

外国人労働者の受け入れと留学生の雇用による日本経済への影響

On the influence of Hiring Foreign Workers and International Students upon Japan's Economy

江 秀華
Chiang Hsiu Hua

The problem of labor shortages arose in Japan when the economy was in growth in the 1980s. However, Japan has not recognized the foreign unskilled workers. The authorities concerned have ignored the demands for the workforce, kept trying to recruit a highly qualified workers, and therefore lead to the decline of productivity. The authorities concerned should modify the inappropriate policies for foreign labors and the employment of foreign students while Japan is developing international business. Both foreign labors and foreign students are indispensable for Japan to boost economy development in the future.

1. はじめに

ここ 10 年、日本の生産労働人口（15～64 歳）は、少子高齢化に伴って減少が続き、2065 年には総人口の 51.4%まで低下すると予測されている。少子高齢化により生産労働人口が減少しても高い労働生産性を保つには働き方の改革が必要という議論が展開されている。厚生労働省が公表している働き方改革とは、働く人々がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を自分で「選択」できる社会を実現するための改革である。これは「一億総活躍社会」政策に向けた取り組みでも言われている。2016 年 9 月に内閣総理大臣の私的諮問機関として「働き方改革実現会議」が設置され、2017 年 3 月には「長時間労働の是正」「柔軟な働き方がしやすい環境整備」など 9 分野における具体的な方向性を示した「働き方改革実行計画」を打ち出した。加えて、2018 年 6 月には「働き方改革法案」が成立し、2019 年 4 月から「働き方改革関連法（働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律）」が順次に施行されている。このような一連の改革に取り組めば、確かに生産労働人口が減少しても生産性の向上を期待できる。

しかし、企業における「人手不足」は依然として深刻である。帝国データバンクの「人手不足に対する企業の動向調査（2022 年）」によると、人手不足と感じている企業の割合は 50.1%で全体の約半分を占めている。一方、2022 年の段階で約 130 万の日本人が長期滞在者または永住者としての在留資格を持って海外に滞在している。中でも、年間約 2 万人がワーキング・ホ

リデー制度を利用し、協定を結んだ 29 カ国・地域に自由に滞在して働く日本の若者は年々増えている¹。つまり、働き手不足の日本にもかかわらず、労働力を海外に送り出している側にいる。このようなさまざまな事情において、日本における雇用のミスマッチなどの問題によって、国際間や産業間の労働移動が十分に進めず、経済にも大きく影響している。

このような状況を改善するため、外国人労働者の受け入れ（移民）が議論され、そのためのいくつかの政策も打ち出されてきた。厚生労働省が公表したデータをみると、2021 年にはコロナによる国際間の労働移動制限の影響で、外国人を雇用する事業所数および外国人労働者数の増加率は減少している。しかし、その外国人を雇用する事業所数及び外国人労働者数ともに、2007 年に雇用届出が義務化されて以降、最高の数値が更新された。雇用届出とは、すべての事業主に対して、外国人労働者の雇入れ・離職時に、氏名、在留資格、在留期間などを確認し、厚生労働大臣（ハローワーク）へ届け出ることを義務付ける制度である。つまり、外国人労働者の受け入れは年々増加している。

その増加要因について、厚生労働省は①政府が推進している高度外国人材や留学生の受け入れが進んでいること、②雇用情勢の改善が着実に進み、「永住者」や「日本人の配偶者」等の身分に基づく在留資格の就労が進んでいること、③技能実習制度の活用により技能実習生の受け入れが進んでいることを挙げている²。しかし、このような外国人労働者の増加は、果たして日本経済の成長につながっているのか、あるいは経済効果がどれほどなのかが明らかになっておらず、曖昧なままである。

そこで、日本の労働力不足問題を外国人労働者の受け入れ（移民）によってどのように改善できるか、また、現在の政策が企業の現場・現状に対応できているのかについて検証する。そして、コロナによる国際間の労働移動が少しずつ緩和され、コロナ前のように世界的に人材が流動化しているなか、IT などの世界頭脳と言われている高度人材が日本に多く来てもらえれば、成長への促進は期待できるだろうか。こうした問題点を再検討・分析し、日本における「移民経済」モデルを打ち出したい。

2. 在日外国人労働者の現状およびその実態

まず、外国人労働者とは、国を越えた労働者を、受け入れ国の視点で捉えた場合の呼び方であり、英語では「foreign worker」と表記されている。また、グローバル化が進み、1990 年に国連はすべての移住労働者とその家族の権利に関する条約を定めて、「移住労働者」は国際的な一般用語としては、「temporary migration」あるいは「temporary migration workers」と

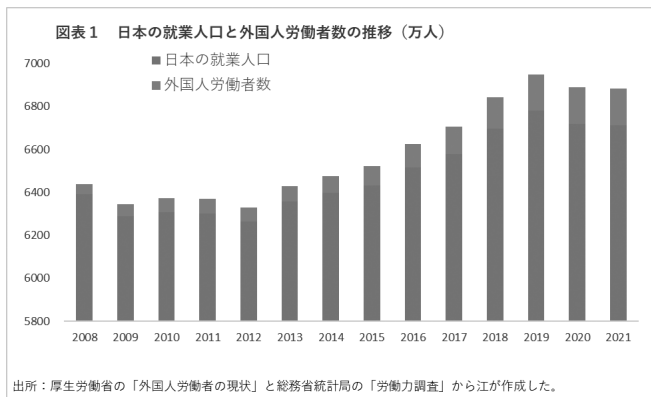
¹ 一般社団法人 日本ワーキング・ホリデー協会 <https://www.jawhm.or.jp/>を参照。

² <https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/zaiseki/index.html> に参照。

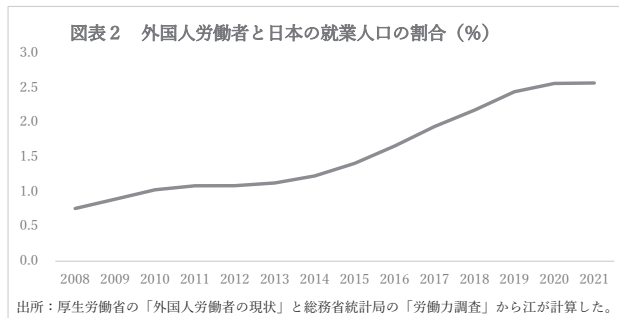
という呼び方も多くなった³。しかし、日本ではいまだに移民政策をとらないというスタンスがあり、「移民」や「移住」という表記に対する議論が多いため、本論文では、「外国人労働者」の受け入れという表記を使用する。

戦後の日本は、戦前の植民地時代のように外国人（移民）労働者の受け入れに対してあまり積極的ではなかった。特に1970年代後半からの高度経済成長が軌道にのり、労働市場の規模が拡大するなか、労働力の供給が足りなくなっても、外国人労働者の受け入れには前向きにならなかった。その理由として、外国人（移民）労働者が増えると、自国労働者の雇用機会が減ってしまい、賃金も上がらない可能性があるかと懸念された。また、自国民の社会保障や税の負担も増えてしまうという反対意見も多かった。しかし、友原（2020）によると、外国人（移民）労働者の増加は、日本国内の雇用機会や賃金の減少と社会保障・税の負担の増加といった労働市場に悪影響を及ぼすかどうかはまだはっきり言えない。一方、少子高齢化が急速に進んでいる日本は、労働力不足がGDPや輸出などの減少につながって、経済成長にも影響を与えてしまう可能性が高いという問題が深刻になってきている。こうした問題点から、在日外国人労働者の現状を再検証し、日本社会に対する影響を明らかにしていく。

図表1の日本の賃金労働者の就業人口の推移をみると、日本の総人口に占める生産人口が減少しているなか、外国人労働者を含む15才以上の就業人口は、横ばいからやや増加の状態になっている。加えて、外国人労働者数は2008年の486,398人から2021年には1,727,221人まで増加し、この14年間で約3.5倍も増えた。つまり、日本の総人口が減少するなか、外国人労働者の増加によって日本の就業人口は減らず、横ばいからやや増加の傾向となっている。また、外国人労働者の増加は、日本の就業人口の増減に対して、ある程度の関連があると言えよう。そして、外国人（移民）労働者が増えると、自国労働者の雇用機会が減ってしまい、日本の労働市場に悪影響を与えることもみられない。むしろ補完関係にある。



³ 国際連合広報センター <https://www.unicef.or.jp/activities/humanrights/discrimination/migrants/> を参照。



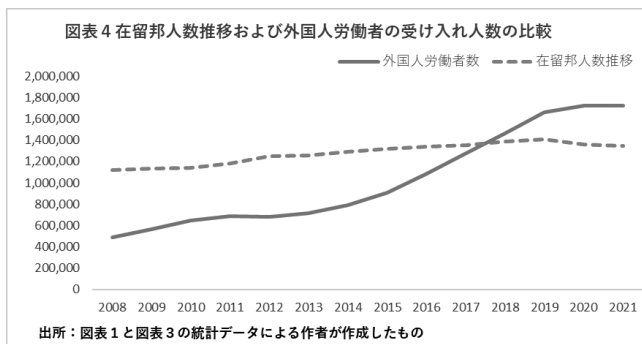
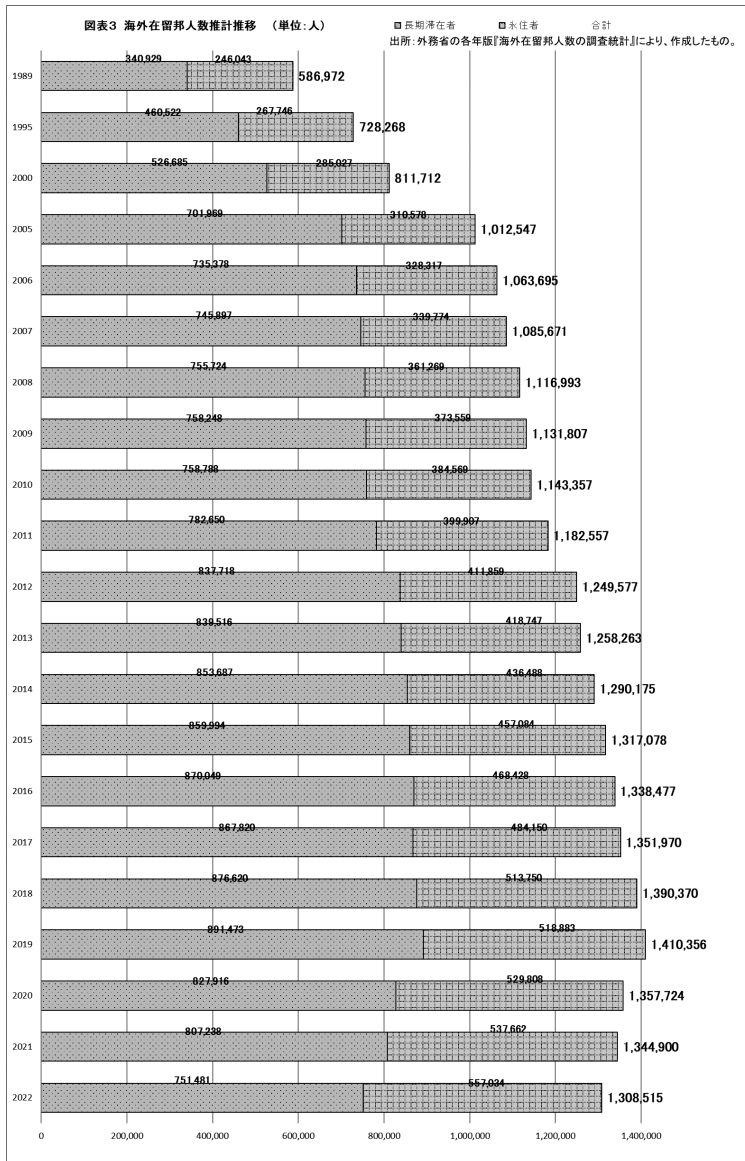
また、図表2をみると、外国人労働者数は2008年には日本の就業人口の0.8%を占めていたが、2021年には約3倍の2.6%まで増え、しかも年々増加傾向もみられる。しかし、同じく2008年のアメリカの15.6%と比べてみると、日本は労働者不足にありながら、いまだに外国人労働者の受け入れの途上国と言っても過言ではない。

次に、海外に在留している日本人の推移をみると、1989年の586,972人から2022年の1,308,515人まで約2.2倍増加した。外務省は海外在留邦人数とその実態を把握するため、海外に長期的に在留している日本国籍を保有する人を対象に、毎年調査を行っている（図表3）。

これらは、3カ月以上海外に在留している日本人を対象とし、生活の本拠を日本から海外へ移動し、当該在留国等より永住権を認められている「永住者」である。また、海外での生活は一時的なもので、いずれ日本に戻るつもり「長期滞在者」も調査の対象となっている。調査開始から30年間ほぼ変更なしで在留している国（地域）の上位は、アメリカ（約32%）、中国（約8%）、オーストラリア（約7%）となっている。アメリカに在留している日本人の数は断トツトップの1位である。しかも日本から海外に移動する人数と日本が受け入れている外国人労働者数を比較してみると、海外に移動した日本人の人数の方が多かったが、2018年には外国人労働者の受け入れ数がそれを上回った。その後、コロナで一時的に出入国制限の措置がとられたものの、外国人労働者の受け入れ数は依然として増えている。日本の労働市場は、もはや外国人労働者がいないと困る実態となってきている。確かにコンビニエンスストアに行くと、外国人の店員が対応してくれて、いままでと変わらないサービスを提供してくれている。いまや日本の経済や社会を支えている労働力は外国人労働者もその大切な一員となっていることを実感できる（図表4）。

¹ https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/1420758.htm に参照。

² <https://www.studyinjapan.go.jp/ja/statistics/zaiseki/index.html> に参照。



外国人労働者の受け入れによって、日本の産業構造はどのように変わったのかを確認する。まず、外国人労働者の雇用について産業別にみると、製造業（27%）を筆頭に、サービス業（他に分類されないもの）（16.3%）、卸売業・小売業（13.3%）、宿泊業・飲食サービス業（11.8%）、建設業（6.4%）、教育・学習支援業（4.3%）、情報通信業（4.1%）、医療・福祉（3.3%）の順になっている⁴。次に、日本の労働市場のニーズについて、経済産業省が分析した求人意欲（求人率の水準）をみると、求人意欲が高い業種は、各種商品の小売業や介護事業、飲食店・飲食サービス業、医療・福祉業、宿泊業・飲食サービス業、建設業の順になっている。

外国人労働者を受け入れている業種と人手不足が深刻な業種のデータを合わせてみると、卸売業・小売業、飲食サービス業、建設業と医療・福祉業において、両方とも高い割合である。つまり、上記の業種では、日本国内の不足分は外国人労働者がカバーしており、雇用の補完関係となっていると言える。なかでも、医療・福祉業は外国人労働者が参入してもなお人手が足りず、依然として高い求人率のままとなっている。この点は留意をしなければならない。

そして、産業別の外国人労働者の受け入れ状況に加えて、在留資格別も確認してみる。割合が高い製造業のなかでは、「技能実習」という在留資格者が多く約51.2%を占めている。また、「身分または地位に基づく在留資格」の「定住者」や「永住者の配偶者」、「日本人の配偶者」と「永住者」も多い。こうしたことから、外国人労働者の「在留資格」とその受け入れの政策についても検証していく。

3. 現時点の在日外国人の在留資格

日本の「在留資格」とは、日本に合法的に滞在するための資格である。つまり、外国人が日本に在留する間一定の活動を行うため、一定の身分があるということを認めた「入管法」における法的な資格である。在留資格には、原則として就労できない資格と就労可能な資格などを合わせると、全29種類の資格がある。

（1）原則として就労できない在留資格について

まず、原則として就労できない在留資格は文化活動、短期滞在、留学、研修、家族滞在である。しかし、一部の文化活動、留学、家族滞在の在留資格に限って、「資格外活動の許可」を受ければ、一定の範囲内で就労が可能になる。1983年に留学生の10万人計画策定と同時に、留学生のアルバイト（資格外就労）も解禁された。現在は、日本に来ている留学生のほとんどはこの「資格外活動の許可」を申請し、アルバイト先に提出し、週28時間以内で働いている⁵。

⁴ 括弧内は全産業に占める外国人労働者の割合である。

⁵ 日本学生支援機構の調査（2021年）によると、留学生の95.6%は私費留学生であり、その6、7割以上がアルバイトをしている。

また、夏休みのような長期休業期間なら、1週間の労働時間は40時間まで認められている。この点は海外と異なり、多くの国では原則として留学ビザでは就労不可となっている。ただし、例えば、アメリカやカナダのような国では、アルバイト先が校内なら限定的に就労が認められている。オーストラリア、ニュージーランド、イギリス（長期留学のみで、語学留学の場合は不可）などの国では、週20時間まで就労可能となっている。海外各国では、学生ビザでの留学はやはり学業に重きを置かないといけないという認識があり、留学を申請すると同時に奨学金も同じく申請する場合が一般的である。あるいは、先にも述べたように、ワーキング・ホリデー・ビザならば、海外に滞在しながら就労を認め、学校に通うこともできる。しかし、ワーキング・ホリデー・ビザは、各国の法律によってさまざまな制限がある。このような事情から「外国人雇用状況」の在留資格別・産業別の外国人労働者数をみると、宿泊業、飲食サービス業に従事している外国人労働者の34.9%は資格外活動が認められた留学生であった。サービス業（他に分類されないもの）はその次に多い業種になる。つまり、宿泊業、飲食サービス業および他に分類されないサービス業は、基本的に留学生に頼っている現場が多い。しかし、本来なら留学生は勉強するために来日したはずだが、現実には、まったく違って、むしろ留学生の労働力がこれらの産業を支えている。また、雇用する側にとっては留学生を雇うメリットが多く、長期的な雇用に必要な社会保険や福利厚生、昇進なども考えず、都合がよい雇用とも言える。加えて、日本学生支援機構の「私費外国人留学生生活実態調査」によると、留学生のアルバイトの時給額は地域差はあるが、アルバイトに従事する外国人留学生の約8割は時給800円以上1200円未満で働いていることが多い⁶。外国人留学生は、国籍や就業形態にかかわらず、日本人と同じように最低賃金法と労働基準法が適用されるはずだが、これらの法律を遵守していない一部の「違法」雇用や偽装留学生などの問題がしばしば報道されている。

日本学生支援機構の調査によると、外国人留学生の全体の約6、7割以上は何らかのアルバイトをしている。その理由について、その約7割は「生活費のため」であり、約2割が「日本人・日本文化との交流のため」に、日本の労働市場に労働力を供給している。実際、このようなアルバイト経験を活かして、日本での就職を目指している留学生も少なくない。しかし現実には、アルバイトではなく正規雇用となると、留学生の「就職難」という問題もみえてきた。この点については後ほど検討していく。

（2）就労可能な資格について

次に就労可能な資格について、外国人労働者の受け入れに関する政策の変遷から分析してみる。

⁶ 東京都の最低賃金（時給）は2022年10月から1072円に引き上げられた。

①戦前のオールドカマーの時代

「オールドカマー」とは、戦争用の軍用品、つまり、軍需産業のほかに炭坑や製鉄所などの労働のため、日本は植民地として支配していた台湾（一部のみ）、朝鮮半島（主に）および中国東北部（満洲）などから、無理やり連れてこられた労働者のことである。植民地からの労働者なので、かなり過酷な労働をさせられた。

②戦後まもなくのオールドカマーの時代

1945年の日本の敗戦に伴い、大多数の在日朝鮮人が帰国した。当時の在日朝鮮人は約230万人と言われ、そのうちの170万人が帰国を選んだ。しかし、30年以上にわたる植民地支配で朝鮮半島は政治的・経済的にも混乱し、生活基盤が未整備であったことから、約60万の朝鮮人は戦後も日本に留まらざるを得なかった。このような外国人労働者は戦後のオールドカマーと呼ばれていた。また、1965年の日韓基本条約（在日韓国人の法的地位協定）が締結され、在日韓国人に永住を認める「協定永住」という在留資格が新設された。「永住者」という在留資格のため、日本国内での活動制限や在留期限がなくなった。しかし、当時は旧植民地出身者やその子孫が厳しい差別と偏見のなかで働いていた。在日韓国人の就業状態の統計をみると、1959年では、その他工業、単純労働者、建設業に多く就業していた。1974年では、その他工業、その他販売業、事務員、単純労働者の順となっていた。上位のその他工業はこの15年の間ほとんど変化していかなかった。その背景にはまず、旧植民地の在留者は、強制連行によって日本に在留しているため、土地や畑の所有ができず、農林水産業等の第1次産業に従事する人はあまり多くないことがある。一方、土地や畑を手に入れることができないため、都会へ流れ込んで、鉄鋼、金属加工、化学工業、建設や運転手などの単純労働業に従事する人が多い。また、単純労働で得た収入を貯めて自営業を営むこと、あるいは、その関連の販売業に従事する人は、この15年間で最も増えた。事務員に従事する人数が増加しているのは、韓国人の諸団体や金融機関などの発展を反映しているとも言える⁷。2021年の在留資格別および産業別の外国人労働者の統計をみると、全産業のなかで外国人労働者が多く占めているのは製造業（27%）であり、製造業のなかでも永住者が最も多い。その次はサービス業（他に分類されないもの）となっている。

その後、1981年には国際情勢や社会の諸変化によって「出入国管理法案」および「出入国法案」は廃案となり、「出入国管理令の一部を改正する法律案」を取り入れ、出入国管理に関する法律の一部が改正された。そのなかで、技術研修生（技能実習生）の在留資格（第4条第1項第6号の2）が新設された。この技術研修生（技能実習生）の在留資格は多くの問題をはらん

⁷ 「在日韓国人・朝鮮人の分布と職業」（1983年 大阪教育大学）を参照。

https://f.osaka-kyoiku.ac.jp/tennoji-j/wp-content/uploads/sites/4/2020/08/1983_8-19-24_zainichikankoku.pdf

でいたため、批判されていた制度である。

③外国人労働者政策 - 受け入れの時代（1980年代～）

i. バブル経済における「オーバーステイ容認」政策

日本は第二次世界大戦における敗北から一連の経済政策を取り入れて急速に復興した。この一連の経済成長は「東洋の奇跡（Japanese miracle）」と言われている半面、成長し続ける製造業などにおける労働力不足という国内の要因に加えて、1985年9月のプラザ合意に基づく先進5カ国の協調介入によって円高が進み、アジア諸国との経済格差の拡大などの外部の要因が重なり、観光ビザで入国し、生産現場や建設現場などで働くオーバーステイ（不法滞在）の外国人就労者が増えた。このような外国人労働者のほとんどは合法的な就労ビザではないのに、当時警察や入管からの摘発はそれほど多くはなかった。また、法務省入国管理局『出入国管理』と出入国在留管理庁『出入国在留管理』によると、1992年にはオーバーステイの数は約29万8000人だったが、実際は30万人を超えていたとも言われている。それに比べて、2022年1月時点の不法残留者数は6万6759人で、確かにオーバーステイという問題は改善された。しかしその半面、当時の日本政府は「オーバーステイ容認政策」をとり、いわゆる3K（きつい、汚い、危険な）労働にオーバーステイの外国人労働者を従事させていた。このような不法滞在の労働力はバブル期にあった日本社会の経済産業活動を支えたとも言えよう。

このような現実に直面しているにもかかわらず、日本政府は1967年の第一次雇用対策基本計画から現在まで、専門的労働者を受け入れ、「単純労働者」を受け入れないとする方針を堅持している。日本社会の国際化が進むと同時に、労働市場の需要（必要な単純労働者の受け入れをせず）と供給（積極的に高度人材を受け入れる）のアンバランスが深刻となり、企業や工場などの雇用側からすれば、単純労働者の人手不足を訴えても受け入れを許可してくれないために不法滞在・就労などの方法で労働力を確保するようになったかもしれない。大前提として、円高の日本で働く魅力があったことも重要な要因となる。加えて、不法滞在・就労の取締りも重罰ではなかったことも問題と言える。とはいえ、不法滞在・就労者が増えると、メディアにも取り上げられ、不安を訴える声が多くなった。そのため、1990年に入管法（第六次雇用対策基本計画）が大幅に改正され、在留資格も整備されたと大きく報道された。在留資格については、専門的な技術・知識・技能を生かして職業活動に従事する外国人等の在留資格は、従来の10種類から就労に関する「法律・会計事務、医療、研究、教育、人文知識・国際業務、企業内転勤」の6つの在留資格に整備された。一方、単純労働者に係る在留資格は依然として設けられなかった。代わりに日系人の「永住者」が新しく設けられた。

ii. 日系ビザ導入の政策（1990年～）

入管法はこれまでも何度か改定されているが、1989年の改定では、いままで続いてきた原則として「単純労働者」は受け入れないとする方針を変更せず、就労制限がない「定住者」とい

う在留資格が新設された。「定住者」とは、いわゆる「日系人⁸」であり、主に日系南米人が就労ビザを持たないのに就労のために来日し、自動車や電気機器などの製造業に従事することが多い。日本政府は単純労働者を受け入れない政策を掲げているが、実際にこれらの日系人は日本の労働市場の「単純労働」を支える労働力となった。したがって、日本の労働市場において、日本国内の労働者がやりたがらない単純労働に、日本国籍を持たない「日系人」が従事するという実態になった。しかし、2008年秋のリーマンショックによる景気後退で、工場の閉鎖および海外進出によって職を失った日系の定住者に対して、日本政府は、失業状態となった日系人を対象に、当分の間、同じ身分での在留資格による再入国禁止という条件で帰国支援事業を実施し、約2万人が帰国した。このような「日系人なら」という不安定な雇用環境を考えると、外国人労働者の受け入れ制度の見直しが必要である。また、「日系人なら」就労制限なしで在留を許可し、他の外国人の単純労働者は受け入れないとするスタンスは、もはや国際政治的な差別であり、一種の人種差別でもあると言える。

iii. 「技能実習制度」創設の時代（1993年～）

「永住者」である日系人の受け入れ政策は不評のまま幕を閉じたが、日系南米人の多くは特定の地域で集積労働として在留した。しかし、日本社会とのつながりをあまり持たず、地域格差や日本語力の不足などの問題点も見えてきた。

加えて、1989年の入管法改正で「研修」という在留資格も新設された。これは「労働者」ではない「労働者」という在留資格だが、この「研修制度」を新設した背景には、日本の優れた技能・技術等を途上国に移転する「国際貢献」の一環として、留学生と別に「研修生」も「学ぶ者」であり、「労働者」ではないとする考え方がある。要するに、1960年代後半から70年代にかけて、日本経済の国際化および円高が進み、海外に進出する日本企業が増えた。これら日本企業の現地法人や現地の関連企業で働く外国人社員は日本での研修が必要となり、そのための在留資格として「研修」が創設された。当初、「研修生」の受け入れは、海外の派遣機関や受け入れ研修者数などに制限にあったが、人手不足の中小企業の要望もあり、研修生の受け入れ先も広げた。

具体的には、1年間の研修終了後に、研修先において「労働者」として働く「技能実習」制度が創設され、法律上の在留資格は「研修」から「特定活動」に変更されるが、「労働者」として普通に就労している。つまり、1993年に創設された当時は「研修」と「技能実習」が同じ制度のもとで運用されていたが、実態は本来の「技能研修」という目的から乖離してしまった。

⁸ 1990年の入管法改正前にブラジル、ペルーなど南米から多く来日した「出稼ぎ」の日本人移民の子孫であった。日系2世（日本人の子であるが、日本国籍を有しない者）については「日本人の配偶者又は子」として、日系3世については祖父母が日本国籍を有し、「法務大臣が特にその在留を認める者」として、それぞれ入国・在留・就労が認められる。

そのため、入管法を改定し、2010年に①実務研修を伴わない「研修」制度と、②実務研修を伴う「技能実習」を分離し、②「技能実習」に特化した制度となった⁹。また、日本政府はこの①と②の制度に基づく受け入れ先に対しても指導・監督・支援を強化するようになった。

iv. 「特定技能」創設の時代（2019年～）

1980年代後半から、産業界が政府に製造業や建設業、介護などの分野において労働力不足が深刻であることを訴えても、政府の対応はなかなか進まなかった。外国人労働者受け入れの先進国であるアメリカ、ドイツ、フランス等よりも対策が遅いのは言うまでもない。さらに、アジアNIEs（新興工業経済地域）であるシンガポール、台湾、韓国に比べても、その対策や法整備などは遅れている。つまり、日本政府は、単純労働者不足なら日系人（工場製造を中心とした）や留学生（飲食、他のサービスを中心とした）から代替労働力を取り入れれば済む、というスタンスである。また、農業加工、製造、介護などの単純労働者不足なら研修生、技能実習生を受け入れれば済む、というスタンスである。しかし、シンガポール、台湾、韓国を含めて、アジア諸国は1980年代以降の急速な経済発展によって、すでに労働者送出国から労働者受入国へと転換し、国際的な変化を認識し、それぞれの発展段階に応じて外国人労働者の受入制度を整備してきている¹⁰。日本は、経済成長のために労働市場を開放し、外国人労働者を受け入れて「移住国家」に転換する政策の議論もせず、失われた30年になりつつある。

一方、2011年の東日本大震災の復興や2020年の東京オリンピック¹¹の開催等のため、2018年の入管法改定により、在留資格「特定技能」が創設され、2019年4月から受け入れが可能となった。特定技能制度とは、日本国内で人材を確保することが困難な状況にある産業分野において、一定の専門性・技能を有する外国人を受け入れることを目的とする制度である¹²。ただし、人材の確保が困難な産業分野や受け入れ要件などについては入管法ではなく、日本政府の基本方針等で決められる。また、「特定技能」は技術水準によって「特定技能一号」と「特定技能二号」に分けられる。「特定技能一号」は、特定産業分野に属する相当程度の知識または経験が必要な技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。2022年4月に政府の閣議で介護業、外食業、建設業、ビルクリーニング業などの12分野（旧14分野）を決定した¹³。「特定技能二

⁹ 「技能実習」制度は受け入れ先や監理団体が「優良」と認定されれば、最長5年間の受け入れが可能である。

¹⁰ 佐野「日本とアジア諸国における外国人単純労働者の受け入れ政策」（2008）を参照。

<https://keieigakkai.ws.hosei.ac.jp/pdf/KeieishirinVol45No3-03.pdf>

¹¹ コロナ禍の影響で開催は2021年7月に延期された。

¹² <https://www.jitco.or.jp/ja/skill/>を参照。

¹³ 出入国在留管理庁

https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01_00127.html を参照。

号」とは、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。現在、二号は「建設」と「造船・舶用工業」の2種類しかない。なお、特定技能一号は在留期間が最長5年となっている（図表5）。

図表5 特定技能1号と2号の比較

	特定技能1号	特定技能2号
在留期間	1年・6か月・4か月ごとの更新 (通算5年まで)	3年・1年・6か月ごとの更新 (更新の上限なし)
技能水準	相当程度の知識又は経験が必要とする技能	熟練した技能（各分野の技能試験で確認）
外国人支援	必須。支援計画の策定実施は義務	支援計画の策定実施は不要
家族の帯同	不可	条件を満たせば可能
日本語能力水準 試験の有無	ある	ない

出所：https://www.ssw.go.jp/about/ssw/

長年の深刻な人手不足に対応して、日本政府は初めて外国人労働者の受け入れ政策を「大転換」することにした。これまで「単純労働」とされる分野について外国人就労は原則禁止されてきたが、新たな「特定技能」の在留資格を創設して、禁止された「単純労働」の分野でも「労働者」として正式に受け入れることにした。このような「大転換」は、2018年6月の閣議で決定し、「経済財政運営の基本方針（骨太の方針）」にも組み入れた。

「特定技能」制度では、日本人の就労希望者が少なく、労働者需要が高い「建設」、「農業」、「宿泊」、「介護」、「造船」の5分野を対象に新設した「特定技能評価試験」に合格すれば、日本での就労資格が得られるようになる。これらの分野は、これまで「技能実習制度」を使った事実上の就労が広がっていたが、「単純」労働者として受け入れる。また、いままで「労働者」の枠で雇用したわけではなく、「技能実習制度」上の労働者＝技能実習生の16万4100円と、特定技能「労働者」の19万4900円の賃金格差の問題も改善できる（図表6参照）。しかし、日本人の学歴別賃金では、大卒の平均は22万6000円、高卒の平均は17万7700円で、特定技能の外国人の賃金19万4900円は大卒と高卒の平均の間である。これまでの「技能実習制度」を使った不正や安い賃金を考えると、なぜもっと早く改善してもらえなかったのだろうか。こうした「特定技能」制度の新設によって、問題の「技能実習制度」存続の必要性も議論され始めている。

在留資格区分	賃金(千円)
外国人労働者計	228.1
専門的・技術的分野(特定技能を除く)	326.5
特定技能	194.9
身分に基づくもの	270.6
技能実習	164.1
留学(資格外活動)	-
その他(特定活動及び留学以外の資格外活動)	189.6

出所:厚生労働省 注:身分に基づくものとは永住者、日本人配偶者などとなる。

4. 外国人留学生の就職・就労について

1993年からの技能実習生として最長5年の滞在後、2019年の「特定技能」における新たな就労資格を得ることができれば、さらに5年の就労ができる。つまり、10年にわたって日本に滞在できる。この点から企業は、実質的に長期雇用が可能になり、技術やノウハウの教育に力を入れることができる。しかし、これらの分野は単純労働者の方が多く、日本政府が掲げた積極的な「高度人材¹⁴」の獲得はなかなか進まない。

一方、日本政府は2008年に「日本を世界により開かれた国とし、アジア・世界との間のヒト・モノ・カネ・情報の流れを拡大するグローバル戦略の一環として、2020年までに「留学生30万人を目指す計画」を打ち出した。日本に留学し、入学から大学院進学や就職などの卒業後の進路に至るまで、体系的に諸方策を実施する計画に「日本での就職」という新たな視点を付加した。つまり、日本政府は、IT技術の進歩による世界的な人材獲得競争が激しくなり、留学生に対して日本社会および日本経済の発展・競争力強化に貢献する「高度外国人材の卵」として期待している¹⁵。実際、教育現場では、留学の「出口戦略」と言われる卒業後の進路に関しては、まだ「低い就職率」にある。したがって、日本の高等教育を受けても、就職できないのが実態である。もちろん、就職できないのには大学の知名度や望ましい業種、給与などの要因も関連しているが、根本的な背景として、留学生と企業の上に横たわる「能力や担当業務」、「就業年数やキャリア」をめぐる意識のギャップが大きいと指摘された¹⁶。留学生の就職問題は、「大学」におけるキャリアサポートの職員のみならず、「企業」の人的資源管理、さらに「外国

¹⁴ 高度人材受け入れ推進会議によると、高度人材とは、「日本国内の資本・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」と定義付けている。

¹⁵ 内閣府(2013)・佐藤(2010)を参照。

¹⁶ 古沢編『外国人留学生の「就職・就労」と「採用・活用」』第2章を参照。

人留学生」の能力・思考・価値観なども関連していると考えられる。そのため、各大学では、留学生に特化した就職支援施策として「ビジネス日本語講座」や「日本の文化や日本企業の経営・企業文化の特徴に関するレクチャー」などを重点的に提供するべきであるという提案もある¹⁷。

また、多くの企業は求人・採用・選考において、留学生を採用するための特別な取り組みが少なく、外国人留学生の「文化的多様性」を配慮しない点も、留学生の「就職難」の要因の一つであると言える。実際、大学のゼミの学生は日本企業よりも外資系企業の方が「文化的多様性」を配慮してくれるという声もある。日本企業も外資系企業や多国籍企業のようにグローバル化を促進しないと国際競争に取り残される可能性がある。要するに、外国人留学生を採用する以前に、日本企業の構造や雇用システムなどにおいて、国際化という視点を入れなければならない。

次に、城西大学および城西短期大学の留学生の進路をみると、まず、卒業生数についてかなりばらつきがみられた。図表7によると、コロナ禍前までの入学者数は増加傾向にあったが、コロナの影響で短期大学の留学生数が大幅に減少したため、それが総卒業生数にも影響を及ぼす形となった。

また、卒業後の進路は、大学院への進学率（短大卒の場合は学部への編入）が高い。進学者の出身国は、一人のベトナム出身の学生を除いて全員中国出身の留学生であった。中国では学歴が重視されるためという理由のほかに、自国の大卒の就職率が低いためでもその理由の一つである。

図表7 城西大学・城西短期大学における留学生の卒業進路の推移（人）

	帰国	進学	内定	就職中	退学	その他	合計
2016	10	33	6	0	0	0	49
2017	20	31	10	1	0	5	67
2018	13	22	23	2	0	8	68
2019	18	23	20	4	0	9	74
2020	25	25	37	6	6	40	139
2021	33	34	23	6	2	13	111
2022	19	19	12	2	4	0	56

出所：城西大学キャリアサポートセンターによる卒業統計で江が作成したもの。

そして、卒業後すぐに日本で就労できた留学生は、2016年には49人中6人の12%であったが、年々増加傾向を示し、2022年3月に卒業した留学生のうち、日本で就職できた人は21.4%に上った。しかも卒業後に帰国する留学生の数は、日本での就労の内定を受けた学生の数に逆転され、従来の「卒業後の帰国」という概念は、外国人留学生の中で少しずつ変化してきている。それを支えているのは大学のキャリアサポートセンターである。

¹⁷ 古沢編『外国人留学生の「就職・就労」と「採用・活用」』第3章を参照。

城西大学および城西短期大学のキャリアサポートセンターは、日本人学生と外国人留学生に等しく手厚くサポートし、とりわけ留学生に対し、就活での履歴書やPR資料の作成について丁寧に指導している。ゼミの留学生から「キャリアサポートセンターのスタッフは面接の練習をしてくれる」と聞き、加えて日本語の教員も授業中に面接の練習を取り入れているようで、大変関心を持った。

こうした一連の高等教育を受けて、日本のさまざまな職場で活躍し、いろいろな経験を積むことは確実な「国際貢献」ではないだろうか。専門分野によっては、すべての高度人材を外国人留学生によって補完させることはできないが、在留資格の分野において、製造業や販売サービス、卸売業・小売業、宿泊・ホテルサービスなどの業種は、ゼミの留学生の就職先となっている。また、日本現地法人の中国系企業や中国人が経営している中小企業への就職は増えている。こうしたことから、外資系企業や多国籍企業といった企業形態も変化しつつあり、雇用も多様化するなかで、政府の政策や企業の対応が現実に追いついていない問題点を改善しなければならない。

5. おわりに

「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、外国人材受け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」と、2017年に、閣議で決定された成長戦略において具体的な方針が打ち出された。これは、日本の労働市場において、初めて必要な分野への単純労働者を受け入れるという「外国人労働者受け入れの政策転換」になった。

また、2018年に当時の安倍首相が述べた「受け入れた外国人材が、地域における生活者、社会の一員となることも踏まえ、(中略)幅広い観点から検討する必要があると考えています」という発言は、ようやく現実の日本社会とつながった。日本は移民政策をとらないと言われながら、必要な高度人材であろうが、単純労働者であろうが、どちらも日本にとって重要な労働力であり、日本の経済成長に不可欠な力である。その意味で日本はもうすでに移住労働の社会となりつつあると言える。

外国人労働者に関する政策は、入国管理庁や厚生労働省による施策だけでは不十分であり、欧米並みの外国人に対する政策の整備が必要である。進展するグローバル化を逆戻りさせることはできず、外国人労働者も日本社会の一員になっていくことを前提とした政策に取り組みなければ、日本はまた国際社会に取り残される可能性があると言える。

参考文献

- 小崎 敏男・佐藤 龍三郎『移民・外国人と日本社会』原書房 2019
- 江 秀華 『城西短期大学紀要 第39巻』「外国人留学生における教養科目の指導法について - 再考察 - 」城西短期大学 2022
- 佐藤 忍 『日本の外国人労働者受け入れ政策・人材育成指向型』ナカニシヤ出版 2021
- 友原 章典『移民の経済学』中公新書 2020
- 鳥井 一平『国家と移民 - 外国人労働者と日本の未来』集英社新書 2020
- 宮島 喬 『「移民国家」としての日本 - 共生への展望』岩波新書 2022
- 宮島 喬・鈴木江理子『外国人労働者受け入れを問う』岩波ブックレット 2022
- 東條 吉純「地域経済統合における“人の移動”の自由化 - 越境労働力移動に対する新たな国際的取組の形 - 」独立行政法人経済産業研究所 2007
- Powell, B (ed) *The Economics of Immigration: Market-Based Approaches, Social Science, and Public Policy*, Oxford Uni. 2015
- 古沢 昌之編『外国人留学生の「就職・就労」と「採用・活用」』白桃書房 2022