

「外国人労働者受入れの視点と
外国人研修・技能実習制度の見直しに関する意見」

平成 20 年 7 月 10 日
東京商工会議所

- わが国では少子高齢化の急速な進展により労働力人口の減少が続いている。このまま推移すると、現在 6,657 万人の労働力人口は、2030 年までに様々な雇用・就業の促進政策によって最大化を図っても、およそ 480 万人の減少は避けられない見通しとなっている。グローバル化が進展するわが国において、今後とも社会・経済が持続的に発展し成長を続けるためには、国際競争力の強化や生産性の向上とともに、大幅な減少が見込まれる労働力を確保・育成することが、今後の大きな課題である。高齢者や女性・若者の積極的な活用等とともに、少子化対策や両立支援などの対策を講じてもおお不足する場合は、今後のわが国経済社会を支える人材として、外国人労働者の確保・育成について新たな施策に取り組む必要がある。

- 現行の「外国人研修・技能実習制度」は、わが国の国際貢献・技能移転を目的として平成 5 年に創設され、受入れ人数は平成 18 年現在、16 万人（研修生 9 万人、実習生 7 万人）に上る。実習を終えた実習生が送出し国の産業の発展や雇用の創出に活躍している事例も数多く、国際的な技能移転に貢献している一方、一部の受入れ企業における研修生・実習生への人権問題や労働関係法令違反などに社会的な批判がある。外国人研修・技能実習制度は、受入れ体制の適正化や人権保護の徹底、実習機能の強化など適正化・充実を図り、外国人の実習・技能向上に優れた仕組みであることを社会に示していく必要がある。既に、厚生労働省や法務省など関係省庁において制度の見直しが始まっており、平成 18 年の規制改革・民間開放推進会議の第 3 次答申では、遅くとも平成 21 年の通常国会に改正法案を提出することが決定している。

- 東京商工会議所では、平成 18 年 12 月に「外国人労働者問題特別委員会」を設置し、外国人労働のあり方や研修・技能実習制度の見直しについて検討を始め、昨年 10 月には「外国人労働者問題に関する中間報告」を取りまとめた。
今回の意見書は、中間報告の中から「外国人研修・技能実習制度」についての改善すべき点、わが国としての外国人労働者の受入れの視点などを取りまとめたものである。
上記以外の外国人（留学生・就学生、日系人）や不法就労問題、在留外国人との多文化共生のあり方等については、早急に検討を重ねて別途報告を取りまとめる予定である。

意見書の主なポイントは以下のとおり。

【意見書の主なポイント】

1. 外国人労働者受入れの視点

- ①外国人労働者の受入れを一定管理の下で拡大し、更に一定要件を満たした場合は、移民として永住権付与すべき。
- ②現行の外国人研修・技能実習制度は、当面の間、必要な見直しを行った上で、外国人労働者受入れの育成と選別を行う将来の新たな仕組みの土台として活用する。特に、わが国の成長を支える分野でより強く求められている人材（高度人材の範囲には入らないものの単純労働よりも高度な技能を有する「技能労働者」）は、その能力水準を評価・担保しつつ、積極的に受入れ及び育成する。
- ③必要な外国人労働者を受入れた場合の社会的コスト（配偶者や子弟などを含めた在留管理の整備や社会保障や教育等に係る費用等）の増大を踏まえ、費用負担のあり方について議論し仕組み作りを行う。

2. 現行の「外国人研修・技能実習制度」の徹底した見直し

- ①「外国人研修・技能実習制度」は、制度運営を適正化（人権保護の徹底、受入れ体制の整備、きめ細やかな実習支援、ブローカー対策等）した上で、今後とも維持・拡充する。
- ②技能検定などによるスキル認定制度は、現行制度を抜本的に見直し、民間主導で行うことが重要であり、現行受入れ団体が行う体制を整備する。
- ③紹介許可制度は、研修・実習やスキル認定を行う団体の機能を許可要件とすべきであり、有料職業紹介制度をそのまま適用するのは適当でない。

【意見書の具体的内容】

1. 今後の外国人労働者受入れの視点

（1）外国人労働者の受入れ拡大

わが国では、現行の入管法の下でも「高度な専門的知識を有する人材」は受入れ可能だが、単純労働者については、経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとの理由から受入れていない。しかし、少子高齢化が進み労働力人口が急速に減り続けているわが国において、今後の産業を維持・発展させる人材を国内で充足することは難しい。高齢者や女性・若者などの活用を図ってもなお不足する分野については、一定の管理の下、外国人労働者を受入れ、更に一定の要件をみたす者（例えば、一定の技能検定などに合格した場合）については、本人の希望があれば、移民として在留資格の変更を認める（永住権を付与する）べきである。

なお、欧米諸国はじめ、韓国、台湾、シンガポールなど、既に外国人単純労働者を受入れている国は数多くあるが、歴史的な経緯や社会的・文化的な背景も異なるため、受入れ方法や企業の雇用管理には、多様な制度的工夫がなされ、見直しが続いている。

外国人労働者の受入れにあたっては、各国の制度の問題点や課題を十分に検討し、単に不足する労働力を補うだけでなく、わが国社会に溶け込み共に生きるための多文化共生社会を目指す視点が重要である。政府においては、外国人労働者の受入れ政策、外国人との共生政策等を具体的に検討する統括的な機関を政府内に設置し、外務省、法務省、経済産業省、厚生労働省など関係省庁が責任を持って参加・協力する体制を早急に整備すべきである。

（２）外国人研修・技能実習制度を活用した育成・選別のシステム

現行の制度は、「国際的な技能移転」を目的としており、外国人労働者の受入れとは基本的に考え方を異にする制度である。しかし、外国人を研修生として受入れて技能実習を通じて育成した後、一定の能力が認められた場合に「労働者」として就業継続を許可することは、これまでの人材育成・技能検定の実績もあり、わが国の社会に馴染むと考えられる。外国人がより広い分野で就労できる環境が整備されるまでの間、外国人研修・技能実習制度は必要な見直しを行った上で、外国人労働者受入れの前段階の「育成と選別のシステム」として、新たな仕組みの土台に活用すべきである。

特に、現行では高度人材の範囲に入らないものの単純労働（研修生等）よりも高度な技能を有する「技能労働者」は、現在のわが国の成長を支える分野（製造業等）で強く求められており、その能力水準を評価・担保しつつ、受入れ及び育成を図ることが喫緊の課題である。

外国人労働者を受入れる上で重要なことは、雇用企業と外国人労働者の双方に技能習得や能力向上に対してインセンティブが働くことであり、シンガポールの外国人雇用税制度における「就労ビザのグレードによって外国人雇用に係る企業の負担が軽減される仕組み」は検討に値する。外国人を雇用する企業と労働者が一体となって、一層の技能習得を目指すモチベーションが働く仕組みが不可欠である。

就労ビザのグレードを上げるには、職種ごとに公正で透明性のあるスキル（技能）評価システムが必要であり、客観的な技能検定制度などを民間企業や団体が構築していくことも重要である。韓国は、滞在就労時の実績を評価し居住権を与えているが、その後「永住権」の付与には一定の貯金額（資産要件）、国内平均以上の所得（所得要件）などの要件があるだけで、「スキル評価」は要件になっていない。この点、わが国においては、「スキル評価」を要件化することは意義がある上、これまでの研修・技能実習制度のもとで企業や団体が培ってきた経験が活かせると考えられる。

なお、外国人労働者を受入れた場合は、配偶者や子弟などを地域で受入れることに

なり、在留管理の整備や社会保障や教育などさらなる社会的コスト負担の増大は避けられず、費用負担のあり方はこれまで以上に重要な課題となる。また、社会全体として外国人と共生していくための国民的な理解を深めていくことが肝要である。東京商工会議所としては、これらの課題について議論し、速やかに見解をまとめることとしている。

2. 現行の「外国人研修・技能実習制度」の徹底した見直し

(1) 研修・実習期間の見直しと人権保護の徹底

わが国の国際貢献や技能移転としての役割を堅持しつつ、経済・社会の基盤を支える人材育成の仕組みとして、現行制度については、受入れ体制の整備及びきめ細やかな実習支援、人権保護の徹底を図る必要がある。

特に、現行1年間と規定されている「研修」は、実習制度へ移行するための必要最低限の期間として各業種の特性に合わせて短縮し、速やかに実習に移行して内容を充実させるべきである。

(2) 受入れ対象職種の拡大

技能実習の受入れについては、現在63職種が指定されているが、国際的な技能移転を進めるためにも、ものづくり分野などにおける技能の維持・継承は必須であり、実務的には高度な技能の習得が必要な分野（技能労働分野）については、受入れ対象業種を増やし、受入れ人数も拡大すべきである。サービス業などの非熟練分野については、実習による技能の評価方法について検討し、生産性向上等による受け入れ環境の整備を進めることが重要である。

(3) 再技能実習制度の導入

技能実習の習熟度を測る「技能検定」については、実効性の観点から見直すとともに、送出し国及び入国後の日本語教育を徹底すべきである。また、優良な受入れ団体や優秀な技能実習生に対しては、再技能実習（他の分野への移行も含めて3年）を認めること、技能向上へのインセンティブとして有効であり早期導入が期待される。

(4) 送出し機関の適正な運営の確保

わが国の研修・技能実習制度を適正に運営するためには、送出し国との連携も不可欠である。特に、送出し国の機関における適切な運営は、制度の根幹に関わる重要な問題である。不適切な保証金徴収や送出し国で「労働者」として募集されている状況については、政府間実務担当者会議などにより是正を促すべきである。

(5) ブローカー対策の徹底

わが国におけるブローカー対策についても徹底する必要がある。研修や実習の実態

のない企業の受入れ禁止は当然であるが、外国人研修生受入れの目的で設立された団体（組合としての具体的活動がない等）の受入れを禁止し、違反した場合は、受入れ停止期間（現行３年）を延ばすなど罰則規定を強化することは当然である。

ブローカー対策として、受入れ団体を許可制にする案もあるが、現行の営利目的の有料職業紹介制度をそのまま適用するのは適当でない。許可要件については団体等の教育訓練・スキル認定機能を低下させることのないよう配慮する必要がある。

（６）民間主導によるスキル評価システム

現在行われている技能検定などスキル評価システムは、制度を抜本的に見直して、民間主導で行うべきであり、現行の受入れ団体が行うよう体制を整備すべきである。

（７）事務手続きの簡素化や事務負担の軽減

現行制度における事務手続きについては、今後の実習内容の充実に合わせて改善していくべきである。特に、実態に合わない研修・実習計画書や入国管理局と JITCO（国際研修協力機構）への重複する資料提出義務などについては早急に見直し、事務負担の軽減を図るべきである。

以 上

平成２０年度 第５号 平成２０年７月１０日 第５９５回常議員会決議
