

外国高度人材受入政策の本格的展開を  
(報告書)

平成 21 年 5 月 29 日  
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（報告書）

## はじめに

- ・ 「高度人材受入推進会議」は外国高度人材<sup>1</sup>の受入推進に資する必要な施策を検討することを目的として、平成 20 年 7 月に内閣官房長官の下に参集された。同年 12 月以降、同会議の下に置かれた実務作業部会において、6 回に亘って議論・検討を積み重ね、「外国高度人材受入政策の本格的展開を」と題する報告書を取りまとめた。平成 21 年 5 月 29 日に、高度人材受入推進会議において、本報告書を了承した。
- ・ なお、「高度人材」についての定まった定義はないが、本報告書では、現行の就労可能な在留資格である専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人労働者を対象とする。
- ・ 本報告書は、短期的な視野ではなく、今後、20～30 年先までをも展望した、我が国の高度人材政策についての基本的な方向性や戦略について提言するものである。

## 1. 基本認識と国家戦略としての位置付け

### (1) 現状に対する基本認識

#### (成長戦略の一翼としての位置付けが必要)

- ・ 少子・高齢化、人口減少社会が本格的に到来する中で、我が国の経済活力と潜在成長力を高めるためには、少子化対策はもとより、若者、女性、高齢者など国内人材を最大限に活用することが極めて重要な課題となっている。
- ・ また、グローバル化が進展する中で、我が国の国際競争力を維持・強化しつつ、内需主導型の経済成長を達成していくためには、ヒト、モノ、カネの経営資源を将来の成長分野に集中的に投入していく「成長戦略」を着実に実行していかなければならない。

---

<sup>1</sup> 「経済財政改革の基本方針 2008」（平成 20 年 6 月 27 日）では、受入れを促進すべき「高度人材」に関して、参考として、専門的、技術的分野の在留資格（出入国管理及び難民認定法上、就労が可能な在留資格のうち、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）を例示している。（2006 年現在 15.8 万人）

- ・ こうした文脈の中で、我が国が持続的成長を遂げるためには、外国高度人材の発想や能力・経験を活用しイノベーションを引き起こすことが重要である。政府は、外国高度人材の受入推進を成長戦略の重要な一翼として位置付け、国民的コンセンサスを得た上で中長期的観点から高度人材の受入れを進めていく必要がある。

### **(高度人材の受入れは十分進んでいない)**

- ・ 我が国の在留資格制度は、制度としては制約が少ないものの、我が国の現状をみると、高度人材の受入れが十分進んでいるとは言い難い状況にある。
- ・ 外国高度人材の受入れの必要性に対する企業や大学等研究機関の意識は高まっている<sup>2</sup>が、基幹人材として外国人が十分に登用されている状況とはなっていない<sup>34</sup>。
- ・ その最大の要因として、我が国自身の活力や魅力の不足が制約になっているとの指摘がある。すなわち、外国高度人材にとって、我が国が処遇や制度・慣行面、生活環境面で制約が多く、行ってみたい、住んでみたい、仕事をしてみたいという魅力と活力に欠けるのではないかとされている<sup>5</sup>。
- ・ この背景には、日本語を含めた我が国の文化・慣行に対する理解も含めたコミュニケーションの問題、医療・年金、住宅、子弟の教育などの生活環境に対する不安があると考えられる。このため、産官学労が一体となって制度・環境整備に取り組んでいく必要がある。
- ・ 特に、コミュニケーションの問題は、外国高度人材の受入れを促進する上で大きなディス・アドバンテージになっており、英語環境の整備や国内の

---

<sup>2</sup> 経済産業省の「グローバル人材マネジメント研究会」のアンケート調査によれば、大企業の中間管理層の人材を日本人だけではまかなえないと回答した企業の割合は約 56%、経営層において同様の回答をした企業の割合は約 28%となっている。また、それぞれの人材層について、海外展開を行っている企業の回答は約 64%（中間管理層）、約 35%（経営層）となっており、より高い不足感を表している。

(<http://www.meti.go.jp/press/20070524002/20070524002.html>)

<sup>3</sup> 厚生労働省が実施した「一部上場企業本社における外国人社員の活用実態に関するアンケート調査」によれば、外国人社員を活用している企業は約半数で、そのうち正社員としての活用は 4 割、管理職としての活用は正社員・契約社員全体の 5.8%であった。

<sup>4</sup> 厚生労働省の調査によれば、企業規模上位 100 社でみた場合、従業員 1,000 人当たり外国人社員は約 3 人、専門的・技術的分野の外国人社員に限ると、約 1 人となっている。当該調査は、平成 19 年 10 月 1 日に施行された改正雇用対策法に基づく外国人雇用状況の届出制度を基本に、企業規模上位 100 社（障害者雇用状況報告における従業員数が多い企業（グループ単位）を順に 100 社抽出）における外国人活用の状況を集計したもの。

<sup>5</sup> 留学生が日本企業を敬遠する理由として、日本では昇進が難しい、経営幹部になれない、実力に見合った賃金体系になっていないなどの問題が指摘されている。

みならず海外での日本語教育の強化が重要な課題となっている。

- ・ 他方で、外国高度人材の受入れは、日本企業や日本人の国際化・グローバル化という視点から考えることも重要である。日本人のグローバル対応人材と外国高度人材はコインの裏表の関係にあり、例えば、環境、エネルギーなど特定分野でのコラボレーション・プログラムの実施など、外国高度人材と日本人の活用をセットで考えていく戦略的取組が必要である。
- ・ 日本が外国高度人材を有効に活用するためには、日本人の英語によるコミュニケーション能力の向上、企業や大学、研究機関において日常の事務手続及び高度な議論も英語で円滑にできるような環境整備<sup>6</sup>・体制の強化が必要であり、その大前提として、日本人の英語能力を高める英語教育が求められる。
- ・ また、企業や大学等の研究機関において積極的に外国高度人材を呼び込むためには、外国人ならではの発想力・技術を生かし、企業や大学等研究機関の中核部門で活躍することを可能とするよう、将来キャリアパスの明示や、給与や昇進システムなどの処遇体系についても、成果や業績重視の柔軟な仕組みに切り替えていくことが求められる<sup>7</sup>。なお、研究機関においては、研究者の募集時期など各国によって募集制度が異なるため、それらに合わせた募集体制への取組が必要である。

## (2) 高度人材受入れの意義

### (高度人材受入れの意義は大きい)

- ・ ここで改めて、何のために外国高度人材の受入れが必要なのかについて、目的意識を共有する必要がある。すなわち、外国人材の受入れは、単なる現状及び将来的な労働力不足という観点から捉えるのではなく、日本の製品やサービスの付加価値を高め、経済成長や雇用創出に必要な不可欠な人材を受け入れるという社会全体の意識変革が必要である。
- ・ 今後、日本がグローバル競争に勝ち残り、新たな需要を開拓していくためには、日本企業や大学等研究機関がイノベーションを通じ、より高付加価値の製品・サービスを作り出していくことが必要である。そのためには、

---

<sup>6</sup> 文部科学省では、英語による授業のみで学位を取得できるコースの設置や留学生受入れに関する体制整備等を促進する「国際化拠点整備事業（グローバル 30）」を平成 21 年度から開始している。

<sup>7</sup> 日本学術振興会による外国人特別研究員事業（博士号取得後 6 年未満の若手研究者を一定期間大学等に受入れ）、外国人研究者招聘事業（中堅・教授クラスからノーベル賞級の著名研究者を招聘）が実施され一定の成果を上げているが、給与などの処遇が不十分、研究環境に制約がある、日本語での授業を求められるなどの問題点が指摘されている。

多様な価値観、経験、ノウハウ、技術を持った外国高度人材を積極的に受け入れることにより、新たなイノベーションを生み出して行くことが重要である。

- ・ 日本人とは異なるバックグラウンドやセンス・発想力を持つ優れた外国高度人材の能力と日本人の能力を上手く組み合わせ、両者が切磋琢磨することで、日本人の潜在力を開花させ、チームとしての付加価値創造力を高めることにつながらなければならない。
- ・ 以上のような観点を経済学的に整理すると、我が国が積極的に受け入れるべき高度人材とは、「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」と定義付けることができる<sup>8</sup>。

### **(3) 世界の潮流の中での日本としての国家戦略**

#### **(世界は、グローバルな高度人材獲得競争の最中にある)**

- ・ 世界では今、研究者、技術者、経営幹部層などグローバルな高度人材の獲得競争が熾烈を極めており、諸外国では様々な取組を行っている。そうした取組は我が国の今後の戦略立案上、参考になるものが多い。
- ・ 例えば、イギリスでは高度人材の受入りに当たって、受入階層を5階層に分け、NVQ (National Vocational Qualification: 全国職業資格) に基づく上位2階層の職種について、基準の明確化や手続の迅速化を図るためにポイント制を導入している。まず第1階層については、年齢、学歴、過去の年収等を点数化し、75点以上を獲得すれば、雇用契約なしでの入国を認めるとともに、優秀な人材に対しては5年で永住権の取得を認めている。また第2階層では、政府が不足職種を認定あるいは労働市場テスト<sup>9</sup>の結果、労働力不足が確認された職種について、雇用契約を前提としたポイント制

---

<sup>8</sup> 第4次出入国管理政策懇談会報告書・第3次出入国管理基本計画では、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、世界で通用する専門的な知識や技術などを有する優秀な外国人としており、例えば、研究成果の著しい博士号取得者や優良大企業の経営者、特に高度な技術者などを例示している。なお、本報告書では、①すでに実績が証明されており、その業界で著名な人材、②無名ではあるが、実績もあり能力の高さもすでに証明されている人材、③留学生などの高度人材予備軍、を受入れを促進すべき高度人材と位置づけるとの意見があった。

<sup>9</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。欧州諸国では、外国人労働者の受入れは、この労働市場テストを通じた労働許可制度が原則となっている。

により、限定的な受入れを図っている<sup>10</sup>。

- ・ また、ドイツでは受入職種を各国が獲得競争に走るような特別な専門知識や卓越した地位を有するエンジニア、技術者、研究者等に限定した上で、これらの高度専門技術者に無期限の定住許可（無期限の滞在資格、入国後はいかなる就労も可能）を付与している他、オランダ、ベルギーでは、高度人材について一定の所得基準<sup>11</sup>を満たせば高度人材と認定し、労働市場テストを免除する簡素な制度を導入し、受入促進に取り組んでいる。
- ・ さらに、アジア諸国においても、受入促進策が取られている。例えば、シンガポールでは雇用先から外国人雇用税を徴収しているが、就労パスを4つにランク分けして、高度人材（専門職、管理職、経営幹部層など）については、採用費用について税額控除の優遇措置を採っている。韓国においても、3種類（ゴールド、IT、サイエンス）の特別カードを発給し、ビザの有効期限の延長等の優遇措置を講じている。

### （日本も選ばれる時代となっている）

- ・ こうした世界的な潮流の中で、日本も高度人材から選ばれる時代になっているとの認識が必要である。優秀な人材、トップ人材が日本に来たい、日本で働きたいと思える魅力ある国・環境を創っていくと同時に、高度人材を呼び込む制度的なインセンティブ付けが検討されるべきである。
- ・ こうした認識を踏まえると、特に受入れを促進すべき高度人材の受入れに当たっては、現行の受入範囲を前提としつつ<sup>12</sup>、各国と比べより制約の少ない在留資格制度であることの広報、英国の NVQ (National Vocational Qualification) に相当する職業能力資格制度の整備、職業資格の国際認証制度や2国間での相互認証制度の拡充、日本語で行われている各種職業資格試験を英語でも行うこと等も含めて、真に必要な高度人材がスムーズに日本に入って来ることを促進する社会インフラともいえるべき関連諸制

---

<sup>10</sup> 英国では、2007年に人材不足職種の継続的な見直しを行う諮問機関として、移民提言委員会(Migration Advisory Committee)が創設された。同委員会の提言に基づき、2008年11月より第2階層のポイント制の運用が開始されている。ポイントは、職種(不足職種か否か)、学歴、見込み年収、英語力などで構成されており、現在、不足職種として建設プロジェクトマネージャー、各種技師、地質学者、物理学者、生物学者、中等教育教師、溶接工、上級介護士、看護師などが認定されている。職種により、3年以上の実務経験やNVQ(National Vocational Qualification)3級以上などの条件が設定されている。

<sup>11</sup> 受入国において、その外国人労働者が稼ぐであろう収入が一定以上であること。

<sup>12</sup> 以下に記述する関連諸制度の整備については、技能、医療・介護分野をその対象範囲から除くべきであるとの意見があった。

度の整備が必要であり<sup>13</sup>、そうした諸制度については、職業資格が設けられている趣旨にも配慮しつつ、日本経済の成長力強化、すなわち日本経済のサプライサイドを強化するという視点から検討していく必要がある。

- ・ また、同時に、日本の成長力を強化するためには、本当に日本にとって必要な人材は何かというディマンドサイドからも併せて検討し、中長期のプランを検討していくことが必要である。
- ・ さらに、高度人材の受入に当たっては、日本人の博士課程修了者やポストドクターの採用が極めて少なく、高度な科学技術関係人材を有効活用できていない問題など、日本人の高度な人材をどう生かすかという観点も含めて、日本人、外国人の区別無く検討していくことが重要である。

### **(国家戦略として明確に位置付けるべきではないか)**

- ・ 以上のような基本認識に立てば、外国高度人材の受入促進を国家戦略として位置付け、中長期的視野から積極的に取り組んでいく必要がある。すなわち、日本経済の活性化や国際競争力の強化という観点から、既存の制度・枠組みにとらわれず、外国高度人材を有効活用すべく新たな仕組みの導入も含めて、日本国としての基本戦略を構築すべきである。
- ・ 近年、イギリスが経済社会のダイナミズムを増して来た背景には、優秀な外国人を活用するため、前述のとおり、戦略的な受入制度を構築してきたことがある。日本も今こそ、優秀な外国人材の戦略的な受入を進めていくべきである。
- ・ 我が国が世界的な人材獲得競争に遅れをとらないようにするためには、企業や大学等研究機関における人材マネジメントの強化や処遇制度の改善、及び受入のための体制の強化などの制度・環境整備を含めて、戦略的な制度設計・受入促進策を採ることが必要である。
- ・ なお、外国人の受入に関しては、欧州諸国では移民受入に伴い膨大な社会統合コスト<sup>15</sup>を要したという苦い経験があることや、我が国において

---

<sup>13</sup> 第三次出入国管理基本計画でも、「専門的、技術的分野における外国人労働者の受入を一層積極的に推進していくことが重要であり、専門的、技術的と評価できるものについては、経済、社会の状況の変化に応じ、在留資格や上陸許可基準の見直しを行っていく」とされている。

<sup>14</sup> 例えば、IT技術者については告示で定められた海外のIT資格を有する場合、学歴や経験要件を問わず、技術の在留資格が認められる。その他の高度人材についても、職業資格が設けられている趣旨にも配慮しつつ、こうした資格制度等の活用により在留資格要件を緩和し、受入を円滑化する方法もあるとの意見があった。

<sup>15</sup> ドイツでは、2008年度の統合コース関連予算が1億5480万ユーロ、統合促進のため、2011年まで中期的に7億5000万ユーロを拠出するとしている。また、オランダでは、中

も外国人の不法就労等が社会問題化している現状を十分踏まえ、社会に及ぼす影響を総合的に検討する必要がある。

## 2. 高度人材受入政策の基本的考え方

以上の基本認識を踏まえて、「高度人材受入推進会議」としての共通認識を整理する。日本政府は、以下の 10 の基本的考え方に基づいて、基本目標と戦略を構築すべきである。

- (1) 日本人、外国人を問わず、高度人材の活用は、我が国の経済社会における重要課題である。こうした観点から、外国高度人材受入政策を国家戦略として位置付け、政府部内における統一的な政策立案・遂行体制を確立する。また、これに併せて、民間における高度人材受入れの支援体制を強化する。
- (2) 高度人材受入れの重点分野（例えば、科学技術基本計画における重点 8 分野など）を定めて、基本目標を「優秀な人材をできる限り多く、できる限り長く受け入れる」に置く。
- (3) 基本目標達成のために、現行の受入れ範囲内で特に受入れを促進すべき高度人材の範囲を明確化した上で、客観的なメルクマール・基準を設定し、在留期限や手続き等に関する優遇措置を講じる（例えば、客観的な基準としてポイント制、職種限定・所得基準など）。
- (4) 今後、我が国がアジアとともに発展することを目指し、高度人材受入れにあたっては、欧米諸国とのバランスも考慮しつつ、アジア諸国からの受入れをより重視する。
- (5) 高度人材受入れに関する国内外における積極的な広報活動、招聘のための国内外の支援体制を整備する。
- (6) 企業や大学等研究機関などにおける外国人雇用促進・処遇環境の改善など人材マネジメントが強化されるよう環境整備を進める。

---

中央政府だけで毎年 5 億 8000 万ユーロを社会統合政策に費やしている。



- (7) 留学生は「高度人材の卵」として重視すべき存在と位置付け、官民一体となって受入環境づくりや日本語教育の強化も含めた重点的な支援（日本語能力試験の活用や奨学金制度の改善・活用、住居支援、就職支援など）を行う。
- (8) 政府は、高度人材を含めた外国人の生活環境（年金、住宅、医療、教育など）の改善に積極的に取り組む。
- (9) 経済社会の変動に対して、常に現行諸制度の運用・実態をウォッチし、調整を行う体制・仕組みを講じる。
- (10) 介護分野、高度（再）技能実習制度の取り扱いについては、EPA に基づく介護福祉士候補者の受入れの進捗状況や、現行の外国人研修・技能実習制度の適正化の進捗状況、今後の社会情勢の動向などを見極めつつ、関係省庁において、検討を行う。

### **3. 外国高度人材受入推進のための基本戦略**

以上のような基本的考え方にに基づき、官民が一体となって、以下の 4 つの基本戦略を実行に移すべきである。なお、基本戦略の実行に当たっては、高度外国人材の受入状況、受入れが進まない要因などについて、データに基づく実態の十分な検証を行うことが必要である。

#### **(1) 「ポイント制導入」による「高度人材優遇制度（仮称）」の創設**

- ・ 世界はグローバルな高度人材獲得競争の最中にあり、諸外国では高度人材受入れのための優遇措置など、受入促進策を積極的に展開していることは、すでに見たとおりである。
- ・ 我が国では、出入国管理及び難民認定法において就労可能な在留資格として専門的・技術的分野の在留資格を設け当該分野の外国人労働者を積極的に受け入れている。日本の在留資格制度は、諸外国のように労働市場テストに基づく労働許可制度や受入人数の制限（クォータ制）などを採っていないという意味で、極めてオープンな制度となっている。
- ・ ただし、我が国として積極的かつ戦略的に高度人材を誘致するとともに、受入後に高度人材の流出を防ぎ、能力向上を図る仕組みが整っていないこ

とも事実である。

### (ポイント制の具体的イメージ)

- ・そこで、現行の受入範囲内で、特に受入れを促進すべき高度人材の対象範囲を明確化しつつ、事前に雇用予約等があることを前提とした上で、在留資格に関わる優遇措置を付与した以下のような「ポイント制」を活用した「優遇制度」を導入することを検討すべきである<sup>16</sup>。
  - ① 戦略的に受入れを推進すべき高度人材を例えば、100点満点のポイントによって判断し、ポイントの基準として、学歴、資格、職歴、研究実績、予定年収、年齢、日本語能力等を使用する。
  - ② 一定ポイント以上を獲得した高度人材には、例えば、在留資格の取得・更新・再入国手続きの簡素化・優先処理、5年の在留期間付与、最短で5年での永住権付与などの優遇措置を与える。
  - ③ ポイント制は、入国時だけでなく、在留期間の更新時、在留資格の変更時にも付与する形とし、留学生などが能力向上後に永住権を得ることができるなど人材育成の仕組みをビルトインすることが考えられる。
  - ④ 戦略的に受入れを促進すべき高度人材の範囲として、例えば、(i) 科学技術基本計画（平成18年3月28日閣議決定）における主要8分野（ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテク・材料、エネルギー、ものづくり技術、社会基盤、フロンティア）の研究者、技術者<sup>17</sup>、(ii) 「産学人材パートナーシップ」<sup>18</sup>の分科会9分野（化学、機械、材料、資源、情報処理、電気・電子、原子力、経営・管理人材、バイオ）の人材、(iii) ドイツの高度専門技術者に相当する人材<sup>19</sup>、(iv) イギリスの第1階層（高度専門技術者）<sup>20</sup>に相当する人材などが考えられる<sup>2122</sup>。

<sup>16</sup> 英国のような雇用契約を前提としない仕組みではなく、現行受け入れている専門的・技術的分野の外国人労働者の範囲の中で、戦略的に積極的に受け入れる必要があると判断される高度人材の高度性の判断基準として、ポイント制を導入する。

<sup>17</sup> これら8分野では、基礎研究、応用研究、実用化の各段階で人材の不足が指摘されており、同分野における国内外の優秀な研究者、技術者の確保は重要な課題となっている。

<sup>18</sup> 「産学人材育成パートナーシップ」は、我が国における人材育成の横断的課題や業種・分野的課題について幅広く議論を行い、産学双方向の具体的な行動につなげるため、産学双方向の対話と取組の場として設置されており、「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年6月19日閣議決定）でその推進が指摘されている。

<sup>19</sup> 特別な専門知識を持つ学者、卓越した地位にある教授、科学者、エンジニア、高度技術者、企業の上級幹部など。

<sup>20</sup> 医者、科学者、エンジニア、MBA取得者などで、スポンサー契約を前提としない。

<sup>21</sup> 詳しくは、P.5の脚注11を参照。

<sup>22</sup> 第2階層についても受入対象として検討すべきであり、特に現行の「専門的・技術的分

- ・ いずれにしても、強力な人材誘致戦略を採っている諸外国に対して、我が国がいかに関位性を築くのかという観点を踏まえて、現行の受入範囲内のポイント制の対象範囲、優遇措置の詳細設計を考える必要があり、法務省を中心に関係省庁で具体的に検討し、結論を得るべきである。

### **(その他の取組)**

- ・ なお、その他の取組として、ポイント制以外にも、現行の受入範囲内の高度専門技術者に対して、職種を限定した上で、当初から無期限の定住権を認めるというドイツの受入制度についても検討すべきとの意見があった<sup>23</sup>。

## **(2)留学生の就労・生活支援**

- ・ 高度人材の大きな供給源は留学生である。日本で就職を希望する留学生の割合は 61.3%となっているが、進路が明らかな留学生の年間卒業・修了者数 3 万 2,000 人のうち、実際に就職した人は 9,700 人 (31%) に止まっている<sup>24</sup>。
- ・ こうした希望と現実の乖離を埋めるべく、「高度人材の卵」としての留学生の日本企業への就職率を高めるべく官民による支援体制の整備が必要である。
- ・ 具体的には、留学生の就労・生活環境支援推進のために、以下のような取組を内容とする「アクション・プラン」を策定すべきである。

### **(就労支援)**

- ・ 留学生の就労支援のためには、専門のキャリアコンサルタントの配置を始め、ジョブ・カードの活用、インターンシップの拡大、トライアル雇用の推進など様々な取組を総合的に進める必要がある。
- ・ また、既存施策として、経済産業省、文部科学省の両省により、平成 19 年度より実施されている「アジア人財資金構想」<sup>25</sup>を継続・強化すると

---

野」の在留資格の範囲内であれば問題ないのではないかの意見があった。他方で第 2 階層は、労働力不足職種について、政府が認定ないしは労働市場テストを課した上で、限定的に受入れを認めるものであり、戦略的に受入れを促進すべき高度人材を検討する本会議での議論にはなじまないとの意見があった。

<sup>23</sup> 我が国は現在、移民受入国との立場をとっていないため、入国当初からの永住許可は行っていない。「無期限の定住権」が永住許可のことを指すのであれば、「移民受入国ではない」という我が国の立場との整合性を考慮する必要がある。

<sup>24</sup> (独) 日本学生支援機構調べ。

<sup>25</sup> 優秀な留学生の日本への招聘と日本企業への就職までの過程を念頭に置いた専門教育、日本語教育を産業界、大学が一体となって行うプログラム。留学生が日系企業に就職し、

もに、日本学生支援機構による就職支援機能の強化と、厚生労働省による現行の外国人雇用サービスセンター<sup>26</sup>によるマッチング機能の強化が必要である。

- ・ さらに、大学や企業などで成果をあげているベストプラクティスを普及させていく地道な努力も不可欠である。

### **(生活環境支援)**

- ・ 外務省、文部科学省およびその他関係省庁は、留学生の勉学も含めた生活環境を整備するため、①内外の日本語教育に対する支援措置、②留学生に対する奨学金制度の改善・活用、③留学生の住居支援などを柱とする生活環境支援策を実施すべきである。
- ・ とくに、日本語教育の強化は極めて重要な課題であり、例えば、海外で広く実施されている日本語能力試験<sup>27</sup>の普及・活用や海外での日本語教育<sup>28</sup>強化、国立大学、私立大学の日本語教育体制の強化、日本語学校の質の向上に対する支援、大学におけるビジネス日本語の習得プログラムの充実・強化などが必要である。

### **(在留資格制度等の改善)**

- ・ 今般、法務省において在留資格「留学」と「就学」の一本化を図ることとしたこと、また、制度が適正に利用されることに留意しつつ、留学生の就職活動のための在留期間の延長（180日→1年）が図られたことは、高く評価される。

### **(その他の取組)**

- ・ なお、留学生については、現状、企業が求める人材と留学生の専攻分野に

---

活躍する際に壁となってきた「ビジネス日本語」や「日本企業文化」について、学習の機会を提供するとともに、インターンシップの実施、各種就職支援などにより、留学生に対して、就職を見据えた一貫したサポートを行うもの。

<sup>26</sup> 平成20年度より、留学生等の高度人材の就職支援の拠点として、東京、名古屋、大阪に設置。これに加え、新たに福岡学生職業センターを留学生支援の拠点に追加。ハローワークの全国ネットを活用し、「留学生30万人計画」も踏まえ、就職支援の充実、企業の意識改革や受入体制の整備を図るべく、留学生向けインターンシップをはじめ総合的な就職支援を実施している。

<sup>27</sup> 平成20年12月に実施された日本語能力試験は、51カ国・地域、144都市で45万人が受験している。

<sup>28</sup> 国際交流基金によって、日本語教育専門家等の海外派遣、日本語教育教材の寄贈、日本語教師、学習者の訪日研修などが実施されている。

ミスマッチがある<sup>29</sup>という指摘があり、理工系の留学生を増やすような取組が必要である。

- ・ また、現在、留学生の約 8 割が中国、韓国、台湾で占められているなど出身国に偏りがある。今後は、欧米も含めて幅広い国々から留学生を呼び込むなど文部科学省ほか関係 6 省による「留学生 30 万人計画」と連携した取組が必要である。
- ・ また、大学等研究機関において、留学生や研究者等が必要とする事務手続き等の相談・請負等を一括して行えるワンストップサービスの整備や、英語によって対応できる事務局員の育成など、大学等研究機関の事務局の受入体制強化が必要である。

### (3)外国高度人材を含む外国人の生活環境の改善

- ・ 外国高度人材の受入れおよび定着を促進するためには、日本における高度人材を含む外国人の生活環境の一層の改善が必要である。
- ・ こうした観点から、具体的な改善事項として、以下の 5 点について、検討を進めるべきである。
  - ① 国際的な年金通算など社会保障協定の締結国<sup>30</sup>の拡大加速、年金脱退一時金制度の上限の在り方
  - ② 宿舍等の整備、斡旋
  - ③ 現在、限定的にしか認められていない 2 国間協定による外国人医師等の相互受入れの拡大
  - ④ 外国語の通じる医療機関の整備・医療通訳の整備
  - ⑤ 子弟教育の充実（インターナショナル・スクールに係る税制面の支援等を引き続き推進）
- ・ 関係各省庁は、上記 5 点も含めて、具体的な生活環境改善策を、可能な限り目標、実施期限などを定めて「アクション・プログラム」に盛り込むべきである。

---

<sup>29</sup> 企業サイドの留学生に対する求人ニーズは、情報処理技術者や機械・電機・電子技術者など理工系が 54%を占めるのに対して、留学生総数(12 万 4000 人)のうち、人文科学、社会科学など文科系が 63%を占め、理工系(理学、工学、農学)は、19%に止まっている。なお、国費留学生に限れば、文科系 28%に対して、理工系が 48%の割合となっている。(第 1 回実務作業部会厚生労働省提出資料 (P. 3) 及び日本学生支援機構「平成 20 年度外国人留学生在籍状況調査」による。)

<sup>30</sup> 現在、発効済みが 9 カ国、署名済みが 3 カ国、政府間交渉中が 1 カ国、予備協議中が 5 カ国となっている。

#### (4)官民体制の整備

- ・ 先に指摘したように、我が国の在留資格制度は諸外国と比べても制約の少ないオープンな制度になっている半面、高度人材を積極的に誘致しようという戦略性が欠けている点は否めない。
- ・ この基本的背景には、我が国の場合、高度外国人に関わる政策について、法務省、厚生労働省、文部科学省、経済産業省など主要4省がそれぞれの観点から政策を展開する「タテ割的」な体制となっており、政策の「司令塔」が不在であるという点を指摘できる<sup>31</sup>。

##### (官の体制整備)

- ・ 外国高度人材の受入れを、今後20年、30年を睨んだ国家戦略として位置付け、遂行していくためには、国民的コンセンサスを得た上で内閣として誘致戦略の企画・立案や対外広報を始め、政策実施のフォローアップ、関係各省の施策の統括・調整を行う統一的な政策立案・遂行を担う「推進組織」をつくるなど体制整備が必要である。こうした体制の下で、今後の重要課題について、必要に応じてNPO団体などを含め幅広い利害関係者による官民合同会議を開催し、検討していくことが考えられる。
- ・ また、日本政府として、国内在住の外国高度人材のみならず海外に在住する高度人材に対しても、大使館や在外公館などのネットワークを活用しつつ、ポータル・サイトの構築などを通じて、日本政府としての高度外国人材に対する積極的なスタンスをアピールしつつ、関係省庁の協力を得つつ、海外での情報収集、広報、マーケティング活動を行っていくことも検討すべきである。

##### (民の体制整備)

- ・ 他方、優秀な高度人材あるいは「高度人材の卵」を日本に招致・定着させるためには、企業や大学・研究機関など民間が今まで以上に積極的に外国高度人材を採用・登用・活用できる環境を整備していくことが必要<sup>32</sup>であり、官民協働の観点から民間の自主的な取組を官が側面から支援すること

---

<sup>31</sup> 政府部内には、内閣官房に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設置されているが、これは主として、日系人も含めた外国人全般に関わる諸問題(治安維持、医療・教育など生活環境の改善など)に関する情報を各府省が持ち寄り、対策を検討する場であり、高度人材を呼び込む企画機能はない。

<sup>32</sup> 企業規模上位100社における外国人活用の状況(脚注4を参照)を見ると、平成20年10月末時点で、外国人労働者数は8618人(全従業員数の0.29%)、このうち、専門的・技術的労働者は、2752人(外国人労働者の31.9%)に止まっている。

がまず重要である。

- ・ 例えば、国際化指標が策定<sup>33</sup>されたところであり、優良企業の好事例の普及、中小企業も含めて人材マネジメントの強化の必要性を啓蒙し、企業の自主的取組を促すことが必要である。
- ・ また、日本人とは異なる留学生の能力、知識などを生かすために、個々の企業において採用目的に応じて日本人とは別の柔軟な採用基準を設けることなども検討すべきとの意見があった。
- ・ 留学生も含めた就労支援、生活相談支援のための体制・ネットワーク作りも極めて重要な課題である。前述した外国高度人材や留学生の就労・生活支援策の実効性を高めるためには、例えば、官民が連携する形でのワンストップ支援センターなどの形での支援体制を組むことも検討に値する。

### (ネットワーク・インフラ整備)

- ・ より基本的な課題として、世界経済のグローバル化が進展する中で、輸出型企業のみならず内需型企業も含めてグローバル化への対応は喫緊の課題となっている。すなわち、海外などに十分なネットワークを持たない中堅・中小企業や、大企業などでも新たな商品・サービスの研究開発、海外市場の新規開拓を計画する企業、あるいは大学等の研究機関も含めて、グローバル競争に打ち勝つ人材、外国語が話せて交渉ができる人材、ボーダレスなマネジメント能力を備えた人材、海外市場に精通した人材、イノベーションを生み出す高度な技術を有する人材、最先端分野について専門的知識・能力を有する研究者・エンジニア等の技術者などに関する人材情報ニーズは大きい。
- ・ こうした潜在的ニーズに的確に応えるには、例えば、研究人材や高度な技術者、経営幹部・マネジメント層など日本として受入れを促進すべき外国高度人材について、国内のみならず海外に、どこの国にどれだけ存在するのか、人材の質（専門知識や能力・実績など）に関する情報も含めた情報ネットワーク<sup>34</sup>を構築する必要がある。
- ・ 受入れサイドのニーズをしっかりと把握し、真に活用可能なネットワーク・インフラを作り上げていくことは、高度人材誘致戦略の成否を左右す

---

<sup>33</sup> 企業における人材の国際化を進めるために、「人材育成」「評価・処遇とキャリアパス」「企業内コミュニケーション・文化」「採用」の4分野について、72項目のチェック項目で国際化の度合いを測る指標。平成21年4月24日に、「グッドプラクティス集」等とともに公表された。(http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/kokusaika-sihyo/index.html)

<sup>34</sup> 日本企業の外国人材に対する採用希望情報や海外に在住する外国高度人材のデータベースの整備とこれらをマッチングさせるシステムの構築が必要。

る重要な鍵を握ると考えられることから、具体的な検討に着手すべきである。

- ・ なお、情報ネットワークは、データベースなどハードのインフラだけでなく、国際フォーラムへの日本人の参加やネットワークによる国際的な広がりを持つビジネスを通じた関係、インターンシップの支援組織など、様々なソフトのネットワークを活用することが実効性を高める上で効果的である。

#### **4. 個別分野の課題**

- ・ 個別分野の課題として、介護分野での外国人労働者受け入れの是非と、現行の外国人研修・技能実習制度よりも高度な内容の技能移転を目的とする高度（再）技能実習制度導入の是非については、賛否両論あるいは慎重論も根強く、今後の重要な検討課題と位置付けられた。

##### **(介護分野)**

- ・ 介護分野における労働力不足の原因は高い離職率及び募集しても人材が集まらないことにあり、その背景には、厳しい労働条件と低い賃金等処遇の問題がある。
- ・ 介護分野における介護従事者の処遇については、利用者負担や保険料等の水準にも留意した上で、介護従事者の給与引き上げを可能とするための取組やキャリアアップの充実等、総合的な取組による処遇改善を通じて日本人が働き続けられる職場環境を作ることにプライオリティーを置くべきである。
- ・ 経済連携協定（EPA）で受入れを開始している外国人介護人材については、日本語研修を母国で実施することや国家試験に何らかの配慮を行うこと等の措置が必要ではないかとの意見があった。
- ・ 介護分野に志のある日本人が働き続けられる職場環境を整備した上で、同分野における外国人労働者の受入れについては、中長期的な労働力需給の見通しや、経済連携協定（EPA）を通じた介護福祉士候補者の受入れ<sup>35</sup>の成

---

<sup>35</sup> 介護分野における外国人労働者については、単純労働者の受入れは認めないとする政府の基本方針の下、現行入管制度において、「専門的・技術的分野」の在留資格に該当せず、受入れが認められていない。経済連携協定に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者等の受入れについては、経済活動の連携強化の観点から、二国間の協定に基づき、公的な枠組



果・評価の見極め、今後の社会経済情勢の動向なども含めて、幅広い観点から政府において議論・検討していくべきである。

### (高度(再)技能実習制度)

- ・ 外国人研修・技能実習制度は、中小・零細企業ほど活用しており、外国人のリーダーに育てて欲しいと思っている企業もある。問題点があるからといって止めるのではなく、制度を良くしていく方向で考えるべきとの意見があった。
- ・ 現行の外国人研修・技能実習制度<sup>36</sup>の維持・継続を前提に適正化を図りつつ、優良受入先の認定制度の創設など一定の要件下で導入すべきであるとの意見があった。特に、優良受入先の認定制度の創設は、研修生・技能実習生と受入側双方にとって有益で制度の適正化にもつながるとの指摘があった。
- ・ 一方、現行の外国人研修・技能実習制度そのもののあり方が問われており、制度自体の廃止も含めた抜本的な見直しが必要との意見や、現行3年間の外国人研修・技能実習制度に2年間の高度(再)技能実習を追加したとしても、「高度」とは言えない、次世代を担う国内の若者等にこそ技能を身につけさせる機会を与えるべきであるといった意見があった。
- ・ 現行制度の下で生じている不正行為が出入国管理及び難民認定法や関係法令の改正<sup>37</sup>によって適正化が進むかどうか、また外国人研修・技能実習制度の効果が上がったのかどうか、帰国後の状況はどうかといった調査が必要であるとの意見があった。

---

みで特例的に行うものである。インドネシア、フィリピンとの経済連携協定(EPA)に基づき、看護師および介護福祉士候補者を2年間で各々1000人を上限として特例的に受け入れることとしている。2008年8月よりインドネシアから受入れを開始しており、協定で定められた滞在期間中(看護師候補者：上限3年、介護福祉士候補者：上限4年)に日本語による国家試験に合格した者については、その後の滞在が認められている。

<sup>36</sup> 発展途上国の人材への技能移転による国際貢献を目的に、外国人を研修生(一定期間終了後、技能実習生)として受け入れる制度。受入期間は、研修・技能実習合わせて最長3年。帰国後に我が国で修得した技術等が母国の経済・産業に役立つ一方、製造業、建設業、農業等の現場では技能実習を通じた人手不足の緩和の側面もあったとの意見がある。他方、近年では研修生の所定時間外作業や、労働関係法規違反などの不正行為の増加が報告されている。

<sup>37</sup> 法務省は、制度の適正化を図るため、出入国管理及び難民認定法の改正案を第171回国会に提出している。外国人研修・技能実習制度に係る改正案の内容は、①在留資格「技能実習」を創設し、実務研修を伴う研修に原則として労働関係法令を適用、②不正なあっせん等を行った者を退去強制事由に追加、③重大な不正行為を行った場合の受入停止期間を5年に延長などの措置強化。

- ・ なお、高度（再）技能実習制度を検討する中で、外国人労働者に係る問題全般について多くの意見があった。具体的には以下のとおりである。
  - \* 将来的には一定の資格や技能・スキルを持った外国人労働者を高度に準ずる人材という観点から一定の範囲内で受け入れ、その技能を高めていくことを基本とすべきとの意見があった。
  - \* 外国人労働者の問題は、単に労働力という観点から議論すべきではなく、日本人の雇用に及ぼす影響なども考慮して慎重に議論すべきとの意見もあった。
  - \* また、現下の経済情勢を反映した非正規労働者の問題がある中で、日本のものづくりの人材育成という観点から安易に外国人労働者に頼るべきではなく、高度（再）技能実習やその他の在留資格については認めるべきではないとの意見があった。
- ・ 本推進会議においては、現下の厳しい雇用情勢等も踏まえ、中長期的な視野から高度（再）技能実習制度の導入の是非を、第四次出入国管理基本計画を策定する中で有識者等の意見を聴取しつつ、関係省庁において議論・検討していくべきであると考えている。

## **5. おわりに**

- ・ 高度人材の受入推進は、我が国が人口減少、少子高齢社会の中でも活力を維持し、持続的な経済成長を遂げるために、国家戦略として実行していく必要があり、そのために国民的コンセンサスを得た上で官民が一体となった取組を進める必要がある。
- ・ 政府においては、本報告書の提言を踏まえて、各省庁が協力して速やかにアクション・プログラムをとりまとめ、可能なものから速やかに実行に移して行くべきである。