

基礎研 レター

外国人政策に係る言葉の曖昧さ 移民、単純労働、高度人材とは？

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—はじめに

外国人政策に係る言葉には、定義が曖昧なものが少なくない。このような定義の曖昧さは、政策を推進する政治的な知恵として、合意形成に活かされて来た面はあるものの、制度と現実の間に乖離を生み、課題が生じた際に対応の遅れにつながることを懸念される。

本稿では、外国人政策に係る言葉の曖昧さについて確認し、日本で一般的に用いられる言葉のイメージとの違いを明らかにし、政策議論における言葉の定義の重要性について考察する。

2—移民とは？

移民ほど、各国で論争を呼ぶテーマは少ない。移民は経済社会に大きな影響を及ぼす存在であり、国策上の重要なテーマとなっている。ただ、そのような移民という言葉には、国際的に共通する定義はなく、狭義から広義まで幅のある言葉として使用される。

ここでは、一般的に使用される様々な移民の定義について確認し、日本に反映した際の現状認識について違いを整理する。

1 | 国際連合(UN)に基づく定義

移民について国際比較する際には、国連経済社会局（UNDESA）の統計データが用いられることが多い。国連では、国際的な人の移動に関する比較可能性を高めるため、1954年以降3回に渡って移民統計に関する勧告を出している。現在、一般的に推奨されているのは1998年の勧告¹であり、フローデータ（一定期間内における流出入）とストックデータ（一時点における居住数）の2つが、別の概念として整理されている。

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1 (1998)

まず、移民のストックデータとして用いられているのが「外国人」の数であり、これには「外国出生者 (Foreign people)」「外国籍者 (Non-citizens)」の2つがある。一般的に「外国出生者」の使用が推奨されているが、そのようなデータのない日本などの国では「外国籍者」を使用することになる。国連の報告書²によると、移民のデータとして「外国出生者」を使用しているのが、世界 232 の国・地域のうち 184 カ国・地域 (79%)、残りの 45 カ国・地域は「外国籍者」を使用している。

他方、移民のフローデータには「国際移民 (International migration)」という概念が用いられる。1998 年の勧告では、国際移民として数えられる最低限の居住期間を 2 つに分けている。すなわち、移住の理由や法的地位に関係なく、定住国を変更して 1 年以上海外に居住している人は「長期移民 (Long-term migrants)」であり、レクリエーションや休日、友人や親戚の訪問、ビジネス、治療、宗教的巡礼目的である場合を除いて、3 カ月以上 1 年未満の滞在となる人は「短期移民 (Short-term migrants)」となる。

これらの定義は、あくまで統計上の目的から推奨されているものであり、政策を強く反映する国内統計は異なっている場合も少なくない。ただ、この定義に基づいて考えると、日本における移民は、技能実習生や留学生などの大半の在留外国人を含むことになる。

2 | 国際移住機関 (IOM) に基づく定義

一方、世界的な人の移動 (移住) の問題を専門に扱う、政府間機関の国際移住機関 (IOM) は、移民をあらゆる移動の形を網羅する総称と捉えている³。すなわち、移民 (Migrant) は「一国内か国境を越えるか、一時的か恒久的かに関わらず、またさまざまな理由により、本来の住居地を離れて移動する人」であり、国内で地域間移動する人を「移民 (Internal migration)」、国境を越えて移動する人を「国際移民 (International migration)」と呼称し、移民をより包括的に扱っている。

この定義は、IOM の活動のために独自に設けられたものであり、国連が統計上の目的で推奨している概念より広がっている。ただ、これを日本に当てはめると、旅行者やワーキングホリデーなどの短期滞在者は移民に含まれる一方、日本で生まれた外国籍者は該当しないことになる。

3 | 日本 (政府・与党) における定義

これまでのところ、日本政府が公式に移民の定義を示したことはない。ただ、2016 年の与党自民党の政策文章⁴には、『移民』とは入国の時点でいわゆる永住権を有する者であり、就労目的の在留資格による受入れは『移民』には当たらない」との記載があり、日本では移民政策が取られていないとの認識が示されている。

このような移民の定義は、伝統的に移民を受け入れてきた国で見られるものに近い。例えば、米国では、移民法において新規入国者を、永住を目的とする移民とそれ以外に分け、移民ビザ (永住権、グリーンカード) または、非移民ビザ (一時渡航者、就労ビザ) を取得するよう求めている。また、多文化主義が憲法に盛り込まれているカナダでは、永住権取得者や過去に永住権を取得し、帰化した

² United Nations, International Migration Report 2019

³ <https://japan.iom.int/migrant-definition>

⁴ 自民党政務調査会「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方 (2016 年 5 月 24 日)

者を移民と定義し、統計局がデータを蓄積している。いずれも移民の要件として、永住権の取得を挙げており、国際機関で用いられるものよりも、狭い範囲で捉えている。

この定義に従えば、帰国を前提とする留学生や技能実習生は移民に含まれず、永住権の取得要件の厳しい日本には、移民がほとんどいないということになる。

3——単純労働とは？

単純労働というとき、その内容や範囲は曖昧で、明確な定義がないことが少なくない。ここでは、技能水準（スキルレベル）に基づく区分と、日本で一般的に使用される概念の違いについて整理する。

1 | 国際標準分類(ISCO)に基づく定義

労働者のスキルレベルは、統計的には職業分類に基づく「職業レベル」と、資格に基づく「教育レベル」によって分類される。両者には密接な関連があり、欧米諸国などにおいては、職業が教育レベルに応じて決まる国も少なくない。

例えば、国際労働機関（ILO）が策定した「国際標準職業分類（ISCO）」は、国際比較において用いられることが多い。ISCOでは、スキルレベルは「課業や責任がどの程度複雑なものか、どの範囲までの課業・責任を含むのかといった職務自体の困難さや職務範囲の広さに関係した概念」であり、従事する仕事の性質や、職務の遂行に必要なスキル、OJTや関連職業における経験、教育レベルなどによって区分される⁵。スキルレベルは4段階（レベル1最低～4最高）であり、それぞれの職業に格付けが行われる。なお、この格付けは職務に対するものであって、個人に対するものではない。スキルレベルの意味するところは、その職業における初期段階の仕事を遂行するための能力とされる。

この中で、単純労働は「主に身体を使って行う単純かつ定型的・反復的な作業に従事するもの」と定義され、スキルレベル1が適用される「単純労働（Elementary Occupations）」という項目に分類される。その特徴は、①作業を遂行するために特別な資格・知識・技能・経験を必要としないこと、②就労当日のうちに当該作業を支障なく遂行することが可能であること、③通常、監督者の指示のもとに行う定型的な作業であって、判断を要する非定型的な事態への対処は行わないこと。国際連合教育科学文化機関（UNESCO）が策定した「国際標準教育分類（ISCED）」との対応で言えば、「初等教育（Primary education）」が該当し、小学校卒業程度の教育レベルに相当する。

具体的には、街頭での物品販売、清掃作業、荷物の配達、手荷物の運搬、自動販売機への商品補充、ごみ収集、農林漁業の単純作業、採掘・建設・製造・輸送における単純作業などが含まれる。

2 | 日本における単純労働の位置づけ

日本の標準職業分類には、ISCOが導入したスキルレベルに基づく分類基準は導入されていない。日本では、教育と職業との対応関係が欧米諸国ほど密接でなく、職務領域が明確になっていないため、

⁵ 独立行政法人労働政策研究・研修機構 西澤弘「職業分類の改訂記録—厚生労働省編職業分類の2011年改訂—」（2012年3月16日）

スキルレベルの導入は見送られて来たという経緯がある。このため、日本では職業分類に基づいて、単純労働を定義することは難しい。

一方、アジア諸国では、スキルレベルに基づいた受け入れのほか、産業・業種を区分した受け入れも多く実施されており、日本もそのひとつに数えられる。例えば、2019年に創設された特定技能の在留資格も、人手不足が深刻となった14業種⁶において、新たに外国人労働者を受け入れていくための仕組みとして導入されている。このとき国内では、政府が外国人就労政策を大転換し、単純労働分野への受け入れに舵を切ったとして注目を集めた。この事例で示唆されるように、日本における単純労働は、職務の遂行に必要なスキルに基づく区分というより、日本人労働者を募集することが難しい人手不足の職種（主に労働集約型産業）であって、現在の就労資格では認められていない、特定分野への受け入れを指すことが多いようである⁷。

この定義の曖昧さは、外国人労働者の受け入れに関わる、日本固有の事情が背景にある。日本では、単純労働について、基本的に受け入れないとの原則があり、単純労働についての定義は、これまで行われていない。深刻化する国内の単純労働分野の人手不足についても、上述の通り、単純労働、複雑労働といった労働の定義には敢えて踏み込まず、代わりに業種を特定することで、外国人労働者を段階的に受け入れ、人手不足の解消を進めてきた。このような経緯もあり、今日に至っても、単純労働者を受け入れないとする従来の原則は堅持され、単純労働に関する明確な定義も行われていない。

単純労働について、日本の基準が国際機関や欧米諸国の基準と必ずしも一致しないのは、以上のような背景が少なからず影響していると思われる。

4—高度人材とは？

単純労働と同じく、高度人材も曖昧な言葉である。ここでは、主に日本における高度人材の狭義と広義の定義の違いについて確認し、政策上の想定と乖離してきた現状について整理する。

1 | 国際標準分類(ISCO)に基づく定義

ISCOでは高度人材、すなわち高技能労働者 (skilled) は、特定領域あるいは専門領域における広範な理論的・技術的な知識等を用いて、問題解決や意思決定等にあたる者と定義され、スキルレベル4の「管理職 (Managers)」「専門職 (Professionals)」、スキルレベル3の「技師・准専門職 (Technicians and Associate Professionals)」に区分される。ISCEDの教育レベルとの対応で見ると、「博士 (Doctoral or equivalent level)」「修士 (Master's or equivalent level)」「学士 (Bachelor's or equivalent level)」「短期高等教育 (Short-cycle tertiary education)」に該当し、短大・専修学校卒業程度以上に相当する。

具体的には、販売・マーケティングマネージャー、土木技術者、教員 (中等教育)、医師、システムアナリストなど (スキルレベル4)に加えて、店長、商品販売営業員、法務秘書、救急救命士、放送・音響技師、コンピュータサポート技術院など (スキルレベル3) が含まれる。

⁶ 現在は12業種。介護、ビルクリーニング業、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野 (2022年に統合)、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業。

⁷ 明石純一「入国管理政策：「1990年体制」の成立と展開」(2010年5月)ナカニシヤ出版

2 | 日本(在留資格)における定義

一方、日本では高度人材に明確な定義が存在するわけではない。ただ一般的には、在留資格によって区分され、広義と狭義の2つの区分で使用される場合が多い。

まず、広義の区分として「専門的・技術的分野の在留資格」がある。2008年の「経済財政改革の基本方針」(骨太方針)には、受け入れを促進すべき高度人材として、専門的・技術的分野の在留資格が例示されている。具体的には、教授、芸術、宗教、報道、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、投資・経営、企業内転勤、技能の14資格が挙げられる。

他方、狭義の区分として「高度専門職」がある。これは、2015年に創設された在留資格であり、2012年5月に導入された「高度人材ポイント制」に基づいて付与される。外国人の「学歴」「職歴」「年収」「年齢」などをポイント化し、合計ポイントが一定の基準を超えた場合に、出入国在留管理上の優遇措置(永住要件や家族帯同の要件の緩和など)を講じる。同制度を検討してきた「高度人材受入推進会議」は、2009年の報告書⁸において、高度人材を『国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材』であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材』と定義し、専門的・技術的分野の外国人労働者の中でも、特に高度な人材としている。また、10年後の2019年に公表した報告書⁹では、高度人材を『我が国での活躍により我が国の産業にイノベーションをもたらすような優秀な外国人材として、具体的には高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇措置』の制度の認定を受けたもの』としている。

3 | 政策上の想定と異なる現状

高度人材を巡る最近の議論は、専ら高度人材ポイント制に基づく、狭義の意味合いで使われることが多い。ただ、同制度が対象としてきた人材は、報告書において意図された人材像とは、必ずしも一致していないことには注意が必要だろう。

実際、同制度の適用要件は、2019年までに計4回の主な見直しが行われてきた[図表1]。これらの見直しは、いずれも適用要件の緩和につながるものであり、当初想定されていたものより、高度人材認定の閾口を広げるものとなっている。

[図表1] 高度人材ポイント制の見直しの経緯

時期	出来事	詳細
12年	「高度人材ポイント制」の導入	学歴、職歴、日本語能力など一定の水準に達した者を認定
13年	審査認定基準の一部見直し	最低年収基準の見直し、評価項目の追加など(緩和)
15年	在留資格「高度専門職」の創設	高度専門職1号・2号を設定(2号は在留期間が無期限)
17年	審査認定基準の一部見直し	大学卒業者、日本語能力N2取得者への加算など(緩和)
19年	審査認定基準の一部見直し	特別加算の対象大学の拡大など(緩和)
23年	「特別高度外国人材制度」の導入(予定)	海外優秀大学の卒業生や高年収者の要件を簡素化(緩和)

(資料) 各種資料をもとに筆者作成

⁸ 高度人材受入推進会議「外国高度人材受入政策の本格的展開を」(2009年5月29日)

⁹ 総務省「高度外国人材の受入れに関する政策評価書」(2019年6月)

加えて、加算要件(ボーナス項目)には、国内大学を卒業した者を優遇する措置が講じられており、留学生に有利な制度となっている。これは、留学生を高度人材の供給源、いわば「高度外国人材の卵」として捉えるという政策が反映された結果でもある。同 2019 年報告書によると、高度人材に占める元留学生(最終学歴の教育機関が日本国内である者)の割合は、54.4%と半数以上を占め、高度人材の主要な経路となっている。

以上を踏まえると、同制度における高度人材は、制度が受け入れを目指すような、極めて高い能力を有した人材というより、日本語を理解し日本人と共に働くことのできる、準国内人材といったイメージに近いのかもしれない。

5—おわりに

言葉の定義は、目的に応じて決まるものであり、目的が違えば定義も異なることになる。例えば、国際機関などで用いられる定義は、各国を横串で刺して国際比較するためのものであり、その定義は各国の共通部分を抽出したような性格を有する。他方、個別国で使用される定義は、国策を展開するためのものであることが多く、それぞれの国情が反映される。日本で国際機関と異なる定義が使われるのも、外国籍者の出入国を把握しやすい地理的特性や、職務を特定しないメンバーシップ型の雇用慣行が反映されたものだと言える。

ただ、外国人政策の議論において様々な定義が混在する状況は、共通認識に基づかないためにボタンの掛け違いを生み、建設的に議論していくことを難しくする。また、政策上重要な言葉が曖昧であることは、政策と現実が乖離していく要因にもなり得る。今般、有識者会議で技能実習制度の見直しが検討されているのも、外国人の受け入れ規模が大きくなり、そうした矛盾が目立ち始めたという面もあるだろう。制度と実態の乖離がこれ以上大きくなる前に、改めて言葉の定義に立ち返ることが必要かもしれない。

【参考文献】

- ・独立行政法人労働政策研究・研修機構 西澤弘「職業分類の改訂記録—厚生労働省編職業分類の 2011 年改訂—」、2012 年 3 月 16 日
- ・外国人雇用対策の在り方に関する検討会「技能水準(スキルレベル)の定義等について(OECD等文献レビュー)」、2021 年 5 月 14 日
- ・一般社団法人 日本経済団体連合会「Innovating Migration Policies—2030 年に向けた外国人政策のあり方—」、2022 年 2 月 15 日

(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證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。