

パンデミックのアジアへの影響 及び日本の外国人労働者政策の課題

井口 泰

Iguchi Yasushi

[要旨]

1990年代後半以降、わが国経済はデフレーション下で賃金が停滞し、非正規雇用化が進展するなかで、外国人労働者は徐々に増加した。2010年代半ば以降、経済成長の回復と生産年齢人口の減少で、年間20万人に迫る勢いで急速に外国人労働者が増加した。そこに、2020年2月、新型コロナウイルスのパンデミック（世界的蔓延）が襲った。国境を越える人の移動は、事実上の全面停止に追い込まれた。現在に至る1年半以上、国際労働力移動は停止し、アジア域内では、サプライチェーンの維持にも悪影響が広がるなか、人の移動の順次再開を求める動きも強まっている。しかし、コロナ禍前の2019年4月、わが国の外国人労働者政策は、短期的な労働力不足対策を重視する方向に転換し、外国人の人材開発や日本語習得、地域労働市場での人材確保に実質的な改善はみられない。以下では、アジア情勢及び技術革新の動向を踏まえ、社会の維持に必要な人材を確保する視点から、スキル・レベル及び地域別に外国人労働者の中長期及び短期の動向を実証的に検討し、パンデミック後の外国人労働者政策の改革と人の移動の再開のシナリオを論じる。

1 問題の所在

2020年2月、国際的な人の移動がかつてない規模に拡大していたことを背景に、新型コロナウイルスのパンデミック（世界的蔓延）が発生し、これを抑止するため、国内移動の規制（例えば「ロックダウン」）に加え、国境を越える人の移動も停止に追い込まれたことは、人類の歴史のなかで特筆すべき出来事である。

実際、2019年に、商用・観光や家族滞在は、延べ14億人に達していた（UNWTO 2020）。国籍と異なる国・地域に1年以上滞在する者は2億7200万人（UN 2020）と、新たに記録を更新していた。外国人労働者数は、1億6000万人（ILO 2018、数値は2017年現在）と推計された。2018年時点では、OECD諸国への人の移動は500万人を超えて過去最高に達した（OECD 2020）。

日本においては、2016年以降、毎年外国人労働者の増加は年間20万人に迫る速度となり、2020年時点で172万人と推定されている。このような急速な外国人労働者の増加は、適正な雇用・労働条件及び社会的インフラを保障し、その生活と権利を確保できる速度を超えていたのではないかと（第1表）。

第1表 日本の外国人労働者（特別永住者除く）及び外国人在留者の長期的推移

（単位：人）

		1900年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
就労目的の在留資格を有する労働者	高度技能者及び専門・技術などの在留資格を有する者※	43,823	64,672	89,552	193,785	167,838	167,301	200,994	238,412	276,770	329,034	359,520
うちポイント制による者	再掲 高度技能者							3,739	7,668	11,061	14,924	16,286
うちミドル・スキルの労働者	再掲 在留資格「技能」及び「興行」を有する者	24,110	23,324	65,196	36,994	39,429	39,071	41,943	41,271	41,496	44,220	※42,924
	再掲「介護」の労働者								18	185	592	※1,324
	「特定技能」の労働者										1,621	7,262
ロー・スキルの労働者	技能実習生及び特定活動の在留資格を有する者	3,260	6,558	29,748	104,488	100,008	168,296	228,588	274,233	328,360	410,972	402,422
	留学生など資格外活動許可を得て就労する者	10,935	32,366	59,435	104,671	111,480	167,660	209,657	259,604	298,461	372,894	302,240
	日系人労働者	71,803	193,748	220,458	241,325	178,031	159,097	176,595	182,114	195,194	208,620	207,168
スキルを分類不能の労働者（ロー・スキル労働者を多数含む可能性もある）	永住権を有する労働者及びその配偶者		17,412	39,154	143,184	183,990	208,126	236,794	27,7018	300,514	323,172	326,422
	不法残留者など不法就労者	106,497	284,744	219,418	207,299	91,778	62,881	65,270	66,498	74,167	82,892	82,616
特別永住者を除く外国人労働者計		260,000+α	660,000+α	720,000+α	990,000+α	940,000+α	970,000+α	1,140,000+α	1,350,000+α	1,530,000+α	1,680,000+α	1,720,000+α
外国人在留者総数		1,075,317	1,362,371	1,686,444	2,159,973	2,134,151	2,232,189	2,362,822	2,561,848	2,731,093	2,933,137	2,885,904

（注） 出入国管理及び難民認定法の2008年改正及び改正住民基本台帳法により、2012年以降、就労可能な在留資格を有する外国人労働者に、在留資格「公務」、「外交」を有する者を含まない。資格外活動許可を受けた就労者は、外国人雇用状況届では、雇用保険適用のない週20時間未満の労働者は、重複計上される可能性がある。在留資格の統合・新設の影響で、厳密な意味では数値の連続性が確保できない場合がある。外国人雇用状況届の義務化（2007年法改正）にかかわらず、在留統計と比べて外国人労働者数が過少となる2014年までは、在留統計を基礎として外国人労働者を推計している。※は、2020年6月の数値を用いている。

（出所） 法務省「在留外国人統計」厚生労働省「外国人雇用状況届」（2015年以降使用）に基づき関西学院大学労働経済研究会推計。

したがって、コロナ禍後の外国人労働者政策を、過去の延長線上で考えるべきではない。また、国際的な人の移動及び労働力移動の再開には、各国・地域の感染状況や医療体制、ワクチン接種の格差を踏まえる必要が生じている。短期的な労働力確保の対策でなく、日本とアジア諸国における地域経済統合や持続的な経済発展や、国内のボトルネックとなる人材の開発を展望して対処すべきものであろう。

忘れてならないことは、世界経済危機（リーマンショック）だけでなく、2010年代に、世界各地で巨大な自然災害が繰り返されていた点である。気候温暖化の影響とみられる異常気象、水資源の枯渇、天然資源の不足と価格の高騰から、人類の経済活動は大きな分水嶺を超えつつある。また2018年に始まった米中経済摩擦は、安全保障、技術開発や人権をめぐる対立に根差しており、短期での解決は見通せない。加えて、アジア域内に多くの地勢学的なリスクが存在する。

以下では、日本とアジアの国際的な人の移動を踏まえつつ、今後の技術革新や社会の維持に必要な人材を確保する視点から、スキル・レベル及び地域別の外国人労働者の中長期及び短期の動向を実証的に検討し、パンデミック後の外国人労働者政策の改革と、人の移動の再開のシナリオを論じる。

2 アジア域内の雇用及び外国人労働者への影響

アジアにおいて、今回のパンデミックの影響が顕著だったのは、製造業におけるサプライチェーンが傷ついた地域と、インバウンドのツーリズムの減少で打撃を受けた地域とされている。雇用削減の影響は、女性と若年層に顕著で、雇用の回復が早かったのは、パンデミッ

クの抑え込みが早かった地域であった。

推計によれば、アジアの雇用喪失全体のうち3割は製造業であり、2割は建設業、卸売・小売業が15%、宿泊・飲食サービスが1割を占めたと推定される（ILO 2021）。また、2008年の世界経済危機の場合と同様、都市で雇用を失った者が農村に移動して、失業の顕在化を回避する効果が働いたとされる。

アジア諸国からの国外への出稼ぎ労働者は、インドに60万人、フィリピンには23万人、カンボジアには12万人が帰国した。この間、2020年の国外からの本国送金は、前年より1千億米ドル減少したという（ILO 2021）。

アジアにおけるパンデミックの影響による雇用減少のおおむね半分は、低技能労働者であった。また、雇用が維持された場合でも、労働時間の減少で、所得の減少は13%に達し、絶対貧困層は、2400万人増加したとみられる。関係国は、緊急の所得維持の政策を実施したが、恒常的な制度とはなっていない。

これらの事態が日本と周辺諸国で起きていることを踏まえれば、人材ビジネスが、高額の手数料を「前借金」として負わせたまま、賃金水準の低い非正規労働に職業斡旋する結果、国境を越えた「人身売買」を引き起こすリスクが高いことについて、真剣に向かい合わねばならない。

3 長期的視点からみた日本の外国人労働者受入れ

(1) スキル別の外国人労働者の長期的な動向

本稿で、外国人労働者とは、出入国管理及び難民認定法（入管法）上、就労目的の在留資格を有する外国人のみならず、国内で就労可能な在留資格や、資格外活動の許可を受けて就労する外国人、それに、入管法上、滞在又は就労が認められるか否かに関せず、労働基準法上の労働者として、使用者の指揮・命令を受け、役務の提供に対して賃金を受け取っている労働者を含めている。ただ、1952年のサンフランシスコ講和条約により、日本国籍を喪失した外国人とその子孫で、現在、「特別永住者」としての地位を得ている外国人は、この推計から除外している。

厚生労働省の「外国人雇用状況届」は、2007年の雇用対策法（当時）の改正で、外国人労働者を雇用する企業に、雇用保険の加入・脱退のシステムを拡充して、事業主が外国人の在留資格を確認したうえ、外国人雇用状況をハローワークに報告することを義務付けた。当該届出を行った事業主は、法務省出入国在留管理庁への入管法上の届出義務を果たしたとみなされ、提出された情報は、法務省と厚生労働省で共有されている。しかし、義務化された雇用状況届の周知・履行確保には、かなりの時間がかかった。現在においても、全ての外国人労働者について、届出が行われているとはいえない。

外国人雇用状況届が義務化されても、2008年から2020年の外国人雇用状況届の数値（各年10月）をみて、日本の外国人労働者が倍増したと理解するのは間違っている。実際、2015年以前の数値は、法務省の「在留外国人統計」（各年12月末）の在留資格別外国人数と比べて、かなり少ない。今世紀になり、外国人労働者の急速な増加が生じたのは、おおむね2016年以

降である。

こうした事情から、第1表では雇用状況届の結果は2015年以降に限って、外国人労働者数の把握の根拠として利用している。なお、資格外活動による短時間労働の数値は、複数の職場で同一の外国人が週20時間未満働いた場合（雇用保険加入のない労働者）はチェックされなかったため、資格外活動でアルバイトを行う留学生などが複数のアルバイトの仕事に従事した場合は、人数が重複して計上されてしまう。

日本政府の外国人労働者受入れの基本方針は、1990年時点では、専門的・技術的分野の外国人は「可能な限り」（その後「積極的に」）受け入れるとし、また、「いわゆる単純労働」分野の外国人については、慎重に対処することとしていた。しかし、経済計画及び雇用対策基本計画（閣議決定）が廃止され、2012年に改正入管法が施行された後は、関係省庁の定義する「専門的・技術的労働者」に、従来は「専門的・技術的労働者」とされなかった外国人を含めるようになっていく。これら外国人労働者を、全て「高度人材（ハイ・スキル労働者）」とよぶことは、もはや適当といえなくなっている。

なお、2014年以降、ポイント制度に基づいて受け入れた高度人材は、在留資格「高度専門職」を取得できるようになった。また、従来、「外国人ならではの技能」をもって在留することとされていた在留資格「技能」及び「興行」も、厚生労働省は、専門的・技術的労働者を含めて集計するようになった。

本稿では「ミドル・スキル」労働者に区分し、2019年4月に創設された「特定技能」まで、厚生労働省のデータでは「専門的・技術的労働者」に区分されるようになったので、あえて注意を喚起しておきたい。

（2）専門的・技術的分野の外国人雇用増加の要因

日本のデフレーションが深刻化していた2001年から2014年には、賃金は停滞し、「技術」と「人文知識・国際業務」の在留資格を有する専門的・技術的分野の外国人は、新興国経済の成長を背景に、日本から流出超過となる傾向がみられた。

しかし、2015年から、これが流入超過に転じた。アベノミクスを背景とするデフレ脱却の期待が広がるなかで、「留学」の在留資格で日本の大学を卒業した外国人で、在留資格を変更して、日本国内で就職するケースが顕著に増加し、法改正でひとつの在留資格になった「技術・人文知識・国際業務」に変更する留学生が増加した（第2表）。

日本の大学を卒業した留学生の就職や定着促進には課題も多いが、日本に在留する専門的・技術的分野の外国人が増加基調を維持していることは、外国人労働者政策が、目に見える成果をもたらしたものとして評価されるべきである。今後とも、入管法第20条の在留資格の変更を、戦略的に活用することは、優秀な外国人材の日本への定着を可能にする重要な政策手段となるはずである。

ただし、「留学生30万人計画」が、本当に目標達成したのかについては、疑問符が付く。4年制大学又は大学院に入学した留学生に限ってみれば、留学生は22万人程度にとどまる。同時に、ここ数年、地方都市で日本語学校が急速に増加し、日本語を学びつつも大学や専門学校への進学を目指さず、資格外活動でパートタイム就労することに忙しい留学生も急速に増

第2表 「技術・人文知識・国際業務」の在留資格の流入・流出の「留学」からの在留資格変更の影響

年	流入	流出	純流入	留学生からの 在留資格変更変数	在留総数
2006	132,843	134,103	-1,260	5,938	57,323
2007	142,643	145,134	-2,491	7,304	61,763
2008	144,478	147,211	-2,733	7,863	67,291
2009	145,217	147,498	-2,281	6,677	69,395
2010	147,215	149,643	-2,428	5,422	68,467
2011	159,786	164,805	-5,019	6,006	67,854
2012	152,834	157,153	-4,319	7,565	69,721
2013	161,476	162,646	-1,170	7,962	72,319
2014	170,548	171,864	-1,316	8,758	78,902
2015	290,052	286,940	3,112	13,791	137,706
2016	338,830	335,513	3,317	17,353	161,124
2017	394,363	388,273	6,090	20,486	189,273
2018	452,277	439,086	13,191	24,188	225,724
2019	533,316	517,812	15,504	28,595	271,999

(出所) 法務省「出入国管理統計」「在留外国人統計」、「入管白書」(各年)をもとに関西学院大学労働経済研究会作成。

加した。

(3) ミドル・スキル労働者の需給ミスマッチ

主要先進国では、ほとんど共通して若年層の高学歴化が進み、「ミドル・スキル(高校を卒業後、おおむね2—3年のスクーリングを受けて、国家資格などを取得して就労する労働者)」、における労働需給のミスマッチが深刻化している。

このような需給ミスマッチを緩和するために、国内における人材開発や人材確保の努力に加え、外国人労働者政策を、どこまで拡充すべきかが、問われている。中小企業の人手不足対策という視点で、外国人労働者政策をとらえるのは、あまりに近視眼的に感じられる。そして、ミドル・スキルの分野における外国人労働者の受入れは、長年、非常に低い水準に抑えられてきた(第1表)。

近年、新たな議論になっていることは、こうしたミドル・スキルの分野の人材不足が、どこまで、デジタル技術の進歩と応用によって緩和されるのかということである。

例えば、ミドル・スキル職種のうち、自動車整備士の例を挙げよう。自動車整備の仕事は、自動車の技術が、電子化やデジタル化するなかで、大きく変わっている。つまり、技術革新の進展で、ミドル・スキルの職種が一斉に消滅するのではなく、職務の中身が大きく変わってくる傾向がある。

また、運輸業では、長距離トラックの運転手や路線バスの運転手もミドル・スキルの職種に属し、ドライバーの高齢化も進んでいる。こうした分野には、拘束時間や実労働時間が著しく長いのに、労働基準法では例外措置が認められている。こうしたなかで、若い労働者をトラック・ドライバーなどに養成することは極めて困難になっている。自動運転の技術が進

んでも、社会を支えるエッセンシャル・ワーカーでもあるミドル・スキルの労働者に対する需要が消滅するとは考えにくいだろう。

2019年4月からの在留資格「特定技能」においては、ミドル・スキルに属する建設・造船、介護などの分野を含めた14分野⁽¹⁾において、外国人労働者の受入れが可能になった。ミドル・スキルの分野での労働需給ミスマッチを抑制していくための入り口として、一定の役割が期待される。

しかし、「特定技能」においては、在留期限が5年に制限され、原則として永住権取得の道は閉ざされている。このため、ミドル・スキル職種において、実際に職業資格を取得し、日本語能力を向上させるモチベーションは期待できない。現時点では、「特定技能」の在留資格は、建設・造船についてしか、永住権取得の可能性を開かれていない。ここでも、外国人労働者政策において、ミドル・スキル分野の労働需給ミスマッチを緩和するという中長期的な戦略を欠いていることを、認識しなければならないだろう。

現在、多くの西側先進国は、全国の労働市場又は国内の地域労働市場で、労働需給のミスマッチが発生し、外国人労働者によってしか充足できないとされる仕事又は職種のリスト（shortage list）を、全国と地域別に作成している。これらリストは、ほぼ、毎年、経済情勢や社会情勢を踏まえ、労働市場の客観的なデータを用いて改訂・更新し、出入国管理当局と共有することで、国内の労働市場に悪影響を与えることなく、外国人労働者の受入れを円滑に行う仕組みを発展させた（井口1997、2020）。

（4）外国人労働者の地理的分布と国内の人口移動

2019年4月の特定技能の在留資格の導入は、外国人労働者政策が、中小企業を中心とする人手不足の緩和を政策の大きな重要な目的とする方向に転換したかのようにして認識されている。

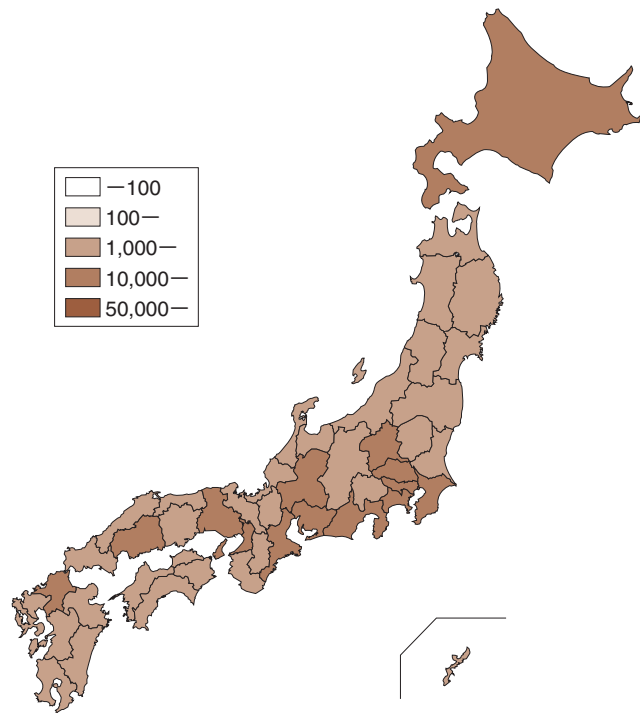
しかし、2020年の日本の地域労働市場では、実に広範なスキルの分野で外国人労働者が増加しており、それが、日本国内の地域労働市場における労働移動と深く関係している。こうした労働者の地域別分布は、スキル・レベルや職種によって大きく異なっている。そもそも、従来の外国人労働者の流入は、国内の人口移動を背景に、地域経済における労働需給のミスマッチを緩和する機能を発揮してきたことを示している（第1図、第2図、第3図、第4図）。

1) 技能実習生と地域経済

技能実習生（全国で40万人）の分布（第1図）は、地域の地場産業において、1980年代までは、地元の高卒卒業者が地元で多数就職していたにもかかわらず、大学進学率の上昇と地方都市から大都市への労働移動が発生し、分野を支える労働力として、アジア諸国から、技能実習生の流入が増加した結果、形成されてきたものである（井口2011、2020）。

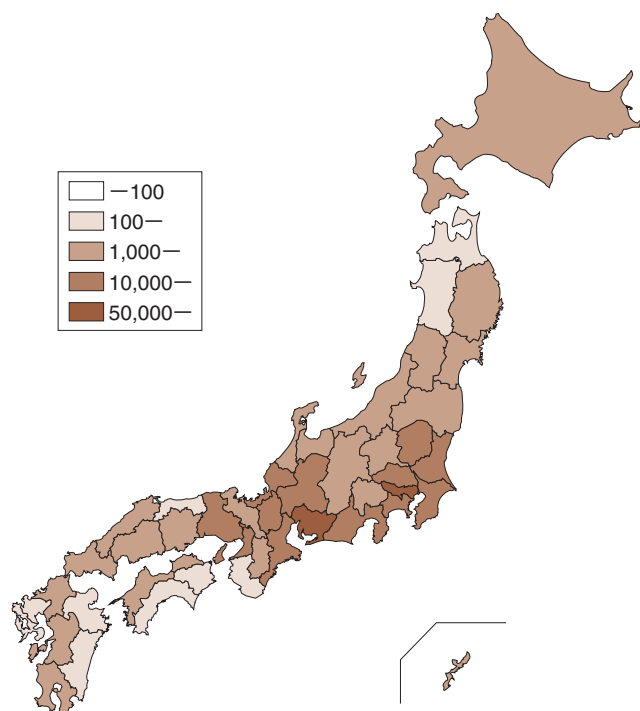
技能実習生の国外からの流入は、日本人人口の国内移動の結果発生してきたものであり、地域労働市場における労働需給のミスマッチを緩和する効果を示すものである。なぜなら、技能実習生は、実習企業を変更して転職することが認められていないからである。同時に、労働移動が自由な労働者が、短期間の雇用で転職する傾向があるのに対し、技能実習生は、3年間、安定した労働力として定着することが、こうした地方経済に技能実習制度が定着して

第1図 技能実習生の分布



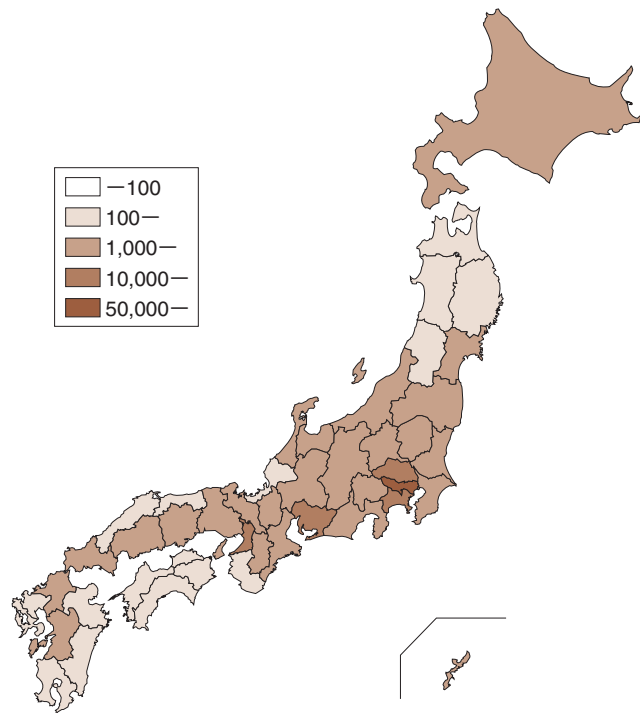
(出所) 厚生労働省「外国人雇用状況届」(2020年10月現在)。

第2図 身分に基づく在留資格を有する労働者の分布



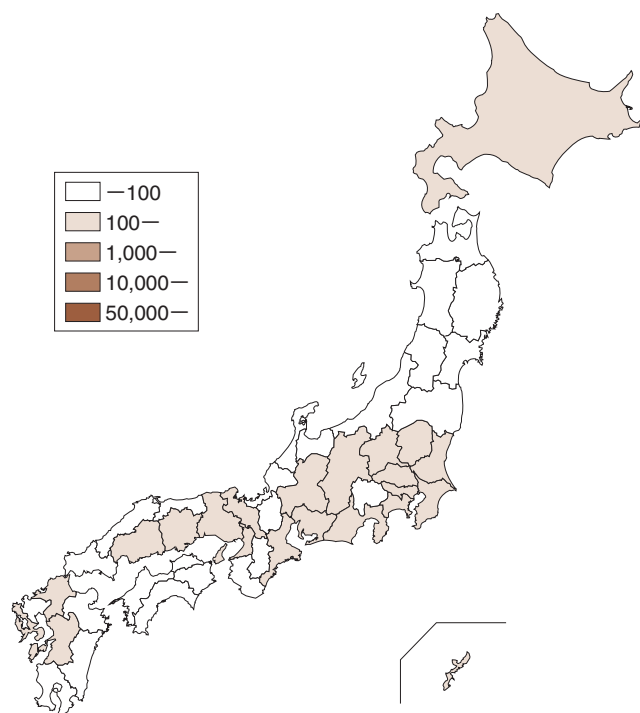
(出所) 第1図と同様。

第3図 専門的・技術的分野の労働者（特定技能除く）の分布



（出所） 第1図と同様。

第4図 「特定技能」を有する労働者の分布



（出所） 第1図と同様。

しまった背景にある。

実際、技能実習生の場合、農業分野では、茨城県、熊本県、北海道の割合が高く、ベトナムからの受入れが40%を占めている。漁業分野では、広島県、北海道の比率が高く、インドネシアが過半数を占めている。建設業は、東京都、愛知県、大阪府と周辺の県の割合が高く、ベトナムからの労働者が60%以上を占めている。食品製造では、北海道に加え、首都圏、中部圏、関西圏の割合が高く、ここでも、ベトナムが6割を占める。繊維・衣服では、岐阜、岡山、愛知、福井、愛媛などが多く、中国及びベトナムからの労働者がそれぞれ4割を占めている。機械・金属については、愛知、三重、大阪、兵庫などが多く、ベトナムからの労働者は5割を占める（JITCO 2021）。

技能実習生の適正な実習を支援し、監理団体の不正行為から実習生を保護するため、2017年には、外国人技能実習機構が設立された。しかし、近年の技能実習生の流入が速いこともあって、受入団体に対する実地検査が行き届かない実態が、2021年に会計検査院から指摘されている（会計検査院 2021）。技能実習については、日本入国前に、現地送出機関における日本語講習などに伴い、多額の債務を背負って来日するケースが少なくないとされる。ところが、技能実習を予定通り実施できず、手取り収入が大幅に減少し、日々の生活の維持も困難になって失踪する事態が発生していることが、不法残留者増加の大きな背景となっている（澤田 2020、安田 2021、鈴木 2021）。

2) 身分に基づく在留資格を有する外国人

身分に基づく在留資格の労働者（53万人）は日系人二世、三世や永住者などを中心とし、日本国内で、有利な賃金・労働条件を求めて国内移動するという側面が強調されやすい。しかしながら、身分に基づく在留資格の労働者にとっては、賃金・労働条件だけがローケーション選択の決定要因ではないのである。大都市部で就労する場合に、賃金水準は高くても、住居費や生活インフラ・交通手段の経費が高くなる。また、地方都市においては、日本語講習や、外国人との地域での共生に関し、自治体が独自に様々な取組みを展開し、外国人にとって住みやすい地域が形成されていた。そうしたことから、これらの労働者及び家族が、地方として居住し、さらに、永住権を取得し、住宅ローンを組んでマイホームを建て、生活基盤をブラジル、ペルーなどから、日本国内の地方都市に移した人々の比率が高くなる傾向があったと考えられる（井口 2011）。

1990年代前半の南米日系人の日本への「デカセギ」において、ブラジルでは、サンパウロの日伯就労情報支援センターが、日本語講習や日本での就労・生活・文化に関する情報提供に重要な役割を果たしてきた。南米から日本へ、国境を越えた労働移動を斡旋する機関としての同センターは、民間の仲介業者（特に派遣業者）に対し、十分な競争力を発揮できていない。その理由のひとつは、公的職業紹介経路による日本からの求人、適正な住居や生活インフラがセットで提供されない実態がある。

3) 在留資格「特定技能」の課題

最後に、2019年4月に導入された新在留資格「特定技能」の分布と今後の可能性を考えた（第4図）。現状では、地域分布をみる限り、製造業における「技能実習」から、「特定技

能」への移行の動きが多いことがデータに反映されている。また、「特定技能」の場合、企業と直接、雇用契約を締結し、転職する自由もあるとされてきたが、実際には、ベトナムからの受入れについては、送出団体が介在する仕組みが復活しており、「特定技能」で働く企業において法令違反などの事由がなければ、外国人労働者による自発的な転職が制限されるなど、問題が少なくない。

経済団体レベルでは、技能実習制度を廃止して、「特定技能」制度に、切り替える意見もみられるが、これも、現状では非現実的である。「特定技能」についても、送出団体に支払う多額の手数料が復活してしまえば、新たな制度導入の意義は失われる。また、日本国内のミドル・スキルの労働需給ミスマッチに対して改善を促す制度となるのは程遠い。

4 人の国際移動の再開に向けたシナリオ

コロナ禍後の、外国人労働者政策の方向性を議論するなかで、重要なのが、労働力の国際移動を、どこから再開するかという問題であり、各国政府のみならず、国際移動する本人にとっても、緊急性の高い課題である（Benton 2021）。

第1のシナリオは、2011年9月11日の同時多発テロ対策との類比から、公衆衛生の視点から検査と検疫に関する国際基準を設定し、特に、デジタルのワクチン接種証明書を発行し、共通の検疫ルール及び隔離期間を適用する方法である。現状では、データの信憑性を国際的に認証することができず、その実現には悲観的にならざるを得ない。

第2のシナリオは、例えば、特定の二国間の公衆衛生行政の信頼と合意に基づいて、検査や検疫に関するデータを共有することで、国際移動に関する公衆衛生上の手続きと基準を標準化し、移動を円滑化するものである。追加的な感染の危険が迫った場合は、追加的な医学的基準を旅行者に適用することを、事前に定めることができる。こうした異なった基準が、二国間で多数形成されると、国際移動に対するグローバルなルール形成が進みにくくなる可能性もある。

第3のシナリオは、現状の一方的措置に近いものである。旅行制限と、その場合に満たすべき医学的基準は、各国が独自に判断し、入国の禁止や、入国時の検査又は検疫の基準を単独で決定する。そこで予想されるのは、各国が、自国民や永住者の移動及び感染度の低い国とのビジネス目的の移動を優先することである。

第4のシナリオは、最も実現しにくいものであって、世界中でワクチン接種が順調に進行して、各国で集団免疫が形成され、国際移動が新型コロナウイルスによるパンデミックの前の状況に戻ることである。

既に、日本政府が、2020年7月から2021年1月まで実施した「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」は、現在停止されているが、上に述べた第3のシナリオに最も近い。どのような移動の規制を緩和するかは十分な議論はなく、業界団体の意向が反映されやすく、家族の移動や留学の移動のシナリオへの要望は後回しになる可能性が強いと懸念される。

5 パンデミック後に向けた日本の外国人労働者政策の課題

2020年の新型コロナウイルスによるパンデミックの発生は、人類の歴史にとって、巨大な分水嶺のような出来事であった。国際的な移動の量的拡大の追求及び労働力不足対策としての外国人雇用の量的な拡大は、新たな時代の目標とはなり得ない。

また、2021年1月には、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）が調印され、こうしたアジア域内の経済連携の拡大、米中の経済摩擦の深刻化、サプライチェーンの再編成や、地球温暖化や巨大な自然災害への対応などへのリスク管理の強化は、これまでの日本の外国人労働者政策の視野を大きく超えている。同時に、労働市場の問題は、国内人口移動の地域経済の振興という重要な課題も担っており、国レベルの省庁の協力だけでは解決できない問題が多い。以下に示すのは、本稿での議論とエビデンスを踏まえた外国人労働者政策に対する課題及び提言である。

第1に、国際的な人の往来再開に伴う「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」の適正な運用

2021年8月時点で停止されている当該措置については、アジアでのサプライチェーンの維持・再編成や、留学生の移動の再開、家族滞在者の移動の再開などを、優先的に考慮すること。同時に、外国人技能実習機構による検査や実習生の生活保障など人権保護が確保されない技能実習制度については、拙速に往来再開の対象としないこと。

第2に、外国人労働者の受入れ速度が速い場合には、その上陸を拒否できる制度の導入

外国人労働者の受入れが、国や自治体・地域の受入れキャパシティーを上回る場合、出入国在留管理庁は、入管法第5条に、上陸を翌年度に遅らせるなどの措置をとれるような、明示的な規定を設けること。

第3に、外国人労働者政策は、中小企業の人手不足対策より、労働需給ミスマッチの緩和が重要

中小企業の人手不足を、外国人労働者の受入れで緩和する政策は、低生産性及び賃金・労働条件での外国人労働者の受入れを認知する懸念がぬぐえない。例えば、「特定技能」における報酬や処遇の決定に関する客観的基準を定め、日本語講習機会の提供やミドル・スキル分野の留学の促進については、政府開発援助（ODA）予算を適用し、外国人の人材開発を支援すべきこと。

第4に、外国人労働者政策において、受け入れる自治体・地域が、共生社会の条件を満たしているかを評価するため、情報の共有を強化すること。

日本の出入国管理制度においては、日本に入国した時点で、在留資格が交付され、雇用・労働条件のみならず、社会保障への加入、住宅の確保、セーフティーネットの適用など、地域での共生の条件を満たしていることを確認することができない。出入国在留管理庁は、地域の自治体や関係機関との情報共有の範囲を拡大し、地域での共生の条件を満たしているかどうかを確認して、機動的に対処すべきこと。

最後に、法務省出入国在留管理庁は、在留資格の更新・変更や永住権の付与に当たり、日

本で就労する外国人が、日本語を習得し、職業能力を高めるモチベーションを高め、社会保険に加入することを促進する意識をもつべきである。外国人の権利保障と義務履行の促進は、出入国在留管理庁にとって、不可欠な課題であることを認識してもらいたい。

- (1) 14分野とは、介護、ビルクリーニング、素材型産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業をさす。

■参考文献

- Benton M. (2021) Future Scenarios for Global Mobility in the shadow of Pandemic, Migration Policy Institute.
- Borjas G.J. (2016) We wanted workers, W.W. Norton and Co..
- Bundesinstitute fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017) Fluechtlinge zwischen Ankommen und Zusammenleben.
- IAB (2018) “Fachkraefteengpassanalyse”.
- ILO (2021) World Employment and Social Outlook 2021.
- IOM (2020) World Migration Report 2020.
- Martin P. (2016) “Migration and Trade: Low- and High-Skilled Workers,” paper presented to International metropolis Conference 2016 in Aichi-Nagoya.
- OECD (2020a) Employment Outlook 2020.
- OECD (2020b) International Migration Outlook 2020.
- OECD (2019) Employment Outlook 2019.
- OECD (2018) International Migration Outlook 2018.
- OECD (2016) Making Integration Work: Refugees and others in need of protection.
- Tanis K. (2018) “Regional distribution and location Choices of Immigrants in Germany,” *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1490015, Routledge.
- White R., Tadesse B. (2010) International Migration and Economic Integration: Understanding the Immigrant-Trade Link, Wiley.
- 井口泰 (2021a) 「アジアを中心とするサプライチェーンの再編成と人材移動への影響と今後の展望」 関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』(2021年9月刊行予定)。
- 井口泰 (2021b) 「外国人労働者と年金制度をめぐる現代的課題」『年金と経済』Vol. 40、No. 2、24-31ページ。
- 井口泰 (2020) 「労働需給ボトルネック発生メカニズムと国際・国内移動の経済効果の分析」『日本労働研究雑誌』第715号、29-41ページ。
- 井口泰 (2018) 「外国人労働者政策の現状と改革の展望——労働需給ミスマッチ緩和と地域創生の視点から」移民政策学会『移民政策研究』Vol. 10、60-78ページ。
- 井口泰 (2011) 『世代間利害の経済学』八千代出版。
- 井口泰 (2001) 『外国人労働者新時代』ちくま新書。
- 井口泰 (1997) 『国際的な人の移動と労働市場』日本労働研究機構。
- 移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編 (2018) 『移民政策のフロンティア』明石書店、124-125ページ。
- 会計検査院 (2021) 「外国人留学生、技能実習生等の外国人材の受入れに係る施策の実施状況について」(令和3年7月16日に報告)。
- 日本経済団体連合会 (2018) 「外国人材の受入れに向けた基本的な考え方——深化するグローバル化への対応」。

国際人材協力機構（JITCO）（2021）「外国人材の受入れ制度の30年」『かけはし』2021年7月号、2-4ページ。

澤田晃宏（2020）『ルポ 技能実習生』ちくま新書。

鈴木江理子編（2021）『アンダーコロナの移民たち』明石書店。

鳥井一平（2020）『国家と移民』集英社新書。

安田峰俊（2021）『「低度」外国人材』角川書店。