

# 外国人受け入れ政策のあり方

## —秩序ある外国人の受け入れをめざして—

特定非営利活動法人  
政策形成推進会議

### (要点)

#### 1 基本的な考え方

- ・ 政府は合計特殊出生率を 2.07 まで回復して、人口を 1 億人で安定させる目標を掲げている。しかし、政府目標の実現は現状では難しい。理由は、出生率を回復するための予算が圧倒的に不足していることと、大都市圏から地方圏への人口移動の目途が立っていないからである。
- ・ 女性や高齢者の労働参加率の上昇による労働力人口の増加には限りがある。人口減少に歯止めがかからない中で、それだけで労働力不足を解消することはできない。
- ・ 一部の部門や職種あるいは地方圏ではすでに労働力不足が深刻な状況にあり、今後ますます深刻度が増すものと見込まれている。
- ・ 一方、急速に進展しつつある AI やロボット技術は近い将来日本人の雇用の半分程度を奪うのではないかとされており、農業や介護の分野でも人手を介さない省力化の可能性が高まっている。このため、外国人労働者の受け入れは、技術革新に伴う労働市場の変化の流れを見極めながら進める必要がある。
- ・ また、外国人の受け入れは、人口や労働力の減少対策の観点からだけでなく、産業の振興や社会の活性化、文化の融合などわが国の発展を図る観点からもそのあり方を考える必要がある。長い歴史を振り返ると、海外との交流を活発に行い、高度な知識や技術をもった外国人を積極的に受け入れた時代は、日本の文化や産業が大きく進展した時代でもあった。
- ・ 一方、長い鎖国の歴史をもち、これまで多くの外国人を受け入れた経験に乏しいわが国では、依然として国民の間に外国人の受け入れに対する抵抗感が強いことも事実である。
- ・ このため、高度人材はこれまで以上に積極的に受け入れるとともに、単純労働者の受け入れはそれによって社会問題が生じないように配慮しながら、慎重に進めることが適当である。

#### 2 具体的な外国人受け入れ政策

- ・外国人労働者を受け入れる際には、日本を外国人にとって仕事し、生活するうえで魅力的な国にする必要がある。そのためには、日本特有の労働慣行や賃金体系を外国人にとって受け入れやすいものにするとともに、子女の教育環境を充実することが重要である
- ・高度人材の受け入れは、わが国産業のイノベーション力を強化するうえで有力な手段である。企業や大学・研究機関などに対してその積極的な受け入れを働きかける必要がある。一定数の高度人材の受け入れについてインセンティブを付与する仕組みを整備することも考えられる。また、高度人材の確保を促進する方策の一つとして、優秀な外国人留学生の受け入れと日本での就職機会の拡充を図る必要がある。
- ・単純労働者については、タテマエとホンネが乖離している現在の技能実習制度を改め、名実ともに単純労働者を受け入れるための研修・訓練制度として再編すべきである。そのうえで、技能実習修了者のうち成績が優秀で、引き続き日本で就労することを認めても問題を起こすおそれがないと認められる者に限り、期間を限って在留を認めるべきである。なお、その場合には、受け入れ先企業などに対して労働市場テストの実施を義務づけ、日本人の雇用に悪影響が出ないようにする必要がある。また、単純労働者の受け入れを許可制にし、違法行為には罰金を科し、是正措置を求めるとともに、許可を取り消すこともありうる仕組みにすべきである。さらに受け入れ先企業などには外国人雇用税を課し、単純労働者の受け入れに伴って生じる社会負担の財源に充てるべきである。
- ・なお、特別の資格がなくても、また、受け入れ先が確定していなくても入国を認める「移民」は、日本社会に軋轢と摩擦をもたらし、社会不安を高めるだけである。引き続き移民政策はとるべきでない。
- ・外国人労働者が集住して居住し、地域社会から隔離した独自のコミュニティを形成しないように配慮するとともに、本人及び家族に対する日本語教育、日本の制度・社会の慣行・生活習慣などに関する情報の提供を徹底すべきである。また、子女の教育についても不登校などの問題が生じないように、きめ細かく対応する必要がある。

(本文)

## 1 外国人受け入れの現状と基本的な考え方

日本に滞在する外国人の数は約 223 万人（総人口の 1.75%）で、永住資格者は約 120 万人、外国人労働者は約 91 万人（総就労者数の 1.08%）である。その人数は欧米主要国と比べて圧倒的に少ない。また、わが国では、これまでのところ欧米主要国で発生しているような外国人をめぐる大きな社会問題は発生していない。

一方、すでにわが国は世界の先頭を行くスピードで急速に人口が減少し始めており、50 年後には日本の人口は約 8,670 万人に、労働力人口も約 3,800 万人に各々 3 分の 1 ずつ減少すると見込まれている。このため政府は、合計特殊出生率を 2025 年までに 1.8 程度に、2040 年までに 2.07 程度まで回復させ、今世紀半ば頃にはわが国の人口を 1 億人程度で安定させる目標を掲げている。

合計特殊出生率が 2.07 まで回復しない限り人口減少に待ったがかからない。このまま行けば、計算上いずれわが国は日本人が一人もいない国になる。ちなみに合計特殊出生率が現状の 1.4 程度で推移すれば、親から子へと代替わりするたびに出生数が 3 割ずつ減り続ける（ $1.4 \div 2.07 = 0.7$ ）から、平均寿命や死亡率が変わらなければ、100 年後には概算ベースで日本の人口は現在の 3 分の 1 の 4,200 万人程度、200 年後にはそのまた 3 分の 1 の 1,400 万人程度、そして 500 年後には 50 万人程度まで減少する。

明治初期の日本の人口は 3,000 万人程度であったから、人口が減少し始めたからと言って、そんなに目くじら立てて必死に食い止めようとしなくてもよいのではないか、いずれしかるべき水準で安定するはずだと楽観的な見方をする人もいる。しかし、人口問題は総数だけでなく、人口構造が逆ピラミッドになると現役世代が高齢者を支え切れなくなるという問題もある。いずれにしても、いつかの時点で合計特殊出生率が 2.07 まで回復しない限り、減少幅や減少スピードに多少の差があっても、人口減少が止まらないことだけは確かである。

政府の人口 1 億人安定目標が首尾よく達成されれば、人口や労働力減少対策の観点から外国人の受け入れについて論議しなければならない事態にはならないかもしれない（もちろん外国人の受け入れは人口や労働力減少対策としてだけでなく、産業振興や社会の活性化、文化の融合などわが国の発展にどのように寄与するかという観点からもそのあり方を考えるべきテーマである）。

しかし残念ながら、現状では政府の目標が予定どおり実現する可能性は極めて小さい。一つは、出生率の回復に成功したフランスやスウェーデンと比較してわが国の家族関係給付の規模が 3 分の 1 程度に過ぎず（フランス、スウェーデン並みにするには年間予算を 10

兆円積み増す必要がある)、しかも私学のウェイトが高いわが国では教育費の家計負担が重く(公的教育費支出額はOECD諸国中最小レベル)、子どもの養育や教育に多額の資金を必要とするにもかかわらず、極めて厳しい財政状況から公的な支援を拡充できないという事情がある。質量ともに実現手段が限られていれば、目標が絵に描いた餅に終わるのは当然である。二つ目は、出生率には大きな地域間格差(最大:沖縄県1.94、最少:東京都1.17)があるにもかかわらず、大都市圏への人口流入を食い止め、逆に大都市圏から地方圏への人口移動を促すための実効ある措置が講じられていないことである。大都市圏の人口を減らさない限り、出生率を1.8、ましてや2.07まで回復させることは不可能である。

そもそも少子化は、既婚者の出生数の減少よりも、若者の晩婚化、非婚化に起因するところが大きい。晩婚化、非婚化の背景には、ニートやフリーターなど非正規労働者の増加に伴い若者の経済力が低下していることや、若いうちは独身で自由な生活をエンジョイしつつ、失業した場合や、年老いて病気や負傷、身体機能の低下、退職などで自分一人の力だけでは生きることが難しくなれば、社会保障に頼れば何とか生きて行くことができる時代になったことが影響している。昔は、結婚は人生を全うするためにはどうしても通らなければならない関門だった。農業主体の社会では、一生独身のまま生計を立てることは事実上不可能だった。結婚相手を好き嫌いで選り好みしておられる時代ではなかった。

しかし今日、状況は大きく変化した。結婚し、子どもを産み、育てることができるのに自らの意思でそうしないまま、いざ困った状況になれば社会保障を頼りにして生きようとするのは、つまり他人の子どもの助けを当てにして生きようとするようなものである。このような人生観をもっていると考えざるをえない現代の若者に対して、何としても結婚したいとの思いに彼らを駆り立てることは、それが個人の生きざまに関わることであるだけに容易なことではない。加えて、現在の社会保障制度そのものがすでに一部借金に依存しているうえに、人口の推移や経済情勢が大きく好転しなければ増大する給付に負担が追いつかず、いずれ行き詰ることは必至である。そういう意味でも出生率の回復は最重要課題であるが、果たして政府に何ができるのか、極めて難しい問題であると言わざるを得ない。

ところで、人口及び労働力人口の減少は出生率の回復と女性や高齢者の労働参加率の向上で対応すべきであり、安易に外国人に依存すべきでないという意見がある。確かに結婚や出産を機に退職し、子育てにあまり手がかからなくなった頃に再び職に就く女性が多いことから、わが国特有の現象とされているM字カーブを解消し、女性の就業率を欧米諸国並みに高めることがかねて重要課題とされている。また、すでに世界のトップ水準の就業率を達成している高齢者についても、多くの人が元気でいる限り働き続けたいと考えているのに、必ずしもその思いを果たせないでいるため、高齢者の就業率をさらに高めるための職場環境づくりに努める必要がある。

もし政府の人口減少対策が功を奏し、女性と高齢者の活用で事態を打開することができるならそれにこしたことはない。しかし、人口1億人安定目標の実現が厳しい状況にある

うえに、女性と高齢者の活用にも自ずと限りがある。仮に女性と高齢者の労働参加率が世界のトップレベルまで上昇したとしても、それによって新たに生み出される労働力人口は400万人程度（今後50年間に減少する労働力人口2,800万人の15%をカバーする程度）にとどまる見込みである。

加えて、現下の人手不足は一部の部門や職種あるいは地方圏ではすでに深刻な状況にあり、今後ますます深刻度が増すものと見込まれている。例えば、農業従事者の平均年齢は現在67歳に達しており、今後10年も経たないうちに半数程度の人がリタイヤする可能性がある。また、すでに全国の耕地面積450万haの6%、東海4県の耕地面積に相当する27万haが耕作放棄地になっているのを見ても、わが国の農業は今や存亡の危機に直面しているといっても過言でない。同様の傾向は林業や水産業など第一次産業に共通して見られるところである。介護や保育所などの福祉部門も有資格者の確保に苦勞している施設が急速に増えている。また、中小企業においても、人手不足や後継者難からオーナーのリタイヤが即廃業につながるケースが続出している。

このような現下の状況を直視すると、この際単純労働者を受け入れないという基本方針を転換して、日本社会が必要とする部門や職種については、単純労働者についてもその受け入れが日本社会に無用の軋轢や摩擦を引き起こし、あるいは日本人に不安を抱かせることがないようにする措置（職種ごとの受け入れ人数と受け入れ期間を限定することなど）をしっかりと講じることを前提に、受け入れることが適当である。

もとより従来から積極的に受け入れることにしている高度人材については、イノベーションを活発化させ、わが国産業の国際競争力を強化するとともに、産業分野以外の部門においても新たな活力を注入して日本社会全体を活性化させるため、これまでも増してより一層受け入れを促進するための措置を拡充することが望まれる。

なお、労働力不足が懸念される一方、急速に進展しつつあるAIやロボット技術が、今後数十年後にはわが国の雇用の半分程度を奪うのではないかという有力な見解がある。また、技術革新のテンポは想像以上に早く、例えば農業や介護の分野ではこれまでは人手を介して対応せざるをえなかった作業でも、AIやロボット技術を活用することによって大幅に省力化することが可能な世界がすぐそこまで来ている。特に少子高齢化で世界の先頭を行く日本としては、この分野の技術革新に力を入れる必要がある。

このため、外国人労働者の受け入れについてそのあり方を検討する場合には、今後わが国としてこのような技術革新に伴う労働市場の大きな変化の流れにどのように対応して行くかということも併せて検討を行い、時代の変化に取り残されないようにする必要がある。

ところで、江戸時代を通じて300年間にわたり外国に門戸を閉ざしてきた歴史をもち、明治以降も多くの外国人を積極的に受け入れる経験がなかったわが国では、国民の間に外国人を進んで早く受け入れようという意識が低く、異質なものを受け入れることに対する

抵抗感が強いことは否めない。政府がこれまで移民政策をとらず、単純労働者は基本的に受け入れず、難民の受け入れにも消極的な姿勢を崩していない背景には、このような日本人の気質が影響しているものと思われる。人口減少時代に入り労働力不足が顕在化しているにもかかわらず、依然として国民の間に外国人を受け入れることに対して慎重な声が大いことは、この辺りの事情をよく物語っている。

しかし、わが国の歴史を遠く古代まで遡れば、弥生時代以降、大和朝廷をはじめ奈良、平安初期、室町そして戦国時代を通じて律令制度や仏教、漢字はもとより機織り、製陶などの先進技術は外国との交流や渡来人によってもたらされ、鎖国政策をとっていた江戸時代でさえ長崎の出島を通じて西欧の文化、文明が伝来したことが、今日の日本の繁栄と発展の礎を築くうえで大きな役割を果たしてきたことは言うまでもない。明治維新を契機にわが国が驚異的なスピードで近代化を成し遂げ、植民地化のおそれさえあった中で見事それを跳ね返し、短期間に列強諸国に肩を並べるだけの発展を遂げることができたのも、国を挙げて西欧の文明を取り入れ、高度な知識や技術をもった外国人を指導者として招いた結果である。長い歴史を振り返れば、歴史上わが国が急速な進歩、発展を遂げた時代は、常に海外に向かって門戸を開き、外国との交流を盛んにし、高度人材を中心に積極的に外国人を招き、受け入れてきた時代と一致していると言ってもよい。

したがって、今後外国人を受け入れることに方針を転換する場合には、このような歴史の教訓を踏まえ、そのプラスの面を正当に評価し、高度人材については積極的に受け入れるとともに、併せて国民の意識に配慮して、毎年受け入れる単純労働者の数は日本社会に軋轢や摩擦を生じさせない程度の規模にとどめるとともに、受け入れに伴う状況の変化を見極めながら段階的に受け入れる人数を増やすなど、慎重に事を進める必要がある。また、入国審査を厳正かつ適正に行い、不適格な外国人の入国を水際で阻止し、入国後も外国人受け入れ企業などに対する監督を怠らず、違法行為に対しては厳重に処分することと併せ、是正措置を求める必要がある。特に企業などが外国人受け入れに伴うメリットだけを享受して、受け入れに伴い生じるさまざまな社会負担には目を瞑りがちであることが、一般の市民に外国人受け入れに対して抵抗感を抱かせる原因になっていることに鑑み、外国人の受け入れを許可制にするとともに、社会が負担する経費の一部の負担を受け入れ企業などに求める必要がある。

また、入国した外国人の多くが日本語を話せず、日本の制度や社会の慣行、日本人の生活習慣などに関する知識が不足していることが、積極的に日本社会になじもうとせず、閉鎖的なコミュニティを形成することにつながっていること、そして、そのことがより一層日本人とのコミュニケーション不足を招き、日本人に不信感、不安感を抱かせる原因になっていることを考えると、入国後すぐにきめ細かい、内容の充実した社会統合政策を実施することが望まれる。

## 2 移民の受け入れ

「移民」とは何か、その意味を公的に定義したものはどこにもない。しかし、通常「移民」とは、特別の資格がなくても、また、受け入れ先が確定していなくても、不適格要件に該当しない限り、外国人に対して永住を認めることを指す用語として用いられている。

政府はこれまで一貫して移民政策はとらないという方針を堅持している。ただ、バブル経済で労働力不足が深刻化した時期に、例外的に日系人に限り、定住者（無条件に5年間の滞在を認める。更新もある）として資格や受け入れ先の有無に関係なく受け入れたことがある。そして、バブルが崩壊して日本の雇用環境が悪化すると、専門的な知識や技能・技術をもたない日系人の多くは失職して路頭に迷う人が多数出ることになった。その多くは母国に戻ったものの、今日なお約16万人の日系人が日本に滞在しており、彼らが集中して居住している地域では今なおさまざまな問題を地域社会に投げかけている。

このような問題が生じることになった背景には、定住者としての受け入れが日系人に限った気安さから無策のまま無定量に行われ、しかも彼らが日本で生活していく上で必須の日本語教育をはじめ、日本の制度や社会の慣行あるいは生活習慣などに関する指導をほとんど行わなかったために、日本社会になじめない人が続出し、子女の多くが不登校児になるなど、日本側の受け入れ態勢が十分でなかったことにその原因がある。

外国人の受け入れはあくまで日本社会に軋轢や摩擦を生じさせないように、また、日本人の不安感を高めることがないように配慮しながら慎重に進める必要がある。人口が減るからその穴埋めのために外国人を受け入れるというような安易な政策は断じてとるべきでない。外国人を受け入れる場合でも、それはあくまで日本社会が必要とする範囲で、しかも日本社会に大きな悪影響を及ぼさないように十分配慮しながら慎重に行う必要がある。そのためには、定住者として日系人を受け入れた事例一つを見ても、果たしてどのような能力を有しているのか定かでなく、受け入れ先が確定していない状態にある外国人を無原則に受け入れる移民政策はこれからもとるべきでないと考える。

### 3 外国人労働者の受け入れ

外国人労働者の受け入れは、労働力不足対策として有力な手段である。高度人材のみならず単純労働者についても、日本社会が必要としている分野については日本人の雇用や日本企業の体質改善に悪影響を及ぼさないように配慮しながら、現在の技能実習制度を再編して、その修了者のうち成績が優秀で引き続き日本で就業することに問題がないと認められる者に限り受け入れることにすべきである。

政府は、2012年にポイント制（学歴、職歴、年収、研修実績ごとにポイントを加算。70点以上合格）を導入するなど高度外国人材の受け入れをより一層推進するとともに、外国人留学生の受け入れを拡充することになっている。また、技能実習制度については新たに「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」を制定して、規制・監督を強化し、その運用を制度創設目的に合致したものに改めるとともに、優良な受け入れ先については受け入れ枠の拡大などの措置を講じることを予定している。

また、最近労働者不足が深刻化している建設・造船関係の外国人労働者を緊急・時限的に受け入れる措置を実施した（技能実習修了者に継続して2年、一旦帰国した場合は3年の就労を認める）ほか、国家戦略特区での家事労働者の雇用の容認、介護福祉士の国家資格を取得した外国人留学生の就労の容認、非正規滞在者のうち一定の者に対する在留特別許可など、例外的に単純労働者の受け入れを認める方向にカジを切っている。

しかし、産業界の要望を受けてこのようになし崩し的に単純労働者の受け入れを拡大することは、外国人労働者に対して必要な措置を十分講じないまま問題を先送りし、深刻化させることにつながるのではないか。そのような対応は、かつて無策のまま日系人を定住者として無定量に受け入れた結果、現在さまざまな問題が生じていることの二の舞になるのではないかと危惧する声がある。

政府の単純労働者の受け入れ策には未だ及び腰的なところがあり、受け入れの仕組み全体が体系だったすっきりしたものになっていないところに問題がある。

外国人労働者の受け入れにあたっては、受け入れに伴う問題の発生を未然に防止し、政府の規制、監督の下に粛々と事が運ぶように万全の措置を講じることは当然のことである。併せて入国する外国人にとっても、日本が働き生活するうえでどの国よりも快適で魅力ある国にすることが何よりも大事である。日本特有の制度や社会の慣行、しきたりなどについては、少なくとも外国人にとって受け入れられやすいものにする必要がある。国際的に獲得競争が激しくなっている高度人材は言うに及ばず、今は門戸を開けば世界中から人が押し寄せるのではないかと考えられている単純労働者についても、遠からず彼らの方から行く先の国を選別する時代が来ると言われるような状況になりつつある。招いても来てくれない時代がすぐそこまで来ていることを念頭に置いて、これからの外国人労働者の受け入れ政策のあり方を検討する必要性が強まっている。

## （1）単純労働者の受け入れ

わが国はこれまで単純労働者を受け入れないことを基本方針としてきた。しかし、単純労働者の受け入れを求める産業界の強い要望を受けて、1993年技能実習制度を創設し、表向きは受け入れない方針を堅持しつつ、国際貢献（開発途上国への技術・技能の移転）の名の下に事実上外国人を単純労働者として雇用する道を開いた。しかも、制度創設当初は製造業と建設業の17職種に限られていた認定職種はその後逐次拡大され、現在農林水産業を含む74職種まで拡大されており、わが国に滞在する技能実習生は約19万人に達している。

このように、技能実習制度はタテマエとしての制度本来の趣旨とホンネである制度の運用実態との間に大きな乖離がある形で制度が創設されたため、創設当初からその問題点（実態は人材育成の名に値しない体のいい低賃金労働者の確保策になっていること（技能実習生の報酬は「日本人が従事する場合と同等以上」と定められているが、実態は最低賃金に近い）、実習生はその立場上受け入れ先企業を移動するなどの選択の自由がほとんど認めら

れていないこと、給与の未払いや強制貯金、旅券の一方的な預かりなど非人道的な扱いが多発していることなど）が国際的に批判されてきた。

しかし、政府は現在のところ技能実習制度を堅持する方針を変えていない。そのうえで、運用上問題が生じている点は、監理団体及び受け入れ先企業に対する規制・監督を強化し、技能評価試験受験の義務化、実習生の保護のための人権侵害行為通報窓口の設置、人権侵害行為に対する罰則の創設などを通じて制度本来の趣旨に沿った運用が行われるように改めることにしている。併せて、優良な監理団体や受け入れ先企業に対しては実習生の受け入れ人数を倍増し（従業員の5%→10%）、実習期間を延長（3年→5年、ただし、一旦帰国することが条件）することとしている。また、認定職種の随時追加と複数職種の同時実習を認めることにしている。

しかし、このように技能実習生の待遇を改善し、受け入れ期間を5年に延ばしても、①結局短期的な労働力にしかならず、労働力人口減少の本格的な歯止め策にはならない、②せつかく能力を開発した労働力を必ず帰国させるのは必ずしも国益に合致しない、③能力を開発した労働力を有効に取り込む政策が求められている、という意見がある。そこで、タテマエとホンネの乖離という制度に内在する矛盾を根本的に解消し、農林水産業や建設現場あるいは中小企業で働く外国人労働者を日本人労働者と同様に保護するため、技能実習制度を廃止し、新たに雇用許可制を導入して真正面から外国人を単純労働者として受け入れるべきだという意見がある。しかしその場合でも、現在の技能実習制度を廃止して全く新たに別の仕組みを創設することは、現実的でもなければ必ずしも望ましい方法ではないと考えられる。

単純労働者受け入れのあるべき姿は、まず現行制度に内在するタテマエとホンネの乖離を解消し、制度自体に内在する「無理」をなくすことである。そのうえで、技能実習生を受け入れる企業などに対する規制や監督、是正措置を強化するとともに、技能実習修了者のうち引き続き日本での就労を希望する者については、第三者機関が実施する試験に合格した成績優秀者に限り、雇用企業などが行う労働市場テスト（一定期間ハローワークを通じて日本人労働者を募集し、応募者がいないことを確認したうえで外国人労働者を雇用する仕組み）の結果、日本人労働者の雇用に悪影響を及ぼさないことが確認された場合には、当該技能実習生の滞在期間を延長することができるように改めることが適当である。加えて、次の点についても制度を改める必要がある。

第一に、技能実習制度の目的に「開発途上国への技術・技能移転」の他に、「日本での就労に必要な知識と技術・技能の習得」を追加する。つまり技能実習制度を技術・技能の移転とその習得を目的とする両建ての制度とする。

第二に、技能実習生の受け入れ及び技能実習修了者の雇用を許可制とし、許可条件に違反した者には罰金を科し、許可を取り消すことができるようにする。

第三に、技能実習生を受け入れる、あるいは技能実習修了者を雇用する企業などに対し「外国人労働者雇用税」（仮称）を課し、不採算企業の存続を助長することがないようにす

るとともに、その財源を外国人労働者の受け入れに伴う社会負担の増加の財源として活用する（課税対象は単純労働者に限り、高度人材は除く）。

第四に、入管法上の「日本人と同等処遇を要求する条項」が雇用契約に対して私法上の効力を有するようにするための立法措置を講じる。

第五に、滞在期間の延長を認めた技能実習修了者には直ちに社会統合政策を実施し、日本社会への同化（地域社会に溶け込み、日本人とともに一体となって暮らす）を促進する。

## （２）高度人材の受け入れ

わが国経済がバブル崩壊後今日に至るまで長きにわたり低迷から抜け出せないでいる最大の理由は、欧米先進諸国に追いついてすでに久しい年月が経過しているにもかかわらず、わが国企業が依然としてキャッチアップ時代の体質を刷新できないでいるところにあると考えられる。

ポスト工業時代の経済成長を推進する上で中核的な役割を果たすと目されている知識、情報、感性を対象とする新分野の産業は、それを発展させる原動力はイノベーションにおいて他にない。しかしわが国産業は、そのイノベーション力を強化するための態勢整備が依然として脆弱なところに問題がある。イノベーションは均質な社会からは生まれにくい。異なる文化や思想が接触し、混じり合う中から新しい発想や知恵が生まれてくることは、世界の歴史と多民族国家アメリカ経済の強さが雄弁に物語っている。高度外国人材の受け入れは、わが国のイノベーション力を強化するうえで有力な手段の一つである。

日本は高度人材については世界で最も開放的な国であると言われている。しかし、その人数は日本に滞在する外国人 223 万人中わずか 18 万人程度に過ぎない。また、2012 年に導入されたポイント制でわが国に滞在する高度人材は現在 4 千人弱にとどまっている。その理由は、地理的に欧米から遠隔の地にあること、世界共通語である英語が通用しにくいこと、企業や大学・研究機関などが外国人採用に消極的な姿勢をとっているところにある。言葉の壁や人事管理の煩わしさが外国人を敬遠する原因になっているものと考えられるが、厳しい国際競争にさらされている中で産業・経済の成長発展を持続するには、外国人に門戸を開き、新しい発想や感覚を積極的に取り入れることが不可欠である。世界を相手にビジネスを展開している企業はもとより、もっぱら国内市場を相手にしている企業でも、イノベーションを盛んにするには外国人の採用が欠かせない条件であるとの認識を広め、果敢に行動に移すことを求める必要がある。また、企業や大学・研究機関などが積極的な姿勢に転じるようにするために、例えば一定の要件を満たす企業や大学・研究機関などに対し、一定数以上の外国人を雇用する目標の設定とその実施状況の公表を促すようなインセンティブ制度を整備することが考えられる。

人材獲得競争に打ち勝ち、高度人材の入国をより一層拡大するためには、まず何よりも海外の高度人材にとって日本が魅力的な国でなければならない。しかし残念ながら、日本

の魅力度は世界 59 ヶ国中 48 位に位置づけられている（世界競争力年鑑 2012）。

わが国の労働慣行（長い労働時間、ワークライフバランスの悪さ、日本流のあうんの呼吸、暗黙の慣行など）、終身雇用を前提とした賃金体系（低い初任給）、特異な処遇・昇進基準（職務内容が不明確、職務遂行能力や実績の評価と無関係に決定される報酬、年功序列による昇進の遅さ）などが外国人にとってなじめず、不利な扱いになっていると受け取られることが多いと言われている。また、日本社会は文化的多様性がなく、教育をはじめ子育て環境が整っていないことも問題とされている。このため、日本を外国人にとって魅力ある国にするためには、これらの環境、条件を改善することが急務となっている。なお、労働慣行や賃金体系、処遇・昇進基準そのものを俄かに見直すことは難しいとしても、外国人に限ってどこまで特例的な扱いをすることができるか検討する必要がある。

外国人の高度人材を確保する有効な手段の一つは、その卵ともいべき外国人留学生を世界中から数多くわが国に呼び込むことである。優秀な外国人に留学先として日本を選択してもらうためには、高度人材と同様、わが国が留学先として魅力ある国であることが重要である。大学などの教育・研究内容を充実し、そのレベルを世界水準に近づけるとともに、併せて卒業後の進路、すなわち魅力的な就職先が大きく開かれている必要がある。そういう意味で、高度人材の確保と留学生の確保は相互に密接に関係しており、一方がよい方向に進めば他方にもその効果が及ぶという互いに相乗効果をもたらす関係にある。しかし、現状では、外国人留学生のうち日本で就職することを希望している者のうち実際に就職した者の割合はその半分程度にとどまっている。

このため、日本企業が外国人留学生の採用を拡大するために有効な手立てを講じる必要がある。外国人留学生のうち優秀な成績で大学を卒業した者には、就労の有無に関係なく在留資格を付与することを検討すべきである。また、大学などの教育・研究内容を充実するためには、教育・研究に対する国の政策予算を拡充する必要があるが、それを実現するための実効性のある具体的な方策を考える必要がある。このほか、高度人材の確保をより一層確かなものとするため、年限を区切った具体的な数値目標を設定すべきである。また、留学生の受け入れ目標を拡大すべきである。さらに目標を実現する手段の一つとして、シンガポールの例に倣い、主要国に高度人材と留学生をわが国に呼び込むための事務所を国が設置することを検討すべきである。

#### 4 社会統合政策の必要性

外国人を数多く受け入れると日本社会との間で軋轢や摩擦が生じることは避けがたい。特に外国人が特定の地域に集中して居住すると閉鎖的なコミュニティが形成され、地域社会との融合が難しくなる傾向がある。果たして外国人の特定地域への集住を排除し、分散して居住するようにする有効な手立てが現実にあるか、諸外国の例なども参考にしながら検討する必要がある。

当初数年間わが国に滞在した後は本国に帰国する予定でわが国に入国した外国人がその後在留期間の更新を繰り返し、あるいは永住許可を得て長期間にわたりわが国に滞在することになる場合には、当の外国人本人としても日本で生活の基盤を築くことに対する心構えや人生設計が十分できていない場合が少なくない。これが地域社会に溶け込む気持ちや姿勢を弱めさせ、あるいは子どもの教育をおろそかにさせる要因にもなっている。このため、在留期間を更新した場合には、その先いつまでわが国に滞在するか不確定であるとはいえ、わが国に永住する可能性が高いとみて、社会統合政策の実施対象とすることが適当である。

日本で働く外国人の中には日本人と同じ仕事に従事しているにもかかわらず日本人に比べて低い賃金しか支払われていない者や、景気が悪化すると真っ先に解雇されるなど雇用が不安定な状況にある者が少なくない。また、社会保険に加入していないなど適正な労働条件が確保されていない事例もある。このようなことは、日本人雇用主の外国人を雇用する姿勢、すなわち低賃金で扱いやすい労働者として見ていることに起因するところが大きい。併せて、雇用されている外国人の側も日本の制度、仕組みに不案内なことが影響しているものと思われる。

外国人労働者を雇用する企業に対する指導、監督を強化するための法制度と組織体制の整備、担当職員の増員を図る必要がある。また、外国人労働者に対する日本の制度、仕組みの説明を充実するとともに、気軽に相談できる体制を整備すべきである。

「外国人受け入れ政策のあり方」検討会メンバー

	石毛 博行	元経済産業審議官
	石田 真敏	衆議院議員
	江利川 毅	埼玉県立大学理事長
	梶田 信一郎	地域創造理事長
	神野 直彦	東京大学名誉教授
	橋本 昌	茨城県知事
	原田 豊彦	元日本放送協会理事
	増原 義剛	元衆議院議員
	松本 博	(株)松本代表取締役
(座長)	森元 恒雄	元参議院議員
	渡壁 誠	日本電気(株)常務理事