

【重点分野－2】外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方の補強

I. 主旨

- 2022年11月に外国人技能実習法施行から5年が経過した。特定技能制度も含め、今後法附則第2条にもとづいた外国人技能実習制度の見直しの検討が開始される予定である。
 - 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」を確認以降、外国人労働者政策を巡る動向を踏まえ、外国人労働者の受入れ政策に関する考え方を示してきた。
 - この間の外国人技能実習制度における人権や処遇、労働条件等の問題をはじめ、特定技能や他の在留資格を含めた課題等を踏まえ、考え方を補強する。
＜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
 - (2) 受入れ対象は「専門的・技術的分野」の外国人とすべき
 - (3) 就労可能な在留資格の安易な拡大は行うべきでなく、総合的かつ国民的議論が必要
- また、以下の個別論点について、労働者保護の観点から見直しをはかる。
- ・外国人技能実習制度については、人権侵害や労働関係法令違反等の課題を踏まえ、指導監督の強化、監理団体の許可要件の強化等をはかる。
 - ・特定技能制度においては、検討プロセスの透明性を確保のうえ、実態を踏まえた制度見直しをはかる。
 - ・その他、他の在留資格も含め、同等報酬の実効性確保や、就職・転職、日本語教育の支援等により外国人労働者の権利保護の強化をはかる。

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) 就労可能な在留資格の安易な拡大は行うべきでなく、総合的かつ国民的議論が必要

- 就労可能な在留資格の拡大による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とともに、産業政策の視点からも検討すべきである。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、総合的かつ国民的議論を行うべきである。

2. 個別論点について 別紙参照。

Ⅲ. 連合の取り組みについて

- 連合本部は、政府審議会等での意見反映や国会对応などを通じ、上記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。
- 労働組合は、労使協議等を通じて同じ職場で働く仲間である外国人労働者の待遇改善に取り組むとともに、組織化をはかる。

Ⅳ. 確認スケジュール

- 12月7日 第15回労働法制委員会
- 12月8日 第25回局長会議
- 12月12日 第47回常任役員会
- 12月13日 第17回三役会
- 12月15日 第15回中央執行委員会

以 上

Ⅱ. 連合の考え方

2. 個別論点について

(1) 外国人労働者全般の論点

①外国人労働者の雇用管理に関する法整備について

- 外国人労働者に関しては、外国人雇用状況届出の義務化や、外国人指針の改正が行われたが、外国人指針のみの運用で権利保護をはかるには不十分である。外国人労働者は、言葉の問題もあり、若者や高齢者以上に特別な雇用管理が必要な労働者として、外国人労働者の雇用管理に関する法律を整備すべきである。
- 法律の検討においては、労働政策審議会に検討の場を設け、現行の外国人指針の法律への格上げや、受入れ事業主の責務や違反した場合の罰則の整備などを盛り込むべきである。

②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

- 労働関係法令などをはじめ、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。その際、多言語対応や外国人労働者がアクセスしやすいメールやSNS等のツールを活用し、プッシュ型で実施すべきである。
- 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整備を促進すべきである。また、多角的支援を提供している外国人在留支援センター（FRESC）について、その周知と十分な体制整備をはかるべきである。

③日本人との同等報酬について

- 外国人技能実習生および特定技能や他の在留資格の外国人労働者の報酬について、法令で定められた同等報酬に関する規定の遵守を徹底するとともに、日本人との同等報酬規定の実効性を確保するため、政府として判断指標を設けるべきである。
- 就業規則において同等報酬規定を義務付け、入国許可にあたっては就業規則の確認を行う等、同等報酬の実効性が担保される施策を講じるべきである。

④就職・転職、キャリア形成への支援について

- 外国人労働者の就職、転職における課題やニーズ等を踏まえ、外国人雇用サービスコーナーなどの相談窓口について外国人がアクセスしやすい周知方法や体制整備に向け一層の取り組み強化をはかるべきである。
- キャリア形成に関しては、国籍や在留資格を問わず労働者のニーズに応じた職業訓練等を実施するよう事業者への働きかけを行うべきである。
- 就職や転職等において日本語能力が大きな課題となっている。地方公共団体や外国人労働者を支援するNPOなどの連携による、地域の実情に応じた日本語教育支援が講じられるよう、国は地方自治体への財政的支援等を拡充すべき。また国は、地方公共団体等が実施する外国人に対する日本語教育支援の好事例について積極的に横展開をはかるべきである。
- 転職の実効性の観点では、就労可能な業務が在留資格の範囲内に限定されることを踏まえ、在留資格区分のあり方を含めた検討が必要である。

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

- 国家戦略特区制度を活用し、外国人家事支援人材や農業支援外国人材の受入れ事業が行われている。国家戦略特区制度を活用した、なし崩しの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、不法就労や失踪を助長するブローカーやあっせん機関、受入れ事業者の責任の明確化と罰則強化をはかるべきである。
- 失踪事案については、在留資格取り消し制度や、外国人技能実習制度においては悪質な送出機関・監理団体・実習実施者に対する新規受入れ停止、失踪実習生を雇用した事業者名の公表等の失踪防止に向けた施策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外国人労働者の共生政策について

- 生活者としての外国人労働者について、社会保障や言語、教育、公共サービスや多文化理解などの環境整備を行うとともに、そのために増大する財政コストは受け入れ事業主が応分の負担をすることを前提に、負担の在り方についての検討も行うべきである。
- 外国人労働者受入れの環境整備や「共生」施策の整備にあたっては、地方自治体や外国人労働者支援団体等からヒアリングを行い、検討すべきである。

(2) 在留資格ごとの論点

①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。
- 外国人技能実習法の制度趣旨に沿った受入れとするため、労働関係法令に違反した事業主および監理団体に対しては、今後一切の受入れを認めない等、一層の制度適正化をはかる方向で検討すること。
- 技能実習の適切な実施と技能実習生の保護を担う外国人技能実習制度の要である外国人技能実習機構の体制と人材育成強化に向け、十分な予算を確保すべきである。そのうえで、監理団体や実習実施者への実地検査の完全履行および適正な職場環境と労働条件の確保等を確認し、是正が必要な場合は、適正な指導および改善報告の確認を行うこと。
- 専ら技能実習生受入れのために設立され、実習管理する団体監理型実習実施

- 者の見込み数が1法人しかないような監理団体については不許可とする等、厳格化する方向で監理団体の許可要件の見直しをはかること。
- 定性的・定量的に制度の課題等を把握するとともに、その課題を踏まえ、透明性ある議論を通じた見直しを行うべきである。

②特定技能制度について

- 制度の運用方針や受入れ人材の人数や要件等については、労使や外国人支援団体を含む国民各層の意見を集約する場を設け、プロセスの透明性を確保するよう制度の見直しをはかるべきである。
- 労働力不足対応は、生産性の向上、女性や高齢者の就業環境の整備、パート・有期・派遣等労働者の処遇改善等に最優先で取り組むべきである。その上で、人材確保手段を尽くしたことについて十分な調査と説明がなされるべきである。
- 外国人技能実習制度における外国人技能実習機構のような適正な制度運用と外国人労働者保護を一元的に担う機関を創設すべきである。また、登録支援機関の実効性を高める観点から、許可制にすべきである。
- 業所管官庁が定める試験については、技能検定など業種横断的基準を設定するとともに、真に必要な能力や専門的技術を有すると認められる水準に設定すべきである。

③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。

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等によって対応がはかられるべきである。

V. 背景

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。
- 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（2022 年 10 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。）。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（「勉強」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 2021 年 10 月末時点で約 173 万人に達し、過去最高を更新している。
- 在留資格別では、身分に基づく在留資格が約 58 万人と最も多く、次いで専門的・技術的分野の在留資格が約 40 万人、技能実習は約 35 万となっている。

3. 受入れ制度の変遷

- 外国人労働者の受入れ政策は目まぐるしく変化してきた。「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）、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）、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きた。
- 2016 年 11 月には、技能実習の適正な実施と技能実習生の保護を図り、人材育成を通じた開発途上地域等への技能等の移転による国際協力を推進することを目的として外国人技能実習法が成立した。
- 2019 年 4 月には、国内の人手不足への対応を理由として、広く開かれた十分な議論がないままに、人材不足とされる分野に限って外国人材を受入れる「特定技能制度」が入管法改正に伴い創設された。

4. 人権侵害に対する国内外の関心の高まり

- グローバル化による国境を超えた企業の経済活動の増加に伴い、強制労働や人権侵害等に対する企業の社会的責任を求める機運が高まっている。
- この間、企業や労働組合等、企業活動における様々なステークホルダーによる人権保護に向けた取り組みが進められてきた。欧州を中心に法整備の動きが加速する中、日本政府においては「『ビジネスと人権』に関する行動計画（2020 年 10 月）」や「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン（2022 年 9 月）」の策定等取り組み強化がはかられている。

VI. 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されてきた。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. 外国人労働者全般の課題

(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。
- 新型コロナウイルス感染症の拡大においては、休業による雇止め等の影響により、外国人労働者の雇用は大きく影響を受けた。

(2) 就職、転職支援、キャリア形成

- 外国人労働者は在留資格により就労可能な業務は限定されていることから、就職、転職の際には一定の制限を受けざるを得ない。加えて、外国人労働者の求人情数の少なさや求人情報へのアクセスの困難さ等によるマッチングの課題や、日本語の不自由さによるコミュニケーション、住居等の問題から、転職へのハードルは低くはない。
- キャリア形成に関して、外国人労働者向けの公的な職業訓練として「外国人就労・定着支援研修事業」などはあるものの、対象者は「定住者」に限定されているなど、極めて限定的な支援に留まっている。
- 外国人留学生について、外国人留学生進路状況調査結果では、大学・大学院を卒業した留学生のうち国内就職者は3割程度に留まっていること、就職に対する課題として外国人向けの求人の少なさや、日本の就職活動方法がわからない、日本語能力の欠如等があることが明らかになっている。

(3) 不法就労

- 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2022年には約6.7万人まで減少した。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。

(4) 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。

2. 在留資格ごとの課題

(1) 外国人技能実習制度の課題

- 外国人技能実習制度は、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が、技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱う、制度本旨を逸脱した実態が散見されている。
- 技能実習生の失踪件数は、過去最大となった 2018 年には 9,052 件発生しており、2021 年には 7,167 件となっている。失踪の背景には悪質なブローカーの介在等により借金を抱えて来日する問題が指摘されており、政府においては、不適切な監理団体や実習実施者に対する規制強化をはじめ、送出国政府との二国間協定を活用した悪質な送り出し機関の排除等に向け、取り組みが進められている。
- 厚生労働省による監督指導が行われた実習実施者のうち約 7 割で低賃金、長時間労働、労災などの労働関係法令違反が認められている。
- 監理団体は実習実施者から監理費を徴収しているため、実習実施者のニーズを優先する事例がある。その結果、母国ではニーズのない分野へのあっせんが行われるなど、技能実習制度の趣旨に沿わない運用も見受けられる。

(2) 特定技能制度の課題

- 特定技能制度の運用方針、受入れ人数や要件等は関係閣僚会議で決定されており、制度の決定プロセスには不透明な部分が多く存在している。
- 低賃金や悪質なブローカーの介在等、技能実習制度と同様の構造上の問題を内包しており、これらの課題に対し、日本人との同等報酬など制度上一定の労働者保護策は講じられているものの実効性は乏しい。
- 特定技能の受入れは 2019 年 4 月から開始されたが、コロナ禍による入国制限の影響もあり、現在、特定技能としての受入れの多くは技能実習からの移行である。今後、特定技能の受入れが拡大していく中で様々な課題が顕在化する可能性があり、注視が必要である。

(3) 「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、約 21 万人（2021 年末）の外国人留学生在が在留している。しかし、学費や生活費を得るために「資格外活動」の許可を得て就労する外国人留學生は少なくない。また勉学という「本来の活動」をするために来日した外国人留學生を、「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も存在している。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。

以 上