

労働力強化に関する中間とりまとめ

平成 26 年 3 月 26 日
自由民主党
日本経済再生本部

1. 問題意識

少子高齢化、人口減少社会の進行で、日本の生産年齢人口は今後減少の一途を辿ることが見込まれている。こうした社会構造上の労働制約に加え、エネルギー問題、環境問題をはじめ、わが国と世界が直面する諸課題を克服し、持続可能な成長を実現し、真に日本経済を再生するためには、強靱な企業経営の基盤や産業構造を再構築することが必要である。

そして、政権が目指す経済成長率3%目標を達成するためには、女性や高齢者の労働力率の格段の向上等により労働力を強化すると共に、積極的な設備投資や継続的な技術革新やイノベーションを通じて、製造業はもとより、これまで以上に非製造業の生産性も大幅に向上させることが必要である。労働力を強化するには、若者、女性や高齢者の活躍促進により全員参加型の経済社会を実現することが肝要である事は論をまたないが、その一方、持続可能な成長を確保するためには、高い技能と知識を有した外国人材をこれまで以上に積極的に活用することも重要と考える。

こうした労働力の強化と生産性の向上なしに経済の再生は考えられない。昨年を引き続きわが党の日本経済再生本部に、労働力強化・生産性向上グループを設置したのも、これらの課題を継続的に、そして分野横断的に検討する事が不可欠と考えたからである。

経済のグローバル化が世界規模で進展する中では、人や企業すら国を選ぶ時代となっている。その中で、わが国が優秀な人材を生み出し、あるいは惹き付ける魅力をどのように高め、わが国で学び、活躍する機会をどのように増やし、そしてその活力をわが国としてどのように取り込んでいくかについて、我々はこれまで以上に真剣に検討しなければならない。

既にわが党では、2010年に策定した成長戦略「フェニックス戦略」や、昨年自民党日本経済再生本部としてとりまとめた「中間提言」において、「開国」による経済成長と人材確保を柱とした、日本の労働市場の閉鎖性を打破する諸提言を行なってきた。今まさに、これらの諸提言を具現化し、さらに追加的手立ても検討していく必要がある。

以上のような問題意識を基に、労働力強化・生産性向上グループではのべ 14 回にわたる関係者からのヒアリング及び意見交換を重ね、いくつかの分野では一定の方向性について意見の合意を見つつあるところである。

そこでここでは、開発途上国、新興国等とわが国の双方にメリットのある仕組みとして評価を受け、双方にとって不可欠なものとなっている技能実習制度の見直しを中心に、以下の通り中間とりまとめを行うこととした。

2. 外国人技能実習制度の見直し

平成5年に導入され、平成22年に現在の制度となった「外国人技能実習制度」は、製造業のみならず農業・水産業等、多くの産業分野で活用されており、現在約15万人、累計で約80万人がわが国で技能を学んでいる。

本制度は、わが国から開発途上国への技術移転による人づくりの目的で、民間主体により始められたものであり、わが国で技能を学ぶ3年間の大半は、受入先の企業等で雇用契約の下、賃金を得ながら実習することが認められている。同時にこの仕組みは、わが国にとっても、開発途上国の人材育成が将来のわが国企業の海外進出や現地との関係強化に向けた先行投資になるものである。

内外での諸課題に直面するわが国は、開発途上国の人づくり支援やこれによるわが国企業の国際展開の基盤づくりという技能実習の本来の制度趣旨を改めて踏まえ、これまで国内外から指摘されてきた人権上の問題等の諸課題を解決し、絶えず本来の目的実現を確保するよう、本制度とその運用を不断に見直し、戦略的に活用していくことが重要である。

そこで、以下のとおり技能実習制度等の見直しを提言する。

(1) 深化と拡大

① 外国人技能実習制度の期間延長

技能実習制度は、開発途上国からの実習生が、日本の企業の現場で修得したわが国の進んだ技能等を、母国へ持ち帰り活用してもらうことで、実習生の母国の発展に寄与することを通じ、日本との関係強化や国際貢献を図るものである。

しかし、現在最大3年間とされている技能実習期間では、産業の国際的な高度化が進む中、十分な技能の習得と応用、多能・多角化に至らないまま、帰国をせざるを得ないケースも多々あると指摘されている。ヒアリングでは、より高度な技能、多能工としての技能修得のため、技能実習期間の延長が多くの関係者から要望された。

そこで、3年の実習期間を終えた技能実習生については、一定の要件を満たした成績優秀者の中で、優良な企業・監理団体の下で、本人も企業も希望する場合に限り、更に2年間程度の期間延長を認める方策や、又は帰国後一定期間経過した場合であって、本人並びに実習機関双方の合意を前提に、同様の成績優秀者、優良な企業・監理団体に限り、2年間程度の再入国後の技能実習継続を認める等の方策を考えるべきではないか。

② 受入人数枠の拡大

技能実習を通じての技術移転を円滑に進めるには、特に過疎化が進む地域や農林水産業を基幹産業とする地域では、一定規模の安定的な技能実習生の確保が必要との指摘があった。

この点、受入企業常勤従業員数が50名以下の場合、受入人数枠が3名に限定されており、51名から6名、101名から10名と、階段式に増加する制度になっている。しかし、特に中小企業では社員数の調整は難しく、かつては技能実習生が受入企業常勤従業員数にカウントされていたこともあるため、より受入人数枠が限定された印象があるとの声があった。

そこで、より実態に即したきめ細やかな受入人数枠設定を行うよう見直しを提案する。また、受入人数枠自体も、上記の問題意識により、過去数年にわたり技能実習生の受入れ実績があり、かつ、不正行為等なく適正な運営を行なっている等優良と認められる企業・監理団体について、付加的な人数増（現行の倍程度）を認める等のインセンティブを導入する事も合わせ提案する。

③ 2号移行職種の拡大

2年以上の技能実習が可能となる、いわゆる「2号移行職種」としては、現在68の職種が認められているが、それ以外にも林業や総菜製造業、クリーニング業等で、1年限りの技能実習生が数多く存在し、ヒアリングでも職種拡大への要望が数多くあった。これらの業種について、2号移行職種への拡大を検討すべきではないか。

なお、水産市場における、特定国からの輸入魚の品質の評価・管理等に関する専門技能職等、今回の検討に際して新たに職種拡大要望が出されてきたこと等を踏まえ、政府において改めて職種拡大ニーズを広く調査、検討し、今次見直しに遺漏なき事を求める。

④ 技術進歩、多能工化ニーズ等への対応

上記のような2年間の技能実習の対象職種である「2号移行職種」の中で、現場の実作業における技術進歩により、技能実習対象職種や資格試験内容が時代から取り残されているケースも見られる。例えば、機械加工における普通旋盤やフライス盤は、主にNC旋盤やマシニングセンターに置き換えられているが、技能実習制度においては、そのようなジャンルはいまだ設定されていない。

まずは、こうした技術進歩に応じた職種指定、資格試験化が行われるべきである。また、技術革新に伴い、作業現場での多能工化ニーズが高まり、実習生は複数の技能に習熟することが求められている。技能実習はこうした技術革新や現場の変化に対応していくことが重要である。

また、労働が指定された職種にのみ厳しく限定されている現状では、実習受入側、実習生側双方にとって非現実的、かつ非効率な場合もある。例えばわが国農業では、目下6次産業化が進展しつつあるが、技能実習が農作業だけに限定されたままであると、農産品の加工業の技能は合わせ学べない事となっている。

従って、技能実習内容に関し、産業毎の変化に応じて関連する職種の組み合わせを一層柔軟にする制度改正も検討すべきではないか。

⑤ 早期融和促進のための入国前研修の充実

また、日本語能力の強化向上や日本文化への一層の早期融和促進のため、入国前研修をより充実し、その結果として入国後、日本語能力等が検定等によって客観的に評価できる場合には、研修期間を短縮できることとする等、入国前の学習を促す規制緩和、制度改革を検討すべきである。

⑥ 技能実習の評価制度等の見直し

技能実習について、より柔軟な受入態勢を確立し、世界に門戸が開かれた透明性の高いものにするには、評価制度の多様化、現代化、そして国際化がカギとなる。

現在全国一律の技能実習の評価試験により 2 号移行職種の新設が困難であったり、現場での実作業と技能検定試験の内容が乖離することにより受入れの障害になったりしている事案がある。

技能実習の評価試験の詳細内容は全国一律のものに限らず、都道府県等が関与して地場産業や特産品に対応した試験を認めることや、技能実習の評価試験の内容を技術革新の進展や現場の実態に合わせて見直すことにより、より柔軟で現代的な評価制度へと進化させるべきである。大企業のように、企業単独型技能実習制度を活用して高度な技能について一定量の実習需要と海外展開が見込める場合は、日本人従業員向けと同様の社内検定も前向きに活用し、国際的な事業展開ニーズに対応できるようにすべきである。

また、帰国後の就職や転職を通じてのキャリアアップに日本での実習経験が活用できるよう、わが国技能検定の国際化や、修了時に技能検定以外のスキル及び経験を証明する文書(仮称:グローバル・ジョブ・カード)を発行することを検討すべきである。

(2) ガバナンスの強化

一方、外国人技能実習制度には、内外から様々な批判的意見が寄せられていることも事実であり、こうした批判に真摯に向き合う必要がある。

すなわち、悪質なあっせん業者の跋扈により、帰国間際になって技能実習生が失踪するケースや、実習とは名ばかりで人手だけがほしい企業による人権を無視した乱雑な受入体制、労働者の権利保護を認識していない企業による過重労働や残業代の不払い等の問題である。また、実習期間中に受入れ先を変更することは事実上困難な側面があり、これにより内部告発等による不正発覚が不当に妨げられているとの指摘もある。

したがって、技能実習の見直しは、制度本来の目的に沿った適正化と同時に実施しなければ内外の批判に応えることはできない。

また、技能実習に限るものではないが、外国人受入れに対しては、「犯罪の増加」、「劣悪な雇用環境の温存」あるいは「社会構造の二層化や人種対立」を懸念する声も存在する。これに対しては、グローバル化した経済社会における現実的な視

点から、外国人がわが国地域社会と共生していくことを促進する一方、雇用環境の改善や犯罪の取締強化により解決すべきと考える。

いずれにせよ、上述のような技能実習生の受入れの拡大と深化を進めるには、特段の問題が起きていないとされる企業単独型の技能実習の利便性を改善して好事例を増やすと共に、多くの問題が指摘されている団体監理型について、下記のような制度の管理監督の厳密化とガバナンス強化を同時に実施することが不可欠である。

① 監理団体の改革

最初に検討すべきことは、実習実施機関である企業を監理する責任を有する監理団体のあり方の見直し、改革である。

ヒアリングを行う中で、監理団体の中には制度を悪用するものがあり、こうした一部の団体が技能実習の信認を損なう行為を行っていることから、監理団体の透明性を高めると共に、ひとたび不正行為・違法行為のあったものがこの制度に関与できないよう、規制を強化すべきとの意見が多くあった。

そこで、例えば中小企業協同組合法に、技能実習についての明文規定、罰則を置くことを検討すると同時に、監理団体に外部理事・監事の設置又は外部監査の導入を義務づける等、ガバナンスを抜本的に強化すべきである。不正行為・違法行為に関与し、又はこれを見逃した監理団体に対しては、認可主体の行政庁（都道府県等）が適切に業務改善を指導・命令するような、都道府県等と入国管理局、労働基準監督署、中小企業庁等行政機関の連携強化も重要である。

また、民間企業を含め新規参入の機会を広げつつ、健全な競争を通じて優良な団体に事業を集約するため、過去数年にわたり技能実習生の受け入れ実績があり、かつ、不正行為等なく適正な運営を行なっている等優良な企業・監理団体については、公的認定等により、各種規制緩和等メリットが享受できるインセンティブ制度を検討すべきである。

② 技能実習制度の運営・指導機関の位置づけの明確化と機能・体制強化

技能実習制度をめぐる問題が顕在化しつつある現状の中で、技能実習制度の運営・指導機関である国際研修協力機構（以下「JITCO」という。）の位置づけの明確化と機能・体制強化が必要である。

JITCOは、事実上これを通じなければ2号への移行ができない運用になっていながら、制度上は「技能実習制度推進事業」を受託している公益財団法人に過ぎず、制度上の位置づけが不明確であり、十分なガバナンスや法的権限等の機能、予算・人員等の体制も具備されていない。現状であればJITCOは不要であるとの声すらある。これは、民間主体の事業として技能実習が始まり、これを政府が認めることでJITCOが各省共管で設立され、その後の公益法人制度改革により内閣府に所管が移された経緯を通じ、責任の所在が不明確になったことにも原因があると考えられる。

従って我々は、JITCOについては、法人形態を法律に基づく認可法人にする事をまず提案する。その中で、同法人の制度上の位置づけの明確化をし、最終的な国による監督責任を明確にした上で、法律に基づく立入検査権限を付与し、技能実習生

の増加に伴って制度の適正運営確保のために拡大する業務へ必要となる体制強化とそのための予算、人材確保等を行う。

また、同法人の抜本的な組織改革断行を通じ、内部ガバナンスも民間出身者、学識経験者等が業務執行をモニタリングする民間主体のガバナンスへの転換を実現すべきである。

③ 国内失踪に対する摘発強化及び罰則の明確化

現行制度では失踪して不法滞在、不法就労した者に対する処分が甘すぎるとの声も多い。帰国間際の実習生を唆して失踪を促すグループが存在し、パスポート等を偽造し違法に就労させているとの実態も報告されている。不法就労問題の存在は、技能実習のみならず、広く外国人受入れに対する国民の信認を損なうものであり、看過できない。こうした問題を解決するためにも、徹底した摘発の強化により、制度の信頼性を高めるべきである。

また、技能実習制度の信頼性を低下させている原因の一つに、一部の監理団体や実習実施機関の現場で、技能実習名目で外国人の人権を侵害する様々な行為が指摘されている現実がある。そうした団体について、より迅速かつ的確に可罰化できるよう取締体制を強化するべきではないか。

さらに、優良な監理団体や実習実施機関に事業を集約するため、不正行為を行った監理団体や実習実施機関の名称について、受入停止処分を受けていない場合であっても公表すべきである。

④ 帰国後のフォローアップ

技能実習を修了した者が帰国後に日本で実習した職種と異なる分野に転職したとしても、何らかの意味で日本において学んだ様々な知識・経験が、その後の人生におけるキャリアアップに生かせるのであれば、積極的に位置づけてもよい。しかし、帰国後の実習生のフォローアップが不十分な現状は、問題である。

技能実習が国際貢献という本来の制度目的を一層達成する制度となるには、実習生帰国後の追跡調査を強化した上で、調査結果を基に PDCA サイクルで検証し、その技能実習カリキュラムの改善を検討できるような体制の整備が必要である。

(3) 生活者としての受け入れ

① 日本語及び日本文化の共有

技能実習生に対し日本語のレベルを求めすぎると受入れが制約され、また、職種によっては必ずしも日本語能力は求められないとの意見もある。しかし、コミュニティに日本語能力の観点から全く溶け込むことができず、技能実習生が疎外されているケースも報告されている。

こういう状態を放置しておくことは、技能実習制度の適正な運用のみならず、地域社会の安定にとってもマイナスとなる。同時に、技能実習制度は、日本語能力の向上

を通じて日本文化や慣習を学んでもらうことも重要である。日本のモラル、慣習を細かく指導しないと、技能実習の成果も十分に上がらず、トラブルもなくなる。

そこで、監理団体や実習実施機関が日本語能力の強化や日本文化、慣習の研修を行うのみならず、国や地方自治体等も外国人向けの研修やコミュニティの催事等を共催する等、技能実習生を含む外国人と地域社会が共生していく取組みが必要ではないか。

② 期間延長に見合った諸待遇の改善

技能実習期間を再入国等により延長した場合、技能実習生に対しては、長期間にわたり日本に滞在することとなることから、一時帰国して家族に面会し、一緒に過ごす機会をこれまで以上に確保するような制度設計とすることが重要である。

同時に、実習期間が延長されて高度な技能が身についた技能実習生について、同等の条件の日本人労働者との間で賃金等の待遇面で格差があるようであれば、労働者の人権面からも問題がある。同条件の日本人労働者との間で賃金等の待遇面で不均衡が生じないような制度設計をすべきである。

なお、技能実習生が加入する健康保険及び公的年金等は、不慮の事故等に際して日本人労働者と同様に役立つとともに、帰国時に年金保険の脱退一時金を受けることが可能であるが、厚生年金保険の企業負担分は掛捨てになっているとの意見が広範にある。技能実習期間を延長した場合、こうした考え方がより強まるおそれがあるため、できる限り老齢年金に結びつくよう社会保障協定の締結をより推進するとともに、脱退一時金を含む厚生年金保険制度の趣旨・仕組みについて実習実施機関の理解を得るべく最大限の努力をするべきである。

3. その他

(1) 新たな就労制度の検討

わが国建設業は、その有する高度な技術力と高いプロジェクト管理、施工能力により世界をリードし、アジアを中心に海外にも展開してきたものの、高齢化の進展及び若年入職者の減少等により、将来にわたる担い手確保が大きな課題となっている。優れた建設技能を次の世代に伝承・発展させ、永く安全・安心な社会基盤を提供していくには、産業としての長期ビジョンに基づき国内人材の確保対策に最大限努めるのは当然のこととして、それでも不足する部分は外国人材の活用を検討する必要がある。特に、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会に向けた一時的な建設需要対策として、外国人材活用の可能性を議論していくことが必要ではないかとの関係者の声があった。

ところで、技能実習制度は、開発途上国への国際貢献を本旨とするものであること、また、制度の適正化とともに一定の要件の下で実習期間の延長を認めること等の見直しが求められていることから、建設分野に限らず、業種横断的かつ中長期的な観点から検討を進める必要がある。

また、当面の一時的な建設需要への対応という趣旨を踏まえて、ゼロからの育成・

訓練を要しない即戦力となりうる人材の確保が緊急的に可能となる時限的な仕組みとすることも必要である。

このため、一時的な建設需要の増加に対応するため必要となる建設技能労働者については、技能実習制度とは別の在留資格(特定活動等)により、日本国内における技能実習制度において、建設業務に従事した経験のある一定の技能実習修了者の活用促進を図る方向で検討すべきである。

国内で就労する外国人材が増加することに対しては、国内労働者の待遇面や技能伝承への影響、治安への影響を懸念する声もあり、さらには外国人材の人権面への配慮も必要である。2020年東京オリンピック・パラリンピック大会に向けた一時的な建設需要への対応のためとはいえ、外国人材の活用拡大に伴って新たな副作用を生じさせるようなことは避けるべきである。

したがって、まずは建設業の長期ビジョンに基づき技能毎に人材ニーズを明らかにしながら、当面は経験者の復帰促進、若者・女性の入職促進、工業高校に対する安定的な求人や公的職業訓練等の充実等により、国内人材の確保に最大限努めることを前提にして、それでも不足する建設技能労働者について外国人材を活用するため、元請と下請が一体となった法的な責任所在の明確化のための措置、都道府県や市町村が連携した監理監督の仕組み等、技能実習を上回るレベルの新たな監理方法、母国語によるコミュニケーション手段の確保等の工夫を検討すべきである。

同時に、技能実習制度等との役割分担についても検討すべきである。

(2) 高度人材の受入拡大

高度人材の受入れ拡大についても、現在出入国管理法改正等で検討されているポイント制の改革に加え、優秀かつ高度な人材を確保する国際的な人材獲得競争に後れることのない取組みを、政府を挙げて積極的に検討し、実施すべきである。

その際には、外国人の受入拡大には、生活者として迎え入れる受け皿の整備が重要との認識の下に、子育て等の生活環境の整備(受け入れた高度人材が利用できるベビーシッターを含む)や、社会保障制度の通算、海外所得の二重課税解消等の制度面からの整理を行う必要がある。

この他、高度人材受入拡大の障害となっている制度等を再度洗い出し、ただちには全国的に対応できないものは国家戦略特区を活用すること等についても検討すべきである。

(3) 国民的論議と今後の検討

更なる外国人材活用のあり方については、技能実習にとどまらず、わが国の中長期的な労働力人口の動向、産業構造の変化に伴う労働者の能力とニーズのミスマッチの解消等の観点を踏まえ、持続的に国民的な論議を行ない、政府全体として総合的な施策の推進を図ることが重要である。

例えば、農業・製造業における短期就労や日本人の子育て世帯が利用できる家事支援等、現在の技能実習制度では対応しきれない分野や、現在経済連携協定の枠組みの下で行われている介護等の分野についても、今後わが国が少子高齢化社会

に突入することを前提にすると、避けては通れない論点である。

今後も日本経済再生本部では、労働力強化・生産性向上の観点から、外国人材活用のあり方につき不断の検討を続け、具体策を提言していくこととしたい。

以上

自民党日本経済再生本部
労働力強化・生産性向上グループ
ヒアリング実績

第1回	11月6日	日本経済団体連合会、日本造船工業会、日本農業法人協会
第2回	11月19日	法務省、厚生労働省、経済産業省
第3回	11月28日	深尾京司・一橋大学経済研究所教授
第4回	11月29日	株式会社いよぎん地域経済研究センター
第5回	12月12日	日本建設業連合会労働委員会、東京都、国土交通省
第6回	12月19日	総務省、法務省、厚生労働省
第7回	1月23日	公益財団法人国際研修協力機構
第8回	1月29日	農水省、全国農業会議所、日本農業法人協会
第9回	2月6日	協同組合フレンドニッポン、Jプロネット協同組合
第10回	2月14日	芝浦シェアリング株式会社、日本インドネシア経済協力事業協会、吉井服装株式会社、日本アパレルソーイング工業組合連合会、ソーイングアサヒ株式会社、株式会社新井繊維
第11回	2月18日	多賀谷一照・獨協大学教授
第12回	2月25日	北海道漁業協同組合連合会、全国水産加工業協同組合連合会
第13回	3月4日	日本弁護士連合会、日本労働組合総連合会
第14回	3月5日	全国外国人技能実習生受入団体協議会

労働力強化・生産性向上グループ

メンバー表

2013.11.28

主査	塩崎 恭久	
サブ	山本ともひろ	
メンバー	宮下 一郎	越智 隆雄
	鈴木 馨祐	井上 貴博
	関 芳弘	松本 洋平
	大野敬太郎	小倉 将信
	小田原 潔	白石 徹
	鈴木 憲和	田畑 毅
	細田 健一	宮内 秀樹
	村井 英樹	古川 俊治
	三宅 伸吾	