



# Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

日本の経済基盤の未来を支える  
人的資本の活用ー成長戦略の要となる  
労働力の多様化と拡大を

Facilitate Diversification and  
Expansion of the Work Force to  
Support the Future Economic  
Base of Japan

労働力多様化タスクフォース  
Labor Force Diversification Task Force

2014年3月まで有効  
Valid Through March 2014

英語正文

在日米国商工会議所 / The American Chamber of Commerce in Japan

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階  
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041  
<http://www.accj.or.jp/en/advocacy/viewpoints>

Ethan Schwalbe / Associate Director for External Affairs &  
U.S. Government Affairs Manager  
Phone: +81 3 3433 8549, Fax: +81 3 3433 8454

伊地知 徳子 / 日本政府担当マネジャー  
Phone: +81 3 3433 8451, Fax: +81 3 3433 8454

# ACCJ Viewpoint

## RECOMMENDATIONS

The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) believes that Japan must increase measures to offset shrinkage of its work force and to boost labor productivity to support a growing economic base within Japan in the future.

Statistical projections make it clear that Japan's labor force will continue to shrink over the coming decades. The dependency ratio will be unsustainable. Without adding more young people to the Japanese workforce, there will be no way to support Japan's elderly population or indeed to sustain an economy of the current size of the Japanese economy. Absent a dramatic increase in the birthrate, which would require significant changes either in economic incentives, social expectations or the structure of the economy, the only way to maintain the size of Japan's working age population is to increase the number of non-Japanese people living and working in Japan.

The ACCJ believes that a policy focused on labor force diversification and increasing the number of long-term foreign workers can provide a wide range of benefits. Significantly increasing the quantity of labor representing a diverse group of ages, nationalities, and skills can lead to new business creation, provide existing businesses with varied skills, and provide essential labor in market segments where few Japanese are able to fill roles. Adding workers will also make it easier for the Japanese economy to support Japan's dependent elderly. By increasing the variety of immigrants with different skill-sets, Japan can reposition its economy to more effectively participate in Asian and global growth.

To that end, the ACCJ urges the Government of Japan (GOJ) to broaden the scope of the Points System (see Issues section below) and other immigration programs to reduce the challenges foreigners face in being able to contribute in a more stable manner to Japanese society, thereby enhancing the economic contribution and availability of necessary human capital. We recommend that the GOJ:

1. Reduce the current ten-year residency requirement for permanent resident status to five years for all visa categories.
2. Reduce the five-year work experience requirement to three years

## 提言

在日米商工会議所 (ACCJ) は、拡大する経済基盤を日本が将来的に支えていくためには、縮小する労働力を補い、労働生産性を高めるさらなる施策が必要であると考えます。

統計予測によれば、日本の労働力が今後数十年にわたって縮小し続けるのは明らかである。現在の従属人口比率を持続することは不可能である。労働人口により多くの若者が加わらなければ、日本は高齢者人口を支えることも、それどころか現在の経済規模を維持することもできなくなる。経済的インセンティブ、社会的期待や経済構造の著しい変化が必要とされる出生率の劇的な増加が見込めない状況において、日本の労働人口の規模を維持する唯一の方策は、日本に在住し働く外国人の数を増やすことである。

労働力の多様化と長期滞在の外国人労働者の増加を目指す政策は、日本に多岐にわたるメリットをもたらすとACCJは考える。様々な年齢層、国籍、技能を有する外国人労働者の人口を大幅に増やすことができれば、新しいビジネスの創出、既存事業への幅広い技能の提供、日本人労働者が少ない市場セグメントへの重要な労働力の供給につながる。また、労働者の数が増加すれば、日本経済は扶養の必要な高齢者を支えやすくなるだろう。異なる技能を持つ多様な外国人労働者を増加させることにより、日本経済は国際社会で新たな地位を築き、より効果的にアジアと世界の成長に参画できるようになると考える。

上記の現状を踏まえ、その対応策として、ACCJは日本政府に対し、「ポイント制度」(後述の「問題点」参照)やその他の在留外国人に対するプログラムの適用範囲を拡大することを要望する。外国人は現在、日本社会への長期的な貢献者となるのが困難な状況に置かれている。この状況が改善されれば、日本は外国人による経済貢献を強化し、必要とする人的資本の供給を確保できるようになる。従って、ACCJは日本政府に以下を提言する。

1. すべてのビザ区分において、永住許可を取得するための在留要件を現行の10年から5年に引き下げる。
2. 同じく、永住許可を取得するための就労要件を5年から3年に引き下げる。
3. 永住許可の申請資格について、在留期間が3年のビザの取得者に限るという制約をなくし、在留期間の短いビザの取得者がより迅速に永住許可を申請できるようにする。

# ACCJ Viewpoint

3. Remove the limitation that only foreigners on three-year visas are eligible for permanent-resident status to allow those on visas of shorter duration to seek permanent residence more quickly.
4. Provide a mechanism for prefectures, which consider immigration as a solution to local economic needs, to make annual recommendations or requests to the Ministry of Justice regarding special immigration policies based on needs in that prefecture.
5. Increase measures to ease the integration of foreign nationals working in Japan at all levels into the work force, by expanding the Points System into a broader program that will allow entry by more domestic workers, healthcare workers, young laborers, agricultural workers, technical experts and ordinary salaried workers.
6. Promote the unique importance of entrepreneurs in re-vitalizing the economy and providing jobs by expanding and/or revising the Point System or similar systems so as to ease requirements on visas and permanent residency for foreign persons who want to start up new businesses in Japan.

In addition to the broad recommendations above and in the spirit of offering what we believe will be helpful and specific suggestions that can be implemented to quickly increase the number of foreigners eligible to work and fill workforce gaps in Japan, we propose the following:

1. Revise minimum eligibility requirements to establish permanent residence status, by, for example establishing incentives for young foreign married couples to come to Japan to live and work. For example, all spouses of visa holders should be allowed to work full time. Currently, many spousal visa holders are limited to working 28 hours a week.
2. Develop more flexible and attractive self-sponsorship visa options for foreign investors and entrepreneurs who invest the minimum five million yen in business startup capital, and provide incentives for these investors to locate outside large cities areas. For example, the annual renewal

4. 地域経済のニーズを満たす解決策を外国人労働者に見出している都道府県が、年に一度、各自のニーズに基づく特別な移民政策について、法務省に提言または要望を提出できる仕組みを設ける。
5. あらゆる水準において、日本で働ける外国人を労働力に組み入れやすくする施策を増やす。そのため、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制度（以下、「ポイント制度」）を拡充し適用範囲を広げ、より多くの家事使用人、医療従事者、農業従事者、見習いの労働者、技術者、一般的な会社員が入国して労働できるようにする。
6. 経済の活性化と雇用創出において起業家が果たす特有の重要性を尊重する。そのため、ポイント制度や類似するその他の制度を拡充または改定し、日本で起業を望む外国人がビザや永住許可を取得するための要件を緩和する。

上記の全般的な提言に加え、日本で働く資格を持つ外国人を早急に増やし、労働力の需給ギャップを解消するため、ACCJは有用かつ具体的と思われる以下の措置を提案し実施することを推奨する。

1. 永住許可を取得するための最低要件を改定する。たとえば、若い外国人夫婦を日本での暮らしや仕事に誘引するインセンティブを設ける。具体的には、すべてのビザ保持者の配偶者に対し、フルタイムの就労を許可する。現在、ビザ保持者の配偶者の多くは、就労時間を週28時間までに制限されている。
2. 事業設立用の資本金として500万円以上を投資する外国人投資家と起業家向けに、より柔軟性のある魅力的なセルフ・スポンサーシップ・ビザの選択肢を設ける。また、これらの投資家を大都市圏以外に呼び込むインセンティブを提供する。たとえば、地方で事業を設立した外国人投資家については、ビザの更新義務を年次から3年ごとに延長する措置などが考えられる。
3. 自国で免許を取得し、日本で就労を希望する専門職の外国人には、段階的な、またはより緩和された日本語能力の要件を設ける。
4. 日本の高校を卒業し、日本で就労ビザの取得を目指す外国人に課される就労経験の要件を、10年から5年に引き下げる。また、職業訓練を受けている外国人については、特別な配慮と考慮をする。

# ACCI Viewpoint

- filing could be increased to three years for foreign investors who locate in rural areas.
3. Establish a phased, or less stringent Japanese language requirement for foreign specialists who have successfully passed licensing exams in their own countries and wish to work in Japan.
  4. Reduce the work experience requirement for foreign high school graduates seeking a visa to work in Japan from ten years to five. In addition, foreign nationals with vocational training should be given special attention and consideration.
  5. Provide foreigners visiting Japan on the working holiday program who are able to secure legitimate employment with the ability to change to a longer term working visa status without leaving Japan.
  6. Create provisional visa options that facilitate a convenient transition from tourist visa to business investor visa for those foreigners who show the means and intent to invest in or create a business in Japan.
  7. Provide qualified foreign students who have completed four years of education at a Japanese university with the option to expedite acquisition of permanent residency after one year of work after graduation (credit years of study toward a five-year path to permanent residency).

Some of the above recommendations are focused simply on making it easier for non-Japanese nationals who already have some affinity for Japan, or who already work here, to remain in Japan to live and work. We submit that modifying the rules in certain ways will make it statistically more likely that people who would like to live and work in Japan will be able to do so. Some portion of such people, or their children, will take Japanese citizenship and live and work in Japan for generations.

We recommend that others be selected to live and work in Japan based upon specific needs – skill sets that are or will be in short supply in Japan or a willingness to relocate to areas that are rapidly hollowing out because of aging and the lack of economic opportunities.

Put simply, Japan needs to attract more productive people to live and work here and we

5. ワーキング・ホリデー制度を通じて日本に滞在中の外国人が正規の雇用を確保できた場合、日本を離れることなくより長期の就労ビザに切り替えられるようにする。
6. 日本での事業への投資または起業に向けた手段と意図を示した外国人については、「観光ビザ」から「投資・経営ビザ」への移行の利便性を高める暫定的なビザのオプションを設ける。
7. 日本の大学で4年間の教育を修了し、必要な要件を満たす外国人学生については、卒業後に1年間の日本での就労経験があれば、永住許可を早期に取得できる選択肢を提供する(永住許可の取得に必要な5年間の在留歴に、大学在学中の期間を含めることを意味する)。

上述の提言のなかには、すでに日本と何らかのつながりがある、またはすでに日本で就労している外国人が、日本に留まり、働きやすくすることに狙いを定めたものもある。そういった方向に向けて法的規則の改正がなされれば、日本に在住し、働きたいと考える外国人が実際に日本に留まり働く可能性は統計的にも高くなる。そのような外国人またはその子どもたちの一部は、日本国籍を取得し、何世代にもわたって日本で在住し、働くようになるだろう。

それ以外の外国人の居住と就労については、日本の具体的なニーズに合っていることを許可の条件とすることを提案する。たとえば、現在または将来的に日本で不足する技能を持っている、高齢化や経済的機会の乏しさから急速に空洞化が進む地域への移住に意欲的であるといった条件が考えられる。

日本は、より多くの生産的な人材を引き寄せ、日本で暮らし、働いてもらう必要がある。ACCIは、より多くの外国人がそうできるようにするための論理的な方法として、上記を提案するものである。

## 問題点

日本は現在、並行して進行する2つの危機に直面している。極端に低い出生率と急速に減少する人口である。日本学術会議の「人口変動と経済分科会」委員長である慶応義塾大学の津谷典子教授によると、日本では65歳以上の人口が、2025年には全体の約30%に達すると予想される。一方で、0～14歳の人口は全体の約11%にまで減少すると予想されている(段落末の出典参照)。その結果、2010年には日本の人口の約63%を占めていた生産年齢人口は、2060年には約51%にまで減少することになる。この危機的な状況には、積極的な対処がなされなければならない



# ACCJ Viewpoint

offer up these logical methods to allow more people to live and work in Japan.

## ISSUES

Japan is facing two crises which are progressing in parallel: an extremely low fertility rate and a rapidly falling population. Professor Noriko Tsuya of Keio University, chair of the subcommittee on population change and economy for The Science Council of Japan projects that the percentage of Japan's population aged 65 years and older will reach about 30 percent by 2025, while the percentage of the population aged 0-14 years will fall to about 11 percent (see note below). The effect will be a decrease in the working-age population from around 63 percent of the population in 2010 to about 51 percent by 2060. This critical situation must be dealt with aggressively by utilizing a range of initiatives including an immigration policy which allows foreign workers to quickly join the declining workforce population. There is significant potential for expansion, because Japan has a very low percentage of foreign-born workers in its workforce, currently about 1.7 percent, versus an average of ten percent for European countries and about 16 percent in the United States. (Source: Presentation at ACCJ entitled The Impacts of Population, Aging & Decline in Japan: Demographic Prospects & Policy Implications)

### *Points System and EPAs*

The ACCJ applauds the recent rules implemented by the GOJ to improve residency registration procedures for foreigners. Likewise, the ACCJ welcomes the new points-based preferential immigration treatment for highly skilled foreign professionals (the "Points System"), which provides foreigners already resident in Japan with positive incentives to extend their stays in Japan. Previously, various bilateral Economic Partnership Agreements (EPAs) with countries such as Indonesia and the Philippines, improved the potential for more foreigners with various specialized skills to come to Japan to work.

We believe, however, that both the Points System and the EPAs are too narrow in scope and contain excessively burdensome requirements that limit their potential benefit. By focusing only on certain classes of specialized workers, these policies stop short of implementing the broad-based approach that would attract a diverse, dedicated and multi-talented labor force that would positively

い。縮小する労働人口への外国人労働者の早期参加を可能にする政策をはじめ、様々な取組みが必要である。日本の労働人口は拡大の余地が大きい。労働人口に占める外国人の割合が、欧州諸国では平均10%、米国では約16%であるのに対し、日本では約1.7%と極めて低いからである。(出典:ACCJで行われたプレゼンテーション『日本における人口、高齢化、衰退の影響:人口動態の推計と政策への影響』から)

### *ポイント制度と経済連携協定(EPA)*

ACCJは、先ごろ施行された外国人の住民登録手続きを改善する一連の法改正を高く評価する。同じく、すでに在留資格を持つ外国人が滞在を延長するインセンティブとなるポイント制度を歓迎する。日本はこれまでも、インドネシアやフィリピンといった国々と様々なEPAを結び、多様な専門技能を持つより多くの外国人が日本で働く可能性を広げてきた。

しかし、ポイント制度もこれらのEPAも適用範囲が狭く、資格要件が大きな負担となっており、もたらされるはずのメリットは限定的なものになっている。特定の活動区分に該当する専門的な職種の労働者のみを対象とすることで、意欲的で多才な、多様性に富んだ労働力を呼び込むには至っていない。日本経済やその税基盤の改善を導き、世界経済における競争力を向上させるためには、幅広い取組みを実施する必要がある。

### *労働力の多様化 — 最も効果を発揮する分野とは*

日本の現行の移民政策は一般に、高学歴であるか、または実務経験が豊富な外国人が、主に大企業の管理職として就労することを奨励している。しかし、管理職に外国人を採用している日本の大企業は、わずか10%に過ぎない。同様に、従業員数5,000人以上の企業で働く外国人のエンジニアは、日本で働く外国人エンジニアの8%でしかない。これとは対照的に、上智大学の石奈々准教授によれば、日本で働く外国人エンジニアの75%は従業員数1,000人未満の小規模または中規模の企業で働いている。外国人を最も積極的に採用し、彼らを職場に組み入れることにより柔軟な姿勢を見せているのは、日本の中小企業と外資系企業である。

また、数多くの多国籍企業が地域統括会社を日本から香港やシンガポールといった国々に移している。このシフトだけでも、日本が労働力の多様性を大きく損ない、以前は日本人が就いていた質の高い職を失ない、多数の有能な専門職、管理職、経営幹部の外国人を失なう結果を招いている。ビジネスの拠点が他のアジア諸国に移っているため、

# ACCJ Viewpoint

contribute to Japan's economy, its tax base and its competitiveness in the global economy.

## *Diversification Where It Can Contribute Most Effectively*

Although present Japanese immigration policy primarily encourages highly educated or experienced individuals to work in Japan, usually in management positions at large companies, only ten percent of major Japanese corporations have at least one foreign national in a management position. Similarly, foreign engineers working for corporations with more than 5,000 employees comprise only eight percent of the total foreign engineer population. In contrast, 75 percent of foreign engineers in Japan work at small and medium sized enterprises (SMEs) with fewer than 1,000 employees according to Professor Nana Oishi of Sophia University. Small- and medium-sized Japanese companies and foreign-owned companies are most open to hiring foreigners and are more flexible in integrating them into the work environment.

In addition, Japan has lost a large number of regional headquarters of multinational companies to other countries, such as Hong Kong and Singapore. This shift alone has led to a significant decrease in the diversity of Japan's work force, a loss of high quality jobs previously filled by Japanese nationals and the loss of a large number of highly qualified foreign national specialists, managers and executives. Companies looking to start businesses in Japan now face a scarcity of both Japanese workers with experience in multinational companies and cross-border transactions, and foreign workers with important skills due to businesses moving to other countries in Asia.

## **CONCLUSION**

Absent prompt and wide-ranging corrective measures, the working population of Japan will continue to decrease at the fastest rate in the world. As the population decreases, societal and fiscal challenges will grow acute and potentially become unmanageable. Hidenori Sakanaka, director of the Japan Immigration Policy Institute describes the challenge Japan faces in this manner:

"Citizens living in a society with a continually shrinking population will not only have to change their lifestyles but will

日本で開業を目指す企業は現在、多国籍企業や国際的な取引の場での経験を持つ日本人労働者と、重要な技能を持つ外国人労働者の両方の不足に直面している。

## **結論**

早急かつ幅広い対策が取られなければ、日本の労働力の縮小のペースは、引続き世界で最も速いものとなるだろう。人口の減少に伴い、日本が直面する社会的および財政的な課題は一層深刻さを増し、收拾できないほど悪化する可能性もある。日本移民政策研究所の坂中英徳所長は、日本が直面する課題を次のように解説している。

「人口が減少し続ける社会に暮らす市民は、ライフスタイルを変えなければならないだけでなく、より大きな義務を負わなければならない。彼らは、拡大する社会で形成された人生観を改め、それを縮小する社会に合致させなければならない。贅沢な暮らしを満喫するライフスタイルから、質素な暮らしを称えるそれへと移行する必要があるのだ。日本が社会保障制度を維持していこうとするなかで、国民は現行より高い税金を負担し、現行より低いレベルの年金やその他の福祉を受け入れなければならないのである。」

日本が現在、選択を迫られている数多くの政策のなかでも、このまま労働力を縮小させ続けるかどうかという問題は、恐らく最も重要性の高いものであろう。新たな政策措置が取られない限り、そのような状況は避けられない。それは結果的に、医療、教育、高齢者のケアサービスといった社会基盤の弱体化と、経済の低成長、あるいはマイナス成長を招くことになる。

ACCJは本意見書のなかで、日本が重要な技術開発国としての、また経済大国としての役割を担い続けることを願い、成長力のある労働人口を最大限に増やし、維持するための提言を行ってきた。これらの提言の総括的な主題は、特に日本社会の発展に長期的に貢献できる、そして貢献したいと願う外国人労働者を中心に、日本の労働力により多くの外国人労働者を組み入れることにある。日本の経済と社会に深く関わっている関係者として、ACCJとその会員企業は、引続き日本の経済成長を支援する努力を惜しまない所存である。そして、人々が働き生活する上で魅力的な国としても、アジアのリーダーである経済大国としても、日本が活気にあふれた力強い国であり続けることを強く願うものである。

# ACCJ Viewpoint

also have to take on greater responsibility. They will have to take an outlook on life molded by an expanding society and modify it to fit a contracting one. They will need to move from a lifestyle that celebrates richness to one that celebrates simplicity. As the country tries to maintain its social welfare system, they will have to bear higher tax levels and accept lower levels of pension and other benefits.”

Among the many policy choices that Japan currently faces, perhaps the most important is whether to allow the working population to continue to decrease. This will occur if no new policy measures are implemented, and will result in the deterioration of basic societal infrastructure, including health care, education, and elder care services and low (or negative) economic growth.

In this Viewpoint the ACCJ has made recommendations that seek to maximize and maintain a viable work force for a Japan that maintains its role as a significant developer of technology and an economic power house. A unifying theme of these recommendations is the increased integration of foreign workers, particularly those foreign workers who can and wish to contribute long-term to the betterment of society in Japan. Key stakeholders in the Japanese economy and society, the ACCJ and its member companies remain committed to working to spur economic growth and we greatly desire a continued strong and vibrant Japan, both as a desirable place to live, work and raise a family, and as an economic power and leader in Asia.