

【Focus 2】 米国における外国人材活用の経済的効果について

【要約】

- ◆ 米国の高い潜在経済成長率は潤沢な労働力によって支えられている。その中で総労働力人口の 16%を占める外国人材活用の意義は大きく、その効果は労働力の底上げに留まらず、創業比率の上昇による産業のイノベーションに繋がっている可能性もある。
- ◆ しかしながら、米国の制度は必ずしも外国人材の受入に寛大ではない。米国で外国人材の流入を促しているのは制度ではなく、生活、就学・就労における環境面での魅力の高さである。
- ◆ 一方、我が国でも少子高齢化に伴う労働人口減少が不可避となる中、外国人材受入の議論が活発化している。
- ◆ 日本の外国人材受入方針は「高度人材は積極誘致、非高度人材は原則受入れず」とされている一方で、技能実習生等の実質的な非高度人材の受入が行われ、また高度人材の誘致は停滞しており、方針と実態に乖離が見られる状況である。
- ◆ 先進国を中心にグローバルな人材獲得競争が激化する中、我が国は持続的な経済成長と国際競争力維持に必要となる人材を確保すべく、制度、環境ともに早期に外国人材の受入体制を整備していく必要がある。

1. はじめに

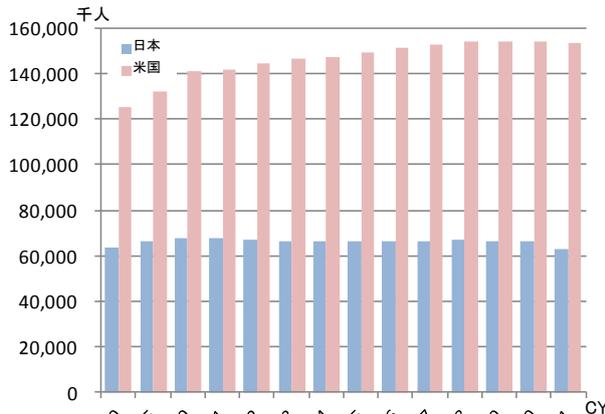
米国の高い潜在経済成長率を支える一要素として外国人材の活用がある

『I-1 日米マクロ経済構造の比較と成長力格差の分析』でも触れている通り、日米の潜在経済成長率の格差を生み出す主因の一つとして労働投入量の違いが挙げられるが、中でも影響が大きいのは労働力人口格差である。1990年から2011年までの日米の労働力人口推移を比較すると、日本では▲1.9% (▲1,230千人)と横ばいから減少基調であるのに対し、米国は+22.7% (+28,433千人)と増加基調で推移している(【図表1】)。

日米の労働力人口推移の差は婚外子比率や初婚年齢を始め、様々な文化、制度、環境の違いを反映しているものと推察されるが、そうした国内人口の増減に加え、もう一つの重要な要素として外国人材の存在がある。【図表2】は主要国における労働力に占める外国人材の比率を示したものであるが、米国は16%(2010年)と諸外国比極めて高い水準にある。これを労働力人口に置き換えると24百万人であり、日本の労働力人口総数の3分の1を超える規模の外国人材が米国に流入し、労働力として機能しているということが分かる。

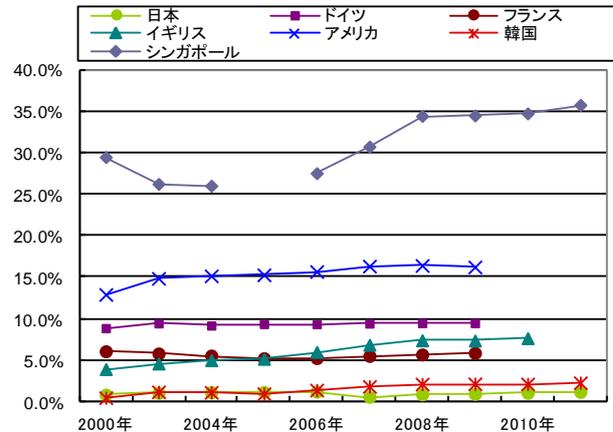
本章では、こうした外国人材の存在が米国の経済成長を支える重要なファクターであるとの仮説の下、その経済的側面における効果を労働力とイノベーションという二つの観点から検証し、米国の制度、環境について考察を行う。また、我が国においては持続的な経済成長を企図し安倍政権が提唱する「成長戦略」の実現に向け、労働力不足の問題が顕在化しており、その打開策としての外国人材受入れ拡大に注目が集まっている。こうした背景を踏まえ、米国を含む諸外国の事例から推察される、我が国の外国人材受入れの方向性についても合わせて触れていく。

【図表1】 労働力人口の推移



(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構 HP より
みずほ銀行産業調査部作成

【図表2】 総労働者数に占める外国人材の比率



(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構 HP より
みずほ銀行産業調査部作成

2. 外国人材が米国経済にもたらす効果について

米国では割当制と労働市場テストにより自国の経済成長に必要な外国人材を機動的に受入れている

米国は外国人受入れに係る基本的な枠組みとして「数量割当制」を採用しており、政府がビザの発給上限を設けることで年間の受入人数をコントロールしている。

ビザの種類は永住権のある「移民ビザ」と、永住権の無い「非移民ビザ」に大別される。就労目的のビザのうち主だったものとしては、高度人材を対象とした永住権付きの「雇用関係移民ビザ」(年間上限 14 万人)、IT 人材等の専門性の高い職業への従事を対象とする「短期就労ビザ(H-1B)」(年間上限 6.5 万人)、短期季節農業、短期非農業(主にサービス業)における一時的な労働力不足の穴埋めを目的とする「短期就労ビザ(H-2A、H-2B)」等がある。

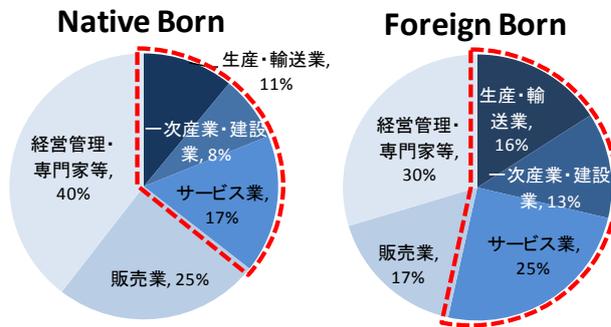
就労関連ビザを保有する外国人材の雇用は、原則として当該業務の担い手となる国内人材が不足していることが前提とされている。実務的には①国内人材への事前の就労募集、②産業別の平均以上の賃金設定、③国内労働者と同様の労働条件といった要件を満たし、労働省から雇用の認可を得ることが雇用者サイドに求められる。①の国内人材への事前の就労募集は「労働市場テスト」と呼ばれる制度であり、就労機会の競争を避ける目的でシンガポールやドイツをはじめとする欧州諸国でも広く導入されている。

このように、米国では政府主導の「数量割当制」と民間による「労働市場テスト」を併用することで、国内人材の就労機会を奪うことなく、不足する労働力を外国人材によって補完できる制度設計がなされているのである。

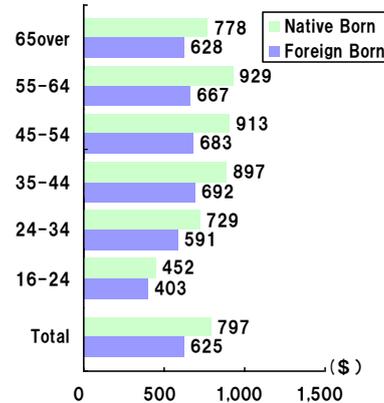
外国人材は労働集約型かつ低所得分野の労働力不足解消に貢献している

ではこうした制度の下で外国人材がどのように活用され、経済的効果が享受されているのか。【図表 3】に国内・外国人材其々の職業別構成を示しているが、外国人材は国内人材と比べると生産・輸送業、農業・建設業、介護・外食・清掃等サービス業といった労働集約型産業において相対的に高いウェイトを占める。同時に平均賃金水準は各年齢層とも外国人材の方が低い状況(【図表 4】)であることから、半数以上の外国人材は労働集約的な産業のワーカーの確保に活用されているという実態が推察されよう。

【図表3】米国の職業別労働者比率



【図表4】米国の年齢別労働者週平均賃金



(出所)【図表 3、4】とも、Bureau of Labor Statistics,

Labor Force Characteristics of Foreign-born Workers 等よりみずほ銀行産業調査部作成

しかしながら、制度上労働集約的な産業（農業を除く）への就労を目的として発給されるビザは雇用関係移民ビザのうち熟練労働者を対象とする一部と短期就労ビザに限られており、割当数は合わせて 10 万人程度に留まる。これは米国の総労働力人口に対して 0.06%に過ぎない。実際には家族に基づく移民ビザ等の非労働目的で入国した人材が結果として就労しているケースが多くあるものの、当該制度のみでは十分な労働力が確保されていない可能性が想定される。

不法移民も米国産業を支える労働力の一部として機能している

不足する労働力を確保する上で、実態的に重要な役割を果たしているのは、約 1,200 万人と推計されている不法移民の存在であると考えられる。米国の不法移民はメキシコ等中南米から陸続きに入国する者や正規のビザ失効後に違法滞在する者が大半であるが、その多くは米国内に定住し、定職を持つとみられ、こうした不法移民が結果的に労働集約型産業で不足する労働力の補充に貢献している可能性が高い。

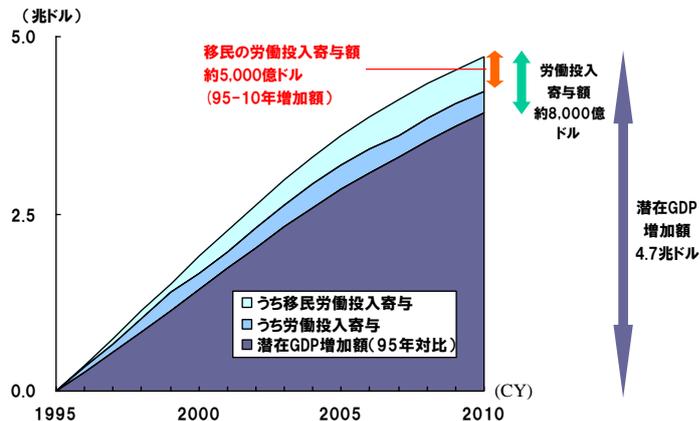
現在オバマ大統領主導の下で移民制度改革が推進されており、論点の一つとして不法移民に対する市民権の付与が検討されている。同国は過去にもレーガン政権時に同様の措置を実施、約 300 万人の不法移民を合法化した経緯がある。このように米国では、政府主導で受入人数を制限し、かつ労働需給を反映する為の制度が敷かれている一方、実態面ではコントロールできない不法移民が流入することにより、結果的に労働集約的な産業を中心に発生する労働力の隙間を埋め、経済活動の円滑な循環が支えられていると想定される。換言すると、不法移民を含めた外国人材の確保が、米国の経済成長の主因の一つであると捉えることができるだろう。

外国人材が米国の GDP 成長にもたらした効果は大きい

外国人材の活用は労働力不足の穴埋めと同時に、労働投入量の拡大に繋がっており、結果として GDP 増加額の引上げに寄与している。【図表 5】は足許 15 年間(1995 年～2010 年)の米国の GDP 増加額に占める労働投入量を推算したものである。同期間の GDP 増加額は合計で 4.7 兆ドルであり、うち労働投入量の増加に起因する額は約 8,000 億ドルである。この間外国人材が約 1,000 万人(不法移民を除く)増加していることから、その影響額を算出すると、約 5,000 億ドルと GDP 増加額総額の約 10%、付加価値額ベースでは毎年 330 億ドル(約 3.3 兆円)にも及んでいるものと考えられる。

一部には外国人材の増加が平均賃金の引下げや失業率の増加といったマイナス影響を引き起こしている可能性を指摘する声もあり、上記試算結果より保守的な見方も想定しうるかもしれないが、米国経済が極めて大きな恩恵を受けていることは明らかであると思われる。

【図表5】GDP 増加額に対する外国人労働力の寄与額



(出所) Bureau of Labor Statistics、Bureau of Economic Analysis HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成
(注) GDP は 2009 年基準、移民・非移民の生産性、労働時間等は同水準と仮定

財政面においても外国人材の受入れにはプラスの効果が期待できるとの試算

経済効果に加えて欠かすことのできないもう一つの論点として、財政面での影響が挙げられる。外国人材の受入れは上記の通り経済成長と納税者の拡大をもたらし、歳入増が期待できる。しかしその半面、人口増加は医療・介護等社会保障費の歳出増に繋がる可能性もあり、経済効果に併せて財政効果も検証する必要があるだろう。

この点については、受入規模や就労する職業、永住率、家族帯同率などの諸条件の違いによって結果が異なるものとみられるが、前述の移民制度改革に対する米議会予算局の影響額試算が一つの手掛かりとなる。同改革では、不法移民への市民権付与のほかに IT エンジニアの受入を企図した H-1B ビザの発給上限拡大(6 万 5 千人→11 万人)等を含む移民法改正法案が審議されており、実現すれば外国人材の更なる受入れ拡大に繋がる。この影響について米議会予算局は経済面、財政面の両面から試算しているが、2033 年に労働力人口が約 900 万人増える(2013 年対比)との前提の下、経済面では労働投入量の拡大と高度人材の獲得による生産性向上等から、実質 GDP+5.4%の成長を見込んでいる。また、財政面においては医療・介護費用を中心とした一定の歳出増はあるものの、勤労世代が中心となる新規外国人材に対する費用増は限定的であるとみられ、歳入増の効果が上回るものと想定されている(【図表 6、7】)。

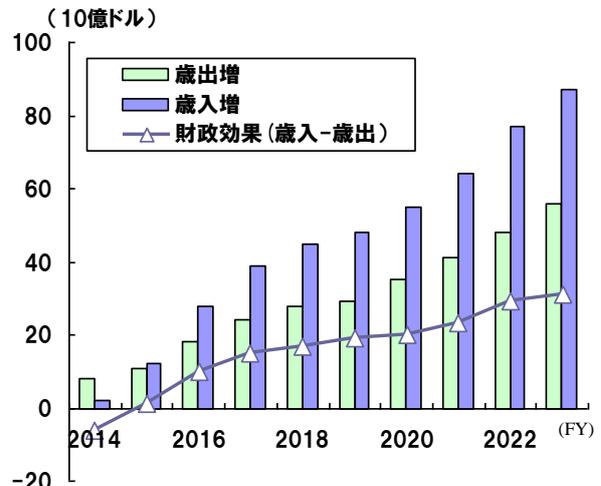
上記は足許の移民制度改革の影響に限定した試算であり、あらゆる外国人材の受入が財政面でプラスに寄与するものではない。しかしながら、本試算は制度設計次第では外国人材の受入を通じて経済面のみならず財政面でもメリットを享受できる可能性があることを示唆しているものと言えよう。

【図表6】移民制度改革の経済への影響

| | 2023年 (2013年比) | 2033年 (2013年比) |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| 実質GDP | +3.3% | +5.4% |
| 一人当たり 実質GNP | ▲0.7% | +0.2% |
| 平均賃金 | ▲0.1% | +0.5% |
| 労働力人口 | +600万人 | +900万人 |
| TFP (全要素生産性) | +0.7% | +1.0% |

(出所) Congressional Budget Office, *The Economic Impact of S.744*、
みずほ総合研究所「経済を強くする米国の移民改革」より
みずほ銀行産業調査部作成

【図表7】移民制度改革の財政への影響



(出所) Congressional Budget Office, *New Estimates of Immigration reform*、
みずほ総合研究所「経済を強くする米国の移民改革」より
みずほ銀行産業調査部作成

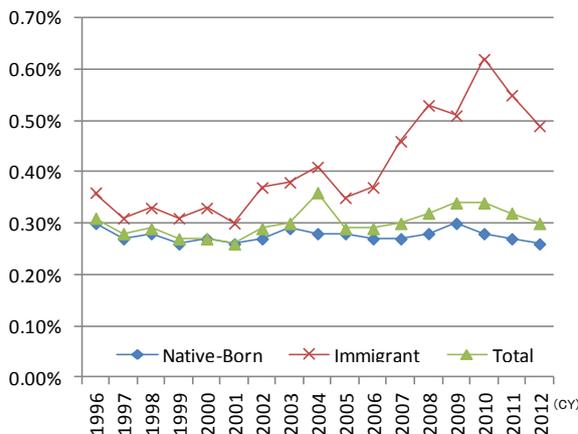
外国人材の流入
は創業によるイ
ノベーション創出の
原動力に

ここまで米国における外国人材活用の効果を労働力不足の解消と労働投入量増加の観点から考察してきたが、一方で外国人材の受入れは産業のイノベーションを創出する原動力として機能している可能性もある。

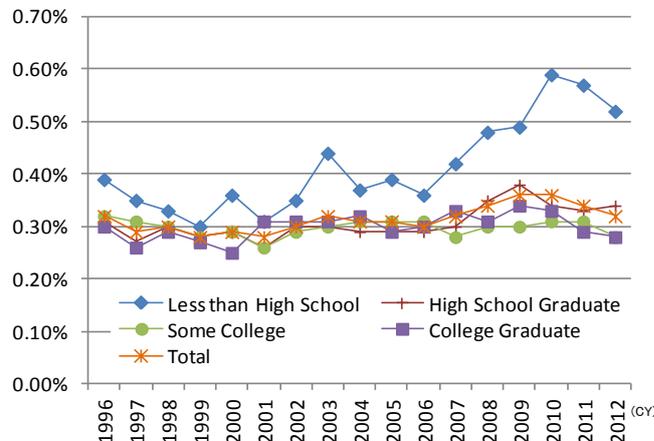
外国人材の受入れがもたらすイノベーション創出効果を定量的に評価することは容易ではないが、一つの手掛かりとして創業比率を比較すると、2012年時点で外国人材の創業比率が国内人材より2倍以上高い水準を示していることが分かる(【図表8】)。また創業の実例を挙げると、Intel(Andrew Grove/ハンガリー)、Sun Micro Systems(Vinod Khosla/インド)、Yahoo(Jerry Yang/台湾)、Google(Sergey Brin/ロシア)といった米国を代表する大手企業の設立者にも外国出身者が多数存在している。

一方で、米国において創業は必ずしも高い技術、知識を保有する人材によって行われているわけではない可能性があるという点には留意が必要であろう。Kauffman Foundationが実施した調査によると、学歴別の創業比率が最も高いのは「Less than High School」であり、教育水準が高まるほど創業比率は低下する傾向にあることが見て取れる(【図表9】)。こうした人材は必ずしも就労や起業を目的に米国に入国したわけではなく、親世代から移住してきた人材等も多数いるものと考えられ、この結果から示唆されるのは、創業によるイノベーション創出は高度人材のみが引き起こすわけではなく、二世・三世を含めた非高度人材もまたその原動力となっている可能性があるということである。

【図表8】外国人材による創業比率



【図表9】学歴別創業比率



(出所)【図表 8、9】とも、Courtesy of Kauffman Foundation, KAUFFMAN INDEX OF entrepreneurial activity
よりみずほ銀行産業調査部作成

高度人材に対しても厳格な人数制限を設けている

高度な技能を持つ外国人材に限定して発給されるビザには、永住権のある雇用関係移民ビザとして卓越技能者、知的労働者を対象とするもの(割当数約 8 万人)、短期就労ビザとして特殊技術を有する職業への従事を目的とするもの(H1-Bビザ/割当数約 6.5 万人)がある。上記制度は前述した通り、年間の割当数を上限として受入れる仕組みであるという特徴をもっており、同国では一定の基準を満たす高度人材であっても必ずしも積極的に誘致されているわけではないように見受けられる。こうした制度が採られている理由としては以下の 2 つが考えられる。

一つは、高度外国人材の過度な流入による国内人材との競合への配慮である。移民制度改革の中では前述の通り、IT 人材不足に対応すべく H1-B ビザの割当数拡大が議論されているが、背景には IT バブル崩壊の際に国内労働者の雇用維持の為、割当数を縮減したという経緯がある。このように米国の外国人材受入れは高度人材であっても国内人材の補完という位置づけであり、制度上調整・抑制といった要素も含まれているのである。

もう一つは環境面の魅力の高さである。例えば就学環境に焦点を当てると、英タイムズ社による「世界大学ランキング」調査において上位 5 校のうち 4 校を米国の大学が占めるように(【図表 10】)、教育水準の高さ、大学のブランドともに米国の競争力は高く、留学生に対する強い訴求力を生み出している。また IMD による国際競争力ランキングにおいても「Economic efficiency」「Business efficiency」「Infrastructure」といった項目の評価が高く、立地競争力の総合評点でも首位を獲得しているなど、就学、就労環境において極めて高い競争力を有すると言える。こうした環境面の魅力を背景に、就労・起業希望者のみならず留学生や永住者の家族など多様な人材が集まる素地が形成されているため、米国では割当制による比較的厳格な制度を採用しつつも、必要とする人材を必要なだけ受入れることが可能であるものと推察される。

【図表10】外国人材にとっての米国の魅力



(出所) Times Higher Education Supplement, World University Rankings, IMD, World Competitiveness Yearbook, THE WORLD BANK, Doing Business 2014 よりみずほ銀行産業調査部作成

米国の外国人材活用による経済成長を支えるのは国としての魅力の高さである

以上述べてきた米国の外国人材活用の現状を総括すると、労働力の観点からは、労働市場テストを通じて労働需給に見合った柔軟な外国人材の受入れを可能とする制度が採られており、非高度人材を中心に労働集約的産業の人材不足解消に活用することで経済的メリットを享受していると考えられる。但し、実態的には更に不足する労働力の一部は不法移民で賄われているとみられ、経済成長が不法移民の存在に支えられているという側面もある。

イノベーションの観点では、外国人材による数多くの創業がイノベーションの創出に繋がっている可能性が高く、生産性向上の面からも経済効果を得ているものと推察される。しかしながら、米国の制度は総じて上限人数を定めた比較的厳格な運営であり、その対象は我が国における「高度人材」も例外ではなく、入国のハードルは決して低くはない。こうした制度下にあっても、毎年必要とするだけの外国人材を受け入れることができる背景には、教育水準の高さやビジネス環境など生活、就学・就労環境の魅力の高さがあると考えられる。

3. 日本の労働力不足と外国人材の活用

我が国においても労働力確保に向けた外国人材の受入れを検討する必要がある

我が国では人口減少に伴い縮小する労働力の確保に近年注目が集まっている。職種別にみると、東日本大震災以降労働力不足が産業全体のボトルネックとなっている建設や、高齢化進行に伴い今後一層の需要増加が見込まれる看護・介護の分野において既に人手不足が顕在化してきており、今後人口減少が加速すると共に労働力不足に拍車がかかるものと懸念されている。かかる状況下、不足する人材の確保に向け女性や高齢者の労働参画を促す施策が打ち出されているものの、2010年から2060年の50年間で、自然体では総人口4,132万人、生産人口3,755万人の減少が予想される¹我が国において、女性や高齢者の労働参画のみで人口の自然減の影響を打ち返すことは想定しづらい。従って我が国が持続的な経済成長を実現する上で、外国人材の活用の議論は経済的側面から今後避けては通れないものであると考えられる。

¹ 国立社会保障・人口問題「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」(2012年)

日本の基本方針は「高度人材は積極誘致、非高度人材は原則受入れず」

我が国の現状を見ると、外国人材受入れに対しては長きに渡り「高度人材は積極誘致、非高度人材は原則受入れず」を基本方針としてきた経緯がある。労働者に占める外国人材比率は【図表 2】に示した通り、主要国比最も低い約 1%に留まっており、外国人材の受入れは極めて限定的であると言えよう。こうした状況に鑑みると、外国人材を活用することで我が国が米国のように経済的メリットを享受しうる余地は大きいものと推測されるが、一方で米国の制度を参考に外国人材受入れを見直していくことは、以下 2 つの観点から現実的ではないと考える。

第一に、「移民の国」とも称される米国と、「単一民族国家」とも言われる日本とでは、外国人材受入れにかかる意識、環境等のバックグラウンドの違いが極めて大きいことである。特に高度人材の受入れにおいては、前述の通り環境面の魅力を背景に設計された米国の制度は必ずしも我が国に適したものではないだろう。第二に、米国の労働力確保が一定程度不法移民に依存していることである。米国では流入する不法移民を労働集約的な分野の労働力として暗黙的に活用している側面があり、制度自体が最適な外国人材受入を実現するものであるとは考えにくい。我が国においては外国人材受入れに対する様々な国民感情への配慮が不可欠であり、米国の制度を参考にした制度設計は馴染まない可能性が高い。こうした背景を踏まえ、ここでは日本の外国人材受入制度とその改正に係る議論を整理するとともに、外国人材受入れにより米国同様に経済効果を得るべく今後取り組むべき方策について、我が国が参照すべき他国の事例を踏まえて考察していく。

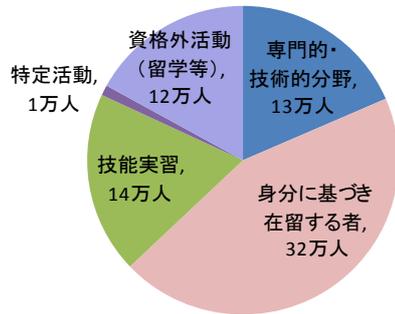
我が国で就労する外国人材は「専門的・技術的分野」、「技能実習」、「資格外活動」が主

足許日本で就労している外国人材は約 72 万人であり、目的別でみると「身分に基づく在留資格(永住者、日本人の配偶者等)」が 4 割強を占め約 32 万人、次いで「技能実習」14 万人、「専門的・技術的分野」約 13 万人、「資格外活動(留学)」約 12 万人となる(【図表 11】)。

このうち「専門的・技術的分野」は現行の日本の制度上唯一就労を目的とする在留資格として設けられているものである。対象とされるのは①大卒ホワイトカラー、技術者(技術、人文知識、企業内転勤)、②外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業(国際業務、技能)、③高度に専門的な職業(教授、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育)といったいわゆる高度人材に限られる。発給要件の詳細は公表されておらず、産業及び国民生活等に与える影響を総合的に勘案して決定するものとされており、米国のような受入の上限人数は設定されていない。在留期間については入管審査において最長 5 年の範囲内で個別に決定されている。

「技能実習」、「資格外活動(留学)」は就労を目的とする在留資格ではないが、上記の通りそれぞれ 10 万人超が就労している。その職業別の内訳は、「技能実習」では製造業(機械・金属、繊維・衣服、食品計約 3 万人)、農業(約 7 千人)、建設業(約 5 千人)での就労人数が多い。「資格外活動(留学)」は留学生のアルバイト等を指すが、JASSO が実施したアンケート調査によると、飲食業、コンビニ等販売業が合計で 70%超を占めるとの結果が示されている(【図表 12】)。このように、我が国には制度として非高度人材を受入れる枠組みはないものの、実態的には就労目的以外で来日する外国人材が上記のような労働集約型産業の労働力確保に貢献している。

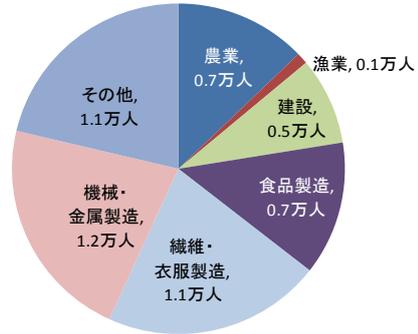
【図表11】在留資格別外国人労働者数



2013年10月末時点

(出所)厚生労働省 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表12】技能実習の職種別内訳(2012年度)



(出所)公益財団法人国際研修協力機構 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

技能実習制度の目的は発展途上国の「人づくり」への協力

「技能実習」は、技能実習制度を通じて入国する際に付与される在留資格である。同制度は「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」(技能実習制度推進事業運営基本方針より抜粋)に 1993 年に創設された制度であり、来日した実習生は 3 年間日本企業の下で定められた職種、作業範囲にかかる講習と実習を実施する。受入可能な人数は実習機関の職員数により上限が定められており、実習後に帰国して母国において同種の職業で活躍することを目的とした制度であるため、現行制度上在留期間の延長は認められていない(【図表13】)。

技能実習制度は建設業の労働力不足解消に向け制度変更の見通し

この技能実習制度については足許見直しの動きがある。東日本大震災の復興需要に加え、東京五輪開催に向けた建設需要拡大による労働力不足を想定し、2014年4月4日に開かれた閣僚会議において技能実習制度の受入拡大が決定された。これにより2015年度からは、建設業に限り従来3年間で最長期間としている実習期間について最長5年間までの延長が可能となり、過去の実習生の再入国も認められることとなった。但し、基本的な方針として国内での人材確保に最大限努めるべき、との姿勢を変更するものではなく、本件は緊急時限措置として東京五輪が開催される2020年を期限に導入される見通しである。

【図表13】技能実習制度の概観

| 実習実施機関への主な要件 | | 技能実習の職種/範囲 | |
|---|-------------|--------------------|---------------------------------|
| 講習(日本語、日本生活に関する知識、技能習得知識、実習生の法的保護に関する知識)を活動予定時間の1/6実施すること | | 技能実習の職種/作業範囲 | 職種/作業事例 |
| 技能実習日誌の作成、保管、指導員の配置、宿舎確保 | | 農業関係(2職種/5作業) | 耕種農業(施設園芸、畑作) 畜産農業(養豚、養鶏、酪農) |
| 技能実習生の報酬が日本人と同等額以上であること | | 漁業関係(2職種/9作業) | 漁船漁業(釣り、まき網漁業等) 養殖業(ホタテガイ等) |
| 労災保険等の保障措置の整備 | | 建設関係(21職種/31作業) | 建設大工(大工工事作業等) 建設機械施工(切削作業等) |
| 労働基準法令への準拠 | | 食品製造関係(7職種/12作業) | 加熱性食品製造(燻製等) 水産練り製造(かまぼこ等) |
| 技能実習生の受入人数枠 | | 繊維・衣服関係(11職種/20作業) | 紡績運転(巻糸工程作業等) 染色(糸染染作業等) |
| 実習実施機関の常勤職員総数 | 技能実習生の受入上限 | 機械・金属関係(15職種/28作業) | 電気機器組立(配電盤組立等) 機械加工(旋盤作業等) |
| 301人以上 | 常勤職員総数の1/20 | その他(10職種/22作業) | 印刷・製本(印刷・製本作業) 溶接(手溶接等) |
| 201-300人 | 15人 | | |
| 101-200人 | 10人 | | |
| 51-100人 | 6人 | | |
| 50人以下 | 3人 | | |

(出所)国際研修協力機構 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

二国間協定による外国人看護師・介護士の受入れも行っている

また、上記に挙げた在留資格とは別に、人材不足が深刻化している看護・介護の分野において経済連携協定(EPA)に基づく人材の受入れを行っている。これは本来外国人の就労が認められていない同分野における外国人材の活用を特例的に認めるものであり、インドネシア(2008年～)、フィリピン(2009年～)、ベトナム(2014年～)の3カ国と二国間協定を結んでいる。希望者は母国における6～12カ月間の語学研修の後に来日し、看護では3年以内、介護では4年以内に日本の国家資格(看護師・介護福祉士)の取得が求められるが、同資格取得後は回数の制限なく在留資格を更新することが可能となる。一方、期間内に資格を取得できない場合は在留資格を更新できず帰国を余儀なくされる。

外国人材の一段の活用に向けて制度の見直しが必要である

以上述べてきた通り、我が国は高度人材のみ受入れるという基本方針を保ちつつも、実態的には不足する労働力を技能実習生や留学生で賄っているほか、EPAを通じた受入れを実施するなど、これまでも僅かながら非高度人材受入れの窓口を確保してきた。また技能実習制度の変更も予定されるなど、その窓口は拡大される方向にある。しかしながら、日本経済の持続的な成長に向け、今後外国人材の活用を促進していく為には、以下に挙げる現行制度の問題点を踏まえた制度の見直しの必要性があるものと考えられる。

技能実習制度は非高度人材受入れの窓口として2つの課題を持つ

技能実習制度には大きく2つの課題があるものと考えられる。1つは就労環境について、給与の不払いや過酷な長時間労働といった違法行為が行われているとの指摘が絶えない点である。これは特に技能実習制度の前身にあたる「外国人研修・技能実習制度」下で散見された。特に問題となったのは入国初年度に労働法制の対象外となる「研修」期間が設けられていたことであり、この研修制度は2009年の制度改正によって既に廃止されている。しかしながら、足許でも2013年に中国人実習生による事業者殺傷事件が発生、就労環境の問題が取り上げられるなど、未だ課題は残るものとみられる。もう一つの課題は同制度による実習生の受入れに労働需給が考慮されていない点である。米国でも労働市場テストが導入されているように、労働力として外国人材を受入れる上では、国内人材との競合への配慮が欠かせない。しかしながら現行の制度では実習機関の職員数に対する受入数しか制限がなく、労働需給を反映した受入れが難しい。

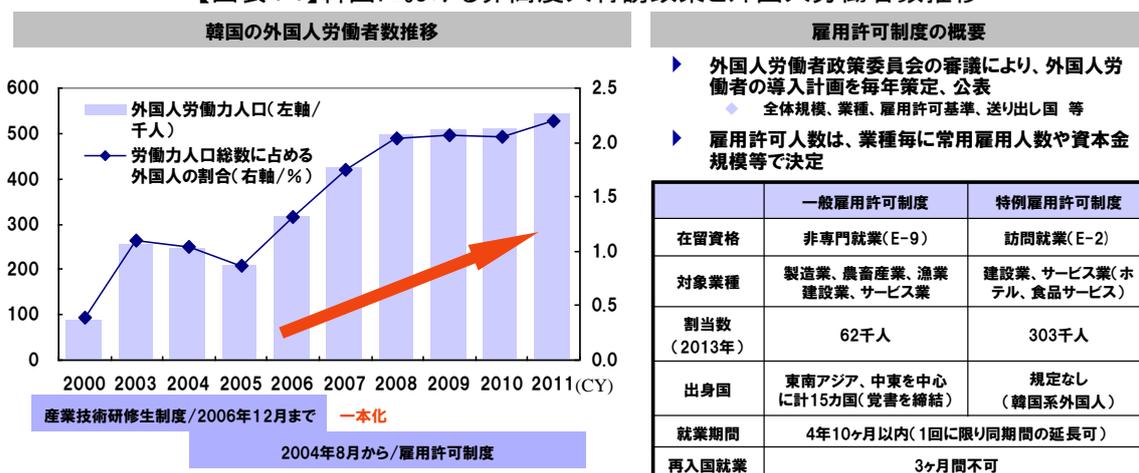
上記のような課題が生じる最大の要因は、制度の目的と実態の乖離であると考えられる。技能実習制度は新興国の人材育成支援を目的としており、建前上日本企業の為の労働者ではないと位置づけられていることが、実習生の就労環境の適正化、労働需給とのバランスといった課題を制度に織り込みづらくしている要因であると推察される。我が国が今後労働力確保のために外国人材の受入れを拡大していくためには、同制度を維持するか否かに関わらず、目的と実態が一致した制度を確立する必要がある。

同様の課題を克服した例として韓国の事例が挙げられる。韓国は2000年台前半まで日本の技能実習制度に当たる「産業研修生制度」を導入し、この制度により非高度人材を受入れてきた。しかしながら、研修生の劣悪な労働環境が社会問題化したことに加え、中小企業の人材不足から未登録労働者が増加の一途を辿ったことが問題視され、2004～2006年にかけて非高度人材の受入を目的とする「雇用許可制度」への段階的な切り替えが実施された。

この制度の特徴の一つとして、厳格な労働需給の管理がある。同制度では雇用安定センターへの7日間の求人募集による労働市場テストに加え、事業者に対する外国人雇用率の設定、政府による外国人労働者総数のコントロール(クォーター制)等の制度が採られており、雇用率、年間クォーターは国内の労働需給を踏まえて柔軟に調整される。またその他の特徴として各種労働法規や保険、年金の適用を定め、人権保護への対応を強めたほか、送出国は韓国と二国間協定を締結した国に限られ、人材のマッチングは政府主導で行われており、こうした協定により事前教育や帰国において送出国と責任を共有できる制度設計となっている。

韓国の労働者に占める外国人材の割合は、雇用許可制度の導入前の2004年度において約1%と日本と同水準であったところから、2011年時点では2%超まで拡大している(【図表14】)。我が国においても外国人材受入を拡大する為には技能実習制度の制度と実態の乖離を解消し、人権保護、労働需給の反映といった現行制度の課題に対する解決策を盛り込んだ制度の構築を検討していく必要があるのではないだろうか。

【図表14】韓国における非高度人材誘致策と外国人労働者数推移



(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構 HP、同「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」等よりみずほ銀行産業調査部作成

EPAによる看護・介護人材の受入れは言語習得支援の拡充を検討すべき

EPAによる看護・介護人材受入れ制度も見直しが必要であろう。既述の通り、現行制度では看護、介護それぞれ定められた期間内での国家資格取得が必須となっているが、合格率は低く、就労実績は2009年をピークに減少、足許では約300人(2013年度見込)と制度上定める受入人数枠の3割にも満たず、制度の形骸化も懸念される状況にある。こうした合格率の低迷を引き起こしているのは言語の壁であると推測される。試験の合格実績を比較すると、直近の介護福祉士国家試験(2014年3月実施)におけるEPA介護福祉士候補者の合格率は36.3%と日本人受験生の合格率64.6%を大きく下回っており、看護師に至っては10.4%と日本人受験生89.8%(2014年2月実施)との差は歴然である。EPA看護師・介護福祉士候補者は母国での資格、実務経験を持つ知識水準の高い候補者が大半であることを考慮すると、合格率の差は言語に起因するものと考えるのが妥当であろう。試験内容の見直しにより2010年より漢字へのふり仮名表記等の配慮がなされているが、非母国語での資格取得の難易度は依然相応に高いものと推察される。

同制度見直しの方向性として、他国の事例ではドイツの「職業資格の認定に関する法律」が一つの参考になるだろう。ドイツでは上記法律の施行以前より「職業資格の相互承認に関する EU 指令」に基づき、EU 域内での医師、看護師、建築士といった職業資格を自動承認するほか、学歴、訓練歴も承認してきた。かかる中、専門技術や熟練技術を持つ高度外国人材の受入を促進する為に、2012 年 4 月より資格の相互承認の枠組を EU 域外にも拡大すべく施行されたのが同法であり、これにより従来の煩雑かつ長期に及ぶ認定手続きが簡略化され、資格認定の申請から認定までの手続きを 3 カ月以内とすることが定められた。我が国の EPA 看護・介護人材受入れ制度においても、母国での資格に一定の評価を与え、例えば資格保有者に対しては日本語学習の支援や語学習得に向け滞在可能期間を延長する等の優遇策の導入も検討できるのではないだろうか。

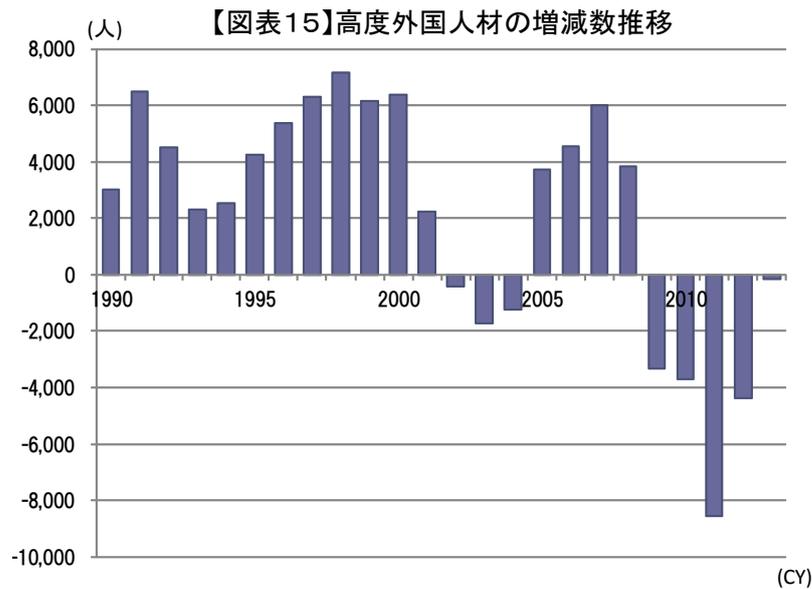
言語の壁を解消
すべく、日本語人
材の誘致も一案

一方で外国人材の受入れにかかる言語の問題は看護・介護の分野に限ったものではないだろう。マイナー言語である日本語は習得に特別の学習を必要とするため、英語を母国語とする国よりも日本での就労のハードルが上がることは想像に難くない。実際に横浜市が在留外国人に対して行ったアンケート調査によると、「日本での生活に困っていること・心配なこと」の項目に対し、「日本語の不自由さ」との回答が 30% 以上に上った。一方で雇用者サイドへのアンケート(労働政策研究・研修機構調べ)においても「日本語が通じないと何かと不便」と回答した雇用者が半数を超えており、言語対応は外国人材、国内雇用者双方にとって課題となっている。

この課題を解消する上では、我が国自身がメジャー言語である英語対応力を強化していく必要があることが言うまでもない。しかしながら一方で、日本人の英語力を引き上げるには相応の時間を要するものと思われる中、日本語を習得している外国人材の受入れを強化していくことも一案ではないだろうか。我が国には足許 13.8 万人の外国人留学生が在籍しているが、そのうち日本国内で進学または就職する留学生は 5 割強に留まっている。こうした留学生のシームレスな国内就職を支援することで日本語人材の獲得が図れる可能性がある。更に日本語学習人口はアジア地域を中心として 300 万人超存在(外務省 HP より)するとみられ、この人数は日本で就労する外国人材の 5 倍以上に相当する。こうした日本語人材の日本での就労を促すべく現地機関と連携してアプローチすることも効果的ではないだろうか。

高度外国人材は
積極誘致の方針
ながら受入れは
伸び悩んでいる

日本の外国人材受入れは高度人材にあたる専門的・技術的分野においても課題を抱えている。我が国では 1980 年代後半以降、少子高齢化に伴う労働力不足への対応が叫ばれる中、外国人材受入れを巡る議論が活発化、1999 年に閣議決定された第 9 次雇用対策基本計画において高度外国人材の受入を積極的に推進するとの方針が明示された。この方針は現在に至るまで一貫しているが、1990 年代は概ね増加傾向で推移していた高度外国人材の増減数は、2000 年代に入って伸び悩んでいる。SARS の流行やリーマンショックといった特殊要因の影響と推察されるが、この時期に欧州各国や韓国でも高度人材誘致策の導入が加速するなど、グローバルな人材獲得競争が激化していることも一因とみられ、足許では下げ止まりの兆しが見えるものの誘致の促進には課題が残されている状況である(【図表 15】)。



(出所)法務省入国管理局「出入国管理統計」よりみずほ銀行産業調査部作成
 (注)在留資格「教授、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、技能(熟練労働)」の入国者数－出国者数で算出

我が国が取り組むべきは制度変更よりも環境整備である

現行の高度外国人材受入にかかる制度は専門的・技術的分野の各在留資格の付与に加え、より高度な人材への優遇策として2012年5月より「高度外国人材ポイント制」が導入されている。これは在留資格取得条件を満たす者のうち、学歴、年収、職歴等に各々定められたポイントの合計値が基準を超える高度外国人材に対し、在留期間の最大である5年の付与、複合的な在留活動の許容、永住権取得要件の緩和、親・家事使用人の帯同許可といった優遇を認める制度であり、我が国の高度外国人材誘致策の中心となっている。

しかしながらポイント制度の認定者数は足許400名強(2013年4月時点)と約12万人の在留高度外国人材の僅か0.3%に留まっており、【図表15】の通り高度人材増減数は制度導入以降もマイナス推移となっている。こうした現状を踏まえ、日本再興戦略においては「雇用制度改革、人材力強化」に向けたアクションプランとしてポイント制度の見直しが掲げられ、2013年12月には一部認定要件が緩和されている。主な変更内容としては認定要件において親会社等海外事業所からの報酬を年収に含めることや、優遇措置において家事使用人、親の帯同にかかる年収等の要件の緩和が行われている。これらは実際に制度を運営した上での課題に対応して変更されたものであり、今後要件緩和による認定数の増加が一定程度期待できるだろう。

だが、外国人材の誘致においてポイント制度の整備だけでは不十分である。労働政策研究・研修機構は高度外国人材に対し、「高度外国人材が日本企業に定着・活躍する上で有用なことは『環境整備』と『ポイント制』のどちらか」というアンケート調査を行っているが、結果は『環境整備』がより有用とする回答が55.7%と『ポイント制』の19.5%を大きく引き離している。

環境整備に向け
サービス現場従
事者の受入が有
効ではないか

実際、高度外国人材受入れにかかる日米の制度を比較した際、日本の制度は必ずしも厳しいわけではない。IT エンジニアを例に挙げると、日本の在留資格「技術」において満たすべき要件としては①理科系・技術系の大学を卒業した、又は同等以上の教育を受けた外国人であること、②大学等で専攻した技術・知識を必要とする業務に従事すること、③日本人と同額以上の報酬を授受することの3点が示されているが、これらは米国のH-1Bビザとほぼ同様である。一方米国と異なり受入人数の上限が定められていない点は我が国の方が寛容であると捉えることもできよう。このように米国との比較において制度上の目立った課題が見受けられないことから、外国人材受入に係る我が国の課題は制度よりも環境面であると推察される。

外国人材が就労、生活しやすい環境を整備するためには、医療や教育、行政サービスを始めとする生活関連サービスや観光等のホスピタリティ・サービスを英語、又は母国語で提供できる環境を整備しなければならない。その上で更に適正かつ快適なサービス体制を構築していく必要があり、その為には外国人材の持つ文化や価値観を理解し、ニーズを汲み取ることができる、外国人サービス現場従事者が必要不可欠であろう。こうした観点から、環境整備に向けたファーストステップとしてサービス現場従事者の受入を検討することが有効ではないだろうか。

具体的な取り組みとして考えられるのは第一に在留資格の拡大である。現行の制度では高度人材とされる「専門的・技術的分野」の対象にサービス業は含まれていない。在留資格の新設や「人文知識・国際業務」、「技能」といった既存の在留資格の拡大によって受入制度を確保する必要があるだろう。第二に住居のサポートである。サービス業に従事する外国人材は必ずしも高所得ではなく、また外国人向けの住居の賃貸は断られる例が多いことから、住居確保に対する何らかのサポートが必要になるものと推察される。例えば、郊外団地などの空家や未利用住宅の活用、外国人向けアフォーダブル住宅の整備に対する容積ボーナス等のインセンティブ付与等の施策が考えられよう。

また、高度人材誘致に先駆けて企業を誘致することも一案である。シンガポールでは「バイオポリス」と呼ばれるハイテク産業誘致の拠点を置いている。これは政府が主導する環境整備や財政優遇を梃子に海外企業の研究開発拠点の集約を図る取組みであるが、研究開発拠点の増加が海外の優秀な化学・技術専門員の流入に繋がり、更に豊富な人材を求めて研究開発拠点が増加するという好循環が生み出されている。現在、同地区の化学・技術専門員約4,500人のうち50%以上を外国人材が占めるに至っており、グローバルな頭脳の集積は同国のイノベーション創出に貢献しているものと考えられる。

外国人材受入れに向けた環境整備については、今年3月に国家戦略特区に指定された東京圏(神奈川、成田)、新潟、福岡、沖縄において、現在在留資格の見直し等を中心とする規制緩和の議論が行われている。こうした先行事例が成功すれば、外国人材にとって魅力ある国作り推進に向けた足掛かりとなるだろう。

【図表16】外国人材誘致に向けた環境整備



(出所)みずほ銀行産業調査部作成

特に人口減少が著しい地方での活用に向けた制度導入も一案

国家戦略特区と同様、特定の地域のニーズを反映した外国人材の受入を行っている事例として、オーストラリアの「技術独立ビザ」制度がある。年齢、学位、語学力、国内での就学等をポイント化し、一定水準以上の外国人材に永住権を付与する制度であり、我が国の「高度外国人材ポイント制度」にも類似した制度であるが、特徴的な点として地方政府や州がスポンサーになることで追加ポイントが付与される仕組みがある。スポンサーを受けた外国人材は4年間の暫定ビザを発給され、その間に当該地域での就労等の一定の条件を満たすことで永住権を取得することが可能になる。この制度を活用することで地方政府や州は個別に必要な人材を判断し、受入れることが可能となっている。

我が国においても、地方は少子高齢化に加え東京圏への人口流出の影響から、2060年には4分の1以上の地方自治体が消滅するとの試算結果（経済財政諮問会議「選択する未来」委員会資料より）も出ており、人材確保は急務である。オーストラリアの事例に倣い、サービス現場従事者に限らず地域毎に必要なスキルを持った人材を「高度人材」として受入れることができる枠組みを作ること、外国人材を地域社会の維持に活用していくことも一案ではないだろうか。

外国人材に向けた情報発信の強化も効果的

また、上記に述べてきたような制度・環境の整備を行うと同時に、我が国がいかに外国人材を必要とし、受入れていくかを広く海外にアピールしていくことも重要である。例えばシンガポールでは海外在住のシンガポール人やグローバル人材の窓口として経済開発庁と人材労働省が共同で「コンタクト・シンガポール」という海外向けの情報発信機関を設立している。この機関は東京、上海、ボストンといった主要都市に拠点を構え、求人企業と外国人材の橋渡し役としてシンガポールの生活、職業、投資に係る情報提供を多言語で行っている。我が国でもこうした政府や民間の人材派遣、転職支援会社等が連携して情報発信機関を設立し、外国人材に向けた情報発信を行っていくことも効果的であろう。

5. おわりに

早期に制度・環境を整備し、外国人材にとって魅力ある国作りを

ここまで確認してきたように、米国において外国人材は労働力の確保のみならず、創業によるイノベーション創出の原動力としても機能しており、同国経済の強さの源泉となっている可能性が高い。こうした外国人材活用が進む背景にあるのは優れた制度・政策ではなく、生活、就学・就労等のあらゆる面において外国人材を惹きつける魅力の高さである。

本稿はあくまで経済的側面に焦点をあてて外国人材活用の是非とその方向性について論じたものであり、外国人材受入れの議論を推進する上では、加えて政治的、社会的側面からの検証も不可欠ではある。しかしながら経済的側面に限れば、我が国の持続的な成長と、国際競争力の維持において人材の確保は欠かすことができず、外国人材の受入れは今後の日本経済を占う鍵となろう。経済のグローバル化の進展、並びに少子高齢化による人口減少を受けて、先進国を中心にグローバルな人材獲得競争は激化しており、今後ますます加速するものとみられる。こうした中、求める人材を確保していく為に、日本は制度、環境ともに早期に外国人材の受入体制を整備していく必要がある。足許検討が進む国家戦略特区等の取組みに加え、参考となる他国の成功事例を効果的に取り入れていくことで、我が国が外国人材にとって米国にも劣らない魅力的な国に発展していくことを期待したい。

(総括・海外チーム 有田 賢太郎／宮下 裕美)

(アジア室／河野 望)

(米州調査チーム／河西 俊樹)

hiromi.a.miyashita@mizuho-bk.co.jp