



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。



論文内容の要旨

氏名 田村 穂
専攻 経済学専攻

論文題目

外国人労働者の受け入れに関する社会的課題

要旨

在留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が進んでいる。しかし、外国人が日本の文化、社会になじむための社会統合に関する対策はこれからの課題である。

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。Hartmann and Gerteis(2005)は、「連帯の基礎」が「個人(individuals)」か「集団(groups)」かという違いに加え、「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「手続きの規範(Procedural Norms)」によるものかという違いで社会統合を分類している¹。

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、人手不足を解消するために外国人労働者を受け入れた経緯も共通しており、ドイツの経験から日本が学ぶことは多いと考えている。

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、職業訓練費等のコスト削減という企業側の要求によって、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定着していった。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。

このような社会統合では、イスラム組織のような内部集団が強調されてしまい、ドイツ社会とその外部との境界が不明確になるという特徴を有している。本来、ドイツ語、ドイツ文化を結束の基礎として有していたドイツは、外国人の定住、「並行社会」の出現によって、ドイツ社会に馴染まない外国人の問題に直面した。

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。そこで目指されているのは、移民を社会に統合することだけではなく、「ドイツ社会とは何か」を再定義することにあるといえる。

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する。変数として用いる移民統合政策は「統合コース」と「社会的都市(Soziale Stadt)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。

分析の結果、当該年度の社会的都市プロジェクトの連邦政府支援額が移民の失業率を下げる可能性が示唆されている。これは、先行研究で指摘されている「市民の外国人の受容度の高さが外国人失業率を下げる」という点とも整合的であり²、社会的都市プロジェクトの市民参加という特徴が大きな意義を有していると思われる。

しかし、分析では外国人失業率がドイツ失業率の約2.8倍であることも明

らかになっている。また、連邦雇用エージェンシーの統計から、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、大きな差があることが明らかになっており³、外国人の労働市場への統合は道半ばと言える。

第 1 章で整理した通り、ドイツの移民統合政策では、外国人の労働市場への統合だけではなく、移民への教育も大きな課題としてあげられている。以下では、ドイツ統計局が発表している「統合の指標 2005-2019(Integrationsindikatoren)」から、主要な移民の教育に関する指標を概観する。

2005 年から難民危機直前の 2014 年までの指標では、「中等・高等教育の卒業資格を有する人」「専門的資格を有する人」「大学以上の学位を持つ人」というすべての割合が上昇しており、移民への教育という点では成果が見られる。しかし、難民危機によって大量の難民を受け入れた結果、2014 年以降では、移民第 1 世代で「中等・高等教育の卒業資格を有する人」や「専門的資格を有する人」の割合が上昇している⁴。

以上のように、ドイツの移民統合政策は、労働市場への統合だけではなく、移民への教育という面からも実施されており、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。

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する。ドイツが 1950 年代以降経験したものと同様に、技能実習制度も経済的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、日本にとって都合の良いものでしかない。佐藤(2019)が指摘するように、「受け入れ国が外国人労働者の受け入れからメリットを享受したければ、送り出し国に応分の利益を還元することが必要不可欠である」ことを考えれば、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る⁵。

また、「技能実習制度」自体も多くの課題が残されており、根本的に改変していき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課題について検討する⁶。外国人が直面し得る課題としては、言語の壁や、生活習慣、社会保障などの各種制度、子どもの教育など、様々なものがあげられる。この章では、厚生労働省が毎年発表している生活保護の「被保護者調査」を用いて、現在の定住外国人がどのような課題に直面しているのかを明らかにしたい。

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。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⁷。

「定住外国人」のなかでも、「特別永住者」いわゆる在日朝鮮人は特異な存在である。彼らは、第 2 次世界大戦終戦直前まで「日本臣民」であったにもかかわらず、サンフランシスコ平和条約によって一方的に外国人とみなされ、日本国籍を剥奪された。その結果、国籍要件が課されていた当時の国民健康保険や国民年金制度から排除されてしまう。1981 年の難民条約加盟を機に国民健康保険と国民年金から国籍要件が撤廃されるが、戦後 30 年以上にわたって在日朝鮮人は日本の社会保障制度から排除されてきたのだ。よって、在日朝鮮人問題を他の外国人と並べて議論するのは適切ではない。以下では、「韓国・朝鮮籍」以外の定住外国人についての分析を進める。

「特別永住者」だけではなく、定住外国人の中には多様な国籍の人がおり、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、以下の2つの課題が明らかになった。

まず、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である。これは、国際結婚の難しさを表しているだけでなく、国際結婚・離婚した後の外国人女性が困窮しやすい可能性を示唆している。

次に、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あげられる。第1章、第2章でドイツの経験から明らかになったように、外国人労働者を受け入れた結果、失業しても帰国しない外国人が社会に定着し、社会保障給付を受給するようになる。定住外国人の生活保護の受給実態からも同様の傾向が見て取れる。

保護率の概算結果では、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。こちらも、ドイツの社会保障給付の受給状況と同じように、外国人の受給者の割合が高くなっている。

現在に至るまで、日本では、「技能実習」や「特定技能」という形で、「失業すれば帰国する」という前提で外国人労働者を受け入れている。しかし、「特定技能」は在留資格の更新に制限がなく、家族の呼び寄せが可能であることから、外国人の定住は今後さらに進んでいくことが予想される。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い。

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。

Multiculturalism in Sociological Terms. *Sociological Theory*, 23(2), p.218-240

² 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

³ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, (2020), *Eckwerte des Arbeitsmarktes und der Grundsicherung, Dezember 2020*

⁴ Statistisches Bundesamt (2021): *Migration und Integration: Integrationsindikatoren 2005-2019*

⁵ 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 p.229 引用。

⁶ 本論文では、身分に基づく在留資格を有する外国人と「定住外国人」と呼んでいる。

⁷ 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。

指導教員 藤岡 秀英

¹ Hartmann D. and J. Gerteis (2005): *Dealing with Diversity: Mapping*

論文：外国人労働者の受け入れに関する社会的課題

論文内容の要旨

外国人労働者の受け入れ政策については、戦後ドイツが歩んできた先進事例から学ぶべきことが多いとのことから、本論文は、ドイツと日本を対象に、外国人労働者および移民に関する経済社会問題をテーマに先行研究ならび各種の統計データを活用し、外国人労働者の受け入れに関する社会的課題を明らかにしている。

本論文は「はじめに」と4つの章、「むすびにかえて」から構成されている。

第1章「ドイツ移民統合政策の展開」では、大戦後の外国人労働者の受け入れを3つの時期に分類している。第1期は単純労働者として招き入れられた「外国人労働者の時代」（1955～1973年）、第2期「外国人の時代」（1973～1998年）は、家族の呼び寄せ、定住化、そして「並行社会」の問題が明らかになった時代である。ドイツでも「外国人労働者は、いつかは帰国する」と考えられていた。この時期まで、ドイツは移民統合政策を実施せず、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、第3期「外国人から移民へ」（1999年～）に入って、外国人労働者を移民として受け入れる政策が展開されている。本章では、これらの過程について Hartmann and Gerteis(2005)の「社会統合の4分類」の理論をもとに、ドイツでの外国人の市民的統合への転換を明らかにしている。

第2章「ドイツの移民統合政策は機能しているのか」では、ドイツの移民統合政策について「統合コース」と「社会的都市プロジェクト」の目的と成果が明らかにされている。「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こと。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が期待されている。ドイツ市民の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。ここでは連邦統計局、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、社会的都市プロジェクトへの取り組みや統合コースへの参加率が、外国人の失業率を低下させる効果があるかを地域固定効果モデルなどを用いて計量分析している。その結果、社会的都市プロジェクトの連邦政府支援額が移民の失業率を下げる可能性が示唆されている。これは、先行研究で指摘されている「市民の外国人の受容度の高さが外国人失業率を下げる」という点とも整合的であり社会的都市プロジェクトの市民参加という特徴が大きな意義を有していることが明らかにされている。

第3章「技能実習制度と新たな在留資格『特定技能』」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ている。技能実習制度については、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が、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過程が明らかにされている。そして、ドイツが1950年代以降経験したものと同様に、日本でも在留期間が延長されてきた。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によって、永住への道が開かれることになったと指摘している。

第4章「日本に暮らす外国人が抱える生活問題」では、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」の生活保護の受給状況の分析から外国人が抱える生活問題について検討している。国籍別に生活保護受給世帯を分析することで、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されている。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倍であることも明らかにされている。これらの事実から、外国人への生活支援を柱としながら、市民的統合への取り組みの必要性が根拠づけられている。

論文審査の結果の要旨

本論文の主な貢献点は次の通りである。

本論文は、日本とドイツを対象に、外国人労働者および移民に関する諸問題を先行研究ならびに各種データを用いながら明らかにした研究成果である。

第1章では、戦後まもなく外国人労働者を受け入れてきたドイツでの経験から学ぶべきことが明確に整理されている。日本でもドイツと同様に、外国人労働者は労働力不足を補うため一定期間だけの滞在を前提に招かれている。しかし、ドイツでは労働者として一時的に滞在する労働者から、その後「家族の呼び寄せ」「定住」を認め、さらに「移民」として受け入れる方針転換が余儀なくされてきた。これらの文脈を独自の視点で整理しなおしていること、Hartmann and Gerteisの「社会統合の4分類」をベースにししながら、ドイツ文化への「同化政策」から「多文化主義」「相互多元主義」への展開を明確に整理したところに重要な貢献が認められる。

第2章では、ドイツでの「統合コース」と「社会的都市プロジェクト」による、移民の市民的統合の政策効果の実証分析を試みている。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独自のデータを構築し、これを用いた最小自乗法と固定効果モデルによって、社会的都市プロジェクトへの連邦政府支援額が外国人失業率と負の関係にあることが確認された意義は大きい。

第3章では、日本での技能実習制度の政策転換と特定技能制度の創設にいたる経緯が明確に整理されている。その過程は、第1章で示されたドイツにおける単純労働者の一時的受け入れから「永住権」につながる過程と類似していることが示されている。

第4章では、ドイツで問題視されてきた「並行社会」の問題が日本でも観察されるだけでなく、外国人への社会保障制度の適用拡大と、わけても生活保護受給件数の増加と合わせて、

日本での外国人の市民的統合の必要性という政策的インプリケーションが示されている。

本論文に望まれるのは以下の点である。

第1は、移民の統合政策を評価するための理論化の検討について、「社会統合の4分類」をふまえた新たな分析枠組みを提示することが期待される。そのためにも、「社会的都市プロジェクト」のケーススタディ等をふまえたより詳細な実証分析が望まれる。

第2に、日本での外国人労働者の受け入れについても、今後、技能実習と特定技能のあいだでのスキルによる選別の評価が問題になる。こうした見通しをふまえて、技能実習と特定技能を対象とした実態調査を進めることが望まれる。

しかしながら、これらの点は論文提出者の今後の研究に待つべきものであり、本論文の意義をいささかも損なうものではない。

以上を総合して、下記の審査委員は一致して本論文の提出者が博士（経済学）の学位を授与される資格があるものと判定する。

令和4年3月7日

審査委員

主査 教授 藤岡 秀英

副査 教授 永合 位行

副査 教授 勇上 和史