

## 外国人政策の改革 ——労働・社会保障から日本語学習まで

関西学院大学教授  
井口 泰

### I 地域・自治体から出発した改革

2010年は、浜松市など13都市（現在は28都市）が「外国人集住都市会議」を結成し、外国人政策の改革を政府に求めてから、ちょうど10年目に当たる。このため、この間、本当に外国人政策が改革され前進したのかどうか、改めて問われた年であった。

2001年10月の同会議による「浜松宣言及び提言」は、国の政策や諸制度が、1990年代後半以降の経済情勢や雇用・労働市場の構造的変化のなかで実態とかい離し、地域・自治体レベルでは、外国人の権利が守られないばかりか、外国人自身が義務も遂行できない現実が深刻化したのに、関係省庁が問題を認識せずに放置してきたことを指摘した。

そこで指摘されてきた外国人受入れをめぐる課題を、その後に具体化された改革要求と併せて、改めて表現しなおすならば、それは、概ね以下のようなものだった。

第1の課題は、外国人登録制度の下では、外国人が居住し就労する場所を的確に把握できず、自治体が適切なサービス（および課税）を行えない現状を改めることである。

第2の課題は、外国人雇用が、企業の直接雇用から請負・派遣など間接雇用にシフトするなか、労働法上の保護も雇用・社会保険の適用も十分でない現状を改めることである。

第3の課題は、外国人の子どもたちの不就

学が増加するなか、公立学校での日本語指導と人材配置を強化し、外国人学校を支援し、最終的には義務教育を実現することである。

「外国人集住都市会議」は、こうした諸課題を解決し、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会」を実現することを目標として掲げた。当初、浜松市は、これを「地域共生」と呼んでいたが、2004年の「豊田宣言」において、これを「多文化共生」と読み替えた経緯がある。

わが国の「多文化共生」の理念は、カナダやオーストラリアから輸入された概念ではなく、地域に発する「草の根」的の理念である。それは、1990年代初頭に多様な国籍の外国人住民が増加したことを背景に神奈川県川崎市で使用された。1995年には、阪神淡路大震災の後、日本人と外国人が協力して復興支援を進める運動および自治体の事業の名称に用いられ、兵庫県神戸市を中心に普及した。2004年以降は「外国人集住都市」が、この理念を先の定義の下で使用し、そこに「権利の尊重と義務の遂行」を明記した。つまり外国人と受け入れる社会の間で、「双方向」的に努力する関係を作り出す必要性が強調されており、今世紀になって進展したEU（欧州連合）諸国の「社会統合政策」との近接性が見いだされる。

ところが、その後、2005年に総務省が使用しはじめた「多文化共生」の定義には、外国

人と受入社会の間の「双方向」的な関係は全く反映されていない（総務省 2006）。

実際、総務省の用語法に沿って、多くの自治体が、その外国人住民対策を、そのまま「多文化共生」施策と呼ぶようになった。しかし、その結果、政策理念があいまいになってしまったことは否定できないように思われる。

2010年11月8日に東京で開催された「外国人集住都市会議、東京2010」では、世界経済危機に伴い日系ブラジル人が7万人近く帰国したと推定されるなか、日本国内で暮らす外国人の定住化傾向が強まったことを背景に、さらに重要な第4の課題を提起している。

第4の課題は、滞在する外国人に生活、就労または就学に必要な日本語を学習する機会を保障し、日本語能力の不足ゆえに社会的に排除される状況を改善することである。

同時に、「外国人集住都市会議」は、2009年11月に、太田市で緊急提言を行い、民主党中心の新政権に対し、省庁を再編し「外国人庁」（仮称）を設置するよう強く求めた。

いずれにせよ、「外国人集住都市会議」が提起した課題は、南米日系人を中心とする外国人住民の増加を背景とする問題に限られる。特に、地域で、急速な増加のみられた外国人研修生および技能実習生の受入れは、受入団体の不正行為や研修・実習生の権利侵害などが増加し、国内外で厳しい批判にさらされていた。しかし、「外国人集住都市会議」は、外国人研修・技能実習制度に関する制度改革を提起するには至らず、南米日系人中心の外国人政策の考え方から、なかなか脱却できない状況にあるといえよう。

## II わが国の外国人受入れシステムの基本的欠陥

わが国の外国人受入れシステムにおいて、「外国人集住都市会議」が指摘するような多くの問題が発生してしまう背景には、どのような問題があるのだろうか。例えば、わが国で就労する外国人の多くが、入国時点で合法的に在留資格を付与されていながら、なぜ、実

態として、社会保険に加入しないままで就労し、多くの健康リスクにさらされてしまうのか。

このような問題が制度上当然のこのように発生するのは、日本の出入国管理制度が、入国時点で在留資格を発給する「アングロ・サクソン型」であって、入国後、居住する自治体で滞在許可を発給する「大陸欧州型」と異なる点に見いだされる。

わが国において、占領下に出された1951年の出入国管理令は、アメリカの移民法の影響を受けていた。1952年の外国人登録法は、朝鮮戦争を背景に、在日朝鮮人・韓国人の管理を目的とした制度であった。1990年に大幅に改正施行された出入国管理及び難民認定法（入管法）は、アメリカの1986年および1990年移民・国籍法の改正の影響を強く受けた。しかし、国レベルの「出入国管理政策」と地域・自治体レベルの「社会統合政策」を2本柱とし、相互の連携を強化する「大陸欧州型」の外国人政策から学ぶことはなかった。

日本では、外国人が入国時点で、出入国管理行政によって在留資格を発給されてしまうと、外国人の権利の尊重や義務の遂行の状況をチェックする行政機関は存在しない。自治体には、在留資格を付与する権限がないから、外国人の権利・義務の確保が不十分でも、本人または関係機関に対して、許可の前提として措置を講ずるよう求めることができない。

このため、規制改革会議の要請により、法務省は入管法20条および21条の在留資格の更新や期間の延長の際に、健康保険証の提示を求めることとし、入管のガイドライン（「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」）に書き加えた。しかし、地方入管局や自治体の窓口で、外国人の社会保険未加入者を円滑に加入させるための十分な措置がとられているとはいえない。

自治体が、外国人住民の権利・義務関係を把握しようとしても、健康保険、年金保険の加入情報や、外国人の雇用先事業所に関する情報などは、国の地方出先機関から自治体に提供されないため、何らの具体的措置も講じ

ることができない。長年、国と自治体とをつなぐ情報システムとして、「LGWAN」が設けられているが、住民の権利・義務関係の確認という目的のためにはほとんど利用されていないからである。

このような状況が、在留する外国人の権利・義務関係を適正なものにする上で、大きなネックになっている。そのことを、法務省の入国管理局のみならず、総務省の自治行政局も、自らの行政の問題としては認識していない。これら省庁は、多くの問題は厚生労働省の責任であって、自らは関係ないと考えているようだ。厚生労働省では、複数の部局にまたがる調整を必要とする難題に対し、省内でイニシアチブをとる部局が存在しない。

なお、文部科学省は、外国人の子どもには、義務教育は適用されないという立場を崩していない。そのことも、自治体から外国人の保護者に対して講じる措置を著しく制約することになる。また、自治体が外国人の日本語学習を推進する場合も、実践的な日本語能力に関する国の標準が存在しない上、日本語能力の認定を受けても、永住権取得や国籍取得に反映されることがなく、外国人住民に日本語講習の受講を動機づけることに限界がある。

以上のような状況下で、わが国は今後とも「アングロ・サクソン型」の出入国管理制度を維持するとしても、在留する外国人の権利・義務関係を適正なものにするため、「大陸欧州型」の仕組みの長所を取り入れ、新たな「日本型システム」を構築し、現行制度の盲点を解消する必要がある。そこで、自治体と関係省庁を情報システムで結び、必要な時に保険加入等の情報などを照会し、権利・義務関係を効果的かつ公平に点検することが不可欠である。

このように、外国人政策の改革は開始されたものの、途半ばである。2009年秋以降の民主党を中心とする政権下では、その改革の前途は一層不透明になっている。

### Ⅲ 始動した外国人政策の改革

2006年に始動した外国人政策の改革であるが、その結果をみると、①法改正が実現したものは、外国人雇用状況届に関する雇用対策法、外国人台帳制度に関する入管法および住民基本台帳法などにとどまる（井口2009a）。また、②法令に基づかないガイドラインで実現したものの例としては、外国人が、在留資格の変更や期間延長の際に、国・地方税納税証明書や健康保険証を提出することを求める措置などがある。③それ以外の多くは、法令上の明示的な根拠はなく、毎年度の予算の上で措置された施策である。すでに、文部科学省は、長年、外国人児童・生徒の多い学校に対して教員を加配する予算措置を講じてきた。これに加え、緊急経済対策などとして時限的に導入されたものがある。最重要とみられるものとして、「日系人就業準備研修（失業した日系人に対して日本語講習を行い再就職を支援する厚生労働省の事業）」、「虹の架け橋事業（外国人学校に通えなくなった子どもたちを、公立学校に円滑に移行させる文部科学省の事業）」などがある。時限的な事業のうち、南米日系人に対する帰国支援事業は、その実施の是非や要件をめぐって論争が生じたものの、すでに2万人の南米日系人の帰国費用を支援して、2010年5月には終了した。また、外国人雇用対策として、すでに2008年12月から、ハローワークと自治体の協力による「ワンストップ・サービス」を設け、自治体のなかにハローワークの職員を送り、就職相談と同時に、住宅や福祉、法律相談などを行う仕組みが拡充されている。

法令改正に至ったケースとしては、2006年当時、内閣府において、外国人政策改革のための2つのイニシアチブが同時に動きだしていた。

第1は、「犯罪対策閣僚会議」において、外国人が合法的な在留資格を有しなくても、外国人登録証を発給することができる現行制度を見直し、合法的に在留する外国人にのみ

「在留カード」を発給する提案が具体化したことである。

第2は、「規制改革・民間開放推進会議(後の「規制改革会議」)」において、経済界からの意見だけでなく、「外国人集住都市会議」を中心とする自治体の規制改革要望が取り上げられて審議されたことである。(井口2007)。そして、外国人台帳制度の創設、外国人雇用状況報告の義務化、在留資格変更・延長の際の社会保険加入の促進措置、外国人への義務教育の適用、日本語標準導入および日本語能力基準の作成などに加え、外国人研修・技能実習制度の改革も関係省庁との間で集中的に議論が交わされた。

その結果、雇用状況報告制度の導入と外国人台帳制度の創設などに関しては、関係省庁による検討および結論を踏まえ、国会に法案を提出すべき時期が「規制改革推進3か年計画」に明記され、これが毎年3月に閣議決定されることになった。

こうして、2007年10月に施行された改正雇用対策法には、外国人雇用対策が明文化され、雇用保険の届出手続に載せる方法で、外国人を雇用する事業主のハローワークへの届出が義務化された。同時に、厚生労働省から法務省への情報提供も制度化された。また、2009年7月、入管法や住民基本台帳法などが改正され、「在留カード」を導入する一方、外国人台帳制度を住民基本台帳のなかに創設することとし、技能実習に関する在留資格を創設しつつ、実務研修中の研修生に労働法を適用できるようにした。

しかし、外国人政策の改革メニューのうち、法制度の改革を実現できたのは、まだ、ほんの一部にすぎない。多くは、省令よりも簡素な「ガイドライン」であり、予算措置として具体化したにすぎない。このため、外国人政策の改革は、「外国人集住都市会議」発足から10年経った今日も、長い道のりの一部しか実現していないと考えざるをえない。

特に、緊急経済対策などの予算措置で講じられた対策は、2011年度で終了し、その後、恒久的な制度に移行できるかどうか、今後

の新たな課題として浮上することになる。

#### IV 「多文化共生」のための制度的インフラ整備

2009年末時点で、わが国に在留する外国人は、世界経済危機前の10年間に約1.5倍に増加した後、若干減少し、218万人(総人口の1.7%)となった。このうち、定住化の進展で、永住権を有する外国人は94万人を超えるまでになっている。確かに、世界経済危機の影響で南米日系人の一部は帰国したが、母国で必ずしも円滑に就職できたわけではなく、日本国内に残る人たちの定住志向はむしろ高まる兆しがある。

今後、日本経済が、アジアの新興国経済とのネットワーク再編・強化を進め、国内の開発拠点や生産拠点が重要な一翼を担うことができれば、外国人受入れ範囲が現状維持でも、人口の純流入がプラスに転じ、定住的外国人が増加すると見込まれる。

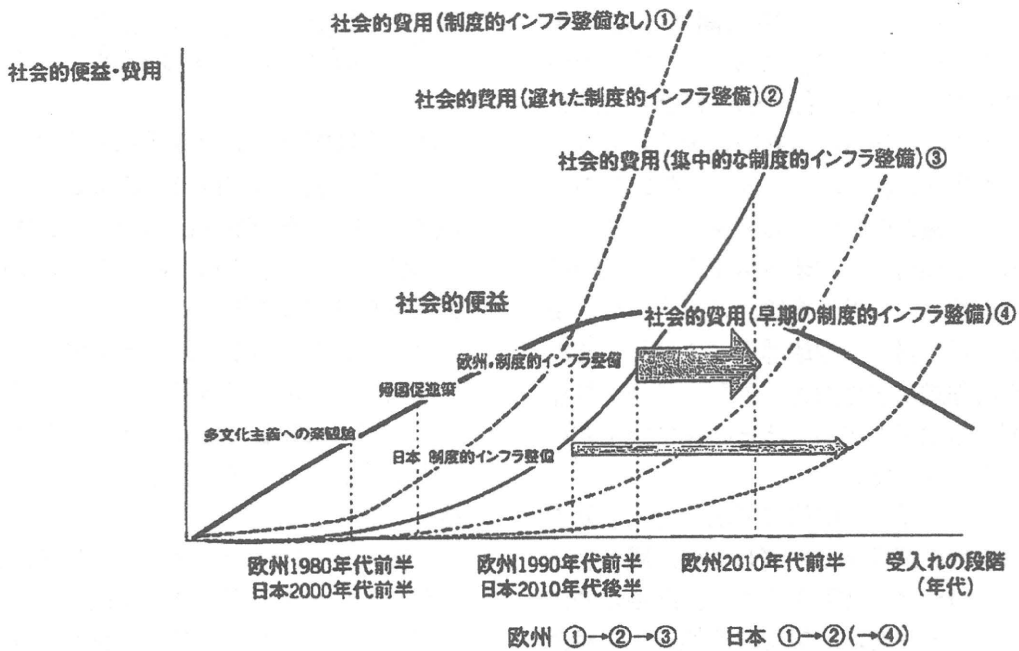
重要なのは、今世紀初めの10年間の状況は、1980年代半ば頃の欧州諸国の状況に類似していることである。帰国促進策の効果が一巡したあと、十分な対応策がとられないまま流入が回復すると、欧州諸国が1990年代に直面したのと同じ問題を、日本が抱え込む懸念がある。

1980年代、欧州各国では外国人の定住化が進んだ。しかし、「多文化主義」への楽観論が主流をなし、その後には生じる事態への備えは十分とはいえなかった。外国人市民の言語習得をいつまでも自助努力にゆだねていた点にも、大きな問題があったと考えられる。

実際、1990年代、欧州各国では、所得、雇用・失業、教育などの様々な面で、外国人は相対的に不利な環境に置かれて、格差が顕著になった。地域社会にも、相互にコミュニケーションが成立しない複数の異文化集団が生じ、さらに、受入国に反感を持った2世や3世が現れると、受入社会の摩擦や軋轢が急激に高まった。これは、外国人受入れの限界的な社会的費用が同様の社会的便益を上回り



概念図 外国人受入れの社会的便益・費用と社会統合政策



資料出所：筆者作成

始めたことを意味しよう。

ところが、欧州における社会統合政策の抜本的な改革は、1990年代末から21世紀初頭の時期までずれ込んでしまった。その後、集中的に制度インフラへの投資は進んだが、社会的費用の上昇を少し遅らせるにとどまった(①→②→③)。日本の場合、制度的インフラ投資を早い時期から実施すれば(①→②→④)、社会的費用の上昇を十分に抑えることが可能であり、それによって、外国人と共生可能な社会環境を生み出すことができよう(概念図)。

外国人集住都市会議が掲げてきた主要4分野の施策を実現する法令整備やこれに伴う財政支出は、決して、外国人受入れの社会的コストとはいえない。むしろ、これが、将来発生が予想される社会的コストを削減する制度的インフラ投資だという点こそ重要である。

最近の欧州における制度的インフラ投資のうち、最大のものは、言語コースの開設である。新規入国者や語学コース参加の必要性の高い者に優先度を与えて受講させている結果、年間経費はドイツでも200億円程度、フランスで120億円程度にとどまる(井口2010)。

したがって、いたづらに現状を放置するこ

となく、今から着実に制度的インフラの整備を進めることは、現状の外国人受入範囲の下ですら予想できる外国人流入の増加に対する大事な備えとなるだろう。

## V 外国人施策の推進に関する提案

このように、社会統合政策(多文化共生政策)を、わが国でも、外国人政策の第2の柱とし、その制度的インフラ整備を計画的に推進することが重要となる。その際、外国人政策全般にわたり、以下の諸点に注意する必要がある。

第1に、わが国では国内市場の拡大が望めないなか、アジア新興国を中心に、世界とのつながりを強化し、日本人雇用を維持・拡大する視点から外国人雇用を促進すべきである。このため、留学生に対し実践的な就職支援を行うほか、国内の地域経済を、アジア各国経済とつなぐ外国人人材の登用に、特に力を注ぐべきである。

第2に、世界的人材獲得競争のなか、高度人材が日本に拠点を置き、円滑な移動性を確

保するため、国際空港への良好なアクセスを確保しつつ、医療や教育面の地域のインフラを整備し、家族の円滑な滞在が可能となる国内の地域を重点的に整備すべきである。

第3に、狭義の不熟練労働者の受入れは今後とも慎重に対応する一方、日本人だけでは供給困難な職種リストを政労使合意で作成し、それらの分野で、日本人のみならず、外国人を含めた人材開発と資格取得を支援すべきである。

第4に、経済連携協定における外国人受入条項の条件の柔軟化を図るなど、日本で取得した資格を送出国でも認知できるようにし、日本と周辺国に互恵的な人材の循環移動を実現する必要がある（井口2009b）。

第5に、秩序ある労働者受入れと労働者保護のために、「外国人雇用法」を制定するとともに、二国間「労働協定」を締結し、技能実習制度も、この枠組みで運営すべきである。なお、有期雇用といえども、すべて雇用保険や社会保険への加入を条件とする必要がある。

第6に、先進国のみならず、ブラジルについて、中国やインドなどの新興国との間でも「社会保障協定」の締結を促進し、国内外を移動する日本人および外国人に配慮した社会保障制度に改善すべきである。

第7に、入管法の在留管理に関する規定を拡充し、外国人の在留期間中の権利義務関係を明確にし、さらに、統合政策を入管政策と協調して進めるための法的基盤を整備すべきである。その際、永住権および国籍取得に必要な日本語能力水準を定める必要がある。

第8に、一定期間以上、わが国に在留する外国人については、低い自己負担で、生活、就労または就学に必要な日本語を学習する機会を保障する仕組みを法制化することが重要である。このため、国として日本語標準を設定することが不可欠になる。

第9に、地域において、日本語学習を提供する資格を有する人材および教育機関を育成する必要がある。また、外国人に対して日本語を教える教諭資格を制度化するとともに、海外経験のあるバイリンガルな日本語教諭を

積極的に登用すべきである。

第10に、地域・自治体で、長期失業者や外国人失業者などに対し、きめ細かく就労、住宅、福祉などの支援を総合的に行うため、雇用行政と市町村が共同して「ジョブ・センター」（仮称）を開設することが可能となるように、予算措置のみに頼るのではなく、しっかりした法的な整備を進めるべきである。

最後に、外国人政策を総合的に立案し、関係省庁や自治体との調整権限を有することが可能なように新たな組織を設けるべきである。その際、行動計画を閣議決定し、関係省庁が期限までに協調して法令の制定などを行う仕組みを整備することが重要であろう。

#### 〈参照資料〉

外国人集住都市会議（2001）「浜松宣言及び提言」

外国人集住都市会議（2004）「豊田宣言」

外国人集住都市会議（2010）「東京2010おおた宣言」

井口泰（2010）「欧州における域外外国人に対する統合政策の転換とわが国の言語政策の課題」自治体国際化フォーラム2010年9月号7頁～14頁

井口泰（2009a）「改正入管法・住基法と外国人政策の展望」ジュリスト1386号79頁～84頁

井口泰（2009b）「『開かれた日本』への制度設計——東アジア経済統合と『循環移民』構想」外交フォーラム250号52頁～57頁

井口泰（2007）「動き始めた外国人政策の改革——緊急の対応から世紀の構想へ」ジュリスト1350号2頁～14頁

規制改革・民間開放推進会議（2005）「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」95頁～104頁

総務省（2006）「多文化共生社会の推進に関する研究会報告書——地域における多文化共生の推進に向けて」

（いぐち・やすし）



関西学院大学  
経済学部教授  
井口 泰

# EU諸国の外国人政策の 動向と主要都市の対応

## 1 はじめに —世界経済危機下の地域・自治体と外国人政策—

2010年時点で、先進諸国の抱える失業者は5700万人、途上国も2億人以上と推計され、雇用危機は、日本のみならず世界をおおっている(OECD 2010、ILO 2010)。

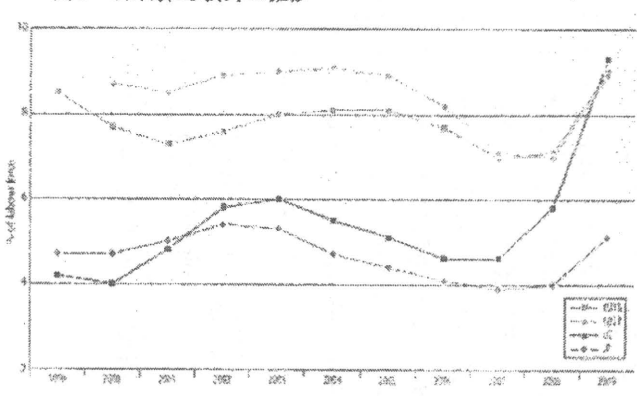
2008年9月の世界経済危機の発生以来、先進国と新興国は協調して財政出動を行って、ほぼ1年後には世界経済を回復基調に導いたかのようにみえた。しかし、ギリシャの財政危機を契機とするユーロ急落から、欧州諸国は、2010年夏以降、一斉に財政緊縮に転換した。これに、いわゆる通貨切下げ競争が加わり、経済危機克服の半ばにおいて、国際協調はあっけなく崩壊してしまっ

た。こうしたなかで、欧米の失業率は2009年以降10%に迫り、わが国でも5%台で高止まりしている(図1)。

経済危機の克服がまだ道半ばでありながら、地域・自治体レベルで、長期失業者、学校中退者を含む若年者、外国人とその子どもたち、シングルマザー、障害者、高齢者、学校中退者、家族崩壊や多重債務者などの人々は、特に深刻な打撃を受けている。これらの者は、労働需要の不足だけが理由で失業しているのではなく、技能の不足、言語能力の不足、学歴の不足、仕事と家庭の両立困難、知的又は身体的障害、健康状態、住宅や家庭の事情などの影響で需給ミスマッチが生じて失業又は無業が長期化している場合が多い。

確かに各国政府は、大規模な雇用対策を打ち出したが、国は、地域・自治体レベルのニーズを必ずしも的確に把握できていない。国

図1 日米欧の失業率の推移



資料出所：European Commission Employment in Europe 2010

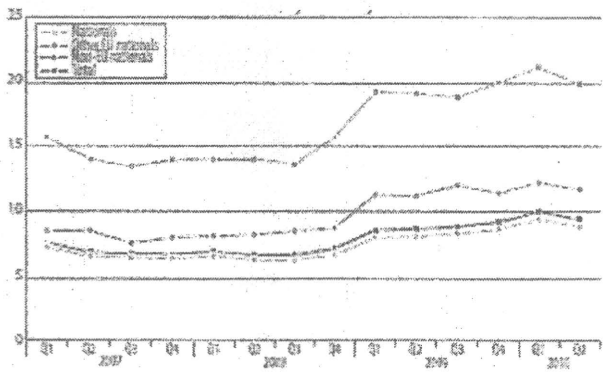
注) 2009年時点の失業率は、高い順にアメリカ、EU (15ヶ国)、EU (27ヶ国)、日本となっている。

化し、生活を支援するために、外国語で相談

的な多文化共生の取組の促進、日系定住外国

情報を提供)

図2 EUにおける国籍別失業率の動向



資料出所：European Commission Employment in Europe 2010

注) 各年の四半期データで最近の動向を見たもので、失業率の高い順に、域外国籍者、他のEU国籍者、EU合計、自国籍者となっている。

の雇用行政（ハローワーク）による就職支援や失業給付は重要ではあるが、自治体やNPOなどによる住宅支援、家族支援、教育訓練、医療・介護、福祉、生活保護などの施策と連携して効果的に実施しない限り、生活の再建や失業状態からの脱出が困難な場合が多い。

こうして、国の雇用行政と自治体施策が、本格的に協働を模索する必要性は高まっている。欧州諸国でも、一般的にはハローワークの全国ネットワークを維持しつつも、関係法

令などを改正して、国の雇用行政と自治体が協力して、地域に新しいタイプの「ジョブ・センター」などを設置する試みが急速に広がっている（井口・長谷川2010）。特に、EU全体で見ると、経済危機の影響でEU域外出身の外国人の失業率は20%に達している（図2）。

実は、わが国でも、特に外国人集住都市において、派遣・請負事業者に雇用されていた者の多い南米系外国人については、2009年4月時点で30〜50%が失業したと推定される。局地的とはいいながら、地域・自治体に与えた影響は極めて大きい（Isuchi 2010）。

確かに、外国人住民施策は、未だに市町村自治体の大多数で講じられているとまでは言えない。しかし、2009年末現在の在留外国人218万人のうち、94万人は既に永住権を取得し、さらに外国人の定住傾向は強まり、広範な自治体に広がってきている。

以上のようなことから、本稿は、次に、欧州における雇用政策と外国人の統合政策の改革の状況を概観し、欧州の統合政策と日本の多文化共生政策を比較した上で、最近における欧州諸都市における具体的な取組みについて検討し、日本における自治体の地域政策への教訓を得たいと考える。

## 2 EUの経済・雇用戦略と外国人政策・地域・自治体での一体的運営

EUは、2010年を目標とする「リスボン戦略」（2005年に改定）を実施し、知識集約的な産業でEUが世界で最も競争力あるダイナミックな経済を実現し、失業率を引き上げて失業を減らすことを目指した。そこでは、長期失業者の労働市場への復帰を促し、若年層や高齢層の失業率を低下させ、女性に均等な雇用機会を得ることで、日米と比べ有意に低い失業率を全体で70%まで向上させるとしていた。

しかし、世界経済危機の勃発で、その目標達成が困難となる。そこでEUは2010年春に、「欧州2020戦略」を決定し、経済・雇用危機からの回復及び今後10年の経済政策と雇用対策の目標と手段を定めた。そこに、①知識と技術革新に基づく「スマート」な成長、②資源利用が効率的で環境に優しく競争力ある成長、③高い雇用水準と社会的及び地域的一体性をもたらす成長を目標とし、具体的には20〜64歳層の就業率を70%に高めるとした。

この「欧州2020戦略」においては、外国人政策の面で、注目すべき点がある。高失業や無業の問題を克服するため、若年層、高



年齢及び低技能の労働者のみならず、合法的に滞在する域外出身外国人の労働市場への参加促進を明記したことである。

もともと、EUレベルの外国人政策は、1997年のアムステルダム条約でEUレベルの共通移民政策を推進する権限が欧州委員会に与えられて急速に進んだ。その結果、EU域外出身外国人の権利・義務をEU法上明確にしたほか、域外出身の高度人材に対する長期滞在及び域内自由移動を認める「ブルーカード」の制度化を進めてきた。

2009年12月に発効したリスボン条約は、欧州委員会に、欧州レベルで各国の統合政策を支援する根拠を与えた。欧州委員会の内務総局は、現在、新条約を基盤とする行動計画を作成して、2011年から実施する予定である。

これに先立ちEUは、2008年に、「社会的排除を防止する積極的戦略 (Active inclusion strategy)」を採択している。この「戦略」では、①適正な所得の支援、②排除の克服を可能とする労働市場 (Inclusive labor market)、③高質な地域サービスへのアクセス (access to quality services) が、これらの人々の統合の前提条件になると指摘している。これら三つの柱を実現するために、地域・自治体、国及びEUが連携するほか、地域・自治体レベルで、三つの柱を連動させる

必要がある (Commission of European Communities 2008)。

ここで重要なのは、地域・自治体による総合的地域政策のなかに、外国人政策を組み込んで実施することである。外国人政策を、別個の施策として縦割りに実施するのではなく、地域政策の一環として実施できる体制を整備することが、各自治体に求められている。

### 3 EU加盟諸国における統合政策の改革

欧州諸国は、1990年代後半以降、関係国のほとんどが従来の統合政策を改革し、居住する外国人に受入国の言語を習得する機会を保障し、場合により義務付ける方向へと大きく転換した。そもそも、受入国の言語の習得は、外国人の受入国の経済や社会への統合に世代を越えて影響を及ぼす。これは、受入国社会の一体性を維持し、外国人住民の縁辺化を防ぎ、貧困堆積や治安悪化などの社会的費用の発生を抑制する「先行投資」の意義は大きい。

こうした外国人の統合政策の改革のための立法措置は、フィンランド、デンマーク、オランダ、フランス、ドイツ及びオーストリアなどで1998年から2006年にかけて行われた。その内容は主として、①言語学習機会の保障、②導入コースの実施、③職種別の

職業訓練の実施など含んでいる。

これら施策は、基本的には国の施策でありながら、実施主体は、ほとんどが当該コミュニティ又は地域を管轄する自治体で継続的に実施される。多くの場合、財政資金の出所は国又は連邦政府とされるが、デンマークやフィンランドでは、統合政策を企画し、支出し、実施するのも市町村である点は大きく際立っている。

### 4 同化主義、多文化主義から統合政策へ

長年、外国人政策には、「同化 (assimilation) 主義」と「多文化主義 (multiculturalism)」という異なる理念が存在し、相互に対極にあるとされた。このうち「同化主義」の考え方は、外国人が受入国に一方的に適應しなければならぬという意味で、今日では否定的ニュアンスで語られ、そもそも現実的でないと考えられている。ただし、外国人に、受入国国民と平等な権利を保障し、社会的な一体感を持たせる限りでは、アメリカにおける長年の定住移民受入れの基本的理念モデルであったことを否定することはできない。

これに対し、「多文化主義」は、外国人が元来有するアイデンティティを尊重することを基本にしている。その典型は、カナダやオーストラリアであり、多様な国々からの外国

業や無業の問題を克服するため 才舟屋 氏

人を受け入れる国の理念モデルとしての重要な位置を占めた。しかし、「多文化主義」の下でも、受入国には、一定の国是や公用語それに規範があり、外国人は、それに自分を適合させることが不可欠となる。

ヨーロッパで欧州委員会は、2000年に、「同化主義」か「多文化主義」かといった果てしない理念的論争をやめるとし、その代わりに外国人と受入国の双方が歩み寄って、外国人の権利と義務の履行を実現し、さらに社会参加を実現していくことを提唱した。その政策こそが、「統合 (Integration) 政策」である。この概念は、もともと北欧諸国の障害者政策の基本理念として生まれ、社会の底辺に落ちるのを防止する「非縁辺化 (demarginalization)」の意味を併せ持つ。こうして、EUは、国レベルの「出入国管理政策 (immigration policy)」と並んで、地域・自治体レベルの「統合政策 (integration policy)」を、EU各国が共有すべき理念として掲げることとなった。2004年8月に刊行されたEUの「統合ハンドブック」には、次のように書かれている。即ち、「外国人の統合は、社会の一体性を維持し経済発展を実現する上で、不可欠である。外国人が、自分も社会の一員なのだと感じることができるよう、私たちは、外国人を公平に扱い、社会に参加するために正当な方法を行使

することができるのだということを保障しなければならぬ。統合は、持続的で、双方向的なプロセスであって、それは、外国人と受け入れ社会の相互の権利と義務に基礎をおいている。」としている (European Commission 2004)。最も重要なのは、統合政策は、外国人と受入国社会の「双方向的なプロセス」であり、「権利」と「義務」の両方に基礎をおくとの原則である。

これに対し、わが国の外国人政策においては、「多文化共生」という草の根的な概念が用いられてきた。1990年代初頭に、多様な国籍の住民を抱える神奈川県川崎市などで使用されるようになり、1995年の阪神淡路大震災の後は、大阪市及び神戸市などで、日本人と外国人の協力による復興支援のなかで使用された。2004年には、「外国人集住都市会議」が、「豊田宣言」のなかで、「多文化共生社会」の実現を目指すと言明した。ここでは、外国人集住都市会議は、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会」を、「多文化共生社会」と定義したのである (外国人集住都市会議2004)。この定義が、結果的に、EUの統合政策の考え方とかなり共通することに注意すべきである。

2006年に、総務省は、研究会報告を踏まえ、多文化共生を「国籍や民族などの違う人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義した (総務省2006)。

しかし、ここでは「多文化共生」が持っていた草の根的な意味合いが消え、「権利の尊重と義務の履行」など「双方向的」な努力の重要性も明示的に表現されなかった。政府レベルで議論がなされるようになったものの、草の根に発する「多文化共生」の精神は次第に希薄化し、曖昧化し、変形したことについて、自治体関係者は十分に注意すべきである。

## 5 EU諸国の都市における具体的取組み

以下ではEU諸国の都市で進められている先進的な事例を紹介する (Cities of Migration 2010)。

(1) フランス・パリ市・就労・住宅・福祉の総合的支援

パリ市には、フランスの受け入れた難民や庇護希望者の4割以上、18万人が居住する。このプロジェクトは「フランスへの鍵」と命名され、1971年にNGOにより開始された。関係自治体や国の出先機関が協力し、カウンセリング及び技能の評価を行ったうえ、住居

と雇用の確保を優先し、職業訓練への参加支

が開始され、自治体、企業、教育機関及び財

宅、福祉、医療などを自治体レベルで提供す

い、社会に参加するために正当な方法を行使

とに注意すべきである。

セリング及び技能の評価を行ったうえ、住居

と雇用の確保を優先し、職業訓練への参加支援を含む包括的な定住支援を実施している。

(2) ドイツ・デュイスブルク市・宗教間の相互理解の下で新モスクを建設

2008年10月にデュイスブルク市に建設されたイスラム教のモスクは、ドイツ最大(礼拝者1200人収容)である。しかし、欧州

各地で起きた紛争や対立は全くなかった。その秘密は、政治家、イスラム教会、カトリック教会、コミュニティ指導者や市当局などが、早くから議論し内容を公開し、窓が大きく外から見えやすい構造にしたことが挙げられる。

(3) イギリス・カーディフ市・外国人の権利確保を積極化する警察

移民や外国人には、警察は怖い存在であり、尋問され、逮捕される恐怖が付きまとう。カーディフ市の警察は、外国語を話す住民に対する英語コースを設け、同時にイギリスにおける外国人の権利と義務を理解してもらい、警察に対する信頼を回復しようとして成功している。新規住民や学生、女性など多様なコースがあり、文化情報も提供している。

(4) ポルトガル・アマドラ市・外国人若年層とのパートナーシップ

アマドラ市のカサルダボラ地区は、アフリカ系の若年層が50%を占め、貧困と社会的排除に直面し、将来への不安もあって犯罪率も高かった。2005年に、「ガラサオ」計画

が開始され、自治体、企業、教育機関及び財団が協力し、学校からのドロップアウト防止や、ハイリスクの子どもの支援、教育・就労機会の提供など(5年間で1000人が対象)を進めた。

(5) ドイツ・ハノーファー市・外国人の医療不安を解消

民族ごとに結成された移民コミュニティから、コミュニティ健康仲介者(community health mediator)を選任して訓練を受けてもらう。そして、移民コミュニティと医療専門家を仲介してもらう。その結果、外国人がドイツの医療システムにアクセスし易くなり、医療不安を解消することができた。2003年に開始され、すでに38都市に拡大されている。

## 6 おわりに

欧州における移民・外国人をめぐる摩擦又は紛争など事件の増加は、ジャーナリストやメディアに報道されることが多い。しかし、報道される事件以上に、地域・自治体レベルの努力による外国人住民と受け入れる社会の間の地道な協力関係は進展している。経済危機の影響は、地域・自治体に大きな影響を与えており、長期失業者をはじめ地域に滞留する失業者に対して、きめ細かい施策を推進するには、ハローワークの協力を得て、雇用と住

宅、福祉、医療などを自治体レベルで提供する法的基盤を準備することが重要になる。同時に、出入国管理政策だけでなく、統合政策を推進するための制度的インフラの整備が、わが国の地域・自治体ばかりでなく、国全体にとって重要な投資であると認識する必要がある。

### 【参考文献】

- ◎ OECD (2010) Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs, Paris
- ◎ Commission of the European Communities (2004) Guidebook for Integration, Brussels
- ◎ Commission of the European Communities (2008) EU Communication concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labor market, COM (2006) 44final, 8. Feb 2006, Brussels
- ◎ Commission of the European Communities (2010) Employment in Europe 2010
- ◎ Cities of Migration (2010) An Opportunity Agenda for Cities, the Hague
- ◎ Euro Cities (2010) Social Services supporting Active Inclusion, NLAO, Brussels
- ◎ 外国人集住都市会議(2004)「豊田宣言及び提言」
- ◎ 井口 泰・長谷川理映(2010)「世界経済危機下における労働市場政策の新たな展開」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』第64巻第2号 PP39-71
- ◎ ILO (2010) Global Employment Trends Report 2009, Geneva
- ◎ 総務省(2006)「多文化共生社会の推進に関する研究会報告」



Sep. 2010  
Vol.251

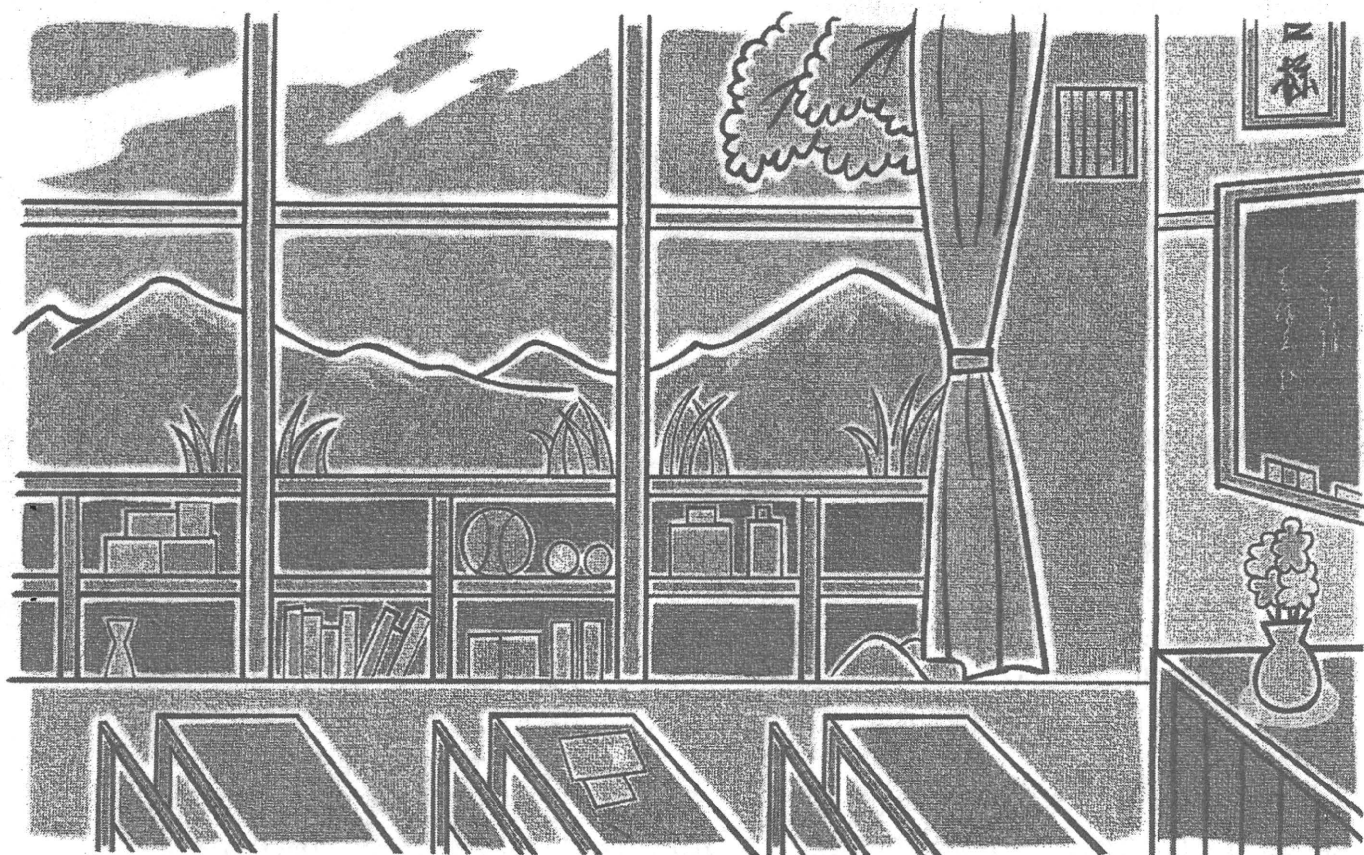
99

自治体国際化  
CLAIR FORUM  
フォーラム

特集

# 新たな『共生』に向けた日本語学習

Japanese Language Study to Renew "Harmonious Coexistence"



自治体国際化協会

CLAIRとは、Council of Local Authorities for International Relationsの略称です。

本誌は、宝くじの普及宣伝事業として助成を受け作成されたものです。



活者としての外国人」に対する日本語教育の内容を示している(注3)。

ただし、標準的なカリキュラム案が示すのはあくまでも指針であり、日本語教育の内容の画一化を目指したものではない。地域によって外国人の置かれている状況や生活に必要な日本語は当然異なる。標準的なカリキュラム案は各地域において日本語教育のプログラムを検討・作成する際の基として作成したものであり、いわば日本語教育のプログラムを組み立てる際の「素材のリスト」である。日本語教育のコーディネーター的役割を果たす人が、標準的なカリキュラム案を基に、各地域における日本語教育の内容を検討し、実情に即した日本語教育を展開していくことが期待される。

(注3) 詳しくは、文化庁ホームページを参照のこと。標準的なカリキュラム案の詳細については、以下のURLを参照。  
[http://www.bunka.go.jp/kokugo\\_nihongo/kyouiku/nihongo\\_curriculum/index.html](http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/kyouiku/nihongo_curriculum/index.html)

## 課題・今後の展望について

今後、文化庁では各地の実践を通じて標準的なカリキュラム案自体の改善・充実を図るとともに、標準的なカリキュラム案の使い方の研修および人材養成に関する検討を行うこととしている。また、小委員会では標準的なカリキュラム案に基づいた「教材例の作成」「指導方法」「日本語能力の評価」「指導力の評価」について検討することを予定している。

「生活者としての外国人」に対する日本語教育の課題は山積しているが、文化庁では多文化共生社会の構築のため、外国人の安心・安全および社会参加、自己実現を支える日本語教育を推進していきたい。

# 欧州における域外外国人に対する統合政策の転換とわが国の言語政策の課題

関西学院大学経済学部教授 井口 泰

## 出入国管理政策と統合政策の関係

1990年代半ば以降、先進諸国の外国人政策においては、「出入国管理政策 (immigration policy)」と並び、国内の外国人に対する「統合政策 (integration policy)」を第二の柱として強化する方向性が一層鮮明になっている。そして、各国の「統合プログラム」では、言語政策が重要な役割を果たしている。

2008年11月、ドイツ・ボン市で開催された移民専門家によるG8会合は、この方向性を確認した。加えて、統合政策を充実させなければ、出入国管理政策そのものが、目標を効果的に達成し得ないと指摘する。言い換えると、外国人を受け入れた後、当該外国人の権利の尊重や義務の遂行のため、

十分な措置の講じられない国は、「国益」に沿って外国人を選択的に受け入れても、長期的に、外国人と受入国の間に良好な関係を作りだすことができないことを意味する。

そこで重要な点は、「統合政策」が、1990年代後半以降、欧州において大きな改革を必要とした点である。従来の「統合政策」には、一体、何が欠けていたのだろうか。欠けていた決定的な要素は、異なる文化に属する集団が相互にわかり合う手段としての「共通言語」と考えられている。これがなければ、受入国の社会が、細かい民族や宗教による集団に分裂してしまうことが危惧されるからである。

本稿では、外国人政策のうち、欧州を中心とする統合政策の転換による言語政策の強化に焦点を

当て、そこから、わが国の外国人政策の一環としての言語政策の課題を論じたい。

なお、日本では、外国人政策において、「統合政策」は、法制度上、未だに認知されていない。外国人の多く居住する市町では、外国人の成人や子どもたちへの日本語支援を含めた「多文化共生」政策を推進してきた。また、内閣府は、関係省庁の「定住外国人対策」をとりまとめる。しかし、「統合政策」を充実することが、効果的な「出入国管理政策」にとって必要だという認識に欠けているのだ。

### 欧州における統合政策の転換と 言語政策の新機軸

石油危機を経た1980年代に、欧州でも外国人の定住化が進み、長期滞在の外国人の権利を自国民の権利に近づける動きが各国で強化された。この時期は、いわゆる「多文化主義(multiculturalism)」の将来に関し、楽観的な見通しが先進国を支配していた。しかし、その見通しは、1990年代に修正を迫られた。域外出身の外国人の第2世代が増加するなかで、域外出身外国人と域内市民には、言語能力や教育水準などの格差があり、それが、就業率や失業率などに顕著に反映されている。この格差は、第3世代になって是正されないどころか拡大し、受入国の国籍を取得しながら、その国と社会への反感を払しょくできない世代が存在する。治安悪化に関する懸念と同時に、外国人排斥や人種差別的な動きが高まったことも、欧州の移民・外国人情勢の一つの側面を成している。

そこで欧州諸国は、1990年代後半以降、従来の統合政策を改革し、居住する外国人に、受入国の言語を習得する機会を保障し、場合によっては、これを義務付ける方向へと大きく転換した。この新たな方向は、北米や豪州などの定住移民受入国の経験と整合的なものである。即ち、受入国の言語の習得が、外国人の受入国の経済や社会

への統合に、世代を超えて影響を及ぼすことに注意する必要がある。また、これは、受入国社会の一体性を維持し、外国人住民の縁辺化を防ぎ、貧困の堆積や治安の悪化などの社会的費用の発生を抑制する先行投資としての意義を持っている。

1997年のアムステルダム条約で、EUは、域内経済統合の進展に伴い、「共通移民政策」の推進に関する規定を設けた。欧州委員会は、「共通移民政策」に関し、2000年に欧州議会に送った通知のなかで、統合政策に言及した。その後、欧州理事会でなされた決定は、統合政策の改革の必要性を確認し、統合政策に関する報告書や指標などが公表され、「統合政策」はEU加盟国が共有する理念となった。

この間、EU各国は、外国人の統合政策を強化するための立法措置を次々と実施した。フィンランド、デンマーク、オランダ、フランス、ドイツおよびオーストリアなどで、1998年から2006年にかけて行った新たな立法措置の主要な内容は、①語学コース、②導入コース、③職種別の職業訓練などを含む。

これら施策は、基本的には国の施策でありながら、実施主体は、ほとんどが当該コミュニティ又は地域を管轄する自治体で継続的に実施する。多くの場合、財政資金の出所は国とされている(表1)。例えば、ドイツの場合は、統合コースの財源は連邦政府であるが、実施主体は、民間又は公的な機関である。デンマークやフィンランドは例外で、「統合政策」を企画し実施するのが市町村である。

表1 欧州主要国における統合プログラムの予算規模

国名	名称(財源)	予算額(年)
ドイツ(2005年)	統合コース(連邦のみ)	1億6900万ユーロ
デンマーク(2002年)	統合プログラム(難民および移民)(国・地方)	4億9300万ユーロ
フランス(2005年)	統合コース(国)	1億ユーロ
イタリア(2002年)	特別統合基金(国・地方)	4200万ユーロ
オランダ(2002年)	新規入国者向け統合予算(国) 既住者向け統合予算(国)	1億6500万ユーロ 1億ユーロ

(資料出所) 欧州委員会(2003)に筆者が加筆。

(注) 1ユーロは約112円(2010年7月9日現在)

2004年8月に刊行されたEUの「統合ハンドブック」には、「外国人の統合は、社会の一体性を維持し経済発展を実現する上で、不可欠である。外国人が、自分も社会の一員なのだと感じることができるように、私たちは、外国人を公平に扱い、社会に参加するために正当な方法を行行使うことができるのだということを保障しなければならない。統合は、持続的で、双方向的なプロセスであって、それは、外国人と受入れ社会の相互の権利と義務に基礎をおいている」とし、具体的な施策のリストとして、①言語教育や導入教育の強化、②行政サービスへのアクセスの確保、③雇用機会確保および労働条件・社会保障、教育などの内外人平等などを掲げている。

欧州が直面する事態の深刻さは、オランダの「ヴァンゴッホ（暗殺）事件」後、リタ・フェルドンク移民・統合大臣が、「長い間、私たちの国には多文化社会が存在し、たやすく相互理解ができると言ってきたが、あまりにも単純に人々が共存できると思ひ込んできた」と語ったことから理解されよう。

そして、2009年12月に発効した改革条約（リスボン条約）によって、欧州委員会は、統合政策についても一定の権限を付与されている。同時にEUは、構造基金の一つとして、「統合基金（integration fund）」を設け、各国における統合政策の推進を支援している。

### 言語能力標準の設定と言語学習機会の保障

さて、欧州の統合政策の改革を進める上で、基盤を提供したのが、欧州共通参照枠（the Common European Framework of Reference

for Languages）と呼ばれる言語能力標準である。これは、欧州委員会が設定した実践的な言語能力を測定する標準で、A1、A2、B1、B2、C1、C2の6段階からなっている。決して各国に採用を強制するものではないが、EU加盟国の多くが、これを標準として各国の実践的な言語能力の標準を定めるに至った。国別の言語能力標準が定められることが、統合政策の一環として、外国人に言語習得の機会を保障する制度を普及させる上で極めて重要な役割を果たした。

このうち、生活に必要な最低限の基準を満たす言語能力の習得（多くはA1又はA1.1水準）のため、当局が受講を指示することがある。特に、オランダでは、配偶者を母国から呼び寄せる際に、A1水準のオランダ語を母国で習得するように義務付けたため、国際人権規約などに違反するのではないかと、欧州全体で議論になった。多くの諸国では、呼び寄せた家族に対して、受入国内で受講を指示している。また、指示に反した場合には、滞在資格を更新する際、本人に不利益が発生する可能性がある。しかし、言語習得の困難さを勘案すると、実務上、過度に厳格な措置を講じることには限界がある（表2）。

表2 欧州主要国におけるEU域外外国人に対する言語学習機会と滞在資格の要件の関係

	家族呼寄せ	永住権の取得	国籍の取得	公的コースへの参加
ドイツ	なし	B1水準	B1水準	義務的(A1)+選択的
オーストリア	なし	A2水準	なし	選択的
デンマーク	検討中	B1/B2水準	B2水準	義務的
ベルギー <sup>(注)</sup>	なし	なし	なし	義務的(A1)
フランス	なし	A1.1水準	インタビューのみ	義務的
オランダ	A1水準	A2水準	A2水準	義務的
イギリス	なし	B1水準	より高度な水準	選択的(A1)
ノルウェー	なし	300時間のコース参加	300時間のコース参加	義務的
イタリア	なし	なし	なし	選択的 就労者は入国前にA2
チェコ	なし	不明	インタビュー	選択的
エストニア	なし	A1-A2水準	不明	選択的

（資料出所）欧州委員会第Ⅲ総局言語部および第Ⅴ総局人の移動部（2008）に筆者が修正。

（注） フレマン語圏のみ。

同時に、重要なことは、言語講習への参加と同時に、導入講習や市民化教育などと呼ばれるオリエンテーションが実施され、受入国およびその社会の基本的な価値や法令、文化、慣習などについて、外国人に理解を得させるコースが設けられている点である。

制度設計にあたり、言語能力標準の設定が極めて重要な前提となることは当然であるが、これに伴い、言語能力の判定テストの開発、標準的な言語習得コースの設定（各国では、300時間から900時間程度と差がある）、外国人の実践的言語能力の認証制度、言語教員の公的な認定制度、民間の言語教育機関の認証制度、自治体による受講指示、受講に際しての雇用企業の協力などの措置が必要であり、地域において、外国人が継続的に地域で言語能力を向上できるインフラとして整備することが重要である。

また、アメリカ、オーストラリア、カナダなど、伝統的移民受入国で実施されている地域における言語習得の支援制度と、欧州や日本などの場合、制度設計の違いに注意すべきである。伝統的な移民受入国では、市民権取得をゴールとして言語能力の習得を求めてきた。しかし、それ以外の国々では、市民権取得を必ずしも目標とせずとも、統合政策の視点から、本人と受入国社会の双方向的な努力として、継続的な言語習得のシステムを設計することが重要なのである。

## おわりに

わが国の外国人政策は、出入国管理政策中心に展開され、その居住する地域で、どれだけ外国人の権利が尊重され、義務が遂行できるかは、議論されることが少ない。そこには、本人と受入社会

の間の双方向的な努力を促進する仕組みがなく、特に、言語習得も自己責任に任されてきた。このままでは、日本は、外国人を受け入れるための基本となる制度的インフラが未整備の国と見られ、外国人を受け入れても、人権すら十分に守れない国ということになりかねない。

外国人集住都市会議によれば、外国人住民の40%以上は、日常会話に必要な程度しか日本語を習得できていない。このままでは、外国人住民が増加するにつれ、欧州諸国が1990年代に経験したような事態を招きかねない。このため、関係諸都市が中心になって、段階的な日本語能力標準の開発や、日本語学習システムの導入を試験的に実施している。

アジア経済の成長により、日本経済は、世界経済危機から脱出しようとしている。今後の活力ある経済発展にとって、外国人の受入れが重要になるなかで、外国人とその家族が日本語を学習する権利を保障するインフラ整備のため、先進諸国の多様な経験から学びながら、今こそ日本独自の設計を具体化する時期を迎えている。

### 〈主要参考文献〉

- ・BAMF (2009) Konzept für einen bundesweiten Integrationskurse
- ・BAMF, Goethe Institut (2009) Einstufungssystem für die Integrationskurse in Deutschland.
- ・Bundesministerium des Innern (2008) Final Report G8 Expert Round Table on Diversity and Integration
- ・Council of Europe (2009) "Linguistic Integration of Adults migrants" なお、欧州議会および欧州委員会の文献については、字数の制約のため省略した。
- ・井口 泰 (2009a) 「改正入管法・住基法と外国人政策の展望」有斐閣編集『ジュリスト』2009年10月1日号No. 1386 pp79-84
- ・井口 泰 (2009d) 「外国人政策の改革と新たなアジアの経済連携の展望—入管政策と統合政策を基盤として—」『移民政策研究』Vol.1 創刊号・移民政策学会編、現代人文社・18-29ページ ほか。



# 世界経済危機下における労働市場政策 の新たな展開

## 世界経済危機下における 労働市場政策の新たな展開

### New Trends of Labor Market Policy Reform and the Global Economic Crisis

井 口 泰  
長谷川 理 映

井 口 泰  
長谷川 理 映\*

The objective of this paper is to explore the effects of labor market policy reforms in developed countries especially during the period of the global economic crisis and to make international comparisons on policy responses in Germany, France and Japan based upon surveys undertaken by the research team so as to identify the roles of public employment services and its direction for reform. Our findings show that activation measures for youngsters, single parents and long-term unemployed etc. are essential in combination with basic income security. In implementing such measures, cooperation between public employment services and welfare or social services at local level is of great importance. Besides, it is necessary to pay attention to differences of public employment services between Japan and Europe in undertaking reforms.

Yasushi Iguchi and Rie Hasegawa

JEL : J08, J64, J65, J68

キーワード : 労働市場政策、長期失業、仕事への復帰 (activation)、労働市場の柔軟性と生活の安定性 (flexibility)、公的職業紹介システム、雇用戦略

Key words : labor market policy, long-term unemployment, activation, flexicity, public employment services, employment strategy

#### 1 はじめに

本稿の目的は、①世界経済危機のなかで、先進国において進展している労働市場政策の改革の効果を実証的に明らかにし、②日独仏 3 国の補用行政におけ

関西学院大学経済学部研究会

・ 関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程 2 年

雇用危機への対応を実施調査の結果をもとに比較検討することにより、③労働市場における公的職業紹介システム（ハローワーク）の役割と改革の方向を明らかにすることである。

このため、第 1 に、世界経済危機に伴う雇用危機の前から、日米欧の労働市場の動向に、どのような特徴があったのかを、データの面から検討する。特に、雇用危機後の緊急対策だけでなく、今世紀になってから、欧州で進行してきている労働市場政策の改革の影響に、特に注意を払いたい。

第 2 に、労働市場における公的職業紹介システムや積極的労働市場政策に関し、日欧の間の根本的な考え方や仕組の相違について検討する。

第 3 に、労働市場における需給不均衡の拡大を背景とする労働市場政策の改革モデルを検討する。そこで重要なことは、労働需給ミスマッチの問題へのアプローチは、雇用対策だけでなく、住宅、福祉、医療などの面の多様なアプローチを必要としていることである。

第 4 に、労働市場政策の効果は計量的には計測しにくいとされてきたが、本稿では、今世紀における EU15 ケ国及び日本の労働市場政策が、失業率、長期失業率などに与える効果を、多変量解析により、実証的に検討することにする。

第 5 に、独自の雇用行政に対する実地調査を踏まえ、雇用行政の国際比較を行い、日本の公的職業紹介サービスが目指すべき方向を考察する。そして、これらをまとめ、基本的な提言を行う。

## 2 日欧の経済成長及び世界経済危機の雇用・失業への影響

2008 年 9 月、アメリカの投資銀行リーマン・ブラザーズは、発行したサブプライム証券の信用低下を背景に破綻し、世界経済危機が発生した。既に 10 ヶ月前の 2007 年 12 月には、欧州で、イギリスの銀行が破たんし、サブプライム証券を大量に購入した欧州の金融機関にも信用不安が拡大した。これが引き金となり通貨ポンドが暴落し、南欧諸国で不動産バブルも崩壊した。

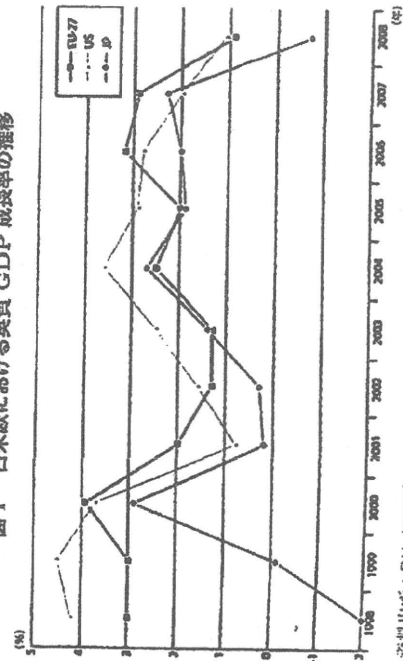
金融危機の影響が、比較的軽微だったアジアでも、対米米諸国向けの国際貿易が急減して、日本は先進国最大の実質 GDP 成長率の低下を経験し、一時期はマイナスイナス成長に陥った（図 1）。

こうして、2008 年には、英国やアイルランドのみならず、スペインやイタリアにも金融危機の影響が波及した。同時に、金融危機は、自動車ローンの停止などから、自動車の販売や輸出の減少をもたらした。建設業の受注減少や支払の遅滞から建設工事が止まった<sup>1)</sup>。

特に、日欧では、製造業や建設業などで急速に雇用が減少し、男性の雇用や有期限の雇用を中心に雇用増加率が低下したが、相対的に女性雇用やパート雇用の減少は軽微であった（図 2）。

こうしたなかで、日米欧の失業率は、2008 年から 2009 年にかけて上昇が顕著になった。最新の 2010 年 5 月時点においては、アメリカとユーロ圏の失業率は 10% 台に達しており、日本でも 5% 台の高水準が続いている。失業者のうち、失業 1 年以上の長期失業者の割合を日本と EU27 で比較すると、今世紀になって、欧州では低下傾向であったのに、日本では、上昇気味であった。2008 年時点では、日欧で 35% 前後とほとんど変わらない（図 4）。ただ、欧州では、各国における失業給付の最長期間は 2~3 年だが、日本では最長で 1 年程度と異なる点も考慮する必要がある。

図 1 日米欧における実質 GDP 成長率の推移



資料出所：EU (2009)

1) European Commission (2009a), OECD (2009) 及び ADB (2009) を参照。

欧州において、世界経済危機前には、経済回復と雇用増加のなか、労働市場政策の効果もあり、持続的な失業率の上昇がみられ、長期失業者が減少したことに注意しなければならない(図5)。

世界経済危機から1年数か月を経過した2010年1月、新興国経済における経済成長を牽引役として、日本を含めたアジアの主要国でV字型の景気回復

図2 日米欧における雇用増加率の推移

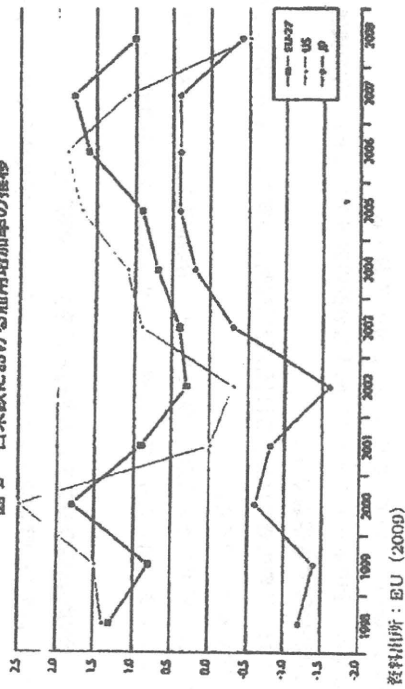


図3 日米欧における失業率の推移

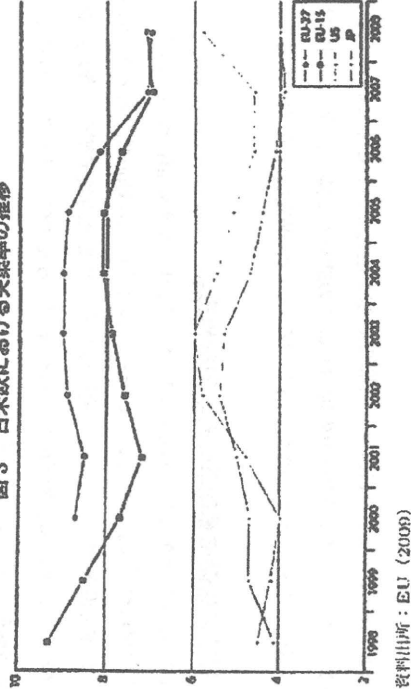


図4 全失業者数に占める長期失業者数の割合 日・EU27比較 (男女計)

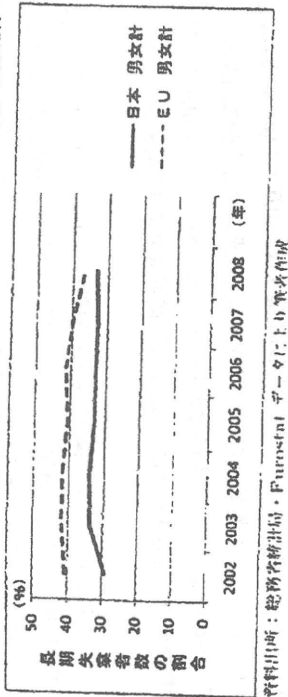
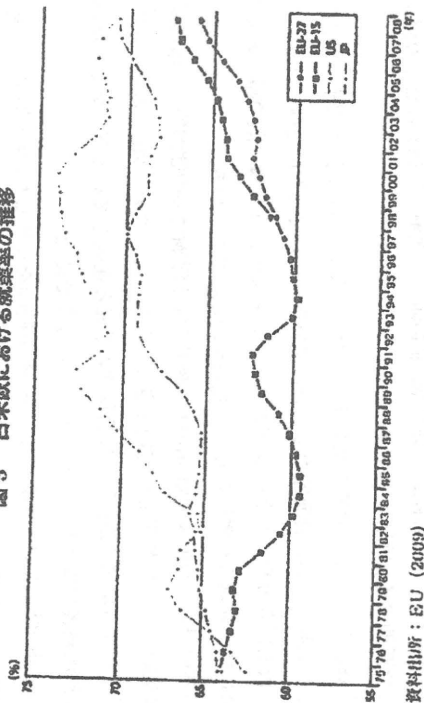


図5 日米欧における就業率の推移



がみられた。しかし、欧州では、単一通貨ユーロ参加国の財政赤字が予想以上に拡大し、金融機関の不良債権が巨額化したことを背景に、ユーロ危機が発生し、これが、アメリカ経済の回復にも悪影響を及ぼしている。

こうしたなか、日本では、世界経済危機を契機に雇用・失業情勢の急速な悪化に対応し、緊急雇用対策が実施された。これに対し欧州では、世界経済危機の前から、労働市場政策の中長期的な視点からの改革を継続してきた。即ち、欧州では、改革のさらなる推進によって、経済危機に対処した面が日本と異なる。

雇用危機に直面した日欧は、共通の課題を抱えていることは確かであるが、同時に、中長期的な労働市場の動向や改革の進め方に関し、両者の間には、大きな状況の違いがあると考えざるを得ない。その問題を次に検討する。

### 3 日欧の労働市場改革の基本的な相違点

雇用危機のなかでは、日欧の間でも、雇用・失業問題について同時並行的な現象が目を見られる。しかし、これは、実は表面的な類似性である可能性もある。日本と欧州では、労働市場政策の根底にある公的職業紹介の考え方や人材養成の仕方、それに、効果的な政策を採用するためのプロセスについて、基本的な相違が存在するからである。

そこで以下で、日欧の労働市場システムの改革の前提となる考え方や仕組の根本的な違いについて、次の3つの点から検討する。

第1は、全国ネットワークを形成する公的職業紹介システム自体の機能や運営方法に関する相違である。

第2は、長期失業者に関する最低所得保障制度の有無と、その制度改革論議に関する相違である。

第3は、雇用戦略の策定と実施に当たり、労働市場政策の「ベスト・プラクティス」を応用したり、実行に移したりするプロセスの相違である。

#### (1) 公的職業紹介システムの機能と運営方法の相違<sup>2)</sup>

欧州各国の公的職業紹介システムは、基本的には、職業紹介カウンセラーと求職者の間のマンツーマンの関係の構築を基礎としている。面接時間は、最低30分は確保される場合が多い。さらに、安定所と求職者の間で、権利・義務関係を明確にする契約を結び、継続的にサービスを行う場合もみられる。

求職者登録は、失業保険の給付を受ける上で基本的な前提であるのは、日本と変わらないが、求職者登録は、欧州では、社会保険の加入継続の手続と連動し、失業者の社会保険によるセーフティネットの継続が保障される点が重要で

2) European Commission (2009b) なお、後述するドイツ及びフランスの雇用市場のヒアリング内容も参照されたい。

ある。

さらに、近年、失業給付の通用を受けられない長期失業者に對して、欧州各国で対策が強化されている。これにともない、地域の安定所と市町村自治体が共同の組織をつくったり、両者が契約を結んで同じ場所で業務を行ったりすることが、欧州各国で広くみられる。つまり、①全国ネットワークの失業保険と公的職業紹介システムを組み合わせると同時に、②失業保険が切れたり、失業給付の対象とならない失業者の人たちを對象に、市町村レベルの協力が進展し、職業紹介機能と、社会保険、社会福祉、精神衛生や医療、法的支援などの機能をもった新型の安定所が誕生した。

なお、欧州では、公的職業紹介サービスでは、職員全員が国家公務員であるとは限らない。管理職の多くは国家公務員としての地位を得ているとしても、職業紹介カウンセラーなどのスタッフを含め、多くは一般の職員として、場合には、非常勤の職員として、増員が図られてきている。

日本の場合、最近まで雇用保険の適用される労働者の範囲が狭く、職業紹介と失業給付の一体的運用が実現できていなかった。また、2011年度から導入が予定される求職者給付は、社会保険の手続と連動している訳でなく、社会保険の無保険者になるリスクをカバーするものではない。

高失業の時期には、求職者は、長い待ち時間を覚悟しなければならず、多くの面接は5分程度にすぎない。特定の職業紹介カウンセラーとの一対一の関係は存在しにくい。カウンセラーとの関係の希薄さは、相互の正確な情報の伝達をさまたげ、事実とは異なる建前で話がすすみ、職業紹介と求職者個人の真のニーズとがかいかい離する。失業給付をもらうため、形式だけ職業紹介を受けた求職者給付をもらうために、形式だけ職業訓練を受ける失業者が増えかねない。

困ったことに、日本では、職業紹介官の定員自体が減少傾向をたどってきた。最近の雇用失業情勢の悪化に對して、非正規の相談員が増員され、正規の職業紹介官の人数を上回るようになってしまった。ようやく、緊急雇用対策の環として実施された「基金訓練」を契機に、職業カウンセラーと求職者の一対一の関係を築く試みが開始されたに過ぎない。