

外国人労働者政策に関する提言

～改正入管法の施行を踏まえて～

転職の自由と地方創生の推進を

外国人労働者政策有識者会合

2019年6月5日

この提言は、外務大臣の諮問による民間有識者会合が、本年4月1日施行の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）改正によるいわゆる特定技能の制度開始を踏まえ、その制度実施にあたって議論をし、とりまとめたものである。

はじめに

外国人技能実習生への人権侵害の恐れが日本の国益を損なうと危惧した民間人が結成した外国人労働者政策有識者会合は、より適正で包括的な外国人労働者政策の実現について議論を重ね、提言書を2018年7月23日に外務大臣に提出した。

それまで、日本社会で一般的に注目されていなかった社会的課題であった外国人労働者政策にかかる世論形成に微力ながら貢献する場面もあったようで、入管法の改正に至ったことに各関係者のご尽力に敬意を示したい。また、外国人労働者の受入れ環境整備のための新たな取組みの報道も目立つようになり、日本社会において急速に問題意識が共有されるとともに、理解が深まりつつあることに感銘を受けている。

ただ本年4月1日から改正入管法が施行されたばかりである。形式が改善しても本質の課題が継続するようでは、外国人労働者政策の是正に努めた多くの労力、そして、期待に応えられない。

我々は外国人労働者の採用が、日本企業の生産性の衰退原因になってはならないと考える。また、日本社会の慣習や文化に関する外国人労働者の理解が向上することによって、彼らが社会の一員となり、地域との共生が実現することを期待している。日本の経済社会の持続的な成長に貢献する一員が差別されることなく、人権が尊重されることは世界における先進国として当然のことである。外国人労働者が生活を向上させる期待と希望を抱いて来日することは我々日本人として誇るべきことであり、互いの立場を理解しながら、よりよい社会を共創すべきではなかろうか。

新制度が外国人労働者と雇用主の双方にとって利益となり、新しい時代を迎える日本社会の繁栄と幸福へとつながることを祈願し、以下、提言する。

提言：

特定技能制度の民間における最適化のために、公的インフラと法制度の整備を求める

～ 外国人労働者の転職の自由と地方創生の推進～

1. 外国人労働者の転職の機会を実質的に保障し、悪質業者を淘汰する仕組みを整備する
 - 1) 多言語・24時間対応の求人・求職情報提供サイト（マッチングサイト）の構築
 - 2) 雇用関係の成立あっせん業務の登録支援業務からの原則的切り離し
 - 3) 公的な登録支援機関の整備

2. 特定技能外国人の地域偏在（大都市集中）を防止し、地方創生を推進する
 - 1) 地方の公的な登録支援機関に対する国からの経費補助
 - 2) 技能試験等に係る国・地方公共団体による積極的支援

3. 実効的な共生政策を実施する
 - 1) 人種差別禁止法の制定
 - 2) 日本語教育等の充実

1. 外国人労働者の転職の機会を実質的に保障し、悪質業者を淘汰する仕組みを整備する
昨今、外国人技能実習制度の下で働く外国人の劣悪な労働環境とそこから逃れるために失踪する外国人労働者の実態が数多く報道されている。

法務省のプロジェクトチームが本年3月29日に発表した外国人の技能実習制度の運用実態の調査報告によれば、失踪して不法残留などで摘発された実習生5218人のうち、約15%の759人が最低賃金割れや不当な残業、人権侵害（不当な外出制限）など不正な扱いを受けていた疑いがあるという。また、死亡した実習生171人の調査では、17人が自殺しており、過重労働が原因である可能性が報告されている者もいる。

この原因として、外国人技能実習制度において、技能実習生の転職の自由が認められていないことが指摘されている。

雇用主が技能実習生に対し人権侵害を行ったとしても、技能実習生には原則として転職の自由がないため泣き寝入りを強いられていた。行政側は悪質業者の淘汰を掲げてはいたが、転職の自由という悪質業者を淘汰する自浄作用がない中で、行政の対応も追いつかなかったのが現状である。

日本の技能実習制度と同様に転職の自由がない中東の一部の国に見られる「カフアール制度」（外国人労働者スポンサーシップ制度）などでも、人権侵害の多発が報告されている。

このことから明らかなように、転職の自由が保障されていない閉鎖的な雇用環境は、構造上、外国人労働者の人権侵害を行う悪質業者を跋扈させてしまうことにつながるのである。

そして、悪質業者が跋扈する構造は、外国人労働者の生産性の低下を招き、産業構造改革を阻害するおそれがある。政府の「働き方改革実行計画」（2017年3月28日働き方改革実現会議決定）には「働き方改革こそが、労働生産性を改善するための最良の手段である。…働き方改革は、社会問題であるとともに、経済問題であり、日本経済の潜在成長力の底上げにもつながる、第三の矢・構造改革の柱となる改革である。」との記載がある¹が、これは日本人労働者のみならず外国人労働者に対しても該当する。また、2015年に国連総会で採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」に「包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用(ディーセント・ワーク)を促進する」との目標が含まれている²ように、働きがいのない労働環境は持続可能な仕組みとはいえず、豊かで活力のある社会の実現を阻むものである。

今般導入された特定技能の在留資格に係る制度（以下「本制度」という。）は、外国人労働者に対し原則として同一の業務区分の範囲内で転職の自由を認める点で技能実習制度と根本的に異なり評価できる。

しかし、制度的に保障されたとしても運用により骨抜きにされるおそれは高い。外国人労働者が実際に転職できるかどうかは、外国人労働市場の形成、外国人労働者と雇用主の間の情報格差の是正、技能実習制度の悪弊の排除などができるかどうかにかかっており、予断を許さない。また、受入れ機関や登録支援機関が実施する転職支援は、非自発的な離職の場合にのみ義務的なものとされているにすぎないし、そもそも外国人労働者が転職の自由について知らなければ、そうした選択肢は生まれなため、転職の自由に関する周知も欠かせない。

本制度のもとでは、行政の介入なく悪質業者が一定程度自然に淘汰されるよう、民間において「見えざる手」が働く必要があり、外国人労働者の転職の自由を実質的に確保・支援する外国人労働市場を形成する必要がある。そして、これにより生まれる業者間の競争は、技術革新やよりよい職場環境に向けて、産業の健全な発展を後押しするものと期待される。

そこで、以下、転職の自由に基づき外国人労働市場の形成を図り、悪質業者を淘汰するための仕組みを提言する。

¹ <https://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/20170328/01.pdf>

² <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101402.pdf>

1) 多言語・24時間対応の求人・求職情報提供サイト（マッチングサイト）の構築

外国人労働者が転職するにあたり、悪質な仲介業者等に関与させないための方策として、外国人労働者と外国人労働者を受け入れる企業（以下「受入企業」という。）それぞれが互いの情報を直接入手できる環境を整備することが考えられる。

そのためには、多言語・24時間・365日対応している求人・求職情報提供サイト（マッチングサイト）を構築することが有効と考えられる。

当該サイトは、まずは下記3)に掲げるような各地方公共団体主導の公的な登録支援機関等が運用を担うべきと考えるが、将来的には、こうしたサイトの設立により構築されるデータベースが全国規模で整備されることが望ましい。

外国人労働者と受入企業が互いの情報を直接入手でき、仲介業者（職業紹介事業者）の関与を必要とせずマッチングが実現すれば、受入企業が職業紹介費（職業紹介事業者に支払う仲介費用）を負担せずに済むことから、外国人に支払われる賃金が上昇することが見込まれる。また、公的な登録支援機関が構築するマッチングサイトへの情報掲載費用を低廉ないし無料とすれば、外国人労働者の採用に係る費用がさらに減ることから、外国人に支払われる賃金がより上昇することが見込まれる。

2) 雇用関係の成立あっせん業務の登録支援業務からの原則的切り離し

本制度に基づき受入企業に委託されて外国人の支援計画の実施の業務を行う者として出入国在留管理庁長官の登録を受けた機関（以下「登録支援機関」という。）は、受入企業から委託料を受領して支援業務を実施するため、外国人本位の支援が担保されにくい。例えば、登録支援機関が、自らに委託料を支払っている企業に所属する外国人から転職したいとの相談を受けても、当該企業の利益に反するおそれの高い転職活動の支援を熱心に行う蓋然性は低い。

よって、登録支援機関とは別の機関が、雇用関係の成立あっせん業務を行うことが望ましい。または、下記3)に掲げるような中立性・公平性が制度上担保される公的な登録支援機関に限って雇用関係の成立あっせん業務を行うことが望ましい。

このことを、法務省による「特定技能運用要領」³及び厚生労働省による「職業紹介事業の業務運営要領」⁴等に明記して周知するべきである。

3) 公的な登録支援機関の設立

登録支援機関が過度に営利性を追求し、高額な委託料を受入企業から徴収すると、当該費用負担が、結果的に受入企業に所属する外国人に転嫁され、低賃金化を招く可能性がある。

また、登録支援機関は、受入企業から委託料を受領して支援業務を実施するため、中立性・公平性が担保されにくい。悪質な送付機関（取次機関）、受入企業及び登録支援機関の三者が結びつくことで外国人労働者の人権侵害の温床となるおそれがある。

従って、低額かつ適正な支援業務を確実に実施できる機関の設立が重要である。

日本の国・地方公共団体認可の公益法人も登録支援機関となることが認められているところ（入管法第19条の26第1項14号、入管法施行規則第19条の21第3号ニ参照）、地方公共団体が出資した公益法人が登録支援機関となり支援業務を実施すれば、中立性・公平性が担保され、低額かつ適正な支援業務を実施することができる。

また、このような地方公共団体主導の公的な登録支援機関が、上記2)に掲げる転職（自発的な離職の場合も含む。）に係る雇用関係の成立あっせんサービスを低額で行うことにより、外国人の転職の機会を実質的に確保できるものと期待される。

さらに、地方公共団体主導の公的な登録支援機関が、上記1)に掲げるサイトを整備し、当該地方公共団体が所管する地域内の優良企業と外国人労働者に係る情報を提供するサービスを実施する

³ http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00201.html

⁴ <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000172486.html>

ことが望ましい。また、当該サイトの構築にあたっては、将来的には、全国規模でのデータベースが整備されることが望ましいことから、予め政府が統一的なフォーマット等をガイドライン等の形で示すべきである。具体的には、特定技能外国人の受入れにあたっては、①特定産業分野該当性、②業務区分該当性、③受入機関適合性、④契約適合性、⑤支援計画適合性、⑥上陸許可基準適合性が要件となることから、確実なマッチングを効率的に実現すべく、それらの要件に係る各項目がフォーマット上に入力され、機能的なシステムを実装した仕様とすべきである。

なお、地方公共団体主導の公的な登録支援機関が行う上記の事業を低額で行うことは雇用の安定に資する事業であり、地域における雇用開発を促進することにもつながる事業であることから、雇用保険法に定める雇用安定事業と位置付け、財政的支援を行うことを可能とすべきである（雇用保険法第62条第1項第6号、雇用保険法施行規則第115条第4号及び第5号参照）⁵。

2. 特定技能外国人の地域偏在（大都市集中）を防止し、地方創生を推進する

2008年に始まった人口減少は、加速度的に進んでおり、特に地方における人口減少は激しい。一方で、三大都市圏（東京圏・名古屋圏・大阪圏）、特に東京圏には過度に人口が集中しており、今後も若者を中心に人口流入が続く可能性が高い。

この地方における人口流出は地方の労働力不足を招き、地域経済のみならず日本経済全体に対して大きな重荷になっていることは言を俟たない⁶。

かかる状況下において、外国人労働者の受入拡大が都市圏に集中することになれば、日本の抱える人口問題に拍車をかけ、地域経済さらには日本経済全体に対して大きな影響を与えることになる。

このような問題を防止し地方創生を推進するため、若者の流出が激しい地方に所在する企業等が多く外国人労働者を受け入れられる環境を整備し十分な新規外国人労働者の入国者数を確保できる方策をとる必要がある。同時に、地域で受け入れた外国人労働者の技能（日本語能力を含む。）の獲得を支援することにより定着化を図る必要がある。

これにより、外国人の地域偏在（大都市集中）の防止が達成できるとともに地方創生にもつながる効果があると期待される。

その具体的な仕組みを以下提言する。

1) 地方の公的な登録支援機関に対する国からの経費補助

雇用の安定を図るため及び地域における雇用開発を促進するため、当面、三大都市圏以外の地域に所在する地方公共団体に設置された公的な登録支援機関は、雇用保険法に定める雇用安定事業を実施しているものと位置付け、事業に要する経費の全部又は一部の補助を国が実施すべきである。

それにより公的な登録支援機関が所在する地域の企業においては、外国人労働者の低額かつ適正な受入れが可能となる一方、当該地域で働く外国人労働者は公的な登録支援機関による低額かつ適正な各種支援を受けることが期待できることから、当該地域において十分な新規外国人労働者数を確保できることにつながるものと期待できる。

2) 技能試験等に係る国・地方公共団体による積極的支援

在留資格「特定技能2号」や在留資格「介護」への移行の要件となる技能試験及び後述する日本語試験の対策を地方公共団体が積極的に支援することにより、地域に受け入れた外国人労働者の定

⁵ http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=349AC0000000116_20180101_429AC000000014#489

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=75163000&dataType=0&pageNo=3

⁶ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/h26/dai3/siryous.pdf>

着化を図ることができる。

さらに、この支援措置は、地域に多くの企業等（受入企業、技能試験及び日本語試験受験対策機関等の外国人関連事業者）を呼び込むことにつながり、それに伴う外国人への求人増加、外国人支援環境の向上がさらに多くの外国人を呼び込むという好循環が生まれることが期待できる。このような好循環ができあがれば、当該地域の地方創生にもつながる効果がある。

以下、具体的に説明する。

① 技能試験の支援

在留資格「特定技能1号」から「特定技能2号」に移行するためには、「熟練した技能」という技能水準を確認するための技能試験の合格が必要である。また、在留資格「特定技能1号」から「介護」に移行⁷するためには、介護福祉士試験の合格が必要である。さらに、特定技能外国人は技能試験等によって技能水準を確認された業務区分内において転職が認められることから、複数の業務区分に対応する複数の技能試験に合格することができれば、転職できる範囲が広がり、実質的な転職機会の増大につながる。

こうした技能試験の支援を行う機関（受験対策機関）の受講チケット（バウチャー）を地方公共団体が発行する場合、当該地方公共団体は雇用保険法第63条第1項第6号に規定する「技能検定を促進するために必要な助成を行う都道府県」に該当するものとし、これに要する経費の全部又は一部の補助を国が実施すべきである。

地方公共団体によるこうした支援があることにより、家族帯同が可能で更新回数に制限がなく永住も可能な在留資格「特定技能2号」や「介護」に移行しやすい環境や地域内で転職しやすい環境が整備され、外国人労働者が当該地域に定着することが期待される。

② 日本語試験の支援

下記3-2)に記載のとおり、共生の観点から、在留資格「特定技能2号」への移行のための要件についてポイント制を導入した上で、重点的に配点される項目として日本語試験の合格を含めるべきである。

その上で、この日本語試験についても、上記①の技能試験の支援と同様に、地方公共団体が日本語学校の受講チケット（バウチャー）を発行し、雇用保険法に基づき国がその経費を補助するといった支援を行うことにより、外国人が地域に定着することがより一層期待される。

日本語を無料又は低額で学習する機会が十分に確保されることにより、外国人にとって住みやすい地域となるから、こうした側面からも定着化につながると考えられる。

3. 実効的な共生政策を実施する

実効的な共生施策の重要性については、すでに2018年7月最終報告でも触れ、生活者としての外国人を日本社会の構成員として認識せずに、また社会の中で適切に位置付ける政策もないままに受入れだけを進めれば、日本社会と外国人との軋轢が生じ日本社会にとっても外国人にとっても不利益な事態が起こりかねず相互不信が深まる懸念を指摘した⁸。

⁷ この移行を可能とする上陸基準省令（出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令）の改正が予定されている。

⁸ 2018年7月最終報告では、「西ドイツ（当時）などは労働力不足解消を目的として、1955年から1968年まで「ガストアルバイター(ゲスト労働者)」を、補助的労働力として、すなわち、いずれ本国に帰る人々とみなし積極的に受け入れた。しかし、外国人労働者は、実際には帰国すると二度と西ドイツに働きに来られないことを恐れてむしろ本国から家族を呼び寄せ、帰国しないという状況を招いた。他方、西ドイツは長年にわたり「ドイツは移民国ではない」との立場から積極的な在住外国人政策をとらなかつたため、90年代後半には、外国人労働者とその家族が西ドイツ社会に溶け込まず、独

その後、政府は共生政策の検討を開始してはいるものの、更に加える視点として以下2つの点について提言を行いたい。

1) 人種差別禁止法（機会均等法）の制定

差別の禁止及び機会の平等の確保は人権保障の基本である。また、人種差別を撤廃する政策をとることは日本政府の人種差別撤廃条約上の責務でもある。

人手不足による政策転換や2020年に開催される東京オリンピック・パラリンピックなどにより、日本に滞在する外国人や外国にルーツを持つ人びとの大幅な増加が見込まれる今こそ、世界の多くの国々と同様に人種、民族、肌の色、出身国、宗教等による不当な差別的取り扱いを禁止する法律（以下「人種差別禁止法」という。）を制定すべきである。

不条理な差別や排除を経験すると、人の心は深い悲しみを経験し、屈辱を感じ、その尊厳は傷つき「多大な苦痛を強いられ」る（「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）前文参照）。

差別は、社会に憎しみと暴力を蔓延させて、「社会に深刻な亀裂を生じさせてい」る（ヘイトスピーチ解消法前文参照）。日本社会にも外国人等への差別は厳然として存在しており、2016年度の法務省による委託調査「外国人住民調査報告書」では、日本で住む家を探した外国人のうち、「外国人であることを理由に入居を断られた」とする回答が約4割に及び、また、日本で仕事を探したり、働いたりした外国人のうち、「外国人であることを理由に就職を断られた」とするものが4分の1を占めた。特に、家族帯同が可能で、更新回数に制限がなく、永住の可能性もある在留資格「特定技能2号」が新設されたことから、外国人労働者本人はもちろん、その家族もあわせて差別から守るためにも、人種差別禁止法（基本法）を制定する必要がある。

というのは、日本政府が共生政策に予算を投入するなどし共生社会実現に努めたとしても、当該外国人労働者やその子どもなどが、学校・地域社会・雇用環境の中で、その人種や肌の色や出身国などを理由とする差別を経験して深く傷つき、ときには日本社会を恨むことになれば、憎しみの連鎖が生じることにもなりかねない。そうなれば、せつかくの共生政策もその意味が大きく損なわれることになる。共生政策の土台は、まずは「差別の禁止」すなわち「機会の平等の確保」であり、それを保障する法制度を導入することが肝要である。なお「差別の禁止」自体には、基本的に予算は不要である。外国人等を差別から守る制度を確立した上に、さらに予算をかけ外国人との共生政策を積み重ねれば、日本においても共生社会実現に向けた歩みを進めることができるようになると期待できる。

ところで、外国人を差別する「表現」のうち一部はすでに施行されているヘイトスピーチ解消法によって規制されるが、人種差別禁止法においては、規制対象は「表現」ではなく「取扱い」である。

こうした差別的取扱いを禁止する既存の法律として、採用や解雇などの雇用の場における男女差別取扱いを禁止した「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」や行政機関や事業者などがその事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることを禁止する「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」などがある。

人種差別禁止法も、これらの二法に沿い、行政や事業者等に対し、その事業を行うに当たり、人種等を理由とした差別的取扱いを禁止することを主たる内容とする法律とすることが適当である。

2) 日本語教育等の充実

自の社会を形成する「平行社会」の進行が不安視されるようになってしまった。そのような状況を改めるため、2005年には、「移民国ではない」との立場を変更し、外国人を含めて誰もが権利と義務を持ち、合法的にかつ永続的に社会に平等に参画できることを可能にすることを目的とする新移民法を制定するに至ったという。」と指摘した。

① 在留資格「特定技能2号」の拡充

家族帯同が可能で、更新回数に制限がなく、永住の可能性もある在留資格「特定技能2号」を拡充（現在は、建設分野及び造船・船用工業分野のみ）することによって、特定技能外国人の「使い捨て」とならず、受入企業の人材教育投資意欲を高めることができ、生産性向上にもつながると期待できる。

また、少子高齢化が進む中での税金及び社会保険の負担主体の増加、人工知能や機械化とは異なり消費者としての日本経済への貢献、日本人を確保することが困難な分野における技能継承にもつながると予想されることから、拡充する必要性は高い。

② 在留資格「特定技能2号」の移行許可要件へのポイント制の導入及びポイント配点項目として日本語能力等の取入れ

ポイント制については、すでに高度専門外国人材に対し出入国管理上の優遇措置として導入しているが⁹、在留資格「特定技能2号」への移行許可にあたっては、同様のポイント制を導入する。すなわち、一定の項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定の点数に達した場合に、在留資格「特定技能2号」への移行を許可するものとする。

その上で、項目中、重点的なポイント配点項目として、日本語試験（やや複雑な日常生活の場面で必要とされる日本語能力に加えて、各特定産業分野・業務区分に係る業務従事に必要とされる日本語能力を確認）、日本の法制度・歴史・文化に係る知識を有することを確認する試験の合格を取り入れ、実効的な共生政策の一環として位置付ける。

その結果、社会との摩擦等も低減できると考えられることから、在留資格「特定技能2号」を拡充することの相当性も確保できると考えられる。

③ 国内外で一貫した日本語教育の分野横断的な推進

在留資格「特定2号」への移行要件についてポイント制を導入し、その重点的な配点項目として日本語能力を組み入れることは、1号特定技能外国人が、来日前から日本語の学習を行い来日後も継続して日本語の学習を行うインセンティブを与える効果がある。

日本語能力が不十分、かつ、日本文化等への理解が薄く地域に溶け込んでいない外国人労働者が、在留資格「特定技能2号」を取得した場合、その家族も日本社会に十分な接点を持たぬまま生活をするおそれも高い。

そのような環境では、外国人労働者及びその家族を中心にスラム化が生じるおそれがあり、人種差別の温床となる可能性がある。そのような社会の分断・摩擦を防ぎ、社会統合を進めるためにも、来日前後にわたる日本語学習へのインセンティブとその環境整備が必要である。

本制度導入に伴い、留学生が激減するおそれがあるともいわれている。留学生は最大で週28時間のアルバイト労働が認められていることから、就労を目的とする外国人を引きつけてきた。しかし、今後は、一定の技能があると判断された外国人については、本制度に基づき、外食や宿泊などの分野で就労が可能になる。したがって、留学生として日本語学校に入らなくても就労目的で日本に在留できる可能性があることから、本制度に基づく在留資格「特定技能1号」をもって来日する者が増えることになる。

これまで仮に就労を目的とする者であっても、留学生として日本に滞在する以上、日本語教育を日本語学校等で受けることで、日本語能力等の向上も期待できた。そのような日本語能力を有する者は、帰国後も日本語能力を有する者として日本との各種の交流の上で重要な存在であると言える。

しかし、今後、留学生が激減することになれば、そのような日本語能力を有する外国人が大幅に減少することにつながり国益を害するおそれがある。

それを防止するためにも、本制度に基づき来日する外国人に対する日本語学習へのインセンティブ付けは必須であり、在留資格「特定2号」への移行要件に日本語試験を課さなければならない。

⁹ http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/pdf/h29_07_haiten.pdf

同時に、日本語を効果的に学ぶことができるカリキュラム、教材、試験の開発、実施等が必要であり、国際交流基金等が主体となって、来日前と来日後を一貫させ、かつ分野横断的に統括する必要がある。また、国内外の日本語学校は国際交流基金等と一体となって、留学生対応のみならず、在留資格「特定技能2号」の取得を目指す外国人労働者に対し日本語教育を提供する体制を早急に整備すべきと考える。

おわりに

本年4月1日に施行された改正入管法改正については、非常にスピード感をもってなされた点は評価すべきである。

ただし、スピード感をもった法改正だけでは拙速となりかねず、法律や政省令のみではなく運用も含めて、制度の不断の見直しが必要であろう。法律でいかに高尚なことを謳ったところで、脱法行為をする者が後を絶たない恐れもあり、それを是正する強制力は不可欠だ。

制度設計にあたっては、最初の建付けが重要であると我々は考える。新制度ができたことで新たな利害関係者が生まれ、数年経過した後に制度を見直す際には抵抗勢力となるおそれがある。

今回、我々の第1の提言である「外国人労働者の転職の機会を実質的に保障し、悪質業者を淘汰する仕組みを整備する」は、そのようなことを念頭においたものであり、是非、関係する方々には、その点にご留意いただきたい。

今回の、日本の外国人労働者政策の重要な方向性を導いた改正入管法は、各省庁の協働体制が無ければ実現することはなかったと理解している。

その観点から、各省庁の縦割りの垣根を超える出向制度による人的交流も極めて重要な役目を果たしている。今後も重点を置いて強化すべき政策づくりの戦略であろう。例えば、外務省や出入国在留管理庁等の職員が地方に出向するなど、グローバルな外交をローカルな地域目線で実践することも重要だ。

第2の提言である「外国人労働者の地域偏在を防止し、地方創生を推進する」を効率的に実現するためには、各ステークホルダーが合理的に行動した結果、自然とそのような状況が実現するというインセンティブを制度の中に埋め込むことが重要である。

その点、国からの経費補助は、新たな制度が目標にむかって効率的に運用されていくための呼び水的に利用されるのが望ましい。例えば、技能試験等に係る支援にバウチャーなどを利用し、外国人労働者が自らの利益追求を図るために選択した結果が、日本社会全体への利益につながるようになることが理想であると考えられる。

第3の提言である「実効的な共生政策を実施する」も日本社会全体への利益につながる趣旨での提言である。今後、数多くの外国人労働者が日本を訪れることが期待され、その中から、在留資格「特定技能2号」を取得し家族を自国から呼び寄せる者も数多くでてくるものと予想される。

そのような状況が形成されている中で、外国人への偏見や差別が日本人の中にあれば、外国人からの反発を招き紛争が生じるおそれがある。一度紛争がエスカレートしてから問題を解決することの困難さは歴史が証明するところである。

そういったことが生じないためには、繰り返しになるが最初の建付けが重要である。

以上のとおり、本報告は、改正入管法の施行を踏まえ、制度設計当初の小さな相違が運用時の相互作用により大きな相違を中長期的に生み出す¹⁰との認識から、警鐘の意味も込めて提言するものである。

我々が懸念しなければならないことは、改正入管法が施行されたことで制度設計は一段落と

¹⁰ ダロン・アシモグル、ジェイムズ・A. ロビンソン（2013）『国家はなぜ衰退するのか：権力・繁栄・貧困の起源（上・下）』（鬼塚忍訳）早川書房

考え一切の創造的思考を捨ててしまうことである。むしろ、改正入管法施行を契機に将来起こり得ることに思いを馳せ、あるべき制度について本格的に検討することが重要と考える。

その観点からも、本報告を読まれる皆さんからの忌憚のないご意見、ご批判をいただければ幸いである。

外国人労働者政策有識者会合

洪澤 健 シブサワ・アンド・カンパニー株式会社 代表取締役

土井 香苗 ヒューマン・ライツ・ウォッチ 日本代表

旗手 明 公益社団法人 自由人権協会 理事

藤沢 久美 シンクタンク・ソフィアバンク 代表

松崎 みさ 株式会社 WORK JAPAN 代表取締役

山脇 康嗣 さくら共同法律事務所 弁護士