

労働人口減少下の日本における望ましい外国人労働者政策

横内 政人

はじめに

日本では、急速に少子高齢化が進んでいる。少子高齢化の影響で、労働力人口が大幅に減少し、人手不足が急速に進んでいく。その社会情勢の中で、新たな労働力として外国人労働者を確保しようとする動きが進んでいる。しかし、外国人労働者を受け入れるための様々な政策が施行される中で、問題も発生している。労働力人口減少の中で、どのように外国人労働者を受け入れるかを考察する必要がある。

第1節では、日本における労働者不足の実態と外国人労働者の必要性について考察する。第2節で、日本で行われている外国人労働者政策や受け入れ制度、その問題点と課題を考察する。第3節で、海外で行われている外国人労働者政策の事例をあげる。第4節では、1～3節を踏まえた上で、日本における望ましい外国人労働者政策と受け入れ体制を推察する。

労働力人口減少下で外国人労働者は必要となる。外国人労働者が日本で不満なく働けるような政策や制度を国内の課題や海外の事例をもとに、望ましい外国人労働者政策を考察する。

第1節 日本における労働力不足の実態と外国人労働者の必要性

第1節では、日本における外国人労働者の現状やメリット・デメリットについて述べる。多くの外国人労働者が働いているが、実際どの程度日本の労働力は不足しているのかをみていく。そして、日本における外国人労働者の必要性を労働力不足と外国人労働者のニーズから推察する。

1.1 日本における外国人労働者の現状と受け入れのメリット・デメリット

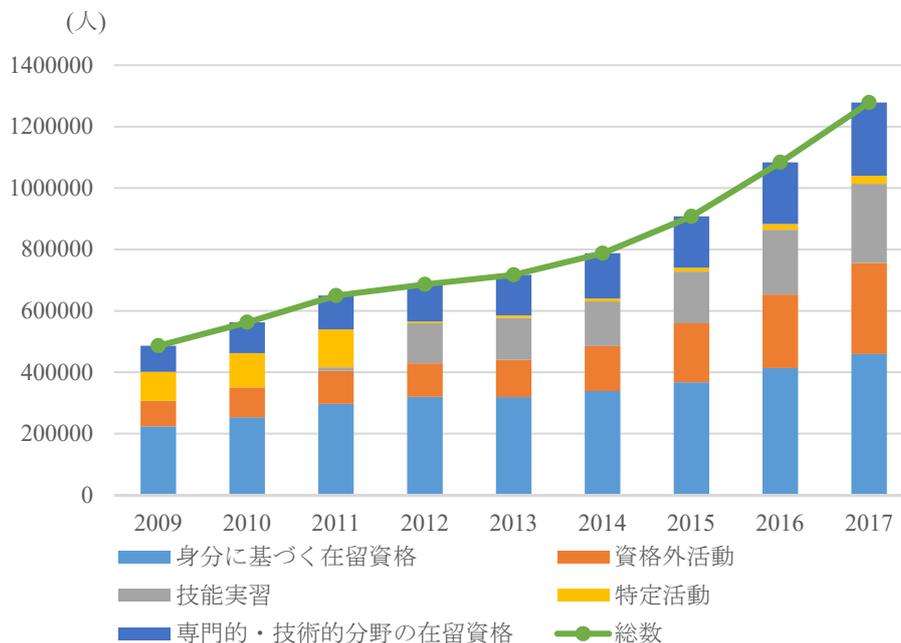
日本における外国人労働者の現状

外国人労働者とは、一般には国境を越えて移住し、就労する労働者をさしている¹。

図 1-1 は、これまでの日本で外国人労働者がどれだけ増えてきたかを在留資格別に示したグラフである。

¹ 金森・荒・森口 (2013) p. 115.

図 1-1 「外国人雇用状況」の届け出状況と外国人労働者総数



(出所) 厚生労働省 (2018) より筆者作成.

日本で働く外国人は、主に4つに分けられる。最も大きな割合を占めるのが、「身分に基づく在留資格」を持つ外国人労働者である。これは、日系人や日本の配偶者がいるなどの理由で定住する許可を得ている外国人で²、労働に制限はない。第2に、「資格外活動」である。これは、留学生のアルバイトなどがそれに当たり、本来の目的以外で働いていることを指す。原則として、留学生は週28時間以内の就労であれば許可されている。第3に、「技能実習生」である。留学生とは対照的に、労働時間に制限はなく、残業も認められている。第4に、「専門的・技術的分野での在留資格」である。これは、唯一の「労働」の資格を法的に認められている。大学教授や医師などがこれに該当する。それ以外に「特定活動」がある。それは、法務大臣が個人の外国人に対して、特に指定した活動を行うことで、ワーキングホリデーやインターンシップなどが該当する。

グローバル化の影響から国際的な人の移動が増えたことにより、日本で働く外国人の数は年々増加しており、2016年には初めて100万人を超えた。厚生労働省の調査によると、2017年には、外国人労働者の届け出を義務化して以来、過去最高を記録し、約128万人となった。

過去最高となった要因は、政府が推進している高度外国人材や留学生の受入れが進んでいること、技能実習生制度の活用が進んでいること³、が挙げられる。この高度外国人材・留学生の受入れ、技能実習制度については第2節で詳しく取り上げる。

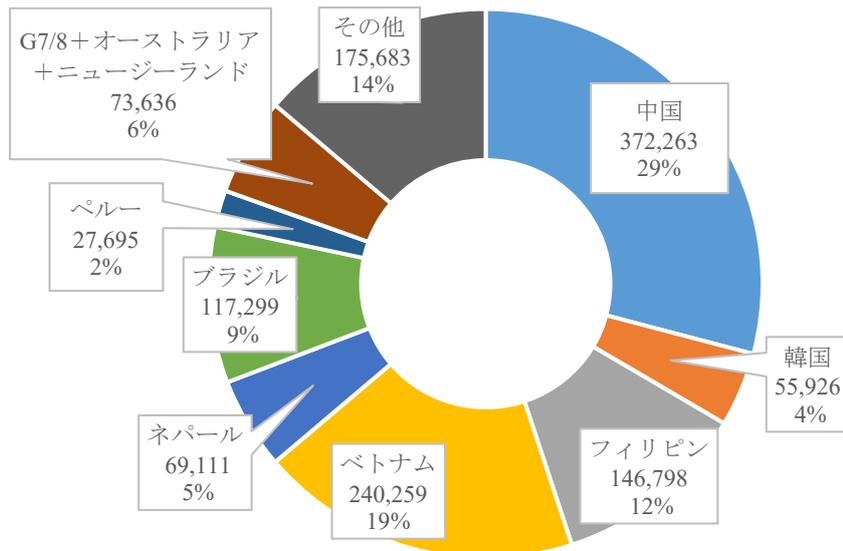
² NHK取材班 (2017) p. 82.

³ 厚生労働省 (2018) p. 1.

図 1-2 は、日本で働く外国人の国籍別の割合である。

中国が1位で29%。続いて、ベトナム（19%）、フィリピン（12%）となる。ブラジルやペルーなど南米で日系人がいる国も目立つ。全体を見ると、アジアの国々が多く、全体の約7割を占めている。

図 1-2 日本で働く外国人の国籍別割合

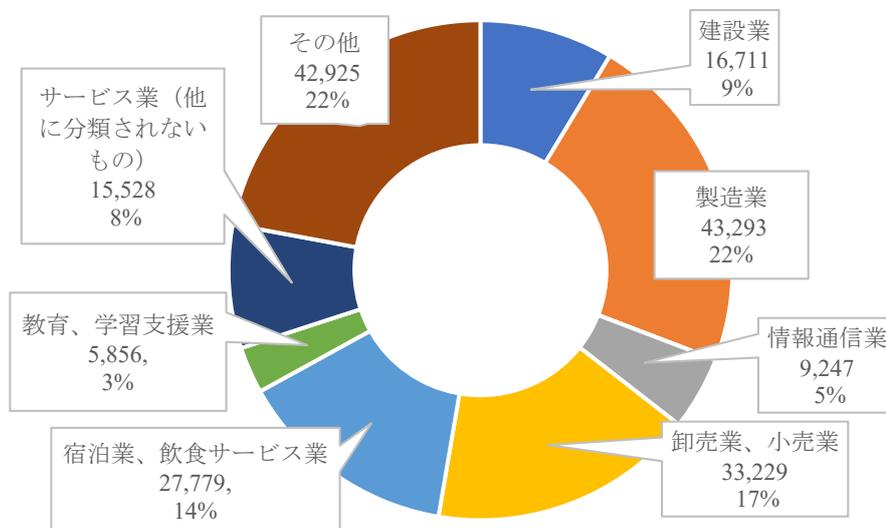


(出所) 厚生労働省 (2018) より筆者作成。

では、日本で働いている外国人は、どのような業界に従事しているのだろうか。

図 1-3 は、外国人労働者が従事する業界別の割合を示している。円グラフを見ると、「製造業」が最も多く22%、次いで「卸売業、小売業」(17%)、「宿泊業・飲食サービス業」(14%)と続いている。様々な業界に、多くの外国人労働者が従事していることが分かる。

図1-3 外国人労働者が従事する業界別割合



（出所）厚生労働省（2018）より筆者作成。

外国人労働者を受け入れのメリット・デメリット

外国人労働者を受入れることに対しては、多くのメリットとデメリットがある。

まず、メリットだが、以下の2点が挙げられる。

① 労働力の確保

少子高齢化とそれによる人口減少の急速な展開により、地方や労働条件が厳しい産業や業界は深刻な人手不足となっている。そうした状況を外国人労働者の増加は緩和し、いわゆる人材不足倒産を回避して、消費者にとっても消費者にとっても便利な財・サービスの提案を可能にしている⁴。

② 海外とのつながり

外国から日本に働きに来る人たちの中には、異文化を日本に紹介したり、逆に日本のことを世界に発信してくれる役割を果たしてくれる⁵。それらにより、異文化ビジネスの広がりや、SNSを通じた外国人観光客の呼び込み、地元産品の輸出につながる可能性もある⁶。

⁴ 山田・菊池（2018） p. 6.

⁵ 山田・池知（2008） p. 6.

⁶ 山田・池知（2008） p. 6.

続いて、デメリットについて以下の3点が挙げられる。

① 国内産業の生産性が向上しにくくなる

安い賃金で働く労働者が雇えない場合、企業は積極的な設備投資を行うなど生産性向上に務めようとする。しかし、低賃金の外国人労働者を雇うことが可能になることで、そうした誘因が抑制され、本来は置き換えられるべき低生産性工程・部門が国内に残ることにもなる⁷。

② 外国人労働者とのコミュニケーション、文化・慣習による摩擦

外国人労働者と共生にするにあたり、言語の壁が立ちふさがる。加えて、生活習慣が異なり、地域の生活ルールを知らない外国人が増えれば、ゴミだしの問題や騒音といったトラブルが増える可能性が高まる⁸。トラブルが増えることで、外国人へのマイナスイメージが強まり様々な面で摩擦が生じてしまう可能性もある。

③ 悪質な労働環境や人権侵害

外国人労働者は様々な目的をもって、日本に働きにくる。国籍は関係なく、1人の労働者として認めなければならないが、実際そうではない事例も起きている。特に技能実習制度においてこの問題が発生するケースが多く、過労死ラインを超えて働かされたにもかかわらず十分な賃金が払われないという、ひどい人権侵害を受けている⁹。

まとめると、多くの外国人労働者が日本で働いている。外国人労働者の受入れは多くのメリット・デメリットを生むため、必要な状況かどうかを見極めなければならない。

1.2 日本における労働者不足の実態と外国人労働者の必要性

日本の労働力人口の推移

まず、日本の労働力人口が今後いかに、不足していくのかを見ていく。下記の図1-4は、高齢化率と人口構成の年次推移を表している。

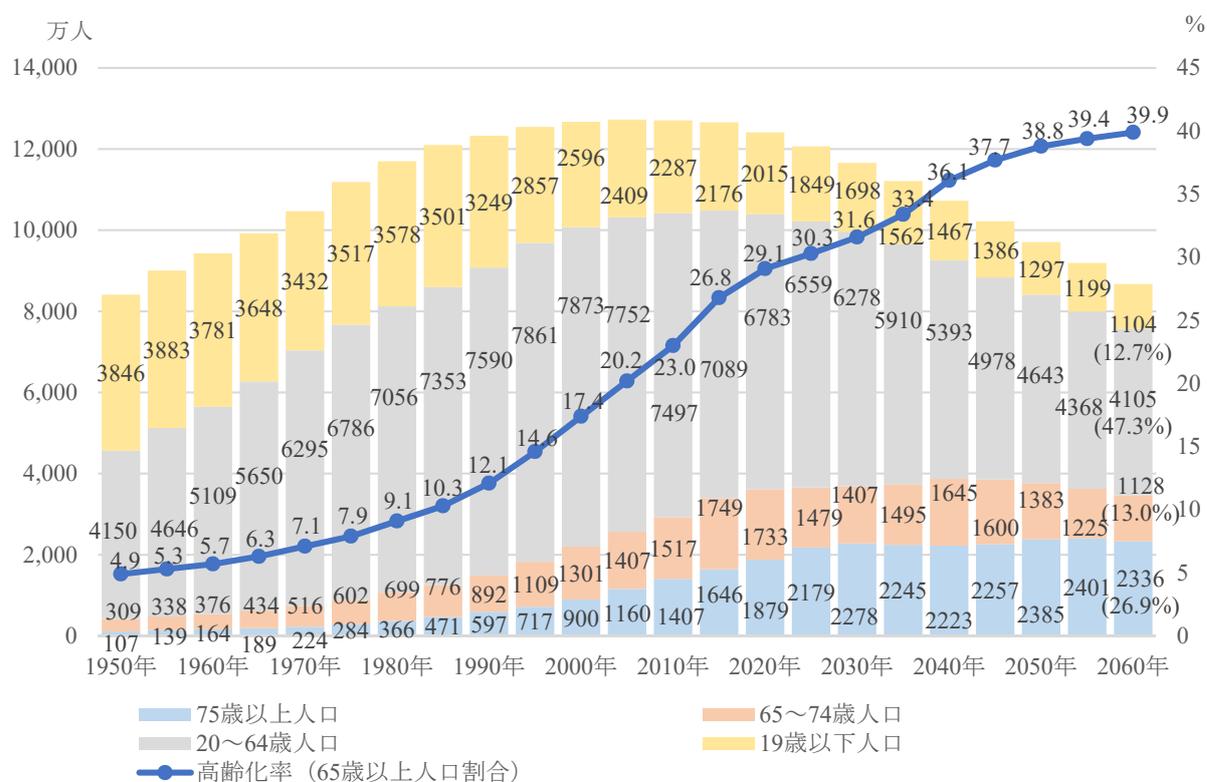
図1-4によると2010年時点で、高齢化率は23.0%であったが、東京オリンピックが開かれる2020年には、29.1%、2060年には39.9%と予測されている。15～64歳の労働力人口は、2013年に7833万人で初めて8000万人を下回った。2060年には、4418万人と1995年のピーク時の8717万人と比べると約半減すると予測されている。

⁷ 山田・池知（2008） p. 6.

⁸ 山田・池知（2008） p. 6.

⁹ NHK取材班（2017） p. 59.

図 1-4 日本における高齢化の推移と将来推計



(出所) 総務省 (2016) より筆者作成.

労働力人口が減少し続けると、日本の生産力が弱体化し、景気の停滞が引き起こされる可能性がある。今後、労働力人口が半減されると予測される中で、日本の生産力を維持し、好景気を保ち続けるためにも、労働力の維持・確保が重要である、といえる。

下の表 1-1 は、職場における人員の過不足状況を示したものである。

この調査で、全体の 6 割以上の企業が「不足している」と回答。前年度調査よりも「不足している」と回答した割合が上昇（5 ポイント）。調査を開始してから 3 年連続で人手不足感が強まっている¹⁰、ということがわかった。

表 1-1 職場における人手不足の調査

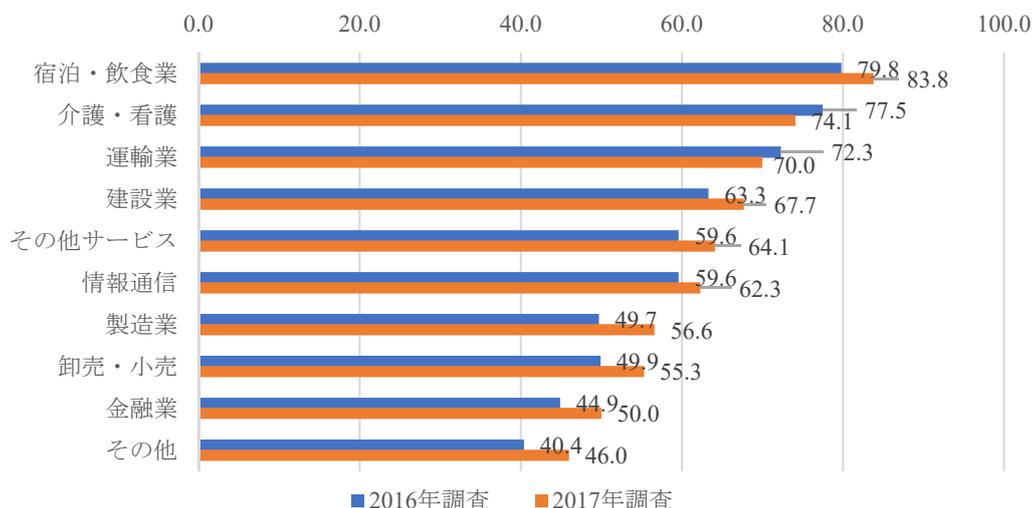
人手不足に関する調査（前年度・前々年度調査比較）		
	社	%
不足している	1,682 (1,336・1,319)	60.6 (55.6・50.3)
過不足はない	995 (955・1,195)	35.8 (39.7・45.5)
過剰である	63 (91・93)	2.3 (3.8・3.5)
無回答	36 (23・18)	1.3 (1.0・0.7)
合計	2,776 (2,405・2,625)	100

（出所）日本商工会議所（2016/2017）より筆者作成。

続いて、表 1-1 で、人手が「不足している」と回答した企業を業種別に分類した図 1-5 を見る。

図 1-5 を見ると、業種別では、宿泊・飲食業の不足感が昨年度調査同様最も高く、8 割以上の企業が「不足している」と回答¹¹。他の業種を見ても、介護・看護や運輸業を除く全ての業界で昨年度を上回って人手不足となっており、より一層人手不足は深刻化しているとみられる。

図 1-5 業種別人手不足の割合



（出所）日本商工会議所（2017）より筆者作成。

¹⁰ 日本商工会議所（2017） p. 2.

¹¹ 日本商工会議所（2017） p. 2.

以上のことから、日本における人手不足の観点と実状からみると、年々深刻さを増しており、労働力として外国人労働者を確保することの必要性は高いと思われる。

人手不足の要因 人口減少か景気変動か

2017年に九州経済調査協会が発表した九州経済白書は、九州における人手不足の要因がこれまでの「景気」から中長期的な人口減少や高齢化といった「構造要因」に変わったと指摘している¹²。これは、前述した少子高齢化で労働力人口が減少したことによって人手不足が深刻化していることと当てはまる。しかし、あくまで九州における調査であり全国的にみるとこの事実が当てはまらない可能性もある。加えて、ここ数年の景気回復によって企業の業績が回復し労働力不足が顕在化したことから短期の経済成長に左右される可能性も捨てきれない。そこで、「労働力不足の要因は、人口構造による」という仮説を立て、計量分析を行う。

続いて、データを基にして考える。表1-2がデータをまとめたものである。被説明変数として、労働力過不足DI（LoborKabusokuDI）を用いる。説明変数として人口構造のデータである総人口の伸び率（TotalPopGrowth）と労働力人口の伸び率（LFGrowth）、景気のデータとして鉱工業用生産財出荷指数（C2）、所定外労働時間指数（C4）、商業販売額（小売業）（C6）、GDP成長率（GDPgrowth）を用いる。そして、データは1975年から2017年のものを用いる。

¹² 日本経済新聞 2017年2月2日。

表 1-2 分析に用いたデータ指数

year	LoborKabusokuDI	TotalPopuration	TotalPopGrowth	LaborForceTotal	LFGrowth	C2	C4	C6	GDPgrowth
1975	21.25	111940	1.236287340	5323	0.244821092	44.8	83.7	9.1	3.091532
1976	9.25	113094	1.030909416	5378	1.033251926	48.3	92.2	7.8	3.975028
1977	10.25	114165	0.946999841	5452	1.375976199	49.0	93.7	8.3	4.390338
1978	10.50	115190	0.897823326	5532	1.467351431	52.6	99.5	8.0	5.272020
1979	-0.25	116155	0.837746332	5596	1.156905278	56.1	105.5	14.1	5.483963
1980	-6.25	117060	0.779131333	5650	0.964974982	53.6	102.8	5.8	2.817591
1981	1.00	117902	0.719289253	5707	1.008849558	54.6	104.0	6.8	3.170355
1982	8.50	118728	0.700581839	5774	1.173996846	52.6	99.2	1.8	3.057286
1983	10.25	119536	0.680547133	5889	1.991686872	60.9	107.9	1.7	2.322068
1984	1.25	120305	0.643320841	5927	0.645270844	65.5	112.1	3.9	3.917359
1985	0.25	121049	0.618428162	5963	0.607389911	63.0	110.6	5.2	4.404118
1986	7.25	121660	0.504754273	6020	0.955894684	64.9	107.2	-0.6	2.895347
1987	7.00	122239	0.475916489	6084	1.063122924	70.9	119.1	7.4	4.158865
1988	-10.50	122745	0.413943177	6166	1.347797502	77.5	122.3	4.9	6.194871
1989	-26.75	123205	0.374760683	6270	1.686668829	79.7	122.2	8.6	4.831406
1990	-41.00	123611	0.329532081	6384	1.818181818	83.8	122.6	6.3	5.083783
1991	-40.00	124101	0.396404851	6505	1.895363409	82.1	108.7	3.7	3.797709
1992	-17.25	124567	0.375500600	6578	1.122213682	77.3	91.3	-1.9	1.022013
1993	7.25	124938	0.297831689	6615	0.562480997	76.8	82.3	-2.7	0.311615
1994	14.00	125265	0.261729818	6645	0.453514739	84.2	88.8	1.8	0.644687
1995	12.00	125570	0.243483814	6666	0.316027088	85.9	89.2	-0.5	2.742140
1996	8.00	125859	0.230150514	6711	0.675067507	87.2	97.0	0.6	3.099999
1997	2.75	126157	0.236772897	6787	1.132469081	86.9	94.4	-4.9	1.076045
1998	18.00	126472	0.249688880	6793	0.088404302	82.8	87.9	-4.9	-1.128410
1999	21.25	126667	0.154184325	6779	-0.206094509	90.7	89.8	-1.4	-0.251954
2000	12.00	126926	0.204473146	6766	-0.191768697	95.8	93.5	-0.8	2.779633
2001	16.25	127316	0.307265651	6752	-0.206916938	82.6	85.4	-5.2	0.406336
2002	16.75	127486	0.133526030	6689	-0.933056872	91.3	92.7	-2.2	0.117993
2003	12.25	127694	0.163155170	6666	-0.343848109	99.2	97.8	1.7	1.528220
2004	2.50	127787	0.072830360	6642	-0.360036004	99.6	98.4	-0.5	2.204688
2005	-1.75	127768	-0.014868492	6651	0.135501355	105.3	100.7	1.1	1.662670
2006	-7.50	127901	0.104094922	6664	0.195459329	110.4	102.3	-0.3	1.420007
2007	-9.75	128033	0.103204822	6684	0.300120048	116.2	104.1	0.8	1.654184
2008	-3.00	128084	0.039833480	6674	-0.149611011	83.1	90.0	-2.6	-1.093541
2009	19.75	128032	-0.040598357	6650	-0.359604435	97.2	90.3	-0.3	-5.416413
2010	9.25	128057	0.019526368	6632	-0.270676692	101.5	93.8	-1.9	4.191739
2011	4.25	127834	-0.174141203	6596	-0.542822678	99.4	95.6	2.5	-0.115421
2012	0.75	127593	-0.188525744	6565	-0.469981807	94.9	93.9	0.2	1.495090
2013	-4.25	127414	-0.140289828	6593	0.426504189	100.2	99.6	2.5	2.000268
2014	-12.75	127237	-0.138917230	6609	0.242681632	100.8	100.9	0.1	0.374719
2015	-16.75	127095	-0.111602757	6625	0.242094114	96.8	99.4	-1.1	1.353823
2016	-18.75	126933	-0.127463708	6673	0.724528302	101.9	97.3	0.7	0.961436
2017	-27.25	126706	-0.178834503	6720	0.704330886	105.3	97.9	3.6	1.734519

(出所) 以下の通り

LoborKabusokuDI: 日本銀行「短観」

TotalPopuration: 総務省統計局 国勢調査, TotalPopGrowth: TotalPopuration をもとに計算

LaborForceTotal: 総務省統計局「労働力調査」, LFGrowth: LaborForceTotal をもとに計算

C2, C4, C6: 内閣府 統計表一覧 景気動向指数

GDPgrowth: 内閣府 統計表 国民経済計算年次推計より

1975~1994年までは68SNA、1995~2017年までは08SNAを用いて計算

計量分析は gretl というソフトウェアを使用した。このソフトウェアを使用した理由として、より高度な分析に加えて、変数を入れ替えることで何パターンもの分析を行うことができるためである。

分析結果が表 1-3 である。Adjusted R-squared (調整済み決定係数) が 0.5 以上で使用可能と判断できる。表 1-3 では、その数値が 0.613147 であり、分析が使用可能であることがわかる。そして、p 値が TotalPopGrowth では 0.0492、LFGrowth では <0.0001 であり、それぞれ 1%ポイント、5%ポイント水準で有意であることがわかる。その一方で、C2 (鉱工業用生産財出荷指数)、C4 (所定外労働時間指数)、C6 (商業販売額 (小売業))、GDPgrowth はどれも 10%ポイント以上で有意ではない。このデータ結果から、労働力過不足の要因は景気動向指数よりも人口構造の要因のほうが大きいことが分かり、仮説を裏付ける結果である。

表 1-3 労働力過不足と人口構造、景気指数による計量分析の結果

モデル 1: 最小二乗法(OLS), 観測: 1975-2017 (T = 43)

従属変数: LobarKabusokuDI

	係数	Std. Error	t 値	p 値	
const	34.5702	29.6700	1.165	0.2516	
TotalPopGrowth	25.5336	12.5405	2.036	0.0492	**
LFGrowth	-14.9336	3.15445	-4.734	<0.0001	***
C2	-0.202809	0.219188	-0.9253	0.3610	
C4	-0.143493	0.232582	-0.6170	0.5411	
C6	-0.851148	0.537765	-1.583	0.1222	
GDPgrowth	-0.663482	1.13055	-0.5869	0.5610	

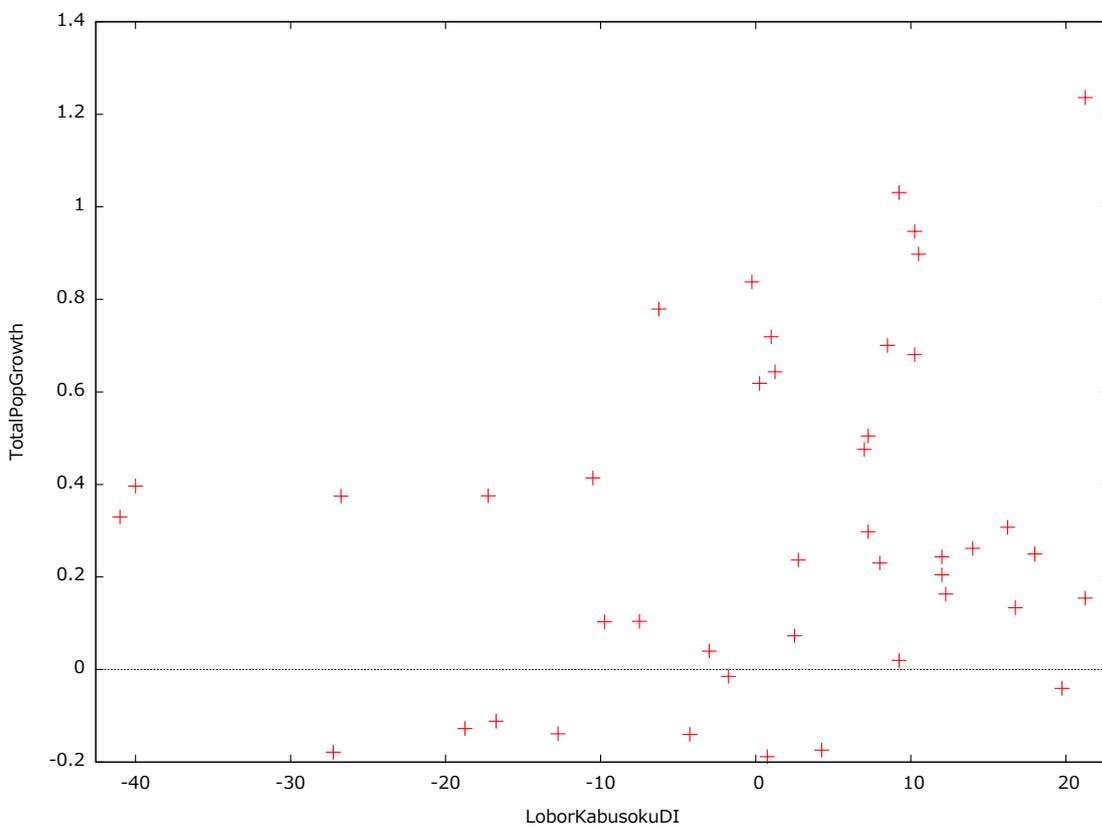
Mean dependent var	0.465116	S.D. dependent var	15.24850
Sum squared resid	3238.187	S.E. of regression	9.484178
R-squared	0.668412	Adjusted R-squared	0.613147
F(6, 36)	12.09475	P-value(F)	2.10e-07
Log-likelihood	-153.9281	Akaike criterion	321.8562
Schwarz criterion	334.1846	Hannan-Quinn	326.4025
rho	0.336144	Durbin-Watson	1.289581

(注) ***は 1%ポイント水準、**は 5%ポイント水準で統計的に有意ということの意味する。

労働力過不足が総人口伸び率、労働力人口伸び率に大きく影響されていることが分かった。続いて、それぞれがどのような関係なのかを散布図とグラフでみていく。

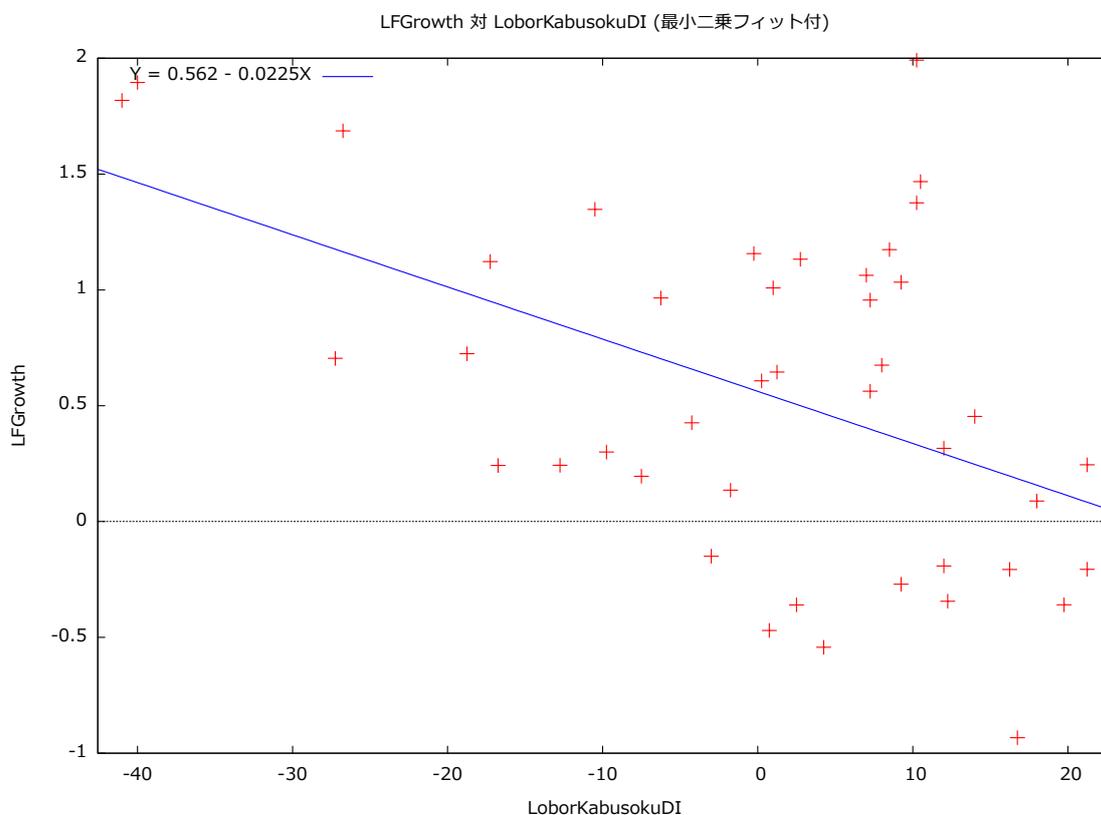
まず散布図である。下の図 1-6、1-7 は労働力過不足と総人口伸び率、労働力人口伸び率の散布図で、図 1-8 は3つをまとめた3次元散布図である。図 1-6、1-7 をみると、単体では相関関係が高いわけではなく一見すると労働力過不足とは関係がないように思われる。しかし、図 1-8 をみると3つがそれぞれに大きくかかわりを持っていることが分かる。労働力過不足は、様々な人口構造における要因が重なって起こると考えられる。計量分析と以下のグラフから人口構造の変化と労働力過不足は密接に関わっていることが予測される。そのため、人口減少の中で労働力を補填するという観点で、外国人労働者を受け入れることは1つの手段だと考えられる。

図 1-6 労働力過不足と総人口伸び率の散布図



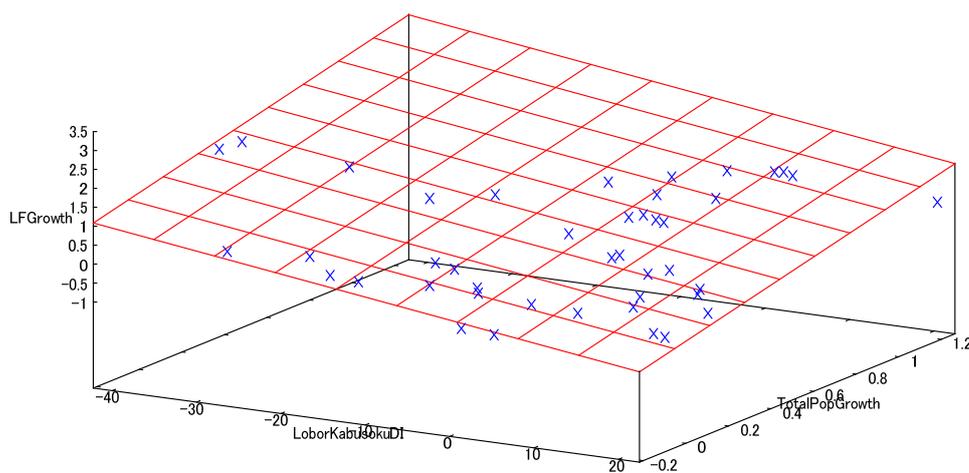
(出所) 日本銀行「短観」、総務統計局 国勢調査より作成.

図 1-7 労働力過不足と労働力人口伸び率



(出所) 日本銀行「短観」、総務省統計局 労働力調査より作成.

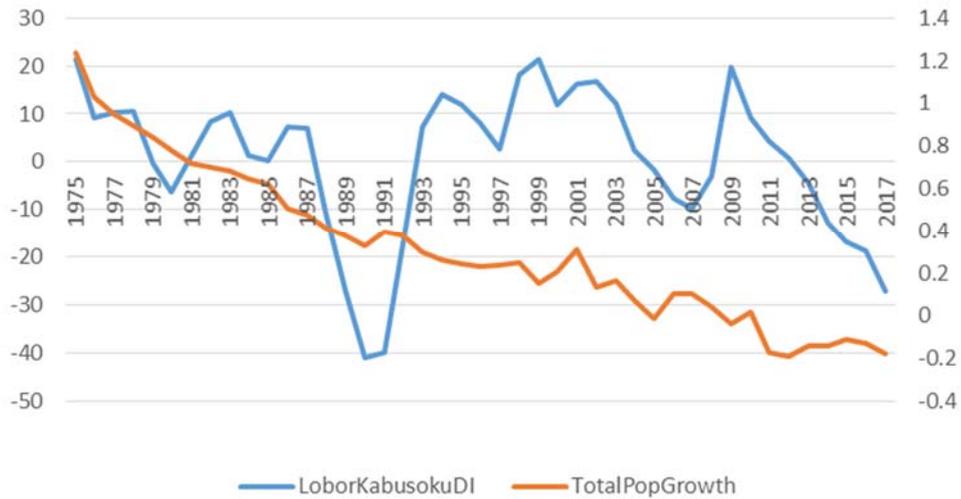
図 1-8 労働力過不足・総人口伸び率・労働力人口伸び率の3次元散布図



(出所) 日本銀行「短観」、総務統計局 国勢調査、総務省統計局 労働力調査より作成.

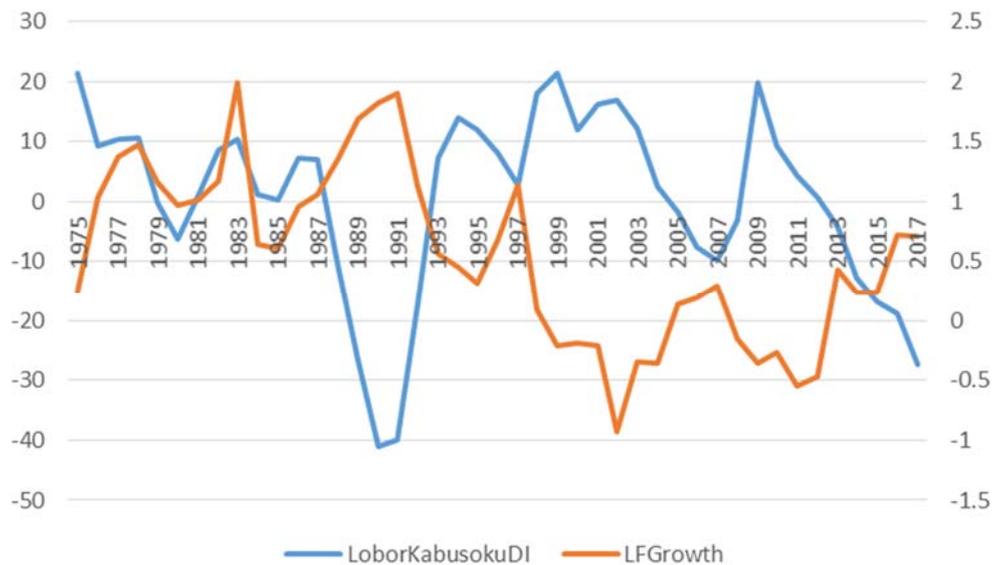
続いて、労働力過不足と総人口伸び率、労働力人口伸び率の推移をみる。

図 1-9 労働力過不足と総人口伸び率の年次推移



(出所) 日本銀行「短観」、総務統計局 国勢調査より作成.

図 1-10 労働力過不足と労働力人口伸び率の年次推移



(出所) 日本銀行「短観」、総務省統計局 労働力調査より作成.

図1-9、1-10からみても分かるように、総人口伸び率が減少すると労働力過不足も減少傾向にある。しかし、労働力人口の伸び率は労働力過不足が減少すると増加し、労働力過不足が増加すると減少している。これは、労働力過不足が生じるたびに労働力人口はうまく対応してきたことになる。現状の労働力不足も、将来的に見ると労働力人口が対応するように思われる。ただ、将来的に対応するにしても日本人労働者だけでは労働力人口が対応しない可能性も考えられる。その可能性があるならば、外国人労働者を受け入れることを視野に入れるべきだと思われる。

1.3 日本における外国人労働者のニーズ

1.2で、日本が人口構造の変化によって労働力不足に陥っており、労働力確保が急務であることを調査から確認することができた。しかし、その一方で労働力が将来的にみると、過去には労働力の伸び率が対応してきたことから、国内労働者で対応できる可能性もある。ここでは、労働力として外国人労働者の受け入れに対してどれくらい企業側にニーズがあるのかという点と、どのような層の外国人労働者が求められているかといった点を見る。

下の表1-4は、外国人受け入れのニーズについて調査したものである。

表1-4 外国人労働者の受け入れニーズに関する調査

外国人受け入れのニーズについて		
	社	%
ある（既に雇用している）	466	16.8
ある（今後雇用する予定）	176	6.3
ない	1,576	56.8
検討中	516	18.6
無回答	42	1.5
合計	2,776	100

（出所）日本商工会議所（2017）。

外国人材の受け入れのニーズに関しては、「ない」と回答した割合は56.8%と半数を超えており、最も多かった。「ある（既に雇用している、今後雇用する予定）」と回答した割合は合計で約2割（23.1%）であり、中小企業に対する外国人材のニーズは高いとは言えない¹³。しかし、「検討中」と回答した割合を合計すると、4割以上（41.7%）となり、これから外国人材の受け入れニーズが高まると予測できる。

¹³ 日本商工会議所（2017） p. 7.

続いて、外国人材を受け入れる・受け入れたい理由について見ていく。下の図 1-11 は、外国人材を受け入れている・今後雇用する予定の企業を対象に、なぜ受け入れるのかについて調査を行ったものである。

図 1-11 外国人材の受け入れ調査

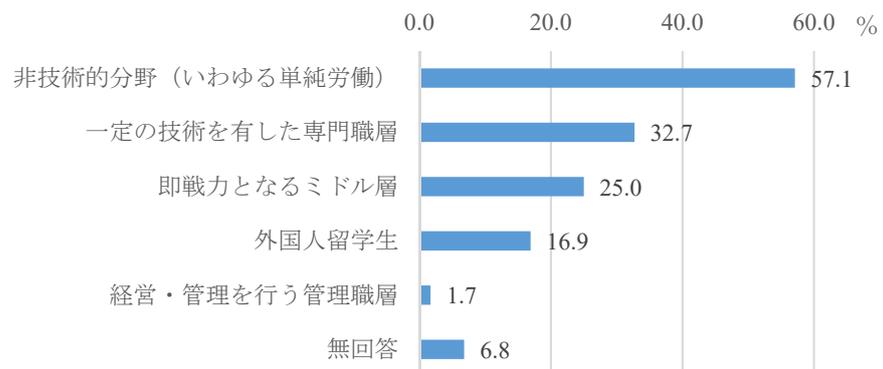


(出所) 日本商工会議所 (2017) より筆者作成.

図 1-11 からは、「人手不足により、日本人の求人が充足できない」と回答した割合が最も高い。このことから推察されることは、「本当は日本人を雇用したいが、それが不可能であるために外国人を雇用する」ということである。

最後に、外国人材を受け入れたい分野・層について見ていく。下の図 1-12 は、図 1-11 の対象に加えて、外国人材の受け入れを検討している企業も対象として、調査を行っている。

図 1-12 受け入れたい外国人材の分野・層についての調査



(出所) 日本商工会議所 (2017) より筆者作成.

ここから分かることは、外国人材の分野・層については、「非技術的分野(単純労働者)」、「一定の技術を有した専門職」を求める割合が高い点である。その一方で、即戦力となれる人材や外国人留学生を求めるニーズは、前者の2つと比べると、割合が低いことが分かる。

1.4 日本は外国人労働者を受け入れるべきか

第1節をまとめると、労働力過不足は人口構造の変化で起きている。外国人労働者を受け入れるニーズは、現時点ではあまり高いとは言えないが、日本人を雇用できないという状態から受け入れざるを得ない状況が発生している。加えて、労働力人口が将来的に人手不足に対応する可能性もあるが、それが日本人だけで対応させることができるかどうかは不透明であるため、外国人労働者を受け入れることも視野に入れる必要があることから、外国人労働者を受け入れることは必要であると推察できる。その中でも、求められている外国人労働者は大きく分けて高度外国人材と単純労働者であることが分かる。そして、労働力率が対応してくると考えられるにもかかわらず、短期的に考えて外国人労働者を受け入れてしまうと、労働力人口が対応し過剰になると立場が弱い外国人労働者が多く失業するといった社会問題が発生することが予測される。そうなることを防ぐためにも、労働力が過剰になるといったことを前提として、長期的な視点を持つ政策や制度を取り入れる必要がある。

第2節 日本の外国人労働者受け入れの施策・制度とその課題

第1節では、労働者不足の要因が人口構造の変化によるものであり、将来的なニーズの高まりが予測されることから外国人労働者は必要とされることが分かった。それに加えて、政策に必要な視点として、将来的に労働力の伸び率が労働力過不足に対応することがみられたため、状況を判断しながら適切な受け入れを維持することが求められる、と考えられた。

ここでは、現状の日本で取られている主な政策・制度をまとめ、前述した必要な視点からの観点も合わせたうえでその問題点を探る。

2.1 高度外国人材受け入れ政策・制度

日本では、高度外国人材の需要が高まっている。高度外国人材とは、日本または海外の大学や大学院を卒業しているか、それと同等の実績を有し、研究、技術、人文知識、国際業務、投資・経営などの専門的・技術的分野の在留資格を有している外国人のことである¹⁴。

高度人材ポイント制度

まず、高度人材ポイント制度についてまとめる。この制度の概要は、高度外国人材に対しポイ

¹⁴ コトバンク「高度外国人材」, <https://kotobank.jp/>

ント制を活用した、出入国管理上の優遇措置を講ずる制度である¹⁵。

その中身は、高度外国人材の活動内容を「高度学術研究活動」、「高度専門技術活動」「高度経営・管理活動」の3つに分類する¹⁶。そして、それぞれの特性に応じて項目ごとにポイントを設け、その合計が一定点数に達した場合、出入国管理上の優遇措置を与えるものである。この制度によって、高度外国人材の受け入れを図ろうとしている。

続いて実際にこのポイント制度を使うことによって、どのような優遇措置が受けられるかを以下の表にまとめた。

表 2-1 高度外国人材ポイント制度による優遇措置一覧

高度専門職 1 号	①複合的な在留活動の許容
	②在留期間「5年」の付与
	③在留歴に対する永住許可要件の緩和
	④配偶者の就労
	⑤一定の条件の下での親の帯同の許容
	⑥一定の条件の下での家事使用人の許容
	⑦入国・在留手続きの優先処理
高度専門職 2 号	①1号で認められる活動のほか、就労に関する在留資格で認められるほぼ全ての活動を行うことができる
	②在留期間が「無制限」
	③上記の③～⑥までの措置が受けられる

(出所) 法務省入国管理局 (2018) より筆者作成。

この制度を導入することによって、本格的に高度外国人材を受け入れることにつながると考えられている。この制度に加えて、日本版グリーンカードが新しく新設された。日本版高度外国人材グリーンカードとは、高度な専門知識や経営手腕、高い技術を持つ外国人労働者に対して交付される日本の永住権のことである¹⁷。

グリーンカードによって、外国人が受けられる優遇措置は2つある。1つ目は、70点以上のポイントで高度外国人材と認められた者については、永住許可に要する在留期間を5年から3年に短縮することである。2つ目は、高度外国人材の中でも、特に高度と認められた者(80点以上)については、永住許可に要する在留期間を5年から大幅に短縮し、1年とすることである¹⁸。

¹⁵ 法務省入国管理局総務課 (2018) .

¹⁶ 法務省入国管理局総務課 (2018) .

¹⁷ コトバンク「日本版高度外国人材グリーンカード」, <https://kotobank.jp/>

¹⁸ 法務省・厚生労働省・経済産業省 (2017) p. 10.

導入の背景

ポイント制度が導入されたきっかけとして入管法が改正されたことがあげられる。日本では、1980年代から1990年代にかけてバブルによる好景気から人手不足の状況になり、外国人労働者の受け入れ議論が始まった。その中でも、単純労働者の受け入れは認めていなかったが、21世紀における少子高齢化とグローバル化に対応するため、再び外国人労働者受け入れの議論が活発化した。その流れを受け、2009年に入管法が改正され、新しい在留管理制度が導入された。

それに加えて、高度人材を受け入れる動きが強まったこともあげられる。グローバル化の中、優秀な海外人材を日本に引き寄せるため政府の働きかけが進められた。

高度外国人材政策の問題点

前述した政策における問題点や課題をあげる。まず、高度外国人ポイント制度である。

既述の通り、この制度によって確実に高度人材の受け入れを進めることができる。しかしその一方で、問題点も存在する。それは、ポイント制度によって、高度ではない人材の受け入れが促進されてしまうことによる国内労働市場への悪影響である。これが起こる要因として、日本のポイント制度では、他の制度との組み合わせによらない導入をしているためである¹⁹。加えて、ポイント制度の対象となる範囲が広すぎることもこの悪影響の原因となる。特に、高度専門・技術分野の活動の範囲は、入管法の在留資格「技術」「人文知識・国際業務」等に相当する幅広い職種が含まれている²⁰。この分野でのポイント制の実施は国内の労働市場の影響が大きく、大学新卒の状況を加味しながら受け入れる必要がある。

労働市場への悪影響以外にも課題はある。ポイント制の対象から外れる年収基準であったとしても、この金額以上でかつ他の学歴などによるポイントを合算し、高度人材の対象となる場合がある。このことは高度人材を低賃金で働かせてしまうことになりかねない。それ以外に、一定の年収基準を超えていれば、一定額以上の賃金の支払いを条件に家事使用人の帯同を認めている²¹。しかし、日本で家事使用人の法的保護は十分ではなく²²、違法な労働環境で働かされる懸念がある。

このように、ポイント制度を始めとする高度人材の受け入れ制度は、高度人材を受け入れるためには必要な制度である。その一方で、対象の範囲が広すぎることによる労働市場への悪影響や外国人にとっての労働条件が悪くなる可能性がある。これらの問題を解決しないことには、高度人材の受け入れも進まないだけでなく、高度人材から見放されてしまう可能性が高い。それだけではなく、この制度自体が、当初の目的を果たさずに意味のないものになってしまう可能性もある。

¹⁹ 早川（2013） pp. 87-88.

²⁰ 早川（2013） p. 88.

²¹ 早川（2013） p. 88.

²² 早川（2013） p. 88.

2.2 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度の概要

続いて外国人技能実習制度についてまとめる。

外国人技能実習制度とは、「我が国で開発され培われた技能・技術・知識の開発途上国への移転を図り、当該開発途上国等の経済発展を担う『人づくり』に寄与することを目的とする」と定められている²³。

1993年に制度化され、2017年度末までに技能実習生として訪れた外国人の数は約27万人で、ベトナム・中国・フィリピンの受け入れが特に多い。

この制度の目的としては以下の3点とされる。

- ① 修得技能と帰国後の能力発揮により、自身の職業生活の向上や産業・企業の発展に貢献
- ② 母国において、修得したノウハウを発揮し、品質管理、労働慣行、コスト意識、事業活動の改善や生産向上に貢献
- ③ 我が国の実習実施機関にとっては、外国企業との関係強化、経営の国際化、社内の活性化、生産に貢献²⁴

技能実習生は来日後、滞在期間3年間のうち、1年ごとに技能検定を受けて在留資格を取得する²⁵。その結果、その後の在留期間が更新され、最長で3年間（業種によっては5年間）滞在できる²⁶。日本の滞在中に修得を目指す技能は、それぞれの技能実習計画に基づいて行われる。技能実習の対象職種は、農業や漁業、建設業を始めとする75の職種と135の作業で構成されている。

外国人技能実習生の受け入れ方式は2つある。

① 企業単独型

実習を行う企業が、海外の企業や支店から直接職員を受け入れる方式である²⁷。

主に大企業が中心となり、受け入れを進めている。2016年末までで、この方式で受け入れた技能実習生は、全体の6.4%となっている。

直接受け入れることができる分、実習生や実習実施機関に多くの要件がある。実習生に対しては、母国で修得が困難な技能のみ実習が可能なことや年齢、送り出し機関からの保証金を徴収されないことが要件としてあげられている。実習実施機関では、事前講習の実施や実習生に対する

²³ 大重（2016） p. 283.

²⁴ 大重（2016） p. 284.

²⁵ NHK取材班（2017） p. 89.

²⁶ NHK取材班（2017） p. 89.

²⁷ NHK取材班（2017） p. 87.

宿や保険などといった、快適な労働環境を整備することなどがある。

この方式では、実習機関と実習生の間に監理団体を挟まないため、それ相応の準備や対応を実習機関に求めている。そのため、大企業中心となり、年々この方式を利用する割合は減少傾向にある。

② 団体監理型

現地の仲介業者（送り出し機関）を通じて、地域や業種など組合単位で受け入れた実習生を、各事業所に割り振る方式である²⁸。

この方式では、間に監理団体があることで技能実習が適切に行われているか確認し、指導が入る。そのため、透明性は確保することができる。この方式は、中小企業や個人事業主が多く取り入れている。

この制度によって、多くの実習生が技術・技能を修得するために来日している。その一方で、詳細は後述するが、違法な労働環境によって実習生が蔑ろにされてしまったことや、適切な技能実習が行われないケースが多く発生した。そこで、2017年11月に新たにこの制度を改正した。改正後は、技能実習生の保護を行うための整備や技能実習計画の認定制などを導入することで、実習生の保護を強化した。それに加えて、技能実習生に対して優良な実習を行っていると認められた場合には、実習期間の延長や受け入れ人数の拡大を行うことができることや、技能実習の対象職種に新たに介護を取り入れるなど、制度全体の拡充を進めた。

外国人技能実習制度の課題・問題点

外国人技能実習制度は、本来、日本の技術の海外移転という国際貢献を目的とした制度でありながら、その実態は非熟練労働者の受け入れとして運用されている²⁹。特に日本の若者が就業したがらず、人手不足が深刻な産業で目立つ³⁰。

この制度の中で、もっとも典型的な問題であるのが、未払い賃金や最低賃金以下で働かせるといった労働法に違反するものである。これは、外国人を「労働者」としてではなく「技能実習生」としているため労働者ではない、と解釈されてしまうためである。この解釈によって、労働時間を立証することが困難、職場で事故が起きた際の労災保険が下りないなど、様々な悪影響が出ている。2015年に外国人技能実習生が働く事業所に立ち入り調査をした結果では、調査をした5173の事業所のうち、7割に当たる3695事業所で労働基準法などの法令違反があった³¹。

技能実習生が従事する労働分野によっては、労働性格上の問題も起きる。例えば農業である。農業は、労働基準法で時間外活動と休日労働の割増賃金規定がある。それは農業が、天候や季節などの自然条件に大きく左右されてしまうからである。そのため、悪天候が続いたときは、労働時間が否応なく増加してしまう。しかし、技能実習制度は計画的にされることになっていること

²⁸ NHK取材班（2017） p. 87.

²⁹ 大重（2016） p. 289.

³⁰ 毛受（2017） p. 146.

³¹ 毛受（2017） p. 146.

から、労働時間に人為的・画一的な規制を及ぼすことが可能である³²。そのため、農業のような割増賃金規定をこの制度に当てはめること自体が、疑問点としてあげられる。このほか、ブローカーの不正行為やセクハラ・パワハラといった労働者の人権侵害が行われているケースがある。ひどいときには、在留カードの取り上げや強制帰国が行われてしまったケースもある。

もう1つの問題点として、技能習得を何らかの形で証明できないことがあげられる。技能実習生は技能検定を受験することができるが、これを受験したところで待遇面でのステップアップできるものでもなく、帰国後の評価や仕事にも役に立たないので、受験しようというインセンティブにつながっていない³³。そのため、2013年度の技能検定の受験率は、0.4%となっている。日本で学んだことを証明できるようにし、出身国でそれが仕事におけるステップアップや評価につながらないのであれば、日本でわざわざ技能・技術を学ぶ必要性がなくなる。それに加えて、制度の前提が国際協力であるために実習生がすべて帰国してしまう。これでは、日本で定住し働きたいと考える実習生がいたとしてもかなえることができない。雇う側にとっても、短い期間で技術・技能を教えても定着しないのであれば、指導に力が入らない。

こういった労働面・人権面・制度面などでの問題が顕在化したため、入管法や制度の改正、管理責任の強化、制度全体の監視を行う「外国人技能実習機構」を新たに設立するなどして、保護と制度の健全化を図っている。しかし、実習生にとっては、まだまだ厳しい状況が続いている場合もあり、この制度をこのまま続けていけば日本の国際労働市場に対してネガティブなイメージを植え付けることにつながりかねない。

2.3 非政策的な要因

これまで、日本における政策とその課題についてみてきた中で、政策の不備によって外国人労働者にとって日本は、働きやすい政策の整備ができていないわけではないことがわかった。しかし、政策的な要因だけではなくそれ以外の要因もあげられる。ここでは、非政策的な要因としてあげられる2つをまとめる。

① 日本企業の人事制度や受け入れスタンス

要因の1つ目として、終身雇用や年功序列を前提とした日本の人事制度や企業の外国人労働者の受け入れスタンスがあげられる。日本の人事制度がネックとなっているのは、ホワイトカラー一層にあたる外国人労働者である。

日本企業が働き手に対して長期的に貢献することを望む一方で、該当する層の人たちは能力に応じた成果給を希望している。結果的に双方ともに期待に答えられていない、という状況が発生してしまっている。つまり、企業側は人材育成への費用のロスが生じる可能性が高く、働き手

³² 大重 (2016) p. 290.

³³ 野村 (2015) p. 121.

側からすれば、長時間勤務のうえに、自らの職務上の専門性を伸ばせない³⁴。このような事情は、日本が求める高度外国人材になりうる留学生の就職活動にも悪影響がある。留学生のうち、卒業後日本で就職活動を希望しているのは、63.6%である³⁵。そして、2017年の留学生の就職率は約35%に留まっている。これ以外にも、企業側における外国人労働者に対するノウハウが欠如していることや、就職を希望する留学生の7割が大企業を希望しているなどもある。

② 外国人に対する閉鎖的な地域社会

海外から働き手を受け入れて定着してもらうには、その方たちに対する行政サービスや育児環境がどれほど整っているかが重要になる。それ以外にも、その地域社会が外国人を受け入れる風土が整っているかどうかもカギとなる。しかし地域社会は、一般論として、外国から働き手を呼び込み定着させることに熱心とはいえない³⁶。全国の自治体において、外国人住民を「積極的に受け入れを進めている」自治体は、6.0%であり、89.2%の自治体が「特に積極的に受け入れることはない」としている³⁷。このことから、自治体が外国人の受け入れに積極的ではないことが分かる。自治体ごとの経験値やノウハウなどの違いによって生じているが、そもそも海外から働き手を招き入れるにあたっての姿勢が、不十分ではないかと思われる。

2.4 日本に必要な外国人労働者政策の方向性

2.1～2.3から推察されることは、日本で取られている外国人労働者政策は問題点が山積みである、ということである。本当に、母国から日本に働きに来る外国人労働者にとって、メリットのある政策になっているとはいえない。労働者の保護の観点からみても、労働者を労働者として扱うことができていないようなところも見受けられる。それに加えて、非政策的な要因もあり、日本全体としても受け入れる体制や企業・自治体のスタンスなど、そもそも外国人労働者を受け入れる風土や受け入れざるを得ない背景の理解が追いついていないともとれる。

これからの必要な点として、それぞれの政策や制度を単独ではなく組み合わせて利用できるようにすることが、国内労働市場を保護する観点、様々な状況を判断しながら受け入れられることができる仕組みが必要であると思われる。非政策的な要因についても、自治体・企業それぞれが受け入れる外国人労働者をただ労働者としてではなく、将来定住する可能性も踏まえるべきである。それだけでなく、外国人労働者がいかに重要な存在であるか、といった認識を広められるような取り組みを行う必要があると思われる。

³⁴ 明石（2017） p. 100.

³⁵ 独立行政法人日本学生支援機構（2016） p. 2.

³⁶ 明石（2017） p. 101.

³⁷ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社（2013） p. 23.

第3節 諸外国の外国人労働者受け入れ制度 イギリスと韓国

第2節で、日本における外国人労働者政策とその課題についてまとめた。ここでは、海外における外国人労働者政策についてみていく。似たような政策を持つイギリスと、隣国として積極的な外国人労働者の受け入れを進めている韓国を取り上げて、それらの政策のポイントと日本の政策との比較をする。

3.1 イギリスの外国人労働者政策

外国人労働者政策成立の経緯

イギリスが、外国人労働者の受け入れを積極的に進め始めたのは、1997年頃からである。この時、経済成長の持続と失業率の低下は、イギリスの労働市場に、ITなど専門分野における技術者不足のみならず、建設業や農作業などの熟練を要しない分野にも深刻な労働力不足を起こしていた³⁸。これにより、自国に大きな労働力需要があることが発覚し、2001年に新たな外国人労働者受け入れ制度を導入した。ここで、移民規制の緩和とポイント制度による高度人材の積極的な受け入れが始まった。

2005年にはイギリスの内務省が、①高度技能移民については、積極的に獲得する一方で、ポイント・システムをすべての受け入れ制度に導入する、②必要な技能のみを国内に確保、一方単純労働の受け入れについては段階的に廃止する、などの方針を打ち出している³⁹。外国人労働者を受け入れることに対する反対意見もあるが、入国数の制限や雇用者に対する罰則の強化などをしており、反対意見への対処も行っている。

主な外国人労働者政策・制度

イギリスの外国人労働者政策は、高度人材を受け入れるためのポイント制度や単純労働のための受け入れ制度が存在する。

(1) ポイント制度

日本と同じく高度人材を受け入れるための制度である。ヨーロッパ経済領域（EEA）外からは経済発展に役立つ有能な人材を点数により選別して受け入れるとの政策に基づき⁴⁰、イギリスでは、従来80以上に及び複雑化していた受け入れスキームを5つに分類している⁴¹。各階層・カテゴリーに基準が設定され、各項目の獲得ポイントを計算して、条件を充足していることを確認したうえで在留許可申請を行う仕組みである⁴²。

³⁸ 今野・大島・上野・町田・西岡・淀川・天瀬・畑井・上林（2006） p. 116.

³⁹ 今野・大島・上野・町田・西岡・淀川・天瀬・畑井・上林（2006） p. 116.

⁴⁰ 早川（2013） p. 85.

⁴¹ 野村（2015） p. 102.

⁴² 野村（2015） p. 102.

表3-1は、ポイント制度における外国人労働者の区分である。

表3-1 ポイント制度における外国人労働者区分

階層	対象	カテゴリー
第1階層	高度技術者 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者	投資家、起業家、学卒起業家など
第2階層	専門技術者 国内で不足している技術を持つ者	企業内転勤、スポーツ選手など
第3階層	単純労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者	停止中 運用を行うのは、人材調達が困難と認められる場合のみ
第4階層	学生	成人学生、生徒
第5階層	短期労働者	政府の認可した人的交換、国際協定に基づく入国者など

（出所）野村（2015）。

このポイント制度における一部のカテゴリーは、人数の上限設定もある。例えば、第1階層は高度技術者を対象としており、積極的な受け入れを進めつつ、国内労働市場への影響に配慮して上限を設ける。加えて、第2階層の「一般」も上限が設定されている。第2～5階層の申請者は身分引き受け証明書が必要となる。その一方で、受け入れ企業・機関は、申請者の受け入れ体制を整備し、引受人のライセンスを取得する必要がある。

ポイント制度の問題点として、国内労働市場の悪化が指摘されているが、それを解決するために、労働市場テストや移民諮問委員会が設置されている。

① 労働市場テスト

労働市場テストとは、受け入れ申請に先立って、国内の労働者に対する求人活動では適切な人材調達が困難であることを示すものである。ジョブセンター・プラス（公共職業紹介機関）のほか定められた全国紙や専門誌、求人ウェブサイト等の媒体で、通常4週間の求人広告を行うことを求めている⁴³。2009年に義務化された。なお、後述する移民諮問委員会（Migration Advisory Committee 以下MAC）が作成する人材不足職種リストに合致する場合は免除される。

② 移民諮問委員会（MAC）

ポイント制度の導入で、政府の外国人政策に対する提言や労働力不足に関する分析等を行う

⁴³ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 147.

独立機関として⁴⁴、2007年に設置された。ここでは、労働力調査や賃金統計などをもとに、労働力不足の職種や受け入れを認めるべき職務レベル・給与水準などの検討、外国人受け入れの経済的・社会的影響やポイント制度に関する分析、政策への提言などを行う⁴⁵。

国内労働市場を悪化させないような職種のみ採用できることや、制度の検証・外交人受け入れの影響調査を行う整備が整っているからこそ、ポイント制度を確実に機能させることができる。

高度人材以外にも、単純労働者のための受け入れ制度もある。イギリスで主にとられているのは、「業種別割り当て計画」と「季節農業等労働者制度」、「職業訓練・研修制度」がそれに当たる。

(2) 業種別割り当て計画

外国人労働者が、低熟練の仕事に就くことを許可する制度で、数量制限がある。人材不足と決定された業種に限り許可される。人材不足と決定された業種に限り許可される。滞在期間は1年以内。この制度を利用する場合、雇用主は国内労働者だけではまかなえないことを証明する必要がある。

(3) 職業訓練・研修制度

日本の技能実習制度と同様な制度で、自国では習得できない技術や技能を得ることを目的として、一定期間滞在するものである。職業訓練と研修の2種類で構成されており、2種類とも雇用者が労働許可の申請をする必要がある。職業訓練では、何らかの専門資格を取ることを推奨する。一方、研修では年齢や滞在期間における制限を設けており、長期滞在を防いでいる。

(4) 季節農業労働者制度

18歳以上の全日制の学生が季節農業に従事するために入国することを許可する制度で⁴⁶、業種別割り当て計画と同様に数量制限がある。労働者は農業労働者や飼育者として派遣先の農場でのみ働くことが認められており、一度につき最短で5週間、最長で6か月間の英国在留が認められるが、在留滞在期間が終了次第、出国しなければならない⁴⁷。

外国人労働者政策や制度以外にも、労働者を保護するための仕組みもある。社会保障制度を外国人労働者も利用することができる。欧州経済領域外から来た外国人労働者に関しては、永住権を所得することが適用条件としてあがっているが、それをクリアすると社会保障制度の大半の給付制度を受けることができる。

日本でも問題になっている外国人労働者への賃金問題では、国内労働者向けの全国最低賃金制度を外国人労働者にも適用されている。しかし、外国人がイギリス国内の法律に関して知識が

⁴⁴ 野村（2015） p. 104.

⁴⁵ 野村（2015） p. 104.

⁴⁶ 今野・大島・上野・町田・西岡・淀川・天瀬・畑井・上林（2006） p. 131.

⁴⁷ 今野・大島・上野・町田・西岡・淀川・天瀬・畑井・上林（2006） p. 131.

ない、立場の弱さから権利を主張しにくいことから、悪質な雇用者による違法賃金問題が発生している。そこで、イギリスではこの最低賃金法に違反した場合の罰金を、4万ポンドとした。それに加えて、違反雇用主を公表する公表制度も併せて導入している。これにより、悪質な賃金問題発生を抑止効果が期待できる。

イギリスにおける外国人労働者政策の特徴は、高度人材制度や単純労働者制度においても、政府が人数を管理し、国内の労働市場が悪化しないような取り組みを行っている。外国人労働者を受け入れることで労働力不足を補えることができるが、国内から不安の声が出ることは避けられない。それを避けるためにも、数量制限や市場管理を行うことで効率的にかつ的確に労働力を確保することができる。

それだけではなく、高度人材であろうと単純労働者であろうと、労働者を労働者として扱っており、社会保障での支援も行うだけではなく、制度の悪用による問題が発生した場合には、雇用者に罰則を与える、外国人労働者の権利を保障するといった労働者保護の観点から行われる政策も的確であると思われる。

3.2 韓国における外国人労働者政策

外国人労働者政策成立の経緯

韓国もイギリス・日本と同様に受け入れるきっかけとなったのは、国内の労働力人口が減少したからである。1970年代までは、労働力を国外に送り出す側であった。しかし、1980年代後半からの急速な経済成長で、主に低熟練分野での不足が顕在化したため⁴⁸、外国人労働者政策が施行された。

当初の外国人労働者政策は、日本の技能実習制度と類似している「研修就業制度」が中心であった。しかし、不法滞在者の増加や人権侵害といった日本で起きている問題と同じことが発生し、社会問題に発展してしまった。そこで、2000年代に外国人労働者政策を大幅転換した。2004年には「雇用許可制」が導入され、合法的に外国人の雇用を可能とする制度を導入した。加えて、外国人労働者の受け入れ体制の整備にも力を入れており、ある程度政策は成功したと思われる。

主な外国人労働者政策・制度

韓国における外国人労働者政策は、高度人材向けの政策と雇用許可制が主にあげられる。

(1) 高度人材向けの政策

韓国で取られている政策は、ポイント制度、ゴールドカード制度、サイエンスカード制度があげられる。ポイント制度は、イギリスや日本と同様の制度であるため省略する。ここでは、ゴー

⁴⁸ 野村(2015) p.111.

ルドカード制度・サイエンスカード制度について記載する。

① ゴールドカード制度

ゴールドカード制度は知識経済部が主管する「海外技術人材制度」であり、2001年12月から導入された⁴⁹。2000年前後におきたIT関連分野の成長によって、国内の技術者が不足したことがきっかけとなって導入された。海外技術人材を雇用しようとする企業に対し、知識経済部長官の委任を受けた韓国産業技術財団が雇用推薦状を発行して、査証の発給を支援する⁵⁰。

この制度による優遇措置として、回数制限なく自由に入出国が可能となる有効期間が5年与えられる。加えて、永住権の申請に必要な年数も短くなる。

② サイエンスカード制度

サイエンスカード制度は、高度外国科学技術人材に対する査証発給、在留許可にかかわる優遇制度である⁵¹。教育科学技術部が主管し、2001年12月に導入された⁵²。

この制度による優遇措置は、ゴールドカード制度と同じである。このカードを所有していれば、入国審査が厳しい国の出身者でも査証が発行されやすい。

①と②の制度を管理しているのは、それぞれ別の組織である。これは、高度外国人材の査証発給に必要な職業能力評価の過程を法務部から各関連部署に移管することにより、査証発給にかかる時間を大幅に短縮することを目指しているからである⁵³。時間と手間を分散させながら、高度人材を確実に招き入れることができる制度となっている。

(2) 雇用許可制度

雇用許可制度は、「国内の労働力を雇えない企業が適正規模の外国人労働者（低熟練労働者）を合法的に雇うことを許可する制度」である⁵⁴。制度の枠組みは、労働市場テストの実施、雇用可能業種・事業規模・雇用人数の制限、二国間協定による送り出し国の責任の明確化からなる⁵⁵。

この制度では、労働者の短期循環を原則としているため、滞在期間や受け入れ人数などを厳格に定めており、家族同伴なども禁止されている。加えて、国内で労働力が不足する分野に限って合法的かつ透明性を維持したまま活用するために、4つの原則がある。

第1に、労働者を単純労働者に限定することである。

第2に、外国人労働者を国内労働市場の補完として活用することである⁵⁶。基本的には国内の遊休労働である高齢者や女性を優先する。そして、ただ単純労働者をなし崩し的に受け入れるの

⁴⁹ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 197.

⁵⁰ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 197.

⁵¹ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 200.

⁵² 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 200.

⁵³ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 197.

⁵⁴ 野村（2015） p. 112.

⁵⁵ 野村（2015） pp. 112-113.

⁵⁶ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 205.

ではなく、労働者を選抜するために韓国語試験の受験を義務付けている。

第3に、外国人労働者の定住化防止である。就業期間を最長で4年10か月とし、出国後は3か月経過しない限り再入国・再就職ができないようになっている。

第4に、外国人に対して平等かつ均等に待遇することである。合法的に就業した外国人労働者に対する差別を禁止し、国内の労働関係法を韓国人と同等に適用することを定めている⁵⁷。そのため、最低賃金制、労働三権、国民年金、健康保険、雇用保険、労働災害補償保険などの適用が受けられる⁵⁸。

「研修就業制度」によって発生した不法滞在者も、この制度により減少させることができた。それだけではなく、あくまで国内の労働力を優先し、足りないところを補完するという前提があるため、国内労働市場の悪化を防いでいる。単純労働の受け入れは危険な側面を持つ一方で、しっかりとした法整備を整えることができれば、その危険性の減少と労働力確保を達成することができる。この雇用許可制度は、その一例であると思われる。

3.3 海外における外国人労働者政策の共通点

ここまで、イギリスと韓国の外国人労働者政策をみてきた。その中で共通しているのは、労働市場テストや数量規制を導入することで、国内労働市場の悪化を防いでいる点である。それ以外に、日本のように建前的に単純労働者を受け入れる制度になってしまっている外国人労働者政策のようなものはなく、単純労働者を受け入れるための制度を備えている点や立場が弱くなりがちな外国人労働者に対して保護をしている点も共通している。

これらの点は日本の政策にはない点であり、政策や制度に盛り込んでいく必要があると思われる。

第4節 日本における望ましい外国人労働者政策とは

第3節までにおいて、日本がおかれている労働状況や日本の外国人労働者政策とその課題、海外における同様の政策についてまとめてきた。ここでは、これまでのポイントや課題を踏まえたうえで、日本において望ましい外国人労働者政策・制度、そして受け入れ体制について考察する。

4.1 日本に必要な外国人労働者政策・制度

これまでで、日本における外国人労働者政策・制度にはまだまだ不十分な点があることがわかってきた。海外の制度との比較と現状の課題、そして日本の政策・制度として導入することが望ましいと思われることは、

⁵⁷ 天瀬・大島・樋口・北澤・飯田・岩田（2013） p. 205.

⁵⁸ 佐野（2010） p. 41.

- ① 外国人労働者の受け入れ分野や規模を管理するシステムの導入
- ② 技能実習制度を国際貢献と定住し働ける制度の2つに分ける
- ③ 雇用許可制の導入
- ④ 外国人労働者を保護する制度

以上4つがあげられる。

- ① 外国人労働者の受け入れ分野や規模を管理するシステムの導入

外国人労働者を受け入れるにあたり、拙速かつなし崩し的な受け入れ範囲の拡大は日本の労働市場や社会に混乱を招く可能性もある⁵⁹。これまであげたイギリスと韓国では、国内の労働力だけでは人材不足を解消できず、外国人材の受け入れが必要となる場合には、労働市場テストやポイント制、労働不足職種リストなど複数の手法を用いながら、受け入れが必要となる業種や職種、規模の可視化、判断をできるようにしている⁶⁰。

労働市場テストの適切な運用を管理するに当たり、イギリスのMACのような調査・分析機関も必要になる。2017年に技能実習制度の適切な運用の管理を目的に設立された外国人技能実習機構に、この国内労働の調査・分析の機能を担わせることも1つの手として考えられうる。

このようにただ受け入れるのではなく、客観的なデータを用いて受け入れ分野や規模を管理しつつ、いかに外国人労働者政策に透明性を持たせるためのシステムを導入することが重要になると思われる。

- ② 技能実習制度を国際貢献と定住し働ける制度の2つに分ける

技能実習制度は、これまで技能実習生が労働面や人権面においての問題が顕在化している。そのため、2017年11月に制度が改正され、人権保護や技能実習が適正に実施されるよう管理されている。加えて、実習期間の延長や受け入れ対象職種の拡大もされて、制度自体の拡大も進められた。しかし、技能実習制度の本来の目的は、「アジアなどの発展途上国の経済発展のために、日本の技術・技能・知識を移転する⁶¹」、ということである。今回の制度改正にあたり、外国人労働者保護の観点における改正は別にして、受け入れ対象や人数の拡大は本来の目的を果たすことにはつながらないと思われるため、本来の目的が果たされるような改革を行う必要がある。

顕在化している問題は、団体監理型の下で多く起きている。そもそも団体監理型を利用した受け入れ機関のほとんどは、中小零細企業であり、その多くが国際貢献ではなく「安価な労働力」の獲得手段として制度を利用している⁶²。そのため、2017年の改正でも監理団体の許可制を新たに加えたが、それだけでは問題は解決しない可能性もある。そのため、イギリスのような悪徳団体の公表制度をさらに加えることで、より法律を守らせかつ罰則を強化する仕組みを作る必要がある。

⁵⁹ 野村（2015） p. 120.

⁶⁰ 野村（2015） p. 120.

⁶¹ NHK取材班（2017） p. 86.

⁶² 「外国人労働者問題とこれからの日本」編集委員会（2009） p. 141.

制度の改正に効果が出るまで待つ必要はあるが、もしこれで顕在化している問題が以前よりも減少しなければ、団体監理型そのものを廃止することも視野に入れ、新たな受け入れ制度の方式を考える必要があると思われる。

制度面での問題は、資格習得を通じて技術職者としてレベルアップができるよう見直す必要がある。海外とのやり取りの中で、資格の相互認証を進める必要がある。そうすることができれば、出身国でも技能・技術を発揮でき、本来の目的も果たせる。それだけではなく、技術者としての地位を確立させることで、自国に帰国し貢献する、日本に残り得た専門技術を生かしながらい住し働く、その2つのどちらにも対応できるようになればより幅が広がると思われる。

③ 雇用許可制の導入

技能実習生制度を本来の目的を果たすための制度にシフトする場合、技能実習生を労働力として利用してきた職場は労働力不足に陥る。そこで、韓国で導入され一定の成果を出している雇用許可制を、日本でも活用することを考える必要がある。これまで、技能実習生を単純労働者として働かせていたため、労働者ではないため様々な問題が生じてしまった。

この制度では、外国人を実習生ではなく労働者として招き入れるため、労働者の権利を保障することができる。そして、あくまでも国内の労働力を優先し、その補完として受け入れるというところも重要である。加えて、あくまで短期間限定の受け入れにしているため、不法滞在を防止することにつながっている。2017年3月時点で、在留外国人を分母とした不法滞在比率は、2002年では49%だったが2017年には11%へと低下している⁶³。2国間協定で相手国への責任を明確化しているため、不正な仲介業者もはじくことができる。

しかし、外国人労働者を短期間滞在に抑制することは、長期的にみた際に不法就労を増加させる要因となる。そこで、段階的に短期滞在から長期滞在へと移行させることや、単純労働から技術人材としてレベルアップを図る、といった方策も必要になる。

技能実習生制度と雇用許可制、ポイント制度と雇用許可制など、それぞれの政策と雇用許可制をうまく併用させることができれば、新たな政策の形へと転換を図ることができる可能性もある。

④ 外国人労働者の権利を保障する仕組み

第3節でもあげたように、イギリスや韓国は外国人労働者に対して、国内労働者と同じ扱いをすることを定めている。そして、社会保障に関しても、ほぼ同じように利用できるようになっている。日本でも労働法は外国人労働者に対しても利用できるようになっている。しかし、それでも最低賃金以下で働かせるといった違法事件が発生している。

政策としてできることは、罰則を強化するだけでなく上述した違法企業を公開する制度、外国人労働者向けの労働組合やセーフティゾーンを整備を進めるべきである。そして、なかなか外国人労働者にとって、日本で利用できる社会保障制度を理解することは難しい。そういった教育

⁶³ 佐野（2017） p. 85.

をするだけでなく、理解できているかどうかのテストを行うことを義務付けることで、外国人労働者が被害に巻き込まれた時も適切に動けるようにするだけでなく、それを政府側としても支援できる政策が必要である。

4.2 日本に必要な外国人労働者の受け入れ体制 地方自治体や企業から考える

外国人労働者を受け入れる際に、企業や地方自治体が体制整備を行わなければならない。しかし、文化・慣習との摩擦や企業側の受け入れスタンスなど、様々な受け入れ体制における課題がある。ここでは、企業・地方自治体別に実際の事例をあげて、必要な受け入れ体制を推察する。

(1) 地方自治体における事例と必要な受け入れ体制

地方自治体でとられている外国人受け入れ施策は

- ① 教育支援
- ② 地方自治体と民間との連携
- ③ 外国人を地域の重要な財産として活用する

以上3つが主にあげられる。

① 教育支援

静岡県浜松市は、日本最多のブラジル人が住む外国人材集住都市である。

日系外国人児童生徒の25%超が学ぶ外国人学校の受け皿機能に注目していた同市は⁶⁴、私塾扱いの外国人学校を各種学校へと変更し、活動基盤を強化した。学校としたため、市による学校運営補助金や保護者への学費助成が可能となった⁶⁵。

リーマンショック後、学費を負担できずに退学し、不就学児がたむろすることによる地域社会への悪影響が懸念された。そこで、2011年から2013年にかけて「不就学ゼロ作戦」と銘打ち、まず家庭訪問や面接を通じた実態の把握と背景・理由を分析したうえで、個別事情に応じた解決を目指した⁶⁶。加えて、定住志向の高まりから、日本語指導教員の派遣や外国人生徒向けの健康管理など、生活環境を整えるための取り組みをしている。これらの取り組みで、効果的だったものをまとめた「浜松モデル」を他の地方自治体に共有している。

② 地方自治体と民間の連携

外国人を受け入れるにあたり、言葉や生活習慣だけでなく、歴史や文化を互いに理解しあう必要がある。いくつかの地域では、地方自治体と大学・NPO法人などと連携して、外国人受け入れの問題に取り組んでいる。

⁶⁴ 高坂（2015） p. 77.

⁶⁵ 高坂（2015） p. 78.

⁶⁶ 高坂（2015） p. 78.

愛知県の名古屋大学では、「とよた日本語学習システム」という活動を行っている。その内容は、外国人材が生活するうえで必要な知識と関連する日本語を対話を通して習得、運用する能力を育成支援するものである⁶⁷。外国人にとっては、日本語や日本で生活するうえでの知識を持って、大学側は学問の面で地域貢献に協力できるほか、地方自治体やNPO法人とのネットワークを形成できるなど、双方にうまみがある。

③ 外国人を地域の重要な財産として活用する

外国人材をそれぞれの文化や慣習を個性として評価し、地域の重要な財産として活用する市町村がある。

群馬県大泉町は、町全体人口の約15%が外国人である全国でも有数の外国人集住都市で、ブラジル人が多く住む。ここでは、2007年9月から、毎年その民族料理や音楽を提供するイベントを開催している。一連の取り組みは観光地発掘プロジェクト「タビの産直イチ」に取り上げられ、ツアーが催行された⁶⁸。

①～③をみると、地方自治体がそれぞれ外国人材を地域にとって大切な存在としていることがわかる。これらの事例を行っている地方自治体は、外国人にとって住みやすく、外国人労働者にとっても住む環境として最適である。そして、これだけの環境が整っていれば、外国人労働者が日本でライフプランを考えるはじめきっかけにもなると思われる。そのためにも、外国人労働者に対して、教育・連携・地域人材として活用するという支援の3本柱に加え、大切な存在と認めることが重要になる。

(2) 企業における具体的な事例と必要な受け入れ体制

企業が外国人労働者を受け入れることは、労働力確保の面以外でも、社内のグローバル化や新たなイノベーションの創出にもつながる。その中で、外国人の受入れからその育成、そして国際貢献として人材を循環させる体制が求められている。

例えば、青森県社会福祉振興団がベトナムの大学と介護人材の育成で連携し、大学で新設する介護学科で日本の介護技術を教えるとともに、現地で育成した人材の日本国内での受け入れや、ベトナムでの介護施設の運営を計画している⁶⁹。その他、コンビニ大手3社が、外国人労働者に対して母国語のマニュアルや接客研修を行うほか、研修ツールを外国人労働者が作成するなど、教育・育成面に特に力を入れている。

2つの企業の例からも、日本語能力だけでなく、技術や技能の習得により真剣に取り組めば、グローバル人材の育成と国際協力の双方を達成することができる。外国人労働者を快適に働いてもらうことはもちろんだが、外国人労働者が将来どのようなキャリアプランを積むことがで

⁶⁷ 高坂(2015) p. 80.

⁶⁸ 高坂(2015) p. 81.

⁶⁹ 野村(2015) p. 122.

きるか、どんな人材になれるか、といった外国人労働者からの視点を持つ受け入れ体制を整えていく必要がある。

4.3 外国人労働者と共存するために

これまでに日本に導入すべき政策や制度、地域や企業でどのように受け入れていくべきかを推察した。外国人労働者が日本に働きに来る目的は様々である。その一人ひとりの外国人労働者を労働者として扱うことはもちろん、国民として受け入れられるような仕組みを作ることは重要である。これから多くの外国人労働者が日本に働きに来ることが予想される中で、日本でのライフプランを描くことができ日本に定住する、そういった外国人が増えていけば仕組みを作ることができれば、言語や文化のしがらみを超えて共存できる社会になるであろう。

おわりに

日本の労働力人口は、少子高齢化に伴う人口減少によって減少傾向にある。その中で、外国人労働者を受け入れようとする動きが強まっており、その必要性が議論されている。

外国人労働者を受け入れるかどうか、受け入れるためにどうすべきかを考察した。計量分析を使い、労働力減少が景気か人口構造の変化によるかを分析した。その結果をもとに、国内で取られている外国人労働者政策や制度をとその課題を推察した。加えて、海外で取られている同様の政策・制度を取り上げ、国内で進めるべき政策・制度を考察した。

労働力不足は、人口減少や少子高齢化といった人口構造の変化によるものである。労働力過不足の度に労働力人口は対応してきたが、将来的に国内だけではなく外国人労働者を受け入れなければ対応できなくなる可能性が推察できた。外国人労働者受け入れのために、現行の制度を改革するだけでなく、外国人労働者の受け入れ分野や数の管理、外国人労働者の保護する制度が必要である。加えて、地域や企業が外国人労働者を重要な財産として活用することも重要になってくる。これらの政策・制度が実現できれば、労働力問題だけではなくその他の社会問題の解決への糸口のきっかけとなると考えられる。

参考文献

- ・明石純一（2017）「海外から働き手をいかに招き入れるか ―日本の現状と課題―」『日本政策金融公庫論集 第34号』日本政策金融公庫。
- ・天瀬光二・大島秀幸・樋口英夫・北澤謙・飯田恵子・岩田敏英（2013）「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策―デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、

- アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—『資料シリーズ NO.114』独立行政法人労働政策・研修機構.
- ・NHK取材班(2017)『外国人労働者をどう受け入れるか』NHK出版新書.
 - ・大重史朗(2016)「外国人技能実習制度の現状と法的課題—人権を尊重する多文化社会構築に向けた一考察」『中央学院大学法学論叢』中央学院大学.
 - ・金森久雄・荒憲治郎・森口親司(2013)『経済辞典 第5版』有斐閣.
 - ・「外国人労働者問題とこれからの日本」編集委員会(2009)『<研修生>という名の奴隷労働—外国人労働者問題とこれからの日本』共栄書房.
 - ・高坂晶子(2015)「【特集 地方と東京の創生に向けて—これからの「まち・ひと・しごと」を考える】地域の知見を活用した外国人材の受入れの在り方—集住都市を中心に」『JRI レビュー Vol.6, No.25』日本総合研究所.
 - ・今野浩一郎・大島秀幸・上野隆幸・町田敦子・西岡由美・淀川京子・天瀬光二・畑井治文・上林千恵子(2006)「欧州における外国人労働者受け入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5か国比較調査—」『労働政策研究報告書 No.59』独立行政法人労働政策研究・研修機構.
 - ・佐野孝治(2010)「外国人労働者政策における「日本モデル」から「韓国モデル」への転換—韓国における雇用許可制の評価を中心に—」『福島大学地域創造 第22巻 第1号』.
 - ・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』日本政策金融公庫.
 - ・野村敦子(2015)「【特集 地方と東京の創生に向けて—これからの「まち・ひと・しごと」を考える】外国人材の活用に向け求められる制度の再構築—海外事例にみる外国人政策の視点」『JRI レビュー Vol.6, No.25』日本総合研究所.
 - ・早川智津子(2013)「入館政策の動向と労働市場—ポイント制の検討を中心に」『日本労働研究雑誌 2013年特別号』独立行政法人労働政策研究・研修機構.
 - ・毛受敏浩(2017)『限界国家 人口減少で日本が迫られる最終選択』朝日新書.
 - ・山田久・菊池秀朗(2018)「増加する外国人労働とどう向き合うか—望ましい受入れの条件—」『Research Report No.2018-006』日本総合研究所.
 - ・厚生労働省(2018)「外国人雇用状況」の届け出状況まとめ」,
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/7584p57g.pdf>
 - ・総務省(2016)「平成28年版 情報通信白書」,
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h28/pdf/28honpen.pdf>
 - ・独立行政法人日本学生支援機構(2016)「平成27年度 私費外国人留学生生活実態調査」,
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/ryuj_chosa/_icsFiles/afieldfile/2016/12/02/ryujchosa27p00.pdf
 - ・日本経済新聞「人材不足は「要因は人口構造」九州白書2017 景気と連動薄れる」,2017年2月2日.
 - ・日本経済新聞「列島をあるく ■外国人身近に コンビニを支える留学生」,2018年6月12日.

- ・日本商工会議所（2016）「「人手不足等への対応に関する調査」集計結果」,
<https://www.jcci.or.jp/manpower%20shortage.pdf>
- ・日本商工会議所（2017）「「人手不足等への対応に関する調査」集計結果」,
<https://www.jcci.or.jp/mpshortage2017.pdf>
- ・法務省・厚生労働省・経済産業省（2017）「高度外国人材の受け入れ・就労状況」,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/koyou/dai2/siryoku4.pdf>
- ・法務省入国管理局総務課（2018）「高度外国人材ポイント制度における出入国管理上の優遇制度」,
http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html
- ・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社（2013）「基礎自治体の外国人政策に関するアンケート調査」,
http://www.murc.jp/publicity/press_release/press_130521.pdf