

(3) 海外人材分野

① 外国人登録制度の見直し

【問題意識】

1990年に改正出入国管理及び難民認定法が施行されて以降、我が国に在留する外国人の数は大幅に増加し、外国人登録ベースでは、現在約208万人（平成18年末現在）、と我が国総人口の約1.6%を占めるにいたり、今後も着実に増加していくことが予想される。

当会議の前身である規制改革・民間開放推進会議では、地方公共団体の外国人関連政策を出入国管理政策と並ぶ第二の柱として位置付け、政府と地方公共団体が一体となって、在留する外国人の権利の保障と義務の履行を図る等の観点から、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」（平成18年12月22日）を行った。そして、「規制改革推進のための3か年計画」（平成19年6月22日閣議決定）には、外国人の在留に係る情報を相互に照会・提供する仕組みを整備することや、市町村が外国人について住民として正確な情報を保有できるよう、適法な在留外国人の台帳制度を整備すること等が盛り込まれた。

その間、地方公共団体からなる外国人登録事務協議会全国連合会は、政府に対し、「市区町村にとり、住民に関する正確な記録を常に整備することは住民行政の基礎であり、住民サービスを通じて住民の利便の増進を図る上で欠かせないものである。また、住民に関する記録は正確かつ全国統一的に整備される必要がある。」と要望¹した。また、外国人が多く集住する地方公共団体で構成される外国人集住都市会議は、「外国人を地域で生活する住民として捉え、住民としての情報を記録し、日本人と同じように権利が保障され、義務が遂行されるために、国に対して全国共通の外国人住民台帳制度の創設を強く要望」した²。

このような状況下において、当会議としては、「規制改革推進のための3か年計画」（平成19年6月22日閣議決定）において「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出」とされた措置の実現に向け、関係各府省の緊密な連携の下、外国人住民の台帳制度の構想を具体化するよう強く求めるとともに、引き続きその進捗状況を注視していく。

【具体的施策】

¹ 「適法な在留外国人の台帳制度の整備に関する要請書」（平成19年11月8日外国人登録事務協議会全国連合会）

² 「外国人集住都市会議みのかも2007メッセージ」（平成19年11月28日外国人集住都市会議）

「規制改革推進のための3か年計画」（平成19年6月22日閣議決定）に基づき、現行の外国人登録制度を、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編するに当たっては、その目的を、現行の外国人登録法（昭和27年法律第125号）及び日本人住民を対象とする住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）も参考として、外国人住民の居住関係を明確ならしめ、在留外国人の公正な管理に資するとともに、外国人住民の利便を増進し、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することとし、「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出」とされた措置に向け、内閣官房の調整の下、総務省及び法務省が当該台帳制度の基本構想を作成し、公表すべきである。**【平成19年度措置】**

その上で、両省は、地方公共団体の意見を十分に考慮しつつ、適切かつ着実に当該台帳制度を整備すべきである。**【遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出】**

② 外国人研修・技能実習制度の見直し

【問題意識】

外国人研修・技能実習制度（以下、「研修・技能実習制度」）は、平成5年の制度発足以来14年余りを経過し、近年、研修生・技能実習生の数は年々増加している。在留資格「研修」における平成18年の新規入国者は9万2,846人と、平成17年に比べて9,527人増（+11.4%）で過去最高を記録し、技能実習への移行者も4万人を超えている。

本制度を利用し、アジア諸国の20～30歳代を中心とする多数の青年が来日し、日本語を学ぶとともに、我が国の生産現場における高い勤労倫理を習得し、実践的な技能・知識等を身につけて帰国し、母国の生産現場でリーダー的な役割を果たす者も少なくない。しかしながら、本制度においては、研修生が労働基準法上の労働者でないために法的保護を受けられず、実質的な低賃金労働者として扱われる、技能実習生に対し、雇用契約に明記された賃金が支給されない、時間外労働に対する割増賃金が正当に支給されない等の違法な事案や、パスポートや通帳を強制的に取り上げる等の不当な事案が発生している。また、送出し国側の機関等が、出国前に多額の保証金等を研修生・技能実習生から徴収していたり、そのために研修生・技能実習生が出国前に多額の借金を強いられる例等があり、このことが、我が国入国後に研修生・技能実習生が失踪し不法就労に走る原因となっているとの指摘もある。

このような受入れ機関等の不正行為に遭遇しながらも、研修生・技能実習生は、自らが途中帰国させられることを恐れ、被害の実情を入国管理局、労働基準監督機関等に申告することを躊躇する傾向にあるため、不正行為が減少しないとも指摘されている。特に、近年、深刻なトラブル事例が報道され、制度本来の趣旨を逸脱した行為が明らかになり、国際的にも批判の目が厳しくなっている。また、研修生・技能実習生の急速な増加が、地域の産業・雇用に及ぼす影響に鑑み、現在の地方自治体からの援助や指導の在り方を見直し、何らかの責任を持たせるべきであるとの指摘もある。

このような中で、関係省庁のみならず経済界、労働界からも、研修・技能実習制度の見直しについて提言や指摘がなされている³。これらは、技能移転という制度本来の目的を踏まえつつ、実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用、受入れ職種の拡大、技能実習を終了した者に対する再技能実習（又は高度技能実習）の制度化等を提言する一方で、研修生・技能実習生の保護の強化、送出し機関・受入れ機関の適正化や不正行為を行った機関等への制裁措置の強化、問題の発生を抑止するための措置等を提言している。

このように本制度の見直し議論が活発化する中においても、研修生・技能実習生の受入れに係る不正行為と認定された件数は、平成 18 年において過去最高の 229 件に達し、平成 19 年上半期においても、入国管理局が実態調査を強化していることや（財）国際研修協力機構（以下、「JITCO」）が適正化指導を強化していることもあって、「不正行為」に認定された件数は 166 件にのぼっている。これらには、研修生・技能実習生が、劣悪な居住環境・就労環境の下で実質的な低賃金・単純労働者として扱われたり、人権侵害を受けた事案も含まれている。

研修・技能実習制度に関しては、「規制改革推進のための 3 か年計画」（平成 19 年 6 月 22 日閣議決定）において、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出」することが措置事項とされている。こうした中、研修生・技能実習生が不当な扱いを受けることなく制度本来の技能移転がなされるよう、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等について、可能な限り措置を前倒しし、緊急を要する措置は直ちに講じなければならない。

なお、眼下の問題を改善、抑止すべき措置については、関係機関の緊密な連携の下、早急に積極的かつ実効性ある対策を講じる一方で、研修・技能実習制度全体の

³ 厚生労働省研修技能実習制度研究会「研修・技能実習制度中間報告」（平成 19 年 5 月 11 日）、経済産業省外国人研修・技能実習制度に研究会「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」（平成 19 年 5 月 11 日）、全日本金属産業労働組合協議会「外国人研修・技能実習制度の見直し等に関する法務大臣、並びに経産省・厚生省の研究会からの提案に課する見解」（2007 年 6 月 12 日）、（社）日本経済団体連合会「外国人研修制度の見直しに関する提言」（2007 年 9 月 18 日）、経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第 2 次報告」（平成 19 年 9 月 21 日）

見直しについては、継続して検討を行っていくべきである。

【具体的施策】

外国人研修・技能実習制度については、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案を提出」することとされているが、研修生・技能実習生が不当な扱いをされることなく、制度本来の技能移転がなされるよう、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等、必要な法令改正等を待つことなく、前倒しできる以下の事項については、早急に措置すべきである。

ア 研修生・技能実習生の保護のため早急に講ずべき措置

研修生・技能実習生が、母国語で実情を率直に相談し、かつ、必要な支援を受けられることができるよう、「外国人研修生・技能実習生ホットライン（仮称）」を開設し、平日に加え土・日曜日や夜間等を中心に、中国語、ベトナム語、インドネシア語等の研修生・技能実習生が母国語で相談に応じられる体制を早急に整備し、かつ、研修生・技能実習生に周知すべきである。併せて、上記相談で得られた情報を関係機関に取り次ぎ、受入れ機関⁴の不正行為の発見及び研修生・技能実習生に対する保護の実効性を高めるべきである。**【平成20年措置、以降継続実施】**

研修の開始時点において、原則として、今後新たに来日する研修生全員に対して、研修・技能実習制度や労働関係法令の説明や受入れ機関の不正行為に遭遇した場合の対処方法等、研修生の法的保護に必要な情報の理解を促進すべく、初期講習会を実施する体制整備を検討すべきである。**【平成20年検討・結論】**

また、既に入国している研修生・技能実習生に対しても、多様な方法によって可能な限り受入れ機関の不正行為に対する対処方法を周知すべきである。**【平成20年措置、以降継続実施】**

さらに、受入れ機関が不正行為の認定を受けた場合及び受入れ機関の倒産等により研修・技能実習が継続できない場合であって、研修生・技能実習生の責めに帰すべき理由がないときは、原則として、当該研修生・技能実習生が他の受入れ機関において研修・技能実習を継続できるよう受入れ先機関の開拓を行う仕組みを構築し、このような取扱いを明示するとともに、事前に、研修生・技能実習生

⁴本項で言う「受入れ機関」とは、「第一次受入れ機関」（商工会や中小企業団体等の団体が監理することにより研修生の受入れを行ういわゆる「団体監理型」の商工会や中小企業団体等を指す）、「第二次受入れ機関」（第一次受入れ機関の下で研修を行う企業及び企業が直接研修生を受け入れる「企業単独型」の受入れ企業を指す）及び「実習実施機関」（研修を行っていた機関で研修終了後に雇用契約を結び技能実習を行う企業を指す）

に対して周知すべきである。【平成 20 年措置】

イ 受入れ機関の適正化のために早急に講ずべき措置

研修・技能実習を適正に行うために受入れ機関等が留意すべき事項に加え、受入れ機関が、如何なる行為が「不正行為」に該当するかをはっきりと認識できるよう、その範囲を明確化して公表すべきである。また、不正事案については、入国管理局及び労働基準監督機関の間との緊密な連携の下に、受入れ機関に対し引き続き積極的に実態調査又は臨検監督を実施し、悪質な受入れ機関に対する取締りを強化しつつ、制度運用の適正化に向けた巡回指導を強化すべきである。【平成 19 年度措置】

これらを踏まえ、認定された不正行為については、受入れ機関の不正行為の程度や内容に応じ、例えば、重大な不正行為については、新規受入れ停止期間を 5 年に延長すべきである。また、不正行為認定を受けた受入れ機関が一旦廃止され、新たに別組織で研修生・技能実習生を受け入れようとする行為についても、上記措置の厳格な適用を含めた防止措置を講ずるべきである。【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに措置】

なお、これらの措置の実効性を調査した上、例えば受入れ機関の不正行為に対する罰則の新設等の必要性についても、引き続き検討すべきである。【技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行以降速やかに検討】

さらに、受入れ機関の責任者・担当者に対して、JITCO が技能実習実施担当者講習会を実施し、これらの事項を含め、制度の適正な運営、労働関係法令の遵守について指導を徹底しているところ、その成果を検証しつつ、研修・技能実習実施担当者講習会の実施の一層の充実について検討すべきである。【平成 20 年検討・結論】

併せて、受入れ機関に、当該講習会を受講した責任者が不在の場合には、当該受入れ機関による研修生・技能実習生の受入れを停止する等の措置についても、当該講習会の実施状況を踏まえながら、その導入を検討すべきである。【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに検討・結論】

ウ 送出国政府に対する適正化要請等

外交ルート及び JITCO を通じ、送出し国政府に対して、送出し機関の適正な認定基準の設定、保証金搾取等の実態把握及び対策、ブローカー対策等、送出し機関の適正化を継続的に強く要請すべきである。【平成 19 年度以降継続実施】

特に、研修生・技能実習生の失踪が少なからず発生する送出し機関について、当該機関が不当に保証金や管理費等を研修生・技能実習生から徴収している実態

やこれらを不当に返還しない等の実態が明らかになった場合、当該送出し機関からの受入を停止する措置等を講じるべきである。**【平成 20 年措置】**

また、送出し国政府及び研修生・技能実習生本人に対して、送出し国における技能移転の状況、技術レベルの向上の状況・習得技能の活用状況、問題点等について、報告を求めるとともに、これらについて調査を行い、当該制度の見直しに反映させるべきである。**【平成 19 年度以降逐次実施】**

エ 実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用

研修生に対し、非実務研修（いわゆる座学研修）に加え、実務研修を実施する場合、原則として、実務研修には労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令を適用することとし、労働法上の保護が受けられるようにすべきである。なお、当該措置の実施に当たっては、出入国管理及び難民認定法上の在留資格「研修」の取扱い及びその位置付けとの関係を整理する等必要な措置を講じ、また、制度の円滑な運営のために必要な措置を併せて講じるべきである。**【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに措置】**

オ 「再技能実習（又は高度技能実習）制度」の検討

3年間の技能実習を終了して帰国した技能実習生であって、帰国した後、一定期間経過後に、前回よりも高度な内容の技能移転を行うことが見込まれる者に対し、再来日して新たな技能実習を2年間実施することを内容とする「再技能実習（又は高度技能実習）制度」の導入について検討すべきである。なお、検討に際しては、送出し国における技能修得のニーズを的確に把握するとともに、技能移転の趣旨が十分に図られていることを考慮しつつ、一定以上の日本語能力、技能評価等を再来日の要件にすることや、失踪及び不正行為の防止を考慮した受入れ体制の在り方等についても検討し、また、現行制度上の「再研修」との関係を整理し、検討すべきである。**【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法案提出までに検討・結論】**