

国際人口移動と移民政策

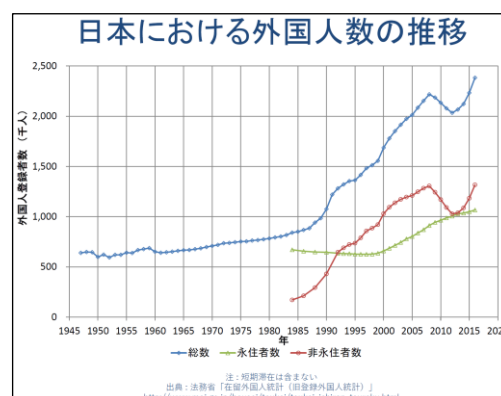
国立社会保障・人口問題研究所 林玲子

1. はじめに

皆さんこんにちは。今日は佐倉市国際文化大学にお呼びいただきありがとうございます。私は保健学で大学に入りまして修士までやって、その後工学部建築学科に編入しました。保健、医療といったことと建築都市計画に関わってきました。建築関係では構造設計事務所で働いたこともありますし、自分で会社を作りましてコンサルティングを始めました。日本の ODA で海外で病院を作った後、きちんと機能しているかといった評価調査の仕事が多かったのですが、そのように実際の建築物としての病院と医療面でどのように使われているかの両面から評価するといった仕事から国際協力の世界に入ることになりました。また、修士時代に 1 年間フランスに行っていましたので、フランス語がしゃべれるということで、90 年代から日本のアフリカ向けの ODA の額が増えたときに、アフリカ仏語圏での国際協力の仕事が多くなりまして、最初に 1 年、次に 3 年とセネガルに長期赴任いたしました。2000 年代に入ってから 10 年間の半分はセネガルなどのアフリカの国々に住んでいたりました。非常に多くのことを学び、多くの期間をアフリカで過ごしたおかげで人間改造を受けたのかなという感じがしています。2011 年に東日本大震災があつて、日本に戻ろうと思い、2012 年に国立社会保障・人口問題研究所の国際部長になりました。国立社会保障・人口問題研究所は将来の日本の人口推計を作っていることでご存知の方もいらっしゃると思います。厚生労働省に付属している機関で、私の立場は厚生労働省の技官ということになります。私は研究所では国際関係部ということで国際協力の事業や研究をやる一方で国内の人口移動調査を 5 年に 1 回行っているのですが、その担当もしております。7 月 1 日にその人口移動調査を行って、8 月末に結果公表を予定しています。この調査は例えば今千葉県に住んでいる人はどこで生まれたか、U ターンの人がどれだけいるか、今後 5 年間に移動する予定があるかといったことも含まれていますので、今までの人口統計では得られなかったデータが分かることになります。皆さんご興味があれば、WEB やメディアでご覧いただければと思います。

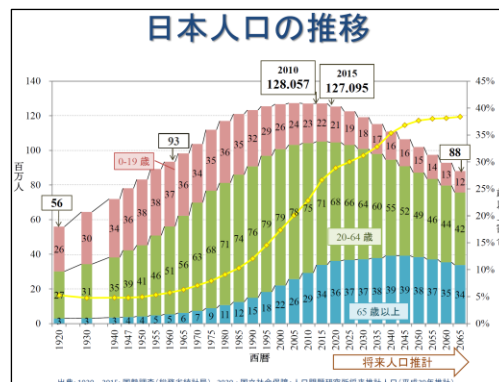
2. 日本における外国人数と日本の人口の推移

今日は国際人口移動と移民政策というお題でお話しします。右図は日本における戦後の外国人数の推移データです。2012 年から外国人も住民基本台帳の中に入ることになりましたので、その中に登録されている外国人登録者数です。これを見ると 1987 年くらいまでは少しずつ増加しているものの 100 万人もない状況ですが、1980 年代後半から急に数が増えています。1990 年に出入国管理法が改正され、日本がバブル時代だったこともあつて外国人が多く入国しました。バブルが崩壊した後も変わらず外国人の数が増え続けていきます。そして 2008 年を頭にその後大きく減っています。この頃起こったリーマンショックで景気が悪くなり、外国人が帰国するようになったことが理由です。これは日本だけではなく OECD 諸国はどれもこの時期同じような経験をしています。日本以外の国は 2010 年くらいから移民の数が増えてきているのですが、日本の場合 2011 年に東日本大震災が発生して、更に大きく減ってしまいました。そして 4 年間下がり続けていた外国人数が増え始めたのが 2013 年からで、2016 年には過去最高だった 2008 年の数を超えて更に増えてきている状況です。現在 230 万人程度の外国人登録者数になっています。下の 2 本の線は永住者と非永住者数です。この図に示した数は外国人の旅行者は含まず、概ね 3 ヶ月以上日本にいて住民登録されているという人達の数なので、今政府が掲げているような外国人観光客 3000 万人はここには含まれません。230 万人で全国民の 1.9% くらいですが、数として 230 万人というとすでに他の国と比べてもある程度大規模な数の外国人が日本に



いると言えます。非永住者数の推移を見ると、これは総数と同じように 2008 年でピークになって下がるのですがまた上がってきているという傾向です。しかし永住者数は 2000 年から上がり続けていて下がる傾向は全く見られません。永住者というのは昔は特別永住者である韓国、朝鮮籍の方々が多かったのですが、今は新しく日本に入ってきて永住ビザを取られる方がどんどん増えています。日本の法務省でビザを多く発行するようになった、という政策の変化も現れていると思います。そして、永住者数は既に 100 万人を超えました。

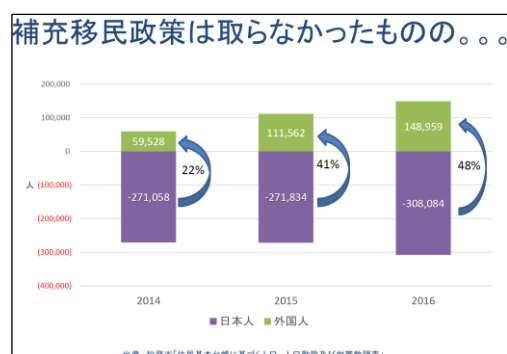
今、日本の人口が減るからそれを外国人で補わなければいけないのではないかと、という議論が多く聞かれます。ここで、日本の人口がどうなっているのかを簡単に伺ってみたいと思います。日本では国勢調査が 1920 年に最初に行われましたのでそこからデータをここでは示していますが（右図）、2015 年の国勢調査では日本人口は 1 億 2710 万人で、国勢調査を始めて以来はじめて人口減少を記録しました。1920 年の 5600 万人からなだらかに上昇して 2010 年でピークを迎えた後、これからなだらかに下がっていくと推計されています。なだらかに上がりなだらかに下がるというのは逆に言うと、ロシアのように体制が変わると大きく変化するような国よりは安定していると言えます。人口構造がどのように変わったか年齢別に見てみると、現在 4 人に 1 人が 65 歳以上で、この割合は今後どんどん増えていき 40%に近い割合になるだろうとされています。そういう中で年齢別の人口を見てみると、若者は 1960 年代には既に減少し始めました。20～64 歳の働き盛り人口は 1990 年代までは増加して人口ボーナスを享受でき、日本の強い経済成長が達成されたといわれています。労働者人口はこれからどんどん減少していき、代わりに高齢者である 65 歳以上人口が大きく増えていきます。日本の人口は全体では減るので高齢者の人口割合は増えていきますが、高齢者の絶対数はこれからそれほど増えません。2050 年くらいになると高齢者の人口すら減少し始めてしまう状況にあります。



3. 補充移民の考え方、日本での移民の実態と実態把握の難しさ

そういう中で移民が入ってくると、移民は若いので日本の人口減少や労働人口の減少に役立つのではないかとされています。2001～2002年には国連が補充移民というレポートを出しました。これは高所得の国々は今後高齢化し労働力人口が減るので、これを補うために低～中所得の発展途上国の人を受け入れたらどのくらいの量が必要か、ということを試算したものです。これがメディアなどにより、先進国は途上国の人々は受け入れた方がよいと解釈されたため、国連は大変非難されました。私達の研究所で2002年に開催した「補充移民は可能か」というセミナーで出た結論は、非常に人口が減るときには外国人を受け入れるということだけでは間に合わないだろう、だから外国人を補充してそれで足りるというような補充政策に頼らない方がよい、というものでした。その後も外国人を移民として積極的に取り入れていくという政策は2002年以降、現在に至るまで殆ど採られていません。

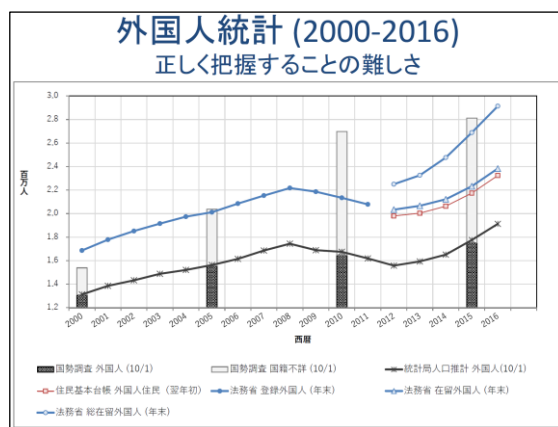
しかし実情では日本人が減っている分がかなり外国人で補充されているということになっており、それを示したのが右図です。2012年から外国人が住民登録に加わって、日本人と外国人数の統計が公表されるようになりました。住民基本台帳の人口、人口動態及び世帯数調査という自治行政局で出しているデータを見ると、2014年の場合、日本人は27万人減っています。これは外に出る人が外から戻ってくる人よりも多いこと、死ぬ人の方が生まれる人よりも多いこと等々によるものです。そして同じく2014年には外国人数が6万人増加しており、減った日本人数に対する増えた外国人数の割合が22%になります。2015年にはその割合が41%になり、2016年には48%に達しています。つまり、日本人の減少の約半分を外国人が埋めるとい



う形になっています。特に人口問題に対して移民政策は採らなかったのに、実際の状況はこのようになっているということです。

我々の研究所では将来人口の推計をするときの参考として、外国人をこのくらい入れたら将来どのくらいの人口になるか、それに併せて年金の財政がどのようになるかという推計もしています。但し、移民を受け入れることによって人口減少を完全に止めるということは、よほど多くの外国人を受け入れないと無理で、実現の可能性も低いといいましたが実際には人口減少の半分が外国人で補われているのですから、外国人が入ってきたときにどうするかということをしきりと考えていかなければならない状況に我々は置かれていると思います。

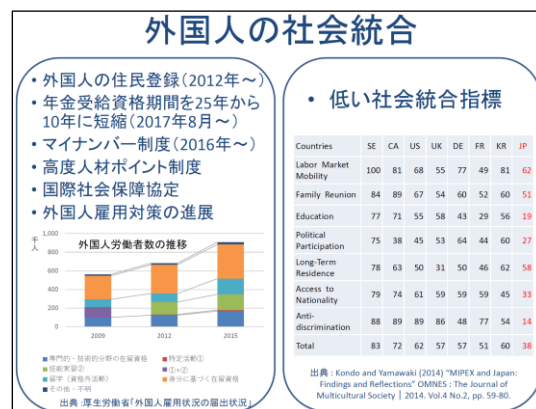
外国人の数と言うときに、色々な数字があります。どの数字を使うか、どういう統計があるかをここに示します。まず、国勢調査に国籍という欄があるのでそれで外国人がどれだけいるかということを見ています。それが右図の黒い縦棒です。2015 年では外国人と答えた人が 170 万人くらいです。今までお話しした登録外国人数というのは、出入国管理局がまとめていた数字で 2012 年までの青線の数字、2012 年からは住民基本台帳に移って在留外国人数となり、短期の方を含めた総在留外国人のデータも併せて載せています。国勢調査の外国人 170 万人に対して在留外国人数は 2016 年で 230 万人くらいになっておりどちら正しいのかということですが、これはどちらとも断定できません。国勢調査は国籍不明が 100 万人程度いて、これくらい日本人か外国人か分からない人達がいいます。ですから国勢調査の外国人数は少し過小になっていると思います。そしてこの在留外国人数という数が本当かという、日本にはあまり住んでいないけれど住民基本台帳だけおいているという外国人もいるでしょうから、こちらは少し多すぎるかも知れません。人々も度々動くので大体このくらいということしか言えませんし、統計を取って把握するのが如何に難しいかということをおわかりいただければと思います。



今の日本の統計制度で課題になっているのが、国籍の調査です。政府調査では国勢調査と我々がやった人口移動調査のみ「国籍」を訊いています。我々の調査は厚生労働省の国民生活基礎調査が大元になっていますが、これは国民に対する調査なので対象は日本人で外国人の方はこの調査に答えなくて結構ですというパンフレットを何カ国語かで作って配っている状態です。昔は外国人が少なくて日本人だけを調査すれば良かったのでそのような枠組みになっていたのですが、外国人が増えてきた現在ではそれではいけないので、国籍という調査項目を入れていくことが必要だと思います。それから日本の合計特殊出生率も日本人同士のカップルや日本人と外国人のカップルから生まれた子供が計算の分子で、分母は日本人女性だけということで計算されています。これを日本国内で生まれた子供全てを分子、日本国内にいる全ての女性を分母として計算すると、2014 年の政府統計での合計特殊出生率 1.42 は 1.40 になります。また、統計には国外の多くの日本人、それら日本人同士の子供達は入っていないので、これらの数も入れると日本人関連の人達が世界で増えてきているという結果も出ています。このように日本だけとことわるのではなく、国際化が世界に広がっている状況、日本の中に広がっている状況を含めて捉えていくことが今後の課題ですし今の研究トレンドになっています。

4. 日本における外国人に対する政策と社会統合

今まで日本において外国人に対する政策としてどのようなものがあつたかをまとめてみました (右図)。日本人は外国人に閉鎖的だと非難されることが多かったのですが、その状況はかなり変わってきていると私は思います。2012 年から外国人住民登録を始めましたが、これには東日本大



震災の時に避難のお知らせなどが出せなかったといった反省もありましたし、外国人をきちんと登録して地域住民として色々な行政サービスを提供するというような目的もあります。しかも統計的に人口把握もできるようになりました。また、8月から年金受給資格期間が25年から10年に短縮されますが、外国人にとっては10年でも長いのでもっと短くすべきだという人もいます。

マイナンバー制度も2016年から外国人に適用されました。但し、マイナンバー制度は慎重に使わなければいけないということで、未だマイナンバーを使って統計をとるという事は行われていません。但し、特にカナダなどではマイナンバーに対応する社会保障番号があって、それを元に移民が来たときのデータと税金を納めたデータを対応させてそれをデータベース化し、移民がどのように国内で経済活動をしているか、どの納税地で納税しているか、どのように動いているか、そういうことが分かるようになっていきます。日本で同じようなことができるかどうかは全く未知数で、マイナンバー制度は日本人の社会保障制度へ有効活用されるだけでなく、外国人の今後のデータや社会統合にも関わる話だと思います。

高度人材ポイント制度は日本に留学をしてDrを取得したり、日本語が堪能だったり、ITの専門知識があったりする人達にポイントを付与して、このポイントがある程度たまると早く永住ビザが取得できるというような制度です。この制度は最初あまり使う人がいないということで批判されていましたが、昨年の1億総活躍政策の中にこの高度人材数を増やすという数値目標が入りました。日本で採用していない移民政策の中の数少ない例外がこの高度人材を増やすという政策です。これまでも観光客を受け入れるために観光客対応の外国人の誘致などは政策としてありましたが、本当に日本に長くいてもらう人のためにという政策は最近になって出始めたということになると思います。

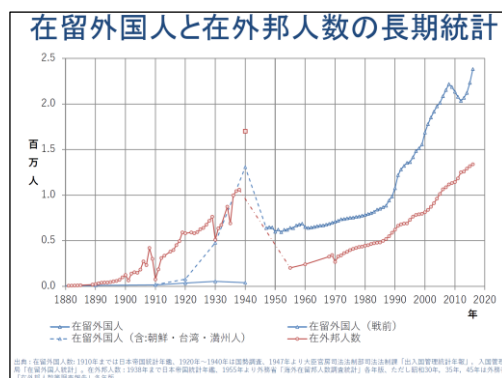
年金の受給期間とも関係しますが、国際社会保障協定というものがあります。多くの国で社会保障に対する取り組みが異なるので別々にカウントしていたものを一緒にするようにしよう、例えば日本で納めた年金納付年数を中国に戻ったときに中国の年金納付年数に組み入れるといった協定を国同士で結んでいく、というような協定を地道に作りつつあります。

外国人雇用対策の進展というのは、私の知人のフィリピン人の教授が言っていましたが、30年前と比べて外国人雇用者に対してビザも取得しやすくなり職にも就きやすくなってきていて、日本の施策は外国人雇用に積極的になってきたと考えられます。

右側の社会統合指標はヨーロッパにMIPEXという外国人社会統合指標というものを作成している団体があって、その数字を並べたものです。これは労働市場がどれだけ外国人にとって開かれているか、労働者が後々家族を呼び寄せられるか、教育、政治的な参加は可能か、永住許可がどの程度出るか、国籍がどれくらいで取れるか、差別の有無、といった項目について、近藤先生と山脇先生が日本のデータを使って数値化したものです。アメリカ、ヨーロッパ他の国々と比べると日本は非常に低い位置にいるということが分かります。日本の数値では教育や政治参加の数値が低いことが大きく影響していると思います。国際比較の一つの指標としてお示ししましたが、もっと包括的にきちんと算定をしようということで、我々の研究所で更に詳細に計算をしようとしているところです。教育については文科省の正式な政策で、外国人の子供の日本語教育や就学支援が盛り込まれるようになりましたので、これから力を入れてやっていかなければいけない分野だと思います。

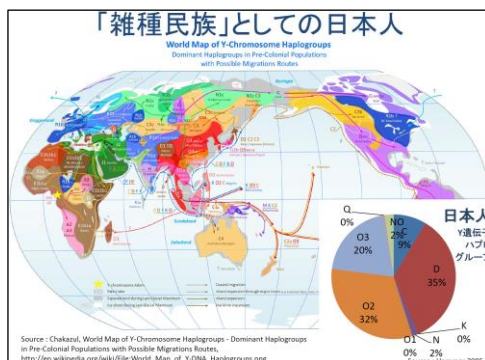
5. 在留外国人と在外邦人数の長期推移と雑種民族としての日本人

先ほど、戦後どんどん日本に於ける外国人が増えてきたという話をしましたが、これをもう少し昔に遡ると日本人は結構国際的だった、より外国人を受け入れていたという時代がありました。右図は外国にいる日本人数、日本にいる外国人数を示しています。19世紀の終わり、日本の人口が増えてきて人口が多すぎるので海外に移民として送り出す、というのが国策であり一つの重要な人口政策だったので、そういう時



代背景から海外にいる日本人数がどんどん増えていきました。そして 1920 年代から日本が近隣諸国に進出していったということもあり、点線で表されている在留外国人数、朝鮮・台湾・満州人を含めた数というのも急増しました。それが戦後になって大きく減ったのです。ですから日本の人口は戦前から増え、戦後に大きく減り、そしてまた増えていったという歴史を持っています。暫く前は戦前の方が外国人が多かったということも言えたのですが、今では戦前のレベルをはるかに越えてしまいました。こういった時代もあって日本は外国に対してずっと閉じていたわけではない、ということも考えておく必要があります。

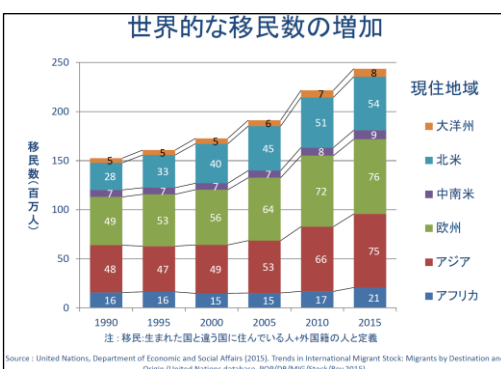
日本については更に長い目で見ますと、そもそも縄文人が住み弥生人が大陸から入ってきてということで、私は日本は人種のるつぼであったとよく言っています。つまり、人が動いてきて日本まで来るとその後は太平洋なのでそこで留まらざるを得ない。ですから日本に入ってきた人はそこで仲良く過ごさなければいけないということで、日本の中には色々な人が留まって住み着いていった、そういったモデルはかなり面白いモデルだと思います。それを示したのが DNA で見たときの日本人の姿(右図)なのですが、男性が持っている Y 遺伝子を型で分けると、かなり色々なタイプの遺伝子が共存しています。中国や韓国はより単一の遺伝子の傾向があるといわれているのですが、日本は単一民族というよりは雑種民族と考えた方がいいのではないかと、そういう点でこの日本社会を捉え直してみたらどうかと思います。そして 19 世紀末から 20 世紀半ばにかけて人口政策として海外移民策をとり、第二次世界大戦前から戦中に多くの人達が移動していた、そしてその後国際人口移動が盛んになるのが 1980 年代以降ということになります。こういった歴史的経緯を考えれば、日本における外国人、日本人の国際化にとって今後新たな時代がやってくると考えても良いのではないかと思います。



6. 世界における移民の状況

世界において移民はどのようなトレンドになっているでしょうか。世界の移民数も増えています。移民の定義を、居住国以外の外国籍を持っている人達や外国生まれの人達として、各国の数を国連が集計して WEB に公表しているデータから作成したのが右図です。2015 年現在、世界全体で移民といわれる人達は 2 億 4000 万人くらいいます。現在の世界人口が約 70 億人ですから、大体全体の 2~3% くらいは移民ということになりますが、逆に世界人口の 2~3% くらいしかまだ移民はいないということも言えると思います。国内で移動した人ということと 50 とか 60% くらいになりますので、国内移動の方が重要性は大きいのですが、移民の割合はこの程度でしかも増えてきています。特に 2000 年を過ぎた後くらいからかなりのペースで増えています。その人達が今どこに住んでいるのかというと、北米は 5400 万人、ヨーロッパには 7600 万人住んでいます。アジアにも 7500 万人が住んでいて、その半分くらいはアラブ湾岸諸国に住んでいます。残りの半分の半分くらいがシリア、パレスチナ、ヨルダン国境を越えた人達で、移民というよりは地域の政治的な問題で発生した難民、そして残りがその他、日本、韓国、シンガポールなどを含めた国々ということになります。アジアのアラブ湾岸諸国とパレスチナ近辺の難民を除いたところは、ヨーロッパや北米と比べて移民数は比較的少ないと言えます。アフリカには 2100 万人の国際移民がいるのですが、アフリカの人はよく動くということと規模の小さい国が多くありますので、カウントされやすいということが多くなっています。

右図は 2015 年の移民が総人口に占める割合を示したものです。人口が少ない国では外国人が入ると移民割合が高くなるので、オマーンや UAE などでは移民割合が 60~70% になります。サウジアラビアは 30~40% なのですがここは人口が多いのでかなり多くの外国人がいます。日本における移民政策を北米・欧州と比べることが多いのですが、インドネシアやインドから多くの移民を受け入れていて人権的



に問題だ、といわれているアラブ湾岸諸国と比べてどうかという視点も非常に重要だと思います。後は G7 の中で一番多いのはカナダで 20% くらい、日本や韓国は 2% くらいで世界的にはこのような状況になっています。

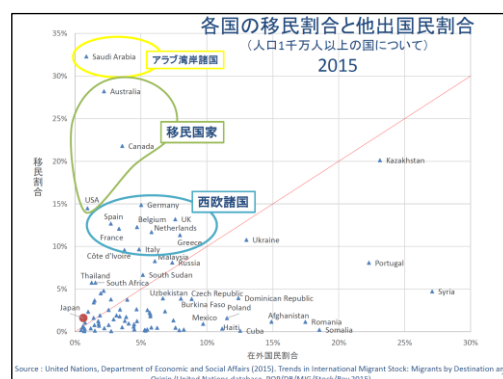
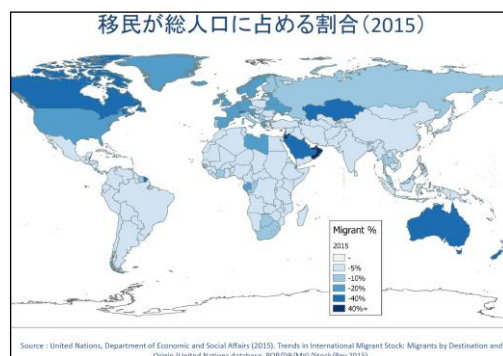
右図は人口 1000 万人以上の国について、縦軸に各国の移民割合、横軸に外国に住んでいる自国民の割合をプロットしたものです。これを見ると移民の割合が一番多いのがアラブ湾岸諸国の国々で、次に移民国家といってもいいオーストラリア、カナダ、アメリカなどになります。アメリカは自国人口が 3 億人くらいなので、割合としてはオーストラリア、カナダよりは少なくなりますが、世界的には移民の割合はかなり多いです。そのあと西欧諸国が続きます。日本は西欧諸国よりも割合は少ないですが、日本くらいの割合の受け入れ国は世界には沢山あるということです。例えば中国やインドネシア、インド、ブラジルといった日本よりも移民割合が少ない国は沢山あります。移民の割合を比べるとときに元の人口がどれくらいかということがかなり影響してくると思います。一方、日本やアメリカは外国にいる自国民数はあまり多くないということが分かります。サウジアラビアもそうです。それに対してシリア、カザフスタンやボルトガルなど多く送り出している国は経済的に外に出て行かなければいけないという国で、所得が上がると外に出て行く人は少なくなる、そういう結果になっています。

近年の国際人口移動の特徴では、まず国際移民数は着実に増えています。よく言われた移民は男性というのは間違いで、実は女性の方が多くと最近言われるようになってきました。実際に女性が増えてきたというよりは、2000 年を過ぎた頃から男女別に統計をしっかりとってみると実は女性もかなりいるということが分かってきたということです。それから、出たら帰ってこないというのではなく、出て戻ってきて次に第 3 国に出るというように、移動の形態が非常に複雑になっています。例えば、日本に技能実習で来たら次に韓国に技能実習に行くというように、色々な形の移動が増えてきました。これは、交通機関が発達したからということもありますし、情報のやり取りがしやすくなり、また中継ぎをするエージェントが沢山出てきたといったことも関係しています。昔は途上国から先進国へ、低所得国から高所得国へといった動きが多いと言われていましたが、今は全ての方向への移動が増えています。中低所得国間やアフリカの中での移動も増えていますし、地域的な協定を結んで域内の動きを自由にしようというのもヨーロッパだけのことなく、西アフリカ地域や南アフリカ地域、ASEAN も去年から域内の移動を自由にしようと動いています。

7. 国際協力と移民問題、人口移動の理論

国際開発と人口移動に関しては 2000 年くらいからの世界銀行のデータで、世界全体の ODA 額よりも移民が祖国に仕送りする額の方が多くなってきたということが分かってきて、先進国が ODA でお金を出すよりは移民を受け入れた方が経済の安定に役立つのではないかと、という議論が出てきています。移民を受け入れることが開発に繋がるので移民をどんどん受け入れて社会統合すべきだ、という議論が国連レベルで既にあるのですが、シリア紛争によってヨーロッパで難民問題が起こったので、この議論は現在紛糾しています。また、2015 年に持続可能な開発目標 SDG s が加盟国によって決議されましたが、人口動態という形で移民をターゲットに入れようかという動きが 2013 年くらいにあったのですが、様々な国の反対でこの項目は持続可能な開発目標には入りませんでした。

国際協力のなかでは移民というのは非常にホットな議論点になっています。勿論、先進国が受け入れるべき、という議論もありますが、それによって自国の頭脳が流出していくので受け入れないでくれ、という国際的な動きもあります。



経済水準と移民割合

Source: 移民割合はUnited Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015), Trends in International Migrant Stocks: Migrants by Destination and Origin. United Nations database, POPDB/MIG/Stock/Flow-2015), GDPはWorld Bank

移動性向指標と一人当たりGNIの相関

1人当たりGNI (US\$)

移動性向指標

$R^2 = 0.816$

出典：GNI per capita: 2007, Atlas method (current US\$), The World Bank. 移動性向指標は(2014)

8. 今後の移民の状況

若年人口が減る地域が増加
→ 移民の争奪戦

世界地域別
15-29歳人口
2010=100

The graph illustrates the projected percentage change in the 15-29 age population for various world regions from 1950 to 2110, relative to the 2010 level (100%). The Y-axis represents the percentage change, ranging from 0% to 300% in 50% increments. The X-axis represents the year, ranging from 1950 to 2110 in 20-year increments. A dashed horizontal line at 100% indicates the 2010 baseline. A vertical dashed line at 2010 separates historical data from projections. The regions and their corresponding line colors are: 世界 (World, blue), ヨーロッパ (Europe, grey), 中南米 (Latin America, brown), 北米 (North America, orange), アフリカ (Africa, red), 東アジア (East Asia, magenta), 東南アジア (Southeast Asia, green), 中央・南アジア (Central & South Asia, light green), 西アジア (West Asia, light blue), and オセアニア (Oceania, dark blue). The World population is projected to increase to approximately 135% by 2110. Europe and North America are projected to increase to approximately 130% and 125% respectively. Latin America is projected to increase to approximately 115%. Africa is projected to increase to approximately 260%. East Asia is projected to decrease to approximately 50%. Southeast Asia, Central & South Asia, and West Asia are projected to decrease to approximately 75%, 70%, and 70% respectively. Oceania is projected to decrease to approximately 65%.

地域	1950 (%)	1970 (%)	1990 (%)	2010 (%)	2030 (%)	2050 (%)	2070 (%)	2090 (%)	2110 (%)
世界	45	55	85	100	110	120	130	135	135
ヨーロッパ	95	105	110	100	95	90	85	80	75
中南米	35	45	75	100	105	110	115	120	125
北米	45	55	85	100	105	110	115	120	125
アフリカ	25	35	55	100	120	150	200	250	260
東アジア	55	65	95	100	90	80	70	60	50
東南アジア	25	35	65	100	105	110	115	120	125
中央・南アジア	25	35	65	100	105	110	115	120	125
西アジア	25	35	65	100	105	110	115	120	125
オセアニア	25	35	65	100	105	110	115	120	125

Source: United Nations, DESA, Population Reports (2014), World Population Prospects, Vol. 3: Regional and Subregional Data, 2014 Revision, CD-ROM Edition

7

の推計によると 2100 年で世界人口は 100 億超になりますがそのうちの 40%がアフリカ人口ということになっています。今後アフリカをどう考えるのかということは非常に重要ですし、例えば日本で特にアフリカからの移民を将来どう見るかにおいては、今後のヨーロッパの状況を注視する必要があると思います。ヨーロッパの国々はアフリカの人達にとって近いので移動しやすく、また受け入れ側のヨーロッパ諸国は移民は来たら受け入れなければならない状況なので今は受け入れています、これからどう制限して管理するかどうかは日本として参考にしなければならないテーマだと思います。

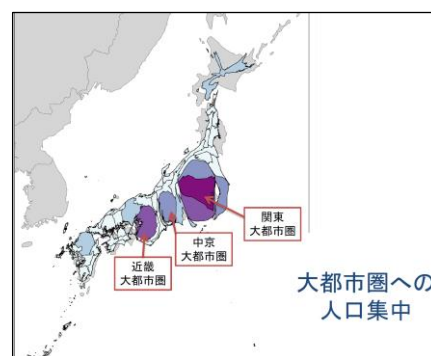
ヨーロッパが難民を何故受け入れるのかという大元には、ヨーロッパ各国がそうだと知りながら第二次世界大戦中にユダヤ人をアウシュビッツに送ってしまった、彼等を保護せずに、虐殺への手助けをしてしまった、そうした反省もあり「欧州人権と基本的自由の保護のための条約」が戦後作られました。迫害されている人は保護しなければいけないという考えは大戦中のユダヤ人迫害の辛い歴史に根を發して、それが全ての人権に対する法律や規約、条約に根付いています。ヨーロッパにおける難民の問題というのは北米やオーストラリアとは違った経緯があるのだということを忘れてはならないと思います。それから日本は敗戦したので、旧植民地、満州国や朝鮮、台湾、南洋諸島の人々をそのまま日本人としては受け入れなかったという歴史的経緯がありますが、ヨーロッパではイギリスが英連邦の旧植民地から、フランスも旧植民地からの人達を移民として受け入れてきた背景があるので、今に至るまで移民の受け入れ割合が高いレベルを維持しています。色々な問題が起きていることは確かで、ヨーロッパは元来キリスト教の地域ですがこれ以上イスラム教人口が増えることに危機感が生まれてきているという状況にあります。

米国とカナダでは移民に関して色々な政策がとられてきましたが、オーストラリアでは 1958 年くらいまでとっていた白豪主義から 180 度政策を転換して民族融和型になりました。オーストラリアという国をみる限り、政策を決めればできるのではないかと思います。日本でもオーストラリアのように 180 度転換するということがあるかもしれません。最近また移民の受け入れを制限するという報道もあったりしましたが、移民受け入れというのは政策にとにかく影響されるものだというのがオーストラリアの例からわかると思います。

国際人口移動を自由化して国境など外した方が良いという人もいますが、全くの自由化は不公平だということも言われます。例えばニジェールというアフリカの出生率が非常に高い国の人に、何故子供を産むのか、子供の教育をどうするのか、といったことを聞き取り調査すると、沢山生めば誰かが海外に行って大儲けをしてくれるから確率を上げるために沢山生むのだ、というような「博打型高出生」ともいえる状況も生じてしまっています。ヨーロッパに生きて辿り着けばヨーロッパの市民権を得られるので、死を賭してボートに乗るといようなことは良くないのではないかと思います。一方で、頭脳流出の問題もあり、国境を全て自由化していいというものでもないということです。最近、非常に重要になってきたのは移民の権利や人権をきちんと確保しなければいけないということであり、確保できなければ受け入れるべきではないことになると思います。「全ての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する国際条約」を批准している国はまだまだ少なく、日本も批准していない状況にあります。そして SDGs という持続可能な開発目標についても移民についてはターゲットとしては入れられませんでした。しかし、移民の状況別に就学率、失業率、寿命や健康状況などをきちんと統計調査すべきということは盛り込まれたので、これからは、例えば日本で国籍別のデータをとることが世界的に求められていくという流れになっています。

9. 日本国内の人口集中に対する外国人の影響

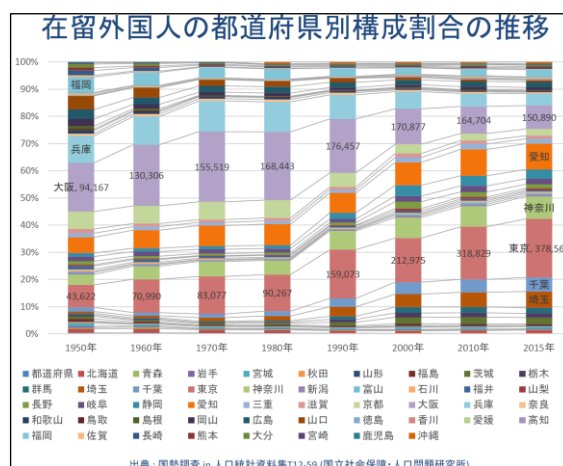
日本の中では外国人は少ないですが、日本国内の事情に外国人も非常に影響しているというトピックをお話したいと思います。今の東京一極集中を如何に緩和するかということが国の大きな政策になっています。右図は 2010 年の国勢調査のデータを元に、人口数に応じてその地域の面積を大きくした日本の図です。関東大都市圏、中京大都市圏、近畿大都市圏の集中、特に関東圏への集中はどんどん



進んでいます。1920 年から 2015 年まで地域別の人口の構成割合をみると、一都三県は 14%から 28% になりました。近畿圏はあまり増えていません。中京圏は若干増えていますが、東京一極集中はまだまだ進んでいるという状況です。

何故東京一極集中が起こるのか。ここでは、外国人数に注目してみましょう。2016 年 12 月のデータでみた在留外国人数は圧倒的に東京が多いです。次いで愛知県、その次が大阪、神奈川、埼玉、千葉と続きます。東京圏にはかなりの数の外国人が集まっていて、しかも大阪には韓国、朝鮮籍の特別永住者が多いですが、東京圏に多いのは留学や新たにきて永住ビザを取った永住者です。技術、人文知識、国際業務分野で就労している人達も多くいます。外国人が多いので東京圏の人口が増えているということも確かにあると思うのです。外国人の方々は若く、子供の数も多いので数が増えているということもありますが、外国人がいることが色々な企業や投資を呼び込んでいて、それが日本人も引きつけることになっているのではないのでしょうか。日本にある外資系企業は 67%が東京に集中していて、次いで多いのは神奈川県、大阪府です。ですから、外国人そのもののプラス外国人が持ってくる世界的な呼び寄せ力といったものが東京圏の一極集中にも影響しているのではないかと思います。今後は都道府県別の投資などとの関係もみていきたいと思います。

都道府県別の在留外国人の構成割合を 1950 年から 2015 年までみてみますと(右図)、1950 年では圧倒的に大阪、兵庫、福岡に多くいました。僅かだった東京がどんどん増えて、今は外国人の半分くらいが東京圏に集中しています。大阪、兵庫は割合としても減ってきているし、大阪では 2000 年から外国人の数自体が減っています。これは大阪にいる韓国、朝鮮籍の特別永住者の人達が高齢化で亡くなっていることと、大阪は外国人に対して少し閉鎖的なところがあるのではないかと、それが近畿圏人口減少の一因になっていないだろうかと思ったりしています。



一極集中は困るといわれることが多いのですが、各国の都市圏の人口を国連がまとめたものでみると、東京と近畿圏の人口比率はおおよそ倍半分で、これは都市規模順位の法則、つまり 2 番目の都市は一番目の都市の 1/2、3 番目の都市は 1/3 という法則に沿っています。一方でフランスやイギリスでは、パリは 2 番目のマルセイユの 8 倍くらい、ロンドンは 2 番目のマンチェスターの 5 倍くらいとなっていて、このように首都の人口が突出している国もあります。イギリスやフランスは国が一極集中、中央集権を図っていて、一方 EU という繋がりでも人が動いて人口が決まっていくと考えると、日本の場合も東京と上海、北京、シンガポール、ジャカルタ、マニラ、香港等々との関係を考えれば、日本の中で東京圏の人口が増えてくる可能性もあると思いますし、今の東京圏はまだまだ集中が足りないという見方もあるかも知れません。

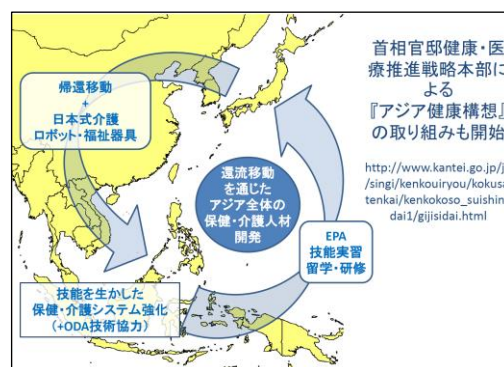
10. 日本の移民受け入れ政策

移民受け入れの一つの政策として今日本がやろうとしていることを紹介したいと思います。日本の 65 歳以上の人口は数としては増えないという話をしましたが、2025 年くらいまでは高齢者が増えることにより介護人材が足りなくなるのでその人材をどうするかということが問題になっています。介護保険認定者数は 2000 年では 200 万人でしたが、2016 年ではその 3 倍くらいになっていて、要介護 5 の方々も 2 倍くらいになっています。これを元に厚生労働省は今後 2025 年までに介護人材が約 37 万人足りなくなると推計しています。この人材不足にどう対応するか。今働いていない方々にきちんとキャリアパスを作って働けるようにする、ロボットや IT を活用して効率化する、高齢人材をもっと活用する等々、色々な施策の後に続くのが外国人材の活用です。まずは 2006 年から始まったインドネシア・フィリピン・ベトナムとの EPA によって看護師・介護士の候補生を受け入れて研修をしてもらい、日本の資格を取得すればそのまま就労してもらうということを進めています。それから医療という在留資格で入っ

ている方もいて、日本で看護師の資格を取ると医療の在留資格で働くことができます。また永住者や永住者の配偶者も働くことができます。こうした在留資格で医療・介護分野で働く方に加えて、介護分野の在留資格を創設し、技能実習についての受け入れができるよう昨年 11 月に法律が改正され、実際の受け入れが今年の後半くらいから始まる見込みです。

日本で医療福祉の分野で働いている外国籍の人達の割合は 0.4%と非常に少ないです。数は増えているけれども 2 万人程度です。EPA で受け入れた数も 2015 年までで 3100 人と非常に少ない数です。諸外国、特に OECD 諸国では医師・看護師の割合が非常に高くスイスでは医師の 40%、アメリカでは 25% が外国人です。看護師に外国人が多いのはアイルランドやエストニアで、ドイツでも 15%の看護師は外国人になっています。介護人材として比べてみると、介護人材の形態が異なるので統計的な比較は難しいのですが、例えばオーストリアやフランスでは半数が外国人であり、イタリアでは 70%、台湾では高齢者のお世話を住み込みでする外国人の割合が 62%です。それでは日本もこうした国々のようにこれから沢山入れて大変な仕事を低い賃金でやってもらうのかというと、それは良くないだろうといわれています。世界で医療・保健・介護の人材が不足していて、送り出し側の低所得・中所得国でその傾向は顕著です。アフリカのガーナなどに行きますと養成した看護師がどんどん流出してしまい、自国には残らないという状況になっています。フィリピンでは沢山看護師はいるけれど、皆アメリカ等に行ってしまう国内の看護師は常に足りない、ということになっています。こうした中、世界の保健水準をアップするためには外に出ることを制限しなければいけないということを WHO が提案し「保健人材グローバル戦略 2030 年人材」において、外国で育成された保健人材数を半分にしようということを盛り込んでいます。従って、日本の人材が足りないからといってどんどん受け入れるというわけにはいきません。

今後、東アジア・ASEAN 地域の 75 歳以上人口は、2030 年くらいから中国で急激に増加、ASEAN 諸国でも増加していきます。日本は 2030 年ごろになれば高齢者数はそれほど増えませんが、地域的な割合も多くはありません。これらのことから何をすべきかということが「アジア健康構想」(右図)に繋がります。昨年、首相官邸健康・医療推進戦略本部がこの構想を出しました。現段階では日本には人材が足りないので介護人材を受け入れて日本で研修をし、技能を取得して働いていただく。2030 年くらいになったらある程度経験を積んだ人達には自国で介護ニーズが増えてくるので半分程度自国に戻って、日本型の医療と福祉器具やロボットなどを一緒に持ち帰ってアジアに広める。こうした構想もあって、昨年 11 月に介護に関する在留資格に介護の技能実習を含めることが実現したとも考えられます。



アジアの国々では高齢化に対する JICA などの国際協力プロジェクトが数多く始まっています。タイでは、CTOP・LTOP といった地域包括ケアをどのようにタイに根付かせるかというプロジェクトが進められています。マレーシアでも高齢者ケアのプロジェクトが始まりました。介護制度や福祉制度に関する日中のプロジェクトも進められていますが、このプロジェクトは中国が 80%の資金を出して中国が自発的に日本のことを学ぶ、という形で進行しています。モンゴルでは年金制度の強化プロジェクトが行われていたりもします。こうした各国で進行している国際協力プロジェクトと、日本に介護人材を受け入れて研修し、その後還流移動を通じてアジア地域全域の介護システムの強化を図るとするのがこのアジア健康構想です。この構想には大きな予算は付きませんが、興味のある企業にこの構想の協議会に入ってもらって情報共有したり、クールジャパンファンドを使って政府として後押しをしていくという仕組みになっています。今後は日本国内だけで考えないような人口移動と人材開発の仕組みを日本が率先してやっていくべきだろうと思います。

〔質疑〕

Q : Breivik 事件でもてはやされる日本と韓国という記述がありますがこれはどういうことでしょうか。

A : Breivik 事件というのは 2011 年にヨーロッパで Breivik というノルウェー人が移民を惨殺したとい

う事件です。そのとき Breivik が参加していた組織が使っていた教科書の中に、移民政策は日本や韓国を見習うべきだということが書いてありました。日本がヨーロッパと比べて移民の受け入れを制限していると非難の的になることはあるけれども、こうした極右の人達はそれを素晴らしいと思っているということです。同様の考えから、フランスの極右政党「国民戦線」の人からも日本の移民政策について聞かれたことがあります。

Q：成田にできる医療福祉大学がアジアからの留学生を育成したり、ミャンマーに企業が病院を作って日本から医師や看護師を派遣しているそうですが、そういう支援はアジア健康構想の一環で行われているのでしょうか。

A：アジア健康構想というのはあくまで構想で、そうした構想に直接お金を出すというわけではないと思います。ミャンマーでは、ミャンマーに日本人が行って日本語を教えて日本に来やすくするというようなことが始まっているようです。これはアジア健康構想という政策の一環にはなると思います。

Q：移民の人達による国民健康保険証の使い回しなどが問題になっています。性善説に立ったしくみなので、こういう問題によって健康保険が今後正常に運用されなくなる、というようなことも言われていますが先生のお考えは。

A：イギリスなどで外国人の方が社会保障の資源を使っているということが言われています。一方、外国人の方が若いのでそんなに使われないと言われることもあります。最近問題になったことは、日本には高額医療を補助する制度があるので、住民票を入れて国民健康保険をもらい高額医療を受けて帰ってしまうケースが報道されました。また、外国人の方が生活保護を受ける割合が高い地域もあり、外国人の排斥の理由として使われているという状況もあります。そういう側面は確かにありますが、拡大してマスコミに報道されているのではないかと思います。一方、そういうことに関するきちんとしたデータがない状況であり、そういうデータが出たら問題は半分は解決すると思っています。それから、外国人をどんどん受け入れた場合の年金収支試算では、若い外国人が払って高齢者が受け取るので暫くは年金財政は楽になるという結果になっていますが、時間が経てば収支は苦しくなります。外国人に対して分け隔てなく国民健康保険などの制度を活用できるようにするのは重要なことです。今の割合だからきちんとできているのかなとも思います。実態に関するデータがあまりないので、今後の研究課題にしようかと考えているところです。

Q：中国の一人っ子政策はいつ始まりいつ終わったかと、戸籍のない人達が多いとも言われている中国発表の人口データに信憑性があるのかについて教えてください。

A：一人っ子政策は 1986 年から始まっていますが、出生数が下がってきたのは 1990 年代です。これが政策由来なのか、ベルリンの壁崩壊で国が開いていく中で出生率が下がったのか分かりません。昨年一人っ子でなくても良い、二人っ子政策に近い形になりましたが、沢山産んで良いという政策にはなっていません。無戸籍の子供達については、学校に行くために戸籍を入れることも多いので言われているほど多くはないという人もいますが、学校に行けない子供もいますから無戸籍の子供達が実際に何人いるかは分かりません。因みに日本の場合は無戸籍者は 500 人程度です。中国の人口データについては国家统计局が開示したデータが元になっています。合計特殊出生率はデータによって異なっていて 1.4~1.8 までばらつきがあります。中国に関するデータはそのまま信用できるわけではないですが、一つの目安として接すればいいかと思います。

Q：日本は国を閉じて単一民族としてやっていけるかどうか、お考えをお聞かせください。

A：全く国境を閉じてということも政策としては可能ですが、あつという間に貧乏になると思います。今は人と一緒にモノ・カネが入ってきますので、人を入れなければもしかすると東京一極集中は止まります。東京の人口が減り地方人口が増え、皆で農業をやるということになるのではないかと思います。江戸時代には人口が一定で、その状況で日本の文化が花開いたともいわれますので、一方ではそういう可能性もあると思います。

Q：外国では非常に多くの外国人医師・看護師が採用されていますが、日本には殆ど見られません。日本の実状はどのようなになっているのでしょうか。日本は外国人医師が入ってこられない状況なのでし

ようか。

A：日本では 2010 年の国勢調査で医師・歯科医師の外国人割合は 0.7%、看護師 0.2%です。日本で医師、看護師として働くためには日本の資格を持っていなければいけない。そのためには日本に長くいて学校に入り勉強しなければなりません。試験の時には語学のハンディキャップもあります。看護師で外国から来る方では中国からの方が増えているのですが、これは中国人が漢字がわかるので日本語の上達が早いことによります。日本で働いている外国人医師 2510 人のうち中国人医師が 580 人、看護師では外国人 2090 人のうち 150 人が中国人ということになっています。アメリカで成功している医師が日本に帰って医師として働くと給料が 1/10 になるという話もあり、そういう人が日本に来るかというところかなり難しいと思います。介護士と看護師を比べると、看護師は日本語が非常に重要で、特に緊急事態においてコミュニケーションが取れなければいけないことと、日本の場合ペーパーワークが非常に多いので、書くことも含めた言葉の問題が就労の壁になっていると思います。

Q：難民は今日の話のデータの中ではどのように扱われているのでしょうか。

A：国勢調査データには日本にいる外国籍の人はカウントされています。難民について日本は殆ど受け入れないと言われますが、難民認定に関するボランティアをされている方の話では、認定は申請するが実態は経済的な問題で来ている移民が殆どだということです。日本としては難民協定に基づき本当に迫害された人を選んで難民に認定するということを真面目にしているけれども、そうすると非常に少ない認定数になっているということです。一方、カンボジア難民受け入れの時は 1 万人くらい受け入れたので、そういった特別な事情に対してはそれなりの対処をすることになるのだと思います。北朝鮮の有事で難民が発生した場合どうするか、ということ具体的に検討している部局があるということも聞いています。

林玲子（はやしれいこ）先生のプロフィール

東京大学保健学修士、東京大学工学士（建築）、パリ大学修士（D. E. S. S.）、政策研究大学院大学博士（政策研究）。セネガル保健省大臣官房技術顧問（JICA 専門家）、東京大学 GCOE「都市空間の持続再生学の展開」特任講師などを経て 2012 年より現職。西アフリカにあるセネガルには合計 4 年居住した。保健と人口、都市化と人口移動、人口と開発に関する研究を行っている。国連人口開発委員会の日本政府団員、厚生労働省「国際的な Active Aging（活動的な高齢化）における日本の貢献に関する検討会」、「国際保健に関する懇談会」構成員などを務める。

〔著書〕

「宗教と健康・死亡力」早瀬保子・小島宏編著『世界の宗教と人口』原書房 2013 年

「人口分野の国際協力の変遷とポスト 2015 年開発目標」『保健医療科学』Vol. 62 No. 5、2013 年

「人口移動の国際比較 - 日本の移動指標を用いたモデル人口移動性向構築の試み」『人口問題研究』第 70 巻第 1 号、国立社会保障・人口問題研究所、2014 年

「国際人口移動の現代的展望—日本モデルは可能か—」『人口問題研究』第 70 巻第 3 号、国立社会保障・人口問題研究所、2014 年

「日本の女性と移動 国内人口移動と国際人口移動」『季刊社会保障研究』Vol. 51、Autumn No. 2、2015 年

「地方消滅のカギを握る女性と移動「若年女性の都市集中」の分析」『読売クオーターリー』2016 冬号、読売新聞東京本社調査研究本部、2016 年

「人口変動とメガシティ」村松他編『メガシティの進化と多様性』、東京大学出版会、2016 年

「医療・介護人材の国際人口移動」『社会保障研究』第 1 巻第 3 号、2016 年

「世界の人口と開発-人口転換論を通して」森田朗監修・国立社会保障・人口問題研究所編『日本の人口動向とこれからの社会-人口潮流が変える日本と世界』2017 年