

外国人労働

中村 二郎
(日本大学教授)

1 はじめに

日本の外国人労働者の受け入れは、平成になる前後ではかなり異なった対応をとっていた。石川（1997）によれば1885年から1972年まではいくつかの区分はあるものの基本的に移民送り出し国であった。戦後も1952年から南米への移民が再開されるなどしているが高度成長期に入ると海外への労働力送り出し圧力は自然に縮小・消滅していくことになった。日本と同じ敗戦国である旧西ドイツにおいては日本と異なり、戦後のかなり早い段階から広範な外国人労働者受け入れ策を採用しているが日本では平成になってから急速に外国人受け入れ議論が人手不足と共に拡大していった。

なぜ高度成長期の終盤まで移民送り出しが続き西ドイツのように外国人労働者を受け入れるという議論が表立っておこらなかったのだろうか¹⁾。外国人労働者や移民の受け入れ議論については、同じような経済状況であっても国によって対応が異なる。また、同じ国であっても外国人労働者の受け入れスタンスは時期によって対応が異なるケースが多くみられる。国や時期によって外国人労働者の受け入れ状況が異なっている

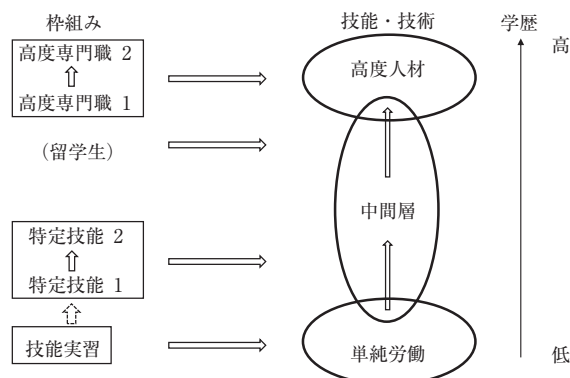
なかで、最近の日本では積極的に外国人労働者を活用するような方向に政策転換していると見ることができ、これまでとは異なった視点からの研究も必要となろう。

本論では、我が国のこれまでの外国人受け入れ議論や実態を簡単に整理することによって、現在の受け入れ策の問題点や今後の受け入れの在り方に関して概観するとともに、これから研究を行う際に重要な視点になると思われる点について言及する。

2 外国人労働者に期待される役割と受け入れ策の変遷

労働市場で必要とされる人材を、図で示すように便宜的に三つの階層（単純労働者、中堅的技能・技術を持った中間層労働者、高度なスキルを有する高度人材）に分けて考えてみよう。これらの階層は重なる部分も存在するが学歴や経験などに大きな差があることが通常である。高度人材を頂点とする階層において、より下位の階層からOJTやOff-JTで技能・技術を身に付け一つ上の階層に進むことは可能であろうが、学歴などが示す基礎知識や経験などが、より上位の階層で就業するためには必要となろう。

図 多様な外国人労働者の受け入れの枠組み



日本の外国人労働者受け入れ策においては、原則的には高度人材だけが制約なしに受け入れ可能であり、他の階層については様々な制約を求めていた。しかし、実質的には単純労働での受け入れも行われており、図で示した高度人材と単純労働での受け入れが中心であったと言ってよい。以下では、従来から受け入れられてきた単純労働と高度人材の受け入れ策の変遷について簡単に整理しておこう。

(1) 単純労働での受け入れについて

平成に入ってから受け入れ議論の背景には、短期的な人手不足があることは言うまでもない²⁾。戦後の高度成長期を除けば失業率が2%に近づく急速に受け入れ議論が勢いづいた。実際に、平成以降の入管法の改正は、そのような時期に行われている。いずれの改正においても単純労働者の受け入れは認めないことになっているが、実質はよく知られているように単純労働に従事する外国人労働者が採用されることとなった。しかし、後述するように最近の入管法改正では、長期の在留が可能となるような枠組みが導入され、これまでの短期間の単純労働での受け入れという枠組みから大きく変貌する可能性を有している。

従前の外国人労働者の受け入れ議論は、日本人労働者の採用が難しい生産性の低い分野における労務倒産などを防ぐために外国人労働者によって補おうとするものであった。一方で、外国人単純労働者を採用しないという「原則」に関する議論はほとんど見られなかった。実質的に単純労働での受け入れが可能、かつ、短期的な人員調整が可能な枠組みを模索してきたと言える。

日系人の受け入れや技能実習制度の導入などがそのためのスキームとして活用されてきた。これらの枠組みは人手不足に対応して受け入れ枠が拡大してきている。高度成長期以降の短期的な人手不足期には受け入れ数がコントロール可能な枠組みを用いて実質的に単純労働に従事する外国人労働者を受け入れてきた。外国人労働者受け入れに関しては現在も基本的なスタンスは変わらない。高度人材を除けば技能実習という名目のもとで短期的な単純労働者を特定の分野で受け入れることが基本である。

以上のような受け入れ政策に関する動向を見る限りでは、我が国の受け入れ策は需要側からの短期的な受け入れ圧力が政策に強く反映している。また、強い拒絶反応が残っているとみられる移民受け入れや実質的には移民受け入れと同じような効果を持つ可能性のある長期間の受け入れに関する議論は意図的に避けられ

てきたと言える。

現在の受け入れ枠組みでは一部の高度人材を除いて、日本人労働者が望まないような生産性の低い特定の分野に限定されている。相対的に未熟練で低い賃金でも受け入れが可能な外国人労働者を導入することによって対応しようとするものであった。したがって、産業構造が高度化した後には、このような生産性の低い分野は淘汰（もしくは減少）されるため、日本人労働者も含めて当該分野で必要な労働力は減少していくことになる。まさしく、外国人労働力の導入は一時凌ぎのためと言える。これまでの外国人労働力の受け入れ策は、産業構造や人口構成の変化などによる長期的な労働市場の変化や、それに対応した枠組みを構築するという長期的視野に基づいたものではなかった³⁾。本来外国人労働力の導入は長期的な視野に立て行われるべきであり、一時凌ぎの導入策は長期的に様々な問題を引き起こすことは受け入れ先進国のこれまでの経験からも明らかである。

(2) 高度人材の受け入れについて

平成に入ってから外国人労働者受け入れ策は、経済環境の変化とともに複雑化してきている。従来から外国人高度人材については門戸を開いていたが、平成になって積極的に受け入れ体制を整備してきた。例えば、高度人材ポイント制の運用開始（平成24年）、在留資格「高度専門職」を創設し、高度人材に特化した在留資格「高度専門職1号」と「高度専門職2号」を創設した。高度専門職2号では在留期間が無期限となる。さらに、平成27年には「日本版高度外国人材グリーンカード」が新設されている。以上のような高度人材対策は、国際的な受け入れ競争に対応したものであるとともに、優秀な外国人留学生の卒業後の受け入れ環境を整備するための一環とも考えられる。

(3) 新たな枠組みでの受け入れ制度

平成の最後になって従来の受け入れスタンスに変化が生じようとしている。特定技能制度の導入は技能実習の修了者などの一定水準以上の技能を有していると認められた外国人労働者に関して新たな入国資格を付与するだけでなく条件次第では長期の在留資格を認めるというものである。これまで、3～5年程度の短期間の就労を認めていたのに対し、長期的な就労の可能性を開くものであり運用次第では大きな変革をもたらす制度といえよう。

単純労働の受け入れ枠組みとしての技能実習制度が1993年（平成5年）に導入され、その後、2018年（平

成30年)には、その延長線上としての在留資格(特定技能1号と2号)が入管法の改正として導入された。相対的に低い技能水準を持った外国人労働者の受け入れに関しては労働市場の逼迫に伴って議論され変更されてきた。しかし、平成最後の時期における外国人労働者受け入れの議論は、高度人材の受け入れをも含んだ我が国の人口減少などによる長期の労働市場の構造変化を睨んだものとも言える。

新たに創設された在留資格としての特定技能は、実習制度で一定水準の技能を身に着けた中間的労働者の受け入れを意図したものになっている。特定技能1号と2号の関係は高度人材に適応される高度専門職1号と2号の関係に極めて似ている。単純労働者と高度人材という従来の二分法から図に示した様に両者の中間層を受け入れるための枠組みを導入することにより、単純労働、中間層、高度人材という労働市場において川上から川下までの全ての人材についての受け入れシステムを準備したとみることができる。また、ポイント制により長期の在留資格を付与することにより優秀な外国人労働者の確保を目指すものでもある。

従来の受け入れシステムでは短期的な受け入れであることを重視し、一定期間ごとに労働者の受け入れ数をコントロールすることが可能となっていた。実習制度、特定技能、高度専門職という三つの在留資格を設けることにより高度人材以外にも長期的な受け入れが可能となり、労働市場の中で長期在留が可能な外国人労働者が増えることになる。

3 今後の研究に期待されること

2で述べたように我が国の労働市場において、様々な層で外国人労働者が参入してくることが予想される。高度人材の受け入れを除けば従来の枠組みでは「日本人労働者が確保できないような……」労働者、すなわち日本人とは競合しないような分野においてのみ受け入れ可能とする、など自国民との競合関係を引き起こすような外国人労働者の受け入れは原則的に排除されていた。一方で、外国人労働者の受け入れは既に多様な形で進んでいる。高度人材に関しては高度な技能・技術を習得した人だけでなく、その予備軍として外国人留学生の採用も連系を中心に増加してきている。そして、一部の単純労働以外については一定のポイントを確保すれば永住資格が取得できるようになってきている。

今後の外国人労働者に対する必要性、特に労働市場における様々なタイプの労働者に関する需要は、産業構造や各産業において導入される技術やノウハウに影響

される。今後の日本の労働市場において、どのようなタイプの労働者がどの程度必要になるのであろうか。そして、産業構造の変化やそれに伴う日本人労働者の不足に対して、外国人労働者と日本人労働者をどのように組み合わせるかは、今後のマクロ全体の効率性を高めるために極めて重要な視点と言える。

日本の労働市場への参入経路が多様化しただけでなく、図で示した全ての労働者グループにおいて在留可能な期間が延長されてきている。在留期間の長期化は在留者数を政策的にコントロールすることを難しくすることは言うまでもない。在留資格の長期化は入り口での人数を規制しても、在留者数全体をコントロールすることは難しい。その意味では、最近の受け入れ策は、従前と比べて大きく変化したと言える。

このような変化が、今後の労働市場においてどのような影響を及ぼすのだろうか。最も大きな影響は、日本においてキャリア形成を考えなければならない外国人労働者の数が急速に増える可能性である。中間層が身に付けている技能・技術は幅が広くより高い賃金を得るためには常にスキルアップをする必要がある。在留期間が長い中間層に属した外国人労働者に対しては日本人労働者と同様に、彼らの技能・技術を引き上げるための人材育成策を講じる必要性が生じることは言うまでもない。適切な同化対策が採られなければ在留期間とともに日本人労働者との処遇格差が拡大し、在留期間の長い彼らの不満を増加させることになるし、折角人材育成した労働者が出国してしまうというリスクをも抱え込む。

一方で、中間層における外国人労働者数の増加は日本人との競合関係を高める可能性がある。必要とする技能・技術が他分野では相対的に役に立ち難いような分野(例えば、看護職や介護職など)では、外国人労働者の過度の参入は当該部門の賃金の低下を引き起こし当該分野への新たな自国民の参入を阻害し、外国人労働者に強く依存した分野を形成する可能性がある。対人サービスのような非貿易財分野の場合、大きな問題を抱え込む。当該分野が医療や介護のように日本にとって必要性の高い分野だとすれば、何らかの要因によって多くの外国人労働者が当該分野から退出するようなケースが生じた場合、短期的には混乱を引き起こすことになる。長期の在留資格を持っていたとしても、条件次第では帰国や他の受け入れ国へ向かうケースは否定できない。20~30年くらいの期間を考えれば送り出し国から受け入れ国に代わることをすら考えられる。その意味では、日本が外国人労働者から選ばれ

ない国へと転換することも長期的な視点からは、あり得る状況の一つとして考える必要がある。

外国人労働者の受け入れに関しては、その受け入れが短期的かつ単純労働者に限られた場合を除いて、基本的には長期的視野に立った受け入れ策を講じる必要がある。その意味では、日本人との競合関係を回避する方策だけでなく以下の2点を考えることが重要であろう。

・受け入れた外国人労働者に対する同化策

長期的に在留が認められた外国人労働者に対して日本人と同様なキャリアアップができるような人材育成策が必要である。長期に在留が認められた外国人労働者は相対的に優秀な労働者であり、可能な限り日本人と同様な人的投資の機会が与えられる必要がある。

・日本人労働者と外国人労働者の効率的な組み合わせ

現在の受け入れ枠組みでは高度人材を除いた受け入れは日本人労働者の受け入れが難しいような生産性の低い分野に限られている。そのような分野での受け入れに優秀な外国人労働者が参入してくるかは疑問であり、より広範に日本人労働者と外国人とを効率的に組み合わせさせて就労させることができるような枠組みを検討すべきである。

むしろ、以上の点以外にも今後の受け入れ枠組みで検討しなければならないことは沢山ある⁴⁾。しかし以上の2点はこれまでの日本がほとんど経験したことのない枠組みでありながら、今後の外国人労働者の受け入れ動向を考えた場合、必要となる研究対象として考えられる。

4 おわりに

中村(2019)で示したように日本の生産可能人口(15～64歳)は急速に減少していくが、特に減少数が多いのは35歳から44歳の年齢層である。この年齢層の平均的な就労経験年数は15年程度であり、多くの場合図で示した中間層に対応する。我が国の労働市場ではこれから20年程度は就業経験から見て中間的な労働者が500万～700万人(2045年予測)程度減少することが予想される。この層を新たに参入してくる外国人労働者で置き換えることが難しいことは十分に予想がつく。また、より経験が豊富で技能や技術の高い労働者が、この層が行ってきた仕事を担うことは非効率であると言えよう。

仮に、この層が担ってきた役割の一部を外国人労働者に期待するとすれば、受け入れてからある程度の期間人材育成を行う必要が生じることになる。5～10年以上の長期に渡る人材育成は、企業にとっても大き

なコストを必要とするが、労働者にとっても自分の労働人生を形成する大事な時間である。したがって、企業も外国人労働者もそのような枠組みを受け入れるかどうかは長期的な視点のもとに決定することになる。現在の受け入れシステムは上述したように、中間層の受け入れまでも運用次第では本格的に受け入れられるようなものとなっている。しかし、運用面での詳細が明瞭になっていないことや、受け入れ分野が長期的には将来性の低い分野に集中している。

今後の外国人労働者受け入れの成否を考えた場合、相対的に未熟練な外国人労働者の短期定期な受け入れだけでなく、労働市場の効率性を高めるような高度人材や中間層の受け入れ(特に同化策)について長期的な視野で議論・研究する必要がある⁵⁾。また、今後送り出し国との賃金格差が縮小していくことが予想される中で、安定的に外国人労働者を受け入れることが可能なシステムとはどのようなものか、労働市場の在り方が大きく見直されようとしている中でいまから検討しておくことが重要であろう。

- 1) この点については依光(2002)などで詳しく検討されている。
- 2) 平成半ばまでの政府側の受け入れ議論については清水(2008)に詳しい。また、高度人材の受け入れ策については総務省(2019)を参照。
- 3) 中間層的な部門に外国人労働者を導入しようとした議論は財界などによって検討されたことはあるが日本人との競合問題などがあり大きな流れとはならなかった。
- 4) 最近の研究動向については、神林・橋本(2017)などを参照。
- 5) 企業における外国人雇用の現状については内閣府(2019)を参照。

参考文献

- 石川友紀(1997)『日本移民の地理学的研究』榕樹書林。
 神林龍・橋本由紀(2017)「移民・外国人労働者のインパクト」『日本の労働市場』川口大司編、有斐閣。
 清水隆雄(2008)「外国人政策の変遷と各種提言」『総合調査——人口減少社会の外国人問題』国立国会図書館調査及び立法考査局。
 総務省(2019)『高度外国人材の受入れに関する政策評価書』総務省。
 内閣府(2019)『企業の外国人雇用に関する分析——取り組みと課題について』政策課題分析シリーズ18、内閣府。
 中村二郎(2019)「最近の外国人労働者導入策を考える——経済学の視点から」季刊労働法、265号。
 依光正哲(2002)「日本における外国人労働者問題の変遷と新たな政策課題」社会学研究(一橋大学研究年報)41。

なかむら・じろう 日本大学総合科学研究所教授。最近の主な著作に『日本の介護——経済分析に基づく実態把握と政策評価』(共著、有斐閣、2017年)。労働経済学専攻。