

第5章 想定される我が国の外国人労働者受入れの在り方

1. 受入れの目的

これまで見てきたような諸課題に対応するため、外国人労働者受入れ制度の見直しを行い、新たに外国人労働者の受入れを行うこととする場合には、以下のとおり、「経済社会の活性化のための高度人材の獲得」及び「労働力不足への対応」の2つの受入れ目的を想定することができる。また、直接的な外国人労働者の受入れではないが、人口減少に伴う経済社会の活力低下の懸念や社会保障制度の安定的運営等の対策として、労働者に限定せず移民として外国人を受け入れるという考え方もあり得るが、これは結果として外国人労働者の受入れにつながることから、このタイプの外国人受入れについても、参考までに、併せて検討し、その結果を4.において付記することとする。

なお、国際社会において日本の占める役割が大きいことから、国際貢献のために、日本の労働市場を開放して途上国の労働者を受け入れるべきではないかとの意見もあるが、途上国の経済発展を支援するには、経済開発援助や技術移転のための研修生の受入れのほうがより効果的であることから、ここでは、国際貢献は、外国人労働者受入れの直接的な目的として掲げることはしていない。

(1) 経済社会の活性化のための高度人材の獲得

今後、我が国の経済の持続的な成長と国民生活の改善、向上を続けていくためには、戦略的な研究開発分野や産業分野（我が国として政策的に推進あるいは育成する必要性が認められる、特定の、高付加価値で、発展の可能性のある分野）を発展させることが不可欠である。これらの研究開発の推進や産業の育成・発展のために一種の「起爆剤」となり得る高度な技術・知識を有する卓越した人材（以下「高度人材」という）を獲得する必要がある、これを海外に求める必要がある場合が想定される。

(2) 労働力不足への対応

少子・高齢化が一層進展するとともに、グローバル化の進展等の国際的な経済環境の変化の中で、今後、我が国の経済又は国民生活にとって不可欠な産業分野で、持続的なミスマッチも含めた労働力の不足状況が続き、国内労働者の供給を促進するための諸施策や雇用環境改善のための施策、労働生産性向上策等を講じてもなお労働力の量的不足が解消せず、当該産業分野の成長及び発展のボトルネックとなる状況が生じる場合に、これに対処するため、不足する労働力を外国人労働者によって確保する必要がある場合が想定される。

2. 受入れの基本的な考え方

1.のような受入れの目的が考えられる場合、外国人労働者の受入れに当たっては、第2章で述べた7つの基本的事項（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、国内労働市場政策の優先、国内労働市場への悪影響の防止、国内産業への悪影響の防止、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、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、外国人の人権や外国人のアイデンティティへの配慮。17 ページ参照)を十分に考慮し、受入れに当たっての基本方針を定めることが必要である。その一例として、次のようなものが考えられる。

外国人労働者受入れの基本方針(例)

少子・高齢化により我が国にもたらされるであろう経済社会の停滞等の様々な弊害は、外国人労働者の受入れだけでは解決できるものではない。しかし、秩序ある外国人労働者の受入れが、経済社会の活性化や国内の労働力不足の解消に資すると
の基本的認識に基づき、以下の方針の下に、外国人労働者を受け入れる。

- ・ 一定の経済成長を維持し、国民の生活を向上させること
- ・ 我が国の人的資源の活用を阻害しないこと
- ・ 長期的に在留する外国人労働者の社会的統合に配慮すること
- ・ 外国人労働者の出身国との協調関係に配慮すること

.....

3. 受入れの範囲等

(1) 経済社会の活性化のための高度人材の獲得

この受入れの場合、受け入れられる人材の質に着目して受け入れるものであり、国内の労働市場の過不足状況とは関係なく受け入れられる性格を有するものである。したがって、このような人材の受入れに当たっては、受入れの対象となる外国人労働者の質について明確に判断することができることが前提となる。

受入れの範囲については、高付加価値で、発展の可能性のある研究開発の推進や産業の育成・発展のために不可欠な人材であり、専門的・技術的分野の労働者のうちでも卓越した技術や知識を有する高度人材(本人自身が卓越した技術者等である場合のほか、他の卓越した人材を発掘・育成する能力にたけている者である場合も含まれる)の類型が想定される。実際にこの類型に該当するか否かの判断を行う際には、外国人労働者の学歴、保有する資格、職務経験、学問上ないしは職業上の実績を総合的に判断する。

なお、「卓越した」の具体的なレベルについては、例えば、日本の大学の博士号程度以上のレベルの学歴を持つ者又はそれに相当する職業上の実績を有する者、などが考えられるが、この点については、国際的な供給制約やその他の事情を勘案して更に検討することが必要である。

受入れの量については、特段制限すべきものとは考えられないが、研究開発の推進や育成すべき産業の円滑な発展に必要な量となる。ただし、非常に高度かつ専門的な技術・知識を有する人材を想定しているため、基本的に、大量の受入れは想定されないものと考えられる。

受入れ期間については、少なくとも当該研究開発の推進ないし当該産業の育成に必要な期間となるが、そのような期間終了後も、当該分野を担う中核的人材として引き続き就業し続けてもらうことも考えられる。

(2) 労働力不足への対応

この場合、受入れの範囲については、今後持続的な成長が見込まれる分野の専門的・技術的分野の労働者（(1)の「高度人材」を除く）から、現在は原則として受入れが認められていない、専門的・技術的労働者のレベルには達しないが一定程度の技術・技能を持つ労働者や非熟練労働者（ほとんど又は全く技能を持たない労働者）に至るまで、幅広い可能性がある。この分野の受入れは、基本的には量に着目した受入れと位置付けることができるが、専門的・技術的分野の労働者については、労働者の資質について一定の水準が要求されることは言うまでもない。

この分野における受入れの場合には、まず、業種・職種ごとに、どの分野において、どのような理由で、どのくらいの労働力が不足しているのかということ进行明らかにすることが重要である。そして、それらの分野の労働力不足への対応の方向については、その産業分野が、基幹産業あるいは発展可能性のある産業として育成すべき部門なのか、国民生活の安定性や国家の安全保障等の観点から国内に維持すべき部門なのか、市場メカニズムに委ねて国外への移転もあり得る部門なのか、あるいは、そもそも国内で生産やサービスの提供を行うことが想定されている部門なのか等、我が国の長期的な産業・職業のビジョンをあらかじめ決定した上で、それに基づいてそれぞれの分野ごとに労働力不足のうちどこまでを外国人労働者の受入れによって対応するのかを明らかにしていく必要がある。

受入れの量については、国内労働市場で不足している労働者の数となるため、我が国の産業構造の変化や労働市場の動向、労働力供給政策の状況等により大きく変化するものと考えられる。

受入れ期間については、労働力が不足している間に限られ、労働力不足が解消された後は、原則として帰国することとなる。

なお、このような形で外国人労働者を受け入れる場合には、現在受け入れている日系人労働者並びに研修生及び技能実習生に対して、以下のような影響を及ぼすことが考えられる。

・日系人労働者

現在、日系人労働者が国内で就労している分野に、新たに外国人労働者を受け入れるのであれば、外国人労働者の能力、語学力等により、現在、日系人労働者が国内労働市場において果たしている役割は、変化していくことが予想される。その結果として、日系人労働者への需要の減少による入国者の減少と帰国者の増加、その一方で一部の日系人の永住化等による日本社会への定着が予想される。

・研修生及び技能実習生

この分野の外国人については、本来、我が国において技術を修得することを目的として入国するものであり、通常の労働者として就労することは予定されていないが、実態として、就労の認められていない非熟練労働者としての役割を担い、日系人等と競合している面がある。このため、労働市場の状況に応じて非熟練労働者を含めて必要となる外国人労働者を受け入れることとした場合には、研修生及び技能実習生については、制度本来の目的である技能の修得に一層特化した形への運営の見直しや技能評価制度の充実等、制度の

在り方についての見直しを検討する必要性が生じることも十分に考えられる。

4. 受入れ施策の在り方

(1) 想定される受入れ制度

第4章で、諸外国において実施されている諸制度を概観したところであるが、以下では、我が国の現状や歴史的背景を踏まえて、現時点において中長期的に見た場合に我が国にふさわしいと考えられる外国人労働者の受入れ手法について、1.で示した外国人労働者の受入れ目的に沿って、それぞれ具体的に論じる。

外国人労働者受入れ制度を創設するに当たり留意すべきことは、それぞれの制度には、受け入れる外国人労働者に求める属性によって、親和性があるものとそうでないものがあること、各国ごとに、それぞれ社会的、経済的事情やその背景となる歴史的事実等があり、それらに基づいて現行の制度を採用していることである。諸外国の経験を十分踏まえて、受け入れる労働者の類型等の別にふさわしい制度を採用する必要がある。

また、この場合に留意すべき事項としては、外国人労働者受入れ制度のみを検討するのではなく、職業能力開発等自国の労働者の活用のための施策を優先的に検討すること、制度に実効性を持たせるために不可欠な不法就労対策を並行して実施することが必要である。

(ア) 経済社会の活性化のための高度人材の獲得

この場合、国際的な人材獲得競争に勝つことが必要であるので、現行制度の障害を取り除くことはもちろんのこと、それだけではなく、より積極的な受入れ策を講じていくことが必要となる。

また、このような人材を受け入れるに当たっては、どのような人材が必要かについて市場メカニズムを通じた判断を阻害しないようにし、外国人労働者に対するニーズを満たす制度の枠組みを考えることも、受入れ促進の重要な要素である。

このため、既存の制度でも受入れが可能であるにもかかわらず、十分に受け入れられていないという実態を踏まえて、より一層の円滑な受入れのために以下の措置をとることが考えられる。

既存の入国及び在留にかかる手続の障壁を限りなくゼロに近づける

より一層の円滑な受入れという観点から、既存の入国・在留制度の受入れ要件や手続の合理化及び透明化¹⁴を進めるとともに、手続のより一層の迅速化を図ることにより、現行制度にある障害を除去していくことが考えられる。

14 この場合、「合理化及び透明化」について、合理化とは、一定の要件を満たす人材であることが確認できることを前提として、そのような人材に対しては、例えば、証明書類についての大幅な簡素化、現実にはそぐわない入国・在留要件の緩和又は撤廃等が想定される。透明化とは、既に入国・在留にかかる審査基準や要件が存在するものの、入国管理局当局の裁量が大きいこと等により、申請者等にとって運用の方針等が不明確であることについて、そのような不明確性を無くすこと等が想定される。

外国人労働者及びその家族の入国・在留等について優遇措置を講じる

通常の労働者より優遇することにより積極的に受入れを促進するという観点から、入国・在留条件について、我が国に入国する際の手続の大幅な簡素化、帯同可能な家族の範囲の拡大と当該家族の在留条件の優遇及び在留期間の特例的延長などの優遇措置を設けることが考えられる。また、永住権取得の手続についても優遇措置を設けることが考えられる。

出入国管理制度以外の外国人労働者関連諸施策について受入れ促進措置を講じる

より良い住環境を得るための支援、子弟の教育面への配慮など幅広い分野での優遇措置を講じることが考えられる。

さらに、このような人材を受け入れようとする事業主自身が、国際的に競争力のある人材については、多様な人材を活用するのにふさわしい公正かつ透明な人事制度等の整備、職場環境の国際化の推進により、そのような人材にとって十分に魅力のある、能力を十分に発揮し得るような職場づくりができるよう配慮することも望まれる。

(イ) 労働力不足への対応

この場合、既に競合する国内労働者の存在があることから、まず優先すべきことは、労働力需給の均衡に向けて、国内の労働力供給促進のための諸施策（雇用環境の改善や労働条件の向上、仕事と家庭の両立支援、職業能力開発）や労働力需給のミスマッチ解消のための施策、生産性向上のための施策、産業構造の高度化のための施策等を実施することであり、それでもなお不足が解消しない分野について、新たに外国人労働者を受け入れるものである。

このために、国内で不足する分野及び量を的確に把握し、そのような分野に必要な量の労働者を国内労働市場に配慮した秩序ある形で受け入れることが必要である。

当該労働力不足分野が、産業政策上の観点等から、国内に維持し続けるべき産業なのか、市場メカニズムに任せておけばよい産業なのか、さらには、市場メカニズムに任せる場合でも激変緩和措置は必要なのか否か等を見極め、当該不足分野への受入れの趣旨を明確にし、その趣旨に基づいた形で分野ごとに受け入れることが重要である。また、国内労働市場への悪影響を排除するために、受け入れる分野と受け入れる量を確実に管理することが必要である。

したがって、この場合の受入れについても、労働者の量だけでなく質を評価することが重要であり、受け入れる外国人労働者の能力等を適切に評価・判定する仕組みの整備が不可欠である。

また、国内労働者への配慮の必要性が高い分野では労働力不足の判定をより慎重に行い、労働者を確保する必要性が高い分野については労働力不足の判定手続を簡素化するなどの配慮や、さらには受け入れた労働者の円滑な帰国への配慮も必要である。

具体的な受入れ制度としては、以下のようなものが考えられる。

労働市場テストの導入

労働市場テストは、他の先進諸国等においても、国内労働市場の状況に配慮した受入れを行う手段として導入されており、労働力不足分野への外国人労働者受入れを考える場合には、国内労働市場への悪影響を排除するため、このような仕組みを導入する必要があると考えられる。

なお、その場合には、中長期的に労働力需給状況を反映できるような仕組みを工夫することや、中長期的な産業構造転換を阻害しないような仕組みを併用する等、この制度の持つデメリットを解消するための工夫も必要である。

受入れ上限の設定

中長期的な産業の在り方に沿った受入れを図ることや我が国の近隣には巨大な人口送出圧力を有する国々があること、また、国内の雇用失業情勢が大きく変化した場合の対応の必要性を踏まえ、労働市場テストと併せて、受入れ上限枠を設定することも考慮に値する。

なお、この場合、我が国労働市場への影響や受け入れる外国人労働者の多様性の確保という観点から、国別の受入れ枠を定めることも考えられる。

金銭的負担等を課す受入れ

雇用税制度（外国人を雇用するごとに一定額の税金や手数料を雇用主から徴収）、雇用率制度（各企業において外国人が全労働者に占める割合に上限を設定）については、市場メカニズムを活用しつつ、受入れに伴い必要なコストとベネフィットをセットで考えることができる利点があり、現にシンガポールでは導入されているが、我が国の経済規模や社会の実情等を考えると、制度の運営自体に莫大なコストがかかることなどの問題があり、導入することは容易ではないと考えられる。

協定方式等による受入れ

協定の締結に外交的、政治的な影響を受けるおそれがあること、国際的な約束なので国内の労働需給や産業構造等の状況が変化しても一方的に制度を変更することが困難であることなどの問題点はあるが、労働者の能力の平準化や送出国の協力による秩序ある受入れが可能になることが期待されることから、制度設計の柔軟性に配慮しつつ、限定された分野について、送出国側との協定方式、プロジェクトベースで受入れを行うことも考慮に値する。

（２）不法就労者対策について

これまで述べてきたような各種の受入れ制度を実施する場合には、いかに実効性を確保するかが何よりも重要である。そのためには、受入れ制度の運営と併せて、不法入国者を阻止し、既に滞在する不法就労者を確実に取り締まり、国外に退去させることが必要である。

不法就労者の発生には、必ずそのような者を雇用する事業主の存在がある。このため、不法就労者対策を行うに当たっては、事業主の雇用主責任に十分留意し、事業主の協力を得つつ、また、場合によっては事業主の不法就労者雇用責任を明確にしつつ、対策を講じ

ることが必要である。

このため、例えば、悪質な事業主名の公表による社会的制裁の実施、さらに送出国等関係各国との連携を図ることのほか、諸外国における総合的な不法就労対策の例も参考にして積極的な対応を行う。なお、不法就労者及びその雇用主に対する罰則を引き上げることによる対応も想定し得るが、これについては他の刑法犯に対する罰則とのバランスもあり、十分に抑止力となるような厳罰化を行うにはなお慎重な検討を要すると考えられる。

また、受入れ制度自体についても、不正行為を効果的に防止するという観点も盛り込んだ制度設計をする必要がある。

参考：人口減少対策

人口減少の全てを外国人の受入れで補おうとすることは現実的でないが、他の様々な対策によって人口の増加ないしは維持を図ってもなお人口減少が続く場合に、一定程度の人口を確保することにより経済社会の活性化を図るため、職業分野に関係なく外国人を受け入れることも、一つの可能性として想定される。

この場合、まず各種の少子・高齢化対策を実施しても、経済社会の活力や国民の生活水準の低下の流れをとどめることができず、かつ、「経済社会の活性化のための高度人材の獲得」や「労働力不足への対応」による受入れの効果を考慮した上で、それでもなお外国人の受入れによって減少する人口を直接補うことが必要と考えられる場合に受け入れるものである。したがって、この受入れの場合、人口の望ましい規模等について国民のコンセンサスが形成されていることが前提となる。

なお、このタイプの受入れを検討する際には、人口減を補充するためには、継続的に、非現実的とも言える規模の外国人を受け入れることが必要であること（国連人口部の推計によると、ピークの人口を維持するためには年平均 38 万人、生産年齢人口を維持するためには年平均 61 万人の移民受入れが必要とされている）、入国した外国人の出生率は受入れ国のそれに徐々に近づいていく傾向があるとの調査結果もあること（OECD Secretariat(1991)、ILO 雇用局国際労働力移動部）に留意すべきである。

(ア) 受入れの範囲等

受入れの範囲については、人口構成に配慮してバランス良く人口を増加させることが必要であること、受け入れた外国人（及びその家族）は新しい日本社会の構成員としての側面を有していること等を考慮すると、欧米諸国の例にも見られるとおり、できる限り若年であり、日本社会への適応について潜在能力が高い又は有用な技術を提供する労働者を受入れの対象とすることが考えられる。

受入れの量については、国内労働力活用政策の実施状況ならびに前述の「経済社会の活性化のための高度人材の獲得」や「労働力不足への対応」の実施状況を考慮した上で必要量を考えるとともに、受け入れた場合の社会的コストや社会的統合の在り方等を踏まえる必要がある。

受入れ期間については、定住者として入国し永住に移行する者だけでなく、当初から家族を含め永住者となる者も含めた長期的な受入れが前提となると考えられる。

(イ) 想定される受入れ制度

この場合は、長期的な受入れが前提となることから、職業を固定化して考えることは適

切でなく、下記のような制度により受け入れることが適切と考えられる。なお、長期的な受入れに伴い必要となる各種の施策、例えば、特に家族統合による日本社会への影響や日本人との平等待遇の確保等の問題について十分に考慮する必要がある点に留意すべきである。

ポイント制

日本社会の構成員として望ましい人材を的確に受け入れるという観点から、年齢、語学力等日本社会への適応に必要な汎用性の高い能力をポイント化して一定以上の点数を得た者について受入れを認めるポイント制の導入が考えられる。

なお、ポイント制は国内労働市場への配慮がしにくい仕組みなので、国内労働市場への影響について監視するシステムについても併せて検討すべきである。

受入れ上限の設定

受け入れる外国人の多様性の確保という観点から、送出国別の受入れ上限数を定めるなどの方策を併せて講じることも検討すべきである。

5．受入れの実施に当たっての前提として考慮しておくべきこと

前述したような具体的な受入れ施策を実施するに当たっては、第2章で述べた7つの基本的事項について考慮する必要があるが、とりわけ、受入れを実施するに先立ち、日本人と外国人のアイデンティティについて以下の点から十分に検討し、国民のコンセンサスを得る必要がある。

外国人労働者の受入れの在り方、とりわけ永住を含めた長期的な受入れを想定する場合に重要なことは、第一に、日本とは何か、日本人とは何かという、国民のアイデンティティについての国民のコンセンサスとそれに基づく国家の基本原理が明確になっていることである。これが明確になっていないと、外国人の受入れの在り方に大きな混乱を生じるのは、これまでの歴史の中で欧州等が経験してきた前例のとおりである。誰を、どれくらい、どのような条件で受け入れるかについて明確なスタンスがなければ、受入れにより、言語、文化、宗教等の諸分野で問題が生じることとなりかねない。

例えば欧州では、労働者として外国人を受け入れ始めてから既に半世紀が経過し、外国人の在住を踏まえた国民のアイデンティティ及び外国人への対応の形が一応できあがっており、現在では、受け入れた外国人の均等待遇をどのように図るべきか等の問題に取り組んでいるが、それでも各国間で種々の議論が起きている状況にある。

これまで、移民を含めて、長期に外国人労働者及びその家族が在留し、生活することを念頭に置いて制度を構築してこなかった我が国においては、言語、教育、文化、宗教、参政権等の諸問題について、我が国国民と外国人労働者及びその家族のアイデンティティについてどのように考え、どのように対応するのかという基本的な権利及び義務等の問題から検討することが必要となってくる。これらの点について国民的な議論を経てコンセンサスを形成する必要がある。そして、大幅に外国人を受け入れることになれば、そのような外国人の存在を前提として各種制度を抜本的に点検し、必要があれば制度的な見直しを行うこととなる。

また、受け入れた外国人が日本社会で共生していくために、差別問題の発生防止と、日本人と同様の待遇の確保の観点から、例えば、国・地方自治体やNPO等、外国人労働者及びその家族の受入れに関わる各機関の密接な連携による外国人に対する情報の提供、相談、

苦情処理など、制度的な枠組みを整備するのみならず、これに実効性を持たせるための様々な仕組みを用意しておくことが必要であると考えられる。