

外国人労働者受け入れ促進とその条件¹

少子高齢化への対策

慶應義塾大学 竹森俊平研究会

伊藤賢太郎² 押川仁美³ 金森智樹⁴
川野辺健太⁵ 木戸陽一⁶ 隅田絢子⁷
西崎由美⁸ 松田茂人⁹

2004年11月

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、竹森俊平教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 慶應義塾大学経済学部三年 utakata666_space_net@yahoo.co.jp

³ 慶應義塾大学経済学部三年 o_hitomi_4@hotmail.com

⁴ 慶應義塾大学経済学部三年 fk020650@hc.cc.keio.ac.jp

⁵ 慶應義塾大学経済学部三年 look-like-shinobu@poppy.ocn.ne.jp

⁶ 慶應義塾大学経済学部三年 kido@peace.ocn.ne.jp

⁷ 慶應義塾大学経済学部三年 as-01.11@nifty.com

⁸ 慶應義塾大学経済学部三年 1247381401@jcom.home.ne.jp

⁹ 慶應義塾大学経済学部三年 fk022229@hc.cc.keio.ac.jp

要旨

現在日本の公的年金は賦課方式を基本としているが、この制度を保つためには安定的な人口構成が続く必要がある。しかし現在の日本は少子高齢化現象の中にあり、この少子高齢化現象は、労働力不足を引き起こし、年金財政の圧迫を示唆している。これらの問題を解消するために、外国人労働者の受け入れ促進を提言するが、この提言が効率よく働くためには、いくつかの適切な条件が必要である。

第一に、年金財政対策として外国人労働者を受け入れるならば、若い現役世代の労働者が入ってくる必要がある。ただしこの問題に関しては、国外で働く目的の多くは受け入れ国での有利な労働条件から、より長期間利益を享受することであるから、出稼ぎ労働者には若者が多いという傾向があるため、特に対策を考える必要はないと言える。

第二に、日本の求める人物像と日本で就労したいと考える労働者の人物像を一致させるため、受け入れる労働者の職種を限定しなければならない。しかし現状として、外国人労働者の多くは専門的知識や技術を持たない単純労働者である。そこで、その単純労働者に自国で技術を身につかせた後、日本で専門的・技術的分野に従事させるという職業訓練制度が必要となる。

第三に、現在の日本には、年金に加入しない外国人労働者が多くいる。この原因の一つとして、外国人労働者に対する日本の年金制度が充実していないことが挙げられる。よって、外国人労働者に対する年金制度の改善が必要となってくる。今後東アジア諸国の労働力送り出し国と社会保障協定を結ぶことや、外国人労働者に対する年金財源において改革を行うことで、彼らを年金財政へ、より貢献させることができる。

少なくとも、今年度施行の年金制度改革で現役世代保険料の段階的引き上げと、給付水準調整が行われたことで、将来給付を受ける国民の一人当たりの余剰の拡大が予想される。この余剰の合計は、保険料支払い人数が増えるほど大きくなるので、適切な条件の下外国人労働者を受け入れることで、効果の拡大の期待と、現在の年金制度の維持が実現できるのである。

目次

はじめに

第1章 年金制度の歴史と今後の問題

- 第1節 (1. 1) 公的年金制度改革の歴史
- 第2節 (1. 2) 少子高齢化問題
- 第3節 (1. 3) 現在の年金制度とその問題点

第2章 外国人労働者の受け入れ促進と第一の条件

- 第1節 (1. 1) 外国人労働者の受け入れ促進
- 第2節 (1. 2) 若い労働者受け入れの必要性

第3章 第二の条件

- 第1節 (1. 1) 職業訓練制度の現状
- 第2節 (1. 2) 具体的施行案

第4章 第三の条件と年金改革

- 第1節 (1. 1) 第三の条件
- 第2節 (1. 2) 今年度の年金改革

参考文献・データ出典

はじめに

近年、少子高齢化が問題になっている。その主要な影響として、将来の労働力不足や年金財政の圧迫などが考えられる。そこで私達は、それらの問題に対する対策や解決法はないかと考え、この論文を作成するに至った。論文の第1章では現在に至る約60年間の年金制度の歴史、戦後直面する少子高齢化問題、現在の年金制度と今後の問題について述べる。第2章ではその問題を解決するための外国人労働者の受け入れを提言し、その提言が効率よく働くために必要な適切な条件のうち第一の条件、若い労働者の受け入れの必要性に関する政策を説明する。第3章では第二の条件、日本の求める人物像と日本で就労したいと考える外国人労働者の人物像を一致させるための受け入れる労働者の職種限定の必要性、そのために必要な職業訓練制度の制定について説明する。第4章では第三の条件、社会保障協定などの外国人労働者に対する年金制度の改善の必要性について説明し、最後に今年度施行された年金制度改革を紹介することで提言のさらなる有用性を論じてゆく。

第1章 年金制度の歴史と今後の問題

第1章では、年金制度がこれまで辿ってきた歴史と、時代とともに迫りくる少子高齢化問題、さらには現在の年金制度と今後日本が抱える問題点について触れる。第1節では公的年金制度の中でも「国民年金」と「厚生年金保険」に絞った、現在に至る約60年間の歴史を詳述する。第2節では、戦後に浮き彫りになった少子高齢化問題について述べ、第3節では現在の年金制度と始まった改革、少子高齢化による現役世代の減少と老年人口の増加が財政等に与える影響について述べていく。

第1節 公的年金制度改革の歴史

公的年金制度は、「国民年金」「厚生年金保険」「国家公務員共済組合」「地方公務員等共済組合」「日本私立学校振興・共済事業団」の五つに大別することができるが、ここでは「国民年金」と「厚生年金保険」に絞ったほぼ60年の歴史を振り返る。

昭和以前の日本に存在した恩給制度は公務員を対象とするもので、民間の企業等で働く労働者の年金制度は存在しなかった。昭和16年に労働者年金保険法が制定され、初めて民間労働者への年金制度（労働者年金保険）が制定された。昭和17年から実際に、軍需工場などで働く男子労働者を被保険者とし、養老年金などを支給する年金保険として保険料徴収などが開始された。その後昭和19年に厚生年金保険法が制定され、厚生年金と名称を改め女子にも適用を拡大した。

第2次世界大戦後、急激なインフレにより積立金の実質価値が減少・将来の給付のための財源目減り問題などが発生し、同時に復興が進むにつれて核家族化の進行・人口の都市部集中・高齢社会化などの現象が顕著になっていったため、厚生年金を再建するための年金体系の全面的改正が必要となった。また、当時は民間労働者には厚生年金保険、公務員には共済年金制度が存在したが、自営業者や農林漁業従事者等には公的な年金制度がなかったため、昭和36年に国民年金法が施行され「国民皆年金」が実現することになった。発足当時の保険料は月額100円（35歳未満）で、40年間納付すると月額3500円の年金を65歳から受けられるという仕組みであった。

1970年代の高度経済成長やオイルショックにより、1973年にはインフレ率が22%を記録し、年金の貨幣価値を維持するために物価スライド制が導入された。また一方で、出生率の低下と平均寿命の伸びによって、欧米諸国には類を見ない速さで高齢化が進んでいることが浮き彫りになり、社会保障制度（特に年金制度）への影響が問題となっていった。その対策として1980年代以降、数回にわたる年金制度改革が行われた。1985年には、給付水準の適正化・婦人の年金権獲得に加えて、各保険制度間の財源調整を目的とした基礎年金が導入され、合計特殊出生率が1.57人になった1989年には、完全物価スライド制が導入された。1994年、高齢化率が14%を超え、厚生年金（定額部分）の支給開始年齢の引き上げ・可処分所得スライド制の導入が行われ

た。1997年には3共済（J T・J R・N T T）を厚生年金に統合し、1999年、厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢が引き上げられた。

第2節 少子高齢化問題

戦後、生活環境の改善に伴い食生活や栄養が改善され、また医療技術の進歩等により大幅に死亡率が低下した。日本の平均寿命を見ると1947年で男性が50.06年、女性は53.96年であったが、1995年には男性が76.38年、女性が82.85年となった。死亡率の低下、平均寿命の伸長というこれらの要因が、現代の高齢化をもたらしていると言える。

日本が国際連合の規定している「高齢化社会」になった、すなわち65歳以上が人口比率の7%以上に達したのは、1970年であり、その後、1992年には13.1%、2000年には17.2%と上昇を続けた。予測では、今後も老年人口の割合は上昇し続け、2021年には26.9%にてピークを迎える、すなわち4人に1人が65歳以上という時代がくると言われている。また、日本の高齢化は世界に類を見ない速さで進んでいると言える。高齢化の速度について調べるために、高齢化率が7%を超えてからその倍の14%に達するまでの年数を比較してみると、フランスが115年、スウェーデンが85年、イギリスが47年であるのに対し、日本はたった24年であった。

現代、日本における65歳以上の高齢者人口は、2000年時点で2193万人を記録し、総人口（1億2692万人）に占める割合は17.3%となった。先進諸国の高齢化率と比較してみると、1995年時点では日本はほぼ中位であったが、今や日本の高齢化率は世界最高の水準となり、世界のどの国もこれまで経験したことのない本格的な高齢社会が到来するものと見込まれている。

一方出生状況を見てみると、女性1人当たりの出産率は1975年に1.91となり2.00を下回った後、更に低下を続け、1993年には1.46、1994年には1.34と、過去最低を更新している。このような近年の出生率低下は、主として初婚年齢の上昇（晩婚化）や結婚しない人の増加（非婚化）によるものと考えられる。特に20代後半の女性の未婚率は、1950年には18.1%であったものが1985年には30.6%、1995年には48%と大幅に上昇している。未婚率上昇の要因としては様々な要素が考えられるが、「女性の社会進出が進むにつれて、仕事を続けるためには独身のほうが都合が良いと考える女性が増えたこと」「経済力が向上し、生活のために結婚する必要を従来ほど感じなくなってきたこと」などが挙げられ、このまま少子高齢化が進むと、日本の人口は2006年の1億2774万人をピークとして減少に転じると予測されており、2050年にはおよそ1億人、2100年には中位推計でもおよそ6400万人にまで減少すると見込まれている。

第3節 現在の年金制度とその問題点

現在の年金制度

現在日本の公的年金は、加入者が加入期間中に将来の自分への給付に要する費用を積み立てていく「積立方式」ではなく、現役世代が納める保険料でその時点の高齢者に年金を支払うという「賦課方式」が基本になっている。この賦課方式は、必要な年金給付額を直ちに調達できるため、制度発足当初の負担が少ないこと・インフレによる原資の目減りがないこと等のメリットがあるが、この制度を保っていくためには安定的な人口構成が続くことが必要である。しかし先に述べたように現在の日本は少子高齢化現象の中にあり、現役世代からの拠出が減るにも関わらず、高齢世代への給付が増えるという傾向にあると言える。

表1-1を見ると、人口全体に占める老年人口（65歳以上の人口）の割合が毎年急激に増加していることが見て取れるのと同時に、従属人口指数（生産者を100人としたときの年少人口・老年人口の合計人数を割合として表したもの）が見て取れるが、特に老年人口に注目すると、2030年には老年人口が生産者人口とほぼ等しくなるという推測が出ており、その後、老年人口の占める割合は、生産者人口を上回りながら年々増加していくことがわかる。

【表1-1】

年次	人口割合 (%)			従属人口指数 (%)		
	0～14歳	15～64歳	65歳以上	総数	年少人口	老年人口
2000	14.58	68.06	17.36	46.9	21.4	25.5
2001	14.39	67.64	17.96	47.8	21.3	26.6
2002	14.23	67.26	18.51	48.7	21.2	27.5
2003	14.09	66.92	18.99	49.4	21.0	28.4
2004	13.98	66.65	19.37	50.0	21.0	29.1
2005	13.88	66.24	19.88	51.0	21.0	30.0
2006	13.80	65.72	20.49	52.2	21.0	31.2
2007	13.70	65.19	21.11	53.4	21.0	32.4
2008	13.62	64.72	21.66	54.5	21.0	33.5
2009	13.51	64.26	22.23	55.6	21.0	34.6
2010	13.39	64.06	22.54	56.1	20.9	35.2
2015	12.83	61.22	25.95	63.4	21.0	42.4
2020	12.16	59.99	27.85	66.7	20.3	46.4
2025	11.63	59.71	28.67	67.5	19.5	48.0
2030	11.25	59.17	29.57	69.0	19.0	50.0
2035	11.06	58.00	30.94	72.4	19.1	53.3
2040	10.99	55.78	33.23	79.3	19.7	59.6
2045	10.91	54.41	34.68	83.8	20.1	63.7
2050	10.78	53.57	35.65	86.7	20.1	66.5

(国立社会保障・人口問題研究所による「一般人口統計～人口統計資料集(2004年版)～将来推計人口の年齢構造に関する指標:2000～2050年

<http://www1.ipss.go.jp/tohkei/Popular/Popular.f.html>より一部抜粋)

保険料と給付の関係を見ると、現在は自営業者・農業者・学生など国民年金第1号被保険者は定額13300円/月の保険料を、民間サラリーマンなど国民年金第2号被保険者と厚生年金に加入している国民は毎月、月収の13.58%を労使折半にて納めている。また専業主婦など第3号被保険者は、保険料負担を必要としない。つまり、ある年の基礎年金給付総額をX、同じ年の第1号被保険者数をY1（ただし、保険料未納数、免除者数を除く）、第2号被保険者数をY2、第3号被保険者数をY3とし、 $Z = X / (Y1 + Y2 + Y3)$ すると、第1号被保険者のグループ全体では $Z \times Y1$ を拠出することになり、このうち3分の1は国庫負担が行われている。また、第2号被保険者のグループ全体では、 $Z \times (Y2 + Y3)$ を拠出し、その3分の1は国庫負担にて行われている。基礎年金をまかなうための費用をこのように分担することにより、両グループとも、被保険者1人当たりZという同じ単価で基礎年金の費用をまかなっていることになる。

公的年金によって給付される老齢年金には老齢基礎年金と老齢厚生年金があり、老齢厚生年金とは、厚生年金に加入していた人が老齢基礎年金の受給資格期間を満了したときに65歳から老齢基礎年金に上乗せして受ける年金のことであり、年金額は「平均標準報酬月額×支給乗率×加

入月数」で計算される。また現在厚生年金の給付水準は、65歳時点で現役サラリーマン世帯の平均所得の59.3%を上回るものとなっている。

支給要件を見てみると、どちらも原則として国民年金に25年以上加入していることが必要であり、老齢基礎年金の支給開始年齢は原則65歳からとなっている。現在の老齢厚生年金は、報酬比例部分と定額部分からなる「特別支給の老齢厚生年金」が60歳から、65歳からは報酬比例の「老齢厚生年金」が支給されるが、今後特別支給の老齢厚生年金における定額部分・報酬比例部分ともに、支給開始年齢が段階的に65歳に引き上げられることになっている。

財政への影響

現役世代の減少と老年人口の増加は、上に述べたような改革からもわかるように、若い世代への拠出料引き上げと、年金財政への圧迫を同時に示唆している。

表1-2を見ると、年金に対する国庫・公経済負担額は平成7年から13年までの7年間を通して、年々増加していることがわかる。

【表1-2】

平成7年度	45238 億円
平成8年度	45247 億円
平成9年度	45258 億円
平成10年度	46496 億円
平成11年度	54752 億円
平成12年度	56489 億円
平成13年度	58340 億円

(厚生労働省ホームページ<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-02.html>「公的年金各制度の財政収支状況」のデータより、国庫・公経済負担額のみを抜粋し作成)

今年度の改革で、年金に対する国庫負担の割合が2分の1に増えることから、財政への圧迫はより大きなものになると考えられる。

同時に、今日の厚生年金と国民年金の保険料徴収不能額増加により、年金財政への負担は更に深刻なものとなっている。厚生年金は、不況による企業倒産などの影響で徴収不能になった保険料が昨年度、過去最悪の521億円にのぼった。また、国民年金の保険料に関しても、年金不信の高まりなどの影響を受け、最近の未納率は4割近くにまでなっている。社会保険庁調べによる「徴収不能になった保険料」は、2003年度で厚生年金が521億円・国民年金にいたっては8476億円となっており、年金財政に更なる圧迫を加えることが予想されている。

以上のことから、少子高齢化が現在の年金制度へ与える影響に対して、早急な対策が必要であることはきわめて明確であると言える。

第2章 外国人労働者の受け入れ 促進と第一の条件

第2章では、少子高齢化対策として外国人労働者受け入れの促進という提言を行い、その提言が効率よく働くための大きな三つの条件のうちの一つに関する政策を説明する。第1節では少子高齢化対策としての、賦課方式から積立方式への転換を否定し、労働力不足の解消にもつながる外国人労働者の受け入れ促進を提言する。第2節では提言が効率的に働くための第一の条件、若い労働者受け入れの必要性について説明し、東西ドイツの例をもとに出稼ぎ労働者には若者が多いという結論を導き出す。

第1節 外国人労働者の受け入れ促進

少子高齢化が現在の年金制度へ与える影響に対する対策として考えられるものに、「積立方式への転換」が考えられるが、現在賦課方式の上での制度改革がすでに始まっている。また、賦課方式から積立方式に移行する場合の最大の障害は二重の負担である。二重の負担とは、賦課方式から積立方式へ移行する際に、現役世代は、現在の高齢者世代へ年金を支払いながら、一方で自分の老後の年金資産を用意する必要があり、二世帯分の負担が発生するということである。この額は、約450兆円と計算されている。積立方式への移行は、この二重の負担が最大の障害になる。

現在の賦課方式への公的年金は、約170兆円の積立金を持っているが、積立方式に移行するためには、720兆円が必要であり、差し引き550兆円が足りない。政府は国庫負担100兆円を組み込むことを前提にしているが、それでも450兆円が不足している。(数字はいずれも1999年時点。) その財源確保は困難を極める。

これらの理由から、これから積み立て方式に転換するより、外国人労働者の受入を促進することの方が効率的であると考えられる。国連人口部の「Replacement Emigration」によると1995年の日本の人口は1億2550万人(シナリオⅠ)で、少子高齢化に対し補充移民などの対策を採らない場合2050年には1億490万人(シナリオⅡ)にまで減少するとある。この人口減少に伴い生産年齢人口は8720万人→5710万人、高齢人口1830万人→3330万人、高齢人口割合14.6%→31.8%、扶養人口指数4.8→1.7へと変化する。日本が現在の人口規模を維持する(シナリオⅢ)には2050年までに1700万人、年平均38万人の移民が必要とされる。また生産年齢人口を維持する(シナリオⅣ)には、3350万人、年平均61万人、扶養人口指数を維持する(シナリオⅤ)には、5億5000万人、年平均1000万人が必要である。(図2-1参照)

シナリオⅤのように扶養人口指数を1995年の水準で保つには、年間1000万人という非現実的な推計が出ている。この数字は国内の労働力創出や生産性上昇などの様々な方向からアプローチすることによっても、達成可能な数字にある程度近づけることができる。具体的には、働きたくても働けない人、特に女性を労働力として活用するためと出生率上昇のために育児休業制度の充実をさせる政策や、IT革命の推進による生産性上昇、等である。しかし、やはり最も必要とさ

れているのが外国人労働者の大量の受け入れである。それにより年金破綻というシナリオを防ぐことができる、と考える。

【図 2 - 1】

	2050 年迄の 総移民数	年平均	2050 年の移民と その子孫数	全人口に 占める割合
人口規模維持 (シナリオ III)	1,700 万人	38 万人	2,250 万人	18%
生産年齢人口維持 (シナリオ IV)	3,350 万人	61 万人	4,600 万人	30%
扶養人口指数維持 (シナリオ V)	55,000 万人	1,000 万人	71,000 万人	87%

(日興フィナンシャル・インテリジェンスホームページ、コラム「少子高齢化・移民・年金」より抜粋)

また、外国人を受け入れることは同時に労働力不足も補うことにもつながる。Hans Fehr・Sabine Jokisch・University of Wuerzburg・Larry Kotlikoff・Boston University and NBER 著 ”The developed World’s Demographic Transition-The Roles of Capital Flows, Immigration, and Policy”の中で、アメリカ・ヨーロッパ・日本において 2001 年から 2050 年にかけて移民の量を 2 倍にした場合の、マクロ経済と福利に与える影響がシミュレーションされており、影響の一つとして、「すべての地域における効果的な労働供給の増加」が挙げられている。日本で移民量を 2 倍にするということはすなわち新たに 108000 人を受け入れるということであり、論文ではこの数字が小さなものであるためにその与える影響も小さいとしているが、それでもこの変化によって、日本における効果的な労働供給は 2030 年で 2.5%、2100 年で 10%、増えるとされている。また、「ヨーロッパでは深刻な高齢化が進んでいるために享受できる利益は大きい」と述べられていることから、高齢化社会である方が移民受け入れを増やすことによってより大きな利益を得られると考えてよいだろう。よって、私達は外国人労働者の受け入れの促進を提言する。しかし、この提言が効率的に働くためには、いくつかの適切な条件が必要である。

第2節 若い労働者受け入れの必要性

第一に、外国人労働者の受け入れを増やすとしても、それを年金対策と労働力不足解消に役立たせるためには若い労働者（20代など）が大量に入ってくる必要がある。Jennifer Hunt (2000)の“Why Do People Still Live In East Germany?”という論文の中に、Roy model of migration selection というモデルが紹介されている。このモデルでは東ドイツから西ドイツへの移民を扱っていて、すなわち東ドイツが移民の送り出し国であり、西ドイツが移民の受け入れ国ということになる。移民の一般的なタイプには、①西ドイツで教育を受けたいと考える者、②東ドイツで高等の教育を修了し、西ドイツで仕事に就きたいと考える者、の二種類がある。つまり、移民の大部分は若年層であると言える。また、東ドイツでは西ドイツと比べて賃金の不平等性が低く（賃金格差が小さく）、平均賃金も西ドイツの方が高いため、東ドイツで高等教育を受けた（技術を持った）若者は、賃金格差の小さい東ドイツよりも、賃金格差の大きい西ドイツで仕事を見つけた方が有利だと考え、逆にあまり教育を受けていない（技術を持っていない）者は、

賃金格差の小さい東ドイツで仕事を見つけたいと考える。以上は東西ドイツに限った話ではなく、世界全体の送り出し国と受け入れ国にも適用される。

同論文の中に、個人 i にとっての地域 s にいることの効用を表した数式がある。

$$V_{is} = V_{is} [e_{is} (U_s, X_i), W_{is} (W_s, X_i, I_s)], \quad (1)$$

ここで、 e_{is} は個人 i の雇用可能性を表す関数であり、地域 s の失業率 U_s と、個人 i の特徴 X_i によって決定される。また W_{is} は個人 i が地域 s で雇用されたと仮定したときの賃金であり、地域 s の平均賃金 W_s と、 X_i と、地域 s での賃金不平等性 I_s によって決定される。次に、個人 i が地域 s から地域 d へと移住する場合、その費用 C_{isd} は次の式で表される。

$$C_{isd} = C (D_{sd}, X_i), \quad (2)$$

ここで D_{sd} は地域 s と地域 d との間の距離である。個人 i は、地域 s にいるときの効用と地域 d にいるときの効用の差である m_{isd} が正のときに地域 s から地域 d へと移住する。

$$m_{isd} = V_{id} - V_{is} - C_{isd} > 0. \quad (3)$$

この静的公式は、将来の成長に関する予測を形成することによって動的公式へと高めることが出来る。動的公式によって導き出される最も明らかな予測は以下の通りである。受け入れ国での有利な労働市場の条件から、より長期間利益を享受することが出来るという理由で、移民には若者が多いのである。

以上により、外国人労働者の受け入れを増やすことは若い労働者の受け入れを増やすことになり、この条件は満たされていることがわかる。

第3章 第二の条件

第3章では、提言が効率的に働くための第二の条件である、日本の求める人物像と日本で就労したいと考える労働者の人物像を一致させるための、受け入れる労働者の職種の限定の必要性、またその解決法としての職業訓練制度について述べる。第1節では、現在マレーシアで行われている職業能力開発政策、日本で行われている外国人研修・技能実習制度を紹介し、第2節では、職業訓練制度の具体的施行案と、それに伴う諸制度の設備について論じてゆく。

第1節 職業訓練制度の現状

第二に、日本の求める人物像と日本で就労したいと考える外国人労働者の人物像を一致させるため、受け入れる外国人労働者の職種を限定しなければならない。しかし現状として、外国人労働者の多くは専門的知識や技術を持たない単純労働者であるために、日本政府はこの単純労働者の受け入れに対して消極的であるという現状がある。また、単純労働者を念頭においた場合、20歳から60歳まで働かせることは事実上ほぼ不可能である。確かに外国人労働者のうち専門的、技術的分野に従事する者は四分の一近くいる。しかし、従事している職種と不足している職種とが必ず一致するとは限らない。現実問題として、20歳から60歳程度まで就業可能であり、かつ日本で不足している職種となると、現時点では非常に限られた一部の専門職でしかない。その専門職に自動的に限定することは、私達の提案する「職業訓練制度」の分野を限定することによって、実現できる。以下、その職業訓練制度について詳しく述べる。

日本では現在第二次出入国管理計画（2000年）において「専門的、技術的分野の外国人労働者は、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」することを挙げている。しかし未熟練者や単純労働者についての受け入れは認められていないため、外国人労働者の入国者数は2003年で22728人(出典：法務省出入国管理局)と、決して多いと言える数字ではない。このことは現状のままでは今後の少子高齢化に伴う労働者不足を補うだけの労働力を、外国から調達しきれないということを意味している。最近の動きとしては、2004年10月27日にマニラで行われたフィリピンとのFTA交渉において、最近まで日本が資格などの問題により消極的であった看護師、介護士の受け入れが、フィリピンの資格保有者が日本の国家資格を取得することなどの条件付きで認められ、これにより多少の外国人労働者入国の増加が見込まれる。しかし、まだ日本が看護師、介護士とも各百人程度を受け入れ人数の上限と考えていることもあり、現状のままでは将来の労働力不足は解消されない。そのため、更なる専門的・技術的分野の外国人が必要であると考えられる。そこで職業訓練制度を行い、日本への外国人労働者の受け入れを円滑化し、大幅に拡大することが必要である。

現在の状況

マレーシアにおける職業能力開発政策

現在マレーシアには、ASEAN 人づくりプロジェクトに基づき、日本政府の無償資金協力(1982～1991 年)によって設立された職業訓練指導員・上級技能訓練センター(CIAST : Center for Instructor and Advanced Skill Training)というものがある。主な訓練は、指導員訓練、監督者訓練および上級技能訓練で、各経済政策に対する人材育成機関として機能している。日本以外にも、ドイツ・フランス・イギリス・インドなどがマレーシアに技術学院を創立してマレーシアの職業訓練に協力している。

日本・マレーシア技術学院(JMTI : Japan-Malaysia Technical Institute)

第 7 次マレーシア計画(7MP)に示されたハイテク工業分野の人材を育成するという政策に沿って、日本政府の協力による職業訓練プロジェクト(協力期間は 1998 年から 5 年間)として設立された。日本からの協力は、機材供与、専門家の派遣、カウンターパートの日本での研修などが柱となっている。なお、マレーシア政府側の実施機関は人的資源省である。長期の訓練コース(訓練期間は 3 年)として、生産工学、電子工学、情報工学およびメカトロニクス工学の 4 科がある。定員は各科各学年とも 50 人である。訓練の仕上がり像は、ものづくりとその理論に強い人材で、各学科の訓練は実学融合で実施されている。また、カリキュラムに「労働倫理」など職業人としてのモラルを培う科目を取り入れる等の工夫がされている。修了時の技術レベルは、マレーシア技能証明書(MSC)レベル 4～5 で、教育レベルの修了証(Diploma)が付与される。

ドイツ・マレーシア技術学院(GMI: German-Malaysian Institute)

ドイツとの政府間技術協力によるプロジェクトで 1992 年に設立された。実施機関はマレーシア側が MARA、ドイツ側が技術協力公社(GTZ)である。GMI の総開発費用は約 3,400 万リンギットで、マレーシア政府が建設費用全額と機材調達費の 2/3 を負担し、ドイツ政府が機材調達費の 1/3 を負担し、かつ 7 人の専門家などの派遣やマレーシア人指導員に対する奨学金の支給等の協力を行った。GMI の主たる目標は、生産技術と産業電子の分野でドイツのマイスター制度をモデルとした技術教育修了証レベルの高度熟練技術者を養成し、マレーシア産業の発展を支援することである。訓練職種として生産技術科と産業電子科が設置されており、マレーシア技能証明書(MSC)レベル 4 の取得につながる 3 年間の訓練を実施している。1995 年に最初の修了生を送り出しており、現在の訓練生の定員は約 450 人である。

マレーシア・フランス技術学院(MFI: Malaysia France Institute)

フランスとの政府間技術協力によるプロジェクトで 1996 年から訓練を実施している。マレーシア側の実施機関は MARA である。MFI は現在、冷凍・空調技術、自動制御システム保全技術、電気機器設備技術、機械組立て・メンテナンス技術、溶接技術および金属加工技術の分野で、フランスの「専門バカロレア」センターをモデルとした 6 つの訓練プログラムを実施している。いずれのプログラムも、マレーシア技能証明書(MSC)レベル 4 の取得につながる 2～3 年間の訓練期間となっている。総定員は約 400 人で、1999 年に 210 人の修了生を送り出している。

英国・マレーシア技術学院(BMI: British-Malaysian Institute)

英国政府および英国の高等教育機関や企業の協力により 1998 年に設立された。BMI は、既存の MARA の訓練校を改修したもので、地域的な能力開発センターを目指している。協力形態は、高等教育機関や企業が次のような業務を分担する方式をとっている。

1. 英国での教官の訓練は、英国政府の財政支援(約 50 万ポンド)で高等教育機関が担当する。
2. プロジェクト管理と技術に関するノウハウの提供は、ブリテッシュ・エアロスペースが行う。
3. 訓練施設および機材の設置は、英国航空、ロールスロイス、ブリテッシュ・エアロスペース、ピッカースなどの企業が担当する。

4. カリキュラムの編成・開発および質と基準の監視に関する援助は、高等教育機関が担当する。

そして、BMI は、英国の Edexcel(資格授与機関)が授与する国家高等修了証(HND: Higher National Diploma)の取得につながるプログラムを提供している。プログラムとして電気工学、電子工学、医療電子工学、情報通信技術、コンピュータ・システム技術分野のものがある。年間の卒業生は 300 人程度で、卒業生の 1/4 は国内および英国の大学に進んで、履修分野での学位取得プログラムを受講する。

国立青少年上級技能訓練校(セパン IKTBN: Institute Kemahiran Tinggi Belia Negara)

インド政府の援助で設立された上級技能訓練校である。マレーシア政府側の青年・スポーツ省が建設を担当し、インド政府は土木工事や機械および資材等の提供をした。1990 年から本格的に訓練を開始している。訓練職種として、機械メンテナンス、金属加工、産業子等がある。短期のモジュール訓練の他、マレーシア技能証明書(MSC)レベル 3 の取得につながる 1~2 年の訓練を実施している。開始当初は、インド人の職業訓練指導員数人が協力に関わっていたが、現在はマレーシア人の指導員のみで訓練が実施されている。

日本の外国人研修・技能実習制度

現在日本には外国人研修・技能実習制度というものがある。この制度は開発途上国などの青少年労働者を最長三年間(研修 1 年、技能実習 2 年)、日本国内に受け入れて技術・技能・知識などを習得させ、帰国後は修得技能を活かしてその国の経済発展を担うことができる人材を育成することを目的とした制度である。外国人研修生の受け入れには日本企業が、現地法人、合併企業または外国人の取引先企業の社員を研修生として受け入れる企業単独型と商工会議所や、事業協同組合などの団体が第一次受け入れ機関として研修生を受け入れる団体管理型があり、それに加えて 93 年には研修を終了し所定の要件を充足した研修生に雇用関係の下でより実践的な技術、技能などを修得させることを目的とした技能実習制度もある。

研修・技能実習制度の基本的な枠組み

1. 開発途上国の人材育成協力

- 単純労働力として受け入れるものではないこと
- 講義主体の研修方式に加えて、OJT システムを採用
- 技能移転を確保するため、目標と公正な技能評価制度を設定
- 研修生・技能実習生は、帰国後、修得技能を発揮すること

2. 秩序立った受け入れ

- より多くの国の多数の青壮年に職業能力の開発機会を提供
- 受け入れ機関の受け入れ人数の上限を設定
- 研修・技能実習を合わせ滞在期間は最大 3 年

3. 研修生・技能実習生の保護

- 受け入れ機関は、研修生に対して、安全衛生、保険、生活指導、宿舎等について出入国管理法等に基づき適切に措置

について出入国管理法等に基づき適切に措置

- 受け入れ機関は、技能実習生に対し、労働者としての位置付けの下に、賃金、労働時間、安全衛生、労災補償等について労働法令上の権利を保障

出典：JITCO資料

研修と技能実習の相違

	研修	技能実習
在留資格	研修	特定活動
対象職種	入管法令の要件を満たす 同一作業の単純反復でない業務	技能検定等の対象となる 62 職種 113 作業
取得技能水準の目標	技能検定基礎 2 級	技能検定 3 級
雇用契約の有無	なし（就労は不可）	あり（労働者としての扱い）
受け入れ機関の生活保障措置	生活実費として 研修手当を支給	労働の対価として 賃金を支給
外国人に対する保護措置	入管法令等に基づく保護	労働法令等に基づく保護
社会保険・労働保険の適用	民間の研修生保険の加入	国の社会保険・労働保険の 強制適用

出典：JITCO資料より一部加工

第2節 具体的施行案

提案する職業訓練制度

- 職業訓練のための施設はアジア各国に置かれる
- 各国の単純労働者、非熟練労働者をターゲットとする
- 技術・技能とともに日本語の訓練を行う
- 全ての日本の外国人受け入れ企業からの募集要項は管理され、訓練が終了した時点でその人材が必要な企業に派遣される
- 派遣先の企業への長期勤務を契約により義務付ける

上で述べたようなマレーシアにおける職業能力開発政策や現在日本で行われている外国人研修・技能実習制度のように技術や技能を修得することで各自国の経済発展を図る事を目的とした

ものとは少し異なり、この職業訓練制度ではまず「日本で働く」という事を前提において訓練が行われるため、日本の経済発展を図ることが目的である。

まず、この職業訓練制度を行うにあたり、日本で不足している職業などにおいてアジア共通の資格や技能検定職種をつくる必要がある。現在、看護師の資格などを自分の国でとって持っていますが、日本で働くには日本の国家試験を通らなければならない。他の資格に関しても、日本で取得するには学科試験問題が日本語であるために、技術や技能の実力は十分にあって資格を取得するのが大変難しいという問題がある。少子高齢化に向けて、より多くの専門的・技術的分野の外国人を受け入れるためには共通資格などをつくることによる受け入れの円滑化が重要になってくるのである。

また、外国人を雇用している企業の多くは外国人労働者の問題として、職場内での意思疎通が困難なことや文化・習慣の違いを挙げている。日本で働こうとする外国人労働者にとって仕事を進める上での理解や効率の促進、日本で快適な生活を送るために、日本語の習得は必要不可欠である。現在日本は外国人研修・技能実習制度において送り出し国側に研修生派遣前に日本語教育を実施するように要請する一方、国の受け入れ機関に対して入国後の非実務研修の中で日本語教育を実施するよう指導している。しかしこれは強制ではなく、十分に日本語の教育を受けられているかどうかは定かではないため、個人によって分散が生じるとされる。そのため、職業訓練制度では現地におかれる職業訓練施設において、技術の修得とともに日本語や日本の文化・習慣などの基礎教育についても行っていかなければならない。そうすることで、意思疎通の問題による効率性の悪化はなくなり、企業にとっては日本語教育の配慮の心配もなくなるのでより外国人を受け入れやすくなるであろう。

更に、もう一つ外国人労働者の問題として、転職しやすいということが挙げられる。契約制度の設備により、最低何年はその会社で働かなければいけないというような設定を行い、問題を解決する必要がある。

以上、職業訓練制度について詳述した。この制度により、日本の求める人物像と日本で就労したいと考える外国人労働者の人物像を一致させることが可能となる。

第4章 第三の条件と年金改革

第4章では、提言が効果的に働くための第三の条件である、社会保障協定など、外国人労働者に対する年金制度の改善の必要性について説明し、今年度施行の年金制度改革に触れて提言の有用性を深めることで締めくくる。第1節では現在ドイツ・イギリスと締結している社会保障協定を東アジアの労働力送り出し国とも締結するという第三の条件の解決策を提示する。第2節では今年度施行の年金制度改革の内容を紹介し、その内容が提言の有用性を深めるものであるということを通じてゆく。

第1節 第三の条件

第三に、現在の日本には、年金に加入しない外国人労働者が多くいる。この原因の一つとして、外国人労働者に対する日本の年金制度が充実していないことが挙げられる。日本では年金を納めていたが母国へ帰ることになった外国人労働者に対し脱退一時金という制度で対応している。しかし脱退一時金制度では年金加入期間が36ヶ月を超えると給付金は一定となるため、出稼ぎを目的とする外国人労働者は払い損となるので年金に加入したがるのが現状である。このような出稼ぎ労働者からも年金保険料を安定的に徴収する方法として社会保障協定が挙げられる。日本は既に社会保障協定をドイツ（二重払い防止・加入期間通算）とイギリス（二重払い防止）と締結しており、現在アメリカ（2005年春にも協定発行の見込み）、韓国とも締結に向けて進んでいる。この社会保障協定を東アジア諸国の労働力を送り出す国々と締結することにより年金保険料の払い損を防ぐことが出来、外国人労働者から安定的な年金保険料徴収が期待できるようになる。

さらに、外国人労働者に対する年金制度を、完全に日本人のものと分けて建てる、例えば、日本人に対しては現在と同じように、現役世代から年金保険料を徴収し、高齢世代へ国が年金を支払うという形をとるが、外国人労働者に対しては年金保険料という形で徴収を行わず、給与税として給料から一定額を差し引くことで一括徴収する、などのように制度を変えれば、彼らはこれを年金制度とは捉えないので給付は行わない、または65歳になったら本国へ帰らせその際にある程度の報奨金を支払う、等の選択肢が生まれる。この財源に関する改革が実現すれば、外国人労働者の支払う給与税の一部はそのまま日本の年金財政に役立てることが可能となり、この政策がより効果的に、少子高齢化による年金財政への圧迫を軽減することができる。

第2節 今年度の年金改革

今年度、年金制度の改革が行われた。詳しい内容は以下のとおりである。（厚生労働省 平成16年年金制度改革における給付と負担の見直し より抜粋）

1) 給付水準（厚生年金（夫婦の基礎年金を含む））

現在の 59.3% から、現役世代の人口減少とともに水準を調整する。ただし、今後の少子化の中でも、標準的な年金の給付水準は年金を受給し始める時点（65 歳）で現役サラリーマン世帯の平均的所得の 50% を上回るものとし、平成 35（2023）年度以降は 50.2% とする。年金をもらい始めた年以降の年金額（名目額）は物価の上昇に応じて増加するが、通常は物価上昇率よりも賃金上昇率のほうが大きいいため、そのときどきの現役世代の所得に対する比率は下がっていくこととなる。

2) 保険料負担（厚生年金・国民年金）

厚生年金…現在は 13.58%（本人負担は 6.79%）であるが、平成 16（2004）年 10 月から毎年 0.354%（本人 0.177%）ずつ増加させる。これを平均的勤労者（月収 36.0 万円、ボーナス 3.6 か月分）の本人負担の面から見ると、各月 650 円の増加、ボーナス 1 回 1150 円（年 2 回）の増加となる。平成 29（2017）年度以降は、18.30%（事業主 9.15%）とする。

国民年金…現在は月額 13300 円であるが、平成 17（2005）年 4 月から毎年月額 280 円ずつ増加させ（平成 16 年度価格）、平成 29（2017）年度以降は、月額 16900 円とする。（平成 16 年度価格）

ここでいう「平成 16 年度価格」とは、16 年度の賃金水準を基準として価格表示したものである。実際に賦課される保険料額は、16 年度価格の額に、賦課される時点までの賃金上昇率を乗じて定められる。従って、その額は今後の賃金上昇率の上昇の状況に応じて変化する。

3) 基礎年金国庫負担割合の引き上げとその道筋

平成 16（2004）年度より着手する。年金課税の見直し（公的年金などの控除の見直し、老年者控除の見直し）による利益を財源に充てる。増収約 2400 億円のうち地方交付税分を除く約 1600 億円を基礎年金に充当する。そして平成 17（2005）年度、平成 18（2006）年度に基礎年金国庫負担割合を適切な水準にまで引き上げる。この時の財源は個人所得課税の抜本の見直しによる利益を充てる（平成 15 年 12 月与党税制改革大綱）。最終的に、平成 21（2009）年度までに、2 分の 1 までの引き上げを完了させる。

以上の年金制度改革によって、現役世代保険料の段階的引き上げと給付水準調整が行われ、将来給付を受ける国民の一人当たりの余剰が増えることになる。つまり、世代間の年金受給ギャップを減らすことが可能になる。この余剰の合計は、保険料支払い人数が増えるほど大きくなると考えられるので、上記の適切な条件の下で外国人労働者を受け入れることで、効果の拡大の期待と、現在の年金制度の維持が実現できると考えられるのである。

参考文献

《先行論文》

国連人口部「Replacement Emigration」

<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> (2004/11/3 アクセス)

Jennifer Hunt (2000) “Why Do People Still Live In East Germany?”

Hans Fehr・Sabine Jokisch・University of Wuerzburg・Larry Kotlikoff・Boston University and NBER ”The developed World’s Demographic Transition-The Roles of Capital Flows,Immigration, and Policy”

《参考文献》

厚生省 (1999・2000) 『厚生白書』

日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/>(2004/11/4 アクセス)

八田達夫、小口登良『年金改革論』日本経済新聞社

駒村康平著『年金はどうなる』岩波書店

財団法人国際研修協力機構 (2000) 『外国人研修・技能実習事業実施状況報告 JITCO 白書』

島田晴雄 (1993) 『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社

財団法人海外職業訓練協会「各国の情報」

<http://www.ovta.or.jp/info/> (2004/11/8 アクセス)

《データ出典》

国立社会保障・人口問題研究所「一般人口統計～人口統計資料集(2004年版)」

http://www1.ipss.go.jp/tohkei/Popular/Popular_f.html (2004/11/5 アクセス)

厚生労働省「公的年金各制度の財政収支状況」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-02.html>(2004/11/3 アクセス)

日興フィナンシャル・インテリジェンス「少子高齢化・移民・年金」

<http://www.nikko-fi.co.jp/column/k0007.html> (2004/11/2 アクセス)

日興フィナンシャル・インテリジェンス「社会保障を考える」

<http://www.nikko-fi.co.jp/column/p000003.html> (2004/11/2 アクセス)

ニッセイ基礎研究所「公的年金：改革議論の死角 有限均衡式が示す「安心」の賞味期限」

<http://www.nli-research.co.jp/doc/str0401b.pdf> (2004/11/2 アクセス)

厚生労働省「平成16年年金制度改正における給付と負担の見直し」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/04-01f.html> (2005/11/5 アクセス)

社会保険庁「年金保険制度」

<http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/index.htm> (2004/11/5 アクセス)