



# 外国人労働者の受け入れに関する社会的課題

田村, 穂

---

(Degree)

博士 (経済学)

(Date of Degree)

2022-03-25

(Date of Publication)

2024-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8265号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1008265>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博 士 論 文

令和 3 年 12 月

神戸大学大学院経済学研究科

経済学専攻

指導教員 藤 岡 秀 英

田 村 穂

博 士 論 文

外国人労働者の受け入れに関する社会的課題

令和 3 年 12 月

神戸大学大学院経済学研究科

経済学専攻

指導教員 藤 岡 秀 英

田 村 穂

## 目次

はじめに .....	1
第1章 ドイツの移民統合政策の展開.....	4
はじめに .....	4
1.1 ドイツの移民統合政策 .....	4
1.1.1 第1期 外国人労働者の時代（1955～73年） .....	5
1.1.2 第2期 外国人労働者から外国人へ（1973～98年） .....	6
1.2 第3期 外国人から移民へ（1999年～） .....	8
1.3 社会統合は何を意味するのか .....	10
むすびにかえて .....	14
参考文献 .....	16
第2章 ドイツの移民統合政策は機能しているのか .....	20
はじめに .....	20
2.1 先行研究 .....	20
2.2 ドイツの社会統合の指標 .....	22
2.3 ドイツにおける移民統合政策 .....	24
2.3.1 統合コース .....	24
2.3.2 社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト .....	25
2.4 データ、分析手法 .....	26
2.5 多重回帰モデルの結果と考察 .....	28
2.6 固定効果モデルによる頑健性チェック .....	30
むすびにかえて .....	31
参考文献 .....	33
第3章 技能実習制度の変遷と新たな在留資格「特定技能」 .....	36
はじめに .....	36
3.1 技能実習制度の変遷 .....	37
3.1.1 技能実習制度以前（～1992年） .....	37
3.1.2 研修生期（1993年～2009年） .....	38

3.1.3	技能実習生期（2010年～）	39
3.1.4	技能実習法	39
3.2	新たな在留資格「特定技能」	41
3.3	残された課題	44
3.3.1	帰国後の就労	44
3.3.2	技能実習生の転籍禁止	44
3.3.3	失踪者、不法残留者	45
3.3.4	「技能移転」か「人手不足解消」か	46
	むすびにかえて	47
	参考文献	49
第4章	日本に暮らす外国人が抱える生活問題	51
	はじめに	51
4.1	戦後国際社会の潮流	51
4.1.1	国際労働機関（ILO）条約規範	51
4.1.2	国際連合規範	52
4.2	日本の社会保障制度	53
4.2.1	健康保険、国民年金	54
4.2.2	日本の生活保護制度と外国人	55
4.3	定住外国人の現状	56
4.3.1	在留資格別の定住外国人	56
4.3.2	定住外国人の高齢化	58
4.4	定住外国人と生活保護	59
4.4.1	世帯で見る生活保護の受給状況	59
4.4.2	保護率の概算による日本全体との比較	62
	むすびにかえて	63
	参考文献	66
	むすびにかえて	68

## はじめに

2021年11月18日、入国管理局が外国人労働者の受け入れ拡大を目指して、「特定技能2号」の対象職種を拡大する方向で検討していることが明らかになった<sup>1</sup>。「特定技能」は人手不足が深刻な14の業種で、一定程度以上の技能を有する外国人労働者に在留資格を与える制度である。その中でも「特定技能2号」は家族の帯同を認めていることや、在留資格更新の制限がなく、外国人労働者が日本に永住することができる制度設計になっている。その6日前の11月12日には、東京都武蔵野市が3カ月以上在住する外国人に投票権を認める住民投票条例案を発表するなど<sup>2</sup>、奇しくも、本論文執筆中に日本社会は外国人労働者の受け入れをめぐる大きな変化に直面している。

ここでは日本における戦後の外国人問題を年代順に簡単に紹介し、これまで日本がどのように外国人を扱ってきたのかについて検討する。そのうえで、**Migrant Integration Policy Index 2020(MIPEX)**を用いて、国際社会における日本の現在の立ち位置について整理しておきたい。

まず、戦後から現在まで続く「在日朝鮮人問題」がある。彼らは、第2次世界大戦終戦時に日本国内に日本人として居住していた人たちであり、その後日本国籍を剥奪され、外国人として管理されてきた<sup>3</sup>。在日朝鮮人は、生まれた時点で日本に永住する権利を有しているという点で、日本が受け入れてきた外国人の中で特殊な地位にある<sup>4</sup>。

1980年代には、「東南アジア人女性の出稼ぎ労働者」や「不法就労者」が増加し大きな社会問題として認識されるようになる。その後、1990年の入管法改正によって、不法滞在者への取り締まりが強化された結果、彼らの摘発が急増した<sup>5</sup>。1990年代に不法就労者の代わりに「日系人」が入国するようになる。彼らは、20世紀前半に南米に移住した日本人の子孫であり、その「日本人の子孫である」という身分に基づいて入国が許可されてきた。その後、2000年代に入ってから「技能実習生」が急増している。

このように、日本にはこれまでも多様な形で外国人が入国してきた。しかし、日本にとって彼らは「外国人労働者」であって「移民」ではなかった。つまり、彼らの「労働力」を期待して入国を許可してきたが、日本社会の一員として受け入れ、共に暮らしていくという点はあまり重要視されてこなかった。これをよく表しているの

が、MIPEX の数値である<sup>6</sup>。

MIPEX の数値を概観すると、「労働市場の流動性」、「家族の再結合」「永住権」「帰化」「健康」といった労働政策、入国管理が平均を上回る一方で「教育」「政治参加」「反差別」といった生活に関する分野で平均を下回っている。

一方で、近年の外国人労働者受入れの拡大、在留外国人の増加を受けて、日本でも「共生」をキーワードに様々な対策がなされ始めている。例えば、総務省は2006年に策定された「地域における多文化共生推進プラン」を2020年に改訂し、「多様性と包摂性のある社会の実現による『新たな日常』」を掲げている<sup>7</sup>。その中では、「日本語教育の推進」や「教育機会の確保」といった施策があげられており、今後の具体的施策の展開が期待される。

以上のように、「外国人労働者受け入れ政策」だけで問題を解決してきた日本は、「統合政策、多文化共生」といった方向へと舵を切りつつある。そのような状況を踏まえて、本論文では、日本が外国人労働者の受け入れを拡大していく中で直面し得る社会的課題を検討し、今後の外国人の統合政策に対し、政策的インプリケーションを与えることを目的としている。

第1章では、これまで多くの移民を受け入れてきたドイツが、戦後、外国人労働者を受け入れ、移民国へと変貌してきた経緯を歴史的に整理する。そのうえで、Hartmann and Gerteis(2005)の社会統合の4分類を用いて、ドイツの移民統合政策が何を目指しているのかについて明らかにしていく。ドイツは、民族国家である点で日本と類似しているだけでなく、人手不足を外国人労働者によって解消した点も共通しており、ドイツの経験から日本が学ぶことは多いと考えている。

第2章では、ドイツが移民統合政策を推進するようになってから20年余りが経過した現在の成果を、都市別データを用いて分析する。ドイツの移民統合政策の中心である「統合コース」と「社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト」が移民の社会統合に果たした役割について検討を進める。特に、「社会的都市プロジェクト」は市民参加が前提とされており、市民が主体となって実施するという点が特徴的であり、その成果の検討は統合政策の方向性を考える上で有用であると考えられる。

第3章では、議論の舞台を日本に戻し、「技能実習制度」について分析を進める。「技能実習制度」は多くの問題点が指摘されているものの、日本の労働市場に根づいた制度であり、外国人労働者受け入れ制度の中心的役割を果たしている。技能実習制

度はこれまでに、幾度も改正がなされており、改善された問題点、残された問題点を現時点で整理することは、重要なことである。また、2016年に創設された「特定技能」との関係性についても検討することで、現在の外国人受け入れ制度の課題を明らかにする。

第4章では、「定住外国人」が抱える生活問題を生活保護の受給実態から明らかにする<sup>8</sup>。彼らは、在留資格の更新に制限がなく、“移民”に最も近い存在と考えられる。これから増加するであろう「定住外国人」ひいては「移民」が日本社会で生きていく中でどのような問題を抱えるのかについて、今あるデータをもとに検討するのがこの章の目的である。「移民国ではない」という日本政府の主張によって、労働者としての側面が強調されやすい外国人。彼らが、どのような生活問題を抱えているのかを明らかにすることは、今後の統合政策を考える際に重要な視点を提供してくれる。

---

<sup>1</sup> 日本経済新聞 2021年11月18日朝刊1面 参照。

<sup>2</sup> 日本経済新聞 2021年11月13日朝刊地方経済面 参照。

<sup>3</sup> 彼らに対する様々な問題については既に多くの研究がなされており、議論の本筋を外れるのでここで詳しくは論じない。

<sup>4</sup> 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法第2条2において、「平和条約国籍離脱者の子孫」についても「特別永住者」として認められている。

<sup>5</sup> 1990年代前半までの外国人問題については、高島,他(1994)が詳しい。

<sup>6</sup> MIPEXの数値は、EUの「移動の自由」「平等待遇」といった価値観が重視されており、「数値が高い＝優れている」という評価には疑問もあるが、政策の国際比較としては十分検討に値すると考えている。

<sup>7</sup> 自治行政局国際室(2020)「地域における多文化共生推進プラン」改訂のポイント

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000718716.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000718716.pdf) (最終閲覧日 2021年12月6日)

<sup>8</sup> 本論文では、「身分に基づく在留資格」で在留する外国人を「定住外国人」とする。

## 参考文献

高島道枝,他(1994)『日本における外国人労働者問題』社会政策学会年報第38集

Hartmann D. and J. Gerteis (2005): Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms. *Sociological Theory*, 23(2), p.218-240

Migrant Integration Policy Index 2020, Solano, Giacomo and Huddleston, Thomas (2020)



## 第1章 ドイツの移民統合政策の展開

### はじめに

日本では、「技能実習」や「特定技能」といった外国人労働者の受け入れが増加している。少子高齢・人口減少社会で、人手不足が深刻な日本では今後も外国人労働者の受け入れが増加していくと考えられる。しかし、周知のように、欧米諸国のいずれの地域をみても、移民を受け入れてきた結果、さまざまな社会問題を抱えている。

移民受入国としては、アメリカ、カナダ、イギリス、ドイツ、フランスなどがあげられる。それらの中でも、ドイツは、いくつかの点で日本と類似している。当初、外国人を労働力として政策的に受け入れてきたこと、国籍の概念に「血統主義」を採用していることが挙げられる。加えて、ドイツは、ドイツ語とドイツ文化をアイデンティティとした民族(Volks)国家である。そのため、日本がこれから外国人を労働力として受け入れていく際に、ドイツの経験から学べることは多い。

ドイツは、21世紀に入ってから、「移民の社会統合」を目指してきた。しかし、最近では、2015年の難民危機をきっかけに、極右政党の台頭や、ペギータといった移民排斥運動の活発化など、社会統合が成功しているとは言い難い状況が続いている。そこで、本章では、ドイツの外国人労働者の受け入れから移民としての受け入れへの政策転換を整理し、ドイツ社会が経験してきた社会問題とその解消のために努力してきた経緯の過程を歴史的に明らかにする。

第1節と第2節において、外国人労働者の受け入れ政策が移民の社会統合政策へと変化してきた過程を政策の変化に注目して3つの時期に分けて整理する。移民への変遷を扱った先行文献は、杉町(2000)、近藤(2013)、安保(2016)があげられる。いずれもすぐれて社会学的な精緻な分析を行っている。しかし、政策の変化に注目した分析は行われておらず、本稿の整理を通じてドイツの移民統合政策に新たな視点を与えられると考えている<sup>9</sup>。第3節では、移民社会統合について、先行研究でどのような議論が行われてきたのかを紹介し、ドイツの社会統合の在り方について検討を行う。特に、Hartmann and Gerteis(2005)の社会統合の4分類のフレームワークを用いて、ドイツが移民統合政策を通じて何をを目指しているのかについての分析を行う。

### 1.1 ドイツの移民統合政策

はじめに、ドイツは21世紀に入るまで移民統合政策を採用してこなかった事実を

強調しておきたい。そして、1950年代から70年代まで政策的に受け入れたガストアルバイターが、「移民」としてドイツ社会に定住するまでには、企業側からの要請や社会の変化など、様々な紆余曲折がある。本章では、ガストアルバイターを受け入れはじめた1955年から現在までを、政策の変化に注目して3つの期間に区切って、「外国人労働者」がどのように「移民」へと変容してきたのかを整理する<sup>10</sup>。

### 1.1.1 第1期 外国人労働者の時代（1955～73年）<sup>11</sup>

1950年代に入るとドイツは高度経済成長期を迎え、農業から工業へ経済全体での人手不足が広がっていった。ドイツ政府は、送り出し国からの要請を受けながら、1955年にイタリアと「イタリア人労働者募集・仲介のための協定」を結んだ。しかし、その後も失業率は下がり続け、人手不足が深刻になったため、1960年スペイン、ギリシヤ、61年トルコ、63年モロッコ、64年ポルトガル、チュニジア、68年ユーゴスラヴィアと同様の協定が結ばれた<sup>12</sup>。一連の協定によってドイツに受け入れられた外国人労働者が、ガストアルバイター(Gastarbeiter)である。

この時期の特徴は3つあげられる<sup>13</sup>。まず、ガストアルバイターは「ローテーション原則」に基づき、一時滞在者として受け入れられた。当初、ガストアルバイターは労働許可と滞在許可の二重管理がなされており、労働許可を持っていない者には滞在許可が下りなかった。つまり、ガストアルバイターとして入国した外国人は、ドイツに滞在している間は常に労働者であったため、第1期の外国人労働者の失業率は、ドイツ人の失業率よりも低かった。

2つ目の特徴は、ドイツ人労働者の優先雇用である。ガストアルバイターを雇用する際に、その求人がドイツ人では満たされないことを確かめるため、労働局による「労働市場調査」を受けなければならなかった。また、外国人労働者の受け入れは単純労働に限られており、熟練労働者の人手不足は、ドイツ人の再教育によって補填される方針が採用された<sup>14</sup>。これによって、「ドイツ人労働者は熟練工や職員層への『社会的上昇』が可能となった」<sup>15</sup>。しかし、その代償として、労働市場が二重化し、ガストアルバイター出身国の外国人労働者とドイツ人労働者の間には大きな隔たりができたことが指摘されてきた<sup>16</sup>。

そして3つ目が、外国人労働者の「労働組合、社会保障への統合」である。これは、外国人労働者の賃金、社会的権利をドイツ人労働者と同等にすることでドイツ人労働者を守ろうとする労働組合からの要望を受けたものである<sup>17</sup>。ただし、滞在許

可の延長が失業手当の受給期間しか認められなかったため、失業手当の受給資格を喪失し、社会扶助の対象になった場合は滞在許可の更新が認められなかった<sup>18</sup>。

ガストアルバイターのその後に大きな影響を与えたのが、1971年労働許可令である。この労働許可令によって、5年以上適法に就労した労働者はさらに5年間の特別労働許可を取得できるようになり、外国人労働者の地位が安定した。これは、外国人労働者による「山猫スト」だけでなく、職業訓練費などのコスト削減を意識した企業側からの要望によって実現した<sup>19</sup>。

第1期の外国人労働者数の推移をみると、イタリアと協定を締結した1955年には、79.6万人だった外国人労働者数は、10年後の1965年に約121.7万人へと増加している。1967年には、鉱工業生産の不振から、経済成長率がマイナスとなり、ドイツ国内の失業率が上昇した影響で<sup>20</sup>、外国人労働者数は減少した。しかし、翌年には景気が回復し、外国人労働者数は再び増加する。その増加の中心となったのが、ユーゴスラヴィア人とトルコ人であった<sup>21</sup>。外国人労働者の数は、新規労働者募集が停止される1973年まで増加を続け、約259.5万人にまで増えた。

外国人労働者の増加に伴って、家族の呼び寄せも増加した<sup>22</sup>。外国人労働者の家族の増加は、外国人の「社会統合」に関する懸念を増大させた。特に、外国人児童が1965年から1970年にかけて約5倍に急増し、「学校の外国人児童統合能力を上回る」という認識が広がった<sup>23</sup>。

トルコ人をはじめとする非EC国出身者は、ドイツ人にとって文化的に異質な人々であり、彼らの増加によって、国民が外国人労働者の受け入れに抵抗感を抱くようになる<sup>24</sup>。1969年の選挙で社会民主党（SPD）への政権交代を境に、外国人労働者受け入れ制限へと舵を切ることになる。そして、1973年のオイル・ショックを契機に新規労働者募集が停止される。

### 1.1.2 第2期 外国人労働者から外国人へ（1973～98年）

新規労働者募集が停止され、オイル・ショックによる不況がガストアルバイターの帰国を促した結果、外国人労働者数は73年から78年にかけて3割近く減少した。しかし、外国人労働者が減少したにも関わらず、外国人数はほぼ一定のままであった。これは、新規募集停止が「帰国すれば二度とドイツには来られない」という意味を持っており、帰国せず定住を選んだ外国人労働者にとって、家族を呼び寄せるインセンティブとして作用したと考えられる<sup>25</sup>。ガストアルバイターの定住や、家族の呼び寄

せによって、1973年以降、外国人失業率はドイツ人失業率を上回るようになる<sup>26</sup>。

ガストアルバイターの定住において、大きな役割を果たしたのが、上述の1971年労働許可令である。労働許可令に基づいて、特別労働許可を得たガストアルバイターで、5年間中断することなくドイツに適法に滞在した者は「無期限の滞在許可」を申請することができた<sup>27</sup>。また、8年間適法に在住すると「滞在権」を申請することが可能であり、「滞在の長期化に伴い、滞在資格を向上させていくことができた」<sup>28</sup>。

このように、一時滞在を前提として受け入れられたガストアルバイターだったが、企業のコスト削減という目的によって彼らの地位の安定化が図られた。その結果、ガストアルバイターは、長期滞在が可能となり、移民へと変化していった。

当時のドイツにおいて、外国人の「社会統合」が議論されなかったわけではない。連邦政府外国人問題特別代表のKühnは、1979年に発表した「キューン・メモ(Kühn Memorandum)」において、外国人の子どもや家族の状況を分析している。Kühn(1979)は、「すでにある問題や近い将来に迫っている問題がすぐに解決されない場合、解決不可能で致命的な結果になる恐れがある」とし<sup>29</sup>、長期的な統合政策が早急に必要であると指摘している<sup>30</sup>。しかし、キューン・メモは、当時の政府の公式見解として認められることはなく、政策に反映されることはなかった<sup>31</sup>。

その代わりに採用された外国人政策が、「帰国促進政策」と「一時的な統合政策」である。これは、滞在が長期化している外国人に「帰国」か「同化」を求めるものであった<sup>32</sup>。元来、ドイツでは、「有機的で文化的、言語的、あるいは人種的な共同体」、つまり「分解不可能な固有の民族共同体(Volksgemeinschaft)として<sup>33</sup>」国民(ネーション)が認識される。そのため、21世紀に入るまでの移民統合とは、この民族共同体への同化が求められたのだ。

その最たるものが、血統主義に基づいた「国籍法」である。これによって、ドイツ生まれの移民第2、第3世代であってもドイツ国籍を取得できないまま、法的に不安定な地位に置かれていた。1970、80年代に生まれた彼らは、「ロスト・ゲネラティオン(Lost Generation)」とも呼ばれ、「学歴、資格、言語能力などの様々な面でハンディを負った移民の若者が大量に排出されることになった」<sup>34</sup>。

1980年代以降は、ドイツ社会と交わることのない「並行社会」が社会問題として認識されるようになる。「並行社会」が形成される要因として、石川(2012b)は、2つのセグリゲーションを挙げている。まず1つ目が、ロスト・ゲネラティオンのような移民

の若者が、深刻な雇用不安に晒され、顕著な労働市場の分節化が見られる「社会経済的セグリゲーション」。そして、移民の存在を認めなかったために、団体や親族ネットワークなどの移民コミュニティが代替的なインフラの機能を果たし、閉鎖的なコミュニティ形成が進む「文化的セグリゲーション」である<sup>35</sup>。つまり、「帰国」か「同化」かの選択が求められた際、どちらも選ばなかった（あるいは、選ばなかった）外国人は社会から無視されるようになり、閉鎖的な移民コミュニティに集住するようになった。

1990年の外国人法改正をもって第3期への転換点としている先行文献もあるが、外国人法改正の主な点は「帰化要件の緩和」「入国制限の強化」である<sup>36</sup>。確かに、この時期には、多文化主義の傾向もみられるが<sup>37</sup>、積極的に多文化主義を肯定し、社会統合が目指されたわけではなく、移民統合政策への転換点とは考えにくい。1998年に、保守派のキリスト民主・社会同盟（CDU・CSU）政権から、革新派のSPD・緑の党政権へと政権交代が起こった。特に、緑の党は移民の統合を以前から掲げており、ここから「移民の社会統合」に向けて政策が変化していく。

## 1.2 第3期 外国人から移民へ（1999年～）

1998年10月27日のシュレーダー政権発足以降、連邦政府の政策は急速に移民の社会統合へと転換していく（表3-1）<sup>38</sup>。

2000年の国籍法改正によって、帰化要件の滞在期間が8年に短縮され、第二世代は

表 1-1 ドイツの移民統合政策

年	施策	概要
1999年	社会的都市プロジェクト	社会的・経済的セグリゲーションの解消が目的の都市再開発プロジェクト
2000年	国籍法改正	出生地主義の一部採用
2000年	グリーンカード制導入	IT人材の優遇措置
2001年	移民員会報告書 「移民を形作る統合の促進」	移民統合政策の必要性を指摘
2004年	移民法(滞在法)	初めて移民に言及した法律、移民統合政策の推進を強調
2005年	ハルツIV法	長期失業者の労働市場への統合
2006年	統合サミット	移民が政策対象ではなく、政策主体として初めて政治に参加
2007年	「国民統合計画」	持続的な統合政策の基盤をなす計画書
2008年	連邦統一帰化テスト導入	裁量によらない国籍取得手続きが実現
2014年	国籍法改正	二重国籍の一部容認

(出典)筆者作成

親が一定の条件を満たせば、出産と同時に国籍が付与されることになった（出生地主義の一部採用）。これにより、長期滞在が見込まれる外国人の子どもがドイツ人と同じ権利を有することになったという点で、移民国へと大きく前進した。さらに、国籍法は2014年に改正され、条件付きで二重国籍が容認された<sup>39</sup>。また、裁量によらない国籍取得手続きが整備されたという点で、2008年の「連邦統一帰化テスト」の導入は、大きな意味を持つ。

そして、その後の移民統合政策の方向性を決定付けたのが2001年に「“移民”独立委員会（Unabhängige Kommission “Zuwanderung”）」が発表した報告書「移民を形作る統合の促進（Zuwanderung gestalten Integration fördern）（以下：本報告書）」である。本報告書は、ドイツが既に移民受け入れ国になっていることを認めたとうえで、移民の社会統合が必要不可欠であることを強調している<sup>40</sup>。その分野は、教育、労働市場、住宅等、社会のあらゆる側面からの社会統合の必要性を指摘している。

本報告書を受けて、移民法の草案が作成され、与野党間での鏝迫り合いの末、2004年に移民法が制定された<sup>41</sup>。

移民法では、①労働移民の受け入れと制御、②滞在許可の簡易化、③難民保護の範囲拡大、④社会統合政策の推進（統合コース）、⑤治安対策が盛り込まれた。近藤(2007)は「事実上移民受け入れ国になっている現状に合致させたばかりでなく、労働市場の限定的開放などによって未来に向けて一步を踏み出す内容」であり「戦後ドイツの憲政史の中でも画期的な意義を有する<sup>42</sup>」としている。しかし、成立過程で与野党間の妥協によって成立したため、ポイント制の導入が見送られた等、不十分な内容となったとの指摘もある<sup>43</sup>。

失業者対策としてのハルツ改革は、2002年ハルツ委員会報告書に始まり、2003年ハルツI法、ハルツII法から、2004年ハルツ法III法、2005年ハルツ法IV法まで続く。羽森(2017)は、ハルツ改革の考え方は、①労働市場サービスと政策の効率性及び効果の増強、②失業者の労働市場への編入、③労働市場の規制緩和による雇用需要の喚起の3点にあるとまとめている。ハルツ改革は、すべての失業者を対象としていたが、失業率の高さ、帰国せずに「失業扶助」や「社会扶助」を受け取る外国人への反発等を考えると、外国人の社会保障への依存傾向の対応策としての意味が大きかったと考えられる。

2006年には、統合サミットが開催された。統合サミットは、連邦、州政府や教会、

社会団体だけでなく、移民団体も参加し、市民の社会統合について交渉を通じた合意形成を目指すものである。統合サミットの結論としては、具体的措置が必要なテーマが6つ設定され、それぞれについて作業部会を設置することが決められた<sup>44</sup>。近藤(2007)は、統合サミットに移民が政策対象ではなく、政策主体として参画した点で大きな進歩であると評価している<sup>45</sup>。これに対し、矢野(2010)は「政策対象から政策主体へのパラダイム変換は実はまだ開かれてはいない」と否定する立場をとる<sup>46</sup>。

統合サミットの結論を受けて策定された「国民統合計画 (Der Nationale Integrationsplan)」は、上述の6つのテーマに加えて、文化教育やスポーツを通じた統合、メディアの役割など、統合についてより具体的な方向性を示すものになっている。渡會(2012)は「国民統合計画」の特徴を①移民による自助努力の強調と②地方自治体の役割の強調にまとめている。前者の特徴は、統合コースへの参加の義務化、後者は「社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト」における自治体の役割など、具体的な政策に反映されている。

このように、第3期に入ると、社会の実態に合わせるように移民統合政策が矢継ぎ早に実行されてきた。特に、国籍法改正は、民族国家であったドイツにとって、国家の在り方を変えるような大きな意味を持っていたと考えられる。一方で、統合コースの受講を義務付けたり、帰化要件に「帰化テスト」を設けるなど、移民側の自助努力、ドイツ社会への同化を求めている側面も無視できない。

次の項では、移民の社会統合について、Hartmann and Gerteis (2005)の分類を用いながら、ドイツが目指す統合の在り方を分析する。

### 1.3 社会統合は何を意味するのか

移民の社会統合は21世紀のヨーロッパにおいて最も重要な政策課題の1つであり、最も議論されているテーマである。しかし、「社会統合」が何を指しているのか、その最終目標が何なのか、について明確な答えは未だ出ていない。本節では、統合の定義に関する議論を整理してみたい。移民の社会統合に関して議論されてきたのが「いかに移民を社会に統合するのか」という、社会統合の在り方である。

永吉(2020)は、伝統的移民国であるアメリカとカナダの社会統合を「人種のるつば＝同化主義」と「モザイクモデル＝多文化主義」と整理したうえで、21世紀に入ってから「市民的統合(civic integration)」が主流になってきたと指摘している。

「同化主義」は、様々な集団が社会に溶け込むことで、社会統合が達成されるという思想である。しかし、「あまりにも異質な人たち」の増加が同化を困難にすることや、マイノリティ文化を蔑ろにすることへの批判が高まった<sup>47</sup>。その後、それぞれの集団の文化を尊重する「多文化主義」が注目されるようになり、イギリスをはじめ多くのヨーロッパ諸国で多文化主義が採用された。しかし、あまりにも多文化主義を押し進めた結果、移民の民族回帰、社会分断を引き起こしてしまい、2000年代に入って「多文化主義は失敗した」と叫ばれるようになる<sup>48</sup>。

そして、現在主流となっている「市民的統合」は、移民が受け入れ国の言語、文化、法律等の知識を身に付け、「自由民主的価値」を有する市民となることを期待するものである<sup>49</sup>。「市民的統合」を政策として最初に実行したのはオランダであり、言語教育を含む「統合コース」が市民的統合の代表的な政策である。

ただし、「市民的統合」と「多文化主義」は二者択一ではなく、「市民的統合」によって共有される「自由民主的価値」が「多文化主義」には欠かせないと理解される<sup>50</sup>。

以上の永吉(2020)とは少し違う立場で移民の社会統合を整理しているのが、Hartmann and Gerteis (2005)である。Hartmann and Gerteis (2005)は、「同化主義」と「多文化主義」の2項対立という図式は、論争を生みやすく危険だとし、社会統合を4つに分類して、一括りで論じられることの多い多文化主義をより細かく整理している。

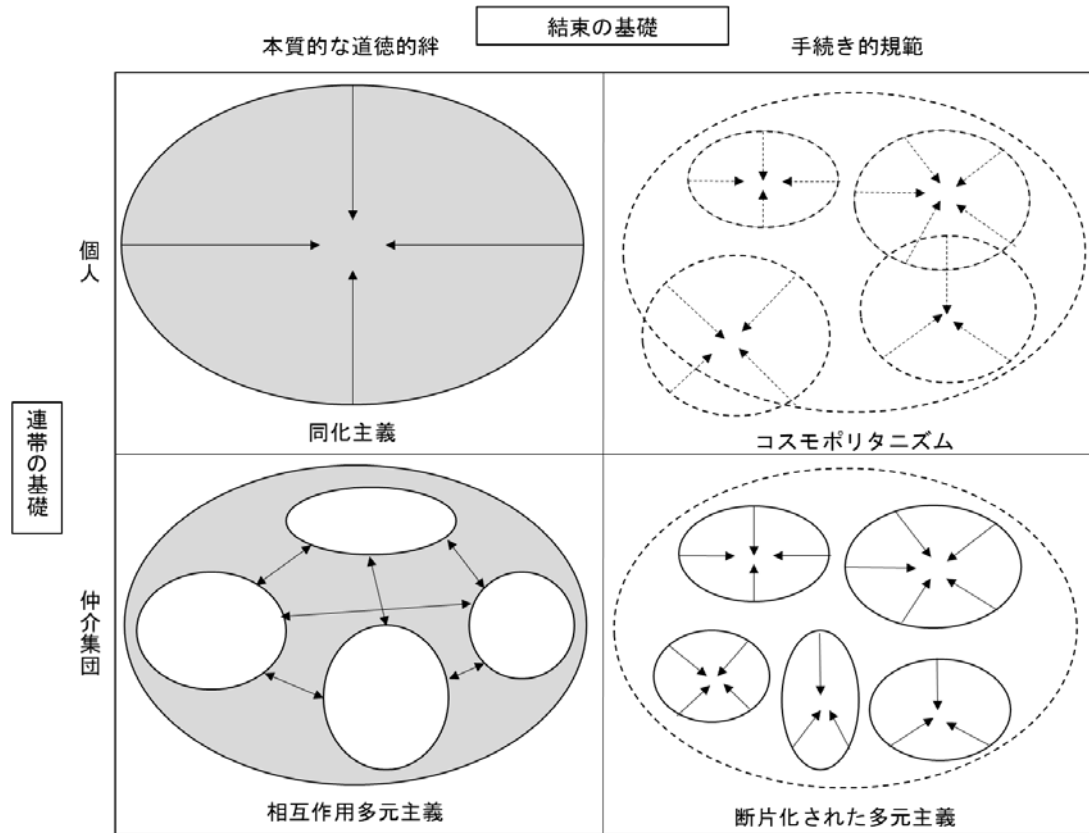
Hartmann and Gerteis(2005)は「連帯の基礎」が個人(individuals)か集団(groups)かという違い(横軸)に加え、「結束の基礎」が文化や歴史のような「本質的な道徳的絆(Substantive Moral Bonds)」によるものか、法律のような「手続き的規範(Procedural Norms)」によるものかという違い(縦軸)で社会統合を分類している(図3-1)<sup>51</sup>。

「同化主義(Assimilationism)」は、個人を連帯の基礎とし、結束の基礎を道徳的絆に置く。これは、外部との境界(誰がその国に所属しているのか)を明確に持った社会統合であり、21世紀に入るまでのドイツで採用されていたように、民族共同体への編入が求められる。この社会統合の形では、個人の差異を取り除くことで社会への編入を達成しようとするため、内部集団が弱体化、あるいは存在しない<sup>52</sup>。

「コスモポリタニズム(Cosmopolitanism)」は、個人を連帯の基礎とするのは同化主義と同じであるが、手続き的規範に結束の基礎を置く。そのため、民族共同体のような、外部との明確な境界がなく、差異による対立が最も少ない包括的な社会統合の形である。



図 1-1 社会統合の 4 分類



(出典)Hartmann and Gerteis(2005)p.224-225(筆者訳)

上記 2 つは異なり、集団に連帯の基礎を置くのが、「断片化された多元主義 (Fragmented Pluralism)」と「相互作用多元主義(Interactive Pluralism)」である。

「断片化された多元主義」は、手続きの規範を結束の基礎とするのが特徴である。つまり、法律を遵守することだけが求められ、国の文化や歴史を理解することは求められない。そして、内部集団(宗教、民族等)に連帯の基礎が置かれるため、集団の権利が法律によって約束される。結果として、各人の関心は、国ではなく、内部集団の内側に向けられるようになり、内部集団の結束がより強固になる。つまり、国家の境界が曖昧になる一方で、内部集団の境界が強調され、認識されるようになる。

「同化主義」と「断片化された多元主義」は、明確な境界を 1 つだけ持つ点で共通している。「同化主義」において外部との境界となっていた国家は、「断片化された多元主義」では内部集団に取って代わられる。これについて、Hartmann and Getreis (2005) は、「意味のある共有された価値のコンセンサスがなければ、(内と外を)区別できる文化的基準がなく、社会の限界がどこにあるのかを明示できない(筆者訳、括弧内は筆者補記)」と指摘している<sup>53</sup>。

他方、「相互作用多元主義」は、結束の基礎を道徳的絆に置くため、国家とその外部との境界を明確に有する。また、連帯の基礎を集団に置くため、内部集団の結束も強固なものになる。ただし、国の文化や歴史への理解が求められるので、個人の関心が集団の内側ではなく、集団の外側に向けられるのが大きな特徴である。

道徳的絆に置くのは「同化主義」と同じであるが、「同化主義」が道徳的絆を「在る」もの(something that “is”)とする一方で、「相互作用多元主義」では、集団間の相互作用によって現れるものと定義づける<sup>54</sup>。

この枠組みでドイツの移民統合政策を検討してみると、上述のように21世紀に入るまでは、「同化主義」が主流であった。それは、国籍法のように、外部との境界（ドイツ国籍を有しているかどうか）を明確に持ち、「統合という名の同化」が求められた<sup>55</sup>。しかし、当時の社会の実態としては、同化できずに周縁化された外国人が、民族や宗教を基盤とした閉鎖的な内部集団を形成するようになったように「断片化された多元主義」であった。

ドイツが民族国家として認識され「同化主義」が採用されていた頃は、「ドイツ人であること」がドイツに所属していることと同義であった。しかし、「断片化された多元主義」は、外部との境界が曖昧になる。ドイツ人という集団は全体ではなくなり、内部の1つの集団として認識されてしまう。その結果、「ドイツ人であること」とドイツに所属することは同義ではなくなった。

21世紀に入ってから、「統合コース」を実施しており、引き続き「同化主義」に近い政策が主流となっている。一方で、統合サミットに移民団体が参加したように、移民コミュニティを単位として社会に組み込む「相互作用多元主義」の方向性もみられる。「同化主義」や「相互作用多元主義」は、文化を結合の基礎とするため、「同じ文化を共有する者」が全体社会となり、外部との境界が明確になる。つまり、その「共有される文化とは何か」という議論はあるものの、21世紀に入ってから移民統合政策は「ドイツ社会とは何か」を再定義する過程と言える<sup>56</sup>。

では、「同化主義」と「相互作用多元主義」を同時に目指すことが可能なのか。ここで注目するのが、「社会統合の主体」である。「誰が主体となって社会統合を進めるのか」に注目してドイツの移民統合政策を分析してみたい。

まず、「同化主義」的政策である「統合コース」は、国家が主導して講座時間数や内容を決めている。また、民族国家の根幹をなしていた国籍法を決めるのも国家である。

つまり、「同化主義」的社会統合の主体は国家であり、国単位で移民の社会統合が目指される。

一方で、「相互作用多元主義」の方向性が見られる統合サミットでは、「市民社会の強化」がテーマにあげられているように、国家とは別の次元における社会統合が目指される。さらに、次章で詳述するが、「社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト」は市民参加が前提とされていることから、地域社会が主体となって外国人の社会統合が目指されていることが分かる。

つまり、21世紀に入ってからドイツの移民統合政策は、国単位では「同化主義」、地域単位で「相互作用多元主義」的社会統合が目指されている。

### むすびにかえて

ドイツは戦後、政策的に2国間協定にもとづいて外国人労働者を受け入れてきた。一時的滞在者として受け入れた外国人労働者は、企業のコスト削減という目的によって、法的地位の安定化が図られ、定住者へと変化した。滞在が長期化するだけでなく、家族の呼び寄せや移民第2第3世代の誕生など、外国人はドイツ社会に根付いていく。しかし、ドイツは「移民受け入れ国ではない」との主張を変えず、移民統合政策は採用されなかった。その結果、1980年代以降、ドイツ語が話せない外国人や、外国人の子どもが増加し、ドイツ社会と交わることのない移民の並行社会が社会問題として認識されるようになった。

そして、1998年の政権交代を契機に、連邦政府の政策は移民の社会統合が目指されるようになる。移民の社会統合は、労働市場への統合だけではなく、教育、市民社会、住宅など、社会のあらゆる側面から実施された。そして、ドイツの民族共同体の中心であった国籍法までもが改正され、移民をドイツ社会へ統合する努力がなされてきた。

Hartmann and Gerteis(2005)の社会統合に関する4分類をもとにドイツの移民統合政策を分析すると、1998年以前は、「同化主義」に近い政策が採用されていた。しかし、同化できなかった外国人が独自の閉鎖的コミュニティへと集中し、並行社会が存在していたことから、社会の実態としては、「断片化された多元主義」のような状況であった。

21世紀に入ってからドイツの移民統合政策では、国単位では「同化主義」が目指される一方で、地域社会においては「相互作用多元主義」の側面もみられる。両者の共通点と

しては、道徳的絆を結束の基礎とするため、外部との境界を明確に有する点にある。つまり、移民統合政策を通じて「ドイツ社会とは何か」を再定義し、外部との境界を明確にする過程にあると言える。

ドイツの経験から日本が学べることは、第3章で整理するような日本の外国人労働者の受け入れは、統合政策とセットで行われる必要があるということである。20世紀のドイツのように、長期的な統合の視点が欠けたまま、外国人労働者がなし崩し的に移民へと変わってしまうと、移民の社会統合は困難を極める。外国人労働者が移民へと変わり、並行社会が顕在化する前に、外国人を日本社会に統合していく努力が必要である。

---

<sup>9</sup> K. Bade(2017)は、SPD・緑の党の連立政権下において、政策が統合政策へと大きく転換したと指摘している。

<sup>10</sup> 外国人労働者から移民への変遷を扱った先行文献は、杉町(2000)、近藤(2013)、安保(2016)が挙げられる。両者とも1955年以降を3つの時期に分けて論じており、第1期から第2期への転換点がガストアルバイターの新規募集が停止された1973年という点は一致している。しかし、第2期から第3期への転換点が異なる。杉町(2000)は、第3期への転換点を、初めて長期的な統合の概念が提唱された、1979年のキューン・メモ(Kühn Memorandum)としている。近藤(2013)、安保(2016)は、外国人法が改正された1990年までとしている。

<sup>11</sup> 1990年の東西ドイツ統一以前の議論はすべて「旧西ドイツ」に関するものである。

<sup>12</sup> 矢野(2010) p.29、参照

<sup>13</sup> 近藤(2013)p.131、参照

<sup>14</sup> 矢野(2010) p.61、参照

<sup>15</sup> 矢野(2010) p.75、引用。

<sup>16</sup> Seifert(1995) S.166、参照。

<sup>17</sup> P.Kühn(2000) p.43-44、参照。

<sup>18</sup> 中村(1988) p.60、参照。

<sup>19</sup> 近藤(2002)p.60、参照。

<sup>20</sup> 経済企画庁(1967)「年次世界経済報告 第2章海外諸国の経済動向 3.西ドイツ」参照。

<https://www5.cao.go.jp/keizai3/sekaikeizaiwp/wp-we67/wp-we67-01203.html> (最終閲覧 2022年1月6日)

<sup>21</sup> 矢野(2010) p.25、参照

<sup>22</sup> 家族の呼び寄せについては、外国人労働者に可能な限り長く働いてもらいたいというドイツ企業側の要望によって、規制が緩和されてきた(矢野(2010)p.33、参照)。

<sup>23</sup> 矢野(2010)p.35、引用。

<sup>24</sup> 近藤(2002)p.60、参照。

<sup>25</sup> 近藤(2013) p.142、参照。

<sup>26</sup> 森田(1998) p.38、参照。

<sup>27</sup> 無期限の滞在許可の申請の条件は、①(中断なしの)5年間の適法な在住②特別労働許可を有していること③口語ドイツ語で意思疎通がとれること④しかるべき住居の確保⑤その子どもがドイツの義務教育を受けることの5つである(近藤(2002) p.70、参照)。

<sup>28</sup> 近藤(2002) p.71、引用。

<sup>29</sup> Kühn(1979) p.2、引用。

<sup>30</sup> Kühn(1979) p.3、参照。

<sup>31</sup> 矢野(2010) p.40、参照

<sup>32</sup> 伊藤(2017) p.37、参照。

<sup>33</sup> ブルーベイカー(2005) p.16、引用

<sup>34</sup> 石川(2012b) p.147、引用

- <sup>35</sup> 石川(2012b) p.62、参照。
- <sup>36</sup> 矢野(2010) p.43、参照。
- <sup>37</sup> 石川(2012a) p.156、参照。
- <sup>38</sup> これ以前から、地方自治体単位では社会統合を目的とした政策が実施されていたが、本論文では連邦政府の政策に焦点を当てているため、転換点は 1998 年の政権交代としている。地方自治体単位の移民統合政策については、岡本(2012)などがある。
- <sup>39</sup> 改正前は、外国人の両親から生まれた子どもは、原則 23 歳の誕生日までに国籍を選択しなければならなかった。しかし、改正後は、21 歳の時点で、8 年以上ドイツに滞在したか、6 年以上ドイツの学校に通った場合、国籍を選択しなくてもよくなった。(Der Spiegel 27.3.2014 Einigung der Großen Koalition: Deutschland vergibt mehr Doppelpässe (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/doppelpass-grosse-koalition-einig-bei-doppelter-staatsbuergerschaft-a-961155.html> 最終閲覧：2019 年 5 月 20 日))
- <sup>40</sup> Unabhängige Kommission „Zuwanderung“(2001) p.1、参照。
- <sup>41</sup> 移民法成立の過程については近藤(2007)が詳しい。
- <sup>42</sup> 近藤(2007) p.152、引用
- <sup>43</sup> 近藤(2007) p.152、参照
- <sup>44</sup> ①統合講座の発展、②ドイツ語習得の促進、③良質な教育と職業教育の確保、④女性の生活状況の改善、男女平等、⑤現場での統合の支援、⑥市民社会の強化の 6 つのテーマが設定され、それぞれに作業部会が設置された(近藤(2007)p.195、参照)。
- <sup>45</sup> 近藤(2007) p.170、参照。
- <sup>46</sup> 矢野(2010) p.247、引用。
- <sup>47</sup> 永吉(2020) p.175、引用。
- <sup>48</sup> 永吉(2020) p.174-184、参照。
- <sup>49</sup> Goodman(2010) p.754、参照。
- <sup>50</sup> 永吉(2020) p.191-192、参照。
- <sup>51</sup> この 4 分類のうち、「同化主義」以外の 3 分類が「多文化主義」であり(Hartmann and Gerteis(2005) p.224、参照)、安達(2013)は、これまでの多文化主義への批判の多くが、「コスモポリタニズム」や「断片化された多元主義」に向けられていると指摘している(安達(2013) p.60-61、参照)。
- <sup>52</sup> ただし、公共圏に出てこない限り、私圏における宗教上の慣習等は見過ごされる(Alexander(2001)p.241、参照)。
- <sup>53</sup> Hartmann and Gerteis(2005) p.230、引用。
- <sup>54</sup> Hartmann and Gerteis(2005) p.232、参照。
- <sup>55</sup> 伊藤(2017) p.37、引用
- <sup>56</sup> 石川(2012)は、「社会的都市プロジェクト」について「地域を再生する事業であるとともに、移民国となったドイツが多様性を織り込んだ新しい『社会』の構築に向かおうとするプロセスでもある」と評価している(石川(2012)p.93-94、引用)。

## 参考文献

- 安達智史(2013):『リベラル・ナショナリズムと多文化主義：イギリスの社会統合とムスリム』勁草書房
- 安保裕美子(2016):「国籍法改正に関する仏独比較：移民流入によるネーション理解の揺らぎをめぐって(2)」『横浜国際社会科学研究所』第 20 巻第 4,5,6 号 pp.315-332
- 石川真作(2012a):「第 5 章 『移民国家』ドイツの社会空間：『並行社会』と『統合』の狭間で」、石川真作、渋谷努、山本須美子;編『周縁から照射する EU 社会：移民・マイノリティとシティズンシップの人類学』世界思想社,pp.151-173

- 石川真作(2012b):『ドイツ在住トルコ系移民の文化と地域社会：社会的統合に関する文化人類学的研究』立教大学出版会（発売 有斐閣）
- 伊藤亜希子(2017):『移民とドイツ社会をつなぐ教育支援：異文化間教育の視点から』九州大学出版会
- 岡本奈穂子(2012):「フランクフルト市の移民統合政策：ドイツにおける自治体の挑戦：多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで」『移民政策研究』第4号,pp.97-113
- 小林薫(2009):「ドイツの移民政策における『統合の失敗』」『ヨーロッパ研究』第8巻,pp.119-139
- 近藤潤三(2002):『統一ドイツの外国人問題：外来民問題の文脈で』木鐸社
- 近藤潤三(2007):『移民国としてのドイツ：社会統合と並行社会のゆくえ』木鐸社
- 近藤潤三(2013):『ドイツ移民問題の現代史：移民国への道程』木鐸社
- 佐藤成基(2007):「国境を越える「民族」：アウズジードラー問題の歴史的経緯」『法政大学社会学部学会』 pp.19-49
- 佐藤裕子(2021):「ドイツの主導文化論とホロコースト」『関西大学人権問題研究室紀要』第81巻, pp.11-27
- 新保奈穂美、太田尚孝(2020):「ドイツ・ベルリン市における社会都市プログラムを通じたコミュニティガーデンへの行政支援」『都市計画論文集』第55巻第3号,pp.799-806
- 杉町真由美(2000):「戦後ドイツにおける外国人労働者政策の推移」『人間文化学研究集録』 pp.15-27
- 昔農英明(2014):『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会
- 中村圭介(1988):「西独における外国人労働者政策の展開」『日本労働協会雑誌』第30巻第8号 pp.56-66
- 永吉希久子(2020):『移民と日本社会：データで読み解く実態と将来像』中公新書
- 羽森直子(2017):「ドイツの労働市場改革の功罪」『流通科学大学-経済・情報・政策編』第26巻第1号 pp.61-78
- 森田桐郎,他(1998):「国際労働移動と外国人労働者」同文館
- 矢野久(2010):「労働移民の社会史：戦後ドイツの経験」現代書館
- 山本健兒(2007):「ドイツの都市政策における「社会的都市プログラム」の意義」『人文地理』第59巻第3号 pp.205-226

- 度會知子(2012): 「ドイツ地方自治体における『統合政策』の実践: ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに」『移民政策研究』第4号, pp.144-158
- Alexander, J. (2001): 'Theorizing the "Modes of Incorporation": Assimilation, Hyphenation, and Multiculturalism as Varieties of Civil Participation.', *Sociological Theory* Vol.19(3), pp.237-49.
- Die Bundesregierung. (2007): *Der Nationale Integrationsplan*, Berlin
- Fenella Fleischmann and Jaap Dronkers (2010): 'Unemployment among immigrants in European labour markets: an analysis of origin and destination effects', *Work, employment and society*, Vol.24(2), pp.337-354
- Hartmann D. and J. Gerteis (2005): 'Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms.' *Sociological Theory*, 23(2), pp.218-240
- Heinz Kühn (1979): *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland - Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung*,. Bonn
- Kislev Elyakim (2017): 'Deciphering the 'ethnic penalty' of immigrants in Western Europe: A cross-classified multilevel analysis'. *Social Indicators Research*, Vol.134, pp.725-745
- Klaus J. Bade (1994): *Ausländer, Aussiedler- Asyl*, München, C.H. Beck Verlag.
- Klaus J. Bade(2017): *Migration - Flucht - Integration. Kritische Politikbegleitung von der ,Gastarbeiterfrage' bis zur ,Flüchtlingskrise'. Erinnerungen und Beiträge*. Karlsruhe, Loeper Verlag.
- Peter Kühne, (2000): 'The Federal Republic of Germany: Ambivalent Promotion of Immigrants' Interest.' In R. Penninx and J. Roosblad (Eds.) *Trade unions, immigration, and immigrants in Europe, 1960-1993: a comparative study of the attitudes and actions of trade unions in seven West European countries*. New York, Berghahn, pp.39-64
- Romana Careja (2019): 'Immigrants' Labor Market Outcomes: Contributions from Multilevel Studies', *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol.71, pp.187-220
- Sara Wallace Goodman (2010): 'Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration policies', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.36, No.5, pp.753-772
- Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001): *Zuwanderung gestalten Integration*

*fördern*, Berlin

Wolfgang Seifert (1995): *Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik*, Berlin, Ed. Sigma.



## 第2章 ドイツの移民統合政策は機能しているのか —外国人失業者から見えてくる統合政策の成果と課題—

### はじめに

第1章で議論してきたように、1970年代以降、一時滞在者として受け入れたはずの外国人労働者が家族を呼び寄せ、長期滞在するようになった。その結果、外国人の失業率はドイツ人を上回るようになり、1970年代後半以降、現在に至るまで常に上回っている。外国人の失業問題は社会統合という側面だけではなく、失業保険や公的扶助といった財政への負担といった面でも大きな課題だと言える。

これまでの先行研究では、外国人の雇用失業問題については、マイクロデータを用いた分析と、マクロデータを用いた分析の双方が行われてきた。マイクロデータを用いた分析では、学歴や出身国といった個人属性や人的資本、社会関係資本、市民権、帰化といった要因を対象としている。他方、マクロデータを用いた分析では、国際比較として、産業構造や受け入れ政策、社会保障制度の違いが対象となっている。ただし、マクロデータを用いた先行研究で扱われている移民政策・統合政策は、受け入れ政策や、帰化政策といった、国家間で比較可能な政策を使用しており、国独自の統合政策については分析がなされていない。

本章では、ドイツの都市間における移民統合政策の実施状況の違いに着目して、マクロデータを用いた分析を行う。これによって、国際比較では明らかにできなかった移民統合政策の成果と課題を明らかにできると考えている。

まず、先行文献からこれまで外国人の失業についてどのようなことが明らかになってきたのかを整理し、本分析の貢献を明らかにする。そして、本分析で用いる移民統合政策「社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト」と「統合コース」の概要を整理した上で、これらの移民統合政策の外国人の失業率への影響を分析し、移民統合政策の成果を明らかにするのが本章の目的である。

### 2.1 先行研究

これまで多くの研究者が外国人労働者と労働市場でのアウトカムに関する分析を行ってきた。専門性が高く、優秀な人材を除いて、外国人労働者が自国民労働者よりも労働市場で不利な立場(disadvantaged)に置かれていることが共通認識として存在し、その要因について数多くの分析がなされてきた。

外国人労働者が不利な立場に置かれる要因を分析する際の理論としてよく用いられるのが Mincer(1958)や Becker(1964)の「人的資本理論」である。入国直後の外国人労働者は、受け入れ国の言語能力が低く、労働市場で不利な立場に置かれやすい。その後、言語能力が向上し、受け入れ国の労働市場に関する知識を手に入れることで、不利な状況を改善できると指摘されている (Chiswick(1978))。

そして、移民の中でも異質な境遇にあるのが難民である。難民の労働市場での立場に関する分析としては、Moritz, Jens and Dominik (2018)が入国後の労働市場へのアクセス禁止期間の長さに注目して、禁止期間が長ければ長いほど、その後の難民の経済統合を遅らせることを示唆している。Vroome and Frank(2010)は、オランダの難民について、言語能力が経済的統合と相関していることから、言語教育としての統合コースが良い影響を与える可能性を示唆している。

さらに、難民については、2014、15年の欧州難民危機の結果、大量に流入した難民を労働市場が吸収しきれていないことが指摘されている(Gehrsitz, Markus and Ungerer, Martin (2018))。

Kogan(2006)は、欧州労働力調査(European Union Labor Force Survey)を用いて、移民の特徴と受け入れ国の構造の経済統合に対する役割について分析している。分析の結果として、ポルトガルやギリシャといった非熟練、低熟練労働における雇用量が多い国では、移民が仕事を見つける機会が高くなることを示している。また、男性移民にとって、イギリスやアイルランドといった労働市場が柔軟な国では雇用の可能性が低くなることを示唆している<sup>57</sup>。

Fleischmann and Dronkers(2010)は、欧州社会調査(European Social Survey)を用いて、失業に与える影響について受け入れ国側と送り出し国側の要因を分けて分析している。移民の失業に対する、受け入れ国側の要因で統計的に有意であると認められたものは、「自国民の失業率」が高いと失業の可能性が高くなり、「格の低い仕事が多い」、「移民比率が高い」、「1人当たり GDP が高い」といった国では、移民は失業の可能性が低くなる結果となっている。また、受け入れ国側の要因として移民政策や統合政策と移民の失業の関係は有意ではなかった。

Kislev(2017)は、移民が不利な立場に置かれる「民族的罰則(Ethnic Penalty)」について、欧州社会調査を用いて分析を行っている。労働市場政策や反差別政策といった政策的要因は移民の雇用には影響を与えない一方、自国民の移民に対する受容度が、移

民が仕事を見つけることと正の関係にあると結論づけている。

以上のように、先行研究では、外国人労働者の労働市場への統合について多くの議論が交わされてきた。その中で概ね合意されてきた点は、①外国人労働者が不利な立場に置かれていること、②受け入れ国特有の能力（言語や文化に対する知識）が統合を進めること、③難民の統合はより大きな困難を有することがあげられる。

本章では、これらの合意を踏まえたうえで、ドイツにおける移民統合政策の労働市場への影響を分析する。まず、ドイツの移民統合の現状について、ドイツ統計局が公表している「統合の指標 2005-2019(Integrationsindikatoren)」等から整理しておきたい。

## 2.2 ドイツの社会統合の指標

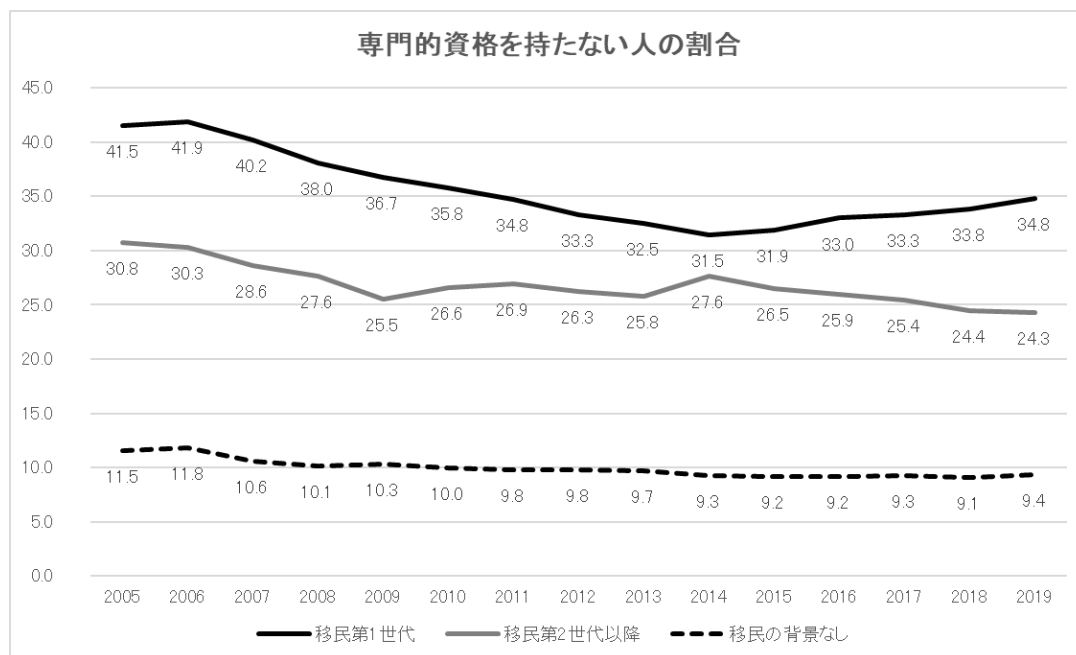
生産年齢人口に対して労働力人口がどのくらいいるのかを示す「労働力率」は2020年時点でドイツ人が80.0%なのに対し、外国人が70.9%と約9%pt.の差がある。この差を性別で見ると、男性が83.1%、80.3%と差が小さい一方で、女性では76.9%、60.3%と約17%pt.の差が生じている<sup>58</sup>。これは、イスラム教徒の女性の学歴が低いことや家庭内にとどまり、社会にあまり出ない傾向にあることが大きく関係している<sup>59</sup>。移民統合政策が推進される前の1998年時点の外国人女性の労働力率は49.7%となっており、20年余りの間で約11%pt.上昇している<sup>60</sup>。

日本の生活保護にあたる、「失業手当Ⅱ」「社会手当」の対人口受給者比率は、ドイツ人が5.02%、外国人が20.12%と、大きな差がある。ハartz改革直後の2008年には、7.08%と16.74%であった。ドイツ人の受給者比率が低下している一方、外国人の受給者比率が上昇していることが分かる<sup>61</sup>。特に、2016年以降、外国人の受給者比率が増加しており、難民危機の影響が、5年近く経った今も社会保障給付に表れている。

ドイツが移民統合政策で力を入れてきた教育について図2-1を見ると、外国人のうち、専門的資格を持たない人の割合が減少しており、特に第2世代以降では2005～2019年の間に6.5%pt.低下している。第1世代は難民危機の2015年以降上昇しているが2014年の時点で2005年より10%pt.低下しており、多くの移民が専門的資格を取得してきた。

移民第1世代では、新規入国者が急増するまで、専門的資格を有する人の割合が上昇しており、第2世代以降では概ね上昇傾向にある。これは、第1章で紹介した

図 2-1



(出典) Statistisches Bundesamt (2021): Migration und Integration: Integrationsindikatoren 2005-2019, Indikator 3.3: Senkung der Zahl der Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss より筆者作成

「移民サミット」において課題としてあげられていた「職業教育の充実」の効果であると考えられる。

大学の学位を有する者の割合についても、2005～2019年の間で、「移民の背景なし」が17.7%から29.9%、「移民第1世代」が14.9%から31.6%、「移民第2世代以降」が10.0%から19.3%へと上昇している。「移民第2世代以降」の伸びはよくないが、「移民第1世代」は「移民の背景なし」を上回るようになった<sup>62</sup>。これは、難民危機で流入した者の中に大学学位を有する者が比較的多かったことが原因だと思われる。

このように、教育については、専門的資格を有する者が増加傾向にあり、難民危機によって大学学位を有する者の割合が上昇するなど、教育面では一定の成果が見られる。ただし、難民危機は「学校卒業の証明書を持たない者」の割合を急激に上昇させており、プラス面ばかりではないことも明らかである<sup>63</sup>。

以上のように、ドイツの移民統合政策は、社会のあらゆる側面から実施されており、一定の成果が表れている。しかし、難民危機によって、社会統合で困難を抱えている側面も見逃してはならない。

## 2.3 ドイツにおける移民統合政策

### 2.3.1 統合コース

統合コースはドイツ移民統合政策の根幹をなすものであり、移民にドイツ語、文化、歴史、法律に関する知識を提供し、市民としてドイツ経済社会で生きることを可能にすることが目的である。

2005年移民法に含まれる滞在法（Gesetz über den Aufenthalt）において、長期滞在者を対象とする統合コースの実施が定められた。当時、統合コースの中身は、ドイツ語講座 600 時間と、30 時間のオリエンテーション（法律、文化、歴史等）であったが、現在の統合コースは、ドイツ語 600 時間、オリエンテーション 100 時間である。統合コース修了者は、「移民のためのドイツ語試験(Deutsch-Test für Zuwanderer、以下 DTZ)」を受けることになっており、「ヨーロッパ言語共通参照レベル B1」が目標水準となっている。

統合コースへの参加者は、「参加が義務付けられた人(滞在法 § 44a)」と「参加する権利を有する人(滞在法 § 44)」に分類される。前者は、基本レベルのドイツ語ができない長期滞在者、失業手当Ⅱ・社会手当受給者、庇護申請者給付受給者と当局から義務付けられた人が含まれる。後者に含まれるのは、上記以外の在留者である<sup>64</sup>。

失業手当Ⅱ・社会手当や庇護申請者給付を受け取っている人は、適当な理由なく統合コースへの参加を拒否すると給付の減額や停止といった措置を受けることになる。

統合コースへの参加を義務付けることは、文化的同化政策だという批判がある一方で、石川(2012)は、「全体としては、幅広い分野から『ドイツ社会』の理解を促進する内容であり、社会的・経済的セグリゲーションを防止する意図で構成されている」と評価している<sup>65</sup>。

ここで問題となっているのは、オリエンテーションコースで教えられる「ドイツの文化、歴史」であろう。ドイツでは、移民統合政策の推進と並行して「ドイツの主導文化」に関する議論が行われてきた。第1章でも述べた通り、ドイツは民族国家であり、独自の歴史、文化を有してきた。その歴史、文化は、「移民国である」ことを認めながらとって変化するものではない。

つまり、第1章で整理した Hartmann and Gerteis(2005)の枠組みに基づいて検討すると、一部の人に参加が義務付けられた「統合コース」でドイツの主導文化を教えるこ

とは同化主義的側面があると言える。さらに、その義務を拒否した場合に社会保障給付等を削減するというのは、「主導文化への理解」がドイツという国の境界であり、その境界の内外を区別しているといえる。

連邦移民・難民庁の業務統計によると、2020年までに統合コースの対象者となったのは3,398,460人で、そのうち約7割の2,435,902人が統合コースに参加している<sup>66</sup>。

コース修了後のDTZの結果は、2015年以降B1水準の割合が低下しており、2020年は約半数がB1に到達できていない。受験者の種類別にB1達成者の割合を見ると、「失業給付Ⅱや難民給付を受給していて統合コースの受講を義務付けられた人」の割合が約36~44%と受験者全体よりも低い結果となっている。これは、小林(2009)が指摘するように「ドイツ語習得という本来の目的ではなく、統合コースへの参加自体が目的化し」ていることを裏付けるデータと言える<sup>67</sup>。

### 2.3.2 社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト

「社会的都市プロジェクト」はドイツ政府が1999年から推進している都市再開発プロジェクトの名称である。このプロジェクトの目標の1つが「移民の社会的・経済的セグリゲーションを解消し<sup>68</sup>、社会統合を促進すること」である<sup>69</sup>。ただ、日本の先行研究では、建築・都市開発や地理学の分野で研究がなされてきたものの<sup>70</sup>、移民の社会統合という視点で分析したものは少ない<sup>71</sup>。

社会的都市プロジェクトは、市民参加が前提となっており、「事業者会議」や「住民協議会」といった住民が参加する場で地域独自の取り組みが計画されている<sup>72</sup>。それを自治体が支援し、州、連邦政府、EUが資金的に支援する構図となっている<sup>73</sup>。

連邦政府の支援対象は2007年までは建築投資だけであったが、2007年以降は地域経済や雇用政策、青年および教育政策、統合のための追加措置へと拡大された。年間予算も2007年に、7,000万ユーロから1億1,000万ユーロへと増額された。2020年からは、「社会的結束(Sozialer Zusammenhalt)」と名称を変えて継続している<sup>74</sup>。2020年度に連邦政府は、528プログラムに対して合計約1億8,000万ユーロの資金援助を行っている。

これとは別に、2007年から2013年にはEUの欧州社会基金(ESF)からも1億6,400万ユーロが拠出された。EUの支援対象は、「①地区の教育環境の向上とそれによる雇用機会の改善、②長期失業者と若者、特に移民の背景を持つ人の労働市場への統合、③地域経済および労働市場の強化と経済アクターの結合強化」となっており、こちら

も移民の社会統合としての機能が期待されている<sup>75</sup>。

社会的都市プロジェクトの注目すべき点は、移民をドイツ社会に統合するだけでなく、ドイツ最大級のモスクに交流センターを設けるなど、移民文化の理解につながるような活動が含まれていることである。これまで、多文化主義の弊害だと考えられてきた閉鎖的な移民コミュニティを地域資源として活用する視点を生み出す。この社会的都市プロジェクトの意義について、石川(2012)は「国家やその制度、あるいはエスニシティや既存のコミュニティといった先験的に理解される紐帯」ではなく「居住を基盤として多様性を織り込みながら」新たな関係を構築していくと評価している<sup>76</sup>。

## 2.4 データ、分析手法

本分析では、連邦統計局、州統計局などが公表している都市別データを都市固有番号で突合した。被説明変数の外国人失業率は、都市別データが入手できるため、社会統合の指標として使用する。説明変数は、2020年「社会的結束プロジェクト」への連邦政府支援額、2019年までの「社会的都市プロジェクト」の連邦政府支援総額、統合コースへの参加率を用いる。統合コースの参加状況は都市別データが2016年以降しか入手できないため、新たに受講義務、受講権利を手に入れた人に対する、実際に参加した人の割合を用いる。

各都市の労働市場の特性を考慮するために、コントロール変数には労働需給に関する変数を用いる。

まず、先行研究でも用いられた自国民(ドイツ人)失業率は、労働需給のひっ迫具合を代理している変数で、労働需要がひっ迫している地域では、ドイツ人失業率が下がり、それに合わせて外国人失業率も下がると考えられる。つまり、「ドイツ人失業率と外国人失業率は正の関係にある」と考えられる。

労働需要の面からは、「住民1人当たり付加価値額」と「第1次第2次産業比率」を用いる。前者は、労働需要の量を代理しており、労働需要が増えると賃金が上昇し、それに伴って住民1人当たり付加価値額も上昇する。他方、労働需要が増えると失業率は低下すると考えられることから、「住民1人当たり付加価値額と外国人失業率は負の関係にある」と考えられる。後者は、労働需要の質を考慮するための変数である。先行文献では、格の低い仕事として、第1次第2次産業に加えて、小売業、運輸業が含まれており、雇用量が説明変数として用いられている(Kogan(2006))。本分析では、

都市ごとのデータとして利用可能な第1次第2次産業の付加価値額を代わりに用いている。第1次第2次産業は外国人労働者を多く雇用すると考えられるため、「第1次第2次産業比率と外国人失業率は負の関係にある」と考えられる。

他方、労働供給の面については、「外国人比率」と「難民数」でコントロールする。外国人比率は外国人労働者の競争相手が増加することから、外国人失業率を上昇させる可能性が考えられる。しかし、先行研究では、移民の純流入率が外国人の失業可能性と負の関係にあることが指摘されている(Fleischmann and Dronkers(2010))。これは、経済状況がより良い地域が外国人を引き寄せていると考えられている<sup>77</sup>。ここでは先行研究の結果を参考に、「外国人比率と外国人失業率は負の関係にある」と考える。難民数は、労働供給の質を考慮する変数であり、先行文献で示された通り、労働市場への統合に困難が伴い、2015年以降の入国者数が多かったため、コントロール変数として用いる(Moritz, Jens and Dominik (2018), Vroome and Frank(2010))。

それぞれの記述統計量は表2-1のとおりである。外国人失業率はドイツ人失業率よりも高く、平均では約10%pt.の差がある。移民統合政策については、「社会的結束プロジェクト」の支援額については、2020年度単年の支援額の最大が約1,166万ユーロ、2019年までの合計支援額の最大は約1億900万ユーロとなっている。統合コースの参加率は、最も高い都市と最も低い都市で96%pt.の差がある<sup>78</sup>。このように、移民統合政策の実施状況については、大きな地域差が存在する。

まず、推計はOLSの多重回帰モデルを用い、回帰式は以下のとおりである。

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 X_{it} + \beta_3 C_{it-1} + e_i$$

Yは2020年の外国人失業率であり、Xは①2020年社会的結束プロジェクトの連邦

表2-1 記述統計量

	観測数	平均	標準偏差	最小	最大
外国人失業率	390	0.1447	0.0610228	0.049	0.348
社会的結束(2020)(百万)	390	0.4592	0.9102885	0	11.662
社会的都市(~2019)(百万)	390	4.8643	8.779211	0	108.9645
統合コース参加率	390	0.7046	0.0963181	0.4246	1.3854
ドイツ人失業率	390	0.0449	0.0179343	0.015	0.112
外国人比率	390	0.1090	0.0542445	0.0211	0.3666
1人あたり総付加価値額(対数)	390	10.4981	0.3380749	9.716374	12.1466
製造業付加価値額比率	390	0.3400	0.1122874	0.0535	0.8020
難民数(対数)	390	7.6250	0.9406042	5.1059	11.2542



政府支援額、②2019年までの社会的都市プロジェクトの連邦政府支援総額、③統合コースへの参加率である。コントロール変数の $C_{it-1}$ は、被説明変数とコントロール変数が逆の因果関係になることを防ぐために、2019年のデータを用いている。ただし、ドイツ人失業率については同じ年のデータを用いている。

推計の仮説は、「移民統合政策（社会的都市プロジェクト、統合コースへ）は移民の失業率と負の関係にある」である。

まず、社会的都市プロジェクトについて、「2020年社会的結束プロジェクトへの連邦政府支援額」は、当該年度の失業率への影響を推計する。そして、「2019年までの社会的都市プロジェクトの連邦政府支援総額」は、これまで支出されてきた支援総額が2020年の失業率にどのような影響をもたらすのかについて推計する。

「社会的都市プロジェクト」は、市民が主体となって実施されるものであり、自治体、州政府連邦政府はあくまで支援だけの構図である。Fleischmann and Dronkers(2010)や、Kislev(2017)は、移民政策、統合政策が外国人失業率に影響しないと主張しているが、彼らが指しているのは国家主導の移民政策、統合政策である。国家主導ではないことが「社会的都市プロジェクト」の特徴であり、「移民の社会統合を促進する」ことが目的に掲げられていることから、移民の失業率を下げる効果が期待される。

従って、帰無仮説は「社会的都市プロジェクトの連邦政府支援額は、外国人失業率に影響を与えない」となる。

加えて、「統合コースへの参加」が失業率にもたらす効果について推計を行う。先行研究で示された通り、受け入れ国特有の言語能力や文化への理解は外国人労働者の労働市場での不利な立場を克服する効果を有している(Chiswick(1978))。統合コースは、ドイツ語、ドイツ文化、歴史を学ぶことができるため、外国人労働者の不利な立場を克服する効果を有していると考えられる。よって、統合コースの参加率が高くなると外国人失業率が低くなる可能性がある。

従って、帰無仮説は「統合コースへの参加率は、外国人失業率に影響を与えない」となる。

## 2.5 多重回帰モデルの結果と考察

Model1は、コントロール変数の確認である。コントロール変数は前節の予想と概ね整合的であり、外国人失業率に対して、ドイツ人失業率と難民数が正の関係、外国人

比率が負の関係となっている。住民1人当たり付加価値額は、Modelごとで不安定ながら、外国人失業率と負の関係となっており、予測と整合的である。この住民1人当たり付加価値額が不安定な結果となったのは、労働需要の効果が労働需給のひっ迫具合を代理するドイツ人失業率に吸収されたと考えられる。また、「第1次第2次産業比率」が有意とならなかったのは、それが代理する地域特性と、「難民数」が代理する地域特性に相関関係があり、効果が難民数に吸収されたと考えられる<sup>79</sup>。両者ともに、労働需給の質に関する変数であり、難民数を除いた推定では、「第1次第2次産業比率」は有意水準1%において負で有意という結果となっている。

地域特性を考慮した上で、ドイツ人失業率が1上昇すると、外国人失業率が2.6上昇するという結果となっており、移民の就労が不安定であることは明らかである。この外国人失業率に対する移民統合政策の効果をModel2以降で検証していく。

Model2を見ると、2020年社会的結束の連邦政府支援額が-0.006（有意水準1%）となっており、帰無仮説が棄却された。統合コース参加率を加えたModel5でも同様に、1%水準で統計的に有意であり、帰無仮説が棄却されている。つまり、当該年度の「社会的結束」の取り組みは、失業率を下げる効果を有していることが示唆されている。

表 2-2 推計結果

VARIABLES	Model1	Model2	Model3	Model4	Model5	Model6
ドイツ人失業率	2.577*** (0.080)	2.618*** (0.080)	2.582*** (0.079)	2.536*** (0.085)	2.567*** (0.084)	2.541*** (0.084)
外国人比率	-0.328*** (0.036)	-0.343*** (0.036)	-0.334*** (0.035)	-0.324*** (0.036)	-0.340*** (0.036)	-0.331*** (0.035)
1人当たり付加価値額(対数)	-0.009* (0.005)	-0.007 (0.005)	-0.009 (0.005)	-0.009* (0.005)	-0.008 (0.005)	-0.009* (0.005)
第1次第2次産業比率	-0.009 (0.013)	-0.011 (0.013)	-0.010 (0.013)	-0.008 (0.013)	-0.010 (0.013)	-0.009 (0.013)
難民数(対数)	0.021*** (0.002)	0.023*** (0.002)	0.023*** (0.002)	0.021*** (0.002)	0.023*** (0.002)	0.023*** (0.002)
社会的結束(2020)		-0.006*** (0.002)			-0.006*** (0.002)	
社会的都市(~2019)総額			-0.000*** (0.000)			-0.000*** (0.000)
統合コース参加率				0.021 (0.015)	0.028* (0.015)	0.021 (0.015)
Constant	-0.003 (0.054)	-0.030 (0.054)	-0.016 (0.053)	-0.009 (0.054)	-0.040 (0.054)	-0.022 (0.053)
Observations	390	390	390	390	390	390
R-squared	0.818	0.824	0.824	0.819	0.825	0.825
Adj R-squared	0.816	0.821	0.822	0.816	0.822	0.822

Standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

建築基準法(Baugesetzbuch) § 171e(2)で規定されている通り、社会的都市は、「経済状況のためにその地域が著しく不利な状況にある(筆者訳)」地域が支援対象とされる<sup>80</sup>。つまり、「プロジェクト実施地区が、実施前から失業率が低い」という逆の因果関係にある可能性は低いと考えられる。

Model3、Model6 では、2019 年までの社会的都市プロジェクトへの連邦政府支援総額が、わずかながら 1%水準で統計的に有意と認められ、帰無仮説が棄却された。これによって、当該年度の社会的都市プロジェクトの取り組みだけではなく、過去に実施されてきた取り組みが、外国人失業率を下げる効果を有していることが示唆された。

Model4 から Model6 において、統合コース参加率を Model1 から Model3 にそれぞれ加えた分析を行っている。統合コース参加率は、Model5 においてのみ、10%水準で統計的に有意であった。Model4 と Model6 では統計的に有意と認められず、帰無仮説が採択された。

統合コースへの参加率は、データの制約上、(参加者数/義務・権利を有する者)とせざるを得なかった。そのため、先行研究でも指摘されてきた通り、統合コースの受講自体が目的化しており、社会保障給付を受け取っている人に対して、「給付を満額受け取りたい」というインセンティブが働き、彼らの参加率が高まった可能性が高い。

以上のように、移民統合政策は、市民が主体となって実施する「社会的都市プロジェクト」について一定の成果が確認された。他方、「統合コース」については、データの制約から、明確な成果を確認することはできなかった。

次節では、ここで確認された「社会的都市プロジェクト」について、固定効果モデルを用いて頑健性を確認する。「統合コース」については、データの性質上、パネルデータにすることができないため固定効果モデルによる分析からは除外する。

## 2.6 固定効果モデルによる頑健性チェック

上記で用いたデータについて、2017~20年のデータを都市固有番号によって突合し、パネルデータを構築した。固定効果モデルを用いた線形回帰(OLS)を使用し、外国人失業率に対する「社会的都市プロジェクト」の効果の頑健性を確かめる。

推計式は以下のとおりである。

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + \beta_2 C_{it-1} + e_i$$

$\alpha_i$ は、未観測の都市特性であり、 $C_{it-1}$ はクロスセクションと同じく、逆の因果関係

表 2-3 固定効果モデル推計結果

VARIABLES	外国人失業率
ドイツ人失業率	3.535*** (0.109)
外国人比率	-0.226** (0.112)
1人当たり付加価値額(対数)	-0.0362** (0.0162)
第1次第2次産業比率	0.0254 (0.0393)
難民数(対数)	-0.0169*** (0.00326)
社会的都市	-1.59e-06* (8.82e-07)
Constant	0.513*** (0.151)
Observations	1,538
R-squared	0.972
Adj R-squared	0.962
Standard errors in parentheses	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

を考慮した1年前のデータを用いたコントロール変数である<sup>81</sup>。 $X_{it}$ が説明変数である当該年度の「社会的都市プロジェクト」連邦政府支援額である。

コントロール変数は、「ドイツ人失業率」「外国人比率」「住民1人当たり付加価値額」がクロスセクションのOLSと同様の結果となっている。ただ、「難民数」だけが、クロスセクションではプラス、固定効果モデルではマイナスという結果となっている。これは、クロスセクションでは観察されない地域特性と難民数が相関しておりプラスとなった一方で、パネルデータでは、難民が失業率の低い地域に流入しているという逆の因果関係にあるためマイナスになったと考えられる。

説明変数については、クロスセクションOLSと同様マイナスとなっており、当該年度の「社会的都市プロジェクト」の連邦政府支援額は外国人失業率と負の関係にあることが確認された。

### むすびにかえて

本章では、「市民的統合」の中心的政策である「統合コース」と「社会的都市プロジェクト」が外国人失業率に与える影響について分析を行った。

まず、分析に入る前に、様々な側面からみたドイツの移民の社会統合の現状について整理した。その中で、労働市場への女性参加が進んでおり、移民女性の社会進出が見られた。他方、社会保障給付の受給者比率ではドイツ人と外国人の差が広がって

いることが明らかになっており労働市場への統合の道のりはまだ遠い。

また、教育の面でも、専門的資格を有する者の割合が上昇しているものの、難民危機の影響で「学校卒業の証明書を持たない移民第1世代」が急増しているなど、成果と課題が入り混じっている現状が明らかとなった。

次に、クロスセクションデータを用いて、OLSの多重回帰モデルで分析を行った。コントロール変数では、「外国人失業率」に対して、「ドイツ人失業率」と「難民数」が正の関係、「外国人比率」や「住民1人当たり付加価値額」が負の関係であることが統計的に有意であると確認された。

地域の労働市場の特性を考慮した上で、説明変数については2020年の「社会的結束プロジェクト」の連邦政府支援額と2019年までの「社会的都市プロジェクト」の連邦政府支援総額が外国人失業率と負の関係であることが統計的に有意であった。前者は、当該年度の取り組みが失業率を下げることの可能性、後者は過去の取り組みが失業率を下げることの可能性がそれぞれ示唆された。

他方、「統合コース」については、2020年の「社会的結束プロジェクト」の連邦政府支援額を変数に入れた分析では有意であったものの、不安定な結果となっている。これは、統合コースへの参加のインセンティブが「社会保障給付を受給する人」に対してより大きく働いたことが影響していると考えられる。

本来、統合コースへの参加の効果を分析するためには、ミクロデータを用いた分析の方が向いていると言える。個人の言語の能力の向上、そして労働市場への統合といったアウトカムの分析はマクロデータでは限界がある。今後、SOEP (Social Economic Panel Data) を用いた分析を進めることで、統合コースの成果については明らかにしていきたい。

そして最後に、「社会的都市プロジェクト」の効果について頑健性を確かめるために、固定効果モデルを用いて分析を行った。こちらでも、「社会的都市プロジェクト」は外国人失業率と負の関係にあることが統計的に有意であると認められた。

ドイツが移民の社会統合に取り組み始めて、約20年経った。本章の分析でも明らかになった通り、市民が主体となって実施される移民統合政策は外国人失業率を下げる効果を有していることが示唆された。また、教育の面でも、一定の成果が確認できた。しかし他方で、多くの指標で外国人とドイツ人の格差が未だ大きく残っていることも明らかになった。その大きな要因として考えられるのが難民危機である。あの

未曾有の難民の大量流入によって、ドイツの移民の社会統合は大きく後退した。つまり、移民の社会統合の成否は、移民統合政策だけではなく、移民の秩序ある受け入れにかかっているといえるだろう。

<sup>57</sup> Kogan(2006)は「柔軟な労働市場」の指標として、1999年にOECDが開発した「Employment Protection Legislation Indicators」を用いている。(参照：OECD Indicators of Employment Protection、<https://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm> (2021年12月7日最終閲覧))

<sup>58</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, (2007,2021)、参照。

<sup>59</sup> 松岡(2014) p.131、参照。

<sup>60</sup> しかし、ドイツ人女性も64.3%から76.6%と約12%pt.上昇しており、ドイツ人女性と外国人女性の労働力率の差は縮まっていないことは付言しておかなければならない。

<sup>61</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, (2008,2020)

<sup>62</sup> Statistisches Bundesamt (2021), Indikator 3.4: Erhöhung der Zahl der Personen mit (Fach-) Hochschulabschluss、参照。

<sup>63</sup> 「学校卒業の証明書を持たない移民第1世代」の割合は、2014年以降約2倍にまで上昇している。(Statistisches Bundesamt (2021), Indikator 3.1: Senkung der Zahl der Personen ohne Schulabschluss、参照。)

<sup>64</sup> 教育を受けいている子どもや、ドイツ語能力が十分高い人は対象外となる。

<sup>65</sup> 石川(2012) p.68、引用。

<sup>66</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2020, 2021*

<sup>67</sup> 小林(2009) p.127、引用。

<sup>68</sup> セグリゲーションを解消するために6つの課題が挙げられている。①市民参加②地域経済の活性化③地区センター、地区事務所の設置④社会、文化、教育、余暇のインフラの整備⑤住宅の質の改善⑥生活環境への配慮(石川(2012) p.5-12、参照)

<sup>69</sup> 石川(2012) p.78、引用

<sup>70</sup> 例えば、新保、太田(2020)が都市計画の分野でベルリン市の事例を取り上げている。

<sup>71</sup> 石川(2012)は、トルコ系移民の社会統合というテーマで社会的都市プロジェクトを分析している数少ない文献である。

<sup>72</sup> 太田,他(2006) pp.60-61 参照。

<sup>73</sup> 山本(2007) p.213、参照

<sup>74</sup> これ以降、特に断りがない場合、「社会的結束プロジェクト」と「社会的都市プロジェクト」を合わせて「社会的プロジェクト」と呼ぶ。

<sup>75</sup> 石川(2012) p.79、引用。

<sup>76</sup> 石川(2012) p.93、引用。

<sup>77</sup> Fleischmann and Dronkers(2010) p.350、参照。

<sup>78</sup> 統合コース参加率の最大値が100%を超えているのは、権利を有していない人(日常会話以上のドイツ語が話せる人)が参加していることを示している。権利を有していない人は、権利を有している人が申し込んだ後で、枠が余れば参加することが可能となる。

<sup>79</sup> 「難民数」を除いた分析においては、「第1次第2次産業比率」が1%水準で有意となっていた。

<sup>80</sup> Baugesetzbuch(BauGB) §171e Maßnahmen der Sozialen Stadt、引用。

<https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html> (2021年12月5日最終閲覧)

<sup>81</sup> ここでも、クロスセクションと同様、「外国人失業率」のみ同じ年のデータを用いている。

## 参考文献

石川真作(2012):『ドイツ在住トルコ系移民の文化と地域社会：社会的統合に関する文化人類学的研究』立教大学出版会(発売 有斐閣)

太田尚孝、大村謙二郎、有田智一、藤井さやか(2006):『旧東独都市における総合的市街地再生の試み：チューリンゲン州エアフルト市の「社会都市(Soziale Stadt)」に注目

- して』「都市住宅学」第 55 号,pp.58-63
- 小林薫(2009):「ドイツの移民政策における『統合の失敗』」『ヨーロッパ研究』第 8 巻,pp.119-139
- 松岡洋子(2014):「移住女性に対する言語習得支援の内容：韓国・ドイツにおけるケーススタディ」『異文化間教育学会第 28 回大会発表抄録』 pp.130-131
- 山本健児(2007):「ドイツの都市政策における「社会的都市プログラム」の意義」『人文地理』第 59 巻第 3 号 pp.205-226
- Becker, G. S. (1964): *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*. New York and London, Columbia University Press
- Chiswick, B. R. (1978): “The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men.” *Journal of Political Economy* 86(5), pp.897–921.
- Fenella Fleischmann and Jaap Dronkers (2010): Unemployment among immigrants in European labour markets: an analysis of origin and destination effects, *Work, employment and society*, Vol.24(2), pp.337-354
- Gehrsitz, Markus; Ungerer, Martin (2017): “Jobs, crime, and votes: A shortrun evaluation of the refugee crisis in Germany”, ZEW Discussion Papers, No. 16-086
- Irena Kogan (2006): “Labor Markets and Economic Incorporation among Recent Immigrants in Europe”, *Social Forces*, Vol.85, Issue 2, pp.697–721
- Kislev Elyakim (2017): “Deciphering the ‘ethnic penalty’ of immigrants in Western Europe: A cross-classified multilevel analysis.” *Social Indicators Research*, Vol.134, pp.725-745
- Moritz Marbach, Jens Hainmueller and Dominik Hangartner (2018): “The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees”, *Science Advances*, Vol.4, Issue 9 <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aap9519> (最終閲覧：2021年11月29日)
- Mincer, J. (1958): “Investment in Human Capital and Personal Income.”, *Journal of Political Economy*, Vol.66, pp.281-302
- Romana Careja (2019): “Immigrants‘ Labor Market Outcomes: Contributions from Multilevel Studies”, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol.71, pp.187-220
- Statistisches Bundesamt (2021): *Migration und Integration: Integrationsindikatoren 2005-2019*
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, (2021) *Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Arbeitsmarkt*

*für Ausländer*

- (2020) *Eckwerte des Arbeitsmarktes und der Grundsicherung, Dezember 2020*

- (2008) *Eckwerte des Arbeitsmarktes und der Grundsicherung, Dezember 2008*

- (2007) *Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Arbeitsmarkt für Ausländer*

T. de Vroome, & F. van Tubergen, (2010): “The Employment Experience of Refugees in the Netherlands”. *The International Migration Review*, 44(2), 376–403.



### 第3章 技能実習制度の変遷と新たな在留資格「特定技能」

#### —技能実習制度と特定技能は接続可能か—

##### はじめに

2020年4月17日法務省は新型コロナウイルス感染症の影響を受けて「技能実習生等に対する雇用維持支援」に関する文書を発表した<sup>82</sup>。具体的内容は、新型コロナウイルス感染症の影響により実習の継続が不可能になった技能実習生、特定技能外国人に対して、最大1年間「特定活動」で就労することを認めた。これまでは、実習が継続不可能になった場合、同一職種に限って、実習先の変更が認められてきた。しかし、今回の措置は、従前の実習とは異なる分野、特に、人手不足が深刻な農業や介護分野への変更が可能となっており、緊急措置だとしても、新型コロナウイルス感染症による技能実習への影響は大きいと考えられる。

また、技能実習生が来日できないことによる人手不足も様々な産業で報告されており、技能実習制度が日本の労働市場に組み込まれていることが改めて浮き彫りとなった。

これまで技能実習制度は、経済学のみならず、社会学や法学まで広い分野で研究され、多くの課題が指摘されてきた。その多くは、技能実習制度の本来の目的と現実が乖離していることに起因する。技能実習制度の本来の目的は「技能移転による国際貢献」であるが、実際には「労働力供給システム」として機能していることが多くの研究者によって指摘されてきた<sup>83</sup>。そして、技能実習生に関する様々な課題や問題が明らかにされてきた。ここでは、簡単に各分野からの研究成果を整理しておきたい。

経済学の分野では、志甫(2007)が、賃金が低い産業で外国人研修生比率が高い傾向を明らかにしている。橋本(2010)は、同じ産業内でも、賃金が低い企業で外国人研修生が活用される傾向が見つかった一方で、外国人研修生を活用しながら、日本人従業員に対しては地域・産業の平均よりも高い賃金を提示する企業も一定数あることを明らかにしている。

社会学の分野では、上林(2009)が、在留資格「研修生」が創設された1982年から2009年までを3つの時期区分で整理し、技能実習制度が日本社会に定着してきた過程を整理している。そして、技能実習制度は研修生制度から徐々に外国人労働者の一時的受け入れ制度へと変化していったとまとめている<sup>84</sup>。

法学での分野では、小野寺(2015)が技能実習制度の「長時間労働」や「パワハラ・セ

クハラ」等の人権問題や「最低賃金違反」等の労働関連法規に関する課題を整理している。また、大重(2016)は、実際にあった事例（「賃金の不当控除」「労働災害」等）から、技能実習制度の課題を整理している。

技能実習制度全体に関する議論では、上記のように「制度本来の目的」と現実の実態との乖離を指摘するケースが目立つが、具体事例の研究においては技能実習制度の趣旨を理解し、技能移転に真摯に向き合う前向きな取り組みを取り上げている研究成果も少なくない<sup>85</sup>。

本稿は、これまでの技能実習制度に関する議論を総括し、技能実習制度の現状を明らかにすることが目的である。技能実習制度は1990年に大枠ができてから何度も法改正が行われてきた。その過程で解決された問題と、現在も取り残されている課題を整理しておきたい。

第1節では、技能実習制度の変遷を3つの時期に分けて整理した上で、2017年に施行された「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律(以下、技能実習法)」について解説する。第2節では、「技能移転」を掲げる技能実習と人手不足解消のための「特定技能」の関係性について整理する。そして、第3節において、先行研究で指摘されてきた技能実習制度の課題の中で、今なお残されている課題について検討する。

### 3.1 技能実習制度の変遷

#### 3.1.1 技能実習制度以前（～1992年）

1960年代から日本企業の海外現地法人などの社員教育として行われていた研修制度が、技能実習制度の起源とされる。それ以前から、国際協力活動の一環で、「招聘型」協力活動は外務省の外郭団体を通じて行われていた<sup>86</sup>。民間企業による研修事業も、発展途上国側からの要請に対応するという側面が強かった。当時の研修生の受け入れは、海外現地法人を持つような大企業が中心であり、現地事業所の生産性向上や、周辺の産業社会への社会貢献を目的とする受け入れが目立った<sup>87</sup>。つまり、技能実習制度の前身である、「外国人研修制度」は日本国内の人材不足を補うという文脈で始まったものではない。

一方、中小企業には、海外生産拠点を持つような企業が少なかったため、外国人研修生を受け入れるチャンネルを持ち合わせていなかった。しかし、大企業と比較する

と 3K の職場が多い、賃金が低い等、中小企業の労働条件は相対的に悪かったため、国内で若年者の雇用確保が困難になってきていた。そこで、中小企業が人手不足の解決策として着目したのが、「外国人研修生制度」であった<sup>88</sup>。当時はまだ、「中小企業による外国人研修生の受け入れ」が制度として整備されていなかったため、中小企業の自助努力によって現在の「技能実習制度」が形作られた<sup>89</sup>。

1986 年からの「バブル景気」の影響で労働需給が逼迫すると、中小企業で人手不足がより深刻化するようになる。そして、産業界からの強い要請もあり、1990 年に法務省告示により「団体監理型」の技能実習生の受け入れを認め、現在の技能実習制度が始まった。この経緯について、上林(2009)は、国会での議論を経ず、日本社会での合意形成がなされないまま、法務省告示によって技能実習制度を整備したことで、現在まで賛否両論が継続していると指摘している<sup>90</sup>。

### 3.1.2 研修生期（1993 年～2009 年）

1993 年「技能等の移転を図り、その国の経済発展を担う人材育成を目的」として、技能実習制度が創設された。当初は、在留資格「研修」で 1 年間技術を習得し、その後 1 年間「特定活動」でその技術を向上させるという 2 段階であった。1997 年の法改正によって「特定活動」の期間が 2 年に延長され、最長 3 年間の技能実習が可能になる。

当時の技能実習制度において重要な役割を果たしたのが、国際研修協力機構 (JITCO) である。JITCO は技能実習生の受け入れに関して、書類作成の支援や研修、技能検定を提供する総合サービス機関であるとともに、監理団体や実習実施機関の実習状況を監督・指導するチェック機関でもあった<sup>91</sup>。

この研修生期特有の問題点は、在留資格「研修」にあったことが明らかにされている。

入国から 1 年間は、「研修生」として受け入れられるため、労働者とみなされず、労働関連法規の対象から外れていた。この頃の研修生が受け取っていたのは、生活実費としての研修手当だった。研修手当は、平均で 63,800 円（2006 年）程度であり、1 時間当たりの手当では約 300 円と、最低賃金よりも低かった。

しかし、実際には、他の日本人労働者と変わらない労働に従事しているケースが多く、禁止されている残業をする問題等が見受けられた<sup>92</sup>。なお、研修生は労働に対する報酬を受け取ることはできないので、残業手当を支払うことは禁止されていた。つ

まり、使用者にとっては、最低賃金以下の賃金で、働かせ放題だった。

制度上、「研修生」は労働者とはみなされず、労働者保護の対象から外れていたにもかかわらず、研修生保護のための立法がなされていなかったことが大きな問題であった<sup>93</sup>。

### 3.1.3 技能実習生期（2010年～）

2010年に入管法が改正され、在留資格「技能実習」が創設される。「技能実習1号（1年間）」「技能実習2号（2年間）」の在留資格の下、労働者として仕事に従事できるようになった。これは、上述の研修と実務の境界が曖昧だとの指摘を受けた措置である。これによって、技能実習生の立場がより明確になり、最低賃金や社会保険が適用されるなど、労働関連法規の対象となった。これ以降、技能実習生の賃金に関する問題点は、「技能実習制度」に内在する課題から、労働関連法規に関する問題に移行した。

他の主な変更点は、3点ある。まず、入国直後から「労働者」として扱おうと「技能実習」としての性質が薄れるため、入国後2カ月間の座学による講習が新たに義務付けられた。2点目は、監理団体が技能実習期間すべてを監理することや、3カ月に1回以上監査する義務など、監理団体の業務が拡大された。3つ目が、受け入れ停止期間の延長等、不正行為への罰則強化である。

技能実習について実証分析した先行研究としては、西岡（2004）、橋本（2010）、志浦（2012）、佐伯（2014）があげられるが、使用しているデータはすべて「研修生期」のものである。上記のように、2010年の入管法改正によって技能実習生が労働者として扱われるようになり、大きく転換した。そのため、これまでの実証研究は「最低賃金以下で働かせ放題」という特性を持った「研修生」としての分析だったといえる。「労働者」として採用される技能実習生の労働条件や、彼らを採用する産業の特徴等を明らかにするためには、2010年以降のデータを用いて分析を行っていく必要がある。

### 3.1.4 技能実習法

2017年11月に施行された「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（以下、技能実習法）」は、3つの点で受け入れプロセスを明確化し、これまでの不明瞭な技能実習制度から軌道修正を図った法律である。

1点目は、送り出し国との2国間の「協力覚書」の締結である。2017年6月6日に日本政府とベトナム政府との間で初めての協力覚書が署名され、それ以降14か国と

協力覚書に署名している。協力覚書を締結した国は、移行期間が過ぎた後、“認定を受けた送出機関”からのみ、技能実習生を受け入れることができる。また、送り出し政府は、日本が提示した「認定基準」に基づいて、認定、認定取り消しを適切に行うことが取り決められている<sup>94</sup>。

この協力覚書によって解決が期待されるのは「保証金」の問題である<sup>95</sup>。実習生の中には、多額の借金をして保証金を払う者もあり、これが業務従事の強制等に繋がると考えられている<sup>96</sup>。そのため、日本は、2010年の入管法改正によって、保証金徴収の一律禁止を決めていたが、日本以外のアジアの国ではこれを禁止している国は少なく、当該国の送出機関に理解してもらうことが困難であった<sup>97</sup>。特にベトナムでは、労働傷病兵社会省の決定によって、仲介手数料等とともに、保証金の上限額が定められており、保証金を預かることが一般的であった<sup>98</sup>。以上のような問題に対し、送り出し国としての責任を明確にするという点で、協力覚書の締結は大きな意義を有している。

2点目が、実習実施機関や、監理団体に対して、強制力をもって監督・指導することが可能な外国人技能実習機構（OTIT）の創設である。

従前の制度では、監理団体や実習実施機関の監督・指導を国際人材協力機構（JITCO）が巡回して行っていた。しかし、吉田(2012)も指摘するように、JITCOには監査・指導の強制力がなく、法的効力のある勧告ができないこと等の問題点があった<sup>99</sup>。また、本来は1次受入機関である監理団体が、職業安定法に基づいて、職業紹介事業の認定を受ける必要があり、実質的にはただの仲介業者として扱われていたなど、受け入れ体制に不透明な部分が多くあった。

OTITが創設されたことで、強制的に実態を調査することが可能となり、直接、主務大臣（法務大臣、厚生労働大臣）から改善命令、業務停止などの措置をとることが可能となった。さらに、後述の「監理団体の許可制」という規定も、OTITが設立されたことによって、技能実習制度として監理団体を規制することが可能になったと言える。

3点目は、受け入れ体制への規制強化と優良機関への優遇措置である。

受け入れ体制への規制強化としては、まず、監理団体の設立が申告制から許可制へと変更され、OTITの許可を受けなければ技能実習生の受け入れができなくなった<sup>100</sup>。これにより、監理団体の不正行為に対し、許可の取り消しなどのより厳しい対応が可能となった<sup>101</sup>。次に、「実習実施者」は、技能実習計画を策定し、外国人技能実習機

構に認定を受けなければならなくなった。以前は、在留資格認定の際に合わせてチェックを行っていたが、技能実習法では事前に別途認定を受けることが求められる。認定を受けた計画に違反があった場合は、認定の取り消し等の対象となる。

優良機関への優遇措置としては、監理団体に「一般監理団体」と「特定監理団体」という分類が導入された。「一般監理団体」は、優良監理団体として「技能実習1号、2号」に加えて、「技能実習3号」の受け入れも可能になり、最長5年間の技能実習生の受け入れが可能となった。この「一般監理団体」の許可を受けるには、監査体制や、技能試験の合格率といった要件が課される。また、実習実施者も監理団体と同様に、優良な実習実施者の要件を満たせば、「技能実習3号」の受け入れが可能となり、より長期間技能実習生の確保が可能となった。また、人数枠についても、優良な実習実施者は適正な技能実習が実施できる範囲で、通常の2倍程度の受け入れが可能となる。

このように、技能実習法は、監理団体や実習実施者により明確な責任を負わせると同時に、優良な団体及び企業に対しては優遇する等「飴と鞭」の両面を持っていると言える<sup>102</sup>。

以上の3点から、技能実習法によって技能実習生の受け入れプロセスについて、責任の所在が明確になるなど大きな改善がみられる。

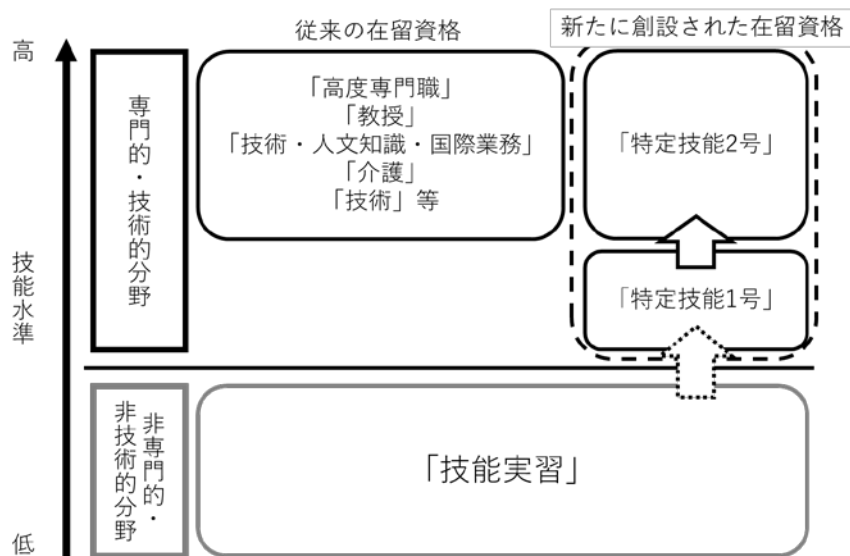
以上のように、技能実習制度の前身である、「外国人研修制度」は、純粋に国際貢献を目的として始まったことが分かる。しかし、1980年代後半以降、日本国内の人手不足を解消するために制度の改正が繰り返された。そして、時限的な緊急措置だとはいえ、「技能実習制度」の延長線に2015年に「外国人建設就労者受入事業」が人手不足を理由に整備され、2019年には「特定技能」が整備された。これによって、技能実習本来の「国際貢献」という目的と現実の実態の乖離が深まっている。

### 3.2 新たな在留資格「特定技能」

2018年12月に「出入国管理及び難民認定法」が改正され、新たな在留資格「特定技能1号、2号」が整備された。「生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお、人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野」（14分野）において、5年間で最大345,150人の「特定技能」外国人の受け入れを想定している<sup>103</sup>。

橋本(2015)は、2015年に5年間の時限措置として開始された「外国人建設就労者受

図 3-1



(出典)法務省入国管理局(2019)「新たな外国人材の受け入れについて」参考に筆者作成  
 入事業」について、人手不足を理由に外国人労働者を受け入れた初めての制度であり、  
 「日本の外国人労働者受入政策の転機だったと想起されることもあるかもしれない」  
 と評価している<sup>104</sup>。つまり、時限措置ではなく、恒久的な制度として人手不足解消を  
 目的に掲げた制度は「特定技能」が初めてであり、「特定技能」が整備されたことによ  
 って、日本の外国人労働者の受け入れ方針は大きく変化したといえる。

日本は、外国人労働者受け入れの基本的な考え方として、「専門的・技術的分野の外国  
 人」を積極的に受け入れる一方で、「上記以外の分野の外国人」つまり非熟練労働者  
 については、「十分慎重に対応」するとしている<sup>105</sup>。図 2-1 にある通り、「特定技能」  
 は、非熟練労働者とは一線を画しながらも、「専門的・技術的分野」を下方に拡大して、  
 従来の「専門的・技術的分野の外国人」よりも下位に位置づけられていることが分か  
 る。

2019年4月から受け入れが開始され、1年以上が経った2020年9月末の特定技能  
 外国人8,769人のうち、約9割の7,348人が技能実習修了者である(表2-1)。産業別  
 には、長年技能実習生を受け入れてきた産業では、「技能実習ルート」での受け入れが  
 多い。一方、最近「技能実習2号移行対象職種」に追加されたあるいは、まだされて  
 いない産業では、「試験ルート」での受け入れが多くなっている。このように、特定技  
 能外国人の受け入れは、非熟練労働者との差別化が図られてはいるものの、実質的  
 には「技能実習の延長」としての制度である<sup>106</sup>。

表 3-1 産業別・ルート別特定技能外国人労働者数（2020年9月末）

	合計	試験ルート	技能実習ルート	検定ルート	EPAルート
合計	8,769	1,326	7,348	3	92
介護	343	251	-	-	92
ビルクリーニング	112	36	76		
素形材産業	712	-	712		
産業機械製造業	774	-	774		
電気・電子情報関連産業	378	-	378		
建設	642	-	641	1	
造船・船用工業	213	-	213	-	
自動車整備	90	1	87	2	
航空	12	12	-		
宿泊	51	51			
農業	1,306	3	1,303		
漁業	110	-	110		
食品製造業	3,167	113	3,054		
外食	859	859	-		

（出典）出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より筆者作成

佐藤(2019)は、技能実習から特定技能への移行という外国人労働者の受け入れシステムについて、「能力開発志向型の受け入れシステム」であるとし、日本型「移民政策」の特徴だとまとめている。そこには、労働生産性の向上が目指されていると同時に、外国人依存に対する日本社会の根強い抵抗があると指摘している<sup>107</sup>。

しかし、「技能実習」の建前上の目的は、「技能移転による国際貢献」である。つまり、技能実習生は、実習修了後は帰国し、習得した技能を母国で活用することが前提とされる。一方の、「特定技能」は人手不足に対応するために「即戦力となる外国人を受け入れていく仕組み」である<sup>108</sup>。「特定技能2号」は家族の帯同が可能であり、更新回数制限もないため、外国人の定住・永住を視野に入れているといえる。帰国が前提とされるべき「技能実習」の延長として、労働力確保のための「特定技能」が存在していることは論理的に矛盾している<sup>109</sup>。

また、佐藤(2019)自身が指摘するように、送り出し側の利益と損失に向き合うことが受け入れ側の責任であるとするならば、「技能実習」が「能力開発志向型受け入れシステム」の一端であるとの主張は矛盾をはらむ。なぜなら、「技能実習2号を良好に修了した者」という条件は、労働者の選別であり、優秀な労働者の引き抜きである。「技能移転による国際貢献」を大義として掲げておきながら、優秀な労働者を引き抜くシステムとして「技能実習」を位置づけることは、受け入れ側の利益だけを考えたものであり、「受け入れ側の責任」を無視している。



### 3.3 残された課題

#### 3.3.1 帰国後の就労

OTIT が帰国後の実習生に対して毎年実施している「帰国後技能実習生フォローアップ調査」を用いて、「帰国後の就職状況」について見ていく<sup>110</sup>。

帰国後、「雇用されて働いている」「雇用されて働くことが決まっている」「起業している」と回答した人は、46.2%となっている。2013年度の調査では、66.5%となっており、2018年度は母国で就労する割合が低下している<sup>111</sup>。これは、2015年に開始された「外国人建設就労者受入事業」と2017年に新設された「技能実習3号」が大きく関係していると考えられる。2018年度の調査では、「技能実習3号で戻る(12.8%)」「建設(造船)特定活動で戻る(1.5%)」との回答があった。つまり、母国で就労する以外に、「日本で引き続き働く」という新たな選択肢が増えたことが分かる。

2014年以降「従事する仕事の内容」が「実習と同じ」と回答している割合が減少(56.5%→48.2%)し、「実習と異なる仕事」と回答する割合が上昇(14.4%→23.6%)している。職種別に見ると、「建設関係」で「実習と異なる仕事」と回答しているのは33.8%で、他の職種よりも高くなっている。

惠羅(2018a)は、自身のフィールドワークをもとに、ベトナムからの建設分野への技能実習生の送り出しについて、3つの問題点を挙げている。まず、人手不足の建築現場で即戦力として受け入れられること。次に、帰国後のキャリア形成に技能実習との連続性が見られないこと。そして3つ目が、「建設関係」のような魅力のない産業の応募者が少ないことである。さらに、惠羅(2018b)では、送り出し機関へのインタビュー調査で、建設関係の技能実習生は、帰国後の就職先が少ないことを明らかにしている。

「技能移転による国際貢献」を目的に掲げている以上、実習生の母国でどのような技能が必要なのかについてはもっと議論する必要がある。

#### 3.3.2 技能実習生の転籍禁止

技能実習制度では、技能実習が一貫した計画の下で実施されるように、実習実施機関の変更が原則禁止されている。実習実施機関の変更が認められるのは、実習先の倒産や不正行為等、技能実習生の責任ではなく実習が継続不可能になった場合だけである。つまり、どんな実習先であろうと不正行為が認められない場合は、実習先を技能実習生の意思では変更できない。橋本(2015)は、転籍の禁止が、技能実習生の賃金

体系に昇給がないことや、最低賃金に近い金額にとどまっている要因だと指摘している<sup>112</sup>。

この問題には、技能実習制度特有の「受け入れ費用」の問題が関係している。実習実施機関は、技能実習生の受け入れに関する費用約 30～40 万円を負担しなければならない<sup>113</sup>。費用の内訳で金額が大きいものは、渡航費約 10 万円、講習費用 7～14 万円、講習手当 5～10 万円となっている。講習は、「技能実習 1 号」の活動予定時間の 1/6 (320 時間) と決められており、講習内容は主に「日本語」「日本での生活に関する一般知識」である<sup>114</sup>。本来であれば、労働者本人が負担すべき費用（渡航費、講習費用）や発生しない費用（講習手当）を実習実施機関が負担する構造になっている<sup>115</sup>。入国後、技能実習生がすぐに転職可能な場合、上記費用の回収が困難になることが予想されるため、技能実習生の転籍は原則認められていない。

低賃金や過酷な労働環境でも「転籍」することが原則できない技能実習生は、企業側からすると、1 度受け入れると 3 年間は辞めることなく働いてくれる安定的な労働力とみなすことができる。また、技能実習生自身も、技能実習制度を出稼ぎの一環と捉えている人も少なくないため、少しでも多く残業をして、残業代をもらうことが目標となる<sup>116</sup>。つまり、「安定的労働力」であるとともに、自ら進んで残業をしてくれる労働者として技能実習生は日本人労働者よりも「使い勝手の良い労働力」であるといえる。

日弁連は、「保証金の徴収」と「転籍禁止」は労働条件の悪い職場に技能実習生を縛り付ける制度だとして、両者の改正を訴えている<sup>117</sup>。

### 3.3.3 失踪者、不法残留者

「技能実習」における失踪者と不法残留者の問題は、両者とも不法行為であり、同列に議論されることがある。しかし、失踪者は「技能実習計画」の途中で行方不明になった実習生のことを指す。他方、不法残留者は在留期間を超えて日本に在留する問題である。前者は、「実習実施機関の不法行為」等の様々な理由で失踪するのに対し、後者は技能実習期間後も引き続き日本で稼得目的で就労するという異なる問題である<sup>118</sup>。

失踪者の問題には、これまでに整理してきた「保証金」と「転籍禁止」が大きく関わっている。実習実施機関に不満のある技能実習生は、実習先の変更が原則禁止されているので、実習を中断する場合、「帰国」しなければならない。しかし、技能実習の途中で帰国す

ると「保証金」が返金されず、借金だけが残ってしまうため、「帰国」という選択肢は考えられない。だから、あえて「失踪」せざるをえないわけである。つまり、実習先の「転籍禁止」と「保証金」の問題が、「失踪」の多発という問題につながっている。

法務省のまとめでは、2018年中に失踪した技能実習生の数は9,052人となっており、2014年の4,847人からほぼ倍増している。しかし、技能実習生数も155,206人から274,233人へ増加しており、技能実習生数に対する失踪者数の割合は、3%前後で推移している<sup>119</sup>。国籍別に失踪者数を見ると、ベトナム人が3,751人で最大となっている。

在留資格「技能実習」の不法在留者は、2019年1月の時点で、9,366人となっており、2015年1月の4,679人から倍増している。9,366人のうち、ベトナム人が6割以上を占めている。

ベトナム人の失踪者が多いことは日本に限ったことではなく、韓国ではベトナム人の失踪者数が多いことから、ベトナム人労働者の受け入れを中止したこともある。ベトナムの労働者送り出しシステムにおける問題点は、「保証金」とともに、「送り出し機関の過当競争」があげられている。石塚（2018）は、送り出し機関が急増することによって、送り出し機関の質にばらつきが出る等の問題が生じる可能性に言及している<sup>120</sup>。ベトナム国内で様々な対策が講じられているが、その効果は限定的だと考えられている<sup>121</sup>。

### 3.3.4 「技能移転」か「人手不足解消」か

技能実習制度が掲げている建前上の目的は「技能移転による国際貢献」である。しかし、実際には、人手不足解消のための制度として活用されており、建前と現実の乖離が指摘され続けてきた。佐藤(2019)は、送り出し側へのメリットを受け入れ側がしっかり考えなければならないと指摘し、国際貢献という建前を「欺瞞」と片付けるのではなく、「簡単には放棄しえないグローバルな正義として理解されていた」とまとめている。

しかし、「特定技能」の前段階に優良労働者の選抜システムとして「技能実習制度」を位置づけるのは、果たして「グローバルな正義」と言えるのだろうか。それは、「必要ない労働者は帰国」という、受け入れ側にとってのみ都合の良い制度ではないだろうか。人手不足解消が目的の「特定技能」が「技能実習」の延長に置かれたことで、「技能移転による国際貢献」という建前と「人手不足解消の為の労働供給システム」という現実の乖離が一層深刻になっている。

## むすびにかえて

本章では、技能実習制度の変遷と残された課題について、政府が発表した資料と先行研究を用いて整理してきた。2010年代後半に入り、「技能実習法」の制定、「特定技能」の創設等、技能実習制度に関連する改正が相次いだ。しかし、技能実習制度自身の問題点がすべて解決されたとは言えない。

これまでに多くの先行研究で指摘されてきた通り、技能実習制度の最大の問題は、「目的と現実の乖離」である。「技能移転による国際貢献」という建前に固執することによって、これまでに解消されてきたものも含めて、多くの課題が生じる結果となっている。

第1節で見たように、「団体監理型」の受け入れが始まったのは、中小企業が「人手不足」を解消するための自助努力の結果である。つまり、「国際貢献」とは異なる文脈から生じた「労働者供給システム」だったと言える。そして、1993年に「技能実習制度」が成立した時点から本来の目的からの乖離が進んでいる。それ以降、技能実習制度が適正に活用されるように法改正が繰り返されてきた。しかし、人材不足の職種で受け入れが増加していることや、給与体系の問題等、今なお、「労働者供給システム」として利用されている可能性が高い。今後、2010年以降のデータを用いた実証分析や、技能実習生自身への調査を通して、技能実習制度が「労働力供給システム」として利用されている実態を明らかにしていく必要がある。

それでも、法改正を重ねてきたことで、一部の課題点は改善されつつあることは、本章で明らかにしてきた。特に2017年に施行された「技能実習法」において、送り出し国との2国間「協力覚書」が定められたことは大きな意味を持っている。「協力覚書」を締結したことが、送り出し国での技能実習制度に対する理解を深め、適正な送り出しシステムを構築する土台となることが期待される。

他方、「特定技能」との関係では、人手不足解消を目的とする「特定技能」が技能実習制度の延長として創設されたことを確認した。佐藤(2019)は、「日本の土壌に根づいた」制度であると評価しているが<sup>122</sup>、受け入れ側の都合だけを考えた制度設計になっている。人手不足を解消するための制度を整備するのであれば、技能実習制度とまったく別の制度とする必要がある。

その際には、ドイツが20世紀に採用した単純労働者の受け入れ制度ではなく、一定

水準以上のスキルを持った労働者を受け入れることがその後の社会統合を容易にする  
と考えられる。そういった意味では、「特定技能」を受け入れる際に、技能試験が課さ  
れている点は外国人労働者の受け入れ制度として評価できる。

これまで、「技能実習の拡充」によって、人手不足に対応してきたが、技能実習制度  
に固執するのではなく、外国人労働者の受け入れ制度を根本的に改革する必要が唱え  
られている。

---

<sup>82</sup> 法務省 「新型コロナウイルス感染症の影響により実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援（概要）」 <http://www.moj.go.jp/content/001319049.pdf>（最終閲覧 2020 年 4 月 28 日）

<sup>83</sup> 志浦(2012)、橋本(2010)、上林(2009)等

<sup>84</sup> 上林(2009)p.59、参照。

この整理について、竹田(2019)は、技能実習制度が外国人の単純労働者の受け入れを志向する労働行政とそれを認めたくない入国管理行政との「妥協的産物」であり、制度の変遷とともに労働行政が徐々に優越してきたと指摘している(竹田(2019)p.123、参照。)

<sup>85</sup> 例えば、二階堂(2019)の事例では、農業法人がベトナムに農業研修所を設立する等の貢献をしてきたことが紹介されている。

<sup>86</sup> 佐野(2002) p.2、参照。

<sup>87</sup> 佐野(2002) p.3、参照。

<sup>88</sup> 上林(2009)の「岐阜県日中友好研修生受入協同組合連合会」や、佐野(2002)の「協同組合川口鋳物海研会」がその先駆けとして知られている。

<sup>89</sup> 上林(2009) p.45、参照。

<sup>90</sup> 上林(2009) p.48、参照。

<sup>91</sup> 2017 年の「技能実習法」の施行に伴い、外国人技能実習機構(OTIT)が創設されチェック機能は OTIT に移管された。

<sup>92</sup> 現場で、労働に近い「実務研修」は可能だが、「残業」は禁止という線引きを理解してもらうことが困難だった。(吉田(2012) p.219-220 参照。)

<sup>93</sup> 外国人研修生問題弁護士連絡会『外国人研修・技能実習制度の法改正に対する意見書』 p.3、参照。

<sup>94</sup> 石塚(2018)も指摘している通り、ベトナム労働傷病兵社会省の「保証金」に関する決定は今も効力を持っており、「協力覚書」の実効性については、今後調査が必要である。

<sup>95</sup> 「保証金」は、送出機関が実習生の失踪予防や失踪した場合の損害賠償担保として預かる金銭のこと(大重(2016) p.285、参照。)

<sup>96</sup> OTIT「技能実習制度運用要領 第 6 章 技能実習生の保護」参照。

<https://www.otit.go.jp/files/user/docs/%E7%AC%AC%EF%BC%96%E7%AB%A0%E3%80%80%E6%8A%80%E8%83%BD%E5%AE%9F%E7%BF%92%E7%94%9F%E3%81%AE%E4%BF%9D%E8%AD%B7.pdf> (2021 年 6 月 16 日最終閲覧)

<sup>97</sup> 吉田(2012) p.216、参照。

<sup>98</sup> 石塚(2018) pp.109-110、参照。

<sup>99</sup> 吉田(2012) p.209、参照。

<sup>100</sup> 技能実習法制定前は申告制だった代わりに、職業紹介事業を営むものとして、職業安定法上の許可を受けるか、届出を出す必要があった。

<sup>101</sup> 監理団体の不正行為については、「2-1 受け入れプロセス」において詳しく論じる。

<sup>102</sup> 佐藤(2019) p.253、参照。

<sup>103</sup> 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」より引用。

<sup>104</sup> 橋本(2015) p.80、参照。

<sup>105</sup> 厚生労働省「資料 1-1 第 9 次雇用対策基本計画(抄)、参照。

<https://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/dl/tp0711-1a1.pdf> (2021 年 6 月 16 日最終閲覧)

<sup>106</sup> 特定技能外国人は、一定水準以上の技能と日本語能力を有していることが求められ、試験に合格する必要がある。ただし、「技能実習 2 号」を修了した外国人は日本語試験、技能試験の両方が免除される。

- 
- <sup>107</sup> 佐藤(2019) p.226、参照。
- <sup>108</sup> 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた」
- <sup>109</sup> この点については、在留資格「特定技能」の創設をめぐる国会での審議の際にも問題点としてあげられている。(布尾(2019) p.120、参照。)
- <sup>110</sup> 2016年以前は、JITCOが実施していた。  
OTIT(2019)「平成30年度帰国後技能実習生フォローアップ調査(概要)」  
<https://www.otit.go.jp/files/user/191001-02.pdf> (最終閲覧2020年5月1日)
- <sup>111</sup> 2013年度の調査では、「元の会社で仕事をしている、又は、働く予定である」等、同一の選択肢ではないので単純比較はできないことに留意する必要がある。  
[https://www.jitco.or.jp/about/data/chousa\\_houkoku/followup\\_report\\_2013.pdf](https://www.jitco.or.jp/about/data/chousa_houkoku/followup_report_2013.pdf) (最終閲覧2020年5月1日)。
- <sup>112</sup> 橋本(2015) p.84、参照。
- <sup>113</sup> ITE事業協同組合 <http://www.ite-kk.com/hiyou.html> (最終閲覧2020年5月10日) 参照。
- <sup>114</sup> 来日前に、母国で160時間以上の講習を受けた場合は、日本での講習は、160時間に短縮される。(JITCO「講習の日本語ガイド」参照。)
- <sup>115</sup> ドイツでは、ドイツ語ができない外国人には、自己負担で(減免規定あり)「統合コース(ドイツ語、ドイツの文化・歴史)」を受講することが義務付けられている。
- <sup>116</sup> グェン(2013) pp.27-28、参照。
- <sup>117</sup> 「保証金の徴収」については、2009年「外国人研修・技能実習制度の法改正に対する意見書」、「転籍禁止」については、2011年「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」を参照。
- <sup>118</sup> 技能実習中に失踪し、在留期間を経過した者は、「失踪者」にも「不法在留者」にもカウントされるため、両者が無関係だということではない。しかし、筆者が2015年に複数の監理団体にインタビュー調査した中では、「来日してしばらくしてから」と「技能実習終了直前」のタイミングでの「失踪者」が多いという話があった。
- <sup>119</sup> 法務省 技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム(2019)「調査・検討報告書」P.49、参照。
- <sup>120</sup> 石塚(2018) pp.105-106、参照。
- <sup>121</sup> 石塚(2018) pp.114-115、参照。
- <sup>122</sup> 佐藤(2019) p.46、引用。

## 参考文献

- 石塚二葉(2018)「ベトナムの労働力輸出：技能実習生の失踪問題への対応」『アジア太平洋研究』43号 pp.99-115
- 上林千恵子(2009)「一時的外国人労働者受け入れ制度の定着過程：外国人技能実習制度を中心に」『社会志林』56巻1号 pp.39-63
- 恵羅さとみ(2018a)「建設産業構造と外国人労働者：外国人技能実習制度の拡大を事例に」津崎克彦；編『産業構造の変化と外国人労働者：労働現場の実態と歴史的視点』pp.48-65
- 恵羅さとみ(2018b)「ベトナムからの建設技能実習生の送り出しをめぐる実態：積極的勧誘期における中間組織の役割に着目して」『アジア太平洋研究』43号 pp.117-135
- 大重史朗(2016)「外国人技能実習制度の現状と法的課題：人権を尊重する多文化社会構築に向けた一考察」『中央学院大学法学論叢』29巻2号 pp.281-299

- 小野寺信勝(2015)「外国人技能実習制度の制度設計と現在の状況」『労働法律旬報』  
2015年6月下旬号 pp.7-17
- 川本敏(2019)「改正入管法、その内容と残された課題」『白鷗大学論集』第34巻第1  
号 pp.1-31
- 佐伯康考(2014)「地域労働市場の需給のミスマッチと外国人労働者の動向：日系人、  
新日系人及び技能実習生をめぐって」『関西学院経済学研究』45号 pp.21-42
- 佐藤忍(2019)「日本型『移民政策』の萌芽」『香川大学経済論叢』第91号第3・4  
号,pp.1-51
- 佐野哲(2002)「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井洋；監修・編『国際化  
のなかの移民政策の課題』明石書店
- 志甫啓(2007)「中小企業の人的資源管理における外国人研修生の役割：団体監理型外  
国人研修生の受入れに関する理論的・実証的分析」『産研論集』34号 pp.87-97
- 志甫啓(2012)「外国人研修生・技能実習生の受入れが有する若年人口補充の役割及び  
景気感応性」『移民政策研究』4号 pp.41-60
- 友原章典(2020)『移民の経済学：雇用・経済成長から治安まで、日本は変わるか』中  
公新書
- 新美達也(2014)「ベトナム人の海外就労：送地域域の現状と日本への看護師・介護福  
祉士派遣の展望」『アジア研究』60巻2号 pp.69-90
- 二階堂裕子(2019)「外国人技能実習制度による国際貢献に向けた課題：ベトナムにお  
ける農業分野の技能移転の可能性」『西日本社会学会年報』No.17 pp.47-61
- 西岡由美(2004)「技能実習生の活用実態と日本人社員との代替関係について」『日本  
労働研究雑誌』No.531 pp.26-34
- 橋本由紀(2010)「外国人研修生・技能実習生を活用する企業の生産性に関する検証」  
『RIETI Discussion Paper Series』10-J-018
- 橋本由紀(2015)「技能実習制度の見直しとその課題：農業と建設業を事例として」  
『日本労働研究雑誌』57巻9号 pp.76-87
- 吉田美喜夫(2012)「外国人技能実習制度の現状と課題：JITCOの調査報告」『立命館  
国際地域研究』36号 pp.207-220

## 第4章 日本に暮らす外国人が抱える生活問題

### —生活保護の受給実態から見る諸問題—

#### はじめに

2020年12月時点で日本には約290万人の外国人が滞在しており、新型コロナウイルス感染症の入国制限の影響で前年同月比では減少しているものの、過去最高水準となっている<sup>123</sup>。国内に在留している外国人の数が増える一方で、政府は「日本は移民を受け入れない」というスタンスを変えておらず、「移民政策」と呼べるものが日本にはない。外国人を直接規制している法制度は「出入国管理及び難民認定法」だけであり、それに応じて、外国人に関する議論は「誰をどのように受け入れるのか」といった「受け入れ」に関するものが多い。2010年前後から「共生」「共生社会」といった議論が増えているが、こちらは比較的最近の議論である。

そして、日本で暮らす外国人の生活、特に、社会保障制度に関する議論は比較的少ない。先行研究では、これまで、法学分野で国際条約や過去の判例を用いて、外国人に対する社会保障の適用範囲に関する議論が多く存在する。高藤(1987,2001)は、社会保障に関する国際条約と日本の国内法制を整理しており、本章の前半部分は高藤の議論に依拠している。

他方、外国人の社会保障の受給状況に関する議論はこれから議論が進められる。社会保障の中でも、保険料の拠出によらない生活保護の外国人の受給については意見が分かれるところである<sup>124</sup>。そこで、本論文は、厚生労働省の被保護者調査を用いて、外国人の生活保護の受給状況を明らかにすることを目的とする。

報告の流れは、まず、4.1において社会保障に関する国際条約について整理する。「内外人平等待遇の原則」や権利の平等性・普遍性といった観点から、外国人にも自国民と同等の社会保障の適応が求められている。国際的な潮流を整理した上で日本の生活保護制度について検討する。4.2で在留者統計を用いて、定住外国人の高齢化が進行していることを明らかにし、4.3にて、生活保護の受給状況を「被保護者調査」から明らかにしていく。

#### 4.1 戦後国際社会の潮流

##### 4.1.1 国際労働機関（ILO）条約規範

ILOは、「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」



という考えにもとづき、労働条件の改善を目的に 1919 年に設立された<sup>125</sup>。2021 年現在、加盟国は 187 カ国、条約の数は 190（撤廃・廃止 11、棚上げ 19 含む）に上る。しかし、すべての加盟国がすべての条約を批准しているわけではなく、日本が批准している条約は 49 である。

ILO の条約が一貫して求めているのは、「内外人平等待遇の原則 (Principle of Equality of Treatment for Nationals and Non-Nationals)」である。様々な労働条件について、自国民労働者と外国人労働者を平等に扱うことが求められ、それは、社会保障制度にまで及ぶ。ただし、ILO 条約の特徴としては、「相互主義」が採用されていることがあげられる。これによって、条約を批准している国の労働者に対してのみ、自国民と同等の扱いをすることが求められる<sup>126</sup>。また、公的扶助のような、保険料の拠出によらない、公的資金を財源とする給付については、「内外人平等待遇の原則」から除外されるのも大きな特徴である。

社会保障に関する ILO 条約は、18 項目あり、そのうち日本が批准しているものは、2 号(失業)、19 号(労災)、121 号(労災)、102 号 3 部(医療給付)4 部(失業給付)5 部(老齢給付)6 部(労災)である<sup>127</sup>。これらの中で、内外人平等待遇の原則を規定している条約は、19 号のみである。

ILO 条約において、包括的に社会保障の内外国人平等待遇の原則を規定している条約が 1962 年に採択された 118 号条約である。2021 年現在、38 カ国が批准しているが、日本は未批准である。118 号条約は、それ以前に採択された 48 号条約の失敗をうけて、より現実的な内容になっている<sup>128</sup>。118 号条約では、上述の相互主義が無国籍者、難民には適用されないことや、国内居住要件を付してはならないことが定められている<sup>129</sup>。

#### 4.1.2 国際連合規範

国際連合は、国際連合憲章の第 1 条にて、世界平和と人権及び基本的自由の尊重を目的としている。その国際連合憲章を具体的にしたものである「世界人権宣言」においては、冒頭の 2 カ条で「すべての人間の自由、権利における普遍性、無差別平等性」が掲げられている<sup>130</sup>。世界人権宣言は「国連の人権保障活動の原点となるもの」であり、国際連合規範の根底に「普遍主義」が置かれていることが分かる<sup>131</sup>。このことから、ILO が労働者保護を目的としていたのに対し、国際連合は、あらゆる人の人権保障を目的としていることが分かる。

世界人権宣言において人権は、「自由権」「参政権」「社会権」に分けられて述べられており、その中で、社会保障は「社会権」に含まれる。世界人権宣言に法的拘束力を付与するために1966年に採択された「国際人権A規約(社会権規約)」において、社会権の「完全な実現」については漸進的達成でよいとされている。他方、自由権が「国際人権B規約(自由権規約)」にて、即時的に効力を発するのと対照的である<sup>132</sup>。高佐(2006)は、この漸進的達成について、日本政府は、「単なる政策目標としか認識していない」と批判しており、社会権の外国人への適用が大きな課題であることがわかる<sup>133</sup>。

国際連合規範の中で、日本の社会保障に大きな影響をもたらした条約は「難民の地域の地位に関する条約(以下、難民条約)」である。難民条約の主な対象は難民であり、難民に対しては、相互主義が否定され、自国民と同一の社会保障の適用が定められている。ただし、難民条約においても、公的資金による給付については、国内法令で制限をかけることが可能となっている<sup>134</sup>。日本では、1981年の難民条約批准に際して、難民だけを社会保障の対象とすると、公平の観点から適当ではないという判断で、次節で扱うように、いくつかの社会保障制度において、国籍要件を撤廃することになった<sup>135</sup>。

このように、第2次世界大戦後の国際社会では、グローバル化の進行とともに増える移住労働者を保護するために、様々な条約が締結されてきた。しかし、日本はその多くを批准しておらず、外国人保護に消極的であるといわざるを得ない。次項では、そんな日本の社会保障制度が、国際社会の潮流に合わせてどのように変化してきたのかを、その背景とともに整理する。

## 4.2 日本の社会保障制度

日本の社会保障は、①社会保険②公的扶助③社会手当④公衆衛生に分類されるが、公衆衛生については、「内外人平等待遇の原則」に適用について考える必要がないので、省略する。また、社会保険の中でも、労働保険(労災保険と雇用保険)については、「労働者(パートタイマー、アルバイト含む)を一人でも雇用していれば、業種・規模の如何を問わず労働保険の適用事業」となるため、「内外人平等待遇の原則」を満たしている<sup>136</sup>。加えて、社会手当は、国内居住要件が設けられているものの、国内に居住する者に対しては「内外人平等待遇の原則」を満たしている<sup>137</sup>。

よって、本章では、健康保険、年金保険と公的扶助について検討する。

#### 4.2.1 健康保険、国民年金

被用者保険と厚生年金保険については、適用事業所に雇用された日から被保険者の加入資格を取得すると定められており、これは外国人にも適用される。

他方、国民健康保険と国民年金については、制度創設当初は加入者資格に国籍要件が付されており、外国人は原則的に加入することができなかった。この国籍要件が撤廃される契機となったのが、前述の1981年難民条約加入である。翌年、国民健康保険法施行規則と国民年金法から国籍要件が撤廃され、外国人にも開かれた制度となった<sup>138</sup>。現在の制度では、短期滞在者を除く外国人は国民健康保険、国民年金の両方に加入する必要がある。

健康保険については、怪我をした時などに保険給付が受け取れるため、永住を望まない外国人にも加入のメリットがある一方で、年金保険に関しては、65歳未満は老齢年金を受け取れないため、加入のメリットが理解できない外国人が多い<sup>139</sup>。そのため、近年、年金保険制度では、外国人が不利にならない環境の整備が行われてきた。

まず、1995年に創設された脱退一時金制度である。これは主に技能実習生を主眼に置いており、3年間分を上限に、支払った年金保険料の一部を脱退一時金として返還する制度である。2021年からは、技能実習期間が最大5年になったことを受けて、上限を5年間分へと引き上げられた。次に、2国間の社会保障協定を23カ国(発効済み20カ国、署名済み3カ国)と締結し、母国と日本の年金保険料の二重負担防止や、年金保険の加入期間の通算措置などが認められるようになった。社会保障協定の通算措置によって、年金の受給条件の保険加入期間を満たしやすくなっただけでなく、加入した分だけ加入した国の年金を受給できるようになった。

先行研究では、健康保険の未加入者の割合が3~6割、年金保険の未加入者が6~9割いることが明らかになっており、未加入者の多さが課題としてあげられている<sup>140</sup>。しかし、浜松市において4年ごとに継続的に実施されている「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査結果」では、未加入者の割合が低下していることが明らかになっている。最新の2018年の調査では、健康保険の未加入者が3.0%、年金保険の未加入者は11.5%となっており、外国人の社会保険への加入が進んでいることが分かる<sup>141</sup>。

#### 4.2.2 日本の生活保護制度と外国人

生活保護法第1条に「...国が生活に困窮するすべての国民に対し、...」と規定しているように、法律上、外国人は生活保護の対象外となっている。ただし、実際には、1954年に厚生省社会局から通達された「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」に基づいて、「準用措置」という形で外国人にも生活保護が適用される。その後、1990年の入管法が改正されたのを機に、適用対象が身分に基づく在留資格を有する外国人（定住外国人）に限定された<sup>142</sup>。

法律上、外国人が生活保護の対象外となっていることについて、高藤(2001)は、現行の生活保護法が「権利性のある『社会保障法』」であるからだ指摘している<sup>143</sup>。その権利の根拠となるのは、日本国憲法第25条で定められた生存権である。憲法第25条第1項において、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定められており、生存権の享有主体性は日本国民に限られている<sup>144</sup>。よって、外国人の生活保護の受給は、法律で定められた権利ではなく、人道的見地から認められた単なる行政措置にすぎない。

庄谷、他(1993)は、準用措置にとどまっている理由について、「外国人は親族・資産状況の把握が困難」「医療扶助費の増項増嵩による国庫負担増を避ける」「外国人への『適用は不法滞在を助長する』」という厚生省の主張をまとめている<sup>145</sup>。

世界に目を向けてみると、公的扶助制度に国籍要件を設けている先進国は少ない。

例えば、ドイツでは、無拠出制の失業手当II、社会手当(SGBII)、社会給付(SGBXII)のすべてにおいて、合法的に滞在する外国人に受給権を認めている。ただし、統合コースへの参加義務を正当な理由なく断った場合には、給付の減額や停止措置が取られることがある。

国際的に、生存権は国際人権A規約に定められている通り「人民は、いかなる場合にも、その生存のための手段を奪われることはない」とされている<sup>146</sup>。つまり、生存権は、憲法で定められた日本国民固有の権利ではなく、すべての人類に認められるべきものである。

以上のように、日本の生活保護制度は、憲法上の生存権の享有主体性が外国人には認められないため、準用措置にとどまっており、定住外国人のみ適用対象となっている。これは、世界的に見ると世界水準から遅れた制度であると言える。

次節では、定住外国人の現状を、在留資格に基づき在留外国人統計を用いて整理を

行う。

### 4.3 定住外国人の現状

在留資格は、大別すると「目的に基づく在留資格」と「身分に基づく在留資格」の2種類に分類される。前者は、就労目的の「専門的・技術的分野の在留資格」や「特定技能」等と、それ以外の「留学」や「特定活動」が含まれている。そして、後者が定住外国人である。「身分に基づく在留資格」の特徴としては、その身分に変更がない限り無制限に在留資格の更新が可能であり、原則的に就労制限がないことがあげられる。

#### 4.3.1 在留資格別の定住外国人

「特別永住者」は、1991年に施行された「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」によって定められた在留資格で、主に在日朝鮮人が対象となっている。2019年12月時点で特別永住者(312,501人)のうち、約9割が韓国籍(281,266人)である。在日朝鮮人は1970年代以降に帰化した者も多く、「特別永住者」の人数は年々減少し続けている<sup>147</sup>。

在日朝鮮人は、サンフランシスコ平和条約締結の際に、一方的に国籍を剥奪された“元日本人”である。そして、国籍を剥奪された結果、上述のように、日本の社会保障制度、特に、国民年金、国民健康保険から排除されてきた歴史を持つ。1982年に国民年金法から国籍要件が撤廃されたものの、高齢福祉年金は対象外となっていることや、カラ期間先行研究においても、在日朝鮮人高齢者の生活保護に焦点を当てた研究が行われている等、他の外国人と同列で扱うことはできない<sup>148</sup>。

本章では、データの性質上、「韓国・朝鮮籍」という括りで議論を進めるが、その多くが在日朝鮮人であることは注意が必要である。

「永住者」は、永住権を取得した外国人に与えられる在留資格である。永住権を取得するためには、素行善良要件、独立生計要件、国益要件を満たす必要があり、10年以上継続して在留していること等が求められる<sup>149</sup>。この中で、社会保障と関係するものが独立生計要件である。独立生計要件とは、「日常生活において公共の負担にならず、…」とあるように、生活保護を受給している場合、永住権の取得は原則できない。ただし、永住権を既に持っている外国人が生活保護を受給した場合でも、永住権を剥奪されることはない。

日本に在留する「永住者」は年々増加しており、2006年12月時点で約40万人だっ

た永住者数は2019年12月には約2倍の793,164人となっている<sup>150</sup>。

「定住者」は1990年の入管法改正によって創設された在留資格であり、身分に基づく在留資格の中では、「永住者」と並んで、在留資格の付与が法務大臣の裁量にゆだねられている<sup>151</sup>。在留資格「定住者」には、明確に適用範囲が定められた「定住者公示」に基づくものと、他の在留資格に分類されないが、日本での居住を認める必要がある外国人に対し「臨機応変に対応できるようにするため」に付与されるものがある。前者には、難民認定を受けた者や日系人が含まれ、後者は個別の事情に基づいて判断される。

2006年以降の定住者数の年次推移をみると、2006年に最多の268,836人となっており、その後、リーマンショックと東日本大震災を経た2014年には、159,596人まで減少している。2019年12月時点では、204,787人と2014年を底に増加傾向にある。

国籍別にみて特徴的なのは、ブラジル人とフィリピン人である。2006年時点では、定住者の50%以上の約15.3万人がブラジル人の所謂日系人だったのに対し、2013年には、約4.4万人にまで減少し、定住者における割合も30%を切っている。南米出身の日系人には、出稼ぎ労働者が多く、リーマンショック後の景気の悪化とともに帰国したことや、2009年度に実施された「日系人帰国支援事業」が大きな要因であると考えられる。

他方、フィリピン人の定住者数は、2006年以降、経済状況に関わらず常に増加している。2015年には、ブラジル人を抜いてフィリピン人の定住者が最も多くなるなど、他の国籍の定住者には見られない推移となっている。フィリピン人の定住者数に影響を与えている要因として最も考えられることは、国際結婚とその後の離婚である。夫婦の国籍別に見た国際結婚の数では、日本人男性とフィリピン人女性の国際結婚が、日本人男性と中国人女性の国際結婚に次いで2番目に多い<sup>152</sup>。また、1992年以降の婚姻件数に対する離婚件数の比率を見ると、日本人男性とフィリピン人女性が約49.5%、日本人男性と中国人女性が約43.8%となっている<sup>153</sup>。このように、フィリピン人女性が国際結婚を機に来日し、その後「定住者」として在留を続ける。このような場合に在留資格「定住者」の付与が認められる基準が2種類の「公示外定住」である。

1つ目は、「離婚定住」である<sup>154</sup>。法務省入国管理局は2012年に発表した『日本人の配偶者等』又は『永住者の配偶者等』から『定住者』への在留資格変更許可が認

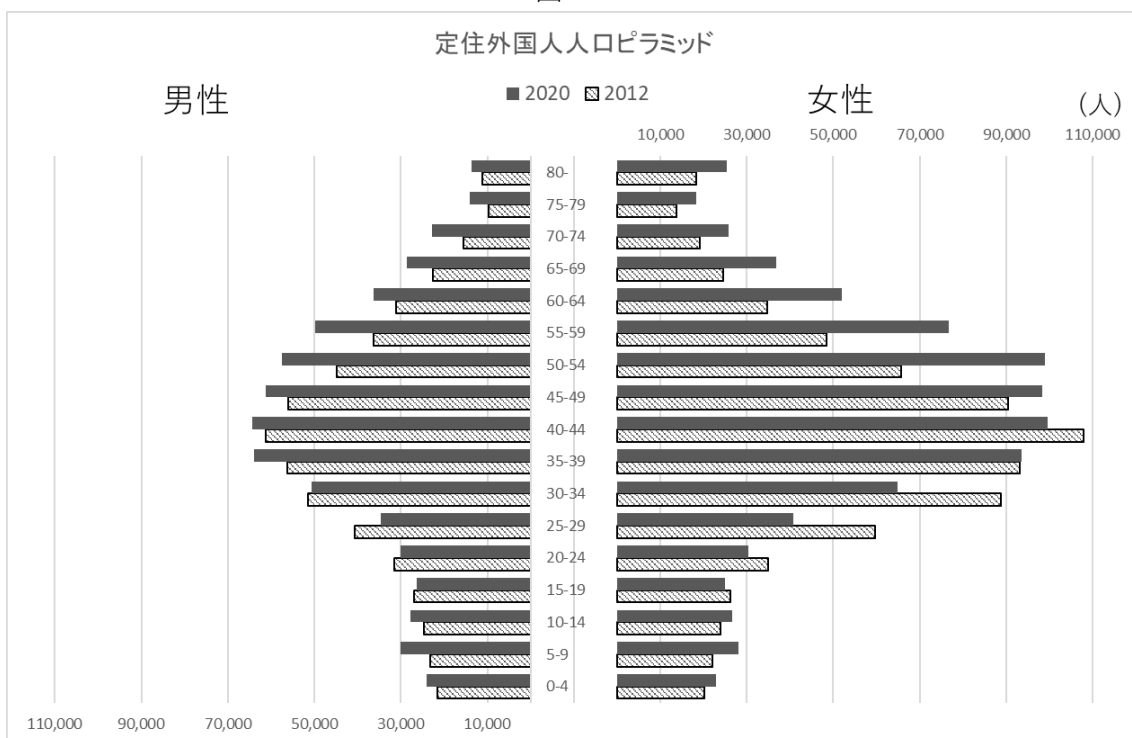
められた事例及び認められなかった事例について」を見ると、3年以上婚姻期間があり、離婚後も引き続いて日本に在留している場合などは、「離婚定住」が認められる傾向にあることが分かる。そして、2つ目が、「日本人実子扶養定住」である。1996年に法務省入国管理局が発表した「日本人の実子を扶養する外国人親の取扱について（通称：730 通達）」によって、「出生時点においてその父または母が日本国籍を有しているもの」を扶養する親の定住が認められた<sup>155</sup>。「日本人の実子」本人が日本国籍を有しているかどうかや、嫡出子が非嫡出子かの区別が用いられず、出生時点の父または母の国籍のみが考慮される。

身分に基づく在留資格には、これまでに紹介した3分類以外に「日本人の配偶者等」と「永住者の配偶者等」がある。両者は、読んで字のごとく、日本人あるいは永住者の配偶者又は子どもである<sup>156</sup>。

#### 4.3.2 定住外国人の高齢化

定住外国人は、2012年から2019年にかけて約21万人増加しており、2020年12月時点では、日本に在留する外国人の半数以上が定住外国人である。前節で整理した通り、永住権を取得した「永住者」の増加が著しく、在留の長期化が見込まれる。

図 4-1



(出典)法務省「在留外国人統計 2020・2012年在留資格別年齢・男女別在留外国人」より筆者作成

図 4-1 は、在留外国人統計をもとに定住外国人の 2012 年と 2020 年の人口ピラミッドを比較したものである。男女ともに 40 代後半以上の年齢階層で定住外国人数が増加しており、特に女性の 50～69 歳の増加が著しい。10 代後半～30 代前半の定住外国人数は男女ともに減少しており、今後、さらに高齢化が進行していく可能性が高い。

高齢化率については、2012 年時点では、約 9.95% だったのに対し、2020 年には、約 12.35% まで上昇している。在留資格別にみると、「特別永住者」の高齢化率が最も高く、約 37.11% と日本全体の高齢化率を上回る。また、「特別永住者」を除いた定住外国人に関しても、高齢化率が約 4.24% から約 6.04% へと上昇しており、定住外国人全体で高齢化が進行していることは明らかである。

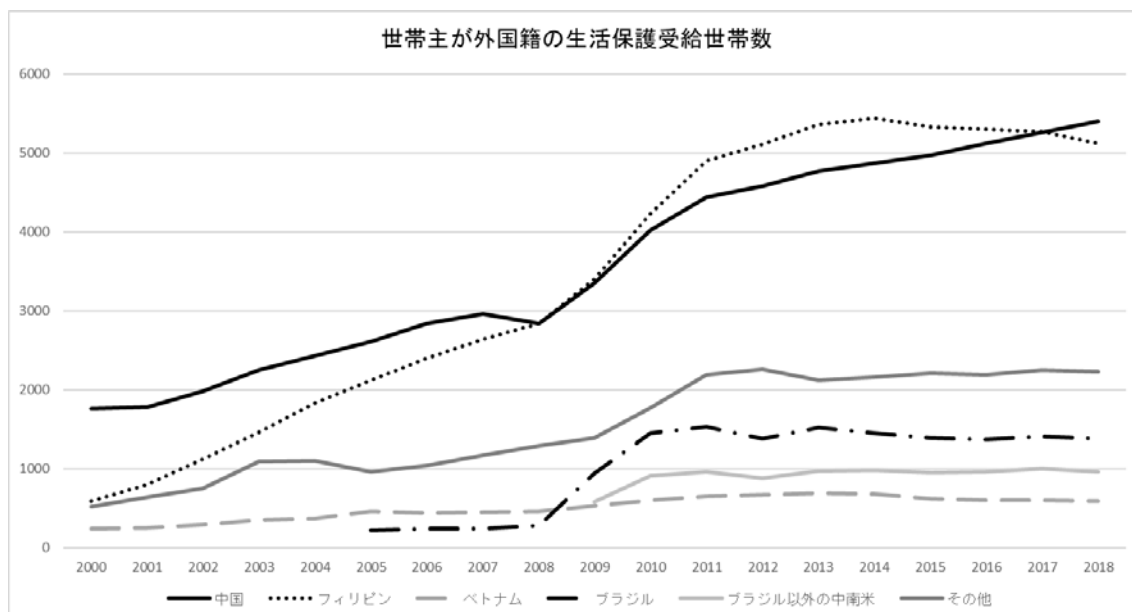
日本全体の生活保護受給状況は、65 歳以上の保護人員が急増しており、高齢化の進行とともに、高齢者の生活保護受給者数の増加が問題になっている<sup>157</sup>。生活保護を受給可能な定住外国人の高齢化は生活保護に影響を与える可能性が高い。次節では、定住外国人の生活保護の受給状況について分析を進める。

#### 4.4 定住外国人と生活保護

##### 4.4.1 世帯で見る生活保護の受給状況

世帯主が外国人の世帯（以下、外国人世帯）の生活保護受給世帯（以下、受給世帯）

図 4-2



(出典)厚生労働省「被保護者調査 年次調査(個別調査)」を参考に筆



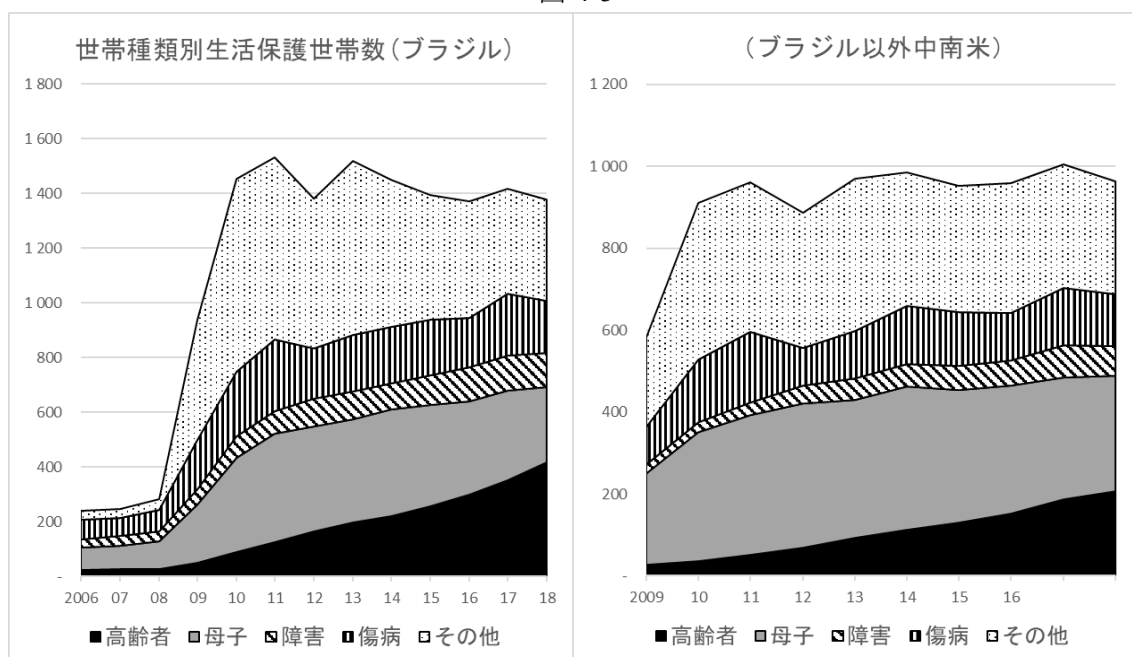
の数は、2000年の約3万世帯から、2018年には、約1.5倍の約4.5万世帯へと増加している。国籍別に見ると、最も多いのが「韓国・朝鮮籍」の世帯であり、その割合は約65.2%にのぼる。ただし、2000年時点では、「韓国・朝鮮籍」の世帯が占める割合は約84.4%だったことから、他の国籍の世帯で生活保護の受給が増加していることが分かる。

図4-2は、「韓国・朝鮮籍」の世帯を除いた、国籍別の受給世帯数の推移を表したものである。特徴的な点は、2008年から2011年にかけてすべての国籍で受給世帯数が増加していることがあげられる。

2006年から2018年までに外国人世帯の受給世帯数は約1.5万世帯増加しているが、2008年から2011年までの3年間だけで1.3万人増加している。また、2008年からの3年間における日本全体の受給世帯数の増加率は約32.0%なのに対し、外国人世帯の受給世帯数の増加率は約40.5%となっており、リーマンショックが外国人の生活に大きな影響を与えたことがうかがえる。

次に、「ブラジル籍」と「ブラジル以外の中南米」の受給世帯数が2010年以降、少し減少が見られるものの、高止まりしていることが特徴としてあげられる。「ブラジル籍」の受給世帯については、世帯種類別の受給世帯数（図4-3）を見ると2008年から2011年にかけて、「その他世帯」の受給が増加していることが分かる。「その他世帯」

図 4-3



(出典)厚生労働省「被保護者調査 年次調査(個別調査)」を参考に筆者

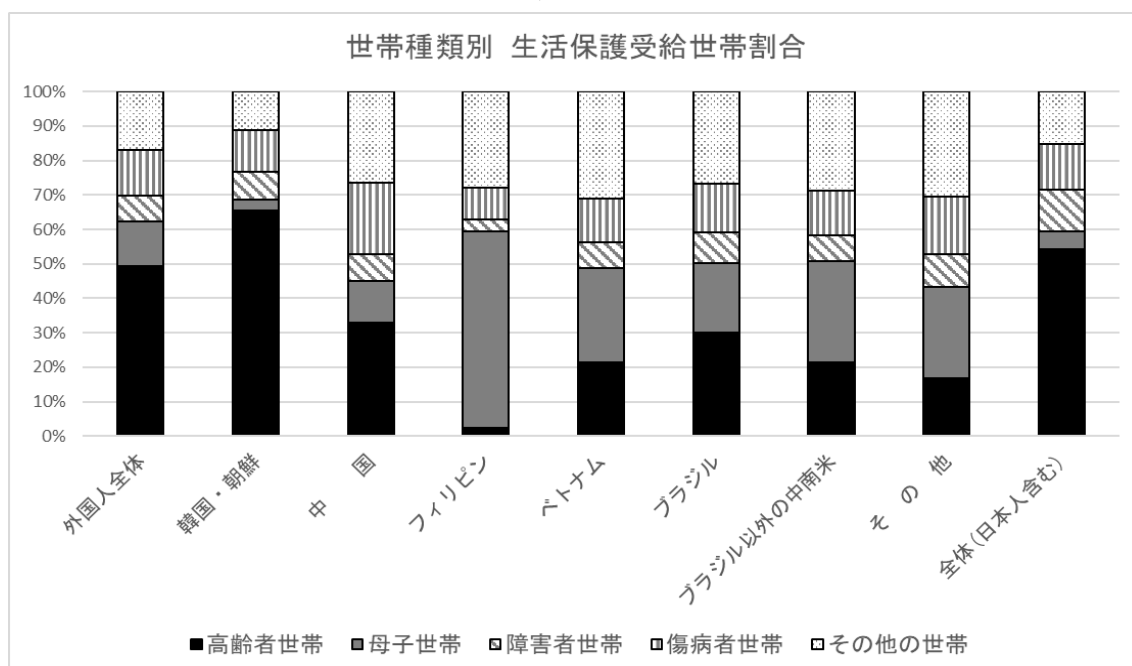
には、稼働年齢層が含まれており、リーマンショックで失業した日系人が帰国せずに生活保護を受給している可能性が高い。同様の傾向が「ブラジル以外の中南米」についてもいえるが、こちらはデータが2009年以降しかないため、リーマンショック前後の比較はできない。

2009年から1年間の時限措置として実施された「日系人帰国支援事業」では、合計で21,675人の日系人が帰国している<sup>158</sup>。また、前節でも紹介した通り、2006年には約15.3万人いたブラジル人が2013年には約4.4万人へと10万人以上が日本を後にしている。確かに、リーマンショック後に「ブラジル籍」世帯の受給世帯数全体は約5倍、「その他世帯」では15倍以上に急増している。しかし、実数では、全体が1,250世帯、「その他世帯」が625世帯の増加であり、帰国した人数と比べるとはるかに小さい。つまりリーマンショックによって失業したブラジル人の多くは、失業したまま日本に残るよりも帰国を選択したといえる。

最後に、国籍別に世帯種類別の生活保護受給世帯割合を日本全体と比較しながら検討を進める（図4-4）。

まず、「韓国・朝鮮籍」の「高齢者世帯」の割合が高くなっている。「韓国・朝鮮籍」の定住外国人の大部分を占める「特別永住者」の高齢化が進行していることは前節で述べた通りである。また、先述の通り、国民年金制度から排除されていた経緯を

図 4-4



(出典)厚生労働省「被保護者調査 年次調査(個別調査)」を参考に筆者

考えると、「高齢者世帯」の割合が高いこととつじつまが合う。

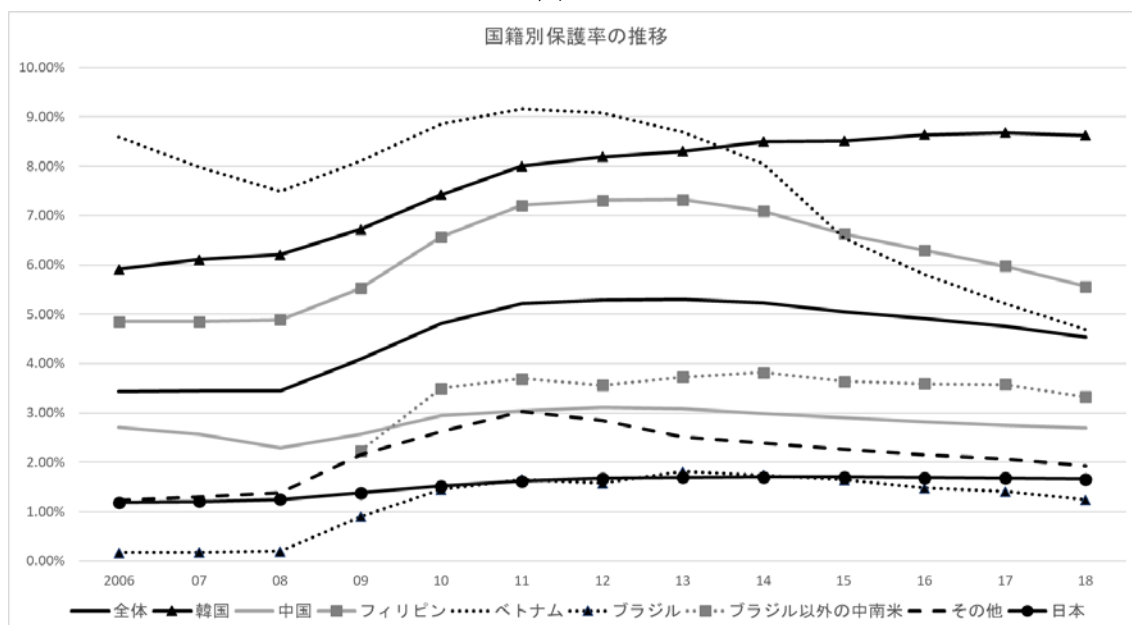
次に、「韓国・朝鮮籍」以外の国籍では、日本全体よりも「母子世帯」や「その他の世帯」の受給割合が高くなっている。特に、「フィリピン籍」では、半数以上が「母子世帯」となっており、前述の、国際結婚と離婚あるいは、日本人の実子扶養がいかに多いかがわかる。先行研究でも、国際結婚・離婚した外国人女性に対する支援の必要性が指摘されており、それを裏付けるデータと言える<sup>159</sup>。

また、「ブラジル籍」「ブラジル以外の中南米」だけに限らず、「その他の世帯」は3割前後となっている。これは、韓国・朝鮮人を除いた定住外国人の高齢化率が日本全体と比べて低いことだけではなく、日本人と比べて稼働年齢層が生活保護を受給しやすい環境になっている可能性がある。この点については、次節の保護率の違いからも検討を加えていきたい。

#### 4.4.2 保護率の概算による日本全体との比較

保護率とは、保護実人員を人口で割った数字であるが、外国人の保護率を正確に算出することは非常に難しい。そのため、本論文では、被保護者調査の中から、「世帯主が外国籍の被保護世帯の人員」と国籍別・在留資格別の在留外国人統計を用いて、保護率を概算することとする。「世帯主が外国籍の被保護世帯の人員」とは、世帯主が外国籍の世帯の人員数を集計した者であり、その世帯員が日本国籍を所有していた場合

図 4-5



(出典)厚生労働省「被保護者調査 年次調査(個別調査)」と法務省「在留外国人統計国籍別在留資格別別在留外国人」を参考に筆者作成

でも含んでしまうのが問題点である。また、2011年以前は、被保護世帯の人員数が公表されていないため、世帯人員数別世帯数から、被保護世帯の人員数を概算した<sup>160</sup>（図4-5）。

まず、外国人全体の保護率はリーマンショック後に約3.5%から約5.3%へと約1.8ポイント上昇している。これは、日本全体の保護率の上昇（約0.4ポイント）と比較すると、急激な上昇であることが分かる。

国籍別に保護率を見ると、「韓国・朝鮮籍」の保護率が高く、日本全体の保護率の5倍以上となっている。「韓国・朝鮮籍」の受給世帯では高齢者世帯が多かったことから、在日朝鮮人高齢者の生活保護受給が多くなっていることが分かる。また、他の国籍では、2013年以降、保護率の低下がみられるのに対し、「韓国・朝鮮籍」の保護率は上昇を続けていることも特徴としてあげられる。これは、高齢者世帯が一度生活保護を受給すると、その後就労し、経済的に自立することは困難なため、景気の好転の影響を受けにくいことが原因だと考えられる。

2013年以降国籍別保護率は低下傾向にあるものの、外国人の保護率は日本全体の保護率の約3倍、国籍別では、最大で5倍以上の保護率となっている。

ここで問題となるのが、「外国人の保護率が高すぎるのか」ということである。

先行研究では、日本の捕捉率の低さが生活保護制度の問題点としてあげられている。政府の公表では、資産を考慮すると、「全国消費実態調査」を用いた推計で75.8%～87.4%、「国民生活基礎調査」を用いた推計で32.1%となっている<sup>161</sup>。研究においては、所得のみを考慮しているものの、捕捉率は10～20%程度と推計されている<sup>162</sup>。捕捉率の低さを考慮すると、「外国人の保護率が高すぎる」のではなく、「日本全体の保護率が低すぎる」と言えるだろう。この、外国人と日本全体の保護率の格差については、今後より詳しく分析していく必要がある。

## むすびにかえて

戦後の国際社会では、「内外人平等待遇の原則」が社会保障にも求められ、日本の社会保障制度もそれに合わせて改正されてきた。特に、1982年の難民条約によって、国民年金と国民健康保険から国籍要件が撤廃され、外国人にも開かれた制度となった。一方、生活保護は保険料の拠出なしで受給できることから、「準用措置」にとどまっております。対象も定住外国人に限定されている。先進国では、法律上、公的扶助の受給権

を外国人にも認めている国が多く、日本の生活保護制度はグローバル化の進んだ現代社会において遅れていると言える<sup>163</sup>。

その生活保護制度について、定住外国人の生活保護の受給状況を「被保護者調査」から明らかにしてきた。2008年のリーマンショック以降、外国人世帯の生活保護受給が増加しており、特に、稼働年齢層を含む「その他世帯」の増加が著しい。また、日本全体の保護率と比較すると、外国人の保護率は約3倍となっており、外国人は日本人よりも生活保護を受給しやすい可能性が高い。しかし、日本の生活保護の課題である、捕捉率の低さを考慮すると、「外国人の保護率が高い」のではなく「日本の保護率が低い」と解釈する方が自然と言える。

国籍別に生活保護受給世帯を分析すると、高齢化の進行している韓国・朝鮮籍の保護率が右肩上がりに上昇を続けている。世帯種類別の分析でも、高齢者世帯の割合が約7割となっており、高齢在日朝鮮人の生活保護への依存度の高さが浮き彫りとなっている。在日朝鮮人に関する社会保険への統合と生活保護の受給については、今後精緻な分析を行っていく必要がある。

韓国・朝鮮籍以外の国籍で特徴的だったのは、「母子家庭世帯」の割合の高さであり、特に、フィリピン籍では半数以上が「母子家庭世帯」となっている。これは、国際結婚の難しさを表しているとともに、離婚後の外国人女性が困窮しやすい可能性を示している。

最後に、生活保護は、最低水準の生活を保障する重要な制度であり、その根拠となる生存権は、国際的には全ての人に普遍的に認められるもとだと考えられている。その中で、日本は国籍要件を設けて、外国人を排除している。外国人労働者の受け入れを拡大し、定住への道を整備しようとしている今、法的に生活保護制度の外国人への適用を議論する必要があるのではないだろうか。

---

<sup>123</sup> 法務省出入国在留管理庁「在留外国人統計 2020年12月末」参照。

<sup>124</sup> 山田(2015)では、市民の意識調査で「外国人の生活保護を禁止すべき」という設問に対して、45.6%が「とてもそう思う/ややそう思う」に回答している[山田(2015) p.62、参照]。

<sup>125</sup> 国際労働機関「国際労働機関憲章 前文」より引用。

[https://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/organization/WCMS\\_236600/lang--ja/index.htm](https://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/organization/WCMS_236600/lang--ja/index.htm) (2021年7月3日最終閲覧。)

<sup>126</sup> 「相互主義」は、適用範囲によって3種類に分類されるが、本稿の趣旨からそれるので、詳しくは高藤(2001)p.41を参照。

<sup>127</sup> 102号6部(労災)については、121号の批准により、現在は適用されていない。

<sup>128</sup> 48号条約の失敗とは、「関係国間の協定を前提としない、強い形式たる直接適用方式をとった

ことから批准国が少な」かったことである。[高藤(1989)p.416、引用。]

<sup>129</sup> 国際労働機関 ILO 駐日事務所「1962 年の均等待遇（社会保障）条約（第 118 号）」を参照。  
[https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS\\_238118/lang--ja/index.htm](https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238118/lang--ja/index.htm)（2021 年 7 月 12 日最終閲覧。）

<sup>130</sup> 高藤(2001)p.56、引用。

<sup>131</sup> 高藤(2001)p.54、引用。

<sup>132</sup> 高藤(2001)p.60、参照。

<sup>133</sup> 高佐(2006)p.57、引用。

<sup>134</sup> UNHCR 日本「難民の地位に関する 1951 年の条約」第 7 条、第 24 条参照。

[https://www.unhcr.org/jp/treaty\\_1951](https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951)（2021 年 7 月 6 日最終閲覧）

<sup>135</sup> 河本(2010)p.7、参照。

<sup>136</sup> 厚生労働省 HP「労働保険とはこのような制度です」より引用。

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/howtoroudouhoken/index.html>（2021 年 7 月 12 日最終閲覧。）

<sup>137</sup> ILO118 号条約（日本未批准）では、家族給付について、加盟国に居住する子どもに対する給付も保証しなければならないと定められており、日本の社会手当は国際水準を満たしていないと言える。（国際労働機関 ILO 駐日事務所「1962 年の均等待遇（社会保障）条約（第 118 号）」を参照。）

<sup>138</sup> 高藤(2001)pp.104-107、参照。

抛出制の国民年金制度は外国人にも適用されるが、無抛出制の高齢福祉年金については、外国人は対象外とされた。[河本(2010)p.74、参照。]

<sup>139</sup> 志甫(2007)は、「25 年以上の保険加入」という年金の受給条件が社会保険加入を阻害している可能性を指摘している。[志甫(2007) p.84、参照]

<sup>140</sup> 志甫(2007)pp.86-87、参照。

<sup>141</sup> 浜松市企画調整部国際課(2018)「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書」p.37、参照。

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/97308/2018houkokusyo.pdf>（2021 年 7 月 13 日最終閲覧。）

<sup>142</sup> 高藤(2001)pp.117-118、参照。

<sup>143</sup> 高藤(2001)p.102、引用。

<sup>144</sup> 高藤(1995)p.20 参照。日本国憲法第 25 条第 1 項、引用。

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=321CONSTITUTION>（2021 年 7 月 14 日最終閲覧。）

<sup>145</sup> 庄谷、他(1993) p.85-86、引用。

<sup>146</sup> 外務省「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A 規約）」、引用。

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b\\_002.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_002.html)（最終閲覧：2021 年 11 月 28 日）

<sup>147</sup> 法務省出入国在留管理庁「在留外国人統計(旧登録外国人統計)統計表」、参照。

<sup>148</sup> 中山(1993)は、大阪に集住する在日朝鮮人に着目し、彼らの生活保護の受給実態を分析している。

<sup>149</sup> 近年、国際的な高度人材の獲得競争が過熱しており、日本では、永住権の取得要件を優遇する「高度人材ポイント制」を 2012 年に整備した。学歴や所得に応じたポイントの合計が 80 点以上の場合 1 年、70 点以上の場合 3 年へと永住権を取得するための在留歴要件が短縮される。

<sup>150</sup> 法務上出入国在留管理庁、同上、参照。

<sup>151</sup> 山田、黒木(2007)、参照。

<sup>152</sup> 総務省統計局「平成 27 年国勢調査人口等基本集計 第 43 表 夫の国籍(13 区分)、妻の国籍(13 区分)別夫婦数」参照。

<sup>153</sup> 厚生労働省「令和元年人口動態調査 上巻 夫婦の国籍別にみた年次別婚姻件数」、「令和元年人口動態調査 上巻 夫婦の国籍別にみた年次別離婚件数」を参照。

<sup>154</sup> 日本人男性とフィリピン人女性との国際結婚家庭に関しては金、津田(2015)が詳しい。

<sup>155</sup> 出入国在留管理庁(2019) p.180、引用。

<sup>156</sup> 似ている在留資格に「家族滞在」があるが、「家族滞在」は就労原則不可である一方、「日本人の配偶者等」と「永住者の配偶者等」は就労制限がない。

<sup>157</sup> 65 歳以上の生活保護受給者数の増加については、厚生労働省「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(第 1 回)資料 4『生活保護制度の現状について』」を参照。

[https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000164401.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000164401.pdf)（2021 年 8 月 2 日最終閲覧。）

<sup>158</sup> 厚生労働省「日系人帰国支援事業の実施結果」参照。

---

[https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin15/kikoku\\_shien.html](https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin15/kikoku_shien.html) (2021年8月2日最終閲覧)

<sup>159</sup> 南野(2017)

<sup>160</sup> 世帯人員数別世帯数の分類は、「6人以上世帯」となっており、世帯人員数が6人以上いる場合は6人世帯として計算している。

<sup>161</sup> 両者間の差は、前者の年間収入、貯蓄残高が後者よりも高いことに由来する。

厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」を参照。

<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000050lm-img/2r985200000050of.pdf>

(2021年8月6日最終閲覧)

<sup>162</sup> 例えば、阿部(2013)、戸室(2016)

<sup>163</sup> 公的扶助を受給している場合、滞在許可の更新ができない等の制限をかけている国もあるが、法律上、外国人にも受給権を認めている点においては日本と大きく異なる。

## 参考文献

阿部彩(2013)「生活保護への四つの批判」；埋橋孝文編『福祉+α④生活保護』ミネルヴァ書房, pp.21-35

岩村正彦(2007)「外国人労働者と公的医療・公的年金」『季刊・社会保障研究』Vol.43, No.2 pp.107-118

河本尚枝(2010)「在日外国人高齢者福祉給付金制度の創設とその課題：東広島市の事例から」『広島大学大学院総合科学研究科紀要,III,文明科学研究』Vol.5, pp.71-84

金愛慶、津田有理香(2015)「日本における国際結婚家庭に関する心理社会的支援：在日フィリピン人のDV被害者支援についての一考察」『名古屋学院大学論集社会科学篇』Vol.51, No.4, pp.95-104

志甫啓(2007)「日系ブラジル人の社会保障適用の実態：2005年磐田市外国人市民実態調査を用いた分析」『季刊・社会保障研究』Vol.43, No.2 pp84-106

出入国在留管理庁(2019)『出入国在留管理(2019年版)』出入国在留管理庁

庄谷怜子、瀧澤仁唱、木下秀雄、前田雅子、上田真理(1993)「ドイツ連邦共和国における外国人に対する社会扶助」『社会問題研究』第42巻第2号 pp.77-109

高佐智美(2006)「外国人と社会保障：国保法の解釈運用をめぐる問題点」『獨協法学』Vol.69, pp.45-69

高藤昭(1989)「内外人平等待遇の原則と我が国の法体系・法理論：生存権の外国人権利主体正論を中心に」『季刊・社会保障研究』Vol.24, No.4, pp.414-423

高藤昭(1995)「外国人に対する生活保護法の適用について：ゴドウィン訴訟第一審判決を契機として」『社会労働研究』Vol.42, No.3, pp.13-49

高藤昭(2001)『外国人と社会保障法：生存権の国際的保障法理の構築に向けて』明石書

店

戸室健作(2016)「都道府県別貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』 Vol.13, pp.33-53

中山徹(1993)「高齢『在日』外国人と生活保護」『社会問題研究』第43巻第1号 pp.83-111

南野奈津子(2017)「移住外国人女性における生活構造の脆弱性に関する研究：子育ての担い手としての立場に焦点をあてて」『学苑昭和女子大学紀要』第916号 pp.61-74

山田壮志郎(2015)「生活保護制度にかんする市民意識調査」『日本福祉大学社会福祉論集』 Vol.132, pp.53-67

山田鎌一、黒木忠正(2007)『わかりやすい入管法 第6版』有斐閣



## むすびにかえて

国内に在留する外国人の数が増加し、日常生活で外国人と接することが当たり前のようになった日本。在留資格の更新に制限がない「特定技能2号」の対象職種を拡大する等、外国人労働者を積極的に受け入れる一方で、外国人の社会統合に関する議論は十分なされてきたと言えない。

第1章では、ドイツにおける移民の社会統合について歴史的な経緯を踏まえて検討した。ドイツは、1950年代後半以降人手不足解消のために、二国間協定によって外国人労働者を受け入れた。当初、外国人労働者は一時滞在が前提とされていたが、企業のコスト削減の観点から、滞在が長期化し、家族の呼び寄せが可能になるなど、ドイツ社会に少しずつ根づいていった。しかし、「外国人労働者は、いつかは帰国する」と考えていたドイツは、移民統合政策を実施せず、外国人に対する姿勢は20世紀末まで大きく変わることはなかった。その結果、1980年代以降、ドイツ語が話せない外国人や、外国人の子どもが増加し、ドイツ社会と交わることのない移民の並行社会が社会問題として認識されるようになった。

これを受けて、1998年の政権交代以降、移民国であることを認め、移民の社会統合へと舵を切っていく。移民統合政策は、国籍法の改正から、都市政策、教育改革、労働政策など、社会のあらゆる側面まで広がっている。

21世紀に入るまでのドイツは、政策として「同化主義」が採用されていたものの、社会の実態としては、「並行社会」が存在していたことから、「断片化された多元主義」だったと考えられる。21世紀に入り、移民統合政策が採用されてからは、「統合コース」のような「同化主義」に近い政策に加え、「統合サミット」や「社会的都市(Soziale Stadt)プロジェクト」のような「相互作用多元主義」の方向性もみられる。「同化主義」と「相互作用多元主義」の共通点としては、外部との明確な境界を有していることがあげられ、ドイツは移民統合政策を通じて、「ドイツ社会とは何か」を再定義することを目指している。

第2章では都市別データを用いて移民統合政策の外国人失業率への影響について分析をした。

分析に入る前に、教育という視点で移民の社会統合の成果を見ると、専門的資格を持たない人の割合が低下していることがあげられる。しかし、難民危機の2015年以降は移民第1世代で専門的資格を持たない人の割合が上昇しており、難民の大量流入に

よって移民の社会統合が大きく後退したといえる。

実証分析の説明変数として用いた移民統合政策は「統合コース」と「社会的都市プロジェクト」である。統合コースは、移民にドイツ語やドイツ文化を教えるという同化主義的な側面がある。他方、社会的都市プロジェクトはモスクにコミュニティセンターを設置するなど、移民文化の理解を促進するような効果も期待される。また、市民参加が前提とされていることも社会的都市プロジェクトの大きな特徴である。

分析の結論としては、社会的都市プロジェクトへの当該年度の連邦政府支援額と過去の連邦政府支援総額の両者ともが、外国人失業率と負の関係にあることが明らかになった。さらに、観察されない都市の固有效果を考慮した固定効果モデルにおいても、当該年度の社会的都市プロジェクトへの支援額と外国人失業率は負の関係にあることが10%水準で有意となっており、分析の結果が頑健であることが確認された。

他方、「統合コース」については、不安定な結果となった。「統合コース」については、都市の失業率への影響よりも、個人の雇用に対する効果を見る必要があるため、今後、ミクロデータによる分析を行っていく必要がある。

また、「社会的都市プロジェクト」について、本論文では、多様な活動を一括りに分析しているため、個別の取り組みについては考慮できていない。今後、先行研究でなされてきたような、個別事例の調査研究を行っていく必要がある。

第3章では、日本の外国人労働者受け入れ制度において中心的な役割を果たしている技能実習制度について制度の変遷と今後の課題について検討した。ドイツが1950年代以降経験したものと同様に、技能実習制度も企業側の論理によって在留期間が延長され、ついには「特定技能」と接続することによって、永住への道が開かれた。

当初は、大企業による海外拠点の人材育成、周辺地域への貢献という目的のための制度だった研修制度は、1990年代以降中小企業の人手不足解消の手段へと変貌していく。その後、様々な改正が繰り返されるが、「使い勝手の良い労働力」「帰国後の就労」「失踪者、不法残留者」といった課題がいまだに残されている。

そして、2018年に創設された「特定技能」は人手不足解消のための制度であるにもかかわらず、技能実習制度の延長として位置づけられている。本来、「技能移転による国際貢献」を目的に掲げている技能実習制度は、帰国が前提とされるべきにもかかわらず、修了後も日本国内で就労することが期待されている。さらに、技能実習修了者の中で、優良者のみを「特定技能」として活用する制度設計は、受け入れ国の独善的

なものでしかない。人手不足解消を目的に掲げる「特定技能」は「技能実習制度」と独立させる必要があり、また、「技能実習制度」自体を根本的に改変していことが求められている。

そして第4章で、現在の日本において“移民”に最も近い存在である「定住外国人」の生活需給の実態から外国人が抱える生活問題について検討した。生活保護制度は日本の社会保障制度の中で唯一国籍要件が設けられており、外国人は温情的に「準用措置」という形で需給が認められているにすぎない。先進国では、法律上、公的扶助の受給権を外国人にも認めている国が多く、日本の生活保護制度はグローバル化の進んだ現代社会において遅れていると言える。

生活保護を受給できる定住外国人の中には多様な人がおり、一括りに「外国人の生活保護受給問題」と論じることはできない。そこで、国籍別に生活保護受給世帯を分析すると、①高齢化率の高い「韓国・朝鮮籍」で高齢世帯の割合が高いこと、②出稼ぎ女性や国際結婚が話題となった「フィリピン籍」で母子家庭世帯の割合が高いこと、③不況期に多くの国籍でその他世帯の割合が上昇したことが明らかになった。また、保護率の概算結果では、最も高い「韓国・朝鮮籍」の保護率が日本全体の5倍近いこと、外国籍全体の保護率が約3倍であることが明らかになった。

「韓国・朝鮮籍」の多くは在日朝鮮人であり、彼らが、社会保障制度から排除されてきた経緯を考慮すると、彼らの保護率の高さや、高齢世帯の割合の高さに合点がつく。在日朝鮮人の社会保障制度への統合に関する分析は私の今後の研究課題である。

このように、外国人の労働力にのみ注目し、外国人の生活への支援を怠ってきた結果、定住外国人が生活保護に頼らざるを得ない状況を生み出しているのではないだろうか。第1章で紹介した通り、同様の経験を1980、90年代に経験したドイツは、21世紀に入ってから移民統合政策に力を入れている。しかし、既に並行社会が出来上がってしまったドイツでは移民をドイツ社会に統合することは容易ではなく、20年余りが過ぎた今でも成果を得られたとは言い難い状況が続いている。

日本は、今まさに外国人労働者受け入れの時代から、外国人、そして移民受け入れへと大きく舵を切ろうとしている。移民の社会統合は、国のアイデンティティを左右する大きな問題であり、国民全体での議論が必要不可欠である。そして何より、外国人労働者を受け入れる以上、1人の人間を受け入れるという考えが重要であり、外国人労働者を日本社会に受け入れていく姿勢、覚悟が日本社会に求められている。

参考文献

Hartmann D. and J. Gerteis (2005): Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms. *Sociological Theory*, 23(2), p.218-240

Kislev Elyakim (2017): “Deciphering the ‘ethnic penalty’ of immigrants in Western Europe: A cross-classified multilevel analysis.” *Social Indicators Research*, Vol.134, pp.725-745

## 謝辞

本論文を作成するにあたり，ご指導いただいた指導教員の藤岡秀英教授に心より感謝いたします。

また，副査として中間審査および最終審査では，永合位行教授，勇上和史教授より，貴重なご指導とご助言を賜りました。感謝申し上げます。

第3研究室では，切磋琢磨して研究に取り組んできた江本正和君，松岡利樹君には，感謝申し上げます。また，藤岡ゼミでともに勉学に励んできた同期や，後輩の皆様にも，この場をお借りして感謝申し上げます。

そして，これまで，常に支え，応援してきてくれた家族に深く感謝申し上げます。