

第2章 外国人労働者受入れ制度の見直しの必要性

前章で見たように国際的な労働移動をめぐる環境は大きく変化している。この章では、このような状況の中で、今、我が国では外国人労働者の受入れについて、どのような問題が生じ、また、何が課題となっているのかを概観し、それを踏まえた外国人労働者受入れ制度見直しの必要性について考えていくこととする。

1. 現行の外国人労働者受入れ制度の概要

この節では、我が国の外国人労働者受入れをめぐる問題点等の検討に先立ち、現行の外国人労働者受入れ制度の概要や制度改正の経緯について見ていく。

(1) 我が国の外国人労働者受入れの基本的考え方

1999年に閣議決定された「第9次雇用対策基本計画」において示されている我が国の外国人労働者受入れの基本的考え方は、専門的・技術的分野の外国人労働者については、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から受入れをより積極的に推進することとする一方で、いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠としている。この単純労働者についての方針は、1967年の第1次雇用対策基本計画から1976年の第3次雇用対策基本計画までは、閣議決定の際に、労働大臣が口頭で了解を得る形で、1988年からは雇用対策基本計画に明記することで、現在まで維持されている。

なお、単純労働者の受入れに慎重であることは以下のような考えによるものである。

他の労働者の就業機会を減少させるおそれがあること

雇用失業情勢が厳しい中で、単純労働者を受け入れた場合、単純労働者と雇用機会が競合する国内労働者の就業機会を減少させるおそれがある。

労働市場の二重構造化を生じさせること

日本人が就きたがらない職種に外国人労働者を受け入れた場合、日本人と外国人で異なった労働市場が形成され、外国人の多い労働市場で劣悪な労働条件が固定化するなどの労働市場の分断が生じるおそれがある。また、日本人が就きたがらない分野を外国人労働者に押しつけているという国際的批判や差別問題が発生するおそれがある。

雇用管理の改善や労働生産性の向上の取組を阻害し、ひいては産業構造の転換等の遅れをもたらすおそれがあること

労働力不足とされる産業や職種の在り方をきちんと見直すといった対応を行うことなしに、労働者の確保が困難な分野（いわゆる3K職場）に外国人労働者を受け入れた場合、国内において本来なされるべき労働条件の改善や労働生産性の向上を通じた産業構造の高度化を阻害するという弊害が生ずるおそれがあるとともに、国内労働者の労働条件に悪影響を及ぼすおそれがある。

景気変動に伴い、失業問題が発生しやすいこと

不安定な雇用形態にあり、また、日本語に習熟していない外国人労働者は景気後退期

に解雇されやすく、また再就職も容易ではない場合が多い。

新たな社会的費用の負担を生じさせること

外国人労働者を受け入れることで、租税や社会保障費について追加的に収入が得られ、さらに社会の国際化、活性化が期待できるという意見もあるものの、これらの外国人労働者は低賃金労働者が多く、移動率も高いため、納税額は必ずしも多くないということも考えられる。一方、受入れに伴い、教育、医療・福祉、住宅等各方面にわたり、財政支出が膨大になり、社会的コストが増大する。なお、誰がそれを負担するかについては国民的コンセンサスが必要となる。

送出国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されること

送出国については、その発展を担う人々が国外に流出することとなるおそれがある。また、外国人労働者が日本の社会に適応していく上で様々な問題に直面するおそれがある。

(2) 我が国の外国人労働者受入れ制度の概要

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という）に定める在留資格のいずれかを有する必要がある。この在留資格は、多岐にわたる外国人の活動をあらかじめ類型化し、どのような種類の外国人であれば入国・在留が可能であるかを明らかにしているものである。

在留資格は、現在、27種類が設けられており、そのうち14の在留資格で就労を目的とした在留が可能となっている。また、就労を目的とする在留資格ではないが、日系人等を対象とした「日本人の配偶者等」や「定住者」などの外国人の身分や地位に着目して分類された在留資格では、その活動に制限がないことから、就労をすることもできることになっている。

一方、許可を受けずに資格外の就労活動を行った場合（不法就労）には、刑事罰の対象となり、さらに、資格外の活動を専ら行っていると認められるときには、より重い刑事罰の対象となるほか、退去強制の対象となる。また、在留期間を経過して我が国に残留した場合（不法残留）についても、退去強制及び刑事罰の対象となる。

(3) 現行の外国人労働者受入れ制度に至るまでの経緯

1980年代後半から90年代前半にかけ、国際社会における我が国の役割が増大し、国際交流が活発化し、我が国経済、社会等の国際化が進展するのに伴って、我が国に入国・在留し、就労する外国人の数が著しく増加した。他方、バブル経済による好景気を背景に企業の人手不足が深刻であったことや我が国と近隣アジア諸国との間の著しい経済格差、円高による出稼ぎメリットの拡大などを背景として、単純労働分野に大量の不法就労外国人が就労していたことから、単純労働分野への外国人労働者の受入れの是非が国民的議論の対象となった。88年には、労働省職業安定局長の私的研究会である「外国人労働者問題研究会」が外国人労働者受入れの課題や受入れの方向について提言を行った。

このような中、1990年に入管法が大きく改正され、在留資格が整備され、現在の27種類に大幅に増やされたほか、不法就労対策の強化が行われた。

まず、在留資格の整備については、我が国の経済社会の国際化の進展に伴い我が国で就

労する外国人が増加してきたことに対応するため、専門的な技術・知識・技能を生かして職業活動に従事する外国人等の在留資格の整備を行った（創設された 10 の在留資格のうち「法律・会計事務」「医療」「研究」「教育」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」の 6 つが就労に関する在留資格）。一方で、いわゆる単純労働者に係る在留資格は設けられなかった。これは、単純労働者の受入れについては、広く関係各方面の意見を聞きながら、引き続き議論していく必要があると判断されたためである。

また、この改正において、日系人についての位置付けも明確化された。すなわち、入管法改正以前には、ブラジル、ペルーなど南米諸国から多く来日していた日系人について、日系二世（日本人の子であるが、日本国籍を有しない者）については「日本人の配偶者又は子」として、日系三世については「法務大臣が特にその在留を認める者」として、それぞれ入国・在留・就労が認められていたが、日系三世の場合、祖父母が日本国籍を有していることを本国で立証することは容易でなかったため、「短期滞在」の査証で来日、入国後に個別に在留資格の変更手続を行って在留・就労するケースも少なくなかった³。入管法改正により、在留資格が整備・拡充され、「定住者」という就労活動に制限のない在留資格が創設される中で、日系三世にも当該在留資格が付与されることが明示された。

一方、不法就労外国人の増加を抑制するためには、不法就労外国人本人のみならず、その雇用主やブローカー等をも取り締まる必要があることから、新たに不法就労助長罪を設け、不法就労者を雇ったものには、3 年以下の懲役または 200 万円の罰金（情状によっては併科）を科すこととされた。

また、我が国で開発され培われた技術、技能または知識の開発途上国等への移転を図り、それらの国等の経済発展を担う人づくりに貢献するという趣旨から、1982 年より留学生の一形態としていわゆる技術研修生としての在留資格で受け入れてきたが、1990 年の改正後は「研修」の在留資格で受け入れられるようになった。さらに、技術、技能等の移転をより効果的に行うという観点から、1993 年には研修により一定水準以上の技術等を修得した外国人について、研修終了後、研修を受けた機関との間で新たに雇用契約を結び、研修で修得した技術等をより実践的に修得することができるようにする技能実習制度が創設された。

2. 現行の外国人労働者受入れ制度の下における問題点及び課題

(1) 我が国が置かれている環境の変化への対応の必要性

(ア) グローバリゼーションの進展 - 外国人労働者の流入と高度な人材へのニーズの増大 -

前述したように、グローバリゼーションの進展を背景として、国際的な労働移動がますます活発化するとともに、企業間の競争激化の中で高度な人材の獲得が世界共通の課題となり、先進国を中心に、高度な人材を受け入れやすくするための制度導入あるいは改正が行われ、世界的な人材獲得競争が続いている。また、これまで労働力送出国と位

3 本人の親の戸（除）籍謄本を入手した上で自分の出生証明書、更にその親の出生証明書と遡っていかなければならないため、在外公館でこれを立証することは容易ではなく、親族訪問などの査証を取得して来日し、在留資格を申請するといったケースが少なくなかった。

置付けられてきたアジアの国々の中にも、単なる送出しだけではなく、専門的・技術的分野の労働者を受け入れる国が出てきており、国際的な労働力の移動は 80 年代と比べると活発化、多様化してきている。

我が国でも、外国人労働者数が増大し、90 年には 26 万人だったものが 2000 年には 71 万人（いずれも不法残留者数を含んだ値）となっているほか、80 年代と比べて、他の欧米先進国と同様、我が国の経済社会の活性化を担う高度な人材の受入れが大きな課題となっている。政府は基本方針として専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れを積極的に進めているところであるが、入国者について数量制限等を課していないにも関わらず、外国人労働者にとって日本での生活にかかるコストが高いことや、日本の労働慣行になじめないこと等社会や職場の魅力が不足していること等により、「興行」を除く専門的・技術的分野の外国人労働者の数は不法残留者も含めた外国人労働者全体の 14 %と依然として受入れが進んでおらず、優秀な人材の確保が進んでいない状況にある。このため、企業等の中に、今後我が国が国際競争力を失うのではないかと危機意識がみられる。

(イ) 少子・高齢化の進展 - 労働力不足への懸念 -

前述したように、我が国の人口は 2006 年をピークに減少するという見通しが発表されているが、人口が減少するとともに、労働力人口も減少するとの見方から、日本経済の活力と国民の生活水準の低下を危惧する意見も見られる。これについては、当初から日本への永住を前提として入国する移民等の外国人の受入れを考慮すべきとの声もある一方で、技術開発等による生産性向上等により人口が減少しても国として一定の経済成長が確保され、むしろゆとりある生活が実現できるとする見方もある。また、経済全体としての労働力不足が起こらなくても、日本人が就きたがらないような分野での労働力不足が一層深刻化するとの懸念もあり、これらの分野に外国人労働者を入れるべきとの意見が出ている。以上のように、少子・高齢化に伴う労働力不足の状況をどの程度と認識し、また、それに対してどのような対策を講じるのかが大きな課題となっている。

なお、少子・高齢化の進展は現役世代の減少を意味することから、年金等の社会保障制度の財源の確保・安定化も問題となっており、社会保障の担い手として外国人を移民の形で長期に受け入れるべきであるとの議論もある。

さらに、他に類を見ない我が国の高齢化のスピードに対しては、医療・社会福祉分野での労働力の不足も問題点として指摘され、介護等を担う人材の育成が急務となっているほか、将来の課題として、不足する部分を外国人で補うべきだという意見も出てきている。

(ウ) 経済の相互依存関係が強まる中での労働力送出圧力の増大

我が国の近隣には多くの人口を擁し膨大な労働力送出圧力を持つ国が存在する。2000 年末現在における特別永住者を除いた外国人登録者数は、約 117 万人であるが、うちアジア地域が 73 万人で約 6 割を占めており、我が国に様々な資格で入国、在留している外国人の多くがアジアの国々の出身である。

アジア地域内での貿易拡大など経済の相互依存が強まる中、前述したように、経済開

発が未だ十分に進んでおらず、雇用機会が不足し、我が国との大きな経済格差のある国々からは当分送出圧力の増大が続くものと見られ、これに対する適切な対応が課題である。また、外国人労働者の受入れの在り方を考えるときには、こうした近隣国の存在を無視して考えることはできない。

(2) 現行制度が想定していた受入れの姿と実態の乖離等への対応

(ア) 様々な在留資格を持った外国人労働者の増加

1990年の入管法改正を受けて、様々な資格や目的を持った多くの外国人が我が国に滞在し、就労するようになった結果、外国人の就労者数は、不法就労者を含めて、1990年の26万人から2000年には71万人になったと推計されている。我が国が積極的に受入れを推進している専門的・技術的分野の外国人労働者が増加しているのは言うまでもないが、それ以外の資格で入国し就労している外国人の増加も著しい。すなわち就労を目的とした在留資格により在留しているのは約15万人であるが、活動に制限がないため多くの者が生産工程作業などに従事している日系人等の就労者が約23万人、学費や生活費を得るために資格外活動の許可を受けて飲食店等でのアルバイトで就労している留学生・就学生等が約6万人、製造等の現場で実習を行っている技能実習生が約3万人となっている。このように、入管法改正から10年余りが経過して、我が国に滞在し就労している外国人の中に、受入れ制度が想定していた姿と乖離している部分が出てきている。

・日系人⁴

1990年の入管法改正を機に、我が国の好況による労働力需要の増加と南米諸国の厳しい経済状況があいまって、南米からの日系人の来日が急増したが、これらの来日就労者は、ブラジルで「デカセギ」と呼ばれているように、家族を帯同せず、収入を得るために比較的短期間日本で就労した後帰国する者が多かった。

しかし、(財)産業雇用安定センターの日系人アンケート調査⁵によると、配偶者・家族と同居している者が2001年には72%となるなど、その後は、家族を伴う者が増加しているほか、在留期間も3年以上の者が66%(2001年)となっており、家族とともに長期にわたり日本に在住する日系人が増加している。さらに、来日が2回以上となる者が56%を占めており、リピーターも多くなっている。

これらの日系人就労者の多くは自動車関連の製造業や食品加工業などの深夜労働や変則勤務を伴う製造現場、あるいは元請企業からの受注サイクルの短期化や人件費削減に対応した期間工として就労している。また、その半分以上が、業務請負業者に雇用されており、外国人労働者とは直接、雇用契約を交わさない請負先の製造現場で、就労しているとみられている。

4 日系人は、入管制度上は、その身分や地位に着目した在留資格である「日本人の配偶者等」や「定住者」等の資格により在留しており、労働者として受け入れられているものではないが、活動に制限がないため、実態として多くの者が就労していることから、ここでは外国人労働者として扱う。

5 附属資料2-4を参照。

このように、日系人労働者は我が国が就労目的の外国人を受け入れていない分野において、補完的な、あるいは雇用量の調整が容易な労働力として機能していると考えられる。

・研修生、技能実習生

外国人研修生は、本来、労働者ではなく技能を修得するために在留している「研修生」であり、この制度は途上国に対する技術移転に貢献している。しかし、実態上は日本人の就労が少ない製造業の生産現場等の労働力として機能している面があるという指摘がある。

また、1993年から導入された技能実習制度は、雇用関係の下で、実務を通して技術・技能等を修得させることにより、開発途上国等の経済発展を担う人づくりに協力するものであるが、研修生と同様に、我が国が外国人労働者を受け入れていない分野の労働力としての役割を担っているという指摘もなされている。加えて、これらの外国人については、研修、技能実習先から逃走し、不法就労者となる者も出てきている。

・留学生、就学生

留学生及び就学生は、我が国において学問を修得するために在留しているが、在留の目的に反しない範囲で資格外活動として、就労時間数などの一定の制限の下に就労することが可能である。一方で、これらの者の多くは、我が国と本国との間の経済的な格差等を背景として、学業を継続するために、一定程度の就労をせざるを得ない状況に置かれているとも言える。その結果、2001年に発給された資格外活動許可は約6万6千件⁶（留学生・就学生の数は約13万5千人）にのぼっており、非常に多くの外国人留学生及び就学生が就労している。就労先は、風俗営業及び風俗関連営業が除かれているほかは制限がないこともあいまって、飲食店などの単純労働分野での就労が多くなっている。

（イ）定住化に伴う問題の顕在化

前述したように、日系人については、長期にわたり日本に在住している者が多くなっていることや、永住の在留資格を有する南米地域出身者が増加している（1990年：305人、2000年：17,890人）ことから、定住化の傾向がうかがえる。また、日本人と結婚した外国人の数も増加しており、このような状況の変化に伴って、長期にわたって居住している日系人を中心に、外国人が日本社会の一員として日本国民と「共生」する上で様々な問題が表面化しはじめている。

就学年齢に達した児童を親が登校させないことや、日本語が不自由なために授業についていけなくなり不登校となることなどの教育問題、さらにはそうした子どもの非行問題等が日系人社会の大きな問題となっている。

また、手取り所得を極力多くしたいと考える外国人労働者や負担の軽減を狙う事業者がいること等を背景に医療保険、雇用保険等に未加入又は加入未届の者が出てきている

6 この資格外活動許可件数は、留学生、就学生だけでなく、家族滞在等の在留資格の者に対する許可の件数も含んだ値である。

ことや、それに伴って、例えば高額となった治療費が払えなくなるなどの問題が発生していることについての指摘があるほか、外国人が多数居住している自治体が地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立された外国人集住都市会議においても、外国人住民の健康問題、国民健康保険制度運営についての自治体間格差や保険料の滞納などの問題の発生が指摘されている。

さらに、外国人が集中して住んでいる区域では近隣住民との文化・生活習慣等をめぐる摩擦等の問題が発生しているところもある。

これらの問題に対し、前述のような外国人が集住している自治体では、南米系日系人を中心とした外国人の集住化に伴う諸問題の解決に向けて取組を模索しはじめているが、日系人の定住化に対する対応は、従来、本格的に多くの外国人労働者を受け入れる機会のなかった我が国の社会にとって外国人との共生の試金石とも言えるものと考えられる。

(ウ) 景気低迷期における外国人労働者の失業の発生

近年の厳しい雇用情勢が続く中で、特に昨今日系人を中心に外国人労働者の解雇、請負契約打ち切りによる失業が急増している。これに対し、日系人の場合は帰国者も多いものの、その家族を伴い定住化するようになったことに伴い、失業しても帰国せず、日本で仕事を探すという状況が増加している。これらの外国人労働者は日本語を流暢に操れない者も多く、いったん失業した場合に、再就職しにくい傾向にあると見られている。

このような状況を反映して、特に日系人が多い地域の公共職業安定所では、来所する外国人求職者数が最近になって急増しており、2001年度は約2万4千人⁷と前年度に比べて約2.3倍となっている。

これらの問題点に対し、厚生労働省では、通訳の増配置などによる円滑な職業相談、職業紹介の拡充や就労実態の把握に基づく、雇用管理の改善指導を行っているが、そもそも日本人の雇用失業情勢が非常に厳しい中で、日本語が流暢ではないことが多い外国人に対して職業を紹介することは極めて困難な状況にある。

(エ) 不法就労の悪質・巧妙化

不法残留者の数は、景気変動の影響や法違反外国人の集中取締り等によって近年減少しているものの、依然として高水準で推移しており、そのほとんどが不法就労者と考えられている。景気が停滞しているにも関わらず不法就労者が絶えないのは、労働者送出国の状況等から労働者送出国圧力が依然として強いこと等のためと考えられる。

80年代と比較すると、不法就労者として摘発される者の国籍の多様化が進み、実態がますますつかみにくくなっているほか、悪質なブローカー等の仲介によるものも出てくるなど様々なケースが見られるようになっている。また、不法入国についても巧妙に偽造・変造された旅券等の行使等悪質なケースが増えている。

さらに、大量の不法就労者の存在は、長引く景気低迷による雇用情勢の悪化とあいま

⁷ 茨城、栃木、群馬、千葉、山梨、長野、岐阜、静岡及び愛知の各県の外国人求職者数を集計した値。

って、国際組織犯罪などの外国人がからんだ犯罪の増加、凶悪化等、治安の悪化による社会不安につながることを懸念する声も出ており、その実態の把握と厳正な対処が必要となっている。

(オ) 入国・在留手続に係る問題

企業からは、外国人労働者の入国、就労ビザの更新に関する手続に多数の書類が必要であること、審査に長期間（2か月程度）を要すること、求められる参考書類がその時の窓口担当者によって異なることがあるなど審査基準が不明確であること等、手続が煩雑であることが外国人労働者を雇い入れようとする場合の足かせになっているという指摘がある。

また、当初許可される在留期間が1年と短く、定期的に更新しなければならないことが、外国人労働者自身にとっても、雇用する側にとっても負担となっているという指摘がある。

さらに、例えば「技術」の在留資格の認定要件として、4年制大学卒業程度の学力という条件があるが、大卒資格を持っていなくても優秀な人材は多数存在するという意見や、専門学校卒業者のほうが実践的な技術を身につけたものが多いという意見もあるなど、この条件をニーズにあったものに変えていくべきではないかという意見もある。

3．外国人労働者受入れ制度の見直しの必要性

我が国は、活力ある経済社会と豊かな国民生活を目指して、外国人労働者問題に関しても、以上見てきたような環境変化に適切に対応し、また、現行制度下で生じている問題を解決していかなければならない。その際、経済の将来見通し等、国の在り方をどう想定するかにより、目的に向けた対応シナリオは異なるものとなる。しかし、現在の外国人労働者受入れ制度のままでは、前述のような諸課題に将来的に適切に対応できないおそれがある。これらの課題への対応については、国内労働者の更なる能力の活用など外国人労働者受入れよりも先に検討すべき政策があり、また、外国人労働者の受入れだけで解決できるものではないが、外国人労働者受入れ制度を見直して秩序ある外国人労働者の受入れを行い、経済社会の活性化等に資することもシナリオの一つと考えられるところである。

以上を踏まえ、一つの選択肢として我が国の外国人労働者受入れ制度の見直しを検討することとした場合に、どのような点に留意し、どのような視点から検討していくべきか、また、諸外国の経験も参考にしつつ、どのような受入れ制度が考えられるかについて、以下において論を深めていくこととする。

なお、外国人労働者の受入れは日本の経済や社会に極めて多岐にわたる大きな影響を与える問題であり、様々な観点から十分慎重に考慮し、国民的コンセンサスを得ることが不可欠である。このため、国民各層の幅広い意見を反映すべく、様々な観点から活発な議論を行うことが必要である。

4．外国人労働者受入れの在り方を検討する際に考慮すべき点

外国人労働者受入れの在り方を検討する際には、外国人労働者の受入れについて長い歴史を持つ欧米諸国の経験に照らして見た場合、以下の3つの点に留意しながら議論を行う必要

があると考えられる。

a . 経済や社会の在り方を含めた「国家」の在り方が、外国人労働者受入れの在り方の前提となるものであること

例えば、外国人労働者を受け入れて高い経済成長を実現することをめざすのか、移民を受け入れることによって国を発展させる移民国家としての道を歩むのか、その際「日本人」をどう定義するのか、外国人労働者を受け入れた場合に生じやすい職業や社会の階層化を是認するのか等、将来にわたり、どのような国家像、国民像を目指すのかは外国人労働者受入れの前提である。

b . 外国から「労働力」を求めたとしても、受け入れるのは「人間」であること

入国した外国人労働者は、とりわけ長期に在留する場合には、家族とともに日本の社会で、日本人と同様に生活をする。また、当初、短期の滞在を前提に入国した場合でも、日本での生活基盤ができるにつれ定住化していく。そうした視点から必要な制度、施策、そのためのコストなどを考えていく必要がある。実態としても、いったん外国人労働者を受け入れた場合、受入れ国の一方的な都合で受入れを停止あるいは帰国させることは困難である。一方で、帰国していく外国人労働者が円滑に帰国後の生活に適応できるような配慮も必要である。

c . 外国人労働者受入れには様々な問題が伴い、受入れ国はその解決に向けて絶えず努力を続ける必要があること

我が国は、外国人労働者の受入れの経験が極めて少ないことから、受入れ経験の長い欧米先進国の経験は非常に参考になるものである。しかし、それらの国においてさえ、自国民に比べて外国人の失業率の高さ、人種差別問題の発生、宗教の相違からくる諸問題の発生など、未だその社会的統合が大きな課題となっているほか、不法就労問題、難民の受入れ問題、国内労働市場における自国の労働者との競争問題など数多くの課題を抱えて、試行錯誤と努力を続けている。

以上のことを踏まえ我が国における外国人労働者受入れの在り方を検討する際に考慮すべき基本的事項を列挙すると以下のとおりである。

国の在り方や中長期的な政策の方向性との整合性の確保

外国人労働者の受入れは、目指すべき国家の在り方を踏まえ、中長期的な産業政策や少子・高齢化対策等の様々な政策との整合性を確保することが必要である。

国内労働市場政策の優先

外国人労働者の受入れの必要性を考える際には、まず、就労を希望する国内の女性・高齢者等が働きやすい環境を整備することや国内労働者の能力開発などの国内労働市場政策を実施することが必要である。また、省力型技術開発の促進などによる労働力不足解消の効果についても考慮すべきである。

国内労働市場への悪影響の防止

外国人労働者の受入れに当たっては、国内労働市場への影響を十分に考慮し、国内労働者の雇用機会の縮小や賃金の低下などの労働条件の悪化につながることをないようにすべきである。

国内産業への悪影響の防止

外国人労働者の受入れは、労働力不足を解消し経済社会の発展に寄与する場合がある一方で、受入れ方によっては、劣悪な労働条件や低生産性の産業・企業を温存するという我が国の経済発展にとって望ましくない効果をもたらす可能性もある。よって、外国人労働者の受入れにより、本来なされるべき雇用環境の改善や設備投資による生産性の向上等、産業構造の高度化が阻害されることをないようにすべきである。

我が国社会の在り方と日本人のアイデンティティについての合意

外国人労働者を受け入れるに当たっては、とりわけ長期間の滞在を認める場合には、我が国の社会の在り方と「日本人とは何か」について改めて国民のコンセンサスを得ることが必要である。さらに、それに基づいて、受け入れた外国人に対する教育、言語、文化、宗教等のアイデンティティに関わる基本的な諸分野における政策の在り方が決まってくる。

受入れに伴う様々な社会的コストの負担についての合意

外国人労働者といっても、受け入れる際には単に労働政策のみならず、年金や医療保険などの社会保障や住宅問題、子弟の教育問題など社会的統合⁸の促進のための様々な施策を検討し、実施することが必要となってくる。その在り方とコスト⁹負担についての国民のコンセンサスが必要である。

外国人の人権や外国人のアイデンティティへの配慮

入国した外国人については、日本人と同様に基本的人権が保障されるべきであり、また、外国人としてのアイデンティティを認め、日本社会で共生していくための配慮が必要である。

8 この場合、「社会的統合」とは、受け入れた外国人労働者及びその家族の人権や文化的、社会的背景に配慮しつつ、受入れ国の経済社会で生活する上での諸権利を認めるとともに、義務を果たさせることである。

9 この場合、「コスト」とは、外国人労働者を受け入れるために必要となる追加的な負担一般のことを指すものであり（定着する者については、定着に必要な負担も含む）、例えば、国や地方自治体が外国人労働者のために費やす行政コストの他に、事業主や外国人労働者自身が受入れ、及び定住化のためにかける福利厚生、日本語教育、文化への理解など共生に必要なさまざまな有形・無形の負担等である。