

規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（追加答申）に対する厚生労働省の考え方

平成17年3月25日

厚生労働省

1 基本的考え方

- このたび、規制改革・民間開放推進会議において、医療・福祉、雇用・労働などの規制改革に関する「第1次答申（追加答申）」が決定された。
- 厚生労働省としては、経済社会システムの構造改革が進む中で、規制改革の重要性は充分認識しており、サービスの質の向上、利用者の選択の拡大や労働者が安心して持てる能力を十分に発揮できることにつながるような規制改革については、これまでも積極的に対応してきているところである。
- 一方、厚生労働行政の分野は、サービスや規制の内容が国民の生命・生活や労働者の労働条件などと密接に関わるものであり、また、そのサービスの大半が保険財源や公費で賄われているなど、他の分野とは異なる性格を有していることから、規制改革を進めるに当たっては、経済的な効果だけでなく、
 - ① サービスの質や安全性の低下を招いたり、安定的な供給が損なわれることがないか、
 - ② 逆に、過剰なサービス供給が生じる結果、保険料や公費の過大な負担とならないか、
 - ③ 規制を緩和した結果、労働者の保護に欠けることとなったり、生活の不安感を惹起させないか、などの観点から、それぞれの分野ごとに慎重な検討を行うことが必要であると考えている。
- 今回の「第1次答申（追加答申）」のうち、「具体的施策」に盛り込まれた事項については、

これまで、厚生労働省としても規制改革・民間開放推進会議側と真摯な議論を重ねてきた結果得られた成果であり、その着実な実施に邁進してまいりたい。

- しかしながら、今回の「第1次答申（追加答申）」のうち、「問題意識」や「今後の課題等」に掲げられている事項については、その基本的な考え方や今後の改革の方向性・手法・実効性において、当省の基本的な考え方と見解を異にする部分が少なくない。
- 以上を踏まえ、今般、規制改革・民間開放推進会議により「第1次答申（追加答申）」が公表されるに当たり、「Ⅱ．分野別各論」の「国際経済連携」及び「雇用・労働」分野の「問題意識」及び「今後の課題」等に同会議の見解として掲げられた事項に対する当省の考え方を以下のとおり整理し、公表することとしたものである。

2 規制改革・民間開放推進会議の主張と厚生労働省の考え方

(Ⅱ. 分野別各論)

| 規制改革・民間開放推進会議の主張（要約） | 厚生労働省の考え方 |
|--|---|
| <p>2 国際経済連携</p> <p>【問題意識】</p> <p>我が国は、外国人受入れの範囲の拡大や円滑な受入を行うための方策を検討していくとともに、入国時のみならず在留中のチェック体制を強化するといった、メリハリのある外国人受入れ・在留管理等の体制を構築していく必要がある。</p> <p>今般、当会議では、「ヒトの移動」に関して、主に短期的に措置すべき項目を取りまとめた。しかしながら、本答申において取り上げていない短期的な課題や、本格的な少子高齢化時代を迎えるに当たって今後行うべき中長期的な課題も多い。これら課題についても、国民的議論等を早急に行い、我が国として、今後、どのように外国人を受入れていくのかといったあるべき一定の方向性を示していく必要がある。</p> | <ul style="list-style-type: none">「外国人受入れの範囲の拡大」を検討する必要がある旨の記述について、規制改革・民間開放推進会議からは、「単純労働者を含むあらゆる外国人の受入れを推進すべき等の趣旨で記したのではなく、我が国の経済社会の活性化につながるような高度な専門知識、技術的能力を有する外国人の受入れの拡大を図るべきとの趣旨で記したものである」と厚生労働省に対し説明がなされているが、この文章は単純労働者の受入れまでもを視野に入れてその「範囲の拡大」を検討するかのよう国民に誤って受け取られるおそれが強く、不適切な表現である。 |

【今後の課題】

1 外国人介護福祉士の就労制限の緩和等

外国人が我が国介護福祉士の国家資格を取得しても現在は該当する在留資格が存在しないため原則として就労することはできない。また、EPA交渉において合意した場合であっても、受入れ人数を制限され、与えられる在留資格も「特定活動」と暫定的な対応となっている。

したがって、我が国の介護福祉士国家試験に合格し介護福祉士資格を取得した外国人介護福祉士を我が国介護福祉士と同様の役割を担わせるべく、当該分野に係る新たな在留資格を設けるべきである。

- ・ 現在、介護分野の労働力は不足している状況にないが、EPAに基づく介護福祉士の受入れは、国内で必要性があるためではなく、EPA締結によりもたらされる全体の経済的メリットを考慮し、相手国から要望がある場合に、特別に受入れの検討を行っているものである。また、このことは昨年3か年計画の措置に則り実施しているものである。
- ・ EPAに基づき介護福祉士を受け入れる場合でも、不法就労、不法滞在その他犯罪の防止や労働市場への悪影響が排除できる適切な仕組みや体制の整備が前提であり、相手国の送出しのための体制や教育制度、資格制度などを精査した上で受入れの検討を行っている。
- ・ 一方、介護分野は今後国内の重要な雇用機会の場として期待されている分野でもあるところ、たとえ我が国の国家資格を取得したとしても、EPAのような限定的な扱いの範囲を超え、在留資格を認めることとした場合、国内労働市場に悪影響を及ぼすおそれ大きい。
- ・ さらに、未だ日比EPAの下での枠組を構築中の時点において、これがどのように機能するのか評価できない

段階で、EPAの範囲を超えて受入れ拡大の方向性を示すのは我が国社会へ与える影響を無視したものであり、極めて不適切である。

2 技能に関する在留資格要件の緩和

現在、経済のグローバル化や産業の高度化に伴い、世界で通用する専門的な知識や技術、技能を有する優秀な外国人の国際的な人材獲得競争が激化している。加えて、少子高齢化に伴い中長期的な人口減少に直面する我が国が国際競争力を維持していくためにも、高い付加価値を生み出す外国人人材を見極め、積極的に受け入れていくことが必要である。

現行の在留資格「技能」については、「産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を有する業務に従事する活動」として認められた9業種に限られており、また、技能レベルを確保する目的として「10年以上の実務経験」等を必要とされている。このため、産業界等からも、我が国経済社会の変化に対応した受入れが行われていないといった指摘がなされている。

したがって、今後は我が国の国際競争力維持の観点から、高い付加価値を生み出す外国人技能者の受入れの拡大を図るべきである。

- ・ 現行の在留資格「技能」における各カテゴリーの考え方としては、例えば、外国料理人のように、日本人では代替しにくいなど、特殊分野に限られている上、国内における受入れニーズに一定の歯止めが存在していると考えられるため、受入れが認められているものである。
- ・ 特殊な分野という限定を外すことは、雇用情勢の悪化等、わが国の労働市場に悪影響を及ぼすことから認められない。
- ・ 「高い付加価値を生み出す外国人労働者」の受入れ拡大を図った場合、ものづくり現場などにおける一般的な技能労働者まで含むこととなり得る。これらの分野では、実際に国内に従事する者の数が多い上、近隣アジア諸国などの送出し側の圧力も強いいため、これらの者を受け入れた場合、日本人労働者から雇用機会を奪うなど国内労働市場に与える影響が極めて大きくなる。
- ・ また、そもそも「高い付加価値を生み出す」かどうかを実際に判断することは難しい。仮に、日本人でも限られた数しか存在しないような、卓越した技能を持つ者に

限定して受け入れることとした場合でも、我が国の製造現場では、多能工化が進んでいることを踏まえれば、実質的には単純労働業務にも相当従事させられ、都合のよい「安価な労働者」として活用される恐れがある。

- ・ 国際競争力維持の観点から「高い付加価値を生み出す外国人人材」を受け入れるとされていることについては、これが外国人について能力に見合った待遇を行うことなく、それにより受入れ企業がその不当な取扱いによって利益を享受することを意味するならば、こうした主張は、まさに「安価な労働力」として外国人を活用することを主張していることと何ら異ならない。

安価な労働力として外国人を受け入れることは、かえって産業高度化のための努力や本来目指すべき健全な成長を阻害し、将来的にはむしろ我が国の国際競争力の低下を招くおそれがあることに留意が必要である。

- ・ また、技能の伝承という観点からの技能労働者の確保についても、高齢の技能労働者の雇用延長を促進するとともに、政府を挙げて、フリーターやニートといった若年者の就業促進を図るなど、次代の熟練労働者の育成に努めることにより、我が国経済の根幹を支えることとなる重要な技能を、国内で蓄積、伝承していくべきである。

- ・ いずれにしても、本答申の内容は、「専門性」に名を借りて実質上は単純労働者の受入れとなりかねない内容であり、外国人労働者の受入れに関する現在の政府の基本方針に反し、極めて不適切であることから、到底受け入れられるものではない。

8 雇用・労働

【今後の課題等】

○ILO88号条約とハローワークの民間開放

- ・ ILO88号条約（職業安定組織の構成に関する条約）は、国際的にも職業紹介の国家独占（monopoly of placement）政策が採用されていた1948年に採択された条約であり、わが国がこれを批准した1953年から数えても、既に半世紀以上の歳月が経過している。
- ・ 憲法第98条第2項において、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定されており、他国の既批准条約の適用状況やILOの監視機構において問題となっているか否かに拘わらず、既批准の条約を誠実に遵守すべきものと考えている。
- ・ ILOは、総会の決定により、既に採択された条約を撤回し、又は、改正条約の採択により古い条約を改正することができる。第88号条約（1948年採択）は、採択されて約半世紀経つものであるが、ILOはそれについて撤回又は改正を行っておらず、現在も有効な条約である。
- ・ 確かに、第88号条約は、有料職業紹介事業を漸進的に廃止し、又は厳しい規制の下に置くものとして位置付けている第96号条約（1949年採択）と同時期に採択されたものであるが、民間の有料職業紹介事業を労働者保護等に関する一定の枠組みの中で認める方向で第96号条約を改正した第181号条約（1997年採択）とも調和的なもの

- ・ ILO181号条約（民間職業仲介事業所に関する条約）では公共職業安定組織と民間職業仲介事業との協力の促進について新たに規定が設けられたこと（第13条）をみても、88号条約中、厚生労働省の援用する部分（第2条及び第9条）を同省の主張するように字義どおりに解釈することには無理がある（注1）。
- ・ 他方、わが国と同様、ILO88号条約の批准国であるオーストラリアにおいては、1998年に公共職業安定所が民営化されたほか、同条約の批准国であるオランダにおいても、2003年以降、すべての失業者を対象として、競争入札方式を採用することによって、職業紹介サービスが広範に民間事業者等に委託されるに至っている（オーストラリアと同様、オランダにおいても、国が職業紹介サービスを「提供」するのではなく、民間のサービスを「購入」という方式が採用されている）が、ILOはこれを何ら問題としていない（注2）。

として考えられている。それは、第181号条約の前文において「1948年の職業安定組織条約（第88号条約）の規定に留意し」（第181号条約前文より）と記載されていることから明らかである。

- ・ 第181号条約第13条において、公共職業安定組織と民間職業仲介事業との協力の促進が設けられたのは、前述の前文の存在から考えても、第88号条約に基づいた公共職業安定機関が存在することを前提として、官民の協力を促進すべきとの趣旨であり、この規定をもって第88号条約第2条及び第9条の解釈を変えることにはならない。
- ・ オーストラリアやオランダの体制についてのILO条約との整合性については判断する立場にはないが、ILOにおいては、当該国の労使がILOに対して問題提起した場合等に条約勧告適用専門家委員会等の監視機構において議論されるものと理解している。
- ・ オーストラリアで民間事業者等に委託されているのは、失業扶助を受けている者に対する就労支援の一環としての職業紹介にとどまっているものであり、一方、我が国においては、憲法に規定する勤労権を保障する観点から、国が利用者の属性や地域にかかわらず誰もが利用できる最も基本的なセーフティネットとして無料の職業紹介サ

- ・ さらに、公共職業安定組織の国際機関であるWAPES (World Association of Public Employment Services) も、最近では同国に調査団を派遣して熱心に研究を行っている(注3) という事実もある。

- ・ 以上の事実に照らしても、ハローワークの公設民営が直ちにILO88号条約に違反とするとの主張には同意することができない。

注1) ILOの職業安定部門に所属する職員が執筆した論文も、88号条約によれば「各加盟国は、無料の公共職業安定組織 (free public employment service) を維持し、又はその維持を確保しなければならない」(第1条第1項)としつつ、公共職業安定組織の本来の任務は、「必要な場合には、他の公私の関係団体と協力して、完全雇用の達成及び維持並びに生産資源の開発及び利用のための国家的計画の不可分の一部として雇用市場を最もよく組織化すること」にある(第1条第2項)ことを強調している。See Nakayama and Samorodov, Public and Private Employment Services: From Co-existence to Co-operation, included in *Temporary*

ービスを実施する必要がある、この点からも、オーストラリアの事例をもって我が国の職業紹介のあり方を論ずることは不適當である。

- ・ 昨年11月に行われたWAPES理事会と併せ、会議の出席者等がオーストラリアを視察した経緯はあるが、調査団を派遣したという事実はない。

注1) 及び注2) 引用している論文は、「ILOの職業安定部門に所属する職員」によるものであるとのことであるが、同論文において「The views expressed in the article are solely these of the authors and should in no way be interpreted as representing the official position of the International Labour Office of Geneva.」(p1)と「ILOの公式な立場を表明するものではない」旨明確に記述されていることから分かります。あくまでILOの関連部門の職員の個人的意見であり、それがILOの見解と同一であるかのごとく主張することは不適當である。

Agency Work and the Information Society, edited by Blanpain and Graham, Kluwer Law International, 2004, Ch. 3, at p. 24.

また、同論文は、無料の「公共職業安定組織の職員は、その地位と勤務条件が政権の交代及び不当な外部の圧力によって影響を受けない……身分の安定を保障された公務員 (*public officials*) でなければならない」と 88 号条約が規定している (第 9 条第 1 項) ことにも言及しているが、公共職業安定組織が、政府組織とは異なるルールのもとで従業員が勤務する民間の事業者にその機能を委ねた (*outsource*) 場合には、これら民間事業者の従業員が、公共職業安定所の公務員 (*public civil servants*) に代わって当該機能を遂行することになる、と淡々と記述するにとどまっている。at p. 40.

注 2) なお、上記論文では、公共職業安定所を民営化したオーストラリアについてさえ、このことが ILO 号条号条約に違反しているといった指摘は一切なされておらず、このことから、同条約が公共職業安定所 (ハローワーク) への公設民営方式の採用にとって障碍になるとは ILO 自体認識していない、ということができる。

注 3) 2004 年 11 月に、WAPES はシドニーに調査団を派遣したが、そのねらいは、職業紹介サービスの提供者からその進行役 (購買者) へと政府の役割を劇的に転換したオーストラリア政府が、民間企業との緊密な連携の下に、職業紹介サ

ービスに実際にどのように関わっているのかを直接見聞することになった。