

7 国際経済連携分野

【問題意識】

当会議では、我が国の経済・社会における外国人の移入・在留に係る現状を踏まえ、地方公共団体の外国人関連政策を出入国管理政策と並ぶ第2の柱として位置付けて、政府と地方公共団体が一体となって外国人の権利の保障と義務の履行を図るべきだとして、出入国管理・外国人登録・職業安定等、関連する法令や制度の合理化・適正化に向けた検討を重点的に行ってきた。

また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定)においては、成長力・競争力を強化する取組の一環として、「生活者としての外国人総合対策策定等、多文化共生社会構築を進める」、「外国人留学生制度の充実を図るとともに、我が国とアジア等との若者レベルの人材交流を進める。優れた外国人研究者・技術者等の高度人材の受入れ拡大に加え、現在専門的・技術的と評価されていない分野の受入れについて、その問題点にも留意しつつ検討する。研修・技能実習制度の見直し、在留管理の強化を図る」とされた。さらに、日本ブラジル21世紀協議会¹による「日伯21世紀協議会提言」(平成18年7月25日)など、法制度の適正化に向けた意見も数多く示される状況にある。

こうした中、このたびの第3次答申に当たっては、従来の検討を更に深め、地方自治法(昭和22年法律第67号)第10条第2項による「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との規定が、外国人住民にとって更に実効性が高まるような具体的施策を中心に示すものとする。併せて、受入れを促進すべき専門的・技術的分野の外国人労働者に係る範囲・要件・手続の緩和について示しながら、今後、受入れ範囲を拡大すべき分野を提示することとする。

【具体的施策】

(1) 在留外国人の入国後のチェック体制の強化

犯罪対策閣僚会議の下に設置された「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」、及び内閣官房が主宰する「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において、関係各府省が相互に連携・協力して審議した結果や、個人情報保護に係る法律や条例等の趣旨も踏まえつつ、以下の事項について措置すべきである。

¹ 平成16年9月の内閣総理大臣訪伯時にブラジル連邦共和国大統領との間で設置が検討され、17年6月の同国大統領の訪日時に両首脳間で設置が決定された。

外国人の在留に係る情報の相互照会・提供【平成 20 年通常国会に関係法案提出】

外国人登録制度が後述（１） のとおり改正されることを踏まえ、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 13 条の 2 の「市町村は、別に法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない」との規定に着目し、国及び地方の財政負担を軽減しつつ、既存システムの有効活用を図る観点から、外国人の居住関係に係る記録として、地方公共団体が整備する住民基本台帳制度及び住民基本台帳システムを可能な範囲で活用し、後述（１） のとおり、住民基本台帳制度の外国人住民への適用又は外国人住民基本台帳制度の創設等の整備を行うべきである。

これにより、国民健康保険の被保険者資格のように、本人の届出以前に資格が発生している場合の適用促進や、学齢児童生徒及び保護者への就学案内など、外国人住民からの申請がなくとも提供される行政サービスに係る利便の増進につながるだけでなく、地方入国管理局が利用する外国人出入国情報システムや社会保険事務所が利用する社会保険システムとの間で、必要な情報に限っての相互照会・提供も可能とすることで、後述（１） の在留資格の変更、及び在留期間の更新許可に係る審査を効率的・効果的に行うことができ、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との地方自治法第 10 条第 2 項の規定が、外国人住民にとっても更に有効に機能することになると考えられる。

外国人登録制度の見直し【平成 20 年通常国会に関係法案提出】

外国人登録法（昭和 27 年法律第 125 号）は在留外国人の公正な管理に資することを目的としており、この点において出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号）と変わるところがない。その目的は、外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめることで達せられるとされるが、この点により、外国人登録制度は実質的に外国人住民の地位に関する記録としても利用されるところとなっている。

しかしながら、事務を行う市町村では、外国人と日本人により形成される世帯（いわゆる混合世帯）に係る記録について、外国人登録原票に加えて住民基本台帳も参照しなければ正確な情報を把握できないなど、それぞれ目的を異にする住民基本台帳制度と外国人登録制度を同時に並行して運用する現在の状況は、世帯の実態を踏まえた上で行政サービスの適用可否を判断するといった局面で支障があるとの指摘がある。

この点、総務省では、「住民票の備考欄への外国人配偶者の氏名の記載について」（平成 14 年 3 月 15 日付総行市第 40 号）を発出し、本例のような世帯構成について把握しておくことは、市町村における行政の効率的な運用に資するものであるとともに、

住民の利便の向上にもつながるものと考えられることから、当該住民から要望があった場合については、外国人の配偶者の氏名を住民票の備考欄に原則として記載することが適当とする運用を行っている。ところが、こうした運用だけでは市町村において効果的・効率的な行政サービスを行うことができず、市町村独自のシステムを構築して世帯単位での住民の把握に努め、当該システムの開発や維持管理に相当の経費を支出せざるを得ないのが実状である。

したがって、外国人の身分関係や在留に係る規制については、原則として出入国管理及び難民認定法に集約し、現行の外国人登録制度は、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度の外国人住民への適用又は総務・法務両省が共管する外国人住民基本台帳法（仮称）へと改編して外国人登録制度の住民基本台帳制度への一元化又は近接を実現し、先述（１）のとおり、外国人の在留に係る情報の相互照会・提供が可能な仕組みと合わせて国が整備するべきである。

なお、改編後の同法の目的は日本人住民を対象とする住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）に倣い、外国人住民の居住関係の公証、その他の外国人住民に関する事務の処理の基礎とするとともに外国人住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて外国人住民に関する記録の適正な管理を図るため、外国人住民に関する記録を正確かつ統一的に行う外国人住民基本台帳の制度を定め、もって外国人住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することとすべきである。

また、現在の外国人登録証明書に代わるものとして、例えば、在留カードを発行する場合には、出入国管理及び難民認定法第7条の2が規定する在留資格認定証明書や、同法第19条の2が規定する就労資格証明書の機能も併せて持たせることなども検討し、外国人の上陸や在留に係る手続全体の合理化を図るべきである。

使用者に対する責任の明確化

ア 不法就労者を使用する事業主への厳格な対処【平成 20 年通常国会に関係法案提出】

出入国管理及び難民認定法第73条の2第1項は、「事業活動に関し、外国人に不法就労活動をさせた者」や「外国人に不法就労活動をさせるためにこれを自己の支配下においた者」等を不法就労助長罪の処罰の対象としているところ、同罪は故意犯であるため、当該外国人の在留資格に関する認識がない旨弁解した場合においては、同罪の適用は必ずしも容易ではない。

そこで、事業主等が、雇用している外国人が在留資格を有していないことを知らないことを理由として不法就労助長罪の適用を免れることができるなどの問題

を踏まえ、不法就労者を雇用する事業主への厳格な対処に実効性が高まるよう出入国管理及び難民認定法を改正すべきである。

なお、同法の改正内容は、後述 イの「『外国人雇用状況報告』の内容拡充・義務化」と併せて、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」（平成 5 年 5 月 26 日労働省基発第 329 号、職発第 414 号、能発第 128 号通達）との間で連携を図り、外国人労働者の雇入れ時における使用者による在留資格確認義務を実効性あるものとするべきであるが、公正採用の観点、短時間労働者や日雇労働者の場合の在留資格確認時期等について、事業活動の実態に即した制度となるよう同時に配慮すべきである。

イ 「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化【平成 19 年通常国会に関係法案提出】

職業安定法（昭和 22 年法律第 141 号）第 53 条の 2 において、厚生労働大臣は法務大臣の協力を求めることができるとされ、この協力を求めるのに必要となる外国人の雇用状況を把握するため、職業安定法施行規則（昭和 22 年労働省令第 12 号）第 34 条において、厚生労働大臣は事業主に外国人雇用状況の報告について協力を求めることができる旨が規定されている。

当該報告を、不法就労の防止、雇用保険の加入促進等、職業安定行政における必要性の観点から再整理して、雇用対策法（昭和 41 年法律第 132 号）を改正すべきである。改正後は、外国人を雇用する全ての事業主に対して、国籍、在留資格・在留期限の報告を義務づけるとともに、その実効性を高める観点から、報告義務の懈怠や虚偽報告に対する罰則についても、雇用対策法や雇用保険法（昭和 49 年法律第 116 号）における現行規定との均衡を図りつつ、併せて措置すべきである。

なお、報告先は従来通り公共職業安定所とし、様式や時期についても雇用保険被保険者資格に係る手続と同様とするなど、事業主の事務負担には十分に配慮すべきである。また、収集した情報は出入国管理行政における効果的な在留管理の実施、地方公共団体における外国人住民の就労場所の把握や社会保険加入の徹底につなげるよう活用すべきである。

さらに、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」に規定されている事項のうち、必要な事項を法的根拠のある指針に位置付けることについては、外国人労働者の雇入れ時における使用者による在留資格確認義務の実効性が上がるよう、先述（１） アの「不法就労者を使用する事業主への厳格な対処」に係る出入国管理及び難民認定法の改正内容とも連携させた上で結論を得、速やかに措置すべきである。

使用者以外の受入れ機関等に対する責任の明確化【平成 20 年通常国会に係法案提出】

就学生や留学生が学ぶ教育機関に対して、その在籍状況を地方入国管理局向けに定期的に報告することを任意で求めている「入国・在留審査要領」（平成 17 年 7 月 26 日法務省管在第 3260 号通達）を、出入国管理及び難民認定法の関連法令へと格上げを図り実効性を高めるべきである。

格上げに当たっては、雇用関係がなく、先述（１）イの外国人雇用状況報告が対象としない在留資格「研修」、「興行」、「投資・経営」等により在留する外国人についても、必要に応じて受入れ機関からの報告を求めることができるようにすべきであり、不適正な事案が判明した場合の対処、資格ごとに異なると考えられる徴求事項への対応を可能とする随時照会・回答といった手法についても規定すべきである。

在留資格の変更、及び在留期間の更新許可のガイドライン化【平成 19 年度措置】並びに事例の公表【平成 19 年度以降逐次措置】

現行法令下における在留管理制度の 1 つである出入国管理及び難民認定法に基づく在留資格の変更の許可、もしくは在留期間の更新の許可を外国人が得るためには、変更、あるいは更新を適当と認めるに足る相当の理由があるときに限るとされる。相当の理由があるか否かの判断は専ら法務大臣の自由な裁量に委ねられ、申請者の在留の状況、在留の必要性、相当性等を総合的に勘案して、認めるに足りるか否かを判断するとされる。

一方、外国人の在留期間の長期化、定着化傾向が進む中で生じている事象を鑑みるに、受け入れた外国人及びその家族の人権や文化的・社会的背景に配慮しつつ、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との地方自治法第 10 条第 2 項の規定も考慮しつつ、個別・具体的に対応することがますます重要になってきていると考えられる。

したがって、当初の上陸許可から一定の期間が経過した後に申請される在留資格の変更、及び在留期間の更新の許可においては、法務大臣の自由な裁量を認めつつも、出入国管理及び難民認定法第 22 条、及び「永住許可に関するガイドライン」（平成 18 年 3 月 31 日法務省入国管理局公表）に倣って、「素行が善良であること」及び「独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること」、かつ「その者の在留が日本国の利益に合する」との事情を考慮すべきであり、運用の明確化と透明性向上を図る観点から、その内容をガイドライン化するとともに、許可されなかった事例に

についても併せて公表すべきである。

なお、考慮する事項としては、出入国管理行政の透明性の向上に加え、各市町村や関係行政機関における行政事務の遂行・窓口事務の円滑化の観点から、ア 国税の納付状況、イ 地方税の納付状況、ウ 社会保険の加入状況、エ 雇用・労働条件、オ（家族が同時に滞在している場合には）子弟の就学状況、カ（在留資格の特性に応じ）日本語能力等をガイドラインにおいて明示的に表記すべきであるが、列挙した事項を外形的に利用することについては、徴収猶予等の付随する状況を慎重に判断して運用することにも留意して措置すべきである。

特に、オの子弟の就学状況に関しては、我が国に居住する外国人児童・生徒の保護者には日本国憲法第 26 条の規定が適用されないとされる中、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A 規約）（昭和 54 年条約第 6 号）第 13 条は外国人児童・生徒も対象として含むことから、同条が外国人児童・生徒の我が国における教育の機会を保障していながら、その不就学の問題が指摘される状況にあって、どのような場合に在留資格の変更、及び在留期間の更新に係る要件を充足したと認めるかどうかといった点だけでなく、不就学外国人児童生徒支援事業のほか、外国人児童・生徒に学習の機会を確保する方策について、関係者のコスト負担のあり方にも留意しつつ、幅広く検討を行うべきである。さらに、カの日本語能力に関しても、我が国においては各地の国際交流協会等が中心となって在留外国人に日本語教育機会を提供する現状にあって、地域日本語教育支援事業、JSL カリキュラム（日本語を第 2 言語として学習するカリキュラム）の開発に加え、我が国の受入れ機関の関与の在り方、送出し国における態勢の構築支援など、同様に幅広く検討すべきである。

また、例示した諸情報は、外国人本人に書類の提出を求めることによる既存の制度で取得しうる情報を有効に活用しつつ、先述（１）「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」にあるとおり、国の機関同士、及び国の機関と地方公共団体との間での共用が可能となるよう、住民基本台帳システム、外国人出入国情報システム、社会保険システム等の間で、我が国における外国人の権利の保護及び義務の履行に係る情報を効果的かつ効率的に収集する方法の在り方に絡めて措置すべきである。

永住許可を得た外国人に対する在留管理の在り方等【（１）、に係る関係法案提出までに検討、結論】

在留資格「永住者」は他の資格と異なり、一度許可を受ければ退去強制事由に該当しない限り我が国に引き続いて在留することが可能である。以降は在留期間の更新手続が原則として不要になるという意味では、出入国管理及び難民認定法が外国

人に認める最も安定的な法的地位である。

その安定的な効果は同法第 22 条第 2 項が規定する「素行が善良であること」及び「独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること」かつ「その者の永住が日本国の利益に合する」との要件に支えられていると考えられるが、「永住者」が在留管理上の規制をほとんど受けないとの現状は、在留期間に制限のあるその他の在留資格を得た者や、国籍法（昭和 25 年法律第 147 号）により帰化の許可を得て我が国の国籍を得た者に係る権利・義務関係との間で均衡を図る必要があると考えられる。

したがって、先述（１）イの『『外国人雇用状況報告』の内容拡充・義務化』により収集された情報の活用や、例えば、在留カードを発行する場合には、地方入国管理局での在留カードの確認申請期間を設けるなどの方法で、一定期間ごとに永住許可を得た外国人の在留状況をチェックし、在留実績がない者等に対して入国・在留管理上の規制を行うことについて検討し、結論を得るべきである。

（２）外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備

実務研修中の法的保護の在り方【平成 20 年通常国会に法案提出】

現在の研修期間中に支払われる研修手当は、出入国管理及び難民認定法上、在留資格「研修」が非就労資格と規定されていることから賃金ではなく、「生活する上で必要と認められる実費の支給」という位置付けとなっている。しかしながら、研修生を受入れる企業等の中には、これを悪用して研修生を実質的に低賃金労働者として扱っているものも見受けられ、国内のみならず研修生送出国からも適正化が求められているところである。

したがって、研修・技能実習制度の見直しの中で、在留資格「研修」の在留活動の一部である実務研修中の研修生が、実質的な低賃金労働者として扱われる等労働に従事させられることなく、制度本来の目的である技能移転が適正に行われ、かつ、研修手当が適切に支払われるよう、労働基準関係法令に準拠した取扱いがなされることを出入国管理及び難民認定法上において規定すべきである。

技能実習生に対する在留資格の創設【平成 20 年通常国会に法案提出】

平成 17 年の技能実習生への移行者数は 32,394 人を数え、他の就労可能な在留資格の多くと遜色ない水準にあるものの、その在留資格は「特定活動」として、在留活動は「法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動」とされており、その内容は法律において明確になっていない。

したがって、第 2 次出入国管理基本計画（平成 12 年法務省告示第 119 号）において既に指摘事項でもあったこの点については、技能実習生の安定的な法的地位を確

立し、関係する統計も整備する観点から、出入国管理及び難民認定法別表第一に、現行の技能実習に係る在留資格を早急に整備すべきである。

法令以外の規定に基づく規制等の見直し【(2)、の施行までに措置】

外国人研修・技能実習制度に関して現在有効な規制としては「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」(平成5年法務省告示第141号)「技能実習制度推進事業運営基本方針」(平成5年4月5日労働大臣公示)「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」(平成11年2月法務省入国管理局公表)が挙げられる。

受入れ機関等の研修生に対する監理責任は、以上の規制等においては法的な位置付けが曖昧で担保措置が不十分であることから、出入国管理及び難民認定法関連の政省令へと格上げを行うべきである。その際は、受入れ機関に対する不正行為を認定する基準をより明確化するとともに、当該不正行為の程度や内容に応じて、新規受入れの停止などの不利益処分を行うことができるようにすべきであり、例えば、重大な不正行為については新規受入れ停止期間を5年に延長するなどして、規制の実効性を向上させることについても併せて措置すべきである。

(3)「技術」、「人文知識・国際業務」の運用の明確化【平成19年度検討、結論】

現在、専門的知識や技術的能力を有する外国人が我が国において就労可能とされる在留資格の中に、「技術」、「人文知識・国際業務」がある。これらの在留資格においては、ア 大学卒業の学歴(又はこれと同等以上の教育を受けたこと)を有すること、又は、イ 10年以上の実務経験を有することのいずれかが求められているが、名称独占資格の1つである情報処理技術者の場合、一定の資格取得者について、上記ア、イの要件が緩和されている。

一方で、例えば、外国人が社会福祉士及び介護福祉士法(昭和62年法律第30号)に基づいて我が国の社会福祉士・介護福祉士の国家資格を取得した場合、出入国管理及び難民認定法にはその資格を有していることのみを要件として認められる在留資格は規定されていないものの、当該資格を得た留学生が我が国の大学の福祉系学部を卒業したのち、その学歴に着目して在留資格「人文知識・国際業務」に基づく就労が許可される場合がある。

このように、「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」のうち、在留資格「医療」、「法律・会計業務」に相当する箇所に規定されている場合には有資格者としての就労が可能との運用が行われている業務独占資格(保健師を除く)との比較において、名称独占資格及び必置資格は有資格者の我が国における就労可否が明確でない。

したがって、例えば、名称独占資格及び必置資格の関係法令が受験要件として求める学歴や実務経験と、出入国管理及び難民認定法上の在留資格が求める学歴や実務経験との均衡を精査するといった検討や、我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を考慮して、専門的・技術的分野と認められ、就労が可能と判断される国家資格については、出入国管理関連法令の解釈を示す通達の発出をもって周知徹底し、運用の明確化及び透明性の向上を図るべきである。

（４）外国人介護福祉士の就労制限の緩和【平成 19 年度検討、結論】

現在、外国人が社会福祉士及び介護福祉士法に基づいて我が国の介護福祉士の国家資格を取得しても、出入国管理及び難民認定法にはその資格を有していることのみを要件として認められる在留資格は規定されておらず、例えば、留学生として我が国の大学の福祉系学部を卒業した外国人が在留資格「人文知識・国際業務」を得て就労が認められる場合があるとの実態にとどまる。

この他、介護福祉士の受入れに関しては、フィリピンとの E P A（Economic Partnership Agreement：経済連携協定）において、介護福祉士国家試験受験コースでは『フィリピンの介護士研修修了＋４年制大学卒業』又は『看護大学卒業』を要件とする候補者を、介護福祉士養成施設コースでは『４年制大学卒業』を要件とする候補者を、それぞれ在留資格「特定活動」で我が国に入国・在留させて日本語研修を実施することに加え、前者については介護研修・就労、後者については養成コース受講の便宜を図るとされた。また、インドネシアとの間でも、介護福祉士候補者による一定の条件の下での我が国における研修・就労について大筋で合意している状況にある。

平成 12 年の介護保険制度発足以来、介護サービスを受けることができる要介護（要支援）認定者数は毎年増加を続けるなど、介護分野は今後も労働力需要が高まると予想される一方で、他の分野との比較において高い離職率を示していることから、サービスレベルを充実させる質の高い人的資源を確保する観点より、また、留学生の我が国での就職を支援する観点より、我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案しつつ、外国人介護福祉士の受入れを検討し、結論を得るべきである。

なお、社会福祉士及び介護福祉士法第 2 条において、専門的知識及び技術をもって介護等を業とする者とされる介護福祉士を受け入れる場合には、その方策として「専門的・技術的分野に追加」、「新たな受入れ制度の創設」といったことが考えられるが、前者については「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）において既に定められている「『技術』、『人文知識・国際業務』の要件緩和」との事項における「客観的に技術、技能レベルを評価しうる資格制度等を通じて現状と同等の専門性、技術性を確保しつつ、学歴・実務経験要件を緩和することが可能とされた分野については随時措置する」との内容も踏まえつつ、検討を行うべきで

ある。

(5) 「企業内転勤」における受入れ範囲の見直し【平成 19 年度検討、結論】

出入国管理及び難民認定法が外国人に我が国での就労を認める在留資格の 1 つである「企業内転勤」は、本邦に本店、支店その他の事業所のある公私の機関が外国に有する事業所の職員が、本邦にある事業所に期間を定めて転勤し、当該事業所において、在留資格「技術」又は「人文知識・国際業務」の項に掲げられた活動を行うものとされる。

一方で、いわゆる多国籍企業の我が国における活動は、本店所在地が我が国であると外国であるとを問わず多様なものとなっており、「技術」及び「人文知識・国際業務」に掲げられた内容に止まらない現状にあると考えられることに加え、在留資格「企業内転勤」を得て入国する外国人の数は平成 17 年で 4,184 人と、アメリカやイギリスなど対内直接投資残高の多い国との比較において少ないことから、当該資格に係る規制、及びその運用の改善は対内直接投資を促進する側面を有するとも考えられる。

したがって、「対日直接投資促進策の推進について」(平成 15 年 3 月 27 日及び平成 18 年 6 月 20 日対日投資会議決定)において示された、雇用・生活環境の整備の一環として外国人の入国、在留制度を改善して対日直接投資残高の増加に寄与させるとの観点、さらに『科学技術に関する基本政策について』に対する答申(平成 17 年 12 月 27 日)において示された、優れた外国人研究者の招へい・登用を促進するとの観点も踏まえつつ、例えば、企業内転勤の形態で、本邦の事業所において在留資格「研究」の活動に従事する場合には、有する学位や経験について在留資格「研究」に係る現行の要件を満たしていない場合においても、入国・在留が可能となるよう措置すべきである。

(6) 高度人材の移入に資する在留期間の見直し【平成 20 年度中に関係法案提出】

出入国管理及び難民認定法第 2 条の 2 第 3 項に基づき、我が国における外国人の在留期間は概ね 3 年になっているところ、構造改革特別区域における規制の特例措置を経たのちに全国展開された特定研究活動及び特定情報処理活動等についてのみ 5 年とされている。

我が国の経済等に貢献する知識や技術を有するその他の高度な人材についても、安定的に事業等に専念するには短期間であるとの指摘がある他、その受入れ数は伸び悩んでいる中で、政府方針に沿って積極的な受入れを促進するための施策の一つとして、在留期間の上限を見直すべきである。

不法残留者等の不法滞在者のみならず、正規の在留資格を有しながら本来の目的と異なる活動を行う偽装滞在者が社会問題化し、厳格な対応が求められている点につい

て、在留資格取消し制度の運用状況の安定、実態調査体制としての新たな在留管理制度の構築を前提に、専門的・技術的分野の外国人労働者については、在留資格毎の特性に応じ、外国人の勤務先に一定の要件を設けるなどの措置も講じた上で、在留期間の上限を5年程度に引き上げるべきである。

(7) 高度人材の移入に資する再入国許可制度の見直し【平成19年度検討、結論】

我が国の入国管理制度上、外国人が一旦出国することにより、当該外国人に係る各種の上陸許可の効力や付与されていた在留資格・在留期間・地位は消滅するとされるが、出入国管理及び難民認定法第26条は、外国人が我が国を出国する前にあらかじめ再入国許可を得た場合には、再び我が国に入国するに当たって査証を不要とし、再入国した時点でも出国以前の在留資格及び在留期間が継続すると規定している。

しかしながら、専門的・技術的分野の外国人労働者は、我が国に在留することが許可された後であっても、外国へ出張や送出し国への一時帰国の機会が少なくない。その都度、地方入国管理局に申請して許可を得る必要があることは、円滑な移動を妨げている面があり、現行制度において数次の再入国が許可される場合があることを踏まえても、所要の手続や手数料が無用ではないかとの認識に立って制度自体の廃止を求める指摘がある。

実態調査体制としての新たな在留管理制度の構築を前提として、不法入国者・不法滞在者等の強力な摘発・円滑な退去強制が可能とするだけでなく、規制緩和を容易にして、専門的・技術的分野の外国人労働者が我が国に入国・在留する上での利便性を高めることを検討すべきであると考えられる。

したがって、先述(6)の高度人材の移入に資する在留期間の見直しとの緩和策と併せ、諸外国における高度人材向けの処遇の在り方や、在留資格毎の特性なども踏まえつつ、再入国許可制度の見直しについて検討し、結論を得るべきである。

(8) 現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れ【平成19年度検討、結論】

国立社会保障・人口問題研究所が公表している人口推計(平成14年1月)の国際人口移動を前提とすると、2050年における我が国の生産年齢人口に占める外国人比率は現在のフランス(6.1%)以上になるとの見方がある。現在の外国人受入れに係る政府方針である第9次雇用対策基本計画(平成11年労働省告示第084号)に変化がないとすれば、中国やインドネシアをはじめとする送出し国からの技能実習生や、ブラジルやペルーからの日系人など、専門的・技術的分野には属さない外国人の受入れ数の増加が寄与するものと見込まれる。

一方、平成17年(2005年)の国勢調査の結果、我が国の総人口の減少は現実のも

のとなり、更にその 2005 年以降の 45 年間で生産年齢人口は 3,000 万人以上減少すると予測される。特に若者については、労働力需給のミスマッチを縮小したとしても、その人口規模が急速に減少することが避けられない中で、国内の製造業やサービス業における技能水準を維持し、我が国経済の潜在成長率を高める必要がある。

こうしたことから、若者・女性・高齢者等の労働市場への参入を促すことは依然として不可欠であるが、現行の出入国管理及び難民認定法上の在留資格や「出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令」を見直し、現在は専門的・技術的分野と評価されない分野における外国人労働者の受入れについても、その問題点にも留意しつつ、同時並行的に具体的な検討を行うべきである。

例えば、我が国の高等学校卒業相当以上の学歴、日本語検定 2 級以上合格、3 年程度の実務経験（研修・技能実習の修了を含む）といった要素を入国前に充足し、我が国の経済・社会の状況を理解し、入国後比較的早期に産業界等での活躍が展望され、社会的な統合も期待できる外国人に、学歴や実務経験に関連する分野での就労が可能な在留資格を付与する方向で検討を行うべきである。また、例示した以外の要素も含めて、いわゆるポイント制度を導入することや、EPA 等を通じて送出国政府も関与しつつ、受入れの枠組みを構築することも考慮に入れるべきである。

さらに、人数・送出国・職種などに係る予防的な事前規制や、予想を超える人数が移入してきた場合の緊急避難的な事後規制を、雇用対策法に基づく雇用施策の実施に関する方針に包含することや、地域雇用対策促進法（昭和 62 年法律第 23 号）の規定を踏まえ、地域の雇用失業情勢などが機動的に反映される仕組みについても検討を進め、日本人の雇用機会を確保しながら、これと補完的に外国人政策が実施されるような制度の在り方を併せて検討すべきである。