

目次

はじめに

第1章 政策研究序論

第2章 働き方改革を労働生産性向上の側面から評価

第1節 最低賃金の引き上げによる効果

第3章 働き方改革を少子化対策の側面から評価

第1節 WLB 施策による効果

第2節 最低賃金引上げと同一労働同一賃金による効果

第4章 社会的規制の強化としての側面から評価

第5章 経済成長の要因分解

第6章 政策研究結論

第7章 政策提言序論

第8章 社会政策とは

第9章 政策提言①生活していくうえで必要な言語の教習

第1節 イントロダクション

第2節 日本の現状

第3節 福岡県東区の実例

第4節 提言

第10章 政策提言②外国人のための統一された拠り所の設置

第1節 イントロダクション

第2節 日本の現状

第3節 福井県越前市の実例

第4節 提言

第11章 政策提言結論

はじめに

日本の経済成長は長期に渡り低迷しており、なかんずくその背景には少子高齢化による労働力不足の問題がある。バブル崩壊以降の景気対策が需要の底上げというアプローチをとり、成果を産まなかった背景には、労働力不足やその他の問題からくる供給能力の不足が経済成長の制約となってきたことがあった。それが近年になってより明確な形で社会の諸問題に現れることで、遅まきながら人々の意識にも上るようになってきた。

2010年代の大部分を執政した安倍政権の後半になって、このような労働力不足からくる社会の諸問題にようやく着手する政策が展開されるようになった(働き方改革、教育費無償化、保育士・介護士の処遇改善、入管法改正による移民政策の本格導入など)。私達はこの労働力不足を背景とする諸政策のうち、働き方改革と外国人労働者の受け入れの二つに焦点を当て、前者を政策問題の背景を探求する研究(政策研究)、後者を具体的な政策提言にまで至る研究(政策提言)という形で分けて研究を進めてきた。

そもそも外国人労働者の受け入れは、国内での働き方を変えていくことにより、必要がなくなる可能性もゼロではない。なんとなれば働き方改革で標榜された政策目標の一つが労働生産性の向上だからである。労働力の不足は生産性の向上で補えるものかもしれない。あるいは正規雇用労働者の長時間労働、非正規雇用労働者の低賃金が、家族を作る余裕を奪うことを通じて少子化の背景でもあると言われる。これらの問題を解決すれば、国内で労働力不足を解決できる可能性はないとは言えないかもしれない。

実際には、それらの努力だけで労働力不足を解決するには力不足であろう。我々はこの点を見定めるため、最近導入された働き方改革の意義を再考察し、労働力不足問題を解消するに十分な力となりうるかどうかを吟味した。その後わたしたちは外国人労働者問題に転じ、日本社会において移民の受け入れを円滑にすすめるための社会統合問題を探求した。その結果としていくつかの政策提言を行い、提示しているところである。

第1章 政策研究序論

働き方改革は2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」にて最重要政策課題として取り上げられた。少子高齢化・人口減少や労働生産性の低下が進展する日本において避けることが出来ない政策課題である。働き方改革には主に、非正規雇用の処遇改善を目的とする①同一労働同一賃金と②最低賃金の引き上げ、罰則付き時間外労働の上限規制の導入などを行う③長時間労働是正、が存在する。政府はこれらの政策によって少子化対策と生産性向上を行い、経済成長を目指すとしている。しかし、これらの制度改革が生産性向上に与える実証的な説明は不足している。また、働き方改革の注目度もあり、それぞれの政策で非常に活発な議論が行われており、意見が分かれている。よって今一度、先行研究やデータを振り返り、再評価をすることが必要である。

2020年4月には③長時間労働是正である「時間外労働の上限規制」が中小企業に適用され、2021年4月には①同一労働同一賃金が中小企業に適用されることとなった。この様に、働き方改革による政策課題の解決は未だ途中であり、積極的に施行・改正が行われている。この働き方改革を労働生産性の側面、少子化対策の側面、社会的規制の強化の側面、という3つの側面から評価していく。

第2章 働き方改革を労働生産性の側面から評価

第1節 最低賃金の引き上げ

最低賃金の引き上げが労働生産性に寄与するメカニズムは2つあると考えられる。①最低賃金の引き上げに伴う労働費用の増加が企業の生産性向上努力を促す圧力として機能する。②低賃金・低生産性企業の退出による新陳代謝効果を持つ。というものである。

①では実証研究もいくつか行われている。最低賃金の引き上げが経営の無駄を除去し効率化をもたらすという生産性効果は確認されなかった報告(Draca et al. 2011)が存在するが、典型的な低賃金産業である介護産業において、労働者の効率性が高まったことを示した報告(Georgiadis 2013)や、最低賃金が生産性に及ぼす効果を企業レベルで分析し、労働費用の上昇に対応して、企業は労働生産性を上昇させたという報告(Riley and Bondibene 2017)も存在する。これらの報告から、最低賃金の引き上げが企業の生産性向上努力を促す効果を持つ可能性も完全には否定できないと考えられる。しかし、いずれも外国で行われた研究であるためどの程度参考になるかは不明である。

②における研究は少ないが、英国の最低賃金導入を対象に介護産業の分析を行い、廃業への影響は確認されなかったとしている報告(Machin and Wilson 2004)がある。別の報告(Draca et al. 2011)では、低賃金の産業が最低賃金の導入に伴って退出を強いられるという事実は確認できない一方、新規参入が減少したとしている。米国の飲食店（ファスト・フード・レストラン）を対象に、最低賃金引上げに対する参入・退出等の反応を分析した研究(Aaronson et al. 2018)では、最低賃金引上げ後にチェーン型のレストランで退出が増加していると報告している。最低賃金上昇が新陳代謝に及ぼす効果については、少ない研究の中でも結果が分かっている。

最低賃金上昇と生産性に関する日本の研究も参照する。(森川 2019)では最低賃金の引き上げが生産性を高めるという関係は観察されなかったとしている。また、最低賃金が企業の生産性向上努力、低生産性企業の退出を通じて経済全体の生産性を高める効果を持つ可能性はあるものの、少なくとも日本のこれまでの経験からはそうした事実が確認できないとしている。これは日本の最低賃金は国際的にみても高い水準ではないので、目に見えるような効果が生じていない可能性が考えられる。ただし、最近の海外の研究では最低賃金の大幅な引き上げが雇用にマイナスの影響を持つ可能性を示唆するものが多いことに注意することが必要である。また実際に、最低賃金の引き上げが労働の限界生産物価値とのギャップを拡大するか、雇用量の減少をもたらしている可能性を示す研究がある(鶴 2013)。一方で、日本の小売業および宿泊・飲食サービス業では最低賃金を引き上げることで企業の労働生産性は向上する、との研究もある(岩崎 2019)が、この研究は労働生産性(付加価値額/労働者数×時間)に対して、分母にあたる雇用の減少によってもたらされた数値上の結果に過ぎない可能性が高い。

最後に最低賃金上昇が及ぼす、雇用への影響にも触れておきたい。最低賃金が雇用に及ぼす影響については極めて多くの実証研究が行われてきている。競争的な労働市場を前提と

した場合、最低賃金の引き上げは低賃金労働者の雇用に対してネガティブな影響を持つことが予想される。しかし、最低賃金が必ずしも雇用にマイナスではないことを示す研究(Card and Krueger 1994)が現れ、その後、多くの国を対象に異なる分析方法で様々な分析が行われてきた。それに関わらず、現在に至るまで最終的な結論はまだ出ていない。しかし雇用へのマイナスが示されない場合でも、最低賃金による労働コスト上昇が、雇用以外のマージンで吸収されている可能性が考えられる。具体的には①企業収益への影響、②財・サービス価格の引き上げを通じた消費者への転嫁、③社会保障・教育訓練費といった雇用者数以外の労働費用削減による労働者への転嫁である。実際に、雇用量以外のマージンで、最低賃金上昇の影響が調整されていることを示す研究(Haraszosi and Lindner 2019)も存在する。

つまり最低賃金上昇による経済全体の生産性向上の効果は観察されない。もしくは、影響が小さく目に見える効果が生じていない。そして、最低賃金上昇によって雇用にマイナスの影響を与える可能性があり、マイナスが観察されない場合でも雇用調整のためにどこかが犠牲になっている可能性が示される。

第3章 働き方改革を少子化対策の側面から評価

働き方改革の中でも少子化対策となり得る政策には、主にワークライフバランス施策と最低賃金の引き上げ・同一労働同一賃金がある。

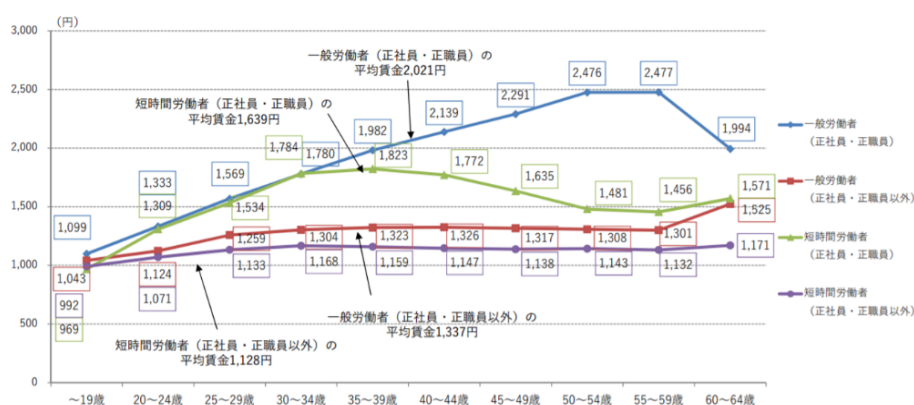
第1節 ワークライフバランス施策(以下 WLB 施策)による効果

WLB 施策には主に、長時間労働是正・雇用システムの柔軟化、就業場所の多様化、出産・育児・保育及び所得保障又は費用負担軽減、等が挙げられる。その中でも、育児休業制度の導入や利用は、出生に正の影響を与えることを多くの研究が示している。また「会社による託児所利用の支援」、「勤務地限定制度」、「結婚・出産退職者のための再雇用制度」が、出生率を有意に引き上げていることを明らかにした研究も存在する(野口 2007)。しかし、短時間労働制度については、時短制度の導入が子どもの数に正の影響を与えるケースは限定的であると分析している研究(坂爪 2008)も存在する。特に、保育サービスが量的に充実していないケースでは時短制度導入の効果はあまり期待できないとしている。また、WLB 施策の効果は出産・就業継続に概ね正の相関があり、労働時間短縮制度もほとんどのケースで正の相関がある、と分析している研究(阿部,児玉,齋藤 2017)もある。しかし、この研究では WLB 施策による就業継続や女性比率は企業業績の間には相関がみられないとしている。これは、働き方改革は生産性向上というよりむしろ少子化対策としての側面が強い裏付けでもあると考えられる。注意点として、これらの研究のほとんどが正規雇用に対する分析である。非正規雇用に対しても有効であるかは不明である。

第2節 最低賃金引上げと同一労働同一賃金による効果

2020 年時点で非正規雇用者の割合は 37.2%であり 2090 万人存在する。年齢階級別にみても 15～34 歳(在学中を除く)は 333 万人存在する。また、不本意非正規雇用の割合は、非正規雇用労働者全体の 11.5%であり 230 万人となっている(1)。婚姻率の減少が少子化を促進し、また非正規雇用が結婚の障害となるなら、非正規雇用者の増加している日本において最低賃金引上げと同一労働同一賃金の意味は大きい。未婚男性や女性は、その雇用形態が非正規雇用である場合に今後の世帯所得の低さが課題になる可能性があるからである。よって、非正規雇用者の賃金や待遇の改善等により、結婚率・出生率の増加が期待される。

図 1 賃金カーブ (時給ベース)

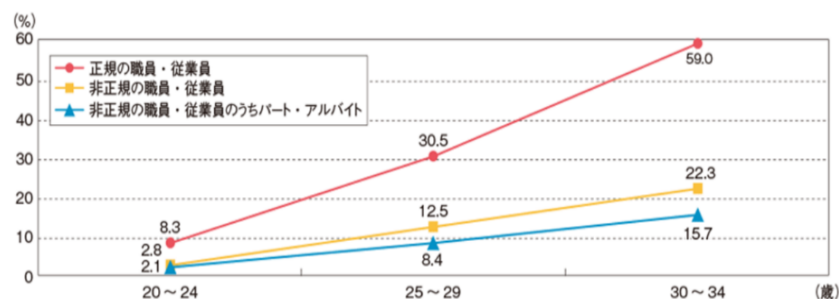


出典：厚生労働省(2021)「非正規雇用」の現状と課題

まず最初に、非正規雇用の特徴として、正規雇用と比較して給与の少なさや、就業継続の不安定さ、そして社会保障の保険負担量が大きいことの三点が挙げられる。この三点について、それぞれ状況を見ていく。まず給与についてだが、時給ベースの賃金比較によると一般労働者(正社員・正職員)の平均賃金が2,021円であるのに対して一般労働者(正社員・正職員以外)の平均賃金は1,337円である(1)。この他に賞与や特別給与が数十万支給される。月給ベース年齢別のもっとも高い給与を比較すると男性の正規雇用者は55～59歳の435.3(千円)/月、非正規雇用者は60～64歳の266.7であり、非正規雇用者の月給は正規雇用者の68.5%となっている(2)。女性の正規雇用者は55～59歳の303.6(千円)/月、非正規雇用者は35～39歳の200.6であり、非正規雇用者の月給は正規雇用者の71.8%となっている(2)。非正規雇用者がもし給与を増やしたければ長時間労働をせざるを得ない。しかしその分、育児・出産の時間を割くことが出来ないと考えられる。社会保険負担量については、令和二年度時点で国民の健康保険の被保険世帯でありながら保険料を滞納している世帯は13.4%(235.3万世帯)にも上る(3)。これらの世帯が、収入が低く就業形態が不安定である非正規雇用に関連している可能性は極めて高い。そして、これらの非正規雇用の特徴が結

婚・出生率に関連していると考えられる。

図 2：男性の雇用形態別有配偶率



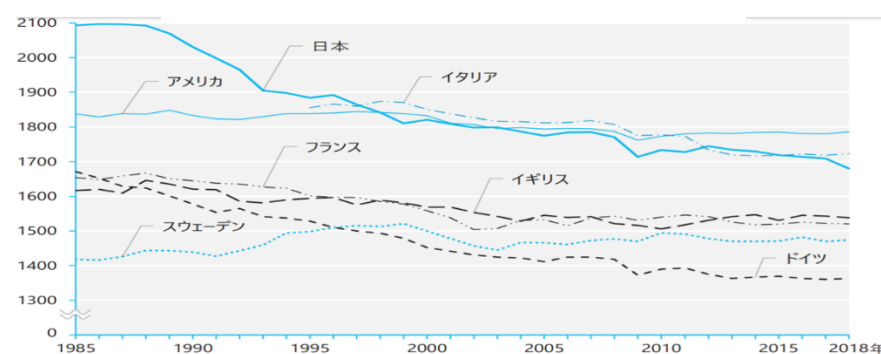
出典：令和元年版 少子化社会対策白書

非正規雇用の特徴を改善することで、少子化対策として期待できるのかを考察するため、雇用形態別の結婚率・出生率に関するデータを参照する。まず雇用形態によって結婚意欲に違いがあることが厚生労働省の横断調査によって明らかにされている。これによると男性の正規雇用は 70.0%が、非正規雇用は 50.9%が結婚意欲あり(正規雇用との差-19.1 ポイント)と回答している。また女性は正規雇用の 81.3%が、非正規雇用は 71.0%が意欲あり(正規雇用との差-10.3 ポイント)と回答している(4)。雇用形態と結婚率の関係については、総務省の報告によると男性の雇用形態別有配偶率では正規雇用と非正規雇用で結婚率に大きな差があるとしている。特に 30 代で顕著に表れ、正規雇用が 59.0%に対して非正規雇用は 22.3%(差は-36.7 ポイント)である(5)。また厚生労働省の横断調査でも学卒直後の就業形態が無職だった場合、正規雇用のものに比べ男女とも 20-29 歳では結婚が起きにくいとの報告や男女とも収入が高くなるほど結婚し易く、特に 30 代で顕著であるとの報告も存在する(4)。雇用形態と出生率の関係については厚生労働省の報告によると希望する子供の数は男性・女性とも正規である場合が最も多いとの報告(4)や、平均子ども数でも男性が正規雇用の場合は 1.79(妻正規)~1.90(妻非正規)人、男性が非正規雇用の場合は 1.09(妻正規)~1.36(妻非正規)人であるという報告(6)が存在する。また第 1 子出生後に夫の育児参加が多いほど第 2 子出生が起きやすいという報告(6)も存在する。データを利用した分析結果も参照する。日本を含む 23 の OECD 諸国のパネルデータを利用し、高失業率と不安定な雇用契約が出生率を抑制するとした研究(adsera2004)や「国勢調査」を用い、男性の非正規雇用者比率が上がると女性の有配偶率が低下するとした研究(太田 2007)がある。これらの報告から、最低賃金の引き上げと同一労働同一賃金等によって格差が是正されれば、少子化対策としての効果を期待できると考えられる。

第4章 社会的規制の強化としての側面から評価

これまでで述べた様に、働き方改革の生産性向上としての効果が有効であるか、どのような影響を及ぼすかは未だ明確ではない。また少子化対策としても効果は期待できるものの、実際に効果が出るのには時間が掛かると考えられる。日本の最低賃金に関しては国際的に見ても高い水準ではないので、目に見えるような効果・影響が生じていない可能性さえある。よって働き方改革の本質は、現在に至るまで社会的な問題が多く存在する日本の労働形態を是正することであり、その初期段階だと言える。それでは現在に至るまでの社会的な問題とはどのような事であるか検討していく。

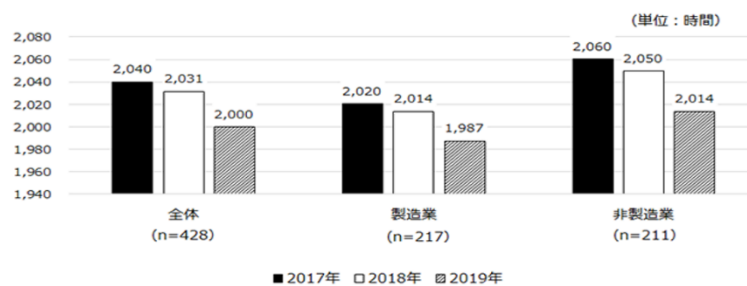
図 3：各国の年間平均労働時間



出典：OECD 統計

OECD 統計によると 1980 年代までの日本人一人当たり年間平均労働時間は 2000 時間を超えており、他の国と比べて群を抜いて高かった。1980 年代後半からは減少傾向にあり、最新の 2020 年では 1598 時間まで減少した。1990 年代以降の労働時間の減少は、1988 年に改正労働基準法が施行され、法定労働時間が週 48 時間から週 40 時間へと段階的に引き下げられたことによるものと考えられる。

図 4：一般労働者の総実労働時間 年間平均



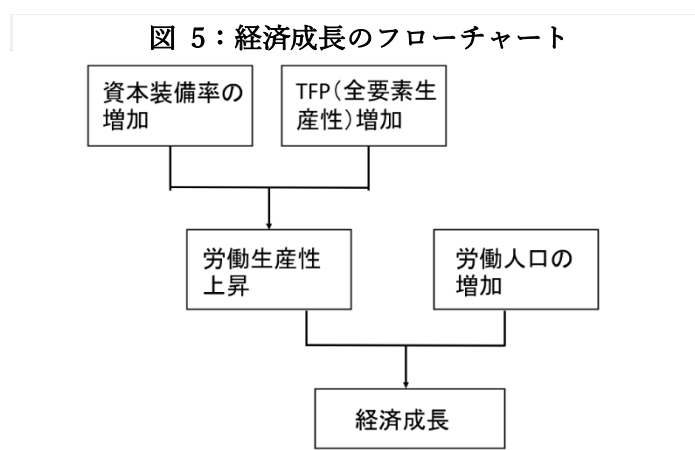
※働き方改革関連法
「時間外労働の上限規制の導入」の施行……大企業：2019年4月～ / 中小企業：2020年4月～
「年5日の年休取得義務」の施行……2019年4月～

出典：日本経済団体連合会(2020)労働時間実態調査

しかし、平均労働時間の短縮の主要因は、パートタイム雇用者比率の上昇であり、フルタイム雇用者に限ると、週当たり平均労働時間は 1980 年代と 2000 年代で違いはなく、依然としてフルタイム雇用者の労働時間は長時間になっている、との指摘もある。よって一般労働者の総実労働時間の年間平均を分析すると、2017 年が 2040 時間であるのに対して、2019 年は 2000 時間と減少傾向にある。特に 2018 年から 2019 年にかけては大幅に減少している。時間外労働の上限規制の導入が 2019 年 4 月からであり、年 5 日の年休取得義務の施行が 2019 年 4 月からであることから、この減少の要因に働き方改革の施行があると考えられる。これでもまだ諸外国と比較すると高い数値ではあるが、社会的規制として機能していると考えられる。一方で、週休二日制の普及により、1 日当たりの労働時間は増加しており、平均睡眠時間の減少が観察される、という研究も存在する。つまり社会的規制としての効果は出ている一方で、そのデメリットも出てきている状況であり、もう少し長期的に見ていく必要があると考えられる。これらの分析から今までの日本の働き方が限界であり、現在は社会的なアプローチを試みている段階だと考えられる。

第 5 章 経済成長の要因分解

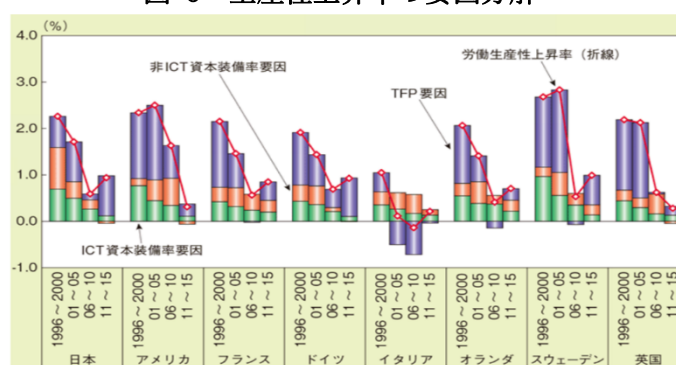
働き方改革における今後の経済成長のための課題を示すために、経済成長の要因分解を行い、それぞれの要因の現状と展望を考察する。それではこれから経済成長をするためにはどうすれば良いのか、一般的に経済成長は、以下のフローチャートの様に達成され则认为られている。



」日本の実質労働生産性上昇率の推移をみると、リーマンショックから 2010 年代でやや持ち直しているものの 2015 年代では 0.4%減、やや横ばい傾向にある。この横ばい傾向の要因分解をすると、資本装備率と TFP(全要素生産性)の低下が挙げられる。従業員数の増

加と同じ程度にしか、有形固定資産が伸びていないため、資本装備率の伸び率は低調である。1990年代後半から資本ストックの伸びが低迷しており、足元では回復傾向である。近年の設備投資は、足元では回復傾向であるが、ほとんどが減価償却内に収まる更新投資に注力している。TFPの(全要素生産性)上昇率は2000年代後半から増加に転じているが、現在は低迷している。これらのデータから、資本装備率とTFPを見てきたが、やや回復傾向にあるものの、生産性向上の向上にはもう少し時間が掛かると考えられる。また、1時間当たり労働生産性と最低賃金額の推移をみても、働き方改革において生産性向上が期待されている最低賃金上昇が効果をあげられていないことが観測される。また、この状態で、団塊世代がいなくなり若い世代が入ってくるため、生産性の回復はより長期的になると考えられる。

図 6：生産性上昇率の要因分解



出典：内閣府 平成 29 年度年次経済財政報告

経済成長における労働生産性をみてきたが、次は労働人口についても見ていく。近年は、労働生産性上昇より就業者増加が経済成長率に大きく寄与している。総務省「労働力調査」によると 2010 年代初めから上昇が続く就業者率は既に 60%を超え、2019 年度も 60.7%に達している。2019 年度平均の完全失業率は 2.4%まで低下しており、1992 年以来の低水準である。2020 年はコロナの影響で営業自粛や売り上げ低迷などで就業人口が減少し、完全失業率は 2.8%と 11 年ぶりの上昇に転じているが、労働供給は 2019 年度の段階で既に上限に近いところまで到達していた可能性がある。また日銀短観の雇用人員判断を参照すると 2020 年 6 月には製造業がプラス(人員過剰と考えている企業の方が多い)になり、コロナの影響もあり経済が収縮したことで、人手不足と感じる企業が減少した。非製造業では大企業・中堅企業・中小企業のすべてが依然としてマイナスであるが、2019 年から変化幅はプラスになり人手不足は収縮していることが見て取れる。労働需給は上限まできていると考えられ、今後の労働人口は減少が予想される。

第 6 章 政策研究結論

今回の研究で、少なくとも現時点では、働き方改革関連法による労働生産性の向上は期待されず、労働生産性の要素である資本装備率と TFP は回復に時間が掛かると考えられることが示された。労働人口の面でも労働供給の観点から限界が来ていると考えられる。しかし、働き方改革は生産性向上より少子高齢化の側面が強く、今回の分析では少なくとも正規雇用者に対しては少子化対策は機能しており、非正規雇用に対しても格差是正が働き、少子化対策としての効果が期待できると結論付けた。しかし、対応策になり得るが、人口問題に対する対応・施策は効果が出るまでに長期間を要する。よって、労働生産性向上・少子化対策は少なくとも効果出るまでに 20 年とはかかると考えられるため、ここ 20 年間の経済成長は見込まれないと考えられる。そして、そもそも日本には社会的な問題が多く存在し、働き方改革はその社会的規制の強化として機能している。つまり働き方改革は、現在に至るまで社会的な問題が多く存在する日本の労働形態を是正し始めた、数ステップ目であり、政府は労働生産性向上の政策にまで手が回ってないと考えられる。これから労働生産性向上を行うには時代に適した働き方を行うことが必要であり、企業それぞれが改革を行う必要がある。

働き方改革の効果が出るまでのその間、労働者を補う必要があり、そのためには外国人労働者・移民政策が必須であると考えられる。もちろん労働人口を補えるというメリットもあるが、移民増加による犯罪や失業率上昇等のデメリットも多く存在する。しかし、このままでは経済が停滞してしまうため、メリットの方が大きいと考える。よって、社会統合政策により可能な限りデメリットを減らすことが必要である。

<政策研究参考文献>

- (1)厚生労働省(2021). 「非正規雇用」の現状と課題
- (2)厚生労働省(2020). 令和2年賃金構造基本統計調査
- (3)厚生労働省(2021). 令和元年度国民健康保険（市町村国保）の財政状況について
- (4)厚生労働省. 21世紀成年者縦断調査
- (5)総務省. 平成29年就業構造基本調査
- (6)厚生労働省. 平成24年版 労働経済の分析
- 鶴光太郎 (2013), 「最低賃金の労働市場・経済への影響」
- 森川正之(2019), 「最低賃金と生産性」
- 岩崎雄也(2019) 「最低賃金の引き上げによって労働生産性は向上するのか」
- 野口晴子 (2007)「企業による多様な「家庭と仕事の両立支援」が夫妻の出生行動に与える影響—労働組合を対象とした調査の結果から—」
- 坂爪聡子 (2008)「少子化対策として効果的なのは保育サービスの充実か労働時間の短縮か？」
- 阿部正浩・児玉直美・齋藤隆志(2017)「なぜ就業継続率は上がったのか—ワーク・ライフ・バランス施策は少子化対策として有効か—」
- 太田聡一 (2007)「ライフイベントと若年労働市場—『国勢調査』から見た進学・結婚・出生行動」
- Draca, Mirko, Stephen Machin, and John Van Reenen (2011), “Minimum Wages and Firm Profitability,”
- Georgiadis, Andreas (2013), “Efficiency Wages and the Economic Effects of the Minimum Wage: Evidence from a Low-Wage Labour Market,”
- Riley, Rebecca and Chiara Rosazza Bondibene (2017), “Raising the Standard: Minimum Wages and Firm Productivity,”
- Machin, Stephen and Joan Wilson (2004), “Minimum Wages in a Low-Wage Labour Market: Care Homes in the UK,”
- Aaronson, Daniel, Eric Baird French, and Isaac Sorkin (2018), “Industry Dynamics and the Minimum Wage: A Putty-Clay Approach,”
- Card, David and Alan B. Krueger (1994), “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania,”
- Harasztosi, Peter and Attila Lindner (2019). “Who Pays for the Minimum Wage?”
- Adserà, Alícia (2004) “Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions,”

第7章 政策提言序論

日本では近年多くの問題が取り上げられているが、それらの中で少子高齢化問題は国の経済に大きく関与する問題の1つである。働き方改革は少子化対策としての側面が強く、政策研究で行った分析の結果、その効果も期待ができると考えられる。しかし、人口問題は対策・施策が結果に反映するまで長期間を要するため、例え、改善に繋がるものが実行に移されたとして、状況がプラスに転じるのはまだまだ先である。

少なくとも政策研究では働き方改革関連法による労働生産性の向上は期待されず、回復までに時間が掛かることが考えられる。また、近年は労働人口の増加が経済成長率に大きく寄与している。しかし、少子高齢化や労働需要の低下により労働人口の増加による今後の経済成長率の伸びは期待できない。また、少子高齢化問題が生むもう一つのデメリットは生産にかかわる人口が減り消費へのマイナス影響が発生することである。消費が減ると、生産も減り、社会全体の経済へは多大な被害が生まれるということは明白である。

よって働き方改革による少子化対策の効果が出るまでの間、労働人口を補う必要があり、そのためには外国人労働者・移民政策が必須である。移民政策を行う上でのデメリットを可能な限り減らすため、我々は外国人労働者の社会統合政策を提案する。

第8章 社会統合政策とは

日本が社会統合政策を考えるうえで重要なことはいかに日本人と日本へやってきた外国人の間で生じることが考えられるズレを解消できるかである。外国人が日本社会に流入してきた際に発生する課題は元々働いていた日本人が抱く問題と新しく雇われた外国人労働者が抱く問題の2ケースを考える必要がある。どちらかの立場のための政策で終わることは不完全であり、どちらの立場にも寄り添う社会統合政策でなければならない。

今回提言するにあたって、社会統合政策を私は「外国人の文化的多様性を維持するとともに、日本社会・地域社会の構成員としての責任も分担してもらうことを目指す政策」と定義した。日本社会がよりよく発展するために、外国人が訪日したくなるような環境を整えるためにこの社会統合政策はトレンドや世界の動向を踏まえながら常に更新を続け、時代に適したものであり続ける必要がある。

仮に社会統合政策がうまく機能しなかった場合や社会の流れとズレがあった場合、ヨーロッパの一部地域で見られるような国民の多くが不満を抱え、情勢を大きく変えるようなことに繋がりがかねない。

例えばスウェーデンでは人道的観点から2015年にシリア、イラク、アフガニスタンから数十万単位の移民を受け入れたが、あまりにも大きい財政負担と都市の治安の悪化により社会統合政策が上手く機能せずに国民の反感を買う結果となってしまう、極右政党(SD/スウェーデン民主党)が選挙で躍進し、移民排斥の声が高まったというケースが見られた。ス

ウェーデンの2015年の移民難民の受け入れ決定は各国から称賛にあふれるものであったが結果を見るとスウェーデンにとって良い結果につながったとは言い難い。

また、旧来トルコと強い結びつきがあり、出稼ぎ労働者が盛んであった移民に寛容であったはずのドイツでも際限なく外国人労働者が増え続けた結果、選挙において極右政党(AfD/ドイツのための選択)が注目を浴び、一定の結果を出した。ドイツは2015年に移民へ際限のない国境開放をメルケル首相が行ったが、ドイツ国内からの批判が相次ぎ最終的に受け入れ上限を設定し、メルケル政権はこの失政をきっかけに崩壊した。

この選挙で国民の信頼を得た2党に共通する点としては”移民(外国人労働者)排斥”という過激な政策が注目されているが、詳細を見ると、至極当然な主張も含まれているという点である。それは専門的な技術をもつ外国人労働者の受け入れには否定的ではなく、そうではない外国人労働者、未熟練労働者を無制限に受け入れる体制への批判があるという点である。そして選挙によってその国の国民の不満を吸収し、票に変えた以上、社会統合政策の精度の高さがいかに重要であるかは言うまでもない。

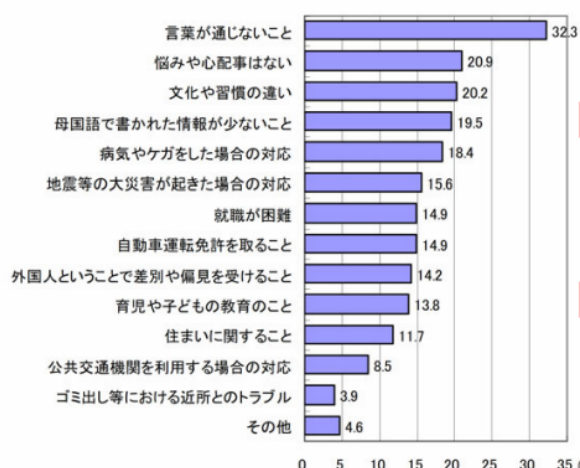
第9章 政策提言①生活していくうえで必要な言語の教習

第1節 イントロダクション

外国人が日本社会に流入した際に最も頻発しているケースは日本人との交流が採用された職場のみで、休日や仕事以外の時間を自分と同じ国・地域の人間や同じ言語を喋る人間とのコミュニケーションに終始し、移民のみによって形成されたコミュニティに閉じこもるというケースである。このようなコミュニティは日本各地で見られており、生活をする上ではどちらの立場(日本人と外国人労働者)の人間も支障がないように見られるが、これらは外国人集住団地と言われ、生活ルールの破綻や治安の悪化により、日本人が寄り付かなくなり、また外国人が増えるという移民統合とは程遠いシチュエーションが生まれる。

これらの前提には日本人との交流が少ない、意思疎通が困難なため独自のコミュニティを形成せざるを得ない、といった原因が見られており、石川県が在住外国人に対して日常生活中での不安についてとったアンケート(図1)では「言語が通じないこと」「文化や習慣の違い」が上位に連なり、現状からの改善が求められる。

図 7：日常生活での悩みや心配事

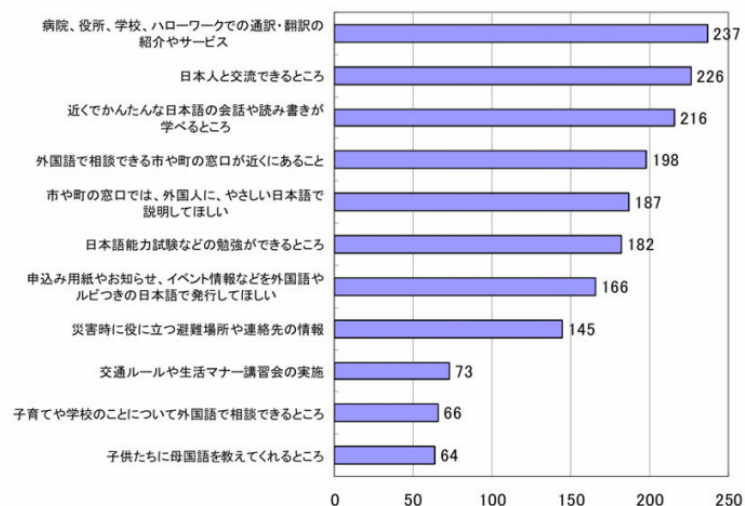


出典：令和2年度 在留外国人に対する基礎調査の概要

また同じアンケートの項目を掘り下げていくと「病気やけがをした時の対応」「自動車運転免許を取ること」「ゴミ出し等における近所とのトラブル」など生活するうえで不便をきたす部類のものも多数挙げられている。

福井県が在住外国人に対して行政への要望についてとったアンケート(図2)では「病院や役所などの公共施設での正確な意思疎通」や「日本人と交流ができるところ」「近くで簡単な日本語の会話や読み書きが学べるところ」など外国人のみのコミュニティから脱却をするための機会やツールを求める回答が上位を占めた。

図 8：福井県在住外国人へのアンケート



出典：令和2年度 在留外国人に対する基礎調査の概要

これらのアンケート結果や移民の現状を見る限り、日本が現在行っている社会統合政策は生活するうえで必要な知識や言語の教習が特に不十分である。大きな改善をするといった社会の流れもないため、このままでは外国人のみのコミュニティが増えていくことになり、移民の増加による日本社会の向上は難しい。外国人がより良く日本社会に溶け込む事ができるよう現行の社会統合政策の転換が必要である。

外国人労働者が母国を出て生活をする際にまずぶつかるのは上のアンケートからわかる通り言語の壁である。

第2節 日本の現状

日本は2019年に文化庁日本語教育小委員会によって日本語教師の国家資格化をトークテーマとして挙げられた例があり、6月には日本語教育推進法が可決された。可決された同法は外国人への日本語教育を「国の責務」と示した。同法によって文科相および外相は基本方針の策定を求められ、それに倣って地方公共団体が推進を図るという流れができた。外国人への日本語教育へ着手したことは大きな一歩であったが、方針を国が決め、地方公共団体がそれに従って実行するというトップダウン方式をとったため、運営責任や管轄、教習手段はまちまちとなっており大きな改革にはつながっていない。

第3節 福岡県東区の実例

福岡市東区を例に見たとき、東区役所が発表している日本語教室の一覧には個人が運営するものから、東区役所の一部門が運営するもの、公共財団法人が運営するものまであり、当然教習を受ける費用は各々異なる。(図3)これらの日本語教室には日本語を用いた交流をメインの目的とした形式から習熟度ごとにクラスをいくつかに分けて教習を行う形式まであり、日本全土で見た場合でも移民が居住する地区によって地理的格差が生まれる可能性は多々ある。

図 9：福岡市の日本語教室一覧

福岡市	18	東市民センター 日本語教室のぞみ	なみきスクエア内 福岡市立東市民センター (東区千早4-21-45)	午前・午後 各 ¥500/月	金曜日 10:30-12:00 13:30-15:00	東区生涯学習推進課 TEL: 092-645-1144 FAX: 092-645-1042 Mail: gakushu.HIWO@city.fukuoka.lg.jp
	19	香椎浜小学校親子日本語教室 よるとも会	福岡市立 香椎浜小学校 (東区香椎浜2-2-2)	無料	木曜日 18:30-20:30	吉谷 TEL: 090-5921-7798 Mail: tomoikifukuoka@gmail.com
	20	小さな国際交流の会 東郵便局クラス	郵便事業株式会社 福岡東支店 2F 会議室 (東区香椎浜1-9-5)	¥5,000/6ヶ月 7クラスに参加 できます	土曜日 10:00-12:00	野口 TEL・FAX: 092-662-7690 Mail: chiisanainfo@gmail.com 郵送先: 東区香椎浜2-5-3-1001
	21	小さな国際交流の会 名島(三の丸)団地クラス	名島団地(三の丸団地)集会所 (東区名島3-19)	¥5,000/6ヶ月 7クラスに参加 できます	月曜日 10:00-12:00	野口 TEL・FAX: 092-662-7690 Mail: chiisanainfo@gmail.com 郵送先: 東区香椎浜2-5-3-1001
	22	外国人のための日本語教室	東市民センター(なみきスクエア) 東区千早4-21-45	¥1,000/月(1科目) ¥1,500円/月(2科目)	火曜日、水曜日(J1、J2、J3、J4、応用クラス) 9:20-12:00	中村 TEL・FAX: 092-671-0265 Mail: fumiyota@jcom.home.ne.jp

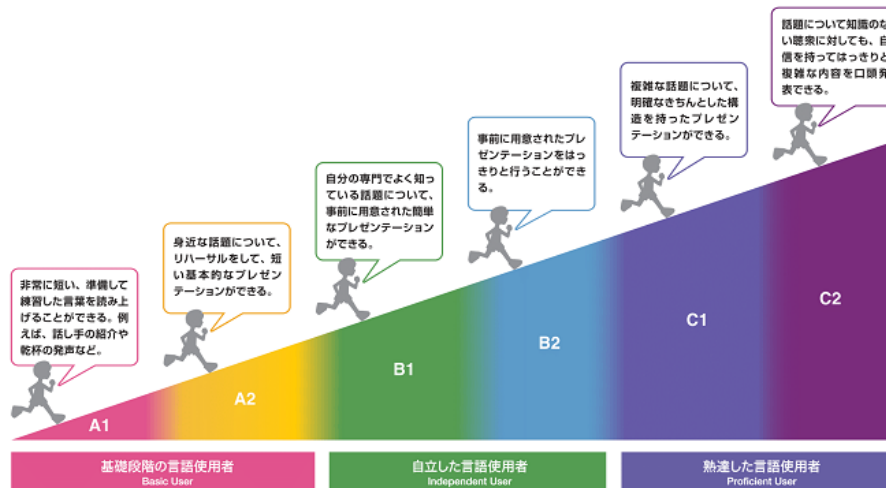
出典：福岡市役所より

これらの現状から日本語教育推進法には外国人への日本語教習にあたって統一されたカリキュラムの策定、地理的格差のない国による設置運営が求められる。

第4節 提言

今回、提言として日本語教習推進法のカリキュラムの最終目的として**国が設置したどの日本語教室でも JF スタンダードにおける「B1 レベル」に到達することを明確に設定する**。JF スタンダードとは正式名称を JF 日本語教育スタンダードと言い、国際交流基金が策定した日本語の学び方、教え方、学習成果の評価方法としてのツールの1つである。近年、日本でも注目される英語能力を CEFR であらわすシステムを日本語に応用して発案されたものである。この JF スタンダードにおいて **B1 レベル**(図4)とは **Can-Do 項目**(JF スタンダードにおいてどのレベルではどれほどのアクションが日本語を用いて可能になるかを示す)において「日本語を用いて隣人とのコミュニケーションが可能」と定義されており、**B1 レベル**に到達することが外国人にとって日本人との交流が薄い閉鎖的コミュニティから抜け出す一助となる。

図 10：F スタンドア Can-Do 項目表



出典：国際交流基金より

ドイツやフランスではこの言語教習をスコア化し、ある程度のスコアを求める方式が採用し、このスコアをクリアした場合、国籍取得や職業斡旋など移民本人たちへの意義付けを行っている地域もあり、日本もこれに倣い、習得レベルに応じて最低賃金の可変やより質の高い職業の斡旋、形として資格認定を行うなどのメリットを設定しておくことがより良い日本語教習につながると考える。また **B1 レベル** 到達が目的ではあるが、さらに上のレベルを目指すような流れを生むことが出来れば、教習におけるモチベーションにもつながると考える。さらに上の **C1 レベル** や **C2 レベル** に到達した移民には国からの職業斡旋や協力企業へより良い待遇での採用、国家資格化したうえで日本人が就職活動や進学に用いるエントリーシートに英語試験(GTEC, TOEIC など)スコアを記載するように、日本語を扱える能力を特筆できるような制度作りを実現する。

このように日本語の習熟度を見える化することは外国人を採用する側、日本の企業にとってもメリットを生み、移民へよりよい労働環境を整えることが可能である。

第 10 章 政策提言②外国人のための統一された拠り所の設置

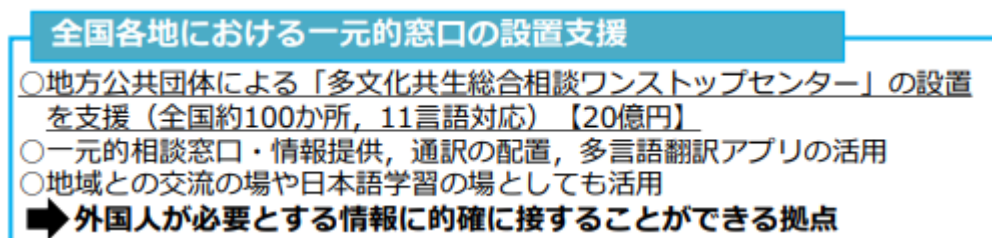
第 1 節 イントロダクション

出入国在留管理庁が行った令和 2 年度在留外国人に対する基礎調査によると日常生活において困りごとを抱えていると答えた外国人のなかで特に比率が高かったものが「多言語での情報発信が少ない(33.8%)」「そもそもどこに相談すればよいかわからなかった(31.4%)」の 2 つが挙げられる。外国人が何かしらトラブルを抱え、解決を試みて情報を求めた際に対応してもらうための機関が十分に機能していないことが明白である。

第2節 日本の現状

2019 年より日本政府は出入国在留管理庁の下、これらの外国人の悩みやトラブル解消、情報発信の拠点となる窓口・対応所の整理を図った。具体的には地方公共団体による”多文化共生総合相談ワンストップセンター”の設置を支援する(図 5)というものであり、全国 100 か所、11 言語対応で外国人労働者が必要とする情報に的確にアクセスすることができる拠点と銘打った。これに伴い、平成 30 年度の補正予算と同 31 年度の本予算から 20 億円が確保され、設置が進むものと思われたが、3 年ほど経った現在、100 か所には到底及ばない 8 か所(3 市 5 県)のみの実現となっている。

図 11：全国各地における一元的窓口の設置支援



出典：図 5 出入国在留管理庁/外国人材の受入れと地域における多文化共生施策の現状等より

2019 年に打ち出したプランの 100 か所という目標数値には 47 都道府県が 1 つずつと 20 政令市に 1 つずつ、そして外国人住民が特に多い市町村、または割合が特に高い市町村を特例とし達成するという試算があった。しかし特例のケースで唯一の設置となった福井県越前市を除くと多文化共生総合相談ワンストップセンターの設置目標達成率は 10%を下回り、大きくこのプランは瓦解した。

言語教習の章でも見たように、国が方針を決め、補助金を制定し、地方公共団体に設置・運営を任せても上手くいくケースは殆どない。また設置はともかく、運営を地方公共団体に投げたことは都市部では可能な運営が、地方部では困難となることは明白であり、それらは人材不足が大きく原因として関与している。

第3節 福井県越前市の事例

唯一の特例のケースでの設置となった福井県越前市では多文化共生総合相談ワンストップ

プセンターの設置推奨以前から市内の人手不足についての議論が進んでおり、市長選ではいかに人手不足を解消するかが焦点となるまでであった。故に市中人口の 5.2%(3000 人超のブラジル人、ベトナム人、モンゴル人)を占める外国人労働者への期待が元来から高く、独自に“越前市多文化共生推進プラン”を策定し、補助金の受給を申請し、2020 年 10 月に念願の越前市多文化共生総合相談ワンストップセンターを設置した。

しかし越前市も人手不足は明らかで、特に市中人口の高いポルトガル語、中国語、ベトナム語以外に対応ができる人材が見つからず苦しい状況が続いた。そんな中で越前市から対応者(他の言語に対応できる)を求めず、日本全土から募った結果、電話対応、ビデオ通話対応という形のみでスペイン語・ネパール語・フィリピン語(タガログ語)・インドネシア語・ヒンディー語・タイ語にまで対応が可能となった。また特定曜日は行政書士に在常駐させ、外国人材の受入・外国人の雇用・留学などの日本人の悩みの解決から家族滞在・結婚等の在留資格に関する相談及び医療・福祉・出産・子育て・子供の教育など日本での生活に関する外国人の相談にまで対応分野を広げ、情報を求めるものへの拠り所となっている。

第 4 節 提言

これらのケースを参考にしたとき、地方に設置される拠り所は言語マイノリティーにとって不便なものとなるケースが今後も考えられる。また越前市のように、以前から外国人への期待が高かった都市もあれば、なかなか政策が進まずに外国人にとって不便な都市もまだまだ日本にはある。

最大の改善点は国が全てにおいて責任を持つことであり、地方財源+補助金という形式で推進したものの失敗した多文化共生総合相談ワンストップセンターを改めることが求められる。設置において制定した平成 30 年度の補正予算と同 31 年度の本予算以降は法務省の概算要求書の記載から外れ、継続的に財源をアピール・確保出来なかったことも結果に大きく響いており、地方への投げやりとなった体制からの転換が必須である。

多文化共生総合相談ワンストップセンターを運営する点では窓口の質の担保が第一に求められる。人材確保が不可欠であり、日本における少数言語話者は特に貴重である。日本語ではない言語を用いて窓口対応を行う人材、出てきた悩みやトラブルに対して解決策を出す専門家と窓口を繋ぐコミュニケーター的な役割を持つ人材、この人材のなり手を確保するには新たな公務員という形で雇用する、前章の日本語教習において日本語の能力が **B1 レベル**を上回るハイスキルな人材を登用するなど多方面からの人材が求められる。

今回、多文化共生総合相談ワンストップセンターの失敗から提言を行ったが、国が策定した各県、各政令指定都市、特例市に統一窓口をおき、地理格差をなくした上でどの外国人でも求める情報・解決策にアクセスしやすい環境を整備するというものは他の先進国を見ても実現している国は未だ無かった。その上で日本が少子高齢化対策としてプランを打

ち出したのは、社会統合政策の観点からは大きな前進である。

第 11 章 政策提言結論

以上から日本へやってきた外国人への言語習得の現状改善と情報の拠点となる拠り所を統一して設置することを提言とした。外国人が日本へやってくることは労働人口の維持に繋がるだけでなく、日本人の関心が薄れる地域コミュニティの維持、新たな形にもつながる可能性を秘める。これからの社会統合政策は外国人に日本人化を求めるのではなく、多様性を尊重し、いかに日本で心地よく生活してもらうかを重視した政策となるべきだと提言する。

<政策提言参考文献>

ドイツ・スウェーデンの外国人政策から何を学ぶかー熟練労働者を市民として受入れる

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11198.pdf>

北欧の極右、スウェーデン民主党を支持する人々の憤り

<https://news.yahoo.co.jp/byline/abumiasaki/20181120-00104755/>

ドイツの移民・難民を対象とする統合コースの基本理念と現実

https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/files/public/4/47081/20190301141556680313/h-gaikokugokenkyu_22_29.pdf

ドイツにおける外国人の社会統合について

<https://esdcenter.jp/overseas/report12/>

みんなの Can-Do サイト

<https://jfstandard.jp/cando/about/summary/ja/render.do>

Microsoft Word - 06_第 4 章.doc

<https://www.mlit.go.jp/common/000054062.pdf>

令和 2 年度 在留外国人に対する基礎調査の概要

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001342229.pdf>

どうする？在留外国人への日本語教育支援

<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00520/>

越前市多文化共生総合相談ワンストップセンターについて

<http://www.city.echizen.lg.jp/office/050/130010/gaikokujin/onestopcenter.html>