

# 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—

調査部 主任研究員 野村 敦子

## 目 次

1. はじめに
2. わが国における外国人材受け入れの現状
  - (1) わが国の外国人政策と外国人材受け入れの現状
  - (2) わが国が直面する労働力人口の減少
3. 各国の外国人政策の概要と評価—転換期を迎える外国人政策
  - (1) イギリス
  - (2) ドイツ
  - (3) 韓 国
4. わが国への示唆
  - (1) 制度の適正化に向け検討すべき事項
  - (2) 受け入れ企業の体制整備に対する支援
  - (3) 長期的な展望を踏まえた環境整備の必要性

## 要 約

1. アベノミクスの成長戦略において、外国人材の受け入れ拡大が論じられている。背景には、近い将来、わが国の労働力は急速に減少し、生産性向上や女性・高齢者等の労働市場への参加促進だけではこれを補うことができないと予測されていることがある。すでに、医療・福祉、建設業などの分野では労働力の不足感が高まっている。もっとも、わが国の現行の制度では、①国内労働市場での労働力確保が困難なことを客観的に判断するための基準・システムや、②高度人材に限らず技能人材として外国人材を受け入れできる制度がないことから、労働力の需給ギャップが一段と拡大する恐れもある。
2. 海外では労働力不足を外国人材の活用で補完するためにどのような制度設計を行っているのだろうか。イギリスでは、外国人材の技能レベルに応じて5階層に分かれており、①ポイント制度（Points-based System）、②居住者労働市場テスト（Resident Labour Market Test）、③移民助言委員会（Migration Advisory Committee）が制度の三本柱となっている。不動産バブル崩壊や金融危機による景気低迷を受け、外国人材の積極的な受け入れに対する批判が高まり、現政権下では、最低給与水準の引き上げやクォータ制（受け入れ人数の割当）の上限引き下げ等により、外国人材受け入れの引き締めが行われている。
3. ドイツは長らくゲスト・ワーカー政策を採っていたが、2005年に移民法が施行されたことに伴い、外国人政策は大きく転換することとなった。ドイツの外国人政策のポイントとして、①移民法等による滞在資格・手続の簡素化、②高度人材・技能人材受け入れ促進のための各種優遇措置、③社会統合講習の実施、④移民・難民庁の設置、があげられる。ドイツ国内の議論を見ると、イギリスに比べ、外国人の受け入れに対して肯定的な姿勢であるものの、ドイツ人と外国人の間に賃金水準や失業率で格差が生じている。
4. 韓国では、1990年代にわが国の制度に倣い、産業研修・研修就業制度が導入されたものの、不法滞在者の増加や賃金不払い、人権侵害など深刻な社会問題へと発展した。そこで、2003年の外国人労働者雇用法の制定により抜本的な改革が行われ、2004年に雇用許可制が導入された。韓国の外国人材受け入れ制度の特徴として、①高技能人材に対する優遇措置、②雇用許可制に基づく非熟練労働者の短期循環、③労働市場テストの導入、④社会統合政策の推進、を挙げることができる。韓国政府は、雇用許可制が一定の成果をあげたと評価しているものの、外国人労働者の労働環境は依然として厳しいとの意見もある。そこで、雇用労働部では雇用許可制の改善策への取り組みを進めている。
5. 海外の取り組みで、わが国のこれからの制度再構築に向け参考になる事項としては、①国内労働力だけでは充足できない業種・職種が特定・可視化できる仕組み（労働市場テスト、労働力不足職種リスト・クォータ制の併用等）、②技能や資格に応じた適切な就業や労働の質の向上が可能となる仕組み（中間技能人材の受け入れ制度、資格の相互認証等）、③外国人労働者と雇用主ならびに受け入れ国・送り出し国の責任や義務を明確化させる制度（雇用許可制／労働許可制、二国間協定等）、が挙げられる。

6. 加えて、わが国企業における外国人材の受け入れ（雇用）と育成（国内研修）、循環（現地と国内の人材異動）の取り組みについて制度的支援を行うことも考えられる。すでに、自前で外国人材の育成に取り組む事例もある。わが国企業が外国人従業員の日本語能力や技術・技能の習得・向上、能力を発揮する場の提供に責任を持って取り組むことで、企業にとってはグローバル人材の活用に繋がり、送り出し国にとってもわが国の技術やノウハウの獲得、ひいては経済発展に資するであろう。
  
7. 長期的な視点からは、単に労働力として外国人受け入れの範囲を拡大するばかりでなく、生活者であることも視野に入れて、社会統合政策に取り組むことが求められる。各国では、出入国管理政策と併せて社会統合政策を推進しているが、受け入れ国の社会への定着と自立を支援することで、外国人受け入れに伴う社会コストを削減する狙いもある。わが国では、地方自治体が必要に迫られて、外国人の生活環境整備に取り組んできたが、財政面、体制面で限界がある。ドイツや韓国の取り組みを参考に、国が社会統合政策の明確化と体制整備に取り組む、受け入れ国としての魅力を高めていくことが求められる。

## 1. はじめに

人口減少時代への対応が迫られるなか、わが国では労働力不足が経済成長の足枷となることが懸念されている。本来、労働力不足に際しては、高齢者や女性、若年層などが働きやすい環境を整え、労働市場への参入を促進させるとともに、機械化やIT導入などによる生産性の向上に向けた取り組みが不可欠である。もっとも、こうした取り組みを進めてもなお労働力の不足が見込まれる場合には、安易な依存は避けるべきではあるものの、外国人材の適切な活用により、国内労働市場の補完を図っていくことが必要になろう。加えて、多様なバックグラウンドや価値観、能力等を有する人材を確保することでイノベーションを促進していくというダイバーシティの観点、あるいは企業の海外展開に対応したグローバル人材確保の観点から、外国人材の活用を視野に入れていくことが求められている。

こうした外国人材の受け入れに当たっては、必要な分野や職種、規模等を適切に判断可能な透明性の高いシステムを構築していく必要がある。しかしながら、わが国の外国人材受け入れにかかる現行の制度は、技能実習制度に見られるように、制度の建前と実態が乖離しており、アカウントビリティに欠けていることが指摘されている。受け入れ国の事情や論理ばかりでなく送り出し国との関係、受け入れが必要となる分野や人数の可視化、受け入れた外国人のわが国社会への定着などを踏まえ、経済的・社会的影響などに配慮しながら、制度を再構築していく必要があると考えられる。世界的な人材獲得競争が激しさを増すなか、わが国の外国人材受け入れ政策の見直しならびに環境整備を進めることで、受け入れ国としての魅力を高めていくことが求められている。

そこで、本稿では海外における外国人材受け入れ政策の変遷と制度的な対応、外国人材受け入れの経済や社会に与える影響などについて、先行研究や海外の事例のサーベイを行い、わが国の外国人材受け入れ制度再構築を検討するにあたっての材料・視点の提示を試みる。

## 2. わが国における外国人材受け入れの現状

近年、外国人材の受け入れ拡大をめぐる議論が活発化している。少子高齢化の急速な進展で労働力不足が顕在化するなか、対応策の一つとして外国人材に焦点が当てられていることがある。こうした状況下、政府は現行制度における対象範囲の拡大や滞在期間の延長などで対応を進めようとしている。もっとも、一時しのぎの対応では、外国人材受け入れの背景にある労働力不足の根本的な問題は解決できないと考えられる。そこで、わが国の外国人政策と受け入れ状況を概観し、労働力不足への対応に当たり現行制度が抱える問題点について考察する。

### (1) わが国の外国人政策と外国人材受け入れの現状

外国人政策とは、一般的に、外国人の出入国管理（出入国管理政策）ならびに受け入れ後の滞在・定住にかかる政策（社会統合政策）からなるとされ、それぞれの国の歴史的な背景や置かれている政治・経済・社会情勢、環境によって、多様な政策・制度が見られる。

わが国では、外国人の受け入れに関して「出入国管理及び難民認定法（いわゆる入管法）」で基本的な考え方が示されている。受け入れの範囲は「我が国の産業及び国民生活に与える影響」を総合的に勘案して定めることとされており、入国・在留する外国人が行う活動や身分・地位に応じて分類された在

留資格を基本とした制度である。もっとも、諸外国のように移民として定住化まで展望した政策があるわけではなく、あくまでも労働力としての一時的な滞在が前提となっている。このため、わが国は出入国管理政策のみで、社会統合政策が確立されていないと、多くの先行研究で指摘されている（注1）。

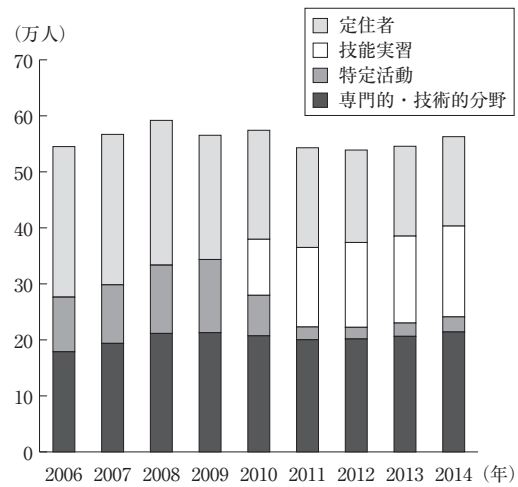
それでは、わが国の外国人材受け入れの現状はどのようなになっているのだろうか（注2）。1988年の第6次雇用対策基本計画策定以来、わが国では、外国人材について「高度人材は積極的に受け入れ、単純労働者の受け入れは認めない」基本方針が維持されている。もっとも、法務省の在留外国人統計で外国人労働者の数の推移をみると、専門的・技術的分野の高度人材は20万人前後で推移している。政府の方針として積極的に受け入れを推進するとしているものの、それほど人数は伸びていない状況である。また、定住者が漸減傾向にある一方で、それを埋める形で技能実習が増加している（図表1）。これについては定住者と技能実習生が、わが国の制度上、受け入れが認められていない外国人単純労働者の実質的な受け皿の役割を果たしていることが背景にあると考えられる（図表2）。

日系人等は就労に制限がないことから、外国人の就労が認められている専門的・技術的分野以外で、主に非熟練労働（いわゆる単純労働）に従事してきた。しかしながら、リーマンショックの発生により、多くの日系人は解雇され帰国せざるを得なくなり（そのうち、永住者に在留資格を変更した者が2013年で6千人程度存在）、これに代わる形で短期の単純労働力として、技能実習生の受け入れが進んでいると見ることができる。技能実習制度は、本来、「技術・技能移転を通じた開発途上国への国際協力」を趣旨としている。しかしながら、実態として、わが国企業が安価な労働力を確保するための手段として利用しており、送り出し国側においてもわが国への出稼ぎ機会の確保となっていることが多くの先行研究で指摘されている（注3）。

(2) わが国が直面する労働力人口の減少

近年、わが国で外国人材の受け入れ拡大が論じられている背景として、アベノミクスの成長戦略「日本再興戦略」において、労働人口の減少等を踏まえ持続可能な経済成長を達成していくために、生産性向上や女性・高齢者等の労働市場への参入促進に加え、外国人材の受け入れ拡大が盛り込まれたことが

(図表1) 在留資格別在留外国人数の推移



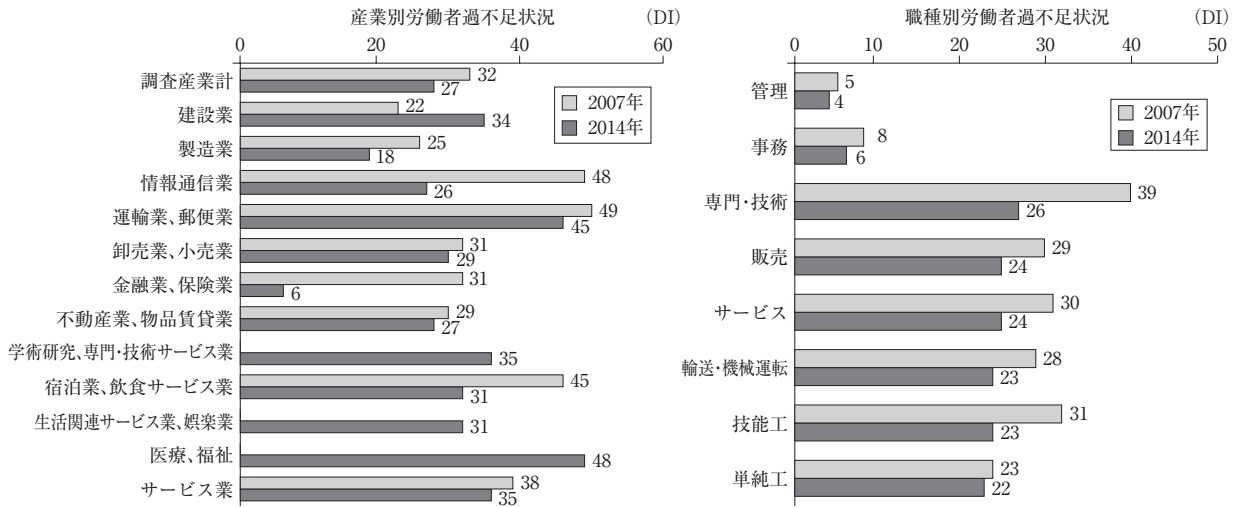
(資料) 法務省「在留外国人統計」

(図表2) 外国人労働者の就労の現状

大企業・研究機関等における就労	主として高度人材
大企業を中心とする加工組立工場等への請負・派遣形態による作業	主として日系人
中小企業を中心とする金属製品・繊維等における作業	主として研修・技能実習生
コンビニ、飲食店等のサービス業における作業	主として留学生のアルバイト
建設作業、港湾運搬等の作業	主として日系人

(資料) 経済産業省「外国人労働者問題―課題の分析と望ましい受入制度の在り方について―」(2005年10月)を一部抜粋

(図表3) 労働者の過不足状況



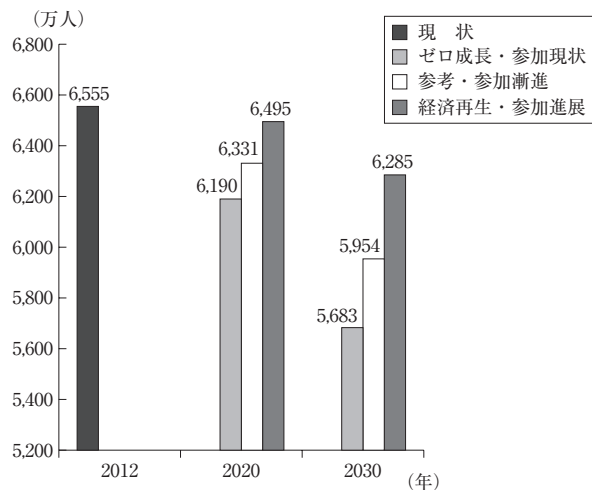
(資料) 宗得貴之「労働者の過不足感に関する分析」厚生労働省・労働市場分析レポート第45号(2014年12月26日)(原データ:労働経済動向調査)  
 (注1) 労働者過不足判断DI(%ポイント)=常用労働者について「不足」と回答した事業所の割合-「過剰」と回答した事業所の割合。  
 (注2) 2007年値・2014年値はそれぞれの年の4調査時点(2月調査、5月調査、8月調査、11月調査)の値の平均値。

ある。多くの国においても、外国人材の受け入れは基本的に不足する労働力を補完することを目的としている(注4)。そこで、わが国の労働力不足の現状と将来予測について見ていくこととする。

まず、職種別の労働力の過不足の現状について、厚生労働省の「労働経済動向調査」を見ると、産業別では「医療・福祉」、「運輸業、郵便業」、「サービス業」、「学術研究、専門・技術サービス業」、「建設業」等でDI(不足-過剰)が大きくなっている。とくに、建設業はリーマンショック前の水準を上回っている(図表3)。一方、職種についてはリーマンショック前の水準には至っていないものの、管理・事務を除く職種で、不足感が高まっている。

次に、労働力の将来推計について見ると、労働政策研究・研修機構の「労働力需給の推計」(注5)によれば、「各種の経済・雇用政策が適切に講じられ、年率2%程度の経済成長が実現し、若者、女性、高齢者などの労働市場への参加が進む」という最も望ましいシナリオの場合でも、労働力人口は2020年に6,495万人、2030年に6,285万人と、2012年の6,555万人からそれぞれ60万人、270万人減少すると予測されている(図表4)。経済がゼロ成長で、労働力率が2012年と同水準で推移

(図表4) 労働力人口の推計

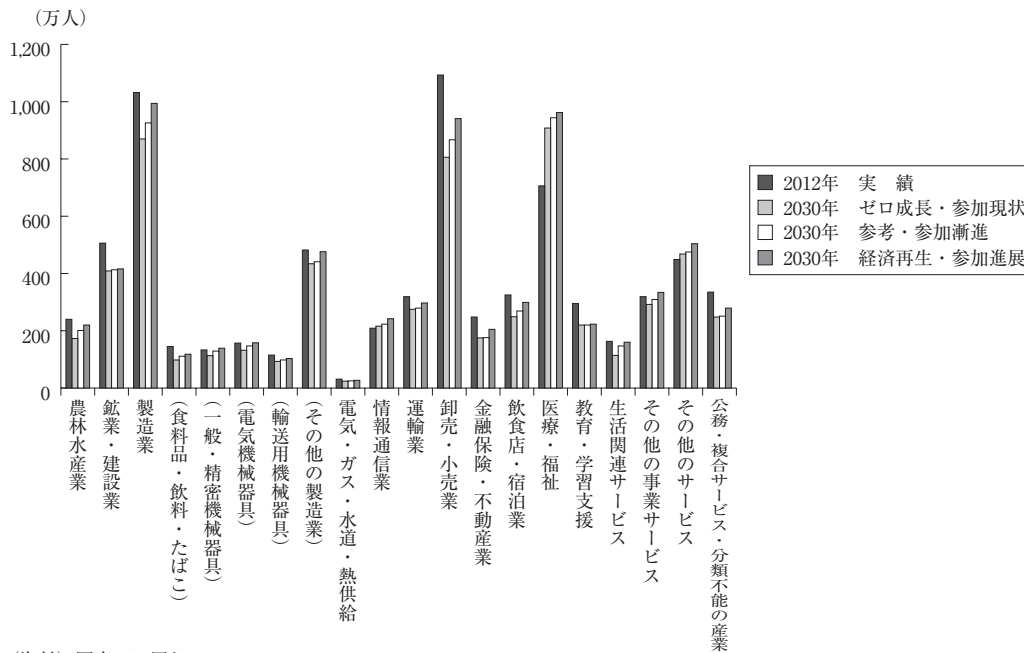


(資料) 労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計」  
 (注) 経済再生・労働参加進展(略称「経済再生・参加進展」): 各種の経済・雇用政策を適切に講ずることにより、経済成長と、若者、女性、高齢者等の労働市場への参加が進むシナリオ。  
 参考・労働参加漸進(略称「参考・参加漸進」): 各種の経済・雇用政策をある程度講ずることにより、経済成長と、若者、女性、高齢者等の労働市場への参加が一定程度進むシナリオ。  
 ゼロ成長・労働参加現状(略称「ゼロ成長・参加現状」): ゼロ成長に近い経済成長で、性・年齢階級別の労働力率が現在(2012年)と同じ水準で推移すると仮定したシナリオ。

した場合（ゼロ成長、参加現状）には、2030年の労働力人口は872万人減少すると見込んでいる。

さらに、労働力推計を産業別に見ると、2012年と2030年を比較して、労働力の増加が見込まれるのは、医療・福祉、一般・精密機械器具、電気機械器具、情報通信業、その他のサービスなどである（図表5）。製造業全体では、減少すると推計されている。

（図表5）産業別就業者数の推計



（資料）図表4に同じ

このように、現在すでいくつかの分野や職種で需給ギャップが認められるが、将来、一段と拡大することが見込まれる。その対応策として、まずは就労意欲のある女性や高齢者、若年無業者層の労働市場への参入を促進するとともに、ITや機械等の導入による効率化や生産性向上への取り組みが不可欠である。そして、労働集約型から資本集約型・知識集約型へと、わが国の産業構造の転換を進めていかなければならない。

もともと、医療・介護のような対人サービス、あるいは建設や製造現場における熟練技能者などのように、国内の労働力やIT化・機械化等により直ちに代替することが難しい分野が少なからず存在している。こうした分野については、一定の技術や技能、資格を有する外国人の活用も選択肢の一つとして視野に入れていく必要があると考えられる。

そのような時代の要請が明確化しているにもかかわらず、現行のわが国の外国人材受け入れ制度は従来の単純な二分化、すなわち「高度人材を積極的に受け入れ、単純労働者を受け入れない」ことが基本方針とされており、国内労働市場での労働力確保が困難なことを客観的に判断するための基準やシステム、あるいは高度人材に限らず技能人材として外国人材を受け入れできる制度が存在しない。また、本来は技能人材の育成と送り出し国への寄与を目的としているはずの技能実習制度についても、実習生が習得した技術・技能を送り出し国で実践的に活用できるような場がなく、さらなるスキルアップを図る

ことで高度技能人材を目指すことができるようなシステムも整備されていないことが指摘されている(注6)。これまで人材の送り出し国であったアジア諸国においても、経済の高度化が進むにつれ技能人材に対する需要は増大しており、現行制度のままではわが国における労働力の需給ギャップが一段と拡大する恐れもある。

(注1) 山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦「社会統合政策の構築に向けて」明治大学社会科学研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズNo. J-2002-1 (2002年1月)、北脇保之「日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証—」『多言語文化—実践と研究Vol.1 2008.3』東京外国語大学 (2008年3月) などによる。

(注2) 外国人材受け入れ制度(在留資格)の概要ならびに在留状況等については、JRIレビュー 2015 Vol.6, No.25所収の高坂論文高坂晶子「地域の知見を活用した外国人材受け入れの在り方—集住都市を中心に」・補論「わが国における外国人材受け入れ施策の現状」を参照されたい。

(注3) 小川全夫「外国人介護福祉士導入をめぐる論点—誤解から理解へ」九州大学アジア総合政策センター紀要第3号、後藤純一「少子高齢化時代における外国人労働者問題」(伊藤元重編『国際環境の変化と日本経済』慶應義塾出版会 (2010年)、亀田進久「外国人労働者問題の諸相—日系ブラジル人の雇用問題と研修・技能実習制度を中心に—」レファレンス平成20年4月号、国立国会図書館調査及び立法考査局 (2008年4月)、児玉卓「移民レポート1 日本の移民問題を考える 海外の事例を踏まえて」大和総研 (2014年11月) など。

(注4) サスキア・サッセン(森田桐郎他訳)「労働と資本の国際移動—世界都市と移民労働者」岩波書店、1992年。

(注5) 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」(性・年齢階級別、平成24年1月出生中位(死亡中位)推計)に、①一般的な就業環境、②若者の就労に影響を与える変数、③女性の就労に影響を与える変数、④高齢者の就労に影響を与える変数の各説明変数によって推計される労働力率を乗じて労働力人口を推計。

(注6) 蟹澤宏剛「海外建設工事における労務調達と日本の競争力強化」OCAJ 2009-10&11、海外建設協会。

### 3. 各国の外国人政策の概要と評価—転換期を迎える外国人政策

わが国に限らず先進諸国の多くでも、労働力不足への対応策として外国人材の受け入れが進められてきた。しかしながら、なかには急激な移民流入に伴う反動も見られるなど、講じられた施策が必ずしも有効に機能してきたわけではない。各国は、外国人政策について試行錯誤を繰り返している途上といえるが、その過程での経験から何を学び、政策や制度に反映させてきたのであろうか。ここでは、わが国にとって参考になると考えられるイギリス、ドイツ、韓国を取り上げ、各国の外国人政策の変遷、制度の概要ならびに労働力不足分野への対応状況などを整理・比較し、わが国への示唆を探る。

#### (1) イギリス

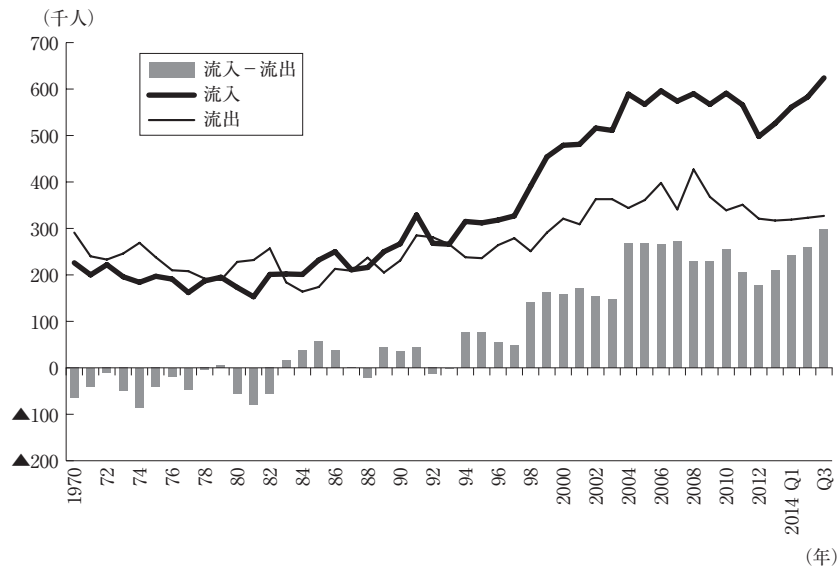
##### A. 外国人政策の変遷

イギリス統計局の「移住者統計四半期報告(Migration Statistics Quarterly Report, February 2015)」によれば、イギリスの2014年9月における外国人の純流入数(流入-流出)は29.8万人で、前年同月比42%と大きく増加したものの、ピーク時の2005年6月(32万人)の水準にまでは至っていない(図表6)。また、2011年国勢調査(Census2011)によれば、イギリスに居住する外国籍の市民の数は506.7万人で全人口の8.0%、外国で生まれた市民の数は799.3万人で全人口の12.7%を占めている。

イギリスでは、第二次大戦後の経済成長期に英連邦から大量の外国人労働者が流入し、自国民との摩擦や暴動など社会問題が発生した。そこで、1962年制定の英連邦移民法(Commonwealth Immigrants Act 1962)により労働許可制(Work Permit)が導入され、その後、一貫して英連邦も含め外国人労働者の受け入れを抑制する政策が続けられた。



(図表6) 移民の流出入推移



(資料) Office for National Statistics “Migration Statistics Quarterly Report”

しかしながら、1990年代後半に労働力不足が深刻化したことや、欧州経済地域（EEA：European Economic Area）域内における人の移動の自由に関する協定が締結されたことから、当時の労働党政権は外国人労働者の受け入れを積極化する政策に転じた。2004年のEU拡大で新たに東欧諸国（注7）が加盟し、これらの国からの労働者について就労は原則自由とされたことから、政府の意図をはるかに上回る形で、大量の労働者が流入した（注8）。

こうした状況を受け、政府は2005年に「新入国管理5カ年計画」を発表し、それまでの外国人材積極的受け入れから選択的受け入れ（Selective Admission、高度技能人材の積極的な受け入れと低技能労働者の制限）へと方針を転換した。2007年の不動産バブルの崩壊、2008年のリーマンショックの発生で景気が急速に悪化し失業率が高まると、イギリス国民と在留外国人との間の社会的な摩擦が生じ、国内労働者の保護とEU域外の外国人材受け入れ縮小を求める声が一段と高まった。

2010年に成立した保守党・自由民主党の連立政権は、外国人労働者の受け入れをさらに抑制する政策へとシフトしている。キャメロン首相は、純流入数（入国者数－出国者数）を年間20万人超から数万人

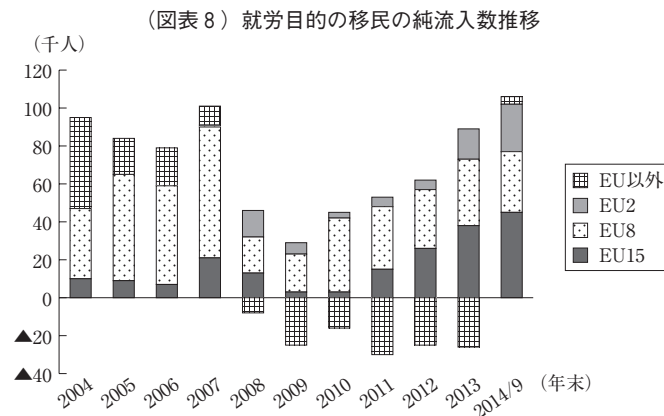
(図表7) イギリスの外国人受け入れ政策の変遷

年	内 容
1950年代	旧植民地から大量の外国人労働者を受け入れ
1962年	英連邦移民法制定：計画的な移民受け入れ政策の概念導入、移民を階層化、労働許可制度（work permit、資格要件や職務経験に関する要件に基づいて実施）の導入
1971年	71年連邦移民法制定、原則移民の禁止（血統上のルーツを考慮するパトリアルの概念導入）
2001年	新たな就労許可制度の開始（移民規制を30年ぶりに緩和）：労働許可証の発給規制を一部緩和
2002年	高度技術移民プログラム（HSMP：Highly Skilled Migration Programme）を導入、受け入れを積極化
2004年	中東欧諸国のEU新規加盟（新規加盟国をヨーロッパ経済領域（EEA）外の移民に対する規制対象から除外、旧東欧8カ国の移民労働者に労働者登録制を導入）⇒大量の外国人労働者が流入
2005年	2月「入国管理5カ年計画」、7月ポイント制導入を柱とする制度改正案（Selective Admission：Making Migration Work for Britain）⇒未熟練労働者の制限と熟練労働者の積極受け入れ
2008年	段階的にポイント制（Points Based System）導入
2010年	連立政権が外国人流入抑制を打ち出す⇒受け入れ制限のため要件引上げ、証明発行数抑制等

(資料) 各種資料を基に日本総合研究所作成

単位に削減することを公約として掲げ、ポイント制度の要件の一段の厳格化や受け入れ人数の上限設定など、外国人労働者の流入を制限する施策を導入している（注9、図表7）。

2014年9月における就労目的の外国人の純流入数（流入数から流出数を差し引いた数値）は、EU域内が10.1万人（うちEU15が4.5万人、EU8が3.2万人、EU2が2.5万人）、EU域外は4,000人（英連邦が1.1万人、その他の地域が-7,000人）となっている（図表8）。



(資料) Office for National Statistics  
(注) 2014年のみ2014年9月末の数値。

## B. 制度の概要

イギリスの外国人材受け入れ制度（注10）は、a. ポイント制度（Points-based System）、b. 居住者労働市場テスト（Resident Labour Market Test）、c. 移住助言委員会（Migration Advisory Committee）の三本柱からなる。

### a. ポイント制度

イギリスのポイント制度は、従来80以上に及び複雑化していた受け入れスキームを五つの階層に分類し直したものである。そして、各階層・カテゴリーごとに収入や学歴・資格、経験、語学力などの基準が設定されており、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となっている（図表9）。一部のカテゴリーは、ポイント制と人数の上限設定の併用となっている。

第1階層は、高度技術者を対象としている。現在、投資家や起業家に対しては要件が緩和され積極的な受け入れが図られているが、Exceptional Talent（例外的技能者）に関しては、国内労働者への影響に配慮して上限が設定されている（1,000人）。

第2階層は、専門技術者を対象としており、学歴、年収、身元引受証書（Certificate of Sponsorship）の有無、英語力、渡英初期の生活費の有無の各項目からポイントを算出する。また、技能水準（第2階層の一般、企業内異動）として、NQF（全国資格制度、National Qualification Framework）のレベル6（=大卒レベル）以上が要求される。第2階層の「一般」カテゴリーには上限が設定されており、2014年は20,700人であった。

第5階層は、スポーツや音楽、宗教関係者、政府・国際機関職員等の短期滞在の労働者と青少年交流

(図表9) ポイント制による外国人材受け入れ区分

階層	対象	カテゴリー
第1階層 (Tier 1)	高度技術者 (highly-value migrants) : 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者 (科学者、学者、芸術家など) 年間上限: 1,000人、投資家・起業家は対象外	一般 (General)、投資家 (Investor)、起業家 (Entrepreneur)、学卒起業家 (Graduate Entrepreneur)、例外的技能者 (Exceptional talent) * 一般 (General) は2011年4月より閉鎖。就学後就労 (Post-study) は2012年廃止。例外的技能者 (Exceptional talent) に関しては数量制限
第2階層 (Tier 2)	専門技術者 (skilled workers) : 国内で不足している技能を持つ者 (看護師、教員、エンジニアなど)、雇用主のライセンス制 (労働市場テスト (Resident Labour Market Test) 実施義務) 年間上限: 20,700人 (一般)、企業内転勤対象外	一般 (General)、企業内転勤 (Intra-company transfer)、宗教活動家 (Minister of religion)、スポーツ選手 (Sportsperson) * 一般 (General) に関しては数量制限。原則として労働市場テストを経るか、MACの労働不足職種リストに該当する必要あり * 企業内転勤は定住の申請の対象外
第3階層 (Tier 3)	単純労働者 (low-skilled workers) : 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者 (建設労働者など)	(停止中) * 仮に運用を行う場合、イギリスやEEA域内で人材調達が困難と認められる場合のみ実施の予定
第4階層 (Tier 4)	学生 (Students)	成人学生 (Adult student (General student))、生徒 (Child student)
第5階層 (Tier 5)	短期労働者 (temporary migrants)	創造的業務およびスポーツ関係者 (creative & sporting)、慈善団体関係者 (charity)、宗教関係者 (religious、説法等を行う者はTier 2の宗教活動家枠)、政府の認可した人的交換 (government authorized exchange)、国際協定に基づく入国者 (international agreement (外国政府または国際機関の職員等))、ワーキングホリデー (Youth mobility scheme)

(資料) UK.govホームページ、厚生労働省「2013年 海外情勢報告」(2014年3月)、労働政策研究・研修機構ホームページ「海外労働情報」(2015年1月)、JETRO「2014年英国移民・入国管理法改正」(2014年9月)をもとに日本総合研究所作成

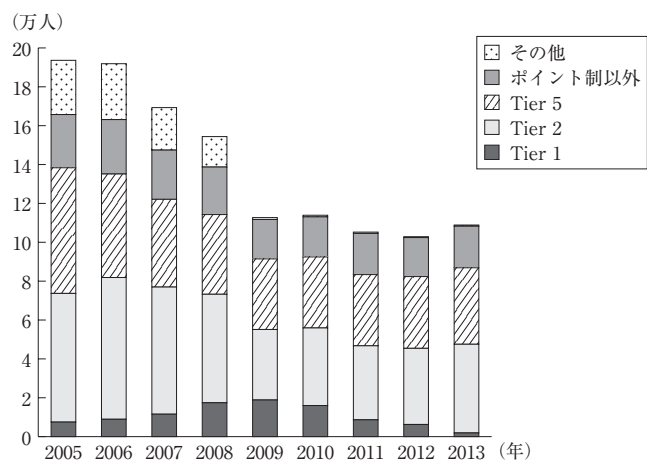
(ワーキングホリデー等、年齢18~30歳)が対象で、最大24カ月の滞在が認められる(慈善団体関係者は12カ月)。

なお、第3階層の単純労働者の受入れは、現在行われていない。

第1階層の高度技術者は入国前に雇用先が決定している必要はないが、それ以外の第2~第5階層の申請者は、申請時にスポンサー(身元引受人)である雇用主または教育機関の身元引受証明書(参照番号)が必要となる。一方、第2階層、第5階層の外国人を雇用しようとする企業・機関は、身元引受人としての義務を遂行できる体制を整備し、身元引受人ライセンス(注11)をUKVI(UK Visas and Immigration: イギリスビザおよび入国局)より取得している必要がある。

イギリスのポイント制に基づく就労ビザの発行数(主申請者)は、EEA域外の外国人労働者に対する制限の強化や金融危機の発生に伴い、2009年以降、10万人強と2005年の半分程度で推移している。とくに、第1階層の高度技術者は、「一般」のカテゴリーの閉鎖、「就学後就労」の廃止により、大きく減少している。2013年の就労ビザ発行数は第1階層が1,903人、第2階層が45,636人、第5階層が39,347人となっている(図表10)。第2階層は、IT部門で、企業内異動カテゴリーを通じて入国しているインド人が大半である(注12)。

(図表10) 就労ビザ申請数の推移



(資料) Home Office "Immigration Statistics - July to September 2014"

b. 居住者労働テスト

第2階層の外国人専門技術者の新規採用に先立ち、雇用主は「居住者労働市場テスト」を実施し、イギリス国内ならびにEEA域内では必要な人材の確保が困難であることを証明しなければならないこととされている。具体的には、雇用主はイギリス国内で28日間の求人広告を行う必要がある。広告期間は28日連続でも2回に分けてでも可能であるが、1回につき最低7日以上とされている。求人広告は、ジョブセンター・プラス（公共職業紹介機関）や新聞、専門誌、インターネット等のうち二つの手段を通じて行う必要がある。なお、MACが作成・公表する人材不足職種リスト（Shortage Occupation List）の掲載職種や、適用除外要件（Tier1のPost-study workやGraduate Entrepreneurからの移行など）に合致する場合は、居住者労働市場テストは免除される。

c. 移住助言委員会（MAC：Migration Advisory Committee）

ポイント制導入に伴い、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独立機関として、2007年に移住助言委員会（MAC：Migration Advisory Committee）が設置されている。MACは、議長と学識者5名（現在1名空席）、ならびに内務省と英国雇用・技能委員会の代表者から構成され、関係省庁の出向者からなる事務局が委員の活動をサポートしている。MAC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、政府への提言などを行う。居住者労働市場テストの適用除外となる人材不足職種リストは、MACが作成している。

C. 外国人政策に対する評価

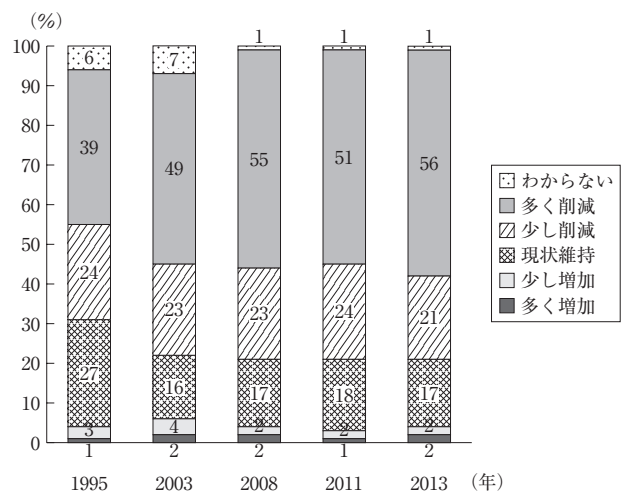
a. 国民の評価

政府の外国人政策について、イギリス国民はどのように考えているのだろうか。社会調査全国センター（NatCen：National Centre for Social Research）の「British Social Attitudes 2013: Attitudes to immigration」（注13）によれば、イギリス国民の四人に三人（77%）が外国人の受け入れを減らすべきと考えている（図表11）。また、外国人の

経済への影響について47%、文化への影響について45%が否定的な見方をしている（図表12）。外国人の移住の目的について、回答者の50%は就労のためと考えているが、24%は（イギリス政府による手厚い）社会福祉の手当てを受けるためとみている。

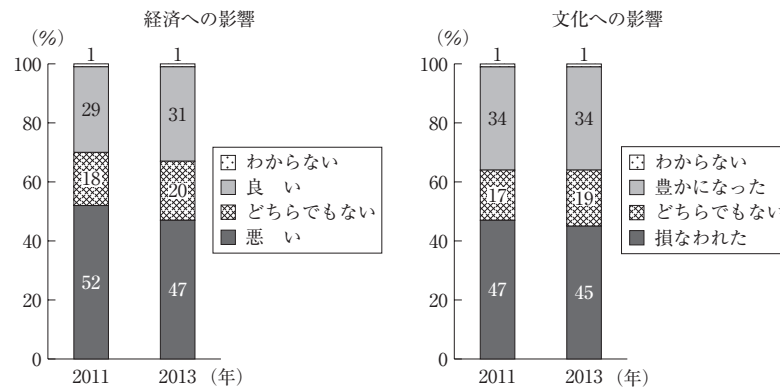
政府においても、こうした「社会保障ツーリズム」（社会保障給付や医療制度などが整備されている国への移住）への警戒感を強めており、EU加盟国民に対する社会保障給付の受給資格を厳格化している。さらに、10年前の調査と比較して、合法的な

（図表11）外国人の受け入れに対する意見



（資料）NetCen “British Social Attitudes 2013: Attitudes to immigration”

(図表12) 外国人受け入れの影響に関する意見



(資料) NetCen "British Social Attitudes 2013: Attitudes to immigration"

在留外国人はイギリス市民と同じ権利を有するべきと考える人は2003年の40%から27%に低下していること、一方で犯罪が増える则认为る人は37%から43%に上昇しているなど、在留外国人を取り巻く環境はより厳しいものになっている。必要な職種や能力を持つ人材の受け入れや人数を管理するために整備されたポイントシステムについては42%がイギリスにはないと答えており、14%がポイントシステムそのものを知らないとしている。

NetCenの調査では、とくに所得水準や教育水準の低い層、ロンドンよりは地方において、在留外国人に対し否定的な回答が多く、外国人の増加を不安に感じていると考えられる。もっとも、イギリス国民のこうした態度は近年に始まったことではなく、1960年代より国民の大部分は外国人受け入れに対し反対の姿勢が強いということである（注14）。

#### b. 経済的・社会的影響に関する分析

一方、外国人受け入れの経済的・社会的影響に関する政府や研究機関などによる最近の調査・分析の概要を紹介すると、下記の通りである。

一般的に、外国人労働者による国内労働者の代替や賃金、失業率に与える影響は、当該人材の技能レベルや景気動向などにより異なるものの、現状ではイギリス国内の労働者に与える影響はそれほど大きくないとする意見が多い。内務省とビジネス・イノベーション・技能省（BIS）の報告書では、「景気が好調な時期には、労働市場において国内労働者が外国人労働者に代替されることは少ないが、景気後退の局面では、国内労働者の外国人労働者への代替が見られ、とくに低技能の国内労働者において集中する傾向にある。もっとも、時間の経過とともにそうした事象は低減する」としている（注15）。賃金に関しては、平均賃金への影響は少ないものの、賃金の分配について影響があり、高賃金の者はより高い水準に、低賃金の者はより低い水準になることが指摘されている（Dustmann, Frattini and Preston [2013]、Reed and Latorre [2009]、注16）。失業率については、全体として外国人労働者の雇用に与える影響は認められないものの、景気後退時にはEU域外の労働者により国内労働者はマイナスの影響を受ける（MAC [2012]、注17）。もっとも、短期と長期で傾向は異なり、短期的には外国人の労働力に占める割合の増加は失業率を上昇させるものの、長期的には顕著な影響は見られないとの見解もある（Jean and Jimenez [2007]、注18）。

財政面に関しては、一般的に高学歴・高所得で年齢層の若い外国人労働者は、低技能の労働者に比べより多くの税金を納め、かつ、社会福祉制度の対象者とはならないので、短期的にプラスの影響を与えるとされる。先行研究を見ると、イギリスにおいては財政面への影響は全体として小さいことが示唆されるが、外国人のグループ（EEA域内・域外、移住した時期など）によって、財政への影響度合いが異なっていることが指摘されている（Christian Dustmann and Tommaso Frattini [2013]、注19、20）。

なお、MACは、2014年7月に低技能の外国人労働者の影響に関する報告書を発表している（注21）。同報告書によれば、1997年と2013年を比較すると、低技能の国内労働者数が減少した一方で、外国人労働者が増加しているが、同期間に高技能の国内労働者の数が増加しており、労働力の上位シフトが認められる（図表13）。外国人労働者は、国内労働者に比べ、学歴やソフト面の能力が高く、地域の移動も容易なので、雇用主にとっては国内労働者より使いやすい側面がある。したがって、外国人労働者に代替される可能性がある国内若年層について、雇用主の求めるレベルになるように職業教育を行う必要がある、と報告書では指摘している。

（図表13）技能レベル・出生国別労働者数（1997年と2013年の比較）

技能の程度	出生国	1997年		2013年	
		人数（百万人）	シェア（%）	人数（百万人）	シェア（%）
高技能	イギリス	12	92	14.0（+2.0）	86
	イギリス以外	1	8	2.3（+1.3）	14
	合計	13	100	16.3（+3.3）	100
低技能	イギリス	12.5	93	11.4（▲1.1）	84
	イギリス以外	1	7	2.1（+1.1）	16
	合計	13.5	100	13.4（▲0.1）	100

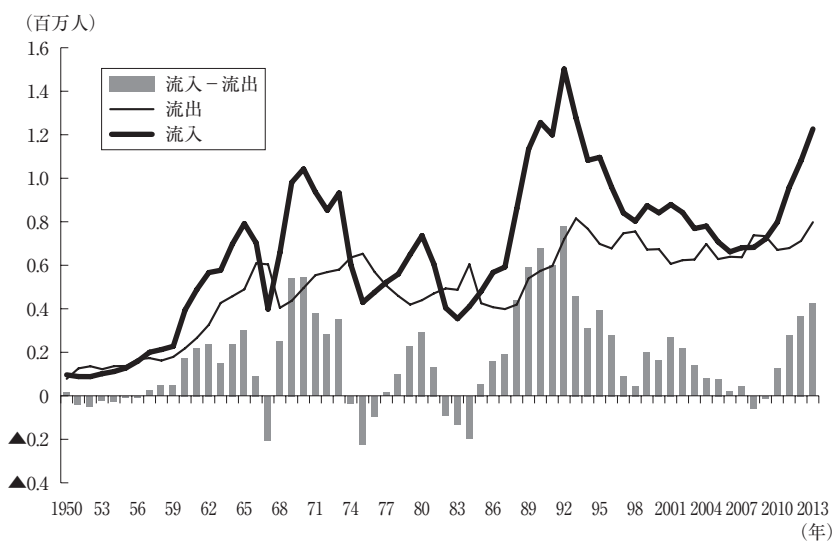
（資料）MAC “Migrants in low-skilled work”（原典：Labour force survey）

## （2）ドイツ

### A. 外国人政策の変遷

ドイツ連邦統計局によれば、2013年のドイツの外国人流入は122.7万人、流出は79.8万人であり、純流入は42.9万人と前年（2012年36.9万人）に比べ大きく増加した（図表14）。また、ドイツに居住する人の

（図表14）ドイツの外国人流出入の推移



（資料）連邦統計局

(図表15) ドイツの外国人受け入れ政策の変遷

年	内 容
1960年代	2国間協定による低・中技能外国人労働者受け入れ（1955イタリア、1960スペイン、1960ギリシャ、1961トルコ、1963モロッコ、1964ポルトガル、1965チュニジア、1968ユーゴスラビア）
1973年11月	石油危機で外国人労働者の受け入れを原則停止
1983年	外国人帰国支援法（RückHG）により外国人労働者の帰国を促進
1990年代	東西統一後、旧東欧諸国（とくにポーランド）から後期帰還移住者等の流入
2000年代	グリーンカード省令：IT技術者不足への対応、EEA（欧州経済領域）外の高度外国人材を最長5年の期限付きで受け入れ
2005年	移民法、滞在法施行：高度外国人材の受け入れ、滞在許可と就労許可の手続きの統一化、社会統合政策の推進
2007年8月	改正移民法施行：EU指令の国内法整備、国内の保安強化、外国人起業の規制緩和、統合講習の参加義務付けなど
2009年	労働移民活用法施行：専門技術を有する外国人の年取要件の引き下げなど
2012年	国外職業資格認定改正法：EU域外で専門技術を習得した外国人の資格認定の簡素化 EUブルーカード法：EU域外の高度外国人材に対する規制緩和の措置

(資料) 各種資料を基に日本総合研究所作成

うち移民の背景を持つ人は2013年に16.5百万人と、ドイツの人口の20.5%を占める。

ドイツは、戦後の復興期に「ドイツ経済の奇跡」と呼ばれる高度成長を成し遂げ、労働力不足から二国間協定により外国人労働者を受け入れていたものの、1973年の石油危機以降は、原則外国人労働者の受け入れを停止していた（図表15）。

しかしながら、2000年代に入ると、産業構造の変化に伴いITやバイオテクノロジーなど先端分野で専門人材の不足が顕在化し、経済界を中心に外国人材の受け入れを求める声が高まった（注22）。また、移民の2世・3世の教育水準の低さや失業率の高さが社会不安につながるものが懸念され、こうした問題に対処するために、外国人のドイツ社会への定着と調和を図る社会統合政策の必要性が認識されるようになった。

こうした状況下、新たな外国人受け入れ制度の検討を目的として、2000年9月に「移民に関する独立委員会」（通称ジュスムート委員会）が設置され、2004年7月に移民法（ZuwG：Zuwanderungsgesetz、注23）が制定された（2005年1月施行）。移民法成立によりドイツの外国人政策は大きく転換することになったものの、基本的には高度外国人材の受け入れは積極的に進め、それ以外の非熟練労働者については、原則1973年の外国人労働者の受け入れ停止を継続する方針とされた。

ドイツは、移民法の制定を機に、ヨーロッパで最大の移民受け入れ国となっている。そこで、受け入れた外国人のドイツ社会への適応を進めるために、社会統合政策に力が入れている。

## B. 制度の概要

ドイツの外国人政策のポイントとしては、a. 移民法等による滞在資格・手続の簡素化、b. 高度人材受け入れ促進のための優遇措置、c. 社会統合講習の実施、d. 移民・難民庁の設置、があげられる。

### a. 移民法等による滞在資格・手続の簡素化

第1に、従来、ドイツにおける外国人の経済活動を目的とした長期滞在は、外国人法により、「有期の滞在許可」、「無期の滞在許可」、「滞在権」、「滞在認可」、「特別滞在権」、と滞在資格が5種類に分かれ複雑化していた。それが、滞在法により、期間の定めのある「滞在許可」、および期限の定めのない「定住許可」の二つに整理された（その後EU域内継続滞在許可が追加、注24）。また、手続きについて

も、従来は外国人局で滞在資格、労働局で就労許可を別々に取得する必要があったが、「ワンストップ・ガバメント」の方針のもと窓口ならびに手続きが一元化され、外国人局（Ausländerbehörde）において職業活動の可否、条件等を明記した滞在許可証が発行されることとなった（注25）。

ドイツでは、1973年の外国人労働者募集停止に伴い、EU・EEA・スイス以外の外国人の就労は制限されており、原則、連邦雇用機関（BA：Bundesagentur für Arbeit）が認可した職種や資格に限られている。外国人が就労可能な職種は、具体的には、①BAの許可を必要としない専門的・技術的分野（高度専門技術保有者、研究者、自営業者等いわゆる高度技能人材）、②BAの許可が必要であり職業教育を前提とする熟練分野（外国語教師、専門料理人、IT専門家、企業幹部）、③BAの許可が必要で職業教育を前提としない非熟練分野（季節労働者等）、④その他・二国間協定（注26）等到大別される（図表16）。このうち、BAの許可を要する熟練分野については、原則、就業先の確保、外国で取得した資格の認定、労働市場テストの実施が前提とされている。なお、ドイツでは非熟練労働者または低資格労働者は、一時的な滞在しか認められていない。農業分野ならびに食品加工業の季節労働者が大半である（注27）。

（図表16）ドイツの就労法令に基づく外国人の就労可能分野

一般区分		法令条文	関連する職業および分野
連邦雇用機関の許可を必要としない就労		第1章 第1条～第16条	職業訓練、高資格者、管理職、科学者、研究者および技術者、企業幹部、特別な職業、ジャーナリスト、ボランティア、休暇就労、短期派遣者、国際スポーツ行事への参加者、国際輸送、海運・航空、サービス業、特別な短期活動
連邦雇用機関の許可必要	職業教育を前提としない就労	第2章 第17条～第24条	季節労働、展示業者助手、オペア雇用（語学研修等の若者）、家事手伝い、派遣者に同伴する家事手伝い、芸術家、教育実習
	職業教育を前提とする就労	第3章 第25条～第31条	外国語教師・郷土料理人の有期雇用、IT専門家・科学者、管理職・専門職、外国人のための業務に従事するドイツ語の堪能な社会福祉労働者、介護労働者、国際人材交流・外国プロジェクト
その他の就労許可		第4章 第32条～第37条	ドイツ民族、特定の国籍者（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、モロッコ、カナダ、モナコ、ニュージーランド、サン・マリノ、アメリカ等）、ツバイ・フォー住宅の組立、長期派遣労働者、越境労働者
二国間協定に基づく就労		第5章 第38条～第41条	請負契約、研修のための外国人労働者の就労、その他の二国間協定

（資料）独立行政法人労働政策研究・研修機構「欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者—ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス5カ国調査—」2014年5月を一部加筆修正

#### b. 高度人材受け入れ促進のための優遇措置

第2に、高度人材・技能人材の確保のために、2012年8月に「EUブルーカード法」が制定されている。同法のもと、高度外国人材は、就労許可手続きの簡略化や定住許可を取得するために必要な期間の短縮などの優遇措置が講じられている。具体的には、認定を受けた大学卒業資格またはドイツの大学卒業資格と同等の大学卒業資格を有する外国人で47,600ユーロ以上の年収がある場合には、最長4年のEUブルーカードが付与され、就労に当たりBAの許可は不要とされる。また、とくに人員不足が顕著な科学者、数学者、エンジニア、医者、IT専門家の場合には最低年収の制限が緩和されている（最低年収37,128ユーロ、ただしBAの就業許可が必要）。

こうした優遇措置に加えて、専門資格保有者や技能人材の不足に対応するために、2012年4月に「国



外職業資格認定法」(注28)が改正された。同法のもと、国外で取得した専門資格や職業資格について、ドイツ国内での認証手続きが簡素化・短期化され、海外の専門家や技能人材の受け入れが促進されている。

#### c. 社会統合講習の実施

第3に、2007年の移民法改正で統合講習令が盛り込まれ、ドイツへの定住を希望するものの、ドイツ語の能力が不十分な外国人やEU市民、ドイツ籍の市民等を対象とした講習が実施されている。講習は、ドイツで生活するために最低限必要なドイツ語を習得する語学コースと、ドイツの歴史、文化、法制度などを学ぶオリエンテーション・コースがある。これらは、ドイツで単に生活するだけでなく、社会環境に適応し、ドイツ国民と同等の機会を得るために最低限必要な事項と捉えられている。どちらのコースも、最終的な成果を確認するテストが設けられている。統合講習は、連邦政府の財政負担のもと、地方自治体と地域の市民大学や語学学校、非営利団体等の協力で実施されている。2005年～2013年の間に、全国で約5.4万の統合講習が実施され、約133万人に受講修了証が発行された。その間、連邦政府は15億ユーロ以上の資金を投じている(注29)。

#### d. 移民・難民庁の設置

第4に、移民法制定以前は多数の省庁が外国人政策に関与し、権限が錯綜していたが、移民法施行後はドイツ連邦内務省傘下のドイツ連邦難民認定庁がドイツ連邦移民・難民庁(BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)に改編され、移民に関連する主要な事項を包括的に管轄することになった。

### C. 外国人政策に対する評価

#### a. 国民の評価

外国人の受け入れに対するドイツ国民の態度について、Ipsos-MORI(注30)によると、戦前生まれからジェネレーションY世代までのすべての世代において、移民は国内経済にとって良いと回答する割合が増えている。世代により意見が二分化されているイギリスとは対照的である。また、国内労働市場に外国人が必要であるとする回答(注31)も、2004年に27%であったのが、2014年には53%と倍増している。Transatlantic Trends 2014の調査では、政府の外国人政策について賛成と答えたものが49%であり、イギリス(25%)やフランス(33%)、EU平均(36%)に比べて、ドイツ国民の半数近くは外国人受け入れに対する態度が肯定的である。他のヨーロッパ諸国に比べ、ドイツ国民が外国人受け入れについて肯定的であることについて、Ipsos-MORIは、ドイツ経済が金融危機後も堅調であり、失業率が低いとともに、外国人材の受け入れと社会統合が必要と考える政治家やメディアの姿勢に影響を受けているとみている。

#### b. 経済的・社会的影響に関する分析

外国人労働者の経済に与える影響について、ドイツ銀行のレポート(注32)によれば、過去4年間のドイツの経済成長(平均2.1%)に対して、外国人労働者は0.18%ポイント寄与している。同レポートではBrücker(注33)による調査を引用して、EU8とEU2籍市民の流入により、EU15の労働力が1%上昇すると、EU27のGDPを0.5%～0.6%引き上げ、ドイツへの影響はさらに高いとしている。外国人労働者の労働市場に与える影響に関しては、総じて小さく、低技能の国内労働者の雇用への影響もそれほど

ないものの、先行して移住してきた低技能の労働者に対しては失業のリスクをもたらすことが指摘されている。D'Amuri et al. [2010] や Steinhardt [2011] など、外国人労働者の国内労働者への影響は小さい一方で、先行して移住してきた労働者の賃金や雇用に対してマイナスの影響が見られるが、総じて労働所得の不均衡に対する影響は小さいと結論付けている（注34）。

財政に与える影響について、欧州経済調査センター（ZEW：Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung）の調査（注35）によれば、2012年に外国人労働者は年間220億ユーロ、1人当たり3,300ユーロ、財政面で寄与しているということである。労働市場・職業研究所（IAB：Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung）もZEWの試算を引用しながら（注36）、外国人材の受け入れは、リスクよりもチャンスとする報告書を発表している。IABは、近年の移民労働者は国内労働者よりも高学歴・高資格であり、彼らがいなければドイツ経済の回復力は低下し、景気低迷は長引いたであろうと指摘している。ドイツは高齢化の進行により、2050年までに14百万人（全労働力の3分の1）の労働力が失われると予測されている。IABは、ドイツの将来ならびにヨーロッパ域内の安定を考えると域内の労働移動は望ましいとしており、ドイツの労働力を現状の水準で維持するためには、少なくとも年間40万人の労働者の流入が必要と試算している（注37）。

なお、BAMF（注38）によれば、失業や給与水準について、ドイツ人と外国人の間で格差が生じている。外国人労働者ならびにその子供は、ドイツ人に比べ、労働力参加率と雇用率がともに低く、とくに女性の場合は顕著である。2010年以降、ドイツの労働市場は改善しているものの、外国人はその恩恵を受けていない。BAの統計によれば、2014年の外国人の失業率は14.0%と、ドイツ人（6.0%）の2倍以上である（図表17）。

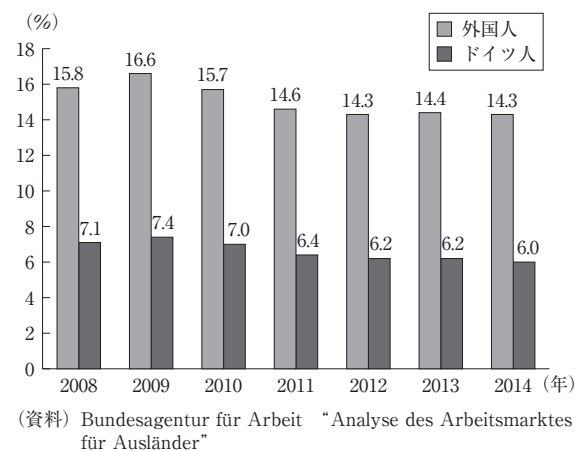
賃金水準の格差について、IAB（注39）によれば、2000年の外国人の賃金は1日当たり平均51.18ユーロで、ドイツ人の平均79.49ユーロの64%であった。2008年時点でも61.21ユーロで、ドイツ人（86.61ユーロ）の72%弱にとどまっている。このように格差が生じている要因として、IABは、外国人労働者はドイツ語能力が不十分で資格を保有していない、あるいは保有資格が認定されないことによるものと推測している。

### (3) 韓国

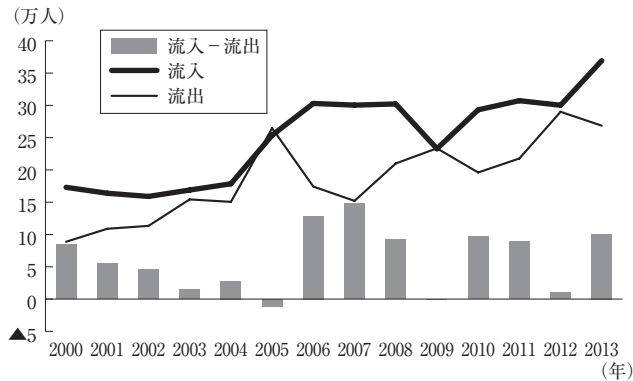
#### A. 外国人政策の変遷

韓国出入国管理局によると、2013年末における韓国の外国人登録人口（90日以上滞在）は約122万人（在外同胞、注40、23万人を含む）であり、外国人の流入は約37万人、流出は約27万人、純流入（流入－流出）は約10万人であった（図表18）。

（図表17）失業率の推移



(図表18) 韓国への外国人の流入推移



(資料) 韓国統計局データベース (KOSIS)

(図表19) 韓国の外国人受け入れ政策の変遷

年	内容
1991年	産業技術研修制度導入：海外投資企業が海外の子会社で雇用した外国人を韓国で研修させた後、再び投資先国で雇用できる制度
1993年11月	産業研修制度に改正：従業員300人以下の中小企業は外国人を研修生として1年間雇用でき、必要な場合は研修期間をもう1年延長
2000年4月	研修就業制度：1つの企業に継続して就労した産業研修生に対し、正式な労働者としての就労資格を付与
2000年11月	ゴールドカード制度：特定技術分野で就労する高度外国人材に対する優遇措置
2001年12月	サイエンスカード制度：韓国の教育機関・研究機関に所属する教授・研究者に対する優遇措置
2002年12月	就業管理制度導入：中国等にいる韓国系外国人（在外同胞）を対象に、サービス業（飲食、ビル清掃、社会福祉、清掃関連サービス、介護・家事）における就業を許可
2003年8月	外国人労働者の雇用等に関する法律（外国人雇用法）を制定、2004年8月から雇用許可制実施（産業研修制度は、2006年末をもって雇用許可制度に統合）
2007年7月	在韓外国人処遇基本法施行
2010年2月	高度外国人材向けにポイント制による居住・永住資格を付与する制度を導入

(資料) 各種資料を基に日本総合研究所作成

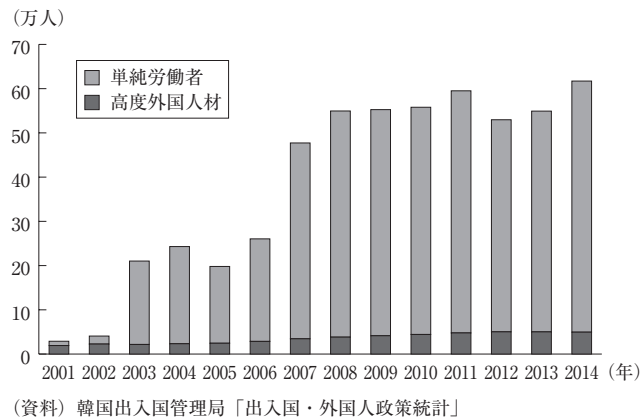
韓国は、1970年代まで労働力の送り出し国であった。しかし、1980年代後半からの急速な経済成長で、主に低熟練分野で労働力不足が顕在化したことから、1991年に海外投資企業向け「産業技術研修制度」、1993年には中小企業を対象とした「産業研修制度」が創設された。さらに、2000年4月には、一つの企業に継続して就労した産業研修生は、正式な労働者としての就労資格が与えられる「研修就業制度（注41）」が導入された（図表19）。産業研修・研修就業制度は、わが国の技能研修・技能実習制度に倣ったものとされている（注42）。

もともと、産業研修・研修就業制度は不法滞在者の増加をもたらすとともに、外国人労働者に対する賃金不払いや人権侵害など深刻な社会問題を惹起することとなった。

そこで、産業研修・研修就業制度の抱える問題の解決を図ることを目的として、2003年に外国人労働者雇用法が制定され、2004年に雇用許可制が導入された。従来は、研修制度の枠組みのなかで非熟練分野での外国人の雇用を正式に認めていなかったが、業種や人数を限定しながらも合法的に外国人の雇用を可能とする制度に転換したものである。

一方、外国人材の受け入れ環境の整備についても、2007年7月に「在韓外国人処遇基本法」が施行され、国と地方自治体に対し、国民と外国人の相互理解や尊重の促進に必要な措置を取る努力義務が課さ

(図表20) 外国人材の受け入れ推移



れることとなった。2008年3月には、結婚移民に焦点を当てた多文化家族支援法が制定されている。

韓国国内に就労目的で滞在する外国人は、2014年末で約62万人、そのうち高度外国人材が5万人、単純労働者は57万人であった(図表20)。

## B. 制度の概要

韓国では2000年代半ばに外国人政策の大胆な転換が行われたが、その特徴として、a. 高技能人材に対する優遇措置、b. 雇用許可制に基づく非熟練労働者の短期循環、c. 労働市場テストの導入、d. 社会統合政策の推進、を挙げることができる。

### a. 高技能人材に対する優遇措置

高技能人材の滞在資格は、出入国管理法において、教授(E-1)～特定活動(E-7)に分類されている。高技能人材の滞在資格により韓国国内で就労しようとする場合には、雇用主との雇用契約が必要とされる。滞在期間は、最長5年間(外国語講師、芸術・興行は2年、特定活動は3年、延長申請の回数の制限なし)とされており、5年の滞在ののち、一定要件を満たせば一般帰化や永住権の申請ができる。

韓国では、ITやバイオテクノロジーなど先端分野の専門人材招聘を目的として、情報経済部(ゴールドカード制度、注43)、教育部(サイエンスカード制度、注44)により優遇措置が導入されている。同制度は、中小企業にとって、インドやベトナム、中国などから専門人材を採用する手助けになっているという。また、専門人材のカテゴリーへの就職活動中の外国人向けに、6カ月滞在できるビザも発行されている(D-10)ほか、2010年2月からは、専門人材向けにポイント制度に基づく優遇措置が導入されている(注45)。

### b. 雇用許可制に基づく非熟練労働者の短期循環

一方、雇用許可制は外国人雇用法に基づき、「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(注46)。基本原則として、労働市場補完性(韓国人優先雇用)、均等待遇(差別禁止)、短期循環(定住化防止)、外国人労働者受け入れプロセスの透明化、産業構造改革の妨げとならないこと、の5原則が掲げられている(注47)。制度の枠組みは、①雇用主に対する国内雇用の努力義務(労働市場テストの実施)、②雇用可能業種・事業規模、

(図表21) 雇用許可制の概要

許可業種	中小規模の製造業（300人未満または資本金80億ウォン未満）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業
対象者	労働力送り出し国（15カ国、雇用労働部長官が送り出し国と了解覚書を締結）の韓国語試験合格者
滞在期間	短期循環を原則（最大3年間+1年10カ月の延長）、誠実勤労者再入国制度あり（出国後3カ月経過後に再入国、さらに4年10カ月就労可能な制度）
担当機関	雇用労働部、法務部、産業労働力公団
雇用手続き	雇用主が国内で求人募集（求人期間14日、主要な日刊紙等に3日間以上求人告知する等の求人努力をした場合には例外的に7日間に短縮） 韓国語試験、求職者名簿作成（送り出し国、産業労働力公団）、求職者名簿の提供（雇用労働省） →事業主が雇用許可書発給（雇用労働省）→事業主の労働者選択及雇用契約（事業主が標準雇用契約書を作成・送付、海外の当該雇用者が確認）→査証発給（法務省、在外公館）及び入国→就業教育→事業所へ配置
労働者の権利	韓国人労働者と同等に労働関係法適用、本国へ帰国する外国人労働者は、退職金として「出国満期保険金」(注)を受け取ることができる

(資料) 労働政策研究・研修機構「第12回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題：日韓比較」JILPT海外労働情報（2012年9月）をもとに日本総合研究所作成

(注) 外国人労働者の帰国などに伴う退職金を支給するために、常時勤労者1人以上事業場で外国人労働者を雇用する事業者は、雇用契約効力発生日から15日以内に加入を義務付けられている保険。未加入時には、500万ウォン以下の罰金が課せられる。

雇用可能人数の制限、③二国間協定による送り出し国の責任の明確化、からなる（注48、図表21）。

なお、2011年の制度改正により、一般雇用許可制に基づき就労する外国人非専門職人材（E-9）について、4年以上の継続就業など一定の要件を満たせば、専門人材（E-7）へのビザの切り替えが可能となった。

また韓国系外国人（在外同胞）については、雇用許可制の導入に伴い、就業管理制度から特例雇用許可制に移行した。2007年には、中国および旧ソ連地域に居住する韓国系外国人を対象とする訪問就業制が導入され、韓国国籍や国内に親類縁者を持たない者も、韓国への入国と就業（外国人労働者導入計画において定められた業種）が可能となった。

#### c. 労働市場テスト

韓国では、外国人の雇用に先立ち、韓国国内での雇用努力（労働市場テスト）が義務付けられている（注49）。韓国国内での求人申請は、雇用労働部雇用センターが運営する雇用情報サイト（ワークネット、Work-Net）に登録して行うこととされている。一般事業者の場合は、オンライン申請が可能であり、家政婦や介護人など家事使用人の雇用を考える個人の場合には、窓口またはファックスで受付のうえ、雇用センター担当者がワークネットに入力して求人を行う。求人期間は原則14日とされているが、日刊紙、刊行物、放送を通じて3日以上求人広告を出した場合には、ワークネットの登録期間が7日に短縮される（この場合にもワークネットに求人登録をしなければならない、注50）。

国内での求人の結果、国内労働者を確保できなかった場合には、雇用主は外国人の雇用許可を申請できる。具体的には、雇用センターが推薦した複数の候補者（「ワークネット」上にある外国人求職者名簿から選定）のなかから採用する人材を選び、センターに雇用証可証を申請・発給を受ける（注51）。

もっとも、労働市場テストは実質機能していないとの指摘もある。雇用主は、当初から賃金が安く長時間働く外国人の採用を企図しており（全体の約90%）、韓国人は雇用条件が悪いために応募してこないが、外国人は少しでも稼ぎたいので応募してくるということである（注52）。

#### d. 社会統合政策

韓国では、外国人材の韓国社会への適応を進めるため、社会統合施策が講じられている。2007年5月

には外国人処遇基本法、2008年3月には多文化家族支援法が制定され、韓国社会への早期定着を促すために、2009年より社会統合プログラムが実施されている。社会統合プログラムは、韓国語教育と韓国社会理解教育があり、韓国語教育は、韓国語能力に応じて5（0～4）段階にレベル分けされ、レベルに応じて履修時間が設定されている。韓国社会理解教育（5段階目に設定）は、韓国社会の構成員として知っておくべき法制度や生活に関する情報、具体的には社会・文化・政治・経済・歴史・法律・地理について学習するもので、50時間の必須課程とされている。履修者に対しては、帰化筆記試験や面接の免除、手続き期間の短縮、ポイント制の加点などのメリットが講じられている。

法務部の統計資料によれば、2014年に社会統合プログラム中央拠点運営機関である韓国移民財団（Korean Immigration Service Foundation）を含む304の運営機関で同プログラムに参加した外国人（在外同胞等を含む）は合計22,333人で、前年度比約1.6倍増加した。

また、全国に「多文化家族支援センター」、「外国人労働者支援センター」をはじめ、官民の外国人向けの支援団体・機関が設立されており、韓国語やパソコンなどの教育講座や相談業務、シェルターの運営などのサービスが実施されている。

2012年2月には、出入国管理法の改正により、第4章第2節に「社会統合プログラム」に関する規定が新たに設けられ、法的根拠が与えられることとなった。そして、法務部長官の管理と責任のもと、社会統合プログラムの教育内容や運営機関の要件、指定・指定取消に関する事項、専門家の育成等、運営に必要な諸事項が定められた。

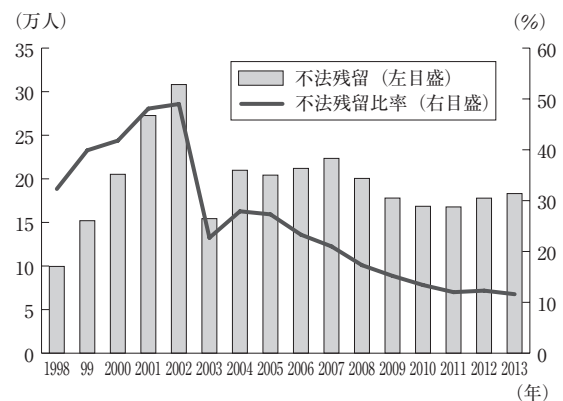
### C. 外国人政策に対する評価

#### a. 雇用許可制の成果

雇用労働部によれば、雇用許可制の導入により、外国人労働者の採用にかかるプロセスが透明化され、外国人労働者が韓国国内で就労するために必要な費用が削減され、不法残留の減少にもつながった（図表22、注53）。産業研修制度では一人当たり3,509ドルかかっていたのが、雇用許可制の導入で927ドルと4分の1になった（注54）。その他の労働環境も、大きく改善されている（図表23）。

雇用労働部によれば、外国人労働者導入による

（図表22）不法残留の推移



（図表23）雇用許可制と産業研修制度の比較

	不法滞在の割合 (%)	賃金未払いの経験 (%)	労働時間満足度	労働環境満足度	平均送出コスト (ドル)
産業研修制度	60～70	36.8	2.38/5ポイント	2.47/5ポイント	3,509
雇用許可制	7.7	9	3.48/5ポイント	3.57/5ポイント	927

（資料）Bong Su Jung (MOEL) “Employment Permit System” ADBI, January 2011

生産誘発効果は2011年に10兆ウォン近くに達し、制度導入直後の2005年（5,701億ウォン）に比べ17.4倍の規模になっている（注55）。また、外国人労働者の国内労働市場への影響も、ほとんどないとされる。外国人労働者は、韓国人の忌避するいわゆる3D（汚い、危険、辛い）職種への就業が多く、補完的な役割を果たしている。このため、外国人労働者の増加が失業率を上昇させるような事象は見られないということである（注56）。

このように、政府では導入から10年を経て、雇用許可制は一定の成果を取っていると評価している。加えて、2010年にILOからアジアにおける先導的移民管理システム（Pioneering a system of migration management）として評価され、2011年には国連公共サービス賞の「公共サービスにおける汚職の防止と根絶」の категорияで1位を獲得するなど、国際機関から高い評価を得ている。

#### b. 雇用許可制の問題点

もっとも、韓国政府の政策は循環型政策であり移民政策ではない、あるいは、社会統合政策というよりも外国人に対し一方的に韓国社会への適応を求める側面が強いとの指摘もある（注57）。また、外国人政策にかかわる法律の多様化とともに組織も複雑化しており、外国人政策委員会、多文化家族政策委員会、外国人労働者政策委員会（注58）、在外同胞政策委員会が次々に組成されたことに加え、政策の実施について、出入国管理は法務部、外国人労働者の需給管理は雇用労働部、多文化家族に対する政策プログラムは女性家族部、教育問題は女性家族部と教育科学技術部と分断化されており、政策の一貫性や統合性に欠けているとの意見がある（注59）。さらには、雇用許可制（外国人労働者の受け入れ、訓練、管理、帰国支援等）や社会統合政策にかかるコストは国が負担し、一方で中小企業はコスト負担をせず受益のみということで、受益と負担の不一致に対する批判も大きい（注60）。

2015年に発表されたILOの報告書では、雇用許可制の弱点として、外国人労働者政策委員会（FWPC）のもとで労働市場テストが実施されているものの、クォータ制（数量の割当制）は韓国人雇用主の需要を満たすものとはなっていないことが指摘されている（注61）。FWPCはE-9の非熟練労働者の2012年の割り当てを2011年の48,000人より増やし、57,000人に設定したものの、労働力不足は98,000人と推計される。さらに、E-9の在留資格者の67,111人が2012年中にビザの期限を迎えることから、国内の労働力不足はさらに悪化することになると見ている。加えて、上記ILO報告書で紹介されている2011年の韓国産業人力公団（HRD）等の調査によれば、産業研修制度と比較した評価は「同程度～良い」（5ポイント中4）となっているが、雇用許可制そのものに対する満足度は5ポイント中3と、それほど高くないなど、雇用主にとって、雇用許可制は従来の産業研修制度を大きく改善したとは評価されていない（図表24）。一方、労働者にとっても、労働環境が改善されたわけではなく、依然として雇用主や韓国人同僚から不公平な取扱いや虐待されるケースが続いている（図表25）。また、雇用許可制のもとで、高等学校卒業程度の学歴や技能のある労働者が単純労働に従事しているなど、雇用のミスマッチも生じている。ILOの報告書では、こうした外国人労働者が教育や資格取得の機会が与えられ、学歴や技能に合致した職業に従事できれば、韓国経済・社会に寄与するだろうと指摘している。

こうした指摘を受け、2014年12月に政府は第19次外国人労働者政策委員会を開催し、2015年度外国労働者導入・運用計画と雇用許可制制度改善案を発表した。その内容は、①企業の事業規模や分野、需要に合致した外国人労働者の選抜・質の向上（職歴、技能水準、語学能力等を考慮したポイント制の段階

(図表24) 雇用主の雇用許可制に対する態度

ITS（産業研修制度）との比較	1	2	3	4	5	回答なし	平均スコア
	とても悪い	悪い	前制度と同じ	良い	とても良い		
採用の透明化と送出過程の不正の削減	0.1	0.9	16.8	19.4	4.9	57.9	4.7
移民労働者の権利の保護	0.0	0.7	15.3	20.8	8.0	55.2	4.7
移民労働者の賃金と他の雇用コスト	1.6	4.4	17.7	16.6	4.4	55.2	4.3
外国人の不法就労の削減	0.7	2.8	18.0	15.0	5.4	58.0	4.6
移民労働者の韓国語能力	1.5	1.6	28.4	12.4	1.5	54.6	4.1
移民労働者の専門技能	1.6	3.5	27.5	11.5	0.9	54.9	4.0
国内労働者の雇用喪失防止	0.3	1.8	33.3	7.1	0.9	56.7	4.2
人事管理の信頼性	1.5	5.4	26.1	10.3	0.6	56.1	4.1

EPS（雇用許可制）の満足度	1	2	3	4	5	回答なし	平均スコア
	とても悪い	悪い	前制度と同じ	良い	とても良い		
書類・行政手続き	8.7	25.5	41.8	12.7	4.3	7.1	2.8
採用過程の透明性	1.5	8.8	53.3	20.5	6.9	9.0	3.4
求人に対する適切な労働者の選別	6.9	19.4	43.9	16.8	5.7	7.2	3.0
外国人労働者雇用に関する情報の周知(MOEL/HRD)	4.7	19.7	46.2	14.9	5.4	9.0	3.1
標準雇用契約から希望する雇用条件の獲得	1.3	6.6	50.5	25.5	8.1	8.0	3.4
事前の職業訓練の内容	3.8	12.4	52.1	16.5	4.3	10.9	3.3
MOEL/HRDによるサービス	1.6	7.8	44.8	26.1	10.6	9.1	3.5
移民労働者の賃金の人件費の節約	3.4	11.9	55.7	15.9	2.9	10.2	3.2
移民労働者の権利の保護	0.6	5.4	53.8	23.6	6.6	10.0	3.5
移民労働者の不法就労の削減	1.9	7.7	47.7	24.9	6.8	11.0	3.5
移民労働者のフォローアップ・サービス	2.2	9.9	51.7	21.1	4.6	10.6	3.5

(資料) Min Ji Kim “The Republic of Korea’s Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment” International Migration Papers No. 119, International Labour Office, International Labour Organization, February 2015 (原典: Yoo, Kil-sang, “Evaluation after Seven Years of Korea’s Employment Permit System,” Korea University of Technology and Education, 2011)

(注) 平均スコア以外は単位%。

的な導入など)、②労働市場の需給条件を考慮した柔軟な外国人労働者の導入・配分方法の検討、③国内労働者の活用促進のため、労働市場テストを業種や規模、需給状況などを考慮して弾力的に実施、外国人労働者を雇用する企業に対し雇用負担金の導入の検討、④外国人労働者に対する体系的なサービス（相談、教育、帰国支援等）の提供、外国人労働者の雇用条件の改善・保護、などである（注62）。

(図表25) 不当な扱いを受ける外国人労働者の現状

職場での不公平な扱いや虐待の経験なし	5.6
ひどい扱いを黙って我慢し働き続けた	38.0
会社・雇用主に訴えた	18.2
出身国の大使館に通知した	2.3
韓国の市民・宗教団体に接触した	2.8
MOEL/HRDに接触した	6.8
告訴した	2.3
職場を変えろとした	8.5

(資料) 図表24と同じ（原典: HRD）

(注) 回答者752名、単位%。

(注7) EU8またはA8と呼ばれるチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの8カ国。

(注8) EU8からの労働者は、農業、宿泊業、製造業、食品加工など主にイギリス人労働者の調達に困難な低技能の職種に従事している（労働政策研究・研修機構「主要国の外国人労働者受け入れ動向—イギリス」2015年1月）。

(注9) なお、EEA域内（二国間協定を結んでいるスイスを含む、以下同じ）では人の移動の自由が原則認められており、イギリスの移民に対する各種規制措置もEEA以外からの移民を制限するものであり、EEA域内の市民はイギリスにおける居住と就労に制限はない。

(注10) イギリスにおける外国人政策の根拠法は「移民・入国管理法」であるが、政権交代に伴う方針変更で外国人政策は絶えず見直しが行われており、法制度や組織の改正が頻繁に行われている。外国人・移民政策を所管する行政府は内務省（Home Office）傘下のイギリス国境庁（UK Border Agency）であったが、2013年4月に組織改編がなされ、イギリスビザおよび入国局（UKVI: UK Visas and Immigration）と入国管理執行局（Immigration Enforcement）二つの部門に分割された。



- (注11) ライセンスにはA級とB級があり、B級は入国管理に対してリスクとなる恐れがあると当局が判断した身元引受人、またはすべての要件を備えているとはいえない身元引受人。B級の身元引受人は、A級となるための行動計画を順守しなければならず、さもないとライセンスを失う危険がある。
- (注12) 労働政策・研修機構「主要国の外国人労働者受入れ動向（イギリス）」（2015年1月）による。
- (注13) NetCen “British Social Attitudes 31” June 2014
- (注14) Scott Blinder “Briefing: UK Public Opinion toward Immigration: Overall Attitudes and Level of Concern” The Migration Observatory, July 2014.
- (注15) Ciaran Devlin and Olivia Bolt, Department for Business, Innovation and Skills, Dhiren Patel, David Harding and Ishtiaq Hussain, Home Office “Impacts of migration on UK native employment: An analytical review of the evidence” March 2014.
- (注16) Christian Dustmann, Tommaso Frattini and Ian Preston “The Effect of Immigration along the Distribution of Wages” Review of Economic Studies Volume 80 Issue 1, January 2013, Howard Reed and Maria Latorre “The Economic Impacts of Migration on the UK Labour Market.” IPPR Economics of Migration Working Paper 3, Institute for Public Policy Research, February 2009など。
- (注17) MAC “Analysis of the Impacts of Migration” January 2012.
- (注18) Martin Ruhs, Carlos Vargas-Silva “Briefing: The Labour Market Effects of Immigration” The Migration Observatory at the University of Oxford, March 2014.
- (注19) Christian Dustmann and Tommaso Frattini “The Fiscal Effects of Immigration to the UK.” Discussion Paper Series, CDP No 22/13, Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London, November 2013など。
- (注20) なお、イギリス予算責任局は、外国人労働者受け入れの制限が財政の持続可能性に与える影響に関する報告書を発表しており、政府が外国人材受け入れに対し厳しい制限を行い、純流入がゼロとなった場合、国家債務はGDPの145%（純流入が26万人の場合はGDPの73%）に達するとして、外国人労働者の削減は国家債務の上昇に繋がる懸念があると主張している。（Office for Budget Responsibility “2013 Fiscal Sustainability Report” July 2013）
- (注21) “Migrants in low-skilled work: The growth of EU and non-EU labour in low-skilled jobs and its impact on the UK” Migration Advisory Committee, July 2014.
- (注22) 時限的な措置として、EEA域外からIT技術者等を受け入れるグリーンカードが導入された。
- (注23) 正式名称は、「EU市民と外国人の出入国管理および滞在・統合に関する法律、Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)」であり、第1章「連邦領域における外国人の滞在、雇用及び統合に関する法律（滞在法）(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG))」、第2章「EU市民の移動の自由に関する法律（Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU))」、第3章「庇護手続法（Asylverfahrensgesetz (AsylVfG))」、第4章「国籍法（Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG))」、第5章「外国人中央登録に関する法律（Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG))」からなる。
- (注24) 一般にドイツで外国人が就労しようとする場合には、まず滞在許可が必要とされ、滞在許可保有が5年以上で一定の要件を満たす場合に定住許可が付与される（高資格保有者等は最初から定住許可を付与）。
- (注25) なお、就労については、通常、連邦雇用機関（BA：Bundesagentur für Arbeit）による優先性審査（外国人の労働条件がドイツ人の労働条件と同じであり、ドイツ人の応募者がいないことを審査）が行われたうえでの承認が必要とされている。
- (注26) 例えば、ヘルスケア分野ではフィリピン（2013年3月）、ボスニア・ヘルツェゴビナ（2013年3月）と二国間協定を締結している。
- (注27) ドイツは、マケドニア、セルビア、トルコ、ボスニア・ヘルツェゴビナと契約労働者の労働市場へのアクセスに関する2国間協定を結んでいる。また、外国人労働者協定を、アルバニア、ロシアと結んでいる。
- (注28) 高度人材や熟練労働者の受け入れ促進のために、EU域外で専門技術を習得した外国人の資格認定の簡素化と適正な認定方法を定めた制度で、申請から認定まですべての手続きが3カ月以内とされた。329の職業が対象とされている（2014年8月1日現在）。
- (注29) Federal Ministry of Interior “Migration and integration - Residence law and policy on migration and integration in Germany” July 2014.
- (注30) Bobby Duffy, Tom Frere-Smith and Dr. Hans-Juergen Friess “Perception and Reality: Public attitudes to immigration in the United Kingdom and Germany” Ipsos-MORI Social Research Institute, November 2014、データはEuropean Social Surveyのもの。
- (注31) データは、Institut für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach) のもの。
- (注32) Dieter Bräuninger “The dynamics of migration in the euro area” July 14, 2014.
- (注33) Herbert Brücker, “Ein Plädoyer für die Arbeitnehmerfreizügigkeit.” Wirtschaftsdienst Volume 94, Issue 3, P 177, March 2014.

- (注34) OECD “OECD Economic Surveys: Germany 2014”.
- (注35) Holger Bonin “Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt” ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, November 2014.
- (注36) Herbert Brücker “Aktuelle Berichte: Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung” Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Februar 2015, Herbert Brücker “Aktuelle Berichte: Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung” Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, März 2015.
- (注37) 一方、ifo経済研究所（Institut für Wirtschaftsforschung）のHans-Werner Sinn所長は、「ドイツの手厚い社会保障制度は、特に低技能の外国人労働者を引き付けており、ドイツにとって利益以上にコストがかかっている」と主張しており、ZEWの試算に対しては、1,800ドルのコストになると反論している（Sinn, Hans-Werner “Eine Nachlese zur Migrationsdebatte” ifo Institut, München, 2015）。
- (注38) Katharina Seebaß and Manuel Siegart “Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland” Working Paper 36, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, March 2011.
- (注39) Florian Lehmer und Johannes Ludsteck “Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt: Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung” IAB-Kurzbericht Nr. 1, Januar 2013.
- (注40) 韓国系外国人。具体的には、海外に居住する韓国人、外国籍の韓国人、父母または祖父母の一方が大韓民国の国籍を有し、外国籍を取得した者。
- (注41) 当初は2年研修・1年就業であったのが、2002年に1年研修・2年就業に変更された。
- (注42) 鄭雅英「韓国の在外同胞移住労働者—中国朝鮮族労働者の受け入れ過程と現状分析—」立命館国際地域研究 第26号（2008年2月）。
- (注43) ゴールドカード制度は、2000年11月より導入された。IT、技術経営、ナノ・テクノロジー、デジタル・エレクトロニクス、バイオ（医療、エネルギー、化学）、輸送・機械、新素材、環境・エネルギー技術の先端分野の外国人材（修士号以上の学位取得者など一定の要件あり）に対し、産業通商資源部傘下のKOTRA（大韓貿易投資振興公社）が雇用推薦書（ゴールドカード）を発行し、特定活動（E-7）の滞在資格の取得支援と、出入国にかかる各種優遇措置（最長5年の滞在期間、2回以上再入国できる複数査証、無期限の更新、永住権取得の期間短縮等）を付与する制度である。
- (注44) サイエンスカード制度は、韓国の教育機関や研究機関への就労を考える外国人科学者ならびにエンジニア向けに2001年12月より導入された制度であり、教育部が雇用推薦書（サイエンスカード）を発行することで、ゴールドカードと同様に出入国にかかる優遇措置が付与される制度である。対象は、教授（E-1）または研究（E-3）の滞在資格を取得する外国人で、博士号学位取得者等一定の要件が必要とされる。
- (注45) 学歴、年収、資格等で一定の要件を満たしたものに對し定住許可が認められ、3年以上（通常は5年以上）定住許可を継続して一定のポイントを獲得した場合には、永住許可を申請できる。
- (注46) 宣元錫「韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換—『雇用許可制』の導入：『研修生』から『労働者』へ—」（2006年2月）。
- (注47) 佐野孝治「韓国の雇用許可制について」法務省第6次出入国管理政策懇談会資料（2014年7月1日）、Dong-Hoon Seol “Migration Policies towards Highly-Skilled Foreign Workers in Republic of Korea” January 2013.
- (注48) 2012年は57,000人、2013年は62,000人、2014年は53,000人（うち再入国は2012年11,000人、2013年10,000人、2014年5,600人）とされている（OECD [2014]）。
- (注49) 韓国法制処（Ministry of Government Legislation of Korea）ホームページ（<http://oneclick.law.go.kr/CSP//CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=3&ccfNo=2&cciNo=1&cnpClsNo=1>）によれば、韓国では国内労働者保護を目的として、外国人労働者の雇用許可を取得するに当たっては、労働市場テスト実施以外にも、雇用主に対し様々な条件が課されている。雇用主は国内労働者求人申請の2カ月前から雇用許可申請日までに国内労働者を解雇してはならない、国内労働者求人申請の5カ月前から雇用許可申請日まで賃金未払いがあってはならない、雇用保険法と産業災害補償保険法の適用を受け加入していること、外国人労働者を対象に出国満期保険等に加入していること、なども要件とされる。
- (注50) 韓国雇用労働部「Employment Permit System」ホームページ（[https://www.eps.go.kr/kr/sub/sub03\\_02\\_01\\_L02.jsp](https://www.eps.go.kr/kr/sub/sub03_02_01_L02.jsp)）による。
- (注51) 労働政策研究・研修機構「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」労働政策研究報告書 No.81（2007年3月）。
- (注52) 山本栄二、藤川久昭、堀正樹「アジア諸国における外国人労働者受入政策の現状と課題」ESRI Research Note No.5、内閣府経済社会総合研究所（2009年3月）。
- (注53) MOEL News “Employment and Labor Minister holds meeting with ambassadors of countries sending workers to Korea under Employment Permit System” Jun 26 2012.
- (注54) Soonhwa Yi On “Low-skilled labor migration: Korea’s Employment Permit System” World Bank, December 2013.
- (注55) 韓国技術教育大学校「雇用許可制施行評価及び制度改善案」雇用労働部（2011年12月）（「고용허가제 시행평가 및 제도 개선방안」2011.12. 연구기관: 한국기술교육대학교, 고용노동부）。
- (注56) 佐野孝治「韓国の雇用許可制について」第6次出入国管理政策懇談会資料、法務省（2014年7月）。

- (注57) 春木郁美「日本と韓国における外国人政策と多文化共生」東洋英和大学院紀要10号（2014年3月）など。
- (注58) 韓国では、雇用許可制に基づく年間受入れ上限数や業種、送り出し国の決定など外国人労働者計画や外国人労働者の雇用管理及び保護に関する主要事項を審議・議決するために、外国人労働者政策委員会が設置されている。政策委員会は、大統領のもと、国務総理室長を委員長として各省庁の次官など20名以内の委員（委員は企画財政部・法務部・産業通商資源部・雇用労働部など次官および中小企業庁長および関係中央行政機関の次官など20人以内）で構成される。また、上記政策委員会に上程される案件を事前審議する外国人労働者政策実務委員会（委員長は雇用労働部次官）が設置されている。
- (注59) 鄭雅英「韓国の『多文化政策』と多文化主義言説—移民政策の転換と展望—」立命館経営学第52巻第4・5号（2014年1月）、藤原夏人「韓国における外国人政策関連法制」『外国の立法254』国立国会図書館調査及び立法考査局（2012年12月）など。
- (注60) 佐野孝治「韓国の雇用許可制について」第6次出入国管理政策懇談会資料、法務省（2014年7月）
- (注61) Min Ji Kim “The Republic of Korea’s Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment” International Migration Papers No. 119, International Labour Office Geneva, International Labour Organization, February 2015.
- (注62) 雇用労働部報道発表資料等による。（<http://news.molab.go.kr/newshome/mtnmain.php?mtnkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=27&aid=5286>）

#### 4. わが国への示唆

前章で、海外における外国人材受け入れ制度の概要と評価の整理を行った。海外の取り組み状況を見ると、必ずしも外国人材の受け入れについて国内の議論が統一されているわけではなく、試行錯誤が重ねられている。そのようななかでも、諸外国の経験は、わが国が外国人材受け入れ制度の適正化に向けた方向性を探るに当たり、参考になると考えられる。本章では、海外の取り組み事例のなかから、わが国にとって参考になる制度や仕組みを抽出し、わが国で導入するに当たり考慮すべき事項を検討する。

##### (1) 制度の適正化に向け検討すべき事項

わが国の現行制度と諸外国の取り組みを比較すると、諸外国の制度や仕組みのなかには、わが国では導入・実施されていないものの、今後検討が必要と考えられるものがある（図表26）。例えば、A. 国内労働力だけでは充足できない業種・職種が特定・可視化できるシステム（労働市場テスト、労働力不

（図表26）わが国と諸外国の外国人政策の主な相違点

制度	海外事例	日本の対応
労働市場テスト	国内で十分な労働力が確保できないことが証明できる場合には、外国人労働者の受け入れを認める制度（労働力不足職種リストやクォータ＜数量割当＞制も併用）。	日本も「その範囲は『産業及び国民生活等に与える影響』を総合的に勘案して個々の職種毎に決定」としているものの、可視化できる明確な指標なし。
中間技能人材	高度人材の獲得に重点を置くものの、同時に技能人材の枠も設定。	日本は技能実習制度とEPAによる一時的な対応、また技能実習制度等を経て技能人材に育った場合の受け入れ制度はない（建設分野の特定活動＜時限的措置＞を除く）。
資格の相互認証	外国人労働者の技能、経験、学歴等に見合った就業を促進するために、海外で取得した資格を相互認証する制度。	日本は職業能力評価制度が乱立する一方で、相互認証はITや技術士など限られた分野のみ。
雇用許可制／労働許可制	雇用許可制（雇用主に対し外国人労働者の雇用を許可）や労働許可制（外国人労働者に国内での労働を許可）とし、法に基づき外国人労働者の権利を保護するとともに、雇用主に外国人労働者（主に低技能労働者）の管理責任と権利保護、安全確保等の義務を徹底（違反の場合罰則規定あり）。	日本は在留資格制度と技能実習生制度の併用。
二国間協定	送り出し国と協定を結び、候補者の教育や選抜を行う。送り出し国政府にも一定の責任と義務を課す（送り出し国側の不正の防止、雇用プロセスの透明性確保、帰国後の就職支援等）。	日本はEPAに基づく看護師・介護士候補者受入れはあるものの、技能実習制度は民間主体とされ、送り出し国政府の義務や責任を問うものではない。

（資料）日本総合研究所作成

---

足職種リスト・クォータ制の併用等)、B. 技能や資格に応じた適切な就業や労働の質の向上が可能となる仕組み(中間技能人材の受け入れ制度、資格の相互認証等)、C. 外国人労働者と雇用主ならびに受け入れ国・送り出し国の責任や義務を明確化させる制度(雇用許可制/労働許可制、二国間協定等)、である。

#### A. 受け入れが必要な分野や規模を可視化するシステム

第1に、諸外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・判断ができるようにするとともに、クォータ制(受け入れ人数の割当制)、最低給与水準の設定などにより、国内市場への影響を最小限に抑える工夫を行っている。

労働市場テストは、一定期間、企業が国内労働者向けに求人募集などを行い、それでも必要な人材を確保できない場合には、所定の手続きのもと、外国人の受け入れを認める制度である。前章で紹介した各国では、適用される資格や職種レベルは異なるものの、労働市場テストを導入している。また、イギリスなどでは判断基準を明確化するために、必要とされる人材の能力や資格、経験などの要素を数値化して、一定以上の得点を得た人材を受け入れ対象とするポイント制を併用している(注63)。

加えて、労働力不足の業種や職種のリストの作成や、外国人の受け入れが経済や社会に与える影響の調査・分析、外国人政策の決定・変更などに当たり、データをもとに政府に助言を行うイギリスのMACのような第三者機関の設置も検討すべきである。オーストラリアやカナダ、アメリカ、アイルランドなどにおいても、MACを参考にした機関が設立(あるいは設立の検討が)されている(注64)。

現在、わが国政府では、技能実習制度の範囲を一時的に拡大することで、労働力不足への対応を進めようとしている。しかしながら、拙速かつなし崩し的な受け入れ範囲の拡大は、わが国の労働市場や社会に混乱を招く可能性もある。諸外国の制度も決して万全なものとは言えないものの、わが国においても、客観的なデータや事実に基づき、外国人材の受け入れの必要性について説明が可能な制度へと改革する努力が求められよう。

#### B. 技能人材の受け入れや労働力の質の向上が可能となる仕組み

第2に、現在の「在留資格(専門・技術的分野の高度人材)」と「技能実習制度(単純労働者)」に二分化された外国人材の受け入れ制度では、第2章でみたように、わが国で必要とされる技能や技術を有する人材(以下技能人材)の確保は困難であると考えられる。また、技能実習制度の目的は「技能実習生へ技能等の移転を図り、その国の経済発展を担う人材育成」とされているものの、技能を習得した後のさらなるステップアップのシステムや、技能に見合った就労場所の確保などが考えられていない点でも、本来の目的が達成できていないとみられる。

このため、一つには現行の単純に二分化された受け入れ制度の体系的な見直しにより、工場のマネージャー人材や熟練技術者、建設現場の現場監督、熟練したケアワーカーのようないわゆる「中間技能人材」についても受け入れ可能とする制度へと再構築することが望まれよう(注65)。

加えて、「中間技能人材」の受け入れを可能とする制度を検討するに当たっては、併せて出身国や海

外で取得した資格をわが国の専門資格に読み替えることで、当該人材の技能や経験、実力等に即した就業を可能とする制度にすることも検討に値する。ドイツでは技能人材受け入れのために、2012年に国外職業資格認定改正法を施行しており、EU域外で取得した資格についても申請から認定までの期間を3カ月以内にするのを定めた。この認定法のもと、2012年4月1日～2013年12月31日までに26,466の資格認定の申請があり、78.2%が申請した資格の職業に従事している（注66）。

さらに、「中間技能人材」受け入れにあたっては、現在の技能実習制度の枠組みを見直し、資格取得を通じて単純労働者から中間技能人材へとスキルアップでき、適切な事業場へ就業できる仕組みとすることが望まれよう。現行の技能実習制度において、技能検定試験の受験率は1%未満と極めて低い（図表27）。技能検定は現在の技能実習制度下において待遇面で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のが現状である（注67）。技能の習得を資格試験等で証明でき、「中間技能人材」としてわが国でも就労する道が拓かれ、最終的には資格の相互認証により、出身国でも技能・技術を発揮できるようにすることが、本来の国際貢献という目的にも合致し、わが国にとっても送り出し国にとっても意味ある制度になると考えられる。

（図表27）技能検定等の受験状況（2013年度）

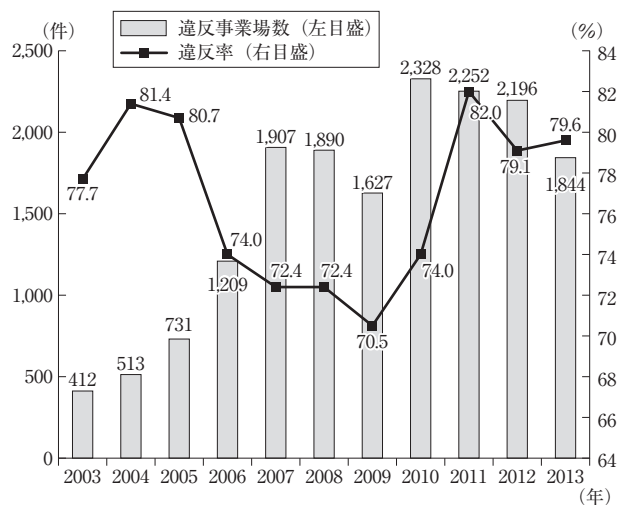
	受験申請者数	合格者数	移行申請者数	移行申請者に対する 受験率/合格率
技能検定基礎1級およびJITCO認定評価システム中級	219人	188人	53,791人	0.4%/0.3%
技能検定3級およびJITCO認定評価システム専門級	132人	118人	51,109人	0.3%/0.2%

（資料）技能実習制度見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会「技能実習制度に関する基礎資料」（2014年11月）

### C. 受け入れ国・送り出し国双方の責任を明確化した制度

第3に、現行の技能実習制度は制度の趣旨と実態が乖離しており、技能実習生の労働者としての権利が十分に確保されていない。外国からの受け入れ人材について、労働者として日本人と同等の権利が確実に担保され、労働者の権利や安全の確保など雇用主の義務を明確化する制度への改革の必要性が、各方面で指摘されているところである。加えて、送り出し機関の不正行為や多額の保証金徴収などに対する規制が極めて困難であり、受け入れ機関においても不当解雇や強制帰国等の脅迫、人権侵害などの問題が後を絶たない状況

（図表28）技能実習実施機関の違反状況



（資料）厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導、送検の状況」（2014年8月）

（注）違反は実習実施機関に認められたものであり、日本人労働者にかかわる違反も含まれる。

であることも問題点として指摘されている（図表28、注68）。

この点に関し、韓国では、産業研修制度から雇用許可制に移行して外国人労働者の平等待遇（不当差別を禁じ労働法を同等に適用）を原則とすると同時に、送り出し国政府との間の二国間協定として、求職者の選抜要件・方法・期間と相互の権利義務等に関する覚書を交わし、送り出し国政府にも一定の責任があることを明確にしている。わが国の場合には、例えば技能実習生の受け入れ・送り出しにあたって、国際研修協力機構（JITCO）と送り出し国の政府機関との間で制度の適切な運営にかかる「Record of Discussions」を取り交わしているが、討議議事録にすぎず、悪質な送り出し機関やブローカーを排除するための法的強制力がない（注69）。わが国で外国人材を受け入れるに当たっても、適正な送り出し／受け入れ機関の認定と悪質な送り出し／受け入れ機関・ブローカーの排除が可能な仕組みとして、受け入れ・送り出しプロセスの透明化・適正化を図る必要がある。そのためにも、海外の取り組みを参考に、二国間協定などの枠組みのもと、送り出し国政府と受け入れ国政府双方が責任をもって管理・運用に関与するシステムを視野に入れ、制度改革を検討するべきと考えられる。

## (2) 受け入れ企業の体制整備に対する支援

外国人材受け入れ環境整備に向けた過渡的な措置として、わが国企業における外国人材の受け入れ（雇用）と育成（国内研修）、循環（現地と国内の人材異動）の取り組みについての制度的支援を行うことも考えられよう。企業の事業活動のグローバル化が進むなかで、人材のグローバル化が課題となっている。そこで、海外の子会社で採用した人材の国内での研修を行い、再び海外の工場や現場で幹部社員として登用したり、わが国でさらに研鑽を積み、中間技能人材から高度人材へと労働力の質の向上を図っていくスキームである。

例えば、外国人材の国内への受け入れではないものの、日本郵船では2007年にフィリピンの現地パートナーと共同でNYK-TDG Maritime Academy（NTMA）を設立し、外国人船員を養成している。2011年には、国土交通省の機関承認制度で海外船員教育機関として認定されている。介護分野では、青森社会福祉振興団がベトナムの大学と介護人材の育成で提携し、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（注70）。また、大成建設では、ベトナム人技能実習生の受け入れならびに技能高度化のためのモデル現場を提供しており、将来、ベトナムの建設工事現場においてリーダークラスとなるベトナム人技能人材の育成に取り組んでいる（注71）。製造業においても、2011年に発生したタイの大洪水の際には、現地で操業が不可能となった日系企業の工場のタイ人従業員について、特例措置として、日本国内での能力向上のための「研修」の在留資格で受け入れ、あるいは国内で代替生産するにあたりタイ人従業員の就労を可能とするため「特定活動」の在留資格での受け入れが実施された。

このように、企業が外国人従業員の日本語能力や技術・技能の習得・向上に責任を持って取り組み、わが国で習得した技能や技術、ノウハウを母国の現場で活用できる機会が広がれば、わが国企業にとってはグローバル人材の活用につながり、送り出し国にとってもわが国の技術やノウハウの獲得、ひいては経済発展に資するものと考えられる。

もっとも、先に述べたように、現在のわが国の制度は大卒ホワイトカラーで専門的・技術的分野を対

象とする高度人材と、低熟練職種を対象とする技能実習制度・日系人に実質二分化されており、その中間に位置する技能人材を受け入れ可能とする制度がない（一部、時限的に技能実習修了者を特定活動で受け入れることが認められた職種を除く）。このため、企業が海外子会社の従業員を即戦力となる技能人材として育成するために、国内で働きながら研修を受けさせることは困難である（注72）。

現在、政府でも製造業からの強い要請に応える形で、「製造業における海外子会社等従業員の国内受け入れ制度の創設」が検討されている。製造業においてグローバルな事業活動が進展するにつれ、日本本社での外国人従業員の研修は、グローバル戦略上も重要な意味を持つようになってきている（注73）。もっとも、日本再興戦略によれば、対象は「新製品開発等特定の専門技術を習得する必要性に応じ、当該企業グループ内で短期間転勤のうえ、技術等の修得をすることにつき」受け入れを認める、とされており、限られた企業での限られた職種にとどまる恐れがある。製造業に限らず、グローバルな視点でこれからの市場の成長と人材の需要増大が見込まれる分野について、グローバルな技能人材の育成と循環を可能とし、わが国と送り出し国の双方にとってメリットのある制度の構築が望まれよう。

### (3) 長期的な展望を踏まえた環境整備の必要性

わが国と諸外国の外国人材受け入れ政策の違いとして、諸外国では、単に労働力として外国人受け入れの範囲を拡大するばかりでなく、生活者であることも視野に入れて、生活環境や生活インフラの整備なども含めた社会統合政策を進めていることが挙げられる。

その背景として、外国人材を受け入れる際の教育、医療、社会保障、福祉などの社会コストの問題がある。外国人材の受け入れは、定住化ならびに家族呼び寄せにつながっていくことになり、景気の動向や外国人材の高齢化によって、受け入れ国が負担する社会コストの増大を懸念する声も少なくない。加えて、語学能力や受け入れ国社会に対する理解の不足は、コミュニティとの誤解や摩擦などのトラブルや社会不安を招来させる恐れがある。

諸外国では、外国人の出入国に関する政策と併せて、受け入れた外国人の社会への定着に関する社会統合政策が進められている。例えば、ドイツの統合講習令や韓国の外国人処遇基本法のもとで実施されている取り組みである。諸外国では、政府が地方自治体や非営利組織等との協力のもと、語学教育を柱として、社会教育、相談業務、各種情報提供、資格取得支援、住宅支援、就労・就学支援など、様々な側面から外国人の受け入れ国社会への定着と自立を支援している。これらの社会統合施策は、短期的にはコストがかかるものの、最終的には、外国人材ならびにその家族の失業率の低下や教育水準の向上など、様々な面で社会コストの削減に寄与するものと考えられている（注74）。

わが国においても、定住者として受け入れた日系人の生活環境や教育環境の整備は、必要に迫られる形で主に地方自治体が担ってきたものの、景気低迷を受け失業者や生活保護受給世帯が増加しており、地方自治体の財政を圧迫する要因の一つともなっている。「外国人住民の多い一部の地方自治体では、こうした施策が試行錯誤的に実施されているが、国としての包括的な社会的統合政策は欠落したまま」（注75）では、地方自治体が社会統合を進めるにも、財政面、体制面で限界がある。すでに、実態として外国人の定住化が進んでいる現状に鑑み、わが国政府においても、社会コスト負担も含めて様々な視点から省庁横断的に議論を重ね、出入国管理政策と併せて社会統合政策のあり方について検討する必要

があろう（注76）。

さらに、世界的な高度人材獲得競争が激しくなるなか、外国人政策の見直しならびに受け入れ環境の整備を進めることで、受け入れ国としてのわが国の魅力を高める必要性も出てきている。第3章の海外事例で見てきたように、高度外国人材について各国は積極受け入れの方針であり、人材獲得競争の様相を呈している。さらには、目覚ましい経済成長に伴い、これまで労働者の送り出し国であったアジアの国々が、労働者の受け入れ国に転じようとしている。こうした状況下、わが国の競争力の強化ならびにイノベーションの推進に当たり、優れた技能や知識を持つ多様な人材を呼び込もうとするのであれば、国籍や性別、年齢を問わず、就業の地ならびに生活の地として、わが国の魅力を高める取り組みが不可欠である。

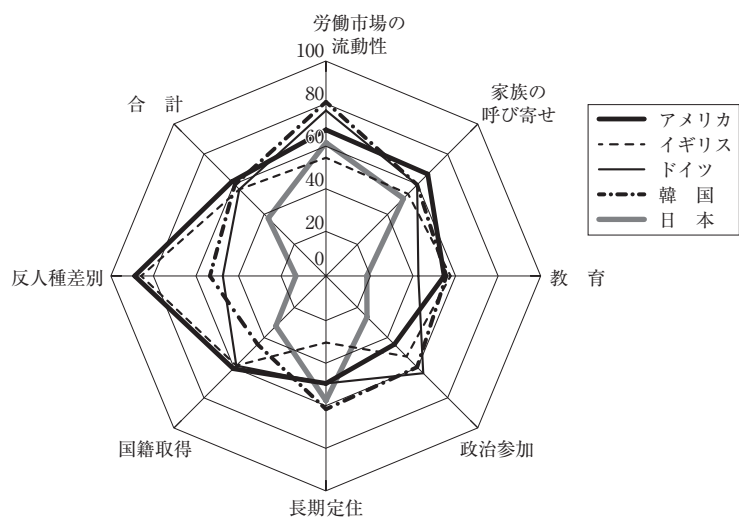
もっとも、各国の外国人政策について国際比較したMIPEX（Migration Integration Policy Index）の調査によれば、日本は33カ国中29位であり、とくに教育と反差別において低い評価となっている（図表29）。世界銀行の「Doing Business 2015」でも、29位と、2013年の24位、2014年の27位からさらに後退しており、先進国の中では低位にある。グローバル企業のなかにはアジア拠点をシンガポールに設置する動きもあるなど、対欧米のみならず、対アジアでも、わが国のプレゼンスの後退が指摘されている（注77）。

わが国で居住している外国人は実際にどのように感じているのか、横浜市や藤沢市、立川市で実施された意識調査の結果（注78）を見ると、暮らしやすさには総じて満足しているものの、日本語の不自由さを挙げる回答者が多く、公共サービスや医療、教育のみならず、緊急時・災害時の対応としても母国語での情報提供を要望する声が多い。

わが国が今後、外国人材の受け入れについて検討を進めるに当たっては、外国人が安心して働き、暮らすことのできる環境整備についても併せて議論する必要がある。すなわち、企業において外国人材が能力を發揮できる環境づくりはもとより、居住する地域への適応を図るために、外国人向けの日本語教育や社会教育の実施や、地域住民と外国人との交流の場の設置、公共サービスや公共機関、民間施設などにおける多言語での表示、情報・相談サービスの提供などに官民が協力して取り組んでいくことが求められよう。

（注63） わが国の場合には、優遇措置の要件としてのポイント制であり、受け入れ基準としてのポイント制とは異なる。

（図表29） MIPEXによる各国の比較



（資料） MIPEX



- (注64) “Box 3.5. Pilot programmes and periodic reviews: Learning what to keep, modify or stop altogether” *OECD “International migration Outlook 2014”* P.201.
- (注65) 現行の制度の問題点として、在留資格の「技能」は、コックやパイロットなど特殊な技能を有する限られた職種が対象である。また、EPAを通じた介護福祉士の資格取得者は「特定活動」の枠組みに縛られ、ケアマネージャーなどへのステップアップができないという。
- (注66) [http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik\\_zum\\_bundesgesetz.php](http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php)
- (注67) 総務省「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—結果に基づく勧告」(2013年4月)、厚生省職業能力開発局「外国人技能実習制度の見直しについて」(平成25年10月)。
- (注68) 日本弁護士連合会「技能実習制度の廃止とその後の外国人労働者受入制度」出入国管理政策懇談会外国人受入制度検討分科会ヒアリング(2014年2月)。
- (注69) 日本労働組合総連合会「技能実習制度の見直しに関する連合の考え方について」(2014年11月)。
- (注70) 日本経済新聞「青森社会福祉振興団、ベトナムで介護人材育成」(2014年9月29日付)。
- (注71) 大成建設「TAISEI CORPORATE REPORT 2014 DATA BOOK」P.23などによる。
- (注72) 日本経済団体連合会「第5次出入国管理基本計画策定に向けた意見」(2014年11月)、日本経済調査協議会「外国人労働者受入れ政策の課題と方向—新しい受入れシステムを提案する—」(2008年9月)などによる。
- (注73) 山本郁郎「アセアン日系企業の技能系人材育成と『ローカル・コンテキスト』」(日本労働研究雑誌No. 623/June 2012)によれば、日本本社での研修の意義として、「(1) 本社グローバル戦略への統合が強まったことで、日本研修の重要性が増し、調査企業では日本研修参加者が増加している。(2) 世界戦略モデルの導入準備やA生産方式導入など具体的なミッションをもって日本研修が行われている」としている。
- (注74) ドイツにおいては「社会統合の実施により短期的にはコストが増加するものの、長期的には様々な社会コストの削減につながるという考え方」が統合政策の背景にあるとされる(労働政策研究報告書 No.59「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5ヵ国比較調査—第2部欧州各国における外国人労働者受入れ制度と社会統合・第1章ドイツにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合」労働政策研究・研修機構、2006年5月)。韓国も同様の観点から、外国人処遇基本法を制定している(申龍徹「多文化共生社会に向けた外国人住民政策の日韓動向：『在韓外国人基本法』の制定を素材に」自治総研通巻346号 2007年8月号)。
- (注75) 石川義孝「日本の国際人口移動—人口減少問題の解決策となりうるか?—」人口問題研究第70巻第3号P.259、国立社会保障・人口問題研究所(2014年9月)。
- (注76) わが国の地方自治体における取り組みについては、JRIレビュー 2015 Vol.6 No.25所収の高坂論文(高坂晶子「地域の知見を活用した外国人材受入れのあり方—集住都市を中心に」2015年5月)を参照されたい。
- (注77) 東京商工会議所「2020年を見据えた首都・東京の国際競争力強化に関する要望」(2013年7月)、東京都「アジアのヘッドクォータープロジェクト」(2013年5月)など。
- (注78) 横浜市「平成25年度外国人意識調査報告書」(2014年3月)、藤沢市「外国人市民意識調査」(2014年10月)、立川市在住外国人意向調査報告書(2014年6月)。

(2015. 4. 6)

## 参考文献

- ・小川全夫 [2009]. 「外国人介護福祉士導入をめぐる論点—誤解から理解へ」九州大学アジア総合政策センター【紀要】第3号、2009年3月
- ・亀田進久 [2008]. 「外国人労働者問題の諸相—日系ブラジル人の雇用問題と研修・技能実習制度を中心に—」レファレンス平成20年4月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年4月
- ・関西経済同友会 [2013]. 「提言 定住外国人の受入れ促進で、日本の再活性化を~いま求められる外国人庁の設置~」2013年5月
- ・北脇保之 [2008]. 「日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証—」『多言語文化—実践と研究Vol.1 2008.3』東京外国語大学、2008年3月
- ・厚生労働省「海外情勢報告」各年
- ・児玉卓 [2014]. 「移民レポート1 日本の移民問題を考える 海外の事例を踏まえて」大和総研、

---

2014年11月

- ・後藤純一 [2009].「少子高齢化時代における外国人労働者問題」(伊藤元重編『国際環境の変化と日本経済』慶應義塾出版会、2009年11月)
- ・佐野孝治 [2014].「韓国の『雇用許可制』と外国人労働者の現況」福島大学地域創造 第26巻第1号、2014年9月
- ・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、2010年9月
- ・宣元錫 [2006].「韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換—『雇用許可制』の導入：『研修生』から『労働者』へ—」情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究Discussion Paper No.2、2006年2月
- ・総務省行政評価局 [2013].「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—結果報告書」2013年4月
- ・鄭雅英 [2014].「韓国の『多文化政策』と多文化主義言説—移民政策の転換と展望—」立命館経営学 第52巻第4・5号、2014年1月
- ・鄭雅英 [2008].「韓国の在外同胞移住労働者—中国朝鮮族労働者の受け入れ過程と現状分析—」立命館国際地域研究 第26号、2008年2月
- ・戸田典子 [2007].「ドイツの滞在法—『外国人法』からEU『移民法』へ」『外国の立法234』国立国会図書館調査及び立法考査局、2007年12月
- ・日本経済団体連合会 [2014].「第5次出入国管理基本計画策定に向けた意見」2014年11月
- ・日本経済調査協議会 [2008].「外国人労働者受入れ政策の課題と方向～新しい受け入れシステムを提案する～」2008年9月
- ・日本貿易振興機構ロンドン事務所 [2014].「2014年英国移民・入国管理法改正」2014年9月
- ・春木育美 [2010].「日本と韓国における外国人政策と多文化共生」東洋英和学院大学『人文・社会科学論集』第28号、2010年
- ・藤原夏人 [2012].「韓国における外国人政策関連法制」『外国の立法254』国立国会図書館調査及び立法考査局、2012年12月
- ・山本栄二、藤川久昭、堀正樹 [2009].「アジア諸国における外国人労働者受入政策の現状と課題」ESRI Research Note No.5、内閣府経済社会総合研究所、2009年3月
- ・山脇啓造・柏崎千佳子・近藤敦 [2002].「社会統合政策の構築に向けて」明治大学社会科学研究所デイスカッション・ペーパー・シリーズNo. J-2002-1、2002年1月
- ・梁起豪 [2010].「転換期に立つ韓国の移民政策—外国人の社会統合を中心に—」東北大学グローバルCOE「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」2010年3月
- ・労働政策研究・研修機構 [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」2013年3月
- ・労働政策研究・研修機構 [2015].「主要国の外国人労働者受け入れ動向：イギリス、ドイツ、韓国」フォーカス、2015年1月

- ・労働政策研究・研修機構 [2007]. 「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」労働政策研究報告所 No.81 (2007年3月)
- ・労働政策研究・研修機構 [2014]. 「JILPT資料シリーズNo.129 労働力需給の推計2013」2014年5月
- ・Bobby Duffy, Tom Frere-Smith and Dr. Hans-Juergen Friess [2014]. “Perception and Reality: Public attitudes to immigration in the United Kingdom and Germany” Ipsos-MORI Social Research Institute, November 2014.
- ・Christian Dustmann, Tommaso Frattini, Ian Preston [2013]. “The Effect of Immigration along the Distribution of Wages.” Review of Economic Studies Volume 80, Issue. 1 : 145-173. January 2013.
- ・Christian Dustmann and Tommaso Frattini [2013]. “The Fiscal Effects of Immigration to the UK.” Discussion Paper Series, CDP No 22/13, Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London, November 2013.
- ・Christian Dustmann, Francesca Fabbri, Ian Preston [2005]. “The Impact of Immigration on the British Labour Market.” Economic Journal Volume 115, Issue 507: F324-F341, November 2005.
- ・Ciaran Devlin and Olivia Bolt, Department for Business, Innovation and Skills, Dhiren Patel, David Harding and Ishtiaq Hussain, Home Office [2014]. “Impacts of migration on UK native employment: An analytical review of the evidence” March 2014.
- ・Dieter Bräuninger [2014]. “The dynamics of migration in the euro area” Deutsche Bank Research, July 2014.
- ・Dong-Hoon Seol [2013]. “Migration Policies towards Highly-Skilled Foreign Workers in Republic of Korea” ADBI, January 2013.
- ・Federal Ministry of the Interior [2011]. “Migration and integration - Residence law and policy on migration and integration in Germany” October 2011.
- ・Florian Lehmer und Johannes Ludsteck [2013]. “Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt: Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung” IAB-Kurzbericht Nr. 1, Januar 2013.
- ・Herbert Brücker [2015]. “Aktuelle Berichte: Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung” Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Februar 2015.
- ・Herbert Brücker [2015]. “Aktuelle Berichte: Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung” Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, März 2015.
- ・Holger Bonin [2014]. “Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt” ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, November 2014.
- ・Howard Reed and Maria Latorre [2009]. “The Economic Impacts of Migration on the UK Labour Market” IPPR Economics of Migration Working Paper 3, Institute for Public Policy Research, February 2009.
- ・Jean, S. and M. Jimenez. [2007]. “The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries.” OECD Economics Department Working Papers 563, OECD, 2007.

- 
- Katharina Seebaß and Manuel Siegert [2011]. “Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland” Working Paper 36, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, March 2011.
  - Manacorda, M., A. Manning, and J. Wadsworth. [2012]. “The Impact of Immigration on the Structure of Male Wages: Theory and Evidence from Britain.” *Journal of the European Economic Association* Volume 10, Issue 1: 120-151, February 2012.
  - Martin Ruhs, Carlos Vargas-Silva [2014]. “Briefing: The Labour Market Effects of Immigration” The Migration Observatory at the University of Oxford, March 2014.
  - Migration Advisory Committee [2014]. “Migrants in low-skilled work: The growth of EU and non-EU labour in low-skilled jobs and its impact on the UK” July 2014.
  - Migration Advisory Committee [2012]. “Analysis of the Impacts of Migration” January 2012.
  - MigrationWatch UK [2014]. “An Assessment of the Fiscal Effects of Immigration to the UK.” MigrationWatch UK, 2014.
  - Min Ji Kim [2015]. “The Republic of Korea’s Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment” *International Migration Papers* No. 119, International Labour Office Geneva, International Labour Organization, February 2015.
  - NetCen [2014]. “British Social Attitudes 31” June 2014.
  - OECD [2014]. “International Migration Outlook 2014” OECD, December 2014.
  - OECD [2013]. “International Migration Outlook 2013” OECD, June 2013.
  - Office for Budget Responsibility [2013]. “2013 Fiscal Sustainability Report” Office of Budget Responsibility, July 2013.
  - Robert Rowthorn [2014]. “Large-scale Immigration: Its Economic and Demographic Consequences for the UK.” Civitas, August 2014.
  - Scott Blinder [2014]. “Briefing: UK Public Opinion toward Immigration: Overall Attitudes and Level of Concern” The Migration Observatory, July 2014.
  - Sinn, Hans-Werner [2015]. “Eine Nachlese zur Migrationsdebatte” ifo Institut, February 2015.
  - The Independent Commission on Migration to Germany [2001]. “Structuring Immigration - Fostering Integration” July 2001.
  - UK Visas & Immigration [2014]. “Tier 2 and 5 of the Points Based System Guidance for Sponsors” November 2014.
  - UK Visas & Immigration [2014]. “Tier 2 of the Points Based System - Policy Guidance” November 2014.
  - 労働政策研究・研修機構ホームページ (<http://www.jil.go.jp/index.html>)
  - 法務省ホームページ (<http://www.moj.go.jp/>)
  - 厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/>)
  - 日本貿易振興機構ホームページ (<http://www.jetro.go.jp/indexj.html>)
  - イギリス政府ホームページ (<https://www.gov.uk/>)

- ・ イギリス統計局ホームページ (<http://www.ons.gov.uk/ons/index.html>)
- ・ オックスフォード大学Migration Observatoryホームページ  
(<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/>)
- ・ ドイツ連邦内務省 (BMI) ホームページ ([http://www.bmi.bund.de/EN/Home/home\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Home/home_node.html))
- ・ ドイツ連邦移民難民局 (BAMF) ホームページ  
(<http://www.bamf.de/EN/Migration/migration-node.html>)
- ・ ドイツ連邦雇用機関 (BA) ホームページ  
(<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/index.htm>)
- ・ ドイツ連邦教育研究省 (BMBF) ホームページ (<http://www.bmbf.de/en/>)
- ・ ドイツ連邦統計局 (Destatis) ホームページ (<https://www.destatis.de/EN/Homepage.html>)
- ・ 国際職業仲介サービス (ZAV : Zentrale Auslands- und Fachvermittlung) ホームページ  
(<http://www.arbeitsagentur.de/zav/>)
- ・ 韓国雇用労働部ホームページ (<http://www.moel.go.kr/english/main.jsp>)
- ・ 韓国雇用労働部「Employment Permit System」ホームページ (<https://www.eps.go.kr/eo/main.eo>)
- ・ 韓国法制処 (Ministry of Government Legislation of Korea) ホームページ  
([www.moleg.go.kr/english/](http://www.moleg.go.kr/english/))
- ・ Migrant Integration Policy Indexホームページ (<http://www.mipex.eu/>)