

# 地方の活性化のための 外国人労働力の活用<sup>1</sup>

—人口減少社会を迎えて—

北九州市立大学 古賀哲矢研究会

“国際雇用政策”分科会

森田晃生 浅海麻衣 宇都宮雅子 中島由華 新田健蔵

橋 幸佑 原田知里 松浦悠真 新川 拓 佐藤未来

塩足智美 白銀千晴 田添 優 福原由梨

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、古賀哲矢教授（北九州市立大学）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、本稿にあり得る誤り、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。

# 要約

---

## 第1章 現状整理・問題意識

現在、日本の景気は回復していると言われるが、その効果は地方経済までは波及していない。地方圏の経済産業の衰退は、わが国全体の経済に大きなダメージを与えるため、地方経済の底上げを図る必要性は極めて高い。

わが国の急速な少子高齢化とそれによる人口減少は、わが国の経済力を維持・発展させる上で大きな懸念材料となる。生産年齢人口の減少に伴う労働力人口の減少は、企業活動の停滞を招き、経済成長に大きな影響を与える。

三大都市圏に比べて、人口減少、とりわけ生産年齢人口の減少幅が著しい地方圏では、三大都市圏への更なる人口移動も予測される。このような地方圏の人口流出や経済衰退を放置することは、地方圏のインフラを活用せず、今後も三大都市圏のインフラを整備することになり、わが国は壮大な無駄をし続けることになる。

地方を有効に活用し、人口減少社会を迎えたわが国が経済力を維持・発展させるためには、地方の経済産業の衰退を回避し、産業の活発化、経済の底上げを図る必要があり、それを可能にするための労働力人材の確保が必要不可欠である。

## 第2章 分析①

現在のわが国の経済活動は、約 6,380 万人の労働力によって成り立っているが、2050 年には現在と比較して約 2,150 万人の労働力が減少し、とりわけ地方圏での労働力不足は深刻になるものと予測される。経済を衰退させないためには、生産性の向上や、現在と同程度の労働力の確保が必要になる。

近年の 1・3 次産業における労働生産性は上昇しておらず、人口減少により国内の財やサービス需要が減退し、今後も生産性の向上は期待できない。2 次産業は現に生産性が向上し、今後も向上が期待されるが、人口減少が進むわが国において、高度な知識を持つ技術者や専門家、熟練技能者を確保することが困難となるため、生産性の飛躍的な向上は期待できない。

また、高齢者・ニート・フリーター・女性などを積極的に労働力として社会に取り込んでいくことが必要であるが、これらの労働力として期待される数よりも、今後不足する数は大きい。現在の経済規模の維持や更なる成長を遂げるための人材を、国内だけで確保することには限界がある。

残る人材確保策は、「外国人労働者受け入れ」しか考えられず、今後は彼らが日本国内で就労しやすい環境整備を進めていく必要がある。

## 第3章 分析②

わが国が外国人労働者を活用する観点からは、相互認証制度、外国人労働者に対する社会保障制度、留学生制度、外国人の在留資格を見ていかなければならない。

現在、IT 関連技術者を中心とする技術資格等に関して相互認証が行われているが、一部の資格にとどまっており、相互認証国も少ない。その上、外国人労働者の社会保障制度についても日本人と同様の保障が受けられる制度になっていない。また留学生に対する支援体制も充分とはいえ、在留資格制度は不十分で、「研修」が中小企業の労働力確保に利用されているケースが多いなど、行制度には不備な点が多く、外国の制度を参考にしながら整備していく必要がある。

また、外国人による犯罪や不法残留・滞在・就労が問題となっており、これらの原因として現行の在留資格ビザが厳格すぎると考えられる。研修制度を利用して単純労働に就業させているという問題や就労の在留資格の取得が難しいために短期ビザで入国し、結果として不法残留・滞在になってしまっているということが起きている。

これらのことから、現行の在留資格の見直しを行い、高度な知識、専門的な技術・技能を持たない外国人でも、一定の条件の下で就労のために日本に入国し、在留することを認めることが必要になっている。

## 第4章 政策提言

わが国の地方の外国人労働者の受け入れと、地方活性化を図るため、構造改革特別区域において次の3つの政策を提言する。

- ① 日本に定住できる「外国人研修・技能実習制度」
- ② 「外国人ベンチャー企業等支援ファンド」の創設
- ③ 地方大学における外国人留学生枠の拡大

### 構造改革特別区域の設置

構造改革特別区域において外国人労働者を一定の条件の下で就労できるようにすることを提言する。

#### ① 日本に定住できる「外国人研修・技能実習制度」

熟練技能者等を育成するため、日本で働こうとする外国人に対して技能研修を行う「外国人研修・技能実習制度」の創設を提案する。受け入れる外国人は18～35歳で、研修期間は8ヶ月とし、段階的に技能研修から実務研修まで行う。研修を終えた者は企業と雇用関係の下で3年程度の技能実習に進むことができ、技能実習後、優秀な者ややる気のある者は再度技能研修をすることができるようにする。また、人材不足が確実視されている介護福祉士を養成する制度も設ける。これらの研修にかかる費用は自治体・地域ファンド(後述)で負担する。さらに、これらの研修を終えた外国人が就労できるための新たな在留資格「特別就労」の導入を提案する。特別就労では7年間の在留が認められ、社会保険と労働保険を充実して、その配偶者や子供も7年間の在留が認める。研修制度から合わせて10年以上日本に滞在した者には永住権が付与する。

#### ② 外国人ベンチャー企業等支援特別ファンド

外国人によるベンチャー企業の支援等を行う地域ファンドを設立することにより、地方に外国人起業家を取り込み、地域産業を活性化させることを提案する。ファンドの財源は、株にかかる所得税から捻出し、特区内で起業したベンチャー企業だけを支援する。外国人起業

家を地方に取り込むことで幅広い分野での起業が期待でき、このファンドは、①の研修費用や③の留学生奨学金にも活用する。

③ 留学生の増加と活用

留学生定員枠の決定を特区内の自治体と大学の協議でできるようにすることを提言する。大学で高度な知識や語学力を身につけた留学生をその地域の貴重な労働力として活用するための奨学金制度を整備する。

## 目次

はじめに	8
<b>第1章 問題の所在—「地方活性化」の理由</b>	<b>9</b>
第1節 (1.1) 人口減少の問題	
(1.1.1) 日本経済の現状	
(1.1.2) 人口動向	
(1.1.3) 人口減少が経済成長に及ぼす影響	
第2節 (1.2) 地方経済の底上げの必要性	
(1.2.1) 人口減少がもたらす影響	
(1.2.2) 産業構造の観点から	
(1.2.3) 地方圏からの人口の流出	
(1.2.4) 労働力人材の確保を模索する必要性	
<b>第2章 労働力確保に関する日本の政策</b>	<b>17</b>
第1節 (2.1) 就業者数から見る日本	
第2節 (2.2) 生産額の維持	
(2.2.1) 生産性の向上	
第3節 (2.3) 労働力の確保	
(2.3.1) 高齢者就労	
(2.3.2) ニート・フリーター	
(2.3.3) 女性の社会進出	
第4節 (2.4) 外国人労働者活用の必要性	
<b>第3章 外国人労働者をめぐるわが国の現状と問題</b>	<b>26</b>
第1節 (3.1) 相互認証制度の現状とその問題点	
(3.1.1) 相互認証制度の現状	
(3.1.2) 相互認証制度に対する方向性	
第2節 (3.2) 外国人労働者に対する社会保障制度の現状	
(3.2.1) 日本の外国人労働者に対する社会保障制度	
(3.2.2) イギリスの外国人労働者に対する社会保障制度	
第3節 (3.3) 外国人留学生の現状と問題点	
(3.3.1) 外国人留学生の現状	
(3.3.2) 留学生のわが国での就労に関する問題点	
(3.3.3) 留学生の受け入れ・就労促進の方向性	
第4節 (3.4) 外国人の在留資格とその問題点	
(3.4.1) 日本における外国人の在留資格	
(3.4.2) 研修制度の問題点	
(3.4.3) 各国の入国管理の特徴	
(3.4.4) 外国人労働者活用に関しての問題点	
第5節 (3.5) 不法残留問題	
(3.5.1) 不法残留の現状	

- (3.5.2) 不法入国・就労問題
- 第6節 (3.6) 在留資格の見直しの必要性

## 第4章 政策提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35

- 第1節 (4.1) 構造改革特別区域の設置
- 第2節 (4.2) 「日本で働くための外国人研修・技能実習制度」の創設
  - (4.2.1) 創設の意義
  - (4.2.2) 「日本で働くための外国人研修・技能実習制度」の概要
    - (4.2.2.1) 受け入れ
    - (4.2.2.2) 研修制度
    - (4.2.2.3) 技能実習制度
    - (4.2.2.4) 介護福祉士養成制度の開設
  - (4.2.3) 「特別就労」制度の導入
    - (4.2.3.1) 「特別就労」導入の意義
    - (4.2.3.2) 外国人労働者に対する「永住権」の付与
    - (4.2.3.3) 外国人労働者が日本に永住できる法的根拠
  - (4.2.4) 長期的な人材育成
  - (4.2.5) まとめ
- 第3節 (4.3) 「外国人ベンチャー企業等支援ファンド」の設立
  - (4.3.1) 財源
  - (4.3.2) 運営
  - (4.3.3) 外国人労働者活用の理由
  - (4.3.4) 外国人優遇制度
- 第4節 (4.4) 留学生の増加と活用
  - (4.4.1) 留学生増加の意義
  - (4.4.2) 留学生増加のために
  - (4.4.3) 支援金

## 参考文献・データ出典・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 43

# はじめに

---

現在、日本経済が回復していると言われている中、それは地方経済にまでは波及していない。日本経済の大部分を占める地方都市の中小企業の衰退は、今後日本経済を維持していくためには見過ごせない問題である。

しかし、わが国では少子高齢化による人口減少が進んで労働力が不足し、さらに地方都市では労働力が三大都市圏に流出することによって、地方都市の労働力不足は深刻化している。現状のままでは、地方都市の中小企業は衰退し、日本は現在の経済力を維持できない。

我々は、まず人口減少がもたらす影響を検証し、さらに国が行っている労働力確保に対する政策を分析した。その結果、労働力を確保することは日本国民だけでは不可能であることが明らかになった。

そこで我々は、地方経済の底上げには欠かすことのできない労働力を確保するためには、外国人労働者を受け入れることが有効な政策であると考えた。我々は外国人労働力の活用のために、構造改革特別区域を設置し、その特区内で3つの政策を実行することを提言する。

# 第1章 問題の所在—「地方活性化」 の理由

第1章では、人口減少が日本経済の弱体化を招くということを明らかにする。第1節では、人口減少の問題を取り上げ、日本経済の現状、人口動向、それが経済成長に及ぼす影響について述べる。第2節では、人口減少がもたらす具体的な影響を述べ、地方経済の底上げの必要性を明らかにし、労働力の確保の対策を模索する必要性を述べる。

## 第1節 人口減少の問題

### 1.1.1 日本経済の現状

現在、日本の景気は回復していると言われる。2007年9月現在、日経平均株価は2003年春の2倍の水準に達し、不良債権処理も加速し、中国経済の著しい高度成長等に支えられて生産活動も活発になっている。

しかし、こうした景気回復がわが国全体に及んでいるとは言えない。景気回復で潤っているのは、株価上昇の影響を直接受ける証券業界や、デジタル家電や情報通信業、自動車や素材等の輸出向け製造業などの分野である。さらに言えば、業績が向上している企業は、金融や製造業の大企業を中心としており、東京や一部大都市に集中している。それ以外の産業セクターや地方経済、中小企業等の分野には景気回復は必ずしも及んでいない。とりわけ地方経済は、これまで地方交付税や補助金等による公共投資を中心として経済活動が維持されてきた面が大きかっただけに、財政難の下で公共投資が激減し、グローバル化の下で工場の海外移転などが続き、深刻な景気低迷から脱却できないところが多い。

このように、景気が回復していると言われる一方で地方経済にそれが波及しておらず、わが国の企業の大層を占める地方の中小企業等の衰退は、わが国全体の経済に大きなダメージを与える。それを踏まえると、今後、わが国が現在の経済力を維持していくためには、地方経済の底上げを図る必要がある。

### 1.1.2 人口動向

今後、わが国の経済力を維持・発展させる上で、これから確実に進む人口減少は大きな懸念材料である。現在、わが国の少子高齢化は急速に進んでおり、わが国の人口構造は今、大きな転機を迎えている。15～64歳の生産年齢人口は1999年から減少に転じているが、2005年にはついに総人口も減少し始め、65歳以上の老年人口の数は今後急速に増加する(図1)。



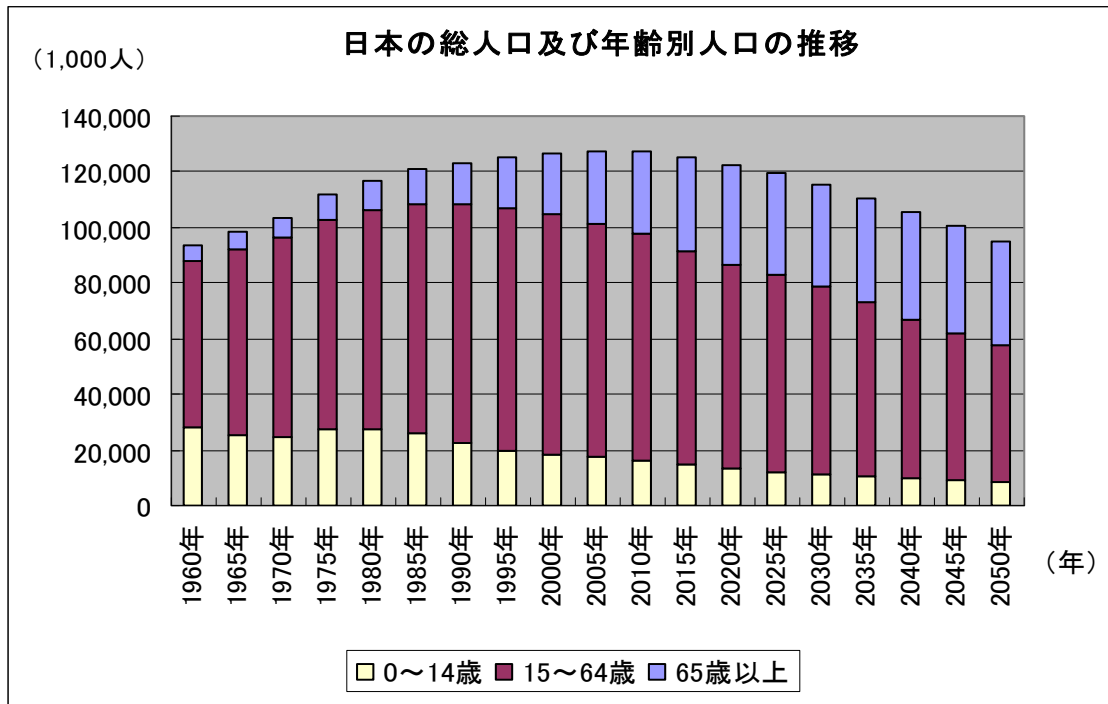


図 1 総人口及び年齢別人口の推移  
(国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」より作成)

### 1.1.3 人口減少が経済成長に及ぼす影響

総人口や生産年齢人口の減少が経済成長に与える影響は、日本経済にどのような影響を与えるのであろうか。人口減少によって国内総生産 (GDP) が減少しても、1 人当たりの GDP が維持されるのであれば、人口減少社会も必ずしも悪いことではないという主張もある。

だが、少子高齢化と総人口の減少によって、財やサービスの需要が急速に低下する。これにより、全就労者の 70%を超える 3 次産業を中心に企業活動は低迷することが予想される。また、少子高齢化に伴い総人口に占める生産年齢人口の比率が低下するため、生産年齢人口における労働力率が上昇しなければ、確実に就労者は減少する。労働投入量が減少していく社会においては、労働者 1 人当たりの生産性を高めなければ、結果として GDP が減少し、個々の国民の豊かさが損なわれる恐れがある。

それだけでなく、GDPの減少は政府の財政状況をますます悪化させ、さまざまな国際貢献も困難となり、国際的信用の低下も招くことになる。わが国のGDPは、2005年度は503兆3,213億円、2006年度は510兆4,099億円<sup>2</sup>であり、90年代の終わり頃から生産年齢人口が減少し始めたにも関わらず、ここ十数年間はほぼ500兆円前後を維持しており、比較的安定を保っている(図2)。

しかし、これから生産年齢人口に加えて総人口も減少することを考慮すると、必ずしも現在のGDPを維持することができるとはいえず、ましてやGDPの上昇を期待することはなおさら困難である。

もちろん、GDPの成長は労働投入量のみによって決まるものではなく、設備投資等による資本投入量の増加や技術進歩等による全要素生産性 (TFP)<sup>3</sup>の向上がGDPの成長に寄与する割合は高い。経済産業省『2005年版通商白書』によると、これまでのわが国の経済成長は

<sup>2</sup>内閣府統計資料「長期時系列(GDP, 雇用者報酬)」より

<sup>3</sup>全要素生産性 (TFP) とは、Total Factor Productivity の略であり、経済成長を論じるための重要な概念である。全要素生産性は、経済成長率のうち資本と労働の貢献分以外の残差として定義づけられている。

労働投入だけで規定されるものではなく、むしろ資本蓄積とTFPの貢献が大きかったとあり<sup>4</sup>、経済成長を論じるに当たってはこの点に留意しなければならない。しかし、労働力が経済成長に影響を与える大きな要因であることに変わりはなく、少子高齢化により労働力人口の急激な減少を目前に控えているわが国においては、1人当たりの労働生産性を向上させる対策と併せて、労働力率の維持・向上と労働力の確保に向けた対策が求められる。

経済成長を考える上で、ヒトは「生産者」であると同時に「消費者」であることを忘れてはならない。人口減少は消費需要を中心とする国内市場の縮小要因となり、経済成長を阻害する懸念がある<sup>5</sup>。つまり、人口減少は、供給・需要の両面で日本経済に大きな影響を及ぼす。

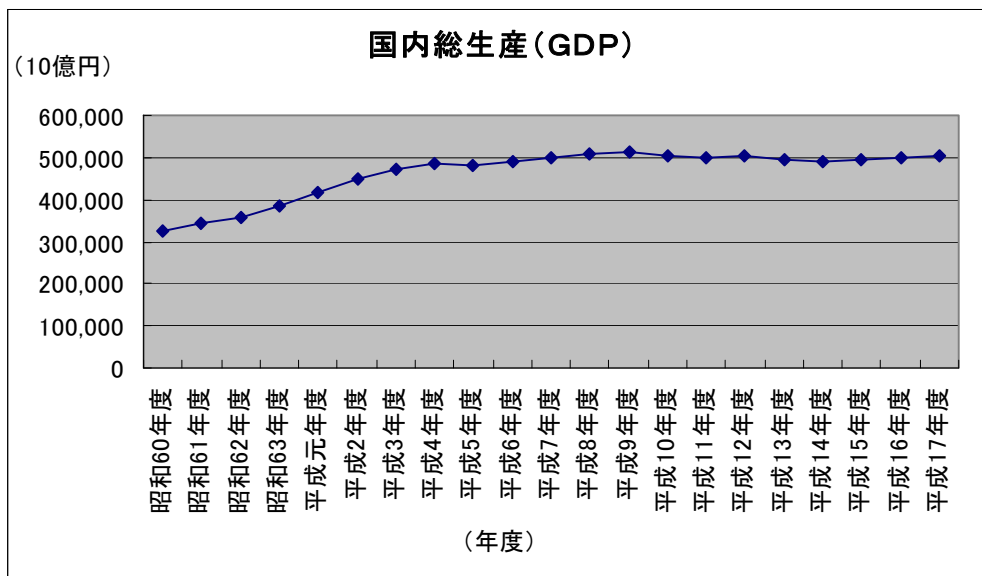


図 2 国内総生産(GDP)の推移

(内閣府：昭和 60 年度～平成 7 年度までは「平成 15 年度国民経済計算確報」より、平成 8 年度からは「平成 17 年度国民経済計算確報」より作成)

## 第2節 地方経済の底上げの必要性

ここでは、人口減少がわが国の経済に及ぼす具体的な影響を述べ、今後わが国の経済力を維持・発展させるためには地方経済の底上げを図る必要があることを明らかにし、労働力の確保を模索することの必要性を述べる。

<sup>4</sup> 同白書においては、「労働力が減少しても、資本蓄積や知的財産の活用を通じて、それ以上に生産性を向上させることで労働力減少分のマイナスを補うことができれば、今後とも経済成長を達成することが可能である」と指摘されている。

<sup>5</sup> 国内市場の縮小もまた、必然的に経済成長を阻害するわけではないことには留意が必要である。外需（輸出）を伸ばすことで需要を維持することは考えられる。また、国内総生産（GDP）の成長ではないが、東アジア地域における経済関係が深化する中、海外投資を進め、その収益を国内に環流することで国民総生産（GNP）を成長させることも可能である。（経済産業省『2006年版中小企業白書』）

### 1.2.1 人口減少がもたらす影響

三大都市圏と地方圏<sup>6</sup>における生産年齢人口の将来推計を見ると、三大都市圏、地方圏は将来いずれも減少する(図3)。2005年から2035年の30年間で、三大都市圏では約1,000万人、地方圏では約1,100万人減少すると予測されており、生産年齢人口の減少、とりわけ少子化による若年労働力の減少幅は年を重ねるごとに拡大していく。

人口減少、とりわけ生産年齢人口の減少により、消費需要を中心とする国内市場の縮小が生じ、今後、企業の国内競争はまさに「生き残り」を賭けて確実に激化する。つまり、この「戦い」から脱落した企業は倒産・廃業に追い込まれ、企業淘汰が進むことになるが、人口減少が著しい地方都市では、その傾向が強まることが予想される。

また、生産年齢人口が減少することによって、少ない労働力、特に若年層労働力の奪い合いが発生し、人件費の上昇を招くであろう。また、若年層の減少により、企業内の従業員の年齢は高齢化し、多くの企業は長期雇用や年功序列型賃金といった日本的雇用慣行を維持しているため賃金コストを押し上げることになる。それに伴い生産コストも上昇し、結果として企業の利益効率が低下する恐れがある。

企業経営への影響はそれだけではない。現に、生産年齢人口の減少に伴い労働力人口が減少したことも要因となり、三大都市圏と地方圏における事業所数は減少傾向にあり(図4)、今後さらに人口減少が進行するわが国においては、この事業所数の減少はこれからも続くことが予想される。国内市場の縮小は企業の収益を減少させ、設備投資を低下させる。将来への投資ができないと企業の業績が伸びる可能性は低い。実際に、三大都市圏、地方圏いずれも総生産額はあまり変化しておらず(図5)、今後生産年齢人口や労働人口が減少する中で、労働生産性が現在の水準のままで推移すれば、よほどの技術革新や高付加価値製品への転換がない限り、総生産額の維持・上昇を期待することは難しいと思われる。

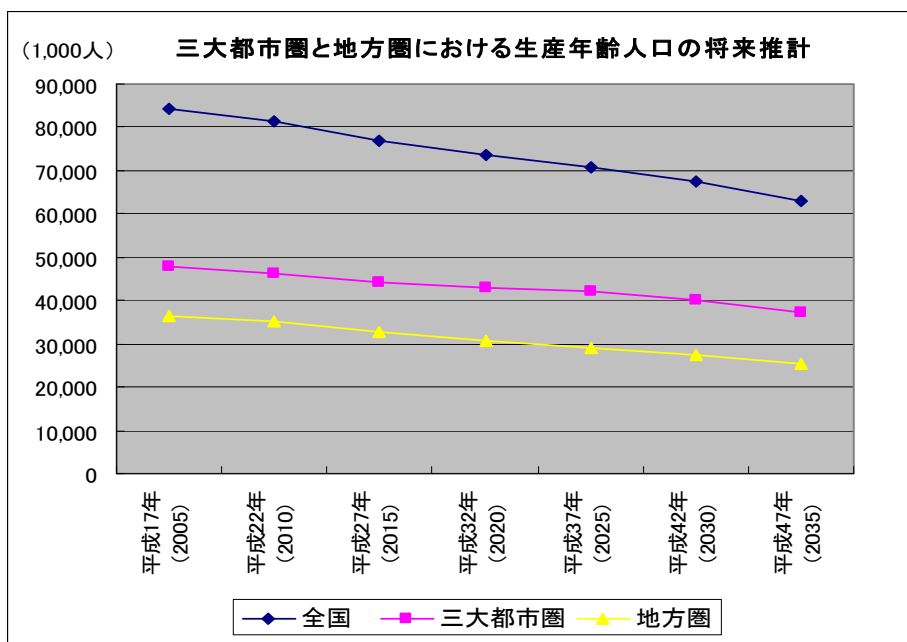


図3 三大都市圏と地方圏における生産年齢人口の将来推計  
(国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」より作成)

<sup>6</sup> 本稿において、三大都市圏とは、東京圏(埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県)、名古屋圏(岐阜県・静岡県・愛知県・三重県)、大阪圏(滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・奈良県・和歌山県)のことを表し、地方圏とは、三大都市圏以外のその他33道県のことを表す。

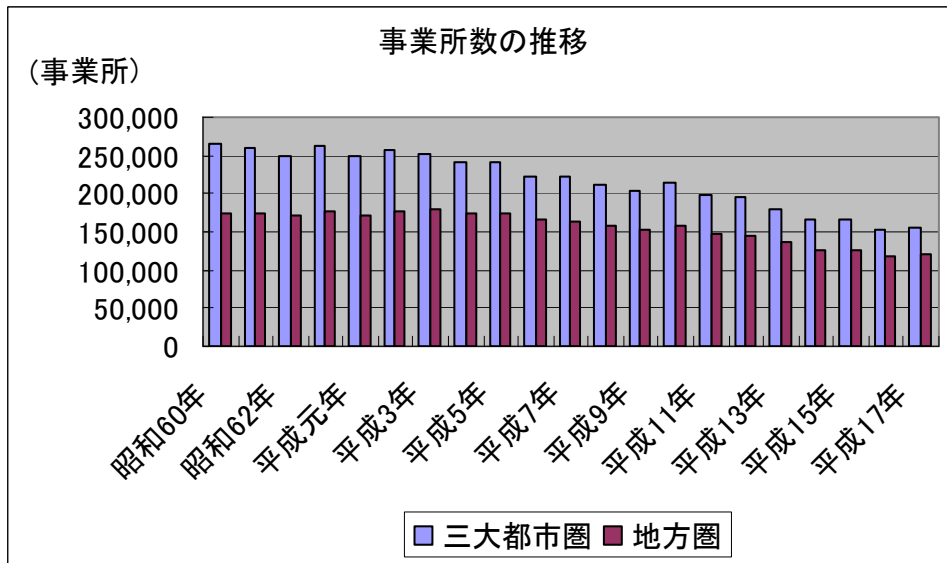


図4 三大都市圏と地方圏における事業所数の推移  
(経済産業省工業統計「産業編」データ『従業者4人以上の事業所の統計表』より作成)

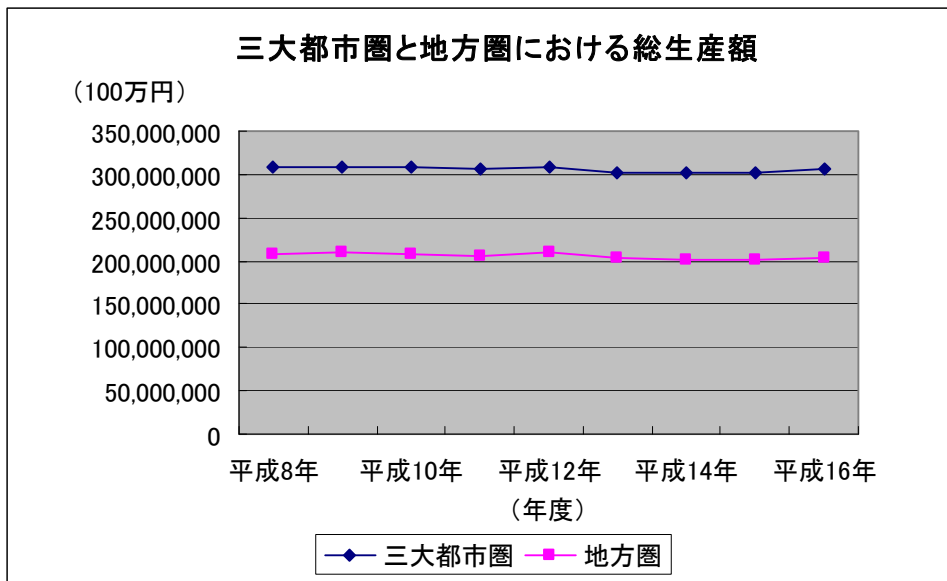


図5 三大都市圏と地方圏における総生産額の推移  
(内閣府統計情報「県民経済計算」より作成)

### 1.2.2 産業構造の観点から

わが国の製造品出荷額は、いずれも平成3(1991)年をピークに若干の増減はあるものの、ほぼ300兆円前後で推移している(図6)。三大都市圏と地方圏の製造品出荷額を比較すると、平成3(1991)年に最大約84兆円あった差が平成17(2005)年には約50兆円まで縮まってきており、地方圏の製造業の貢献度は高く、地方圏の製造業の強化がわが国全体の産業の強化につながる事が分かる。

しかしながら、今後、地方圏で一層進む生産年齢人口や労働力人口の減少は、地方圏の製造業、特に地方で比重の高い中小企業にとって極めて重大な懸念材料である。地方の中小企

業等の衰退は、地方圏における総生産額の減少だけでなく、国内総生産(GDP)の減少に結び付き、わが国全体の経済力の低下を引き起こすことになる。

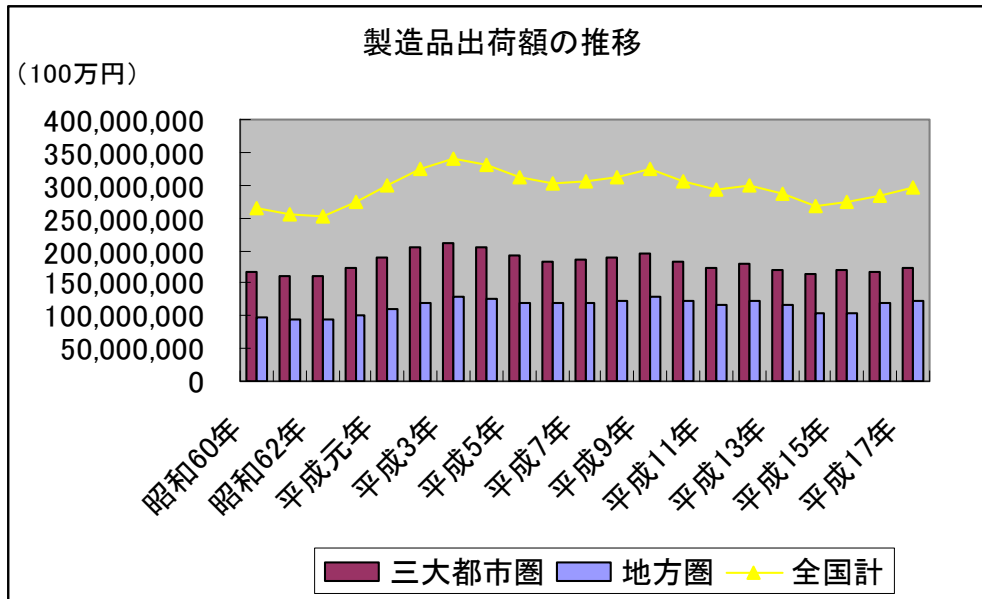


図 6 全国および三大都市圏と地方圏における製造品出荷額の推移  
(経済産業省工業統計「産業編」データ『従業者4人以上の事業所の統計表』より作成)

### 1.2.3 地方圏からの人口の流出

三大都市圏と地方圏における人口移動も重要な問題である。転入超過数の動向(図7)によれば、東京圏、名古屋圏、大阪圏のいわゆる三大都市圏に比べて圧倒的に地方圏の転入超過数がマイナスである。つまり、地方圏では転入者数よりも転出者数が多い。これは、労働力人材が地方圏の将来的な経済衰退を懸念しての人口移動である可能性が高いと思われる。

また、東京圏の転入超過数が圧倒的に多いのに対し、名古屋圏、大阪圏はほぼ横ばいとなっている。三大都市圏だけで比較してみても、あらゆる機能が集積し、経済基盤が整えられた東京圏への一極集中が起きていることが分かる。

さらに、図7より三大都市圏と地方圏における有効求人倍率の推移を見ると、平成4(1992)年のバブル崩壊により、三大都市圏はその影響を顕著に受けたために有効求人倍率が急激に落ちて低迷していたが、平成15(2003)年には景気が回復し、再びその有効求人倍率が上昇している。

このように、バブル崩壊以前のように、地方圏よりも三大都市圏の方が有効求人倍率が高い状態に戻ったことも、地方圏から人口が流出する要因となったと考えられ、地方圏における生産年齢人口が減少する要因ともなっている。

このような、三大都市圏への人口集中と経済的発展を下支えする地方圏の人口流出や経済衰退を放置することは、これまでわが国が取り組んできた「国土の均衡ある発展」を目指す国づくりを否定することであり、地方圏在住者の否定にもつながりかねない。

そして何よりも、これまで産業を支える目的でインフラを整備してきた地方圏を活用せず、他方で人口の集中する三大都市圏のインフラを更に整備し続けなければならないという意味で、わが国は壮大な無駄をし続けることになる。

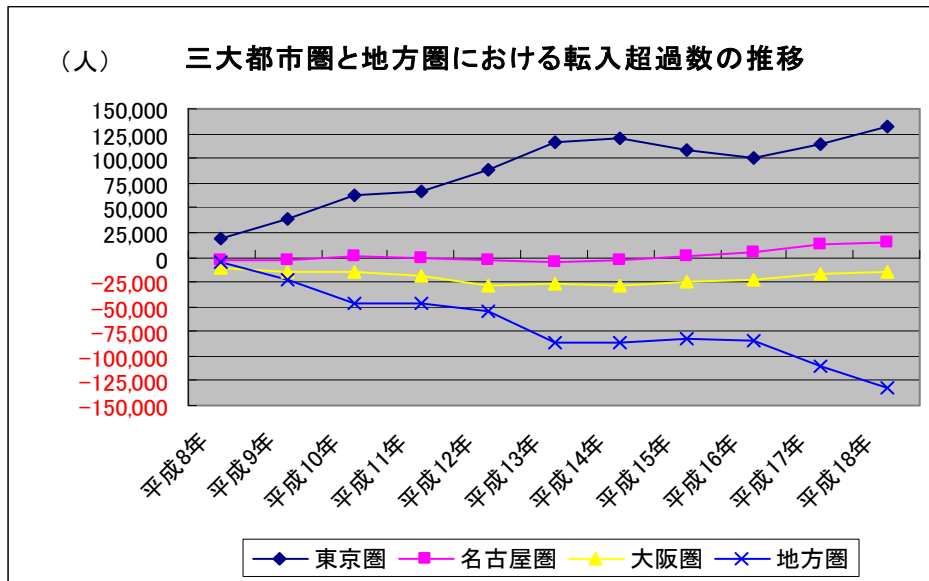


図 7 三大都市圏と地方圏における転入超過数の推移  
(総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」より作成)

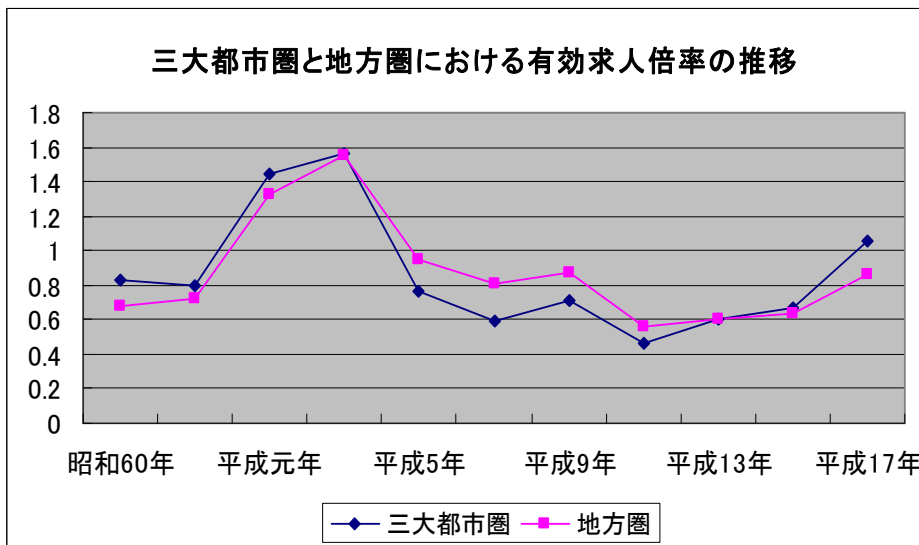


図 8 三大都市圏と地方圏における有効求人倍率の推移  
(厚生労働省「職業安定業務統計」より作成)

#### 1.2.4 労働力人材の確保を模索する必要性

わが国の経済力低下の懸念材料の一つが人口減少であること、それがもたらす影響は様々な形で地方経済に大きな打撃を与え、結果的にわが国全体の経済産業を支える基盤の衰退を意味することを述べてきた。

地方圏における労働力人材の確保や生産性の向上、産業の充実等の必要性は極めて高く、逆に言うならば、地方経済の底上げ・活性化がない限り、人口減少社会を迎えたわが国が今後経済力を持続することは難しい。

そこで、地方圏に住む若者が将来を悲観して都市圏へ流出するような事態に、歯止めを掛

ける必要がある。地方経済が活性化し、「魅力ある地方」にするためには、そこでの働き手、つまり労働力人材が存在してはじめて産業の活発化、経済の底上げを期待できる。

その意味では、労働力人材の確保を模索することは必要不可欠であり、その対策として、新たな労働力人材としての高齢者、女性、ニート・フリーター等の人的資源活用を模索する必要がある。

## 第2章 労働力確保に関する日本の政策

### 第1節 就業者数から見る日本

第2章では、特に労働力の確保という観点から、その具体的な解決手段を模索していきたい。

今後の日本の就業者数は、具体的に何人不足するだろうか。ここでは日本の2006年の経済規模を将来において維持すると仮定し、将来的に不足する就業者数を算出してみた。この就業者数を算出するに当たっては、次のような仮定をした。まず、総務省統計局労働力調査より、2006年の経済規模は就業者6,380万人によって成り立っているものとし、今後の2050年までの推定生産年齢人口の推移に応じて、2006年の就業率<sup>7</sup>を固定して推定就業者数を推計した。その推定就業者数に、今後雇用が増加すると考えられる高齢者、ニート・フリーター、女性の就業者を加え、その総数を2006年の経済規模を維持するのに必要な6,380万人から差し引き、今後必要になる就業者数を算出した。

図9のA、Bがその結果を表したものである。2050年の就業者は、2006年から33.7%減少し、約4,231万人になると予測される。もし、この人数で現在の生産額を維持しようとするならば、2050年には2006年の1.3倍の生産性の向上が必要となる。

<sup>7</sup>算出方法 2006年のデータで算出した。

生産年齢人口に占める就業者の割合を算出し、変動しないと仮定。

2050年までの推定生産年齢人口（人口問題研究所より）に①の割合を乗じ、推定就業者数を算出。

2006年の経済規模を維持すると仮定。2006年の就業者の総数6380万人から②を引いて、不足する就業者を算出  
高齢者においても①～③を行い算出。

③+④の合計で不足就業者数を算出。（図A、B）



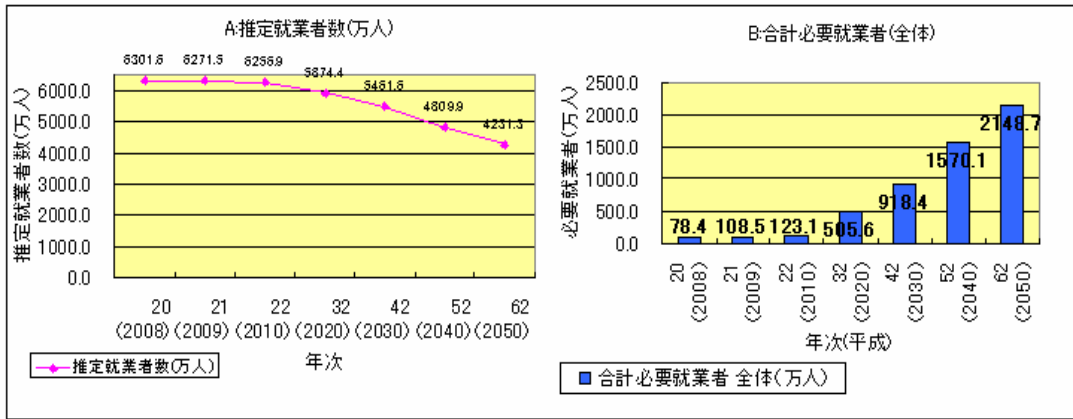


図9 推定就業者数及び合計必要就業者数

(総務省統計局労働力調査及び『雇用労働政策の機軸・方向に関する研究会・報告書』より作成)

図10のC<sup>8</sup>は、三大都市圏、地方圏別の推定就業者の推移を表わしたものである。2006年のそれぞれの就業率をもとに、推計人口から算出した。三大都市圏と地方圏を比較すると、地方圏のほうが就業者の減少が顕著である。

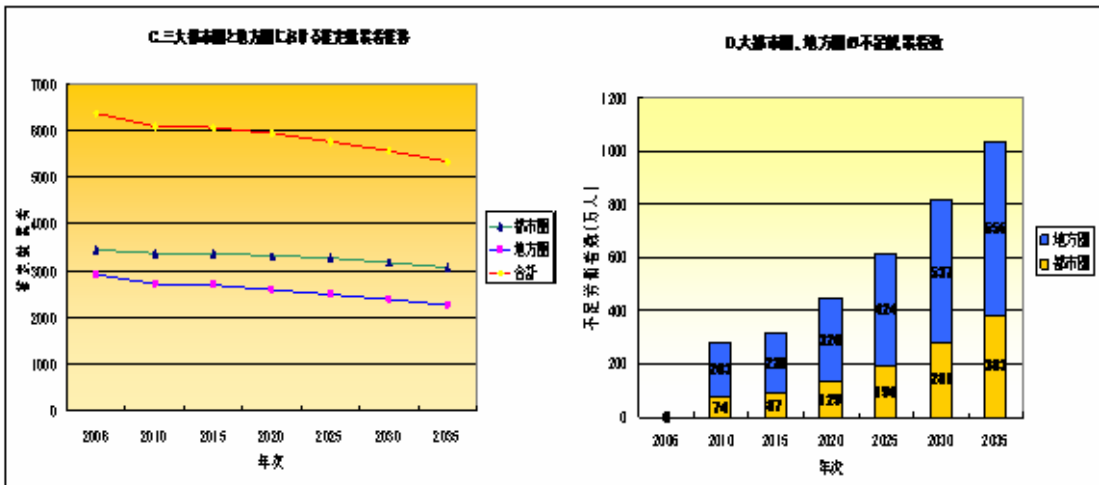


図10 三大都市圏と地方圏における将来必要就業者数比較

(人口問題研究所『都道府県別将来人口推移』、総務省統計局都道府県別調査より作成)

図10のDは、図Cの数値をもとに2006年の就業者から推定就業者数を差し引いて不足就業者を算出したものである。都市圏では2010年から徐々に就業者の不足が見られる。一方地方圏では、既に2010年から200万人を超える就業者の不足が予測され、都市圏より地方圏で就業者の不足が顕著であるといえる。

以上のことから、現在の生産額を維持するためだけでも、全産業において1.3倍の生産性または、同値の就業者数を確保することが求められる。

<sup>8</sup>算出方法 2006年のデータを用いている。

①人口問題研究所『都道府県別将来推計人口推移』のデータより、三大都市圏と地方圏とに分け、将来推計人口推移を算出。

②三大都市圏、地方圏それぞれにおける総人口のうちの就業者の割合を算出。

③将来推計人口に②を乗じ、将来推計就業者数を算出。

④2006年の就業者6380万人から③を引いて、不足する就業者数を算出。(図C、D)

## 第2節 生産額の維持

### 2.2.1 生産性の向上

これまで述べてきたように、日本は人口減少の影響を受け、労働力不足から数年後には現在の生産額を保つことが困難となることが懸念される。労働力を確保するために、国内のヒト資源をいかなる政策の下で活用していくかが大きな課題となる。

しかし、現在の経済規模を維持するためには、必ずしも現在と同値の労働力=就業者数を確保しなければならないわけではない。労働者の質が高まり、生産効率が向上するなどして生産性があがれば、国内外に対抗することは可能である。

2050年には就業者数が2006年の約3分の1に減少することが予測されるが、国民への高等教育や就業者への社内教育の徹底、技術革新などによって、就業者1人当たりの生産性の向上や高付加価値製品への生産シフトが行われ、現在の1.3倍の生産性を実現することができれば、人口減少による経済の衰退は防ぐことが可能となると考えられる。

また、人口減少は特に地方経済において大きな影響を及ぼすと考えられている。更なる東京一極集中が起り、労働力不足が深刻化することが懸念される地方こそ、この「生産性の向上」実現に、積極的に取り組むべきであろう。

図11は、近年の1人当たりの労働生産性（各都道府県の総生産額を就業者総数で除したものを）を三大都市圏・地方圏ごとに表したものである。これより、近年の生産性について、飛躍的な上昇が起こっていないことがわかる。確かに2001年以降上昇傾向にあるが、2000年から2001年にかけて数値が下がっていることから、「今後確実に上昇していく」と断言することはできない。また、三大都市圏と地方圏との差は顕著である。

したがって、今後急速に労働力不足が生じる地方圏の生産活動においては、特に「生産性の向上」を目的とした産業政策を官民が一体となって考えていかなければならないといえよう。

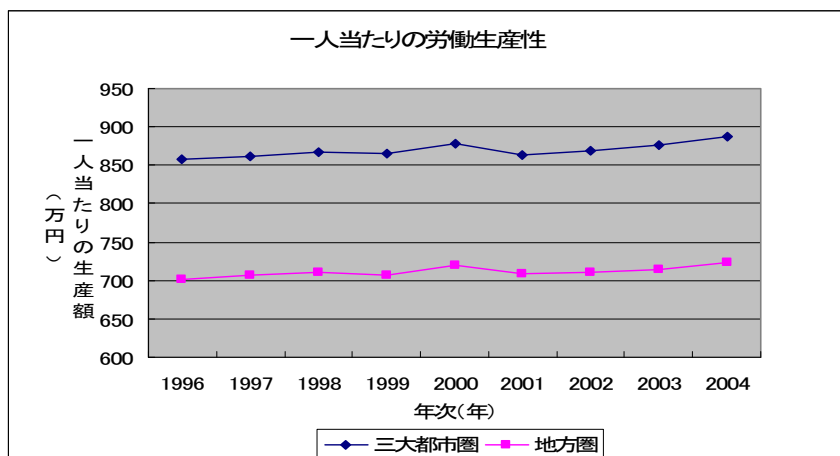


図11 三大都市圏と地方圏における労働生産性の推移  
(内閣府・県民経済計算、総務省統計局・労働力調査より作成)

技術は日進月歩で高度化し、新たな付加価値の高い製品が生まれるなど、生産技術の向上は著しいといわれている。にもかかわらず、なぜ全体の生産性が向上していないのだろうか。その原因として、工業（2次産業）以外の生産性の低さが指摘できる。

図12からわかるように、特に3次産業の生産性は伸び悩んでいる。確かに、小売業や各種のサービス産業でなる3次産業では、ヒトの具体的行動を内容とするサービスを主要な生産要素とする業種や、効率の悪い零細企業の割合が高く、全体として1人当たりの労働生産

性が向上しにくいといえる。

更に、今後一段と進む人口減少による国内の消費やサービス需要が衰退するため、3次産業の生産額や生産性は徐々に低下していくものと思われる。

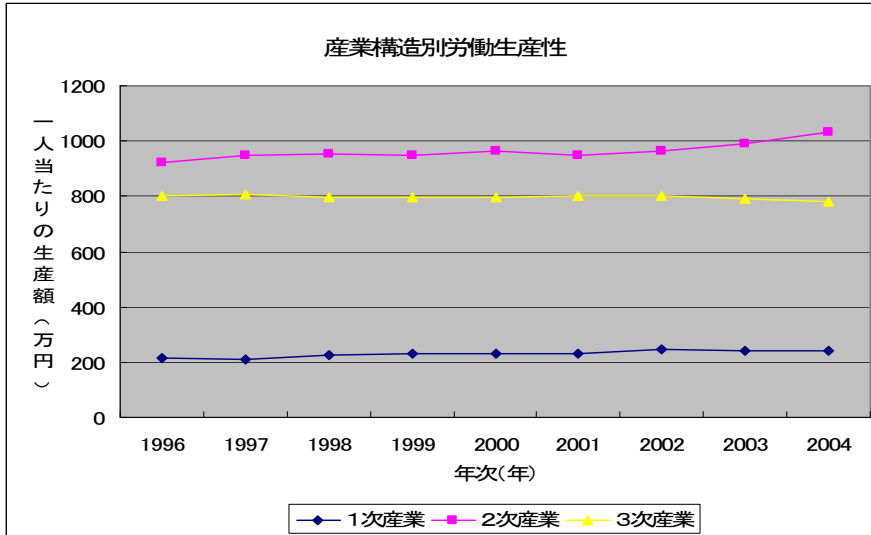


図 12 産業構造別労働生産性推移

(平成 17 年内閣府・国民経済計算確報より作成)

このように考えると、図12で明らかなように、2001年以降再び生産性が上昇傾向にあり、また最も技術革新の影響を受ける2次産業の高度化が全体の生産性を向上させるために重要であり、2次産業の生産性を向上させることができなければ、現在の経済規模さえ維持することができないことがわかる。

生産性の向上のためには、生産プロセスの一層の効率化と、高付加価値製品の創造が重要である。少量生産でも利益を上げることのできる高付加価値製品を創造することは、労働生産性を高めることを実現させる。今後人口減少社会を迎え、国内消費が低下することが予測される日本にとって、国外に向けたニーズの高い高付加価値製品を創造することは経済発展に必要不可欠であるといえることができる。

これを実現するためには、高い技術力を持った人材、多様な知識を持った人材が存在することが重要である。もちろん作業の効率化、つまり機械機能の向上を実現するためにも、そのような人材が豊富に必要である。今後、これらの人材の獲得競争は、国内だけでなく国際的にも激化することが予想される。

現在わが国では、大学などの高等教育や企業内教育の充実、企業間ネットワークによる人材育成・人材開発を促進すべきことが指摘されている。自由な発想、個性の尊重による、新しいアイデアを生み出す能力を引き出す高等教育や、企業内、また地域内で業種を超えたネットワークを組み、職員研修を行うなど様々な工夫を凝らす大学・企業・自治体は少なくない。今後もこのような活動を進めることによって、生産性の向上に努めなければならない。

しかし、今後急速に人口が減少するわが国では、教育対象となる人の絶対数の減少により、才能のある人材や理解能力の高い人材の絶対数も減少することは避けられない。質の高い人材を得るためには、より多くの人に教育を施す必要があるが、とりわけ教育効果が高いはずの若年層が激減する中で、国内だけで、高度な知識を持つ技術者や専門家、熟練技能者を現在以上に確保することは、非常に困難であると思われる。

更にいえば、全産業の生産性を現在と比較して2050年までに1.3倍向上させるためには、

1・3次産業の生産性の向上が困難であるため、2次産業だけで2倍<sup>9</sup>以上にあげることが必要となる。しかし、図12からわかるように、技術革新や高付加価値製品の創造によっても2次産業全体にわたって2倍の生産性向上を実現することは困難を極めるといえる。

また、近年中小企業の人材不足がいわれているが、そのことは特に地方圏において深刻な問題となっている。地方圏は三大都市圏と比較すると、全企業数・全従業員数に占める中小企業の割合が大きい。(図13)

今後数の多い中小企業が事業の高度化を実現し、生産性を向上させることは、地方の活性化はもちろん、国内の経済を支える重要な役割を示すと考えられる。

したがって、特に地方において人材の確保が必要であるが、人口減少が進む日本国内で地方の中小企業が十分に人材を確保することは非常に困難であると思われる。

	中小企業		大企業		合計	
	企業数 (件)	従業員数 (万人)	企業数 (件)	従業員数 (万人)	企業数 (件)	従業員数 (万人)
三大都市圏	2,296,845	1,588	8,561	932	2,305,406	2,520
地方圏	2,029,497	1,220	3,232	214	2,032,729	1,434
	中小企業割合(%)			従業員割合(%)		
三大都市圏	99.6			63.0		
地方圏	99.8			85.0		

図13 三大都市圏と地方圏の企業規模比較

(中小企業白書 2007 附属統計資料・都道府県別企業数より作成)

以上のことから、労働力の確保ができなければ現在の経済規模を維持することは困難であり、言い換えれば労働力の確保そのものが日本経済の維持・成長への条件となる。

では、現在わが国ではどのような「ヒト」の獲得政策が行われているのだろうか。

## 第3節 労働力の確保

### 2.3.1 高齢者就労

わが国の高齢化率(総人口における65歳以上年齢の割合)は、2006年には21.0%となり、2025年には30.48%と、実に国民の3人に1人が高齢者になることが予測されている。

今後、人口減少社会を迎え、労働力人口の確保が困難となる日本にとって、これら高齢者を労働力として社会に取り込んでいくことが、経済成長を維持していくためのひとつの重要な手段であるといえよう。

現在、大半の企業に定年制が普及しており、その年齢は60歳に設定されている。2005年

<sup>9</sup>算出方法 2004年のデータが最新だったため、それを使用。

2004年の就業者における産業構造別の比率を算出。

①を固定化し、2050年の予想就業者数を乗じ、産業別予想就業者数を算出。

2004年における1次産業、2次産業の生産性を②で求めた2050年の予想就業者数と、乗じ、各産業別予想生産額を算出。

2004年の産業総生産額から③で求めた1・3次産業の生産額を引く。

これが2050年、現在の経済規模を維持するために2次産業で実現すべき生産額である。

④を②で算出した2050年における2次産業就業者数で除する。

これが2050年2次産業の一人当たりの労働生産性である。

⑥ ⑤で求めた数値と、2004年の二次産業の労働生産性を比較して算出。結果約2.2倍

において定年制を設けている企業は全体の 95.5%であり、定年が 60 歳に設定されている企業は（定年制を設けている企業を 100 とすると）91.1%となっている。企業は近年の高齢化と労働力人口の減少を受け、定年を 65 歳に引き上げること、または勤務延長制度や再雇用制度を取り入れるなど、高齢者就労の環境整備に努めることを求められている。

その結果、厚生労働省の就労条件総合調査によると、2005 年において一律定年制を定めている企業のうち、勤務延長制度、再雇用制度の制度を設けている企業は全体の 76.3%にのぼっており、高齢者就労制度の導入に、各企業が強い関心と意欲を示していることがうかがえる。

また、定年延長や勤務延長制度よりも、再雇用制度を導入している企業が多いという特徴がある。いったん雇用契約を解消した後、賃金を切り下げて雇用する制度であるため、企業のメリットが大きいことによるものと思われる。

しかし、高齢者就労制度の効果はまだ十分に現れているといえない。厚生労働省の労働力調査によると、2006 年の 60 歳～64 歳の就業率は約 53%であり、90 年代と比較しても低い数値となっている（図 14）。この現象は、増加する高齢者が、多様なライフスタイルを選択しているものと想像される。しかし、定年の延長や、高齢者就労制度の積極的導入により、現在の 55～60 歳の就労人口が、65 歳まで同じ就業率（74%）で働き続けると仮定すると、5 年後には、現在予測されている就労者数に加えて 221 万人の労働力を確保することができる。

今後は、「働くこと」を生きがいとする高齢者を開拓して、積極的に労働者として適正に処遇するなど、高齢者就労制度を改善することも重要であろう。

企業規模	一律定年制を定めている企業		制度がある企業	制度が			制度がない企業
	勤務延長制度のみ	再雇用制度のみ		両制度併用			
計	[98.1]	100	76.3	13.6	53.1	9.6	23.7
1,000人以上	[97.8]	100	77.2	3.9	67	6.3	22.8
300～999人	[98.0]	100	76.2	3.9	66.2	6	23.8
100～299人	[97.5]	100	76.8	8.3	60.3	8.2	23.2
30～99人	[98.2]	100	76.1	16.6	49	10.5	23.9

図 14 一律定年制を定めている企業のうち勤務延長制度・再雇用制度の導入企業割合  
（厚生労働省・平成 18 年度就労条件総合調査より作成）

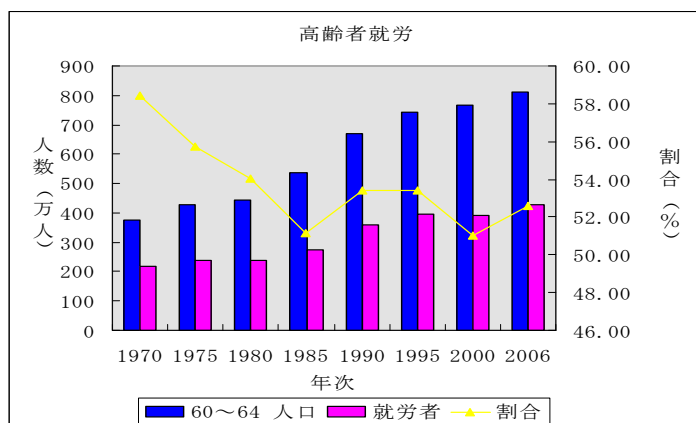


図 15 高齢者就労者数の推移  
（厚生労働省労働力調査『長期時系列データ』より作成）

### 2.3.2 ニート・フリーター

2006年の総務省統計局の労働力調査ではフリーターが187万人、ニートが62万人で、約250万人にのぼっている。

このような状況に対して、国は『フリーター20万人常用雇用化プラン』を推進し、2005年5月から、ジョブカフェの設置、若年者トライアル事業の実施、日本版デュアルシステムの拡充という3つの施策を中心として対策を進めてきた。

その結果、2005年には約22万5千人の常用雇用を実現している。しかし、人口減少が進行するため、今後はフリーターやニートの絶対数も減少、毎年22万5千人以上の雇用を確保し続けることは困難であろう。

### 2.3.3 女性の社会進出

さらに、労働力を確保する手段の一つとして女性の活用があげられる。実際、平成18年の女性の労働力人口は2,759万人であり、3年連続で増加している。

しかし、諸外国と比較して日本では出産適齢期や高学歴の女性の労働力率が低い水準になっている。近年改善傾向にはあるものの、女性の年齢階級別労働力率をみると、依然として結婚や出産育児の時期に当たる25～39歳の労働力率が落ち込むいわゆるM字カーブが見られる。

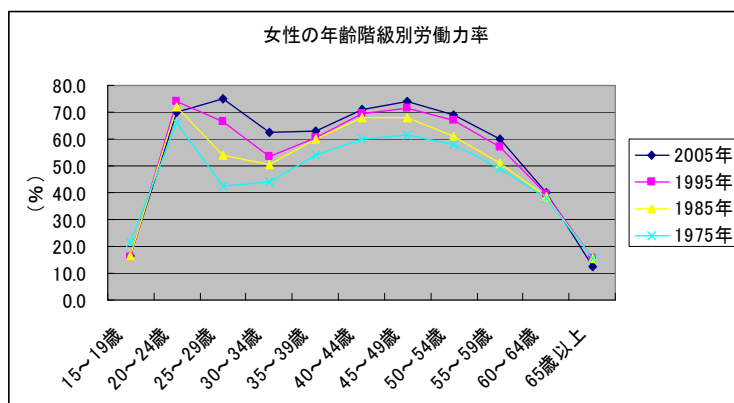


図16 女性の年齢階級別労働力率  
(総務省統計局「労働力調査」より作成)

また、欧米諸国の高学歴(大学・大学院卒)女性が80%前後の労働力率であるのに対し、日本は64%となっており、労働力として十分に活かされていないことがわかる。

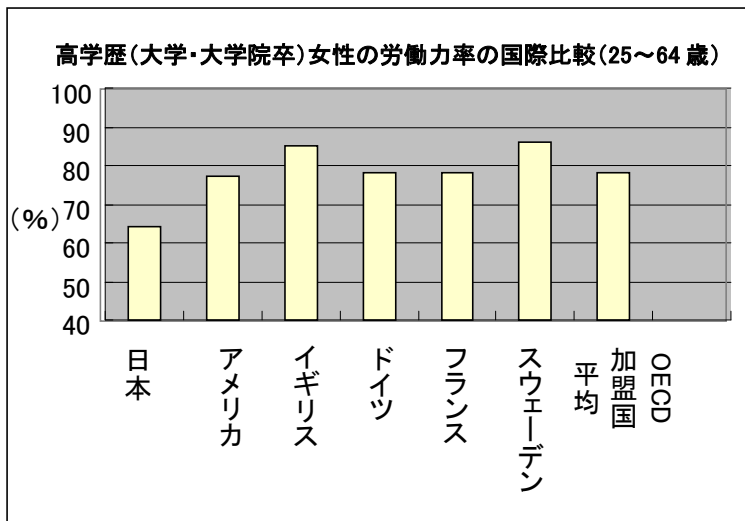


図 17 高学歴女性の労働力率の国際比較  
 (OECD “Education at a Glance” (2007年) より作成)  
 ※数値は 2003 年の値

こうした状況の背景には、出産・育児と仕事の両立が難しいという問題がある。国は「こども・子育て応援プラン」や、次世代育成支援対策推進法を制定して市町村や都道府県、従業員 301 人以上の企業等に対して、次世代育成支援とともに就労している女性に配慮した行動計画の策定を義務付けるなど、女性の社会進出を支援する政策をうちだしているが、効果が出るまでには長期間を要するであろう。

また、将来の男女別労働力人口の推計値を出すことができないため、2050 年の女性の就業者を推計することができず、高齢者で推計したように、どのくらいの女性就業者が増加するかも推計することができない。しかし、1996~2006 年の 10 年間に於いて女性の労働力人口が 58 万人増加したにもかかわらず就業者数が 10 万人しか増加していないことや、人口減少社会において今後女性の絶対数も減少することが予測されることを考慮すれば、女性の就業者数の増加はあまり期待できない。

## 第 4 節 外国人労働者活用の必要性

以上のように、今後人口減少を受け労働力が不足し、その結果経済が低迷することが予測される。

経済規模の維持、更なる成長を遂げるためには「人材の確保」は必要不可欠であるが、日本国内でのヒトの獲得は限界があるといえる。

残る人材確保策は、「外国人労働者受け入れ」しか考えられない。平成 17 年国勢調査によると、現在約 77 万人の外国人が日本で就労している。これは平成 12 年調査と比較すると約 9 万人の増加となっており、外国人が日本で就労を望んでいること、国内企業が人材確保の重要な手段として外国人労働力を必要としていることなどが伺える。

また、日本の人口減少や労働力不足に関して、国連も国連人口部の報告書において警笛を鳴らしている。国連人口部の報告書“Replacement Migration: Is It A Solution To Declining And Ageing Populations?”によると、日本を含むほとんどの先進国で、『外国人労働者受け入れ』なしに将来の労働力減少を回避することができないことが指摘されている。特に日

本においては、かつてない規模での外国人労働者受け入れが必要であるとされている。

前述したように、2050年には約2,150万人労働力が不足するため、これをすべて外国人労働者で補うとすると、毎年約50万人を受け入れ続けることが必要となる。

このような外国人労働者の受け入れに伴うリスクは大きいことも予想される。また、外国人労働者の生産性が、これまでの日本人労働者と同等であるとは断言できない。

しかし、日本経済の衰退を防ぐためには「人材の確保」が絶対条件である。今後、外国人労働者を受け入れることを視野に入れ、彼らが日本国内で就労しやすい環境整備を進めていく必要がある。



## 第3章 外国人労働者をめぐるわが国の現状と問題

わが国が外国人労働者を活用する観点からは、相互認証制度、外国人労働者に対する社会保障制度、留学生制度、外国人の在留資格の改革が必要である。これらの制度には不備な点が多く、制度改革を行わない限り不法滞在や不法残留などの問題を解決することはできない。第3章では、諸外国の制度と比較しながら現行制度の問題点を明らかにする。

### 第1節 相互認証制度の現状とその問題点

#### 3.1.1 相互認証制度の現状

わが国で就業できる具体的な在留資格は、国家間の協定により、相互に認証して認められることが多い。資格を相互認証することによって、2国間の資格が実質的同等であることを認め、入国や在留の申請手続きの一部免除や、資格取得上の便宜を図ることにより、人材の国際移動を容易にする。現在わが国では、IT関連技術者を中心とする技術資格等に関して相互認証が行われているが、建築家、IT以外の工業分野の資格、会計士、医師等の分野では行われていない。

この結果、わが国では、例えば外国でIT関連資格を取得した外国人については、これまで「理科系大学の卒業または同等以上」の者もしくは「10年以上の実務経験者」に限って日本の在留資格認定書を交付していたのが、日本とインドの相互認証（2001年2月）によって、インドでIT関連資格を取得していることが証明されれば交付されることになった。しかし、在留資格は最長3年しか在留できない「技術」とされ、3年ごとの在留資格更新に当たっても、他のIT関連資格を持たない外国人労働者と同様に毎回、企業との雇用関係の証明が求められる。このように、IT技術者を大量に確保するというわが国の政策目標を達成するために相互認証を行ったにもかかわらず、IT技術者を優遇するシステムとはなっていない。

これに対してイギリスでは、「高度技能移民プログラム」が制度化され、例えば大学卒で自国の医師・獣医師の資格を取得し、イギリスで開業医や勤務医となろうとする者に対しては、通常課されるレーバーテストを免除して移住を許可し、継続して4年間医師として活動をすれば、永住許可の申請を認めるなど、確保したい人材を優遇している。

また、わが国が相互認証しているのは7カ国であるのに対して、EUでは欧州共同体設立条約において職業・技能資格などの相互認証を行うことを規定し、EU加盟国のほとんどで批准されている。したがってEU加盟国の国民は、EU領域内の移動を資格によって阻まれることがない。

締結年月	国名	対象資格	在留資格要件緩和
2001年2月	インド	IT技術者試験(DOEACC)のA、B、Cレベル	有り
2001年8月	シンガポール	サーティファイド・IT・プロジェクト・マネージャー(CITPM)	有り
2001年12月	韓国	情報処理技師(Engineer Information Processing)	有り
		情報処理産業技師(Industrial Engineer Information Processing)	有り
		情報機器運用技能士	無し
2002年1月	中国	システム分析員(System Analyst)	有り
		高級プログラマー(Software Engineer)	有り
		プログラマー(Programmer)	有り
2002年4月	フィリピン	基本情報技術者	有り
2002年6月	タイ	Network System Professional	無し
		Database System Professional	無し
		Fundamental IT Professional	無し
2002年7月	ベトナム	基本情報技術者	有り
2002年11月	ミャンマー	ソフトウェア設計技術者	無し

図18 我が国のIT資格相互認証実施国

(経済産業省 「経済産業省通商白書 2006、2003」より作成)

(注釈：在留資格緩和とはその資格を有するものに日本の在留資格認定書を交付していることを示す)

以上のような不備にもかかわらず、IT関連の外国人技術者はわが国で着実に増加しているように見える。「技術」の在留資格を得た外国人登録者は、2000年の841人から2001年は1,286人となり、53%も増加した。インドとの相互認証の効果だと考えられる。



図19 新規許可外国人労働者数の推移  
(独立行政法人「労働政策研究・研修機構発表統計資料」より作成)

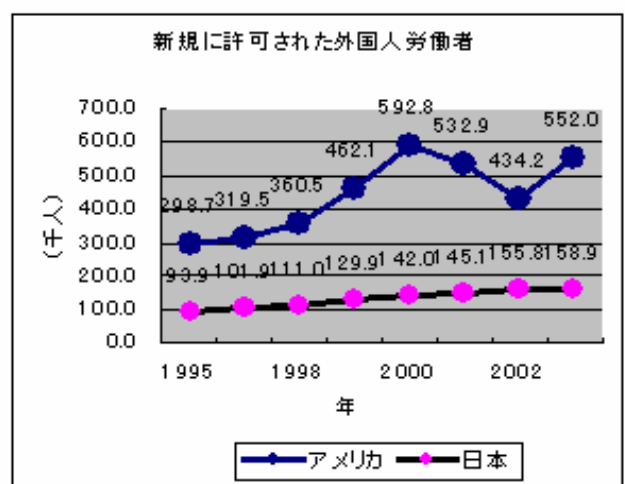


図20 コンピュータ関連企業への就職を目的とした者への在留資格「技術」の交付件数  
(法務省 入国管理局資料より作成)

このようにわが国では、IT 関連技術者を始め、高度な知識・技術・技能を持つ外国人労働者を大量に確保して活用しなければならないと考えられるにもかかわらず、欧米諸国に比べて、受け入れた外国人労働者はまだ極めて少ない。2003 年に新規に受け入れた外国人労働者は、わが国が 15.9 万人であるのに対してアメリカは 55.2 万人に上り、3 倍以上に達している。

### 3.1.2 相互認証制度に対する方向性

資格の相互認証制度には、各国の資格の基準を統一することで、①企業が外国人労働者を採用する際の一定の指標となり、②資格を持つ外国人労働者の国際的移動を容易にするという利点がある。これらの利点を最大限に活用して外国人労働者を多く受け入れるためには、資格を極めて限定し、しかも最長 3 年間の在留資格しか認めないという現行制度を緩和し、相互認証国と認証資格を増やすことにより、専門的知識や高度な技術・技能を持つ外国人労働者幅広く確保することが求められる。

## 第 2 節 外国人労働者に対する社会保障制度の現状

わが国の外国人労働者に対する社会保障制度は、日本人に対するものに比べてほとんどの面で劣っていることを、日本とイギリスを比較して明らかにする。

### 3.2.1 日本の外国人労働者に対する社会保障制度

日本では、労働関係法令、雇用保険、労働災害補償保険などの社会保険や社会手当は、一定の要件を満たせば国籍を問わず適用されるが、生活保護などの公的扶助は基本的に適用されない。一定の要件を満たした場合は、国際道義上、人道上の観点から生活保護法を準用した予算措置が講じられているが、それ以外の場合は対象とならないため、不法就労者への適用は拒否されている。

社会保険の利用に当たっても、国民健康保険については 1 年以上の継続居住を要件とし、年金制度では滞在期間の短い外国人では掛け捨てになる。このように、要件が満たせないために社会保障制度を利用できない外国人労働者も多く、日本人のようにすべての人が社会保障を受けられる状況にはない。

もっとも、労働者の国際的移動によって起こりうる保険の二重加入と保険料掛け捨ての問題については、ドイツ・イギリス・韓国・アメリカ・ベルギー・フランス・カナダの 7 か国と社会保障協定を締結し、解決を図っている。すなわち、二重加入の問題は、日本または外国の社会保険制度のいずれかのみに参加することで防止している。たとえば、事業所等への派遣期間が 5 年以内<sup>10</sup>である一時的な派遣者は、派遣元国の制度のみに参加し、派遣期間が 5 年を超える派遣者は、原則として就労地国の制度のみに参加することにした。保険料掛け捨ての問題では、年金受給に必要な加入期間について日本と外国での保険料支払い期間を相互に通算し、年金を受けられるようにすることで解決している。

社会保障協定締結によって、上記 7 か国との間の二重加入や保険料掛け捨ての問題は解決されているが、日本における外国人労働者のうちの 3 割弱を占める中国や、それに次ぐブラジルなどとはまだ協定を結んでおらず、早急に協定を締結する必要がある。

<sup>10</sup> 社会保障協定における「一時的」というのは、通常 5 年とされている。

### 3.2.2 イギリスの外国人労働者に対する社会保障制度

イギリスでは、労働保障制度や社会保障制度についても、合法的な在留である限り、外国人にも自国民と同等のサービスを提供するというのが基本原則である。

またイギリスでは、厳しい国境管理を一旦潜り抜けた不法就労者への監視は、緩やかであると言われる。労働許可証を持たなくても、労働市場が十分に大きいために就労可能であり、就労すれば社会保障番号が与えられ、無料の医療給付も受給できる。

またイギリスでは、独特の医療制度である国民健康サービス(NHS)が、すべての通常居住者で医療扶助を要する者には、居住権の有無や、国籍を問わず、無料で提供される<sup>11</sup>。

EC 諸国民(EC 諸国に永住する無国籍者、難民等を含む)の場合は、イギリス国内で就労中、求職中であるかを問わず、一時訪問者であっても、原則として無料のサービスを受けることができる。また、通常居住者や EC 諸国民ではなくとも、一定の条件を満たせば費用は徴収されないことになっている。

また社会保障給付については、EC 諸国からの移民は、EC 規則によって広範囲の社会保障給付を受けられ、公的扶助の受給にも支障が無い。EC 諸国外の相互協定締結国からの移民は、それぞれの協定によって社会保障給付を受けられる。その結果、先進国からの移民は、相互協定によって広範囲の社会保障給付を受けられるが、発展途上国からの移民は、協定によって適用を受ける社会保障給付の範囲が狭く、公的扶助の受給も制限されている。なお、イギリスは元植民地諸国や先進国同士などで多くの2国間協定を締結している。

以上のように、わが国は、イギリスに比べると多くの面で社会保障制度の適用範囲が制限されている。今後、外国人労働者を積極的に受け入れるためには、生活保護などの公的扶助や社会手当の制度を見直す必要がある。さらに、より多くの国と協定を締結し、国際的移動によって起こりうる保険の二重加入や保険料掛け捨ての問題を防止・解決していくことが必要である。

## 第3節 外国人留学生の現状と問題点

### 3.3.1 外国人留学生の現状

わが国における留学生の総数は、平成 18 年 5 月 1 日現在 117,927 人で 5 年前の 78,812 人と比べ 1.5 倍に急増している(図 21)。平成 18 年度に「留学」「就学」の在留資格から就労目的の在留資格への変更を申請した者は 9,034 人で、90%以上の 8,272 人が在留資格変更を許可され、日本での就労が可能となった。この在留資格変更を申請した者は、前年度に比べ約 40%増加し、日本での就労を望む留学生の増加を示している(図 22)。

<sup>11</sup> 「通常居住者」とは、期間の長短を問わず、常態的に居住する者を言う。二ヶ月程度でもよいが休暇旅行者は除外される。

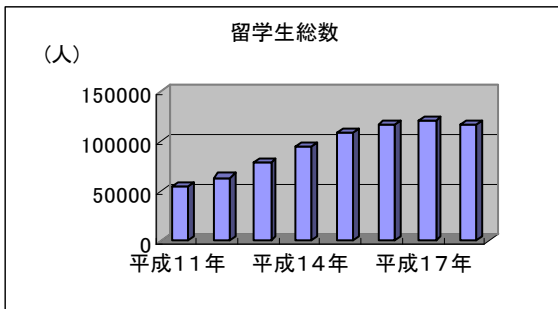


図 21 留学生総数の推移 (日本学生支援機構 「留学生受け入れの概要平成 18 年度版」 より作成)

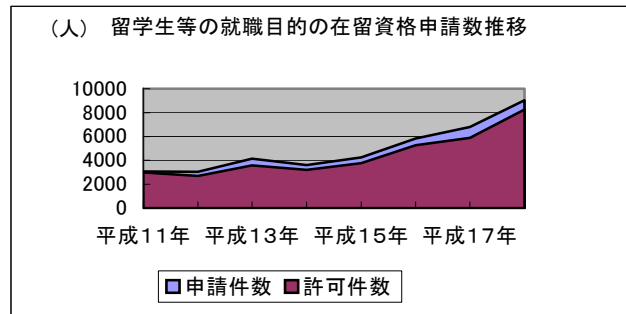


図 22 留学生等の就労目的の在留資格申請数推移 (法務省入国管理局 平成 19 年 7 月発表 「平成 18 年度における留学生等の日本企業等への就職について」 より作成)

比較的短期の期限付きであるにもかかわらず、わが国での就労を希望する外国人留学生が増加しており、労働意欲の高いこれらの人材を確保することは、わが国の産業を支えるためにも非常に重要である。留学生のうち、平成 17 年 5 月現在での私費留学生はおよそ 90% であり、その中で何らかの奨学金を受けている数はおよそ 40% である。わが国では私立大学 (大学院を含む)、短期大学に在籍する私費外国人留学生を対象として授業料を減免した学校法人に対し、留学生 1 人当たり授業料の 3 割を限度に助成するという政府開発援助外国人留学生修学援助費補助金制度を実施しているが、依然として留学生は資金面において厳しい状態にあり、およそ 80% の留学生がアルバイトをして生活費を稼いでいるという状況である。

### 3.3.2 留学生のわが国での就労に関する問題点

留学生が日本で就労するためには、どのような能力を求められているのか。この点について、企業が留学生採用に当たって最も重要視するのは、専門知識や能力ではなく日本語能力であるということが最近の経済産業省の調べで分かった (図 23)。

また、日本の文化の理解も重要であり、日本特有の組織行動やビジネス文化を理解させることも必要である。したがって、大学や専門学校等では留学生に対し日本教育と同時に、ビジネスにおけるコミュニケーション能力の育成や日本文化の教育を強化すべきことが必要になっている。

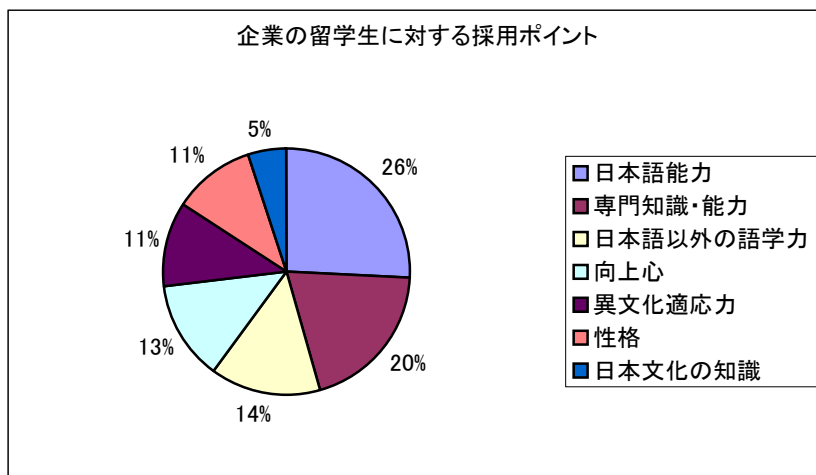


図 23 留学生に対する採用ポイント (経済産業省 平成 19 年 5 月 14 日発表「日本企業における外国人留学生の就業促進に関する調査研究」より作成)

### 3.3.3 留学生の受け入れ・就労促進の方向性

わが国が留学生を積極的に受け入れ、日本での就労を促すためには、シンガポールの政策が参考になる。人的資源を重要視するシンガポールでは、安い授業料や英語教育をメリットとして留学生誘致を推進し、卒業後は同国内の多国籍企業に就職することを奨励する方針を採っている。また 2003 年 8 月より「シンガポール教育キャンペーン」を始め、諸外国の著名大学や私立中高等教育機関の分校を誘致し、国内の教育機関や企業の発展に結びつけようという政策を採っている。「シンガポール教育」というブランド化を図り、中国やインドなど近隣諸国への情報提供センターも設置して、多数の留学生を呼び入れる政策を進めている。

わが国も海外の教育機関の誘致などによって競争的に日本の教育環境の充実を図り、また授業料などの見直しも行って、教育ブランドを定着させ、留学生を惹きつけられるようにすることが望ましい。

## 第 4 節 外国人の在留資格とその問題点

### 3.4.1 日本における外国人の在留資格

現在、日本の在留資格は「出入国管理及び難民認定法」（以下「入管法」という）により 27 種類設けられている。このうち、わが国において収入を得る業務に従事できる在留資格は、「外交」「公用」などの政府関係業務や「芸術」「宗教」「報道」「教授」のような人間の基本的人権に関する業務を除けば、企業の「経営・投資」「法律・会計」「医療」「研究」「教育」「技術」「人文知識・国際業務」のような専門知識を必要とする業務、「興行」「技能」のような特殊な技能を要する業務に限られている。それ以外は原則として収入を伴わない目的のための在留資格であり、「留学」など目的を損なわない範囲内で短期間の就労が認められるに過ぎない。

つまり、専門的知識や特殊技能を有する外国人以外の外国人は、わが国で労働してはならない建前となっており、唯一の例外が「研修」である。

### 3.4.2 研修制度の問題点

「研修」は、わが国の公私の機関が行う技術・技能・知識習得のための活動に参加するための在留資格である。平成 18 年度の「研修」での新規入国者数は 92,846 人であり、前年度の 83,319 人に比べ 11.4%増加しており、日本で仕事を学びたいという外国人が多いことがわかる。しかし、この「研修」の在留資格は、研修終了後母国へ帰り日本で習得した技術・技能を活かせる業務に就く予定がある者に限られており、家族を同伴することはできない。現行制度では、研修生が滞在できる期間は基本的に 1 年以内であり、その後所定の要件を満たした場合には、更に 2 年間滞在（実務研修生として就労）することができる。現行制度は日本で知識等を得、それを自国で活かす人材育成のための国際貢献の一環であることによる。しかし、わが国の労働力確保の観点からは、日本の産業を担う高度な人材を育て、就業させ、定住させる仕組みでなければならない。

現行研修制度の実態は、中小企業の労働力確保に利用しているケースが多く、本来の目的とは異なって「出稼ぎ」の手段として利用する外国人も多いことが指摘されている。また、「研修」で入国した外国人の失踪者が毎年千人を超え、不法入国の手段として悪用されているという問題もある。

このような現行制度の改善をすることが、日本の労働力の確保につながる。

### 3.4.3 各国の入国管理の特徴

アメリカは、永住を目的とする移民ビザと一時的な滞在を目的とする非移民ビザがある。非移民ビザは観光商用査証、学生査証、一般労働査証等というカテゴリに分かれており、それぞれに滞在期間が定められている。また、アメリカには永住権を取得した場合に与えられるグリーンカード<sup>12</sup>という制度がある。取得すれば出入国の際に制限が無く、留学生においてはアルバイトをしながら就学し、卒業後もアメリカに滞在し就職することができる。

次にイギリスの場合は、歴史的に受け入れざるを得ない者（欧州経済圏＝EEA<sup>13</sup>出身者や旧植民地出身者）や高度技能者は将来的に永住権を取得する可能性もあるが、その他の非熟練労働者に対しては全て期限付きで受け入れている。ただし、留学生でも、その家族は査証を取得することができる。

シンガポールは、アジアで最初に外国人労働者の重要さを認知し、受け入れた国であるが、高度技能者と単純労働者を給与によってPパス、Qパス、Sパス、労働許可というように在留資格を分類している。単純労働者は必要最小限に抑えるという国の方針があり、高度技能者を雇用する企業には負担がかからないが、単純労働者を雇用する企業には税や保証金が課され、受入上限人数も定められており、単純労働者は家族を連れてくることもできない。

### 3.4.4 外国人労働者活用に関する問題点

外国人労働者を受け入れるに当たっては、外国人による犯罪、不法残留、不法就労などの問題が大きな課題となる。外国人の検挙数は毎年 40,000 件を超えており、日本人に外国人が危険な存在であると認識されることにより、外国人労働者の受け入れに対する理解を得ることは難しくなる。これらの問題に対しては、警察等が一層の警備を行い外国人犯罪などの減少に努める必要がある。

## 第5節 不法残留問題

### 3.5.1 不法残留の現状

平成 18 までの不法残留者総数は 170,089 人で、不法残留となった時点での在留資格のうち、7 割弱が観光ビザなどから成る短期滞在ビザであった（図 24）。ただし、不法残留者は、平成 14 年度の 20,552 人をピークに年々減少している（図 25）。これは政府が、安全・安心な社会を取り戻すという観点から、平成 16 年からの 5 年間で不法滞在者を半減させるといった目標を掲げ、入国管理局などの関係機関が積極的な摘発や広報活動を行った結果であると考えられている。

しかし、依然として不法残留者が非常に多く存在していることは事実であり、更なる対応策を講じることが求められている。

<sup>12</sup>移民ビザがアメリカ国外で申請するものに対して、何らかの非移民ビザでアメリカに入国している人が永住権を取得する方法。

<sup>13</sup>欧州自由貿易連合(EFTA)加盟国が欧州連合(EU)に加盟することなく、EUの単一市場に参加することができるように1994年1月1日にEFTAとEUの間で発効した協定に基づいて設置された枠組み。

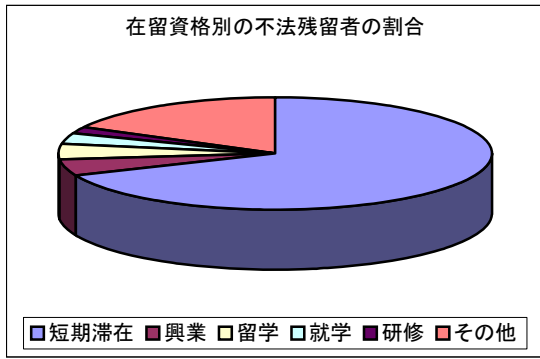


図 24 在留資格別の不法残留者の割合  
(法務省入国管理局 「本邦における不法残留者数について」より作成)

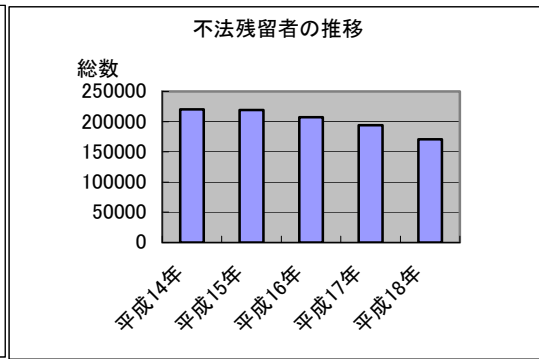


図 25 不法残留者の推移  
(法務省入国管理局 「本邦における不法残留者について」より作成)

### 3.5.2 不法入国・就労問題

平成 18 年度のがわが国における外国人の不法入国者数は 10,441 人であり、前年度に比べ減少はしているが、それ以前は毎年増加していた。平成 14 年度から比較しても約 2,000 人も不法入国者が増加しているのである。ビザを偽造した入国の場合には入国管理局が、船舶による密入国の場合は警察や海上保安庁が水際作戦で防止しているが、それでも不法入国者数はなかなか減少しない。このような不法入国者や不法残留者の多くは短期滞在ビザの期限超過によるものであり、不法就労をしている者が多い。わが国において退去強制手続きを執った外国人のうち 81.4%に当たる 45,929 人が不法就労をしていた。いわゆる 3K (きつい・汚い・危険) 労働や低賃金労働を強いられる外国人労働者は、このような不法就労者である場合が多い (図 26) (図 27)。わが国では高度な技術・技能を必要としない単純労働は原則として認められておらず、外国人労働者が単純労働の職に就くことは日系ブラジル人などの一部の者にしか認められていない。またホステス等の仕事に従事している不法就労者は「興行」の在留資格で日本に入国している場合が多い。このような事態の解消へ向けて入国管理局が入国管理を厳格にした結果、平成 17 年から興行の在留資格による外国人の新規入国者数は減少している (図 28)。

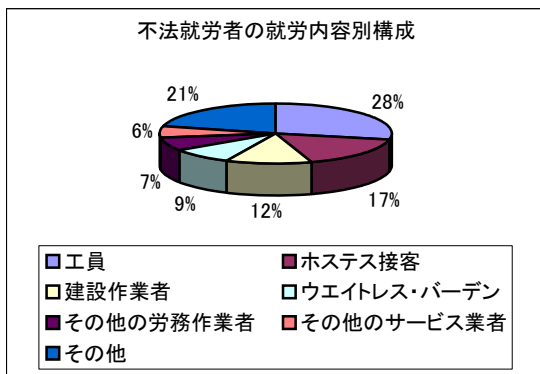


図 26 不法就労者の就労内容別構成  
(法務省入国管理局 「平成 18 年における入管法違反事件について」より作成)

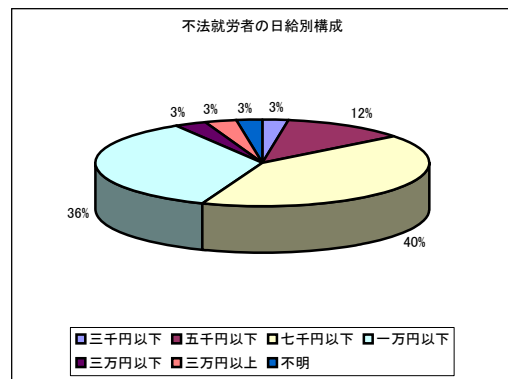


図 27 不法就労者の日給別構成  
(法務省入国管理局 「平成 18 年における入管法違反事件について」より作成)



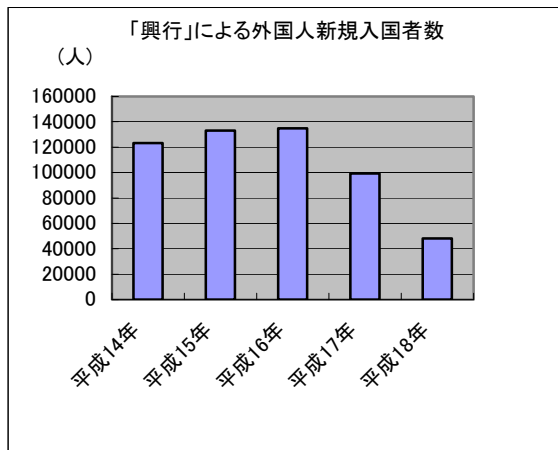


図 28 「興行」による外国人新規入国者数  
 (法務省入国管理局 「平成 18 年度における外国人入国者  
 及び日本人出国者の概況」より作成)

## 第 6 節 在留資格の見直しの必要性

しかし、不法な入国・滞在・就労が増える原因は、現行の在留資格ビザが厳格すぎるという見方もできる。町工場での労働を日本人が敬遠しているため、外国人に頼らざるを得ない実態もある。現行制度では、単純労働のための入国は認められていないため、研修制度を利用して就業させているという現状もある。

また不法滞在・残留に関しても、就労の在留資格の取得が難しいために短期ビザでの入国となり、結果として不法残留・滞在になってしまっている。

これらのことから、現行の在留資格の見直しを行い、高度な知識、専門的な技術・技能を持たない外国人でも、一定の条件の下で就労のために日本に入国し、在留することを認めることが必要になっている。

## 第4章 政策提言

以上のわが国の入管制度や外国人労働力をめぐる課題を踏まえて、今後、わが国の地方都市が地域産業の貴重な担い手として外国人労働者を受け入れ、地方の活性化を図るため、構造改革特別区域において次の3つの政策を実現することを提言する。

- ①日本に定住できる「外国人研修・技能実習制度」
- ②「外国人ベンチャー企業等支援ファンド」の創設
- ③地方大学における外国人留学生枠の拡大

これまで少子・高齢化に伴う労働力の減少や、それらに対する国の対策を検証した上で外国人労働者の受け入れの必要性を述べてきたが、ただ単に外国人労働者を受け入れるだけでは、地方圏に比べて有効求人倍率の高い三大都市圏に集中する可能性が高い。しかし我々は、主として地方で外国人労働力を活用することにより、地方の人材不足を補い、地方経済の活性化につなげていきたいと考えている。また、我々は、外国人労働者が単に出稼ぎ目的であれば母国への仕送り本位で生活も安定せず、我が国の発展にとっても結果的に悪影響を及ぼす可能性が高いことも踏まえて、外国人労働者の家族も一緒に日本に滞在して永住を目指すという政策を考えている。

### 第1節 構造改革特別区域の設置

構造改革特別区域(以下「特区」という)とは、2003年4月に施行された構造改革特別区域法第2条に規定する「地方公共団体が当該地域の活性化を図るために自発的に設定する区域であって、当該地域の特性に応じた特定事業を実施し又はその実施を促進するもの」をいう。つまり、従来そのままでは法規制等の関係で事業化が不可能であった事業を特別に行うことが可能とする地域のことである。地方公自治体や民間事業者等の自発的な立案により、地域の特性・ニーズに応じた多種多様な取り組みが可能となるように規制を緩和する特定の区域を設け、地域経済を活性化させることができる。この特区を活用して、現行の在留資格に該当しない外国人労働者を、一定の要件の下で、地方自治体の判断と責任によって受け入れられるようにすることを提言する。

特区を設置できるのは、ある程度産業の集積した地方都市とする。その理由は、特区内にある程度産業が集積し、働く場所がなければ、特区に入ってきた外国人労働者を受け入れる企業が確保できないからである。特区制度の総合調整等は自治体が行うが、外国人の受入については人材を確保したい特区内の企業と自治体とで要件や定数などを定め、日本で働くための「外国人研修・技能実習制度」(後述)を実現する。加えて、外国人の知識・技術・技能や創業に関する意欲を高めるための優遇政策として、特区内に「外国人ベンチャー企業等支援財団」を設立して外国人ベンチャー企業の起業支援、外国人研修・技能実習や留学生奨学金に係る費用の負担を行うこととする。そして、特区内の大学では、留学生確保のために自治体と大学の協議により、大学の留学生の定員を拡大できるようにする。

## 第2節 「日本で働くための外国人研修・技能実習制度」の創設

日本で働こうとする外国人に対して技能研修を行い、地方都市の中小企業で不足する熟練技能者等を育成する「外国人研修・技能実習制度<sup>14</sup>」の創設を提案する。

現行の外国人研修・技能実習制度は、国際貢献の一つとして創設されたが、研修を終えた外国人は帰国することが前提となっており、外国人技能労働者を育成して永続的に受け入れる制度ではない。また研修生を安価な労働力としてきちんとした研修も行わずに偽装就労させるなど、問題も多い。しかし、このような現象が多いという事実は、研修生までも労働力として扱わなければならないという中小企業の人材不足を顕著に示すものである。

そのため、現在実施されている制度を改革することによって、新しい「日本で働き続ける外国人研修・技能実習制度」の創設を提言する。この制度は現行の外国人研修・技能実習制度が抱えている問題の解決手段の一つになると考える。

### 4.2.1 創設の意義

研修・技能実習制度で日本に来日する外国人研修生は、不法残留者が多い国の順に多くなっている。このことは、本来の研修目的ではなく日本で働くこと自体を目的として来ている可能性を示唆する。一方で、地方の中小企業の人材不足は深刻な問題である。そこで、この「働きたい」と考える外国人と「人材がほしい」と考える企業のマッチングを図り、生産の現場を担う人材を労働力が不足する地域全体で育てようとする制度である。この制度の創設により、労働意欲があっても、母国で働けない、あるいは母国で働いても生活できない若い外国人に対して働く場所を提供することになり、一種の国際貢献につながる。

### 4.2.2 日本で働くための外国人研修・技能実習制度の概要

#### 4.2.2.1 受け入れ

現行の制度は、国際研修協力機構<sup>15</sup>が中心となって研修生の受け入れを行っている。我々が提案する制度では、特区を設置した自治体が独自に外国人を受け入れる。地方自治体は、地域でどれだけの労働人口が不足するのかを考慮して、計画的に外国人の受け入れを行っていかなければならない。

受け入れる外国人は、18歳～35歳までの外国人とする。これは、日本で研修を終えた後に労働するための年齢制限である。

<sup>14</sup> 「外国人研修・技能実習制度」とは、研修生・技能実習生への技術・技能移転を図り、その国の経済発展を担う人材育成を目的としたもので、日本の国際協力・国際貢献の重要な一つとして実施されている。

<sup>15</sup> この機構は1991年に発足。法務、外務、通産、労働の4省の共官のもとに設立された。

#### 4.2.2.2 研修制度

研修期間は8ヶ月間とし、この研修期間における入管法上の在留資格は、現行の外国人研修制度と同じく「研修」とする。

受け入れた外国人は、まず「非実務研修」として公共の職業訓練校で約6ヶ月程度、職業に必要な知識・技能を修得する。初めの3ヶ月は主に座学研修を実施し、研修生は職業訓練校でのみ研修を受講する。職業訓練校では、技能の研修だけではなく、社会的ルール（日本の文化や犯罪行為）など今後、日本で暮らしていくために必要なことも研修する。4ヶ月目から、受け入れ予定企業での実務研修と、職業訓練校での座学研修の双方を行う。研修生への日本語教育は、これらの研修期間中に並行して行うが、その後も研修生の習得度に応じて継続的に日本語研修は行う。最後の2ヶ月は企業での実務研修に移る。現行の研修制度よりも4ヶ月間、研修期間を短くする趣旨は、職業訓練校で集中的に研修することにより効率的に技能を身に付けることができ、「労働者」としての扱いを受けられる技能実習に早期に移行させるためである。

公共の職業訓練校は農業コース・ITコースなど地域の特性やニーズに応じた研修を行っているので、受け入れる地方自治体は研修生の希望や適性と地域で不足している人材を考慮して研修コースごとの受け入れ体制をつくることになる。

研修期間にかかる費用（研修費用・寄宿舍費用・保険加入費用等）は、自治体・受け入れ予定の企業・地域ファンド（後述）が共同で負担する。

#### 4.2.2.3 技能実習制度

職業訓練校での研修を終えた外国人は、地域の中小企業と雇用契約を結び、実践的に実習を行う。期間は3年程度とし、入管法上の在留資格は現行の技能実習制度と同じく「特定活動」とする。

1年以上実習を行った実習生で、技能のレベルアップを望む者に対しては、再度、職業訓練校での研修も認めるが、実習生を受け入れた企業は、実習生を単なる労働者として処遇するのではなく、自社の将来の熟練技能者を養成する観点から、技能実習修了時に技能検定2級の技能レベルに到達するような実習内容にしなければならない。

#### 4.2.2.4 介護福祉士養成制度の開設

現行の技能実習制度では、実習内容が62種類の職種に限定されており、「介護」は含まれていない。少子高齢化社会に突入している日本で確実に人材が不足する職種であるにもかかわらずである。

##### ① EPAによるフィリピン人介護福祉士養成制度の問題点

2006年9月、フィリピンとのEPA（経済協力協定）が締結され、フィリピン人介護福祉士養成のための研修制度<sup>16</sup>が公的な枠組みとして計画されている。しかし、この計画には、入国したフィリピン人の就労状況や養成施設での就学状況をどのようにしてチェックするのかなど、いくつか問題点が挙げられる。そもそも、フィリピン人介護福祉士受け入れに関して国際厚生事業団のみが唯一のあっせん機関として位置づけて研修制度を運営することは無理ではないだろうか。現在国際厚生事業団の人数16人でこれから日本に来る予定の何千人ものフィリピン人の就労状況などを把握するのは不可能である。このままでは現行の研修制度の問題と同じように、介護の現場でフィリピン人が安価な労働力として扱われる可能性がある。

<sup>16</sup> 協定では、介護士の受け入れは、介護福祉士国家資格取得を就労の条件としている。実務経験を積んで介護福祉士資格を取得する。「実務経験コース」と、養成施設に入学して介護福祉士資格を取得する「養成施設コース」の2コースが用意される。国際厚生事業団が唯一のあっせん期間とされ、第1回目の受け入れ予定数は600人となっている。

## ② 自治体独自に外国人介護福祉士養成制度を創設する意義

そこで、特区を設置した自治体でも、フィリピン人に限らず、広く外国人を介護福祉士に養成する制度を創設できるようにすることを提案する。この制度では、フィリピンとのEPAで想定されている2コースではなく、実務経験3年積むことで介護福祉士を目指す1コースとする。介護施設が地域に存在し、自治体の目が届きやすいことによる。4年生大学を卒業した者を受け入れ、研修期間は3年間とし、入管法上の在留資格は「特定活動」とする。

受け入れ後、6ヶ月は、主に自治体の経営する介護施設等において、日本語研修・介護導入研修や、外国人研修と同様の日本文化等の研修を行い、その後、介護実務に移行する。介護福祉士の資格を確実に取得するために、講習を行うなどして、自治体が確実に支援する。

また、当初の6ヶ月の研修期間にかかる費用は自治体・地域ファンドで負担する。この制度では、地域に必要な介護福祉士を養成することになり、自治体単位で受け入れをするために、外国人の就労状況を確実に把握でき、外国人研修生に適正な研修環境や労働環境を提供できることになる。

### 4.2.3 「特別就労」制度の導入

現行の入管法の体系では技能実習を終えた外国人、介護福祉士養成制度を終え、介護福祉士の資格を取得できなかった外国人が、日本に残って就労するための在留資格が存在しない。

これでは、自治体や地域企業が資金を投下して育成した外国人は地域で働くことはないことになってしまい、外国人が後に地域で働くことによって地域に利益を還元する「先行投資」が無駄になってしまう。そこで技能実習・介護福祉士養成制度を終えた外国人が日本で引き続き就労するため、現行法にはない新たな在留資格の導入が必要になる。

#### 4.2.3.1 「特別就労」導入の意義

研修・技能実習制度と介護福祉士養成制度を終えた外国人に対し、実習を行った地域でのみ引き続き同一職種で7年間就労できる「特別就労（仮）」という新しい在留資格を与えることを提案する。

この在留資格は、研修・技能実習制度と介護福祉士養成制度を最後まで修了した外国人にのみ付与される在留資格で、上記の制度による研修を受けていない就労目的の外国人には認められない。研修・技能実習制度を経た特別就労者には、7年間の就労を終えたときに技能検定1級または特級の技能レベルに到達する義務を課し、企業にもその支援を義務づける。外国人介護福祉士養成制度を経て介護福祉士の資格を取得できなかった特別就労者には、この7年間の期間中に介護福祉士の資格取得を義務付ける。

特別就労者は、労働者として企業や介護施設等で働くため、社会保険（健康保険・厚生年金）と労働保険（労災保険・雇用保険）に加入することになる。

「特別就労」の在留資格を取得した外国人に家族がいる場合は、「特別就労者の配偶者」として7年間の在留資格を認める。

#### 4.2.3.2 外国人労働者に対する「永住権」の付与

研修制度の最初から合わせて最低10年以上、罪を犯すことなく就労した外国人に対して、「永住者」の在留資格を認めることにする。

#### 4.2.3.3 外国人労働者に日本に永住できる法的根拠

永住者は入管法第22条により、「その者の永住が日本国の利益に合すると認めるとき、法務大臣が許可」とされ、「素行が善良であること」「独立の生計を営むに足る資産又は

技能を有すること」の2要件を満たすことが必要とされる。実務上で以上の要件が満たされているかは、「おおむね10年以上継続して、日本に在留していること（日本人の配偶者等や状況によって必要期間が緩和されることがある。）」と「現在の在留資格の最長の在留期間を取得していること」の審査が行われることになっている。

特別就労の在留資格によって、その外国人労働者は研修期間から合わせて日本には10年以上継続して在留していることになる。また、当該外国人労働者は少子高齢化社会での日本経済の維持のため研修と実習を経て労働していることから、永住は日本国の利益に合すると考えられる。このことから「永住者」の在留資格を付与することは可能だと考えられる。

#### 4.2.4 長期的な人材育成

地域で人材を育てる観点からは、外国人への研修ではなく、外国人の長期的な教育も必要である。その対象となるのが、この外国人研修制度を利用して日本に入ってきた外国人労働者の子供である。我々の提案する外国人研修制度では、受け入れる外国人を18歳～35歳までに制限しているため、その子供は低年齢で来日するか、日本で誕生することになる。これらの子供たちは、日本語はもちろん日本の文化や習慣も十分身につけることができるため、この子供たちに日本人同様の教育を行い、将来的には地域の産業を担う高度人材として育てていくことが必要である。

#### 4.2.5 まとめ

以上で述べた、「日本で働くための外国人研修・技能実習制度」、新たな在留資格「特別就労」、「永住者」の在留資格の付与の3制度は必ず一連の流れで行うことが有効な政策になるということに注意しなければならない。地域の特性に応じた技能を持った外国人を地域全体で育て、地域で働くことによって、地方の活性化につながるからである。

## 第3節 「外国人ベンチャー企業等支援ファンド」 の設立

外国人によるベンチャー企業の支援等を行う地域ファンドを設立することにより、地方に外国人起業家を取り込み、地域産業を活性化させることを提案する。ファンドの財源は、株にかかる所得税(配当所得、譲渡所得)から捻出する。

また、このファンドから支援を受けるベンチャー企業は、特区内で起業したベンチャー企業に限るものとする。地方都市の特区内の外国人ベンチャー企業に限定することで、ベンチャー企業を地方に取り込み、地方経済の活性化と企業と人口の流出を抑制する。

#### 4.3.1 財源

平成20年度までは、株式の配当や譲渡に係る所得税は、他の所得と分離して10%の税率で課税される。平成21年度からは、従前の税率(20%)に復することになっている。平成21年度からは株に関する国庫の歳入が増えるため、増加する分の歳入の1%をファンドの設立と運営の資金にあてることを提案する。

株式に係る、「配当所得」と「譲渡所得」の合計額が最近では最も少なかった15年度でも約1兆569億円であり、その1%は約105億円であるから、ファンドの資金には充分である。

国は捻出した財源を特区に配分し、ファンドを設立する自治体に提供することとするが、

毎年提供し続けるだけで莫大な額となるため、5年を目処に打ち切り、その後はファンド自らで会費や寄付金等で資金の調達を行うこととする。

株式にかかる所得税からファンドの財源を確保する理由は、ベンチャー企業が興ることで株式市場が活性化し、株主と上場企業双方が利益を得ることができるからである。ベンチャー企業が設立されることで企業間競争が起こり、より付加価値の高い商品（財やサービス）が生まれることが期待できる。ベンチャー企業が高付加価値商品を創造することにより、市場を構成する多くの企業の競争が促され、結果として株式市場の活発化へとつながる。企業は株価が上昇することにより、優良企業と認められ、金融機関から借り入れができるようになり、M&A対策にもなる。株価が上がれば、当然、株主にも配当金や株売買による儲けが得られるというメリットにつながる。税金が使われることに対し、多少の抵抗があるかもしれないが、後の株式市場の活発化によるメリットが大きい。

#### 4.3.2 運営

ファンドの設立・運営の主体は、税金を利用する点から考慮して、自治体が関与することが望ましいが、自治体単独ではなく、自治体と民間企業とで第三セクターとしてファンドを設立し、技術の目利きができる専門家や金融機関を活用して運営を行うようにして、成長可能性のあるベンチャー企業を見出し、無駄な出資を抑えるべきである。

#### 4.3.3 外国人労働者活用の理由

近年、アジアを中心に留学生が増加している。在学段階別にみると、平成17年には大学院・大学・高専など高等教育機関への留学が95,052人で全体の78%を占める結果となった。留学生の圧倒的多数を占める中国人留学生の卒業後の就職・進路の状況をみると、日本で就職した者が57.3%、中国に戻って就職した者が26.5%、大学院などへの進学・その他が16.1%となる。留学生の過半数はそのまま日本に留まっている。彼らの中から、起業し、大きな成功をする者が出てくる可能性も大いにある。<sup>17</sup>

日本人に比べ、外国人の方が冒険心は強い。(図29)からもわかるように、諸外国と比べても日本ではベンチャー企業数がまだまだ少ない上に、起業家精神についても、経営開発国際研究所(IMD)によれば比較国の中で最下位である。日本に外国人起業家を取り込み、ベンチャー企業を立ち上げさせることで、わが国のベンチャースピリッツを鼓舞し、ベンチャー企業数の増加を図ることが必要になっている。また、外国人起業家によって、幅広い分野でのベンチャーが期待できる。

政府も、経済社会のグローバル化に伴い、日本の企業・研究機関等が、世界で通用する専門的な知識・技術を獲得するためには、異なる教育・文化等を背景として多様な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との見方をしている。<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 独立行政法人 情報通信研究機構ホームページより

<sup>18</sup> 「第9次雇用対策基本計画」より

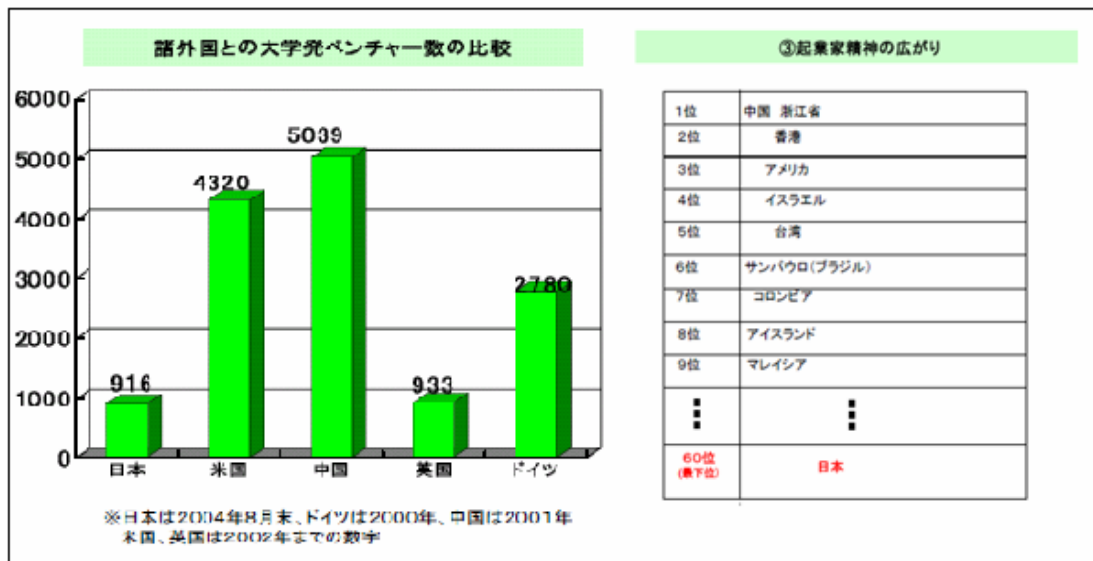


図 29 経営開発国際研究所 (IMD) 「世界競争力年鑑」

※資料：文部科学省 科学技術・学術審議会 基本計画特別委員会第 4 回資料「知の時代を先導するイノベーションの創出」より

#### 4.3.4 外国人優遇制度

このファンドは、外国人起業家の支援を行うことを主目的とするが、外国人だけではなく日本人でも支援する。しかし、「外国人優遇枠」を設け、外国人を優遇した制度とすることで、冒険心に富む起業家を地方都市に取り込むことを目的としている。

また、このファンドの資金は、4章2節で述べた、日本で働くための外国人研修・技能実習制度にかかる費用や外国人留学生の奨学金にも活用できるようにして、特区内で外国人を活用する地域活性化事業に幅広く使われるようにすべきである。

## 第4節 留学生の増加と活用

### 4.4.1 留学生増加の意義

分析で触れたように、卒業後日本での就労を望む留学生は増加している。大学で高度な知識や技術、日本語能力、日本の文化や生活経験を身につけた留学生を、地域を支える有力な人材として特区内で就労させることで、地域や企業の活性化・国際化もより促進することができる。向上心の高い留学生の増加により日本人学生の国際化、質の向上を進められ、他国の文化や情報が入って来ることはその地域や大学にとって大きなメリットになることは間違いない。大学は留学生受け入れにともない、留学生寮の確保、学内生活をサポートする機関の設立等のコストがかかるが、少子化で学生の確保に悩む私立大などにとってはイメージアップにつながる有効な対策であり、留学生の増加は地域や大学に大きな利益をもたらすと考えられる。

### 4.4.2 留学生増加のために

現在、全国の大学の留学生定員枠は文部科学省の管轄であり、自治体や大学が自由に決定



できない。この規制を緩和し、定員枠の決定を特区内の自治体と大学に委ねることで、両者の協議で定員枠を拡大できるようにし、留学生の増加を図る。

#### 4.4.3 支援金

特区内の留学生で金銭的に困窮している者に対しては、地域ファンドから奨学金を交付する。また成績優秀者には奨励金を交付し、より一層の勉学の奨励をする。このように特区内で育てた留学生の流出を防ぐため、卒業後特区内での就労者には奨学金返済時に特別割引をする制度も設けることも必要である。

## 参考文献・データ出典

### 《参考・引用文献》

- ・ 依水正哲・石水喜夫(2001)『現代雇用政策の論理』新評論
- ・ 額賀信(2005)『需要縮小の危機—人口減少社会の経済学』NTT 出版
- ・ 井口泰(2001)『外国人労働者新時代』ちくま新書
- ・ 松原聡(2004)『人口減少時代の政策科学』岩波書店
- ・ 日本経済新聞社編(2006)『人口減少—新しい日本をつくる』日本経済新聞社
- ・ 駒井洋(1994)『移民社会の構想』国際書院
- ・ 山田隼一・黒木忠正(2006)『よくわかる入管法』有斐閣
- ・ 本多淳亮・村下博(1995)『外国人労働者問題の展望』大阪経済法科大学出版部
- ・ 手塚和彰(2004)『外国人労働者研究』信山社
- ・ 手塚和彰(2001)『外国人と法』有斐閣
- ・ 島田晴雄(2004)『「雇用を創る」構造改革』日本経済新聞社 pp1, 18-19
- ・ 経済産業省『2005 年版通商白書』
- ・ 経済産業省『2006 年版中小企業白書』
- ・ 国連人口部報告書 “*Replacement Migration : Is It A Solution To Declining And Ageing Populations?* ”

### 《データ出典》

- ・ 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ  
<http://www.ipss.go.jp/> (2007/8/26 アクセス)
- ・ 内閣府ホームページ  
<http://www.cao.go.jp/> (2007/8/26 アクセス)
- ・ 総務省統計局ホームページ  
<http://www.stat.go.jp/> (2007/8/29 アクセス)
- ・ 厚生労働省ホームページ  
<http://www.mhlw.go.jp/> (2007/8/29 アクセス)
- ・ 経済産業省ホームページ  
<http://www.meti.go.jp/> (2007/9/1 アクセス)
- ・ 日本学生支援機構ホームページ  
<http://www.jasso.go.jp/index.html> (2007/9/1 アクセス)
- ・ 国立国会図書館ホームページ  
<http://www.ndl.go.jp/index.html> (2007/9/4 アクセス)
- ・ 警察庁ホームページ  
<http://www.npa.go.jp/> (2007/9/12 アクセス)
- ・ 日本商工会議所ホームページ  
<http://www.jcci.or.jp/> (2007/9/15 アクセス)
- ・ 独立行政法人 労働政策研究所・研修機構ホームページ  
<http://www.jil.go.jp/> (2007/9/20 アクセス)
- ・ 財団法人 国際研修協力機構ホームページ  
[http://www.jitco.or.jp/contents/seido\\_kenshu.htm](http://www.jitco.or.jp/contents/seido_kenshu.htm) (2007/10/12 アクセス)