

「定住外国人の受け入れ」に関する

第二次提言

～ 未来への投資として

明確な方針の下で定住外国人受け入れを ～

2016年12月

一般財団法人 未来を創る財団

定住外国人政策研究会

「定住外国人の受け入れ」に関する第二次提言  
～ 未来への投資として明確な方針の下で定住外国人受け入れを ～

一般財団法人 未来を創る財団  
定住外国人政策研究会

1. 「イニシアチブ Nippon プロジェクト」

一般財団法人「未来を創る財団」は、人口が減少する中において少子高齢化が深刻化し、地域社会の活性化が重要な社会問題としてクローズアップされる中、定住外国人の受け入れはいかにあるべきかという課題が、緊急かつ重要なテーマであるという認識のもとに、「イニシアチブ Nippon プロジェクト」を立ち上げ、次のような活動を行ってきた。

(1) 「定住外国人政策研究会」設置と提言

2015年1月、当財団に、「定住外国人政策研究会」を設置し、精力的な討論を継続的に行った。就労や就学などを目的に3カ月を超えて中長期にわたって日本に居住しようとする外国人やその家族などを念頭に、その受け入れについて議論してきた。その成果を、「定住外国人受け入れビジョン——明るい未来を創るために」と題する政策提言にまとめ、2015年11月30日に公表した。

同提言の骨子は、次のとおりである。

- 定住外国人の実態について、客観的な事実に基づく適確な情報を国民に提供し、早急に幅広い議論を開始して、国民の理解を深めること。
- 現行の技能実習制度による外国人労働者の受け入れ、または経済連携協定や国家戦略特区を活用した人材の受け入れのあり方に改善を加えつつ、実験的・段階的に外国人の受け入れ幅を拡大していくこと。
- 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など、日本語教育の充実を図る他、能力開発機会を提供するなど、外国人が日本社会にソフトランディングしていくための仕組みを整備すること。
- 地方自治体とNPOの役割を明確化し、その包括的な協力体制の構築を図るとともに、日本人と外国人との両者の橋渡し役を担う専門職の養成等に努めること。

上記の提言（以下、「第一次提言」という）の実現を図るため、内閣官房副長官に提言書を手交し、定住外国人政策を推進していくエンジンとして、「定住外国人問題総合検討懇談会」（仮称）の設置を要望した。

## (2) 地域意見交換会の開催

第一次提言を公表した後、「未来を創る財団」では、その内容をより深化させていくためには、外国人の受け入れに関して、様々な課題に直面する全国各地域の実情を現地で直接知ることが重要であると考えた。そこで、既に定住外国人の増加により外国人をめぐる諸問題が顕在化している地域や深刻な人手不足等により外国人労働者の受け入れへの期待が高まっている地域を選び、現地で「地域意見交換会」を開催した。それぞれの地方自治体の首長、NPO関係者、学識経験者、地域経済人、在住外国人などから意見を聴取し、情報交換を行った。また、多くのメディア関係者も傍聴に招いた。

同意見交換会を開催した地方自治体は、秋田県仙北市・大潟村、東京都新宿区、静岡県浜松市、愛知県、兵庫県豊岡市、長崎県大村市の6か所である。

## (3) 「東京ラウンド」の開催

こうした「地域意見交換会」での議論を踏まえた上で、論点を整理し、日本全体として取るべき方策について一定の方向性を見出すことを目的にして、2016年11月12日に「外国人受け入れ『東京ラウンド』」を開催した。

同会議では、山本幸三・内閣府特命担当大臣（地方創生・規制改革）の冒頭挨拶に続き、古谷一之・内閣官房副長官補の基調講演をいただき、外国人受け入れに関する政府の基本方針などを聞いた。それを受けて、門脇光浩・仙北市長、高橋浩人・大潟村長ら地方自治体の首長や政府関係者、地方の経済界、教育者、NPOなどの代表が参加するパネルディスカッションを行った。

定住外国人受け入れに関する国民的なコンセンサス作りの必要性は、政府の「日本再興戦略 2016」でも触れられている。今回、地方、中央および産官学の関係者が一堂に会し、そのテーマに関して議論したことは、極めて意義深いものだと考える。

## 2. 地域意見交換会および東京ラウンドで見られた主要な意見

上述した「地域意見交換会」及び「東京ラウンド」を通して明らかになったことは、全国的な人口減少・人手不足が、地域の社会・経済の低迷に結びつく問題として、地域の人々が急速に危機感を抱くようになってきているということである。それと同時に、地域社会では外国人の定住化が実態として進んできており、地域経済及び社会の担い手としての定住外国人への期待が徐々にかつ確実に高まっているということである。

深刻化する人手不足のために、中小の製造業者からは日本人の新卒者を採用できないとの声が聞かれ、飲食業者からは店舗の休業に追い込まれつつあるといった実態が明らかにされた。また、政府が力を入れる観光におけるインバウンドの受け入れ拡大に関しても、旅館経営者からは、宿泊希望があり空室があるにもかかわらず、人手不足のために予約を受けられない実情が生じていることなど、深刻な問題提起がなされた。

一方、高齢化が進む農村地域からは「外国人と一緒に経営に入ってもらいたい」「地域に溶け込んでもらい」といった声が聞かれ、人口減少が続く地域社会の持続性を確保するためにも、定住を前提とした外国人の受け入れを切望する意見が各地域の参加者から表明された。また、専門人材を中心とした定住外国人を受け入れるために、「国家戦略特区」は突

破口になると期待する声も聞かれた。

他方、安易な外国人の受け入れは、生産性の向上を阻害する要因になりかねないとの指摘もあったが、現場の実情は切迫しており、スピード感を持って早急に対処しないと、地域社会が機能しなくなるとの発言もあった。

政府がこれまで進めてきた技能実習制度については、あくまでも一時的な雇用ギャップを埋めることが前提であるために、働く側も受け入れる側も、専門性を持つ人材として育てるインセンティブが働かないことや、技能を習得しても期限を超えて継続的な勤務あるいは雇用ができないことなど、制度と実情とのギャップを指摘する声も多かった。一方で、労働者として外国人を受け入れるためには、現状ではこの技能実習制度による以外にはないのも現実であり、目下、政府において検討されている同制度の改革をより一層推進し、その充実を図ることも必要であるとの指摘があった。

現在の技能実習制度を歪んだものにしてしている要因の一つに、悪質な仲介業者等の介在があるので、そうした悪質業者等の淘汰と優良業者の「見える化」を図る必要があるとの発言があった。

こうした議論を通じて共通認識となったのは、外国人を単なる「労働者」としてのみ見るのではなく、「生活者」として社会に受け入れ、彼らの持つ潜在力がフルに発揮できるような仕組みづくりが必要であるという点である。

すでに日本に住む外国人については、定住化を前提としない現在の政策のために、日本語能力、労働条件や居住環境、子弟の教育など、様々な面での課題が生じていることが指摘された。特に日系ブラジル人の場合は、すでに日本生まれの子ども数も増加しており、彼らの暮らしの現状を理解した上で適切な教育環境等を提供する必要がある点も強調された。最大の問題は、教育を提供することに関して誰が責任を持つのかということが必ずしも明確になっていないことであり、中央と地方、および産官学の連携による検討が必要であるとの指摘があった。

また、これまでは、外国人の受け入れに関して、受け入れた外国人をいずれ帰国させるという「還流型」が前提になっていたが、今後は中長期にわたって住み続ける「定住型」に転換していくことが必要であるとの発言もあった。

いずれにしても、生活者としての外国人が直面する課題に対して、自治体やNPO、日本語教室などが様々な形で活発に活動はしているものの、そうした個別の取り組みには限界があり、政府として、定住外国人受け入れについての包括的な政策の立案を早急に行うべきであるという強い要望が提示された。

### 3. 提言

上述した「イニシアティブ Nippon プロジェクト」におけるこれまでの様々な成果を踏まえて、「未来を創る財団」として、次のように、『定住外国人の受け入れ』に関する第二次提言を行う。

#### (1) 政府としての明確な定住外国人受け入れ方針の策定

各地域からの声で最も多かったのは、政府が率先して、外国人の定住化を前提とした包括的な政策を構築し、定住外国人の受け入れについて明確な方針を策定・公表して欲しいというものである。

人手不足のなかで、明確な定住外国人受け入れの方針が示されずに、単に一時の労働力を賄うという点のみが優先されていることで、技能実習制度や留学制度などの現行制度を濫用した就労が横行するなど、不法な労働が助長されているという指摘もある。

さらに技能実習生の失踪や外国人の不法残留が増加するなど、正式なルールに則らずに日本に定住化する外国人が急増する懸念が高まっている。

とくに、教育分野では、定住外国人の明確な受け入れ方針がないために、大きな混乱が起きている。自治体ごとに外国人子弟の教育などさまざまな取り組みを行っているが、自治体によってその取り組みにはバラツキが見られる。また、教員数の不足や教師の経験不足、都道府県と市町村との連携の不備、財源の欠如など、各自治体は多くの課題を抱えている。その結果、「ダブルリミテッド」と呼ばれる母国にも日本にも馴染めない中途半端な状況の子どもが増加しつつある実態がある。

こうした事態に、地方自治体がそれぞれの判断で、個々別々に対応するのでは、もはや追いつかない状況に直面している。これらの問題に各地方自治体が的確かつ確実に対処していくためには、政府としての統一的な方針を示し、政府が積極的に関与したうえで、地方自治体と役割分担して、問題解消や問題の未然防止に取り組むことが不可欠である。

幅広い職業分野で外国人が正規のルールに則って働けるような体制を構築し、一定の条件を満たした外国人に対して積極的に定住を認めていくことは、将来の社会不安を一掃する上でも極めて重要である。

## **(2) 定住外国人を「生活者」として受け入れる理念の明確化**

観光などで一時的に来日する外国人は別として、就労・就学の目的をもって来日する外国人（家族を伴う場合は、家族も含む）は、入国したその日から、日本社会のなかで一定期間生活する「生活者」となる。

これに対して、これまでの政府の方針を見る限り、外国人を「労働者」としてどのように処遇するかという視点に立った方針はあっても、「生活者」としてどのように処遇するかという視点に立った方針は、明らかに示されて来なかった。

また政府の従来への対応は、その時々において労働力として必要な外国人人材を受け入れ、一定期間が過ぎたのちに帰国してもらおう「還流型」が前提にあり、必ずしもそのような帰国を前提としない「定住型」を前提にした政策議論が行われてきていない。その結果、日常生活をしていく上で必要な日本語能力を身につけさせることや生活環境の整備などが、

受け入れる自治体や企業任せにされてしまい、全国的にみると、その対応に顕著なバラツキが見られることとなっている。

今後は「定住型」を前提とした外国人労働者についての政策論議が不可欠である。定住外国人の受け入れをどの分野から優先的に進めるかは、その時々での政策判断の問題であり、「真に必要な分野」に限るという選択もありうる。しかしながら、受け入れた以上は、その外国人が日本社会の中でより良き生活者となっていくための支援体制など基盤を整備するための施策を明確に示していくことが、政府の責務として強く求められる。

政府が、定住外国人の受け入れ政策について、総合的かつ具体的に検討する際には、受け入れた外国人を、「生活者」としてどのように処遇していくのかということに関する理念を明確にして、検討を進めるべきである。

### **(3) 政府の責任で日本語教育を行うことの明示**

「生活者」としての受け入れを明示する以上、日本で生活するために不可欠な日本語教育の徹底を図るべきである。特に日本国内に居住している義務教育世代の「子ども」については、国籍のいかんを問わず、日本語の教育を義務化し、政府の責任と予算において、日本での生活者として十分なレベルの日本語能力を習得させることとすべきである。母国語での教育等を望む場合でも、コミュニケーションを行ううえで最低限必要な日本語の習得は必須とすべきである。

外国人を長年受け入れてきた地域では、母国語も日本語も十分でない「ダブルリミテッド」と呼ばれる状況に陥る子供たちが生じ始めている。このような教育の失敗を繰り返せば、近い将来、日本社会全体に大きな問題を引き起こすことは明白である。今後、定住外国人受け入れを進めていくに当たっては、こうしたダブルリミテッドの問題などを生まないためにも、強固な日本語教育の仕組みを構築していくことが不可欠であり、政府の主導によって、対応を急ぐべきである。

働き手として滞在する成人の定住外国人についても、一定レベルの日本語取得を定住許可の要件とするなど、日本語能力の取得を積極的に促すべきである。ドイツなどの例にならって、日本語教育を受ける機会を政府が保証し、一定時間の受講を義務付けることも検討すべきである。生活者としての日本語能力は、単に日常会話にとどまらず、日常生活などにも密接にかかわる社会保障関係の用語の理解や、医療用語の理解などを含むものとすべきであり、そうした教育内容の見直しにも政府が責任をもって関与すべきである。

### **(4) 地域の定住外国人交流拠点の整備**

定住外国人と日本人が交流し、外国人が日本で生活する上で遭遇するさまざまな課題を解決するために、地域ごとに拠点となる施設が設置されるべきである。地元の住民から日本における生活に関しての一般的な常識やマナーを学び、日本語学習の機会が与えられ、

また地域の日本人と幅広く交流する場ともなることが望ましい。また日本人も、そうした場に積極的に参加し、定住外国人に対して自治会への加入や地域のボランティア活動を働きかけることも必要である。

こうした施設は外国人へのサービスの提供に留まらず、交流を通して日本人の外国人に対する意識啓発、さらに青年層の異文化コミュニケーション能力の向上にもつなげる役割を担うべきである。さらに異文化・グローバルなネットワークを活用した外国人による起業の場になることも期待すべきである。

さらに、すでに地域に定住している外国人が、新たに地域に定住しようとする外国人に対して、先輩としてアドバイスを行う関係を持つなど、外国人コミュニティの健全な発展にも留意していく必要がある。

このようにして、定住外国人と日本人住民、また定住外国人同士が地域社会でウイン・ウインの関係を構築し、地域社会に新しい可能性をもたらす「多文化パワー」を実現するための仕組みとすべきである。

#### **(5) 未来投資会議等の下に「定住外国人政策委員会（仮称）」の設置**

政府が定住外国人の受け入れに関して明確な方針を示した場合、その方針に沿った具体的な政策を立案・実行するための一元的な組織がいずれ必要になってくると思われる。これまでも経済団体などから「外国人庁（仮称）」などの政府組織を創設すべきであるという提言がなされており、将来的に統合的な省庁の設置が議論されることになるだろう。

そうした将来を見据えて、定住外国人政策を総合的かつ具体的に討議し、基本方針を立案する場として、政府内に官民による「委員会」を設置すべきである。

例えば、政府の未来投資会議や規制改革会議の下に、「定住外国人政策委員会（仮称）」などを早急に設置すべきである。

#### **4. 未来への投資として定住外国人受け入れを**

世界では移民・難民に対して厳しい目が向けられている。米国では不法移民に厳しい態度を表明したドナルド・トランプ氏が次期大統領に就任し、イギリスでは移民を焦点の一つとしてEU離脱「ブレクジット（Brexit）」が決定した。また欧州各国では外国人排斥を主張する右翼勢力が力を伸ばすなどの現象も起きてきている。

しかし、少子高齢化の進展と人口激減が予測される日本において、定住外国人の受け入れは避けて通れない重大なる課題であり、それに目を背けてしまうことはできない。もちろん、女性や高齢者の一層の活用、一億総活躍社会の実現に向けた諸施策の推進、地方創生事業の推進など、さまざまな施策も取るべき必要性があることは言うまでもない。だ

が、それだけでは、とても、今後の人材不足に追い付かない事態にたち至っていることも、またまぎれもない事実である。

むしろ世界において起きつつある状況を活かして、日本は自国にとって必要で有能な外国人を引きつけられるような流れを作り出すべきである。海外から見れば経済の低迷が続いた日本の魅力は次第に低下してきている。日本として望ましい人材を選択した上で、日本人の雇用を脅かさない前提に立ち、定住外国人の受け入れに向けた検討を早急に行うべきである。

各地域からは外国人自身が起業家となり、さらには地域のボランティア活動に積極的に関わっている例も報告されている。受け入れる側の日本の地域社会も決して排他的ではなく、受容性を持つ社会であることが、意見交換会などで多くの参加者から表明された。

新たな成長活力を生み出す可能性を持つ人々を、より積極的に日本社会に受け入れる。それを日本人自身の啓発につなげ、また地域社会を再活性化させるテコとして最大限に活用する。日本人が本来持つ大らかさや寛容性を基盤に、日本の未来への投資として、定住外国人を積極的に受け入れていくことが、今こそ求められている。

#### 定住外国人政策研究会

|      |      |                  |
|------|------|------------------|
| 座長   | 國松孝次 | 未来を創る財団会長、元スイス大使 |
| 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)

問い合わせ先：Email: [teijyu.gaikokujin@gmail.com](mailto:teijyu.gaikokujin@gmail.com) [Tel:03-6272-6285](tel:03-6272-6285) (経済戦略構想内)

定住外国人政策研究会は、一般財団法人「未来を創る財団」の活動の一環として、定住外国人問題に関心を抱く民間人が個人メンバーとして参加し、議論を行っている。本提言は、その議論に基づいて作成されたものであり、所属団体等の考え等を表明したものではない。

<http://www.theoutlook-foundation.org/>