

Works University

# 労働政策講義 2024

## 17 外国人労働者



## 17 外国人労働者

イントロダクションーパンデミックと移民政策 .....	1
1. 外国人労働者受け入れの意義と問題点 .....	3
(1) なぜ外国人労働者が必要なのか .....	3
(2) 外国人労働者を受け入れた場合のリスク .....	3
2. 諸外国の取り組みと誤算 .....	5
(1) 諸外国における外国人労働者受け入れの現状 .....	5
(2) EU .....	5
(3) ドイツ .....	7
(4) 米国 .....	8
3. 日本の現行制度 .....	12
(1) 日本の基本姿勢と現行制度 .....	12
参考資料のURL一覧 .....	25

# 17 外国人労働者

## イントロダクション ーパンデミックと移民政策

日本は、外国人労働者を受け入れるべきか。少子高齢化によって近い将来、日本の労働力が不足することが避けられないとわかって以来、繰り返されてきた議論だが、これまで、政府は必要なときに必要な人材のみを受け入れる場当たりの対策を講じてきた。たとえば、東京オリンピックの準備に必要な建設産業などでの労働力不足に対応するための「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」（2014年4月閣議決定）、特定産業における人材不足を解消するための出入国管理及び難民認定法（入管法）改正<sup>1</sup>（2018年12月14日公布、2019年4月1日施行）などである。

人材不足を解消するために外国人労働者を受け入れるというシナリオは、筋が通っているようにも見えるが、そのメリットとリスクについて深く考慮し、準備を進めなければならない。

OECD（経済協力開発機構）によると、2020年に発生した新型コロナウイルス感染症のパンデミックによって、欧州をはじめとする加盟国で暮らす移民は、その国の出身者に比べて、仕事を失ったり、高い感染リスクにさらされるなど大きな影響を受けたという（OECD 2020）。OECD諸国に流入した永住型の移民の人数は、パンデミック前の2019年には530万人に上ったが、パンデミック以降は入国が制限されたため、2020年前半は前年の同時期の半数程度に落ち込み、過去最低となった。既にOECD諸国に渡り住んでいる

人たちもパンデミックの影響を受け、飲食店やホテルなどでは、仕事を失う人が増え、いずれの加盟国でも移民の失業率がその国の出身者を上回った（NHK NEWS WEB 2020年10月20日 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201020/k10012671371000.html>）。

欧州ではパンデミック時に重要な役割を担う、エッセンシャルワーカーの多くが移民の労働者であり、パンデミックという非常時に、移民によって社会を維持できたといえる。

日本においても、看護師や介護福祉士などエッセンシャルワーカーとして働く外国人労働者が増えているが、新型コロナウイルス感染症が拡大した際は、緊急的な入国制限によって、人数の確保が困難になった。また、既に日本で働いていた外国人の中には、コロナ禍において解雇や雇い止めを経験した人がいたが、職を失っても、帰国できずに行き場を失った人も少なくなかった。

日本の人材不足を補うために来てもらった外国人を非常時に冷遇していると、国としての信用を失墜しかねないのではないだろうか。

政府はいま一度、不測の事態が起きたときにおける外国人労働者の保護と対応について協議し、近い将来に起こり得る深刻な労働力不足への現実的な対策を練る必要がある。

### 〈参考資料〉

OECD 2020 OECD “What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?” (2020)

厚生労働省 2024 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（令和5年10月末時点）』（2024年）

<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195789.pdf>  
(last visited July 30, 2024)

1 「特定技能1号」「特定技能2号」を創設。2024年7月現在、特定技能1号による特定産業分野は「介護」「ビルクリーニング」「素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業」「建設」「造船・船用工業」「自動車整備」「航空」「宿泊」「農業」「漁業」「飲食品製造業」「外食業」「自動車運送業」「鉄道」「林業」「木材産業」、特定技能2号による特定産業分野は「建設」「造船・船用工業」「ビルクリーニング」「素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業」「自動車整備」「航空」「宿泊」「農業」「漁業」「飲食品製造業」「外食業」。

図表1 外国人労働者数(在留資格別)

(単位:人)

	2019年	対前年 増加率 (%)	2020年	対前年 増加率 (%)	2021年	対前年 増加率 (%)	2022年	対前年 増加率 (%)	2023年	対前年 増加率 (%)
外国人労働者総数	1,658,804	13.6	1,724,328	4.0	1,727,221	0.2	1,822,725	5.5	2,048,675	12.4
専門的・技術的分野の在留資格 <sup>(注2)</sup>	329,034	18.9	359,520	9.3	394,509	9.7	479,949	21.7	595,904	24.2
うち技術・人文知識・国際業務	260,556	21.8	282,441	8.4	291,192	3.1	318,850	9.5	366,168	14.8
うち特定技能	520	—	7,262	1296.5	29,592	307.5	79,054	167.1	138,518	75.2
特定活動 <sup>(注3)</sup>	41,075	15.3	45,565	10.9	65,928	44.7	73,363	11.3	71,676	— 2.3
技能実習	383,978	24.5	402,356	4.8	351,788	— 12.6	343,254	— 2.4	412,501	20.2
資格外活動	372,894	8.5	370,346	— 0.7	334,603	— 9.7	330,910	— 1.1	352,581	6.5
うち留学	318,278	6.6	306,557	— 3.7	267,594	— 12.7	258,636	— 3.3	273,777	5.9
身分に基づく在留資格	531,781	7.3	546,469	2.8	580,328	6.2	595,207	2.6	615,934	3.5
うち永住者	308,419	7.5	322,092	4.4	345,460	7.3	357,434	3.5	371,296	3.9
うち日本人の配偶者等	94,167	5.6	95,226	1.1	98,881	3.8	99,639	0.8	100,977	1.3
うち永住者の配偶者等	14,742	9.2	15,510	5.2	16,589	7.0	17,126	3.2	18,076	5.5
うち定住者	114,453	8.0	113,641	— 0.7	119,398	5.1	121,008	1.3	125,585	3.8
不明	42	— 67.7	72	71.4	65	— 9.7	42	— 35.4	79	88.1

注1：各年 10 月末時点。

注2：「専門的・技術的分野の在留資格」には、在留資格「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職1号・2号」「経営・管理」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術・人文知識・国際業務」「企業内転勤」「介護」「興行」「技能」「特定技能1号・2号」が含まれる。

注3：在留資格「特定活動」に該当する活動には、外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデー、経済連携協定に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者等が含まれる。

出所：厚生労働省 2024

図表2 外国人労働者数(産業別)

(単位:人)

	2019年	対前年 増加率 (%)	2020年	対前年 増加率 (%)	2021年	対前年 増加率 (%)	2022年	対前年 増加率 (%)	2023年	対前年 増加率 (%)
外国人労働者総数	1,658,804	13.6	1,724,328	4.0	1,727,221	0.2	1,822,725	5.5	2,048,675	12.4
建設業	93,214	35.9	110,898	19.0	110,018	— 0.8	116,789	6.2	144,981	24.1
製造業	483,278	11.3	482,002	— 0.3	465,729	— 3.4	485,128	4.2	552,399	13.9
情報通信業	67,540	17.2	71,284	5.5	70,608	— 0.9	75,954	7.6	85,401	12.4
卸売業、小売業	212,528	14.2	232,014	9.2	228,998	— 1.3	237,928	3.9	263,555	10.8
宿泊業、飲食サービス業	206,544	11.6	202,913	— 1.8	203,492	0.3	208,981	2.7	233,911	11.9
教育、学習支援業	70,941	1.7	71,775	1.2	73,506	2.4	76,854	4.6	80,033	4.1
医療、福祉	34,261	31.3	43,446	26.8	57,788	33.0	74,339	28.6	90,839	22.2
サービス業(他に分類されないもの)	266,503	15.6	276,951	3.9	282,127	1.9	295,700	4.8	320,755	8.5
その他	223,995	10.7	233,045	4.0	234,955	0.8	251,052	6.9	276,801	10.3

注1：各年 10 月末時点。

注2：産業分類は、日本標準産業分類(平成 25 年 10 月改定)に対応している。

出所：厚生労働省 2024

## 1. 外国人労働者受け入れの意義と問題点

### (1) なぜ外国人労働者が必要なのか

少子高齢化に伴う労働力の不足に対応するためというのが、上記の問いに対する答えだろう。2023年の人口推計によると日本の総人口は1億2,435万2,000人で、前年に比べ59万5,000人減少し、2011年以降13年連続で減少している（総務省2024）。総人口は、2045年には1億880万人に減少し、さらに2056年には1億人を割って9,965万人となり、2070年には8,700万人になると推計されている（出生中位推計、国立社会保障・人口問題研究所2023）。

減少する労働力を外国人でカバーしようというのが、外国人労働者の受け入れを肯定する理由である。地域や産業、あるいは職種によっては、既に労働力が不足しており、日系人労働者に頼っている地域もある。

しかし、「移民開放」案に対しては、少子高齢化対策として、高齢者の能力や経験をより積極的に活用できるように定年の時期をさらに延長し（あるいは定年をなくし）、かつ、現在、労働市場に参入していない女性を労働力としてより積極的に確保することを実現すべき、という意見が依然として根強い。国内で十分に活用されていない潜在的労働力を最大限に活用できる社会づくりを図り、そのうえで、労働力が不足している産業や職種にのみ限定して、外国人労働者を受け入れる。このような考えが現在の主流といえる。

### (2) 外国人労働者を受け入れた場合のリスク

労働力の移動は、受け入れ国・送り出し国の人口、民族構成、文化、経済状態を変化させることになる。一時的に不足している労働力を補完するためだけに多くの外国人労働者を流入させると、経済が悪化したときに大量の失業が発生する恐れがある。したがって、国

内の労働力需給状況と経済動向を把握し、かつ、民族バランスを図りながら、質と量をコントロールしたうえで、外国人労働者受け入れを検討する必要がある（三好2003）。以下、外国人労働者を受け入れた場合の具体的なリスクについて検討してみたい。

#### ① 不法就労者問題

不法就労者は、a) 不法に入国して就労する者、b) 在留資格ごとに認められている活動の範囲を超えて就労する者、c) 在留期間を超えて就労する者、を意味する。現在、日本は、中間技能職や単純労働に従事する外国人の労働者としての受け入れは認めていないが、在留資格要件を満たす者については量的コントロールを一切せずに受け入れを行っている。そのため、在留期間や資格を超えて就労する不法就労者が多い<sup>2</sup>。

不法就労者は不法に滞在しているという理由から、悪質な労働ブローカーによる搾取、極端な低賃金での雇用といったリスクがある（山田2019）。これまでの不法就労者対策が一向に功を奏していない状況で、ロースキルやミドルスキルの外国人労働者を合法的に受け入れることが、不法就労者数にどのような変化を与えるのか不透明である<sup>3</sup>。この点を調査・分析し、量的コントロールを行わないと、不法就労者は著しく増加することになるだろう。

2 法務省によると、2024年1月1日時点の不法残留者数は7万9,113人である。

3 不法就労者の内訳を見ると、男性の就労内容では多い順から、建設作業員、農業従事者、工員、女性では、農業従事者、工員、飲食関連以外のサービス業従事者となっている（法務省「令和4年における入管法違反事件について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393187.pdf> (last visited July 30, 2024)）。

## ② 失業の恐れと社会的対立

労働力が不足したので、外国人労働者に日本で働いてもらうことにする。これは確かに労働力が不足している間、外国人労働者は強力な助っ人になるだろう。

しかし、経済状態の悪化や企業のリストラクチャリングにより、労働力不足から労働力過剰に転じたらどうなるのか。この場合、多くの外国人労働者だけでなく、日本人も失業の危機にさらされる。その際に、日本人と外国人の社会的対立が生まれる恐れがある（近藤 2018）。

このような社会的対立は、犯罪の温床にもなりかねず、社会不安を引き起こす危険性も持っている。事実、この問題に頭を抱えている国もある。外国人労働者の受け入れに消極的な論者の多くは、リスクを強調する。

## ③ 社会コストの負担

外国人労働者を受け入れる国は、さまざまな社会コストを負担しなければならない。古いデータだが、1992年に労働省（現厚生労働省）の研究会が行った試算によると、50万人の出稼ぎ労働者を受け入れるという想定において、「出稼ぎ期」の外国人が支払う税金や保険料（社会的便益）は3,266億円、外国人が享受する国や地方公共団体のサービスと給付（社会的費用）は806億円である（井口 2001）。ところが、出稼ぎに来た外国人労働者が定住し、「定住期」に入ると、この数字は大きく変化する。試算では、「定住期」の社会的便益は3,166億円、社会的費用は6,530億円となっている<sup>4</sup>。もし、外国人労働者が定住して家族を本国から呼び寄せたなら、社会的費用はさらに大きくなる。

〈参考資料〉

総務省 2024 総務省統計局「人口推計（2023年10月1日現在）結果の要約」（2024年）

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2023np/pdf/2023summary.pdf> (last visited July 30, 2024)

国立社会保障・人口問題研究所 2023 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口令和5年推計 結果の概要」（2023年）

[https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023\\_gaiyou.pdf](https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_gaiyou.pdf) (last visited July 30, 2024)

三好 2003 三好博昭「わが国の外国人労働者受入れ政策の方向性」、岩崎信彦、ケリ・ビーチ、宮島喬、ロジャー・グッドマン、油井清光編『海外における日本人、日本のなかの外国人—グローバルな移民流動とエスノスケープ』（2003年、昭和堂）

山田 2019 山田久「【特集 外国人材の望ましい受け入れに向けて】 第1章 急増する外国人労働者とどう向き合うか—望ましい受け入れの条件」日本総研『JRIレビュー』Vol.10、No.71（2019年）

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11444.pdf> (last visited July 30, 2024)

近藤 2018 近藤恵介「外国人労働者：日本の救世主となりうるか」経済産業研究所 新春特別コラム：2019年の日本経済を読む（2018年）

[https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s19\\_0006.html](https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s19_0006.html) (last visited July 30, 2024)

井口 2001 井口泰『外国人労働者新時代』（2001年、ちくま新書）

4 この数字には公的年金保険料が入っていないことに注意。年金収支は、外国人が高齢期になって初めて悪化するので、それまでの数十年は年金収入のみのため、社会的便益が大きいとされる（井口 2001）。

## 2. 諸外国の取り組みと誤算

### (1) 諸外国における外国人労働者受け入れの現状

先進国の多くは、外国人労働者や移民を積極的に受け入れているが、その受け入れ制度、調整手段はさまざまである。たとえば、米国、ドイツ、フランス、英国、スイスなどでは、労働市場において調達可能でないことを審査して証明した場合に受け入れる方法（労働市場テスト制）を基本的に採用し、部分的に、全体の受け入れ人数の上限を設定しておくという数量割り当て制によって管理している。このほかに、各企業における外国人労働者の構成割合に上限を設定し、外国人を雇用するごとに、雇用主から税金を徴収するという雇用率・雇用税制（シンガポール、マレーシア等）、判断に必要な要素をポイント化して一定以上のポイントを得た者を受け入れるというポイント制（カナダ、オーストラリア）などがある。

多くの国が採用している労働市場テストであるが、入国管理行政と労働行政にまたがった審査が必要なおえ、事務手続きが煩雑という欠点があるため、欧州各国では、特定の職種や資格に属する人材は自動的に就労を許可する旨を事前に両行政間で取り決める、あるいは、受け入れ企業がそのほかの人材では代替できない旨の証明を行った場合は労働市場テストを省略するというように簡便化している（井口 2001）。数量割り当ては、状況を見ながら人数を上下することができるという利点を持つが、関係業界の思惑に左右される危険性もある。年齢、技能、職歴、学歴等をポイント化して判断するというポイント制は、入国要件に関する透明性が高く注目されている。

21世紀に入ってからは、多くの先進諸国が積極的に外国からの高度人材の獲得に乗り出し、欧州では「望まれない移民」である不法労働者を排除するとともに、

「望まれない移民」を「望まれる移民」に転換することを主要な政策とする「選択的移民政策」を採用した（JILPT 2013 〈1〉）。

次に、EU、米国、ドイツの外国人労働者政策（移民政策）について紹介する。

### (2) EU

#### ① ブルーカード

EUでも高齢化・少子化問題は日本と同様に深刻で、労働力不足を域外からの移民によって補うことを各加盟国に提案している。とりわけ、高い技術力を持つ高度人材の確保には力を入れているが、域内の労働市場が分断されているため、思ったより進んでいない。そこで、EUでは米国のグリーンカードを模した「ブルーカード」制度を導入し、EU全体で人材を獲得する取り組みを実行している。2024年4月の時点で実施しているのは、EU27カ国中デンマークとアイルランドを除く25カ国である。

2009年5月に成立したブルーカード指令<sup>5</sup>は、高度な専門性を要する仕事に関する加盟国での雇用契約を締結している人もしくは1年以上の雇用の申し込みを受けた人に適用される。取得による滞在・就労許可の有効期間は、加盟国が1～4年の範囲で自由に定めることができ、更新可能である。高度技術者として認める基準は、高度専門資格と就業予定先における賃金水準となっている。高度専門資格は、取得に3年以上の期間を要する公式の高等教育資格のことだが、例外規定として、加盟国が法律で定める場合は、就業予定分野の高度な仕事での5年以上の就業経験をもってこれに代えることができる。また、就業予定先で支払われる賃金水準については、各国の年平均給与総額の1.5倍以上で、当該職種で通常支払われる賃金水準を

<sup>5</sup> 正式名称は、Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

下回らないことなどが要件である（JILPT 2013 〈1〉）。

ブルーカードについては、EUが推進するデジタル化対応などで高度技能労働者のEU域内需要が増える一方で、必要な人材が域内で十分に確保できていないという課題が議論されるようになった。

そこで、2021年10月20日、EU理事会は、2019年のブルーカード指令を廃止し、EU域外の第三国からの高度な資格を有する人材の受け入れ促進を目的とする新たな指令を制定した（以下、新指令）（国立国会図書館2022）<sup>6</sup>。加盟国は2023年11月18日までに新指令の内容を国内法化することが求められた。

新指令は、申請を行う域外労働者は、必要な技能または資格の証明と、6カ月以上（旧指令では1年以上）の有効な雇用契約またはオファーの提示が求められる。また、ブルーカード保持者は、最初に雇用された加盟国で12カ月以上（旧指令では18カ月以上）滞在・就労することで、別の加盟国での滞在や就労が可能となる。要件が緩和され、高度技能労働者が域内で移動しやすい環境を整える改正内容となっている（JETRO 2021）。

さらに、ブルーカード取得に必要な給与水準は、旧指令では、雇用される加盟国での平均給与所得の150%以上（上限なし）となっているのに対し、新指令では100%以上、160%以下に設定された。EU理事会は、改正内容は、加盟国独自の制度を利用する労働者とブルーカード保持者との条件の公平性に配慮したものと説明している（JETRO 2021）。

## ② 雇用平等への課題

EUでは加盟国労働者は域内において自由に移動することが権利として認められており、雇用、報酬、その他労働条件に関して出身国を理由として差別を受けない権利を保障されている（Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers）。

しかし、欧州委員会に対する差別的な慣行や障壁に関する申し立ては後を絶たない。たとえば、異なる採用条件や、特定の職位に関する出身国要件、異なる労働条件、社会的扶助・優遇制度の適用に際して、自国民に有利な条件の設定、他国での職業経験や他国で取得された職業資格を適切に考慮しない、など申し立ての内容は多岐にわたる（JILPT 2013 〈2〉）。欧州委員会は2013年4月、EU域内の他国で働く労働者の権利保護の枠組みを整備する指令案を選択し、権利保護の有効な実施体制の整備を加盟国に求めていたが、2014年4月に同指令が成立した<sup>7</sup>。

2020年に新型コロナウイルス感染症の拡大によりパンデミックが発生した際、多くの外国人労働者が雇用契約に違反する形で、減給や休職、あるいは解雇されたため、生活が困窮する結果になったという（ILO 2021）。外国人労働者は、経済危機が発生したときに、自国民よりも厳しい状況におかれるケースが多いため、移民を労働者として受け入れるのであれば、国はそのための対策をあらかじめ講じておく必要があるだろう。

6 正式名称は、Directive (EU) 2021/1883 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, and repealing Council Directive 2009/50/EC.

7 正式名称は、Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers Text with EEA relevance.

### (3)ドイツ

ドイツも日本と同じく深刻な少子高齢化問題に直面している。Statistaによると、ドイツの人口は、2024年の約8,300万人から2050年までに約7,800万人に減少するという<sup>8</sup>。人口の減少は労働市場に重大な影響を及ぼすことから、移民政策の見直しを進めている。

ドイツは1950年代から、戦後の経済復興のために移民を受け入れる政策を実行した。「ベルリンの壁」崩壊後の1990年代になると、旧東側諸国からの移住者、戦争による庇護申請者、難民、季節労働者、特定職種の労働者などが増加したことで、移民が大幅に増え、治安の悪化などが問題となった。

そこで、2004年に移民法（Zuwanderungsgesetz）を制定し（2005年1月1日施行）、社会統合政策を推進するとともに、治安面の対策の強化を図り、2012年に国外職業資格認定改正法を施行し、域外で専門技術を修得した外国人の資格認定を簡素化するなど対策を講じてきたが、度重なる大量の難民流入に対するドイツ国民の反発、自国民と移民との社会的分断や賃金格差など、多くの問題が解決されないままである。

その後ドイツは、2009年に成立したEU「ブルーカード」指令の内容に沿ったEUブルーカード法を2012年に制定した（同年8月1日施行）。これにより、年収5万5,200ユーロ（月給4,600ユーロ）（2020年）以上の具体的な雇用口がある場合、初回滞在許可が最高4年まで認められ、また、33カ月間「ブルーカード」で就業し、その間法定年金もしくは類似のシステムに加入していたことが証明できる場合は、定住許可証（無期限）が得られる（JETRO 2024）。

また、2019年には、グローバル化やデジタル化の進展に伴って需要が高まる熟練労働者の獲得を強化するため、第三国出身の専門人材の受け入れを目的として、「専門人材移民法」を制定し（2020年3月1日施行）、それまで大卒者だけに認めていた国内での職探しを、ドイツ語能力と専門技能を有し、当面の生活資金を工面できれば、6カ月間認めるようにした（厚生労働省 2021）。

なお、前述のブルーカードについては、2021年に新指令が成立したため、ドイツもそれに対応するべく、2023年11月18日から要件を変更している。従来の年収要件は引き下げられ、不足職種あるいはEUブルーカード申請時に大学卒業後3年以内に該当する場合は、年金保険料賦課限度額の45.3%（2024年は4万1,041.80ユーロ）、それ以外の場合の年収要件は、年金保険料賦課限度額の50%（2024年は4万5,300ユーロ）となる（JETRO 2024）。

8 Statista “Forecasted population of G7 countries from 2022 to 2050, by country” <https://www.statista.com/statistics/1372636/g7-country-population-forecast/> (last visited July 30, 2024)

## (4) 米国

もともと米国は移民国家であった。建国から 1870 年代までは、積極的に移民を受け入れた。1880 年代になって、建国当初 400 万人足らずだった人口が 5,000 万人を超えたため、連邦議会は無制限に移民を受け入れるのを改め、鉄道建設の労働力として受け入れていた中国人の移民を締め出すとともに、「犯罪者、精神異常者、精神障害者、働けず公共の負担になる者」の入国を拒否する移民法を制定した。その後、反移民運動が活発化したこともあり、米国の移民は減少し、1960 年代にジョンソン政権が新移民法を制定するまで、移民制限の時代が続くこととなった。1965 年制定の新移民法に基づき、米国は「離散家族の統合」の原則で定住移民を受け入れるようになった。

1986 年の改正移民法は、不法就労者を雇用した使用者に対する罰則や、一定要件を満たす場合の不法移民の合法化措置導入を盛り込んだものであった。また、1990 年の改正移民法で移民受け入れ枠として「雇用目的の移民」を創設して熟練労働者の受け入れ拡大を図る一方、非移民については専門職業に関するビザ細分化を行い、未熟練労働者の受け入れ枠を縮小した(井口 2001)。

1994 年には、NAFTA の批准に伴い、専門職労働者のビザに代えて、NAFTA 専用に専門職のビザが導入された。なお、1996 年には「不法移民改革および移民責任法」が施行され、不法移民抑制のために国境警備を強化し、過去に 10 年以下の期間、米国国内に不法に滞在した者には今後、入国許可を行わないとした(井口 2001)。

2000 年代に入ると、米国は専門職種について移民受け入れを拡大する政策を導入している。2001 年度から始まった H-1B ビザ(専門職として米国国内で就労する場合に発行される)の拡充で、この傾向は強まっており、今後も基本的には、高度人材の獲得を進めていく方向である。

一方で、不法移民への対応は恒常的な課題である。米国は、非移民については専門職に限って受け入れを行い、質的コントロールを試みているが、近隣諸国からの不法入国は後を絶たない。一部の州は税金や社会保障料を支払っていない不法移民に対しても、米国人や合法移民と同様の社会給付を行っているが、米国人の反発は強い。また、米国人に占めるヒスパニック系やアジア系の割合は増えつつあり、英語を話せない米国人が数多く存在することも問題となっている。

そこで、近年、包括的な移民制度改革の審議が進んでいる。2011 年に、オバマ大統領は「21 世紀の移民制度構築に向けた青写真」(Blueprint for Building a 21st Century Immigration System)を発表した。その骨格となるのは以下の 4 点である(White House 2011)。

- ① 国境警備は連邦政府の責任とする。
- ② 米国国内労働者の権利を奪い、不法移民労働者を搾取する違法活動を行う企業の説明責任を追及する。
- ③ 米国の価値と多様性ニーズに合った合法的な移民制度を構築し、経済競争力を高める。
- ④ 米国国内の不法滞在者に移民登録、バックグラウンドチェック、税制上の責任、英語の習得を義務付ける。

その後、2013 年には超党派の移民制度改革案も発表され、近い将来に抜本的な移民制度改革が実現する可能性は高まっていたが、2017 年に就任したトランプ前大統領が、外国人雇用の機会を削減する意向を示すとともに、移民取り締まりを強化する「不寛容移民政策(Zero-Tolerance Immigration Policy)」<sup>9</sup>などを実施してから、方向性は大きく変わっている。

9 トランプ政権は、2018 年 4 月から 6 月にかけて、不法移民を減らすことを目的に、中米などから難民認定を求めて不法入国した移民に刑事罰を問う「不寛容移民政策」を実施した。刑事訴追によって 2,000 組以上の親子が分断されたことに対して、国内外から批判が集中したため、トランプ大統領は家族を別々ではなく同じ場所に留置する大統領令 13841 号を発した。

トランプ政権は、H-1Bビザの濫用についても嚴重に取り締まることを表明し、H-1Bビザの審査が非常に厳しくなったが、2021年にバイデン政権に移行してからは若干緩くなっている。2021会計年はパンデミックのため発給数は大きく落ち込んだが、2022会計年以降回復している（図表3）。

なお、2023年10月、国土安全保障省は、H-1Bプログラムを近代化する規則案を公表した（2023年10月23日連邦官報）<sup>10</sup>。同案は、①資格要件の合理化、②プログラムの効率性の向上、③上限の緩和、④インテグリティ対策の強化などを盛り込んでいる（DHS 2023）。

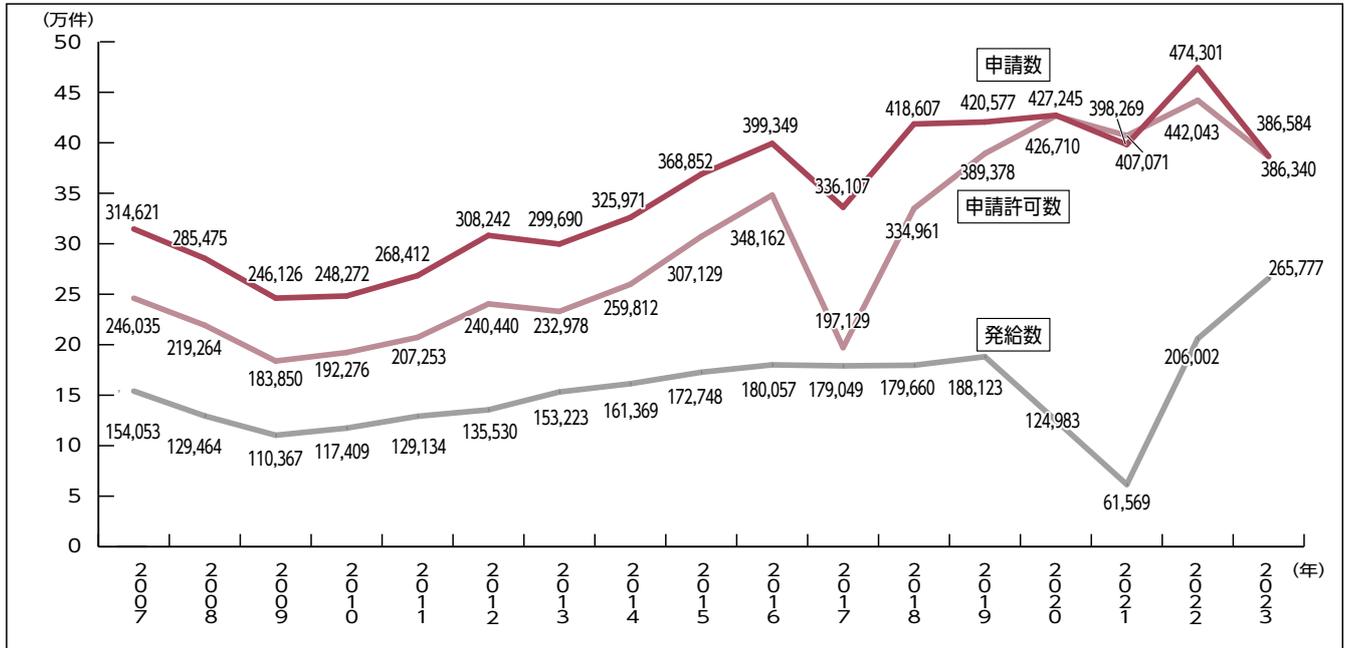
バイデン大統領は移民政策について、発足当初はトランプ政権よりも寛容な姿勢を示していたが、メキシコとの国境を越えてくる膨大な数の移民に対応するために、移民規制を強化する姿勢に転換している。また、トランプ前大統領が提案した国境沿いの「壁」の建設を一時は凍結したものの、2023年に建築再開を許可した。さらに2024年6月には、南部国境を越えて米国に入ってくる不法移民の亡命申請を禁止する大統領令を発し<sup>11</sup>、今後も不法移民に対して強硬な姿勢で対峙することを示した<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> Department of Homeland Security “Modernizing H-1B Requirements, Providing Flexibility in the F-1 Program, and Program Improvements Affecting Other Nonimmigrant Workers” (8 CFR 214, 10/23/2023).

<sup>11</sup> The White House “FACT SHEET: President Biden Announces New Actions to Secure the Border” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/04/fact-sheet-president-biden-announces-new-actions-to-secure-the-border/> (last visited July 30, 2024)

<sup>12</sup> 米国は2024年11月に大統領選を控えており、移民政策が争点の1つとなっている。

図表3 H-1Bビザ申請数、申請許可数、発給数の推移(2007~2023年)



注：「申請数」のデータは、2007～2017年は“petition receipts” 2018～2023年は“petitions filed”を引用。  
 出所：Bureau of Consular Affairs, U.S. Department of State, “Nonimmigrant Visa Issuance by Visa Class and by Nationality, FY 1997-2017” U.S. Citizenship and Immigration Services “Number of H-1B Petition Filings,” “Fiscal Year 2022: H-1B Petitions,” “Fiscal Year 2023: H-1B Petitions”を基に作成

図表4 人種別米国の人口構成(2000年および2022年)

人種	2000年4月1日現在		2022年7月1日現在	
	(人)	(%)	(人)	(%)
人口合計	281,424,600		333,287,557	
白人	228,106,498	81.1	251,602,174	75.5
黒人	35,704,871	12.7	45,399,743	13.6
アメリカンインディアンおよびアラスカ原住民	2,663,851	0.9	4,382,234	1.3
アジア	10,589,122	3.8	20,953,941	6.3
ハワイアンおよび他の太平洋島原住民	462,536	0.2	878,808	0.3
2種以上の混血	3,897,722	1.4	10,070,657	3.0
ヒスパニック	35,306,376	12.5	63,664,346	19.1

出所 U.S. Census Bureau “Annual Estimation of the Resident Population by Sex, Race, and Hispanic Origin for the United States, States, and Counties” よりデータ抽出 (2024年6月1日時点)

図表5 合法永住者の分類別推移

合法永住者の分類	2022	2020	2018	2015	2010	2005
合計	1,018,349	707,362	1,096,611	1,051,031	1,042,625	1,122,373
米国市民等の家族呼び寄せ	594,309	442,708	695,524	678,978	691,003	649,772
雇用ベース	270,284	148,959	138,171	144,047	148,343	246,877
優先順位 1 位 (最優先の労働者)	53,433	47,388	39,514	41,688	41,055	64,731
優先順位 2 位 (高学歴の専門職)	109,081	43,666	40,095	44,344	53,946	42,597
優先順位 3 位 (熟練労働者等、専門職、未熟練労働者)	79,362	43,218	39,228	37,243	39,762	129,070
特別移民	20,526	10,704	9,711	10,584	11,100	10,133
投資家	7,882	3,983	9,623	10,188	2,480	346
多様性プログラム	43,233	25,028	45,350	47,934	49,763	46,234
難民・政治的亡命者	83,082	63,875	185,909	151,431	136,291	142,962
臨時入国許可取得者	14	13	14	23	1,592	7,710
その他	27,427	26,779	31,643	28,054	15,633	28,818

出所：U.S. Department of Homeland Security, “U.S. Lawful Permanent Residents: 2005,” “U.S. Lawful Permanent Residents: 2011,” “U.S. Lawful Permanent Residents: 2015,” “U.S. Lawful Permanent Residents: 2018,” and “Lawful Permanent Residents: 2022” を基に作成

#### 〈参考資料〉

井口 2001 井口泰『外国人労働者新時代』（2001年、ちくま新書）

JILPT 2013 〈1〉 労働政策研究・研修機構「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策」資料シリーズNo.114（2013年）  
<https://www.jil.go.jp/institute/siryu/2013/114.html>  
 (last visited July 30, 2024)

国立国会図書館 2022 国立国会図書館調査及び立法考査局「【EU】高度外国人材受入れ促進のための EU ブルーカード指令」外国の立法 No.290-2（2022）  
[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_12088684\\_po\\_02900205.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12088684_po_02900205.pdf?contentNo=1) (last visited July 30, 2024)

JETRO2021 日本貿易振興機構（JETRO）「EU理事会、高度技能労働者の受け入れ拡大に向けブルーカード制度を改正」ビジネス短信（2021年）  
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/10/c60e74751ac87ac9.html>  
 (last visited July 30, 2024)

JILPT 2013 〈2〉 労働政策研究・研修機構「国別労働トピック：EU域内の他国労働者の権利保護へ体制強化を—欧州委、指令案を採択」（2013年）  
[https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2013\\_5/eu\\_01.html](https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2013_5/eu_01.html)  
 (last visited July 30, 2024)

ILO 2021 International Labour Organization “COVID-19 has made life even more precarious for migrant workers”（2021）  
<https://www.ilo.org/resource/news/covid-19-has-made-life-even-more-precarious-migrant-workers> (last visited July 30, 2024)

JETRO 2024 日本貿易振興機構（JETRO）「ドイツ 外国人就業規制・在留許可、現地人の雇用」（2024年）

[https://www.jetro.go.jp/world/europe/de/invest\\_05.html](https://www.jetro.go.jp/world/europe/de/invest_05.html)  
 (last visited July 30, 2024)

厚生労働省 2021 厚生労働省「2020年 海外情勢報告（本文）第1章 第3節ドイツ連邦共和国」  
<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/21/dl/t1-05.pdf>  
 (last visited July 30, 2024)

White House 2011 The White House “Building a 21st Century Immigration System”（2011）  
[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/immigration\\_blueprint.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/immigration_blueprint.pdf) (last visited July 30, 2024)

DHS 2023 Department of Homeland Security “DHS Issues Proposed Rule to Modernize the H-1B Specialty Occupation Worker Program”（2023）  
<https://www.dhs.gov/news/2023/10/20/dhs-issues-proposed-rule-modernize-h-1b-specialty-occupation-worker-program>  
 (last visited July 30, 2024)

### 3. 日本の現行制度

#### (1) 日本の基本姿勢と現行制度

日本の外国人労働者受け入れについての基本姿勢と主な現行制度について紹介する。

##### ① 基本姿勢

日本は、外国人労働者受け入れについて「入管法」によって、その基本姿勢を示している。同法第7条第1項第2号には、「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して法務省令で定める」とあり、国が「主体的に」受け入れ範囲を決定するという考え方にある（野口 2011）。

この基本姿勢に基づき、日本は高度の専門的・技術的分野の外国人の我が国での就業を積極的に促進しつつ（雇用対策法第4条）、単純労働者の受け入れなど外国人労働者の受け入れ範囲の拡大には慎重姿勢を示している（雇用政策基本方針〈抄〉（平成20年）2月29日厚生労働省告示第40号）。

2000年前後から、各先進諸国が高度外国人材の受け入れに積極的に取り組み始めていたが、日本も最近になって、ようやく高度外国人材の受け入れ促進政策に着手した。

2012年5月から、高度外国人材の受け入れを促進するため、高度外国人材に対しポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度（後述）を導入したのを皮切りに、2013年には、外国人材の活用を拡大することを目指して、最低年収基準の見直しなどの高度外国人材認定要件を緩和した。2014年には高度外国人材に特化した在留期間無制限の新しい在留資格創設等を内容とする入管法改正案を成立させている。

さらに、2018年12月8日には、改正入管法が成立し、新たに「特定技能1号」「特定技能2号」が創設された（2019年4月1日施行）。

##### ② 日本で就労する外国人労働者

現在、日本で就労する外国人労働者の内訳について簡潔に紹介する。

厚生労働省が公表した「外国人雇用状況の届出状況」（2023年10月末現在）によると、外国人労働者を雇用している事業所数は31万8,775カ所（前年比19,985カ所増）、外国人労働者数は204万8,675人（前年比22万5,950人増）である。いずれの数値も、届け出が義務化された2007年以降、過去最高を更新した。対前年増加率は、外国人労働者数で12.4%と前年5.5%から6.9ポイント上昇、事業所数で6.7%と前年4.8%から1.9ポイント上昇している（厚生労働省 2024）。

外国人労働者増加の要因としては、政府が推進している高度外国人材や留学生の受け入れが進んでいること、雇用情勢の改善が着実に進み、「永住者」や「日本人の配偶者」等の身分に基づく在留資格の方々の就労が進んでいること、技能実習制度の活用により技能実習生の受け入れが進んでいることなどが挙げられる（厚生労働省 2020）<sup>13</sup>。

在留資格別では、「身分に基づく在留資格<sup>14</sup>」が最も多く61万5,934人（外国人労働者数全体の30.1%）であり、次いで「専門的・技術的分野の在留資格<sup>15</sup>」が59万5,904人（同29.1%）、「技能実習」が41万2,501人（同20.1%）となっている（図表6）。

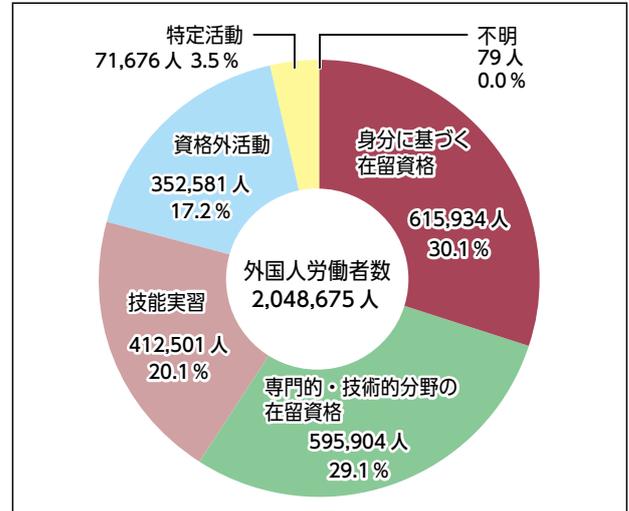
13 2021年の「外国人雇用状況の届出状況」によると、2020年は新型コロナウイルス感染症の影響などにより、雇用情勢に厳しさが見られたため、外国人労働者数の対前年増加率が減少している。

14 「身分に基づく在留資格」には「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」が含まれる。

15 「専門的・技術的分野の在留資格」には「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職1号・2号」「経営・管理」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術・人文知識・国際業務」「企業内転勤」「介護」「興行」「技能」「特定技能1号・2号」が含まれる。

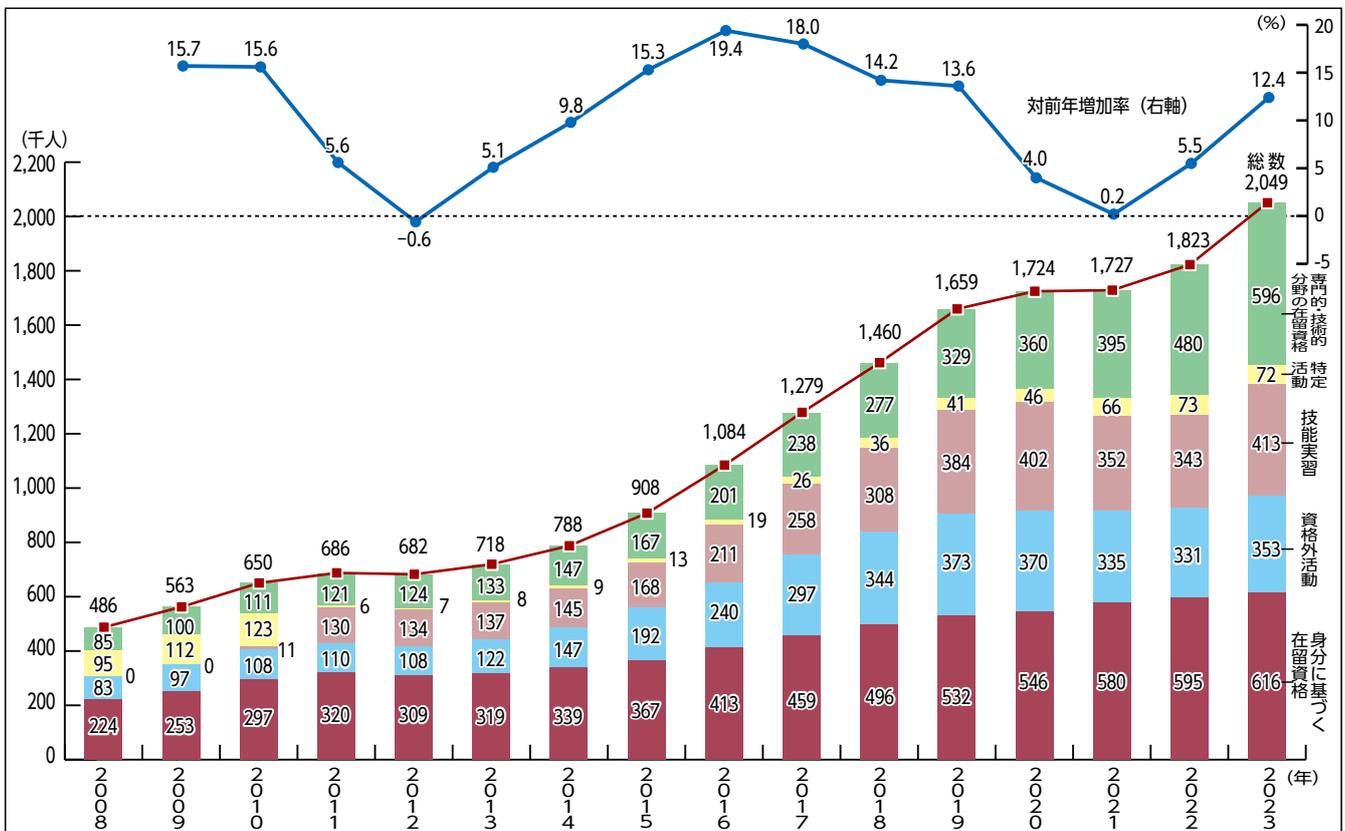
前年比では「専門的・技術的分野の在留資格」が11万5,955人(24.2%)増加し、「技能実習」は6万9,247人(20.2%)、「資格外活動」は2万1,671人(6.5%)増加している(図表1)。なお、「専門的・技術的分野の在留資格」のうち、「特定技能」の外国人労働者数は13万8,518人(前年比で5万9,464人<75.2%>増加)となっている(図表1)。

図表6 在留資格別外国人労働者の割合



出所：厚生労働省 2024

図表7 在留資格別外国人労働者数の推移



出所：厚生労働省 2024

### ③ 高度外国人材の受け入れポイント制の導入

ここでは、2012年5月7日から導入している高度外国人材に対するポイント制について紹介する（平成24年3月30日法務省告示第126号、平成24年3月30日法務省告示第127号）。

この制度は、高度人材外国人の活動内容を、①「高度学術研究活動」（高度専門職1号イ）②「高度専門・技術活動」（高度専門職1号ロ）③「高度経営・管理活動」（高度専門職1号ハ）の3つに分類し、それぞれの特性に応じて、「学歴」「職歴」「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与える（図表8）。これにより、高度人材外国人の我が国への受け入れ促進を図ることを目的としている。

優遇措置の内容は「高度専門職1号」の場合、

- ① 複合的な在留活動の許容
- ② 在留期間「5年」の付与
- ③ 在留歴に係る永住許可要件の緩和
- ④ 配偶者の就労
- ⑤ 一定の条件のもとでの親の帯同
- ⑥ 一定の条件のもとでの家事使用人の帯同
- ⑦ 入国・在留手続の優先処理

「高度専門職2号<sup>16</sup>」の場合、

- a 「高度専門職1号」の活動と併せてほぼすべての就労資格の活動を行うことができる
- b 在留期間が無期限となる
- c 上記③から⑥までの優遇措置が受けられる

となっている。

出入国在留管理庁によると、2012年5月のポイント制の導入から2023年12月までに高度人材と認定された外国人数は累計4万6,946人に及ぶ（図表9）。

なお、2023年4月からは、特別高度人材制度（J-Skip）が導入され、これまでの高度人材ポイント制によらず、学歴または職歴と年収が一定の水準以上であれば「高度専門職」の在留資格を付与し、「特別高度人材」としてより拡充した優遇措置を認めることになった。

特別高度人材の要件は、上記高度人材外国人の活動類型①～③ごとに以下のとおりである。

#### ①②の活動類型の人

以下のいずれかを満たすこと

- 修士号以上取得かつ年収2,000万円以上
- 従事しようとする業務等に係る実務経験10年以上かつ年収2,000万円以上

#### ③の活動類型の人

- 事業の経営または管理に係る実務経験5年以上かつ年収4,000万円以上

特別高度人材の場合は、高度人材ポイント制による優遇措置よりも拡充された優遇措置を受けられる<sup>17</sup>。

16 「高度専門職2号」は「高度専門職1号」で3年以上活動を行っていた人が対象となる。

17 詳細については、出入国在留管理庁ウェブサイト「特別高度人材制度（J-Skip）」[https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyuukokukanri01\\_00009.html](https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyuukokukanri01_00009.html)を参照（last visited July 30, 2024）。

図表8 高度人材ポイント計算表

	高度学術研究分野		高度専門・技術分野		高度経営・管理分野		
学歴	博士号（専門職に係る学位を除く。）取得者				30	博士号又は修士号取得者 (注7)	20
	修士号（専門職に係る博士を含む。）取得者	20	修士号（専門職に係る博士を含む。）取得者（注7）	20			
	大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く。）						10
	複数の分野において、博士号、修士号又は専門職学位を複数有している者						5
職歴 (実務経験) (注1)			10年～	20	10年～	25	
	7年～	15	7年～	15	7年～	20	
	5年～	10	5年～	10	5年～	15	
	3年～	5	3年～	5	3年～	10	
年収 (注2)	年齢区分に応じ、ポイントが付与される年収の下限を異なるものとする。詳細は②参照				40	50	
					30	40	
					20	30	
					10	20	
					5	10	
年齢	～29歳	15	～29歳	15			
	～34歳	10	～34歳	10			
	～39歳	5	～39歳	5			
ボーナス① (研究実績)	詳細は③参照		25	20	15	研究実績 ※	
ボーナス② (地位)							
ボーナス③			職務に関連する日本の国家資格の保有（1つ5点）	10			
ボーナス④	イノベーションを促進するための支援措置（法務大臣が告示で定めるもの）を受けている機関における就労（注3）						
ボーナス⑤	試験研究費等比率が3%超の中小企業における就労						
ボーナス⑥	職務に関連する外国の資格等						
ボーナス⑦	本邦の高等教育機関において学位を取得						
ボーナス⑧	日本語能力試験N1取得者（注4）又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者						
ボーナス⑨	日本語能力試験N2取得者（注5）（ボーナス⑦又は⑧のポイントを獲得した者を除く。）						
ボーナス⑩	成長分野における先端的事業に従事する者（法務大臣が認める事業に限る。）						
ボーナス⑪	法務大臣が告示で定める大学を卒業した者						
ボーナス⑫	法務大臣が告示で定める研修を修了した者（注6）						
ボーナス⑬					経営する事業に1億円以上の投資を行っている者	5	
ボーナス⑭	投資運用業等に係る業務に従事						
ボーナス⑮	産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るため、地方公共団体における高度人材外国人の受入れを促進するための支援措置（法務大臣が認めるもの）を受けている機関における就労						
合格点 70							

出所：法務省 2023

①最低年収基準
高度専門・技術分野及び高度経営・管理分野においては、年収300万円以上であることが必要

②年収配点表				
	～29歳	～34歳	～39歳	40歳～
1,000万	40	40	40	40
900万	35	35	35	35
800万	30	30	30	30
700万	25	25	25	—
600万	20	20	20	—
500万	15	15	—	—
400万	10	—	—	—

③研究実績	高度学術研究分野	高度専門・技術分野
	特許の発明1件～	20
入国前に公的機関からグラントを受けた研究に従事した実績3件～	20	15
研究論文の実績については、我が国の国の機関において利用されている学術論文データベースに登録されている学術雑誌に掲載されている論文（申請人が責任著者であるものに限る。）3本～	20	15
上記の項目以外で、上記項目におけるものと同等の研究実績があると申請人がアピールする場合（著名な賞の受賞歴等）、関係行政機関の長の意見を聴いた上で法務大臣が個別にポイントの付与の適否を判断	20	15

※高度学術研究分野については、2つ以上に該当する場合には25点

(注1) 従事しようとする業務に係る実務経験に限る

(注2)

※1 主たる受入機関から受ける報酬の年額

※2 海外の機関からの転勤の場合には、当該機関から受ける報酬の年額を算入

※3 賞与（ボーナス）も年収に含まれる

(注3) 就労する機関が中小企業である場合には、別途10点の加点

(注4) 同等以上の能力を試験（例えば、BJTビジネス日本語能力テストにおける480点以上の得点）により認められている者も含む

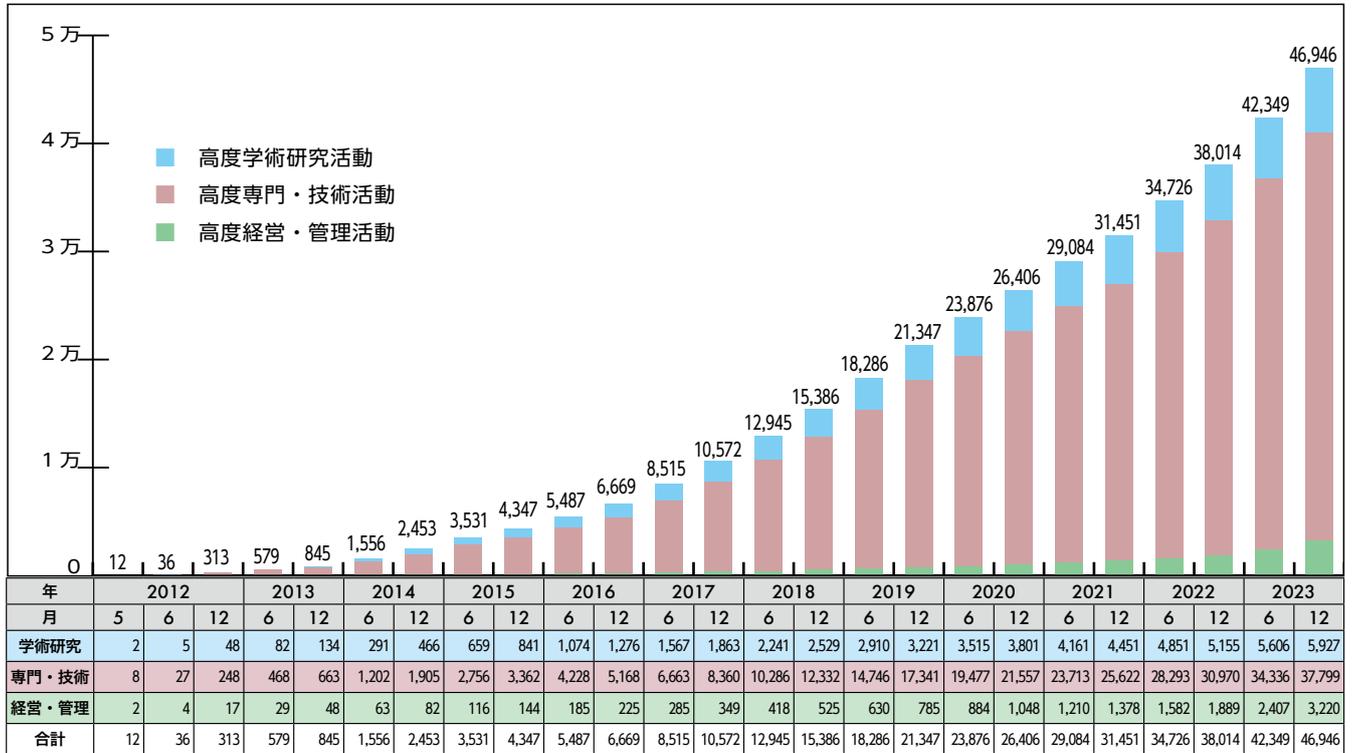
(注5) 同等以上の能力を試験（例えば、BJTビジネス日本語能力テストにおける400点以上の得点）により認められている者も含む

(注6) 本邦の高等教育機関における研修については、ボーナス⑦のポイントを獲得した者を除く

(注7) 経営管理に関する専門職学位（MBA、MOT）を有している場合には、別途5点の加点

図表9 高度人材ポイント制の認定件数(累計)の推移

(単位:件)



出所：出入国在留管理庁「高度人材ポイント制の認定件数（累計）の推移」（2024年）  
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001417035.pdf> (last visited July 30, 2024)

#### ④ 外国人研修・技能実習制度

外国人研修・技能実習制度は、開発途上国の人材育成強化を目的として創設された制度だが、技術移転システムの側面と労働力需給システムの側面を併せ持っている（佐野 2002）。研修・技能実習制度は、2009 年入管法改正法の公布、翌 2010 年 7 月の施行を受けて刷新されたが、その後、2016 年 11 月 28 日、「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」（以下、技能実習法）が公布され、2017 年 11 月 1 日から施行されている。

技能実習法に基づく新たな外国人技能実習制度では、技能実習の適正な実施や技能実習生の保護の観点から、監理団体の許可制や技能実習計画の認定制等が新たに導入された一方、優良な監理団体・実習実施者に対しては実習期間の延長や受け入れ人数枠の拡大などの制度の拡充が図られている。

技能実習制度の内容は、外国人の技能実習生が、日本において企業や個人事業主等の実習実施者と雇用関係を結び、出身国において修得が困難な技能等の修得・習熟・熟達を図るもので、期間は最長 5 年とされ、技能等の修得は、技能実習計画に基づいて行われる。

2023 年 10 月 31 日時点で、技能実習制度の移行対象職種・作業は、90 職種 165 作業である。なお、移行対象職種・作業とは、技能実習評価試験の整備等に関する専門家会議による確認のうえ、第 2 号または第 3 号技能実習への移行に係る技能実習において技能実習生が修得等をした技能等の評価を客観的かつ公正に行うことができる公的評価システムとして整備された技能検定等を有する職種・作業の総称である<sup>18</sup>。

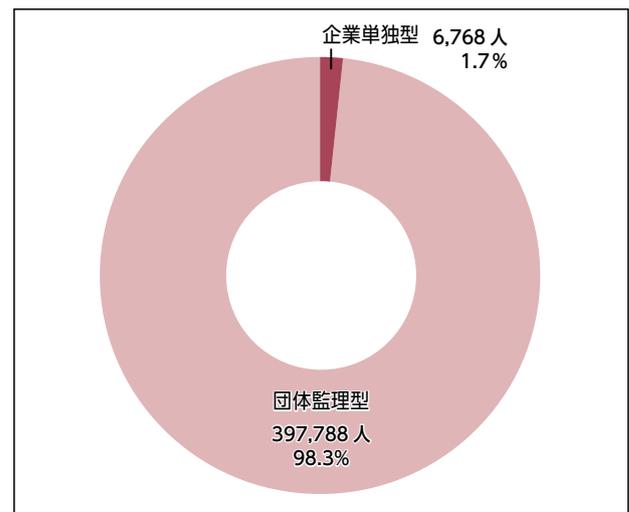
技能実習生の受け入れ方式には、企業単独型と団体監理型の 2 つのタイプがある。

- ① 企業単独型：日本の企業等（実習実施者）が海外の現地法人、合併企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する方式。
- ② 団体監理型：事業協同組合や商工会等の営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施する方式。

法務省によると 2023 年末時点で、技能実習に係る在留者数は、40 万 4,556 人だが、企業単独型の受け入れが 6,768 人（1.7%）、団体監理型の受け入れが 39 万 7,788 人（98.3%）で、圧倒的に団体監理型が多い（図表 10）。

一方、在留資格「研修」の活動については、「研修」の上陸基準省令に規定されているが、実務研修を含まず非実務研修のみで行われる場合と、実務研修を含む場合とで要件が異なる。

図表 10 「技能実習」に係る受け入れ形態別総在留者数  
(2023 年末時点)



出所：法務省 2024

18 詳細については、外国人技能実習機構ウェブサイト <https://www.otit.go.jp/ikoutaishou/> を参照 (last visited July 30, 2024)。

技能実習法の概要

法律の概要

1. 技能実習制度の適正化

- ① 技能実習の基本理念および関係者の責務規定を定めるとともに、技能実習に関し基本方針を策定する。【第3条から第7条まで関係】
- ② 技能実習生ごとに作成する技能実習計画について認定制とし、技能実習生の技能等の修得に係る評価を行うことなどの認定の基準や認定の欠格事由のほか、報告徴収、改善命令、認定の取り消し等を規定する。【第8条から第16条まで関係】
- ③ 実習実施者について届け出制とする。【第17条・第18条関係】
- ④ 監理団体について許可制とし、許可の基準や許可の欠格事由のほか、遵守事項、報告徴収、改善命令、許可の取り消し等を規定する。【第23条から第45条まで関係】
- ⑤ 技能実習生に対する人権侵害行為等について禁止規定を設け違反に対する所要の罰則を規定するとともに、技能実習生に対する相談や情報提供、技能実習生の転籍の連絡調整等を行うことにより、技能実習生の保護等に関する措置を講ずる。【第46条から第51条まで関係】
- ⑥ 事業所管大臣等に対する協力要請等を規定するとともに、地域ごとに関係行政機関等による地域協議会を設置する。【第53条から第56条まで関係】
- ⑦ 外国人技能実習機構を認可法人として新設し【第3章関係】
  - ②の技能実習計画の認定【第12条関係】
  - ②の実習実施者・監理団体に報告を求め、実地に検査【第14条関係】
  - ③の実習実施者の届け出の受理【第18条関係】
  - ④の監理団体の許可に関する調査【第24条関係】
 等を行わせるほか、技能実習生に対する相談・援助等を行う。【第87条関係】

2. 技能実習制度の拡充

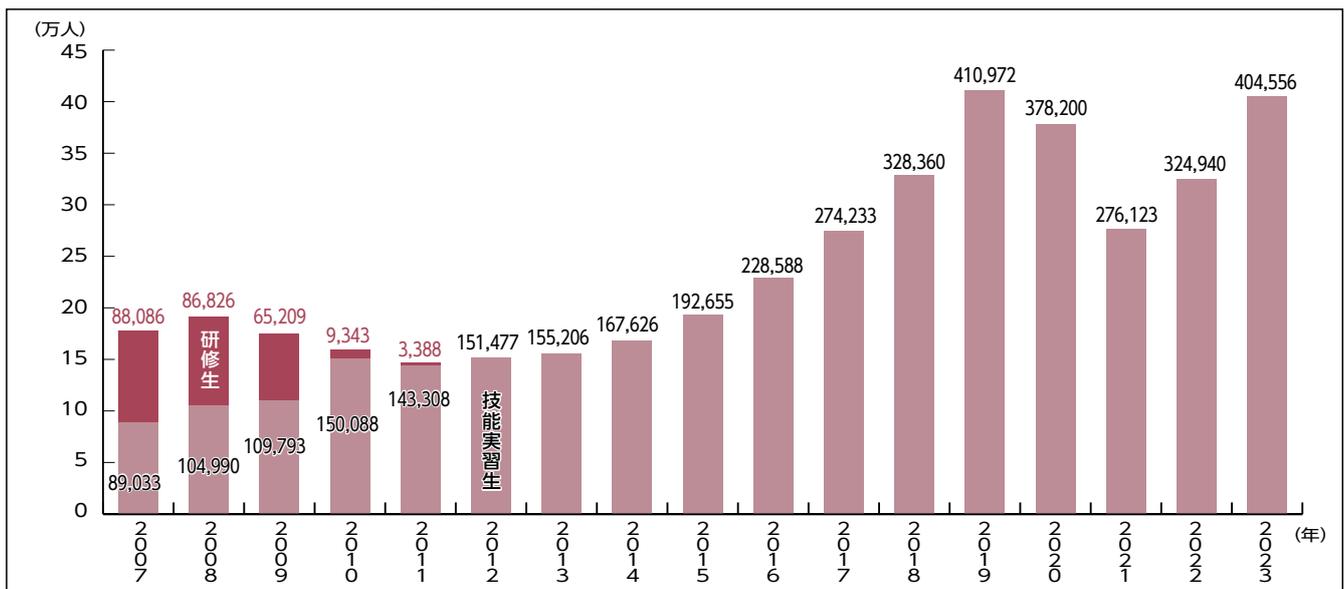
優良な実習実施者・監理団体に限定して、第3号技能実習生の受け入れ（4～5年目の技能実習の実施）を可能とする。【第2条、第9条、第23条および第25条関係】

3. その他

技能実習の在留資格を規定する出入国管理及び難民認定法の改正を行うほか、所要の改正を行う。

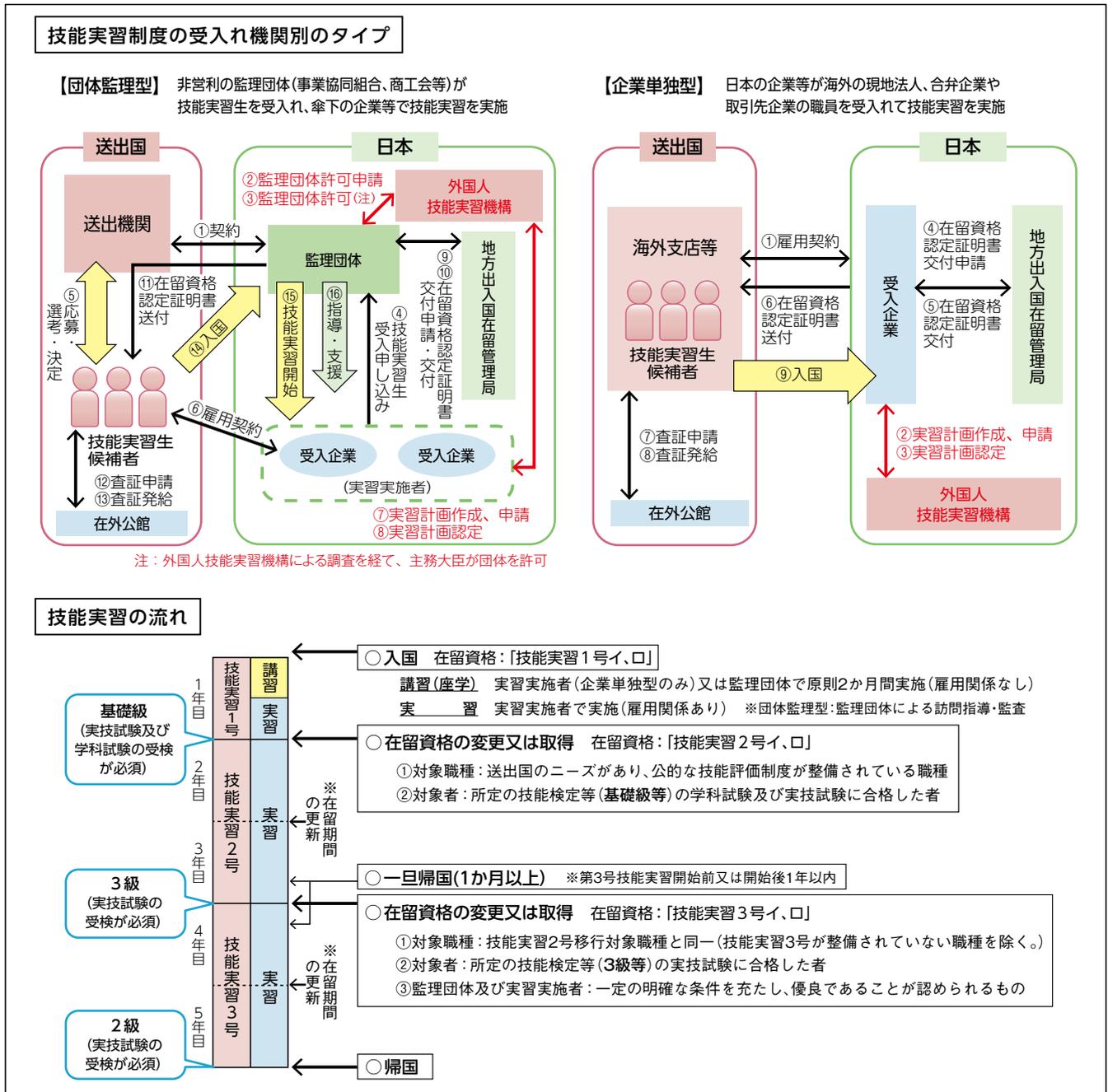
出所：法務省 2024 を基に作成

図表11 研修生・技能実習生の在留状況（2023年末時点）



注：2010年7月に制度改正が行われ、在留資格「研修」が「技能実習1号」に、在留資格「特定活動（技能実習）」が「技能実習2号」となった。  
出所：法務省 2024

図表12 技能実習制度の受け入れ機関別のタイプと技能実習の流れ



出所：法務省 2024

## ⑤ 経済連携協定(EPA)

政府は2008年7月1日にインドネシアと、同年12月11日にフィリピンと、経済連携協定(Economic Partnership Agreement、以下EPA)を結び、一定の要件を満たす看護師・介護福祉士候補者の入国を認め、インドネシアについては2008年度、フィリピンについては2009年度に受け入れが始まった。また、2009年10月1日にはベトナムともEPAを締結し、2014年から同国からの看護師・介護福祉士候補者の受け入れが始まった。

これらの候補者は、3年から4年の在留期間内に国家試験に受からなければ、日本で正式に就職することができず、帰国しなければならない。日本における看護師・介護福祉士の国家資格取得への道は、語学習得も含めて、非常に険しいのが実情である。

2011年の国家試験からは、「看護師国家試験における用語に関する有識者検討チーム」の提言に基づき、日本語を母国語としない候補者が日本語のハンディキャップを補えるよう、EPAに基づく候補者に配慮し、難解な用語・表現は言い換える、疾病名には英語を併記した問題を作成するなどとしたことや、2013年以降、一般受験者の試験時間が合計5時間20分であるのに対して、候補者は7時間と1.3倍に延長するとともに、すべての漢字に振り仮名を付けた問題用紙を配布していることなどが効果を上げ、合格者は増えつつある。2009年度から2024年度までの間に同試験に合格した、EPAに基づく外国人看護師候補者は累計666人である(厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/content/10805000/001232090.pdf>)。

一方、介護福祉士国家試験を見ると、候補者が初めて受験した2011年度から2016年度までは合格率が30%台で推移していたが、2017年度以降は上昇傾向にあり、これまでに累計3,118人が合格している(厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/content/12004000/001284279.pdf>)。

政府の表向きの姿勢は、同協定に基づく看護師・介護福祉士候補者の受け入れは、看護・介護分野の労働力不足への対応ではなく、相手国からの強い要望に基づき交渉した結果、経済活動の連携の強化の観点から実施している、というものである。しかし、今後この分野での労働力が不足するのは明らかで、外国からの労働力をもって対応する必要性が出てくるだろう。語学の壁などを理由に帰国する候補者が減り、正式に就職できるように、さらなる改善と配慮が求められる。

## ⑥ 介護分野における外国人材の受け入れ

高齢化の進行等に伴い、質の高い介護に対する要請が高まっていることを背景に、2016年11月28日に「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」(平成28年法律第88号)が公布され、我が国の介護福祉士養成施設を卒業して介護福祉士国家資格を取得した留学生に対して、国内で介護福祉士として介護または介護の指導を行う業務に従事することを可能とする在留資格「介護」が新たに創設され、2017年9月1日から施行されている。これにより、介護福祉士の養成校を卒業した留学生が介護福祉士の国家資格を取得し、留学ビザから介護の就労ビザに変更すれば、最長5年(更新可能)、現場で働けるようになった。

介護分野では、在留資格「介護」のほかに、EPA、技能実習、特定技能「介護」で、外国人材の受け入れが可能である。2021年7月に厚生労働省が公表した、第8期介護保険事業計画<sup>19</sup>によると、2025年度の介護職員必要数約243万人に対して約32万人が不足、2040年度の介護職員必要数約280万人に対して約69万人が不足である。これについて政府は、①介護職員の処遇改善、②多様な人材の確保・育成、③離職防止・定着促進・生産性向上、④介護職の魅力向上、⑤外国人材の受け入れ環境整備など総合的な介護人材確保対策に取り組む、としている(厚生労働省2021)。

<sup>19</sup> 計画期間は2021年度から2023年度まで。

政府は、外国人材の受け入れ環境を整備すると言っており、数字だけを見ると、外国人の介護人材は順調に増加している（図表 13）。

図表 13 介護分野の外国人在留者数

	EPA介護福祉士候補者	在留資格「介護」 (介護留学生)	技能実習介護	特定技能「介護」
制度開始時期	2008年8月	2017年9月	2017年11月	2019年4月
対象国	インドネシア（2008年度～） フィリピン（2009年度～） ベトナム（2014年度～）	規定なし	2国間取り決め締結国 (現状未締結国も可能)	2国間取り決め締結国 (9カ国)
在留者数	2,935人程度 うち資格取得者762人 (2023年9月1日時点)	6,284人 (2022年12月末時点)	15,011人 (2022年6月末時点)	28,400人 (2023年12月末時点)
在留資格	特定活動	介護	技能実習1、2、3号	特定技能1号
更新期限	最長4年 (試験合格後は期限なし)	最長5年(更新可能)	5年(1、2、3号通算)	5年(通算)
家族の帯同	可能	可能	不可	基本的に不可

出所：厚生労働省「外国人介護人材支援に係る取組と令和6年度概算要求等について」外国人介護人材の業務の在り方に関する検討会資料（2023年）  
<https://www.niph.go.jp/h-crisis/wp-content/uploads/2023/10/001152560.pdf>、  
 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数」（2023年）<https://www.moj.go.jp/isa/content/001402075.pdf> (last visited July 30, 2024)

## ⑦ 建設分野・造船分野における外国人材の受け入れ

政府は、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の関連設備等による一時的な建設需要の増大に対応するため、緊急かつ時限的措置（2020年度で終了）として、2014年4月4日に「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」を閣議決定した。

また、高い国内生産率を維持して我が国の輸出を支えるとともに地域経済に大きく貢献している造船業が、急速に回復してきた生産機会を逃さないよう、国内人材の確保に最大限努めることを基本としたうえで、造船業と人材の相互流動が大きい建設分野における上記緊急かつ時限的措置について、造船分野においても同様の措置を講じることが「日本再興戦略」改訂2014において閣議決定され（2014年6月24日）、2015年4月から本制度を活用した外国人材の受け入れを開始した。本制度は、2021年3月31日をもって新たな受け入れを終了し、2023年3月31日に完全に終了した。

## ⑧ 地方公共団体、および総合特区制度に基づく「特定伝統料理海外普及事業」—京都市地域活性化総合特区

各地方公共団体レベルでは特区として外国人の活用を謳ったものがいくつかある。仙台市の国際知的産業特区（就労希望の外国人へのビザ発給の迅速化要請）や、愛知県の環境・エネルギー・国際交流特区（外国人の居住・就労条件の緩和）などがその例である。

2006年、このような流れを受けて国は出入国管理及び難民認定法を改正し、構造改革特別区域法による特例措置に基づく活動については在留期間の上限を3年から5年に伸長している（平成18年法律第43号）。

また、2013年11月、地域活性化総合特区地域の活性化を図るため、特定伝統料理（京料理）の海外への普及を図ることを目的として、外国人が日本国内の料理店で働きながら特定伝統料理を学ぶことができるようにするため、規制の特例措置を設けた（2016年12月一部改正）。この特例措置により、熱意のある外国人

料理人が日本料理を働きながら学ぶことが可能となり、日本料理を海外に正しく普及・発信できる人材の育成を図っている。

2016年度に、在留期間が「2年以内」から「5年以内」に延長され、2018年度には、受け入れ対象に「海外の所属機関から業務の一環として派遣される」外国人に加え、農林水産省が定める「海外における日本料理の調理技能の認定に関するガイドライン」に基づき「シルバー以上の調理技能認定」を受けている外国人が新たに追加された。また、2022年度には、1事業所当たりの受け入れ人数の上限が3人から6人に拡大されている（地方創生ウェブサイト [https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/toc\\_ichiran/toc\\_page/pdf/14kyouto\\_gaiyo.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/toc_page/pdf/14kyouto_gaiyo.pdf)）。

京都市では、この制度に基づき、2014年2月より日本料理店で受け入れを開始し、2022年4月末までに合計22名を受け入れている。

2024年1月時点の主な要件は以下のとおりである<sup>20</sup>。

- ① 受け入れ事業者（日本料理店等）は、適正に外国人の受け入れを実施できるとして、京都市の指定を受けていること
- ② 受け入れ事業者（日本料理店等）は、外国人と雇用契約を締結し、日本人と同等額以上の報酬を支給すること
- ③ 外国人は、海外のレストラン等から業務の一環として派遣され、帰国後に復職すること
- ④ 外国人は、調理の技能があり、帰国後に日本料理を世界に発信する意思を有すること
- ⑤ 外国人の受け入れ期間は5年以内、受け入れ人数は1事業所当たり6人以内

<sup>20</sup> 詳細は、京都市情報館ウェブサイト <https://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000235190.html>を参照（last visited July 1, 2024）。

## ⑨ 国家戦略特区による外国人材の受け入れ

### ① 国家戦略特別区域家事支援外国人受け入れ事業

女性の活躍推進や家事支援ニーズへの対応、中長期的な経済成長の観点から、国家戦略特別区域内において試行的に、国家戦略特別区域会議のもとにおく第三者管理協議会による管理体制のもと、家事支援活動を行う外国人を特定機関が雇用契約に基づいて受け入れる事業を2015年9月9日の指針で決定。

- 家事支援活動の業務範囲は、炊事、洗濯、掃除、買物等の家事一般。これらと併せて実施される児童の日常生活上の世話および必要な保護
- 家事支援を行う外国人の要件は、満18歳以上、実務経験1年以上、家事支援活動の知識・技能（送り出し国における一定の研修の修了）、必要最低限の日本語能力

国家戦略特区で受け入れている家事支援を行う外国人労働者の滞在期間は、当初「最長5年」であったが、新型コロナウイルス禍による入国制限によって日本で経験を積んだ外国人労働者の不足が見込まれるため、政府は2023年10月に指針を改正し、在留中の経験豊富な外国人材については、家事支援活動に従事できる期間を通算8年に延長した（国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業における特定機関に関する指針令和5年10月20日変更）。

なお、2023年2月末時点の受け入れ企業は、東京都6事業者、神奈川県6事業者、大阪府4事業者、兵庫県2事業者、愛知県2事業者、千葉市1事業者で、合計21事業者である<sup>21</sup>。

### ② 国家戦略特別区域農業支援外国人受け入れ事業

農業支援外国人受け入れ事業は、経営規模の拡大などによる「強い農業」を実現するため、国家戦略特別区域内において、関係自治体や国の機関が参画する適正な管理体制のもと、農作業や加工の作業等に従事する即戦力となる外国人材を特定機関（受け入れ企業）が雇用契約に基づいて受け入れる事業で、同事業の創設を盛り込んだ改正国家戦略特別区域法および同法施行令が2017年9月22日に施行された。

その後2018年に成立した改正入管法によって特定技能制度が漸設され、農業は特定技能外国人を受け入れる特定産業分野の1つと位置づけられたため、農業支援外国人受け入れ事業は段階的に特定技能制度に移行することになった（国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業における特定機関等に関する指針令和元年6月12日変更）。

### ③ 国家戦略特区におけるクールジャパン・インバウンド外国人材の就労支援

前述の改正国家戦略特別区域法（2017年9月22日施行）により、活動内容が「技術・人文知識・国際業務」または「技能」に該当するクールジャパン・インバウンド外国人材の受け入れについて、学歴や実務経験要件と同等の知識・技能等の水準を、国内外の資格・試験や受賞歴等で代替できるか否かを関係府省および関係自治体が一体となって協議・検討し、必要に応じ、上陸許可基準の特例の対象等とする枠組みを設けた。

21 詳細は、内閣府国家戦略特区ウェブサイト [https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/231020\\_gaikokujinzai\\_gaiyou.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/231020_gaikokujinzai_gaiyou.pdf) を参照 (last visited July 30, 2024)。

## 〈参考資料〉

野口 2011 野口尚「わが国における外国人労働者を巡る状況について」『Business Labor Trend』2011年2月号(2011年)

厚生労働省 2024 厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ【本文】(令和5年10月末時点)」(2024年)

<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195787.pdf>  
(last visited July 30, 2024)

厚生労働省 2020 厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ【本文】(令和元年10月末現在)」(2020年)

<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000590310.pdf>  
(last visited July 30, 2024)

法務省 2023 法務省「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」(2023年)

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930001655.pdf>  
(last visited July 30, 2024)

佐野 2002 佐野哲「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」『一橋大学経済研究所世代間利害調整プロジェクト・ディスカッションペーパー No.53』(2002年)

法務省 2024 法務省「外国人技能実習制度について」(2024年)

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf>  
(last visited July 30, 2024)

厚生労働省 2021 厚生労働省「第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」(2021年)

[https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000207323\\_00005.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000207323_00005.html)  
(last visited July 30, 2024)

## 参考資料の URL 一覧

No.	資料名	出 所
1	外国人労働者数（在留資格別）	厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況表一覧（令和5年10月末時点）」（2024年）
		<a href="https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195789.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195789.pdf</a>
2	外国人労働者数（産業別）	厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況表一覧（令和5年10月末時点）」（2024年）
		<a href="https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195789.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195789.pdf</a>
3	H-1Bビザ申請数、申請許可数、発給数の推移（2007～2023年）	Bureau of Consular Affairs, U.S. Department of State, "Nonimmigrant Visa Issuance by Visa Class and by Nationality, FY 1997-2017" U.S. Citizenship and Immigration Services "Number of H-1B Petition Filings," "Fiscal Year 2022: H-1B Petitions," "Fiscal Year 2023: H-1B Petitions"
4	人種別米国の人口構成（2000年および2022年）	U.S. Census Bureau "Annual Estimation of the Resident Population by Sex, Race, and Hispanic Origin for the United States, States, and Counties"よりデータ抽出
5	合法永住者の分類別推移	U.S. Department of Homeland Security, "U.S. Lawful Permanent Residents: 2005," "U.S. Lawful Permanent Residents: 2011," "U.S. Lawful Permanent Residents: 2015," "U.S. Lawful Permanent Residents: 2018," and "Lawful Permanent Residents: 2022"
6	在留資格別外国人労働者の割合	厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ【本文】（令和5年10月末時点）」（2024年）
		<a href="https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195787.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195787.pdf</a>
7	在留資格別外国人労働者数の推移	厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ【本文】（令和5年10月末時点）」（2024年）
		<a href="https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195787.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195787.pdf</a>
8	高度人材ポイント計算表	法務省「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」（2023年）
		<a href="https://www.moj.go.jp/isa/content/930001655.pdf">https://www.moj.go.jp/isa/content/930001655.pdf</a>
9	高度人材ポイント制の認定件数（累計）の推移	出入国在留管理庁「高度人材ポイント制の認定件数（累計）の推移」（2024年）
		<a href="https://www.moj.go.jp/isa/content/001417035.pdf">https://www.moj.go.jp/isa/content/001417035.pdf</a>
10	「技能実習」に係る受け入れ形態別総在留者数（2023年末時点）	法務省「外国人技能実習制度について」（2024年）
		<a href="https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf">https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf</a>
11	研修生・技能実習生の在留状況（2023年末時点）	法務省「外国人技能実習制度について」（2024年）
		<a href="https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf">https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf</a>
12	技能実習制度の受け入れ機関別のタイプと技能実習の流れ	法務省「外国人技能実習制度について」（2024年）
		<a href="https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf">https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf</a>
13	介護分野の外国人在留者数	厚生労働省「外国人介護人材支援に係る取組と令和6年度概算要求等について」外国人介護人材の業務の在り方に関する検討会資料（2023年）
		<a href="https://www.niph.go.jp/h-crisis/wp-content/uploads/2023/10/001152560.pdf">https://www.niph.go.jp/h-crisis/wp-content/uploads/2023/10/001152560.pdf</a>
		出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数」（2023年）
		<a href="https://www.moj.go.jp/isa/content/001402075.pdf">https://www.moj.go.jp/isa/content/001402075.pdf</a>



## 労働政策講義 2024

17 外国人労働者

### 執筆

Keiko Kayla Oka (リクルートワークス研究所 客員研究員)

### 監修

村田 弘美 (リクルートワークス研究所 主幹研究員)

### 制作

松川 ゆかり (リクルートワークス研究所)

寺嶋 恵美子 (リクルートワークス研究所)

### 発行

リクルートワークス研究所 グローバルセンター

2024年9月19日発行

リクルートワークス研究所  
〒100-6640  
東京都千代田区丸の内 1-9-2  
グラントウキョウサウスタワー  
株式会社リクルート  
<https://www.works-i.com>

本誌掲載記事の無断転載を禁じます。  
© Recruit Co., Ltd. All rights reserved.

参考資料等に掲載しているURLは各ホームページにリンクしております。  
ただし、ページの移動もしくは閉鎖している場合がございます。  
(最終リンク確認: 2024年8月)

# Works University

## 労働政策講義 2024

17 外国人労働者

リクルートワークス研究所

〒100-6640

東京都千代田区丸の内 1-9-2

グラントウキョウサウスタワー

株式会社リクルート

<https://www.works-i.com>