

外国人労働者の導入とその社会的コスト* ～定住ベトナム人を事例とする政策論的考察～

津崎 克彦(一橋大学大学院 社会学研究科)

倉田 良樹(一橋大学大学院 社会学研究科)

要約

本稿は、日本が直面している少子化問題への対応策として議論されている、外国人労働者の導入に関する政策的な意思決定に寄与することを目的とする。2002年現在、外国人労働者に関する議論は、外国人の積極的導入の立場においては「外国人労働者を対象とする人的資本投資」という問題関心が欠けており、また、導入に関する消極的立場においては、外国人労働者の導入に伴う社会的な影響に関する言及で議論が止まっている。この現状をふまえ、本稿では、まず、現状の議論を進展させるために、外国人労働者導入に必要な活動とコスト(社会的コスト)を明確にし、それらの効果を把握する必要があることを主張する。次に、日本が1970年代に受入れを認めたインドシナ難民を、外国人労働者導入の1つのケースととらえ、彼らに対して提供された社会的コストの内訳、費用と効果を、難民1世を中心に調査、推定した。最後に、調査と分析により得られた結果から、少子化問題への対応策としての、外国人労働者導入問題に関する政策的含意と、今後必要ないくつかの調査分析上の課題を導出した。

はじめに

1980年代のバブル期以降、日本では外国人労働者の導入に関する議論が公になされてきた。とりわけ1990年代末から2000年代初頭にかけて、経済界や一部の研究者により、一時的な労働力需要の充足を目的とするのではなく、日本が直面している少子化問題の解決策として、外国人労働者の導入が主張されている。

しかしながら、この主張を提起した、故小渕首相の諮問機関である経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」(1999年2月26日発表)に対して、政府各省庁は、軒並み慎重論で対応した。さらに、2001年2月に公表された内閣府による世論調査では、外国人労働者の導入よりも国内の雇用の増大や、生産性の向上を優先すべきとの回答が76.3%に達した。とりわけ、単純労働分野の外国人に関して、日本人と同じように就労を認めるべきとする回答は16.3%にとどまっている。2002年現在において、経済界を中心とする外国人労働者の積極的導入論と、政府、国民の主張の間には、大きな認識の差異が存在するといわざるを得ない。

目下、高い失業率を抱える日本において、外国人労働者問題は、大きな政策的課題としては表

*本稿は文部科学省科学研究費補助金・特定領域研究B「世代間利害調整に関する研究」の「少子化および外国人労働をめぐる経済理論的・計量的研究」グループ(研究代表者 斎藤修 一橋大学経済研究所教授)内に組織された外国人労働実態調査班による研究成果である。同班によるベトナム人定住者調査の概要に関しては、このディスカッションペーパーシリーズに引き続き掲載予定である。なお、本稿の執筆分担は、「はじめに」と1, 2, 3, 5を津崎が、4を倉田が担当した。

面化していない。しかしながら、少子化の影響は、2010年には始まるといわれ、この問題に関する対応は緊急を要する。

以上の現状認識のもとで、本稿では、まず、1999年以降の外国人労働者問題に関する日本における議論を整理する。この整理に基づき、経済界と国民の認識の差異を埋めるためには、外国人労働者導入に関する社会的コストを明確化し、加味しなければならないことを主張する。

次に、日本が1970年代に受入れを認めたインドシナ難民を、ある一定の条件のもとで、外国人労働者を導入した場合の事例として扱い、彼らに対して行われた社会サービスの内容、費用とその効果を推定する。この結果から、外国人労働者を導入する際のいくつかのインプリケーションと課題を導出する。

1. 日本における外国人労働者問題

1.1 1980年以降の日本における外国人労働者導入の議論

日本における外国人労働者の導入に関する議論は、1980年代、バブル経済期の一連の議論が発端である。当時の主な政策的議論は、以下のとおりである。まず、外国人労働者導入に関する賛成派からは、当時日本経済が直面していた国内中小企業における労働力の逼迫の問題、に加え、労働力の適正配置に基づく広域経済の発展、送り出し国への援助の代替としての技能の移転、日本の国際的役割、グローバリズムという世界的な潮流への対応、などの観点から、外国人労働者の受入れが主張された。他方、反対派は、風俗産業に従事するフィリピン系の女性労働者である「じゃばゆきさん」や、当時親族訪問に限り滞在が認められていた日系人の就労目的での来日など、入国管理上、コントロールが困難な意図せざる移民や、南アジアや中近東諸国を中心とする不法就労者の増大を例とした、入国管理の困難さに伴う社会的混乱の問題、入国する外国人に対する差別や社会的排除、受入れ態勢の不備に伴う、外国人にとっての日本での生活の困難さ、あるいは、外国人労働者導入により企業の合理化の遅れが生じる可能性があり、労働市場における国内労働者との対立が発生する可能性がある、などの経済的観点やその影響を問題視した反対論、等の観点から議論を展開した。

これらの議論は、最終的には「専門的・技術的能力を有する外国人は積極的に受け入れるが、いわゆる単純労働者の受入れについては慎重に対処する」という日本政府の外国人労働者問題に対する基本方針となり、現在にいたる。

1.2 第二次外国人労働者導入論

1990年代のバブル崩壊以降、経済的な不況による労働需要の低下に伴い、外国人労働者導入に関する議論は次第に政策領域から後退していった。現実においても、外国人労働者の入国数は、1987年から1992年の5年間に、約3倍の伸びを見せたのに対して、1992年から1997年の5年

間では、約 1.2 倍と急速に収束した¹。

しかし、1997 年に国立社会保障・人口問題研究所から発表された「2007 年以降日本の人口が減少を続け、2050 年には半減する」という、いわゆる少子化問題の表面化によって、外国人労働者問題は、新たな展開を見せた(井口 2001: 40)。

1998 年 8 月に経済界と学識経験者をメンバーとする内閣総理大臣諮問機関として、経済戦略会議が発足し、1999 年 2 月に「日本経済再生への戦略」と題した答申が発表された²。この答申の第 3 章は「持続可能で安心できる社会保障システムの構築」と題され、第 3 項の「少子化への対応」において、対応策の選択肢の一つとして、外国人労働者の導入が示唆された。その内容は下記のとおりである。

労働力人口の減少を補うために、賃金・就業形態の多様化など女性や高齢者の雇用を促進する他、外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直す。

少子化に対応する諸外国の取り組みを勘案し、外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する。

経済戦略会議答申に盛り込まれた政策提言は、少子化対策以外のものも含め、234 項目に及び、政府は、提案されたそれぞれの項目について、実現可能性の検討を行い、1999 年 6 月に「経済戦略会議答申に盛り込まれた各種提言に対する政府の検討結果」と題して検討結果を発表した³。検討結果の中で、外国人労働者導入に伴う法制度の改正については、政府は下記のコメントを寄せた。

単純に労働力人口減少を補うのみの目的で全般的な外国人労働者の受け入れを拡充することは、高齢者、女性との競合関係を生じさせ、就業機会を減少させるおそれがあること、省力化、効率化、雇用管理の改善の取り組みを阻害すること、労働力人口減少を補うだけの効果を持続することは相当困難なこと、受入れ人数のコントロールが困難なこと等から適当ではない。

しかし、専門的・技術的分野の外国人労働者については、我が国経済の活性化を図る等の観点から、可能な限り受け入れることとし、我が国経済、社会等の状況の変化に応じて在留資格に関する審査基準等を見直すこととしており、また、単純労働者の受け入れについては、我が国経済・社会に広範な影響を及ぼすため、多様な角度から慎重に検討することとしてい

¹ 法務省，2001，「平成 12 年における外国人及び日本人の出入国者統計について」
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/010330-2/010330-2.html>，2001.3)を参照。

² 経済戦略会議，1999，「日本経済再生への戦略」
(<http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226tousin-ho.htm>，1999.2)を参照。

³ 経済戦略会，1999，「議経済戦略会議答申に盛り込まれた各種提言に対する政府の検討結果」
(<http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990607kentoheka.html>，1999.6)

る。

また、後者、外国人労働者の拡充と国籍法改正については、先の「専門的・技術分野のみの外国人導入」の論拠を繰り返した上で、

国籍法のあり方は、国家の基礎であるその構成員を決定し、国家・社会に与える影響が極めて大きい問題であり、現時点では特に検討を予定していない。

とした。政府は経済戦略会議答申の234の検討項目それぞれについて、「A:実現する方向で検討するもの、B:内容について、よく検討した上で結論を出すもの、C:実現のためには、乗り越える問題が多いと考えているもの」という、実現可能性を基準にした分類を行ったが、上記の外国人労働者導入に関する項目については、いずれも、最低ランクのCを与えた。

以上の議論をまとめると、外国人労働者導入の検討を求める経済戦略会議に対して、政府は従来からの外国人労働者に関する施策方針である「専門的・技術的能力を有する外国人は積極的に受け入れるが、いわゆる単純労働者の受入れについては慎重に対処する」という方向性を踏襲する形で対応したということになる。

しかし、外国人労働者問題に関する議論はここで終わらず、政策の場からマスメディアに場所を移して討議がなされた。

1.3 第二次外国人労働者導入論の根拠

口火を切ったのは、2000年4月9日に毎日新聞に発表された、元大蔵省財務官榊原英資による外国人労働者積極導入論であった⁴。彼によれば、「日本経済の中・長期的見通しについて、多くのアナリストたちは極めて悲観的」であり、その最大の要因は、日本における少子高齢化問題であるとした。彼によれば、女性の社会進出が増大することは、出生率に対して負の影響を与え、労働人口の増大の見通しは暗いものになる。従って、もし、日本経済の見通しを明るいものにするようにするならば、「従来からの「人」に関する鎖国政策を解いて、外国人の帰化および就労を大幅に増加させること」以外に政策がないとした。彼は、今までの日本の入国管理政策は「極めて排他的色彩の強いもので、人的鎖国政策と言われても致し方のないもの」とし、逆にアメリカの1990年代における経済発展と「その生産性を大きく伸ばしている背景には、変化を先取りし、競争を歓迎するその文化的体質があるといわれている。そして、その重要な1つの要素」に「移民を含むオープンな入国管理政策」が存在するとした。結論として「国籍法、入国管理法などを抜本的に見直し、日本を本当の意味での開いた国にすることが、喫緊の課題になりつつある」とした。

上記の榊原による論説発表の直後である2000年4月17日に、経済学者である野口は、石原都

知事(2002年現在)への外国人に対する差別発言⁵への論説という形で外国人労働者導入論を展開した⁶。彼は、厚生省(当時)による人口推計を引用しつつ、「日本経済は、比較的近い将来において、深刻な労働力不足に直面すると考えられる」とし、この影響として、製造業を中心とする一部の産業分野に限っては、労働の資本への代替が進むとする。しかし、対人サービス分野では、「労働力そのものを増加させることによってしか対処しえない分野が多」く、女性の労働力率が上昇しても「海外からの労働力に依存せざるをえない状況になることは、十分予想される」。最終的に「数百万人(場合によっては数千万人)規模の外国人が、基幹的な労働力として日本経済を支えることになる」とし、石原都知事の発言も、それに対する批判も、「外国人を異質な存在と見なす点では、本質的な差はなく」、時代遅れの議論であると結論した。

その後、経営者団体である日経連から、2001年度版労働問題研究委員会報告が発表され、少子高齢化対策の一環として、外国人労働者の積極活用が提言された。その提言によれば、

(前略)国際化が進む中では、外国人の活用を真剣に考えなければならない。我が国の将来を日本人だけで維持できるかが危惧されているし、外国人を積極的に活用することによって、我が国の産業・社会の活力が増す。(中略)グローバルに人材が流動化する中で、労働市場の国際化にどう対応するか、政労使にとって重要な課題であることを認識する必要がある。

とされており(日経連 2001)、同報告書の2002年度版にも、ほぼ同じ内容が継続して記載されている。日本の2000年の失業率が4.7%、2001年の失業率が5.0%と悪化傾向をたどる中で、経営者団体が労働人口の増大をもたらす方策を訴えつづけているのは、特筆すべきことと言える。

1.4 外国人労働者導入論に対する慎重論 1 ~経済上の問題~

1999年以降、外国人労働者導入論は、上記の形で精緻化あるいは強化された訳であるが、この間にも外国人労働者導入に関していくつかの慎重論が提起された。まず、経済的な側面から慎重論を唱えたものとして、2001年5月に発表された、法学者である手塚の議論が挙げられる。

彼によれば、2001年現在において、日本の経済成長率は上昇の見通しが見えず、「今後しばらく低成長が続く」、「失業率も高くなる」。同時に、「流通など第三次産業の雇用吸収力が高まる」といわれていたが、「流通産業についてはそれが過大評価であったことがはっきりしている」。更に、高齢者や女性の社会進出は労働需要の低下をもたらす上、労働集約的な産業の人手不足を外

⁴ 榊原英資, 2000, 「「人」に関する鎖国政策 本当の意味での開国を」(『毎日新聞』 2000.4.9朝刊)

⁵ 2000年4月9日、石原慎太郎東京都知事が、陸上自衛隊第1師団の「創隊記念式典」において、「東京では、不法入国した三国人、外国人が凶悪な犯罪を繰り返している。大きな騒じょう事件すら想定される。警察の力には限りがあるので、自衛隊も、治安の維持も目的として遂行してもらいたい」と発言した問題。発言中の「三国人」という言葉は、日本では東アジア系の外国人の蔑称として用いられた経緯がある。毎日新聞, 2000, 「石原都知事全発言」(<http://www.mainichi.co.jp/eye/feature/details/ishihara/hatsugen09-1.html>, 2000.4)

その後、新聞社や都庁に来たこの問題に関する投書の7割が、石原都知事の上記発言を支持するものだったことが判明するなど、更に社会的な問題となった。毎日新聞, 2000, 「石原都知事インタビュー 「三国人」発言で戸惑いも」(<http://www.mainichi.co.jp/eye/feature/details/ishihara/200004/0425-1.html>, 2000.4)

⁶ 野口悠紀夫, 「維持できぬ「外国人は異質」- 日本経済を支える基幹労働力に」(『日本経済新聞』 2000.4.17朝刊)

国人労働者で補うことは、「産業構造の転換を遅らせることにもつながりかね」ないとした⁷。

1.5 外国人労働者導入に関する慎重論 2 ～導入に伴う社会的影響～

外国人労働者に対する慎重論としては、世論の動向も存在する。内閣府では1999年11月に「外国人労働者問題に関する世論調査」と題して、全国20歳以上の国民3,000人を対象にアンケートを行った。先ず「不法就労に関してどう思うか」という問いに対しては、「良くない」と回答した者が49.2%に達し、「良くないがやむを得ない」と回答した者が40.4%に留まった。

約10年前の1990年に行われた、総理府(当時)による同様の調査では、「良くない」と回答した者は32.1%、「良くないがやむを得ない」と回答した者は55.0%であったから、1990年代の10年の間に、世論では反対論が台頭し、数の上で容認論を逆転したことになる。また、質問「労働力不足を補う方法の一つとして外国人を受け入れることについてどう思うか」に対する回答として、「高齢者や女性などを含め、国内の労働力の活用に努力するだけではおのずから限界があるので、受入れについて積極的に考えていく」とした積極論は、17.1%に留まった。多数を占める意見は「高齢者や女性の活用を図ったり、就労環境の改善や技術革新、情報化関連投資等労働生産性向上のための努力を行い、それでも労働力が足りない場合には、受け入れることもやむを得ない」という慎重論であり、本選択肢に対する支持は53.2%に達した。また、「介護労働力として外国人を受け入れる」と言う政策については、「受入れは認めるべきでない」とする回答が48.3%であり、「受入れを認める」という回答(42.8%)を上回った。

なぜ、世論は外国人労働者の導入に慎重なのか。世論調査では、不法就労を「良くない」と回答した者(全体の49.2%)に対して理由を聞いているが、第一の理由である「日本の法令に違反するから」(56.1%)という形式的な問題に加えて、第二に「治安・風紀等が悪くなるから」(52.4%)という回答が続いている。また、介護労働力としての受入れ反対(全体の48.3%)の理由については、「介護には日本語でのコミュニケーション能力が必要である」という理由が69.5%、「介護サービスは日常生活全般にわたることから、国内の各種制度や生活習慣を理解する必要がある」という回答が58.0%となった。

一部の経済学者や政府は、主に経済的観点から議論を行っているのに対して、世論一般は、主に社会的な観点から外国人労働者導入に対して慎重論を提起していると言える。

その他にも社会的な影響を憂慮した慎重論は存在する。近年の例としては、中村と若林による議論、「外国人労働者受入れの是非」が挙げられる。中村は少子化問題について、経済的側面から外国人労働者を積極的に導入して対応することを主張したのに対し、若林はドイツの例を挙げ、

トルコ人労働者を受け入れてきたドイツでは、ドイツ語しかしゃべれないトルコ人二世に、国の費用でトルコ語を教えている。外国人と共生していくには、それぞれの文化を残していかなければならないからだ。外国人を入れるには、そこまで社会的コストがかかると腹をくくる必要がある。

⁷ 日本経済新聞, 2001, 「外国人労働を考える(中) 千葉大学教授手塚和彰氏」(『日本経済新聞』2001.5.13 朝刊)

と主張した。この問題に対して、中村も「社会的コストは無視できない。先進国の外国人労働者比率は10%程度で平均では5から6%。だが日本は1%にも満たない。」という形で一定の同意をした⁸。

1.6 1999年以降の外国人労働者導入に関する議論は何が問題か？

以上、1999年から2001年にいたる外国人労働者問題に関する積極的導入論と慎重論を見てきた。それぞれの意見を整理すると下記のとおりになる。

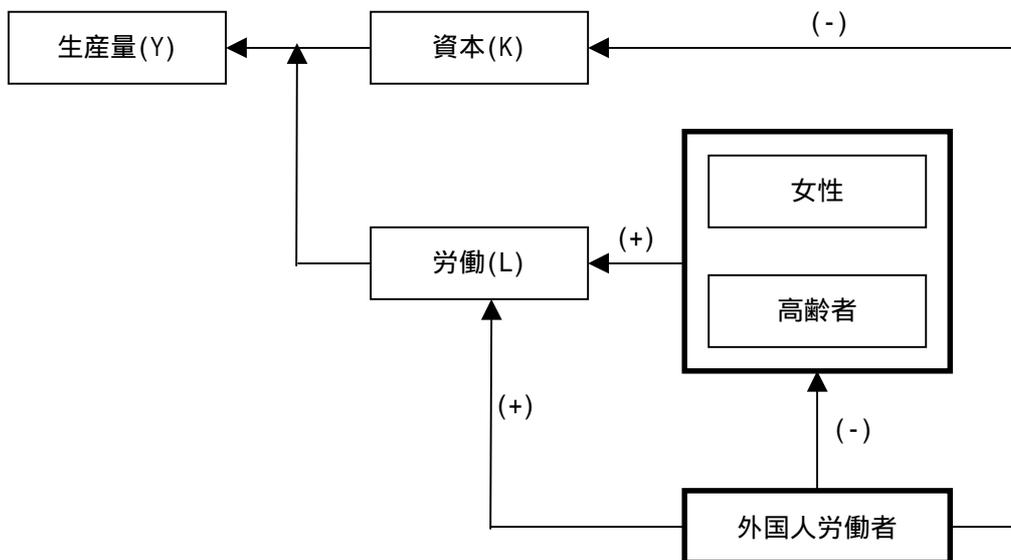
先ず、外国人労働導入の積極論の展開について見ていこう。1980年代から1990年代初頭における外国人労働者導入論の論拠は、1.1で指摘したように、中小企業の労働力不足に加え、広域経済の発展やグローバリズムなどの観点から主張されている。これらの主張をまとめると、政府の入国管理政策は、労働市場の自由な流通に対する規制であり、経済発展のためには規制を緩和し、労働を市場メカニズムにゆだねることにより、経済発展がもたらされるであろう、ということになる。

これに対して、1999年以降の積極的導入論は、異なる様相を呈する。即ち、野口や榊原の主張の根拠は、榊原は人口問題、野口は人口問題に加えて介護サービスという産業ないし職業の問題を提起しているという違いはあるが、いずれも、労働人口と経済の関係から、外国人労働者の導入を主張している。この点は1990年までの議論とは、明確に異なる点である。

しかし、経済面に限定すれば、政府や手塚が指摘するように、労働力の増大が、「省力化、効率化、雇用管理の改善の取り組みを阻害する」可能性を考慮しなければならない。同時に、限定された労働需要の元で供給を増やせば、同じく政府が既に指摘したように、「高齢者、女性との競合関係を生じさせ、就業機会を減少させるおそれ」がある。

政府が慎重論の中で提起した、「外国人労働者はコントロールが難しい」という問題は、別途考えなければならないが、その他の点について、経済面に限定した議論をまとめると、次の図が描けるだろう。

⁸ 日本経済新聞、2000、「外国人労働者受け入れの是非 -中村二朗氏、若林之矩氏(けいざい闘論)」(『日本経済新聞』2000.8.28 朝刊)。



【既存の議論における経済面に限定した外国人労働者問題の構図】

形式的には、需要に関する影響も考察する必要があるだろう。国内消費に焦点を当てれば、人口の増大によって、国内消費の維持、増大の可能性が指摘できる。しかし、労働供給の増大により、一人当たりの賃金が下落し、消費の増大を相殺してしまうかもしれない。いずれにせよ、以上のような図式、モデルをより精緻化する事により、ある程度、外国人労働者導入を議論できるかもしれない。

しかし、問題がある。問題の1つは、今までの議論は、外国人労働者を導入すべきか否か、即ち開国すべきか否かという論点が中心となっていたわけだが、それに対して、積極的導入論を支持する立場の中に、「日本は開国してもヒトが来ない」という懸念が存在することである。この問題について、奥田日経連会長(2002年現在)は、日本経済新聞紙上で次のように表現する。

(記者からの「日本は海外からヒト、モノ、カネが集まる国になるか。」という質問に対して)
 「ヒトが来ないのが一番問題だ。まず日本をもっとオープンにする気持ちが無いとねえ。日本は特別だと思ふ人が少なくない。国民の合意をつくるため、あらゆる角度から大いに議論しなければならない。」⁹

無論、この意見は、単にヒトが来ないという懸念を表明しただけのものであるが、その背後には、これまでの外国人労働者問題の議論に関する限界が見えてこよう。

開国してもヒトが来ない、という懸念はどこから生じるのか。その原因の一つとして、人的資

⁹ 日本経済新聞、2001、「外国人労働者への対応、受け入れに国民的議論を 奥田碩日経連会長に聞く」(『日本経済新聞』2001.6.2 朝刊)。

本に対する投資の問題が存在する。母国で、教育や訓練を含む人的資本に自ら投資をし、高い職業能力を有している人間は、その投資を回収し、あるいは自らの能力を十分発揮するために、回収や能力発揮の可能性が高い国を選択するであろう。そうした投資コストの問題を考えずに、単に条件だけを整えて、高い職業能力を有する外国人労働者が来たとしたら、極端に言えば、それはむしろ偶然である。

このように考えると、榊原や野口は、「開国すれば自動的に人が来る」、更には「人口が増えると経済が発展する」というテーゼを暗黙の前提としていることが分かる。端的に言えば、多くの発展途上国が多数の人口を抱えながら経済発展していないのと同様、人口が増大しても経済は発展しない。もし、少子化問題への対応策として外国人労働者の導入を考えるのであれば、同時に最低限、外国人の持つ職業能力を最大限生かせるような環境整備やサービス提供が必要であり、更に積極的に考えるならば、外国人労働者に対する人的資本への投資も行う必要がある。もし、このような投資を全く考えずに、単に外国人を何らかの形で大量に導入するだけの方策をとるのであれば、将来の日本は人口だけが以前の水準に保たれた途上国ということになる。

さらに、若林と中村の議論で取り上げられた、社会的な影響というものも考慮しなければならない。とりわけ、国民の外国人労働者導入に対する不安は、治安、風紀や、コミュニケーション能力といった社会的な問題に集中している。

しかし、人的資本の問題や社会的な影響を先ほどの経済モデルに組み込むのは相当の困難が予想される。さしあたり、経済モデルとは異なる問題設定を考えた方が得策であろう。以下では、社会的コストと言う概念に着目し、議論を行う。

2. 外国人労働者の導入による社会的影響と社会的コスト論

2.1 外国人労働者問題における「社会的コスト」

さて、我々は、外国人労働者の導入に伴う社会的な影響や人的資本の問題を論じるための共通の基盤について模索する必要があるわけだが、どのような基盤を考えたらよいであろうか。ここでは、まず、問題を単純化するため、ネガティブな社会的な影響という側面について限定して考えてみよう。

世論調査の回答者が懸念するように、外国人労働者の導入によって、あいまいな言葉ではあるが、「風紀」なるものが、乱れるかもしれない。あるいは、外国人労働者の導入により、国内の雇用を巡る競争が激しくなり、ひいては民族対立が生じるかもしれない。以上のように、社会的な影響は非常に複雑で、予測困難であることが予想される。本稿 1.4 で、中村と若林は「社会的コスト」という概念を用いて、外国人労働者の導入による社会的な影響の存在をお互いに示唆したが、議論はそこで終わってしまった。原因はこうした問題の複雑さを反映してのことであろう。

しかし、複雑であるからといって、この問題に踏み込んで一定の指針を与えないことには、水掛け論が発生することが予想される。もし、社会的な影響について何も指針がなければ、外国人労働者の積極的導入を示唆する立場からは、この問題を無視するか、非常に極小なものとして扱

うかもしれない。逆に外国人労働者の導入に反対する立場は、社会的影響を強調し、反対の立場を強化しようとするかもしれない。いずれにせよ、社会的な影響について、何らかの形で政策的な判断が可能な指針を構築することが必要となる。

この問題について考察を行う前に、まず、中村と若林が用いた「社会的コスト」という概念に着目し、既存の外国人労働者問題に関する考察について見ていきたい。

2.2 「社会的コスト」に関する既存の研究

日本で「社会的コスト(社会的費用¹⁰)」という概念を利用して、外国人労働者問題について分析したのものとしては、労働省(当時)職業安定局による「外国人労働者受入れの現状と社会的費用」が存在する(労働省職業安定局 1992)。

労働省職業安定局は、社会的コストには 雇入れに先立つ費用、雇入れに伴う費用、雇用調整及び失業の費用、社会的統合にかかる費用、帰国担保、送還等に関する費用、外国人と自国人の摩擦や紛争解決、という6つの種類があるとし、それぞれ、国による費用、自治体による費用、企業による費用という形で分類し、日系人の実体を元に外国人労働者一人当たりのコストを分析した。

この調査の方向性が示唆する部分は大きい。第1に、社会的コストといった場合、海外の事例を参照するという方向性がありえるが、各国において移民に関する歴史は大きく異なり、またそれぞれの国や州政府レベルで、対応もさまざまである。海外の情報は今後政策を考えていく上で有益ではあるが、具体的に日本に外国人労働者を導入した際にどのような影響があるのか、という点に、明確に答えうるものではない。

第2に、日本における外国人労働者の中でも、とりわけ日系人に着目したことである。先述したように、現在の日本では、職業分類によって入国許可に強い制限を設けている上に、在留許可に、年数制限を設けている。これらの通常の入国管理制度下で入国を許可された外国人労働者の調査結果は、現状報告と問題点の提示や改善には役に立つが、あくまで現状の制度を前提とした外国人労働者の実態に過ぎず、政策変更の意思決定に際して、その現状を前提としたのでは、トートロジーになってしまう。その点、政策変更の際に有益な情報を提供できるのは、日本で例外的に、他の外国人労働者よりも有利な条件で合法的な就労が認められている集団である。

上記の条件に当てはまるのは、日本では、戦前から居住する朝鮮半島・台湾出身者とその子孫、日系一世で日本国籍を放棄した者や二世、三世などのいわゆる日系人、入管法上難民とされる者、の3つの集団である。については、植民地や戦争という、現在の日本とは異なる背景が存在するため、今日の外国人労働者問題に関する政策的な意思決定の資料とするには、やや事情が異なるため、難しい。従って、外国人が現在と異なる政策の元で日本に導入された場合の影響を考える上では、この3つの集団を観察する必要がある。労働省職業安定局の調査は、このうちの一つに焦点を当てたものといえる。

しかし、この調査には問題が存在する。まず、調査報告書自体が自ら指摘するのは、社会保険

の給付が含まれておらず、外国人労働者の社会保険の支払を一方的に、外国人労働者導入による便益とみなしていることである。同時に社会保険に影響を与える雇用や失業の問題は、日本人と同程度のもので仮定されている。加えて、調査時期の問題もある。日系人が日本で就労していたのは、1980年代半ば頃からであるが、日系人の法的立場が明確になり、合法的な定住と就労が認められたのは、1990年における入管法改正である(井口 2001: 70)。労働省職業安定局の調査は1991年に行われたものであり、日系人の法的な立場が明確にされてから、1年しか経っていない。調査結果には、1980年代の違法就労の状態、ないし法的な立場が不明確なままの日系人の日本での居住の状態が強く反映されていると想定できる。

さらに、タイトルである「社会的コスト」の概念も、考えられる費用項目を羅列しただけで、あいまいである。例えば、「社会的統合にかかる費用」と「外国人と自国人の摩擦や紛争解決」の2つが並列に並んでいるが、社会的統合とは、後者を含むのではないか等の指摘ができる。更に、外国人労働者の雇用主が負担する費用も社会的コストとしているが、雇用主のコストは社会的と認めうるのか否かという問題がある。

加えて、この議論では、社会的コストに対する社会的な効果、あるいは便益として、税収の増大を中心にしている。しかし、税収の増大は外国人労働者導入による社会的便益であろうか、という問題がある。政府の財政赤字が増大することは、誰にとっても望ましくないが、政府の税収の増大自体は、企業や国民一般にとって最大化すべき目標ではない。

以上の問題点を考えていくと、労働省の調査は、参考になる面もあるとはいえ、そのままの形では、とても利用できそうにない。新たなフレームワークを考えるためには、次の作業が必要になろう。

「外国人就労による社会的コスト」の概念を定義し、社会的影響を考察する上での問題点を明確化する。

日本に居住する日系人ないし難民の実態を外国人労働者導入の政策上の意思決定に資する情報として扱うことの利点と限界の明確化

社会的コストの試算

社会的コストを軸にした外国人労働者問題に関する政策オプションの明示

2.3 社会的コストの前提としての費用対効果アプローチ

「社会的コスト」という概念には、「コスト(費用)」という言葉が含まれる。従って、「社会的コスト」という概念の背後には、費用対効果という考え方が含まれている。社会的コストという概念を明らかにする前に、その背景にある費用対効果という考え方を政策や社会問題に応用した場合の、一般的な利点と問題点について論じる。

ある社会的な問題を、費用対効果の問題として考えることの利点は、金銭的尺度を基準にしているため、予算や支出といった実際の政策的な意味を提示しやすい、便益費用比率(便益/

¹⁰ 社会的コストの同義語として「社会的費用」があるが、本稿では、引用を除いて「社会的コスト」で統一する。

費用)により、様々な政策オプションを比較できる、ある程度価値判断の問題を排除できる、という点が挙げられる。

逆に問題点としては、単一的な尺度で社会を考えようとする、費用対効果という考えが前提とする功利主義的思想そのものに関する問題、費用や便益として何をどこまで算定すべきなのかは価値により異なるという、価値判断の問題を排除していることの問題、コストを定量化する上での技術的な問題等が挙げられる(宮川 1994: 17-112)。

以上の問題点を、外国人労働者に関する政策に当てはめ、考察すると次のようになる。

問題点 については、一般的にはしばしば「1円の価値は人により異なる」という言葉で示される問題である。外国人労働者問題に関して言えば、「日本に外国人労働者を導入し、多民族的な国家、価値観の中で生活することは快である」、あるいは逆に「外国人は不快である」というような議論に対して、費用対効果アプローチは、快、不快といった価値を算定することができず、それ自体では寄与することはできないということになる。従って、このアプローチでは、外国人労働者問題を考える際に古くから行われてきた議論である「同化主義か多民族・多文化社会か」という選択には、あまり応えられないことを留意しておく必要がある。

問題点 についていえば、例えば、「外国人労働者に積極的に来てもらいたい」という立場からすれば、外国人労働者に対して来日の際に補助金を支払い、また、外国人労働者に対する社会サービスを拡充するということになる。当然、逆の立場から、全くそうしたサービスを排除して対応するということもありうる。価値が異なれば、いかなる項目を費用として見積もるかは異なる。しかし、この問題は、政策目標の明確化、あるいは複数の政策目標それぞれについて、費用項目を算定するという方策によって、ある程度回避することができる。

問題点 から発生するのは、「数字が分からないので、影響が分からず、考えることができない」という主張である。例えば「外国人労働者導入に伴う影響は計り知れず、従って外国人労働者を導入すべきではない」といった主張が考えられる。しかし、技術的な算定可能性の問題については、あらかじめ数字が存在するもののみをコスト要因の対象とするのではなく、いかなるコスト項目が考えうるのかという点を優先して考察し、最終的に算定不可能なものについては、不確実性として考え、その不確実性のメカニズムと因果関係の把握のための調査研究、あるいは、その不確実性を誰が負担するのか、という方向性で議論を発展させることができる。

以上をまとめると、外国人労働者問題の社会的な影響を考えていく上で、費用対効果の考えを用いれば、この複雑な問題を、政策として考えていくことが容易になる。他方で、費用対効果のアプローチは、問題に対して、一意に回答を提起できるものではなく、政策目標の明確化と、様々な価値に基づくシナリオを用意しなければならない。最終的な意思決定は、それぞれのシナリオからの選択問題となろう。また、最終的には定量化できない不確実性は残るが、これは、不確実性の負担と研究の進展と言う方向性で発展的に解消できる。

最後に残された問題点として、このアプローチは「日本が多民族国家になることは、快か不快か」というような議論には資する事はできないが、この点は限界として留保しておく必要がある。

2.4 外国人労働者問題における社会的コストと分類

費用対効果というアプローチには、先述したように限界がある。しかし、その限界をひとまず留保しておけば、おおむね有益なアプローチであると判断できる。次に、このアプローチを外国人労働者問題に導入するため、まず、外国人労働者問題に関する社会的コストについて定義を行おう。

外国人労働者の導入によって直接的に便益を得るのは、企業である。企業は労働者を雇用し、労働者の持つ一定の技能によって、収益を得ることができる。同時に、労働者を雇用する上では、賃金や労働者の技能習得にかかる費用、一定の法的に定められた社会保障関連費用やその他労働契約に含まれる内容に従った費用を負担しなければならない。これらのコストは、外国人労働者導入における企業のコストである。

しかしながら、外国人労働者が日本に来た場合の費用は、ここに納まらず、企業以外の様々な組織に、何らかのコストを要求する可能性が高い。社会保障関連の費用やその他の社会サービスの費用が存在する。

企業以外の様々な集団や個人、例えば、政府、自治体、NPO、家族等は全てまとめて社会と呼ぶとすると、「外国人労働者導入に伴う社会的コスト」とは「外国人労働者の導入によって、企業以外の組織が負担するコスト」と定義できる¹¹。

これらの社会的コストは、上記の「社会」に含まれる主体が提供する、何らかの活動やサービスの対価として考えることができる。留意点として、本稿が定義する「社会的コスト」には、「社会的影響」自体は含まれない。社会的コストとは、あくまで誰かが行う活動やサービスに対するコストであって、「社会的影響」自体は、社会的コストに対する評価指標、即ち効果の1つである、ということである。

さて、外国人労働者に対して提供される何らかの活動やサービスとはいかなるものであろうか。本稿では、大きく二つの項目を提起する。

社会保障

社会サービス

2.5 社会保障に関する費用

いかなる社会保障制度が望ましいのか、あるいは社会保障制度の目的とはそもそも何であるのか、という議論は重要ではあるが、外国人労働者問題を大きく超えていく可能性がある。従って、本稿では外国人労働者に対する社会保障の適用に関する現状と、外国人労働者導入の意思決定の際に必要な、社会保障関連の政策オプションの可能性に限定して論じる。

日本における社会保障の分類は複数あるが、大きく分けて、社会保険、公的扶助(国家扶助)、社会福祉、公衆衛生及び医療、老人保険の5分野に加え、社会保障関連制度として、住宅保障、失業対策の2つの分野が存在する。現行の法制度上、不法滞在を除く外国人に対して、権利が認められていないのは、公的扶助の内の生活保護である。この問題は、生活保護の根拠が、日本国

憲法 25 条における生存権に求められていることによる。即ち、憲法第 25 条 1 項「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」の文中に含まれる「国民」という語句が、外国人を排除するという意味で解釈されていることに起因することの問題である(社会保障研究所 1991: 11)。ただし法制度上の権利の問題とは別に、生活保護は、自治体固有の事務の執行費用として、自治体が負担しているのが現状である(倉田 1996)。

なお、日本は 1982 年以降、国連の「難民の地位に関する条約」に参加しており、この条約の中の 23 条において、公的扶助、24 条において公的扶助を除く社会保障の内外人平等待遇原則が規定されている。この条約により、外国人労働者とは別に、難民に関しては日本人と全く同等の社会保障上の権利が認められている。

政策の意思決定における選択肢として、外国人と日本人の社会保障上の権利について差別をもうけるという可能性もありえる。先進各国内、ドイツ、フランス、イタリアでは、社会保障の権利について、外国人に対しても平等原則をとっているが、イギリス、アメリカでは、外国人に対して差別を設けている(日本労働研究機構 1995)。しかし、国際的な規範として、1990 年に国連が採択した「外国人労働者およびその家族の権利の保護に関する条約」が存在する。この中の 27 条 1 項において、外国人労働者に適用される社会保障に関する事項としては、居住国の法制または二国間もしくは多国間条約の要求を満たす限り内国人と平等待遇すべきこと、28 条で、外国人の緊急医療の平等待遇は居住、雇用の違法性により拒否されてはならないこと、43 条、45 条においては、正規入国者に対しては住宅、保健サービスなどについて平等待遇を行うこと等が示されている(社会保障研究所 1991: 7)。今後、外国人労働者の導入を考える際に、現行法を改正し、外国人の権利を縮小する形で差別を設けることは、国際的な流れから考えると、あまり現実的なオプションとはいえない。しかし、現行で認められていない生活保護を、逆に全面的に外国人に拡張して認めた場合、賃金格差と送り出し国の福祉の状況によっては、特に定住を前提とせずに入国した外国人が、極端な場合、単に生活保護のみを受けているという状況も考えられる。従って、一概に完全な内外平等を認めるのは、注意が必要である。

以上から考えると、外国人労働者問題における社会保障関連のコストについては、政策上の意思決定の裁量範囲は極めて限定されている。あえて言えば、外国人に生活保護の権利を認めるか否か、と言う点に集約できる。

政策的には、外国人労働者の導入は、社会保障関連財政にどのような影響を与えるか、という問題に関心があるかもしれない。また、財政面の計算に関連することであるが、外国人労働者関連でしばしば論じられる問題として、外国人の社会保障の加入率と、非加入者に対する緊急医療費の問題がある。

しかし、外国人労働者導入による経済的・社会的な影響は、社会保障関連財政の収支よりもはるかに大きなインパクトをもたらす可能性がある。従って、あくまで優先順位の問題であるが、本稿では、問題を単純化し、生活保護以外の社会保障関連に関しては、収支ゼロと仮定し、生活保護を認めた場合、その金額を社会保障に関する社会的コストとして計算したい。

¹¹ 「外国人労働者導入に伴う外部費用」と換言しても良いが、より一般的な言い方を選択した。

2.6 社会サービスに関する費用

本稿では、1.で提起された目的に従って、社会サービスについて、暫定的に次のような定義を行っておこう。即ち、外国人労働者問題における社会サービスとは、さまざまな主体が外国人に対して提供するサービスや活動の内、外国人が移住先で生活する上で、外国人であることに起因して生じる問題の解決や、外国人労働者の持つ能力を、日本における労働力として有効に活用することを目的とした、あるいはこれらの目的に寄与する活動を指す。このサービスの提供の主体としては、政府や自治体、NPO 法人などの公的な組織に加え、ボランティアネットワーク、労働者本人をとりまく家族、親族など、様々な集団によるサービス提供が挙げられる。

サービスの具体的な内容については、3.でインドシナ難民を事例に観察していくが、教育サービスや相談窓口の設置などはその例として挙げることができる。定義で示した目的である との内容に同時に寄与する社会サービスもありうる。例えば、コミュニケーション能力の改善は、社会への不適應によるコスト発生を防止する効果を有すると同時に、人的資本の価値を高めるといふ積極的效果をも有する。言語的な能力やコミュニケーション能力を強化する教育は、2つの目標を同時に達成する社会サービスとみなしうる。

これらの活動、あるいはその対価としてのコストは、外国人労働者をどのような考えで導入するのかによって大きく異なり、裁量の余地が大きい。様々な問題全てを本人の責任にして、社会サービスを全く行わないという意思決定もありうる。これは、社会サービスの外国人労働者本人への内部化、という選択である。もし、日本に来る外国人が、母国の政府や本人の負担で高い教育を受け、日本語も万能で、日本で収入の高い安定した職業に就業するのであれば、社会サービスは不要であろう。しかし現実には、それだけの高い人的資本を有する人物が、他にさまざまな可能性がある中で、移民として日本を選択することはまれである。

また、社会サービスを全く行わないことによって、ネガティブな社会的影響が生じる可能性がある。例えば、言語教育の社会サービスが存在しないことによって、コミュニケーションの不足を原因とした、日本人と外国人労働者の対立が生じるかもしれない。無論、社会サービスを拡充すれば、それだけコストは高いものになる。

入国管理政策のさまざまな選択肢は、 や の目標達成に必要な費用を、外国人労働者に内部化する基準と言い換えることができる。もし、入国管理の障壁が高ければ、それだけ外国人労働者が日本に来る前に、こうしたサービスで提供される内容について、人的資本ないし能力として有している必要がある。従って、外国人本人が日本への入国の前に負担しなければならないコストは高くなる。逆に入国管理の障壁が低ければ、日本企業や政府、社会がこうした費用を負担する必要がある。

3. インドシナ難民 1 世を例にした社会的コストと効果

3.1 外国人労働者としての難民

2.において、社会的コストの定義と分類について一定の指標を与えた。これらの内容を更に具体化するためには、調査が必要である。しかし、調査対象としては、現行の入管法の下で入国している外国人を調査しても、政策の変更に資する情報は少ない。むしろ、政策変更がありうる方向に近い状況にある調査対象を探す必要がある。その対象として、2.2 でとりあげた既存研究の紹介の中で、日系人と難民が調査対象としてありうることも、既に指摘した。

以上を受けて、本章では日本に定住しているインドシナ難民に着目し、彼らに投入された社会的コストとその効果を分析する。

その前に、あらかじめ難民と通常の外国人労働者、あるいはインドシナ難民と日系人との調査上の比較優位点を明確にしておく。

まず、インドシナ難民、特に難民認定をされた本人は、一般的な外国人労働者に比べて母国への帰国願望が弱い可能性があるという点が挙げられる。これは難民が経済的な動機よりも、政治的な迫害を原因に出国したことによる。

出国に際して、経済的な動機が弱いという前提は、他にも、難民以外の外国人労働者との差異を導く。外国人労働者の出国動機について、経済面だけに着目すると、母国で高い収入や地位を得ていた人物であれば、就労目的で他国に移住するインセンティブは低い、という一般的傾向を指摘することができる。しかし、このようなテーゼは、難民には前提として当てはまらない。結果として、一般的な外国人労働者に比べると、難民は母国での地位や職業が、多様となる可能性がある。

また、難民は、出国時に必ずしも日本に望んで来た訳ではない。そのため、特に難民本人は母国で日本語の習得を含む、日本への入国、定住の準備を一切していない。

以上のような、一般的な外国人労働者と難民の差異は、外国人労働者問題に関する資料として、利点となる可能性がある。例えば、母国での地位や職業が多様であるということは、様々な職業能力のある人物が、日本に来日してどのような生活を送ったか、という点を観察可能にする。

加えて、難民が日本への入国、定住の準備をしていないことにより、外国人労働者導入に際して、いかなる社会サービスが必要なのか、という情報を、調査から得ることができる。そもそも、現在の日本は、国際的に言えば、外国人労働者の移住先の選択肢としては優先順位の低い国であり、外国人労働者の導入検討にあたり、あらかじめ日本への適応を準備している人物を前提とするわけにはいかない。

加えて、難民と日系人を比較した場合、難民の調査の方が、外国人労働者問題に関する資料として有効だと考えられる特徴として、次の点が挙げられる。即ち、1990 年にはじめて定住を含む一定の地位が与えられた日系人に対して、インドシナ難民は日本における定住許可(1978 年)から約 23 年という期間が経過しており、外国人労働者導入に関する、中期的な影響や問題点を観察するのに適している、という点である。

以上の限界と利点を踏まえた上で、2001 年 10 月から 2002 年 3 月にかけて、一橋大学総合政策研究室では、日本に定住するインドシナ難民に関する調査を行った。以下、調査結果を踏まえ

て、本稿の問題意識に基づいた考察を行う。

3.2 インドシナ難民の受入れ政策と外国人労働者導入政策の対応

本稿は、外国人労働者問題に関する政策的な意思決定に寄与することを最終的な目的としている。従って、インドシナ難民の受入れの形態が、日本の入国管理政策全般の中でどのような特質と位置付けを有しているかを考えておく必要がある。

インドシナ難民の受入れ、即ち入国経路は、政変前に留学生として日本に在留していた人物を除き、3つの形態が存在する。1つは難民がボートピープルとして直接日本に上陸した場合である。この場合、1989年までは、難民に対してほぼ無条件で入国が許可され、1989年から1994年までは難民性を基準としたスクリーニング、1994年以降は通常の入国認定手続によって審査されることになった。

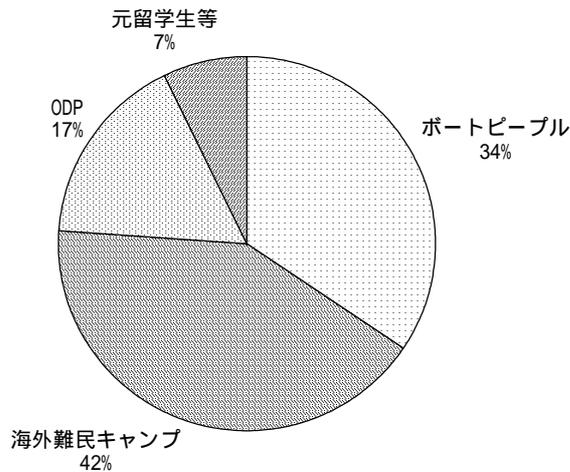
次に、海外難民キャンプからの受入れ者が存在する。受入れ自体は1979年に始まったが、1980年に日本への適応能力を基準にして、大幅に条件が緩和された。

第3のケースは、家族再会を目的とする合法出国計画(ODP)による入国である。これは、一般的な入国管理政策との対応で言えば、家族呼寄せ、あるいは家族再統合と言われるものに相当する。これは難民の家族に定住許可を与えるもので、基本的には「相互扶助が可能」という条件のもとで、配偶者と一等親に対して認められている。ただし、実際には人道上の裁量という名目で、ある程度、親族の定義範囲が拡張されて運用されている。

ボートピープルとして直接日本に上陸した人物に関しては、例外として考える必要があるが、以上のような難民の入国形態は、一般的な入国管理政策との対応で言えば、形態のみに着目すると、いわゆるポイント制に家族呼寄せを追加したものに近い。ただし、基準内容があまり明らかではないという点、ほぼ無条件の入国者も多いという点を強調すると、どちらかといえば無条件での入国に近いと言える。いずれにせよ、通常の入国管理制度に比べれば、条件が大幅に緩和されていることには変わりがない。

ちなみに、ポイント制とは、年齢、技能、職歴、学歴等の基準からそれぞれをポイント化して入国の基準と考えるものであり、オーストラリアや一部カナダで利用されている制度である。これらの制度は、当該社会への適応能力を基準にしたものであり、この制度と対置されるのは、アメリカや現在の日本で行われている職業能力を基準とした入国管理制度である。職業能力を基準とした制度は、職種を基準に外国人の入国をコントロールしようとする意図に基づく。

なお、日本に入国したインドシナ難民の累積数は1997年で10,241人、それぞれの入国形態と比率は、次のとおりである。

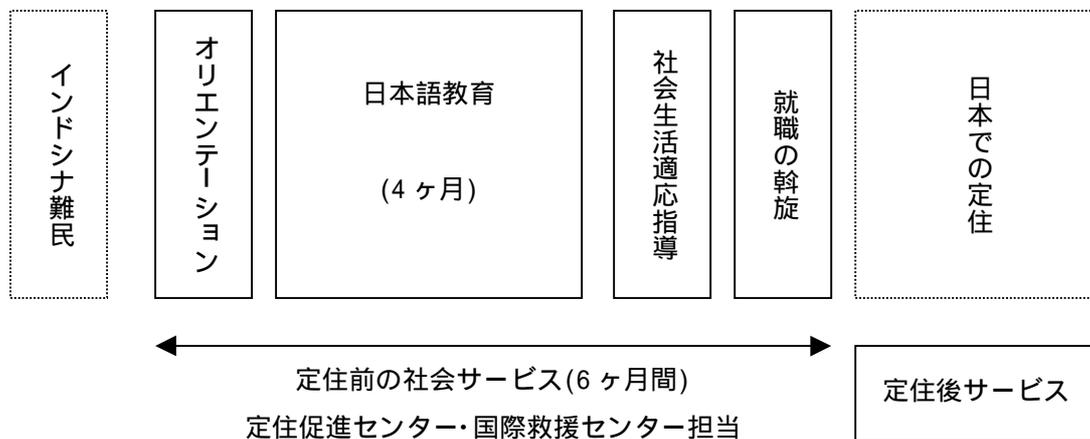


【入国形態別難民の比率(内閣官房 1997)】

3.3 インドシナ難民に対する社会サービスとコスト

まず、社会サービスに着目して考えていこう。社会サービスのうち、政府が負担した内容については下記のとおりである。

難民のうち、元留学生をのぞいて、政府による社会サービスは、おおよそ下図のような形で行われている。



【政府によるインドシナ難民に対する社会サービスのフローチャート】

定住促進センターないし、国際救援センターで行われるサービスは以下のとおりである。

生活援助費等の支給

- ・ 生活援助費
- ・ 定住手当

- ・ 医療費(全額)

日本語教育

- ・ 1988年まで3ヶ月(429時間)、1988年以降4ヶ月(572時間)
- ・ 職場ないし学校生活を送るための、必要最低限な聞き、話し、読み、書き
- ・ 日本の生活習慣、社会習慣に関する教育

職業訓練・職業紹介・住宅確保

- ・ センター内での職業指導
- ・ センターによる職業紹介
- ・ (職業訓練委託の場合)公共職業訓練学校等への訓練費等の支給
- ・ 広域求職活動援助費の支給
- ・ 雇用開発助成援助費または職場適応訓練費の支給
- ・ 移転援助費の支給
- ・ 住宅確保奨励金の支給

その他援助金

- ・ 教育訓練援助金
- ・ 難民を養子ないし里子とするための経費(国家負担以外の援助金)
- ・ 出産時のベビー用品等の購入経費(国家負担以外の援助金)

定住後のサービス

- ・ 難民相談員による生活相談
- ・ 日本語学習支援事業(ボランティアの協力含む)
- ・ コミュニティ支援活動(スピーチコンテスト、母国語継承活動など)
- ・ その他、養親、里親の斡旋、身分証明書の発行など

以上を大まかに分類すると、まず、日本での定住・就職前に行われたサービスとしては、言語を中心とした教育サービス、労働訓練を中心とした労働関連サービス、定住のための住宅サービス、医療費を中心とした医療サービス、入所中にある程度自由に利用できる現金給付を中心とする生活援助が存在する。

定住後については、教育サービスに加え、その他のサービスとして、生活相談やコミュニティ活動が存在する。

3.4 政府以外の主体による社会サービス

さて、上記のほかに考えうるサービスとして、自治体負担のもの、NPO負担のもの、家族によるものが存在する。

まず自治体負担のものであるが、先に挙げた、労働省による日系人調査の試算を参考までに着目すると、通訳やパンフレット作成、住民交流にかかる費用等が計上されている。しかし、イン

ドシナ難民の場合、母国の言語が日本で居住する外国人の中でも少数派に属するため¹²、自治体では対応が困難であると同時に、対応していないと考えることができる。それらの負担は、全て政府が提供しているサービスに含まれるか、後に挙げる NPO の活動に含まれる。

NPO の活動であるが、例えば、神奈川県には、日本人によるインドシナ難民を対象としたサービスを提供する NPO 法人として、神奈川県インドシナ難民定住援助協会が存在する。神奈川県下に居住するインドシナ難民は、平成 12 年末現在でおよそ 4,000 から 5,000 名程度と推測され¹³、同法人は、これらの定住者のサービスを一括して担っていると考えることができる。神奈川県インドシナ難民定住援助協会が提供している主なサービスは、下記のとおりである。

- 難民定住者対象の日本語教室の開催コーディネート(受講者数延べ 8,500 人)
- 定住者子弟を対象とした学習教室(学校の補習等 受講者数延べ 1,500 人)
- 日本語ボランティアの育成事業(年間 30 人育成)
- 難民定住者対象の相談事業(法律相談、生活相談)
- 難民定住者とのイベント交流事業
- 広報誌の発行
- 人材紹介(講師・翻訳者・通訳者)

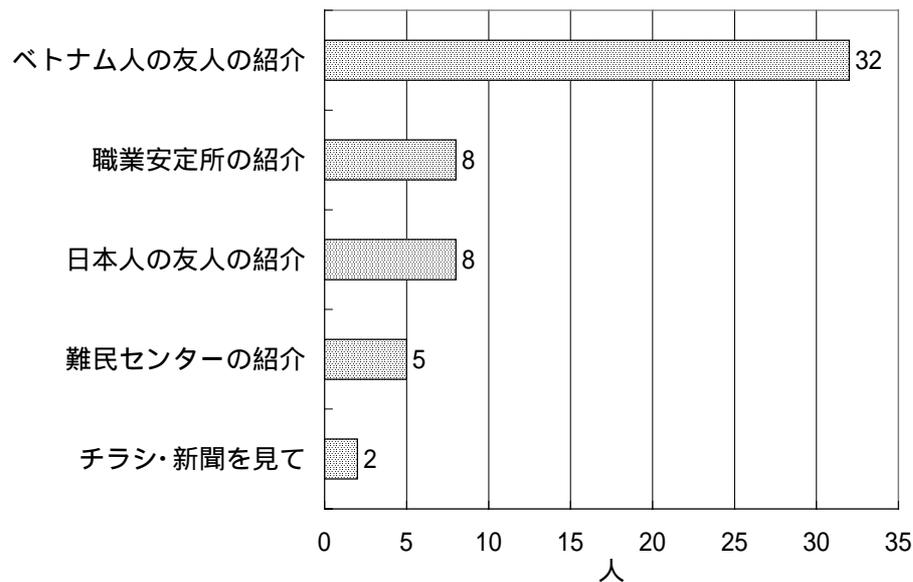
同法人の年間予算は約 700 万円であり、54%は寄付を中心とする援助、46%(320 万円程度)を自治体、政府等公的な組織の予算に依存している。

加えて、インドシナ難民のおよそ 80%近くを占めるベトナム系の難民には、独自の同国人によるボランティアネットワークが存在する。例として、神奈川県では、かながわベトナム親善協会が挙げられる。ヒアリング調査によれば、同協会が提供している主なサービスは、行政機関・病院等へのアクセスや日常生活上の相談、刑事事件を除く比較的簡単な紛争解決や、定住者が抱えている問題解決のための日本人ボランティアへの橋渡しなど、日常における様々な問題解決を中心としている。難民の中でも、元留学生など、日本での定住期間が長く、大卒程度の能力を持った人物が、複数名で自宅の電話等を利用し、サービス提供を行っている。

上記のような同国人のネットワークは、更にインフォーマルな形でも存在していると推測される。例えば、一橋大学総合政策研究室が 2001 年 12 月に行った、関西地区のベトナム系定住者を中心としたアンケート調査では、「現在の仕事の求職方法」という問に対して、無回答者を除く回答者 55 名中 32 名が、「ベトナム人の友人の紹介」という回答を行った。このような相互扶助はサービス提供の一つの形としてみなすこともできるだろう。

¹² 法務省入国管理局の統計によると、2001 年末時点における日本に居住する外国人定住者は、韓国・朝鮮が 37.7%、中国が 19.9%、ブラジルが 15.1%となっており、インドシナ難民の 80%近くを占めるベトナム系の定住者でも、外国人定住者全体に占める比率は 1%に過ぎない。

¹³ 2001 年末時点の入国管理局統計によれば、神奈川県下のベトナム系定住者は 2830 人であった。同統計では、ラオス、カンボジアについては「その他」に分類されてしまったため、やや古い 1995 年のデータを利用した。それによると、ラオス、カンボジアは、それぞれ、904 人、1117 人であった。合計すると約 5,000 人になるが、このデータには留学生や研修生など難民と異なる条件で入国した人物も含まれるため、およそ 4,000 から 5,000 人と推定した。



【ベトナム系定住者の現職の求職方法(一橋大学 2002)】

最後に、家族によるサービス提供がある¹⁴。ヒアリング調査で確認できたのは、子供による通訳というサービス提供が存在することである。大人が、言語を利用したコミュニケーションを比較的必要としない工場での労務提供を中心とした職場に就業した場合、日本で生活していても、日本語能力が発達しない場合がある。逆に子供は学校等で日本のコミュニティにふれるため、日本語及び日本社会に関する知識が発達し、通訳を含めたサービス提供を行う能力が身につく。子供がこうした能力を利用して、親が病院の医師や役所などの公的機関とコミュニケーションを行う必要がある場合に、通訳として中間に立つことがある。

しかし、同国人によるネットワークや家族によるサービス提供は、磐石の基盤に立っていると、とてもいえない。例えば、先述したかながわベトナム親善協会の例では、サービス提供を行う人物は専従で業務を行っているのではない。サービス提供は、提供者が自分自身の生計を立てるための仕事が終了した後の 21:00 から 24:00 まで(平日の場合)と、休日という時間帯に限定されている。経済的基盤もなく、少人数かつ非専従でのサービス提供では、将来的に、提供者が何らかの個人的な事情でサービス提供を続けることができなくなった時に、サービス自身の継続性が危ぶまれる。また、提供者は、同国人の中では相対的に日本について詳しいとはいえ、問題解決を中心とするサービス提供自体は、提供者の本来の職業と別の業務であり、それについて、何らかの専門的なトレーニングを受けた経験があるわけではない。

家族によるサービス提供は、更に問題がある。通常家族と同様、親子間のコミュニケーションは、確実なものではなく、意識の違いやその他の原因によって、さまざまな影響を受ける。加えて、特に幼い時期に子供が母国を離れると、親の出身国の母語を習得できないという現象が発

¹⁴ 以下、3.4 項におけるケースの記述は、神奈川県インドシナ難民定住援助協会、かながわベトナム親善協会での質疑と、2002 年 1 月から 3 月に行われた神奈川県におけるベトナム系定住者に対するヒアリング調査に負っている。

生する。子供は多くの時間を幼稚園や学校等の教育機関で過ごし、友人や教員を通して会話能力やさまざまな言葉を習得していくが、こうした家庭の外部でのコミュニケーションの内容に比べると、家庭での会話内容は限定的である。また、両親も、母語を子供に教育するトレーニングを積んでいる訳ではなく、大人達の就労時間を考えると、会話の時間も限られている。結果として、親は母語しか話せず、子供は定住先の言語しか話せないという問題が発生する。お互いの言語が異なるという状態までいかなくとも、親の世代は定住先に慣れることができず、子供が定住先に慣れ、子供の方が高い社会的地位を達成することにより、親と子の権威が逆転して、親子間のコミュニケーションに支障をきたすという現象も存在する。

以上は、日本で難民が直面しているケースの一部であるが、少なくとも、政府、企業やNPO法人などの組織的な基盤を持つ主体に比べて、同国人のネットワークや家族などのインフォーマルな集団によるサービス提供は、無償ではあるが、外国人本人が抱えるさまざまな問題解決や、本人の持つ能力の実現といった目的達成にとっては、非常に脆弱、あるいはリスクが高い手段であるといえるだろう。

3.5 社会保障(生活保護)

インドシナ難民の生活保護の受給状況に関する調査としては、全数調査レベルでは、1985年の外務省調査、1987年の法務省調査、標本調査では、1993年の難民事業本部によるデータ(標本数 500人)が存在する。

全数調査では、

	1985年	1987年
難民の保護率	11.4%	5.9%

と、かなりの開きが存在する。

その原因として、第1に失業率が考えられるが、それぞれ、

	1985年	1987年
難民の失業率	5.0%	7.7%

と比例関係にはない。

背景には、インドシナ難民自体の世帯数の増加が考えられる。

	1985年	1987年
難民の世帯数	667	1603

また、より新しい1993年の標本調査では、受給世帯を5.7%としており、本稿ではさし当たっ

て、1987年の法務省のデータを参考にする。しかしながら、近年の不況により、生活保護受給世帯が増加している可能性が指摘でき、その点は限界としておきたい。なお、同時期の日本人の保護率は

	1987年
日本人の保護率	2.0%

である。

生活保護の受給金額であるが、生活保護を構成する各扶助の申請比率は、先の法務省によるインドシナ難民の調査によれば、下図のとおりである。また、生活保護は居住する地域や家族の人数、年齢等によって様々な金額がありうるが、一家4人の世帯、子供2人のケースを仮定して、1998年時点の制度で、想定しうるおよその金額を追加した。

	申請比率	最小値	最大値	備考
住宅扶助	43%	8,000	13,000	
教育扶助	78%	2,140	4,140	教材、給食、通学費を除く
生活扶助	57%	163,120	253,480	4人世帯、子供二人のケース
出産扶助	4%	141,000	178,000	
医療扶助	34%			輸送、治療に必要な全額
期待値		238,840	330,919	医療扶助と教育の備考を除く

【インドシナ難民の生活保護受給者の申請比率と制度上の金額】

期待値計算では、医療扶助を除くと、上記仮定の元では1世帯当たりおよそ238,840円から330,919円の金額がかかる。

難民の保護率から同時期の日本人の保護率を引くと、3.9%であるから、難民が外国人であることによって生活保護に依存している率は、3.9%と考えられる。これらの数値をもとに、年間一人当たりの難民のコストとして換算すると、約33,000円程度の金額となる。

3.6 難民一人当たりの社会的コスト

難民1人に対して提供されたサービスとそのコストは、政府負担分については、項目と数値、NPOについては、項目のみであるが、およそ次の表にまとめられる。

	政府	NPO
入国～就業 (6ヶ月)	【その他の社会的サービス】	
	教育サービス 日本語教育 420,000 1)	
	労働関連サービス 職場適応訓練 792,000 2)	
	雇用開発助成援助 1,000,000 3)	
	住宅サービス 定住手当 157,000	
	住宅確保奨励金 240,000 4)	
	移転援助 107,000	
	医療サービス 医療費 276,000 5)	
	その他 生活援助 171,000 6)	
	3,163,000 (円)	
生活中 (毎年)	【その他の社会的サービス】	【その他の社会的サービス】
	教育サービス 日本語学習相談	教育サービス 日本語学習
	その他 生活相談	その他 生活相談
	コミュニティ支援	コミュニティ支援
	その他 118,000 7)	その他
【社会保障】		
生活保護 33,000		
151,000 (円)		

- * 全て1,000円未満の金額は四捨五入
1) 文部省予算累計/センター就学者
2) 本人と雇用主に支払われる額の上限、講師費用等はいっていない
3) 賃金の1/3(大企業は1/4)を1年間雇用主に給付。1,000,000を仮定
4) 事業者に給付
5) 厚生省予算累計/センター入所者
6) 入所中の本人に支払われる額の上限
7) 外務省予算の1989年から1997年の年平均を難民数で割った
(センター自体の運営費も含んでいる)

【インドシナ難民に提供された社会サービスと社会的コスト(政府とNPO負担分)】

上記表の注に記載されているように、さまざまな仮定はあるが、難民一人当たりにより要したサービスと費用は、入国から定住に至るまでは、3,163,000円である。加えて、定住後、毎年難民が外国人であることによって提供されているサービスの経費に生活保護を加えた金額は、151,000円にNPOの活動や同国人ネットワークによる支援を加えたものと推測される。NPOや同国人ネットワークの活動の経費を出すためには、それぞれが対象とするメンバー数と、活動により要した経費、サービスを提供する人物の件数あるいは活動によって割かれる時間の機会損失額を算定すれば出すことができるが、調査ではそこまで及ばなかったため、空欄にした。ただしこれらの額を算定することは、今後、外国人労働者導入を考える上では重要であろう。

3.7 政策評価 1 職業能力の実現と社会サービスの効果

以上が、難民に対する社会サービスの内容と一人当たりのコストであるが、これらの効果を推定したい。本稿では、まず、「少子化対策としての外国人労働者導入においては、外国人本人の職業能力を日本で有効活用する必要がある」という問題意識から、職業能力と言う観点に着目し、以下の考えで推計を行う。即ち、出国前に就いていた職業をその人物本来の職業能力と仮定し、その能力が日本で同等かそれ以上に実現されれば、提供された社会サービスには価値があったということとする。以上の考えから、暫定的に次のモデルを立てた。

A. 日本で出国前の職業と同じ職業に就労した場合の収入

- B. 日本で実際に就労した職業による収入

換言すれば、A. は日本で生かされた可能性のある能力、B. は日本で実際に生かされた能力である。このモデルに限定した場合、社会サービスの目的は、外国人が日本に来ることによる職業能力の損失を最小化するということになる。

以上の考えに基づいて、1997 年に行われた内閣官房によるインドシナ難民に対する調査の、母国での職業と現在の職業の分布(内閣官房 1997)及び日本銀行情報サービス部による職業別平均収入額の値¹⁵を利用して、有職者のみに限定して推計を行った。その結果は、下記のとおりになった。

母国での職業	a. 日本での平均年収(万円)	b. 人数(人)	a × b
管理職	867	17	14,739
自営業主	649		0
自由業	631		0
事務系職員	611	77	47,047
農林漁業者	542	63	34,146
労務系職員	533	94	50,102
その他	477	42	20,034
無回答	427		0
計		293	166,068

A.
一人当たり年収
567 (万円)

実際の職業	a. 日本での平均年収(万円)	b. 人数(人)	a × b
管理職	867	18	15,606
自営業主	649		0
自由業	631		0
事務系職員	611	56	34,216
農林漁業者	542	2	1,084
労務系職員	533	222	118,326
その他	477	136	64,872
無回答	427		0
計		434	234,104

B.
一人当たり年収
539 (万円)

A. 約 567 万円 - B. 約 539 万円 = - 約 27 万円(5%減)

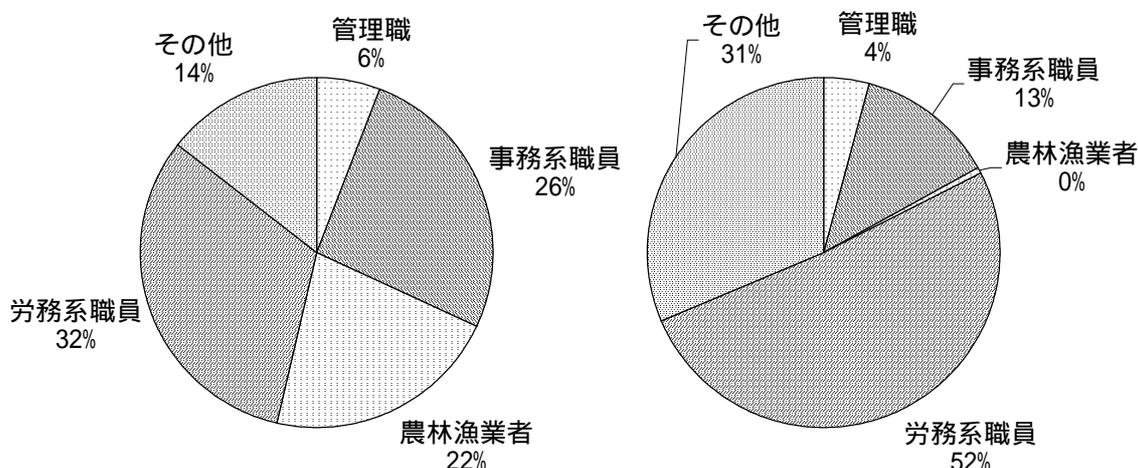
まず、数字そのものについて、留意点とデータ上の問題点を挙げておく。上記の推定式で、収入については、実収入ではなく、統計上の数値を利用した。また、同一職業内での収入分布を考慮しておらず、単純に平均値で計算している。従って、この推計では、実際の収入が、職業別収入の分布のどのあたりに位置しているかまでは、考慮していない。例えば、正規社員やパート、

¹⁵ 日本銀行情報サービス部, 2001, 「家計の過去1年間の収入・支出状況」
(<http://www.saveinfo.or.jp/kinyu/yoron/per97/per9716.html>, 2001.10)

非正規社員という就業形態の違いは、収入に大きな違いをもたらすであろうが、ここでは考慮していない。

また、データ入手の都合もあり、失業や学生の年齢上昇に伴う就業等の影響は考慮していない。即ち、内閣官房による調査では、質問中に失業中という項目がないため、失業者は、データの中の「その他」に含まれていると考えられる。数字に意味をもたせるためには、この点はあらかじめ留意しておく必要がある。

数字に関しては、以上の留意点がある。しかし、職業の集計データを比較すると、さらに状況は明確になる。上記データの、ベトナムでの職業と日本での現在の職業を比較したのが、下図である。インドシナでは管理職と事務職を足したホワイトカラー職が全体の32%を占めていたのに対して、日本では、ホワイトカラー職が17%に減じているのが分かる。



【インドシナでの職業(内閣官房 1997)】

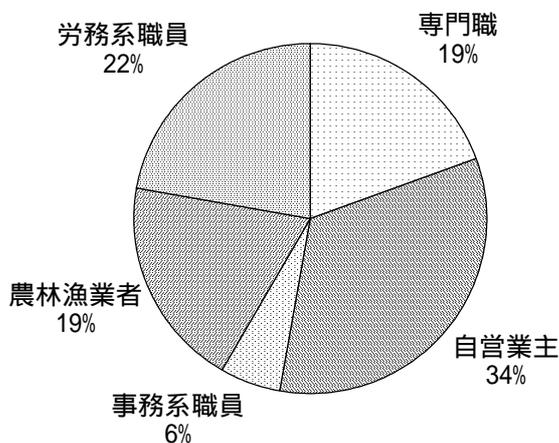
【日本での現在の職業(内閣官房 1997)】

上記のデータに比べて、サンプル数は少なく、対象もベトナム系定住者に限定されているが、一橋大学総合政策研究室が、2001年12月に関西地区で行ったアンケート調査結果を利用すると、地域的な偏りを考慮しなければならないものの、時間的により新しく、失業まで考慮した分析が可能になる。

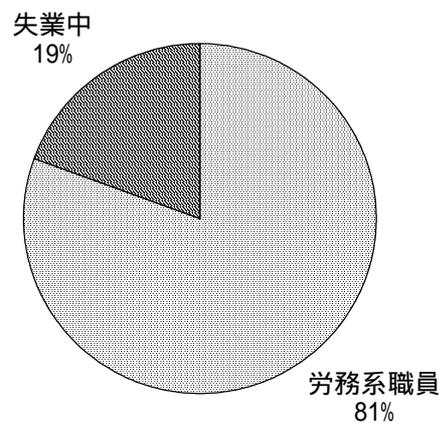
下記データは、回答者90名の内、軍人(回答者中2名)、学生(24名)、その他(8名)、ベトナムでの職業の無回答者(10名)、日本での職業の失業をのぞく無回答者(11名)を除いた有職者に、ベトナムでの職業と日本での現在の職業を聞いた結果である。

	日本での平均年収 (100万円)	日本での現在の職業					失業中	総計
		専門職	自営業主	事務系職員	農林漁業者	労務系職員		
ベトナムでの職業								
専門職	867					6	1	7
自営業主	649					11	1	12
事務系職員	611					2		2
農林漁業者	542					5	2	7
労務系職員	533					5	3	8
総計		0	0	0	0	29	7	36

【ベトナムでの職業と日本での 2001 年現在の職業(一橋大学 2002)】



【ベトナムでの職業(一橋大学 2002)】



【日本での現在の職業(一橋大学 2002)】

このアンケート回答者は、ベトナムでは多様な職業能力を生かしていたにもかかわらず、日本では工場や建築現場での労務提供を中心とした職業についているか、失業しているかのいずれかでしかなかった。先ほどのモデルを利用して計算すると、失業者を除いた場合は、

$$A. \text{約 } 634 \text{ 万円} - B. \text{約 } 533 \text{ 万円} = \text{約 } -110 \text{ 万円} (17\% \text{減})$$

失業者(年収をゼロと仮定)を含めて計算した場合は、

$$A. \text{約 } 634 \text{ 万円} - B. \text{約 } 429 \text{ 万円} = \text{約 } -213 \text{ 万円} (33\% \text{減})$$

となる¹⁶。

¹⁶ 参考までに、一橋大学総合政策研究室のデータの内、ベトナムでの職業が学生だったものの日本での職業に着目すると、専門職 3 名、事務職 2 名、労務系職員 9 名、失業中 5 名という結果になった。1997 年の内閣官房のデータを利用し

以上2つの結果から、次のことが結論できる。即ち、「日本では、難民に対してさまざまな社会サービスが行われたが、難民は、収入面を基準にすれば、全体としては、母国での職業と同等以下の職業にしか就いていない」。従って、様々な社会サービスの存在にもかかわらず、難民は自らの職業能力を生かせなかった可能性があるということになる。

なぜ、このような事態が生じたのか。仮説として、以下の原因が考えられよう。

社会サービスで提供された言語サービスの問題

社会サービスで言語に関する教育が提供されたが、それらのサービスが足りないか非効率であったという問題が考えられる。とりわけ、比較的高い収入が期待できるホワイトカラー層は、シンボルの操作に関係した仕事を行うため、ブルーカラー層に比べると、高い言語能力が要求される。元々母国でホワイトカラー層であった人物に関しては、そうした職業に就けるほどのサービスが行われなかったか、サービスに十分にアクセスできなかったという問題が考えられる。

社会サービスで提供された職業関連プログラムの問題

例えば、同じ専門職でも、母国では高卒程度の知識で就業可能なのに対して日本では大卒以上の知識が要求されるかもしれない。学校で行われる教育内容や、職場で行われる教育訓練は、日本とインドシナ各国では異なるだろう。こうした差異を埋めるのに、職業訓練、職業紹介等の社会サービスは、非効率だったか、足りなかったかもしれない。

日本における労働市場の状態や就業構造の問題

日本における労働市場全般、特に上記のモデルで言えば、職業別労働市場の需給状態は、当然、社会サービスの提供内容と関わりなく就業に影響を与えるだろう。また、日本には、典型的には大企業ホワイトカラーのように、外部労働市場からのアクセスが、日本人自身にとっても困難であるという制度的問題も存在する。

情報の不足によるミスマッチ

雇用側が、難民が有している職業能力を過小評価することにより、就業が妨げられる可能性がある。逆に、社会サービス以外の理由で、難民側が、何らかの情報の不足により望ましい職業に就労できない可能性もある。

モデル自体の問題

「母国にいたときと同等かそれ以上の職業に就くのが望ましい」という前提に立って、労働市場における「下方への転落が発生している」という否定的な評価を導くモデルの設定が、それ自体適切であるのかどうか、さらに検討を加える必要がある。外国人当人の意識として、為替レートがもたらす母国と就労先の国の賃金格差から、就労先の国のレベルからすれば、賃金の低い職業でも満足してしまい、本来持てる能力を発揮しようとしめない可能性がある。このようなタイプの外国人労働の場合、たしかに下方転落が発生しているという事実の評価についてはそのとおりであっても、そこに当人の主体的決断による選択という要素が入っているのであるから、その帰結について一概に否定的に断ずるのは好ましくない。しかし、難民の場合は母国への帰還に対し

た分析結果と、一橋大学のデータを利用した分析結果の差異は、地域、サンプル数、調査時期の差異の他に、母国で学生だった人物の日本での職業によってもある程度影響を受けている。

て政治的なバイアスが存在し、日本への定住意志が強い。生活を行う上でのさまざまな支出は、日本の物価に依存するため、日本のレベルで見ると低賃金で労働しつづけることは、それだけマイナスとなる。従って、下方移動の実態を明らかにするとともに、そのことによる当人への損失の度合いを客観的に測定しようとする本研究のモデルは、難民として入国して定住している人々の就労問題を分析するためのモデルとしては、十分な有効性を有していると考えられる。

いずれにしても、モデル自体をさらに精緻化し、上記 ~ の仮説を検証していく試みは、今後、改めて行う必要がある。

3.8 政策評価 2 生活保護とその他の社会的影響

次に生活保護に関する社会的コストについて考察する。外国人が外国人であることによってかかった生活保護の数值は、1人当たり年額 33,000 円であった。加えて、この数值は 1987 年のものであり、他の調査結果を参考にして、敷衍できるとしても 1993 年程度までのものである。近年の日本における不況が、とりわけ難民の保護率に対してより大なる影響を及ぼしているとするれば、更に高い金額を計上しなければならないだろう。

生活保護を含む社会保障と、社会サービスの間には、一定の相関があることが考えられる。例えば、社会保障以外の社会サービスが、本人の職業能力を実現し、就業を可能にするものであれば、難民の生活保護への依存の度合いを引き下げる可能性がある。この意味で言えば、生活保護は、それがコストであると同時に、他の社会サービスに対する評価の指標となる。また、生活保護への外国人の依存は、社会的にネガティブな影響でもある。従って、政策目標としては、この数值の最小化が必要であろう。

生活保護が発生する原因として 3.7 の問題と同様に、すでに提起した仮説 から が考えられる。他に、例えば、難民が情報の不足により、短期的には収入が得られるが不安定な職業を選択し、結果として生活保護に陥る、という状況もありうるかもしれない。また、生活保護があるから生活保護に依存する、という「福祉の罠」をめぐる様々な議論もあるが、これは日本人も同様であるので、外国人特有の問題とは言えず、別途考えなければならない。

いずれにせよ、難民が生活保護に陥るメカニズムに関しては、3.7 で考察した原因も含め、さらなる調査が必要となる。

なお、社会的な影響に関する測度として、社会的対立や犯罪がありうるが、残念ながら、今回調査では、それらの存在について、少なくとも定量的には確認できなかった。この問題も、今後の課題として提起しておく。

4. 外国人労働者導入政策に対するインプリケーション

4.1 外国人労働者の社会的コストと一般的なインプリケーション

難民に対して行われた社会サービスとその効果に関するモデルは、外国人労働者問題を考える際に、有効なものとなる。

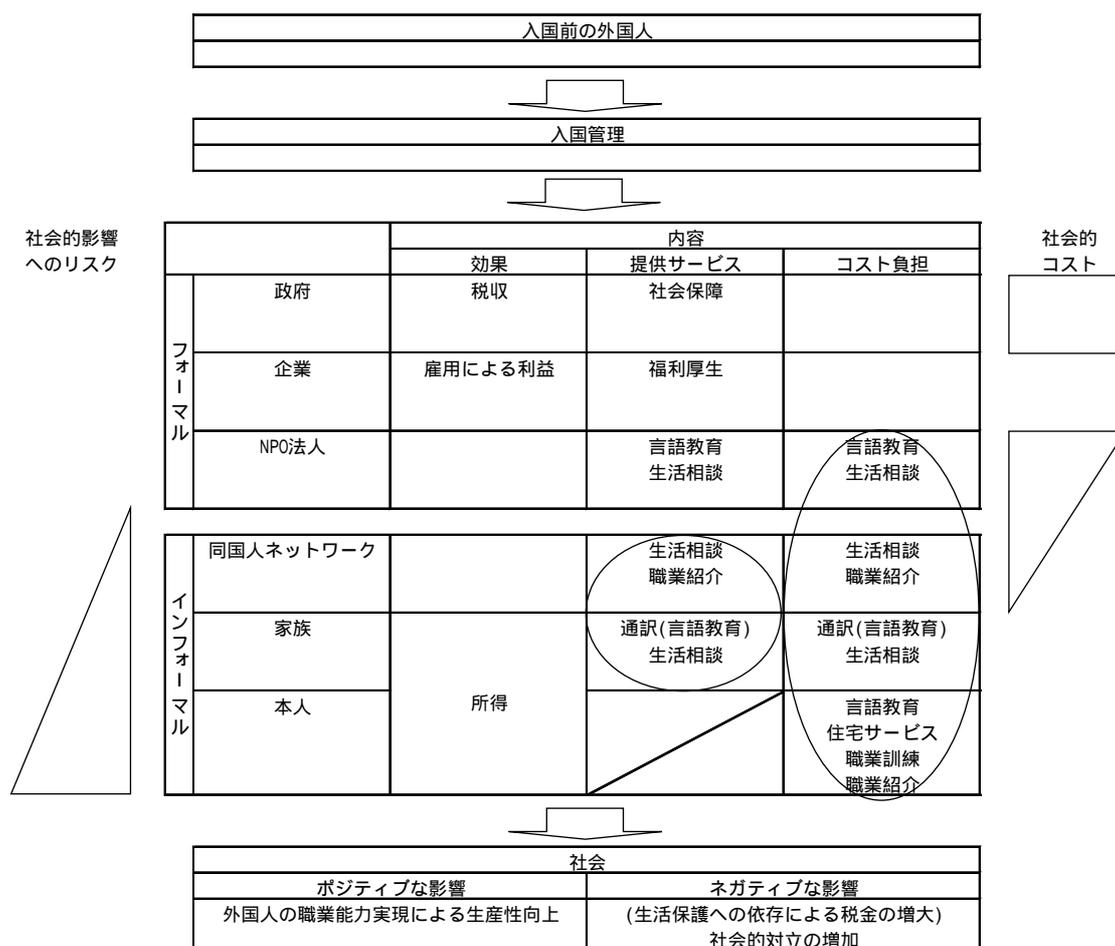
先ほどのインドシナ難民のモデルを、一般化しておこう。



【インドシナ難民に提供された社会保障・社会サービスとその主体】

上記の図において、定住後の企業負担福利厚生費に関しては、本稿では議論を行わなかった。別の機会に詳論する必要があるが、この図では、とりあえずコスト項目の1要素としてリストアップしておいた。それ以外のコスト項目に関しては、すべて本稿の中で考察を加えた。その考察の結論は、これだけのサービスが存在しながら、インドシナ難民は自らが持つ職業能力を十分に活用できていない、また生活保護への依存率も、日本の平均を上回るとい、やや悲観的なものであり、政策上解決していなければならない問題が山積されていることが示唆されている。

以上の結果は、「これらの社会的サービスの提供（社会的コストの負担）にも関わらず、社会統合のための未解決の課題が山積している」というものである。そこで次に、これらのサービスを社会的に実施することなく、全面的に入管を開いてしまった場合は、どのようになるのか、そのことを課題として考察しよう。次の図のように要約しよう。



【入国管理を行わない場合に予想されるコスト負担】

日本に来た外国人労働者は、自力で全てのサービスを調達するか、家族や同国人ネットワークに依存して、サービスを調達せざるを得ないだろう、というのがこのモデルの前提である。

同国人ネットワークや家族が提供するサービスが、非常に脆弱であることは既に述べた。端的にまとめれば、同国人ネットワークや家族の構成メンバーそれぞれが、同じ状況に立たされていて、自らの問題を解決することに追われていて、互助のための余力はあまり残されていない、ということである。結果として生じうるのは、外国人が言語の習得や住宅調達の費用、職業訓練や職業紹介といったコスト負担を抱えきれず、自らの本来的な職業能力を生かせずに、社会に対してネガティブな影響のみを残すという状態である。

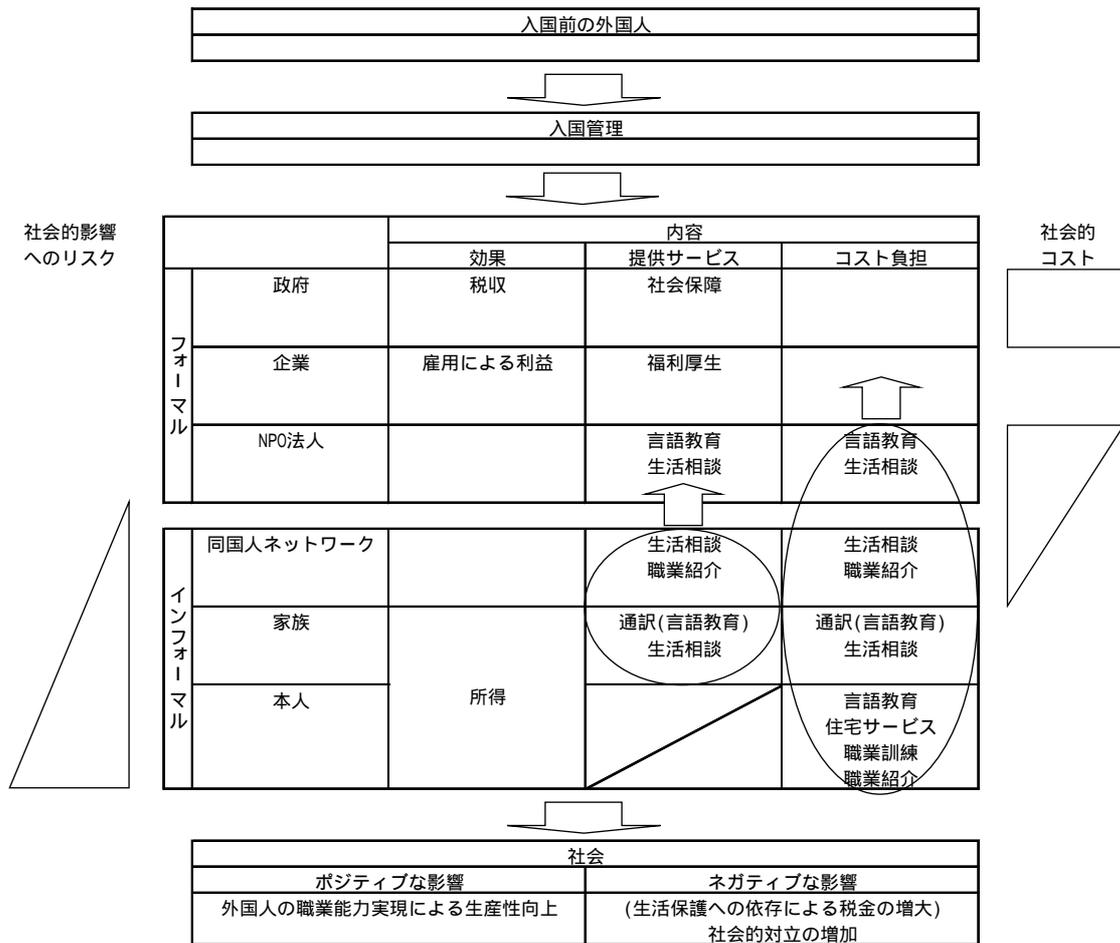
入国管理政策のコインの裏面には、外国人本人が仕事や生活をしていく上で身につけておかなければならない様々な能力への投資を、だれがどこまで負担すべきか、ということについての、現実的かつ、具体的な政策判断が存在していなければならない。少子化への対応という目標を実現するために、仮に外国人労働者の導入が意思決定されたとしよう。入国管理の要件を緩和していくためには、仕事と生活のための人的資本投資を、誰かが担わなければならない。このことについてどのような政策判断がありうるのかを具体的に考察していこう。

言語サービスは、入国基準を緩和して受け入れる外国人の人数を増やす場合に、必ず公的な負担による実施を強めていかなければならないサービスである。日本語は大言語でありながら、日本以外の国民で第2言語として学習されていることの少ない、世界的にみても特異な言語である。従って、入国管理政策で一定の言語能力を基準として加えても、スクリーニングを通過できる該当者はごく少数であることが予想される。該当者が少数であるということは、基準の存在によって政策目標の数値を達成できなくなるか、あるいは基準を下げる、つまり基準自体を無意味なものにする、という二つの可能性しかなくなる。また、外国人がどのような職業能力を持っていたとしても、日本でその能力を活用するためには、日本語能力が必要になる。日本語能力習得のコストは、いわば、当人が持つ職業能力を日本向けに転換するのに必要なコストといえる。もし、今後の日本の産業が、介護労働を中心とする対個人サービス産業や、様々な対事業所サービスへと力点を移していくことを前提にして外国人の導入を図っていくのであれば、公的負担による日本語教育はとりわけ重要と言える。

次に考えなければならないのは、職業訓練の問題である。もし、外国人が、自国で積極的な人的資本への投資を行い、職業能力を身に付けていれば、少なくともその職業能力が日本で生かされるうちは追加的な職業能力開発への投資は必要がない。しかし、そうした人物が日本に来る可能性が少ないと言う点は、本稿の1.で既に述べた。従って、現行の職業基準による入国管理を、基準あるいは形態について見直して、積極的な外国人導入を図るためには、同時に職業訓練のコスト、即ち人的資本そのものに対する投資まで乗り出す必要がある。

上記2つのコストは、現行の外国人労働者政策を見直すのであれば、最低限必要なコストとなる。その他に外国人が生活していくうえでの住宅サービスやその他の生活関連サービスをどの程度提供するのか、そしてそのコストを誰が負担していくのか、という問題についても政策的な判断を行っていかなければならない。誰がこうしたコストを担っていくのかといえば、外国人労働者の導入によって直接利益を受ける企業を中心に考え、そのための社会的なコンセンサスを図っていく、というオプションが考えられる。もちろん、サービスの一部は、企業では提供に際して能力的な限界がある。従って、NPO法人を積極的に支援していく必要がある。その場合もNPO法人への資金的支援の主体は企業である。

以上の議論をまとめると、次の図となる。



【企業による社会的サービスの内部化】

さて、以上の議論は、積極的な導入策を行うとしたら、どうすべきかという点を、インドシナ難民のケースによる情報を下に考えたわけであるが、最後に残された課題として、ベトナム人定住者の事例を離れたより広い観点から3つのことを考えていきたい。1つは、社会サービスの効率性と効果の問題、2つ目はネガティブな社会的影響の問題、3つ目は企業が本当にコストを負担するかどうかという点である。

第1の社会サービス自体の効率性と効果の問題は、本稿3.で提起したように、「本人が保有している本来的な能力の十全な発揮」という目的にてらして、その達成を阻害するサービスの効率性の度合いや、非効率を発生させる諸原因の因果メカニズムを調査・分析していかなければ、明確な回答が得られない。効率化できるか否かという問題はもとより、分析結果によっては、外国人労働者導入の施策を、少子化への対応策として有効なものにするためには、社会的サービス自体よりも、むしろ、労働市場のあり方を含む、より大きな諸制度の改変が必要かもしれない。

第2の問題は、教育プログラムや生活支援プログラムは、そもそも社会的にネガティブな影響を緩和するかどうか、という点に関わっている。そもそも教育プログラムや生活支援プログラ

ムは外国人の生活の質を高めることに効果を発揮しても、社会統合という目標から落伍する人物の発生率を引き下げるといふ本来の目標には貢献しないかもしれない。

前者については、本稿が前提とした調査では、犯罪や社会的対立等の存在は確認できなかったが、教育機会やその他の変数と犯罪との因果関係や、社会的対立のメカニズムに関する調査分析が必要となる。

後者については、広い意味で言えば、日本人であっても同じような状況は発生している。この問題への対処方法は、教育から逸脱し、経済的に底辺化してしまった人物に対して、先天的な能力がなく不幸であるから救うべきなのか、あるいは個人の努力が足りないということで見放すべきなのか、という問題に等しい。これは、外国人労働者問題と言うよりは、国内の政治をどのように運営していくのかという思想の問題でもある。もし、少子化対応として定住促進策を取るのであれば、外国人だからといってダブルスタンダードでこの問題に対処することは、外国人、日本人いずれかの不満をもたらす社会的な対立を招く可能性が指摘できる。従って、今後の日本国内も含めた政治的な意思決定に依存する。

第2の問題に関する議論を究極的に解決することは、困難である。しかし、議論を解決すると言うよりは、緩和する措置として、ポイント制による入国許可が存在する。入国する人材にある程度の基準を設けることによって、本人が持つ資質を確率的ではあるが、ある程度選別できであろう。こうしたポイント制によるスクリーニングは、少子化対策として、外国人労働者に積極的に来てもらいたいという立場から考えると、極力公正な手続きに基づいて実施しなければならない。なぜなら、入国に関して基準が存在するという事は、外国人にとっては日本に来るためにある程度の準備 = 投資を行わなければならない、入国基準が明確ではないということは、それだけ入国前に必要な投資に関する不確実性が高まり、日本に来るインセンティブが薄れるからである。従って、基準については、先に提起したような、犯罪や教育、その他諸変数間の因果関係の分析に基づいた社会科学的に説明可能な内容とし、透明かつわかりやすい形で提示するべきである。

このような議論を排除できてしまう可能性がある政策オプションも存在する。それは警察力の強化である。しかし、物理的強制力の発動はいかなる状況においても望ましいものではない。例えば、個人の犯罪に関していえば、将来的に可能性があるかもしれない人物が、一時的にネガティブな問題を起こしたときに、安易な国外退去処分によって、当人の将来的な可能性を逃してしまうこともありうる。仮に社会的な対立が発生した場合、議論ではなく強制力によって排除するのであれば、国際的な問題となるであろう。従って、警察力の強化は最後に残されたオプションと考えるべきであり、そのためにも、第二の問題に関する調査、分析や議論は不可欠のものとなる。

第3の問題については、次のような状況が考えられよう。即ち、労働力不足や経済的な好況のときは、企業は外国人労働者に対して、積極的な投資を行うかもしれないが、逆に労働力需給ギャップが緩和され、経済的に不況の時期にはとたんに投資を手控えるかもしれない。もし、企業のこうした経営行動がもたらす社会的影響をコントロールしようとするのであれば、入国管理に

労働需給に応じた数量制限を設けるということになる。しかし、この対応策は、第2の問題で提起した策であるポイント制と矛盾を来す可能性がある。もし、少子化対策という目的を強調するのであれば、労働需給による調整は目標と別の変数に依存するため、目標達成に対して非効率であるし、逆にポイント制を導入しつつ、使用者側のサービス提供を基本とする政策を実施した場合、労働需給変動に応じて外国人労働者入国後の社会サービス提供のレベルが大きく変動することになり、不況期において大きな社会的影響が発生する。

4.2 外国人労働者導入か、女性の労働力率の向上か

以上、調査から得られた全般的なインプリケーションを提示した。しかし、そもそも、少子化対策で高齢者や女性の労働力比率を上げることと、さらに外国人労働者を導入していくことを考えた場合に、どちらが効果的かという問題がある。難民による社会的コストの計算が示唆するのは、外国人労働者が日本で就労し、職業能力を実現するためには、職業能力を日本向けに転換する言語教育に関するコスト(難民の数値を利用すれば1人当たり42万円)が必要であるということである。教育に時間がかかるのであれば、その分の機会損失も計上する必要がある。加えて、上記で論じたようなさまざまな社会的コストを計上していかなければならない。

もし、外国人労働者と女性、高齢者が有している技能が同一のものと仮定すれば、最低限、外国人には上記コストが必要なことから、外国人労働者の方がコストは高くなる。従って、女性や高齢者の労働力を率上昇させる方が、コスト計算の観点から望ましい。

同時に、3.7で提起した「外国人が職業能力を実現できない」理由として考えられる「日本における労働市場の状態や就業構造の問題」は、女性や高齢者の労働力率上昇の問題にも同等の影響を与えていると考えることができる。もし、この仮説が正当なものであれば、労働市場や就業構造に手を加えることなく、外国人と高齢者・女子の代替関係を調整しようとすることは政策的に効果が薄い、ということになる。

5. 現状のまとめと今後の課題

5.1 本稿のまとめと問題点

本稿では、まず、今までの議論で漠然と考えられてきた「社会的コスト」という概念について、定義を下した。その内容は、社会的コストと社会的影響を区別し、社会的コストを社会サービスと社会保障、とりわけ生活保護の対価と考え、社会サービスについて、人的資本の有効活用と社会的影響によって評価していこう、というものであった。同時に、難民1世を中心に、一定の指標を利用して、現状の社会サービスとその効果を評価し、問題点を生んだ原因について仮説を提示した。

調査分析上の問題点については、本文中で記載したので、繰り返さないが、指標自体は精緻化しなければならないし、原因のメカニズムについては、今後の調査によって明らかにしていく必要がある。また、本稿では、評価の際のデータとして、2001年に一橋大学総合政策研究室で行

った調査データをある程度参考にしているが、基本的には1997年までのものを利用している。日本における不況がどの程度、難民に対して影響を与えているのかという点は、本稿では、それほど明らかではないという点も指摘しておく必要がある。

5.2 外国人労働者2世の問題

本文中に記載された仮説は明らかにしていく必要があるが、その結果によっては、外国人労働者1世にとって、移民という選択は、非常にリスクが高い、即ち、社会的な上昇の確率も存在するが、下降の確率も高いものかもしれない。例えば、日本に来た外国人労働者が、本来的には高い資質を持った人物だとする。その人物が、最初は底辺的な労働で構わないが、就労や学習によって、日本で言語能力を身に付け、社会的な上昇を図ろうとしたとする。そのためのサービスも提供されている。しかし、目の前の生活に追われ、学習や教育機会にありつけず、いつまでも社会的な上昇を図ることができない、といったことは考えられる。

少子化への対応は、人的資本の活用がキーであるから、こうした労働者の底辺化が、世代間に移転されるものであってはならない。本稿では1世を中心に論じたわけだが、今後は2世を中心とした教育、家族関係、就業についても考えていく必要がある。

参考文献

- 井口泰，2001，『外国人労働者新世代』筑摩書房
- 外務省国際連合局人権難民課，1985，『我が国におけるインドシナ難民の定住実態調査報告』
- 倉田聡，1996，「外国人の社会保障」『ジュリスト』1101
- 財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部，1993，インドシナ難民の定住状況調査報告
- 島田晴雄，1993，『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社
- 社会保障研究所，1991，『外国人労働者と社会保障』東京大学出版会
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局，1995，『インドシナ難民受入れの歩みと展望
難民受入れから20年』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局，1997，『インドシナ難民の定住の現状と定住
促進に関する今後の課題』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局，1998，『インドシナ難民と我が国の対応』
- 中本博皓，2001，『グローバル化時代を迎えた日本経済と外国人労働者政策』税務経理協会
- 日本労働研究機構，1995，『欧米諸国における外国人労働者等への社会保障の適用』日本労働研
究機構
- 一橋大学総合政策研究室，2002，『ベトナム系定住者アンケート調査』（未公表）
- 法務省入国管理局難民認定室，1987，『本邦定住インドシナ難民実態調査報告』
- 労働省職業安定局，1992，『外国人労働者受入れの現状と社会的費用』労務行政研究所
- 宮川公男，1994，『政策科学の基礎』東洋経済新報社
- 日本労働研究機構，1995，『欧米諸国における外国人労働者等への社会保障の適用』日本労働研
究機構