

外国人労働者に選ばれるには 受け入れ拡大へ体制整備が急務

日本総合研究所調査部 副主任研究員
下田裕介
日本総合研究所調査部 副主任研究員
菊地秀朗

2018年末の臨時国会で「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」(改正入管法)が成立し、新在留資格「特定技能」が創設される。深刻な人手不足の状況下、わが国は高度・専門職以外の職業についても正面から外国人労働者を受け入れる方向に大きくかじを切る。本来の趣旨と実態の間で乖離が指摘される技能実習制度や、留学生のアルバイトなどを安価な労働力確保のため「なし崩し」的に活用するケースも少なくなかったこれまでの状況に比べれば、一歩前進と捉えることもできる。もっとも、現状は法務省入国管理局を同省の外局に格上げする「出入国在留管理庁」の実効性、外国人と地域社会の共生に向けた支援など不透明な面も多い。将来に禍根を残さず、わが国が働きたい国として今後も外国人に選ばれるためには、受け入れ環境整備が急務である。

改正入管法が成立

18年末の臨時国会で、与野党の議論が紛糾する中、改正入管法が成立し、19年4月に施行されることが決まった。本改正の主な内容は①新たな在留資格「特定技能」を創設する②法務省の外局として「出入国在留管理庁」を置く―ことである。

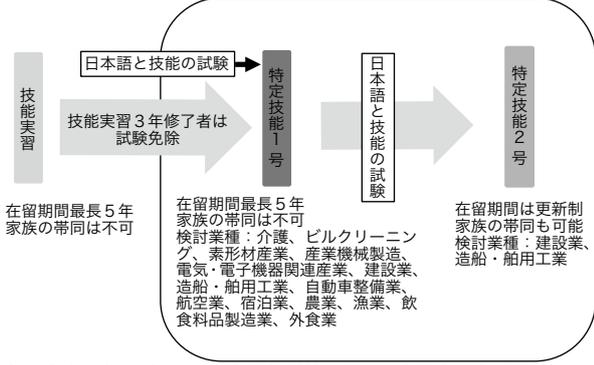
新在留資格「特定技能」は2段階(1号、2号)で設けられる(図表1)。特定技能1号は、深刻な人手不足のため外国人による人材確保が必要な分野(現時点で14業種を検討)で、「相当程度の知識または経験を必要とする技能を要する業務に従事」する外国人労働者に与えられる。最長5年の技能実習を修了するか、試験に合格する必要がある、在留期間は最長5年で、家族の帯同は認められない。

一方、特定技能2号は、さらに高度な技能・日本語能力試験に合格し、「熟練した技能を要する業務に従事」と認められる者に与えられる。1回ごとの在留期間は定められる(具体的な年月は原稿執筆時点で未

定)ものの、在留期間の更新回数に制限はなく、家族の帯同も認められる。特定技能2号の受け入れについては、2年後の21年から開始される見込みで、業種は建設、造船・船用工業の2業種に当面絞られる。

これまで政府は、国際的な人材獲得競争が激しくなる中、高度人材とされる外国人労働者については、積極的に受け入れる方針を採ってきた(図表2)。すなわち、わが国の経済社会の活性化や国際化に資する「広義の高度人材」である専門的・技術的分野の在留資格の外国人労働者については、在留資格の要件緩和や大留学留学生の国内就職支援などを行ってきた。専門的・技術的分野の外国人労働者は、1回の在留期間は最長5年と限られているものの、更新の回数に制限はなく、家族の帯同も認

〈図表1〉新外国人在留資格「特定技能」



(出所)法務省、厚生労働省、各種報道等を基に日本総合研究所作成

められる。中でも優秀な研究者・技術者・経営者といった高水準の学歴、職歴、年収を有する「狭義の高度人材」に対しては「高度人材ポイント制」を活用し、在留期間を無制限としたり、永住権取得要件となる在留期間を10年から最短1年に短縮したりするなど、一段の優遇措置を与えている。

一方で、政府は形式上「移民政策は採らない」という方針の下、高度人材以外での外国人労働者の受け入れに対しては、消極姿勢を維持してきた。今般の改正法の特定技能1号

は、人手不足を理由に、就労可能な在留資格が与えられる業種を大幅に拡大するものであり、高度人材以外の外国人労働者についても、受け入れの門戸を開くという意味で、大きな方針転換と言える。さらに、特定技能2号は、専門的・技術的分野の在留資格におおむね準じるものとなっており、高度人材以外に対しても、わが国での長期間の在留を認めるものである。

既に急増

こうした外国人労働者の受け入れ拡大という大幅な方針転換を踏まえれば、その出入国管理に加え、共生に向けた対応策の重要性が一段と高まるのは必至である。この意味で、司令塔として入管局を格上げし、出入国在留管理庁を創設することには合理性があり、評価できる。

政府は今回の法改正で、ようやく外国人労働者の受け入れ拡大に向けて方針転換したとはいえ、人手不足が深刻化する中、技能実習生や留学生のアルバイトという形で、未熟練の労働者を既に大量に受け入れてきたというのが、わが国の実情である。少子高齢化による労働力人口の減

少と、アベノミクス始動後の景気回復による労働需要拡大を背景に、わが国の人手不足は深刻化している。18年1～11月平均の完全失業率は2・4%と、バブル期以来の水準まで低下しており、有効求人倍率も1・61倍と、高度成長期以来の水準まで上昇している。こうした中で、外国人労働者は重要な労働力の供給源となつていく。

わが国の外国人労働者の状況を把握する統計である厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」によると、17年10月末時点の外国人労働者数は128万人と、全就業者数の2・0%を占めている。この水準自体は、他国と比較すれば依然として低いものの、12年10月末時点の68万人から過去5年間でほぼ倍増している。同期間は、アベノミクス始動後の景気回復局面とほぼ一致するが、この期間の全就業者数の増加は250万人であり、そのうち60万人、ほぼ4分の1を外国人労働者が占めていることになる。

地域別・産業別に見ると、相当な割合で外国人労働者に依存しているケースがより明白に確認できる。地域別に主な産業ごとの外国人労働者

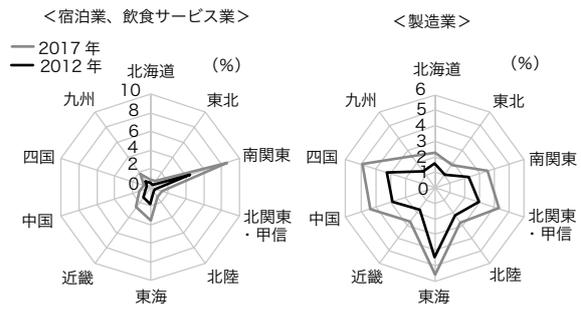
〈図表2〉わが国の在留資格

活動に基づく在留資格	備考
在留資格に定められた範囲で就労可能	
外交、公用	
高度専門職（高度人材ポイント制による優遇措置、狭義の高度人材）	広義の高度人材
専門的・技術的分野（教授、芸術、宗教、報道、経営・管理、法律、会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能）	
技能実習	新在留資格
特定技能	
就労できない在留資格	
文化活動	資格外活動で週28時間就労可
短期滞在（観光客、会議参加者等、最長90日）	
留学（大学等、専修学校もしくは各種学校（日本語学校含む）の学生）	
研修	
家族滞在	就労制限なし
個々の外国人に与えられた許可の内容により就労の可否が決められる在留資格	
特定活動（外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー、EPAに基づく看護師・介護福祉士候補者、難民認定申請中の者、卒業後就職活動を行う留学生など）	
身分に基づく在留資格	
永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者	

(出所)法務省入国管理局等を基に日本総合研究所作成

比率を算出すると、17年は12年と比べ総じて上昇しているが、例えば、宿泊・飲食業では南関東が8・6%に達している（図表3）。東海、近畿でも高めになっており、これらの地域では、訪日観光におけるいわゆる「ゴールデンルート」として、外国人観光客の増加が著しく、インバウンド対応の外国人労働者が重宝されているとみられる。一方、製造業

〈図表3〉宿泊業、飲食サービス業と製造業における地域別外国人労働者比率



(出所)厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」

では宿泊・飲食業ほどの偏りは見られないが、17年には東海の5・6%を筆頭に、四国で4・9%、中国で4・4%と、およそ20人に1人が外国人労働者という状況となっている。在留資格別、国籍別の内訳からも、近年の外国人労働者急増の特徴を指摘することができる。在留資格別では、政府がもとより受け入れを積極化してきた専門的・技術的分野の外国人労働者は、増加してはいるものの、そのペースは緩やかにとどまり、12年以降の急増をけん引してきたのは、技能実習生と留学生の資格外活

動によるアルバイトである(図表4)。また、国籍別では、技能実習生や日本語学校への留学生に占めるシェアの大きいベトナム、ネパール、フィリピンなどからの外国人労働者の増加が顕著である。一方、08年ごろに半数近くを占めていた中国からの増加は限定的で、足元のシェアは3割を切っている。

技能実習制度は元来、途上国への技術、知識の移転を図り、経済発展を担う「人づくり」に協力することを目的としたものである。また、留学生は、資格外活動許可を取得することで、週28時間(夏休みなどの期間は1日8時間)以内の就業が可能となるが、本来の目的は言うまでもなく学業である。これらは、もともと就労を目的とした在留資格ではないが、人手不足が深刻化する中、必ずしも高度な技能を必要としない安価な労働力の供給源として、制度と実態が乖離する形で、いわば「なし崩し」的に活用されてきたと言える。

受け入れの功罪

このように、わが国は既に多くの外国人労働者を受け入れてきているが、その経済社会への影響はどう考え

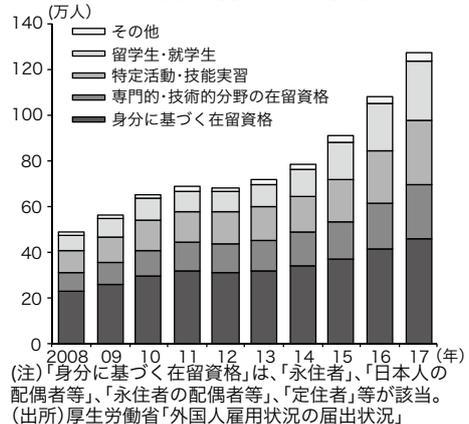
ばよいか。プラス、マイナス両面があるが、まず、メリットとしては以下の点が挙げられる。

第一は、言うまでもなく労働力不足の緩和である。人口減少・高齢化の急速な進展により、人口動態の影響が大きい地方や、労働条件が厳しい産業分野では深刻な人手不足になっている。外国人労働者の増加はそうした状況を緩和し、いわゆる人手不足倒産を回避して、消費者にとっても便利な財・サービスの提供を可能にしてくれている。

第二は、人口減少地域の存続を可能にしていることである。人口流出と高齢化が急速に進む地域では、労働力不足で産業が成り立たなくなれば、それに伴って地域の生活基盤が崩壊する恐れもある。そうした地域で外国人が働いてくれることで、産業、生活基盤の存続が可能になってくる。実際、地域の外国人労働者が担い手となって、伝統工芸や、祭りなどの伝統文化が継承されているケースもある。

第三は、外国人ならではの視点や海外とのつながりが新たに生まれることである。企業経営においてダイバーシティ(多様性)が重視される

〈図表4〉在留資格別外国人労働者



ようになって久しいが、外国人労働者は、われわれ日本人だけでは気づかない課題や解決策を提供してくれる可能性を秘めている。それだけではなく、外国人労働者は、異文化を日本に紹介したり、逆に日本のことを世界に情報発信したりする、ブリッジ人材としての役割を果たす潜在能力がある。近年はインターネット交流サイト(SNS)などネットを介し、在留外国人と母国の人々とのコミュニケーションが容易となり、こうした情報交換が外国人観光客の呼び込み、わが国企業の現地への進出、現地でのわが国製品の認知度の高まりと輸出の拡大などに寄与することが期待できる。

一方、デメリットとして以下の点が考えられる。

第一は、賃金上昇を抑え、国内労働者の処遇改善を遅らせることである。わが国でいわゆる未熟練外国人が働くのは、基本的には厳しい労働環境などのために日本人が集まりにくい分野である。その意味で日本人の仕事を直接奪っているケースはほとんどないと思われる。一方で、労働供給を増やすことで、その分労働需給を緩和し、賃金上昇を抑えるフアクターになっていく面が指摘でき、未曾有の人手不足という状況の割には賃金上昇が緩やかな一つの要因になっていると考えられる。ただし、この点に関しては企業にとつての労働コスト抑制というメリットと表裏一体になっている。

ちなみに、01～13年までの完全失業率と賃金上昇率（所定内給与前年比）の関係（フィリップス・カーブ）を基に、その後の外国人労働者急増による賃金の抑制度合いを試算すると、幅を持つてみる必要があるものの、17年の所定内給与の上昇率がおよそ▲0・2%程度抑制されたという結果となった。

阻害要因となることである。安価な労働力が調達できなければ、合理化・省力化投資など、設備投資による生産性向上の誘因が働く。低賃金の外国人労働者を雇うことが可能となれば、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。

第三は、地域住民とのトラブルが増え、外国人へのマイナスイメージが強まるリスクである。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、ごみ出しの問題や騒音といったトラブルの可能性が高まる。そうしたことで外国人への偏見が強まれば、社会的な摩擦が生じかねない。

以上のメリット、デメリットは表裏一体の関係にあるが、足元において、賃金上昇の足取りがしつかりし、生産性も持ち直しの傾向が見られる中、現状では外国人労働者増加によるデメリットはさほど大きくなく、総じてみればメリットが上回っているとみられる。

体制不備なら将来の火種に

しかし、先述の通り、わが国では

制度と実態が乖離する形で、いわば「なし崩し」的に外国人労働者を受け入れてきたため、既に多くの副作用が生まれていることも事実である。例えば、技能実習生や留学生の送り出し国では、ブローカーが暗躍し、多額の保証金を借金として負わせるケースが多発した。国内でも、パスポートの押収、違法な長時間労働、賃金未払いが常態化している悪質な事業者も出現した。こうした状況に耐えかね、失踪、不法滞在に至り、犯罪に巻き込まれるケースもある。

制度設計が不十分なままでの受け入れは、外国人労働者にとつても、地域社会にとつても不幸な結果になりかねない。

今回の法改正、および政府の方針転換は、これまでの「なし崩し」的受け入れと比較すれば、一定の前進と評価はできよう。もつとも、課題は山積している。

第一に、全体像や基本的姿勢、および具体的な施策の位置づけをより明確にしていく必要がある。政府は「移民政策は採らない」という従来の方針を崩していないが、未熟練労働も含めた外国人労働者の受け入れに正面から向き合った基本的な方針

を示すべきである。そして、将来の受け入れ業種や人数の決定方法、教育や医療、保険をはじめとする公共サービスなど該当するさまざまな仕組みについて、法的、そして財政的な裏付けを伴う形で検討・具体化していくことが重要である。

第二に、実効性ある推進体制を整備する必要がある。入管局は、在留資格の厳正な審査や出入国管理事務の能力は高い反面、入国後の外国人の就労や生活、受け入れ側の地域社会の反応などに関するノウハウは乏しい。外国人の受け入れだけでなく、労働者として働きながら地域社会に根付いてもらうには、司令塔となる出入国在留管理庁の機能と体制の強化が欠かせない。それとともに、厚労省をはじめとする関係省庁や、外国人を受け入れる自治体・企業なども含め、積極的に問題意識の共有や情報連携のネットワーク構築を図っていくことが求められる。

第三に、外国人と地域住民の共生を進めていくための枠組みをつくっていく必要がある。政府は今回、「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」をまとめ、地域との共生をうたってはいるものの、政府が

「移民政策を採らない」スタンスを堅持し、国内にも外国人労働者の増加の影響を不安視する声も多い中で、いかに実効性を高めるかがカギとなる。国の総合調整機能は重要だが、肝要なのは地域の主体的な取り組みをどう進めるかである。外国人労働者の受け入れはメリット、デメリット両面あるわけで、地域の産業界・自治体・住民がコストベネフィットを考え、産業維持と共生の両面を含めて地域こそが主体的に取り組むべきものだからである。

国内で人手不足解消のめどは容易に立たない一方、将来的には経済発展を続けるアジア諸国でも人手不足が深刻化すると見込まれる。将来のアジア全域での人材獲得競争を考えれば、熟練・未熟練を問わず、優良な外国人労働者に働きたい国としてわが国が選ばれることは、持続的な経済成長のために不可欠と言える。そのためにも、外国人労働者の受け入れ環境整備は、極めて差し迫った重要な課題である。