

資料

日本の高度人材の誘致政策とドイツの事例の紹介

京都先端科学大学 経済経営学部
カオ ティ キャン ゲット

要 旨

人口減少による人手不足への解決策として、労働者の量的な確保のため、日本は外国人労働者の受入れを行っている。それに加えて、日本政府は生産性、国際競争力を向上するために、世界から高度人材の受入れを拡大する方針を示し、「高度外国人材ポイント制」などの優遇制度を次々に導入した。例えば、2012年5月には「高度外国人材ポイント制」、2017年4月の「日本版高度外国人材グリーンカード」、2023年4月に導入された「特別高度外国人材制度（J-Skip）」、「未来創造人材制度（J-Find）」が挙げられる。「高度外国人材ポイント制」が導入されてから10年経過したが、日本を選んで高度人材の数はまだ少ない。なぜ、外国人の高度人材が日本に来ていないのか、日本の高度人材の受入れ政策について概観し、高度人材誘致の現状と課題を述べ、先行事例のドイツを紹介した上で、日本への示唆を述べたい。

キーワード：外国人労働者、高度人材、高度外国人材ポイント制

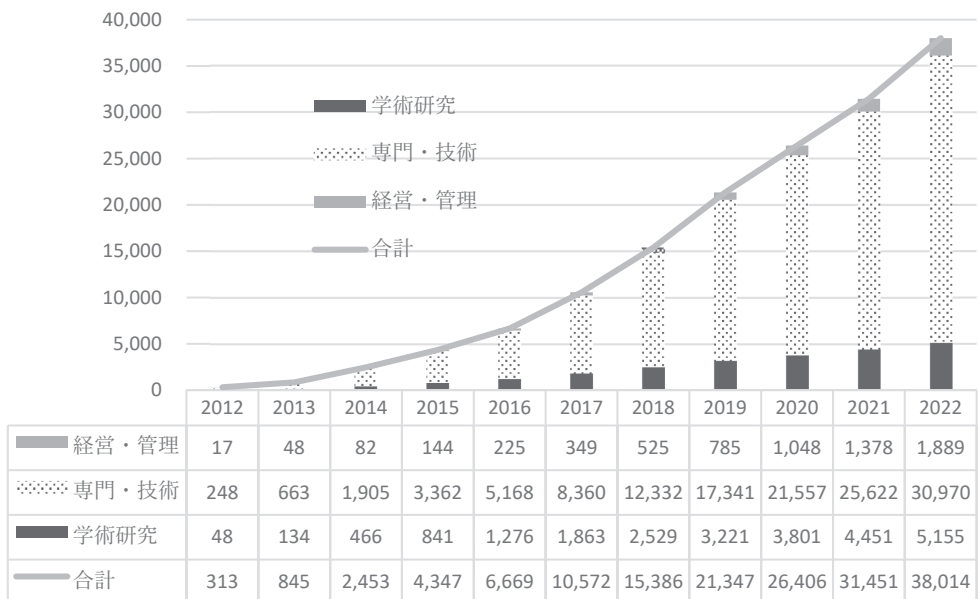
1. 日本における高度人材の受入れ政策

外国人労働者の受け入れは日本にとって人口減少による人手不足を解消するために重要である。しかし、外国人労働者の受け入れ政策について、日本経済の生産性、イノベーションを加速する側面において優秀な高度人材の受入れは単純労働者の受け入れより優先されている。ここで、高度人材を技術・専門知識を持つ、経済成長に貢献できる人材とし、日本の高度人材¹の受入れ政策について紹介する。

日本はバブル期の活況経済による人手不足課題への解消と国際化の進展に対応するために、

¹ 本稿の「高度人材」は技術・専門知識を持つ、日本経済成長に貢献できる人材とする。分析するにあたって、「専門的・技術的分野」の在留資格を有する人材を対象とする。これらの在留資格を取得するために、日本国内外の大学卒、または日本の専門学校、または従事しようとする業務に10年以上の実務経験、情報処理に関する技術を要する業務に従事しようとする場合、定める試験に合格し、または資格を有することなどの条件を満たす必要がある。

高度人材を受け入れ始めた。90年に出入国管理法を改正し、在留資格を「法律・会計事務」「医療」「研究」「教育」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」と明確に再編し、受入れ体制の強化を図った。2000年代に入ると、IT産業の人材をはじめ、高度人材の獲得が先進国中で重要な課題となった。そのため、外国人材の受入れ意義は、少子高齢化による労働不足を補う観点から、国際競争力を向上する観点が強くなってきた。それを背景に、日本政府は世界から高度人材の受入れを拡大する方針を示し、高度人材の優遇制度を次々に導入した。その中に、最も代表的な制度は2012年5月に導入した「高度人材ポイント制」であった。「高度人材ポイント制」は外国人材の活動内容を「学術研究」、「高度専門・技術」、「高度経営・管理」と3つのカテゴリーに分けて、それぞれの特性に応じて「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとに点数を入れて、合計点数を計算する。合計点数が70点以上であれば、申請者に在留資格「高度専門職」を付与し、5年の在留期間、複合的な在留活動の許容、在留歴に係る永住許可要件の緩和などの優遇装置を設ける。しかし、評価基準が厳しいという指摘を受け、2013年12月に認定要件を緩和した。また、2017年4月に、認定要件及び優遇措置を更に見直し、「日本版高度外国人材グリーンカード」を創設した。新たな優遇措置は高度人材ポイントを70点以上、80点以上を取得した人材について、永住許可に要する在留期間をそれぞれ、5年から3年に変更したものと1年にしたものである。これより、永住許可に要する在留期間は世界最速級で大幅に短縮され、呼び込む効果が一段と上がると期待された。結果、高度人材ポイント制が導入された認定件数が2012年に313件であったが、2022年に38,014件に昇り、10年間にかけて12倍以上と堅調に増加している（図表1）。



図表1：高度人材ポイント制の認定件数の推移
(資料：出入国在留管理庁の資料から作成)

さらに、世界からのトップ層の優秀な人材を獲得するために、2023年4月に「特別高度人材制度 (J-Skip)」と「未来創造人材制度 (J-Find)」が創設された。「特別高度人材制度 (J-Skip)」は従来の多項目で計算するポイント制と異なって、学歴又は職歴と年取のみで評価する。評価項目が要求水準を達成する申請者に在留資格「高度専門職」(特別高度人材)を付与する。特別高度人材と認定された場合、その対象者は永住許可までに要する期間は1年をはじめ、より拡充した優遇措置が受けられる。「未来創造人材制度 (J-Find)」は日本社会で大活躍を期待できる若い人材を早期に呼び込み、日本で就職・起業してもらうことを狙って、100位以内にランクインしている大学からの学位を取得した人材に在留資格「特定活動」(未来創造人材)を付与し、最長2年の在留を認める。

「高度人材ポイント制」と並行して、従来の技術・技能を持つ外国人の受入れ体制も強化してきた。2015年に、日本国内企業での事業の経営・管理活動を行う外国人を広く迎え入れるため、「投資・経営」の在留資格を「経営・管理」に変更し、外国資本との結び付き要件を緩和した。また、専門的・技術的分野における外国人の受入れに関する企業等のニーズに柔軟に対応するため、業務に必要な知識の区分(理系・文系)に基づく「技術」と「人文知識・国際業務」の区分をなくし、包括的な在留資格「技術・人文知識・国際業務」へと一本化された。その結果、「専門的・技術的分野の在留資格」が2008年において約8.5万人であったが、2022年には約48万人まで堅調に増加していた。日本における外国人労働者全体に占める割合も17%から26%へと拡大された(厚生労働省2023)。

現役の高度人材に加えて、将来の高度人材の予備軍である外国人留学生の受入れ体制についても強化されてきた。留学生の呼びかけに関して、2008年の「留学生30万人計画」²が注目を浴びている。日本における就職支援においても、様々な取り組みが実施された。例えば、日本経済団体連合会は『活力と魅力溢れる日本』を再生していく取り組みを公表した。その一環として、2004年に「外国人受入れ問題に関する提言」で就労への橋渡しとなる在留資格の新設などの方策を提案した。それを受けて、留学生が卒業後に日本国内で就職活動を円滑行うために、在留期間を1年まで延長することなどの措置が2009年4月から施行された。2007年から2012年にかけて、経済産業省と文部科学省と共同で「高度専門留学生育成事業」を実施し、日本企業での就職率を91%まで実現した。「日本再興戦略2016」において、外国人留学生の日本での就職率を現状の約30%から2020年までに50%に向上させることを目標に掲げた。さらに、2019年5月に、日本国内外の大学を卒業した留学生が就職活動を行い、または日本の専門学校を終了した留学生が日本語能力を活かした業務に従事する場合は、在留資格「特定活動」による最長5年間入国・在留を認めることとした。各種統計から、日本国内での就職難の課題は徐々に改善されてきたことがわかる。例えば、日本で就労を希望した留学生の就職許可率が約90%で、許可件数が2010年の7,831件から2021年には28,974まで毎年増加している(出入国在留管理庁, 2022)。大学等を終了した留学生に占める日本国内で就

² 2020年までに留学生30万人を受け入れることを目指した計画。

職できた外国人留学生の割合も2010年の25.2%から2021年に37.7%まで拡大している(JASSO, 2022)。

このように、日本政府は生産性、国際競争力を向上するために、世界から高度人材の受入れを拡大する方針を示し、「高度外国人材ポイント制」などの優遇制度を導入し、積極的な努力を見せている。しかし、2022年において、高度専門職(1号と2号)の在留資格を持つ高度外国人材は1万8,315人となり、専門的・技術的分野の在留資格をもつ外国人材(約48万人)においては約4%を占め、外国人労働者全体(約182.3万人)で見ると約1%に留まり、非常に少ない。生産性、国際競争力を向上するのに、現状の高度外国人材の受入、つまり質の確保には十分ではないと考えられる。次のセクションで、高度人材ポイント制の高度外国人材に焦点を当てて、日本での就職における賃金水準のほか、昇進機会と定住化に関する要因を考察ながら高度人材の不十分の確保の原因と求められる政策のヒントを探ってみる。

2. 日本の高度外国人材の不十分の確保の原因³

高度外国人材はどのような基準で行き先を選択するかについて、多くの研究からわかったことは、次の3つの要因が挙げられる。それらは、(1)賃金水準、(2)昇進、(3)定住化(長期滞在の条件、帰化の条件)に関する要因である。それらの基準で高度外国人材が満足すると感じない限りその国を選ばないと考えられる。外国人高度外国人材が日本を敬遠する要因を検証する為に、上記の3つの要因に沿って考える。

まず、賃金水準について考える。厚生労働省によると、1990年代後半以降、日本における賃金の水準が減少、または横ばいで推移し、他のG7各国と比較すると最低の水準になっている(厚生労働省, 2023)。近年加速している円安とインフレーションは実質賃金をさらに押し下げているので、欧米からの高度外国人材は日本においては就職魅力を感じないだろう。また、高度外国人材に上位3位にランクインしているのは中国人(約64%を占める)、インド人(約5.7%占める)、韓国人(約4.4%)であるが、これらの高度人材は母国の労働環境の改善、賃金水準の上昇が進んでいることから、近い将来日本から出て行ってしまう可能性が十分にあると思われる。

つぎに、「昇進」について考察すると、高度外国人材にとって「昇進」についても魅力ではないことは明らかである。例えば、労働政策研究研修機構の2013年の「企業における高度外国人材の受入れと活用に関する調査」によると、「役職なし」の外国人材の割合が68.3%、「部課長クラス以上」の高度外国人材の割合がわずか10.5%であった。これは外国人高度外国人材が日本で昇進しにくい事実を語っている。経済産業省の2016年版の通商白書では「遅い昇進」や「評価システムの不透明さ」といった項目で、日本での労働を魅力的と考えたのは21.1%しかないというアンケート結果がある。厚生労働省が2018年に行った「高度人材への

³ この項は『日本経済の再浮揚戦略』文眞堂(2024年4月上旬刊行予定)の第12章(共同執筆)の内容と部分的に重複する。

アンケート調査」の結果にも、高度外国人材の活用・定着における最大な課題が「キャリアアップできる環境になっていない」とのことであり、その課題の最も大きな理由として「能力・業績に応じた昇進になっていない」が挙げられた。海外からの高度人材が日本型の固有雇用システム、特に年功序列（労働者の役職や賃金が勤続年数、年齢などで決定される）に対応することが難しく、良い成果を出しても昇進できないことを不満に思い、日本離れを決める高度人材も少なくはない（経済産業省、2016；守屋、2018；Muranaka, 2022）。

最後に、日本での定住化について考える。長期滞在を希望する高度外国人材は、制度上では「高度専門職」1号の資格を取得し、そこから「高度専門職」2号に変更できれば、「無期限」で就職できる。ただし、「高度専門職」2号に変更するのに、彼らは原則3年間以上「高度専門職」の資格で就職する条件を満たさないといけない。そのほか、年収、年齢、職歴の条件も厳しいと指摘され、高度外国人材1号から2号への認定件数が少ない現状の原因になると思われる。しかも、「無期限」日本で就職できるようになっても、仕事の面では長労働時間が一般的、プライベート面では高度外国人材の世帯年収が800万円以上⁴でないと親との帯同が認められないなどのことから、安定的な長期労働が難しいと思われる。このように、制度上において、高度人材に対する特別な優遇措置が設置されているが、利用しにくいとしばしば指摘され、手続き改善と条件の緩和の要求が高まっている。

さらに、日本で定住化するのに、高度外国人材には言語バリアーを乗り越える力と日本文化への適応力が求められる。日本の特殊な言語と文化に対して、日本での滞在経験がない高度外国人材は日本語をマスターするのに、かなりの時間を要する。高度外国人材のための日本語、日本文化に関する講習等の開催は各企業、または自治体の意思によるため、すべての高度外国人材がその講習を受けられるわけではない。それに加えて、日本企業の多くは高度人材の受入れ後、高いレベルの日本語力、日本的な働き方を求めるが、その学習に関する支援と生活支援を十分に展開できていない。せっかく日本で就職することを鑑みても、日本での定住化が難しいことが原因となり、高度人材が日本離れに至るケースがあるのは残念である。

以上のように、高度人材の受入れ政策は国内の留学生から世界トップ層の優秀な人材まで、幅広く展開され、高度人材に対して、在留期間の延長、永住申請要件が緩和されつつあるが、移民政策としてはいまだに扱われていないため、政策は事実を反映していないという点でしばしば指摘されている。長期的な受入れ政策による利益を得るためには、受入れ後の日本での生活に順応するための支援も必要であるが、当面考慮されないように見える。即ち、移民政策として扱わない、受入れ後の支援を行わないという点は改善すべきだと考えられる。次のセクションで、日本と同様の非英語圏であるが、移民政策に成功したドイツの事例を紹介した上で、日本が参考すべき政策を述べたい。

⁴ 法務省によると、高度外国人材の世帯年収（高度外国人材本人とその配偶者の年収を合算したもの）が800万円以上であること。https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiaact_3_preferential_index.html

3. ドイツの高度人材の受入れ戦略について

ドイツは第二次世界戦後の復興に向けて、60年代から外国人労働者の受け入れを始めた。当初は単純労働者を対象とし、就労契約が終了すると帰国させるというガストアルバイター制度を採用した。その後、1989年の「ベルリンの壁」が崩壊したことにより、東ドイツからの移住者が多数流入したこともあり、「ドイツは移民国家ではない」という方針の下、90年代後半以降は外国人労働者の受け入れを制限する政策に転じた。

しかし、2000年に国籍法が改正され、ドイツ国内で生まれた外国の子供に対してもドイツ国籍が付与される、ドイツ国民の定義は「血統主義」から「出生地主義」に変わった。労働者の受入れにおいてもより開放的な政策が実施された。例えば、EUに新規加盟した中東欧諸国からの移住者に加えて、EU域外⁵からの外国人労働者も受け入れるようになった。特に、EU域外からのIT技術者、またはドイツで就職を予定するIT専攻の留学生に、最長5年の滞在と就労を認める滞在許可を付与するという待遇が設けられた。2005年に新移民法とも呼ばれる「滞在法」が制定され、滞在許可と就労許可の手続きの統一化、社会統合政策の促進等が規定された。滞在法に規定された社会統合政策は、外国人労働者にドイツ語、ドイツ文化、ドイツ法律等を学習する機会を提供する統合講習を実施するようにした。これにより、ドイツの受入政策が「移民国ではない」の立場から移民を積極的に受入れる立場へと転換された。

2008年の世界金融危機後、深刻化になった人手不足問題を解決する策として、同国は2012年8月に「ブルーカード」制度を導入し、高度人材の受入れをさらに拡大した。「ブルーカード」制度は就職先があり、かつ特定の年収以上であれば、初回滞在許可が最長4年まで認められる。ブルーカードで33か月以上就業した人材は永住許可証を得られる。ただし、MINT分野（数学、情報科学、自然科学、工業技術）や医療、介護の専門人材、そしてB1級のドイツ語能力を持っている人材については、年収の要件が緩和される。

さらに、2020年3月に「専門人材移民法」が施行され、EU域外の専門人材の受入れ枠が大学卒から2年以上の訓練終了資格を保有する専門人材まで拡大された。それに加えて、ドイツの大学、または認定訓練の修了者は公認資格と雇用契約がある場合、優先権審査⁶は不要となる。ただし、IT分野の高度な経験の専門人材には公認資格の保有は不問となる。また、就職先が決まっていなくてもドイツに入学して6カ月間求職活動ができる措置も設けられている。直近では、2023年3月に、専門人材移民法の改正法案が決定され、人材不足が深刻な分野での受入れ要件がさらに緩和され、ドイツがより魅力的な受入れ先になると見込まれる。

以上のように、ドイツの外国人労働者の受入れ政策は、その都度、状況に応じて実施されているが、2000年以降は移民国ではない国から移民大国に転換する道を歩んでいる。連邦統

⁵ EU域外とは欧州経済領域（EU加盟国、ノルウェー、アイルランド、リヒテンシュタイン）およびスイス以外の第三国である。

⁶ ドイツにおいて、滞在期間を定める在留資格を得るためには、連邦雇用エージェンシーによる優先権審査（申請者が労働市場に不利益を及ぼさないことかつEU加盟国の市民で求人を満たせないことを審査）と比較性審査（ドイツ人労働者と同じ条件で雇用されることを確認）および同意を得なければならない。

計局によると、EU 以外の労働者数の推移は 2007 年に 76 万 8 千人から、2022 年には 351 万 4 千人と、安定的な増加傾向にある。2022 年末には、移民歴のある人は 2,020 万人に昇り、ドイツ総人口の 24.3% を占めている。総人口に約 6% を占めた移民ルーツのある人も加算すると、広義な移民は総人口の約 3 割であった。かつて、ドイツは移民には後ろ向きだったが、現在 EU 諸国の中でも最も移民を受入れている国になった。今後、少子高齢化の深刻化やデジタル化の加速に対応するのに、外国人専門人材の受入れは依然として増加すると見込まれる。

4. 日本への示唆

日本とドイツの外国人受け入れ政策には共通な点がいくつあげられる。例えば、長期にわたって、帰国を前提とした受入れ制度を採用したことや、2000 年代以降の高度人材に対する優遇措置を設けたことである。しかし、両国の政策に、移民として受入れる方針で実施するか、しないかは根本的な違いがある。歴史的な背景の違いもあるが、日本がドイツから参考にすべき政策を述べてみたい。

まず、ドイツの明確な移民政策を採用することについて考えよう。ドイツは外国人労働者を、ドイツ国民の一部分であり経済成長に大きく貢献できる人材とし、その認識をはっきり見せている。その方針のもと、受入れる段階からドイツでの生活環境や、社会福祉、帰化機会まで外国人材に対する宣伝活動に注力している。また、受入れ後の対策として、統合政策を実施することで、ドイツ語、ドイツ文化、法律等を学習することを義務化している。このように、ドイツで生活している人材だれもが権利と義務を持ち、合法的にかつ永続的に、社会に平等に参加できると考えられる。日本は日本語の勉強、文化、生活案内などは自治体と受入団体に任せているにすぎないため、日本のことをわからないまま就職する外国人が少なくない。ドイツと同じように、社会統合の講習が実現できると、日本人と外国人との距離を縮めることが期待できると思われる。

つぎに、ドイツのポテンシャルのある人材制度について考える。日本は、高度外国人材の対象者は大卒以上の学歴や専門的・技術的知識・経験を有する者に限定するが、ドイツは 2 年以上の職業訓練資格保有者も受入れている。受入れ条件を引き下げるが、労働者の質を保証するために、職業訓練、言語教育、講習など、ドイツ国内でしっかり教育する点は参考すべきである。

最後に、ドイツでは、ここまで移民大国に変換できたのは国民による理解と協力が不可欠であろう。ドイツのトップリーダーがしばしば国内の労働状況を説明し、高度人材の受入れの重要性を強調している。例えば、2014 年の内務大臣が「ドイツの住民の 5 分の 1 の人々は移民の背景を持っており、かれらの 2 分の 1 の人々はドイツ国籍を持っている。これらの数字はドイツは移民国となったことを示している。ドイツは住むのに魅力的な国だとみなされているのである。技能労働者、高技能労働者を必要としている我々にとっては、すばらしい

ニュースではないか」と発言した⁷。また、2021年連邦雇用エージェンシーの長官が年間約40万人の移民労働者が必要になると述べ、さらなる受入れの促進を強調した。日本は国民に移民を受け入れることに納得してもらうのに、時間がかかると思われるが、それまでに、移民の受け入れるメリットとデメリットを説明し、移民の成功事例を広く紹介することが効率的であると考えられる。

参考文献

- Muranaka Aimi (2022) Brokerage in the Cross-border Labour Market: Recruitment and Training of Vietnamese IT Workers by Japanese Temporary Staffing Firms, *Asian Studies Review*, 46:4, 574-592, DOI: 10.1080/10357823.2022.2093836
- ドイツの連邦統計局 “Sharp rise in labour migration in 2022” https://www.destatis.de/EN/Press/2023/04/PE23_165_125.html
- 経済産業省 (2016) 『通商白書 2016年版』第2節「高度人材の確保とイノベーションの創出」
<https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2016/2016honbun/i2120000.html>
- 厚生労働省 (2018) 『高度外国人材にとって魅力的な就労環境を整備するために』 <https://www.mhlw.go.jp/content/000541599.pdf>
- 厚生労働省 (2023) 『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ (各年版)』
- 厚生労働省 (2023) 「令和5年版 労働経済の分析—持続的な賃上げに向けて—」
- 佐藤久美 (2015) 「ドイツにおける移民の社会統合政策」金城学院大学論集社会科学編第12巻第1号 2015年9月
- 守屋 (2018) 「外国人労働者の就労問題と改善策」、『特集グローバル化と労働市場—マクロ・ミクロの影響』、日本労働研究雑誌 No.696
- 出入国 在留 管理庁 (2022) 「令和3年における留学生の日本企業等への就職状況について」
001386483.pdf (moj.go.jp)
- 出入国在留管理庁 (2023) 「高度人材ポイント制の認定件数 (累計) の推移」 <https://www.moj.go.jp/isa/content/930003821.pdf>
- 日本学生支援機構 (JASSO) (2022) 「令和3年度外国人留学生進路状況調査結果」 https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2023/03/date2021s.pdf
- 労働政策研究・研修機構 (2022) 資料シリーズ No.249 『諸外国における外国人労働者受入制度に関する調査—アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、オランダ、オーストラリア、韓国、EU—』第3章「ドイツ」
- 労働政策研究研修機構 (2013) 調査シリーズ No.110 「企業における高度外国人材の受入れと活用に関する調査」 (第8章) 0110_04.pdf (jil.go.jp)

⁷ 佐藤、2015年の論文からの引用。