

2024年11月22日
No.2024-23

外国人労働者政策を考えるポイント -「欧米の失敗」から何を学ぶか-

調査部長／チーフエコノミスト 石川 智久
調査部 研究員 後藤 俊平

《要 点》

- ◆ 現在、世界的に移民や外国人労働者に対する関心が高まっている。先進国では全人口に占める移民の割合はこの60年で7%前後から約10%にまで増えている。こうしたなか、先進国では移民が自国に与える影響について論争が激化している。
- ◆ 経済学的にみると、マクロ経済面ではプラスとするものが多い一方、ミクロでみると、移民が就業するのと同じ仕事をしている人には不利益があるなど、様々な弊害が指摘されている。また、マクロ経済で大きなプラスがあったとしても、政治的なリスクも大きいという意見もある。こうしたなか、世界銀行は外国人労働者の受け入れについて、その国にうまく対応できる適合性と、その国に貢献したいという動機のマトリックスで考えることを提案しており、受け入れにはかなり細かい政策対応が必要であることを示唆している。
- ◆ 欧米の動向をみると、これまで移民の受け入れに寛容であったが、足元では状況が変化している。例えば、米国のトランプ大統領選出、欧州における極右政党躍進の背景には、外国人労働者に対する目線が厳しくなってきたことが指摘可能。こうしたなか、OECD諸国では移民受け入れを選択的・限定的にする方向に。
- ◆ わが国では、既に人口の3%程度の外国人が居住しており、OECD平均よりは低いものの、2070年には10%近くになるという予測もある。こうしたなか、外国人労働者への対応について、時間的に余裕がある間に課題解決を進めることが重要である。具体的な課題としては、①出入国在留管理庁やその他の官庁間の横ぐしが通っていない、②日本に適合性・動機が高い人材を十分に誘致できていない、③既に日本に滞在している外国人との統合政策が道半ばといったことが指摘できる。
- ◆ 欧米の変化とわが国の課題からは（1）外国人政策の司令塔の設置と総合的・戦略的な施策の立案、（2）日本就職の適合性・動機の高い人材の受け入れ、（3）社会的統合政策の推進、（4）自国民に納得感のある不法移民への対応、等が重要である。
- ◆ わが国では、人手不足が深刻化するなか、受け入れ態勢が未整備なまま、なし崩し的に外国人労働者が増加している。これは、日本人にとっても、外国人にとっても不幸な状況である。両者が安心して生活をするためには、まずは体制整備が必要であり、それを怠っては、欧米のように国家分断を招くリスクがあることは十分留意すべきである。拙速となることなく、十分に制度的な対応を行いながら、日本人・外国人双方が納得できるように丁寧に進めるべき話である。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部長／チーフエコノミスト・石川智久、研究員/後藤俊平宛にお願いいたします。

Tel : 080-9655-9444 (石川)

Tel : 080-3451-3517 (後藤)

Mail : ishikawa.tomohisa@jri.co.jp

goto.shumpei@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1. はじめに

現在、世界的に移民や外国人労働者に対する関心が高まっている。IMFによると、出生国以外に居住する者の数は2019年に世界全体で2億7,000万人に上った。1990年以降、移民人口は1億2,000万人増加し、世界人口に占める移民の割合は過去60年にわたって3%付近で推移している。特に、先進国の全人口に占める移民の割合は7%前後から約10%に増えている。

一般的に欧米先進国はこれまで移民に寛容であったといわれる。実際、歴史を紐解くと、欧州は、第二次世界大戦後の復興に向けた労働力確保のために移民を多く受け入れてきた。また、米国は、移民によって建国されたという経緯もあり、元来外国人を無制限に移民として受け入れていた。また、彼らは人権に配慮している先進国という意識もあり、移民・難民の受け入れには比較的寛容なスタンスをとっていた

しかしながら、近年は、状況が変化している。例えば、米国でトランプ大統領選出の背景には、移民問題があったことが指摘されている。さらに欧州においても、極右政党が議席を伸ばしているが、そこには、雇用が外国人労働者に奪われることへの不安や、治安面の懸念などの要因がある。特に、2015～16年の欧州難民危機を経て、外国人労働者に対する目線が厳しくなっている。

また、移民人口の増加に伴い人口構造や国の骨格が変わってしまうことへの懸念から、移民問題を「非伝統的な安全保障問題」と捉える見方も出ている。さらに、人権上保護すべき難民と仕事を求め流入する移民の区別も困難になるという新たな問題も生じている。

わが国は、既に人口の3%程度の外国人が居住している。OECD平均よりは低いものの、2070年には10%近くなるという予測もある。こうしたなか、外国人労働者への対応について、時間的に余裕がある間に課題解決を進めることが重要となっている。

そこで、本稿では移民や外国人労働者の流入の政治、経済、社会的影響について、欧米の経験と政策の方向性を踏まえ、わが国として必要な対応について纏めた。

2. 移民受け入れの影響～経済学等の観点から

移民受け入れについては、経済学でも様々な研究が行われており、特に国際機関では非常に関心が高いテーマである。

マクロ経済学的には労働力の国際間移動はプラスの影響をもたらすとしている。例えば、この分野で良く引用されるClemens(2011)では、労働者が自由に国境を超えるようになれば、世界のGDPが67～147%増になるとしている。また、IMFのEngler等によるレポート(2020)等においても、先進国では移民が短中期的にGDPを押し上げることを示しているほか、適切な政策を行えば、国内労働者と移民労働者が労働市場に多様な技能をもたらし、それが相互に補完し合って生産性を高める可能性も示唆している。さらに、移民によってもたらされる生産性の伸びが小さい場合でも、国内労働者の平均所得を押し上げることが示されている。

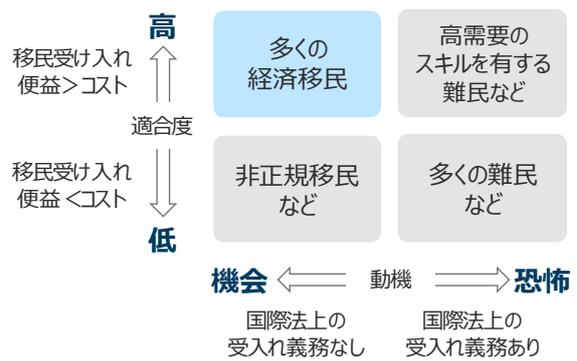
このようにマクロ経済的視点ではプラスの効果がみられるが、ミクロでみると様々な問題があることが指摘されている。前述のIMFの報告では、移民が就業するのと同じ仕事をしている人には不利益があることを指摘しており、あまり高学歴ではない、低技能の職種においてこの傾向が顕著であるとしている。

次に医療・介護などの社会保障や教育に係る財政負担をコストとして指摘する声もある。もっとも、これは時間軸で考えていく必要がある。移民として先進国に着いた直後には、すぐに労働力となる年齢であることが多く、また既に一定程度教育も受けているため、財政負担は小さい。しかし、移住先での生活が長くなり、家庭を持ち、さらには仕事をリタイアする年齢となる。つまり、時間の経過とともに教育や社会保障に関するコストが増えていく。

さらに、移民の増加は政治的な混乱をもたらすという指摘もある。友原(2020)では、もっともGDPが伸びないケース(60%増)でさえ、途上国から先進国へ膨大な人口移動が起きるといふシミュレーションが紹介されており、具体的には、途上国から56億人の労働者とその家族が移住するとしている。なお、このシミュレーションでは先進国の人口を11億人としている。この試算結果は極端ともいえるが、労働移動が自由な世界においては、人口流入以前と国の形が全く変わってしまうリスクを示しているといえる。

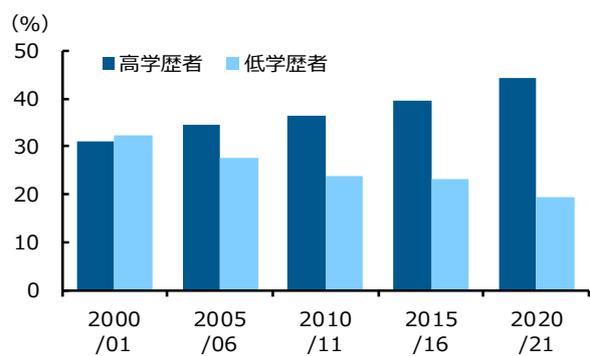
一方で、移民について様々な考え方が広がるなか、2023年の世界開発報告は、外国人労働者の受け入れについて、その国にうまく対応できる適合性と、その国に貢献したいという動機のマトリックスで考えることを提案している。具体的には、外国人労働者を適合性の高低・動機の強弱の4つの象限で整理するというものである。こうした整理に基づけば、一般的には、適合性と動機が高い人に移住してもらうことへのニーズが受入国側において高いと考えられる。実際、その部分においては移民の受け入れは便益がコストを上回ることが期待される。一部の研究者などから選民思想に繋がるなどの批判もあるが、世界銀行は、4つの区分のそれぞれにおいて必要な政策は異なるのであり、政策の最適化を図るためのツールとして使うべきとしている(図表1)。このように移民についてメリット・デメリットがみられるなか、OECD諸国全体の傾向として、対象や滞在期間をコントロールする方向にある。具体的には、高学歴や高技能者を優先するなど、移民の選別色を強める傾向がみられる(図表2、3)ほか、永住型よりも滞在期間限定型を優

(図表1) 世界銀行が提唱する「適合と動機のマトリックス」



(資料) World Bank "World Development Report 2023"

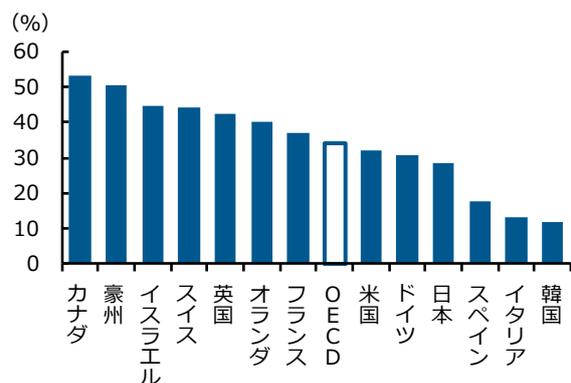
(図表2) OECD加盟国の外国人労働者の学歴



(資料) OECD "Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC)"

(注) 外国人労働者(15歳以上の外国生まれの就業者)に占める割合。高学歴者はISCED(国際標準教育分類)のレベル5以上、低学歴者は同レベル2以下。

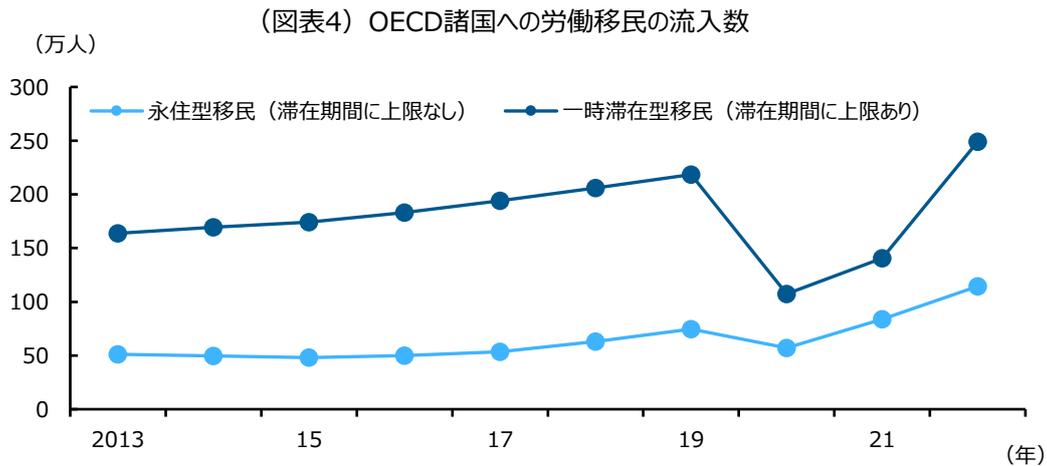
(図表3) 外国人労働者に占める高技能労働者



(資料) OECD "Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC)"

(注) 2015~16年。外国人労働者(15歳以上の外国生まれの就業者)に占める割合。高技能労働者は国際標準職業分類(ISCO)のスキルレベルが以上。

先するなど移民の定着を抑制しようとする動きもみられる（図表4）。



(資料) OECD "International Migration Outlook 2023"

3. 欧米の経験

前述の通り、欧米諸国は移民について限定的・抑制的な対応を取り始めているが、そこには理論的な面だけでなく、歴史的な経緯も大きな影響を与えている。ここでは欧米の経験を概観したい。

(1) 欧州の経験

①第二次世界大戦後から欧州難民危機までの経験

EU 諸国は、第二次世界大戦の復興期に人手不足に直面したこともあり、外国人労働者の受け入れに積極的であった。一方で当初は経済的な移民について、期間限定とすることを意図していた。例えば、ドイツにおいては、1960年代にトルコなどから期間限定で外国人労働者を受け入れる政策であり、一定期間働いたら祖国に帰し、他の労働者を採用する制度（ローテーション原則）が取られていたが、一度経験を積んだ労働者を企業側も離さず、結果的にそのまま定住し、家族を祖国からドイツに呼び寄せるようになった（ローテーション原則は1973年に終了）。また、難民についても、東西冷戦下で共産圏からの亡命者を受け入れ、一時的に匿い、その後母国に帰国させたという難民対応の歴史がある。その後、迫害や粛清を恐れ母国への帰還を望まない亡命者は恒久的に受け入れた。

しかし、1970年代以降、オイルショック等を契機に欧州の経済情勢が悪化し、失業率が急上昇するなかでは、外国人労働力へのニーズが低下した。さらに、文化や宗教が異なる国々から多くの移民や難民を受け入れた結果、社会統合に困難が生じるようになったことなどから、フランスやドイツなどでは一転して移民の帰国奨励策が取られたものの、いったん定着した移民の帰国は進まなかった。また、一定の条件の下で家族を呼び寄せる権利を与えられていることから、受入れ制限後も移民は増え続けた。このため各国は移民受け入れの抑制に舵を切っていく。それに合わせ、国境の入国管理、滞在許可などの管理の仕組みが導入されていった。

その一方で、高度人材や労働力不足の分野への労働者の受け入れには積極的で、2009年に欧州理

事会によって導入された EU ブルーカードは、通常の労働者ではなく専門家にのみ付与されるが、これは EU 内において、知識レベルを高め、頭脳流出による空白を埋めることができる人材を引き付けることを目的としている。

2010年代に入り、シリア内戦の激化を背景に、2015～16年に、シリアや北アフリカから年間100万人もの大量の難民が欧州に押し寄せ、欧州難民危機が発生した。2021年にはベラルーシのルカシェンコ大統領はアフガニスタンやシリアの難民をあえて自国に受け入れて EU に送り込み、EU 側を混乱させていた。人道を看板にしている西側諸国の体面を悪用した外交戦術であり、昨今、こうした動きを、国際政治学者等は「難民の武器化」として新たな安全保障問題としている。

2023年にも同様の事態が発生し、難民申請をした人々の数が2015～16年の危機以来の100万人を突破した。また、EU域外からの難民以外も含む移民の流入数は、23年について、ウクライナからの避難民も加えると、700万人に達した。経済的な理由とした移民と難民の差が分かりにくくなっていることも欧州が外国人労働者受け入れを選別的にしている理由として指摘できる。

② 社会の反発と右派勢力の台頭

欧州への移民や難民の流入増加によって、人々の間に雇用を奪われることや治安が悪化することに対する懸念が強まっている。また、移民の増加が激しい小国では、人口構造が不可逆的に変化し、国の骨格が変わってしまうという危機感も生まれている。また、欧州各国では多文化共生に尽力したが、ドイツ語を話せない移民やその二世等が多く存在し、例えばドイツでは、失業率、学校の中退率などがドイツ人の二倍近くなることが長期化した。こうしたなか、ドイツのメルケル首相が2004年と2010年に「多文化主義は失敗した」と発言したように、総じてみればうまくいっているとは言えない状況にある。

こうした不安、不満、懸念を背景に、各国で極右政党が台頭している。歴史的経緯から極右への警戒感が強いドイツ、スペイン、ポルトガルや、移民に寛容な北欧諸国などにも右傾化は広がっているおり、各国の政権運営に大きな影響を与えつつある。

また、欧州議会でも同様の傾向がみられ、右派ポピュリズム勢力が台頭している。今年6月の欧州議会選挙では前回の選挙と同様に、欧州統合推進派の政党が過半数を制したものの、前回選挙で急伸した統合反対派の右派ポピュリズム勢力も安定した支持を得ていることが示された。

③ 厳格化する移民受け入れ

欧州難民危機や国内の政治情勢の変化を受けて、欧州はこれまでよりも外国人労働者受け入れを制限する方向にある。前述のように、EU外からは高度人材に限定する傾向を強めるほか、中・低技能はEU外は極力減らし、EU内の旧東欧の労働者をターゲットにする方向にシフトしている。また、現地語力の欠如している外国人を招いた反省から、ドイツやフランスでは、中長期滞在が予定される外国人に対して、数百時間の現地語の授業を保証するようになっている。また、難民についても姿勢に変化がみられる。2024年6月にEUで成立した新協定では、難民の庇護申請を受け付けないとする対象国を数十カ国リストアップした。これらには不法な入国のほか、深刻な民族差別や迫害といったことが過去数年発生していない国、経済的な目的でEUに入国している者が属する国が含まれる。このように、EUは本来の難民とは異なる状態の移民に対しては、難民としての受け入れを拒絶する姿勢を明確化させている。わが国では、特定の国に対して申請自体を受けつな

いといったことはなく、EU はわが国よりも難民に対して厳格な対応を行っているともいえる。また、英国は、不法移民をアフリカのルワンダに強制移住させる法案を 2024 年 4 月に可決させているが、英国はルワンダに経済援助を行い、二国間協定を結んだ上で不法難民を送るようにしている。北欧諸国では、外国人労働者の滞在許可取得の最低賃金を大幅に引き上げるなど、受け入れ条件を厳格化し、選択的移民政策の色彩を強めている。

移民問題は様々な要素が複雑に絡む国際的な課題であり、受入国である EU だけで解決することはできない問題であるとの認識が高まっており、移民送出国、通過国との連携も模索するようになってきている。

(2) 米国の経験

①移民政策の変遷

米国は、移民によって建国された国であり、元来外国人を移民として受け入れてきた。しかしながら外国人が増加する中、1880 年代以降は、徐々に選択的・制限的な受け入れに転じた。現行の移民関係法の基礎となっているのは、1952 年制定の移民法及び国籍法で、従来からの出身国別割り当てを維持しつつ、職業能力などで優先順位を設定しビザを割り当てる制度とした。1965 年の移民法改正では、合法移民を中心とした諸政策を規定し、移民により離散した家族の呼び寄せ枠と、特定の職能を持つ人を採用する雇用枠を基本的な枠組みとした。

その後、1986 年の移民法改正では、国境管理の強化などによって新規の移民は極力抑制する一方で、既に米国に在住している非合法移民については、一定の条件のもとで、合法的地位を与えた。これによって移民問題解決が図られたが、結果的に、多くの移民が母国から家族を呼び寄せ、移民人口の大幅な増加が続いた。

1990 年代に入ると、景気後退が重なったこともあり、外国人労働者に職を奪われる不安や、外国人の福祉ただ乗りへの不満から、移民に対する福祉制限や国境警備厳格化の方針が打ち出された。

その後、2001 年の同時多発テロの発生によって米国では移民に対する一段と反発が強くなった。ブッシュ政権下（2001～08 年）では、出入国管理の強化、不法移民の一斉検挙といった強硬な政策が行われた。続くオバマ政権下でも、この方針は受け継がれ、大規模強制送還といった政策が続けられる一方で、既に米国に居住している外国人については権利拡大も行われた。

トランプ政権になると、これまでの移民の権利の段階的拡大方針を全面的に転換したほか、国境の壁建設の強化、ムスリム諸国からの入国停止、難民受け入れ数の半減など、強硬策を進めた。

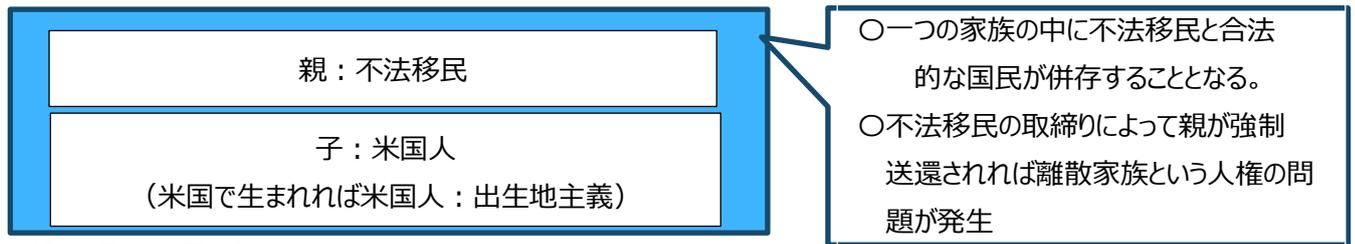
バイデン政権においては、トランプ政権の反動やパンデミックの終息で移民が急増することを見越して、ハリス副大統領に移民対策を担当させたが、米国内での対立は深く、目立った成果は上げられなかった。実際、バイデン政権においては、CBP-1 というスマホによる移民申請システムを導入したが、この狙いは、リモート申請とすることにより、「国境に殺到する庇護申請者」というイメージを払拭するという、移民問題の不可視化、いわば、「見えない化」を狙ったものであり、抜本解決にはほど遠いものであった。

このように、米国では、移民政策が左右にジグザグに進むもとの、深刻化しているのが混合身分家族問題である(図表 5)。非合法移民であっても米国出生の子供たちには市民権が与えられることもあって、家族の中に市民、合法移民、短期滞在者、非合法移民が混在し、一たび検挙されれば、家族離散となる問題である。人道的な観点からは一家が米国内にとどまれるようにすべきという意



見があるものの、移民が増えることへの反発も強く、米国の分断の要因の一つとなっている。

(図表5) 混合身分家族問題 (一例)



(資料) 日本総合研究所作成

②移民問題を巡る分断

米国では、2000年代までは、リベラルな民主党が移民を積極的に受け入れる一方、保守的な共和党支持者の中にも、外国人労働力の確保を望む向きがあり、両党に妥協できる余地が存在した。しかし、トランプ政権は、格差社会、財政赤字、治安問題等が深刻化するなか、人々の不満を扇動し、問題を先鋭化させ、外国人労働者とそのスケープゴートにされる格好となった。それによって国内の分断はさらに深まり、民主党と共和党の溝も深くなった。

また、米国には不法移民であっても各種権利を認めるなど、不法移民に寛容な聖域都市と呼ばれる州や都市がある。ニューヨーク市等がそれにあたるが、2022年春には、テキサス州等の不法移民に対して厳しい措置をとる州から多くの移民が聖域都市にバスで送り込まれた。こうしたことも米国の分断を生み出している。

今回の大統領選においても移民問題は大きな論点となった。トランプ氏が勝利を収めたが、選挙戦を通じて移民の強制送還に言及しており、移民に対して厳しい対応を取ると予想される。もっとも、米国経済は高度技術者だけでなく、エッセンシャルワーカーも移民に大きく依存しており、移民受け入れの全面停止や大規模強制送還は経済を混乱させるリスクがある。経済成長を取るか、不満を募らせる米国の世論をとるか、トランプ政権は非常に難しい選択に迫られる

(3) 欧米の経験のまとめ

以上を踏まえると、米国と欧州は同じような経路をたどってきたことが分かる。具体的には、当初は、人手不足等を理由に外国人労働者を積極的に受け入れてきたが、国内で受け入れ態勢が十分に整備されていないうちに大量に受け入れた結果、景気悪化等を契機に外国人労働者への反発が強くなった。当初は期間限定で受け入れたとしても、人道的な要因や外国人労働者が家族を呼び寄せる結果、いわば「なし崩し的に」永住していくようになる。そして、自国民が様々な不満を募らせるなか、外国人労働者が人々の不満のスケープゴートとなる。その結果、極右的な動きが加速し、国民の分断が加速する要因となる。そして右派と左派で政権交代のたびに場当たりの対応を繰り返した結果、問題は深刻化していく。その結果、足元では、オープンな外国人受け入れ策を失敗とみなすようになり、多くの国では移民の受け入れを制限する方向へ転換している。具体的には、不法移民の取り締まり強化や、高技能者に限定する「選択的な移民の受け入れ」が進むようになった。

さらに難民問題が深刻化してきている。一般の移民と難民の区別が難しくなるなか、これを逆手にとって、一部の国が難民を外交上の圧力の道具とする「難民の武器化」という、新たな安全保障問題にも欧州等は悩まされる状況になっている。

4. 日本の現状

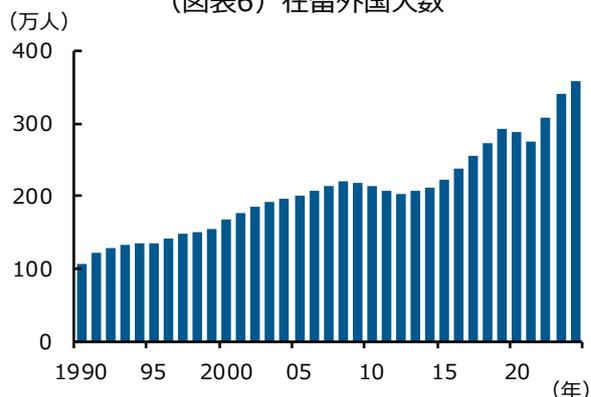
(1) 歴史的経緯等

わが国は、歴史的に見て、狭い国土と多い人口という構造が長く続き、明治期以降、移民を海外に送り出す側であり、移民受け入れの歴史は浅い。近年になって、農業等の一部の分野で人手不足が深刻化するなか、非高度人材の受け入れが増加した。そのため、移民の受け入れについては経験が少ない国となっている。

日本政府は、移民政策を「国民の人口に比して、一定規模の外国人や家族を期限なく受け入れる政策」と定義し、移民政策は取らないとの立場を維持している。これは入国時に期限のない滞在許可（永住許可）は与えないという主旨であり、労働者の受け入れは期限付きとなっている。

こうした政策をとっているものの、在留外国人数、外国人労働者数は右肩上がりとなっている（図表6、図表7）。また、政府は、高度人材については1999年頃から積極的に受け入れる一方、いわゆる未熟練の単純労働者については極力抑制する方針であった。ただし、足元では、十分慎重に対応するとしていた「単純労働者」についても「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく」としており、門戸が開かれつつある（図表8）。

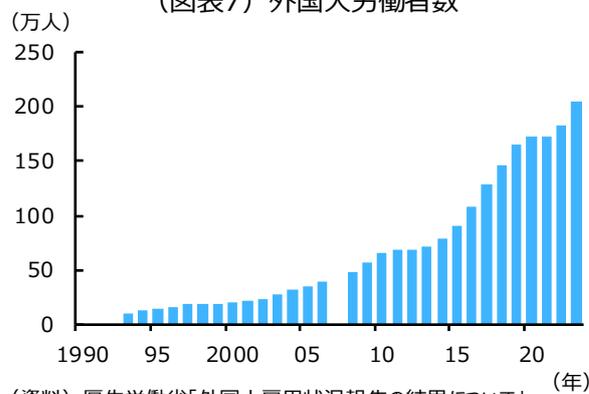
(図表6) 在留外国人数



(資料) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」「旧登録外国人統計」

(注) 各年12月末時点。2024年は6月末時点。

(図表7) 外国人労働者数



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況報告の結果について」「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」

(注) 1993～2006年は6月初、2008年以降は10月末時点。1990～92年、2007年は調査なし。

(図表8) 外国人労働者の受け入れに対する政府見解

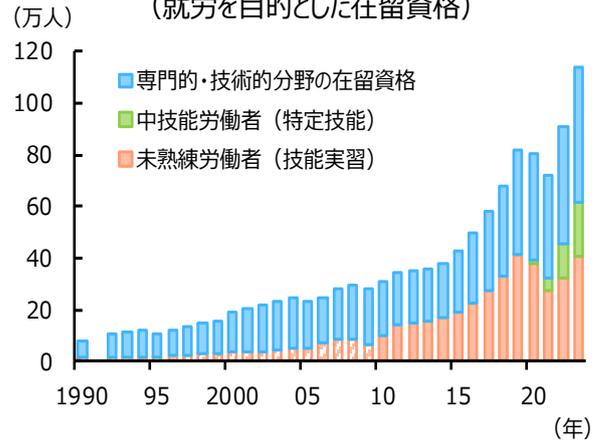
	高度人材	単純労働者
第6次雇用対策基本計画 (1988年)	「専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は（中略） 可能な限り受け入れる方向 」	「いわゆる単純労働者の受け入れについては（中略） 十分慎重に対応 する」
第7次雇用対策基本計画 (1992年)	「専門的・技術的分野の労働者は 可能な限り受け入れることとし 」	「いわゆる単純労働者の受け入れについては（中略）国民のコンセンサスを踏まえつつ、 十分慎重に対応 する」
第8次雇用対策基本計画 (1995年)	「専門的、技術的分野の労働者については 可能な限り受け入れることとし 」	「いわゆる単純労働者の受け入れについては（中略）国民のコンセンサスを踏まえつつ、 十分慎重に対応 する」
第9次雇用対策基本計画 (1999年)	「専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れをより 積極的に推進 する」	「いわゆる単純労働者の受け入れについては（中略）国民のコンセンサスを踏まえつつ、 十分慎重に対応 する」
雇用政策基本方針 (2008年)	「専門的・技術的分野の外国人について、我が国での就業を 積極的に推進 する」	「将来の労働力不足の懸念に対して（中略）外国人労働者の受け入れ範囲を拡大して対応するのではなく」
雇用政策基本方針 (2014年)	「企業の高度外国人材の活用を 積極的に推進 する」	「外国人労働者の受け入れ範囲（中略）の拡大については（中略） 国民的議論が必要 である」
労働施策基本方針 (2018年)	「従来の専門的・技術的分野における外国人材に加え、 一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく 仕組みを構築する」	

(資料) 厚生労働省

実際、最近の傾向をみると、中・低技能者が伸びをけん引している（図表9）。その一方で、高度技能人材と留学生については従来から積極的に受け入れており、足元でも特区等を活用した新制度を整備している（図表10、11）。

さらに、2018年に人材が不足している産業分野での中程度の技能を有する人材を受け入れる「特定技能」が創設された。特定技能1号は在留期間が最長5年間であり、その後帰国することが前提となっている。資格試験を経て2号になると、家族帯同が可能になり、在留資格更新の上限が撤廃され、長期滞在、あるいは永住権を得るための要件を満たすこともできる。足元では2号滞在者はまだ少数であるが、今後、徐々に増加していくとみられる。

（図表9）在留外国人数
（就労を目的とした在留資格）



（資料）出入国在留管理庁「在留外国人統計」「旧登録外国人統計」

（注）各年12月末時点。1991年は欠損。斜線部は、「技能実習」の前身にあたる「研修」。厳密には、就労が認められる在留資格ではなく、「技能実習」と直接的な接続は不可。

（図表10）高度外国人材誘致に向けた新制度

特別高度人材制度（J-Skip）	
在留資格	「高度専門職」
要件	①一定以上の学歴または職歴 ②年収が2,000万円以上
優遇措置	入国・在留手続きの優先処理や 永住申請に要する在留期間の短縮など
未来創造人材制度（J-Find）	
在留資格	「特定活動」（告示51号）
要件	①世界ランキングで100位以内の大学を卒業・修了してから5年以上 ②当面の生計維持費を有すること
優遇措置	就職活動・起業準備活動中であれば、 雇用契約がなくても最大2年間在留が可

（資料）出入国在留管理庁

（図表11）国家戦略特区における在留特例措置

内容	
家事支援外国人材	家事支援サービス企業に雇用される外国人の入国・在留が可能に
創業外国人材	日本での創業を希望する外国人に対し入国や事業所確保の要件を緩和
クールジャパン外国人材	クリエイターなどクールジャパン関連分野の外国人の受け入れを促進
農業支援外国人材	農業支援活動を提供する企業に雇用される外国人の入国・在留が可能に
外国人美容師	一定の要件下、日本の美容師免許を取得した外国人留学生に在留資格付与
外国人エンジニア	IT・半導体関連の産業分野で在留審査の迅速化および期間の明確化

（資料）内閣府

また、2024年には「育成就労」が創設された。これは、かつての技能実習制度に代わって作られた新制度である。技能実習制度は、海外の若者を招き、技術・技能を習得し、母国に持ち帰ってもらうという国際貢献を目的としたものであったが、実態は労働力を確保する場となり、転籍制限などが人権侵害や法違反の背景・原因となっているとの批判を受けていた。また、日本に入国前に多額の借金を抱えていることなども問題になっている。こうした批判を受けて、改正が行われた（図表12）。なお、育成就労は2027年に正式開始であり、2030年までの3年間は移行期間である。この期間は両制度が併存することとなる。

(図表12) 特定技能と育成就労の創設

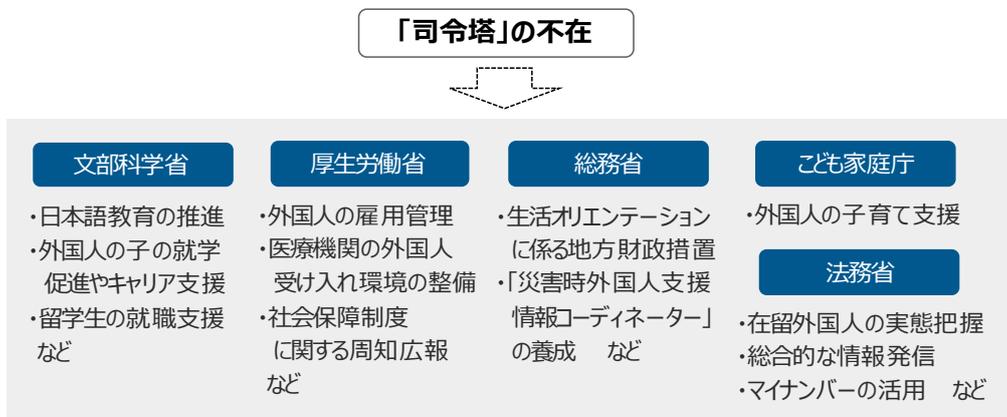


(資料) 出入国在留管理庁
 (注) 法案が可決された年。

2023 年末の時点で日本に在留する外国人は 341 万人、人口比率は 2.7%と、OECD 加盟国の平均 10.4%を大きく下回っているものの、現在のような流入が続けば、2070 年には日本の人口の外国人比率は 1 割近くに達するとの試算（国立社会保障・人口問題研究所）も出されている。一定のペースで外国人が増えていくという機械的な試算とはいえ、外国人比率 1 割というのは日本の人口構成に大きなインパクトをもたらすほどの劇的な変化である。

こうしたなか、わが国としても、移民受け入れ先進国である欧米が直面している様々な経験、課題や失敗を踏まえて対応を進める必要がある。また、わが国の外国人労働者に係る施策は、出入国在留管理庁が中心となっているが、外国人に係る施策は各省庁でも関係する業務が存在するにも関わらず、それらを総合的、戦略的に立案し、一元的に管理する司令塔はない（図表 13）。司令塔なきままに、いわばなし崩し的に非高度人材の受け入れが拡大しているのが現状である。

(図表13) 多文化共生施策の主な所轄官庁



(資料) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和6年度改訂）」「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」

さらに、外国人に関する政府の統計が足りないことも指摘できる。例えば、雇用データもその一つである。サンプルが少ないため、給与などが正確に把握できておらず、就業支援や待遇改善に向けた政策立案の壁になっている。そして、司令塔がないだけでなく、外国人政策に関する基本理念・基本法が不在の状況が続いている。仕組みと制度両面の対応が決定的に不足しているといえる。

また、外国人を多く送り出している国と二国間協定を結ぶ必要がある。それが無い現状では、移民を出す国に管理を依頼することもできない。特定技能については、二国間協定を結ぶことも増えているが、その数はまだ16カ国に過ぎない。

(2) 在留資格の現状

外国人の就労が認められる在留資格には、①育成就労（旧技能実習制度）、②16分野における労働者である特定技能、③大学・大学院卒の最終学歴を持った技術者や専門職である高度外国人材、④留学生などのアルバイトによる資格外活動、といった区分がある。

上記の①～③については国として確立した制度であり、一定の監視体制が構築されている。また、政府は、高度人材と留学生を積極的に受け入れてきた。しかし、高度人材や留学生の受け入れは国際的な獲得競争が激しく、現時点ではアメリカの1人勝ちであり、ヨーロッパ、日本は優秀な人材の受け入れに苦戦している。そのため④については、日本語習得ができていない人材等が増えているとの指摘があるほか、政府としても十分に把握ができていないという課題がある。専門学校等で授業を受けるためには日本語検定 N1・N2以上の日本語力が必要であるが、日本語学校卒業生の半分以上がN1・N2に合格にしないまま専門学校等に進学しているとの指摘もある。

なお、難民については、2023年の入管法改正前には、難民認定申請を繰り返すことで退去を回避する外国人などが存在した。また、収容施設での収容の長期化、難民などを確実に保護する制度が不十分などの問題もあった。2023年の改正では、難民認定手続中は一律に送還が停止される現行入管法の規定（送還停止効）を改め、3回目以降の難民認定申請者、3年以上の実刑に処された者、テロリスト等については、難民認定手続中であっても退去させることが可能になった。ただし、3回目以降の難民認定申請者でも、難民や補完的保護対象者と認定すべき「相当の理由がある資料」を提出すれば、いわば例外中の例外として、送還は停止することとした。こうした法改正は、海外では当然の対応であり、先進国全体として難民受け入れを厳格化の方向にある。

(3) 社会的統合政策の現状

外国人政策は、入国管理と社会的統合政策（多文化共生政策）の2つに分けられる。まず国境管理においては入ってくる外国人数をコントロールしていくことが重要であるが、一度外国人労働者として受け入れたのちは、社会統合を進めていく必要がある。

政府は2018年に、「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」を策定したほか、2022年には日本の目指すべき共生社会の姿と中長期的課題を示した「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を策定しているが、これらが作成されたのはつい最近の話であり、具体策についてはまだ改善の余地がある状況である。また、欧米のように現地に溶け込めない移民二世・三世問題も指摘されている。

(4) 日本の課題

以上の状況を踏まえると、わが国の課題として次の3点が指摘できる。第一は、出入国在留管理庁があるものの、その他の官庁にも関連する業務が存在しており、その横ぐしが通っていか、立法的な手当も不十分であることである。第二は、欧米では、自国に適合性・動機が高い人材に限定して受け入れようとしているが、わが国ではそうした対応が遅れており、なし崩し的に低・中技能労働者が増えていることも指摘できる。第三は、既に日本に滞在している外国人の統合政策の歴史が浅いため、実務的にはまだ改善の余地が大きいことである。まだわが国が受け入れている外国人数が少ないため、問題は深刻化していないものの、このままでは欧米と同じような社会的な混乱が起きる可能性は否定できない。その観点からは、まだ時間的な余裕がある現段階から次章で示している改革を行う必要がある。

5. 進めるべき政策について

わが国は少子高齢化が続くなか、外国人労働者に期待する声も聞かれるようになってきている。一方で、これまで外国人労働者が少なかったため、受け入れに対して躊躇する意見も根強い。欧米の経験をも、必ずしも成功しているとは限らず、最近では国の分断の要因の一つになっている状況である。また、その際、欧米の事情が国内に周回遅れや誤って伝えられるほか、メディアなどでアドホックに取り上げられることがあるが、海外の最新事情を正しく見極めていく必要がある。

欧米の経験からは野放図に入れてしまえば国家が混乱するため、戦略的かつ選択的な受け入れをしている。また、移民二世問題などを考えれば、社会的統合政策の重要性も指摘できる。さらに、不法移民に対しては毅然とした対応をとる方向にある。その観点からは、わが国に必要な施策として(1)外国人政策の司令塔の設置と総合的・戦略的な施策の立案、(2)日本就労に対する適合性・動機の高い人材の受け入れ、(3)統合政策の推進、(4)自国民に納得感のある不法移民への対応、などが重要である。

(1) 外国人政策の司令塔の設置と総合的・戦略的な施策の立案

これまで、わが国には外国人労働者を管理する省庁はあっても、外国人、外国人労働者に係る施策を総合的、戦略的に立案する司令塔機能を担い、一元的な行政を行う部署はなかった。このため、様々な問題に対して、対症療法的な対応を続けている状況である。早急に、例えば、内閣府等に横ぐし的な調整組織を置くといった、戦略的に政策を立案、実施できる行政組織を手当てし、適正な管理を行える態勢を整備する必要がある。

そして、司令塔を設置しても、立法的な対応が無ければ効果は発揮できないため、外国人政策について基本理念・基本法を制定する必要がある。

(2) 日本就労に対する適合性・動機の高い人材の受け入れ

欧米の移民政策は、近年、高技能者に限定する方向に変わってきている。わが国においても、外国人労働者受け入れは、労働力不足への対応であることを考えると、前述の世界銀行の区分でいえば、適合性と動機が高い人材、言い換えれば、日本社会に貢献を行える能力を持ちながら、意欲の高い労働者を優先して受け入れ、また、国内で育成することが、日本だけでなく、外国人労働者にとっても望ましい。

その観点では、特定技能よりも高度な技術を持つ特定技能2号に合格する労働者はまさにそうした人材であり、長期滞在や永住に値する人材である。特定技能1号から2号へ橋渡しをする教育方法等を整備すべきである。

逆に適合性、動機の低い人材の受け入れを回避し、あるいは帰国を促すためには、現行の外国人受け入れ区分や基準を明確化していく必要がある。具体的には資格要件を適宜見直すほか、現在政府が十分に把握できていない特定活動についてもきちんと対応を進める必要がある。

また、わが国の成長とイノベーションを促進していくうえで高度人材の確保は欠かせない。国際的に人材獲得競争が激化している中で、外国人の高度人材を日本に呼び込むための施策を強化する必要がある。国際的な人材誘致を強化するため、在留条件、永住条件や環境を改善していくとともに、日本の魅力をより積極的に発信していく必要がある。なお、高度人材の誘致、活用に際しては、経済安全保障の観点から、機微な情報を扱う分野ではセキュリティ・クリアランス制度を適用すべきことは当然である。

一方で、頭脳流出も大きな問題である。外国人材だけでなく、日本の優秀な人材についても待遇改善を図り、国外流出を防ぐことが重要である。

(3) 社会的統合政策の推進

既に日本に居住している外国人がうまく日本社会に溶け込めるようにしていくことも重要な視点である。その際、重要なポイントが日本語の習得である。欧州各国においても、移民に対する自国語の教育が統合政策の柱になっている。意思疎通の円滑化、技能向上の促進という観点から、外国人の日本語習得を促していくことが極めて重要である。しかし、実際には、日本語学校卒業生の半分以上が専門学校等で授業を受けるために必要な日本語検定 N1・N2 に合格せずに専門学校等に進学しているとの指摘もある。欧州では現地語教育にかなり力を入れているが、こうした姿勢も学ぶところが多い。

2024年4月から日本語教育機関認定法が施行されているが、そのもとで、日本語教育機関、教育者の質の向上を着実に進めていくことが求められる。また、移民二世、三世の社会統合にも目配りした対応が重要であり、とりわけ、語学教育の強化などを通じて日本社会にうまく溶け込める環境を整備していく必要がある。

(4) 自国民に納得感のある不法移民への対応

欧米の状況を見ると、不法移民への反発が強い。そしてその不満が大きな政治的な混乱の要因の一つとなっており、不法滞在者や不法就労者については、厳しい取り締まりが必要である。不法滞在者が家族などを持てば、一層問題が深刻化する。足元では、欧米では不法移民への対応を厳格化する方向にある。わが国としても欧米の状況を見ながら適切な対応をとっていく必要がある。

また、不法移民への対応については、移民送り出し国との連携が欠かせない。特定技能における二国間協締結国を増やしていくほか、他の形態についても二国間協定を締結していく必要もある。

5. おわりに

外国人労働者の取り扱いについては各国とも苦勞しており、全体的に、新たに入国する人材については、自国に適応できる人材に特化する、既に自国にいる人材については自国に円滑に溶け込め

るようにするという方向性で話が進んでいる。つまり、自国にはコントロール可能な範囲でしか受け入れないという形である。

一方で、わが国では、人手不足が深刻化するなか、なし崩し的に広がってきているという現状がある。こうした状況は、日本にとっても、外国人にとっても不幸である。両者が安心して生活を送らせるためには、まずは体制整備が必要であり、それが未整備なままで進めることは、欧米のように国家分断となるリスクがあることは十分留意すべきである。拙速となることなく、十分に制度的な対応を行いながら、丁寧に進めるべき話である。

移民問題でよく指摘される警句がある。スイスの作家のマックス・フリッシュの「我々は労働力を呼んだのが、やって来たのは人間だった」である。人々は低賃金かつ手頃な労働力を期待して外国から人々を招く。しかしながら、彼らは人間である。日本に適合できるかは、その人の個性のほか、日本の態勢によるところも大きい。海外から来る労働者は「人間」であることを考えて、この問題を考えなければならない。

以 上



<参考文献>

Macaluso, Mariele., [2022], “The influence of skill-based policies on the immigrant selection process”, *Economia Politica*, Volume 39, pp. 595–621.

Clemens, M.A., [2011] “Economics and Emigration: Trillion dollar Bills on the sidewalk” *Journal of Economic Perspectives* 23(3) 83-106(2011)

World Bank Group., [2023], “World development report 2023”, World Bank Publications.

Philipp Engler, Margaux MacDonald, Roberto Piazza, Galen Sher [2020] “Migration to Advanced Economies Can Raise Growth”, IMF BLOG

岩崎薫里 [2019]、「シンガポールの外国人労働者受け入れ策—徹底した政策の効果と問題」、日本総合研究所、JRI レビュー、Vol.10, No.71.

翁百合 [2019]、「オーストラリアの移民政策の現状と評価—注意深い開国政策による人口増加で成長を実現—」、日本総合研究所、JRI レビュー、Vol.10, No.71.

高坂晶子 [2019]、「改正入管法の施行に向けて—問題点と求められる対応—」、日本総合研究所、リサーチ・フォーカス、No.2018-041.

牧田健 [2024]、「激化する外国人労働者獲得競争—賃上げに向け労働生産性の一段の引き上げが不可欠—」、日本総合研究所、ビューポイント、No.2024-013.

経済協力開発機構 (OECD) (編集, 著), 是川 夕 (翻訳), 江場 日菜子 (翻訳) [2024] 「日本の移住労働者—OECD 労働移民政策レビュー：日本」

友原章典 [2020] 「移民の経済学 - 雇用、経済成長から治安まで、日本は変わるか」

志甫啓 [2024] 「増える外国人の受け入れのために、今考えておきたいこと」関西学院、ニュースレター「月と窓」

渡邊啓貴 [2024] 「欧州議会選挙『極右』定着の背景」PHP 出版 Voice 2024 年 8 月号

岡部みどり [2024] 「国際構造変動期における外交問題としての人の越境移動—安全保障上の脅威の再検討と国際協力の課題」日本国際問題研究所、経済・安全保障リネージュ研究会 中間報告書第 4 章

小井土彰宏編集 [2017] 「「移民受入の国際社会学—選別メカニズムの比較分析」名古屋大学出版会