

**外国人労働者政策に関する提言  
(中間報告)**

**より適正で包括的な外国人労働者政策の実現を**

**外国人労働者政策有識者会合  
平成30年5月2日**

この提言は、外務大臣の諮問による民間有識者会合が、国際的な状況及び日本の外国人労働者政策の現状などを分析し、日本の外国人労働者受入れなどの方向性について議論をし、とりまとめたものである。なお、これは中間報告としての提言であり、この中間報告を踏まえてとりまとめる最終報告において更なる提言を行う予定である。

## はじめに

少子高齢化が著しく進展し、生産年齢人口が減少する我が国において、深刻な人手不足を解消するために、専門的・技術的分野における外国人受入れの制度の在り方について政府内で検討が進められているところである。そのような中、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に掲げる「持続可能で、包摂的で持続的な経済成長、共有された繁栄及び働きがいのある人間らしい仕事のための条件」を作り出すためにも、より包括的な外国人受入れの制度の在り方について議論を進め、現業分野を中心に、人権侵害が生じない適正な枠組みの中で、外国人労働者を受け入れるための仕組みを整備すべきとの声もあがっている。

現在、いわゆる外国人労働力については、技能実習、留学生などの資格外活動、特定活動、専門的・技術的分野の在留資格に基づく活動など、様々な活動形態に基づいて供給されている。

しかし、それぞれの枠組みに基づく外国人労働力の供給が、必ずしも我が国における労働力需要を満たしているとはいえず、さらに、今後の生産年齢人口の減少を踏まえれば、その需給ギャップを埋めるための新たな外国人就労者受入れの枠組みが早急に求められるとの意見もある。

また、外国人労働の実態を日本国政府が包括的かつ恒常的に把握する仕組みがなく、そのため、外国人労働者に係るきめ細かな需要の把握、分析、有効な政策の検討が十分にできていない現状がある。加えて、外国人労働者の問題は受け入れる側の我が国の社会経済に影響を与えるだけでなく、送り出す側の国の社会経済にも大きな影響を与えるものであるが、我が国と外国人労働者の送出国との間で十分に議論がなされているとは言い難い状況にある。かかる問題を解決するためにも、我が国全体が大局的見地から戦略的に外国人労働者の問題を検討する省庁横断的な組織を設置することが急務である。

これらの問題を踏まえ、以下の提言をする。

## 提言：より適正で包括的な外国人労働者政策の実現を

1. 技能実習制度などの枠外の職種に対する労働需要に応じた「新たな外国人就労者受入れの枠組み」を整備する
  - 1) 労働市場テストの導入を含む「新たな枠組み」の対象職種・受入上限数などの決定方法を定める
  - 2) 転職の自由を含む「新たな枠組み」における外国人就労者の就労資格要件及び労働条件を定める
  - 3) 全国を統括する単一の制度推進事業実施機関新設を含む「新たな枠組み」の運用体制を整備する
2. 包括的かつ恒常的に外国人労働者政策を検討する省庁横断的な組織を設置する

## 提言：より適正で包括的な外国人労働者政策の実現を

1. 技能実習制度などの枠外の職種に対する労働需要に応じた「新たな外国人就労者受入れの枠組み」を整備する

現在、技能実習制度のもとで実質的に労働力不足の分野における労働需要に対応することとなっ  
てはいるが、技能移転という国際貢献を目的とする技能実習制度は、本来、労働力不足対策ではな  
いため、広く産業全体をカバーできる訳ではない。すなわち、技能実習制度においては、移行対象  
職種が製造業、建設業、農業・水産業及び一部のサービス業などに限定されているため、その他の  
サービス業を中心に主として第三次産業における労働需要に対応するためには、以下のような「新  
たな枠組み」を整備することが必要である。

- 1) 労働市場テストの導入を含む「新たな枠組み」の対象職種・受入上限数などの決定方

## 法を定める

技能実習の移行対象職種（現在 77 職種 139 作業）以外で日本社会において労働力需要があると考えられる職種も新たな枠組みでの受入対象とする。

技能実習の移行対象職種以外で労働力需要がある職種として、具体的には、小売業、卸売業、飲食業・観光業・宿泊業などを含むサービス業、警備業、運輸業などが検討対象となると考えられる。

新たな枠組みの対象となる職種の中でも職種ごとの実態把握を行い、日本国内経済市場・雇用市場との調整などの観点から、少なくとも以下の要件を全て満たす場合には、受入対象とする。

- ① 労働市場テスト<sup>1</sup>を実施し、それを満たす場合（自国民雇用の優先）
- ② クォータ制（総量規制、職種別規制、地域別規制による受入人数枠の割当て）を導入した上で、その枠内である場合
- ③ 職種別・地域別の有効求人倍率に基づき、受入れ時前の一定期間に有効求人倍率が一定の基準以上である場合（当該基準については当初厳格なものとし状況に応じ段階的に緩和）
- ④ 各受入企業での外国人雇用上限率（受入企業の従業員数規模に応じた受入人数枠）による制限を設け、その制限以下である場合
- ⑤ 女性・高齢者の活用や生産性の向上などによって解決することが困難な場合

この新たな枠組みの下では、受入企業の従業員数規模に応じた受入人数枠を設定した上で、受け入れた外国人労働者については、一義的に当該受入企業が責任を有する。したがって、受入企業は、各外国労働者について、入国から出国まで管理することとなる（ただし、当該外国人が転職した場合や別の専門的な就労資格へ身分を変更した場合などはその限りではない）。

また、新たな枠組みの下では、受入企業は、職種別・地域別の有効求人倍率などを把握した上で外国人労働者の受入れ人数を決定する必要があることが求められ、また、受け入れた外国人労働者を適切に管理し地域別の有効求人倍率などに応じて柔軟に人的配置が行えることが求められることから、当初は、全国的に業務を展開し人的データベースや雇用管理体制が整備されている一定規模以上の企業を受入企業として認定し、段階的に他の企業も認めていく方法が有効と考える。

---

<sup>1</sup> 労働市場テストとは、一定期間求人を出して国内労働者により充足されないことを確認するなど、労働市場の状況を踏まえて外国人の就労を許可する制度。ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ、カナダ、韓国などで導入されてきている。

## 2) 転職の自由を含む「新たな枠組み」における外国人就労者の就労資格要件及び労働条件を定める

外国人就労者受入れの新たな枠組みにおいては、受入れが認められる要件を合理的なものとする必要がある。

就労資格要件として、入国時点において、少なくとも以下の要件をすべて満たす場合には、受入対象とする。

- ① 大学における学士の学位又は一定の年数以上の実務経験などに基づく一定の実務能力を有していること
- ② 一定の日本語能力を有していること
- ③ 年齢が一定の範囲内（基本的には、生産年齢に準じる）にあること
- ④ 健康であること

労働条件について、報酬に関しては、日本人の雇用環境の悪化を招かないためにも（雇用環境の改善努力を阻害しないためにも）、日本人と同等以上（例えば、最低賃金に一定割合を加えた水準）とする。その他の労働時間規制、労働安全衛生などは、日本人労働者と同様に労働関係法制が適用されるものとする。

家族帯同の可否については、多くの検討すべき事項（例えば、子の年齢など）があり、慎重に判断すべきである。

新たな枠組みで受け入れる外国人の転職については、労使対等を確保し、人権侵害を防ぐためにも認めることとする。併せて、転職手続は、出入国管理法に基づく届出制に従い進めるなど、手続の簡素化を図る。ただし、労働需給の適正な調整の観点から、外国人の利益にも配慮しつつ、例えば、一定の有効求人倍率を上回る職種に限ること、同一あるいは関連職種内に限ること、一定地域内に限ることなどの合理的な要件を設ける。

新たな枠組みで受け入れられた後に、一定要件（一定の日本語能力、一定の技能レベル、一定の日本に関する知識<sup>2</sup>、自治体の活動や地域住民との交流会などに継続的に参加し、地域社会の一員としての地位を確立していること、在留状況善良性など）を満たした者については、別の専門的な就労資格への変更を認め、家族帯同、在留期間の更新、永住申請などを可能とする。これにより、企業の生産性向上（外国人材への教育投資意欲なども高まる）や産業構造改革につながるほか、外国人自身のキャリアアップにもつながることから外国人のモチベーションを高めることもできる。また、「単なる雇用の調整弁として人権侵害を引き起こす」との誹りを

---

<sup>2</sup> 日本文化及び日本国における一般的な生活様式などの理解が十分に深められていること（日本文化についていえば、例えば、茶道、華道、柔道などの日本文化に関する資格の取得、試験の合格など）

免れることができる。

一方で、在留期間内に上記の一定の要件を満たせなかった者、受入企業を退職し、かつ、一定期間就労実績がない者、又は、一定の年齢に達した者は、在留管理体制の強化などを通じ、帰国を厳守させる。

### 3) 全国を統括する単一の制度推進事業実施機関新設を含む「新たな枠組み」の運用体制を整備する

新たな枠組みを実効性あるものにするためには、少なくとも以下の事業を実施する必要があり、そのための体制を整備する必要がある。

- ① 技能実習の移行対象職種以外で労働力需要がある職種の把握
- ② 労働市場テストの実施
- ③ クォータ制の導入に伴う、受入人数枠（職種別、地域別）の決定
- ④ 職種別・地域別の有効求人倍率の把握
- ⑤ 受入企業ごとの受入人数枠の確定
- ⑥ 各外国人についての入出国状況、受入企業での在籍・転職状況の把握
- ⑦ 外国人の転職届出に係る事務、他の別の専門的な就労資格への変更の許可に係る審査
- ⑧ 受入企業の管理監督<sup>3</sup>

従来からある仕組みと異なり、この新たな枠組みに基づき就労する外国人労働者については、入国から出国まで一貫したトレーサビリティを行うことにより、制度を実効的なものとする。そのためには、個人情報管理や労働市場の客観的な把握が可能な官庁を中心に体制を整備しつつ、併せて、この新たな枠組みに係る情報収集や実態を把握し、適正な制度運用を確保するための「制度推進事業実施機関」として一般社団法人などを新設することが効果的であると考えられる。

この「制度推進事業実施機関」について、新たな枠組みの対象となる職種に該当する企業であって外国人労働者を受け入れる企業などがその構成員となり設立すること、及び、当該機関の運営資金の多くは、受入れ企業を中心に拠出してもらうことを想定している。なお、労働市場テストや転職の情報提供などについては、当該機関に要請するのは適切ではないと考えられるため、これらは政府が行うべきものとする。

---

<sup>3</sup>過去一定期間内に、一定の入管法違反、技能実習法違反、労働関係法令違反などを起こした企業や適正な雇用管理ができないおそれがある企業には、受入れを認めないこととする。

また、一定の技能レベルを有していない外国人労働者を当該技能レベル修得のための研修を行うことを条件に受け入れることを認める場合、あるいは、一定の日本語能力を有しない外国人労働者を日本語学校などにおいて日本語教育を受けることを条件に受け入れることを認める場合に要する費用、さらには外国人労働者の住宅確保などの生活支援の費用については、原則として、受入企業が負担するものとする。ただし、社会統合政策の一環として実施する事業については、場合により国からの補助金などで対応することも検討すべきと考える。

さらに、雇用関係の成立の斡旋については、民間が関与する態様（シンガポール、台湾）と関与しない態様（韓国）とがあるところ、それぞれのメリットとデメリットを、諸外国の法制及び実態を踏まえて検討しつつ、韓国の「雇用許可制度」を参考にしながら、政府間で直接に募集・採用を行うことも検討すべきである。

## 2. 包括的かつ恒常的に外国人労働者政策を検討する省庁横断的な組織を設置する

「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に掲げる「持続可能で、包摂的で持続的な経済成長、共有された繁栄及び働きがいのある人間らしい仕事のための条件」を作り出すためにも、包括的な外国人労働者政策の確立に向けて、外国人労働者政策を検討する省庁横断的な組織を設置することを検討すべきである。

ただし、外国人労働者政策は、広く国民に影響を与える問題であることに鑑み、当該会議には、民間有識者、経営団体、労働団体、外国人支援NGOなども参加するよう配慮すべきである。

議論すべき内容として、国内に在留する外国人労働者の待遇の問題のほか、対外的な問題についても目を向けるべきである。例えば、適切な外国人労働者の受入れ及び処遇は広い意味で外国人労働者の送出国との外交関係にも大きく影響を与えるものであり安全保障の観点からも検討する必要があること、外国人労働者の受入れや外国人労働者による送出国への送金などは送出国の社会経済に大きな影響を与えうることから対外経済関係・経済協力の観点から捉えなおす必要があること、政府間で直接に募集・採用を行う方式の導入も検討する必要があることなども議論すべきと考える。

なお、当該会議においては、外国人労働者を単に労働力として見るのではなく、将来的には、新たな日本社会の構成員として迎え入れる可能性があることにも留意すべきである。そして、外国人労働者を日本社会の構成員として迎え入れる場合、社会的な摩擦を極力少なくするとともに、外国人労働者が日本社会に貢献する者として歓迎されるような環境を醸成する必要があることから、現時点から国を挙げて受入れ体制の在り方について研究すべきである。その際、

第二次世界大戦後の欧州における外国人労働者の導入における失敗の教訓などを踏まえ、我が国において導入すべき「社会統合政策」（公費による日本語学習の支援、学校教育における外国人との共生をテーマとした授業の実施など）の検討をより推し進めることが有用と考える。

以上

### 外国人労働者政策有識者会合

渋澤 健	シブサワ・アンド・カンパニー株式会社 代表取締役
土井 香苗	ヒューマン・ライツ・ウォッチ 日本代表
旗手 明	公益社団法人自由人権協会 理事
藤沢 久美	シンクタンク・ソフィアバンク 代表
松崎 みさ	株式会社WORK JAPAN 代表取締役
山脇 康嗣	さくら共同法律事務所 弁護士