

第3章 外国人労働者受入れ制度を考えるに当たっての視点

この章では、具体的に外国人労働者受入れ制度を考えるに当たっての視点を整理する。

これまで述べてきたように、国際的には、グローバル化の進展や国際経済における企業間の競争の激化が見られる一方で、国内的にも、少子・高齢化の進展、産業構造や企業活動の変化等が見られているが、外国人労働者受入れ制度を考える上では、このような状況変化やそれに基づくニーズの変化に機動的に対応できる柔軟性をもった制度づくりを行うことが何よりも重要である。

1. 受入れの範囲を検討する際の視点

外国人労働者を受け入れる際には、様々な背景事情を考慮し、また、そこから生じる目的に照らし、具体的にどのような範囲の外国人労働者を受け入れ、又は受け入れないのかについて明確に定めることが必要であるが、そのためには以下のような視点が必要であると考えられる。

(1) 受入れ範囲の設定について

まず、外国人労働者の受入れ範囲を設定することが必要である。受入れ範囲を定めるに当たっては、まず、受入れ対象を的確に把握できるような区分が重要であるが、これには、誰を受け入れるのかという観点と、誰が受け入れるのかという観点があると考えられる。

については、さらに職種、学歴、職歴、資格、技能レベル等の外国人労働者個人の有する属性が主として考えられる。このほかに、その国の歴史的、社会的又は文化的背景等から、国籍、血統、年齢、就業形態、報酬等の属性により判断する場合も例外的にあり得る。

例えば、我が国は、我が国における「活動」を基本的な判断基準としており、これは「職業」ということと近似するものであると考えられ、付加的にそのような「活動」にふさわしい能力を判断する基準を設けている。また、諸外国の例を見ると、イギリスやカナダでは、職業ごとにそれに必要な技能レベルを評価して、一定以上の技能を持つ者（または一定以上の技能を要する職業に就く者）のみを受け入れることとしている。しかし、外部労働市場や労働協約を通して職階の評価制度が整備されている欧米諸国に対して、我が国においては、それらの国ほど職業と技能レベルを対応させた評価制度が確立しているわけではないことに留意する必要がある。仮に同じ受入れの仕組みを作った場合でも、その運営の方法は大きく異なるであろう。このように、受入れ制度の基礎となる受入れ範囲の設定についても、他の関連する諸制度との関係について十分考慮する必要があることに留意すべきである。

については、さらに業種、企業規模、出入国管理法や労働関係法令等の違反歴等の外国人労働者を受け入れる事業主の属性が主として考慮されると考えられる。

このような範囲の設定のための判断要素は、ある国の受入れ方針を反映するため、受入れ範囲設定の根幹をなすものであることに十分に留意する必要がある。

(2) 受入れニーズについて

外国人労働者を受け入れるに当たっては、ニーズの有無を把握することが必要である。この際には、「社会的ニーズ」というような漠然としたニーズの把握ではなく、具体的に「誰」が「どのような」ニーズを有しているのかについて明らかにすることが必要である。また、外国人労働者受入れ以外の方法、例えば、少子・高齢化対策や産業構造の高度化等により、現に生じている問題又は今後生じることが想定される問題を解決する可能性等、他の関連諸施策の動向にも十分留意しつつ受入れニーズの把握、分析をしていくことが必要である。

(3) 国内労働市場への影響について

第2章4．に掲げられた考慮すべき基本的事項でも触れたように、仮に、(2)における検討でニーズがあった場合でも、その範囲での外国人労働者の受入れが、国内労働者の労働条件等に悪影響を及ぼす場合には、それらのニーズと悪影響を比較考量する必要性が生じること留意すべきである。

(4) 国内産業への影響について

上記(3)と同様に、第2章4．に掲げられた考慮すべき基本的事項でも触れたように、外国人労働者の受入れは国内産業に対してプラスの影響だけを与えるわけではないので、ある範囲の外国人労働者の受入れが、特定の国内産業の発展又は高度化を阻害する等の悪影響についても留意すべきである。

(5) 範囲や基準の変更要望に対する柔軟な対応について

さらに、本章の冒頭に述べた制度運営の柔軟性に関連して、前述の範囲や基準の設定に当たっては、それが、急激な経済・社会の状況変化、及びこれに起因する国内各層からのニーズの変化に、的確かつ円滑に対応していくことができる制度設計をすることが必要である。

2. 受け入れられる外国人労働者の質と量に影響を及ぼす要因を検討する際の視点

この項では、受け入れられる外国人労働者の質と量に影響を及ぼす要因について、記述する。前述した受入れを認める外国人労働者の範囲とは別に、以下の事項についてどのように考えるのかによって、受け入れられる外国人労働者の質と量に大きな影響を与えることが想定される。

(1) 家族の呼び寄せの在り方

家族の呼び寄せを認め、その範囲が広いほど、外国人労働者にとって魅力的な制度となると考えられるが、就労に関する入国・在留管理が困難となる。また、受け入れた社会に与える影響も大きく、社会的統合に関するコスト、社会的な摩擦が増大すると考えられる。さらに、受け入れる外国人労働者の滞在が長期であることが予想される場合には、人道的な観点から家族の受入れについて、認めなければならないことが想定される。

(2) 在留期間の設定方法について

在留する外国人労働者にとって、自己の有する在留の資格により、どのくらいの期間当該国に在留できるのか、また、どのくらいの手続コストで在留期間を延長できるのかは、在留中の活動や生活設計に大きな影響を及ぼすものである。

永住権の取得の容易さは、長期に在留を希望する外国人労働者にとって大きな誘因となり得る。

一方で、次の(3)や(4)とも関連するが、在留期間を長期に設定するほど、社会的統合のための施策の必要性が高まるとともに、そのような施策の実施に伴うコスト負担も大きくなると考えられることに留意することが必要である。

(3) 社会的統合のための施策の在り方について

欧州諸国等諸外国の経験によれば、外国人労働者及びその家族の受入れを幅広く認めるほど、社会的統合のための施策の必要性が増加し、また、外国人労働者のみを一時的に受け入れる場合に比べ、当該労働者の家族を含め長期にわたり受け入れる場合には、例えば、医療保険、厚生年金及び労働保険等の社会保険制度だけではなく、住居や子弟の教育等についての問題にも取り組む必要が生じるなど、考慮すべき施策の範囲が広がるものと考えられる。

社会的統合のための施策を実施することにより、そのための有形無形のコストがかかることになるが、外国人と受け入れた社会との間の摩擦は減少する。

(4) 受入れ及び社会的統合に伴う様々なコストの負担者及び負担方法について

受入れ及び社会的統合に伴い必要となる様々なコストは、外国人労働者の受入れに大きな影響を及ぼすものとなり得る。

このようなコストについては、誰が、何を、どのように負担するのかについて国民のコンセンサスが必要であり、負担の在り方は、受け入れられる外国人労働者の質と量に大きな影響を与えるものとなる。さらに、負担の方法についても、受け入れている事業主が外国人労働者等に転嫁するなど、制度的に意図した負担者とは全く別の者が外国人労働者受入れのコストを支払うことにならないよう十分留意する必要がある。

3. 受入れの仕組みを検討する際の視点

1. で見たような範囲の労働者を受け入れるに当たっては、受入れの仕組みが、その趣旨をよく反映したものであることが必要であるとともに、効率的かつ透明性の高いものになっていること等が重要になると考えられる。

以下では、このような受入れの仕組みを検討するに当たり、留意すべき事項を整理することとする。

(1) 受入れニーズ等の定期的な把握のための効果的な体制整備

外国人労働者受入れのニーズは、経済社会の情勢に応じて常に変化していくものであり、適切な制度運営のために関係者（外国人労働者、雇用主、経営者団体、労働組合、専門家等）から定期的、効果的に受入れニーズや制度についての意見を把握する体制を整備する

必要がある。なお、ニーズを把握し、どのような受入れ範囲が適切であるかを判断するに際して、当該分野の労働者及び使用者の代表の合意を得た上で決定する等受入れにより影響を受ける者の主張を反映できる仕組みを制度上に盛り込むことにも留意すべきである。

(2) 制度の法的な位置付けのレベル

制度を創設するに当たって、受入れ制度のどのような部分を法令的にどのような位置付けにするのかということは、制度の効果的な運営に当たって考慮すべき事項である。

一般的に、法律又は他国との条約等高いレベルで規定することは、制度の安定性や権利の安定性を図る上で望ましいものと考えられるが、一方で、法律の改正に非常に時間がかかり、条約相手国との間での交渉が必要である等、状況の変化に応じて、迅速に制度の変更を行うことが困難である

このため、外国人労働者受入れに係る制度の中でも、法的な安定性を保って運営することが望ましい制度の枠組みや外国人労働者の権利保護に関する部分については、法律等高位の法令で規定し、状況の変化に応じて柔軟に変更することが望ましい受入れ量の毎年の変更や受入れ職種の変更等に関する部分については、政省令以下の低位の法令等で規定するなど適切な位置付けを検討すべきものと考えられる。

(3) 申請者である外国人その他の利用者にとっての利便性、外国人受入れ手続の透明性

外国人労働者受入れ制度について、その在り方を考える場合に、制度の利用者にとっての利便性や手続の透明性を確保するという観点を忘れてはならない。¹⁰

また、この点についての判断基準は、制度改正や基準改正の手続の透明性に加えて、処理に要する時間が可能な限り短縮されているか、待ち時間が必要以上に長時間になるものではないか、利用者に対する窓口がワンストップ化されている等利用しやすい体制になっているか等の状況を考慮することとなる。

諸外国においては、受入れを促進するための制度については、非常に短い時間で受入れの可否を判定することとしている。例えば、イギリスの労働許可では、申請後1日で7割の申請を処理しているが、電子申請の場合であれば、最短9分間で処理されるといったように非常に迅速な受入れを行っている。このような受入れの利便性は、受け入れる労働者自身にとってもメリットとなるが、受入れ国にとっても良質の人材を惹きつける要因の一つとなるので、重要である。

(4) 行政にとっての外国人受入れ手続についての運営の効率性、利便性

受入れ制度の管理及び運営について、可能な限り少ない行政コストと高い効率性を確保するよう努めるべきである。

なお、コストのかけ方については、申請者側への加重的負担、不法就労者の発生のおそれ等を勘案して決めることが必要となると考えられる。

¹⁰ この場合、「利用者」とは、申請者である外国人労働者及びその家族に加え、当該外国人労働者を受け入れようとする事業主やその手続の代行をする者等をいう。

(5) 不服申立て¹¹等に対する処理についての適切かつ円滑な運営

現に運営されている外国人労働者受入れ制度に対する入国拒否や在留期間更新拒否等に関する申請者等からの不服申立てについては、申請者の納得が得られるよう、明確な判断基準を示すことが必要である。

このため、(3)に十分留意することなどにより、そもそも不服申立てが少しでも少なくなるように制度を構築することはもちろんであるが、その上で、不服申立てに的確かつ円滑に対応できるような制度になっているか否かについて、十分留意することが必要である。

(6) 制度の実効性の担保

制度の創設・改廃を行う場合には、制度の実効性を確保する観点から、規定されている外国人労働者の質と量の維持を実現できる制度となっているか、不法残留者を効果的に防止できる制度になっているかについて十分留意する必要がある。

また、制度を所管する機関と関係諸機関との間での実務的な連携が重要である。

このように、制度の創設の趣旨・目的を反映した運営が行われるよう、運用面での実効性にも留意しながら制度を構築することが必要である。

(7) 行政機関の在り方及び各行政機関相互の連携の妥当性

諸外国の例を見ても、外国人労働者受入れ制度の実施機関の在り方については、様々な形態があり得る。具体的には、外国人に対してどのような手続を採るか（例えば、滞在許可と労働許可をフランスのように一元的にするのか、それとも過去のドイツのように二元的にするのか、また、その関係機関同士の連携をどのようにするのか等）、また、手続について中央政府内の各省庁間、又は中央省庁と地方自治体との間の関係をどのように受入れ制度の中に位置づけるのか整理することが必要である。

この場合、外国人労働者に関連する制度を所管する行政機関の間で、連携して円滑な制度運営ができるよう留意することが必要である。

また、(4)とも関連することとなるが、外国人労働者やその家族の受入れに関わる様々な団体（NPO等）が、外国人労働者受入れ制度の中でどのように位置付けられ、どのような役割を果たすのか、また、それらの団体と行政との間の連携の在り方をどのようにするのか等の点について整理をすることが必要である。

(8) 社会的統合を要する場合の関連する外国人関連諸施策との整合性

外国人労働者受入れ制度について考える場合、外国人労働者受入れ制度そのものを論じるだけでは、目的に沿った効果的な制度の運営は望めない。

外国人労働者を受け入れる場合の出入国管理制度、在留管理制度、労働許可制度等について議論する場合には、在留外国人に対する登録制度や外国人労働者に与えられる様々な

11 この場合、「不服申立て」とは、外国人の受入れに係る行政上の処分について不服がある場合に、当該処分により不利益を受ける者が、権限ある行政機関に対し、処分の変更を求める手続をいう。

権利及び課せられる義務、例えば、民事法や商事法上の権利関係、租税制度、社会保障制度、教育制度等の各種制度における取扱いが整合的に行われる必要があると考えられる。

(9) 送出国と受入れ国との間の連携の妥当性

適切かつ効果的な外国人労働者受入れを行うためには、送出国と受入れ国の間で可能な限り協力し、秩序ある労働者の送出し、受入れを行うことが望ましいと考えられる。

両国間の協定等の形態で特定分野の外国人労働者の送出し・受入れの仕組みを創設する等、外国人労働者受入れに当たって、労働者送出国との間で効果的に協力、連携を行うことができる仕組みを確保することにも十分留意すべきと考えられる。