

2014年4月4日

持続可能な成長の確保に向けた外国人材活用のあり方

※本ペーパーは民間議員の意見を踏まえ、主査の責任のもと取り纏めたものである。

産業競争力会議 雇用・人材分科会

主査 長谷川 閑史

I. 基本認識

(成長戦略として外国人材活用を位置づける)

- 本格的な少子・高齢化、人口減少社会を迎えているわが国が、グローバル経済社会の中で持続的成長を実現するためには、女性・高齢者・若者など日本人の労働参加率を高めると同時に、グローバル戦略など産業競争力強化策の一つとして、外国人材活用を重要な成長戦略として位置づけることが重要である。
- 本年1月に取りまとめた『成長戦略進化のための今後の検討方針』においては、「高度人材の受入れはもとより、労働人口の減少等を踏まえ、持続可能な経済成長を達成していくために必要な外国人材活用のあり方について、必要分野・人数等も見据えながら、国民的議論を進める」と提言した。
- 高度人材については、昨年6月の『日本再興戦略』において、ポイント制度の見直しや留学生30万人計画の実現について提言し、すでに政府において所要の措置が図られつつある。これを機に、中長期的視点から、高度人材を含めた外国人材活用についてのわが国の総合戦略を策定し、国民的議論も踏まえて、次なる成長に向けて実行すべきである。

(外国人材活用における検討のポイント)

- 第一に、政府（経済財政諮問会議）は、目標とする経済成長を踏まえ 2030年以降の労働生産性や労働人口等を試算し、外国人材受入れ・活用のニーズを示すべきである。
- 第二に、以下の 3つの視点 で検討を進める。
 - ① **高度外国人材の受入れ拡大・促進**
：持続的成長をするためのイノベーション等の担い手として、高度な能力・資質・経験などを有する外国人材の受入れ促進（含：外国人留学生政策）
 - ② **外国人技能実習制度の抜本的見直し**
：開発途上国等への国際貢献や日本企業の海外進出支援の観点から、そのニーズ、必要な分野を踏まえた、わが国の高い技術・技能・知識の修得を目的とした外国人材の受入れのための制度の抜本的見直し
 - ③ **現下の経済活動に必要な国内人材確保に対する新たな就労制度の検討**
：既に労働力不足が顕在化し現下の経済活動に必要な人材確保のための新たな就労制度の検討を早急に着手すべきである。（※日本人の労働参加率、労働生産性の向上等の施策を打つことは前提とし、国内労働力確保についての成長戦略の立案を行う。）
- 第三に、政府全体の司令塔機能を設置し、将来の労働力人口の減少や今後の成長分野・事業などを踏まえた国内労働力確保のための新たな仕組みも含めた、中長期的な外国人材受入れ・活用の総合戦略等について早期に検討を着手すべきである（2000年代初頭に War for Talent ということが言われて出してから、グローバル競争は既に激しさを増しており、諸外国は世界中で質・量を求めた人材獲得合戦が行われていることを十分認識すべきである）。

II. 高度外国人材の受入れ促進・拡大

- 日本再興戦略に基づき、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」が閣議決定し、国会に提出された。高度外国人材のための新たな永住資格を創設することにより、永住資格を従来よりも早期かつ容易に取得することを可能とするなど、我が国が高度外国人材の積極的な受け入れを図っていることの明確化に資する法案であり、成長戦略を後押しするものである。
- 政府は、本法案の早期成立に向けた努力を進めるとともに、現状では、制度の認知度が極めて低く、十分な活用には至っていないことを踏まえ、更なる活用を推進するための在外公館等を通じたプロモーション等の積極的な周知を図るべきである。また、カナダやオーストラリアの政府ホームページにおける広報も参照すべきである。同時に、新制度施行後1年を目途に改めて制度の活用状況を検証し、必要な見直しを行う。
- 国際的な人材獲得競争が激化している昨今の状況に鑑みれば、今後の更なる受入れ拡大を図るために、明確な数値目標（KPI）を掲げ、その達成に向けて、就労環境（処遇、制度・慣行等）や生活環境（医療・保育・教育等）の整備、社会保障制度の適用や通算措置など、制度改革も含めた総合的な推進方策の検討が重要である。
- また、優秀な外国人 留学生の受入れ拡充（国籍や専攻分野の多様化を含む）に向けて、海外重点地域における拠点活用による日本への留学促進および生活環境整備や就職支援など、産官学が連携した整備を進めるべきである。
- さらには、各大学の留学生受け入れのための大規模学生寮の建設や運営に対する支援も検討すべきである。

III. 外国人技能実習制度の抜本的見直し

- 外国人技能実習制度は、わが国で開発された技能・技術・知識を開発途上国等へ移転する、国際貢献のための制度であり、平成5年の制度創設以降、多くの人材を受け入れ、人材育成の観点から、途上国の経済発展に貢献してきた。
- しかし、本制度については技術進歩や多能工ニーズ等への対応の遅れ、過重労働や賃金未払い、公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）による巡回指導の機能不全、監理団体の監査体制に起因する課題への懸念が指摘されている一方で、最長3年間という期限では必要な技能移転が十分にはなされないことや、一定の条件の下での受入れ人数の拡大の必要性、対象業種の追加・拡大などの課題がある。
- 外国人技能実習制度は、国際貢献のみならず、日本企業の海外進出の観点からも意義のある制度である。また、本制度は日本の高い技術・技能・知識により成り立っており、企業の成長が制度を支え、かつ、研修期間に実習生が日本企業の成長を支えているという実態もあるため、制度の抜本見直しを行うことは成長戦略の観点からも有効である。

（1）外国人技能実習制度の拡充

① 対象職種の新追加・拡大および技術進歩等への対応

- 対象職種について、現状では、技能実習2号移行対象職種は製造業を中心とした68職種（127作業）に限られているが、介護分野等のサービス業など、今後海外における人材需要が増加することが見込まれる分野へとその対象を拡充する方向で見直しを進める必要がある。

○なお、介護分野については、現行、2号移行対象職種ではないが、高齢化が進む「課題先進国」であるわが国において、実習生を受け入れて介護人材を育成することは、技能実習の趣旨にも合致していることから、前向きに検討すべきである。その際、既にEPAに基づいて外国人介護福祉士候補者に在留資格を付与して受入れていることとの関係を整理する必要がある。(例えば、EPAでは介護福祉士国家試験合格率についての目標設定が重要であるが、技能実習制度においては合格率を必ずしも目標とする必要はない。)

② 期間延長（実習期間3年＋再入国による実習2年）

○技能実習制度では、最長3年間の期限があるため、身につけることができる技術・技能に限界があることから、3年の実習期間経過後に、例えば、プラス2年の再入国による実習を可能とする仕組みなどの検討をすべきである。

③ 受入れ人数枠の拡大

○農林水産業等を基幹産業とする地域においては、技術移転の円滑化と経営の安定化の両立を図るために、一定規模の技能実習生の確保を必要としているのが実態である。したがって、より実態に即した柔軟な受入れ人数枠設定が可能となるよう見直すべきである。例えば、一定の監理水準を満たした優良企業に限定し、受入先企業の常勤従業員数の5%という現行の設定を、10%とする等の検討をすべきである。

④ 技能検定の見直し

○技能実習制度をより実効的なものにするために、技能検定の内容を技術革新の進展や海外事業展開ニーズ、また現場の実態に合ったものへと見直すべきである。例えば、全国一律の技能実習を見直し、都道府県などが関与し、各地域の特産品、地場産業に応じた試験、大企業における社内検定など、柔軟かつ多様な対応を検討すべきである。

(2) 監理体制の厳密化・ガバナンス強化

① 監理団体のあり方の見直し

○わが国の外国人技能実習制度に対する国際的な批判に対処していく観点からは、制度の適正化を図ると同時に、多くの問題が指摘されている「団体監理型」の制度の管理監督の厳密化とガバナンス強化が不可欠である。

○監理団体について評価をし、不正行為・違法行為のあった団体は厳重罰則を検討すると同時に、ガバナンス強化の観点から外部理事等の設置や外部監査を導入すべきである。また、悪質な監理団体を排除するために、不正行為等を行った機関名を公表する一方、優良な団体に対してはインセンティブ措置を講ずるなどの検討をすべきである。また、都道府県等と入国管理局、労働基準監督署や中小企業庁等行政機関との連携強化も必要である。

○開発途上国の産業人材ニーズと日本国内における実習現場をマッチングさせ、実習生の立場から帰国後のキャリア形成をサポートしていくためには、グローバルに展開する民間人材ビジネスを活用していくことが、外国人技能実習制度本来の趣旨に適合する場合が多いと考えられる。そこで、技能実習の監理団体の業務を民間企業にも開放することを検討すべきである。

②国際研修協力機構（JITCO）の機能の明確化および体制強化

○本来、技能実習制度の円滑・適正な運用を使命とする JITCO の機能の明確化や体制強化を検討 すべきである。例えば、事業主への巡回指導・点検など実効性があるものとするために、法律に基づく立ち入り検査権限を有する機関としたうえで、巡回指導のあり方や確実な検査、指導ができる予算、体制等の充実を図る。その条件として、現法人の抜本的な改革を行うとともに、ガバナンス強化の視点から、民間人材による業務執行のモニタリングなどを検討する。

IV. 現下の経済活動に必要な国内人材確保に対する新たな就労制度の検討

○少子・高齢化の急速な進展や人口減少社会の到来を迎え、日本人の労働参加率や労働生産性向上の施策に早急に取り組むとしても、既に労働力不足が顕在化している分野においては、管理監督の充実を前提として、外国人活用の新たな就労制度の検討を早急に着手すべきである。

(1) 2020年東京オリンピック・パラリンピックに向けた時限的な建設分野人材確保

○建設分野については、4月4日の「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議」の決定に従い、6年後に迫った2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催に必要な建設需要に対応するため、国内人材の確保対策に最大限努めることを前提としつつ、特定活動などの在留資格により、技能実習制度で建設業務に従事した経験のある一定の技能実習修了者を積極活用するなど、2015年度からの外国人材受入れのための時限的措置を実施する。

○なお、建設分野については、2020年以降の長期的視点から技能毎に人材ニーズを明らかにした上で、「担い手」確保の対策についても検討を進めるべきである。まずは国内人材の確保を前提とし、中長期的な人材の育成を行う同時に、不足する建設人材については外国人材を円滑に活用できるよう、元請けと下請けが一体となった法的な責任体制の明確化のための措置、都道府県や市町村が関与する管理監督の仕組みの整備等について検討を深めるべきである。

(2) 経済成長や経済的・社会的機能維持に向けて、緊急に対応が必要な分野における新たな就労制度の検討

○上述の建設業の他、既に国内における労働力不足が顕在化している分野においては、早急に外国人材の受入れ・活用のための新たな就労制度の検討が必要である。例えば、農林水産業や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など、現在の制度では対応できない分野の検討は喫緊の課題である。

○このうち、安倍政権の重要政策の一つである「女性の活躍推進」に向けて、育児・介護中の男性・女性の負担・制約を解消していくためには、家事等の負担を軽減し、「働きたくても働けない」人が働く機会を得られるような環境整備を進めることが必要である。その際、外国人家事支援人材の活用は一つの方策である。

○こうした現下の経済活動において喫緊に対応が必要とされる分野において、全国一律での対応が困難な場合には、先ず国家戦略特区で監理体制を整えた上で、可及的速やかに先行実施し、どの程度の需要があるかを見極めた上で拡大の検討を行うべきである。

V. 中長期の国内労働力確保に向けた外国人受入れ・活用のための新たな仕組みの検討と外国人材政策の司令塔機能設置

(1) 中長期の国内労働力確保に向けた外国人受入れ・活用のための新たな仕組みの検討

- 少子高齢化に伴い、今後、我が国の労働人口は減少し就業人口は、「経済成長と労働参加が適切に進むケース」であっても 2030 年に 6,103 万人まで減少する¹ことが見込まれる（2012 年の実績値は 6,270 万人（▲167 万人）²）。
- 今後、日本人の労働参加率や労働生産性向上などの施策を最大限取り組むとしても、世界的なグローバル競争の中で国内人材だけで長期における持続的成長軌道を確認するには限界がある。一方、世界では既に質・量を求めた人材獲得合戦が行われていることを十分認識すべきである。
- したがって、わが国の経済成長や経済的・社会的機能の維持、産業構造の変化に伴う人材の能力とニーズのミスマッチ解消や今後の労働人口動態等の観点を踏まえ、外国人材の活用が不可避である場合には、高度人材ポイント制や技能実習制度等との役割分担や整合性、および諸外国の制度など国際的な人材確保策のあり方も参考にしつつ、分野や人数を適切にコントロールした中長期的な外国人受入れ・活用の新たな仕組みを検討すべきである。これは在留期間限定で必ず帰国することが前提とされることなどからも、移民政策とは異なるものである。
- その際、重要なことは、不法就労や人権問題等の懸念を生じさせないような実効性ある監理体制の構築である。例えば、悪質な送り出し機関を排除する観点からは、将来的には政府間での二国間協定による受入の実施なども視野に入れた方策や、優良な送り出し機関に限定した受入方策などを検討すべきである。また、日本語の習得支援、医療・保育・教育サービスへのアクセス、その他、地域等コミュニケーションなど、日本社会で日本人とともに生活していくために必要な環境整備について十二分な検討が重要である。なお、これに伴う社会的コスト負担のあり方も含めた検討が必要である。

(2) 外国人材政策の司令塔機能設置

- そのためにも、政府全体の司令塔機能を設置し、中長期的視点から、わが国の成長戦略としての外国人材活用についての総合戦略立案や上述の新たな仕組み等について早期に検討すべきである。
- 人口減少などの構造変化を見据えながら、日本の中長期の発展を実現するため、今後の外国人材の受入れ・活用について、早い段階から準備をするためにも、移民政策と誤解されることのないように配慮しつつも、丁寧かつ真剣な議論が急がれる。なお、検討に際しては、政府としての説明責任を果たすよう努めながら国民の理解を得ることが必要である。

以上

¹ 厚生労働省「雇用政策研究会報告書」（2014 年 2 月）

² なお、「経済成長と労働参加が適切に進まないケース」における 2030 年の就業者数は 5449 万人（2012 年比：▲821 万人）。