

外国人労働者の我が国経済への影響

—外国人との共生社会に向けて—

第三特別調査室 山内 一宏

1. はじめに
2. 我が国経済における外国人労働力の位置付け
 - (1) 外国人労働者増加の経緯
 - (2) 外国人労働者を巡る政府の対応
3. 外国人労働者増加の要因分析
4. おわりに

補論1 もし外国人労働者が我が国を選択しなかったら—マクロモデル試算

補論2 我が国の在留外国人の歴史

1. 在留外国人変遷—バブル以降大きく変わった！
2. 主な在留外国人—どのような外国人がいるのか？

1. はじめに

昨年末、いわゆる出入国管理法が改正され、これまで一貫して拒否してきた単純労働者の入国を認める方向へ大きく舵を切った。コンビニのレジやファーストフードの店頭で接客に当たる外国人が多くなり、またマスコミ報道でも農林水産業、建設業、縫製業等の現場においては、その担い手が外国人となっていることが喧伝されるようになると、これまで我が国では国是として外国人の単純労働者は受け入れてきていないといっても何らかの違和感があったのは筆者だけではないのではないか。現在の我が国においては、外国人の単純労働者は認めないという大原則があるが、現実には多くの外国人労働者が単純労働力を担っているというのが実態である¹。

今回の法改正は、研修生・技能実習生、日系人、資格外活動としてアルバイトをする留学生等の外国人に単純労働は支えられて来たという厳然たる現実の前に、ますます深刻化する労働力不足状況でも単純労働者は受け入れないとい

¹ 実際はいくつかの在留資格で単純労働が事実上可能であり、表口から単純労働者を受け入れていないという意味で諸外国からはサイドドア・バックドア政策との指摘もある。

う建前はもはや堅持することは困難となり両者のギャップに耐えきれなくなった結果であろう。

今後、労働力として外国人に大きく門戸を開く以上、我が国経済社会がどのように変容するのか、どのような社会を目指すのか、それに対しどのように準備する必要があるのか等議論しなければならない案件は枚挙に暇がない。我が国は古代を除けば歴史的に外国人を受け入れてこなかった。明治維新以降、鎖国政策を廃止し世界と積極的に交流するようになってからも外国人が我が国に流れ込むようなことはなかった。ところがここ四半世紀の間に事情は 180 度転換した。身近に外国人がいることが当たり前の時代になったのであり、このような傾向は今後ますます顕著となることは間違いない。

本稿では、昨今をその転換期にあるとの前提に立って、外国人労働力が本当に必要か、もし外国人が来なければどのようなマイナスとなるのか、マクロ的視点から俯瞰してみたい²。

2. 我が国経済における外国人労働力の位置付け

直近の統計では、我が国に居住する外国人は 264 万人に達し、うちいわゆる外国人労働者は 146 万人に上り、派遣労働者数を上回り我が国経済における中心アクターとしての地位を築きつつある。諸外国の例を見ても外国人の占める割合が全人口の 1.5%を超えれば「外国人問題」が発生するといわれてきたが、今の数字は我が国の現在の人口の 2%を超えるものとなっており早急に外国人の受入れの制度設計に着手しなければならない。両方の数字とも今後ますます増加することが見込まれるが、その是非を論ずるとともに、また受け入れるとすればその態勢整備に万全を期す必要があろう。本節では、外国人労働者のこれまでの動き、またそれに対する政策的対応について見ていく。

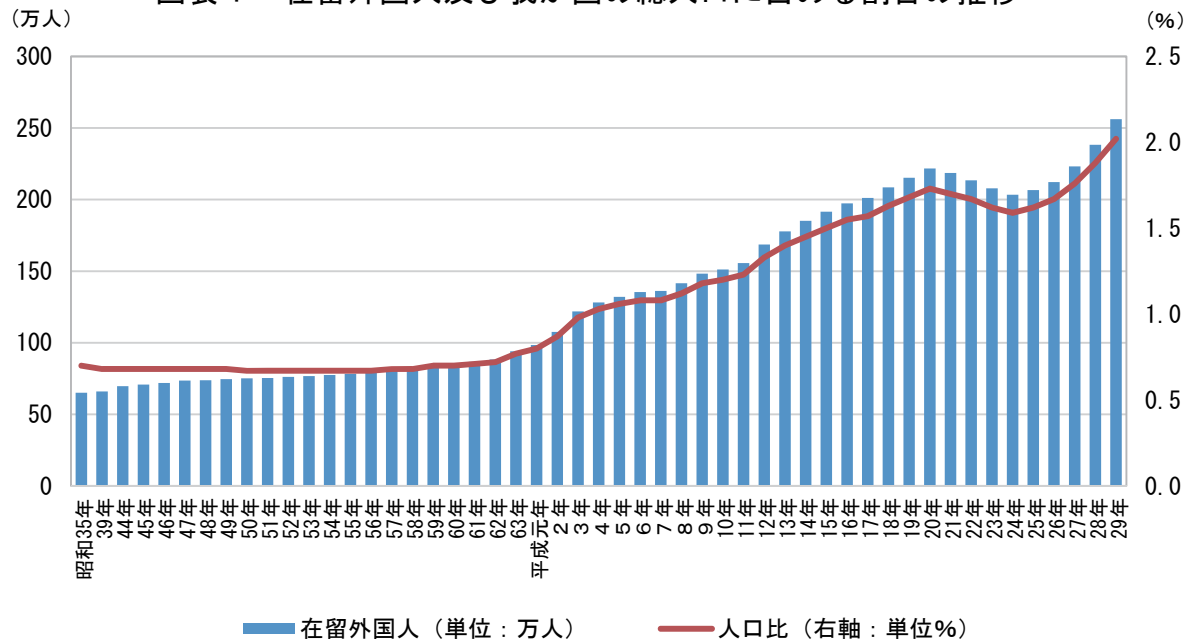
(1) 外国人労働者増加の経緯

外国人労働者の状況を論じるに当たって、まず、どのような外国人がどの程度いるのか、戦後の推移を見てみる。次頁のグラフ(図表 1)から明らかなように昭和の時代には在留外国人数は厳密には微増であったがほぼフラットで 60

² もちろん、ミクロ的視点では、介護・看護の分野では担い手不足が深刻で E P A で来日するインドネシア、ベトナム人女性等が注目され、また農業などの第一次産業のみならず建設や製造業、さらにはサービス産業に至るまで、担い手や後継者難、人手不足は深刻で社会問題化しているが、産業分野や職種によって事情は様々である。理想を言えば、それぞれ分野別、業種別の分析が必要であるが、本稿では個々の事情、特徴は捨象して一国単位で考えてみた。

～70 万人台で推移し、我が国総人口に占める割合も 1%以下であった。また在留資格別に見ても、7～8 割が永住者(特別永住者含む)³であり、必ずしも労働者として在日しているわけではなかった。事情が一変するのがバブル過熱で労働力不足が顕在化した 80 年代後半以降である。外国人による不法就労が問題となり、その増大の防止ため、90 年代以降日系人の受入れを認め、さらに技能実習制度をスタートさせた。また、留学生も中国人、韓国人を中心に増加し、アルバイト⁴としてサービス業等の人手不足を補ってきた。それ以降今日まで永住者は全在留外国人の 4 割程度に減少し、その代わりに日系人、技能実習生、留学生が増加して彼らによって企業側が求めていた低賃金の労働需要を満たすこととなった。平成の約 30 年は外国人労働者拡大の歴史であった。その 30 年をいくつかのフェーズに分けて見ることができる。

図表 1 在留外国人及び我が国の総人口に占める割合の推移

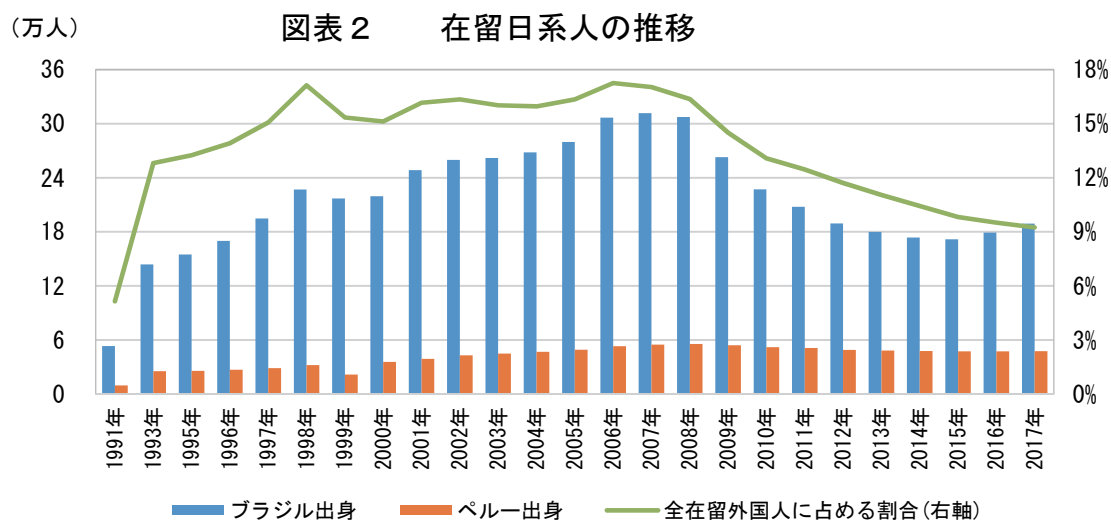


(出所) 法務省統計 (平成 24 年以降は在留外国人統計 (短期滞在等は含まず)、平成 18～23 年は登録外国人統計、それ以前は在留外国人統計) から筆者作成

最初のフェーズは、単純労働力需給が逼迫して、研修・技能実習制度の発足、新たな在留資格としての日系人の設置といった新たな制度のスタート、また留学生 10 万人計画達成に向け様々な施策が実施された時期、1990 年代である。

³ 特別永住者については補論 2 脚注 50 参照。

⁴ 「留学生」という在留資格も、資格外活動として週 28 時間のアルバイトが認められており、就労目的で留学生として来日するものも多いのが現状である。詳細は、補論 2 参照。



(出所) 法務省統計から筆者作成 (以下、図表 5 まで同じ)

このような増加傾向は、2008 年のリーマンショックによる景気後退期まで続くが、21 世紀に入ると、彼らを労働者としてだけでなく、ともに暮らす生活者として受け入れるための対応が様々なところで行われるようになり、新たな局面を迎える。それは国や自治体といった行政レベルにとどまらず、関係団体や地域コミュニティなどにも外国人受入れに伴う課題への対応の必要性の認識が萌芽する時期となっている。特に日系人は 90 年代急増したが (図表 2)、彼らは家族同伴で来日するケースも多く、子女の教育、厚生・福祉等の生活面での課題が浮かび上がってきた。また、日系人は自動車等の製造業の現場で多く働いたが、そのような産業で工場が立地する地域に集中して居住することとなり、そのような外国人住民を擁する自治体は共通の悩みや課題を持っており、彼らが多く住んでいた東海地方等の市町が集まって 2001 年「外国人集住都市会議」が結成され、外国人との共生を謳った浜松宣言と国への施策を求めた外国人住民に関わる教育等について提言をまとめた。その後も今日に至るまで定期的に首長会議を開催し情報共有と問題点の解決に向け取組を強化している⁵。産業界からも問題提起や提言などが寄せられている。2004 年経団連は少子高齢化と国際人材市場における競争激化を背景として「多様性のダイナミズム」と「共感と信頼」をキーワードに留学生の就職支援、技能実習制度の改善、日系人労働者問題への取組等多岐にわたる提言を行っている⁶。同様に労働者としてではな

⁵ 補論 2 脚注 83、84 参照

⁶ さらに経団連は「外国人受入れに関する基本法」の制定や「多文化共生庁」の設置を求めている。

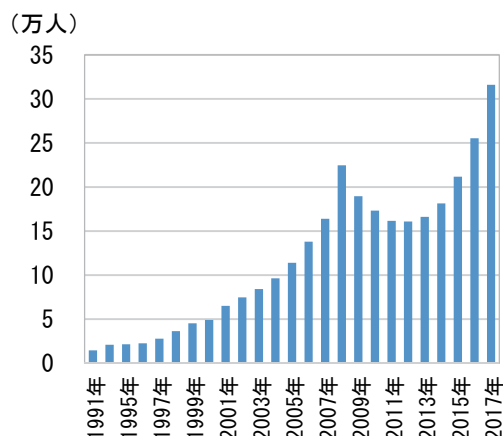
く生活者としての観点から、国においても 2006 年総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を取りまとめ、各自治体に対し多文化共生施策の推進を求めた。同年、経済財政諮問会議にて外国人住民の生活環境の改善を省庁横断的に検討することとし、『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」がまとめられている。この時期、それまでの価値観等の画一化された社会から多様性、ダイナミズムを尊重する「共生社会」がブームとなった。住民サービスを実際に提供する側の地方自治体においても、申請書類、案内看板等の情報提供の多言語化や市役所、病院、学校といった諸現場への通訳翻訳員の配置等外国人にも暮らしやすい地域づくりに努めている。さらに、行政府のみならず立法府からも共生問題について意思表示がなされている。参議院少子高齢化・共生問題調査会(田名部匡省会長(当時))において、地域コミュニティ再生の観点から外国人との共生問題を取り上げ、雇用市場における外国人との共生、外国人の子女等の教育、外国人労働者の社会保障等について広範な議論を行い、2008 年 6 月、4 つの柱、18 項目からなる提言⁷を含む中間報告を江田五月参議院議長(当時)に提出するとともに広く理解を求めた。

在留外国人数が 80 年代後半からの増加傾向からリーマンショックにより減少に転じた数年は、第三の局面として捉えることができる。90 年代以降、90 年代の後半の景気の後退期を除き右肩上がり増加してきた日系ブラジル人、同ペルー人はピークの 2008 年には合わせて 36 万人にも達していたが、同年のリーマンショックで我が国の景気が後退すると、打撃を受けた製造業で日系人の解雇が行われ 2015 年には約 22 万人にまで減少した。全在留外国人に占める割合もピークの 17%から 9%にまで落ち込んでいる(図表 2)。政府は再就職支援に乗り出す一方、帰国支援のための事業も行った。この期間は技能実習生も大きく減少している⁸(図表 3)。しかし、回復は早く、早々に増加基調に復帰している。他方、日系人はここ数年減少傾向が底を打ち、2016 年から上昇に転じているがその勢いはまだ弱い(図表 2)。

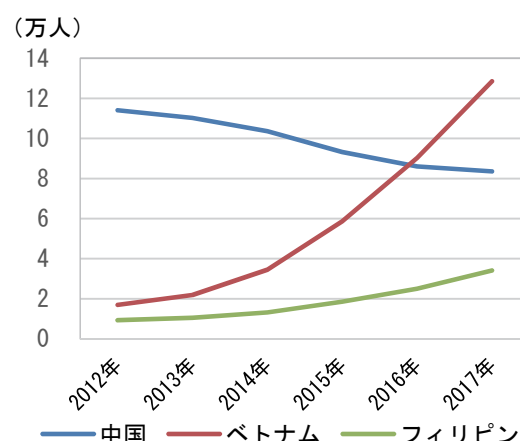
⁷ 提言は、「外国人との共生に向けての政策」について 5 項目、「労働者としての外国人との共生」について 4 項目、「外国人の子女に対する教育体制の整備」について 5 項目、「外国人の生活環境の整備」について 4 項目で構成されている。

⁸ 技能実習生は、2008 年には約 22 万人いたが、2012 年には約 16 万人まで約 30%減少している。他方、留学生は「留学生 10 万人計画」達成の駆け込み需要と反動減のせいから 2005 年から 2 年間伸び悩んでいたが 2009 年以降増加に転じているため、リーマンショックの影響については必ずしも明白ではない。むしろ 2011 年から数年低迷しているので、東日本大震災の影響の方が大きかったのではない。

図表3 技能実習生数の推移



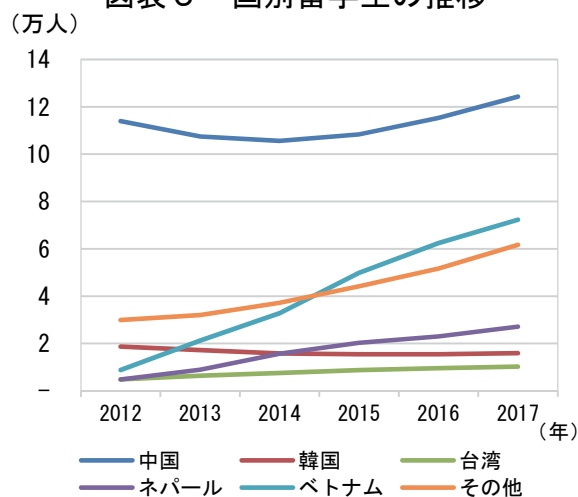
図表4 技能実習生の国別推移



最後の局面が数年前からの再び増加傾向となる時期である。リーマンショックや東日本大震災の影響で 2010 年代前半の我が国経済はデフレという未曾有の経済的危機にあり、そこからの脱却に向け、政府・日銀一丸となって財政金融政策、成長戦略を矢継ぎ早に繰り出し、景気を上向かせることに成功した⁹。この景気回復基調は緩やかであるが、現在まで続いているとされ、戦後最長の景気回復期間の可能性もある。在留外国人数は、増加に転じた 2013 年以降毎年対前年増加率を上回りながら増加している¹⁰。その中で目立つのが、技能実習生と留学生の急増である。前者は 2012 年を底に増加に転じ、特にここ 2、3 年

は対前年比約 20%の増加率となっている（図表3）。また、技能実習生の大勢を占めてきた中国人が減少傾向でそれに代わってベトナムとフィリピンが増加しており、2016 年にはベトナムが約 13 万人で中国に代わって出身国別技能実習生では第一位となっている（図表4）。技能実習生については、これまでも低賃金労働の温床として内外からの批判が強く、2016 年に技能実習

図表5 国別留学生の推移



⁹ 確かに景気は回復基調になっているが、デフレ脱却については実現されたとの判断は現段階でも政府側は出していない。

¹⁰ 直近の 2017 年データでは、対前年 7.5%増で 250 万人を上回る数値となっている。

法を制定し、管理体制を整備したが、まだ不十分との意見もある¹¹。留学生については、2013 年以降増加に転じ翌 14 年以降は毎年対前年比 10%以上の増加率で伸びており、2017 年には史上最多の 31 万人を超えている。内訳を見ると、アジアからの留学生が 9 割以上を占め、第一位の中国が 11~12 万人で推移しているのに対し、ベトナム、ネパールからの留学生の伸びが著しい(図表 5)。

(2) 外国人労働者を巡る政府の対応

前項では、外国人労働者の増加の状況を局面別に概観してきた。本項では、外国人労働者受入れに関して政策的にどのような検討が行われてきたか、政府の対応について見ていくことにする。

我が国政府はこれまで外国人労働者の受入れについて単純労働者は受け入れないという態度を堅持してきた。1967年の第1次雇用対策基本計画を閣議決定した際、口頭了解として「受け入れない」ことを確認して以来、1973 年の第2次雇用対策基本計画、76 年の第3次雇用対策基本計画においても外国人労働者を受け入れないことを再度、確認している。80年代に入り人口ボーナスも終わり、生産年齢人口の減少が懸念されるようになると、そのトーンにも少しずつ変化が見られる。1988年の第6次雇用対策基本計画では専門的、技術的な能力を有する外国人を可能な限り受け入れるとしている¹²。バブル景気で労働力不足が顕著となると、入管法改正で「定住者」という新しい在留資格を設け日系ブラジル人等を受け入れた。事実上の単純労働者受入れの解禁である¹³。また留学生や技能実習生も労働力として次第にウエートを増していった。留学生については「留学生10万人計画」¹⁴の達成に向け政策的努力を傾注し、研修生につい

¹¹ ●齊藤善久神戸大学大学院准教授「(前略)改正 (2016 年の技能実習法による技能実習制度の改正のこと[引用者注])は不十分といわざるを得ない。国際貢献という建前と、国内の人手不足を補うためという実態との齟齬を反映した、ゆがんだ制度のままだからだ。いっそ現状の技能実習制度を廃止して、労働者として外国人を受け入れる体制を整備すべき」(「見せかけの国際貢献 技能実習制度は廃止すべし」 NIKKEI BUSINESS 2018.01.15 84~85 頁より抜粋)

●中川正春衆議院議員「私は、現行の技能実習制度は、廃止すべきと考える。そして新たに、出稼ぎを前提とした、非熟練労働に従事する外国人の在留枠をつくるべきだ。」(「日本語教育推進基本法」を考える」6 頁 (「外国人労働者の受け入れと日本語教育」田尻英三 編 2017 年 8 月 ひつじ書房))

¹² その後、1999 年 7 月閣議決定された「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」で専門的、技術的分野の外国人の受入れの積極的推進を引き続き進めている。

¹³ 日系ブラジル人等外国人労働者が急増しても、政府の基本方針は変わらず、1999 年 8 月に閣議決定された「第 9 次雇用対策基本計画」でも「いわゆる単純労働者の受入れについては国民のコンセンサスを踏まえつつ十分慎重に対応することが不可欠」としている。

¹⁴ 補論 2 脚注 66 参照

でも93年に研修・技能実習制度を発足させた。いずれも友好関係醸成、国際協力、途上国への技術移転の促進という高邁・崇高な理想・目的の実現に向け取り組まれるべきであるが、現実には本来趣旨を逸脱して運用されるケースも多発しており、雇用側でも安価な労働力として重用しているという本音が見え隠れする。このあたりが外国人単純労働者受入不可を国是としながら、サイドドア・バックドア政策¹⁵と揶揄される所以ではないか。

外国人単純労働者の受入れが水面下で徐々に進みつつあるが、一方で政府の対応は総じて低調である。経済産業省、厚生労働省から調査報告書が出されたほか、外務省海外交流審議会が答申を出したに過ぎない¹⁶。2008年のリーマンショックを機に発生した世界的金融危機に伴う景気後退で日系人の解雇や雇い止めが行われるようになると、政府は日系人に対し帰国支援を行うなど、外国人の受入れは研修生・技能実習生を中心に行う方針に切り替えたように見える。

しかし、ここ数年、景気が本格的な回復基調となると、そのような弥縫策では対処できない状況となった。一時減少していた在留外国人数は2013年以降増加に転じ、2015年以降は毎年これまでの記録を更新する人数で増加しているが、それは技能実習生、日系人¹⁷、留学生の増加によるものである。

旺盛な労働需要に応えるためには現行制度の下ではいずれ行き詰まることが明らかな情勢となり、政府は外国人労働者の受入拡大を模索し始めた。2014年経済財政諮問会議の下に設けられた「選択する未来委員会」で人口減少に歯止めをかけるため移民の効果も議論の俎上に上げられている¹⁸。識者の中には、この

¹⁵ 前掲脚注1 参照

¹⁶ 「少子・高齢社会の海外人材リソース導入に関する調査研究報告書」経済産業省(社会経済生産性本部 2001 年 6 月 7 日)、「外国人雇用問題研究会報告書」厚生労働省(2002 年 7 月)、「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取り組み」外務省海外交流審議会答申(2004 年 10 月)。

¹⁷ 定住者数は、ブラジル、ペルーがここ数年増加に転じているが、フィリピンも最近 5 年で 25% 増加して約 5 万に達している。

¹⁸ 同委員会提出資料には「人口目標設定を①②移民受け入れ年 20 万人に ●出生率の引き上げに加え移民の受け入れも異次元政策の 1 つとして取り組むべきだ。移民受け入れは行政コストもかかるが、税収を増やすプラスの面もある。海外人材が増えると日本人にない技能・発想で生産性が高まり、対内投資の呼び水になるだろう。潜在需要が大きい分野でありながら、人手が不足している介護や保育を移民に担ってもらえば恩恵を受ける人も増える。」(「第 3 回「選択する未来」委員会 岩田委員提出参考資料(日本経済研究センター「2050 年への構想」最終報告概要) 7 頁より一部抜粋) <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/0224/shiryou_05_2.pdf>

また、同じ時期に出された OECD の報告書でも、我が国は少子高齢化による労働力人口の減少で今の労働力人口の維持するためには年間 50 万人の外国人労働者を受け入れる必要があるとしている。

2014年を実質的に外国人労働者の受入拡大が始まった時と見る向きもある¹⁹。その背景には東日本大震災からの復興や東京五輪に伴うインフラ整備に向け、建設業などの分野で外国人労働者への期待が高まったことなどがある。2015年の「第5次出入国管理基本計画」でも単純労働を担う外国人労働者の受入れについても検討をすべきとしている²⁰。2016年には技能実習法を成立させ、技能実習生の増加に伴い起こる不公正な雇用実態による様々なトラブルの防止に努め内外の批判に対処するとともに、在留期間の最長5年までの延長、人数枠拡大、職種に介護を追加するなど受入枠の拡大を図っている²¹。

他方、これまでも政府は高度人材外国人の受入れには積極的であった。2012年には高度人材外国人に対するポイント制による優遇制度を導入し、15年には在留資格に高度専門職を新設している²²。しかし、高度専門職はカナダやシンガポールなどの移民が多い国々で獲得に積極的なため国際的に誘致合戦となっている。また、労働需給が逼迫して人手不足が深刻なのは建設、製造などの分野

¹⁹ ●田尻英三龍谷大学名誉教授「(前略)移民という言い方はさけながら、実質的に2014年から外国人労働者の受け入れ拡大が始まったのである。」(「外国人労働者受け入れ施策と日本語教育」23頁(前掲脚注11「外国人労働者の受け入れと日本語教育」))

●旗手明公益財団法人自由人権協会理事「二〇一四年は外国人労働者政策の大きな転換点となろうとしており、このことは日本社会にも大きなインパクトを与えることになるであろう。(中略) こうした動き(同年4月の経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議や6月の第六次出入国管理政策懇談会・外国人受け入れ制度検討分科会等での議論を指す[引用者注])は、従来の慎重な外国人労働者政策から大きく踏み出し、本格的な外国人労働者受入れ政策に向けた議論を提起するものである。」(「外国人労働者政策の大転換か」100～101頁「別冊『環』② なぜ今、移民問題か」2014年7月 藤原書店)

²⁰ 「現行の制度では受け入れていない外国人の受入れについては、待遇改善等による日本人労働者の確保のための努力の状況、その上でなおかつ外国人労働者の受入れを必要とする分野、その具体的なニーズ、受け入れることによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な管理体制の構築など、幅広い観点からの政府全体での検討が必要である。」(「第5次出入国管理基本計画」平成27年9月 26頁より抜粋)

²¹ ここ数年、技能実習生数は急増している。直近の2017年には対前年20%以上増加して約32万人になっている(図表3参照)。

²² 2016年政府の「日本再興計画」では、2017年末までに5,000人、2020年末までに10,000人の高度人材認定を目指すとしている。また、「未来投資戦略2017」では、2020年末までに10,000人、2022年末までに20,000人の高度人材認定を目指すとしているが、2017年末で10,552人となっており、2020年を待たずしてその目標はクリアされた。ただし、次のようにこのような高度人材外国人の積極的受け入れを疑問視する声もある。

例えば、中島隆信慶應義塾大学教授「1990年代に有力大学を中心に実施された「大学院重点化政策」により博士課程進学者は急増し、その結果としてポスドク(博士課程修了済の非常勤研究者)は15年時点で1万6,000人に達し、そのうち35歳以上は半分以上の7,400人いる。つまり国内にいるこれだけの高度人材が安定した職に就けていないのである。その原因が供給側の大学が需要側の企業・研究機関のどちらにあるかは定かでないが、こうしたミスマッチ状態を放置したまま海外の高度人材に頼るという発想は理解しがたい。」(日本経済新聞「経済教室」(2018.4.27)より抜粋) などがある。

であるため、そのような施策は労働力不足の根本的解決にはならない。

2016年には「日本再興戦略2016」が閣議決定され、外国人材の受入れの在り方について総合的かつ具体的な検討を進めていくとしている²³。同日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」においても、人口減少局面における成長力の強化の観点から、女性、高齢者、障害者等の積極的活用に加え「成長を担う人材創出」として外国人の活用を挙げている²⁴。

政府内での検討は続けられ、2017年の「未来投資戦略2017」でも「必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」²⁵と述べられ、さらに翌年の「未来投資戦略2018」では、「一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材に関し、就労を目的とした新たな在留資格を創設する」²⁶とし受入業種の考え方、政府基本方針及び業種別受入れ方針等についてより具体的に踏み込んだ書き振りで、2018年12月の入管法等改正の先鞭をつけるものとなっている。

同時期に経済財政諮問会議がとりまとめたいわゆる「骨太の方針2018」(経済財政運営の改革と基本方針2018 平成30年6月15日閣議決定)においても、「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている。」²⁷との問題認識の下、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある

²³ 「日本再興戦略 2016—第4次産業革命に向けて—」(平成28年6月2日)

²⁴ 具体的な施策としては、①高度外国人材の受入れ促進のための世界最速級の日本版高度外国人材グリーンカードの創設や高度人材ポイント制の要件の見直し、②外国人留学生、海外学生の就職支援強化のための各大学による日本語教育等の特別プログラム策定支援やプログラム修了者への在留資格取得上の優遇措置の実施、③グローバル展開する本邦企業における外国人従業員の受入れ促進のための製造業外国人従業員受入事業の対象分野の拡大検討、在留管理基盤強化と在留資格手続の円滑化・迅速化のための仕組みの改善とオンライン化の導入、外国人受入れのための生活環境整備のための子どもの教育環境の充実、外国人が利用できる日常生活に不可欠な施設等の増加及びその場所の情報発信、等を挙げている。〔「ニッポン一億総活躍プラン」平成28年6月4日閣議決定70頁〕<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf>>

²⁵ 「⑧外国人材受入れの在り方検討 経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」(内閣府「未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革— 平成29年6月9日」101頁より抜粋)

²⁶ 内閣府「未来投資戦略 2018 —「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革— 平成30年6月15日」114頁より抜粋

²⁷ 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2018—少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現—」(平成30年6月15日)26頁より抜粋

ある。」²⁸と指摘し、「移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。」²⁹としている。当初の骨太原案では、新たな在留資格として、業種の存続・発展のために外国人材の受入れが必要と認められる業種を対象とし、具体的には農業、介護、建設、宿泊、造船の5分野を想定していたが、5分野以外にも人手不足で悩む多くの業種で受入要望が寄せられたため、拡大が検討された³⁰。

骨太の方針で示された考え方を実現させていくために、2018年8月末法務省に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会」が設置され外国人材受入れのための制度設計と法律改正に向け検討が行われた。その結果、同年11月新たな外国人材の受入れのため在留資格「特定技能」を創設し、在留外国人の増加に的確に対応するため出入国在留管理庁を設置する等を定めた入管法等の改正案が国会に提出され、同年12月8日に成立した。

特定技能は1号と2号があり、前者には相当程度の知識又は経験を要する技能を持つと認められた外国人労働者に与えられ、具体的には3年間の技能実習を修了するか、日本語及び技能試験に合格すれば1号の資格が得られ最長5年在留できる。後者はさらに高度な日本語及び技能試験に合格する必要がある、この資格が得られれば長期滞在や家族帯同が認められる。この特定技能には技能実習生からの移行が見込まれる³¹。

技能実習生は自らの意志で実習先の変更は認められていなかったが、新資格になれば同業種での転職は認められる。他方、技能実習制度の母国への技術移転や人材育成という観点から在留長期化で身につけた技術を母国で生かす機会が遠のき本来目標から外れるとの批判もある。

政府は2018年12月25日「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」を取りまとめ、外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組とともに、外国人との共生社会の実現に向けた環境整備を推進するとしている。このほか、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」と「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する分野別運用方針」を同日に決定し、政省令案も発表、

²⁸ 前掲脚注 27 に同じ。

²⁹ 同上。受入れ業種の考え方、政府基本方針及び業種別受入れ方針等「未来投資戦略 2018」と同様の記述となっている。

³⁰ 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」(平成 30 年 12 月 15 日閣議決定)で、介護、ビルクリーニング、素材産業、産業機械製造、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造、外食業の 14 業種に決定された。

³¹ 日本経済新聞(2018. 12. 25)、朝日新聞「時々刻々」(2019. 1. 24)、読売新聞「社説」(2019. 1. 30) 他

2019年4月の法施行に向けて着々と準備を進めてきた。

3. 外国人労働者増加の要因分析

現在、我が国に在留する外国人労働者は、在留資格が留学や技能実習であっても名目上はともかく実際は労働目的が主であるケースが多く、受入側の我が国企業も彼らの力によって支えられている面も否定できない。そこで本節では外国人労働者数が我が国経済の動向によってどのように影響されるか検討を行うこととする。前述の通り、2000年頃からの景気拡大で増加し、リーマンショックで減少、その後回復基調にあるという定性的な検討は行ったが、ここではデータを見ながら定量的に分析を試みる³²。

図表6 実質GDPと在留外国人数等

年	実質GDP (10億円)	C I一致指数 年平均	在留外国人数 (人)			
				技能実習生	留学生	日系人
1994年	425,434.1	81.20	1,354,011			
1995年	437,100.1	84.84	1,362,371	21,535	99,168	180,431
1996年	450,650.2	90.51	1,415,136	22,624	95,126	196,910
1997年	455,499.4	94.64	1,482,707	27,926	89,307	223,416
1998年	450,359.5	85.35	1,512,116	36,356	87,366	258,968
1999年	449,224.8	86.12	1,556,113	45,367	90,339	238,710
2000年	461,711.6	93.12	1,686,444	49,245	99,187	255,101
2001年	463,587.7	88.62	1,778,462	65,201	114,761	287,424
2002年	464,134.7	87.46	1,851,758	74,842	135,380	302,731
2003年	471,227.7	92.60	1,915,030	84,251	157,613	306,768
2004年	481,616.8	99.30	1,973,747	96,422	176,070	314,961
2005年	489,624.5	101.36	2,011,555	114,027	173,081	328,778
2006年	496,577.2	105.15	2,084,919	138,041	168,510	359,777
2007年	504,791.5	105.63	2,152,973	163,954	170,590	366,644
2008年	499,271.4	97.38	2,217,426	224,644	179,827	362,945
2009年	472,228.8	75.17	2,186,121	189,570	192,668	316,923
2010年	492,023.4	89.03	2,134,151	173,271	201,511	279,056
2011年	491,455.5	90.92	2,078,508	161,511	188,605	258,852
2012年	498,803.2	93.84	2,033,656	160,950	180,919	238,251
2013年	508,780.6	97.76	2,066,445	166,090	193,073	228,158
2014年	510,687.1	101.24	2,121,831	181,445	214,525	221,328
2015年	516,932.4	99.99	2,232,189	211,820	246,679	219,106
2016年	520,081.1	99.25	2,382,822	255,266	277,331	226,489
2017年	530,111.9	102.68	2,561,848	315,913	311,505	236,788

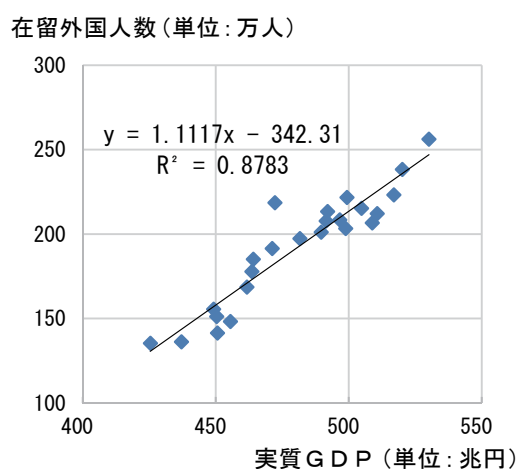
(出所) 内閣府、法務省統計から作成

³² 厳密には直近データで在留外国人数は256万、外国人労働者数146万人と両者間で異なり、出所も前者が法務省の在留外国人統計、後者が厚生労働省の外国人雇用状況の届け出状況と異なっている。外国人労働者数であれば後者のデータを利用すべきかもしれないが、これは「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律(平成19年法律第79号)」に基づき平成20年から統計が作成され毎年公表されているもので、約10年分しかデータの蓄積がなく統計分析をする際のサンプル数としては不十分である。加えてそれ以前のデータとは統計のとり方、定義の範囲等で別物なので、統計の連続性が担保されず信頼度が落ちるためこれを採用することは見送った。その代わりに本稿では在留外国人数を説明変数として採用した。在留外国人統計では、非労働者の割合はほぼ一定で在留外国人数の増加分は外国人労働者の増加分と見做すことができるとの前提に立っている。

まず、実質GDPと在留外国人数について、図表6の数値を用いて散布図を描いたものが図表7である。実質GDPと在留外国人数が右上がりの相関関係となっている。つまり、経済規模の拡大に比例して外国人数が増加したことになる。さらにより具体的にみるために景気の動向と比較してみたのが図表8である³³。

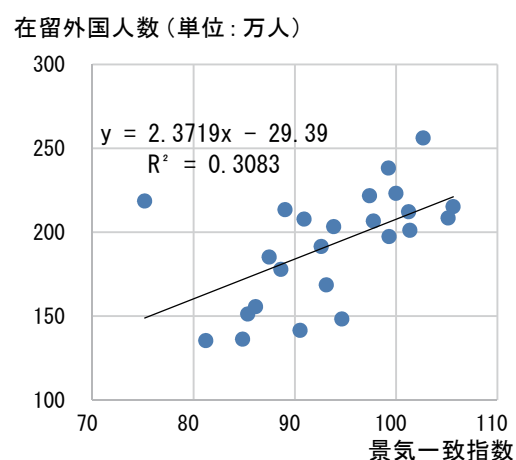
これも景気の動向と外国人数が比例的な関係にあることが読み取れる。景気が良くなれば、外国人は増加し、逆に景気が後退すれば外国人の増加に歯止めがかかる。当然予想された結果が示されている。

図表7 実質GDPと在留外国人数



(出所) 図表6のデータから算出(以下、図表11まで同じ)

図表8 景気一致指数と在留外国人数



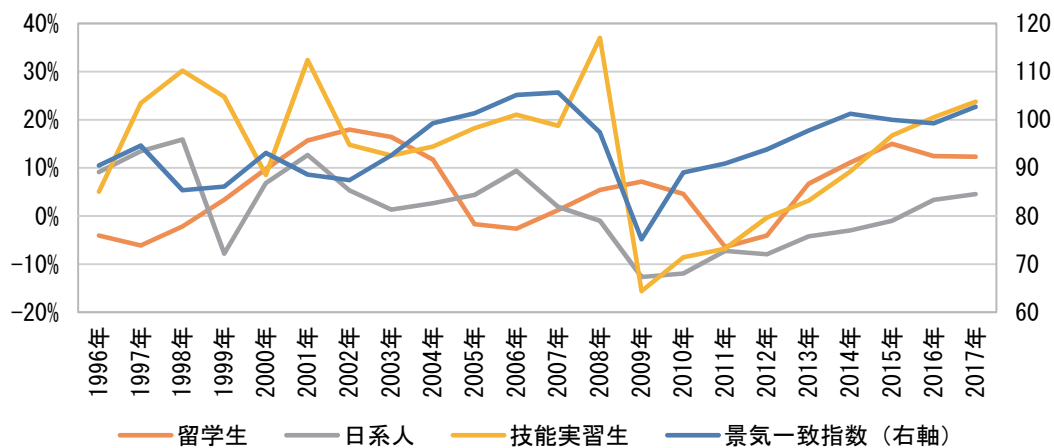
以上は、実質GDPや在留外国人数といった実数値で比較するという静的分析であったが、次に、より深く相関関係を見るために動態的分析を試みる。すなわち各要素の瞬間瞬間の動きを追うことにする。具体的には、対前年比を比較分析するのである。

図表9は、留学生、技能実習生、日系人の対前年増加率と景気指数の動向をグラフ化したものである。留学生、技能実習生、日系人ともリーマンショックに伴う景気後退時には同じように大きく落ち込んでいるが、留学生と日系人は他の要因に影響されることも多いと思われ我が国の景気に必ずしも連動していない。一方、技能実習生は景気の動向と同様の動きを見せながらも更に大きく増幅して振れている。制度発足の90年代初はともかく、それ以後は90年代後半の景気後退期には大きく落ち込み、それ以降景気拡大期には高い増加率を示

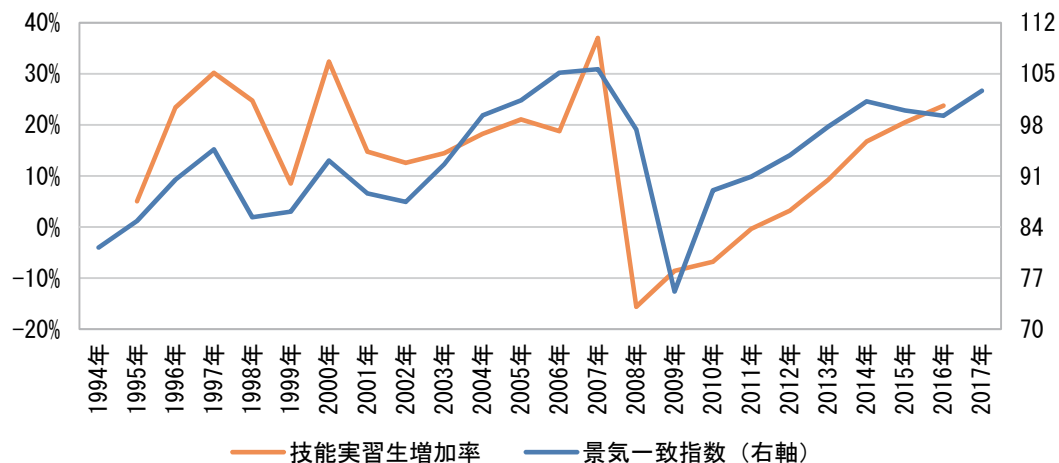
³³ 景気を示す数値として、内閣府の発表している「景気動向指数」のうち、CI一致係数を採用している。景気動向指数については、前田泰伸「時系列データから見た労働生産性」(「経済のプリズム」第175号)14頁 脚注6参照。

し、リーマンショック時には大きく落ち込んで、それ以降現在までの景気拡大期には大きく上昇しているのが見て取れる。

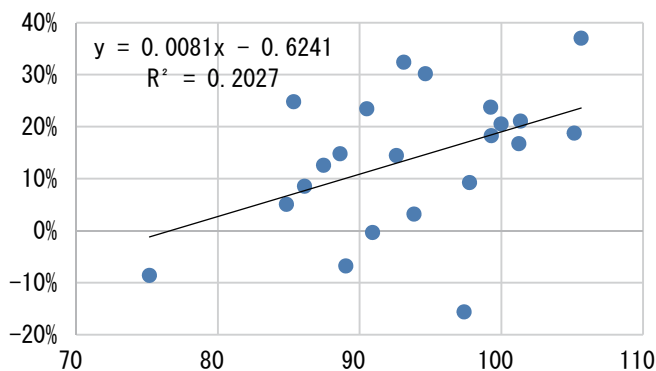
図表 9 対前年増加率と景気一致指数



図表10 景気一致指数と技能実習生増加率①



図表 11 景気一致指数と技能実習生増加率②



そこで、技能実習生との関係を更に詳しく見てみる。図表 10 は我が国経済の状況が技能実習生の動向とどのような関係にあるか示したグラフである。簡易な分析のため因果関係まで綿密に読み取れないが、なるべく何らか

の両者の関係があることを調べるために図表 11 及び図表 10 は、景気一致指数と技能実習生増加率を1年ずらしてマッチングさせている。つまり、ある年の

景気指数がその翌年の技能実習生の動向とどう関係しているか見たものである。算出された結果を見る限り我が国経済状況と技能実習生の動向は有意な関係にあり、技能実習生の増減は我が国経済の好不況と関係があるといえよう³⁴。前述の通り今回の制度改正で新設される新資格(特定技能 1、特定技能 2)には技能実習生からの移行が多いと想定される³⁵。そうであれば、現在の産業構造、経済環境を前提にすればますます多くの技能実習生が在留することになるものと思われる。

4. おわりに

外国人労働者の増加は、人口減少、特に生産年齢人口の減少という人口動態の変化と現行の経済産業構造を前提とする限り不可避である。しかし、世界を見渡すと、我が国が求めればそれが実現する状況ではなくなっている。労働力を供給してきた途上国においても、経済的に豊かになり他国へ働き口を探しに行かなくても自国内で十分良い職に就けるようになってきたからである。さらに今後は途上国でも少子高齢化が進み労働力人口が逼迫する見通しである。国連のデータによると我が国への主な労働力供給国であった中国でも 2015 年をピークに生産年齢人口が減少し、2025 年をピークに総人口が減少する。

また、我が国同様他の先進国でも超高齢社会を迎えつつあり看護者・介護者不足が社会問題化しつつある。高齢化社会の先頭を走る我が国は他国に先駆けて E P A の枠組みの下で看護・介護人材の獲得に努めてきたが、最近ではドイ

³⁴ 図表 11 の分析の裏付けデータは以下の通りである（エクセルの「データ分析」を利用）。なお、同様な手法にて、留学生、日系人についても検証を試みたが、技能実習生ほどの有意な相関関係は見られなかった。

回帰統計	
重相関 R	0.4501944
重決定 R2	0.2026750
補正 R2	0.1628087
標準誤差	0.1238594
観測数	22

分散分析表					
	自由度	変動	分散	観測された分散比	有意 F
回帰	1	0.0779925	0.0779925	5.0838733	0.0355160
残差	20	0.3068232	0.0153412		
合計	21	0.3848157			

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 99.0%	上限 99.0%
切片	-0.6241278	0.3390061	-1.8410521	0.0804979	-1.3312820	0.0830264	-1.5887152	0.3404596
X 値 1	0.0081413	0.0036107	2.2547446	0.0355160	0.0006094	0.0156732	-0.0021325	0.0184151

³⁵ 前掲脚注 31 参照

ツなども好待遇での受入れに熱心であり、主な送り出し国であるベトナムでも我が国ではなくドイツの人気の高まりつつあるとの話もある³⁶。これまでは我が国の方が門戸を広くすれば、その分だけ労働力を集めることができたが、これからは我が国が受け入れようとしても、外国人がどの国を希望するか選択権は外国人労働者に移ったといえる。外国人に自らの労働力の提供先として我が国を選んでもらう時代になっている。我が国の「働く場所」としての魅力は61か国中52位というショッキングな報告もある³⁷。

そもそも現行の経済産業構造を前提とした外国人受入れに懐疑的な見方もある³⁸。今足りないから補充するという泥縄的な方法では10年後、20年後に大きなしっぺ返しを喰らうことになる。現在の社会システムが外国人労働者を必要としている。農業、建設業、流通・小売業、介護分野等での人手不足も低賃金労働と過剰サービスを前提としている。高い賃金が得られない、求められるサービスの質が高いから日本人の担い手がなくなるのではない。経済原則に従えば労働需給が逼迫すれば賃金上昇で均衡するはずである。それを人為的に抑えようとするところに問題の原点がある。

また、消費者側も過剰サービスを期待しない生活スタイルに改めることも求められよう。最近コンビニの24時間営業を見直す動きが出ているが、「いつでも欲しいものが買えるサービス水準に慣れている日本の消費者は、その期待値を下げて、店が開いている時間に買い物をする必要が出てくる。」³⁹また、我々の生活に根付いている宅配サービスにも同様なことがいえる⁴⁰。今後、労働人口の減少を補うのは、これまでのところAIやロボットを活用した新しいサービス形態か外国人労働者への門戸開放しかない。しかし、いずれにしてもこれまで

³⁶ 朝日新聞「解/説 質の担保 現場に丸投げ」(2018.8.28)

³⁷ スイスのビジネススクールであるIMDが公表した「World Talent Report 2016」による。
(「誰が日本の労働力を支えるのか?」(野村総研 寺田他 2017年4月 東洋経済)52頁)

³⁸ 中島隆信慶應義塾大学教授「日本への外国人の受け入れは、それが労働力か移民かに関係なく、政策と銘打っている以上、国益にかなうという条件が課さるべきだ。だとすれば先に挙げた3つの課題(①労働集約型サービスでの人手不足、②労働人口が減るなか年金や医療システムをどう維持するか、③人口減少の問題[引用者注])を克服するために外国人に頼るという発想はあまりに近視眼的と言わざるを得ない。これらの課題の背景にある日本社会の本質的な要因を取り除かれぬ限り、外国人への依存は単なる問題の先送りに過ぎない。」(日本経済新聞「経済教室」(2018.4.27)) 前掲脚注22参照

³⁹ 前掲脚注37「誰が日本の労働力を支えるのか?」32頁

⁴⁰ 「日本の今の働き方は、過剰サービスを前提としている。端的な例は、宅配便のドライバー不足。荷物1個から即日配達なんてサービスをするから、大勢の運転手が必要になる。こういった過剰サービスをやめれば、人手不足にはならないのではない。」(水野和夫法政大学教授「週刊東洋経済」(2018.2.3)53頁)

のようなサービスは受けられないだろう。受付やレジがロボットや機械に代替されると、これまでのような人間による柔軟性の高いサービスは受けられないし、外国人労働者からは流暢な日本語による対応や日本語による微妙な注文・要求は聞き届けられないであろう。それでも人によるサービス、日本語でのやりとりを求めようとすれば追加的コストを支払うことが必要となるだろう。「サービス提供側の変化に合わせて日本人のサービスの受け方も変化していくことを、日本全体が受け入れる必要がある。」⁴¹ということである。

外国人労働者を受け入れるか否かの議論の前に、今後の社会システムについてのどのようなヴィジョンを描くのか国民的コンセンサスを形成する必要がある。その上で必要性が高まれば外国人を受け入れれば良いし、受入条件や生活環境などに関して受入側と外国人にとってウィンウィンの関係を築くことができるような制度設計を行うことが求められよう。付け焼き刃の対応ではなく、じっくりと議論して国家百年の計を模索すべき時である。

補論 1 もし外国人労働者が我が国を選択しなかったら—マクロモデル試算⁴²

本論では、外国人労働者を巡るこれまでの現象についてつぶさに見てきた。そこで、本補論 1 では、これからのことについて考察する。つまり、将来について視野を転じるのである。

これまでは我が国の方で求めれば外国人労働者を確保できてきた。技能実習生にしろ留学生にしろ単純労働の需要を満たしてきた。しかし、本論「4. おわりに」のところで触れたように、今後は労働供給側の事情の変化で、我が国側で門戸を開放しても我が国に来てくれるかどうか不透明である。世界的規模で労働需給が逼迫しており、労働者側がその供給先を選ぶことができるようになる。主導権が受入側から提供側にチェンジしたのである。我が国でも外国人労働者が労働力提供先として選んでもらえるように待遇や受入環境についてこれまで以上に改善が求められてこよう。特に、最近の我が国では労働需給が極めて逼迫しており、外国人労働者が我が国に来てくれなくなるような場合、その穴埋めは容易ではないと考えられることから、労働者不足による供給制約が発生し、我が国経済への下押し圧力が生じることも懸念される。

⁴¹ 前掲脚注 37 「誰が日本の労働力を支えるのか？」33 頁

⁴² マクロモデル試算及び本補論 1 執筆に当たっては、調査情報担当室の多大なる助言・支援を受け、また貴重なコメントも頂いた。この場を借りて、改めて深く謝意を表したい。なお、文責及びあり得べき誤りは当然筆者に帰属するものであることを付記しておく。

そこで、待遇や受入環境などの改善が不十分で外国人労働者が他の国・地域を選んで我が国に来なくなった場合、供給制約により我が国経済がどのような影響を被るのか考えてみたい。具体的には、100 万人の労働者が不足し⁴³、供給制約（＝供給（潜在GDP）の減少分、需要（実質GDP）も減少する⁴⁴）が起きたことにより経済活動へどの程度の影響が及ぶかについて、マクロモデルを用いて試算した（補論 1 図表）⁴⁵。

補論 1 図表 外国人労働者 100 万人減少による供給制約の我が国経済への影響

	潜在GDP	実質GDP	需給 ギャップ	雇用者 報酬	実質 民間消費
1年目	-1.04	-0.76	0.28	-1.35	-1.19
2年目	-1.09	-1.07	0.02	-1.48	-1.43
3年目	-1.18	-1.85	-0.68	-1.98	-1.76
4年目	-1.31	-2.80	-1.50	-3.18	-2.14
5年目	-1.52	-3.88	-2.39	-4.92	-2.71

（注 1）時点は年度。

（注 2）数字は、需給ギャップ以外は労働力人口が 100 万人減少した場合の試算結果(B)と、そうでない場合の試算結果(A)とのかい離率（＝(B－A)/A*100、単位は%ポイント）。需給ギャップの数字はかい離幅（＝(B－A)）。

（出所）筆者試算による

その結果、① 1～2 年目は、需要の冷え込みの波及に時間を要することに加え、需要の冷え込みがそれによる輸入（実質GDPの控除項目）の落ち込みによりある程度は相殺されることから、需要（実質GDP）の減少幅は供給（潜在GDP）よりも若干ながら少ない（＝補論 1 図表の需給ギャップの数字がプラス）が⁴⁶、② 3 年目以降は、これまでの需要の落ち込みの蓄積による影響を受

⁴³ 試算に用いたマクロ計量モデルでは、労働者について日本人と外国人との区別はなされていないため、我が国全体の労働者が 100 万人減少した場合の試算を行った。

⁴⁴ 試算に用いたマクロ計量モデルは、労働力人口減少による供給（潜在GDP）の低下は需給ギャップを改善させ、経済にプラスの効果をもたらすことから、供給制約による影響を見ることができない。そこで、実質GDP（需要）についても潜在GDP（供給）の減少分と同額引き下げる（具体的には、潜在GDPの減少分を実質GDPの各要素に按分）ことで、一次的な需給条件に変化を与えずに供給制約がもたらされたと仮定してシミュレーションを行った。

* 潜在GDP（供給面）： $Y^s = f(K, L)$

* 実質GDP（需要面）： $Y^d = (C + I + G + E) - M$

⁴⁵ 試算はマクロ計量モデルによるものであり、結果は幅を持って見る必要がある。

⁴⁶ 前掲脚注 44 で示したとおり、本シミュレーションでは実質GDPの各要素（民間消費や輸入など）に潜在GDPの減少分を按分しているが、その影響を受けて波及的な効果（需要の押下げによる所得減など）が生じるため、補論図表における需要（実質GDP）と供給（潜在GDP）の結果は一致しない。（ $Y^d \neq Y^s$ ）

けて雇用者報酬の落ち込み幅が拡大し、民間消費の減少度合いが強まる中で、需要は供給より大きく減少（＝補論 1 図表の需給ギャップの数字がマイナス）しており、5 年目には実質 GDP が 3.9%引き下げられるというショッキングな結果となっている。

補論 2 我が国の在留外国人の歴史

1. 在留外国人変遷－バブル以降大きく変わった！

本論では、外国人労働者を巡る課題について論じてきたが、そこでは詳細に紹介できなかったことを本補論 2 にて補足・追加説明する。特に次節で、中国帰国者・インドシナ難民、留学生、日系人、技能実習生といった範疇別に詳述する。なお、構成上、本論と重複するところもある点を予めお断りしておく。

本項では、まず議論の前提として、我が国の在留外国人の実情について時系列的に見ていくことにしたい。

我が国は歴史的に見ると中世以降、外国人の移住はほとんどなかった。特に近代以前の江戸時代には鎖国政策をとっていたため、人の出入りは厳しく制限されていた⁴⁷。近代に入り明治以降も我が国に居住する外国人は諸外国の外交官、西欧の先進技術の導入指導や学問・知識の調査・研究のための、特定技術の専門家や学者・研究者、宣教師、貿易業者などとその家族といったほんの一握りの人々に限られていた。その後、日清戦争後清国(当時)からの留学生が来日したが、それでも 20 世紀初頭の頃の在留外国人は記録によると 2 万人に達していなかったようである⁴⁸。その後、我が国は軍事的拡大期、戦中戦後の混乱期を経て、昭和 30 年代に入ってようやく、ほぼ現在と同様の定義で比較検討ができるようになった⁴⁹。

それによると、戦後の我が国に在留する外国人は、例えば昭和 35(1960)年が約 65 万人であり、平成に入るまで 60～70 万人台、我が国総人口の 0.7%で推

⁴⁷ 外国との通商は清国、朝鮮、オランダとの間だけ行われ、居留地も長崎の平戸にある出島に制限されていた。

⁴⁸

	明治38年	39年	40年	41年	42年	43年
在留外国人数	16,558人	18,974人	18,908人	17,893人	17,325人	14,807人

(出所) 国立国会図書館デジタルコレクション「日本帝国統計年鑑」第 31 85 頁より筆者作成(当時、我が国の統治下にある領域における外国人であり、現在の日本の統治領域とは異なることに留意する必要がある)。

⁴⁹ 前掲脚注 48 で示した明治 43 (1910) 年は日韓併合が行われ、それ以降は日韓併合で朝鮮半島の人々が日本国籍となったこと、統治領域が拡大したこと等のため、統計的に連続性が担保できなくなるため、在留外国人の推移の分析に十分な整合性が保証できない。

移していた（本論図表1）。昭和30年代、40年代は在留資格別でみると「特別永住者」⁵⁰がほとんどであった。

昭和30年代後半から我が国は急速な経済発展を遂げる。1960（昭和35）年の池田内閣の「所得倍增計画」⁵¹を皮切りに高度経済成長を成し遂げ、2度の石油危機を乗り越え安定成長期を経て経済大国としての地位を築いた。経済拡大を続けてきたこの時期、必然的に旺盛な労働需要があったが、労働力人口の増加がそれに応えた。その背景には農業の機械化・効率化で余剰となった田舎の農家の次男・三男を新規労働力として吸収できたことがあろう。我が国の高度成長の要因として、労働的要因では終身雇用・年功序列型賃金体系に支えられた安価な労働力の安定的確保によるところが大きい。

1980年代になると、在留外国人の状況に変化の兆しが芽生える。労働者としての外国人が増え始めたのである。2度の石油危機を乗り越え安定成長期に入り我が国経済力に対する評価も高まり85年のプラザ合意後の円高基調により一人当たりGDPも急上昇し豊かな国の仲間入りをすることとなった。このことが我が国経済社会に大きな変革をもたらす。人口構造が変わり始め少子化が顕在化し生産年齢人口の減少への懸念が生じた。生活が豊かになり少子化が進むと結果的に子どもも高学歴化し、そのような環境下で育ってきた子どもたちは賃金の安い職場、特に仕事が「きつい」「汚い」「危険」であるいわゆる「3K職場」への就職を次第に忌避するようになり、今まで日本経済の成長を支えてきた若い安価な労働力の確保が困難になったのである。そのような中で、国内の農漁村部からの労働力の供給を絶たれた中小零細企業の工場や、大企業中規模企業でも下請け孫請けが一般的な業界である建築土木などの現場には、外国人の姿が現れ始めた。グローバル化した国際労働市場では、より柔軟な労働需給

⁵⁰ 現行区分での位置付けで、当時はまだそのような資格はなかった。第2次世界大戦終戦前から引き続き居住している在日韓国人・朝鮮人・台湾人およびその子孫の在留資格のこと。1945年のポツダム宣言受諾後も我が国に留まっていた旧統治領域出身の人々は日本国籍を有していたが47年の最後の勅令で「当分の間外国人とみなす」とされ、さらに1952年のサンフランシスコ講和条約発効後の民事局長通達で国籍離脱となり、外国人となった。従来、これらの人の在留資格については複雑に分かれていたが、日韓法的地位協定に基づく協議が最終的に決着したのを受け、91年に入国管理特例法（正式名「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（平成3年法律71号））が定められ、通常の入国管理法（正式名「出入国管理及び難民認定法」）の例外措置として、「特別永住者」と規定されることとなった。

また、89年の同法の改正では「定住者」が新たな在留資格として設置され、多くの日系人が入って来てニューカマーと呼ばれると、特別永住者の在日韓国・朝鮮人をオールドカマーというようになった。

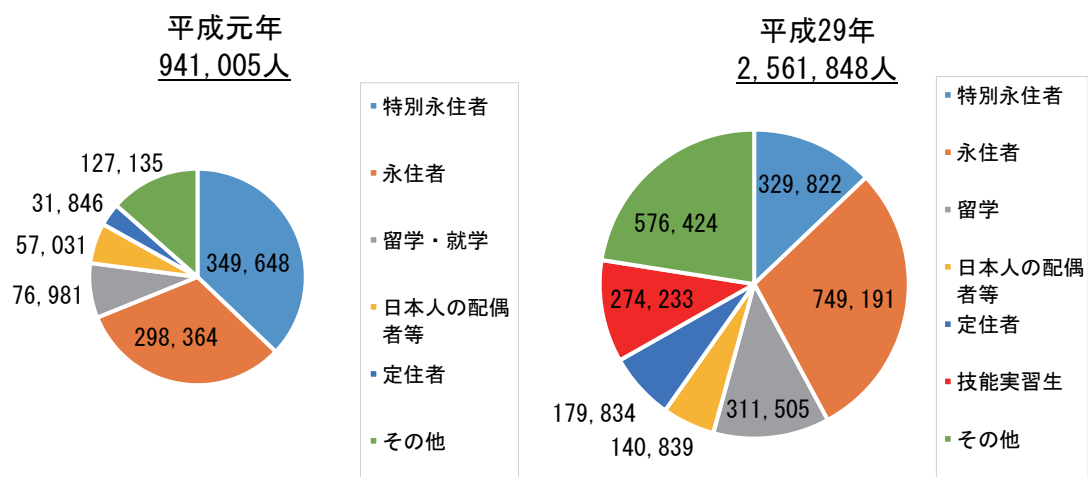
⁵¹ 1970年までの10年間に国民総生産（GNP）を倍增させ、雇用を拡大して失業問題を解決しようというものでGNPについては10年を待たず倍增を達成した。

のメカニズムに応じて個人や家族が自由に移動先を選択できる。つまり国際労働市場における人々の移動は地域間所得格差によってもたらされている。移民という形にしろ出稼ぎという形にしろ近年の発展途上国から先進国への労働力の移動は経済格差を背景としていると考えられる。80年代後半、ビザ発行の必要のないバングラデシュやパキスタン等地理的に近い地域からの不法労働者としての流入や留学や就学という在留資格で来日し単純労働に従事することが顕著となったが、その背景には彼らにとっての円高によって実態以上に裕福になった我が国での強い就労願望がある。その後、日系人に就労を認めたり技能実習制度を導入して不足する単純労働力をどうにか補填しようと試みてきた。

在留外国人数は平成元年には100万人に満たなかったが、平成29年には250万人を超えている。平成の30年で約150万人以上増えた計算となる。街中で外国人を見るのが珍しかった時代から見ないのが珍しい時代へと変容した。我々を取り巻く景色は一変した。

見かけだけではなく、中身も変わった。在留外国人の内訳を見ても、平成元年には三分の二以上が永住者・特別永住者であったが、平成29年にはそれが4割強に縮小し、代わって日系人や技能実習生等の外国人労働者が拡大している（補論2図表1）。

補論2図表1 在留外国人数と在留資格別内訳



（出所）法務省統計から筆者作成

2. 主な在留外国人—どのような外国人がいるのか？

前節では、我が国における在留外国人の推移について概観してきた。そこで、

本節ではどのような外国人がいるのか、個別具体的に見てみたい。外国人と一言で言っても、在留資格は、身分・地位によって居住が認められているものと活動資格によるものの大きく二つに分かれる⁵²。

（１）中国帰国者とインドシナ難民

1931年の満州事変によって日本は中国の東北部を占領し、翌年、この地域を「満州国」として独立させると、ここに満蒙開拓移民として、30万人を超える日本人が移住した⁵³。戦後、満州国は中国に復歸し、その後何年かの間に大多数の日本人は引き揚げたが、混乱の中で親を失って孤児となり中国人の養子になった子どもたちや、中国人と結婚した女性たちなどが現地に残された。しかし、我が国は台湾の蒋介石政権との国交を維持し、大陸を支配する中華人民共和国とは断絶したままの状態が続いたため、中国本土に残ったいわゆる「残留孤児」「残留婦人」たちは日本との絆を断たれたまま、中国人として生き抜くことを余儀なくされた。

1972年の日中国交正常化後、1980年代に入ると、多くの残留孤児、残留婦人が日本に帰国した⁵⁴。同伴した家族を含めると2万人に上る。そのほとんどは日本語の全く話せない、中国語を母語とする人たちである。そして、これら中国帰国者とその家族のほか、その定住後に彼らが中国から呼び寄せた「呼び寄せ家族」を含めるとその数は数倍から10倍ほどになるともいわれている。政府は84年「中国帰国孤児定着促進センター」を開設し、来日直後の4か月は日本語教育や生活指導などの集中研修を実施してきた⁵⁵。

ベトナムは、第二次世界戦後、第一次インドシナ戦争でフランスとの間で独立を巡って8年間戦い、その後も冷戦下でソ連（現ロシア）、中国の支援を受けた社会主義のベトナム民主共和国（北ベトナム）、南にアメリカに支援され

⁵² 活動資格は、「外交」「公用」等27種（高度専門職、特定技能は各号を別カウント）あり、身分・地位に基づくものは「永住者（特別永住者を除く）」「日本人の配偶者等」4種類ある。詳細は法務省「在留資格一覧」参照。〈<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/kanri/qaq5.pdf>〉

⁵³ 我が国人口は明治以降急激に増加した（明治5年約3,500万人から昭和11年約7,000万人となり、わずか34年で倍増した）ため、外国への移民が国策として実施された。1936年広田弘毅内閣は「満州開拓移民推進計画」を閣議決定し、今後20年間にわたって500万人の日本人を満州へ移住させる計画を立てた。実際、多くの日本人が満州国へは渡ったが、その背景には人口の爆発的増加とともに昭和恐慌による農村部の疲弊の解消の必要性という要因もある。

⁵⁴ 中国帰国者は、現行の在留資格区分では「定住者」に分類される。

⁵⁵ それ以降、94年に「中国帰国者定着促進センター」と名称が変更され、2004年からは研修期間が6か月に延長されている。一時期は全国各地に10か所以上の施設があったが、帰国者の減少でその多くは閉鎖されている。

たベトナム共和国(南ベトナム)が成立して対立し不穏な情勢を呈していたが、南ベトナム民族解放戦線が南ベトナムの地で北ベトナムの支援を得て、南ベトナム政府軍とアメリカ軍を相手としてベトナム戦争が勃発した⁵⁶。1973年に和平協定が成立して米軍が撤退、75年に南ベトナムの首都サイゴン陥落で南ベトナム政府が崩壊してベトナム戦争は終わり、翌76年南北ベトナムが統一された。ベトナムのみならずラオス、カンボジア⁵⁷でも同じ時期旧来の体制が倒れて社会主義化、新体制が発足するが、これに馴染めない人々が3国からその後何年にもわたり続々と脱出し難民となった⁵⁸。

我が国では従来、原則的に難民を受け入れて来なかったが、国際世論の圧力もあり、1979年、閣議了解によってインドシナ難民を受け入れ定住支援実施を決定した⁵⁹。同年以降、姫路市(兵庫県)及び大和市(神奈川県)に定住促進センター、品川区(東京都)に国際救援センターが設置され、そこでは日本語教育と日本社会への適応指導、職業訓練、就職の斡旋などが行われ、合計約1万人を超える難民を受け入れた⁶⁰。

その他、2010年から「第三国定住」として紛争や政治的迫害から周辺国に逃れた難民を受け入れる制度を設け、政府はタイの難民キャンプに一時滞在するミャンマー少数民族を試験的に受け入れることとし、3年間で90人を受け入れる計画を立てたが、応募者が少ないこともあり十分な成果が上がったとはいえない⁶¹。

同年、難民認定制度は運用改正を行い、観光ビザで入国後、難民申請をした後、半年後に「特定活動」という在留活動で就労が可能となり、特に2013年以降観光客の誘致を目的としてビザの発給要件を緩和したため、難民申請中の就労者が急増し、2010年には1,202人だった申請者は2016年には1万人を超え、翌2017年には1万9,629人にも達した。「日本に行って難民申請すれば就労ビザが得られる」という誤った噂が定着したためと思われるが、そのようないわゆる「偽

⁵⁶ 宣戦布告がないため、この戦争がいつ始まったかは明確でなく諸説ある。

⁵⁷ かつてフランスによって支配されていたベトナム、ラオス、カンボジアはインドシナ3国と呼ぶ。

⁵⁸ 海路小舟に乗って逃げた人々をボートピープルと呼び、これに対して陸路タイなどに逃げた人々をランドピープルとも呼ぶ。

⁵⁹ 我が国は1981年には難民条約に加入している。

⁶⁰ インドシナ難民の新規来日が減少したことに伴い2006年の国際救援センターの閉鎖を最後にインドシナ難民に対する定住促進事業は幕を閉じた。

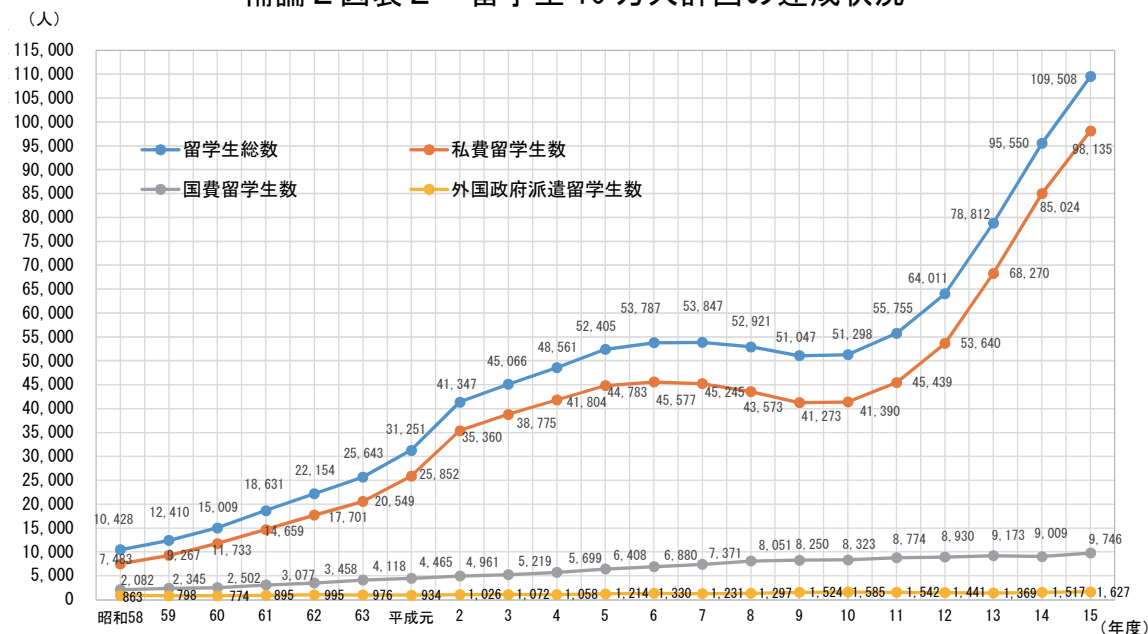
⁶¹ 応募者が少ない理由としてミャンマー難民は我が国に知人や親戚がいらないためではないかと考えられている。

装難民」を抑制し真に難民認定が必要な人々の審査に支障を来さないように法務省は18年1月から正規に入国した申請者全てに認めてきた審査期間中の在留や就労を制限することにし、就労を認める対象が4割程度に抑えられると見込んでいる⁶²。

（２）留学生（就学生を含む⁶³）

高度経済成長を経て経済大国となると、経済分野以外でも我が国のプレゼンスを高めようとの機運の中で留学生の受入れを他の先進国並みにするという「留学生 10 万人計画」（以下、「計画」と言う）が 1983 年策定された。それまで 1960 年にはインドネシア賠償留学生制度発足などがあったが⁶⁴、いずれも数十人から 100 人単位の規模にとどまるものであった。「計画」は中曽根内閣の「中曽根 21 世紀構想」のうちのひとつとして策定されたもので、教育分野の国際化

補論 2 図表 2 留学生 10 万人計画の達成状況



（出所）留学生受け入れの概況（平成 15 年度版）より抜粋修正

⁶² 法務省は 2019 年 3 月 27 日に 2017 年の数値を公表した。それによると、難民申請数は前年の 1 万 9,629 人から 1 万 493 人と 47%減少した。同省は就労目的の「偽装申請」を抑止するための就労を厳格化する新たな運用が効を奏し始めたとみている。（読売新聞（2019. 3. 28））

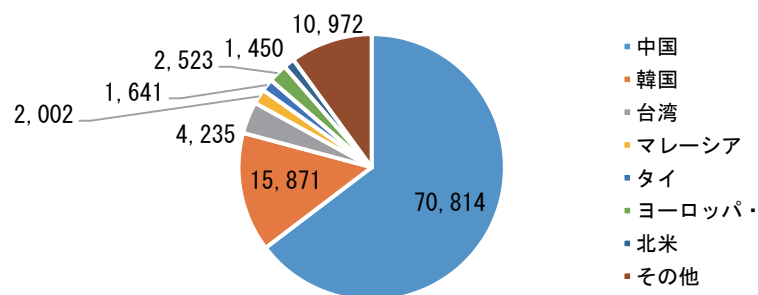
⁶³ 就学生とは日本語学校に通って学ぶ外国人を指す。当時、在留資格は「就学」で留学と区別されていたが、2009 年の入管法改正で「留学生」に統合されている。

⁶⁴ サンフランシスコ講和条約発効の翌年の 1953 年にはインドネシア政府派遣の技術関係留学生を国際学友会が受け入れ、54 年には文部省（現文部科学省）の国費外国人留学生招聘制度が発足して、東南アジア諸国から 23 名の留学生が来日した。

や、各国との友好と人材育成への協力を目的として掲げているが⁶⁵、他の先進諸国と比べると受入留学生の数が極端に少ないとして、受入人数を 2000 年までに 10 倍増の 10 万人を目指そうとするものである⁶⁶。

「計画」の目的としては、「教育」「友好」「国際協力」と崇高な理想を掲げているが、実態は日本での出稼ぎ就労を目的としたものが多く見られた。2003 年に「計画」は達成されたが(補論 2 図表 2)、その時点で留学生内訳を出身国・地域別に見ると、中国が圧倒的に多く 7 万 8 千 14 人で 64.7% を占め、次いで韓国 1 万 5 千 871 人 (14.5%)、台湾 4,235 人 (3.9%)、以下マレーシア、タイと続く。中国・韓国・台湾の三か国・地域出身者の合計だけで、83.0% を占める。ヨーロッパ・北米からは、合わせてもわずか 4% にすぎない(補論 2 図表 3)。実態としては、我が国の経済事情によって地理的に近いアジア諸国、特に隣国の中国、韓国から労働力を惹き寄せたと見るのが妥当であろう⁶⁷。

補論 2 図表 3 2003 年留学生数
総数 109,508 人



(出所) 法務省統計から筆者作成

いずれにしろ「計画」達成の観点からは、本来の目的の趣旨からは逸脱するものの着実に数を伸ばしてきたが、その過程で様々な軋轢や摩擦を生じさせてきたことも否めない。その一つが就学生を巡る問題である。外国人が日本語を学ぶ日本語学校は 1970 年代後半まではまだ 20 校ほどしかなく、またそこで学ぶために来日するための資格はなく「法務大臣が特に認めるもの」という在留資

⁶⁵ 留学生交流は諸外国との相互理解の増進や開発途上国の人材育成などに役立つもので、留学生は、本国の発展や日本との関係に貴重な役割を果たすという考えが背景にある。

⁶⁶ 当時、アメリカ 31 万人、フランス 12 万人、イギリス、西ドイツ (当時) それぞれ 6 万人の留学生を受け入れており、2000 年にはフランス並みの 10 万人にすることが目標となった。

⁶⁷ 実際、バブル景気を追い風に計画達成に向け順調に留学生数が伸びたが、1996 年以降低迷もしくは減少しているのは我が国経済にブレーキがかかったためと考えられる。海外事情としてはアジア金融危機、国内的には山一証券、北海道拓殖銀行の破綻を契機とする本格的なクレジットクラッシュの発生で、翌 1997 年には戦後二度目のマイナス成長を記録した。

格で滞日していたが、1982年には「就学生」⁶⁸という在留資格が設けられた。同年、2,556名が就学生として来日したが、就学生としてビザ発給を受けるには各国にある日本の在外公館に申請し、外務省、法務省の審査を経て再度在外公館で交付する必要がある、かなりの手間のかかる手続きを要した。「計画」を受けて、84年10月から法務省が「入国事前審査」の制度を設けたが⁶⁹、これにより入学希望者は日本語学校の機関保証を得れば在外公館だけでビザが発給されることとなった。しかし、その受入れの簡素化により86年バングラデシュとパキスタンからの、就学ビザによる入国ラッシュが起こった。その年、日本に来た就学生は1万3,000人だが、二か国でその三分の二を占めた。世界でも最貧国に分類される国からの日本語学習を名目とした入国で、実際はその大半が不法就労、不法残留目的であったと見られる。これを受けて、86年3月には法務省指導の下、日本語学校が「外国人就学生受入れ機関協議会」を結成し、悪徳学校の排除を試みたがうまく行かなかった⁷⁰。

法務省入国管理局(入管)により適格とされた学校は1984年には49校だったが、その後も雨後の筍のように増え続け、88年には330校になっていた。同年の新規校の申請は179件に上った⁷¹。それらについては、入管の審査により新規開校申請の半数が不適格とされたが、本来、学校の良否に大きなウエートを占めるカリキュラムや教師の質については文部省(当時)が関与していないためノーチェックであった。

日本語学校数の急激な拡大と平行して、中国人就学生の数が激増する。1982年には122人、84年に160人だったのが、86年には2,106人、87年には7,176人、そして88年には2万8,256人と、全体で3万5,107人だった就学生の三分の二を占めるに至った⁷²。この頃からビザ申請に必要な書類の偽造が目立つようになっ

⁶⁸ 就学生は留学生より入国審査が厳しい上、在留期間が短い、許可されるアルバイトの時間が短い、対象となる奨学金が少ない等、格差があった。

⁶⁹ 入学希望者に対して受入側の日本語学校が機関保証し、入学希望者はこれを持って日本の在外公館でビザの発給を申請すれば、そこで承認されるという簡略化された制度である。

⁷⁰ 当時、日本語学校を設立するのには基準は何もなく、何の規制もなかった。学生が日本人以外であるということで学校教育法は適用されないため文部省(当時)は関与せず、入学希望者にビザを発給する立場から法務省の入国管理局が、適格かどうかを各種学校の設置基準を参考に判断していた。

⁷¹ このうち85%が、東京と周辺の首都圏に集中しており、学校の経営母体には、スーパーやガソリンスタンドなど、人手不足に悩む業界の企業なども目立つ。このことも就業目的の留学生の意向と求人に必死な我が国企業側の利害が一致する。ちなみに30年後の現在、学校数は約2倍の700に上る。

⁷² この背景には、中国側の政策の変化があった。アメリカ、カナダや日本への留学希望者へのパスポートの発行が、急激に緩められたのである。中国国内の失業者数が2,000万人を超え、

たため、入管は中国からの就業志望者に対する審査を厳格化した。そのため申請書類の確認に時間がかかるようになりビザの発給が滞ったため上海事件⁷³と呼ばれる騒動が発生し、以後、日本語学校の制度の不備が見直され「就学生」の在留資格で入国する学習者を受け入れられる日本語学校を審査・認定する制度が設けられ、実際に認定を行う機関として日本語教育振興協会(日振協)⁷⁴が設立された。

他方、留学生数であるが「計画」の目標年の2000年を前に1995年あたりから低迷する(補論2図表2)。翌96年これまで留学生や就学生の来日・在留に際してネックとなってきた身元保証人制度が廃止され、さらに2000年に適正校の申請書類の簡素化が図られた結果、留学生が急増し前述の通り2003年に「計画」は3年遅れで達成された⁷⁵。

その5年後の2008年、福田総理(当時)により「留学生30万人計画」が提唱され、文部科学省がそれを具体化して社会のグローバル化に向けて卒業生を日本社会に定着させ活躍させる仕組み作りを行った。2020年までに留学生数を30万人とするというもので、目的として、留学生を全学生の1割強とする、全世界の留学生のうち日本への留学シェアの5%を維持する、国際競争力を強化する、大学院等への優秀な人材の確保と卒業後の日本企業等への就職への一連の流れの強化により優秀な人材を獲得する等を掲げており、彼らを現在と将来の労働力としてカウントしているのが特徴であり、日本の「グローバル化戦略」の一環として位置付けられている。「留学生10万人計画」が国際協力、友好等が主要な目的であったのに対し、「留学生30万人計画」でもその看板は降ろさないものの、実質的には優秀な人材の獲得といった自国利益を優先させる方向へ政策的に転換したといえる。その骨子は、日本留学への動機付けの促進、母国での入学手続きを可能とするワンストップ化、英語による授業だけの学位取得、宿舍、奨学金の改善・整備、卒業後の留学生の就職促進である。留学の入口(海外での

潜在失業者数が3,000万人に達したため、若者の出国を大幅に認めたのだとされている。

⁷³ 受入れ厳格化に伴う審査の滞りに不満を持つ就学生志望者が上海の日本国総領事館を包囲し、プラカードや壁新聞で抗議の意思表示をした騒動。騒動自体は沈静化したものの、認可申請中の未開校の日本語学校に振り込んだ入学金等の返金問題はその後も後を引いた。

⁷⁴ これまで外国人への教育には学校教育法の管轄外として距離を置いてきた文部省(当時)が法務省、外務省と協力して「日本語教育施設の運営に関する基準」を取りまとめ、その基準に適合するか否かを審査する機関として立ち上げられた財団法人。日本語学校の設置・認可に当たっては、授業時間や生徒数に合わせた教員数、校舎の面積等専修学校や各種学校に準じた基準を適用する。

⁷⁵ 数の面では無事に達成された「10万人計画」だが、内容的には問題も多く、留学生がトラブルに巻き込まれたりトラブルを起こしたりする例も絶えなかった。

広報)から出口(日本での就職)までの対応を一元化し、サポートしようとするもので、受け皿として国際化拠点大学の重点的育成のためグローバル30⁷⁶を展開している。最新のデータでは留学生数は26万7,072人⁷⁷で、2020年の目標達成はかなりの確率で真実性を帯びてきた。この30万人という数は現在の労働力としても将来の労働力としても大きなウエートを占めている。

(3) 日系人

昨今の構造的な人手不足状況からは想像もつかないが、戦後の高度成長期まで我が国は移民の送り出し国であった⁷⁸。戦後、経済の疲弊から人々の暮らしは苦しく海外へ移住する人々が増加し、その渡航先はブラジルやペルーであった⁷⁹。1985年のプラザ合意により円高に拍車がかかり、超低金利政策のために溢れた資金が不動産や株に流れてバブル経済に突入するなかで、深刻な人手不足に見舞われた。特に労働集約的な中小企業をはじめとする製造業等人手不足の解消を訴える企業の要望に一部応えた形で、1989年の入管法が改正され、そのとき新たに在留が認められたのが、かつて政府の移民政策により中南米などに移民として移住した人々の子孫である日系人に対して与えられる、「定住者」⁸⁰という在留資格を持つ人々であった。これにより就労の制限のない「定住者」としてブラジルやペルーから多くの日系人が来日して我が国製造業を支えることとなった。

1993年には約6万人であった、ブラジル、ペルー出身の日系人が最盛期の2007年には約37万人にまで急増し、在留外国人に占める割合も1992年の5%から急上昇し18%に上っている(本論図表2)。2010年以降、リーマンショックや東日本大震災の影響に加え、ブラジルではサッカーのワールドカップや夏季オリン

⁷⁶ 全国30大学を目標に国際化拠点大学を決めて、集中的に予算を投下しようとするもので2009年の行政刷新会議の事業仕分けで一旦は廃止が決定されてから復活した経緯がある。現在、目標には遠く及ばない13大学が選定されている。

⁷⁷ 2017年5月1日時点の数値。日本学生支援機構の調査結果。

⁷⁸ 前掲脚注53で述べたように、明治期に始まった我が国からの移民であるが、当初予定の米国本土やハワイなどへの移民は日米間の紳士協定により自粛され、代わりに南米への移民が始まり、戦後も継続的に実施されてきた。

⁷⁹ 我が国からの最後の移民約300人がブラジルに向かったのは、高度成長期末期の1973(昭和48)年であった。

⁸⁰ 厳密にいうと日系2世には「日本人の配偶者等」、3世に「定住者」の在留資格が与えられる。これらの資格はいずれも、「専門的・技術的分野」の在留資格が「活動資格」に対して与えられるのに対して、「一定の身分」などに対して与えられる「居住資格」であり、就労の制限がなく、非熟練労働、単純労働の分野でも働くことができる。なお、「定住者」には、この日系3世の他にインドシナ難民、第三国定住難民、中国帰国者等が含まれる。

ピック景気で経済が活況を呈し仕事が増えたので帰国するものも多くその数は激減したが⁸¹、最近では再び増加する兆候も見せている(本論図表2)。

中南米からの日系人は、製造業の集中する静岡、岐阜、三重、愛知などの東海地方、群馬県をはじめとする北関東などを中心に定住して、主に製造業の企業で派遣や業務請負の形で働いた。地域社会の中に、母語の異なる人々がたくさん住むようになったのだから、さまざまな摩擦や問題が起こる⁸²。これについては、自治体レベルでいろいろな対応策が実施されてきた。2001年、日系人が多く居住する地方自治体の行政と当該地域の国際交流協会などが外国人住民に関する施策や活動に関する情報交換と問題解決・政策提言を目的とする「外国人集住都市会議」が設立された⁸³。同年浜松市(静岡県)で開催された第一回会議では13の関係自治体の首長が一堂に会して外国人住民との共生を謳った「浜松宣言及び提言」⁸⁴を取りまとめ、総務省をはじめとする国の各省庁に申入れを行っている。外国人集住都市では様々な国籍・民族の人々が地域社会の構成員として生活していく上で「協働」して多文化共生社会づくりに取り組もうとするムーブメントがあり、そのような動きは他の地域にも広がりを見せ⁸⁵、多文化共生社会という用語がすっかり定着するほどになっていた。これまで外国人への諸対応は自治体、受入企業に大きく依存してきたが、総務省が2006年「地域における多文化共生推進プラン」⁸⁶を策定し、各自治体に多文化共生施策の推進を求めたり、本件では各省横断的取組が必要なため外国人労働者問題関係省庁連絡会議で「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」⁸⁷をとりまとめるなど、

⁸¹ 2008年のリーマンショックは多くの日系人のリストラをもたらした。政府は帰国を希望する日系人に対して、帰国支援事業(ブラジル、ペルーへ帰ることを勧める政策)を実施したが、2010年3月をもって本事業は終了した。

⁸² 群馬県大泉町のように全住民の15%以上を日系人が占める自治体も出てきた。

⁸³ 設立当初は、参加自治体は浜松市、磐田市、湖西市(以上、静岡県)、豊橋市、豊田市(以上、愛知県)、四日市市、鈴鹿市(以上、三重県)、大垣市、可児市、美濃加茂市(以上、岐阜県)、太田市、大泉町(以上、群馬県)、飯田市(長野県)の13自治体であったが、その後、参加する自治体も増え、2007(平成19)年には23自治体となったが、出入りもあり、2018(平成30)年4月時点で15自治体となっている。

⁸⁴ 外国人住民に関する教育、社会保障、外国人登録手続きに関する3項目を取り上げている。

⁸⁵ 例えば、2007(平成19)年、川崎市(神奈川県)で「多文化共生社会推進方針」、立川市(東京都)で「多文化共生推進プラン」が策定され、07年には宮城県で「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」が制定されている。

⁸⁶ 地域に必要な多文化共生推進の具体的施策として、コミュニケーション支援、生活支援、多文化共生の地域づくり、多文化共生施策の推進体制の整備を挙げ、それぞれについて提言を行っている。〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000400764.pdf〉

⁸⁷ 在留外国人について、外国人が暮らしやすい地域社会づくり、外国人の子どもの教育の充実、外国人の労働環境の改善、社会保険の加入促進等、外国人の労働環境の改善、社会保険の加入

国も重い腰を上げるようになった⁸⁸。

日系人の増加は該当する地域を中心にインパクトを与え、特に家族を伴っての在留は単に労働者としてだけではなく、生活者としての受入れや共生が地域社会に及ぼす問題点を浮き彫りとすることとなった。この先、外国人労働者の受入れの拡大について議論する際には、そのメリット・デメリットが顕在化している日系人の受入れが先行事例として大いに参考になろう。

（４）技能実習生

永住者(特別永住者も含む)以外の在留外国人のうち、大きな比重を占めるのが技能実習生である。2000年以降、急激に増加し、留学生や日系人等他のカテゴリーと同様の傾向を見せ、リーマンショックや東日本大震災で一時落ち込むが、最近になって再び急増している(本論図表3)。ここ数年の増加傾向の中、大きなウエートを占めていた中国が減少し、それに代わってベトナム、フィリピンが急増している。特にベトナム人の増加は甚だしく、2017年の最新データでは中国に代わってトップとなり技能実習生の約4割がベトナム出身者である(本論図表4)。

高度経済成長期以降、海外に進出した我が国企業において我が国に招聘された現地社員が技術やノウハウを吸収して帰国後に母国の経済発展に貢献したことから、国際協力の観点からこのような仕組みを政策的に取り入れたのが1981年にスタートした外国人研修制度⁸⁹であり、これが現在の技能実習制度の前身となっている。1980年代後半以降、構造的労働力減少が深刻な社会問題となると、人手不足に悲鳴を上げる中小企業などの強い要望を受けて、「研修生」の要件が緩和され、中小零細企業、事業者も「研修生」を受け入れることのできる制度となり、さらに93年この研修制度を発展・拡充する形で技能実習制度も加わり、合わせて「外国人研修・技能実習制度」と呼ばれるようになった⁹⁰。これ

促進等の分野で対策を講じることとしている。

⁸⁸ 上記以外に、文化庁では、2007(平成19)年から「生活者としての外国人」のための日本語教育事業を立ち上げている。

⁸⁹ 発展途上国の技術援助に関するODAの一環として母国の経済発展を担う人材を海外から受け入れ国内で研修する制度。主に政府や地方自治体が受け入れたが、民間ベースの受入れもあった。海外技術者研修協会(AOTS; 2012年海外貿易開発協会(JODC)と合併し、財団法人海外産業人材育成協会(HIDA)となる)が中心的役割を果たした。1991年には国際研修協力機構(JITCO)が設立され、研修生・技能実習生の受入機関と送り出し機関等への支援を行っている。

⁹⁰ 本制度により単独では外国人研修生を受け入れることのできない規模の中小企業などに、中小企業団体などを通じて、団体管理型の形で研修生を受け入れることが可能となった。開発途

により「研修」「実習」名目で最大3年間の単純労働分野での受入れが可能になった。しかし、単純労働のための外国人の導入を望む企業の本音に、研修・実習の制度の緩和で応えるという対症療法的措置は当初から矛盾を孕んでおり、実際、様々な問題を惹起することになる。

同制度の目的は前身の研修制度のものを引き継ぎ、開発途上国の人材育成と技能移転という建前であったが、実際は労働力として期待するところも大きかった。在留期間は当初、最大2年であったが、1997年から1年目が「研修生」、2年目から「技能実習生」して最大3年に延長されている⁹¹。技能実習生を受け入れた職種は、繊維・衣服関係、機械・金属関係、食料品製造、水産加工関係が多く、また、受入企業数のおよそ6割が従業員規模19人以下の中小零細企業となっているのが特徴であり、受入れの多くが中国からであった。2009年には入管法改正により在留資格に「技能実習」が新設され、来日初年度は「技能実習1号」、「技能検定基礎2級」合格で「技能実習2号」に変更されあと2年在留が可能となる。来日後講習を受けて2か月目から労働基準法、最低賃金法の適用対象となる。2014年には特定活動の対象業種に建設分野が加わり3年間の実習のあと2年間の延長ができるようになり最大在留期間が5年間となった。

制度を巡っては、本来の趣旨を逸脱して、技能・技術の習得とは名ばかりで、実際には単純労働に従事させられるケースも多く、低賃金労働、長時間労働という問題が以前から指摘されており⁹²、賃金未払いといった違法事案や暴力、セクハラといった人権侵害事案の例も多く報告され、社会問題化⁹³するとともに国際的非難を受けることとなった。

上国にとっては、そのニーズに合った汎用性の高い技術や技能が移転されやすくなった。すなわち、現実には我が国の大企業の工場の先端的な機械や設備の扱い方を学んでも国に帰ったらその技術は使いようがない、身の丈に合った、中小企業レベルで研修の方が役に立つということである。

⁹¹ 研修生の最初の一年間は、労働者ではないので、労働法規は適用されず、賃金はなく、生活実費として研修手当が支払われるだけである。時間外や休日の研修は禁止されているので、残業手当は生じない。他方、2年目以降、技能実習生となると労働者と定義付けられ、賃金が支払われ、労働基準法や最低賃金法、あるいは社会保険や労働保険も適用される。

⁹² 賃金・残業代不払い等の労働基準法違反、最低賃金を下回る最賃法違反、健康診断を実施しない等の労働安全衛生法違反等で2006年に労働基準監督署が指導した職場は1,209か所に及び、法務省も研修・実習生を申請外の企業で働かせる「名義貸し」の不正も摘発している。

⁹³ 最低賃金との差額の支払いを求めて労働基準監督署に立てこもった騒動や中国人研修生による受入団体の社団法人農業協会理事の殺人事件などが数多くの問題が発生している。このような背景には、中国やベトナムからの研修生・実習生は、現地の送り出し機関に多額の保証金や手数料を支払い、借金漬けで来日しているため、その返済のためどのような過酷な労働環境や最低の労働条件でも働かざるを得ない状況があった。

2009年から数年間は技能実習生数が減少したが2013年から増加に転じている。日系人が減少する中、慢性的な人手不足の状況下で受入技能実習生を拡大させることで対処しようとした結果である。そのため、技能実習法（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）を新たに制定し、これまでのような社会問題を引き起こす原因となっていた外国人を低賃金で酷使するなどの不正を防ぐため、受入団体や企業を監視する監督機関「外国人技能実習機構」⁹⁴を新たに立ち上げた。同法制定に合わせて入管法も改正し、在留期間の最長5年への延長⁹⁵、受入人数枠の拡大、受入職種に介護⁹⁶を追加する等が実施された。しかし、そのような改善策についても効果を疑問視する声があり⁹⁷、実際、様々な問題も起こっている⁹⁸。

2019年4月から新たな在留資格制度がスタートし、その対象には技能実習生からの移行が見込まれている⁹⁹。技能実習制度が抱えている問題を放置したままでは、手の施しようのない事態に陥ることも懸念される。本論でも我が国経済が拡大すれば、技能実習生がますます増えると予想したが、それが惹起する問題に真剣に向き合うべき時期である。今はもうリミットである。

（内線 75440）

⁹⁴ 法務省・厚生労働省共管の認可法人。技能実習計画の認定、管理団体の許可のほか、実習生からの相談に対応する。同機構は、約2,000の管理団体（受入団体）に年1回、約40,000の実習実施者（実習先）の3年に1回程度の実地検査を実施する。

⁹⁵ 在留資格「技能実習」に新たに3号を設けて、1年目が1号、2年から3年目が2号、4年から5年目が3号となった。3号の要件としては、技能検定3級合格、3年目終了後一時帰国（1か月以上）がある。

⁹⁶ これまでEPA（経済連携協定）により、「就労」という在留資格で介護士候補生を2008年からインドネシア、09年からフィリピン、14年からはベトナムから受け入れているが、日本語能力が壁となって国家試験合格率は、18年試験では、50.7%にとどまっている（同様の看護師候補生の合格率は17.7%でさらに少ない）。これまでの累計で719名となるが、今後の介護需要増を考えるとまだ足りない。今回の「技能実習」という在留資格での介護の追加はEPAとは別枠で、そのような状況を勘案したものと考えられる。

⁹⁷ 斉藤善久神戸大学大学院准教授（前掲脚注11参照）、山脇啓造明治大学国際日本学部教授「（前略）技能実習制度は実態として低賃金労働者の受け皿となっており、人権侵害を生む制度として国内外からの批判が強い。16年には技能実習法が制定され、実習期間が5年に延ばされるとともに、管理体制が強化されたが、改善の兆しは見えない。」（『週刊エコノミスト』（2019.1.15）79頁）

⁹⁸ 例えば、三菱自動車やパナソニックなど4社が不適正な受入れを行ったとして技能実習認定を取り消される（日本経済新聞（2018.1.18））という受入企業側の不祥事や2018年の技能実習生の失踪が過去最多の9,052人に上る（読売新聞（2019.3.30））といった実習生側の問題についての報道がされている。

⁹⁹ 前掲脚注31参照