

2014 年 10 月 7 日

Mizuho Industry Focus Vol. 164

我が国の人材力強化に向けた外国人材の活用について

宮下 裕美

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

〈要 旨〉

- 今後、我が国において人口減少と高齢化の進展による労働力の減少は不可避であり、持続的な経済成長に向けて、人材力強化により踏み込んだ取り組みが必要とされている。その一つの方向性として、近時、外国人材の受入れに関する議論が注目されている。
- 我が国の外国人材受入れは「高度人材は積極誘致、非高度人材は原則受入れず」を基本方針としつつも、全体としては小規模に留まっており、今後受入れ拡大を実現するためには抜本的な制度の見直しが必要である。
- 人材育成による国際貢献を目的としながら、事実上、非高度人材の受入れ窓口として機能している「技能実習制度」に関して受入枠の拡大などの見直しが進んでいる。しかし労働力確保の方策として外国人材の受入れを拡大する場合、国内労働需給や労働市場の二重構造化等への影響にも十分配慮した新たな制度設計が必要である。
- 特に高度外国人材については国際的な獲得競争が激化する中、我が国でも永住権獲得要件、親・配偶者の帯同要件緩和などの取り組みがなされているが、高度人材の誘致に向けてより重要なのは環境整備である。
- また、今後求められる重要な視点として、高度・非高度という従来型の二分法に囚われず、我が国として目指すべき姿、あるべき産業構造を実現するために必要な人材を見極め、そうした人材を受け入れ易い制度設計が肝要となろう。
- 外国人材の活用において先行する諸外国の制度、実態を参考としつつ、総合的な人材力強化における外国人材活用の位置づけを明確化する中で、各種施策を検討していくべきである。

目 次

我が国の人材力強化に向けた外国人材の活用について

I. 我が国の経済成長と人材力		2
II. 日本における外国人材受入れの現状		8
III. 労働力確保に向けた外国人材の活用について		10
IV. 高度人材の誘致について		14
V. 今後求められる新たな視点		17
VI. おわりに		22
補論. 米国、シンガポールの外国人材活用に係る制度について		24

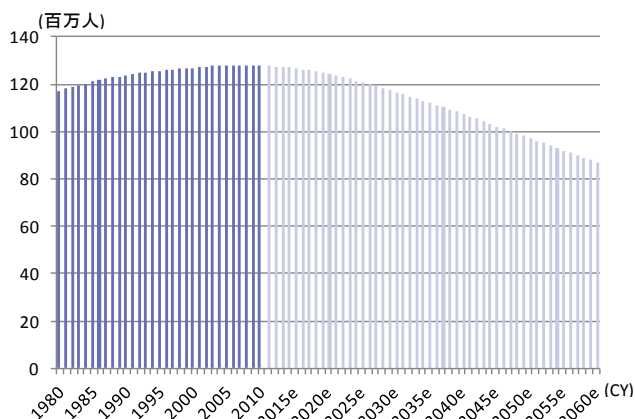
I. 我が国の経済成長と人材力

1. 人口減少に伴う労働力の縮小は避けられない

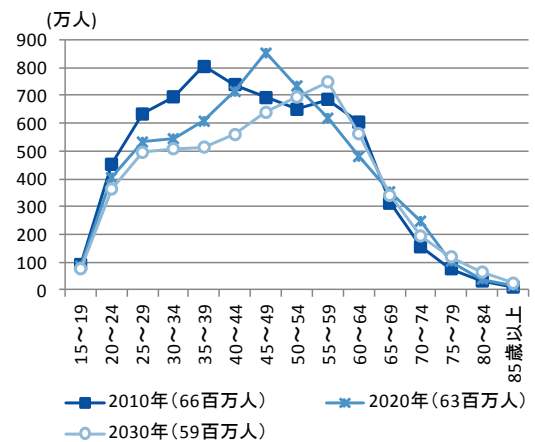
労働力の減少は
経済成長の足枷
となる

国立社会保障・人口問題研究所の試算によれば、日本の人口は 2008 年をピークに減少の一途を辿り、2060 年の人口規模は 80 百万人台まで縮小する見通しである（【図表 1】）。それに伴い労働力人口¹も 2010 年時点の 66 百万人から 2020 年に 63 百万人、2030 年には 59 百万人まで減少する上、年齢構成は 30 代中心から 50 代中心にシフトしていくことが予想されており、我が国にとって労働力の減少は避けて通れない問題となっている（【図表 2】）。

【図表 1】日本の総人口推移



【図表 2】日本の労働力人口の年代別推移



（出所）【図表 1、2】とも、国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」よりみずほ銀行産業調査部作成

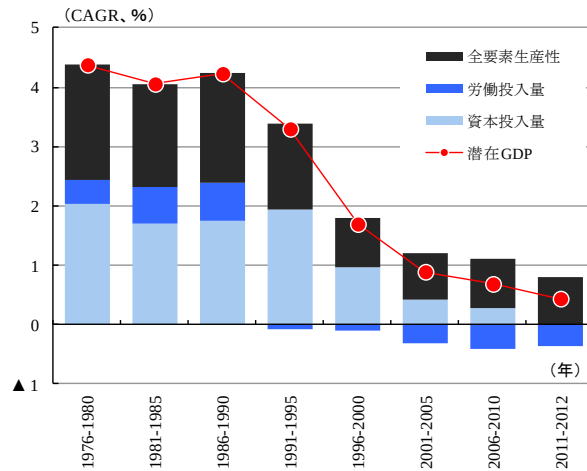
経済的側面から見ると、こうした労働力の減少は日本経済の停滞、即ち GDP 成長率の低下に直結する。成長会計の考え方に基づくと GDP の変動は大きく①労働投入、②資本投入、③全要素生産性（生産効率）の 3 要素に分解できるが、我が国ではこのうち潜在労働投入量が 1990 年代序盤以降マイナスに転じ、GDP 成長率の下押し圧力となってきた（【図表 3】）。潜在労働投入量は更に潜在就業者数と潜在労働時間に分解できるが、①潜在就業者数は総人口が頭打ちとなる中、高齢化による就業率低下を受けて減少していること、②潜在労働時間はパート比率上昇に伴い短縮傾向²にあること、がそれぞれ主たる要因となり各々減少トレンドにある。労働時間については雇用環境の改善を受けて足許正規雇用が増加する兆しも窺え、連れて一定程度増加する余地があるかもしれないが、就業者数は総人口の減少と高齢化の進展から急速な縮小は避けられない。今後、何らかの施策が講じられない限り、労働投入量は減少傾向をたどり、連れて経済成長へのマイナス効果は加速度的に拡大し、我が国の成長の足枷となろう。

¹ 満 15 歳以上の人口のうち、就業者と完全失業者を合計したもの。

² パート比率は 1995 年から 2013 年にかけて 11.5%から 29.4%まで上昇し、一人当たりの潜在労働時間は約 10%減少している

² パート比率は 1995 年から 2013 年にかけて 11.5%から 29.4%まで上昇し、一人当たりの潜在労働時間は約 10%減少している

【図表3】日本における潜在 GDP 成長率の推移



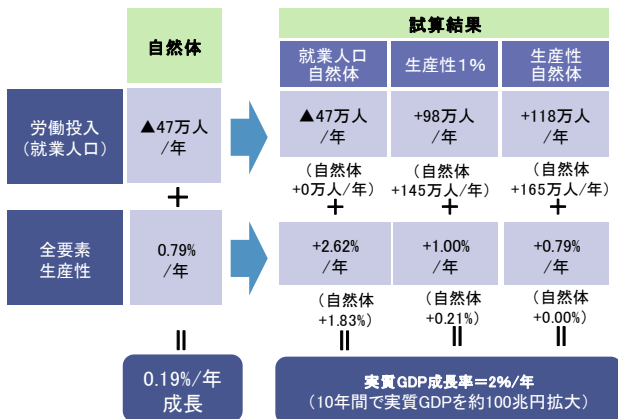
(出所) 内閣府資料よりみずほ銀行産業調査部作成

2. 安倍政権の成長戦略の実現に向けた労働力の確保について

成長戦略達成には労働力人口の維持、拡大が欠かせない

安倍政権は経済成長の目標値として「10 年間平均の実質 GDP 成長率 2%」を掲げている。この目標値を実現するために必要となる労働投入、全要素生産性上昇率について成長会計の考え方に基づいて試算した結果が【図表 4】であるが、例えば就業人口が自然体(▲47 万人/年)で推移する場合には全要素生産性(TFP)は+2.62%/年、一方全要素生産性が足許並みで推移(+0.79%/年)する場合には就業人口を自然体比+165 万人/年引き上げねば目標値には到達しない。しかしながら、【図表 5】に示す通り、1990 年以降の先進各国の全要素生産性を均らしてみると+2%に届いておらず、中でも我が国の水準は同期間におけるピーク時(2000 年～2005 年)でも約 1%に留まることに鑑みると、全要素生産性上昇率+2.62%/年が 10 年間続くと仮定することは現実的ではなく、この目標値を全要素生産性改善効果のみで達成することは極めて困難であると判断できよう。従って目標実現に向けては、全要素生産性の飛躍的向上と労働投入の拡大に向けた非連続的な取組みの双方が求められる状況にある。

【図表4】実質 GDP2%達成の水準感

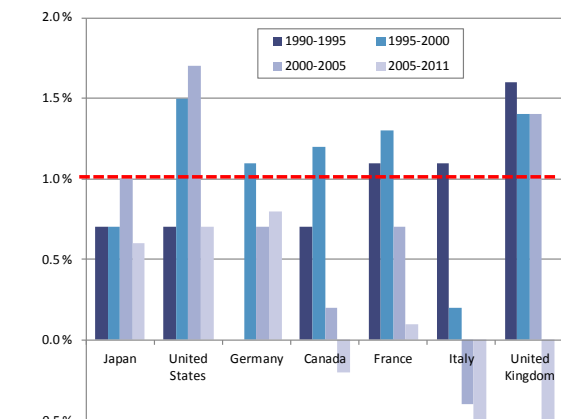


(出所) みずほ銀行産業調査部作成

(注) みずほ銀行産業調査部による予測値

資本投入量は自然体で推移することを前提として試算している

【図表5】主要先進国の全要素生産性成長率の推移



(出所) OECD HP よりみずほ銀行産業調査部作成

成長戦略に加え
た人材力強化へ
の取組みが必要

2014年6月に発表された「日本再興戦略」改訂2014を含む一連の成長戦略においても人材力強化に向けた取組みが掲げられ、女性、高齢者、若者の活躍促進を通じた労働力の底上げが目指されている（【図表6】）。しかしながら現時点で掲げられている政策目標（【図表7】のKPI参照）が実現する場合でも2020年時点の就業者数は2百万人程度拡大するに留まり、自然体の減少分を打ち返すにも至らない状況である（【図表7】）。持続的な経済成長を実現するためには、人材力強化という課題に対してより踏み込んだ取組みが必要な局面を迎えていると言えよう。

斯かる状況下、数値目標こそ示されなかったものの、「日本再興戦略」改訂2014には外国人材の活用に焦点を当てた人材力強化施策が多数盛り込まれるとともに、「中長期的な外国人材の受入れの在り方について、総合的な検討を進めていく」方針も示されており、今後は受入れの是非とそのあり方、更には具体的な制度設計についての議論がますます注目されるものと考えられる。こうした背景を踏まえ本稿では人材力強化の一手段としてこの外国人材の活用に焦点を当て、制度・政策面を中心に我が国の現状と課題について、諸外国の事例も参照しつつ考察したい。

【図表6】成長戦略における人材力強化への取組み

「日本再興戦略」改訂2014		
女性活躍推進について		
育児・家事支援環境の拡充	企業等における女性の登用を促進するための環境整備	働き方に中立的な税制・社会保障制度等への見直し
放課後子ども総合プラン	女性の活躍推進に向けた新たな法的枠組みの構築	働き方に中立的な税制・社会保障制度等への見直し
保育士確保対策	女性登用の「見える化」、働き方見直しの促進	
子育て支援員（仮称）の創設	国家公務員における女性職員採用・登用の拡大	
安価で安心な家事支援サービスの実現	「女性活躍応援プラン（仮称）」等の実施	
外国人家事支援人材の活用	キャリア教育の推進、女性研究者・技術者等の支援等	
若者・高齢者等の活躍推進		外国人材の活用
生涯現役社会の実現に向けた高齢者の活躍促進		高度外国人材の受入環境の整備
65歳を過ぎても働ける企業の普及促進		「高度人材ポイント制度」の周知、手続き等の見直し
身近な地域や人材を必要としている他の地域での就労の環境整備		留学生の受入れ拡大・国内企業への就職支援（マッチング等）
ボランティアなどの社会参加活動への参加をしやすい環境整備		外国人技能実習制度の抜本的な見直し
人材不足分野における人材確保・育成対策の総合的な推進		外国人技能実習制度の管理監督体制の抜本的強化
医療・福祉、建設業、製造業、交通関連産業等における雇用管理改善、マッチング対策、人材育成など		対象業種、受入枠、実習期間の拡大
未来を創る若者の雇用・育成のための総合的対策の推進		持続的成長の観点から緊急に対応が必要な分野における新たな就労制度の検討
優秀な中小企業の情報発信・採用を支援（「若者応援企業宣言」事業）		製造業における海外子会社等従業員の国内受入れ
地域活性化に資するUIJターン等を支援		女性活躍推進、家事支援ニーズへの対応のための外国人家事支援人材の活用
フリーター・ニートの就労支援、正規雇用化		介護人材の国家資格を取得した外国人留学生の活躍支援等

（出所）内閣府「日本再興戦略 改訂 2014」よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表7】成長戦略における人材力強化施策の効果

年齢別就業者数推移(百万人)									
	男性			女性			総計		
	2012年	2020年		2012年	2020年		2012年	2020年	
		自然体	KPI達成 ケース		自然体	KPI達成 ケース		自然体	KPI達成 ケース
15-19歳	0	0	0	0	0	0	1	1	1
20-24歳	2	2	2	2	2	2	4	4	4
25-34歳	7	6	6	5	4	5	12	10	11
35-44歳	9	7	7	6	5	6	15	13	13
45-59歳	11	12	12	8	9	9	19	21	21
60-64歳	4	3	3	2	2	2	6	4	5
65歳以上	4	4	4	2	3	3	6	7	7
合計	36	34	35	27	25	26	63	59	61

女性KPI: 就業率68%→73% 若者KPI: 就業率74%→78% 高齢者KPI: 就業率58%→65% 自然体+166万人=21万人/年

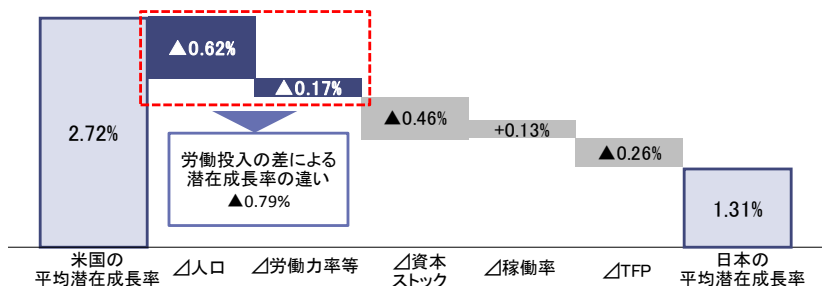
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」よりみずほ銀行産業調査部作成、予測

3. 外国人材活用の経済効果 ～米国の試算～

米国では外国人材の活用が経済成長の極めて重要な要素となっている

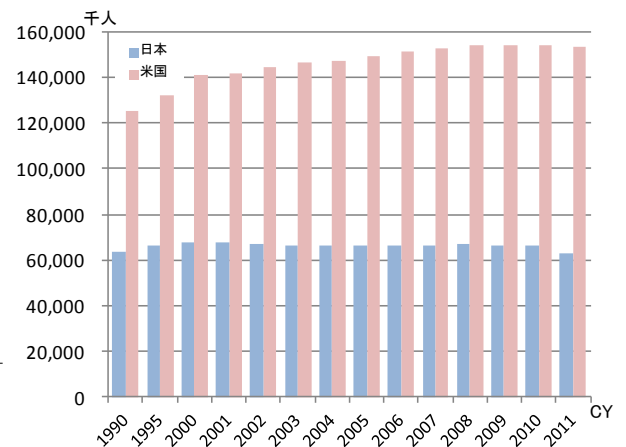
外国人材活用による経済効果を具体的にみるために、まず、先進各国の中でも全就業者に占める外国人材の割合が高い米国の GDP 成長率の推移に着目したい。日本と米国の過去 20 年間の平均潜在成長率を比較し、要素別に分解すると、両者の差を生み出している最大の要因は労働投入量の差であることが分かる(【図表8】/詳細は「みずほ産業調査45号 米国の競争力の源泉を探る」ご参照)。そこで、両国の労働力人口を見ると、日本では横ばいから微減で推移してきたのに対し、米国では拡大基調が続いてきた(【図表9】)。この背景には婚外子比率や初婚年齢の差を始め様々な文化、環境の違いがあるものと考えられるが、そうした国内要因に基づく人口の増減に加えて、労働力人口の拡大基調に大きく影響しているのは外国人材の流入であると推察される。

【図表8】過去 20 年の平均潜在成長率の日米比較



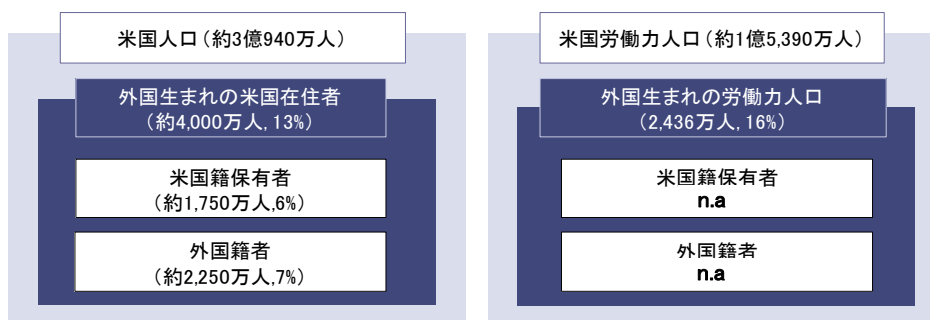
(出所) みずほ銀行産業調査部作成

【図表9】日米の労働力人口の推移

(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

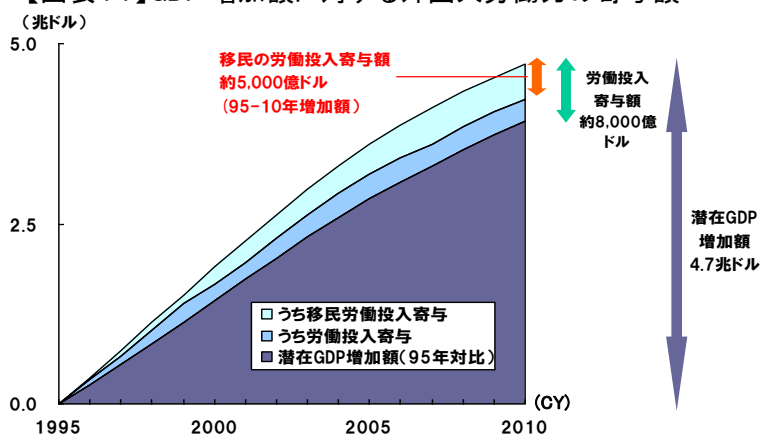
米国は歴史的経緯からも「移民の国」と呼ばれるように、全人口の約 13%、全労働力人口の約 16%を外国生まれの米国在留者が占めている（【図表 10】）。1995 年～2010 年の 15 年間でみても約 1,000 万人（不法移民を除く）の外国人材が流入し、労働集約的産業を中心とする労働力不足の穴埋めと、労働投入量の拡大に貢献してきた。因みにこの間の米国の GDP 増加額約 4.7 兆ドルのうち外国人材の受入れによる影響は約 5,000 億ドルと GDP 増加額総額の約 10%、毎年約 330 億ドル（約 3.3 兆円）にも及んでいるものと試算される（【図表 11】）。また、後述するが高度人材を中心とする外国人材の流入が齎す人材の多様性拡大はイノベーション創出の原動力ともなっており、経済成長に及ぼすプラス効果は上記試算には留まらない。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るが、全体としては米国経済は外国人材の活用により大きな恩恵を受けているものと考えられる。

【図表 10】米国の人口・労働力に占める外国人比率（2010 年）



（出所）Census, Foreign Born Population in US、Bureau of Labor Statistics HP
よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表 11】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見込まれるとの試算

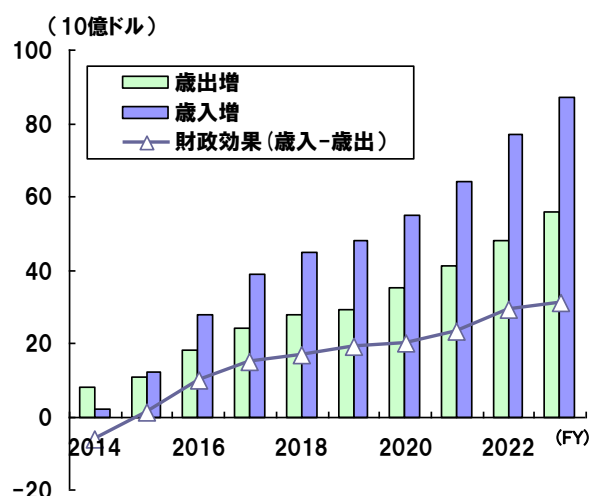
一方、外国人材の流入拡大は一国の財政に対して、経済成長に伴う税収増と当該外国人に対する各種社会保障支出の増大というプラス、マイナス両面の効果を齎すことが考えられる。この点に関して、オバマ政権下で検証されてきた移民制度改革に対する米議会予算局の試算は一つの手掛かりとなるだろう。移民法改正法案は野党共和党の反対により2014年6月末に下院で否決され、正式に廃案となったが、不法移民への市民権付与やITエンジニアの受入を企図したH-1Bビザの発給上限拡大(6万5千人→11万人)等を含む改正が目指されていた。米議会予算局ではこの法改正の影響について、2033年に労働力人口が約900万人増える(2013年対比)との前提の下、①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%の押し上げ効果を見込むとともに、②財政面でも医療・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ることから、歳入増の効果が上回るとの試算結果を示している(【図表12、13】)。上記は当該移民法改正の影響のみを試算したものであり、また、受入規模や外国人材が就労する職業、永住率、家族帯同率などの諸条件の違いにより試算結果は変動するため、ある程度幅を持つてみる必要がある。しかしながら、制度設計次第では外国人材の受入れが財政面の負担に必ずしも繋がらない可能性があることを示唆しているものと捉える事ができよう。

【図表12】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13】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

次章以降では、我が国における外国人材受入れの現状、受入れにかかる制度の概要に触れるとともに、検討しうる受入れ拡大の方向性とその具体策について考察する。

Ⅱ. 日本における外国人材受入れの現状

1. 日本における外国人材の受入れは極めて小規模

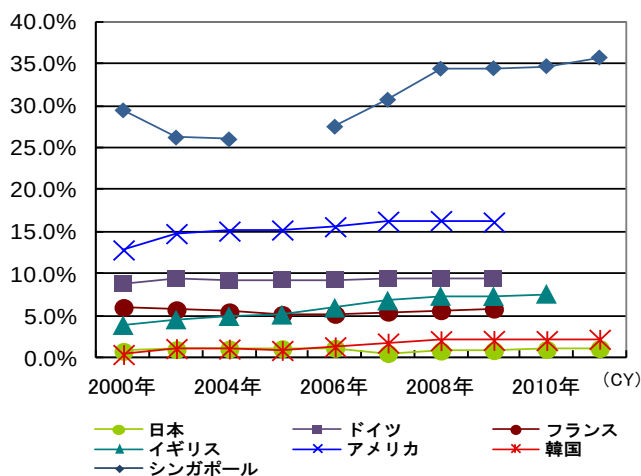
外国人材受入れの基本方針は「高度人材は積極誘致、非高度人材は原則受入れず」

まず、我が国における外国人材受入れの現状を確認したい。我が国では人材不足に対する危機感の高まりを背景に、1990年代頃より高度外国人材の誘致を進める一方、高度人材の基準を満たさない所謂非高度人材の受入れには極めて慎重な姿勢を貫いており、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」という全く異なる基本姿勢が保たれてきた（「出入国管理法」、「雇用対策法」、「雇用政策基本方針改正（平成26年4月厚生労働大臣告示）」等）。この方針の下で外国人材受入れの諸制度が設計されているため、日本での滞在目的、活動範囲を定める在留資格において、就労を目的とする資格は高度人材を対象とした専門的・技術的分野に係るものしかなく、高度人材以外の外国人就業者は就労目的以外の期限付き滞在資格を有する在留者、或いは永住者や定住者（主に日系人）、日本人の配偶者等の身分に基づく在留者となっている。

日本の外国人材受入れは他国と比較して極めて小規模である

日本では足許約72万人（2012年時点）の外国人材が就労しているが、こうした制度を背景に国内全就業者に占める外国人材の割合は約1%に留まっている。諸外国の事例と比較すると、最も割合の高いシンガポールで約35%、次いで米国が15%強、欧州諸国でも5～10%程度と遠く及ばない水準であるほか、2000年代前半まで日本と同水準であった韓国も足許では2%程度に上昇しており、日本の外国人材受入れは国際比較においても極めて低水準であると言える（【図表14】）。また、在留資格毎の就業者数では高度人材にあたる「専門的・技術的分野」は僅か13万人であり、一方で主に労働集約的な業務や小売店、飲食店でのサービス業務に従事する「技能実習」や「留学」といった就労目的以外の在留資格を持つ就業者数が合わせて25万人程度と高度人材を上回っている（【図表15】）。尚、身分に基づく在留資格には在留中の活動に対する制限が無く、従事する業務は単純労働から高度な専門性を求められる職業まで多岐にわたっているとみられる。

【図表14】主要国における外国人就業者割合



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

【図表15】在留資格別就業者数

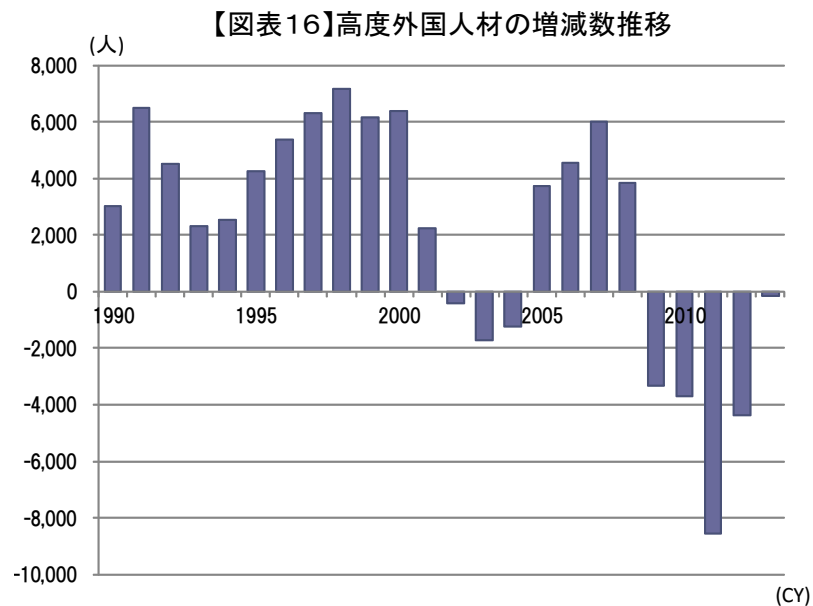
在留資格	外国人就業者数（千人）
専門的・技術的分野（高度人材）	133
うち技術	39
うち人文知識・国際業務	54
特定活動	8
技能実習	137
資格外活動	122
うち留学	102
身分に基づく在留資格	319
うち永住者	170
うち日本人配偶者等	68
うち定住者	73
外国人就業者数 計	718

（出所）厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」より
みずほ銀行産業調査部作成

2. 高度人材の活用も道半ば

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

高度人材は積極的に誘致してきたにも関わらず、前述の通り僅か 13 万人に留まっており、増減数の推移を見ても 1990 年代に増加基調で推移した後、2000 年代に入って伸び悩んでいる（【図表 16】）。2000 年代前半及び足許の停滞は SARS の流行やリーマンショックといった特殊要因が影響したものと推察されるが、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であろう。我が国は人材獲得競争において決して優位な立場にはなく、高度人材の誘致には課題が残されていると言えよう。



(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

以上より、我が国における外国人材の受入れ状況を総括すると、外国人材は単純労働者を想定した「非高度人材」と各種イノベーションの起爆剤等になることを期待されている「高度人材」に大きく二分されており、我が国は長きに渡り高度人材のみを積極的に受け入れる方針を掲げてきた。しかしながら諸外国と比較しても外国人材の受入れは極めて小規模に留まっており、更に高度人材の誘致が進んでいるとも言えない状況にある。今後我が国の労働力が大きく落ち込む見通しを踏まえると、非高度人材の受入れの可能性、並びに高度人材の更なる誘致による外国人材の活用について、国として望ましいあり方や、それに適した制度への見直しを検討することは重要と言えよう。

Ⅲ. 労働力確保に向けた外国人材の活用について

1. 労働集約的産業における技能実習制度を通じた労働力確保

技能実習制度が
実質的な非高度
人材受入れの窓
口として機能し
ている

労働力人口減少に伴う労働力不足は長期的にみると全産業共通の課題であるが、短期的には業種や職業毎に異なる経過を辿るものと想定される。近時景気の好転から雇用環境は急速に良化し、有効求人倍率が改善する中、既に建設、運輸、飲食サービスといった労働集約型の産業では人手不足が顕在化しているが、今後労働力人口の減少が慢性的な「売り手市場」を形成すると考えれば、労働力不足は単純労働も含む労働集約型産業においてより深刻化すると考えられる。

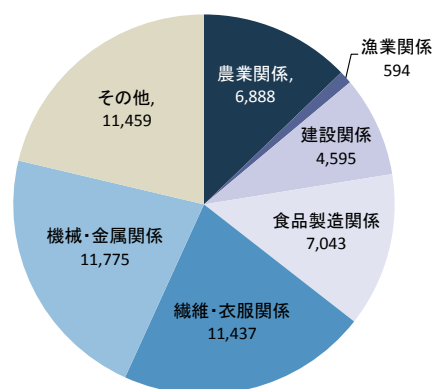
一方現状の制度に目を向けると、我が国の基本方針である「非高度人材は受入れず」に従い、高度な知識や技能を要しない職業への従事を目的とした在留資格はない。従って現在労働集約的な業務に従事している外国人材は就労以外を目的とする在留資格を取得しており、その内訳は【図表 15】に示した通り、技能実習が約 14 万人、留学生を中心とする資格外活動が約 12 万人、それに加え身分に基づく在留資格である永住者や定住者の一部も労働集約型の業務に就いているものとみられる。このうち、資格外活動と身分に基づく在留資格は就労が「認められている」在留資格であるのに対し、技能実習は就労を「前提とした」在留資格であり、こうした性質から技能実習制度は実態的には非高度人材を労働者として受入れるための唯一の窓口として機能しているとされている。

そもそも技能実習制度は開発途上国における人材育成を通じた技術移転による国際貢献を主たる目的とし、1993 年に創設された制度である（【図表 17】）。実習生は企業若しくは商工会や中小企業団体等の監理団体を受入機関として、最大 3 年間、一定の講習と農業・建設業・製造業等（【図表 18】）の制度上定められた職業訓練、実習を受け、帰国後は習得した技能、ノウハウを生かして母国の経済発展に資することを期待されている。尚、受入可能な人数は受入機関の常用職員数に応じて機関毎に上限が定められており、最大で常用職員数の 1/20 まで認められている。

【図表 17】技能実習制度の概要

目的	開発途上国への人材育成を通じた技術移転による国際貢献
送出国	中国、ベトナム、フィリピン、インドネシア 他
期間	最大3年間
技能実習生の受入人数枠	
実習実施機関の 常勤職員総数	技能実習生の 受入上限
301人以上	常勤職員総数の1/20
201-300人	15人
101-200人	10人
51-100人	6人
50人以下	3人

【図表 18】技能実習生の内訳（2012 年/人）



（出所）【図表 17、18】とも、国際研修協力機構 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

（注）【図表 18】は技能実習 2 号移行申請者（53,791 人）の職種別内訳

技能実習制度は
拡大の方向で見
直しが進められ
ている

このように本制度は国際貢献を目的としたものであるが、受入サイドでは労働力確保を目的とする向きが強い。実際、技能実習制度の変更を巡る 2009 年の入管法改正の議論においては、産業界から受入期間の延長を要望する声がかかるなど労働力確保としての同制度に対する期待の強さが窺える。その反面、安価な労働力として雇用された実習生の労働環境の劣悪さや給与不払いの問題がしばしば報じられるように、制度の目的と実態的な受入れ目的の乖離が課題を生んでいる。

こうした中、2014 年 6 月に発表された「日本再興戦略」改訂版 2014 の中で技能実習制度の改正について大きく二つの方向性が示された（【図表 19】）。一つは 2020 年までの緊急時限措置として行われる制度変更であり、建設・造船業に限り通常最大 3 年間の実習期間を最大 5 年間に拡大するものである。この背景には東日本大震災以降、建設需要が異例の高まりを見せる中で人手不足が大きな足枷となっている現状がある。今後は 2020 年の開催が決定した東京五輪に向けた需要も想定されることから、今回期限を限る形で暫定的な期間延長措置に踏み切った。もう一つはより抜本的かつ恒常的な制度の見直しであり、①受入対象業種について現在規定されている 68 職種から随時追加を行うこと、②最大実習期間を恒常的に 3 年から 5 年に延長すること、③優良な受入機関に対するインセンティブとして常用職員数に応じて定められている受入可能人数の上限を引き上げること、④専門機関の設置等を通じて管理体制を厳格化すること、について今後検討していく方針が明示された。

【図表 19】成長戦略における技能実習制度変更

① 建設・造船業における制度拡大 (2015年度初頭より)	② 成長戦略における今後の検討方針
➤ 緊急時限的措置として受入れを拡大 (2020年の東京オリンピック開催まで) 【実習期間】 最大3年→5年に延長(一旦帰国の後、在留資格「特定活動」を付与し、最大2年の追加実習) 【対象業種】 需要増が見込まれる建設業、建設業との間で人材の相互流動が大きい造船業	① 対象業種の拡大 ➤ 国内外で需要が見込まれる分野・職種のうち移転すべき技能として適当なものを随時対象に追加 ② 実習期間の延長 ➤ 最大3年→5年に延長(一旦帰国の後、最大2年の追加実習) ③ 受入人数の拡大 ➤ 一定の基準を満たした優良な監理団体、受入企業に対し、インセンティブとして受入れ枠数の拡大を認める ④ 管理体制の整備 ➤ 送出国と政府間の取り決めの作成 ➤ 専門機関設置による問題事案の共有 等

(出所)内閣府「日本再興戦略 改訂 2014」よりみずほ銀行産業調査部作成

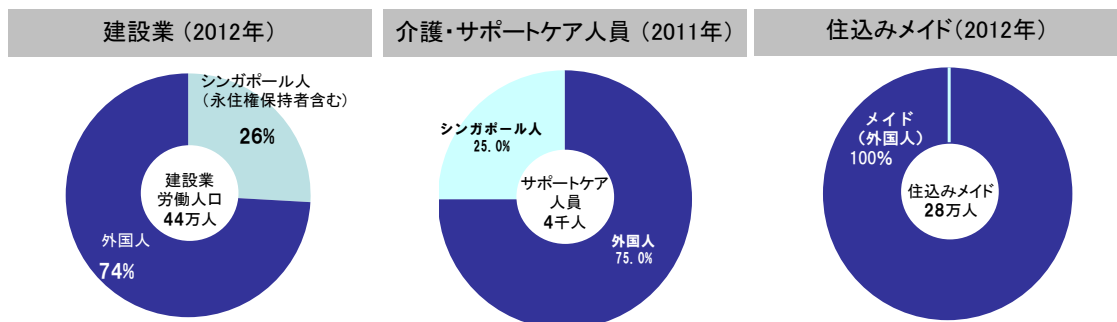
こうした技能実習制度拡大に向けた制度改正は労働集約型の産業における労働力不足の解消に一定程度貢献するものと考えられる。しかしながら、そもそも人材育成を通じた国際貢献を目的とする同制度を労働力確保のツールとして用いることは適正を欠くことに加え、就業者の高齢化も相まって急速に拡大するであろう労働力不足を補うには、足許約 14 万人の技能実習生の拡大だけでは不十分といえよう。

2. 労働力確保のための外国人材活用に向けた課題

技能実習には労働需給の反映や労働市場の二重構造回避等の課題がある

労働力確保を目的に外国人材の受入れを拡大する上では、いくつか考慮せねばならない点がある。第1に国内労働者の就労機会の確保である。外国人材の過度な受入れが国内労働市場の需給バランスを崩さないよう、労働需給を反映した受入れを行うことが不可欠である。第2に労働市場の二重構造の回避である。国内人材が避ける業務に外国人材を充当することで短期的には労働力不足を解決し、産業が底支えされるかもしれないが、一方で劣悪な労働環境の見直しが遅れる場合、長期的には当該産業の持続性を揺るがすリスクとなりうる。実際シンガポールでは建設業、介護サポート人員の7割以上、住み込みメイドのほぼ全てを外国人材が担うなど、労働市場の二重構造が顕在化する例もみられる(【図表20】)。更に労働力不足の解消に向けて本来なされるべき労働条件の改善や大小様々なイノベーションを通じた生産性の向上、或いは付加価値の高い産業構造への変革が阻害される可能性もあろう。

【図表20】シンガポールにおける労働集約的産業における外国人労働者への依存度



(出所) Ministry of Manpower, Labour Market 2012、National Population and Talent Division, Prime Minister's Office Occasional Paper 等より、みずほ銀行産業調査部作成

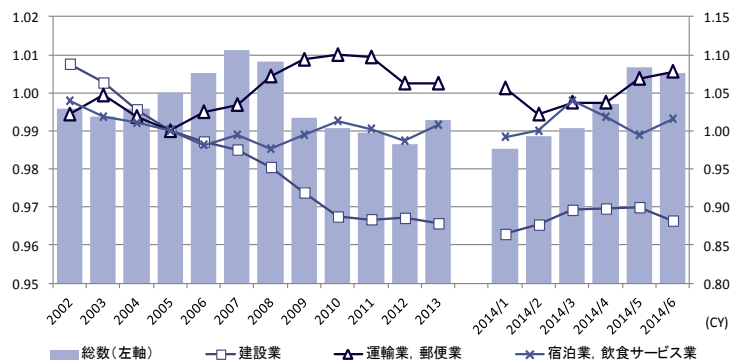
労働市場テスト、割当制を導入した制度の新設を検討すべき

こうした点を勘案すれば、労働力確保を目的とする外国人材受入れは足許の労働需給のみを考慮するのではなく、中長期的なあるべき産業構造等も視野に入れ、真に必要な労働力を見極めた上で受入規模を決定し、またその対象を柔軟に見直していくことが肝要であると言える。無論、財政負担の問題も度外視はできない。受入れを拡大すれば在留期間後の不法滞在の増加は不可避であり取り締まり強化が必要になるであろうし、労働需給が緩和した際に失業する可能性の高い外国人材の生活支援や帰国支援を検討する必要もあるかもしれない。一方で労働集約型産業に従事する労働者は賃金水準が低く納税による歳入の増加は限定的であると推察される。以上の点を踏まえると、受入れの拡大に当たっては産業、財政への影響を十分に検証した上で、少なくとも財政面に大きな負の効果が生じないような制度設計とすることが不可欠であり、そうした観点からも先にみた技能実習の拡大による暫定的な対応には限界があると考えられる。

上記に挙げた課題を解決するために、諸外国における外国人材受入れ制度³では主に①労働市場テスト、②割当制といった仕組みが導入されている。①の労働市場テストは雇用者に対し外国人材を雇用する前に、国内人材に限定して就労募集することを義務付けることで国内人材の就労機会を守るものである。雇用者は定められた方法により一定期間国内で就労募集を行い、希望者がいなかったことを証明することで外国人材の雇用を認められる。

②の割当制は政府が受入数量枠を設定し、それに応じて年間のビザ発給の上限を定めるものであり、労働市場テスト同様欧米諸国を中心に広く活用されている。労働市場テストが個別企業単位の労働需給を反映する制度であるのに対し、割当制は国全体の労働需給を踏まえて受入れをコントロールするためのものであり、長期的な産業構造や社会影響といった観点も盛り込むことが可能となる。但し職種毎に労働需給のトレンドや生産性向上余地は大きく異なるため(【図表 21】)、それぞれに応じた割当数を細かく設定していくことが重要であり、労働市場調査に加え産業界との十分な意見交換を行う必要がある。

【図表21】産業別就業者数推移



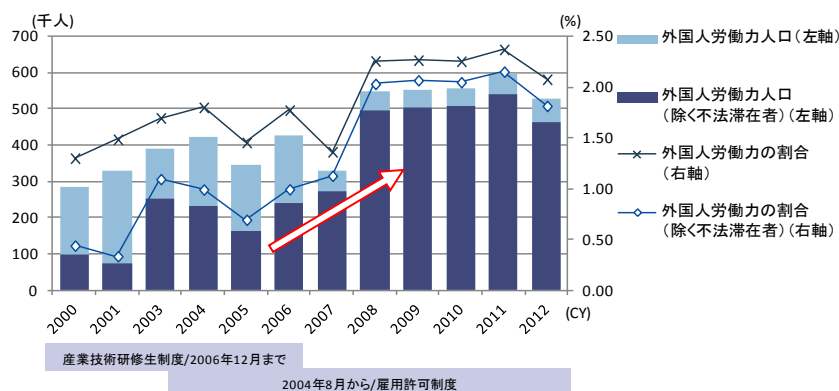
(出所) 総務省「労働力調査」よりみずほ銀行産業調査部作成 (注) 2005年=1.00

雇用許可制度に移行した韓国の事例は参考になる

我が国が労働力確保に向けた外国人材の受入れ拡大を検討する上では、2004年に「雇用許可制度」を新設した韓国の事例が参考となる。韓国では同制度の導入以前まで日本の「技能実習制度」に近い「産業技能研修制度」と呼ばれる研修制度を通じて外国人労働者を受け入れてきた。しかしながら、産業の発展に伴い中小企業を中心とする人手不足の問題が深刻化したこと、それにより不法外国人就労者が増加したこと、更に産業技能実習制度の受入環境の劣悪さが社会問題化したことを背景に2004年から2006年にかけて制度変更を実施した(【図表 22】)。同制度は「労働力不足の解消」を目的に、外国人材を労働力として受入れるものであり、その為労働市場テストと割当制を導入して労働需給を反映できる制度設計となっている。また公共機関が受入管理を担うことでブローカー等の介在による非人道的な就業を防ぐほか、人材選定、手続きの透明性を高めたことで国際社会からも高く評価されており、外国人材の韓国での就業ニーズ向上に繋がっているとみられる。実際、韓国の外国人就労者の割合は制度導入以前の約1.5倍まで上昇するなど一定の効果を上げているものと推察され、今後我が国にとって最適な制度を検討していく上でのひとつの参考となろう。

³主な導入国は、労働市場テスト:ドイツ、フランス、イギリス、スイス、アメリカ、カナダ、数量割当:ドイツ、イギリス、スイス、アメリカ等

【図表22】韓国における雇用許可制度導入の影響



(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

(注) 就労ビザ保有者ベースの推移(永住者、定住者等含まず)

IV. 高度人材の誘致について

1. 日本における高度人材受入れ制度と誘致策

高度人材に選ばれるべく国の魅力を高めることが急務である

ここまで主に非高度人材に関する労働力不足への対応に着目してきたが、高度人材の受入れは労働力の底上げに留まらず、産業のイノベーションを活性化させることで、生産性の改善(全要素生産性の伸び)に対する貢献も期待されることから、既に述べたように我が国はその誘致を積極的に推進している。一方、先進各国も国内人口の頭打ちとグローバル化の進展を背景に高度人材の誘致を図る中、獲得競争は激化しており、我が国は今後限られた高度人材にとって魅力ある国となるべく施策を検討していく必要がある。

日本における高度人材の受入れにかかる制度としては、【図表 23】に掲載の在留資格があるが、従事する業務を大別すると、「教授」、「法律・会計」、「医療・研究・教育」等の高度に専門的な職業、「技術」、「企業内転勤」等の大卒・ホワイトカラー・技術者、「人文知識・国際業務」(翻訳、旅行業等)、「技能」(料理人等)の外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業があり、就労予定期間等を個別に勘案して3カ月から最長で5年間の滞在が認められる。

永住権獲得要件、帯同要件緩和等の制度変更が進められている

この基本制度に加え、高度人材の誘致策として2012年5月より「高度人材ポイント制」が導入された。これは就労目的の滞在を認められる高度人材の中でも特に高度な知識・技術を有する外国人材について、その学歴、職歴、年収等の要件をポイント化し、一定のポイントを越えた人材に対するインセンティブとして優遇を付与する制度である(【図表 24】)。最長在留期間である5年の付与、永住許可に必要な日本での滞在期間の短縮、親・家事使用人の滞在許可等の優遇を付与することで高度人材に対する訴求力を高めるほか、高度人材の条件を定量的に明示することが在留資格取得基準の透明化にも繋がるものである。同制度は施行から11ヶ月後時点の認定者数が僅か430人に留まっていたことを受け、2013年12月に認定要件と優遇措置の一部改定⁴を実施しており、以降認定者数は増加基調⁵にある。

⁴ 認定要件では最低年収基準の見直し、海外所得の年収への参入、日本語能力に係るポイントの引上げ等、優遇措置では親・家事使用人帯同に必要な年収要件の引下げ等を実施

⁵ 第186回国会 法務委員会議事録(榊原法務省入国管理局長発言)によると、2013年12月末時点平均42人、2014年1月53人、同年2月97人、同年3月135人

また足許の動きとして、2014年6月に公布(2015年4月1日施行予定)された入管法の改正により、高度な人材を対象とする新たな在留資格として「高度専門職」が導入されることとなった。これにより一定の条件を満たす研究者や技術者等は、永住許可に必要な在留期間の更なる短縮や永住権取得後のポイント制における優遇の享受が可能となる。

このように、我が国では高度人材に対し、主に永住権獲得要件と親・配偶者の帯同要件の緩和を中心に数々の制度変更を行っており、今後その効果が期待されるところである。

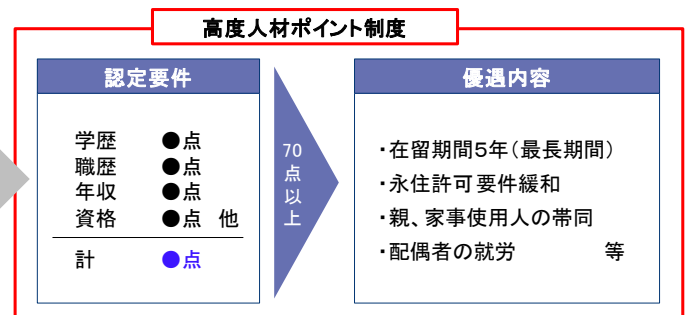
【図表23】就労目的の在留資格

在留期間	5年,3年,1年,3ヶ月,又は15日
在留資格	教授・芸術・宗教・報道・投資・経営・法律・会計・医療・研究・教育・技術・人文知識・国際業務・企業内転勤・技能

高度人材
・高度学術研究活動
・高度専門・技術活動
・高度経営・管理活動

申請

【図表24】高度人材ポイント制の概要



(出所)【図表 23、24】とも、法務省 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

2. 高度人材誘致に向けた環境整備の必要性

制度変更よりも
環境整備が求め
られている

しかしながら一方で、こうした要件の緩和のみで高度人材にとっての日本の魅力が高まるかについては一考の余地がある。労働政策研究・研修機構が在留外国人材と高度人材を受け入れる日本企業に対して実施したアンケート調査(【図表 25】)によると、高度人材の定着のためには「高度人材ポイント制」よりも「環境整備」の方が重要であるとの回答が過半を占めている。この結果に鑑みると、我が国において高度人材の誘致を進めるためには、制度の整備のみならず、環境面での整備も必要と考えられる。

【図表25】高度人材・雇用企業に対するアンケート結果

Q. 高度人材定着のため、環境整備とポイント制度のどちらが重要か？

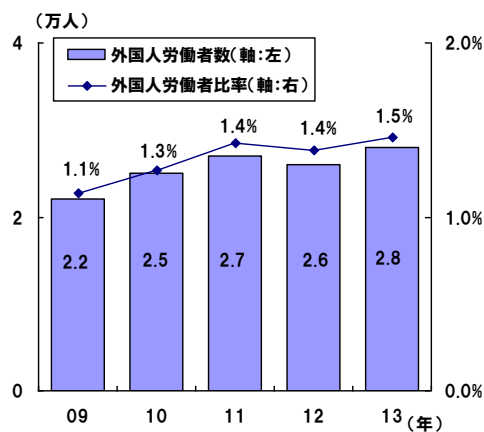


(出所)法務省 HP、労働政策研究・研修機構(JILPT)「企業における高度外国人材の受入と活用に関する調査」等よりみずほ銀行産業調査部作成

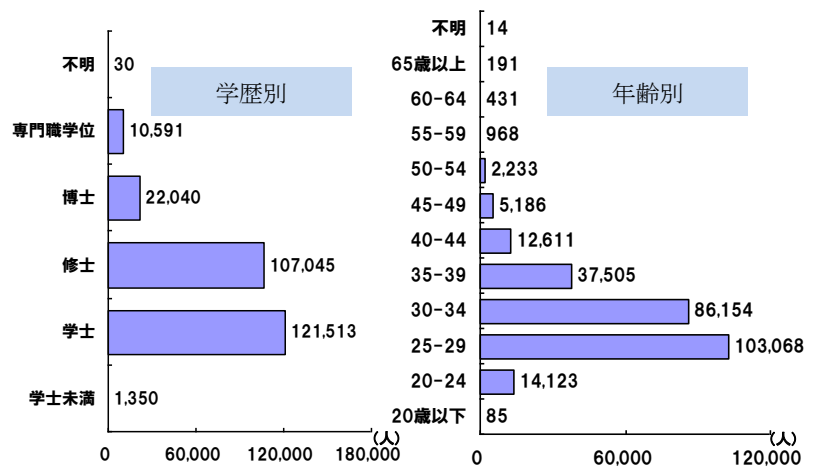
米国では環境面の魅力が高度人材を集めている

例えば、米国では制度面のみならず、環境面の魅力の高さから多数の高度人材が集まっているといわれる。米国において高度な技能を持つ外国人材に対して発給されるビザとして「H1-B ビザ」があり、IT 技能者を中心に最大 6 年間（滞在期限 3 年、更新 1 回迄）の期限付き就労を認めている。当該ビザは大卒以上の学歴を有し、専門性の高い職業への従事する人材を想定したものであり、付与の条件は日本の在留資格「技術」とほぼ同様である。しかしながら我が国の情報通信業における外国人就業者数が 2.8 万人に留まる中、米国では毎年割当制に基づいて決められる年間のビザ発給上限（現在は 6 万 5,000 人うち 70%強が IT 技術者）を超える応募者が集まり、早い年では 1～2 ヶ月以内に上限に達するなど、求める人材を確実に確保している（【図表 26、27】）。

【図表26】日本における情報通信業の外国人就業者数



【図表27】米国の H-1B 取得者(2012 年度時点・取得者)の構成



(出所)厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」、総務省、法務省 HP 等より、みずほ銀行産業調査部作成

(出所)Homeland Security, Characteristics of H1B Specialty Occupation Workers 等よりみずほ銀行産業調査部作成

H-1B ビザは割当制によって毎年の発給上限数が規制されており、高度人材に対し受入上限を設けない我が国と比較すると厳格に運営されているにもかかわらず、米国が求める高度人材を毎年確保できている背景には、環境面における魅力の高さがあると考えられる。一例として米国は国際経営開発研究所 (IMD) による国際競争力ランキングにおいて「Economic efficiency」、「Business efficiency」、「infrastructure」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ほか、世界銀行による「ビジネスのしやすさ」ランキングにおいても 4 位と高順位であり、起業を目指す高度人材にとって魅力ある環境であるとの評価を得ている。また、英タイムズ社による「世界大学ランキング」調査においては上位 5 校中 4 校を米国の大学が占めるように、教育水準が高く、大学のブランドも確立されていることが優秀な留学生に対する強い訴求力を生み出しており、卒業生の囲い込みに繋がっているとも考えられる（【図表 28】）。当然ながら我が国との比較においては、就労環境、生活環境ともにメジャー言語である英語が使えることも、外国人材にとっての重要な魅力となろう。このように米国では制度に加えて魅力的な環境が高度人材を惹きつける鍵となっているとみられるのに対して、我が国では環境がボトルネックとなり、高度人材誘致に弾みが付いていない可能性が考えられる。国際的な高度人材獲得競争に勝ち残るべく早急に環境改善が図られる必要があると言えよう。

【図表28】外国人材にとっての米国の魅力

外国企業に勤める高度人材

立地競争力(2014)

順位	国
1	米国
2	スイス
3	シンガポール
4	香港
5	スウェーデン

24	日本
----	----

起業人材

ビジネスのしやすさ(2014)

順位	国
1	ニュージーランド
2	オーストラリア
3	カナダ

13	米国
----	----

114	日本
-----	----

留学生人材

世界大学ランキング(2013-2014)

順位	国	大学名
1	米国	カリフォルニア工科大学
2	米国	ハーバード大学
3	英国	オックスフォード大学
4	米国	マサチューセッツ工科大学
5	米国	プリンストン大学

23	日本	東京大学
----	----	------

(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

V. 今後求められる新たな視点

1. 外国人サービス人材の受入れが生活環境の整備に繋がる

外国人受入環境
の整備が進めら
れている

前章で課題として挙げた、外国人にとって魅力ある環境を整備する試みは、訪日観光客の誘致と合わせて、成長戦略においても既に様々な取組みが進められている。医療分野では病院への医療通訳の配置による外国人患者受入体制の充実、教育分野では国際的な大学入学資格を付与することができる国際バカロレア大学について足許の19校(2014年4月)から200校への拡充を計画しているほか、先進的な取組みとして国家戦略特区において従来外交官とポイント制認定者による帯同に限られていた外国人家事支援者の滞在や外国人保育士の活用も検討されており、今後こうした取組みは広がっていく方向性にあると言えよう(【図表29】)。

生活環境の整備
にはサービス人
材の受入れも有
効

しかしながらより重大な課題として、我が国において生活、就労等あらゆる局面で日本語のみが使用されていることは、外国人材にとっての魅力を低下させる大きな要因であることは疑いようがない。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、30%以上が「日本語の不自由さ」と回答しており、我が国の魅力を高めるには医療や教育といった個別の分野に留まらず、あらゆる分野での言語対応が必要であると考えられる。中でも生活に密着した小売、外食、交通等の対顧サービス業においては言語対応のみならず外国人材の文化的背景や価値観の理解、共有が肝要となる。

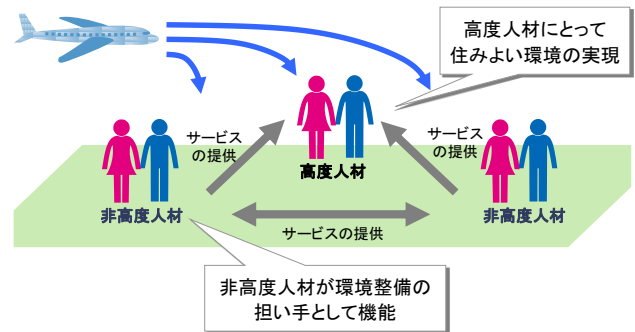
この課題を解消する為には、日本人の英語対応力を強化していく必要があることは言うまでもない。一方で、日本人の英語力向上には相応の時間を要する中、早期に環境整備を図る為にサービス現場での業務の担い手となる外国人サービス現場従事者の受入れを検討すべきではなかろうか。具体的にはサービス現場従事者を対象とする就労目的の在留資格の新設や住居確保のサポート等が考えられる(【図表30】)。

【図表29】成長戦略における環境整備

	成長戦略で示された方向性
医療	・ 医療通訳等が配置されたモデル拠点の整備を含む医療機関における外国人患者受入体制の充実
教育	・ 国際的に通用する大学入学資格を付与する国際バカロレア認定校を200校に拡大(2014年4月時点19校)
生活支援サービス	・ 国家戦略特区において、外国人家事支援人材の入国、在留を検討(現行制度で外交官と一部高度人材に限る) ・ 国家戦略特区において、保育所の必要従業員数に外国人保育士を含めることを検討

(出所) 内閣府「日本再興戦略 改訂 2014」
よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表30】サービス現場従事者の受入れによる環境整備



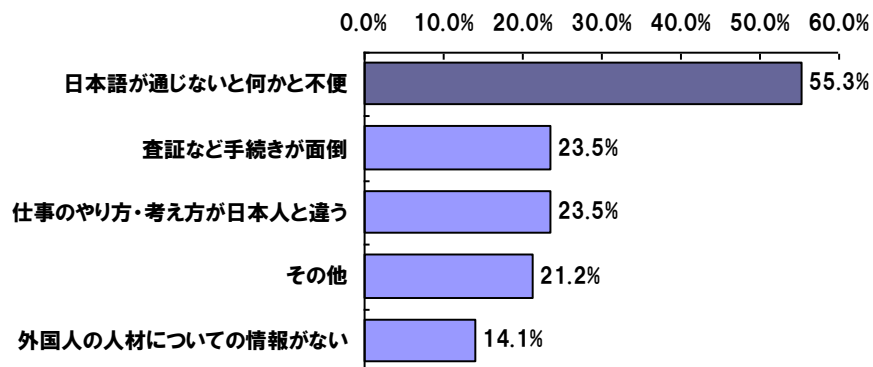
非高度人材受入れの拡大は高度人材の獲得に繋がる

(出所) みずほ銀行産業調査部作成

言語の壁を解消
すべく、日本語人
材の誘致も一案

一方で、言語の壁は雇用者にとっても大きな課題となっている。労働政策研究・研修機構が日本の外国人材雇用者に行ったアンケート調査では、「日本語が通じないと何かと不便」との回答が 55%に上るとの結果が得られているが（【図表 31】）、特に接客を中心とするサービス現場従事者においては雇用者、お客双方との円滑なコミュニケーションが求められることから日本語力は重要なスキルとなろう。この点に鑑み、優先的に受入れる人材として日本語学習者に焦点を当てることも一案である。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、そのうち約半数は日本で就業していない状況であるほか、海外で日本語を学習している人材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 4 倍以上に相当する。こうした日本語人材をサービス現場従事者として積極的に誘致すべき人材に位置づけ、在留資格を含めた制度を整備するとともに、現地機関等と連携して日本での就労を呼び掛けていくことが効果的と思われる。

【図表31】意識調査にみる雇用者側の課題



(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「企業における高度外国人材の受入と活用に関する調査」よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 複数回答

2. 「地域軸」でも必要となる人材を検討すべき

地域軸での高度 人材誘致も一案

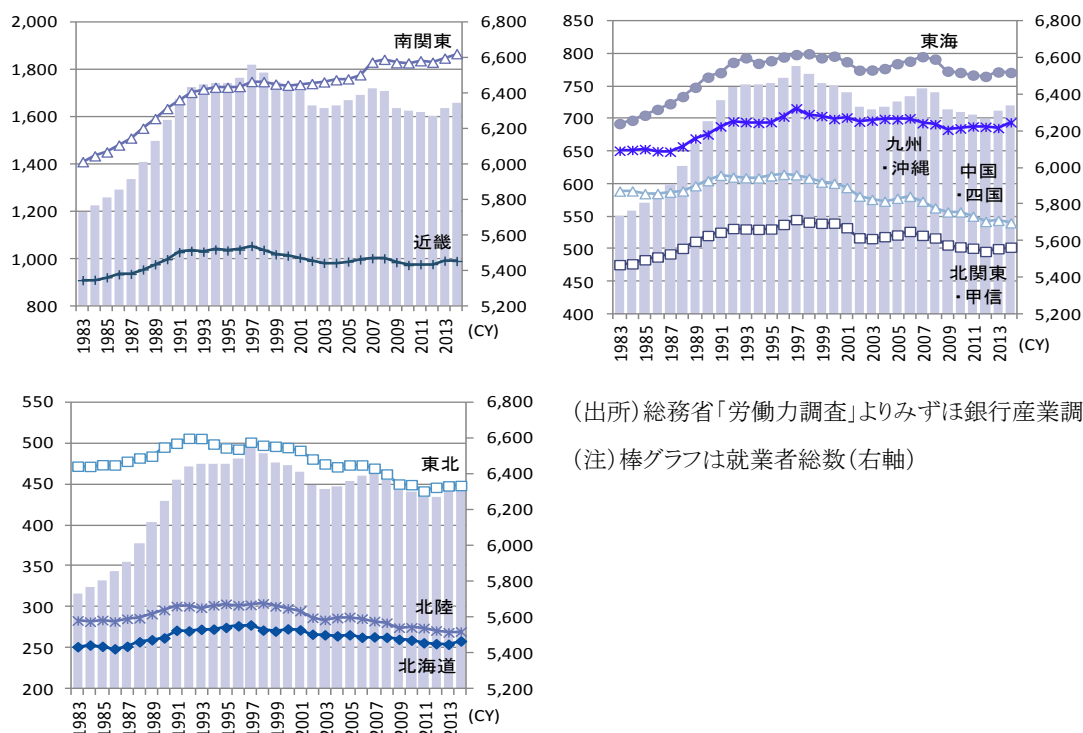
誘致すべき人材を検討する上では業種や職種という視点に加え、「地域軸」即ち地域毎の独自のニーズに基づく外国人材の確保も重要な要素であろう。我が国の就業者数が今後大きく縮小する見込みであることは前述の通りであるが、その傾向はエリア毎に大きく異なる。経済財政諮問会議の下部組織である「選択する未来委員会」は、地方では東京への人口の流出が人口減少と高齢化を加速させるとの見通しを示しており、2040年には200～500程度の自治体が消滅するとの予想を示すなど、地方における経済活動の縮退は一層深刻である（【図表 32】）。こうした状況を踏まえ、地方中枢都市圏域の競争力強化、圏域内の機能分担・連携や地方から東京への若者の人口流出抑制等などに取り組むことで持続可能な社会の構築に向け、その方向性が議論されているところであるが、構造変化の担い手となる人材が不足することは想像に難くない。こうした状況を踏まえれば、地域毎に必要な人材を見極め、各地域の裁量である程度外国人材を誘致できる枠組みを構築することは検討に値すると思われる。

地域単位での外国人材誘致を検討する上では、日本と同様ポイント制度を導入しているオーストラリアの永住権獲得フローが参考になろう。

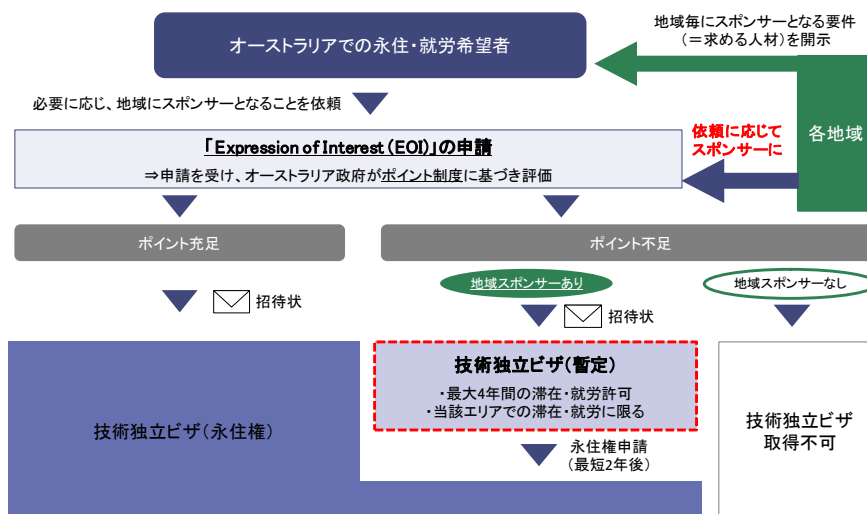
同国では永住権付与の仕組みの一つとして、技術者を誘致するための「技術独立ビザ (Skilled Nominated visa) (Skilled Independent visa)」という制度があり、年齢、学位、語学力等の要件をポイント化してその合計が一定以上に達するとビザが付与される。具体的な手順としては、オーストラリアでの永住・就労を希望していることを示す EOI (「Expression of Interest」) をオンライン申請することで、優先順位に応じて政府より招待状が届き、永住権取得手続きに進めるフローとなっている。当該制度は特徴的な点として、定められた点数に満たない場合でも特定地域がスポンサーとなることで点数が加点され、合計でポイントを満たすと暫定的なビザ (「Skilled Regional (Provisional) visa」) の発給を受けられる仕組みを持っている。ビザ申請者は各地域が公開するスポンサー要件と求める職種のリストを確認し、「Expression of Interest」を通じてスポンサーの依頼を行う。「Skilled Regional (Provisional) visa」を獲得すると、最大で4年間の滞在が認められ、そのうち2年以上滞在 (うち12カ月以上フルタイムで就労) すると永住権の申請が可能となる（【図表 33】）。

また、カナダには「州政府指名移民制度 (Provincial Nominee Program)」と呼ばれる制度があり、州毎にそれぞれ求める職種・技能レベル、選別のフローを規定している。各州は受入れを希望する人材を候補者として指名することができ、候補者は最終的にカナダ市民権・移民省の審査を通過することで永住権を付与される。こうした地域がそれぞれの事情を加味して、必要な特性を有する外国人材を誘致し、滞在、就労を許可できる仕組みは我が国の制度設計において一つの参考となるのではないだろうか。

【図表32】地域別就業者数の推移(万人)



【図表33】オーストラリアにおける技術独立ビザ獲得までのフロー



(出所) Australian Government Department of Immigration and Citizenship HP よりみずほ銀行産業調査部作成

このように、外国人材の受入れにおいては従来の枠組みに囚われることなく我が国の望ましい姿を実現する上で誘致すべき人材を絶えず見直すとともに、業種や職種、地域特性によってまちまちな必要とされる人材を評価できる仕組みを構築していくことが重要である。そもそも外国人材は高度又は非高度に明確に二分されるものではなく、既存の枠組みでは高度人材とされない人材についても評価の視点や基準を変えることで誘致すべき対象となることもあるだろう。現状「学術・研究活動」「専門・技術活動」「経営・管理活動」の3類型しかない高度人材ポイント制においてより個別的な評価体系を設けることも検討の意義があろう。

3. 就労環境の整備に向け、外国資格の承認を

ドイツが実践する海外資格の承認は就業環境の整備に繋がる

環境整備を図っていく上では就業環境の改善も重要である。この点においてはドイツにおける資格の相互承認制度が参考となろう。ドイツでは高度人材誘致のため 2007 年に EU 域内の相互資格承認(「EU 専門職業資格相互承認指令」に基づく法改正)を、2012 年には EU 域外においても同様の資格承認制度(「外国職業資格認定法」)を導入し、それまで試験・実習・面接等により認定まで数年かかるケースもあった国外資格の認定について、国内資格との同一性が認められれば 3 ヶ月以内に認定を受けられるよう制度の整備を行っている。対象となるのは医師、看護師等の医療従事者や電気技術者、機械工等であり、州単位では更に教員等の一部資格も認めている。

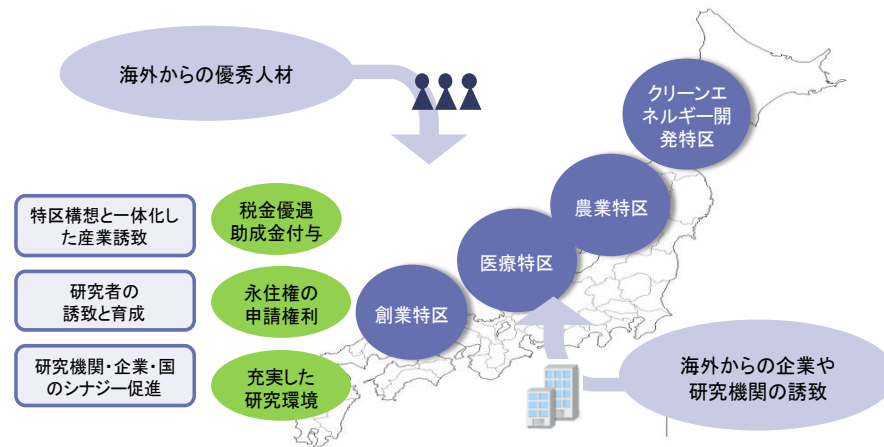
日本においても情報処理技術者についてはアジアを中心とする 11 カ国との間で相互認証を行っているほか、人材不足が深刻化している看護・介護の分野において経済連携協定(EPA)に基づく人材の受入れを行っている。EPA に基づく受入れでは、本来外国人の就労が認められていない同分野において日本の受入機関で実務経験を積みつつ、看護では 3 年以内、介護では 4 年以内に日本の国家資格(看護師・介護福祉士)を受験し、同資格取得後は実質的な永住許可が得られる。しかしながら同制度は受入の前提として母国での一定の資格保有を条件としているにも関わらず、期間内の国家試験合格率が低く、結果として就労実績は 2009 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。当該資格の合格率は日本人受験者と比較して大きな乖離があることから、この差は言語の壁に由来するものと推察される。無論当該職業において言語力は重要なファクターであり、習得の為に十分なサポートが欠かせないが、今後同制度を有効に機能させるためには、ドイツに倣い外国資格保有者を即戦力として位置づけられる制度への切り替えを検討していく必要があろう。また看護、介護に限らずより多くの職種の外国資格を活用できるようにすることで、外国人材の就業環境の改善を実現できると考えられる。

4. 企業誘致を含めた総括的な外国人材誘致戦略の策定が肝要

外国企業の誘致は優秀な人材を集める原動力となる

また、外国企業の誘致を通じて外国人材の活躍の場を増やすことも環境整備の一つとして検討できる。例えばシンガポールでは「バイオポリス」と呼ばれるハイテク産業誘致の拠点を置き、政府主導による環境整備や税制優遇を梃子に海外企業の研究開発拠点の集約を図っている。この試みを通じた研究開発拠点の増加は海外の優秀な化学・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を生み出しており、現在では、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など、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。このように我が国においても外国人材受入れによる産業基盤の強化や優秀な人材の受入れを通じた立地競争力の強化に加え、積極的な外国企業の誘致が更なる優秀な人材の集中に繋がる好循環を戦略的に目指していくことは有効であると考えられ、国家戦略特区等と連携した取組みが求められよう(【図表 34】)。

【図表34】企業誘致を通じた高度人材獲得のイメージ



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

以上のように、外国人材受入れに向けた環境整備においては生活環境、就業環境の双方の改善に取り組む必要がある。その為には我が国が外国人材を受け入れることで目指すべき姿を明確化し、そのビジョンに沿って戦略的に受入れていくことが肝要であり、「現行制度における高度人材＝誘致すべき人材」という概念に囚われることなく、業種、職種、地域といった複数の側面から真に誘致すべき人材を絶えず見極めて評価できる制度を設計していくことが鍵となる。また、我が国が目指すべきビジョンとしては、諸外国の制度を参考に海外資格の承認や海外企業の受入れを通じて産業のイノベーションに繋がる高度な人材の囲い込みを図る等の方策を検討していくことが求められるだろう。

VI. おわりに

外国人材の受入れを含め人材力強化に向け早急に取り組むべき局面を迎えている

ここまで我が国の持続的な経済発展を支える人材力強化のため、外国人材の活用に向けた制度見直しの方向性について論じてきたが、もとより目標とする成長率を達成するには、イノベーションを含めた生産性向上を通じた産業構造の変革や女性、高齢者の活躍促進、それを支える制度、インフラの整備が不可欠であることは言うまでもない。こうした取り組みを進めること自体が、取りも直さず我が国の立地競争力を高め、外国人、外国企業を惹きつける魅力に繋がるだろう。

一方で前述した通り、急速な高齢化や労働力人口の減少は避けようもない現実であり、我が国が経済規模を拡大し、グローバルに存在感を維持していく上では不連続な発想でこの問題を直視していくべき時期に来ていることも事実である。こうした現実を目を向けると、外国人材の活用は拡大すべきか否かではなく、どのように拡大すべきかを戦略的に検討すべき時期を迎えていると言える。

しかしながら単に足許の需給や産業構造を前提に不足する労働力を外国人材で補完するという発想は、課題先進国の我が国が課題の克服を通じ競争力を高めていくことを阻害する、即ち、労働力不足を克服するためになされるべき労働条件の改善や大小様々なイノベーションを通じた生産性の向上、或いは付加価値の高い産業構造への変革の芽を摘んでしまう恐れも秘めている。

従って、制度の見直しや新たな制度構築を行う上では、中長期的に我が国が目指すべき産業構造を実現するために外国人労働力を活用するという視点が重要である。こうした観点から今後の方向性としては高度、非高度という二分法に囚われることなく、業種や職種、地域毎に必要とする外国人材を絞り込むための仕組みを取り入れるとともに、様々な環境整備を通じて求める人材に対する訴求力を高めていく必要性があり、諸外国の制度や課題を参考に、経済以外の側面にも留意しつつ、国民的議論の中で我が国に適した制度を構築していく必要がある。

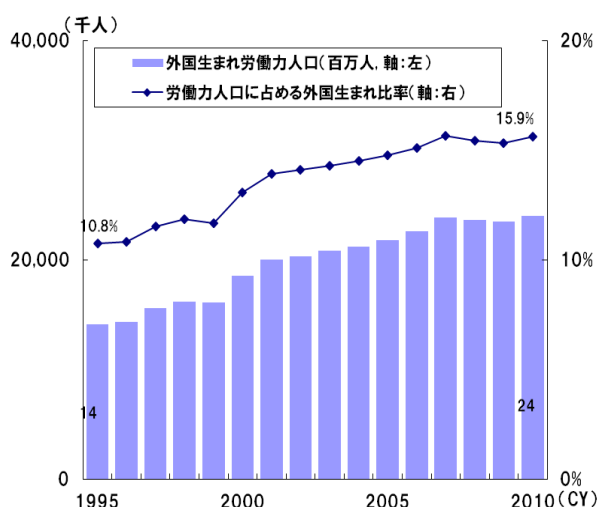
補論. 米国、シンガポールの外国人材活用に係る制度について

ここでは補論として、主要国の中でも特に外国人材の活用が進んでいる米国、シンガポールについて制度面を中心に外国人材受入れの概要を整理したい。

1. 米国における外国人材による労働力の確保

米国の外国生まれ労働力人口は 1995 年の 14 百万人から 2010 年には 24 百万人まで概ね右肩上がり拡大を続けており、この間労働力人口に占める外国生まれ労働力の比率は 10.8%から 15.9%まで上昇している。米国には永住権のある「移民ビザ」と永住権の無い「非移民ビザ」の大きく 2 種類があるが、こうしたストックベースの外国人材が増加し続けているのは、毎年 1 百万人弱に「移民ビザ」が付与され、外国人材が定着しているからである（【図表 35】）。移民ビザの付与件数をみると内訳の約 66%が家族、親族の呼び寄せであるが（【図表 36】）、【図表 10】に示した通り、全人口に占める外国生まれの在住者の割合（13%）と比較して労働力人口に占める外国生まれの労働力人口の割合（16%）が高いことから、家族関連の永住権付与者についても多くが労働力として米国経済に寄与している可能性が高いと言えよう。

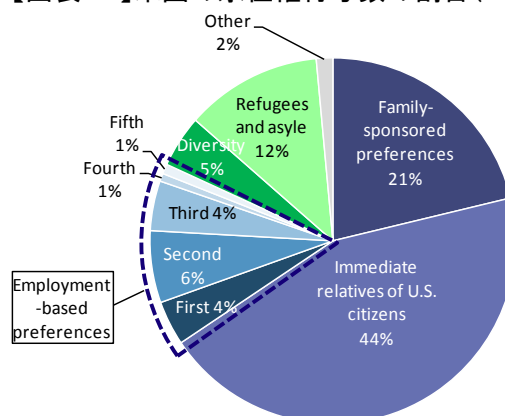
【図表35】米国の外国生まれ労働力人口推移



(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

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

【図表36】米国の永住権付与数の割合(2013 年)



First	Priority workers
Second	Professionals with advanced degrees or aliens of exceptional ability
Third	Skilled workers, professionals, and unskilled workers
Fourth	Certain special immigrants
Fifth	Employment creation (investors)

(出所) U.S. Department of Homeland Security HP より
みずほ銀行産業調査部作成

米国では外国人材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。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。

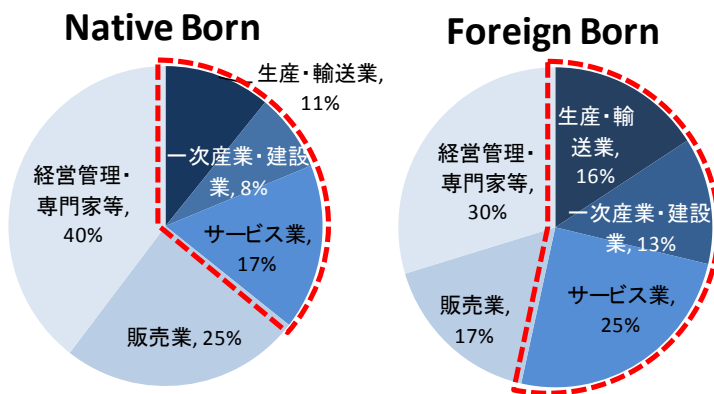
外国人材が米国の GDP 成長にもたらした効果は大きい

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

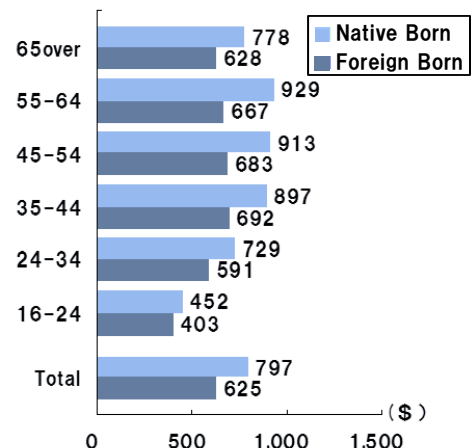
就労関連ビザを保有する外国人材の雇用は、原則として当該業務の担い手となる国内人材が不足していることが前提とされている。実務的には①国内人材への事前の就労募集(労働市場テスト)、②当該産業の平均以上の賃金設定、③国内労働者と同様の労働条件といった要件を満たし、労働省から雇用の認可を得ることが雇用者サイドに求められる。このように、米国では政府と民間両面から労働需給を調整することで、国内人材の就労機会を奪うことなく、外国人材によって不足する労働力を補完する為の制度設計がなされている。

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 37】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 38】)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労働力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37】米国の職業別労働者比率



【図表38】米国の年齢別労働者週平均賃金



(出所)【図表 37、38】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を含めても、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完に貢献している可能性が高い。

オバマ政権の移民制度改革が目指されていた

2013年以降オバマ大統領主導の下で推進されてきた移民法改正法案は、前述の通り2014年6月に正式に廃案となっているが、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た。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ように同国では、政府主導で外国人労働力の受入人数を制限し、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産業を中心に発生する労働力不足の隙間を埋め、円滑な経済活動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いう考え方もできるだろう。

2. 米国における外国人材によるイノベーション

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

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年時点で米国における外国人材の創業比率は国内人材より2倍以上高い水準を示している(【図表 39】)ほか、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。

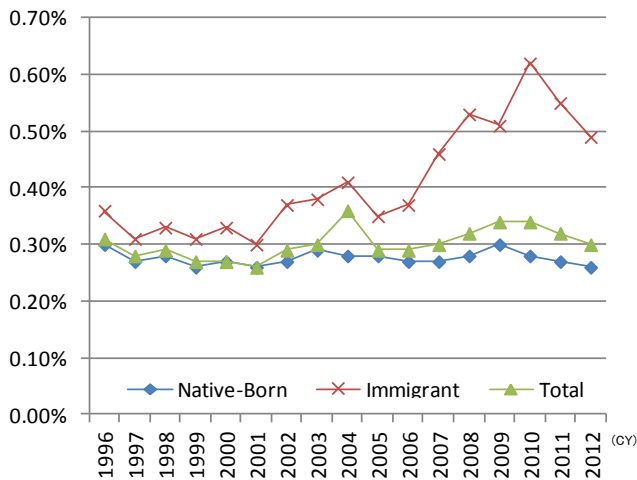
米国の外国人材活用による経済成長を支えるのは国としての魅力の高さである

米国において高度人材を対象とするビザには、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)があるが、高度人材に対しても受入れの上限を定めている点は同国制度の特徴的な点である。こうした制度が採られている理由としては前述した通り環境面の魅力が高い米国においては、就労希望者が多数集まることから、国内人材との競合や人口政策を意識し、上限を定めた受入となっているものと考えられる。

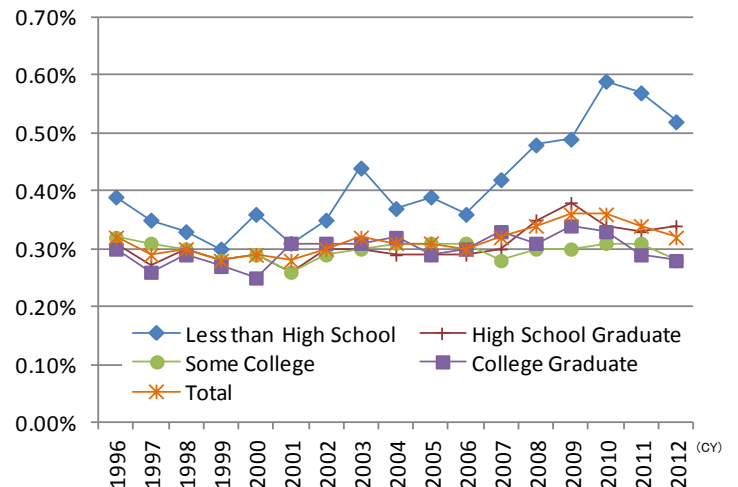
高度人材の流入だけでなく、人材の多様性がイノベーションの原動力である

但し米国の創業者は必ずしも高学歴ではない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、学歴別にみて創業比率が最も高いのは「Less than High School」のカテゴリーであり、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 40】)。この全体的な傾向に鑑みると、外国人創業者についても同様に高学歴人材の方が創業率が低い可能性もあり、必ずしも高度人材だけがイノベーションの原動力ではないと考えられる。

【図表39】外国人材による創業比率



【図表40】学歴別創業比率



(出所)【図表 39、40】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

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。

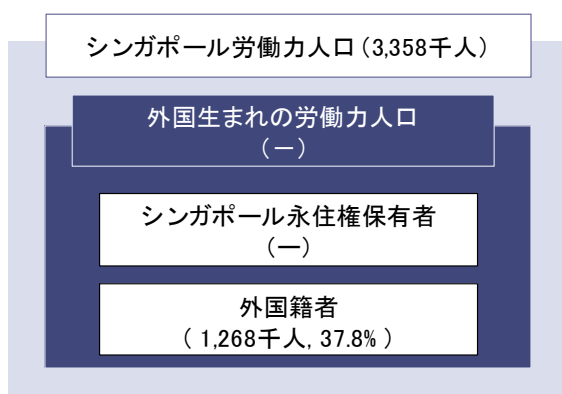
イノベーションの観点では、外国人材による数多くの創業がイノベーションの創出に繋がっている可能性が高く、生産性向上の面からも経済効果を得ているものと推察される。しかしながら、米国の制度は総じて上限人数を定めた比較的厳格な運営であり、その対象は我が国における「高度人材」も例外ではなく、入国のハードルは決して低くはない。こうした制度下にあっても、毎年必要とするだけの外国人材を受け入れることができる背景には、教育水準の高さやビジネス環境など生活、就学・就労環境の魅力の高さがあると考えられる。

3. シンガポールにおける外国人材による労働力確保

シンガポールは最も外国人材の活用が進む国の一つ

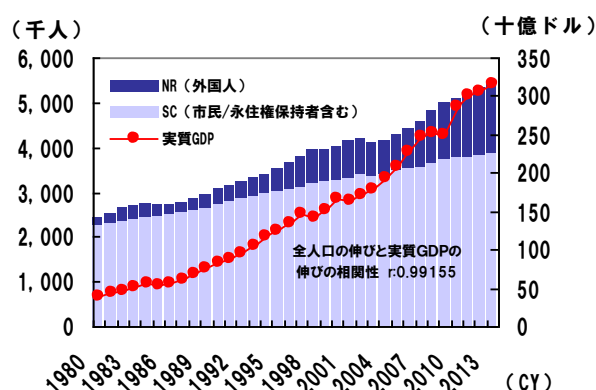
シンガポールでは全労働力人口のうち 38%が外国籍者であり、永住権を保有する外国人材を含めると更に多数が就労している。この水準は諸外国と比較して極めて高い水準にあり、最も外国人材の活用が進んでいる国であると言える(【図表 41】)。経済面に着目すると、人口増加と実質 GDP の伸びは高い相関性を示しているが、人口増加を牽引しているのは外国人であり、米国と同様同国の経済成長においても外国人材が重要な役割を担っていると推察される(【図表 42】)。

【図表 41】シンガポール労働力人口



(出所) Ministry of Manpower, *Labour Market* 2012 より
みずほ銀行産業調査部作成

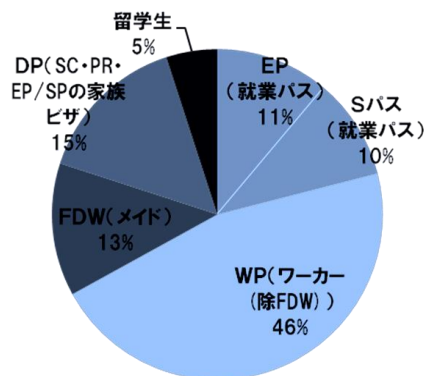
【図表 42】シンガポールにおける全人口と実質 GDP



(出所) National Population and Talent Division, *Population in Brief* 2013, Singapore Department of Statistics 資料、IMF 資料より、
みずほ銀行産業調査部作成

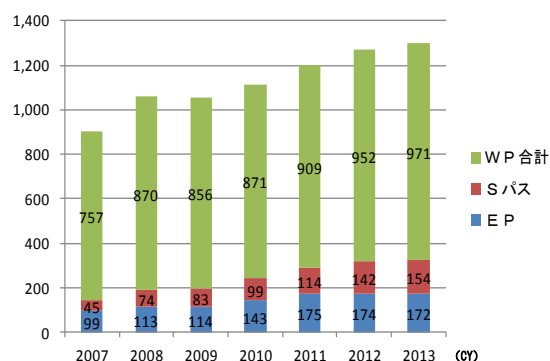
シンガポールにおける就労目的の主な在留資格として高度人材を対象とする「EP」、大学、専門学校卒程度の中度技能者を対象とする「S パス」、労働集約的産業における未熟練労働者を対象とする「WP」があるが、その受入れ数を見ると、半数以上を WP (FDW を含む) が占めており、労働集約的産業においてより外国人材が活用されているものと考えられる(【図表 43、44】)。

【図表 43】外国人滞在ビザ取得者の内訳



(出所) 【図表 43、44】とも、National Population and Talent Division, *Population in Brief* 2013 より
みずほ銀行産業調査部作成

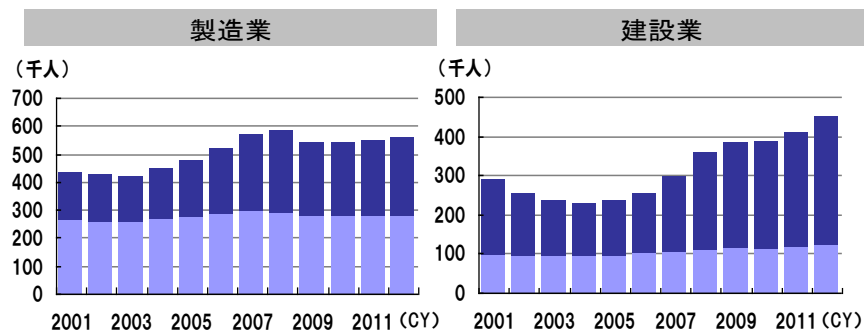
【図表 44】ビザ別の外国人滞在者数の推移



厳格な制度により必要な外国人材を必要な期間だけ受入れている

【図表 45】は製造業、建設業における就業者数の推移であるが、国内人材（永住権保持者を含む）はほぼ一定で推移している一方、外国人材は大きく変動しており、労働集約型産業において外国人材が労働力の調整弁として機能していることが分かる。この背景にある同国制度の特徴として、非高度人材を対象とする「WP」、「S パス」は企業等の使用者が従業員数に応じて定められた上限数の範囲内で自由に雇用できる一方、雇用期間終了後には帰国させる義務を負っており、使用者の責任が明確化されている点が挙げられる。また人口規模、面積が小さく外国人材の管理がしやすい環境に加えて、「WP」においては市民や永住権保持者との結婚を禁止するなど、不法移民や家族の呼び寄せも含めた予期せぬ定住を防ぐ為の極めて厳格な制度設計により、財政負担等の外国人材受入れのデメリットを最小化しつつ、労働力拡大の恩恵を享受している。

【図表45】製造業・建設業における就業者数の推移

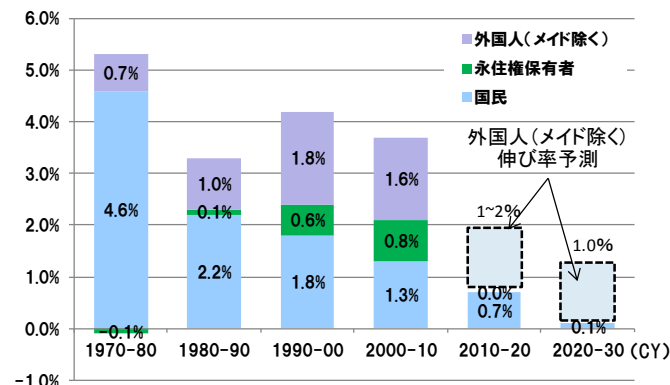


(出所) Ministry of Manpower, Labour Market 2012 より、みずほ銀行産業調査部作成

労働集約型産業における外国人材への過度の依存が課題に

しかしながらこうした制度の結果として、前述した通り建設業、介護サポート、住込みメイド等の一部の職業において外国人材の就業者数が 7 割を超える等、外国人材が担う職種として定着化し、労働市場の二重構造化が生じている。こうした状況を踏まえ、同国政府は今後も引き続き必要な外国人材は受入れる一方、効率化や国内人材への技術移転を進めることで、依存度を低減させていく方針を公表している（【図表 46】）。

【図表46】シンガポール政府による必要労働力試算(全労働者ベース)



(出所) National Population and Talent Division, Population White Paper 2013、Prime Minister's Office Occasional Paper より、みずほ銀行産業調査部作成

4. シンガポールにおける高度人材によるイノベーション

高度人材の受入れが経済発展のドライバーとなってきた

同国は 1960 年代より労働力不足の解消のため外国人材を積極的に招聘してきたが、経済発展に伴い産業の高付加価値化を目指す過程において、次第に誘致の対象を高度人材にシフトし、海外の進んだ技術移転を促すことで経済成長を加速させてきた。

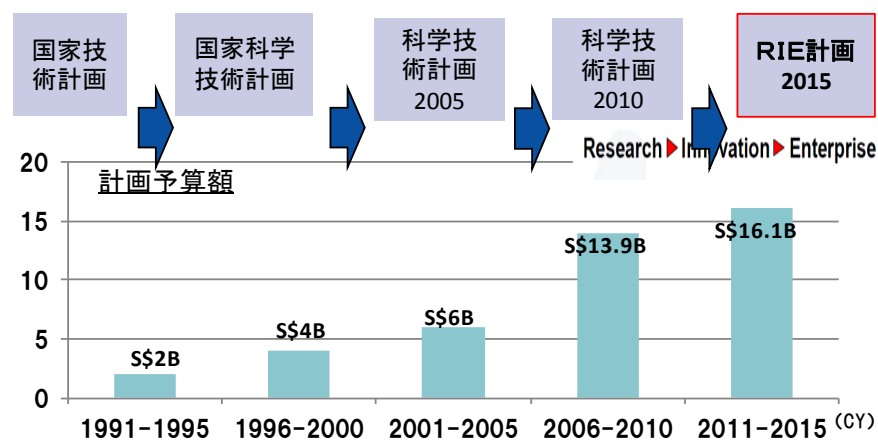
高度人材を対象とした在留資格として「EP」があり、内訳として専門職・管理職を対象とする「P1 パス」、「P2 パス」、良質な教育を終了した若年者を対象とする「Q パス」に分かれている。いずれも数量制限はなく、労働省が認める学歴・技能を有すること、一定以上の月額固定給を得ることが取得の条件である。また 2007 年に高度人材の誘致、定着を目的により高度な人材を対象とする「PEP」が新設された。「PEP」の特徴は、「EP」と異なり離職後も 6 カ月間の滞在が認められる点にあり、取得申請が可能な人材は「EP」保有者等の高度人材に限られる。

国内人材の反発を受け、より高度な人材をターゲットとした受入れに方針転換しつつある

歴史的には高度人材を積極的に誘致してきた同国であるが、近年高給な外国人材と国内人材との所得格差、住宅価格の高騰、交通渋滞等の要因から国内人材の不満が高まってきた結果、受入方針は大きく舵が切られており、「EP」、「PEP」とともに必要とされる月額固定給を引き上げることで、受入れを厳格化している。また 2014 年 8 月からは「EP」に対し労働市場テストの実施が義務付けられている。同制度の導入により、雇用者は外国人材の雇用に先立ち、シンガポール労働力開発庁の「Jobs Bank」を通じて 14 日間シンガポール市民に限定した就労募集を行った上で、希望者がいないことを証明する必要がある、高度外国人材受入れの一層の絞り込みに繋がるものとみられる。

一方で同国では国内産業の更なる高付加価値化を実現すべく、「国家 R&D5 年計画」を定め、研究開発機関、優秀な研究者の誘致を進めており（【図表 47】）、こうした取組みを通じて今後も産業のイノベーションに資する“超”高度人材については積極的な誘致が進められる見通しである。

【図表 47】シンガポール国家 R&D 5 年計画



(出所) Agency for Science, Technology and Research 資料よりみずほ銀行産業調査部作成

以上の通り小国であるシンガポールは、長きにわたり外国人材を積極的に受け入れることで経済成長を遂げてきた。一方で非高度人材においては労働市場の二重構造化の問題、高度人材においては国内人材の反発といった課題が浮上する中、今まさに方針の転換が図られている状況にあると言える。

(本稿に関する問い合わせ先)

みずほ銀行産業調査部

総括・海外チーム 宮下 裕美

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

＜参考文献＞

- 明石純一 「入国管理政策「1990 年体制」の成立と展開」 ナカニシヤ出版
- 公益財団法人日本国際問題研究所 「雇用許可制への転換と韓国の非熟練外国人労働者政策」
- 独立行政法人日本学生支援機構(JASSO) 「平成 23 年度私費外国人留学生生活実態調査」
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構
「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」
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構 「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」
- みずほ総合研究所株式会社 「新将来人口推計で見る人口減少社会」
- みずほ総合研究所株式会社 「経済を強くする米国の移民改革」
- 横浜市都市経営局 「外国人市民意識調査報告書(平成 22 年 1 月)」
- 公益財団法人国際研修協力機構 (<http://www.jitco.or.jp/>)
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構 (<http://www.jil.go.jp/>)
- 外務省「わかる！国際情勢」 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol43/>)
- 文部科学省「世界の成長を取り込むための外国人留学生の受入れ戦略(報告書)」平成 25 年 12 月 18 日
(http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/icsFiles/afiedfile/2013/12/24/1342726_2.pdf)

©2014 株式会社みずほ銀行

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊行が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊行はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、貴社ご自身の判断にてなされますよう、また必要な場合は、弁護士、会計士、税理士等にご相談のうえお取扱い下さいますようお願い申し上げます。

本資料の一部または全部を、①複写、写真複写、あるいはその他如何なる手段において複製すること、②弊行の書面による許可なくして再配布することを禁じます。

