

外国人労働者受け入れ制度の改革 ～技能実習制度・特定技能制度の 見直しと育成就労制度の導入

かみばやし ちえこ
上林 千恵子 ●法政大学 名誉教授

はじめに

2024年3月15日に外国人労働者受け入れに関する法律案が国会に提出された。法律案の正式名称は「出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律案」である。この改正は、2016年に成立したいわゆる技能実習法と、2018年に成立した改正入管法（いわゆる特定技能制度の設立を定めた改正）の両者を同時に再度改正するものである。技能実習制度も特定技能制度も、その成立時から見直しの時期が2年後乃至は3年後に定められていたが、コロナ禍の影響で先送りされていた。2023年11月に外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に設置された「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議（以下、有識者会議とする）」が報告書を発表し、その結果が今回の法律案の内容となっている。

本稿では、現在の日本社会が受け入れている外国人労働者の実態を踏まえた上で、見直された制度変更の内容と将来の課題について触れたい。

1. 日本の外国人労働者の現状

日本に在留する外国人数はコロナ禍の2020年および2021年には減少したが、2023年6月末時点でおおよそ322万人となり、コロナ禍以前の2019年末の293万人よりおおよそ30万人増加した。一方、日本が受け入れた外国人労働者数は、コロナ禍であっても増加傾向は継続し、2022年10月末時点でおおよそ182万人となった。この増加傾向は、日本社会の高齢化による労働力不足を前提にすると、今後も継続することが見込まれる。

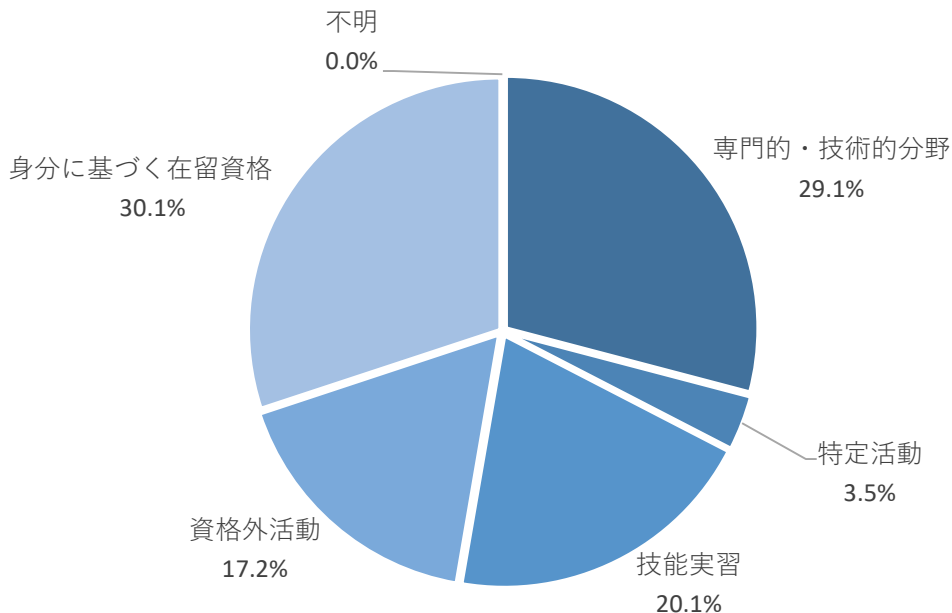
外国人労働者はこれまで求人しても人が採用できない業種や職種、あるいは若年人口が都市圏に流出しているために高齢化の進展が著しい地方圏での人手不足を補ってきた。業種で見ると、製造業以外にも、屋外作業を免れにくい農業や建設業、人口高齢化に伴って需要拡大が発生している介護などがその典型であり（上林、2019b）、また地方圏では事実上、労働移動が3年間禁止されている技能実習生への依存度が高かった（上林、2019a）。人口減少下で徐々に拡大した地域と業種・職種の人手不足を担ってきたのが外国人労働者、そのう

ちでも特に在留資格「技能実習」を持つ技能実習生なのである。

図1は厚生労働省が毎年実施している外国人労働者の全数調査「外国人雇用状況の届出状況」(以下、外国人雇用状況報告とする)の2023年10月の調査結果である。日本で就労している技能実習生は全体の20% (41.3万人) に達している。1989年に改正された入管法によって、日本で合法的に低熟練労働に従事できる外国人労働者は定住者

(日系人3世まで)、永住者、日本人の配偶者等の身分に基づく在留資格保持者と技能研修生・技能実習生の2種類であった。その後30年内外のうちに、ブラジルやペルーから新規に来日する日系人が減少し、外国人労働者の供給源として技能実習生の割合が増加したのである。リーマンショック直前の2007年の研修生・技能実習生数の合計は17.7万人であったから現在の半分以下に過ぎない。

図1 在留資格別外国人労働者の割合



出所：厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況 (2023年10月末現在)」

一方、日系人はリーマンショック後に多くの方が帰国した後、新規流入者はリーマンショック前まで戻っていない。また日系人は労働移動の自由が認められ、その結果、大規模製造業の派遣労働者として就労している割合が高い。地域的には、東海地方、山陽地方の自動車・電機産業で雇用され外国人労働者集住地域を形成している。他方、人口減少が進展している北海道や鹿児島県、山陰地方などの地方圏では日系人を雇用するだけの賃

金支払い能力を持つ企業が少なく、人手不足は技能実習生によって補ってきた。日系人が相対的に減少することにより、外国人労働者に占める技能実習生の重要性が特に地方圏で一貫して高まっている。

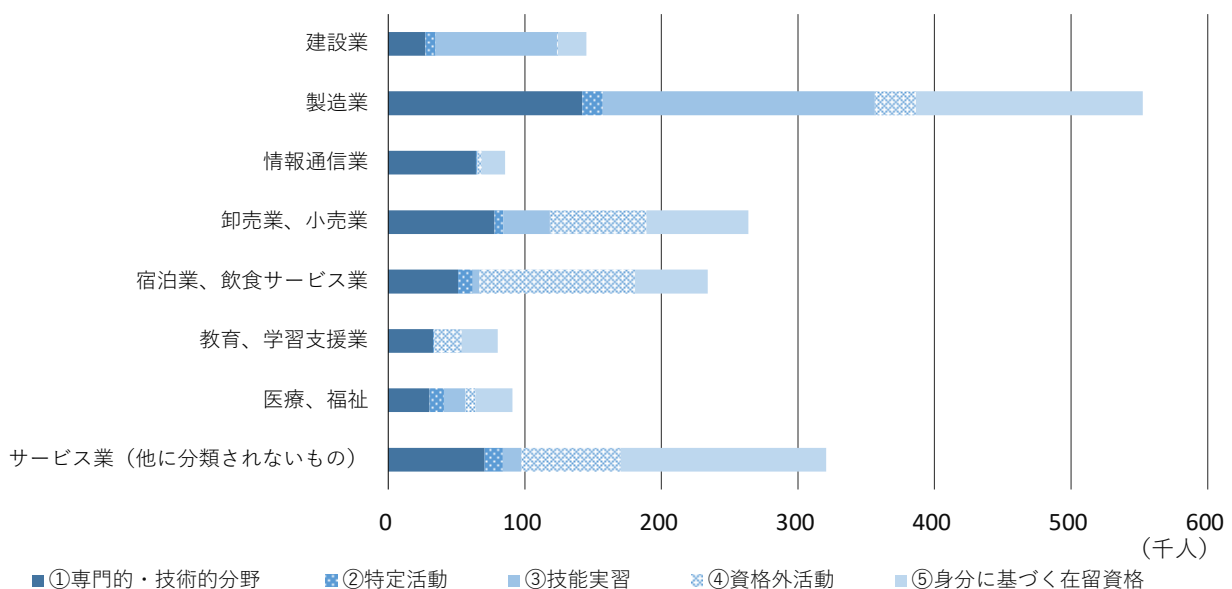
次に業種別に外国人労働者の就労人数を見てみよう。図2は図1と同じ外国人雇用状況報告を整理した結果である。技能実習生は製造業と建設業で就労する人数が多く、資格外活動に分類される

留学生は宿泊業・飲食サービス業と卸・小売業に多い。実際、技能実習生のほぼ半数の17万人が製造業に、2割の7万人が建設業に就労している。また農業関係の技能実習生数について、外国人技能実習機構統計をみると、職種別計画認定数（新規受け入れの許可を得た人数）の農業関係職種は2022年に全体の8.1%、約2万人であった。農業人口の高齢化が進展している中での大きな人数で

あろう。

またここでは図示しないが、先の外国人雇用状況報告では、外国人労働者を雇用する事業所のうち、30人未満規模が61.4%、30～99人規模が17.7%を占めており、大企業よりも中小企業にとって外国人雇用が重要な課題であることが示されている。

図2 業種別外国人労働者の人数（在留資格別）



出所：図1に同じ

以上のように技能実習生を中心にその雇用実態を見ると、業種・職種の上で、また地域の観点からも日本社会にとって今や不可欠な労働力として機能していることが理解されよう。

2. 技能実習制度の見直しと特定技能制度との接合

2-1 現在の外国人技能実習制度

1993年に創設された外国人技能実習制度は、ほぼ30年の年月を経て育成就労制度という新しい制

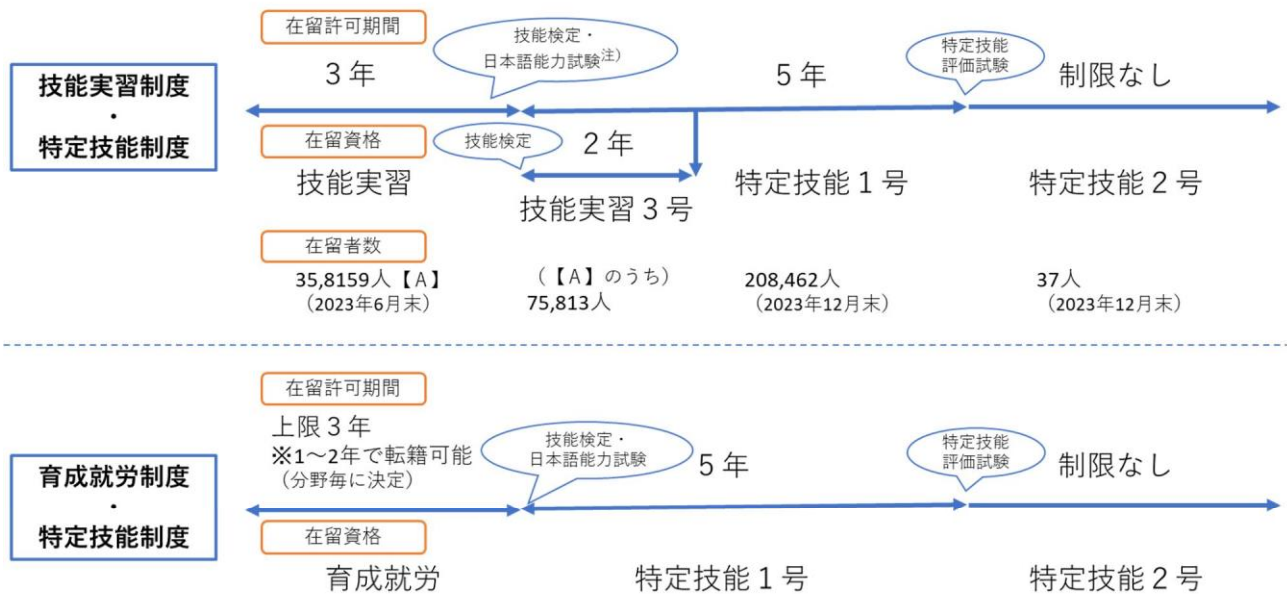
度に変更されようとしている。2024年3月に法案の国会上程、4月に審議が始められて成立すれば、公布後3年以内に施行されることとなっており、2026年から2027年には新制度への移行が始まる。その制度変更のポイントについて図3を参照しながら説明しよう。

現在の技能実習制度では、入国時に日本語能力試験や技能試験が不要で、入国後1年間は技能実習1号、その後2年間は技能実習2号として就労可能である。技能実習2号終了時には、技能試験合格を前提として技能実習3号として更に2年間、

合計5年間就労できる。技能実習3号は2023年6月時点では7.6万人で、技能実習生38.8万人の2割に過ぎない。これは家族帯同が許可されないために技能実習生が希望しない、あるいは本人の技能の伸びが雇用主の期待通りではなく4年目以降

の継続雇用を雇用主が希望しない、などの理由が考えられるが、労使双方が出稼ぎ労働と単純労働者受け入れと割り切った場合は、3年を超える雇用は実現しない。

図3 技能実習制度と育成就労制度の比較



注) 技能実習の良好修了者は検定免除。
修了した技能実習とは異なる職種の特定技能を希望する人、技能実習対象外の特定技能職種は合格必須。

出所：著者作成。在留者数は出入国在留管理庁「在留外国人統計」より。

2-2 現在の特定技能制度

技能実習制度の在留許可年数の上限を押し上げる制度として、2019年から特定技能制度が開始された。特定技能1号は在留許可期間が5年で、技能実習2号乃至は3号から在留資格を変更することが可能であると同時に、特定技能資格に相当する日本語試験と技能試験に合格さえすれば、技能実習生としての就労経験を持たなくても海外・国内の双方から直接に日本の事業主に雇用され得る。製造業や建設業、農業と異なり、技能実習制度を持たない外食産業分野の特定技能2号は、特定技能1号を5年経験後、熟練労働者レベルに設定さ

れた技能試験に合格することを条件に付与される。

特定技能2号者は家族帯同も可能となり、在留期間の制限もない。言い換えれば日本に永住可能な在留資格である。2023年12月末現在、その人数は37人であり、特例措置によって技能実習期間が延長されて日本での就労経験が既に5年を満了した建設分野の元実習生が多い。特定技能2号の対象分野は当初、建設と造船・舶用の2業種に限定されていたが、2023年6月に特定技能1号と同じ11分野に拡大された(注：介護職種は、在留資格「介護」によって永住が保障されているので、特定技能2号の分野とはならない)ので、今後増加

する見込みである。

表 1 に現在の業種別特定技能 1 号者数をみよう。現在特定技能者を受け入れ可能業種は12業種で、2023年12月末時点で総勢20万8,462人となっている。2019年の制度創設時の予測では、5年間で34万5,000人の受け入れ人数を見込んでいたが（上林、2020）、2020年以降のコロナ禍の影響で受け入れ数はほとんど伸びず、コロナ禍が収まった2022年以降、急速に拡大した。2023年2月末時点では、14万6,002人であったから、10か月の期間で6万人の増加であった。

業種別には、飲食料品製造業が最も多く、6万人を超える。また機械金属業を中心とする素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業が4万人で、この分野は技能実習生受け入れに長い歴史を持ち、特定技能者のほとんどの前職は技能実習生である。技能実習生受け入れの歴史の中で、積極的に熟練労働者を育成した結果としてこうした多数の特定技能者を生み出しているといっただろう。

1 特定技能 1 号の業種別受け入れ人数

業種	人数
飲食料品製造業 ^{注1)}	61,095
素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業 ^{注2)}	40,070
介護	28,400
建設	24,433
農業	23,861
外食業	13,312
造船・船用工業	7,514
ビルクリーニング	3,520
漁業	2,669
自動車整備	2,519
航空分野	632
宿泊	401
総計	208,462

注 1) スーパーでの総菜加工が含まれる予定

注 2) 制度改革後は、パルプ・紙・紙加工製造、コンクリート製品製造、繊維などを加えて、工業製品製造業と改称予定

出所：出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数」(2023年12月末現在)

特定技能者の第3位の業種は介護である。介護は、2016年の特定技能法が成立した時に新たに介護職が技能実習対象職種として認められて、技能実習制度の中では比較的新規の職種であるが、技能実習法成立時に同時に出入国管理法が改正され、在留資格「介護」が創設された経緯がある。そのため、介護職の特定技能1号の技能レベルの上位職種としては他の職種のように特定技能2号は想定されておらず、「介護福祉士」の資格取得によって在留資格「介護」に資格変更するというキャリアルートが想定されている。建設、農業など屋外作業を含む職種が多い業種も、特定技能受け入れ業種の4位、5位で2万人を超えている。

以上、特定技能1号はコロナ禍の影響が収まった時点で急増し、その増加の勢いは特定業種における労働力への潜在的需要の大きさを示しているように思える。

2-3 新たな育成就労制度と特定技能制度

図3の下段には今般の法案で示された育成就労制度と、育成就労制度創設に伴う特定技能制度の変更点を示した。育成就労制度の創設にあたっては、ほぼ技能実習制度の名称変更には過ぎないという批判的な見方、すなわち技能実習制度の欠陥を根本的に修正すべきであり今回の見直しは不十分であるという見方と、現実に技能実習生を雇用している中小企業者にとって技能実習生の雇用が不可能となるような制度変更は賛成しかねるという見方との間で対立が続いている。その対立は技能実習制度の見直し前から存在しており、技能実習制度ないしは育成就労制度が一つの日本型の移民政策であると断定すれば、移民政策に伴う宿命的なものであろう。どのような制度変更であっても合意に達することは不可能と思える。有識者会議の報告でも、報告書の内容に反対する少数意見が添えられていた。そうした前提に立って、今回の

改正ポイントを箇条書きにしてみたい。

2-3-1 転籍の問題

技能実習制度では技能習得が第1の目的であったから、訓練期間という建前で3年間、同一事業主（実習実施者）の下で同一職種に従事することが規定されていた。これは他方では3年間の労働移動の禁止という側面を持ち、それが技能実習生への人権侵害を生むという問題点が指摘されてきた。雇用主への異議申し立ては、第三者機関に訴えるよりも離職すれば最も手軽な方途とするならば、その手軽な手段が技能実習生には禁じられてきた。またそうした転籍の不可能なことが、失踪問題を生み出してきただけである。

この点が今回の見直しの焦点の一つであった。技能実習生は事前に一定の試験に合格したわけでもなく、ほとんど未熟練労働者である。すなわち母国で雇用労働の経験がない人が大半であったから、単に受け入れ職種の技能を教えるだけでなく、日本語、日本の生活習慣、集団生活が基本となる職場生活の規律を教えなければならない。生活と職業に関する教育の費用と時間を誰が負担するのか、という点を抜きにしては転籍の議論は進められない。この点は関係者の利害が錯綜するところであり、有識者会議の当初の報告書案では転籍制限は1年間までとなっていたが、その内容に与党から修正要求が出され、法案では1～2年で転籍可能、上限は従来の技能実習制度通りの3年となった。転籍可能な職種範囲は従来通り同一職種に限定されるが、「やむを得ない場合の」転籍の範囲が拡大し、手続きも柔軟にするという方針が確認された。例えばこれまで、コロナで失職した技能実習生に対して、職種を超えた転籍を認めた事例がある。今後はこの法案で示された通り、業種別に設置される分野別協議会で、各業種での転籍制限期間が決定される見込みである。また実施時

期は、法案の施行が2～3年後となっているため、2027年ごろになるであろう。

2-3-2 受け入れ可能業種（分野）の調整

技能実習制度は、制度創設時に外国人に対する職業訓練実施をその建前としていたため、受け入れ単位は職業訓練が可能な職種であった。一方、2019年創設の特定技能制度は労働力確保の目的が優先したため、受け入れ単位は日本の職場事情に合わせて業種単位であった。その違いが、結果として技能実習制度では認められていた職種、例えば縫製などの繊維製品製造関連職種や自動車部品関連職種の受け入れ職種が特定技能制度では受け入れ不可能となっていた。しかし今回の改正では業種単位の受け入れ制度という性格が正面から打ち出され、特定技能受け入れ業種と育成就労制度受け入れ職種との間の齟齬が解消され、繊維、印刷なども特定技能の製造業分野に追加された。受け入れ産業分野の決定は、育成就労法案で直接に規定されているわけではないが、この改正を機に、分野調整が実施されることになる。

表2は新たに追加される4業種である。この4業種はそれぞれ人手不足がここ10数年来継続していたものの、林業では職場環境の上で外国人労働者の失踪可能性が高いのではないかと、鉄道、自動車運送業では日本語が不自由な外国人労働者で安全性が確保できるのか、などの疑念が関係者間に存在した。しかしそうした危険性はあっても、今や労働者確保の必要性が高まった結果の措置であろう。

表2 特定技能の新規追加分野

新規追加分野
自動車運送業
鉄道
林業
木材産業

また作業に季節性をもつ農業・漁業分野を前提として、「労働者派遣等育成就労産業分野」というカテゴリーが初めて用いられた。食糧安全保障の上からもこの分野の人材確保が必須であるが、両業種とも季節性があるために年間を通しての雇用よりも、農繁期・出漁期のみを受け入れが望ましい。そのために外国人労働者の雇用形態としては派遣労働に依存する割合が高く、受け入れ先は農協以外にも、農家向けに外国人派遣労働に特化した新規参入企業も生まれている。そこで派遣労働に伴う弊害を防ぐために従来の技能実習生受け入れ手続きのみならず、労働者派遣の手続きを踏むことが規定された。予防措置的な意味合いが大きいと思える。

以上のような受け入れ対象分野が拡大した結果、特定技能の受け入れ見込み数は、2024年から5年間で現行の2倍以上の82万人となる見込みである（「日本経済新聞」2024年3月7日・朝刊）。

2-3-3 技能試験・日本語試験合格と永住者 在留資格取り消し規定・不法就労助長罪の厳罰化

他国の移民政策の展開を見ると、受け入れ人数を拡大する際には必ず受け入れ制限策を伴っている。いわば飴と鞭とを同時に実施することにより、外国人労働者の野放図な受け入れが始まらないようにする意図である。今回の法案では、特定技能者の人数と範囲が拡大されたが、それに伴い技能試験と日本語試験の合格が義務付けられた。

従来までは、技能実習を良好に修了した人は無試験で特定技能1号に移行できた。しかし新制度では技能試験と日本語試験の双方に合格することが求められる。そのレベルは、技能検定試験3級、こうした制度が整備されていない業種では特定技能1号評価試験の合格が求められる。また日本語能力はA2以上（日本語能力N4等）である。日本語能力N4とは、「基本的な日本語が理解でき

るレベル」に設定されていて特に難しくはないが、合格するための試験勉強は必要とされよう。技能検定の内容も、多くの育成就労者にとっては日常の職務内容と検定対象の職務内容が異なるので、合格に向けた学習が必要とされよう。

また特定技能2号者は在留期限に制限がないため永住申請可能となる。新たな特定技能制度では特定技能者が増加することが予想されるので、永住許可に制限を設けた。税や社会保険料などの支払いを故意に怠った場合は、永住者の在留資格を取り消せるようにした。また不法就労助長罪の罰則が引き上げられた。1989年の入管法改正時に不法就労助長罪が新設して以来の初めての改正となる。

3. 残された課題

以上のような今回の外国人労働者受け入れ制度改正の狙いは、技能実習生の人権の侵害を防ぐ目的と同時に、受け入れ職種・業種の実態と労働者育成を目的とした技能実習制度との乖離を埋める目的があった。

しかし残された課題もある。それは転籍制限と密接に結びついた地方圏への受け入れ外国人労働者の定住化の問題である。人口減少が著しく若年者が流出する地方圏こそが外国人労働者を求めているのに、来日1~2年で労働移動の制限がなくなると、就業する分野（職種）が同じという制限だけでは、彼らの都市圏への流出を抑えられないであろう。現実に特定技能制度が導入されて以降、地方圏で採用された特定技能者の都市圏への流出に歯止めがかけられない。

外国人労働者の政策を立案する上で、この地域間移動の問題は移民受け入れ国が抱える大きな課題となっているので、今回の改正案のみで対応す

ることは難しい。日本の地域政策と産業政策との関連を踏まえた上で、大きな政策見取り図が必要とされよう。

今後の方向性だけをいくつか示しておこう。オーストラリアやカナダなどの移民国は新規受け入れ移民に対しての地方在住優遇政策を実施しているが、将来的には日本も参考にすべきだという議論もある（徳田他、2023）。また移住労働者の人権保護のためには一定の公的費用を伴うので、受け入れ人数と彼らの権利保障との間には対立関係があり、権利制限を行えば多人数の受け入れは実質的には不可能であるという移民研究者ルースの議論が紹介されている（佐藤、2021）。ルースは、発展途上国の貧困層にとって海外出稼ぎが貧困克服の一つの手段であるという見方をしている。

上林もまたILO条約を参照しながら、移住労働者の権利保護と国家の移住管理政策の相克を論じた（上林、2023）。また宣元錫は、不足する労働市場に外国人労働者を補充する労働市場の補完性の議論と、労働者の自由移動の論理は基本的に

両立不可能であることを認めた上で、2011年の韓国の憲法裁判所は労働者の移動制限は立法者の裁量として認められるという判例を紹介している（宣、2022：95）。他国の議論を見ても、外国人労働者の人権保障と、受け入れ国の地域労働市場のニーズとの両立困難性をテーマにした論考は少なくない。

以上、今回の法改正について内容を検討してきた。最後にこうした内容を検討するにあたっては、移民政策が公共政策の一つであるという視点が不可欠であることに留意したい。移住労働者受け入れを長期的な視野から見れば、移民政策は明らかに公共政策の一角を占める重要な政策であり、だからこそ、利益の享受者は誰なのか、労働者本人か、受け入れ企業か、斡旋業者なのか、地域社会か、国家全体なのか、についてのチェックが欠かせない。今後、こうした側面についてさらに多くの議論が必要とされよう。今回の入管法および技能実習法の改正によって、ようやく私たちは移民政策のスタート地点に立ったのである。

【参考文献】

- 上林千恵子（2019a）「地域社会における外国人労働者受け入れ—人口減少と技能実習生への依存の深化」『生活経済政策』266：5-13
- （2019b）「特集にあたって：日本社会の高齢化と外国人労働者の受け入れ—建設業・介護サービス業・農業の事例から」『大原社会問題研究所雑誌』729：1-9
- （2020）「特定技能制度の性格とその社会的影響—外国人労働者受け入れ制度の比較を手がかりとして」『日本労働研究雑誌』725：20-28
- （2023）「移住労働者の権利保護と移民管理政策の相克—移住労働者の国際労働基準・国際条約の批准国はなぜ少ないのか」『大原社会問題研究所雑誌』779・780：80-94
- 佐藤忍（2021）『日本の外国人労働者受け入れ政策—人材育成指向型』ナカニシヤ出版
- 宣元錫（2022）「特定技能制度と雇用許可制の比較—労働市場補完性と需給システムを中心に」深川博史・水野敦子編『日韓における外国人労働者の受入れ』九州大学出版会
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編（2023）『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房