

第1章 急増する外国人労働者とどう向き合うか (注1)

—望ましい受け入れの条件—

副理事長 山田 久

目 次

1. はじめに
 2. すでに「外国人労働者受け入れ大国」に
 3. 外国人労働者受け入れのメリット・デメリット
 4. これまでの外国人受け入れ体制の問題点
 5. 新たな受け入れ政策の評価
 6. あるべき政策の方向性
- 【補論1】2030年の外国人労働者数のシミュレーション
- 【補論2】地域別の外国人労働者比率と有効求人倍率

(注1) 本章は、山田久、菊池秀明「増加する外国人労働とどう向き合うか—望ましい受け入れの条件」日本総合研究所『リサーチ・レポート』No.2018-006、2018年8月30日をもとに加筆・修正したものである。

要 約

1. わが国は、フローで見ればすでに「外国人労働者受け入れ大国」というべき状況にある。2017年には前年比19.5万人増え、労働力全体の増加分の約3割が外国人によって占められた形である。国際比較をしても、外国人居住者の受け入れ数（2017年）は、データの取れるOECD諸国のうち、ドイツ、アメリカ、イギリスについて第4位にランクされている。
2. 外国人労働者はわが国産業にとって必要不可欠な存在になっている。地域別に主な産業ごとの外国人労働者比率（2018年度）を算出すると、飲食・宿泊では南関東で9.2%に達しており、東海も3.8%と高めである。そのほか製造業では東海の6.3%を筆頭に、四国、中国で4.8%となり、商業で南関東が3.3%と高くなっている。
3. わが国では、専門的技術的分野以外での外国人労働者の受け入れは行わないとしながらも、実態的には日系人や技能実習生、留学生のアルバイトの形で、企業の労働需要の高まりに応じて、未熟練の外国人労働力を受け入れてきた。これまでの国内労働需給と外国人労働者の増加ペースの関係を前提にシミュレーションを行うと、2030年の外国人労働者数は280～390万人に達し、外国人労働者比率も5～6%前後になるとの姿が示される。このとき、南関東の飲食・宿泊では4～5人に一人、東海の製造業では6～8人に一人の割合で外国人が働く状況になると考えられる。
4. 外国人労働者が増えることの経済社会への影響にはプラス面・マイナス面の両方がある。メリットとしては、①労働力不足を緩和すること、②人口減少地域の存続を可能にすること、③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、がある。一方、デメリットとしては、①単純労働力の増加は賃金上昇を抑え、国内労働者の処遇改善を妨げること、②国内産業の生産性向上の阻害要因となること、③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があること、を指摘できる。
5. 以上のメリット・デメリットは表裏一体の関係にあるが、現状では緩やかでも賃金が上昇し、生産性も持ち直しの傾向がみられるなか、総じてみればこれまでのところメリットが上回っているように思われる。しかし、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ており、現状の延長線上では、今後、外国人労働者が増えていくにつれて、デメリットが大きくなっていく恐れがある。
6. 政府は2019年4月に入管法を改正し、新たな在留資格（「特定技能」）を創設した。加えて、法務省の外局として「出入国在留管理庁」を設置したほか、「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」が策定されている。新しい在留資格は、技能実習制度や資格外活動（留学生アルバイト）の対象である未熟練労働者と高度外国人の間を埋める「中レベル技能労働者」の κατηγοリーを認めるとともに、外国人労働者の生活者としての面への対応をそれなりに整備するというものである。人手不足対策としての外国人労働力の受け入れにようやく正面から向き始めたものと評価できるだろう。

7. もっとも、改革はこれからといってよい。今回の見直しを皮切りに在留資格体系全体を再構築していくべきであり、「短期就労・滞在」―「中期就労・滞在」―「長期就労・滞在」を一連のものとして捉え、既存在留資格を各々どこに位置付けるかを明確にする必要がある。同時に、資格間の移行の条件を明示することで、外国人が将来への展望を持ちながら徐々に日本社会に溶け込んでいける仕組みを整備することが求められる。加えて、受け入れペース制御の仕組みの導入が必要で、地域の産業ビジョンと調整しつつ、地域別・産業別受け入れ上限を決定していくことが望ましい。さらに、適切な外国人受け入れを推進していくための、入国管理・雇用管理・生活支援の全般にわたる一貫した体制整備を進めるべきであり、外国人と地域住民の共生を実効ある形で進めていくための枠組み作りも急がれる。

1. はじめに

労働力不足が深刻化するなか、政府は外国人労働者の受け入れ拡大の方針を打ち出し、2019年4月に新たな在留資格を創設した。従来、わが国は労働力不足への対応としての外国人労働者は原則受け入れないという建前であったが、今回は一定の技能や日本語能力を前提に受け入れる方向を示しており、大きな転換であるとの受け止め方が多い。

もっとも、実際には技能実習生や留学生のアルバイトという形で、これまでも未熟練労働者を大量に受け入れてきたのが実情である。いわば「裏口」から多くの外国人労働力を受け入れてきた形で、それに伴う様々な問題が蓄積していることを見逃さない。名実ともに積極的な受け入れに舵を切るのならば、その前に現状がどうなっており、どのような課題があるのかを多面的に整理・分析することが不可欠な作業になるだろう。本稿ではそのための概論ないし基礎作業として、外国人労働者受け入れの実態や現状の受け入れ体制の問題についてのラフなスケッチを示したうえで、今後のあるべき外国人労働者政策の方向性を考えたい。

2. すでに「外国人労働者受け入れ大国」に

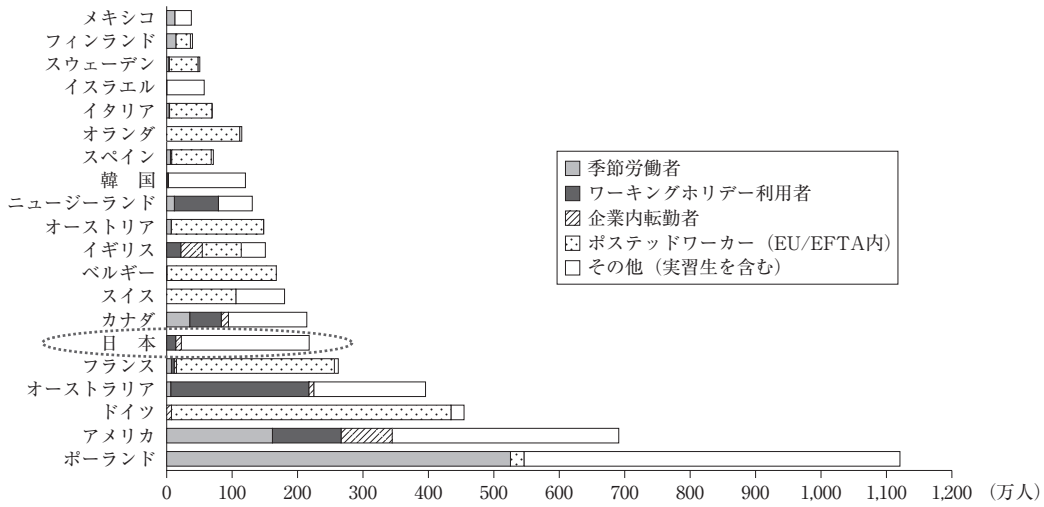
まず指摘しなければならないのは、フローでみればわが国はすでに「外国人労働者受け入れ大国」というべき状況にあることである。厚生労働省「外国人雇用状況」によれば、外国人労働者数は2018年10月末時点で146万人であり、全就業者に占める割合は2.2%となった。その増加ペースは急であり、2013年には72万人であったため、過去5年ではほぼ倍増した形である。フローでみれば、2016年には前年比で+17.6万人、2017年は同+19.5万人、2018年は同+18.2万人増えており、近年では増加幅が最大であった2017年には、わが国の労働力全体の増加分の約3割が外国人によって占められた形になっている。

こうした外国人の受け入れは、国際的にみてもかなり積極的といえる状況である。OECDは主要加盟国について「一時的な外国人労働者受け入れ (Inflows of temporary workers)」の数を算出しているが、2017年時点でみて、わが国はさすがにアメリカやドイツよりは少ないものの、スイス、ベルギー、イギリス、カナダといった欧米の移民受け入れ推進国を上回る (図表1)。また、外国人居住者の受け入れ数 (2017年) については、データの取れるOECD諸国のうち、ドイツ、アメリカ、イギリスについて第4位にランクされている (図表2)。

こうした結果、すでに外国人労働者はわが国の産業にとって必要不可欠な存在になっている。外国人労働者は、就労のための在留資格がある専門的・技術的分野と、それ以外に大別されるが、近年 (2012年→2018年) の増加の主因は後者である (図表3)。さらにその内訳をみると、わが国産業のノウハウ・スキルを学ぶことを目的とする技能実習生と、留学生のアルバイトが大半を占める資格外活動が牽引している。国籍別にみると、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な一方、2008年頃に半数近くを占めていた中国からの労働者増加は限定的で、足許のシェアは3割を切っている (図表4)。

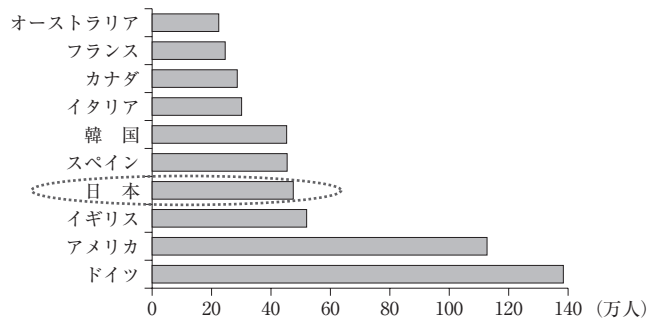
全体では就業者の2%余りにとどまるが、地域別・産業別にみれば相当割合で外国人労働者が働くケースがみられるようになっている。地域別に主な産業ごとの外国人労働者比率を算出する (注2) と、南関東の飲食・宿泊では2018年度に9.2%に達しており、2012年度の4.4%から大きく高まっている (図

(図表1) 一時的な外国人労働者の受け入れ数 (2017年)



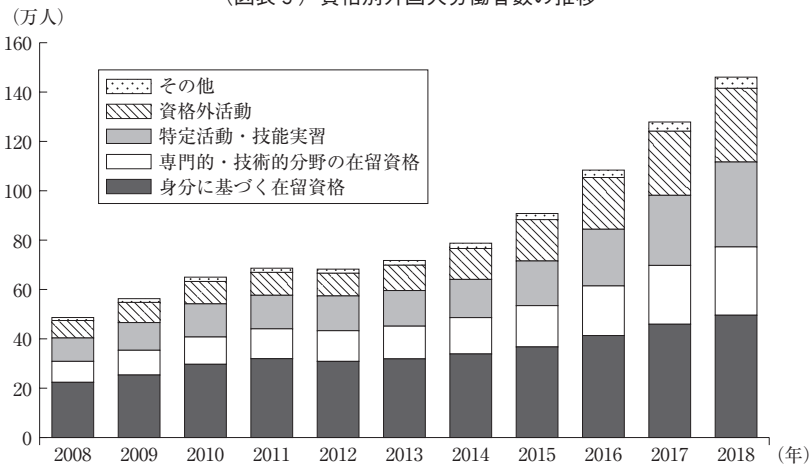
(資料) OECD "International Migration Outlook 2019" Figure 1.4. Inflows of temporary labour migrants, 2017

(図表2) 外国人居住者の受け入れ数 (2017年)



(資料) OECD International Migration Outlook 2019 Statistical Annex Table A.1

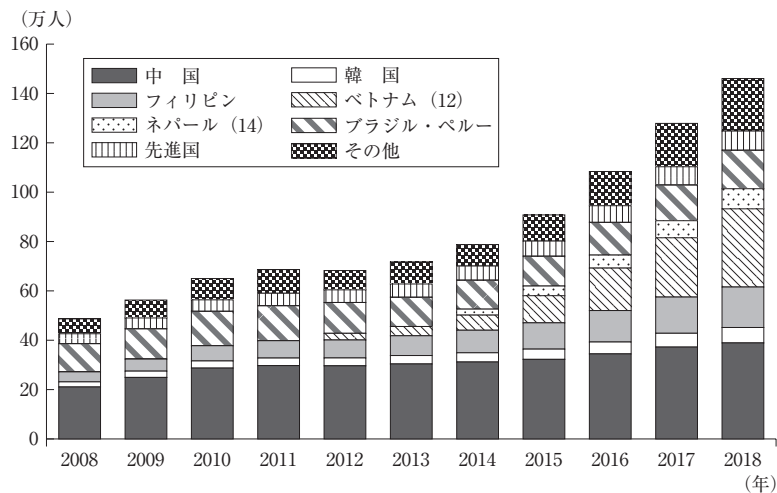
(図表3) 資格別外国人労働者数の推移



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」

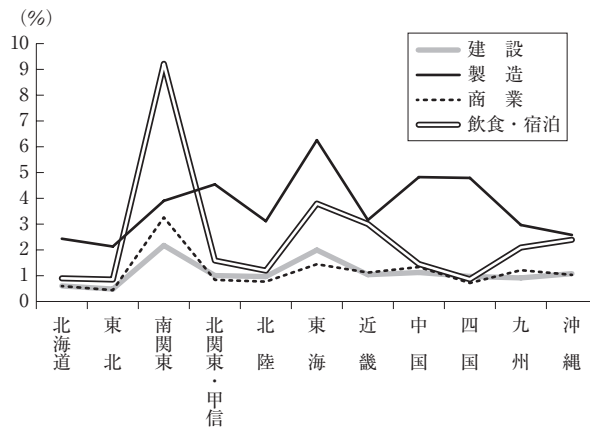
(注) 「身分に基づく在留資格」は、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」等が該当。

(図表4) 国籍別外国人労働者数の推移



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」
 (注) 凡例 () 内は調査開始年。それ以前はその他に分類。先進国はG8+オーストラリア・ニュージーランド。

(図表5) 主要産業別・地域別の外国人雇用比率(2018年度)



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況」、総務省「労働力調査」

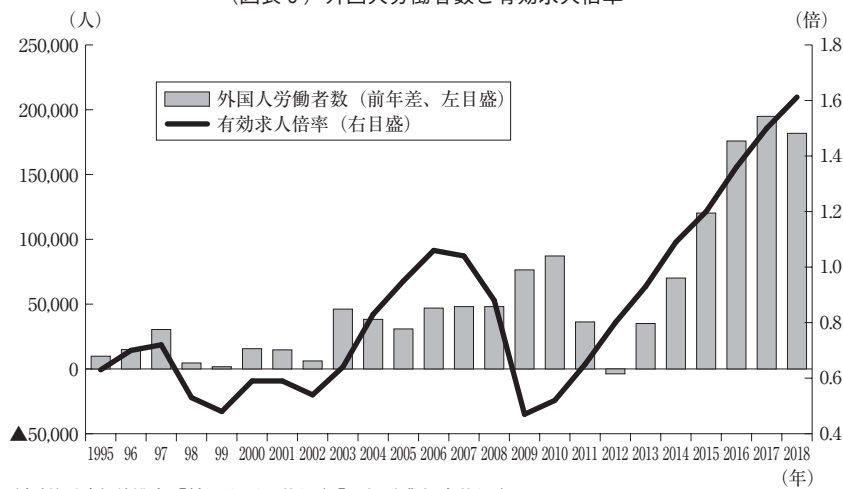
表5)。飲食・宿泊では東海も3.8%と高めになっている。そのほか、2018年度時点でみて、製造業では東海の6.3%を筆頭に、四国、中国でともに4.8%、南関東で3.9%となっている。そのほか商業で南関東が3.3%と高くなっており、2012年度からは+2.0%ポイントと大きく上昇している。

では、今後も続くと予想される人手不足のもとで、どこまで外国人労働者数は増えるのであろうか。過去をみると、国内労働需給の状況にはほぼ連動して外国人労働者数は変動していることがわかる(図表6)。これは、専門的技術的分野以外での外国人労働者の受け入れはしないとしながらも、実態的には日系人や技能実習生、留学生のアルバイトの形で、企業の労働需要の高まりに応じて、未熟練の外国人労働力を柔軟に、ある意味ではなし崩し的に受け入れてきたことを意味する。

そこで、これまでの国内労働需給と外国人労働者の増加ペースの関係を前提にシミュレーションを行った(詳細は文末の【補論1】参照)。その結果は、2030年の外国人労働者数は280万~390万人に達し、

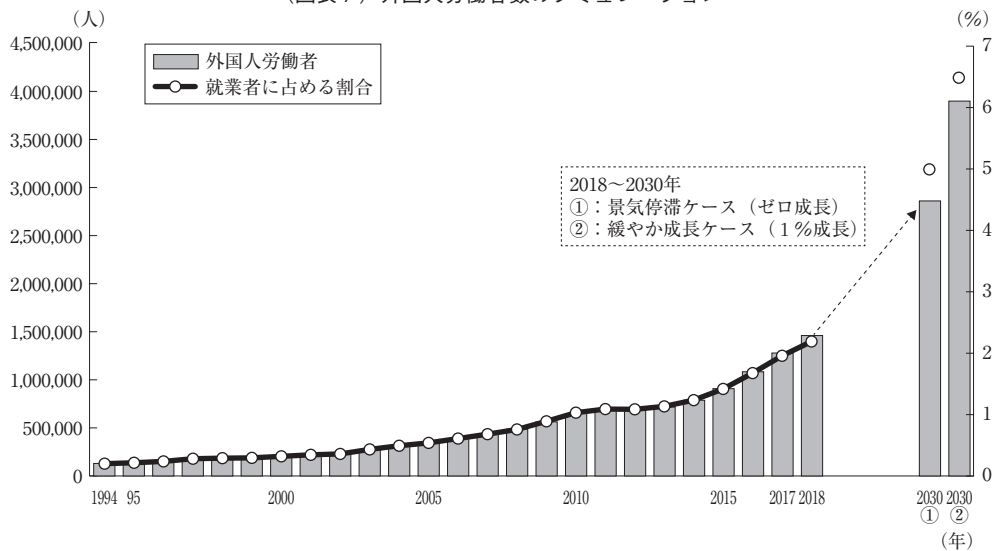
外国人労働者比率も5～6%前後になるというものである(図表7)。より詳しく見れば、2020年代に入ってゼロ成長が続いたとしても、国内労働力人口の減少で労働需給の逼迫は続き、2030年までに外国人労働者数は約2倍となり、全労働者数に占める割合は5%になる。2020年代に年平均1%ペースで成長するとすれば労働需給の逼迫は一層深刻化し、2030年の外国人労働者数は390万人、外国人労働者比率は6%を上回る(注3)。ちなみに、2017年時点の地域別産業別の外国人労働者比率が比例的に高まると想定すれば、南関東の飲食・宿泊ではおおむね4～5人に一人、東海の製造業では6～8人に一人の割合で外国人が働く状況になる。

(図表6) 外国人労働者数と有効求人倍率



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況」「一般職業紹介状況」

(図表7) 外国人労働者数のシミュレーション



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況」、総務省「労働力調査」

(注2) 分子(外国人労働者数)は人単位までの数値、分母(就業者数)は万人単位までの数値で計算しているため、誤差が存在。分子は10月末の数値、分母は年度平均の数値を使用。

(注3) 世界経済が同時不況となり、国内のマイナス成長が続けば外国人労働者の流入にブレーキがかかる可能性がある。また、アジアの高成長が加速すれば、他国での賃金上昇の加速と労働需要の高まりで、日本が十分な外国人労働者を確保できなくなる可能性もある。それでも、人口減少によりわが国の労働条件の厳しい分野の絶対的人手不足は続き、少なくとも向こう5～10年程度の間は、内外賃金格差が海外からの未熟練労働者の吸引力になると考えられる。

3. 外国人労働者受け入れのメリット・デメリット

このように、わが国はすでに多くの外国人労働者を受け入れており、今後経済がゼロ成長にとどまったとしても、ハイペースの受け入れが続くと予想される。では、その経済社会への影響はどう考えればよいか。プラス面・マイナス面の両方があるが、まず、メリットとしては以下の点が考えられる。

第1は、**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、そ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。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る。近年、人手不足がより深刻な地域ほど外国人労働者への依存度が高まっていることが、この点を示唆している（【補論2】参照）。

第2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、何とか産業を維持し、地域の経済・社会の存続が可能になっている。

第3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。長らく外国人定住政策に草の根レベルで取り組んできた毛受敏浩氏によれば、外国人居住者が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てくれる役割を果たしているという。それらにより、異文化ビジネスの広がりや、SNSなど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が指摘できよう（毛受 [2017]）。

一方、デメリットとして以下の点が考えられる。

第1は、**賃金上昇を抑え、国内労働者の処遇改善を妨げること**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。その一方で、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ァクターになっている面が指摘できる。未曾有の人手不足にもかかわらず、賃金上昇が緩やかな一つの要因になっているといえよう（企業にとっ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）。

第2は、**国内産業の生産性向上の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、設備投資など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。

第3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、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。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り、全体としてどのようになっているかを知るに

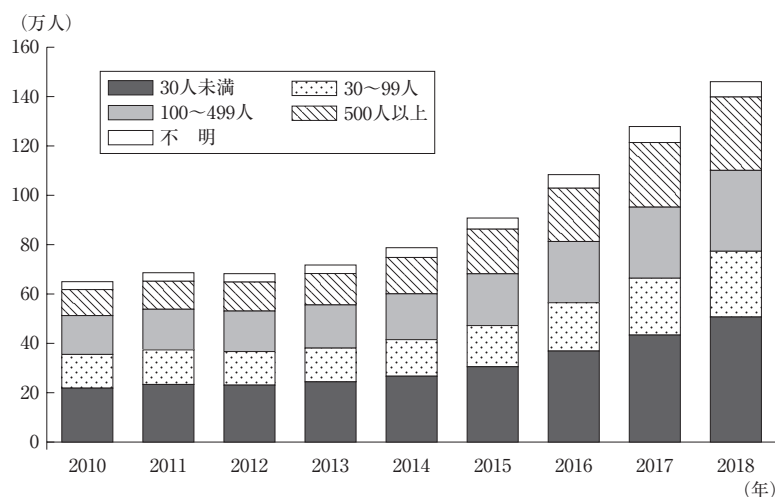
は詳細な調査・分析が必要になるものの、さしあたり以下のように考えられる。緩やかでも賃金が上昇し、生産性も持ち直しの傾向がみられるなか、現状では外国人労働者増加によるデメリットはさほど大きくなく、総じてみればこれまでのところメリットが上回っているように思われる。しかし、わが国では制度と実態が乖離する形でいわばなし崩し的に外国人労働者を受け入れてきており、現状の延長線上では、今後、外国人労働者が増えていくにつれて、デメリットが大きくなっていくように思われる。そこで、節を改めて、現状のわが国の外国人受け入れ体制の問題を検討する。

4. これまでの外国人受け入れ体制の問題点

以上のように、すでにフローベースでわが国は「外国人労働者受け入れ大国」であり、今後一層の増加が見込まれるが、制度的には真正面から受け入れを行っておらず、その制度と実態の乖離が様々な問題を引き起こしている。

第1は、技能実習制度における制度と実態の乖離に伴う問題である。外国人技能実習制度は「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力することを目的（注4）」とする。つまり、そもそもの制度の意図は「国際貢献」にあるわけだが、実態的には安価な労働力の調達方法として中小企業を中心に利用されてきた面を否定できない（図表8）。

（図表8）事業所規模別外国人労働者数



歴史的には、1989年に「研修」という在留資格が創設されたことに始まり、1993年に「研修・技能実習制度」が創設された。従来からその実態は中小企業や農業分野における低賃金労働として活用され、未払い労働や強制貯蓄、パスポートの強制管理など、様々な問題が指摘されてきた（傳 [2011]）。2009年に法改正によって監理団体（多くの中小企業での受け入れの窓口となる機関）の管理責任を強化し、研修生・技能実習生に対する法的保護を充実したものの、問題は解決されず、2016年には更なる改正が

行われた。それにより様々な適正運用の仕組み（注5）が整備されたものの、実態的に中小企業が低賃金労働力を確保するために活用する状況が変わらない限り、根本的な問題解決となるかは不透明である。

第2に、近年急増する留学生就労にも問題がある。従来、実質的な未熟練外国人労働者の実質的な受け入れは技能実習制度が主要ルートであったが、近年は留学生のアルバイトというルートが大きく増えている。わが国では週28時間まで外国人留学生は就業することができるが、学生が一定時間就業できることは、就学中の生活費を賄うのみならず貴重な実務経験を積むことができるわけで、それ自体は望ましい面が多い。しかし、留学生（とくに一部の日本語学校生）のなかには、学生の名目で、賃金の高い日本で稼ぐことを主眼としたケースが増えているようである。彼らの中には学費や悪質な斡旋業者への手数料等のために多くの負債を背負い、その返済ができずに学校卒業後不法滞在者になるケースも指摘される（注6）。

第3に、第1、第2の問題の結果であるが、将来的に優良な外国人が日本に来てくれなくなる可能性である。これまで外国人労働者の出身国は賃金の低い国の人々に徐々にシフトしており、安価な労働力の調達はその主要な活用理由であることが窺われる。しかし、アジア各国は経済成長で人手不足に陥りつつあり、賃金も大きく上昇しているため、労働条件や扱いが酷いというイメージが強まれば、いずれ訪れるであろうアジア全域での人材争奪戦にわが国は敗れることになる。

第4に、地域における受け入れ体制の未整備である。日本国際交流センター「多文化共生と外国人受け入れ」に関する自治体アンケート（2015年）によれば、「外国人に対する情報提供」「予算・担当人員の不足」「地域での担い手不足」といった課題を多くの自治体が挙げており、地域の外国人受け入れ体制の整備が遅れていることがわかる。そうした状態のまま多くの外国人が地域で暮らすようになれば、トラブルが頻発し社会に大きな摩擦が生じる恐れがある。現状のわが国の外国人労働者の受け入れは、あくまで一時雇用を前提にしているが、実態的には長く住む人が増え、その生活者としての面を軽視できなくなっている。にもかかわらず、外国人との共生について、国家として正面から向き合っていないことが問題である。

（注4）厚生労働省ホームページ（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html）

（注5）技能実習生ごとに作成する技能実習計画について認定制とする、実習実施者について届出制とする、監理団体について許可制とする、外国人技能実習機構を認可法人として新設（技能実習計画の認定、監理団体の許可に関する調査）するなどである。

（注6）井出康博 [2017]. 「稼げる」と誘惑され、借金して日本へ：急増する日本語学校留学生の“闇」（<https://www.nippon.com/ja/currents/d00340/>）。外国人留学生の就労実態は、芹澤健介 [2018] 『コンビニ外国人』新潮新書 にも詳しい。

5. 新たな受け入れ政策の評価

以上、わが国における外国人労働者受け入れの実態や現状の受け入れ体制の問題等について、概観してきた。こうした状況を受けて、政府は2019年4月に入管法を改正し、法務省の外局として「出入国在留管理庁」を設置した。今回の改正入管法のポイントを確認しておく、以下の通りである。

新たに創設された在留資格「特定技能」とは、人手不足の緩和のために労働力として外国人材を正面

から受け入れるものである（注7）。より具体的には、特定産業分野に属する、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「特定技能1号」、および、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事できる「特定技能2号」が新たに設けられた。

ここで「特定産業分野」とは、生産性向上や国内人材確保のための取り組みを行ってもなお、人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野、と定義されている。具体的には、特定技能1号については、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業の14分野、特定技能2号については、建設、造船・船用工業の2分野が指定されている。

また、生産性向上や国内人材確保のための取り組みと矛盾しないという原則を確保するため、分野別の基本方針と向こう5年の受け入れ見込み数（最大345万人）が提示されている。このほか、二国間取決めなどによる悪質なブローカーの排除が謳われ、受け入れ機関（受け入れ企業）および登録支援機関（企業への支援機関）が外国人への支援計画を作成することが義務付けられている。在留資格の取得経路としては、基本的に「技能実習」からの移行が想定されているが、技能実習制度が存在しない「宿泊」「外食」、あるいは技能実習制度の歴史が浅い「介護」については、「技能評価試験」「日本語能力試験」の両方をパスすることが、特定技能1号を取得する条件とされている。

今回の入管法改正と同時に、「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」が策定されている。従来、地方自治体任せであった共生政策について、国として取り組む姿勢を示した形である。主な具体的施策としては、①約100カ所の「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮称）」を設置、②行政サービスの多言語化の推進（災害情報、110、119番通報の通訳対応）、③日本語教育の充実（日本語教師の新資格創設、日本語学校の質向上策）などが挙げられている。

加えて、外国人材受け入れの全体統括組織として、「出入国在留管理庁」が創設された。企業からの、外国人への給与支払い状況、転職、生活支援の実施状況などの定期的な届け出を審査し、指導や改善命令を出すほか、共生政策の体制整備を推進する役割も担い、必要に応じて改善策をとるとされている。

では、これらの施策をどう評価すべきか。

以上の内容は、技能実習制度や資格外活動（留学生アルバイト）の対象である未熟練労働者と高度外国人の間を埋める「中レベル技能労働者」の κατηγοリーを認めるとともに、外国人労働者の生活者としての面への対応をそれなりに整備するというものであり、人手不足対策として、従来の専門的技術的分野以外での外国人労働力の受け入れによろやく正面から向かい始めたものと評価できるだろう。

その一方で、改革はこれからというべきであろう。無視できない割合の外国人労働者が事実上の単純労働者の受け入れとして活用され、現代の奴隷制度とまで批判されてきた技能実習制度の今後の在り方の抜本的な見直しは先送りされている。当局は運用の適正化に向けた取締り強化に動いているが、制度運用を厳格化すると研修生を未熟練労働者として活用したいという企業の本音から乖離して使い勝手が悪くなり、制度活用は大幅に縮小する可能性が高い。一定の研修ののちは短期に限って就労を認める新たな在留資格を創設する可能性も含め、研修と就労を両立させる制度の抜本的な見直しが求められよう。このほか、留学生の資格外活動が濫用される状況にも根本的な対応が求められ、当局は適正化に向

けた取締まりに動いているが、この面でも未熟練分野で外国人労働力を活用したいという企業のニーズが満たされなくなっていく。いずれも、教育訓練の形式で就労を広く黙認してきた仕組みを、教育訓練と就労の関係を整理し直した仕組みに変えていくことが求められている。加えて、移民政策でないことを前提とするために、生活者としての外国人への対応が不十分なし不透明といわざるを得ないことも課題である。

ちなみに、我々の行ったアンケート調査（注8）では、今回の新在留資格の創設による外国人材受け入れ拡大についての評価を企業に聞いている。それによれば、「事実上の移民政策であり、反対だ」という明確な否定的意見は1割に満たないが、その一方で、「歓迎する」との回答も約3割にとどまる。「長期的な定住を基本とすべき」（28.5%）、「国内労働力増加の施策を優先すべき」（28.0%）、「既存制度の不備を正すべき」（27.4%）、「外国人の生活支援策を国として確り進めるべき」（26.1%）、「適用対象をもっと広く拡充すべき」（23.9%）といった、一層の改善を求める声が多い。企業の受けとめとしては、総じて外国人材の受け入れ拡大には賛成であるが、その受け入れのための環境整備は不十分であり、一層の改善が必要だとの認識を持っていると言えよう。

（注7）政府の説明では、「特定技能」は「専門的・技術的分野」の範囲内との位置付けであり、従来認めてきた就労可能な在留資格よりやや技能の熟練レベルが劣るカテゴリーを、「専門的・技術的分野」のなかに設けたとしている。

（注8）日本総合研究所「人手不足と外国人採用に関するアンケート調査」。外国人雇用比率の高い産業を中心に、上場企業1,559社、非上場企業8,429社を対象にアンケート票を郵送、1,039社から回答を得た（回収率10.4%）。回答企業のうち外国人採用企業の割合は43.2%。調査期間は2019年1月下旬から2月上旬。調査結果は本報告書の第2章として掲載。

6. あるべき政策の方向性

以上を踏まえれば、今後の外国人材政策について具体的に必要な見直しの論点は、「在留資格体系全体の再構築」「受け入れペース制御の仕組みの導入」「入国管理・雇用管理・生活支援の全般にわたる一貫した体制の整備」「外国人と地域住民の共生を実効ある形で進めていくための枠組み作り」の4点となる。それぞれについて具体的に記せば以下の通りである（注9）。

第1に在留資格体系全体の再構築について。入管法改正前は、わが国での外国人の就労は「専門的・技術的分野」のみに限られるという建前であったが、実際には「日系人」「技能実習生」「留学生の資格外活動」という形で、いわゆる単純労働分野で多くの外国人が働いてきた。しかし、技能実習生の失踪や悪質な日本語学校の存在など、「形式と実態の乖離」がみられるこれらの形での受け入れの矛盾が、限界に達してきた。加えて、国際的な人材獲得競争における優位性が徐々に薄れるなか（後述）、拡大する一途の外国人労働力へのニーズを、新規に来日する人々で量的に確保することが難しくなってきた。そうしたもとで新設された「特定技能」は、人手不足を理由とする労働力の受け入れを正面から認めることになるが、ここでのポイントは「技能実習生」や「資格外活動の留学生」といった、すでに入国している人材からの移行を想定していることである。これは端的に言えば、短期の滞在・就労を前提とした受け入れのみから、中期の滞在・就労を正面から認める受け入れに舵を切ったことを意味する。

ここに重大な問題が発生する。5年以上に及ぶ国内滞在を正式に認めると、当然、外国人は日本社会に生活の根を深く降ろすことになり、結果として日本に長期定住ひいては永住する人々が増えていくで

あろう。そうなれば、家族帯同を認めることは言うに及ばず、子弟の教育なども重要な課題になる。だが、「特定技能1号」では家族帯同は認められず、制度上「特定技能2号」では認められるが、現状ではその具体的な活用の道筋は見えていない。「短期就労・滞在」―「中期就労・滞在」―「長期就労・滞在」を一連のものとして捉え、既存在留資格を各々どこに位置付けるかを明確にする必要がある。そのうえで必要な制度的修正や調整を行い、同時に、資格間の移行の条件を明示することで、外国人が将来への展望を持ちながら徐々に日本社会に溶け込んでいける形に、在留資格体系を再構築することが求められる。

なお、技能実習制度自体は、人材育成面や親日派を生むという面で意義が大きく、本来の趣旨に純化させて存続すべきである。とくに、今後は中小企業も海外進出が重要になり、技能実習制度で育成された人材を海外進出先で雇用することができれば、日本を理解する人材を確保することにもなり、中小企業のグローバル展開を大きくサポートする仕組みになる。もっとも、実際の制度の見直しに際しては、既存制度のもとでの実習生を新たな制度体系でどう扱うかという「移行の問題」が生じるため、実習生のその後の進路を支援する機関を設置することも必要になるだろう。

第2に受け入れペース制御の仕組みの導入について。今回「5年間で最大34.5万人」という上限がさしあたり設けられたが、これらは産業別の所管官庁の積み上げの数字であり、その客観性には疑問符がつく面がある。さらに、あくまで「特定技能」についてのみの数字であって、実質的には労働力不足の補充の形で使われている「技能実習生」「留学生の資格外活動」についての上限は設けられていない。現状、外国人労働者は雇用者全体の約2%にとどまるが、すでに示したように、本稿の試算では2030年には5～6%に達するとみられる。そうした状況に向けて適切なコントロールを行わなければ、生産性の低迷や日本人との仕事の競合、あるいは景気悪化時の外国人の大量失業という問題を惹き起こし兼ねない。

加えて、現状の外国人の偏在を念頭に、「大都市圏その他の特定地域に過度に集中して就労することのないよう、必要な措置を講じるよう努める」としているが、その有効な具体策は不透明である。第三者機関によるチェック体制と、「地域別産業ビジョン委員会（仮称）」を設置し、地域の産業ビジョンと調整しつつ、地域別・産業別受け入れ上限を決定することが望ましい。

第3に、適切な外国人受け入れを推進していくための、**入国管理・雇用管理・生活支援の全般にわたる一貫した体制の整備**について。今回の法改正では出入国在留管理庁が創設され、これがその役割を担うことになるが、「管理」を担ってきた入管当局を母体とする組織が「支援」を同時にできるのかという疑問がある。企業に適正な雇用管理を指導・監督する体制への不安もある。十分な予算措置を行ったうえで、監督・指導体制のリソース充実と様々な主体との連携・協業体制の構築が不可欠である。

とりわけ、いわゆる共生政策が重要になるが、その具体化はこれからといった段階である。国・地方・企業に分業・連携体制の整備、情報共通・横展開の仕組み整備を進めていくことが重要である。現実にはその整備は一定の時間がかかるし、共生の主役である外国人および地域住民が、頭の中だけでなく実感として相互理解を深めるにはそれなりの試行錯誤が要る。そうした意味でも、外国人全体の受け入れペースを適切に制御することが重要になるといえよう。

第4に、**外国人と地域住民の共生を実効ある形で進めていくための枠組み作り**について。政府も今回、

地域との共生を謳ってはいるものの、具体化に際しては課題がある。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。その仕掛けとしては、住民・自治体が主体的にかかわる外国人受け入れ地域協議会のような仕組みを地域ごとに作り、国内での先進地域の経験を踏まえつつ、国が全体調整・アドバイスを行う枠組みを整備することが求められよう。同時に、必ずしも専門的技術的分野の在留資格を得ずとも、素行が良く、日本語能力も高く、日本社会への理解の十分な優良な外国人労働者には、永住権を付与することを検討してもよいのではないか。将来のアジア諸国における人材獲得競争を勝ち抜いていくには、その道筋を示すことで、優良な外国人に向けて「安全で住みやすいニッポン」の魅力を示すことが重要だからである。

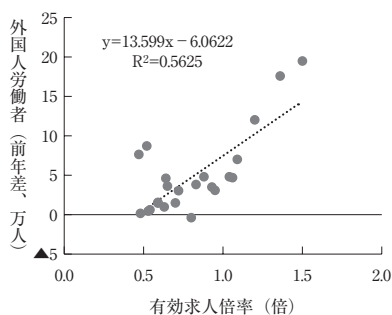
(注9) 山田久 [2019]. 「外国人材の猛烈な急増が引き起こす大問題 “安価な労働力” だと必ず行き詰まる」 プレジデント・オンライン2019年6月27日掲載記事をもとにしている。

【補論1】2030年の外国人労働者数のシミュレーション

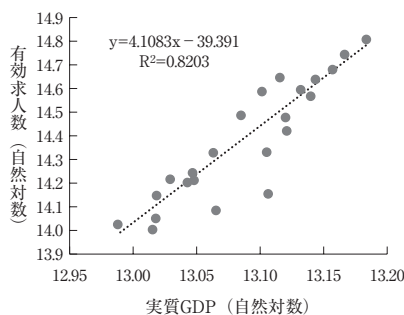
以下の考え方により、2030年時点で予想される外国人労働者数のシミュレーションを行った。

- 1) 外国人労働者数の前年差増減 (y) は、有効求人倍率 (x) と相関が高いため、最小二乗法で推計した $y=13.599x-6.0622$ の関係を活用し、2030年時点の外国人労働者数を予測する。
- 2) 2030年時点の有効求人倍率については、その分子・分母である有効求人数と有効求職数がそれぞれ実質GDPおよび失業率と相関が強いことを活用して、値を得る。
- 3) 2030年時点の実質GDPおよび失業率の想定値は、労働政策研究・研修機構「平成27年 労働力需給の推計」結果を活用し、以下の2ケースを想定した。
 - ① ゼロ成長・労働参加現状シナリオ (2021年以降、実質経済成長率が年率約0%)
 - ② ベースライン・労働参加前進シナリオ (実質経済成長率が年率約1%)

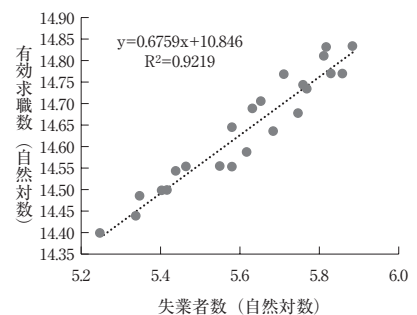
なお、労働政策研究・研修機構の推計では、外国人労働者数の想定が明示されていないため、モデルを構成する推計式の推計期間にはほぼ対応する1994年から2012年までの平均年間増加数が、推計結果にすでに織り込まれるものと想定した。



(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況」「一般職業紹介状況」



(資料) 内閣府「国民経済計算」、厚生労働省「一般職業紹介状況」



(資料) 内閣府「国民経済計算」、厚生労働省「一般職業紹介状況」

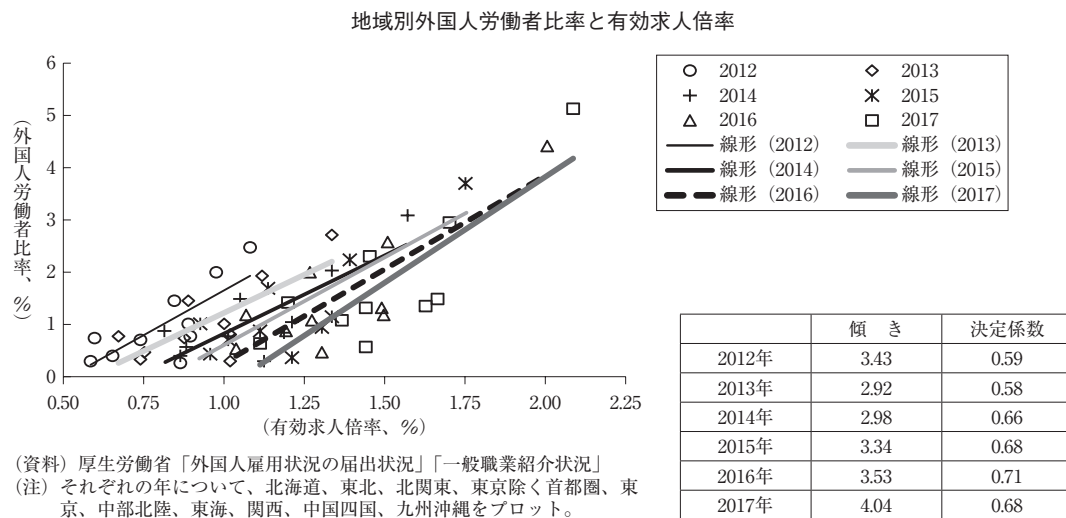
以上の考え方に基づき、2つのシナリオについて、2030年時点の有効求人率を推定、それをもとに外国人労働者数を試算した。

以上のシミュレーション結果は以下の通りである。

- ① ゼロ成長・労働参加現状シナリオ…外国人労働者数：286万人、労働者比率：5.0%
- ② ベースライン・労働参加前進シナリオ…外国人労働者数：390万人、労働者比率：6.5%

【補論2】地域別の外国人労働者比率と有効求人倍率

地域別の外国人労働者比率と有効求人倍率の関係の推移をみると、2012年以降、人手不足がより深刻な地域ほど外国人労働者への依存度が高まっている様子が看取可能。



(2019. 10. 16)

参考文献

- ・井出康博 [2017]. 「「稼げる」と誘惑され、借金して日本へ：急増する日本語学校留学生の“闇”」 (<https://www.nippon.com/ja/currents/d00340/>)。
- ・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
- ・志浦啓 [2015]. 「外国人留学生の受入とアルバイトに関する近年の傾向について」『日本労働研究雑誌』No.662
- ・芹澤健介 [2018]. 『コンビニ外国人』新潮新書
- ・野村敦子 [2015]. 「外国人材の活用に向け求められる制度の再構築」『JRIレビュー』Vol.6, No.25
- ・傳迎莹 [2011]. 「日本における外国人研修生・技能実習生制度に関する研究」守屋貴司編著『日本の外国人留学生・労働者と雇用問題』晃洋書房
- ・毛受敏浩 [2017]. 『限界国家』朝日新書

- ・労働政策研究・研修機構 [2014]. 「海外労働情報：韓国 導入から10年目を迎えた雇用許可制の近況」
- ・OECD [2018]. “International Migration Outlook 2018”
- ・山田久 [2019]. 「外国人材の猛烈な急増が引き起こす大問題 “安価な労働力” だと必ず行き詰まる」
プレジデント・オンライン2019年6月27日掲載記事