

「選ばれる国、日本」を目指して  
—身近な外国人財が未来を拓く—

「外国人政策」グループ

2022年3月14日

**【若者の緊急提言】** コロナ禍で見た日本の課題と解決策  
第6期ジュニア・アカデミア政策提言発表会

主催 日本アカデミア

# 「外国人政策」グループ研究報告書

## テーマ

### 「選ばれる国、日本」を目指して —身近な外国人財が未来を拓く—

## 1. 解決すべき課題：労働力不足

### (1) コロナ禍で見えた課題：日本産業における外国人労働者の重要性

新型コロナウイルスの感染症拡大により、日本政府は水際対策措置の一環として、外国人の新規入国を原則停止した。これにより、日本への渡航を計画していた多くの技能実習生が入国できず、農業や漁業、介護といった産業分野が深刻な人手不足に直面した。例えば、日本農業新聞によれば、予定していた技能実習生が来日できなかつた為に、有名ブランド「夕張メロン」の作付け株数を、8万玉分減らさざるを得ない状況に直面しているという<sup>1</sup>。また、カリフラワーを栽培する福岡県久留米市の農業法人は、予定していた技能実習生が入国できなくなった為に、2ヘクタール分のカリフラワーを収穫できずに廃棄した<sup>2</sup>。漁業や介護といった分野においても外国人労働者の入国制限により深刻な人手不足が発生し、コロナ禍を通じて我が国の産業が外国人労働者に強く依存している状態であったことが、改めて明らかになった。

### (2) 縮小する労働市場

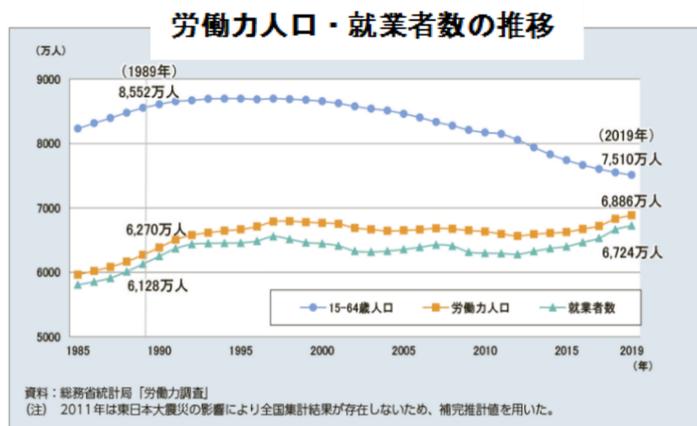
外国人労働者の存在は、少子化によって労働市場が縮小する現状に鑑みても重要であるといえる。令和2年度厚生労働白書によれば、日本の労働市場における労働力人口は2019年頃にかけて、15-64歳人口の減少に反するように増

---

<sup>1</sup> 日本農業新聞「夕張メロン 試練の季節 実習生不在、8万玉減産」  
<https://www.agrinews.co.jp/farming/index/9542> (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>2</sup> 西日本新聞「実習生が来ない...農家の人手不足深刻 担い手の外国人に入国制限」  
<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/618636/> (2022年2月28日最終閲覧)。

加の傾向を見せていた<sup>3</sup>。この傾向に関して、労働力調査を見ると、就業者に占める高齢者の割合が増加し続けていることがわかる<sup>4</sup>。一方で、2021年12月時点での労働力調査の結果から、2019年まで増加傾向だった労働力人口は2020年から減少傾向を見せており、今後もこのトレンドが続けば日本の労働



市場における労働者は減っていくことになる<sup>5</sup>。また、有効求人倍率を用いた職種別の人材獲得状況を見ると、有効求人倍率の高い職業には建築、土木関連が上位に入っているほか、介護の業種に関しても有効求人倍率が3.70倍と高い数値となっており、技能実習の対象となる業種の多くが労働力不足に陥っていることが分かった<sup>6</sup>。

### (3) 小括

コロナ禍において明らかになったように、日本産業の維持において外国人労働者の存在は不可欠であるといえる。また、少子高齢化とそれに伴う労働市場の縮小に鑑みても、今後日本人のみで産業を維持していくことは難しいだろう。今後は、最先端技術を用いた産業の効率化に加え、現在直面しつつある労働力不足を解決する必要がある。そのために、これまで以上に外国人労働者市場を注視し、積極的に受け入れを目指すことが有効だと考える。

<sup>3</sup> 厚生労働省「令和2年版 厚生労働白書」<https://www.mhlw.go.jp/content/000735866.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>4</sup> 総務省統計局「統計トピックス No.129 統計からみた我が国の高齢者 —『敬老の日』にちなんで—」<https://www.stat.go.jp/data/topics/pdf/topics129.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

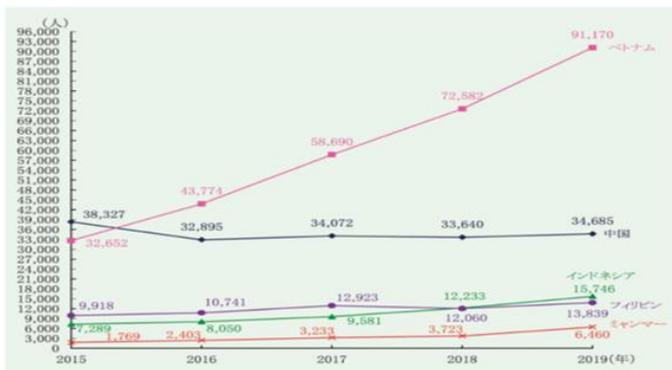
<sup>5</sup> 総務省統計局「労働力調査(基本集計)2021年(令和3年)平均結果の概要」<https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/pdf/index.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>6</sup> 厚生労働省「一般職業紹介状況(令和3年11月分について)参考統計表」<https://www.mhlw.go.jp/content/11602000/000867315.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

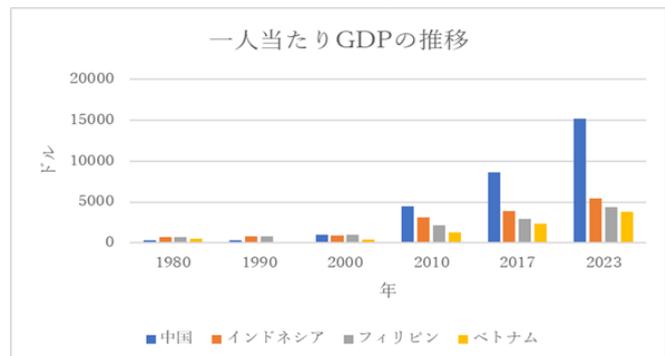
## 2. 問題意識

### (1) 労働市場としての日本の魅力の低下

上記のような現状がある一方で、他のアジア諸国は、近年急激な経済成長の過渡期にある。アジア地域においては労働力獲得競争が発生している為、日本が単に外国人労働者に門戸を開いたとしても、経済力の相対的低下から、「選ばれない国」となってしまおうという問題意識がある。実際に、かつては中国が最大の技能実習生送り出し国であったが、同国で賃金水準が上昇したため来日者数が減少し、2017年にはベトナムの技能実習生が最多となっている<sup>7</sup>。日本の賃金水準は、新興国と比較すれば高いものの、OECD諸国の平均と比べれば低く、伸び率も最低水準を記録している<sup>8</sup>。日本に向けて技能実習生を送り出している他の国々でも、経済成長にともなって平均所得の上昇が見込まれており、日本で働くメリットはますます薄れてくることが懸念される。



【出典】出入国在留管理庁「出入国在留管理をめぐる近年の状況」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335866.pdf> より抜粋



【出典】農林水産省 ASEAN 統計データ集  
[https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food\\_value\\_chain/region/attach/pdf/r1\\_data\\_asean.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/region/attach/pdf/r1_data_asean.pdf) より抜粋

### (2) 「住みにくい国、日本」

アジア地域における日本の経済的魅力の相対的低下に加え、日本における外

<sup>7</sup> 堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房（2017）、136-149頁、坂幸夫『外国人単純労働者の受け入れと実態—技能実習生を中心に』東信堂（2016）89頁。

<sup>8</sup> 日本経済新聞「データで読み解く外国人労働者 魅力薄れる日本の賃金」

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ056835690W0A310C2000000/>（2022年2月28日最終閲覧）。

国人の生活環境上の課題が浮き彫りになっている。HSBC ホールディングスが163カ国で働く約1万8千人の外国人労働者を対象に行ったアンケートによると、働く人にとっての暮らしやすさランキングにおいて、日本は、マレーシアやタイ、ベトナムにも劣る、33カ国中32位となった。特に、「収入」「ワークライフバランス」「子供の教育」という項目において最下位、「社会への溶け込みやすさ」「子供の友達の作りやすさ」という項目においては32位となっている。この点、例えば日本語教育に関しては、公立学校で日本語教育が必要な児童生徒数のうち7～8割の生徒しかこれを受けることができていないことに加え、日本語学習者の数が増加しているのに対し日本語教師の数はほぼ横ばいとなっており、支援が十分とは言えない現状がある<sup>9</sup>。また、横浜市による外国人意識調査によれば、在日外国人が生活上の課題として「日本語の不自由さ」「病気になった時の対応、病院で外国語が通じない」ことを感じていることがわかった<sup>10</sup>。これらの結果から、悪化する労働条件のみならず、日本社会の閉鎖性や、日本語教育や外国人児童の教育体制が整っていないこと、また多言語対応の未整備などからくる「住みにくさ」も、日本の魅力を低下させていることがわかった。

### (3) 「選ばれる国、日本」への転換

今後日本が多くの国から働き先として選ばれるためには、経済的魅力に代わって、適切な労働環境の確保や生活環境体制の拡充を図る必要がある。この点、適切な労働環境の確保という点においては、これまで日本において即時的な労働力不足解消のために機能してきた技能実習制度や特定技能制度を見直す必要がある。国際社会やNGO、各種人権団体から指摘されてきたように、技能実習制度や特定技能制度は労働環境や人権状況において構造的な課題を抱え

---

<sup>9</sup> 文部科学省「『日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成30年度）』の結果について」[https://www.mext.go.jp/content/20200110\\_mxt-kyousei01-1421569\\_00001\\_02.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf)（2022年2月28日最終閲覧）。

<sup>10</sup> 横浜市「令和元年 横浜市外国人意識調査 調査結果報告書」[https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/kokusai/kyosei/fr-chosa01.files/0003\\_20200331.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/kokusai/kyosei/fr-chosa01.files/0003_20200331.pdf)（2022年2月28日最終閲覧）。

ているため、これらの課題を踏まえた新たな外国人受け入れ制度を創設することによって、日本で働きたいと考えている外国人労働者をより適切に受け入れられるような政策を検討したい。加えて、「労働」以外の子育てや教育、保障といった日常生活における制度の拡充も、日本を魅力的な労働市場とするために重要である。「選ばれる国、日本」を実現するために、労働面の整備に加えて、外国人にとっても暮らしやすいような日本社会を実現するための包括的な施策を提案したい。

### 3. 現在みられる課題解決策とその問題点

日本はこれまで、労働力不足を補うため、技能実習制度や特定技能制度をその解決方法として活用してきた。以下に、両制度の持つ課題と、外国人労働者を取り巻く生活上の課題について紹介する。

#### (1) 技能実習制度が抱える問題点

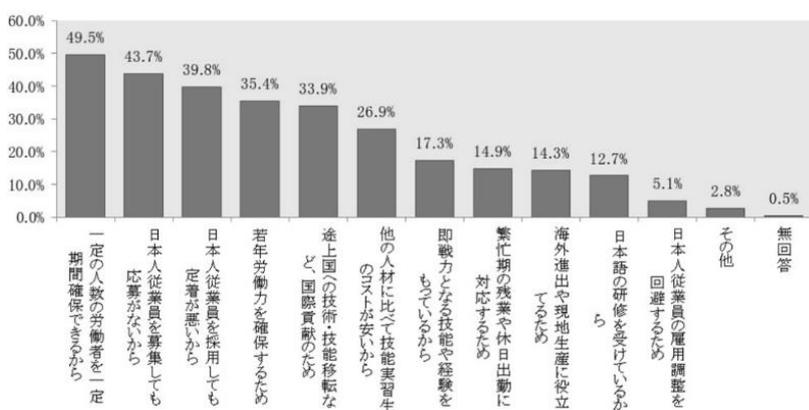
技能実習制度は主に2点の課題を抱えているといえる。第1に、そもそもの制度趣旨とその実態が大きく乖離している点である。技能実習法第一条によれば、技能実習制度とは、「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進」するための政策であり、また第三条には、「労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」旨が規定されている。しかし、労働政策研究・研究機構の調査によれば、技能実習生の受け入れを行っている事業者に対して、なぜ外国人技能実習生を受け入れているのかアンケートを実施したところ、49.5%の企業が「労働者の確保」の為に回答した<sup>11</sup>。

独立行政法人 労働政策研究・研修機構「企業における外国人技能実習生の受入れに関する調査」『調査シリーズ』No.157 (2016) より  
報告者抜粋

<sup>11</sup> 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「企業における外国人技能実習生の受入れに関する調査」『調査シリーズ』No.157 (2016) 121 頁。

また、技能実習経験者を対象とした「帰国後フォローアップ調査」では、帰国後役に立ったこととして「日本でためたお金」が60%強と大きな割合を占めていた<sup>12</sup>。このように、本来の「国際協力」という趣旨とは異なった「労働力確保の手段」として技能実習制度は機能している。第二に、労働基準法違反や技能実習生の抱えてくる多額の借金などの労働環境の課題である。令和元年の調査によれば、労働基準監督機関が技能実習実施者に対して監督指導を実施した

第4-1図 技能実習生の受入れ理由(多重回答、N=9908、単位:%)  
技能実習生の受入れ理由は「一定の人数の労働者を一定期間確保できるから」が5割。



うち、70.8%に当たる5752件において労働基準関係法令違反が認められたという<sup>13</sup>。業種別では、「機械・金属」「食料品製造」においては安全基準違反が、「繊維・衣服」「建築」「農業」分野においては賃金の支払いに

関する違反が多く発見されている。具体的には、農業を営む事業場において、技能実習生の一部の労働時間が計上されていない、実費以上に光熱費が控除されている、社会保険料に関しても法定以上に控除されている、といった例が発生していた。また、技能実習生は来日するまでに送り出し機関や仲介業者に多額の借金を抱えていることがあり、大きな負担が失踪原因に繋がっている現状がある。来日する実習生のうち、半数以上を占めるのがベトナムからの実習生であるが、渡航費や日本語教育費、仲介手数料などにより、多いと100万円以上の借金を抱えているケースがあるという<sup>14</sup>。ベトナムと日本は技能実習生送り出しにかかる協力覚書を締結しているが、日本が高額な手数料徴収疑いなど

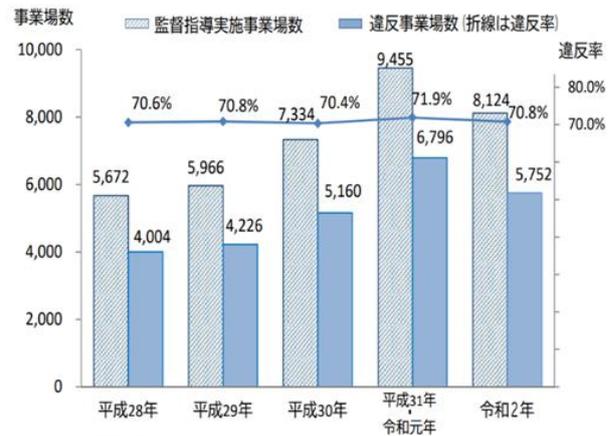
<sup>12</sup> 外国人技能実習機構「令和2年度技能実習制度に関する調査 帰国後技能実習生フォローアップ調査(概要)」<https://www.otit.go.jp/files/user/211001-091.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>13</sup> 厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況(令和2年)」<https://www.mhlw.go.jp/content/11202000/000822587.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>14</sup> NHK「『日本人が怖くなった』駅に捨てられたベトナム人技能実習生のその後」<https://www3.nhk.or.jp/news/special/izon/20201202ekisonogo.html> (2022年2月28日最終閲覧)。

を理由に 79 件の不適切事例を通告したものの、ベトナム側はそのうち 2 件しか認めず、覚書が形骸化している実態がある<sup>15</sup>。借金を抱えることで、現場において辛くても仕事を辞められない、働かざるを得ない状況が作り出され、国際社会からも問題視されている<sup>16</sup>。

主な業種	監督指導実施事業場数	違反事業場数 (違反率)	主な違反事項		
			安全基準	衛生基準	労働時間
機械・金属	2,652	1,740 (65.6%)	安全基準 722(27.2%)	衛生基準 407(15.3%)	労働時間 354(13.3%)
食品製造	1,386	972 (70.1%)	安全基準 446(32.2%)	労働時間 246(17.7%)	割増賃金の 支払 202(14.6%)
繊維・衣服	577	389 (67.4%)	割増賃金の 支払 110(19.1%)	労働時間 90(15.6%)	賃金の支払 76(13.2%)
建設	1,122	888 (79.1%)	割増賃金の 支払 272(24.2%)	安全基準 240(21.4%)	賃金の支払 210(18.7%)
農業	306	225 (73.5%)	賃金の支払 69(22.5%)	安全基準 66(21.6%)	労働条件の 明示 35(11.4%)
<参考> 全業種	8,124	5,752 (70.8%)	安全基準 1,974(24.3%)	労働時間 1,275(15.7%)	割増賃金の 支払 1,261(15.5%)



【出典】厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（令和2年）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11202000/000822587.pdf> より抜粋

## （2）特定技能制度が抱える 問題点

特定技能は、技能実習制度の抱える問題に対して、人手不足解消の目的の為、専門性や技術を有する外国人を受け入れる制度として 2019 年に創設された<sup>17</sup>。具体的な在留資格には「特定技能 1 号」と「2

## 技能実習制度と特定技能制度の違い

技能実習制度	項目	特定技能制度
国際協力	目的	人手不足解消
85職種(156作業)	就業可能な職種	1号:14職種、2号:2職種
なし (介護職種のみN4レベルの日本語能力必要)	外国人の技能水準・日本語能力	1号:相当程度の知識又は経験、日本語能力試験N4以上 2号:熟練した技能
1号:1年以内、2号:2年以内、3号:2年以内(合計で最長5年)	在留期間	1号:通算5年、2号:上限なし
原則不可	転職	可能
海外の送り出し機関と提携している 監理団体からの紹介のみ	受け入れ方法	制限なし
適切な指導のため人数枠あり (例:常勤職員30名以下の企業は3名、専任企業は6名まで)	受け入れ人数	人数枠なし (介護、建設分野を除く)

【出典】マイナビ外国人採用サポネット「『特定技能』と『技能実習』はどう違うのか？制度の比較と、在留資格の選び方を解説！」<https://global-saponet.mgl.mynavi.jp/visa/3282>、出入国在留管理庁「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf> より発表者が作成

<sup>15</sup> 日本経済新聞「実習生送り出し不正横行 ベトナム側、認定取り消し2件」  
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUF200GJ0Q1A221C2000000/> (2022年2月28日最終閲覧)

<sup>16</sup> 人種差別撤廃委員会「日本の第10回・第11回定期報告に関する総括所見」  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000406782.pdf> (2022年2月28日閲覧)。

在日米国大使館「2020年人身取引報告書(日本に関する部分)」  
<https://jp.usembassy.gov/ja/trafficking-in-persons-report-2020-japan-ja/>(2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>17</sup> JICTO「在留資格「特定技能」とは」<https://www.jitco.or.jp/ja/skill/> (2022年2月28日最終閲覧)。

号」があり、前者は「相当程度の知識又は経験」が、後者は「熟練した技能」が必要とされている。特定技能1号で就業できるのは、「介護」や「ビルクリーニング」など14の特定産業分野であり、2号で就業できる範囲はそのうちの2分野、「建設」と「造船・船用工業」に限られる。特定技能1号は技能実習2号を良好に修了することで技能水準や日本語能力水準についての試験免除で獲得でき、その意味で特定技能制度は技能実習制度との接続が図られているといえる。技能実習制度と特定技能制度との違いは、既述のものも含めると上図のようにまとめられる。

しかし、特定技能制度には、人が集まっていないという問題がある。出入国在留管理庁の統計によると、2021年6月時点で、技能実習生は合計35万4千104人在留しているのに対し、特定技能の資格で在留している外国人は2万9千144人と、技能実習生の10分の1以下に過ぎない<sup>18</sup>。この点について、株式会社マイナビが、現在日本でアルバイトをしている外国人を対象に実施したアンケートによると、特定技能という在留資格を「知っていても取らない」理由として、「求められる日本語レベルが高いから」「手続きが煩雑だから」「業種が限られているから」などの理由が挙げられている<sup>19</sup>。特に、「在留資格認定証明書」の申請のためには20種類以上の書類が必要となり、このことは日本語に不慣れな外国人や余裕のない中小企業にとって、在留資格の移行を躊躇わせる一因となっているといえる。

### (3) 生活環境上の課題解決策とその問題点

前章で指摘したアンケートの結果から、生活環境上では、言語や文化の違いに端を発する課題が重要であると考えられる。これらの課題は在留外国人に日

---

<sup>18</sup> 政府統計の総合窓口 e-Stat 「国籍・地域別 在留資格（在留目的）別 在留外国人」

[https://www.e-stat.go.jp/stat-](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20210&month=12040606&tclass1=000001060399&stat_infid=000032120225&tclass2val=0)

[search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20210&month=12040606&tclass1=000001060399&stat\\_infid=000032120225&tclass2val=0](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20210&month=12040606&tclass1=000001060399&stat_infid=000032120225&tclass2val=0) (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>19</sup> マイナビバイトナビ「取得は進んでいる? 「特定技能」制度の現状と課題」

<https://nalevi.mynavi.jp/legal-data/data/10483/> (2022年2月28日最終閲覧)。

本人と同じレベルで情報や公的サービスにアクセスすることを阻害する一因ともなっており、対処が必要である。ここでは、外国人への教育環境と、日本社会の多言語対応や情報アクセス環境の整備に注目し、現在実施されている課題解決策とその問題点について述べる。

まず、教育環境については、日本語教育推進法が定められている。ここには、国内外における日本語教育推進のための方針と施策が示され、在留外国人に対する日本語教育に関しては自治体に求められる努力が示されている。また、子どもの教育環境については、親が希望すれば外国人児童生徒が就学することは可能であり、日本語指導が必要な児童・生徒に対して定められた「特別の教育課程」という制度の導入も、各学校で進んでいる。しかしながら、実際の教育活動は自治体や実施者が自主的に行っているため、教育の質が担保されているかは不明である。また、そもそも対象者の把握が不十分であることも、この施策の問題点だといえる。教育の質と、その実施における透明性を、国や行政が担保する必要がある。

次に、多言語対応については、公的資料や様々なところで多言語併記などの取り組みが進んでいる。しかし、情報やサービスにアクセスする際、提供する側のスタッフとのコミュニケーションが取れないなど、人的支援の側面では問題がある。また、情報アクセスの面では、無料 Wi-Fi の設置が進み、インターネットを通じた情報アクセスは容易化しているものの、こういった取り組みは未だに都会が中心になっており、郊外や地方に行き渡っていないことが課題である。本報告が最終的に目指している人財派遣プログラム（4章で詳述）は、後者の郊外や地方を主な対象地域としているが、そのような地域ほど情報アクセスの容易化が進んでいないのが実情である。

## 4. グループとして考える課題解決策と、課題解決までの道筋

### (1) 新たな総合的外国人政策：「おもてなし」から「おとなりさん」へ

外国人に「選ばれる国」となるためには、外国人財が日本を積極的に選ぶ理由となるような「魅力」の創出とその発信が不可欠であると考えます。滞在する外国人にとって魅力的な環境とは、彼らが国民との相互理解の上に社会に内包され、差別などを受けることなく暮らすことが出来、またそのような不当な扱いを受けたり、生活に困窮したりした際に助けを求めることのしやすい「おとなりさん」としての環境であると考えます。日本国民の意識としても、外国人を「客」として扱う「おもてなし」意識よりも、日本社会のかけがえのない一員である「おとなりさん」としての認識を定着させたい。

### (2) 第一ターゲット：大卒留学生

日本の労働者不足を外国人の労働力活用により補うための第一歩として、在日留学生に着目する。日本に来る留学生は、欧米諸国に行く留学生と比べ、日本社会への定着率が高いことがわかっている。2008・2009年の高等教育機関の外国人留学生の残留率比較を見ると、日本は2008年時点でOECD諸国中11位の20.9%となっており<sup>20</sup>、その後も一貫して残留率を上げている<sup>21</sup>。この理由としてメンバーシップ型の日本の雇用慣行が考えられると、移民研究者の是川は指摘する。就職に資格や実務経験が求められる諸外国と比べ、留学生として来日して日本の大学を卒業すれば日本人と同じように就職できる新卒一

---

<sup>20</sup> 政府「資料1 留学生の国内就職支援及び外国につながる子どものキャリア支援等について」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/000779373.pdf> (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>21</sup> 日本学生支援機構「平成20年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」  
[https://www.studyin-japan.go.jp/ja/\\_mt/2020/08/date2008sg.pdf](https://www.studyin-japan.go.jp/ja/_mt/2020/08/date2008sg.pdf)、「2019(令和元)年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」[https://www.studyin-japan.go.jp/ja/\\_mt/2021/03/date2019sg.pdf](https://www.studyin-japan.go.jp/ja/_mt/2021/03/date2019sg.pdf)  
(2022年2月28日閲覧)より。日本学生機構は(中退者を母数に含むOECDの計算方法とは異なり)卒業者のみを母数とするためOECDよりも高く計算されるが、2008(平成20)年度当時の留学生の国内就職率が25.3%だったのに対し、2019(令和元)年度は36.9%となっているところから、残留率の上昇がみられる。

括採用の仕組みは、若い世代にとって魅力的なのだという<sup>22</sup>。実際に、令和 2 年 2 月の調査によれば、日本国内の大学に在学する留学生は、卒業後の進路について 54.9%が「日本において就職希望」と回答している<sup>23</sup>。しかし、令和元年度に卒業した外国人留学生への調査によると、実際に卒業後に日本国内において就職している留学生の割合は 36.9%に留まっている<sup>24</sup>。また、平成 26 年度の調査によると、留学生が就職活動中に困ったこととして、二番目に「日本の就職活動の仕組みがわからないこと」を上げており、他方企業側は、外国人留学生の就職活動で改善すべき点として、日本語能力の不足に次いで「日本企業における働き方への理解が不十分である」と回答している<sup>25</sup>。以上のことから、日本の就職活動についての周知の不足によって、日本で就職をしたいと考えている留学生を活かしきれていない現状があるといえる。また小熊は、欧米と比べて昇進の基準や雇用契約について「透明性が欠けていること」が外国人の国内就職への障壁だと指摘している<sup>26</sup>。以上のことから、就職活動制度について透明性を確保し、留学生の日本企業へのさらなる就職率アップを図ることが重要であると考えられる。特に、どのような条件を満たせば昇進が可能になるのかといった点について、透明性が確保されているアメリカ型の雇用慣行などを参考にして取り入れることが考えられる。

外国人労働者の受け入れに関しては、日本においては特に「移民政策である」として反発が大きい。そこで、外国人労働者受け入れ拡大の第一段階として、

---

<sup>22</sup> 朝日新聞「(インタビュー)「移民国家」になる日本 社会人口学者・是川夕さん」2021年11月26日付朝刊。

<sup>23</sup> 日本学生支援機構「令和元年度私費外国人留学生実態調査概要」  
[https://www.studyinjapan.go.jp/ja/\\_mt/2021/06/seikatsu2019.pdf](https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2021/06/seikatsu2019.pdf) (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>24</sup> 日本学生支援機構「2019(令和元)年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」  
[https://www.studyinjapan.go.jp/ja/\\_mt/2021/03/date2019sg.pdf](https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2021/03/date2019sg.pdf) (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>25</sup> 新日本有限責任監査法人「平成26年度産業経済研究委託事業(外国人留学生の就職及び定着状況に関する調査)報告書」

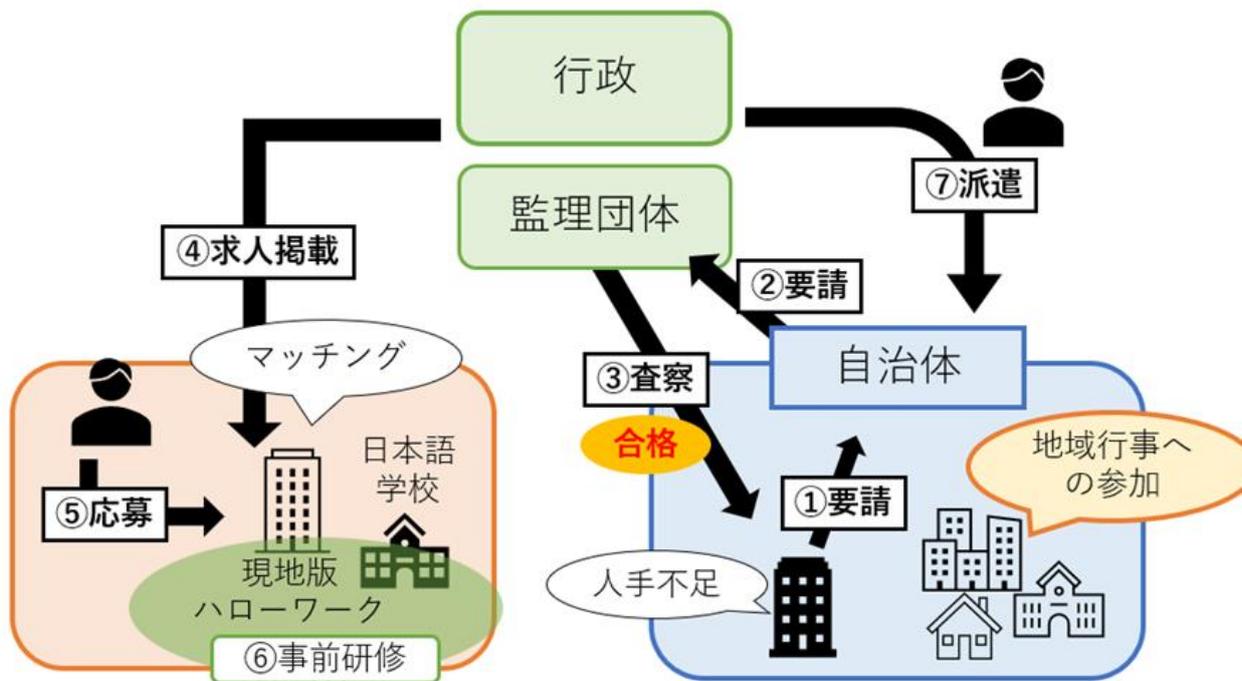
[https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/global/pdf/H26\\_ryugakusei\\_report.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/global/pdf/H26_ryugakusei_report.pdf) (2022年2月28日最終閲覧)。

<sup>26</sup> 朝日新聞 DIGITAL「移民はもう溶け込んでいる?日本社会は変わるのか 是川夕×小熊英二」  
<https://www.asahi.com/articles/ASQ2K647TQ2CUPQJ009.html> (2022年2月28日最終閲覧)。

まずは日本企業に就職したいと考えている在日留学生の、日本企業への就職率を高めることによって、日本社会・企業における外国人に対する労働環境や意識の変革を行いたい。それを通じて、社会や企業において外国人も活躍できる土壌を作ることによって、新規外国人労働者を日本に呼び込む起爆剤としたい。

(3) 外国人労働者受け入れ制度の見直し：「人財派遣プログラム」の新設

～「おもてなし」から「おとなりさん」へ～  
人財派遣プログラム



それまでの技能実習制度や特定技能制度に代わり、外国人を「人財」としての労働力として派遣する新規プログラムを提案する。この施策においては、現地ハローワークを設置し送り出し機関の一元化を図る事で、法外な仲介手数料やブローカーの排除を目指した。また、派遣先を企業の本拠地がある自治体にする事によって、来日した外国人がその自治体をベースとして地域行事に参加したり、地域の人々とのコミュニティをつくることができると考えた。

## 制度の参考にした事例

### 事例(1)-香川県専門送り出し機関をカンボジアに設置

香川県で行われている農業分野における技能実習制度にまつわる取り組みを紹介する。カンボジアの送り出し機関と香川県側の協力によって、現地に送り出し機関と実習前の研修期間を設置している。

特徴としては、研修期間が長いことや少人数制で丁寧に行われていること、研修に参加するためのハードルが高く設定されており「日本で働く」意思の強い人が集められる点がある。実際に、日本で稼いだお金が現地の実家の建て替えに使われる等することで目に見える形で日本で働くメリットが提示されるのだ。

### 事例(2)-韓国・雇用許可制

韓国では、技能実習制度同様の課題を抱えていた「産業研修生制度」に代わり、2004年から「雇用許可制」という制度を制定し、外国人労働者の効率的な雇用管理や労働者としての権益を保護しつつ、中小企業や農家、漁家の人手不足の解消と持続的な解消を図った。制度自体の国際的な評価は高く、国際移住機構（IOM）から「多くの国にとって良いモデルになる」と評価を受けたほか、2011年には国連より「国連公共行政大賞」も受賞している。

雇用許可制の特徴は、韓国国内で求人が成功しなかった企業が対象であること、外国人労働者の雇用・滞在のサポートは公的機関や非営利団体がネットワークを構成して担当していること、外国人労働者も権利救済や支援を受けられること、という3点にある。また、国が受け入れプロセスの負担を行うため、そのプロセスの透明化や送出コストの低減が実現され、雇用手続きの簡素化等の改善が行われていると金（2017）<sup>27</sup>は指摘している。

#### ① 現地版ハローワークの設置

現行の技能実習制度では、技能実習生受け入れのプロセスとして、団体監理

<sup>27</sup> 堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房（2017）245-262頁。

型、企業単独型があるが、令和元年度の技能実習計画認定件数では 97.3%が団体監理型での受け入れである。団体監理型では、現地の送り出し機関を通じた申し込みが必要となっているが、上記の通り、それが悪質なブローカー発生の原因となっている。そこで、新たに日本版の送り出し機関を在外公館の下に設置することを提案する。在外公館と日本の監理団体が結びつき、オンライン企業説明会のように日本での労働希望者と受け入れ先の交流の場を設けることで、マッチング率も高めることができると考える。従来 of 送り出し機関が行う入国前教育は、在外公館の負担をなるべく抑えるために日本の監理団体が主導し、語学教育などをオンラインで行える場合はオンラインで行う。加えて、在外公館のもとに設置しない場合であっても、半官半民の送り出し機関を現地に派遣することも考えられる。当該機関においては積極的に現地採用を行うことで、現地に雇用を創出することもできると考える。

## ② ビジネスと人権の具体的実施の一例として、パッケージング

上記において指摘した通り、現行の技能実習制度においては実習生に対する労働基準法違反や保障の欠如が問題視されている。従って、これらの問題点を解決する為に、人財派遣プログラムにおいてはビジネスと人権の実施も政策の一部としてパッケージングすべきであると考えます。この施策を通じて、まずは企業に対し、企業が今後人権保障主体として重要である旨を周知させるねらいがある。また企業側としては、あらたな国際貢献の在り方としてビジネスと人権を捉え、ESG 投資の促進の足掛かりとしたい。欧米と同じような、人権デューデリジェンスの法制度化レベルには届かないものの、現在よりも実効性のある形で、企業が主体となった人権保障確保を目指したい。

## ③ 労働環境における「人財」意識の浸透

日本においては、長年「人材」という言葉が多く使用されてきた。しかし、本来労使関係は対等である上に、外国人労働者が来日することによって、異文

化理解の窓口としての役割や国際競争力の確保等、労働力に限らず日本社会が享受する利益は大きい。従って、提案するプログラムにおいては、外国人労働者を「人材」ではなく「人財」と見なし、対等な存在として、また労働者のみならず日本社会における生活者とみなすことを提案したい。この施策を通じて、外国人労働者のみならず、日本人労働者に対しても、「人財」といった意識を浸透させ、日本労働市場全体が抱えるパワハラ・セクハラ・長時間労働・過労死問題等に資するような意識改革を行いたい。

#### ④各種手続きにおけるサポートの徹底とその周知、また手続き自体のデジタル化・簡略化の推進

手続きの煩雑性や書類の量が膨大なために外国人が制度を利用することを諦めてしまうことがないよう、手続きのサポートを徹底して、外国人が簡単に手続きを行えるようにする。具体的には、株式会社グレッジが提供する外国人材管理ツール「dekisugi」<sup>28</sup>のように、同じ情報の入力の手間を省いたり進捗管理をしたりするツールを外国人向けにも開発し、国や受け入れ先の地方公共団体がそれを提供するという手段がある。また、従来は提出先や企業がそれぞれで二重三重に行っていた書類管理を一元化し、さらなる効率化を図るために、開発するシステムには書類提出先と企業、および外国人が同一のフォームにアクセス可能で、進捗が一目でわかるような機能もつけたい。システムによるサポート以外にも、外国人に対しては手続き上の個別相談に応じるなど人的なサポート体制も拡充し、加えてそのような多様な支援があるということを十分に周知させることで、外国人が制度を利用する上での心理的ハードルを下げることを狙う。もちろん、手続きの流れやそれに係る書類自体に関しても、できる限り簡略化・デジタル化して簡単に手続きを完了させられるようにすることが望ましい。

---

<sup>28</sup> 株式会社グレッジ「dekisugi」 [https://dekisugi-kun.jp/?yclid=YSS.1001135233.EAIaIQobChMIIna2PmPXk9QIVxNaWCh1P0QSUEAAYASAAEgLMjFD\\_BwE](https://dekisugi-kun.jp/?yclid=YSS.1001135233.EAIaIQobChMIIna2PmPXk9QIVxNaWCh1P0QSUEAAYASAAEgLMjFD_BwE)（2022年2月28日最終閲覧）。

#### (4) 日常生活に関する施策

##### ①日本語教育の拡充

来日前の日本語教育支援について、質の高い日本語教育を実施するための一つの策は、日本語教育機関において教育格差がでないように教育の質を担保しつつ、日本語教育の充実を目指すことである。そのために、対面とオンラインを併用することを提案する。対面では、基本的な日本語の文法など、非ネイティブの日本語話者でも教えられることを中心として展開することを想定している。オンラインでは、会話を中心とした授業の展開を想定し、主に日本語話者との交流を行うことで、日本で生きる会話力を身につけられると考える。また日本語試験においても、「話す」「書く」両方の能力を問うことが必要だと考える。「話す」能力を測るための試験としては英検の2次試験のような形態が、「書く」能力については作文形式が想定できる。このように日本語教育機関、日本語試験において、会話を中心とした能力を養成することで、実際に使える日本語を教えられる日本語教育が提供できる。

また、日本で就業している間の、継続した日本語支援も必要であろう。こちらは、政府が手厚く支援するというよりも、就業先の会社で日本語研修を設けさせるようにガイドラインを策定することなどが考えられる。日本語研修は外部委託することも考えられるが、日本語教育について、日本語教育の正式な機関が必要であると考えられる。加えて、日本語学習者が増加していることから、それに対応できる日本語教師の増員を図ることで学習者のニーズに合った日本語教育が可能になるだろう。教材についても、文部科学省が学校で使用する教科書を認定しているように、日本語教育においても国が教科書を認定し教育の指針を示すことで、全国の教育水準を統一させ安定した日本語教育の提供が可能になる。また、外国人児童に対しては、放課後教室として日本語教育提供の場を設ける。学校で日本語教育を行うことで、親が子どもを学校に行かせるインセンティブを与えられ、外国人児童の不就学問題も改善できると考えられる。

## ②多言語対応の必要性

在日外国人が日本で生活をおくる上で抱える課題の一つとして、行政サービスや医療機関等における多言語対応の未発達が指摘できる。また、外国人労働者の出身地は東南アジアに集中しているため、英語や中国語以外にこれらの国の人々が使用する言語について対応が必要だ。この点について、各自治体においては予算の関係や人員不足によって多言語対応化が追いついていない事が課題である。ICTの発達による自動翻訳や通訳員のオンラインによる対応、ピクトグラムの普及など、外国人に向けた多言語対応の拡充を図る必要がある。一例として、金沢市が提供する金沢生活ガイドは、外国語だけでなく日本語も併記されており、日本人、外国人問わず理解できるだけでなく、難解な内容についても日本語を通じて得ることで誤解を防いだり、日本人と読むことで正しい理解を得る役割があるという。島根県の県立中央病院では受付や診察の際に多言語対応のタブレットを使用し医療機関での外国語対応が進んでいる。これを全国的に原則化することが求められる。

## ③情報アクセスの容易さ

スマホの普及によりどこにいてもインターネットにアクセスできるようになったが、国内の無料 Wi-Fi の普及は進んでいるとは言えない。家や職場にいらなくてもインターネットを利用できることは、未知の文化に対する不安や壁を取り除くことに貢献できるだろう。「多言語化された情報×いつ、どこでもアクセスできる環境」の実現が急がれる。まずは、現在進んでいる Wi-Fi 環境の整備を完了させ、公的機関や自治体のサイトでの多言語対応、やさしい日本語併記を拡充させる。誰もがスマートフォンを持ち、インターネットを利用できる社会になることで情報ギャップを埋められる。日本で生活するにあたって「困らないようにするため」の日本語教育や多言語対応化は必要なことはもちろんとし、「困った時も大丈夫とするため」の情報アクセスの容易さが必要になる。

## (5) 日本人に対する施策

『「おもてなし」から「おとなりさん」へ』という総合政策を推進するにあたっては、外国人を如何に取り込むかということのみならず、日本人側が変わらなければならないこともある。外国人の受け入れ拡大という議論にあたっては、「日本人の仕事が奪われる」「日本の文化が変わってしまう」といったような誤解も多く、そもそも国民意識レベルにおいて外国人を、日本社会を構成する一員とみなしていない現状がある。まずは、『「おもてなし」から「おとなりさん」へ』というキャッチコピーと共に広報することで、外国人をこれまで日本に観光・一時的に滞在する「お客さん」（＝おもてなし）として見なしていた意識を、日本社会を構成する重要な一員である「おとなりさん」に変革する必要があることを訴えたい。その過程で、外国人の増加に伴う様々な誤解を解くことに加え、地域行事の活用や学校教育を通じて差別や偏見の解消を目指したい。

## **5. 課題解決策の効果・副作用・残された課題**

### (1) 考えられる効果

以上の政策は、日本人が外国人財を「おとなりさん」という身近な存在として認識し、外国人にとって日本がより働きやすく住みやすい国となることを狙っている。まず、既に日本社会に溶け込みつつある大卒留学生の日本企業への就職率を上げることで、外国人が日本で生き生きと働くイメージを日本人、外国人の双方に示し、国内の外国人のイメージ改革を進めると共に、新規外国人労働者の増加を招く。次に、労働面では、育成のための教育からパッケージングされた外国人財派遣プログラムによって新規外国人労働者の受入れ体制を整備する。同時に、生活面でも多様化への対応や日本人の意識改革を進め、日本社会に固有の閉鎖性を開放に向かわせることで、外国人にとってより生活しやすい環境を整える。こうして、外国人に「選ばれる国、日本」が実現し、日本の労働力不足の解消や、多文化共生社会が導かれるものと考えている。

## (2) 残された課題

上記のような効果があることが考えられる一方で、この政策には副作用も存在する。第一に、不法滞在者の増加である。日本が外国人に選ばれる国となり、日本と諸外国を行き来する人々の数が増加することで、不法滞在者が紛れ込みやすくなることが考えられる。外国人受け入れのための積極的な施策を推進する必要がある一方で、法律に基づく適正な在留資格を持たない者は厳正に取り締まる必要があるだろう。また、日本国内で禁止されている薬物や武器の密輸入、国際テロの発生など、日本に入国する人々が増加することにもなう犯罪も防ぐ必要がある。さらに、育ってきた環境や文化、歴史や宗教が異なる外国人と日本人との間で、文化的摩擦が生じることも考えられる。外国人受け入れ拡大に伴うこうした課題には、今後さらなる対応が必要となるだろう。

これらの副作用がありながらも、少子高齢化の進む日本で今後国内産業が持続していくためには、外国人の力が不可欠である。副作用に対してどのように対処していくかも考慮しつつ、外国人財にとって労働・生活しやすい環境を整えて「選ばれる国」となり積極的に発信・受入れを行っていくことは急務だ。

### 6. メンバー（氏名のみ記載）※リーダーに、サブリーダーに○を付ける

☆小林壱織	○福田美咲
杉原一樹	高橋麻菜美
長谷川翔一	