ち、この間に彼らの定住化が進行することとなったのである。これには、既に熟練化した安価な労働力を手放したくない雇用者側の事情も介在した<sup>1</sup>。

#### 統合政策の開始から「外国人問題」へ

前記の状況変化をうけて1978年、彼らをもはやガストアルバイターではなく、出身国への帰国を前提としない「移民」であるとする見解が示され、彼らの西ドイツ社会への統

合を目指す政策が開始された。ここでいう統合とは、安定した滞在身分を持つ外国人を規定したうえで、彼らを社会に受け入れるための社会基盤を整備し、機会の均等化をはかることを主意とする。このような政策の導入は SPD（社会民主党）と FDP（自由民主党）の連立政権の社会民主主義的政策の一環としてなされたものである。

1982年、保守系の CDU/CSU（キリスト教民主同盟・社会同盟）政権への政権交代によって、この統合政策もややニュアンスが異なってくる。1983年に、西ドイツの外国人収容力には限度があり、家族の追加移住の継続、出生率などから見て、すでにその収容力の限界は近いとの見解が示され、その状況は、ドイツ社会にとっても、統合を希望する外国人にとっても重荷であるとされた。この考え方に基づいて、現実の施策上では帰国促進政策が試みられた。翌83年には帰国促進法が時限立法され、外国人労働者とその家族の帰国が促されることとなった。そこには、帰国を希望する外国人労働者に奨励金(大人1人当たり1万500マルク)を支給、さらに各国との協定にしたがって帰国後の生活を支援することが定められていた。しかし、この施策によって帰国した外国人は全体の5%強(約34万人、うちトルコ人約25万人)にすぎなかった。

ヘルムート・コールを首班とする CDU/CSU 政権は16年間続いたが、前半にあたる80年代は統合政策の停滞期となった。その間に「外国人問題 (Ausländerprobleme)」という表現が定着した。この問題の焦点は、外国人の増加による社会の不安定化と統合の問題とともに、彼らを移民として迎え入れるか否かという根本的な問題が含まれていた。これには「ドイツは移民国ではない」とする CDU/CSU の主張が影響している<sup>2</sup>。

### 1990年外国人法

1990年、外国人法が改定され、翌91年より施行された。ここでの改定は、前述の議論に一応の結論を与えるものであった。その基本的な考え方としては、EC（現EU）域内における労働力移動の自由化を前提に、EC域外からの外国人の新規流入の抑制と、長期にわたって合法的に滞在する外国人の法的地位の改善と帰化の容易化による社会的経済的統合の促進、の2点が挙げられる。この結論は、移民政策の「非移民国的」決着を目指したものと評価されている<sup>3</sup>。

具体的措置として、帰化申請が10年以上の滞在を条件とした裁量によるものから、15年以上の滞在、もしくはドイツで6年以上の教育を受けた16歳以上23歳未満の者を、対象とする請求権に変更することで国籍取得増加が目指された。また、家族追加移民として

やってきた配偶者の滞在権が、配偶者としての枠組みから独立した滞在権へと変更された。これによって、例えば離婚しても原則的に婚姻期間2年以上あれば滞在許可の取得が容易になり、主として女性の滞在条件が大幅に改善された。

国外退去事由として挙げられたのは、「政治目的での暴力」「法規定への違反」、「刑罰の受刑」「麻薬・薬物の吸引」に加えて、「長期のホームレス」「社会扶助の受給申請」「公的扶助の受給」など、経済的要因も挙げられており、失業リスクや就職時のハンディが定住外国人の重荷である点は変わらなかった<sup>4</sup>。しかし、実際には人道的見地から寛大に運用されてきたと見られる。

このような規定により、合法移民は、定住外国人ないし永住権取得者（デニズン＝完全な権利は有しない市民）と不安定な滞在者にカテゴリー化された。①EU市民、②定住に向かう元ゲストアルバイターが前者、③ニューカマーの労働者や留学生、駐在員、難民、④国外退去を免れている人、が後者にあたる。これらのカテゴリーによって社会的権利などに差が生ずるが、現状ではEU統合の進行により、①に③の一部が含まれるようになり②との関係においてねじれが生じている<sup>5</sup>。

連邦国家であるドイツでは、政策決定、執行に関する各州の権限が強い。「外国人法」は連邦法であるが、外国人法の範囲内で各州に立法権があり、独自の行政規則や指針を持ち、法解釈の相違が見られる。そのため、州により外国人に対する処遇にばらつきがあるのが実情である<sup>6</sup>。

### 国籍法の改定と選抜的移民政策の導入

1998年の総選挙でCDU/CSUが敗北し、16年続いたコール政権期は終了、SPDと緑の党による連立政権が成立した。これにより、移民の社会統合を志向した政策が期待された。この背景には、90年代後半に入って、「並行社会」（Parallelgesellschaft）形成に対する不安が議論されるようになったことが挙げられる。「並行社会」とは、以下の要素により、移民によるドイツ社会と遊離した独自の社会が形成され、社会不安の潜在要因となるという議論である。その主な要素は、第2世代、第3世代の移民の若者がそれまでの不安定な状況の中で十分な教育を受けずに成長し、一部は義務教育さえ終了していないために、学歴と資格に重きが置かれるドイツ社会で深刻な雇用不安にさらされ、顕著な労働市場の階層化が見られることである。さらに別の要素として、ドイツ社会が移民の存在を認めてこなかったために、特にイスラム系移民にとってのインフラの整備が進まなかった。このた

め、団体や親族ネットワークなどを核とした移民コミュニティによる代替的なインフラ整備がなされた結果、閉鎖的なコミュニティ形成が進んだことが挙げられる<sup>7</sup>。このようなコミュニティは居住や雇用においても重要な役割を果たしている。この「並行社会」の解消に向けて、90年代末には「移住から統合へ」(Integration statt Zuwanderung)という主張が強まった。

このような状況のなか、1999年に国籍法が改定された。この改定で、ドイツで出生した両親共に外国人の子供にドイツ国籍を与える規定が加えられ、非常に厳格な血統主義を採ってきたドイツの国籍法に、出生地主義の要素が導入された。自動的な国籍付与の実現には、同時に2重国籍の容認が必要とされた。しかし、強い野党の反対で妥協が図られた結果、限定的に2重国籍を認め、18歳から23歳までの間に本人が国籍を選択することとなった。

さらに2000年には、経済界の要請を受けてIT技術者や技能労働者の受け入れなど、選別的な移民労働者導入拡大の方向へ政策が転換され、高度IT技術者の受け入れを可能とする「グリーンカード」制が導入された。

他方、移民の処遇を巡って「包括的立法」の必要性が議論された。そして、2000年から2001年にかけて、政党、経済界、労働組合、教会、および移民団体を含む諸団体で協議の結果、移民問題に関する新たなパラダイムが生れた。それは次の4点に要約される<sup>8</sup>。

- (1) ドイツは事実上「移民受け入れ国」(Einwanderungsland)である。ドイツは数十年に渡って多数の移民を受け入れてきており、移民は既にドイツに定住している。
- (2) ドイツは、難民や亡命者に対して、人道的な責務を有している。
- (3) ドイツは、その移民統合能力に対応した、移民の移住及びその調整と制限に関する移民法を必要としている。
- (4) 移民と統合はメダルの両面である。統合は移民政策上、最重要課題である。

#### 『移民法』制定：包括的移民政策へ

上記の議論を受け、包括的な移民政策の枠組みを規定する法律の導入が審議され、2002年には『移民管理法』案が議会で承認された。その後、審議手続上の問題が憲法違反とされ、一度廃案になったが、野党と合意形成がなされていたため、内容の変更なく再提出された。その結果、2004年に成立して、2005年施行された。移民管理性では、急速な少子高



齢化に伴う人口減への対策として、永住移民受け入れの優遇的な制度の導入など、移民受け入れ拡大の方向性が打ち出されている。とりわけ、経済のソフト化やグローバル化、IT化などによる社会、産業構造の変動にともなう専門職、技能労働者不足の懸念から、専門知識を持つ者に優先的に永住権を付与する「選別的移民政策」が特徴的である。

なお、『移民法』の正式名称は、『移民の調整と制限並びに欧州連合市民及び外国人の滞在と統合の規制に関する法律』（Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern; Zuwanderungsgesetz）である。従って、通称として用いられる『移民法』は『Zuwanderungsgesetz』の訳であり、『Einwanderungsgesetz』の訳ではない。『Einwanderung』は、通常「（入）移民（すること）」と訳され、明確に「長期的な滞在」ないし「定住」を意味するのに対し、『Zuwanderung』は「移住」と訳され、「期限付き滞在」と「長期的な滞在」の2つの意味を含んでいる。ここには、ドイツを「移民国」と認めてこなかった CDU/CSU（当時は野党）や一部世論への配慮が見られる。

丸尾によれば、『移民法』の特徴は下記のようにまとめられる<sup>9</sup>。

#### 1. 滞在許可の簡素化

- (1) 従来4種類あった在留資格（滞在許可、滞在権、滞在認可、特別滞在）を、期限付きの滞在許可及び無期限の定住許可の2種類に整理した。
- (2) 従来労働許可と滞在許可の二重の許可手続きが不要となった。
- (3) 行政能力強化のため、連邦難民認定庁を改組し、連邦移民・難民庁を設置した。

#### 2. 労働移民の原則（EU加盟国国籍者を除く）

- (1) 需要が高い高度な技術や知識を有する外国人に対しては、滞在許可基準を緩和。一方、高度な技術・知識を有しない者は、基本的に受け入れない。
- (2) 100万ユーロ以上を投資して、10人以上の雇用を創出する自営業者は滞在許可を得る資格があり、3年後には定住許可を得る資格がある。
- (3) 卒業後の外国人学生には、1年間の滞在許可を付与する。

#### 3. 人道的理由による滞在許可を拡大

#### 4. 外国人の社会統合の強化

- (1) 長期滞在する外国人・移民の社会への同化の一層推進。統合のためのコースとし

て、ドイツ語(600時間)とオリエンテーション・コース、ドイツの法令、文化、歴史に関する知識習得のためのコース(30時間)を設けることを規定。費用は連邦政府が負担。

- (2) ドイツ在住の両親が子供を呼び寄せる場合には、子供の社会統合を確保するため、呼び寄せ可能な子供の年齢について上限を新設(移民の場合には原則16歳まで、難民の場合には18歳まで)

#### 5. 治安の強化

国外退去の手続きの明確化と迅速化。テロ対策関連の退去理由・処罰の拡大・強化。

#### 6. 旧ソ連、中・東欧からの後期帰還移住者(Spätaussiedler)にドイツ語の知識を義務化

### 『ハルツ第IV法』

『移民法』の成立と前後して、長期滞在外国人や移民の生活に大きな影響を与える制度改正が行われた。それは、グローバル化に対応する国際競争力の強化を目的とした、規制緩和に主眼を置いた一連の労働市場改革である。この制度改革は、主として『労働市場における近代的サービスの法律(Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)』、通称『ハルツ第I～第IV法』として帰結した。「ハルツ委員会」の諮問結果に基づいて策定された同法は、雇用局の改組による雇用エージェンシーの設立、起業補助金制度や「ミニ・ジョブ」と呼ばれる低賃金就労制度などの就労機会の多様化施策などを含んでいる。その一方、主として『ハルツ第IV法』に含まれる内容は、それまでの労働者保護を主眼とした失業対策制度を抜本的に見直し、就業促進と歳出削減を目指すものである。

ドイツではこれまで、失業保障の制度として、雇用保険財政から支出される「失業給付(Arbeitslosengeld)」と、失業手当受給期間が終了した失業者、あるいは失業手当受給の資格期間を充たしていない失業者に対して租税から支給される「失業扶助(Arbeitslosenhilfe)」があった。失業給付は年齢等諸条件があるが最長32ヵ月の受給が可能であり、その期間終了後は「失業扶助」受給の対象になった。「失業扶助」支給期間は1年であったが、要件の審査を経て更新され、実質的に期間の定めなく受給が可能であった。これらの失業保障制度の他に、日本の生活保護にあたる「社会扶助(Sozialhilfe)」も存在し、運営主体の違いもあって(失業給付関連は雇用庁、社会扶助は自治体)場合によっては二重給付も可能だった。しかも「失業扶助」と「社会扶助」は双方とも税金を財源としており、この並存は非効率であるとともに勤労意欲を削ぐものとして批判されていた。その批判を受けて、

『ハルツ第IV法』の成立となった<sup>10</sup>。

学歴や資格を持たなかったり、言語能力の問題などから「並行社会」を形成し、「雇用の調整弁」とされがちな移民や外国人は、失業給付の恩恵を受けてきた側面が強いといえる。即ち、社会的統合が進まなかった結果、社会的に不安定な立場に置かれてきた彼らが、長期にわたってドイツでの生活を維持してこられたのは、これら最低限のセーフティーネットが充実していたお陰であったと考えられる。この点にメスを入れた制度改正は、結果的に彼らに大きな影響を及ぼすものになった。これによって、直ちに困窮するというわけではなかったが、職業訓練などの運用や起業支援制度などの認知、社会全体の意識変化による統合促進が同時に行われる必要がある。

その後、2005年9月の総選挙ではSPDが僅差で敗北、CDU/CSUが第1党を奪還したが、与野党伯仲の結果となった。紆余曲折を経て、CDU/CSUとSPDによる大連立政権の成立となった。同政権下で2007年には、『国家統合計画（Der Nationale Integrationsplan）』が発表された。その内容からは統合コースの効果的運用により、ドイツ語とドイツ的価値観の理解を進め、「並行社会」形成を阻止しようとする意図が見て取れる。

### デュースブルク市の統合施策<sup>11</sup>

#### 実施主体の概要

連邦国家であるドイツでは、州政府の権限が大きく、移民政策においても移民法の範囲内で各州が独自の制度を構築している。従って、本稿で取り上げるデュースブルク市の施策は、ノルトライン-ヴェストファーレン州（NRW）政府の政策の枠組みの中で行われているものである。また、ドイツ社会は中間集団が重要な役割を担う社会であり、市民運動のみならず、政府や自治体の施策においても、公的ないし私的団体が形成され、施策の実行にあたるケースが多く見られる。さらに、移民の社会的統合に関しては、多くの移民による団体（自助組織）が独自に活動し、重要な役割を果たしている。これが、「並行社会」の形成につながるという議論があるのは前述の通りである。しかし、このことは、コール政権時代、長期にわたって「非移民国」という自己認識の下、包括的な移民政策がなされてこなかったことと無縁ではないだろう。

自治体による施策の要となるのは、「統合担当局（Referat für Integration）」である。この部局は、現在市長直属の位置にあり、関係諸機関及び諸団体と連絡を取りながら諮問と

統合施策全体の調整を行っている。1978年に前身となる部局が設置され、最近まで「外国人担当局（Ausländerreferat）」として活動してきたが、移民政策および関連する状況の変化に伴い、近年改称されるとともに市長直属となった。これには、統合施策を重要視し、市の活性化に役立てたいA.ザウワールランド現市長の思惑が関連していると見られる。

統合担当局の調整により、統合施策に関係する部局や団体、個人を集めた統合会議（Integrationskonferenz）が2005年から2006年にかけて開催され、その成果は「合意による統合（Integration durch Konsens）」と題した総合的な現状分析と計画としてまとめられ、統合施策の指針になった。また先般、新たな統合施策に向けた「統合プログラム2008-2009」（Integrationsprogramm 2008-2009）も作成された。

同様に、かつての「外国人諮問委員会」（Ausländerbeirat）も、「移住と統合のための諮問委員会」（Beirat für Zuwanderung und Integration）と改称されている。当委員会の前身となる「デュースブルク市の外国人住民のための作業グループ」（Arbeitskreis für ausländische Einwohner der Stadt Duisburg）は既に1970年から存在していたが、1977年および79年の市議会決定により、市議会および行政当局に影響力を行使する諮問会議として位置づけられた。1985年からは、当委員会を構成する外国人委員を外国人住民による直接選挙で選任することとなり、外国人による地方参政の代替機能を担うことになった。そして、1999年には、自治体政策と移民を結ぶ役割を強化する目的で、NRWのモデル・プロジェクトとして「移住と統合のための諮問委員会」に改称し、外国人住民の選挙により選ばれたメンバーと諸機関の代表者および市議会のメンバーで構成され、移民・外国人の意見の取りまとめと提言を行っている。

ドイツの自治体には、市民向けの継続教育を提供する機関として「民衆大学（Volkshochschule : VHS）」が設置されているが、移民人口の多いデュースブルクでは、1979年から、国際センター（Internationales Zentrum : IZ）が併設され、移民対象の言語や文化教育プログラムや交流事業を行っている。移民法制定によって導入された新規移民向けの「統合コース」も民衆大学が実施主体となる。

デュースブルク市開発会社（Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH : EG-DU）は、工場地帯に隣接する老朽化した労働者住宅が立ち並ぶ地域の再開発を担う目的で1999年に設立された。対象となる地域は主として市内北部のマルクスロー（Marxloh）市区とブルックハウゼン（Bruckhausen）市区であり、そもそもは両市区で1995年ごろ始まった地域プロジェクト（Stadtteilprojekt）に端を発している。これらのプロジェクトが、それぞれマルクスロ

一開発会社（Entwicklungsgesellschaft Marxloh : EGM）とブルックハウゼン開発会社 Entwicklungsgesellschaft Bruckhausen : EGB）に発展した。そしてさらに包括的に事業を展開をする目的で、これらを改組して設立されたのが EG-DU と事業助成公益会社（Gemeinnützige Gesellschaft für Beschäftigungsförderung mbH: GfB）である。

これらの地域は、開発住民に占める外国人比率が非常に高いことから、「外国人ゲッター」と称されてきたが、EG-DU は、職業教育や言語教育を含む包括的な地域振興事業を通して、移民政策に重要な役割を果たしている。主な役割は、地域住民や諸団体の企画を受けて諸団体や個人を結び付けてプロジェクトを組織し、EU や州などから補助金を引き出す事業であり、EG-DU 自身もそうして得た資金によって運営されている。このような事業を可能にするために市から独立した会社組織としての形態をとっている。市の出資比率は50%である<sup>12</sup>。

また、外国人自助組織の設立の促進や地域住民による既存の諸団体の連絡会議の組織、また、移民を含む地域住民や諸団体を結びつける役割を担うことも多い。後述する TIAD や MUT といった移民事業者団体や、DIALOG（移民による文化団体）など、多くの団体が事業を通して EG-DU との関わりを持つ。これらの諸団体と連携して、例えば移民の集住するホッフフェルト（Hochfeld）市区にある旧消防署の建物を文化交流施設に改装する事業や、後述する「デュースブルク中央モスク」などのプロジェクトに関与している。

かつての連邦雇用庁（Arbeitsamt : 日本の職業安定所にあたる）は『ハルツ第Ⅲ法』の施行に伴って独立法人となり、雇用エージェンシー（Agentur für Arbeit）として改組された。求人情報は雇用エージェンシーが設置する、職業情報センター（Berufsinformationszentrum : BIZ）が提供する。ハルツ第Ⅳ法による失業給付Ⅱの運営主体は、雇用エージェンシー単独であったり、自治体単独であったり、事業共同体の編成によるなど、自治体により異なった対応がなされる。デュースブルクでは「デュースブルク求職者基本保障のための事業共同体」（Arbeitsgemeinschaft für die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Duisburg : ARGE）が編成されている。

また、移住家族の子供たちと青少年の支援のための地域作業機関（Die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien : RAA）は、1980年より連邦、州、市およびドイツ学術財団などの補助金で運営されてきた市の外郭団体であり、ルール地方の多くの自治体に設置されている。ドイツ人、外国人双方の学校教師や教育関係者によって構成され、学校教育、職業教育、社会教育など教育分野での移民

の統合施策を包括的に担っている。

さらに、デュースブルク建築公益会社(Duisburger Gemeinnützige Baugesellschaft AG : GEBAG)デュースブルク市経済振興会社(Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Duisburg mbH : GFW Duisburg) などを含み、自治体と地域、企業などが合弁で設立した会社や事業体が多く、多くの施策の実施にあたっている。目的ごとに自治体と団体が連携して施策の実行に当たることが多いため、民間団体の事業と自治体の事業の線引きは難しい。

ドイツ勤労者アカデミー(Deutschen Angestellten-Akademie : DAA)は、職業教育を提供する団体であるが、雇用エージェンシーと連携して長期失業者や学歴を持たない人々の再教育プログラムを運営しており、不就学や中退者の多い移民 2,3 世が多くこのプログラムを受講し資格を得ている。

労働者福祉協会 (Arbeiterwohlfahrt : AWO) などは、100 年の歴史がある団体でありその事業は公益性が高く自治体と連携して移民施策にも重要な役割を果たした。AWO は全国組織であるが、州や地域各レベルの支部で独立性が高く、地域事情に合わせた組織構成と事業内容を組成している。移民の多いデュースブルクではそれに対応した組織構成を持ち、独立した部門として、AWO 統合事業公益会社 (AWO-Integrations gGmbH) がマルクスローにオフィスを構えている。統合コースなど新規移民を対象とした事業と、旧来の移民の実態調査や生活支援といった 2 本立ての事業を行っている。

また、ディアコニー(プロテスタント系)や、カリタス (カトリック系) といったキリスト教団体が広汎な分野で援助を行っている。ディアコニーは事業会社を設立し、自治体や ARGE と協力して福祉行政に関与している。イスラム系であるトルコ系の人々の援助にも積極的である。これらの団体は、かつて移民が「ガストアルバイター」であり、そのサポートの受け皿がほとんどなかったころから、スペインやイタリア出身者などカトリック系の人々をカリタスが、ギリシアやユーゴスラビア出身者など正教系の人々をディアコニーが、そしてトルコ出身者などイスラム系を AWO が、それぞれ対象にして分担する形で、対応してきた。

このほか、中間団体が重要な役割を持つ社会であるドイツの特徴として、この地域にも小規模の団体が無数にある。これらの相当な部分が移民統合に関わる活動をしていると考えられるが、その全体像を把握するのは難しい。市の機関も末端まで把握してはならず、一部の市区に絞った現地調査などの方法で抽出しなければならないだろう。

自助組織に関しても同様のことが言える。今回の調査では、ライン・ルール・トルコ共

同体(Türkische Gemeinde in Rhein-Ruhr : TGER)、ノルトライン-ヴェストファーレン・トルコ共同体 (Türkische Gemeinde Nordrhein-Westfalen : TGNRW)、デュースブルクおよび近郊トルコ人両親協会(Türkischer Elternvereine Duisburg und Umgebung e.V.)、トルコ人教師協会(Türkischer Lehrerverein e.V.)、トルコ人企業家協会 (Duisburg ve çevresi Türk İş Adamları Derneği : TIAD)、移民企業協会 (Migrantenunternehmen MUT e.V.)、ドイツ・トルコ人市民評議会(Rat der türkischen Staatsbürger in Deutschland/RTS)、ドイツ・トルコ対話協会 (Gesellschaft für deutsch-türkischen Dialog e.V.) といった名前が挙げられた。これらは移民、特にトルコ系移民によって構成された組織の中で、ある程度規模が大きく、統合担当局などを介して自治体と連携関係を持ちながら、統合施策に関わっている団体である。実際には、これら以外にも無数の団体が存在しており、特に 80 年代から 90 年代において移民の社会統合が進まないなかで、移民達自身によるインフラの構築に寄与してきた。

様々な性質を持った移民団体のなかでも大きな動員力をもち、特異な存在感を示しているのがイスラム団体である。イスラム系団体はトルコ系を中心とするイスラム移民にとって宗教的実践の場を中心とするインフラ提供の主体として、また親睦とレクリエーションの場として機能するとともに、政治的リクルートの場としての機能を果たしてきた。特にトルコ系イスラム団体の持つ政治的意味は、トルコ社会の政治プロセスと並行しており、ドイツにありながらトルコとの関わりの方をむしろ深く意識させる状況を作り出していた。それらの性質は、外部から見ると閉鎖的空間として見える状況を作りだし、「並行社会」形成の温床と見られてきた。

しかし、宗教事業トルコ・イスラム連合 (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V./Diyanet İşleri Türk İslam Birliği : DİTİB)により設立された、デュースブルク中央モスクおよび教育および交流施設 (Duisburg Merkez Moschee & Bildungs-und Begegnungsstätte)は、そのようなイスラム団体のイメージとは大きく異なる性質を持っている。イスラム団体の設置する多くのモスクが集合住宅の一室を改造したに過ぎないのに対して、このモスクはドームとミナレットを持つドイツ最大のオスマン様式のモスクとして建設された。計画当初は周辺住民の反対や市当局が建設許可に難色を示すなどの問題があった。

しかし、EG-DUや地域住民との協力関係を構築し、交流施設を併設し統合の結節点とするとともに、観光施設としての活用も視野に入れた複合施設とすることで、2003年には建築許可が降りた。その建設は、モスクに関しては寄付により賄うとともに、交流施設建設の名目で市、州、さらには EU からの資金援助を受けることとなり、移民の側から「開か

れた」働きかけとして統合進行の象徴のように受け止められている。同時に、都市再生に向けて移民の活力を活用するとともに、観光都市として脱皮を図りたい市側の意図も透けて見える。

移民自身の団体としてはさらに細分化された意図のものやトルコ向けの政治団体なども多く見られるが、その全容把握はやはり困難であり、地域を絞った現地調査が必要である。

### コミュニケーション支援

移民に対する言語習得支援は、現在第1義的には統合コースの枠組みで行われる。主体はVHS/IZやAWOなど複数ある。同時に以前からAWO、EG-DUなどが行ってきた個別のプロジェクトが継続して行われている。

学校での言語習得支援はRAAと各学校の連携で行われる。一方で、母語教育は、帰国を前提としない移民としての認識の高まりとともに縮小する方向にある。その他、母語、ドイツ語双方に関して、多くの移民団体や民間団体が教室を開いている。

行政窓口での言語支援は、統合担当局を中心に市の多くの部署で対処する。また、AWOなどは、移民へのオリエンテーションを独自に行っている。

### 生活支援

ドイツの社会保障制度において住宅供給は特に重要なファクターである。GEBAGやライン・リッペ住宅会社など、自治体と企業の出資する住宅供給会社が労働者住宅を提供してきている。また、低所得、高齢、障害などの事情がある場合は、自治体が「社会住宅」を供給する。長期失業者向けには、ARGEを中心に住居を斡旋し家賃補助(Wohnungslosenhilfe)をしている。

児童生徒の就学支援に関しては、RAAが様々な面に取り組んでいる。また、RAAと市民による教育監督グループによって構成された作業グループKiSchu(Arbeitskreis KiSchu)が、青年、児童の言語および学習補助事業を進めている。これは、GWK(Gemeinsame Wissenschaftskonferenz=共同研究会議：各州の教育省の横断会議)の事業である「移民出身の子供と青年の援助」(Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund)事業の枠組みで行われている。

就業支援に関しては、雇用エージェンシーとARGEがDAAなどと連携して、情報提供や職業訓練を行う。起業支援はEG-DUが地域振興との関連で、ARGEが雇用創出の側面



から事業を展開する。GFW Duisburg は外国人の起業家が 25 万ユーロの資本金を準備すれば、オフィスや店舗の準備などの支援をするプログラムを持っている。TIAD や TGER などの移民団体もプログラムを準備している。

医療や保健の分野に関しては、市立病院で言語や宗教によって対応してきた。医療機関や疾病金庫（公共的な医療保険機関）なども独自に多言語に対応するとともに、そのための補助金の制度もある。

高齢者福祉に関しては、一般の老人福祉施策の範囲での対応といえる。一方で、移民のコミュニティや自助組織の果たす役割が大きいと見られる。女性に関しては支援団体が複数存在し、自助組織も形成されていることは間違いないが、今回詳細は把握できなかった。

## その他

地域づくり関連の施策は、統合担当局、国際センター、EG-DU、移住と統合諮問委員会などが包括的に取り組んでいる。

全体のしくみづくりや体制整備は、統合担当局と移住と統合諮問委員会が中心になり、統合会議などを進めるなかで随時構築と更新が繰返されてきたものの、現在に至っても理念先行の印象が強い。前述の通り、移住と統合諮問委員会は、地方参政権の代替機能を持つ。

特異なのは、90 年代後半のアザーン（礼拝の呼びかけ）をめぐって地域を巻き込んだ文化摩擦を契機に、「イスラム会議」が統合担当局（当時は外国人担当局）の主導で定期的に関われ、イスラム文化と社会とのすり合わせの努力がなされてきたことである。その結果、例えば、土葬を前提とするイスラム式の葬儀のために、市内各地のイスラム団体に遺体処理施設が設けられ、墓地にイスラム教徒向けの区画が用意された。これらを保健局や秩序局が監督する仕組みが作られている

<sup>1</sup> これらの経緯は、[トレンハルト 1994] 参照。

<sup>2</sup> 外国人政策の変遷の詳しい経緯は [近藤 2002 pp.51-88] 参照。

<sup>3</sup> [広渡 1992 p77] など。

<sup>4</sup> [久保山 2003 p140]。

<sup>5</sup> [久保山 2003 pp.134-138]。また、この時期の外国人法および外国人関連の法制に関しては [広渡 1996 pp.183-261] に詳しい。

<sup>6</sup> ドイツの政治システムと移民政策の関連については [久保山 2003] 参照。

- <sup>7</sup> 「並行社会」の議論に関しては、邦文では〔高橋 2002〕、〔近藤 2007〕、〔丸尾 2007〕などに言及がある。ただし、近藤は、「平行社会」との表記を用いている。
- <sup>8</sup> 〔丸尾 2007 pp. 9-10〕。
- <sup>9</sup> 〔丸尾 2007 p.7〕。
- <sup>10</sup> これらの制度改革については〔労働政策研究・研修機構 2006〕参照。
- <sup>11</sup> 本項は、2008年12月～2009年1月に行った現地調査、デュースブルク市および各機関から提供を受けた資料ならびに各ウェブサイトから得た情報に、2009年2月～3月に人間文化研究機構の助成を受けて行った現地調査の内容および資料の一部を補足して構成されている。また、90年代半ばまでのデュースブルク市の統合施策に関しては、〔山本 1995〕に詳細な記述がある。
- <sup>12</sup> このように市が出資して会社を設立して公益性の高い事業を行うという形態は、デュースブルク市が頻繁にとる手法であり、現在、近代工業都市からの脱皮を目指して市の中心部の再開発を担う「中心市街地開発会社 (Innenstadt Duisburg Entwicklungsgesellschaft mbH)」など、複数の事業会社が稼働している。

## 2. 韓国・安山市の多文化共生施策

### 韓国・安山市の概要

#### 安山市における外国人住民

安山市は西海（朝鮮半島と中国の間の海）に面し、京畿道の西部に位置する産業都市である。70年代に韓国初の計画公団が建設され、80年代の高度経済成長期に首都ソウルの拡大にともない、人口および産業の分散施策の一環として、ソウル近郊からの工場移転が進んだ。現在、海岸部にコンピューター部品製造、鋳物鋳造、ガラス、皮製品、繊維、化学製品、塗料等の産業にたずさわる中小企業からなる大規模な工業団地があり、隣接市（始興市）の工業団地とあわせて「半月・始華国家産業団地」と呼ばれている。

73万人の市内人口のうち約3万人が外国人登録者（2007年末現在）であり、外国人登録者の比率は4.04%<sup>1</sup>、未登録外国人をあわせると5万人から6万人の外国人居住者がいるという。近年急激に外国人口が増えた都市のひとつである。多くの外国人が安山市駅付近の元谷本洞（Wongokbon-dong）に居住し、安山市駅を挟んで向かい側に位置する産業団地で工場労働に従事している。元谷本洞の3万5000人の登録住人のうち37%は外国人だ。しかし、未登録の外国人は登録者数以上といわれ、実質上、住民の半数以上が外国人という地域である。産業団地は主に中小企業が入っており、労働力の確保やコスト削減のために中国やベトナムへ移転する工場が続出して、地元経済にとって深刻な課題となっている。外国人労働者の受け入れは企業の海外流出を防ぐためにも必要とされている。

#### 実施主体の概要

韓国では行政区域として、特別市（ソウル）と6つの広域市、8つの道（日本の都道府県にあたる）と特別自治道（済州島）があり、安山市の位置する京畿道は最も多くの外国人人口を抱える<sup>2</sup>。外国人人口が急増するにつれて、外国人問題も増加し、中央政府は2004年に「外国人の雇用許可制」、06年に「居住外国人支援業務指針」、07年には「在韓外国人処遇基本法」をそれぞれ施行、それまでにない社会統合・外国人支援施策を打ち出した。中央政府に呼応して、京畿道は2008年「居住外国人総合支援計画」を策定し、外国人居住者の地域社会への定着支援、外国人労働者の人権保護への取り組みを

発表した。安山市の運営する「外国人住民センター」は京畿道の支援により設立された、道内5カ所の外国人福祉センターの1つである。

安山市では雇用許可制度の開始以前から、「産業技術研修制度」を利用した外国人労働者の就業があり、非正規労働者も数多く存在した。非正規労働者・住民への人権侵害や、産業技術研修生制度自体の問題もあり、90年代より外国人労働者を支援する市民運動が組織された。キリスト教団体（大韓長老教会）を母体とするNGO「安山移住民センター」の設立はその1つである。現在、元谷本洞に本部を置き、「国境の無い村」を理念に多様な外国人支援活動を続けており、近年の自治体による外国人支援施策にも大きく影響を与えている。以下、担い手別の取り組みをみていく。

### 自治体による取り組み

自治体による施策の中心的な担い手は、2008年3月に開設した「外国人住民センター」である。安山市の直轄施設で、行政4部署（渉外・外務担当課、地球村文化課、国際教育課、外国人 인권担当課）からなり、17人の公務員が勤務する。地下1階、地上4階のビルに銀行、医療診療所、会議室、コンピュータールーム、ラウンジ、多目的ホール、多文化図書館（9月開設）等がある。行政施設としては特別に、平日は午前9時から午後10時まで開所、365日無休で運営される。58カ国の国旗（安山市に住む外国人の出身国）をあしらった外壁が、「多文化都市」であることを表している。2階に企業からの寄付で運営する通訳支援センターがあり、8カ国語で賃金の支払い遅延や出入国関連の相談について対応している。センターには川崎市外国人市民代表者会議を参考にしたという「居住外国人代表者会議」や「居住外国人民間協議体」もあり、外国人当事者や民間団体と連携してサービスを提供している。

京畿道の支援を受けながら、「外国人福祉センター」という名称を安山市によって独自に「外国人住民センター」と改称され、福祉にとどまらない総合的な住民サービスの拠点となった。これは、多文化共同体の形成を重視する朴柱源（Park-Joo-Won）現市長の方針によるところが大きい。安山市は韓国国内では最も先駆的に外国人支援に力をいれている自治体である。

### 中央政府機関による取り組み

就労支援・職業斡旋の取り組みは、自治体ではなく中央政府の機関である労働部が行っている。「労働部雇用センター」は日本のハローワークにあたり、一般の労働者への就業斡旋の他、雇用許可制で就労している外国人労働者の登録管理、職場の斡旋を行う。転職を希望する外国人労働者は、労働部雇用センターの指定する職場に限り規定の回数以内で転職が可能である。

外国人への就労支援は、雇用許可制への転換期となった2004年開設の「安山外国人労働者センター」が担当している。研修会の運営、10カ国語による相談、その他会議室、コンピュータールーム、ラウンジ、多目的ホールなどのサービスが提供されている。特筆すべき点は、転職活動期間中の住宅を支援していることだ。外国人労働者の転職の際に、生じるブランク期間中に1ヶ月ほど寝泊まりできる居住スペースを「安山外国人労働者センター」内に設けている。労働部からの委託により運営されているこのセンターは、センター長をはじめ職員の多くにNGOの活動経験がある。安山市の「外国人住民センター」の設立にもNGOが大きくかかわっており、安山市における外国人支援の人材の多くはNGOの出身者である。前政権下での設立以来、「安山外国人労働者センター」は、比較的自主・自律的に運営されてきたが、2008年の中央政府の政権交代により、より中央集権的、官僚的になりつつあるともいわれている。

### 民間団体による取り組み

始興市・安山市の産業団地での外国人労働者の増加をうけ、1994年「安山移住民センター」が設立された。以来、センターでは、キリスト教団体の支援をうけ、外国人労働者の人権保護のために活動をつづけている。賃金未払、不当待遇等の年間5000件を超える相談の対応や、ハングル教室、コンピューター教室、無料医療診療など、現在安山市が「外国人住民センター」で提供しているサービスの多くは、従来から「安山移住民センター」によっても提供されてきた。加えて、非合法居住者や暴力からの保護が必要な外国人のためのシェルター事業、外国人の自助組織づくりのための支援事業、外国人労働者関連法の改正運動、政策提言など活動は多岐にわたる。付設機関の「コシアンの家」では、多文化な背景を持つ子どもたちの支援に特化して、保育施設の運営や課外教室を実施している。また、同様に付設機関の「Blink (Better Life in Korea)」は外国人女性の

ためのDV相談、ハングル教育を行う。支援している自助組織には、外国人女性の経済的自立のための職能教育を支援するための自立共同体「移住女性経済共同体多文化工房」や、中国同胞連合会と協力して運営している「中国同胞職業紹介所」がある。

中国同胞連合会は、朝鮮族系の中国出身者が、長く安山市に暮らしながら組織した互助組織であり、元谷本洞に根ざした地縁組織でもある。中国同胞への支援だけでなく、「安山移住民センター」や市と協力し、国籍の異なる新規就労者への啓発活動、清掃の呼びかけなど、街づくりにも参画している。

YWCAは安山市から「結婚移民」の外国人女性支援事業を受託している。結婚移民とは、主に農村部の韓国人男性と結婚して韓国に移り住んだ東アジア・東南アジア出身の女性たちである。外国人女性、その配偶者家族からの相談対応や、啓発のためのイベントを実施している。結婚移民の女性にニーズが高いのは就労支援であり、多文化を教える先生として小学校や幼稚園に派遣する事業を開始した。英語のできるフィリピン人女性では就業に成功している。結婚移民の増加はこの2、3年のことであり、子どもの教育問題はまだ表面化していないが、すでに社会の関心は高まっているためにその取り組みを始めている。外国人の両親を持つ子どもはまだ、現段階では支援の対象となっていない。

### 自助組織による取り組み

前述の「中国同胞連合会」の他、小規模な自助組織もある。「安山移住民センター」によると、以前は出身国別に組織化する傾向が強かったが、現在はサッカーなどの趣味や、女性を中心にした集まりなど多様な組織が芽生えつつある。また、「安山移住民センター」以外にも10ヵ所以上ある安山市の民間外国人支援団体と自助組織の区別は難しく、教会を中心としている場合も多い。

### 施策及び取り組みの特徴

#### コミュニケーション支援

言語習得支援、通訳支援は自治体、民間団体、労働部の委託機関のすべてで実施されている。「外国人住民センター」では、市による中小企業支援施策として、企業内への通訳の派遣を行っている。各センターによる情報提供の刊行物は、数ヶ国語に翻訳され

て無償配布されている。また、韓国社会について学ぶ文化・マナー研修も盛んであり、外国人を対象に文化体験ツアーなどを実施している。

### 生活支援

安山市は計画都市であるため、居住地区と商業地区が明確に分かれている。外国人の多くは商業地区にある賃貸住宅に住み、外国人からの賃貸収入は地元経済を潤す貴重な収入源と認識されているため、いわゆる「入居拒否」問題は起きていない。外国人労働者が一般の居住地区に住居を借りたり、購入したりする状況にはまだない。市による公営住宅の提供などの施策はないが、企業の外国人寮への環境改善支援はおこなっている。

子どもの教育は、小学校入学に関しては文科省の指針により、居住を証明できれば、非正規滞在者であっても義務教育の対象になる。外国人の子供を対象に特別支援教室を設けることも学校長の判断によって可能である。中学校・高等学校に関しては学校長の裁量において入学の可否が左右されるため、外国人の子供も中学校までは義務教育化することを条例で定めることが検討されている。教育に手厚いのは、韓国の教育に熱心な国民性が影響していると思われる。

医療については、安山医師会やソウル大学病院の協力により、「外国人住民センター」において歯科診療、漢方治療も含め初期医療が無料で受けられる。政府の方針では医療サービスの対象者は、登録外国人に限られるが、安山市では条例により非正規滞在者でも区別なく診療が受けられることを定めている。

### 多文化共生のまちづくり

地域社会に対する啓発としては、民間団体、自治体ともに「フェスティバル」や「スピーチ大会」を主流に実施している。「外国人住民センター」は勤務する職員の人件費の他に、年間13億ウォンの事業費がかかるため、地域住民から市へ逆差別であるとの苦情も寄せられるが、外国人は「マイノリティ」であり、マイノリティが住みよい町は誰にとっても住みよい町であると説明している。

外国人当事者によるまちづくり参加として、安山市の始めた自警隊「元谷特別巡察隊」は、バングラディッシュ人の他、外国人6人で構成される夜警グループである。しかし、国籍の異なる住民が複雑に重なりあってくらす地域のため、住民感情への配慮が必要で

あり、仕組みとしてまだ定着はしていない印象があった。また、安山市は「安山グローバルボランティア隊」（外国人によるボランティア登録）などを受け付けている。

外国人のコミュニティリーダーの育成においては、NGOの「移住民センター」には自助組織支援の歴史がある。「安山外国人労働者センター」における多言語コミュニティFMは外国人住民に人気が高い。ホールや舞台などの施設貸し出しは「外国人住民センター」、「移住民センター」、「安山外国人労働者センター」の3カ所で行っているが、いずれも稼働率が高く、結婚式などに利用されている。

### 推進体制の整備

2007年4月「居住外国人支援条例・規則規程」制定、2008年11月「安山市在住外国人の人権改善に関する条例案」を策定した。施行されれば、韓国の自治体で初の外国人の人権に関する条例となる。

安山市では90年代より外国人支援の市民運動が活発であり、もともと基盤があったところに、2004年以降の政府、京畿道、安山市の、それぞれの強力なトップダウンが作用し、短期間のうちに全国で最も「多文化共生」施策の進んだ地域として知られることになった。計画都市で、元来、人口流動性が高いため、新しい施策に抵抗や制約が少なかったことも要因として挙げられた。法令整備や施策が急速にすすむ一方で、支援の現場では公的機関と民間団体で支援内容の重複も大きく、地域で調整をおこなっていくことが、今後の課題である。

<sup>1</sup> 安山市役所ウェブサイト ([http://www.iansan.net/00\\_main/main.jsp](http://www.iansan.net/00_main/main.jsp)) の統計データより算出した。

<sup>2</sup> 2007年現在、韓国の外国登録人数76万5429人。京畿道の外国登録人数23万4030人。韓国統計庁より。



## 【調査地域の概要】

図表 19 調査地域の概要（人口密度、人口増加率、高齢化率、財政力指数）

		概要		人口動態			外国人人口動態		産業構造		財政構造	備考
地域モデル	自治体名	総面積 (K m <sup>2</sup> )	人口密度 (1 K m <sup>2</sup> あたり)	総人口	人口増加率	高齢化率 (65歳以上の割合)	外国人登録者数	総人口における外国人登録者数の割合	産業大分類別従業員数 (第1位の産業)	全体に占める第1位の産業の構成比	自治体財政力指数	高齢化率の調査基準日
中心市街地型	東京都新宿区	18.23	17,016	310,206	4.65%	20.12%	31,856	10.27%	サービス業	23.90%	0.66	2008.1.1
	神戸市中央区	28.43	4,248	120,774	1.92%(*1)	21.71%	11,695	9.68%	サービス業	21.11%	0.64	2008.12.31
都市近郊型	東京都武蔵野市	10.73	12,500	134,417	2.21%	19.66%	2,393	1.78%	卸売・小売業	21.10%	1.63	2008.12.1
	大阪府豊中市	36.6	10,581	387,269	-0.32%	20.44%	4,857	1.25%	卸売・小売業	20.70%	0.97	2008.10.1
外国人多住型	愛知県豊田市	918.47	461	422,983	2.99%	15.66%	16,832	3.98%	製造業	44.80%	1.57	2009.1.1
	岐阜県美濃加茂市	74.81	744	55,639	3.42%	17.80%	6,200	11.14%	製造業	27.75%	0.77	2005 (H17) 国勢調査
地方型	島根県出雲市	543.43	272	147,985	-0.24%	25.09%	1,596	1.08%	卸売・小売業	22.9% (*2)	0.46	2008.12.31
	岩手県奥州市	993.35	130	128,689	-2.33%	27.92%	544	0.42%	卸売・小売業	23.01% (2004年)	0.37	2007.10.1

\*人口増加率：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」(2006年人口÷2001年人口-1)×100

\*産業大分類別従業員数：総務省統計局「事業所・企業統計調査」(H18.10.1)

\*(\*1) (\*2)は上位自治体の数値である。(\*1)は神戸市データ、(\*2)は島根県データ

\*自治体財政力指数：2006年度

1を下回れば地方交付税の交付団体であり、1を上回れば不交付団体となり財政に余裕があるとされている。

その定義は、基準財政収入額を基準財政需要額で割った数字の3年平均とされている。

出所：公開資料をもとに作成

図表 20 調査地域の推定人口 (2005年～2035年)

地域モデル	自治体名	指数 (2005年を100とした場合)		総人口(人)			
		2020	2035	2005	2010	2020	2035
中心市街地型	東京都新宿区	106.7	105.4	305,716	316,593	326,056	322,109
	兵庫県神戸市(*1)	<b>98.5</b>	<b>85.8</b>	1,525,393	1,535,415	1,501,950	1,372,748
都市近郊型	東京都武蔵野市	102.0	<b>98.0</b>	137,525	139,750	140,326	134,730
	大阪府豊中市	<b>92.3</b>	<b>79.0</b>	386,623	379,309	356,855	305,568
外国人多住型	愛知県豊田市	106.0	104.3	412,141	424,513	436,940	429,878
	岐阜県美濃加茂市	104.4	102.4	52,133	53,494	54,418	53,393
地方型	島根県出雲市	<b>93.1</b>	<b>82.3</b>	146,307	144,034	136,253	120,452
	岩手県奥州市	<b>88.5</b>	<b>74.3</b>	130,171	125,946	115,143	96,663

(\*1)神戸市データ

出所：国立社会保障・人口問題研究所 「日本の市区町村別将来推定人口（平成20年12月推計）」

図表 21 調査地域の外国人登録者数の推移(1990年、2000年、2008年)

地域モデル	自治体名	2008年			2000年			1990年			
		総人口	外国人登録者数	総人口における外国人登録者の割合	総人口	外国人登録者数	総人口における外国人登録者の割合	総人口	外国人登録者数	総人口における外国人登録者の割合	
中心市街地型	東京都新宿区	310,206	31,856	10.27%	285,197	21,780	7.64%	312,140	16,703	5.35%	調査基準日 外国人登録者数 出所
	神戸市中央区	120,774	11,695	9.68%	107,982	9,901	9.17%	116,279	10,432	8.97%	
都市近郊型	東京都武蔵野市	134,123	2,393	1.78%	130,747	2,240	1.71%	135,923	1,841	1.35%	各年1月1日 新宿区提供資料
	大阪府豊中市	387,269	4,857	1.25%	391,788	4,736	1.21%				
外国人多住型	愛知県豊田市	423,379	16,832	3.98%	348,256	8,737	2.51%	329,218	3,958	1.20%	2007年12月末 2000年3月末 1990年3月末 2008年は兵庫県国際交流課「県内外国人登録市区町村別人員数(上位20カ国)」 2000年、1990年は神戸市提供資料 総人口の調査基準日は各年10月1日となっている。 *外国人登録者数の基準日と異なる場合
	岐阜県美濃加茂市	55,639	6,200	11.14%	50,405	3,381	6.71%	42,868	391	0.91%	
地方型	島根県出雲市	147,985	1,596	1.08%	87,950	1,071	1.75%	82,993	369	0.44%	2007年4月1日 2000年1月1日 1990年1月1日 2007年12月末 2000年12月末 国籍別データは「市勢統計」(2007、2000、1990) 総人口は武蔵野市ウェブサイト「住民基本台帳人口」より引用)
	岩手県奥州市	128,689	544	0.42%	134,102	449	0.33%	133,539	146	0.10%	
海外	韓国 安山市	741,073	32,816	4.43%	575,574	8,662	1.50%	354,762	329	0.09%	2007年11月末 1998年12月1日 1990年11月末 豊田市提供資料「外国人登録国籍・在留資格別人員調査表」
	ドイツ デュースブルク市	495,668	74,959	15.12%	513,550	78,897	15.36%	535,230	76,331	14.26%	2008年11月末 2000年12月末 1990年12月末 美濃加茂市ウェブサイト「外国人登録国籍別男女別集計表」より引用
											2008年10月末 2000年度末 1990年度末 出雲市提供資料「外国人登録国籍別人員調査表」 【備考】2005年3月22日、旧出雲市・平田市・大社町・佐田町・多伎町・湖陵町が新設合併
											2008年11月末 2000年12月末 1990年12月末 奥州市提供資料「国籍別外国人登録者数」 【備考】2006年(H18)に、水沢市・江刺市・前沢町、胆沢町、衣川村が合併
											各年12月末 安山市ウェブサイト「人口統計データ」より引用
											2007年 2000年 1990年

\* 豊田市のみ、2000年の数値は1998年での数値となっている。  
\* 「外国人登録者数」は類似する統計データによる数値

図表 22 調査地域における国籍別外国人登録者数の推移(上位 10 位)

## 東京都新宿区

順位	2008 年			2000 年			1990 年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	韓国・朝鮮	14,201	44.6%	韓国・朝鮮	9,108	41.8%	韓国・朝鮮	7,485	44.8%
2	中国	9,285	29.1%	中国	6,794	31.2%	中国	5,932	35.5%
3	フランス	1,116	3.5%	フィリピン	729	3.3%	アメリカ	597	3.6%
4	フィリピン	927	2.9%	ミャンマー	714	3.3%	フィリピン	525	3.1%
5	ミャンマー	926	2.9%	アメリカ	676	3.1%	フランス	432	2.6%
6	アメリカ	757	2.4%	フランス	671	3.1%	イギリス	334	2.0%
7	タイ	719	2.3%	マレーシア	500	2.3%	タイ	168	1.0%
8	ネパール	428	1.3%	イギリス	396	1.8%	マレーシア	164	1.0%
9	イギリス	413	1.3%	タイ	391	1.8%	ブラジル	134	0.8%
10	マレーシア	281	0.9%	インドネシア	360	1.7%	ミャンマー	111	0.7%
外国人登録者数		31,856			21,780			16,703	

## 神戸市中央区

順位	2008 年			2000 年			1990 年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	中国	5,821	49.8%	中国	4,445	44.9%	中国	4,634	44.4%
2	韓国・朝鮮	3,336	28.5%	韓国・朝鮮	3,551	35.9%	韓国・朝鮮	3,883	37.2%
3	インド	694	5.9%	インド	649	6.6%	インド	694	6.7%
4	米国	251	2.1%	米国	190	1.9%	米国	280	2.7%
5	フィリピン	185	1.6%	英国	138	1.4%	英国	158	1.5%
6	英国	160	1.4%	フィリピン	112	1.1%	フィリピン	99	0.9%
7	タイ	104	0.9%	タイ	89	0.9%	タイ	96	0.9%
8	ベトナム	102	0.9%	ベトナム	79	0.8%	ベトナム	49	0.5%
9	カナダ	88	0.8%	カナダ	62	0.6%	カナダ	39	0.4%
10	ネパール	72	0.6%	オーストラリア	59	0.6%	イラン	30	0.3%
外国人登録者数		11,695			9,901			10,432	

## 東京都武蔵野市

順位	2008年			2000年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	中国	872	36.4%	中国	806	36.0%	中国	540	29.3%
2	韓国・朝鮮	595	24.9%	韓国・朝鮮	582	26.0%	韓国・朝鮮	440	23.9%
3	米国	226	9.4%	米国	286	12.8%	米国	268	14.6%
4	フィリピン	92	3.8%	ブラジル	89	4.0%	英国	70	3.8%
5	英国	89	3.7%	フィリピン	88	3.9%	フィリピン	41	2.2%
6	カナダ	53	2.2%	英国	73	3.3%	カナダ	31	1.7%
7	オーストラリア	43	1.8%	カナダ	57	2.5%	マレーシア	31	1.7%
8	タイ	40	1.7%	インド	48	2.1%	タイ	19	1.0%
9	インド	39	1.6%	オーストラリア	46	2.1%	オーストラリア	18	1.0%
10	フランス	32	1.3%	タイ	37	1.7%	西ドイツ	17	0.9%
	外国人登録者数	2,393			2,240			1,841	

## 大阪府豊中市

順位	2008年			2000年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	韓国・朝鮮	2,495	51.4%	韓国・朝鮮	2,838	59.9%			
2	中国	1,201	24.7%	中国	909	19.2%			
3	フィリピン	161	3.3%	ブラジル	149	3.1%			
4	米国	134	2.8%	米国	133	2.8%			
5	ベトナム	119	2.5%	フィリピン	93	2.0%			
6	ブラジル	93	1.9%	ペルー	61	1.3%			
7	タイ	61	1.3%	その他	553	11.7%			
8	インドネシア	61	1.3%						
9	ペルー	58	1.2%						
10	その他	559	11.5%						
	外国人登録者数	4,857			4,736				

## 愛知県豊田市

順位	2008年			1998年*			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	ブラジル	7,848	46.6%	ブラジル	4,897	56.0%	韓国・朝鮮	2,011	50.8%
2	中国	3,127	18.6%	韓国・朝鮮	1,884	21.6%	ブラジル	1,370	34.6%
3	韓国・朝鮮	1,563	9.3%	中国	609	7.0%	中国	191	4.8%
4	フィリピン	1,158	6.9%	ペルー	404	4.6%	フィリピン	99	2.5%
5	ペルー	802	4.8%	フィリピン	357	4.1%	ペルー	66	1.7%
6	ベトナム	553	3.3%	インドネシア	144	1.6%	米国	61	1.5%
7	インドネシア	344	2.0%	ネパール	71	0.8%	インドネシア	57	1.4%
8	タイ	310	1.8%	タイ	53	0.6%	マレーシア	21	0.5%
9	ネパール	204	1.2%	米国	51	0.6%	ベトナム	12	0.3%
10	インド	176	1.0%	インド	45	0.5%	タイ	12	0.3%
	外国人登録者数	16,832			8,737			3,958	

\*2000年ではなく、1998年の統計である。

## 岐阜県美濃加茂市

順位	2008年			2000年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	ブラジル	3,808	61.4%	ブラジル	2,464	72.9%	韓国・朝鮮	217	55.5%
2	フィリピン	1,570	25.3%	フィリピン	472	14.0%	ブラジル	134	34.3%
3	中国	471	7.6%	韓国・朝鮮	152	4.5%	中国	19	4.9%
4	韓国・朝鮮	113	1.8%	中国	116	3.4%	フィリピン	9	2.3%
5	ペルー	112	1.8%	ペルー	89	2.6%	その他	5	1.3%
6	ベトナム	47	0.8%	ベトナム	20	0.6%			
7	米国	13	0.2%	ルーマニア	17	0.5%			
8	ボリビア	12	0.2%						
	外国人登録者数	6,200			3,381			391	

## 島根県出雲市

順位	2008年			2000年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	ブラジル	652	40.9%	ブラジル	945	88.2%	韓国・朝鮮	242	65.6%
2	中国	532	33.3%	中国	220	20.5%	中国	63	17.1%
3	韓国・朝鮮	179	11.2%	韓国・朝鮮	196	18.3%	フィリピン	27	7.3%
4	フィリピン	130	8.1%	フィリピン	92	8.6%	米国	12	3.3%
5	バングラディシュ	22	1.4%	米国	13	1.2%			
6	インドネシア	20	1.3%						
7	米国	19	1.2%						
外国人登録者数		1,596			1,071			369	

## 岩手県奥州市

順位	2008年			2000年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	中国	302	55.5%	中国	146	32.5%	韓国・朝鮮	66	45.2%
2	フィリピン	89	16.4%	フィリピン	92	20.5%	フィリピン	48	32.9%
3	韓国・朝鮮	87	16.0%	韓国・朝鮮	79	17.6%	中国	14	9.6%
4	米国	14	2.6%	ブラジル	79	17.6%			
5	インドネシア	11	2.0%	米国	15	3.3%			
6	ブラジル	10	1.8%						
外国人登録者数		544			449			146	

- \* 外国人登録者数が10人以上の国籍のみを記載している。
- \* 「韓国・朝鮮」籍については、個別に算出している自治体や表記が異なる自治体もあったが、「韓国・朝鮮」籍として合算し、表記も統一した。
- \* 出雲市・奥州市の2000年、1990年の統計は、主要国籍のみの記載である。

出所：自治体からの提供資料および公開資料をもとに作成(調査基準日は図表21の[調査基準日]を参照)

## 韓国・安山市

順位	2008年			2001年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	中国	19,413	65.4%	中国	3,116	40.5%			
2	ベトナム	2,085	7.0%	インドネシア	1,047	13.6%			
3	フィリピン	1,720	5.8%	ベトナム	821	10.7%			
4	インドネシア	1,541	5.2%	フィリピン	795	10.3%			
5	タイ	708	2.4%	日本	113	1.5%			
6	モンゴル	680	2.3%	アメリカ	107	1.4%			
7	スリランカ	540	1.8%	イギリス	7	0.1%			
8	ロシア	487	1.6%	ドイツ	2	0.0%			
9	バングラディシュ	436	1.5%						
10	ウズベキスタン	402	1.4%						
外国人登録者数		29,673			7,692				

※2001年は「主要な国」のみ記述あり

出所：公開資料をもとに作成

## ドイツ・デュースブルク市

順位	2007年			2000年			1990年		
	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比	国籍	人数	外国人人口に占める構成比
1	トルコ	41,079	54.8%	トルコ	46,676	59.2%	トルコ	46,196	60.5%
2	旧ユーゴスラビア	8,795	11.7%	旧ユーゴスラビア	9,524	12.1%	旧ユーゴスラビア	7,203	9.4%
3	イタリア	3,406	4.5%	イタリア	4,024	5.1%	イタリア	4,103	5.4%
4	ポーランド	3,352	4.5%	ギリシャ	2,101	2.7%	ポーランド	4,261	5.6%
5	ギリシャ	1,914	2.6%	ポーランド	1,830	2.3%	オランダ	2,357	3.1%
6	オランダ	1,462	2.0%	オランダ	1,629	2.1%	ギリシャ	1,866	2.4%
7	モロッコ	984	1.3%	EU全体	10,820	13.7%	EU全体	10,956	14.4%
8	スペイン	891	1.2%						
9	イラク	771	1.0%						
10	ブルガリア	709	0.9%						
外国人		74,959			78,897			76,331	

出所：公開資料をもとに作成



図表 23 調査地域における在留資格別外国人登録者数の推移(上位 10 位)

東京都新宿区

順位	2008 年			2000 年			1990 年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	留学	5,132	16.1%	就学	2,899	13.3%	留学	2,722	16.3%
2	家族滞在	3,851	12.1%	家族滞在	2,798	12.8%	日本人の配偶者等	1,963	11.8%
3	就学	3,849	12.1%	留学	2,774	12.7%	家族滞在	1,509	9.0%
4	永住者	3,719	11.7%	日本人の配偶者等	2,264	10.4%	永住者	1,388	8.3%
5	人文知識・国際業務	2,305	7.2%	短期滞在	1,971	9.0%	協定永住	979	5.9%
6	日本人の配偶者等	2,263	7.1%	特別永住者	1,699	7.8%	観光等	823	4.9%
7	その他の在留資格	2,213	6.9%	人文知識・国際業務	1,267	5.8%	貿易従事者	539	3.2%
8	特別永住者	1,543	4.8%	その他の在留資格	1,238	5.7%	演劇スポーツ活動	351	2.1%
9	短期滞在	1,542	4.8%	定住者	1,080	5.0%	技術研修者	101	0.6%
10	定住者	1,344	4.2%	永住者	1,033	4.7%	労働従事者(コック)	81	0.5%
外国人登録者数		31,856		21,780			16,703		

◇ 各年1月1日。新宿区提供資料。

兵庫県

順位	2008 年(2007 年 12 月末)			2000 年(2000 年 12 月末)			1990 年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	特別永住者	51,347	50.6%	特別永住者	61,520	61.7%			
2	永住者	16,800	16.5%	永住者	11,140	11.2%			
3	日本人の配偶者等	5,919	5.8%	定住者	6,152	6.2%			
4	定住者	5,301	5.2%	日本人の配偶者等	6,024	6.0%			
5	留学	3,856	3.8%	家族滞在	2,984	3.0%			
6	特定活動	3,442	3.4%	留学	2,260	2.3%			
7	家族滞在	3,403	3.4%	特定活動	1,261	1.3%			
8	研修	2,821	2.8%	人文知識・国際業務	1,270	1.3%			
9	人文知識・国際業務	1,765	1.7%	研修	1,030	1.0%			
10	就学	1,491	1.5%	興行	812	0.8%			

◇ 神戸市の統計が入手できなかったため、兵庫県統計（法務省「在留外国人統計」）で代用。

## 東京都武蔵野市

順位	2008年(11月末)			2000年			1990年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	留学	454	18.8%						
2	永住者	430	17.8%						
3	特別永住者	293	12.1%						
4	日本人の配偶者等	288	11.9%						
5	人文知識・国際業務	227	9.4%						
6	家族滞在	142	5.9%						
7	就学	81	3.4%						
8	定住者	80	3.3%						
9	技術	67	2.8%						
10	技能	60	2.5%						
	外国人登録者数	2,393			2,240			1,841	

◇ 武蔵野市提供資料

## 大阪府

順位	2008年(2007年12月末)			2000年(2000年12月末)			1990年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	特別永住者	113,404	53.6%	特別永住者	137,586	66.1%			
2	永住者	30,384	14.3%	永住者	17,232	8.3%			
3	日本人の配偶者等	13,190	6.2%	日本人の配偶者等	13,950	6.7%			
4	留学	12,378	5.8%	定住者	12,550	6.0%			
5	定住者	11,473	5.4%	留学	6,323	3.0%			
6	人文知識・国際業務	5,503	2.6%	家族滞在	3,974	1.9%			
7	家族滞在	5,088	2.4%	人文知識・国際業務	2,657	1.3%			
8	特定活動	3,647	1.7%	短期滞在	2,570	1.2%			
9	研修	3,130	1.5%	就学	1,634	0.8%			
10	就学	2,177	1.0%	永住者の配偶者等	1,297	0.6%			

◇ 豊中市の統計が入手できなかったため、大阪府統計（法務省「在留外国人統計」）で代用した。

## 愛知県豊田市

順位	2008年(12月1日)			1998年(12月1日)*			1990年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	永住者	5,195	30.9%	定住者	3,302	37.8%			
2	定住者	3,819	22.7%	日本人の配偶者等	2,430	27.8%			
3	日本人の配偶者等	1,767	10.5%	特別永住者	1,784	20.4%			
4	特別永住者	1,312	7.8%	研修	251	2.9%			
5	特定活動	1,107	6.6%	永住者	169	1.9%			
6	研修	895	5.3%	家族滞在	130	1.5%			
7	家族滞在	666	4.0%	短期滞在	124	1.4%			
8	企業内転勤	468	2.8%	留学	85	1.0%			
9	技術	378	2.2%	企業内転勤	73	0.8%			
10	資格なし	301	1.8%	資格なし	70	0.8%			
	外国人登録者数	16,832			8,737			3,958	

◇ (\*) 2000年ではなく1998年の統計である。1990年は未把握。

◇ 豊田市提供資料。

## 岐阜県美濃加茂市

順位	2008年(2007年12月末)			2000年			1990年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	定住者	2,663	48.8%						
2	永住者	1,361	24.9%						
3	日本人の配偶者等	755	13.8%						
4	特定活動	189	3.0%						
5	研修	187	3.0%						
6	特別永住者	103	1.7%						
7	興行	10	0.1%						
	外国人登録者数	6,200			3,381			391	

◇ 2000年、1990年は未把握。

◇ 美濃加茂市提供資料。

## 島根県出雲市

順位	2008年(2007年12月末)			2000年			1990年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	定住者	635	32.9%						
2	日本人の配偶者等	401	20.8%						
3	特定活動	237	12.3%						
4	研修	197	10.2%						
5	特別永住者	168	8.7%						
6	永住者	164	8.5%						
7	家族滞在	27	1.4%						
8	留学	25	1.3%						
9	興行	21	1.1%						
10	人文知識・国際業務	19	1.0%						
	外国人登録者数	1,596			1,071			369	

◇ 2000年、1990年は未把握。

◇ 出雲市提供資料。

## 岩手県奥州市

順位	2008年(11月末)			2000年			1990年		
	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合	在留資格	人数	全体に占める割合
1	永住者	160	29.4%						
2	日本人の配偶者等	112	20.6%						
3	特定活動	66	12.1%						
4	特別永住者	59	10.8%						
5	定住者	51	9.4%						
6	研修	49	9.0%						
	外国人登録者数	544			449			146	

◇ 2000年、1990年は未把握。

◇ 奥州市提供資料。

◇ 10人以上の在留資格のみを記載している。

出所：自治体からの提供資料および公開資料を元に作成

図表 24 調査地域における国籍別在留資格別クロス集計（2000年、2007年）4自治体のみ  
愛知県豊田市

2008年(12月1日)					1998年(12月1日)			
順位	在留資格	国籍	人数	合計	在留資格	国籍	人数	合計
1	永住者	ブラジル	3,418	5,195	定住者	ブラジル	2,868	3,302
		中国	678			ペルー	226	
		ペルー	444			中国	137	
		フィリピン	400			フィリピン	34	
		その他	255			その他	37	
2	定住者	ブラジル	3,213	3,819	日本人配偶者等	ブラジル	1,947	2,430
		ペルー	224			フィリピン	162	
		フィリピン	206			中国	145	
		中国	108			ペルー	94	
		その他	68			その他	82	
3	日本人の配偶者等	ブラジル	1,046	1,767	特別永住者	韓国・朝鮮	1,783	1,784
		フィリピン	284			その他	1	
		中国	229					
		ペルー	39					
		その他	169					
4	特別永住者	韓国・朝鮮	1,311	1,312	研修	インドネシア	109	251
		中国	1			中国	60	
						フィリピン	19	
						インド	18	
						その他	45	
5	特定活動	中国	689	1,107	永住者	中国	66	169
		ベトナム	268			フィリピン	45	
		インドネシア	91			韓国・朝鮮	31	
		モンゴル	26			ブラジル	19	
		その他	33			その他	8	
6	研修	中国	529	895	家族滞在	中国	57	130
		ベトナム	166			インドネシア	9	
		インドネシア	67			韓国	9	
		タイ	60			ブラジル	9	
		その他	73			その他	46	
7	家族滞在	中国	283	666	短期滞在	ペルー	55	124
		インド	80			ネパール	19	
		インドネシア	59			ブラジル	15	
		韓国	34			パキスタン	9	
		その他	210			その他	26	
8	企業内転勤	中国	155	468	留学	中国	47	85
		タイ	122			韓国	19	
		インド	57			その他	19	
		インドネシア	23					
		その他	111					
9	技術	中国	143	378	企業内転勤	タイ	17	73
		ベトナム	46			中国	12	
		韓国	43			インドネシア	11	
		タイ	34			ブラジル	10	
		その他	112			その他	23	
10	資格なし	フィリピン	91	301	資格なし	ネパール	26	70
		ネパール	79			フィリピン	18	
		ペルー	54			ペルー	17	
		インドネシア	22			その他	9	
		その他	55					

出所：豊田市提供資料および公開資料をもとに作成

## 岐阜県美濃加茂市

2007年(3月8日)				
順位	在留資格	国籍	人数	合計
1	定住者	ブラジル	2,147	2,663
		フィリピン	477	
		中国	1	
		その他	38	
2	永住者	ブラジル	964	1,361
		フィリピン	318	
		中国	22	
		韓国・朝鮮	4	
		その他	53	
3	日本人の配偶者等	ブラジル	585	755
		フィリピン	127	
		中国	17	
		韓国・朝鮮	3	
		その他	38	
4	特定活動	中国	114	189
		フィリピン	55	
		その他	20	
5	研修	中国	118	187
		フィリピン	46	
		その他	23	
6	特別永住者	韓国・朝鮮	103	103
7	興行	フィリピン	6	10
		中国	4	
8	その他	フィリピン	66	189
		中国	50	
		ブラジル	32	
		韓国・朝鮮	2	
		その他	39	

◇ 美濃加茂市提供資料

出所：美濃加茂市提供資料および公開資料をもとに作成

## 島根県出雲市

2008年(2007年12月末)				
順位	在留資格	国籍	人数	合計
1	定住者	ブラジル	619	635
		中国	9	
		フィリピン	7	
2	日本人の配偶者等	ブラジル	305	401
		フィリピン	48	
		中国	34	
		その他	14	
3	特定活動	中国	233	237
		ベトナム	3	
		オーストラリア	1	
4	研修	中国	188	197
		インドネシア	5	
		ベトナム	3	
		ロシア	1	
5	特別永住者	韓国・朝鮮	167	168
		オーストラリア	1	

## 岩手県奥州市

2008年(2008年11月末)				
順位	在留資格	国籍	人数	合計
1	永住者	中国	86	160
		フィリピン	49	
		韓国・朝鮮	8	
		その他	17	
2	日本人の配偶者等	中国	60	112
		フィリピン	28	
		韓国・朝鮮	14	
		その他	10	
3	特定活動	中国	62	66
		インドネシア	4	
4	特別永住者	韓国・朝鮮	59	59
5	研修	中国	46	49
		インドネシア	3	

出所：自治体からの提供資料および公開資料を元に作成

**【参考文献】**

(書籍・論文)

- 久保山亮 「ドイツの移民政策—移民国型政策へのシフト？」小井土彰宏（編著）『移民政策の国際比較』明石書店 2003
- 近藤潤三 『統一ドイツの外国人問題—外来民問題の文脈で—』木鐸社 2002
- 近藤潤三 『移民国としてのドイツ—社会統合と平行社会のゆくえ—』木鐸社 2007
- 高橋秀寿 「レイシズムとその社会的背景—ドイツにおける「外国人問題」と再帰的近代化」
- 宮川喬・梶田孝道編『マイノリティと社会構造』東京大学出版会 2002
- 田中宏編著『在日コリアン権利宣言』岩波書店 2002
- 丹野清人『越境する雇用システムと外国人労働者』東京大学出版会 2007
- トレンハルト・D.（編著）『新移民大陸ヨーロッパ』明石書店 1994
- 広渡清吾 「外国人受け入れの法的論理」伊豫谷登士翁・梶田孝道 編 『外国人労働者論』弘文堂 1992
- 広渡清吾 『統一ドイツの法変動—統一の一つの決算』有信堂 1996
- 丸尾眞「ドイツ移民法における統合コースの現状及び課題」『ESRI Discussion Paper Series』No.189 内閣府経済社会総合研究所 2007
- 山本健兒 『国際労働力移動の空間—ドイツに定住する外国人労働者』古今書院 1995
- 吉富志津代『多文化共生社会と外国人コミュニティの力』現代人文社 2008

(報告書・資料等)

- IIHOE [人と地域と地球のための国際研究所]「在住外国人地域コミュニティ育成事業報告書」(平成19年度(財)岐阜県国際交流センター委託事業) 2008
- 愛知県「愛知県の国際化に関する県民意識調査結果」2008
- 外国人集住都市会議「外国人集住都市会議みのかも2007報告書」外国人集住都市会議 2008
- 共住懇「おおくぼの声 おおくぼの顔 おおくぼの夢」共住懇 2008
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推定人口(平成20年12月推計)」2008
- 財団法人入管協会「在留外国人統計」平成3年版、平成13年版、平成20年版
- 全国市町村国際文化研修所(JIAM)「国際文化研修 特集：多文化共生」(Vo.62)全国市町村国際文化研修所(JIAM) 2009.1
- 総務省(2006a)「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」2006
- 総務省(2006b)「地域における多文化共生推進プラン」2006
- 総務省(2006c)「多文化共生に関する研究会報告書2007」2007
- 総務省統計局「事業所・企業統計調査」(H18.10.1) 2006
- 多文化共生センター「多文化共生に関する自治体の取組みの現状～地方自治体における多文化共生施策調査報告書～」多文化共生センター 2007
- 多文化共生センター東京21「東京都23区の公立学校における外国籍児童・生徒の教育の実態調査報告(Vol.1～Vol.4)」：多文化共生センター東京 2000～2004



- 田村太郎（他） 「多文化共生に関する現状および JICA での取り組み状況にかかる基礎分析」  
『独立行政法人国際協力機構 客員研究員報告書』独立行政法人国際協力機構 国際協力総合  
研修所 2007
- 中部経済産業局 「東海地域の製造業に働く外国人労働者の実態と共生に向けた取組事例に関  
する調査」 中部経済産業局 2007
- 東京外国語大学 多言語・多文化教育研究センター「多言語・多文化ブックレット(No.1～No.6 )」  
東京外国語大学 多言語・多文化教育研究センター 2007
- 法務省入国管理局 「毎年末における外国人登録者統計について」 1998～2007 (各年)
- 労働政策研究・研修機構 「ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—」 『労働政策研  
究報告書』 No.69 2006
- 労働政策研究・研修機構 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・  
伊・蘭 5 カ国比較調査—」 『労働政策研究報告書』 No.59 2006
- 東北大学グローバル COE プログラム 「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」  
GEMC Journal No.1 2009
- 新宿区 「平成 20 年度新宿区多文化共生関連施策一覧」 2008
- 神戸市 「KOBE 2010」 中央区／区別計画 1996.3
- 神戸市中央区 「中央区・中期計画」 2005.6
- 武蔵野市 「市勢統計」 1990、2000、2007
- 武蔵野市 「住民基本台帳人口」 2008
- 豊中市 「推計人口」 2008
- 豊中市文化芸術国際室 「国際化施策推進基本方針—共に生き共にすすめる地域の国際化」 2000
- 豊中市 「国際化施策推進方針に基づく施策実施状況報告書」 2007
- 財団法人とよなか国際交流協会 「2007 年度事業報告書」 「2008 年事業計画書」
- 豊田市総合企画部国際課 「平成 20 年版 豊田市の国際化（現状と取組み）」 2008
- 美濃加茂市経営企画部多文化共生室 「多文化共生」 2008
- 出雲市 「出雲市人権施策推進基本方針」 2008
- 出雲市 「21 世紀出雲のグランドデザイン」
- 出雲市 「出雲市外国人登録者数一覧表」 平成 19 年・20 年度
- 出雲市 「外国人登録国籍別人員調査表」 2008 年 3 月末
- 出雲市 「在留資格毎国籍別人員表」 2007 年 12 月末
- 奥州市 「国籍別外国人登録者数」 1990 年、2000 年、2008 年、
- 奥州市 「在留外国人の在留資格人員」 平成 20 年（2008 年）11 月 30 日

## 【ヒアリング先一覧】

## 国内調査

東京都新宿区	財団法人新宿文化・国際交流財団 多文化共生室
	共住懇
神戸市中央区	神戸市中央区役所まちづくり推進課 事業推進係
	神戸市国際文化観光局国際推進室国際交流課
	NGO 神戸外国人救援ネット
東京都武蔵野市	武蔵野市国際交流協会
	ピナツボ復興むさしのネット（ピナツト）
	特定非営利活動法人 ACTION
大阪府豊中市	豊中市人権文化部文化芸術国際室
	財団法人とよなか国際交流協会
愛知県豊田市	豊田市総合企画部国際課
	特定非営利活動法人 保見ヶ丘ラテンアメリカセンター
岐阜県美濃加茂市	美濃加茂市経営企画部多文化共生室
	特定非営利活動法人 ブラジル友の会
島根県出雲市	出雲市文化企画部国際交流課
	日本語ボランティア「ゆうわ」
	日本語教室「ハローメイツ出雲」
岩手県奥州市	奥州市総合政策部まちづくり推進課
	奥州市国際交流協会
	水沢日本語教室
	外国人市民の方（中国出身）

## 海外調査

韓国・安山市	安山外国人住民センター（市施設）
	労働部雇用センター（労働部施設）
	安山市外国人労働者センター（労働部委託先）
	安山 YMCA（NGO）
	安山 YWCA（NGO）
	安山移住民センター（NGO）
ドイツ・ デュースブルク市	統合担当局（Referat für Integration）
	移住と統合のための諮問委員会（Beirat für Zuwanderung und Integration）
	民衆大学／国際センター（Volkshochschule/Internationales Zentrum : VHS/IZ）
	デュースブルク市開発公社（Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH : EG-DU）
	労働者福祉協会（Arbeiterwohlfahrt）
	トルコ人教師協会（Türkischer Lehrerverein e.V.）
	トルコ人企業家協会（Duisburg ve çevresi Türk İş Adamları Derneği : TIAD）
	DITIB Duisburg 他イスラーム団体
	移民企業協会（Migrantenunternehmen MUT e.V.）
ドイツ - トルコ対話協会（Gesellschaft für deutsch-türkischen Dialog e.V.）	

## 【第三分科会メンバー 一覧】

石川真作（いしかわ しんさく）	*ドイツ調査
河村楨子（かわむら まきこ）	*第2章
鈴木暁子（すずき あきこ）	*第4章
田村太郎（たむら たろう）	*第1章、第5章
土井佳彦（どい よしひこ）	*第2章
堀西雅亮（ほりにし まさあき）	*第3章
前川典子（まえかわ のりこ）	*韓国調査
山本千恵（やまもと ちえ）	*第3章

<事業委員会>

石 弘之	東京農業大学 教授
池上 清子	国連人口基金 東京事務所 所長
小川 全夫	山口県立大学大学院 教授 (熊本学園大学 教授)
後藤 純一	神戸大学 教授 (慶應義塾大学 教授)
田村 太郎	ダイバーシティ研究所 代表理事
安里 和晃	京都大学大学院 准教授、笹川平和財団 特別研究員
茶野 順子	笹川平和財団 常務理事

<第一分科会>

後藤 純一	神戸大学 教授 (慶應義塾大学 教授)
明石 純一	筑波大学大学院 助教
宣 元錫	中央大学 講師
張 銘今	神戸大学大学院 (台湾国立台中技術学院 講師)
松下 奈美子	一橋大学大学院
李 賢珠	筑波大学大学院

<第二分科会>

安里 和晃	京都大学大学院 准教授、笹川平和財団 特別研究員
明石 純一	筑波大学大学院 助教
宣 元錫	中央大学 講師
細田 尚美	京都大学 研究員 (香川大学 講師)
岡室 美恵子	笹川平和財団 主任研究員

<第三分科会>

田村 太郎	ダイバーシティ研究所 代表理事
石川 真作	大阪大学 (京都文教大学人間学研究所 客員研究員)
河村 禎子	多文化共生リソースセンター東海 事務局長
鈴木 暁子	ダイバーシティ研究所 理事・研究主幹
土井 佳彦	多文化共生リソースセンター東海 代表理事
堀西 雅亮	多文化共生センター大阪 副代表理事
山本 千恵	やまもと行政書士事務所 所長

<事務局>

岡室 美恵子  
窪田 新一  
前川 典子  
茂田 栄子  
小成 文子

※各分科会の構成・所属は2008年度のもので、  
( ) は2011年4月1日時点の所属です。

---

発 行 笹川平和財団

〒107-8523 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル4階  
TEL 03-6229-5400 (代表)

発行日 (初版) 2010年1月  
発行日 (PDF版) 2011年9月

---