

転機を迎えた外国人労働者の受け入れ

<要旨>

わが国に在留する外国人は 256 万人(2017 年末現在)と年々増加しており、このうち約半数の 128 万人が労働者として働いている。外国人労働者の現状をみると、人手不足の業界を支える重要な労働力となっている状況が伺える。

こうした中、2019 年4月から「特定技能」という就労を目的とした在留資格が新たに創設されることとなった。主眼は、あくまで一時的な労働力の拡充にあるが、単純労働としての外国人就労を、明確に就労者として位置づけた点で、わが国の外国人労働者の受け入れ方針の大きな転換点と意義付けられる。

単純労働を含めた外国人労働者受け入れ拡大を巡っては、急増に伴う副作用に加え、目標ほど確保できるのかという、相反する2つの懸念がある。日本はすでに人口減少社会に突入し、2017 年は人口の減少分の約半分を外国人人口の増加で補うといった状況にある。外国人受け入れ拡大を掲げる以上、社会全体としての受け入れ体制の整備とその覚悟が求められる。

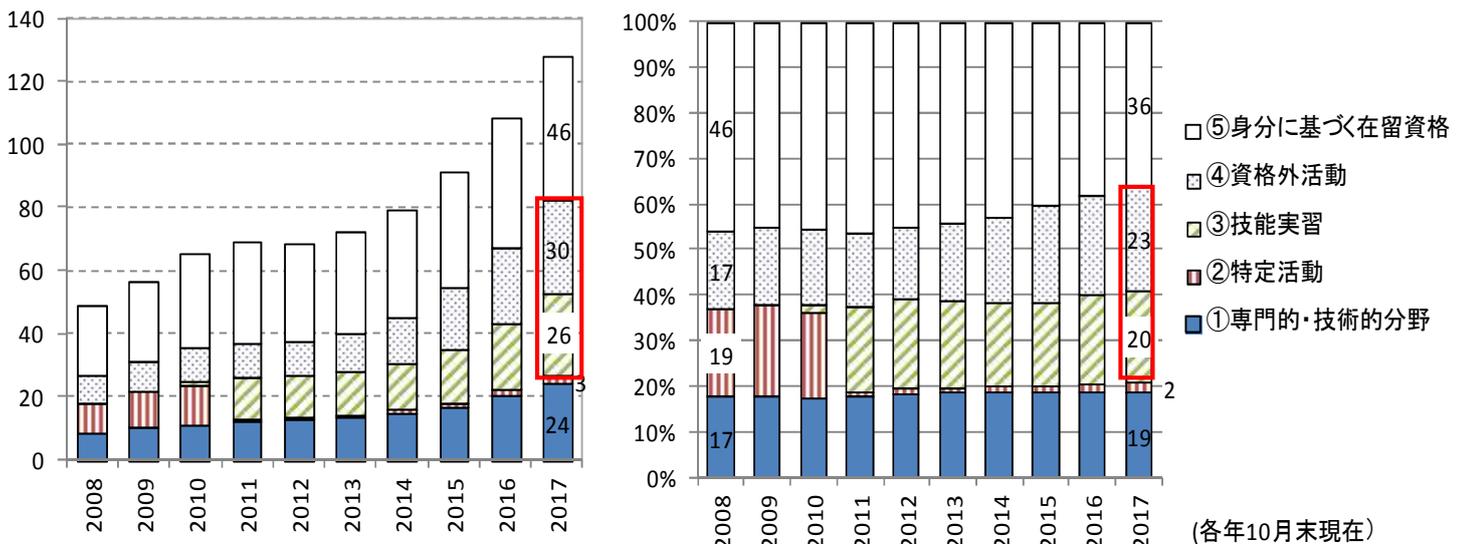
1. 外国人労働者の現状

外国人材の受け入れ拡大に向けた改正出入国管理法案が 2018 年 12 月に成立し、2019 年4月から単純労働を可能とした新たな在留資格「特定技能」が創設されることとなった。これは、今まで外国人労働者は高度人材に限るとしてきたわが国の外国人労働者の受け入れ方針の大きな転換点といえる。そこで、本レポートでは、わが国の外国人労働の現状をみるとともに、今回の法改正の意図や今後の課題等について述べる。

法務省の統計によれば、わが国の在留外国人の数(観光などの短期滞在を除き、不法滞在を含まない)は、2017 年末現在で 256 万人(人口比2%)と年々増加している。このうち労働者として働いているのは、約半数の 128 万人とみられる。在留資格¹別に外国人労働者の推移を見ると(次頁図表1)、10 年前には約半数を占めていた就労活動に制約のない⑤の日系人や永住者、日本人の配偶者などの割合が 10 ポイント低下する一方、就労活動は認められているものの技能の習得が目的である③の技能実習や、本来就労が認められていない留学生によるアルバイトといった④の資格外活動の割合が増加しているのが分かる。

¹ 在留資格は、「永住者」や「日本人の配偶者等」といった就労制限のない“身分系資格”と、年収などの条件を満たす「高度専門職」や、被雇用者に与えられる「技術・人文知識・国際業務」など“活動範囲を定める資格”に大別される。合計で現在 36 種類あり、このうち労働就労を含む活動の範囲を定めた在留資格は 32 種類で、いずれも単純労働は対象外となっている。

図表1 在留資格別外国人労働者数の推移(左:実数、右:構成比)



(注)①就労目的で在留が認められる資格で、経営者、技術者、高度専門職等が該当。
 ②法務大臣が個々に活動を定めるもので、EPA や国際戦略特区での受け入れ、ワーキングホリデー等が該当。
 ③技能実習の在留資格は2010年7月に新設(それまでは特定活動)。
 ④本来の在留目的以外で就労活動を行うもので、留学生のアルバイト等が該当。
 ⑤は永住者、日系人等が該当。活動に制限はない。

(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」

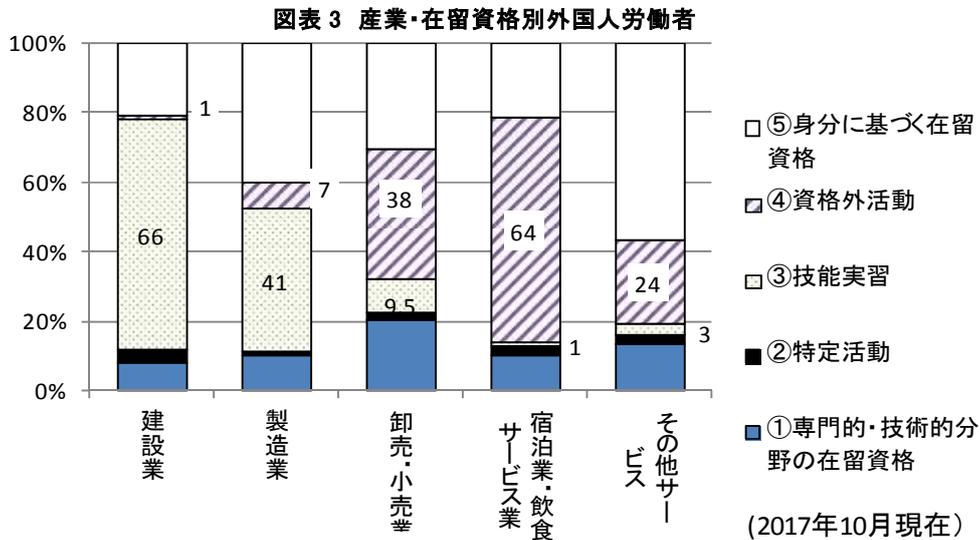
具体的に外国人労働者がどのような業種で働いているのかをみると(図表2)、最も多いのが製造業で3割を占め、次いで、サービス業や卸売業・小売業、宿泊業・飲食サービス業で4割を占めている。就業者全体に占める外国人労働者の割合は全体で約2%であるが、これらの業種では4%程度とその比重は高い。なお、人数はそれほど多くないものの、外国人就業者比率の伸びが大きい業種としては、漁業(5.4倍)を筆頭に、建設業(5.0倍)、運輸業・郵便業(4.1倍)、農業・林業(3.6倍)、医療・福祉(3.4倍)など、人手不足が深刻な業種が目立つ。

図表2 産業別外国人労働者数と就業者比率

	外国人労働者数		外国人就業者比率(%)		2009→2017年(倍)
	2017年(万人)	構成比(%)	2009年	2017年	
全産業	127.9	100.0	0.9	2.0	2.2
製造業	38.6	30.2	2.0	3.7	1.8
サービス業(他に分類されないもの)	19.0	14.8	1.6	4.4	2.8
卸売業、小売業	16.6	13.0	0.5	1.5	3.0
宿泊業、飲食サービス業	15.8	12.3	1.7	4.0	2.4
教育、学習支援業	6.5	5.1	1.5	2.1	1.4
建設業	5.5	4.3	0.2	1.1	5.0
運輸業、郵便業	5.4	4.2	0.4	1.6	4.1
情報通信業	5.2	4.1	1.1	2.4	2.1
学術研究、専門・技術サービス業	4.4	3.4	0.9	1.9	2.1
農業、林業	2.7	2.1	0.4	1.4	3.6
医療、福祉	2.2	1.7	0.1	0.3	3.4
生活関連サービス業、娯楽業	1.8	1.4	0.3	0.8	2.7
金融業、保険業	1.0	0.8	0.4	0.6	1.4
不動産業、物品賃貸業	1.0	0.8	0.3	0.8	2.3
複合サービス事業	0.4	0.3	0.3	0.6	1.8
漁業	0.3	0.2	0.3	1.4	5.4
電気・ガス・熱供給・水道業	0.04	0.03	0.0	0.1	3.8

(資料) 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」、総務省「労働力調査」

さらに外国人労働者が増えている業種について在留資格別にみると(図表3)、建設業や製造業では技能実習の割合が高く、宿泊業・飲食サービス業や卸売・小売業では資格外活動の割合が高くなっており、人手不足の業界を支える重要な労働力となっている状況が伺える。



(資料)厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」

2. 特定技能資格創設の意図

こうした中、2018年12月に出入国管理法が改正され、2019年4月より新たに「特定技能」という就労を目的とした在留資格が創設されることとなった。以下では、技能実習制度との違いを比較することで、新在留資格創設の意図や意義をみていくこととする。

技能実習制度と特定技能資格とは大きな違いが2つあげられる(次頁図表4)。

最大の違いが、対象作業に単純労働を含むか否かということである。技能実習制度においては、「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(技能実習法)」の基本理念として「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」と掲げられているように、単純作業ではないことが条件となっている。このため、対象業種も自ずと「モノづくり」職種、ないしモノづくりでなくとも先端の技術を有する職種²に限られる。

一方、特定技能資格は、単純労働の受け入れが明記された初めての就労資格である。対象業種は今のところ人手不足が深刻な14業種に限定されているが、今後の人手不足の状況次第でいかようにも拡張可能である。

そしてもう1つの違いが就労期間の延長の有無である。技能実習制度は2017年11月に新たな制度となり、優良な受け入れ団体・企業という条件付きではあるが、在留期間が3年から5年に延長された。しかし期間満了時には母国への貢献から必ず帰国させなければならない。

特定技能資格についても、1号資格の在留期間の上限は技能実習と同様5年であるが、実際

² 実際には、1993年の制度創設当初、製造業と建設業の17職種だった認定職種は、農業(2000年～)や漁業(2010年～)、ビルクリーニング(2016年～)、介護(2017年～)を含む77職種にまで拡大しており、有名無実化している。

の運用においては、技能実習からの移行の形が多いと予想されており(後掲図表5参照)、技能実習5年+特定技能1号5年という形で、通算10年間の実習・就労が可能となる。さらに、優秀な人材であれば、就労期間の制限のない2号資格に昇格させることも可能になる。

なお、新資格創設に伴い、現状の永住要件³の見直しのほか、人手不足が解消した場合には新規の受け入れを停止する措置をとることなどが基本方針に盛り込まれた。

図表4 技能実習制度と特定技能資格の比較

在留資格	旧技能実習制度	技能実習制度	新在留資格	
	技能実習	技能実習	特定技能1号	特定技能2号
施行年月	1993年～2017年10月	2017年11月～	2019年4月～	
受け入れ国	15ヵ国(中国、インドネシア、ベトナム、フィリピン、タイ、ペルー、ラオス、スリランカ、インド、ミャンマー、モンゴル、ウズベキスタン、カンボジア、ネパール、バングラディシュ)		当面9ヵ国(中国、インドネシア、ベトナム、フィリピン、タイ、ミャンマー、カンボジア、ネパール、モンゴル)	
就労期間	最長3年	最長5年(*1)	通算5年(更新なし)	<u>制限なし(更新可)、永住可</u>
家族帯同	×	×	×	○
実務経験	必要	必要	<u>不要</u>	<u>不要</u>
対象業種	農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属、その他の76職種138作業	旧技能実習制度の対象業種に「介護」が追加	建設、造船・舶用工業、自動車整備業、航空業、 <u>宿泊業</u> 、介護、ビルクリーニング、農業、漁業、飲食料品製造業、素材産業、産業機械製造業、電子・電気機器関連産業、 <u>外食業</u> の14業種(*2)	熟練した技能を示す試験に合格したもの(建設、造船・舶用工業の2業種が検討されたが、当面は見送り)
対象作業	① <u>単純作業ではないこと</u> 、②送出し国の実習ニーズに合致すること、③実習の成果が評価できる公的評価システムがあること		<u>単純作業</u> もOK	
監理監督	出入国管理局、JITCO	<u>外国人技能実習機構</u>	出入国在留管理庁(*3)	

(注)赤字は、技能実習制度と特定技能の主な違いを示す。

*1 優良な受け入れ団体・企業に対する優遇措置

*2 技能実習制度と重複していないのは宿泊と外食の2業種(宿泊業は今後技能実習の対象になる予定)。

受け入れに必要な特定技能評価試験の開始予定時期は業種により異なる。

2019年4月:宿泊、介護、外食 2019年10月:飲食料品製造

2019年秋以降:ビルクリーニング 2020年3月まで:残りの9業種

*3 出入国管理局を庁へ格上げ

(資料)法務省資料等より調査部作成

以上の比較から、特定技能資格創設の主眼は、あくまでも一時的な労働力の拡充にあるが、これまでなし崩し的にグレーな状態で受け入れが進んでいた単純労働としての外国人就労を、明確に就労者として位置づけた点で、わが国の外国人労働者の受け入れ方針の大きな転換点と意義付けられる。

³ 外国人は10年定住(うち5年以上は就労資格を持つこと)すれば永住権が得られるが、特定技能1号で滞在している間は5年間の就労に含めない方向で検討。

3. 外国人労働の受け入れを巡る2つの相反する懸念

(1) 外国人労働者の急増に伴う副作用

さて、こうした単純労働を含めた外国人労働の受け入れを巡っては、相反する2つの大きな懸念がある。1つは、外国人労働者の急増に伴う副作用である。

政府の試算によれば、労働者不足数は、現時点で約60万人、今後5年間で約145万人と見込まれているのに対し、特定技能資格による受け入れ規模は、2019年度からの5年間、14業種合わせて26.3～34.5万人(初年度4.7万人)を上限に運用する方針が示されている(図表5)。人材不足見込み数に対して約2割の規模であり、深刻化する人手不足の解消には程遠いが、現状からみれば外国人労働者が最大で3割程度と大幅に増加することになる。

図表5 外国人労働者の受け入れ見込み数

業種	受け入れ見込み数		うち技能実習生からの移行		人材不足の見込み数	
	2019年度	5年間	5年目までの累計	割合(%)	現時点	5年後
介護業	5000	5万～6万	0	0	6万	30万
ビルクリーニング業	2000～7000	2万8000 ～3万7000	4000	11～14	5万	9万
素形材産業	3400～4300	1万7000 ～2万1500	1万7000～2万1500	100	3万	6万2000
産業機械製造業	850～1050	4250～5250	4250～5250	100	1万2000	7万5000
電気・電子情報関連産業	500～650	3750～4700	3750～4700	100	7000	6万2000
建設業	5000～6000	3万～4万	2万9000～3万6000	90～97	2万	21万
造船・船用工業	1300～1700	1万 ～1万3000	8500～1万1500	85～88	6400	2万2000
自動車整備業	300～800	6000～7000	3000	43～50	1600	1万3000
航空業	100	1700～2200	100	5～6	1400	8000
宿泊業	950～1050	2万 ～2万2000	7000	32～35	3万	10万
農業	3600～7300	1万8000 ～3万6500	1万8000～3万3000	90～100	7万	13万
漁業	600～800	7000～9000	3000～5000	43～56	5000	2万
飲食料品製造業	5200～6800	2万6000 ～3万4000	2万～2万5000	74～77	4万3000	7万3000
外食業	4000～5000	4万1000 ～5万3000	0	0	25万	29万
合計	3万2800～4 万7550	26万2700 ～34万5150	-	-	58万6400	145万5000

(資料)政府試算

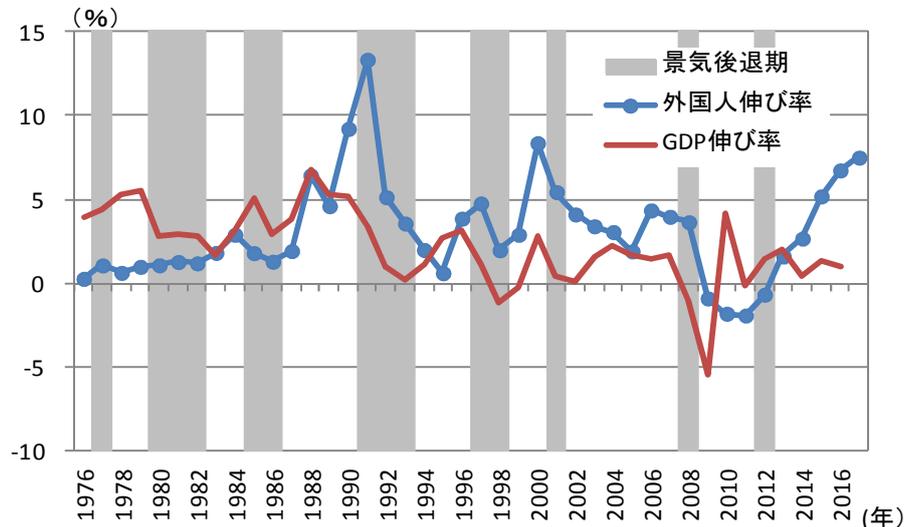
そもそもこれまで単純労働の受け入れに慎重であった理由⁴として、①他の労働者の就業機会を減少させるおそれがあること、②労働市場の二重構造化を生じさせること、③雇用管理の改善や労働生産性の向上の取組を阻害し、ひいては産業構造の転換等の遅れをもたらすおそれがあること、④景気変動に伴い、失業問題が発生しやすいこと、⑤新たな社会的費用の負担を生じさせること、などがあげられる。

例えば④の景気変動の影響について、わが国のGDP伸び率と外国人伸び率をみると(次頁図表6)、景気後退期には外国人伸び率は顕著に低下するが、リーマンショック時を除けば、一貫してプラスを維持しており、減少はしていない。受け入れ側は労働力として、また来訪者も当初は経

⁴ 厚生労働省「外国人雇用問題研究会報告書」

済的な理由のためと考えていたとしても、時間の経過の中で人間が生活していれば(結婚するなど)定住化していくのが自然の流れであり、受け入れに伴う様々な課題から目をそむけず議論することが必要だろう。また、⑤の社会的費用負担という点では、既に社会保険料の滞納といった問題が出ている他、この先景気後退局面に入った場合に、受け入れた労働者に対する社会保障負担が議論の対象になる可能性もある。早急な対応と実効性のある体制づくりが求められる⁵。

図表6 実質GDPと外国人数の伸び率推移



(注)外国人数は短期滞在者を除く在留外国人数
(資料)法務省「在留外国人統計」、内閣府「国民経済計算年報」

(2)不人気日本、選ばれる国になれるか

もう1つの相反する懸念事項としては、そもそも外国人労働力を目標ほど受け入れられるのかということがあげられる。日本人一般の感覚としては、「外国人労働者は高度人材であれ単純労働者であれ、日本で働きたいと思っており、門戸を開けば喜んでくるだろう」という意識が根底にあるように思われる。しかしながら、スイスのビジネススクール IMD (国際経営開発研究所)の2017年の調査によれば、高度外国人材が働きたいと思う国のランキングは、分析対象63カ国中の内51位という低位に位置しており、アジアに限れば11カ国中最下位となっている(次頁図表7)。

また、単純労働者を巡る環境も、かつてのような「働かせてあげる」という状況から、「働きにきてもらう」という状況に大きく変化している。1人当たりGDPで日本を上回るシンガポールや香港、台湾などは、日本を下回る出生率、高齢化社会(高齢者の割合が7%超)への突入などで、今や外国人労働力確保の強力なライバル国である。そもそも単純労働の受け入れ対象業種は、労働環境の悪さや賃金の低さが国内のなり手不足に直結している業種であり、より待遇のよい先があれば「出稼ぎ」先として日本にこだわる理由はない。

⁵ 2018年12月25日に閣議決定された「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」において、家族への保険適用を日本居住に限定することや、悪質な医療保険の利用に対する審査強化、在留更新時の社会保険制度上の義務履行状況の確認(保険料滞納など)や罰則の強化(在留更新の不許可理由に含める)といった対応が盛り込まれた(施策91~98)。

図表7 アジア各国の魅力度、出生率、高齢化率、1人当たりGDPの比較

国名	高度人材から見た魅力 (順位)	出生率	高齢化率 (%)			1人当たりGDP (PPP\$, [倍])	
			2016年	2025年	2035年	2016年	2023年
シンガポール	3	1.20	12	19	27	89,203 [2.2]	118,202 [2.3]
香港	5	1.21	15	22	28	58,425 [1.4]	80,065 [1.6]
インドネシア	18	2.36	5	7	10	11,732 [0.3]	17,583 [0.3]
マレーシア	23	2.04	6	8	11	27,340 [0.7]	40,225 [0.8]
タイ	24	1.48	11	16	23	16,928 [0.4]	25,090 [0.5]
フィリピン	30	2.93	5	6	8	7,815 [0.2]	12,338 [0.2]
中国	34	1.62	10	14	21	15,415 [0.4]	26,178 [0.5]
インド	36	2.33	6	7	9	6,705 [0.2]	11,637 [0.2]
台湾	44	1.17	12	19	26	48,182 [1.2]	64,180 [1.2]
韓国	48	1.17	13	20	28	37,810 [0.9]	51,013 [1.0]
日本	51	1.44	26	29	32	41,353 [1.0]	51,423 [1.0]

(注)1. 高齢化率の色分けは、高齢化社会:7%超(薄緑)、高齢社会:14%超(緑)、超高齢社会:21%超(桃)。

2. 1人当たりGDPは購買力平価ベース、[]内の数字は日本を1とした倍率を示す。

(資料)IMD「WORLD TALENT RANKING 2017」、国連「World Population Prospects 2017」、「Demographic Yearbook」、IMF「World Economic Outlook, 2018(October)」

さらに今後は、これまで主な労働供給国であった中国も、出生率は人口置換水準である2.07を下回っていることから、供給国から受け入れ国に転じるのは時間の問題と考えられる。その他の労働力送出国についても、成長性が見込める地域であれば、日本企業をはじめ各国の企業が成長の果実を求めて進出し、自国内にいてもそれなりの仕事に就けるチャンスも増えてくると思われる。

日本はすでに人口減少社会に突入し、2017年は人口の減少分の約半分を外国人人口の増加で補うといった状況にある。今回の新たな在留資格創設はあくまで一時的な労働力不足への対応という位置づけではあるが、外国人の受け入れ拡大を掲げる以上、社会全体としての受け入れ体制の整備とその覚悟が求められる。

(経済調査チーム 貞清 栄子 : Sadakiyo_Eiko@smtb.jp)

※ 調査月報に掲載している内容は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解を示すものではありません。