

外務省・国際移住機関共催シンポジウム  
「外国人問題にどう対処すべきか」  
— 諸外国の抱える問題とその取り組みの経験を踏まえて —

報告書

2005年2月9日

外務省  
国際移住機関(IOM)

# 目次

I. プログラム.....	1
II. モデレーター・パネリスト紹介.....	3
III. 発言要旨及び討議内容	
開会の辞.....	7
第1部 外国人が抱える諸問題－日本の取り組み－	
基調講演.....	8
パネル・ディスカッション及び質疑応答.....	13
第2部 日本は外国人問題にどう対処すべきか	
－諸外国の取り組みに基づいて－	
基調講演.....	25
海外招待者からの報告.....	29
パネル・ディスカッション及び質疑応答.....	40
閉会の辞.....	50
IV. 英文要訳	
附録：当日配布資料	

## はじめに

2005年2月9日、外務省と国際移住機関（IOM）の共催による「外国人問題にどう対処すべきかー諸外国の抱える問題とその取り組みの経験を踏まえてー」と題したシンポジウムが、国連大学ウ・タント国際会議場において開催されました。

このシンポジウムには、外務省、IOMの関係者のほか、韓国、ドイツ、アイルランドの移民行政の実務者や、日本内外の研究者、自治体、経済界や教育関係者らが出席しました。約300人の聴衆やマスコミ関係者の参加を得て、2004年10月に提出された海外交流審議会の答申を基に、諸外国における外国人受け入れの経験を参考としつつ、今後日本がとるべき施策を検討しました。

# I. プログラム

(敬称略)

開会の辞 小野寺 五典 外務大臣政務官

## 第1部 外国人が抱える諸問題 ―日本の取り組み―

基調講演：手塚 和彰 千葉大学大学院専門法務研究科教授

パネル・ディスカッション及び質疑応答

小野 五郎\* 埼玉大学経済学部教授

手塚 和彰 千葉大学大学院専門法務研究科教授

北脇 保之 浜松市長

井口 泰 関西学院大学経済学部教授

二宮 正人 国外就労者情報援護センター理事長

松本 雅美 「ムンド・デ・アレグリア」理事長（浜松市のペルー人学校）

## 第2部 日本は外国人問題にどう対処すべきか ―諸外国の取り組みに基づいて―

基調講演：ブランソン・マッキンレー IOM 事務局長

海外招待者からの報告：「各国の外国人受け入れ制度とその基本的な考え方」

ヴェルナー・ブルカルト ドイツ外務省法務局移民・難民・査証問題担当特任官

ポール・バーンズ アイルランド司法・平等・法改革省移住政策課長

クワン・キソプ 韓国大統領府労働秘書官補

パネル・ディスカッション及び質疑応答

手塚 和彰\* 千葉大学大学院専門法務研究科教授

井口 泰 関西学院大学経済学部教授

立花 宏 日本経済団体連合会専務理事

ヴェルナー・ブルカルト ドイツ外務省法務局移民・難民・査証問題担当特任官

ポール・バーンズ アイルランド司法・平等・法改革省移住政策課長

クワン・キソプ 韓国大統領府労働秘書官補

ブランソン・マッキンレー IOM 事務局長

閉会の辞 鹿取 克章 外務省領事局長

\*モデレーター

# Programme

Opening Remarks: **Mr. Itsunori ONODERA**, Parliamentary Secretary for Foreign Affairs

Session I “Issues Faced by Foreigners: Measures Taken by Japan”

Keynote Speech: **Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University

Panel Discussion and Q & A

**Prof. Goro ONO**, Saitama University \*

**Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University

**Mr. Yasuyuki KITAWAKI**, Mayor of Hamamatsu City

**Prof. Yasushi IGUCHI**, Kwansai Gakuin University

**Dr. Masato NINOMIYA**, President of Center for the Information and Support of the Workers Abroad (CIATE)

**Ms. Masami MATSUMOTO**, Head of Peruvian School, “Mundo de Alegria,” in Hamamatsu City

Session II “How Should Japan Respond to the Issues of Foreigners?  
Drawing on the Experiences of Other Countries”

Keynote Speech: **Mr. Brunson McKINLEY**, Director General of the IOM

Presentations on “The System of Accepting Foreigners in Other Countries and the Basic Concepts”

**Mr. Werner BURKART**, Commissioner for issues relating to Visas, Asylum and Migration to Germany, Federal Republic of Germany

**Mr. Paul BURNS**, Head of Immigration Policy Unit in Department of Justice, Equality and Law Reform, Ireland

**Mr. KWON Gi Seob**, The Assistant Secretary to the President on Labor at the Office of the President, Republic of Korea

Panel Discussion and Q & A

**Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University \*

**Prof. Yasushi IGUCHI**, Kwansai Gakuin University

**Mr. Hiroshi TACHIBANA**, Nippon Keidanren (Japan Business Federation)

**Mr. Werner BURKART**, Commissioner for issues relating to Visas, Asylum and Migration to Germany, Federal Republic of Germany

**Mr. Paul BURNS**, Head of Immigration Policy Unit in Department of Justice, Equality and Law Reform, Ireland

**Mr. KWON Gi Seob**, The Assistant Secretary to the President on Labor at the Office of the President, Republic of Korea

**Mr. Brunson McKINLEY**, Director General of the IOM

Closing Remarks: **Mr. Yoshinori KATORI**, Director General of the Consular Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs

\*Moderator of the sessions

## II. モデレーター・パネリスト紹介

### プロフィール（肩書は当時）

#### 共同主催者

##### 小野寺 五典／**Itsunori ONODERA**

外務大臣政務官

1983年4月に宮城県庁入庁。1997年12月に衆議院議員選挙当選。米国ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究所客員研究員、衆議院外務委員会委員などを経て、2004年9月より現職

*Parliamentary Secretary for Foreign Affairs*

Joined Miyagi Prefectural Government in April 1983. Elected to the House of Representatives in December 1997. Served as Visiting Research Fellow, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University (USA), and as a member of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. Assumed his current post in September 2004.

##### 鹿取 克章／**Yoshinori KATORI**

外務省領事局長

1973年外務省入省。在ミュンヘン総領事館総領事、在大韓民国大使館公使等を歴任後、大臣官房領事移住部長を経て、2004年8月より現職。

*Director General of the Consular Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs*

Joined the Ministry of Foreign Affairs in 1973. Served as Consul General, Consulate General, Embassy of Japan in Germany, Minister and Deputy Chief of Mission, Embassy of Japan in the Republic of Korea, and Director General of the Consulate and Migration Affairs Department. Assumed his current post in August 2004.

##### ブランソン・マッキンレー／**Brunson McKINLEY**

国際移住機関（IOM）事務局長

米国外交官として各国に赴任後、デュバリエ政権崩壊後の初代在ハイチ共和国大使。1995年から1998年までボスニア・ヘルツェゴビナの米国政府人道支援調整官。1998年10月より現職（5年任期）、2003年に再任。

*Director General of the IOM (International Organization for Migration), Geneva*

Having worked in the US foreign service prior to coming to the IOM, he was first US Ambassador to Haiti in the post-Duvalier period and served as US Humanitarian Coordinator in Bosnia and Herzegovina from 1995 to 1998. Elected to his current post in October 1998, he was re-elected to a second five-year term in 2003.

## モデレーター

### 手塚 和彰／Kazuaki TEZUKA

千葉大学大学院専門法務研究科教授

1984年より千葉大学法経学部教授。法経学部長を経て現職。2002年10月から2004年10月まで外務省海外交流審議会委員外国人問題部会長を務める。

*Professor of the Land Social -Law, Law School of Chiba University*

Joined Department of Law and Economics faculty at Chiba University in 1984 and previously served as dean of that Department. He has been a head of the Foreign Nationals' Affairs Subcommittee under the Council on the Movement of People Across Borders, Ministry of Foreign Affairs, from October 2002 to October 2004.

### 小野 五郎／Goro ONO

埼玉大学経済学部教授

1966年、通産省入省。アジア経済研究所経済協力調査室研究主幹、信州大学経済学部教授等を経て、1992年より現職。

*Professor of Saitama University (Industrial Policy, Economic Policy)*

Joined Ministry of International Trade and Industry in 1966, and also served as a Senior Researcher, Institute of Developing Economies in 1987 and as a professor of Shinshu University in 1989. Assumed his current post in 1992.

## パネリスト

### 北脇 保之／Yasuyuki KITAWAKI

浜松市長

1996年に衆議院議員選挙当選。大蔵委員会委員、行政改革に関する特別委員会理事等を経て、99年5月より現職。外国人集住都市会議を提唱。外国人市民との地域共生の確立を目指す。2002年10月から2004年10月まで外務省海外交流審議会委員を務める。

*Mayor of Hamamatsu City*

Elected to the House of Representatives in 1996. Served on the Committee on Finance and as a director of the Special Committee on Administrative Reform before assuming his current position in May 1999. He advocated the formation of the Committee for Localities with a Concentrated non-Japanese Population, and looks toward the realization of society in which Japanese and non-Japanese can live together comfortably. Served on the Ministry of Foreign Affairs' Council on the Movement of People Across Borders from October 2002 until October 2004.

## 二宮 正人／Masato NINOMIYA

国外就労者情報援護センター（CIATE）理事長

長野県生まれ。現在はブラジル国籍（帰化）。東京大学法学部博士課程修了（法学博士）。サンパウロ大学法学部博士教授、東京大学法学部および慶應義塾大学法学部客員教授なども務める。日・ブラジル両国でブラジル人労働者の環境改善に貢献する

*President of Center for the Information and Support of the Workers Abroad (CIATE)*

He was born in Nagano and is a naturalized citizen of Brazil. Doctor in Laws by the Faculty of Law of the University of Tokyo in September 1981. Serving also as a Professor of Public and Private International Law at the Faculty of Law of the University of Sao Paulo, as a Visiting Professor of endowed chair of Faculty of the University of Tokyo Faculty of Law since 1991, and as a Visiting Professor of Keio University Faculty of Law. And also contributing to improvement of Brazilian workers' conditions in both Japan and Brazil.

## 松本 雅美／Masami MATSUMOTO

「ムンド・デ・アレグリア」理事長

南山大学外国語学部イスパニア科を卒業後、大手自動車メーカーの通訳などを経て、1996年からフリーの通訳として働き、日系人の諸問題に対応。2003年2月に在日ペルー人子弟のための学校「ムンド・デ・アレグリア」を設立。2004年4月NPO法人格取得。同年12月南米系学校の中で日本で初の各種学校として認可される。

*Head of Peruvian School, "Mundo de Alegria," in Hamamatsu City*

Worked for the employment of Nikkeis in a corporation after her graduation in Spanish from Nanzan University. After her retirement from corporation, worked for Peruvians as an interpreter in 1996, also established a school for children of Peruvians named "Mundo de Alegria" in February 2003, acquired NPO in April 2004, and also acquired a permit of one of 'miscellaneous' schools.

## 井口 泰／Yasushi IGUCHI

関西学院大学経済学部教授

1976年、旧労働省入省。職業安定局外国人雇用対策課長等を経て、95年に退官。関西学院大学経済学部助教授を経て、97年4月より現職。フランス・リール第一大学経済社会学部客員教授やドイツ・ミュンヘン・マックス・プランク研究所客員研究員なども務める。

*Professor of Kwansai Gakuin University*

Joined Ministry of Labour in April 1976 and served as a Director for Foreign Workers' Affairs from December 1992 to March 1995. He became Associate Professor, School of Economics, Kwansai Gakuin University in 1995. Assumed his current post in 1997. Also served as Guest Professor at Faculty of Economics and Social Sciences, University Lille 1, in France, and as Guest Researcher, Max-Planck-Institute for I.A.S.R. in Munich, in Germany.

## 立花 宏／Hiroshi TACHIBANA

（社）日本経済団体連合会専務理事

1967年4月に（社）経済団体連合会事務局入局。産業基盤部部長、経済本部本部長、常務理事等を経て、2002年5月、（社）日本経済団体連合会常務理事。2003年5月より専務理事待遇。

*Senior Managing Director of Nippon Keidanren (Japan Business Federation)*

Joined KEIDANREN in April 1967 and served as Director of Land Development and Private Initiative Dept., as Director of Economic Policy Bureau, and as Managing Director before assuming title of Senior Managing Director of Japan Business Federation in 2002.



## 海外招待者

### ヴェルナー・ブルカルト／Werner BURKART

ドイツ外務省法務局移民・難民・査証問題担当特任官

1979 年外務省入省。在ブリュッセル西欧同盟常任代表部補佐官、在マケドニア旧ユーゴスラビア共和国大使、外務省対テロ国際協力局長などを経て、2002 年 7 月より現職。

*Commissioner for issues relating to Visas, Asylum and Migration to Germany, Federal Republic of Germany*

Joined Ministry of Foreign Affairs, Bonn in 1979. And served as Deputy Permanent Representative to the Western European Union in Brussels, German Ambassador to Former Yugoslav Republic of Macedonia, and as Head of Division, International Co-operation against Terrorism, Ministry of Foreign Affairs, Berlin. His current post in July 2002. Assumed his current post in July 2002.

### ポール・バーンズ／Paul BURNS

アイルランド司法・平等・法改革省移住政策課長

1985 年、財務省入省。政策分析や公共事業政策、歳出管理を担当し、2000 年 6 月より現職。

*Head of Immigration Policy Unit in Department of Justice, Equality and Law Reform, Ireland*

His current post in June 2000. Prior to that he worked in the Department of Finance, commencing in 1985. In that Department he worked as a policy analyst and in the areas of public service pay policy and expenditure control.

### クワン・キソブ／KWON Gi Seob

韓国大統領府労働秘書官補

1993 年労働省入省。外国人労働力政策課長を経て、2005 年 2 月より現職。

*The Assistant Secretary to the President on Labor at the Office of the President, Republic of Korea*

Joined the Ministry of Labor in 1993, and served as the Director of the Foreign Workforce Policy Division. Assumed his current post in February 2005.

### Ⅲ. 発言要旨及び討議内容

#### 開会の辞

外務大臣政務官 小野寺 五典

おはようございます。本日は、皆様ご多忙の中、「外国人問題」に関するシンポジウムにお集まり頂きましてありがとうございます。シンポジウムの共催者である国際移住機関と外務省を代表しまして一言ご挨拶を申し上げます。

開会に当たり、まずは、パネルディスカッションの座長をそれぞれ務めていただきます手塚和彰千葉大学教授、小野五郎埼玉大学教授をはじめご出席くださる国内関係者の方々、ドイツ、アイルランド、韓国より遠路お越しいただきました海外招待者の方々、そしてマッキンレー事務局長をはじめとする国際移住機関の方々のご協力に感謝いたします。

さて、現在、日本国内には 200 万人近くの外国人の方々が滞在していると言われていますが、皆様は「外国人問題」というとどのような問題を連想されますでしょうか。これは世代や立場により様々であると思いますが、90 年代以降増加している南米日系人などのいわゆる「ニューカマー」とよばれる在日外国人の方々が抱える問題があります。彼らは雇用が不安定で職場を転々したり、それに伴って引越しを繰り返すことなどもしばしばで、非常に不安定な状況にあります。また、そのような状況にある子供達は往々にして就学機会にも恵まれず、学校に通わない、犯罪に係わるケースも指摘されております。子供の不就学問題も近年顕在化しております。更に、健康保険、厚生年金などの社会保険への未加入により福祉・医療サービスを十分受けることができない方々もいらっしゃいます。

このような問題に対し、外務大臣の諮問機関である海外交渉審議会は、昨年十月に答申を出し、雇用、居住、教育、社会保険などの在日外国人が抱える個別具体的な問題の改善を指摘しています。

本日のシンポジウムでは、この外国人問題に焦点を当て、午前の第一部で日本の外国人問題の現状とその問題への取り組みについて議論して頂きますが、これは大変時宜に適っていると思います。そして、第二部では、諸外国の方々が抱える各々の外国人問題への取り組みを踏まえながら、日本が外国人問題にどのような対処をしていくべきかについて、本日お集まりの皆様にも一緒に考えて頂き、ご議論して頂きたいと思っております。

本日のシンポジウムが実り多いものであることを記念するとともに、活力ある魅力ある社会に向けての新たな一歩になることを期待して私の挨拶と致します。

ご清聴ありがとうございます。

# 第1部 外国人が抱える諸問題—日本の取り組み—

## 基調講演

### 日本の外国人の受け入れを考える—外国人問題の現状と求められる施策—

千葉大学大学院専門法務研究科教授 手塚 和彰

皆様おはようございます。私は、最初に外国人労働者あるいは外国人の受け入れに関する主要な論点についてお話申し上げます。

1980年代初めから、日本に住み、働く外国人はますます増えております。今後も増え続けることと思われまふ。2003年末現在の外国人の在留者数は191万5,030人で、総人口の1.5%であります。この数値は、他の先進諸国の中で最も少ない数字であります。

しかし、今後21世紀を考えますと、日本ではより多くの外国人が住み、働くことになるであろうし、また、そうでなくてはならないと考えております。このシンポジウムの目的は、この方向で日本がどのような基本的立場をとるか、且つまたそのための政策をどうしていくべきか、外国人を受け入れる国民の各層、産業界、地域、自治体などとともに政府はこれに対してどう取り組むのが議論の中心になります。

ところで、外国人、とりわけ外国人労働者の中の日本への受け入れに関する議論は、1980年代後半から、しばしば繰り返し論じられてきましたが、その論点としては、次の点がございませぬ。

第一は、1990年代前後の日本の所謂バブル経済期に、極端な人手不足が今後も続くという前提の下に、「アジア労働力過剰地域から、外国人労働者を受け入れて、一定期間の後に帰国してもらおう」という意見がございませぬ。この見解では、こうした受け入れは、日本にとっての労働力不足を補えますし、逆に、働きに来た外国人にとっては、所得格差の大きい日本で所得を得てそれを国に持ち帰り、同時に日本で働いて得た技術・技能を生かして国の産業発展が可能である、という根拠を挙げておりました。

しかし、この立論には当初から無理があることは明らかで、採用されることはございませぬでした。こうした期間を区切った外国人労働者の受け入れがうまくいかなかった先例としては、1960年代から1970年代初頭のドイツ連邦共和国をはじめとして、この時既に先例があったわけでありませぬ。つまり、ドイツは2、3年の期間を区切って外国人労働者を受け入れたのですが、経済好況期にはその期間は延長され、徐々に家族を呼んで定住したという結果になりました。後に1973年のオイルショック後に、新規の受け入れを停止致しました。そして政策として、既に定住している外国人を帰国促進させようとしてしまいましたが、結局、うまくいかなかったわけでありませぬ。とりわけ1970年代半ば以降、ドイツ人と外国人の失業率が逆転しました。外国人は当初、具体的な仕事先が定まってまいりましたのでドイツ人よりも失業率が低かったわけでありませぬが、オイルショック後には外国人の失業率は急激に増加致しました。しかし彼らはドイツ人の失業率の2倍になるような時期もありましたが、ドイツ国内で失業給付を得て、あるいは、家族の多くが就業して家計を支えつつ、ドイツに残ろうという決断をした人が多かったわけでありませぬ。彼らが、自国に帰ったとしても、生産性の低い農業地帯などからドイツに来た人達でありますから、そうした地域にドイツの技術・技能を持ち帰って、「起業」することなどは不可能でありませぬ。そして且つまた、彼らの子供はドイツ生まれで、ドイツ育ちで、かつドイツの学校に行き、ドイツがむしろ祖国になってしまっていたわけでありませぬ。逆に帰国しても、子供の教育や就職などで困難となっていたということでありませぬ。

こうした流れは、必ずしもドイツだけの特別な例ではございません。外国人労働者を一旦受入れた時に、このような結果になることは今日までの移民や外国人労働者の研究の結果、例外がないとほぼ言えましょう。事実、日本ではこれと同じ結果が、現在出てきているわけであります。

つまり、1990年代の入管法改正後に日系人、とりわけ、ブラジル人、ペルー人などのそれらの国からの出稼ぎの外国人が多数来日しています。当時の、ブラジルのハイパーインフレの結果、職を失い、あるいは事業に失敗した人々や、現地との所得格差のゆえに数年の出稼ぎで家を建てるなどの夢を持って、日本に出稼ぎに来たのであります。その意味では、日系人労働者は、日本が第二次大戦後、合法的に認められた「最初の外国人労働者」であったと評価できるわけでありますし、今日、彼らの辿った軌跡は、ドイツへの外国人労働者受入れの辿った道と、同じ経緯を辿っているといえましょう。

彼らのほとんどは日本での一定の所得を得たら帰国し、家を建てたり、新しい商売を始めたいと考えていますが、いざ、帰国してみても仕事はなく、事業にも失敗して、結局日本に舞い戻る結果となるが多かったわけであります。そして何回も行き来した結果日本に定住、永住の途を選ばざるを得ない。私たちの10数年継続的に行なってきた調査で見ると、帰国してから先の展望を持って、帰国することのできた人の比率は、1990年代当初は、かなりの比率でありましたけれども、最近では10人に一人いるか、いないかであります。しかも、出稼ぎも最初は単身でまいります。しかし後には家族、兄弟、親まで含む大家族の移住となっております。そして、多くの日系人は、数年の期間を限った定住から、むしろ日本への永住の途を探ることになっております。後に論じられるところですが、結局、ドイツなどの外国人労働者の諸問題と同様な問題が、日本の受け入れで出てきている。これは日本が正式に受け入れた外国人労働者の数が、ドイツの5%にしか過ぎないのに、現在すでに起きてしまっているわけであります。

この問題を日本政府はどうするのかということ、今後の政策の根本問題として、「海外交流審議会」は議論し、答申で政策を明らかにしております。

第二には、いわゆるバブル経済崩壊後、人手不足の問題よりも、少子高齢化による今後日本の若年労働者の不足が生ずるだろうということ。これに対して、外国人によって補えるのではないかという見方が出てきております。

この点に関しては、人口減少社会をカバーするには、毎年20万人ないし50万人の外国人を受け入れるべきだという国連やOECDなどのレポートがございます。しかし、その経済的・社会的効果に対してはなんら触れられることがございません。ただ前提として「日本の従来の経済の水準を維持するために」という限定条件がついているわけであります。日本は最近では、若年者の失業が増大しておりまして、いまや若年失業率はヨーロッパ諸国並みの水準を示すことになっております。製造業をはじめとする産業の雇用吸収力はますます減少し、とりわけ若い新規学卒者を受け入れ、そこで**On the Job Training**を中心とする職業訓練や経験をつんでの終身雇用、フルタイム労働者としての雇用が減少しているわけであります。しかも、いわゆる「単純労働者」、これはさして熟練を要しなくて、簡単につける不熟練労働ではありますが、この労働市場に関しては、現在では、仕事に就けない膨大な中高年層、そして一旦退職し家庭に入って後再就職しようとする女性、暫定的に仕事に就こうとする若者など日本は過剰であります。

したがって、こうした労働市場に外国人を受け入れることができないのは、他の先進国と同様であります。ポイント制で少しでも優秀かつ能力の高い外国人を受け入れようとしている移民国家の米国、オーストラリア、カナダなどは言うに及ばず、西欧諸国では不熟練労働者の受け入れへの壁は、現在では高いといえましょう。特に、注目すべきことは、域内の移住・営業の自由を認めているはずのEU内においても、新規EU加盟国のポーランド、ハンガリー、チェコなどの東欧諸国からの就労のための移住をドイツ、フランスをはじめとして多くの国は、暫定的にまず2年間、そしてその後3年間、最終的にまた更に2年間、最長7年間制限しているという実状でございます。その

理由は、各国とも 10%前後の失業率を抱えて、新規加盟国からの移住に関しては労働市場をさらに悪化させることになるということにあります。

不法就労はなくなりません。賃金を安く社会保障のコストを免れて、短期間雇用される労働者が、周辺諸国から来て、それを雇ってしまい、不法就労対策法により処罰される雇い主は、たとえば、ドイツでは毎年数十万件に及んでいるわけであり、日本ととも、人口圧力から見ても、所得格差から見ても、中国をはじめとして、近隣諸国との格差は、西欧とその周辺国との格差の比ではありません。そこには外国人労働者の限界があるわけであり、しかし、日本は、かつては移民の送り出し国でありました。しかし今後の数十年の期間で見ると、逆に日本に来て働く人材を受け入れていかなければ、日本の社会・経済の活性化はないことが明らかであります。そのためには、国籍や出身国による差別のない、公平・公正なヒトの受け入れ態勢が作られなくてはいけないということを海外交流審議会でも審議し、この点で、日本の政策的な遅れが指摘されているのであります。

そして第三には、今回海外交流審議会の答申でも強調されましたように、WTO の条約の下に、モノ、資本、ヒトの流れを自由化していくことが二国間、あるいは地域間で進められることになりました。自由貿易協定、経済連携協定の流れであります。日本も、シンガポールを皮切りに、フィリピン、タイ、メキシコなどとの協定への動きが具体化しております。しかし、モノや資本が国境を越えて移動する際に、ヒトの流れをスムーズにすることは、必然的な要請でありまして、従来から各国とも認めてきたことであります。

しかし、今回の EPA などの流れは、一定職種のヒトの移動を含めて、積極的に受け入れる意向を政府は持つということであり、その最初のケースとして、フィリピンからの看護師、介護師の受け入れが議論されております。この人々は、日本で就労を継続することも、故国に帰って就労することも自由であり、こうした流れが国際的な医療水準を引き上げ、また、日本の医療ネットワークの広がりを作ることになるわけであり、今回の、スマトラ沖の大津波の援助に関して、日本で学び、日本の医療チームと現地で協力できるスタッフがいたらどんなに良かったかと思うわけであり、日本人も逆に多数が海外、特にアジア諸国に在留しているのであり、こうした人々にとっても安心を与えることになるわけであり、

さらに、日本の場合には、優秀な人材を海外から受け入れて、研究開発や技術革新を日本で進めることが必要であります。かつて森内閣時代に IT 関係の優秀な労働者をインドや中国から求めようと致しましたが、うまくいかなかったということがございました。

今後の日本の外国人の受け入れ政策の提言と今後の改革について述べてみたいと思います。

以上のような視点から、海外交流審議会は議論を重ねましたが、主要な論点に関して、より具体的、大胆な提言を行なって、今後の議論をお願い申し上げたいと思います。

まず明らかにしなくてはならない三つの政策がございます。それは、外国人の雇用、社会保障をきちんとすること、外国人の子どもの教育をきちんと日本ですること、社会的な安全と治安を守ること。この三点は非常に難しい問題ではありますが、政策課題としては重要であります。

根底的な政策の第一としまして、最大の課題は、日本語の習得が日本に在住する外国人にとって必須であるということであり、

この間、日本政府は様々な日本語の学習の機会を、公的に海外あるいは国内においても提供してきております。しかし、海外においても、例えば大使館の文化セクションなどによるものも、体制はいまだ弱体であります。世界の、あらゆる国で、日本語を学ぶ機会を、作り出し、これがばらばらではなく、統一的に運営され効果を上げるようなことが必要である。

例えば、日系ブラジル人の 2、3 世で日本に来ておられる方は、ほとんどが日本語の日常会話すらできずに、来日して様々な困難に遭遇しております。そして日系人の未成年者犯罪の根底には、日

本語が分からない、その結果、学校、社会から疎外された結果が出てきているというので、これでも明らかであります。英語の習得を、ポイント以前の問題としている米国やその他英語圏の国々、そして自国で働く外国人に自国語の習得があるのかないのかによって、ビザや労働許可が与えられるドイツなどの大陸諸国の例が常識なのであります。日本のように外国からの若い人々が多数就学生として所謂日本語学校に来て、数年間日本語を勉強して、ということは、システムが整備されていない結果に過ぎません。

今回 EPA により、看護師や介護師を受け入れるに際して、日本語を本国で習得して、日本に来るかどうか重要なポイントではありますが、この成否が今のところは難しいのであります。

第二に、日本に入国した外国人に関して、就労状況、居住状況、社会保険の加入状況、子どもの就学などに関して、より効果的な実情把握と対応が要求されております。

日本に入国すれば、どこに居るのか、どこに生活の本拠があるのか把握できないような状況が現在も続いておりますが、これは速やかに解消しなくてはなりません。これらの権限はいくつかの省庁や地方自治体や末端の機関にまたがっておりまして、横断的な体制作りが急がれるのであります。

また、外国人を雇う経済界には、外国人に公正かつ正当な就業、雇用をさせる義務があります。在留資格の確認、社会保険の加入、納税などが必要不可欠であることを徹底することが、緊急の課題であります。

日本でも、近い将来、米国のグリーンペーパーなどに見られるような、あらゆる情報と社会保険関係を明らかにする証明書を作るようなことも必要になりましょう。

また、優秀な外国人を受け入れるというものの、在留資格の更新を 2 年ないし 3 年ですするというシステムも日本に来ておられる外国人にとって大きな障害になっています。最長 5 年の在留資格を認めて、その上で定住、永住の在留資格が出しやすいようなシステムを考える必要があるわけでありまして。海外交流審議会、更にはそれに続いて出入国管理運営懇談会でもそのような方向が確認されております。

第三に、日本の外国人の中で、専門的な労働者は別として、唯一どんな職種にも就労できる外国人としては先ほど申し上げた通り日系外国人がおります。しかしながら、この就業関係のほとんどは、直接雇用ではなくて間接雇用でして、しかも、職安法上問題のある、違法な業務請負業者からの工場などへの入職であります。受け入れ先の、自動車や電機の産業はこれらの人々の、賃金や社会保険や所得税の源泉徴収などについて一切関知しておりません。

昨年 5 月 1 日以降、規制緩和によりまして、日本では製造業などへの労働者派遣が認められたわけではありますけれども、これにすら現在なっていないというわけで、これは大問題であります。労働者派遣業法上、派遣元の業者は安定した雇用、社会保険、所得税の源泉徴収などに責任を負うはずなのであります。実際にはそうなってはいません。いわば、正々堂々と不法就業が日系外国人などにまかり通っており、これを相対的に安く、短期に使える外国人として、利用している産業界の姿勢は早急に是正が必要であります。こうした外国人が、2、3 ヶ月の雇用期間で職を転々としていることが、問題の根底にありまして、これを解決しない限り「日本の生産や、サービスの現場に外国人を受け入れることはできない」と言わなければなりません。

子供たちも、こういうことから教育上ドロップアウトすることが多いわけでありまして、ひとつの問題としては義務教育年限の子供の教育からのドロップアウトは深刻であります。子供が、少年犯罪に走ったり、禁じられている児童労働につく可能性すらありまして、いわゆる集住都市の学校教育の現場で、多くの困難に直面しているわけでありまして。しかし、昨年から文部科学省の規制緩和により、地方自治体の判断で、支援の対象となる各種学校への認可が実現したことは、前進的な第一歩だと評価されます。しかし、教育の現場でのこうした外国人の子供の教育の困難さは、ヨーロッパ諸国などが長年、克服するために多大の努力を重ねてきたところで、今後の大きな課題だと思えます。

基本的には日系の人々の例にみますと、親は出稼ぎに来て少しでも沢山のお金を稼いで帰りたい、しかも、日本語が不十分ですから家庭で日本語を教えることができません。結局、欧米諸国の場合、在住外国人の子供の教育については、最も重要な在住の要件として親にも義務を課していることを申し述べたいと思います。

そして第五の問題としては、若く、働き盛りで、しかも相当な所得格差を前提にお金を稼ごうという外国人は、自分は健康である、安全であるということで、日本の健康保険や年金に加入しないでいたいと考えます。また使用者も健康保険や厚生年金に加入させたくないのは、50%ずつ双方が支払いますから、周知の事実で当然だという具合に考えているわけである。

しかも、日系人の場合、親も日本に来て在留するというケースが多くて、第一世代、第二世代の祖父母が故国で年金に入っていないことが多いわけでありまして、そしてこの人達が将来日本に定住していった場合には、年金者の問題というのが出てまいります。これは年金の通算協定以前の問題であります。

このままでいきますと、日本に定住していた人々が、今申し上げましたように、今後大量に生活保護を受けるような事態が出る可能性があるということでもあります。

この点でドイツの外国人労働者調査委員会の報告をみますと、経済効果としては外国人が20年間ドイツで働いた効果としては、自分の老後の年金をうる程度にしか経済的な効果はないということ。そして少子高齢化に関する議会と研究者の所謂人口問題に関する調査委員会の報告書を読みますと、少子化に対して外国人が入ってきて子供を沢山産んでもらえばいいという話ですが、結局二世代目は出生率はドイツ人と変わらなくなるという報告が出ております。この点、少子化を解決するために、外国人をという意見の限界がここにあるということも指摘しておきたいと思います。

使用者には、結局、社会保険への加入義務を厳格に課することができるか否かが、今後の外国人の受け入れの前提となるわけでありまして。

最後に9・11事件以降の外国人の所謂テロを含む犯罪の問題について、申し上げたいと思います。少なくとも日本では、一攫千金を求めて、日本にやってくる外国人の一部が犯罪とりわけ凶悪犯罪に走ることは、いかに外国人自身あるいは日本とそのような国との間で、マイナス・イメージを負う事になるのかは計り知れないわけでありまして。この問題は、もちろんその根底をなくすことともに、国際捜査協力や国際的な犯罪防止のための協力が、とりわけアジアの国々となされる必要であります。

この点、EUに関しましては、条約に犯罪防止を共同目標として掲げるということを謳っておりまして、着々と実行しております。特にその内部のシェンゲン協定国の中では、内部の国境のコントロールを廃止しましたがけれども、シェンゲンビザを発行して大いに効果を上げていますと承っております。日本と中国、韓国などとの間でこのような協力関係を一層促進する必要があると言えましょう。テロなどの治安対策も一国だけでなしうることではありません。国際的な協力関係を進めていかなければならないと思います。

外国人の受刑者も増大しておりますが、外国人の犯罪人の受け渡し条約を、米国以外の国と締結していくことも必要であります。

以上、簡単ではありますが、日本にもっと多くの外国人が住み、働き、安心して子どもを育てて、さらに日本に定住、永住して頂くという政策に関しての問題提起を含む基調報告をさせて頂きました。

ご清聴ありがとうございました。

## パネル・ディスカッション及び質疑応答 (抄)

小野：限られた時間なので、皆様のご協力をお願いしたい。第一段階として、皆様方の論点についてご報告頂きたい。

北脇：はじめに、浜松市の外国人市民の状況を申し上げたい。浜松市は2005年1月1日現在で人口が60万6,000人のうち、外国人が2万4,000人で約4%と、全国の都市の中でも非常に高い割合である。ブラジル人についていえば人口が1万3,000人超と、全国の都市の中では、一番多く住んでいる都市だ。外国人の居住状況としては、1990年の入管法の改正以降、浜松市における外国人の人口は急速に増加している。1990年から現在までの15年の間に外国人の人口が5倍に増加した。外国人が増加した理由は、浜松市には自動車や電機関係の工場があり、働き口が多いということが挙げられる。また結果的に、外国人が暮らしやすい生活基盤が整ってきたので、それが外国人を引き寄せる要因にもなっている。外国人市民も地域社会の構成員としてしっかりと受け入れ、安定した生活をして頂くように行政サービスの充実に取り組んでいる。このことは単に外国人市民にとって必要であるということだけではなく、地域社会の安定した運営という点においても必要不可欠なことである。

しかし、自治体の取り組みだけでは、この問題を解決できないというのが現状だ。1990年に国は政策として日系2世、3世について門戸を開いた。その時は、外国人を労働力不足を補うために受け入れる、従って外国人は短期間滞在し本国に帰るということを想定していたのではないか。しかし現実には外国人の定住化という傾向が明確である。それに対して政府の政策は、外国人を受け入れるための制度整備や社会システム構築に対して何もしていない。ただ短期間の滞在を前提に受け入れるということに留まっている。

浜松市のように外国人が非常に多く住んでいる都市が外国人集住都市会議という組織を作り、意見交換や国に対する制度整備についての働きかけをしている。この組織では、外国人と日本人市民が地域で共生していくという理念を浜松宣言として掲げている。こうした宣言をすると同時に、教育、雇用、外国人の状況把握の制度といったことについて、これまで政府に何度も提言している。しかし、この提言がなかなか実現しないという現状だ。外務省の海外交流審議会で、初めて政府として外国人問題を取り上げる答申が出されたこと自体は評価している。この答申が今後生かされていくことを期待している。

次に、地方自治体が苦勞している点と、自治体としての取り組みの限界に関して申し上げたい。第一は、教育の分野。浜松市の調査によれば、浜松市の小中学校就学年齢の外国人の子どもの21.4%が不就学という状況である。要因としては、子ども達に日本語が身につかず学校に適用できないということが挙げられる。特に小学校高学年や中学生の年齢になると日本語が身につかず学校に適応できないという傾向がある。また外国人の家庭の親も工場労働などで忙しく子どもを顧みる暇がない。親自身に子どもを学校に行かせなければならないという認識の不足という面もある。不就学が非常に大きな問題となっている。これについての政府の対応としては、文部科学省は子ども又はその家庭が望めば、外国人の子どもであっても公立の小中学校に受け入れるという方針を出しているが、それだけに留まっている。若干外国人が多い学校に対して教員を少し多く配分するという程度である。これではただ受け入れるというだけで、問題の解決にはなっていない。外国人の子どもを受け入れる以上は、ある程度日本語を教えながら学校に適用させていくという複線的な教育が必要だ。政府として取り組む必要がある。

第二は、社会保障の分野だ。外国人の労働者の多くは間接雇用という形態で働いている。間接雇用であっても社会保険に加入する立場にある。雇い側の事業者は社会保険に加入させなければいけ



ないが、積極的に加入させようとしめない。外国人労働者自身も社会保険の負担をしなければいけないが、中には自己負担を嫌って社会保険に加入しない人もいる。本来は社会保険に加入すべきだが加入していない。一方、国民健康保険については、厚生労働省の方針としては、雇用関係にない人が加入資格があるということだ。間接雇用であれ雇われている人を国民健康保険に受け入れることは制度的に不可能だ。このように無保険の状態の人達が浜松市の調査では約半数いる。実際に医療サービスを受ける時に非常に困ったことになる。こういうことについて、政府は、もう国民皆保険で狭間はない、社会保険への加入についても社会保険庁等はしっかり指導していると言いつけている。しかし実態は一向に改善されていない。

第三に、外国人の就労状況の把握について。私どもが利用可能な把握の仕組みとして外国人登録制度というものがある。しかしこれは外国人の居住状況を把握するには非常に不十分だ。外国人登録してあっても、その自治体から転出する時に転出届の義務がないので実際にどこにいるのかを正確には把握できない。そのために、的確な行政サービスの提供ができないという問題がある。

以上三点は、特に私ども外国人集住都市会議発足以来、訴え続けている課題だ。私どもの直面している問題は地方自治体だけでは解決できないものが沢山ある。その根本は国全体の制度、社会システムとして整備をしていかなければならない。それがこれから外国人を日本に受け入れていく時の大前提である。今、私どもは目の前で問題に直面している。この解決なくして次へ進めないはずだ。

**井口**：今回の海外交流審議会の答申については、政府が何か変えなければいけないという考えを持っておられるだろう、特に外務省については議論が高まっているということは感じられる。しかし今回の答申が他の省庁に十分に理解されているとは思えない。今日ここでは、外国人労働者政策とくに日系人の方々に対する政策について基本的なものの考え方を整理しなおすことが重要であろう。議論してきたことは決して目新しいことではないが、事態は先に進んでいるということを皆様方に議論して頂く必要がある。

第一に、定住化の傾向。従来は永住権をとられた外国人の方は外国人労働者に入れていなかった。昨年来入管理局のデータを使って推計を出してみると、従来のベースだと 79 万人位だが、永住権（一般永住）をとられた方は 8 万 6,000 人以上に達している。全体として、永住権をとられた方の比率が約 1 割に達したというところにポイントがある。毎年 4 万人あるいはそれ以上の方々が日本国内で永住権を新規に取得している。これは、既に 10 年以上長く住んでいるの方々が非常に増えてきていることの証だ。定住化の流れの中、受け入れの制度はほとんど変わっていない。社会保険の適用も外国人の方には非常に親切ではない。出稼ぎして 1 年目、健康へのリスクは高いが健康保険だけ加入するという事はできない。あるいは教育を受けさせようと思っても様々な障害がある。日本語とポルトガル語の二ヶ国語を話せるというバイリンガルとは異なり、両方とも中途半端にしかできないセミリンガルという言葉がある。このセミリンガルの子供たちが増えてしまうという、放置できない事態がある。

第二に、日本は 2012 年頃を目指して、東アジアの国々と自由貿易地域あるいはそれを越えたアジアの共同体を作るという流れができてきている。こういう中で東アジア全体として人材をどう養成して、どう移動できるようにするか、という大きなフレームを作る時期にきている。

第三に、少子化だ。既に 1996 年頃から、5 年間で 12~3%位のペースで若い人達の人数が減っている。若い人達の不足を補うという議論ではなく、日本にとって必要な産業の技術や技能が維持できなくなるという長期的な問題を抱えている。若者の中でも就労を忌避する、あるいは働きたがらない若者が増えているという問題も同じだ。こういった問題を同時に解くことを考えていかないと、外国人労働者政策の転換はできない。

請負事業者による日系人の雇用の問題もある。2004 年 3 月に改正施行された労働者派遣法によって生産現場への労働者派遣が認められるようになった。同時に、社会保険への加入等についてしっ

かりとした措置をとらない事業者は許可を取り消せるようになっていく。しかし現実には、請負と派遣の区別に関する基準がほとんど現実に合わない。あるいはその基準を当てはめると、実際にある請負業者は灰色または黒になってしまう。その部分について行政側が思い切った措置をとっていない。その曖昧な部分をそのまま残している。そのため、改正派遣法が今のところ十分な効果を発揮していない。最近、東京の労働局がこの点について相当厳しい摘発、調査、指導などを行っているが、肝心の日系人などが集住している地域については、まだ非常に不十分だ。日本の行政は自分の行政の中だけでやろうとする。しかし、派遣事業者あるいは請負事業者の方々が適正か否かということと入管法をうまくリンクしていかないと、なかなか日系人の方々のための事態の改善は望まれないであろう。

私は、日系人労働者の受け入れは外国人労働者の受け入れケースだという指摘は間違いでないとと思う。しかし、いわゆる繰り返しの不熟練労働に外国人の方々を入れるシステムではなく、一定以上の技術、技能を認定し日本語の能力が一定以上ある方については、もう少し広く外国人労働者の方々が入っていくシステムを作ることが必要だ。同時に今までは一時的な滞在を前提としていたが、言葉が上手になったり、技能が高まってきたり、その地域でうまく生活している方については、段階的に定住や永住ができるようなシステムが必要だ。日系人は一旦日本入るので、その後のフォローとして日本語の習得について必要なシステムを組むことが必要だ。さもなくば、このままでは日本の日系人の受け入れはデメリットの方が大きかったと判断されてしまうのではないかと。

**二宮：**私に期待されているのは在日ブラジル人の状況に関することであろう。

1990年6月の入管法の改正によって多数の日系人が日本に出国した。現在の在日ブラジル人の数は公式な数字で27万5,000人と、日本の小規模な都市を上回る人数になってきている。主に愛知県、静岡県を中心とした東海地方に約15~6万人、それから群馬、栃木、長野といった北関東あるいは首都圏に約10万人近くいる。これだけ多くの人々が日本で生活することによって、大変多くの問題が生じてきている。

日本政府は1990年に入管法を改正して日系人を入れるようになったが、当時の不熟練労働者の不足を補うためではない、という説明があった。しかし、結果として日系人はそういった不熟練労働者の不足を補う役割を果たしてきた。経団連も最近は提言などで外国人労働者受け入れについて政府に対して積極的な措置を促している。しかし、経団連に加盟しているメンバー会社の圧倒的多数が「うちでは日系人労働者は働いていません」というであろう。日本の企業は、そういった労働者を下請、孫受けの会社で使い、利益を上げておきながら、そういった人々に対しては日本の労働者と同じ扱いをしないことに私どもは到底納得できない。ブラジルから来る人々は祖先の国に来て働けるという期待感、大きな希望を抱いて来る。かつて100年前に日本からブラジルへ移住した人達も同じように新天地で就労するという希望を抱いていた。かつての移民たちが、ブラジルにおいて失望し、思うように日本に戻るためのお金を貯金できなかったということとも似ている。こういった問題は、やはり中央官庁に直接雇用、間接雇用といった問題について、より厳しい指導あるいは法律の適用をお願いするしかない。存在する法律と実態が随分違うのではないかと。

ご指摘の通り、彼らは確かに日本語ができない。2世のなかには、できる者もいるが、3世においては、できないのが普通である。3世においては4割以上が既に非日系人と結婚している。4世においては6割、という数字もある。家庭内で日本語を話さない子供が、日本語ができないのは当然だ。ブラジルにおける日系社会としては、日本語を習得させることが、日本の文化とのつながり、日系人としての存在理由からしても必要だということで、大いに努力している。しかし現地社会と同化していくにつれて日本語からは離れていく。また、日本語ができて現地社会において日系企業に就労する等のメリットがあまりない。むしろ英語とかドイツ語、フランス語など他の言語を習得するほうが就職等について有利である。ますます日本語を習得する人々の人数が減ってきている。しかし、日本に来るにあたっては、日本語ができなければ話にならない。私ども国外就労者情報援護

センター（CIATE）などでも日本に来るにあたって 3 ヶ月とか速成で職場における日本語の教育等の努力をしている。しかし、これもなかなか十分ではない。

社会保険についてだが、日本の企業においては 5 人以上の従業員がいる会社は社会保険への加入が義務付けられている。ブラジル人は年金と医療保険がワン・パックになっているがゆえに、医療保険にも年金にも入らないという状況が生じている。医療保険の制度が適用されないのは非人道的なことである。ブラジルでは保険に入っていない者であっても、各自治体の病院や慈善病院などで政府は無料で医療を施したりしている。かつての移住者で無保険状態にあった人々も、そういったところで医療を受けることができた。日本に来た人々が社会保険に入っていないということから、それを受けられない、あるいは無保険者ということで高い医療費を払わざるを得ない、ということ是非常に残念なことだ。これについても、政府に何らかの形で制度の改正等のご配慮を頂きたい。

最後に、今一番憂慮している問題は犯罪についてである。成人の犯罪が外国人中第 4 位、青少年の非行が外国人中第 1 位という数字が出てきている。これは、教育からのドロップ・アウトによるものが大きい。かつてブラジルに移住した日本人が非常に模範的な存在として、他の民族に決して劣らない成績を収めてきたにも係わらず、その子孫が祖先の国日本にやって来てそういう不名誉な数字を記録するということが非常に残念なことだ。教育の必要や、親の啓蒙に努めていかなければならないと考えている。親が日本にやってきて、さしたる将来の計画もなく、日本滞在を伸ばしてきているという状況もある。最終的に帰らない、帰ってこれられないという状況になることを恐れている。ブラジルの学校の教育であれ、日本の学校の教育であれ、何らかのかたちで、こういった青少年、子女たちを学校の傘の下に取り込んで、彼らが犯罪に走らないように多くの努力を重ねていかなければならない。そのためには、政府にもそういった日系人子女に対して格別の配慮をお願いしたい。また、何らかの形で彼らが非行に走らないような方法を講じなければならない。

**松本：**私は、浜松市にあるペルー人学校「ムンド・デ・アレグリア」を設立した者だが、日系人に関わる問題について、私が現場で関わった実際の具体的例を交えてお話をしたい。

はじめに、健康保険の問題がある。1990 年当時は家族連れで来る方は少なかった。子供を連れての来日は少なかった。当時は派遣会社の数も今ほど多くはなく、ほとんどが直接雇用だったので、それほど問題はなかった。しかし、徐々に生活が安定するにつれて、定住傾向になり、本国から親、子供を呼びよせるようになった。バブル崩壊後、直接雇用から間接雇用へと移行する中で無保険の外国人労働者が増加した。事業主負担を免れたいということで保険を適用しない派遣会社の中もあった。そしてその方が市へ国保をお願いに行っても、当然適用事業所に勤めているため、国保は適用にならない。そこで、勤めている会社に保健がほしいということを訴えると、解雇されてしまう。そのような悪循環で少しずつ無保険の人が増えていった。派遣会社の中には海外旅行傷害保険を付け焼き刃的に適用されているところもある。しかしこの保健は、例えば歯の治療、妊娠、既往症には使えず、ましてや一番保険の必要な子供に適用されない。私どもの学校にいる子供達の半数以上は無保険である。この無保険の問題は、早急に解決して頂かないと、子供の健康管理上、大変問題がある。私どもの学校では浜松中ロータリークラブさんのご支援の下、毎年 1 回子供達の健診をやって頂いているので、辛うじて子供達の健康管理は維持されている。

次に、子供の教育の問題がある。私は 1991 年から通訳として働いており、子供の出産を機に退職し、ボランティアで働いていた。その時に一番相談が多かったのが、子供の未就学、学校に行ってもなかなかついていけないということで、家庭教師をよく頼まれた。話す言葉と学習する言葉が全く異なり、まず学習に使う言葉を説明しなければならなかった。算数を教えるにしても、例えば中学生を教えるにしても加減乗除であるとか、そういった言葉の意味自体を説明しなければならず、非常に苦労した。それがきっかけで、何と苦しんでいる子供達が多いのだろうということで、2003 年 2 月にペルー人学校として「ムンド・デ・アレグリア」学校を設立した。

日系人の親の場合、日本語を話せる方が少ない。また、積極的に日本に適応しようとする方が多くない。小中学校の時期に子供を教育するにあたっては、家での親の学習支援と、親の学校への関わりが非常に大事なことだ。それらをなくして子供を教育することは非常に難しい。子供が学校で色々問題があって苦しんでいる時に、家に帰ってきて親に話すことができないということがある。それによって学習についていけなかったり、イジメに遭ったりして、少しずつ不就学の方へ傾いていく。日本のシステムとしては出席さえしていれば中学の卒業はできる。高校に進学できない子がほとんどだ。高校へ行けなくなった子やドロップアウトした子は、若くして働きだしたり、街にたむろしたり、そこから非行に走るケースも少なくない。実際、外国人の青少年の犯罪は増えている。そのような子供達には母語教育が必要である。そのためには私たちのような外国人学校の存在は必要不可欠だ。しかしながら外国人学校が置かれている立場は厳しいものである。ほとんどは私塾扱いなので、経済的支援が受けられない。私どもは子供の親から頂く月謝に頼らざるをえない。通常の公立学校では 5,000 円位の月謝のところを、私どもは 4 万円ということで親の負担は相当大きくなっている。子供 2 人、3 人とかかえる家庭にはかなりの負担となり辞めていく児童が絶えない。私どもは立ち上げて現在までの 2 年間のうちに 60 名が辞めていった。全て月謝が原因である。生徒が減るから月謝を下げられない、月謝が下がらないから生徒が集まらない、の悪循環だ。私どもは私財を投じて頑張ってきたが、個人の力には限界もある。

この状況から抜け出すべく私たちは浜松市のサポートのもと、2004 年 12 月に静岡県より南米系学校としては初めて各種学校として認可を受けた。認可によって経済的支援を受け、月謝を下げ、今以上の子供達に通えるような学校にしたいと考えている。市にも色々のご支援を要請しているが、産業界にもご理解を頂いて、官民一体となってこの問題に対して対処して頂きたい。

私たちは、昔祖先を受け入れた国からの日系人を今受け入れている。ペルーは南米の中で最初に日本人の移民を受け入れた国である。その恩を今返す時である。昔、祖先を受け入れた国からの労働者を今受け入れていることということなので、日系人、外国人、日本人との共生がうまくいけるように進めていくことが国際貢献に繋がることである。

最後に、私どもの学校に以前いた小学校 5 年生の子供が、私に言った言葉を皆様へのメッセージとしてお伝えしたい。彼は月謝が払えないために辞めていった。そして、その子供が私に「先生、僕は日本にいても外国人だし、ペルーに行っても外国人だ」と言った。彼は日本語もスペイン語も両方とも中途半端だ。このような子供が増えないように、私たちはホスト国日本として、先進国として何かやっつけていかなければならない。皆様もこの問題をすぐに措くことなく考えて頂きたい。

**小野：** パネラーの皆様から一通りお話を頂いたが、他の方のお話を聞きながら、追加したいという方もおられるかと思うので、2 巡目に入りたい。ただし時間も限られているので、今回は重複を避けて簡潔にお願いしたい。

**手塚：** 先ほど一般的なことをお話ししたので、具体的なことを申し上げたい。ドイツなどの欧米社会と異なり、日本の市民社会や学生たちは、こういった問題について無関心であった。最近ようやく日本でも川崎市などで日系人の子供達の教育支援を始められた。実際に彼らの住んでいる所は不衛生な老朽住宅だ。こういう所に住みながら彼らの親は働いている。翻って、こういう雇い方をしている雇主は何なのかという問題がある。

また、若干付言するが、政府も放置していたわけではない。外国人で健康保険に入っていないくても、命に別状のあるような重度の病気で入院した外国人については、1995 年以来、国と他の自治体が半分ずつ出して 200~300 万円を限度に緊急医療をすることになっている。しかし現実には予算はすぐに尽き、あまりかかれないということがある。この点は今後考えていく必要がある。

午後の部に繋がる問題だが、先日のウクライナの選挙では親 EU の民主的な方向に向かっていく大統領が選ばれた。この過程でポーランドが EU に加盟した。ウクライナ側から多くの労働者が、

ポーランドに入って民主化などについて学んだことが、それについての理解が広まり、今回の大統領選挙の結果になった。

今までのところは日本に働きに来ている日系人の方が問題になった。しかし、例えば中国から来ている留学生、就学生の方でスカラシップを貰える方はごく僅かで、苦勞して働いている。これらの問題を含めて、日本の政策が中途半端に外国人を受け入れることをすると、中国に戻った留学生たちがほとんど反日になって帰るのではないかという危惧がある。以上、断片的なお話をさせて頂いた。

**北脇：**先ほど私は自治体という立場で申し上げたが、外国人の問題への対処には社会全体が取り組んでいかなければいけない。国や地方自治体などの行政が第一セクター、企業が第二セクター、NPO など市民団体が第三セクターというように捉えれば、それら全てのセクターが取り組んでいく必要がある。

そういった点で、今日は雇用の問題で企業の話が出たことは大変重要だ。経団連もこの問題について提言を出しているが、個々の企業には経団連の考え方が浸透していないのが実情である。企業自身が法律をきちんと守ることが非常に大事だ。企業における外国人の雇用の問題についてもコンプライアンスということを大事にしてほしい。外国人市民の生活の基本は仕事の中にある。教育の問題や社会保障の問題など色々な問題はあくまでも受皿的な部分である。核心的な部分は雇用の関係のところをきちんとしていくということにある。

第三セクターという点で言えば、民間が意欲を持つ取り組みに、行政や企業などから支援を得て、取り組んでいこうということは大変貴重なことである。このように全体が噛み合っていくことが非常に大事なことでないか。

**井口：**まず、企業側の対応の問題だ。法令を守っているのか否か、そのこと自体をわかっていないという困った状態なのではないか。これは法律の遵守をしていない場合に十分な摘発をしてこなかったという中で、請負事業者のやっていると慣れっこになってしまったというのが事実だ。

それから、現在デフレが続いている中で製造業企業はどこでも非常に節約している。また、中国で作られている価格がある意味でアジアでの価格を決めてしまうために、日本で人件費を削るという流れがある。請負事業によって雇用する人が増えてきている。そういう中でどのように日系人の人達の雇用や労働条件、あるいは社会保険の問題を守っていくかということにアイデアが必要である。

現在、入管法の上陸審査基準における基準と労働基準法によるものがダブル・スタンダードになっている。厚生労働省がもつ外国人雇用労働条件指針というものは、そういった意味では単なるガイドラインに過ぎない。このガイドラインを守っていない企業が外国人労働者を雇ってはいけない、あるいは受け入れてはいけないという仕組みにはなっていない。入管と労働行政がばらばらなままで、この問題が解決するわけがない。

法律を直すだけでなく、それをどのように施行するかという問題がある。また谷間に落ちてしまった人をどのように救済するかという関心になると、ほとんど NPO の話になる。地域コミュニティが支えるという状況がある。法の施行というものも最終的には摘発だけではなく地域で支えていくしかない。問題があれば行政に対して提起し勧告するようなシステムが必要だ。これから労働審判制度も導入されることになっている。しかし、様々なかたちで働いている人達の権利を守っていかないと、外国人の人達が安心して働ける国ではないというレッテルを貼られてしまうという恐れがある。そのことを心配している。

**二宮：**ブラジルにおいては労働裁判所という制度があり、雇用主の労働者に対する不当な扱いに対しては、労働者は労働裁判所に訴えるという手段がある。日本には労働委員会や労働監督基準署と

いった行政の機関がある。理論的には雇主の不当な扱いに対して、労働者はそこへ訴えることができるが、あまりそれが機能していないようだ。また様々な基準もブラジル人にとってはわかりにくい。また、外国人のための労働組合のようなものも設立されたと同っているが、まだまだブラジル人が自分の権利を組合を通じて会社側に対して訴えるということはできない。日本語が不自由なこともあるが、自分が置かれている立場を行政、あるいは裁判所に訴える術がないことは問題である。

それから現在の不況下では、うるさい労働者は解雇されることがあり、結局皆泣き寝入りをしている。同じ会社に勤めている者でも、日本人と外国人に差がある。外国人の中でも、会社の正社員である場合、パートタイマーである場合、人材派遣業者から派遣されている場合で全て違う。甚だしきは、自分が病気になっても有給休暇で休むことさえできないことがある。子供の学校について行かなければいけない時も仕事を休まなければならない。休むと1日に1万円近い損害があるので休みたくない。そうすると子供の学校に行かなければならない時でもついていけない。それから、また病気になっても休めない。こういった状況がある。

私どもとしては、このような日系人の苦情や問題を処理する具体的方法は何かということを考える。私ども CIATE は日本におけるカウンターパートとして、かつては労働省の外郭団体である産業雇用安定センター、今は海外日系人協会やハローワーク（公共職業安定所）と連携して取り組んでいる。職業の紹介はできるが、就職した後の苦情を受け止めて、企業側に報復的な措置をとらせないように労働者の権利を擁護してくれるところは、なかなかない。NPO などボランティアの団体がいても、権威がないため、受け付けられないということもある。そういったことを何らかのかたちで解決する名案や方法を探っているが、これはなかなか難しい。

**松本**：私はペルー人学校をやっている。ペルー人の子供のためにやっていることは言うまでもないが、それは日本社会の治安に結びつくと考えている。

日本の学校へ入れる親もいれば、外国人学校に入れる親もいる。そこに公平なハードルがあれば選択肢として選べるが、私どものような外国人学校は月謝が高いので公平に選択できない。経済的な理由で日本の学校に入れてしまうケースが多い。日本の学校というのは日本人を教育する機関なので、日本人として教育してほしいと望む親がいたら日本の学校に入れればいいと思うが、中途半端な親もいて経済的理由で入れるため、覚悟が全く違う。そういうことで入れられる子供は、親の学習支援も受けられないし、親によるフォローもない。そこからドロップアウトに繋がっていく。また、現場の先生も非常に大変だ。そういった子供たちをフォローをしていくことには非常に労力を必要とされる。ひいては、日本人の子供の学力低下にも繋がっていく。そののところをきちんと分けられるシステムが構築されれば、本当に外国人と日本人が共生できる社会ができる。

1990 年に入管法が改正されて労働力として受け入れたかもしれないが、やってきたのは人である。そこをきちんと踏まえてやっていかないと、この問題は大きくなっていく。労働力として受け入れたということで、政府と労働力によって潤っている受益者である企業とが連携してこの問題を真剣に捉えていって頂きたい。

**小野**：フロアに日本労働研究機構前会長の高梨先生がお見えになっている。せっかくの機会なので、今までの議論をお聞きになって、ご感想なりコメントなりを頂きたい。

**フロア（高梨）**：私は労働者派遣法を仕組んだ責任者である。今回の派遣法の改正は大変遅すぎた改正だ。製造工程業務は、1985 年から適用すべきと提案していたが、労働組合も消費者団体も反対で、通過しなかった。今日まで十数年遅れて、やっと適用になったが、その間に軽作業請負ということで、いわゆる偽請負が普及した。今回の派遣法の改正においてもまだ労働組合の強い反対があった。偽装請負から製造工程業務への切替えは業者の方は若干逡巡気味である。行政もそれを目

処にして強い規制は加えていないが、行政指導としては偽装請負から派遣に切り替えるという方向で進んでいる。

今回の派遣法の改正で大変大きな点は社会保険の適用だ。これが派遣の有力な許可要件に入っている。また派遣を受け入れる際に、受け入れる先の労働組合もしくは従業員の意見を聞くことになっている。こういうチェック機能が入ったということは、大変大きなものだ。

軽作業請負で何万人と登録社員を抱え、全国にフリーター等を使いながら派遣している事実上の派遣を行っている会社が幾社かある。いわば労働力の使い捨て経営だ。労働を単純化、マニュアル化して人を流動化させていく。これは政府が現在行っている規制緩和の推進で労働市場の流動化のそのものである。このことがこれらの問題に連なっている。一番基礎にそれがあるということ指摘したい。

午後のパネル・ディスカッションにも関わることだが、日本社会はこれから人口減少社会に入る。既に 1994 年から生産年齢人口は絶対数が減少しつつあり、総人口は 2007 年から減少すると予想される。その社会をどう見るか。私は労働力不足経済になるとは決して予想してない。これから日本社会では産業構造も変わるの、労働力のマクロの不足問題よりも過剰問題のほうが大きい。しかも職業別、地域別、産業別の需給ミスマッチが大変拡大する社会だと予想している。その中で、どういう労働市場政策、雇用政策を立てるかという視点が重要である。そこで、日本社会の中でいかに外国と人の交流を図っていくかという視点が重要だ。無条件にオープンにしるというのは大変いただけない。私は 1999 年に雇用審議会の会長として第九次雇用対策基本計画をまとめた。これは 2010 年までに、いわゆる単純労働者を受け入れないという基本原則を掲げている。これはまだ政府は変更していない。

**小野**：それでは引き続き、またパネルの方々に議論を戻したい。

**北脇**：今まで述べられなかったことについて申し上げたい。外国人の問題については、文化や生活習慣の違い等による地域での摩擦ということもある。また外国人の中には犯罪に走るような人もいる。このようにマイナスの面があることは事実だ。ただ私どもとしては、マイナス面をできるだけ抑制していく。そのためにも、外国人が安定した生活をしていくことで、そういったマイナス面の拡大を防いでいきたい。

同時に、外国人の持つスポーツ、料理、ファッション、音楽などの様々な文化的要素を発信して頂くことで、地域を豊かにしていきたい。浜松市でも、例えばブラジルの方が様々な食料品の製造や雑貨の販売など事業を起こす人も増えている。そういったプラスの面での活動も奨励していきたい。

現在、既に外国人を受け入れているので、それをどうするのかということについて現実に即した議論も必要だ。日本は政府の方針として 1990 年に入管法の改正をして受け入れている。受け入れた上での実践というものが必要なのではないか。受け入れた外国人に対しては、その外国人が日本の社会を舞台として活動ができるような社会であってほしい。そうでなければいけないと思う。日本人であれ外国人であれ、日本に来たら自分のやりたいことが、どんなことでもできるような社会にしていきたい。今回の海外交流審議会の答申の中で、外国人を社会の構成員として認めて、外国人であっても疎外されることなく生活できるような開かれた社会を目指していくというようなことが、盛り込まれているということは大変重要なことであり、高く評価している。あるべき日本の国としての、外国人であっても日本で活動しやすい、開かれた社会であってほしい。

**小野**：結局、最も基本的なところに対する議論がなされず、哲学がないまま実際には門戸を開いている。しかもその門戸を開いた時の条件整備もないままということで、現場の方々は非常に苦勞をしておられる。その辺は昔からこの問題に携わってきた手塚先生にお願いしたい。

**手塚**：ヨーロッパの旧 EU 諸国では三つのことは絶対にきちんとする。一つは、きちんとした就労をし、労働条件を得て、税金を払って社会保険を払うということは徹底している。二番目は、住宅が一定程度のものであるかチェックをされる。三番目には、子供の教育について。これは絶対にきちんとしなければいけない。この点について、日本の政府は 10 年間これを放置していた。これは非常に大きな問題だ。その中で幾つかの省庁が各々の権限の中で努力されているが、その基本ができていないということだ。この点で私どもは今回の海外交流審議会で大いに議論をして、一つの方向を出させて頂いた。

**井口**：先ほど小野先生が哲学なしに受け入れてしまったとおっしゃった。その点について申し上げると、今でもまだ哲学がないのではないか。外国から人を入れて働かせれば労働力になるのだという考え方は、高度な人材についても同様の発想だ。人材は最初からいて、その人を入れればいい、先進国は人材獲得競争をしていてアジアから人材を入れてしまえばいいという発想だ。外国人を自分の国に受け入れる際には、きちんとケアをして、場合によっては人を育てなければいけないことを忘れてる。今回のフィリピンの看護師のケースもそうだが、日本語の教育をしたり、一定の資格を取って日本の国内で堂々と暮らせるような職業上の基盤を作ってあげるということを、しっかりとした哲学にしないといけない。我々は外にいる人をただ労働力として入れるのではなく、人を育てて入れるのだというように考えていかないと、結果的にそのツケは地域にくるのではないか。

集住都市で起こっている現象は例外だと思われているかもしれない。この点についても政府に申し上げたい。政府は 15 の中小あるいは中堅都市が色々と要求しても、それは 1 部のことであると思って聞いていないのではないか。しかし、私の勤務先である兵庫県は集住都市ではないにも関わらず、この前の震災の時に大きなコミュニティーができた。そう考えると目には見えないけれども、実際には様々な地域に外国人は入っている。問題が見えていないだけだ。そのことを政府の方々はよく理解しなければいけないのではないか。

日本語教育のことだが、日本語は非常に難しい言葉だ。一度に日本語だけでは教えられないので、母語と併用してやらざるを得ない。その結果として、バイリンガルということを考えざるを得ない。様々な言語が飛び交う地域ができてくる。そういうものがないと本当に重要な情報が伝わらないからだ。日本語の大事さを強調しつつそういう母語を持っている方々についてのネットワークをしっかりと作っていかなければいけない。

最後に自治体のことだが、政府がなぜ対応できないのかということ、政府にアイデアがないからだ。私は、縦割りの役所を横で繋ぐことが必要だと思う。例えばドイツに外国人中央登録制度というものがあるが、外国人に関する必須のデータベースを一箇所に集めている。それを自治体ベースでやっているが、必要なことは何でも取れる。そういった形で外国人住民について様々な管理ができるようになってる。日本では全く同様にはできないが、雇用のデータベースを今後作っていくことが必要な中で、それを一つの核にして外国人住民についての最小限のデータベースを作っていないと縦割りを打破できない。そういった意味で、政府に対して知恵を出すということが我々に課され課題であると思っている。

**二宮**：日本人は二言目には、国際化と言うが、実際には隣に住んでいる日系人を国際化の第一歩にすべきではないか。日本人は非常に閉鎖的だ。外国人と仲良くしなければならぬ、日本は国際化しなければいけない、グローバル化しなければいけない、というようなことを言っている割には、隣にペルー系日系人やブラジル系日系人がいてもあまり仲良くしない。もっと日本人が諸手を広げて外国人を受け入れるというスタンスが必要だ。最近随分変わったが、まだ地方都市に行けば外国人が差別されるという事例がある。そういった人達を地域共生という観点からもっと開放的に受け入れて頂きたい。それが無いから、これまで様々な問題が生じているという面もある。



既に 30 万人近いブラジル人がこちらに来ている。日系人がその内、25～27 万人という数字だ。更にこの 20 年近くの間には日本での就労を終えてブラジルに戻った人も 14～15 万人いると言われている。この戻ってきた人達、あるいはこれから戻るであろう人達というのはブラジル日系社会の活性化という点では、とても大きな役割を果たすことになる。日本語の重要性について先ほどからご指摘があるが、文化的派生効果というものは非常に大きい。日本語のできる人間も非常に増えている。それから日本語とポルトガル語の通訳ができる人が各自治体、各企業、各派遣業者に増えていることは、頼もしいことである。

ブラジルとしては、彼らに日本にいつまでもいてもらっては困る。できるだけ多くの人に本国に帰ってほしい。本国に戻るにあたっては、日本語能力とか生産性向上のスキルであるとか、そういうものを身につけて戻ってきて、ブラジルの発展に貢献してほしい。既に 4 万人位のブラジル人が日本の永住権をとっている。さらに、何千人かは既に日本に帰化している。しかし、私は大部分が日本に残るとは思っていない。彼らはやはりブラジルに戻ってくるであろう。それから、彼らが毎年ブラジルへ 20 億ドルもの送金を行っていると言われている。こういった人達が、日本で獲得したお金をブラジルでどのようなかたちで有用に使えるかといったことが、現在我々が非常に興味がある問題だ。米州開発銀行は、ブラジルの「小企業、零細企業支援サービス」という機関とタイアップして、こういった人達の起業の支援をしていこうと現在力を入れている。2005 年 4 月に沖縄で米州開発銀行の総会が行われ、その時にその案を発表することになっている。ブラジル政府としては、日本における経験を踏まえた多くのブラジル人に戻ってきてほしいということだ。非日系人でも日本語が上手になって帰ってきている人達は沢山いる。こういった人達は将来、必ず日伯間の架け橋となる。従って、それほど悲観的な見通しを持っていないが、日本における教育の実情などを見ると、将来を憂慮せざるを得ない。

かつて我々移民は、ブラジルにおいて、小学校から大学まで無料で勉強をさせてもらった。これによって我々日系社会の今日があるわけだ。しかし日本においては義務教育までは無料あるいは無料に近い状況で受けられるけれども、それから先は難しい。確かに制度に改善が見られ、若干の人々はそれを利用して高校や大学で学んでいるが、まだまだ不十分である。さらに、そういった高等教育を受けても日本人と全く同じように就職できるかという点、まだまだ相当の努力が必要なのではないかと思われる。

**松本**：私どもの生徒で、小学校 6 年生の 2 学期から転入してきた生徒がいる。ペルーのほうの勉強を何もしていないということで、分数の計算ができなかった。そういったわけで少なくとも基礎学力がつくような勉強ができる機会をということで、私どもは学校を作った。外国人学校の月謝は公立の学校に比べて非常に高い。しかし本当に月謝を下げないと子供達は集まって来られない。下げることによって、このような子供たちをもっと救える。日本の学校現場で大変な思いをしている先生たちのご苦勞も軽減されるのではないか。このように、お互いが良い関係になれるのではないか。

外国人の青少年の犯罪が増えているということだが、犯罪が起きれば日本社会の治安も乱れるし、犯罪を起こせばそこにお金が使われる。そこに投資するのであれば、犯罪を起こす前にお金を投じてということを考える。やはり子供たちを教育するということは大事なことだ。私たちは日本で南米系として初めて各種学校として認可を受けた。しかし、この学校がモデル校としてうまくいかなければ、全国に沢山あるブラジル人学校やペルー人学校はついてこられない。この学校がうまくいく、つまり行政なり産業界なりの支援を受けて、月謝を下げて沢山の子供たちが来られるような環境作りをしていきたい。それが後に続く外国人学校の希望にもなる。是非この点を皆様にご提言として申し上げたい。

**小野**：こういうシンポジウムでは残された時間で議長総括を行うということが通例になっておりますが、何しろ各界を代表されるパネラーの方々の多角的なご意見がありまして、とても私が取りまとめるには荷が重過ぎます。しかし、私にも意見を言えというお話がありましたので、最後に少々

時間を頂き経済学者として、またかつて通産省で産業構造政策なり通商政策を担当した立場から感想を述べさせて頂きたい。

私は今のような経済界を中心とした市場経済化、規制緩和の流れ、自由化の流れの中で、その前提としての条件整備、国内における少子高齢化に対処しつつ生産要素としての労働力の安定的確保を図るために外国人の受け入れを自由化せよというのであれば、これは市場化を求めている以上は、市場原理に基づいて受益者負担原則によるべきものであろう。

こう申しますと、直接的な受益者は外国人で、彼らはそれだけの負担をするだけの賃金は貰っていない、という話が出る。確かにその通りだと思う。そこで行政やボランティアの支援が求められることになる。特に行政という場合は、その支払原資というものは税金によってまかなわれる。政府あるいは地方自治体が負担するという事は、必ずしも外国人労働者の雇用によって受益する方ではなく、むしろ中には被害者になられるような一般納税者をも負担を強いられるということになるのではないか。それでは経済界の求める市場経済の根本としての受益者負担原則というものとは遠くはなれたものとなる。また、小さな政府の実現からも程遠い。とすれば受益者としての外国人労働者にも保険やその他応分の負担をして頂くとしても、それでも不十分な部分は直接的な受益者だと考えられる雇用企業がその負担をなすべきは当然である。個々の労働者に対して保険の掛金も払えないような劣悪な労働条件を強いて儲けている会社が、負担をするのは当然なのではないか。

結論から言えば、負担能力のある雇用企業が費用負担責任を負担しないということは、市場競争原理を歪めるフリー・ライドそのものである。これは排除すべきである。そういうことをきちんとやらない限りは、日本企業なり日本社会は真に世界から認められる国際化を達成したとはいえない。国際企業として振る舞おうとするのであれば、そういう国際標準にあった形でのルールを守る必要がある。その場合、企業が単に外国人についての福祉費をもてばいいとか、賃金をまともに払えばいいとかいうことではない。福祉、教育、治安といった間接的な費用も受益者として負担すべきであると思う。制度的内容は問わないが、実効性が大切である。問題は実効性の担保にある。そうすることによって初めて公正な市場競争秩序が維持されて、小さな政府が実現されることになる。

国際競争力という立場から見ると少子高齢化の下における労働不足社会では、労働集約的産業が力を失う代わりに、省力型の産業が力をつける。従って長期的に考える限りは、これは中立だと理解すべきだ。ただ短期的には様々な摩擦が起こるので、その短期的な摩擦に対して、どうやってそれを避けながらソフト・ランディングしていくかということが求められる。そういう格好で少子高齢化にむけた産業構造、あるいは国際分業構造を作っていくということが重要である。単に現在の労働力不足にどう対応していくかとか FTA にどう対応していくか、というようなミクロの立場からこの問題を議論をしていたのでは、長期的な視点を失うのではないか。むしろ安易に外国人の低賃金労働力を導入すれば、構造改革が遅れる。むしろ国内企業の競争が激しくなり、パートに対する依存が高まる。その結果としてフリーターが増える。これではそれがまた保険制度を維持できなくなり、社会不安を招く。従って、どういう分野に、どういう種類の労働力を、どういう時期に、どの程度導入する必要があるのか、またそれに伴って発生する社会的費用はどの程度にのぼって、その社会的費用をどういうふうに分担していったらいいのかということを詰める必要がある。そのために制度、法令を整備していくことも当然求められる。それを対処療法的にやっていくだけでは、子々孫々にまで残る構造変化が先延ばしにされて弊害ばかりが残る。

結論としては、受益者としての雇用企業が市場ルールを守り、適正な費用を負担しさえすれば問題の大半は解決する。そうすることによって外国人労働者の人格も守られることになる。経済的な問題を解決すると自然に人格的な問題も解決することが多い。逆からいえば、雇用企業が社会的責務を果たして、直接、間接に雇用している外国人労働者の人格を尊重することがすべてに優先すべき課題である。それがなければ、いくら行政やボランティアが頑張っても水を筈ですくうようなことになる。結局それは個々の企業が自覚してもらうということが先ではないか。従って、政府当局

としてもそこに向けての法令や制度整備を図っていくべきである。当面の利害関係から出ている企業関係者の意見に振り回されるべきではない。

市民の方々にもこの問題についてご理解、ご認識を深めて頂く必要がある。市民の方々が認識して下さることが大きなエネルギーとなる。個々の方々が自分ができることを少しずつやっていただく、それが大きな力となる。それは当然、行政や政府に対しての働きかけとなるし、雇用している企業への圧力にもなる。そういった格好でルールが守られるようになる。そういう意味で、市民の方々の認識を高めることが必要なのではないか。

時間が参りましたので、このセッションは終了させて頂きたい。

## 第2部 日本は外国人問題にどう対処すべきか — 諸外国の取り組みに基づいて —

### 基調講演

#### 国際的視点から見た外国人問題

ブランソン・マッキンレー  
国際移住機関 (IOM) 事務局長

皆様、本日はありがとうございます。尊敬してやまない同僚の皆様、友人の皆様、今日ここに一緒にできることを幸いに存じます。最初に私は心からの感謝とお祝いを日本外務省の友人の皆様申し上げます。今回のこのシンポジウムは一連のシンポジウムの第二回目となりますが、日本に焦点を当てていきながら、より広範にも視野を広げている移民の問題に注目しています。そして日本政府とともにこの極めて重要な取り組みで一緒にできることを非常に嬉しく存じます。かくも多くの興味を寄せて下さっている研究者、政府関係者、NGO パートナー、学生の皆様、そして一般の皆様がおこし下さっていること自体が、私たちの大きな励みとなっております。また、海外からの非常に高名なエキスパートの皆様からの非常に素晴らしいご協力を頂けていること、そして今回ご参加頂けること、嬉しく思います。

時間も限られていますので、重要ポイントだけをかいつまんだ形でお話をしていき、それから非常に興味深い各国からの代表の皆様、ドイツ、アイルランド、韓国の皆様からの発表を伺いたいと思います。

さて、こういった国際的な移住の問題が極めて重要であるということ、そして国際関係だけではなく各国内において、経済や社会政策など多大な分野に対して影響をもたらしていることは、よくご存知の通りです。本日は、その中の多くについて語っていきます。殊にその中でも重要な、いかにして一番良い形で外国の皆様をそれぞれの社会の中で迎え入れることができるのか、受け入れていくことができるのか、という問題に注目していきます。この問題というのは、時には大きく分けて所謂、統合 (integration) という考え方、という考え方の中で語っています。けれど、そういったことについて語ること自体が前もっての思い込みを助長するものであります。私としては、そうではなく自国の社会の中にどうやって外国の方をうまく迎え入れることができるのか、そういうことについて考えていくべきだと考えています。それぞれの異なった時代においての異なった取り組み、そして切り口がありましたけれども、日本が、日本にとって一番良い形を探っていく中、考慮に入れなくてはいけないのは、日本固有の状況と、そして日本の経済・社会の持っている固有のニーズです。そういう中で、受け入れ、歓迎し、そしてまた外国の皆様を統合させていくための日本的なやり方、日本人によって日本のために作られているものでなくてはなりません。海外のモデルというのは、ケース・スタディーとして極めて有用なものであろうかと思いますが、それは参考として示されるものにはなり得ましても、それをそのまま出来合のソリューションとして当てはめるわけには参りません。日本で何が起きるのか、というのは皆様にかかっています。少なくとも国際移住機関そして他の国の責任ではないわけです。またそれが担うべきものではありません。ではあります。色々話をしていく中でベストなあり方を探り、そして皆様からはカバーされていなかった問題について拾い上げていくことも重要かと思えます。

現行のモデルとしては、第一に挙げられますのが、同化 (assimilation) させていくというモデルです。これは、人々が社会の中に溶け込んでゆく、そして完全にそれと一体感を持たせていくとい

うことを示しています。これが、多くの移民を受け入れてきたアメリカ合衆国を含めた国々の理念上の基本的なモデルとなっています。少なくとも理念上は、海外から新しく渡ってきた人達がやって来て、そして言葉を身につけ、そして国の中の制度、機関、仕組みを受け入れ、そして第二世代等といったような時代を経たところで完全に構成員として統合される、そういった要素によって作り上げられてきている。所謂ルツボという言葉で言及されてきました。ところが、実際問題としてはルツボといいながらもその中へは溶けることがなかったような要素というのは必ずございます。そして完全に均一に、皆が同じような新しい人類になってきたのではありません。例えばアメリカ、オーストラリア、カナダというのは一種のブレンディング過程、もしくは人々が色々と混合されることで構成された社会ではありますけれども、例外は常にありました。例えばかつては奴隷であったアフリカ系アメリカ人。彼らは完全に同化されるということはありませんでした。そしてそれだけではなく、異なった民族的背景、人種的背景、もしくは宗教的背景を持っている人々、そういったことが台頭していくに伴って、同化モデルというものは理念性、観念性が高まっていき、現実とは乖離したものとなっていきました。おそらく現在は完全同化型のモデルを持っている国はないと思います。そして時間をかけることによって、新しく渡ってきた人達は、そこに従来から住んでいる人達とレプリカになる、もしくはこういった従来からあった要素と新しくやってきた要素を完全に合体させ、溶け合わせたような新人類となることもありうるとは考えていない人が殆どだと思います。

もう一つの対極となる考え方としては、多文化主義 (multiculturalism) があります。多文化主義というのは、基本的に多くの外国からの人々の受け入れを可能にします。けれども、そういった新しく来た人達の中からの新規のアイデンティティーを築くのではなく、外国からやってきた人達の独自のあり方を尊重し続けていくということが基本になっています。国によってはこうした多文化主義を公式な政策として謳っています。カナダがそういった例として挙げられます。公職にある人に聞けば、それが我々の政策だと答えるでしょう。即ち、人を迎え入れて、そういった人達独自のアイデンティティーを認めてゆくということです。理念上は、これは興味深いけれども、現実としてはこれもまた実現はされていません。といいますのも、例えばアメリカ合衆国のように、非常に大きく、規制がされず、そしてルーズな構成を持っている社会では、全体に対してある程度は妥協する、もしくはそれに合わせていくということが必ず出てきます。幾つかの特定の基準を尊重しなければなりません。その中で、社会に対しての義務、責任、暗黙の了解として守らなければならない原則というものがあります。ということで、多文化主義というものはそれなりの限界はありますけれども、政策のスペクトラムで言いますと、数多くの移民を受け入れている国のあり方として同化の全くの対極でございます。それは対比できるものです。

今も多くの移民を受け入れているところがありますけれども、ヨーロッパで起きている動きというものはそういった意味で非常に興味深く思えます。この場合のヨーロッパというものは 25 カ国の EU の加盟国、公的にヨーロッパと見なされているところです。ここでは、非常に興味深い動きを同化対多文化主義という軸の上で位置付けることができます。また、どうやって人々が、そういう風にして統合されるか否かということを見ていくことも興味深いものです。自分たちの従来から持っていた独自の慣行、生活、風習、宗教、その他等をそのまま持ち続け、そして共通の規範に対しては最低限の恭順ということで認めるのか、それとも全員が足並みを揃えて同じ方向に向かっていかなければならないのか、ということについて考えさせられます。現在、ヨーロッパでは各国が様々な地点に置かれていて、自分たちが今後どうするのかということはまだ決められていません。

もう一つ申し上げたいのは、時間軸の問題です。確かにこういった選択肢としまして、一方では同化、そして他方においては多文化主義というものがありますけれども、もう一つ個々で絡んでくるのは、時間的な要素です。というのは、生涯をそこで暮らす人々に対して、そしてその子々孫々に至るまでずっと住んでいく場合と、あくまでも短期間の滞在だけに留まる人達、そういったところで期待されるものが違ってきます。殊に 21 世紀から、移住そして移民に関しては、短期的な移民や移住ということに対して注目する傾向にあります。サービス提供者ということで、あくまでも一

時的な滞在に留まっているという場合、そういった人々がどういった権利や責任を担うのかということと同じスペクトラムに照らし合わせてみていくことも必要です。確かにこういった人達が自分達の同じ国籍の人々、同じ民族の人々、同じビジネスの人々だけの中に閉じこもっていく、そういったグループ化といったことは可能ではありません。そういったことは大都市の中で、皆様もご存知の現象として見られています。けれども、それだけではなく、何らかの形でその人達が自分達を統合させていくこともできるわけです。

例えばイタリアにおきましては、外国からの出稼ぎ労働者が地方選挙で投票するということが一般的になってきています。イタリア国籍を取得するということが想定されている人達ではありませんけれども、地方の様々な規制等下に置かれている人達で、ある一定パーセンテージを構成している人々です。よりリベラルな、もしくはより大胆で勇気ある地域は、そういった人達の投票権を認めています。そういったことから、極めて興味深いことに、非市民、国籍を持っていない、定住者でもない人達がそういった権利を社会の中で、共同体の中で持っていることになります。それを持ったからと言って、必ずしも完全なる国籍もしくは市民権等といったことに繋がると想定しているわけではありません。そうすると、そういった外国人のコミュニティが、完全に溶け込むか、同化するのかという問題ではなくて、時間といった要素も考えなければいけません。例えば時間的に考えていきますと、五カ年契約であったならば、それはまた一つの問題であり、もしも無期限ということになっていて子供の教育もしくはどこに定住するのかという要素も入ってくるのであれば別の問題が出てきます。

この辺で私としてまとめたいと思っておりますが、少しばかり実際のプログラム活動として何を実践できるのかということについて考えてみたいと思っております。こういう問題に対応していくために幾つか考えられる事柄なのですが、政策を持つということ、コンセプトを持つということと議論を持つということ、何が一番良いアイデアなのかということについて考えていくことと、実践させていってそれをうまく機能させるということは全く別問題なのです。けれども私ども IOM（国際移住機関）は、あくまでも実践者です。私たちは実際に移住者と一緒に仕事をしています。多くの場合には政府、そしてそれ以外の様々な機関などの代理として働いています。その中で我々は、どうやってこういった移住をもっとうまく機能させていくのかということについて、経験をそれなりに積んできました。

第一に、自分が何をやっているのかをわかっていることが大切だと思います。政府が枠組みを設定すること、政策枠組みできちんと意味を成すものを作っていくことが大事だと思います。現在日本では、政策を巡る議論が始まっています。ドイツ、アイルランド、韓国、アメリカに於きましては、移民や移住についての政策議論はもっと長い間に渡って行われてきました。そして様々な結果を見せているのをこれから聞くことになります。ではあります、基本的な枠組みの中における明確な体制、大きな流れをわかっていくことが大切なのです。自分が何を目指すのかをわかっていくことが大事なのです。

第二に、慎重に移民を選んでいくことも大事だと思います。具体的にどういった移民を社会が受け入れることができるのか、吸収することができるのかといったことを前もって整理した上で踏み切るべきです。言い換えますと、幾つかの規範、基準としてどういう人達を受け入れるのかということをも明快にし、それを守り、そして広く知らせ、そして準備ができる期間を与えるということが非常に大事です。

これが第三点の重要ポイント、準備段階です。準備をする段階というのは極めて重要なものとなります。この場合には言語の教育もありますし、文化についてのオリエンテーションも必要です。そしてこれは、両サイドからの取り組みになります。移民本人だけでなく、受け入れ側にとっても努力が必要です。そして、うまくマッチングできるということを確認していかなければなりません。これは様々な情報テクニック、トレーニング・テクニック、そして明確なる政策を示していくことによってできます。教育も関わりますし、また必要なニーズをどうマッチングさせていくのかとい

うことも絡んできます。うまく機能しているプログラムをやっていくためには徹底的に考え抜いていくことも大事ですし、それを徹底的に考えていったところで、始め、中盤、終わりがどうなるのか、これをきちんと検討していくことも大事です。というのは、確かに人の行動を予言したり、それをコントロールしたりすることはできません。けれども、過去の失敗から学ぶことはできるはずで、5年後、10年後どこに至るのか、それを見通すことはできるのではないのでしょうか。そして様々な政策の動き等がありましたら、機関や制度等を組み立てて問題に対応できるような仕組みを作っていくことが大事です。というのは、公的な政策等だけを見ていきますと、予期しなかったこと、本来は想定されていなかった、つい出てきてしまった帰結というものが、実は多くの問題を引き起こしています。日本では、ブラジル系、ペルー系の日系人、そういった皆さんの場合がまさにそういった例ではないのでしょうか。まっとうで、正当性を有し、しかるべき理由をもって日本は受け入れることにしましたけれども、計画は組み立てられていなかった。そしてその結果、現在多くの問題をみせるに至ったのではないのでしょうか。

ということから、こういった全ての側面を考えていくことも極めて大事ですし、健康、治安、文化、宗教の問題、そういうことについて色々と考えなければなりません。何れの場合に於きましても、始まりから終わりまで徹底的に考え抜いて、自分達が何をを目指したいのか、どうありたいのかを考え、そしてもしもできることであつたらば、意図していなかった結果が出てくるのを未然に防ぐことが大事です。

日本のような国にとっては、それは他の国に比べて一層大事ではないのでしょうか。というのは高度に仕組みが出来上がった、そしてかなり単一文化的な、比較的面積の狭い島国で、人口が比較的多い、そういった状況の中において外国人のグループが出てきた場合のインパクト、そういった人達が問題であったり、また問題と見なされているとするといった状況であった場合には、より一層他の国に比べて直接的、また深刻な影響が考えられます。日本が、どれだけの数の移民を受け入れるのかという問題に取り組んでいく中で、やはり徹底的に、そして体系だった形で取り組んでいくことが大事だと思っています。目的とする成果というのは然るべきものであり、またそれを実現するためのプログラムも然るべきものであり、最終的には多くの国々のような結果を見せないようにしていくことが大事です。言い換えますと、コントロール不能な状況というのが他の国々で出てきておりますけれども、その結果、政治的な反動が非常に大きくなり、そして移民そのものを社会的、経済的、そして人道的なツールとして完全に拒絶するような事態に結びついている場合があります。そうならないように、是非ともやって頂ければと思います。

ご清聴感謝いたします。残りは他のパネリストからの発表を楽しみにしております。そして、外務省の皆様、ありがとうございました。

## 海外招待者からの報告 (抄)

ヴェルナー・ブルカルト  
ドイツ外務省法務局移民・難民・査証問題担当特任官

ご参会の皆様、外務省及びIOMに心よりのお礼を申し上げたいと思います。今回私をお招き頂きまして、この素晴らしい方々の前で、お話しする機会を頂きました。お招き頂きましたこと、極めて光栄に存じているということをもつて申し上げたいと思います。

本シンポジウムに三人の外国からの報告者をお招きになった理由は、おそらく皆様の議論における比較基準というものを何か得たいと、そして他の国々の移民政策を、それからそれぞれの国々がどのような形で、この改革ということに取り組んできたのかということ、国のやり方と比較したいということであると思います。その意味で、ドイツを選ばれたのは少々疑問があります。しかしながら、これは適切な選択でもあるとも思います。

疑問があると思った理由は、ドイツにおける外国人それから移民の状況というものは、基本的な状況もカテゴリーも、日本とは非常に異なるということです。何十年にも渡って我が国の政治家も国民もドイツというのは移民の国ではないと基本的には考えていました。しかし事実は非常に違いました。通常の計算法で、外国生まれであるという基準を使うと、実はドイツは国内に居住している人の13%が外国人で、アメリカよりもこの数字は高く、世界第六位の移民の国ということになってしまいます。ルクセンブルグ、オーストラリア、スイス、ニュージーランド、カナダに続いて、外国生まれの人が沢山住んでいるのが我が国の状況です。国内に住んでいる人々の8.9%というのがドイツ以外の国籍で、絶対数では734万人です。日本では200万人だというお話がありました。日本の方が人口が大きいので、比率が全く違うということがお分かり頂けると思います。トルコ人が187万人と一番多くて、その次が旧ユーゴスラビア100万人、ポーランドが33万人です。移民がいなければ、ドイツの人口は減少しています。1990年以降、移民による純増加分が460万でした。移住に関しますと、ドイツに移住してきた人が1,420万、国外へ移住して行った人が960万ということでした。2003年の単年度で見ると、76万9,000対62万6,000ということでした。流入の方が多かったため、減少の一途を辿る出生率による急激な人口減に歯止めがかかり、むしろ僅かながら人口増加という状況になっていました。高齢化の問題を移民は軽減しますし、必要な労働力が中長期的に担保されます。勿論そういった移民がいなければ活力ある経済を維持するのは難しかったということだと思います。しかし失業者が500万人を越える中では、なかなかこの議論は受け入れられません。また、人口構成上の問題の解決を移民に頼るということは無理があります。解決に貢献する一要素と捉えるべきです。

ドイツにやって来る移民の集団が日本とは非常に違うということをお知らせしたいと思います。2003年、76万9,000人の移民の中で13万3,000人がEUの他の国々からやって来ました。これは特別な例と考えられます。EUの規則、各国の国内法によって、EUにおいては自由に移動・定住ができることになっているからです。その際の唯一の前提というのは、それぞれ自立し、自ら及びその家族を養えるということだけです。EUの新規加盟国の国民に対しては特別な移行措置がとられており、7年間はドイツや他のEU諸国の依存的な職業に就くことはできないことになっています。それ以降は他のEUの国民と同じということです。ただ、第三国の外国よりは優先されることになっています。それから、旧ソ連からのドイツ系の人々があります。これは200年前のロシアのエカテリーナ大帝時代、ロシアに定住したドイツ人の子孫ということです。1990年以降このようなドイツ系の人々が230万人ドイツ連邦にやって来ました。昨年だけで7万2,000人でした。本日午前中のお話を伺って、ある意味で南米からの日系人の方々に匹敵するのかもしれないと思いました。それから、集団と



しては小さいが政治的に非常にデリケートな旧ソ連独立国家共同体のユダヤ人があります。90年代から、大体20万人位、全体として移民として来ました。ただこれは、減少傾向にあります。それから、離散家族の再統合というものもあります。年間8万5,000人ということで、我が国憲法第六条と欧州人権条約第八条で特別な保護の対象となっています。最後のグループは、亡命を求めている人達とジュネーブ条約の下で保護の対象となっている人達です。これも92年には43万8,000人ということでピークを打ちましたが、2003年には5万人へと減少しています。加えて他のカテゴリーも当然あります。例えば、戦争あるいは内紛の難民、留学生、純粹の秘密移民といった人達がいます。後者に関してはその性格上、正しい数字というものは誰も知りませんが、2003年に警察が逮捕したのが10万人ということですから、実際の数字はもっと多いと考えられます。

今度は、何故ドイツを比較対象とすることが良いのかということについてお話したいと思います。数年に亘る激しい議論、政治的闘争、憲法裁判所の判決を経て、移民新法が制定されました。正式な名前を「移民の管理規制ならびにEU市民及び外国人の居住・統合の規制法」といい、今年1月1日発効しました。この立法プロセスの最初の段階、1998年の当時の新政権が現行法の近代化ということを考えました。技術的には安全管理というところに焦点を当て、また現実に即した内容に現行法を変えようということが中心でありました。我が国の経済および労働市場でニーズによく対応したものにしたい、移民の管理を良くしたいというものでありました。それだけではなく、ドイツ国内に居住する外国人の統合を良くしようということです。それから9・11以降ですが、治安、セキュリティということも、重要視されました。

政府、野党間の妥協の産物のような新法ですが、ここでは旧法との主な変更点に絞ってお話したいと思います。そのことによって我が国の政策転換の意図というものが一番よく分かります。最初にそれぞれのカテゴリーということで、経済活動を目的とした居住というところから始めたいと思います。第二次世界大戦以降、特に50年代、60年代、回復期にあったドイツ経済というのは大量の未熟練労働者を必要としているという状況でした。しかしながら一旦そういう需要が満たされると、70年代にはドイツの労働市場に対するアクセスというのは制度的に閉鎖されました。つまり閉ざされた労働市場になりました。しかしながら例外が技能、資格、出身国によって提供されました。例えば企業の幹部、管理職、科学者、研究者、音楽家、プロの選手、ジャーナリスト、飛行機や船舶の乗組員、看護師、芸術家、語学の先生、あるいは例えば特別な調理人のようなスペシャリスト。それだけではなく、ドイツ系の人々に対しても特別な規制、それから、国境近くに住んでいる人達、二国間協定締結国の間で認められた人達、アンドラ、オーストラリア、イスラエル、カナダ、モナコ、ニュージーランド、サンマリノ、アメリカ合衆国、および日本の市民というのは例外とされました。勿論、これ以外にも例外はありますが、大体はお分かり頂けたのではないのでしょうか。そして2000年にシュレーダー首相の下でグリーン・カードの制度が導入されました。ドイツ経済にはIT分野での人材不足があり、それを軽減するためです。このプログラムの下で1万5,000人以上のITの専門家がドイツに定住することになりましたが、これは限定的、つまり期限的な許可ということでした。このやり方が成功しましたので、独立委員会が設置され、新法の草案作成に乗り出しました。これは北米型の数量割当とポイント制を考えるというものでした。これは経済のニーズに応じた形での数量割当ということであり、また個人のポイント制、つまり個人能力、例えば学歴、実務経験等を勘案するというものでした。しかしこれは議会で議論されましたが、過半数を取れず、その後は閉ざされた労働市場の状況はかなり続くことになりました。高度な人材、例えば研究者、先生、管理職というような人達、特定の給料と特定の实務経験のある人だけが連邦雇用庁で認定されるという状況でした。そこで新しい別の規制が今度は自営業に対して導入されました。大きな経済的利益または特別な地域のニーズに対応しているとか、あるいは経済に肯定的な影響が期待されるとか、あるいは外国人の方がきちんと自分の資本を持っているとか、信用があるとか、あるいはビジネス・アイデアの実行がし易いという場合に、企業家に対して特別な居住許可を与えるということでした。具体的には100万ユーロを少なくとも持っているとか、十分な雇用が創出されるというようなことが基本にされました。申請書の中に事業計画というのが入っており、このような前提条件があった場合は、それが審査されて設備投資額等々を見て許可されるということです。

もう一つ新しい規制としては、留学生を対象としたものです。かつては自国に戻ってドイツで修得した技能を自国の発展のために使うということでしたが、現実にはそれと外れたものとなった。最も優秀な人達は自国に帰らず、むしろアメリカ合衆国や他の先進国に行ってしまうことが多い。従って大学の学業を終えた後ドイツに残れるような機会を提供しようということになりました。技能にあったような職を探すのに一年間滞在の延期ということを許可するようになりました。その間見つけることができなければ、国を出て行かなければなりません。勿論その際には適切なドイツ人の労働力が存在しない場合のみ外国人の就労が認められるという基本原則が適応されています。かつては開発援助型の留学生に対する対応でしたが、経済の観点からの自国利益を中心とする考えになりました。さて、労働者の移住という観点からは EU レベルでの規制について申し上げたいと思います。これは熟練ということではあるが、高い技能を持った人ということではありません。その人達の雇用を行うことが公共の利益になると考えられた特別のケースにおいては、居住許可を認めても良いという EU の考え方があります。

次の人達は国際法、または人道的、政治的な理由による居住ということです。ドイツに対する移民の亡命者の占める割合というのは僅か 10%に過ぎません。安全な第三国という概念により、更にこれは減っていく傾向にあります。今回の新法の策定においては、漸減しつつも、この人道的な居住の権利ということについて、改善が次々なされました。この法律というのが 2004 年 4 月 29 日の欧州理事会指令の「第三国民と無国籍者の難民資格および地位の最低基準」に基づいています。国家によらない、また性別に関連した迫害についても明示的に難民指定の根拠とされることになりました。例えばソマリアの場合には迫害はあるけれども国家というのは存在していません。あるいは性別による迫害に関しては、アフリカの幾つかの国々においては未だ深刻な問題として残っています。女性性器切除の風習、これが対象になります。また、例えば出身国における今後の脅威等、強制送還に対する法的な障害も居住許可交付の根拠となります。あるいは、自らの落ち度ではないにも拘らず、出身国に帰国することができない場合にも許可されます。このような条項が入ったことによって、強制送還命令が次々と差し止められるというような状況は回避されました。経済難民に対処する新しいメカニズムも慈善団体、難民協会、各種協会の長年に亘る要求に基づいて対処されてきました。将来的には各州レベルにおいて経済難民を受け入れることを認めることができます。他の全ての法的手段が尽きた場合には、人道的理由ということで居住休暇を与えることができるようになりました。

次に、統合の促進、統合化の促進のための新しい措置について、お話ししたいと思います。多くに関しては午前中の議論の中に出てきたものです。移民新法のもう一つの主要な要素として、受け入れといいますか促進ということが入っています。統合がどこまで可能かによって、移民の受け入れがどこまで可能か決まるという考え方に基づくものです。この法律は完全に新たな基盤に基づいて統合を支援しています。全ての新たな移民に関して、ドイツ系であろうがなかろうが、基本的な支援策の対象となります。その際に義務も与えられます。つまりドイツ語を学ばなければならないという義務が移民に与えられます。統合化、統合のためには言葉というものが鍵であるということで、国は全ての移民にこのことを求める権利があると考えています。社会福祉の対象となっている場合、あるいは統合のための特別のニーズがある場合に義務付けられています。社会給付の受給者で、この要件を満たさないと、その給付額は最大 10%削減されます。これは既に国内に居住している 30 万人の外国人にも拡大的に提供されるということで、向こう 5~6 年の間に 5~6 万人の受講生を受け入れられるように教室を拡大することになっています。十分なドイツ語ということに加えて、統合コースの場合は、オリエンテーションの部門も入っています。国の歴史、文化、法的体系について受講生は教えられることになっています。こういったクラスは、連邦レベルで組織し、お金も出されます。今年は 2 億 800 万ユーロ（約 2 億 5,000 万ドル）が国庫から拠出されることになっています。一方、参加者も、3,000 乃至 5,000 万ユーロを提供することになっています。今のやり方と異なるのは、外国人とドイツ系の人達が一緒に教わることになっているということです。これに関しては連邦移民・難民局が責任を持って作るようになっており、コース内容については、連邦事務局、連邦雇用局、各州の外国人担当局などが一緒になって決定します。

次のカテゴリーは、治安、安全保障の懸念に対する適切な対応というところでまとめることができます。現在の法的状況を徹底的に見直した結果、移民新法というのは現在の安全保障上の課題に対応するために必要な条項を導入しました。現在は特別な脅威をもたらす外国人に関して、必要な法的措置を迅速に効果的にとることができないと考えられています。つまり司法および行政的手続が非常に長くかかるということで、法規制の実効性に問題があると考えられています。そこで、国外退去および本国送還の命令に関して、特別な脅威となる外国人に関しては国外追放、強制送還のプロセスのスピードアップが求められていました。新法では各州の内務省において、国内退去の発令がすぐできます。これはテロリストの脅威を回避するという事です。その段階で入手された情報に基づいて、各州の当局は国内治安という事由で追放できますが、疑いでは不十分で事実に基づいた証拠でなければなりません。特殊な国家利益がある場合には、連邦内務省がこのような国外追放令というものを出すことができます。このような命令からの法的保護、控訴に関しては、州レベルでの命令であろうが連邦レベルであろうが、連邦の行政裁判所で受け付けるということになっています。それからもう一つ、国外追放が厳格に執行されることになりました。例えば憎悪を説く者、つまり国民の特定のセグメントに対する憎しみを煽る者、あるいは悪意ある中傷などを通じて他者の尊厳を傷つけようとする者、特に公共秩序と治安に障害となりうるような動きに関しては国外追放の対象となります。また、新しい法律においては、過去の活動がテロリスト行動を支援するようなものであった場合にも、国外追放の対象となります。例えば、アフガニスタンのテロリスト養成場に何年も前にいたことがある人は今では法律に従っているように見えても国外追放の対象にしてもいいということになりました。

最後に、構造変革ということです。この新法においては多くの行政および構造変革が導入されました。例えば居住許可の種類が沢山ありましたが、時限的な許可と無期限の定住許可の二つに統合することにしました。加えて、ワン・ストップ申請プロセスと呼ばれる手続上の変更について申し上げたいと思います。これは就労目的の移民の領域に関して、新法における一番重要なイノベーションは、事務手続の簡素化ということです。居住許可と労働許可を別々に申請するのではなく、州の外国人担当局に居住許可の申請をすると各州の雇用局に労働許可の申請も同時に送られ、窓口が一つで済みます。

時間の制約上、ドイツの国内居住外国人の取り扱いに関して、全ての側面について細かくお話しすることはできませんでした。移民と言っても国外へ移住して行った人もいます。他の領域に関しても議論をしなければなりません。移民新法においては様々なイノベーションが導入されました。その背景にある考え方の一端でも理解して頂けたのではないのでしょうか。考え方としては、以前よりも経済のニーズに焦点を当てた政策の展開となっており、また同時に難民保護の条項も幾つか改善されたと思います。長期間に亘る時として非常に困難な議論の末に、国が行う統合推進と支援努力と外国本人の義務、つまり定住および社会の統合努力ということ、両方が必要であるということが認識された内容になっています。ただ誤解して頂きたいのは、先ほどマッキンレー事務局長がお話したように統合と同化は違います。同化ということを行っているわけではありません。ドイツ語を学習する義務ということと憲法、法律を遵守する義務というのは同化をさせようということとは異なるように思います。それからもう一つ、対テロ戦争ということもこのことに入っているのです。

ご清聴ありがとうございました。

ポール・バーンズ  
アイルランド司法・平等・法改革省移住政策課長

アイルランドの司法省から参りましたポール・バーンズでございます。今回、このシンポジウムにご招待いただきありがとうございます。

本日は近年海外から多数の移民を受け入れるようになったアイルランドの経験をお話したいと思います。アイルランドは比較的短期間のうちに移民の増大を経験した結果、それに対して迅速な対応を迫られたという点でほかの欧州諸国とは一線を画するものです。そのため私たちは直面する課題に対応せざるを得ないという状況が出てまいりました。私たちの経験が日本の皆様の参考になれば幸いです。

アイルランドはヨーロッパの北西に位置しており、面積・人口ともに日本よりも小さな国です。1922年にイギリスから独立して以来アイルランドと英国の間では自由な人の往来が保障され、1973年のEU加盟以降は、他のEU加盟諸国との間でも自由な移動が可能となりました。アイルランド国民にとって自由な人の往来は非常にプラスであったといえます。

アイルランドの人口は、イギリスの一部である北アイルランドを除いて約400万人です。1841年には650万人強という人口を擁していましたが、1840年代のジャガイモの大凶作により多くの人々が海外に移住しました。以降人口は300万人前後で推移していましたがここ2,3年人口が顕著に増大し、現在の人口は1871年以来最も高い水準を記録しています。

アイルランドは過去移民流出国でした。1980年代、多くのアイルランドの若者がイギリス、アメリカに移民し、1980年代には純流出の数が流入の数を上回るというかたちになりました。1990年代前半には流入・流出の差がゼロになり、それ以後純流入の数が増えております。1997～2003年までのアイルランドへの移民者数は18万3,000人であり、その数は人口の5%にあたります。

純流入者数の増大はアイルランドの好景気に起因しています。1997～2003年にかけ、アイルランドのGDPは年間8%の成長率を記録し、これはEU、OECD諸国の平均を大幅に上回っています。1997～2003年には雇用者数が29%増大したため、1997年に10.3%であった失業率が現在4.4%まで改善しました。さらに最近の統計では4.2%にまで下がっています。

アイルランドで移民の流入が顕著になったのは最近の現象です。当初はかつて国外に流出したアイルランドの国民が帰国するというケースが多くを占めていました。1997年、流入した人口の約47%は帰国したアイルランドの人々でしたが、2004年までにはこの割合が34%に減少しています。これらの移民は多くの場合英語を話すことができるため、日本やドイツのように日系人やドイツ系移民が母国語を話すことができないといった言葉の問題は発生しません。

アイルランドに入国してくる移民に対しては、雇用者が申請する就労許可が与えられています。この就労許可は1年単位で与えられますが、アイルランドにその労働者が在留する限り更新をすることができます。しかしながらそう簡単に転職はできず、転職した場合は次の雇用者が新たに就労許可を取らなければなりません。就労許可に総数制限や国籍についての制限はありません。現在、120カ国の労働者がアイルランドで仕事をしていますが、就労許可制度はほとんどの場合、非熟練労働者、農業・ホテル・外食産業などの労働者を対象とし発行されています。

高熟練労働者を誘引するために、2000年に新たに就労ビザ制度が導入されました。情報通信技術・看護・建設業などの専門家をアイルランドに誘致し、入国当初2年間、就労ビザを取得した上で仕事ができるしくみになっています。就労ビザ取得者は、転職も比較的容易です。専門分野内であれば転職をすることもできますし、家族を扶養する所得が十分確保されているということを証明できれば入国後3ヵ月して家族を呼び寄せることができます。したがって、就労許可を得ている労

働者よりも状況は優遇されています。1999年に約6,000件発行された就労許可証が、2000年には1万8,000件に増えました。さらに2003年には4万8,000件の許可が給付されました。この数字には新たに発行されたものと更新されたものが入っておりますけれども、新規発行件数については2001年に一番件数が多く、約3万件が発行されています。2003年には2万2,000件に減少していますが、この件数は人口の約1%に相当しますので、日本よりずっと人口の少ない国としてはかなり高い割合と言えます。

就労ビザは、2001年に3,700件発行されていますが、この2年間は各年度1,200件に発行件数が減少しています。2004年に就労許可の発行件数が低下したのは、2004年5月EU拡大が実現され、東欧諸国の10カ国が加盟したことに起因していると言えます。というのも、EU加盟諸国の労働者に対しては労働許可証の発行が必要ではないため、2004年5月以前就労許可が必要であった前述10カ国の労働者に対し就労許可の発行が必要でなくなったわけです。既存の15カ国の加盟国の中で、アイルランドとイギリスだけが無制限に新たな加盟国からの労働者を受け入れています。それ以外の国々では、移行措置が取られています。

2004年5月以来、アイルランドの政策では未熟練労働者の雇用についてはできるだけEU域内の労働者を採用するように求められているため、就労許可制度は主に熟練労働者を対象とするようになりました。合法的な移民が増えると同時に、アイルランド経済の発展は根拠のない亡命申請を含む不法移民の増大を招いています。1997年3,883人だった亡命申請者は、2002年、1万1,634人にまで増えています。それ以降多少減少し、2004年には4,766人になっています。亡命申請者のうち難民認定をされた人は約9%であり、多くの亡命申請者は不法な経済移民であると言えます。

以上のような状況から2000年以降亡命申請処理作業が増大しております。私が勤務している司法省においても、移民市民権、亡命の分野におけるスタッフの労働負担というものが大変大きくなっており、年間処理コストも約3億5,000万ユーロ（約470億円）にのぼっています。

この問題に対しては、亡命申請処理のスピードアップ、不法移民の輸送に対する罰則制度、国外追放の増大といった対策のほか、IOMの援助のもとでの自発的帰国制度を提供しました。また亡命申請者・不法移民に対する社会保障給付の厳格化といった措置が取られています。2005年以前にアイルランドにて生まれた子供には自動的に市民権が与えられており、このことが不法移民を誘引するひとつのきっかけであると認識されるようになっていきます。アイルランド国籍を持たない親であっても子どもには自動的に市民権が与えられるので、アイルランド国籍を持たない多数の妊娠女性が出産のためにアイルランドに入学するという状況がありました。この2年間に亡命申請した女性の約半分は妊娠しており、しかも妊娠後期でした。このような状況が政府のサービスに対する大きな負担となっています。

2002年に行われた国勢調査では、アイルランドの人口のうち約22万4,000人が外国籍を持ち、これは国の人口の5.8%に相当しています。そのうち、13万3,000人はEU加盟国の国籍を持っており、中でもイギリス国籍を持つ人が一番多く、その数は10万3,000人にのぼります。その他はヨーロッパ以外の国籍を有する人が2万3,000人、アジア国籍2万2,000人、アフリカ国籍2万1,000人、アメリカ国籍1万5,000人でした。

このことは、今までアイルランドにおける政策問題として、国籍あるいは移民の問題がそれほど重要視されてこなかったことの表れでしょう。2002年のアイルランドの国勢調査によって、アイルランド国籍を持たない人々の数が初めて正確に把握されました。今までは外国籍の人々に対する国民の関心はあまり高くなく、他の情報源から入手できる情報の信頼度も非常に限られていました。欧州経済域外の国籍を有する人たちは警察に登録をしなければいけません。アイルランドやEU加盟国の人々は正式に在留登録をする必要はありません。警察の登録によりますと、2004年、アイルランドに居住している外国人は中国国籍が1万6,000人、アメリカ、フィリピン籍はそれぞれ9,000人、インド、ナイジェリア国籍が約6,000人ということになっています。

1922年にイギリスから独立して以来、移民法を除くアイルランドの法律では外国籍を持つ人々をアイルランド人と分けて取り扱う必要がなかったのです。つまりアイルランドの法律規定は国籍を問わず制定されてきました。アイルランドでは、外国籍を有する人々にも地方選挙での投票権が与えられます。これは、法律制定の時点では国籍に対する意識というものがアイルランド国民に無かったからであると言えます。しかしイギリスとの関係や独立後に生じた様々な変化により、法律を変更する必要性が出てまいりました。例えばアイルランド国籍を持たない人も、アイルランドでは不動産を自由に取得することができますが、流入人口の最近の増大によって状況を見直す必要性が出てまいりました。というのは、こういった制度が不法移民を招く誘引となりうるからです。

社会福祉制度についても同じような状況が生まれています。数年前まではアイルランド国籍を持たない人であっても比較的容易に社会保障の給付を受けることができ、例えば住宅に対する援助も、2003年に範囲が制約されるまでは隔てなく提供されていました。2004年5月以降、居住実績審査という制度が導入され、住宅支援を求める人は給付を受ける前の2年間アイルランドに合法的に居住していることを示す必要性が出てきています。

これらの法律変更は、EUに新たに10カ国が加盟することに備えて行われたものの、アイルランド国民を含めてあらゆる国籍の人々にこの規定は適用されます。アイルランドは、新たなEU加盟国の国籍を有する人がアイルランドに来て就労するよう働きかけてはいますが、アイルランドに来たからといってすぐ社会保障給付を受けられるわけではありません。アイルランドの住宅の90%は民間所有のものであり、公営住宅は全体のわずか7%にすぎません。そのため難民認定の資格を受けた人や長期在留資格を有している人を除いて、アイルランド国籍を持たない人が公営住宅における長期的な居住権を獲得することは非常に困難な状況にあります。したがって、基本的にほとんどの移民は自分自身で民間住宅を借りなければいけません。

アイルランドに居住している人に対して小中学校の授業料は基本的に無料です。高等教育については、EU国籍の人々にとっては無料ですが、それ以外の国籍を有する人はサービスに対しての代価を払わなければいけません。これは、海外において積極的に展開をしているアイルランドの大学にとって重要な財源となっています。

アイルランドで雇用されているアイルランド国籍を持たない人々は、アイルランド国民と同じ雇用保護法の対象となっています。これは雇用均等法、あるいは反差別法も同様であり、人種あるいは国籍に基づく差別というのは違法になります。シンポジウムの1週間前にアイルランドの首相が、2005～2008年にかけて人種差別を撤廃する国家行動計画を発表しています。

アイルランドの市民権についてお話しします。アイルランドの市民権は出自や血統、出生を含む様々な要因に基づいて与えられていました。出自・血統による市民権の付与とは、親あるいは祖父母がアイルランドの国民であった場合に市民権が与えられるということであり、出生による市民権の付与はアイルランドで生まれた全ての人々に適用されます。このことは北アイルランドの政治情勢に対応するための1998年のベルファスト条約締結以後、アイルランドの憲法に規定されています。

出生による市民権は親の市民権とは一切関係なく付与されます。したがって不法移民の子であっても、アイルランドに入国した翌日に生まれれば、その子どもには市民権が与えられるということになっていました。2003年、ダブリンの産婦人科で子どもを出産した女性の20～25%がアイルランドの国籍を持たない母親によるものであり、そのうち80%が欧州連合域外の出身でした。また亡命申請をする時点でほとんどの女性は妊娠をしており、多数の人々が妊娠後期でした。このような市民法の乱用を受けて政府は憲法改正を発議し、2004年6月国民投票が行われ、約80%の賛成票によって2005年1月1日から新しい憲法を発効しています。

国際的に比較をすると、アイルランドの市民権規定は憲法改正後もなお寛大であると言えます。アイルランド国籍を持たない親がアイルランドにて出産した場合、親が出産前4年間のうち3年間合法的に在住していれば子供に市民権が与えられるということになりました。しかし亡命申請

の期間、あるいは留学生としての期間は滞在期間の内に含まれません。また 5 年間合法的に在留をすれば、帰化を申請することが認められています。

アイルランドにおける移民流入の増大は比較的最近の現象であったため、政策上大きな問題にはなりません。難民認定された人々に対しては社会統合措置が策定され実施されてまいりましたが、移民としてアイルランドで仕事や勉強をしている外国人に対しては、社会統合措置が明確なかたちで実施されるには至っていません。今後は社会統合が重要な政策分野になってくるでしょう。

アイルランド市民権の規定では、5 年間合法的に在住していれば帰化を申請することができるため社会統合を促進する効果があります。アイルランドに流入してくる移民については、言葉の問題はほとんどありません。社会構造になじめないという問題もあまりなく、その点では日本や諸外国が持つ移民問題とは異なるかもしれません。

アイルランド政府は移民受け入れのメリットを認めており、今後彼らが経済成長にもたらす効果も十分認識しています。アイルランドが国際的に求められている高いスキルを持った人々を誘致するべく、合法的移民にとって魅力のある国となることを私たちは望んでいます。したがって、留学生および研究者もアイルランドに来ていただくことを望んでいます。

アイルランドの多くの国民は移民のメリットを認識しつつも、不法移民による受け入れ制度や公共サービスの乱用等の様々な問題に対する懸念も高まっています。移民政策立案にあたっては、合法的な移民を優遇する一方、不法移民を誘引することのないよう、十分なバランスをとっていかねばなりません。刻々変化する課題に対応するためには、常に進化をしていく必要があると考えています。私たちは現在も移民法制定の見直し作業を行っており、これに関しては各国から様々な事例を勉強させていただいております。国際移住機関（IOM）の調査は大変参考になっており、アイルランドの移民政策策定にあたって国際移住機関が行った調査が、ひとつのたたき台となっています。

日本における移民政策に対しても私どもは多大な関心を持っており、多くの事を勉強させていただきたいと思います。本日はアイルランドの移民問題についてお話をさせていただきましたが、日本における移民問題解決において我々の経験が参考になれば幸いです。

ご静聴ありがとうございました。

皆様、本日はありがとうございます。このような機会を設けていただき、各国の経験を共有できますことを大変嬉しく思います。また韓国がどういった政策を実施しているのか、ご説明する機会をいただきましたことを嬉しく思います。

詳細に入る前に、最近の外国人労働者政策の変化と背景についてお話しいたします。ご存じのように、アジアにおいて韓国は労働力を受け入れる国のうちの 1 つです。もともと外国人労働について内在している問題があり、それが近年顕在化しているという点では、他の先進国と変わりはありません。社会全体で見れば国民は非常に高学歴で豊かである一方、いくつかの職種においては人手不足などの問題が見られています。

1987 年に外国人労働者が韓国に来るまでは、研修生などの違法就労のみが労働力不足を補うための手段でした。しかし、そのような法に違反した就労形態や、様々な贈収賄、汚職の問題、労働者のあり方についての問題が出てきました。

1995 年以降、政府と労働関係の NGO が、外国人のための雇用許可証の問題を掲げてきました。2003 年 7 月 31 日に外国人労働者に関する立法が成立し、その中には研修生制度や外国人の居住の合法化といったような要件が盛り込まれていました。

韓国における外国人労働者に対する基本的な政策や雇用許可システムの要因、韓国系外国人の問題について今日の状況をお話しいたします。現在の統計によると、不法就労者のうち約 18 万 9,000 人が未熟練者用ビザを所持し、国籍としては中国、バングラデシュ、フィリピン、タイの人が多いようです。そして、現在不法滞在者の 50%以上が韓国系中国人の不法就労者で占められています。

また、20%の在留外国人が研修生という立場にあり、労働基準の保護のもとに置かれています。正式な滞在許可を持つ外国人の数は 2003 年後半に 18 万 4,000 人に達しましたが、かつては外国人居住者のうち 40%が不法滞在者であるといった状況でした。

2004 年の 8 月に雇用許可システム (Employment Permit System) が導入され、不法滞在者に対しての取締りが行われるようになってから、伸び率は減少しています。最初の段階では、韓国経済の急速な成長に伴い、中小製造業や建設業などの 3K 業種が 1980 年以降、慢性的な単純労働者不足に悩んでいました。

そういったことから外国人労働者の必要性が浮上したため、海外にある韓国系の会社で働く従業員のための研修生制度が 1991 年に導入されました。そもそもこれは経営の効率を高め、中小メーカーなどの人手不足を経験している企業に対しての間接的なサポートを提供し、技術移転を途上国に対して促していくことを目的としていました。その一方で具体的な研修のための基準や管理システムが不足していたために労働者の権利がしばしば侵害され、労働者が研修先から逃げ出してしまうということも往々にしてありました。

1993 年には産業研修生制度が導入されました。この制度はかなり大規模な会社の中において行われていくものになりましたが、中小企業が抱えていた問題の解決にはつながりませんでした。

そこで韓国の会社は外国人労働者のための訓練プログラムを提供し、途上国との結びつき、提携を高めていこうとしたのです。これは農業省、交通省、建設省、中小企業省によって促されたものでした。そしてこういった制度により 1 年間のトレーニングを経た後で、研修生には雇用の機会が与えられることになっていました。この制度では、2 年間の研修期間を設けることができます。製造業、漁業、畜産業、建設業などがこういった制度を導入し、研修生を受け入れることが許されています。また研修生を送り出す国は 17 カ国にのぼりました。



しかし、産業研修生制度においても研修生に見せかけて外国人を不法に雇ったり、多くの研修生が逃げ出してしまった問題に加え、労働基準や労働法の侵害、労働者の基本的な人権、労働者としての権利等が侵害されていたという問題がありました。

また、外国籍を持つ韓国系民族の雇用を促進するために 2002 年 12 月、サービス部門の雇用者管理制度が導入されました。これはちょうど日本における日系人の雇用と似ているものがあります。外国籍を持つ韓国系民族で韓国内に居住する身内を持っている人たちは、ビザを申請することができ、入国後は雇用安定センターを通じて仕事を見つけることができるようになっています。そういったことで外国人労働者の中でも、彼らはやや特殊なケースとなります。

外国人労働者の政策をめぐって最近見られた大きな変化といえば、2004 年に雇用許可制が完全実施されたことでしょう。

雇用許可制は、2003 年 8 月 16 日に成立した法律に基づいています。1 年間の準備期間を終えた後、2004 年 8 月 16 日より完全実施されました。この制度のもとで、企業は韓国人労働者を以ってしても十分に労働力を確保できなかった場合には、外国人労働者をもって補完することが許されています。また、大学教授、外国語教師、研究者、特別技術指導者、特殊な専門職、芸術・文化関係のような専門職、技能を有している人は、特別なビザを取得することができるようになっています。

韓国の外国人労働者政策における重要な要因の一つとして挙げられることは、近隣諸国、東南アジア諸国の労働者は賃金が祖国の 10 倍程度あることから、韓国で働くことを好んでいるということです。業種としては、特に製造業と建設業が一番人気を持っています。

人手不足を事業種別に見ていきますと、製造業における労働力不足が若者の製造業離れもあり最も深刻で 12 万人規模、15 万人規模の労働力不足が見られている場合もあります。建設業では、およそ 5 万人の外国人労働者が必要とされています。労働力不足の原因としては、従来からの韓国人労働者の高齢化が挙げられています。

企業中心の制度の実施や、不法就労者に対し具体的な対策がとられていなかったことで、不法滞在、人権侵害、法的な措置の徹底が不十分であるといった様々な問題が引き起こされています。2004 年にはそのような不法滞在者や、ビザの期限が切れたにもかかわらず滞在をしているオーバーステイの人々に対する取り締まりの強化が本格的に行われ、過去 7 年間に相当するだけの成果を上げることができています。

したがって、雇い主を中心に据えているような制度が導入されたことによって、逆に人権侵害が多く発生し、NGO などは合法的な労働者に対しての和解等の取り組みをするようになってきています。しかし、こういった不法滞在等に対する所轄部門などはありません。また雇用許可制(EPS)というのは、基本的に外国人労働者の雇用問題を扱う制度なので、ポストマネジメントや研修生の就労についての担当部局もありません。そのため在外の韓国系企業のための研修生制度等を見ても、その調整が極めて困難となっています。

こういった現状から中長期的な外国人労働者問題への対応を考えていきますと、産業研修制度によって引き起こされた労働市場のひずみを解消し、労働力不足や賃金体系について考えていくことが必要です。また外国人労働者のための基本的人権の強化や不当な差別の撤廃も重要項目となります。こういった理由から雇用許可制 (EPS) が実施されたのです。EPS を実施することによって、韓国人の労働力で十分に労働力のニーズを賄うことができなかった雇用主が、十分な数の外国人労働者を雇用することができるようになっています。そして韓国において外国人労働者を導入し、秩序だったかたちで運営していくためのやり方となっています。

EPS では送り出し側と受け入れ側の韓国との間での覚書が締結され、労働者の選出と受け入れについては、両国の公的機関によって行うことになっています。このことについて今まで民間の介入は許されていませんでした。

また、送り出し側の国は外国人労働者政策委員会によって選出されます。これは雇用主の指向性や人手不足の分野等にも照らし合わせて選ばれるだけでなく、韓国が求めている労働者を送り出し、いくためのインフラやポストマネージメント能力等の条件をクリアした所だけになっています。

外国人労働者と雇用主が労働にあたっての契約書を交わす際労働の諸条件等が明確に提示されます。また定住化を防ぐために契約期間は最高で3年間とされており、毎年契約更新についての協議が行われます。

次に、EPSの流れをお伝えしたいと思います。まず韓国政府（労働部）と送り出し側との間で覚書が締結され、外国人求職者のリストが送り出し側のほうから提出されます。全国に120カ所ある職業安定機関がこういったリストを取り扱うことになります。

雇用主はまず国内の労働力不足を補うために、求人申請後1ヵ月間は韓国人の労働ニーズに応えることが求められます。1ヵ月経っても解消しない場合は、労働力不足であることを正式に公表して雇用許可証を申請します。雇用許可証が発行されて労働者と雇用主が契約を結んだ後で、雇用主は法務部より承認された入国、滞在ビザ発行の確認書を労働者に送付し、労働者自身がビザを申請します。

このEPSのもとで、外国人労働者は最初から労働者という立場を確保され、基本的な権利につきましても韓国人並みに擁護されます。外国人労働者に対して、韓国人ではないからといって不当に差別することはできません。ただし、EPSのもとでは通常の労使関係が保てない時以外は原則として転職は認められていません。

EPS導入後4ヵ月が経過した2004年末の時点で、実際EPSの適用を受けた外国人の入国数はまだ少なく、本格的に制度が根付いたとは言えない状況です。しかし、不法就労の案件は継続的に下がっており、既存の法律、政策を尊重しつつ、労働の現場には新たな変化が起きている。そのため外国人労働者、雇用主とともに、EPS制度に対してポジティブな期待を持っていました。しかし、EPSと産業研修生制度の並行導入により問題も生じており、EPSをさらに改善していくための取り組みは継続的に続けられます。

次に、韓国系外国人に関する問題についてお話しします。韓国系中国人は不法滞在者の25%、合法居住者の10%を占めています。政府としては、彼らが自由に入国し、韓国企業に就職することを許可したいと思っていますが、労働市場の完全開放は多大な影響を及ぼす恐れがあります。約200万人の韓国系中国人が入国を待っており、彼らの多くは中国語や中国文化より、むしろ韓国語やその文化に通じています。そういったことから労働力不足の分野である製造業や建設業ではなくサービス部門に就業する可能性が高く、韓国人労働者にとって主要な競争相手となる懸念もあります。

現在、こういった韓国系中国人には、非常に厳しい入国資格が求められています。入国して就労するためには韓国に身内が居住していることが条件となっており、その場合も期限付きでサービス業、建設業に就くことができるようになっています。こうした限定的アプローチは当面続くだろうと予想されています。

EPSが導入されたことによって、韓国の外国人労働者政策はいま過渡期に入っています。システムが成功するか否かによって成功裏に実際的な外国人労働者の管理システム、マネージメントのためのシステムが立ち上げられるかが決められます。解決すべき問題はまだまだ残されていますが、関連する省庁は合意に達しつつあり、具体的な計画の策定にも入ってきています。いずれにしても、EPSは今後4~5年以内に制度として安定することが予想されます。

私の発表が外国人労働者政策を作っていくなかで、皆様のご参考になることを祈念しています。ご静聴を感謝いたします。

## パネル・ディスカッション及び質疑応答 (抄)

**手塚**：まず最初に、日本経済団体連合会の立花宏専務理事にお話を伺いたい。2004年3月に日本経団連によって外国人問題に関する最終的な報告書が発表され、立花氏はその取りまとめ等にあたり大変ご苦労された。

**立花**：経団連では2003年に、今後様々な改革を行う際に関係者間で共有すべきビジョンが設定された。

その中でひとつの大きなファクターは、日本と中国の比較に見られる。中国の特色は労働力の質の均一性や社会的な価値観の画一性であり、その特色が中国を活気ある国にしている。だからといって日本が中国と同じ特色を持って今後発展していけるわけではない。画一性、均一性に対して日本がこれから発展するためには、多様性の持つダイナミズムを生かしながら、我々一人ひとりが付加価値を付ける力を高めていくような政策が必要ではないだろうか。そして多様性の中には当然外国人の力が入ることになる。

そういった政策を展開するため、「外国人受け入れ問題に関する提言」を作成した。経団連としてこういった外国人問題についての総合的な提言を出したのは初めてであり、経済界の中でも初めてかもしれない。

午前中の会合で指摘されたように、企業の対応に問題があるというのもっともであるが、私は制度設計にも問題があったのだろうと感じている。日本政府の方針では、高度な専門技術人材は積極的に受け入れる一方、単純労働者については、様々な影響を及ぼすことを懸念して慎重に対応してきた。1990年の入管法の改正で、日系人については日本人の血が入っているということで入国審査の条件が緩められた。通常の外国人の場合、日本で雇用の場が確保されていることを条件に入国審査が行われるが、日系人の場合そのような条件はない。多くの場合単純労働に就労するため、前述の政府の方針と矛盾することになる。

こういった現状に対する政府の政策や関係各省の対応については、縦割り行政であることに加え国と地方の連携が必ずしもうまくいっているとは言えない状況である。結果として自治体で様々な問題が出ているというのが実情ではないだろうか。

そういった状況を受け、提言をまとめるためのベースを組み立てる際できるだけ問題が所在する現場に行って、関係の方々のお話を伺った。

提言の目次の後ろのページに私どもがまとめた提言の概要があり、ポイントのみ紹介させていただきたい。

私たちは今後既定路線である人口減少の単純な穴埋めとして外国人の受け入れを進めていこうとしているのではない。今後も豊かな生活を営んでいくために、これまでの同質的、画一的な価値観ではなく、多様な人材や価値観といった多様性のダイナミズムを活用することが必要である。このことが外国人受け入れのひとつの大きな背景となっている。

経団連の提言では、外国人の受け入れに関して3つの原則を提案している。第一に、外国人の受け入れはその質と量の両面で十分にコントロールされた、秩序あるものでなければならない。受け入れにあたって求められる要件や受け入れの人数を明確にし、場合によっては二国間協定を活用しながら、合理的な基準で客観的な判断を行う必要があるだろう。先ほど述べた制度設計の問題については、入国管理と入国後の就労管理との連携が行われていないのが実情である。入国後、国内での生活や就労の実態について把握、確認できるようにしておくことが外国人の人権擁護という観点からも必要不可欠である。

第二に、外国人の受け入れは、外国人の人権や尊厳を損ねるものであってはならない。したがって、人間の尊厳に関わるような劣悪な労働条件や生活環境、不当な差別は当然許されないわけであり、社会保障、子供の教育、あるいは日本語の問題といった社会的な諸制度もしかるべき水準で整備される必要がある。これは企業が外国人を雇用する場合に日本人と同等の労働条件を提示することや、労働基準法、労働安全衛生法等の労働関係の法制についても日本人の場合と同様に、当然責務として遵守することが必要である。

第三に、外国人の受け入れは受け入れるわが国や労働者本人にだけメリットがあるというだけでなく、送り出し国や地域にとってもメリットがあるものでなければならない。これは日本が途上国の高度人材を受け入れる場合に、気をつけなければならない点ではないだろうか。

こういった基本的な 3 原則の下に 9 つの具体的な政策が提案された。まず企業側の改革の問題、それから国と地方自治体が一体となった整合性ある施策の推進である。外国人受け入れにあたる関係省庁や地方自治体が、縦割り行政のために十分な連携を取り合う体制になっていない。この状況は改善されるべきである。

外国人の問題は、新たに外国人を受け入れるための政策だけではなく、現在日系ブラジル人が直面している問題のような既存の問題を解決しないと新しい次のステップに進むことはできないのかもしれない。そのためにも関係省庁がうまく連携をとり、新しい政策を講じることができるよう内閣に「外国人受け入れ問題本部」を設置するとともに、内閣府に「特命担当大臣」を置くことを提案した。

一つの制度設計の問題点としては、就労管理についての制度が十分整っていないということである。外国人雇用法を制定して入国後の就労管理を行う必要があり、このことは企業にとっての規制強化につながりうる。

加えて将来的には、欧米と同じように外国人庁、あるいは多文化共生庁といった、外国人受け入れ問題を一元的に取り扱う役所の設置も検討していく必要がある。

その他には、専門的、技術的分野における受け入れの円滑化や、将来的に労働力不足が予想される分野での受け入れ問題、留学生の問題がある。留学生の問題の中でも、特に日本語教育の問題は重要である。

さらに将来的に労働力不足が予想される分野での受け入れの問題もある。

また外国人研修技能実習制度については現場での問題が多いため、拡充よりも改善に向けた提案がなされた。

外国人の生活環境に関しては住居問題、日本語学校の問題、あるいは相談窓口の整備の問題等がある。

日系人の問題については一般の外国人と比べかなり自由に入国、在留ができるため、国内での就労のめどがつかないまま入国するケースが多い。このような状況を受けて、日系人の入国に際し規制を強化する必要があるのではないかとの指摘も出ている。

治安対策については取締りの強化だけでなく、犯罪を起こす背景をなくし日本人の意識を改革することが重要である。

以上、我々は専門家や現場の指導を仰ぎながらこれらの提言をまとめた。提言を具体化するために経済財政諮問会議等の場で、制度の改善が進むよう働きかけているところである。

**手塚**：現在の日本経団連や日本商工会議所、経済同友会等々で、今までこの問題について議論されてきたが、2004年3月の最終報告書はひとつの集大成であり新しい方向を示したものだといえる。

それでは各パネラーの方々に若干のコメントをいただきながら、ディスカッションを進めていきたい。ドイツは1960年頃から外国人労働者を受け入れてきたが、その後EU内部での移動の自由等様々な問題が発生した。そういった意味では、日本にとっても非常に先輩であるということ。そして2つ目に指摘したいことは、外国人労働者として働きに来て、結局定住する人たちが多かったという点である。EUが拡大し他の政治的要因などが加わることで、ドイツのポリシーに起こった変化についてお話いただきたい。

アイルランドは過去移民流出国であったが、最近は多くの移民が流入し、そのことが経済的な活況を呈している。この点では、経団連の立花専務のスピーチにあった多様性がもたらす活況を実際に経験しているということで非常に興味深い。同様に韓国においても外国人の受け入れ政策は変化しており、このような状況に関して、世界的にフォローしているIOMの立場からマッキンレー氏にお話いただきたい。

そして、国際的社会における日本の位置づけに携わってきた井口氏に日本側からの話を伺った後、ディスカッションを進めていきたい。

それでは最初に、ブルカルト氏に発言をお願いしたい。

**ブルカルト**：まず、国によって明らかに状況が違う。そのためドイツの政策、経験をベンチマークとして使うことはできるかもしれないが、それぞれの国、特に日本においては日本の状況に鑑みた独自の解決策というものがあるだろう。

インテグレーションに関しては、ドイツにおいてここ1、2年考え方の潮流や状況が大きく変化してきた。他の文化に対する寛容主義を目指した結果、外国人地域社会に無関心である状況が生まれ、パラレルソサエティが出現することになった。そこで異なった文化に対する寛容性は引き続き強調されつつ、社会に対して自らを統合させることが新たなフォーカスとして導入された。

インテグレーション（統合）のためには、言葉の基本的理解が必要不可欠であり、この点はペルー、ブラジル等の日系移民と状況は似ている。ドイツの場合には、トルコからの移民や旧ソ連、独立共同体からのドイツ移民たちが言語教育の問題に直面することが多い。

日本においては母国語での学校教育と、ポルトガル語やスペイン語での学校教育を提供しようとしており、ドイツでも同様の取り組みは行われている。しかしドイツでは最終的に全ての子供はドイツの公立学校教育を受けなければならない。幼い子供を教育する場合、ドイツ語を学ばせる努力が移民側にも必要とされる。5～6歳という就学年齢以前に、ドイツ語のことは教育が行われ、子供が就学年齢に達する頃には学校についていけるような必須最低限のドイツ語が備わっている。

人々との統合ということを考える時、言語教育は非常に重要であると思う。学校教育を完全に母語だけで習得させるということをしてしまうと、インテグレーションではなくて、社会から永遠に疎外され、次の世代においても同じ問題が繰り返されてしまう恐れがある。このことは日本語の問題に関しても同様であると思う。もちろん、私は皆様方の議論に対して僭越にもアドバイスするという立場ではないが、ドイツではそのような政策転換があったということを申し上げたい。

**手塚**：非常に参考になるお話であったと思う。それでは、バーンズ氏にお話いただきたい。

**バーンズ**：外国人労働者、移民の問題を論じる際いつも思うことは、その国に行って働きたいと思うような魅力のある国になりたいということである。アイルランドは現在に至るまで、多くの移民流出を経験してきた。景気も惨憺たる状況で、社会的にも問題があったので、むしろ外国人がアイルランドに来て仕事をしたいというような魅力のある国になるとは思っていなかった。

ごく最近になって、アイルランドは移民受け入れ国になった。私たちは急速な経済発展を経験して、海外からの労働者を受け入れるということが非常に大きなプラスだったと認識している。外国

人労働者は一人で入国するわけではなく家族を連れて来る。かつて国外に移民した人々が帰国する。また外国籍の若い人々が流入する。このような移民流入によって、アイルランド社会の雰囲気は非常に活性化され、プラスの効果が生まれている。

一般国民は、移民受け入れが非常に大きなメリットであると認識しているため、移民が国内のアイルランド労働者と競合して、彼らの雇用の機会を奪うといった認識はない。例えばフィリピンの看護師などは、アイルランドにおいて不足している人手を補ってくれると思っており、アイルランドの国民がフィリピンの看護師に対して非常に強い連帯感、あるいは同情心を持っているというのも事実である。国民がどれだけ移民を前向きに受け入れるかということが、大変重要な要因ではないかと思う。単なる人手不足の解消のために機械的に外国人労働者を受け入れてはいけない。

また、単なる労働者としてではなく、人間としてその人たちを受け入れなければならない。移民の中には様々な事情を抱えた人々もいて、そう簡単に居場所を見つけることができない場合もある。そういったときには、居場所を見つける手助けをする。1年間の就労許可を持ち年数に制限をつけて入国し、その仕事をしたいと思う限りは更新していく。あるいは5年間の就労ビザで入国し、必要な技能を身につけ、定住をするか帰国をするかを選んでもらう。このように個人の選択権を保障していかなければいけない。人間としてどうやって自分が生きていくか、外国人が選択できるような環境を整えてあげる必要があるのではないか。

**手塚：**バーンズ氏の発言から、ある意味では経団連の考えている理想の姿がアイルランドに見られるのではないかと感じた。

それでは、韓国のクワン氏にお願いしたい。

**クワン：**かつて外国人労働者のあり方については、日本を手本として取り組んできた。例えば研修生制度などは日本の仕組みに倣っていた。韓国も極めて保守的で、外国人労働者に関しては雇用者中心型の政策を従来から持っていた。しかし最近では EPS の導入により急激な変化がもたらされている。

この問題が最初に議論されてから、既に10年ほど経過している。特に2002、2003年頃は不法労働者に対する雇用者の依存度が非常に高くなっており、非常に深刻な状況になった。そのためもしもこの状況が続けば、さらに大きな問題が確実に起こりうる状況になっていた。したがって、問題解決のための重大な決定を下さなければならなかったのである。ことに産業研修制度の恩恵を受けることができたのが比較的規模の大きい企業に限られていたため、中小企業の半分ほどが排除されて労働力不足は解消されなかった。そのため雇用主の一部にとってはこの制度を活用できることが一種の特権だと見なされる場合がある。

現在、外国人労働者政策を策定するにあたっての基本的な要因が以下の点である。まず労働力の不足。第2点として、外国人労働者はみんな生きた人間であるということ。第3点として、労働者の雇用手続きを整備し、正しく導入していくこと。そういうことなどが、EPS システムの中において見られることと重なってくるのではないかと思う。

とりわけ大事なのが、政府が様々な問題の均衡をとりながら外国人労働者政策を策定することである。雇用主、外国人、NGO 等がこの問題に関わってきているが、ここでの調整は極めて困難であるため、政府は関係団体とのあり方を整理していきバランスをとっていく必要がある。

さらに外国人労働者政策をめぐって、NGO と外国人、そして雇用者側の間ではかなりの摩擦、衝突、対立や抗議などが起きている。

EPS はこういった諸問題全てのバランスをとるための試みであり、今後これが良い成果に結びつくかどうかについては不確かであるが、いずれにしても取り組みと努力が必要であると考えている。

手塚：それでは、世界的な流れを見ておられるマッキンレー事務局長に発言をお願いしたい。

マッキンレー：私が世界的な観点を 10 分間でまとめるようなことはやらないほうが賢明だと思うが、いくつかの共通テーマを取り上げることはできる。パネルディスカッションが先ほど 3 人の海外の専門家によって行われたが、極めて興味深く、また有用なものであったと思っている。私自身にとっても、日本での議論にとってもこれが資するところがあればと願っている。

今回のドイツ、アイルランド、韓国は非常に多種多様な国であり、日本はこれら 3 カ国から非常に面白い教訓が学べるのではないかと。ドイツは様々な意味で日本に似通った国でもある。経済的、歴史的に多くの共通点を持っているため、日本が極東においてのドイツに相当する国と位置づけられることもある。両国は特定の民族に帰属する人々として自国民をとらえており、日系ブラジル人の受け入れもそういったナショナリズムに基づくものである。さらに日本語、ドイツ語ともに比較的習得するのが難しい言語であり、外国人にとってはこれがまた障害となり得るだろう。以上の様に日本とドイツは様々な面で相当するところがあって、この経験から学ぶところは多々あると思う。

他方、アイルランドはかなり日本とは違っている。アイルランドは過去移民流出国であり、移民にはよく慣れている。また過去何十年間にわたって移民の恩恵を多く享受してきた経験を持っている。アイルランド人が外国へと移民したことから本国への送金があり、そのことが独立運動を支え、海外からの重要な影響がもたらされている。

しかしアイルランドは、近年移民受け入れ国となっており、新たに移民を迎え入れるということに対しての取り組みと直面しなければならなくなっている。そういった点では全く違った今までの歴史とプロフィールを持っていながら、日本とアイルランドは移民政策において共通性を持っていると言える。

韓国は日本人にとって非常に興味を持てる国ではないかと思う。韓国も日本と同様、非常に成功している先進工業国でもある。韓国は日本にとってアジアでの隣国であり、様々な理由から日本に先んじてこの移民の問題に取り組んできた。日本と韓国は歴史的、文化的に実に多くの類似性を持っていながらも、韓国のほうが外国人労働者問題に対する公的な政策の整備については、日本に 10 年先んじているかもしれない。様々な試みを経て実施された EPS は、まずまずの出足ではないかと思う。クワン氏が話されたように EPS にはある種実験的なところもあり、そういったことを日本の社会はかなり真剣に分析をすべきではないか。政策がうまくいけば社会に貢献できるものになり、そうでなければそのことから学ぶうる反面教師的なところもある。いずれにしても、韓国の政策は先駆者として、そして前例として極めて有効なものかもしれない。

移民政策を 21 世紀においてどうするべきなのかということについては、数多くのパートナー政府と世界各国で議論している。日本にとって慰めになるかどうかは分からないが、世界中どこの国を見ても自分たちの移民政策に完全に満足している国はない。だからといって不満があるというわけではないが、全面的に満足しているわけでもない。非常に多くの難問を抱えており、対処方法は多種多様である。世界がかくも急速に変化していくなかで、もはや 1 つの国をモデルとすることなどできないのである。

例えば IOM の場合には、リージョナル・アレンジメント、つまり地域段階で取り決めを交わし整序を作っていくことで、かなり良い経験ができた。そしてそういったことを通じて、人の流れに関する諸問題について取り組んでいる。そしてこのやり方は諸問題を洗い出していく、実際的な最良の解決策について考えていくためのいい手段ではある。

また、アジア的なコンテクストということについては、東アジア的なシステムがありうるのではないかと考えている。同時に移民の分野に関係するところでは、日本と中国、そして韓国とがアセアン 10 カ国と共に何らかの取り決めや合意をお互いに編み出していったらどうかと考えている。この案は非常に面白い。これらの国には伝統的、文化的な結びつき

がある。もちろん数多くの違いもこれらの国々にはあるが、いずれも同様の文化的な地域に帰属するものとして自分たちをとらえており、こういった地域に根ざしたアプローチを考えてみてはどうだろうか。

私としては非常に興味深く、そして有用なディスカッションについてのコメントを以上としたい。

**手塚**：最後に井口氏から、日本と海外、あるいは外国との関係等々を含めて、若干のご発言をいただきたい。

**井口**：私もまた、マッキンレー氏のおっしゃったことに賛成をしたい。現在私たちは世界中でベストプラクティスを模索しており、早くベストプラクティスに到達できれば、より競争力も身につけることができるのだと考えている。

ご承知のとおり、アジア諸国の熟練労働者が、90年代後半にアメリカを目指した。その結果アメリカにおいて、高技能労働者の需要の80%がアジアからの人々で埋められたということを知っている。仮にEUにおいて、より積極的な移民政策、つまり高技能者を引き付けたいと考えているとすれば、私たちはアジアでそれに対応して何をしなければいけないのか。欧州委員会は、1997年のアムステルダム条約締結以降より強調された積極的な移民政策を導入しようとしてきた。2001年の失敗を経て、委員会としては2つ目の政策を策定しようとしている。それは段階的に各国の移民政策のハーモナイゼーションを目指すものであり、加盟国がどのような質の外国人労働者を引き付けることができるかはその政策が成功するか否かによるだろう。

アジアは今まで熟練労働者、高技能労働者の供給地域であった。それに対して現在、東アジアにおいて地域協定を結ぶことを考え始めている。持続可能な開発を目指し、地域内における技術開発を行っていくことを考えている。そのためにはアジア域内に高技能労働者が必要であり、働きやすい環境を整える等の対策を講じて還流をつくっていかなければならない。そういう意味では、様々な方法を比較したり他と同じことをするのではなく、競争力ということを考えなければいけない。例えばEUとアジアの間で競争的な関係をつくっていくことが必要である。

また、ブルカルト氏からドイツにおける移民法の説明があったが、新法の第20条については言及されなかった。実はこの条項は高技能労働者を引き付けるために意図されたポイント制であったが、妥協により削除された。その背景についてお話いただきたい。

また韓国のシステムにおいても、各省庁間の妥協があった。そのため従来から問題のあった研修制度を廃止せずに、その制度と新しい労働許可制を並行導入することになった。これらの制度がスムーズに機能しているのかぜひ伺いたい。

マッキンレー氏は、インテグレーションに関して数種類の方法があると話された。日本において私たちは頻繁にこの多文化主義という概念について口にするわけだが、その言葉が持つ意味合いを知っている人は少ない。いくつかの市町村においてはインテグレーションの具体例が見られるが、率直に言って外国人が集中している市町村においては、緊張がむしろ高まっているようだ。様々な規制があったとしても、それはなかなか遵守されていないという状況があるのではないだろうか。

他方、社会保障制度、教育制度、雇用制度に関しては、指摘されたように外国人労働者にとって利用しやすいものにはなっていない。だからこそわが国においては2方向のアプローチが必要である。つまり、日本社会側からのアプローチだけではなく、外国人労働者側からのアプローチも必要である。ブラジル人協会やベトナム人協会などの自助組織をつくる制度は、市町村にとって両方向からの努力を可能にする方法だと思う。ただ私の知る限り、自助的な協会を行政の援助によってつくっていく努力というのはほかの国々では行われていないように思う。しかし、双方からの努力によってインテグレーションを達成するという事は極めて重要であり、そのために地域において自助協会のようなものをつくる事が不可欠であると私は思っている。



最後にアイルランドの政策について、バーンズ氏に伺いたいことがある。アイルランドが移民政策ということに関して、特に高技能者を多く受け入れて成功しているということについてはよく知られているが、これは移民政策だけではなくて他の措置も併せることによって成功しているのだと思う。その点についてもお話いただきたい。

最近の日本においては、外国人問題に対して 10 年間積極的な対策がとられてこなかったという議論がある。しかし、実際は各省庁ともにいろいろな側面での微調整をこの 10 年間行ってきた。例えば IT の専門家、移民の促進、あるいは受け入れの促進ということに関しては、シンガポール、インド、中国といった国々との間で様々な覚書が締結された。あるいは不法労働者の強制送還を進め、難民認定に関しての法律の改定もあった。さらに外国人労働者の子弟、あるいは若い在留外国人が就職難であるという状況に関しての様々な対策がとられている。以上のように日本政府は外国人問題に対する様々な対策を講じているということを強調したい。

**手塚**：質問に対してご回答いただきたい。

**ブルカルト**：質問にお答えする前に、アイルランドのバーンズ氏の発言について簡単にコメントしたい。移民については、経済の問題だけでなく人道的な配慮も必要であり、文化が豊かになるという側面も見逃してはならない。ドイツにおいてもそのことが繰り返し指摘されてきた。もともと外国人労働者として入ってきた移民が起業家となって雇用を創出しているという側面もあり、母国への送金が公の ODA の 4 倍の額になっているというようなことも言われている。そういったことも全部勘案して意思決定をしなければならないと思う。日本もドイツも、ひとつステップを踏む度に、そういった様々な関連事項を全部考えていかなければいけないと思う。

さて、私の発言についての質問について回答したい。委員会が新法の法案を練る際にポイント制、クォーター制ということが確かに議論された。ポイント制に関しては導入するということを前提に、クォーター制に関しては労働市場のニーズに鑑みて論じられた。また、個人のポイント制に関しては、実務経験、学歴、どの程度の専門知識に対するニーズがあるかということであり、これは北米やオーストラリアのモデルにほぼ近いものであった。確かに法案の段階では、これらの案が含まれていた。しかし政治は妥協の芸術であり、最終的にその提案内容は法律の中には入らなかった。なぜなら、野党が多数を占めている下院において承認されなかったからである。労働者の増加はよしとして、そのことにより社会保障制度に負担がかかることを懸念してのことであった。向こう 10 年、15 年、同じ議論がもう一度なされるのではないかと思う。そしてあくまでも私見ではあるが、同じような考え方が法律の改定の際には取り沙汰されることになるのではないかと考えている。

**手塚**：フロアの方のご質問やご意見を交えて、終了時刻を若干延長して議論を続けさせていただきたい。

**会場**：私はミャンマーの大学で物理学の講師をしている者である。

まず第一に、津波の被害を受けたミャンマー人の難民申請をできるだけ認めてほしい。また、ビルマ軍事政権にこれ以上援助することをやめ、政権下で苦しむ国民を助けてほしい。

**会場**：私は建築研究所というところで発展途上国の研修員受け入れに携わっている。経団連の立花専務理事の発言にあった、外国人の労働者を受け入れるにあたってのポイントについて触れたい。3 つ目のポイントは、日本側と労働者に対してだけでなく送り出し側にもメリットがなければならないとの内容であったかと思う。しかし、結局研究者や外国人労働者を見ていても、せっかく身につけた技術を持って国に帰ってもそれに見合う待遇や受け入れる産業態勢がないために、再びアメリカなどの国に出稼ぎや勉強に行ってしまうという現状が多いようだ。そのような現状に対する対策や組織があれば教えていただきたい。

**立花：**90年に発足したこの制度の本来の目的は途上国のひとづくりに協力するということであったが、当初の目的と違って多くの場合、低賃金労働の隠れミノになっているという現状である。この制度については拡充よりはむしろ改善すべきであると考えている。帰国後の就労場所の問題も含め、労働者が母国に戻っても日本で身につけた能力をフルに発揮できないケースが非常に多いというのが現実である。

そこで技術を習得した労働者に対する第二次研修も提案されている。つまり同一人物に対してさらにレベルアップした2回目の受け入れも、ひとつのオプションとして考えられるのではないだろうか。

**会場：**私は国立国語研究所に所属する日本語教育部門の主任研究員である。アイルランド、韓国、ドイツにおける第2言語としての母国語教育について、どのような制度が現在動いているか、またそれは行政サービスとして行われているのか、あるいは日本のようにボランティアの精神のもとで行われているのか、説明していただきたい。

**手塚：**まず、ドイツの例をお話していただきたい。

**ブルカルト：**一般的に、外国人労働者の子どもたちは最終的にドイツの学校に行かなければならない。中学校ではまず入学して外国語を習得し、高学年になると第2外国語を勉強しなければならないので、卒業時には2つの言葉を話すことができるようになっていく。外国人労働者の子供たちも同様に言語を学ぶ。

**クワン：**韓国の場合は、外国人労働者が家族を呼び寄せることは原則として禁止されているので、子供に対する言語教育はあまり問題とされていない。したがって外国人労働者本人への韓国語教育が焦点である。

2005年8月より韓国に入国し就労する全ての外国人労働者に対し、韓国語の習得が義務づけられる。多くのNGOや教育機関が外国人労働者に韓国語を教えるだけでなく、韓国の文化も勉強してもらおうという意向を示している。2004年12月には「韓国外国人支援センター」という機関が設立され、この新しい機関が責任を持って外国人労働者に対する教育、あるいは労働者保護、援助、助言を提供していくことになる。

**手塚：**アイルランドでは移民に対する英語教育の必要性はないとのことであったが、その点についてコメントをお聞きしたい。

**バーンズ：**まず英語は第1外国語としてよく使われている言語であるという利点がある。また、初等・中等教育においては、ある一定数以上の外国人生徒の英語力に問題があれば、補習授業を行うことになっている。授業は教室内で行われ専任の教員が配置されている他、NGO等のサポートもある。こういった対策は大人に対しても行われており、英語を身につけるための様々な取り組みが行われている。

**マッキンレー：**ここでコメントしたいことがある。

井口氏の発言では競争力といった点が挙げられておりそれは非常に興味深い。また、競争力を高めていくためにはベストプラクティスを探っていくことが重要であると指摘された。

経済の観点からこういった事柄について考えていくと、確かにこれは重要なポイントである。北米は独自のやり方で、競争力を高めていくために移民を活用している。政府の政策や市場のメカニ

ズムなどの様々な方法によって高技能労働者や未熟練労働者を引き付けており、そういった移民が経済活動の基盤を支えている。

一方、欧州連合についても、基本的な理念のひとつは大きな市場をつくり出すということである。財とサービスだけでなく、生産にかかわる労働の問題についても同様に大きな市場をつくろうとしている。そういったことが地域レベルにおいての大きな取り決めということで指摘したことである。

別にこれを推奨するつもりはないがヨーロッパ的なシステムがあるように、東アジア的な体系をつくることがありうるのではないかと考えている。

ミャンマーの方のご発言についてのコメントをさせていただきたい。IOM は津波の被害者に対して、タイにおいての協力を行っている。津波で家や仕事を失った人々に対しては住居の確保や新たな就労の場を探すため様々な取り組みが行われている。

また、人の移動に関しては人身取引の問題といった闇の部分もあり、そのことを念頭に置いておく必要がある。

日本国政府からは IOM に対して、地域におけるプログラム育成のための具体的な資金が提供されている。この中には、津波の余波で発生しうる人身取引に対応するための協力も含まれている。災害によって両親を亡くした孤児や夫をなくした女性等、弱い立場に置かれた人々のための人身取引を未然に防ぐための策が必要である。

また、研修生が本国に戻り、身につけた知識や技能を自国の為役に役立てることができるかどうかという点についてである。IOM では移民を活用し、出身国が貧しい場合は手助けをしていくツールとしても使っている。このプログラムについては、結果的に成功したものもあればそうでないものがある。先進国に行って新しい技能を身につけた後は、祖国に戻らず研修先、留学先に留まる場合や、さらに別の国に行き、自分の技能に対するより良い報酬を求める場合もある。

こういった頭脳流出が多く国の現象として見られているが、このような頭脳流出を、頭脳を入手するブレイン・ゲインのほうに切り替えることができるのではないかと考えている。言い換えると、海外に行って技能を高めた人たちが、また本国へ戻っていくように促していくのである。先進国で技能を身につけた人が祖国へ戻って事業を起こし、自分自身が生活を楽しむだけでなく、自国の経済の発展を手助けすることができるような方策を考えている。

実はこういったプログラムというのは、国のガバナンスによってうまくいく場合とそうでない場合がある。例えば、発展の最高ブロックに位置する国々では政府においての汚職はなく、きちんとした取り組みが行われている。しかし後発開発途上国（LDC）などでは、残念ながらうまく機能しないことがある。基本的な支援態勢が整っていないため、才能のある高学歴な人間たちが他国で学んだ後帰国し事業を立ち上げるといった流れ自体が起きていない場合があるからだ。このような問題のために、豊かな者はさらに豊かになり、貧しい者はさらに貧しくなっていくのである。

私たちは U ターンを促していく技法を適用させていながら、先進国で学んだ人、暮らした人が本国に戻って自分たちの技能等を移転させていくための手助けを試みており、今後は私たちのやり方がさらにうまくいくよう努力していきたい。

**手塚：**午前中は日本の関係者の方々に地方自治体や学校教育の現場で実際に起きている様々な問題について日本の現状をお話いただき議論を行った。午後はドイツ、アイルランド、韓国、あるいは全体を見渡している IOM のマッキンレー事務局長、そして日本の経済団体の立花氏、井口氏にも発言いただいた。

私どもは、今後外国人とお互いに働きかけ合うことにより、日本あるいは国外にいい影響を波及できるように考えていきたい。2004年10月に出された海外交流審議会の答申は抽象的ではあるものの外国人問題に取り組む第一歩であり、さらに今後の発展の方向を探っていききたいと思う。

## 閉会の辞

外務省領事局長 鹿取克章

外務省の領事局長の鹿取でございます。本日は皆様、ご多忙のなか長時間にわたり熱心にシンポジウムにご参加いただきまして、大変ありがとうございました。本日のシンポジウムは、冒頭のあいさつにおいて小野寺大臣政務官からも紹介がありました「海外交流審議会答申」を踏まえて、午前の第1部では日本の外国人問題の現状と、その問題への取り組みについてご議論いただき、午後の第2部で諸外国が抱えるそれぞれの外国人問題の取り組みを参考としながら、日本が外国人問題にどのように対処していくべきかについて議論いただきました。

まず最初に基調演説で、手塚先生から外国人の雇用、社会保障、教育、治安などについての問題提起と求められている施策を発表していただきましたが、これらが複雑に絡み合っており、いずれも簡単に解決できる問題ではないこと。しかし、だからこそ早急に着手しなければならない問題であるということを改めて痛感いたしました。

また、北脇市長や松本校長のように、まさに外国人と向き合う第一線で活躍される方からの切実な声や、井口教授、小野教授のご専門分野から大変興味深いご意見は、皆様にもこの問題をお考えいただくうえで重要なメッセージになったと思います。モデレーターとして非常に興味深く議事を進行していただきました小野先生に、改めて御礼申し上げます。また、特に日系ブラジル人の方々の視点を含む二宮理事長のお話は、皆様にもいろいろな新たな問題意識を提示したと思います。

午後の部では、まず共催相手である IOM のマッキンレー事務局長が基調演説において述べられた、諸外国の外国人受け入れ事情は大変興味深い点でございました。またブルカルト氏のご報告にありました、統合支援措置を含むドイツの新移民法、バーンズ氏のご報告にありました、アイルランド移民政策の変遷、そしてクワン・キソブ氏の報告にありました、EPS を含め韓国の外国人労働者政策などは、それぞれ学ぶべき点があったと思います。

その後のこれらの諸外国の事情を踏まえたパネルディスカッションでも、これから外国人問題にどう対処していくのかを占うための貴重なご意見が出されました。その中でも立花専務理事の経済界からのご意見は、ディスカッションをより豊かなものにしました。また、外国の方々もたらす文化的活力などの様々な積極的な側面についても、多くの方々からご指摘がありました。

本日午後のパネルディスカッションにおいては、手塚教授に非常にまたこれも興味深くご進行していただきまして、本当にありがとうございました。

本日、様々な問題が提起されましたけれども、外務省としてもこれらの諸問題について真摯に受け止め、その実現に向けて関係省庁と連携して実現していきたいと考えております。きょう、語学の問題についても様々なご指摘がありました。先ほど質問でも日本語の問題が出ましたけれども、私も、例えば日本について言えば、第2外国語としての日本語というコンセプトがより一層定着することが重要だと考えております。今日、ご列席の皆様におかれても、引き続き外国人問題に関心を持っていただき、いろいろな面でご支援をいただければ大変嬉しく存じます。

最後に、お集まりの皆様、モデレーターの方々、およびパネリストの方々、そして共催者として多大なご協力をいただきました IOM の方々に対し、改めて心から御礼申し上げます。どうも本日はありがとうございました。

## **IV. 英文要訳**

# **Summary English Translation**

**Symposium on**  
**How Should Japan Respond to the Issues of Foreigners?**  
*Drawing on the Experiences of Other Countries – Issues and Responses*

**Summary Report**

## **Opening Remarks**

---

**Mr. Itsunori ONODERA**, Parliamentary Secretary for Foreign Affairs

Mr. Itsunori Onodera opened the Symposium on “How Should Japan Respond to the Issues of Foreigners?” Approximately 2 million foreign people are residing in Japan. The number of Latin Americans of Japanese descent or so-called “newcomers” in Japan has been increasing since the 1980s, and they face a number of issues related to employment and social security. The government and the private sector should work together to try and tackle these types of issues. He hopes that today’s symposium will be fruitful.

## **Session I “Issues Faced by Foreigners: Measures Taken by Japan”**

---

### **• Keynote Speech**

**Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University

Prof. Kazuaki Tezuka stated that since the early 1980s the number of foreigners in Japan has continued to increase dramatically, a trend that is still continuing. Approximately 2 million foreign people are residing in Japan and this represents 1.5% of the total population. This is, nevertheless, one of the lowest ratios of foreign residents among industrialized countries.

Japan is now faced with the issue of what basic position it should take in response to foreign residents and what policies need to be implemented. This is a theme that has been repeatedly raised since the 1980s. Initially, at the time of the bursting of the economic bubble opinions were raised that foreigners could be accepted into Japan from countries with excess labor capacity, and sent home after a fixed period. Such a policy proved to be unworkable however.

After the amendment to the Immigration Law in 1990, foreigners of Japanese ancestry, particularly those from Brazil and Peru came in large numbers to Japan, due to hyperinflation and unemployment in their own countries and the promise of better earning potential in Japan. Many of these foreigners have stayed in Japan, given the lack of job opportunities in their own countries, and are now seeking permanent residence. Issues as exemplified by the Brazilian and Peruvian immigrants require a response by government in formulating policy.

Another issue that has been discussed in Japan has been the potential need to supplement the workforce in the future, given the aging society and declining population. Currently however, there is still a surplus of labor in Japan and foreign workers cannot yet be accepted from the perspective of supplementing the workforce. It is inescapable however, that in the future, if Japan does not move to accept human resources, it will lose social and economic dynamism. This therefore requires a policy that is fair and just, irrespective of nationality or country of origin. In the case of Japan it will be necessary to promote the acceptance of skilled personnel in fields such as R&D and technology innovation.

In terms of policy proposals and recent reforms, the following points can be raised: (i) It is necessary for foreigners to have a grasp of the Japanese language to live in Japan; (ii) A more effective response needs to be taken to ensure the work, residence and social security status of foreigners in Japan, and to deal with issues such as education of children; (iii) It is necessary to speedily correct the practices of some businesses of using foreign workers as a source of cheap (and illegal) labor; (iv) Efforts need to be made to ensure that foreigners' children do not drop out of the education system and thus prevent juvenile delinquency; (v) It is important to ensure that each foreign worker fulfils their social security obligations, and that social security payments are a condition of acceptance into Japan; and (vi) Japan should make efforts to deal with crimes committed by foreigners, including cooperation with other countries.

Examples of efforts in countries such as France and Germany should serve as a reference. In English-speaking countries such as the United States, efforts have been made to have foreign workers learn English so that they will not be isolated from the rest of society, which can lead to increased crime among young people. Systems such as the green card system in the United States need to be introduced, and offering education opportunities to one's offspring should be a requirement for people working in a foreign country.

With regards to the issue of terrorism, if certain foreign residents become involved in terrorism, all foreign residents will be stigmatized, and this type of situation should be avoided. International cooperation is essential for addressing this, and international extradition treaties should be formed with a larger number of countries

## • Panel Discussion and Q&A

**Moderator: Prof. Goro ONO**, Saitama University

Prof. Goro Ono called on the presenters to speak.

Mr. Yasuyuki Kitawaki said that as of January 1 this year, the percentage of foreign residents in Hamamatsu is 4%, a relatively a high ratio in Japan. A large number of these foreigners are Brazilian, and the number of foreigners of Japanese descent has been increasing. The reason the number of foreign residents in Hamamatsu has been increasing is that a lot of jobs are available such as at automobile plants and musical instrument plants. Hamamatsu has been making efforts to accept these residents and provide opportunities for them.



Municipalities alone cannot solve all the issues regarding foreigners. The national government decided to open up more to people of Japanese descent, and this was in order to supplement the labor force in Japan. This was originally implemented with the intention of having foreign residents stay temporarily for short periods of time, but the majority of foreigners have become permanent residents.

A number of meetings have been held among municipalities with high concentrations of foreigners, and a Hamamatsu Declaration was formulated to provide guidelines for addressing issues related to foreigners. It is hoped that more measures will be taken by the national government to assist their efforts.

In furthering the integration process, education is being focused on. Many children of foreigners do not have sufficient Japanese skills, and as a result there is a high rate of absenteeism. The national government should do more to address this. An increased number of bilingual teachers need to be provided, and more should be done to help integrate these children. In addition, many foreign residents are in indirect employment structures, and they are mandated to participate in social security schemes. They need to pay into the national pension scheme, but this is not being enforced by employers. Many foreigners are not included in the health insurance system. The government says that foreigners should be included in these systems, but this is not being enforced. These have been the key issues following the amendment of the Immigration Control Law. These problems need to be overcome before they can move forward with integration.

Prof. Yasushi Iguchi said that he was involved in policymaking regarding the acceptance of foreign residents, such as initiatives outlined in the Toyota Declaration. All of the government agencies, not only the Ministry of Foreign Affairs, should have an increased sense of urgency about resolving issues related to foreign workers. Increasing numbers of Brazilians and other South Americans of Japanese descent are becoming foreign residents. Measures to address foreign workers should be implemented in conjunction with the recent trend of formulating FTAs.

Migration needs to be supervised, and they should embrace skilled workers who have Japanese language ability. These types of people should be encouraged to settle in Japan with their families.

Dr. Masato Ninomiya stated that there are approximately 275,000 Brazilians living in Japan. This is a large number, and it has given rise to a number of issues. The Nippon Keidanren has requested that the national government take proactive measures. Many major companies are benefiting from the employment of foreign workers, but they are not providing sufficient remuneration. Immigrants have a high sense of hope when coming to Japan, but they are often disappointed. More stringent laws should be implemented to provide more oversight.

Many of the second and third generation Japanese descendants have insufficient Japanese language ability. It is important that these people acquire Japanese language skills, not only for the sake of employment opportunities, but also in order to get in touch with the country of their origin. People coming to Japan should be made to take at least a two to three month course in Japanese, but this alone will not be sufficient.

Every foreign resident should be able to receive the benefits of the insurance scheme. This would be particularly beneficial for Brazilians who were not able to receive proper medical treatment in Brazil, but can receive it in Japan. There is a relatively high level of crime among Brazilians of Japanese descent, and it is necessary to work hard to provide guidance for parents and make sure that foreigners have a plan for exactly what it is that they hope to accomplish in Japan. Specialized teachers should be provided, and other measures should be taken to prevent juvenile delinquency in Japan.

Ms. Masami Matsumoto said that she has opened a school for Peruvian children. In the past many foreign workers came to Japan alone, leaving their families behind. Recently, foreign workers have been bringing their families along with them and settling in Japan. An increasing number of these people are uninsured, and about half of the children studying at her school do not have health insurance.

The type of Japanese that must be taught to foreign children should cover terms that are used in school, so that they can keep up in their classes. If foreign children do not have sufficient language skills, it is often the case that they drop out and become involved in crime. The Peruvian school is funded by tuition from students, and many students cannot attend the school because their families do not have enough money. Hamamatsu City has certified the school, thus allowing it to receive public funding, and it is hoped that the private sector will also help in lowering the tuition. Peru is one of the first countries to accept Japanese immigrants, and this is the opportunity to pay Peru back what it has done. They help foreign children be accepted into society in order to avoid a situation in which they are considered foreign in both Japan as well as the country of their origin.

Prof. Tezuka commented that many people are not familiar with the issues related to foreign residents in Japan. He lived in Germany for several years with his family, and when they were there, German teachers invited his children to their homes and taught them German. This type of openness is not common in Japan, and many children of foreign residents face poor living conditions. A large number of these children do not have medical insurance, and although emergency medical funds are provided by the government, the amount of these funds is insufficient.

Mr. Kitawaki said that the government must work with both the private sector and foreign residents to address issues related to foreigners. Companies must be compliant with laws regarding foreigner workers, and the employment environment should be secure and fully insured. Initiatives by private companies are critical.

Prof. Iguchi noted that many companies are not aware of whether or not they are compliant with the laws. Enforcement is not enough, and concrete measures must be taken for regulation. It is not simply a matter of accepting foreign workers into Japan, but providing stable employment and a sustainable system. If Japan does not do this, it will be seen from the outside as a country which is difficult to work in.

Dr. Ninomiya said that a large number of Brazilians are not taking measures to assert their rights, and many of those who do are fired. No relief measures have been established for employees, and at many companies, management does not lend an ear to the problems of foreign employees.

Ms. Matsumoto said that many foreign residents end up placing their children in Japanese schools, because they face economic difficulties. A lack of parent involvement results in juvenile delinquency, and measures by the government should take into account these factors.

A member of the audience stated that he was involved in formulating the Dispatch Law. Despite demographic changes in Japan, there will not be a labor shortage. How foreign workers can be involved in a constructive way should be considered.

Mr. Kitawaki commented that cultural differences create friction for foreigners, and negative aspects arise such as crime. It is important to decrease these negative aspects as much as possible. There are numerous cultural factors which are unique to these ethnic groups such as sports, food and music, and these are very helpful. People should accept the reality of the situation and make the best of it. Japan should be the type of place where foreigners can be active and be an element of society. He would like the society to be open to people of other nationalities.

Prof. Tezuka noted that Japan does not ensure employment and work conditions for foreign workers in the way that European countries do.

Prof. Iguchi said that it is important that Japan should not only import talent, but also foster talent. Many foreigners have established themselves in Japan, but few people aware of this. Bilingual education should be considered, and networks should be created among people of diverse cultures.

Mr. Ninomiya said that Japanese people have becoming more welcoming toward foreigners over the last 15 years, but many foreigners are still discriminated against in small cities and rural areas. It will be beneficial for Brazilians of Japanese descent to return to Brazil and help add vitality to the economy there. This will help contribute to bilateral ties.

Ms. Matsumoto commented that one of the students at her Peruvian school had difficulty studying at a Japanese school and was learning very little. Lowering the tuition of the Peruvian school will help children such as these. Government support as well as support from the private sector can help contribute to lowering tuitions at private schools for foreigners.

Prof. Ono stated that if a market economy approach is going to be taken in Japan, enterprises should bear the costs of insurance premiums for foreigners. The government should identify the timing of the introduction of foreign workers to Japan in order for Japan to maintain its international competitiveness. It is important not only for the government but also employers to meet their obligations.

## **Session II “How Should Japan Respond to the Issues of Foreigners?: Drawing on the Experiences of Other Countries”**

---

- **Keynote Speech**

**Mr. Brunson McKINLEY**, Director General of the IOM

Mr. Brunson McKinley stated that the migration phenomenon influences international relations and impacts economic and social policies, and countries have approached the issue of how to welcome foreigners into society in a variety of ways. The measures that Japan takes should be decided by Japan, but Japan should refer to the models of other countries.

These models include the “assimilation” model, also known as the “melting pot” approach, which is based on the outcome of full citizenship and the sharing of common civic values with the native population. The opposite of assimilation is “multiculturalism.” This entails the recognition of cultural plurality in model societies, and the regulation of this plurality through principals of equality. Countries incorporate these two approaches in their policies to different degrees. There is an increased tendency for countries to look at short-term migration, and many countries are providing more rights for temporary migrants.

In creating policies, countries should clarify exactly what it is that they want to accomplish. Countries should decide the type of migrants that they can accept and then make the necessary preparations in terms of providing opportunities for language acquisition and developing institutions. Japan did not have a plan regarding the reverse migration of Japanese descendants from Brazil and Peru, so a lot of problems have arisen. Japan should take a thorough, systematic approach to deciding what types of migrants it is willing to accept and then make the necessary preparations. (For the full text, see P. 77.)

- **Presentations on “The System of Accepting Foreigners in Other Countries and the Basic Concepts”**

**Mr. Werner BURKART**, Commissioner for issues relating to Visas, Asylum and Migration to Germany, Federal Republic of Germany

Mr. Werner Burkart stated that for decades there has been a general understanding among politicians and the population that Germany is not an immigration country but if one uses the usual counting method—the criterion of being “foreign born”—Germany actually ranks number six in the world with approximately 13% foreigners living in Germany (and these are IOM figures). About 8.9 % of the people living in Germany do hold a non-German citizenship, which means in absolute figures approximately 7.34 million people. The largest groups are the Turks with 1.877 million, followed by former Yugoslavia with roughly a million people.

Without immigration, Germany’s population would be shrinking and it will not be possible to maintain a dynamic economy. But of course, this is hard to defend in public discussions in times of more than 5

million unemployed. However, immigration is no solution to the demographic problem on its own, rather a contribution to the solution.

The groups of immigrants coming to Germany widely differ from immigrants here in Japan. Out of the 769,000, more than 133,000 came from countries within the E.U. They enjoy a particular priority over foreigners from third countries in that there are no restrictions for non-dependent employment. Roughly 2.3 million ethnic Germans have come to the Federal Republic of Germany from countries of the former Soviet Union since 1990. Other groups of immigrants include Jews from the CIS countries, people coming to Germany for family reunification and asylum seekers.

Their new law on immigration, officially called “Act to control and restrict immigration and to regulate the residence and integration of EU citizens and foreigners,” came into force on January 1 this year. The aim was to limit and to better manage the immigration that happens anyway and especially to better serve the needs of our economy and our labor market. The better integration of the foreigners living in Germany was also one of the goals.

The main changes in relation to the former law took place based on a number of political intentions. These can be categorized as residence for the purpose of economic activity, residence under international law or under humanitarian or political grounds, new measures offered to promote integration, an appropriate response to security concerns, and structural changes.

There is a shift in their policy concerning the access to the labor market which is now much more oriented towards the needs of the economy, whilst improving provisions for the sake of the protection of refugees. At the same time, after long and sometimes difficult discussions, there is now a general consensus that the promotion of integration and the support given by the state in this respect correspond to the foreigners’ duty to make their best effort to settle and integrate into society. In order not to be misunderstood: This does not mean assimilation, but it means the obligation to learn their language and to respect the constitution and the law. (For the full text, see P. 85.)

**Mr. Paul BURNS**, Head of Immigration Policy Unit in Department of Justice, Equality and Law Reform, Ireland

Mr. Paul Burns stated that Ireland is a small country which has recently become a significant destination for international migrants. In developing immigration policy, Ireland has had to react quickly to a situation which has arisen in a relatively short period of less than a decade. Their experience over this period has been different from that of most of our European neighbors, as has been their approach to the issues arising.

Their experience as an emigrant people is also an important factor. Emigration from Ireland has been a reality right up to recent times and continues, to a certain extent, to the present day. During the 1980s in particular there were significant levels of emigration of young Irish people, in particular to the United Kingdom and to the United States. The underlying factor which has given rise to the growth of immigration into Ireland is economic development and the availability of employment. Immigration in

significant numbers into Ireland is a relatively recent phenomenon, and the majority of new immigrants are now non-Irish nationals.

Irish work permit system has been the major channel through which significant numbers of the new migrants have come to Ireland. The majority of work permits have been issued in low skilled areas such as agriculture and the hotel and catering industries. In order to attract highly skilled workers, in 2000 a working visa scheme was introduced to attract professionals in the areas of information and communications technology, nursing and construction. Since May 2004, Irish policy requires employers seeking unskilled labor, in most cases, to recruit from within the European Union. The work permit system now focuses mainly on skilled labor needs.

As well as increasing legal migration, the attractiveness of the Irish economy has also, inevitably, resulted in an increased level of illegal migration, including unfounded asylum applications. The majority of asylum applicants are illegal economic migrants. Despite the fact that asylum seekers represent a relatively small proportion of total migrants in Ireland, substantial resources have been put into dealing with the asylum issue, in particular since 2000.

Much Irish legislation through the years has been framed without any reference to the nationality of the persons concerned. This included employment legislation, social welfare and health legislation and even local government electoral legislation. The social welfare system was relatively easily accessible by non-nationals until recent years when it became clear that it was an attraction for illegal immigration and asylum seeking. Most housing in Ireland—almost 90%—is privately owned or rented in the private sector. Access to education is provided free at primary and secondary level to all children resident in Ireland, regardless of the nationality or immigration status of their parents. Access to third level education is free to all European Union citizens, but other nationalities must pay the economic cost of providing the service. This is major source of funds to Irish universities who are actively marketing their services abroad.

Non-nationals who are in employment in Ireland are covered by the same employment protection legislation as their Irish counterparts. This includes equality and anti-discrimination legislation. Just over a week ago, the Prime Minister launched a National Plan of Action against Racism for the period 2005-2008.

By international comparisons, Irish citizenship provisions relatively generous. A child born in Ireland to non-national parents who have been legally resident in Ireland for three out of the previous four years is entitled to Irish citizenship. Their citizenship provisions have the effect of encouraging integration as a person may apply for naturalization after 5 years residence.

The Irish Government recognizes the benefits of immigration and accepts that immigration will be a feature in our society for the foreseeable future. In developing immigration policy, they aim to achieve the necessary balance between favorable treatment for legal migrants while ensuring they do not set up attractions for illegal migration. It is necessary for immigration systems to constantly evolve to meet the challenges which are constantly changing. They in Ireland have learned much from Japan in many fields

in recent decades. They will be watching developments in Japanese immigration policy with great interest. (For the full text, see P. 93.)

**Mr. KWON Gi Seob**, The Assistant Secretary to the President on Labor at the Office of the President, Republic of Korea

Mr. Kwon Gi Seob stated that South Korea has an imbedded structural demand for labor. This reliance on illegal workers has led to an encroachment on foreign workers rights, and work permit systems have been introduced to address this problem. As of December last year, 189,000 of the 422,000 foreign residents in South Korea were illegal workers. There has been an effort to crack down on illegal residents since the introduction of the Employment Permit System in August 2004, and their growth has declined.

An Industrial Trainee System was introduced in 1993 for training employees of overseas Korean companies. This however failed to address the labor shortage problems of SMEs. A Service Sector Employment Management System was introduced in 2002 to promote employment of ethnic Koreans of foreign nationalities. The Employment Permit System (EPS) was legislated in 2003 and fully launched in 2004. The EPS permits companies that failed to find Korean workers to legally employ certain numbers of foreign workers.

Various factors contribute to the generation of illegal residents, such as tours, studying abroad, seeking refuge, reunion of separated families, work and business. Economic factors such as GNP differences and wage differences between the host country and home country and the availability of jobs, are considered to be the biggest factors contributing to the rise of illegal residents. In particular, South Korea's manufacturing and construction business is the most popular for foreign workers.

The response to illegal residents has been insufficient. A temporary crack down on illegal residents and frequent extensions of visa expiry have led the law abiding spirit of illegal workers to weaken. According to the immigration laws, violators of the law are subject to certain punishments, but in reality, the actual punishment is far less harsh.

Employer-centric policies and passive measures against illegal workers have led to violations of human rights, and many NGOs helping out illegal workers have generated a compassionate sentiment toward illegal workers. This has made it difficult to carry out policies to root out illegal residents. As the Employment System for Professional Skilled Foreign Workers, Trainee Program for Employees of Overseas Korean Company, Industrial Trainee System, Employment Permit System and other systems are managed by different ministries and divisions at the same time, the sense of responsibility of the government has been greatly weakened.

The Employment Permit System (EPS) was adopted to establish foreign worker employment order, strengthen immigration control, and thereby eliminate illegal employment and hiring and prevent the settlement of foreign workers. The EPS allows employers who have failed to hire native workers to legally hire an adequate number of foreign workers. It is a system that the government uses to introduce and

manage foreign workers in Korea in an organized manner. The EPS sets up more progressive steps to protect foreign workers and expands access to the Korean labor market by foreign workers.

In order to stabilize the EPS, further efforts will be carried out to support employers, including mitigating employer's obligation to make efforts to find native workers, allowing workplaces hiring ten or less workers to employ more foreign workers, and extending employment periods of foreign workers.

With the implementation of the EPS, South Korea's foreign worker policy is in a transitional period. The success or failure of the system will determine the successful establishment of a practical foreign worker management system.

## • Panel Discussion and Q&A

**Moderator: Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University

Prof. Tezuka opened the panel discussion and invited Mr. Hiroshi Tachibana to speak.

Mr. Tachibana stated that Nippon Keidanren has been looking into reforms that will be necessary in the future. Japan needs to add value in its activities and increase its dynamics through the introduction of foreign workers. A recommendation regarding foreign workers by Nippon Keidanren was the first to be put together by private companies. Following the introduction of the Immigration Law in 1990, the screening of foreign immigrants was done based on whether or not employment was secured, but this is not the case with Japanese descendants.

They are not proposing that foreigners be accepted simply to solve the problems of a labor shortage in Japan. They have proposed several basic principals. Acceptance of foreign workers must be controlled in both quantitative and qualitative terms. For the protection of these workers, a system must be in place when they come to Japan. We must respect the human rights of foreign people in Japan with regard to working and living conditions. There should be no discrimination against foreign workers. Japan must create a win-win situation with other countries if it wants to secure highly-skilled workers. There should be coordination between central and local governments with regard to resident status, work permits and other factors. Unless these problems can be resolved, they cannot take a productive step forward.

In the future, an agency for foreigners living in Japan should be created, similar to those found in other countries. Nippon Keidanren has put together its proposal with the guidance of scholars specializing in this area. The issue of foreign workers will be taken up in the context of FTAs in the future, and Nippon Keidanren is encouraging the government to take measures to address this issue.

Prof. Tezuka stated that foreign workers in Germany in many cases decided to become permanent residents, and Germany's policy has been looking more toward integration. Ireland and South Korea used to be countries that sent out emigrants, but now this situation has changed. Policies have begun to change in South Korea, and the IOM plays an important role in overseeing how the overall situation is changing.



Mr. Burkart stated that situation differs from country to country, and what has been done in Germany and other countries should serve only as an example for Japan. They are now moving toward integration of foreign residents. A universal problem regarding migrants is education. The Turkish children in Germany, for example, do not sufficiently understand the German language and have had trouble understanding their classes. Some areas have introduced preparatory language classes for young children before they enter school. If one allows children to have education in their native language, the problem will continue.

Mr. Burns said that it is desirable for a country to be the destination of immigrants rather than one that is constantly losing its young people, which results in stagnation. Ireland originally took a purely economic approach to immigration in that people were brought into Ireland as workers. Bringing in people from foreign countries is excellent for an economy, because it brings in new ideas. Public acceptance of immigration is very important, and there is a high level of respect in Ireland for Filipino nurses, for example. Their system brings in people on a one-year basis, and one should be aware that a country has the ability to choose from among the resources which are available.

Mr. Kwon stated that in changing its policy regarding the acceptance of foreign workers, it took South Korea ten years to develop its EPS system. The EPS system addresses the fact that labor shortage is a reality, foreign workers are human beings, and the system for foreign workers should be in order. There has been a lot of conflict in South Korea regarding its policy on foreign workers.

Mr. McKinley stated that Japan can learn many lessons from Germany, Ireland and South Korea. Japan and Germany have many similarities, but Ireland and Japan are quite different. Ireland has recently changed to a destination country, however, and this is an area in which Japan and Ireland are similar because they are both newly dealing with the issue of immigration. South Korea is a neighboring country which has many similarities to Japan, but it is about ten years ahead of Japan in terms of its policies toward foreign residents. South Korea's example can thus serve as a guide.

No country in the world is completely satisfied with its migration policy. No single country can be taken as a model, but starting dialogues among different regions in the world can be good for developing best practices. Perhaps the ten countries of ASEAN and Japan, China and South Korea could work together to develop a regional approach to labor migration.

Prof. Iguchi commented that if Japan can adopt best practices, it can become more competitive. Japan would like to secure sustainable growth in Japan and encourage highly skilled Asian workers to come back to Asia. Efforts should be made by both Japanese society and the society of foreigners. Self-help organizations should be created in communities of foreigners. The government has made a number of efforts over the past ten years including facilitating the deportation of illegal immigrants.

Mr. Burkart stated that immigration is not just an economic issue, but there is also a humanitarian aspect. Germany developed a quota and point system in accordance with the needs of the labor market. The proposal, however, was not included in the law. This discussion will likely come up again in ten years, and the law may be changed in the future.

Mr. Tezuka opened the floor to the audience.

A member of the audience commented that Japan should learn from European governments. Many people of Myanmar were affected by the recent tsunami. They are prisoners in their own country.

A member of the audience commented that foreign workers often are not provided good work opportunities when they return to their home countries. Does Japan have any measures to address this?

Mr. Tachibana stated that even after training, people are not given proper opportunities to utilize the skills that they have acquired. It has been recommended that they be given more opportunities for higher-level training.

A member of the audience asked how language education is provided in respective countries.

Mr. Burkart stated that students in Germany are educated in two foreign languages by the time that they graduate secondary school.

Mr. Kwon said that in South Korea the focus is on educating foreign workers in the Korean language, and there are a number of institutions for providing language education and giving advice.

Mr. Burns said that in Ireland there are a number of organizations and community groups that provide foreign children with English language skills.

Mr. McKinley commented that many countries use immigration to improve their competitiveness and support economic activity. This is done in the United States and in Europe, and a regional system could be introduced in Asia. In Thailand, the people of Myanmar who were victims of the tsunami should to be given help. A lot of countries are suffering from “brain drain” in which they lose their top human resources, and efforts should be made to change this into a “brain gain” by encouraging people who have acquired knowledge and skills overseas to return to their home country. The IOM is working to help people apply their skills when they return to their home country.

Mr. Tezuka stated that Japan will continue to search for additional areas for improvement and growth in its policy toward foreign residents.

## **Closing Remarks**

---

**Mr. Yoshinori KATORI**, Director General of the Consular Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs

Mr. Yoshinori Katori reviewed the topics covered during the symposium and thanked the participants. The positive side of accepting foreign residents has been mentioned by many speakers today. It is hoped that these issues can be addressed further in the future. Mr. Katori closed the symposium.