

外国人の受入れの基本的な在り方の検討のための論点整理 ～活力ある強い日本の実現／国民の安全・安心の死守～

令和 7 年 8 月 法務大臣勉強会

1 問題意識

2025 年（令和 7 年）6 月 4 日に発表された 2024 年（令和 6 年）の人口動態統計によれば、同年の出生数が 68 万人台と、少子化が予想を上回るスピードで進んでいることが明らかとなった。従来 68 万人台となる時期は 2039 年とされていたが、15 年早まったということはそのスピードの速さを物語っている¹。

一方で、日本における在留外国人数の増加も加速している。2010 年（平成 22 年）代前半は毎年数万人程度だった増加のペースが、コロナ禍以後は毎年 30 万人を超え、2024 年（令和 6 年）はついに 35 万人を超えるに至った²。加えて、現在でも製造業、サービス業等、多くの産業で外国人労働者が多数従事しており、日本社会は外国人労働者抜きでは考えられない状況になりつつある。

もちろん、米国において有力な企業の多くが外国生まれの創業者により作り出され世界経済をけん引している例を見るまでもなく、日本としても、将来にわたって持続的な経済成長を実現する上でも、日本の経済社会の維持・発展に寄与する外国人に対して開かれた国であるべきである。

しかし、現在、日本の総人口における外国人の比率が約 2.82%³であるところ、これが現在の OECD 諸国における外国人の比率の平均⁴と同様に 10%台

¹ 日本においては、人口減少が進んでいる。厚生労働省による令和 6 年（2024）人口動態統計月報年計（概数）によれば、2024 年（令和 6 年）における出生数（68 万 6,061 人）と死亡数（160 万 5,298 人）の差、すなわち自然増減数は、91 万 9,237 人の減少で、18 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 2023 年推計）の出生中位・死亡中位推計によれば、老年人口（65 歳以上）は、2020 年（令和 2 年）に 3,603 万人（総人口に占める割合は 28.6%）であったのが、2040 年には 3,928 万人（同 34.8%）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、1995 年に 8,726 万人に達した後は減少局面に入り、2020 年（令和 2 年）には 7,509 万人（総人口に占める割合は 59.5%）に減少した。このまま推移すれば、2040 年には 6,213 万人（同 55.1%）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、2020 年（令和 2 年）には 1,503 万人（総人口に占める割合は 11.9%）であったのが、このまま推移すれば、2040 年には、1,142 万人（同 10.1%）にまで減少すると見込まれている。

² 出入国在留管理庁 令和 6 年末現在における在留外国人数について

³ 総務省統計局 人口推計（2025 年（令和 7 年）7 月報）

⁴ OECD International Migration Outlook 2024 48TH EDITION

Figure 1.23. Foreign-born population as a percentage of the total population in OECD countries, 2013 and 2023

となったとき何が起こるのか、すなわち、日本はどのような経済社会となるのか、そして、それが現在推計される 2070 年代⁵よりもはるかに早く到来する可能性⁶が高いとの指摘を踏まえれば、我々はその先の事態を今のうちに真剣に考え、対策を講じておかなければならないのではないかと。

日本以外の多くの G 7 諸国においては、いわゆる移民流入問題等が社会の分断のきっかけとなり、政治や社会の安定を大きく揺るがす事態となっているとの指摘がある。これまで比較的そうした問題には直面せずにきた日本においても、一部の地域で集住する不法滞在者⁷を中心に外国人との摩擦等が報道等でしばしば指摘されるようになり⁸、国民の不安が高まっている。

国民の安全・安心を守ることが政府の最優先の課題であることは論をまたない。国民の安全・安心を死守すると同時に、外国人比率 10%時代を見据え、外国人との真の共生を実現しながら真に活力ある日本社会を実現するために、今後の外国人の受入れの基本的な在り方につき必要な検討を、政府として今こそ行うべきである。

そうした問題意識から、2025 年（令和 7 年）2 月以降、出入国在留管理行政を所管する法務大臣の私的勉強会として、各分野の有識者の意見も聴きつつ、

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所による、足下の実績動向の投影にもとづいた日本人・外国人人口の推移（日本の将来推計人口（令和 5 年推計））によれば、2070 年には日本の総人口における外国人の比率が 10.8%になると試算されている【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】。

⁶ 他方で、現在の在留外国人数の推移は、上記試算のベースになったものよりも大幅に増加傾向、出生率は低下傾向が進んでいることを踏まえると、日本の総人口における外国人の比率が 10%台に到達する時期は 2070 年よりも早まる可能性も考えられる。

⁷ 不法滞在者とは、本邦に不法に滞在する外国人をいい、不法残留者を含む概念である。不法残留者は、令和 7 年 1 月 1 日時点において 7 万 4,863 人おり、前年に比べ 4,250 人減少しているものの、相当数存在する状況にある。

⁸ 2024 年（令和 6 年）12 月 10 日第 216 回国会・衆議院・予算委員会・新藤義孝委員

「私、川口というのが地元なんです、私の地元の川口市とその周りの埼玉の県南部で非常に今大きくなっているのは、クルド系とされるトルコ国籍の方々、この人たちが特定の地域に集まって住むようになっていっているんです。そこで、日常生活のマナーを違反するなんという程度にならないんです、コンビニや公園に集まって集団迷惑行為、それから、無免許暴走運転、人身事故、関連する事件、事故、こういったものが頻発して、その地域ではもう本当に怒りが頂点に達している、こういう状態で、しかも不安なんですね。」

2024 年（令和 6 年）12 月 18 日第 216 回国会・衆議院・法務委員会・若山慎司委員

「私は、御縁があって、三年間ほど埼玉県川口市を地元とする先生の秘書も務めさせていただいたことがございましたので、住民の方の不安の声も多く接してまいりましたが、在留外国人の犯罪取締りをとという声が日に日に強くなっている。これはもう、特定の地域に限らないところも出てきております。被害も、身体的なものだけではなくて、経済分野にも及んでというようなところが多く報道されておるところでございます。」

検討を重ねてきた。

そこで、ここに、法務大臣として、今後の外国人の受入れの基本的な在り方を検討する必要性及びそれに当たって必要と考えられる論点等についての中間報告を行う。

2 現行の外国人受入れ制度

日本の外国人労働者の受入れ施策は、日本の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れを積極的に推進してきた。それ以外の外国人労働者は国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠であるという、いわゆる二分論を採用してきたところ（第9次雇用対策基本計画（1999年（平成11年）8月13日閣議決定⁹）。人手不足への対応としては、2018年（平成30年）に特定技能制度を創設し（2019年（平成31年）に施行）、2024年（令和6年）に技能実習制度¹⁰を発展的に解消して、人材育成だけでなく人材確保を目的とした育成就労制度を創設した（2027年（令和9年）に施行予定）。また、日本に受け入れた外国人の受入れ環境整備は、法務省が総合調整機能を担っている（2018年（平成30年）閣議決定¹¹）。

外国人の在留資格は、就労を目的とした在留資格とそれ以外の在留資格に分かれ、それ以外の資格であっても就労可能なもの（その中でも実際に就労している場合としていない場合に分けられる。）と不可能なものに分けられるところ¹²、就労を目的とした在留資格のうち「特定技能」に関しては、産業分野ごとに外国人の受入れ見込数（受入れ上限として使われる。）を設定し、新たに創設した「育成就労」についても同様に設定することとされているが、就労を

⁹ 厚生労働省 資料1-1 第9次雇用対策基本計画（抄）※参照

<https://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/dl/tp0711-1a1.pdf>

¹⁰ 技能実習制度は、人手不足解消のための施策ではなく、技能等移転による国際貢献が目的の制度である（技能実習を労働力の需給の調整の手段として用いてはならない旨規定（技能実習法3条2項））。

¹¹ 外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001270102.pdf>

¹² 就労を目的とした在留資格は、「高度専門職」、「経営・管理」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術・人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「介護」、「興行」、「技能」、「特定技能」、「育成就労」等であり、それ以外の資格としては、主には「留学」、「家族滞在」、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」等である。

目的とした在留資格であっても「特定技能」及び「育成就労」以外の在留資格や、就労を目的とした在留資格以外の在留資格に関しては、基本的に、外国人の受入れ上限数や通算在留期間の上限を設定していない¹³。

3 現状に対する課題等

日本におけるこれまでの外国人の受入れの在り方は、受け入れるべき外国人の対象・規模等についての検討等を踏まえた外国人受入れ戦略を立てた上での一貫した方針ではなく、その時々課題等に対する対処療法的な受入れを行い、外国人の在留状況を管理しつつ（在留管理）、外国人との共生を図るという政策を基本としてきた。

そのため、将来的に確実に見込まれる人口減少を見据えて経済社会を支えるために外国人を受け入れることの積極的な必要性や許容性について戦略的に検討されてこず、また、外国人比率が高くなった場合を想定した社会への影響、社会との摩擦の観点からの在留外国人に関する量的マネジメントや在留外国人をめぐる諸制度の適正化の枠組みについての議論も行われてこなかった。すなわち、日本には、人手不足の対応のための特定技能制度及び育成就労制度を除き、現状、中長期的かつ多角的視野（日本の経済成長、労働市場、社会保障制度、行政サービス、治安等に対する影響等）に立った外国人の受入れに関する基本的な在り方を定めた統一的な方針が存在しない。

外国人比率が高くなればなるほど、外国人が日本の社会に与える影響は増し、それに伴う様々な課題が複合的に顕在化する可能性があり、外国人の受入れの在り方によって、出入国在留管理行政を始め様々な行政運営に求められる対応も異なってくると考えられる以上、将来的な在留外国人の増加が確実視される現在、政府において、中長期的に外国人が社会に与える影響や外国人に係る課題とどう向き合うかの精緻な議論を開始し、出入国在留管理庁における出入国及び在留管理に関する施策はもとより、それに限られない、政府全体としての外国人の受入れの基本的な在り方について検討を開始する時期に来ていると考えられる。

今後の外国人の受入れの基本的な在り方を検討するに当たっては、出入国及

¹³ 外国人の受入れ上限数等に制限を設けた制度としては、例えば、ワーキングホリデー制度（二国・地域間の取決め等に基づき、各々の国・地域が、相手国・地域の青少年に対し、休暇目的の入国及び滞在期間中における旅行・滞在資金を補うための付随的な就労を認める制度）は国・地域ごとに年間の査証の発給枠（上限数）が決まっている場合があるほか、日系四世の受入れ制度（日系四世が受入れサポーターによる支援を受けながら、日本文化を習得する活動等を通じて日本に対する理解や関心を深め、日本と現地日系社会との架け橋になることを目的とした制度）は年間の受入れ上限数（4,000人）が決まっている。

び在留管理の観点を前提としつつ、そのみならず、経済成長の観点、産業政策の観点、労働政策の観点、税・社会保障等の観点、地域の生活者としての観点、治安の観点といった複数の観点からの中長期的かつ多角的な検討を行うことが有用と考えられるため、以下、それらの観点ごとに考えられる視点について述べ、その後、それらを基に、今後、短期的又は中長期的に検討することが考えられる項目について述べる。

4 今後の外国人の受入れに当たって考えられる視点

(1) 経済成長の観点

社会を維持するには経済成長に加え、財政と社会保障の持続性が必要であり、この持続性を確保するためには継続的な経済成長が必要である。女性と高齢者の労働参加が進むと想定しても、生産年齢人口の減少により、労働力人口は今後減少することが想定される中¹⁴、労働力の確保の観点から外国人の受入れを検討することが考えられる。また、労働力の確保の観点に加え、例えば、米国においては、大企業の約40%が外国生まれの人やその子どもにより創設され、スタートアップのユニコーン企業の50%以上が外国生まれの人により創設されているとの指摘があり¹⁵、こうした経済の活力の観点からの好循環の要素も含めれば、日本の経済社会の維持・発展に寄与する外国人の受入れがもたらす日本経済へのメリットは更に大きくなると考えられる。

そこで、外国人の受入れを前提とし、外国人の受入れ規模に応じ、財政と社会保障の持続性が確保された経済成長シナリオを策定することが考えられる。シナリオ策定に当たって考慮すべき事項として外国人の受入れ増加に伴う賃金上昇率・GDP上昇率¹⁶、住宅価格・家賃への影響¹⁷その他の経済に影響を与える可能性のある事項を広範に調査し、課題を検討することが考えられる。その際、就労を目的とした在留資格（その中でも高度人材とそれ以外の人材）とそれ以外の在留資格（その中でも就労可能なものと就労不可能

¹⁴ 独立行政法人労働政策研究・研修機構 2023 年度版労働力需給の推計（労働力需給モデルによるシュミレーション）

¹⁵ NATIONAL FOUNDATION FOR AMERICAN POLICY (NFAP) (2022) Immigrant Entrepreneurs and U.S. Billion Dollar Companies

<https://nfap.com/studies/immigrant-entrepreneurs-and-u-s-billion-dollar-companies/>

¹⁶ 諸外国（特にEU諸国）の状況を踏まえると、外国人受入れ増加による賃金上昇率・GDP上昇率を注視する必要がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

¹⁷ 諸外国においては受入れ外国人増加により住宅価格が上昇しているとの指摘がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

なもの)をもって本邦に在留する外国人が財政と社会保障に与える影響の程度等に差異が生ずる可能性があるとの視点、受け入れられる外国人にとってインセンティブとなる要素としてどのようなものが考えられるかとの視点も含め、長期的・多角的視野に立った精緻な調査・検討を行うことが考えられる。

その上で、内閣府が、「中長期の経済財政に関する試算」において、今後10年間程度の経済財政の展望を「過去投影ケース¹⁸」、「成長移行ケース¹⁹」及び「高成長実現ケース²⁰」に分けて予測・検討しているところ、上記各事項と各シナリオに与える影響との関連性や、外国人の受入れ規模等も踏まえつつ、目指すべきシナリオを複数検討することが考えられる²¹。

(2) 産業政策の観点

産業ごとに、目指すべき経済成長や構造改革の在り方等は異なり得るところ、求める人材像や日本の経済・社会基盤の持続可能性に与える影響も一律ではないと考えられるため、当該産業の特性や当該産業が日本の経済・社会基盤の持続可能性に与える影響の有無・程度等を踏まえつつ、当該産業における外国人の受入れが日本の経済や社会に与える影響を検討することが有用と考えられる。その際、高度人材²²を必要とする産業、一定の専門的・技術的能力を有する人材を必要とする産業、社会を維持していくに当たって基盤となる産業等、それぞれの産業ごとに検討することが有用と考えられる。

ア 高度人材を要する産業における視点

一般的に日本の産業の存続・発展のためには、これへの寄与を期待し得る高度人材を積極的に受け入れ、誘致することが必須と考えられ、イノベーションをもたらし得る高度人材を積極的に受け入れることが必要不可

¹⁸ 全要素生産性（TFP）上昇率が直近の景気循環の平均並み（0.5%程度）で将来にわたって推移するシナリオ。中長期的に実質0%台半ば、名目0%台後半の成長。

¹⁹ TFP上昇率が過去40年平均の1.1%程度まで高まるシナリオ。2030年度以降も実質1%を安定的に上回る成長が確保（名目成長は中長期的に2%台後半）。

²⁰ TFP上昇率がデフレ状況に入る前の期間の平均1.4%程度まで高まるシナリオ。中長期的に実質2%程度、名目3%程度の成長。

²¹ 財政と社会保障の持続性を確保するためには「成長移行ケース」の実現が必要であり、労働力を確保しつつ、生産性の引上げや投資の拡大が不可欠とされている。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

²² 高度人材は「高度専門職」を始め、「技術・人文知識・国際業務」等の在留資格をもって活動する者、一定の専門的・技術的能力を有する人材は「特定技能1号」の在留資格をもって活動する者を想定している。なお、「日本人の配偶者等」、「定住者」等の活動に制限のない在留資格は就労制限がなく、様々な業種において従事可能となっている。

欠とされるところ、いずれの産業において、どのような能力・技能を有する外国人を、どの程度の規模で受け入れるかについて戦略的に検討することが考えられる²³。この点、高度人材を要する産業における外国人の受入れにあっては、経済安全保障の観点から、機微情報の流出防止を図るための方策等についても検討する必要があると考えられる。

イ 一定の専門的・技術的能力を有する人材を要する産業等における視点

一定の専門的・技術的能力を有する人材の育成が可能な産業における外国人の受入れ制度である特定技能制度・育成就労制度においては、人手不足が深刻であること等が産業における受入れの可否の指標の一つである。その際、有効求人倍率、雇用動向調査その他の公的統計又は業界団体を通じた調査等の客観的な指標を用いることとされているが、

- ・ 特定技能制度・育成就労制度に係る産業分野以外では、人手不足による人材の確保はどのように検討されているのか
- ・ 個々の産業において外国人の受入れを含めた成長戦略をどのように描くことができるか
- ・ 現在行っている公的統計や業界団体を通じた調査では、人手不足以外の産業上のニーズ、例えば、日本に付加価値をもたらし得る具体的な人材像等²⁴は汲み取れているのか
- ・ 個々の産業上のニーズにとらわれず、国として産業に優先順位を付す等の戦略的に受け入れる視点が必要か

に留意する必要がある。

そもそも、上記ア及びイの視点については、「特定技能」及び「育成就労」以外の就労目的の在留資格に基づいて在留外国人が就労する産業分野につき、人手不足推計が可能か又は人手不足を前提とせずに政策的に高度人材の受入れ目標等を設定することが可能かを検討することが考えられる。

特に、受入れ目標を設定するに当たっては、日本の強みとなり得る産業にイノベーションを与える等の付加価値をもたらすようなニーズの有無、内容及びそのようなニーズを汲み取った上で考慮する方策を検討することが考えられる。

²³ 高技能移民と低技能移民では経済への影響が質的に違う。高技能移民の受入れでイノベーションが進展し、低技能移民の受入れで労働コストが低下する。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

²⁴ 外国人受入れについては、受入れの制限を検討するよりも、日本に付加価値を与えてくれる外国人材を選別し、そのような外国人材を受け入れる方策を検討することも必要である。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

ウ 育成を前提としない未熟練労働者の受入れが可能な産業における視点

育成を前提とせず比較的短期のローテーションで外国人の受入れを行う制度は現時点において存しない。このような外国人の受入れ²⁵は、労働力確保の一助にもなり得る一方で、労働集約型への依存や生産性向上の抑制等による産業構造の固定化等につながることも考えられる。そのため、その受入れによるメリット・デメリットを検討すること²⁶や、例えば本邦に在留する期間や受入れ人数を限定する等して受入れを行っていくことの是非について結論を予断することなく議論し、少なくとも整理をしておくことは必要ではないかと考えられる。その際、就労を目的とした在留資格以外の就労可能な在留資格、例えば、「留学」、「家族滞在」、「定住者」等の在留資格を有する外国人が、育成を前提としない未熟練労働者の受入れが可能な産業において就労を担っていると指摘されている現状について、その実態の調査を行うことも考えられる。

エ その他

国際的な人材獲得競争の下では、欧米等に比して日本は劣後するとの指摘²⁷がなされていることから、優れたイノベーションの担い手を確保する方策²⁸や、日本がターゲットとすべき高度人材の国籍、専門分野、技術・能力水準、年齢、経歴、受入れ見込数等について今後、より一層検討することが考えられる。

地方及び中小・小規模事業者における人手不足状況（とりわけ地方における深刻な人手不足）の的確な把握のための手法についても検討することが考えられる。

²⁵ 例えば、韓国のローテーション制や期間を限定した季節労働者の受入れ等が考えられるが、前者では主に定住を防止する目的で短期的な滞在を繰り返させるが、不法滞在者の増加、労働者の賃金格差、人権侵害等の問題を生じさせない受入れとすることを前提に検討する必要がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

²⁶ 韓国では、基本的に外国人労働者は、短期ローテーションを前提としているが、期間を限定したことにより、2025年4月末時点において不法滞在者が約38万人となっており、未熟練労働者の受入れの是非については、こうした不法滞在者の発生を防ぐ仕組みについても検討する必要がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

²⁷ 欧州等の方が人材獲得競争では優位に立っており、日本は3番手、4番手といった印象をもっている。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

文系の留学生が卒業後に本邦に在留し続ける比率が高くなっているものの、それに比して国際的な人材獲得競争においては日本の魅力はそこまで高くはないとの指摘がある。

【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

²⁸ 特に、専門的・技術的分野における外国人に対する魅力向上策として、雇用慣行の変更やマッチングプラットフォームの形成、永住許可要件の緩和、家族滞在の在留資格で在留する者の労働市場へのアクセスの促進を進めること等が考えられる。

(3) 労働政策の観点

外国人、特に、未熟練労働者の無秩序な受入れは、労働市場において、賃金その他労働条件について低位固定化、労働市場の固定化が生じ得ることが懸念されること等から、外国人の受入れが日本人の労働環境に与える影響等について考慮・検討することが有用と考えられる。

そこで、外国人の受入れ増加に伴い日本の労働者等の賃金その他労働条件への影響（それがもたらす社会・経済的影響を含む。）の有無・内容等につき調査・検討することが考えられる。その際、就労を目的とした在留資格（その中でも高度人材とそれ以外の人材）とそれ以外の在留資格（その中でも就労可能なものと就労不可能なもの）をもって本邦に在留する外国人が賃金その他労働条件に与える影響の程度等に差異が生ずる可能性があることから、それらを踏まえた調査・検討を行うことが考えられる²⁹。

その上で、賃金その他労働条件への各種の影響に係る対応を検討することが考えられる³⁰。

これらの検討等を行うに際しては、労働者として受け入れた外国人の人権への配慮についても考慮・検討することが考えられる。

(4) 税・社会保障等の観点

外国人の受入れにより財政や社会保障等に影響を与えることが考えられるところ、特に日本人の理解を得る観点からも重要な点であることから、外国人の受入れ増加に伴う財政や社会保障に与える影響（例えば、税収・歳出・社会保険・年金・生活保護への影響等）につき、経済成長に寄与し、現役世代が増加することで、当面、税収や保険料収入が増加するという側面のほか、長期滞在者や永住者の在留資格を有する者が増加し、仮に保険料等の必要な納付を行わずに社会保障等の受け手となる場合は、財政や社会保障等における負担が増加するという側面もあり得るため、これらの両面から検討することが考えられる。その検討に当たっては、現在の税・社会保険料等の仕組みを検討することや、電子渡航認証制度（JESTA、2028年（令和10年）度中の導入を目指している。）の導入による手数料収入等を外国人政策のための財源としても活用すること等の検討の結果により、

²⁹ 移民と代替関係にある労働者の労働条件は悪化するケースがある一方、移民と補完関係にある労働者の雇用には影響しないとされている。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

³⁰ 賃金その他労働条件の低位固定化については情報の非対称性の軽減の方法、スキル向上による過当競争の予防の方法等を検討することが考えられる。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

財政や社会保障等に与える影響が一定程度緩和されることとなり、外国人の受入れに関する社会・経済的な許容度が変わり得るため、これらの点も踏まえることが有用と考えられる。

外国人の受入れによる財政や社会保障等に与える影響を考えるに当たっては、就労を目的とした在留資格（その中でも高度人材とそれ以外の人材³¹⁾とそれ以外の在留資格（その中でも就労可能なものと就労不可能なもの）をもって本邦に在留する外国人が財政や社会保障等に与える影響の程度等に差異が生ずる可能性があることから、それらを踏まえた調査・検討を行うことが考えられる。

外国人の受入れにより財政や社会保障等に与える影響として、社会保険料の未払いといった点に国として今後、しっかりと調査していくのみならず、就労を目的とした在留資格、特に、通算在留期間の上限に定めのない在留資格や身分・地位に基づく在留資格をもって本邦に在留する外国人につき、長期的な視野に立てば、高齢化等によって就労困難となること等による社会的負担の増加（家族帯同もあれば更に増加）や、就労を目的とした在留資格以外の在留資格をもって本邦に在留する外国人の失業等が考えられ、これらをどの程度考慮に入れるかや、日本人及び外国人の国際人口移動が活発化することによる課題について検討することが考えられる。

就労を目的とした在留資格をもって本邦に在留する外国人の家族の受入れは、就労を目的とした在留資格と同じ基準・考え方を用いられないため、このような外国人の家族を含めて在留時のルール化や社会統合プロセスのモデルの策定を検討することが考えられる³²⁾。加えて、共生社会の実現に向けた当該家族を含む外国人への教育費用の視点が必要となるが、外国人の受入れ増加に伴う地方自治体における教育費等の負担増加その他地方自治体の財政等に影響を与える可能性のある事項について調査・検討を行うことが考えられる。その際、就労を目的とした在留資格（その中でも高度人材とそれ以外の人材）をもって本邦に在留する外国人と、それ以外の在留資格（その中でも就労可能なものと就労不可能なもの）をもって本邦に在留する外国人との間では、地方自治体における教育費等の負担増加その他地方自治体の財政等に与える影響の程度等に差異が生ずる可能性があるとも

³¹⁾ 未熟練労働者等の外国人の受入れによる影響を考慮する際には、例えば、「特定技能」又は「育成就労」の在留資格を有する外国人の受入れの調整を行うことで財政的影響と社会保障に与える影響を最小化することが可能かという観点も含めて検討することが考えられる。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

³²⁾ 外国人の社会統合の過程や速度は個人の属性や置かれた環境により異なり、画一的なモデルを想定することは困難。その前提の下、社会統合プログラム等を設計、導入し、地域社会での孤立化を防ぐ必要がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

考えられることから、それらの点に関する調査・研究・検討を行うことが考えられる。

なお、外国人に対する社会保障や教育に係る措置を実施・変更する場合には、我が国が締結する国際約束上の義務との関係についても検討する必要がある。

(5) 地域の生活者としての観点

外国人の受入れは、外国人が地域の生活者となり、その地域社会に影響を与えることとなる。特に地方における若年層の人口減少の著しい地域においては、外国人が当該地域に定着することにより当該地域における社会の維持・発展に資するという側面が認められる一方で、地域住民との摩擦が生じている外国人集住地域も一部において存するところ、このような事象は、外国人の受入れに対する国民の安心感や社会的許容度に強く影響を与え得ることから、地域の生活者としての観点を考慮・検討することが有用と考えられる。

外国人と日本人では、言語のみならず、文化、風土、宗教（火葬／土葬を含む。）、社会生活上のルール（ゴミ出しの方法等を含む。）等も異なることから、社会統合の観点からも、特に集住している地域において、外国人を生活者として地域社会が受入れをどの程度許容することができるか（許容度）を判断する上で、こうした文化、風土、宗教等の差異が日本人・外国人相互に与える影響の有無・程度等について検討するとともに、その摩擦を緩和するために必要な措置（例えば、社会統合プログラム等）を講じることによる地域社会や財政等に与える影響についても検討することが考えられる。その際、信教の自由等との関連で、憲法との関係や我が国が締結する国際約束上の義務との関係についても検討する必要がある。

また、地域ごとに外国人の人口比、年齢層、産業形態、風土等が異なるところ、当該地域における受入れの許容度の把握方法や、当該地域における許容度を超える外国人の受入れを抑制することの是非も含めてその許容度の評価について検討することが考えられる³³。その際、集住化している地域、

³³ 諸外国では大都市への移民の流入が都市の活性化につながった例や地方部における農業生産の維持等に貢献している例、税収により地方財政に貢献している例もある。また、多様性を尊重する観点から第二世代も含めて、受入れ後に同化を求めない傾向あり。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

欧米における家族型移民については、失業や貧困、社会的分断への対処が必要となる一方で、日本の場合には家族支援等が課題。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

当該地域における摩擦の有無・状況を早期に把握する方法等について、当該地域に集住している外国人の在留資格その他の属性の相違も踏まえながら検討することが考えられる³⁴。

上記の許容度を上昇させ、共生社会の実現について検討する際、日本語能力の必要性（日本語教育の必要性を含む。）や日本文化・慣習への理解の促進が課題となり得るところ、入国前にこれらに関する試験の合格や日本語講習の受講を課すことや、入国後にこれらに関する講習等の受講を課す³⁵ことにつき、国費によりこれを行うかも含めて検討することが考えられる。その際、就労のみならず地域社会で暮らす上で修得すべき日本語能力の水準のほか、地域社会との親和性に係る事項について調査・検討を行うことが考えられる。

特に、これまでは留学の在留資格や就労目的の在留資格で来日した外国人にとって、日本における社会統合プロセスは、企業が主にこれを担い、大きな役割を果たしてきたところ、雇用の流動性が今後高まり、従来のこのような雇用慣行が変容すれば、新たな社会統合プロセスの構築が必要となると考えられる。

外国人に対する日本語教育の在り方（漢字圏・非漢字圏（簡体字を含む）それぞれの者に対する日本語教育、日本語教育と母国語教育の両立、技能レベルの高い外国人や日本への貢献度が高い外国人への日本語教育の要否等³⁶）や、外国人の子どもを対象とする学校教育の在り方（教育機会の確保、日本語指導等の実施方法、等）について、地域社会や財政等への影響を踏まえて検討することが考えられる。

地域社会において外国人との共生を図る上で、こうした外国人への教育のみならず、日本人が外国人への理解を深めることも重要であるとの指摘もあることから、例えば、地域住民を対象として当該地域社会における人口比の高い国籍の外国人の言語・文化・宗教等に関する理解を深める機会を設けるなど、地域社会での先進的取組を参考としつつ、地域の実情に応じて、日本人に対し、外国人との共生に向けた意識啓発等のために取り組むべき方策について検討することが考えられる。

³⁴ その際、共生の推進を担う人材を育成し、定着させるための安定的財源の確保が、外国人の地域社会への包摂並びに貢献の促進に寄与すると考えられる。ひいては外国人と地域社会の間の摩擦の予防と調和の実現につながる。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

³⁵ 独においては、独語が堪能ではない外国人に対して、連邦政府が実施する統合コース（独語教育、独社会に関する知識提供等）への参加が義務付けられている。

³⁶ 高度人材については、日本語能力を問わず、むしろ外国語を中心とした環境を残すことで、海外とのつながりを維持してもらっていた方が有益な場合がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

地域の生活者として受け入れた外国人については、共生を図る上で、外国人の人権に配慮しつつ、外国人や地域社会への様々な支援・アプローチが必要であり、外国人の増加に伴って、外国人が暮らす市区町村（基礎自治体）に期待される役割が大きくなる。その一方で、基礎自治体によって、その財政規模や取組内容等に相当開きがある現状を踏まえ、外国人との共生施策を効果的に実施する上で、国、都道府県及び市区町村の役割分担や連携等の在り方（先進的な取組を行う市区町村が周辺市区町村を含む一定の地域におけるコア（中核）としての役割を担うこと³⁷の是非を含む。）について検討することが考えられる。

(6) 治安の観点

外国人による刑法犯の検挙件数及び検挙人員は 2006 年（平成 18 年）から減少傾向にあり、特別法犯（主には入管法違反）の検挙件数及び検挙人員も 2004 年（平成 16 年）をピークに 2012 年（平成 24 年）まで減少し、その後、2013 年（平成 25 年）からの増減を経て、2016 年（平成 28 年）から 5 年連続で増加したが、2021 年（令和 3 年）から減少傾向にある上、検挙人員における外国人の比率を見ても例年約 5 %となっている。³⁸

しかし、日本における外国人比率が今後増加の一途をたどることが予想される上で、すでに外国人集住率の高い一部地域を中心として、外国人の素行不良に関する報道やこれを問題視する意見が絶えないことを踏まえ、外国人の受入れが治安等に与える影響を考えるに当たっては、受入れ外国人数の推移と犯罪率等の相関性や外国人犯罪情勢の推移だけでなく、外国人による犯罪には至らない素行不良行為等の状況や将来的に予想される総人口における外国人の比率を想定するとともに、受け入れる外国人の属性等も考慮して、

³⁷ 自治体によるサービスは、自治体ごとに差があるのが実態であり、この差を解消することが重要である。例えば、1つの都道府県に共生施策の中心を担う核となる自治体が3、4あればよりよい方向性に進むと考える。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

³⁸ 令和3～6年版犯罪白書を参照。外国人による刑法犯の検挙件数は、平成3年以降増加傾向にあり、平成17年に4万3,622件を記録したが、平成18年からは減少傾向にあったが、令和5年は1万5,541件（前年比20.0%増）であった。外国人による刑法犯の検挙人員は、平成11年から増加し、平成17年に1万4,786人を記録した後、平成18年からは減少傾向にあったが、令和5年は9,726人（同11.8%増）。令和5年における刑法犯検挙人員総数（18万3,269人）に占める外国人の比率は、5.3%（令和4年は5.1%、令和3年は5.4%、令和2年は5.2%）。（来日外国人（我が国にいる外国人のうち、いわゆる定着居住者（永住者、永住者の配偶者等及び特別永住者）、在日米軍関係者及び在留資格不明者以外の者をいう。）における刑法犯の構成は、令和5年の全1万40件中、窃盗（61.2%）、傷害・暴行（12.5%）、詐欺（6.4%）、遺失物等横領（4.2%）、住居侵入（2.9%）、不同意性交等・不同意わいせつ（2.6%）、器物損壊（2.0%）の順であった。）

- ・ 外国人比率が高い地域におけるその比率ごとの犯罪率等
- ・ 在留資格（就労資格と身分・地位による資格との違い等も含む。）、居住地域、年齢等の条件ごと又はこれらを総合的に見た上での犯罪率等
- ・ 数字では表されない外国人集住地域又は国民に与える不安感（体感治安）

等について多角的に調査・検討を行うことが考えられる³⁹。

また、犯罪の観点のみならず、在留外国人数が一定の水準以上に増大することが国家安全保障に及ぼし得る影響とその対策についても、調査・検討を行うことが考えられる。

(7) 出入国及び在留管理の観点

外国人が日本に入国・在留するための基本的な枠組みは、出入国管理及び難民認定法に基づく在留資格制度である。在留資格とは、外国人が本邦に在留中に行うことのできる活動又はその身分・地位を有する者としての活動を行うことができる資格を類型化したものである。

外国人の在留資格は、1951 年（昭和 26 年）に出入国管理令により規定されて以来、1981 年（昭和 56 年）に出入国管理及び難民認定法に改正された後も、1989 年（平成元年）の法改正により「活動態様」によって受入れ範囲を明確化するとともに規制を行うものとしつつ（在留資格該当性）、一部の在留資格については、いわゆる上陸基準省令⁴⁰によって学歴、職歴、月額報酬額、所属機関の規模等により受入れ範囲の絞り込みをかけることができたとされたこと等、整備・拡充が実施されてきたものの、基本的に、外国人の受入れの上限の設定はなく、上記のとおり、外国人が行う活動と一部の在留資格に対する上陸基準による規制・管理が行われていた。

その後、2018 年（平成 30 年）に特定技能制度が創設され、「特定技能 1 号」の在留資格をもって本邦に在留する外国人が活動する産業分野ごとの人手不足数に応じた受入れ見込数が設定され、これが受入れ上限数として使用されることとなった。2024 年（令和 6 年）に特定技能制度と連続性を有する育成就労制度が創設され、「育成就労」の在留資格をもって本邦に在留する外国人が活動する産業分野ごとの人手不足数に応じた受入れ見込数が設定され、これが受入れ上限数として使用されることとなった。

³⁹ 政策の立案・検証のためにも外国人に関する政策領域を網羅的に特定の上、関連する統計等のデータを収集・評価していく必要がある。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

⁴⁰ 平成 2 年 5 月 24 日法務省令第 16 号出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令

しかしながら、これらは人手不足の解消手段としての利用という側面からの要請であり、現在においても、基本的には、外国人が行う活動による規制・管理という枠組みに変更はない状況である。

上記のとおり、現行の在留資格制度を始めとする出入国及び在留管理については、基本的なスタンスを維持しつつ、出入国在留管理行政を取り巻く情勢を踏まえ必要な変化を遂げてきたものであるところ、外国人の受入れの在り方を検討するに当たり、こうした出入国及び在留管理の趣旨・経緯を踏まえつつ、日本における外国人比率が現状の約 2.82%を大幅に超えて 10%台（又はそれ以上）となる状況を想定し、上記(1)から(6)までの観点を考慮してもなお、その基本的なスタンスを維持すべきか否か、仮に「特定技能」や「育成就労」の在留資格以外の在留資格の外国人についても一定の受入れ上限数等を設定する（在留外国人数の極端な増加により社会との摩擦が許容度を超える兆候が見えた場合に時限的に受入れ制限を行うようなサーキットブレーカー的な時限的総量規制等）とした場合に出入国及び在留管理に与える影響等を検討することが必要と考えられる。

また、在留資格は、外国人が本邦在留中に行うことのできる活動又はその身分・地位を有する者としての活動を行うことができる資格を類型化したものであるところ、外国人が本邦に在留中に行うことのできる活動に係る在留資格は、比較的、法令等による入国時又は在留時のルール化がされているため規制・管理がなされているものの、その身分・地位を有する者としての活動に係る在留資格は、必ずしもそのようには言えないため、本邦に在留する外国人の就労する産業分野、就労先、就労条件等に関してどの程度管理するのが相当かを考慮しつつ、受け入れる外国人の在留資格や受入れ見込数等、受入れの在り方を検討することが考えられる。

外国人の出入国及び在留管理の在り方の検討にあっては、外国人の就労先の受入れ機関においても、一定程度その責任の一端を負う必要があると考えられるところ、その負うべき責任の内容や程度等について検討することが考えられる。

また、外国人が増加することにより、その受入れの在り方によって不法滞在者も増加することが懸念され、不法滞在者の増加は、国民の安全・安心に大きな不安を与えることになるのであるから、不法滞在者がどの程度増加すればどのような影響を与えるのかという点を調査・検討することや、必要に応じて、本年5月に策定した「国民の安全・安心のため不法滞在者ゼロプラン」の取組に加え、不法滞在者を早期かつ確実に帰国させるための制度や運用の在り方を更に検討することが考えられる。

5 検討項目

(1) 出入国及び在留管理上の当面の課題

出入国在留管理庁においては、共生社会の実現に向け、不法滞在者を含むルールを守らない外国人には厳正に対処し、国民の安全・安心を守るため

- ・ 厳正かつ円滑な入国管理の実現に向けた電子渡航認証制度（J E S T A）の早期導入【2028 年（令和 10 年）度中の導入を目指す】

電子渡航認証制度（J E S T A）のシステム利用時に外国人から徴収する手数料を、外国人政策のための財源としても活用すること等の検討を進める。

- ・ 難民等認定手続の適正化及び迅速化のための運用改善、体制整備等⁴¹【2030 年（令和 12 年）までに同申請の平均処理期間を標準処理期間（6 か月）とすることを旨とする】
- ・ 計画的かつ確実な護送官付き国費送還【2027 年（令和 9 年）までに護送官付き国費送還の件数の倍増を目指す】
- ・ 被仮放免者の動静監視、関係省庁との協力による不法就労の積極的な摘発等【当面の目標として 2030 年（令和 12 年）末までに退去強制が確定した外国人数の半減を目指す】

により不法滞在者ゼロを目指すとともに、個々の在留資格等において悪用等の指摘がされているものがあるため、

- ・ 「経営・管理」の在留資格の資本要件（現行：資本金の額又は出資の総額が 500 万円以上）等⁴²の見直し【2025 年（令和 7 年）中の見直しを目指す】
- ・ 「留学」の在留資格の資格外活動許可による就労許可の在り方⁴³の見直し【2026 年（令和 8 年）度中の見直しを目指す】
- ・ 「技術・人文知識・国際業務」の在留資格の在り方の見直し【審査体制の整備、運用の改善、要件の見直し等を随時検討】

⁴¹ 具体的には、出身国情報等を踏まえた難民条約上の迫害に明らかに該当しない事情を主張している案件の類型化や、AI を含むデジタル技術の活用等の検討等を行っていく。

⁴² 「経営・管理」の在留資格は、資本要件として、資本金の額又は出資の総額が 500 万円以上であることが要求されているが、諸外国の同種の在留資格の資本要件に比して緩やかであり、制度の趣旨に沿わない外国人による悪用がなされているとの指摘がなされている。

⁴³ 「留学」の在留資格は、アルバイトを通じて留学中の学費及び生活費を補うことにより学業に資するという観点から、申請に基づき、資格外活動許可として、週に 28 時間以内等一定の範囲内で就労を認めているが、就労を目的として本邦に在留する外国人留学生が相当数存在する等、制度の趣旨に沿わない悪用がなされているとの指摘がなされている。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

・ 永住許可制度及び帰化制度の適正化⁴⁴【永住許可制度を所管する出入国在留管理庁と帰化制度を所管する法務省（民事局）において、それぞれの制度利用者の情報等につき相互に連携を強化することを随時検討】等、制度の運用状況の継続的な把握とそれを踏まえた検討・対応を要する。
これらの当面の課題への対応は、現下の出入国在留管理行政を取り巻く諸情勢に照らし、適正な出入国及び在留管理の徹底を図る上でいずれも重要なものである。

加えて、不法滞在者、不法就労者、在留資格制度を濫用する外国人の存在は、経済、産業、国内労働市場、治安等の面における不確定要因として、外国人の受入れの在り方に多大な影響を与えかねないため、上記当面の課題に対処して適正な出入国及び在留管理の徹底を図ることは、こうした不確定要因を最小化し、多角的視点に立ったより精緻な将来予測を可能とする点において、今後の外国人の受入れの在り方を検討する上でも有意義と考えられる。

(2) 外国人の受入れの在り方に関する検討課題

外国人の受入れの在り方をどう捉えるかによって、日本の経済社会に大きな影響を与え得るものであり、それに応じ、出入国在留管理行政を始めとする様々な行政運営に求められる対応も異なってくると考えられる以上、今後の出入国在留管理行政の在り方を考える上で、出入国及び在留管理の観点を前提としつつ、これと複合的に関わり得る上記4(1)から(6)までの各観点をも踏まえ、外国人の受入れの基本的な在り方を総合的に検討していくことが不可欠と考えられる。

これらの検討・実施に当たっては、上記4(1)から(7)までの複数の観点からの検討が必要となる場合や、諸外国における外国人受入れ施策及びこれが社会経済等に与えた影響等について、日本との違いを考慮しつつ適切に参考とすることが有用な場合も考えられるため、有識者から意見を聴取する機会を設けるとともに、海外調査も視野に入れることが考えられる。

現時点で、指摘可能なものとして、例えば、以下のような点を、検討課題とすることが考えられる。

まず、外国人の受入れについて、外国人受入れの推計（公的推計よりも受入れが増える場合、減る場合のシナリオを独自に設定⁴⁵）、在留資格、就労の

⁴⁴ 永住許可は、原則として10年以上日本に在留すること等が運用上において求められ、帰化は、引き続き5年以上日本に住所を有すること等が法律で定められており、帰化の要件が永住許可の要件に比して緩やかとの指摘がなされている。

⁴⁵ 例えば、国立社会保障・人口問題研究所による日本人・外国人人口の推移（日本の将来

有無・内容、年齢等、社会的コスト・ベネフィットに影響を及ぼし得るファクターを考慮しつつ、考えられる外国人の受入れに関する複数のシナリオ（以下「外国人受入れシナリオ」という。）を作成し、

- ・ 外国人受入れシナリオごとに経済成長シナリオの策定【主に上記 4 (1) の観点】
- ・ 中央・地方、産業界各層における人材不足の状況（数のみならず専門性・技術性の有無等を含む。）及び今後の推移等の把握に必要な調査方法・内容の検討・実施【主に上記 4 (2) の観点】
- ・ 国内の賃金その他労働条件や日本の雇用機会等国内労働市場に与える影響の有無・程度等の把握に必要な調査方法・内容の検討・実施【主に上記 4 (3) の観点】
- ・ 中央・地方における日本の財政、社会保障、教育に与える影響の有無・程度等の把握に必要な調査方法・内容の検討・実施【主に上記 4 (4) の観点】
- ・ 言語、文化、風土、宗教等が異なる外国人との共生を図る上で考慮すべき事項の有無・内容、また、求められる在留支援等の把握に必要な調査方法・内容の検討・実施【主に上記 4 (5) の観点】
- ・ 地域社会の治安に与える影響の有無・程度等の把握に必要な調査方法・内容の検討・実施【主に上記 4 (6) の観点】
- ・ 上記 4 (1) から (6) までの観点を踏まえた出入国及び在留管理の在り方の検討・実施【主に上記 4 (7) の観点】

等を行うことが考えられ、これらの検討結果を踏まえつつ、上記 4 (1) から (7) までの多角的観点に立ち、あるべき日本の経済・社会基盤の構築及びそのための外国人の受入れの在り方について、外国人の受入れに関し、時限的に量的マネジメント手法を設けることや「特定技能」及び「育成就労」以外の在留資格の外国人の受入れ上限数を設定すること（在留資格別受入れ上限数の設定に当たって考慮すべき事項の検討や、当該事項に関する状況把握の仕組みの検討等を含む。）の是非等を含めた総合的な検討を行っていくことが考えられる⁴⁶。

6 総括

推計人口（令和 5 年推計）によれば、2070 年には日本の総人口における外国人の比率が 10.8%になると試算されており【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】、この試算によるシナリオを中位シナリオとした上で、外国人比率の高低に対応した独自のシナリオを作成することが考えられる。

⁴⁶ 受入れ後の外国人に対する社会統合プログラムの試験的实施やその効果の検証も視野に入れて検討することが考えられる。【法務大臣の私的勉強会における有識者の発言等】

以上のとおり、今後の出入国在留管理行政を考える上で、外国人の受入れの基本的な在り方に関する検討を進めていく必要があるところ、こうした外国人の受入れの在り方については、上記４の各観点のいずれかひとつの観点からのみならず、主従はあり得るものの、いずれも複合的な観点から総合的に検討していく必要があると考えられる。

もっとも、その検討項目は多岐にわたり、中長期的に継続的な検討を要するもの、検討項目に関わる関係省庁も多数に及び、調査・検討に当たって関係省庁の知見を必要とするものも多く含まれる。

現在、出入国在留管理庁においては、出入国管理及び難民認定法に基づき、出入国及び在留の公正な管理を図るため、外国人の入国及び在留に関する施策の基本となるべき出入国在留管理基本計画について、第二次出入国在留管理基本計画の策定作業を進めており、将来的な出入国在留管理行政の在り方等について、広く各界の有識者から意見を聴くために設けられた法務大臣の私的懇談会である出入国在留管理政策懇談会における議論がなされている。また、2025年（令和７年）７月１５日に、内閣官房に、現に受け入れている外国人に関する重要課題について検討・対応するための外国人施策の司令塔となる事務局組織として「外国人との秩序ある共生社会推進室」が設置された。

本報告書が提示した論点等に加え、同推進室による検討・対応結果も踏まえ、出入国在留管理政策懇談会における有識者による積極的な議論を期待しながら、出入国在留管理庁において、調査・検討に必要な体制整備を図った上で、出入国及び在留管理の観点から必要な検討を可能な限り進めていくとともに、関係省庁との緊密な連携の下、必要な協力を得て、上記５の諸課題への対応を検討することで、多角的な観点から外国人の受入れの基本的な在り方に関する検討を進め、これを踏まえた国民の安全・安心と日本の経済・社会の活力と力強く持続的な成長に資する出入国在留管理行政を実現することが重要である。

以 上