

# 「人口減少に対応した経済社会のあり方」

2008年10月14日  
(社)日本経済団体連合会

## 【目 次】

### 概 要

1. はじめに .....	1
2. わが国の人口の展望 .....	2
(1) 総人口の減少 .....	2
(2) 働き手の大幅な減少と地域偏在化 .....	2
(3) さらなる高齢社会への移行 .....	4
(4) わが国における外国人人口の推移 .....	4
3. 人口減少が経済・社会に及ぼす影響 .....	6
(1) 経済成長への影響 .....	6
(2) 財政・年金制度の維持可能性の喪失 .....	8
(3) 経済社会システムの脆弱化 .....	9
4. 中長期的な経済社会の活力維持に向けた方策 .....	11
(1) 成長力の強化 .....	11
①研究開発活動の促進 .....	11
②イノベーションを担う人材の育成と招聘 .....	12
③世界の成長力の取り込み .....	12
④地域の活性化と道州制の導入 .....	13
(2) 未来世代の育成 .....	13
①少子化対策への真剣な取り組み .....	13
②教育の再生 .....	14
(3) 経済社会システムの維持に必要な人材の活用・確保 .....	15
①女性の社会進出等の促進 .....	15
②国際的な人材獲得競争と日本型移民政策の検討 .....	15
③受け入れた外国人材の定着の推進 .....	18
5. おわりに .....	20
参考資料：欧州先進諸国の移民政策に関する現地調査 .....	21

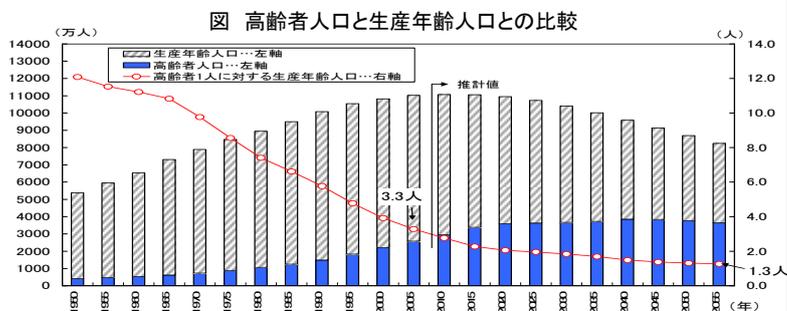
# 人口減少に対応した経済社会のあり方【概要】

## 1. はじめに

人口減少社会の到来により、経済活力減退や社会保障制度の持続可能性低下等、国民の不安感が増大している。このような中、中長期的な経済活力の維持と豊かな国民生活の実現に向けて、人口減少に対する正面からの取り組み等、今後50年程度を視野に入れ、今から着手すべき事項を提言

## 2. わが国の人口の展望

- (1) 総人口の減少
  - ・今後50年で総人口は30%近く減少し8993万人へ
- (2) 働き手の大幅な減少と地域偏在化
  - ・生産年齢人口は4595万人と現在のほぼ半分の水準
  - ・都市部より地方で人口流出・減少が加速
- (3) さらなる高齢社会への移行
  - ・2055年には高齢者1人に対し支え手は1.3人
- (4) わが国における外国人人口の推移
  - ・ドイツ、英国等の先進諸国に比べて低水準
  - ・高度人材の国際的な獲得競争に劣後するおそれ



## 3. 人口減少が経済・社会に及ぼす影響

### (1) 経済成長への影響

- ① 労働力人口の減少
- ② 貯蓄率低下による資本ストック蓄積鈍化
- ③ 消費・住宅投資等の内需縮小

### (2) 財政・年金制度の持続可能性の喪失

- ① 財政・年金制度の一人当たり負担が増大
- ② 人口減少下での制度維持は著しく困難

### (3) 経済社会システムの脆弱化

医療、介護、教育、治安・防災等の経済社会システムは人手不足により機能が脆弱化

- ① 人口減少の影響は時間の経過とともに深刻度が増大
- ② 若者世代が将来に希望を失えば、人口が海外流出し、人口減少が加速するおそれ
- ③ 人口減少に対する正面からの取り組みに直ちに着手することが必要

## 4. 中長期的な経済社会の活力維持に向けた方策

### (1) 成長力の強化

- ① 研究開発活動の促進
- ② イノベーションを担う人材の育成と招聘
- ③ 世界の成長力の取り込み(各国とのEPA/FTAの締結促進)
- ④ 地域活性化と道州制の導入

### (2) 未来世代の育成

- ① 少子化対策への真剣な取り組み
  - ・保育サービスの拡充、地域の子育て支援強化
  - ・税制抜本改革による子育て減税、安定財源の確保
  - ・仕事と生活の調和や多様かつ柔軟な働き方の推進
- ② 教育の再生、とりわけ初・中等教育の機能回復

### (3) 経済社会システムの維持に必要な人材の活用・確保

#### ① 女性の社会進出等の促進

潜在的な労働力(女性、若年、高齢者等)の顕在化。とりわけ女性の就労継続と再雇用のための環境整備

#### ② 国際的な人材獲得競争と日本型移民政策の検討

全世界的な人材獲得競争激化の中で、わが国も定住化を前提とした外国人材の積極的受け入れのための法整備ならびに担当大臣の設置等政府の体制整備が待ったなしの課題

- (a) 高度人材の積極的受け入れ、(b) 将来の高度人材となる留学生の受け入れ拡大と就業支援、
- (c) 一定の資格・技能を有する人材の受け入れ(経済連携協定の枠組みにとどまらない看護師・介護士の受け入れ、外国人研修・技能実習制度の見直し)

#### ③ 受け入れた外国人材の定着の推進

- (a) 地域・政府・企業の連携による社会統合政策の推進  
日本語教育強化、社会保障制度の改善・適用、就労環境整備、法的地位の安定化、各種行政サービスの向上、不法滞在への対応強化等
- (b) 中長期的な受け入れ規模  
持続的成長、経済社会システム維持のためには、年間で相当の規模の受け入れが必要となる。国民的なコンセンサス形成に向けた議論の早期開始が不可欠

## 5. おわりに

人口減少の影響を受ける将来世代のために、現在世代の意志と決断で人口減少問題の克服を図ることが必要

## 1. はじめに

わが国は、本格的な人口減少と世界で類を見ない高齢化の急速な進展という、これまで経験したことのない領域に足を踏み入れた。これに伴い、国民の間には、経済社会の活力低下や社会保障制度の持続可能性への懸念など、わが国の将来に対する不安や閉塞感が強まっている。

経団連は、2007年1月、今後10年を展望したビジョン「希望の国、日本」（以下、「経団連ビジョン」）を公表し、グローバル化と少子高齢化が進展する中で、経済の活力向上と豊かな国民生活の実現を図るための取り組みを進めてきた。

より長期の視点に立てば、本格的な人口減少がもたらす経済社会への影響は、時間の経過とともに確実に深刻度を増していく。人口減少の影響は、現在の世代にとっては、そのインパクトを認識しにくい面があり、また、政策が効果を発揮するまでには時間を要する課題も多い。必要な時期に適切な対応がとられなければ、わが国経済の成長力が低下するのみならず、経済社会システムそのものが衰退してしまうおそれがある。

将来にわたって、持続的な経済成長を実現し、また、安心・安全で活力ある経済社会システムを維持していくためには、生産性の一層の向上をはじめ、女性、若年者、高齢者を含む国民各層の労働力率のさらなる引上げ等の対策がまずもって求められる。これに加えて、抜本的な少子化対策の実施や、わが国が必要とする外国人材の受入れや定着といった、人口減少に対する正面からの取り組みを、早急かつ計画的に実施していかなければならない。

このような認識の下、経団連では、今後50年程度を視野に入れて、今から着手すべき事項を中心に、改めて提言を行うこととした。

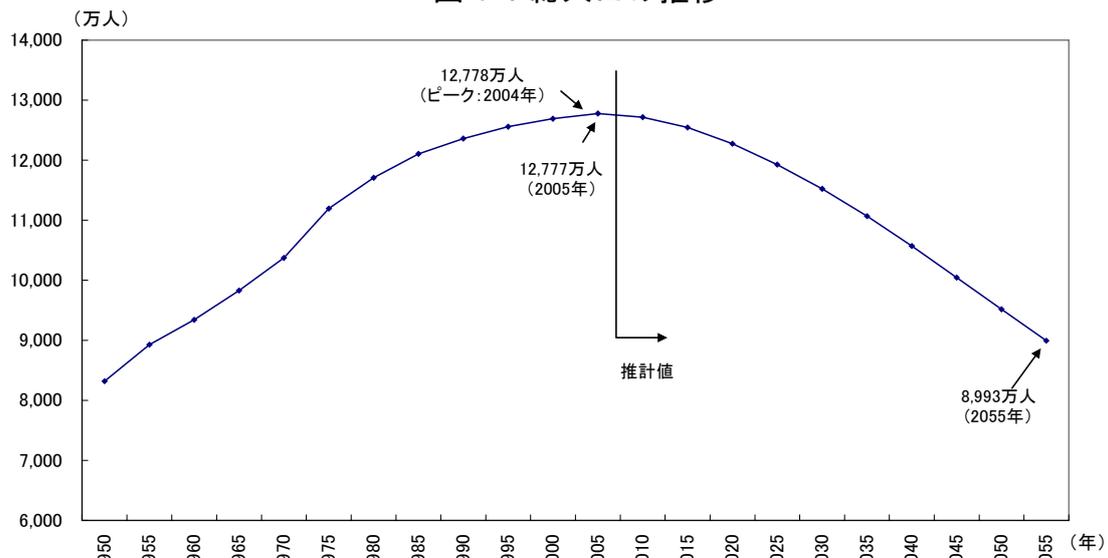
## 2. わが国の人口の展望

### (1) 総人口の減少

わが国では、人口減少がついに現実のものとなる。総人口は、2005年に戦後初めて前年を下回った。翌年はわずかに増加したが、2007年後半から再び減少に転じている。また、合計特殊出生率は、2005年には1.26まで低下した。2006年は1.32、2007年は1.34と、2年連続で回復しているが、これは、団塊ジュニア世代が子育て期に入ったという一時的な押し上げの可能性が高く、少子化傾向に歯止めがかかったわけでは全くない。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来人口推計」(2006年12月中位推計)では、今後50年間に総人口は、現在よりも30%近く減少し、8,993万人(2055年)になると見込まれている。

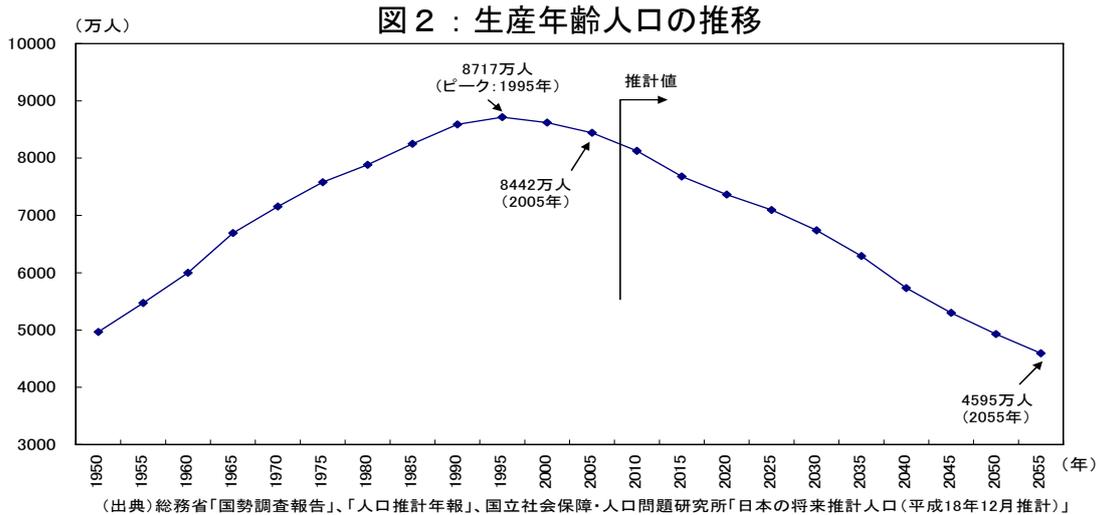
図1：総人口の推移



(出典)総務省「国勢調査報告」、「人口推計年報」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」

### (2) 働き手の大幅な減少と地域偏在化

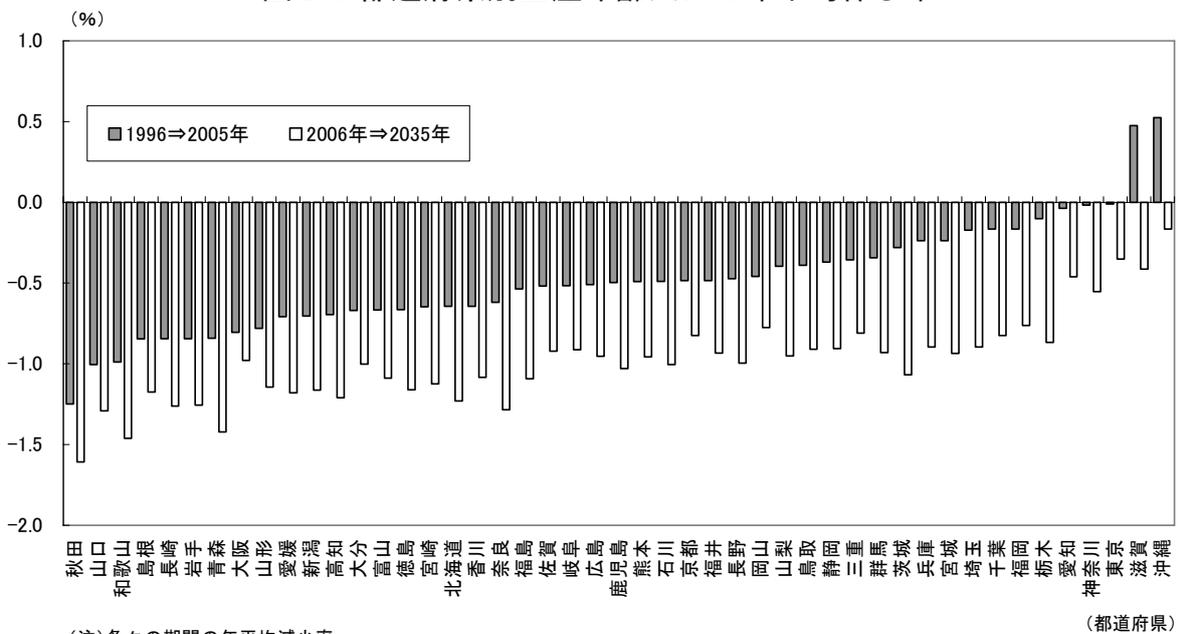
総人口の減少以上に、わが国の経済社会に深刻な影響を与えると考えられるのは、経済の主たる担い手である生産年齢人口(15~64歳人口)の縮小である。生産年齢人口はすでに1995年にピークをつけている。今後50年間に年平均で1.2%程度のペースで減少し続け、2055年には4,595万人と、現在のほぼ半分の水準になると見込まれている。



しかも、生産年齢人口が全国一律に減少していくわけではなく、地域間でそのペースは大きく異なる。東京都、愛知県、神奈川県等の都市圏では、最近まで微減にとどまっていたが、今後は減少が本格化する。一方、これまでも減少ペースが速かった東北、中国などの地方では、さらに加速していくこととなる。

また、同一地域内でみても、産業の立地状況や生活の利便性、地域の魅力等を背景に、すでに過疎に直面している市町村は 732、全国の 1,788 市町村の 40.9%<sup>1</sup>と数多く存在し、今後も広がっていくとみられる。

**図3：都道府県別生産年齢人口の年平均伸び率**

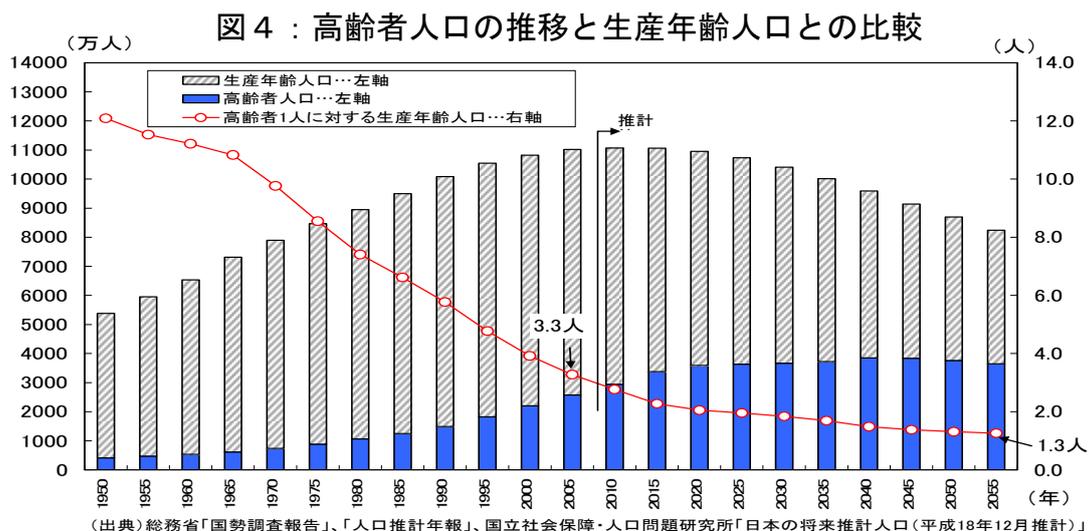


<sup>1</sup> 2008年4月1日現在。(財)過疎地域問題調査会資料

### (3) さらなる高齢社会への移行

わが国の高齢化の状況を見ると、2005年時点で平均年齢は43.3歳、65歳以上の高齢者人口<sup>2</sup>は2,576万人であり、総人口に占める高齢者人口の割合は20.2%となっている。これは、高齢者1人を現役世代3.3人で支えるという状況である。

今後、人口に占める高齢者の割合は上昇を続ける一方で、少子化により生産年齢人口の割合は大きく低下していく。2055年には、わが国の平均年齢は55.0歳と現在よりも10歳以上高まる。また高齢者人口は1.4倍の3,646万人となり、総人口に占める割合は40.5%という、現時点では容易に想像しがたい超高齢社会を迎えることとなる。その結果、高齢者1人に対して、支え手である生産年齢人口はわずか1.3人という極めて厳しい状況となる。



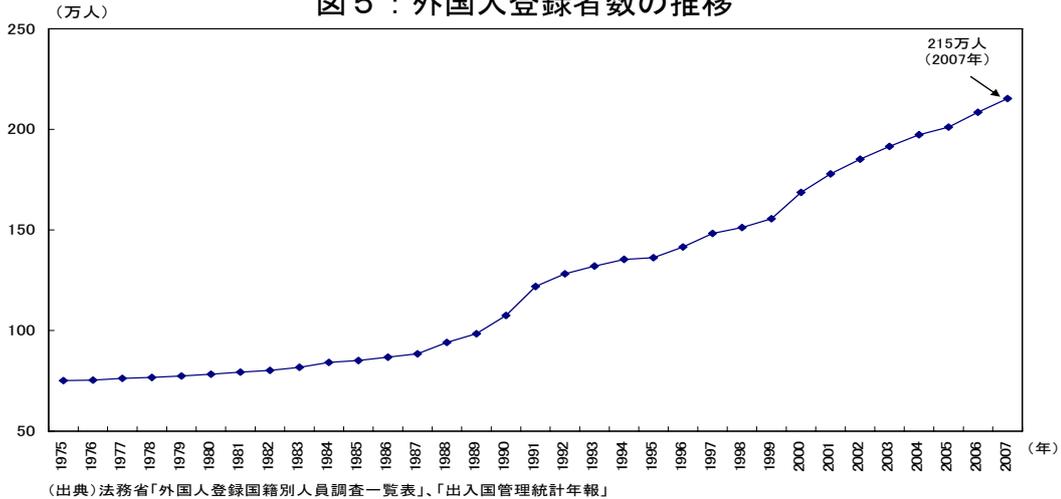
### (4) わが国における外国人人口の推移

わが国における外国人の登録者数は、中国、ブラジル、フィリピン等からの入国者増により、1980年代後半から徐々に増加のテンポを速めている。2007年末には、215.2万人と過去最高を記録し、この10年間で約1.5倍となった。しかし、わが国の総人口に占める外国人の割合は1.69%と、例えば、ドイツが8%後半、英国が5%前後であるのに対し、非常に低い水準にある<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 内閣府「高齢社会白書」による定義

<sup>3</sup> なお、都市別には、すでに外国人の割合が先進国並みの水準となっている市・町がある。例えば、群馬県大泉町16.3%、岐阜県美濃加茂市10.8%、静岡県菊川市8.4% (いずれも総人口に占める外国人登録者の割合、2008年4月現在) (出典) 外国人集住都市会議資料

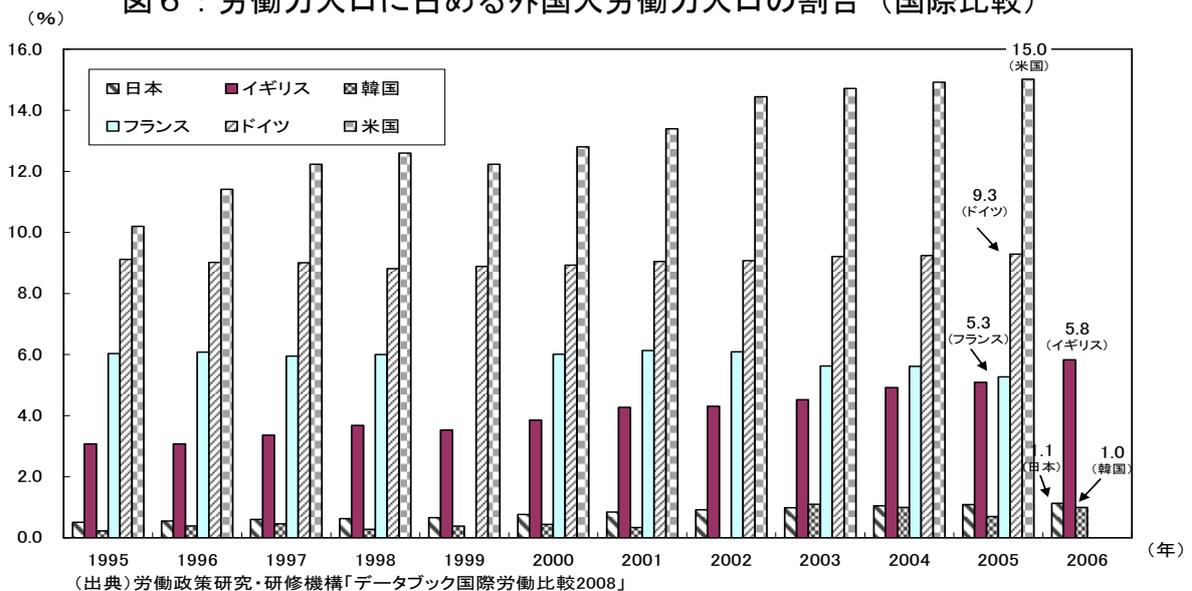
図5：外国人登録者数の推移



また、わが国で就労する外国人労働者は、2006年時点で、10年前の倍の水  
準である約75万人<sup>4</sup>となったものの、労働力人口に占める外国人労働者の割合  
をみると、移民国家といわれる米国は別として、ドイツは9%台、英国および  
フランスが5%台であるのに対し、わが国は1%程度と小さい。

しかも、わが国として積極的な受入れ方針を掲げている専門的・技術的分野  
等の外国人労働者、高度人材の数は、わずか18万人程度にとどまっている。  
他の先進諸国が自国の経済発展や産業の競争力強化のために、高度人材の獲得  
にしのぎを削っている中で、わが国は大きく遅れをとっている。

図6：労働力人口に占める外国人労働者人口の割合（国際比較）



<sup>4</sup> 厚生労働省「労働経済の分析」（2008年）によれば、専門的・技術的分野が約18万人、技能  
実習生等が約9.5万人、身分に基づき在留する者（日系人等）が約37万人、留学生等のアルバ  
イトが約11万人となっている

### 3. 人口減少が経済・社会に及ぼす影響

急速な人口減少、高齢化は、マクロ的な視点からは、労働力の減少を通じた経済成長への影響に加え、国・地方の財政や年金制度、あるいは、国民生活を支える経済社会システム全体に対し、広範かつ深刻な影響を及ぼす。今から適切な対策をとらなければ、わが国経済社会が中長期的に存立していくことが極めて困難となる。

#### (1) 経済成長への影響

一国の中長期的なマクロ経済の水準は、主として、その経済が有する労働力、資本ストック、技術革新等の全要素生産性によって左右される。わが国としては、今後、生産年齢人口の急速な減少が見込まれる中、労働力の減少は不可避と考えられる。しかし、若年者、女性、高齢者等国民各層の労働市場参加率如何によっては、その影響は大きく異なってくる。例えば、厚生労働省の試算では、今後、国民各層において労働市場への参加が進まず、2006年実績と同水準で労働力率<sup>5</sup>が推移した場合には、今後25年程度で、労働力人口は約1,073万人減少することとなる。一方、仕事と生活の調和を進め、若年者、女性、高齢者の雇用機会が高まれば、その減少幅は約480万人に半減すると見込まれている。

しかし、さらに時間軸を延長すると、決して楽観視はできない。2055年時点で、2030年と同水準の労働市場への参加率を維持できたとしても、労働力人口はさらに約1,820万人減少し、その規模は現在の3分の2程度まで縮小してしまう。

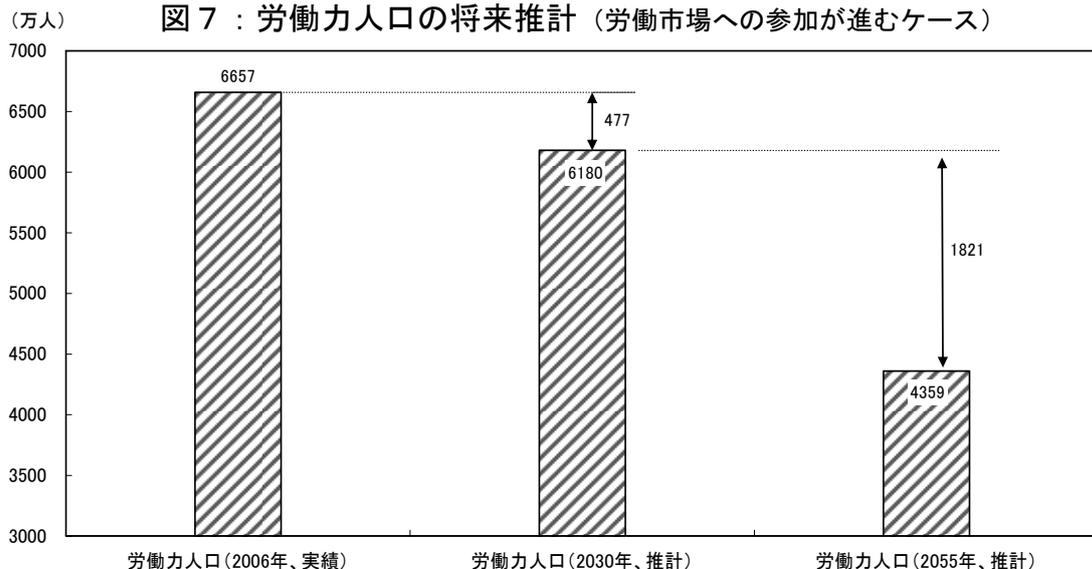
このような労働力人口の縮小は、経済成長を少なからず抑制するように作用し続けると考えられる<sup>6</sup>。

---

<sup>5</sup> 労働力率＝労働力人口/生産年齢人口

<sup>6</sup> 「平成20年度経済財政白書」（内閣府）では、人口減少の効果だけを取り出した場合、2030年頃には、わが国の潜在GDP成長率を0.5%程度押し下げる可能性があるとして試算

図7：労働力人口の将来推計（労働市場への参加が進むケース）



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」、厚生労働省「すべての人々が能力を發揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現～本格的な人口減少への対応～(2007年12月)」  
 ※2055年の労働力人口は、2030年の労働力率の推計値(厚生労働省)を用いて計算。

次に、資本ストックについてみると、人口構成の高齢化によって、貯蓄を行う年齢層に比べ取り崩す層が増加し、一国全体の貯蓄が減少することから、国内の設備投資が減少し、資本ストックの蓄積が鈍化する可能性もある。

需要面では、少子高齢化は個人消費や住宅投資に大きな影響を及ぼすと考えられる。まず個人消費については、国民一人ひとりが生活必需品をはじめとする基礎的な財を消費できる量は大きく変わらないことから、人口減少に伴って関連する市場は縮小していく。しかも、高齢者の嗜好は比較的保守的であり、新製品を受け入れにくく、買い替え需要もあまり活発でないということも、個人消費にはマイナスに作用する。

また、住宅投資についても、今後、高齢世帯が増加することを考えれば、新築よりも改築・修理の割合が高くなり、経済への波及効果は小さくなる。これらに鑑みれば、内需に大きく依存する産業や、中小企業等への影響は避けられない。

「全体の経済規模が縮小しても、国民一人当たりの豊かさが低下しなければ問題はない」「労働という生産要素が減少すれば、資本に置き換えるような生産技術の進歩や省力化投資が増加する」といった見方や、「人口減少により、一人当たりの居住面積の拡大や、都市における混雑の緩和につながる」といった生活面・社会面でのプラスの影響を評価する考え方がある。しかし、以下の

ように、財政や年金、経済社会システムといった国民の生活を支える基盤の持続可能性という観点からは、中長期的に人口が大きく減少していく経済社会は極めて解決困難な課題を抱えていると言わざるを得ない。

## （２）財政・年金制度の維持可能性の喪失

わが国財政は、まさに危機的な状況が続いている。国・地方を合わせた長期債務残高は 2008 年度末で 778 兆円程度、対 GDP 比で 147.6%と、他の先進諸国と比較しても、群を抜いて巨額の債務を抱えている。とくに国債残高は 553 兆円と、一般会計税収の約 10 年分まで積みあがっており、大きな負担を将来世代に背負わせている。

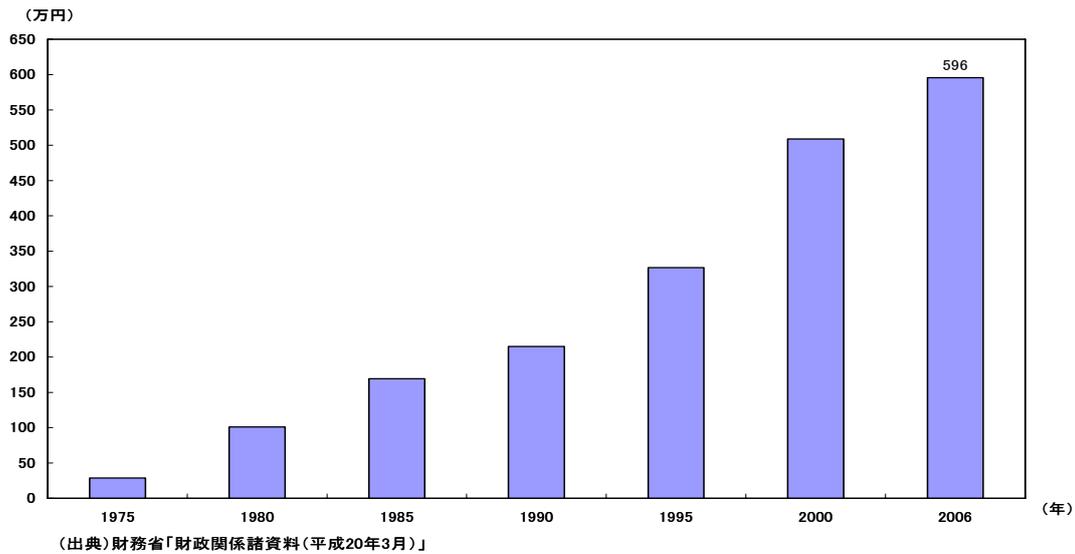
また、公的年金給付は、今後、高齢化が進むにつれ、確実に増加していく一方、支え手である人々の数は急速に減少することから、その持続可能性が問われる状況となっている。

危機的な財政を健全化し、社会保障などの国民が安心して生活を営むためのセーフティネットを維持していくためには、中長期的に目指すべき国の将来像を明確に示す中で、歳出構造の改革と税体系の見直しを同時かつ一体的に推進することが必要である。高齢化が進展する中でも持続可能な、経済の身の丈にあった「中福祉・中負担」の社会保障制度を目指すとともに、税収構造を消費・所得・資産の各課税のバランスが取れた体系へと抜本的に改革していかなければならない。

ただし、このような改革を進めていくとしても、人口が急速かつ継続的に減少していく中にある場合は、それは極めて困難な取り組みとならざるを得ない。

高齢化が本格化し、支え手が大幅に減少していく中において、債務は名目額で固定されていることから、国民一人当たり、また就業者一人当たりの債務負担額はますます重くなっていく。将来世代は、債務を着実に返済するために、政府サービスの極端な縮減あるいは大幅な増税といった大きな痛みを伴う改革を強いられるおそれがある。また、50 年後の世界において、現役世代 1.3 人で 1 人の高齢者を支える社会保障制度を構想しようとするれば、それを支える若者が極端な負担にあえぎ、わが国社会に希望を見出せないものとなるか、あるいはセーフティネットの名に値しない抜け殻のような制度になるほかない。

図8：一人当たりの債務負担額（国・地方合計）の推移



### (3) 経済社会システムの脆弱化

医療・介護、教育、治安・防災、エネルギー・水道、清掃、道路・交通等といった日々の国民生活を支える経済社会システムを維持するためには、相応の人手や労力が不可欠である。人口減少は、このような経済社会システムにも多大な影響を及ぼす。

とりわけ、国民生活の安心を直接支える医療や介護サービスへの需要は、高齢化の進展に伴い、大幅に増加することが予想される。現在でさえ、医師・看護師等の医療従事者の偏在と不足、介護従事者の不足等、問題は山積している。たとえ将来的に資金面での手当てが可能となったとしても、各地域に必要なかつ十分な人手を確保できないおそれがある。

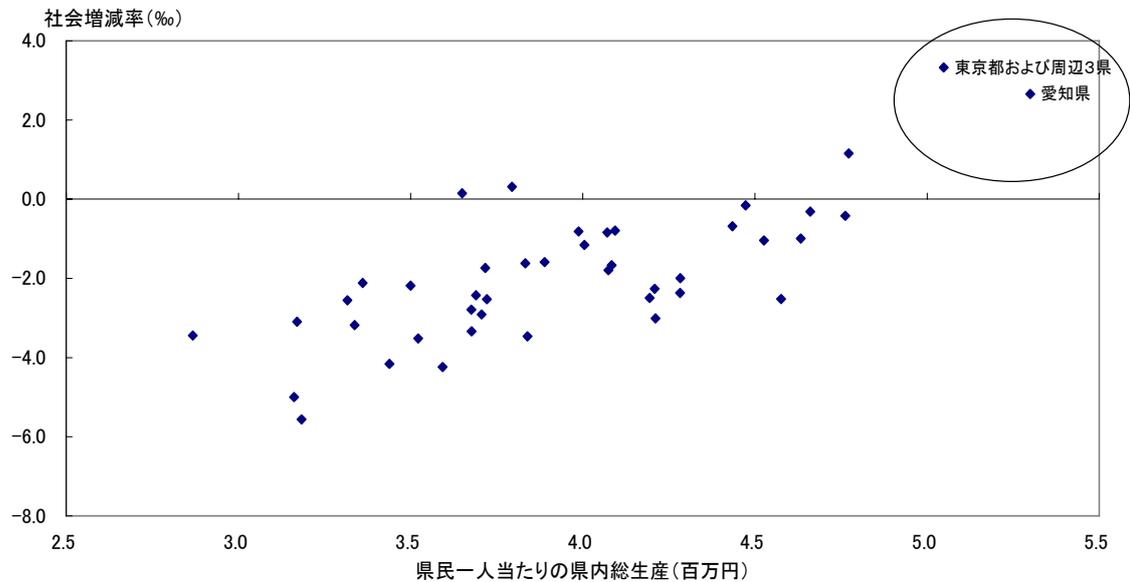
各都道府県の就業者一人当たりの県内総生産と社会増減率<sup>7</sup>の関係をみると、より生産性の高い地域に向け、人が移動していくことがわかる。このため、すでに人口流出が続いている地域では、地域で暮らす人々にとって必要な経済社会システムの安定的な維持が困難となっている面がある。このような地域において、今後も高齢化と人口流出に歯止めがかからなければ、経済力と財政力の低下と相まって、経済社会システムそのものが失われかねない。

こうした事態は、一部地域にのみ当てはまることではない。重税や過度な社会保障負担、あるいは経済社会システムの弱体化によって、現役世代、とりわ

<sup>7</sup> 社会増減率=流入(流出)超過人口/総人口

け若者世代から将来に対する夢と希望が失われれば、今後、ますますグローバル化が進む中であっては、高度人材を先頭に、人口が海外へ流出し、国全体として人口減少が加速度的に進むことになりかねない。

図9：都道府県別の生産性と社会増減率



(注)データは2005年度。東京都および周辺3県：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県。また、沖縄県は除いた。  
 (出典)内閣府「県民経済計算」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」

#### 4. 中長期的な経済社会の活力維持に向けた方策

人口減少によって引き起こされる諸問題を克服するためには、新たな成長に向けた道筋を明らかにしたうえで、即効性のある対策とともに、比較的長い時間を要する対策にも、同時並行で直ちに着手する必要がある。

かかる観点から、経団連では、これまで様々な提言を行ってきた。

財政改革については、危機的な状況にあるわが国の財政を健全化していくために、2007年9月に「国・地方を通じた財政改革に向けて」を公表し、今後の財政健全化目標のあり方、ならびに歳出入見直しに関する課題について、経済界の考え方を示した。

国民生活の安心の拠りどころとなる社会保障制度改革については、給付と負担のバランスをとるべく、給付の合理化・適正化を行う一方で、国民全体で幅広く負担を求めることをかねてより主張してきた。2008年5月には「国民全体で支えあう社会保障制度を目指して」を公表し、中長期的な持続性の確保という観点から、社会保障給付と負担の一体的改革の推進、ライフステージに応じた制度横断的な見直しを訴えてきた。

直近では、安心で活力ある経済社会の実現に向けて、「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」を取りまとめ、中長期的な方向性を示した上で、当面、緊急に求められる改革について提言を行った。

こうした点を踏まえ、本提言では、今後のわが国の持続的な経済成長を考える上で重要となる、(1)成長力の強化、(2)未来世代の育成、(3)経済社会システムの維持に必要な人材の活用・確保の3点に焦点を当てる。

##### (1) 成長力の強化

持続的な経済成長は、所得の増加や雇用の創出を通じて、人々に豊かな暮らしをもたらす基盤となる。また、国民生活の安心・安全を支えるセーフティネットを維持するためにも、健全な経済環境は欠かせない。

##### ① 研究開発活動の促進

人口減少社会においても、わが国経済の生産性を向上させ、また、人手不足を補うような技術を創造していくためには、イノベーションの促進が欠かせない。

い。研究開発投資の増加は、直接的には設備投資の拡大につながるとともに、革新的な製品等の創出や既存製品の高付加価値化等を通じた企業の国際競争力の強化によって、わが国経済の成長に寄与していくこととなる。

今後、わが国の研究開発投資を拡大していくためには、企業の研究開発投資に焦点を当てた政策税制の充実が最も有効である。同時に、大学や公的研究機関が行う研究開発は、産学連携や技術移転等を通じて、民間企業に波及し、経済社会の高度化に必要なイノベーションを産み出すことになる。そのためにも、産業競争力強化に資する基礎研究や革新的技術への重点投資などにより、第3期科学技術基本計画で掲げた政府研究開発投資の5年間総額 25 兆円という目標を実現する必要がある。

## ②イノベーションを担う人材の育成と招聘

イノベーションを継続的に実現するためには、優れた人材の育成が極めて重要である。イノベーションの担い手となる国内の若手人材が絶対的に減少する中、足もとでは理科離れによる技術者不足が深刻化している。わが国の生命線であるイノベーションを停滞させることがないよう、国内において高度人材を育成するとともに、海外からも優秀な人材を招聘しなければならない。

現状では、世界的に高度人材の獲得競争が激化する中で、高度人材は欧米、とりわけ米国に集中していることから、わが国においては、高等教育の国際競争力の強化、とりわけ大学・大学院における理工系やビジネススクール等の教育・研究を充実させて、内外、とくにアジアの優秀な学生をひきつけ、高度人材の育成力を高めていくことが急務である。

## ③世界の成長力の取り込み

潜在的な成長力を実現していくためには、十分な需要が欠かせない。まず国内では、消費者の多様なニーズに対応した商品やきめ細かなサービスなど、わが国の強みを活かした高付加価値商品を投入することにより、現在ある市場を幅広く掘り起こすことによって、内需の拡大を図っていくことが重要となる。

世界に目を転じれば、今後とも高い経済成長が見込まれる国・地域が多く存在する。東アジア諸国をはじめ、豪州・インド、さらにはEUや米国など、各

国とのEPA/FTAの締結を促進するとともに、多角的貿易体制の維持・強化を図ることによって、世界経済の成長を確実にわが国の需要につなげていくことが求められる。EPA/FTAは、資源・エネルギーの確保、産業協力・技術協力を通じた国際企業間のネットワーク構築、企業間競争の活性化に伴う生産性の向上、効率的な物流ネットワークの構築、知的財産権保護など、経済を活性化する有効な手段ともなる。

#### ④地域の活性化と道州制の導入

地域における人口減少を食い止め、雇用を創出・確保していくためには、地域経済の活性化が不可欠である。各地域が自らの意思で創意工夫をこらし、本来持っている活力や資源、特色を十分に発揮しながら、地域経営を実践し、新たな成長を創造することが求められる。

また、地域において提供される各種行政サービスは、少子高齢化の進展に伴う住民のニーズの変化に対応し、かつ、働き手が減少する中で、効率的に提供されなければならない。

地域によっては、すでに人口流出による経済活動の停滞や経済社会システムの脆弱化が顕著となっており、これらへの対応が喫緊の課題となっている。当面、広域連合制度を積極的に活用することにより、産業振興を通じた地域活性化を図るとともに、医療・介護、防災、ゴミ処理等、生活に直結する行政ニーズに柔軟に対応すべきである。

その上で、2015年を目途に、道州制を導入し、広域経済圏の確立と行政の大胆なスリム化を図ることが求められる。

### (2) 未来世代の育成

人口減少への真正面からの取り組みとして、抜本的な少子化対策を通じ、わが国の出生率を、確実に上昇させていくことが重要となる。同時に、次代の経済社会を支える人材を育成していくためには、わが国教育の再生が欠かせない。

#### ①少子化対策への真剣な取り組み

出生率を反転上昇させるためには、子どもを産み育てることを希望する人の

思いが実現される社会を目指し、国として戦略的に取り組まねばならない。

そのためには、政府は、親の就労と育児の両立や、家庭における子育てを支援するための環境を整備するなど、子育てしやすい社会・街づくりを進めることが必要である。例えば、利用者の選択に基づく多様な保育サービスを拡充し、都市部を中心とする待機児童の早期解消を図るとともに、地域の子育て支援機能の拡充、産科・小児科の確保等に取り組むことが重要である。

併せて、子育て世帯に対する経済的な負担を軽減するために、現行の児童手当、扶養控除を、中低所得層の子育て世代を中心とした真に支援を必要とする層に対して、減税となるように組み換えることが求められる。

これらの抜本的な少子化対策を実行していくために、税制抜本改革を通じて、安定的な財源を確保することが極めて重要である。

また、企業においても、仕事と生活の調和を実現するために、労使の話し合いを通じ、一人ひとりが柔軟な働き方を実現できるようにしていく必要がある。

## ②教育の再生

少子化が進む中で、わが国の未来を切り拓くことができる自立した人材の重要性が増すこととなる。そのような人材の礎は、基本的には初等・中等教育段階で築かれるものである。しかし、わが国では、教育現場における教員の指導力や実践力等の衰退、子供の学力・思考力の低下等、依然として数多くの問題が存在する。

また、子供一人当たりの教育費の増加などの経済的な理由から、はじめから子供を持つことをあきらめてしまったり、本来望んでいる数の子供を持ってないといった声も多く聞かれる。

かかる観点から、すべての子供たちが学校で、とりわけ公立学校で質の高い教育を受けられることが強く望まれる。教員の質の向上を図るとともに、子供の基礎学力の向上や応用力・実践力の強化など、一人ひとりの可能性を最大限に引き出していけるよう、教育の質的改善を一刻も早く進めていく必要がある。国民の期待に応える学校教育を実現することは、将来を担う子供の育成を通じたわが国の健全な発展だけではなく、子育て世代の教育面での不安感、経済的な負担を軽減し、結果として、少子化傾向の改善に結びつくと考えられる。

### (3) 経済社会システムの維持に必要な人材の活用・確保

#### ①女性の社会進出等の促進

わが国の生産年齢人口が減少していく中、活力ある経済社会を維持していく上で、女性、若年者、高齢者、障害者等、国内に存在する潜在的な労働力が、ますます貴重なものとなる。とくに、わが国企業の間で、すでに男性同様に重要な戦力とあまねく認識されている女性はその能力を最大限に発揮し、活躍の場を広げていくことが欠かせない。しかし、わが国では、依然として、子育て期にあたる女性の社会進出が進まず、その労働力率が一時的に低下する傾向（いわゆるM字型カーブ）が続いており、出産や子育てによって個人のキャリアが断絶しないような手立てを講じることが重要な課題である。

そこで、政府においては、前述の子育て世代への支援措置のほか、就労・キャリア形成への支援策を拡充する必要がある。また、企業においても、男女にかかわらず、柔軟な働き方を可能とするための職場環境の抜本的見直しや意識改革を進めるとともに、女性の就労継続と再雇用を図っていくべきである。そのために、仕事と生活の調和の推進や多様なニーズを踏まえた子育て環境の整備（育児休業制度の活用促進、事業所内保育施設の整備、育児休業期間中の従業員に対する職場情報の提供、短時間労働・テレワーク等働き方の柔軟化・多様化）に各社の実情に応じた施策を展開していくことが重要である。

また、若年者の活用という面からは、教育を通じた職業観の醸成、職業能力の向上を図ることにより就労を促進する必要がある。さらに、意欲と体力を有する高齢者等が引き続きやりがいを持って働き続ける、あるいはボランティア等を通じて、経済社会を支えることができるよう環境整備を進めていくことが重要となる。

#### ②国際的な人材獲得競争と日本型移民政策の検討

少子化対策が効果を発揮したとしても、生産年齢人口の増加につながるまでには、なお十数年の時間を要し、また、国民各層の労働力率の向上が達成できたとしても、それ以上に生産年齢人口の減少幅が大きければ、労働市場への参入数には自ずと限界が生じることとなる。

わが国同様、少子高齢化、人口減少などの課題を有する欧州先進諸国におい

ては、持続的な経済成長を確保していくために、移民先進国である米国を強く意識しながら、移民政策ならびに関連する制度の改善・見直しに努めている。一方、世界的には、アジア諸国等において人口増加が今後とも続くと見込まれる中で、わが国は周辺近隣諸国に比べて、一定の経済的な優位性や、社会的なインフラ整備の状況や治安情勢等、生活面における利便性、安全性を有している状況にある。

わが国はこれまで、専門的・技術的分野の高度人材の受入れを基本とし、また、国際協力の観点から、外国人研修・技能実習生の受入れも行ってきた。しかし、全世界的に人材獲得競争が激しくなっている中で、本格的なグローバル競争や、人口減少による影響に対応できる経済社会を構築するためには、わが国としても必要な人材を積極的に受け入れていくことが待ったなしの課題になっている。欧州先進諸国の例も参考にしつつ、高度人材に加え一定の資格や技能を有する人材を中心とする幅広い層の受入れ、さらにはその定住化を図っていくという観点から、内閣府に担当大臣を置き、関係省庁が一体となって施策に取り組む体制を整えるとともに、関連分野にまたがる法制面の整備などを含めた、総合的な「日本型移民政策」を本格的に検討していくことが求められる。

#### **(a) 高度人材の積極的受入れ**

多様な価値観・発想力による経済社会の活性化や、企業の国際競争力の強化という観点から、ITや研究開発部門、金融、商品開発、海外事業展開等の分野で活躍が期待される高度人材を、積極的かつ継続的に受け入れていくことが重要である。高度人材を積極的に受け入れるためには、在留資格の要件緩和、柔軟な運用等を進めていくことが必要である。

#### **(b) 留学生の受入れ拡大**

将来の高度人材となりうる、海外からの留学生の受入れを、質の面にも留意しつつ大幅に拡大していくことが不可欠である。政府は、先般、2020年を目途とする「留学生30万人計画」を公表し、優秀な留学生を戦略的に獲得し、その定着につなげていくこととしている。わが国への留学生の数は、2007年現在で約11.8万人<sup>8</sup>となっているが、ここ数年増加率が急速に鈍化し、2004年と比べて千人強しか増加していない。

---

<sup>8</sup> (独)日本学生支援機構「外国人留学生在籍状況調査」

そこで、まず受け入れ先である大学・大学院等が、理工系・文科系を問わず教育・研究のグローバル化等を進めて、優秀な留学生の獲得に主体的に取り組むとともに、宿舍確保の取り組み等、留学生が安心して勉学に専念できる環境づくりを推進することが求められる。

また、日本での就業・起業を希望する外国人留学生が、引き続き日本国内で就職・起業し、また定着していけるような環境整備に努める必要がある。ドイツ等の欧州先進諸国では、自国で学んだ留学生が北米等に流出し、結果として競争力の低下につながった経験を反省し、外国人留学生を国内に留めるべく、就業活動のための滞在許可の延長等、制度面での改革を推進している。わが国においても、産学官が連携した、留学生の就職支援、就職活動のための在留期間の見直しなどを進めていくことが重要である。

### (c) 一定の資格・技能を持つ外国人材の受入れ

中長期的に経済社会システムを維持するという点や、すでに労働力不足に直面している産業分野が存在していることも鑑みれば、適切な管理の下、一定の資格や技能を有する外国人材の受入れを図っていくことが求められる。当面は、地域経済および国民生活の維持・強化の観点から、とくに労働力不足が予想される分野（製造業、建設業、運輸業、農林水産業、介護等）での技能を有する労働者を、労働需給テストの導入を前提として、在留資格の拡大、要件緩和等を通じ、積極的に受け入れていくことが必要である。例えば、看護師・介護士については、現在、経済連携協定のスキームを通じて部分的に受入れが進められている。しかし、医療や介護を必要とする高齢者が今後ますます増えていくことを考慮すると、経済連携協定の枠組みにとどまることなく、必要な人材を柔軟に受け入れることができるような制度設計を進めるべきである。

また、現在の外国人研修・技能実習制度は、国際協力の観点から、海外からの研修生・技能実習生への技術・技能移転を図っているが、今後は、対象となる技能の範囲をサービス産業分野も含め、拡大するとともに、より高い技能の修得、さらには人材の国内への定着など、同制度を抜本的に見直していくことで、わが国の経済社会に貢献できる人材を受け入れていくことが必要である。

なお、単純労働者の受入れについては、今回実施した欧州先進諸国における

現地調査<sup>9</sup>でも明らかになったように、過去の移民政策の失敗によって生じた失業問題や、閉鎖的なコミュニティの形成等、様々な問題もあり、今後さらに議論を深めていくべき課題である。

### ③受け入れた外国人材の定着の推進

すでに就労している外国人材や、今後、受け入れていく外国人材の定着を図っていくという観点からは、外国人と日本人がともに、双方の文化・生活習慣の違いを理解しつつ、同じ地域社会の中で支障なく生活をしていくことが可能となるような環境づくりを進めていく必要がある。一方で、外国人は日本語能力が十分でないこと等から生じる地域社会との間の軋轢や摩擦、また、義務教育年限の外国人の子供の不就学、不安定な雇用等の問題も顕在化しつつある。

#### (a) 地域・政府・企業における積極的対応の必要性

そこで、生活者としての外国人を支援するとともに、こうした問題に伴う否定的なイメージを払拭するために、民間企業、自治体、国際交流協会、NPO等が連携して、外国人のための住宅の確保をはじめ、外国人向けの情報提供の充実や生活相談、また外国人自身やその子供に対する日本語教育の強化等、地域における受入れ体制の整備をさらに進めていくことが求められる。また、受け入れた外国人が安心して生活・就労できるようにするために、医療、年金等の社会保障制度を改善し、セーフティネットを適用することをはじめ、政府・自治体による積極的・包括的な支援措置が不可欠である。

また、就職先となる企業においても、外国人が働きがいを感じる仕事と適切な処遇を提供できるよう就労環境を整備していくとともに、社内においても外国人材の受入れに対する意識改革等を進めていくことが重要となる。

その上で、受け入れた外国人材のなかで、日本社会への定住を希望する者に対しては、教育、雇用、社会福祉等といった社会統合政策を通じて、わが国の文化や社会への理解を深め、日本語能力の向上を図った上で、永住権の積極的な付与など、法的地位を安定化していくことが求められよう。

同時に、在留・就労管理を徹底することによって、適法に在留している外国人に対しては、各種行政サービスの向上を図りつつ、不法滞在者等に対しては、

---

<sup>9</sup> 日本経団連事務局「欧州先進諸国の移民政策に関する現地調査」(2008年8月): 参考資料参照

日本国民にある外国人受入れに対する治安面等での懸念を払拭するために断固たる対応をとることも必要となる。

### (b) 中長期的な外国人材の受入れ規模

中長期的な外国人の受入れ数について、いくつかの試算が出されている。仮に、現在の総人口の規模や生産年齢人口数を維持しようとするならば、相当規模の外国人の流入が必要になる。国連の試算<sup>10</sup>では、2050年時点で総人口のピーク時（2005年）の水準を維持するために必要な外国人流入数は、累計で1,714万人（年平均38万人程度）と推計されている。また、経済産業省の試算<sup>11</sup>でも、生産年齢人口のピーク（1995年）を維持するためには、単純計算で2030年までに約1,800万人（年平均50万人程度）もの外国人を受け入れる必要が生じるとしている。

先に触れた「将来人口推計」では、2055年時点のわが国の総人口が8993万人と予測しているが、これは近年の外国人の流入規模（年間5～7万人程度の流入超過<sup>12</sup>）が続くことを前提としており、2055年までの単純合計で360万人程度の外国人増加を織り込んでいる<sup>13</sup>。しかし、わが国の外国人材の受入れ体制の整備や定住化のための社会統合政策が進まなければ、それだけの規模で外国人が増え続けることは期待できない。

また、仮にこれらの政策が功を奏し、「将来人口推計」通りになったとしても、経済社会システムの機能を安定的に維持していくための支え手の数が不足すると見込まれる。例えば、医療・介護において、現在と同水準のサービスを維持するために必要となる就業者数を試算すると、2055年時点で約180万人の材が不足することとなる。

いずれにしても、本格的な人口減少下において、持続的な経済成長を実現し、また経済社会システムが安定的に機能していくためには、年間で相当の規模の外国人材を積極的に受け入れ、定着を図っていかなければならない。外国人材の受入れや定着は、地域社会への直接的な影響や社会統合のためのコスト、外国人の人権に係る問題等を伴うため、国民的なコンセンサスの形成や、そのた

<sup>10</sup> 国連「Replacement Migration - Is it a Solution to Declining and Aging Populations?」（2000年）

<sup>11</sup> 通商白書（2005年）

<sup>12</sup> 滞在期間が90日以内を除く

<sup>13</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」（2006年12月）より計算

めの制度の整備に時間を要する。国家的な議論を早急に開始し、わが国社会にとって相応しい総合的な外国人材受入れ制度を計画的に構築していくことが重要である。

## 5. おわりに

中長期的には、人口減少の問題にいかに対処していくかということが、わが国経済社会の活力を維持していく上で最大の課題である。これを克服することなしには、いかなる短期的な対策も、結局は無益なものとなるほかない。

人口減少による経済力の減退などの影響を、真の意味で受けるのは、現在生きているわれわれではなく、これから生まれてくる将来世代である。しかし、彼らには、現状を変えていくための発言権も投票権もなく、また人口に占める割合も相対的に小さい。

わが国が人口減少問題を克服できるか否かは、ひとえに現在の世代の意志と決断にかかっているものであり、とりわけ政治が強いリーダーシップを発揮し、コンセンサスを作っていくことが強く期待される。

以 上

参考資料：欧州先進諸国の移民政策に関する現地調査  
(2008年7月14日～18日)

報告書

2008年8月  
日本経団連事務局

## 欧州先進諸国の移民政策が与える示唆と課題【概要】

### I. はじめに

欧州各国の共通課題として、EU域内外における激化する人材獲得競争、また、将来的な少子高齢化、人口減少における経済成長の確保

➡ EU各国では、既存制度では対応できないのではないかという危機意識の高まり

### 欧州各国における移民政策の転換期

### II. 移民政策の現状

#### 1. 高度人材: 積極的な受入れは各国共通であるが、各国の制度間には独自色

##### ① ポイント制: 英国

➡ 学歴、年収、年齢、資格、適性等の客観的基準にポイントを付与。高度技能移民に関しては、スポンサー(身元引受人)は不要。メリットとして、必要な人材、特別な才能、ノウハウを有する人材を集めることが可能。ただし、ドイツからは、必ずしも経済界のニーズに即した人材が確保できるか等の指摘。

##### ② 受入れ職種限定型: ドイツ

➡ 高度技能移民を含め、全ての労働者に対し、学者、高所得者に関しては当初から無期限の定住許可を付与するなど、インセンティブを付与。

##### ③ 所得基準: オランダ、ベルギー

➡ 一定の所得水準さえ満たせば、高度人材として認定

##### ④ 留学生

➡ 大学卒業後の求職活動に大幅な猶予を与える等、外国人留学生の国内引きとめ策を展開

##### ⑤ ブルーカード制度: EU域内における高度人材の移動を担保し、域内の労働市場の魅力向上がねらい

➡ 1つの加盟国で2年間合法的に就労した高度人材が一定の条件の下で他の加盟国に移動が可能。ただし、小国にとっては魅力だが、英国、ドイツのように独自制度を構築している国は消極的

#### 2. 中度人材: 高度人材ではないが、ある程度経験と技能を有する人材の受入れ

・ドイツでは、IT技術者や介護要員等、高度な技能を有する人材ではないが、受け入れが必要な労働者については、労働市場テストを実施したうえで、柔軟に受け入れる制度を構築

#### 3. 単純労働者: 訪問国における見解の相違

① 一般的に欧州の経済界は、労働力不足への対応から、単純労働者の受け入れに肯定的

② また、産業の発展度合、経済情勢に応じて、必要とされる技術、労働者数は変化することから、「スキルミックス(注)」の重要性を指摘

(注)スキル(技能)を4段階程度に分け、労働市場が求める人材をその需要に応じて受け入れ

➡ これに対し、英国・オランダは慎重。ドイツでは、政府・経済界ともに既存あるいはEU域内からの労働者で充足可能であり、また、無秩序な受入れは過去の経験から経済に負の影響を与えることを危惧

### III. 移民の経済社会への影響

#### 1. 経済的側面: 経済成長へはプラスの影響

① 欧州委員会: 実質GDPの伸び率を約20%押し上げ(2000-05までのEU15カ国の平均成長率2%のうち、移民の寄与は0.4%ポイント)

② 英国: 過去10年で英国経済の成長に寄与

➡ ただし、受け入れる人材によって、経済成長への貢献度は異なることに留意

#### 2. 社会的側面: 真の社会統合に向けて

① 問題の顕在化: 親の失業による子どもへの不十分な教育、受入れ国の価値観の非共有、閉鎖的なコミュニティの形成による社会への不適応

② 解決のための政策: 社会統合プログラムの展開〜「未来に対する投資」(オランダ)

➡ 労働者本人・配偶者・子どもへの語学教育の充実、職業訓練など

➡ 一方で、自国民側にも、自国出身者以外を寛容に受け入れる社会的土壌の醸成が不可欠

## 欧州先進諸国の移民政策が与える示唆と課題

### I. はじめに

日本経団連では、外国人材の受入れ推進に向け、欧州各国における移民政策の現状を把握することを目的に、本年7月、ドイツ、オランダ、ベルギー（欧州委員会を含む）、英国に調査団を派遣し、政府、経済界関係者と意見交換を行った。

今回訪問した4カ国は、いずれも新たな移民政策を構築、あるいは検討し始めているところであり、欧州各国が移民政策の転換期を迎えていることが判った。その根底にあるのは、激化する人材獲得競争である。

調査中頻繁に聞かれたのは、米国、オーストラリア、カナダのような英語圏のみならず、BRICsをはじめとする新興経済国との間でも、人材獲得競争が起きており、既存の制度ではこうした競争に勝ち抜くことができないとの認識である。また同様に、EU域内でも人材をめぐる競争が激化しており、EUとして共通の受入れ基準を策定する一方、各国は自国の産業構造に合わせ、ある程度独自の政策を維持することで、EU域内の人材獲得競争を乗り切ろうとする考えも随所で見られた。

また、欧州各国は少子高齢化、人口減少を見据えて、移民の受入れを加速している。この点、移民の受入れは、人口減少下における経済成長を考える上で一つの解決策として捉えられている。

このような欧州の現状を踏まえ、訪問国を中心に移民受入れの制度、移民の経済社会への影響を以下のようにまとめるとともに、各国の政策が与える日本への示唆についても触れることとしたい。

### II. 移民政策の現状

#### 1. 各国における移民政策

##### (1) 技能に対する考え方

高度人材の積極的受入れは、訪問した各国に共通する政策であった。他方、各国で考えが大きく異なるのは、単純労働者の受入れである。

## ① 高度人材を中心とした受入れ制度

高度人材を積極的に受入れている各国でも、その受入れ制度には独自色がある。訪問各国の制度とその背景は次のようにまとめることができる。

### (a) ポイント制 — 英国

英国政府は、移民受入れ手続きの簡素化、透明化を図るため、オーストラリアやカナダなどで導入されているポイント制を導入している。これは、学歴、年収、年齢、資格、適性などの客観的基準にポイントを与え、合計で一定の点数を満たした者にのみ、労働を認める制度である。

ポイント制にはいくつかの特筆すべき利点がある。まず、客観的指標が導入されたことで、行政官の裁量の余地を最小化できる。これは労働者のみならず、受入れ企業にとっても予見性を高め、必要な人材を柔軟に確保できるようになるというメリットをもたらす。

また、評価対象となる項目が多いため、学歴や職歴が基準に達していなくても、特別な才能やノウハウを持つ人材を集めることができる。例えば、通常の審査を行えば、大学卒業資格のないビル・ゲイツは、学歴要件で労働を許可されない可能性が高い。しかし、ポイント制では学歴以外の様々な観点の評価対象としているため、一つの分野で特別の才能を持つ人材を受入れることが可能となる。このように、高度な人材の受入れを加速できるポイント制は、オランダでも高い評価を得ており、2011年までの導入が検討されている。

他方、ドイツではポイント制について、①就職先がなくともある点数以上であれば受入れるという制度であるため、必ずしも経済界のニーズに即した人材が入ってくるとは限らない、②制度の運営は行政機関に任されるため、環境の変化に応じて柔軟に運用を行っていく必要のあるポイント制を官僚が機能させられるか疑問、との懸念が指摘されていた。

### (b) 受入れ職種限定型 — ドイツ

ポイント制を否定しているドイツでも、科学者、教授、8万4,600ユーロ以上の年間所得を得る者については、高度技能移民と定め、初めから無期限の定住許可（無期限の滞在資格、入国後はいかなる就労も可能）を与えるなどの特別な優遇措置を与えている。受入れたい職種については、インセンティブを積

極的に付与する制度と言える。

ドイツの制度の特徴は、高度技能移民を含めた全ての労働者に対し、入国前の雇用契約を受入れの条件としていることである。外国人が自立して経済活動を行うには、雇用契約の存在が不可避との考えによるものである。

#### (c) 所得基準 — オランダ、ベルギー

オランダとベルギーでは、所得が一定以上に達していれば、高度人材として認められる。具体的には、オランダでは年収4万6,000ユーロ以上、ベルギーでは月額3,000ユーロ以上の所得であれば、ほぼ自動的に高度人材とみなされるようである。客観的かつ簡素な基準を設けているという点で参考となる制度と言える。

#### (d) 留学生の受入れ

ドイツでは、国内に受入れた外国人留学生が、米国や英国などの他の先進国に移住し、結果としてドイツの国際競争力の弱体化に繋がっているとの認識が示された。そこで、留学生を国内に引き留めるために、正規に学業を修了した留学生に対して、ドイツ国内における求職活動のため、卒業後1年間の滞在許可を与えている。1年間という期間については、高資格者のドイツ国内における失業期間（6週間～3ヵ月）を考えれば極めて寛容な措置であるとのことである。なお、オランダでも同様の制度を導入している。

他方、日本では、国内の大学卒業後6ヵ月間の滞在しか認められていない。この6ヵ月以内に内定を得られれば、続く6ヵ月間も引き続き滞在できる制度とはなっているが、欧州の水準を考えれば、就職活動のために与えられる期間はまだ短いと言える<sup>14</sup>。

留学生ではないが、英国やオランダでは、世界的に高い評価を受けている大学やMBA校の卒業生に対し、自国での就職活動を認め就労を推奨する制度を設けている<sup>15</sup>。この期間に就職先を見つけた学生は、通常の場合に比べスムー

---

<sup>14</sup> 特に、終身雇用制を前提としている日本では、就職活動に要する期間は欧州よりも長引くことが予想される

<sup>15</sup> オランダの場合、Times Higher Education Supplement社と上海交通大学の作成する2つのランキングを活用し、189校の卒業生を対象としている

ズに労働許可を取得できるようである。

## ② 中度人材の重要性

後述するが、ドイツの政府・経済界は過去の経験から単純労働者の受入りに消極的である一方、高度人材は積極的に受入れるべきとの考えをとっている。ただし、高度人材のみならず、中程度の技能を持った人材（以下、中度人材）も受入れていくべきとの意見が経済界では聞かれた。

ドイツでは、IT技術者や介護要員など、高度技能人材ではないが受入れの必要な労働者については、労働市場テスト<sup>16</sup>を行った上で柔軟に受入れる制度を構築している。しかし、製造現場で働く専門工などの受入れは制限されているようである。

エンジニアの世界を考えた場合、学士以上の学位を持った人材を高度人材とすると、職業専門学校や長年のエンジニアリングの現場で経験を積み、ある程度のノウハウや技能を有する人材を、ドイツ経済界は中度人材として捉えているようである。日本で言えば、高等専門学校や工業高校を卒業し、一定の職務経験と実績を持った人材を指すと考えればわかりやすい。日本でもこうした人材は製造現場の中核を担っており、ものづくりを支える要となっている。言い換えれば、「熟練した技能」を要する職種とも捉えることができよう。

こうした中度人材の受入れという考えは、「高度人材」または「単純労働」という一律の区分けをしている日本の現行制度に、新たな概念を提供するものであり、注目される。

## ③ 単純労働者の受入れ

単純労働者の受入れについては、表1でまとめている通り、ドイツ政府・経済界、英国・オランダ政府は単純労働者の受入りに慎重である一方、英国・オランダの経済界、EU、ベルギーは受入れに肯定的な立場をとっている。

---

<sup>16</sup> 一定期間求人を出すことで、国内では人材が充足されないことを確認する仕組み

表 1：単純労働者受入れに関する各国政府・経済界の見解

		受入れ の是非	理 由
ドイツ	政府	×	◆ ゲスト・ワーカー受入れの失敗を繰返す可能性 ◆ 既存あるいはEU域内からの労働者で充足可能
	経済界	×	同 上
オランダ	政府	×	◆ 既存あるいはEU域内からの労働者で充足可能
	経済界	○	◆ 単純労働者が不足している分野には受入れ
EU	欧州委員会	○	◆ 労働需要を決めるのは政府ではなく市場 ◆ スキルミックスの考えが重要
	経済界	○	◆ 単純労働者が不足している分野には受入れ ◆ スキルミックスの考えが重要
ベルギー	政府	○	◆ 単純労働者が不足している分野には受入れ
	経済界	—	—
英国	政府	△	◆ 需要があれば受入れるべきだが、慎重論もあり新制度の運用を凍結中
	経済界	○	◆ 単純労働者が不足している分野には受入れ

\* ベルギー経済界についてはヒアリングを行っていない。

ドイツは、60年代に受入れたゲスト・ワーカーが当初の想定と反して定住してしまい、高い失業率と集住化、閉鎖的コミュニティの形成などを通し、深刻な社会問題を生んだ。一般的に欧州の経済界は単純労働者の受入れに肯定的だが、ドイツでは経済界も否定的な立場を取っており、ゲスト・ワーカーの受入れによる失敗の傷跡が深いことが伺える。

ドイツの経験から学べる点はいくつかある。まず単純労働者については、強制的な帰還制度を整備しない限り、有期滞在を前提としたローテーション型の受入れは機能しにくいということである。ドイツの場合、2国間協定により受入れたゲスト・ワーカーは当初、数年で母国に帰ることとなっていた。しかし、単純労働者として入国した彼らは、母国に帰っても生活する糧はなく、母国に帰る場所もなかった。加えて、帰還制度やその責任の所在が不明確であったため、これらのゲスト・ワーカーはドイツに違法に滞在し続ける結果となってしまった。この反省からドイツでは、特例措置として認められている季節労働者の受入れ制度において雇用者に帰還責任を課す仕組みを採用するとともに<sup>17</sup>、母国での生活環境や、家族を呼び寄せる計画がないことなどを受入れ前に審査

<sup>17</sup> 例えば、雇用者は受入れた労働者の違法滞在が発覚した場合、国境までの連行費用の負担義務を負う

している。

また、今回の調査では、無秩序な単純労働者の受入れが、その後のドイツ経済にマイナスの影響を与えたとの分析も紹介された。

ドイツでは、ゲスト・ワーカーを労働力の不足した造船、繊維、金属などの産業分野で積極的に受入れたが、これは結果的に、当該分野の合理化を遅らせることとなった。70年代以降、これら合理化の遅れた産業では多くの企業が倒産し、多くの外国人労働者が失業した。他方、安価な労働力に頼らなかった日本は、産業のオートメーション化などを通し、労働集約型産業を技術集約型産業に脱皮させ、国際競争力を高めたというのがその分析結果である。

ドイツのこうした経験は、単なる労働力の穴埋めとしてのみ外国人労働者を捉えることに警鐘を鳴らしているのかも知れない。

#### ④ スキルミックスの重要性

単純労働者の受入れ積極派の第一の根拠は、労働力不足への対応である。ドイツ以外の各国では、建設部門などを中心に、労働力が不足しており、分野を限って単純労働者を受入れるべきとの考えは主流のようである。

単純労働者受入れの根拠としてもう一つ挙げられたのは、「スキルミックス」である。これは、スキル（技能）を高度技能、中度技能、低技能、技能なしの4段階程度に分け、労働市場が求める技能を有する人材をその需要に応じて受入れるべきとの考えである。

労働市場は常に高度な人材のみを求めている訳ではなく、産業の発展度合、経済情勢に応じて、必要とされる技能、労働者の人数は変化する。そのため、受入れ対象を柔軟に決定することが重要であるとの考えが、欧州委員会で聞かれた。加えて、「労働市場の需要と供給は政府が決定するものではなく、市場が決定するものである」との発言もあった。つまり、政府が受入れる人材を制限するのではなく、人材の選別はなるべく市場に委ねるべきであるとの発想に基づく考えと捉えられる。むしろこの考えは、市場の失敗が存在しない労働市場を前提とし、移民受入れの社会的コストは考慮していない。しかし、受入れ制度の本来的あり方を考察する上で新しい切り口を与える考えではある。

## 2. EU域内の移民政策の動向

### (1) ブルーカード制度

27 ヲ国が加盟するEUは、ヒト、モノ、カネの自由な移動を保障する単一市場を形成している。そのため、2004年、2007年に新規加盟した一部の国々の国民を除き、EU市民は、EU域内の好きな国で、労働許可を必要とせずに働くことができる。ただし、非EU市民はその対象とならないため、EU域内での彼らの労働移動をどのように円滑化するかが一つのテーマとなっている。

そこで現在、EUは、ブルーカード制度と呼ばれる高度人材を対象とした制度を検討している。これは、一つの加盟国で2年間合法的に就労した高度人材が、一定の条件の下で他の加盟国に移動できる制度であり、EU域内での移動の自由を認めることで、EUの労働市場全体の魅力を高め、より多くの高度人材を集めることを目的としている<sup>18</sup>。

また、ブルーカード制度は、労働者、雇用者の双方にとってもメリットの大きい制度である。例えば、オランダに住むインド人のIT技術者がベルギーに労働移動したいと考える。その場合、一度本国へ戻り、ベルギーでの労働許可を取得してからでなければベルギーで働くことはできない。しかし、ブルーカード制度が導入されれば、労働許可を取得し直す手間をかけずに、オランダからベルギーに移動することができる。つまり、労働移動の金銭的、時間的コストが引き下げられ、労働市場の柔軟性が高まることになる。

ただし、ブルーカード制度導入の是非は各国の判断に任されており、すでに英国は不採用を決定している。また、仮に採用したとしても、加盟国は自国の制度との整合性を図るため、ブルーカードを保持する労働者の受入れを制限することができる。

ブルーカード制度は、規模の経済を活かしたいと考える小国にとっては魅力だが、英国やドイツのように独自の受入れ制度を構築している主要経済国にとっては、さほど有益な制度とは映らないようである<sup>19</sup>。

---

<sup>18</sup> 高度人材の定義を含め、実際の制度設計は今後行われることとなっている

<sup>19</sup> 英国やドイツがブルーカード制度に消極的である理由は、自国の高度人材の流出を防ぐためであるとの指摘も一部でなされている

## (2) クォーター制

EU域内で移民の受入れ人数の制限（クォーター制）を採用している国は、イタリア、スペイン、エストニア、ハンガリーのみである。また、つい先日には、フランス大統領の諮問委員会が、クォーター制を採用すべきでないとの結論を出した。クォーター制のデメリットは、環境の変化に応じて柔軟に運用が行われればうまく機能するが、そうでない場合には人材の柔軟な受入れを阻害しうることである。これはポイント制についてのドイツの懸念と重なる問題であろう。

## (3) 自由化の負の側面

完全に自由な労働の移動が認められれば、労働力は生活水準の低い国から高い国へ移動することになり、労働力の送出し国にとってはマイナスの影響も懸念される。現時点では、幸いなことに、好景気と加盟国拡大による市場の拡大に支えられ、ポーランドをはじめとした新規加盟国の賃金水準は上がっており、西側諸国に移動していた労働力も母国に回帰する傾向を見せているようである。しかし、一方で人口 100 万人強のバルト 3 国のような小国では、頭脳流出を懸念する声も上がっている。EUでは構造調整基金やグローバル化調整基金などを設け、加盟国間の経済力の差を縮小する政策を採っているが、優秀な人材が離れ、国の発展が阻害されることに危機感を抱く国も少なくないようである。

例えば、人口 130 万人のエストニアでは、エストニア語を話せないロシア人が人口の 30%を占めている。そのため、エストニア人の流出はロシア人の比率を高め、エストニア系とロシア系の間で軋轢を生んでいるとの指摘もあった。これはエストニア特有の事情とはいえ、送出し国側が潜在的に抱える問題として、移民受入れ国側も認識すべき課題かもしれない。

## Ⅲ. 移民の経済社会への影響

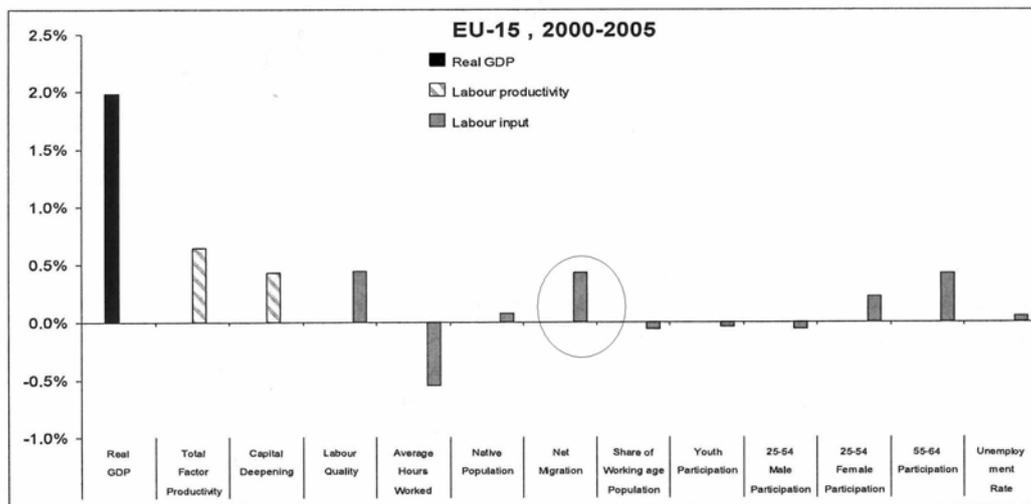
### 1. 経済的側面 — 移民受入れと経済成長

移民の受入れが経済成長にプラスの影響を与えることは、各国のほぼ共通の

見解であった。中でも欧州委員会の調査・分析結果によると、2000年から2005年までのEU15カ国の実質GDP成長率2%のうち、0.4%ポイントが移民の純流入による成長であるとされている。つまり、GDP成長率の約20%が移民の寄与分となる計算である。

図1：EU15カ国における経済成長の寄与度分解（2000－2005年）

（年平均伸び率、寄与度は%ポイント）



Source: Commission services

出典：欧州委員会資料「The impact of migration on economic growth」

また、92年以降長期的な経済成長を続ける英国では、ここ10年ほどの英国経済の成長に移民が大きく寄与したとの見方が示された。

ただしここで注意が必要なのは、一口に移民とは言っても高度人材と単純労働者とは、経済成長への貢献度が異なるということである。ドイツでは、高度人材1人の受入れが、5人の新規雇用を生み出すとの認識が示された一方、単純労働者の受入れは、短期的な労働市場の補完となりえるものの、長期的には移民の失業等による社会的コストの増大を招くとの指摘があった。

欧州委員会の調査でも、移民はGDPを押し上げる働きはあるものの、必ずしも1人当たりのGDPを増大させるとは限らないとの見方が示されている。実際、高度人材を中心に受入れた英国と、(不法移民をはじめとした)低技能、単純労働の移民が流入したスペインでは、1人当たりのGDPの成長率が異なるとの説明があった。このことはつまり、平均的な国民よりも生産性の高い高度人材を受入れれば、国全体の生産性が増大し、1人当たりのGDPは増加す

ることを意味している<sup>20</sup>。

## 2. 社会的側面

### (1) 深刻な移民の失業率

ドイツのゲスト・ワーカーと呼ばれる移民は、ドイツ社会の価値観を共有しようとはせず、閉鎖的なコミュニティを形成して、ドイツ社会への統合が遅れたとの指摘は先述の通りである。また、移民2世の中には、移民1世の両親が失業したために、ドイツ国内で十分な教育を受けることができず、社会への適応が進んでいない層があると言われている。このような理由から、移民を受入れてきた欧州諸国では移民の失業率が深刻になっており、例えば、ドイツでは自国生まれの成人男性の失業率は9.1%であるのに対し、外国生まれは15.7%となっている。

表2：訪問国における成人男性（自国生まれと外国生まれを比較）の失業率

\* 2001年～2005年の平均（%）

	ドイツ	オランダ	ベルギー	英国
自国生まれ	9.1	2.7	5.5	5.0
外国生まれ	15.7	8.2	15.6	7.7

出典：OECD「International Migration Outlook 2007」

表2を見ると、英国では自国生まれと外国生まれの成人では失業率に大きな差はないが、オランダではその格差は3倍強となっている。この要因の一つは、言語の違いにあると言われている<sup>21</sup>。英国では英語という国際言語が公用語とされ、移民でも多くの層が英語をある程度話すことができる。しかし、オランダ語は英語に比べ広く普及しておらず、その言語教育もオランダ語圏域外では限定的である。これによって、外国人のオランダ語習得が進まず、就職の障害となっているという見方である。こうした反省に立ち、オランダやベルギーのオランダ語圏では、言語教育を社会統合政策の根幹に位置づけている。

<sup>20</sup> ただし、あくまで部分均衡を前提とした供給面での分析である

<sup>21</sup> このほかの要因として、労働市場の柔軟性、経済情勢なども考えられる

## (2) 社会統合政策

移民に関する問題の顕在化を受け、欧州各国は外国人やその子どもに、語学やその国の習慣、歴史などを学ばせ、社会への適応を促す統合政策を推進するようになった。中でも社会統合を積極的に進めているとされるオランダでは、中央政府だけで、毎年5億8,000万ユーロを社会統合政策に拠出している<sup>22</sup>。しかも、これだけの額を外国人である移民のために費やすことについて、国民から大きな批判はないと言う。その理由は、社会統合のコストが「未来に対する投資」であると一般に捉えられ、統合プログラム自体には少なからざる費用はかかるものの、むしろ社会統合を行わないことによる損失よりは安く済むとの認識が国民の間に根付いているためである。

ドイツでも連邦政府が負担する社会統合のための費用は、2億5,000万ユーロといわれている。実際には、社会統合政策は各地方政府が主体となって運営することから、地方の支出も含めると非常に多額の費用がかかっている。ドイツでは、これまでの外国人の受入れ政策が失敗であったとの認識があり、こうした失敗を繰返さないためにも、巨額の公費を使ってでも社会統合を進めなければならないとの認識があるようである。なお、社会統合政策は開始が遅くなればなるほど、そのコストが高くなるとの指摘もあった。ドイツのこうした経験は、外国人を受入れるにはまず、社会統合の基盤を整える必要があるとの教訓を示すものである。

なお、オランダ政府関係者からは、社会統合政策で最も重要な要素は、同化政策ではなく言語教育であるとの発言があった。これは、その国、地域で生活するための環境作りを優先に考えていくことが必要との指摘であろう。

## (3) 社会統合政策に対する日本への示唆

外国人受入れには、当然のことながら、外国人を歓迎する社会的土壌がまず必要である。その点、今回訪問した4カ国は、開放的国境政策やEUの統合などを通し、自国出身者以外を隣人として受入れようとする社会的土壌が形成されつつある。他方、日本の場合はその歴史的、文化的背景から、外国人が働き、

---

<sup>22</sup> 例えば、オランダの防衛費は2005年度で67億ユーロであり、防衛費の1割近い公費が社会統合政策に充てられていることが判る

居住することが当然であるという社会には未だ至っていない<sup>23</sup>。そのため、外国人の受入れ政策を推進する前に、外国人を受入れるための社会的土壌作りを行い、漸進的に受入れを進めていく必要があるのかも知れない。

なお今回の調査では、「真の意味での社会統合とは、自国民の意識の改革に繋がるものでなければならない」との発言が聞かれた。外国人が当たり前のように同じ職場で働き、隣人として生活する環境を整えるためには、受入れ国の国民一人ひとりの多文化への理解と共生の精神が不可欠であることを指す重要な指摘である。

## IV. おわりに

### 1. 日本独自の制度に向けて

これまで見てきた通り、欧州各国は同じEU加盟国とは言え、独自の移民政策を構築している。中でも、単純労働者の受入れや制度の詳細については、各国の政治的、経済的、文化的な背景によって、その形を柔軟に変えていることが理解できる。

こうした点を鑑みると、当然のことながら、日本も自らの環境に合わせたテイラーメイドの外国人受入れ制度を構築していく必要がある。欧州始め世界各国の制度も参考にしながら、日本の経済社会システムに合う制度を検討していくことが望まれる。

### 2. 人材獲得競争の激化と外国人材の受入れ

欧州における人材獲得競争への危機感は、外国人受入れの議論が緒についたばかりの日本と比べると、格段の意識の差を感じさせる。むしろ彼らの危機意識を目の当たりにすると、グローバルな人材獲得競争に日本だけが乗り遅れているのではないかとの危惧さえ感じる。

なお、各国では、外国人労働者にとって魅力的な国を作ろうとする意識も強

---

<sup>23</sup> 経済広報センターの2004年のアンケート調査によると、「外国人労働者が身近な存在になっている」と感じる人の割合は45%となっており、半分にも満たなかった

く感じられた。いくら外国人労働者を受け入れる制度を構築したところで、外国人がその国にそもそも魅力を感じなければ、求める人材を受入れることはできない。経済的豊かさもさることながら、外国人の視点に立って、労働、生活環境を整えていくことが必須なのである。これは、日本が今後外国人の受入れを推進していく上で、疎かにしてはならない重要な視点となろう。

以 上