

2015 年度事例研究(現代行政 I) 最終レポート

外国人労働者の受け入れと地方創生

国際公共政策コース 2 年 51-148022 大西宏典

第1章 はじめに

少子高齢化・人口減少問題は日本が直面する最大の課題であると言っても過言ではない。国立社会保障・人口問題研究所が2012年1月に発表した将来人口出生中位推計によれば、日本の総人口は2010年の1億2806万人から2060年には8674万人に、15～64歳の生産年齢人口は2010年の8173万人から2060年には4418万人にまで減少する。これにより日本の社会・経済の活力は大きく損なわれかねないが、中でも真っ先にこの問題に直面するのが地方である。そこで本レポートでは、地方の急速な高齢化や人口減少を緩和し地方創生へとつなげる一助として外国人労働者を受け入れていく方策を検討することとした。本レポートの構成としては、まず外国人労働者の受け入れに関する一般的な論点を整理・検討し、その上で望ましい受け入れ政策のあり方について議論・提言を行う。執筆の過程では増田寛也先生や政府で地方創生に携わる現役官僚の方々、そしてゼミ生の皆様より貴重な示唆を頂いた。記して感謝申し上げます。なお、言うまでもないが本レポートに関してありうべき誤りは全て筆者個人に属する。

第2章 外国人労働者の受け入れに関する論点

(1).外国人労働者の受け入れは経済成長に寄与するか

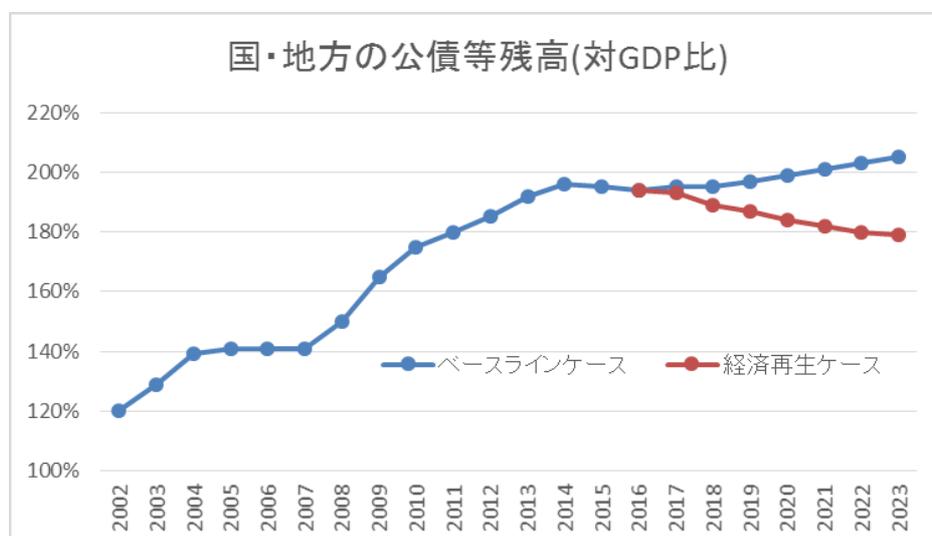
この論点を議論する際にはまず、そもそも経済成長が必要であるか、ということ論じなければならないだろう。図表1は内閣府『中長期の経済財政に関する試算』(2015年7月)による国・地方の公債等残高の推移推計であるが、これは経済成長を成し遂げない限り財政・社会保障は持続できないということを示している。そして、マクロでの持続可能性だけでなく、岩田(2014)によれば、国民負担率の上昇を招くことで国民一人一人が生活水準を切り下げなければならない(図表2)。このような観点から経済成長は必要不可欠であると言えるだろう。

では、外国人労働者の受け入れは経済成長に寄与するのか。この点に関して比較的新しく、かつ最も包括的とも言える研究がBoubtane and Dumont(2013)だろう。この研究では1986年～2006年のOECD加盟22か国の実証分析を行っており、移民の受け入れが人的資本の蓄積を促す一方で一人当たりの資本装

備率を低下させ、両者をネットで見れば経済成長にとってプラスの効果があると結論付けている。更に、選択的移民政策(高度人材を積極的に受け入れ未熟練労働者を制限する)を行っている国においては資本の希釈化効果を小さくすることができるとしている。従って、外国人労働者の受け入れを経済成長につなげるためには、量ばかりではなく技能や教育の水準といった質の確保が重要であると言える。

Borjas(2013)では合法・不法問わず外国人労働者の存在がアメリカの GDP を毎年 11% 拡大していると推計している(ただし、拡大されたパイの 97.8% は賃金や社会保障給付として外国人が享受しているともしている)。日本について行った研究としては Shimasawa and Oguro(2010)がある。この研究では日本について様々なシミュレーションを行い、毎年 15 万人程度の外国人労働者の受け入れが GDP の拡大と財政の改善をもたらすし将来世代の効用を改善すると結論付けている。外国人労働者の受け入れが多かれ少なかれ経済成長に貢献する、というのが一般的な考え方と言って良いだろう。

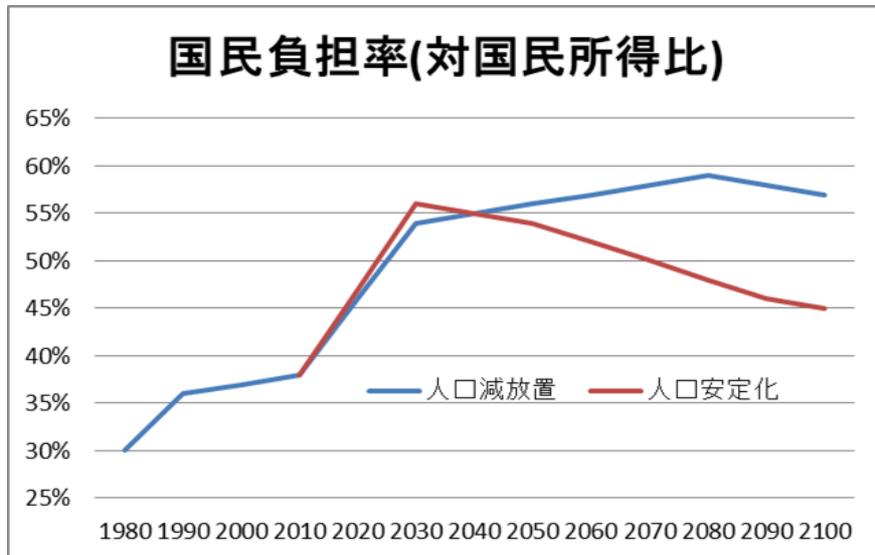
図表 1



出所 内閣府『中長期の経済財政に関する試算』

注 ベースラインケースは中長期的に実質成長率が 1% 弱で、経済再生ケースは中長期的に実質成長率が 2% 強で推移した場合。

図表 2



出所 岩田(2014)

注 人口安定化は出生率が 1.8 に回復し移民を毎年 20 万人受け入れた場合。

(2).外国人労働者の受け入れは財政を改善するか

この点については見解が分かれている。Storesletten(2000)はアメリカについて研究を行い、移民一人が財政に与える効果を-9万4000ドル(乳幼児期に移住し生涯低技能であった場合)~+17万7000ドル(40代前半に移住した高技能移民の場合)の間と推計している(図表3)。また、高技能・中技能・低技能移民の平均はそれぞれ9万6000ドル・-2000ドル・-3万6000ドルとなっている(ちなみにアメリカ人の新生児は-8万8000ドルと推計している)。

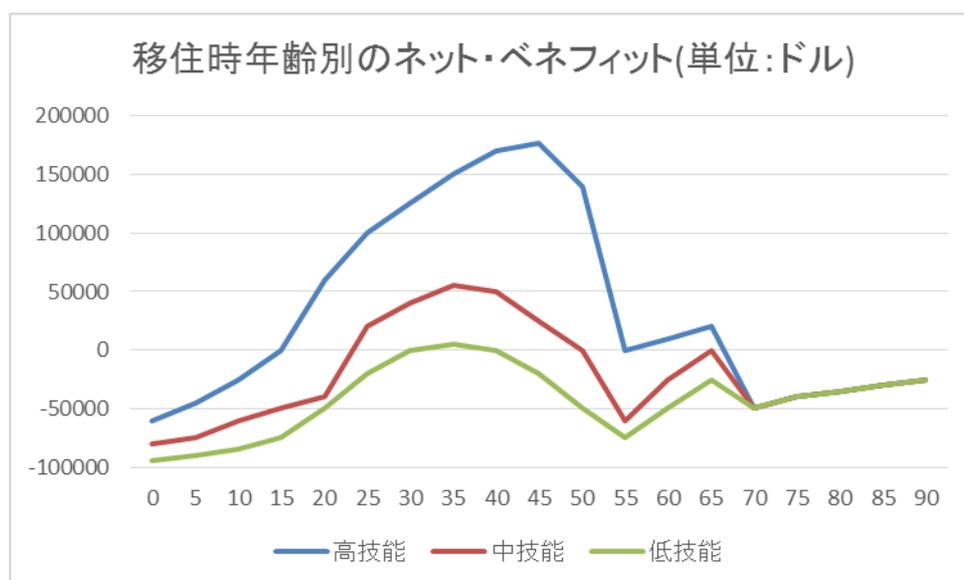
その他の国については、Bonin et al.(2000)が移民の受け入れによってドイツ財政が改善したと主張する一方で、Roodenburg et al.(2003)はオランダ財政を悪化させたと主張している(ただし、再入国移民は財政負担の軽減に貢献しているとしている)。Storesletten(2003)はスウェーデンを対象として移民を細分化した検証を行い、若年労働者の受け入れが財政を改善するとしている一方で50歳を超えた移民は大きなコストを生じさせており、平均すると移民がコストとなっているとしている。Schou(2006)はデンマークを対象として、移民の同化の進展度合いによって財政に対する効果がプラスにもマイナスにもなりうるとしている。

日本については、前述の Shimasawa and Oguro(2010)が財政再建のためには

財政改革だけでなく継続的な外国人労働者の受け入れが必要であると主張している。また、石井・是川(2015)は年金について様々なシミュレーションを行い、外国人労働者を国民年金に適用する場合にはほとんど効果がないのに対し、厚生年金に適用する場合には所得代替率の上昇が見込まれるとしている。

各研究によって結果はまちまちであるが、技能や教育の水準が高く、年齢が若く、円滑にコミュニケーションがとれて同化が早い外国人ほど財政に貢献する、という点は共通の認識であると言える。また、外国人の性質だけでなく制度の在り方も重要だろう。例えば Barrett and McCarthy(2008)によれば、イギリスでは移民の方が、アイルランドでは自国民の方が社会福祉制度への依存度が高いとしている。

図表 3



出所 Storesletten(2000)

(3).外国人労働者の受け入れは雇用にどのような影響を与えるか

外国人労働者と賃金率や失業率の関係について、最も包括的に研究成果をまとめているのが Kerr and Kerr(2011)だろう。この研究では各種研究をサーベイした結果から外国人労働者の流入が雇用に与える影響は正負ともに微小であるとしている(図表 4・5)。一般に「外国人労働者は自国民労働者の雇用を奪い賃金率を低下させる」という懸念が抱かれやすいが、実証からはこの議論は正当化できない。その理由としていくつかの説明がなされている。Brücker and

Jahn(2011)によれば移民により労働力が増加しても、同時に資本も増加することで結果として賃金率はほとんど変化しないとしている。また、「外国人労働者が賃金率を低下させ失業を増大させる」という議論の背景には「外国人労働者と自国民労働者が完全に代替可能である」という想定があるが、実際には両者は必ずしも代替的ではない。むしろ補完的であることも多く(例えば外国人労働者を受け入れた事業所で自国民労働者が管理職として働く等)、自国民労働者の人的資本蓄積を促す(外国人労働者の存在により自国民労働者が就労よりも進学を選択する等)間接的な効果もあることに注目する必要がある。

具体的なケースを見てみると、Ottaviano and Peri(2012)は1990年～2006年のアメリカにおける移民の受け入れがアメリカ人労働者の賃金率を引き上げる効果があったのに対し、以前からアメリカで働く移民の賃金率を大きく低下させたことを指摘している。日本について行われた研究では中村他(2009)があり、外国人労働者を受け入れている事業所について分析を行い、外国人労働者の受け入れが日本人労働者の賃金にプラスの効果をもつとする一方で、日本人労働者をクラウドイングアウトする効果もあるとしている。外国人労働者の流入が多い地域ほど日本人労働者の流出も多くなっており、特に高卒に顕著であるため、外国人の流入が大学等への進学を促す結果をもたらしていると言える。また、賃金に関しては未熟練労働者の賃金が上昇していることを確認している。学歴の低い労働者ほど初任給が有意に高くなっており、これは外国人労働者の導入で労働集約型の企業が温存される、または外国人労働者の流入が進んだ産業・地域へ多くの資本が流入することに依るのではないかと推論している。いずれにせよ、外国人労働者の雇用に与える影響は諸外国における研究結果と整合的なものであると言えるだろう。

図表 4

外国人労働者が賃金率に与える影響	国	期間	賃金の弾力性(単位: %)		
DeNew and Zimmermann(1994)	ドイツ	1984-1989	-0.54	~	0.12
Bauer(1997)	ドイツ	1994		0.082	
Bauer(1998)	ドイツ	1994	-0.021	~	0.035
Pischke and Velling(1994)	ドイツ	1985-1989		±0	
Hatzius(1994)	ドイツ	1984-1991	-0.058	~	±0
Brücker and Jahn(2011)	ドイツ	1975-2004		-0.1	
Winter-Ebmer and Zweimüller(1996)	オーストリア	1988-1991		0.01	
Winter-Ebmer and Zimmermann(1998)	ドイツ		±0	~	0.01
Winter-Ebmer and Zimmermann(1998)	オーストリア		-0.16	~	±0
Gang and Rivera-Batiz(1994)	オランダ	1986-1989	-0.09	~	0.02
Gang and Rivera-Batiz(1994)	イギリス	1986-1989	-0.08	~	0.02
Gang and Rivera-Batiz(1994)	フランス	1986-1989	-0.11	~	-0.01
Gang and Rivera-Batiz(1994)	ドイツ	1986-1989	-0.05	~	0.11
Zorlu and Hartog(2005)	オランダ	1998	-0.04	~	0.02
Zorlu and Hartog(2005)	イギリス	1997-1998	-0.046	~	0.056
Zorlu and Hartog(2005)	ノルウェー	1996	-0.063	~	0.18
Hunt(1992)	フランス	1968	-0.14	~	-0.08
Dolado et al.(1996)	スペイン		0.02	~	0.04
Grossman(1982)	アメリカ	1970		-0.1	
Card(2001)	アメリカ	1989	-0.04	~	-0.01
Goldin(1994)	アメリカ	1890-1921	-1.6	~	-1
LaLonde and Topel(1991)	アメリカ	1970-1980	-0.6	~	-0.1
Borjas, Freeman, and Katz(1992)	アメリカ	1967-1987		-1.2	
Altonji and Card(1991)	アメリカ	1970-1980	-1.2	~	-0.86
Borjas(2003)	アメリカ	1960-2001	-0.4	~	-0.3
Pope and Withers(1993)	オーストラリア	1881-1981		±0	
Friedberg(2001)	イスラエル	1994		0.03	

図表 5

外国人労働者が失業率・就業率に与える影響	国	期間	失業率・就業率の変化等
Winkelmann and Zimmermann(1993)	ドイツ	1974-1984	わずかにマイナスの効果
Mühleisen and Zimmermann(1994)	ドイツ	1982-1989	中立
Pischke and Velling(1997)	ドイツ	1985-1989	就業率+2%、失業率に対しては中立
Hatzius(1994)	ドイツ	1984-1991	中立
Brücker and Jahn(2011)	ドイツ	1975-2004	失業率+0.1%
Velling(1995)	ドイツ	1988-1993	就業率+0.24%
Gang and Rivera-Batiz(1994)	ドイツ	1986-1989	中立
Winter-Ebmer and Zweimüller(1996)	オーストリア	1988-1991	中立
Winter-Ebmer and Zimmermann(1998)	ドイツ		就業率-0.1%
Winter-Ebmer and Zimmermann(1998)	オーストリア		わずかにマイナスの効果
Hunt(1992)	フランス	1968	失業率+0.2%
Gross(2002)	フランス	1975-1995	失業率-0.16%
Dolado et al.(1996)	スペイン		マイナスの効果
Angrist and Kugler(2003)	EEA	1983-1999	就業率-0.07%~-0.02%
Card(2001)	アメリカ	1989	就業率-0.12%
Altonji and Card(1991)	アメリカ	1970-1980	就業率-0.23%
Friedberg(2001)	イスラエル	1994	就業率-0.16%

出所 いずれも Kerr and Kerr(2011)

注 いずれも労働力人口に占める外国人の割合が 1%増えた場合の影響を示している。

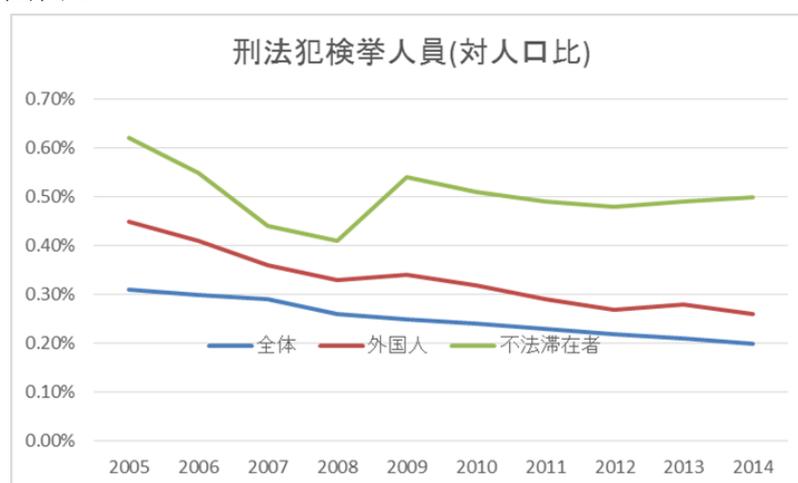
(4).外国人労働者の受け入れは産業構造の高度化を阻害するか

Lewis(2004, 2005, 2011)や Card(2005)は、外国人労働者が多く流入する地域では労働集約型産業が残り、新技術の導入が積極的に行われないことで一致している。また、前述の中村他(2009)も、外国人労働者の導入が労働集約度の高い企業の残存確率を高め、労働集約度の低い企業の残存確率を低下させることを確認している。外国人労働者の存在によって人手不足が緩和され、人手不足をカバーするための技術革新のインセンティブが弱まるということは言えるだろう。

(5).外国人労働者の受け入れは治安を悪化させるか

図表 6 は、警察庁『犯罪統計』(各年版)より筆者が作成したものであり、日本全体と外国人の犯罪率を示している。「外国人刑法犯検挙人員／外国人人口」比率は、低下傾向にあるとは言え日本全体よりも恒常的に高い状態である。また、不法滞在者の方が正規滞在者よりも犯罪率が高いことから、「外国人だから罪を犯す」というよりは健全な稼得手手段を持たない者が犯罪に手を染めやすいと言えるのではないか。なお、不法滞在者の数は非常に小さいため、これを除いても「外国人刑法犯検挙人員／外国人人口」比率の推移はほぼ変わらない。

図表 6



出所 警察庁『犯罪統計』(各年版)より筆者作成

(6).外国人労働者の受け入れで人口を回復することは可能か

この点に関しては、不可能であると結論付けられるだろう。直感的にも、50

年間で生産年齢人口が半分近くにまで減少する日本において外国人労働者の受け入れだけで人口を維持するのは非現実的であると分かるが、理論的にも Espenshade et al.(1982)は、どれだけ外国人を入れても外国人の出生率が人口置換水準を下回ればいずれ定常人口に収束することを示している。特に欧州各国では移民女性の出生率が自国女性の出生率+0.5~1.5 と高い水準にあるが、山内(2010)によれば、日本では日本人女性の出生率よりも外国人女性の出生率の方が低いため、外国人労働者の受け入れのみで人口を維持しようとするには無理がある。ただし、外国人労働者は相対的に年齢構成が若いいため、老年従属人口指数の上昇を抑制し高齢化を緩和する効果はあると言えるだろう。

(7).まとめ

以上見てきたことから、以下のようなことが言える。外国人労働者の受け入れは、量だけでなく質の確保にも努めれば、日本が直面する経済の停滞、財政の悪化、人口の急減といった問題の対策となり得る。しかしながら、そのマクロでの影響は一般に想定されるよりも正負ともに小さく、本質的な解決策とはなり得ない。また、外国人労働者の受け入れは国の在り方の根本に関わる問題であるから、経済的なコンテキストでのみ議論するのはナンセンスであり、治安面や文化面も含めた多角的な観点からの国民的議論が必要だろう。

第3章 外国人労働者の受け入れに関する提言

(1).日本の現状

法務省『在留外国人統計』(2015年6月末)によれば、日本に在留する外国人の数は217万人を数え¹、近年急増している。総人口に占める割合は2%にも満たず、10%を超える国が多い欧米と比べれば非常に小さい規模であるし、国内全就業者数に占める外国人の割合もわずかに1%と諸外国(シンガポールは35%、アメリカは15%、欧州各国は5~10%、韓国は2%)と大きな差が存在するが、一方で200万人を超えるという在留外国人の絶対数で見れば欧州の中小国を凌駕する規模であると見ることも出来る(現行の在留資格の概況は図表7を参照)。

政府も、従来外国人労働者の受け入れには非常に消極的な姿勢をとってきた

¹ 在留外国人の内訳は中国人が約30%、韓国・朝鮮人が約23%、フィリピン人が約10%、ベトナム人が約6%等、アジア人が8割を占める。

が、近年の急速な労働力不足の進行もあり(図表 8)、内閣府『日本再興戦略 改訂 2014』(2014 年 6 月)では高度外国人材の受け入れ環境の整備や外国人技能実習制度の拡充が謳われる等、外国人労働者の積極的な受け入れへと舵を切りつつある。しかしながら、「単純労働者は原則受け入れない」とする建前は今なお堅持されており、技能実習生や身分に基づく資格で入国している日系人が実質的に単純労働者として従事している事実と乖離した側面も存在する。

図表 7

活動に基づく資格	該当例	在留期間	人数(2015年6月末)	新規入国者数(2014年)
外交	大使、公使、総領事、代表団構成員等とその家族	活動期間中	対象外	9056
公用	大使館・領事館職員、公務派遣者等とその家族	5年まで	対象外	23844
教授	大学教授等	5年まで	7696	2709
芸術	作曲家、画家、著述家等	5年まで	435	327
宗教	宣教師等	5年まで	4385	923
報道	記者、カメラマン	5年まで	230	66
高度専門職1号	高度人材	5年まで	555	N/A
高度専門職2号	高度人材	無期限	2	N/A
経営・管理	経営者、管理者	5年まで	16294	984
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等	5年まで	146	3
医療	医師、歯科医師、看護師	5年まで	1011	27
研究	研究者	5年まで	1759	429
教育	語学教師等	5年まで	10012	2526
技術・人文知識・国際業務	技術者、通訳、デザイナー、マーケティング業務従事者等	5年まで	132816	14270
企業内転勤	転勤者	5年まで	16091	7209
興行	俳優、歌手、ダンサー、プロスポーツ選手等	3年まで	1910	35253
技能	調理師、スポーツ指導者、航空機操縦者、貴金属等の加工職人等	5年まで	34649	2360
技能実習1号	技能実習生	1年まで	87773	82516
技能実習2号	技能実習生	1年まで	93663	17
文化活動	日本文化研究者等	3年まで	2684	3230
短期滞在	観光客、会議参加者等	90日まで	対象外	12052223
留学	留学生	4年3月まで	226131	82460
研修	研修生	1年まで	1413	16162
家族滞在	在留者の扶養配偶者・子	5年まで	128329	20429
特定活動	外交官等の家事使用人、WH、EPAに基づく看護師・介護福祉士候補者等	5年まで	31949	10661
身分又は地位に基づく在留資格	該当例	在留期間	人数(2015年6月末)	新規入国者数(2014年)
永住者	永住許可者	無期限	688502	0
日本人の配偶者等	日本人の配偶者・子・特別養子	5年まで	142199	9114
永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者・本邦出生在留子	5年まで	28030	2039
定住者	第三国定住難民、日系3世、中国残留邦人等	5年まで	159937	9911
特別永住者	入管特例法に基づく永住許可者	無期限	354291	0
合計			2172892	12388748

出所 法務省入国管理局 HP、『在留外国人統計』、『出入国管理統計』より筆者作成

注 1 2016 年の法改正により新たに在留資格「介護」が加わる見通しである。

注 2 「高度専門職 1 号・2 号」は 2015 年 4 月より導入され、高度人材ポイント制度の対象者が徐々にこの在留資格へ移行している。

図表 8



出所 厚生労働省『一般職業紹介状況』

(2).具体的な政策提言の方向性について

第 2 章でまとめたように、外国人労働者の受け入れによる効果は一般に考えられているよりも正負ともに小さく、日本が抱える経済成長の停滞や財政の悪化、人口の減少といった問題のマクロ的な解決策としては本質的なものであるとは言えない。一方でミクロ的には、既に人手不足が生じている地域・産業にとって外国人労働者の受け入れが起死回生の策となり得るだろう。また、若くて技能・教育水準が高く同化が早い外国人労働者ほど多くのベネフィットをもたらすことが分かっており、受け入れる外国人労働者を一定の基準により選別していくことが重要であると言える。

そこで本レポートでは、外国人労働者を単純労働者と高度人材に分け、前者は地域や産業の人手不足を補うために必要な限度・適正な基準で受け入れ、後者は日本の経済・社会の発展の起爆剤とするために積極的に受け入れる、そしてその際に外国人労働者と関係アクターの役割や責任を明確化する、という方向性で提言を行う。

(3).具体的な政策提言 I 外国人庁の設置

諸外国では、ほとんどの国において外国人政策を一括で所掌する行政機関が存在するが、日本においては内閣府・外務省・法務省・総務省・厚労省・文科省等が個別に行っており、こうした縦割りを排除してワンストップで外国人関連施策を担当する組織が必要であると考えられる。そこで内閣府設置法を改正して

外国人庁設置法を制定、内閣府の外局として外国人庁を設置し、入国管理・定住支援・その他基本政策の策定を三大所掌事務として組織を編成する。また、その一環として、全国各地にある入国管理局等の施設に外国人の相談や支援を行うサービスを集約し、定住支援センターとして活用していくべきであると考え(例えば韓国では類似の支援センターが全国に 100 か所以上存在している²⁾。

(4).具体的な政策提言Ⅱ 単純労働者の受け入れ

現在、政府は単純労働者の受け入れを原則的に認めていないが、身分に基づく資格で入国した日系人の他、外国人技能実習制度が事実上の単純労働者受け入れ制度として機能している。しかし、技能実習制度は「労働」ではなく「実習」という名目の下で労働関係法令違反が続出しており(図表 9)、国内のみならず国連人権理事会やアメリカ国務省からも度々「強制労働の温床」等と批判を受けている。政府も対策に乗り出しており、2016 年の通常国会で成立が見込まれる「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」では、実習生の受け入れ期間を最長 3 年から 5 年へと拡大するだけでなく、従来の国際研修協力機構に代わり外国人技能実習機構を新設して保護策を強化するとしている。

しかしながら図表 9 で示しているように、2010 年に技能実習制度が現行のものへと移行した後も法令違反は全く解消されておらず、そもそも技能実習制度が限界に直面していると言える。そこで「実習生」ではなく「労働者」として受け入れ、従来のように(在留資格の更新を含めて)最長 3 年で強制的に帰国させる(そのため技能向上のインセンティブが弱い)のではなく、希望する者には日本への定住の途を提示することが重要であると考え。そしてその際に、地域・産業の人手不足を補うために受け入れる以上、自治体や雇用主の責任を明確にした上で彼らの主体的な取り組みを促していくことが必要だろう。また、第 2 章で「外国人労働者の受け入れは国の在り方に関わるため国民的議論を経なければならない」と述べたが、これには相応の時間がかかる上、結論が出ない可能性が高い。それよりも自治体に権限と責任を移譲し、各自治体が「地域の在り方」を議論し主体的に外国人労働者の受け入れの可否を決定した方がスムーズかつ納得の行く政策決定が出来るだろう。

具体的には、現在の在留資格「技能実習 1 号・2 号」を「その他就労 1 号(1

²⁾ 韓国の事例については労働政策研究・研修機構(2013b)第 7 章に詳しい。

年まで、4回更新可能とする)・2号(5年まで)」へ改変し、以下のようなプロセスを設ける³。

- ① 雇用主は労働市場テスト(4週間程度ハローワークに求人を出す)を行い、国内労働者で充足できない場合に外国人労働者の受け入れを自治体に相談し、自治体は協力するか否か判断。
- ② 雇用主と自治体が共同で受入計画を策定し、外国人庁に申請。
- ③ 外国人庁は専門家で構成する諮問委員会の定める審査基準や割り当て数量(地域別・業種別等の人数制限)に従い受け入れの可否を判断。
- ④ 許可が出れば、現地での人員の募集・選抜・照会等を経て入国(在留資格：「その他就労1号」)。
- ⑤ 管轄の入国管理局で事前研修・情報提供・面談等を経た後就労。
- ⑥ 雇用主と自治体は共同で受入計画を遂行、法令違反や税金・保険料の未納、その他トラブル等があれば外国人庁が罰則を科す。
- ⑦ 並行して外国人庁はレベルに応じた日本語教育及び市民教育を実施(1年で最大150時間、有料⁴)。
- ⑧ 外国人は1年が経過する時点で帰国、もしくは在留資格の更新を選択。
- ⑨ 在留資格更新要件は、就職先の確保、税金・保険料の納付、勤務や生活態度が良好であること、指定された教育を修了したこと等。
- ⑩ 在留資格が更新された者については、(新たな)雇用主及び自治体が責任をもって管理。
- ⑪ ⑥以降の繰り返し。「その他就労1号」の更新は4回まで(最長5年)とし、この資格で滞在する者は最大で750時間の日本語教育及び市民教育を修了しなければならない。なお、5年が経過する時点で帰化に必要な滞在期間を充たすことになる。

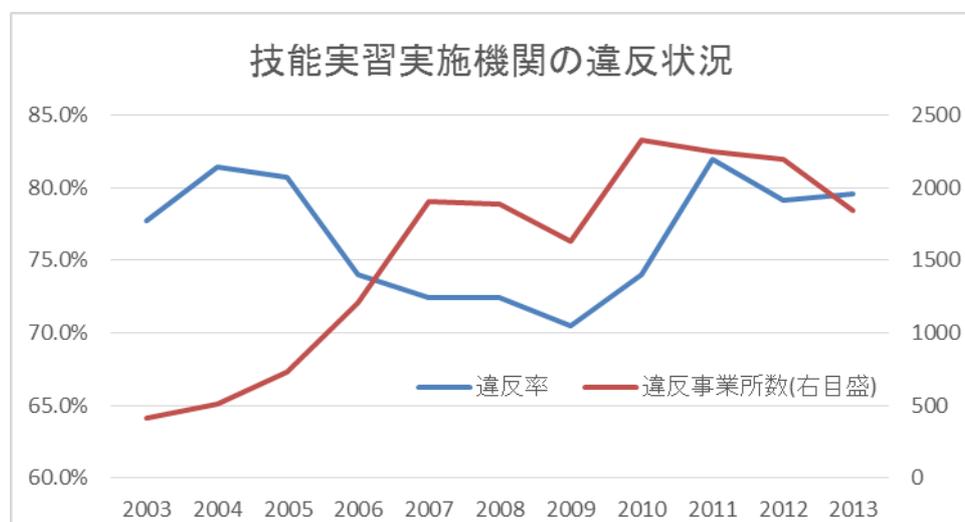
³ 本レポートの提言では極力、現行の技能実習制度の枠組みを活かすことに配慮している。また、韓国はかつて日本に倣ったとされる産業研修制度を実施していたが、2004年より雇用許可制度へと移行して行政の許可の下で外国人を雇用することが出来るようになっており、日本も参考にすべき点は多いだろう。

⁴ ドイツでは2005年から施行され、後に改正された「移民法」でドイツ語やドイツの法的秩序・歴史・文化等を教える「統合コース」の受講を外国人に義務付けている。「統合コース」はレベルに応じて最大600時間課され、受講料は1時間1.2ユーロとなっているが、早期に修了した優秀者には返金等のインセンティブがある。なお、連邦政府は統合にかかる予算として2011年に2億1800万ユーロ、2012年に2億2400万ユーロを計上している。

- ⑫ 5年が経過する時点で帰国、もしくは在留資格変更(主に「その他就労2号」)を選択。
- ⑬ 在留資格変更要件は⑨と同様、2号取得外国人には教育プログラムの受講義務は無い。
- ⑭ 更に5年が経過し、合計10年が経過する時点で永住権取得要件を充たすことになる。

これが、受け入れの流れである。あくまで国が「年間〇〇万人受け入れ」等と目標を立てて一方的に受け入れていくのではなく、外国人を入れてでも人手不足を解消して地域を活性化したいと考える自治体にその選択肢を付与することが目的である。なお、現行の技能実習制度については送り出し国側でも悪質なブローカーの存在が問題となっている。現在中国や東南アジア・南アジア等の15か国に認定送り出し機関が存在するが、これらの国と二国間協定を結び、労働者の保護や責任の明確化にも注力すべきだろう。また、開発援助等を通じて良好な関係を築くだけでなく、日本語や日本文化の普及を継続的に行っていくことも重要であろう。

図表 9



出所 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)

(5).具体的な政策提言Ⅲ 高度人材受け入れ環境の整備

高度人材の受け入れについては、2012年5月から高度人材ポイント制度⁵が導入される等、政府も積極的に乗り出している。そのため総論的に提言できることが少なく、各論での提言のみになってしまう点了解頂きたい。

まず過度な規制の撤廃や海外資格認定手続きの簡素化が重要だろう。例えばドイツでは国外職業資格認定法を改正し、従来数年かかることもあった資格認定を最長3か月で行うようにしている⁶。また、外国人の自営業者を受け入れる制度作りは日本の起業率上昇に寄与するだろう。現行では身分に基づく資格を有する外国人の他は、在留資格「経営・管理」を持つ者しか起業することが出来ず、しかも小規模な起業は原則認められない。ドイツでは自営業者・投資家に3年間の滞在許可を与え、事業が成功している場合には定住許可を付与するというスタンスを採っている。日本も類似の制度の導入を検討すべきだろう。更に、社会保障協定の締結の遅れ(2015年現在で欧米を中心に15か国のみ)も挽回する必要があるだろう。

また、留学生は言語的にも文化的にも日本に馴染む期間が与えられているため、高度人材として有望である。留学生の就労促進のため、ドイツでは留学生に卒業後1年間の求職期間を与えているが、日本も画一的な新卒一括採用ではなく、柔軟な採用時期・プロセス及びそれを支える公的制度を官民が協力して推進する必要があるだろう⁷。また、岩田(2014)によれば、留学生は長期雇用を前提としたゼネラリストとして活躍するキャリアよりも、短期のキャリアアップや「職務型(スペシャリスト)雇用」を望む傾向があり、彼らに対しどれだけ柔軟な雇用形態を提供できるかも重要であると言える。更に、例えば企業が採用した外国人が海外現地法人に転勤・出向している期間も、帰国後同一企業に勤務することを条件に在留期間として通算できるようにすれば、永住権をとりやすくなるし⁸、企業も外国人を活用しやすくなるはずである。

⁵ 高度人材の活動内容を「高度学術研究活動」・「高度専門・技術活動」・「高度経営・管理活動」に分類し、それぞれの分類ごとに学歴・職歴・年収等のポイントを設け、70点に達した場合に優遇措置が与えられる。利用者は増加基調にある(2015年時点で3000人強)とは言え、諸外国と比べれば貧弱な成果と言わざるを得ない。今後基準を緩和し制度を拡充していくことは必須だろう。

⁶ ドイツの事例に関しては労働政策研究・研修機構(2015)第3章に詳しい。

⁷ 労働政策研究・研修機構(2013a)のアンケートでも、留学生が日本の硬直的な採用システムに強い不満を抱いていることが分かっている。

⁸ Roodenburg et al.(2003)が指摘するように、再入国外国人労働者は追加的なコストを抑えることが出来るため、積極的に誘致すべきではないか。高度人材

尤も、労働政策研究・研修機構(2013c)のアンケート結果によれば、企業と外国人の過半数が、制度面よりも環境整備(生活・就労・起業環境等)の必要性を強調している。これらはたとえ外国人労働者を受け入れるか否かに関わらずとも必要な改革である。高度人材に日本を選んでもらうためには、まず日本人にとっても住みやすく働きやすい社会を作ることが重要なのではないだろうか⁹。

また、高度人材を地方創生に活かしていくためには、当然ながらヒト・モノ・カネが東京に一極集中する現状を打開していかなくてはならない。外国人関連施策との関係で言えば、例えば地方に特区を設けて積極的に高度人材を集めていくことも一案だろう。

(6).具体的な政策提言Ⅳ 外国人に選ばれる地域作り

「外国人労働者が日本に来て、結局東京に行くため東京一極集中が進むだけである」という懸念は少なからず存在するが、実際には必ずしも在留外国人が東京ばかりに集中しているわけではない。2015年2月に総務省が発表した『住民基本台帳人口移動報告』(2014年分)では、初めて外国人の国内移動の状況が公表されたが、日本人の転入超過が宮城県・埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・愛知県・福岡県の7都県だったのに対し、外国人は北海道・宮城県・秋田県・山形県・福島県・群馬県・埼玉県・東京都・神奈川県・新潟県・福井県・静岡県・愛知県・滋賀県・奈良県・和歌山県・島根県・山口県・香川県・愛媛県・宮崎県・鹿児島県の22都道県に及んだ。また、年齢別に見ても全年齢で外国人の方が日本人よりも活発かつ多様に移動しているため(図表10)、地方創生においても外国人定住者に選ばれる地域作り、という観点が重要となろう。

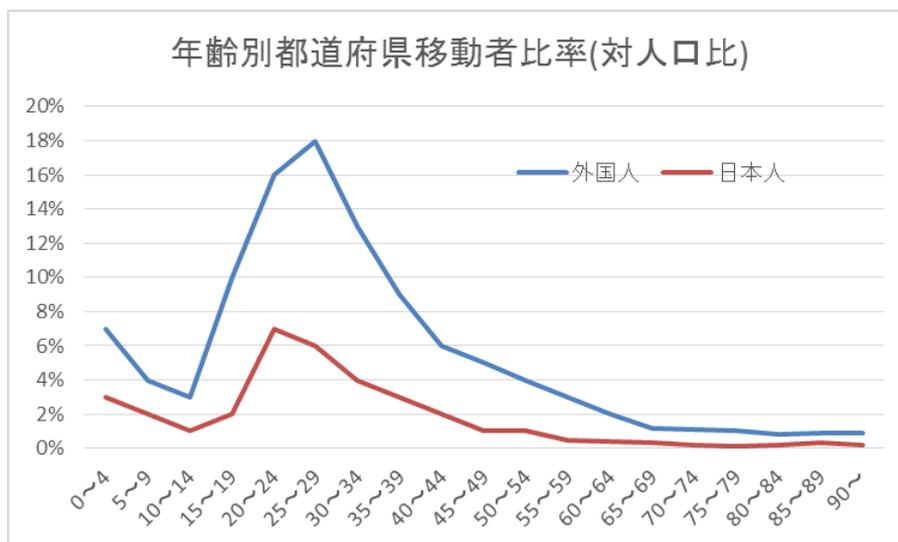
では、外国人はどのように目的地を選択しているのだろうか。この点について

に限らず、永住権取得要件となっている滞在期間の連続性を緩和していくべきだと考える。

⁹ 現状の日本の環境整備や外国人関連施策の遅れによる魅力の無さは深刻である。例えば“IMD World Competitiveness Yearbook 2014”によれば「海外高度人材にとって魅力的な国ランキング」で60か国中48位となっており、その原因が就労環境や起業環境に求められている(世界銀行の“Doing Business 2015”でも「ビジネスのしやすい国ランキング」で29位と低迷している)。また、外国人関連施策に関しては“Migrant Integration Policy Index 2014”が政策分野毎に採点しており、日本は総合で38か国中27位となっている。とりわけ外国人への教育、外国人の政治参加、国籍取得、差別対策が非常に低い評価を受けている。

て、データの蓄積が無いためパネルデータ分析のような踏み込んだ分析は出来ず、今後の課題である。先行研究としては石川編著(2007)があり、マイクロデータを用いたネスティド・ロジットモデルによる分析を行っている。その結果、経済要因の説明力が最も高く、次いで民族要因(同胞の多い地域に移動する)、そして結婚要因の順に説明力が低下するとしている(特に結婚のために目的地を選択するケースは少なく、多くの外国人定住者が近隣地域内で結婚している)。同研究では自治体の政策について詳細な分析が行われているわけではないが、例えば公共機関等の多言語化や文化交流の促進、経済的な援助等は外国人を引き付ける上で効果があるのではないだろうか。

図表 10



出所 総務省『住民基本台帳人口移動報告』(2014年分)

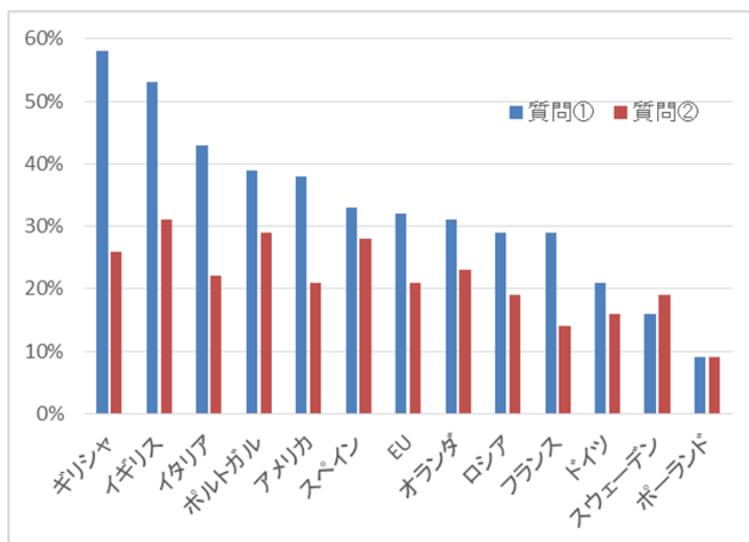
第4章 おわりに

外国人労働者の受け入れは、「移民先進国」とも言うべき欧米各国でも先鋭的な問題となりやすく、同質性の高い日本社会であればそれは尚更だろう。外国人労働者の受け入れは日本においても、確実に大きな反発を招くはずである。そこで重要となるのがエビデンスベースの議論である。アメリカのシンクタンク The German Marshall Fund of the United States の“Transatlantic Trends, Key Findings 2014”によれば、質問①「あなたの国には移民が多すぎると思う

か」と質問②「あなたの国には総人口の〇〇%の移民がいるが多すぎると思うか」では、「思う」と答える割合に有意な差がある(図表 11)。外国人労働者の受け入れは感情的な反発を招くことが多いからこそ、常に客観的な議論を心がける必要がある。

また、外国人労働者を受け入れて種々の義務を課すのであれば、社会給付の受給権や地方参政権等、日本人と同等に近い権利も付与する必要があるだろう。そのためには「単純労働者は受け入れていない」というような建前に固執して外国人労働者を無視するのではなく、その存在を直視してどうすれば受け入れのコストを抑え、ベネフィットを増やすことができるのか誠実に議論しなければならない¹⁰。今後、新興国も急速な少子高齢化に直面する中で人材獲得競争は熾烈を極めることが予想される。早急に国民的議論を提起していくことが望まれる。

図表 11



出所 The German Marshall Fund of the United States “Transatlantic Trends, Key Findings 2014”

¹⁰ 西田・近藤(2014)によれば、かつてのドイツも現在の日本と同じように「移民国ではない」というスタンスを採り、在留外国人を放置してきた結果社会的亀裂が深刻化し、シュレーダー政権下で全面的に移民を統合していく政策への転換を迫られた。日本もなし崩しの外国人労働者の受け入れ拡大を行えばいずれ深刻な矛盾に直面しかねない。

《参考文献》

- 石井太・是川夕(2015)「国際人口移動の選択肢とそれらが将来人口を通じて公的年金財政に与える影響」『日本労働研究雑誌』 662, pp.41-53.
- 石川義孝編著(2007)『人口減少と地域』 京都大学学術出版会
- 岩田一政(2014)『人口回復』 日本経済新聞出版社
- 中村二郎他(2009)『日本の外国人労働力』 日本経済新聞出版社
- 西田慎・近藤正基編著(2014)『現代ドイツ政治』 ミネルヴァ書房
- 山内昌和(2010)「近年の日本における外国人女性の出生数と出生率」『人口問題研究』 66(4), pp.52-64.
- 山重慎二・加藤久和・小黒和正編著(2013)『人口動態と政策』 日本評論社
- 労働政策研究・研修機構(2013a)『留学生の就職活動』
- 労働政策研究・研修機構(2013b)『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』
- 労働政策研究・研修機構(2013c)『企業における高度外国人材の受入れと活用に関する調査』
- 労働政策研究・研修機構(2015)『諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる各種議論に関する調査』
- Barrett and McCarthy(2008) “Immigrants and Welfare Programmes: Exploring the Interactions between Immigrant Characteristics, Immigrant Welfare Dependence, and Welfare Policy” *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3), pp.542-559.
- Bonin et al.(2000) “Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?” *Applied Economic Quarterly*, Sup52, pp.127-156.
- Borjas(2013) *Immigration and the American Worker*, Center for Immigration Studies.
- Boubtane and Dumont(2013) *Immigration and Economic Growth in the OECD Countries 1986-2006: A Panel Data Analysis*, Centre d'Economie de la Sorbonne.
- Brücker and Jahn(2011) “Migration and Wage-Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration” *Scandinavian Journal of Economics*, 113(2), pp.286-317.
- Card(2005) “Is the New Immigration Really so Bad?” *Economic Journal*,

- 115(No.507), pp.300-323.
- Espenshade et al.(1982) "Immigration and the Stable Population Model" *Demography*, 19(1), pp.125-134.
- Kerr and Kerr(2011) *Economic Impacts of Immigration: A Survey*, Harvard Business School.
- Lewis(2004) *How Did the Miami Labour Market Absorb the Mariel Immigrants?*, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Lewis(2005) *Immigration, Skill Mix, and the Choice of Technique*, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Lewis(2011) "Immigration, Skill Mix, and Capital-Skill Complementarity" *Quarterly Journal of Economics*, 126(2), pp.1029-1069.
- Ottaviano and Peri(2012) "Rethinking the Effect of Immigration on Wages" *Journal of the European Economic Association*, 10(1), pp.152-197.
- Roodenburg et al.(2003) *Immigration and the Dutch Economy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Schou(2006) "Immigration, Integration, and Fiscal Sustainability" *Journal of Population Economics*, 19(4), pp.671-689.
- Shimasawa and Oguro(2010) "The Impact of Immigration on the Japanese Economy: A Multi-Country Model" *Journal of the Japanese and International Economies*, 24(4), pp.586-602.
- Storesletten(2000) "Sustaining Fiscal Policy Through Immigration" *Journal of Political Economy*, 108(2), pp.300-323.
- Storesletten(2003) "Fiscal Implications of Immigration: A Net Present Value Calculation" *Scandinavian Journal of Economics*, 105(3), pp.487-506.