

# 海外から働き手をいかに招き入れるか —日本の現状と課題—

筑波大学人文社会系准教授

明石純一

## 要旨

海外から働き手をいかに招き入れるかという政策課題への応答の仕方が、日本社会にとって、今日ほど注視されている時代はない。実際にも、近年、外国から人手や高度な人材の受け入れ拡大を目的とする制度整備の動きは活発である。特に2012年末に自民党が復権して以降、安倍政権（第2次安倍晋三内閣）は、同政策分野で規制緩和を重ね、建設、造船、家事支援、介護など複数の分野で労働力の受け入れ推進を図っている。同時に、人材の誘致を進め、日本版の「グリーンカード」を導入する見込みである。結果として、これまで日本政府が固持してきた専門職・技術職か否かという境界が、日本社会に必要な働き手かどうかという区分に取って代わられつつある。

ただし、日本政府のこうした一連の取り組みが、十分な実効性をもち得るかは自明ではない。受け入れの成否は、外国から働き手を呼び込むための政策の機能や制度の特徴のみに依存するとは限らないからである。日本の企業の採用方針や人事慣行、自治体の動機や意向、大学の就職支援など複数の非政策要因が、外国からの人材の誘致やその定着過程に複合的に作用している。労働力の供給源である送出国の状況もまた、受け入れの帰結を左右する。例えば、昨今ではベトナムから日本への越境労働が増えているが、渡航を希望する現地労働者に過重な債務が生じやすいといった構造的な問題は、受け入れの持続性を損なう。労働力の獲得競争が今後とも世界的に強まることが予想されるなかで、日本は求める働き手をいかに呼び込むことができるのか。要請されているのは、受け入れに向けた規制緩和を越えて、送出国から自国の企業や地域社会に至る越境労働の導線を明確にし、その健全化に資する取り組みである。

## 1 はじめに

現代、そして将来の日本における重要な懸念事項の一つとして認識されているのは、高齢化や人口減少を原因とした経済の衰退である。この経済の衰退は、税収減、社会福祉水準の切り下げ、地域経済の弱体化、科学技術における産業競争力の低下、ひいては日本の国際的な地位の下降なども併せて連想させる。近年の日本で、外国人の就労機会を増やす仕組みが整備されつつある背景の一つには、上の危惧がある。受け入れの対象は、労働集約型の職種から、専門知識・技術を備える高度人材に至るまで幅広い。

海外から人手や人材の受け入れを進めようとするこうした政策的対応は、およそ3年間にわたり下野していた自民党の政権復帰以降、すなわち2012年12月26日に成立した第2次安倍晋三内閣(以下、「安倍政権」という)以降に特に目立っている。本稿では、上の政策動向を念頭に置きつつ、海外から労働力を確保しようとする現代の日本の取り組みの現状と課題を論じていく。

ただし、本稿は政策の影響を純粹に定量的に分析しようとするものではない。もとより、安倍政権の外国人政策の実態的作用について、今はまだ明言できる段階ではない。本稿の主眼は、「この先の日本はいかに海外から人材や人手を招き入れることが可能なのか」という問いを出発点として、この国の状況を整理、検討することにある。

この作業を進めるに当たっては、海外から労働力を受け入れている他のアジア諸国・地域との比較が日本の特徴の理解の一助となるであろう。また、政策の実効性に作用する非政策的な要因にも

目を向けたい。例えば、外国からの人手や人材の受け入れに関する企業や事業主の意向や、移住労働に従事する、あるいは従事しようとする外国人側の期待などを織り込むことにより、日本の現況を多角的に考察できる。さらには、日本に労働者を送り出す国の現状も検討の対象としたい。越境労働は、受入国だけで完結することなく、供給源があって初めて現象化するという理由による。

本稿の構成は以下の通りである。以下第2節では、日本における外国人の受け入れや就労について概観し、外国人就労者への依存度を確認する。第3節では、前節で述べた就労状況に作用し得る日本の外国人政策や関連する制度について、近年の展開とその性質をまとめる。第4節では、外国人政策の特徴を考えるために、アジアにあって日本との共通点が少なくない韓国、また日本とは対照的なスタンスをとるシンガポール等の事例に触れる。第5節では、外国からの労働力の受け入れ状況に影響を及ぼす非政策的な要因を検討する。特に日本企業による外国人の採用に関する複数の調査結果を参照、整理する。第6節では、送出国の状況を検討する。昨今、日本で働く外国人の数は全体として増加しているが、それを顕著に押し上げているのはベトナム出身の労働者である。ゆえにこの節では、同国から日本への越境就労の現状と課題をまとめる。同節の議論は、主に筆者の現地調査の内容に基づく<sup>1</sup>。第7節では、本稿全体の議論を振り返っておきたい。

## 2 日本の外国人就労者

日本における外国人就労者の受け入れ状況を知るためのデータセットは、いくつか存在する。第

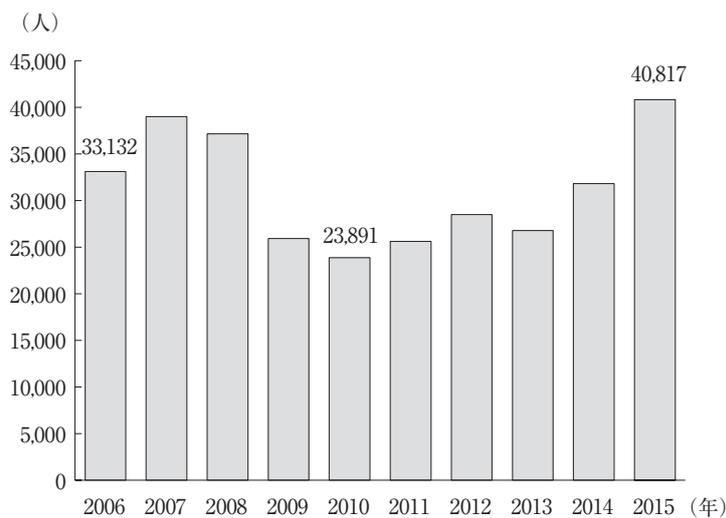
<sup>1</sup> 本調査は、2014年3月、2016年3月、2016年9月にベトナムのハノイおよびホーチミンで実施した聞き取りを主とする。対象は、留学生や労働者等の仲介や送り出し、およびそのコンサルティング業務に関わる組織(3機関それぞれの代表3名、幹部職員3名、技能実習生候補者4名、日本への留学希望者5名)、現地大学(ベトナム国家大学ハノイ人文社会科学大学、ベトナム国家大学ホーチミン市人文科学大学、ベトナム教育訓練省ホーチミン市師範大学)の日本(語)関係の学部・学科(所属教職員6名、学生3名)、日本語学校(代表および幹部職員1名)ほかである。

表－1 就労資格

在留資格	該当する職業の例
教授	大学教員
芸術	作曲家、画家
宗教	宣教師
報道	記者、カメラマン
高度専門職	高度人材ポイント制で70点に達した者
経営・管理	企業等の経営者
法律・会計業務	弁護士、公認会計士
医療	医師、看護師
研究	政府機関や企業の研究者
教育	中学校・高等学校の語学教師
技術・人文知識・国際業務	技術や知識を要し、他の就労在留資格の活動に該当しない業務
企業内転勤	外国にある事業所からの転勤者
技能	調理師、スポーツ指導者

資料：法務省のサイトに基づき筆者作成

図－1 就労資格者の新規入国者数



資料：法務省「出入国管理統計」

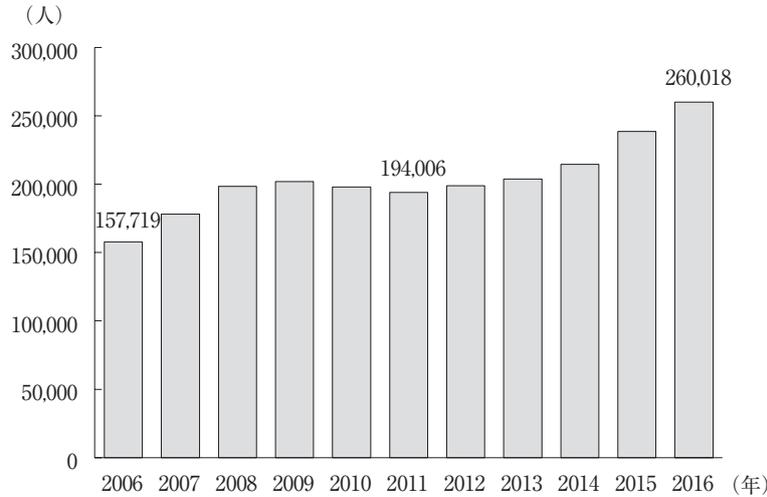
1に、法務省の「出入国管理統計」である。この統計からは、就労のための在留資格（以下、就労資格）に基づき日本に入国した毎年の外国人の数が得られる。

現在の制度の下では、日本で働くことを前提とする資格のうち、本稿の対象とすべき主たる資格は、業務の属性や性質に鑑み、「外交」「公用」「興行」を除くと、2016年12月現在、表－1にまとめられているように、13種設けられている。

それらの資格を有した外国人の2015年の新規入

国者数は、合計で4万817人である。図－1では、過去10年の推移を示している。リーマンショックや東日本大震災の影響で一時減少したが、昨今の回復ぶりが確認できる。そのうち、ホワイトカラー外国人就労者に典型的な「技術・人文知識・国際業務」は1万7,690人を数え、上記全体の4割を超える。それに次ぐのは、「企業内転勤」の7,202人である。単独の資格で最も新規入国者が多いのは、図－1には含めていないが、観光が主な来日目的である「短期滞在」（約1,740万人）である。

図-2 就労資格者の在留数



資料：法務省「登録外国人統計（2011年まで）」「在留外国人統計」  
 (注) 各年末の人数。ただし、2016年は6月末。

これを除くと、非「就労資格者」のうち、2015年における新規来日時の資格として最も多いのは「留学」(9万9,556人)であり、「技能実習(イ、ロ)」(9万7,004人)が僅差で続く<sup>2</sup>。とかく報道されることが多い経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)による外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れについては、このスキームが導入された2008年から2016年までの累計で4,000人に満たない。

上に挙げた数字は、国際労働力移動の「フロー」の側面を示している。同様に重要なのは、同就労資格で滞在している外国人の実数である。この「ストック」の数値は、法務省の「在留外国人統計」に集計されている。執筆時に公表されている最新の数字は2016年6月末のものであり、日本における在留外国人230万7,388人のうち、就労資格を取得しているのは26万18人である。図-2に示したのは、過去10年ほどの推移である。東日本大震災の2011年から現在まで増加基調にあることがわかる。

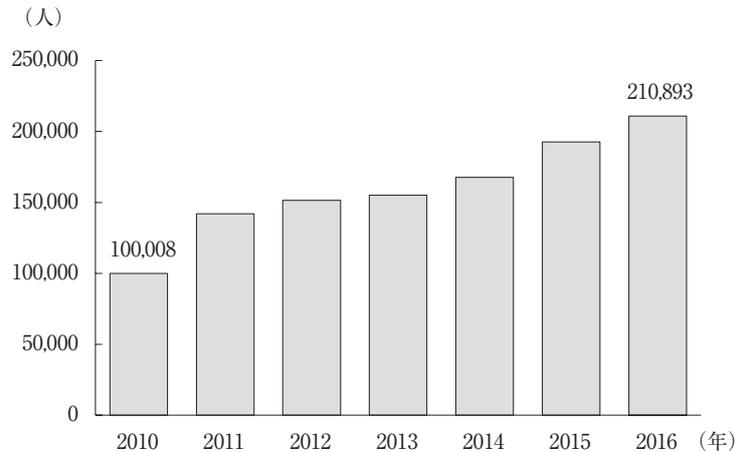
その規模において、就労資格者に匹敵するのは

「留学」であり、2016年6月末での数は25万7,739人である。これに続くのは、「技能実習」の21万893人である。図-3は、技能実習が独立の在留資格となった2010年以降の推移を示している。増加率では、就労資格者をはるかに上回る。なお、EPAの対象者(本人)の在留数は2,627人であり、労働市場への量的影響は微少である。

「フロー」と「ストック」の分類とは別に、日本における外国人の就労に関するデータの一つとして、留学生による資格外活動も考慮しておくべきであろう。留学生には週28時間までのアルバイトが認められており、(独)日本学生支援機構の「平成27年度私費外国人留学生生活実態調査」によると、その従事率はおおよそ75%である。また、法務省の「平成27年における留学生の日本企業等への就職状況について」によると、2015年において留学生の身分から就労資格を取得した数は、1万5,657人である。前者は「資格外就労」、後者は「資格変更」という異なる手続きを経るが、いずれにしても留学生は、日本に労働力を提供する主要な

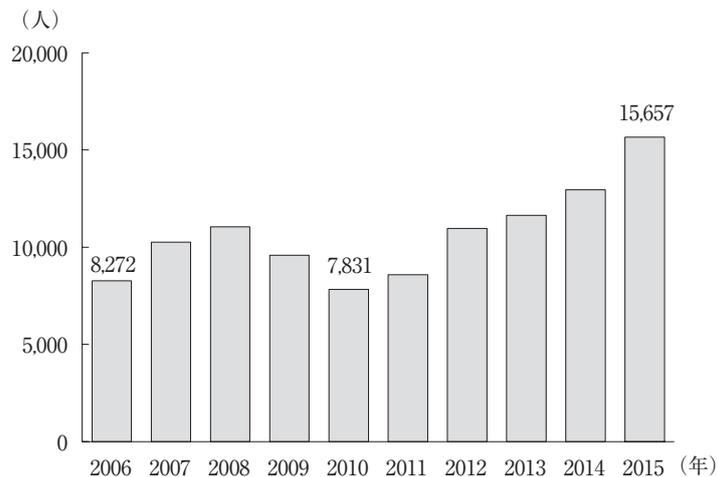
<sup>2</sup> イは「企業単独型」、すなわち海外の現地法人や取引企業からの受け入れ技能実習を行うものであり、ロは「団体監理型」、つまり営利を目的としない商工会等の団体が一次受け入れ機関となり、その下で企業が実習実施機関として、技能、知識、技術の習得を目的とした外国人を受け入れる形態である。2015年の新規入国者数は、前者が6,680人、後者が9万3,077人である。

図－３ 技能実習生の在留数



資料：図－２に同じ

図－４ 留学生の資格変更（就労目的）



資料：法務省プレスリリース資料「留学生の日本企業への就職状況について」（各年）

グループの一つを形成している。なお後者の傾向については図－４の通りである。2010年以降の数値は、図－３が示す傾向に類似しており、近年の増加ぶりがわかる。

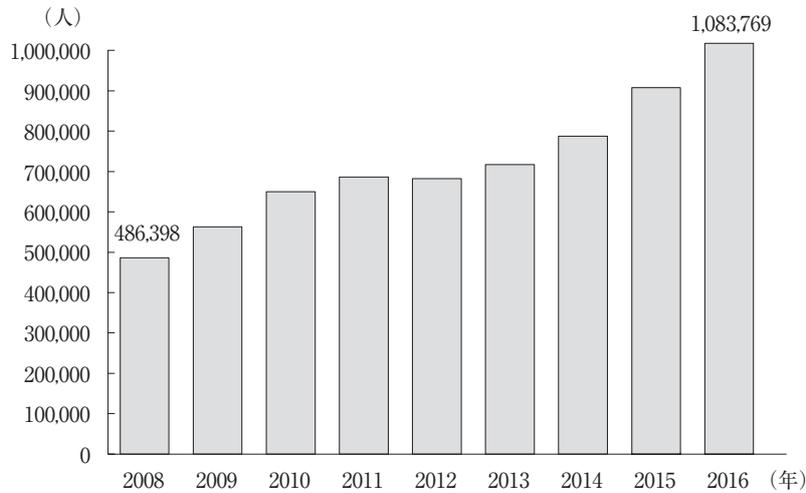
これまで挙げた数字は、法務省が所管する入国管理および在留管理上の統計に依拠している。それとは別に、厚生労働省が、「外国人雇用状況の届出制度」を通じ、事業主を経由して集めている外国人の就労状況に関するデータがある。この届出は、2007年10月に義務化されており、特別永住者や「外交」「公用」の在留資格者は対象外であるが、日本における外国人の就労規模の時系列的

な変化をおさえるうえでは有用である。

図－５は、義務化の経過措置直後である2008年からの外国人就労者の規模の推移を示している。これによれば、2016年10月時点での外国人就労者の数は約108万人である。過去最多であり、対前年増加率は19.4%であった。2015年の増加率が15.3%、2014年の増加率が9.8%であったことを考えると、日本で就労する外国人の数は、近年、加速度的に増えていることがわかる。この図が示す時期に限れば、日本で働く外国人の数は8年で倍増しているのである。

上のデータは、国籍別、在留資格関係別、産業

図-5 外国人の就労者数



資料：厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況について」  
(注) 各年10月末。

別、事業所規模別などで整理されている。最新2015年の数字をみると、国籍別では、中国（34万4,658人、香港等を含む）、ベトナム（17万2,018人）、フィリピン（12万7,518人）が上位3カ国である。在留資格関係別では、「永住者」など身分に基づく在留資格を除くと、「技能実習」が21万1,108人、「留学」の資格外活動が20万9,657人、「技術・人文知識・国際業務」など就労を日本での活動基礎とする在留資格をもつ就労資格者が20万994人と、それぞれの割合は19%前後程度であり、3者間で拮抗している。

産業別では、製造業が34万人弱と全体の約3分の1を占めるほか、卸売業・小売業、宿泊業・飲食サービス業がそれぞれ10万人を超えており、この三つの分野で半数以上を占める<sup>3</sup>。その他、農業・林業は約2.4万人、建設業は約4.1万人、医療・福祉は約1.7万人、運輸業・郵便業は約4.4万人である。

日本商工会議所の「人手不足の対応に関する調査（2015）」によると、人手が「不足している」と回答した企業の割合は、介護・看護で最も多く72.2%、次いで運輸業が60.9%、建設業がそれに

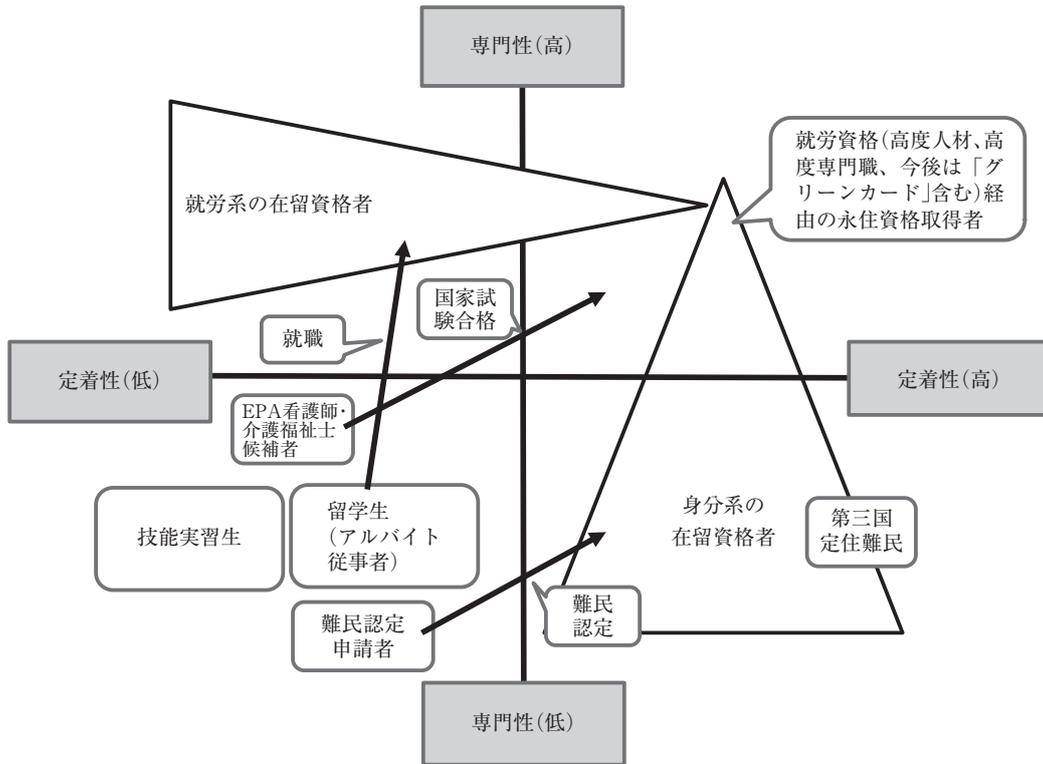
近く60.7%である。先述の「外国人雇用状況届出」のデータからは、卸売・小売・飲食店ならびに製造業において、外国人の受け入れが相対的に進んでいることが確認できる。日本商工会議所が実施した同調査では、それぞれ47.2%、44.1%と、相対的ではあるが、人手不足感は弱い。外国人就労者の参入が同分野の人手不足感を緩和しているかは不明であるが、看護・介護、運輸、建設など、多くの企業・事業主にとって労働力の充足がままならない業界では、海外から働き手を調達できていないという実態が浮かび上がる。

以上の議論を踏まえて、大枠で日本における外国人就労者の属性を捉えると、就労資格をもつ「人材」と、そうではない「人手」という大まかな分類が可能である。

前者の典型は、「技術・人文知識・国際業務」や「企業内転勤」等の在留資格取得者であり、主に営利企業で働く正規雇用のホワイトカラーである。その所得レベルは、日本人の会社員並み、あるいはそれ以上に達する。日本の大学を卒業または修了して正社員として雇われる「元留学生」もこれに準じる。

<sup>3</sup> ただし「製造業」の割合は低下傾向が続いている。外国人の就労する産業分野の変化やその背景については、町北（2015）に詳しい。

図-6 外国人就労者の属性（概念図）



資料：筆者作成

後者にはブルーカラーが多く、労働集約型産業・職種で、比較的低賃金の派遣や請負など非正規雇用の仕事に就きやすい。在留資格としては、その多くがアルバイトに従事する「留学」や技能実習生がここに分類できる。「人手」タイプには、在留の基礎が「活動」ではない身分系の在留資格、すなわち「日本人の配偶者等」や「永住者」なども少なくない。アルバイトに就く留学生や技能実習生と比較すると、その法的地位により、定住を含む長期の滞在が保障される。その専門性は個々の経歴にもより様々である。

上に述べた専門性と定着性は、日本で働く外国人就労者の属性を測る指標になろう。図-6において、縦軸は、職務上の専門性の高低を表している。つまり、「人材」タイプは上に、「人手」タイプは下に位置付けられる。横軸は、日本での定住

が認められる程度を示している。程度が高ければ右に、低ければ左に位置付けられる。つまり同図は、外国人就労者の属性を、その法的地位により整理している。

主なグループを構成するのは、就労系の在留資格者、技能実習生、留学生、そして身分系の在留資格者である。もっとも、第2象限に位置付けている就労系の在留資格者の定着性や、第4象限に位置付けている身分系の在留資格者の専門性には幅があると思われるため、それぞれ右上と、つまり第1象限へと伸びている。後者を補足すれば、身分系の在留資格の取得者は、安定的地位を享受しているとはいえ、その全てが、日本での高い定着性向を有しているとは限らない。図-6が示すのは、あくまでもイメージにすぎず、その規模や位置の実態を厳密に反映しているわけではない<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 小川 (2015) は、日本のケア労働市場に特化したものであるが、縦軸に「定住」と「一時滞在」、横軸に「有資格」と「無資格」と軸を設け、同分野で働く外国人を分類している。

日本で働く外国人をさらに細かくみれば、EPA 看護師・介護福祉士候補者は、一時的な労働力の提供者として期待されているという点で、技能実習生と似通った性質をもつが、国家試験に合格すれば専門性が認められ、日本に残り働き続けることができる。つまり、第3象限から第1象限への移動可能性がある。また、2016年には1万人に達する勢いである難民申請者は、条件次第で就労が認められている。難民申請数が千の単位に届いたのは2008年、5,000に達したのが2014年であることから、近年の顕著な増加ぶりがわかる。難民認定を受ければ、図-6の第4象限にある身分系の在留資格（「定住者」）を取得できるが、認定率が1%を切る日本では稀なケースである。

例外的であるが、2010年から日本政府が開始している「第三国定住難民事業」では、世帯を養える収入を得る就職先を移住先で確保することが、該当する難民の受け入れの前提とされる。その名の通り「定住」が前提であるが、働く第1世代（親世代）は日本語能力を身に付けながらの就労であり、高い専門性を要する職に就くのは難しい。

本節では日本における外国人就労者のデータを整理しつつ、基本的な類型を示してみた。ポイントは三つに集約できる。第1に、実際に労働力を提供している外国人のうち、働くことが日本での滞在の法的基礎ではない人の数は、就労を前提として受け入れられている外国人の数を凌いでいるという点である。

第2に、上記にも関係するが、日本ではこれまで、ホワイトカラーの受け入れを認め、そうではない外国人の就労には消極的な政策指針が採用されていたが、逆の実態が生じている。つまり表面は「人材」を求めつつも、現実には「人手」の受け入れが進んでいる。第3に、総じて、日本で働く外国人就労者の数は多くはない。

むしろ、その多寡は主観によるであろう。しかし2016年9月時点で6,500万人近い日本の就業者数あるいは5,700万人を超える雇用者数を数える日本の労働市場のサイズを考えるならば（総務省「労働力調査」）、日本は外国籍の働き手への依存度が極めて低い先進国にはかならないのである<sup>5</sup>。

この事情は、日本が非移民社会であるということに由来するとしても、外国から人手や人材を呼び込もうとの姿勢を示し始めた現在の日本政府にとって、現状の受け入れ規模は不十分に映るであろう。見方を変えれば、将来的には、増やす余地が大いに残されている。次節では、今後は受け入れ拡大を目指す日本の外国人政策の展開について述べていきたい。

### 3 日本の外国人政策と安倍政権の取り組み

本稿の執筆時現在（2016年12月）から振り返ると、日本の外国人政策の一つの転換点は、1989年の「出入国管理及び難民認定法」（以下、「入管法」という）の改正に見出すことができる（明石、2010a）。

外国人の就労に関する部分のみ述べるならば、1989年の入管法改正および関連する法制度整備により、「就労資格」が拡大され、当初は「デカセギ」が目的であった日系人の本格的な受け入れが始まり、研修制度の規制緩和も進んだ。1993年には、海外から労働力を確保する代表的なスキームであり、研修制度に後続する技能実習制度が創設されている。そして上述の入管法改正の20年後、すなわち2009年にも、日本の外国人政策は、やはり入管法の改正により一つの転機を迎える。

同改正の内容は多岐にわたるが、外国人登録制度の廃止とともに「新しい在留管理制度」を導入した（2012年7月施行）ほか、「技能実習」を独立の在留資格とした（2010年7月施行）。増加し

<sup>5</sup> OECD加盟国35カ国のなかで、永住型外国人と外国生まれの出身者の人口に占める割合が日本より少ない国はメキシコのみである（OECD、2016）。

在留外国人に対する管理の強化と、技能実習生を受け入れるルートの整備は、1989年の入管法改正後に顕著に増えた南米系日系人や研修・技能実習生ら、すなわち外国人労働者の規模的拡大への対応であった（明石、2012）。

この前後、日本の外国人政策には複数の仕組みが追加されている。2008年にはインドネシアから、翌2009年にはフィリピンからのEPAに基づく看護師と介護福祉士候補生の受け入れが始まっている。この候補生は、規定の在留期限内に国家試験に合格すれば、日本に滞在し引き続き働くことができる。医療や福祉の現場で外国人が就労するルートが、限定的ながら開拓されたのである。

2008年12月には、政府からは内閣官房長官や内閣府特命担当大臣（経済財政政策）ら閣僚が入り、複数の企業関係者が有識者としてメンバーを構成した「高度人材受入推進会議」の第1回会合が開催されている。その後、実務作業部会による計6回の会合を経て、報告書「外国高度人材受入政策の本格的展開を」が出された。政府は、本会合が言及した後述の「ポイント制」の運用を、その3年後の2012年5月に開始している。

上に述べた「高度人材」の卵として位置付けられているのは、留学生である。1983年策定の「留学生10万人計画」が達成された2003年の5年後、すなわち2008年に政府は数値目標を「30万人」とする計画の骨子を定めている。その翌年には、「大学等を卒業した留学生が行う就職活動等への取扱いについての通知」が示された。学業を終えた留学生に対して、日本での就職活動のための滞在を一定期間認める措置であり、企業の人材獲得の機会拡大にもつながる対応であった。日本は2008年秋のリーマンショックに端を発する景気後退を経験していたが、この時期の政府は、散発的にではあれ、外国から働き手を呼び入れる諸方策を立案、

実施していたのである。

2012年12月に自民党が復権してから、つまり第2次安倍内閣以降、外国から働き手を呼び入れようとする政策的取り組みはさらに強化される。「経済成長」を柱とする同内閣の外国人政策の特徴は、規制緩和により受け入れ対象を拡大し、かつ受け入れ規模を増大させようとする姿勢によく表れている。そして、日本における労働力の逼迫<sup>ひっばく</sup>がその背景にあることは想像に難くない。

総務省の「労働力調査」によれば、安倍政権の執政1年目である2013年の年平均失業率は4.0%であった。2014年は3.6%、2015年には3.4%と低下する。そして2016年9月時点では、3.0%の水準にまで下がっている。厚生労働省が公表している「一般職業紹介状況について」によれば、2016年4月の有効求人倍率は1.34倍で、就業地別でも全ての都道府県で1倍を上回った。つまり、人手不足感は全国的に広がっている。

以下、安倍政権が、日本の労働市場に海外から人手や人材を積極的に受け入れようとしている様相を三つに分けて整理、検討しておきたい。それぞれ、高度人材の誘致、労働集約型産業・職種での労働力の調達、介護人材の確保である。

第1の高度人材については、先述の通り2012年に「ポイント制」が導入済みであったが<sup>6</sup>、翌年12月には関連する告示が改正され、年取要件等の見直しを図られた。2014年には入管法が改正され、翌年4月の施行時より、「高度専門職」という独立在留資格の下、該当する外国人が受け入れられている。

その後もこの分野の政策動向は盛んである。2016年6月2日に閣議決定された「日本再興戦略2016」では、「外国人材の活用」に並べられた五つの項目の最初に、「高度外国人材を更に呼び込む入国・在留管理制度の検討」が盛り込まれてい

<sup>6</sup> 法務省「在留外国人統計」によると、高度人材については、2012年5月に制度が導入されたのち、2016年8月現在で、ポイント制により認定されたのは累計で5,917人である。また、2016年6月末における該当者の在留外国人数は4,732人である。

る。2016年には、日本版「グリーンカード」という構想も打ち出されている。周知のように、安倍政権は、移民政策を自国の政策として採用することについて繰り返し否定しているが、「世界最速級」というキャッチフレーズをもとに「グリーンカード」を導入することは、極めて「移民政策的」な動きであるということは付記しておきたい。

第2は、労働集約型産業・職種における労働力の調達である。これも既述の通り、2010年に「技能実習」が独立の在留資格になっているが、2014年には「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置（外国人建設就労者受入事業）」の実施が決まり、翌年から受け入れを開始している<sup>7</sup>。2013年9月に決まった2020年東京オリンピック開催決定を受けての特別的・時限的対応である。加えて、技能実習制度における受け入れ期間を3年から5年へと延長する内容を含む法案（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案）が2015年3月に提出され、継続審議を経て、2016年10月には衆議院で、翌月には参議院で可決され成立している。

第3に、介護分野での労働力の確保である。日本社会において人手不足が深刻な介護サービス提供者の受け入れルートについては、上述の「技能実習制度法案」とセットで、入管法の改正法案が国会に提出、審議され、公布に至っている。今後、新たな在留資格として「介護」が設けられる。

海外からの介護労働者の受け入れに関する安倍政権の下での変化はほかにもある。

まず、2014年にEPAスキームを通じたベトナムからの受け入れが始まったことである。次に、2015年7月の「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」の成立により、介護を主目的とした勤務はできないものの、

それに準じたサービスの提供が「外国人家事支援人材」により可能となることである。さらに、2017年度から、先述のEPAの枠組みで受け入れた外国人に在宅介護への従事を認める目途が立っている。加えて、今後は、技能実習の対象に「介護」が追加される。個々の受け入れ基準や条件にもよるが、同分野の現在の人手不足感を考慮するならば、介護を提供する外国人が増加するであろうことは容易に想像できる。

安倍政権の外国人政策は、分野横断的に進められている。特に、規制緩和を象徴する特区を利用した外国人の働き手の受け入れに積極的である。先述の「家事支援人材」のほかに、特区制度では「創業人材」の受け入れが始まっている。前者は、女性の社会進出の推進に、後者は、経済の活性化に寄与するものとされている。今後は、やはり特区制度を利用した「クールジャパン人材」の受け入れが始まる予定であり、農業分野の特区での受け入れも検討課題となる。なお、留学生に対する就労支援も、今後さらに手厚くされる見込みである。安倍政権の下、留学生と企業のマッチングを主眼の一つとする「外国人材活躍推進プログラム」が2015年より実施されているほか、日本で学ぶ留学生の就職率を5割に伸ばすという数値目標が掲げられている。

それぞれの政策立案の背景や就労までの経路は異なるが、本節で述べた動向からは、経済成長を基本目標に据えた安倍政権であるがゆえの、その外国人政策の方向性と特徴がうかがえる。表-2は、上に述べた外国人の就労に関する安倍政権の政策内容をそれ以前と比較したものである。

以下に、直近10年間に日本政府が立案、実施してきた外国人政策の展開を整理しておく。1点目に、外国からの働き手の確保に関わる現在の政策

<sup>7</sup> 同様の考え方から、造船業でも同様の措置が講じられた。1年後の受け入れ実績は、建設分野で401人、造船分野で1,243人である。特に建設分野で受け入れ数が予想されたほど増えていない理由の一つとして、蜂谷（2016）は、監督官庁の国土交通省による管理体制の厳しさを挙げている。

表－２ 安倍政権前後の外国人政策の動向

政策項目・対象	安倍政権以前の動向・対応	安倍政権期の動向・対応
高度人材	2012年に外国人高度人材ポイント制を導入。	2013年にポイント制の要件等見直し。2014年改正入管法により在留資格「高度専門職」新設(2015年4月より)。日本版グリーンカード導入検討。
技能実習制度	2010年に独立の在留資格として成立、在留期間は3年まで。	特例により、建設や造船分野で一時帰国を挟み最長6年まで。法制定により、最大5年までの受入れが可能に。「介護」を対象職種に追加。
介護	該当する就労資格はなし。技能実習の対象職種としては認められず。	2016年改正入管法により、在留資格「介護」の新設。今後、技能実習の対象にも加えられる(上欄)。EPAスキームにより2014年ベトナムから受け入れ開始(下欄)。
EPA	2008年インドネシア、翌年はフィリピンから。在宅介護は認められず。	2014年にベトナムが追加。2017年度より在宅介護が認められる見込み。
特区制度	研修生、技能実習生、情報処理技術者、研究者などの受入れに関する特例措置。	特区における家事支援人材、創業人材の受け入れ開始。今後はクールジャパン関連事業や農業分野での受入れも念頭に。
留学生	30万人計画、就職活動のための滞在の許可。	企業とのマッチング推進(外国人材活躍推進プログラム)。就職率向上のための施策の導入検討など。

資料：内閣府「日本再興戦略」の各版(2013、改訂2014、改訂2015、2016)等に基づき筆者作成

が全方向的に展開されている傾向を挙げたい。特に2012年12月に成立した第2次安倍内閣以降、就労に直結する在留資格の拡充を含め、経済成長に資すると考えられる外国人の受け入れを可能とする複数のスキームが導入されている。

2点目に、上と関連するが、現政権与党は、「人手」の呼び入れに肯定的である。これにより、おそらくは期せずして、従前から継承されてきた「人手」と「人材」の境界は、今後、いささか曖昧なものになる。かつての日本の外国人政策は、専門職・技術職に従事する外国人の受け入れを積極的に認め、そうではない、いわゆる「単純労働者」の受け入れには消極的であった。この二分法は必ずしも実態を反映してはいないものの、現在では、この二分法そのものが、経済社会のニーズに応じる労働力か否か、すなわち必要な働き手かどうか、という区分けに取って代わられつつある。

とはいえ、その一連の政策の実効性は自明ではないということを3点目に述べたい。日本社会に必要とされる外国人に対して門戸は徐々に開きつつあるが、それが政策の意図通りの状況をどの水準でもたらすのか、今後注視していく必要がある。第2節で述べた、近年の日本での外国人就労者の増加は、外国人の働き手の確保に関する安倍政権

下の特定の政策の結果というよりも、むしろ労働市場の要請によるものと判断できる。新規の試みの成果を測るのにはまだ時間が必要であろう。

本節では、昨今の日本における外国人政策の展開について述べた。次節では、当該政策を別の角度から検討し、その特徴を探ってみたい。具体的には、外国から労働力を受け入れている他国の事例と比較しながら、日本の政策とその性質について論じる。

#### 4 他国との比較—韓国とシンガポール—

国内における労働力不足や労働需給のミスマッチを背景とした海外からの働き手の調達は、多くの国や地域で行われている。ただし、そのための政策介入の仕方や受け入れの様相は異なる。

本節以下では、OECD加盟国である韓国、非加盟国であるが1人当たり国民所得では両国より上位にあるシンガポールの事例を主に取り上げる。前者は、かつては日本と同じく、「人手」タイプの労働者の海外からの受け入れを公には制限していた。後者は従来から受け入れに開放的な事例として認識されてきた。両者は対照的な参照先であり、日本と比べるうえでは、主に働き手の確保の

仕方やパフォーマンスに目を向けたい。

まず韓国の場合、日本の研修・技能実習制度を模した「産業技術研修制度」を1991年に導入、1993年には「産業研修制度」として事業主の枠を拡大し、運用してきた。2000年には、「研修就業制度」を設け、研修を受けた外国人の引き続きの就労を認めた。そして2004年には「雇用許可制度」を導入し、併せて外国人雇用に関する法律を定めることで、実質的にも形式的にも、外国人労働者の受け入れを「正規化」した。

日本との違いは、国家・政府当局が特定の送出国の政府と覚書を結び、受け入れ窓口を統括すること、年間の受け入れ上限を設定していること、外国人の雇用を希望する事業主は労働市場テストを実施することなどにある。

また、雇用許可制度に基づく受け入れは、国務総理に属する「外国人労働者政策委員会」が海外からの労働者の受け入れ規模や業種等を審議し、雇用労働部の長官が毎年の導入計画を策定し、公表する<sup>8</sup>。毎年の受け入れ規模を国家が介入し決定する韓国と並べ、その点だけを比べるならば、日本の現行の「技能実習制度」は市場調整型である。

日本の制度との違いで最も留意したいのは、以下の点である。技能の「実習」を活動の基礎として受け入れている日本と異なり、「労働者」として外国人を受け入れる韓国では、滞在年限の延長を禁じる、あるいは抑制する論理が日本ほど強く働かない。就労態度や勤務実績に対する評価等の条件があるが、韓国では、再入国を経て、最大4年10カ月を2サイクル、つまりトータルで10年近くの間、働くことが可能である。労働力の安定的確保という点においては、韓国のスキームは日本のそれよりも有効である。経験を積み、職場に馴染んだ外国人労働者をとどめおきたい事業主への

便宜を考えれば、なおさらであろう。

日本はもちろん、韓国にも先んじて外国人を労働者として受け入れ始めた台湾でも、同様の経緯をたどっている。当初3年を上限とした受け入れ期間は次第に伸び、現在では計12年間、介護分野では計14年間、それを主活動とする外国人が滞在できる。法制度上、永住の資格が付与されることはないにせよ、それが「外国人労働者」であるならば、移住先でのその定着性の強まりを妨げることは難しいということであろうか。この事情は、次に示すように外国人労働者に対する開放的な政策で知られるシンガポールでも同様である。

シンガポールの受け入れ方法で特徴的なのは、外国人の地位の安定性が、その月給に連動している点である。シンガポールに職があり月収が3,300シンガポールドル(2016年12月6日時点の対日為替レートで約26.5万円)に達していれば、将来的には永住が見込める雇用許可(Employment Pass)を申請できる。ただし、年齢等、他の条件も加味されるため、申請すれば必ず取得できるわけではない。また、2,200シンガポールドルに達していれば、中級技能者であるSパス所得者に申請できる。それ以下の月給で働く場合には、労働許可(Work Permit)を取得しての就労となる。労働許可の下では、五つの産業分野(建設、製造、船員、加工、サービス)ごとに、受け入れの要件と条件が異なる。

例えば、産業分野別に受け入れが認められる国・地域が決められている。外国人就労者を雇うごとに雇い主が政府に支払う「雇用税」や受け入れ上限である「クオータ」もそれぞれに定められている。

出身国・地域により受け入れ条件に差があることも、シンガポールの特徴である。隣国であり「伝

<sup>8</sup> 韓国では、「在外同胞」の就労を認めている。受け入れの法的根拠をみれば、日本では「南米系日系人」がその存在に近いが、韓国では「特例雇用許可制(訪問就業制)」という枠組みのなかで扱われており、労働者として位置付けている。韓国語が堪能である者が多く、飲食業や介護にも従事することが認められている。

統的供給源」と位置付けられているマレーシア、「北アジア供給源」とされている香港、マカオ、韓国、台湾出身の労働者を雇用する場合の雇用税は、中国や「非伝統的供給源 (Non-traditional sources)」に括られるインド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンなどに比べ低く抑えられている。この雇用税は、労働者のスキルレベルでも変動する。高いスキルをもつ外国出身の働き手を雇用する企業が支払う雇用税はより少ない。

さらに出身国・地域により、同国で働ける期間が異なる。先に挙げたマレーシアや「北アジア供給源」は、雇用されている限り、滞在の延長は無期限に認められるが、それ以外の中国と「非伝統的供給源」に当たる国は、10年または22年である。10年と22年の違いも、働き手のスキルレベルに依存する。端的に言えば、より先進的な国や地域からより高いスキルをもつ労働者の呼び込みを政府は推進しているものであり、ここには、国内における人的資源の高度化を重視、追求してきた同国の方針が如実に表れている。

また、シンガポール政府は、住み込みの家事労働者の受け入れを認めており、今や5～6世帯に1人という規模に及んでいる。シンガポールでは、介護施設のスタッフも外国人が多数を占める（浜島、2012）。市場の要請が強く、外国人家事労働者に頼っているグループには、同国ほか、香港や台湾が含まれる。

シンガポール政府は、その出身や国籍により労働者を序列化しているが、労働許可の下で働いている限りは、60歳を超えての就労を認めてない。つまり日韓両国と同じく、「人手」と位置付けられる外国人には永住へのルートが閉ざされている。家族の帯同や出産は認められず、結婚にも制限があり、家族形成が阻まれる。一方で、技術職・

専門職の「人材」に対する政策的スタンスは対照的であり、受け入れ方やその基準は異なるが、定着促進という方向性はシンガポールを含む各国でほぼ共通している。

受け入れの実績という観点からは、どのような差があるだろうか。先述の通り、統計上、日本の外国人雇用者数は約108万人である。韓国では、同国の雇用情報院によれば、2015年5月時の外国人就業者数は94万人ほどである（労働政策研究・研修機構、2016）。両国の労働市場規模を考えるならば、韓国の受け入れは日本よりも進んでいる。シンガポールは、人口600万人に満たない都市国家であるが、外国人就業者の数は全労働者の30%以上を占め、絶対数でも日韓のそれを上回る。

なお、東・東南アジア域内に限っても、本稿で言及した事例以外に、タイやマレーシア、ブルネイなども、様々な方策を用いて、自国に必要な働き手を、外国から呼び寄せている。このことは人手や人材を巡る獲得競争が生じている現実を示唆する<sup>9</sup>。

第3節で説明した通り、安倍政権は、経済産業のニーズを踏まえて、海外からの働き手の受け入れを拡大する方向で取り組んでいる。そして受け入れ数だけをみれば、日本における外国人就業者は、近年そのプレゼンスを着実に増している。しかし留意すべきは、前節の後半部にも述べたが、この傾向は安倍政権期に現れているというだけにすぎず、同政権の講じた政策の直接的成果とまではいえない。

しかしいずれにしても、日本の経済規模や労働市場のサイズに鑑みると、その海外からの働き手の受け入れは、同等の経済水準にある他国と比べて進んでいない。ここで改めて問う必要があるのは、この受け入れの実績は政策のみに依存するかという点であろう。日本に一定期間移り住み働こうとする希望者、そしてそうした人々を求める

<sup>9</sup> 実際のところ、世界に暮らす国際移住者のパターンで最も多いのは、発展途上国間の移動によるものである（United Nation, 2015）。

企業・事業主の数が、海外からの人手や人材を招き入れようとする政策・法制度の開放度合に見合っていないという可能性がある。次節では、こうした非政策的な側面に検討を加えたい。

## 5 非政策的な要因

日本における外国人就労者の少なさについては諸説ある。ホワイトカラー層に関する代表的な指摘は、日本企業の一括採用、長期または終身雇用、年功序列を前提とする人事制度が、外国人にとって日本で働く魅力を減じているというものである。雇う側が働き手に長期的なコミットを求める一方で、当該人物は、自身の能力に応じた成果主義での報酬を欲しており、一企業への定着や日本への定住の意図もないという双方の期待の不一致が生じている(明石、2010b)<sup>10</sup>。

つまり企業側からみれば、外国人を採用しても人材育成にかかる費用にロスが生じる可能性が高く、働き手側からすれば、長時間勤務のうえに、自らの職務上の専門性を伸ばせない。ローテーション型人事や昇進の遅さ、評価システムの不透明さなどは、外国人ホワイトカラーの不満の種である(経済産業省、2015)。

こうした事情は、留学生の就職活動にも影響を及ぼしていると思われる。留学生のうち、卒業後の進路として日本での就職を希望しているのは、(独)日本学生支援機構の「平成27年度私費外国人留学生生活実態調査」によると、63.6%である。2015年5月時点で日本の大学院、大学、短期大学、高等専門学校、専修学校に属する外国人数は概数で15万人であり、(独)日本学生支援機構の「平成

26年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」によれば卒業・修了見込みの留学生が3.8万人であることから、就職希望者は2.4万人程度と推測できる。そのうち就職したのが、第2節で記した1万5,657人という数を用いるならば、大まかな計算であるが、就職率は全体で41%、希望者を母数とすれば65%の水準と算出できる<sup>11</sup>。上の数字に幾分の誤差はあるだろうが、厚生労働省の「大学等卒業者の就職状況調査」(2016)によると、現在97%を超える全体の新卒就職率と開きがあることは一目瞭然である。

留学生の日本での就職の難しさについては、先に述べた期待の不一致のほか、企業側の意欲やノウハウの欠如、留学生の就労動機の違い、その職務遂行能力の不十分さなどが考えられる。人材活用コンサルティング会社である(株)ディスコが実施した「外国人留学生の採用に関する企業調査(2015)」によれば、企業は、文系理系の双方において、留学生に求める資質の第1位にコミュニケーション能力を、第2位に日本語能力を選んでいる<sup>12</sup>。文系学生に対して専門知識を求める企業はわずかであり、上位15の資質に入っていない。逆に理系学生に対しては、回答企業の約32%が専門知識を求めており、全回答中第3位である。

似通った結果は、やや古い(一社)日本経済団体連合会の「外国人材受入に関するアンケート調査」(2009)にも表れている。多くの企業は、「人物本位で選んだ結果、外国人を採用した(外国人という理由で採用した訳ではない)」のであった。また、日本での就職を希望する留学生の約76%が大企業での就職を希望しているにもかかわらず(経済産業省、2015)、大企業の多くが留学

<sup>10</sup> 日本が海外から人材を誘致することの難しさの背景として、大石(2013)は、こうした労働市場の特性を職場・キャリア要因として説明しているほか、社会統合要因の一例として、外国出身者の子弟の教育環境を、制度的要因として、社会保障制度を指摘する。

<sup>11</sup> 政府の閣議決定(日本再興戦略改訂2016/経済財政運営と改革の基本方針2016)のなかでは、政府による外国人留学生の就職支援に関する方針として、就職率を5割に引き上げるという目標を示している。この5割とは、卒業・修了予定の全数における比率であり、就職希望者に占める割合ではない。

<sup>12</sup> (一社)日本経済団体連合会の「新規採用に関するアンケート調査」(2016)でも、「選考時に重視する要素」の第1位は、過去10年以上にわたって「コミュニケーション能力」が占めている。

生を採用する必要性を強く感じているとは限らない。2008年の調査であるが、厚生労働省の「一部上場企業本社における外国人社員の活用実態に関するアンケート調査」によると、一部上場企業本社における外国人社員の割合は0.26%にとどまっていた。もっとも、昨年実施された複数の調査結果<sup>13</sup>は、例外なく留学生の採用に前向きな企業が増加している傾向を示しており、今後の趨勢を注視したい。

大企業はさておき、中小企業が外国人の採用に関心を高めているかといえば、そうとも言い切れない。第2節で言及した日本商工会議所の「人手不足への対応に関する調査(2015)」によれば、「非技術的・非技能的分野の外国人労働者」を「自社に受け入れたい」と回答した企業の割合は14.7%にとどまる<sup>14</sup>。

留学生に限らず、日本における外国人の就労を制約しているのは、企業のスタンスに限らない。例えば地域社会は、一般論として、外国から働き手を呼び込み定着させることに熱心とはいえない。それが優先的なアジェンダとして挙がらない。海外から人を受け入れ、定着を促すには、外国籍住民に対する行政サービスの手厚さや子どもの教育環境などが、インフラとして効いてくる。母国や第三国に移動した場合に想像される生活と比しても遜色がない人生設計を立てられるか否かが、外国出身者の働き手を引き付ける鍵である。

自治体のスタンスについては、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)が、2012年11~12月に、

「基礎自治体の外国人政策に関するアンケート調査」(有効回答数535)を実施している。これによれば、外国人住民について「積極的に受け入れを進めている」とした自治体は調査対象の6.0%、「今後積極的に受け入れる予定である」が2.6%であった。一方、「特に積極的に受け入れることはない」が89.2%を占めている。しかも受け入れの対象として想定されているのは、多くの場合は、留学生である。

2016年6月に(株)共同通信社が実施した「外国人住民に関する全国自治体アンケート調査」では、「政府が取るべき外国人受け入れ策は」という質問に対して、「高度人材、実習生拡大」という回答が約半数に届いたのに対して、「単純労働、移民受け入れ」は1%である<sup>15</sup>。「高度人材」と「実習生」を、さらに「単純労働」と「移民」を一括しているなど、用意された回答の選択肢にやや難があるものの、1,741市区町村と47都道府県を対象とし、回答率が9割を超える精度の調査である。それだけに、この調査結果は、外国からの働き手の誘致に関して、自治体の受容力の現状、もしくは限界をよく物語っているといえるだろう<sup>16</sup>。

第3節にまとめたが、安倍政権下の外国人政策は、海外から働き手を獲得することに前向きであり、そのための制度整備に取り組んでいる。また、第4節に述べたように、韓国やシンガポールとは異なる方策を採用しているが、現政権の政策的試みは、日本の労働市場の国際化を少なくとも現在よりも推し進めるであろう。

<sup>13</sup> 経済同友会「企業の採用と教育に関するアンケート調査」(2014)、ディスコ「外国人留学生の採用に関する企業調査」(2014年10月)、日本経済団体連合会「新規採用に関するアンケート調査」(2016)。

<sup>14</sup> 「推進すべきではない」という回答は6.9%であり、「自社には必要ないが、産業界として受け入れるべき」との回答が36.8%、「分からない」が35.1%に上る。全体としては、強い抵抗感が表れているとはいえない。受け入れるうえでは、「日本語・コミュニケーション」と「外国人労働者の受入れ・教育・訓練体制」がそれぞれ76.6%と57.7%と、2大課題として挙げられている。なお、日本政策金融公庫総合研究所「外国人材の活用に関するアンケート結果」(2016)によれば、アンケートに回答した外国人雇用企業の19.7%が「いまよりも増やしたい」、外国人非雇用企業の17.1%が「ぜひ雇用してみたい」と回答しており、一定のニーズが確認される。

<sup>15</sup> (株)共同通信社資料(2016年9月10日に開催されたNPO法人移住連ほか主催のシンポジウム「全国自治体の外国人住民施策の現在」にて入手)。大阪経済法科大学麻布台セミナーハウス。

<sup>16</sup> 当然、こうした受け入れの姿勢は、経験値やノウハウの蓄積にも作用され、地域ごとに異なる。同様の違いは、企業間のみならず大学間にもみられる。大学機関が留学生の就職支援に前向きであれば、「日本人ビジネスマン化・ビジネスウーマン化」を進める教育を提供できる可能性があり(守屋、2012)、「ガラパゴス就活」(魚崎、2014)に対応できる学生を育成できる。

しかし、こうした一連の取り組みが、諸外国からの働き手の受け入れ拡大にどの程度まで寄与するのは断定できない。本節で言及したように、就労のための渡航と渡航先での定着は、非政策的要因によっても促進、あるいは抑制され得る。いずれにしても、開放的な政策と閉鎖的な地域社会の組み合わせは、当事者の満足度を損なう可能性が高い。安倍政権の政策は、人手や人材を一時的に引き付けることができるかもしれないが、海外から日本に移り住み働く人々を定着させる求心力をこの国がもち得るかどうかは、異なる類の問題である。

## 6 供給源の状況―ベトナムの事例―

前節までは、ホスト側の立場にある日本の状況を中心に論じてきた。しかし一国における外国人就労者の現状とは、つまるところ、当該国への越境労働の過程における最終局面のことである。労働力の供給源、つまり日本へと労働者が移動する発端の事情は、本稿の主題である「海外から働き手をいかに招き入れるか」という問いに対する回答を考えるうえで無関係ではない。

日本における外国人就労者のなかで昨今増加率が最も高いのはベトナム人である。厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況」によれば、2016年10月におけるベトナム人就労者の増加率は、前年同期比でほぼプラス56.4%に及んでおり、実数では、中国に次いで2番目にプレゼンスが大きい。法務省の「在留外国人統計」によると、2016年6月時の在留外国人の数では、中国、韓国、フィリピン、ブラジルに次いで5番目であるベトナムが、労働力の供給源として重要な位置を占めていることがわかる。

ゆえに本節では、ベトナムから日本への労働者

送り出しの状況を検討してみたい。本節の内容には、2014年3月、2016年3月、2016年9月の3回にわたり筆者がホーチミンとハノイで実施した送り出し事業に携わる3機関および現地の複数の大学等でのヒアリング調査結果を反映させている。

まず、上述の「外国人雇用状況の届出状況」によれば、日本におけるベトナム人就労者の在留資格は「留学」が最も多く、ベトナム人就労者全体の43.3%（7万4,521人）を占めている。全国籍でみると、外国人就労者における留学生の資格外活動者は19.3%（20万9,657人）であり、この割合を大幅に超えるのはベトナムとネパール（61.2%）のみである。

日本におけるベトナム人就労者のうち「留学」に次ぐのが「技能実習」であり、42.3%（7万2,740人）に達している<sup>17</sup>。留学と技能実習の両者で80%に届いているのはベトナムのみであり、同国出身の働き手の属性を特徴付けている。「留学」と「技能実習」以外の在留資格での就労者は比較的少数であり、「永住者」等、身分に基づく在留資格が5.4%（9,267人）、就労資格が7.2%（1万2,437人）と続く。それ以外にも、EPAの枠組みを通じて来日した看護・介護分野で就労するベトナム人がいるが、日本でのベトナム人就労者全体の1%にも満たない。

本稿第2節の図-6に示した外国人就労者の基本類型をベトナムに当てはめると、左下の第3象限に85%が集中し、第2象限と第4象限にそれぞれ10%以下の割合で分布する。つまり、日本で働くベトナム人の多くは、その専門性と定住性の双方において高くない。

以下では、法制度整備に応じて今後拡大が見込まれる技能実習制度の下での受け入れを中心に、日本にとっての労働者の供給源としてのベトナムの事情をまとめておきたい。現時点の技能実習生

<sup>17</sup> 法務省の「在留外国人統計」によると、2016年6月末時点で、技能実習の資格をもって滞在するベトナム人の数は7万人を超えている。

数を国別にみると、就労者全体の順位と同じく、ベトナム人の数は中国人のそれに次いで多い。

今現在の技能実習生の一般的な受け入れは、日本側の（公財）国際研修協力機構（JITCO）と送出国の政府系窓口機関（政府機関）の間で、討議議事録（R/D：Record of Discussions）を結ぶことを基礎とする。JITCOは、日本の監理団体と呼ばれる第1次受け入れ機関に対して助言、指導を行う一方、送出国の政府機関は、同国の送り出し機関に対して指導監督を行う。ベトナム側のカウンターパートは、労働・傷病兵・社会省に所属する海外労働局（Department of Overseas Labor：DOLAB）である。

このDOLABが適格と認めた送り出し機関はJITCOに伝えられ、JITCOはこれを認定送り出し機関としてホームページに公開している。逆にJITCOは、実習生の逃亡率が高い日本側の企業をベトナム側に通知し、DOLABは、同企業に自国労働者を送り出している機関のライセンスを休止させる。

JITCOのサイトによれば、2016年12月1日時点で、日本に技能実習生を送り出しているのは15カ国である（国際研修協力機構、2016）。また、確認できる認定送り出し機関の数は1,222である。そのうち200を超えるのは、中国とベトナムに限られている。100以上200以下の認定送り出し機関をもつのは、ミャンマー（183機関）、インドネシア（138機関）、ネパール（124機関）、フィリピン（106機関）の4カ国である。

ベトナムでの技能実習生の送り出しニーズについては、上の認定送り出し機関が提供する採用情報が参考になる。一例にすぎないが、本社をホーチミンに置く、ある送り出し機関の2016年9月の

公開募集には、「男性12人、高卒、18歳から30歳、日本語能力は問わず（研修あり）、1日8時間、週40時間の就労時間（残業含まず）、月額給与5,000万ベトナムドン（2016年12月6日時点の対日為替レートで約25万円）」といった条件が示されていた。加えて、実習期間の3年間の間に、日本円にして約550万円稼ぐことが可能との内容も付記されていた。

上の諸条件がどれほど実態を反映しているかは別として、現地の企業に勤めるベトナム人の平均的な所得では到底及ばない額であることは確かである。渡航までにかかる必要な費用を無視して純粋に所得水準だけでみれば、一般に、技能実習生の日本での手取りは、ベトナムの大卒が現地企業から受け取る平均的な賃金よりも高水準であり、ベトナム企業では管理職クラスの実入りに近いのか、ときにそれ以上である。農村部のベトナム人にとってはさらに、日本の賃金水準は大きな誘因として作用する。実際に、ベトナム人労働者は、どのような経路をたどり、来日して働き始めるのであろうか。

まず、ホーチミンで技能実習生の派遣事業を営むA機関は<sup>18</sup>、農村部において、技能実習生の候補生の採用募集をかける。その際、公的機関である地域の雇用センターと提携する。政府は、若者の貧困対策、失業対策、技術獲得という観点から、自国労働者の送り出しに積極的であるほか、自国労働者を派遣する送り出し機関にその規模に応じて課金しているため、協力的な立場にある。

海外で就労を望むものは、一定額の入所費用をA機関に支払う。一般に保証金や仲介料と呼ばれるものである。その後は同機関が運営する施設に移り月の合計で1.3万円程度の寮費と学費を支払

<sup>18</sup> 日本への技能実習生に特化した事業所であり、毎年200名ほどを日本に送り出す事業規模である。日本語指導に特化したパートタイムの日本人4名を含む施設職員の数約20名である。日本側の事業主は、食品水産加工やプラスチック加工分野が多いという。同調査先は日本への送り出しに特化した施設であるが、企業全体としては、韓国、台湾、マレーシアにもベトナム人労働者を派遣しており、その規模は年間500人程度である。数字等はすべて最終調査時（2016年9月）のものである。

う。調査時の2016年9月、ホーチミンにある同施設で訓練を受けていたのは約200名であり、その70%が女性であった。

平日は4時45分に起床し、朝食やランチをはさみ、16時45分までトレーニングを受ける。とくに農村出身の若者にとっては、集団的生活への適応も訓練の一部である。施設長によれば、日本企業が求める労働者の基準は日本以外のそれと比べて高い。求められる日本語能力はN3レベル相当である。

来日前には最短でも5カ月のトレーニングを受ける。その間、A機関は日本の企業と連絡を取り合う。採用面接時には、大企業であれば人事部長クラス、中小企業からは社長自ら訪れることが多い。採用基準は、健康、筆記試験の成績を含む一般的な日本語能力、性格などが中心である。雇用条件や採用時期等で円滑に交渉が進めば、採用が決まる。ビザや在留資格を取得する関係から、現地での採用決定から来日までに、さらに2~3カ月かかる。採用決定後は、企業が、本人の日本への渡航を含む経費の支払い義務を負う。

ベトナム人労働者を海外に送り出す機関が得る利益は、採用する日本企業が支払う紹介費や、前述の通り、日本で働きたいベトナム人来日候補者が支払う仲介料により生じる。両者から受け取る仲介業者もいるが、A機関は、日本企業に対して紹介費を求めている。JITCOのリストに載っているだけで200を超える同国の派遣機関のなかで、自社のシェアを維持していくためである。

派遣事業を営むに当たっては、募集からトレーニングにかかる人件費、政府への納入金、施設の運営費といった諸費用を、送り出し機関が負担し

なければならない。送り出し機関が、クライアントである送り出し先の企業を繋ぎ止めておきながら安定的な収入源を維持するには、自国労働者が将来海外で手にするはずの給料の一部を前倒して受け取るしかない。日本のみならず海外就労を目指すベトナム人の多くは、この額を即金で準備できるとは限らず<sup>19</sup>、家族の田畑を担保に入れ金融機関から借金をするなど、母国を離れる際に一定の債務を負う状況が多々生じる。送り出し機関、企業、労働者間に、賃金を含む実際の労働条件に関する「情報の不均衡」が生じている場合、労働者はその先行投資を回収できず、結果として、渡航先の職場から、より長くより多く稼げる職場への逃亡を余儀なくされる場合がある<sup>20</sup>。

なお、A機関の施設で訓練を受けるベトナム人の来日目的は、例外なく経済的なものである。ただし複数の「訓練生」から、日本の企業で働くことが人間成長につながるという期待も聞かされた。日本語や日本の技術、さらには日本人の勤労態度を身に付けることが、自身のキャリアに活かせるという意見も少なからずあった。

A機関の施設長によれば、マレーシアや台湾で就労を希望する訓練生から上のような非金銭的な理由が挙げられることは稀だという。また、ベトナムからの労働力の受け入れで日本と競合する立場にある韓国を目指すベトナム人は、日本での就労希望者に比して、金銭的な動機が強いという。韓国の「雇用許可制度」の下では、再渡航により長期にわたり働けることに加えて、残業が認められやすいとの認識も、海外就労を希望するベトナム人の一部では定着している。

借金の返済、家族への送金、また貯蓄を主目的

<sup>19</sup> 渡航にかかる費用を含むとして、5,000米ドル以上、ほかに保証金として2,000~3,000米ドルが求められる場合があるとの指摘がある(定松・巢内、2016)。なおA機関は、ブローカーは通さず直接受け入れるということであったが、企業秘密として具体的な額は明かされなかった。

<sup>20</sup> 2015年11月に、自国の労働者の送り出しを管轄する労働・傷病兵・社会省が、「日本へのベトナム人技能実習生送り出し業務の運営是正について」と題した文書を自国の派遣機関に示しており、実習生が日本に渡航する際に発生している費用負担など、問題の解消に努めようとする姿勢を示している。

とする労働者の多くにしてみれば、就労期間が短く再来日も認められていない今の「技能実習制度」を通じた日本での就労よりも、韓国で働くことが合理的な選択であろう。

先述の通り、ベトナムから日本への就労ルートのうち、技能実習制度を通じた者は全体の40%程度であり、それに匹敵するのが「留学」ルートである。日本への留学に関しても、技能実習生の送り出し同様、現地の送り出し機関は一定の機能を果たしている。こうした機関は、学校紹介、入学手続き補助、渡航準備等のサービスを有償で提供している<sup>21</sup>。

筆者が現地の動向を知るために聞き取りを行ったB機関は、ハノイを中心に事業を展開し、日本語学習やビジネスマナー講座などを実施しつつ、現地の大学を卒業したベトナム人を日本の中小企業に紹介している。2013年頃まで同機関の送り出し実績は年平均で20数名であったが、直近3年間は増え続け、2016年には50名近くに達した。日系企業のベトナム人労働者に対する需要の拡大を裏付ける数字であろう。C機関は、ホーチミンを拠点とし、現地の日本留学希望者や日本の大学関係者に対するコンサルティング業務を行っている。

ベトナムから「留学」ルートで来日し就労するパターンはいくつかあるが、日本の日本語教育機関に入り、資格外活動許可を得てアルバイトに従事する「人手」タイプが主流である。(独)日本学生支援機構の「平成27年度外国人留学生在籍状況調査」の統計では、2015年5月1日現在の日本におけるベトナム人留学生は約3.9万人であり、9.4万人の中国に次ぎ第2位の規模である。日本語教育機関に限ると、中国とベトナムは約1.9万人で並び、この2カ国で全体の67%程度を占めている。

一方の「人材」タイプは、ベトナムの日本語関係の学部に入學し、その後日本での留学経験を経

て就職するか、現地の大学から日本の企業に直接就職することも皆無ではない。先述のB機関は、後者のケースを仲介している。当然ながら、日本語関係の学部に入學し卒業するだけの日本語能力を有していることが条件である。

就労資格をもって働いているベトナム人は、厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況について」によれば、2016年10月現在で約1万2,000人、2015年の同資格における新規入国者数については、法務省の「出入国管理統計」によれば2,800人余りである。同年、日本で就職したベトナム人留学生は1,153人であり、中国(9,847人)と韓国に続く。ただし前年比は88.7%増であり、日本での就職熱の高さを物語る。

日本での就職ができないとしても、帰国したのち、日系企業や、ベトナム企業または日系の外資企業の日本担当ポストに就く可能性がある。後者については、技能実習生の送り出し機関での職務が含まれる。例えばA機関では、日本にある日本語学校の出身者や元技能実習生のベトナム人が職員として働いている。その仕事は、ときにベトナムと日本の間を往来し、「後輩」に当たる現役の技能実習生に対して、指導や支援を提供することである。増えすぎると派遣事業を営むためのライセンスが休止になる技能実習生の逃亡を抑制するうえでも、日本で働いているベトナム人への「先輩」からの定期的なサポートは欠かせないという。つまりこの元技能実習生がかつて日本で働いている間に培い、今も役立っているのは、実習内容に直接関わるスキルというよりも、制度の運営や実習生の管理のためのノウハウである。

ベトナムが日本への労働力の供給源として台頭している背景には、同国における昨今の日本語ブームがある。来日し働くことができる機会の拡大、さらにそのような認識の普及が、多くのベト

<sup>21</sup> ベトナムから日本への留学の過程や特徴、また、増加の背景や就労のパターンについては、佐藤・堀江(2015)に詳しい。ベトナムなど非漢字圏からの留学生の受け入れに伴う課題が示されている。

ナム人を日本語学習に向かわせている<sup>22</sup>。ベトナム国家大学ホーチミン市人文社会科学大学、およびベトナム教育訓練省ホーチミン市師範大学における筆者のヒアリングによると、日本語学部をもつこのホーチミンの両大学では、ここ数年、同学部の定員の5～6倍の応募状況が続いているという。また、ホーチミンの日本語学校最大手のドンズー日本語学校は約6,000人の学生を在籍させている。リーマンショックや東日本大震災の影響で一時的に減少したが、すでに回復し、受け入れ数を制約しているほどである。

〔独〕国際交流基金の「2015年度海外日本語教育機関調査」は、速報値であるが、同国における2015年の日本語学習者を6万4,863人としている。国・地域別日本語学習者数の順位としては全体で8番目である。この順位自体は決して高くはないが、全体が8.4%減少しているなかであって、ベトナムでは、前回の2012年調査から38.7%増加している。

また、2016年2月に、初等教育に第1外国語として日本語を導入することが合意された（在ベトナム日本大使館、2016a）。東南アジアでは最初のケースとなり、ベトナムの日本に対する関心の高さがうかがえる。9月にはハノイを中心に全5校で試験的に日本語教育クラスが開講されており、今後拡大していくことが予想される（在ベトナム日本大使館、2016b）。

## 7 おわりに

日本が諸外国から働き手を今後持続的に確保するには、そのための環境が整わなければならない。しかし、その環境を構成するのは、こういった要素だろうか。

ホスト国での給与水準や雇用機会はいくまでも基礎条件にすぎない。日本を含む先進国で進む高齢化と労働力の不足感は、これに当たる。昨今、日本政府が積極的に取り組んでいる政策的な規制緩和もまた、海外から人手や人材の受け入れを増やす契機になるであろう。しかし政策・法制度の整備もまた、外国から働き手を招き入れるに当たっての必要条件でしかない。

特に「人材」の誘致については、雇う側の企業の意欲やノウハウの欠如は、受け入れを停滞させる。外国人の望むキャリアパスに合致した採用・人事戦略を、多くの日本の企業は打ち出せているだろうか。国境を越えるモビリティの高さゆえに来日して働く外国人は、そのモビリティの高さにより、この国で暮らし働くことに特段の関心をもてなければ、日本を離れることに躊躇がない。つまり、企業が「日本人」の代わりに外国人に対して求めるのを止めず、彼（女）らが「日本企業」向けの自己能力開発に無関心であり続けるならば、両者の期待は収斂せず、日本社会における人材の定着は今後とも望めそうにない。

来日の際に債務を負い、脆弱な立場に置かれやすい人手の確保については、越境労働に従事する人々の境遇の改善が、持続可能性を高めるであろう。今後の日本では、海外から受け入れる労働者の数の増加が予想されるだけに、当事国間の継続的な対話を通じた、仲介機関や企業等のコンプライアンスの徹底は不可欠である<sup>23</sup>。

一方で現政権は、人手か人材かという従来の基準を、国内では補填がきかない働き手か否かという区分に変更しつつある。実際にも、関連する政策を相次いで立案、実施しており、受け入れの仕組みは多様化の一途をたどって現在に至る。日本

<sup>22</sup> 現地の日本語熟を高めている一つの要因として、日本企業のベトナム進出が考えられる。国際協力銀行（2015）や日本貿易振興機構（2016）から、近年の拡大傾向が確認できる。

<sup>23</sup> この点に関しては、2016年11月に成立した外国人技能実習制度の関係法の成果が、日本での就労を望む労働者にとって、同制度の透明性を高める形でこの先表れるかが鍵となる。

で働く外国人の状況を、否応なく細分化、個別化  
させていくこの趨勢は、ホスト国である日本に、

健全な受け入れのための事前準備と対策を急かし  
ているのである。

<参考文献>

明石純一 (2010a) 『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版

明石純一 (2010b) 「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『越境する  
労働と〈移民〉』大月書店、pp.51-78

明石純一 (2012) 「日本の「移民政策」の変遷における2009年入管法改正」日本評論社『法律時報』第84巻第12号、  
pp.10-15

魚崎典子 (2014) 「高等教育機関における外国人留学生のキャリア支援のあり方——日本の就職活動の特異性と留学  
生へのその周知方法をめぐって——」大阪大学国際教育交流センター『大阪大学国際教育交流センター研究  
論集』第18号、pp.11-21

小川玲子 (2015) 「東アジアのグローバル化するケアワーク：日韓の移民と高齢者ケア」東京大学大学院総合文化  
研究科国際社会科学専攻『関連社会科学』第24号、pp.3-23

大石奈々 (2013) 「グローバル化と日本における外国人受け入れ政策——多国間移動の視点から」一般社会法人生  
活経済政策研究所『生活経済政策』第195号、pp.28-36

経済産業省 (2015) 『平成26年度産業経済研究委託事業（外国人留学生の就職及び定着状況に関する調査）報告書』

国際協力銀行 (2015) 『わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告—2015年度海外直接投資アンケート結  
果（第27回）—』国際協力銀行業務企画室調査課

国際研修協力機構 (2016) 「認定送出し機関」について [http://www.jitco.or.jp/send/accredited\\_sending\\_organizations.html](http://www.jitco.or.jp/send/accredited_sending_organizations.html) (参照2016-12-1)

在ベトナム日本大使館 (2016a) “ベトナムの初等・中等教育における日本語教育の導入に関する教育訓練省との合  
意について” [http://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/culture/Kako\\_katsudo/jp\\_giaoductiengnhhat20160224.html](http://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/culture/Kako_katsudo/jp_giaoductiengnhhat20160224.html) (参照  
2016-12-1)

在ベトナム日本大使館 (2016b) “ベトナムにおける初等教育での日本語教育の開始について” [http://www.vn.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/20160914\\_JP\\_Culture\\_Nihongokyoiku.html](http://www.vn.emb-japan.go.jp/itpr_ja/20160914_JP_Culture_Nihongokyoiku.html) (参照2016-12-1)

佐藤由利子・堀江学 (2015) 「日本の留学生教育の質保証とシステムの課題——ベトナム人留学生の特徴と送出し・  
受け入れ要因の分析から——」留学生教育学会『留学生教育』No.20、pp.93-104

定松文・巢内尚子 (2016) 「ベトナムの技能実習生」『Migrants Network』第187号、pp.28-29

日本貿易振興機構 (2016) “ベトナム経済情勢と進出日系企業動向” [https://www.jica.go.jp/topics/2015/ku57pq00001r9ik9-att/20160126\\_01\\_02.pdf](https://www.jica.go.jp/topics/2015/ku57pq00001r9ik9-att/20160126_01_02.pdf) (参照2016-12-1)

蜂谷隆 (2016) 「外国人建設就労事業」『Migrants Network』第187号、pp.21-23

浜島清史 (2012) 「シンガポールにおける高齢者福祉と施設介護」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第63  
巻第5・6号、pp.131-148

町北朋洋 (2015) 「日本の外国人労働力の実態把握——労働供給・需要面からの整理」独立行政法人労働政策研究・  
研修機構『日本労働研究雑誌』No. 662、pp.5-26

守屋貴司 (2012) 「日本企業の留学生などの外国人採用への一考察」独立行政法人労働政策研究・研修機構『日本  
労働研究雑誌』No.623、pp.29-36

労働政策研究・研究機構 (2016) “外国人就業者の現況——非就労資格による就業者の増加について、韓国雇用情  
報院 (KEIS) がレポート” [http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2016/06/korea\\_01.html](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2016/06/korea_01.html) (参照2016-12-1)

OECD (2016) *International Migration Outlook 2016*, OECD PUBLISHING

United Nation (2015) *International Migration Report 2015*, United Nation