

労働市場改革専門調査会
第2次報告

平成19年9月21日
労働市場改革専門調査会

労働市場改革専門調査会委員名簿

	氏名	現職
会 長	八代 尚宏	国際基督教大学教養学部教授
会長代理	樋口 美雄	慶應義塾大学商学部教授
	井口 泰	関西学院大学経済学部教授
	大沢 真知子	日本女子大学人間社会学部教授
	小嶋 典明	大阪大学大学院高等司法研究科教授
	小林 良暢	グローバル産業雇用総合研究所所長
	佐藤 博樹	東京大学社会科学研究所教授
	中山 慈夫	弁護士
	山川 隆一	慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(会長及び会長代理を除いて五十音順)

平成 19 年9月 21 日現在

外国人労働に関わる制度改革について ～研修・技能実習制度のあり方を中心に～

はじめに 報告の視点

労働市場改革専門調査会の第2次報告においては、第1次報告で言及した6つの「壁」のうち、国境の「壁」を是正するための具体的措置について検討する。

本専門調査会で外国人労働者の問題を取り上げる際の視点として、次の点を重視することとする。

第1に、産業界や労働界の一部にある低賃金労働の利用や国内労働者の保護のみに重点を置く観点だけではなく、サービス利用者の視点や発展途上国の人材開発への貢献の観点も重視する。

第2に、社会統合の観点や社会保障・教育などの面での受入れコストも含め、日本経済全体の成長戦略における外国人労働の役割を検討する。

第3に、高度人材の受入れ促進と単純労働の受入れ抑制という政府の基本スタンスは維持した上で、労働力人口の減少、少子・高齢化、経済活動のグローバル化・サービス化等の社会環境変化に対応する形で、外国人労働者の受入れ対象範囲の拡大を進める。

第4に、高度人材の受入れに関しては、既に門戸を開いている「専門的・技術的分野」の人材の積極的活用を図るため、企業における多様な人材マネジメントの実現に向けた支援などの環境整備を行う。

以上のような基本的視点をベースに、当面喫緊の課題として、現行の「研修・技能実習制度」の問題点を検討し、その適正化を図るとともに、将来的課題として外国人労働者受入れの基本方針の見直しを求めることが本第2次報告の主たる目的である。

1. 外国人労働者の活用の意義と留意点

日本経済が今後本格的な人口減少社会に突入していく中で、外国人労働者を活用することは重要な課題となる。本章では、まず外国人労働者を活用する意義と留意点を整理する。

① 発展途上国の人材開発への貢献

本報告で取り上げる「研修・技能実習制度」は、発展途上国への技術移転を目的にして導入された制度である。その制度本来の趣旨に鑑みれば、アジア地域等で供給が不足している熟練労働者の人材開発と母国への還流を進める長期ビジョンの中で、外国人労働者の受入れを行うことが重要である。

また、外国人研修・技能実習生による技能移転を適切な形で推進する中で、研修生・技能実習生等の経験を持つ人材を母国に還流させる道を拓くことにより、人材開発国としての日本の国際的な評価を高める必要がある。そのためには、送出し国のニーズに沿って人材を育成する現在の OJT（業務上の訓練）型の仕組みを維持・強化することを基本としつつ、我が国での研修・実習実績が母国に帰ってから高く評価される仕組みとなるよう不断の見直しが必要である。また日本で研修・実習を受ける外国人にとっても高度な技能を身につけることで、母国への貢献のみならず、自己実現に向けた高いモチベーションが持てるような仕組みにしていく必要がある。なお、我が国での研修・実習経験がアジア諸国全体でも評価されるような仕組みに育てていくことができれば、東アジアとの経済連携協定の推進やアジアにおける人材育成という重要な役割を日本が担うことにもつながると考えられる。

② 産業構造高度化の実現

中長期的な観点からの外国人労働者受入れの問題は、基本的には商品やサービスの輸出・輸入と同じ国際分業の枠組みで考えることができる。これによれば、外国人労働者の受入れは、各々の国の比較優位を活かした国際的な労働分業を進展させることによって国内産業構造の高度化を図る政策の一部であると考えることができる。

例えば、貿易取引では、労働力が豊富で賃金水準の低い国から労働集約的な商品を輸入し、資本や知識集約型の商品を輸出することが、国内産業の生産性・付加価値を高めることに資する。同時に、最適な国際分業構造を構築することで、双方の国の生産・消費可能な商品を増やすことができる。

この点は労働者の送出し・受入れについても同様であり、とくに国際競争にさらされにくいサービス分野において、外国人労働者の多様な能力を積極的に活用することはサービスの輸入を拡大することに等しく、商品分野と同様に、サービス産業の生産性・付加価値の向上に結びつく余地が大きい。

また、中長期的に需要が拡大すると予想されるサービス分野（例えば、看護・介護など）の市場成長のためにも、専門的知識・スキルや職務経験、日本語能力等、一定の条件を充足する外国人労働者の受入れを拡大することは、サービス利用者のニーズを満たすためにも大きな意味を持っている。

③ 労働力ミスマッチへの対応

製造業や農林水産業等で日本人労働者の確保が困難な分野が拡大する中で、十分な労働力が確保できなければ、日本企業の海外移転がさらに進み、地域経済への影響も無視できないものとなるため、単純労働者の受入れも含めて外国人労働者を活用すべきとの指摘が一部にある。

しかし他方で、国内で不足する労働力の確保のために単純労働に従事する外国人を活用することは、労働力の不足を労働集約的な財の輸入によって補う場合と比べて、低賃金労働依存の低生産性分野を国内に温存することにつながり、経済全体の生産性向上を妨げるなどの問題点も指摘されている。

このため、外国人労働者の活用については、単に労働力の不足を補うために単純労働者を受け入れるという発想は必ずしも適切ではなく、現在生じているか或いは将来的に生じ得る労働力のミスマッチへの対応という観点から、途上国の人材育成ニーズの有無を踏まえつつ、検討すべきである。

例えば、看護・介護など商品の輸入との代替が困難なサービス分野²では、低生産性分野を温存することになる懸念は相対的に小さい。看護・介護等の高齢化関連産業では、労働力の需要と供給との量的なミスマッチが拡大する傾向にあり、長期的に見て、専門的な能力や経験を有する外国人労働者を受け入れなければ、国民生活に不可欠なサービスの供給に支障が生じかねない状況にある。

こうしたサービス分野における外国人労働の活用を熟練・非熟練労働のいずれか一方に位置づけるという二分法は現実的ではなく、専門的知識・技能を表す一定の資格のみならず、母国での職務経験や日本語能力、日本での研修・技能実習経験など専門的能力の認定要件をより柔軟に見直すことが求められる。

④ 労働者の競合問題

看護・介護等などの産業分野における量的なミスマッチについては、国内の有資格者の就労率や定着率が低いことも、要因の一つとして挙げられている。定着率等の低さは、これらの産業では深夜労働など通常勤務以外の勤務が避けられず、また賃金等の労働条件も低いことによるものであるが、そこに外国人労働者を受け入れれば、低賃金労働者の流入によって国内労働者の雇用機会が縮小し、あるいは労働条件がさらに低下する可能性も指摘されている。

しかし、このことは貿易取引がもたらす国内労働市場への影響一般についても言えることであり、コスト競争力で劣る国内商品の生産が減少することは珍しくないため、こうした問題は、業績・生産性の向上とそれによる労働条件の改善を図ることにより対応すべきである。もっとも、看護・介護分野で就業す

² 仮に労働集約的な財の輸入で製造業の労働者に余剰が生じ、それらがサービス業に向かえば、間接的に財の輸入との代替は可能であるが、その調整コストは短期的には大きい。

る労働者の賃金水準は、社会保険制度の報酬体系の枠内で事業主が定めることになるため、報酬体系が相対的に低い水準に抑制されることで、必要以上に外国人への代替が進むことは望ましくないという指摘もある。他方で、深夜労働の制約等から多くの有資格者の就業が困難な場合に、外国人労働に依存しなくても良いように、国内における十分な労働供給を確保するため賃金水準を人為的に高めることも現実的ではない。サービスを利用する者の立場から見れば、深夜労働なども可能な専門的な資格を持つ労働者の増加は、患者等の安全性や利用者の利便性を大きく向上させるという側面もある。

以上の点を勘案すれば、国内における労働者と代替的な関係にある専門的職種の外国人労働者を受け入れるに当たっては、その職種の適正な労働条件を維持するとともに、より高付加価値分野や業務への労働移動が円滑に進むように、教育訓練や産業間・職種間の流動性を高めるための支援にも重点を置く必要がある。

⑤ 地域社会への影響

外国人労働者を受け入れた場合、それが、仮に日本人が就きたがらない分野を補完する形での受入れであっても、結果的に生じうる治安面の問題、及び社会保障や家族帯同に伴う子弟の教育など社会統合面でのコストの増大などの問題にも留意が求められる。

これらの社会的コストを最小化するためには、例えば、定住の傾向が生じた場合の地域社会との摩擦を回避し、社会の安定を維持するために、税・社会保険料の適切な負担を確保することや、外国人子弟に十分な基礎教育を提供すること等、が重要である。

そのためには、自治体と企業の協力関係の促進や、税法・社会保険法等の履行確保、外国人に対する差別禁止の徹底など社会統合策の充実が必要である。また、その際、外国人が多数定住する自治体が直面している課題を踏まえて、具体的な施策を検討することが不可欠である。

外国人を活用する企業には、雇用に伴うコストだけでなく、地域社会が負担する費用についても応分の負担を求める必要がある。その場合には、例えば、自治体と産業界が協力して基金制度を設けることなどが考えられる。

2. 研修・技能実習制度改革の方向

外国人労働の活用に関する以上のような視点・留意点を踏まえつつ、本章では、具体的課題として現行の「研修・技能実習制度」の問題点と、その解決の

ための改革の方向性について述べる。

(1) 現行制度の概要と問題点

現行制度は、1年間の研修（座学と実務研修の組み合わせ）と2年間の技能実習を組み合わせたものであり、その目的は、「途上国のニーズに沿って OJT 型の仕組みで技能移転を行うこと」にある。そのため、外国人労働者は単身で入国し、技能実習終了後には帰国して、その技能を母国の発展に活用することが前提となっている（下図参照）。

—現行の研修・技能実習制度の区分—

1年		2年
研修		技能実習
座学	実務研修	

具体的には、受入れ企業は、技能実習に移行した後はその範囲内で外国人を労働者として活用できる一方で、家族の帯同を認めないことにより、定住を避ける方式が採られている。また、受入れ先となる企業の雇用責任が明確にされる（入国後の転職は原則として認められない）とともに、出入国管理法により、一次受入れ機関や企業による技能習得、支援措置が担保されている。

このような外国人労働者の受入れには、単独の企業による受入れ（企業単独型）と中小企業等の協同組合等による受入れ（団体監理型）との二つの方式がある。海外に子会社を持つ日本企業の場合には、親会社で習得した技術をそのまま母国で活用することが可能であるが、そうした条件にはない中小の製造企業や農業等、業種や職種によっては、母国で技術を活かせる産業が少ない等の理由から、国内で学んだ技能が活用できない場合も多い。この場合には、とくに実務研修中において、技能移転という制度本来の趣旨を逸脱して、事実上、国内における最低賃金を下回る低賃金労働者として活用される傾向も見られる。こうした傾向は団体監理型による受入れの場合により顕著であり、営利目的のいわゆるブローカーが介在する場合には、問題のある事例も少なくない。

また、いずれの方式による受入れであっても、技能の習得よりも、収入を得ることを目的として来日する外国人が少なくなく、このことが技能移転という制度本来の趣旨をさらに形骸化させているという指摘もある。

(2) 運用面の改善とその限界

こうした問題点を改善するためには、まず運用面で、以下のような方策を講じることが考えられる。

- ① 現行制度を維持しつつ罰則の強化（例えば、不正が明らかになった場合には、受入れ企業の資格停止期間を、従来の3年から5年<又はもっと厳しく10年程度>に延長する）で対応する。
- ② 文化交流、生活指導などJITCOの支援機能を徹底させるとともに、例えば、労働基準監督機関との連携強化や外部評価（研修生の資格取得等）の拡充を図る。
- ③ 研修生を保護するため、ホットラインを設置して、代替的な研修先を確保することを含め、被害に遭った研修生の権利救済を迅速に行う。また、受入れ先企業の資格を停止する場合には、代替研修先を確保するための措置を講じるとともに、賃金の不払いを防止するために積立金制度を設立すること（又は、現行労災保険制度に基づく未払い賃金の立替払い制度の適用対象に含めること）を検討する。

しかし、これらの改善案に対しては、次のような疑問・限界も指摘できる。

- ① 会員企業の会費に大きく依存しているJITCOに、会員企業への強制力をどこまで期待できるのか。
- ② 資格停止期間の延長だけで企業に対する十分なペナルティとなるのか。企業名を変えて新たな募集を行うようなことを防止できるのか。
- ③ 研修生については、実質的に労働基準法上の労働者に該当すると判断されない限り労働関係法令の適用はできないが、そのような労働者性の判断の機会が実際上どの程度確保できるのか。

以上のような問題点の改善のためには、可能な限り制度自体の適正化を推進することによって労働者保護を図ることがまず必要である。さらに中期的には、産業構造高度化の観点なども含めて、制度自体の改革、あるいはそれを発展させた新たな受入れ制度を再構築する必要があるのではないか。以下では、こうした観点から、4つのポイントを指摘する。

(3) 新たな制度再構築の方向性

① 研修・技能実習の区分を見直し—実務研修生にも労働法を適用する

現行制度の存続を前提に運用面を改善するだけでなく、制度自体を改革・再構築する場合、以下のように、現行の研修・技能実習の区分を見直し、実務研修生にも労働法の適用を可能にする中で、その保護を図る方策がまず検討されるべきである。

具体的には、最初の1年間を「研修」として位置づけ、これに続く技能実習のための2年間の滞在を「特定活動」という形で認めてきたこれまでの在留資

格に代えて、両者を合わせた3年間を通じた「技能実習」という新たな在留資格を設けることが考えられる。このことにより「研修」の中の実務研修部分を、現行の技能実習と同様に位置づけ³、労働基準法等を適用し、労働基準監督機関による指導・監督を可能にする。そうすることによって、労働者の保護と労働条件の改善が期待できる。

実務研修・技能実習の内容やその間の就業条件については、予めその明示を義務付けて契約の内容となるようにするとともに、入管手続で示された条件と齟齬が生じないようにするために、徹底した情報開示を促進する。こうした取組みを通じて、実務研修・技能実習が適正に行われることを確保する。なお、実務研修と技能実習の時間は労働時間として取扱い、最低賃金法を適用したうえで、生産性に見合った適切な賃金が支払われるようにする⁴。他方、「研修」の中の座学部分については、労働時間としては取り扱わず、賃金の支払いを要しないことにする。ただし、座学に関しては、現在の研修と同様に、入管法上の取扱いも含めて配慮しつつ、手当を支払うという条件の下で入国・在留を認める。また、座学については、生活指導や、文化交流、社会統合の観点から引き続き極めて重要であり、座学が軽視されないよう運用面での配慮が必要であるが、公的な職業訓練施設でこれを実施することも検討する。なお、技能実習に移行せず「研修」のみで1年以内に帰国する場合についても、技能実習に移行する場合の「研修」と同様に、実務研修部分につき労働基準法等を適用することにより、研修制度の濫用を防止する⁵。

② 高度技能実習制度の導入

次に、送出国のより高度な技能移転ニーズに応えるために、現行の「研修・技能実習制度」とは別に、2年間の「高度技能実習制度」を設けることを検討すべきである。この制度は、現行制度の単なる延長ではない。ただし、現行の3年間の研修・実習期間を終了し、技能検定3級レベルの試験に合格した後いったん帰国して、母国において一定期間(例えば2年間)の技能移転を行ったような場合には、その後再入国して2年間の高度技能実習生となることを妨げるものではない。「高度技能実習制度」が送出国のより高度な新たな研修ニ-

³ 実務研修時の指導や研修成果の評価など、技能移転の段階的な実施という観点から取扱いに時間的な区切りを設けることは差し支えない。

⁴ ただし、この場合、賃金支払いは、最低賃金率で良いか、日本人と同一労働の基準(例えば高卒の初任給水準)を適用すべきかという問題点もある。

⁵ ただし、JICAなど国の機関や自治体などが実施する研修事業であって、原則として実務研修を伴わない場合は、入管法上は従来どおり「研修」の在留資格で入国・滞在を認め、労働基準法等を適用しない。

ズに対応したものとなるためには、制度新設の前提として、送出国においてこうした高度な研修ニーズの有無やその内容を十分検証する必要がある。この場合、現行の入管法上認められている「再研修」を拡充することにより、「高度技能実習制度」を円滑に導入することも検討すべきである。

さらに、こうした高度技能実習を受け入れる企業の資格は、現行の研修生を受け入れる場合の資格よりも厳格にし、実際に高度技能実習により移転すべき技術水準や設備を有している等の要件を課すとともに、これを技能移転等に関する外部評価と連動させることが考えられる。

なお、現行制度の問題点を踏まえれば、この高度技能実習制度については、当面は国内で習得した技能を母国に帰ってから活用することが担保可能な企業単独型をその主な担い手と考えるが、過去の実績からみて技能実習を適正に運用し効果的な技能移転を実施していると判断できる優良企業⁶が申請する場合については、団体監理型であっても将来的には個別企業ベースを対象とすることを検討すべきである⁷。

③ 対象職種設定・対象職種範囲の弾力的見直し

本制度の対象職種は、現在、製造業を中心に7分野 62 職種となっているが、今日の製造現場では、一人の労働者が様々な技能を同時に駆使して生産ラインに関わる多能工の役割がますます重要になっている。

例えば、自動車の組立ラインでは、乗用車、小型車、バンなど多品種の車を1つの組立ラインで同時に組み立てることが必要になってきており、こうした現場の実態を勘案すれば、職種設定のあり方についても、複数の技術を含めた包括的な認定（個々の技術ではなく、例えば自動車組立等に関する全般的な工程を対象とするなど）に切り替える等の措置が必要である。

また、現行研修制度の対象職種は途上国への技能移転の観点から、そのほとんどが製造業及び建設業関係の職種となっているが、少子・高齢化の進行や経済のサービス化の流れを踏まえれば、対象職種を、例えば、看護・介護や家事・育児など、より将来的にニーズが高まる分野であって、かつ技能移転を実現しつつ、外国人の多様な能力を活用することのできる分野に拡大することも検討すべきである。なお、この場合、現行の技能検定制度等の評価制度は、業種の特性に応じた形で柔軟に見直すことも不可欠となる。ただし、こうした見直しによって、実質的な単純労働者の受入れ拡大がなし崩し的に進まないよう留意

⁶ 例えば技能実習終了時の技能検定3級の合格率がかなり高い水準であること、等の基準が考えられる。

⁷ 例えば、海外に子会社のない造船業では、一般的に団体監理型となっているが、企業型と同レベルの研修・技能実習を行っている場合もある。

する必要がある。

④ 技術移転という本来の趣旨の徹底化

途上国への技能移転という制度本来の趣旨を重視する観点からは、ともすれば低賃金労働活用のための仕組みと化しやすい現行制度を改革し、途上国のニーズに合致した研修・実習を行うものに改める必要がある。その場合、研修制度による受入れ職種の範囲は、送出し国の研修ニーズを十分把握し、そのニーズに即したものとなるよう、常時、追加・見直しが必要である。

また、2年間の高度技能実習については、同一職種でより高度かつ広範な技能習得を目指す場合や、送出し国でニーズが強い現場監督者や保全・工程管理担当者など母国で管理者的な立場に就く場合等、の条件をクリアする形での受入れとすることを検討すべきである。

このように新しい制度の再構築に当たっては、送出し国やその労働者の研修ニーズがまず考慮されるべきであり、結果として受入れ企業にもプラスとなるという双方にとって利益となる仕組みに再設計することが重要である。

3. 就労可能な在留資格の見直しと「ジョブカード」の交付

以上の「研修・技能実習制度」の改革とは別に、専門的技術的分野等就労可能な在留資格についても、下記の条件の下で、将来的にその範囲を弾力的に見直すことを検討すべきである。

- ・ 基本的な学校教育（例えば、短大・高専程度）の終了を前提に、一定以上の日本語能力や日本に関する知識、我が国で認められる公的資格の取得、日本（日系）企業における一定以上の勤務経験（技能実習生・高度技能実習生としての経験も含む）及び当該企業の推薦などを要件として在留資格を付与すること。
- ・ 日本国内で雇用が予定され、国内労働市場に悪影響を与えないことが確認できることを条件に、現行の専門・技術労働者に準じて、更新可能で転職及び家族帯同の可能な新たな在留資格を付与すること。
- ・ 少子・高齢化や経済のサービス化の進展に伴い、雇用需要の持続的な拡大が見込まれる看護・介護、育児・家事、秘書などの対個人サービス分野では、専門的資格の認定要件を弾力的に見直すことにより、サービス利用者の利便性向上に配慮すること。また、外国人が、日本人と同じ養成機関を修了し看護師等の国家資格を取得しても、現行の「医療」の在留資格に設けられている最長在留期限（看護師7年、保健師4年など）以内に帰国しなければならないとされているが、「内外人平等」の観点から、これらの規定を早急に見

直すこと。

なお、従来、個人の技能とは無関係に容認されてきた日系人については、一定期間以上我が国に滞在し、就労を希望する場合には、日本語能力等の向上を強力に支援しつつ、今後は一定の資格取得を求めることも検討すべきである。

さらに、事業主に対して外国人労働者の権利保護を義務付けるとともに、外国人を雇用することによる社会的コストの一部の負担を義務づける等、その責任を明確する包括的な法制度について検討すること。例えば、国籍による差別の禁止（採用差別の禁止を含めて検討する）の徹底、入管手続において届け出た労働条件の外国人労働者本人への事前開示の義務づけ、外国人が不法在留者でないことのチェックの義務づけ等のほか、請負会社で働く外国人労働者についても、税・社会保険料の納付を確認できるよう、省庁横断的なデータシステムを構築すること等がその際の検討課題となる。

以上のような見直しを行うことを前提に、一定の要件を満たす日系人や外国人に対して「成長力底上げ戦略」で提起されている「ジョブカード」類似のカードを交付することを検討すべきである。具体的には、国の内外を問わず、企業の現場での職務履歴や、実践的な研修・技能実習を行った実績、取得資格などの情報をカードに記載する形で、転職、能力開発、キャリア形成を中心に「ジョブカード」を適用し、専門的能力を有する外国人の就労をサポートすることが必要である。このような対応により、企業が外国人を含めて多様な人材を活用できるようにするための支援を行うことが、高度人材の受入れ促進のために有効であると考えられる。

おわりに

我が国における「研修・技能実習」制度の一部には、本来の趣旨から外れ、受入れ企業による実質的な低賃金労働力の調達手段と化し、それが外国人労働者の劣悪な労働条件をもたらしているという状況が見られる。

このような状況を放置することは、技能移転等により発展途上国の健全な発展を支援すべき立場にある我が国にとって、人権問題にとどまらず、ひいては我が国の労働生産性を引き下げ、労働条件一般の低下をもたらすという点においても決して望ましいことではない。

本報告は、こうした観点からの検討を中心に、外国人労働に関わる現行制度の改革を進めるためのひとつの提言を行ったものである。