

外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ

-多様性のダイナミズムを実現するために「人材開国」を-

2003年11月14日
(社)日本経済団体連合会
産業問題委員会・雇用委員会

構成と概要

基本的な視点

日本経団連では、本年1月に公表した新ビジョン『活力と魅力溢れる日本をめざして』において、「多様性のダイナミズム」と「共感と信頼」を基本理念にシステム・制度の改革に取り組み、日本の社会、経済に活力を取り戻すことを提案した。

戦後の日本は、労働力の同質性を力に驚異的な経済発展を実現したが、少子化・高齢化の進展に直面し、専ら労働力の“マス”の力に頼って経済を発展させることは困難となってきた。

そのような状況にあっては、国民一人ひとりの“付加価値創造力”を高めていくことが必要であり、そのプロセスに外国人がもつ力を活かすことができれば、経済のさらなる発展につなげていくことは可能である。



グローバル競争のなかで
高度人材の獲得競争激化

企業における
「異文化経営」の推進

日本人では供給不足と
なる分野の出現

政策の目標:

- (1)「行ってみたい、住んでみたい、働いてみたい、投資してみたいと思われる日本をつくりあげ、専門的・技術的分野の外国人を惹きつける。
- (2)製造業や介護・福祉等サービス分野など、日本人では供給不足となる分野において労働力を確保するとともに、目下直面している日系人を巡る問題を解決に導くために、透明かつ安定的な受け入れのシステム・制度を確立する。



日本の競争力を高めるため、今後3年、5年と
期限を区切り施策を展開

前提:

専門的・技術的分野の外国人、現場で働く外国人のいずれの場合においても、

- (1)秩序ある受け入れを行なうために制度改革を急ぐこと、
- (2)日本国内において若年層の失業率が上昇するなか、専門知識、技術、技能を彼らが身につけられるよう、産官学が連携して職業能力・意識の向上に取り組むこと、
- (3)近隣諸国との共存共栄の関係を崩すようなものであってはならないこと、を前提とする。

- ・「秩序ある受け入れに向け共通する重要課題」については、問題提起として、基本的な方向を示す。
- ・本中間とりまとめが一つに契機となり国民的議論が深まることを期待する。
- ・それを踏まえた上で、本年度末の最終報告において結論を得る。

- ・コンセンサスが得られた分野については、人材開国という観点から、「受け入れの拡大・円滑化を進める分野の具体的な提案」として、国や地方自治体、企業、大学、NPO・NGOなどの課題を整理する。



共通する重要課題の整理

1. 国における整合性ある施策の推進

- ・内閣に「外国人受け入れ問題本部」を設置
- ・将来的には「外国人庁」あるいは「多文化共生庁」の設置検討

2. 就労管理における国と企業の役割

- ・企業が外国人個々の雇用情報を提供し国がデータベース化、関係省庁・自治体が共有

3. 日本企業における雇用契約、人事制度の改革

- ・社内の意識改革を進めるとともに、外国人に対してキャリア・パス、多様な雇用形態を提示

4. 日系人の入国、就労に伴う課題の解決

- ・雇用契約を前提とした入国、日本語習得、子女教育の努力

5. 外国人の生活環境の整備

- ・子女教育の充実、居住環境の改善、社会保障制度の改善、充実、公共サービス、地方自治への参加

6. 不法滞在者・治安対策の強化

- ・整合性ある受け入れ施策を推進しつつ、治安対策を充実

具体的な提案

1. 専門的・技術的分野における受け入れの円滑化

- ・在留資格の拡大、在留年数の延長、在留資格不交付理由の明確化、手続きの簡素化・迅速化
- ・社会保障協定の早期締結

- ・定住促進制度の創設(日本版グリーンカード)検討

2. 留学生の受け入れ拡大と日本国内における就職促進

- ・留学生の「数」の拡大と「質」の確保、そのため魅力ある大学教育プログラムの構築、奨学金の充実

- ・国内における就職促進のため在留資格制度の見直し

-専攻と業種・職種的一致を厳しく求めない

-就労への橋渡しとなる在留資格の新設 等

3. 外国人研修・技能実習制度の改善

- ・研修・技能実習期間(最長3年)を5年程度に延長

- ・再研修・再技能実習の制度化

- ・早期送還制度の導入

- ・対象業務の拡大

重要課題の整理(1)

国における整合性ある施策の推進

目的:

関係省庁、自治体が日常、情報を共有して連携を取り合い、共同して問題の解決を図る。

現状と問題提起:

日本に入国し在留する外国人が係わる問題は、関係する省庁や地方自治体が一体となって対応すべきであるが、実際にはそうになっていない。そこで内閣に「外国人受け入れ問題本部」(仮称)を設け、入国審査・管理を行なう法務省、査証発給を行なう外務省、日本語習得、子女教育に係る文部科学省、医療保険、年金、さらには外国人の雇用管理などを担当する厚生労働省、地方自治体への支援を行なう総務省などの具体的な施策の総合調整を行なう。また将来的には、各省庁の所管する外国人受け入れ関連の施策を一元化するために、「外国人庁」あるいは「多文化共生庁」(仮称)といった省庁の設立を検討してはどうか。

重要課題の整理(2)

就労管理における国と企業の役割

目的:

国が外国人の雇用実態を把握し、施策の推進によって外国人の就労・生活環境の改善に役立てる。企業も、秩序ある受け入れを実現するため、外国人個々の雇用情報を国に提供する。

現状と問題提起:

現状では、国が外国人の日本における雇用実態を把握できる体制にはなっておらず、これが不法滞在者の増加という問題を惹起させている一因とも考えられている。そこで企業が外国人を雇用する際に在留資格の確認を行なうとともに、雇用後も個々の外国人の雇用情報を国に提供する。そのために、これまでの「外国人雇用状況報告」を拡充してはどうか。

企業が提供した個人情報、国においてデータベース化し、情報管理を徹底することを前提に、地方自治体、社会保険庁などの公的機関が活用できるようにする。

これまで入国管理の枠組みのなかでのみ行なわれていた外国人個々の状況把握を労働政策面からもあわせて行なうという点において、政策の大きな転換となる。

重要課題の整理(3)

日本企業における雇用契約、人事制度改革

目的:

日本企業において、外国人を働きにくくしている阻害要因を取り除く。

現状と問題提起:

企業経営に多様な属性(性別、年齢、国籍など)や価値・発想を取り入れることで、経営環境の変化に迅速かつ柔軟に対応し、企業の成長と個人の自己実現につなげる(「異文化経営」の推進)。

日本企業では既に年功制が見直され、成果主義人事が導入されている。また雇用形態の多様化も今後進むことになる。外国人は、多様な雇用形態のなかから自ら適したものを選び、そのなかで自己のキャリア・パスを明確に描きたいと考えている。社内の意識を変えとともに、外国人に対してキャリア・パス、多様な雇用形態を提示できるよう、雇用契約・人事制度を見直していく。

重要課題の整理(4)

日系人の入国、就労に伴う課題の解決

目的:

日系人の厳しい生活・就労環境を改善する。

現状と問題提起:

日系人は、現行の入管制度上、その身分や地位に着目した在留資格である「日本人の配偶者等」(主に二世)、「定住者」(主に三世)の資格により入国・在留しており、一般の外国人の在留資格のように企業等との雇用契約を前提としていない。一般の外国人であれば、雇用契約が成立し在留資格を得た後、離職し無職のまま在留したり、入国時に許可された資格以外の職に就くことは許されないが、日系人は一般の外国人に比べてかなり自由に入国、在留することが認められるため、かえって将来の生活の見通しや十分な準備が整わないまま日本に入国するケースが少なくない。

今後入国を希望する日系人については、企業等との雇用契約が整い、日本で安定的な所得を得られる者に対して在留資格を与えることを原則とするなど、現行の在留資格制度を見直すことを検討してはどうか。また既に入国している日系人には、日本語能力検定試験の合格、社会保険への加入、子女教育の努力などを在留資格更新時に確認する制度を設けるよう検討してはどうか。

重要課題の整理(5)

外国人の生活環境の整備(子女教育、居住環境、社会保障制度、公共サービス、地方自治への参加)

目的:

外国人に日本の社会とそれを支えるシステム・制度を理解し適応してもらうとともに、国、地方をあげて受け入れを前提とした体制を整備する。

現状と問題提起:

(1) 子女教育の充実

外国人の子女に対して地方自治体が行なう日本語習得、日本の生活・習慣の指導の経費について、国による助成を拡充してはどうか。

小学生、中学生に当たる学齢の子女の教育について、外国人の保護者に義務化することはなお検討が必要であるが、たとえば、入管法上の在留資格付与の要件として子女の教育機関の特定を組み入れることや在留資格更新時において就学状況を確認することなどが実務的に可能かを検討してはどうか。

(2) 居住環境の改善

民間の賃貸住宅では、依然として外国人の入居を拒否するケースが多く、外国人にとって住居確保は、苦労を要するものとなっている。民間の賃貸住宅の場合、外国人の入居に日本人の保証人を求めるケースが多いが、保証人が見つからない場合、自治体が設けた「保証システム」を通じて万が一の場合の損失保証を行なうという制度が設けられているところもある(川崎市など)。これを全国的に普及させてはどうか。

(3) 社会保障制度の改善、充実

外国人の健保加入率は低調であり(外国人集住都市である豊田市では半数近くが無保険)、外国人の健康問題、医療現場における高額医療費の未払いなどの問題が生じている。

年金制度については、年金保険料を6カ月以上納めた外国人が日本に住まなくなった場合、2年以内に請求すれば脱退一時金が支給されるという制度が導入されているが、被保険者期間が36カ月以上の場合は、支給額は変わらず、支払うだけ損という状況が生じている。

日本の制度が長期雇用労働者を前提としているため、定住を前提としない外国人の実情にあわせて、社会保険への加入が進まない。政府における医療・年金改革の検討においても外国人の受け入れという視点はなく、問題解決に向け制度改革が必要である。健保・厚生年金同時加入原則の見直し、外国人就労者で健保除外である者の国保加入の許可、緊急医療費の公的扶助制度の整備、脱退一時金制度の見直しなどの具体的課題について最終報告で結論を得る。

(4) 公共サービスの提供、地方自治への参加

外国人が集住する都市では、外国人対応の職員の配置や行政パンフレットの翻訳などが行なわれているほか、日本語を話せない日系人定住者などに対して日本語教育の機会を充実させている。国は、こうした地方自治体の経費に対する助成を充実してはどうか。

いくつかの自治体では、1990年代に入り外国人による有識者会議を発足させている。なかでも川崎市の「外国人市民代表者会議」(96年12月設置)は、市議会の議決による条例で設置が定められた唯一の例である。事実上の市政調査権も有し、代表者会議の提言が市政、条例制定に活かされている(外国人高齢者福祉手当の増額、公立学校への多文化教育講師の派遣など)。各地の自治体は、こうした先進事例を参考として、外国人の声を地方行政に反映するよう取り組む必要があるのではないかと。

重要課題の整理(6)

不法滞在者・治安対策の強化

目的:

外国人の就労・生活環境が悪化し、犯罪に手を染めてしまうような状況に追い込まれることにならないよう、国、自治体が外国人受け入れ施策と治安対策を一体のものとして進める。

現状と問題提起:

2003年1月1日現在における不法残留者の数は22万人余りで、前回調査時(2002年1月1日現在)に比べ4千人弱減少した。また過去最も多かった1993年5月1日現在に比べ約7万8千人の減少となっている。しかし、70数万人といわれる就労外国人のなかで、22万人もの外国人が不法在留となっているという事実は重い。

一方、2002年度中の来日外国人の総検挙人員1万6千人余りのなかで、不法滞在者は8千4百人余りと50%以上を占めている。

国、地方自治体一体となった整合性ある外国人受け入れ施策を推進しつつ、あわせて警察官、入国管理局、海上保安庁、刑務所などの職員の増員、留置所、刑務所、入管施設などの整備などを通じ、治安対策と不法入国の阻止を図る。

具体的な提案(1)

専門的・技術的分野における受け入れの円滑化

現 状:

現在、専門的・技術的分野の在留資格は、「教授」「芸術」「宗教」「報道」「投資・経営」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」「技能」などである。

世界的に、専門的、技術的な能力の高い人材獲得のグローバル競争が起こっているなか国際ビジネスを展開する企業を中心に、この13資格に区分される人材のニーズは高まっている。しかし、13資格の入国者数の合計は減少傾向にある。こうした事態は、高度な能力を有する人材を活用して、国際競争力の強化をめざす日本にとって好ましいことではない。

専門的・技術的分野の外国人新規入国者数の推移



出典：法務省入国管理局

問題解決に向けた提案:

- (1) 在留資格の定義を拡大するとともに、業務独占資格(弁護士、公認会計士、医師、歯科医師)に係る分野について受け入れ範囲を拡大する。
- (2) 「外交」「公用」及び「永住者」以外の在留資格に伴う在留期間は、3年を超えることができないが、これを5年に延長する(ドイツ、英国は5年、フランスは10年)。
- (3) 在留資格認定証明書不交付の理由は、別表以上の具体的な記述がないことから、不交付理由をより明確化する。
- (4) 在留資格認定証明書の交付申請に当たっては、共通の申請書のほか在留資格別の書類が必要となるが、在留資格によっては多くの書類が必要であり、また記入内容・方法が複雑である。したがって、提出書類の削減、分かりやすい記入などを実現する。さらに、法務省入国管理局における書類審査に時間がかかることから(平均で2～3カ月、長い場合には半年)、これを迅速化する(英国では電子申請システムが導入されており申請受理後1日で7割、1週間で9割が処理されている)。
- (5) 諸外国と社会保障協定の締結をすることは、海外の優秀な人材を日本に誘致する上でも、きわめて重要であるが、現在まで日本が締結している社会保障協定はドイツ(2000年発効)、英国(2001年発効)のものに過ぎない。今般、米国、韓国との間で交渉が実質合意に達したことは評価できるが、引き続き社会保障制度が整備されている国との間での協定の締結を目指す。
- (6) 専門的・技術的分野の外国人がその能力を日本で十二分に発揮できるようにするためには、彼らが日本において自己のキャリアプランを長期的に考えることができる環境を用意する必要がある。たとえばイギリスでは、2002年1月、科学、金融等の専門技術者の受け入れを拡大する観点から、「高度技能移民プログラム」を導入している。定められた得点計算方法に基づき75点以上ある場合、求人がなくともまず1年間の滞在が許可され、さらに最大3年の滞在延長が可能となっている。また合計4年間、高度技能移民として就労した後は、定住が申請できることとなっている。日本においてもこうした高度人材の定住促進に向けた制度(日本版グリーンカード)創設の検討を行なってはどうか。

具体的な提案(2)

留学生の受け入れ拡大と日本国内における就職促進

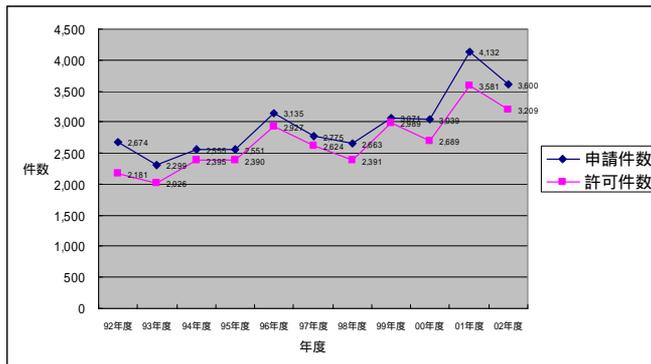
現状:

国は「留学生受け入れ10万人計画」(1983年)等に基づき留学生受け入れを進めている。留学生数は、この4年間で中国などアジアを中心に倍増しており、「10万人計画」は本年において達成された。しかしながら、高等教育機関の在学者数に占める留学生の割合は、米英独仏豪などの国々と比較してまだまだ低い。

今後は引き続き留学生の「数」の拡大を図る一方で、留学生の「質」を確保する必要がある。また、事実上、就労目的で来日する留学生が増えていることが社会問題化しており、これへの対策も必要である。

日本企業での就労経験を通じたキャリア形成などを動機として、**日本企業への就職を希望する留学生も増えている**。このような動向に対し、国は留学生の「留学」から「就労」への在留資格変更を積極的に認めることとしている。しかし、実際の在留資格変更は、申請3,600件に対して許可は3,209件に過ぎない(2002年度、同年度の留学整数は95,550人)。

留学生等からの就職目的の申請者数等の推移



出典：法務省入国管理局

問題解決に向けた提案:

- (1)留学生に対して、人生の貴重な数年を日本で学びたいと思わせる、世界的にみても質が高く、魅力的な大学教育プログラムを用意することが重要である。国際的にも卓越した優秀な教授陣を揃え、グローバルなコミュニケーション・インフラとなった英語による講義を充実させるなど、大学が教育プログラムを見直す。また、大学にはあわせて入学時の選抜厳格化と入学後の学籍管理徹底が求められる。
- (2)日本で学び帰国した留学生は、政治、経済等さまざまな分野において日本と母国の架け橋となる貴重な人材である。帰国した留学生には、帰国後の定期的な動向調査などを通じフォローアップを行なう。
- (3)留学生が実際に日本で生活していく上で最も困っていることは、収入の面では奨学金を受給できないこと、支出面で住宅費が高いことなどである。この結果、アルバイトをしなければ、学業以前に生活していくことができない。そうした状況を踏まえ、官民あげて奨学金の充実に取り組む必要がある。国費留学生については、まず対象者を拡大する必要がある。また一旦支給が決まった留学生には学業成績に関係なく支給し続ける現行の制度を改め、成績不良の場合には支給を打ち切るなど、留学生のモラルが高まる仕組みに改める。一方、留学生の9割を占める私費留学生に対しては、公的な奨学金に加えて、民間の財団等による奨学金の充実が必要である。住宅については、安くて良質な留学生宿舎を確保することが重要である。大学や公益法人の留学生宿舎を充実させることに加え、民間企業が協力して社員寮の一部を留学生宿舎として提供する方法も考えられる。
- (4)日本企業への就職を希望する留学生も増えている状況を踏まえ、留学から就労への在留資格の変更を円滑化する。

在留資格変更基準の緩和

大学における専攻と業種・職種の一致を厳しく求める実態を是正する。

(次頁に続く)

・就労への橋渡しし在留資格の新設

大学の正規課程を優秀な成績で卒業した留学生に対しては、将来の進路をじっくりと決定するための期間として、出身大学の留学生センターなどより身元保証を受けることを条件に、1年程度の自由な時間を与える。

・日本留学経験者への在留年数優遇

日本への留学経験者の日本での就職を促進するため、国は、就労における在留年数を他の外国人就労者より優遇することを検討する。

具体的な提案(3)

外国人研修・技能実習制度の改善

現 状:

JITCO運営による研修・技能実習制度(研修1年間、技能実習2年間の計3年間)の活用者は、2002年で約6万3千人(研修生4万人、技能実習移行申請者2万3千人)にのぼっている。10年前と比較すると研修生、技能実習生ともに約10倍の規模となっており、**本制度は定着し産業界で広く活用されている。**

しかし、大半の受け入れ企業においては、**低賃金の単純労働者を確保するために本制度が活用されている**といった面もあり、研修生・技能実習生が帰国しても、習得した技術等を生かせる職場が提供されていないケースもある。

加えて、**研修手当や賃金を巡る問題、失踪問題などが発生していることも事実**である。これらの問題は、研修・技能実習制度を低賃金の労働者派遣ビジネスとして悪用している団体・ブローカーなどが介在する場合に多く見られる。このまま放置すれば日本の信用に係わる重大問題となる。

研修生・実習生が低賃金の労働力として機能しているために日本人の雇用機会が奪われているのではないかと指摘もある。しかし、**国内では日本人に対して求人募集を行っても応募者がなく、研修生・技能実習生がいなければ事業を継続できない状況にある中小零細企業も多い。**こうした企業では、**外国人である研修生・技能実習生を受け入れることで事業が継続でき、その結果、日本人の雇用が守られているという面がある。**

研修・技能実習制度の基本的な枠組み

1. 開発途上国の人材育成協力

- ・単純労働力として受け入れるものではないこと
- ・講義主体の研修方式に加えて、オン・ザ・ジョブ・トレーニング・システムを採用
- ・技能移転を確保するため、目標と公正な技能評価制度を設定
- ・研修生・技能実習生は、帰国後、修得技能を発揮すること

2. 秩序立った受け入れ

- ・より多くの国の多数の青年に職業能力の開発機会を提供
- ・受け入れ機関の受け入れ人員枠を設定
- ・研修・技能実習を合わせ在留期間は最大3年

3. 研修生・技能実習生の保護

- ・受け入れ機関は、研修生に対して、安全衛生、保険、生活指導、宿舍等について出入国管理法令等に基づき適切に措置
- ・受け入れ機関は、技能実習生に対し、労働者としての位置付けの下に、賃金、労働時間、安全衛生、労災補償等について労働法令上の権利を保障

出典: JITCO資料

問題解決に向けた提案:

- (1)技能実習2年目終了時までには技能検定3級を取得すること、日本語検定2級を取得すること、受け入れ企業の技能実習制度の運営に支障がないことなどを要件に、**研修と技能実習の期間を5年程度まで延長する。**
- (2)**再研修・技能実習が認められる基準を明確化し制度化**する。その際、技能実習2年目終了時までには技能検定3級を取得すること、日本語検定2級を取得することなどを要件とする。
- (3)不適格な研修・技能実習の実態がある場合には、期限前でも研修・技能実習を打ち切り研修・実習生に帰国してもらう**早期送還制度を導入**する。
- (4)研修の対象となる業務としては、介護、美容、理容といった、いわゆる「人の体に触れる業務」については一切認められていない。一方、技能実習は、現在、62職種113作業が認められているが、製造業に係る職種が大半である。**介護分野は、将来の日本人では供給不足となると予想されており、対象業務として認める方向で検討を進める。**