

国際・国内人口移動に関する施策の日韓中台比較

中川雅貴

国立社会保障・人口問題研究所

1. 国際人口移動に関する諸施策の比較

日本・韓国・中国・台湾の国際人口移動（とくに外国人受け入れ）に関する諸施策を、表1のとおり整理したうえで比較した。対象とする施策は、原則として現行のものに限定した。

国際人口移動に関する政策は、しばしば入国管理とも言われる移動（出入国）に関する管理と、入国後の活動を規定したり、受け入れ社会への影響を制御することを目的とした管理に大きく分類することができる。前者は入国者の身分や資格に関する要件を設けることによって、その構成や規模に影響を与える一方で、後者は就労をはじめ、住居、福祉、教育など広範な分野にわたる公共政策を含むものである（中川 2018）。日本の出入国管理制度を規定するのは、「出入国及び難民認定法」（入管法）であり、同様に韓国では「出入国管理法」、中国では「出境入境管理法」、台湾では「入出国及び移民法」によって、それぞれの出入国管理および外国人の入国・滞在に関する諸規定が定められている。また、日本では、入管法に基づき政府（法務大臣）が出入国管理行政および関連施策の基本となる「出入国在留管理基本計画」を5年ごとに定めているが、これは従来の「出入国管理基本計画」の内容に加えて、法務省が「外国人の在留」の公正な管理を図る任務を負うことを明記することを目的として、2018年の入管法等改正法により改称されたものである。同様の基本計画としては、韓国の「外国人政策基本計画」が相当すると考えられるが、中国と台湾についてはこうした4～5年のやや中期的なスパンを対象とする基本計画は確認されなかった。

韓国、中国、台湾においては、それぞれ「外国人雇用法」、「就業管理規定」、「就業服務法」といった外国人の雇用および就労に特化した法令が定められているのに対して、日本では外国人の雇用や就労のみを対象とした法律はない。外国人労働者の受け入れに関する対外的な協定としては、日本がインドネシア、フィリピン、ベトナムとの経済連携協定（EPA）による二国間の枠組みでの受け入れを行っているのと同様に、韓国および台湾もそれぞれ、おもに東南アジア諸国との二国間協定によって製造業や介護分野での外国人労働者を受け入れている。なお、二国間協定による外国人労働者の受け入れ分野は、日本では介護と看護分野に限定されているが、同じく二国間協定に基づいて運用されている韓国の「雇用許可制度」（EPS）の対象分野は、製造業、建設業、農業、漁業となっており、日本のEPAの対象と比較して多分野にわたる。台湾の「雇用許可制度」においても、二国間協定に基づいて受け入れられた主にタイ、フィリピン、インドネシアといった東南アジアからの労働者が、製造業、建設業、農林水産業に加えて、看護・介護・家内労働分野で従事している。なお、韓国では1990年代以降、日本の技能実習制度をモデルとした産業研修制度が運用されていたが、外国人研修生に対する人権侵害や劣悪な労働環境が社会問題化した結果、外国人「労働者」として受け入れることを前提とした現行のEPSが2004年に開始された（佐野 2017）。いわゆる非専門職・非熟練労働分野における外国人労働者を、「二国間協定」による「短期滞在」（通常3年未満）の契約によって受け入れるという特徴において、韓国のEPSと台湾の「雇用許可制度」は共通しており、これらの要素は東アジアにおける外国人受け入れ

の先進的なケースを特徴づけていると言えるであろう。

日本における外国人雇用の特徴として、「永住者」や「定住者」、「日本人の配偶者等」などの、いわゆる「身分に基づく在留資格」による外国人の就労が、外国人労働者の最大の供給源となっている点が挙げられる。例えば、厚生労働省が公表する『外国人雇用状況』の届出状況によると、2022年10月時点で、日本国内の外国人労働者総数約182万人のうち、ほぼ3分の1に相当する59.5万人が、こうした「身分に基づく在留資格」をもつ外国人であり、これは専門的・技術的分野の在留資格をもつ外国人（48万人）を上回る規模である。その他、技能実習（34.3万人）、おもに留学生のアルバイトが該当する「資格外活動」（33.1万人）も、新型コロナウイルス感染症拡大を受けた入国制限の影響により規模が減少しているものの、それぞれ日本の外国人労働者総数の20%近くを占めている。

日本における「定住者」ビザは、1989年の入管法改正（施行は1990年）によって新設された在留資格である。これは、就労に制限のない在留資格であり、日本国籍をもたない日系三世とその配偶者およびその未成年の子に適用されたことから、ブラジルやペルーをはじめとする南米諸国から就労を目的として来日する日系人が急増することになった。こうした日系人労働者は、おもに製造業分野における生産工程作業に従事し、事実上、非専門職・非熟練労働分野における外国人労働力となったが、現在では、永住者資格を取得するケースも増えている。例えば、2022年6月末時点で、日本に在留するブラジル国籍者20.7万人のうち55%（11.4万人）は在留資格が「永住者」となっている。同様に、自国にルーツをもつ外国人の入国および国内での就労に関する制限を緩和し、事実上の外国人労働者として受け入れる制度としては、韓国の「訪問就業制度」（いわゆる外国国籍同胞訪問就業制度）が相当すると考えられる。これは、中国朝鮮族や中央アジアに住む朝鮮半島にルーツをもつ人々を受け入れる制度で、通常の「雇用許可制度」（EPS）とは採用・入国手続きがなる「特例雇用許可制」とも呼ばれる。この制度による外国人の雇用は、EPSの対象となる製造業や農漁業、建設業に加えて、介護・家事労働分野を含む38業種が対象となっている。ただし、就労期間は原則として3年間に限定されており、「定住者」ビザの更新により事実上の定住さらには永住が可能となる日本における日系人の処遇とはやや異なる。

なお、日本で2019年に施行された改正入管法では、就労を目的とした新たな在留資格として「特定技能（1号・2号）」が設けられた。なかでも「特定技能2号」では、在留期間の更新に加えて、一定の条件を満たせば家族の帯同や永住申請が可能とされるなど、いわゆる非専門職・非熟練労働分野の外国人労働者の定住化、さらには永住の可能性も想定した設計であるという点において、前述の韓国や台湾における「二国間協定」と「非定住（一時滞在契約）」の二つの要素を柱とする外国人労働者受け入れ政策とは異なる方向性が打ち出されていると言えよう。

表 1. 国際人口移動に関する施策の比較

分野	構成要素	日本	韓国	中国	台湾
制度枠組み	国内法体系・制度	<ul style="list-style-type: none"> 出入国管理制度 出入国管理及び難民認定法(入管法) 「出入国在留管理基本計画」 「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太の方針) 技能実習制度 在留資格「定住者」(在外日系人等) 	<ul style="list-style-type: none"> 出入国管理法 Immigration Act 外国人雇用法 Act on the Employment of Foreign Workers 外国人政策基本計画 雇用許可制度 Employment Permit System: EPS 訪問就業制度(外国国籍同胞訪問就業制度) Work-visit Program 「長期滞在ビザ」(観光系外国人) 	<ul style="list-style-type: none"> 出境入境管理法 外国人の中国における就業管理規定 	<ul style="list-style-type: none"> 入出国及び移民法 Immigration Act 外国人雇用許可制度 就業服務法 Employment Service Act
	対外関係・協定	<ul style="list-style-type: none"> 二国間経済連携協定(EPA)(インドネシア、フィリピン、ベトナム) ワーキングホリデー(26か国) 	<ul style="list-style-type: none"> 二国間協定(雇用許可制度)(16か国) ワーキングホリデー(20か国) 		<ul style="list-style-type: none"> 二国間協定(タイ、フィリピン、インドネシア、マレーシア、モンゴル)
受け入れカテゴリー	国際結婚	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「日本人の配偶者」(11.7万人)¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 「配偶者ビザ」約10.5万人³⁾ 		<ul style="list-style-type: none"> 「配偶者ビザ」(約20~30万人)⁵⁾
	外国人労働者	<ul style="list-style-type: none"> 専門的・技術的分野の在留資格(48.0万人)²⁾ 特定活動(7.3万人)²⁾ 技能実習(34.3万人)²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 雇用許可制度 EPSによる外国人労働者(約27万人)³⁾ 訪問就業制度 Work-visit Programによる外国人労働者(訳28.5万人)³⁾ 高度外国人材(約4.8万人)³⁾ 		<ul style="list-style-type: none"> 二国間協定に基づく外国人労働者(外籍劳工)(約70万人)⁶⁾ その他の外国人労働者(高度人材)(約3万人)⁶⁾
	家事・ケア労働者	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「介護」(0.5万人)¹⁾ 在留資格「特定活動」(EPA 看護師・EPA 介護福祉士)(0.4万人)¹⁾ 在留資格「特定技能1号」 	<ul style="list-style-type: none"> 訪問就業制度 Work-visit Programの対象カテゴリー(H-2ビザ)に含まれる(Private nursing and similar services)³⁾ 雇用許可制度 EPSでは対象外. 		<ul style="list-style-type: none"> 二国間協定に基づく外籍劳工に含まれる(約25万人、主にフィリピン、インドネシアからの労働者)⁶⁾
	永住者	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「永住者」(84.6万人)¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 約12万人)³⁾ 		

定住促進・社会統合施策	家族呼び寄せ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門的・技術的分野の在留資格及び在留資格「特定技能2」「文化活動」「留学」による外国人の配偶者又は子の滞在. ・ 技能実習生の家族帯同は不可. ・ 「特定2号」では一定の条件を満たせば家族帯同が可能. 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用許可制度 EPS および 訪問就業制度 Work-visit Program はいずれも不可. ・ 高度外国人材による家族帯同は可. 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 二国間協定に基づく外国人労働者（外籍劳工）の家族呼び寄せは不可.
	永住・国籍取得	<ul style="list-style-type: none"> ・ 在留期間に関する規定。 ・ 在留資格「定住者」「日本人の配偶者」をもつ外国人の永住権取得に関する要件緩和。 ・ 在留資格「高度専門職」をもつ外国人（高度人材）の永住権取得に際するポイント制適用。 ・ 国籍取得申請可。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高度外国人材を対象としたポイント制度による永久許可. ・ 結婚移民（配偶者ビザ保持者）及び高度外国人材による国籍取得申請可. 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高度人材・専門職外国人、投資移民の永久居留申請可.
	社会統合	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（「ヘイトスピーチ解消法」）（2016年） ・ 外国人の子供の就学促進事業（文部科学省） ・ 地方公共団体における多文化共生の推進に係る指針・計画策定のための「地域における多文化共生推進プラン」（総務省） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「外国人処遇基本法」（2007年）⁴⁾ ・ 「多文化家族支援法」（2008年）⁴⁾ ・ 第二次外国人政策基本計画（2013～2017年）にて、結婚移住者の定住支援及び国際結婚家庭の子どもの生育環境への助成. 	
	社会保障制度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用保険・健康保険・公的年金制度への加入. 最低賃金の適用. ・ 生活保護（「永住者」、「定住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「特別永住者」、「難民認定された者」） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用保険・健康保険・公的年金制度への加入. 最低賃金の適用. 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働保険及び国民健康保険⁷⁾

¹⁾ 出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2022年6月）

- 2) 厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（2022年10月）
 3) OECD（2019）
 4) 佐野（2020）
 5) Liaw et al. (2011); Chen (2012); Chu et al. (2019)
 6) Workforce Development Agency, Ministry of Labor：労働部労働力発展署（2020年）
 7) 洪榮昭（2006）

2. 国内人口移動に関する諸施策の比較

日本・韓国・中国・台湾の国内人口移動に関する諸施策を、表2に示した。対象とする施策は、原則として現行のものに限定した。移動に関連する施策については、地域レベルでの人口分散および移動に関連するマクロの施策と、個人あるいは世帯・家族単位で生じるライフイベントに応じたミクロの施策に分けて整理した。資料の制約により、とくに台湾の国内移動に関する施策については、十分な情報収集および整理を行うことができなかった。

国際人口移動（とくに外国人受け入れ）と比較して、国内人口移動を直接的かつ明確な対象とした政策は限られている。移動と密接に関連する居住地の登録制度としては、日本では住民基本台帳法に基づく居住市区町村への住民票の登録（異動の届け出）が義務付けられている一方で、個人の移動の自由を制約する法令等はなく、国内外への移動の自由は憲法（第22条）により保障されている。一方、中国では、戸籍（戸口）制度により「農村戸籍」と「都市戸籍」に区分されており、とりわけ「農村戸籍」から「都市戸籍」への変更は厳しく制限されている。これは、本来、都市部への人口集中を防ぐ目的で設けられたものであるが、中国の経済発展に伴う農村部から都市部への出稼ぎの拡大や、大学をはじめとする高等教育機関への進学率の上昇を背景に、都市戸籍保有者と農村戸籍保有者の格差を生じさせる大きな要因となっている。ただし、2021年からの第14次五か年計画では、都市の規模に応じた戸籍制限の撤廃・緩和を進める方針が示され、とりわけ常住人口が300万人未満の都市では戸籍取得制限が全面撤廃されることとなった（JETRO 2021）。

日本と韓国においては、それぞれ「国土計画」（国土交通省）あるいは「国土総合計画」（国土交通部）において、人口の過度な地域的偏在の是正と関連する諸課題への対応が、基本的な方針の一つとして示されている。ソウルへの人口一極集中が著しい韓国では、「行政中心複合都市計画」による世宗特別自治市への中央官庁および関係機関の移転が具体的に進められている。一方、日本で2014年以降進められている地方創生関連施策は、首都圏への人口集中の是正に加えて、地方圏の人口減少対策や地方活性化を含む包括的な領域を対象とするという特徴をもつ。

日本では、進学や就職・転職、さらには結婚・子育て・住宅取得といったライフイベントに伴う移動に関連する様々な施策がみられるが、市区町村や都道府県といった各自治体が独自に整備しているものが多い。また、地方創生起業支援・移住支援事業のように、地方公共団体による独自の取り組みを国が支援するスキームもあり、こうした領域の施策については、国が一律の制度を定めるというよりは、地域の実情や特性に応じた施策が展開されているのが特徴と言えよう。こうした施策の「地方分権化」が、他の東アジア諸国においてもみられるのかという点については、今後の検証課題としたい。

表 2. 国内人口移動に関する施策

分野	構成要素	日本	韓国	中国	台湾
制度枠組み	登録制度	<ul style="list-style-type: none"> 住民基本台帳法 ✓ 移動制限なし 	なし	<ul style="list-style-type: none"> 戸籍制度（戸口） ✓ 移動制限あり ✓ 第14次5カ年計画（2021～25年）における都市の規模に応じた戸籍制限の撤廃・緩和⁷⁾ 	なし
地域レベルでの人口分散・移動関連施策（マクロ施策）	人口分布	<ul style="list-style-type: none"> 国土計画 ✓ 大都市への人口、諸機能の集中を原因とする過密・過疎問題の解消²⁾ ✓ 第二次国土形成画（2016年～） 	<ul style="list-style-type: none"> 国土総合計画（国土交通部） ✓ 人口と産業の適正配置および継続的誘導による均衡発展（第五次国土総合計画、2020～2040年）⁵⁾ 首都圏整備計画（国土交通部） 		
	地方開発・活性化、地域間格差解消施策	<ul style="list-style-type: none"> まち・ひと・しごと創生法（2014年） ✓ まち・ひと・しごと創生本部の設置 ✓ まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定 	<ul style="list-style-type: none"> 地域開発5カ年計画（産業通商政策部） 	<ul style="list-style-type: none"> 西部大開発（2003年全国人代表会議） 大都市近郊の中小都市の開発による人口分散（第13次5カ年計画～） 	
	首都機能移転計画	<ul style="list-style-type: none"> 政府関係機関の地方移転（地方創生における取組） ✓ 文化庁 → 京都市（2023年） 	<ul style="list-style-type: none"> 行政中心複合都市計画 → 世宗特別自治市への中央官庁および関係機関の移転（2012年～） 	<ul style="list-style-type: none"> なし ✓ 「北京と市総合計画」（1991～2010年） → 都市建設の重点を郊外へ ✓ 「北京都市総合計画」（2004～2020年） → 北京周辺における新都市建設構想³⁾ 	なし

ライフイベントに応じた移住関連施策（ミクロ施策）	進学	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治体による大学立地・誘致政策³⁾ ・ 地方圏の大学の振興施策（まち・ひと・しごと創生総合戦略 2016 改訂版） ・ 地方大学・産業創生法 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 東京都 23 区内の大学における定員抑制（2018 年～） ・ 地方大学による留学生誘致⁴⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方人材奨学金制度（2014 年導入） <ul style="list-style-type: none"> ✓ 首都圏以外の地域に所在する大学の新生を対象とした奨学金制度⁶⁾ ・ 地方大学による留学生誘致⁴⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 戸籍制度 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 大都市部の上位校における地域別合格者割り当ておよび合格最低点の設定⁸⁾ 	
	就職・転職	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体による地方圏就職者（Uターン・Iターン就職を含む）を対象とする奨学金減免制度（日本学生支援機構） ・ 地方圏地方就職希望者活性化事業（厚生労働省） <ul style="list-style-type: none"> ✓ 大都市部における「地方就職支援コーナー」および「農林漁業就職支援コーナー」の開設・運営など。 ・ 地方創生起業支援・移住支援事業（地方公共団体の取り組みを国が支援） ・ 地域おこし協力隊制度（総務省） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「雇用や定住条件を備えた中小都市圏の育成」（第五次国土総合計画） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方就業プロジェクト <ul style="list-style-type: none"> ✓ 「大卒者の地方就業プロジェクトの包括的实施に関する通知」（2009 年）⁹⁾ 	
	結婚・子育て・住宅取得	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各自治体（市区町村）による支援制度 ・ フラット 35 地域連携型の導入 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 地方公共団体と住宅金融支援機構の連携による住宅取得に際する「財政的支援」と「住宅ローン金利」の一定期間引き下げ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「新婚希望タウン」「若年層住宅」の整備 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 新婚夫婦や若者世代のための公共賃貸住宅の整備 ✓ 結婚や出産による優遇措置⁵⁾ 		

	高齢者ケア・介護等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域包括ケアシステム ・ 日本版 CCRC 構想 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域社会コミュニティケア総合計画（2019年） → 高齢者や障害者が、施設ではなく、地域社会で居住しながら、本人のニーズに合うサービスを統合的に受ける⁵⁾ 		✓
--	-----------	---	--	--	---

- 1) JETRO (2021)
 2) 北本 (2015) ; 近藤 (2018)
 3) 白水 (2020)
 4) 佐藤 (2018)
 5) 国土交通部 (2019)
 6) 藤原夏人 (2017)
 7) 張 (2015)
 8) 劉 (2019)
 9) 高田 (2021)

参考文献

- 北本政行 (2015) 「第2次国土形成計画の基本的考え方について—対流促進型国土の形成—」, 『農村計画学会誌』, 34(1), pp. 19-22.
- 国土交通部 (2019) 『第五次国土総合計画—全ての人のための国土、ともに享受する生活の場—』 (国土計画協会 訳)
https://www.kok.or.jp/project/pdf/korea_5th_national_land_comprehensive_plan.pdf (最終アクセス 2023年5月1日)
- 近藤共子 (2018) 「人口分布と国土計画」, 日本人口学会編『人口学事典』 (丸善出版), pp. 282-283.
- 佐藤由利子 (2018) 「韓国と日本の地方私立大学における留学生の誘致、支援の状況とコストの分担」, 『広島大学高等教育研究開発センター 大学論集』 第50集, pp.177-192.
- 佐野孝治 (2017) 「韓国の『雇用許可制』にみる日本へのインプリケーション」, 『日本政策金融公庫論集』, 第36号, pp. 77-90.
- 佐野孝治 (2020) 「外国人労働者受け入れ政策の日韓比較：単純技能労働者を中心に」, 『韓国経済研究』, Vol. 17, pp. 30-35.
- 白水晶子 (2020) 「地方自治体による大学立地・誘致政策とその影響—千葉県を事例とした大学進学同行の分析—」, 『大学経営政策研究』 第10号, pp.19-35.
- 高田晋史 (2021) 「中国における若者の地方就業プロジェクトの展開と従事者意識」, 『関西大学経済論集』, 70 (4), pp. 441-467.
- 張兵 (2015) 「中国における大都市問題と日本の経験—北京と東京の事例を中心に—」, 『山梨国際研究 (山梨県立大学国際政策学部起用)』, No. 10, pp. 103-113.
- 中川雅貴 (2018) 「国際人口移動をめぐる日本の政策」, 『人口学事典』 (丸善出版), pp. 334-335.
- 洪榮昭 (2006) 「アジア・外国人労働者受入の制度と実態：台湾—2国間協定に基づく受入れを実施—」 海外労働情報フォーカス (2006年3月), JILPT.
https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2006_3/taiwan_01.html (最終アクセス 2023年5月1日)
- 藤原夏人 (2017) 「韓国の奨学金制度—所得連動返還型奨学金を中心に—」, 『外国の立法』 (国立国会図書館調査及び立法考査局), 241, pp. 222-249.
- 劉蒼 (2019) 「中国内陸部貧困地域における公立高校間の格差と戸籍制度の影響」, 『大学院研究年報 文学研究科篇』 (中央大学大学院), 48, pp. 41-50.
- Chen, Yu-Hua (2012) “Trends in Low Fertility and Policy Responses in Taiwan”, *The Japanese Journal of Population*, 10(1), pp. 78-88.
- Chu, Feng-Yuan; Chang, Hsiao-Ting; Shih, Chung-Liang; Jeng, Cherng-Jye; Chen, Tzeng-Ji; Lee, Wui-Chiang (2019) “Factors Associated with Access of Marital Migrants and Migrant Workers to Healthcare in Taiwan: A Questionnaire Survey with Quantitative Analysis”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, pp. 2830.
- JETRO (2021) 「ビジネス短信 (中国)：常住人口 300 万人未満の都市の戸籍取得制限の全面撤廃をあらため

て明確化」2021年4月30日。

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/04/5b1036e40b1a1d31.html>（最終アクセス 2023年5月1日）

Liaw, Kao-Lee; Lin, Ji-Ping; Liu Chien-Chia (2011) "Reproductive Contributions of Taiwan's Foreign Wives from the Top Five Source Countries", *Demographic Research* 24, pp. 633-670.

OECD (2019) *Recruiting Immigrant Workers: Korea*, OECD.