
特 集 I

第26回厚生政策セミナー

【趣旨説明】

是 川 夕*

・司会： 本日のテーマの趣旨につきまして、当研究所、国際関係部部長の是川夕より説明申し上げます。

・是川氏： ただいまご紹介に預かりました、国立社会保障・人口問題研究所で国際関係部長を務めております是川と申します。本日のセミナーの趣旨説明をさせていただきます。

本日のテーマは「国境を越える労働市場と日本」ということで、主にアジアの国際労働移動と日本の位置づけについてご講演いただきます。まず私の方から、本日の前提といたしまして以下の3点について簡単にご説明したいと思います。

1点目はグローバルな国際移住の潮流と日本ということで、日本はもう「目指されない国」なのかという点について、お話ししたいと思います。2点目といたしましては、日本においては長らく移民政策の不在ということが言われておりましたが、移民政策とは何かについて、また、その観点から日本の現在の政策がどのように位置づけられるかという点について、ご紹介したいと思います。3点目といたしまして、本日ご講演いただく内容に、こうした内容がどのように繋がっているのかという点についてお話ししたいと思います。

まず1点目、グローバルな国際移住の潮流と日本という点についてお話ししたいと思います。グローバルな国際移住については我々も様々なところで見聞きしているわけですが、大きく分けて4つの時期に分けられると言われております。

まず第1期として、第二次世界大戦の終わりから第一次オイルショックまでの時期がございます。戦後すぐに、ヨーロッパ諸国で、ドイツを中心にガストアルバイター、すなわちゲストワーカープログラムが実施され、たくさんの外国人労働者が受け入れられたという時期に相当します。よく知られているように、この後、第一次オイルショックの不景気によって受け入れが停止することになります。そしてその後、帰ってほしいと思っていたゲストワーカーは帰らずに、それぞれの受け入れ国にとどまり、その後の移民社会の基礎をなしたことが知られています。

日本でよく知られているのは実はこの第1期までの経験で、第2期以降の経験は参照さ

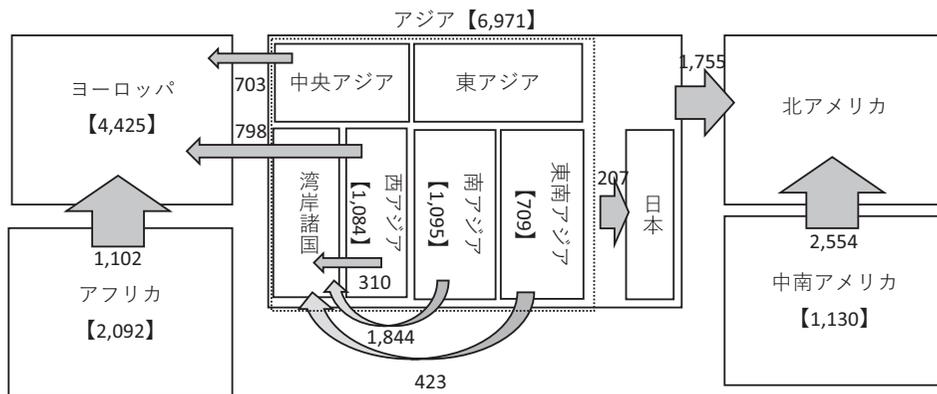
* 国立社会保障・人口問題研究所

れることがほとんどありません。実際はこの後の3つの時期を経て現代に至っています。第2期はオイルショックから冷戦の崩壊までの時期となります。この時期は大規模なゲストワーカーの受け入れなどは行われてきませんでした。家族移民の呼び寄せ、あるいは東西冷戦を背景にした難民や亡命者の発生といった形で国際移動が起きていました。ただ、概してこの時期、国際移動は比較的低調であったと言えます。

その後、第3期、冷戦の崩壊からリーマンショックまでの時期は、世界経済が一挙にグローバル化した時代に相当します。この時期、たくさんの方が国境を越えて移動することになりました。それまで移民送り出し国であった、南欧諸国が受け入れ国に転じたのもこの時期です。また、アジアの新興経済国や日本といった国も、この時期に外国人人口の急増を経験しています。

そして、第4期がリーマンショック後コロナ新型コロナのパンデミック直前までとなります。この時期は、第3期に起きたグローバル化と社会の多様化への反動が起きた時期とも言えます。ブレグジットやトランプ政権の成立など、多くの国で排外主義的な政権が成立し移民排斥の動きが強まった時期となります。そして2019年末に確認された新型コロナ以降、世界的な国際移動が急速に縮小していると、今そういった状況にあります。

こうした流れを、地域別の大きな国際移民の流れから見たのがこちらの図です。主に大陸間の大きな人の移動を、移民研究の世界では、回廊あるいはコリドーと呼んでいます。これを見ますと、北アメリカに南米から2,554万人の人が移動して、現在住んでいることがわかります。また、ヨーロッパにはアフリカから1,102万人の人が永住して現在住んでいることもわかります。このように、ヨーロッパとアメリカには、それぞれの南側に位置する地域からたくさんの人を受け入れているという特徴があります。



注：単位は万人。数値は2020年時点の各回廊を経て移動したストック人口。地域名に添えられた値は域内移動。

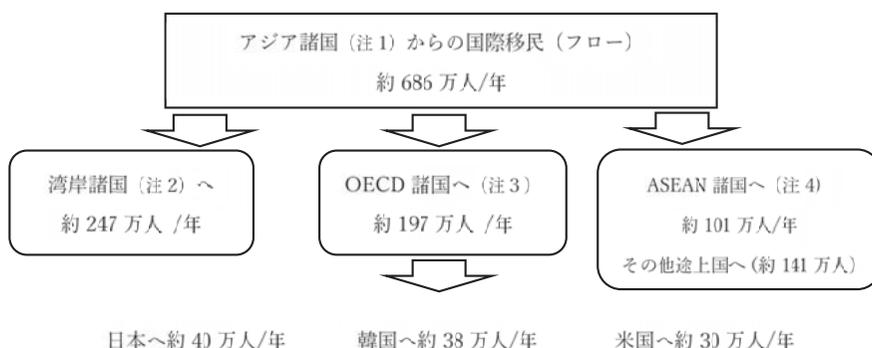
出典：UN(2020) をもとに筆者作成
国際人口移動のコリドーごとに見たストック人口 (2020年)

一方、日本でよく言われているように、世界中の人がアメリカを目指すといったような状況は、この図からは確認されません。アジアから北米に行く移動は1,755万人と、中南米からアメリカに行く移動よりも少ない規模にとどまっています。

また、域内移動の大きさも注目されます。アジアでは6,971万人の人が自らの生まれた国を離れて現在アジア域内の別の国に住んでいます。これはヨーロッパ域内の4,425万人という数よりも大きく、アジアが国際移動の世界的な中心地であることがわかります。アジア域内の移動に目を転じますと、例えば湾岸諸国に対して西アジア、南アジア、東南アジアから実に多くの人が移動しています。特に南アジアからは、1,844万人と、実はアジア全域から北米に行く移動よりも、たくさんの人が湾岸諸国へ移動しています。つまり、アジアは湾岸諸国を中心としつつ、世界的な国際移動の中心であることがわかります。

こうしたコリドー間の移動の規模の推移を見たのがこちらとなります。一番上がヨーロッパ域内の移動、そのすぐ下が湾岸諸国への移動を除くアジア域内の移動となります。90年からの推移でいいますと、この2つの域内移動が世界の他の様々な移動のコリドーよりも大きく、また急速に伸びていることがわかります。一方で、その下にありますラテンアメリカから北アメリカへの移動は、私達が日本で移民と聞くと、このアメリカに向かう移動がイメージされるわけですが、2000年代以降、その勢いを衰えさせているところです。トランプ政権がアメリカ・メキシコ国境に壁を作ると言ったとき、実はメキシコからアメリカへの移動は、すでに減少に転じていたという事実がわかります。また南アジアから湾岸諸国への移動は、2000年代以降、原油価格の上昇を背景に、急速に伸びています。こうした大きな変化があります。

さらにこうした動きについて、アジア域内に目を転じたものがこちらの図となります。こちらはさきほどと違って、年間実際に移動するフローの数から見たものです。アジア諸国からは1年間に約686万人の国際移民が出発していますが、そのうち約247万人は湾岸諸国へ移動しているということがわかります。これは単独の動きとしては最も大きな流れとなります。その次にOECD諸国とはじめとした先進国に約200万人、197万人が移動しています。さらにその内訳を見ますと、日本へ約40万人、韓国へ約38万人、アメリカへ30万人と、実はアジアから先進国へ向かう流れの中で、日本が最も多くの移民を受け入れている国ということになります。そして残り3分の1程度がアジア域内の移動ということで、ASEAN諸国をはじめとした国に移動している状況が見られます。このように、アジアは世界的に見て、国際移住の中心地であると同時に、日本はその主要な目的地として位置づけられるということになります。



(注1) フィリピン、バングラデシュ、中国、パキスタン、インド、ネパール、インドネシア、スリランカ、ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマー。(注2) 湾岸諸国とは湾岸協力会議 (Gulf Cooperation Council) 加盟国。サウジアラビア、アラブ首長国連邦、カタール、オマーン、クウェート、バーレーン。(注3) 中国、インド、ベトナム、フィリピン、タイ、パキスタン、バングラデシュ、ネパール、インドネシア、ミャンマー、スリランカ、カンボジア、ラオスからの移動。(注4) インド、ベトナム、フィリピン、タイ、パキスタン、バングラデシュ、ネパール、インドネシア、ミャンマー、スリランカ、カンボジア。(注5) 各値は2018年の値。

出典：ADB,OECD,ILO(2021) をもとに筆者作成
アジア域内の国際人口移動 (フロー、2018年)

こうした動きを、実態面からだけではなく、潜在的な移住意向の観点から見たのがこちらのグラフです。左側のグラフは、Gallup社というアメリカの著名な調査会社が毎年180カ国以上、1,000名以上に対して継続的に行っているアンケート調査の結果に基づいたものです。その中で、仮に他の国に永住移動するとしたらどの国に行きたいですか、という質問をしています。ここでは、永住移住を希望する人のうち、それぞれの目的地を選んだ人の割合を示したものです。このグラフは上位10カ国について示したのですが、日本は2008年以降、一貫して上位10位以内に入っていると同時に、むしろ近年その人気を上昇させていることがわかります。一番上の線はアメリカですが、トランプ政権の成立以降、その人気を急速に低下させ、現在はオーストラリアとほぼ同順位の2位となっています。一方、日本は近年その順位を上昇させ、現在カナダとほぼ同じ水準の第4位となっています。

地域別に見ますと、東南アジアからの移住希望先として日本は第2位を占めていると同時に、東アジアでは第7位となっています。東アジアの場合中国が大半を占めますので、このような結果になっていると思われます。学歴別に見ますと、日本への移住を希望する者は概して学歴の低い者が多いと言われていたのですが、実際には、日本への移住を希望する者は高卒大卒といった中-高学歴層で多いことがわかります。中卒以下の層になると日本は順位を落としますが、そこで初めてランキング内に、しばしば日本のライバルとされる韓国が登場することになります。その他に、中卒以下ですと順位の上位にサウジアラビア

やアラブ首長国連邦，アラブ諸国など湾岸諸国が入ってくるという点が特徴的です。このように，日本は，移住先としての人気が高く，それは中-高学歴層を中心に見られることがわかります。

アジア諸国からの移住希望先（上位 10 カ国）

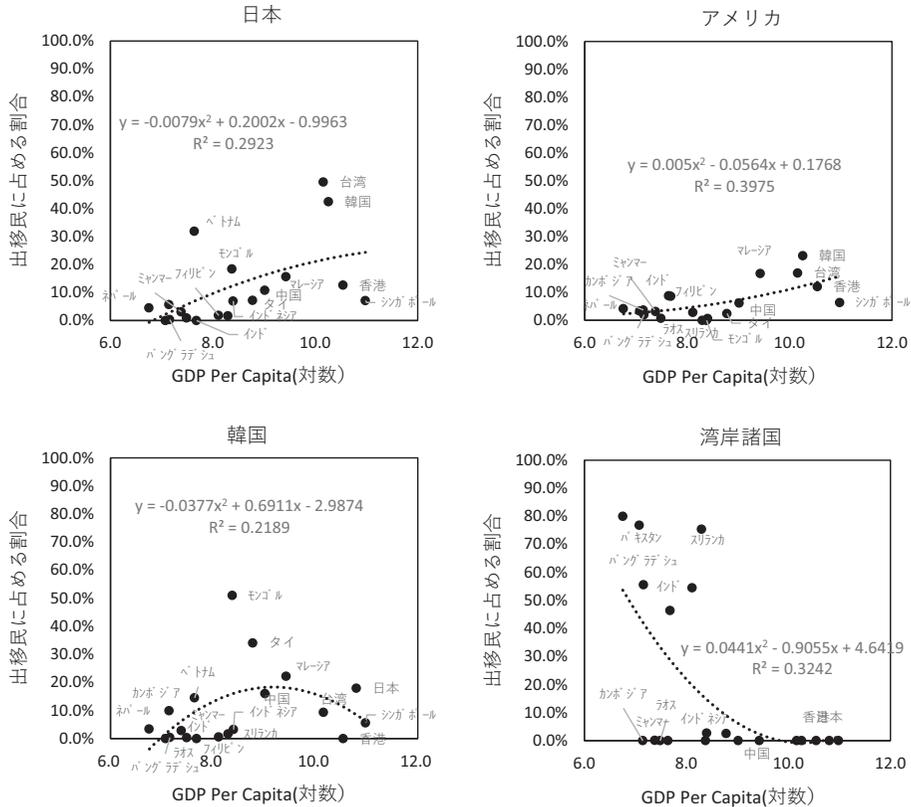
	大卒以上	高校、短大卒	中卒以下
1位	米国 (17.5%)	米国 (18.8%)	米国 (18.3%)
2位	オーストラリア (14.1%)	オーストラリア (8.6%)	サウジアラビア (8.7%)
3位	カナダ (11.0%)	カナダ (5.2%)	オーストラリア (4.7%)
4位	日本 (5.4%)	日本 (5.2%)	カナダ (4.3%)
5位	シンガポール (4.3%)	英国 (4.8%)	シンガポール (4.0%)
6位	ドイツ (3.9%)	シンガポール (4.3%)	日本 (3.7%)
7位	ニュージーランド (3.7%)	フランス (2.6%)	アラブ首長国連邦 (3.6%)
8位	スイス (3.4%)	ドイツ (2.3%)	アラブ諸国 (3.5%)
9位	英国 (3.2%)	アラブ諸国 (2.3%)	韓国 (2.8%)
10位	デンマーク (2.1%)	ニュージーランド (2.3%)	英国 (2.5%)

出所：Gallup（2019）より筆者集計

この点をさらに統計的な手法を使って分析したのがこちらです。こちらはそれぞれの国を目指す人について，1人当たり年間所得がどれくらいの層で多いかということ学歴別に推定したものです。これを見ますと，日本を希望する者は高学歴，高所得者層であるほど多いことがわかります。アメリカを希望する者は全般的に多いのですが，中高学歴層ではなく低学歴層で所得感応的であることがわかります。また，高学歴層の間では，アメリカ行きを希望する者が多いもののあまり所得感応的ではないことを考えると，あまり真剣に考えた結果ではない可能性も高いと言えます。近年日本としばしば比較される韓国は，全般的に希望する確率が低く，また所得が高くなってもあまり希望者が増える傾向が見られません。そうした意味において，日本と潜在的な競合となりうるのは，カナダかオーストラリアということになります。湾岸諸国に関しては，所得が上がるほど希望する者が急激に減るということから，先ほど見た実態と，潜在的な希望とが重なっていることがわかります。

こうした点について，もう一度実態に戻ってみます。こちらはそれぞれの目的地について，それぞれの国から出発した人に占める割合を縦軸に，1人当たりGDPを横軸に示したのですが，経済水準が上昇するにつれ，日本に来る者の占める割合が増える傾向にあることがわかります。こうした傾向はアメリカを目指す者でも一緒ですが，日本を目指す者の割合の上昇はアメリカに行く人の割合の上昇よりも急激となっています。つまり所得が高いほど，日本に来る割合が増えるという関係が強く見られます。一方韓国について見

ますと、ある程度までは上昇するのですが、その後は低下する傾向が見られます。そして湾岸諸国はやはりここでも右肩下りの結果となっています。すなわち経済水準の上昇が日本への移動者を増加させる傾向が、潜在的にも実態面からも確認されたといえます。



出典：ADBI,OECD,ILO(2021) をもとに筆者作成
アジア諸国からの国際移動の目的地と送出し国の経済水準の関係

これは経済格差が国際移動を発生させるという直観に反する結果と言えますが、それはなぜでしょうか。その点について、最新の理論的研究をご紹介したいと思います。

最新の国際移動に関する理論では、経済水準の上昇は、むしろ移住意向の上昇と移住能力の上昇を通じて、ある程度までは国際移動圧力を高めるという結果が得られています。ケイパビリティ・アスピレーションモデルと言われていますが、経済水準が上昇するにつれ、移住能力が高まり、また移住意欲も高まると考える理論です。そして移住意欲のうち、この能力によって可能な部分というのがそのまま現実の移動となるという関係が見られると言われています。これは実証面でも検証されており、例えば2020年春にIMFが出したWorld Economic Outlookは、所得水準の上昇がある程度になるまでは、高所得国への移動が増え続けるという結果を示しています。すなわち、日本が現在経験していることは、

こうした理論と整合的と言えます。その結果として、アジアの経済成長は当面の間、日本への国際移動を増やすという結果が導き出されます。つまり、日本はむしろ目指される国となっているという、直観に反する状況が事実として確認されるということになります。

ではそうした中、日本における移民政策の不在とは何かということについて考えていきたいと思えます。

日本においては、移民政策が不在と言われていました。その背景にはまず、国際移動に関して、財や資本といったものに比べて国際的なガバナンス体制やルール作りが非常に遅れていたという事実があります。その結果として移民政策は、国際比較の視点から論じられることが少なかったと言えます。

国際移民の定義としては、よく国連の定義が引かれますが、「国境を越えた居住地の変更を伴う移動をする人」となります。また、これをさらに細かく分けた OECD の定義によると、永住型移民と一時滞在型移民という2種類に分けられます。これは、滞在期間の更新回数に上限があるかないかで分けたものであって、実際に永住するかどうかを基準に分けたものではありません。この基準でいきますと、日本に滞在する外国人の大半が永住型移民に分類されることとなります。

そうした分類を前提に、政策の実態について国際比較をしたものが以下です。こちらは OECD のデータに基づくものですが、永住型移民の年間受け入れ数として、日本は OECD 諸国の中で第10位となっています。第1位がアメリカの100万人、第2位がドイツの60万人となっていて、日本は13万人という形で記録されています。

日本では移民の大半は労働をベースとしたものであって、その大半がアメリカに行くと思われていますが、実は永住型移民の内訳を見ると、その多くを家族移民や、人道的移民つまり難民、あるいはヨーロッパ域内のシェンゲン協定内の自由移動が占めるという事実があります。また、労働の占める割合は、この10年ちょっとの間、増える傾向は特になく、一旦減少した後やや上昇というような推移です。むしろ家族移民や人道移民の増加が著しいことがわかります。

こうした受け入れの類型ごとに見ていきますと、アメリカはその大半を家族移民が占めている国であるということがわかります。こちらは労働、家族、人道、自由移動その他で割合をレーダーチャートにしたものですが、それによるとアメリカは家族移民中心の受け入れであることがわかります。一方日本を見ますと、カナダと非常に似て労働が占める割合が60%程度と非常に高いことがわかります。また、最近よく引き合いに出されるドイツですが、実は移民の大半をヨーロッパ域内のシェンゲン圏内から受け入れていますので、実は純粋な意味での移民は非常に少ないということがわかります。すなわち、日本は、労働移民中心の受け入れ政策をとる移民国家として、国際的には位置づけられることになります。

また、本日の議論とも関連しますが、永住型移民とは別に、一時滞在型移民が労働移民の受け入れルートとして近年急速に拡大しています。これは、かつてゲストワーカープログラムと呼ばれたものに等しいものですが、現在その再発見と再復権が見られます。特に

近年倍以上に増えているのですが、多いのがポーランドで年間100万人以上、アメリカが70万人、そして日本はこの分野では26万6,000人程度を受け入れているということになります。その受け入れかたは国によって様々ですが、概して労働移民が大半で、期限付きの労働移民プログラムがその多くを占めるということがわかっています。

労働移民という切り口から、受け入れ数について整理したのがこちらの表です。労働移民の年間受け入れ数という観点から言うと、日本は第5位と、先ほどの第10位より順位を大きく上昇させます。年間33万人程度の労働移民を受け入れているということになります。また、受け入れ型を永住型と一時滞在型に分けてみますと、実は日本は、我々が直観的に感じていることとは逆に、永住型で受け入れている割合が高い国であることがわかります。C列は労働移民のうち、一時滞在型で受け入れている割合を示したものですが、日本はその割合が80%と、カナダに次いで低い値となっています。アメリカやドイツは90%近い労働移民を一時滞在型で受け入れている事実があり、使い捨て労働として受け入れている割合でいうと、日本は最も低い国の一つに分類されます。これは直観に反することですが、データの面からは事実と言えます。

労働移民の年間受け入れ数（2018年）

順位	国名	永住型(a)	一時滞在型(b)	(c=b/d)	合計(d)
1	アメリカ	65.3千人(3)	723.9(1)	(91.7%)	789.2
2	ドイツ	64.9(4)	458.3(2)	(87.6)	523.2
3	オーストラリア	52.2(5)	396.7(3)	(88.4)	448.9
4	カナダ	95.9(1)	245.7(5)	(71.9)	341.6
5	<u>日本</u>	<u>66.0(2)</u>	<u>265.5(4)</u>	<u>(80.1)</u>	<u>331.5</u>
6	フランス	40.3(6)	285.9	(87.6)	326.2
7	スイス	2.1	188.6	(98.9)	190.7
8	英国	36.3	151.8	80.7	188.1
9	ベルギー	5	157.8	96.9	162.8
10	オランダ	21	130.0	86.1	151.0

出典：OECD（2020）

さらに、国際的な移民政策を評価する枠組みとして、SDG indicatorの10.7.2というものがあります。こちらは移民政策を6つの領域から評価しているものですが、日本はその評価で言いますと、partially meetsというイタリアやドイツと同様の分類基準となります。また、その評価を下げている主な理由は、移民の権利やその政策の不在といった点ではありません。むしろ、社会経済的厚生、すなわち海外で習得したスキル及び資格の評価の促進や、国際送金の促進といった点で、不適合あるいは評価不能という扱いを受けていることが評価を大きく下げていることがわかります。

つまり、こうした点から言いますと、日本は永住型労働移民を中心とした移民受け入れ政策をとる国としての特徴を示していることがわかります。また、こうした評価基準から言うと、日本は部分的に適合という状況であり、かつその不適合の理由は、我々が通常認識しているようなものとはちょっと違う、より労働市場に特化した部分、あるいは国際送金のような経済的な制度に焦点を当てた部分が足りないということがわかります。

最後に、本日の各講演との関係について、整理したいと思います。

本日は「国境を越える労働市場と日本」ということで、5人の有識者の方からご報告をいただきます。本日私が趣旨説明としてお話したことは、日本は移民政策をとる国であり、かつ労働移民を中心とした受け入れをとる国であるという点でした。また、日本はアジアの国際労働市場の中でその地位を上昇させているという実態があります。こうした点について、一時滞在型の労働移民プログラムの存在が重視されてきていますが、そのお手本の一つと言われているカナダの事例についてご報告をいただきます。2点目といたしまして、そうした中、移住者の権利ということが日本でも議論されていますが、それがどのような形で理論化されるのかということをお話いただきます。またこうした状況を踏まえ、アジア全体の国際労働市場の現状、主に送り出し国側の視点から見た状況がどうかということについてご報告いただきます。さらに、global race for talentと言われるように国際人材獲得競争が激化する中、アジアのハイスキル人材の移動の特徴を、ビジネスの現場の経験を踏まえてお話いただきます。そして最後に当研究所で行った調査をベースに、アジアの労働者送り出し政策を全体的に俯瞰することを考えております。

以上が本セミナーの趣旨説明となります。ありがとうございました。

・司会： 是川部長ありがとうございました。