

「外国人材の受け入れ」に関する

緊急提言

～ 人口減少を阻止し、地域を活性化するための
外国人材の受け入れを促進する「基本法」の制定を ～

2025年3月

一般財団法人 未来を創る財団

定住外国人政策研究会

2025 年 3 月

「外国人材の受け入れ」に関する緊急提言
～ 人口減少を阻止し、地域を活性化するための
外国人材の受け入れを促進する「基本法」の制定を ～

一般財団法人 未来を創る財団
定住外国人政策研究会

一般財団法人 未来を創る財団は、2023 年 7 月に、「外国人材」と「地域おこし」という 2 つのテーマを一体的・総合的に捉えていくことを趣旨として、フォーラム「地域おこしと外国人材受け入れ」を開催した。

(<https://theoutlook-foundation.org/archives/1455>)

その際の議論及びその後の進展を踏まえ、また現在、日本政府において 2027 年までにスタートする新たな出入国管理制度の準備も進められる中、今後より重要性を増す「外国人材の受け入れ」の問題について、当財団の「定住外国人政策研究会」として、以下の緊急提言を行う。

なお、本提言において使用されている「外国人材」という用語は、本研究会の名称に言う「定住外国人」と同じ意味で用いられていることに留意いただきたい。

1. 背景・問題意識など

(1) はじめに

「外国人材の受け入れ」の問題については、2024 年 9 月に行われた自民党総裁選挙や立憲民主党の代表選挙、また 10 月の衆議院選挙においても、ほとんど議論の対象にならなかった。これは、11 月のアメリカ大統領選挙における最大の争点の一つが「移民問題」だったことと極端に対照的な状況である。現在、多くの欧米諸国はこの深刻な問題に直面している。

確かに、日本に居住する外国人の数は、2024 年末には約 377 万人で、外国人比率は 3.0%となっており、軒並み 10%を超える他の G7 諸国に比べれば相当程度低い。また、日本政府の公式見解も「日本は移民政策を採っていない」という姿勢を続けている。

しかし、日本でも在留外国人数はここ 10 年、コロナ禍の影響を受けた 2021 年と 2022 年を除き増加の一途をたどっており、平均して年間 10 万人以上の外国人材を受け入れてきている。

2023年に公表された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（令和5年推計）は、このままでは日本も、現在の約1億2,400万人の人口が2070年には約8,700万人にまで減少する一方で、外国人は約939万人に増加し、外国人比率は10.8%と1割を超えると予測している。さらに、本推計は、毎年の外国人増加数が約16.4万人となることを前提としているが、2023年と2024年の実績は、それぞれ約33.6万人、約35.8万人となっており、外国人の増加は想定の2倍以上のペースで進んでいる。

このように遠くない将来、日本にも、移民に頼らざるを得ない状況にある諸外国と同様の事態が訪れることは明らかであり、現実にはその状況の一部は発生しているにもかかわらず、日本は総じて、この問題から目を背けていると言わざるを得ない。もちろん、DXの進展やAI等のテクノロジーの普及によってホワイトカラーを中心に人手不足が一定程度解消される可能性に期待できる部分はあるが、人に付随する技術・技能やサービスの重要性は容易には低下せず、その担い手としての外国人材が当面は求められ続けていくものと考えられる。

諸外国でもそうであるが、「外国人材の受け入れ」の問題には、一般的に、政治家はもちろん、国民自身も慎重・反対の立場を取る人が多い。保守派は、雇用や治安の面での悪影響を強く主張する一方で、リベラル派として寛容さや多様性を説く人でも、人道主義の視点からは安易な受け入れに慎重な立場を取る。その意味で、「外国人材の受け入れ」の問題は「政治受け・国民受け」せず、「選挙戦での議論にはなじまない」テーマなのかも知れない。

しかし、この問題は、単に約377万人の外国人の処遇の問題ではなく、「人口の不可逆的な大減少」と「地方の存立基盤の崩壊」という危機に直面している1億2,400万人の日本社会全体に関わる大問題である。とりわけ日本は、G7諸国の中でも合計特殊出生率は最低水準にあり高齢人口比率も突出して高く、少子高齢化による人口減少が最も深刻である。また、その結果として、急激な地方の疲弊に繋がる悪循環が生まれているとも考えられている。

したがって、この「外国人材の受け入れ」については、「少子高齢化」や「地方創生」などの政策とも一体的・総合的に取り組むべき問題として、今まさに日本でも戦略的・周到的な議論の開始が求められるべきものである。

（2）産業界主導による、これまでの「理念なき無戦略な」受け入れ

前述の通り、政治的・国民的には慎重な意見が多数を占めるのに、日本にも現実には多くの外国人材が流入している。それはひとえに「人手を確保したい」、「人手不足を解消したい」という「産業界のニーズ」によるものである。ここ10年来の技能実習生や海外留学生の資格外活動による労働の増加がそれを象徴している。日本の産業界の多くに、海外からの「安価な単純労働力」に頼ろうとする傾向が見られるのである。

具体的に言えば、日本の産業界は、個別の業界ごとのロビー活動の一環として、自らの業界における「外国人材の受け入れ」を政府に要望してきた。それに応じて、日本政府は、受け入れが可能となる業種の追加・拡充を重ねてきた。

残念ながら、そこには人手不足を何とか補いたいという受け身的な対応が目立つば

かりで、「外国人材の受け入れ」により日本社会に活力をもたらそうとする積極的な姿勢に欠けていると言わざるを得ない。また、そのプロセスを見ると、現場の需要にその場しのぎ的に応ずるだけで、「外国人材の受け入れ」の柱となる「基本理念」や「基本方針」は存在しなかった。

外国人材の増加により諸外国のように本問題が深刻化する前に、今こそ日本においても、「外国人材の受け入れ」政策についての「基本的な考え方」が議論され、整理されるべきではないだろうか。そうでないと「時、すでに遅し」になってしまい、現在、欧米各国に多く見られるように流入する移民の処遇を巡って起こっている社会的な混乱を迫体験することになるおそれが高い。

(3) 新たな「育成就労」制度に関する評価など

日本政府は、2024年の通常国会で、出入国管理法や技能実習法などの改正を行った。これにより、2027年までに、これまで「国際貢献」を建前としていた「技能実習」制度が廃止され、代わって新たに、「人材の育成・確保」を目的とした「育成就労」制度がスタートすることになった。

「技能実習」制度については、「国際貢献」という目的が、制度の運用実態と明らかに異なっており、単なる名目に過ぎないものになっていたため、国内外からの批判を招いてきた。

こうした問題点を踏まえ、新たな「育成就労」制度は、より高い技能レベルを対象とする「特定技能」制度と接続し、3年間の就労で特定技能に移行できる仕組みとなった。

実態と建前のねじれを解消し、外国人材の技能向上プロセスに沿った形で在留資格制度を見直すことで、外国人材の長期の就労に道を開き、外国人材の受け入れ形態を、現在の一時滞在を基本とする「還流型」から、長期滞在を基本とする「定住型」に自然に移行していく流れを作った点は、一步前進として評価できよう。日本が好きで、日本で専門の技能・技術を身に付けた外国人材が、徐々に日本の産業・経済社会にとって欠かせない戦力になっていく——「育成就労」と「特定技能」が結び付けられ、このような外国人材の育成・就労が連続的に進むことを期待したい。

他方、「育成就労」については、「技能実習」と異なり、同一の職場で1年ないし2年超働くなどの要件を満たせば、本人の意思で、これまで原則禁止とされていた「企業間の転籍」もできるようになる。転籍に伴い、地域を越えて移動する外国人就労者も増えるだろう。彼らの管理・評価方法も、これまで以上に複雑化し難しくなる。また、ひとたび受け入れた外国人材の、日本経済・社会に与えるインパクトも一層大きくなると考えられる。

外国人材の人権・意思を尊重すれば、転籍自体は正当化されるべきである。しかし、このように新制度の社会への影響が大きくなることを考えれば、繰り返しになるが、そもそも日本として「どのような外国人材の受け入れが望ましいか」といった「基本理念」、「基本方針」の議論を、すぐにでも開始すべきである。

2. 基本的考え方（基本理念、基本方針など）

（1）基本理念 — 日本社会・文化への「統合」 —

日本の外国人政策の根本的欠陥は、どのような「基本理念」を持ってこの問題に対処するかについて、何の考え方も示されていないことである。

例えば、スイスでは、「外国人と統合に関する法律（Ausländer und Integrationsgesetz, AIG）」を定め、その名称にも表れているように「INTEGRATION」（統合）を明確に位置付けている。すなわち、外国人材をスイス社会・文化の中に「同化」させるのでもなく、また多文化の一つとして「併存」させるのでもなく、経済的・社会的及び文化的な生活への外国人の参加を可能にする「統合」をもって外国人政策の「基本理念」となすべき旨を規定している。

この例に倣い、日本政府としても、外国人政策の「基本理念」を「外国人材の日本社会・文化への統合」とする旨を明確に示すべきである。

（2）基本方針 — 「人口減少阻止／地域活性化／経済成長」の視点—

これまで「外国人材の受け入れ」を議論する際、多文化共生をメインテーマとして、とりわけ日本語教育機会の不足や子どもの不就学などの問題を中心に上げることが多かった。

こうした問題は、他の団体・研究会などで議論が重ねられてきているところであり、例えば、公益財団法人日本国際交流センター（JCIE）の「外国人材の受け入れに関する円卓会議」が2024年1月に公表した「新在留外国人等基本法の要綱案」の提言などにも多く言及されている。このため、ここでは敢えて詳述しないこととするが、いずれにせよ前述の通り、「外国人材の受け入れ」の問題を、外国人の処遇の観点からだけでなく、中長期的な視点も含め、「日本の経済社会全体」を見据えた議論に押し上げていく必要がある。

本研究会として特に強調したい重要なポイントは、以下の通りである。

すなわち、人口減少と地域の衰退に直面している現在の日本の経済社会において、「外国人材の受け入れ」の問題を「少子高齢化」や「地方創生」とも関連付け、言い換えれば、「地域の活性化」ひいては「日本経済の成長」という問題と一体的に捉えていく、ということである。

具体的に言えば、外国人材を、単に「人手不足解消のための安価な労働力」としてではなく、地域経済・日本経済の「担い手」と位置付け、「地域、ひいては日本全体を豊かにする外国人材」すなわち「我が国の経済成長に貢献する外国人材」については積極的に受け入れていく、という考え方である。この考え方は、これまでの日本では、残念ながら、ほとんど採られていない。

一例として挙げたいのが、日本の企業における「外国人取締役比率」の低さである。2018年の日経225銘柄に含まれる企業の外国人取締役比率は3.3%とされている。諸外国のように、自分の国を富ませ豊かにする外国人材をどんどん取り入れて、外国人材

が牽引するグローバル企業を数多く輩出させ、自らの経済力・国際競争力を向上させたいという発想・思考が、日本にはほとんどないと評価せざるを得ない。

なお、ここで言う「地域や日本を豊かにする」、「経済成長に貢献する」という定義は、必ずしも一律・画一的なものではない。これらを明確に定義し基準を定め、「積極的に受け入れるべき外国人材」を決めるのは、一義的には、受け入れるそれぞれの地域であると考え。この点（地域主導主義）については、後に詳細を述べることにしたい。

（3）受け入れの際の留意点 —高度人材とそれ以外の「二元論」からの脱却—

従来、一般的に、受け入れる外国人材を議論する際、その技能・技術レベルに応じて、「高度外国人材」と「それ以外の外国人材」という二つに区別することが多かった。また、それに合わせて、前者には高い賃金が、後者には安い賃金が支払われているという単純な前提の下での議論が、しばしば行われる。そして、このステレオタイプな「二元論」の帰結は、前者（高度外国人材）は受け入れるべきで、後者（それ以外）は受け入れるべきではない、ということになる。

しかし、そもそも人材の持つ技能や技術を、簡単に高・低で評価することは難しい。また、言うまでもなく「高度な技能」や「賃金の高い」外国人材の「全て」が「日本を豊かにできる」わけではない。逆に、そうでない外国人材でも「経済成長に貢献できる」人もいる。例えば、必ずしも「個人」として「高度」な技能を持たなくても、例えばアシスタント的な立場で「チーム」に貢献することで、日本経済に貢献できる場合もある。また、来日後、研鑽を積み、より高度な職種、在留資格へと転換する可能性もある。

さらに、「技能・技術」と「賃金」の関係も、それほど単純ではない。例えば、真に高度な技術を持った人材が、比較的安い賃金でもやりがいを感じて、日本の企業・経済に貢献しているケースも多々存在する。

こうした中で、本研究会としては、「積極的に受け入れるべき外国人材」を議論する際、まずは上記のような「二元論」から脱却すべきと考える。そして、その「定義・基準」を決める主体は、「外国人材の受け入れ」に関する従来の議論ではほとんど注目されてこなかった「地域」とすべきと考える。また、国内における人口減少には大きな地域格差があることにも、留意すべきである。

3. 提言 —「定住外国人基本法」の制定を—

上記の基本的考え方の下、「地域、ひいては日本全体を豊かにする外国人材」を受け入れることを「基本方針」とした上で、実際の受け入れは、責任と権限を持った「地方自治体が主導」する形で実現していく——前述の問題意識などに鑑みれば、こうした考え方とスキームを、日本でも「定住外国人基本法（仮称）」（以下「基本法」という）の制定という形で法定化していくことが、今こそ必要である。

もちろん、「基本法」の制定は、外国人材の受け入れに関する「明確な基準や手続き・ルール」を定めようとするものであって、外国人材の受け入れを、やみくもに推進することを意図するものではない。

以下、「基本法」の概要と、そこに盛り込むべき事項を、整理して記載する。

(1) 「基本理念」及び「基本方針」の明記

前述した通り、スイスなどの例に倣い、「基本法」にはまず、「外国人材の受け入れ」の「基本理念」について、「日本経済・社会・文化への統合」とする旨を明記すべきである。

また、日本が受け入れる外国人材の判断基準については「地域、ひいては日本全体を豊かにする外国人材」である旨を明記した「基本方針」についても、しっかりと規定すべきである。

(2) 「地域主導主義」の明記

受け入れた外国人材は「職業人」とすると同時に「生活者」として、その多くがそれぞれの地域で定住する。

彼らは「職業人」として、それぞれの地域の活性化のために重要な役割を果たし得る反面、「生活者」として地域の住民との関係で問題などが生じれば、それはそれぞれの地域、すなわち「地方自治体」、特に市町村などの「基礎自治体」が最終的に責任を持って、解決・処理を行う。

したがって、外国人材の受け入れについては、地方自治体に、より明確に管理や支援の責務を与え、そのために併せて、「都道府県」と「市町村」の役割分担を明確にしつつ、国からの必要な権限移譲を行う必要がある。つまり、「外国人材の受け入れ」と「地方分権／地域活性化」とを一体的に進めていくことが重要である。

したがって、「基本法」には、外国人材の受け入れを行う上での「地域主導主義」、具体的には、地方自治体の「責務」とともに「主導性」を明確に記載すべきである。

(3) 「地域主導主義」の実現のための「基本的な枠組み」

「地域主導主義」に基づき、地方主導で外国人材を受け入れる仕組みは、オーストラリアやカナダでは、すでに制度化されている。

具体的には、各州が受け入れを希望する移民の数や属性を国に登録し、実際に受け入れた後は、移民をしっかりと管理・支援するというものである。州は移民の都市部への流出を防ぐために、円滑な定住が進むように、厳格な管理とともに住居面などの支援も主導して行う。

上記(2)の「地域主導主義」を実現するため、「基本法」においては、以下の通り、外国人材を具体的に受け入れるに当たっての「国と地方自治体の役割・関係、及び具体的な進め方・手順など」を、可能な限り詳細に定めるべきである。

① 「地域ごとの戦略（計画）」の策定

まず、それぞれの地方自治体ごとに、前述の「地域を（ひいては日本を）豊かにする外国人材」の「定義・基準」を設定する。

これに基づき各自治体は、受け入れたい外国人材の業種・職種、技術・技能水準、国籍、期間、規模等、すなわち「どの分野に、どの程度の技術・技能水準を持った外国人材を、どの国から当面どのくらいの期間、どの程度の人数を受け入れていくか」ということについての詳細な「地域戦略（計画）」を策定し、これを「要望」として国に申請する。

なお、こうしたプロセスは、地域ごとの企業などの地元関係者からも十分に意見を聴取した上で進める。

② 地域戦略の総和としての「基本戦略（計画）」

こうして積み上げられた「地域ごとの要望」である「地域戦略」を全国的に集計したものが、日本国全体の「基本戦略（計画）」となる。すなわち、原則として、日本全体としての外国人材の受け入れの人員・規模等は、全ての自治体からの要望の「総和」に等しいものとなる。

③ 国による内外の最終的調整

但し、上記の「総和」については、国として、下記（４）に後述する「日本社会の安心と安全の確保」や「日本経済のマクロ運営」などの観点から、一定の基準の下、各地方自治体の受け入れ枠を最終的にコントロールできることとする。すなわち、日本全体としての外国人材の受け入れの人員・規模等の「基本戦略」の最終決定権限は国が有するものとする。

また、決定した「基本戦略」を最大限実現するために、諸外国との調整などを行う。

④ 地方自治体の管理・支援と、国による必要な財源確保

受け入れた外国人材については、各自治体が責任をもって管理・支援する。

また、上記の「地域戦略」の策定・申請プロセスも含め、国は地方自治体等に対し、必要な財源の移譲等を行う。

⑤ 国及び地方自治体における体制整備

「外国人材の受け入れ」の問題を「地域活性化」及び「人口減少」の問題と一体的に議論し、情報の一元化を図りながら進めていくための組織として、それぞれの分野の専門家が一堂に会する場として、国のレベルに、「定住外国人政策委員会」（仮称）を設置すべきである。

また、都道府県レベルには、地域主導の外国人材導入方策・誘導策を検討し、決定できる主管部署を設けるべきである。その際には、既に先行している自治体の事例などを参考にして、活かしていくべきであろう。

（４）「日本社会の安心と安全の確保」の重要性

「日本を豊かにする外国人材」の受け入れを促進するためには、その前提として、日本社会の安全と安心の確保を図ることが不可欠であり、それを欠くと円滑な受け入れが実現できないことも、明確に認識しておくべきである。

このためには、犯罪者やセキュリティリスクのある者などの例を挙げるまでもないが、出入国管理法の関係法令の厳格な適用を行い、「安心して安全な活力ある社会に貢献する外国人材」の受け入れに注力していく必要がある。

この点に関する基本的な考え方を明らかにするため、「基本法」には、「外国人材の受け入れに当たっては、日本社会の安心と安全の確保に資するようになることに留意しなければならない」旨を定めるべきである。

また、必要な日本語力や、日本で社会生活を送る上で必須の社会規範の習得を義務付けるなど、「統合」に向けた具体的な政策を国として定めることが不可欠である。

(5) 在留資格「地方創生（仮称）」の創設

「地域主導主義」に基づき自治体主導で外国人材を地方圏に誘導する政策を「在留資格制度」の面からも一層推進することが必要である。このため、外国人材の受け入れが進んでいない地方圏を主に念頭に置いた上で、新たな在留資格としての「地方創生（仮称）」を創設すべきである。

具体的には、地方自治体が主導して国に申請した上で認められた「地方創生」の資格取得者には、例えば、地方圏における一定の居住義務期間等を設け、期間経過後には、通常は10年かかる永住資格の申請を、より短い年数で申請できるというインセンティブを与える仕組みとすることが考えられる。この制度は、日本にとって必要な、かつ当該地方への永住を希望する外国人材の希望にも沿うものであり、また地方圏の人口減少を和らげる効果も期待されるものである。まさに「外国人材受け入れ」と「人口減少・地域活性化」の問題が同時解決できる仕組みと言える。

本資格制度「地方創生」については、実際には出入国管理法の関係法令改正によって実現されるものであるが、「地域主導主義」の具体策のひとつとして、「基本法」にも、その根拠となる規程を明記すべきである。

なお、本資格制度を「育成就労」制度の一類型と位置付け、転籍可能期間に入った外国人材が地方居住を自主的に継続するインセンティブとすることも、検討に値する。

4. むすび

日本の「特区制度」も、志の高い「地方自治体」に責任と権限を与え、それぞれの地域の活性化につなげる仕組みである。最近では安倍政権において2013年から開始された「国家戦略特区」制度が、家事代行サービスを担う「家事支援人材」を始め、日本でスタートアップを行う「創業人材」、アニメ関係などの「クールジャパン人材」、日本の

農業に貢献する「農業人材」、日本で養成され免許を取得した「美容師人材」など、自治体からの提案・要望を汲み取り、さまざまな分野の外国人材の受け入れを迅速に解禁・推進していった。

現在の石破総理は、安倍政権当時、内閣府担当大臣として、地方創生や地方分権、国家戦略特区も担当されていた。引き続き「地方創生」を目玉政策に据える現政権においても、「地方自治体」の主導の下、「地域、ひいては日本を豊かにする外国人材の受け入れ」が適切に進められるよう、特区を含めた内外の諸制度及びその経験・知見も参考にしながら、本提言にある「定住外国人基本法（仮称）」の検討を早急に進めていただくことを切に願う次第である。

併せて、上記法整備を待たずとも、本来は「地域主導主義」の下、外国人材の受け入れに「責任と権限」を持つべき「地方自治体」の各首長におかれては、自らの地域における真に必要な外国人材の受け入れと、「統合」に向けた戦略及び具体策を自主的・精力的に検討し、大いに進めていただきたい。

【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、元警察庁長官、元スイス大使
石川 義孝 京都大学名誉教授
石坂 芳男 未来を創る財団評議員、元トヨタ自動車副社長
磯山 友幸 未来を創る財団理事長、千葉商科大学教授、経済ジャーナリスト
麻植 茂 未来を創る財団評議員、元公認会計士
鈴木 崇弘 早稲田大学総合研究機構総合政策科学研究所招聘研究員
戸田 佑也 未来を創る財団事務局長、(株)あらまほし代表取締役
藤原 豊 未来を創る財団副会長、政策アドバイザー、元経済産業省審議官
毛受 敏浩 関西国際大学客員教授、元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: mirai@theoutlook-foundation.org

「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、これまでも、2015年11月と2016年12月の2度にわたる政府等への提言や、2016年11月の「外国人受け入れ『東京ラウンド』」を始め、全国各地における意見交換などの諸々の活動を行ってきた。(<https://theoutlook-foundation.org/>)

本提言は、これらに加え、冒頭述べた2023年7月に開催したフォーラム「地域おこしと外国人材受け入れ」における議論などに基づいて作成したものであるが、メンバーの所属団体（または所属した団体）の考え方などを表明したものではない。