

## 外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方

はじめに

2004年10月、連合は「連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方」（以下、「2004年方針」）を確認した。2004年方針では、外国人労働者の受入れは専門的な知識・技術・技能を必要とする職種に限定し、単純労働を可能とする在留資格などの緩和は行わないなど、外国人労働者問題に関する考え方を示した。

その後10年余が経過したが、2015年には我が国で働く外国人労働者の数は90万人を突破するなど、地域生活の中で多くの外国人労働者の方が活躍をしている。また、超少子高齢化による国内労働力の減少などを背景として、地域社会や経済社会の担い手としての外国人労働者の受入れを求める声も大きくなるなど、「2004年方針」の策定当時と比して外国人労働者を巡る環境は大きく変化している。

こうした状況を踏まえ、連合として、以下の通り外国人労働者の受入れ政策に関する考え方を再整理することとする。

### I. 現状と課題

#### 1. 外国人労働者問題の現状など

##### (1) 我が国の外国人労働者の受入れ政策

- 我が国の外国人労働者政策の基本的考え方は、専門的・技術的分野の外国人労働者は「受入れを積極的に推進」、それ以外の分野の労働者は「慎重に対応」、つまりは原則的に受入れないというものである。【参考1】
- 上記の考え方に立脚し、「出入国管理及び難民認定法」（以下、「入管法」）上では、外国人が就労可能な専門的・技術的分野として16分野（2016年11月時点）が就労という活動に着目した在留資格として定められている。この就労という活動に着目した在留資格では、就労出来る業務が特定の範囲に限定される（例：在留資格「医療」で入国した外国人は、医師、歯科技師など医療に関わる業務に従事する活動しかできない。）【参考2】。また、活動に着目した在留資格の中でも、就労以外の活動に着目した資格（「勉学」活動に着目した在留資格「留学」）もあり、そうした資格で来日した外国人が本来の活動を阻害しない範囲内で就労活動を行うことも可能となっている（＝「資格外活動」）。
- 一方で、在留資格の中には「永住者」や「日本人の配偶者等」といった身分や地位に着目した資格もある。この身分・地位に着目した在留資格で居住する者は活動内容に制限が無く、就労活動に従事することも可能である。

##### (2) 外国人労働者の在留状況

- 厚生労働省の「外国人雇用状況」によれば、我が国の外国人労働者数は直近5年で20万人以上増加し約90.8万人となった（2015年10月時点）。この内訳としては、専門的・技術的分野で就労する外国人は16.7万人、身分に基づく在留資格で就労する外国人が約36.7万人、資格外活動で就労する外国人19.2万人、となっている。また、外国人技能実習生も16.8万人が国内で就労している。【参考3】 【参考4】

## 2. 受入れ制度の変遷

- 昨今、外国人労働者の受入れ政策は目まぐるしく変化している。直近では、①「高度人材ポイント制」の導入(2012年)や在留資格「高度専門職」の創設(2015年)、②東京オリンピック・パラリンピックに関連する労働力需要の対応ための建設・造船分野における外国人受入れ(2015年)、③国家戦略特区における家事支援外国人の受入れ(2015年開始)など、専ら受入れ拡大の政策が展開されている。
- 至近の動きとしては、2016年11月に外国人技能実習法が成立した。また、「日本再興戦略2016」(2016年6月2日閣議決定)において、「日本版高度外国人材グリーンカード」を創設や、(人手不足など)受入れの必要性に着目した外国人受入れのあり方を検討すべきことなどが明記された【参考5】。加えて、与党も介護・農業・旅館などの人手不足分野での外国人受入れを進めていくべき旨の提言をまとめている【参考6】。また、経団連も2016年11月に「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」を公表し、①「高度人材」、②建設・造船などの「社会基盤人材」、③介護分野や家事支援分野などの「生活基盤人材」の受入れ促進を提言している。

## 3. 課題

- 上記の通り、外国人労働者の受入れ政策は専ら受入れ拡大の観点からの議論が活発化しているが、現下の状況を見れば、以下の通り外国人労働者の就労環境などについての課題が顕在化している。

### (1) 外国人労働者の権利保障の不十分さ

- 外国人労働者は、そもそも我が国の労働法などの知識などが十分ではなく、知らず知らずのうちに権利が侵害されているケースが少なくない。また、権利が侵害されていた場合であっても、語学力不足などにより声を上げにくい状況にある。連合の「なんでも労働相談ダイヤル」にも、「日本語がたたくなく、言葉の不自由さなどから、上司や同僚から嫌がらせを受けている」「国籍が理由で、ハローワークで紹介された会社の大半から採用拒否される」「外国人労働者だけ一時金、有給休暇がない」といった訴えが寄せられている。

### (2) 生活者としての社会的インフラの整備、コスト負担などの問題

- 外国人労働者は、単なる「労働力」として来日するわけではない。ひとたび来日した外国人の中には、結婚や出産などを通じて生活基盤を日本に移す者もいる。こうした外国人の生活基盤が日本に移った際の、社会保障制度や行政サービス、子どもの教育、住宅保障といった社会的インフラについては、一部の外国人集住地区を除き大多数が未整備となっている。加えて、多文化理解促進の視点、さらにはこうした共生社会の実現、社会的統合にかかるコスト負担も課題となっている。外国人労働者を受入れる事業者には、応分の負担が求められる。
- かつて派遣労働者として就業していた日系人が、リーマンショックを機にいわゆる「派遣切り」に遭い、生活困窮に陥り地域社会で大きな問題となったこともある。外国人労働者の受入れは、「生活者」「住民」としての視点も必要不可欠となっているが、最近行われている外国人労働者の安易かつなし崩し的な

受入れにおいては、こうした問題が見過ごされがちになっている。

(3) 制度本旨を逸脱した外国人技能実習制度の不当な活用

- 発展途上国等への技能移転という国際貢献を目的として創設された外国人技能実習制度は、制度本旨を逸脱し、技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱われる不適正な受入れ事案が多発している。2016年11月に「外国人技能実習機構」の創設による管理体制の抜本強化などを柱とする外国人技能実習法が成立し、制度適正化は一定程度前進する見込みである。しかし、同法には、本来制度の適正化が果たされてから検討俎上に乗せるべき制度拡充策（実習期間の延長）も盛り込まれている。

(4) 「資格外活動」許可の悪用

- 法務省の「在留外国人統計」によれば、我が国における外国人留学生は2014年に21万人（2004年：17.3万人）を突破した。こうした点を背景に、地域社会で「資格外活動」の許可を得て就労する外国人留学生を目にするケースが多い。しかし、近年は、勉学という「本来の活動」をするために来日した外国人留学生を、「本来の活動を阻害しない範囲」（「留学」の場合は1週28時間以内など）を超えて働かせる事業主が少なくない。こうした事業主に対しては、入管法で罰則（73条の2 不法就労助長罪：3年以下の懲役又は300万円以下の罰金）が定められている。

(5) 不法就労、失踪など

- いわゆるオーバーステイなどの「不法残留」者は、1993年に過去最高の約29.8万人を記録したが、摘発強化などにより2014年には約5.9万人まで急減した。他方、近年は偽装結婚や偽装留学など不正な手段で在留資格を得た上で、実態としては不法に就労活動を行う「偽装滞在」の事案が顕在化している。
- 最近では、技能実習生として来日した者の失踪が急増（2011年度1,115人→2014年度：3,139人）するなど、失踪事案対策が急務の課題となっている。これまで入管法では、付与された在留資格に応じた活動を3ヵ月以上継続して行っていない場合に在留資格の取り消しが可能となる仕組みであったが、2016年11月の入管法改正によって在留資格取り消し制度が強化された。具体的には、3ヵ月を経過前であっても（ブローカーの誘い等により）他の活動を行おうとしていると認められる場合などは直ちに在留資格を取り消すことが可能となった。

## II. 連合の考え方

### 1. 基本的考え方

(1) すべての外国人労働者の権利を保障すべき

- すべての外国人労働者の人権を尊重し、労働基本権、日本人と同等の賃金、労働時間その他の労働条件や安全衛生、社会・労働保険の適用を確保する。さらに、外国人労働者は単なる「労働力」ではなく、「市民」「住民」としての受入れが不可欠であることから、納税などの義務の履行とともに、教育、社会保障、公共サービス、住宅などの社会的インフラの利用についても権利を保障すべきである。

- (2) 受入れ対象は「専門的・技術的分野」の外国人とすべき
- 外国人労働者の受入れにあたっては、我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに国内雇用や労働条件に好影響を及ぼすような「専門的・技術的分野」の外国人を対象にすべきである。
- (3) 外国人労働者の安易な受入れは行うべきでなく、総合的かつ国民的議論が必要
- 外国人労働者の安易かつなし崩し的な受入れは、低賃金労働者の流入による国内雇用や労働条件への悪影響、さらには外国人労働者の権利の保障の観点からも問題があるため、行うべきではない。
  - また、中長期的な労働力不足への対応に関しては、外国人労働者の受入れは抜本的解消策となり得ず、非正規雇用労働者の問題や若者雇用の問題、さらには女性や高齢者なども含め希望者誰もが安心して働くことが可能な環境整備を最優先に取り組むべきである。外国人労働者の受入れについては、以下の課題があることを強く認識し、総合的かつ国民的な議論を行うべきである。

**【外国人労働者の受入れに関する検討事項】**

- ・ 国内雇用や労働条件に及ぼす影響
- ・ 産業高度化を阻害することへの影響
- ・ 労働需給見通しに係る詳細な分析を踏まえた受入れの必要性
- ・ 使用者との交渉力が弱い労働者の一層の権利保護
- ・ 生活者の視点（社会保障、教育、公共サービス、防災、多文化理解の促進など）
- ・ 上記に関わる社会的コスト負担 など

2. 個別政策について

- (1) 外国人労働者に対する労働関係法令などの周知、相談体制の整備について
- 労働関係法令などをはじめとする労働者としての権利に関する周知を外国人労働者にも徹底すべきである。
  - 行政などにおいて、外国人労働者が母国語で相談や苦情を受け付けることができる体制を整備すべきである。
- (2) 高度人材を含む専門的・技術的分野の受入れについて
- 「専門的・技術的分野」として就労可能な在留資格の安易な拡大や要件緩和は行わない。なお、現行法上「専門的・技術的分野」の定義や要件の定めがなく、個別事案毎にその適否を検討している状況にあるが、今後新たに「専門的・技術的分野」と評価して在留資格を創設する場合は、例えば、専門性の証左として国家資格（業務独占資格・名称独占資格）がある分野であることや、低賃金労働者ではないことの証左としての一定年収の確保などを条件に丁寧な検討を行うことが必要である。なお、国家間の資格の相互認証などは行うべきではない。
  - なお、「専門的・技術的分野」の外国人労働者の中でも一層高度な技術などを有する外国人労働者の受入れと定着を促進する観点から、入管制度上の優遇措置を与える「高度人材ポイント制」について、認定ポイント（70点以上）の安

易な引き下げなど、制度趣旨を没却するような安易な見直しは行うべきではない。

(3) 外国人技能実習制度について

- 外国人技能実習法に示された制度適正化策を確実に履行し、技能実習生が実質的な低賃金労働者として扱われることや人権侵害行為を受けることのないよう技能実習生の保護に向けた規制を整備・強化し、国際貢献という制度本旨に沿った運営が行われるようにすべきある。
- 技能実習制度の本旨は、我が国での実習を通じて高い技能・技術を習得した者が母国へ帰国し、母国の経済発展に貢献するというものである。外国人技能実習法によって実習期間の延長などが図られたが、実際に制度の適正化が果たされたことを確認しないまま制度を拡充することは不適當である。更なる制度拡充や職種の安易な追加は専ら受入れ国たるわが国のニーズに基づくものと言わざるを得ず、制度本旨と整合性を欠くものであることから行うべきではない。

(4) 外国人留学生の「資格外活動」許可による就労について

- 外国人留学生の本来の目的である「勉学」に支障をきたすような「資格外活動」による就労を助長する事業主に対する罰則強化などによって、不法就労の根絶を行うべきである。
- なお、外国人留学生が「資格外活動」による就労に過度に依存することなく安心して我が国で勉学に励むことが可能となるよう、国籍にかかわらず適用を受けられる奨学金制度の拡充などによって対応がはかれるべきである。

(5) 国家戦略特区制度を活用した外国人労働者の受入れについて

- 国家戦略特別区域法の2015年改正によって家事支援外国人受入事業が開始された。また、国家戦略特区諮問会議では労働力不足が顕著な農業分野などにおける外国人労働者の受入れに関する検討もなされているが、国家戦略特区制度を活用した、なし崩し的な外国人労働者の受入れは行うべきではない。

(6) 介護分野における外国人労働者の受入れについて

- 介護は利用者の生命・身体に直接関わる分野であり、個々の要介護者に応じたきめ細やかな配慮が必要であることから、専門的技術・知識および日本語能力が不可欠である。よって、当該分野における外国人労働者の受入れは、介護福祉士資格を取得した者に限るべきである。

(7) 不法就労、失踪事案への対応について

- 不法就労事案については、入国警備官の増員や、警察等の捜査機関との連携強化などを通じ対策を強化すべきである。また、不法就労を助長するブローカーなどに対する罰則強化を行うべきである。
- 失踪事案については、2016年11月の改正入管法により強化された在留資格取り消し制度の適切な運用などを通じ、その防止に努めるべきである。

(8) その他の労働分野以外の政策について

- 外国人労働者の受入れにあたっては、労働政策面のみならず、子どもの教育や

社会保障、公共サービス、住宅、防災などの面からも政策的手当を講じることが必要不可欠である。これらについては、「2004年方針」や「政策・制度 要求と提言」で示した考え方にに基づき適切な対応が講じられるべきである。

### Ⅲ. 連合の取り組みについて

- 連合本部は、政府審議会での意見反映や国会対応などを通じ、上記Ⅱ. で示した考え方を踏まえた政策・制度の実現を求める。
- 構成組織は、職場において、外国人労働者の組織化などを通じて外国人労働者の雇用の安定と公正な労働条件の確保をはかる。
- 地方連合会は、行政機関や弁護士会、外国人労働者を支援するNPOなどと連携しつつ、地域において外国人労働者からの労働相談の対応などを行い、外国人労働者が安心して働くことができるための取り組みを行う。また、上記Ⅱ. で示した考え方を踏まえ、自治体などに対し政策要請を行う。

以 上

## 参考資料

### 【参考1】1999年11月閣議決定「第9次雇用対策基本計画」（抄）

○我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する。
○いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。

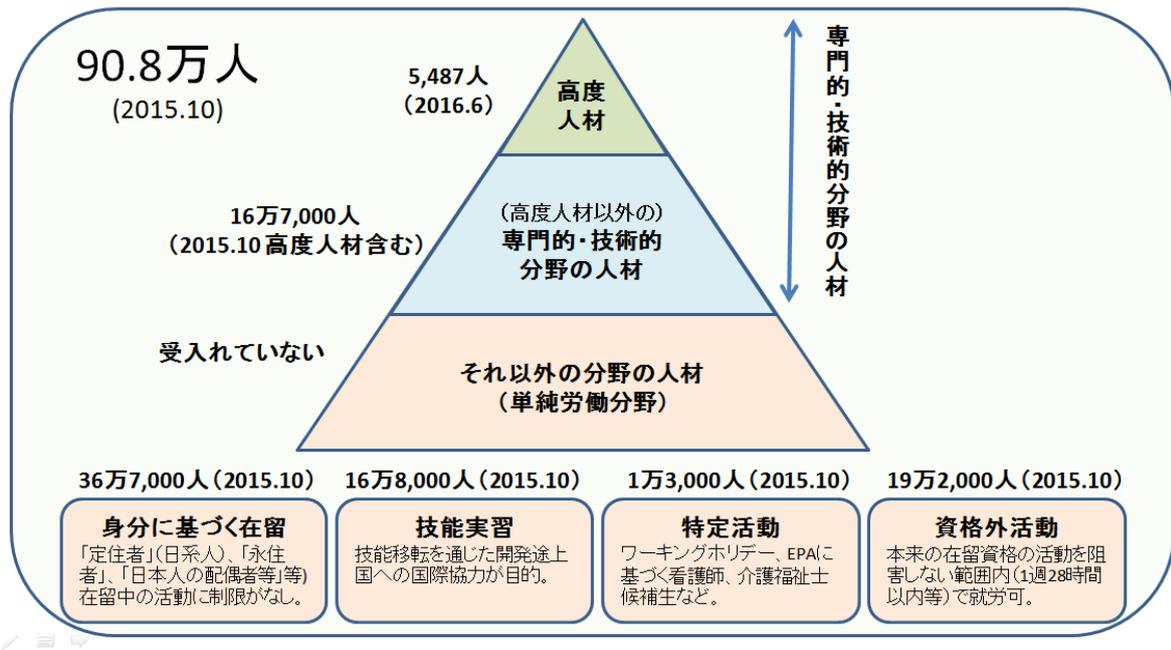
### 【参考2】専門的・技術的分野の在留資格

在留資格	該当例
外交	外国政府の大使，公使，総領事，代表団構成員等及びその家族
公用	外国政府の大使館・領事館の職員，国際機関等から公の用務で派遣される者等及びその家族
教授	大学教授等
芸術	作曲家、画家、著述家等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等
報道	外国の報道機関の記者，カメラマン
高度専門職	ポイント制による高度人材
経営・管理	企業等の経営者・管理者
法律・会計業務	弁護士・公認会計士など
医療	医師・歯科医師・看護師
研究	政府関係機関や私企業等の研究者
教育	中学校・高等学校等の語学教師等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者，通訳，デザイナー，私企業の語学教師，マーケティング業務従事者等
企業内転勤	外国の事業所からの転勤者
興行	俳優，歌手，ダンサー，プロスポーツ選手等
技能	外国料理の調理師，スポーツ指導者，航空機の操縦者，貴金属等の加工職人等

※2016年11月の入管法改正により、「介護福祉士」の国家資格を有する者を対象とする在留資格「介護」が創設される予定（施行時期未定）。

【参考3】外国人労働者の概念図

- 就労目的での在留が認められる外国人は、「専門的・技術的分野」の人材。
- それ以外の目的で在留し、就労できる者もいる。



厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」などをもとに連合作成

【参考4】在留資格別外国人労働者数

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	
外国人労働者総数	686,246	682,450	717,504	787,627	907,896	
在留資格別	専門的・技術的分野の在留資格	120,888	124,259	132,571	147,296	167,301
	うち技術・人文知識・国際業務	-	-	-	-	(※)121,160
	うち技術	38,290	37,189	39,244	43,948	-
	うち人文知識・国際業務	46,801	49,799	54,259	61,033	-
	特定活動	5,939	6,763	7,735	9,475	12,705
	技能実習	130,116	134,228	136,608	145,426	168,296
	資格外活動	109,612	108,492	121,770	146,701	192,347
	留学	92,660	91,727	102,534	125,216	167,660
	その他	16,952	16,765	19,236	21,485	24,687
	身分に基づく在留資格	319,622	308,689	318,788	338,690	367,211
	うち永住者	154,010	156,883	170,238	187,865	208,114
	うち日本人の配偶者等	74,625	69,771	68,408	69,727	72,895
	うち定住者	84,943	75,438	72,804	73,220	77,234
不明	69	19	32	39	36	

出典：厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況(平成27年10月末現在)」

## 【参考 5】日本再興戦略 2016（2016. 6. 2 閣議決定）

### 国家戦略特区

- 「家事支援外国人材の受入れ」については、具体的ニーズが大きい東京都において、神奈川県等の実施状況も踏まえ、事業の実施を積極的に検討し、速やかに結論を得る。

### 高度外国人材を更に呼び込む入国・在留管理制度の検討

- 永住許可申請に要する在留期間を現行の5年から大幅に短縮する世界最速級の「日本版高度外国人材グリーンカード」を創設することとし、可能な限り速やかに必要な措置を講じる。あわせて、高度人材ポイント制をより活用しやすいものとする観点からの要件の見直し及び更なる周知を促進する。
- また、高額投資家、IoT・再生医療等の成長分野において、我が国への貢献が大きい外国人材の永住許可申請の在り方について検討を進め、可能な限り速やかに結論を得る。

### 外国人留学生、海外学生の本邦企業への就職支援強化

- 外務大臣が適格性を審査した上で認定する者については、在留資格取得上の優遇措置（「高度人材ポイント制」における特別加算を含む。）や在留資格申請のための提出書類の簡素化等の施策を講じる。

### グローバル展開する本邦企業における外国人従業員の受入れ促進

- 製造業以外の我が国経済の成長に資する分野についても、当該事業所管大臣の関与の下、企業グループ内での短期間転勤、技術等の修得を行うことを可能とすることについて、本年度内にニーズ調査を実施の上、検討を行い、結論を得る。

### 外国人材受入れの在り方検討

- 経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れのあり方について、総合的かつ具体的な検討を進める。

## 【参考 6】自民党「労働力確保に関する特命委員会」2016. 5. 24

### 「『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」

#### 3 これからの外国人労働者の受入れについての基本的考え方

- 専門的・技術的分野の労働者は引き続き積極的に受け入れるべきである（受入枠等の制約なし）。ただし、何が「専門的・技術的分野」であるかについては、社会の変化にも配慮しつつ柔軟に検討する。
- 上記以外の労働者について  
これまでオリンピック等に伴う人手不足対策のための緊急対策としての建設・造船分野での受入れをはじめ、製造業における子会社等従業員の受入れ、特区による外国人家事支援人材の受入れなど、必要性があるものについては受入れを進めてきたが、それが十分であったとは言い難い。  
加えて、現在でも外国人労働者の増加が続く中で、今後、人口減少が進むこと、介護、農業、旅館等特に人手不足の分野があることから、外国人労働者の受入れについて、雇用労働者としての適正な管理を行う新たな仕組みを前提に、移民政策と誤解されないように配慮しつつ（留学や資格取得等の配慮も含め）、必要性がある分野については個別に精査した上で就労目的の在留資格を付与して受入れを進めていくべきである（※2、3）。