

平成22年度「外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ」
—将来における我が国の外国人政策を中心に—

平成23年12月16日
外務省領事局外国人課

本年2月17日、外務省は、新宿区、上智大学及び国際移住機関（IOM）との共催により、「将来における我が国の外国人政策を中心に」をテーマとして、平成22年度「外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ」を開催した。

（本ワークショップの詳細については、以下の外務省ホームページを御参照。）

会議議事録：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/database/foreign.html>

当日の映像：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/database/foreign5_1.html）

本ワークショップ及び8月1日に開かれたフォローアップ会合では、我が国の外国人政策をめぐる多様な論点について、外国人労働者の受入れに係る積極論と慎重論の双方の論者による活発な議論が行われた。外務省外国人課は、本ワークショップのコーディネーターを務めた鬼頭宏上智大学経済学部教授に対し、これらの議論の結果を報告書として取りまとめるよう依頼していたところ、今般、別添の報告書が提出された。本報告書が、我が国の外国人政策に関する論点整理や国民的議論の一助となれば幸いである。

なお、本ワークショップの共催者である新宿区、上智大学及び国際移住機関（IOM）並びに後援・協力していただいた関係者の皆様に改めて御礼を申し上げます。
(了)

平成23年12月16日

平成22年度「外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ」
—将来における我が国の外国人政策を中心に—
報告書

コーディネーター 上智大学経済学部教授 鬼頭 宏
同補佐 同国際教養学部准教授 中野晃一
同補佐 同准教授 大石奈々

I 趣旨

現在、我が国において、人口減少と少子高齢化が進展しているという社会状況を背景に、外国人政策に関する議論が高まりを見せている。このような事情を踏まえ、本年2月に開催された平成22年度国際ワークショップ（以下、「本ワークショップ」）では、「将来における我が国の外国人政策を中心に」をテーマに、国内外から有識者・実務者を招へいし、講演及びパネル・ディスカッションを行った。（本ワークショップの詳細については、以下の外務省ホームページを参照。

会議議事録：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/database/foreign.html>

当日の映像：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/database/foreign5_1.html

我が国の外国人政策をめぐるのは、経済、労働、文化など、多様な側面について論点が存在しており、ともすれば議論の土台を明確にしないまま、外国人受入れ問題に関して積極論、慎重論等様々な議論が行われているのが現状である。本ワークショップは、こうした外国人政策をめぐる多様な論点を実証的データ等も活用しながら分かりやすく整理し、今後の国民的議論の参考に資する成果物を取りまとめることを目的としている。このため、本ワークショップでは、様々な論点を参加者に示すことを主眼として、韓国及びドイツから専門家を招へいし統合の状況について説明を受けたほか、国際機関、地方自治体を共催者に迎え、それぞれ異なる立場からテーマについて議論した。

また、本ワークショップにおける議論の基礎とするため、4名の委員（井口泰関西学院大学経済学部教授、後藤純一慶應義塾大学総合政策学部教授、新谷信幸日本

労働組合総連合会総合労働局長，中原隆志公益社団法人経済同友会会員（敬称略，五十音順，肩書は当時）の参加の下，事前の準備会合を開催し，我が国の外国人政策の各論点について議論を行い，その議論を本ワークショップにおいても紹介した。さらに，本ワークショップの開催後に事後のフォローアップ会合を開催し，前述の4名の委員の参加を得て，これまでの議論に補足を加えた。

本報告書は，上記3名のコーディネーター及び同補佐が，本ワークショップ並びに事前の準備会合及び事後のフォローアップ会合で出された意見を中心にまとめたものであり，外務省の見解を反映しているものではない。

II 概要

本ワークショップでは，外国人受入れ積極派と慎重派の双方から様々な意見が出された。いくつか議論の分かれる点もあったが，全体的には，外国人の受入れ問題について国民各層の参画による公開の議論に基づいた国民的理解と合意の形成を目指す必要があること，また，外国人の受入れ問題を議論する前提として，日本の社会全体の方向性を示す「グランドデザイン」が必要であるとの意見が出されるなど，将来における我が国の外国人政策は，正に，国民生活のあらゆる側面に大きな影響を及ぼす非常に重要な問題であるという点では，出席者の間で基本的に認識が共有された。

本成果物が，将来における我が国の外国人政策をめぐる，政治レベルを含む国民的議論の参考となることを期待する。

III 「将来における我が国の外国人政策」の検討

本ワークショップ並びに事前の準備会合及び事後のフォローアップ会合においては，外国人労働者の受入れの問題は，実証研究及び理論的な研究を踏まえて議論を行うことが重要であること，また日本人労働者のキャリア開発・人材育成にも注力しつつ，我が国の経済成長に資する高度外国人材を受入れていくという方向性については，基本的に異論はなかった。さらに，包括的社会統合政策が必要であるという点についても特段の異論はなかった。

その他の論点に関しては，外国人受入れ積極派と慎重派の双方から，以下のような意見が出された。なお，積極派及び慎重派というのは，異なる見解を対照的に記述したもので，特定の個人や団体の意見を意味するものではない。

1 非熟練労働者の受入れ

【慎重派の意見】

外国人受入れについては不可逆的な要素が強く、その経済的影響については、一時的な労働力不足を外国人の受入れで補うという短期的な視点で捉えるのではなく、将来にわたって日本の競争力を維持・発展させ、我が国の価値を高めていくという長期的視野で検討すべきである。

平成22年6月に閣議決定された「新成長戦略」においては、国内の若者、女性、高齢者等の方々の労働市場への参加を促進し、人材育成を図ることを目的とした雇用・人材戦略を推進することに注力しなければならないとされている。

数千万人の規模で大規模に外国人を受入れるのであれば、国内の労働力不足の解消等の経済効果はあるが、数十万人程度の小規模な受入れであれば、受入れのために要するコストが創出される利益を上回るというシミュレーションデータもある。日本が外国人を大規模に受入れる覚悟がないのであれば、まずは、女性、高齢者及び若年層等の活用等の措置を講ずるべきである。それ以外にも、貿易障壁の低減、低生産性部門の縮小による配分生産性の向上等の代替策を強化すべきであるという考え方もある。

欧米諸国における非熟練労働者受入れに伴う問題事例は数多く伝えられている。多くの欧米諸国において、自国民と外国人との報酬を同一にする規制、労働市場テスト、上限数の設定等様々な規制を導入することによって自国民の雇用を確保している点にも注目すべきである。国際的にも、高度人材については受入れるが、非熟練労働者については抑制するというのがむしろ一般的な流れである。

単純労働者の受入れは、労働市場の二重構造化とともに、労働条件の改善を妨げ、結果的に求人充足・人材確保を阻害するおそれがある。

より重要なのは、いわゆる「3K職種」を生み出す労働環境を固定化させないことであり、賃金水準や労働条件の改善により、労働需給のミスマッチを解消することである。さらに、中長期的には、アジア諸国においても少子高齢化が進展し、労働力人口が減少することにより、労働者の海外への送り出し圧力は低下することが予想されるので、安易に外国人労働力に依存するべきではない。

また今後、外国人労働者にたよらずとも、労働生産性の低い部門を縮小して高い部門を拡大するという産業構造の変化を通じて日本全体の生産性を引き上げる余地は相当程度ある。また、労働力を輸入するかわりに労働集約財の輸入を拡大するという選択肢もある。

また、2008年の経済危機後に多くの日系ブラジル人が帰国した。引き続き

在留・就労している者の多くが、不安定な雇用形態や日本語能力の不足等により、大変困難な状況に直面した。現在も再就職できていない者も多く、生活保護等の福祉制度の対象となる者も増加している。新たな外国人労働者の受入れを検討する前に、現在既に日本に滞在する外国人労働者の活用が先決である。

雇用情勢は東日本大震災の影響により、持ち直しの動きに足踏みがみられ、依然として厳しいことに十分留意するべきで、その解決をせずに新たに単純労働者を受入れることは考えられない。特に、長期失業者や若年無業者等が増加傾向にあるなかで、これらの人たちを労働市場に復帰させるためには熟練の要らない仕事を確保することが必要である。

【積極派の意見】

我が国は、将来生産年齢人口が40%近く減少するという人口減少時代に突入しており、今後、国内市場の力強い成長が見込めないため、成長する東アジア諸国等海外市場に活路を求め、域内でのネットワークを維持するとともに、イノベーション能力を強化しなければならない。こうした状況下では、外国人を受入れることなく、我が国経済の長期的かつ継続的な活力を維持することは困難である。

外国人の受入れは適正な形で行うかぎり、国内経済成長に資すると指摘されてきた。外国人は国内労働者が忌避する職に就いたり、国内労働者にはない語学力・スキル等が必要な職に就いたりすることが多い。その結果、必ずしも国内労働者の雇用や賃金の低下につながるわけではないことも明らかになってきた。女性・高齢者及び若年層等の活用等の措置はもちろん講じつつ、それだけでは労働力を補えない職種に外国人を受入れることも検討していくべきである。

先進国において外国人の労働力が必要とされる最大の要因は、深刻化する労働需給のミスマッチにある。これは、人口変動、家族形成、人材養成等を考慮すると解消することは容易ではない。特に、教育レベルの高い先進国では若者たちはホワイトカラー職でキャリアを積むことを期待するため、農林水産業等において労働不足が生じている。現実にはこうした労働力不足は外国人研修生等によって補われており、地方では外国人研修生なしでは産業を維持することが困難になっているところもある。こうした点も踏まえながら、今後いかにこうした分野の労働力不足を補い、地方の経済・地域社会を支えていくかを考えていく必要がある。

外国人受入れと女性・高齢者の活用は必ずしもトレードオフ（二律背反）の関係にはない。総人口が減少する中で日本全体の経済社会を維持・成長させていくためには、高度人材のみの受入れでは限界があるという指摘もある。女性・高齢者の活用を行いながらも、諸外国で実践されているように、自国民を養成するだけでは補えない職種を労使が協調して特定し、そうした職種に限って外国人を受

入れること、また自国民の雇用を担保するための労働市場テストの導入や、過疎に苦しむ地方のために経済特区等の形で外国人を受入れ、経済の活性化を図ること等も検討できるのではないか。

2 高度人材の受入れ

【慎重派の意見】

専門的・技術的分野の外国人について、我が国での就業を積極的に促進すべきである。「高度人材」という名の下に、専門的・技術的分野以外の外国人の受入れがなし崩し的になされるおそれがあるため、「高度人材」の定義をより明確にする必要がある。

医師や看護師等、法で定められた業務独占資格に関しては、日本国内で従事する場合には、外国人も日本の国家資格を取得して就労すべきである。

専門的・技術的分野の高度人材については、我が国が諸外国と比較しても、労働市場テストや人数枠等による制限を設けない開放的な制度を採用しているにもかかわらず、人材の蓄積及び国内への定着が進んでいない。この背景には、企業における処遇や、職場環境の不整備等の問題がある。

留学生についても、卒業後に日本国内で就業を希望する者の半分程度しか就職できていない。留学生数の増加ばかりに目を向けるのではなく、留学生が卒業後日本社会で活躍できるような環境を整備することがより重要である。こうした問題については、入国管理制度にばかり注目するのではなく、日本企業の魅力を高めること、多様性（diversity）を受容するために国民の意識や受入れのための環境を改善することこそが必要である。

現在政府内部で検討されている高度人材ポイント制については、我が国の経済発展・雇用創出をもたらすことができる者を対象とすべきであり、国民的コンセンサスの下で、真に高度な人材に対しての導入を推進すべきである。また今後の検討事項とされた親や家事使用人の帯同許可等の高度人材に与える優遇措置については、国内労働市場、社会保障等への影響を勘案し、慎重に検討するべきである。

【積極派の意見】

エネルギー資源を持たない日本は、技術立国としての政策を推進しなければ継続的な経済発展は維持できず、特にハイテク産業分野においては、高度人材をできるだけ呼び込む必要がある。また、国際的な高度人材獲得競争が熾烈化している中で、我が国がこの競争に勝ち抜くには、様々な面で受入れを更に促進するた

めの方策が必要である。

グローバルな資質を持つ高度人材は、元来、移動性が高い存在である。そうした人材にとって、来日することが長期的にデメリットとならないよう、社会保障制度等の整備を進める必要がある。またこうした高度人材の定住・永住を促進するためには、職場における本人のキャリア形成はもちろん、子弟への教育支援や学校における多文化教育プログラムの推進、資産形成等、社会統合の面での施策も欠かせない。

一方、我が国の特定の地域において、国際空港へのアクセスを容易にし、外国語による医療・社会サービス等を提供することなど、多様な国籍や民族の住民が居住しやすい先進的なインフラを整備するとともに、能力主義的風土を培うことも、高度人材の受入れを促進する一助となり得る。

3 社会統合

社会統合については、本ワークショップの出席者の中で現在日本に在留する外国人の権利義務を保障できる制度の整備を進めるべきであるとの点で意見が一致した。また現在在留する外国人については、日本語の習得促進等の社会統合施策を推進することが望ましいという点でも意見が一致した。

このほか、外国人受入れ積極派と慎重派から、以下のような意見が出された。

【慎重派の意見】

既に日本は日系人等多くの外国人を受入れているが、これら多くの在日外国人の人権保護や労働権の保障にまず力が注がれるべきであり、すべての在日外国人について、国、地方自治体、労使等の関係者が連携し、日本人と同等の労働条件を確保すべきである。

現在在留する外国人については、日本語能力等の社会統合施策を推進することが望ましい。

失業や高齢化に伴い社会保障の負担が増加することや、日本人非熟練労働者との労働市場での競合等について十分に検討する必要がある。

【積極派の意見】

外国人が安心して安定した滞在が日本でできるようにするためには、社会保険に加入しつつ納税の義務を果たすことや、外国人の権利を保障する仕組みをつくる必要がある。そのためには、長期的な視点に立って外国人政策を総合的に立案し、関係省庁や自治体との調整権限を有する新組織を設けるなど、日本政府は新たな取組を行うべきであり、そのような動きの中で、社会統合政策を外国

人政策の柱の一つとしつつ、例えば、来日前の外国人に対する日本語の教育を強化する方策を立てるなど、制度的インフラを整備することで、外国人の失業・貧困・犯罪等を予防することができる。

さらに、在留外国人の教育は、外国人の受入れそのものの成否にかかわる非常に重要な問題である。特に、外国人の子どもたちが、学校教育を通じ我が国でふさわしい社会的な地位を得て活躍できるように支援することが重要である。同時に、我が国に一定期間以上居住する外国人に対しては、国家レベルで日本語習得の機会を保障する制度を整えることが必要である。これに伴い、外国人に対する日本語教育のために、日本語能力の評価標準を策定する必要がある。また、法人税負担や企業活動に対する様々な規制を緩和し、外国人の起業や再チャレンジが容易な社会環境を整備することも重要である。

4 グローバル化の課題としての「人の移動」

【慎重派の意見】

労働者の出稼ぎ問題に関しては、出稼ぎが長期的に母国の経済発展に有用か疑問であり、高度人材については、母国の頭脳流出につながることも考慮に入れる必要がある。

送り出し国の健全な国内産業育成や経済発展を促すため、我が国が送り出し国に対し、人材開発や技術支援等の協力を積極的に行うべきである。そもそもは、出稼ぎのない世界を目指すべきであって、出稼ぎの拡大に加担すべきではない。人身取引問題については、国際社会が緊密に連携して防止していくことが重要である。

【積極派の意見】

地域統合の進展に伴い、域内人材の開発と併せ、域内人材の秩序ある移動を促進することは、地域全体の利益に合致する。加えて、東アジア域内で現在、経済連携協定又は自由貿易協定が次々と発効し、貿易・投資を通じた経済統合が域内で進んではいるものの、域内各国の人口動態には大きな格差がある（人口減のため労働者が不足する先進国と、人口増のため労働者の余剰が発生する発展途上国が存在する）ことから、人口の移動により労働需給のミスマッチを減らし、地域全体の成長を促進することが必要である。

(了)