

政策提言

『定住外国人受け入れビジョン —明るい未来を創るために—』

2015 年 11 月

定住外国人政策研究会

「定住外国人の受け入れ」に関する提言

—実験的段階的实施とエンジン設置でビジョンを実現し、新しい日本の創生を！—

定住外国人政策研究会

背景および時代認識：

グローバル化の進展により国を超えた「人の移動」が活発になってきた。またそのような人材が、社会における「異質性」や「多様性」が生み出し、経済成長や技術革新を促進する傾向が顕著になってきており、その重要性が注目されてきている。

そのようななか、わが国はこれまで異文化を積極的に受け入れ、自らを飛躍的に発展させてきた歴史を持つ。我々は、その歴史認識に今一度立ち返るべきである。

いま、海外からの移住者や定住外国人を活用する世界的な潮流が強まる中で、日本として多様な人々をどのように受け入れ、向き合っていくかが大きな課題となっており、真摯に議論・検討する必要に迫られている。単に人口減少や労働力不足という視点を超えて、外国人のもたらす多様性を「多文化パワー」として取り込み、日本の成長へと結び付けていくべき時期を迎えている。議論が熟さず、制度も未整備の現状において、外国人滞在者が我が国になし崩し的に増えていることは、却って社会不安を煽り、混乱を生みかねない。

今こそ、日本の明るい未来を創るため、定住外国人の受け入れの必要性和重要性を認識し、その制度的なあり方などについて広く議論を開始すべきである。

成長戦略の柱として定住外国人の議論開始を：

定住外国人の受け入れは日本の再生・成長に直結するものである。産業競争力会議で議論すると共に、今後の成長戦略の柱のひとつとして取り入れることを検討すべきである。日本が定住外国人政策の検討を開始すれば、国際的にも大きな反響を呼ぶものと考えられる。そして日本が、世界から人材を積極的に受け入れる姿勢をとれば、日本の潜在力に魅力を感じる意欲のある優秀な青年が自らのキャリア形成を目指して世界から日本に集まる。そうすれば、日本は、世界の人びとに新たな可能性と希望を与えることができる共に、将来を担う日本の若者にとっても魅力的であり続けることができるであろう。その可能性は、日本の過去の歴史や経験とも正にリンクすることである。

これまで外国人を受け入れてきた先進諸国の経験から学ぶことで、受け入れに伴う社会的リスクを有効にコントロールしながら、定住外国人がもたらす多様性を「多文化パワー」として活用し、日本の明るい将来を導くことが可能になると考える。

以上のような認識に基づき、我々「定住外国人政策研究会」は、次の提言をおこなう。

定住外国人受け入れへ4つの提言

1. 定住外国人受け入れに関して早急なる議論の開始

- ・政策促進のエンジンとして、内閣官房に官民共同の「定住外国人問題総合検討懇談会」（仮称）を設置し、省庁の枠を超えた議論を行う。
- ・問題の所在を把握するための情報の一元化及び、国民の議論を喚起するために、正しく的確な情報の公開を行う。
- ・的確な議論の土台となる諸外国の定住外国人受入制度等を調査・研究する。

2. 実験的な定住外国人受け入れ制度の構築・早期実施

- ・人材不足が顕著な分野に限り、日本での就職先を確定させた上で特定の技能を持つ外国人を受け入れるなど、実験的な取り組みを早期に開始する。
- ・受け入れた技能外国人は数年後に審査を行い、犯罪歴、安定した生活基盤、日本語能力等を考慮、最終的に定住を認める。
- ・将来的には、技能実習制度に代わる新たな制度を確立する。

3. 定住外国人に対する日本語等の教育の義務化

- ・定住外国人に一定以上の日本語及び日本文化に関する学習を義務付ける。
- ・定住資格の付与に当たっては日本語能力試験の合格（N2あるいはそれに準じる

水

準）を義務付ける。

- ・定住外国人の子弟に日本人と同様の教育機会を与える。

4. 自治体やNPOの役割の明確化

- ・地方自治体は定住外国人問題を人口減少対策として位置付ける。そのための制度改革や教育等の実施を積極的に支援する。
- ・自治体と多文化共生に取り組んできたNPOの連携を強化する。

定住外国人政策研究会

座長 國松孝次 救急ヘリ病院ネットワーク会長

メンバー 石坂芳男 未来を創る財団 代表理事

磯山友幸 経済ジャーナリスト

麻植 茂 未来を創る財団理事・事務局長

鈴木崇弘 城西国際大学大学院客員教授

戸田佑也 株式会社あらまほし代表取締役

毛受敏浩 日本国際交流センター執行理事

（五十音順）

政策提言

『定住外国人受け入れビジョンー明るい未来を創るためにー』

はじめに

今日、世界ではグローバル化の進展により国を超えた「人の移動」がますます活発になっている。科学技術、経済等におけるイノベーションのカギを「外」の人がもたらす「異質性」や「多様性」に求める動きが顕著になり、海外からの移住・移民を活用しようとする世界的な潮流が見られる。

日本もこのような世界の流れに目をそむけることはできない。日本として多様な人々をどう受け入れ、育て、向き合っていくかを真摯に検討することが求められる。そしてその議論を開始するに当たって、異文化を積極的に受け入れ、創造性に結び付けてきた先人の知恵と経験を思い起こすべきである。外国人のもたらす多様性、異質性を「多文化パワー」として活用し、多様性を新たな社会発展の礎とする 21 世紀にふさわしい日本型社会モデルを構築すべき時期を迎えている。

本政策提言は、こうした背景に鑑み、日本の明るい未来を創るため、定住外国人の受け入れの必要性和そのあり方について述べるものである。

2015 年 11 月吉日

定住外国人政策研究会

政策提言

『定住外国人受け入れビジョンー明るい未来を創るためにー』

目 次

はじめに

1. 問題背景と時代認識：

1-1.日本の異文化への寛容性

1-1-1.日本の歴史と多様性

1-1-2.日本の現在

1-2.多様性を成長につなげるための仕組みとは

1-2-1.日本の発展モデルと現在

1-2-2.グローバル人材の現状と起業

1-2-3.今日本に求められていること

2. 日本の政策と課題

2-1.政府の人材活用に関する取り組み

2-2.外国人材活用の取り組み

2-3.日本社会に迫りくる課題

2-4.日本に必要とされる対応と留意点

2-5.現実と認識のギャップと潜在的課題

2-6.潜在的課題と取るべき対応

3.各国の対応：包括的政策が成功のカギ

3-1.ドイツ

3-2.スイス

3-3.韓国

4.定住外国人受け入れへの提言

4-1.前提となるべきこと

4-1-1.考慮すべき方向性

4-1-2.定住外国人受け入れの条件

4-2.定住外国人受け入れに向けての提言

4-2-1.定住外国人受け入れの4本柱

A.国民の理解と議論の喚起

- ①定住外国人に関する「的確な情報提供」
- ②教育課程での「異文化理解の導入」
- ③国内での「異文化体験の場（異文化交流カフェ）の創出」

B.実験的受け入れ事業の早期実施

- ①「外国人介護人材定住プラン」
- ②「アジア元気青年地方定住プラン」
- ③「技能外国人定住プラン」

C.ソフトランディング政策

- ①「日本語教育」の提供
- ②「教育機会」の提供
- ③「能力開発機会」の提供
- ④「差別」の排除

D.自治体、NPO の役割の明確化

- ①人口政策の中での「定住外国人の位置づけ」
- ②自治体と NPO との「包括的な協力体制」
- ③「橋渡し役の人材」の育成

4-2-2.「第4の矢」にするために政府がとるべき今後の対応

…定住政策推進エンジンの設置

おわりに

定住外国人政策研究会について

政策提言

『定住外国人受け入れビジョンー明るい未来を創るためにー』

1. 問題背景と時代認識

まず我々が、定住外国人の受け入れを考えていく上での問題の背景や時代認識について、検討する。

1-1. 日本の異文化への寛容性

ここでは、日本社会の異文化に対する歴史とその現在についてみていく。

1-1-1.日本の歴史と多様性

日本は、これまで様々な文化を受け入れ、それを咀嚼し日本の発展に結びつけてきた歴史を持つ。古くは仏教等の大陸文化の受容に始まり、近代では西欧諸国からの文化、経済、政治体制の受け入れと、異文化の受容によって日本独自の洗練された社会システムを構築してきた。

日本人は異文化とそれをもたらした外国人に対して怯むことなく、旺盛な好奇心を持って積極的に接し、既存の文化との融合を図ってきた。欧州では現在に続くキリスト教とイスラム教の根深い対立の歴史があるが、日本では「神仏習合」に見られるように異なる宗教、文化の間で折り合いをつけ、共存させる知恵を磨いてきた。

また、そこには日本各地に地名や史跡として刻まれているように、渡来人（帰化人）やお雇い外国人といった異なる文化を持つ外国人の参画と多大な貢献があった。

1-1-2.日本の現在

異文化を受け入れる寛容性は日本の誇る一つの国民性といえる。現在も日本人は世界から食文化、芸術、歌舞などを日々の暮らしに溶け込ませ、享受することに長けており、それらは日本人のライフスタイルとして根付いている。

むろん、他国同様、ヘイトスピーチといった極端な排外主義がないわけではない。しかし、大多数の国民は異文化、外国人に対して寛容であり、日本人の異文化に対する大らかな姿勢は、日本に在住する外国人にとって、住みやすさの大きな理由の一つとなっている。

1-2.多様性を成長につなげるための仕組みとは

ここにおいては、日本社会と外国人材のもたらす多様性の関係について論じる。

1-2-1.日本の発展モデルと現在

戦後日本では、日本人同士による密接なコミュニケーションを武器としてきた。そして、

「ジャパン・アズ・ナンバーワン」が象徴するように、日本は「同一性」に基づいた経済戦略を推進し、高度成長を成し遂げた。

しかし、現在では、従来型の日本モデルの強みは失われつつある。また今後一層グローバル化が進展すれば、日本の従来の同質性による優位性よりも、むしろ多様性の中からダイナミズムを導き出し、創造性や高付加価値に直結させる成長モデルが成功する可能性が高い。

ところが、日本は、国内的には人口減少と超少子高齢化の進展による将来に対する不安感が高まるとともに、一種の閉塞状況、諦念、内向き思考がより顕著になってきている。また、こうした国民の内向き思考は、グローバルな人の移動や多様性に対しても消極的な対応につながりがちであるために、移民などに関する問題は、依然として「外国人を受け入れるべきかどうか」をめぐる二元論の議論にとどまる結果となっている。

1-2-2. グローバル人材の現状と起業

しかし、世界に目を向けると、欧米の先進諸国に限らず発展途上国にいたるまで、外国からの人材受け入れが積極的に行われており、グローバルレベルにおける人材獲得競争はますます激しくなっている。とりわけ、先進国が必要とする人材の獲得は、国を挙げた「政策競争」となりつつあり、「門を開ける＝よい人材が入ってくる」という単純な図式は成立しない状況が生まれてきている。

それどころか、他の先進国では、優秀な人材を自国に迎え入れ、グローバルな人の移動を社会の多様性とその活性化に結び付けるために、それらの人材の定住化のための仕組みを整備・構築してきているのである。各国で、そうした取り組みが行われているのは、外国人材の受け入れが社会に貢献する存在となり得るとの認識があるからである。

例えば、世界的に見て移民は起業意欲がきわめて高いことがあげられる。米国では移民が起業した中小企業の割合は米国人の起業の平均を超えている。また Yahoo や Google、Apple などの企業をみてもわかるように、必ずしも高度人材ではなかった移民の二世が、世界経済の推進役を果たす企業を生み出しきっているのである。

つまり、異文化を持ち込み、ハングリー精神旺盛な外国人によって引き起こされるイノベーションがアメリカだけではなく世界経済のけん引役となっているのである。

1-2-3. 今日日本に求められていること

こうした状況の中で日本に今求められるのは、日本社会に貢献する外国人に対して、自ら日本に移り住み、定住を希望したくなるような魅力的な制度を構築することである。

従来の高度人材の枠を超えて、日本社会が必要とする多様な分野や地域で、優秀な人材を受け入れることである。また単に一時的な助っ人として受け入れるのではなく、幅広い分野で定住化を前提として、定住外国人一世だけでなく、二世やそれに続く世代の活躍をも視野に入れた受け入れ制度を検討する必要がある。

2. 日本の政策と課題

ここでは、外国人材の活用に関して、日本の現状、政策や課題について検討していく。

2-1.政府の人材活用に関する取り組み

政府は成長戦略の中で、人材の強化を重要な柱として掲げている。女性の活躍できる環境を整え、企業における女性の管理職への登用促進や仕事と家庭の両立を推進している。また増大する高齢者に関しては、生涯現役社会の実現に向けて、高齢者の継続雇用に取り組む中小企業に対する職域開発等の支援を行うと共に、高齢者等の再就職の支援の強化を図っている。政府が新たに打ち出した「一億総活躍社会」というコンセプトは、この延長線上にあると考えられる。

さらに、地方創生によって東京から地方へ人口移動を促すことで、出生率の向上と地方の持続性を高めるための大胆な試みがなされ、国家戦略特区での新たな取り組みも軌道に乗り始めている。

2-2.外国人材活用の取り組み

一方、優秀な外国人材を積極的に呼び込むことが重要であるとし、高度外国人材や、留学生の受け入れと定着促進のための環境整備も進められようとしている。

すでに経済連携協定に基づく海外からの介護人材の受け入れが行われ、また国家戦略特区を活用した外国人家事支援人材の受け入れや外国人技能実習制度の拡大、在留資格「介護」の新設等、外国人の受け入れをも合わせて推進する方針を打ち出している。

これまで十分に活用されることがなかった人的資源に注目し、その潜在力を引き出そうというこうした取り組みはきわめて重要であり、大いに評価されるべきである。

2-3.日本社会に迫りくる課題

しかし、今後、加速する人口減少と少子高齢化を直視すれば、現在の取り組みだけでは必ずしも万全とはいえない。

国立社会保障・人口問題研究所（2012）によれば日本の総人口は 2030 年代には 830 万人、2040 年代には 920 万人と、10 年間に 1000 万人近く減少する。さらに 2050 年には全国の 6 割の地域で 2010 年の半分以下にまで人口が減少するという国土交通省の推計からも、国の形が変わるほどの人口激減の時代は目の前に迫っていることがわかる。

政策による出生率の改善は、他国の例を見ても極めて達成が困難である。現在の少子化対策によっても、出生率の改善が意図するレベルに到達しないことも十分に起こりうる。そのバックアッププランは十分に検討されているとはいえず、今後の人口減少が日本の衰退を決定的にすることになりかねない。

2-4.日本に必要とされる対応と留意点

人口問題は非常に重要であり、現行政策に加えて、さらなる重層的な政策を準備しておく必要があるといえよう。我が国の社会を確実に持続可能なものとしていくために、新たな構成員としての定住外国人の受け入れを検討していくべきである。より具体的にいえば、定住を前提として、日本にとって必要な分野における優秀な人材を選択的に受け入れる制度を構築すべきである。

現在のところ、日本政府は、「外国人材の活用は、いわゆる移民政策ではない」との前提の下、外国人受け入れの政策は、基本的には「一時的な活用」に留まっている。外国人の受け入れがそのように一時的な活用に留まるのであれば、人材不足が逼迫している介護分野や人口減少と超少子高齢化に苦しむ地方都市の持続性を担保する政策とはなりえない。

また彼らを将来の納税者、地域社会への持続的な貢献者として期待をすることも不可能である。地域住民と定住外国人が共に、地域社会の活性化のために取り組んでいけるような仕組みづくりが必要である。

他方、人口減少、少子化をカバーするために大規模な移民を受け入れることは、現実的な選択ではない。早急で大規模な受け入れは、経済、教育、文化など社会の各層で混乱を招きかねず、慎重な対応が必要であると考えられる。

しかしながら、人数を絞った「実験的」な受け入れは早急に検討し、実施に移すべきである。その経験とそれから得られる知見を通じて、より望ましい受け入れのあり方を構築していけることになるであろう。その経験と知見を基にして、段階的に受け入れ数や受け入れ対象国を増やしていくべきであろう。

グローバルな人材競争が政策競争となり、移住する側にとって様々な選択肢が存在する状況の中で、日本が好ましい移住先として選択されるためには、彼らが安心して力を発揮できる受入体制の整備が求められる。とりわけ、圧倒的な不足が懸念される介護人材や人口減少のために消滅が危惧される地方において、定住外国人の受け入れのための総合的な政策の構築を早急に行うべきである。

2-5.現実と認識のギャップと潜在的課題

現在、日本に住む外国人は200万人強、総人口の1.7%（世界で151位）に過ぎない。それでも定住外国人によって、日本文化の世界への発信や、起業による経済活性化、あるいは日本人が忌避する分野での労働力となるなど目に見えない貢献がなされている。

しかし、一般の日本国民は、そうした事実は十分に理解されているとはいえず、定住外国人の増加は社会の負担としてしか見なされない傾向がある。犯罪の増加、特定国の外国人

の急増、日本人の失業への懸念などをはじめとする、必ずしも客観的な事実とは必ずしもいえない認識があり、合理的、客観的な議論に欠けている。

一方、定住者関する制度が整備されないままであれば、今後、深刻化する人材不足と急速に緩和された外国人観光客の入国制度によって、不法滞在の外国人が増えることも懸念される。その懸念が現実化すれば、犯罪率の上昇などが起こり、「定住外国人政策の不在」により生じる「移民問題」に対処しなければならない事態ともなりかねない。

2-6.潜在的課題と取るべき対応

そのような問題が顕在化するのを防ぐには、日本として必要な外国人を適切に選考した上で入国させる制度を構築すること、また、日本社会に対して貢献する人材として育て上げるための受け入れ制度を構築する必要がある。さらに受け入れた定住外国人の活力を引き出し、日本人との間にウィンウィンの関係を構築できる対策に取り組むべきである。

その際には、全国各地で自治体やNPO（特定非営利活動法人）によって実施されてきた「多文化共生」の経験や知見を活用すべきであろう。その「多文化共生」の経験は、20年以上にわたる歴史があり、その貴重な経験や知見を活用して、受け入れ制度の構築を図っていくべきである。

政府は、上述したような日本社会の持続性が危ぶまれるほどの人口減少が危惧されることを踏まえて、「慎重かつ周到な準備の下に」、定住外国人の増加を目指す政策の準備に着手すべきである。それは、単なる人手不足の解消を超えて、外国人定住を受け入れることを通じて得られる多様性を糧にして、日本の未来に対して希望を開いていく政策でもある。

3.各国の対応：包括的政策が成功のカギ

経済・社会のグローバル化の進展や、人口構造の急激な変化は、日本だけがおかれた状況ではない。他国では、こうした現状に対して、どのような対応をしているのか。いくつかの国々を取り上げて検討していく。

3-1. ドイツ

西ドイツ（当時）は、1950 年代末から 1970 年代初めにかけて、深刻な労働力不足を背景に、イタリア、スペイン、トルコなどと定住外国人労働者協定を締結し、積極的に外国人労働者を受け入れた。

しかし、同国は、血統主義をベースに移民についての受け入れには消極的であった。そのために、現実には一時的な労働移住のみならず、家族呼び寄せによる外国人の定住・定着が進展しているにもかかわらず、「移民国家ではない」という立場を貫いた。その結果として、非常に歪んだ形で移民政策が行われてきたのである。

しかし、1990 年代後半からは定住化する移住者と向き合う必要性を認識し、2000 年の国籍法の改正、2004 年の移民法の成立により、政府の移民政策は大きな転換を遂げた。ドイツは、移民法のその成立を受けて、「移民受入国」であることを正式に表明すると共に、定住外国人のドイツ社会への統合を促すために、600 時間以上に上るドイツ語やドイツ文化の学習を義務付けたのである。

こうした積極的な取り組みにより、2013 年のドイツに入国した移民の純流入者数（入国者－出国者数）は 43.7 万人となり、アメリカに次いで世界で二番目にまで増加した。またドイツの人口に占める外国籍保有者は約 9%を数え、ドイツ国籍保有者で移民の背景を持つ人数を加えると実に 20%に及んだのである。ドイツは、近年人口減少に直面しているが、このように移住者の社会統合を積極的に進めて、経済発展に成功してきているのである。

一方、現在、移民や難民がかつてないペースで EU に押しかける状況が生まれており、彼らの目的地となったドイツはその対応に苦慮している事実がある。これは国際情勢の急変によって意図せざる人の移動が行われた結果であり、短期間における過大なる難民、移民の受け入れは、これまで移民を活力に結び付けてきたドイツにとっても、その負担はきわめて重いといえる状況が生じてきている。

3-2. スイス

スイスは、2014 年において、人口 824 万人という小国であるが、同年の一人あたりの国民総所得は世界 3 位であり、世界有数の豊かな国である。スイスが、小国であるにもかかわらず、このような成功をおさめたのは、国の門戸を開いて世界中から優秀な頭脳を引き寄せたからである。同国は、社会の中において移民を前向きに統合する政策を採り、自国民と移

民との調和を図ってきた。

その結果、世界最大の食品会社であるネスレをはじめとする多くのグローバル企業が、19世紀の移民によって創業された。また第二次世界大戦後も、移民の受け入れによって革新を起こす人びとをスイスに招き入れ、多くの富を生み出したのである。

スイスでは、総人口の約 23%を（186 万人）を外国人が占めている。EU 加盟国からの移民（移民のうちの 66%）が多いとはいえ、世界各国から移住者を受け入れている。その中でも、医療福祉分野で働く者の 50%が非スイス人であることが象徴するように、ヘルパーから看護師、医者、大学教授まで、外国からの移住者はスイスの医療福祉システムにおいて必要不可欠な存在となっている。

スイスでは、新規の外国人労働者の受け入れを厳格に制限すると同時に、就労許可証の発給枠を国別に定めるなど移民の受け入れを厳格にコントロールしている。それとあわせて、スイスに入ってきた外国人を社会の中に統合するための政策を進めることで、スイス人と移民との調和を図り、社会の多様性を活力に結びつける仕組みも構築してきている。

一方、近年、移民の流入が加速されるにともなって、現象面の事実として、外国人の犯罪の急増、イスラム系移民との宗教的・文化的な軋轢などの社会問題が深刻化していることに対する国民の苛立ちも目立つようになった。

このような状況を受けて、2014 年 2 月の国民投票では、50.3%という僅差ながら、年間の移民の流入人数に上限を設ける国民発議が可決された。しかしながら、同年 11 月には、より強硬な移民制限案に対する国民投票が実施されたが、74%が反対し、否決された。

以上のことからわかるように、スイス連邦政府にとって、移民の受け入れは困難な問題になってきていることは間違いないが、移民をスイス社会に統合するという、これまでの基本政策を維持するための取り組みが続けられている。

3-3.韓国

韓国は、日本と同様の単一民族的色彩の濃い国である。しかし、2000 年半ばからは、外国人・移民に関する法制度を整備し、「内なるグローバル化」を積極的に進めてきている。2013 年現在、韓国における、在留外国人は 150 万人を超えており、全人口の 3.1%（これに対して、日本では 1.7%）を占めている。

韓国も、かつては外国人労働者は受け入れないというスタンスの下で、国内の人手不足を補うために日本と類似した外国人産業研修制度を実施していた。しかし、2004 年に「雇用許可制度」を導入し、国内の労働力が不足する分野において、外国人を合法的かつ透明性をもって受け入れる制度が整備された。

同制度によって、国内労働市場の補完性が確立され、就業可能な業種や受け入れ人数等の制限（クォーター制）、差別禁止に基づく移住労働者の権利保障が行われ、送り出し国との協力による入国前・出国後の支援も行われるようになったのである。

また外国人の定住化の問題を解決するために、2007年には在住外国人の処遇や中央および地方の政府の責務を明確にするために「在韓外国人処遇法」が制定され、在住外国人の支援、統合のための法的な枠組みが構築された。

さらに韓国政府は、国民の意識の向上と定住外国人との共生を促進していくために、同法で、5月20日を「世界人の日」と定め、各地で定住外国人を社会で受け入れることをテーマとする行事が毎年行われてきている。

一方、2008年には、韓国政府は、増加する国際結婚を視野に入れた「多文化家族支援法」を制定した。これにより、新たに全国的に設置された多文化家族支援センターを通じて、外国籍市民・子供などに対する韓国語教育、韓国文化理解、各種相談などの幅広い支援が実施されるようになってきている。

こうした外国人・移住者にかかわる法制度の整備の背景には、急激な少子高齢化により、今後労働人口の減少が想定されることに加えて、技術進捗、資本蓄積、労働力人口の維持するためにはスピーディな対応が必要であるとの認識があった。また、様々な目的、在留資格で入国した外国人のなかから、韓国に定住・定着する者が増えていくにつれ、彼らを社会の構成員として受け入れる体制整備の必要性が高まったことも一因であると考えられる。

韓国政府は、人口減少社会において、今後社会がますます多文化していくことは避けられないという認識の下、社会・経済の成長を維持・促進していくためのビジョンと密接に結びつけながら、外国人・移民政策に対処・推進している。

以上、移民の受け入れ・統合に対する海外の事例を確認・検討した。こうした海外の事例から読み取れるのは、国の経済成長を高め、持続可能な社会を構築していくうえで定住外国人の受け入れは重要な一つのツールであり、そのための包括的な政策が必要であるということである。また、定住外国人の社会統合を図るとともに、国民の理解を促進することで起こりうる問題、摩擦を最小限に抑えるための取り組みが行われているということも理解できる。このような海外の経験とそれに基づく知見を、日本における外国人受け入れや定住外国人政策を考えていく上で、活かしていくことは必要かつ有効であろう。

4.定住外国人受け入れへの提言

ここでは、上述したような状況を踏まえて、日本において、定住外国人受け入れ等を考え、議論し、さらにいかにそれを進めていくかに向けて、提言をしていきたい。

4-1.前提となるべきこと

ここでまず、定住外国人を受け入れていく上での考慮すべき方向性や条件等について検討する。

4-1-1.考慮すべき方向性

日本の人口減少と超高齢社会の到来は、定住外国人の受け入れをもってしても押しとどめることはできない。

しかし、ソフトランディングを行うことは可能である。また高齢社会においても新たな発展を目指すことも可能であると考えられる。それは、日本が、自国の誇る高度な社会秩序を基盤としながらも、定住外国人の受け入れることで、日本人を含む社会全体の人的資源をより活性化させ、多様な分野、全国各地域でイノベーションを引き起こすことで可能となるのである。

そして、定住外国人の受け入れは、単なる労働力の確保にとどまらず、多様性の中から新しい選択肢や未知のアイデア、前例のないコラボレーションを探り、社会を活性化させていくことにほかならない。その意味において、日本は、社会を共に構築する人材として定住外国人を受け入れ、閉塞感に陥った日本人の意識を再活性化させていくことが重要なのである。

また出生率の低さは、必ずしも人口減少には直結するわけではない。そのことを知る事例としては、シンガポールが挙げられる。同国の合計特殊出生率は 1.2 であり、日本の 1.42 より低い。しかし、シンガポール政府は、外国人を今後も積極的に受け入れて、人口は現在 531 万人から 2030 年には最大 690 万人にまで増加し、経済成長が続くと想定している。シンガポールは、犯罪もきわめて少なく、また国民一人当たりの所得は日本よりも高く、アジアで最も高い水準にある。同国の事例は、移民の受け入れという方策によって、低い出生率と人口減少による経済停滞から脱することができるという可能性を示唆しており、日本にとって貴重なヒントとなるものである。

無論、外国人の定住化はさまざまな問題を引き起こすという危惧もあるのは事実であり、それは欧米の例からも明らかである。しかし、定住外国人の受け入れを一切止めるという政策を打ち出した先進国はいまだない。それは、社会の持続可能性を高め、活力ある社会を目指すうえで、労働力と国内消費を増やすことが欠かせないという認識があるからである。また、グローバルな世界において、人の移動が活発に行われることは自然のことであり、その流れを抑制したりそれから逸脱するのではなく、その流れを自国に有利にするためにいかにうまく制御していくかということに、他の先進国は知恵を絞っているのである。

4-1-2.定住外国人受け入れの条件

定住外国人の受け入れには、いくつかの方策や条件設定をする必要がある。

まず一つ目は、段階的受け入れをすることである。つまり、最初から毎年、十万を超える人数を受け入れるのではなく、当初は数百あるいは千人単位の規模で実験的に受け入れ、その経験をもとにして、改良し徐々に受け入れ人数を増やしていくことである。最初に数ありきではなく、日本への移住希望者について十分な審査を実施すると共に、国内における職業などのマッチングを実施した上で、慎重にかつ段階的に実施してきくべきである。

二つ目は、国別の受け入れの実施である。これは、対日感情の良い国から受け入れることである。当面、東南アジアの国が対象となるであろう。日本に魅力を感じる国は多く、日本人にとって馴染みのある親日的な国からの受け入れをまず優先すべきである。

三つ目は、受け入れる外国人の条件の設定である。その条件には、その学歴、職歴等についての一定レベルの水準を設けると共に、一定レベルの日本語能力も求めるべきである。そうした上で、入国後数年を経て定住を許可する際には、犯罪歴や、安定した経済基盤の確保を確認すべきである。十分な受け入れ体制を整えると共に、こうした条件を明確に国内外に示すことで、日本に定住を真摯に求める人材を選択的に受け入れるのである。

4-2.定住外国人受け入れに向けての提言

ここでは、上述のことを踏まえて、定住外国人の受け入れを促進していく上での「4つの柱」および政府が今後とるべき対応について提言する。

4-2-1.定住外国人受け入れの4本柱

本節では、上述のことを踏まえて、当面とるべき政策案を提示していきたい。日本は、それらの政策を取っていく場合には、国家として、包括的な体制及び政策の整備とその実施をしていくことを期待するものである。

定住外国人の受け入れについては、主として4つの柱が考えられる。

一つ目の柱は定住外国人受け入れに関しての国民の理解と議論の喚起である。二つ目の柱は実験的受け入れの早期実施である。三つ目の柱は受け入れた定住外国人のソフトランディング政策であり、最後の4つ目の柱は自治体、NPOの役割の明確化である。

以下、それらの4つの柱について、より具体的に説明していきたい。

A.国民の理解と議論の喚起

日本国内において、定住外国人の受け入れについての議論は、感情的な雰囲気支配する傾向が強い。それは、現在の定住外国人の実態についての認識不足や、受け入れ制度を確立することで、無秩序な受け入れではなく日本にとってより望ましい人材を選別できること

などについての理解が欠如しているからである。

定住外国人の受け入れについては、客観的な事実に基づいて議論を興していくべきである。地域社会では、多文化共生の活動が一定程度定着してきており、そうした活動を土台として、地域に根ざした情報提供を行い、国民に周知していく必要がある。

① 定住外国人に関する「適確な情報提供」

外国人犯罪についての誤った情報など、定住外国人について間違ったイメージが定着している。一般市民は、地元の地域社会で暮らす外国人の生活の実態についての理解は不足している。その状況に対処していくために、政府や自治体は、外国人の日本での暮らしぶりや社会への貢献、経済活動、彼らが抱える課題などについての情報を、一般市民に積極的に提供していくべきである。

② 教育課程での「異文化理解の導入」

現在の教育課程においては、外国人と共生することを促すような知識が提供されていない。一部の学校では国際理解教育が行われているが、多くの場合は、海外の事例の理解にとどまり、国内に存在する外国人に関する情報提供については十分な配慮が払われていない。

アジア文化やムスリム文化などの知識、異文化摩擦や異文化交流など、異文化に焦点を当てた知識・経験を早期の教育過程から取り入れる必要がある。そのような改善策によって、外国人に対する偏見や差別を改善が図られるだけでなく、日本人は自信を持って外国人と接することができるようになるであろう。異文化を持った人々が日本社会の構成員としてどのように暮らしているのかについての理解とそのための教育が求められる。

③ 国内での「異文化体験の場（異文化交流カフェ）の創出」

日ごろ外国人と交流のある者ほど、外国人をポジティブに評価する一方で、交流のない者ほどネガティブに評価するというデータがある。定住外国人の受け入れに向けて、日本人の異文化体験の機会の創出を図るべきであり、地域社会での外国人と一般住民との交流の機会を増やす必要がある。

多くの自治体では国際交流協会が作られ、定住外国人の支援等が行われているが、日本人住民と外国人との交流を一層促進する必要がある。交流の場として、市町村ごとに例えば「異文化交流カフェ」を設置するなど、地域に住む外国人について積極的に情報提供を行うとともに、普段の生活で彼らと触れ合う機会の増大を図るべきである。

B.実験的受け入れ事業の早期実施

当初から大量の定住外国人を受け入れることは時期尚早というべきである。しかし、日本社会に適合する定住外国人の受け入れ制度を地域レベルで実施する社会実験的な試みは早急に行う必要がある。

①「外国人介護人材定住プラン」

現行の EPA（経済連携協定）制度では、受け入れ数が少なすぎるために、深刻化する介護人材不足に対して全く有効な手立てになっていない。

そこで、「外国人介護人材定住プラン」では当面、特定活動に限定された在留資格での来日を可能にし、EPA で培ってきた海外募集及び国内の受け入れ団体の仕組みを活用していく必要がある。

また現行の試験制度を改め、介護福祉士資格ではなく実務者研修の修了者を定住資格要件とすべきである。毎年 1,000 名程度を受け入れ、その成果と経験を踏まえて、3 年後に一層の拡大していけるようにしていくべきである。また受け入れる福祉施設についても、外国人の能力が適切に発揮できるように、働きやすい労働環境の改善に努める必要がある。

②「アジア元気青年地方定住プラン」

地方都市は、若者の減少によって持続性が危ぶまれ、地域の主要産業である農業や漁業、地場産業が危機に瀕しつつある。また地域によっては本来持続可能でありながら、人手不足のために衰退する産業も多い。

そこで、地方の基盤となる産業や過疎地域の持続性を保つために、受け入れを望む自治体（市町村、都道府県）と地元の企業、NPO 等がタイアップして、東南アジアの若手人材を受け入れる制度を構築する。一地域 5～100 名、20 地域での実施を検討する。3 年後に地域数、人数の拡大を目指す。

③「技能外国人定住プラン」

特定の技能を持つ外国人を、日本での就職先を確定させた上で、試験的に受け入れる。そして、その経験を踏まえて、途上国への技術移転を目的とする技能実習制度に代わる新たな制度設計を行う。

受け入れ後には、一定の条件の下で決められた業種内での移動を認める。そして、数年後に審査を行い、犯罪歴、安定した生活基盤、日本語能力等の要件を吟味して、最終的に定住を認めるようにする。この技能外国人定住プランは、既存の技能実習制度で認められている幾つかの特定分野を限って試験的に実施するもので、そこでの経験をもとに技能実習制度を改変し、新たな制度の構築に役立てていくべきである。

C. ソフトランディング政策

日本は、現在定住外国人政策をとっていないために、日本に定住している外国人はきわめて中途半端な状況におかれている。

例えば、労働不足を補うために実施されてきている日系南米人の受け入れはすでに 25 年が経過し、現在、日系ブラジル人は 18 万人が日本に留まっている。さまざまな対策が講じられてきてはいるが、包括的な定住外国人の受入政策がないために、彼らの能力開発や子どもの教育などの面で中途半端な状況が生まれており、社会的問題も生まれてきている。

日本社会を共に担う人材として定住外国人の受け入れを目指すのであれば、日本語学習、能力開発などの面で充実したシステムを作らなければ、彼らは将来、生活保護に陥り、日本社会の負担になる可能性もある。入国時から彼らの能力を活かし伸ばしていくための施策の充実を図っていくべきである。

① 「日本語教育」の提供

定住外国人が、日本社会の中で十分な能力を発揮するためには、日本語の習得は欠かせない。ドイツでは、ドイツ語やドイツ文化などについて 600 時間以上の学習を定住者に義務づけている。日本でも定住外国人に関する同様の仕組みを作り、彼らの日本社会への順応と能力発揮の促進を図るべきである。また定住資格の付与の際には日本語能力試験の合格 (N2 あるいはそれに準じる水準) を義務付けるべきである。

② 「教育機会」の提供

定住外国人の子どもたちには、日本人の子どもと同等の教育機会を提供すべきである。日本語能力不足のために落ちこぼれることを最小限に食い止めるために、地域レベルでの施策が必要である。外国人の子弟の高校進学率は、日本人と比較して、大きな差があるとも言われ、過年児童・生徒の学校への入学許可を含め、自治体や NPO の協力によって補助的な学習支援の仕組みを早急に構築すべきである。また日本人と同程度の高校、大学進学率の達成を目指していくべきである。

③ 「能力開発機会」の提供

定住外国人は、日本社会で成功することを夢見て来日している場合が多く、本来勤労意欲、社会上昇志向の強い人たちである。彼らが日本でその能力をフルに発揮し、社会に貢献していける人材になることを支援するために、日本人と同等の職業訓練等の機会を提供すべきであり、また彼らの文化的特性を理解したうえで適切な教育的指導を行う必要がある。

④ 「差別」の排除

定住外国人に対する差別禁止については、学校での教育、社会教育において周知を図るべきである。差別を禁止する法律の制定や人種差別の被害者を救済する制度の設置を検討

すべきである。

D.自治体、NPO の役割の明確化

定住外国人の受け入れの現場となるのは地域社会である。

総務省はすでに 2006 年に自治体に対して「多文化共生推進プラン」の策定に対する通知を出し、2009 年の時点で都道府県では 94%、政令指定都市では 100%の自治体がすでに策定を終えている。その意味で多文化共生について、地域社会では一定レベルの態勢ができているといえる。

しかしながら、政府としての包括的な定住外国人政策がないなかで、予算措置もなく、その執行は自治体任せになっており、自治体ごとに大きなばらつきがあるのが現状である。一方、NPO は、在住外国人に対して、市民団体、ボランティアによる日本語教室が全国各地で運営されており、彼らに対する生活支援において大きな役割を果たしている。

外国人の日本社会へのソフトランディングの実効性を高めるためには、政府の包括的な定住外国人のための包括的な政策に加えて、現場での受け入れの担い手となる自治体や NPO に対する適切な予算措置を行い、外国人に対する支援にとどまらず、彼らと日本人住民との交流機会の提供など、相互交流に配慮していくことが、日本の安全・安心な社会の維持・向上に繋がるといえる。

① 人口政策の中での「定住外国人の位置づけ」

沖縄県は、2014 年に策定した「沖縄県人口増加計画」において、海外からの移住者も含めた人口増加を構想している。こうした自治体はまれな例に過ぎず、ほとんどの自治体では多文化共生と人口政策を結びつけて考えてはいない。

各自治体は、今後、人口政策の中に定住外国人の増加を明確に位置づけ、外国人を積極的に地域住民として受け入れをする姿勢を示す必要がある。

② 自治体と NPO との「包括的な協力体制」

地域社会では、自治体の設立した国際交流協会などを通じて、定住外国人に対してこれまでさまざまな生活相談や日本語教育の提供など、多面的な支援が多文化共生の事業として行われてきた。こうした事業を一層拡大発展させていく必要がある。

また自治体は、従来行なってきた多文化共生事業に加え、より小回りが利き現場の状況に習熟している NPO の経験や知見を活かしていくために、NPO との関係を強化すべきである。また個別の対応だけでなく、地域全体の NPO 等の関係者を含めた包括的なフォーラムを作り、そこでさまざまな課題やテーマを関係者一同が話し合い、課題の解決に向けて協力する場を構築すべきである。

③ 「橋渡し役の人材」の育成

今後、相当数の定住外国人を受け入れる際には、日本人と定住外国人との両者の橋渡し役を担う専門職の充実も必要となる。すでに全国市町村国際文化研修所では「多文化共生マネージャー養成コース」が設けられており、群馬大学では「多文化共生推進士」の制度もつくられている。そうした人材の育成と彼らの地域社会での活用が欠かせない。彼らは異文化の摩擦を最小限にとどめ、異文化を持った人々を新たな活力として地域社会に受け入れる役割を担っていくのである

4-2-2.「第4の矢」にするために政府がとるべき今後の対応…定住政策推進エンジンの設置

定住外国人政策研究会は、上述したような提言を行うものであるが、それを政策に反映させるためには、政府部内において政策議論を総合的に行う新たな官民による会議体を設置し、早急に議論を開始することを求める。

現在、法務省は2020年までの出入国管理基本計画を策定している。その骨子は、経済成長に資する専門的な外国人の受け入れの促進、技能実習制度の適正化と拡充が中心となっているが、定住外国人の受け入れに関しては「国民の声を積極的に聴取し、政府全体で検討していく」という表現に留まっている。

政府としては定住外国人の受け入れのあり方についての検討を早急に開始するべきである。その議論の場として、内閣官房に定住政策を推進していく「エンジン」として機能する「定住外国人問題総合検討懇談会」（仮称）の設置を要望する。

定住外国人の受け入れは、日本の再生および成長に直結するものである。産業競争力会議で本格的に議論するとともに、具体的な方策を、今後の成長戦略の中に位置づけていくことを検討すべきである。

おわりに

これまで述べてきたように、日本が定住外国人政策の検討を始めれば、そのことは国際的にも大きな反響を呼ぶことは間違いなく、アベノミクスの国際的な評価のさらなる向上にも大きく資するものといえる。

世界から人材を積極的に受け入れる姿勢を日本がとれば、日本の潜在力に魅力を感じる意欲のある優秀な青年が日本での自らのキャリア形成を目指して東南アジアをはじめ世界から集まるだろう。世界の人びとに新たな可能性と希望を与えることができる日本は、外国人だけではなく日本の将来を担う日本の若者からも魅力的であり続ける。

また日本の若者にとって、こうした外国人青年との日常生活での交流の経験は、幼年期からのグローバルな意識の涵養に役立ち、彼らが世界で活躍し、世界での日本の存在感を高める上で大いに役立つことが期待される。

一方、受け入れ過程で、従来の日本人だけを想定したシステムや、社会の弱者に対する配慮が乏しい組織運営は変更を迫られることとなるだろう。そうした要求への対応は、外国人のみならず、国内の障がい者や高齢者、女性といった社会・経済活動においてハンディを負いがちな人々と共生するための仕組みづくり、バリアフリーの社会を目指す上で大きな力ともなりえる。

定住外国人の受け入れはリスクが伴うとの考えがある。しかし、リスクがあるから避けるという姿勢こそが、停滞する社会を作り上げ、人口減少に直面する日本にとって最大のリスクとなりえる。十分な配慮と慎重な計画のもとに段階的に実行する政策決定が求められる。

海外の事例のから外国人受け入れのリスクを適切かつ的確に制御する経験を学び、外国人のもたらす多様性を「多文化パワー」として活用し、日本の明るい将来を導くことが今こそ求められる。日本の歴史を振り返れば、それは不可能なことではなく、むしろ日本の底力を再発掘し、日本の可能性を引き出す作業でもある。

政府は、早急に日本にとって望ましい定住外国人受け入れのあり方についての検討に着手すべきである。

定住外国人政策研究会について

当研究会は、一般財団法人「未来を創る財団（<http://www.theoutlook-foundation.org/>）」の支援を得て、定住外国人問題に関心を抱く、次の民間人が個人メンバーとして参加し、議論を行った。本提言は、その議論に基づいて作成されたものである。

座長	國松孝次	救急ヘリ病院ネットワーク会長 元スイス大使、元警察庁長官
メンバー	石坂芳男	未来を創る財団代表理事 元トヨタ自動車副社長
	磯山友幸	経済ジャーナリスト 元日本経済新聞記者
	麻植 茂	未来を創る財団理事・事務局長 元公認会計士
	鈴木崇弘	城西国際大学大学院客員教授
	戸田佑也	株式会社あらまほし代表取締役 元三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング研究員
	毛受敏浩	日本国際交流センター執行理事

【事例調査・調査協力】

李恵珍	日本国際交流センター プログラム・アソシエート
柳基善	株式会社シェヴ代表取締役 CEO

なお、本提言は、当研究会メンバーが個人として参加し、議論した成果をまとめたものであって、所属団体および政府組織や特定の政治団体とは一切関係がない。

問い合わせ先 定住外国人政策研究会 teijyu.gaikokujin@gmail.com
03-6272-6285 経済戦略構想内