

規制改革推進のための第3次答申

－ 規制の集中改革プログラム －

【労働関係抜粋版】

平成20年12月22日

規制改革会議

本答申における【具体的施策】は、政策提言として、政府に誠実に対応を求める事項である。

なお、本答申の【問題意識】は、当会議におけるこれまでの議論を集約したものであり、広く国民の意見を聞くため問題提起するものである。

目 次

| | |
|---------------------------------|----|
| I. 「規制改革推進のための第3次答申」の決定・公表に当たって | |
| II. 各重点分野における規制改革 | |
| 1 社会保障・少子化対策 | |
| (1) 医療分野 | |
| (2) 福祉、保育、介護分野 | |
| (3) 雇用・就労分野 | |
| 2 農林水産業・地域 | |
| (1) 農林水産業分野 | |
| (2) 地域活性化分野 | |
| 3 生活基盤 | |
| (1) 生活基盤分野 | |
| (2) 独禁政策分野 | |
| (3) 環境分野 | |
| 4 国際競争力向上 | |
| (1) 海外人材分野 | 1 |
| (2) 貿易分野 | |
| (3) 運輸分野 | |
| (4) ネットワーク産業分野 | |
| (5) 金融分野 | |
| 5 社会基盤 | |
| (1) 住宅・土地分野 | |
| (2) 労働分野 | 6 |
| (3) 基本ルール分野 | |
| 6 教育・資格改革 | |
| (1) 教育・研究分野 | |
| (2) 法務・資格分野 | 21 |
| 7 官業スリム化 | |
| (1) 官業改革分野 | 27 |
| (参考資料) 開催経過、委員名簿、専門委員名簿 | 29 |

4 国際競争力向上

(1) 海外人材分野

② 日インドネシアEPAにおける看護師候補者・介護福祉士候補者受入れ支援の充実

【問題意識】

2006年9月に署名された日フィリピンEPAにおいて、これまで我が国の資格を有していても最長7年しか在留が許可されていなかった看護師と、我が国の資格の有無にかかわらずこれまで一切在留が許可されていなかった介護福祉士について、その候補者を国際約束に基づいて受け入れる制度が初めて提示された。その後、同様の制度が日インドネシアEPAにも盛り込まれ、同EPAが日フィリピンEPAに先んじて2008年7月1日に発効したことから、本制度はインドネシアとの間で初めて利用されることになった。そして、本制度に基づく初年度の入国者として、早くも8月にはインドネシア人看護師候補者104名、介護福祉士候補者104名の計208名が我が国に入国し、現在は、既に受入れ施設に配置された3名の日本語研修免除者を除き、半年間の日本語研修及び看護・介護導入研修等に入っているところである。

本制度に基づき我が国に入国した看護師候補者・介護福祉士候補者は、半年間の日本語研修及び看護・介護導入研修を経たのち、病院や介護施設等の受入れ施設にて就労・研修を行い、看護師候補者は最大3年、介護福祉士候補者は最大4年の在留期間中に、引き続き我が国で在留するための要件である看護師・介護福祉士の国家資格取得を目指すことになる。国家試験合格のためには、当然ながら日常生活で使用する日本語だけでなく、看護師・介護福祉士特有の専門用語を日本語で習得しておく必要があるが、日本語学習のために用意された研修期間は半年間と短く、その後の自習による積み上げを考慮しても限られた在留期間中に国家試験合格に至る語学力を身につけることは決して容易なことではない。初年度に入国したインドネシア人候補生は極めてその志が高く、我が国における高度先進技術の習得を心より期待し来日していることから、就労・研修の内容を高い次元で担保していく必要がある。

本制度は二国間の国際約束に基づき設立された制度であり、本制度を利用したインドネシアからの入国者は次年度以降も継続すると想定されることから、候補者本人の日本語習得及び国家試験合格へのサポート体制や、受入れ施設へのサポート体

制など、必要な支援を充実し、本制度が日本、インドネシア両国にとって価値のある制度として発展していくよう、不断の取組が期待される。

【具体的施策】

ア 看護師候補者・介護福祉士候補者の保護のための講習実施体制の整備【平成 20 年度措置】

看護師候補者・介護福祉士候補者に対しては、平成 21 年 1 月から、国際厚生事業団（J I C W E L S）の相談窓口インドネシア語通訳を週 2 回程度配置すること、年 1 回定期的に受入れ施設への巡回訪問を実施すること等の支援がなされる予定である。

これに加え、候補者に対して、母国語での相談窓口の存在やその利用方法の周知、労働関係法令の説明や受入れ施設の不正行為に遭遇した場合の対処方法等、候補者の法的保護に必要な情報についても、入国当初に行われる半年間の研修内に周知する体制を整えるべきである。

イ 受入れ施設での就労・研修時におけるフォロー体制の充実【平成 20 年度以降継続実施】

受入れ施設における就労・研修の実施状況については、毎年受入れ施設が J I C W E L S を通じて国に報告することとなっている。

したがって、J I C W E L S を中心として、看護師候補者・介護福祉士候補者への効果的な O J T 手法や国家試験合格のためのサポート等、受入れ施設が実践している有用なノウハウを集約し、その内容を広く受入れ施設へフィードバックする体制を整備すると共に、日本語の継続学習のサポートを充実すべきである。

③ 外国人研修・技能実習制度の見直し

【問題意識】

当会議では、これまで一貫して外国人研修・技能実習制度の適正化へ向け、様々な指摘を行ってきており、その成果として無料ホットラインの拡充、J I T C O（Japan International Training Cooperation Organization：（財）国際研修協力機構）による巡回指導の強化等、着実な改善が図られてきた。加えて、実務研修においても労働関係法令を適用することを決めるなど、研修生・技能実習生の保護のために必要な具体策が措置されてきたところである。

しかしながら、本制度の我が国産業界への浸透が進み、本制度を利用した外国人入国者数が年々増加する一方で、労働関係法規に違反した形態で技能実習生を就労させるケース等、本制度を巡る不正行為は一向に減少する気配を見せていない。その事実は、これまでの適正化へ向けた諸般の検討や取組が、制度利用者拡大のスピードに追いつかず後手に回っていることを暗示している。こうした現実もあり、昨今、本制度の適正化は困難であるとして、外国人研修・技能実習制度は廃止すべき、とする意見がメディア等で散見されるまでになってきた。

こうした中、本制度の本旨に立ち返り、制度を利用する関係者がその存続を求めているのであれば、本制度に関係する省庁だけでなく、実際にその制度を活用している送出し、受入れ双方の機関も含めたすべての関係者が、本制度を取り巻く厳しい声を真摯に受け止め、不正行為撲滅へ向けた活動の強化と、被害に遭った研修生・技能実習生の早期の権利回復を不断に追求していかなければならない。

なお、こうした制度適正化への取組を強化するためには、現在、本制度にほとんど関与していない地方公共団体の関与を促進させることも肝要である。本制度への地方公共団体の関与は、「我が国の国若しくは地方公共団体又は独立行政法人から資金その他の援助を受けてこれらの指導の下に運営されているものとして行われる研修」であることを団体監理型研修の要件とする法務省告示第246号（平成2年8月17日）等に基づき、支援を約束する書状等を第1次受入れ機関に提供するに留まっているのが、ほとんどの地方公共団体における実態である。しかしながら、昨今、本制度の利用が拡大する中、一部の地方公共団体においては、地域における本制度の利用状況を正しく把握し、地域における諸般のサポート活動に役立てていきたいというニーズも生じていることから、必要に応じ、地方公共団体へも本制度の利用状況についての情報共有を進め、地域を挙げて制度適正化へ向けた諸般の取組が行われていくようにすべきである。

本制度は、現在、存廃の危機にあるといっても過言ではない現状を深く認識し、関係者一同がより一層の危機感を持って本制度の適正化へ向け、諸般の改善活動に取り組まれることを切に望む次第である。

【具体的施策】

ア 在留資格「研修」の見直し【平成21年通常国会に関係法案提出】

研修生に対し、非実務研修（いわゆる座学研修）に加え、実務研修を実施する場合、原則として、実務研修には労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令を適用することとし、労働法上の保護が受けられるようにするため、出入国管理及び難民認定法上の在留資格「研修」を見直し、実務研修への労働関係法令の適用が

円滑に為されるようにすべきである。

イ 研修生・技能実習生に対する保護措置の整備・拡充

(ア) 母国語による無料ホットラインの拡充

研修生・技能実習生が母国語で実情を率直に相談し、かつ必要な支援を受けることができるよう設置されたホットラインは、現在、中・尼・越の各言語とも平日に週1回、11時～13時、14時～19時の時間帯と、本年度より、土曜日も13時～19時の時間帯で開設されている。しかしながら、研修や実習で時間的に制約されている研修生・技能実習生にとっては、実際に利用できる時間帯は限られていることからホットライン開設時間について、本年度の利用状況を把握、分析した上で、研修生・技能実習生が相談しやすいと思われる時間帯まで拡充していくことを検討し、結論を得るべきである。【平成21年検討・結論】

加えて、上記相談で得られた情報を関係機関に取り次ぎ、受入れ機関の不正行為の発見及び研修生・技能実習生に対する保護の実効性を高めるべきである。【平成21年度以降継続実施】

(イ) 研修の開始時点における初期講習の整備

研修生全員に対し、入国後早期に、外国人研修・技能実習制度や労働関係法令の説明や受入れ機関の不正行為に遭遇した場合の対処方法等、研修生の法的保護に必要な情報の理解を目的とした初期講習を実施する体制の整備を進めるべきである。【平成21年度以降関係法令の施行まで逐次実施】

その上で、当該講習の実施を徹底するため、第一次受入れ機関が実施する集合研修において、研修生の母語に配慮しつつ、専門的知識を有する外部講師等による講義を実施することを義務付けるべきである。【関係法令の施行までに措置】

ウ 希望する地方公共団体への第1次受入れ機関に関する情報の提供【平成21年度以降継続実施】

昨今、外国人研修・技能実習制度の利用が拡大する中、一部の地方公共団体においては、地域における本制度の利用状況を正しく把握し、地域における諸般のサポート活動に役立てていきたいというニーズが生じている。その際、地方公共団体においては、受入れ機関に関する基礎的情報の把握方法が整備されていない実態にある。

したがって、地域におけるサポートを目的として、地方公共団体より、団体監理型研修の受入れ機関に関する情報提供の依頼がJITCOに対して行われた場合には、当該地方公共団体の地域内に所在する第2次受入れ機関の研修を監理する第1次受入れ機関について、その名称、住所、連絡先に関する情報をJITCOが把握して

いる場合で、当該地方公共団体によるサポート活動等を実施していくために当該情報をJITCOが提供することが相当な場合は、当該情報を当該地方公共団体へ提供するようJITCOへ要請し、その体制を整えるべきである。

(2) 労働分野

① 経済社会の現状と労働分野の規制改革の考え方

【問題意識】

ア 非正規雇用拡大等への対策に対する疑問

近年、非正規労働者の増加、正規と非正規の格差拡大、ニート、フリーターやワーキングプアの増加などが大きな社会問題として指摘されている。これは、我が国経済がこれまでなかったような長期停滞、大きな不況を経験する中で、グローバル化による企業間競争が激化したことや株主重視の経営が迫られるようになったことなどから、企業に対してコスト全般を削減する要請が強まり、正規雇用の新規採用を抑制する一方で非正規雇用を拡大したことが要因の一つと考えられる。

加えて、この間、労働者の価値観やライフスタイルの多様化に対する意識が高まったことも非正規雇用の拡大の要因となり、昭和60年には16.4%であった非正規雇用の割合が平成19年には33.5%にまで上昇している。

こうした非正規雇用の拡大や正規と非正規の格差拡大といった社会問題に対応すべく、日雇い派遣の原則禁止やグループ企業内派遣の規制強化をはじめとする労働者派遣法の改正の動きが進んでいる。

しかし、日雇い派遣の原則禁止は一見、雇用管理がされにくく、安全管理責任が保たれない恐れのある労働者を正規雇用や常用雇用に移行させ、労働者保護に資するよう見えるが、実際には、日雇い派遣労働者の失業を生み、却って、労働者を不安定な雇用環境に置くことになる可能性があるとの意見もある。

とりわけ、昨今の我が国経済活力の急激な萎縮の下の急速な労働市場の氷河期到来にあつて、日雇い派遣の原則禁止は、更なる労働市場の雇用機会の萎縮を生むという懸念も指摘されている。

仮に職業紹介事業が十分整備されない中で、日雇い派遣が原則禁止されれば、企業の採用費用、雇用管理費用が増大することになり、グローバルな企業間競争でしのぎを削っている企業はやむを得ず、雇用調整に着手せざるを得なくなったり、現在日雇い派遣を好んで選択している労働者の雇用機会も阻害されるという意見もある。

当会議が実施した派遣労働者により組織された労働組合からのヒアリングにおいてもこうした懸念が表明されている。

本年秋より我が国労働市場を取り巻く環境は一変し、急速に萎縮している。こ

うした環境変化を意識した労働者保護政策が必要であり、現行の一般労働者保護法令の適切な運用により、問題となっている雇止めや派遣契約の中途解約等に対して派遣先企業へ警告し、法令違反を見逃さない態勢整備が重要である。

イ 労働市場法制における基本的考え方

そもそも、労働市場をめぐる規制改革は労働者の保護に十分配慮しつつ、前述した社会情勢の変化や労働者ニーズの多様化、就業形態の多様化などに対応していくものでなければならず、我が国が国際社会においてその活力を維持・向上させていく為には、老若男女、国民一人一人が意欲を持って能力を発揮できる労働環境の整備が求められる。

労働市場における規制を当事者の意思を最大限尊重する観点から見直し、誰にとっても自由で開かれた市場とすることこそが、多様な雇用形態を選択する労働者の保護を可能とし、同時に企業活動の活性化、ひいては我が国経済全体の活性化をも実現することとなる。

合わせて、労働者と雇用者が十分に情報を共有し、納得した上で、選び取れるような様々な選択肢を確保することにより、「機会の平等」と「公正な待遇」といった労働市場における格差是正と労働者保護が可能となり、結果として企業活動の活性化や我が国経済の活性化が実現することになる。

わが国戦後の労働法制は基本的には、憲法 28 条の団結権の法理に立脚する集团的労働法と、27 条 2 項の労働条件法定の原則に立った個別的労働法の 2 分野に分かれて成立し、職業安定法など労働市場政策に関する法制は 1980 年代に入るまではどちらかといえば付随的な取扱いを受けてきたという歴史的経緯がある。このためか、労働市場関係法の領域でも、労働条件法定原則のよって立つ労働者保護の理念が、本来より基本的な憲法理念である 22 条 1 項の職業選択の自由に基づく雇用保障の理念に対する配慮よりも、より重視される傾向が定着してきた。

最近における派遣労働、最低賃金などをめぐる立法政策の流れは、こうした職業選択の自由の理念の軽視と労働者保護理念の偏重を特徴とするといった指摘もある。画一的な数量規制、強行規定による自由な意思の合致による契約への介入等の結果、職業選択の自由を軽視し、雇用機会の喪失をもたらすような規制は、逆に労働者保護の理念に反する政策となる懸念があることを認識し、これを見直していくことこそ、労働市場の流動化、格差社会からの脱出、生産性向上などの全てに通じる根源的な政策課題であるといった意見もある。

現在の我が国の労働市場には各種の規制によって雇用形態による区分が存在する。

また、解雇権濫用法理の実定法化によって正規雇用がますます過度に保護され

ることになり、これによって各就業形態間の格差が増幅されると予測される。

そこで、正規と非正規や各就業形態間の中間的な就業形態を構築して相互の流動化を図ることが考えられる。

要するに、真の労働者保護は規制の強化により達成されるものではなく、むしろ①労働契約に関する労働者と使用者の情報の非対称性を解消すること、②現行の労働契約法、労働基準法、職業安定法、労働安全衛生法といった様々な就業形態の労働者を対象とする労働関係法令が適切に遵守される体制を整備すること、③特定の就業形態や特定の労働者属性に係る規制は、差別や不公正を是正する等の合理的なものを除いては見直していくこと、等が重要である。

ウ 当面の労働立法の在り方

しかし、こうした我が国労働市場の規制改革の課題に対応した抜本的な労働法制の見直しには、当然、相当程度の時間を要すると考えられることから、まずは個別の法令について労働者の保護に留意しつつ、以下の具体的施策によって規制を見直していく必要がある。

【具体的施策】

労働政策立案過程の改善【逐次実施】

労働政策の立案に向け、労働者代表及び使用者代表を含む三者構成の労働政策審議会において審議が行われるが、その際には、課題に応じて、組織化されていない労働者や使用者を含む多様な者の見解を各種統計調査の活用等を通じてきめ細かく把握し、政策立案に反映する取組を、一層適切に講じるべきである。

また、新規の立法や法改正、法運用の見直しにあたっては、可能な限り、雇用失業の動向、企業経営への影響等の社会実態、各種の統計、立法等に係る検証結果等も参考にしつつメリットとデメリットを明らかにし、その必要性について国民に十分説明した上で行うべきである。

② 判例の立法化の問題点 —解雇権濫用法理等の見直し—

【問題意識】

解雇権濫用法理等の見直しについては、昨年の規制改革推進のための第2次答申の【問題意識】においても当会議として問題提起してきたところである。

さらに、当会議の調査によれば、欧米で1990年代以降、議論が盛んとなっている

雇用保護法制（EPL）指数に基づく国際間比較分析では、厳しい解雇規制は①雇用の流動性低下と失業の長期化を招く傾向があり、②若年者、高齢者、女性、長期失業者の就職を難しくし、③雇用保障に甘えて生産性を低下させる傾向がある、といった結果も示されている。

また、各国の解雇規制の変化に焦点を当てた実証研究でも、①ドイツやイタリアでは、小企業への厳しい解雇規制の適用は、大企業と比較して、企業の成長についての阻害要因となる、②アメリカでは、解雇規制を強めた州では、雇用率、生産性を低下させ、女性、若年者、低学歴者、長期失業者といった属性の人々の就職を困難にしている、③ドイツやアメリカでは、解雇規制の強化は、有期雇用の採用を増加させる等の結果が得られている。

これに対し、欧米諸国と日本では、労働市場を取り巻く環境に違いがあるとか、実証研究への偏重は問題があるといった指摘もあるが、我が国ではこうした実証研究は極めて遅れており、労働政策の立案にあたって、実証研究や事後検証がほとんど生かされていないのが実態である。

そこで、欧米で先行している実証研究等を参考にして、過去の判例や法解釈などが、労働市場においてどのような影響を及ぼしているかについても、政策判断の観点から十分に検証していく必要がある。

【具体的施策】

解雇規制にかかる実証研究の実施【平成 21 年検討】

解雇規制についても我が国労働市場を取り巻く規制の一つとして、実証研究や経済理論等も参考としつつ、学術的な検証に耐えうる手法により可能な限り分析し、その結果を国民に十分開示するとともに、解雇規制の在り方の検討に反映していくべきである。

③ 労働者派遣法の改正

【問題意識】

ア 労働者派遣法改正に関する対応

労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和 60 年法律第 88 号。以下「労働者派遣法」という。）が施行されてから 20 年以上経過し、今や派遣という就業形態を選択して働く労働者の数も 300 万人を大きく上回り（厚生労働省「労働者派遣事業の平成 18 年度事業報告の集計

結果」によれば、321万人、常用換算で152万人)、企業の一時的、臨時的な労働力としての派遣労働者活用に対するニーズは、もはや我が国に根付いている。

これに対して、派遣は、あくまでも一時的、臨時的な需給調整制度であるという原則に立ち返って本来は正規雇用を拡大していくことが先決であるとの意見もある。

しかし、一方で、労働者の価値観やライフスタイルの多様化に伴って、派遣という働き方も、労働形態・雇用形態の一つとして一般に認知されてきており、このような労働者の職業選択の自由を制約する政策は妥当性を欠くとの指摘もなされている。

加えて、企業側にとってもグローバルレベルでの企業間競争の激化から、少量多品種生産、商品サイクルの短期化、短納期化を迫られ、業務の繁閑に合わせた労働力を柔軟に調整する必要があるこれまで以上に増大しつつあることも派遣労働の増加の大きな要因となっている。

したがって、正規雇用を望む労働者への配慮を行うと同時に、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の観点等から多様な働き方を実現する方策の一つとして、派遣労働者がより安心して働ける環境を整えていくことも必要である。

実際に、ここ数年の間にも労働者の派遣に対する意識も大きく変化を見せており、「働きたい仕事内容が選べる」ことや「仕事が見つかる」といった積極的理由を重要視して派遣という雇用形態を選択している割合は増加傾向にある一方で、「正社員として働きたいが見つからないため」という消極的理由は減少しているというアンケート調査があることから労働者の価値観やニーズ、ライフスタイルの変化・多様化が見て取れる。

労働市場をめぐる規制改革は社会情勢、経済情勢の変化や多様化に対応していくものでなければならず、労働者派遣法のあり方についてもこうした我が国労働市場の環境変化に対応して、適切に見直していくべきである。

つまり、労働者派遣法の規制強化が派遣労働者の雇用安定化に資するとの見方がある一方で、かえって、派遣労働者の雇用を不安定にするため、労働者派遣法をこれまでのように派遣を臨時的、一時的な需給調整制度として例外視する法律から、我が国労働市場の環境変化に合わせて、真に派遣労働者を保護し、派遣が有効に活用されるための法律へ転換していくべきであるとの見方もあることから、その施行状況や労働者、使用者双方への影響等を十分に調査検証していくべきである。

【日雇い派遣の原則禁止】

日雇い派遣については、「労働力需給調整システムの一つとして一定の機能を

果たしている」としながらも、「派遣元・派遣先の双方で必要な雇用管理がなされず、また、事業主のコンプライアンス意識の低さも相まって現実には禁止業務派遣や二重派遣、賃金からの不適切なデータ装備費の控除等法違反の問題が生じており、労働災害の発生も指摘されている。」として政策的に原則禁止（ポジティブリスト化）の改正案が国会に提出された。

しかし、これらの諸問題は日雇い派遣に固有の問題ではなく、本来は現行の労働者派遣法（禁止業務派遣の場合）、職業安定法（二重派遣の場合）、労働基準法（賃金からの違法な控除等の場合）、労働安全衛生法（労働災害の場合）等の適切な運用及びその改正による強化（例えば、一定の規定の派遣先への適用拡張）、並びに社会保障を中心とするセーフティネットの拡充によって解決すべき問題であるとの意見もある。

日雇い派遣が問題のある雇用形態であるとしてこれを原則禁止することで問題を解決しようとするれば、自ら望んで日雇い派遣という働き方を選んでいる労働者の雇用機会を阻害することになりかねないとの指摘もある。

これに対し、厚生労働省は、日雇派遣の原則禁止に伴い、日雇派遣が担っていた労働力需給調整機能は職業紹介に移行させることとしており、①原則禁止による影響が生じないよう、附則において政府が職業紹介の充実等に努める旨の規定を設け、これに基づき、ハローワークによる常用化支援、インターネットを利用した日雇求人情報の提供等を進めることとしていること、②派遣元事業主には職業紹介の許可をもっている事業所もみられ、既に職業紹介による対応の準備を行っている動きもみられること、③日雇派遣労働者の数自体も、平成19年の調査時点で5万3千人であったところ、現時点では、大手企業の事業撤退等もありその数は大幅に減少していること、等を踏まえれば、労働者の雇用機会の確保や企業の人材確保についての影響はほとんど生じないとの見解を示した。

このところの我が国の景気の急速な悪化、雇用情勢の悪化を踏まえれば、こうした規制強化が我が国労働市場や雇用情勢に与える影響をモニタリングし、随時労働政策に反映していくことはより重要視されるべきとの見解も示されている。

したがって、日雇い派遣を好んで選択している労働者や中小企業への影響を継続的にモニタリングし、その結果を随時国民に開示するとともに、必要に応じて、制度的対応措置を迅速に講じるべきとの意見もある。

また、日雇い派遣を好んで選択している労働者のニーズに応え、日雇い派遣を原則禁止することの中小企業への影響、ひいては消費者利便への影響を極小化すべく、施行までに受け皿として期待される有料職業紹介事業の整備に加え、万が一のセーフティネットとして雇用保険制度や職業教育訓練制度の整備など所要の措置を講じるべきとの意見もある。