

外国人材の受入れに関する円卓会議

「外国人とともに創る日本の未来ビジョン」 及び「在留外国人基本法」の提言

2018年12月、国会で出入国管理法の改正案が可決された。この結果、2019年4月から新たな在留資格「特定技能」による外国人の日本での就労が開始される。この改正は従来、技能実習生や留学生のアルバイトに依存しがちであったブルーカラーの分野で初めて就労を目的とする外国人を受入れる点において画期的なことといえる。

また政府は、12月25日に「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」を発表した。これは従来、自治体、NPOなどに依存してきた在留外国人に対する支援に対して、政府として本格的に関与する姿勢を示したものであり大いに期待したい。

その一方、日本の人口減少は、今後ますます加速化しつつ半永久的に継続すると想定されていることを考えると、高齢化の進捗の下での人口減少は日本社会に大きな打撃を与え、近い将来、地域社会の持続可能性さえも危ぶまれる事態となりかねない。

そうであれば外国人の受入れは単なる人材不足の解消に留まらず、継続的な受入れの議論が不可欠であろう。外国人の継続的な受入れが日本の将来のあり方に重大な影響を及ぼす可能性があることを理解した上で、外国人の受け入れを未来に向けてのビジョンと明確に結びつけるような議論を行なう必要がある。

また、日本の周辺のアジア諸国を見ると、経済発展が進む中で、高齢化も進展しており、今後、アジアにおける人材獲得競争が激化する可能性が高い。多様な才能・能力をもつ外国人材の受入れのためには、日本は国際的に競争力のある外国人受入れ制度を構築していく必要がある。日本として外国人の受入れについてのビジョンを明確に示すことは、安心して外国人が日本で働き、生活できることに繋がり、日本が選ばれる国になる意味においても重要である。

こうした認識の下、円卓会議では国内における外国人受入れに関する議論の一層の活発化を願って、外国人受入れに向けてのビジョンを示すとともに、外国人の統合政策を進める上で基本となる「在留外国人基本法」の要綱案を提言するものである。

外国人の受入れに当たっては、今後、どのような考え方で、どのような外国人を、どのように受入れるべきかについての本格的な議論が不可欠であることを踏まえつつ、本提案では緊急性が高く政策が未整備である外国人の受入れ後の社会統合・包摂への対応に重点をおいて提案を行なうものである。

* 本提言は、円卓会議にて議論された内容およびメンバーの意見を踏まえて事務局で原案を作り、その原案についてメンバーに意見を求め、それを基に事務局及び共同座長が検討の上、取りまとめたものである。

「外国人とともに創る日本の未来ビジョン」

今後、日本として外国人を受入れていくに当たり、その基本的な方針及び将来に向けての考えを以下の通りまとめる。

1. 現状の課題

日本は長らく外国人受入れに対して消極的であったことにより、他の先進国と比べて受入れ態勢は大きく遅れている。以下は現状認識である。

(1) 政策不在の課題の認識

日本では過去 30 年の間に在留外国人の数は 2.6 倍に増え、その国籍も多様化した。リーマンショック時を除いて、在留外国人の数は増え続け、平成元年には 98 万人に過ぎなかった在留外国人の数は平成 29 年末には 256 万人へと増加した。しかし、この間、在留外国人の存在は政府にとって管理の対象ではあるものの、在留外国人の日本語教育、職業訓練、子弟の学校教育など社会統合の面での政策はほとんど省みられることはなかった。

過去 30 年の間に政府の十分な教育保証のない中で育った外国児童・生徒はすでに成人し、結婚し家族を持ち、その子どもが日本で育ち始めている。ヨーロッパにおいて移民問題が深刻化した要因の一つは、移民の高い貧困率と低い学習達成度といわれており、その意味で政府が平成の間に発生、複雑化した在留外国人のさまざまな課題をしっかりと把握、分析し、将来に課題を残さないよう包括的な対応をとることが極めて重要である。さらに将来的には、省庁横断的な外国人庁（仮称）を創設し、総合施策を推進する体制の構築も検討する必要があるだろう。

(2) 地域社会の取組みを支える基盤の強化

一方、地域社会においては政府の政策不在の間、一部の先進的な自治体においては多文化共生事業が進められ、多くの経験や事業の実績を積んできた。また、長年の受入れ経験を持つ自治体とともに現場で活躍してきた NPO 等民間団体の知見も極めて有益である。こうした地方自治体や NPO 等民間団体の経験は今後、全国の自治体と共有されるべきであり、将来を見据えて全国的な受入れ態勢となるスタンダードを作るべきである。政府はこうした先進的な自治体や NPO 等民間団体に対し、財政的支援を抜本的に拡充して、それらの団体がその経験や特性にあわせて一定の自由度を保ちながら、相互の協働を促進することができるよう、格段の配慮をする必要がある。また健

全な外国人コミュニティの育成も必要であり、そのための地域社会からの支援も欠かせない。

(3) 労働を支える取組みの基盤構築

外国人が安心して日本で生活するためには、多文化共生事業の充実とともに、彼らの労働環境が日本人と同等であることが不可欠である。従来、外国人に対して日本人と同等の活躍の機会を整備してきた企業もあるものの、外国人技能実習制度では外国人実習生を「一時的な安価な労働力」と見なした企業がその安価な労働力に依存する経済活動を行ってきた。また労働基準法違反や人権侵害等の事例も頻発し、その結果、日本に失望して帰国する外国人も多く、海外での日本の評価を下げる結果となった。しかし、今回、政府により「特定技能」が新設された以上、外国人に日本人と同等の待遇の保証が確保されるとともに、技能実習制度は本来の目的である国際貢献であることを徹底するか、あるいは将来的には廃止を検討すべきである。

一方、高度専門分野、非熟練分野を問わず日本語学習や職業訓練などの政府の制度面の充実とともに、企業は外国人の雇用のあり方について再検討を行なうことが必要であろう。外国人がその能力をフルに発揮して日本で活躍できるよう政府と企業は協力して労働環境の基盤整備に取り組むとともに、外国人に対して待遇面のみならず日本人と同等の人材育成や昇進の機会の提供など公平性を図り、起業に意欲を持つ外国人に対しては起業支援の一層の促進を行う必要がある。

2. 「在留外国人基本法制定」の必要性

日本にとって外国人の受入れは不可避であるが、多様な人々の流入によって不必要な緊張や摩擦が生じることを回避する必要がある。一方、多くの外国人が日本社会に定住し、新たな構成員となることで、単なる労働力だけではなく、新たな経験、ネットワーク、価値観をもたらし、少子高齢化と人口減少がもたらす日本社会の持続可能性の危機を最小限に留めることができる可能性がある。その実現のためには外国人の受入れを戦略的かつ計画的に進めるとともに、日本社会における環境整備も同時に進めていかなければならない。

政府による出入国管理法の改正と「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」をさらに促進し、外国人の受入れ政策をより前進させる必要があるが、そのためには、将来にわたる在留外国人等の日本社会での位置づけを明示する「在留外国人基本法」が必要である。

また、今後、日本人と外国人が共生していく社会を構築するために、以下の基本理念のもと、外国につながる人々の権利及び義務を規定するとともに、政府及び自治体の責務等を明示することで、安全で活力ある日本の発展に大きく寄与することが期待できると考える。

- 1) 政府は、在留外国人等が日本社会の一員として多面的な貢献を行う可能性を有する存在であるとの認識のもと、在留外国人等が安心して安全に生活できるよう日本社会に統合していくとともに、日本国民との関係を相互理解、共生、協力関係へと発展させ、在留外国人等が社会の発展のために力を発揮できるよう基盤整備を行わなければならない。
- 2) 政府は、在留外国人等が日本国民同様、出生から死亡に至るまでの一生の中で生活者として多様なニーズを有し、また社会と係わるものであり、このようなライフステージを包括する取組みが必要との認識のもと、子どもの教育の機会均等をはじめ、日本での生活、学習、就労における選択および参加を含む在留外国人等の社会的統合・包摂について合理的な配慮を行わなければならない。なお、そのための対応は国及び地方公共団体、住民、教育機関、医療機関等の有機的な連携の下に総合的に行なわれる必要がある。
- 3) すべての日本国民は、在留外国人等の出身元の文化的・言語的アイデンティティに対し十分な配慮をするとともに、在留外国人等の尊厳を重んじ、何人も、国籍、人種、または宗教等を理由として差別されないよう努めなければならない。

3. 「開国」の歴史的意義

近年、外国人観光客が一挙に増え、2018年には訪日外国人観光客が過去最高3,100万人に達し、大都市だけではなく地方都市においてもその姿を見ることが日常化するようになった。また都市部を中心にコンビニ等において働く外国人の姿が日常化しているが日本人はそれを問題視することなく受入れている。

従来、島国の日本は従来、単一民族的な色彩の強い国家であると考えられ、独自の国民性を持ち、市民レベルにおいては外国人との交流の経験は従来、限定的であった。しかし、日本にはそもそも、海外からさまざまな文化を受入れ、発展させてきた歴史がある。

古代には渡来人が新たな文化を伝え、奈良時代には大陸から鑑真が日本に渡り仏教を広めただけでなく、日本食の元となる醤油や味噌をもたらした。日本は外国から文化や人材を積極的に受入れることで社会にイノベーションを引き起こし、国の発展を導いてきた。異文化の積極的な受入れこそが、文化、社会のイノベーションを引き起こす起爆剤となり、文化のみならず、政治や社会システムを発展させてきた。近代においても明治政府は数千人のお雇い外国人を雇用して急速な近代化を達成した。その意味で異文化、外国人の受入れは日本の歴史に沿ったものであり、国を開くことこそ日本の歴史に沿ったものといえるだろう。

ただそうした歴史があるとはいえ、今後、継続的に増加する外国人に対して、社会の一員として受入れ、外国人と日本人との間でウイン・ウインの関係を構築していく

ためには、「在留外国人基本法」で明示した方針を徹底し、社会的な共通認識を高めていく必要がある。また外国人受入れを含め社会の多様性を活力に結び付ける施策を行なうとともに、日本の文化や社会に根づいた受入れのあり方を構築すべきである。そのことによって世界に開かれ、日本人も外国人もともに活躍できる活力ある日本社会が実現するだろう。

これからの日本にとって外国人の受入れは避けて通ることのできない課題である。そのための議論はまさに、いま始まったばかりといえる。次世代を担う若者、あるいは外国人も含めて、日本人と外国人の間でウイン・ウインの関係をどう創るのか、そして新たな活力を活かして明るい日本の未来をどう築くのかという課題について、今後、国民的な議論が行なわれることを期待するものである。

「在留外国人等基本法」の要綱案

この「在留外国人等基本法」の要綱案は、「在留外国人等基本法」の中に盛り込むべき内容をまとめたものである。なお、在留外国人等とは、日本に3ヶ月を超えて居住する日本国籍を持たない者、出生以外による日本国籍取得者とその子孫、両親のいずれかが日本国籍以外である者とその子ども等を指すものとする。

1. 目的

この法律は、在留外国人等の流入及び定住化が進む中で、在留外国人等と日本国民が相互に文化、人格、個性を尊重しあいながら、日本社会の一員として在留外国人等の人権が尊重され、対等な社会参加を実現していく共生社会を構築する上で必要な基本理念を定めるとともに、そのための環境整備を国、地方公共団体等が行なうことにより、経済、文化両面で活力ある社会を実現することを目的とするものとする。

2. 基本理念

在留外国人等に関する法律または施策は、次に掲げる事項を基本理念として行うものとする。

- 1) 政府は、在留外国人等が日本社会の一員として多面的な貢献を行う可能性を有する存在であるとの認識のもと、在留外国人等が安心して安全に生活できるよう日本社会に統合していくとともに、日本国民との関係を相互理解、共生、協力関係へと発展させ、在留外国人等が社会の発展のために力を発揮できるよう基盤整備を行なわなければならないこと。

- 2) 政府は、在留外国人等が日本国民同様、出生から死亡に至るまでの一生の中で生活者として多様なニーズを有し、また社会と係わるものであり、このようなライフステージを包括する取組みが必要との認識のもと、子どもの教育の機会均等をはじめ、日本での生活、学習、就労における選択および参加を含む在留外国人等の社会的統合・包摂について合理的な配慮を行わなければならないこと。なお、そのための対応は国及び地方公共団体、住民、教育機関、医療機関等の有機的な連携の下に総合的に行なわれる必要があること。
- 3) すべての日本国民は、在留外国人等の出身元の文化的・言語的アイデンティティに対し十分な配慮をするとともに、在留外国人等の尊厳を重んじ、何人も、国籍、人種、または宗教等を理由として差別されないよう努めなければならないこと。

3. 国及び地方公共団体の責務

- 1) 国及び地方公共団体は、この法律の基本理念に従い、その目的を達成するために、在留外国人等に関する施策を総合的に策定し、これを実施しなければならないものとする。
- 2) 国及び地方公共団体は、在留外国人等の出入国及び在留管理、保護、処遇等に関連する他の法令の制定及び改正を行う場合は、この法律の目的及び基本理念に沿って行わなければならないものとする。
- 3) 国は共生社会の実現に向けた財源確保を図るとともに、地方公共団体に必要な財源を確保しなければならないものとする。
- 4) 国と都道府県は、市町村における外国人の受入れと定着の推進にかかわる体制の整備と的確な施策の実施のための措置を講じなければならないものとする。

4. 事業者の責務

在留外国人等を雇用する事業主は、国が実施する施策に協力するとともに、その雇用する外国人が有する職業能力を有効活用し向上させるための労働環境を整備し、日本語学習、職業訓練等の教育訓練の提供を含む適切な対応に努めなければならないものとする。

5. 日本国民及び在留外国人等の責務

- 1) 日本国民は、日本社会が持続的かつ健全な発展を遂げていく上で在留外国人等を社会の構成員として受入れることが重要であることに鑑み、在留外国人等との協力、共生の推進に寄与するよう努めなければならないものとする。
- 2) 在留外国人等は、日本社会の一員として日本国民と協同、連帯し、安全で安心な地域社会の維持に寄与し、共生社会の実現に向けて積極的に社会参画・参加するよう努めなければならないものとする。

6. 基本方針及び計画の策定

- 1) 政府は、在留外国人等の受入れと、就労、生活及び社会参画等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、その基本方針とそれに基づく基本計画を 5 年おきに策定しなければならないものとする。
- 2) 都道府県及び市町村は、1)の基本方針及び基本計画を勘案し、当該都道府県または市町村の実情に応じて、在留外国人等の就労、生活及び社会参画等についての計画を策定しなければならないものとする。
- 3) 政府は、基本方針及び基本計画の策定にあたっては、在留外国人等の当事者、事業主、NPO・NGO 等の関係者の意見を聞き、それを尊重するように努めなければならないものとする。
- 4) 基本計画には、下記に掲げる事項について定めなければならないものとする。
 - ① 施策に関する基本的目標と方向
 - ② 行政機関等が講ずべき措置に関する基本的事項
 - ③ 財源、人員を安定的に確保するための措置に関する事項
- 5) 基本計画については、成果指標を定めて進捗管理を行なうとともに、施行後 3 年度を目途として制度運用の状況、実態の調査結果を踏まえた検討を加え、必要があると認められるときは見直しを行うものとする。なお、基本計画の見直しを踏まえ各施策についても見直す等、必要な措置を講じるものとする。

7. 在留外国人等政策委員会

- 1) 在留外国人等に関する基本計画の策定または変更、計画の実施状況についての監視や勧告を行う諮問機関として、内閣府に「在留外国人等政策委員会」(以下、政策委員会)を設置するものとする。
- 2) 政策委員会の委員は、在留外国人等の就労、生活及び社会参画に関する事業に従事する者並びに学識経験のある者により構成されるものとする。なお、審議会の委員は、在留外国人等の当事者、事業主、NPO/NGO 等の意見を聞き在留外国人等の実情を踏まえた調査審議を行うことができるよう構成されなければならないものとする。
- 3) 都道府県は、在留外国人等に関する施策の総合的かつ計画的推進について必要な事項を調査審議し、その施策の実施状況を監視する諮問機関の設置のために必要な措置を講ずるものとする。
- 4) 国と都道府県は、市町村が政策委員会に準じる機関を置くことができるよう、支援措置を講じなければならないものとする。

8. 啓発活動

政府及び地方公共団体は、共生社会の実現を妨げている諸要因の解消を図るとともに、この法律の目的と基本理念に関する日本国民、事業主、在留外国人等の関心と理解を深めるた

めに必要な啓発活動を行わなければならないものとする。またすべての教育機関においては、多様性の尊重と共生社会の実現に向けた教育実践に努めなければならないものとする。なお、各関係機関及び団体の協力の下、共生社会の重要性を広く日本国民と在留外国人等に訴えかけるとともに、在留外国人等による社会、経済、文化その他あらゆる分野への参画を促進するために、多文化共生週間を設けて、集中的な啓発活動を行うこととするものとする。

9. 情報の収集、整理及び提供

国は、在留外国人等の政策立案及び共生社会の実現のための取組みに資するよう、国内外における在留外国人等に関する情報の収集、整理及び提供、必要な調査及び統計の実施に努めなければならないものとする。また政府は、毎年、この法律に掲げる基本理念の実現状況及び政府が講じた施策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならないものとする。