

人材開国！ 日本型移民政策の提言

世界の若者が
移住したいと憧れる国の構築に向けて

＝中間とりまとめ＝

I 政策の理念

1. 移民立国で日本の活性化を図る
2. 日本文明の底力を活かす

II 日本型移民政策の骨格

1. 日本人口の10%を移民が占める「移民国家」へ
2. 「育成型」移民政策を推進する
3. 日本型移民政策の基盤整備
4. 社会統合・多民族共生のための施策
5. 人道的配慮を要する移民の受け入れ

III 直ちに取り組むべき事項

2008. 6. 12

自由民主党 外国人材交流推進議員連盟

I 政策の理念

1. 移民立国で日本の活性化を図る

- 日本は世界のどの国も経験したことのない高齢化社会の道を歩み始めた。

加えて、ほぼ時期を同じくして、未体験の人口減の時代に入った。人口減はテンポを速め、その重圧が社会全体を覆いつつある。

- 50年後の日本の人口は3分の2に落ち込み、9000万人を下回るという政府推計がある。

そのとおりだとすると、国の様相は一変しているはずである。過疎が進む日本の原風景はどのような姿をさらしているのだろうか。社会の活力は枯渇していないだろうか。

- 一国の人口推移は、人の出生、死亡、国際人口移動の3つの要因によって決まる。

人口減少問題への取り組みとして、政府は出生率を高めるため保育サービスの充実などに全力を挙げている。しかし、人口問題の専門家によると、少子化対策の効果が現れるとしても、それは遠い将来の話ということである。

したがって、日本の人口危機を救う効果的な治療法は、海外からの移民の受け入れ以外にないのである。日本の生きる道は、世界に通用する国際国家として自らを世界に開き、移民の受け入れにより日本の活性化を図る「移民立国」への転換である。

- 新しい国づくりのためには、適正な移民受け入れを進める「移民政策」を打ち出す必要がある。

国民のコンセンサスも不可欠だ。だが、何より求められるのは、移民開国への国民の決意と覚悟がいることである。外国人を移民として迎える以上、彼らが安心して働くことができる職場を用意しなければならない。移民ニーズに対応した社会経済制度の改革が必要である。

- 日本が未曾有の数の移民を受け入れるのであれば、日本民族と他の民族がお互いの立場を尊重し合って生きる社会、すなわち「多民族共生社会」を作るという日本人の覚悟が求められる。

そのとき日本人に求められるのは、自らの民族的アイデンティティを確認し、かつ異なる民族すべてを対等の存在と認める心構えを持つことである。日本民族の根本精神を堅持するとともに、少数民族の固有文化を尊重しなければならない。

- 日本型移民政策を提唱する。

ここで「日本型」と言うのは、人材を「獲る」のではなく「育てる」姿勢を基本にする、日本独自の「育成型移民政策」であることを強調するためである。

意欲のある外国人材を、各産業分野を支える技能者・職人などに育成し、できるだけ早く日本国民として地域社会に根を下ろしてもらうようにするものである。

移民に対する手厚い教育を施し、日本人と良好な関係を築く「新たな国民」を生み出すのが、日本型移民政策の核心である。国民が懸念する治安の悪化を招くことのない外国人受け入れ制度である。

＜移民の定義＞

国連事務総長報告書による「通常の居住地以外の国に移動し少なくとも12ヵ月間当該国に居住する人のこと(長期の移民)」(国連事務総長報告書による)

- 日本の文化と伝統を世界に開放し、日本列島に住む様々な人間が切磋琢磨することで**新しい価値を創造する「多文化社会」の構築も課題となる。**
そして、高い志を持つ世界の若者がこぞって移住したいと憧れる国、人道支援・国際貢献のための移民受け入れにも力を入れて、世界から評価される国を目指す。
- 改革に消極的だとして海外から「日本売り」が言われている今こそ、**政治の責任で、人口危機にある日本がどんな国家を目指すのか、明確なビジョンを発信すべきである。**
「人口危機に立ち向かうため日本は『移民国家』へ移行する」と政治が決断すれば、国際社会は国の形を「多民族国家」に変える究極の構造改革を評価し、「日本買い」に転じるだろう。

2. 日本文明の底力を活かす

- 極東に位置する島国であり、社会の均一性が相対的に高いとみなされている日本は、移民の受け入れに適さないという声がある。欧米に比べて移民の受け入れ経験が少ないことは事実である。
しかし、**厳しい試練の時を迎えて、日本の未来に危機感を抱く国民が移民国家建設のため立ち上がれば、50年間で1000万人規模の移民受け入れを達成することも決して夢でない。**幸い日本には、移民が快適に暮らすことができる制度、精神風土、環境が整っている。

第1に、長年にわたり蓄積されてきた産業技術と、卓越する世界企業の存在である。

高い生産効率を実現することで世界経済を先導してきた産業立国としての日本のネームバリューは、気概に満ちた世界の若者を惹きつけるに違いない。

高い教育水準と充実した高等教育施設も、今後、留学生の受け入れを大幅に増やすための教育資源となる。

第2に、日本社会には「人の和」や「寛容の心」を重んじる精神的基盤がある。

日本の社会は、宗教を見ても神道・仏教・キリスト教などが仲良く共存している。古来、日本は「和をもって貴しとなす(十七条憲法)」を基本とする国柄であった。多様な価値観や存在を受け入れる「寛容」の遺伝子を脈々と受け継いできた日本人は、世界のどの民族も成功していない「多様な民族との共生社会」を実現する潜在能力を持っている。

第3に、恵まれた自然環境と豊穡な文化がある。

四季折々の風景、歴史遺産の水田や森林、地方ごとに特色ある日本料理や伝統芸能は、海外

からの旅行者にすでに認知されており、今では年間 800 万人を超す観光客が日本を訪れている。亜熱帯のさんご礁、日本情緒豊かな温泉街、良質の雪に恵まれたスキーリゾートにはリピーターも多い。この「癒しの島」には理想の移住地としての条件が備わっている。

第4に、日本社会にすでにいる「移民の背景を持つ人々」の存在がある。

何世代にもわたって多くの苦難を乗り越えて社会的地位を確立してきたオールドカマーに加えて、ニューカマーも来日からすでに 20 年を経て、200 万人を大きく超える外国出身者とその子孫は、市民・永住者・定住者として、日本社会に根を張って生活している。すでに日本で生きるノウハウを身につけた彼らは、新来の移民たちと地域社会をつなぐ貴重な人材である。

- 日本は移民受け入れの後発国としての利点もある。カナダ等の伝統的な移民国家の経験に学び、日本と似通った国家形成の歴史を持つ欧州各国の最近の問題状況も参考にできる。
- 日本型移民政策は、日本人口の 10%を移民が占める未来の日本人が、「移民が日本の危機を救ってくれた」と感謝し、「世界で保護を求めている人々の救済に日本が貢献した」と誇りを持てる社会の実現を目標とする。

II 日本型移民政策の骨格

1. 日本人口の 10%を移民が占める「移民国家」へ

- 欧州の移民先進国の受け入れ数や日本社会の受け入れ能力などを勘案すると、日本は、今後 50 年で総人口の 10%程度の移民を受け入れるのが相当である。
そこで日本政府は、1年以内に「移民国家宣言」を世界に発信する。

【日本が受け入れる移民のカテゴリー】

- ① 高度人材(大学卒業レベル)
 - ② 熟練労働者(日本で職業訓練を受けた人材)
 - ③ 留学生
 - ④ 移民の家族(家族統合の権利保障)
 - ⑤ 人道的配慮を要する移民(難民、日本人妻等北朝鮮帰国者、その他日本が人道上受け入れを考慮すべき人々)
 - ⑥ 投資移民(富裕層)
などを想定する。
- 移民受け入れに際しては、移民先進国の例を参考に、ポイント制の導入など分かりやすい公平なルールを策定する。

2. 育成型移民政策を推進する

1) 留学生 100 万人構想

- 留学生の受け入れを育成型移民政策の要と位置づける。
- 外国人職業訓練制度を支える農業・工業・水産学校や職業訓練学校、専修学校、各種学校等で学ぶ外国人はすべて「留学生」と位置づける。
- 育成型移民政策が成功するか否かは、世界の青少年を日本の高等教育機関に引きつけ、高度人材に育て上げることができるかどうかにかかっている。
- 少子化により定数に余剰が生じる短大・大学・大学院を活用し、専門知識や先端技術を修得する外国人材を育成・支援する。
- 留学生 30 万人の受け入れを早期に達成したうえで、有為な外国人材をさらに多く確保するため、2025 年までの長期目標として「留学生 100 万人構想」を立てる。(5年以内に実施)
- 日本版“ブリティッシュカウンシル”(兼 Japan LCC)を創設する。(1年以内に実施)
- 留学生に対する奨学金制度の充実、学生寮の建設などの支援策を拡充するとともに、留学生に対する手厚い就職支援を行う。(1年以内に実施)
- 当面、留学生の国内就職率7割を目標とする。大学・大学院を卒業して日本で就職する者に対しては、入管法上の「定住者」の在留資格を付与する。(1年以内に実施)

2) 外国人職業訓練制度の新設 (3年以内に実施)

- 大学等に進学前の世界の若者に対して、国内人材の育成・確保と知識・技術の国際移転の観点から、教育および職業訓練の機会を提供する。
- その施設として少子化により定員割れが生じている農業・工業・水産高校や職業訓練学校等を活用し、それぞれに「外国人職業訓練課程」(3年制)を設け、そこで日本語をはじめ専門的技術などを教える。
- 外国人職業訓練課程修了者に対しては、さらに第1次産業などの生産現場で1年間の実技職業訓練を受ける機会を与える。
- 外国人は実際の業務に就いて技術や技能を修得する。
- 4年間の一連のプログラムを終えた外国人が日本で働くことを希望し、職業訓練を実施した企業などが正社員で雇用することを条件に就労を認め、入管法上の「技能」または「定住者」の在留資格を付与する。
- 一方、すべてのプログラムを終えて帰国した者は、日本で学んだ知識や技術を活かして母国の経済発展に貢献する。
- 外国人職業訓練プログラムは官民一体型で運営するものとし、プログラムの評価機関を設け、実施状況を評価・検証する。
- 外国人職業訓練制度の発足に伴い、外国人技能実習制度は発展的に解消する。
- 本プログラムに基づく人材育成に要する経費にあてるため、政府と産業界が出資する「外国

人材育成基金」を創設する。

- 以上のプログラムは、今後締結する経済連携協定(EPA)等に盛り込む。

3)外国人看護師・外国人介護福祉士育成プランの推進

- 少子高齢化の進行に伴い人材不足が深刻化する看護・介護福祉分野の人材を確保するため、2025年までの長期目標として「外国人看護師・外国人介護福祉士30万人構想」を立てる。(1年以内に実施)
- 外国人材を育成するための施設として少子化で定員数が大幅に減り続けている看護専門学校(3年制)および介護福祉士養成学校(2年制)を活用し、それぞれに「外国人材養成課程」を設け、そこで日本語をはじめ専門知識などを教える。(3年以内に実施)
- 外国人材養成課程修了者に対しては、さらに病院や介護施設で1年間の実技研修を受ける機会を与える。
- 外国人は実際の業務に就いて技術や技能を修得する。
- 一連のプログラムを終えた外国人が日本で働くことを希望し、病院・介護施設などが正規職員で雇用することを条件に就労を認め、入管法上の「医療・社会福祉」または「定住者」の在留資格を付与する。
- 一方、すべてのプログラムを終えて帰国した者は、日本で学んだ知識や技術を活かして母国の医療・社会福祉の分野で貢献する。
- 本プログラムに基づく人材育成に要する経費にあてるため、政府と関係団体が出資する「社会福祉外国人材育成基金」を創設する。
- 以上のプログラムは、今後締結する経済連携協定(EPA)等に盛り込む。

4)日本語&日本文化センター(Japan LCC)の創設と拡充 (1年以内に実施)

- 世界の主要都市に設置している日本語・日本文化の学習拠点である「日本語&日本文化センター(Japan LCC)」を欧米先進国並みに拡充する。
- 東南アジア各国の主要都市に重点整備する。
- ブラジルなど日系人が多く住む国にもJapan LCCを設置し、日系人に対する日本語教育を行う。
- 「外国人材育成のための ODA プログラム」を策定し、海外に派遣する日本語教員の養成、日本語教育用教材の開発などの事業を展開する。
- JFL(Japanese as Foreign Language:外国語としての日本語)による日本語資格認定試験の確立と機会の提供を強化する。

3. 日本型移民政策の基盤整備

1)入管法および国籍法の改正

- 育成型移民政策の観点から、入管法の定める在留資格制度を改正するとともに、同制度の運用を見直す。(1年以内に実施)

【在留資格制度の改正】

- ① 技能実習生を受け入れるため「実習」の在留資格を新設する。
 - ② 介護福祉士など社会福祉関係の業務に従事する外国人を受け入れるため「医療」の在留資格を「医療・社会福祉」に改める。
 - ③ 「留学」および「就学」の在留資格を「留学」に一本化する。
 - ④ 在留期間を最長5年とする。
 - ⑤ 再入国許可の有効期間を最長10年とする。
- 国籍法を改正し、永住者の子として日本で出生した者については、出生により日本国籍を付与する(22歳までは二重国籍)。(3年以内に実施)
 - 永住許可制度の運用緩和(入国後7年以内に永住許可)および帰化制度の運用緩和(入国後10年以内に国籍付与)を図る。また、永住許可制度と帰化制度の整合性を図る観点から、永住者に対して日本国籍を付与することを原則とする。(1年以内に実施)
 - 認知した父または母が日本国民である子への国籍付与について、婚姻の有無にかかわらず認める(平成20年6月、最高裁判決を踏まえた改正)。(1年以内に実施)
また、日本人の父親の認知を受けていない外国人の子への国籍付与および入国許可についても、人道的見地から弾力的に認める。(1年以内に実施)

2) 移民の受け入れおよび外国人の社会統合に関する基本法の整備 (3年以内に実施)

- 移民基本法の制定
 - ・日本型移民政策の理念、日本が受け入れる移民の類型および受け入れ枠、移民処遇の基本方針などを定めた「基本法」を制定する。
- 外国人との共生社会を実現するため「社会統合基本法」を制定する。

3) 外国人住民基本台帳制度の創設 (1年以内に実施)

- 地方自治体が定住外国人に対し各種行政サービス(教育、医療、福祉)を漏れなく提供できる体制を敷くため、外国人住民基本台帳制度を創設する。

4) 経済連携協定等に基づく移民の受け入れ

- 国際法秩序のもとで計画的に移民を受け入れることを内外に表明する。(1年以内に実施)
- 日本が受け入れる移民の職種と人数を盛り込んだ経済連携協定等を人材送り出し国との間で結び、秩序ある移民受け入れ制度を確立する。(3年以内に実施)

- 同一職務・労働同一賃金の遵守(同等報酬)を徹底する。

5) 移民庁の創設 (3年以内に実施)

- 移民基本法の制定に合わせ、「外国人」という法的地位に関する施策を一元的に実施する国家行政機関として「移民庁」を設置し、専任の国務大臣を置く。
- それまでの間、内閣府に「外国人材戦略本部」を設置する。(1年以内に実施)
- 移民庁は、次の3部門から構成される。
 - ① 移民・国籍政策部門: 移民の受け入れ基準および国籍付与基準を策定し、整合性のとれた移民政策および国籍政策を遂行する。
 - ② 出入国管理部門: 外国人の出入国管理および難民の認定に関する職務を遂行する。
 - ③ 社会統合部門: 在日外国人の社会への適応を進めるための施策を総合的に実施するとともに、多民族共生教育を行う。

4. 社会統合・多民族共生のための施策

1) 法制面の整備 (3年以内に実施)

- 日本が加入している人種差別撤廃条約の精神を踏まえ「民族差別禁止法」を制定する。
- 地方自治体による「多文化共生条例」の制定を推進する。

2) 施策面の整備 (3年以内に実施)

- 定住外国人に対する社会保障制度の適用については、内外人平等の観点からこれを実施する。年金受給資格の短期化についても検討する。
- 小中学校において定住外国人の子供に対する日本語補習授業制度、学習サポーター派遣等に必要予算を確保し、外国人教育体制を整備する。
- 外国人が集住する都市に、母国語を理解する多様な出身国のソーシャルワーカーを養成・配置するとともに、日本語教育センター、定住外国人雇用促進センター、民族差別等相談窓口を設置する。

3) 日本人の意識改革 (3年以内に実施)

- 日本人の青少年に正しい外国人観を持たせるため、小中学校で多民族共生教育を実施する。
 - ・多民族共生社会を作るための啓発課目を小中学校のカリキュラムのなかに入れる。
- 成人に対しては、外国人との共生を推進するための生涯学習の場を提供する。
- 官民を挙げて、外国人との共生をすすめる文化交流・啓発などのコミュニティ活動を展開する。

5. 人道的配慮を要する移民の受け入れ（3年以内に実施）

- 難民をはじめ人道的配慮を要する以下の定住外国人を積極的に受け入れる。
(当面、年間1000人の受け入れを目標とする。)
- ① 第三国定住難民
- ② 日本人妻等北朝鮮帰国者およびその家族
- ③ 日本人の父親の認知を受けていない外国人子供およびその母親
・「新日系フィリピン人」「新日系タイ人」など
- ④ その他日本が人道上受け入れを考慮すべき人々
・帰国を希望しない人身取引被害者など

III 直ちに取り組むべき事項

- 法律改正を待たずとも、現行法のもとで運用の見直しや必要な予算措置を講じることにより、日本の外国人受け入れ態勢は目に見えて改善される。
- 日本型移民政策を全面的に展開するための基盤整備にもなる。
- 政府が直ちに取り組むべき事項を以下に列挙する。

第1に、深刻の度を増している定住外国人の子供の教育、特に南米からUターンしてきた日系移民の子供に対する日本語教育の徹底である。

外国人教育の充実に必要な予算を大幅に増額する。

第2に、国が先頭に立って留学生に対する就職支援を行う。

日本の大学等を卒業し、日本企業に就職した留学生に対しては、入管法上の「定住者」の在留資格を付与する。

第3に、インドネシアおよびフィリピンと締結した経済連携協定等のもとで実施する看護・介護分野の外国人材の受け入れについて、育成型移民政策の観点から受け入れ条件を大幅に緩和する。

また、国家試験に不合格になった者が引き続き日本で働くことができる制度を検討する。

第4に、海外において日本の魅力をアピールし、外国人に日本語教育を実施する体制を早急に整備する。

第5に、日本社会に根付いて生活している外国人の法的地位を早期に安定させることは移民政策の要請であるから、永住許可要件を大幅に緩和する。

最後に、労働関係法規違反、人身売買の恐れなど多くの問題が指摘されている外国人技能実習制度は、外国人職業訓練制度の新設に伴い発展的に解消する。

- ・新しい制度が発足するまでの間は、技能実習生に対する労働基準法の適用等必要な改善措置を講じることを条件に、現行技能実習制度を存続させる。
- ・その間の外国人技能実習制度の運用は、国内人材確保・定住促進の観点から、これまでに技能実習生として成果のあった優良なプログラムのなかから人材を受け入れる。

- ・ 送り出しおよび受け入れにかかわる機関・団体による不正・不当なシステムを排除する。情報開示を徹底する。
- ・ 通算6年間の研修・技能実習プログラムを終えて就労を希望する者に対して、一定の条件のもとで就労・定住を認める。
- ・ 入管法上の「技能」または「定住者」の在留資格を付与する。
- ・ 国際研修協力機構(JITCO)は、廃止も含め機構・業務のあり方を抜本的に見直す。