

2010年8月4日公表

《番外編・研修レポート》

## 迫りくる労働力不足に外国人労働者の活用を

### — アジアでの労働力獲得競争の前に制度構築急げ —

2010年度研究生<sup>1</sup>

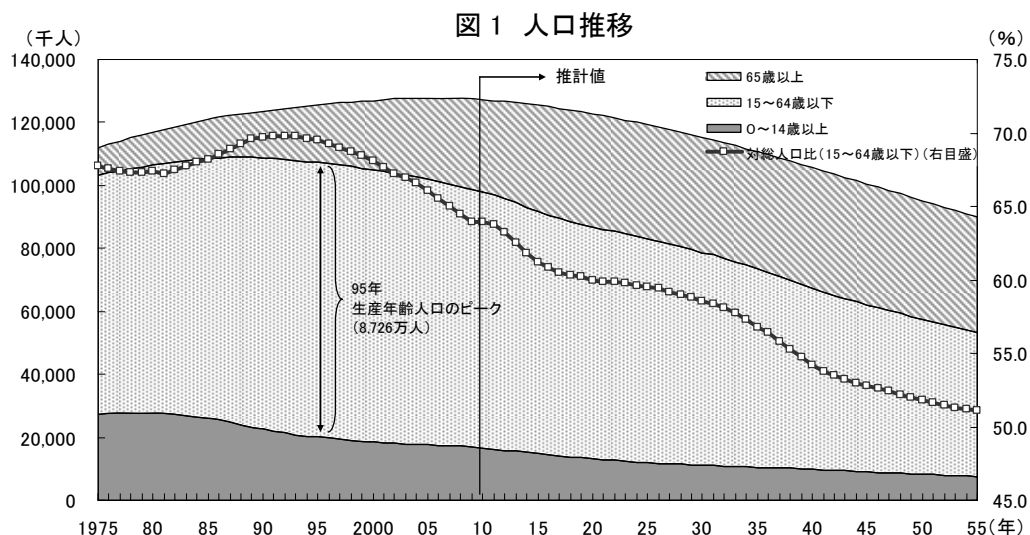
講師からの課題とその問題意識

課題: 移民受け入れの是非について

**問題意識:** このテーマを候補の1つとして提示した背景には、政府の成長戦略に「外国人観光客の増加」がいつも取り上げられ、そのことに若干の違和感を覚えるためであった。確かに、購買力が顕著に上昇している中国人などの訪日促進は、無コストに近い景気対策であり、大いに促進されてしかるべきである。ただ、穿った見方かもしれないが、「観光客」の促進が喧伝されればされるほど、「移民」への拒否反応が垣間見えて仕方がない。「観光客」という一時的な滞在者は歓迎だが、外国人の定住は困るというニュアンスのように映る（詳しくは、拙稿「ターゲットは観光客だけか？」景気公論第4回、2010年4月30日を参照<<http://www.jcer.or.jp/column/takeuchi/index197.html>>）。講師とは世代が異なる研究生がこのナイーブな問題をどう捉え、分析するか大いに楽しみにしている。

▼ ポイント ▼

- ✓ 少子高齢化社会に伴う労働力不足対策の観点から、外国人労働者の受け入れ範囲を拡充すべき
- ✓ 労働需給のミスマッチが生じている分野において、外国人労働者が活躍できる制度設計の構築を
- ✓ アジアでの労働者獲得競争時代を迎える前に、外国人労働者受け入れに向け速やかな制度構築を



(注) 各年とも10月1日現在の値。2010年以降は推計

(資料) 総務省『人口推計』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成18年12月推計）』

<sup>1</sup> 本稿は朝倉 啓介、池内 拓郎、金成 玲子、澤 大輔が執筆・分析に当たった。講師は短期経済予測班主査・竹内 淳一郎。

## 【 問題意識 ～移民問題の切り口～ 】

わが国では、少子高齢化が急速に進み、2004年をピークに総人口が減少に転じている。生産年齢人口（15～64歳）については、既に1995年をピーク（8,726万人）に減少が続いている。また、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、2055年には約4,600万人まで減少することが予測されている（図1）。

労働生産性を引き上げない限りにおいて、就業者の減少は成長率の低下をもたらす。昨今では、人口の減少見込みが一つの背景となって、経済主体（企業や家計）が成長期待を低下させ、ひいては総需要の減退を招いている可能性すら考えられている。就業者数の維持ないし減少テンポの加速を防ぐためには、①労働参加率を高めるか、②労働力となりうる人口を増やすしかない<sup>2</sup>。

### （労働参加率を高めるには）

このうち、労働参加率を高める方策としては、①高齢者の継続雇用（非労働力化の防止）や、②女性の社会進出促進ないしは出産後の労働市場からの退出を防ぐための子育て支援、などが有力な手段として考えられる。こうした問題意識は、既に広く共有され、政府もさまざまな対策を講じている。高齢者についてみれば、公的年金の支給年齢の段階的引き上げに合わせて、企業での高年齢者の雇用確保措置を講ずることを求めた高齢者雇用安定法が改正されている。女性の労働力活用については、育児休暇制度の充実に向け、制度整備が図られている（待機児童問題に代表されるように、成果は捗々しくないが）。今後も、粘り強くかつ一層の取り組み強化が必要であろう。

### （人口増のための方策）

労働力となる人口を増やすためには、国内で言えば少子化を食い止めることが、まずもって必要となる。少子化問題は、先進国共通の課題であり、その解決は長期的に取り組むべきもの

<sup>2</sup> なお、人材不足への対処を怠ると、企業が生産拠点を海外に移す誘因ともなる。

である。既にわが国政府も、幾つかの施策を推進している。評価は別として、「子ども手当」の支給もこの範疇に属する施策である。また、官民で「婚活」ビジネスなるものまで生まれている。

自前での人口の自然増が困難かつ時間を要するとすれば、社会増が手っ取り早い方策である。一国全体の社会増とえば、海外からの労働力“輸入”を意味する。すなわち、外国人労働者の受け入れを指す。この点については、ナイーブな世論動向もあり、少なくとも我々からみて、議論が深まっているようには見えない。現状、わが国政府は、高度、専門的な一部の分野を除き、その受け入れを厳しく制限している。本レポートでは、他国の制度との比較を交えつつ、わが国の現状を分析した上で、外国人労働者活用のあり方について、検討したい。

## 【 アジア域内での労働者獲得競争への備え 】

わが国が類をみない超高齢化社会を迎えることは確かである。その一方で、足もとにおける東アジア域内の高成長が、人口増加によって支えられている面があることは疑いようがない（人口ボーナス）。

しかしながら、その域内アジアですら、遅かれ早かれ、高齢化を伴う生産年齢人口の減少に直面する。国連の推計によれば、日本における生産年齢人口比率（対総人口）は、1990年にピーク（69.7%）を迎え、2050年に総人口のほぼ半分（50.9%）まで減少する。また、韓国やシンガポールでも、早晚ピーク（韓国：2015年、シンガポール：2010年）を迎えた後、2050年にはそれぞれ54.4%、56.2%と、急速に高齢化社会へ向かう（図2）。

このように、東アジアの国々でも人口減少が大きな課題となっている（いく）なか、幾つかの国では、対策の1つとして外国人労働者の受け入れを進めている。以下では、シンガポールと韓国を取り上げる。

近隣諸国における外国人労働者の受け入れ

政策は、わが国とは異なる。例えばシンガポールや韓国は、高度人材のみならず、許可制を設け、単純労働分野での外国人労働者受け入れを認めている。特にシンガポールでは、年齢や教育水準といった面で厳格な条件を付しつつも、単純労働での外国人家事労働者の受け入れを積極的に進めている（表1）。

こういった外国人家事労働の受け入れは、女性の社会進出というプラスの副次的効果を生んでいるようだ。1991年から2009年にかけての約20年間、わが国における女性の労働参加率は2.2ポイント減少したが（50.7%→48.5%）、シンガポールでは7.2ポイント増加している（48.0%→55.2%）。因果関係の検証は割愛するが、このケースでは、外国人労働者の受け入れが、労働力人口を2重に増やす可能性を秘めていることが示唆されている。

国際化が進んだとはいえ、主要各国・地域と比較した日本の外国人受け入れ実績は、かなり低い。例えば、別の国連調査によると、日本における海外移民受入の総人口比は1990年の0.9%から2010年の1.7%と増加はしたが、米国（2010年：13.5%）やシンガポール（2010年：40.7%）の水準に遠く及ばない（図3）。ただ、逆に言えば、日本における外国人労働者の受け入れ余地は、かなり大きいとも言える。

労働力不足に直面する前に、またアジア域内での外国人労働者の獲得競争が一層激しくなる前に、より幅広い外国人受け入れの議論を進めていくべきように我々は考えている。

## 【外国人労働者受け入れの現状】

### （留学生の採用）

政府が受け入れを進める高度人材の実績をみると、水準は依然低いが、増加してきている。これには、IT技術者の受け入れ強化等の施策も奏功しているが、なかでも外国人留学生の日本国内での就業増加が、大きく寄与している（図4）。政府は、留学生を高度人材の「卵」と位置づけ、「留学生30万人計画」を策定している。そうした取組みが、一定の成果をもたらしていると言えよう。

ジェトロの調べによれば、2009年3月期における日本の上場企業の営業利益に占める海外部門の比率は52.5%に達している。要は、既に国内部門を上回っているわけだ。最近、よく報じられるように、海外事業を強化する観点から、一部企業では、新卒採用においても、外国人採用の積極化を進めている。留学生の場合、わが国の文化や生活様式にも慣れており、定着率という観点でみて、安定的な労働供給力として期待できる。ただ、受け入れに当たっては、幹部への登用や昇進を含めた“内国民待遇”はもとより、年功序列賃金制度などの柔軟化への覚悟が求められていることを銘記する必要があるだろう。

### （生産現場での採用）

高度人材の受け入れが課題となる中、現状では、生産工程・労務等の業務に従事するいわゆる単純労働者が多数存在しており<sup>3</sup>、その数は高度人材を大きく上回る。とくに生産工程作業員については、長年にわたり、日本における外国人労働者の半数以上を占める。図5は、日本の若年層の無業者が希望する職業の調査結果であるが、製造や生産工程への就業を希望する比率は低い。多数の外国人が、日本人に敬遠されている職業を支えていることを示唆している。

経団連や日本商工会議所等の経済団体からは、先行き予想される労働力不足への懸念を背景に、外国人労働力の受け入れに関する提言がなされている。政府は、国際競争力の強化等の観点から、高度人材の受け入れを進めてはいるが、一步踏み込んで、少子高齢化による労働力不足への対策として、単純労働者受け入れについても制度設計を急ぐべきであろう。

## 【ミスマッチ解消へ外国人の活用を】

### （恒常的な労働者不足を示す幾つかの業種）

今後、単純労働を含めた外国人労働者の受け入れを促進する場合、幅広い職種においてその

<sup>3</sup> 制度上、外国人の就労は専門的・技術的分野に限られるが、日系人等一定の身分による在留資格を有する外国人に就労制限はない。

活用が期待される。図6では、最近の景気拡張期（2002～07年）と後退期（08～09年）において、有効求人倍率が1を超えていた職種をプロットしている。これを見ると、専門的・技術的職業から生産工程・労務の職業まで多岐に亘ることが見て取れる。図の原点から遠ざかるほど、好不況を問わず、有効求人倍率が高いことを意味し、景気の循環局面に拘わらず人材が不足していることを示す。換言すれば、恒常的に労働不足状況を示す職種であり、一方で失業者が存在することと併せ考えると、労働需給にミスマッチが生じていると解される。これらのミスマッチを解消するに当たり、居住者（＝国民）のみならず、外国人労働者の活用を考えてもよいはずだ。

#### （家事サービス、第一次産業、医療・介護）

例えば、家政婦（夫）等の家庭支援サービスは、女性の社会進出や高齢化の進行、さらにライフスタイルの変化等により、近年、需要が高まっている<sup>4</sup>（図7）。この分野での外国人労働者の活用は、当該職種での労働力確保にとどまらない。先のシンガポールの事例のように、家事や育児、介護といった負担を軽減し、女性の社会進出（ないしは出産後の退職防止）を促進する効果も期待される。

また、若者の就業希望が伸び悩む中、急速な高齢化が進行している農林水産業においても、外国人労働者の活用が期待される。農林水産業は、研修・技能実習制度を通じ、外国人を実習生として既に受け入れている。また、アンケート調査でも<sup>5</sup>、受け入れに肯定的な回答が得られている分野である。今後、更なる体制整備は必要であるものの、外国人労働者を円滑に受け入れることが可能な有力分野であろう。

その他にも、慢性的に人材が不足している医師や看護師等についても、外国人労働者の受け

入れを一層、促進すべきである。看護師や介護福祉士については、インドネシアやフィリピンとのEPA（経済連携協定）に基づき、2008年度から候補者の受け入れが実施されている。候補者受け入れの実績は971人に上るが<sup>6</sup>、日本語の難解な専門用語が障害となり、これまでの国家試験合格者はわずか3人とどまっている。日本語能力はもちろん必要とされる職種ではあるが、受け入れ政策の拡充や創意工夫が求められてもしかるべき分野であろう。

上記の例にも現れているが、日本語によるコミュニケーションが必要とされる職種では、外国人労働者の日本語能力の不足を懸念する声が聞かれることも事実である。しかしながら、受け入れ時に日本語能力に厳しい要件を設けることで、外国人労働者を排除することは、人材獲得競争が激化していく中で、得策ではない。

それでは、どのような方法で日本語能力の低い外国人を活用できるだろうか。もちろん、日本語の普及活動を地道に進めていくことも一つの方策であろう。ただ、供給側の日本語取得を待つ姿勢は、かなり悠長に映る。受け入れ側の対応促進がより必要ではなからうか。そうした取組みの一つとして、社内公用語を英語とする先が出始めているが、近い将来、劇的に増加するとも思えない。むしろ、我々は、普遍的ではなく、外国語でも構わないとするサービスの需要家に対し、門戸を開くという考え方を取り入れるべきではないかと考えている。

例えば、家庭支援サービスの職業であれば、外国人労働者の日本語能力に応じた利用料金体系を設定するなどの方策も考えられる。家庭支援サービスは、一般家庭にとっては、料金の高さ等が利用のハードルになっているように映る。日本語能力が不十分であっても、利用しやすい料金設定がなされれば、今後、利用者の裾野が広がっていくように思える。

<sup>4</sup> 経済産業省によると、2000年に550億円だった市場規模は、2010年に1,200億円程度に拡大すると推計されている。

<sup>5</sup> 「外国人労働者の受け入れに関するアンケート結果報告書」（財団法人経済広報センター、2004年8月）を参照。

<sup>6</sup> インドネシア人の受け入れ実績は、看護師277人、介護福祉士293人。フィリピン人の受け入れ実績は、看護師139人、介護福祉士262人。



## 【 急がれる労働市場の門戸開放 】

企業の競争の場がグローバル化する中、高度人材活用の動きは、近年、活発化している。しかしながら、迫り来る人口減少社会では、単純労働者も含めた、より積極的な外国人労働力の活用に向けた制度整備が必要であり、企業に戦略の幅をもたらす事が必要だと考える。

単純労働者の受け入れを積極的に進めた場合、不況時等に雇用の調整弁として、彼らが解雇される事態も予想される。現に、2008年9月のリーマンショック後には、多数の日系ブラジル人等が解雇されたようだ。政府は、解雇された日系人の再入国を制限した上で、帰国費用を支給するなどの支援策を講じている。手厚いと言えば、手厚いが、果たしてこうした制限付きの出国促進策は正しい政策であろうか。むしろ、如何に定住させるか、或いは景気回復後に、如何に再び戻って来てもらうかの観点こそが重視されてしかるべきようにも思える。

外国人労働者の積極的な受け入れについては、日本文化の退廃や、治安悪化に対する懸念等を理由とした慎重意見が根強く聞かれる。この点について、本稿では取り扱わないが、何れにせよ感情論ではなく、データに基づく冷静な議論が待たれる。

労働人口の低下は、どうやら避けられそうにもない。外国人労働者受け入れには制度設計から、その実施までに多大な時間がかかる。人材不足が顕在化してからではなく、議論は早急を開始しなければならない。また、制度が整備されるだけで、外国人労働者が大挙して来日するわけではない。人数枠等に制限のない高度人材の受け入れが、飛躍的に増加していないことから容易に想像できるであろう。

わが国は、「選ぶ立場ではなく選ばれる立場である」という立ち位置を認識した上で、世界へ向け日本の労働市場の門戸を開放すべき時期に来ているのではないだろうか。

以 上

<講師の評価>☆☆☆\*

<講師のコメント>

・研修の目的の一つであるデータ・オリエンテッドな分析という意味では及第点に達している。文章もまずまず。テーマがテーマだけに酷ではあるが、独創性でやや見劣りすることを考慮し、星(☆)3.5とした。

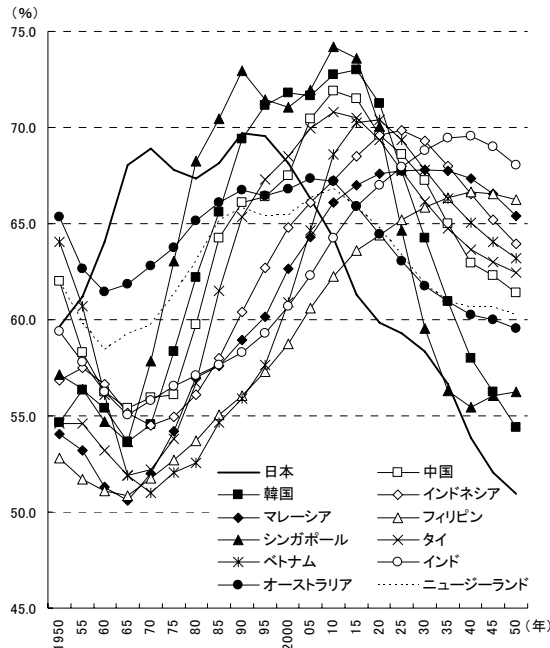
・評者の疑問点の多くは、本文中にカバーされている。最大の疑問点は、末尾に記載されている点であった。制度が未整備ないしは受け入れを拒んでいるがために、外国人労働者が入ってこないのであれば、それはそれで対処は難しくない。むしろ、制度を整備しても彼等がわが国を選ばない可能性がより恐い。留学生は確かに増えているが、米国が広く世界中から学生を集めている(最近、日本人学生が減少しているらしいが)のは、そこで学べば big chance を得る可能性が高いと思われるからであろう。翻って、わが国はどうか。

・アジアとの地理的な近さ、わが国の所得水準の高さ(=生活コストも高いが)や治安の良さなどからみて、わが国はなお魅力的な国なのかもしれない。まずは、開国してみてもどうか。米国の強さは移民の刺激であり、彼等の成功にあるかもしれない(アメリカン・ドリーム)。

・その上で、やはりわが国に定住し企業やコミュニティ、社会が国際化していくには、我々の意識改革が必要で、それへのハードルは高いように思う。とあるエコノミストの指摘どおり、外国人は、労働力としてだけでなく消費者であり、納税者(=社会保障を支える一員)でもある。前向きな議論の速やかな開始を期待したい。



図2 アジア・オセアニア主要国における生産年齢人口の総人口比



(単位: %)			
	日本	韓国	シンガポール
2010年	64.2	72.8	74.2
ピーク	69.7	73.0	74.2
(下段:年)	1990	2015	2010
2050年	50.9	54.4	56.2
	中国	インドネシア	マレーシア
2010年	71.9	67.2	66.1
ピーク	71.9	69.9	67.8
(下段:年)	2010	2025	2030
2050年	61.4	64.0	65.4
	フィリピン	タイ	ベトナム
2010年	62.2	70.8	68.6
ピーク	66.6	70.8	70.4
(下段:年)	2040	2010	2020
2050年	66.3	62.5	63.2
	インド	オーストラリア	ニュージーランド
2010年	64.3	67.2	66.8
ピーク	69.6	67.3	66.8
(下段:年)	2040	2005	2010
2050年	68.0	59.6	60.3

(注) 2015年以降の値は中位推計の場合

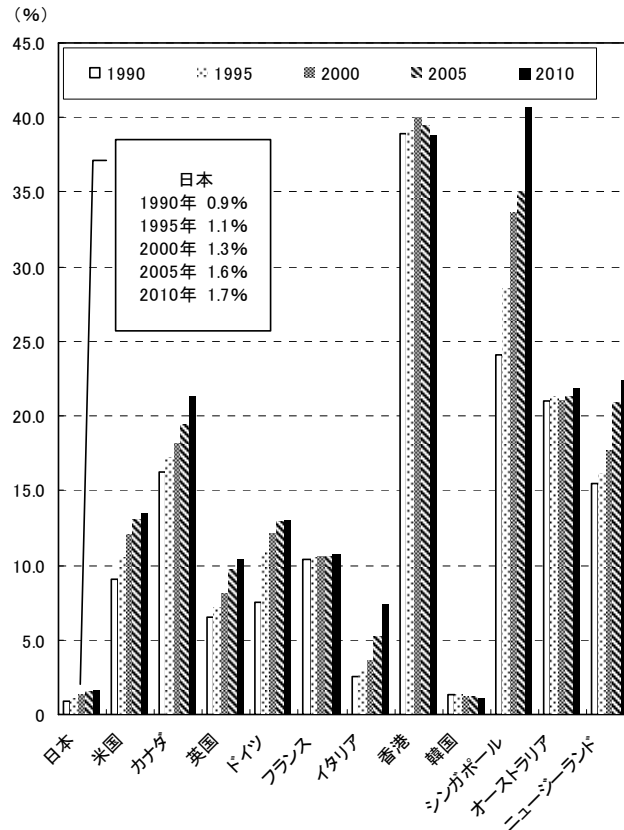
(資料) United Nations, *World Population Prospects: The 2008 Revision*

表1 外国人労働者の主な受け入れ制度

国	制度の種類	制度の概要	その他
日本	以下4つに分類される。 ①就労目的で在留が認められる者(いわゆる「専門的・技術的分野」) ②身分に基づき在留する者(「定住者」(主に日系人)、「永住者」,「日本人の配偶者等」等) ③特定活動(技能実習, EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者, 外交官等に雇用される家事使用人, ワーキングホリデー等) ④資格外活動(留学生のアルバイト等)		
韓国	① 専門的・技術的・外国人労働者受入制度 ② 外国人雇用許可制	<ul style="list-style-type: none"> <li>国内で不足する分野で専門的・技術的能力を持つ外国人労働者を受け入れるための制度</li> <li>対象となる査証の種類は、教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技能指導(E-4)、専門職(E-5)、芸術・興行(E-6)、特定活動(E-7)</li> <li>製造業、建設業、農業・畜産業、漁業、サービス業の5つの産業における外国人労働者の雇用を認める</li> <li>人材の選抜や導入を公共部門で行う</li> </ul>	
シンガポール	就労する外国人は全員、労働許可書、Sパス、または労働許可証を取得しなければならない 雇用許可書 Sパス 労働許可証 個人雇用許可書	<ul style="list-style-type: none"> <li>月給2,500シンガポールドル超の外国人に適用される</li> <li>基本月給、役職、専門資格に応じてP1(基本月給7,000シンガポールドル超)、P2(基本月給3,500シンガポールドル超)、Q1(基本月給2,500シンガポールドル超)に分類されている</li> <li>雇用許可書と労働許可証の中間的な職務を補完する雇用形態として導入された制度</li> <li>高等専門学校に匹敵する学歴・資格の保有していることが申請資格</li> <li>最低基本月給が1,800シンガポールドル以上であること</li> <li>月給1,800シンガポールドル以下の工場労働者、建設労働者、その他雇用者を雇用する場合に必要</li> <li>雇用許可書の保有者が離職後も引き続きシンガポールで就労することを促進するために導入された制度</li> <li>外国人就労者は離職後も最長6カ月間シンガポールに滞在し、新たな就職先を探すことができる</li> <li>個人雇用許可は雇用許可書の保有者または一定の資格基準を満たす者のみを発給対象とする</li> </ul>	外国人雇用制限と外国人雇用税の納税義務が課せられる  外国人家事労働者については、女性のみ、就労パス申請時点で23歳以上50歳以下であること、最低8年以上の正規教育を受けていること等の条件が課されている

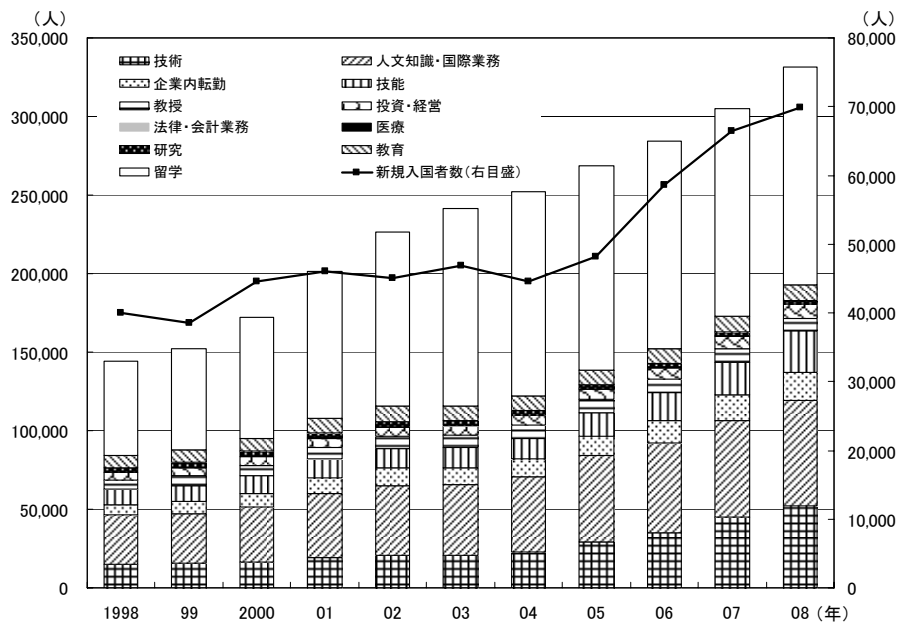
(資料) 厚生労働省『2008～2009年 海外情勢報告』、シンガポール人材省ウェブサイト、日本貿易振興機構(ジェトロ)ウェブサイト

図3 先進主要国・地域における海外移民受け入れ(累積)の総人口比



(資料) United Nations, *International Migrant Stock: The 2008 Revision*

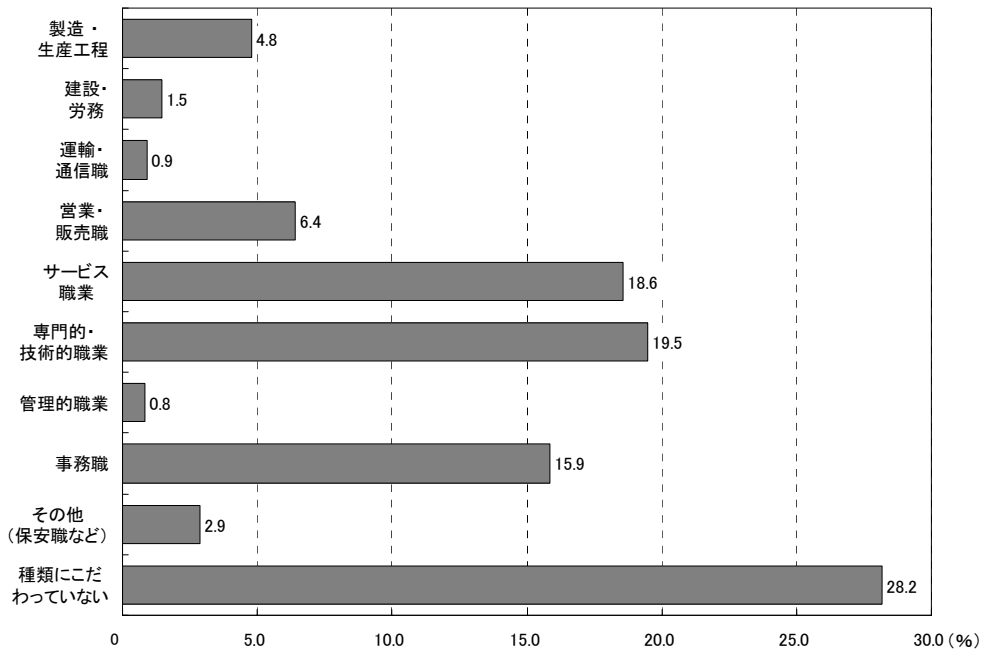
図4 高度人材および留学生の外国人登録者数・入国者数の推移



(注) 就労が認められる在留資格のうち高度人材に該当する主なもの、および在留資格が「留学」であるものの推移

(資料) 法務省『出入国管理』

図5 若年層の希望する職業

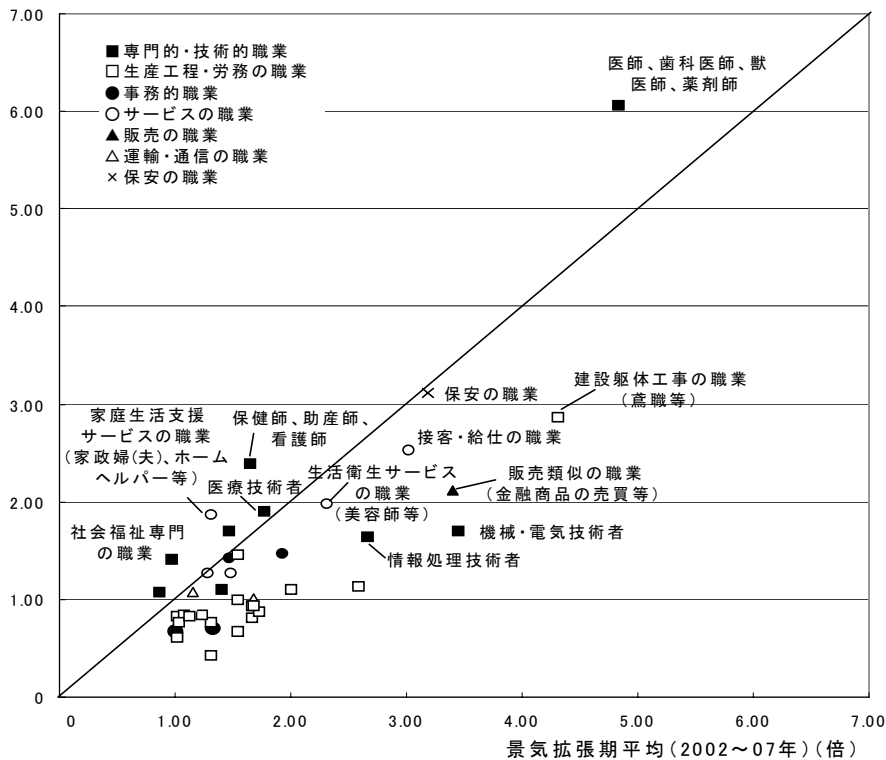


(注) 15～34歳の無業者のうちの就業希望者が希望する職業別の割合

(資料) 総務省『平成19年就業構造基本調査』

図6 ミスマッチが生じている職種(有効求人倍率)

景気後退期平均  
(08～09年) (倍)

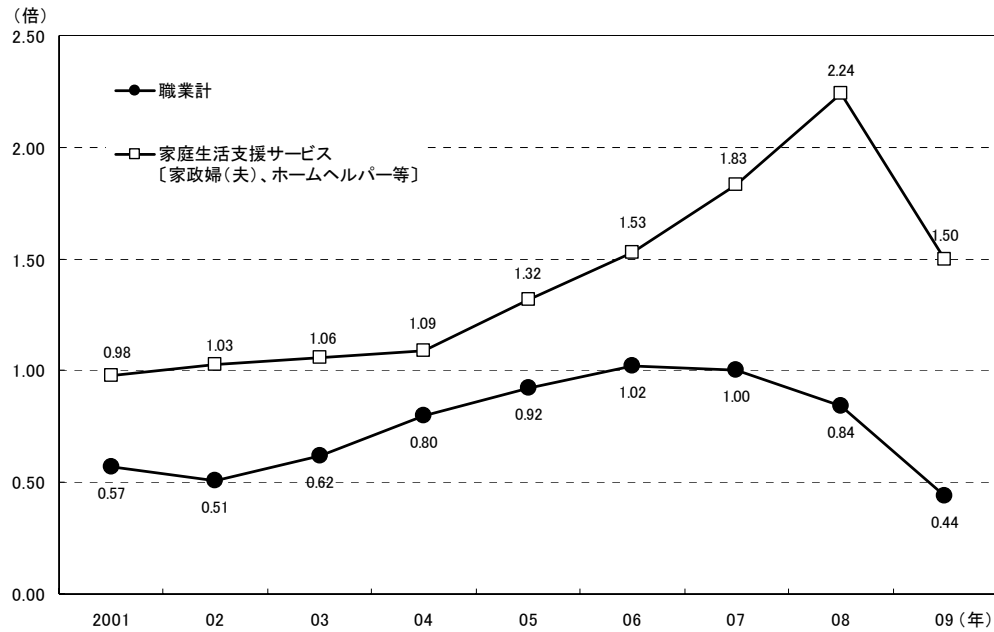


(注) 2002～07年平均と08～09年平均のいずれかにおいて有効求人倍率が1を超える職種

(資料) 厚生労働省『職業安定業務統計』



図7 家政婦(夫)、ホームヘルパー等の有効求人倍率の推移



(注) パートタイムを含む常用

(資料) 厚生労働省『職業安定業務統計』