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」
－外国人の日本社会への統合に向けての模索－

報告書

2006 年 3 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 ……………………… 5

Ⅲ．発言要旨及び討議内容

開会の辞 ………………………………………… 11

基調報告 ………………………………………… 13

第 1 セッション
外国人を日本社会の中に受け入れていくための基本的考え方：「統合」か、「同化」か、「共存・共生」か

報告 ………………………………………… 19

パネル討論 ………………………………………… 26

第 2 セッション
外国人第二・第三世代の日本での教育問題：大人・子どもの日本語教育の拡充を中心に

報告 ………………………………………… 34

パネル討論 ………………………………………… 39

第 3 セッション
外国人の就労問題：就労管理、社会保険加入・納税実態等の国の統一的な把握を中心に

報告 ………………………………………… 45

パネル討論 ………………………………………… 52

総括 ………………………………………… 58

閉会の辞 ………………………………………… 60

附録：当日配布資料

塩崎　恭久
外務副大臣

ブランソン・マッキンレー
IOM 事務局長

リタ・ジュースムート
元独連邦議会議長

会場の様子

手塚　和彰
千葉大学大学院専門法務研究科教授

河野　太郎
法務副大臣

安居　祥策
帝人相談役

北脇　保之
浜松市長

（肩書は当時）

高宅　茂
法務省入国管理局総務課長

山崎　一樹
総務省自治行政局国際室長

嘉数　勝美
国際交流基金日本語事業部企画調整課長

松本　雅美
南米系各種学校「ムンド・デ・アレグリア」
学校校長兼理事長

池上　重弘
静岡文化芸術大学文化政策学部国際文化学科助教授

平林　正吉
文化庁国語課長

西尾　珪子
国際日本語普及協会（AJALT）理事長

会場の様子

（肩書は当時）

メダルドゥス・ヒューマー
独バイエルン州労働・社会秩序・家庭・女性省欧州政策・統合・難民・移民局長

井口　泰
関西学院大学経済学部教授

尾形　隆彰
千葉大学文学部教授

井上　洋
日本経済団体連合会総務本部副本部長

大津　和夫
社会保証部記者（読売新聞東京本社）

谷崎　泰明
外務省領事局長

（肩書は当時）

はじめに

2006 年 3 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－外国人の日本社会への統合に向けての模索－」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 関係者のほか、ドイツ移民の実務関係者、政府機関の関係者、研究者、ジャーナリスト、自治体、経済界、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、海外交流審議会の答申を基に行われた昨年のシンポジウムの結果を踏まえ、日本で暮らす約 200 万人の外国人が、社会の構成員として疎外されることなく日本社会に受け入れられるために必要な国内の制度と受入れのあり方を議論しました。

なお、昨年のシンポジウムに関しては、IOM 駐日事務所のホームページ上「http://www.iomjapan.org/news/symposium2005.cfm」に報告書が掲載されていますので、是非ご参照下さい。

Ⅰ．プログラム

（敬称略）

開会の辞　塩崎　恭久　外務副大臣

基調報告　手塚　和彰　　千葉大学大学院専門法務研究科教授
ブランソン・マッキンレー　　IOM 事務局長

河野　太郎　　法務副大臣

第 1 セッション　外国人を日本社会の中に受け入れていくための基本的考え方：「統合」か、「同化」か、「共存・共生」か

報告

リタ・ジュースムート	元独連邦議会議長
安居　祥策	帝人相談役

パネル討論

手塚　和彰（モデレーター）	千葉大学大学院専門法務研究科教授
安居　祥策	帝人相談役
北脇　保之	浜松市長
高宅　茂	法務省入国管理局総務課長
山崎　一樹	総務省自治行政局国際室長
リタ・ジュースムート	元独連邦議会議長
ブランソン・マッキンレー	IOM 事務局長

第 2 セッション　外国人第二・第三世代の日本での教育問題：大人・子どもの日本語教育の拡充を中心に

報告

松本　雅美	南米系各種学校「ムンド・デ・アレグリア」学校校長兼理事長
嘉数　勝美	国際交流基金日本語事業部企画調整課長

パネル討論

池上　重弘（モデレーター）	静岡文化芸術大学文化政策学部国際文化学科助教授
平林　正吉	文化庁国語課長
西尾　珪子	国際日本語普及協会（AJALT）理事長
嘉数　勝美	国際交流基金日本語事業部企画調整課長
松本　雅美	南米系各種学校「ムンド・デ・アレグリア」学校校長兼理事長
メダルドゥス・ヒューマー	独バイエルン州労働・社会秩序・家庭・女性省欧州政策・統合・難民・移民局長

第 3 セッション　外国人の就労問題：就労管理、社会保険加入・納税実態等の国の統一的な把握を中心に

報告

井口　泰	関西学院大学経済学部教授
メダルドゥス・ヒューマー	独バイエルン州労働・社会秩序・家庭・女性省欧州政策・統合・難民・移民局長

パネル討論

尾形　隆彰（モデレーター）	千葉大学文学部教授
井口　泰	関西学院大学経済学部教授
井上　洋	日本経済団体連合会総務本部副本部長
大津　和夫	社会保障部記者（読売新聞東京本社）
メダルドゥス・ヒューマー	独バイエルン州労働・社会秩序・家庭・女性省欧州政策・統合・難民・移民局長
他	

総　括　手塚　和彰　千葉大学大学院専門法務研究科教授

閉会の辞　谷崎　泰明　外務省領事局長

Programme

Opening Remarks: **Mr. Yasuhisa SHIOZAKI**, Senior Vice-Minister for Foreign Affairs

Keynote speech: **Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University
Mr. Brunson McKINLEY, Director General of the IOM

Mr. Taro KONO, Senior Vice-Minister of Justice

Session 1 "Basic thinking of accepting foreigners into Japanese society – integration or assimilation or co-habitation?"

Presentations

Prof. Dr. Rita SUESSMUTH, Former President of the German Federal Parliament
Mr. Shosaku YASUI, Counselor of TEIJIN Limited

Panel discussion

Prof. Kazuaki TEZUKA, Chiba University (moderator)
Mr. Shosaku YASUI, Counselor of TEIJIN Limited (reporter)
Mr. Yasuyuki KITAWAKI, Mayor of Hamamatsu City, Shizuoka Prefecture
Mr. Shigeru TAKAYA, Director of the General Affairs Division, Immigration Bureau, Ministry of Justice, Japan
Mr. Motoki YAMAZAKI, Director, International Affairs office for Local Authorities, Ministry of Internal Affairs and Communications
Prof. Dr. Rita SUESSMUTH, Former President of the German Federal Parliament (reporter)
Mr. Brunson McKINLEY, Director General of the IOM

Session 2 "Issues related to education for 2nd and 3rd generations of foreigners residing in Japan: focusing on the expansion of Japanese language education to adults and children"

Presentations

Ms. Masami MATSUMOTO, Head of South American miscellaneous school, "Mundo de Alegria," in Hamamatsu city
Ms. Katsumi KAKAZU, Director, Planning and Coordination Division, Japanese-Language Department, The Japan Foundation

Panel discussion

Prof. Shigehiro IKEGAMI, Shizuoka University of Art and Culture (moderator)
Mr. Shokichi HIRABAYASHI, Director of Japanese Language Division, Cultural Affairs Department, Agency for Cultural Affairs
Ms. Keiko NISHIO, Chair of the Board, Association for Japanese-Language Teaching (AJALT)
Ms. Katsumi KAKAZU, Director, Planning and Coordination Division, Japanese-Language Department, The Japan Foundation (reporter)
Ms. Masami MATSUMOTO, Head of South American miscellaneous school, "Mundo de Alegria," in Hamamatsu city (reporter)

Mr. Medardus HUEMER, Head of office (European politics, Integration and Migration) Bavarian State Ministry of Labor, Social Affairs, Family and Women, Federal Republic of Germany

Session 3 "Issues related to employment of foreigners: control of employment, grasping of real conditions of social insurance subscription and tax payment of foreign residents"

Presentations

Prof. Yasushi IGUCHI, Kansei Gakuin University

Mr. Medardus HUEMER, Head of office (European politics, Integration and Migration) Bavarian State Ministry of Labor, Social Affairs, Family and Women, Federal Republic of Germany

Panel discussion

Prof. Takaaki OGATA, Chiba University (moderator)

Prof. Yasushi IGUCHI, Kansei Gakuin University (reporter)

Mr. Hiroshi INOUE, Deputy Director of General Administration Bureau, Nippon Keidanren

Mr. Kazuo OTSU, Reporter for the Yomiuri Shimbun

Mr. Medardus HUEMER (reporter), Head of office (European politics, Integration and Migration) Bavarian State Ministry of Labor, Social Affairs, Family and Women, Federal Republic of Germany

Summary statement: **Prof. Kazuaki TEZUKA**, Chiba University (moderator)

Closing Remarks: **Mr. Yasuaki Tanizaki**, Director-General of the Consular Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs

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

塩崎恭久／Yasuhisa SHIOZAKI

外務副大臣

1975 年日本銀行に入行。1982 年にハーバード大学行政学大学院（行政修士）を修了し、1993 年、衆議院議員選挙に当選。大蔵政務次官、自民党外交部会長、衆議院法務委員長などを経て、2005 年 11 より現職。

Senior Vice-Minister for Foreign Affairs

He entered the Bank of Japan in 1975. After graduating from J.F. Kennedy School of Government, Harvard University (Master of Public Administration) in 1982, he was elected to the House of Representatives in 1993. After assuming such posts as Parliamentary Vice-Minister of Finance, Chairman of the LDP Foreign Affairs Division, and Director of the Standing Committee on Judicial Affairs of the House of Representatives, he assumed his current post in November 2005.

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を務めた。1998 年 10 月から現職、2003 年に再任された。

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

He came to the IOM from a career in the diplomatic service of the United States. He was the first US Ambassador to Haiti in the post-Duvalier period. From 1995 to 1998 he served as the US Humanitarian Coordinator in Bosnia and Herzegovina. He began in his current post in October 1998 and was re-elected to a second five-year term in 2003.

河野　太郎／Taro KONO

法務副大臣

1996 年、衆議院議員に当選。総務大臣政務官、衆議院外務委員会理事及び自民党外交部会長代理、自民党副幹事長などを経て、2005 年 11 月より現職。

Senior Vice-Minister of Justice

He was elected to the House of Representatives in 1996. After assuming such posts as Parliamentary Secretary for Public Management, Telecommunications and Local Government, Director of the Foreign Affairs Committee, House of Representatives and Acting Chairman of the Liberal Democratic Party's Policy Committee on Foreign Affairs, and Assistant Secretary-General of the LDP, he assumed his current post in November 2005.

海外招待者

リタ・ジュースムート／Rita SUESSMUTH

元独連邦議会議長及び連邦家族・青少年・保健大臣

現在は「少数民族の社会統合及び労働市場への参加」に関する EU 高等審議会議長。2004 年から 2005 年にかけて、「国際移住問題に関する世界委員会」委員を務めた。2003 年から 2004 年にかけては、「移住と統合」に関する独立協議会議長として、2004 年の「移住と統合」報告書をまとめた。また、ドイツへの移住に関する独立委員会委員長として 2001 年 7 月の「移住の管理と統合の推進」に関する提言の取りまとめに当たった。

Former President of the German Federal Parliament and former Federal Minister for Family Affairs, Women, Youth and Health.

Currently, Chair of the EU High-Level Advisory Group on Social Integration of Ethnic Minorities and their Full Participation in the Labour Market. She was a member of the Global Commission on International Migration from 2004 to 2005. Prof. Suessmuth chaired the 2003 – 2004 Independent Council on Migration and Integration, which produced the 2004 Report: 'Migration and Integration – Building on Experience, Developing new Methods.' She presided over the Independent Commission on Migration to Germany which resulted in the July 2001 report on 'Steering Migration and Fostering Integration.'

ブランディーヌ・クリーゲル／Blandine KRIEGEL（当日欠席）

フランス共和国大統領特別補佐官及び社会統合に関する高等審議会会長

1994 年よりパリ第 10 大学教授（道徳・政治哲学）として教鞭を執る傍ら、司法改革や倫理問題などに関する政府委員を歴任。2002 年 10 月に、首相の指名により 16 名の委員で構成される社会統合に関する高等審議会が発足、その会長に就任した。

Representative to the President of the French Republic and Chair of the High Council for Integration

She has been a professor of moral and political philosophy at the University of Paris 10 Nanterre since 1994. She also served as a member of national commissions on various issues including legal reforms and ethics. She was appointed by the Prime Minister as the Chair of the High Council for Integration, composed of 16 members, in October 2002.

メダルドゥス・ヒューマー／Medardus HUEMER

バイエルン州労働・社会秩序・家庭・女性省欧州政策・統合・難民・移民局長

1975 年バイエルン州労働・社会秩序省関係機関勤務。バイエルン州において一貫して移民・難民・統合問題を担当し、移民・統合・外国人担当者全集会議のバイエルン州代表を務める。2004 年 11 月より現職。

Head of the Office for European politics, Integration, and Migration of the Bavarian State Ministry for Labour, Social Affairs, Family and Women

Assumed his current post in November 2004. He joined the Bavarian state government in 1975, and gained experience in several posts related to refugee issues, social affairs, and integration policy for foreigners in the Bavarian state.

国内報告者

安居祥策／Shosaku YASUI

帝人相談役

1957 年　株式会社帝人に入社。テイジン・インドネシア・ファイバー・コーポレーション社長などを経て、97 年帝人代表取締役社長就任、2001 年 11 月には代表取締役会長兼 CEO（最高経営責任者）に。2005 年 5 月から現職。内閣府総合規制改革会議委員などを務める。

Counselor of Teijin Limited

Joined Teijin Limited in 1957. After holding such positions as the President and CEO of Teijin-Indonesia-Fiber-Corporation (JV), he became the President and CEO of Teijin Limited in 1997. After assuming the position of Chairman and CEO, he took over his current position in June 2005. He also serves as a member of the Council for the Promotion of Regulatory Reform of the Cabinet Office.

松本　雅美／Masami MATSUMOTO

南米系各種学校「ムンド・デ・アレグリア」学校校長兼理事長

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 月南米系学校として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

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

嘉数　勝美／Katsumi KAKAZU

国際交流基金日本語事業部企画調整課長

1978 年同基金に採用、本部バンコク日本文化センター、シドニー日本語センター、日本語国際センター勤務を経て現職。言語教育の専門性を活かし、同基金日本語グループ（本部日本語事業部、日本語国際センター、関西国際センター）の総合企画調整を統括している。

Director of the Planning and Coordination Division, Japanese-Language Department, The Japan Foundation

She joined the Japan Foundation in 1978, and was then assigned to her current post after serving with the Japan Cultural Center Headquarters, Bangkok; the Japanese-Language Centre, Sydney; and the Japanese-Language Institute, Urawa. With expertise in language education for the "Japanese-Language Group," consisting of the Japanese-Language Department at the Headquarters; the Japanese-Language Institute, Urawa; and the Japanese-Language Institute, Kansai.

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 Kwansei Gakuin University

Joined the 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 of the School of Economics at Kwansei

Gakuin University in 1995. He assumed his current post in 1997. He also served as Guest Professor at the Faculty of Economics and Social Sciences of University Lille 1, in France, and as Guest Researcher at the Max-Planck-Institute for I.A.S.R. in Munich, Germany.

モデレーター／パネリスト

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。1999 年 4 月から 2001 年 4 月まで法経学部長を務め、現職。法務省出入国管理政策懇談会委員などを歴任し、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 Labor and Social Law at Chiba University Law School

Joined the Faculty of Law and Economics at Chiba University in 1984 and previously served as dean of that faculty, from April 1999 to April 2001. Held important positions in various committees such as member of the Immigration Control Policy Conference Committee at the Ministry of Justice. He was the head of the Foreign Nationals' Affairs Subcommittee under the Council on the Movement of People Across Borders at the Ministry of Foreign Affairs, from October 2002 to October 2004.

山崎　一樹／Motoki YAMAZAKI

総務省自治行政局国際室長

1984 年自治省入省、広島県庁、青森県庁、国土庁、国際観光振興協会（トロント事務所）、福岡市役所勤務等を経て現職。

Director, International Affairs office for Local Authorities, Ministry of Internal Affairs and Communications

Joined the Ministry of Home Affairs in 1984. Assigned to the Current post through services with the Hiroshima Prefectural Office, Aomori Prefectural Office, National Land Agency, Japan National Tourist Organization (Toronto) and Fukuoka City Hall

池上　重弘／Shigehiro IKEGAMI

静岡文化芸術大学文化政策学部国際文化学科助教授

インドネシアをフィールドとした文化人類学的研究及び外国籍住民の増加に伴う地域社会の国際化をめぐる実証研究に従事。外国籍住民が多く居住する都市で構成される「外国人集住都市会議」でコミュニティ部会コーディネーター（2004 年度）、群馬・静岡地域ブロックアドバイザー（2005 年度）を務める。

Associate Professor of the Department of International Culture, Faculty of Cultural Policy & Management, Shizuoka University of Art and Culture

He has been engaged in anthropological studies in Indonesia as well as the internationalization of local communities in Japan. He has also been serving as the coordinator for the Community Affairs Division (2004) and as the adviser for Gunma-Shizuoka Regional Block (2005) of the Committee for Localities with a Concentrated Foreigner Population.

尾形隆彰／Takaaki OGATA

千葉大学文学部教授

1984 年 4 月より千葉大学文学部助教授を務め、1995 年 7 月から現職。専攻は、産業・労働社会学、交通社会学。

Professor of the Faculty of Letters of Chiba University

He became Associate Professor of the Faculty of Chiba University in April 1985. He assumed his current post in July 1995. He is specialized in Labour and Industrial Sociology and Sociology of Traffic and Transport Problems.

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.

高宅茂／Shigeru TAKAYA

法務省入国管理局総務課長

東京都立大学理学部・法学部卒、同大学大学院を経て 1981 年法務省入省。在大韓民国日本大使館一等書記官、法務省入国管理局参事官、同入国在留課長などを経て、2005 年 12 月より現職。

Director of the General Affairs Division, Immigration Bureau, Ministry of Justice

He entered the Ministry of Justice in 1981 after graduating from Tokyo Metropolitan University. After serving as the First Secretary of the Embassy of Japan in Korea; Counsellor of the Immigration Bureau, Ministry of Justice; and Director of the Entry and Status Division, he assumed his current post in December 2005.

西尾珪子／Keiko NISHIO

国際日本語普及協会理事長

1977 年に国際日本語普及協会を設立、95 年から理事長に。地域に在住する外国人の受け入れシステムと多文化共生社会の実現に向けて、外国人への日本語教育に留まらず、日本人の国際化に関する講座に取り組んでいる。

Chair of the Board, Association for Japanese-Language Teaching (AJALT)

She founded AJALT in 1997, and assumed her current post in 1995. She has promoted Japanese language education for foreign residents in local communities, with a view to realizing a desirable multicultural society. She has also promoted courses on the internationalization of Japanese people.

平林正吉／Shokichi HIRABAYASHI

文化庁文化部国語課長

在独日本大使館一等書記官、文部科学省高等教育局視学官、内閣府政策統括官付参事官付企画官などを経て 2005 年から現職。

Director of the Japanese Language Division, Cultural Affairs Department, Agency for Cultural Affairs

Previously served as the First Secretary of the Embassy of Japan in Germany; Inspector of the Higher Education Bureau, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology; and Counselor for Social and Market Structure, Cabinet Office. He assumed his current post in 2005.

井上洋／Hiroshi INOUE

日本経済団体連合会総務本部副本部長

1980 年に経済団体連合会事務局入局。2003 年 6 月より外国人受け入れ問題プロジェクトチームリーダーとして、2004 年 4 月に公表した「外国人受け入れ問題に関する提言」の取りまとめを担当。2005 年 4 月より現職。

Deputy Director of the General Administration Bureau, Nippon Keidanren (Japan Business Federation)

He joined Keidanren in 1980. He was in charge of a project-team working on policy recommendations for accepting non-Japanese workers for 2003 and 2004. He has been in his current position since April 2005.

大津和夫／Kazuo OTSU

読売新聞東京本社 社会保障部記者

1993 年に入社。政治部で首相官邸、厚生労働省クラブを担当。2000 年より現職。2004 年から 05 年、コロンビア大学院東アジア客員研究員。現在、財務省の「多様な就業形態に対する支援のあり方研究会」委員。横浜市の「次世代育成支援関連企業懇談会」副座長。

Reporter for the Yomiuri Shimbun

He joined the Yomiuri Shimbun in 1993 and was assigned to the press club covering the Prime Minister's office and the Ministry of Health, Labor and Welfare in the Political News Department. He assumed his current post in 2000. He served as a Professional Fellow in the East Asian Institute at Columbia University from 2004 to 2005. He was appointed as a member of two councils separately set up by the Ministry of Finance and Yokohama City in 2006.

谷崎泰明／Yasuaki Tanizaki

外務省領事局長

1975 年外務省入省。在独日本国大使館公使、大臣官房総務課長を歴任後、大臣官房審議官を経て、2005 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 1975. He served as a Minister of the Embassy of Japan in Germany; Director of the General Affairs Division, Minister's Secretariat; and Assistant Vice-Minister. He assumed his current post in August 2005.

Ⅲ. 発言要旨及び討議内容

開会の辞

塩崎　恭久
外務副大臣

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ありがとうございます。今回のシンポジウムを国際移住機関と共催する外務省を代表しまして一言ご挨拶申し上げます。

先ず開会に当たり、ご多忙中、本シンポジウムにご出席頂いている安居帝人相談役、北脇浜松市長、また遠路ご参加頂いたジュースムート元独連邦議会議長、ヒューマー独バイエルン州局長に篤く御礼申し上げます。また、本シンポジウムの開催に当たり、ご尽力頂きました手塚千葉大学教授、マッキンレー国際移住機関事務局長をはじめとする関係者の方々にもこの場をお借りして改めて御礼申し上げます。

グローバル化が進む国際社会の中で、日本では少子高齢化に伴う人口減少時代、すなわち、労働力減少時代に突入しています。そのような中、多くの外国人の方々が様々な形で日本に入国し、日本各地において、働き、住み、子供を育て、日本の繁栄を支えておられます。現在、こうして日本に住む外国人の方々の数は、200 万人にも上り、今や日本での結婚の 20 組に 1 組、東京ではなんと 10 組に 1 組が国際結婚という報道もあります。

また、一昨年の秋、私自身、自民党人身取引対策プロジェクトチームの事務局長として、IOM や NGO の皆さんとともに、外国人の方々がいわゆる専門・技術職のひとつと定義される「エンターテナー」として日本に連れて来られ、人道上看過できない扱いを受けることがないようにするための対策をとりまとめた記憶も新しいところです。

一方、劣悪な労働条件、言葉の問題に起因するコミュニケーション不足からくる近隣住民の方々とのトラブル、果ては重大犯罪の発生、子供たちの教育機会の不足など、日本における外国人を取り巻く状況は、平和と繁栄を謳歌する国として誇れる状況では決してありません。

翻って、日本の外国人の受入れは、ほとんど「場当たり的」との指摘を受けるなど、国家として戦略的な視点を持って取り組んで来ていないということは率直に認めなければならないと考えます。例えば、「単純労働者は受け入れないが、専門・技術労働者は積極的に受け入れる」という方針が政府の公式的立場ですが、現実は研究者など真の専門・技術労働者の流入は減少する一方、「法の網の目をくぐった」単純労働者の増加、「外国人研修・技能実習制度」の名の下に、正面から単純労働者を受け入れ、日本の産業構造の高度化のスローダウンをもたらしているというのが実態です。

先ほど述べたようにすでに多くの外国人の方々が日本に住んでおられ、政策的に何もせずとも日本に来られ定住する外国人の方々はますます増加すると予想され、一方、政府としてもフィリピン、タイなどの EPA において、看護、介護職などの外国人受け入れは管理しながら、いささかおっかなびっくり増やそうとしています。今こそ、日本の外国人受け入れ政策の基本戦略を構築することが急務ではないかと思います。外務省においてもこのため抜本的な見直しを行う必要があると考えております。また、外国人を正しく受け入れられない国民は、裏返せば外国においても正しく受け入れられない可能性が高いということも留意すべきではないでしょうか。

今回のシンポジウムでは、このような視点から、根本的な問題意識も基本的視座に入れ、日本が今後外国人を受け入れる際の基本姿勢の整理をしながら、必要な地域や学校の受入れ体制の整備な

どの措置、さらには 1990 年の入管法改正以降、日系人を中心とした外国人受入れの急増に伴って顕在化している諸問題に関連した諸措置、また外国人の方々がその能力を十分に発揮し、社会の構成員として疎外されず受入れられるために何ができるか等について、ドイツからのお客様のお話も参考にしながら、一緒に考えていきたいと考えております。また、今回のシンポジウムでは、こうした問題に日夜現場で取り組んでおられる方々が多数おいでであり、会場の皆様とこれらの問題について一緒に考え、議論していきたいと考えております。

今年の 2 月、私は、スーダン南部を訪問し、現地で IOM や国連の各機関、NGO のスタッフの皆さんが厳しい、時に危険な環境の中、自分たちのすみかを離れなければならなくなった難民、避難民（IDP）の方々が再び定住できるように日夜努力している姿を目の当たりにしました。日本でも、故郷を離れ遠い日本で暮らす外国人の方々を日夜支援する方々がおられます。日本で、スーダンで、世界各地で、こうした人々のために献身的な努力を払う方々に対して感謝の気持ちを捧げ、私の挨拶と致します。

ご清聴ありがとうございました。

基調報告

手塚　和彰
千葉大学大学院専門法務研究課教授

私達は、今回のシンポジウム開催にあたり、この問題について、ひとつの到達点を求めるべく準備をすすめてきました。今回は、ドイツからジュースムート元連邦議会議長、及びヒューマーバイエルン州の移民問題担当局長らご出席をいただきました。また政府としてもこの問題を明確にしたいという立場であり、塩崎外務副大臣、河野法務副大臣もご出席いただきました。

最初に問題提起を兼ねて、日本国内の現状についてお話したいと思います。日本の総人口の内、3 ヶ月以上在留する外国人登録者数の割合は、1.5%程度であります。これはヨーロッパ諸国、とりわけ西欧諸国に比べるとかなり低い数字になっています。しかし、この間の推移をみますと 1990 年には 100 万人程度だった外国人の登録者数が、2004 年末段階では 200 万人近くになっており、急速に増加しているのも事実です。このような趨勢の中でも特に 1990 年の入管法改正以降、日系ブラジル人・ペルー人の定住者が急増していることが特筆されます。これによりましてブラジル、ペルーの中南米諸国から家族を含み、約 30 万人の人々が来日し、在留し、生活しておられます。この在留期間も徐々に延びており、一定期間後に帰国する「定住」から、日本に「永住」する方々が急増しております。このような定住、永住者の増加は、戦後の日本社会では経験のない出来事であり、その結果、様々な問題が生じております。公的年金や、医療保険が保障されるような安定した雇用が得られるのか、また、子供の教育問題や親の日本における生活、日本語の習得をはじめとして、彼らがどこまで日本に適合できるか等の問題であります。

他方、外国人を多く抱える、いわゆる集住都市においては、行政、住民共に大きな負担感を持たざるを得ないが現状です。特に日系人の受け入れについては、入管法上、定住者としての待遇を与えるという国の政策があるにもかかわらず、住宅、医療、教育等の面での実際の受け入れコストを国は負担することをせず、地方自治体や、地域の住民が押し付けられているという不満の声が強くあります。

私が問題提起の第一にかかげたいのは、そのような状況に対応していくには、どうしたらよいのかということです。日本に受け入れた外国人を日本の構成員として、きちんと遇していくためには、その権利や義務を確保できるよう様々な措置をとっていく必要があります。

そのためには、在留する外国人が就労、社会保障、教育、各分野において、どのような状況におかれているか把握することが前提となります。各分野における現状把握のためには、包括的な在留管理システムを構築していく必要があります。また、外国人が日本社会で阻害されることがないよう、社会的統合のための措置をとる必要があると考えます。

在留管理システムも社会的統合のための措置も、外国人受け入れのための基盤、前提条件でありますが、これらは誰の責任において行われるべきか、自治体及び経済界と協力しつつも国が主体的に行動していく必要があるのではないか、というのが私の問題提起の第一です。

この点を考えていく上で、避けて通れない問題は、外国人受け入れの「理念」の問題です。しばしば同化、統合、多文化共生という言葉が一般的に用いられます。ドイツでは 1960 年代から 70 年代にかけて、トルコなどの近隣諸国を中心に外国人を多数受け入れた経験をもっております。連邦政府と州政府の責任で、その社会的統合政策がとられることになったことについては、のちほどジュースムート博士およびヒューマー局長からお話があると思います。

なお、ドイツでは、旧東欧圏をはじめとする帰還したドイツ系の人々のことをアウスジードラーと呼んでいますが、この方たちに社会保障、雇用、子供の教育をきちんとしてきたことは、周知の

事実です。フランスについては、残念ながら参加できなくなったクリーゲル氏の講演要旨を配布いたしました。そこにも触れられていますが、フランスでは、多くの移民に国籍を与え、法的な平等性を確保するという同化アプローチをとってきました。例のパリ近郊の問題がおきて以来、最近では、単なる名目的な同化では不充分であり、社会的、経済的格差改善のための努力が必要であるとの問題意識ができてきたようです。

このようなドイツ、フランスの経験を踏まえて、日本として、どのような基本理念に基づいて外国人受け入れのための基盤整備をおこなっていくべきかを、主として第一セッションで論じていただきたいと思います。

そして、この基本理念にかかわる議論を踏まえて、第二、第三セッションにおいて、各々教育及び就労分野における在留管理システム、及び社会的統合のための措置について、これも各国の経験を踏まえつつ、具体的な議論をしていただきたいと思います。

教育の分野では、例えば学校教育からのドロップアウト、その結果、残念ながら犯罪に走る子供が増えているという問題もあります。さらに、子供だけでなく親の世代も日本語ができないために日本社会に適合できないという問題も抱えています。そのような中で、どのような施策を行うべきなのかという点について、踏み込んだ議論をしていただきたい。

また、就労に関するセッションにおきましては、日本の外国人、とりわけ日系人の受け入れが間接雇用によることが多いことを踏まえて議論を深めていきたい。業務請負や労働者派遣という間接雇用を多用した受け入れがなされているために、しばしば雇用の保証もなく、社会保険に無加入であることが多いのが実態です。

とりわけ違法な業務請負の場合が問題です。どうすれば、このような問題を解決できるのか。いわゆる在留管理システムのあり方を含めて、具体的な議論を期待しております。

第二の問題提起は、外国人労働者の受け入れ問題についてです。日本は先進国の中で、ドイツやイタリアと並んで際立った人口減少高齢社会を迎えています。こうした前提をふまえ、これにどう対処するかに関して論ずることが必要です。国連や OECD の報告によると、この人口減少高齢社会を補って日本の経済社会を現状レベルに維持するためには、毎年 30 万人ないし 60 万人の移民を受け入れる必要があるとされています。この推計が正しいかどうかはともかく、日本国内の実態は、グローバリゼーションや企業の採用方針の変化もあって、若年者層の失業率が上昇する一方で、日本の若者は、製造業、農林水産業、建設業等の現場では働きたがらないため、こうした分野では人手不足が生ずるという、いわゆる労働市場のミスマッチによる需給ギャップが生じています。この需給ギャップは日系人の定住者や研修技能実習、就労と直接関係はないのですが、この人手不足を外国人労働者が埋めているのが現状です。

こうした状況は、いくつかの根本的な問題をもたらしています。厚生労働省の推計によりますと、現在、日本国内には 80 万人をこえる外国人が就労していますが、問題は、その内訳です。塩崎副大臣がおっしゃったように、我が国の外国人労働者の受入れには、専門的、技術的分野の労働者の受入れは推進するが、単純労働者は受け入れないという原則の下で、この 20 年間すすんできております。しかし、この 80 万人の内 70 万人は非専門的、つまり技術的労働者ではなく、実質的には単純労働者にあたる人々であるのが現状です。

なぜ、このようなことがおこるのでしょうか。私共はこうした現実を踏まえた上で基本的な方針を考えないといけない段階にきているのではないかということです。

国内の労働市場においては、さきほど言及しましたように、労働集約的なセクターを中心に需給ギャップがあります。いわゆる単純労働者を受け入れないという原則があるため、定住者や研修、技能実習という原則に拘束されない在留資格を持つ人々が、多くの場合、仲介業者、あるいはブローカーを通じて日本国内の現場に多数送り込まれています。このような実態について、政府はどのように対応しているのでしょうか。

残念ながら、政府はいわゆる単純労働者は受け入れないという原則にとらわれ過ぎて、実質的には単純労働者である、これらの外国人の実態から目をそらし続けてきたのではないでしょうか。あるいは問題を問題として認識していないという状況が続いているのではないでしょうか。そして、その結果、何がおきているのかといえば、定住者や技能実習の在留資格で入国する単純労働者の数は、ほとんど野放しで管理されず、国内需要に応じて無秩序に増加してきているというのが実態です。また、就労現場でも、劣悪な労働条件等の問題が生じています。

このような状況の中で、我々はどうすべきなのでしょうか。現状から目をそむけず、問題を直視した上で、今後どのような外国人労働者を、どのような形で受け入れていくべきなのか、といった点について、きちんとした基本方針をたてることを、強く政府に要望したいと思っています。

この点につきましては、すでに経済界、各界からの種々の提言がなされております。政府による統一的方針を打ち出す作業も、今日ご臨席の河野法務副大臣を中心として、一歩を踏み出されたと聞いております。

今日の議論の中で、第一セッション、及び第三セッションにおいて、この点を踏み込んでご議論いただきたいと思います。

今回のシンポジウムで議論していただきたい点につきまして、以上のような問題提起を簡単にさせていただきました。

なお、私自身の考えについて、多く触れることをしませんでしたが、数日前の日経新聞に、私の述べた記事がございますので、ご参考にしていただけましたら、幸いでございます。

ご清聴ありがとうございました。

基調報告

ブランソン・マッキンレー
IOM **事務局長**

塩崎副大臣、河野副大臣、手塚教授、パネリストの皆様、私は今回、お話する機会を得ましたことを大変に光栄に存じております。このようなシンポジウムに三回出席し、どれも興味深かったのですが、本日のシンポジウムは、その中でも最も意義のあるものになるのではないかと思っています。かなり席も埋まっていますし、関心の高さがうかがえます。私からは簡潔に報告を申し上げ、そしてパネルに移りたいと思っております。

手塚教授から今、非常に明快なバランスのとれた見方、つまり外国人労働者の状況あるいは外国人住民の状況について報告をいただきました。私からは、国際的な状況について簡単に触れたいと思います。皆様が、適切な政策を見出す上での参考になればと思っております。

まず始めに、ひとつの命題を述べたいと思います。先ほどの手塚教授の発言とも関連があるのですが、日本にとっての問題は、果たして外国人が日本に暮らし働くべきか、ということではありません。むしろ、どのようにして受け入れるのか、どういう政策の下で、どういうペースで受入れ、どのような結果を導くか、ということであります。つまり、If ではなく、When、How の問題だと思っております。そして、日本の外国人労働者のニーズを促す力、これは、人口動態、出生率、そして長寿命に関係しています。また日本の産業界、社会のニーズ、特にサービスセクターのニーズにも関連しております。

日本にとって、この移民問題は、どうしても取り組まねばならない問題であり、実際に、さまざまな取り組みをしていると思います。三日間日本に滞在し、政府関係者、民間の方々、あるいは学者の方々と、一連の非常に興味深い会議を行っております。明らかに日本は、この問題を重視しています。そして適切な移民政策に取り組み始めていると思っております。他の国より、多少遅れてこの問題に取り組んでいるかもしれませんが、そこにはメリットもあります。すなわち、他の国は、プロセスの最後を経験しているので、日本はその過程を知ることがき、様々なオプションの中から、日本に一番合った政策を選ぶことができる立場にあるのです。

そこで、本日の議論をオプション整理の場として活用したいと思います。そして、日本にとって最も参考になるようなオプションを考えてみたいと思います。私は、異なる 4 つの移民のモデルを提示したいと思います。そのモデルが日本にとって適切であると言っているわけではありません。日本に適したモデルは、日本で皆様が形成していくものであります。しかし、4 つの異なるモデルを提示することで、皆様の考えを促すことができるのではないか、皆様がどういう方向に進みたいか、ということがより明らかになるのではないかと思います。

第一のモデルは、いわゆる伝統的な移民モデルと言ってもいいかと思います。このモデルとなるのは、比較的大きな移民受け入れ国であった米国やカナダ、オーストラリア等受け入れ余地のあった国、しかも移民を通じて大きくなっていった国々、移民が強力な国であります。こういった国の場合、今日も、非常に多くの外国人を受け入れています。しかも、それほどきっちりした構造があるわけではありません。すなわち、入ってくる人々は入った後に、自ら自助努力で社会に適合していかなくてはなりません。実際、私の母国であるアメリカにおいては、合法移民とそうでない移民との数が同じぐらいではないかと思われます。不法入国したり、学生ビザが切れても滞在していたりして、非正規市場に留まり許容されている人もおります。

二つ目は、欧州型のモデルです。今日は素晴らしいゲストがドイツからいらしていますので、ドイツで起きていること、あるいは EU で起きていることについての詳細は、そちらにおまかせしたいと思います。この欧州のモデルも検討の価値があります。米国モデルより、もう少し日本の政策

に近いかもしれません。今週、英国において、移民のポイントシステムが発表されました。このシステムは、非常に選択的な形の移民、つまり国のニーズに合わせたシステムを実施することにより、候補者は入国のために競争をすることになります。言語能力や仕事の経験、どういうトレーニングを受けてきたか等のキャリアがポイントになり、資格を得るシステムです。これは非常に競争的なシステムです。実際、様々な国が競い合うことになるので、これが欧州でどのように展開していくのかは様子をみなくてはなりません。ポイントシステム、選択的な移民受け入れのモデルです。

三つ目ですが、いわゆるアラブ、ペルシャ湾岸諸国のモデルです。長年、世界の移民受け入れに重要な役割をはたしています。これは海外からの労働者を請負契約という形で受け入れています。サウジアラビア、アラブ首長国連邦、クウェートなどがこの特徴的なシステムを採用していますが、外国人労働者の受け入れは短期契約が基本です。それは、二国間協定、政府間協定を通じて締結され、場合によっては送り出し国に民間のリクルート機関があって、その結果、人々は湾岸諸国に入国し、特定の期間、特定の給与、特定の条件のもとで仕事をすることになります。しかしながら、その国に定住できる、あるいは移民になることができるということは約束されません。ある時期だけ滞在する。それは更新されるかもしれませんが、されないかもしれません。そして契約が切れたら帰国することになります。市民になるわけでもなく、定住するのでもなく、単に仕事をある期間するということですが、多くの人はこの契約取り決めに満足し、蓄えを持ち帰り、そして母国で新しい生活をスタートさせる。こういった国々の多くは自国市民よりも外国人労働者の数の方が多く、その受け入れ社会にインパクトはあるのですが、恒久的なものではありません。必ずしも日本が採用すべきと言っているわけではありませんが参考になるモデルです。

四つ目は、韓国が今、試みようとしているモデルです。それは EPS―Employment Permit System、就業許可システムといったようなものです。これは政府が運用しているプログラムです。政府間プログラムということで、韓国政府はアジア諸国と二国間協定を結び、ある一定の労働者を受け入れます。それは特定の技能分野、あるいは特定の業種において、送り出し国の政府が適切な人をリクルートして送り出します。契約というベースではありますが、湾岸諸国よりは緩やかで、やってきた人達がずっと滞在できないわけでもありません。どの程度成功をおさめるかによって、滞在期間も変わってくるかとは思いますが、このスキームも始まったばかりです。それでも韓国にむけて、かなり新しい労働者の流れが生まれております。非常に興味深いモデルであり、日本も参考にできると思います。韓国がこの雇用許可システムで、どのぐらい成功をおさめることができるか、観察する必要があると思います。

これら四つのモデルが検討対象になると思います。私の発言はここで終えますが、ここで皆様にエールを送りたいと思っています。移民・外国人労働者についての議論は、今後、非常に重要になるでしょう。皆様の今後の社会を形成する上で、また世界の平和と安定、良き近隣関係、特にアジアにおける関係、国際関係において大変重要であります。皆さんの利益と寛容、アイデア、擁護が大変に重要になってくると思います。私は、皆様のこの試みに協力できることを楽しみにしております。この第三回目のシンポジウムで、日本社会がこれらの重要な問題について、よりよい施策を見つけることができるよう、祈念しております。ありがとうございました。

河野　太郎
法務副大臣

法務省の副大臣を務めております、河野太郎でございます。大変重要なこの問題、先ほど手塚先生からお叱りをいただきました通り、政府はきちんと取り上げるということをやってまいりませんでした。それを深く反省をいたしまして、法務省は、今の入管、移民政策を全面的に見直して、こういうことをやっていかなければいけないという提言を、そう遠くない 3 月か 4 月に出そうとがんばっています。

法務省だけでなく、外務省、厚生労働省、文部科学省をはじめ他の省庁にも、「こういう問題ありますよ、どうするんですか」ということを、きちんと問題提起させていただこうと思っております。

確かに今の入管を見ておりますと、例えば研修という名目で安い労働者が入っている。これはまったく本音と建前が乖離しているという現状を素直に認めなければなりません。興行という名目で人身取引、あるいは売春の温床になるようなことが平然と行われております。留学・就学という名目で 10 万人計画というのがありましたが、数は達成いたしましたが、その内容はどうなのかということを、もう一度しっかりと精査しなければならないと思っております。

管理体制をしっかりせよという、先ほどのご指摘は、まったくその通りでございます。手塚先生の日経新聞のご提言にもありましたように、コストを社会が負担するべきではなく、外国から労働者を入れることによってメリットを得ている企業が、外国人雇用税といった形で、負担するというのは当然でございます。

また、残念ながら、日本に入ってこられたこれまでの労働者に日本語の能力がなく、社会に溶け込めなかったということも、しっかりと反省をしていかなければいけませんし、年金や健康保険、本人や子供の日本語教育、労働雇用の関係等、外国からきた方々の権利をしっかりと保障をしていかなければなりません。そういう管理を強化する一方で、逆に人をどう多様化していくか、金と物だけがグローバル化するのではなく、人もこの日本の国の中でグローバル化していくためにはどうしたらいいか。管理する一方で、どう奨励していくかということも考えなければいけません。今、日系人の皆様に定住ビザで入ってきていただいておりますが、日本人の「血」というものを、どこまでどう考えていったらいいのか、といったことも考えていく必要があります。今日一日、シンポジウムの議論を注意深く聞かせていただきたいと思っております。また、我々が出しますプロポーザルについて、大勢の皆様から建設的なご批判をいただくことができれば、まことに幸いでございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

第 1 セッション
外国人を日本社会の中に受け入れていくための基本的考え方：「統合」か、「同化」か、「共存・共生」か

報　告

リタ・ジュースムート
元独連邦議会議長

閣下、そしてお集まりの皆様、本日は、ドイツの経験について、移民の法体制と統合について話すように求められました。しかしながら、このテーマは、一国だけを切り取って議論するのは難しいと思います。と言うのも、こういった人の移動、移民というのは真にグローバルな問題だからです。どの国もなんらかの形で、こういった世界規模での人口移動のプロセスに関わっています。

またドイツは、このようなグローバリゼーションを拒絶してきました。「存在している」ということを承知していながら、それに対しては、かなりの抵抗、反感を持っていたというのが実情でした。同様に移民政策、そして統合政策についても様々な矛盾が存在しています。

私たちは、日本と共通する問題も多く抱えており、それと同時に私たち独自の矛盾、私たち独自のビジョン、私たち独自のイデオロギーというものもあります。いずれも私たちは、そういったものから学んでいる途中であるということが言えます。ドイツの経験から、いくつか示唆に富むことを紹介できるとしたら、私たちの経験を共有し、ひょっとしたら、それが何かの助けになるかもしれない、ということはあるかと思います。過去にドイツが行ってきたことより、もっと良いやり方、優れた方法などを考えていくための素地になれるかもしれません。

多くの国々が、今、こういった国際的な人口の移動や移民に関わるようになってきています。1975 年の段階では、48 カ国だけ、その 10 年後には、70 カ国が人口の移動、移民に関わっていました。ドイツで何が起きたのか、これからご紹介いたします。

最初に、何人外国人がいるのか、と皆さま、問われるかもしれません。正確な答えは出せないのです。国によって、統計の取り方がそれぞれ非常に異なっているのです。私たちは外国人だけを数えています。すなわち帰化している、そもそもは移民としてやってきてドイツ人になった人たちは計算に入れておりません。400 万人とも 500 万人とも言われるロシアから帰還してきたドイツ系民族というのは、ドイツ人とみなされていますので、統計に含まれておりません。彼らは、ドイツ人と考えられています。このロシアからの帰還のケースには、多くの統合のためのプログラムが導入されてきました。しかし、ロシアからのドイツ系の人達だけに集中したので、非常にコストがかかりました。しかし、そのうちの多くは国際結婚をし、ドイツ語を話さない人たちでした。そして、他方で、ドイツ社会とはこういうものだというある種の幻想を持っていました。1900 年、1920 年代にドイツを後にした彼らの父祖の時代のドイツ、そういったものを思い描いてドイツに来たけれど、現実は違うわけです。そして、もう一つの問題は、彼らのための仕事の口が十分になかったということです。

国際的な調査の結果、教育・就労の問題が、統合のための重要な要素であるということが、分かっております。また、外国から入ってくる人の圧倒的大多数、40%の人達が、20 万人規模の人口をかかえる大都市圏に住んでいます。農村地帯ではないということが、もう一つの重要なポイントです。特に、子供たちの世代が増えてきています。そのため近いうちに、ドイツの都市でも世界の他の国同様に、青少年の 40%から 50%が実は移民の子供であるといった状況になるかと思います。

そうなると、教育、またその人達の今後の進路のための大きな課題がでてくるわけです。ここで、大きな失敗例を紹介したいと思います。ドイツでは、この過去の失敗に対して現在も取り組まなければならず、新規にやってきた移民がもたらす影響以上に大きな問題になっています。これは何かと言えば 1956 年から 1973 年までの間、私達は未熟練労働者、単純労働者を求めたのです。その結果、技能のない人達がたくさん入ってきました。当時は、こういった未熟練の人達に単純労働を与えることができたのです。今日とは大きく状況が違っています。トルコ系の人達をリクルートするのはまちがいではありませんでしたが、多くの熟練していない、文字の読み書きができない人達をアナトリアの南東部から大量に受け入れ過ぎてしまったという問題があります。そういう人達の統合というのは非常に難しいことなのです。長年にわたって我が国に住んでいるこういった人達に対する教育をどう行うのかということが、我が国では、非常に大きな問題になっております。彼らは失業しているからです。これは、ドイツ人に対しても同様で、熟練していない労働者が、ドイツの失業率の中の一番大きなパーセンテージを占めています。

私たちは、複雑な世界の中で知識、そしてイノベーションに基づいて生きています。異なった文化を背景にもつ人達が、いろいろと知恵をやり取りして、問題を解決することは可能です。しかし、ひとつの国がすべての問題に対しての解決策を出せるわけではありません。仮に人口動態のピラミッドが変わらなかったとしても、異文化の間の交流が必要な時代となっています。ですから、トルコ人の受け入れが問題だったという人達に対して、私はそうではないと申し上げることができます。問題は熟練していない、文字の読み書きができない人たちを求めたということにあるのです。

私達が今、何を正さなければならないのかを、ご紹介すべきだと思います。

何年間もの間、私たちは移民受け入れ国ではないのだというふりをしてきました。そして、4 つのモデルを前におきますと、ドイツはローテーションの国、すなわち短期の契約に基づくものでした。ゲストワーカーには、2、3 年間留まった後、帰国することになっていました。ところが私たちは 1973 年に、その制度をやめたのです。外国人労働者は、最初は単身で働きにきて、あとで家族を呼び寄せようとしました。そして、彼らは、家族を呼び寄せ、3 年、5 年という短い期間ではなく、長く定住するようになりました。長期の滞在の外国人の比率は高まってきています。彼らには統合が必要です。

移民の統合には、その学習のプロセスを始める前に、まず彼らに歓迎されているということをきちんと伝えること、彼らもこの社会の一員だという帰属意識を示すことが大事です。

例えば、我が国の外国人の場合、ドイツにはいろいろと良くしてもらっているけれど、米国やカナダのほうが早い段階で、自分たちも仲間なんだという実感が掴める、と言っています。というのも、教育の場でも職場においても統合されているからです。これは私たちが耳を傾けるべきメッセージかと思います。あの人たちは、結局自分たちだけで暮らしているから、閉じこもっているからと、それを問題にするのではなく、では我々は彼らを一緒にするため、溶け込ませるために何をやってきたのかと自問自答すべきなのです。同民族の人達と一緒に固まっていることが多いのは、新しい国において、先輩たちから統合についてサポートを求めている、期待しているわけです。

ドイツの新しい法体系の中では、非常に物議をかもした議論が同時に行われました。私たちは移民の受入国であり、またさらに海外に移民を送り出す国でもある、と考えたのです。現在、500 万人規模の失業者がいるドイツを後にしてもっと魅力のある国に職を求める人達が増えています。

また、私たちも皆様と同じような状況にあります。少子高齢化社会です。政治的な意思決定の失敗から、私たちは、自分たちの目の前の状況をおそれながらも、それに対処することをなんとか遅らせようとしてしまっているのです。重要な転機を迎えるにもかかわらず、先のことを今から考えなくてもいいのではないかという理屈をいう人もいるのです。

ドイツの状況についてお話しますと、私たちは移民によってこの問題を解決することはできません。健康保険や年金の問題だけではなく、社会のコストというものが必ずあり、様々な軋轢があり

ます。複雑で、難しい問題です。どうしたら、私たちが両者共に良い思いができる Win Win の状況を作り出すことができるのかを考えなくてはなりません。課題は多いですが、私たちに欠けている姿勢、考え方、価値観、それらを学ぶことができるかもしれないという期待もあります。と同時に、私たちは今までどこを辿ってきたのか、そして今何を守りぬこうとしているのかを明快にする必要があります。そして、社会のまとまりを作り上げていかなくてはなりません。

私たちの社会は、どれ一つとして単一文化のものではありません。ですから、外国人の皆さんと一緒に、私たちがどうしても捨て去ることができない価値とは何なのか、それを徹底的に議論することも必要です。

男女平等、言論の自由、人権、その他にも重要な価値、権利があります。社会のまとまりというのは、私たちが、我が国に来ている移民の文化を尊重し、また、彼らが居を構えているこの社会の文化を尊重する時において成り立つのです。

だからといって、彼らの文化を抑圧せよというのではありません。彼らの文化を理解することも必要です。イノベーションやリサーチだけでなく、社会的な価値を共有すべきです。

私たちが、共に平和に暮らしていくことができるのならば、生産的な形で共存することができるのならば、移民は単に我々の国、つまり受け入れ国に対して貢献するだけでなく、自分たちの国、すなわち送り出し国に対しても大きな恩恵をもたらします。例えば、フィリピンは、海外からの出稼ぎ労働の送金に、かなりの恩恵を受けています。それが国の富を作っているのです。

ドイツがさらに何を経験しているか申し上げます。私たちの調査の多くが、私たちのマネージメントの失敗とその是正の重要性を指摘しています。例えば、雇用、就労の問題ですが、ドイツでは 60 代以上の人達の 40%程度しか就労していません。他の国ではもっと多いようです。55 歳以上でも 42%程度です。私たちは 2013 年頃に 67 歳定年を導入する予定ですが、ある一定の海外からの移民を受け入れなければ、必要な課題を満足させることができないこともわかっています。

もう一つドイツの体験について申し上げます。私たちは高い失業率の一方で、特定の分野においては人材がひっ迫しています。日本でも同様かと思われますが、我が国では建設業だけでなく、例えばホテル、レストラン、農業、あるいは介護の分野で人材不足は深刻で、大きな問題となっています。私たちは、この問題に対する解決策を見つけ出さなければなりません。当然のことですが、取捨選択する時には、自分たちの目安が必要で、国によって、実際に取捨選択のためのクライテリアを待っています。クライテリアは、オープンなものです。これらをオープンにしない場合、透明性を欠いた制度となり、他の国に行きたいと思っている人にとっては希望がなくなってしまいます。

ドイツには、多文化的、マルチカルチャーという考え方、すなわち共に異なった文化が共存しているという考え方が根づいていません。ほとんどの人は、相手の文化のことを何も知らないのではないかと指摘されるようになってきています。特にイスラム系の人達の場合に、そのことが当てはまります。ユダヤ系の場合にもそれは見られますが、イスラム教徒の場合にはこの傾向が顕著です。多くの人は、異なった文化のことを実は何も知らないに等しいのです。単に言葉を身につける学習の機会や、ドイツの歴史について学習する機会を提供するだけでなく、私たちがイスラムの文化について学ぶことも必要なのです。学習のプロセスにおいては、グローバルな取り組みが必要です。

イスラム系の人たちとの話の中で、「私たちは自分たちが貧しいことは承知している。でもより大きな差別、より大きな衝撃を私たちに与えているのは、我々の文化を尊重してくれないということです。私たちを理解するために、ドイツ人が我々の文化を尊重してくれることが大事なのだということを主張したい。私たちも学ばなければならないことは承知しているけれど、お互いに学びあうことも大事ではないか。」という指摘をしばしば受けます。私たちは長い間、彼らとの接触を持たずにいました。また、彼らは、いわゆるイスラム式の学校へ子供たちを送り込んで、その子たちは一般的な教養を身につけずに、偏った考え方をたくさん身につけてしまった。そこではじめて、私たちは移民と一緒に何かをやることの重要性を学んだのです。

移民のための政策ということだけでなく、移民と共に取り組む政策について考えていただきたいのです。女性のための政策というのが長く続きましたが、本当に必要だったのは、女性と共に取り組む政策でした。同様のことが移民についても言えるかと思います。私たちは移民とともに問題に取り組んでいくべきなのです。

私たちは、統合のためのプログラムを導入するとき、まずはローカルな地域レベルでやってみました。NGO や雇用主、労働組合などが多くのプログラムを手がけました。スポーツや音楽等の同好会なども大きな役割を果しましたし、他にも様々な財団が活躍しました。今、私たちは、幼稚園の年少の段階から統合のためのプログラム始めています。早期に取り組むほうが、後になって取り組むよりはるかに成果があります。さらに教育の問題にも取り組んでいます。彼らには常に、最終的に本国に戻るのか、トルコ語を維持すべきなのかという問題があり、子供たちはその狭間にありました。一方的かもしれませんが、長年にわたりドイツに留まるのだから、まずドイツ語を身につけることが必要であると政府は決定しました。多くの場合、実は移民の子供たちが一番の優等生であったりします。統合を望まない人が多数派の時代ではなくなりました。彼らは統合を受け入れますし、多くの人が統合プログラムを受けることを希望しています。

新しい法体制を導入してからまだ 1 年、私たちもまだ学習途中です。その中で私たちも発見が続いています。依然として、移民のリクルートをしてはならないということも言っています。しかし、私たちはもっと柔軟に対応しなければなりません。また、ただ言葉を教えれば良いという問題でもありません。彼らにはオリエンテーションが必要です。言葉の授業だけでなく、どうしたら社会に溶け込んでいくことができるのか、そうしたオリエンテーションも必要です。

外国人がグローバリゼーションを引き起こし、今の労働市場の状況を作り出したとして外国人を非難し、暴力や犯罪を外国人のせいにするのは間違っています。なぜこうなのかを理解することが大事です。仕事の口がない時、先の展望が見えない時、麻薬に手を出してしまうこともあります。暴力事件を起こしてしまうこともあります。その結果、外国人犯罪について、高いパーセンテージの数字がでてきてしまいます。しかし、テロがあるから、犯罪があるから、これ以上移民を受け入れないと言ってしまったら、私たちは、自分たちの社会の移民たちに対してお手上げだと言っているのと同じで、むなしさを感じるだけです。

もっとうまく統合し、共に暮らしていくことが大事です。私たちは一緒に考えていくことで、はるかに良い解決策が見つかると思っています。文化的多様性を受け入れる統合プログラムが重要です。ご清聴感謝します。

安居　祥策
帝人相談役

河野法務副大臣閣下、リタ・ジュースムート閣下、ブランソン・マッキンレー局長、メダルドゥス・ヒューマー局長、並びに本日ここにご出席の皆様、おはようございます。

本日はこのような素晴らしいシンポジウムにお招きいただき、誠にありがとうございます。私は他のスピーカーの方と違いまして、この受け入れの問題について専門家ではございません。ただ、長年企業経営にあたる一方で、ここ 3 年あまり内閣府の規制改革に関する審議会の委員をつとめておりまして、特に最近は同審議会の外国人の移入、在留に関するワーキンググループの主査をつとめております。そこで得た知識をもとに私見を述べたいと思います。

さて、日本の現状につきましては、すでに副大臣や他の方からお話がでておりますが、簡単に私の考えをまとめてみたいと思います。

日本は外国人の受け入れに関して、事の良し悪しは別として、いわゆる鎖国国家とも言えるのではないかと思います。その典型的な例として、我が国は第二次世界大戦後、いわゆる大量の移民を受け入れた経験はございません。

第二次世界大戦後の日本の歴史を振り返ってみますと次のような経緯だったかと思います。

戦後、日本は海外から引き上げてきた人達を含め、人口過剰の状態となり、かつ敗戦からくる食料その他、全てが物不足の状況のもとで、外国人の受け入れの問題など念頭にありませんでした。その時期の主要な外国人問題とは、戦前から日本に在住し、戦後、サンフランシスコ講和条約の締結によって、外国人となられた台湾、朝鮮半島の人達に対する処遇の問題でした。

その後、戦後の復興が進み、日本経済は飛躍的に発展いたしましたが、労働者は、第一次産業から第二次産業、更には第三次産業へとスムースに流れ、人口も増加傾向で外国人を雇うことにはなりませんでした。また、外国人の受け入れに関しては、どちらかというと否定的な雰囲気でした。

その結果、日本で就労が可能とされる在留資格を大別すると、①高度人材、②技能実習制度、③留学・就学、④永住者、⑤日本人の配偶者・子孫、の 5 つになっております。

外国人の入国後に適用される法令・制度は、中央省庁の縦割り行政もあり、内外人平等・内国民待遇となっているものもあれば、そうでないものもあり、一貫した制度になっておりません。現在、日本に住んでおられる外国人は約 200 万人。2005 年 10 月の国勢調査によると総人口 1 億 2,776 万人に対し、ここ 15 年ほどで倍増したとはいえ約 1.6%しかありません。この中では、いわゆる不法入国者は数に入っていません。日本は島国で外国人が占める割合は、他の国や地域との比較においてはさほど大きくはないと思います。

ここ 15 年ほどの外国人の増加を説明する上で特筆すべきは、1990 年に施行されました出入国管理法の改正であります。今から 100 年ほど前に、ブラジルでの移民法の成立を受けて、移民として渡った、いわゆる日系 1 世から 3 世及びその配偶者に対して、「日本人の配偶者等」、「定住者」との在留資格が設けられました。その数は外国人登録ベースでは、約 25 万人に達しております。しかし、その家族の生活や教育等において様々な問題が生じております。

以上が今までの状況です。ここに新しい問題が出てきました。

第一は人口、特に生産年齢人口の減少です。2002 年の国立社会保障・人口問題研究所の推計によりますと、日本の人口は 2006 年の 1 億 2,774 万人がピークで、2005 年から 2015 年の 10 年間に総人口で約 144 万人減少、特に 15 歳～64 歳で 729 万人の減少なり、他方 65 歳以上の人口は 738 万人増加し、65 歳以上の人口は、比率の上で 2005 年の 19.9%から 2015 年には 26%になると言われています

しかし、生産年齢人口は 1995 年以降減少過程にはいっておりますし、2005 年の国勢調査によると、予想が早まり総人口は 2005 年から既に減少が始まり、人口減少にどう対処するかという大きな問題が現実になっています。

第二は、経済連携協定による二国間の人の行き来の増加、新しい経済圏の成長による国を越えた人の移動があります。情報、金、物が国境を越えて自由に行き来するような時代に人の受入れのみ許可しないと言うことは非常に難しく、いわゆる自由化の障害となるということです。

こういう問題に対してどう対処するのか、これが今後の日本の方向を決める非常に大きな問題だと思います。

問題点を整理してみますと、まずは日本の外国人に対する在留管理の問題があげられます。現時点では、出入国管理法と外国人登録法が在留管理の基本になっております。しかし、外国人が日本に入国した後のフォローアップはあまりなされていないというのが現状です。在留管理は外国人受け入れための前提となるもので、早急に整備する必要あります。幸い昨年末、私が委員を務めています規制改革の会議の答申を最大限尊重すると決めていただき、3 月末までには政府計画がまとめられ、2006 年中には具体策について各省庁が結論を出すということになりました。先ほど河野法務副大臣がおっしゃったことです。

二つめは、日本に外国人を更に受け入れるべきかどうかという問題です。人口、特に生産年齢人口を増やすには、まず出生率を上げること、2 番目に 65 歳以上の人に働いてもらうこと、3 番目は女性にもっと活躍してもらうこと、4 番目は外国人の受け入れを増やすということしかないと思います。私は、そのどれかの選択ではなく、その全部が必要ではないかと思います。

ただ、日本人の中には「一人当たりの生産性を上げる事や資本投入によって、あるいは IT によって、経済成長は続けられる。従ってこれまで続いてきた単一民族の形を崩すべきでない」との意見が相当あることも事実です。私は先ほどの審議会で、この問題を真正面からとりあげ議論をしていきたいと思っております。

第三に、外国人を受け入れる場合、「共生」と「統合」と「同化」のどれを採るかということです。これはなかなか難しい問題です。日本で生活し、仕事なり勉強等をする場合、高度人材は別としても日本語を話す事が必須だと思います。日本では、地方公共団体を中心に「共生」と言うことが言われております。ややきれい事すぎる感じがしますが、日本語で、日本の基本ルールに基づいて生活する。日本人と同じ権利を行使し、義務を負う、という形にすべきではないかと思います。「統合」や「同化」との関連では、社会生活については日本のルールに従うことが必要です。文化的にはそれぞれの故郷の文化に依っても良いのではないかと感じており、そう意味では、「同化」というのは難しいのではないかと思います。

次に、外国人の日本への受け入れについての提案ですが、まず外国人の在留管理システムの構築と実施が必要です。今年中に出入国管理法等の関係法令の改正法案が固まることを期待しておりますが、その中身について、以下の点を考慮していただきたいと思います。これが実現することが、受け入れ範囲の拡大、受け入れ要件の緩和の議論を行うための前提となるからです。

それは、まず在留外国人について、本人確認はもちろんのこと、可能な範囲で 5W1H をきちんと把握する。2 つ目が、本人、日本政府のみでなく、雇用、研修、教育の受入機関にも責任を持たせる。3 つ目は、日本政府は、国政レベルの選挙権等は別ですが、日本人と同じ権利を在留外国人に与えると共に義務の履行も促進するということが、重要であります。

また、外国人を受け入れるべき理由と方向ですが、今や世界の国々は単独で成り立つ事が出来なくなっています。日本古来の日本の社会文化の存続は重要だと思いますが、過去をみましても、日本は外国から新しいものをとり入れ、それを日本に同化することによって存続してきたと思います。今後も日本は、いわゆる移民国にはならないと思われますので、整然とした形で外国人を受け入れるべきだと思います。

在留資格について、少し述べたいと思います。

日本の場合、永住者というシステムになっておりまして、永住者の権利をもらうと一生ノータッチ・ノーチェックという形ですが、今後のことを考えますと米国グリーン・カードのような制度の導入が良いのではないかと思います。

二つ目は高度人材についてです。現行の「医療」の資格の中に混在する「福祉」に関する国家資格を独立再編成するなどして、活動の範囲を分かりやすく見直すとともに、上陸基準の明確化を図るが必要です。現行法令では 1 回の申請につき 3 年の在留期間が最長ですが、外国人の勤務先に一定の要件を設けるなどの措置を講じた上で、これを 5 年とする、ということも考えられるかと思います。この場合、将来、永住者資格を得る可能性が高いことを認識しておく必要があります。また、「興行」資格などについては厳格に対処すべきものもありまして、条件を見直して、きちんとした対応が必要です。

三番目は中度人材です。中度という言葉は良くないという意見もありますが、現行の高度人材よりはもう少し一般的な就労が可能となる資格を新設するということです。この人材は日本の雇用者からの要請によるものです。少なくとも日本の高等学校卒業相当以上の学歴、かつ 5 年程度の実務経験を持っていること、できれば何らかの資格を持って、その能力を証明できれば一番良いと思います。並びに日本語能力検定 2 級以上に合格していることですが、これは非常に大きな問題で重要だと思います。これらを条件として 3 年ぐらいの在留を許可する。また、3 年間の研修制度がありますが、研修・技能実習を終えて、一旦帰国した外国人についても、このカテゴリーでの再入国を許可するということができないだろうかと思います。

四つ目が研修・技能実習の制度です。これは全体としてはうまくいっていると思います。ただ第一年度の教育期間中の手当という問題については、もう一度考える必要があるのではないかと思います。

留学・就学制度についてですが、上陸許可基準とされる日本語学習経験・日本語能力について、留学生全体への適用を検討すること。そして我が国に在留し、専ら日本語学校で学ぶ学生については資格外活動のアルバイトが主たる活動となっている実態がありますので、この問題の適正化を図る必要があると思います。

短期滞在につきましては、だんだん緩やかにというのが世界的な流れだと思います。180 日という今の期間の中で仕事をさせるか、させないか、観光と就業を分けるのか分けないのかという問題を、もう一度検討し、さらに数次のビザをもっと多用するということが必要ではないかと思います。

それ以外に、在留資格の全体の問題ですが、これからは、二国間協定の問題も出てくるではないかと思います。一つの国から偏った形でたくさん日本に入れるということは、問題があるかもしれません。若干、国別の枠を考えるということも必要になるのではないかと思います。

まだ、考えがまとまっていない部分もありますが、今年 1 年ぐらいをかけて議論をし、できれば日本政府にお願いし、まとめていただければと思っております。

パネル討論

手塚：第一セッションでは、外国人の受け入れについての基本的な理念、基盤整備について議論したい。パネリストの方には、日本が外国人を受け入れるにあたって、どういう現状でどんな問題があり、どういう方向、あるいは理念を考えているのかについてお話をいただきたい。

北脇保之（浜松市長）：外国人受け入れの最前線にいる自治体の市長として、その現状、外国人問題に対する政策の考え方を中心に発言したい。

浜松市は、人口 81 万人、外国人登録人口は約 3 万人なので、人口の約 4%を外国人が占めている。これは日本全体の平均からみれば高い比率である。その外国人のうち 1 万 8 千人がブラジル人で、日本で一番多くブラジル人が住む都市である。

浜松市には自動車、オートバイ、楽器などの世界的な企業、工場が多く、1990 年の入管法改正によって日系の 2 世、3 世の方が「定住者」や「日本人の配偶者等」の資格を持って入国できるようになったのに伴い、日系南米人が急増し、定住化が進んできた。2003 年 3 月に浜松市が市内のブラジル人について調査した結果によると、10 年以上日本に住んでいる人が 41%という比率になっている。5 年以上住んでいる人の比率はさらに高くなるわけで、定住化の傾向は顕著である。

こうした中で浜松市は、当初から様々な行政の情報を外国語に翻訳して提供してきたが、定住化が進むにしたがい、外国人に対してさらに幅広い行政サービスを提供しなければならなくなった。また、外国人の社会に対する不適合という問題にも直面するようになった。

そこで外国人問題に対する政策の基本理念をはっきりさせるため、平成 13 年に私たちの経験に基づいてその理念を定めた。我々は、「地域共生」という言い方でこの基本的な考えを捉えている。「地域共生」というのは、外国語に翻訳した時に十分なニュアンスが伝わるかどうかという懸念もあるが、この考え方には、外国人市民も日本人市民も同じ浜松市民であるという認識が基本にある。その上でお互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深め、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本に、すべての住民の参加と協働により真の共生社会を作っていくこと、これが私たちの「地域共生」という理念である。

私たちは「地域共生」を理念としているが、共生という言葉を使う時に、日本語では一般的に「多文化共生」と言われることが多い。私たちは「多文化共生」という言葉ではなくて、あえて「地域共生」と言っている。それは、「多文化共生」と言った場合、異なる文化の並存によって、社会の分散化につながりかねないという問題をはらんでいるのに対して、「地域共生」の意味は、地域社会における共生、すなわち地域の構成ルールにのっとった地域社会の構成員としての共生を意としたものである。その意味では、統合という概念を内包した共生といえる。

私どもの「地域共生」という理念は、同じように外国人が大勢住んでいる都市で構成している外国人集住都市会議においても「浜松宣言」の形で、外国人受け入れの基本理念として採択されている。

そこで浜松市として、こうした地域共生実現のためにどんなことをしているのかを紹介したい。

一つは、外国人市民会議の開催である。外国人市民の意見を市政に取り入れ、それと同時に外国人市民の中でリーダー的存在となる方と市当局との連携を深めることに取り組んでいる。

浜松市にも外国人と日本人市民の間で、社会的な摩擦はある。ごみの出し方や深夜の騒音、駐車違反の問題等で日本人住民とのトラブルや摩擦があることは事実である。

こうした問題ついて、外国人市民と日本人市民との間で理解を深めるために、外国人が多い団地などで、地域共生会議というものを開催している。これは、市がファシリテーターの役割をはたし、

その団地の自治会と外国人住民の代表との間で、いろいろな話し合いをすすめていくものである。他にも、外国人の子ども達の日本語教育を助けるための支援員の派遣等、様々なことを行っている。

しかし、私たちはこうした取り組みの中で、自治体だけでは解決しきれない問題に直面している。その解決を政府に働きかけるため、先ほど申し上げた外国人集住都市会議というものを設立した。そこで大きく問題として取り上げられた事項について、ここで紹介したい。

一つは教育の問題である。文部科学省は、外国人の子どもでも希望すれば日本の公立学校に受け入れるという方針を示しているが、それだけでは何ら解決にならない。外国人の子どもたちを受け入れることに伴う日本語教育の問題や、それぞれの出身国についての知識を身につけることなどをどう考えるのか。こういったことについては、ほとんど手つかずであると、私たちは感じている。

二つ目は、社会保障の問題である。社会保険と国民健康保険の形で、建前としては外国人も含めて、保険の用意はされているものの、現実には、外国人の約半数が無保険状態である。外国人のほとんどは間接雇用で、派遣会社や請負会社に雇用されている。その場合、社会保険に加入しなければいけないが、派遣会社などが外国人労働者を保険に入れなかったり、また外国人も積極的に保険に加入しようとしないという問題がある。無保険状態は非常に大きな問題であり、私たちは制度的な改正の必要を訴えている。

三つ目は、在留管理の問題である。現行の制度では、私共自治体も外国人登録に頼らざるを得ないのだが、外国人登録は自治体から転出しても、きちんと転出の処理がなされないことが非常に多く、自治体としては現実に自分の市の中に、外国人が何人いるのか、どういう方がいるのかを把握できないのが現状である。これは、教育その他の行政サービスを提供する際の支障・障害になっている。私たちは、この問題について、政府に制度の改正を働きかけているが、なかなか進展が見られず、歯がゆく思っている。しかし、こうしたシンポジウムが開かれるようになり、内閣においても検討が進んでいるとの話も聞くので、進展を期待している。

最後に、私共の地域共生の取り組みの結果として、現状がどうなっているかを報告したい。

今の浜松市は、外国人の存在を特別視しない、という意識は市民の中で定着してきていると言える。外国人と日本人の間で、文化や生活習慣の違いによる摩擦やトラブルは依然としてあるものの、それが大きな対立にいたるということはない。外国人が多く住む公営住宅などでは、夏祭りや防災訓練などの地域行事に参加する外国人も少しずつ増えている。さらに料理や音楽など文化の面やビジネスの面で、外国人の活動が地域社会の中で徐々に広がりをみせている。しかし、一方で、浜松市の場合、外国人の生活を支える基盤、食料品店や旅行社、銀行等外国人のための生活基盤が整っているため、外国人コミュニティーの中だけで生活できてしまい、日本人と交流しないという傾向もでてきている。外国人に対する調査では、多くの外国人が日本人との交流を望んでいるが、現実には日本人の友人を持っている人はあまり多くないという結果がでている。

最後に治安の問題について、付け加えておきたい。日本人の中には、外国人が増えたために治安が悪くなったと受け止めている人も少なくないのが現状である。私共は、こういう見方が広がらないように努力をすることが、大事だと思っている。自治体として外国人市民が地域社会の中で安定した生活ができるような政策を実施していくことが、犯罪の防止や非行の抑制につながると考えている。

以上が、浜松市の「地域共生」という理念に基づいての外国人受け入れの考え方、取り組みの現状である。

山崎（総務省自治行政局国際室長）：総務省の有識者研究会で取りまとめたレポートのプレスリリースをもとに、3 点ほど、説明をさせていただきたい。

まず、1 点目のポイント。それはこの問題を考えるにあたり、外国人住民を地域における生活者として認識する視点から検討するアプローチをとったことである。現在、政府でも各省庁においても、

さまざまな検討が行われている。しかし、集住都市会議等からも指摘があるとおり、必ずしも総合的、あるいは省庁横断的な対応になっているわけではない。

今、国レベルで行われている検討とは、外国人を労働者としてどう活用するか、在留管理はどうあるべきか、という視点での検討であり、外国人住民もまた地域社会における生活者であるという視点が乏しい。北脇市長がご指摘になったとおりである。これを別の言葉で表現すると、外国人住民の受け入れ態勢についての議論が、十分ではないということがいえる。

私共の研究は、「多文化共生」という言葉を使ったが、「共生」という概念はあいまいで甘いという意見があり、この会場でもあまり評判が良くないようである。しかし実際に外国人住民を受け入れる自治体の立場からは、外国人住民も地方自治法上の住民であるので、外国人も地域社会の構成員として共に生きていくというスタンスをとることは、非常に自然なことであると思う。理念の議論も重要ではあるが、現実には、むしろ外国人住民の受け入れ態勢のあり方を日本ではどう考えるかを議論することが必要であり、また、誰が、どのようなコスト負担をするかという議論も必要である。

ポイントの 2 点目は、「多文化共生推進プログラム」である。日本語が母語でない外国人を支援するには、まず「コミュニケーションの支援」を行わなければならない。さらに、すべての行政分野において、定住にあたって「生活の支援」を行っていく必要がある。多文化共生の地域づくりを行うには、地域住民や企業の意識も変えなければならない。他方、外国人住民自身も日本社会に適応するために、自立し、社会参画しなければならない。国は縦割りで困ると自治体の方からよく言われるが、多くの自治体でもまだまだ縦割りの行政になっている。外国人住民の地域への受け入れに関しては、各地域には、NPO、NGO、あるいは国際交流協会、ボランティア等、民間で活動されている方々がいるが、こういう方々と自治体、行政との連携は、まだ必ずしも十分ではない。このようなところを連携・協働していく必要があるだろう。

外国人住民の方を受け入れる際には、様々なことをやっていかなければならないわけだが、日本社会の現状においては、ほぼ丸投げの形で現場の自治体に委ねられている。もちろん各地域において、状況は異なっているし、「外国人住民」と十把一絡げに言っても、実際は多様性がある。塩崎副大臣が「場当たり的」という言葉を使ったが、受け入れ側の自治体・地域にしてみれば、「場当たり的」な対応にならざるを得ないこともあるかと思う。

今回、「多文化共生推進プログラム」を取りまとめるにあたり、それぞれの政策を行ううえで、国において検討すべき事項について、自治体の意見も参考に初めて整理した。ぜひ報告書をご覧いただきたい。

「コミュニケーション支援」の中に日本語、あるいは日本社会の学習支援という項目がある。これはオリエンテーションに相当するが、現状では、自治体がほとんどこの部分の責任を負っている。財源面も人材面も自治体が負担している。今後、さらに日本社会に外国人労働者を受け入れることを検討するのであれば、入国前、入国時、あるいは入国後に国の責任でオリエンテーションを行うことも検討していく必要があると思う。

教育の問題については、基本的な考え方の提示は国の責任であり、学習方法の確立に加え、費用負担も国の責任で検討すべきであろう。

3 点目のポイントは、外国人を住民として地域に受け入れる推進体制についてである。これをもう一度、基本的から見直す必要がある。国の役割、企業の役割があるのではないか。例えば国として、一番検討すべきことは、外国人受け入れにかかわる基本的な考え方の提示である。そして、オリエンテーションを含めた学習機会の提供や外国人住民の所在情報を迅速的確に把握するシステムの構築も必要である。

現在の在留管理のシステムは、公正な管理を目的としているが、今後は、外国人住民の利便の増進という観点も考慮したシステムにしていかなければいけないのではないかと思う。また、企業に

も当然責任がある。まずは、外国人労働者を雇用する企業としての社会的責任をきちんとはたすことが重要である。加えて、企業も地域社会の一構成員なのであるから、地域貢献・社会貢献という観点から自治体や民間団体と連携して諸課題の解決につとめる責任もある。もちろん地域にも責任があり、それぞれの立場で連携をしながら、この問題は早期に検討を進めるべきだと考えている。

手塚：高宅課長には、法務省、とりわけ入国管理局として、基本的な今後の方向について伺いたい。

高宅（法務省入国管理局総務課長）：私からは、現在の外国人労働者の受入れ問題について、基本的な考え方の検討状況について報告したい。

外国人労働者の受入れについては、専門的技術的分野の労働者は幅広く受け入れる、それ以外の分野の労働者については、慎重な検討を行っていくというのが基本的な考え方となっている。社会の各般に与える影響が大きいからというのが、その理由である。政府は、平成元年に入管法の改正を行い、27 種類の在留資格を設け、それに基づいて受入れをしている。ただし、現在の社会状況に照らすと、かなりの再検討を必要とする状況が生じてきていることも我々は認識している。

先ほど、河野副大臣から、全体的な方向性について説明があったが、私からは検討の課題と、その状況等について報告したい。

専門的技術的分野の労働者は受け入れるが、単純労働者ついては慎重に検討するというのが政府の方針ですが、これは、基本的に雇用労働者、それも終身雇用を前提とした議論になっている。実際には、日本で働く方の中には、経営者、フリーの技術者の方もいるわけで、そういう意味では雇用労働のみの観点ではすべてを解決できないという問題が以前からあった。最近では、これに加えて企業活動の形態も非常に変化してきている。日本企業に終身雇用で働く大卒の外国人労働者、職員というものを基本的な受入れの考え方としているわけであるが、そもそも日本の企業という概念自体が企業の多国籍化の中で実態と合うのかどうか。あるいは終身雇用という雇用形態、職員養成形態が実態と合うのかどうかという問題が生じてきている。企業が多国籍化している中で、移動する外国人のビジネスマンの方々、これについてどう扱っていくのか、どう考えていくのか、これは大きな検討課題である。

今までは、日本に企業があって、そこに就職する外国人という単純な割り切りですが、それだけではすまない分野において、今後どうしていくのか。また、企業の職員の雇用形態、あるいは養成形態も変わってきている。

今の入管の在留資格では大卒理科系・文科系という分け方で、技術、人文知識と分けている。しかし、理科系・文科系という分け方そのものが今の時代に合っているのかというような問題をはじめ、いろいろな細かい問題点が生じてきている。我々は、こうした現状をふまえ、企業の形態・活動の状況に応じた対応をしていかなければならないと考えている。

もう一つの問題として、少子高齢化等さまざまな社会の変化が生じてきている中で、専門的分野と従来評価されていなかった分野、今後これをどう考えていくのか。

また、日系人と研修・技能実習の問題もある。わが国の立場からすると、そもそも目的が違う入国形態であった。日系人は一定の身分関係があることから、日本に里帰りするというイメージでの入国であった。一方、研修・技能実習は国際協力という観点から、日本のためというよりは、外国の人材育成に協力するという立場での受入れで、2 つとも異なった制度である。

しかし、現実には、多くの日系人が日本で働いていて、しかも技術とか人文知識などの在留資格によって入国しているわけではない人達が、専門的技術的分野以外の分野で働いているのも事実である。今後、専門的あるいは技術的と評価されていない分野の受入れの拡大を考えた場合、この 2 つの制度については、ある程度何らかの対応が必要になってくると考えている。

現在の入国管理は、身分関係による日系人は別として、基本的に一定の能力があって、かつ、その能力を生かす仕事をする人達を受け入れることになっている。能力だけでは入れないことになっているが、今後もすべて日本で一定の活動を行うことを確実な前提とする必要があるのかどうか、という問題も生じてくると思われる。

さらに、日本での生活能力については、あまり考慮されていない。日本社会への適応力という観点からも、その点については、もう少し考えた方が良いのかもしれない。

また、在留管理についても、今後は、単に入管的な在留管理だけではなく、行政サービス的な面も含めた総合的な在留管理の体制の検討が必要と指摘されている。

外国人の受入れを拡大するかどうか、これはまだ結論がでていない。しかし、拡大するにせよ、現状のままであれ、在留管理体制を強化する必要はある。治安的な面からの在留管理体制の強化と同時に生活面からの管理についても検討していく必要がある。

手塚：マッキンレーさんが紹介した 4 つのモデルですが、日本の場合は、アラブ諸国のように 2 年、3 年とか期限を区切って受け入れることはできないと思う。特に日系人の方たちは、2、3 年の予定の出稼ぎという意識で入国しても、結局永住の道を選んでいる。これはドイツがトルコの人たちを受け入れた状況と似ている。2、3 年、あるいは 5 年で帰ろうと思っていたのが、だんだん定住するようになり、第二世代、第三世代になっている。日本はこれと同じ道を歩んでいると思う。

日本では、浜松市のように、自治体が、地域がこの人たちのことを同じ市民として、隣人として、どう考えていくのかを真剣に考えている。自治体だけでなく NPO や各種団体、ボランティア等さまざまな方が活動している。そして、国として受け入れ態勢をきちんと整えなくてはならないということが、今、政府に突きつけられた問題であろう。

ジュースムート元議長は、2005 年の新しい外国人滞在法の立法過程において、与野党の対立の中、「統合政策は連邦がやるべきだ」と繰返し主張され、議長として、膨大な調査を行い報告書を出しています。ドイツの場合、統合策は州政府と連邦政府との 2 つの構造になっている。連邦政府と州政府とで外国人の統合策をとられた経験について紹介いただきたい。

ジュースムート：ドイツの制度では、一般教育は各州政府、地方政府に委ねられている。幼稚園、小学校以降、大学教育それぞれが地方政府の役目である。学業を終えたあと、統合のためにかかる様々な経費は連邦政府が担うことになっている。当初、これは戦後以降ではなく、近年ドイツに移ってきた人達だけを対象としていたが、最終的には、さらに一定数が新しい統合策の中の対象となった。

現在は、新たにドイツに移住する人が減っていることもあり、長期にわたって定住している人達のための予算が多くなっている。いわゆるオリエンテーションコースという言語に関するもの、その他に文化・伝統・歴史に関する講習がある。言語教育を 600 時間行っても、持続的な言語能力という意味では不十分である。そのため、さらに追加でのコースを設定しなければならなくなった。しかし、これは重要な一歩であると考えている。言語は統合の重要な要素のひとつであり、多くの移民が、これまで以上に、この統合のコースを求めているのである。これは、米国・カナダその他の諸国においても同様であると思う。

言語は、他の能力を身につける、他の資格を取得する基盤・基礎になり、学校教育の成否もかかってくる。言語教育が新しいステップとなっている。

言葉が話せないのに労働やその他の活動に参加するのは困難である。言語能力は労働その他あらゆる分野で非常に重要な要素であり、若い人達に対し、言語学習と職業訓練を組み合わせたコースを設定している。

そういった経緯から、民間企業に対し、これらの特別コースに関し経費負担をお願いしている。しかし、このような協力関係は、言うに易し行うに難しである。企業に断られてしまうと、もうそこから先に進まない。そして、それは国としての生産力を下げることにつながる。企業もそれぞれさまざまなことを実施しているが、就業している人たちはこのような統合だけでは社会生活は営めないと考えている。他の国の方が条件が有利だからという理由で、ドイツから流出してしまう人が多くなるというようなことは、防がなくてはならない。

世界的に見ると、伝統的な移民のモデルというのはすでに一部だけであって、人々はますます移動するようになり、一定期間だけ一国に滞在し、次の国に行き、また戻ってきて一巡するということが多くなっている。新しい人の移動のモデルに対応した政策が求められているが、まだ実施されていないと思う。

今、国際的な研究が求められている。様々な統計が不十分であるとか、国レベルでの研究と両立できない等、道のりは遠い。しかし、これらのデータが揃うまで待ってはいられない。実際に行動をおこし、意思決定をしなければならない。

手塚：自治体の責任、国の責任もあるが、まず外国人労働者を受け入れている企業は、それによって利益を得ている。この問題について、日本の経済界が初めて本格的に、自分たちの負担も含めて議論した。安居氏は規制改革会議と同時に日本経団連の報告も取りまとめられた。経済界の検討、意見をお願いしたい。

安居：企業全体としてはなかなか難しい問題がある。実際、外国人労働者の多くは中小企業で働いており、農業では、非公式のデータで 1 万人程の研修生がいる状況となっている。私は、まず在留管理で、誰が、いつ、どこで、何をしているかをきちんと掴む必要があると思う。それが前提にあって次に、国が何をすべきか、地方の政府が何をすべきか、あるいは雇用する立場や学校、それぞれの機関がどうすべきかということになってくる。

企業はお金の問題だけでなく、雇用とそれに関係した生活についてきちんと把握すること、そして、必要なものについては負担することが重要である。これについては、経済界全体でも、必ずしも多数意見ではない。まだ少数意見ではあるが、こういった方向にまとめていくべきであり、今年はもっと活発な議論にもっていきたいと考えている。

手塚：日本の企業は今、女性の職場進出に伴い、その中に保育園を作るといった方向に、少しずつであるが進んでいる。外国人がどんどん増えていった時には、またそれに必要な住宅や言葉の問題からはじまり、状況の変化に応じ、さまざまな課題がでてくると思うが、時代に合わせて、進んでいってほしい。北脇市長に補足をお願いしたい。

北脇：日本の外国人受け入れ政策は建前と実態が乖離している。そこに自治体とって様々な問題が生じており、解決されていない。だから、政府として外国人受け入れの基本的な考え方、政策をもっとはっきりさせて欲しい。特に 1990 年の入管法の改正でいわゆるニューカマーと言われる人が増えてきたが、その大半が日系の人達である。当時、政府が受け入れに踏み切ったのは、当時のバブル経済の中での労働力不足に対応するためだったと思う。その手段として、血統主義に基づいて日系人を受け入れた。その人達は単純労働に従事している人が多く、また政府の目論見としては出稼ぎという形で、2、3 年ぐらいで本国に帰るだろうと予期していたようだが、けっしてそうなっていない。政府は、日系人だから特段の受け入れ措置をしなくても良いとか、短期の滞在だから定住を前提とした受け入れをしなくても良いというような建前があったのではないかと思う。実態はそうではなく、定住の傾向が顕著だし、単純労働で働いている人が多いという現実を直視して、とにかく受け入れ態勢を整えることが先決である。私たちは、目の前にいる人達の生活をどうするのかと常に訴えている。この問題を抜きにして、移民政策をどう考えるべきかとか、その移民の受け入

れ方がどのようであるべきか、そういうことを議論しても土台を抜きにした議論にしかならないのではないか。かえって日本社会が抱えている問題、私共自治体が直面している問題を広げて深刻化するだけではないかと、その部分に警告を発したいのが私共の考えである。

高宅：日系人の問題は確かに非常に難しい問題である。日系人は、平成元年の改正前にもまったく入国していなかったわけではなく、日本に親族がいる場合、同居目的等で入国を認めていた。平成元年の法改正の時に要件を明確化するという観点から、これを告示という形で日系三世までを受け入れる、被扶養者については、四世まで受入れる、そういう形で入国を認めた。当初から短期間で帰っていただくということではなく、むしろ日系人の帰国ということで定住目的ということは想定していた。しかし、実際には、バブル経済時の人手不足もあり、かなりの人が外国人労働者として入ってきたのも事実である。この問題に対策が必要なことは、我々も痛感している。我々の審査は、日系人としての身分があるかどうかという点を基本に審査しており、むしろそれに尽きる。実際には、社会に適応できないで問題が起きている事例もあり、法務省としては、少なくとも素行善良要件はかけていくべきとの形での告示の改正を考えている。日系人の問題についてどう対処していくのかということは、今後、外国人労働者の問題を考えていく上でも、ひとつの大きなキーポイントになるだろうと思うので、今後の課題として検討していきたい。

山崎：総務省の有識者研究会で「多文化共生推進プログラム」という施策のパッケージを提言したのは、受け入れ態勢の整備には、どれぐらい社会的なコストが必要なのかを示す、ひとつのアプローチとして提言した。このような社会的なコストを負担する覚悟なしに、外国人住民の受け入れを拡大するという議論をすすめることは、これまでと同じ過ちを繰り返すことになりかねない。我々の提言はあくまで一つの提言にすぎないが、この議論をすすめていくうえで、このような部分を重視すべきであると考えている。

いろいろな行政サービスが必要であるといった中の一つに防災というテーマがある。日本は災害大国であり、外国人住民というのは災害弱者に相当する。実際、外国人住民向けの防災対策は必ずしも十分とはいえない。外国人住民を受け入れるという検討の際にはこれも防災対策も重要な観点であると思う。この点に関しては総務省の責任として来年度、検討していく。

手塚：フロアから質問、意見をいただきたい。

山脇（明治大学）：先ほど総務省の山崎室長から紹介のあった「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書のまとめ役をつとめさせていただいた。一点、コメントを申し上げたい。北脇市長の発言の中で、「地域共生」と「多文化共生」の違いに言及されたところがあったが、その中で、市長は多文化共生の場合、文化と文化が並存して社会の分断につながるのではないかとおっしゃったかと思う。今回の総務省の研究会の報告書に定義してあるが、私たちは「多文化共生」を「多文化の共生」とは考えていない。あくまでも文化的背景の異なる人と人の共生ということで考えているので、そういう意味では浜松市が進めている「地域共生」と今回の総務省の報告書で提示された「多文化共生」の間に大きな考え方の違いはないのではないかと思う。

フロア：難民の受け入れについて伺いたい。日本に来ている難民の方たちを、どのように受け入れ、どのように共生していくかについて、ほとんどコメントがなかったので、この問題をどのように考えているのか、お聞きしたい。

高宅：難民の問題について法務省が担当するのは、基本的にはまず難民条約に定める難民であるかどうかの判断、そして難民条約上の難民ではない場合でも、人道上の理由のある方には在留を許可するという制度を、最近の入管法の改正で設けている。難民については、条約上、一定の保護を与える義務があるので、在留面でも、そういう保護をしていく。それに加え、人道上の理由がある場

合については在留特別許可も検討をするという制度になっている。ただ、その後の生活については法務省だけで担当しているわけではないので、政府全体でその方たちの生活についてどうするかということをやっている。

フロア：離婚した外国人女性の権利について質問したい。法務省、入管当局はあまりこのような女性を保護しようという姿勢がないようである。また、子どもの問題であるが、子ども達が外国で生まれた場合、6 カ月という期間の後、一応届出をしなければならないことになっている。その際、登録する機関と入管当局との間でギャップがあるようで、子ども達が自分の国籍を取り戻すための滞在の許可がなかなか下りないという問題がある。もう一つ、東京では様々ないやがらせを受けているという人権の問題もある。これらをどう考えるか。

高宅：離婚された配偶者の方については、全部一律ではなく個々のケースに応じて対応しているのが実情である。具体的には、その方が日本人と離婚された後、日本人と結婚している間も含めてどの程度、日本に定着した生活をしていたか等を考慮して個別に判断している。外国で届けが、との質問については、ちょっと分からないが、基本的に日本に親族がいる場合、親族訪問等を目的とする短期滞在の制度はあるので、それによる入国はある程度可能ではないかと思う。

手塚：午前中のセッションはこれで締め切らせていただきたい。なお午後の第二セッション、第三セッションは、より具体的に教育と就労の問題に焦点をあてて、議論していくことになっている。

第 2 セッション
外国人第二・第三世代の日本での教育問題：
大人・子どもの日本語教育の拡充を中心に

報　告

松本　雅美
「ムンド・デ・アレグリア」校長兼理事長

みなさま、こんにちは。今日は、このような席で発表させていただくことを光栄に思います。本当にありがとうございます。本日は現場の声ということで、いかに日本語教育が大切かということを少しでもわかっていただけたらと思い、発表いたします。

私は、現在静岡県浜松市にあります南米系学校「ムンド・デ・アレグリア」の校長をやっております。この学校は、中南米から出稼ぎ労働者として来日した方々のご子弟の教育機関として設立されました。

私は 1990 年代前半に、浜松の自動車メーカーで通訳兼採用担当として、中南米からのたくさんの出稼ぎ労働者の採用を担当をしておりました。入管法改正もあり、当時は働き手となる年齢の方がグループで、こぞってやって来ました。日本人の子孫ではありますが、日本の文化を学びたいとか、日本の社会を勉強したいとか、日本語を学んで母国に帰りたいというモチベーションはほとんどなくて、すべて出稼ぎで仕事が目的の人達でしたので、来日してから仕事につくまでの研修はほとんどありませんでした。文化や背景が違うため、生活のことから仕事のことまで、すべてを一から十まで指導をしなければならない状況でした。

当時、私のセクションは 2 人の通訳で 500 人くらいを対象にしていました。今でこそ浜松市役所や病院等ある一定の機関には通訳の方がいらっしゃいますが、その当時は一人もいませんので、私たちが同行しなければいけない状況でした。マンパワーが足りないので、同行できない場合もあります。そのため、その当時の人は、なんとか日本の社会に適応しようと、カタコトでも日本語を覚えようとする努力がありました。現場でも外国人同士で食事をするよりも、食事の時間に日本の仲間と積極的に会話をし、食事をして仲良くやろうとする努力がみられました。それがある年を境に、それまで日本語を学んできた人でさえ、日本語を学ぶ教室に通わなくなったのです。

振り返って考えてみますと、1990 年代前半から徐々に移民という日系人の方が増え、浜松市にも大きなブラジル人のコミュニティー、ペルー人のコミュニティーができました。買い物も日本のスーパーに行かなければならなかったのが、現在はブラジル系やペルー系のスーパーがあって不自由しないわけです。新しく来日する人は、外国人コミュニティーで、すでに日本で生活している人達から手取り足取り教えてもらえるので、日本語を知らなくても生活できるのです。仕事も、職場に先輩がいますので、日本人の先輩でなく、日系人の先輩に教えられて仕事をするようになり、日本語に触れ、日本語を勉強する機会がほとんどなくなってきました。

また、1990 年代前半には、ほとんどが直接雇用だったのが、現在、ほとんどが間接雇用に移行されています。間接雇用ですと、派遣会社からの就労になり、浜松にある派遣会社の大きなところにはすべて通訳がいます。体が悪くて仕事を休むときも、何か不都合があったりした時も、すべて通訳を介して会社と会話をすることになるので、彼らは日本語を学ぶということを、あまり重要視しなくなってきました。先ほど話したように市役所に行っても各セクションに通訳がいますし、病院

に行ってもいくつかの病院には通訳がいますから、そこを選んで行けば本当に不自由しないわけです。そういった環境になってきたため、ほとんど日本語を学ばなくなりました。

バブルがはじけて以降、時給が下がりました。時給が下がると残業しなければいけないし、土曜出勤もしたい、稼ぎたいとなり、土曜日まで仕事をしたり、場合によっては日曜日も休みなく働いたりして、余暇の時間もほとんどなくなっていきました。そうしたことも相まって、日本語からどんどん遠のいていってしまいました。こうした日本語を学ばない大人たちは、子どもに対してもちろん母語で話すので、子どもも日本語が話せなくなってきています。

私の学校は現在、ブラジル、ペルー、アルゼンチン、日本人の 4 カ国の子どもが 100 名学んでいます。スペイン語クラスとポルトガル語クラスに分かれていますが、午前中の授業は必修で母語教育をしております。午後の 1 時から 4 時までの 3 時間は日本語教育をしています。在籍する 100 人の生徒のうちの半分くらいが日本の公立学校から移ってきた生徒です。2003 年の立ち上げ当時は月謝が高くて、なかなか学校にこられない子もいたのですが、おかげさまで認可が取れ、地元企業の支援もあり、2005 年の 3 月に月謝を半額に下げたことにより急激に人数が増えました。

日本の学校から来る子どもたちに共通して言えるのは、私がスペイン語で話しかけると、「先生日本語で話して」言いますが、日本語を書かせると書けないのです。日本の学校で学んだ期間の成績表の提示を要求すると、ほとんど 1 と 2 です。私はそれを見た時に非常に切なくなりました。この前も、日本の小学校に 1 年から 4 年までいた男の子が移ってきました。ブラジルの子ですが、ポルトガル語はカタコトしかできず、母語を喪失しかけていました。先生の指導で午前中はポルトガル語の補強をして、午後日本語の授業にいれました。日本語の先生に聞きますと「日本語は話せるけど、書けない」と。テストをしてみたら、私たちの学校に先にいる子たちの方ができるのです。これはどういう現象かと言いますと、私たちが 3 年間やってきた経験から申し上げることなので賛否両論あるかもしれませんが、母語が確立していないと第二言語を習得できにくいということです。小学校低学年の 6、7 歳の母語が確立していない段階で、日本語という外国語で学習することは、非常にストレスのかかることです。親も日本語ができませんから、家でのサポートも受けることができず、これは、非常に子どもの障害になっています。こういった母語と日本語が中途半端になってしまうと、思考ができなくなってしまいます。考える力がなくなってしまいます。

こういうことを見ていくと、外国人学校と日本の学校との役割分担が見えてくると思います。私たちは、外国人学校ではありますが、日本にある外国人学校ですから日本語習得は絶対不可欠です。できれば、日常会話はもちろん日本語で勉強できる力までつけたいということでスタッフ一同がんばっております。子ども達が一生懸命に日本語を勉強する姿を見て、親たちも少しずつ変わってきます。親たちは、はじめは余った時間がないとか、仕事が忙しいといった理由で、なかなか日本語のクラスに足を運びませんでした。しかし、子ども達の成長を見ることで、自分もがんばろうと思うようになり、親も変わってきています。私たちは日本語の習得のみに留まるのではなく、日本語の背景にあるもの、いわゆる習慣や文化も教えていかないと日本には適応できないのではないかと、他の学校よりは少し厳しい躾や文化交流などを積極的に行っています。地域に根付いていかないと、外国人ということで孤立しがちになります。日本人社会からも色眼鏡で見られることもありますし、こちらも自分たちは外国人だからという被害者意識が出たりするので、そういうものを排除しながら、私たちは子ども達が自立できる教育を目指しております。24 時間その子についてサポートはできません。やはり、一人で生きていく力をつけてあげることが教育だと思っております。その意味でも日本語教育は絶対欠かせません。私たちはセミリンガルを人的障害と呼んでいます。そういうことを大人たちが気付いて変えてあげないことには、子ども達は本当に被害者です。その問題を直視して、今後、文部科学省、法務省、外務省それぞれの省庁間で教育だけでなく、子どもたちが置かれる状況も解決していって欲しいと思います。今私たちが預かっている子どもさんの親御さんは、ほぼ 100%派遣で働いています。その子どもの 7 割が無保険です。病気やけがをした時は本当に困ります。こういった現象を作ったのは、他でもないホスト国、私たち日本人だと思います。どうか問

題意識を持って、子ども達が犠牲者にならないように考えていっていただきたいと思います。今日は本当にありがとうございました。

嘉数　勝美
国際交流基金日本語事業部企画調整課長

こんにちは、国際交流基金の嘉数と申します。私は、国際交流基金の日本語教育事業の総合的な企画調整をしております。ご存知のように、国際交流基金は、海外における日本語教育を行っております。一方、今日のテーマの在留外国人に対する日本語教育は、文部科学省あるいは文化庁の役割と理解しています。ただし、まったく海外の動向と国内の動向が関係ないということではございませんので、今日は国際交流基金の経験からお話したいと思います。（以下、スライドを指し示しながら…）

まず、グローバリゼーションと言語教育という観点から考えてみたいと思います。次に、日本語教育の国際的な広がりについてお話したいと思います。さらに、グローカリゼーションと日本語教育、最後に、「相互理解のための日本語教育」についてお話したいと思っています。

グローバリゼーションと言語教育ですが、これは世界で多文化共生が進むにつれて、各国で先進的な取り組みが行われております。カナダでは 1960 年代後半から 70 年 80 年にかけて、二言語二文化主義から多文化主義政策へ変わってきました。オーストラリアでは、1987 年から言語教育にかかわる国家政策を作り、LOTE（Languages Other Than English）、つまり「英語以外の言語」教育の実施という政策をとっています。米国では、Standards for Foreign Language Learning in the 21st century という政策的基準を作っています。これには、古典言語というジャンルも 1 つありますが、9 つの現代言語について作られています。日本語も入っています。そして欧州では、最近 Common European Framework of Reference for Languages という政策の浸透がはじまっています。欧州の統合を念頭において作られているものです。一方、日本には多言語多文化共生という現象が現実に起こり得る想定がないものですから、現時点において同類の政策はありません。

次に、現在世界でどういう日本語教育の状況があるかグラフを見ていただきたいと思います。これは、国際交流基金が 2003 年に調査をした結果です。

最初の調査は 1979 年でしたが、この頃日本語を学ぶ人は全世界で約 12 万程度でした。以降増え続け、学習者は 1993 年にとうとう 100 万人を超え、一気に 160 万人になりました。そして、1998 年及び 2003 年の前回調査では 200 万人を超えて、現在 235 万 6,000 人が世界で勉強しています。ただし、これは瞬間最大風速のようなものでして、この瞬間に勉強している人の数です。つまり、1979 年から積み上げていけば、1,000 万人、あるいは 2,000 万人の日本語学習を経験した人がいると言われています。

では、日本国内における言語教育はどうでしょうか。留学生の 7 割、8 割を占める中国の学生が日本語を勉強するというケースが非常に多く見られます。一方で、午前中からご説明があるように、90 年代に入管法が改正されまして、日系人の入国が容易になってきた状況があります。昨今では、FTA（自由貿易協定）、あるいは EPA というプログラムでタイ、フィリピンなどと労働市場の開放をめぐっての交渉が始まっています。こうした状況の中で、在留外国人が増えています。この状態については、「グローバル」という言い方が一般的ですが、最近ではローカルをつけて、「グローカル」という概念があります。つまり、国内の日常生活圏が国際化するという意味です。そして、外国人労働者が労働力として入ってきますが、そこから「集住」という現象が起こります。「集住」は言い換えれば棲み分けでして、必ずしも日本人の社会とは一緒に住まない、交流はないという現象があります。やがて、定住化も始まります。当然、労働者には、第二世代、新しく生を受ける第三世代も生まれてきます。こういったコミュニティーと日本のコミュニティーが日本語を介在として交流を深める、あるいは各々の言語を尊重し、その言語を通じて、別の媒介などを通じて交流を始めるということがあります。さきほどから頻繁にでてきます、共生による地域社会の国際化ということを実現していかなければいけないのが、日本の社会問題になっています。

それでは、在留外国人と我々日本人との相互理解を深めるために日本語教育が必要であるという観点からお話したいと思います。

第一世代は、労働者として職場と家庭を行き来する、地域内を行き来するだけですから、地域の行政サービスや、自分たちが作ったコミュニティーサービスだけで生きていけるということがあります。すなわちこの場合は、日本語を特に必要とせず、サバイバルの日本語を身につければ良いということになります。しかし、第二、第三世代は、就学という、学校に行かなければならない義務が生じます。そこで、日本語教育が必須の条件となっています。就学を経て成人すると、ある人は定住、ある人は永住をするということが起ってきます。そうしますと、日本語能力が必須になってきます。一方で帰国する方々もいます。こういう場合には、母語、母文化の教育が不十分であれば将来その国でその国の人間として生きていくアイデンティティがなくなってしまう恐れがあります。

第三世代の日本語教育を具体的に言いますと、もちろん母語教育も一緒に行う必要がありますが、実際には子どもたちは驚くほどすばやく自ら日常の言語を身につけます。これは、「生活言語能力」といいます。放っておいても 1 年か 2 年で身につくものです。いわゆる Basic Language Communication Skill です。1 対 1 の交流がうまくできれば良いので、必ずしも文法能力等は必要としません。しかし、問題なのは認知の問題や文化的基礎背景も含む「学習言語能力」です。実は、「学習言語能力」は放っておいては身につきません。意識的に学ばなければなりません。しかし、うまく指導しても 5 年から 7 年かかるという説もあります。なおかつ、教科別にやっていかなければなりません。これが未習熟のまま終りますと、先ほどから問題になっている不就学、社会的不適応という問題が起こります。非行や犯罪に走る、国へ帰ってしまうということもあるでしょう。一方、習熟した場合には、定住・永住という可能性もあります。また、定住・永住はしなくても、帰国後自分の国で、日本語の知識を使って活躍ができる。あるいは、自分の国以外でもこのような活動は可能かと思います。私たちは、こういう第二、第三世代を母国と日本の架け橋となる人材として養成していきたいと考えています。

私たち国際交流基金は、海外で外国語としての日本語教育を行ってきました。文化多元主義に基づいて相互理解をするためのツールとして、日本語教育を広めてきました。今は 235 万人以上、経年的には 1,000 万人、2,000 万人という学習者がいます。我々は、この実態を JSL（Japanese as a Second Language）、つまり「第二言語としての日本語教育」に生かせないわけがないと考えています。一方で、JSL の強調は、一歩間違えれば同化主義という批判もありますので、同化主義を超えた文化多元主義の補強という形で JSL を考えていきたい、いかなければいけないと思います。

「生活言語能力」と「学習言語能力」がしっかりと裏打ちされた日本語能力を身につけた人材を養成していくことは、私たちだけでできる話ではありません。国際交流基金は、海外の仕事のみを行っていますので、実際には文部科学省、文化庁、国立国語研究所、その他日本語教育の関係団体、都道府県、市町村の自治体の協力、地域のボランティアの協力等が必須になってきます。しかし、私たちは、「縦割り」という言葉に象徴されるように、我々当事者自身が共生していません。日本の関係機関が共生していません。私がここで提案したいのは、文部科学省、あるいは外務省といった壁や枠を越えて、自ら共生して在留外国人と共生できる関係を作っていきたいとということです。

私は、「チームジャパン」、つまり「オールジャパン」というより、チームを組んで日本語教育の推進をしていきたいと考えています。

パネル討論

池上：静岡文化芸術大学の所在地は浜松で、私は、第一セッションの北脇市長、先ほど報告をいただいた松本さんと同様に浜松にいる。日本の外国人問題の最先端を日々見ている立場として、このモデレーターをつとめていきたい。

本日の第二セッションのテーマは、「外国人の第二、第三世代での教育問題。大人・子どもの日本語教育の拡充を中心に」となっている。第二、第三世代と言っているのに、「なぜ大人という言葉が副題に入っているのか」という疑問が皆さんにあるかもしれない。しかし、第一セッションでも示唆されたように、実は子どもの問題を考える際に、大人の問題が大事なのだという視点を私たちは共有し、このセッションを進めていきたい。

日本語教育は、社会的な統合において非常に重要な位置を占めている。つまりホスト社会の公用語である日本語を習得することが、日本の社会においての自立を促進する。外国人に対する日本語教育の現状、問題点を検討して、今後どういう具体的な措置が必要なのか議論していきたい。

現在、いろいろなレベルで日本語に関する取り組みがなされているものの、それは質・量ともに不十分であり、政府の縦割り行政の中で、サービスの受け手側にたった日本語教育が展開されているとは言いがたい状況にある。

このセッションでは、日本語教育をどういう広がりの中で考えていくかという視点で議論していきたい。また外国人住民と直接に接する地方自治体、地域社会、NGO、NPO、ボランティア団体の人達と移民の当事者たちが、どう関わっていくのがよいかという問題も議論できればと思う。

子ども達が置かれている状況は非常にシビアである。大人たちの責任で、すっぽりと落とし穴にはまってしまったような子どものセミリンガルの問題は、大人たちの責任で変えていかなければいけない、という強い問題提起があった。また、海外での日本語教育の展開を踏まえた上で、そこでのノウハウを日本の社会でどう生かしていくかについての示唆も得た。

ヒューマー局長には、社会統合という観点から、新しい移民法の中の統合コースについて、より具体的な運用方法も含め、お話いただきたい。平林課長には、政府内で国内の日本語教育を担当される方として、外国人に対する学校の外での日本語教育の取り組みについて概要をご説明いただきたい。

西尾さんには、国内における日本語教育の実態についてのご説明をいただくとともに、どうすれば国内に住む外国人への日本語教育が今後充実していくか、その展望をお話していただきたい。

メダルドゥス・ヒューマー：統合政策というのは社会政策の大きな柱である。ドイツの統合政策というのは、促進する、要求するという二つの面をもっている。ドイツに入国する人達、または長い間、合法的に滞在している人達は、統合コースに参加できる権利と義務を持っている。2005 年の 1 月に新しい移民法ができたが、これは移民の権利と義務を定めたもので、ヨーロッパでも画期的なものである。言葉は架け橋となる。言葉を覚えない者には十分な教育ができず、そのため高度な能力を得ることができない。それによって労働市場でも様々な問題が引き起こされる。社会への参画も難しくなる。言語習得は大変重要で、新しい移民法でもそれを強調している。

ドイツに新しく移民としてこられる方、長期にドイツに滞在する方、あるいは EU 諸国民の方、その方たちにはドイツの社会に統合していただくためのコースを提供している。このコースの中には 630 時間の研修があり、ドイツ政府が助成している。コース全体が 630 時間で、言語が 600 時間、30 時間がオリエンテーションのコースとなっている。ここで、法秩序、歴史、文化、習慣等を学んでいただくことになる。それぞれの措置は政令で定められており、インターネットでも紹介されている。英語でも表記されているので、ご覧いただきたい（www.bmi.bund.de）。

また、第一次世界大戦後に旧東ドイツ圏に滞在し、その後ドイツにもどってこられた方々も対象にしている。祖父母の代はドイツ語ができるが、子ども達はドイツ語ができず、日本の日系人の状況に似ている。こうした子ども達にも統合コースを提供している。言語コースでは、それぞれの習熟度に応じた非常にきめの細かいコースを展開している。ドイツ語を習得し、年齢に応じた読み書きができるようになり、移民の方に、自立して日常生活をおくることができるようになっていただくことが目的である。オリエンテーションコースは、ドイツに対する理解を深めてもらうためのコースである。自由で民主的な国家システム、連邦制、社会福祉国家であること、そして宗教の自由等を理解してもらう。このコースを受講した後はテストも用意している。これが法律で定められている主な取り組みである。

子どもの言語教育についても触れたい。これは国が担当し、州政府も支援している。幼稚園、就学前の準備のためのコースもある。移民の子ども達にもドイツ人の子ども達と同じような機会を与えている。就学前の子ども達用の特別な言語コースを、ドイツ人の子ども達と一緒に受けてもらう。それによって、就学時にはドイツの子ども達と遜色の無い言語レベルに達している。これは新しい取り組みである。移民の子どもの 30%が学校を卒業できないという実態が明らかになった。彼らは就労の機会もなく、展望がない。その実態を目の当たりにして、私たちはこうした取り組みをはじめ、さまざまなプログラムを用意した。統合を促進すること、なるべく早くドイツ語を習得していただき社会に早く溶け込んでいただくこと、それによって合法的な滞在を促進することが最大の目的である。

平林：国内の日本語教育の現状については、私共も把握している。そこからの特徴を 2 つあげるとしたら、1 つには、多様性ということが言えるかと思う。日本での外国人の活動は様々で、それに対応して日本語のニーズも様々になる。大学への進学目的もあれば、就労に必要な日本語、研修に必要な日本語、それ以外にも難民に対する日本語、中国からの帰国者に対する日本語といった、いろいろな日本語へのニーズがある。また日本語の教育機関も様々である。私共の調査では、平成 16 年の 11 月で学習者は 13 万人弱になっている。その中身は多様であるが、関係省庁がそれぞれの立場から施策を推進しているのが現状である。

もう 1 つ、ボランティアの役割が非常に大きいことが指摘できる。教員数のデータでは、日本語教師は 2 万 9,700 人あまりだが、その職務形態は専任が約 12%、非常勤や兼任が 37%、ボランティアが 51%である。非常勤とボランティアは数が重複している可能性もあるが、それに目をつぶると、ボランティアと非常勤兼任が 88%を占めているのが現状である。また、施設や機関にも特徴があり、専任教員は大学や短大、日本語学校という組織的な教育機関に多く、非常勤もこのような機関に多い。ボランティアは地域に多い。地域の居住者相手の日本語教育をみると、私共のデータでは、学習者は 3 万 9,000 人、教員 1 万 6,000 人のうち 1 万 3,500 人はボランティアとなっている。したがって、地域の日本語教育は、まさしくボランティアの方々、ボランティア団体が担ってきたと言える。文化庁における日本語教育施策はこうした地域における日本語教育活動、ボランティアの活動を支援してきており、パイロット事業、モデル事業を委嘱している。現在行っているのは、子どもが減って学校の教室が余ってきているので、そういう教室を活用して外国人の親子が一緒に、日常生活に必要な日本語を学ぶという親子参加型の日本語教室の開設事業を委嘱している。また指導者はボランティアが多いので、そのボランティアの方への研修や、ボランティアに対する専門的な助言等を行うコーディネーターの研修も実施している。

18 年度予算以降は、これまでの事業を取り込みつつ、さらに多様な事業を展開しようと思っている。地域の特色のある先導的な試みを委嘱事業としてお願いし、その成果を各地に紹介して、日本語教育の振興につなげていきたいと思っている。

今後とも、地域の多様なニーズへの対応を続ける必要があるだろうと思っている。ボランティア団体が地域で日本語教育を担っていることが多いが、ボランティア団体は日本語教育のみでなく、日本語教育を通して、共生社会つくりや、地域社会との接点を結んでいこうとの意図もある。そう

いう埋もれたニーズに応えていくことも必要かと思っている。さきほど紹介した親子参加型授業というものも、日本語教育の機会に恵まれていない方々にその機会を与えると同時に、そういう方と地域との接点づくりの効果もあると思っている。

第二に日本語教員の専門性の向上が必要だと思っている。日本語教員には公的な資格が要求されないので、ある意味誰でもできる。当然、ボランティアの方でも養成講座や研修を受けることが必要だと思っている。今後、日本語教育の質を向上させるためには、教員の専門性の向上を図っていくことが必要だと思う。これは非常に難しく、かつ長期的な課題かと思うが、日本語教員の職域をいかに拡大していくか、職業として確立させることができないか等考えていきたい。

また三つ目としては、専門性の向上とかかわってくるが、効率的な日本語教育を開発していく必要がある。日本語教育の現場においては日本語能力試験の級ベースの認定基準を活用してカリキュラム等を実施していると思うが、基本的にはそれぞれの経験則で実施していると思う。教育というものは経験がものを言う世界なので、当然であるが教育自体の質的内容を向上させるためには、科学的データに裏づけられた教育法の開発が必要になってくるだろう。その成果もボランティアの方々の教育現場に活用できるようにしていけば、かなり組織的、効率的な日本語教育ができるのではないかと思っている。

今回のテーマである外国人受け入れ、外国人労働者増大等に対応した日本語教育のあり方をどう考えていくのかというものが大きな課題として残っている。日本語教育施策もあわせて本格的に考えなければならないのは言うまでもない。日本語教育について考えるとき、それらの施策に対応したコストの問題も当然視野に入れて検討していく必要がある。

西尾：外国人への日本語教育に携わって約 30 年現場に従事してきた者としてお話したい。私はボランティア養成、地域支援のシステムづくりのお手伝いで全国をまわっているが、それぞれの地域に地理的条件や産業、歴史や県民性等の様々な特性がある。どのような外国人が、どのような目的で、どのくらいの人数滞在しているかによって対応は変わってくる。例えば、浜松市のような先駆的な集住都市もあるが、実はまだ半分以上の地域は、外国人に慣れない、それだけ集住していないというのが実態である。そういう両者を比べると、それぞれの受け入れには温度差があり、市民の意識にも温度差があるというのが実態である。平和に、健康に、安全に日本社会で生活を送ることができるかどうかは、日本語がどこまで習熟できているかにかかっている。日本語を学習する機会を提供して、日本の生活習慣を覚えてもらうことが、まず最初にあるべきことだと思う。

浜松市のように、極端に集住していると、リトルブラジル等ができていくのも必然的と思う。そういう地域で考えられている政策は非常に先駆的で他の地域のモデルとはなるが、そこまでいっていない地域、例えば学校にパラパラと 2、3 人ずつはいってきたような場合の対応の困難性についても、目を向けていかなければならない。

犯罪が起こると「日本語が分からなかったから」、または「日本社会に適応できなかったから」、あるいは「日本人と友達になれなかったから」と言われるが、生活のための日本語の学習機会も与えずに、結果のみを本人のせいにするのでは、国家として恥ずべきことではないだろうか。

子どもが学校に入るとき、外国人の子どもを預かり、二世、三世、四世、そして子孫の代まで諸外国との平和の基を築く、そういう人材を育成しているのだという意識が、学校の教員にどこまであるのだろうかと非常に不安になることがある。これからは、教員養成のカリキュラムの中に、日本語教育の手法や異文化理解、異文化対応というテーマを盛り込んでいただきたい。外国人がさらに増えていくであろう日本をプラス思考で捉えるような教員が、そこから育って欲しいと私は切望している。

不登校、不就学の問題も多く、不就学の子どもの親の教育意識も議論されている。しかし、親は一生懸命働いていて、なかなか時間がない。その親を雇っている企業に、もう少し責任があっても

良いのではないか。国際人として育っていく子ども達の教育問題に企業がもっと責任を感じていただけないかと思う。

外国人の受け入れの問題は、もはや日本語の分野だけで考える時代ではない。専門家の連携の中で掘り下げていかなければならないし、自治体はボランティアの方々に、依存しすぎているのではないかと思う。国家に言語教育を含めた確固たる理念があって、その基本指針が示されていれば、地方自治体も具体的にシステムを作る方法が考えられると思うが、その指針がどうも見えてこない。模索がほぼ 20 年続いている。このシンポジウムを機に、ますます関係者の連携を深めていきただきたい。ただ机上で会議をするだけでなく、市民を一緒に考えるメンバーとして協議会等に加えていただきたい。専門家と市民と行政、要するにオールジャパンの体制で対応していかなければ、すべてにおいてますます遅れていくと思う。

池上：それぞれの立場から問題が指摘された。フロアに日本で一番外国人比率が高い群馬県大泉町の長谷川町長がいらしている。長谷川町長から、この問題にコメントをいただきたい。

長谷川：西尾先生の国家の言語方針がしっかり示されていれば、地方自治体もいろいろな方策があるのではないかという意見に私もほぼ同感である。ドイツは、言語習得のみならず生活全般にわたって国としての方針が明確に示されている。日本には国としての方針がないので、自治体が知恵を出して対応しているのが現状である。

大泉では平成 2 年から公立学校に日系ブラジル人をはじめ外国人の子弟を受け入れて、日本語学級も立ち上げ今日に至っている。小学校が 4 校あり、児童数 2,390 人のうち 10%が外国人であり、中学校は 3 校、生徒数の 6%が外国人である。外国人の子弟にも、しっかりと教育をしているが、子どもの教育は親の意識に大きく左右される。子供に日本語を覚えさせ、この地域でしっかりと生きていくという意識が親にあれば、公立学校に通わせる。親が、短期間だから日本語は覚えないという意識でいると、やはり子どもにも影響して子供も日本語を覚えない。たとえ生活言語ができても、学習言語能力は別であり、高校に進み地域でやっていくには学習言語能力を身につけなければ生きていけない。地域の人もそれを混同すると、日本語ができるようになったと一元的に捉えてしまう。日常言語と学習言語をしっかりと習得するためには、子ども達もその親も、それなりの意識を持って学校に通っていただかなくてはならない。今、大泉では、新たな試みとして、就学前の子ども達に言語学習の機会の提供を考えている。これを機会にバイエンルン州で行う内容についてもご教示いただければと思う。また松本先生のお話に私も同感である。子ども達の日本での自立を援助するためには、日本語の習得について公立学校、外国人学校双方が連携をとっていかなければならないと思っている。大泉町にも外国人学校があるので、連携をとって、公立学校はもちろん、それぞれの学校で日本語の勉強ができるように協力体制を整えていきたい。

池上：ヒューマー局長からはドイツの統合コースについて具体的な紹介があった。またバイエルン州の独自の取り組みについて、国の統合策に基づいた方針を示し、予算措置もしているという非常に先駆的な事例に私たちは大きな示唆を得た。その一方で、どうしたら親の世代がその統合コースにかかわるようになるのか、その動機付け、コースに関わる必要性をどのように意識させ組み込んでいくのかという点について、皆さん関心をお持ちかと思う。その点についても発言をいただきたい。

平林課長からは広範な概観をお話いただいたが、今日のテーマとの関連で親子参加型の教室の話が紹介された。親と子どもがどう関わってくるかは、この議論においては大事な要素である。

西尾理事長の、集住都市の話題が目立つが、実際にはそうでない地域も多く、そうした地域の取り組みも、今後同様にしっかり考えていく必要があるというご指摘には、私も反省するところである。省庁の壁を越えたオールジャパンということについて具体的なお話をいただきたい。
また、最初にご報告をいただいたお二人からも、ご発言をいただきたい。

西尾：私は、インドシナ難民を日本に受け入れた当初から、彼らの日本語教育に携わり、今、25 年がたった。正確には 1979 年にインドシナ難民の受け入れが決まった時、総理府にインドシナ難民対策連絡調整会議をおいて、そこに関係 5 省がまったく横並びに集まり、それぞれの業務を調整しあった。省庁ごとにそれぞれの役割の中で予算化し、業務にあたった。20 年たち、現在では関係業務が拡がって、11 省庁が対策連絡調整会議にかかわっている。縦割り行政の中でもトップのところで横断的な調整を行っている。業務の執行にあたっては、民間の公益法人に委嘱している。民間では縦割りという考えがないので、省庁間では難しかった問題でも、柵を取り払って横断的に考えて、現場で役に立つこと、現場のためのことを実行できる。このシステムは、さらに外国人を受け入れるようになった時、省庁間の壁を低くし、かつオールジャパンの対応を可能にする方法であると思う。

ヒューマー：言語コース、統合コースについてお話したが、統合コースだけで、十分な統合がなされるわけではない。統合コースは正しい方向へ向けての第一歩に過ぎない。受け入れ側は、統合が必要だという認識、外国人を受け入れるのだという認識が必要であり、また外国人もこの地で生きていくために、自分の力の限りをつくして統合に協力するのだ、自分で何かをするのだという姿勢が必要である。統合というテーマは社会全体にかかわることである。

嘉数：「チームジャパン」を作ろうという私の意見は、西尾先生の「オールジャパン」と同じような発想である。私は外務省側にいるが、決して文部科学省や文化庁と連携がないわけではない。例えば、日本語能力検定試験については、外務省、国際交流基金だけでなく、文部科学省も大きくかかわっている。「学習言語能力」をどのようにつけるかは、すでに文部科学省が研究していて、4 教科の小学校版のテキストができている。言語調査についても、国際交流基金と国立国語研究所は、研究機関・研究機能としては非常に共有できる部分があるので、今ある連携を意識的に強くしていきたい。また、AJALT のような関係機関、そして自治体とも一層連携を強めたい。基礎はできているので、基礎の芽が木になって実を結ぶように、水をやりたい。

池上：それでは連携について、平林課長からコメントいただきたい。

平林：日本語教育は、海外では国際交流基金、国内は文部科学省となっているが、文部科学省が国内関係すべてをやっているわけではない。また、日本教育ですべてをくくるのが妥当かどうかという問題もある。難民の場合は、各省庁のいろいろな政策を総合的に考えて即時に実施することが必要だと思っている。日本語教育の場合は、様々な外国人をすべて一緒にして実施するのは、現実的ではない。ドイツのように考えるのもひとつの手かと思うし、当然、今後、議論していかなくてはならない。

ドイツも、必ずしもすべての方に同じようにドイツ語のコースを課しているわけではない。学校教育は学校に委ね、高度人材の方々には特にそういうコースまでは要求しない等、ケースバイケースで考える必要がある。

松本：第一セッションのドイツの統合政策の話で、私が気付かされたのが、大人の日本語の教育についてである。歓迎されている、仲間だという意識が彼らにはない。永住ビザを取ったら税金が変わるのか、日本人とどう違うのか等について、よく質問を受ける。日本人とは差別化されている意識があるので、そういう意識がもう少しクリアになれば、もっと積極的に日本語を学ぶようになるのではないかと思う。また企業も、日系人労働者に対して、日本語教育をしていただきたい。

日本は労働力が欲しいということで、国として受け入れを決めたのに、問題がおきたら、その対応はそれぞれの自治体や NPO、ボランティアに投げ出されており、国としての政策が決まっていない。ドイツの政策を聞き、とてもうらやましく思った。

池上：最後に私から簡単にこのセッションのまとめのコメントをしたい。日本語教育という問題だけで省庁連携をとるのは難しいかもしれないが、外国人の日本社会への統合という大きな問題での連携を図り、その中に日本語教育を重要な柱として位置付ける視点が大事だと思う。

その点、インドシナ難民への対応の先例が参考になる。実際にサービスを受ける当事者側にどういう形で日本語能力がついていったかは学ぶところが多い。また親を雇っている企業の理解と責任という点は非常に重要である。省庁をまたぐ連携と同時に、一方の受益者である企業がこの問題についてもっと積極的に関わってくる枠組みづくりが必要であろう。

社会統合の措置は重要であり、その中に日本語教育の必要性を明確に位置づけ、親の世代に関わってもらうことも大事なのだという視点が、今日の話で明確になった。省庁間のみならず、セクター間の縦割りもなくし、つながりを作って具体的なプログラムを策定していく必要がある。その際、ドイツの事例が示唆しているように、国家レベルで財政的な裏づけをすることが、物事を動かしていく重要な一歩になると思う。

第 3 セッション
外国人の就労問題：
就労管理、社会保険加入・納税実態等の国の統一的な把握を中心に

報　告

井口　泰
関西学院大学教授

本日は第三セッションで、私は、外国人の就労問題、就労管理、社会保険の加入、納税実態などの国の統一的な把握を中心に、これらの課題に基づいて報告するようにご依頼をいただきました。

私は 2001 年から 2002 年にかけてミュンヘンに滞在し、ドイツ新移民法制定の経緯や背景にある議論を研究し、ドイツから多くのことを学んできました。

同時に私は、外国人集住都市会議のサポートもしています。また、昨年から、内閣府の規制改革・民間開放推進会議の外国人の問題についてのワーキング・チームで、専門委員をしています。

日本における外国人の就労は、日系人のケースに代表されるように、請負や派遣を中心とした不安定な短期契約に基づいています。しかも、多くの外国人が、社会保険に加入しておりません。この問題は、すでに各論の段階にきていると思います。昨年 12 月の規制改革・民間開放推進会議の答申により、この分野は規制改革のプロセスにのりました。すでに、いろいろな選択肢を検討する段階にきています。

外国人の雇用は、本日議論している統合政策のひとつの重要な柱です。雇用の問題は、外国人が自立して日本で暮らし、権利も義務も行使して、日本の社会の中で活躍していただく際の基本となります。

雇用は、それに伴って、社会保険の加入や税金の問題等が発生してきます。しかし、就労先が頻繁に変わるような状況では、的確な労働条件や社会保険への加入を確保するのは簡単なことではありません。また、永住権を取得する外国人の方々も含めて外国人の就労を把握しないと、実態がわかりません。低技能の労働者の増加傾向が非常に強く、技能実習生の数も昨年より爆発的に増えています。同時に、高度人材の問題は受け入れだけではなく、流出の問題も議論しなければなりません。

以下で私は、出入国管理政策だけが外国人政策なのではなく、地域・自治体レベルでの外国人政策、つまり統合政策を第二の柱としてしっかり位置づけることが必要だという点を強調したいと思います。そして、具体的な統合政策のインフラについて、2 つの提案をしたいと思います。

最後に、アジアとの関係で 2 つのトピックスを取り上げて結論としたいと考えます。

昨年、国立社会保障・人口問題研究所と一緒に、私たちは、静岡県磐田市で日系人の世帯を中心に調査をしました。80%の人たちの雇用形態が、請負あるいは派遣で、契約期間は約 2 ヶ月が主流になっています。しかも、外国人の属している世帯の 44%は社会保険に加入していません。さらにショッキングなのが、永住権をとった外国人の方がいる世帯でも、5 割の世帯が社会保険に加入しておりません。永住権まで取っているのに、どうして永住権を取った時点で社会保険に加入して、日本社会でしっかりリスクをカバーしていくことをケアできないのかと思います。

これに加え、税金の問題があります。就労していれば所得税は天引きされます。国税はそれで良いでしょうが、地方税は 1 年度あとにかかってくるわけです。しかも、その場合、普通徴収なので、自分で払いにいかなければなりません。ここでいろいろな問題がおこってきます。踏み倒してしまっても、どこで就労しているか分からないし、請負業者に聞いても答えてくれないことが多く、そのため地方税がはいってこないということになります。国と地方の税務当局がなぜもっと連携できないのでしょうか。

一般的には日本の市町村、自治体は外国人の人達について十分な情報がなく、アクセスできません。問題は、現在の在留資格制度の構造にあります。在留資格は、上陸時点で入国審査官から与えられ、変更時は地方の入国管理局で発行してもらいます。市町村の自治体は、外国人登録証を発行する権限があるだけです。ドイツの場合、市町村に外国人の滞在許可の発行権限があり、例えばその時に保険の加入状況をチェックして、それが満たされない場合には滞在許可の発行をしないということができます。一方、日本の外国人登録証にはかなり記載事項があるものの、そこに記載された住所、働いている場所は実態とずれている場合が少なくありません。しかも、社会保険や税金の支払い状況、子どもついての情報は、ここでは把握できません。そもそも世帯単位ではなく、個人単位でしか登録されていないので、各自治体が工夫して運用するしかないわけです。

最近、英国が、EU の東方拡大に伴うポーランドからの労働者の流入状況を調査しました。国民保険の加入データを調べて、地方都市に入ってきているポーランド人のデータを作成したようです。日本でも社会保険にきちんと入れば、個人データを集計でき、状況を把握できるのですが、この方法は、日本では採用できないのです。

社会保険や雇用、税金等について、日本の各行政機関はばらばらに運営され、相互の間の整合性を確保し効率性を高めることには全く関心がありません。また守秘義務が各法律についていて存在し、職務上知り得た情報を他の行政に流すわけにはいかないという問題もあります。

こういった状況で、自治体レベル、地域レベルで統合政策を実現しようと思っても、外国人住民のデータがなく、政策のベースになる情報を得ることができません。

欧州連合での外国人政策は、出入国管理と統合政策が二つの柱となっています。日本でも、どういう制度的インフラを作れば、第二の柱である統合政策が実現できるのかということを議論する段階になっていると思います。

配布資料のデータでは、一般永住権をとった方のうち、就労している数を推計して、外国人労働者数を推定しています。就労数は増加しており、90 万人以上の方が就労しているのがおわかりかと思います。

ご存知のように 2005 年には日本人の人口が 2 万人ほど減りました。2005 年はおそらく戦後はじめて、日本人の総人口の増減が、日本への人口の流出入によって決まった年だったのではないかと思います。私の推定では 2005 年の流入はかなり大きく、そのため、かろうじて総人口を維持できたのではないかと考えています。また、2006 年は景気の回復を反映して、技能実習での入国がどんどん増えてきています。まだ研修の段階の人だけを含めても、今年のうちに 13 万人に達するのではないかと思われます。一方で、興行の関係で受け入れる外国人は抑えているものの、それにも関わらず、かなりの流入超過になると考えています。政府の方針に関わらず、低技能、半熟練的な外国人の流入が主流をなしています。

これに対し、ドイツはここ数年間、米国やカナダやオーストラリアに移民される方が増え、年間 1 万人程度の規模の流出が、3、4 年つづいています。このように、経済が停滞し、雇用が減る中で、有能な自国人が流出してしまう危険性があります。1990 年代、日本では高度人材の流入が増えたとよく言われますが、その増加状況は興行の在留資格で入国した外国人を除くと非常に小幅な増加しか観察できません。

著名な日本学者のアレックス・カー氏がこの問題について発言していますが、日本に 20 年、40 年と住んで日本を愛した優れた人材が、1990 年代に日本を去っていったことが知られています。経済を活性化し雇用を増やしていかないと、実は人材が流出し、良い人材も流入してこないことも想定しなくてはなりません。

そこで、中心課題である規制改革の議論にはいりましょう。まず 1 つは、外国人の就労している場所を把握する問題です。外国人の就労場所を把握しておかないと社会保険や税金の問題も解決できません。これをどう制度的に仕組むかについて、法務省では、すでに昨年の 5、6 月頃から IC 化も含め、いろいろな検討をしていますが、雇用行政や社会保険行政などとも協力しあわないことには、この制度を新設するのは簡単ではありません。

第 2 はデータベースの問題です。各行政が持っている守秘義務に守られたデータを、新しい法律を作り個人情報の保護をかけた上で共通の外国人のデータベースにしないと、今の問題は解決しません。こういう問題について、個別の市町村が個別の役所の出先機関に照会して回答を得る方法では、たいへんな業務量になります。これをどうやって効率的にするか、実は海外に多くの先例があります。データの保護という問題と、行政の効率性という問題をどうやってマッチさせるかという問題も十分に議論しなければなりません。

ドイツについて、私は実際に内務省や連邦行政庁を調査しました。ドイツには、戦後の内務省改革の中で、効率的な行政を作るために設立された中央外国人登録という外国人についての共通データベースがあります。各省庁は法定された事項を、法定された時刻までにインプットしなければならない義務を負うと同時に、法定された項目については限定された職員がデータにアクセスして見ることができるようになっています。これによって、市町村は、非常に多くのメリットを享受しています。ドイツでは、社会保険、年金保険の加入等についても、各機関がデータを付き合わせ、加入もれを定期的にチェックしていると聞いています。新移民法では、外国人のドイツ語コースへの参加状況や職業安定所からの外国人雇用の同意の状況等も、このデータベースの中に入力されるようになりました。

フランスは県組織の内部に、中央行政の組織の出先機関を全て抱えているため、県組織のなかで出先機関相互にデータの融通をすることが容易な仕組になっています。これをもとにして、外国人との間に統合契約を結ぶなどの施策が行われています。英国では、2005 年 1 月に発効した情報融通法で、省庁間でデータの融通の契約を結ぶことができるようになりました。

日本でも、今や、行政システムのイノベーションを議論しなければなりません。

第 1 の就労場所の把握については、雇用先からどうやって報告をとるのか、また雇用でない場合はどうするのかという問題があります。現在の労働法の体系では、報告に対して一種の義務や罰則をかけるのは難しいという問題が指摘されています。特に労働法は、内外の人に平等に適用するため、外国人に対する特別な条文をもっていません。外国人雇用法という特別立法をしない限り、既存の体系では解決は難しいと言われています。政府の中でどうすればコンセンサスができるのかが問題であります。

第 2 のデータベースの問題については、多大な財政支出を避け、しかもデータの保護を確実なものとして、どのようにデータベースを作ったらいいかという問題があります。ドイツでは、ドイツ・テレコムの閉じた回線の中で運用されているので、同一画面でインターネットを見ることはできません。ファイヤーウォールだけで両者が隔てられているわけではありません。完全に外国人のデータのためのディスプレイを使用し、それを扱う職員の暗証番号も決まっています。

この問題について、外国人集住都市会議は、外国人登録制度を、住民基本台帳の制度に近接させるべきだと主張しています。しかし、住民基本台帳はコンピュータ化され、すでに「住基ネット」という仕組みが存在します。「住基ネット」は多く人によって閲覧が可能であり、データ保護の面で依然としてトラブルが絶えないようでは、統合は難しいでしょう。しかし、住基ネットをうまく

使えば、安く共通データベースを作成できるかもしれません。また、入管局のデータベースを他省庁と共同利用することも、一つの可能性であると思います。

最後に、日本のアジアとの関係について、皆さんに注意を喚起しておきたいと思います。フィリピンとの二国間交渉で看護士や介護福祉の受け入れについて大筋合意ができていましたが、受け入れ数の問題などから、正式の締結が遅れています。フィリピン側の政情不安の問題もあり、そう簡単には妥結できないかもしれません。また、二国間の経済連携協定は労働市場の開放の糸口になると言われていますが、実は政府、特に厚生労働省はそのようには考えてはいません。問題なのは、日本の大学で、例えば福祉関係の科目を卒業した留学生が同時に介護福祉士の資格を取ったとしても、在留資格がないために介護福祉士として就労できないことです。この問題を解決すべきではないかと申し上げても、厚生労働省は、「それはできない。EPA の経済連携協定でさせてくれ」と主張を繰り返しています。あたかも、この分野で内外人平等を実現することを犠牲にして、二国間協定を締結するかのように見えるのです。

今後、我が国が本当に必要とする人材は、どのような人なのか。高度人材よりも広い範囲で受け入れる際に、どういう方々にはいって欲しいのか、という議論を今、進めていかなければならないと思います。

しかし、これは統合政策という前提があっての話であり、安易に受け入れを拡大するという意味ではありません。

原則として、4 年生大学卒業以上の外国人を積極的に受け入れるという政府の方針を少しずつ広げ、短大、高専卒業、または高校卒業であって、さらに、いくつかの技能・実務経験をもった者、しかも、その際、日本語能力を日本語検定 2 級以上という要件を組み合わせることは、ひとつの選択肢ではないかと思います。専門技術労働者から突然、非熟練労働者に枠を広げるのは簡単ではないでしょうし、リスクを伴います。まずは、実現しやすい部分から議論を積み重ねていかなければいけないと考えています。

以上の通り、外国人政策の中に、出入国管理だけではなく、自治体レベルの統合政策を位置づけることこそ、問題解決の根本であり、そのための制度的なインフラをどうやって整えるのかを考えなければなりません。もちろん、制度的なインフラを作るだけで解決できる問題ではありませんが、自治体が効率的に、かつ公正に、外国人政策を行うことが基本であると思っています。また、今後の外国人受入れ問題においては、アジアと日本の間で人材をどう開発していくのか、その人たちに、どのような移動の自由を認めるのか、アジアとの関係の中で議論していくことが非常に重要になっています。

日本は、この問題について受身になってはいけません。人口が減り、GDP がどんどん小さくなっても一人当たりが豊かになれば良いという意見もありますが、経済が縮小する状況では雇用が増えず、人材が流出するリスクが高まるのは、日本人についても外国人についても同様です。そういう広い観点からこの問題について議論していただきたいと思います。

メダルドゥス・ヒューマー
独バイエルン州労働・社会秩序・家庭・女性省欧州政策・統合・難民・移住局長

このような重要かつ興味深いシンポジウムにお招きいただき、ありがとうございます。日本が外国人問題にいかに対処すべきかという問題が提示されていますが、ドイツにおける行政実務の観点からこの討議に参加させていただくことは、非常に大きな名誉であり、私共の国への評価と考えています。ありがとうございます。

19 世紀には、すでにドイツには多くの移民が流入していました。20 世紀後半からドイツは欧州において最も移民が流入する国となっていました。将来においても移民の増加が予想されます。

日本も同様かと思いますが、ドイツは移民が必要です。先ほどの井口先生のお話に私も心から賛成したいと思います。ドイツは商品やサービスの国際的な取引で成り立っていますが、人の移動によって繁栄します。今後数年は、高度な能力を持つ人材をめぐって、世界的に競争しなければいけないと思います。グローバル化した世界においては、一貫した移民コンセプトが必要だと思います。この移民コンセプトは、経済・社会・政治的な要請に沿ったものであり、移民を受け入れ、管理し、必要があれば制限するというコンセプトです。

ドイツの移民政策には 5 つの重要な基本事項があります。

1 つ目は、ドイツの経済的社会的必要性を考慮して、将来の移民を必要に応じてきめ細かく管理し、制限する。つまり高い能力の人材を移民として管理し、調整すること。そして、最初から社会保障に依存すると思われるような移民は効果的に制限します。

長期的に合法的にドイツに滞在する移民を社会に統合することが 2 つ目のポイントです。これは政治領域を横断する課題として捉えるべきであり、連邦、州、自治体全体、全体の課題でもあります。

3 番目は、憲法や国際条約、例えば人道的な観点から保護が必要であるような難民申請者への対応です。これは 1990 年代にあったユーゴスラビアからの難民申請者等に人道的義務の履行をすることです。

4 番目は、ドイツの国およびドイツに住む人々を守り、安全を保障する。例えば国際テロから守ること等です。

5 番目は、欧州連合レベル、欧州評議会、国連専門機関におけるドイツの基本的地位をアピールすることです。

この背景にあるデータをいくつかご紹介します。ドイツは人口 8,200 万人、そのうち外国人は 730 万人で人口の約 8.9%が外国人です。また、ドイツは人口動態が非常に大きく変化していて、出生率が 1.3 です。こうした状況は、ドイツの国内総生産の落ち込みにつながる危険があります。労働市場にも問題があり、職能の高い労働者は不足する一方で、約 500 万人の失業者が存在する状態です。

ドイツにおける移民問題は、非常に多様であり、そのためにコンセプトを作って 2005 年 1 月に新しい移民法が施行されました。これにより、初めて移民を総合的に管理し、友好に制限できる一貫性のある法律的枠組みができたわけです。この移民法は、ドイツへの移民を管理・制限すると同時にドイツに長期的、合法的に生活する移民に対しては統合のための措置が法的に規定されました。

この法律の構成と機能を紹介します。

移民法は 8 つの法律から成っていますが、中心となっているのは、滞在法です。

滞在法は、入国、合法的滞在、定住、就業、外国人の滞在終了を含んでいます。統合のための外国人政策の目標も初めて策定されました。

滞在権の基本的方向性は、滞在目的により定まります。すなわち、教育、就業、家族呼び寄せ、人道的理由等です。

滞在法は、ドイツに合法的に滞在する事実を二種の滞在名称によって定めています。1 つは、期限付き滞在許可、もう 1 つが無期限の定住許可です。この許可を持っていない人は合法的にドイツに滞在することはできません。最終的には退去していただくことになります。滞在法は連邦法です。ドイツは 16 の州から成る連邦国家ですが、州それぞれが遵守しなければなりません。

移民法の実施にあたり、新設の連邦移民・難民庁が連邦中央官庁として、重要な課題にとりくんでいます。

連邦移民・難民庁は、外国人登録台帳を管理し、難民申請手続きを取り扱い、さらに統合コースの開発と実施を担当しています。これはドイツ全土で同じ水準のものが行われるように考えられており、そのための予算も組んでいます。長期的滞在許可が下りなかった人達に対して、自発的帰国促進のための措置も実施します。また、移民問題の学術的研究の支援も行っています。外国人管轄当局、連邦官庁とドイツ在外公館との間の労働移民に関する情報の調整も担当しています。

移民法は、我々が様々な問題にどのように対処しているかを理解していただくのに重要なものです。労働移住の問題は、移民法をベースして、職業従事のための新規入国外国人の受け入れに関する政令で別途定められています。その中で重要な項目のみ、ご紹介します。詳細は、連邦内務省のホームページに英語で紹介されていますので、ご参照ください。

まず、高度の技能を有する者に対しては、入国当初から長期滞在許可が与えられ、直ちに無期限の定住許可を与えることができます。同行家族または呼び寄せ家族には就労許可が発給されます。この自由で柔軟な枠組みによって、様々なニーズに即した形で移民を入れたいという政策です。

次に、自営業者の移住を促進します。自営業者は、少なくとも 100 万ユーロを投資し、かつ 10 名以上の雇用を創出するのであれば、滞在許可が下りるのが通例です。

学生は、卒業後 1 年間ドイツで就職活動をすることができます。

また、現在ドイツでは滞在と労働に対して、統一的な認可手続きがあります。労働局が事前に同意すれば、管轄の外国人局は滞在許可と労働許可を同時に与えることができます。この外国人局は自治体単位で設置されています。つまり外国人の方は、1 官庁つまり外国人局さえ行けば良く、ワンストップですべてのサービスが提供されます。

労働市場への参入は、基本的に有資格職業にも優先原則が適用されます。すなわち、外国人への就労許可は、当該雇用口にドイツ人または同じ権利を有する EU 諸国民がいない場合にのみ与えられるわけです。これは 500 万という失業問題に対応しているわけです。しかし、一方で EU の規定も遵守しており、EU 諸国民の機会均等も考えています。

今回初めて移民法に統合への支援が規定されました。

例をあげて、ドイツではどう取り組んでいるかご紹介したいと思います。

まず、長期継続的かつ合法的にドイツに滞在し、自営業者として、または被雇用者として働く外国人は、入国後直ちに公的社会保障制度に加入する義務を負います。公的医療保険、年金保険、雇用保険、公的労災保険等です。使用者が全額を払うのではなく、使用者・被雇用者がそれぞれ折半することになっています。このようにして、外国人労働者への社会保障にも取り組んでいます。

では、それが、どのように機能するのか、基本的な運用上の原則をお話しします

すべての外国人は、連邦移民・難民庁の外国人登録台帳に基づき管理されています。次に当該外国人登録局が居住地、市町村や郡に居住地ベースで届出法に基づき地域別に把握します。

すべてのドイツ人、外国人に、住民登録をする義務があります。この外国人登録局は、その居住地で次の事項を担当します。旅券外国人届出法に基づくあらゆる事案、外国人の地位法に基づく取り扱い、滞在許可および就労許可の発給、滞在許可期間の経過または不法滞在者の滞在の終了です。

このシステムが作動する上で非常に大事なのは、外国人を雇う使用者が、管轄社会保険局に外国人の雇用を届け出、報告する義務を負っていることです。これにより外国人の保険料納付義務が確定します。

次の問題は、ドイツに滞在する外国人が税金を払っているかです。もちろん、ドイツ人と同じ所得税納付義務が発生します。

課税対象の把握は、税務署が管轄しています。合法的な就労の場合、外国人はすべてドイツ人と同じく、届出官庁を経由して労働者に発行されるいわゆる「賃金税カード」を受け取ります。賃金税カードは、それぞれの使用者に預けます。この手続きなしでは、雇われることができないのです。使用者は賃金税カードにすべての収入を記載しなければならず、年度末に税務署に提出します。これは自営業者にも準用されます。自営業者は予想される所得の状況に応じて所得税を予定納付し、年末の所得税納付申告書で調整しなくてはなりません。

ここで不法滞在についてお話したいと思います。避難民として来る場合もありますが、亡命申請が承認されない場合を含んでも、割合は 1%です。現在、難民申請が認められるのは 10%に過ぎません。残りの滞在許可をもらえない方、就労許可を持たない方は待機していただくことになります。しかし、その人達には収入がないのですから、病気になった時どうすれば良いのでしょうか。

ドイツに不法滞在者がどのぐらい居るのか、正確には把握できません。北アフリカからボートで大挙してやってくる人達、こういう人達をどうやって統計的に把握できるでしょうか。経験知から言えば、不法滞在者は約 50 万人から 150 万人という推定がなされています。しかし正式には不明です。彼らは不法就労し、安い賃金で劣悪な環境で仕事をする状況におかれています。

外国人が外国人局の許可なく規定の義務に反して労働に従事することを不法就労と言います。合法的ではなくドイツに滞在する外国人は、出国を求められます。最終的には滞在法により強制退去という措置になります。

しかし、自発的退去のための救済措置もあります。これは多岐にわたりますので、本日は省きます。

病気になった不法滞在者を支援する方法はあるかのという問題ですが、人道的、民主的法治国家としての憲法を基本として考えた時に非常に重要です。

合法的に滞在する外国人にはさまざまな支援策があります。例えば、失業して収入がなくなった場合も、家賃や病気の治療等でさまざまな社会保障をうけることができます。

出国を義務付けられた者に対しては特別な給付法があり、通常の社会給付よりも約 25%減額されています。疾病救助は、痛みの治療と急性かつ生命にかかわる状況のみに限定されています。

どのように管理し、機能させたらよいのか、どうしたら、すべての当事者が Win Win の状況になれるのか、移民の問題、統合の問題は非常に複雑で、簡単に解決できるものではありません。しかし、何もしないのでは事態が悪化するばかりです。

パネル討論

尾形（千葉大学）：産業労働社会学の分野で労働問題を 15 年ほど研究してきた。主に、今日ここではあまり問題にならなかった違法就労者、違法上陸者、あるいは研修生・実習生の問題、または日系人の問題等について、実証調査してきた。

セッションの冒頭で、井口教授からは、システマティックでない日本の現状について、ヒューマー局長からは、就労管理、社会保険の加入、納税の問題について、システマティックなドイツの実情について報告があった。

先ほど、ドイツの不法滞在者が 50 万から 150 万人という話があったが、この中にはアンドキュメント、入国したのか、しないのか不明な越境者が含まれている。我が国はここだけは唯一明確で、オーバーステイはコンピュータで把握されていて、20 数万人である。不法上陸者は分からないが、概数で 5 万人から 10 万人の範囲なので、不法滞在者は全体で約 30 万人である。ドイツの 150 万人に対し、日本は 30 万人なので、日本とドイツの人口を考えると日本の不法滞在はドイツの 5 分の 1 で済んでいることになる。不法滞在者の問題も、今日の大きな課題であろう。

ジャーナリストの立場からこの問題に取り組んでおられる大津さんに発言をお願いしたい。

大津（読売新聞）：無保険が問題なのは言うまでもないことだか、実際に、現場で何が起こっているのかを話したい。社会保険や医療保険、年金に入っていない、いわゆる無保険は、ある東海地方の自治体では 45%、別の自治体では半分以上とも聞いている。保険にはいっていないと、基本的に患者側、自治体側双方に痛みが生じる。医療保険にはいっていないと保険証がないので、治療費は全額自己負担となる。無保険の外国人が私立の病院に足を運ぶと、全額負担では患者に逃げられるのではないか、未払いになるのではないかと診療を嫌がるケースが後を絶たない。患者をたらい回しにする傾向もあり、最終的には公立の病院に行きつく。

こうした公立病院の話によると、例えばガンなど重篤化した症状になると、数百万円の自己負担がかかることがある。それを未払いのまま、どこかに行方をくらましてしまうケースが後を絶たない。そうなると病院が全額負担することになる。群馬、東京、神奈川など一部の自治体では、未払い治療費に対して補助金を出しているが、そうした自治体の担当者は、厳しい自治体の財政をさらに圧迫すること、また、本来、患者が払わなくてはならない未払い治療費を、まったく関係ない一般の住民からの税金で払うことの道義的な問題を指摘する。また、無保険は患者側にも深刻な影響を与えている。浜松市ではボランティアレベルで、医師がネットワークを組んで定期健診、無料検診などを行っているが、例えば、ガンの疑いがあると診断されても多額のお金を払うことを恐れてなかなか病院に来てくれず、最終的に亡くなったケースもあるという。無保険は患者の健康と自治体の財政に重い負担を強いてくる。

今、医療保険のことだけを話したが、定住化傾向が進み、半数以上が日本に 7 年以上暮らしている。永住化が進むことにより、これから医療だけでなく必ず介護・年金の問題が出てくる。年金については、医療保険とセット加入なので、医療保険に入っていなければ当然年金にも加入していない。高齢化が進めば、医療問題だけでなく、年金・介護の問題も出てくることは、容易に予測できる。これらが、無保険問題の窮状である。

では、何故このような無保険問題が起きているのか、3 つの背景を示したい。

1 つは、事業者の問題の負担逃れである。医療保険は労使折半だが、事業主側は保険料を払うことを嫌がる。仮に働いている方が、いつ風邪をひくかわからないし、いつ重篤な病気になるかわからないから保険に加入したいと言っても、「保険に入るならば雇わない」などと言われて、なかなか加入してもらえない。事業主側の意識の問題がある。間接雇用が約 40%という厚生労働省の調査が

あるが、これはあくまで報告ベースなので、実際には間接雇用がもっと広がっていることは十分予測できる。なぜ、間接雇用にしているかというと、企業 A 社が派遣会社を通じて雇った場合、派遣社員であれば A 社は給与、労働時間の管理の負担から逃れることができる。派遣社員は派遣元から給与、労働時間を管理されるので、原則として A 社は関係ない。給料が安い、残業が多い、休日が欲しい等の様々な不満も A 社にではなく、派遣会社にあげることになるので、事業主としての旨味がある。間接雇用という形は、同じオフィス、工場で働いていても社会保険、並びに労働時間の管理負担から逃れることができるわけである。一方で派遣会社は非常に無保険が多いと言われている。

雇用主の方もあえて「請負」という形にすることがある。請負は基本的にフリーなので、保険加入の義務がない。派遣会社からも守られず、個人ベースで働かざるを得なくなる。保険も自分で加入してください、労働時間も自分で管理してくださいという実態がまかり通っている。派遣の監視を厳しくしていくと、請負にシフトしていってしまうのが現状である。では、行政が請負を厳しく監視をしたらどうか。ある雇用主は「外国に工場を移す」と言っている。コスト競争は非常に厳しく、社会保険料を逃れたいので派遣にする、派遣の監視が厳しくなれば請負としてフリーで契約する。それも厳しくなれば、中国かインドに工場を持っていって治外法権にしてしまおうと話しているほどである。

派遣会社にもっと責任を持たせれば良いのだが、派遣会社も様々で、順法意識が希薄な確信犯的な派遣会社もあるのが実状である。厚生労働者の社会保険事務所は、未加入問題のある企業をまわっているが、幽霊事務所もあるのが実態である。

請負や派遣で更に深刻なのが、契約期間が非常に短期であることである。1、2 ヶ月の期間で会社をどんどん変わっていくので、行政が気付いた時にはすでに違う派遣会社で働いていて、行政が後追いの形になってしまう。非常に巧妙で確信犯的で、派遣会社にとって都合の良い契約で雇っているのが散見される。

事業主の問題は、法律に対する無理解、差別ということもある。労働法の基本では、国籍で外国人と日本人を原則分けていないので、社会保険については正社員の 4 分の 3 以上働いていれば自動的に加入対照となる。何故か、一部の派遣会社、企業には、外国人には日本の法令は適応外という無理解がある。さらに知っていても、どうせ日本語が分からないからいいだろうという安易な考えで差別して加入させないということも多い。

一方で事業主だけの問題ばかりと言い切れないところも複雑である。労働者の意識にも問題があり、社会保険を払うことは自分の手取り給料が減ることになる。若い方の中には、それなら社会保険等に加入しなくてもいい、風邪もひかないし急に困ることはないだろう、という意識がある。事業主と労働者が変な意味での Win Win の関係で保険に加入しないということがある。

そうは言っても、多くの場合は言葉の壁があり、母国に社会保険制度がなく、また社会保険制度が義務とは知らずに日本に来て、加入していないのが問題とも知らずに働かされているケースもある。ここははやはり事業主の方に協力していただかないといけない。

3 点目、無保険が何故おこるかという話ですが、制度上の不備があり課題があるのではないか。4 割が間接雇用といっても、それは任意の報告ベースで、雇用主に報告の義務はない。従って、どこでどういう人が働いているのかは国・自治体ベースで把握できるような法律になっていない。すなわち社会保険に入っているかを立ち入って指導することもできないし、就業状況や社会保険の加入状況を補足するのは非常に難しい大きな問題となっている。これは制度上の課題である。

外国人労働者に対しての受け入れ論議は人口減社会と共に高まるばかりだが、日本の世論も必ずしも賛成しているわけではない。世論調査等では 70%の方が「環境整備が進んでいない」と回答している。とりわけ、社会保障や教育制度が整備が進んでいないと 54%の方の回答にはっきりと出ている。ただ、無保険が外国人労働者だけの問題なのかと言えば、私はまったくそう思ってはいない。

非正社員という問題があり、日本人も含めて、こうした無保険、負担逃れの問題があるのが実状です。

国民生活白書によると、1990 年から 2001 年まで約 10 年間でアルバイト・非正社員が 254 万人も増えている。正社員の増加はたったの 2 万人だけである。雇用者に占める非正社員の割合は 35%である。

何故、非正社員なのかと企業に質問したところ、最大の理由は賃金の節約である。外国人労働者を雇う場合、雇用者がいつも語る本音と同じである。実は社会保険の未加入は外国人問題だけでなく、広く日本社会に深刻な問題としてあると思っている。

これを放置していくと、公正な社会、公正な競争ではなくなる。言い換えれば、市場というのは、社会保険という参加料を払った上で、公正にルールに則って勝負していくべきで、保険料を払っていない企業がそれにより得をし、利益を稼ぐとなれば、払っている企業や労働者は「正直者がバカを見る」という歪んだ構図の社会になってしまうことが危惧される。この問題についてはもっと改善を進めるべきである。

さらに恐いのが、格差社会という言葉があるが、正社員、非正社員、その下に外国人労働者というカテゴリー化がある一部の地域ではすでに顕在化しているようで、階層化社会が長期・固定化する恐れがあるのではないかと取材の中で感じた。何か手を打たなければいけないのだが、手塚先生が説明してくださったように、在留資格の管理の現状を厳重化していく、入り口の段階から厳しくしていくことに尽きるだろうと思っている。

入り口の段階で証拠を掴めるように自治体や国が外国人の在留・就労状況を把握できるシステムにして、そこを端緒に未加入があれば踏み込んでいき、正していくことが必要である。現状では、どこに外国人が住んでいて、どういう外国人が何年働いて、どんな仕事をしているのか掴みづらい状況である。これでは未加入を加入にもっていくのは難しいので、在留資格の現状をチェックできる態勢にしてくのが必要だと思う。例えばドイツでは、データベースを国・自治体で共有しており、雇用主は日本と違い就労実態を国に報告する義務がある。そういうシステムが義務としてあるのは、日本との大きな違いである。

この問題は、日本が国際化し、もっと積極的に外国人を受け入れるかについて、日本が国際社会の一員として有意な位置を占めるかの、まさに試金石になると考えている。外国人を生活者として受け入れる体制が必要である。

尾形：私もほとんど同じ意見で、外国人労働者だけの問題ではなく、日本人にもそういう人達がいるのだとの話は、まったくその通りである。

続いて、経営者の立場から経団連の井上さんに、昨年まとめられました経団連の基本的方針を簡単にお話いただきたい。

井上：簡潔に今までの議論を踏まえたコメントをしたい。経団連がこの問題をはじめて取り上げたのは、それほど古い話ではない。200３年１月、トヨタの奥田会長が日本経団連会長として新ビジョンを出したが、その際、日本は、外国人を活用して、新しい成長の基礎をつくっていこうと提案した。その段階で企業関係者には、1990 年の入管法改正以降の外国人受け入れについて、高度人材は積極的に受け入れるが単純労働者は受け入れない方針等の大きな流れの中で、明らかに矛盾が生じているのではないかという認識があった。したがって、きれい事でこの問題を捉え提言しても、一般にはご理解も、賛同も得られないと考えた。

経団連の提言をまとめるにあたり、我々も現場を見てまわった。労働者派遣法ができ、企業が今後外国人をどう使っていくのかといった話を聞き、また、請負のかたちで外国人をラインにつけている企業からも話を聞いた。

結論は、日本社会にとって外国人の労働は必要ではある、ということである。すでに労働力人口は減っており、総人口も減り始めている中で、人口の埋め合わせとして外国人労働者を受け入れることで良いのではないかという議論もあるが、我々は、日本の経済の構造をよく考えた上で、日本の将来のために、どういう形で外国人に入ってもらうべきかを考えた。

一つはイノベーションである。そのために、ぜひ高度人材は入ってほしい。しかし今の日本の在留資格では相対的に高度人材に厳しい面があるので、日本として魅力的な環境を用意できるよう制度を再設計していただきたい。

もう一つは、日本では基本的に受け入れていないと言われる単純労働者の制度整備である。日系人が入管法改正によって相当程度、入ってきている。日本人の血が流れているという「身分」の下で来日し、事実上その人々が単純労働者として日本の経済・社会の底辺の力となって働いている。その人たちの身分は非常に不安定であり、社会保障や所得税の問題で齟齬がでてきているのを、経団連としても考えなければいけないと提案の中に盛り込んだ。

その具体的な提案のひとつが、新しい就労管理の仕組みである。日本は在留資格制度で入国を管理するが、その後のフォローアップが基本的にほとんどなされない。省庁、自治体との関連において外国人の入国、滞在、就労、家族等の生活、子弟の教育等すべての情報が一元化されていないことに着目し我々はシステムとして公共職業安定所を中心とした外国人の雇用情報の収集一元管理を提案した。「外国人雇用法」というべき法律を作り、企業には外国人関連情報を報告する義務を課す。その情報を、入国管理局や市町村に提供し、また社会保険庁のような年金や医療保険関連の情報を持っているところともつき合わせていくという形である。

企業にとっては、新しい義務を課されるのは規制強化になるが、奥田会長になって 4 年、今の経団連は「規制緩和」という言葉を使ってはいない。「規制改革」ということで必要な規制は新しい時代に合わせて作っていくべきで、外国人雇用に関しても新しい外国人雇用関連情報の報告義務を課すような仕組みをいれるべきではないかということである。これには各方面からいろいろな反対論、賛同、両方の意見があった。端的には、新しい制度を作る際の予算や人員をどうするかが一番大きな問題となる。今、日本では財政再建で公務員の人員削減を図ろうとしている。このような時期に、かなりの数に及ぶ外国人労働者の情報システムを作り、そこに人を配置することが本当にできるのかという現実的な問題がある。財源は、一般財源から求めるのが基本だと思うが、外国人を受け入れ、雇うことでメリットを受けている受益者からそれをどういう形で集めるかが、経団連でも話題になった。基本的には、法人税、法人事業税等、国や地方税として企業が納めている税金の中で済ませてほしいが、実際には、日本国内での外国人の居住、就労が偏った形でおきていることを考えると、やはり地域的にそれぞれの取り組みが必要になってくる。この場合、請負や派遣している企業だけでなく、雇用関係はないがラインにおいて外国人を受け入れている企業にも任意にお金を出してもらう基金制度のようなものがあり得るだろう。2004 年 4 月に出した提言にはそこまでは書かれていないが、内部では相当議論した。自治体ベースで、例えば地方自治法で設けた基金に民間から何らかの資金拠出をする形もあり得る。国税として企業が外国人雇用税を課税したところで、どれだけの問題の解決がなされるのか。やはり受益と負担が明確になる自治体、地域ベースのものが基本となるべきだと思う。

問題は、どうしてもフリーライダー、アウトサイダーが出てくるということである。大企業が請負や派遣を通じて外国人労働を使う場合に、そのようなフリーライダー、アウトサイダーは使わないという基本姿勢が必要である。いくつかの集住都市等の商工会議所ではガイドラインを作成して、健全な派遣、請負業者を使おうとモラルに訴えている。もう少しこれを推し進めて、仮に、この問題に合法的な行動を約束し、基金にも資金を拠出している派遣、請負業者以外は、企業は使わない、といったようなことができれば、受益と負担がより明確になってくると思う。今の基金拠出の件は、経団連の提言には書かれてはいないが、比較的状況の良い都市でモデルケースとして行ってみてほ

しい。それがどれだけ機能するか検証することが必要で、中部地区などの外国人が集住し、経営状態の良い企業も多い都市で行ってみるのが一番現実的だろうと感じている。

尾形：かなり具体的で、大変興味深く聞かせていただいた。皆さんに、労働者に限らず外国人を日本により多く招くアイデアがあれば、アドバイスをお願いしたい。

ヒューマー：外国人労働者を日本に呼び、社会に統合するにはどうすればよいか、短時間ではお話できないが、今日のシンポジウムで多くのアイデアが出たと思う。また、たくさんの良いディスカッションがあった。私が推薦したいのは、日本でも移民に対する一貫性のあるシステムを作ることである。そして外国人が来たら、まずどういう目的かを明確にすること、どのくらい日本に滞在するのか、いつ帰るのかをはっきりさせることが必要である。それと、外国人を日本の人口動態の解決策として見るべきではない。子どもを持つかどうか、それは、それぞれの家庭で話される問題であって、外国人が解決すべき問題ではない。

外国人が日本の企業にとって利益の追求、利益の最適化の道具となるべきではなく、両者にとって Win Win の状況、つまり日本の企業だけが利益を得るのではなく、外国人にもメリットがなくてはならない。外国人だけが負担を負うべきではない。そのためには、外国人が日本社会に統合されるようなシステムが必要である。これが私のアイデアである。

大津：結論から言えば、社会保険、教育、納税などを一元化するような特別立法が必要なると思う。今のように、法律ごとに法務省あるいは厚生労働省という縦割りの状態では、連携が進みにくいのが現状である。統合的な法律の制定を視野に入れるべきだと考える。

井上：企業が日系人を中心とした単純労働者を受け入れている背景にはグローバル競争の激化がある。日本企業に勤めたいと来日した日系人は、当初は 3 年ぐらい働き 2〜300 万円貯金をし、母国で事業を立ち上げるつもりで来た。それが成立したバブル期は問題が生じなかった。しかし、明らかに定住傾向が強くなり、最近では、日系人の方は永住権を取る方も増え、定住を前提とした制度の設計が必要となってきた。短期滞在に関しても、日本の制度は万全にはできていないが、今さら短期で帰国する人々を前提に制度を作っても手遅れである。明らかに外国人受け入れから一歩進み、移民政策に一歩足を踏み入れて、定住前提の制度設計を行うべきである。社会保障、教育、雇用は日本人と同じ立場で、日本で働き生活することをサポートする制度を、国をあげて作ってもらいたい。国が何でもするということではなく、自治体がそれなりの予算措置を講じられる前提となるような法律が作られるべきである。

井口：今日の議論の中でいろいろ提案が出てきたが、まずは自治体レベルで外国人市民に対するケアがしっかりとでき、外国人に、権利を行使し義務を果たしていただける仕組みを作っていくことが、受け入れ拡大の前提であり、その議論が正念場にきている。より技能を持ち、より日本語ができるようになり、努力をすれば日本で早く永住の権利を得られるといったメリットがある仕組みを作っていくことも重要である。しかし、技能、技術を身につけてる努力は本人たちだけではできない。アジアの地域の人材を開発するということに大学や教育機関だけでなく、個々の企業がアジア地域で人材開発の努力をしなければならない。人材は放っておいては養成されない。アジアで人材を開発し、アジア諸国に感謝してもらえるような状態になれば、日本に来て住みたいという人材も増えてくるだろうと期待している。

尾形：会場からの意見や提案、質問を聞きたい。

フロア：井口先生が示されている外国人労働者の表を見ると、技能実習生が非常に増大している。他のカテゴリー分野と比べると 20 倍で、実際はそれ以上だと思う。データの集約システムが必要だ

と言うことだが、現状でも、例えば実習生の場合、どの企業にどの国の労働者がいるかは、すでに把握されているのではないかと思う。しかしながら、実習生が働いている現場では、無保険や労働基準が守られていないという問題がある。実習生にとっては、非常に深刻な問題である。新しいシステムも大切だが、現状持っているシステムで、やれることから手をつけていくことも大切かと思うが、その点についての意見を伺いたい。

井口：技能実習の現状については、国際研修協力機構という団体がこの制度全体を運営しており、データなどはそこで把握されている。しかし、これはローテーション型のシステムである。中国から来る人はアフターファイブ、仕事以外の時間も失踪しないように厳しく管理されている。いろいろな状況があったので、家族も連れて来られない。今こういう人たちについて、最大 3 年を 5 年にして、再研修して欲しいという提案が出てきているが、最近は既婚者も多くなり、単純に制度を延長するやり方は国際的スタンダードから見ても無理ではないか、しかも研修制度の場合、自分で企業を選ぶことはできない。真の意味でこれらの人は、我が国で労働者として自立していくわけでなく、労働条件が悪ければ自分で企業を変えられるのでなければ、本当の意味での権利は守れない。技能実習生の適正化という一方で、さらに長く滞在したいか、技能実習を終了した方に、正規の就労機会をどういう形で作るのか、そのための在留資格が構想できるのかどうかの議論に広げなければいけないと私は考えている。

フロア：このシンポジウムは日本がどうやって外国人に対応していくべきかの諸問題について非常に多くのことを教えてくれた。全体像を把握するために、日本で働いている在留外国人に対し労働条件の問題等を聞いていくことはされるのか。

尾形：研修生、不法就労者、合法的日系人労働者にはアンケートやインタビューをしてきた。彼らを雇った悪者扱いされる派遣業者や、彼らと一緒に働いた日本人達についても聞いてみた。いろいろ問題はあるが、実際には両者とも概ね評判が良い。それほど嫌われているわけではないし、悪質な人もそう多くはない。中小・零細企業で働いている人たちも、悪質な社長の下で働いているとは、思っていない。現場からの意見が一番大事だと思う。日本にいると気兼ねもあり、本音を言えないだろうと、私は帰国した人たちにもインタビューをしたが、同じ答えであった。それは、どうしてなのか。一番大きな問題は「私の国の経営者よりは良い」ということであった。違法就労であれ合法であれ、彼らを雇った日本人経営者と一緒に働いた労働者の名誉のために言うが、彼らは高く評価されていた。

もう一言、心配しているのは最近の外国人犯罪である。外国人の雇用や問題に大きな逆風となっている。事件が起きると、それが外国人、外国人労働者、外国人不法就労者という形で、犯罪イコール外国人労働者という見方にシフトされていき、実際それが留学生まで広がっていく風潮が広まっている。せっかく高い評価を与えていた日本人に対するイメージが、マイナスになっていると危惧している。

総　括

手塚 和彰
千葉大学大学院専門法務研究科教授

このシンポジウムは、このシリーズとしては 2 回目である。おそらくこのフロアにいる皆さま方も含めて、思いは同じかと思う。日本はもっと人についてドアを開くことが必要である。とりわけアジアの国々からは、多くの優秀な人を招きたいのが私共の思いである。そして、アジアから来日し働く人や、遠いブラジルやペルーから来日した日系人たちが、日本にずっと住むことを、当然前提にしなくてはならない。

すでに 20 年間の経験があるが、入管法改正以来こんなことすらできていないのかということが多い。パネラーの方から、いまさらということが起きているのが実状だという、多くのお話をいただいた。

私共は今回のシンポジウムをひとつのスタートとして、国や国民の皆様方、自治体、企業、ボランティアの皆様その他の方々と、日本の中で外国人であれ日本人であれ、一緒に住み、考えていかなければいけないと思う。

世界の趨勢から見ると、英米諸国、特に米国大陸諸国は実に何でもありである。外国人、男女に関わらず、そこには「フェアコンペティション－公正な競争」があって、公平かつ公正でなければならないという真理がある。他方、ご指摘をいただいたように、日本は曲がり角にいると思う。つまり、同じ仕事をしていてもパートタイマーなら半分の給料で良いのか、あるいは派遣労働者なら優秀な方でも給料は 3 分の 1 で良いのか、といった問題をどう考えるべきなのか。私は、日本人同士、日本を含めたアジア諸国、あるいは世界の中で公平で公正な競争ができない限り、日本は 21 世紀には没落していくのではないかと危惧している。

中国は日本の 10 倍、13 億の人口を持っている。その内の 1 割（日本の人口と同じ数）が非常に優秀な人々であり、ミドルクラスであり、教育を受け、日本や欧米諸国に追いつこうという状況にある現在、日本は日本の中だけで留まっていて良いのか、日本人同士の馴れ合いで良いのか、公平な競争がないのが一番問題だと思う。規制緩和は、緩和すればするほど、それなりに公平、公正な基準をすべての人が守らなければならない。そのことができていないのが日本の現状だと痛感させられた。

第二に、ドイツは最初から平等である。例えば BMW の工場では 50%が外国人だが、労働協約の賃金は本当に平等に適応されている。日本は、中小企業は零細だから賃金は低くてもいい、大企業でも景気の悪い所は賃金を低くしてもいいということで良いのだろうか。ドイツや米国ではフェアコンペティションで勝てない企業は潰れてもいいのである。米国では大企業が、たくさん潰れている。日本の本当の姿を作り出すためにも、日本は考える時期にきていると思う。

そして、心の問題がある。心と心のつながりができていない。日本の中にいろいろな国の方がいらして、東京に集まった方が自分の出身地を話すように、例えば中国、韓国、タイの出身の方が日本で活躍し、日本のためになってくれる姿が 21 世紀にできるだろうか。米国は、移民で成り立っている国であり、優秀な移民はフェアコンペティションの中でステップアップしていくことができた国である。にもかかわらず、米国もヨーロッパ諸国も心の問題が大きくなってきていることを痛感している。従って、今回のシンポジウムはこれらを含めて、外国の方たちが日本に住み、一緒に生活していくための前提条件を、皆様と一同に会して議論をした。

最後に申し上げたいのは、国の責務として統一的な意志がなく、省庁の対応もばらばらであるということである。政府内でこの問題を総合的に検討し、基本的方針を作成するために省庁の横断的体制を作るよう河野副大臣はじめ先生方が、がんばってくださる方向にようやく向かいつつある。私共のこのシンポジウムを、一つのアピールの場としたい。

どうも今日はお忙しいところ丸 1 日お時間を使って、この国連大学のシンポジウムに参加されたみなさんに満足していただけなかったこともあるかと思いますが、どうも長時間ご清聴ありがとうございました。

閉会の辞

谷崎　泰明
外務省領事局長

本日のシンポジウムの共同主催者を代表しまして、一言ご挨拶させていただきたいと思います。ただいま手塚先生から総括がありましたので、私共は主催者が意図していたことと、今回ご議論いただいたことについて、簡単な評価をさせていただきます。

外務省は今回のシンポジウムを行うに際し、2 つ狙いがありました。

第 1 点は、外国人を日本社会の中にどのように受け入れていくのかという基本的な考え方について、必ずしもまだ日本の中にコンセンサスがないと感じたので、この点についてご議論いただきたいと思ったわけです。

第 2 点は、受け入れを行っていくならば、外国人を日本社会に統合していくための課題、それに伴う対応策はいかなるものかについて、特にヨーロッパにおける経験をお聞きしたいと考えたわけです。

ここにおられる皆さんも私と共通の認識を持っていただけたと思いますが、このような目的は今日、十分に達成できたと思っています。これも参加していただいた方々のご尽力と御礼申し上げます。

特に第一のテーマについては、いろいろな角度から議論があり、代表的言葉として「If」ではなく「How」の問題であるとのコメントは、かなり重い言葉であると思います。この点を踏まえた上で我々の政策に反映させていきたいと思っています。

第二点のインテグレート（統合）する上での課題は、浜松市長他から、現場での問題について極めて具体的な指摘がありました。正直申し上げて、我々政府の一員として耳の痛い問題ですが、それが現実だと思います。この問題にどのように取り組むかについては、ご参加の方々から政府としての役割、戦略、政策を早急に固めて欲しいという意見が強かったと思います。これについて外務省ではすでに審議会等で議論していますが、より包括的と思われますが河野副大臣のリーダーシップの下に法務省が取り組んでおり、近々ご提案がまとまるようです。これは 1 つの役所、省庁でできることではありませんので、政府一体となって取り組むことになる中で、外務省も積極的に参加していきたいと思います。

問題点の指摘という点では、今回のシンポジウムは十分目的を達成したと思います。包括的には難しいとは思いますが、何らかのアクションをステップバイステップで取っていくのが必要だと思います。ぜひ次回、来年もこのシンポジウムを続けさせていただき、その中で指摘された具体的な問題点について、一つでもより具体的な回答ができるようにしていきたいと思っています。

最後になりましたが、ご多忙中のところ、ドイツからは前連邦議会議長のジュースムートさん、バイエルン州のヒューマー局長におこしいただきました。共同主催としてマッキンレー事務局長他 IOM の方々に大変お世話になりました。この場を借りて御礼申し上げたいと思います。さらに、終日ご参加いただいた河野副大臣には改めて御礼申し上げます。報告者の方々のお名前は省略させていただきますが、本当に有意義な問題点の鋭い指摘をいただきありがとうございました。そして最後に、丸 1 日熱心に我々の議論を聞いていただいた聴衆の皆様に改めて御礼申し上げます。ありがとうございました。

附録：当日配布資料

配布資料一覧

海外招待者プレゼンテーション

リタ・ジュースムート
ブランディーヌ・クリーゲル（当日欠席）

総務省資料

国内報告者プレゼンテーション

安居　祥作
手塚　和彰
井口　泰

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」
―外国人の日本社会への統合に向けての模索―

リタ・ジュースムート
元ドイツ連邦議会議長

序論

ドイツと欧州において多様化社会は既に現実のものとなっている。

日本とドイツでは外国人人口の占める割合が異なっている。しかし、両国と欧州が直面している問題には共通点が認められる。鍵を握っている要因には、少子高齢化の進行、高度人材の不足、国境を越えた急速なモノと資本の移転、企業製造部門のアウトソーシング、国際的犯罪組織やテロの脅威、一体感のある平和な多様化社会（統合）を達成するための課題、が挙げられる。

先進国に共通の課題―人口構成の変化

日本とドイツでは同様の人口構成の変化が進行しており、移住に関する現行法制度の見直しが必要となっている。高齢化社会の課題は、公平な世代間の負担を保ち、労働市場の活力を確保することにある。出生率が低がると同時に平均寿命が伸びる影響で、人口減少と高齢化が進行する。扶養人口の比率も大きく変化し、労働人口は劇的に減少する。

このような変化は、経済の安定と成長、社会保障水準の維持、技術革新の潜在力、国際的競争力に影響を与える。その一方で、労働市場の構造改革を進め、生涯学習を普及し、高齢者と女性の労働市場への参加を推進しなければならない。

同時に移民の受け入れにより人口減少に歯止めを掛けることも必要となる。国連の報告書は、日本が現在の人口と労働力を維持するためには年間 60 万人の移民を受け入れることが必要だと指摘している。このような共通の問題に直面しているにも関わらず、日本とドイツは移民受け入れ枠の導入には消極的である。

移住と社会的統合問題への取り組みの変化

今日の国際情勢下において、各国の移民政策は規制色を強めている。テロの脅威と移民による犯罪の影響で、テロと移住の関連性に関する関心が高まっているが、その脅威の実態は誇張されたものである。その結果として、各国政府は、国境警備の強化、大規模な不法移民の送還、入国審査の厳格化を実施している。

ドイツの社会的統合関連法：長いプロセスを経た変化

2000 年から 2001 年まで、私はドイツの移民法の改革に関する政府諮問委員会の委員長を務め、2005 年に新移民法が最終的に成立した。数十年もかかってやっと成立した 2005 年新移民法の特徴は、移民の社会的統合と統合コースに関する国の規則が定められたことにある。統合コースではドイツ語教育だけでなく、ドイツの文化、法制度、ドイツ社会の価値観などが教えられる。この新法の下では、新規の移民と定住外国人全員が統合コースに参加する資格（または義務）を有する。統合コースへの参加率は高い。

国際的基準：国際的移住問題に関する世界委員会の提言

国際的なレベルでは、私自身が委員を務めた国際的移住問題に関する世界委員会（GCIM）が、2005 年 10 月、コフィー·アナン国連事務総長に報告書「相互に結びついた世界における移住：新たな行動への指針」を提出した。同委員会が提言した移住における共通国際基準には以下のものが含まれている。「移民と受入国の市民は、お互いの法的な義務を尊重し、文化的多様性を受け入れ、同時に社会的な一体感を保つような適応と統合の相互的プロセスから恩恵を受けなければならない。移民の統合プロセスは、地方と中央政府、雇用主と市民社会の構成員によって積極的に推進され、あらゆる差別の廃止と両性の平等という原則に立脚することが必要となる。また、このプロセスには国際的な移住問題に関するメディアや政治を含めた社会全体の論議が不可欠である。」

また、同委員会は移民の受け入れ国が守らなければならない基準を次の様に定めている。

- 国家が有する移民の待遇に関する独自の政策決定権を認める一方で、全ての移民は基本的人権を行使し、最低労働基準による保護を受けなければならない。
- 在留許可を有する定住移民の社会的統合を実現しなければならない。統合プロセスは、社会的多様性と一体性を尊重し、移民集団の疎外を防ぐことを目指す。
- 地方と中央政府、雇用主と市民社会の構成員は移民との協力関係によって統合プロセスを推進する。
- 世論に影響力を持つ個人と団体は、国際的移住問題に関して客観的で責任のある発言をする義務を持つ。

社会的統合の可能性と課題

今日ほとんどの社会において文化的多様性が浸透しており、「単一民族国家」という観念は時代遅れになっている。文化的多様性における課題は、受け入れ国の社会的一体性を維持することにある。移民がテロや暴力事件に関わっているとか、公共の財産、サービス、雇用において自国民に脅威を与えているという見方が広まるとき、移民に対する疑惑や憤りが社会全体に拡散する。

社会的統合とは何か？その成功を妨げる要因とは？

国連人口部の調査によれば、社会的統合の成否は、受け入れ国の使用言語の習得、十分な収入を伴う就職口の獲得、社会的、政治的発言権、利用可能な公共サービスの有無、といった条件に大きく左右される。多くの移民受け入れ国においては既に、就職、住居、言語習得の支援、公民教育の提供による移民の社会的統合推進事業の向上と適切な財政措置が講じられている。学校教育制度や市民権取得に関する規則も、移民の統合を推進するという目的に合わせて見直しが進められている。

移民が社会的に困難な状況に置かれている場合、労働市場における差別や疎外、住居、教育、医療サービスにおける差別、人種差別、十分な言語習得の機会が与えられているかといった問題点を検証することが必要になる。

結論

移民の統合推進に対する社会的投資の増大は、近年における前向きな政策的変化の現れである。この傾向が、文化的多様性を認めない同化に終わってはならない。受け入れ国の社会は、移民が果たすプラスの役割を認め、支持することを求められている。

Symposium on
"How should Japan respond to the issues of foreigners? Towards the integration of foreigners into Japanese society"

Prof. Dr. Rita SUESSMUTH
Former President of the German Federal Parliament

Introduction

Diversity is already a reality in Germany and Europe.

While the percent of foreign population differs between Japan and Germany, I recognize similar challenges in both countries as well as in Europe. The key concepts are demographic development implying aging and shrinking of our societies, lack of skilled and highly skilled experts, rapid transnational transfers of goods and capital, outsourcing of corporate production departments, security threats by international organized crime and terrorism, and finally the challenge of a peaceful, cohesive and diverse society - integration.

Common Challenges of Industrialized Countries: Demographic Trends

Demographic developments are similar in Germany and Japan and require a rethinking of current immigration legislation. The "greying" of our societies challenges generational fairness and requirements for a functioning labor market.

Decreasing fertility rates combined with increased age expectancy result in both population decrease and aging. The dependency rate is also expected to change significantly. The size of the workforce is thus dramatically decreasing.

These factors will impact on economic stability, growth, maintenance of welfare standards, innovative potential and international competitiveness.

So, on the one hand, we are challenged to restructure the labor market and to increase efforts for lifelong learning and to promote a so-called "active aging". Also women's participation in the labor market will have to be promoted.

On the other hand, we will have to continue to rely on immigration as a factor slowing down the population decrease. As an example, a UN report claimed Japan would need to bring in around 600,000 immigrants per year in order to sustain its population and workforce.

Notwithstanding these challenges, our countries are somewhat reluctant to accept immigration quotas.

Recent Shift in the Approach to Migration and Integration

A different common challenge that our countries have to deal with favors restrictive migration policies. Terrorist threats and crimes committed by migrants raised awareness of, but also conveyed an exaggerated connection between, migration and terrorism. Investment in border security, more aggressive repatriation policies, large border control forces and more rigorous entry evaluations have resulted in most destination countries.

The German Integration Legislation: a Long Process and Due Changes

In 2000 - 2001, I presided over an independent commission in Germany to reform national migration legislation. New migration legislation was finally passed in 2005.

What is new about the 2005 legislation after decades of delay is the creation of national regulation of integration and integration courses. These integration courses include not only language courses but also culture, legislation and values of the German society. According to this new legislation, all newcomers and all resident foreigners are entitled and in some cases obliged to participate. The integration courses are well attended.

International Standards: the EU and the Recommendations of the GCIM

On the international level, the Global Commission on International Migration (GCIM), of which I was a member, submitted its report "Migration in an Interconnected World: New Directions for Action" to UN Secretary General Kofi Annan in October 2005 (www.gcim.org). The GCIM recommended certain common international standards in the area of integration, among them:

"Migrants and citizens of destination countries should respect their legal obligations and benefit from a mutual process of adaptation and integration that accommodates cultural diversity and fosters social cohesion. The integration process should be actively supported by local and national authorities, employers and members of civil society, and should be based on a commitment to non-discrimination and gender equity. It should also be informed by an objective public, political and media discourse on international migration."

The GCIM also defined certain standards that should be ensured in any country of destination as follows:

- While recognizing the right of states to determine their own policies in relation to the situation of migrants in society, all migrants must be able to exercise their fundamental human rights and benefit from minimum labor standards.
- Authorized and long-term migrants should be fully integrated in society. The integration process should value social diversity, foster social cohesion and avert the marginalization of migrant communities.
- Local and national authorities, employers and members of civil society should work in active partnership with migrants and their associations to promote the integration process.
- Those individuals and organizations that have an influence on public opinion must address the issue of international migration in an objective and responsible manner.

Chances and Challenges of Integration

Most societies today are multicultural, and the idea of a homogenous nation-state is more outdated than ever.

The main challenge of diversity lies in the maintenance of social cohesion in the host countries. Suspicion or even resentment towards migrants mainly prevails when migration and migrants are viewed as linked with terrorism and violence or when the migrants' presence are regarded as competing for public goods, services and jobs.

What is Integration and what may hamper its Success?

A study prepared by the UN Population Division concluded that integration of migrants in host societies depends primarily on their command of the national language, ability to find reasonably paid work, legal status, participation in civil and political life, as well as access to social services. Many major countries of destination are already trying to improve and adequately fund programs that foster societal integration by providing immigrants with more equal opportunities through labor market programs, housing programs, linguistic competency programs and civic education programs. School systems and citizenship regulations have also been adapted to increase the level of integration.

In the case that migrants are in disadvantaged positions in these categories, one needs to raise questions on inequality, exclusion and discrimination in the labor market, unequal access to housing, education and health care, xenophobia, racism and limited possibilities to acquire language proficiencies.

Conclusion

Increased investment in integration of immigrants is a very positive effect of recent policy changes; however, this should not simply result in mere assimilation where there is no room for cultural diversity.
The native population of the host country needs to be supportive and acknowledge the positive contribution immigrants make to the society.

（当日は都合により欠席。資料のみ配布）

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」
―外国人の日本社会への統合に向けての模索―

ブランディーヌ・クリーゲル
フランス共和国大統領特別補佐官及び社会統合に関する高等審議会会長

フランスにおける移民と社会的統合

ジャック・シラク氏がフランス大統領に再選されて以来、移民・統合政策はフランス政府の優先課題の一つとなった。この政策は、移民に対する政策と統合政策改革に対する政策の二つの分野にまたがっている。

1. 移民政策

移民政策はこれまで、第一に移民法（2003 年 11 月 27 日）と第二に難民法(2003 年 12 月 23 日)の二つの法律に明文化されてきた。統合に関する行政手段は、これらの法律から再編成されたものである。受け入れ機関の設立、個別に機能していた管理組織の合併など、新たな受け入れ基盤が作られた。こうした機関は、通常 21 万人にも上るフランス入国者に対し、受け入れ統合契約を承認・付与する権限を持っている。フランス国立統計経済研究所（INSEE）は、移民人口に関する調査を出版した。

移民は 1999 年時点で、フランス主要都市圏人口の 7.4%を占めている。移民の中で女性が占める割合は、1946 年時点で 45%だったが、現在は半分を占めている。第一回の分析では、2004 年にフランス主要都市圏に住む 18 歳以上の移民は 450 万人を数え、同年代人口の 9.6%を占めていることを示した。2004 年、女性は移民の 50.3%となっている。出身地の多様化は進んでおり、ヨーロッパ諸国から来る移民の割合は低下している（1999 年は 46%、2004 年は 41%）。逆にアジアから来る移民は増加している（アジア大陸出身の同年代の移民は 1999 年が 12%、2004 年は 14%）。アフリカからの移民も同様に増加している（1999 年は 39%、2004 年は 42%）。しかし移民は他の人々より、失業の影響のあおりを受けることが多い。ほとんどの場合、彼らは特に熟練を要さない職業(労働者・従業員)に就いている。工業や建設業企業における移民人口の過剰は緩和されつつある。

フランス国外出身の両親を持つ、フランス国内生まれの 30 歳から 59 歳の労働者のうち、父親が労働者階級に属している移民人口は 63%である一方、フランス国内で生まれた両親を持つ労働者では、この割合は 37%になっている。しかし社会的な出自を前提として考えた場合、社会階級の底辺にいる人々は社会的流動性が強いため、移民の子どもたちはフランスで生まれた非移民系の人々の子どもたちに比べれば、明るい将来が待っているといえる。

移民政策に見られる第二の新しい点は、フランスに順応できるよう移民に提供されている研修である。フランソワ・フィヨンが相互責任の理念に基づき構築した、受け入れ統合契約制度は素晴らしい発明である。同制度では、政府が第一に語学研修、第二に市民教育、第三に社会生活に関するフォローアップを提供することを約束する一方、移民はその引き換えとしてフランスの法律を遵守することを約束することになっている。

第三の新しい点は、基本的権利の重視である。下記 3 点が基本的権利と関係している。

1) 契約を各移民個人に付与する（これは女性など不平等な立場に置かれやすい全ての人々にとって非常に重要な点である）。

2) 人権、市民権、社会権の学習を重視した市民教育。

3) 特に帰化手続きの準備ガイドラインで男女の平等を強調。社会統合に関する高等審議会は、研修要領と市民用パンフレットの執筆など、市民教育の実施に直接携わっている。

内務大臣のプロジェクト

ごく最近、内務大臣は、不法移民の取締りとあらゆる形態の移民の管理を、家族再会や労働、学習、難民、不法労働者の問題を取り扱う関係省庁対策委員会にて行うとし、その実施に必要となる措置の提案を行なった。同大臣の提案は、下記の通りいくつかの措置を組み合わせている。

1. すでに実施されている対策や公表された提案を、精力的に幅広く結集する（ヨーロッパ諸国の協力による国境までの同行付き送還、関係省庁間の業務の合理化、統計調査）

2. 省庁間の連携を新たに確立する（自治体と在外領事間の会議、省庁内研修セミナー、共通窓口での試験的なビザ・在住許可証発行）

3. 本プロジェクトでは新構想「好ましくない移民から好ましい移民への移行」が提示され、その目的は下記の通り明確に示されている

   a) 移民の流れを統制すること
   b) 以前のような人口動態による移民数よりも、労働目的の移民数の割合を増大させること

2. 統合政策

(1) 宗教問題と女性の権利の問題

宗教問題

2002 年に在仏イスラム教評議会が設立されたことに伴い原理主義への対策を講じる必要性が生じたことで、フランス世論と政府は、いかにして男女の同権を最重要課題としながら、人権擁護と同時に道徳と信仰の自由を実現するかという問題に直面した。フランス全土を巻き込む大論議となった聖俗分離の問題を検討するため、フランス大統領はベルナルド・シュタージ氏を代表とする委員会を設置した。反個人主義的な思想との対決姿勢を示した同委員会の報告書は、大多数のフランス人の支持を得て、一大議論も終結を迎えた。

この委員会の報告内容から、数多くの結果が生まれている。学校内でのあからさまな「宗教上の象徴的表現」を禁止する法律制定に対する障害が取り除かれたのである。この法律は必ずしも諸外国の理解を得られていないが、フランス特有の「公共空間の中立性」が再度確立されたことを意味する。この法律は、「国家の公的領域は平和に共存するための場所であり、宗教的には中立である」ということを提示しただけでなく、議論の火をも消しとめるといった、現実的な結果をもたらした。また、386 名の議員が同法律の通過に賛成したのに対し、反対は 36 名しかいなかった点は特筆に価する。94 年から 95 年にかけて、正式に登録された事例は 3000 件あった。2005 年には法律遵守を拒否したとして、47 名の少女が退学処分を受けている。

社会統合に関する高等審議会が取り組んでいる二つ目の問題は、移民女性の権利である。同高等審議会は、政府が女性の権利が守られていない国と二国間協定を締結していることについて非難すると同時に、女性の居住権を最大限に優先し、強制的結婚や一夫多妻制など、女性の権利のあらゆ

る侵害に対する罰則を実施することを求めた。この政策により、特にモロッコとの二国間協力が生まれただけでなく、移民女性の権利を向上することを目的とした法律が制定されることとなった。

(2) 社会政策

統合政策は、ジャンルイ・ボルロー大臣が提唱した社会的連帯の促進計画によって堅調に引き継がれ、従来放置されてきた都市郊外の宿泊施設、設備、雇用、教育に対して再投資を行うための財源が確保されるようになった。

フランス大統領は欧州委員会の方針にのっとり、反差別・平等促進対策本部（HALDE）を設立。巨額の予算と大きな自治権を与えられたこの機関の目的は、出身、年齢、健康、性別、性的志向に対するあらゆる差別への不服申立てを審理することにある。

新たに再設立された社会統合に関する高等審議会がその基盤を広げ、役割が多様化されると、ボルロー大臣は国立移住史料センターと統合問題を取り扱う関係省庁間委員会を創立。現在、移民問題を取り扱う省庁間委員会の創立に尽力している。

加えて、遠隔地出身者の成功を称え啓蒙することを目的とした活動が数多く立ち上げられ、公的な機関によって支援を受けている。そうした成功者には郊外に住む有能な人材もおり、成功者への表彰や、遠隔地出身のフランス人による公開討論会などが行われている。

これまで、フランスでは各政党が、統合政策の原則を積極的差別是正措置（ポジティブ・ディスクリミネーション）の考えに基づくべきか、それとも積極的改善措置（ポジティブ・アクション）の考えに基づくべきか、二大論争を繰り広げてきている。

積極的改善措置の支持者は、フランス大統領と首相の支援を受け、移民の統合への意欲を前提に、地域毎の社会経済的格差の改善措置を組み合わせ、機会の平等を構築することを目指している。

このような取り組みはまだ全てが完了したわけではなく不確定の部分も残されているが、フランスにおける統合政策を作り上げることに寄与したものであり、他のヨーロッパ諸国にとっても有益なものとなるであろう。

Symposium on
"How should Japan respond to the issues of foreigners? Towards the integration of foreigners into Japanese society"

Prof. Blandine KRIEGEL
Representative to the President, Chairwoman of the High Council for Integration
French Republic

IMMIGRATION AND INTEGRATION IN FRANCE

Since the reelection of the President of the Republic, Mr. Jacques Chirac, the immigration and integration policy became one of the French Government's priority. Mr. Jacques Chirac's speech in Troyes in October 2002 and Mr. Raffarin's speech for the setting up of the High Council on Integration in October 2002, gave the starting signals and its political guidelines. This policy was implemented on the two pillars of generosity (reception and positive mobilization -affirmative action-) and firmness (security and return to the French Republic's principles such as human rights, social contract, social cohesion, equal opportunities) in total accordance with European Union's programmes.

This policy was spread in two fields: a policy towards immigration and a policy of integration policy reform.

1. The immigration policy

Philosopher Artistotle said that beginning is half of everything. Integration policy starts with immigration policy. However, as the Revenue Court so rightly noted in a report of December 2004 on immigration and integration, no thought resulting in a deliberate policy regarding immigration had been really given during the last three decades. Immigrants arrived on our soil but were received without being welcomed, controlled or trained. And migratory flows were considered by the various administrations just in a dispersed way. During a long time the French society believed that she had to deal with a labour immigration whereas a demographic immigration had already settled down. This situation has changed since then. From now on, immigration is welcomed, framed and known. Immigration policy was translated into 2 law still now : 1- The Immigration Law (27.11.2003) and 2-The Asylum Law (23.12.2003). Integration administrative tools were reorganized from these laws. A reception agency was created and merged formerly separate administrations (the International Organization for Migration and the Social Service for Assistance to Migrants) and implemented new reception platforms. They have authority to offer the 210.000 persons who usually arrive in France the signing of a reception and integration contract. The French National Institute for Statistics and Economic Studies (INSEE) published a survey on the stock of immigrants. The share of immigrants within the population remains steady since 1975 but immigration changed a lot: entries for family reasons have increased, an increasing number of women are entering and immigrants come from more and more remote countries. They represent 7.4% of the whole population living in metropolitan France in 1999. Women represent half of the immigrants living in France for 45% in 1946. The first analysises show that 4.5 millions of immigrants in 2004 aged 18 years or more live in metropolitan France, that is to say 9.6% of the same age population. In 2004, women represent 50.3% of the immigrants. Diversification of the geographical origins is going on: the share of immigrants coming from European countries is dropping (41% in 2004, 46% in 1999). Conversely, immigration from Asia is increasing (14% of the immigrants of age come from this continent,

for 12% in 1999). Immigrants from Africa too (42% in 2004 for 39% in 1999). But immigrants are more affected by unemployment. Most often they hold particularly unskilled labour positions (workers or employees). Their overrepresentation within the industry and construction companies is easing. People born in France of two immigrant parents represent 5% of the 66 years or less. We find more immigrants in border zones and urbanized or industrial areas, that is to say in the region Ile de France and the French eastern and southern regions. They are twice more numerous in 1999 than the other population living in Paris suburbs (35% for 15%). From 1990 to 1999, the share of immigrants increased in the region Ile de France but in the western regions too where they were not very present. Conversely, this share decreased in the old regions where immigrants are more often tenants or get housing allowances.

But the same survey makes no secret of some very clear points. 63% of the working men aged from 30 to 59, born in France and whose both parents were born abroad, have a working-class father, for 37% among those whose parents were born in France. However, given the social origin, descendants of migrants have a brighter social future than descendants of other people born in France, because social mobility is stronger at the bottom of the social class scale. In particular, the working-class share clearly declined among children of immigrants but remained steady among people whose both parents were born in France.

The second new thing is training which allows a framing. This reception and integration contract launched by François Fillon and based on a reciprocal commitment is a great innovation. The State commits itself to offer 1- a linguistic training, 2- a civic training and 3- a social follow-up, but immigrants commit themselves to respect the laws of the Republic in return.

The third new thing is the dimension of the basic rights. These rights are affected in 3 ways:

1) The contract is offered to each immigrant on an individual basis (this is very important for women and all the subjugated people).
2) Civic training values learning of human rights, civic rights and social rights.
3) Emphasis is laid on equality among men and women particularly in the preparatory guideline for naturalization. The High Council on Integration directly took part in the implementation of civic training by writing the training's mission statement and a civic booklet.

A Research Institute on Immigration and Integration Statistics was set up within the High Council on Integration, allowing:

1. to answer the European Commission's yearly questionnaire on migratory flows,
2. to publish in 2003 and for the first time a report on the legal immigration's migratory flows which became unquestionable,
3. to take part to the report written by the Ministry of the Interior adressed to the Parliament on yearly migratory flows.

In this Statistics Research Institute, all the administrations collecting data on migratory flows and all the main demographic institutes are represented in a scientific council headed by Mrs Hélène Carrère d'Encausse, permanent secretary of the Académie Française.

This Research Institute gave a completely reliable estimation of legal immigration which amounted to 173.000 immigrants in 2003 and 217.000 residence permits were issued in 2004. These reliable figures on immigration enabled us to better define more delicate data on immigration due to 50.000 asylum seekings per year, 65.000 in 2002, and on illegal immigration on which the Minister of the Interior, Dominique de Villepin, presented a project.

The Minister of the Interior's project

Just recently, in a message to the Council of Ministers, the Minister of the Interior proposed some steps to implement a Police for illegal immigration and the control of all the forms of immigration by an interministerial committee (family reunification, work, studies, asylum, illegal workers). The Minister of the Interior proposed a combination of several actions:

1. To orchestrate vigorously a range of already engaged means or already announced proposals (escorting back to the border in partnership with Europe, rationalization of the interdepartmental action, statistical surveys). The main virtue of this project is to communicate a lot and clearly on the steps to be taken.
2. To set up new interministerial coordinations (prefectoral and consular conferences, in-house training seminars, experimentation of a single counter for visa and residence permit).
3. The project offers a new concept : to pass from an undesired immigration to a desired immigration whose clearly expressed double objective is:

   a) to control migratory flows
   b) to give back to labour immigration a dominant share compared to demographic immigration.

Thanks to this important endeavour, immigration is now known, welcomed, and controlled.

2. The integration policy.

Several points of the integration policy were chronologically broached through questions of society, institutional questions and symbolic questions.

(1) The religious issue and the issue of women's rights.

They appeared as totally linked with the emergence of the march of women from the suburbs.

The religious issue.

The setting up of the French Council of the Muslim Worship in 2002 and the necessity to fight against fundamentalism raised for the French public opinion and its Government the question of knowing how to bring the freedom of conscience and worship together with the human rights, with the equality between men and women ranking among the most important ones. A big national debate occurred in France on the occasion of the reflection on secularity instituted by the President of the Republic and chaired by the Mediator of the Republic, Mr. Bernard Stasi. The report of the Stasi Commission strongly influenced by the willingness to refuse communitarianism cleared a path which obtained the approbation of the majority in France.

This reflection of the commission started with the march of women from the suburbs and the rediscovery of the French secularity. The national self-examination began by the Stasi Commission led us to give a backward glance to our History. How in the past did we overcome the religious conflicts, particularly the wars of religion which destroyed Europe? Our neighbours from Holland and England found their way out to the wars of religion by proclaiming both the human rights, among which the freedom of conscience, and the recognition of the minority rights. This very important way, which allowed the development of doctrines relating to individual freedom in Europe and made the French philosophers of the Age of Enlightenment consider England like the land of freedom, was not exactly the path followed by France. With Henry IV and the declaration of State neutrality in the access to public offices determined by the Edict of Nantes, we succeeded in getting out of the wars of religion thanks to the political support of

moderate parties from all the Catholic and Protestant religious factions. This path enabled personalities from religious minorities such as Sully and Necker to accede to the most distinguished public offices.

The reflection of the Stasi Commission resulted in a number of consequences. It cleared the way to the law on prohibition of conspicuous religious signs in schools which had not been always well understood abroad but enabled to reassert the neutrality of the public space, peculiar to France. The law has obviously a doctrinal impact by stating that the public national community is a place of peaceful coexistence, neutral as far as religion is concerned, but it also has a practical impact since it extinguished the fire. It is necessary to remind that 386 Parliament members passed the law against 36. In 94-95, there were 3000 cases officially registred. In 2005, 47 young girls were excluded for refusing to respect the law.

A second question tackled by means of an opinion asked to the High Council on Integration (HCI) was about the rights of women from immigration. Within the scope of this opinion it gave, the High Council on Integration denounced the bilateral agreements we had with countries very less demanding on the matter of women's rights in order to ask for the enforcement of the most in favour of women right to residence and the punishment of forced marriage, polygamy and any violation of women's rights. This policy gave birth to co-development relationships in particular with Marocco, but also to several laws and bills aiming at transforming the situation of the rights of women from immigration.

(2) The social policy.

The social impact of the integration policy was strongly taken over by the plan of social cohesion proposed by Jean Louis Borloo which allows with very important financial means to reinvest in terms of accomodation, equipment, employment and education in the suburbs so far rather abandoned to their fate. This policy of equal opportunities was followed by a conference on equal opportunities organized by the Prime Minister who implemented new methods of access to public and private jobs by encouraging companies to set up charters of cultural diversity.

The third point concerns both the symbolic dimension and the implementation of new administrative and institutional tools. In conformity with the European Directive, the President of the Republic set up the High Authority for the Struggle against Discrimination and for Equality (HALDE). With huge budget means and a large autonomy, this new authority was purposed to pursue any discrimination claim of whatever origin, age, health, sex or sexual orientation. Established in April last year by the President of the Republic, it already received 600 complaints and, according to its estimations, it may have to deal with more than 3000 complaints next year.

After the newly refounded HCI had been widened in its setting-up and diversified in its missions, he created a National Centre for Immigration History and an interministerial committee on integration. Nowadays it works on the setting-up of an interministerial committee on immigration.

In addition, a certain number of actions aimed at emphasizing on the success of French people from far-off lands were launched and supported by public authorities as the suburb talents, the success trophies and, the forum of the French from far-off lands. Because the French people from immigration often suffer from the insufficient picture which usually puts them into the same category as violence, deliquency or fundamentalism when their way to integration is also marked by important success.

To this point, a debate which divided all political parties concerning the principles of integration policy emerged in France. Were those principles to be built on the idea of positive discrimination or on the idea of positive action. The positive discrimination found its supporters within the partisans of the quota policy applied in some countries of segregation and apartheid, which were familiar with discrimination based on ethnic group, and considered that the only way to rectify those discriminations was to reunite groups.

The partisans of positive action noticed that this never happened in France which had never experienced any inequality in its metropolitan political right and pointed out that promotion could not replace merit in promoting ethnical quotas. With the support of the President of the Republic and the Prime Minister, they preferred to establish equal opportunities, that is to say to set up compensatory advantages on a territorial basis combined with a real willingness of integration.

So this very intense effort, which is neither totally completed nor clarified, contributed to set up the components of the French policy on integration which could also turn out to be useful for other European countries.

Crisis of the suburbs: the defeat of the Republic?

Everything that needs to be said has been said : the crisis in the suburbs, '*France on fire*', as we are told on all sides, means the failure of the Republican model. And to adapt and paraphrase Gavroche's conviction : '*If a cop falls down, it's Voltaire's fault*', '*The car on fire at Les Mureaux, it's Rousseau's fault*'. There is only one solution, discrimination! And one and only strategy against this problem, ethnic segmentation! People are so eager and enthusiastic about suggesting the Anglo-Saxon model, that they forget three things : 1. The United States included segregation and discrimination *into the law* of their Southern States, the French Republic did not. 2. They began the struggle against segregation forty years ago. Hardly one year ago, the Revenue Court considered that French society had not given truly yet immigration a lot of thought. 3. Those responsible for the communitarian model in Holland or in England are wondering about the reasons that caused Theo Van Gogh's murder and the ethnic murders that are ravaging their suburbs, at least as much as we are asking ourselves about the fires in our housing estates.

Actually, the people who urged the giving up of integration in favour of communities are the same ones who blamed its failure on the Republic. Like Alice in Wonderland, the same speaker tells us that we should not use the word 'integration' anymore and then states forthwith that integration in France is a disaster. Just as to the painter Gauguin, three questions arise to us : Where do we come from? Who are we? Where are we going?

Where do we come from? It took us a while to understand that we were not dealing with an immigration for work but an immigration for populating. Even the idea of reestablishing a genuine immigration policy by endowing it with new means, comes to light with the speech of Jacques Chirac in Troy in October 2002.

Since then, a lot has been done. Immigration was neither observed nor greeted nor framed. Today it is backed up by precise figures thanks to the Statistic Observatory of the High Council for Integration, greeted by public servants and framed by a contract submitted to each and every migrant.

A range of new institutions deal with integration problems : the French Council of the Muslim Worship (CFCM), the High Council for Integration (HCI), the Centre for Immigration History, the High Authority for the Struggle against Discriminations and for Equality (HALDE). The Interministerial Commitee for integration is managing them all. The Borloo Act made the problems of the suburbs cropped up again. Eventually, through a number of debates, the symbolic dimension of integration became a central concern in our society.

Why on earth did the youth in the suburbs have to get involved in that business and what did we miss? First of all, we did not have enough time. The effects of measures undertaken cannot be immediate while people are suffering here and now. Then, we did not speak out enough. About the policies to follow, communication had been poor or indirect, as if integration disturbed. Finally, we did not have enough identity. A clear response had not been given to the question : 'Who are we?'. For those who are forgetting the fate of men and nations without qualities, we should just stop framing our questions in terms of the Republican model.

Nevertheless, integration does not allow to annihilate the latter. Because solving the crisis of the suburbs is not only a matter of emphasizing a social or cultural action. No, the issue is a political and civic one : 'How and in what way do we want to live together?' Will our national community deal with its problems

by means of law or violence? Will it be at peace or at war? Will it guarantee equal opportunities and rights for its people?

Then people reply that there are two versions of democratic and modern social life, one that is 'cool' being experienced by our Anglo-Saxon neighbours ; the other one that is 'naff' to which we remain obstinately and stupidly attached.

Even so, we have built with it in modern times a special way of getting out of religious wars : through the establishment of a neutral public space. Our Dutch or English neighbours found another way, through individualism and the rights of minorities. These conquests did not provide them with what France instituted earlier and at first by itself in Europe : the access to public office (from Sully to Necker) without any condition of membership to any religious majority, and recognition of full and entire citizenship for the Jewish community for the first time in Europe.

Written down in history, the building of the Republican political law has certainly its finiteness. Our voluntarist, abstract citizenship, oriented toward unity and too indifferrent or hostile to diversity and 'to segments of people ' should be made more flexible and 'pluralized'. But just like individuals, nations exist in history. The sorcerer's apprentices who want to overturn our Republican model do not seem to realize that if their program was adopted, they would not get the North American communitarian democracy based on individualistic ethics and constitutional patriotism. They would get something totally different : a segmentation of the social body, a return to private laws of irreducible antagonistic communities, a hierarchy of ethnic and denominational groups, that is to say a shift in our Constitution. Then we would treat citizens '***with*** *distinction according to their origins, race or religion*'.

Where are we going? You who say that the Republican model collapsed, is that what you want? Or are we supposed to act on the contrary by renewing the promise of the Republic to apply equal rights and opportunities for all, with no distinction? And with Voltaire and Rousseau, the most pressing thing is to convince first all these Gavroche not to fall down face-first into the gutter.

Blandine Kriegel
TOKYO - March 2006
* Philosopher, President of the High Council for Integration.

報道資料

実はここにも 総務省
MIC Ministry of Internal Affairs and Communications

平成１８年３月７日

「多文化共生推進プログラム」の提言
～地域における外国人住民の支援施策について～

総務省では、昨年６月より、「多文化共生の推進に関する研究会」（座長：山脇啓造（明治大学教授））を設置し、地域における多文化共生施策の推進について検討を進めてきました。

地方自治体における多文化共生の推進について、総合的・体系的に検討したのは今回が初めてであり、地域において取組が必要な「コミュニケーション支援」、「生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災等）」、「多文化共生の地域づくり」、「多文化共生の推進体制の整備」の各分野を「多文化共生推進プログラム」として取りまとめ、具体の提言を行いました。

また、多文化共生施策に着手する地方自治体の参考となるよう、先進的な取組事例を取りまとめました。

１．検討の背景

外国人登録者数は平成１６年末現在で約２００万人と、この１０年間で約４６％増となり、今後のグローバル化の進展及び人口減少を勘案すると、外国人住民の更なる増加も予想されるため、外国人住民施策は、既に一部の地方自治体のみならず、全国的な課題となりつつある。

このような中、外国人労働者政策あるいは在留管理の観点からの検討だけではなく、外国人住民を生活者・地域住民として認識する視点から、多文化共生の地域づくりを検討する必要性が増している。

地方自治体においては、１９８０年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱として地域国際化を推進してきたが、前述のような地域社会の変化を勘案し、「多文化共生」を第３の柱として、地域国際化を引き続き推し進めていくことが求められている。

２．多文化共生推進プログラム

(1)　コミュニケーション支援
①地域における情報の多言語化、②日本語・日本社会学習支援

(2)　生活支援
①居住、②教育、③労働環境、④医療・保健・福祉、⑤防災、⑥その他

(3)　多文化共生の地域づくり
①地域社会に対する意識啓発、②外国人住民の自立と社会参画

(4)　多文化共生施策の推進体制の整備（３「多文化共生の推進体制」(1)参照）
①地方自治体の体制整備、②地域における各主体の役割分担と連携・協働

３．多文化共生施策の推進体制

(1)　地域

地方自治体における庁内横断的連絡体制の整備、多文化共生の推進を所管する担当部署の設置、多文化共生に係る指針・計画の策定など、地方自治体において多文化共生施策を推進するための体制整備を行う。

また、国際交流協会、ＮＰＯ、ＮＧＯ、その他の民間団体など、地域において多文化共生施策を実施する各主体の役割分担を明確にした上で、連携・協働等を行う。

(2)　国

外国人受け入れに係る基本的考え方の提示、外国人住民に対する日本語及び日本社会に関する学習機会の提供、外国人住民の所在情報を迅速・的確に把握するシステムの構築等の取組を行う必要がある。

また、外国人住民にかかわる課題を総合的・省庁横断的に取り組むための体制の整備を検討する必要がある。

(3)　企業

外国人労働者を雇用する者としての社会的責任を有することから、労働関係法令遵守はもちろんのこと、社会保険の加入促進等に積極的に取り組む必要がある。

また、地域社会の一構成員の観点から、地方自治体や民間団体等との連携により、外国人住民にかかわる諸課題の解決に努める責任がある。

４．今後の検討方針

本研究会で取りまとめられた「多文化共生推進プログラム」をもとに、地方自治体において多文化共生の推進に関する指針を策定する際のガイドラインとするべく、総務省において「多文化共生推進プラン」を策定する予定である。

また、来年度以降は、本研究会の検討項目のうち、「防災ネットワークのあり方」「情報基盤整備のあり方」等の個別課題について、更なる検討を行う予定である。

本報道発表の詳細につきましては、以下の総務省ＨＰを参照下さい。

http://www.soumu.go.jp/s-news/index.html

（連絡先）
総務省自治行政局国際室
（担当：田辺補佐、川本主査）
電　話：０３－５２５３－５５２７（直通）
ＦＡＸ：０３－５２５３－５５３０

Symposium on
"How should Japan respond to the issues of foreigners? Towards the integration of foreigners into Japanese society"

Shosaku YASUI
Counselor of Teijin Limited

Looking back at the situation regarding entry of foreigners into post-World War II Japan, the first key issue for foreigners in the early postwar years that comes to mind is the treatment of people from Taiwan and the Korean Peninsula, who had been living in Japan since before the war, and then became foreigners after the war ended. In the ensuing period of economic growth, population also increased, and very few foreigners were employed.

A person with one of the five following resident statuses is eligible to work in Japan: (1) Highly Skilled Worker; (2) Trainee; (3) College Student/Pre-college Student; (4) Permanent Resident; or (5) Spouse or Child of Japanese National. In addition, the legislation and systems that apply to foreigners after entry into Japan are not consistent, due to the vertically segmented administrative system of its central bureaucracy.

There are approximately two million foreigners now living in Japan. As of 2005, they accounted for a mere 1.6% of the country's overall population. Although the 1990 revision of the Immigration Control Law established a resident status for the descendents and spouses of Japanese nationals living overseas up to the third generation, the roughly 250,000 such people living in Japan are experiencing problems with their family life and education because the system for accepting them has not been properly set up.

A new problem Japan now faces is decreasing population, especially a falling producing population. In the 10 years starting from 2005, Japan's overall population is expected to fall by 1.44 million; while population of people aged 20-64 is expected to fall by 2.41 million. At the same time, movements of people across national boundaries are intensifying due to economic partnerships and the growth of new economic blocs.

Follow-ups of foreigners after entry have been insufficient under the Immigration Control Act and Alien Registration Law currently in effect. I hope further revision of the Immigration Control Act, as well as related legislations and amendment bills take shape within 2006 with following considerations regarding the content of these new legislations. Fulfilling these points will be a precondition for carrying on the discussion of expanding the scope of acceptance and easing requirements for acceptance.

A) Understand the 5W1H (Who, When, Where, What, Why, and How) to the greatest extent possible for all foreign residents (including identity verification)
B) Have not only foreign residents and the government of Japan take responsibility, but also employment, training, and educational institutions that accept foreign residents

C) Have the government of Japan grant foreign residents the same rights as Japanese citizens (excluding certain rights, such as the right to vote in national elections) and encourage their fulfillment of the accompanying responsibilities.

It is necessary to choose not just one but all five of the following policies for increasing Japan's producing population: improving the birthrate, employing people aged 65 and older, improving women's participation, improving participation by people with disabilities, and accepting foreigners.

We want to establish conditions where foreigners living in Japan use Japanese language, live their lives according to basic Japanese rules, and have the same rights and responsibilities as Japanese citizens. It is desirable that foreign residents obey the rules of Japanese civil society while retaining their respective cultural independence.

The countries of today's world can no longer succeed in isolation. In the past, Japanese have taken in new things from foreign countries, and assimilated them. We should try to accept foreigners in a systematic way.

My proposals for resident status are as follows.

1. Consider the introduction of incentive measures for permanent residents similar to the US Green Card system.
2. Regarding Highly Skilled Workers, make scopes of activity easier to understand (for example, by separating and restructuring national qualifications in the area of "Welfare," which is mixed in with the "Medical Services" qualification under the current system), and make certification criteria clearer. Also consider extending the maximum period of stay from the current three years to five years.
3. Create a new "Medium Skilled Workers" category, whereby a three-year visa is issued to candidates who have five years of experience and have passed the Level 2 Japanese Language Proficiency Test, through application submitted by an employer in Japan.
4. Industrial Training and Technical Internship Programs: Develop legislation aimed at maintaining the current system. However, reconsider conditions of remuneration/benefits for the first-year trainee, and review the ability evaluation mechanism in order to make it easier to broaden the current scope of approved job categories and operations.
5. College Student/Pre-college Student: Consider making Japanese language learning experience and proficiency in Japanese apply to all foreign students, and make efforts to ensure that part-time work under "Activities Other than those Permitted under Status of Residence Previously Granted" does not become the student's main activity.
6. Short-term stay (Tourism, Short-term business, etc.): Consider the maximum period (180 days) of short-term work recognized under the Temporary Visitor's Visa, while keeping an eye on conditions in each country. Regarding foreigners, who frequently enter Japan for short business visits, make use of currently recognized systems such as the APEC Business Travel Card and Japan's Multiple-entry Visa.

7. For all resident statuses (especially Permanent Resident and Medium Skilled Worker): Consider country-specific and region-specific limits and numerical quotas for acceptance, through appropriate combination of national legislation and bilateral agreements, in order to avoid biased acceptance of entrants from a small number of countries.

Chart 1: Population and age structure of three age groups (0-14 years old, 15-64 years old, 65 and above) to the total population (Coefficient: middle estimate)

Year	Population (unit: 1,000 person)				Proportion (unit: %)		
	Total	0-14 years old	15-64 years old	65 and older	0-14 years old	15-64 years old	65 and older
2000	126,926	18,505	86,380	22,041	14.6	68.1	17.4
2001	127,183	18,307	86,033	22,843	14.4	67.6	18.0
2002	127,377	18,123	85,673	23,581	14.2	67.3	18.5
2003	127,524	17,964	85,341	24,219	14.1	66.9	19.0
2004	127,635	17,842	85,071	24,722	14.0	66.7	19.4
2005	127,708	17,727	84,590	25,392	13.9	66.2	19.9
2006	127,741	17,623	83,946	26,172	13.8	65.7	20.5
2007	127,733	17,501	83,272	26,959	13.7	65.2	21.1
2008	127,686	17,385	82,643	27,658	13.6	64.7	21.7
2009	127,599	17,235	81,994	28,370	13.5	64.3	22.2
2010	127,473	17,074	81,665	28,735	13.4	64.1	22.5
2011	127,309	16,919	81,422	28,968	13.3	64.0	22.8
2012	127,107	16,746	80,418	29,942	13.2	63.3	23.6
2013	126,865	16,558	79,326	30,981	13.1	62.5	24.4
2014	126,585	16,385	78,207	31,992	12.9	61.8	25.3
2015	126,266	16,197	77,296	32,772	12.8	61.2	26.0
2016	125,909	15,980	76,556	33,372	12.7	60.8	26.5
2017	125,513	15,759	75,921	33,832	12.6	60.5	27.0
2018	125,080	15,536	75,374	34,170	12.4	60.3	27.3
2019	124,611	15,314	74,918	34,379	12.3	60.1	27.6
2020	124,107	15,095	74,453	34,559	12.2	60.0	27.8
2021	123,570	14,881	74,026	34,663	12.0	59.9	28.1
2022	123,002	14,673	73,658	34,671	11.9	59.9	28.2
2023	122,406	14,471	73,242	34,694	11.8	59.8	28.3
2024	121,784	14,275	72,775	34,734	11.7	59.8	28.5
2025	121,136	14,085	72,325	34,726	11.6	59.7	28.7
2026	120,466	13,901	71,877	34,688	11.5	59.7	28.8
2027	119,773	13,724	71,397	34,652	11.5	59.6	28.9
2028	119,061	13,553	70,858	34,650	11.4	59.5	29.1
2029	118,329	13,389	70,275	34,665	11.3	59.4	29.3
2030	117,580	13,233	69,576	34,770	11.3	59.2	29.6
2031	116,813	13,085	69,174	34,554	11.2	59.2	29.6
2032	116,032	12,944	68,398	34,689	11.2	58.9	29.9
2033	115,235	12,812	67,608	34,815	11.1	58.7	30.2
2034	114,425	12,686	66,771	34,968	11.1	58.4	30.6
2035	113,602	12,567	65,891	35,145	11.1	58.0	30.9
2036	112,768	12,453	64,953	35,362	11.0	57.6	31.4
2037	111,923	12,341	63,962	35,619	11.0	57.1	31.8
2038	111,068	12,233	62,928	35,908	11.0	56.7	32.3
2039	110,207	12,125	61,919	36,163	11.0	56.2	32.8
2040	109,338	12,017	60,990	36,332	11.0	55.8	33.2
2041	108,465	11,908	60,126	36,432	11.0	55.4	33.6
2042	107,589	11,798	59,329	36,462	11.0	55.1	33.9
2043	106,712	11,686	58,555	36,471	11.0	54.9	34.2
2044	105,835	11,572	57,824	36,439	10.9	54.6	34.4
2045	104,960	11,455	57,108	36,396	10.9	54.4	34.7
2046	104,087	11,336	56,449	36,302	10.9	54.2	34.9
2047	103,213	11,215	55,800	36,198	10.9	54.1	35.1
2048	102,339	11,092	55,146	36,102	10.8	53.9	35.3
2049	101,466	10,967	54,498	36,001	10.8	53.7	35.5
2050	100,593	10,842	53,889	35,863	10.8	53.6	35.7

Population as of October 1 for each year stated above. As for 2000, figures based on the population (with the "age unknown population" proportionately distributed and corrected) given in the "Population Census" by the Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications.

手塚　和彰
千葉大学大学院専門法務研究課教授

平成１６年　我が国で就労する外国人（推計）
The Foreign Nationals to Work in Japan 2004 (conjecture)

	在留資格 (Status of Residence)	外国人数 (Num.of Foreign Nationals)
就労目的外国人（専門的・技術的分野）※	教授(Professor)	8,153
	芸術(Artist)	401
	宗教(Religious)	4,699
	報道(Journalist)	292
	投資・経営(Investor/Business Manager)	6,396
	法律・会計業務(Legal/Accounting Services)	125
	医療(Medical Services)	117
	研究(Researcher)	2,548
	教育(Instructor)	9,393
	技術(Engineer)	23,210
	人文知識・国際業務(Specialist in Humanities / International Services)	47,682
	企業内転勤(Intra-company Transferee)	10,993
	興行(Entertainer)	64,742
	技能(Skilled Labor)	13,373
	小計(sub total)	192,125
特定活動(Designated Activities)		61,508
アルバイト（資格外活動） Remunerative Activities(Engage in An Activity Other Than That Pearmitted by the Status of Residence Previously Granted)		106,406
日系人等（People of Japanese decent）		231,393
不法就労 (Illegal Employment)	不法残留者数 (Illegal Foreign Residents)	207,299
合　計 (Total)		約 800,000 approx.

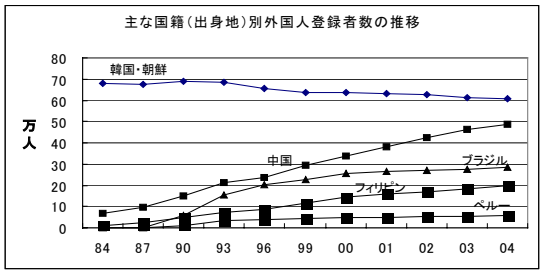
※Foreign workers in Professional and fields

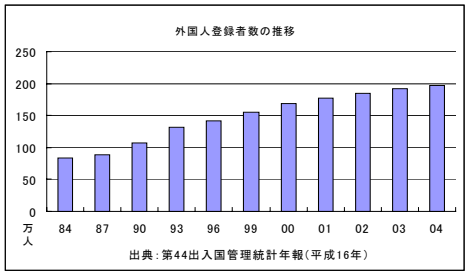
外国人問題

平成18年3月

1. 外国人在留者の現状

●90年代以降、外国人の在留者数は大幅に増加。（平成16年　外国人登録者数 1,973,747人（90日以上滞在者））





●90年の入管法の改正以降、日系ブラジル人等が急増（約25万人）。93年の技能実習制度の導入以降、技能実習生も急増（研修生とあわせて現時点で約9.8万人）。双方とも主に製造業などの分野に従事。

●日系人を中心とした外国人受入れに伴って、社会保険未加入、本人及び子弟の日本語教育、不安定な雇用制度、地域社会との摩擦などの問題が顕在化。集住都市の負担増大。

●今後より多くの外国人を受け入れるとすれば、既に入国している外国人の在留管理のための制度整備を行うことが前提との指摘あり。

在留管理の問題点
・的確な居住実態・家族状況の把握が困難（外国人登録法では転入時の届出義務があるが守られていない）
・社会保険加入実態等の捕捉が困難
　（厚労省等のデータベースと外国人登録データベースとの照合が困難）
・就労状況の把握が困難（雇用主に外国人雇用の報告義務なし）
・義務教育年限の子弟の就学実態の把握が困難
　（不就学児童の実態について文部科学省が今年度から調査を開始）
・在留資格の付与・更新に当たっては、上記の点の確認を必ずしも条件付けていない。

各国総人口のうち外国人登録者の割合

日本	1.5%
英	4.5%
独	8.9%
仏	5.6%

（出典：OECD）

2. 外国人労働者受入れ問題

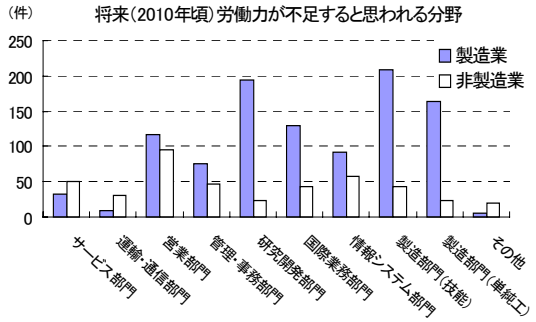
（1）現状

●国内で就労する外国人労働者は約80万人。そのうち政府として積極的に受入れを進めている「専門的・技術的分野」に分類されるのは19.2万人（うち6.5万人が「興行」）。

就労する外国人（H16年推計）

	在留資格	外国人数
（就労目的・専門的・技術的分野）	教授	8,153
	芸術	401
	宗教	4,699
	報道	292
	投資・経営	6,396
	法律・会計業務	125
	医療	117
	研究	2,548
	教育	9,393
	技術	23,210
	人文知識・国際業務	47,682
	企業内転勤	10,993
	興行	64,742
	技能	13,373
	小計	192,124
特定活動（ワーキングホリデー、技能実習生）		61,508
アルバイト（留学等で資格外活動する者）		106,406
日系人等		231,393
不法就労	不法残留者数	207,299
合計		約80万人

（資料出所）法務省入国管理局の資料を元に厚生労働省が推計



（出典）日本経団連「外国人受け入れ問題に関するアンケート調査」（2003年10月）

（2）労働力人口の見通し

●2005年以降総人口が減少。

●雇用政策研究会報告書：労働力人口は、労働市場への参加が進むことにより、減少幅を相当程度抑えることが可能。（実質経済成長率年

０．７％程度で試算：2004年、6642万人→2015年、6535万人）
しかし、労働市場への参加が進まなければ、減少幅は拡大するおそれもある。（実質経済成長率年１．８％程度で試算：2004年、6642万人→2015年、6237万人）

●日本総合研究所報告書：今後企業が中期的に期待している1％半ばの成長を達成するために必要な人材が2015年までに520万人不足すると試算。
「新しい時代に対応した人材育成システムへの転換に成功し、時代の変化に合った人材が多く供給されれば、労働生産性が上昇し、潜在成長率も高まり、国民の生活水準は高まる。しかし、時代の要請にあった人材を充分に供給できなければ、いくら女性・高齢者・外国人の労働供給が増えても、ミスマッチから現実には雇用量は増えず、生産性も低迷する。そうなれば、労働供給促進策はむしろ失業率を押し上げる要因になる。」

（3）政府の基本的姿勢

第9次雇用対策基本計画（平成11年8月13日）

●「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する。」
●「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送り出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。」
●「単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進していくことが重要である。」

経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（平成17年6月21日閣議決定）（抄）
第3章　新しい躍動の時代を実現するための取組－少子高齢化とグローバル化を乗り切る－
５．人間力の強化
●「海外人材を活用するため、高度人材の受入れを促進するとともに、現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて、国民生活に与える影響を勘案し総合的な観点から検討する。また、日本で就労する外国人が国内で十分その能力を発揮できるよう、日本語教育や現地の人材の育成、生活・就労環境の整備を推進する。」

（4）政府の具体的対応

①東アジア諸国とのEPA交渉において、「専門的・技術的分野」として認められる分野（看護師・介護士を含む）での積極的な受入れに向けて努力中。

②在留資格制度関連の制度の見直しの議論（規制改革・民間開放推進計画の文脈）

（例）　・企業間の契約に基づく専門的・技術的分野の外国人労働者受入れ

・在留資格（技術、人文知識・国際業務、技能等）の要件緩和

・その他（在留期限の上限の伸張（3年→5年）、永住資格付与の条件の透明化、緩和等）

（5）今後の検討課題

●規制改革・民間開放推進の第二次答申において、今後の課題として次の2点が挙げられている。

①東アジア各国とのEPA交渉における人の移動に関連し、専門的・技術的分野と認められるものについては、その円滑な受入れを積極的に図るものとし、当該地域における総合的な人材開発と移動に関する戦略を併せて検討する。同時に、二国間で柔軟な形で協定を締結し、外国人労働者の権利の保護と義務の履行を図るための法的措置についても検討を進める。

②我が国の経済・社会の更なる活性化を図る観点から、現行の在留資格や上陸許可基準に該当しない外国人労働者の受入れについて検討すべきである。例えば、ア 我が国の高等学校卒業相当以上の学歴、イ 日本語検定2級以上合格、ウ 該当の分野における一定の実務経験、エ 資格・試験等の外国との相互承認、オ 技能実習の修了（技能検定3級以上合格）といった要件を入国前に充足し、我が国の状況を知悉しており、入国後比較的早期に産業界等での活躍が展望され、社会的な統合も期待できる外国人に、適法な労働者としての在留資格を付与することを含め検討を行う。

●外国人労働者受入れ拡大の可能性を検討する上では、受入れた外国人を日本社会の中に統合していくための総合的な取り組みが必要。（外国人を受入れてもセグメンテーション（労働市場及び社会の分断現象）を招かないようにする必要あり。）

特に日本国内外における外国人に対する日本語教育の拡充が重要。（独においては長期在留者に対して630時間の「統合コース」受講を基本的に義務付け）

井口　泰
関西学院大学経済学部教授

別表　　日本の外国人労働者（一般永住者を含む）の推移（推計）

		1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
就労目的の在留資格を有する者		67,983	125,726	154,748	168,783	179,639	185,556	192,124
技能実習生など（注 1）		3,260	6,558	29,749	37,831	46,455	53,503	63,310
留学・就学生の資格外活動(注 2)		10,935	32,366	59,435	65,535	83,340	98,006	106,406*
日系人労働者（注 3）		71,803	193,748	220,844	220,458	233,187	239,744	231,393
不法就労者	不法残留者	106,497	284,744	232,121	224,047	220,552	219,418	207,299
	資格外活動者（注 4）	-	-	-	-	-	-	-
一般永住者		-	17,412	39,154	56,161	71,090	86,942	101,904*
合計（注 5）		260,000＋α	620,000＋α	750,000＋α	790,000＋α	830,000＋α	870,000＋α	900,000*＋α

出所：厚生労働省推計及び筆者推計（＊）

注　1）ワーキングホリデーや外交官などの家庭のメイドを含む。2）留学生又は就学生で、地方入国管理局から資格外活動の許可を得て就労する者。3）日系人労働者は、「日本人の配偶者等」又は「定住者」といった在留資格を有し、日本国内での活動に制限がなく、就労していると推定される者をいう。4）資格外活動で不法就労する者の総数は、推定が困難である。5）1990 年の数値には、永住権を有する外国人を含まない。