

# 南米日系人の存在感の低下と これからの外国人政策に関する展望

志甫 啓\*・大木 義徳\*\*

## Japan's Policies on Foreign Residents in the Era of Declining Presence of Japanese Descent from Latin America

Kei SHIHO, Yoshinori OKI

要約：本稿では、我が国の社会統合政策が、南米日系人が増加する中で形作られた面があることを念頭に置き、南米日系人の存在感が低下する中での今後の新たな統合政策の方向性を考察した。直近の動きとして見られる政府内での外国人に対する日本語教育体制確立に向けた検討は、日本語教育を基軸として新たな社会統合政策を考える契機になり得る。それは対症療法的な色合いが強かったこれまでの統合政策を超える新たな外国人受入れの枠組み構築に繋がる可能性がある。

### Abstract :

In this paper, the authors discuss about the desired new stage of social integration policy in Japan. The current policy has been established principally in accordance with the rapid increase of Japanese descents from Latin America since 1990 but their presence in the foreign workers/residents category has been drastically declined since the Global Financial Crisis in 2008. The recent movement we can observe in the government that is conducting a study on a solid Japanese language education system for foreigners can build a momentum which will lead the new integration policy based on language education that can go beyond the limitation of current symptomatic treatment measures.

キーワード：南米日系人、社会統合、日本語教育

### 1. はじめに－問題の所在－

労働市場の需給が逼迫する中で、2016年には外国人雇用状況の届出状況からみた我が国の外国人労働者数が100万人を突破し、同年に日本企業等に就職した外国人留学生も2万人に迫る水準となったことが注目を集めている。東日本大震災の被災地の復興事業や東京五輪に向けた建設特需等

で必要となる労働力を外国人技能実習制度の拡大運用で乗り切る、といったこれまでの政府の方針とは次元の異なる状況が出現しているかのようである。

外国人受入れをめぐる議論を、明石（2011）は次のように整理している。すなわち、人手不足を背景とした1980年代後半の「第一次論争」、高齢化が進展する中で労働力需給のミスマッチを背景

---

\*関西学院大学国際学部教授

\*\*三井物産戦略研究所国際情報部主席研究員

とした特定職種における人手不足などに基づく1990年代後半の「第二次論争」、2008年に発生した世界金融危機を乗り越えた後の人口減少社会の到来を見据えた「第三次論争」である。今日の労働市場では、人口減少を含む人口構成の急激な変化の影響が顕在化しつつあるといえよう。

2008年の世界金融危機まで、我が国における外国人労働者の中で南米からの日系人は今よりずっと大きな存在感を示していた。表1は近年の外国人労働者数をまとめたものであるが、南米日系人を代表するブラジル国籍の者は直近で構成比が

10%を割り込んだ。日系人を多く含む「身分に基づく在留資格」を有する者は増加しているものの<sup>1)</sup>、他の在留資格の伸びに押され、構成比を下げていることが分かる。特に増加が目立ち、存在感を増しているのは、外国人技能実習生と留学生のアルバイトである。

「出入国管理及び難民認定法」(以下、入管法)の1989年改正(翌年施行)により、外国人としての日系人の受入れが認められて以降、四半世紀余りが経過した。当時の法改正の主旨としては、日本人の配偶者及び日本人の子として出生した

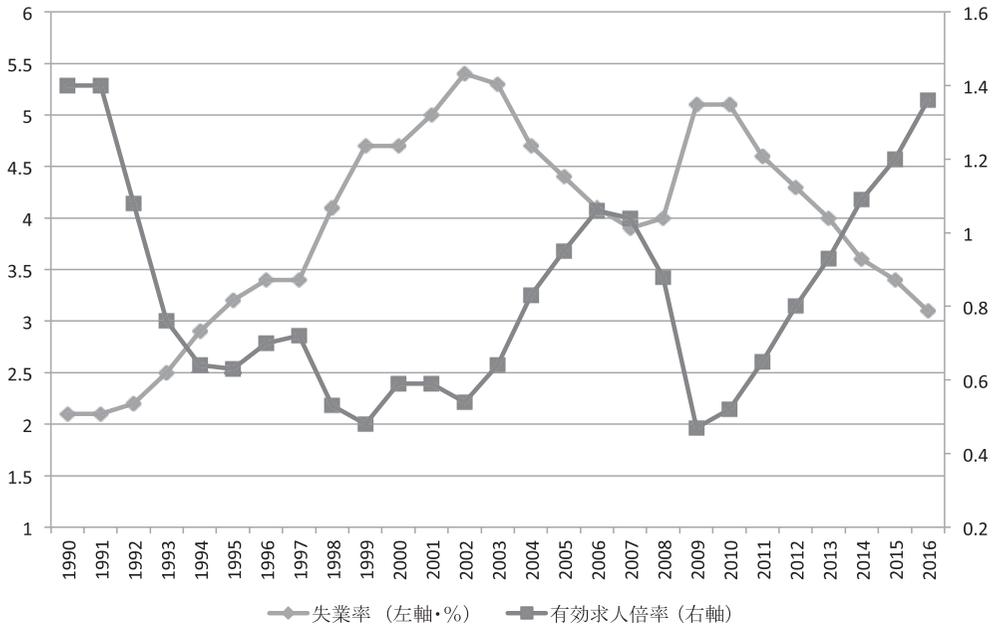
表1 外国人雇用状況の届出状況からみた我が国の外国人労働者数

		2012		2013		2014		2015		2016	
外国人労働者総数		682,450	100	717,504	100	787,627	100	907,896	100	1,083,769	100
在留資格別	専門的・技術的分野の在留資格	124,259	18.2	132,571	18.5	147,296	18.7	167,301	18.4	200,994	18.5
	うち技術・人文知識・国際業務	(86,988)	(12.7)	(93,503)	(13.0)	(104,981)	(13.3)	121,160	13.3	148,538	13.7
	うち技術	37,189	5.4	39,244	5.5	43,948	5.6	-	-	-	-
	うち人文知識・国際業務	49,799	7.3	54,259	7.6	61,033	7.7	-	-	-	-
	特定活動	6,763	1.0	7,735	1.1	9,475	1.2	12,705	1.4	18,652	1.7
	技能実習	134,228	19.7	136,608	19.0	145,426	18.5	168,296	18.5	211,108	19.5
	資格外活動	108,492	15.9	121,770	17.0	146,701	18.6	192,347	21.2	239,577	22.1
	うち留学	91,727	13.4	102,534	14.3	125,216	15.9	167,660	18.5	209,657	19.3
	身分に基づく在留資格	308,689	45.2	318,788	44.4	338,690	43.0	367,211	40.4	413,389	38.1
	うち永住者	156,883	23.0	170,238	23.7	187,865	23.9	208,114	22.9	236,794	21.8
	うち日本人の配偶者等	69,771	10.2	68,408	9.5	69,727	8.9	72,895	8.0	79,115	7.3
	うち定住者	75,438	11.1	72,804	10.1	73,220	9.3	77,234	8.5	87,039	8.0
	不明	19	0.0	32	0.0	39	0.0	36	0.0	49	0.0
国籍別	中国(香港等を含む)	296,388	43.4	303,886	42.4	311,831	39.6	322,545	35.5	344,658	31.8
	韓国	31,780	4.7	34,100	4.8	37,262	4.7	41,461	4.6	48,121	4.4
	フィリピン	72,867	10.7	80,170	11.2	91,519	11.6	106,533	11.7	127,518	11.8
	ベトナム	26,828	3.9	37,537	5.2	61,168	7.8	110,013	12.1	172,018	15.9
	ネパール	9,108	1.3	14,175	2.0	24,282	3.1	39,056	4.3	52,770	4.9
	ブラジル	101,891	14.9	95,505	13.3	94,171	12.0	96,672	10.6	106,597	9.8
	ペルー	23,267	3.4	23,189	3.2	23,331	3.0	24,422	2.7	26,072	2.4
	G7/8+オーストラリア+ニュージーランド	51,156	7.5	53,584	7.5	57,212	7.3	61,211	6.7	67,355	6.2
	うちアメリカ	22,110	3.2	23,277	3.2	24,824	3.2	26,376	2.9	28,976	2.7
	うちイギリス	8,603	1.3	8,912	1.2	9,493	1.2	10,044	1.1	10,859	1.0
	その他	69,165	10.1	75,358	10.5	86,851	11.0	105,983	11.7	138,660	12.8

注：イタリック体は在留資格別あるいは国籍別の構成比。  
出所：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況」各年版。

1) ここに貢献しているのは、新日系人と呼ばれるフィリピン人等である。

図1 1990年以降の失業率と有効求人倍率の推移



注：有効求人倍率はパートを含む。

出所：失業率は総務省「労働力調査」、有効求人倍率は厚生労働省「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」。

者、日系人の子孫（「日本人の実子」および「日本人の実子の実子」：いわゆる2世および3世）などを受け入れることがあり、対象者の我が国における法的地位の安定のため、在留資格「日本人の配偶者等」及び「定住者」が新設された。本改正以降、特にブラジルでは一般に「ジャポネーゼ・ガランチード（信用できる日本人）」との評価を得るなどしてきた移住者の子孫の入国が急増し、最盛期の2007年には「永住者」資格を合わせて約31万人の登録者（在留外国人全体約200万人の15%程度）を数えるまでになり、日本人との共生が各地で社会的な課題となった。1990年当時の労働市場の状況を見れば、目下の状況と似通っており、当時を振り返ることは今日に与える示唆に富む（図1）。

ただし、1990年当時と今日の最大の違いとして、我が国の労働者の年齢構成の変化を指摘しておく必要がある。生産年齢人口（15～64歳）の

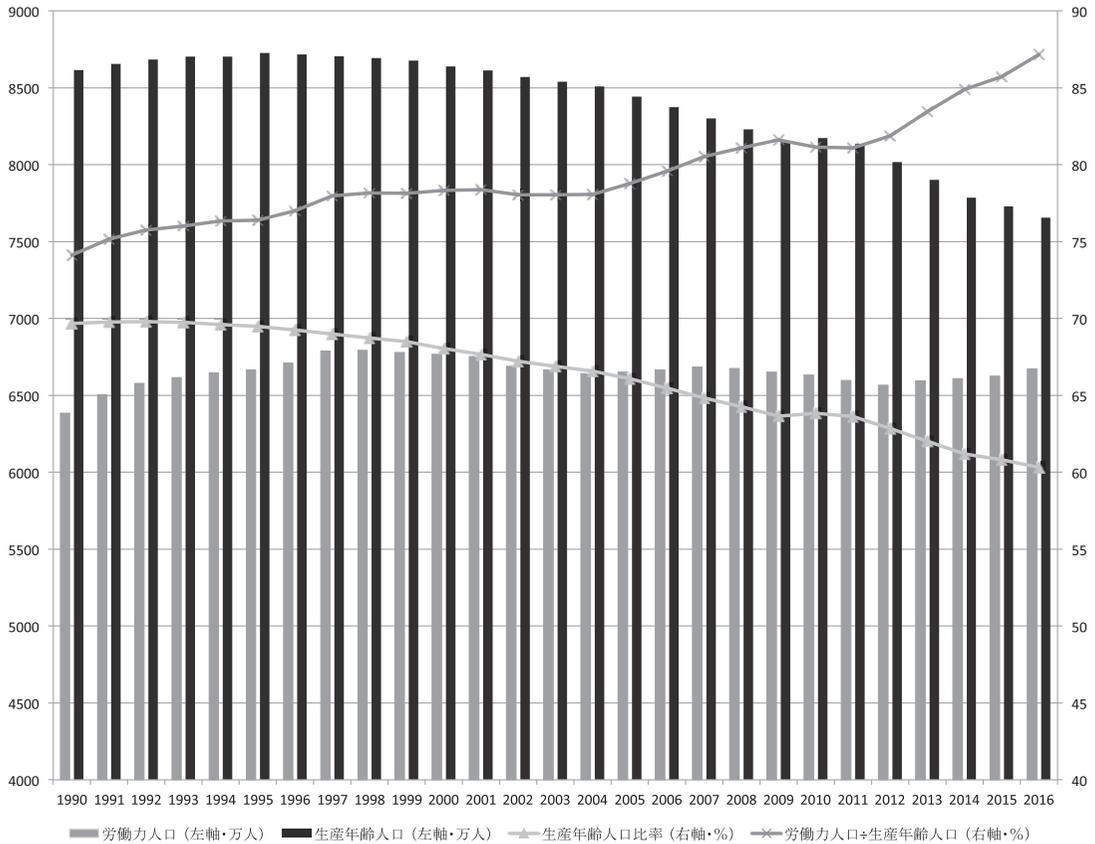
縮小にもかかわらず、労働力人口は極めて高い水準にある。65歳以上の労働者が増えていることに留意する必要があるが、労働力人口を生産年齢人口で除した値も、近年、急伸している（図2）。

そこで本稿では、更なる外国人労働の活用が各所で議論されていることを踏まえ、外国人受入れに際して避けることのできない社会統合政策<sup>2)</sup>を展望する。我が国の社会統合政策が、南米日系人が増加する中で形作られた面があることを念頭に置き、そのような状況が変化する中で、今後の新たな社会統合政策の方向性を考えたい。

構成は以下のとおりである。まず、次節において、我が国における南米日系人の存在感（プレゼンス）の変遷を確認する。次いで3節では、社会統合政策が南米日系人の増加の下でどのように形作られ、成果を上げてきたのか概観する。4節では、近年の新たな潮流と捉えられる日本語教育の機運を、社会統合政策との関係を意識してまとめ

2) 社会統合政策とは、移民社会の孤立、外国人住民の社会的排除や社会的不適応を避け、自国民と同様の権利と義務を合法的な外国人住民に付与することを目的とした取組みである。European Communities (2007) 等を参照のこと。

図2 1990年以降の生産年齢人口と労働力人口の推移



出所：労働力人口は総務省「労働力調査」、生産年齢人口は同「人口推計」。

る。最後に5節において、本稿から明らかとなる若干の政策的含意を示すこととした。

## 2. 南米日系人の存在感の変遷

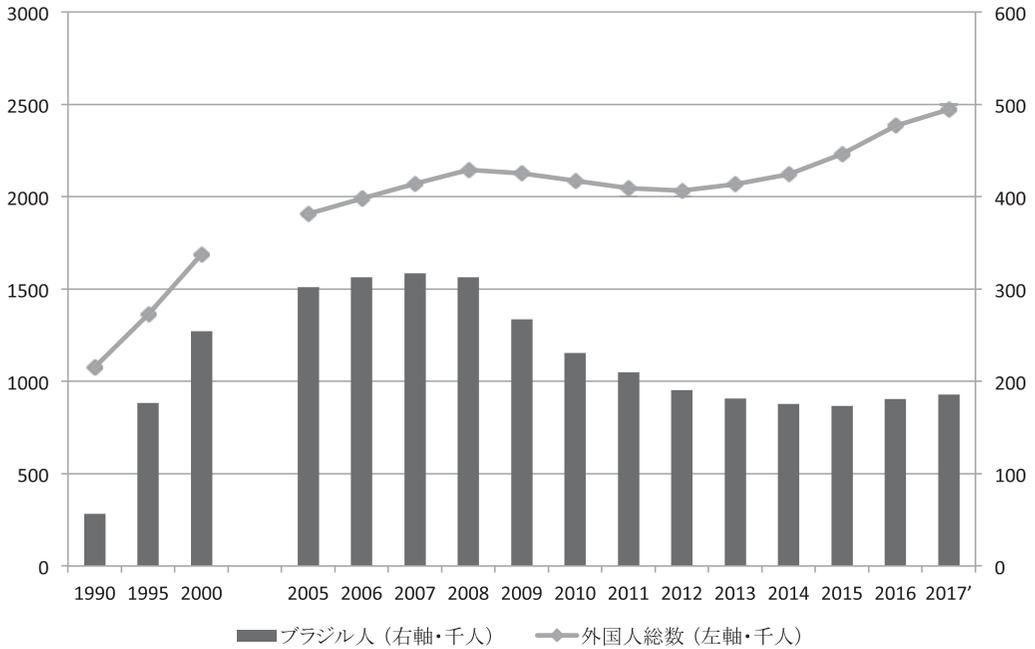
ここでは南米日系人の内、現地においても日本においてももっとも大きなボリュームを占めるブラジル人に着目したい。改正入管法が1990年に施行されて以降、2008年に世界金融危機を迎えるまで、我が国に在留するブラジル人は増加の一途を辿った。仕事を失い帰国する者が多く現れた危機の後のブラジル人の急減は特筆に値する。2013年頃より在留外国人数は再び増加に転じたが、ブラジル人についてはそうならず、ようやく2016年に微増となったに過ぎない(図3)。

我が国に在留するブラジル人の内、(一般)永

住者<sup>3)</sup>の割合を見ておきたい。いくつかの例外規定はあるものの、原則として永住権を申請する権利が生じるのは、来日後、10年が経過してからとなる。このため、2000年までは、日系人は「日本人の配偶者等」あるいは「定住者」の在留資格を有する者と考えて特に問題はなかった。事実、2000年には、在留ブラジル人の94%がこの二つの在留資格のいずれかを有する者であった。その後、毎年1万人のペースで永住権取得者が増えた結果、2005年にはこの値が77%にまで低下し、「永住者」の在留資格を有する者を日系人として無視することはできなくなった。図4は、2005年以降の在留ブラジル人の永住者に関する動向をまとめたものである。厳しい経済環境にもかかわらず残留したブラジル人が定住化を進展さ

3) 本稿において、永住者とは一般永住者を指す。

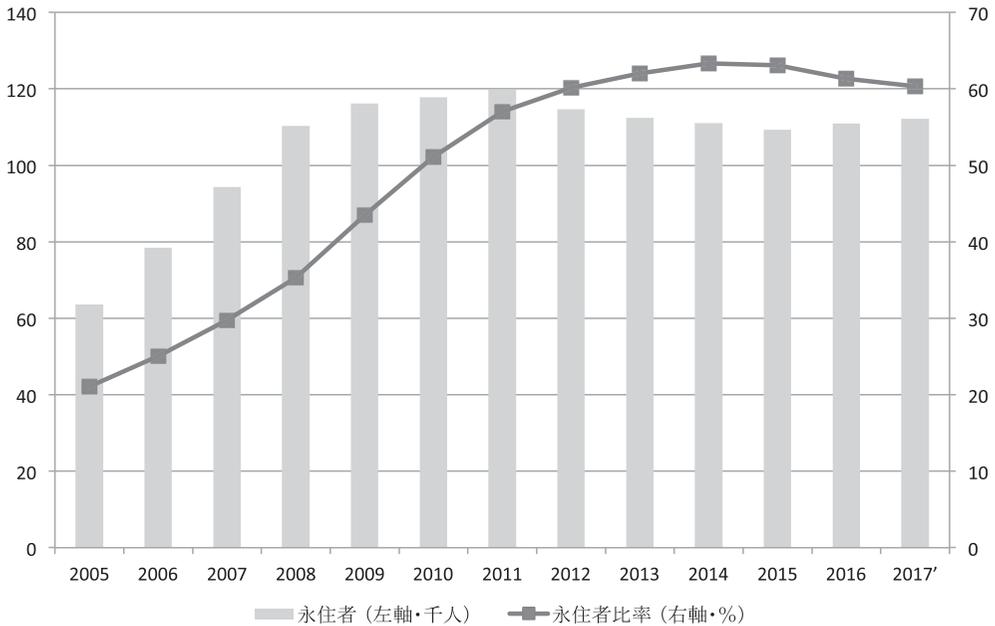
図3 我が国に在留する外国人及びブラジル人の数



注：2011年までの外国人総数は登録外国人数で、2005年以降はその内、中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数。2012年以降は中長期在留者数。2016年までは12月末日時点、2017年のみ6月末日時点。

出所：法務省「在留外国人統計」（2012年以降）及び「登録外国人統計」（2011年以前）。

図4 在留ブラジル人の内、(一般)永住者の人数及び永住者比率



注：図3に同じ。

出所：図3に同じ。

表2 在留外国人数と（一般）永住者の数及び永住者比率

	永住者	在留外国人	%
2005	349,804	1,906,689	18.3
2006	394,477	1,989,864	19.8
2007	439,757	2,069,065	21.3
2008	492,056	2,144,682	22.9
2009	533,472	2,125,571	25.1
2010	565,089	2,087,261	27.1
2011	598,440	2,047,349	29.2
2012	624,501	2,033,656	30.7
2013	655,315	2,066,445	31.7
2014	677,019	2,121,831	31.9
2015	700,500	2,232,189	31.4
2016	727,111	2,382,822	30.5
2017*	738,661	2,471,458	29.9

注：図3に同じ。  
出所：図3に同じ。

せているとの渡戸（2017）の指摘とも整合的である。

ブラジル人に限らず、我が国に在留する外国人全体について永住者の割合を見ると、2014年がピークとなっている（表2）。割合のその後の低下は、より多様な外国人が早いペースで新たに入国しているためだと考えられる。なお、2014年までの永住者比率の上昇に、ブラジル人の永住権取得が大きく寄与していたことは確かであろう。

本節で示した3つの図表と前節の表1から窺われるのは、外国人としてかつてもっとも目立つ存在であり、世界金融危機までは日本の基幹産業を支える存在と見られていた南米日系人が、在留外国人の中の「one of them」になりつつある現実である。

### 3. 南米日系人受入れの経験と社会統合政策

南米日系人を数多く受け入れていたのは、輸送機器および電気機器製造が盛んで、その裾野産業まで含めて雇用機会を提供できる企業が立地する北関東・甲信越ならびに中部地方の基礎自治体、いわゆる企業城下町である。少しでも時給の高い地域を目指す日系人が集住する地域が複数現れ<sup>4)</sup>、社会統合政策の必要性に対する認識が高まる契機となった。なお、統合政策の意義に関して、井口（2011）は欧州における議論を紹介しながら、統合政策の制度的インフラへの投資によって、将来発生しうる外国人受入れに伴う社会的費用の上昇を抑制し、外国人受入れの社会的便益が費用を上回る中長期的な戦略を持つことの重要性を唱えている。

関係自治体は2001年に静岡県浜松市の発議で「外国人集住都市会議」<sup>5)</sup>を発足させ、共同で諸課題の解決を図った。象徴的な課題としては、外国人登録制度の不備、具体的には入国後は転出入の届出を義務付けていなかったことから、社会保障や子女教育など行政サービスの基礎データたりえない問題が挙げられ、これを廃止し、外国人も住民基本台帳の対象とすることを政府へ要望して法制度の見直しへと繋げた（2009年に改正入管法が成立し、2012年に施行）。国際交流と言えば姉妹都市関係等にとどまる他の自治体とは異なり、同会議の会員都市では社会福祉や義務教育に係る行政サービスの提供等を通じて多文化共生にも取り組み、内なる国際化が先験的に進む結果となった。その一方で、政策の主たる対象者である南米日系人の急激な減少が、外国人集住都市会議に対する参加自治体の熱意を下げている面もある。従来、南米日系人中心の外国人政策の考え方に立ってきた我が国の社会統合政策の新展開を図り、参

4) 志甫（2004）は、日系人が集住するメカニズムを定量的に分析し、彼らの地域分布が外国人研修生・技能実習生とは異なる点を明らかにしている。

5) 現在の会員は南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する群馬、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、岡山県内の22の基礎自治体である。【群馬県：1市1町】太田市・大泉町、【長野県：2市】上田市・飯田市、【岐阜県：1市】美濃加茂市、【静岡県：7市】浜松市・富士市・磐田市・掛川市・袋井市・湖西市・菊川市、【愛知県：3市】豊橋市・豊田市・小牧市、【三重県：5市】津市・四日市市・鈴鹿市・亀山市・伊賀市、【滋賀県：1市】甲賀市、【岡山県：1市】総社市。

加自治体以外も共有しうるベスト・プラクティスを提供するのに欠かせないはずの経験がありながら、その自覚は必ずしも確かなものではない。

なお、都道府県と政令指定都市の多文化共生政策の基盤となったのは、総務省自治行政局国際室長が2005年3月27日付で発出した「地域における多文化共生推進プランについて」との通知（総行国第79号）である。1980年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱に推進した地域の国際化の第3の柱として、「多文化共生」を位置付けたものである。近年急増する訪日外国人や在住外国人等への災害時の情報伝達環境の整備など、今日的な観点からの見直しが随時図られている。

在留ブラジル人の地域分布を最後に見ておきたい。ここでは在留ブラジル人の数がピークに達した2007年12月末と直近（2017年6月末）を比較した（表3）<sup>6)</sup>。愛知県と静岡県への集中は変わらないが、構成比は愛知県で3%ポイント以上高まり、他方で静岡県は-1.6%ポイント低下している。構成比の上昇が1%ポイント以上の幅で見られるのは群馬県と島根県で、それに次ぐのが福井県となる。

構成比の低下は、長野県で-2.2%ポイントと目立つ。岐阜県も-0.9%ポイントとなっている。都道府県レベルでは、愛知県と群馬県への集中度が高まる一方、それ以外の従来の集住地域では集中度が低下し、新たに構成比を上げている地域が見られることが重要な発見である。ブラジル人、あるいは南米日系人に限っても、従来のように集住している者を対象とした対策と同時に、非集住型の者を対象とした対策も併せて考えていく必要がある、結果的に、かつて多くの日系人を抱えていた地域以外、多くの自治体もが真剣に向き合わなければならない課題となっている。

#### 4. 新たな日本語教育気運

日本で働く外国人が2016年に初めて100万人を超え、国内で法改正など所要の措置が当面講じられる分野はいわゆる社会統合政策であり、具体的には国内外の外国人に対する日本語教育の推進

表3 在留ブラジル人の地域分布に関する二時点比較

	2007年12月末		2017年6月末		構成比 変化
	人数	構成比	人数	構成比	
全国	316,967	100	185,967	100	-
北海道	213	0.07	156	0.08	0.02
青森	38	0.01	28	0.02	0.00
岩手	481	0.15	36	0.02	-0.13
宮城	306	0.10	256	0.14	0.04
秋田	16	0.01	5	0.00	0.00
山形	197	0.06	69	0.04	-0.03
福島	534	0.17	221	0.12	-0.05
茨城	11,407	3.60	5,847	3.15	-0.45
栃木	8,585	2.71	4,356	2.34	-0.37
群馬	17,158	5.41	12,422	6.68	1.27
埼玉	13,950	4.40	7,271	3.91	-0.49
千葉	6,087	1.92	3,491	1.88	-0.04
東京	4,550	1.44	3,398	1.83	0.39
神奈川	14,107	4.45	8,549	4.60	0.15
新潟	978	0.31	304	0.16	-0.15
富山	4,387	1.38	2,231	1.20	-0.18
石川	1,704	0.54	1,156	0.62	0.08
福井	3,062	0.97	3,251	1.75	0.78
山梨	5,089	1.61	2,563	1.38	-0.23
長野	15,783	4.98	5,088	2.74	-2.24
岐阜	20,912	6.60	10,564	5.68	-0.91
静岡	52,014	16.41	27,473	14.78	-1.63
愛知	80,401	25.37	52,919	28.47	3.10
三重	21,717	6.85	12,683	6.82	-0.03
滋賀	14,342	4.52	8,262	4.44	-0.08
京都	580	0.18	365	0.20	0.01
大阪	4,454	1.41	2,521	1.36	-0.05
兵庫	3,398	1.07	2,517	1.35	0.28
奈良	829	0.26	355	0.19	-0.07
和歌山	121	0.04	93	0.05	0.01
鳥取	39	0.01	21	0.01	0.00
島根	1,317	0.42	2,717	1.46	1.05
岡山	2,021	0.64	953	0.51	-0.12
広島	4,384	1.38	2,281	1.23	-0.16
山口	247	0.08	119	0.06	-0.01
徳島	72	0.02	35	0.02	0.00
香川	341	0.11	177	0.10	-0.01
愛媛	246	0.08	211	0.11	0.04
高知	23	0.01	20	0.01	0.00
福岡	338	0.11	320	0.17	0.07
佐賀	24	0.01	27	0.01	0.01
長崎	34	0.01	39	0.02	0.01
熊本	64	0.02	55	0.03	0.01
大分	96	0.03	49	0.03	0.00
宮崎	56	0.02	28	0.02	0.00
鹿児島	57	0.02	72	0.04	0.02
沖縄	208	0.07	311	0.17	0.10
未定・不詳	-	-	82	-	-

注：2017年の構成比は、全国の人数から未定・不詳の者を除いた数値を分母として算出した。構成比の変化(%ポイント)は四捨五入の関係で、この表の上での計算では一致しない場合がある。

出所：図3に同じ。

6) この二時点比較では、ブラジル人数が全体で40%以上減少した点を常に念頭に置いておく必要がある。

だろうと思われる。例えば2017年の通常国会(第193回常会)では、いわゆる議員立法により「文化芸術基本法」が全会一致で可決・成立し、6月23日に公布、施行された。その第19条には日本語教育について規定されている<sup>7)</sup>。今後、関連する政策が企画・立案される際は、この条文が参照されることになろう。

検討を牽引する柱の一つは、2016年11月に設立された「日本語教育推進議員連盟」だと思われる。グローバル化が急速に進む中、コミュニケーションツールとしての日本語を国際的に普及・推進するとともに、留学生らの日本語教育の質を保証する観点から、「日本語教育推進基本法」の制定を指向する。会長は河村建夫元内閣官房長官(自民)、会長代行に中川正春元文部科学大臣(無所属)、幹事長に笠浩史元文部科学副大臣(希望)、事務局長に馳浩元文部科学大臣(自民)が就き、党派を超えた取組みが検討を促すことが予想される。

具体的施策については現在、文化庁文化審議会国語分科会で調査審議が行われている。中心的な議題としては、「文化芸術推進基本計画の策定」及び「日本語教育人材の養成・研修と資格の在り方」となる。後者に関して、分科会日本語教育小委員会では、「生活者としての外国人」として、また、日本語教育機関に通う留学生、児童生徒等、就労準備・研修生及び技能実習生、難民等、高度人材などに類型化して検討が進められている。

実は、樋口(2014)が指摘するように、南米日系人が増加する中で講じられた統合政策において、特に成人に対する日本語教育は必ずしも高く重要性が認識されていたわけではない。「仕事のための日本語」の重要性が広く認識されたのは、経済危機の後、多くの日系人労働者が失業したことがきっかけとなっている。日本語ができなくと

も、構内請負の形態で豊富な雇用機会があったところ、それがなくなり、日本に残るため、つまり新たな仕事を見付けるに当たって、日本語能力がネックとなったのである。

社会統合政策において欧米では、言語教育の重要性が常に強調されてきた。言語教育の難しさの一つは、どのようなレベルの言語が必要なのか人がにより様々なことにある。その意味で、上記小委員会での議論の仕方は、この難点をよく押さえていると評価できる。

今後は、外国人がライフ・ステージ、あるいはライフ・イベントに応じて、一つの区分に止まらず日本語習得の必要に迫られることもあるだろう。このような動学的変化への対応も視野に入れて議論されることが望ましいと考えられる。

向こう3年程度の政策展開を予見する上で欠かせないのが、2015年に策定された「第5次出入国管理基本計画」<sup>8)</sup>で、その概要は次の7点とされる(法務省)。

- (1) 我が国経済社会に活力をもたらす外国人の積極的受入れ
- (2) 少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについて、幅広い観点から政府全体で検討
- (3) 開発途上国等への国際貢献の推進を図る観点から、新たな技能実習制度を構築
- (4) 受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献
- (5) 観光立国の実現に寄与するため、訪日外国人の出入国手続を迅速かつ円滑に実施
- (6) 安全・安心な社会の実現のため、厳格かつ適切な入国審査と不法滞在者等への対策を強化
- (7) 国際社会の一員として、難民の適正かつ迅速な庇護の推進

7) 第十九条(日本語教育の充実) 国は、外国人の我が国の文化芸術に関する理解に資するよう、外国人に対する日本語教育の充実を図るため、日本語教育に従事する者の養成及び研修体制の整備、日本語教育に関する教材の開発、日本語教育を行う機関における教育の水準の向上その他の必要な施策を講ずるものとする。

8) 本計画は、法務大臣が出入国の公正な管理を図るため、入管法第61条の10の規定に基づき、外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべきものを定めるとされる。1992年5月に策定された第1次の計画から数えて今回は第5次となる(第2次の計画は2000年3月、第3次は2005年3月、第4次は2010年3月)。

観光や難民も当面重要な課題であることは論を俟たないが、日本の外国人政策において、国による入国管理政策と自治体による社会統合政策は両輪である<sup>9)</sup>。特に後者は「(4) 受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献」にも関連して、日本語教育の充実等の取組みが目に見える動きとなってきたことは好ましい事態と言える。

今後の課題として、外部性の観点から、社会的費用の政府負担への合理性を担保することも欠かせないだろう。①内閣府、②総務省、③法務省、④外務省、⑤文部科学省、⑥厚生労働省、⑦経済産業省など、政府部内関係省庁間の連携・協力がこれまで以上に重要であり、いわゆる非政府組織(NGO)など、関係省庁以外の取組みもさらに促す観点から、政府部内の取組みを周知し、諸方面の理解を得ていくことが肝要となる。

## 5. 結 語

我が国における社会統合政策が、元々、南米日系人の集住都市で発生した諸課題への対応策として始まったこと、そして南米日系人の存在感(プレゼンス)が2008年の世界金融危機後、低下したことを示した。もちろん、程度の差こそあれ、今でも多くの日系人を抱える地域は幾つも存在し、従来型の対策の意義が低下しているわけではない。しかし、今日の日本語教育に関する政府の動向は、今後の新たな社会統合政策の展開に繋がる潜在性を有している。

日本語教育の機運が高まったこと背景要因は様々であろう。外国人集住都市会議による継続的な提言の実施が果たした役割は大きかったと思われる。児童生徒への教育は、南米日系人の増加に伴ってニーズが高まった社会統合政策の延長線上にあると言えるし、就労準備としての教育は、やはり世界金融危機後の日系人支援の延長線上に生じたものとも言える。

それに比して日本語教育機関で学ぶ留学生に関しては、彼らが留学生アルバイトとして無視する

ことのできない大きな存在感を示している中(表1)、日本語教育機関の質保証をしっかりと行い、より多くの留学生を呼び込みたいとの思惑も透けて見える<sup>10)</sup>。外国人技能実習制度と同じく、管理体制を強化し、拡大運用に耐えうる枠組みの確立を目指しているのかもしれない。また、実際に議論の俎上に載るかは別として、技能実習生への日本語教育が、文化庁文化審議会国語分科会日本語教育小委員会の検討の範疇に入っていることも見逃せない。従来、技能実習生の受入れに伴って発生しうる社会的費用は全て受入れ団体・企業に内部化されていた。技能実習生への日本語教育に自治体等が関与する形になれば、これまで日本社会との繋がりが薄かった実習生を地域として受け入れる新段階へと進めることが期待できる。

日本語教育を基軸として新たな社会統合政策が考えられることになれば、それは対症療法的な色合いが強かったこれまでの統合政策を超える外国人受入れの枠組み構築に繋がる可能性があると言えるだろう。毛受(2016, 2017)の指摘を待つまでもなく、実態として外国人が地域の社会経済に貢献しているのだとすれば、自治体はそのことを評価し、当事者意識を持って社会統合政策を進める意志を固める必要がある。

もちろん、今日のように労働力需給が逼迫していることを、外国人にのみ頼って解決することは現実的でない。まだ不十分な日本人労働力の活用や、技術的な発展との組合せも大事である(寺田ほか2017)。その意味で、外国人を受け入れれば未来が明るいと一途に信じることも危険である。南米日系人受入れの教訓の一つは、適切な社会統合政策を早め早めに打ち、制度的インフラを整え、社会的コストの上昇を抑えることの重要性である。

McKinsey Global Institute(2016)に基づくイアン・ゴールディン氏とジョナサン・ウォーツェル氏のメッセージ(2017年4月21日付日本経済新聞、朝刊、6面)を引用しつつ、本稿の結びとし

9) もちろん、このような見方が外国人政策の更なる進展を阻んでいる可能性はある。志甫(2015a)は、対症療法的な取組みではなく、国際的な人の移動を戦略的かつ有機的に捉えた政策形成が必要であると述べ、外国人政策の進化したバージョンを Migration Policy と表している。

10) 外国人留学生とアルバイトの関係については志甫(2015b)を参照のこと。

たい。

移民は経済的負担になるどころか、受入れ国に大きな経済的機会を提供する。移民問題に思慮深く長期的な視点から取り組む国は、目に見える大きな恩恵を得られる。移民は、特に突然大量に流入する場合には受入れ国の短期的課題やコストを伴う。

しかし受入れ国の政府が積極的に移民の統合を支援する限り、移民の中期・長期的利益がコストを上回る。現在の相互につながり合った世界では、移民を避けることはできない。問題は、我々が孤立して不満だけで政府に依存する移民の集団をつくり出すか、成長とダイナミズムの強力なエンジンをつくり出すかだ。

#### 付記

本稿は、2017年8月31日に開催された国連大学グローバル・セミナー第33回湘南セッション「グローバル自由経済における国際機関の役割－国境を越えて移動する人々をめぐって－」における特別セッション「日本における外国人政策」にて大木がパネリストとして行った報告を全面的に改訂したものである。

#### 参考文献

- 明石純一 (2011) 「受け入れの是非論とその展開」安里和見編著『労働鎖国ニッポンの崩壊－人口減少社会の担い手はだれか－』ダイヤモンド社、pp.66-81.
- 井口 泰 (2011) 「人口減少化の社会統合と外国人政

- 策』『世代間利害の経済学』八千代出版、第7章。
- 志甫 啓 (2004) 「南米日系人の地域への集積に関する経済学的分析」『関西学院経済学研究』第35号、関西学院大学大学院経済学研究科研究会、pp.125-147.
- 志甫 啓 (2015 a) 「移民政策 (Migration Policy) の射程」『月刊金融ジャーナル』2015年6月号、ニッキン、pp.78-79.
- 志甫 啓 (2015 b) 「外国人留学生の受入れとアルバイトに関する近年の傾向について」『日本労働研究雑誌』662号 (2015年9月)、労働政策研究・研修機構、pp.98-115.
- 寺田知太・上田恵陶奈・岸浩稔・森井愛子 (2017) 『誰が日本の労働力を支えるのか?』東洋経済新報社。
- 樋口直人 (2014) 「日本型多文化共生を超えて－南米系移民の経験が示す移民政策への含意－」『なぜ今、移民問題化』別冊環 20、藤原書店、pp.240-247.
- 毛受敏浩編著 (2016) 『自治体がひらく日本の移民政策－人口減少時代の多文化共生への挑戦－』明石書店。
- 毛受敏浩 (2017) 『限界国家－人口減少で日本が迫られる最終選択－』朝日新書。
- 渡戸一郎 (2017) 「「編入モード」から見る日系ブラジル人の位置と第二世代の課題－リーマンショック後の外国人集住地域の事例を通して－」渡戸一郎編集代表『変容する国際移住のリアリティ－「編入モード」の社会学－』ハーベスト社、第6章。
- European Communities (2007) *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, Second edition, Brussels.
- McKinsey Global Institute (2016) *People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*, McKinsey & Company.