他国の移民政策から振り返る 日本の外国人政策

5年に1回出される第４次出入国管理基本計画が、2010年3月に発表された。そこでは人口減少時代の到来の中、積極的に外国人受入れ施策を推進していくこと、「経済成長に寄与する社会のニーズにこたえる人材の受入れ」「日系人の受入れ」「留学生30万人計画達成に向けた適正な受入れ」がうたわれている。

しかしながら現実には、以下のように外国人政策が適切なのかと疑問を感じるような問題が目立っている。

1. 2010年6月、大阪市に住む70代の姉妹２人の親族とされる福建省出身の中国人48人が、入国直後大阪市に生活保護を大量申請した問題
2. 在日外国人の海外に住む子供を対象とした子供手当の支給は6月支給時が10,656人で、審査を厳格化した10月支給は4,596人で、６月支給時から減った6,060人は受給資格がないと処理をされ、結果的に2億円ものお金が不適切に出て行ったとされる問題（*1）
3. 2008年のリーマンショックでせっかく呼び寄せた在留日系人約4万5千人が帰国。そもそも事業所が求める日本語読解能力を有する日系人労働者が約３割しかいないという問題（*2）

そこで日本の外国人政策の参考とするため、イスラム系の突出した増加により多文化主義の見直しを迫られているドイツと、永住を前提とした移民政策をとっているオーストラリアの二国の移民政策を取材してみた。

Ⅰ．多文化主義の難しさ
～独在住15年のジャーナリスト田口理穂さんに聞く～

◆独の問題～多文化主義は失敗した

現在ドイツで移民問題というと、イスラム問題を意味する。元独連邦銀行理事のティロ・ザラツィン氏はベストセラーとなった自著『自壊していくドイツ』で「ムスリム圏からの移民はドイツを弱らせている」「トルコや中近東、アフリカからの移民は他国からの移民に比べて教育レベルが低い」と発言し、2010年9月辞職に追い込まれた。しかし、実際のところザラツィン氏に賛同しているドイツ人は少なくない。ドイツのメルケル首相も2010年10月、「多文化主義は失敗した」と述べ、論争を呼んでいる。

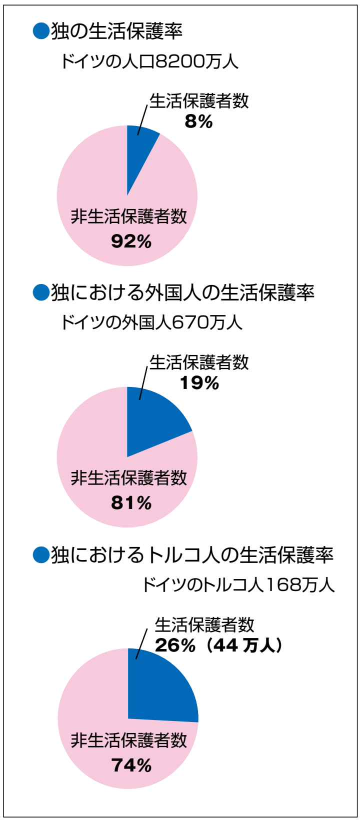
ドイツでは2001年の同時多発テロ、2006年、2007年の独国内でのテロ未遂事件などで、イスラム原理主義への警戒心が強まっており、追い討ちをかけるようにリーマンショックで失業者は増え、健康保険料は値上がりし、年金の受給額は減っていく…と将来に不安を感じているドイツ人が多いことが背景にある。

ドイツ人の対応も問題だ。中には「外国人はドイツの税金で生活し、治安を悪くし、失業者を増やしている」と偏見を持っている人も少なくない。移民はそれを感じ取り、ドイツ社会を嫌って逸脱するという悪循環がある。

◆独の現状～外国人失業率はドイツ人の２倍以上

ドイツの人口は約8200万人。外国人の割合は、独連邦統計局によると約670万人（2008年）、全人口の約8.2％ を占める。EU内の平均は6.4%で、ドイツの外国人率はEU内で最も高い。全体ではトルコ系が25% と2位のイタリア8%、3位のポーランド6%を大きく引き離している（*3)。帰化したイスラム圏出身者を含めると総勢400万人（全人口の約5％）がイスラム圏のルーツを持つ。人数の多いトルコ人は目立ち、各都市でトルコ人街を作り、ドイツ語なしでドイツに溶け込まず生活している人も多い。

●グラフ1



連邦統計局によると、ドイツでは2010年における総失業率が7.7%（*4)。ドイツ人の失業率が7.0％で、外国人が15.8%だから、自国民と比較して外国人の失業率が2倍以上と極めて高い状況にある。外国人は単純労働に従事している人が多く、不況の際解雇の対象になりやすいからだ。（グラフ1）

PROFILE

田口　理穂（たぐち りほ）

日本で新聞記者を経て、1996 年よりドイツ・ハノーファー在住。州立ハノーファー大学で社会学修士号取得。ドイツの環境政策や雇用問題、少子化対策、移民問題、生活事情など、幅広く執筆。共著に『ニッポンの評判』（新潮新書）

例えばトルコ人の26％に相当する44万人が生活保護をもらっている。これはドイツ人の8％、外国人全体の19％という数字にくらべてずいぶん高い。外国人の失業者率と外国人数がほぼ同じだから移民は必要ないようにも思えるが、政府はITや工業関係のスペシャリストは不足しているとして、積極的に受け入れる方針だ。独経済界によると少子高齢化などから毎年50万人の移民が必要との試算もある。

EUの規約により2011年5月より東欧からの労働力流入が自由化されると、ドイツには年間10万人以上の労働者がやってくるだろうと独職業安定所は予測している。すでにドイツのいくつかの派遣会社は東欧で人集めをしており、自由化とともに大量にドイツに送り込むつもりだ。安い東欧からの労働力が流入すれば、ドイツの失業率はもっと高まるだろう。

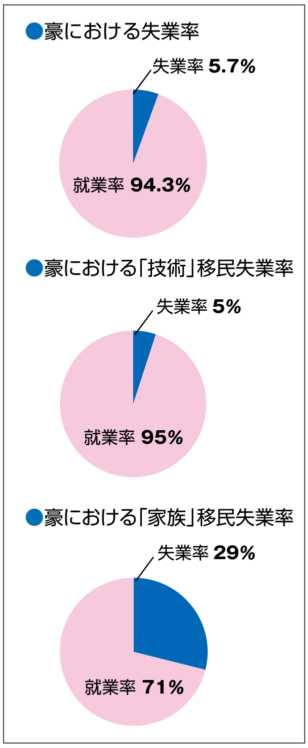
◆課題～移民の独社会への統合

現在の課題は、移民をいかにドイツ社会に統合させるかである。そのポイントがドイツ語であり、ドイツ社会を理解することである。2005年から、ほとんどドイツ語を話せない移民は630時間の統合コース(*5)の参加が義務付けられ、ドイツ語、文化、法律、価値観に関する講習を受けることになった。これまで70万人が参加し、連邦政府は10億ユーロ（約1150億円：1ユーロ115円換算。）を支出（*6)。この額は他のヨーロッパ諸国と比べて最高である。

しかし外国人とドイツ人の理解を得て、これらのさまざまな施策が目に見える形で実を結ぶには、もう少し時間がかかりそうだ。

Ⅱ．豪では社会保障の多くが永住者に限定
～浅川晃広先生に聞く～

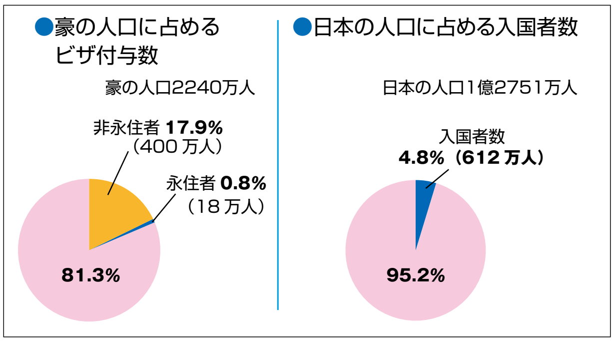
●グラフ2



◆豪の現状～「技術」移民は一般国民より失業率は低い

人口2,240万人、豪国籍の4人に1人は外国生まれ。オーストラリアでは国籍で区別しても無意味なので、一般的に外国人とは豪州出生でない人を指す。手に職があることで入った「技術」移民は一般国民より失業率は低い一方で、「家族」移民は高くなっている。移民省によると「技術」移民は失業率5%、労働参加率95%、オーストラリア国民全体の数字は失業率5.7%、労働参加率65.2%、「家族」移民の失業率は29%、労働参加率は65%と違いは明確である(2008-2010年)。（グラフ2）

●グラフ3



◆豪の移民法とは～移民省の一元管理と規則による制定で変更が容易

⑴日本には「ビザ（査証:入国に必要な入国許可証明）」と「在留資格（外国人が日本に入国・在留して行うことのできる活動等を類型化したもの）」があり、「ビザ」は外務省、「在留資格」は法務省と管轄が異なっている。が、オーストラリアは「ビザ」のみで一括管理をし、管轄も移民省が一元管理をしている。

⑵ビザの種類は日本と違い法律ではなく、規則で定められていること、また移民省だけが管轄していることから、状況や追跡調査の結果等に応じて変更し易く弾力性がある。

⑶移民国家であるため、永住ビザが海外にいながらにして取得できる。永住ビザは年間の付与数上限を移民大臣が設定。永住ビザは大別して①「技術」（豪の経済成長に必要な技能を持つ者）、②「家族」（豪永住者が身元引受人となって呼び寄せる配偶者、子、親など）、③「人道」（難民など）に分かれる。

一方、非永住ビザは「短期滞在」、「留学」、「技術」、「家族」など日本の在留資格とほぼ同じである。

⑷2008/09年度（2008年7月～2009年6月）のビザ付与数約418万人（人口の18.6%）、うち永住者約18万人、非永住者約400万人となっている。(グラフ3)　永住者の「技術」約11万人、非永住者の「技術」は約10万人と永住者、非永住者の「技術」ビザの付与数はほぼ同じとなっている。2002年以降移民による人口増加が自然増を上回り、

PROFILE

浅川　晃広
（あさかわ　あきひろ）

名古屋大学・大学院国際開発研究科講師。在オーストラリア日本国大使館専門調査員（2002年から2004年）も勤める。著書に『在日外国人と帰化制度』（新幹社）、『オーストラリア移民政策論』（中央公論事業出版）など、日豪の移民政策が専門。
http://www.geocities.jp/asakawaakihiro/

2009年4月からの1年間において移民による増60％、自然増40％ となっている。(*7)

◆日本にはない制度～必要な職種の移民のみを募集

⑴永住ビザ～「技術」は雇用主推薦のスポンサー系とポイントテストの独立系

永住ビザの「技術」はスポンサー系と独立系に分けられる。スポンサー系（雇用主推薦型）は自国民で充足できない職種に外国人を呼ぶもので就職先が決まっており、ポイントテストがない。一方独立系はポイントテストがある代わりに原則スポンサーの推薦が不要。つまり自分で就職先を探すことが可能となっている。ポイントテストは技能、職業経験、英語能力、年齢などによりポイントを合算していく。

⑵永住ビザ～州指定技術移住ビザ

医師や看護士、技術者はシドニー、メルボルンなど大都市に集中し、地方では不足が深刻なため、州政府が独自に不足職種を指定することが可能。ポイントテストの点数も低く設定されているため、地方移住へのインセンティブとなっている。

⑶永住ビザ～親呼び寄せビザ

「家族」移民の大半は配偶者だが、親も呼ぶことは可能である。親は社会保障負担の可能性が高いので制限したいという思惑から、カテゴリーを2つ設けている。普通に永住権申請して約10年待つこととなるカテゴリー（手数料3,245豪ドル（約27万円：1豪ドル83円換算。以下同じ）と社会保障負担費として3万9,700豪ドル（約330万円）払えば優先的に呼び寄せられるカテゴリーである。

⑷帰化はテストと国籍付与式

帰化する場合、国籍テストや国籍付与式があり、国籍付与式では移民大臣や代理人（市長等）が豪市民となった証明書を一人一人に手渡ししてくれる。申請前に4年間在留し、うち1年は永住者であることが要件となっている。

◆豪の特徴～永住ビザと社会保障との強い連動性

健康保険は、永住ビザ保持者に限定され、保険に入っていれば基準額が補填される。

年金は①税から払われる年金と②保険料から払われる積立型の年金があり、①の年金は永住ビザを保持して居住した期間が10年以上必要である。②の積立型の年金は、外国人であっても就労可能なビザであれば適用され、当該外国人が一定年齢に達した場合、出国する場合には積立年金の返還を求めることができる。

児童扶養手当も永住ビザがなければ対象外となる。また、失業手当等は更に厳しく永住ビザを取得してから2年以降に受給権が発生する。

直接国家の財政から支給される場合は、外国人の場合永住ビザ保持者に限定することになっており、永住ビザの「重み」がオーストラリアにおいては非常に大きいといえる。

◆豪の移民問題～移民国家でありながら日本より少ない不法滞在者

2005年シドニークロナラ海岸の事件（*8）や2009、2010年のインド人留学生への暴力行為などは単発的にはあるが、ドイツのような構造的かつ深刻な問題はない。確かに社会統合に問題のある集団もないことはないが、ドイツのトルコ系、フランスの北アフリカ系のような多数の集団は存在していない。これはやはり「技術」移民を中心とした選別的な受入れの成果だと思われる。

また、アメリカでは不法滞在者が1,200万人と言われているが、オーストラリアの不法残留者は2010年6月末では推計5万3,900人となっており、移民国でありながら、日本よりも少ないことは特筆に値すべきかと思われる。

日本は2010年1月現在で不法残留者約9万2千人。2009年の入国者数612万人（豪の1,46倍）で、人口（約1億2,751万人）に占める入国者数割合は4.8％（*9）となっている。

◆豪の統合政策～英語による国籍テスト

家族ビザなどで英語を話せない人はたくさんいるため、AMEP（Adult Migrant English Program）という英語教育プログラムがある。第二言語としての英語を教える専門家も育っている。510時間無料で2億1,200万豪ドル（約176億円）を2010/11年度は拠出。社会保障受給者になってしまうより、英語を覚えて働いてもらったほうが本人のためにもなり、社会保障負担も減るという考え方が根底にある。移民の定住を支援する団体への助成（3,600万豪ドル：約30億円）もある。

2007年から開始された国籍テストは、シドニークロナラ海岸の事件が一因とも言われているが、文化、法律、歴史、価値観に関する問題を英語で出題している。

◆今後の日本について～日本語での囲い込み及び社会保障と在留資格の連動性

オーストラリアは資源があり、英語圏からの移民の潜在的需要があるため拡大成長路線をとれるが、日本は日本語が壁となり人口減少の補填をするまでにはいたらない。そのため以下2点のような施策が有効と考える。

⑴人口、生産性、労働参加率の改善に努め少子高齢化でも耐えうる体制をつくる

⑵日本語を覚えた人は日本へ来るので、外国で日本語を無料で教えるなどして囲い込む

日本の外国人政策はもともと外から来た外国人ではなく、日本国内にいた日本人で第二次世界大戦の敗戦によりいきなり外国人になった（在日朝鮮人・台湾人など）人を対象に始まったという特殊性がある。特別永住者として身分を保障されているそれらの人々と違い、外国から来て、永住者でもないのに社会保障にアクセスできる人が増えていることが問題となっている。今後は日本でも国家財政からの「給付」形式のものについては、外国人であっても、在留資格等との関連性が位置付けられる必要性を痛感している。

Ⅲ．参考～ドイツ・日本の外国人と社会保障

◆独の社会保障～外国人との区別はない

ドイツにおける、5つの社会保険制度（年金保険、医療

保険、労働災害保険、失業保険、介護保険）において、ドイツ人と外国人との区別はなされていない。生活困窮者を対象とした社会扶助の適用対象者についても、区別はされていないが、受給対象となった場合には、国外退去命令が発せられる場合がある。(*10)

日本は年金保険、労働災害保険、失業保険、児童手当で特に外国人だからという制限は無い。健康保険は1年以上の在留期限がある外国人に限るが、ほぼ制限は無いに等しいといえるだろう。生活保護は活動に制限を受けない「永住者」「定住者」など身分系の外国人に限られている。年金保険は25年の加入期間が必要なため、被保険者期間が6ヶ月以上あり帰国した外国人に関しては脱退一時金が支給される。また、日本と社会保障協定が締結されている国であれば年金加入期間が通算できる。

◆日本の失業率、生活保護率

日本は2009年で人口約1億2751万人、外国人218万人、人口に占める外国人割合1.7%(*11)となっている。(グラフ4)また、日本の2011年1月の完全失業率は4.9% (*12)、日本の生活保護の被保護実員数は2009年3月現在約159万人で対人口比1.25%、外国人の被保護実員数は約61万7千人で対外国人比28.2%となっており、外国人が生活保護受給者全体の約38.8% を占めている。(*13)(グラフ5)

◆終わりに～

ドイツでは、イスラム系住民が人口の5%を占め、2010年10月メルケル首相が「多文化主義は失敗した」と述べ論議を呼んでいる。

オーストラリアの移民法ではポイント制をとり、不足する業種に限って移民を受け入れる、永住許可を取って初めて年金や医療の社会保障が受けられるなど、国家の財政支出とビザが連動しており、外国人に対する財政支出にはシビアである。

日本でも積極的に外国人受入れ施策を推進していくのであれば、今まで以上に「外国人政策」が重要となるだろう。外国人は一度受け入れてしまうと、家族を作り、あるいは家族を呼び寄せ定住化する。一生日本に住むことを前提に政策でコントロールをしなければ統合の失敗、財政への重大な負担となるのは冒頭に上げた３つの事例からも明らかではないだろうか。

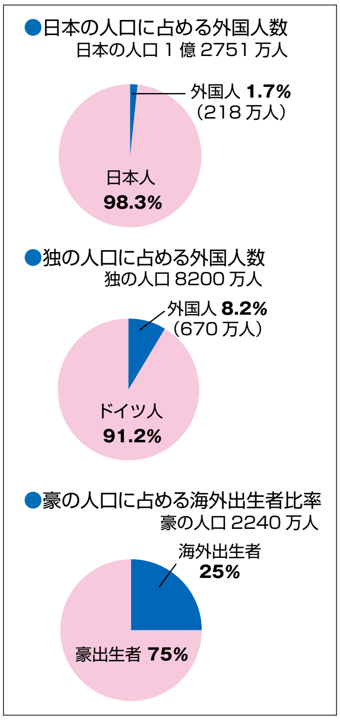
今後法務省の出入国管理政策懇談会などで具体的な政策はつめていくと思われるが、行政書士は入管業務の取次ぎを23年来続けており、外国人の実態を一番よく知っているともいえる。ドイツが今抱えている外国人問題、オーストラリアの移民政策を知ることで、今後の日本の外国人政策について積極的に議論する参考としてもらえれば幸いである。

＊なお今回社会保障対象者のうち、難民は対象外としている。

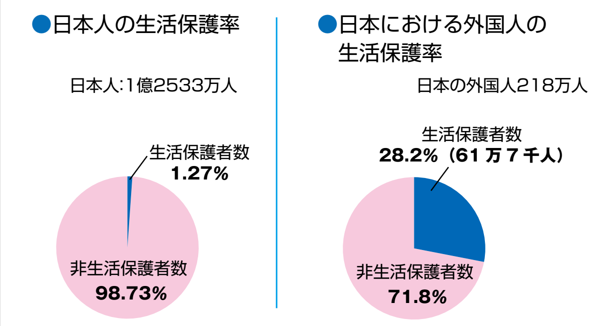
＊グラフは基準や年度が同一ではないので参考にとどめてほしい。

（広報部　武田敬子・山口浩）

●グラフ4



●グラフ5



●参　照●

*1　2011年2月15日衆議院予算委員会会議録

*2　独立行政法人　労働政策研究・研修機構 2010年12月4日開催「今後の外国人労働者問題を考える」基調報告、同機構 2010年10月「日系人労働者の就労実態調査」

*3　2009年、外国人の数字のデータ　http://www.welt.de/politik/deutschland/article9475620/Kein-EU-Land-hat-mehr-Auslaender-als-Deutschland.html

*4　連邦統計局のデータ。2010年の失業者数、ドイツ全体で7,7%
http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_4236/SiteGlobals/Forms/Suche/serviceSuche_Form.html?allOfTheseWords=Arbeitslosigkeit&OK=OK&pageLocale=de&view=processForm

*5　外国人の統合コースについての概要
http://www.migration-asyl.de/public1/aufr/home.nsf/0573e93765407cfcc1256aab006ed6e7/c16f2bb145c56ecbc1256f63003149bb!OpenDocument

*6　統合コースについての人数と、国の支出額
http://www.welt.de/politik/deutschland/article12311354/Integration-in-Neukoelln-645-Stunden-Deutschland.html

*7　豪移民省 Fact Sheet 15 - Population Projections
移民増とは1年以上豪に滞在する人を基礎とし、入国者から出国者数を引いたもの　http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/15population.htm

*8　2005年12月豪シドニー郊外クロナラ海岸で、この地域で発生した一部のレバノン系集団の暴力事件に抗議する大規模集会が開催されたところ、一部が暴徒化し、中東系の人々に暴行を加えた事件

*9　第4次出入国管理基本計画 2010年3月。再入国者数を除く

*10　厚生労働省　諸外国における外国人労働者対策 2010

*11　国立社会保障・人口問題研究所　人口統計資料 2011　総人口及び人口増加国籍別登録外国人人口

*12　総務省統計局労働力調査（基本集計）平成23年1月分

*13　厚生統計要覧第3編　社会福祉　第1章　生活保護　3-10表「日本の国籍を有しない被保護実世帯数・実人員，年度別」表番号3-5「被保護実人員・保護率，保護の種類×年度別」http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_3_1.html