

我が国における外国人材受入れの概況

— 骨太の方針2018に関する動きを含めて —

中西 絵里

(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国における外国人材受入れの現状
 - (1) 専門的・技術的分野における「高度専門職」
 - (2) 技能実習
 - (3) 特定活動
 - (4) 資格外活動
3. 今後の外国人材受入れに当たっての政府の基本方針
 - (1) 新たな在留資格の創設及び従来の外国人材受入れの更なる促進
 - (2) 外国人の受入れ環境の整備
4. 外国人材受入れに関する主な論点及び課題
 - (1) 外国人材受入れと我が国の人手不足との関係
 - (2) 移民の受入れに関する議論
 - (3) 在留外国人が日本に居住する上での諸課題
5. おわりに

1. はじめに

平成29年10月末現在の我が国における外国人労働者数は1,278,670人であり、外国人雇用状況の届出が義務化された平成19年以降で過去最高を更新した¹。安倍内閣総理大臣は

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成30年9月12日である。

¹ 厚生労働省『『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成29年10月末現在）』（平30.1.26）〈<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000192073.html>〉

平成19年10月1日から施行されている外国人雇用状況の届出制度は、全ての事業主に対し、外国人労働者（特別永住者及び在留資格「外交」・「公用」の者を除く。）の雇入れ又は離職の際に、当該外国人労働者の氏名、在留資格、在留期間等について厚生労働大臣（ハローワーク）へ届け出ることを義務付けている。

平成30年2月20日、経済財政諮問会議において「有効求人倍率が43年ぶりの高水準となる中で（略）深刻な人手不足が生じて」いるとし、「専門的・技術的な外国人受入れの制度の在り方について、早急に検討を進める必要がある」と述べた²。これを受けて内閣官房や法務省を中心に検討を行い³、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定。以下「骨太の方針2018」という。）において、「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」として「真に必要な分野に着目」して、新たな在留資格の創設を含む政策の検討に入った⁴。

本稿では、我が国における労働人材としての外国人の受入れについての現状と今後の政策動向及びそれらに関する議論や課題について述べる。

2. 我が国における外国人材受入れの現状

外国人は、「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）第2条の2第1項及び第2項に基づき、入管法別表第一の在留資格（本邦において行うことができる活動によって「高度専門職」、「技能実習」、「留学」、「特定活動」等が与えられる）又は別表第二の在留資格（本邦において有する身分又は地位に基づき「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」又は「定住者」が与えられる）をもって在留することが原則とされる。以下では、外国人労働者⁵を大別し（図表1）、各分野における主な在留資格の概況を述べる。なお、分野別の外国人労働者数、在留外国人数及び有効求人倍率の推移は図表2のとおりである。

図表1 我が国における外国人労働者の内訳

分野	概要	規模
専門的・技術的分野	教授、高度専門職（ポイント制による高度人材（学歴・年収・職歴等によるポイント））、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、企業内転勤、介護（介護福祉士）、技能（スポーツ指導者、航空機の操縦者等）等	約23.8万人
技能実習	技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的	約25.8万人
特定活動	経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、外国人建設就労者、外国人造船就労者等	約2.6万人
資格外活動	留学生のアルバイト等、本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内（1週28時間以内等）で報酬を受ける活動が許可	約29.7万人
身分に基づき在留する者	定住者（主に日系人）、日本人の配偶者等、永住者（永住を認められた者）等 ※これらの在留資格は在留中の活動に制限がないため、様々な分野で報酬を受けられる活動が可能	約45.9万人

（出所）平成30年第2回経済財政諮問会議（平成30年2月20日）（資料4）「外国人労働力について」（内閣府）5頁を基に筆者作成

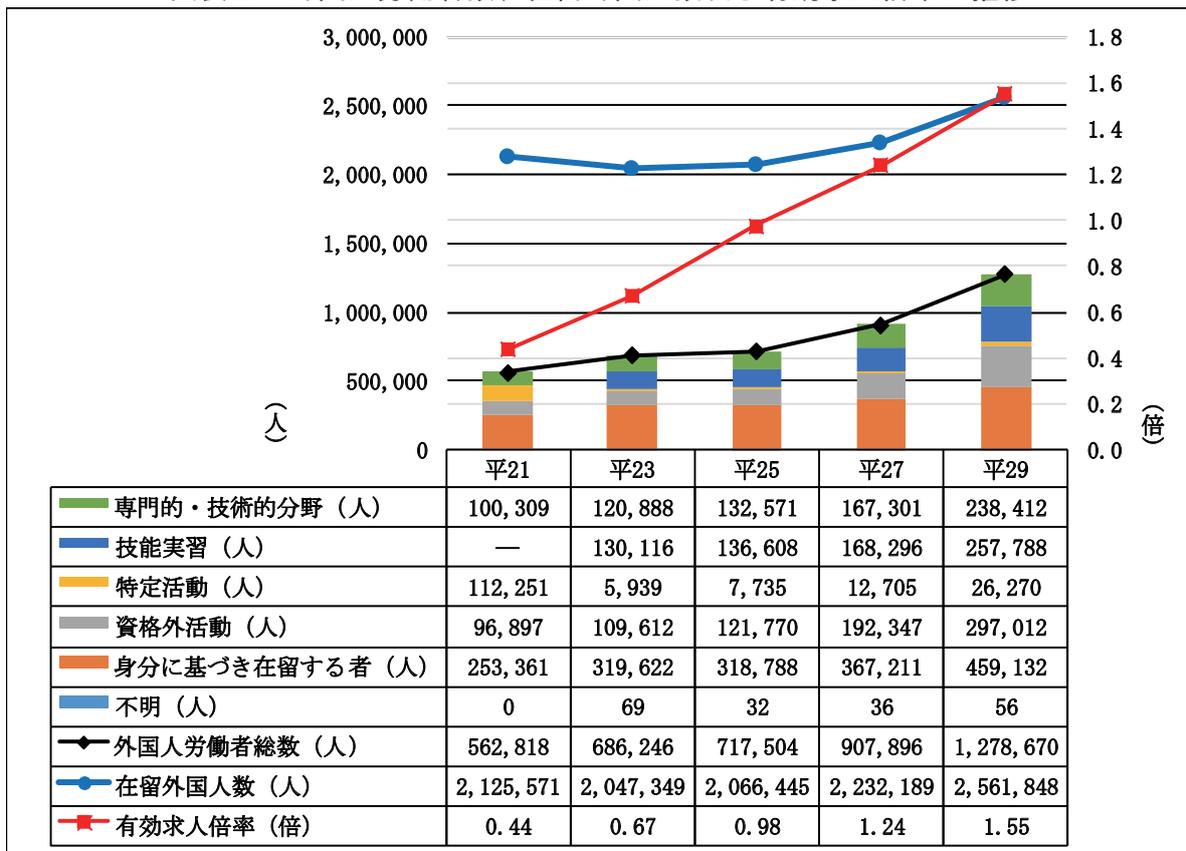
² 「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」（第1回）（資料1）「経済財政諮問会議（第2回、平成30年2月20日開催）総理締めくくり御発言（外国人労働力部分 抜粋）」〈https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujinzai_tf/dail/gijisidai.pdf〉

³ 「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」を立ち上げ、平成30年5月29日に意見を取りまとめた。（経済産業省製造産業局「新たな外国人材受入れ制度の検討経緯及び概要」（平30.7.12）〈<http://www.meti.go.jp/press/2018/07/20180712005/20180712005-1.pdf>〉）

⁴ 「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30.6.15閣議決定）26頁～28頁

⁵ 入管法第2条第2号において、「外国人」とは「日本の国籍を有しない者」とされている。本稿においては「外国人労働者」を、入管法上就労が認められる者とする。

図表2 外国人労働者数、在留外国人数及び有効求人倍率の推移



※「在留外国人数」については、平成23年末の統計までは、当時の外国人登録者数のうち、現行の入管法第19条の3に規定する「中長期在留者」に該当し得る在留資格をもって在留する者及び「特別永住者」の数であり、平成24年末の統計からは、「中長期在留者」及び「特別永住者」の数である。

(出所) 厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況(各年10月末)、厚生労働省「職業安定業務統計 一般職業紹介状況(各年10月分)、法務省「平成29年末現在における在留外国人数について(確定値)」(各年末)を基に筆者作成

(1) 専門的・技術的分野における「高度専門職」

政府は「高度な知識・技能をもつ外国人材を受け入れ、日本経済の生産性、イノベーションを加速させる」として、高度外国人材⁶を積極的に受け入れる姿勢をとっている⁷。

平成24年5月に導入された「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇措置」(以下「高度人材ポイント制」という。)は、高度外国人材の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれ

⁶ 我が国が積極的に受け入れるべき高度人材について、内閣官房長官及び有識者等で構成される高度人材受入推進会議の報告書において「『国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材』であり、『我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材』と定義付けることができる」と述べられている。(高度人材受入推進会議「外国高度人材受入政策の本格的展開を(報告書)」(平21.5.29)4頁<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/dai2/houkoku.pdf>>)

⁷ 首相官邸「アベノミクス 成長戦略で明るい日本に！」未来投資戦略2018の構成「外国人材の活躍推進」<https://www.kantei.go.jp/jp/content/miraitoushi2018_2-1-2-3.pdf>

の特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した場合に、配偶者の就労や一定の条件下での親や家事使用人の帯同といった出入国管理上の優遇措置を与える制度である⁸。

高度人材ポイント制における高度人材を対象に、平成26年の入管法改正（平成26年法律第74号）によって新たな在留資格「高度専門職」が創設され、平成27年4月に施行された。

平成29年4月には世界最速級で永住権を取得できる「日本版高度外国人材グリーンカード」を創設する観点から高度人材ポイント制の見直しが行われ、高度外国人材の中でも特に高度な人材と認められる者（80点以上のポイントで認められた者）については、永住許可申請に要する在留期間が5年から1年に短縮された⁹。

「未来投資戦略2018」（平成30年6月15日閣議決定）では、「2020年末までに10,000人の高度外国人材の認定を目指す¹⁰。2022年末までに20,000人の高度外国人材の認定を目指す¹¹」としている目標について、ポイント制導入（平成24年5月）から2017年（平成29年）12月までに高度外国人材と認定された外国人数は10,572人との進捗状況が示されている¹²。

（2）技能実習

技能実習制度は、開発途上地域等の青壮年を、一定期間日本の公私の機関に受け入れ、技能、技術又は知識を修得させることにより、当該開発途上地域等への技能等の移転を図り、「人づくり」に寄与することを目的とするものであり、技能実習生は帰国後、修得した技能等をいかし、その国の経済発展と産業振興の担い手となることが期待されており、日本の国際協力及び国際貢献の一翼を担う制度とされている¹³。

平成5年に創設された技能実習制度は社会に定着してきていたが、受入機関の一部には、制度の本来の目的を十分に理解せず、実質的に低賃金労働者として扱うなどの問題が指摘されていた。そのため、平成21年の入管法等改正（平成21年法律第79号）（平成22年7月施行）により¹⁴、新たな在留資格「技能実習」が創設され、入国1年目から雇用関係の下、労働関係法令等が適用されることとなるなど、技能実習生の法的保護及びその法的地位の安定化を図るための措置が講じられた。しかしながら、その後も、依然として技能実習制度の趣旨を理解することなく国内の人手不足を補う安価な労働力の確保策と誤解して使う

⁸ 法務省入国管理局「高度人材ポイント制とは？」〈http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html〉

⁹ 「未来投資会議 構造改革徹底推進会合『企業関連制度・産業構造改革・イノベーション』会合（雇用・人材）（第2回）（平29.12.13）（資料4）法務省・厚生労働省・経済産業省「高度外国人材の受入れ・就労状況」7頁及び8頁〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/koyou/dai2/siryou4.pdf>〉

¹⁰ 「日本再興戦略2016—第4次産業革命に向けて—」（平28.6.2閣議決定）にて目標策定。

¹¹ 「未来投資戦略2017—Society5.0の実現に向けた改革—」（平29.6.9閣議決定）にて目標策定。

¹² 「未来投資戦略2018—『Society5.0』『データ駆動型社会』への変革—」（平30.6.15閣議決定）112頁

¹³ 法務省入国管理局入国在留課「外国人技能実習制度の現状と課題」『法律のひろば』第70巻第3号（平29.3）4頁

¹⁴ 改正前の技能実習制度の枠組は、1年の研修（在留資格「研修」）後、研修成果等の評価を経て、研修を受けた機関と同じ機関において、新たに雇用契約を結ぶものであった（2年目、3年目の在留資格は「特定活動」）。（法務省入国管理局「技能実習制度の現状と課題等について」（平25.11）1頁～3頁〈<http://www.moj.go.jp/content/000116718.pdf>〉）

者が後を絶たず、労働関係法令の違反や人権侵害が生じている等の指摘がされていた。一方で、対象職種の拡大、実習期間の延長等の技能実習制度の拡充に関する要望も寄せられる状況でもあった。そのため、平成28年11月に、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習生に関し、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設ける等の措置を盛り込むなどした「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」（平成28年法律第89号）が成立し、平成29年11月に施行されている¹⁵。

技能実習制度は、その受入れの形態により、「企業単独型」と「団体監理型」の2種類に分類され、「企業単独型」の技能実習は、日本の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施するものであり、「団体監理型」の技能実習は、非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施するものである。平成29年末時点では、全体の96.6%を団体監理型が占めている。技能実習生の送り出し国はベトナム（45.1%）、中国（28.3%）、フィリピン（10.1%）で大半を占めている¹⁶。

技能実習の区分は、企業単独型と団体監理型の受入れ方式ごとに、必要な講習を受け、雇用契約に基づいて技能等に係る業務に従事する第1号（入国1年目）、第1号を修了した者で、引き続き2年目以降も技能実習に習熟するため、技能等を要する業務に従事する第2号（2年目・3年目）、優良な実習実施者・監理団体に限定して、第2号を修了した者が、技能等を要する業務に従事する第3号（4年目・5年目）がある¹⁷。

（3）特定活動

在留資格「特定活動」とは、個々の外国人が、法務大臣によって特に指定された活動を行うことができる資格であり、該当例としては、外交官等の家事使用人や、ワーキング・ホリデー等がある¹⁸。

そのうちの1つである経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについては、インドネシア、フィリピン及びベトナムより、外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れを実施してきており、累計受入れ人数は平成29年9月1日時点で3か国合わせて4,700人を超えた。厚生労働省は、これら3か国からの受入れは、看護・介護分野の労働力不足への対応として行うものではなく、相手国からの強い要望に基づき

¹⁵ 法務省入国管理局『平成29年版 出入国管理』（平29.11）33頁

¹⁶ 法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官「新たな外国人技能実習制度について」5頁及び6頁<<http://www.mhlw.go.jp/content/000337512.pdf>>

¹⁷ 技能実習第1号から第2号に移行するための在留資格の変更又は取得には「送出国のニーズがあり、公的な技能評価制度が整備されている職種」という制限があり、平成29年12月6日現在認められるのは77職種139作業である。（前掲注16、5頁及び7頁）

さらに、厚生労働省は、平成30年9月にも漬物製造を対象とするほか、ホテルなどの寝具類を貸し出すリネンサプライも新たに追加する方針とされている。（「技能実習『人手確保』色濃く」『日本経済新聞』（平30.8.10）

¹⁸ 法務省入国管理局パンフレット「出入国管理のしおり」（2018年版）7頁

交渉した結果、経済活動の連携強化の観点から実施するものであるとしている。経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者は、看護師・介護福祉士の国家資格を取得することを目的として、協定で認められる滞在の間（看護3年間、介護4年間）に就労・研修することとなっており、資格取得後は、看護師・介護福祉士として滞在・就労が可能とされている（在留期間の更新回数に制限はない）¹⁹。

（４）資格外活動

入管法別表第一に定められた在留資格は、就労や留学など日本で行う活動に応じて許可されるものであるため、許可された在留資格に応じた活動以外に収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を行おうとする場合には、あらかじめ資格外活動の許可を受けていなければならないとされている（入管法第19条第1項及び第2項）。資格外活動の許可の典型例としては、「留学」の在留資格をもって在留する外国人に係るいわゆるアルバイトの許可がある。「留学」又は「家族滞在」の在留資格をもって在留する場合等には、1週に28時間以内（「留学」の在留資格をもって在留する者については、在籍する教育機関が学則で定める長期休業期間にあるときは、1日について8時間以内）であること及び活動場所において風俗営業等が営まれていないことを条件として、企業等の名称、所在地及び業務内容等を指定せず許可を得ることができるとされている²⁰。

3. 今後の外国人材受入れに当たっての政府の基本方針

以下では、今後の外国人材受入れに関する骨太の方針2018を中心とした政府の基本的な方針についてまとめる。

（１）新たな在留資格の創設及び従来の外国人材受入れの更なる促進

現行の専門的・技術的な外国人材の受入れ制度を拡充し、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こととしている（図表3）。

また、地方公共団体等における外国人材が多様な活動をできるようにするため、複数の在留資格にまたがる活動に従事することが可能となるよう包括的な資格外活動許可を新たに付与する等²¹、地方における外国人材の活用を推進することとしている。

加えて、従来の外国人材受入れについても更なる促進を行うとしている（図表4）。

¹⁹ 厚生労働省「インドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて」〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html〉

²⁰ 法務省入国管理局「資格外活動の許可（入管法第19条）」〈<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/zairyuu/s hikakugai.html>〉

²¹ 「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」（平30.6.15閣議決定）12頁

図表3 新たな在留資格の概要

受入れ業種	生産性向上や国内人材の確保のための取組（女性・高齢者の就業促進、人手不足を踏まえた処遇の改善等）を行ってもなお、当該業種の存続・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 ²²	
技能水準	受入れ業種で適切に働くために必要な知識及び技能とし、業所管省庁が定める試験等によって確認 ※技能実習（3年）を修了した者については、試験等を免除	
日本語能力水準	日本語能力試験等により、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが確認されることを基本としつつ、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める ※技能実習（3年）を修了した者については、試験等を免除	
在留期間の上限	通算で5年	※新たな在留資格による滞在中に一定の試験に合格するなど、より高い専門性を有すると認められた者については、現行の専門的・技術的分野における在留資格への移行を認め、在留期間の上限を付さず、家族の帯同を認めるなどの取扱いを可能とするための在留資格上の措置を検討
家族の帯同	基本的には認めない	
外国人材の保護及び円滑な受入れのための施策	<ul style="list-style-type: none"> ・外国人材から保証金を徴収するなどの悪質な紹介業者等の介入を防止するための方策を講じる ・受入れ制度の周知や広報、外国における日本語教育の充実、必要に応じ政府レベルでの申入れ等を実施 ・受入れ企業、又は法務大臣が認めた登録支援機関が支援の実施主体となり、外国人材に対して、生活ガイダンスの実施、住宅の確保、生活のための日本語習得、相談・苦情対応、各種行政手続に関する情報提供などの支援を行う仕組みを創設 ・入国・在留審査に当たり、日本人と同等以上の報酬の確保等を確認 	

(出所)「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平30.6.15閣議決定)26頁及び27頁を基に筆者作成

図表4 従来の外国人材受入れの更なる促進策

促進を行う分野	受入れ促進策
留学生関連 ²³	<ul style="list-style-type: none"> ・留学生の日本国内での就職を促進するため、在留資格に定める活動内容の明確化や、手続負担の軽減などにより在留資格変更の円滑化を行う ・留学生と企業とのマッチングの機会を設けるため、ハローワークの外国人雇用サービスセンター等を増設 ・「高度人材ポイント制」における特別加算の対象大学の拡大等の見直し ・日本語教育機関における充実した日本語教育により、留学生が適正に在留できるような環境を整備
介護関連	<ul style="list-style-type: none"> ・技能実習「介護」について、入国1年後の日本語要件を満たさなかった場合にも引き続き在留を可能とする仕組みの検討 ・経済連携協定（EPA）により受け入れた介護福祉士候補者のうち、日本語研修を要しない一定の日本語能力を有する者の円滑かつ適正な受入れを行える受入人数枠を設けることの検討
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・クールジャパン関連産業の海外展開等を目的とする外国人材の受入れを一層促進するための方策の検討 ・外国人材の起業等を促進し、起業家の受入れを拡大するための方策の検討

(出所)「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平30.6.15閣議決定)28頁を基に筆者作成

²² 骨太の方針では具体的な対象業種は明記されていないが、報道では、人手不足が深刻な建設、農業、介護、造船、観光（宿泊）などの業種を想定しているとされている。（「入国管理庁 新設へ」『毎日新聞』（平30.8.28））
²³ 図表4の受入れ促進策に加え、日本で学ぶ留学生の就職率向上のため、インターンシップの積極的活用、就労のための日本語能力の強化、地方における就職支援の強化等が規制改革の分野別実施事項として盛り込まれている。（「規制改革実施計画」(平30.6.15閣議決定)28頁及び29頁）

(2) 外国人の受入れ環境の整備

外国人の受入れ環境の整備に関しては、法務省において企画、立案及び総合調整を行い、その司令塔的機能の下、関係府省が連携を強化し、地方自治体とも協力しつつ進めることとなっている²⁴。また、法務省、厚生労働省、地方自治体等が連携の上、在留管理体制を強化し、不法・偽装滞在者や難民認定制度の濫用・誤用者対策等を推進するとしている²⁵。

上川法務大臣は、「新たな制度による外国人材の受入れは、来年（平成31年）4月を目指して」準備を進めるとしており、そのため、入管法改正法案を提出し、法案成立後「速やかに、外国人材の受入れに関する業種横断的な基本方針を閣議決定する」とともに、「具体的な受入れ業種と業種別の受入れ方針を決定する必要」があるとして、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向性）（案）」²⁶に基づき、取組の拡充や具体化、予算要求についても検討を行うこととした²⁷。

これを受け、法務省は平成31年度概算要求において、新たな外国人材の受入れに関する業務等の追加等の理由により、入国在留管理庁（仮称）の創設を行うとした。関連予算として、新たな在留資格の創設等に対応するためのシステム改修や在留申請オンラインシステムの導入等の外国人材の円滑な受入れのための体制整備に30億2,000万円を計上、在留管理体制の充実強化に入国審査官等319人の増員を要求した²⁸。

4. 外国人材受入れに関する主な論点及び課題

(1) 外国人材受入れと我が国の人手不足との関係

政府はこれまで、「専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する」一方で、「いわゆる単純労働者の受入れについては、（略）十分慎重に対応することが不可欠である」との方針を採っていた²⁹。

しかし、骨太の方針2018では、日本経済の課題として「少子高齢化が中長期的に経済成長を制約する要因となる中で、人手不足に対処しつつ、この制約を克服し、持続的な成長

²⁴ 主な関係省庁における事務の分担として、総務省は「地方公共団体における多文化共生の取組の促進」、外務省は「海外における日本語教育の充実等」、文部科学省は「国内における日本語教育の充実、外国人の子供の教育等」、厚生労働省は「外国人への医療・保健・福祉サービスの提供、労働環境の改善、社会保険の加入促進等」に関する情報又は知見の提供その他の必要な協力を行うとともに、外国人の受入れ環境の整備に関して所掌する事務に当たることとされている。（「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」（平30.7.24閣議決定））

²⁵ 前掲注4、28頁参照

²⁶ 「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」（第1回）（平30.7.24）（資料3）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（検討の方向性）（案）」〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dail/siryous3.pdf>〉

²⁷ 「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」（第1回）（平30.7.24）議事録1頁～4頁

²⁸ このほか、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催等を契機とした訪日外国人の増加に対応するために出入国管理体制を強化するとして、1,599億7,000万円を計上し、266人の入国審査官の増員を要求している。（法務省「平成31年度概算要求について（平30.8.30）」〈<http://www.moj.go.jp/content/001268439.pdf>〉）

²⁹ 第9次雇用対策基本計画（平11.8.13閣議決定）

経路を実現していくためには、質・量の両面での人材の確保」等が急務であるとしている³⁰。中でも、「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」ことから、「真に必要な分野に着目し、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」としている³¹。

なお、日本商工会議所が平成29年3月から4月に行った「人手不足等への対応に関する調査」によると、中小企業2,776社中、人員が「不足している」と回答した企業は60.6%に上っており、外国人材受入れのニーズが（「既に雇用している」と「今後雇用する予定」を合わせて）「ある」は23.1%、「検討中」は18.6%であった³²。

労使の団体による提言を見てみると、一般社団法人日本経済団体連合会は高度人材の積極的受入れを提言しており、優遇措置の拡大検討に言及している³³。また、「日本の社会基盤（産業やインフラ）の維持に必要な技術を持ち技能を継承する人材、日本の生活基盤（介護等）維持に必要な人材」について、「労働力不足緩和や技能継承を図るべく、制度拡充や運用拡大を検討する必要がある」とし³⁴、「社会基盤人材」については、「一定の技能を有すると担保し得る客観的な技能評価制度・技能評価基準を満たす外国人材を対象に、日本での就労を目的とする在留資格のあり方を検討すべき」と述べている³⁵。

その一方、日本労働組合総連合会は、「日本人との切磋琢磨を通じて我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに国内雇用や労働条件に好影響を与えるような『専門的・技術的分野』の外国人を受入れ対象にすべきである」とし、専門的・技術的分野の外国人の受入れには賛同しているが、低賃金労働者の流入による国内雇用や労働条件への悪影響、外国人労働者の権利の保障の観点から「外国人労働者の安易かつ崩壊的な受入れは行うべきでなく、総合的かつ国民的議論を行うべき」としており、人手不足解消のための外国人材受入れには消極的な姿勢を取っている³⁶。

このような提言のほか、「短期的な人手不足という理由での受け入れは、中長期的な見通しが不可欠な移民政策になじまない」として「足下の人手不足への拙速な対応は避ける

³⁰ 前掲注4、2頁参照

³¹ 前掲注4、26頁参照

³² 本調査では、中小企業における外国人材のニーズは高いとは言えないが、一方で、「検討中」と回答した割合を合計すると4割以上となることから、今後、人手不足がより深刻化する場合、外国人材のニーズが高まると予測できるとされている。また、外国人材受入れのニーズに関して（「既に雇用している」と「今後雇用する予定」を合わせて）「ある」及び「検討中」と回答した企業において、外国人材を受け入れたい分野・層については、「非技術的分野（いわゆる単純労働）」が57.1%で最も多く、次いで「一定の技術を有した専門職層」が32.7%、「即戦力となるようなミドル層」は、25.0%であった（複数回答）。（日本商工会議所「『人手不足等への対応に関する調査』集計結果」（平29.7.3）1頁～8頁<<https://www.jcci.or.jp/mpshortage2017.pdf>>）

³³ 高度人材ポイント制の更なる拡充として、同制度の活用状況を定期的に把握し、制度の周知強化や手続きの簡素化、認定要件や優遇措置の内容等に関する不断の見直し等を求めている。（一般社団法人日本経済団体連合会「外国人材受入れ促進に向けた基本的考え方」（平28.11.21）6頁<http://www.keidanren.or.jp/policy/2016/110_honbun.pdf>）

³⁴ 前掲注33、1頁参照

³⁵ 前掲注33、9頁参照

³⁶ 古賀友晴「外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方」『労働調査』第569号（平29.11.12）22頁

べきであり、中長期的な見通しの下に外国人労働者受け入れ政策が立案されることが望ましい」という意見³⁷や、農業や介護などにおける人手不足の要因は賃金や長時間労働などの待遇面にあるとし、「安易に外国人に頼れば低い待遇を温存させかねない。(略)根本原因である待遇の改善をしなければ、いずれ外国人も集まらなくなる」という意見もある³⁸。

(2) 移民の受入れに関する議論

骨太の方針2018では「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」³⁹と述べている。以下では、移民に関する議論を概観する。

ア 移民の定義

移民の定義について、1997年に国連統計委員会への報告書において国連事務総長は「長期の移民」を「通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも12か月間当該国に居住する人」とした⁴⁰。現在国連は「国際移民の正式な法的定義はないが、多くの専門家は、移住の理由や法的地位に関係なく、定住国を変更した人々を国際移民とみなすことに同意している。3か月から12か月間の移動を短期的または一時的移住、1年以上にわたる居住国の変更を長期的または恒久移住と呼んで区別するのが一般的である」としている⁴¹。

一方、日本政府は移民や移民政策についての統一的な定義を示していないが⁴²、移民政策について安倍内閣総理大臣は、平成30年6月の党首討論において、「例えば、国民の人口に比して一定程度のスケールの外国人及びその家族を期限を設けることなく受け入れることによって国家を維持していこうとする政策」であるとし、今般の外国人材の受入れは移民政策に当たらないと述べている⁴³。また、金田法務大臣（平成29年当時）は、「仮に、入国と同時に在留期間を無期限で与える形態を移民として捉えるのであれば、我が国の入国管理制度というのは、入国と同時に永住を許可することができる制度にはなっていない」旨の答弁を行っている⁴⁴。

イ 我が国の外国人材受入れと移民受入れに関する議論

移民の受入れを容認する立場からは、社会に貢献する外国人のみ受け入れるべきで「非常に厳格な基準が必要」との意見がある⁴⁵。一方、移民の受入れに慎重な立場から

³⁷ 「外国人労働どう向き合う 上 拙速な受け入れ拡大避けよ」『日本経済新聞』（平30.6.25）上林千恵子氏意見

³⁸ 「外国人労働者受け入れ拡大 核心 対論」『東京新聞』（平30.7.2）中島隆信氏意見

³⁹ 前掲注4、26頁参照

⁴⁰ "DEMOGRAPHIC AND SOCIAL STATISTICS: DEMOGRAPHIC, SOCIAL AND MIGRATION STATISTICS" (Report of the Secretary-General Addendum, 12 December 1996) (E/CN.3/1997/15/Add.1) <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/29th-session/documents/doc97/1997-15-Add1-E.pdf>>

⁴¹ 国際連合広報センター「難民と移民の定義」（平28.12.13）<http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/22174/>

⁴² 「移民」や「移民政策」の定義について「様々な文脈で用いられており（略）一概にお答えすることは困難である」と述べている。（外国人労働者と移民に関する質問に対する答弁書（内閣衆質196第104号、平30.3.9））

⁴³ 第196回国家基本政策委員会合同審査会会議録第2号4頁（平30.6.27）

⁴⁴ 第193回衆議院予算委員会会議録第9号23頁（平29.2.8）

⁴⁵ 「激論 日本は移民にどう向き合うべきか」『週刊東洋経済』第6772号（平30.2.3）52頁 竹中平蔵氏意見

は、経済成長への方針や過剰サービスなどを見直すことで人手不足の解消を図ることができるとし、「もし政策として外国人を受け入れるなら、同じ仕事をする日本人と同額の賃金を与え、日本人並みの社会保障を提供し、不況になっても住み続けることを認める必要がある」という意見がある⁴⁶。

ほかにも、移民受入れの経済成長への貢献や、受入れによって生じるコストなどについて考察し、「そもそも移民政策とは多面的要素を持ち、多分野にまたがるテーマである。ところが、それを個別テーマとして扱くと部分最適のみの議論に終始し、全体像を描くことができない」として「長期的な視野に立つ移民政策としては（略）多文化共生の考え方を基本に据えるべき」とする意見や⁴⁷、「日本政府の現在の『外国人労働者』の受入れの条件は、国際的には（例えば国連の基準では）実質的に移民と解釈される」という認識の下⁴⁸、「それに対応した『移民政策』がないまま移民時代を迎えていることが（略）移住者を弱い立場に追い込み、権利を奪われた状態にさせている」とし「外国人労働者基本法」の制定等を求める意見もある⁴⁹。

（3）在留外国人が日本に居住する上での諸課題

ア 不法残留者⁵⁰と在留管理

不法残留者数は平成5年（298,646人）をピークにその増加に歯止めがかかったものの⁵¹、平成30年1月1日時点でも66,498人に及び、4年連続の増加となっている。不法残留となった時点に有していた在留資格別の割合を見ると、短期滞在（67.1%）が多くを占めるも、技能実習（10.4%）や留学（6.2%）、特定活動（3.4%）等の就労可能な在留資格の割合も高い⁵²。また、技能実習制度では技能実習生の失踪が問題となっている。技能実習生の失踪者数は、平成24年は2,005人であったものが、平成29年は7,089人に上った⁵³。このような中、政府は、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けて「『世界一安全な日本』創造戦略」（平成25年12月10日閣議決定）⁵⁴に基づい

⁴⁶ 前掲注45、53頁 水野和夫氏意見

⁴⁷ 萩原里紗・中島隆信「人口減少下における望ましい移民政策—外国人受け入れの経済分析をふまえての考察」『RIETI Discussion Paper Series』（平26.3）32頁及び38頁

⁴⁸ 小井土彰宏・上林千恵子「特集『日本社会と国際移民—受入れ論争30年後の現実』によせて」『社会学評論』（第68巻第4号）（平30.4）470頁

⁴⁹ 渡辺英俊「あるべき『移民政策』へのロードマップ—移住者の人権確立と受け入れ政策への提言」『労働の科学』第70巻第12号（平27.12）14頁及び16頁

⁵⁰ 不法残留者とは、「許可された在留期限を超えて不法に本邦にとどまっている者」をいう。（前掲注15、40頁）

⁵¹ 前掲注15、41頁参照

⁵² 法務省「本邦における不法残留者数について（平成30年1月1日現在）」（平30.3.27）〈http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00074.html〉

⁵³ 「繊維産業技能実習事業協議会」（第1回）（平30.3.23）（資料4）法務省「技能実習制度の現状（不正行為・失踪）」〈http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/fiber/ginoujissshukyougikai/180323/4_moj-genjyou.pdf〉

⁵⁴ 「『世界一安全な日本』創造戦略」（平成25年12月10日閣議決定）〈https://www.kantei.go.jp/jp/kakugiket/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/09/h251210_1.pdf〉

て不法残留者の摘発を図るなどの取組を続けているところである⁵⁵。

また、在留管理について政府は、一部の在留資格手続のオンライン化を検討しており、入管法別表第一の在留資格（短期滞在を除く）を対象に、平成30年度中にオンライン申請の実施を始めるとしている⁵⁶。

イ 外国人材の適正な労働環境の確保

特に技能実習生について、適正な労働環境確保に関する課題が多く指摘されている。平成29年に全国の労働局や労働基準監督署が技能実習実施者に対して実施した監督指導の概況を見ると、5,966事業場（実習実施者）のうち4,226事業場（70.8%）で労働基準関係法令違反が認められており、特に多い違反は「労働時間」（26.2%）、「安全基準」（19.7%）、「割増賃金の支払」（15.8%）であった。平成25年からの推移は、監督指導実施事業場数が増えているので違反事業場数が占める割合は減少しているが、違反事業場数としては1,844（平成25年）から4,226（平成29年）に増加している⁵⁷。また、平成29年に法務省が「不正行為」を通知したのは213機関に対する299件であり、暴行・脅迫・監禁や旅券・在留カードの取上げ、賃金等の不払い、人権を著しく侵害する行為を合わせた「悪質な人権侵害行為等」は148件に上る⁵⁸。技能実習制度は受入れ機関を変更することを想定しておらず、人権侵害の温床となりやすいという構造的問題があるとの意見もある⁵⁹。労働者の保護という観点からの制度設計がされていないとして日本弁護士連合会は技能実習制度の廃止を求める意見書を提出している⁶⁰。一方で、技能実習制度が「一時しのぎの労働力の確保」である点が問題であるとし、「優秀な技能実習生向けに定住を認めるコース」の創設を提言する意見もある⁶¹。

高度外国人材についても、来日した人材が流出する原因として、他国と比較した給与水準の低さや長時間労働、ワークライフバランスや子育ての難しさといった雇用・生活環境、昇進の遅さと評価の不透明性に言及する意見もある⁶²。

⁵⁵ 警察庁・法務省・厚生労働省「不法就労等外国人対策の推進（改訂）」（平30.4.26）〈<http://www.moj.go.jp/content/001257074.pdf>〉

⁵⁶ 「未来投資会議 構造改革徹底推進会合『企業関連制度・産業構造改革・イノベーション』会合（雇用・人材）」（第5回）（平30.4.4）（資料6）法務省入国管理局「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」7頁〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/koyou/dai5/siryou6.pdf>〉

⁵⁷ 厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（平成29年）」（平30.6.20）〈<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudouki-junkkyoku-Kantokuka/besshi.pdf>〉

⁵⁸ 法務省入国管理局「平成29年の『不正行為』について」（平30.2）〈<http://www.moj.go.jp/content/001249596.pdf>〉

⁵⁹ 市川正司「技能実習適正化と外国人技能実習生の保護」『法律のひろば』第70巻第3号（平29.3）22頁

⁶⁰ 「外国人技能実習制度を廃止した上で、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲（略）などを、外国人の人権にも配慮した上で、早急に国会などの場で十分に議論すべきである」と述べている。（日本弁護士連合会「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」（平25.6.20）〈https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2013/opinion_130620_4.pdf〉）

⁶¹ 「成長もたらす共生へ 外国人材と拓く」『日本経済新聞』（平30.2.1）毛受敏浩氏意見

⁶² 大石素々「高度人材・専門人材をめぐる受入れ政策の陥穽—制度的同型化と現実」『社会学評論』（第68巻第4号）（平30.4）554頁～556頁

ウ 在留外国人に対する差別等の人権侵害

言語、宗教、文化、習慣等の違いから外国人をめぐって様々な人権問題が発生している。法務省は平成28年11月から12月に18歳以上の在留外国人を対象としたアンケート調査を行っており（図表5）、在留外国人が様々な差別を受けていると感じていることが明らかになっている。

図表5 外国人が受けた差別の例（抜粋）

過去5年間に日本で仕事を探したり、働いたりした人（2,788人）のうち差別を受けた人の割合	
外国人であることを理由に就職を断られた	25.0%
同じ仕事をしているのに、賃金が日本人より低かった	19.6%
外国人であることを理由に、昇進できないという不利益を受けた	17.1%
勤務時間や休暇日数などの労働条件が日本人より悪かった	12.8%
過去5年間に、日本で住む家を探した人（2,044人）のうち差別を受けた人の割合	
日本人の保証人がいないことを理由に入居を断られた	41.2%
外国人であることを理由に入居を断られた	39.3%
『外国人お断り』と書かれた物件を見たので、あきらめた	26.8%
以下の差別について（4,252人のうち）過去5年間に経験したと回答した割合	
知らない人からジロジロ見られた	31.7%
職場や学校の人々が外国人に対する偏見を持っていて、人間関係がうまくいかなかった	26.0%
日本語がうまく使えないことで嫌がらせを受けた	25.1%
人に話しかけたが無視された	18.4%
バスや電車、ショッピングセンターなどの公の場で自分を避けるようにされた	14.9%

（出所）平成28年度法務省委託調査研究事業「外国人住民調査報告書―訂正版―」（公益財団法人 人権教育啓発推進センター）（平29.6）を基に筆者作成

また、近年、特定の民族や国籍の人々を排斥する差別的言動（いわゆるヘイトスピーチ）が社会的関心を集めている。こうした言動は、人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、人としての尊厳を傷つけたり、差別意識を生じさせることになりかねない。そこで、平成28年5月に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」が成立し、同年6月に施行された⁶³。引き続き対策が求められる。

エ 多文化共生の取組の促進

骨太の方針2018では「外国人が円滑に共生できるような社会の実現に向けて取り組んでいく」としており、外国人の受入れ環境の整備の一環として、平成18年12月に策定された『生活者としての外国人』に関する総合的対応策⁶⁴（以下「総合的対応策」という。）を抜本的に見直すとしている⁶⁵。総合的対応策においては「地域における多文化共

⁶³ 本法律は、憲法が保障する表現の自由に配慮しつつ、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組について、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、基本的施策を定め、これを推進しようとするものである。（魚住裕一郎、西田昌司、矢倉克夫、三宅伸吾、有田芳生、仁比聡平、谷亮子 監修『ヘイトスピーチ解消法 成立の経緯と基本的な考え方』（第一法規、平成28年）3頁及び4頁）

⁶⁴ 外国人労働者問題関係省庁連絡会議『生活者としての外国人』に関する総合的対応策（平18.12.25）

<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf>>

⁶⁵ 前掲注4、28頁参照

生⁶⁶の取組の促進」に言及し、情報提供等において国と地方自治体の連携・協力を努めるとしていた。

現状の多文化共生の取組については「本来は国と地方自治体が連携して取り組むべきだが、日本ではもっぱら地方自治体に委ねられている」とし、「国による外国人受け入れのための体制整備を進めるために、『多文化共生社会基本法』の制定と多文化共生政策の担当組織の設置」を提言する意見がある⁶⁷。総合的対応策の見直しにおいては、実効的かつ具体的な施策を盛り込む必要があると思われる。

オ 日本語教育の充実

総合的対応策では、日本語教育及び「日本語指導の充実等公立学校における外国人教育」の充実を図るとされていた⁶⁸。

日本語教育の現状を見ると、平成29年11月1日現在、国内における日本語教育実施機関・施設等数は2,109、日本語教師数は39,588人、日本語学習者数は239,597人であり⁶⁹、日本語指導が必要な児童生徒は43,947人である⁷⁰。日本語の学習を主な目的として来日し滞在する外国人を対象に日本語教育を行う機関のうち、在留資格「留学」を付与することができる機関については、法務省が日本語教育機関として告示で定めているが⁷¹、法務省は「何らかの法令を有して日本語教育機関全体を管理監督している官庁はない」旨の答弁を行っている⁷²。政府として日本語教育について主体的に取り組むことが求められているのではないか。

日本語教育推進議員連盟（会長：河村建夫衆議院議員）は平成30年5月29日、日本語教育推進基本法（仮称）の政策要綱を了承した。要綱は、日本語教育を「喫緊の課題」とし、推進政策の策定、実施を国と地方自治体の「責務」として位置付け、外国人等の就労者、技能実習生に対する日本語教育の充実にも言及している。早ければ平成30年秋の臨時会に提案する意向であるとされている⁷³。

⁶⁶ 「地域における多文化共生」について、総務省は「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義している。（総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」（平18.3）5頁<http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf>）

⁶⁷ 「多文化共生社会の構築に向けて―山脇明治大学教授に聞く／人口問題委員会企画部会『週刊経団連タイムス』No.3248（平27.11.26）<http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2015/1126_10.html>

⁶⁸ 前掲注64、2頁～6頁参照

⁶⁹ 文化庁「平成29年度 国内の日本語教育の概要」（平29.11.1現在）5頁<http://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_jittai/h29/pdf/r1396874_01.pdf>

⁷⁰ 日本語指導が必要な児童生徒の内訳は、外国籍が34,335人、日本国籍が9,612人である。（文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成28年）の結果について」（平29.6.13）1頁<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/1386753.htm>）

⁷¹ 文部科学省「日本語教育機関について」<http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/1370893.htm>

⁷² 第196回国会参議院法務委員会会議録第12号6頁（平30.5.24）

⁷³ にほんごぶらっと（日本語教育情報プラットフォーム）「日本語教育は『国の責任で』推進基本法案の原案を提示 日本語議連の総会で」（平30.5.29）<<http://www.nihongoplat.org/2018/05/29/>>

5. おわりに

我が国の外国人材受入れ政策については、「移民政策の断片化が構造的に進行し続けるという、深刻な事態が生じている」と述べられるように⁷⁴、各業界団体などの要望を受け各労働分野で個々の理由付けを行うことで拡大されてきた。そのことが、外国人材受入れ政策の全体像や影響を把握し、議論することを難しくしている。「移民政策のグランドデザインは、社会そのもののグランドデザインにさえ通じる」と表現されている⁷⁵。外国人材受入れ政策に向き合うことは、我が国の社会の在り方を考えることにもつながる。労働という観点からは経営者や労働者の意見が注視される傾向にあるが、受け入れた外国人と暮らしを共にする住民など多様な視点から議論が行われることを期待したい。

(なかにし えり)

⁷⁴ 前掲注48、474頁参照

⁷⁵ 明石純一「特集の趣旨：日本における移民政策のグランドデザイン構築に向けて—入国管理体制の再検討」『移民政策研究』第10号（平30.5）10頁