

## 第7章 入管法改正と地域社会—板橋区への示唆

### 1 はじめに

2018年末、国会ではいわゆる改正入管法(「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」)が成立し、2019年4月より施行されることになった。これにより、新たに在留資格が作られ、「一定の技能」をもつ外国人労働者が「特定技能1号」で5年まで、その後「特定技能2号」になれば無期限に日本で働くことが可能になる。政府は施行後4年間でこの制度を利用して34.5万人を受入れるという。この結果、外国人人口の増加もさることながら、年齢や出身国の構成も変化するだろう。外国人労働者の今後の動向はどのようになるだろうか。これまでの経過にかんがみて考察してゆきたい。

また、この変化に受け入れ先の自治体はどのように対応することになるだろうか。これまで政府は、外国人の受け入れ環境の整備については彼らが集住する自治体の努力に負うところが大きかった。今後は外国人との共生に取り組む自治体に政府予算を振り向ける方針ということだが、例えば板橋区のような、これまで多文化共生への積極的な対応が必要なかった自治体にとってはどのような変化があり得るだろうか。いわゆる日系人の集住地域における先進的な取り組みなども参照しながら検討してゆく。

本稿の要点は以下のようなものである。第一に今回の法改正は技能実習制度を補完するものとして、財界が十数年前から要請してきた外国人単純労働者の長期在留を可能にしたものである<sup>1</sup>。第二にこの改正が、外国人労働者をめぐる国際労働市場において低下傾向にある日本の地位を向上させることはなく、送出国のシフトは阻止できないだろう。第三に、そうしたなか板橋区では、短期的には「特定技能1号労働者」と留学生の増大が見込まれるが、長期的には永住・帰化者といわゆる外国ルーツ人口の増大をふまえた多文化共生プラン作りが求められるようになる。その際には、日系ブラジル人を対象に多文化共生政策をリードしてきた浜松のような自治体の事例が参考になるだろう。

ところで本稿には、人によってはやや政治色が強いと感じられる表現があるかもしれない。しかしここに示された著者の見解は、あくまでも著者個人の研究にもとづく解釈・判断であり、今回共同研究をおこなった板橋区役所及びその職員の見解とは全く関係ないことをお断りしておく。共同研究への参加者各位には、長期にわたる研究会でのおつき合いを通じ、非常に参考になるご意見も賜り感謝の言葉もないが、ここでの記述内容にかんする責任の一切は著者個人に帰せられるものである。

## 2 新制度提案の背景

今回の入管法改正は2018年2月20日の経済財政諮問会議における安倍首相の発言<sup>2</sup>から始まったと考えられている(朝日新聞2018年4月18日朝刊など)。しかし実際にはそれよりもっと以前からの動きが浮上してきたものであることは、当日提出された法務省の報告資料が示している<sup>3</sup>。資料は①『第9次雇用対策基本計画』<sup>4</sup>、②『未来投資戦略2017』<sup>5</sup>、③日本商工会議所・東京商工会議所の要望<sup>6</sup>、④経団連(日本経済団体連合会)の2016年の提言<sup>7</sup>が背景にあるとしている。このうち①は、移民政策はとらず単純労働者の受入れには慎重を期するというもので、いわば「歯止め」に相当する。そして②は「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」(注5 p.101)という抽象的な方針しか示していない。したがって具体的な内容は中小企業と大企業の要望をそれぞれ代弁する③と④による提案に盛り込まれていた。

③・④の財界の要望とは詰まるところ、①には配慮しつつもそれに矛盾した改革、つまり単純労働者の受入れである。「非技術的分野の受け入れ制度」あるいは「一定の技能を有する(中略)外国人材」という言い回し(商工会議所は「中間技能人材」と呼んでいた)を使ってはいるが、実体的には現状で技能実習生を必要としている分野と他の人手不足の業種において、技能実習制度の終了者をより長期間、別の在留資格で受入れるという要望である。振り返るとこのような提案自体は決して新しいものではない。

### (1) 2000年代から官民間でくり返し浮上していた受入れ枠の拡大

1993年に外国人研修制度が技能実習制度として再編された。その後、制度が軌道に乗ると、受入れ企業のなかには実習生がようやく日本での仕事に馴染んできたところで本国に帰すのは惜しいと考えるものが出てくる。本国の発展に寄与するために実習生が帰国するのが制度の趣旨ではあるが、再度研修生をゼロから育てる教育コストを考えれば、現時点で日本にいる外国人労働者には、日本に残ってほしいというのが本音だろう。

それを反映してか、入国管理局の『第二次出入国管理基本計画』(2000年)<sup>8</sup>はすでに「独立した在留資格の創設」を検討課題としている。また2003年の経団連の文書は、将来的に元研修生・技能実習生を、専門・技術分野のひとつである「技能」資格により受入れることを求めており<sup>9</sup>、2004年の「外国人受け入れ問題に関する提言」では従来の専門・技術分野に限らず、将来的に労働力不足になる分野で外国人労働者を受入れることを求めている。そして、入国管理局は2005年3月の『第三次出入国管理基本計画』で人口減少時代への対応として

「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」(p.12-13)と発表し、経団連も直後にこの方針転換を評価する旨の意見を出している。また経団連はその後更に具体的な提言も出している：

将来にわたり技能者が慢性的に不足すると予想される分野については、二国間協定の締結や労働需給テストの導入を前提に、一定の日本語能力や技能水準を満たす外国人材を、在留資格「技能」の拡充により受入れることが不可欠である<sup>10</sup>。

このように「一定の」技能をもつ「外国人材」といった、その後よく耳にする用語を用いて、「単純労働者」は受け入れないという政府方針を正面から否定することを避けつつも、技能実習の枠組みにこだわらず、より多職種においてより長期間、外国人労働者を受入れることを「早急に検討すべき」(同上)としている。もともと「技能」資格は外国料理の調理人など、熟練度は高くないが日本人と競合しない分野を対象としていたが、ここに日本人でもできるが、日本人が集まらないので競合もしない職種を含ませたかったということである。リーマンショックや東日本大震災による停滞を経たものの人手不足は深刻化し続け、財界もまた粘り強く外国人単純労働者の拡大・長期化を要請し続けた<sup>11</sup>。

## (2) 徐々に拡大してきた受入れ枠組み

そして政府は少しずつ、このような財界の要望を実現してきた。2009年には入管法を改正(翌年7月施行)して実習期間を延長するとともに日本語等の研修期間を短縮した。受入れ職種の拡大については、EPAによるインドネシア人看護師・介護福祉士候補者の受入れを2008年に始め、続いてフィリピン(2009年)、ベトナム(2014年)とも同様の協定を結んだ。更に2014年にはオリンピックのための時限措置として建設労働者をいわゆる「特定活動」<sup>12</sup>に含め、翌2015年4月から受入れを開始した。同年6月30日発表の『日本再興戦略改訂2015』では「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、中長期的な外国人材受入れの在りについて総合的かつ具体的な検討を進める」(p.81)と述べている<sup>13</sup>。これが『未来投資戦略2017』に引き継がれている。

経団連はこうした政府方針を歓迎し、製造業や建設・造船分野における外国人労働者を「社会基盤人材」、介護や家事支援分野の外国人労働者を「生活基盤人材」と呼んで<sup>14</sup>更なる受入れ促進を要請、政府は2016年11月の入管法改正(翌年9月1日施行)によって在留資格に「介護」を追加し、他の在留資格からの資格変更による在留延長への道を開いた。また同時

に成立した技能実習法<sup>15</sup>(翌2017年11月施行)により介護、自動車整備および各種漁業を実習職種に追加、また技能実習1・2・3号が設置され、実習の最長期間が3年だったものを5年にした。その結果、例えば建設業では日本での3年間の技能実習終了後、「特定活動」資格の「就労者」に移行して3年間、あるいは2017年からは「技能実習3号」の2年間も組み合わせ(本国帰国が義務付けられた期間もあるが)、都合最大8年間の滞在が可能になった<sup>16</sup>。

### (3) 拡大効果に限界か

しかしいずれの方策も二国間協定が前提であり、受入数が急速に増大することはなかった。しかも建設分野に関しては一連の改革にもかかわらず、『未来投資戦略2017』が「現行制度では、... 来年度以降に入国して外国人建設就労者となる者が減少する恐れがある(p.100)」としているように、その程度の開放では人手不足は解消する見込みがなかったのである。例えば2017年10月時点で「特定活動」資格で就労している外国人建設「就労者」の数は約3,000人で、建設分野に携わる全外国人約5万5千人の5%にすぎず、圧倒的多数は3万6千人あまり(66%)の技能実習生である(国交省資料)<sup>17</sup>。

介護・建設業以外の業種においても状況は類似している。これらには「特定活動」がなく、2017年から新設された「技能実習3号」資格のみが、通常の3年を超えて在留するための選択肢である(もちろん配偶者や留学生、あるいは「特定活動」ビザへの切替えなども可能性としてはあるが、その場合と同じ仕事を続ける可能性は低い)。この「技能実習3号」資格は始まったばかりで、現時点では実績は不透明だが、2018年9月19日付け法務省の速報値によると、2018年6月末時点の外国人技能実習生285,776人のうち、「技能実習3号」資格による滞在者は1,586人、0.55%に過ぎず、前年度の「技能実習2号」による在留者約15万人のうち1%しか3号資格に移行しなかったことになる<sup>18</sup>。新制度が実習生や監理団体に浸透するにつれて次第に移行者は増加すると見込まれるものの、3号資格取得には試験もあり、許可を受けた監理団体でないと取り扱うこともできないことから人手不足に素早く対応することは不可能だろう。

このような経緯を経て2018年6月15日発表の安倍内閣の『骨太方針2018』<sup>19</sup>は、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築」(p.26)し、そのための「新たな在留資格を創設する」(同上)としている。また同日発表の『未来投資戦略2018』<sup>20</sup>においても「現行の専門的・技術的な外国人材の受入れ制度を拡充し... 一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材に関し、就労を目的とした新たな在留資格を創設する」(p.114)と述べてい

る。特に「一定の専門性・技能を有する外国人材」というところなど、経団連や日商・東商の要請をかなり汲み入れた結果といえるだろう。

### 3 国際労働力移動の観点から：施行時期の問題について

ここまで、外国人労働者受入の制度改革の要請が2018年よりもかなり前からあり、政府も受入れ枠を広げつつあったものの、効果が次第に限定的になりつつあったことを指摘した。確かに何らかの対応が必要だったろう。しかし今回の法改正は法案提出から両院で可決されるまでに約1ヶ月、その後わずか5ヶ月足らずで施行となる。このスピードはこの種の法改正にしては非常に短い。ここ数年間に実施された入管法改正は、いずれも今回に比べて小規模だったにもかかわらず審議期間は複数年度にわたり、さらに成立から施行まで1年ほど置いていた。政府側は景気拡大が続いて人手不足が深刻な状況にあると説明していたが、ここに来て人手不足がそこまで急速に深刻化したかどうかは分からない。著者は人手不足も事実ではあろうが、それ以外に以下の3つの理由があると推測している。

#### (1) 国際労働力市場での受入れ競争

第一に、外国人労働者をめぐる国際的な獲得競争を背景に、技能実習生への応募者の減少・質的低落の傾向があった。2014年に労働政策研究・研修機構(JILPT)によって実施された聞き取り調査<sup>21</sup>によれば、技能実習生受入れ企業のあいだでは「以前と比して実習生の応募が確実に減少し、さらにそれらが続く・加速化するのではないかという認識」、早晚「実習生が日本に来なくなるのではないか」との危惧(p. 317)が共有されている。また「現在受入れている実習生たちは、受入れを開始した初期の実習生たちに比べ」、「ひたむきさが無い、甘えがみえる」場合も増えている(p. 290)との指摘もあった。確かに、前述のように介護、建設にしても、技能実習3号にしても、長期滞在的な在留資格に移行する外国人労働者はわずかである。

日本で働く外国人労働者はリーマンショックの時期を除いて増加傾向にあるが、単純労働を担う技能実習生や留学生の出身国の構成は中国からベトナム、フィリピン、ネパール、インドネシア等にシフトしてきている。それは彼らの出身国の経済発展と、日本同様に外国人労働者を必要としている諸外国の存在が深く関係している<sup>22</sup>。これを国際労働力移動の観点から理論的に考えるには、発展途上国の労働者が外国で労働しようとする諸要因をプッシュ(押出要因)、プル(吸引要因)、ハードル(移動コスト)の3つに区別して考えるとよい。

プッシュ要因とは送出国における経済的社会的状況が、受入国よりも相対的に劣悪な状態

にあり、労働力の一部が特に不利な状況に置かれている諸事情を指す。例えば所得の低さ、失業率の高さ、労働条件の悪さ、政治不安、教育水準の低さ、居住地域の状態や資産の分配などにより、自国より他国で多く稼げる見込みがあれば、一時的あるいは長期的に他国で働く動機が生じる。反対に、自国の発展によってこれらの相対格差が縮小すれば移動への動機は低下し、かつての日本のように移民送出が停止することもある。

これに対してプル要因は、受入国がそうした外国人労働者にオファーする所得の相対的な高さ、就業確率の高さ、労働条件の良さや社会保障の充実などである。渡航してすぐに仕事が見つかり、たくさん稼げるというのが最大のプル要因だが、かといって外国人労働者にあてがわれる仕事が苛烈だったり、特に危険な仕事であれば、高賃金でも見合わないということもありうる。

プッシュ要因とプル要因との差が労働力移動へのインセンティブを規定することに対し、両国間移動のハードルとなる要素は移動コストである。いくら二国間に賃金格差があっても、労働者がビザの取得や交通費を含むさまざまな渡航費用を賄えないようでは両国間の移動はできない。またハードルには渡航費用だけでなく、入国後の時間的・精神的コストも含む定着費用が含まれ、言語や文化、宗教の違いは定着費用を引き上げ、それらが類似していれば費用は下がる。受入れ社会・企業から見ても、自国民と外国人労働者の文化や習慣に大きな文化的差異がある場合は、「互いに」コストをかけて言語や習慣を伝えなければならないため、移動を阻害する要因となる。このような理由から、国際労働力移動は最貧国の最貧層からは発生しない。

二国間移動において、送出国の経済発展のプッシュ=プル要因と移動コスト要因の影響を考えると、労働力の送出は自国の経済発展がある程度のレベルに発達した国で発生するが、所得が受入国での期待所得と移動コストとの差に等しくなるところで移動は生じなくなる。その過程で、経済発展につれ移動コストが相対的に下がることによる押し上げ作用と、所得水準が上がることによる押し下げ作用が同時にはたらく。したがって、経済発展に伴いいち早く労働者の送出が始まるのは都市部上層からで、中間層や地方出身者、下層労働者の国際移動は遅れて増大し、移動停止直前に移動の利益を感じるのは最下層しかなくなると予測される。競合受入国の存在は、このプロセスを加速させる。

例えば日本において2008年頃から中国人の就労・留学目的の来日が減速しているのは、金融危機や震災の影響もあるが、主に中国の経済発展がプッシュ要因を低下させているのが最大の要因である。また同じ中国人労働者でも、出身地が沿海部から内陸部にシフトしており、教育的にも文化的にも定着コストが増大し、これが質の低下ととらえられ、他国出身者

への需要を喚起していると考えられる。

このような空際に、ベトナムやネパールからの技能実習生や留学生の流入が急速に増大し、出身国のシフトにつながっている。しかし、これら後発国の経済発展も進んでおり、またそれらの国は中国ほどの人口規模をもたないこともあり、また他の受入国も多くあることから、日本への出稼ぎ熱は早いうちに冷え込み、また次の送出国(おそらくミャンマーなどの東南アジア諸国)が台頭してくるだろう。このように単純労働者の日本への受入れにおいては、送出国と送出地域のシフトが重層的に起きており、モチベーション等の労働者の質も上下を繰り返している。

企業レベルで考えても、応募者が減少しているときに受入れ数を維持ないし増大させれば、選別メカニズムが働きにくくなる。応募者が多数いる「買い手市場」であれば、より高いモチベーションや能力をもつ労働者を試験で選別するなり、雇用打切りによって淘汰することもできる。しかし応募者が減って「売り手市場」となれば、たとえ質の低い労働者でも受入れねばならなくなる。聞き取り調査でかいま見られた実習生の「甘え」等のモチベーションの低下は、このような状況を反映している。

つまり今回の入管法改正の背景には、外国人労働者の量的減少と質の低下が同時進行しており、更にそれが外国人労働者をめぐる世界的な競争によって加速していることがある。言語ひとつをとっても英語が多くを受入国で通用するのに比べ、日本語は日本でしか通用せず、学習コストに対する利益機会が少ないので、受入国間の競争で日本は不利な立場にいる。しかし送出国の経済発展を止めることは出来ないので、受入れ条件の改善や定着支援は量的減少の減速程度には作用するが質的低下の歯止めには効果がなく、送出国のシフトによって一時的に改善するほかないというのが実態である。

## (2) 技能実習生「引きとめ」策としての新在留資格

第二に、この4月というタイミング自体にも意味があると推測される。4月は年度の始めでもあり、日本に在留する技能実習生や留学生もその後の滞在看通しが無ければ3月中に帰国することになる。実際に山下法務大臣が国会の質疑で「法案成立半年遅れれば数万人が帰国してしまう」と述べたことが記録されている<sup>23</sup>。そのときの入国管理局長の説明では、2017年に「技能実習2号」に移行した実習生が8万6千人おり、19年度中に2年の滞在期限を終える予定となっているところ、その半分ほどの4万人余りを新資格「特定技能1号」によって在留させる「見込み」だという<sup>24</sup>。

重要なのは、この「半分ほど」を新制度に移行させることについて、どうしても4月開始

でなければならないとの切迫感である。その背景には、現在のところ「技能実習2号」を終了（都合3年滞在）したのち帰国を希望する実習生が非常に多いという実態がある。すでに指摘したように、2017年11月より開始された「技能実習3号」への移行半年後の実績は、2018年6月末時点で2号実習生の1%にさえ達していない。3号への移行は少なくとも一ヶ月ほど一時帰国しての再入国となるうえ厳しい条件が課されるので移動コストが高く、その割には報酬が低いのが原因と思われる。

2018年12月末までの出入国管理統計の速報が発表されるのは2019年の3月か4月であり、ここで明らかになる「技能実習3号」設置1年後の実績もさほど多くはないだろう。この速報より前に「特定技能1号」への移行予定数がある程度確保できれば、「技能実習3号」の目論見違いを埋め合わせられるという目算があるのかもしれない。「特定技能1号」のオファーする滞在期間の条件が最長5年だったり、一定の転職可能性を与え、特定技能2号に進めば永住の可能性も開くなど、「技能実習3号」よりもやや好条件なもの、このような解釈に現実味を帯びさせている。

### （3）政界と財界の関係

一部では、この性急さの理由は2019年の参議院選挙と憲法改正をにらんで、人手不足の中小企業に「貸し」を作っておきたいとの政権の思惑だったとの報道もある<sup>25</sup>。ただし本稿で見た限りでは、中小企業を基盤とする商工会議所よりも大手企業中心の経団連のほうが長期にわたり出入国管理政策に口を挟んできたようなので、この両者が手を組んだところが大きいと思われる。大手企業の雇用は日本人が中心だが、下請けあるいは流通に関連して外食や宿泊業における人手不足=賃金コストが深刻化してきた影響があるのかもしれない。あるいは「働き方改革」をめぐって、入管法改正が取引材料になったのかもしれない。ただし、いずれも検証のすべがない憶測に過ぎない。

以上2節にわたって、今回の法改正の背景を探ってきた。筆者の懸念するのは今回の制度改革が、批判の多い技能実習制度の存続を前提にしており、仲介機関（技能実習生には「監理団体」、特定技能労働者には「登録支援機関」）その他の関連ビジネスへの規制が不透明なところである。制度が複雑化してさまざまな介在者が必要になり、結果的に中間コスト（ないしマージン）だけが増大し、外国人労働者の環境が良くならないのでは元も子もない。前述のように、外国人労働者の応募数を増やし・質を高めるにはプル要因である給与水準を上げ、待遇を改善するのが有効だが、受入れ企業の側にその余裕がないからこそ、入管法上の条件を緩和しようとしている可能性は高い。例えば経済同友会は他の財界団体とは一線を画



し、技能実習制度の廃止も視野に入れた、実習制度と新在留資格を接続させないような、外国人労働者受入れ制度の見直しを提言している<sup>26</sup>。筆者もそのような方向性が望ましいと考えている。ただし、おそらく今後は海外から直接、特定技能資格で来日する労働者が増加して技能実習生を凌駕してゆくのではないだろうか。そうすれば技能実習制度は廃止せずとも、本来の趣旨で運営できるかもしれない。

#### 4 板橋区における多文化共生施策の必要性

ここまでの議論では取り上げてこなかったが、外国人労働者受入れの現場である市区町村の多様性を抜きにしては、この問題を考えることはできない。各地の地域性や地場産業の特徴、そして自治体の共生政策は、流入外国人の出身地や定着のあり方をも大きく規定する。前述のプッシュ=プル理論でいうところのハードル=移動コストを左右し、流入者の量と質を規定するのである。いわゆる「多文化共生」政策も、このような目的意識のもと、地域の特長をふまえて効果的に実施する必要がある。

##### (1) 板橋区の特徴と今後の外国人居住者の動向

板橋区の北側は埼玉県境で、荒川・新河岸川沿いには工場地帯があり、素材その他大小の製造業や、運輸業の拠点がある。それらの中には技能実習生を受入れているところもある。一方、区域の南側は豊島区と接しており池袋の商業・飲食・宿泊業等を有する大規模経済圏の一部となっており、こちら側には中国人を中心にサービス労働に携わる外国人が居住している。これらの地域は、狭い範囲内の外国人居住者の比率でいえば外国人集住地域と呼べるほどだが、実際の生活圏はもっと広いため外国人が目立つほどの状況ではない。

区内のそれ以外の地域は大半が都心を勤務地とする労働者の居住地であり、地場には彼らやその家族向けの生活サービス産業が広がっている。板橋区居住外国人のうち非常に多くを占める「永住者」は、日本人と同様に都心に勤務あるいは地域の飲食その他の住民サービス業に従事しつつ、職業資格から永住資格に移行した居住者だと考えられる。また、そうした外国人の家族ないし日本人の家族となった外国籍住民が独立して永住者となるケースもあるだろう。

今回の法改正によって、板橋区内でも技能実習生から移行(ないし新規に来日)する「特定技能1号」労働者が増加すると予測される。製造業に加え建設、介護、外食、食品製造業などで働く外国人が増えることが見込まれる。また、大学・専門学校等に所属しながら働く留学生も増大傾向にあり、彼らが「特定技能1号」に移行することも考えられる。ただし、区内

北部工業地域での受入れ規模は小さく、ここでの劇的な変化の可能性は低い。

一方で、区南部は中国人の労働者と留学生を中心にアジア系外国人が集住しており、豊島区の外国人人口の分布を見ても、今後はベトナムやネパール、あるいはミャンマーからの留学生や「特定技能1号」労働者がそこに加わって14業種のうち都市型の業種に就いてゆくと予測される。前述の移民理論にもとづいて考えれば、中国人はより内陸部からの出稼ぎ労働者が新規にやってくる。池袋経済圏の外郭地域として、家賃等の生活費が比較的安い板橋区南部が、そうした新規流入者を受入れることになる。

板橋区内のそれ以外の地域において日本滞在の長い外国人はすでに定住化しており、集住を好むものはUJ系系の団地等に住むだろうし、そうでないものは区内全域に分散するだろう。集住に伴うトラブルは日本人住民と外国人住民のコミュニケーションの不足から生じるものが多く、新制度のもとで日本語能力の比較的低い外国人住民が増えれば、トラブルが増大する可能性もある。しかし逆に、語学能力やコミュニケーション能力の高い外国系住民が橋渡しとなれば、トラブル回避どころか、地域の生産性や居住環境を向上させるような変化につながる可能性もある。入国管理局とは異なり、自治体には入境を制限したり外国人を審査・選別したりする権限はないので、トラブルにその都度対処するのみでなくポジティブな効果を導くような施策を検討する必要がある。

## (2) 外国人をめぐる地域間競争

改正入管法による外国人労働力導入策のもつ矛盾のひとつは、滞在可能期間を延長する一方で定住化(永住権取得)への道をわずかししか開いていないことである。長ければ(技能実習3年と特定技能5年で)8年ものあいだ家族の帯同を許さずに低賃金で労働させる一方で、いずれ本国に返す前提にもかかわらず日本語の習得や日本の習慣に従うことを求めるのは、外国人にとって大変なストレスで、移動コストを引き上げる。これでは応募者が減少して優秀な人材が他国に去ってしまい、トラブルを増加させるといった悪循環に陥りかねない。更に自治体間でも同様に、優秀な外国人材をめぐる競争が高まることも予測される。これまでの議論を踏まえていくつかの提言を試みよう。

まず必要なのは、日系ブラジル人を対象に多文化共生政策をリードしてきた浜松市のような自治体の事例に学んで、定着・定住化を促進することである。日系人のいわゆる「定住者」と、板橋区に居住する外国人は入国当初の段階では在留資格からして異なる。しかし、前述のように板橋区においても長期的には「永住者」・帰化者が増大し、日本生まれの2世・3世の外国人や日本人との外国人との間に生まれた「外国系日本人」の増大も見込まれ

る。こうした国際化人材が区内に居住し、新規流入者の定着や日常生活について関与できるようにすれば、おのずと「共生」への道が開けていくだろう。彼らをリスクではなくチャンスとみなした施策が求められる。

また外国人住民に限らず、子育てや教育支援の充実によって、若くて働き盛りの家族を、板橋区に定住させるような施策も有効である。いわゆる「ただ乗り」は阻止しつつも、公共サービスを充実させることで、長期持続的な地域社会の形成を支援すべきである。例えば労働者送出国の都市との姉妹都市関係を築いて、他の受入自治体とは異なる特徴を出すことで、有能な国際人材を流入させ、日本人住民との生産的な交流を図ることも考えられる。池袋から見た郊外というような立地を生かした試み、例えばインターナショナルスクールを誘致するとか、アジア的国際文化施設を設置するなどの試みがあってもいい。

区政のリーダーシップには、区民人口のより多くの割合がアジア系の外国人ないし外国系日本人となってゆくことを前提とした明るいビジョンの提案を求めている。板橋区でも、少子高齢化が進んで外国人の介護人材が増大するという光景のほうが現実味をおびている状況のなかで、あえてそこに埋没せず、他の地域との差異化を目指すことが重要である。「持続可能都市（SDGs）」という尺度からは、板橋区は首都圏でもトップクラスの先進区となった<sup>27</sup>。「多文化共生」においても他をリードし、人種・民族・国籍その他の特性に関わらず、誰にとっても住みよい地域づくりを目指していきたい。

## 注

<sup>1</sup> 三大財界団体のうち、日本商工会議所（および東京商工会議所）、日本経済団体連合会は今回の改正を歓迎、経済同友会は批判的である（各団体のホームページを参照）。

<sup>2</sup> 「在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を進め、今年の夏に方向性を示したい」（平成30年第2回経済財政諮問会議議事要旨 p.9）。

<sup>3</sup> 2018年2月20日 経済財政諮問会議「資料5」参照。

<sup>4</sup> 労働省（当時）作成、1999年8月13日に閣議決定。

<sup>5</sup> 首相官邸 未来投資会議2017年6月9日決定『未来投資戦略2017』

<sup>6</sup> 日本商工会議所・東京商工会議所『専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見～新たな在留資格「中間技能人材」の創設を～」2018年4月26日

- <sup>7</sup> 経団連 2016 年 11 月 21 日『外国人材受入促進に向けた基本的考え方』
- <sup>8</sup> [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press\\_000300-2\\_000300-2-2.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_000300-2_000300-2-2.html) 以下、URL はすべて 2019 年 12 月下旬参照のもの。
- <sup>9</sup> 2003 年 11 月 14 日付「外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ」  
(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/108/index.html>)
- <sup>10</sup> 経団連 2007 年 9 月 18 日「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」
- <sup>11</sup> 例えば 2014 年 11 月 18 日発表の「第 5 次出入国管理基本計画策定に向けた意見」、2015 年 1 月 1 日の政策提言レポート『「豊かで活力ある日本」の再生－Innovation & Globalization－』など。ともに経団連 HP 参照。
- <sup>12</sup> 「特定活動」は外交官等の家事使用人、アマチュアスポーツ選手及びその家族、インターンシップ、あるいは留学生の大学卒業後の就職活動期間などさまざまな業種にわたる。
- <sup>13</sup> この文章は、翌年 6 月 2 日発表の『日本再興戦略改訂 2016』では「中長期的な」とする部分が除かれて再掲されており、更に 2017 年 6 月 9 日の『未来投資戦略 2017』にも再登場している。
- <sup>14</sup> 注 7 参照。
- <sup>15</sup> 正式名称は「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」。
- <sup>16</sup> 国交省 HP「改正概要（特定活動の従事可能期間、帰国要件等）」  
[http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo\\_const\\_tk2\\_000084.html](http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk2_000084.html)
- <sup>17</sup> <http://www.mlit.go.jp/common/001240470.pdf> および  
[http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo\\_const\\_mn2\\_000007.html](http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_mn2_000007.html)
- <sup>18</sup> 法務省「平成 30 年 6 月末現在における在留外国人数について（速報値）」  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00076.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00076.html)
- <sup>19</sup> [https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf)
- <sup>20</sup> [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018\\_zentai.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf)
- <sup>21</sup> 労働政策研究・研修機構 (JILPT) 2016 年 5 月『企業における外国人技能実習生の受入れに関する調査』（調査シリーズ No. 157）。本調査は大規模なアンケート調査（回収票数約 1 万件）の補完として 7 社に対して行われたものであり、必ずしも代表的な意見とは限らない。しかし、本文でも述べるようにある程度は実態を反映していると推測できる根拠がある。
- <sup>22</sup> 法務省出入国管理統計各年参照。とくに建設労働者については恵羅さとみ 2018 年『高齢化する転換期の労働社会と移民労働者—建設分野における日越間の越境的制度構築を事例に—』労働社会学研究 19 号
- <sup>23</sup> 2018 年 11 月 15 日参議院法務委員会ならびに 16 日衆議院法務委員会における発言。
- <sup>24</sup> のちに初年度の 2019 年度には 44～59%が技能実習生から特定技能 1 号への移行の見込みとの発言もあった（日経新聞 2018 年 11 月 21 日夕刊）。
- <sup>25</sup> 週刊東洋経済 2019 年 1 月 12 日号 p. 38-39 ページ。

---

<sup>26</sup> 経済同友会 2019 年 1 月発表の『持続的成長に資する労働市場改革－ハイブリッド型雇用と外国人材の活躍推進に向けて舵をきる－』（同会ホームページ）

<sup>27</sup> 日本経済新聞 2019 年 1 月 22 日夕刊。