

「骨太の方針」の外国人材受入れと留学生政策

ダイナミックに変化する日本は外国人材との共生に向かう

日本を取り巻く状況は、今、いい意味でも悪い意味でもダイナミックに変化している。驚くほどの速さで進む少子化などは良くない現象の筆頭だ。このほど閣議決定された「平成 30 年版少子化社会対策白書」によれば、2017 年時点で 1 億 2671 万人いる日本の人口は、35 年後には 1 億人を割り込む 9924 万人に、約半世紀後の 47 年後には 8808 万人になると予測している。人口構成は正常なピラミッド型ではなく、若い生産年齢人口が急減する衰退型たる逆ピラミッド型の人口構成になる結果、社会保障費が 2018 年度の 121.3 兆円から 2040 年度には 190 兆円にまで急増する推定値も出ており、社会保障費の肥大化で、政策遂行の行政経費が捻出できなくなる恐れもある。間違いなく「人口減は国難」である。

しかし、その一方では良いニュースもある。日本経済の着実な復興である。2012 年 12 月以降の第 2 次安倍政権下の大胆な金融政策、財政政策、成長戦略の「3 本の矢」で象徴される経済拡大政策のアベノミクス効果により、日本の社会経済状況は着実に回復している。例えば、企業の経常利益は 2012 年度の 48.5 兆円から、4 年後の 2016 年度は 74.9 兆円と 54% 増へ拡大した。一般会計税収は、2012 年度の約 44 兆円が、2017 年度では約 58 兆円余を見込む。名目 GDP も 2008 年の 520 兆円から、2018 年は IMF（国際通貨基金）の 2018 年 4 月時点の推計では 555 兆円と 10 年間で 35 兆円も拡大し、日本経済が業績発展軌道に乗っていることがわかる。失業率は世界トップクラスの 2% 台の低水準だ。

また、訪日外国人旅行者数は、2012 年の 836 万人が 2017 年には 2869 万人と 3 倍以上に増えた。外国人旅行者の消費額は、今や 4.4 兆円余に達し地方経済をも潤している。さらに、低迷していた農林水産物・食品の輸出額は 2012 年の 4497 億円が、2017 年には 8073 億円と 5 年で倍増した。この他、財務省の調べによると企業の 2016 年度末の内部留保は 406 兆円で、2011 年度末の 304 兆円から、わずか 5 年で 100 兆円も増えている。経営者に望むことは、この内部留保の一部を設備投資と社員・労働者の給料アップに回す施策だ。そうすれば国内消費を刺激し、景気向上につながることは間違いないだろう。

◆景気回復が外国人留学生を呼び込む

日本語学校留学生は高等教育機関への最大の供給源

この日本経済の好調に引っ張られるように、在留外国人は法務省の統計によると、ここ 10 年前後で急激に伸びている。1990 年末の 105 万人から 2017 年末には 256 万人と、この 15 年

余りで 150 万人も増え、日本の総人口に占める割合は 0.85%から 2.02%になった。このうち外国人労働者は厚生労働省の調べによると、2017 年は 128 万人で、届け出が義務化された翌年の 2008 年の数値の 48 万人からわずか 9 年で 80 万人も増え、日本の人手不足を補う有力な供給源となっている。肝心の外国人留学生は、独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）の調べでは、2007 年の 11 万 8498 人から、10 年後の 2017 年には 26 万 7042 人と 15 万人も増えた。対前年比でも 11.6%増の高い伸びで、法務省入国管理局の「在留資格・国籍別内訳」で見ても 27 万 7331 人と、2017 年度の受入れ数は 30 万人を超えることは確実となっており、福田康夫内閣の時に打ち出した「留学生 30 万人計画」もほぼ達成しそうだ。

ただし、日本の統計では、2012 年に日本語学校に学ぶ「就学ビザ」が「留学ビザ」に統一されて留学生数をはじき出しているが、国際標準教育分類（ISCED）では、日本語学校（日本語教育機関）は高等教育機関に含まれていない。このため、国際基準に従えば、日本の留学生数は、2017 年は日本語学校の留学生数 7 万 8658 人を差し引いた 18 万 8384 人と、世界 3 位の経済大国の割にはまだまだ努力が足りないと言えそうだ。しかし、日本語学校に学ぶ語学留学生が JASSO の統計では、今や大学学部の留学生数 7 万 7546 人を抜く一大勢力であり、各高等教育機関へ向けた最大の供給源となったことが統計上からわかる。大学院、大学、専門学校などに卒業生を大量に送り出している日本語学校の実力、存在そのものの比重が一段と増してきていることが統計からもうかがえる。

◆「骨太の方針」の出所と最新版に書き込まれた外国人材の受入れ

ところで、今、日本の留学生政策は、政府の全体計画の中でどのように位置づけられているのか、日本の将来像を描く政府の「骨太の方針」での位置づけを見てみよう。最新版は、今年 6 月 5 日に首相官邸で開かれた経済財政諮問会議で示され、同 15 日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針」すなわち「骨太の方針」の 2018 年版で、外国人材の活用方針と留学生政策を示している。留学生政策の本格的な始まりは、1983 年に中曽根康弘内閣が掲げた「留学生 10 万人計画」に端を発する。中曽根総理が、フランスへの留学生が 10 万人規模だったことに範をとったものだ。

次のステップは 2008 年 1 月。福田康夫総理が施政方針演説で、世界に対して日本がより開かれた国へと発展する「グローバル戦略」を掲げ、その一環として 2020 年を目途に「留学生 30 万人」を達成する目標を打ち出した。この「留学生 30 万人計画」は、2009 年 6 月の「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）に組み込まれ具体化された。

ここで、日本の景気回復によって在留外国人の増加をもたらした「骨太の方針」の由来と、日本経済の成長戦略の全体像を明らかにしておきたい。「骨太の方針」の出所は、実は小泉純一郎政権までさかのぼる。2001 年 6 月に答申された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」を指す簡略的な用語で、これが最初の「骨太の方針」である。小泉総理が「聖域なき改革」の着実な実施のために、内閣府に創設した「経済財政諮問会議」で決議された基本方針を指している。この諮問会議は、それまで大蔵省（現財務省）が握っていた予算編成の

主導権を内閣、すなわち総理に移すために設置したもので「聖域なき改革」の一大推進機関とも言える存在だ。国の予算に関わる政権の財政経済方針を示す役割を担っている。

当時は不況の真ただ中で、小泉政権が不況を抜け出す根本的経済政策として①国債発行30兆円以下、②不良債権処理の抜本的解決、③郵政民営化の検討、④5年間で530万人の雇用創出—を掲げたもので、小泉総理は、実効性を確保するために竹中平蔵慶応大学教授（当時）らの政策ブレーンを起用して「骨太の方針」の総論を作成させたと言われている。

「骨太の方針」が再び注目を浴びたのは、2012年12月の第2次安倍内閣発足が大きい。日本経済再生の総合司令塔として、総理を本部長、全ての閣僚を本部員として、同12月26日に「日本経済再生本部」が内閣に置かれ、従来の「経済再生諮問会議」と連携して起動するようになった。大胆な金融政策、財政政策、成長戦略の最初の「3本の矢」によるアベノミクスの開始もここが出所だ。2015年9月に示されたアベノミクス「新3本の矢」、すなわち①「GDP600兆円」を目指す強い経済、②「出生率1.8」を掲げての子育て支援、③「介護離職ゼロ」を目指す社会保障—を打ち出した。アベノミクス第2ステージだ。同9月にはこれを包含した「1億総活躍社会」が構想され、具体策は翌年の2016年6月に「ニッポン1億総活躍プラン」として閣議決定された。同プランの最大チャレンジが「働き方改革」で、2017年3月に「働き方改革実行計画」として具体化され、関連法案が今国会中の6月29日に成立した。

「骨太の方針」と並行して2013年6月には「日本再興戦略」が打ち出され、以後、毎年改定版が同時期に出ている。いわゆる「成長戦略」といわれる構想で、首相が議長の「産業競争力会議」で検討され、規制緩和策など予算措置がなくとも経済成長を促す取り組みや外国人材の活用を狙う国家戦略特区の構想もここから出ている。「成長戦略」は「骨太の方針」と重なる部分も多く、「両者を一本化するべきだ」という声も官邸周辺にはある。

◆第4次産業革命に突入した日本の3大戦略

この「骨太の方針」と「日本再興戦略」と並ぶ、安倍政権の成長に向けた三つ目の政策が「規制改革実施計画」だ。これも、安倍総理の諮問機関である「規制改革推進会議」で検討されて答申が出る。農業、医療、雇用など規制改革への抵抗が根強い業界団体の「岩盤規制」が狙いだ。上記の日本経済の躍進ぶりは、アベノミクスの経済産業躍進戦略とも言える「骨太の方針（経済財政運営と改革の基本方針）」、「成長戦略（日本再興戦略）」、「規制改革実施計画」の3大方針に負うところが大きい。各方針は毎年改定され、より適合性の高いものに修正・強化されている。

このうち「成長戦略」については、みずほ総合研究所が2017年末にまとめた緊急レポート「アベノミクス5年と今後の政策課題」がわかりやすく解説しているが、2016年頃から、先端技術の浸透により、個別ニーズに合わせたモノやサービスが提供されて問題解決につながる社会像の「Society5.0」や「データ駆動型社会」の実現を目指して、モノ（物）がインターネットのようにつながり、情報交換することによって相互に制御する仕組みといわれる

IoT (Internet of Things の略、モノのインターネット) や、ロボット、AI (人工知能) などの著しい進歩を目指す「第4次産業革命」の社会実装を推進する「未来投資戦略」が打ち出された。現在は2016年9月に設置された「未来投資会議」で常時検討された上で、昨年の「未来投資戦略2017」に次ぐ今年6月に、「未来投資戦略2018」が閣議決定された。

◆「経済財政運営と改革の基本方針2018」が示す留学生政策と外国人材受入れ

こうした日本経済再生の動きの下で、最新の「骨太の方針」、すなわち今年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」には、留学生政策、外国人材の受入れ問題はどのように描かれ、位置づけされているのかを見てみたい。

「——基本方針2018」は、第1章 現下の日本経済、第2章 力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組、第3章「経済・財政一体改革」の推進、第4章 当面の経済財政運営と2019年度予算編成に向けた考え方の4章建てで、全72頁からなる。「外国人材の受入れ」や「留学生対策」は、第2章の4項目の「新たな外国人材の受入れ」で扱われている。同項目は、「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている」として、設備投資、技術革新、働き方改革などによる生産性向上を進めるとしている。その一方で「移民政策とは異なる」と断りながらも、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある」と答申している。人手不足は本当に深刻なのだ。

◆就労を目的とした「新たな在留資格の創設」

要の第2章は外国人材の受入れ方法として、(1)「一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる就労を目的とした新たな在留資格の創設」。(2)「従来の外国人材受入れの更なる促進」。(3)「外国人の受入れ環境の整備」一の三つを挙げている。

(1)の「新たな在留資格の創設」については、①受入れ業種の考え方、②政府基本方針及び業種別受入れ方針、③外国人材に求める技能水準及び日本語能力水準、④有為な外国人材の確保のための方策、⑤外国人材への支援と在留管理等、⑥家族の帯同及び在留期間の上限一の6項目で検討を加えるよう細かく指針を示している。

①は、生産性向上や女性・高齢者の就業促進など国内人材確保のための取組を行ってもなお、当該業種の存続・発展のために外国人材の受入れが必要な業種について「新たな在留資格の創設」を検討するとしている。

②は、業種横断的な受入れ方針を政府の基本方針として閣議決定し、同方針を踏まえて法務省など外国人材の受入れ制度を所管する省庁と、業種を所管する省庁が、業種の特徴を考慮した「業種別受入れ方針」を決定し「新たな在留資格の創設」を検討するもようだ。

③は、受入れ業種で適切に働くために必要な知識及び技能は、業種を所管する官庁が定める試験で確認すること。また、日本語能力水準は日本語能力試験により日常会話と日常生活

に支障がない程度の能力を有することを確認しつつ、業種ごとに、業務上必要な日本語能力水準を考慮して定めて「新たな在留資格の創設」を図る考えのようだ。ただし、「3年間の技能実習を修了した者は、上記試験を免除される」としている。

④は、有為な外国人材については、外国人材から保証金を徴収する悪質な紹介業者の介在防止策を講じるとともに、国外での人材確保のために、受入れ制度の周知、広報、日本語教育の充実、政府レベルの申し入れを行うよう求めている。

⑤は、「人材の保護や円滑な受入れを可能とするため、的確な在留管理、雇用管理の実施。法務大臣が認めた登録支援機関が支援の実施主体となって外国人材に対して、生活ガイダンスの実施、住宅の確保、日本語習得、相談、苦情対応、行政手続きに関する情報提供などの支援を行う仕組みを設ける」としている。また、入国審査に当たっては、日本人との同等以上の報酬確保を確認する他、労働法令に基づき適正な雇用管理のための相談、指導を行うこと。こうしたきめ細かく、かつ機能的な在留管理、雇用管理を実施するために入国管理局の体制を充実、強化することも求めている。

⑥は、以上の政策方針は「移民政策とは異なる」と断りつつ、「外国人材の在留期間の上限を通算で5年とし、家族の帯同は基本的には認めない」と定めている。ただし、例外も設けて「新たな在留資格」による滞在中に、「一定の試験に合格するなどより高い専門性を有すると認められた者」については、現行の専門的・技術的分野における在留資格への移行を認め、「在留期限の上限を付さず、家族帯同を認める」など、在留資格上の措置を検討する、としている。

◆外国人材受入れの促進に欠かせない留学生対策と日本語学校の環境整備の必要性

第2章の4項目の(2)「従来の外国人材受入れの更なる促進」だが、ここで初めて留学生対策が登場する。留学生の国内での就職促進のために、「在留資格に定める活動内容の明確化や、手続き負担の軽減などにより在留資格変更の円滑化を行い、留学生の卒業後の活躍の場を広げる」としている。

これは JASSO の「平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査」が示すように、卒業後の進路希望は日本での就職が 63.6%、母国での就職が 20.0%。特に学部生は 69.8%、専修学校生で 74.8%と高率で日本での就職を希望しながらも、実際の進路は JASSO の 2017 年調査では、日本での就職は 30.1%、日本での進学 30.0%、母国での就職 8.5%と「低い現実」（公益財団法人・中曽根康弘世界平和研究所の「2025 年問題研究会報告書」）があり、この打開策として検討された施策のようだ。

また、(2) は「高度人材外国ポイント制」についても言及している。これは、法務省が 6 年前の 2012 年に導入した制度で、「高度学術研究活動」「高度専門・流通活動」「高度経営・管理活動」の 3 分類に応じて、代替することができない「良質な外国人材」に対し、ポイント制の優遇措置を与えて、我が国への受入れ促進を図る制度だ。「特別加算の対象大学（世界大学ランキングに基づき海外の約 280 校が指定されている）の拡大などの見直しを行う」

としており、その前提として、日本語学校についても「日本語教育機関において充実した日本語教育が行われ、留学生が適正に管理できるような環境整備を行っていく」と特別に言及している。日本語学校業界は、日本語教育の質の向上、奨学金の充実、学生寮問題、通学定期問題など整えるべき環境整備の課題があまりにも多いのが現状だ。

さらに同項目は、留学生と企業とのマッチングの機会を設けるためにハローワークの外国人雇用サービスセンターなどの増設を説いている。介護の技能実習生について、入国1年後の日本語要件を満たさなかった場合にも引き続き在留を可能とする仕組みや、日本語研修を要しない一定の日本語能力を有するEPA介護福祉士候補者の円滑かつ適正な受入れを行える人数枠を設けることについて検討を進めるなどの施策も挙げている。

(3)の「外国人の受入れ環境の整備」だが、多言語での生活相談の対応や日本語教育の充実をはじめとした環境整備の実施。2006年策定の『生活者としての外国人』に関する総合的対応策を抜本的に見直し「外国人の受入れ環境整備は法務省が総合調整機能を持って司令塔的役割を果たし、関係省庁、地方自治体との連携を強化」し、「外国人の人権が護られ、円滑に共生できる社会の実現に取り組んでいく」としている。

◆2025年までに50万人超の単純労働者受入れ計画の一方で 高まる日本語学校の重要性

この「骨太の方針2018」を背景に日経新聞など新聞各紙で最近相次いで報じられているのが、政府部内で検討している「新たな在留資格の創設」の関連政策である。「2025年頃までに、50万人超の外国人労働者を受け入れる計画」だ。受入れ分野は「農業」、「建設」、「宿泊」、「介護」、「造船」の5分野と言われており、実質的には単純労働分野での就労を認める方針転換とみなされている。政府はあくまで「移民政策ではない」と断っているが、求められる日本語能力も「5級クラスでもいい」という安易な考え方も背景にあるようで、日本語社会に馴染めず、孤立化する外国人を多数輩出し「将来、日本社会に摩擦を生じさせないか」などの懸念が多く関係者から指摘されている。

以上が「骨太の方針2018年版」の外国人材受入れと留学生政策部分の骨子であるが、好むと好まざるに関わらず、少子化が急速に進む日本は、外国人材の導入・拡大が必須の時代へと突入している。それだけ外国人留学生の重要性、日本語学校の重要性が一層高まっていくことは間違いないところだ。日本語学校関係者は、改めて身を引き締め、日本語学留学生の質の向上に努め、共生社会創りに貢献して行かなければならないだろう。

(JaLSA 主席研究員 佐伯浩明)