

経済企画庁短期集中委託調査報告概要

「国際的な労働移動に関する調査」

平成11年4月22日

総合計画局労働班

1. 目的

グローバル化部会での議論に資することを目的に、「多様で開かれた社会」の構築、少子高齢化への対応の観点から、今後の移民・外国人労働者受入れ政策の方向性を検討した。なお、本研究会における移民、外国人労働者の定義は別紙のとおりとした。

委託先：三井情報開発株式会社総合研究所
研究会メンバー（敬称略）

座長	依光 正哲	一橋大学 社会学部 教授
座長代理	井口 泰	関西学院大学 経済学部 教授
委員	小島 宏	国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部長
〃	佐野 哲	日本労働研究機構 主任研究員補佐

2. 検討の視点

移民・外国人労働者受入れの方向性を、主に次の4つの視点から検討した。

(1) 企業の活性化にとってどのように評価しえるか

我が国企業活動の効率化、付加価値創出能力の向上にとってどのように評価しえるか。また、企業組織における意思決定と人材評価の透明化(企業レベルでみた「開かれた社会」)にとってどのように評価しえるか。

(2) 地域社会における受容力という側面からどのように評価しえるか

地域レベルでみた「開かれた社会」とは、市民の安全と福祉のレベルを担保しながら、様々な価値観、思想を許容する差別と偏見のない社会を指す。「開かれた社会」とするためにはどのような社会的土壌が必要なのか。

(3) 我が国の経済的発展からどのように評価しえるか

我が国経済の世界的プレゼンスの維持、少子高齢化への対応、我が国産業の構造転換・高度化という側面からみてどのように評価しえるか。

(4) アジアの経済的発展からみてどのように評価しえるか

アジア経済圏の形成、各国における雇用創出、技術移転、域内の産業ネットワークの構築などの側面からみてどのように評価しえるか。

3. 国際的な労働移動に対する今後の我が国の対応の方向性及び政策決定にあたって留意すべき事項

(1) 今後の方向性

① 移民受入れについて

我が国で一定期間以上合法的に就労し、今後もその能力を発揮して我が国と周辺諸国との関係発展に寄与できると期待される外国人に対し、その国籍を維持しながら、我が国で就労し滞在するための安定的な地位を付与することを検討すべきである。この一環として、永住や帰化手続きの透明化を図り、希望する外国人が一定要件を満たせば永住権や国籍の取得が現在よりも円滑に行なえるようにすべきである。

なお、伝統的移民国の移民受入れ方式によって我が国が移民を計画的に受け入れるという方法は、我が国社会に及ぼす影響が大きくしかも非常に高いリスクを伴うことから、慎重な検討が必要であり、現時点では推奨することはできない。

②専門的・技術的労働者の受入れについて

我が国企業活動の効率化、付加価値創出能力の向上、新規産業の創出等、産業の構造転換のためには、専門的・技術的労働者の受入れを積極的に進めなければならない。

特に東アジア地域との間では、長期的視点から人材育成と交流のためのパートナーシップを形成する必要がある。外国人留学生の受入れ拡大のための制度整備、海外の大学生の日本企業でのインターンシップの機会拡充、卒業後の我が国国内での就労支援が求められる。また、東アジア地域における国際的な人材 幹旋ネットワークの形成についても検討すべきである。

③その他職業に従事する労働者受入れについて

現在、我が国が積極的に受け入れている専門的・技術的労働者と、受入れには慎重に対処することとしているいわゆる単純労働者の間に、中間的な労働者(職業)が存在する。

この中間的な職業に従事する労働者の受入れは、我が国の技能実習制度を充実・発展させるなど様々な方法で拡大することが可能であり、また、アジアへの技能の効果的移転の観点から検討すべきものである。

ただし、受入れ国という立場で我が国と欧州諸国を比較した場合、我が国の特色の1つとして、周辺に巨大な人口を有し、かつ経済的に発展途上にある 国が多いという点が挙げられる。我が国との就業機会の格差、賃金格差をインセンティブとして、巨大な潜在的流入圧力が存在していることに留意すべきである。

日本人との競争を避けるため、失業情勢の悪化など労働市場の変化に対応して上陸許可の停止等の適切かつ迅速な処置が講じられるよう入国管理制度の機能を拡充し、合わせて政府内で円滑な連携を確保する措置について検討すべきである。

④社会保障制度における外国人への対応と地域における社会的統合の促進

社会保障制度においては、日本に住む全ての人に適用する原則に立って、外国人労働者の医療保険、年金、雇用保険への加入を促進することが必要である。この一環として、公的年金制度については、外国人への対応として設けられた脱退一時金制度の周知に努める必要がある。また、外国人労働者への適正な社会保険の適用を図る観点から、その実態に即して制度を見直していく必要がある。

また、「開かれた地域社会」構築に向けて、政府としては、地方自治体からNGOに至る関係諸団体における外国人の社会的統合のための活動を支援・促進するため、教育、保健衛生、住宅、人権の擁護などの活動状況をモニターし、必要に応じ、助成・支援策や法制度の整備・改善を図ることが求められる。

⑤アジアにおける国際的な労働移動に関する連携強化

我が国と周辺アジア諸国の間で既に行なわれている国際的な労働移動と外国人政策のモニタリングを継続・強化するとともに、政策交流を促進させていく必要がある。

また、不法就労対策については、海外の関係機関との連携により、人権に配慮しつつ予防から摘発に至る効果的な施策を強化、拡大する必要がある。

なお、アジア諸国に対する直接投資やODAの実施にあたっては、地域内格差の是正や無秩序な労働力流出防止という側面にも十分に配慮する必要がある。

(2) 政策決定にあたって留意すべき事項

①主体的選択の重要性

国際的な労働移動は、受入れ国にとっては異文化の移入と同じ意味を持つ。我が国で移民・外国人労働者の受入れ拡大を考える場合、それが我が国の国の姿、文化、さらには日本人という概念自体に長期的に大きな影響を与えていくことになるため、我が国のこれからのあるべき姿とあわせて、国民各階層が議論をしつくし、国家・国民の主体的選択によって移民・外国人労働者政策の方向を決断すべきである。

②多元的な価値を認める社会の構築

戦後の我が国は、高品質で低価格の製品が生産できるシステムを活用したものの作りの優位性で、世界経済に貢献してきた。しかしながら、アジア諸国の追い上げや情報化に伴う生産要素としての集团的秩序の相対的な価値の低下の中で、もはやこれまでのようなスタイルで世界に貢献していくことは不可能である。今後は様々な価値観、思想がぶつかり合い、そのダイナミズムを通じて新たな価値を形成して行く必要がある。

また、20世紀の科学主義は、人類によって形成された科学的知見を統一的倫理基準のもとにコントロールできないという悲劇を生み出している。核・遺伝子・環境など、その影響は一国に止まらず人類の生存自体に影響を及ぼしている。これらの科学的知見を人類共有の財産として管理しえる、民族や宗教を超えた統一的倫理基準の形成が急がれる。

様々な価値観、思想が市民権を持つ「開かれた社会」を構築できれば、異質の人間の交流の中から「新たな文化」が生み出され、我が国が21世紀の世界の平和と発展に重要な役割を担うための条件整備に資するものと考えられる。

一方で、我が国が外国の優れた文化・思想・技術などと交流し吸収するためには、外国の人々が安心して住み続けられる環境をつくる必要がある。このため、受入れに伴う社会的コストに対する対応を明確にするとともに、マイノリティーに対する社会的包容力などの社会的・精神的土壌が醸成されていることが大前提になる。この土壌がなければ、大きな社会的混乱を招くことになる。

特に、移民受入れという政策への転換を検討するにあたっては、以上の点を十分念頭においておく必要がある。

③諸外国の制度・経験の活用

世界中どこの国でも、国際的な労働移動に対してはモノ、カネの移動よりも強力な規制を行っている。そして、その制度内容は、その国の歴史的な成り立ち、その国の社会的・経済的構造や政治状況に影響されながら構築されてきたものである。また、それに付随してそれぞれ問題点も抱えている。

これまで、我が国の政策立案においては、しばしば諸外国の事例が参照されてきた。移民・外国人労働者政策立案においても、諸外国の経験・制度を多角的に検討することが必要であることは言うまでもない。

しかしながら、この場合留意しなければならないのは、我が国に適用することが望ましいと思われる政策については、徹底的に調査し、我が国に適した形に「改善」することが必要であるという点である。

④政策決定プロセスの透明性の確保

国際的な労働移動に関する政策の変更は、国民のあらゆる階層に影響が及ぶことになる。政策の方向転換が必要となる理由、方向転換によってどのような影響が生じ

るのか、方向転換によって生まれるであろう社会のイメージなどについて、国民各層で十分な議論が必要である。

特に、歴史的・文化的・宗教的背景の異なる人々を「移民」として国内に定着させることは、当面関係する人々の交流・共生の問題を提起するが、さらに新しい世代が生まれ、これまでにない課題が発生するであろう。

したがって、政策決定に至るプロセスをできる限り透明にし、十分な情報開示を行いつつ検討を進める必要がある。

別紙

① 移民労働者・外国人労働者の定義

外国人労働者	母国への帰国を前提として受入れ国に入国する労働者(受入れ国での永住権を持たない)
移民労働者	受入れ国での永住権を持つ労働者

※特に労働者に限定しない場合(例えば、移民労働者或いは外国人労働者の家族を含む場合)は、移民、外国人と呼ぶ。

② 受入れ方式からみた移民の分類

伝統的移民国の方式	毎年数量枠を設けて外国から移民を受け入れる
西欧諸国の方式	既に受入れ国に滞在する外国人に永住権や国籍を付与する

③ 職業及び活動別にみた我が国における外国人労働者の就労可能性

職業区分		活動 <small>注1)</small>
専門的・技術的職業		<p>○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、企業内転勤などの在留資格に該当する活動</p> <p>× 資格取得又は実務経験を前提とする専門的職業サービスであって上記の在留資格に含まれない活動(受け入れてない)</p>
	外国人の特性を生かした職業	<p>○通訳の活動(人文知識・国際業務の一部)</p> <p>○日本に稀少な技能職種の活動(技能)</p> <p>○エンターテイナーの活動(興行)</p>
専門的・技術的職業といわゆる単純労働の職業の間にある職業		<p>× 資格取得又は実務経験を必要とし上記の技能の在留資格に含まれない一般技能職種の活動(受け入れてない)</p> <p>○技能実習制度において技能評価を経た後</p>

	に就労する低技能職種の活動(特定活動)
いわゆる単純労働の職業	<p>○外交官等の家庭のメイドの活動(特定活動)</p> <p>○販売など学生が資格外活動許可を受けて行うアルバイト(留学・就学)</p> <p>○生産現場及び建設現場の不熟練職種及び販売やサービスなどの不熟練職種の活動(日系人など「入管法」別表Ⅱ該当の外国人^{注2)}が多数就労)</p> <p>×生産現場及び建設現場の不熟練職種及び接待業などの不熟練サービス職種の活動(不法残留や資格外活動の不法就労者:就労は認められていない)</p>

注1) 現行制度において、外国人労働者の入国・在留が認められている活動に○印、認められていない活動に×印を付けている。

注2) 永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者

(資料) 関西学院大学経済学部 井口 泰教授 作成