現行の制度では受け入れていない外国人の受入れについては、待遇改善等による日本人労働者の確保のための努力の状況、その上でなおかつ外国人労働者の受入れを必要とする分野、その具体的なニーズ、受け入れることによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な管理体制の構築など、幅広い観点からの政府全体での検討が必要である。

なお、その際、適切な管理体制という観点から、建設分野における外国人の受入れなど業を所管する省庁の関与を前提とした枠組みの運用状況について注視・検証することが必要である。

イ　留学生の適正な受入れの推進

留学生の受入れは、我が国の将来にとって大きな意義を持つ。より多くの留学生を我が国に迎えることで、日本を理解し、親しみを持つ外国人が増え、将来的な相互理解の強化につながると考えられる。また、留学生の帰国後も政治、経済、学術、文化等に関する相互理解と友好関係の強化が図られ、我が国企業の海外進出や貿易の促進にもつながり得る。さらに、留学生が卒業後に我が国企業に就職することによって、いずれ我が国の経済発展を担う人材となる可能性があり、留学生の中には潜在的に高度な専門的能力を持つ人材が存在し得ることから、高度人材の卵を育てることにもつながると考えられる。このようなことから、政府は、「留学生30万人計画」を目標に掲げ、その実現に向けた施策に政府全体で取り組んでいる。

留学生の受入れ推進は、単に受入れの仕組みを作れば足りるものではない。留学生の募集から帰国・就職までの各場面における施策が必要となる。すなわち、まずは、我が国への留学を希望する学生を適正な選抜を通じて確保すること、その後、来日してからの我が国における生活環境の整備、学習中、より勉学に励むことができるための支援、卒業を迎えた留学生の我が国企業への就職支援まで、教育機関と政府が連携して取り組むことが必要である。

この一連の取組において、出入国管理行政としては、留学生が卒業した後の就職活動期間の在留を認めることなどの措置に取り組んできており、これらの措置を講じて留学生の受入れ推進に貢献してきた。今後も、教育機関と連携し、適正な在留管理の徹底を図るとともに、留学生は将来の高度人材になり得る人材でもあることから、留学生の我が国での就職がより一層円滑にできるよう、留学生の適正・円滑な受入れや就職支援のための取組を継続していく。

2　少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化

人口減少が進行している。厚生労働省の人口動態統計によれば、平成25年における出生数（102万9,816人）と死亡数（126万8,436人）の差、すなわち自然増減数は、23万8,620人の減少で、7年連続減少が続いている。

また、「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所による平成24年1月推計）の出生中位・死亡中位推計によると、老年人口（65歳以上）は、平成22年に2,948万人（総人口に占める割合は23.0%。以下カッコ内同じ。）であったのが、平成42年には3,685万人（31.6%）にまで増加すると見込まれている。一方、生産年齢人口（15～64歳）は、平成7年に8,726万人に達した後は減少局面に入り、平成22年には8,173万人（63.8%）に減少した。このまま推移すれば、平成42年には6,773万人（58.1%）にまで減少すると見込まれている。さらに、年少人口（0～14歳）も減少が続き、平成22年には1,684万人（13.1%）であったのが、平成42年には1,204万人（10.3%）にまで減少すると見込まれている。

この人口減少時代への対応については、出生率の向上に取り組むことはもちろんのこと、生産性の向上、女性、若者や高齢者などの潜在的な労働力の活用等、幅広い分野の施策に実効的かつ精力的に取り組むことが必要である。

そうした取組がなされることを前提に、今後の外国人受入れの在り方について、我が国の経済社会の変化等を踏まえ、本格的に検討すべき時が来ていると考えられる。

新たに人材のニーズが生じてくる分野においては、前述のとおり、それが専門的・技術的分野と評価できる分野であれば、産業への影響等も踏まえつつ外国人の受入れを検討していく必要がある。

専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、ニーズの把握や受入れが与える経済的効果の検証はもちろんのこと、教育、社会保障等の社会的コスト、日本人労働者の確保のための努力の状況、受入れによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な仕組み、受入れに伴う環境整備、治安など、幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。

いずれにしても、今後の外国人の受入れについては、諸外国の制度や状況について把握し、国民の声を積極的に聴取することとあわせ、政府全体で検討していく必要があり、出入国管理行政としてもその検討に積極的に参画していく。

3　新たな技能実習制度の構築に向けた取組

⑴　課題等

技能実習制度は、開発途上国等への技能等の移転による国際貢献を目的とした制度である。同制度は、平成21年の入管法改正により入国当初から労働者としての法的保護が図られるようにするなど、これまでも改善を重ねてきたが、依然として、不適正な受入れを行う監理団体や実習実施機関が存在する等、制度本来の趣旨に沿った運用が徹底されているとは言い難い現状にある。そのため、本制度の適正化に向けた取組が喫緊の課題となっている。

そこで、技能実習制度が単純労働、低賃金労働として利用されることを防止し、かつ技能実習生の人権が侵害されることのないよう技能実習生の保護についても十分な配慮を行い、制度が本来の趣旨・目的に合致した形で運用されるよう見直しを行う必要がある。

これらの見直しを前提に、制度の拡充も含め、制度全体の、バランスの取れた見直しが求められている。

⑵　今後の方針

ア　技能実習制度の適正化のための措置

前述のとおり、技能実習制度本来の目的は技能等の移転による国際貢献であり、我が国において技能等を修得し、それを本国に持ち帰って活用することに意義がある。そこで、まずは、技能修得という第一段階を確保するため、監理団体や実習実施機関に対しては、技能実習修了時等に技能評価試験の受検を義務付ける等により効果測定を行う方向で見直しを行う。

また、制度の趣旨に反して、単純労働、低賃金労働に従事させる稼働実態が散見されることから、監理団体による監督の適正化等を図る必要がある。そのため、監理団体の実習実施機関への監査体制を強化するべく、外部役員又は外部監査の導入を義務付けるなどの新たな施策を講じる。その他、行政機関の役割を補完する新たな制度の管理運用機関を創設して、これに法令上の根拠を持たせ、政府が一貫して厳正な指導・監督を行うことができる体制を構築する。

さらに、技能実習生の人権保護に関しては、技能実習生が実習実施機関や監理団体による不適正な行為を通報できる制度を整備することや、人権侵害等を行う監理団体・実習実施機関に対して新たな罰則規定を設けるなど、技能実習生に対する人権侵害行為等への対応を強化していく。

送出し機関に対する施策も検討する。現時点でも、保証金など不当な金銭の徴収は、入管法令上、禁止されているが、未だに保証金等を徴収する悪質な送出し機関が見られる。そこで、これら不適切な送出し機関を排除するため、例えば、送出し国政府との政府（当局）間取決めの作成など、送出し段階からの適正化を目指す。