外国人労働者と企業

——「高度人材」を中心に——

西　川　清　之

キーワード
外国人労働者
出入国管理及び難民認定法
単純労働者
専門的外国人
高度人材
高度人材ポイント制度
流入決定要因
高度人材の卵

目　次

はじめに
第1章　「出入国管理及び難民認定法」と外国人労働者
1.「出入国管理及び難民認定法」—その変遷
2. 外国人労働者の就労実態
第2章　「高度人材」とは誰を指すのか？
1.「高度人材」とは誰を指すのか？
2.「高度人材ポイント制度」の仕組み
第3章　「高度人材の卵」としての留学生
1. 我が国への流入決定要因
2.「高度人材の卵」としての留学生
結びに代えて—外国人労働者と企業

はじめに

1980年代末期，わが国では，「バブル景気」によって，「人手不足」[1]が企業（とくに中小企業）にとって深刻な問題となっていた。そこで多くの経営者は，外国人労働者の導入に期待を寄せた。1989年9月6日付の日本経済新聞朝刊は，次のように記している[2]。

人手不足を補う“新市場”は「女性」「高齢者」「外国人」の3つだといわれる。日本経済新聞社が実施した「人手不足に関する主要百社緊急調査」によると，このうち「女性の活用」に企業は最も期待しており，特に電機，情報など大量採用を続ける業界ほどその傾向が強い。（中略）人手不足解消の切り札と言われる外国人の活用。調査では中堅企業の約半数が単純労働力としての導入に関心を示した。しかし，大企業の反応は意外に冷ややか。2000年までに全社員の1割，1200人を外国人社員にする目標を掲げる大成建設のような例もあるが，主目的は人手不足対策より国際化。法体系の整備や企業の受け入れ態勢づくりが遅れており，即戦力として期待する企業は少ない。定年の延長や再雇用など高齢者の活用にも否定的な企業が目立つ。高齢化時代へ向かいつつあることを考えるまでもなく，企業の人手不足対策がいかに「目先」優先かを物語っている。（傍点は引用者）

当時，日本電信電話（NTT）の2,100人を筆頭に，日立製作所，東芝，富士通，松下電器産業，日本電気，日本IBM等の大手企業のなり振り構わぬ大量の新卒採用が中小企業に危機感を与えていた。記事は，人手不足に加えて，新卒採用もままならない中小企業の悲鳴を代弁するものであった。

1)　例えば，NHK取材班『ヒト不足社会—誰が日本を支えるのか—』NHKスペシャル，日本放送出版協会，1991年，等を参照。

2)　日本経済新聞朝刊，1989年9月6日，「人手不足 産業に影」㊦

また，外国人労働者の導入を巡っては，「鎖国」論者と「開国」論者との間で，激しいやりとりが繰り広げられていた[3]。

そのような中で，1989（平成元）年12月に「出入国管理及び難民認定法」の改正（翌1990年6月施行）が行われた。それは，中小企業の経営者からの要望が強かった「単純労働者」は受け入れないものの，ブラジルやペルーなどからの日系2世，3世の就労（単純労働を含む）を合法化するというものであった[4]。その結果，南米から日系人が大量に流入してきた。しかし，1991年にバブルが弾けると，今度は一転して，リストラクチャリング（事業再構築）という名の「首切り」が流行語となるほどの雇用不安の時代となり，多くの外国人労働者が職を失った[5]。要するに，「切り札」と称された「外国人労働者」は，「調節弁」[6]でしかなかった。

それから約20年を経て，今再び，今度は，マクロ的には少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少を補うものとして，またミクロ的には建設現場や介護現場の極端な人手不足を解消するものとして，外国人労働者導入に期待が寄せられている。

周知のように，わが国では，専門的，技術的分野の外国人は受け入れるが，いわゆる単純労働者の受け入れは認めないというのが，1988（昭和63）年6月の「第6次雇用対策基本計画」策定以来の原則となっている。そして，2012（平成24）年5月7日からは「高度人材ポイント制度」の運用が始まった。では，「高度人材」とはどのような人材なのか，また，「高度人材ポイント制度」とはどのようなものなのか。本稿は，我が国の「人口減少」を与件として，「高度人材」を中心に，外国人労働者と企業との関係について考察したものである。

第1章　「出入国管理及び難民認定法」と外国人労働者

1.「出入国管理及び難民認定法」—その変遷

近代日本の歴史では，戦前や戦時中に韓国・朝鮮人，中国人などを強制連行して炭鉱等で労働に従事させたことを除けば，昭和30年代まではアメリカ，南米などへの移民の輸出国であった。ところが，1987～91年の「バブル経済」の時代には，人手不足が顕著になり，外国人労働者の導入が大きな政策的論議となった。

そこで，1988（昭和63）年3月には，労働省（当時）の外国人労働者問題研究会（座長・小池和男）が「報告書」[7]を出し，外国人不法就労者の急増という事態に対応するためにも，厳格なコントロールのもとで「雇用許可制度」[8]

3)　例えば，駒井洋『外国人労働者をみる眼』明石書店，1990年，第2章，等を参照されたい。駒井は，島田晴雄を「開国」論者，西尾幹二を「鎖国」論者と見立てて，また自らは「必然」論の立場から，対談している。

4)　梶田孝道は，外国人労働者受け入れの社会学的類型として，「フロント・ドア」，「サイド・ドア」，「バック・ドア」政策を指摘し，日本政府による「日系人労働者」の受け入れ方を，「バック・ドア」政策と称している。梶田『外国人労働者と日本』日本放送出版協会，1994年，45頁参照。

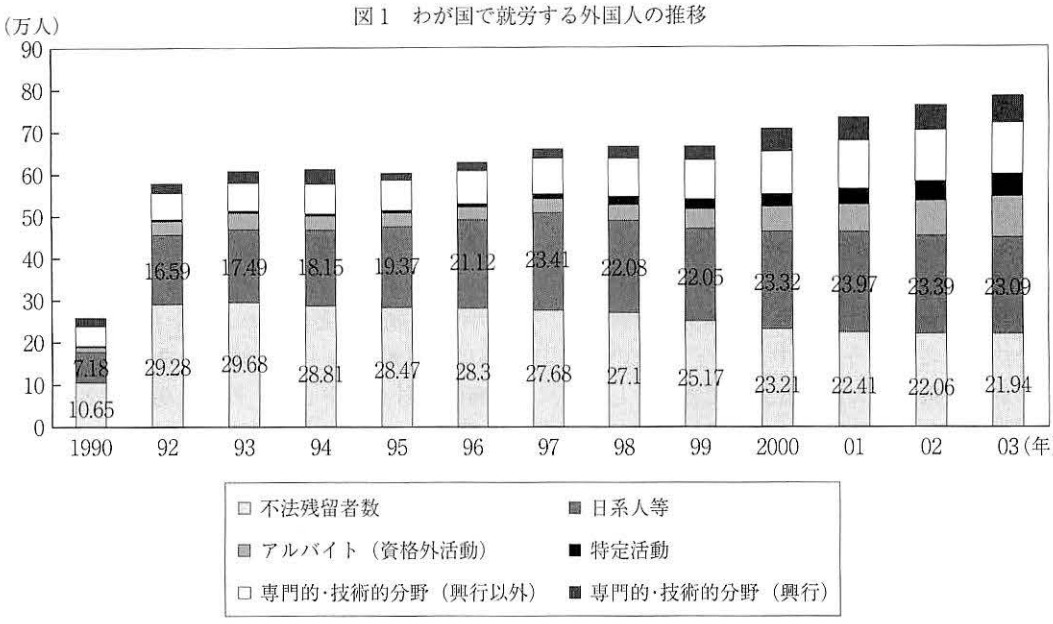
5)　日本経済新聞朝刊，2008年5月19日付，社説「人材開国を考える」は，「政府は高度専門職の例外としてブラジルなどから日系人を多数，受け入れたが，日本語教育や職業訓練を怠ったため，職に就けず犯罪に走る若者も相次いだ。外国人の多い地方自治体が今，そのツケを払っている。日本語教育や職業訓練の充実は大事だ。その財源対策も考えておく必要がある。」と記している。

6)　日本経済新聞朝刊，2001年5月13日付，Sunday Nikkei「外国人労働を考える㊥」（手塚和彰稿）参照。

7)　報告書名は，「今後における外国人労働者受入れの方向と課題」。日本労働研究機構編『労働の国際化』リーディングス日本の労働⑨，日本労働研究機構，1997年，に再録。

8)　「雇用許可制度」とは，「報告書」によれば，「外国人労働者の雇入れについて，事業主が所定の条件を満たす場合に許可が与えられるもの」であるが，研究会が，「労働許可制」ではなく，「雇用許可制」を提起したことについて，濱口桂一郎は，「日本の労働政策は20年ごとに政策方向を転換してきている。70年代はじめまでは職業能力と職種に基づく近代的労働市場をめざし，同一労働同一賃金原則に基づく職務給を志向していた労働行政が，オイルショックを転機として企業内教育訓練を重視し，雇用調整助成金等でできるだけ企業内で雇用を維持することをめざす企業主義的↗

図1　わが国で就労する外国人の推移



（備考）　総務省入国管理局の外国人登録者統計に基づき，「日系人等」，「特定活動」等につき厚生労働省が推計を行なったもの。
（出所）　経済産業省『通商白書 2005』255頁。原資料は，法務省入国管理局「外国人登録者統計」，厚生労働省推計。

↘な方向に変わっていた。これが90年代には個人主義的，市場主義的政策にふたたび転換するのだが，80年代後半は労働政策における企業主義的発想がもっとも強かった時代である。そして，労働経済学においてこの潮流を代表していたのが知的熟練論を掲げる小池和男であった。その小池が座長を務める研究会があえて欧米の労働許可制ではなく雇用許可制を打ち出したことは不思議ではない。」（傍点は引用者）と述べている。濱口桂一郎「日本の外国人労働者政策―労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた20年』―」五十嵐泰正『労働再審②越境する労働と〈移民〉』大月書店，2010年，278頁。

9)　濱口は，「雇用許可制」に対する法務省入国管理局の反対について，「労働省の『縄張り荒らし』に怒った入管局が，労働省の関与の可能性を断つために，外国人労働者問題を労働問題としてとらえる観点を徹底的に排除し，もっぱら自分たちだけで動かせる出入国管理の問題としてのみ法政策を進めていったことが，その後の日本の外国人労働者政策を『労働政策の否定に立脚する』ものとし，今日に至る『失われた20年』を生み出したのである。」（同上，281頁）（傍点は引用者）と述べている。要するに，そのスタートは縦割り行政の中での縄張り争いにすぎなかった。しかし，それが後のち我が国にもたらした影響は大きかった。濱口は，それを，「労使の利害関係のなかで政↗

(期間1年）を導入することを勧告したが，法務省などの強い反対[9]にあって，実現をみなかった。

しかし，1989（平成元）年12月の「出入国管理及び難民認定法」の改正（翌1990年6月施行）で，ブラジルやペルーなどからの日系2世，3世の就労（単純労働を含む）が合法化されると，家族で働く人まで含めると日本で働く南米日系人は，1991年8月現在で，約15万人にまで膨れ上がった[10]。

バブル崩壊後，労働需給は一転し，「リストラクチャリング」という名の雇用調整（雇止

↘策方向を考える労働政策という観点が否定され，もっぱら出入国管理政策という観点からのみ外国人政策が扱われてきた。言い換えれば，『外国人労働者問題は労働問題に非ず』『外国人労働者政策は労働政策に非ず』という非現実的な政策思想によって，日本の外国人労働者問題が取り扱われてきた。そして今日，ついにその矛盾が露呈し，問題が噴出するに至ったのである。」（同上，274頁）（傍点は引用者）と表現している。

10)　桑原靖夫『国境を越える労働者』岩波新書，1991年，89頁。

め）が横行したが，不法残留者は依然として約30万人弱という状態にあった[11]（図１参照）。

ところで，日本人の出国・帰国，外国人の入国，上陸，在留，出国，退去などを規定する「出入国管理及び難民認定法」（1951（昭和26）年，政令319号）のスタートは，ポツダム緊急勅令に基づく政令「出入国管理令」であった。しかし，1952（昭和27）年の対日平和条約発効日からは法律（法律126号[12]）としての効力を持つようになった。当初，適用されなかった旧植民地出身者は，同条約発効を機に「外国人」とされたが，その「在留資格及び在留期間が決定されるまでの間」在留することができるとの特例措置がとられた。当時の外国人登録数は約60万人で，その95％近くがこの「法126」の該当者であった[13]。

1981（昭和56）年改正により，法律名は現在の「出入国管理及び難民認定法」（略称・入管法）に改められ，また，「技術研修生」の受け入れも可能となり，当時すでに人手不足に悩んでいた埼玉・川口の鋳物工場では1983年から中国との協定に基づいて研修生（２年間）を受け入れ始めた[14]。

1985（昭和60）年９月の先進国５カ国蔵相会議（G5）のプラザ合意を契機に円高が進み始めると，日本と周辺のアジア諸国との間の所得格差は一挙に拡大し[15]，もともと巨大な過剰人口を持つ周辺諸国からの出稼ぎ労働者の流入圧力が加わってきた。さらに1987年頃から始まったバブル景気は，国内の労働需要を急増させ，電機や自動車の協力工場が集中している群馬県の大泉地区などでは，1989年頃から日系ブラジル人などの受け入れを進め始めた[16]。

政府は，1988（昭和63）年６月の「第６次雇用対策基本計画」で，「専門，技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は，わが国経済社会の活性化，国際化に資するものでもあるので，受け入れの範囲や基準を明確化しつつ，可能な限り受け入れる方向で対処する。（中略）なお，その検討に際し，いわゆる単純労働者の受入れについては，諸外国の経験や労働市場を始めとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ，十分慎重に対応する。」[17]ことを確認し，この線に沿って，1989（平成元）年12月，入管法を改正した。

改正入管法は，翌1990（平成２）年６月に施行された。同法は，① あらゆる外国人を「就労可」と「就労不可」とに２分し，前者については専門知識を有する者への枠を拡大し（職種を18種から28種に拡充）[18]，後者については不法入国者に対する取締りを強化し，② 不法就労外国人を雇用，派遣，職業紹介した者に対し

11）神代和欣『産業と労使』放送大学教育振興会，2003年，309～310頁。因みに，2013（平成25）年１月１日現在の不法残留者数を示しておくと，６万2,009人で，過去最高であった1993（平成５）年５月１日現在の29万8,646人よりも23万6,637人（79.2％）減少している。法務省入国管理局編『平成25年版出入国管理』69頁。

12）この法律は，正式には「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律」と題されているが，その題目があまりにも長いため「法126」と略称されている。田中宏『在日外国人―法の壁，心の壁』第３版，岩波新書，2013年，44頁。

13）同上，45頁。

14）神代，前掲『産業と労使』310頁。日本経済新聞朝刊，1991年９月27日付，「国際研修協力機構10月１日スタート」は，「埼玉・川口では鋳物メーカーの一部が独自に法務省の許可を得て，83年以来２年に１度60人の中国人研修生を受け入れてきた。」と記している。

15）当時の所得格差がどの程度のものであったかは，経済企画庁総合計画局編『外国人労働者と経済社会の進路』大蔵省印刷局，1989年，41~44頁に詳しい。

16）神代，前掲『産業と労使』310～311頁。桑原靖夫は，前掲『国境を越える労働者』で，「群馬県大泉町，この関東北部の小さな町は，いつの間にかパキスタン，バングラデシュ，イラン，それに最近では日系ブラジル人などの各国の労働者が集まる地域となっている。そのほとんどが，太田市など近隣にある自動車や電機産業の下請企業などで働いている。」（61頁）と述べている。

17）「第６次雇用対策基本計画」（1988年６月17日閣議決定）

18）詳しくは，日本経済新聞朝刊，1990年５月31日付，「改正入管法あすから施行」を参照。

表1 入管政策の推移概要

1951年10月	出入国管理令制定（施行11月）
1952年4月	法律第126号制定…入管令に法律としての効力を付与
1966年	「日韓法的地位協定」（1965年）に基づき，韓国国民に「協定永住」を許可
1981年	「出入国管理及び難民認定法」（新入管法）…難民条約加入（1981）に伴う名称の変更，「協定永住」を取得しなかった在日朝鮮人に「特例永住」を許可，「技術研修生」の受け入れ可能に
1988年3月	労働省・外国人労働者問題研究会（座長・小池和男）報告
5月	閣議決定「第6次雇用対策基本計画」…専門・技術者受け入れ，単純労働者禁止
1989年12月	入管法改正（1990年施行）…在留資格の整備，日系人の受け入れ，不法就労助長罪の新設など
1991年5月	「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」（法律第71号）…在日韓国・朝鮮人およびその子孫に特別永住者（1本化）としての資格付与
1991年9月	国際研修機構（JITCO）設立…外国人研修生受け入れ
1993年4月	「外国人研修・技能実習制度」創設
1997年4月	技能実習生の滞在期間を3年（研修期間は9ヶ月）に延長
2009年	入管法改正…外国人研修，技能実習制度を見直し，労働法令を適用

（出所） 神代，前掲『産業と労使』310頁に加筆。

て，新たに，不法就労助長罪（73条の2；3年以下の懲役または200万円以下の罰金）を設け，③ ブラジル，ペルーなどの日系人のように外国籍でも，日本人の子または孫であれば「日本人の配偶者等」または「定住者」の在留資格により3年間日本国内で単純労働を含めて合法的に就労できる，とした。その結果，既述のように，1991年8月現在で約15万人もの南米日系人が流入した[19]（図1参照）。

さらに，1991（平成3）年9月には，法務，労働，通産，外務の4省共管によって財団法人「国際研修協力機構」（JITCO; Japan International Training Cooperation Organization）が設立され，日本の技術・技能の移転を目的として開発途上国等から外国人研修生を受け入れる団体・企業に対して総合的な支援・サービスを行うことになった。この制度による研修生は，6ヶ月間の研修，1年半の技能実習が行えることとなり，研修期間中は，賃金ではなく研修手当を払えばよいということになった[20]。1993（平成5）年4月には，さらに，「外国人研修・技能実習制度」が創設され，JITCOが中心となって運営することになった。1997（平成9）年4月の改正では，技能実習生の滞在期間は3年（研修期間は9ヶ月）に延長された[21]。しかしながら，中小企業等が外国人研修制度を悪用し，開発途上国の青年を労働基準法や最低賃金などの適用のない安価な労働力として利用する事例が数多く生じ，それら研修生の人権侵害や劣悪な待遇が社会問題となってきた[22]。そこで，2009（平成21）年の入管法改正によって外国人研修制度が改められ，実地研修もその後の技能実習も区別なく労働法の適用ある雇用契約としてのみ認めることとした。なお，雇用関係のない座学は最初の2ヵ月間以内とされた。在留資格についても，「技能実習」という資格を入管法上の在留資格の別表1の2に追加し，研修期

19） 神代，前掲『産業と労使』312頁。なお，ブラジル，ペルーの中南米諸国日系人労働者に求人が集中したのは，「不法就労助長罪」を回避するためでもあった。桑原，前掲『国境を越える労働者』88頁参照。

20） 詳しくは，脚注14)に示した，日本経済新聞朝刊，1991年9月27日付，「国際研修協力機構10月1日スタート」を参照。

21） 神代，前掲『産業と労使』312頁。

22） その実態について詳しくは，例えば，安田浩一『ルポ 差別と貧困の外国人労働者』光文社新書，2010年，第1部，等を参照。

間も技能実習期間もその資格で出入国管理をすることとした[23]。

2009年の改正では，その他，(1) 従来の外国人登録法による登録制度を廃止し，入管法のもとでの入国管理と在留管理を一元化し３カ月を超える合法的在留外国人に「在留カード」を交付，(2) 在留資格の「就学」を「留学」に一本化するとした。

以上が，1951（昭和26）年から現在に至るまでのわが国の入管政策の推移概要である（表１参照）。

2. 外国人労働者の就労実態

わが国における外国人の就労は，その形態・態様が多様である。そこで，まず，2012（平成24）年10月末現在の厚生労働省による「日本で就労する外国人のカテゴリー」（総数 約68.2万人の内訳）を示しておく（表２参照）。

表２に示された５つの在留資格別外国人数をグラフ化すると図２のようになる。

厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況」[24]（平成24年10月末現在）によれば，外国人労働者を雇用している事業所数は119,731か所であり，外国人労働者数は682,450人であった。これは平成23年10月末現在の116,561か所，686,246人に対し，3,170か所（2.7%）の増加，3,796人（0.6%）の減少となる。

外国人労働者数682,450人を在留資格別にみると，「身分に基づく在留資格」[25]が308,689人で全体の45.2%を占め，次いで，技能実習生等の「技能実習」が134,228人（同19.7%），「専門的・技術的分野の在留資格」[26]が124,259人（同18.2%）と続く。

「専門的・技術的分野の在留資格」の外国人労働者は前年同期比で3,371人（同2.8%）増加しているのに対し，定住者や日本人の配偶者など「身分に基づく在留資格」の外国人労働者は前年同期比で10,933人（同3.4%）減少している。

次に，「専門的・技術的分野での就労を目的とする在留資格による中長期在留者数の推移」をグラフで示すと図３のようになる。

「専門的・技術的分野での就労を目的とする在留資格」（法別表第一の一の表及び二の表に掲げる在留資格のうち，「外交」，「公用」及び「技能実習」を除く。）を持つ中長期在留者数は平成23年の外国人登録者数と比べ131人（0.1%）減少の20万140人であった。2008年から2012年までの推移を見ると，当該在留外国人数（2011年までは外国人登録者数）は，2009年までは増加傾向にあったが，2010年からは減少に転じている。

また，一般企業で就労する外国人社員に相当する「技術」，「人文知識・国際業務」又は「企業内転勤」の在留資格による中長期在留者数は，平成24年10月末現在，「技術」４万2,273人（中長期在留者総数の21.1%），「人文知識・国際業務」６万9,721人（同34.8%），「企業内転勤」１万4,867人（同7.4%）であり，平成23年の外国人登録者数と比べ，それぞれ361人（0.8%）減少，1,867人（2.8%）増加，231人（1.6%）増加となっている。

図２の在留資格別外国人労働者の人数を産業別に見ると（図４参照），「製造業」が26万988人（全体の38.2%）で最も多く，次いで「サービス業（他に分類されないもの）」が８万5,352人（同12.5%），「宿泊業，飲食サービス業」が７万5,158人（同11.0%），「卸売業。小売業」が７万2,084人（同10.6%），「教育，学習支援業」が４万8,075人（同7.0%）と続く。

次に，「労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者」の産業別状況を見ると（図５参照），全産業計では16万9,057人（外国人労働者総数の24.8%）が，「製造業」では59,743人（同産業全体の22.9%）が，

23) 菅野和夫『労働法』第10版，弘文堂，2012年，109頁。

24) 「外国人雇用状況届出制度」については，表２の（注）を参照されたい。

25) 「身分に基づく在留資格」について詳しくは，表２の（２）を参照されたい。

26) 「専門的・技術的分野の在留資格」についても詳しくは，表２の（１）を参照されたい。

表2　日本で就労する外国人のカテゴリー（総数　約68.2万人の内訳）

出入国管理及び難民認定法上，以下の形態での就労が可能。

(1)就労目的で在留が認められる者　　約12.4万人
（いわゆる「専門的・技術的分野」）
・その範囲は「産業及び国民生活等に与える影響」を総合的に勘案して個々の職種毎に決定。
→「高度に専門的な職業」，「大卒ホワイトカラー，技術者」，「外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業」に大別される。

「専門的・技術的分野」に該当する主な在留資格	
在留資格	具体例
技術	機械工学等の技術者，システムエンジニア等のエンジニア
人文知識	企画，営業，経理などの事務職
・国際業務	英会話学校などの語学教師，通訳・翻訳，デザイナー
企業内転勤	外国の事業所からの転勤者で上記2つの在留資格に同じ
技能	外国料理人。外国建築家，宝石加工，パイロット，スポーツ指導者
教授	大学教授
投資・経営	外資系企業の経営者・管理者
法律・会計業務	弁護士，会計士
医療	医師，歯科医師，看護師，薬剤師，診療放射線技師
研究	政府関係機関，企業等の研究者
教育	高等学校，中学校等の語学教師

(2)身分に基づき在留する者　　約30.9万人
（「定住者」（主に日系人），「永住者」，「日本人の配偶者等」等）
・これら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る活動が可能。

(3)技能実習　　約13.4万人
技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的。平成22年7月1日施行の改正入管法により，技能実習生は入国1年目から雇用関係のある「技能実習」の在留資格が付与されることになった（同日以後における資格変更をした技能実習生も同様。）。

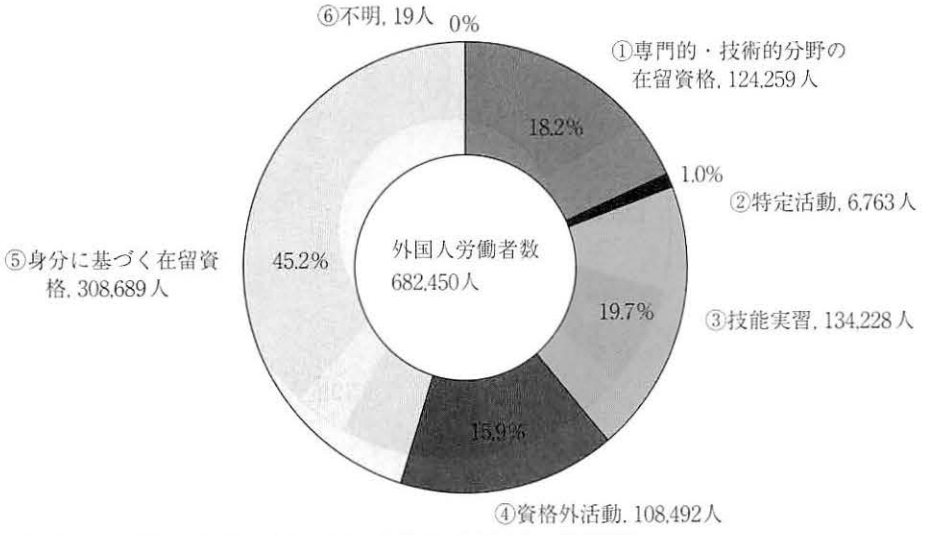
(4)特定活動　　約0.7万人
（EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者，ワーキングホリデー，ポイント制による優遇措置を受ける高度外国人材等）
・「特定活動」の在留資格で我が国に在留する外国人は，個々の許可の内容により報酬を受ける活動が許可。

(5)資格外活動（留学生のアルバイト等）　　約10.8万人
・本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内（1週28時間等以内）で，相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可。

□…「大卒ホワイトカラー，技術者」
□…「外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業」
□…「高度に専門的な職業」

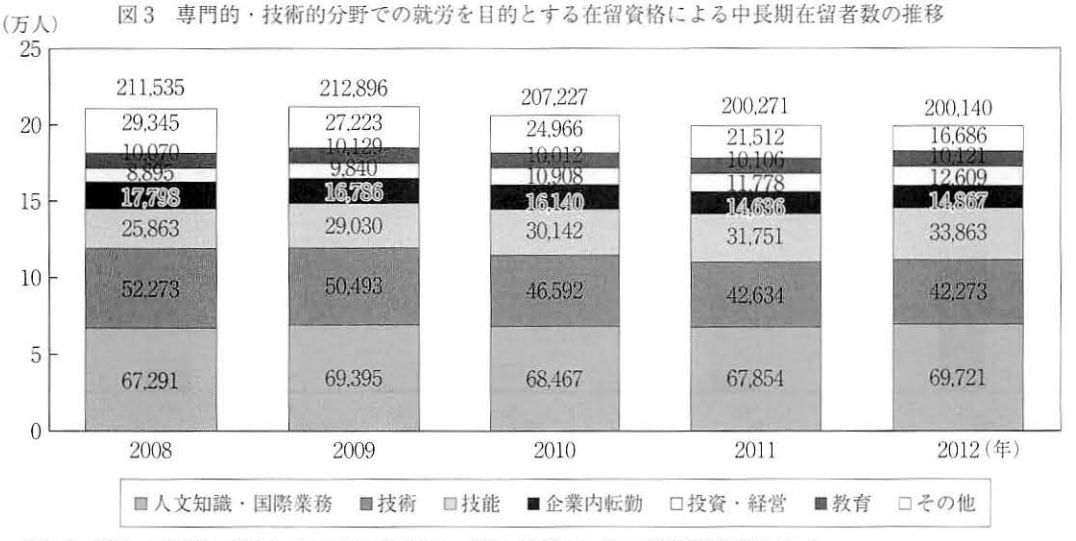
（注）　外国人雇用状況届出制度は，事業主が外国人の雇入れ・離職の際に，氏名，在留資格，在留期間等を確認した上でハローワークへ届出を行うことを義務づける制度（改正雇用対策法第28条）。2007（平成19）年10月1日から施行。なお，「外交」「公用」及び「特別永住者」は対象外である。
（出所）　2012（平成24）年10月末現在の厚生労働省による「日本で就労する外国人のカテゴリー」。

図２　在留資格別外国人労働者の人数と割合



（出所）　厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」（平成24年10月末現在）

図３　専門的・技術的分野での就労を目的とする在留資格による中長期在留者数の推移

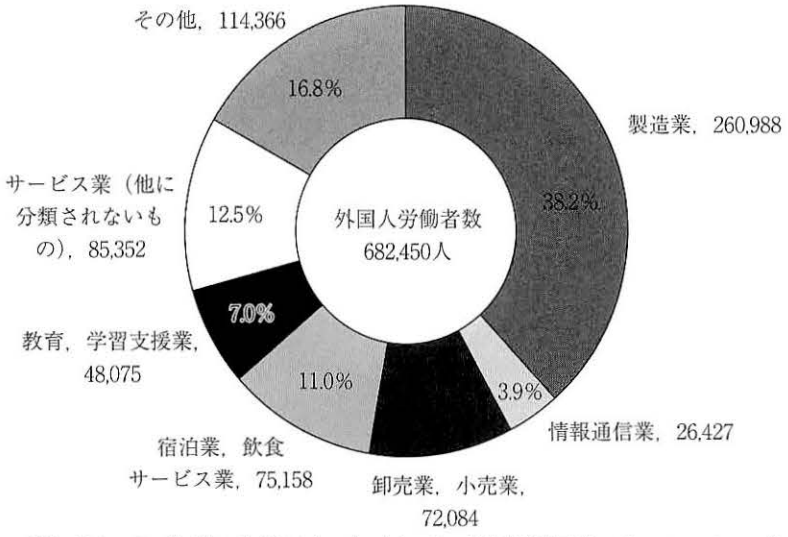


（注）1. 2011（平成23）年度までは外国人登録者数，2012（平成24）年は中長期在留者数である。
　　2. 法別表第一の一の表，二の表及び五の表のうち，「外交」，「公用」，「技能実習」及び「特定活動」を除く。
（出所）　法務省入国管理局編，前掲「平成25年版出入国管理」90頁。

また，「サービス業（他に分類されないもの）」では５万9,755人（同70.0%）が，労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している。なお，製造業の中でも，「電気機械器具製造業」と「輸送用機械器具製造業」において労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者の割合が高く，それぞれ41.2%（8,344人），35.9%（19,525人）となっている。

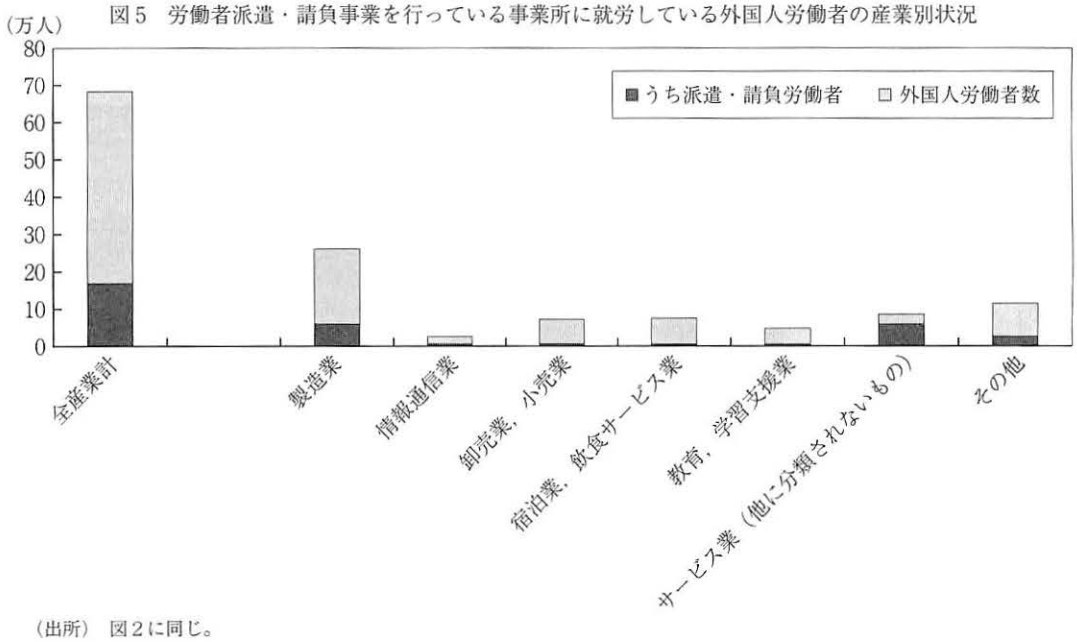
表２，図２，図３は，いずれもいわゆる「ストック」（ある時点で我が国に滞在している在留外国人数）と称される数字である。では，我

図4　産業別外国人労働者数と割合



（注）「サービス業（他に分類されないもの）」には，労働者派遣事業，ビルメンテナンス業等が含まれる。
（出所）　図2に同じ。

図5　労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者の産業別状況

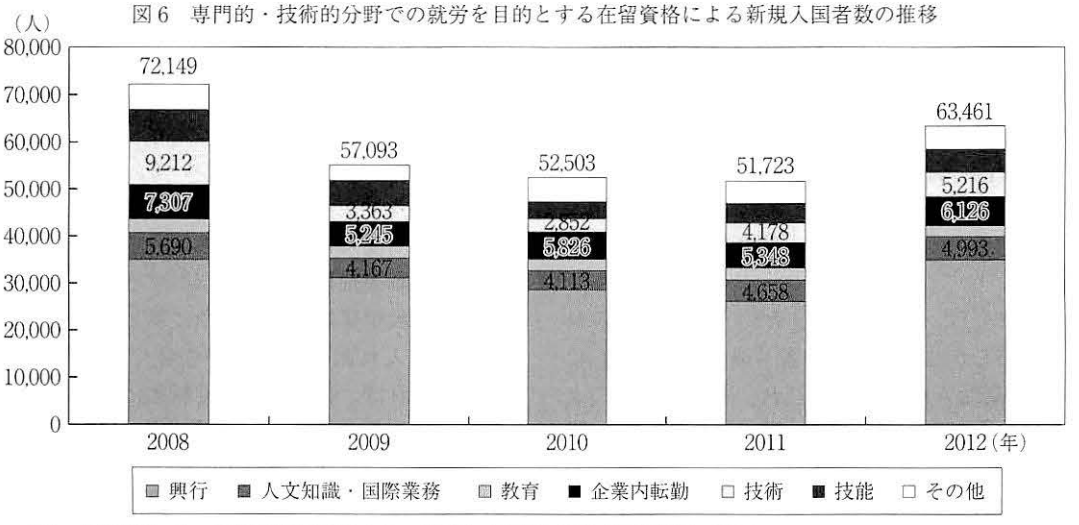


（出所）　図2に同じ。

が国における外国人の流れを示す「フロー」部分，すなわち「就労を目的とする新規入国者数」はどのような状況にあるのか。図6はそれを示すものである。

平成24年における「専門的・技術的分野での就労を目的とする在留資格」（法別表第一の一の表及び二の表のうち，「外交」，「公用」及び「技能実習」を除く。）による新規入国者数は6

図6　専門的・技術的分野での就労を目的とする在留資格による新規入国者数の推移



（注）　法別表第一の一の表及び二の表のうち，「外交」，「公用」及び「技能実習」を除く。
（出所）　法務省入国管理局編，前掲『平成25年版出入国管理』34頁。

万3,461人で，平成23年と比べ1万1,738人（22.7%）増加している。

このうち，一般企業で就労する外国人社員に相当する在留資格での平成24年における新規入国者数は，「技術」5,216人，「人文知識・国際業務」4,993人，「企業内転勤」6,126人の計1万6,335人となっている。平成23年と比べ，「技術」は1,038人（24.8%），「人文知識・国際業務」は335人（7.2%），「企業内転勤」は778人（14.5%）増加していて，これらの在留資格の合計で2,151人（15.2%）増加している。なお，2008（平成20）年のリーマン・ショック後の減少傾向のほか，2009（平成21）年の世界的な景気後退の影響もあって，「技術」の在留資格による入国者数が大幅に減少していたが，2011（平成23）年から増加に転じ，既述のように平成24年は平成23年と比べ1,038人（24.8%）増加している。

第2章　「高度人材」とは誰を指すのか？

1.「高度人材」とは誰を指すのか？

「高度人材」という用語が使用され始めたのは何時ごろからであろうか。2006年5月18日付の日本経済新聞朝刊は，「人口減 外国人労働者をどうする」という見出しで，高度人材とは，「専門的・技術的分野で高い知識を持った労働者。国境を超えた人材の流動化に伴い，90年代以降，世界的な獲得競争が起きている。日本政府は99年7月の閣議決定で，高度人材に当たる外国人について『日本経済の活性化や一層の国際化を図る観点から，受け入れをより積極的に推進』することを掲げた。」[27]と記している。

要するに，「高度人材」という用語の生成は意外に古いということである。ところで，上記引用中の「99年7月の閣議決定」とは，「第9次雇用対策基本計画」を指す。そこで，その内容を確認しておく。次のように記されている[28]。

> 経済社会のグローバル化に伴い，わが国の企業，研究機関等においては，世界で通用す

27）　日本経済新聞朝刊，2006年5月18日付，「人口減 外国人労働者をどうする」

28）　「第9次雇用対策基本計画」（平成11年8月13日閣議決定）。なお，「単純労働者」については，ここでも，「なお，いわゆる単純労働者の受入れについては，国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに，送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから，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である。」と明記されている

る専門知識，技術等を有し，異なる教育，文化等を背景とした発想が期待できる専門的，技術的分野の外国人労働者に対するニーズが一層高まっている。このような状況の中で，我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から，専門的，技術的分野の外国人労働者の受け入れをより積極的に推進する。

ここには，「高度人材」という用語は見られない。しかし，経済産業省『通商白書2005』には，「高度人材」が明記され，それを，次のように定義している[29]。

定められた範囲内で就労が認められている在留資格である「外交」から「技能」までの16種類を一般に「専門的・技術的分野」と呼ぶが，専門的・技術的分野で就労する外国人のうち，例えば，各国がその専門的な知識や技術の獲得を争うような，より高度な知識や技術を有する外国人労働者を，本白書では「高度人材」と定義する。「高度な外国人材」等と表記している部分も同義である。（傍点は引用者）

かなりアバウトな定義である。では，政府は，現在，この「高度人材」をどのように認識しているのであろうか。例えば，「高度人材受入推進会議実務作業部会」[30]が2009年５月14日に報告した「報告書案」には，「『高度人材』についての定まった定義はないが，本報告書では，現行の就労可能な在留資格である専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人労働者」[31]と記している。これは，従来の見解を踏襲するもので，「専門的外国人」を体系的に論じた塚崎裕子のその定義も，これに類する[32]。

政府自らが「高度人材」の定義を曖昧にしているのだから，その定義について，これ以上の詮索はしない。明石純一が，「高度人材」について，「『高度人材』の定義には一定の幅がある。専門的な職業資格や職歴に依拠することもあれば，単に大学卒業という学歴に準じる場合もある。受け入れ国の法制度が規定する『高度人材』もあれば，特定の業種や職業に対する社会的通念によって規定される『高度人材』もあろう。（中略）『高度人材』の政策上の定義や形式的な概念は，実際の職務内容や就労形態のみならず，政治的な解釈にも委ねられるのである。」[33]と述べているが，現時点では，これが，「高度人材」についての最も現実的な解釈であるように思われる。

2.「高度人材ポイント制度」の仕組み

2010年11月22日付の日本経済新聞朝刊は，表３を付して，「高度人材」について，次のように記している[34]。

高度人材とは，専門的な知識や技術を持つ外国人労働者。「人文知識・国際業務」か「技術」の在留資格で滞在する人を指す場合と，「投資・経営」「法律・会計業務」なども含めた13分野でみる場合がある。狭義の２分野なら約12万人，広義の13分野なら20万人超が現在，日本に滞在している。政府は定義を

29) 経済産業省，前掲『通商白書2005』256頁の脚注57。

30) 「高度人材受入推進会議」は，外国高度人材の受け入れ推進に資する必要な施策を検討することを目的として，平成20年７月に内閣官房長官の下に設置された。同年12月以降，同会議の下に置かれた実務作業部会が，６回に亘る議論・検討を経て，「外国高度人材受入政策の本格的展開を」と題する報告書をとりまとめた。

31) 平成22年度厚生労働省委託事業「企業における高度外国人材活用促進 事業報告書」１頁。

32) 塚崎『外国人専門職・技術職の雇用問題―職業キャリアの観点から―』明石書店，2008年，31～32頁参照。なお，塚崎は，「専門的外国人」と「高度人材」を区別しない。同義の概念として捉えているようである。

33) 明石純一「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実―日本の事例分析―」五十嵐泰正編『労働再審２―越境する労働と〈移民〉』大月書店，2010，56頁。

34) 日本経済新聞朝刊，2010年11月22日付，エコノフォーカス「専門職外国人 日本を素通り」

表3　高度人材から見た労働市場の魅力度ランキング

1位	スイス	9.12
2位	シンガポール	8.13
3位	米国	8.08
4位	香港	7.76
5位	ルクセンブルク	7.40
6位	カタール	7.40
7位	オーストラリア	7.40
8位	英国	7.15
9位	カナダ	7.12
10位	カザフスタン	6.91
⋮	⋮	⋮
19位	中国	5.83
33位	韓国	4.58
42位	日本	4.10

（注）　各国の企業経営者に，労使関係や生活の質などについてアンケートして，10段階評価している。
（出所）　脚注34)に示した，日本経済新聞朝刊，2010年11月22日付。原資料はスイスのIMD（経営開発国際研究所）の「世界競争力年鑑2010」。

あいまいにしたまま，20年までに倍増させる目標を今年6月の新成長戦略[35]で掲げた。（傍点は引用者）

そして，「スイスのIMD（経営開発国際研究所）が発表した高度人材から見た労働市場の魅力度では，日本は『42位』。欧米諸国や英語圏のみならず，順位を上げている中国や韓国を大きく下回っている。優秀な外国人が日本を避ける状態が続けば，高度な知識の集積などで他国に後れを取り，長い目で見れば国の競争力の低下につながりかねない。」[36]と記している。

35)　「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」（2010年6月18日閣議決定）では，「海外人材の我が国における集積を拡大することにより，在留高度外国人材の倍増を目指す。また，我が国から海外への日本人学生等の留学・研修等の交流を30万人，質の高い外国人学生の受入れを30万人にすることを目指す。」（43頁）と記している。

36)　脚注34に同じ。

当時は，リーマン・ショックの影響で日本を含む世界経済が危機的状況にあった。それを考慮に入れても，我が国のこの分野における立ち遅れは否定のしようがない。『平成25年版出入国管理』は，「平成24年5月7日の制度開始以降，25年4月6日までの11か月間で高度人材外国人として認定を受けた者の数は434人」[37]に過ぎない，と記している。

「高度人材ポイント制」の意味およびその意義を，日本経済新聞で確認しておく。表4を付して，次のように記している[38]。

多くの優秀な外国人に日本で働いてもらうために，優遇を与える制度。まず年収や学歴，職務経験，年齢をそれぞれ点数に換算したうえで，「日本語能力試験1級で10点」といったボーナス点を加える。合計が70点に達すると「高度人材」として認定され，優遇を受けられる。もともと外国人が日本で働くには，経営，技術，医療，教育，芸能といった27業種で在留資格を取ることが必要で，最長で5年の滞在が認められる。高度人材ポイント制の利用は在留資格を取っていることが前提で，すでに働いている人も申し込める。ただ対象となるのはこの中でもIT・工学などの技術者や，大学・企業の研究者，外資系企業の経営幹部だ。日本の経済成長をけん引する役割を期待されている。優遇制度で注目されるのは家族・メイドの帯同や永住権の条件緩和だが，それ以外にもメリットはある。その一つが在留資格以外の活動の解禁だ。例えば研究者なら自分の研究成果を使ってベンチャー企業を立ち上げて，経営することもできる。

では，政府自らは，この「高度人材ポイント制」をどのように考えているのか。法務省入国

37)　法務省入国管理局編，前掲『平成25年版出入国管理』104頁。

38)　日本経済新聞朝刊，2013年7月1日付，きょうのことば「高度人材ポイント制　認定なら永住条件緩和」

表4　高度人材ポイント制のイメージ

（年収900万円，修士号，勤続5年の31歳の技術者の場合…）

年収	点	学歴	点	職歴	点	年齢	点
900万円	35	博士号	30	10年	20	～29歳	15
800万円	30	修士号	20	7年	15	30～34歳	10
700万円	25	大学卒	10	5年	10	35～39歳	5
600万円	20	高校卒	0	3年	5	40歳～	0

35点＋20点＋10点＋10点＝75点

合計70点に達したので認定！⇒① 働いて5年で永住権，② 親やメイドの帯同，③ 配偶者の就労などの優遇措置

（出所）　日本経済新聞朝刊，2013年7月1日付，きょうのことば「高度人材ポイント制　認定なら永住条件緩和」

管理局は，2011（平成23）年12月に，「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制度」を発表した。表5は，それを示したものである。

また，図7は，表5の「制度の概要・目的」に示されている「手続の流れ（別紙1）」を示すものである。

表5に示される「ポイント計算表（別紙2）」ならびに「優遇措置の詳細（別紙3）」については，紙幅の関係で割愛する。

上記のような「高度人材ポイント制」の特徴を，筆者なりの言葉で端的に表現すれば，“操作的”かつ“上から目線的”ということになる。大事なことは，我が国に来るか来ないかの意思決定主体はあくまでも「外国人」本人だということである。要するに，外国人労働者によって，「国が選ばれる時代」になったのである。既述のように，高度人材ポイント制の開始以降11か月が過ぎて，高度人材外国人として認定された者の数が434人ということは，認定条件が厳し過ぎるのか，あるいは外国人から見て我が国が余程魅力がないのか，のいずれかであろう[39]。

39）　2013年7月10日付の日本経済新聞朝刊は，「3年滞在で永住権」という見出しで，2012年5月にスタートしたばかりの「高度人材ポイント制度」であるが，政府が新制度の検討に入ったことを伝えている。また，「優秀な外国人を呼び込む競争は激しい。優遇措置を与える人材ポイント制度はカナダや英国，オーストラリアなども導入済み。日本の同制度は今年4月までの認定者が434人↗

あるいはその両方が理由なのかもしれない。ともあれ，ハードルが操作的かつ高すぎる，と思う。

第3章　「高度人材の卵」としての留学生

1. 我が国への流入決定要因

外国人が就労や留学といった目的で我が国への入国を決める際，どのような要因がその決定に寄与しているのであろうか。平成25年版の『経済財政白書―経済の好循環の確立に向けて―』[40]は，これを定量的に把握している。しかし，その考察に入る前に，まず，「高度外国人材が求職時に重視する条件」と「高度外国人材が本来果たしたい役割と現状の乖離」を見ておく。

高度外国人材が求職時に重視する条件として，1位～3位を合計して集計すると，「仕事の内容」が48.8%，「会社の将来性・安定性」が46.9%，「昇進やキャリアの将来性」が36.3%，「能力開発の機会」が33.5%，「採用後の年収（賃金）」が30.2%であった（図8参照）。なお，「採用後の年収（賃金）」は1位，2位よりも，3位に上げられることが多かった。

また，高度外国人材が日本企業で本来果たしたい役割として「あてはまる」，「どちらかとい

↘にとどまり目標の2000人に届かない。」と記している。

40）　内閣府編「平成25年版経済財政白書―経済の好循環の確立に向けて―」292頁。

表5　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制度

制度の概要・目的

高度人材（現行の外国人受入れの範囲内にある者で，高度な資質・能力を有すると認められるもの）の受入れを促進するため，高度人材に対しポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度を導入。

高度人材の活動内容を学術研究活動，高度専門・技術活動，経営・管理活動の３つに分類し，それぞれの特性に応じて，「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に達した場合に，出入国管理上の優遇措置を与えることにより，高度人材の我が国への受入れ促進を図ることを目的とする。

※海外から入国する場合の手続の流れについては別紙１，ポイント計算表は別紙２

「高度人材」のイメージ

我が国が積極的に受け入れるべき高度人材とは…

「国内の資本・労働とは補完関係にあり，代替することができない良質な人材」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」（平成21年５月29日高度人材受入推進会議報告書）

例えば…

① 学術研究活動…基礎研究や最先端技術の研究を行う研究者

② 高度専門・技術活動…専門的な技術・知識等を活かして新たな市場の獲得や新たな製品・技術開発等を担う者

③ 経営・管理活動…我が国企業のグローバルな事業展開等のため，豊富な実務経験等を活かして企業の経営・管理に従事する者

優遇措置の内容

- 複合的な在留活動の許容
- 在留期間「５年」の付与
- 在留歴に係る永住許可要件の緩和
- 入国・在留手続の優先処理
- 配偶者の就労
- 親の帯同
- 高度人材に雇用される家事使用人の帯同

※優遇措置の詳細については別紙３

法令上の位置付け

- 在留資格「特定活動」の一類型として整備
- ポイント制における評価項目と配転は，告示で規定
- 現在の在留資格に関する要件（在留資格該当性・上陸許可基準適合性）を満たす者の中から高度人材を認定する仕組みとする

制度開始後のフォローアップ

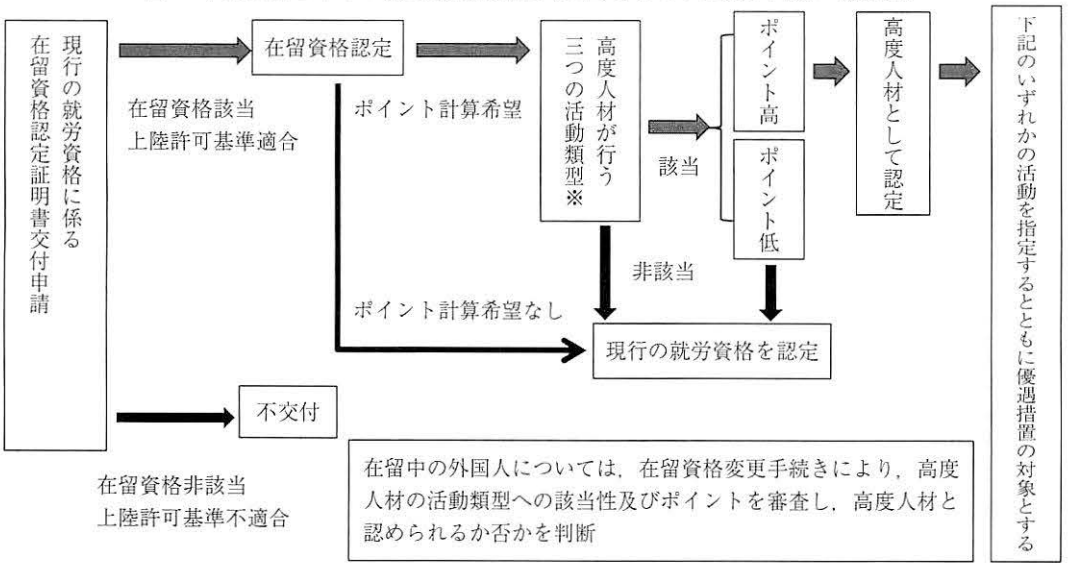
法務省において制度開始後１年をメドに実施状況を分析し，その結果を踏まえ，関係省庁，経済界・労働界を交えて制度の見直し及び在留期間の更新の取扱いについて検討する。

（出所）　法務省入国管理局「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制度」2011年12月

えばあてはまる」と回答した者が多いのは，「語学力」が87.4%，「海外の市場へのアプローチ」が84.6%，「グローバルビジネスでのリーダーシップの発揮」が80.4%で，他方，高度外国人材が現状担っている役割として，「あてはまる」，「どちらかといえばあてはまる」と回答した者が多いのは，「語学力」の69.8%が最も高く，次いで「海外のビジネス習慣に関する知見」の51.6%であった。当該外国人が本来果たしたい役割と実際の役割のギャップについて指標化した結果からは，「グローバルビジネスでのリーダーシップの発揮」，「海外の市場へのアプローチ」，「海外の顧客のニーズに合った商品・サービスの企画・開発」で「乖離」が大きくなっている（図９参照）。

塚崎は，専門的外国人の期待と現実との

図7　高度人材としての在留資格証明書を取得するまでの手続きの流れ（別紙1）



※学術研究活動…本邦の公私の機関との契約に基づいて行う研究，研究の指導又は教育をする活動
高度専門・技術活動…本邦の公私の機関との契約に基づいて行う自然科学又は人文科学の分野に属する知識又は技術を要する業務に従事する活動
経営・管理活動…本邦の公私の機関の事業の経営を行い又は当該事業の管理に従事する活動

（出所）　表5に同じ。その別紙1。

ギャップ（乖離）について，彼らが日本企業で働く場合，心労が多い（例えば，会社人間的働き方への適応等）ばかりでなく，個人のキャリアいう視点から見ても，リスクが大きいわりに，キャリア・リターンが少ない，あるいは限界がある，と明快に述べている[41]。

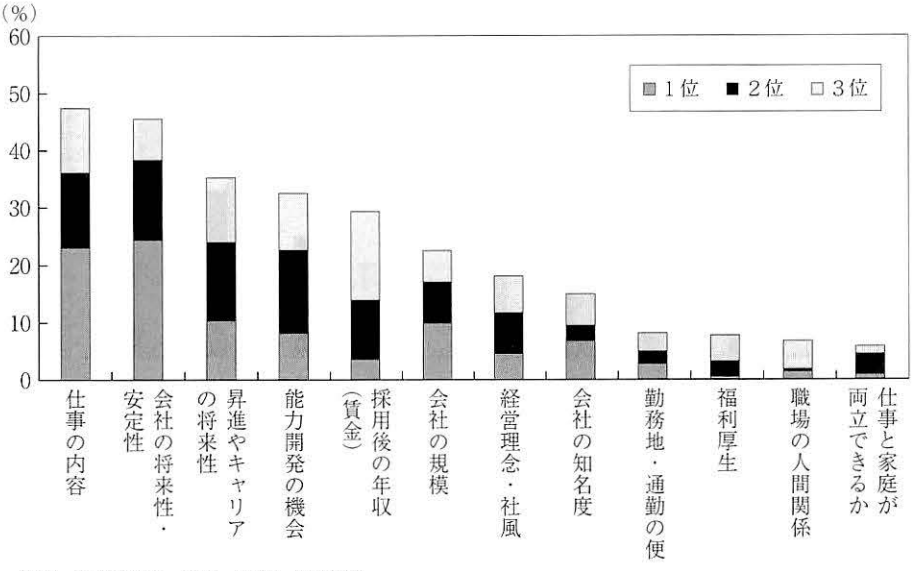
ところで，前掲『経済財政白書』は，「流入決定要因」について，次のように記している[42]。

> 外国人が就労や留学といった目的で我が国への入国を決める際，どのような要因がその決定に寄与しているのか定量的に把握しよう。労働移動に影響を与える要因は，各国間の距離や目的国及び自国の GDP が一般的に挙げられる。こうした要因を基本として，我が国と出身国の様々な経済社会的な条件や政策的な要因と労働移動との統計的な関係（グラビティ・モデル）を計測した。就労を目的とした外国人に関する結果からは，先行研究と同様に距離の壁や所得（一人当たり実質 GDP）による誘因があることが明らかとなった。また，留学生の多い国からは働きに来る者の数も多いという結果になっており，留学生を増やすことが，先々の労働者の増加にもつながることが示唆される。その他，特許の取得件数の相対的な増加や，円の実質実効為替レートの相対的な上昇は，我が国への流入要因となっている。（傍点は引用者）

要するに，労働移動に影響を与える要因は，所得（一人当たり実質 GDP）であり，かつ2

41）　塚崎，前掲『外国人専門職・技術職の雇用問題』第4章参照。
42）　内閣府編，前掲『平成25年版経済財政白書』292頁。

図８　高度外国人材が求職時に重視する条件（上位３つ以内を回答，１～３位の合計でソート）



（注）「労働時間・休日・休暇」他は省略。
（出所）　平成22年度厚生労働省委託事業「企業における高度外国人材活用促進　事業報告書」[44]

国間の距離だというのである[43]。

2.「高度人材の卵」としての留学生

『経済財政白書』からの引用にも示されているように，「留学生」は「将来の高度人材」である。政府自ら，「高度人材の大きな供給源は留学生である。」として，留学生を「高度人材の卵」と称し，その支援体制の整備を重視している。前掲「外国高度人材受入政策の本格的展開を」では，次のように記している[45]。

- 高度人材の大きな供給源は留学生である。日本で就職を希望する留学生の割合は61.3%となっているが，進路が明らかな留学生の年間卒業・修了者数３万2,000人のうち，実際に就職した人は9,700人（31%）に止まっている。
- こうした希望と現実の乖離を埋めるべく，「高度人材の卵」としての留学生の日本企業への就職率を高めるべく官民による支援体制の整備が必要である。（傍点は引用者）
- 具体的には，留学生の就労・生活環境支援推進のために，以下のような取組[46]を

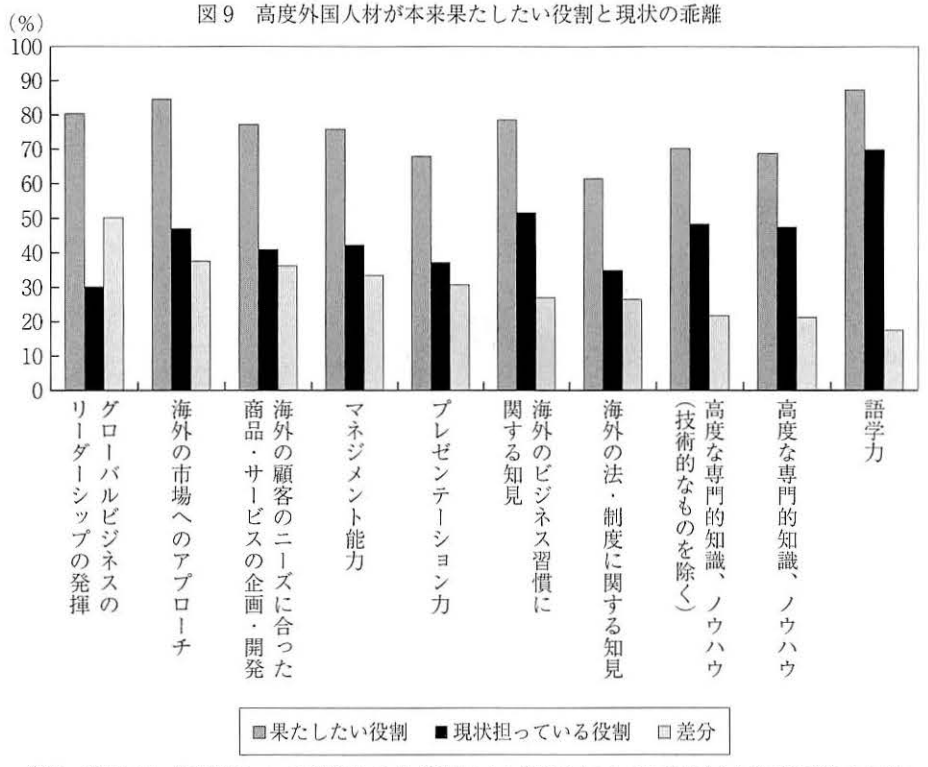
43)　明石は，この「流入決定要因」について，「彼らの越境先や規模を左右するのは，送り出し国と受け入れ国の物理的距離，両国間の歴史的関係や文化的つながり，言語特性，あるいはホスト国における母国出身者やその子孫が形成するコミュニティの有無といったさまざまな非政策的な諸要因であり，その組み合わせ如何ということであろう。」と述べている。明石，前掲「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実―日本の事例分析―」56～57頁。

44)　以下の要件を満たす5,000社の人事部に調査票を郵送し，93社に努める215人の高度外国人材から回答を得ている。A．上場企業全部及び有望上場企業の中から，売上高1,000億円以上で，海外売上比率が１%以上など，海外進出している可能性が比較的高い企業，3,176社，B．公表されているインターンシップ受入企業，外国人雇用サービスセンターに求人を出している企業（Aの企業を除く），73社，C．上場企業全部及び有望未上場企業の中から，売上高1,000億円未満の中堅・中小企業のうち，従業員数の多いもの（Bの企業を除く），1,751社。（内閣府編，前掲『平成25年版経済財政白書』289頁）

45)　高度人材受入推進会議，前掲「外国高度人材受入政策の本格的展開を」10頁。

46)　「以下のような取組」では，「就労支援」，「生↗

図9 高度外国人材が本来果たしたい役割と現状の乖離



(注) 差分とは，各項目について高度外国人材が果たしたい役割として，「あてはまる」及び「どちらかといえばあてはまる」とした合計から，現状で担っている役割として「あてはまる」及び「どちらかといえばあてはまる」の合計を差し引いたもの。要するにギャップのこと。なお，「自己アピールなど，日本人社員の積極性の向上」他の項目については省略した。

(出所) 図8に同じ。

内容とする「アクション・プラン」を策定すべきである。

周知のように，2008（平成20）年7月には，文部科学省ほか関係6省（外務省，法務省，厚生労働省，経済産業省，国土交通省）による2020（平成32）年までの「留学生30万人計画」骨子が策定され，現在，積極的な推進が図られている[47]。そこで，留学生数の推移を確認しておく（図10参照）。

留学生数は，1997（平成9）年の5万1,047人を境に，以後うなぎのぼりで，2011（平成23）年現在13万8,075人となっている。これを出身国別に見ると，中国が87,533人（構成比63.4%）と最も多く，次いで韓国が17,640人（同12.8%），台湾が4,571人（同3.3%）で，これら3国を合計すると10万9,744人，全留学生に占める割合は79.5%となっている。

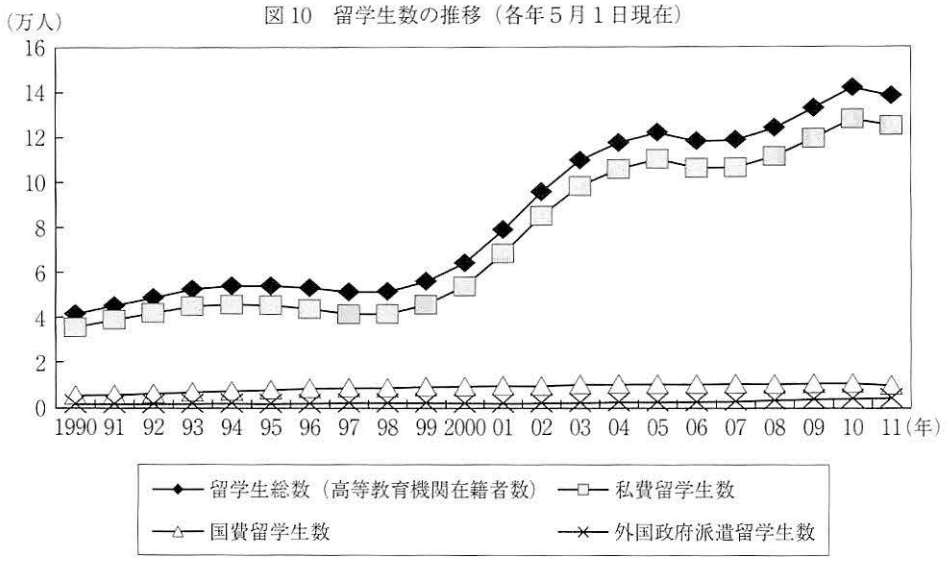
では，留学生は日本についてどのようなイメージを持っているのであろうか。アンケート調査をみてみよう。

留学生側が我が国を選定する背景についてアンケート調査した結果（図11参照）からは，「日本社会に興味があり，日本で生活したかった」（3,504人，56.6%）との回答が最も多く，次いで，「日本語・日本文化を勉強したかった」（3,073人，49.6%）との回答が続く。我が国固有の文化的な魅力に対する関心が高い一方，教

↘活環境支援」，「在留資格制度等の改善」，「その他の取組」について記されている。

47) 詳しくは，前掲「外国高度人材受入政策の本格的展開を」20頁を参照。

図10　留学生数の推移（各年5月1日現在）



（注）　2003年度までは文部科学省調査。「留学生」とは，「出入国管理及び難民認定法」別表第1に定める「留学」の在留資格（いわゆる「留学ビザ」）により，我が国の大学（大学院を含む。），短期大学，高等専門学校，専修学校（専門課程）及び我が国の大学に入学するための準備教育課程を設置する教育施設において教育を受ける外国人学生をいう。

（出所）　日本学生支援機構「平成23年度　外国人留学生在籍状況調査結果」

育や研究，又は職業といった活動面の回答は3番目以下となっている。

次に，就職先としてわが国企業を勧めたいと思うかどうかを尋ねたところ，「勧めたい」とする割合は85%，「勧めたくない」の割合は14.8%であった。このうち，「勧めたくない理由」を問う設問への回答としては，「外国人が出世するのに限界があるように見えるがから」が73.1%と最も多く，次いで「日本企業は外国人の異文化を受け入れない場合が多い」が61.9%となっている。また，「労働時間が長いため，私生活が犠牲になるから」（39.6%），「賃金に個人の業績や成果が反映されるウエイトが小さい」（32.8%）等の雇用管理側面を挙げる人も少なくない[48]（図12参照）。

政府は「高度人材」の導入を，我が国の「成長戦略」の一環として，推し進めようとしているが，既述のように，現時点ではその成果は捗々しくない。その中で，後発的に「高度人材の卵」として位置づけられた留学生の受入れは景気低迷にも関わらず順調である。こうした事情を踏まえると，現在各国で競争が熾烈化している高度人材の獲得には，「レディーメード」の人材を海外から招来するよりも，日本語能力を有する留学生を多数受け入れ，彼らを「高度人材」として育てていくほうが，現実的な選択肢といえよう[49]。ただし，そのためには，彼らの就職先を用意することが必須条件となる。

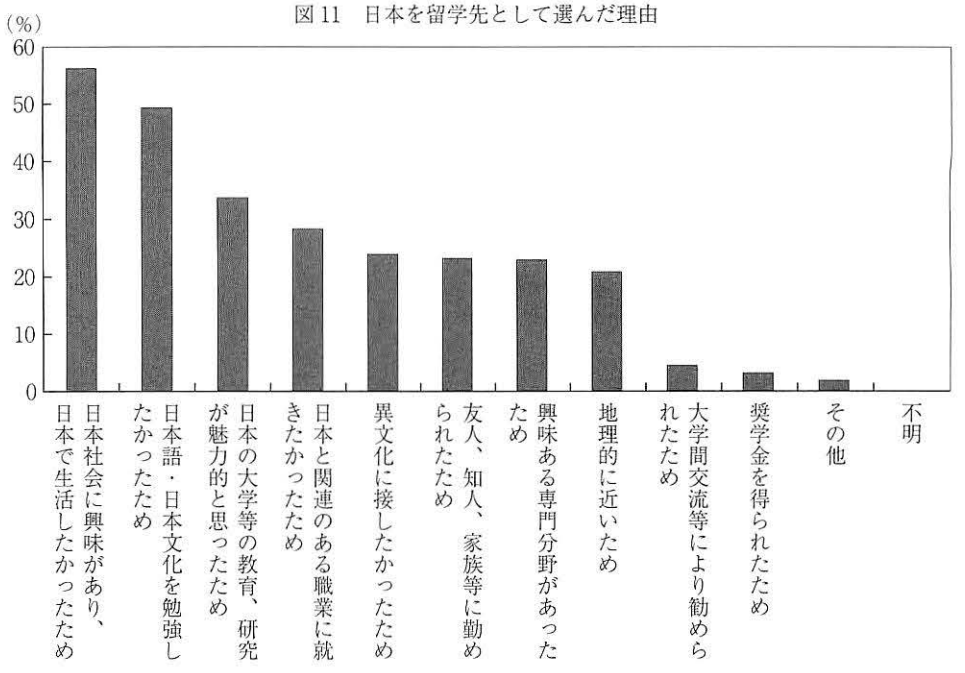
結びに代えて—外国人労働者と企業

2014年3月16日付の日本経済新聞朝刊の「中外時評」は，最近の建設業界，運輸業界，外食産業等の現場における人手不足について，「IT（情報技術）や先端技術を担う高度人材を育成するための投資が経済成長を左右することは言うまでもない。同時に，さまざまな現場の担い手を維持するための人材投資も重要だ。これを軽視すれば日本経済は足をすくわれる。消えた

48）　内閣府，前掲『平成25年版 経済財政白書』289頁。

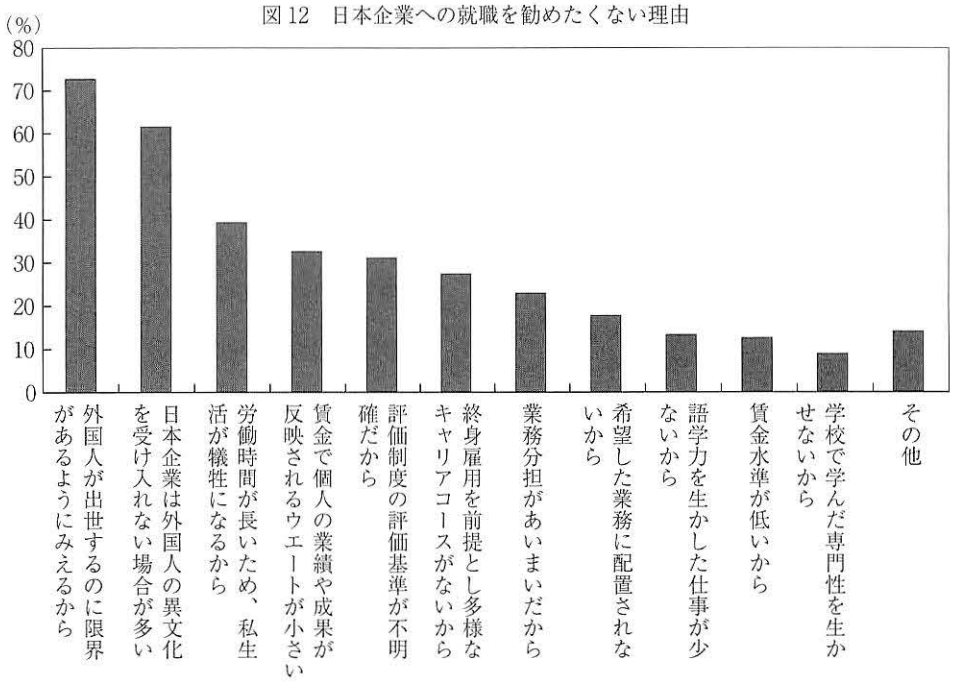
49）　明石，前掲「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実—日本の事例分析—」67～68頁。

図11 日本を留学先として選んだ理由



（出所） 日本学生支援機構（JASSO）「平成23年 私費外国人留学生生活実態調査」概要から筆者作成。

図12 日本企業への就職を勧めたくない理由



（出所） 前掲，平成22年度厚生労働省委託事業「企業における高度外国人材活用促進 事業報告書」50頁。

建設職人が発する警告だ。」と記している[50]。

冒頭の引用に示したように，今から20数年前のバブル時代，人手不足に悩まされていたのは主に中小企業で，大企業ではなかった。その構図は平成の「失われた20年」を経た今日でもあまり変わっていないようである。

我が国は中小企業を基盤とする国である[51]。記事に見られる建設業，運輸業，外食産業等には，大企業もあるが，数多くの中小企業が存在する。そういう中小企業が，目下，必要としているのは「高度人材」ではない。ごくごく普通の技能労働者である。日本経済新聞は，建設労働者について，以下のように記している[52]。

> 安倍政権は1月にまとめた成長戦略の検討方針に「外国人受け入れ環境の整備」と明記した。「移民」や「単純労働者」と言い出せば国論を二分しかねない問題。そこで政府は，受け入れの対象を低・中レベルの技能労働者までじわりと広げるステルス（見えにくい）作戦を進めようとしている。外国人労働者が6月にまとめる成長戦略の焦点に浮かんできた。（中略）第1弾は建設労働者だ。型枠工，左官といった技能労働者は1997年の450万人から足元では約100万人減少。2020年の東京五輪や震災復興をにらみ，外国人に頼らざるを得ないと官邸は判断した。（中略）技能実習制度で中国やベトナムなどからきた建設労働者は年1万5千人程度いるが，建設に絞った特例は難しい。そこでウルトラCとなるのが「特定活動」という在留資格を使う案だ。法改正はいらず，法相告示だけで在留資格を与える外国人を加えられる。（傍点は引用者）

上記引用が示すように，今，建設業界で逼迫しているのは「低・中レベルの技能労働者」，「型枠工，左官といった技能労働者」である。政府が現在推し進めている「高度人材」の誘致は，将来的には重要な成長戦略の一つとなろう。それを否定するつもりはない。しかし，現下の建設，運輸，外食等の「現場」で起こっている人手不足に即応するものではない。そういう意味で，現在，政府が進めている「高度人材」誘致における「高度人材」と，企業，特に中小企業が求める「人材」とでは大きなミスマッチあるいはギャップがある。

とはいえ，筆者は，単純労働者を含めて外国人労働者をこれらの業界で大量投入すればよい，と考えているわけではない。大事なことは，「外国人労働者の問題」は，国政レベルの「出入国管理の問題」かもしれないが，同時に，優れて「経済政策の問題」であり「労働政策の問題」でもあるということである。現在進行中のグローバリゼーションは，個人の好き嫌いに関係なく，今後も止めようがない。「人口減少社会」日本にとって重要なことは，このグローバリゼーション（例えば，人材の国際的流動化等）を最大限活用することである。その取り掛かりが，「外国人労働者の問題」を「経済政策の問題」，「労働政策の問題」として正しく認識することである。

50)　日本経済新聞朝刊，2014年3月16日付，中外時評「建設職人はなぜ消えた」（志田富雄稿）

51)　拙稿「グローバリゼーションと企業行動―雇用の視点から―」『龍谷大学経営学論集』第52巻第4号（2013年3月）47頁参照。

52)　日本経済新聞朝刊，2014年2月5日，真相・深層「外国人労働者拡大，静かに模索」

【参考文献】

1. 明石純一「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実―日本の事例分析―」五十嵐泰正編『労働再審2―越境する労働と〈移民〉』大月書店，2010年所収
2. NHK取材班『ヒト不足社会―誰が日本を支えるのか―』NHKスペシャル，日本放送出版協会，1991年
3. 梶田孝道『外国人労働者と日本』日本放送出版協会，1994年
4. 上林千恵子編著『よくわかる産業社会学』ミネルヴァ書房，2012年
5. 神代和欣『産業と労使』放送大学教育振興会，2003年

6. 桑原靖夫『国境を越える労働者』岩波新書，1991年
7. 駒井洋『外国人労働者をみる眼』明石書店，1990年
8. 菅野和夫『労働法』第10版，弘文堂，2012年
9. 田中宏『在日外国人』第3版，岩波新書，2013年
10. 塚崎裕子『外国人専門職・技術職の雇用問題―職業キャリアの観点から―』明石書店，2008年
11. 手塚和彰『外国人労働者』日本経済新聞社，1989年
12. 手塚和彰『労働力移動の時代』中公新書，1990年
13. 手塚和彰『続・外国人労働者』日本経済新聞社，1991年
14. 中村二朗・内藤久裕・神林龍・川口大司・町北朋洋『日本の外国人労働力―経済学からの検証』日本経済新聞出版社，2009年
15. 日本労働研究機構編『労働の国際化』リーディングス 日本の労働⑨，日本労働研究機構，1997
16. 濱口桂一郎「日本の外国人労働者政策―労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた20年』―」五十嵐泰正編『労働再審2―越境する労働と〈移民〉』大月書店，2010年所収
17. 花見忠・桑原靖夫編『「明日の隣人 外国人労働者」』東洋経済新報社，1989年
18. 濱口桂一郎『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房，2013年
19. 安田浩一『ルポ 差別と貧困の外国人労働者』光文社新書，2010年
20. 経済企画庁総合計画局編『外国人労働者と経済社会の進路』大蔵省印刷局，1989年
21. 法務省入国管理局編「平成25年出入国管理」
22. 内閣府編「平成25年版 経済財政白書―経済の好循環の確立に向けて―」

（受理 2014年3月25日）