

基礎研 レター

出入国規制と外国人労働者 過去最高も、就労政策には課題も

総合政策研究部 准主任研究員 鈴木 智也
(03)3512-1790 tsuzuki@nli-research.co.jp

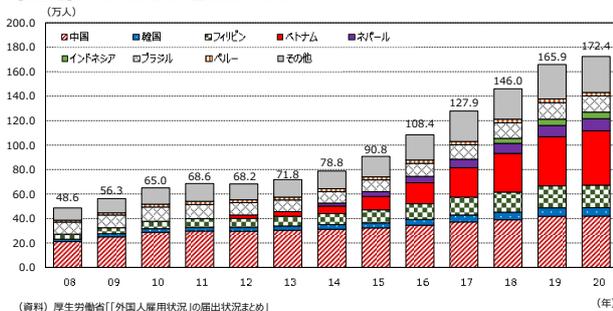
1——外国人就労は、コロナ禍でも過去最多を更新

日本で就労している外国人労働者数は、2020年10月時点で172.4万人と前年比+6.5万人の増加となり、2013年から8年連続して過去最高¹を更新した〔図表1〕。ただ、新型コロナウイルス感染症の影響（入国制限やインバウンド需要の消滅など）で増加率は鈍化し、2020年の増加率は前年比+4.0%と、2013年以降の平均増加率（同+13.6%）を大きく下回って、外国人労働者数の増加に急ブレーキが掛かっている。

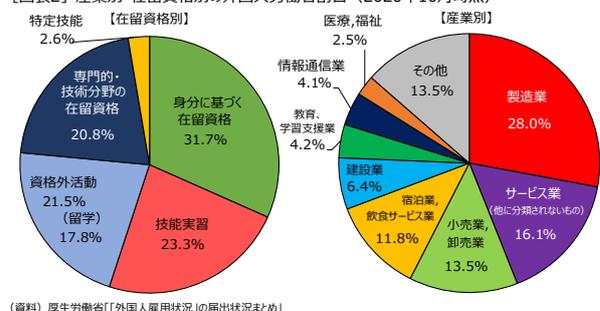
外国人労働者の内訳を国籍別にみると、ベトナム〔44.4万人、同+10.63%〕、中国〔41.9万人、同+0.26%〕、フィリピン〔18.5万人、同+2.82%〕、ブラジル〔13.1万人、同▲3.21%〕、ネパール〔10.0万人、同+8.56%〕の順に多くなっており、近年の増加を牽引してきたベトナムが中国を初めて上回り、国籍別の最多を記録している。

在留資格別には、身分に基づく在留資格〔54.6万人、同+2.76%〕が最も多く、技能実習〔40.2万人、同+4.79%〕や資格外活動〔37.0万人、同▲0.68%〕が続く〔図表2〕。なお、資格外活動の減少は、リーマン・ショックや欧州債務危機による影響で経済が低迷した2012年以降のことであり、特に留学生のアルバイトに影響が大きく及んでいることが伺われる。

〔図表1〕 外国人労働者の出身国別・推移



〔図表2〕 産業別・在留資格別の外国人労働者割合（2020年10月時点）

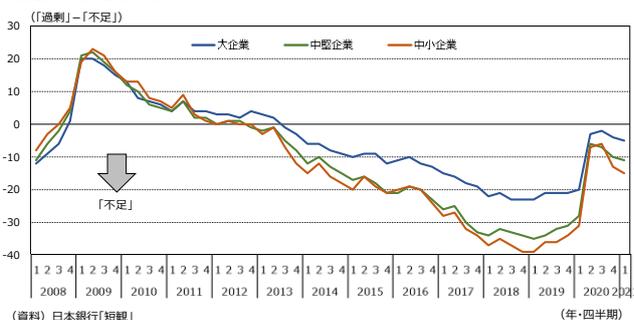


¹ 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ』より。

産業別には、製造業 [18.2 万人、同▲0.26%]、サービス業（他に分類されないもの）² [27.7 万人、同+3.92%]、卸売業、小売業 [23.2 万人、同+9.17%]、宿泊業、飲食サービス業 [20.3 万人、同▲1.76%]、建設業 [11.1 万人、同+18.97%] の順に多く、コロナ禍の影響が大きかった宿泊業、飲食サービス業では、届出が義務化された 2007 年以降で初めて減少した。一方で、コロナ禍以前から人手不足が深刻化していた医療、福祉や建設業では、2020 年も 2 桁を超える増加率を記録しており、産業ごとに異なる様子が確認される。なお、医療、福祉や建設業で働く外国人労働者には、国籍別の上位 3 カ国（ベトナム、中国、フィリピン）からの労働者が多く、特に建設業では、ベトナム人労働者が全体の 52.2%を占めている。

また、事業所規模別には、事業所労働者数が 30 人未満となる小規模事業者における雇用が 61.7 万人と最多となっており、全体の 35.8%を占める。人手不足が常態化する中、人員確保に苦勞している企業を中心に、外国人労働者の雇用が拡大している現状が伺われる [図表 3]。

【図表3】雇用人員判断D.I.



2—コロナ禍における外国人就労

1 | 水際対策としての出入国制限措置

外国人労働者を取り巻く環境は、コロナ禍で一変した。コロナ禍は国籍を問わず、全ての労働者に影響を及ぼすものであったが、とりわけ外国人労働者にとっては、水際対策として導入された「出入国制限措置」が大きく影響したと見られる。

出入国制限は、国外から新型コロナウイルスが持ち込まれて、国内で感染爆発することを未然に防止する措置として導入された。日本では、中国武漢での感染拡大を受けて、2月1日に中国湖北省からの入国を制限したことに始まる。その後、世界的な感染拡大を受けて、対象地域は拡大し、4月7日に緊急事態宣言が発令される頃には、欧州や米国などを含む、世界 73 カ国に拡大していた。

この措置が、とりわけ外国人労働者にとって問題となったのは、雇用情勢の悪化で職を失った労働者が母国に帰国することもできず、行き場を失ってしまったことにある。この時期の報道を見ると、生活に困窮した外国人労働者が、民間団体や企業などの支援を受けて急場を凌いでいる姿や、訪日客の急減で客室に空きのある簡易宿泊施設が、外国人留学生を無償で受け入れた事例などが確認される。また、出入国制限措置の影響は、すでに日本での就労が決まっていた労働者にも及び、外国人労働者の確保を前提としていた農業や漁業などでは、操業の停止や人手不足などの深刻化な問題が生じた。

それでも当初の想定通り、緊急事態宣言が短期で終わり、V字回復によって経済が早期に正常化に向かうのであれば、この問題は収束に向かっただろう。しかし実際には、新型コロナウイルス収束は思うように進まず、緊急事態宣言の解除は遅れ、その後もソーシャルディスタンスや営業自粛などの取組みが必要になるなど、新型コロナウイルスとの戦いは、長期戦を覚悟しなければならないも

² サービス業（他に分類されないもの）には、廃棄物処理業、自動車整備業、職業紹介・労働者派遣業などが含まれる。

のとなった。そのため政府は、感染拡大防止と社会経済活動の両立、いわゆる「With コロナ」を前提とした対策へと軸足を移し、出入国制限措置も感染状況に合わせて修正して行く。

2 | 国際的な人の往来再開に向けた段階的措置

〔図表4〕 国際的な人の往来再開に向けた段階的措置

＜双方向の往来を可能とする制度：レジデンストラック＞										
・ 必要な防疫措置を条件に、入国後の14日間待機を維持しつつ、双方向の往来を再開する仕組み（主に、駐在員の派遣・交代等、長期滞在者用）										
・ 対象：ビジネス上必要な人材（経営・管理、企業内転勤等）から短期商用及び就労・長期滞在（全ての在留資格）へ拡大（2020年10月1日～）										
タイ	7月29日									1月14日
ベトナム	7月29日									1月14日
マレーシア		9月8日								1月14日
カンボジア		9月8日								1月14日
ラオス		9月8日								1月14日
ミャンマー		9月8日								1月14日
台湾		9月8日								1月14日
シンガポール			9月30日							1月14日
ブルネイ					10月8日					1月14日
韓国					10月8日					1月14日
中国								11月30日		1月14日
＜双方向の往来を可能とする制度：ビジネストラック＞										
・ 必要な防疫措置を条件に、入国・帰国後14日間の待機期間中も行動範囲を限定した形でビジネス活動を双方向の往来で可能とする仕組み（主に、短期出張者用）										
・ 対象：主な渡航目的が短期商用または公務等に限定されている渡航者（相手国毎に異なる）										
シンガポール			9月18日							1月14日
韓国					10月8日					1月14日
ベトナム								11月1日		1月14日
中国								11月30日		1月14日
＜全ての国・地域からの新規入国措置＞										
・ レジデンストラックと同様の防疫措置を条件に、入国後の14日間の自宅等待機を維持しつつ、原則、全ての国・地域からの新規入国を認める仕組み（観光等を除く）										
・ 対象：短期商用及び就労・長期滞在（全ての在留資格）										
原則、全ての国・地域					10月1日					12月28日
うち 南アフリカ					10月1日					12月26日
うち 英国					10月1日					12月24日
＜日本からの短期出張者の帰国・再入国後 14 日間待機の緩和措置＞										
・ ビジネストラックと同様の防疫措置を条件に、全ての国・地域への現地滞在7日以内の短期海外出張からの帰国・再入国時、14日間待機緩和を認める仕組み										
・ 対象：日本居住者（日本人及び在留資格保持者）										
原則、全ての国・地域						11月1日				12月28日

（資料）内閣官房、出入国在留管理庁、外務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省などの資料をもとに筆者作成

政府が緊急事態宣言解除後に導入した出入国制限の緩和措置には、次の3つがある〔図表4〕。

1つ目は、「双方向の往来を可能とする制度」だ。2国間協議に基づいて、ビジネス上必要な人材等の出入国について例外的な枠を設置し、現行の水際措置を維持した上で、追加的な防疫措置を条件として受け入れる。この制度は、「レジデンストラック」と「ビジネストラック」の2つのスキームがあり、対象者や必要な防疫措置の内容が違ってくる。

「レジデンストラック」については、受入企業・団体による「誓約書」の作成や検査証明の提出、接触確認アプリをダウンロードしたスマートフォンの保持といった防疫措置を講じることを条件に、入国後14日間の待機を求めたうえで、双方向の往来を再開する制度であり、主に駐在員の派遣・交代や技能実習など長期滞在者のための出入国に関する制度である。7月末頃にタイおよびベトナムとの間で往来が再開すると、アジア周辺国地域へ徐々に拡大して来た。

「ビジネストラック」については、「レジデンストラック」の防疫措置に加えて、さらに本邦活動計画書の提出などの追加措置を講じることで、入国後14日間の待機期間中も、行動範囲を限定した形でビジネス活動が可能となる（行動制限が一部緩和される）制度であり、主な渡航目的が短期商用または公務等に限定されている渡航者のための出入国に関する制度である。9月18日にシンガポールと

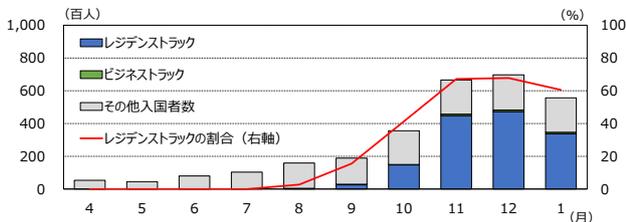
の間で開始して以降、韓国（10月8日）、ベトナム（11月1日）、中国（11月30日）と4カ国に拡大して来た。

2つ目は、「全ての国・地域からの新規入国措置」だ。「レジデンストラック」と同様の防疫措置を条件に、入国後の14日間の待機を維持しつつ、原則、全ての国・地域からの新規入国を認める。この措置は、経済回復に向けて出入国制限措置をさらに緩和するものであり、ビジネス関係者に加えて、留学や家族滞在など、その他の在留資格を有する外国人の新規入国も認めている。

3つ目は、「日本からの短期出張者の帰国・再入国後14日間待機の緩和措置」だ。「ビジネストラック」と同様の防疫措置を条件に、日本居住者（日本人及び在留資格保持者）を対象として、全ての国・地域への現地滞在7日以内（渡航先での隔離要請期間を除く）の短期海外出張からの帰国・再入国時、入国後14日間の待機緩和が認められる。この措置は、主に日本人や外国人の中でも高い技能や専門性を有する高度外国人材を対象とした制度であると見られる。

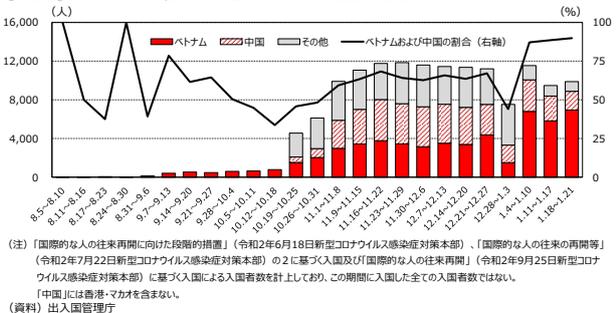
3 | 緩和措置による外国人労働者受け入れの実態

【図表5】外国人入国者数の推移



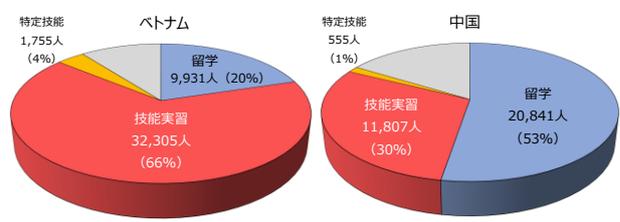
(注) レジデンストラック・ビジネストラック及び全世界の国・地域からの新規入国を可能にする措置は、それぞれ「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」（令和2年6月18日対策本部）等及び「国際的な人の往来の再開」（令和2年9月25日対策本部）による措置。レジデンストラックと全世界の国・地域からの新規入国を可能にする措置は査証の種類が同じため、同一欄に計上。「その他入国者数」とは、上記の入国スキーム以外の方法による入国者。数値は、速報値。
(資料) 出入国管理庁

【図表6】国際的な人の往来再開に向けた段階的措置等による入国者数



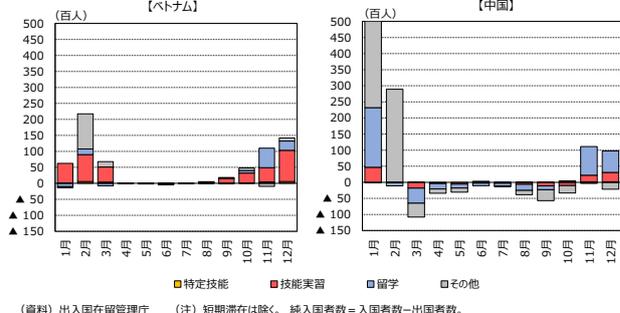
(注) 「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」（令和2年6月18日新型コロナウイルス感染症対策本部）、「国際的な人の往来の再開等」（令和2年7月22日新型コロナウイルス感染症対策本部）の2に基づき入国及び「国際的な人の往来再開」（令和2年9月25日新型コロナウイルス感染症対策本部）に基づき入国による入国者数を計上しており、この期間に入国した全ての入国者数ではない。「中国」には香港・マカオを含まない。対象期間は、令和2年11月1日～令和3年1月21日（国籍別・在留資格別データのある期間）。
(資料) 出入国管理庁

【図表7】国際的な人の往来再開に向けた段階的措置等による入国者数（在留資格別）



(注) 「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」（令和2年6月18日新型コロナウイルス感染症対策本部）、「国際的な人の往来の再開等」（令和2年7月22日新型コロナウイルス感染症対策本部）の2に基づき入国及び「国際的な人の往来再開」（令和2年9月25日新型コロナウイルス感染症対策本部）に基づき入国による入国者数を計上しており、この期間に入国した全ての入国者数ではない。「中国」には香港・マカオを含まない。対象期間は、令和2年11月1日～令和3年1月21日（国籍別・在留資格別データのある期間）。
(資料) 出入国管理庁

【図表8】2020年の純入国者数の推移



(資料) 出入国在留管理庁 (注) 短期滞在は除く。純入国者数=入国者数-出国者数。

出入国制限の緩和措置（国際的な人の往来再開に向けた段階的措置）導入後の外国人入国者数の推移【図表5】を見ると、「レジデンストラック」が導入された7月末以降に入国者数は徐々に増加し、全ての国・地域からの新規入国措置が導入された10月以降に大きく増加したのち、変異株の感染拡大を受けて緩和措置を一時停止した12月にピークを迎え、緊急事態宣言が再発令された1月に掛けて減少して来たことが分かる。利用者が特に多かったのは、主に長期滞在者を対象とする「レジデンストラック（全ての国・地域からの新規入国措置を含む）」であり、ピークを迎えた12月には、全体の67.8%を占めている。逆に、主に短期出張者を対象とする「ビジネストラック」は、1月のピーク時でも全体の1.7%であり、「レジデンストラック」程には利用者は増えていない。これは、世界的に感染が拡大する中、ビジネス目的の往来が厳しい状況にあったことに加えて、Web 会議システムの導入が進み、遠隔地との意思疎通が可能になったことなどが影響しているのではないかと考えられる。

また、国籍別に緩和措置に基づく外国人入国者数の推移 [図表 6] を見ると、まずベトナムからの入国者数が増加したのち、中国やその他地域からの入国者数が増加している。ベトナムおよび中国からの入国者数は、統計が公表されている期間（2020年8月5日から2021年1月21日まで）において全体の66.3%を占め、緩和措置利用の中心であったと言える。なお、今年1月には、緊急事態宣言に伴う出入国制限の再強化を前に、ベトナムからの入国者数が顕著に増加する「駆け込み入国」とも言える動きが確認される。

両国からの入国者数を在留資格別 [図表 7] に見ると、ベトナムは技能実習 [32,305人、構成比65.8%]、留学 [9,931人、同20.2%]、特定技能 [1,755人、同3.6%] の順に多く、中国は留学 [20,841人、同52.6%]、技能実習 [11,807人、構成比29.8%]、特定技能 [555人、同1.4%] の順に多くなっている。いずれも、技能実習と留学および特定技能で8割超を占めており、緩和措置がこれらの在留資格者の受け入れに利用されてきたことが分かる。

ただ、両国の出入国状況をネット（短期滞在者を除く、純入国者数）で比較 [図表 8] してみると、入国者数が出国者数を上回る純流入となった期間は、ベトナムの9カ月間（5月から7月を除く）に対して、中国は4カ月間（3月から10月を除く）と短く、コロナ禍においてもベトナムからの入国が続いてきたことが分かる（全体での純流入は6カ月間）。これは、入国者数が多いことに加えて、出国者数が少ないことが要因の1つであったようだ。実際、自民党の外国人労働者等特別委員会が、11月に公表した資料³によると、失業や生活困窮などの理由で母国への帰国を希望しながら帰国できない「帰国希望滞留ベトナム人」は、11月10日時点で26,000人ほど居たとされる。その主な要因には、不法滞在・オーバーステイ外国人問題や技能実習、日本語学校留学生在が抱える構造問題（借金・悪質ブローカー当委員会の過去の申入れに含まれる）が挙げられるが、ベトナム側の受入れ体制（帰国便を増やした場合のコロナ隔離施設の増強など）の整備が遅れていたとの事情もあったようだ。

3—コロナ禍で明らかになった外国人就労政策の課題

今般のパンデミックでは、日本の外国人就労政策における課題が露呈したとも言える。

まず1つ目は、外国人就労政策における建前と実体の乖離である。今般のコロナ禍では、パートやアルバイトなどの就労機会を失った留学生などが、生活に困窮して行き場を失う事態や、失業や劣悪な環境におかれた技能実習生などが、トラブルを引き起こす事態が相次いだ。この直接的な原因は、コロナ禍による労働環境の激変があることは間違いないだろう。しかし、根本的な原因には、就労を前提としないはずの留学生を労働者として受け入れて来たことや、母国の技術発展に寄与する人材を育成するための技能実習制度が、労働力を確保するための制度として活用されて来たことがあると考えられる。その結果、コロナ禍で就労機会を失った留学生は生活に困窮し、労働者としての法的な位置づけが曖昧な技能実習生は、雇用調整の対象となって生活に行き詰まり、様々なトラブルを起こすことになったと見られる。これらの問題は、実態に合わせて制度を見直すことが、問題解決に向かう第一歩になり得る。海外からの労働者を受け入れるための制度に改め、そのうえで外国人労働者に特化した法律を整備し、労働者としての権利を明確化していくことが必要だろう。

³ 自由民主党政務調査会・外国人労働者等特別委員会「外国人労働者等特別委員会」（11月17日）

2つ目は、外国人労働者を受け入れるための環境が、十分に整備されていなかったことである。政府は、2018年12月には「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を策定し、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し、安心して生活することができる環境を整えるべく、各種の取組みを進めてきたが、その準備が十分に整わないうちにコロナ禍が起きてしまった。その結果、外国人労働者への支援は後手に回ってしまったとの印象が残る。実際、政府は実習が継続困難となった技能実習生等を対象に「特定活動（就労可）」の在留資格を付与し、人手不足分野の異業種への転職や特定技能への円滑な移行を支援するなど、外国人労働者への様々な支援策を打ち出して来たが、その支援はどれだけ迅速に届いたのだろうか。政府の予算内容を見ると、第1次補正では、外国人労働者への相談支援体制を強化するための職業相談員や通訳員の増員、多言語音声翻訳機器の追加配付などが実施され、第2次補正では、ハローワーク・コールセンターの多言語対応や、各種支援手続き等の多言語での情報発信の更なる強化が行われている。出入国在留管理庁の「外国人生活支援ポータルサイト」などでは、多言語化及びやさしい日本語での情報提供が進んでいるが、引き続き、情報発信の面で改善を図っていくことが必要だろう。外国人が利用することの多いSNSでの情報発信をはじめ、自ら必要な情報を得られるように、日本語能力を習得するための環境を整備して行くことも重要である。

3つ目は、労働供給を外国人労働者に依存することが、経済レジリエンスの低下につながり得ることである。レジリエンスは、危機時の耐性と回復するための力、弾性（しなやかさ）を意味する言葉であり、リーマン・ショックや東日本大震災など数々の危機を経験する中で、日本でもその重要性が認識されるようになってきている。今般のコロナ禍では、外国人労働者が入国できないことで、コロナ禍の影響を受けにくい農業や漁業などにおいて、稼働率が低下する事態が生じた。コロナ禍という特殊な要因で生じた問題は、コロナ禍の収束と共に解消して行くと思われるが、中国やベトナムなどのアジア諸国では高齢化が進み、日本への労働供給は将来的に細っていくことが予想される。過度に外国人労働者に依存することは、日本経済のリスクを高めることにもつながりかねない。一定程度、外国人労働者への依存に歯止めを掛ける仕組みは、考えて行く必要があるだろう。その方法としては、外国人労働者の受入れ上限を決めておく「総量規制」、職種や地域ごとに受入れ人数枠を割り当てる「クォータ制」、個別の受入れ企業の従業者規模に応じた受入れ人数枠を設定する「雇用比率⁴」などがある。日本の外国人就労政策には、労働市場の需給に合わせて調整する仕組みが十分に備わっていないという課題もあり、諸外国で導入されている「労働市場テスト（一定期間求人を出しても国内労働者による応募がないことを確認したうえで、外国人労働者に就労許可を与える仕組み）」についても、検討する価値はあるだろう。

4—おわりに

外国人労働者の増加に伴って、外国人就労政策の重要性は増している。しかし、今般のコロナ禍では、上記のような課題が露呈することとなった。大きな要因の1つは、外国人就労政策が日本の現状に即していないことである。屋上屋を重ねる制度を見直し、再構築していく必要がある。

⁴ 日本でも技能実習や特定技能の一部で導入されている。

見直しの方向性としては、建前と実体の乖離を解消していくことが挙げられる。技能実習や留学という名目で、外国人労働者を受け入れるのではなく、労働者としての位置づけで受け入れて行くことが必要だろう。なお、受入れにあたっては、生活者としての観点から、外国人住民の生活環境を改善して行くことも重要である。2018年に策定された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」は、改定を重ねグレードアップしているが、この取組みを着実に進めてしていく必要がある。なお、外国人労働者の受入れでは、国内労働市場や産業政策との調整も欠かせない要素となる。日本企業の競争力を維持し、日本の経済レジリエンスを高めるためには、外国人労働者への依存に、一定の歯止めを掛けることも考える必要があるだろう。

外国人労働者は人口減少が進む日本で、貴重な労働力として欠かせない存在となっている。コロナ禍で生じた問題を教訓として、受け入れ体制の改善につなげていくことが期待される。

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。