

平成 30 年 5 月 31 日現在

機関番号：14301

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2015～2017

課題番号：15K12951

研究課題名(和文)人口減少国日本の地方圏への外国人誘導政策の実行可能性に関する試験的研究

研究課題名(英文) Feasibility study of policy to direct immigrants to peripheral parts of Japan experiencing depopulation

研究代表者

石川 義孝 (Ishikawa, Yoshitaka)

京都大学・文学研究科・教授

研究者番号：30115787

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：本計画では、現代日本の人口減少という問題の処方箋として、日本に流入する外国人を地方圏に誘導する可能性を検討した。まず、人口や経済の停滞や衰退に直面した地方の再生策として、カナダやオーストラリアの誘導政策の詳しいレビューを行った後、類似した政策の日本への導入方法について考察した。その結果、低熟練労働力としての外国人を対象とする在留資格「地方創生1号」と熟練労働力として外国人を対象とする「地方創生2号」の新設を提案した。これは、一定年数の地方圏での居住・就労を義務づける制度である。この政策の導入には、地方圏の自治体による流入外国人への雇用・住宅・定住支援サービスの提供が必要である。

研究成果の概要(英文)：This research project explored feasibility of policy to direct immigrants to peripheral parts of Japan. This policy is expected to be a convincing solution of the country's population decline issue. After careful review of existing literature on policies executed in Canada and Australia, specific introduction method of similar policy to Japan was examined. Consequently, new statuses-of-residence "peripheral revitalization (i)" for low-skilled foreign workers and "peripheral revitalization (ii)" for skilled foreign workers are proposed. Such statuses oblige immigrants to stay and work in peripheral parts of Japan during five or three years. Local governments in the parts are required to provide jobs, housing and settlement-support-services to immigrants.

研究分野：人口地理学

キーワード：外国人 地方圏 人口減少 誘導政策 国際人口移動 地方創生 在留資格

1. 研究開始当初の背景

日本では、総人口が 2008 年にピークに達し、その後減少が続いている。しかし、地方圏の道県では 1980 年代から人口減が始まっており、一極集中の進む東京圏との格差が拡大している。その結果、今日では地方圏の衰退が大きな問題となっている。日本の人口減少という問題に対し、これまで、外国人の受け入れを含む様々な議論がみられる。しかし、こうした議論は、政策的な干渉がない限り、国内の外国人が日本人以上に東京に一極集中する可能性が大きくなるという問題が見逃されてきた。

現代日本の地方圏の疲弊を生んだ最大の原因は、過去半世紀以上にわたる地方圏から三大都市圏、とりわけ東京圏への若年人口の流出であった。この流出は依然として継続している。これを補うための移住支援策が、現在、地方圏の多くの自治体で活発に進められている。その努力は貴重であるが、その主な対象は日本人に限られている。しかし、日本人自身が減少しつつある現状を考えると、これは日本人の争奪の施策であり、そのために、移住支援策が人口減少の対策として奏功するのは、一部の自治体に限られるであろう。地域人口の改善のためのもうひとつの道である出生率の改善は、近い将来に大きく改善するにしても、そのプラスの効果が具体的に現れるのは、新しく誕生した世代が労働市場に入る約 20 年後のことである。この間に地方圏の人口減は一層進み、状況がさらに悪化することになる。

2. 研究の目的

以上のような背景を踏まえ、本計画では、現代日本における人口減少という問題の処方箋であると同時に、国内の人口格差拡大という問題への処方箋として、日本に流入する外

国人を地方圏に政策的に誘導する政策を日本に導入する可能性を検討することを目的とした。

3. 研究の方法

外国人の現在の居住地が三大都市圏に顕著な集中を示しており、地方圏の振興のためには、彼ら（特に新規流入外国人）を地方圏に政策的に誘導する方策が有効である。まず、日本と同様、人口や経済の停滞や衰退に直面した地方の再生策として、1990 年代後半に導入され、一定の成功を収めてきたカナダの州指名計画（Provincial Nomination Program、PNP）やオーストラリアの州特定地域移動計画（State-specific and Regional Migration Scheme、SSRMS）の詳しいレビューを行った後、類似した誘導政策の日本への導入をめざす方法について、現行の在留資格制度を念頭に置きつつ、具体的に考察した。

4. 研究成果

4-1) 誘導政策の対象範囲

まず、この誘導政策の対象となる範囲を定める必要がある。地方圏は今日、外国人の数が少ないうえ外国人の比率も低いいため、日本人人口の減少を外国人の増加で補完する必要があるが、そうした補完はほとんど進んでいない。こうした必要が顕著な所で、外国人の政策的誘導がとりわけ必要と考えられる。これに該当するのは、地方圏のうち、北海道、東北（青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島）の 6 県）、北陸（新潟・富山・石川・福井）の 4 県）、中国（鳥取・島根・岡山・広島・山口）の 5 県）、四国（徳島・香川・愛媛・高知）の 4 県）、九州（福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄）の 8 県）の 6 地方（28 道県）であろう。

4-2) 誘導政策の具体的内容

ここで検討する誘導政策に関し、外国人に直接関係するのは、雇用の提供、住居の提供、地元自治体での定住支援サービスの3点である。以下、これらについて、この順に考察するが、最初の雇用関連の枠組みの構築が最も重要で、難しいように思われるため、まずこの点に関して詳しく述べたい。

4-3) 外国人への雇用の提供

地方圏における労働力としての外国人の確保がこの政策の基本的目的であり、ここでは、「地方創生1号」と「地方創生2号」（いずれも仮称）という2つの在留資格の新設を提案したい。前者は、現行の「技能実習」という資格に対応する低熟練労働力としての職種、後者は熟練労働力としての職種を対象としている。これら2つの新しい在留資格は、入管法別表第1に新設されるものとする。いずれも、日本入国後5年間あるいは3年間、地方圏の6地方28道県のどこかの場所での就労・生活を義務付け、その期間が過ぎたら、在留資格「永住者」を申請できるものとする。永住申請までの期間として、「地方創生1号」は5年、「地方創生2号」は3年を提案したい。その理由は、以下のとおりである。

両資格に関する永住許可の要件としての居住年限は、入国管理局の永住に関するガイドラインに規定のある通常の10年よりは短く、高度人材に関する特例で規定されている3年（ポイント70点以上）と同じか、あるいはそれより長いことが望ましい。一方、地方圏の人口減は前世紀から続いており、この問題への対処が喫緊の課題となっていることを考えると、この年限が短いに越したことはない。ここで提案する「地方創生1号」は新規に流入する低熟練労働力としての外国人、「地方創生2号」は日本での滞在経験を踏まえて申請を行う熟練労働力としての外国人を想定している。この違いのため、永住申請までの年

数は、後者については前者より短くするのが妥当であろう。そこで、「地方創生1号」は5年を年限とすることを提案したい。また、「地方創生2号」の資格の取得には、それに先立って日本の地方での在留経験が上陸許可基準の一条件として必要になるので、その年数を2年とし、さらにその後、この資格による永住申請までの在留期間の年限を3年とするのがいいのではなかろうか。こうすると、2つの期間はあわせて5年となり、「地方創生1号」で想定している5年と同じ長さになり、わかりやすい。以上の理由から、「地方創生1号」の資格で5年間、「地方創生2号」の資格で3年間、地方に居住や就労した外国人は、その後に永住申請できることになる。

この誘導政策の対象となる当該の外国人の側から言えば、この誘導政策によって、地方圏のどこかでの居住・就労によって、永住権を手にするという大きなメリットを獲得できる。地方圏の自治体の側から言うと、「地方創生1号」または「地方創生2号」の資格を持つ外国人に5年あるいは3年の居住義務が課せられるために、人口減少に歯止めをかけることができるうえ、外国人労働者が増えて人手不足を解消でき、労働市場が活性化する。この措置によって、現在の閉塞的な状況に風穴をあけ、前向きな長期的展望を描くことにつながると期待される。これが、地方圏において住民の「多様性をテコに再活性化を図る極めて重要なリソース」（毛受 2016: 4）となるという意義を持っていることを、ここでは強調しておきたい

誘導政策を担当すべき国の組織は、在留資格の審査を担っている法務省入国管理局となる。また、地方圏でこの政策を担当する組織は、市町村よりずっと広い範囲を管轄している道県となるのが自然である。誘導政策関連の業務の遂行のためには、これまで求職と求人情報を集め、職の斡旋を行ってきたハローワーク（公共職業安定所）と連携すべき

である。

4-4) 外国人への住居の提供

この誘導政策を担当する道県の新しい部課が担うのは、外国人労働力の職の斡旋以外に、彼らへの住居の斡旋もある。カナダの PNP による移民の受け入れについても、住居の提供が地方の担当組織の重要な仕事のひとつであった。基本的な方針は、わが国の地方創生という目的に寄与する外国人に、安価で良質な住宅を提供することである。公営住宅の積極的な利用が考えられるし、現在急速に増加している空き家を整備し、利用することも検討されてしかるべきである。

4-5) 外国人への定住支援サービスの提供

この誘導政策の枠組みの中では、外国人に居住義務が課される期間において、外国人の定着に向けた地元での熱心な支援活動が行われれば、永住資格取得後もその自治体に残留し、長く定住してくれる可能性が高くなるであろう。逆に、支援が不十分なら、いずれ当該の外国人が他地域、例えば三大都市圏に流出してしまうことになりかねない。この意味で、地方圏への外国人の政策的誘導においては、受け入れる自治体における彼らへの支援が大きな鍵となろう。

外国人住民に対する地元でのこれまで支援は、全国の多くの自治体で、特に 2006 年から推進されてきた多文化共生策を踏まえて実施されている。この施策は各自治体の実情にあわせて策定され、支援サービスの提供という点で実績があるし、施策の実施状況に関する調査や研究についても一定の成果がある。現状では様々な問題が指摘されているが、たとえ不十分ではあっても、従来一定の実績があることはなかなか心強い。

4-6) 国の社会的統合政策策定の必要性

最後に、本計画で提案した外国人の地方圏

への誘導政策の導入は、日本が外国人の積極的な受け入れによって、21 世紀を通じての最重要な国内問題と言える人口減少問題に対処することを国として公式に認め、社会的統合をめざす包括的な法制度を整備することとセットで、進められる必要がある。

本計画では、外国人の地方圏への誘導政策の概略を素描したに過ぎず、本格的導入のためには詳しく検討すべき点が多々残っている。その詳細な検討は今後の課題としたい。

5 . 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表] (計 1 件)

ISHIKAWA, Yoshitaka (2017) Peripheral areas in contemporary Japan and migration to them, Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Japanforschung, ウィーン大学東アジア学科、2017 年 11 月 2 日.

[図書] (計 1 件)

石川 義孝、流入外国人と日本 - 人口減少への処方箋 -、海青社、2018、171 頁。

6 . 研究組織

(1) 研究代表者

石川 義孝 (ISHIKAWA, Yoshitaka)
京都大学・大学院文学研究科・教授
研究者番号 : 30115787