

第7回労働市場改革専門調査会議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時：平成19年4月6日(金) 10:00～12:00

2. 場所：中央合同庁舎第4号館共用第4特別会議室

3. 出席者 会長 八代 尚宏 国際基督教大学教養学部教授
会長代理 樋口 美雄 慶應義塾大学商学部教授
専門委員 井口 泰 関西学院大学経済学部教授
同 大沢 真知子 日本女子大学人間社会学部教授
同 小畠 典明 大阪大学大学院高等司法研究科教授
同 小林 良暢 グローバル産業雇用総合研究所所長
同 佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授
同 中山 慈夫 弁護士

(議事次第)

1. 開会

2. 議事
 - (1) 第1次報告とりまとめに向けて
 - (2) 委員からの報告
 - (3) その他

3. 閉会

(配布資料)

- 資料1 労働市場改革専門調査会第1次報告(案)
- 資料2-1 動き出した外国人政策の改革と外国人雇用問題の展望 (井口調査会委員提出資料)
- 資料2-2 外国人の在留管理の改革に伴う法体系の変化 (井口調査会委員提出資料)
- 資料2-3 外国人労働者受け入れ 一段階的な定住策へ転換をー (参考資料)
(井口調査会委員提出資料)

(概要)

○冒頭、八代会長より議事等説明。

(八代会長) 第7回労働市場改革専門調査会を始める。

前半では、これまで2回にわたり議論していただいた第1次報告のとりまとめに向けた最終的な意見交換を行っていただきたい。後半は、井口委員から「動き出した外国人政策の改革と外国人雇用問題の展望」について御報告いただきたい。

第1次報告については、本日の経済財政諮問会議に私から報告させていただき、これに加えて民間議員ペーパーで一定の方向性を提言したいと考えている。

それでは、資料1の第1次報告(案)について簡単に御報告させていただく。

まず「はじめに ー働き方を働き手の視点から見るとー」だが、これは、労働市場で働いている人のみならず、まだ働いていないがこれから働きたいと望んでいる人も含めて、働き手全体の視点から現状の問題点を検討し、特に数値目標を明示した政策目標として、中長期的な改革の方向性を検討したいという考え方である。

「第1章 問題認識 ー6つの『壁』の克服を目指してー」だが、昨年12月20日の民間議員ペーパー「労働市場改革専門調査会の検討項目についての意見」に掲げた6つの「壁」に焦点を当てる。そのような労働市場の改革が必要となる背景については5頁以降で記述しているが、さまざまな環境変化が起こってきているということである。

これを、労働需要を担う企業と労働供給を担う働き手との観点に分けて議論する。「(1) 企業を巡る変化」として、グローバル経済化に伴う国際競争圧力の強まり、IT分野での技術革新の進展、そして、経済成長の長期的な減速の下での企業経営に対する不確実性の高まりが生じている。

「(2) 働き手を巡る変化」としては、生産年齢人口の減少、労働力人口の高年齢化、女性就業の拡大、外国人労働者の増加などの要素がある。

続いて、「2. 克服すべき課題」として、現在の日本の労働市場における雇用システムはこのような環境変化に対して十分な対応ができていないとの認識の下に、それは過去の高度成長補完型のシステムであり、環境が変わったことに応じて、より多様な働き方を許容するような方向に変わっていく必要があるのではないかという提言をしている。

そして、9頁以降に、克服すべき6つの「壁」、すなわち、正規・非正規の「壁」、働き方の「壁」、性別の「壁」、官民の「壁」、年齢の「壁」、国境の「壁」の具体的内容を整理している。これらは、既にこれまで議論していただいたとおりである。

これらのミクロの個々の壁が、マクロの経済成長に対する制約となって表れており、「骨太の方針2007」に掲げたいと考えている生産性の向上、それを通じた人々の雇用の安定、に対する制約ともなっている。

現に制約となっているという前提の下に、12頁以下「第2章 目指すべき労働市場の姿 ー多様

で公正な働き方を保障」において、10年後を念頭に置き、別に10年待つ必要はなく、もっと早期の実現としても構わないが、できるだけ多様で公正な働き方を保証するような労働市場に変えていく必要があると指摘している。

12頁には、10年後の目指すべき労働市場の姿として、生涯を通じて多様な働き方が選択可能になること、外部労働市場が整備されて合理的根拠のない賃金差が解消されること、多様な働き方に対して横断的に適用される共通原則が確立すること、税制や社会保障制度が働き方に中立的になっていることなどを列挙している。

第1次報告のポイントの一つは、これらの望ましい、目指すべき労働市場の姿を実現するための、ワークライフバランス憲章の確立である。単に抽象的な憲章にとどまらないようにするため、具体的なポイントとして就業率の向上と労働時間の短縮とを掲げている。これは、年齢や性別にかかわらず働きたい人が働けるようにすることによって、就業率を向上させるとともに、労使共通の課題である労働時間の短縮に取り組むということである。

29頁のグラフをご覧いただくと、ここでは、若年者、女性、高齢者、それぞれの現状の年齢別の就業率に対する目標就業率を掲げている。

若年者ではそれほど大きな差はないが、フリーターやニートの問題を解決するためにも、働きたい人が働けるような状況にすることが重要である。このために、就業率をもう少し上げていく必要がある。

女性を未婚と既婚とに分けているのは、やはり両者間で制約条件がかなり違うからである。主として25～44歳の既婚女性については14ポイントほど上げる。これは、働きたいがさまざまな条件で働けない人を、保育所の整備等を通じて、働くことを実現していただくという趣旨である。

高齢者についても、色々なアンケート調査結果を分析して、働きたいと思っている人や働ける人の就業率を上げていけば、この辺りが目標になるということである。

30頁の図は労働時間だが、近年就業者に占めるパートタイム労働者の割合が高まることで、結果的に正規労働者の労働時間が長時間化している問題がある。労働力調査等を見ると、週60時間以上、つまり週平均20時間以上、1日平均4時間以上の残業をしている人が全体の約12%いるが、このような人を中心に残業時間を削減していくことを提言する。

それから、休みがこれまであまり明確な目標とされていなかったが、完全週休2日制の100%実施を目指す。また、年次有給休暇の取得率も、2006年時点で47.1%にとどまっているので、これを欧米並みの100%に引き上げる。これら3つを実現することで、フルタイム労働者の年間労働時間を約1割短縮することができる。

30頁の図5をご覧いただくと、パートタイム労働者を含む労働者全体の年間実労働時間は、2006年現在で約1,810時間まで減少しているが、この背景としては短時間のパートタイム労働者の構成比率が上がったことが考えられる。フルタイム労働者だけを取ると、10年以上前からほぼ横ばいに推移している。したがって、フルタイム労働者だけを取っても、今のパートタイム労働者も含めた全体の1,800時間強の時間まで下げるという目標は、極めて妥当だと考える。

このように、女性や高齢者の就業率の引き上げと、働き手の労働時間削減とが、まさにワークライフバランスの一つの意味であり、これらを通じて、働き方を変えて、日本を変えていこうということである。

27 頁に戻るが、ワークライフバランス憲章として、多様な働き方の権利を含めた共通原則の確立を掲げた。これは、いわば労働者の働き方の選択を妨げるような縦割りの制度や政策に代えて、多様な働き方に横断的に適用される共通原則を確立する、つまり特定の働き方が不利になるような制度を変えていく必要があるということである。

それから、配偶者控除や第3号被保険者制度という、結果として働くとなりになるような制度がビルトインされていることは望ましくなく、家庭での男女の役割分担を前提としたような諸制度を見直していく必要がある。

その他、保育所の充実、長時間労働の見直し、それから、当然ながら政府が一方的に決めるわけではなく、政労使による合意形成の仕組みづくりが必要である。

それから、本報告は中間報告ではなくて、第1次報告であり、今後も数次の報告を重ねて最終報告としたい。

以上であるが、既にいろいろと御意見はいただいているので、全体的な意見をお願いしたい。

○質疑・意見交換の実施

(樋口委員) 憲章の法的位置付けがどのようになるのか伺いたい。憲章というものは、少なくとも日本ではあまり見聞きしないので、この拘束力等についてどのように考えているのか。

これと関連して、第1次報告には多々目標が挙げられているが、その実現のための具体策をどこで議論していくのかお尋ねする。

これは、午後の経済財政諮問会議でどのような扱いになるのかわからないが、大きな目標としては大賛成である。しかしながら、それを実現するための政策手段や法的な問題などについては、本専門調査会で今後議論しようということなのか。

これらの点についてどのような扱いを考えているのか、質問させていただく。

(八代会長) 憲章を絵に画いた餅に終わらせてはならず、政策的なものに結び付けていかなければいけない。本専門調査会はそのような提言をする場であり、それら提言を経済財政諮問会議で具体的な課題に結び付けていくということである。

憲章の位置付けとしては色々な形があると思う。以前に樋口委員がおっしゃったような基本法というオプションも当然あるが、そこまでは行かず、行動指針のような形で提言する予定である。

行動指針は、他にも幾つもあると思うが、これは閣議決定みたいなものになると思う。これからは、やはり政府を挙げて考えていく方向性を合意することが必要であると考えている。それらに基づいて、いつかはまだわからないが、法制化の可能性も当然ある。とにかく、政府としての意思決定に

結び付けることで、できるだけ早急にワークライフバランスを実現していくことが、この憲章の役割である。

それから、実現のための具体策についても、第1次報告には幾つか書いているが、まだ漠然としたものであり、これらの具体的な内容についても、本専門調査会でさらに議論した上で、経済財政諮問会議で議論するという方向性である。

例えば、多様な働き方については、昔から議論し尽くされている。先ほど挙げた配偶者控除や、第3号被保険者の問題など、働くと不利になるような制度の改革は、より具体的に議論した上で進めていく必要があると思う。

ワークライフバランスについても、場合によっては、労働時間に関する法制についての見直しを提言していくことも、本専門調査会の役割ではないかと思っている。

これから、専門調査会で具体的な中身を詰めていきたいので、よろしく願います。

(樋口委員) そうすると、憲章の場合は行動指針で、閣議決定や閣議承認という性格になるのか。また、国会との関係はどのような扱いになるのか。

(八代会長) それは、まだ先の話である。

(事務局) 本日の諮問会議で、民間議員から色々な提案があると思う。現在、ワークライフバランスの関係では様々な会議があり、官房長官の下で「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議や男女共同参画会議などでも議論されている。それらの中で、最初に公表されるのが、この専門調査会の第1次報告であり、それらの会議においても反映・検討していただくことが必要ではないだろうか。

その上で、そうした会議の議論も踏まえながら、行動指針的なものを作っていこうという話を、最終的には「骨太の方針」で決めていくことになるのではないだろうか。そうすると政府側の受け皿を作り、全省庁に関係するような行動指針を作っていくこととなる。

国会との関係については、法律を制定する場合には国会審議が必要であり、今の段階ではまだ基本法的なものまでやるかどうか決まっていないが、まずは大枠の考え方を政府全体、国全体で決めていくことが今年の作業ではないかと思う。

(樋口委員) 是非、進めてほしい。

(佐藤委員) 非常に良いものをまとめていただき、ありがとうございます。

ワークライフバランス憲章についてだが、本専門調査会は労働市場改革専門調査会なので、当然、働き方や労働市場に焦点を当てて「働き方を変える」というメッセージを打ち出した。働き方を変えることも一つの目標だが、この憲章の中では、やはり最終的には「日本を変える」というメッセージが一番重要なのではないかと考える。

どのような社会を作っていくのかということが重要である。これまでは、働く側は、生活時間が企業側に相当取られており、家庭生活や地域の活動に割きたい時間を十分に確保できなかった。その意味では、日本の地域や家族の在り方が非常に偏ったものになってきている。

この現状を改め、地域での生活や家庭の生活に必要な時間を確保できるような日本の社会にしていく、そのためにワークライフバランスが大事である。人材活用という点を考えると、働き方の見直しをしていかないと、企業も経営活動ができなくなっていく。

最終的に日本の社会を変えていくことが大事なことである。第1次報告には、かつてと同様な労働時間の様々な目標が入っているが、今回は違う。つまり日本の社会を変えていかなければ、社会全体がだめになってしまうというメッセージを強く出していただくことが大切である。そのような議論をしてきたので、是非、諮問会議でも伝えていただければありがたい。

(八代会長) 極めて明確なご意見で、是非、本日の諮問会議にそのような意見も紹介した上で、単に働き方だけではなくて、地域社会の中での生活の在り方を強調すべきであることも是非紹介したいと思う。

(井口委員)

ワークライフバランス憲章については、法的根拠をどのようなものにするかはやや悩ましいが、それが国民的なものとして広く周知され、運動が起こること自体が非常に重要であると考えます。

私は、規制改革などに携わる機会が多いので、個々の条文をどのように変えるかを先に考えてしまいがちであり、このような観点からは第1次報告は物足りない印象になるが、そういう意味ではなく、広く社会の雰囲気を変えるという点で、この報告に賛成したい。

ただ、先ほど申したように、法律のどこを変えるのか、どのような法律をつくるのか、閣議決定をするのか否かなどのレベルの議論もないといけないのではないかという思いも同時にある。例えば、市区町村とハローワークとの連携という記述にはある程度イメージがあるが、私のイメージとしては、1日当たりの就労時間の目標については、三六協定上の指針という意味合いではなく、できるだけ夜8時には会社を出ようというくらいの運動としてはむしろ残してよかったのではないかと考えている。そのような観点からはやや残念に思う。

もう一点は、憲章第1条の共通原則を、どのように経済財政諮問会議で説明するのかについてお尋ねしたい。共通原則についての八代会長の御見解は何度かお伺いしたが、委員には第1次報告に様々な思いがあるので、それらの多様な思いが入ってくる可能性があるとか含みを残して御説明いただけないか。この共通原則の内容が八代会長のお考えだけで尽きてしまうようなことにならないよう、是非御配慮いただきたいと思っている。

(八代会長) 共通原則はまだ議論していない。共通原則については、そういうものが必要だというだけで、その内容は、まさに第2次報告の一つの核にもなるものである。共通原則の具体的内容について、私個人の意見は当然ながら経済財政諮問会議では報告しないし、これから本専門調査会

において大いに議論していただきたいと思っているので、よろしく願います。

(大沢委員) 第1次報告に書かれている方向性について賛成であり、それが実現できればよいと思う。その上で、佐藤委員もおっしゃったように、やはり「日本を変える」というメッセージが重要だと思う。

単に労働時間の削減だと、前川レポートが既に出ており、しかも実現されていないのではないかとの反論が出ると思う。この第1次報告は、自立した個人として、一生を自分でデザインし、自分なりの人生を生きる。そういう社会をこれから作るというメッセージが背後にあるのだと思う。

しかし実際には、今までの日本社会を考えると、やはりかなり企業中心の社会で、定年退職までは企業に人生を捧げ、実際に労働時間が削減されると何をやっていいかわからないという人も出てくる。個人の生活をどのように充実させて良いかということについて教育をされていない、という意見も聞く。

そのような教育も必要であるが、同時に、個人の自立を強調することにより企業の責任が曖昧にされてしまうことにはならないかという懸念もある。

働く側から言うと、個人が自立する努力をすると同時に、やはり最低の保障はセーフティーネットとしてすべての人に与えられる、そしてそれ(個人の自立)をバックアップする社会や政府があるということ、是非、この第1次報告のメッセージとして伝えていただきたい。第1次報告に何かを加えていただきたいという趣旨ではないが、やはり、安心して暮らしながら、かつ自己責任が負える社会を作ることが重要であり、そういった視点から、今後議論していきたい。

そういう点では、この報告書の取りまとめに当たってのコメントとして、何度か「働かせ方」をもっと考えてほしいということを申し上げたのは、そのみに焦点を置くということではなくて、人々が一生の中で安心して暮らせる仕組みを経営者も含めて考えていく必要があるという趣旨であったことを申し添える。

(中山委員) この第1次報告全体の方向については、私も基本的に賛成である。先ほど御指摘があったように、憲章の性格や具体化のプロセスなどをどのようにするのかについては、これから議論していくことだと思う。

とりまとめの最後で一つ気になっている点は、ワークライフバランス憲章第5条の「政労使による合意形成の仕組み」である。

働き方についての大綱を国の施策として決める上で、ここに指摘のとおり政労使の合意形成が非常に重要である。例えば、労働施策については、御承知のように、公労使の代表で構成される厚生労働省の労働政策審議会において様々な法律が議論されるプロセスがずっと続いてきたが、今国会に上程されている労働契約法等の審議経過・内容等を見て、私なりに評価すると、これは実に労使の利害が直接ぶつかり、妥協に次ぐ妥協で、結局、あるべき内容が落とされるという実態にある。

これを踏まえると、今回、ワークライフバランス憲章も含めて、10年を見通した重要な施策を考える際、この政労使の合意形成の仕組みとして、どのような仕組みが良いのかについても考える必

要がある。

(小林委員) 政労使の合意については中山委員おっしゃるとおりだと思う。それぞれの代表同士が議論をすると、だんだん骨抜きになる。もちろん、元々利害対立があるものを合意しなければならないわけなので当然ではある。

議論の方法として、私は、トップ間合意がまず必要ではないかと思う。第1次報告にそのようなことを書く必要はないが、トップ間で基本的な点を合意して、それを具体的に現場レベルで議論していくことが重要である。10年先を見渡してトップ間で合意していただきたいということをお願いする。

(八代会長) それらも踏まえて、今後この専門調査会で議論していただきたい。

(小嶋委員) 「働き手の視点から見る」と最初に書いてあり、そのような視点は非常に大事なことだと思うが、労働者を使う側、使用者側の視点を無視していいのかという疑問はある。報告の内容自体は経済合理性に配慮したものになっていると思うが、第2次、第3次報告においても、純粹に働き手の視点からのみ考えるスタンスで臨むと、問題があるのではないかと考える。

労働時間の短縮は大事な考え方であるが、他方で法制化の過程で落ちてしまったホワイトカラー・エグゼンプションの問題についても、裁量性の高い労働者については労働時間規制の適用を除外すべきではないかと考える。また、そうした考え方は、働き手の視点から見ても必要なものであり、労働時間の短縮という課題とも矛盾しないと考える。

なお、もっぱら働き手の視点から出発して、それで終わってしまうと、やはり抜け落ちてしまう問題があるのではないかと、また働き手の立場をあまりにも正面から出すと、経営者がそっぽを向いてしまわないかという懸念を持つ。

第1次報告には政労使の合意についても書かれているので、その辺にも配慮すべきではないかと思う。

(八代会長) 非常に重要な点を御指摘いただいたが、この第1次報告の特徴は、例えば労働時間の議論は第1次報告で行ったから二度と行わないということではない。あくまでも第1次段階であるので、それは今後、繰り返し議論しても構わないと思っている。とにかく、最終報告までにはもっと多様な観点から議論できると考える。

それから、非常に政治的な問題からの制約があるので、ホワイトカラー・エグゼンプションの問題は第1次報告には入れなかった。やはり長労働時間の現状を放置したままでエグゼンプションを導入することに対してかなり抵抗があったことを教訓として、ホワイトカラー・エグゼンプションを正しい形で導入するための一つのステップとして、まず労働時間の問題を取り上げた。報告書で取り上げる順序の問題はあるが、エグゼンプションは重要な問題である。これは、働き手側の問題でもあるが、基本的には働き手の問題であって、今の高度サービス経済化の時代では、19世紀のよ

うな労使の利害対立というのではないのではないかと考える。働き手のために良いやり方は、当然ながら生産性が上がり、企業のためにも良いことではないかという認識を持っている。

これによって困る使用者は極めて悪い使用者であって、そういう者は淘汰されて然るべきではないかというような気がする。

(小嶋委員) 内容ではなく、考え方として、「働き手」の視点だけを言われると抵抗がある人がいるということである。

(八代会長) 小嶋委員がおっしゃることも理解するが、よい企業は基本的に「働き手」の利益を最大限に考えているという前提に立てば、それほど矛盾はないと思う。今後ともその点は検討する必要があるかと思う。

(樋口委員) 佐藤委員の指摘は、非常に重要なポイントだと思う。第1次報告は、単なる働き方の改革だけではなく、やはり国を変えていくということであるが、地方政府の問題もやはり考えていく必要があるだろう。ここの「政府」は、地方政府も含むと考えてよろしいか、それとも、中央政府としての国という解釈なのか。

(八代会長) 私は、地方分権も、労働政策では重要なポイントの一つではないかと思っている。つまり、幅広く、地方政府も含めた形で考えていくべきだと思っている。

第1次報告についてのご意見は以上でよろしいか。

(「はい」と声あり)

(八代会長) それでは、資料1としてご提示させていただいた第1次報告(案)を第1次報告として、本日の諮問会議に報告させていただき、議論していただくこととする。

第1次報告は、望ましい労働市場の在り方を議論するためのファーストステップにすぎず、今後、第2次報告に向けて更にグレードアップした内容で議論したいと思う。

後半は、第1次報告では十分触れられなかった外国人労働の問題について井口委員から御報告いただき、議論していただきたい。

○ 井口専門委員報告

(井口委員) 本日の報告については、準備の時間が短かったが、最近の色々な研究成果をできるだけ盛り込んだ。外国人政策については、いろいろな改革が進み始めており、外国人雇用問題も、外国人政策という広い視点から考えていただきたいと思います。

まず、資料2-1をご覧ください。適宜、資料2-2、2-3を説明したい。資料2-2は、外国人登録法の改正のイメージである。

資料2-1の1頁「構成」だが、冒頭で外国人雇用の現状認識について、特に何が最も焦眉の問題であるかについて、私なりに申し上げたい。2つ目は、景気回復の持続に伴う急速な労働市場の変化を扱う。それから、3つ目では人口構造の変化として、1990年代半ば以降の若年層の急減との関連で議論する。このため、私どものいくつかの実証研究のデータを紹介し、外国人労働者がどのように活用されているかを明らかにする。この議論をすると、すぐに、日本の若者がまだ働いていない、女性の雇用はどうする、高齢者はどうするという議論が出てくる。そこで、外国人雇用と日本人雇用の関係についてもご説明し、その後、外国人政策の改革が、今、どこまで動いているのか、これが、外国人雇用問題にどのように影響してくるか、についてお話をさせていただく。

それから、最後の8のところでは、本日は取り上げることが不可能な、残された課題について申し上げたいと思う。

2頁「1 はじめに一外国人雇用の現状一」をご説明する。外国人雇用の現状についての私の基本認識は、特に技能実習生や日系人労働者に関する様々な調査研究やデータの分析などから考察すると、これらの雇用増加は、いわゆる需給ミスマッチの拡大と深く関連しているということである。

表1として、5頁に日本の外国人労働者の推移の推計値をお示ししている。ここで注意していただきたい点は、我が国だけではなく主要先進国では、ある程度長期間、その国に滞在して就労している方のうち、就労目的で入国された方はせいぜい2~4割にすぎないということである。OECDのデータにも出てきているが、日本も、一般永住者も含め、在日朝鮮人を除いたベースの外国人労働者推計は総数91万人であるので、就労目的で入国した者は5分の1と推測される。

全体の5分の1に過ぎない就労目的の外国人労働者について、いつも受入れの基本方針を議論しているが、この他に、5分の4が存在することを考えなければならない。5分の4には、技能実習生も含まれるが、留学生のアルバイトや日系人、特に、日本人の配偶者、その子どもたちなど、場合によっては、外国人労働者が家族等と呼び寄せるケースも含まれている。これらの方々の方が、就労目的の外国人よりも多いという現実がある。

いわゆる単純労働者は受け入れないという我が国の国是があるとしても、同時に、いわゆる単純労働をする外国人が出現するのであるから、これらの人たちの権利が守られ、義務が履行されるような仕組みを作っておかないといけない。これは、ヨーロッパ諸国でも同様のことが当てはまる。いわゆる単純労働者は受け入れていないのだから、そのような仕組みは必要ないという議論にはならないということがご理解いただけたらと思う。

3頁には、表1の解説がある。1990年代半ば以降、そんなに早いペースではないが、62万人から91万人にまで増えてきているが、日本人の雇用を奪う現象はほとんど見られていない。高失業の中で外国人労働者が入ってきているということは、我が国の雇用の需給ミスマッチの拡大が原因となり、その結果として、外国人労働者が増加していると考えられる。

就労目的の在留者については、どちらかというと1990年代前半から欧米系の人たちが流出して

しまい、後半にはアジアからの流入が増加してきたという質的な変化がある。

4頁だが、技能実習生は、研修生として入国し、次の年に技能実習に移行する予定者が8万人、場合によっては9万人近くいるので、既に技能実習に移行した者と合わせると、現時点で17万人近くに達し、あるいは17万人を超えている可能性がある。これが20万人に達するのは時間の問題であるとの認識が重要であろう。

それから、日系人の就労は頭打ちだという見方もあるが、私は、日系人の議論をする際には、一般永住者の数字が大事であると認識している。なぜならば、10年間在留して一般永住の資格を取る日系人や、在留5年未満でも日本人の配偶者等の資格により一般永住を取る方は、年間で4万人ずつ増えていて、全てが就労者ではないが、少なくとも1万人強は就労すると考えられるために、これらを足すと、実は日系人の就労も依然として増えていると考えられる。

さらに、いわゆる業務請負だが、業界ヒアリングなどによると、多い推計では全体で日本人、外国人含めて150万人くらい、うち外国人は約20万人が業務請負業で就労していると考えられる。

ある業界関係者によれば、業務請負自体の需要はもっと大きく、200万人くらいあるが、フリーターや日系人が不足しており供給できないというヒアリングの結果があることに注目したい。

7頁は、非常に重要な点だが、外国人労働者の中でも、実は労働市場において果たしている機能は、労働移動の自由度によって、全く違ったものになっている。

図によってスケールの定義が違うことは明記していない点をお断りした上で、図1と図2とを比較していただきたい。いずれも、相対的に低技能の分野で就労しているのだが、ブラジル人は、自動車産業やエレクトロニクスなど、外国人労働者の中では賃金が比較的高い分野に、自分自身で、又は業務請負業者とともに移動し、非常にモバイルである。その結果、自動車産業が非常に活況を呈している地域を中心に集まっている。これに対して、技能実習生の場合は、相対的に低技能の労働者であって、外国人労働者の中でも賃金が比較的低い分野に就労している。また、若年層が払底していて、お年寄りしか工場で働いていないような地域や、繊維、水産加工業や、農業などの分野で急速に増えている。ご覧いただいて明らかのように、労働移動ができないことが一つの理由となって、全国各地にかなり広範に分布していることがわかる。

これは26頁に示しており後ほどご説明するが、若年人口、特に15~24歳人口の減少率と、図1とを比べると、非常に似ている。実際に多変量解析を行っても、非常に強く相関が出る。

要するに、我が国の労働市場で、この2種類の外国人は、全く別の機能を持っている。技能実習生の労働移動を制限することにより、低賃金、あるいは低生産性の分野での就労が維持されているという面がある。

ただし、EUでもよく議論され、ILO条約にも規定されているように、合法的な滞在が5年くらいに達した場合は、職業選択の自由を認めるべきだという考え方が、国際条約には存在している。我が国の技能実習生の在留は最大で3年間だが、この期間を延長する、あるいは再度の研修・実習を認めるなどの議論がある。その場合、いつまでも同じ人を同じ企業に拘束しておくことになり、

低賃金分野に固定し、搾取や濫用の対象になりかねないという側面も有するため、制度設計上、難しい問題があることを認識すべきであると思う。

8頁に示した図3の企業内転勤も明らかに労働移動できないタイプであり、専門技術職の中でも図4が労働移動可能で、どちらかという大都市部や地方の中堅都市に集中しているが、企業内転勤の場合は、事業所が立地する地方の中小都市にも就労していることを反映しているのがわかる。

9頁にも記述しているが、外国人労働者の一部は非常にモバイルである。それ故、どこにいるかわからない。そのことが労働条件の確保にもマイナスになり、社会保険加入の徹底にもマイナスに働いている。他方、技能実習生の場合は、特定の事業所に就労しているにもかかわらず、かえって、それ故に、そこで問題が起こる。これら両面の実態から、この外国人労働者の受入れ態勢を考えなければならぬことがわかる。

10頁の上に書いたが、昨年12月6・7日にASEAN+3のいわゆるシンクタンク会合がクアラルンプールで開催され、初めて労働移動に関する部会が開かれたので、私自身も参加した。

東アジア各国では、二国間協定という表現は正確ではないが、いわゆるMOU (Memorandum of Understanding) と称される非常にシンプルな覚書としての外交文書に基づき、ほとんどが一定期間で帰国しなければならない「ローテーション方式」で外国人労働者の受入れが行われ、非常にフレキシブルに運用されており、これらの二国間労働協定が増加する傾向にある。

いずれの場合も、就労先の企業を固定しているが故に、様々な人権侵害事案が発生しており、この問題への対応は、実は日本だけではなくてアジア全体の問題である。また、ある国において低い賃金及び労働条件の分野に、外国人労働者に、いわば無理やり就労してもらわなければならないという事実は、東アジアのいたるところに、労働需給のミスマッチが存在している証左である。これら東アジア全体の労働需給のミスマッチを、今後、どのような形で制御するかという視点も重要になっていると思う。

したがって、わが国でも、労働移動の制限と職業選択の自由、市民としての権利・義務の確保、紛争処理等の問題を考慮しなければならない。しかし、現実には、日本がどのような国で、どのような法律があり、税金はどのように支払うべきかといったことにすら無知な状態で日本に入ってきている外国人労働者が多い。

このような問題を解決すべく、ヨーロッパでは、1998年から2002年くらいまでの間に、域内のほとんどの国で、「イントロダクションコース(導入教育)」の実施や、在留2~3年くらいの中に、言語教育の必要な外国人への言語教育の機会を保障する措置の導入が、どんどん進んできたのであるが、我が国ではこの部分はまだ遅れている状況である。

同時に、外国人労働者を自国に受入れることについて、最近の国連を中心とする国際社会の議論に変化が生じている。外国での出稼ぎで得たお金を自国に送金することによって、草の根の開発援助も届かない途上国や、海外投資も来ないような低開発の地域の人たちの生活を何とか支えている

という側面が評価されるようになってきているほか、出稼ぎ先の先進国で経済的な地位を築き、子どもを育て、場合によっては第2世代になって、母国の経済発展が進んできた段階で、外国で得た技術や資金などを持ち帰ってもらうという、広義の国際協力という側面があることも指摘されている。特にEUでは、このような議論が非常に最近活発になっている。

我が国の場合も、この問題をもう少し広い視野から考えなければならない。通常、技能を実習するために日本に入ってきたので、技能を習得したら、すぐに母国に帰ってやらなければいけないと考える。ところが、実際に帰って見たら習得した技能を活かせる仕事がないのでどうしたらいいのか。このような議論ばかりを繰り返しているのが我が国の現状であろうかと思う。

11 頁には、昨年 12 月 25 日の「規制改革・民間開放推進会議」の第 3 次答申（その後、「規制改革・民間開放推進 3 カ年計画」として閣議決定）を紹介しておいた。そこには、外国人登録法の改正や関係省庁と市区町村間のデータの共有などの外国人政策の大きな改革について、「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出」と記載されている。しかし、外国人をめぐる問題は急速に進んでいる。例えば、研修生の労働者性の問題などを議論している間に、多くの権利侵害の事件が発生してしまう。遅くとも平成 21 年などと、悠長なことを言っているのかというのが、私の非常に強い危機感である。

12 頁には、表 2 として、いわゆる不正行為について J I T C O（財団法人 国際研修協力機構）がまとめたものをお示ししている。最近は、第二次受入機関、つまり、いわゆる研修・技能実習生を現場の実務で受入れている事業所などが、他の事業所に実習生を派遣して働かせてしまう事案、あるいは、「名義貸し」がかなり多くなっており、それらへの対策が非常に重要である。

13 頁では、皆様方よく御存じであろう技能実習制度の仕組みを示している。

続いて 14 頁をご覧ください。実は今、ホテル業についての技能実習生の受け入れが、インドネシアとの交渉を踏まえて、具体化されつつあるが、開発途上国で本当に必要な技能は、もっと他にもあると考える。例えば、途上国では、自動車やバイクは、故障を何度も直しながら長年使用するのが当たり前であり、特に自動車整備関係は、非常にニーズが高いが、技能実習の対象職種に組み入れることについては、全然手が付いていない状況もある。この対象職種以外にも、あと幾つか候補になる分野がある。適正に運営されるという前提から見ても、本当にニーズがある分野で、この制度が機能していないという問題があると考えられる。

15 頁に労働条件を示しているが、研修手当が低かったり、支払いが滞った場合に、労働法上どのような手当をするかという問題については、本調査会の一部の委員も参加されている厚生労働省や経済産業省の研究会で議論されていると思う。実はアメリカの移民法では、実務研修が研修期間の半分以上に達する場合は、研修生全員に就労ビザを与えている。我が国の場合は 3 分の 2 まで実務研修を行っているのに就労ビザが出ない。そもそも、その辺りからも、この研修・技能実習制度に

問題があるのではないかと考えられる。むしろ、少しでも実務研修が含まれている場合には、最初から就労ビザを出すヨーロッパタイプの研修制度の方が、研修生の人権が守りやすいのではないかとといった印象を持っている。

16 頁には、国籍別技能実習生受入状況の最新の数値を紹介しているので、ご覧いただきたい。

2 つ目「最近の労働市場をめぐる情勢」と 3 つ目「年齢別にみた人口変動と雇用変動」は端的にご説明する。

最近の労働市場では、若年層を含めて転職の傾向が出てきており、特に各地で介護・福祉などの資格を持ちながら施設を辞めてしまう人たちが多くと聞いている。それから、昨年 4 月の診療報酬改定に合わせて、多くの大規模病院が看護師とベッド数の比率を 1 対 7 に転換し、その定足数を満たすために追加的に看護師を募集するため、地方の小規模病院が病院として機能しなくなる問題が深刻化している。一昨年の 12 月に厚生労働省の委員会（第六次看護職員需給見通しに関する検討会）が推計した際の看護師の不足は平成 18 年で 4 万人程度であったが、その後の日本医師会の報告が指摘するように、更に拡大していることは否定できないと思う。

18 頁に書いたように、需給ミスマッチと外国人との関係は、私にとって非常に重要な問題である。ミスマッチの原因は非常に多くある。例えば、先ほどのワークライフバランスにおいても、仕事と家庭の両立が難しくなったために働くことを断念する人たちがおり、それから、厳しい職場環境に耐えられない若者が働く意欲を喪失してしまう場合もある。これらも、広い意味の需給ミスマッチであると私は考えている。データについては、19 頁～21 頁の厚生労働省の「労働経済動向調査」をご覧くださいとすることとする。

22 頁だが、私どもは、年齢別、性別毎に、1990 年代の初めから 2005 年くらいまでの人口や労働力、雇用などのデータをいろいろな形で分析し、地域別にも議論をしてきた。

若年者の人口は 1995 年から大体 5 年間で 10～12% くらいの割合で減少している。これは 23 頁の表 8 をご覧くださいとわかる。これに対して、55 歳以上の雇用は、5 年間で 15% くらいの速度で増える傾向がある。

これに対して、24 頁では、実際にこの層がどの程度労働力人口となっているかを見ると、特に、2000～2005 年が、かなり数字が悪く、若年層の人口の減り方を、労働力人口の減り方が、大幅に上回っている。それから、高齢層の人口は増えてはいるが、人口増加率ほどには労働力人口は増えていない。

そのような中、私どもは「純雇用変動率」（雇用増加率から人口増加率を差し引いたもの）という概念で議論をしている。その検討の結果から、高齢者雇用の増加が、若者の雇用機会を奪ったとはいえないと考えている。もちろん、ミクロのレベルで色々な推計があるのは存じているが、放っておいても若年層は減っていくので、人口変動要因を除くと、実は高齢者と若年層ともに不景気による労働需要減少の影響で、不利な影響を受けているというのが私どもの理解である。

そういう意味で、非正規雇用の増加という要因に加え、人口構造の変化も、労働力需給ミスマッチの拡大に寄与している。また、26 頁をご覧くださいと、先ほどの図 1 の技能実習生の分布と図 5

の若年人口の減少率の分布の関係をみると、若年人口の減少をあたかも補うかのように、技能実習生が色々な地域に入ってきていることがわかる。

これに関連した多変量解析のデータは、時間の都合上英語の論文の抜粋のままでお示ししたが、37頁の「Table 1」を時間があれば後で見ていただきたいと思う。

技能実習生は労働力ではないので、労働市場の中で彼らがどのような役割を果たしているかという議論そのものがおかしいというように、どうしても、建前だけの議論をしがちである。しかしながら、現実には、中高年の人ばかりが働いている職場しかない地方都市では、若い技能実習生の存在が、そのような職場を活性化し、地域経済を支えている側面は否定できない。

28頁の付属表人口推計について、厚生労働省は、仮に少子化が進んでも、2030年までは労働力人口が急減するわけではないので、外国人政策を大きく見直す必要はないという議論になってしまふ。しかるに、私の議論はそうではない。外国人就労の増加は、主として需給ミスマッチ拡大が原因であり、労働力人口の総量の問題ではない。むしろ、少子化・高齢化によって需給ミスマッチが大きくなってくると、外国人労働者に対するニーズになりはね返ってくるだろうという理解である。

さて、30頁だが、冒頭に申し上げたように、「外国人は不要、高齢層や女性の就業が先だ」という議論がよく出され、自民党の外国人労働者問題特別委員会などでもそのような話がしばしば出てくる。これに関連し、次の分析結果を見ていただきたい。

32頁に、分析結果の一部を抜き出したが、これは地域分布で見た相関である。技能実習生は若年人口、すなわち15～24歳の人口比率等との関係では、有意確率（p値）が0.2%で、マイナスに効いており、強い相関関係がある。

ブラジル日系人を見ていただきたいが、ブラジル日系人が多い地域は実は50歳以上の高齢者も多く、25歳以上の女性も多い、これは労働力だけではなく、雇用率すなわち人口に対する雇用者の比率でも高い。

この相関関係から導かれることは、女性や高齢者を雇ってからでない外国人の雇用は認めないという話ではなくて、外国人の雇用を受け入れている地域では、既に色々な人を多様に活用しているというのが私の理解である。

その辺の関係は、33～40頁までにお示しした関西学院チームの研究成果をご覧いただきたい。日系人の社会保険加入が、例えば永住権がある人でも5割しかいないとか、ショッキングなことがいろいろ出てきているので、是非、ご覧いただきたいと思っている。

それから、36頁の記述と、39頁のTable 3に出てくるが、「技術」や「人文知識、国際業務」の在留資格を持つ労働者は、東京圏への集中傾向が見られ、名古屋圏では、大体ニュートラルだが、関西圏ではむしろ流出傾向が見られる。このような点でも関西圏が地盤沈下を引き起こしていることに、私もショックを受けている。

なお、Table 3の多変量解析の結果のところに出てくる東京圏（Greater Tokyo）と名古屋圏

(Greater Nagoya) には、東京都と愛知県の周辺の県を入れている。例えば、名古屋圏の場合、岐阜県、三重県、愛知県、静岡県を「Greater Nagoya」に入れて計算した結果が、このようになっている。

40 頁には、先ほどご説明をした業務請負の結果を示しておいた。

さて、41 頁に、先ほど来掲げている問題点を 5 点整理している。

1 点目として、技能実習生の急速な流入と不正事件の増加の問題がある。

2 点目として、日系人の集住化が継続し、同時に国籍の多様化が進んでいる問題がある。外国人集住都市は、どこでも似たような傾向が出てきており、集住化に対する適応もやらなければいけないなかで、さらなる多言語の母語を持つ子弟が入ってくるという問題も生じている。

3 点目として、偽装請負の派遣への転換だが、一時進んだように見えるが、日系人は派遣を嫌うため、請負が派遣に転換すると、別の請負業者に流れてしまい、その待遇や社会保険加入は改善しない。最近愛知県の自動車業界の関係者の情報では、派遣に転換した労働者がもう一回請負に戻りつつあるという実態を聞いている。この辺りの問題は非常に深刻であり、解決が簡単ではないと考える。

4 点目として、外国人の若年層のデータの把握は非常に難しく、学校に行かなければいけない人たちは全国で 12 万人ぐらいとみられ、それほど多くはないという印象を受けるが、15 歳以上に限ると、4 人のうち 3 人か 5 人のうち 4 人が進学をしていない。彼らがどこで何をやっているか全然捕捉できておらず、非正規雇用に流れている可能性も高いため、先ほど、二世には、将来、母国に帰って貢献してほしいという趣旨のことを申し上げたが、このような状況では、全然貢献できないこととなる。したがって、外国人政策においては、第二世代を含めてしっかり受け入れ育てていく必要があり、国際協力を広く考える場合には、これは放置できない問題である。

5 点目として、「日比経済連携協定」についても、残念ながらフィリピン側が批准をためらっているというか、政治情勢があまりよくないこともあり、2007 年には看護師は入ってこない。発効はおそらく来年の春以降になるであろうということである。

さて、43 頁以降だが、このような状況にもかかわらず、2006 年 12 月以降「在留管理の改善」を中心にして色々な動きが出てきている。従来だと、規制改革は経済界の影響と言われたが、今回は、外国人集住都市をはじめとする自治体の多くの規制改革要望が、規制改革を動かした大きな背景であったと思う。これが「規制改革・民間開放推進 3 ヶ年計画」に投影され、今国会に雇用対策法の改正案が提出されて、外国人雇用状況報告を拡充して個人情報収集を義務化し、入管や自治体に情報提供できるようにすることにより、雇用場所での情報と突合することを通じて、外国人登録のデータを修正することができる。今は、おそらく 10 人に 3 人か 4 人くらいは、外国人登録をしてもそこに住んでいないというような状況で、社会保険に加入させることもそう簡単ではないのが現状である。

また、例えば住民票の場合、住民票に不備がある場合は、職員が職権修正できるが、外国人登録

法の場合はそれができなかった。その辺りの問題も今後、出てくると思う。

したがって、雇用の場でしっかりと押さえることにより、外国人の台帳が正確になり、そのことが労働条件の確保や社会保険の加入促進にとって極めて重要な基本的なデータベースになると考えている。

45・46頁は、平成18年12月25日に規制改革会議の前身の規制改革・民間開放推進会議で出された第3次答申の内容をお示ししたので、ご覧いただきたい。

特に⑥で、入管法第20条の在留資格の変更、第21条の在留期間の更新、第22条の永住許可の際に、納税しているか、子弟を学校に通わせているか、社会保険に加入しているかなどをチェックできるような仕組みを、これからどうやって作るかという点が、大きなポイントになってきている。

この際、総務省と法務省との間でどのように協力していただくかが重点だが、両省の間で必ずしも意見が合わないという点が問題になっている。

一旦、資料2-2をご覧いただきたい。

①は、現在の外国人の在留管理の現状及び法令の関係を記したものである。

日本人の場合は、戸籍と住民票と2つある。身分関係という言葉は古めかしいが、法律用語なのでそのまま使わせていただくと、戸籍が身分関係であり、居住関係は住民基本台帳法に規定されている。

住民基本台帳法の根拠法は、地方自治法第13条の2だが、これは外国人には適用しないこととされている。

外国人登録法は、第1条で身分関係と居住関係を明らかにすることを目的としているが、先ほど申したように、内容は極めて不備で、ほとんど台帳として機能していない。しかも、台帳のオンライン化もあまり進んでいない状況でチェックもできないが、改正後の姿として、身分関係と居住関係を整理し直して、新外国人住民登録法を総務省と法務省の共管で作る場合の構想を示している。

なぜかという、総務省の立場からは、外国人台帳は、彼らの権利や義務の履行を促進する側面又はサービスを提供する側面が目的になり、日本人の住民票と同じになる。しかし、法務省の立場からは「外国人の公正な管理」が目的となる。したがって、法の目的が違うものを、同じ台帳で管理するということになる。これらの異なった目的のため同一の台帳を使用するのであるから、両省とも共管にすることがどうしても必要なのである。

あと、特別永住者の問題が残っているが、自民党や政府では、特別永住者については外国人登録法を今のまま残そうという議論になっている。しかしながら、それは非常にいびつなことになり、また幾つかの市町村の要望もあるので、特別永住者はこの際、住民基本台帳の方に移してはどうかと考える。この方々はもう二世から三世に切り替わって、日本人と同じように権利を保護して良い立場ではないかと思っている。

資料2-1の48頁をご覧いただきたい。

本日は、外国人政策の改革の第1段階しかお話ししていない。入管行政は外国人政策の1つの大

きな柱であったが、これから自治体レベルで、どのようにして彼らの権利や義務の履行を確保するか、この部分が第2の柱になる。

しかし、この第2の柱は、法律的にも全く担保されておらず、関係機関の十分な連携もなく、データベースの共有もない。この第2の柱が、外国人労働者の受け入れを拡大する前に議論すべき重要なことである。いわゆる単純労働者は入れないと言いながらも、いわゆる単純労働をする人たちがどうしても出てくるという事情から鑑みても、第2の柱をしっかりと議論しなければならない。

平成21年になり法改正が進んでくる段階まで進めば、第2段階として、受入範囲の見直しの問題が出てくる。これは、現在でも「骨太の方針2006」に「現在専門的・技術的と評価されていない分野の受け入れについて、その問題点にも留意しつつ検討する」と書かれているが、これにどのように対応するかという問題である。しかし、関係省庁は、この問題に真剣に取り組んでいない。

私どもの研究グループでこれについての対応を考えている。最近、IT労働者は例外的に、資格を持っているか否かで、受け入れが可能になったが、基本的な外国人労働者受け入れの基準となる尺度は、やはり、学歴と経験年数だけである。

しかし、今後は、日本語能力や日系企業で働いた経験、それ以外の職業資格、技術面の資格などを複合的に考えて、多様な人材を受け入れるシステムに変えていくことが必要である。将来は、これがポイントシステムのようなものになっていく可能性があり得る。特に日本語能力が高い方であれば、例えば短大卒であっても、十分に学習能力があり、資格があれば、決して専門技術職に引けをとることはないだろう。そのようなことも含めて、第2段階を考えている。

第3段階は、先ほど少し申し上げたが、途上国の方に日本に来てもらい、ある程度の定住可能性を保障しながら、しかし、長期的には母国に帰還することも保障あるいは支援することである。このような長期的な仕組みでアジアへの貢献を考えていくことが必要である。これが、私どもグループが提案し、規制改革会議でも提起している構想である。

60頁に、業務請負についての対応策の提言をお示ししている。皆様方の関心が高いと思われるので、申し上げておきたい。

業務請負の問題は、派遣への転換だけでは、とても対応できていないのが実情である。1986年の派遣と請負との区分に関する基準が、厳密に言うと遵守されておらず、指揮命令者がおらず、労働者だけしか派遣していないタイプの請負が、少なからずある。一方、そのような状況に加え、例えば管理者を1人置くことにより、直接指揮命令が発注者からおりてこないようにしている場合もあるが、それも形式を整えているにすぎない面があると思う。

ただ、同時に、この形態の請負は、期間も仕事の量も極めてフレキシブルに変化する場合の対応として、大きなメリットが存在していることから、これらを本当に根絶しようと思っても、根絶できるのかどうかという問題もある。

したがって、解決策として①～③をお示しした。

①は、発注者側に報告をさせて、必要な指導をするよう義務付ける方法である。②は、もし派遣法違反である業務請負業者に発注した場合には、発注者自身に罰則をかけるというものである。③

は、逆転の発想であり、労働力以外を提供していない請負事業者の新たな許可制をつくり、労働者のリーシング事業を認めて、他方、そこに就労する労働者は、すべて正規労働者として全員が社会保険に加入することを条件とするという方法である。

これらの方法はいずれも難しいが、難しいから、それでは、現状のままで良いのかというと、そうは言えないと思う。

最後になるが、62 頁に、本日取り扱えなかった課題を列挙しているので、是非、ご覧いただきたい。

先ほどの外国人労働者受入基準の diversity、多様な基準をどのようにつくるかという問題も既に研究レベルでは議論している。

64 頁に、地域での「多文化共生」を考える際に解かなければいけない各論の問題を①～④までお示したので、それらについても是非、御検討いただけるとありがたい。

(八代会長) 外国人労働者の視点から日本の労働市場の問題を考えると、基本的には日本人労働者の問題にもつながる。例えば、井口委員の報告にあったリーシングの問題は、古くからの労働者供給事業の問題とも絡むことであり、その意味では、決して外国人労働だけの問題ではない。

それでは、質疑・意見交換に移る。

○質疑・意見交換の実施

(樋口委員) 非常に有益なプレゼンテーションであり、もう一度頭の中を整理する上で非常に役立つと思う。

その上で、外国人研修・技能実習制度をどのように考えるのかについて、井口委員のお考えを確認したい点がある。おそらく、今の在り方に問題があるということは共通認識だと思う。そこで、研修制度を就労ビザという形、雇用関係を前提とする形に見直したらどうかという御提案であったと理解したが、それと同時に、企業を固定化することによる弊害はやはり多々あるという点を随所で御指摘になったと思う。

この点をどのように考えたら良いのか、つまり、このことは、まず企業を固定して研修・技能実習制度を行うことが問題だという論調になるのか、その点はどのような考え方で改めたらいいとおっしゃっているのか、についての質問が1点である。

2点目は、もし仮にローテーション方式をとれば、どうしても雇用主責任という問題が発生すると思う。逆を言えば、労働者の転職の自由を奪う可能性が出てくるわけである。ということは、先ほど、第2段階、第3段階とおっしゃったが、そこにおいては、むしろローテーション方式ではなくて、ある意味では永住を認めるような受け入れ方をした方が望ましいという御意見なのか。

資料2-1の49頁に書いてある第2段階、第3段階に、読み取れない点があったので、その点をどう考えていらっしゃるのかということである。

(佐藤委員)

樋口委員の質問に関連して伺いたいが、元々この技能実習制度は、送り出し国、出身国に必要な技能を、日本に来て実習、OJTを含めた訓練で学んで、出身国に戻ってからその技能を活用してもらうようにしようという趣旨だった。ところが、御指摘のように、例えば自動車整備は、送り出し国のニーズはあるが、日本で実施されていないということであることから、運用上は若年労働者が少ない企業にかなり来ているという話があるように、事実上、足りない人材を受け入れる仕組みとして使われている。

そこで、色々問題が出てきていると考えるので、例えば、技能実習としての趣旨に即した部分とそこに混ざってしまっている部分とを切り離して、後者の部分については労働力として受け入れるという整理の仕方もあると思う。したがって、労働者として就労ビザを認めて、当然移動も認める、基本的にはそのような方向を目指すべきということなのかについて伺いたい。

(井口委員) 樋口委員、佐藤委員の質問にまとめてお答えすることとなる。

技能実習制度のようなローテーション方式は、やはり色々なトラブルを引き起こす誘因となる側面はあると思う。技能実習生については、1か所で実務研修を受けるのはある意味で当然のことで、転々と職場を変わっては、スキルフォーメーション（技能の習得）ができない。しかし、職場を1ヶ所に限定する制度の下では、使用者が非常に悪徳である場合や、労働基準法などをほとんど知らない使用者のもとに、労働基準法についての研修もせず、実習生を受入れさせてしまった場合などに、多くの問題が起きてしまう。このために、研修を続けられなくなり、帰国しなくてはならないケースが少なからず起こる。これでは、本当に彼らが丸3年しっかりとスキルフォーメーションをして帰りたいという目的も達成できないことになる。

以前申し上げたが、この問題は医療現場でのセカンド・オピニオンと同じである。今自分がかかっている医者や診断が必ずしも正しいと思えない場合には、もう一軒別の医院で診察してもらい、そちらの方がいい場合には移れる仕組みを作るとは、このような人たちの権利を守るためには重要である。決して転々と職場が変わることが良いという意味ではなく、問題があったら、問題のない別の職場に移れるということが、彼らに安心感を与え、制度に対する信頼性を高めることに寄与するという点を私は強調したいと思っている。これは樋口委員の1点目の質問に関連している。

樋口委員の2点目の質問と関連があるが、技能実習生は2年半を過ぎると、もう帰国しなければいけないということからモチベーションが落ちるということをよく聞く。その中には、失踪しようか、帰ろうか、と悩む者が多く、その最中に、同国人、同郷人から、君も一緒に働かないかと、ブローカーに誘われて連れていってしまう事案が現実には起きている。

そうになると、法律を守っても得をせず、かえって守らない方が得になってしまう。したがって、その観点からは、技能実習制度の3年は、ローテーション方式の欠陥であるが、ローテーションで帰ったら二度と来られない仕組み自体に問題があり、それが終わった後でまた、もう一つスキルレ

ベルを上げるか、日本語の能力を上げた際に、また来られる、できれば就労ビザで来られるということにしておかないと、やはり失踪のインセンティブはなかなか除去できない。

すなわち、研修・技能実習生にとって、法律を守ることが損になるシステムなのではないかと考えられる。

したがって、決してローテーション方式が全部悪いと思っているわけではないが、ローテーション方式にはそもそも限界があり、ILO条約にもある、職業選択の自由は5年、あるいはそれ以上滞在している者については、順次、法令上認めていく流れがヨーロッパにはある。

そうしてみると、5年、10年経っても1か所に縛り付けておく制度を日本で作ることは、あまり適当ではないと考える。特定の雇用主に責任を負わせるために、逆に雇用主に依存せざるを得なくなり、雇用主から言われたことを全部しなければならない関係を作ってしまうことは、よくないのではないかと思う。

佐藤委員の質問についてだが、元々技能実習生は、技術移転のために受け入れているが、同時にプロダクティブである（生産活動に従事している）。労働者という前に、物を作るなどの協力をある程度してくれていることを評価すべきだと考えている。労働者性を認めた途端に、技術移転、技能移転の意味がなくなると考える必要は全くないので、その2つの側面を正々堂々と認めていくことが重要ではないかと思う。

しかも、我が国は、最もお家芸とするOJTのような方法で技術の移転を図ってきた側面があるので、研修生について労働者性を認めた場合にも、研修生でなくなるとは思っていない。研修計画をしっかりと作って、研修を受けさせて、できれば受け入れた事業主も丁寧に心を砕いて受け入れることが最も重要だと思う。

（佐藤委員） OJTなので、事実上、訓練だけではなくて、生産に貢献しているのは事実である。ただ、やはり技術移転を考えれば、受け入れる範囲は当然、日本側のニーズだけで決まるわけではないはずだが、運用上は日本側のニーズだけで決まっている。すなわち、事実上、技術移転と言いながら、運用上は日本の若年労働力不足を背景に広げてきてしまった。その問題を見直すのかが重要ではないのか。

つまり、その問題をしっかり見直せば、状況は相当変わってくるだろうと思う。技術移転という観点からすれば、受け入れる範囲が今の範囲と相当違ってくると思う。それ以外のところの必要性は、労働力として入れるか入れないかという話だと思うが、この点について井口委員の御意見を伺いたい。

（井口委員） 失踪問題が発生してから、ベトナムで2週間ほど調査を行い、色々なことを考えた。その際には、例えば技術移転が本当に行われるかどうかを第三者機関を使ってチェックする仕組みを作ってはどうかということも一時、論文に書いたことすらある。

しかし、同時に、我が国と現地との間では、どうしても技術の格差が存在しており、その格差を

完全に埋めることはできないため、自国に帰っても、せっかく習得した技術が生かせないことが多々ある。そのような方には、更にもう一度、日本に来て研修を受けるとか、あるいはできれば就労できるような機会を作っていくことが、長期的に見れば我が国の国際協力になるというのが私の考え方である。

これはインドでよく言われていることであるが、インド人の優秀な人材がアメリカに一遍流出したが、近年では、インドに本人ではなくて第二世代が帰るといふ、いわゆるセカンド・ジェネレーション・エフェクトがあり、そのお陰で今は非常にプラスになり、メリットを受けているという現状がある。

そうしてみると、国際協力を、場合によってはジェネレーションを超えて考える。本当はそこまで考えないと、現実的には制度設計は難しいのではないかと考えている。

(樋口委員) 技能実習制度について、井口委員の提案は、例えば3年経った段階で何らかの審査又はテストを実施して、それに合格した人については、その後は実習制度ではなくワーキングビザを発行して、例えば転職についても、どこで働くかについては自由に認めていこうという制度の提案だと受け止めてよろしいか。

あるいは、そうではなくて、各人に応じて実習制度を延長すべき、例えば、3年経った段階で4～5年目と更にスキルアップを図りたいという人たちもおり、その場合は今まで働いてきた企業にそのまま4～5年目もいられるような制度にしたらどうかという意見もある。

その点をどのように考えているかというのが1点目である。

2点目は、この実習制度の範囲を外国人労働者全体に広げたとして、制度設計自身の問題も難しいだろうし、設計した制度の運用、例えば入管法だけによる取締りが難しいと思う。制度設計上の問題なのか、それとも、取締まる人数の問題も含めて運用上の問題から、ご指摘のような様々な問題が発生していると考えなのか、問題の所在をどのように考えたら良いのかという点である。

(井口委員) まず1点目だが、一部の業界は、以前から3年を5年に延長してほしいという要望を繰り返し表明している。まだ完全なデータではないが、ヒアリングなどの調査の範囲で暫定的に申し上げられることは、実習生は単身で3年間来ている状況なので、単身の状態のままで日本に引き止めておくことは、欧米の感覚からすると長過ぎる。しかも、最近、中国人の研修生で、女性でも既婚者が非常に多い。したがって、一旦帰っていただくことが一つの選択肢ではないかと考えている。一旦帰国していただいた上で幾つかの要件、例えば、よりハイレベルの技能検定、または日本語研修2級を取ってもらう、もしくは日系企業で更に働いていろいろなノウハウを身に付けてもらうなどを現地で行っていただいた上で、アプライ（応募）するようなシステムが良いと思う。

技能実習生も全員がハイクオリティーとは言いかねる。例えば10人来ても、優秀でもう一回来てほしいと思っている人は、10人のうち3人ぐらいだとすると、自動的に10人全員が残ってしまうシステムは、日本にとって必ずしも好ましくないのである。したがって、一旦帰ってもらい、もう一回スクリーニングをかけることが好ましいのではないかと考えている。

これは同時に、3年間でも既婚者の家庭崩壊が起きている例も実際にあるので、3年を超えてという場合は、家族を連れて来られる仕組みにしないと先進国のシステムとして適当ではないのではないかと考える。

2点目の運用と制度設計との違いの問題だが、今回、雇用状況報告で個別の所在地、在留資格の番号、生年月日、性別、名前が採れるようになる予定であるので、色々なデータで照合ができるようになってくる。背番号制ではないが、名前と生年月日と出身国と性別くらいを入力すれば、色々なことがわかってくる。それで問題が出てきた場合は、入管だけでなく、他のいろいろな役所、社会保険事務所、特に労働基準監督署で対応する。労働基準監督署にあらゆることを期待することは難しいが、非常に問題のあるところを中心に臨検することが重要ではないかと考えており、制度と運用とがうまくかみ合うような形で、新しいシステムができてくることを期待している。

(小林委員) 日本は、受入団体が技能実習生を受け入れるが、例えば中国は、送り出し団体が向こうにある。これらの業者の関係はどのようになっているのかお尋ねしたい。日本側の受入団体として業者が入っていることに問題があるのではないかと考えるが、その点について教えていただきたい。

(井口委員) この制度はやや複雑だが、日本国内で受け入れる場合に、原則は中小企業団体となっており、協同組合や、中には商工会のように、様々な業種が入っているのに受け入れるケースも稀にある。農業協同組合も第1次の受入団体になっている。例えば漁業については、地域の漁業協同組合ではなく、町や村など自治体が受入団体になっており、各漁船が第2次受入団体みたいな形になる。

ただ、これ以外にいわゆる民法法人として国際交流事業を行っているところがあり、かなり大手のところも幾つかある。特にインドネシアと日本との間では、非常に大きく有名な民法法人があり、それが今、ベトナムやタイにも進出してきている状況になっている。

団体監理型の場合、団体によって、マネージメントの仕方や、その中に例えばインドネシア語をしゃべれる人とか、現地の事情がわかるスタッフを入れているかどうかなどのケアの仕方が違ってくるので、制度の運用に違いが出る。

協同組合ではあるが、その専任がない、あるいは年に1回行くが、現地の事情を何も知らず、十分に研修生の面倒を見られない場合もあり、受入団体の質、つまり組織や機能にはかなり問題があると思っている。その点について、もう少ししっかりとしたあるいはハイレベルな基準を要求していかないと問題が起こるという点がある。

中国の場合は中国側が送り出し団体を全部コンス（公司）に指定しており、これは一般的には、労働者を海外に送り出すためのコンスで、相当数が中国政府によって認定されている。そことJITCOとの間で一定の管理費は取っていかなどの取り決めがあると聞いている。

取り決めどおりに運用していれば問題はないが、その通り運用せず、研修手当から更にピンはねして、コンスの建物を建てた例もある、また、一定の管理費を取っている理由として、中国に住ん

でいる家族の生活費を賄うためと実習生には言いながら、実際はその目的に使っていないなどの問題がある。

したがって、この問題については国内の団体の問題だけではなくて、相手国側の問題についても、常時話し合いながら、トラブルが発生したときに解決していくことが重要ではないかと思う。また、きちんとした基準を作って守らせるという側面についても、今後とも努力してもらわなければいけないと思っている。

（大沢委員） 今までの報告や質問を伺っていると、外国人研修・技能実習制度は非常に大きな役割を果たしてきており、外国人労働者の受け入れは、労働力需給ミスマッチの解消のような形で現実的に拡大してきたという背景があると理解した。少子高齢化が進む日本の今後の問題を考えていくと、日本人だけではもう対応できなくなってきたケアワーカーズなどのニーズが非常に高まってきている。それを、この研修・技能実習制度の中で対応していくのか、それとも、ケアワーカーズのニーズに対して、外国人受入れ政策そのものの発想を転換して、受け入れていく必要があると考えているのか、井口委員のお考えを教えてください。

（小嶋委員） 大沢委員の質問とやや関連するかもしれないが、質問させていただきたい。

外国人労働者の問題の根幹には労働力需給のミスマッチの問題があると言われるが、それを前提にして考えると、研修や技能実習という仕組みは、やはり便法と言えるのではないか、そうした便法を幾ら取り繕っても仕方がないという感じがする。

また、お聞きしていて、外国人労働者の問題は、資料2-1の60頁で書かれている労働者供給や労働者派遣の世界に非常によく似ているとの感想を持った。要するに、労働者派遣の世界では、労働者供給事業の禁止という大原則があり、そこを動かすことができないため、事業法としての色彩の強い非常に複雑な仕組みになってしまっている。

派遣法についても、その本来の姿である派遣労働者のための法律に組み替えるべきであるというのが規制改革・民間開放推進会議の考え方であり、外国人労働者の問題も基本的にはこれと同じであって、外国人労働者にとってプラスかマイナスかということだけを考えて制度設計を行うべきではないかと思う。

井口委員の言われるように、我が国の労働市場には根底にミスマッチの問題があり、日本の若者が嫌がって就こうとしない仕事に就けとはやはり言えない。それが現実なのであれば、その現実を素直に受け入れた上で制度設計を考えるべきではないかと思う。

（樋口委員） 今のご意見と少し対立するような考え方はどうしてもあり、例えば、資料2-1の15頁の研修制度の研修手当を見ても、月当たり6万3,000円となっている。大体月間200時間働いているだろうから、実質的には時間当たり300円となっている。これは手当で、賃金ではないということになっているため、最低賃金法が適用にならない。

ただ、本人にも気の毒と言えれば気の毒だが、その人たちがこのような形で働くと同時に、例えば、

今問題になっているワーキングプアにどのように波及しているのかというようなことについても、市場としてどのように考えていくかという課題があると思う。

ミスマッチの問題にも色々なカテゴリーがあり、例えば雇用条件が合わないことによるミスマッチであれば、それは雇用条件の改善という課題がまず考えられ、ミスマッチがあるからそこに外国人を受け入れるということではなくて、なぜ市場が機能しないのかという点を考えていく必要がある。ミスマッチありきという話ということであれば、給与がどんなに高くても、日本にはそこで働く人がいないといったミスマッチもあると思う。その一方で、雇用条件の問題を通じてのミスマッチもあるのではないかと思う。これらの識別は難しいと思うが、これは、雇用条件を改善しても、外国人技能・実習生が入っている職場は日本人が入職するのは無理であり、ミスマッチは解消できないという話なのか否かについても、併せて御質問したい。

(井口委員) 大沢委員と小嶋委員の質問の前に、樋口委員の質問から先に回答させていただく。

まず、雇用条件を改善すれば良いのではないか、例えばもっと生産システムを近代化すれば良いのではないかというご指摘は正論である。しかしながら、実際に一部の業界を調べてみると、業界の卸売価格など様々なデータに裏づいて計算していくと、卸売価格がデフレ傾向でずっと下がってきている場合に、その生産の現場で作業に従事する人たちに高い賃金を払うことは難しい。

また、ブランド物の委託生産の場合は、ある程度までは技能の高い労働者をしっかり育てればよいと言えるが、その狭間で生きているような業者は、とにかく価格が全然上げられない、むしろ下がっているのが実状である。

したがって、これらの業界では、昔なら中学卒業生や高校卒業生でも働きに来たが、今はとても来てもらえないという話である。同時に、労働条件を抜本的に改善したら、競争に勝てなくなってしまうという問題がある。

したがって、技能実習生が入っている業界と日系人の入っている業界とは、重なっている部分もあるが、全く重ならない部分もある。そこには、日系人は全然来ないので、技能実習生だけが頼りになる。そういう観点からは、労働条件を抜本的に改善することはできないが、少なくとも、例えば最低賃金まで引き上げていく努力はしなければいけないというのが、私の考え方である。

(樋口委員) まさに、最低賃金の議論のときは、必ずそれが出てくる。最低賃金引き上げにより企業倒産が起こると、それは企業にとっても労働者にとってもマイナスということがあり、その点を考えなければいけない。

どうしても国民が必要とするようなサービスについては残していくという議論も成り立ち得るが、他方、価格転嫁をどのようにするかという問題が出てくるわけで、産業政策との連動を考えないと、なかなかこれは解決しないと思っているがいかがか。

(井口委員) これは、産業政策の問題だという大上段のご指摘には、なかなか対抗できないところがある。しかし、現実をみると、山村や漁港など高齢者ばかりの地域経済には、中国人の技能実

習生が来てくれることで、ようやく活性化している面がある。地方も人口が減少して、いわゆる中核都市ばかりに人が集まり、それ以外のところは、本当に高齢者ばかりになり、次第に産業もなくなっていくという構図がある。これらの地域に対する配慮をなくすと、更に追い討ちをかけるような話になる。したがって、私はそのような観点から、ある程度リーズナブルなレベルで、低熟練の人たちを一定期間だけ入れることを繰り返していく、その人たちは、スキルアップして3年、5年経ったら別の分野に転職していけるようにしていくという仕組み、やはりそういう低熟練の人たちがきちんと来る仕組みが重要だと考える。

1990年代には、企業による人材育成がおろそかになったと言われている。高島屋のヒアリングの際にもあったと思うが、若年層を育てるという機能があってこそ、産業界は長期的にみて成り立っている。特定の産業は存続する必要がないといって切り捨て、若年層を養成することができなくなると、これからの人口減少下で、地場産業が崩壊し悲惨な地域が増えてきてしまうと考える。その意味で、技能実習制度によって、低報酬でも日本へ働きに来てもらえることに感謝しなければいけないという面があると考えている。

研修・技能実習生は労働力ではないのに、そのようなことを言うのはけしからぬという議論で一蹴するのではなく、そういったシステムをある程度改善しつつも、地域振興という観点からも捉えていただかざるを得ないというのが、現場を見た範囲での私の強い印象である。

引き続き、大沢委員と小嶋委員の質問に回答したい。

まず、先ほどケアワーカーについてお尋ねがあったが、厚生労働省は、ケアワーカーのマーケットは看護師とは違うということを強調している。

すなわち、看護師はいわゆる業務独占で資格がないと医療行為ができない。他方、介護は、有資格者と無資格者が一緒になって働いている側面があり、その部分がいつも懸念材料であるが、実際に正確な数字ではないが、いわゆる介護福祉士の資格取得者は50万人近くいるかと思うが、実際に働いている人は、その半分しかいない。介護の仕事は、体力的にも疲れるし、収入も年収ベースで250万円ぐらいしか出ていない。

そのような中で、日本人も幾ら資格を取ってもどんどん労働市場から退出していくという側面がある。この部分は、非常に悩ましい。ケアワーカーについても処遇改善をやればいい。例えば介護保険などで介護単価をもう少し上げる努力をして、労働条件にも波及させ、またトレーニングを受けられる機会を保障していくことが考えられる。

在宅介護で、一生懸命、自社の無資格者にトレーニングを施して、資格を取らせている企業も東京に幾つかあるが、他方、資格取得を促進しても、必ずしも労働条件にうまく反映できず、続けて働けないという現状もある。

この問題については、アジアからケアワーカーに入ってもらえるようなスキームがこれから動き出すわけだが、やはり、需給ミスマッチを埋めるという単純な理由からではいけない。東アジア全体でケアワーカーを増やす、そのために日本の現場に入ってトレーニングを積んで、少しでもハイ

レベルな部分を学んでいただくことが基本なのではないかと思っている。

したがって、単純にミスマッチ解消だけのために、研修・技能実習生の最初の3年間があるわけではなく、きちんと技能を習得、あるいは資格を取得して帰国していただくことが肝要である。できれば、日本の資格がほかの国にも認知されるという見通しがなければならない。そのような仕組みを作ることにより、東アジア全体でこれから高齢化が進展してくる様々な国々に、もっと多くの介護人材を供給していくという理念に基づいて、受け入れを拡大していくのが好ましい姿であろうと考えている。

小島委員の質問の趣旨もそれと似ているかと思うが、やはり、需給ミスマッチという根本的背景があるのは事実である。現実には、技能実習生についても、技術移転は便法だと思いながら、受け入れている企業があることを否定はできない。実習生本人たちにとって、プラス、マイナスいずれになっているのかという点については、技能実習生を受け入れている事業者の中には、日本人の若者と一緒に技能実習生をトレーニングしているケースもあるし、比較的良い労働条件の下で、事業主も親身になって実習生を受入れているケースもある。そのような企業では、実習生が日本語能力試験の1級を取った例や、2級を取った人が10人に3人いる例などもあり、高いレベルの実習生もいる。したがって、この制度の成否は、ある面では、マネジメントの方法の問題であり、別の面では、技能実習生のセレクションの問題である。

実習生を10人欲しいと思ったときに、実際には、候補が11人しかいないのではどうしようもない。10人取りたいときに、30人の候補から10人をしっかり選んで、しっかり大事に育てることが大事である。数を目指すのではなく、質の向上を目的として技能実習制度の運営をしていけば、十分に成果が上げられるものだと考える。

したがって、単純に需給ミスマッチを埋めるということだけではなくて、研修・技能実習生にとって、日本で技能を身に付け、学んだことが残るようにしなければいけないと思う。母国に帰って、それを生かす場がないというのであれば、再度来る機会を作ったらいいいというのは、更にもう一つ先の可能性を保障してあげたいという考えからである。

(八代会長) 井口委員の報告は、非常に幅広い問題をカバーしており、第2次報告への良いスタートになったと思う。教育と労働との狭間の問題でもあり、また、国際協力という問題との連携もあると思うので、今後とも是非幅広い視点で考えていきたい。

それでは、本日夕刻にある経済財政諮問会議において第1次報告を説明させていただき、その際、本日委員各位からいただいた意見もきちんと反映した形で報告させていただきたい。

それでは、本日の会合はこれで終わりにしたい。