

## アフターコロナ時代に向けての外国人受入れ政策のあり方 —「選ばれる国」への新提言—

外国人材の受入れに関する円卓会議  
(公財) 日本国際交流センター

1. 円卓会議の発足とこれまでの提言
2. なぜ新たな提言が必要か
3. コロナ禍での対応と従来の方策
4. 「選ばれる国」になるための新たな戦略
5. 早急に着手すべきこと
6. 日本の未来像の議論を

### 1. 円卓会議の発足とこれまでの提言

2018年11月、(公財)日本国際交流センターにより「外国人材の受入れに関する円卓会議(以下、円卓会議)が創設された。円卓会議では、日本にすでに多様な背景を持つ人々が暮らしているという現実と向き合い、中長期の視点から日本の社会・経済構造の変化を見据えた外国人の受入れのあり方を検討するため、多様なセクターの代表が集まり議論を開始した。

2019年3月には、円卓会議によって「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要綱案」が策定され、山下貴司法務大臣(当時)に提出するとともに、公開シンポジウム「外国人受入れと日本の未来—在留外国人基本法に向けて」により一般に広く周知した。

「外国人とともに創る日本の未来ビジョン」では、多様な背景・才能を持つ人々に、より開かれた社会としての「開国」を行う必要性の歴史的意義とともに、外国人を受入れる基盤整備の在り方を明らかにし、「在留外国人基本法の要綱案」では、在留外国人の流入及び定住化が進む中で、在留外国人が日本社会の一員として尊重され、社会参加を実現するための基本理念などを定める基本法の策定の必要性とその要綱案を提示した。

### 2. なぜ新たな提言が必要か

円卓会議が前回の提言を行ってからほぼ2年が経過した。政府においては2018年12月の入管法の改正とともに「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が策定され、その後も改訂が重ねられ政策の大きな進展が見られた。また2019年6月には日本語教育推進法が公布・施行され、日本語教師資格の国家資格化等の方針が示されている。

そうした中、2019年末に発生した新型コロナウイルスの感染拡大による世界的なパンデミックにより国内外の社会・経済状況は一変した。コロナ禍後の再成長に向け

て日本の競争力の強化に直結する高度人材を含め、多様な外国人が日本を選び、生産性の向上、企業の競争力の強化、ひいては日本の国力の増進に資する新たな対応が求められる。

菅義偉総理は最初の訪問国、ベトナムにおいて日本は「選ばれる国」になると演説を行った。コロナ禍で人の移動が停滞する今こそコロナ禍後を展望して「選ばれる国」になるための具体的な内容を国内外に示す必要がある。このような認識と以下のような新たな状況に対応すべく円卓会議として外国人の受入れに関して新たな提言を行うものである。

### (1) イノベーションのカギとなる多様性の促進

コロナ禍によりリモートワーク、DX が劇的に進化する一方、政府のカーボンニュートラル政策への方向転換など、国内外での社会・経済面での変革が急速に進みつつある。変革を推進する上で必要不可欠なのはイノベーションであり、その推進のカギを握るのは多様性である。日本において遅れている女性の活躍推進と同時に、外国人の受入れ、活躍の推進を図る必要がある。

その達成には多様な外国人を受入れる新たなシステムを構築するとともに、社会、企業のイノベーションの担い手としてその潜在力を引き出すための教育及び職業訓練の飛躍的な向上が求められる。とりわけ世界中からニーズの高い高度人材においては他の先進国同様の企業としての成果主義や実力主義による雇用システムの導入等、企業を含む受入れ体制の進展が望まれる。

### (2) 加速化する世界的な人材獲得競争

先進国の共通の課題である少子化に対して、従来、各国は海外からの人材の獲得に熱心に取り組んできた。今後、ワクチン接種の普及によるコロナ禍の収束局面に向けて、経済再生のための人材獲得競争が一層、厳しさを増すと想定される。

米国では移民に否定的なトランプ政権に代わりバイデン新政権は積極的な移民政策へと方向転換した。東アジアでは、韓国の人口は 2020 年に初めて減少となり、中国においても数年後には人口減少が始まることが予測されるなど、コロナ禍後の景気回復の局面において外国人に対する需要が高まると考えられる。こうした中で日本はより明確な外国人受入れ政策を国内外に示さなければアフターコロナ時代に加速が予測される人材獲得競争、ひいてはイノベーション競争に後れをとる懸念がある。

### (3) 加速する人口減少

コロナ禍の経済停滞下にもかかわらず幅広い産業において人手不足が継続しており、労働力の確保は喫緊の課題となっている。長期にわたる生産年齢人口の減少が働き手不足の背景にあるが、コロナ禍によって少子化は一層深刻化している。2020 年の出生数は 5 年連続で過去最少となり 87 万人にまで急減する一方、将来の人口動態に直結する婚姻数はマイナス 13%と大きく減少し 54 万組となった。政府の想定を超えた少子高齢化による人口アンバランスは近い将来、社会の持続性の危機を招きかねな

いレベルまでに達している。総人口の急減という事態に対して、地域社会や経済の持続性の観点から人口政策や地方創生と結びつけた外国人受入れ政策の立案が急務である。

#### **(4) 外国人受入れ政策の方向性の明確化の必要性**

2018年に政府は入管法の改正を行い在留資格「特定技能」を創設するとともに、在留外国人に対する多面的な支援策として「外国人材の受入れ・共生に関する総合的対応策」を策定した。また現政権において新たに「選ばれる国」になるとの方針が示される一方で、前政権の「移民政策はとらない」との方針が維持されていることにより、とりわけ海外から見れば政府の方向性が理解しづらい状況となっている。

国内外から批判の強い外国人技能実習制度の下で、現実には人手不足を補う形で外国人技能実習生の受入れが急増しており、国際的移動が制限されているコロナ禍においても新規の入国者の多くが外国人技能実習生であるなど、日本の外国人受入れ政策における不透明感が増している。

政府として新たに策定した特定技能制度の普及啓発を一層行うとともに、より魅力ある制度とするために企業をはじめとする受入れ体制の充実が求められ、さらに職種の拡充や外国人から要望の多い家族帯同が可能となる 2 号の早期の実施に向けての動きを促進する必要がある。

一方、現行の技能実習制度の現場において外国人に対する人権侵害が多発し国際的にも注目されている。政府として外国人の人権侵害の是正を徹底するとともに、増加する不正な入国に対する対策及び在留監理の強化等、受入れのインフラとなる在留管理体制の整備を進める必要がある。

コロナ禍後の世界的な人材獲得競争に勝ち抜き、社会・経済の持続性を担保するためには在留資格としての永住や国籍取得等のプロセスの見直しなど日本で活躍する外国人が定住しやすい環境の整備が必要である。また日本各地に定住する外国人が増加し、その活躍が地域経済を支えていることが既成事実となっていることから、支援体制や日本で生まれ育つ青少年に対しても包括的に対応する方針を示さなければならない。家族を含む受入れ体制の充実は外国人にとって日本での生活に対する安心感につながり、「選ばれる国」になるための重要な要件といえる。

### **3. コロナ禍での対応と従来の政策**

#### **(1) コロナ禍での対応**

コロナ禍において政府は帰国困難な外国人に対していち早く在留資格の延長や変更を打ち出し、在留と一部の就労を容認し、雇用が減少した産業から別の産業への労働移動を図る等により在留の安定を図ろうとした。また、特別定額給付金をはじめとする支援・給付金の対象に国籍条件を設けず、多言語での情報提供を積極的に行うなど、コロナ禍での在留外国人の抱える困難を解決しようと真摯に取り組む姿勢は大いに評価できる。

一方、多言語による情報発信を行う等の取り組みは行われたものの、政府、自治体と地域の支援団体や外国人コミュニティとのつながりが薄く、その結果、政府の情報が十分に伝わらないという事態も発生した。またコロナ禍での永住者を含む日本に生活基盤を持つ在留外国人の再入国が合理的な理由なく日本人と異なる扱いが行われるなど、不十分な対応もみられたとの指摘もされている。

## (2) 続く「景気の調整弁」への懸念

2008年に発生したリーマンショックの際、在留外国人の大量失業が発生し、「景気の調整弁」としての受入れについて批判が高まったが、今回、コロナ禍において、そうした状況がそれほど改善されていないことが明らかになった。むしろ、移民2世・3世の教育、労働など世代を超えて生活の不安定化が高まっており、在留外国人の抱える課題はより複雑化、深刻化している状況がある。

コロナ禍において、「定住者」、「永住者」や専門的・技術的分野における就労を認める「技術・人文知識・国際業務」などの在留資格を持つ在留外国人においても総じて非正規雇用率が全国の平均値に比べて高く、コロナ禍によって雇用の不安定化が生活困窮へ結びつく状況が生じている。そうした課題の解決には外国人の雇用、生活の保障と結びつく日本人と同待遇での雇用などが着実に実施されることが求められ、政府及び企業による抜本的な取り組みが必要である。

## 4. 「選ばれる国」になるための新たな戦略

日本が多様な背景・才能を持つ優秀な外国人に選ばれる国になるためには、政府は世界に対して日本で暮らすこと、働くことの魅力と活躍への道筋を明示する必要がある。新たに入国を希望する者、また従来から在留する外国人に対して、適切な日本語教育と能力開発の機会の提供が保障されること等により、多様な人材を惹きつける「選ばれる国」へと変化したと国内外から評価される政策立案が政府には求められる。とりわけ外国人の日本での安定した生活と雇用、活躍の土台となるのが日本語の能力であり、日本語教育の強化は国策として格段の拡充が必要である。一定期間日本に在住する外国人は年齢を問わず、基礎的な日本語習得のプログラムを公的責任において受けることのできる体制を他国同様、早期に実現すべきである。

同時にコロナ禍で露呈した一部の外国人労働者への使い捨て的な雇用の一掃、子どもの教育や家族を含む在留外国人の生活面への困窮が繰り返されないような法制度の整備が極めて重要である。コロナ禍後に人口急減に直面する日本において外国人の受入れは後回しにすることのできない緊急の課題であり、危機意識をもって対処すべきテーマである。

また従来、「移民」という言葉を巡って議論が繰り返されてきたが、実質的な議論がなおざりにされ不毛な議論に陥る傾向があった。政府はすでに日本生まれの子どもを含む300万人近い外国人及び外国ルーツの人々のために「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を実施し、定住を前提した対応を開始している。「移民」という

言葉の是非を超えて、すでに政府が進めている現実に基づく政策をさらに前進させることを求めるものである。

以下の取り組みは、「選ばれる国」となるためにとりわけ重要と考えられるものであり、それぞれについてとるべき具体的な政策を早急に検討し示す必要がある。

### (1) 活躍を促す方針の明確化

コロナ後の世界的な人材獲得競争の時代に向けて、政府は日本としての外国人の受入れの明確な方針、すなわち日本の成長と活躍のためにどのような人材を求め、どのような受入れ体制を整えるのかを明示すべきである。そのためには政府の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」に示されている具体的な施策を恒久的に実施するための法整備が求められる。円卓会議ではすでにこれらの点を含む「**在留外国人基本法の要綱案**」を2019年に示している。

今後、外国人をこれからの社会を担うパートナーとして位置づけ、その受入れと定着に向けた意義をより明確に示すことが必要である。同時に外国人の母国で獲得した各種の職業資格や専門知識、経験が日本で十分に活用される上で、欧州で行われているような仕事の能力の共通評価基準や電子認証を含む共通の**資格認定制度**の検討等を含め在留外国人の潜在力の発揮、能力開発を行う仕組みのあり方が早急に検討されるべきである。

### (2) ライフプラン・キャリアパスを想定した支援体制

これまでの外国人受入れは省庁の縦割りの弊害による細切れの対応、支援による弊害が顕在化している。とりわけ、外国人の来日目的・年齢・文化などが多様化し、日本生まれも含めて外国にルーツを持つ子どもが増えつつある現状を考えれば、従来の縦割りの支援体制から脱却し、ライフサイクルの視点に立った外国人一人ひとりの立場に寄り添う切れ目のない支援、対応が求められる。

例えば、①新たに日本を目指す海外の若者に対する日本語教育、技能教育など一貫性のあるシステムの構築、②日本生まれを含む外国ルーツの子ども・若者に対する教育機関における適切な日本語、教科、キャリア教育の体系の構築、③留学生の就労支援や就職後のキャリア形成のための支援など、**ライフプラン**を想定し出生から教育、就労へと続く**キャリアパス**を考えた支援の仕組みづくりが必要であり、高度人材へと成長し得る道を作るべきである。

このキャリアパスの考えを基本として、それぞれの段階に即した日本語教育や技能教育など一貫性のあるシステムが構築されれば来日の年齢、目的、言語等が異なる多様な外国人にとって、働き暮らす場所としての日本の魅力が一挙に増すとともに国際的な比較優位につながると考えられる。

とりわけ重要なのは課題の山積している外国ルーツ青少年に対する教育、就労の問題である。現状は外国ルーツ青少年の高等学校進学率は日本人に比べて格段と低い一方、中退率は高い状況となっており問題は深刻といえる。本来、極めて高い潜在力を持つ人々であることは、米国のIT企業の多くが若い移民や移民二世が起業者である

ことでも明らかである。一人ひとりのライフサイクルのキャリアモデルを見据えて、その活躍の可能性を掘り下げるためには、多様な背景・才能を持つ外国人が、社会、企業のイノベーションの担い手として潜在力を発揮し、能力の形成・向上を図れるよう教育及び職業訓練の充実が求められる。それにより**エンプロイアビリティ（雇用される能力）**の向上と起業家としての一層の活躍が期待できる。

そうしたことの実現のためには政府のみならず企業や業界団体、学校などが対応に着手する必要がある。また、政府、企業、学校等が具体的な施策を立案、実施していく上で、それぞれについて一定の目標と指標 **KPI（重要事業評価指標）**を設定することが望ましい。その際、一人ひとりの個性に配慮した柔軟な対応が求められ、個人に寄り添いながら全体的な改善を図っていくことが求められる。さらに事業の実効性を上げるためには政府、自治体だけではなく、企業、NPO 等との連携が不可欠であり、包括的な対応を可能とする地域レベルのステークホルダーが参画する新たな地域プラットフォームの構築が必要となる。

ライフプランを想定した仕組みづくりには中央においては各省庁の連携が欠かせず、従来の在留監理の枠を超えた包括的な外国人政策の司令塔としての出入国在留管理庁の役割の一層の拡充が求められる。

### （3）共生社会の実現

近年、在留外国人の増加のみならず、インバウンドの急増によって日本人と外国人が接触する機会が増加したがそのことによる深刻化した問題はほとんど起こっていない。むしろスポーツや芸術分野においての外国人や外国ルーツの日本人の活躍は極めてポジティブに日本社会にとらえられている。その一方で、単一民族的な色彩の強い日本社会において外国人の本格的な増加に対して様々な反発が一部で生まれている。近隣諸国との外交問題を反映した一部の人々によるヘイトスピーチの活動やアジア出身者らへの差別意識などは完全に解消されたわけではない。

日本人の一層の「心のグローバル化」が必要とする声も外国人コミュニティから叫ばれている。外国人をはじめ多様なバックグラウンドを持った人々を包摂し、彼らの活躍の道を開いていく取り組みが求められる。また外国人に対する偏見の解消には交流機会の増大が効果的であることが報告されており、地域社会において交流の拠点である国際交流協会の拡充などが求められる。

「心のグローバル化」を進める上で、外国人受入れに関しての国民的な議論を喚起するとともに、とりわけ在留外国人の意見に耳を傾けることが重要である。日本人と外国人とのコミュニケーションを促進する上で「やさしい日本語」の普及が望まれる。また外国人に対する不公平な商慣習や不透明な取り扱いなどの改善も急務である。外国人等、多様な人々が社会に包摂され、多様性が重視される「共生社会」、より開かれた社会へと受入れ体制を整える必要がある。

企業においては、SDGs への関心の高まりの中で共生社会へ関心や外国人の人権に対する認識が深まっている。SDGs が積極的に推進される中で、企業ではサプライチェーンへの責任の観点から外国人の人権に対する配慮、とりわけ技能実習生の問題への

認識が高まっている。円卓会議のメンバーでもある国民生活産業・消費者団体連合会（生団連）では「外国人の受入れに関する基本指針」を2020年12月に策定し、参加企業においても同様の指針の策定が開始されている。また JICA は2020年11月に「責任ある外国人労働者受入れプラットフォーム」の創設に尽力し、数多くの企業が参画し活動を開始している。

政府は悪質な一部企業への厳しい対処とともに、外国人の適切な受入れ、活躍に向けての環境整備を率先して行う優良企業などへの支援を行う必要がある。さらに社会の外国人の人権への関心や共生に取り組む取り組みに対して積極的に後押しをすべきである。

#### （4）技能実習制度と特定技能制度の統合

人手不足、人口減少により外国人技能実習生への依存が進展している。コロナ禍が始まった2020年6月時点においてもその数は40万2千人を数え、在留資格では2019年以降永住者に次ぐ数となっている。2018年に特定技能制度が創設されたものの、人手不足を補う形で外国人技能実習生の受入れが急増しており、国際的移動が制限されているコロナ禍においても新規の入国者の多くが外国人技能実習生となっている。

ブルーカラーの分野で労働者として外国人を受入れる特定技能制度ができた以上、人権侵害の多発により国内外から批判を受けてきた技能実習制度は本来の目的である国際貢献に「純化」すべきである。労働者を必要とする企業においては特定技能制度の一層の活用を図ることで、企業のほとんどが労働力確保のニーズによって受入れている実態に合わせるべきと考えられる。建前と本音が交錯する現在の状況は、人権問題に加えて、制度自体が海外から見れば極めて不透明なものとして日本の評価を下げる要因ともなろう。

一方、技能実習制度が長らく人手不足に陥った企業にとって必要不可欠な制度として継続してきたことを考えれば、短期間での移行は困難であること、また技能実習2号の修了者に対して特定技能への移行が認められている実態があることから、両制度を統合した新たな制度の創設が求められる。

すなわち、日本国内で技術を学び母国でその経験を活かすコースと日本での長期的な就労・活躍を目的とするコースを併せ持つ新制度「外国人青年実習・活躍制度」を創設することを提案する。新制度では、国内企業で就労しながら技術の研鑽をし、一定年数の後（3年程度）に帰国するか、さらに就労を継続するかの選択が可能な制度とする。継続就労の場合には外国人と雇用する側の両方が同意し、一定の資格審査に合格することを条件とする。両方において技能実習制度の一部で見られる人権上の問題を繰り返さないために、各地域において第三者機関による受入れ人数に見合った相談窓口の設置や受け入れ企業に対しての研修、数値評価の実施を行うことが必要である。

外国人と雇用者双方の同意することを条件として継続的な就労を認め、その場合には早期に家族の帯同を認める。そのことにより制度の魅力が増し、多くの候補者の中から優秀な人材を日本側が選択でき、また優秀な人材の定着が可能となる制度となり

える。本制度では特定技能で認められる 14 業種から業種の数を増やすとともに、ドイツと同様に業種ごとの経済変動を配慮して労働市場テストを行うことで採用数を決定し、後に失業者を極力出さない制度とすべきである。

## 5. 早急に着手すべきこと

政府はコロナ後を見すえて早急に外国人の受入れと定着のビジョンを策定しなければならない。そのために、包括的な受入れ政策の策定を議論する場を設けることが求められる。また、「在留外国人基本法の要綱案」で示したように諮問機関として内閣府に「在留外国人等政策委員会」を設置し、多様な外国人が活躍できるための法制度作り及び社会としての取り組みに向けた方針を早急に議論し政策を打ち立てる必要がある。

外国人の受入れのシステムの整備、構築にあたっては、多様な背景・才能を持つ外国人が、社会、企業のイノベーションの担い手として潜在力を発揮し、能力の形成・向上を図れるよう教育及び能力開発が求められる。また多様な形で形成されつつある国内の外国人コミュニティにも注意を払い、その健全な発展を支援すべきである。さらに多様性を受入れるための国民の意識の改革等、自治体や企業、NPO、外国人コミュニティとともに推進する取り組みを示すことが求められる。

## 6. 日本の未来像の議論を

2018 年の「外国人とともに創る日本の未来ビジョン」では、政策の不在が平成の時代、約 30 年間にわたり続いたことを指摘した。今回の提言では日本としてコロナ後に向けて「選ばれる国」となるための方向を提示した。コロナ禍で露呈された外国人を巡る様々な課題を整理、総括し、包括的な視点から根本的な対応を行うことが必要不可欠である。

日本社会の多様性の促進とより開かれた共生社会への変革のために、**外国人の潜在力**を一層、開花させる立場から取り組むべきであり、外国人の受入れを一時的な労働力の確保という観点だけから取り組むことから脱却しなければならない。

人口減少の一層の加速化が予見される日本において、今まで十分な対応がされてこなかった在留外国人の活躍を促進する政策は大きな可能性を秘めている。外国人青年の活躍は日本人をも刺激し、ウインウインの関係の中で相互に成長することが可能となり、相乗作用が発揮されることが期待される。

そうした政策が実を結ぶためには、外国人を日本人と対等なパートナーとみなす共生の認識が必要不可欠であり、「心のグローバル化」の促進と日本の未来像についての国民的な議論が求められる。将来に向けて政府は外国人とともに歩む新たな日本の社会の将来像について議論を喚起することに着手することが求められる。

以上

## 外国人材の受入れに関する円卓会議 提言提出メンバー

### 座長

大河原 昭夫 (公財)日本国際交流センター理事長

### 特別顧問

高村 正彦 自民党憲法改正推進本部 最高顧問

### 事務局長

毛受 敏浩 (公財)日本国際交流センター執行理事

### メンバー (50 音順)

アンジェロ・イシ 武蔵大学教授

市川 正司 弁護士、日本弁護士連合会人権擁護委員会元委員長

井手 修身 (特活)イデア九州・アジア理事長

梅田 邦夫 (株)日本経済研究所上席研究主幹、  
(一財)外国人材共生支援全国協会(NAGOMi)副会長

小川 賢太郎 国民生活産業・消費者団体連合会(生団連)会長

織田 一 朝日新聞機動特派員

柿沢 未途 衆議院議員(無所属)

國松 孝次 (一財)未来を創る財団会長

坂本 吉弘 (一社)日本国際実務研修協会会長

笹川 博義 衆議院議員(自民党)

宍戸 健一 国際協力機構(JICA)上級審議役

シュレスト・ブパール・マン エベレスト・インターナショナル・スクール・  
ジャパン顧問理事

杉崎 重光 ゴールドマン・サックス証券株式会社副会長

杉村 美紀	上智大学副学長
鈴木 江理子	国土舘大学教授、NPO 法人移住者と連帯する全国 ネットワーク副代表理事
鈴木 康友	浜松市長
田中 宝紀	(特活)青少年自立援助センター定住外国人支援事業 部 責任者
中川 正春	衆議院議員(立憲民主党)
永松 文彦	(株)セブン-イレブン・ジャパン代表取締役社長
成川 哲夫	岡三証券(株)取締役
野村 勉	第一勸業信用組合理事長
舟久保 利明	(一社)東京工業団体連合会会長
三木谷 浩史	(一社)新経済連盟代表理事
望月 大平	国際移住機関(IOM)駐日代表
結城 恵	群馬大学教授

以上