

外国人の受入れ体制の構築に関する提言

～「選ばれる国・日本」外国人と共に築く日本再興へ向けて～



国民生活産業・消費者団体連合会

2023年5月

外国人の受入れ体制の構築に関する提言

～「選ばれる国・日本」外国人と共に築く日本再興へ向けて～

人口減少・少子高齢化により、日本社会・経済は存続の危機にある。日本政府はこの国難に対して、出生率向上や女性・高齢者の活躍促進のほか、外国人の受入れ拡大など様々な施策を講じてきたが、同時に新たな問題も生み出された。

生団連はかねてより、人口減少・少子高齢化を日本の存続に関わる重大な問題であるとして、これを国民的な課題として捉えてきた。そして、**外国人を取り巻く問題に取り組むことが、停滞する日本社会の問題解決・成長の糸口となり、国民の生活・生命を守ることに繋がると考え**、2018年には内部に委員会を設置し、生活者としての外国人の受入れ体制の構築に向けた活動を進めてきた。

日本で暮らす外国人は、制度・文化の壁など様々な障害によってその能力を十分に発揮できないでいる。また、コロナ禍にあって、多くの外国人が困難な立場にあることが顕在化した。外国人の活躍が阻まれ、人権の保障すら危ぶまれるような受入れ環境のままでは、日本を選んで移住する外国人は逡減してしまう。世界から「選ばれない国」となり、社会の担い手が失われれば、国民の生活・生命を守ることもままならなくなる。

ついでに、**日本は早急に「世界から選ばれる国」へと改革しなければならない。国内外から多様な人材を柔軟に受け入れ、かつ、その権利および能力を尊重し活躍を促す体制があつて初めて、日本の社会・経済はさらなる発展を遂げることができる。「選ばれる国」となり、日本が成長し続けてこそ、国民の生活・生命を守ることができるのである。**

日本を選び移住する外国人は主として、技能実習生と留学生の二つが多くの割合を占めている。しかし両者のいずれも、日本国内で活躍するには様々な制約があるために、その能力を十分に発揮できずに早期に帰国してしまうことが少なくない。日本の中で成長・活躍できる制度を講じずに社会・経済の担い手たる人材を自ら手放すことは、外国人だけでなく日本全体の利益にも反している。

そこで生団連は、日本が世界から選ばれ続け、国民の生活・生命を守っていくためには、このような外国人材を日本に惹きつけ、育み、活躍を促すことができる受入れ体制を構築することが極めて重要であると考え、以下のとおり提言する。

日本再興を実現させる外国人の受入れ制度と、世界に範たる日本としての共生社会の構築を求む

(1) 【日本への入口】：技能実習制度の課題解決。実習生の受入れ・支援体制の拡充

- ① 技能実習の監督体制の強化と実習環境の改善
- ② 実習生の借金問題の解消
- ③ 転籍の実施要件の緩和および、受入れ職種の拡大

(2) 【日本での成長】：キャリアアップ・活躍進路の創出

- ① 技能実習と特定技能の接続・受入れ体制の拡大
- ② 留学生の在留資格：「技術・人文知識・国際業務」等の取得要件緩和

(3) 【日本との共生】：生活者としての受入れの推進

- ① 日本語学習環境の拡充・やさしい日本語の普及促進
- ② 相談・救済窓口の体制強化と利便性向上

日本再興を実現させる外国人の受入れ制度と、世界に範たる日本としての共生社会の構築を求む

生団連では、2018年に「人的鎖国からの脱却」・「生活者としての外国人の受入れ」を求める提言を行い、国が正面から外国人の受入れに関して明確な方針を打ち出すこと、そして「受入れのための制度設計」および「生活者としての環境整備」の推進を要望した。以後、外国人を取り巻く教育・就労上の問題や生活上の問題等については一定の進展があったものの、依然として日本における外国人の受入れ体制は多くの課題を抱えている。

目下、著しい勢いで少子化が進行する日本は、人口減少という観点から国家存続の危機にある。この問題の克服には、国の持続的発展を実現できる新たな社会体制の構築が必要であり、ここでは外国人の受入れ体制の整備も欠かせない。

現在、国際的に人材獲得競争が激化する中、日本も「選ばれる国」となるべく取組みを進めているが、これに逆行する問題も数多く見られる。長期在留・活躍を想定して来日する外国人の内、多くの割合を占める技能実習生や留学生だけを見てもこうした問題は枚挙に暇がない。特に重大なものとして、以下の3項目が挙げられる。

① 技能実習制度における受入れ・支援体制の問題

技能実習制度は、実習生の労働・生活環境と入国前に発生する手数料・借金、この2点に特に大きな課題を抱えている。たとえば、長時間労働や法外な手数料徴収などにより、実習生の過酷な労働環境・搾取体制が生み出され、多くの外国人が困窮に陥っている。

② 就労におけるキャリアアップ・活躍進路の問題

毎年多くの外国人が技能実習生や留学生として日本へ技能・知識を習得するために来日している。しかし、こうした外国人が活躍や学びの幅を広げて日本国内で就職・キャリアアップすることには制約が多い。これは、いま日本で暮らしている外国人の就労意欲をそぎ、活躍の可能性を狭めるだけでなく、これから日本での成長・活躍を目指して来日する人々からその夢を奪うこととなり、ひいては、日本が世界から「選ばれない国」となることへと繋がる。

③ 生活者としての受入れ体制の問題

外国人、特に日本語が分からない外国人が日本に定住・活躍するには言語や制度など多くの壁がある。しかし、こうした外国人に対する日本社会の受入れ・支援の取り組みは決して十分とはいえない。たとえば、外国人を支援する各種相談窓口は全国で設置が進んでいるが、対応している時間・場所・言語などの面での制限も多く、アクセス性の低い窓口も多い。また、日本語を学習する場所がない地域もあるなど、日本社会として外国人を受け入れる体制は間に合っていない。

日本が「選ばれる国」となり発展していくには、日本への入口からその後の成長・共生に至るまで外国人がその能力を十分に発揮できる受入れ体制が必要である。そしてこれは、世界の模範となる「開かれた国」としての共生社会の構築でもある。

については以下に、日本再興の実現および世界に範たる共生社会の構築に向けた対策として、3項目7点を提言する。

(1) 【日本への入口】：技能実習制度の課題解決。実習生の受入れ・支援体制の拡充

① **技能実習の監督体制の強化と実習環境の改善**

2023年現在、日本には30万人以上の技能実習生が就労・生活している。技能実習制度は、職員数600名程度の外国人技能実習機構が監理団体や実習実施者を監督し、技能実習生への適正な実習実施および保護を図る仕組みとなっている。しかし、実際には劣悪な受入れ環境の下で実習生が被害に遭うことも少なくなく、その監督体制が問題視されている。技能実習の適正な実施には、受入れ環境の整備および監督体制の強化が急務であり、については以下を提言する。

第一に、外国人技能実習機構による、監理団体および実習実施者の監督体制の強化、ならびにその許認可要件の厳格化をすべきである。十分な指導・支援を行う能力を持たない企業・団体は監理団体および実習実施者となるための許認可を受けられないようにしなければならない。その上で、外国人技能実習機構は人員拡充や業務の効率化を進めてその監督能力を強化し、問題性のある監理団体および実習実施者の改善指導や排除を徹底すべきである。また、送り出し機関側で実習生の教育体制やその費用などの問題が発覚した場合は、外国人技能実習機構がその情報を国内外関係機関へ周知するとともに、二国間協議により相手国へ是正要請するなどの働きかけを行うことが求められる。

第二に、監理団体および実習実施者は技能実習に関する情報公開を進め、その受入れ体制・実習環境の透明性向上を進めるべきである。閉鎖的な実習環境は問題が隠蔽・常態化しやすい。監理団体および実習実施者は自己監査や外部からの公的監査を導入するなどして自ら透明性の向上に努め、技能実習の適切な監督・支援体制を構築すべきである。

第三に、実習生に対して、日本語能力要件（N5相当）を必修とすべきである。技能実習制度では送り出し機関等で日本語や就労規則等を学ぶことが定められているが、実際には十分に学べておらず、日本国内での就労・生活で苦勞することも少なくない。安定的な実習・生活のためにも、来日前の事前学習に関する到達度試験を定めるとともに、監理団体および実習実施者は、実習生が来日後も継続して日本語学習ができる教育体制を構築すべきである。また、監理団体および実習実施者に対し、民間の日本語教育施設の活用や NPO 団体との連携を認め促進するといった法整備も必要である。

② 実習生の借金問題の解消

実習生として来日するには多額の費用負担が必要となる。100 万円超の借金をして来日する実習生も珍しくはない。多額の借金返済は、過酷な残業・労働環境ひいては強制労働や人身売買に繋がるなどの指摘もある。このような技能実習制度の運用にともなう弊害は、日本が「世界から選ばれる国」となる上で解決しなければならない課題であり、については以下を提言する。

第一に、諸外国に対する二国間協定の内容を明確にした上で、その順守と徹底および、違法な送り出し機関の排除を進めるべきである。現状、日本との二国間協定に反して、送り出し機関や悪質ブローカー等による多額の手数料徴収が常態化している。多額の手数料に起因する日本国内での問題を防ぐためにも、相手国側へ二国間協定の遵守や徹底を強く要請すべきである。また、その議論の内容や結果について広く関係者に周知されなければならない。

第二に、監理団体および実習実施者が自ら違法な送り出し機関等を排除する制度を拡充すべきである。多額の手数料は、送り出し機関から監理団体等に対するキックバックや過剰な接待などの利益供与の原資でもある。こうした実習生の搾取構造をなくすため、多額の手数料等の問題を早期に発見できる制度を設ける必要がある。その上で、多額の手数料徴収が発覚した場合に実習生および送り出し機関へどのように対処するのか、手数料問題への対応規則をさらに細かく定めるなどして、監理団体および実習実施者が悪質な送り出し機関等の排除へと機能する体制を構築すべきである。

第三に、実習生の借金に関して、実態把握およびその返済の支援体制を構築すべきである。多額の借金は実習生の負担となり、安定的な実習・生活へ支障をきたす。入国前の借金の実態把握や返済プランの作成を技能実習計画の項目に追加するとともに、監理団体および実習実施者が実習生の借金問題について相談対応・支援を担う仕組みを設けるべきである。

なお、借金については、実習生の間ではよりよい待遇・賃金に向けた「先行投資」と見られている面もある。これについては、日本と送り出し国とで丁寧に技能実習に要する諸費用を点検し、問題と見なす基準を明確化した上で公開することが求められる。同時に、その返済支援についても野放図な援助とならないよう、支援実施の基準および内容について慎重な設計が必要である。

③ 転籍の実施要件の緩和および、受入れ職種の拡大

技能実習制度では原則、転職が禁止されている。現状は、受入れ側である監理団体および実習実施者の都合で技能実習の継続が困難となった場合のみ、同一職種・作業に限定した実習場所の変更（転籍）が認められているが、これに該当せず、実習停止・帰国を余儀なくされる事例が毎年何万件も発生している。そして転職の禁止は、技能実習の継続を引き換えとした過酷な環境での強制労働にも繋がると批判されている。については以下を提言する。

第一に、転籍の実施要件を緩和すべきである。現状の転籍は、監理団体および実習実施者都合で実習が困難になった場合のみ、と制限されている。しかし、「実習生都合」とされている問題事例の中には「実習意欲の喪失」や「行方不明」などのように、実習環境における不和を原因とするような、受入れ側にも責任の一端があると考えられるべき事項も見受けられる。したがって、この「実習生都合」の実習実施困難事例に関して、その原因・分類をさらに細分化し、受入れ側にも一定の責任がある事例については転籍の実施対象とするなどの要件緩和を行い、さらに広く転籍を実施できるように改めるべきである。

第二に、転籍実施時の受入れ職種・作業を拡大すべきである。転籍に際して新たな受入れ場所は原則、同一職種・作業に制限されている。そのため新しい実習場所を探しても、同様の実習実施者を見つけられない、もしくは見つけたところがすでに実習生の受入れ枠一杯であるなどの理由から、転籍を実施できないということがある。これについて、転籍先を同一職種・作業に制限せずに、特定技能における同一分野に該当すれば技能実習の職種変更を認めるなどして、転籍の実施を拡大することが求められる。また、外国人技能実習機構は情報提供や各種手続き等において、転籍に係る支援体制をさらに拡充すべきである。

なお、転籍の要件緩和については、簡便な来日・転職の手法として悪用されないよう、その条件を慎重に設計する必要がある。加えて、例えば当初の受入れ事業者が負担した諸コストを新規の受入れ先が一部負担するなど、転籍元と転籍先との費用分担も考慮した制度設計が求められる。

(2)【日本での成長】：キャリアアップ・活躍進路の創出

① 技能実習と特定技能の接続・受入れ体制の拡大

技能実習・特定技能の両制度においては対象職種・分野が異なるために、一部職種の技能実習生はそのまま特定技能へ移行することができないという問題が生じている。また、特定技能へ移行できた場合でも、特定技能 2 号の対象分野ではないために、キャリア形成や家族の呼び寄せができないということに多くの外国人が不安・不満を抱えている。については以下を提言する。

第一に、両制度の対象職種・分野を原則同一とすべきである。技能実習の職種と同様の特定技能の分野がないために、技能実習から更なるキャリア形成を望んでも、帰国するもしくは苦労して別分野に移行し学び直さなければならないということが生じている。については、両制度の対象職種・分野を拡充した上で同一とし、一貫したキャリア形成ができる仕組みを構築すべきである。

第二に、すべての分野を特定技能 2 号の対象とすべきである。特定技能 1 号の 5 年間在留に限定し、ともすれば外国人が技能実習から継続して培ってきた技能および言語・文化のキャリア形成を一律に終了させることは、外国人にとって機会の損失であるだけでなく、日本にとっても人材の流出にほかならない。日本での就労・生活に習熟した外国人がさらに長期的に活躍・成長できるよう、特定技能制度を改革すべきである。また、キャリア形成意欲のある外国人の定着促進として、特定技能 1 号の段階から、技能習得や年次に応じた昇給など、待遇向上を促進する仕組みも求められる。

第三に、特定技能 1 号において条件付きでの家族帯同を認可すべきである。現在は特定技能の外国人の能力に関係なく、家族の呼び寄せは一律で制限されている。しかし、家族と共に暮らせることは well-being の向上、ひいては就労・活躍の質の向上に繋がる。よって、特定技能 2 号等への移行を志望し、かつ、十分な生活能力を有する外国人に関しては、特定技能 1 号の段階で家族帯同を認めていくべきである。

但し、特定技能制度においても、外国人労働者がまさしく「労働力」として扱われているという指摘もある。中には、外国人材の支援を担う筈の登録支援機関がその責務を十分に果たさず、外国人が就労・生活していく上で必要な支援を受けられずに困窮するという問題も発生している。外国人材に活躍の道を拓くのであれば、生活者としての受入れ体制の構築は必要不可欠である。ついては、登録支援機関に対しても外国人技能実習機構が監査を実施するなど、問題の深刻化を防ぐ取り組みが求められる。

② 留学生の在留資格：「技術・人文知識・国際業務」等の取得要件緩和

日本において留学生は、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格に移行する場合、その国内就職に際して学校で学んだ専攻科目と職場の業務内容の関連性が必要と定められている。ここから、多くの留学生が専攻科目と業務との関連性が足りないと、企業が採用意向であっても在留資格が認められず、結果的に、日本での就職を希望しながらも帰国せざるを得ない状況にある。日本で学びを得た留学生は、日本語や文化等にも親和性の高い人材である。そして、「世界から選ばれる国」となる上でも、こうした留学生の期待に応えることは極めて重要である。ついては、以下を提言する。

第一に、就職時の、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格取得における専攻科目と職場業務との関連性の要件を撤廃すべきである。特に専門学校の留学生はその関連性が厳格に求められ、就職への制約も多い。しかし、仮に専攻科目と業務が合致していなくても、留学生生活を通して様々な知識・技能を培ってきた外国人は幅広い活躍の可能性を有している。専攻した知識・技能の応用的な活用を認めるなどして、もっと留学生人材の受入れを拡大すべきである。また、「技術・人文知識・国際業務」以外にも、特定活動 46 号など、その取得要件が厳しい、もしくは認知度が低いためにあまり活用できていない在留資格がある。こうした在留資格についても、その取得に関する日本語要件の緩和や情報発信の拡大が求められる。

第二に、就職後の、外国人労働者の異動等における就業規制を緩和すべきである。例えば営業職で採用した外国人に対して、実地研修として工場勤務の配置異動をする際に制約を受けることがある。こうした在留資格上の制約から、キャリアアップに繋がる配置異動や多様な職務経験を積むことができないことは、外国人にとっても採用企業にとっても大きな損失である。労働環境や業務内容に一定の基準を設けた上で、より柔軟な配置・受入れ制度を構築していく必要がある。

ただし、留学生の採用受入れ拡大にあたっては、地域の生活者としての受入れの視点も欠かせない。就労都合での受入れを拡大するばかりに、日常生活が犠牲とならないよう、行政は民間サービスも含めてその受入れ体制の拡充に努めるべきである。

(3) 【日本との共生】：生活者としての受入れの推進

① 日本語学習環境の拡充・やさしい日本語の普及促進

言葉の壁は移住者にとって大きな障害となる。特に日本語は習得が困難な言語とされている。しかし現状、日本在留の外国人は日本語学習の機会もないまま、日本の社会・制度に適応できず、不便な生活や困窮を強いられていることが多い。そして、仮に外国人自身が日本語の必要性を感じていなくても、コミュニケーションが取れずに日本社会から孤立するという問題は、子世代・孫世代に引き継がれてしまう。現代だけでなく将来における外国人との共生を進めていく上でも、日本語学習環境の整備は

喫緊の課題である。ついては、以下を提言する。

第一に、地域人材を最大限に活用し、日本語学習環境の拡充・保障を推進すべきである。日本語を学ぶ機会も得られず、日常生活に不満・不便を抱える外国人住民は少なくない。企業等は、受け入れた外国人に対して日本語を学習できる環境を提供する義務を負うべきである。これには行政が、外国人を受け入れた企業や地域の NPO 団体等における日本語学習の支援活動を補助する、もしくは地域の共生コーディネーターを行政が直接雇用・育成するなどして、地域が一体となって支援体制を拡充していくことが求められる。

第二に、日本語教育においては、教育内容の質の向上と教育人材の数の確保を推進すべきである。外国人がより良い環境で学べるように、日本語教師の国家資格化や教育マニュアルの設計等を進めるとともに DX などを活用した学習ツールを広く提供して、日本語教育全体の質の向上を図るべきである。また、そうした質の高い教育を提供できる人材確保に向けた施策として、日本語指導員向けの講習会の開催拡充や、大学の教職課程に日本語指導を科目として導入するなどの取り組みも求められる。合わせて、日本語学習者数に応じた教育人材・施設の必要数の設定も検討すべきである。

第三に、官民一体となって、やさしい日本語の普及・活用をさらに拡充すべきである。日本語能力試験（JLPT）のような正確な日本語を学習することも重要だが、日々の就労・生活では、やさしい日本語で代用できることも少なくない。行政の情報発信や企業内の従業員向け案内にやさしい日本語を取り入れるなどして、日本人側からも外国人へ歩み寄ることが求められる。

なお、日本語学習については、教室の開催が平日・日中に限定されているなどの理由から、働く外国人にとって通いづらいことも多い。行政が NPO 団体等と連携して日本語教室を拡充するほか夜間中学校を開設するなどして、地域社会全体で日本語学習の環境整備を進めていくことがなお一層重要となる。また、外国人に対しても、在留資格更新手続きの簡素化などのインセンティブを設けるなどして、日本語学習・自己研鑽を促進する仕組みを講ずることが望ましい。

② 相談・救済窓口の体制強化と利便性向上

多くの外国人が職場や生活の中で困りごとが起きた時、相談先が分からず問題を抱え込んでしまっている。相談・解決ができないままでは、たとえ軽微な問題であっても、不安・不利益として累積されてしまう。受入れ環境の改善およびリスク軽減の観点からも、そのような問題が発生した時の対応の整備・制度化は急務である。ついては、以下の提言を行う。

第一に、相談窓口について、対応時間・言語および連絡手段等の受付体制の強化を進めるべきである。行政等の相談窓口の整備は進んでいるが、その窓口への相談日時や手段などの制限から、外国人にとって利用しにくい窓口となっていることも多い。外国人がいつでも気軽に相談できるよう、24 時間対応や祝休日対応、多言語対応、SNS 対応など、様々な状況に対応できる体制を設けるべきである。また企業も、母国語相談窓口を設けるなどして、外国人の受入れ体制を整備することが求められる。

第二に、行政およびその相談窓口は、地域住民・NPO 団体等との協働を進め、漏れのない支援体制を構築すべきである。相談窓口を設けて待ち構えるだけでは、自発的に相談・救済の声を上げられない人々はそのまま困窮化してしまう。行政およびその相談窓口は、一方的に情報発信を行うだけではなく民間の支援団体等と協力し、外国人が利用している地域団体や SNS などを駆使して相談・問題のキャッチアップに努めなければならない。また、外国人の相談・救済窓口の体制強化においては、外国人はその就業先との関係性も強いことから、企業・団体にも支援体制の構築に参画することを義務化すべきである。

国民の生活・生命が守られる、未来へと開かれた日本を目指して

ここまで、7つの事項について提言を挙げた。これらの事項は、外国人が生活者として働き暮らしていく上で、極めて重要な事項である。この問題を解消できないままでは、世界的に激化する人材獲得競争で諸外国に打ち勝つこともできず、日本の社会・経済は停滞・縮小してしまいかねない。今こそ、外国人との共生を通して、国民の生活・生命を守っていけるかどうかの分水嶺であり、「選ばれる国」となる最後のチャンスである。

そして、世界から評価され人を惹きつけるには、先に提言として述べた事項だけでは、決して十分とは言えない。外国人との共生を進める上では、まだ多くの問題が残っている。特に、技能実習制度は国際社会からも厳しい批判を受けており、今回の提言でも重点を置いている課題である。日本が国際社会から認められ持続的に成長できる国となるためにも、技能実習制度に関しては、その目的の一つに「人材確保」を追加し、かつ、特定技能制度に完全に接続する在留・就労の制度として改め、外国人労働者を正面から日本へ受け入れていく。こうした改革案も含めて、あらゆる方面から外国人の受入れ体制の見直しを検討していくことが求められる。

生団連においても、人口減少・少子高齢化に直面した日本がこれからも繁栄していくためには、わたしたち自身が外国人を単に労働力としてではなく生活者として受け入れ、人権尊重の理念の下に共生社会の構築を進めていかなければならないと考え、2020年12月に「**外国人の受入れに関する基本指針**」を採択した。これは「**生活者としての外国人**」を受け入れていく上でのわたしたち自身の心構えを示すものであり、以降、多くの会員企業・団体が賛同している。あらゆる垣根を超えて、日本全体で外国人との共生へ向けたムーブメントを醸成していくことが、これからは益々重要となってくる。

「**誰一人取り残さない社会**」の実現を目指し、世界中の国々が新たな社会づくりに取り組んでいる。こうした国際的な潮流を背景としながら、日本でも様々な議論・改革が始まりつつある。外国人および外国にルーツを持つ人々に対して「生活者としての受入れ体制」を構築することはこの一環でもあり、そしてこれは同時に、外国人と共生する日本人の豊かな暮らしを実現させ、ひいては国民全体の生活・生命を守ることに繋がる。

こうした考えに基づき、「**生活者としての外国人の受入れ体制**」を構築し、「**世界に範たる日本**」としての**共生社会を実現**することを、ここに強く求める。そのために、これら様々な課題を一元的に取り纏め、その進捗を管理する**組織体の設置も検討すべきである**。