

特 集 3

人手不足への対応のための 外国人労働者受け入れ政策と現状、萌芽

やまぐち
山口
るい
墨

●労働政策研究・研修機構（JILPT） 研究員

はじめに

2019年4月、深刻な人手不足に対応するための外国人労働者受け入れを目的とする特定技能制度の運用が始まった。現在、これまで実質的に外国人労働者の受け入れ窓口ともなってきた技能実習制度の見直しがすすんでおり、そして両制度の関係も整理されようとしている。新しい受け入れ枠組みへの移行を終え、これが日本社会に定着するには一定の時間を要するものと思われるが、その間も実態を把握し、あり方を探っていくような調査研究が必要となることは間違いない。

本稿ではまず、人手不足への対応のための外国人労働者受け入れ政策の改編について、その要点を整理する。次に筆者が実施したヒアリング調査結果などから、特定技能1号外国人の受け入れと活用に関する現状を検討する。最後に当該外国人労働者の受け入れのあり方を示唆する事例として、特定技能2号輩出を目指した広島県のモデル企業支援事業を取り上げることとしたい。

なお本稿では特定技能制度やこれと密接に関係する技能実習制度、育成就労制度を扱う。これ以

降、これらの制度を利用して就労する外国人労働者を総称する際は「外国人材」と表記する。

1. 制度の改編

特定技能制度は中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足への対応として、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れることを目的としている。特定技能制度は、生産性の向上や国内人材の確保のための取り組みを行ってもなお人材確保が困難な状況にある12分野（特定産業分野）で利用でき、特定産業分野別に受け入れ見込み数（5年間の最大値）が設定されている。

特定技能の在留資格は2つに分かれる。相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事するための特定技能1号と、熟練した技能を要する業務に従事するための特定技能2号である。このうち特定技能1号の在留期間は通算で上限5年までである。現在、在留資格の取得にあたり、技能水準や日本語能力は試験等で確認されるが、技能実習2号を修了した外国人はこれを免除される。特定技能2号の場合、技能水準は試験や

実務経験等により確認され、在留期間に上限はなく、家族（配偶者、子）帯同も要件を満たせば可能である。

ところで特定技能制度が創設される以前から、人手を必要とする現場ではさまざまなタイプの外国人労働者がみられた。象徴的には製造現場で派遣・請負労働者として働く日系人、対人サービスの現場でアルバイトに従事する留学生、習得した技能等を帰国後に発揮することを公式の目的として、人手の確保が難しい中小零細企業で就労する技能実習生が挙げられよう。人手不足の現場への正面玄関（フロントドア）が開かれた今、これらサイドドアと呼ばれる受け入れ窓口の必要性や関係も問われるべきであり、とくに注目されるのが技能実習制度である。この点については2022年12月より16回にわたり開催された有識者会議で検討され、「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最終報告書を踏まえた政府の対応について」の決定（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議、2024年2月9日）などを経て、本稿執筆現在は法改正のための審議が国会でおこなわれようとしているところである。

現在示されている改正案によれば、技能実習制度は発展的に解消され、人手不足分野における人材確保と人材育成を目的とする育成就労制度が創設されることとなる。これら新旧制度は未熟練の外国人材の育成を図ることで共通するが、技能実習制度の目的が国際貢献にあることに対し、新設の育成就労制度では、その上位に置かれる特定技能1号への移行を目的とする。育成就労制度の利用は特定技能制度における特定産業分野に限られ、育成は同一区分内の業務に従事のうえ、計画的におこなわれることとなる。育成就労から特定技能

1号、特定技能1号から2号への移行時には技能試験と日本語試験に合格する必要があるが、育成就労制度下で就労を始める前にも日本語能力に関する要件が設定されている。

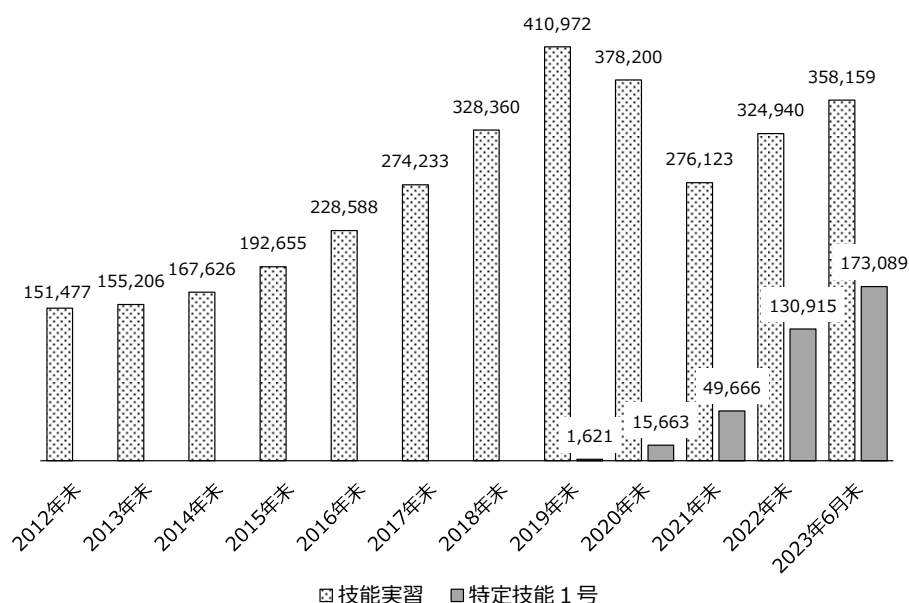
特定技能制度では、同一業務区分内または試験に合格した業務区分で転職が可能である。これに対して技能実習制度では転籍が原則不可となっており、したがって人材確保の側面からは、「一定人数の労働者の一定期間の確保」のための枠組みとしても機能してきた。そしてこの枠組みが、当該制度下において人権や労働者としての権利に関する深刻な問題を生み出すことも指摘される。新設の育成就労制度では、本人の意向による転籍については同一業務区分内に限り、同じ企業での就労期間が1～2年を超えていることなどの要件を満たす場合に認められることとなっている。

2. 特定技能1号外国人の受け入れ・活用の現状

関連する統計資料や筆者が実施した企業ヒアリング調査結果をもとに、特定技能1号外国人の受け入れ・活用実態をみる。

図表1には、特定技能1号外国人と技能実習生数の推移を示した。技能実習生数はコロナ禍による出入国制限の影響を受けて一時期減少したが、現在は再び増加傾向にある。特定技能1号外国人数については制度の開始当初に伸び悩みも指摘されたが、コロナ禍、コロナ禍以降の両時期においてその数は増加し続けている。法務省が公表する速報値によれば、2023年12月末現在の特定技能1号外国人数は208,425人、特定技能2号外国人は37人である。

図表 1 特定技能 1 号外国人と技能実習生数の推移（単位：人）



出所) 法務省「在留外国人統計」より筆者作成。

図表 2 には、特定産業分野別・受け入れルート別の特定技能 1 号外国人数と構成比を示した。特定産業分野別の特定技能 1 号外国人数だが、飲食料品製造業が 6 万人を超えてもっとも多く、これに製造 3 分野（正式名称は素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野、約 4 万人）、介護（3 万人弱）が続く。また特定技能 1 号外国人全体では技能実習ルートが 7 割弱を占めるが、これを特定産業分野別にみると、必ずしも一様ではないことがわかる。大まかには①技能実習ルートがほとんどを占める分野（製造 3 分野、建設など）、②技能実習ルートが主であるが、試験ルートも一定数を占める分野（農業、飲食料品製造業など）、そして③試験ルートが主である分野（介護、外食業など）の 3 つのタイプに分類することができよう。

筆者が 2022 年に 19 社に対して実施したヒアリング調査では（労働政策研究・研修機構編，2023）、事例企業が受け入れる特定技能 1 号外国人はすべて技能実習制度等を利用して日本や日本の職場で

の経験がある者であった。この点についてはコロナ禍における出入国制限の影響を考慮する必要があるが、このうち自社で技能実習を修了した者については、すでに仕事や職場に慣れている点で受け入れ企業に高く評価されている。とくにものづくりの現場など職場での技能形成を重視するケースでは、彼らを希少な人材として捉え、正社員と同等に処遇する傾向がみられた。賃金は技能実習時と比べて大幅に上がるが、このことで彼らのモチベーションを高め、役割認識を明確にすることも狙いとしている。

一方で、他社の技能実習修了者を積極的に採用する企業もみられた。たとえば飲食料品製造業分野のうち大手の食品加工会社では、職場における外国人材の量的な基幹化がすすんでいる。特定技能 1 号外国人の賃金は、職場の主力であるパート社員のそれに準じ、段階的に上昇する。このなかで、職場での経験の違いなどをもとに、多様な受け入れルートを前提とした、納得性の高い処遇を提示できているようであった。

図表2 特定産業分野別・受け入れルート別 特定技能1号外国人数
(2023年12月末、単位：上段は人、下段斜体は%)

	総数	試験ルート	技能実習 ルート	検定ルート	介護福祉士養 成施設修了ルート	EPA介護福祉 士候補者ルート
総数	208,425	69,004 33.1	139,088 66.7	103 0.0	3 0.0	227 0.1
介護	28,400	22,883 80.6	5,287 18.6	—	3 0.0	227 0.8
ビルクリーニング	3,520	1,423 40.4	2,097 59.6	—	—	—
製造3分野	40,069	798 2.0	39,271 98.0	—	—	—
建設	24,433	536 2.2	23,807 97.4	90 0.4	—	—
造船・舶用工業	7,514	77 1.0	7,431 98.9	6 0.1	—	—
自動車整備	2,519	470 18.7	2,042 81.1	7 0.3	—	—
航空	632	632 100.0	0 0.0	—	—	—
宿泊	401	379 94.5	22 5.5	—	—	—
農業	23,861	9,025 37.8	14,836 62.2	—	—	—
漁業	2,669	342 12.8	2,327 87.2	—	—	—
飲食品製造業	61,095	19,493 31.9	41,602 68.1	—	—	—
外食業	13,312	12,946 97.3	366 2.7	—	—	—

出所) 法務省「特定技能在留外国人数の公表等(速報値)」より筆者作成。

https://www.moj.go.jp/isa/applications/ssw/nyuukokukanri07_00215.html

注) 網掛けは、総数や特定産業分野別にみてもっとも割合が高い受け入れルートを示している。

外食業と宿泊では、専門学校等を卒業した留学生を特定技能1号の在留資格で採用するケースがみられた。この場合、彼らの処遇は、おもに自社の新卒採用者に準ずることとなる。外食業では、いわゆる高度外国人材は従事できない店舗運營業務を彼らに任せられることが受け入れのメリットである。自社でアルバイトに従事する留学生が採用の重要なターゲットだが、これは他分野における自社の技能実習修了者の移行と同様、仕事や職

場への慣れを重視した採用だといえる。

コロナ禍の社会的影響も小さくなり、今後は国外で特定技能1号試験に合格のうえ初めて来日する外国人材も増加することが予想される。また前述の育成就労制度の設計や実際の運営状況により、その上位に置かれる特定技能制度の性格も変化していくであろう。外国人材の受け入れ・活用に関する企業レベルでの試行錯誤はしばらく続くであろうが、中長期的には、たとえば特定産業分野や

業務区分別の育成・キャリア形成に関する従前のありようやあり方に準じ、妥当な受け入れルートや雇用管理へと収斂していくものと考えられる。

3. 「選ばれる日本」に関する 若干の考察

現在、外国人材受け入れに関する政策論議のなかでは「選ばれる日本」がキーワードになっている。技能実習生の主要送り出し国は約10年前に中国からベトナムへと移行したが、現在は韓国や台湾といった周辺先進諸国との外国人材獲得競争が取り沙汰される。こうしたなか、現実的なアプローチとしては、日本での就労を「選ぶ国」を増やし、多様化させていくことが挙げられよう。たとえばインドネシアは人口約2億7千万の「後発の巨人」たる送り出し国であり（国立社会保障・人口問題研究所編、2022）、さらに西へ向かえば人口約14億のインドも視野に入る。一方でこれとは別に、日本での就労を選んだ外国人材に、より長い期間就労してもらえるよう工夫をこらすことも重要であろう。ここでは後者のアプローチに関する先進的な取り組み事例だと思われる広島県のモデル企業支援事業の概要を示し、当該事業に筆者がアドバイザーとして関わった経験をもとに、「選ばれる企業」の要件を検討する。

（１）「選ばれる地域」に向けた取り組み：広島 県のモデル企業支援事業の例

上述のとおり、育成就労制度では転籍が比較的容易になることが予定される。「一定人数の労働者の一定期間の確保」の枠組みとして機能する技能実習制度に地方部がより依存しており、そして都市部での仕事と生活がより魅力的だとすれば、今般の制度改編に対する危機感は地方部において大きいものと考えられる。外国人に対する自治体

の取り組みとしては、多文化共生の推進のもと、「生活者としての外国人」をめぐる生じる課題への対応といった形で先行する。しかし外国「人材」に焦点をあて、雇用・労働政策として地域レベルで何ができるのかについては手探りの状態が続いているといえよう。

こうしたなか、広島県商工労働局雇用労働政策課が2023年度に実施したのが「特定技能外国人受入モデル企業支援事業補助金」である。当該事業の目的は「人材確保が困難になっている県内企業を支援するため、県が伴走型で、特定技能外国人の受入れ・職場定着に取り組む企業の経費を一部補助することで、モデル企業として育成し、その企業の取組みを横展開することで、県内企業の外国人材の円滑な受入れ及び職場定着を促進し、外国人材から選ばれる広島県を目指す」ことである。補助対象者は2023年度に特定技能2号輩出を目指す県内中小企業であり、補助対象経費は外国人材の円滑な受け入れや職場定着に向けた取り組みに要する費用（補助率は3/4以内、補助上限額は300万円以内/社）である。

公募は2023年3月に開始し、最終的に5社（製造3分野2社、造船・船用工業1社、農業1社、漁業1社）を採択した。経験の浅深にバラつきはあるが、いずれの採択企業も技能実習生を受け入れたことがある。また企業の存続には外国人材が不可欠だと認識していることでも共通する。

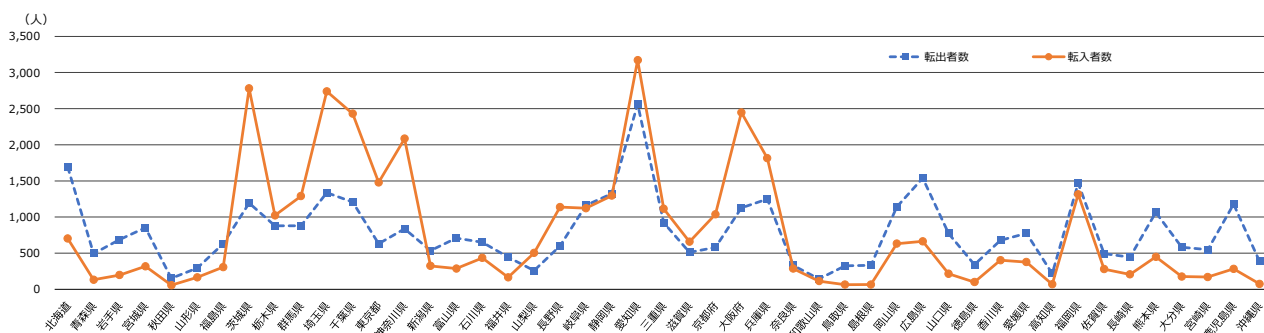
当該事業が始まった当初は、建設と造船・船用工業（溶接区分）の2分野のみが特定技能2号移行の対象であった。固有の在留資格「介護」がある介護分野を除く11分野を移行対象とすることが決まったのは、2023年6月である。広島県とアドバイザーは実際に採択企業を訪れるなどして現状を把握し、特定技能2号試験に向けたプランニングと必要な試験対策に関する情報提供をすすめていった。結果として2023年9月に造船・船用工業

分野の採択企業で3人が、そして2023年12月に農業分野の採択企業で2人が特定技能2号試験に合格した。造船・船用工業分野での特定技能2号輩出は全国初であり、また農業分野では初めて実施された試験初日での合格であった。

広島県が当該事業を実施することとなった大まかな経緯は次のとおりである。約270万の人口を抱える広島県は近年、他の都道府県への人口の転出超過を大きな課題として捉えている。外国人についても例外ではない。広島県の技能実習生数は13,442人と都道府県別にみて7番目に多いが（法務省「在留外国人統計」、2023年6月末）、広島県

で技能実習を修了した外国人材が、特定技能1号へと移行する際に県外へと多く流出している現状がみられる（図表3）。すなわち広島県では国外から外国人材をより多く呼び込むことよりも、広島県で働く外国人材にどのように地域・産業へと定着してもらうのかが関心事となる。長期的な定着には、必要な在留資格の取得が必須である。そして2023年度の事業実施期間内に広島県から特定技能2号を輩出することを目標として設定し、そのなかでノウハウを蓄積していくこととなったのである。

図表3 技能実習から特定技能へ移行時の地域間異動状況



出所) 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、第10回(2023年7月31日)配付資料(資料2-1)7頁より作成。

https://www.moj.go.jp/isa/policies/conference/03_00072.html

注) 技能実習から特定技能1号に移行した者(95,302人、2022年12月末現在)のうち、特定技能1号への移行に際して都道府県をまたぐ住居地の異動があった37,173人について集計。

(2)「選ばれる企業」に必要なこと：コミュニケーション、学習環境と「共同」

広島県のモデル企業支援事業からの知見は今後、広島県によりとりまとめられ、さらなる展開をみせるであろう。外国人雇用はルールを守って適正におこなうことが前提だが、ここでは広島県での伴走経験をもとに、外国人材から「選ばれる企業」の要件を筆者なりに提示してみたい。

第一に、コミュニケーションの充実である。外国人材は、日本人とは異なる文化や習慣を持つ。

企業はコミュニケーションを通じて彼らのニーズを把握し、場合によっては支援をおこなうこととなる。また企業は外国人材とその他の従業員とのコミュニケーションを促し、そして地域社会とのコミュニケーションをとりもつ役割も担う。外国人材は職場の構成員であり、地域社会の一員だからである。以上のようなコミュニケーションを通して、企業は外国人材にとって良好な仕事と生活の場を準備することができよう。

外国人材とのコミュニケーションからは、彼ら

自身が考える今後のキャリアも把握できる。特定技能制度の創設等により、外国人材は日本国内において多様なキャリアの選択肢を持てるようになった。技能実習を終えた時点で帰国もできるが、特定技能1号に移行することで、より長期の日本での就労も可能である。またこの期間はより多くの稼得のためのものと捉えてもよいし、さらに長期的な日本でのキャリアのための準備に充ててもよい。

第二に、学習環境の整備である。外国人材は職場で多くのことを学ぶが、同時に職場を離れた学習も重要である。たとえば日本語の習得は、日本人との円滑なコミュニケーションに寄与する。また職業関連資格の取得は、彼らの仕事の幅を広げることを可能にしよう。加えて彼ら外国人材が日本での長期的なキャリアを見通すのであれば、特定技能2号試験に合格しなければならない。学習に充てる十分な時間と場所、教材や専門家が必要である。

外国人材のなかには、日本での学びと成長の機会を欲する者が一定数いる。このうち誰かがその意思を表明するならば、会社がそれに応えることが必要である。職場で経験を積み、特定技能2号を目指す外国人材は、自分が「会社でどうなっていきたいのか」「会社にどう貢献できるのか」を自分の言葉で語ることができる。またその語りのなかには「業務遂行上の改善点はどこか」といった視点も含まれていよう。彼らがロールモデルとなり、これに追随する外国人材が出てくれば、コミュニケーションと学習、そしてよりよい職場の実現に関する好循環が生まれることが期待できる。

「選ばれる企業」の要件として、コミュニケーションの充実と学習環境の整備の2点を指摘した。こうして抽象化してみると、これらの要件は、働きやすさ、働きがいといったフレーズで近年指摘される、雇用管理のあり方に関する一般的な要件と、そう変わらないことのようにも思えてくる。

ただし対象は外国人材であり、そしてとくに中小零細企業では、上に挙げたような施策を単独でおこなうことは難しい。したがってこれを「共同」で推進することが必要となろう。企業と外国人材とのコミュニケーションを支援する主体として、まずは監理団体や登録支援機関が考えられる。地域社会とのコミュニケーションについては、自治体による多文化共生の推進にもノウハウの蓄積であろう。また学習環境の整備について、とくに日本語能力の向上に関しては今後、認定日本語教育機関の果たす役割が大きくなるだろうが、総じていえば、たとえば地域・産業レベルで効果的な枠組みを構築していくことが重要だと思われる。

広島県事業での採択企業には造船事業者や牡蠣養殖業者が含まれ、当該地域・産業の特性を反映したものともなっている。採択企業が登壇し、成果を報告したフォーラム（2024年2月実施）には、広島県と同じく瀬戸内海に面し、造船事業所が集積する愛媛県今治市からの参加者もみられた。こうして先進的な取り組みが刺激となり、そして地域・産業の特性を反映するような形での独自の取り組みがみられるようになることが期待される。

ところで「選ばれる企業」は、外国人材に対してどうしても自社で働き続けてほしいと思っているわけではない。安易な転籍・転職には再考を促すが、とくに帰国については寛容である。したがって外国人材の定着に向けて学習環境の整備をおこなうことは、結果として今後解消が予定される技能実習制度の目的（国際貢献）にもかかなうものと理解できよう。ただし「選ばれる企業」には打算もある。たとえば帰国した外国人材とのコミュニケーションの維持は、彼ら自身の再来日や、彼らの出身地域からの新たな人材受け入れ可能性を広げる。また学習環境の整備は、日本国内で学びと成長の機会を求める外国人材を獲得するための誘因となりうることである。

おわりに

本稿ではまず人手不足に対応するための外国人材受け入れ制度の改編に関する要点を整理し、次に特定技能1号外国人の受け入れ・活用の現状について、筆者が実施した企業ヒアリング調査結果などをもとに検討した。新しい制度への移行と定着には一定の時間を要するものと思われるが、本稿では自治体による先進的な取り組みとして広島県のモデル企業支援事業を取り上げ、当該事業に

筆者がアドバイザーとして関わった経験をもとに、外国人材から「選ばれる企業」の要件を検討した。

安全安心な日本をつくり、支えるのが現場で働く人々だとすれば、その役割を担う外国人材は今後ますます多くなるであろう。現場での良質な経験は、外国人材の国内外における仕事と生活の礎となるものと考えられる。こうした認識のもと、外国人材の受け入れと活用について、企業や地域・産業など様々なレベルで労働組合とその上部団体が重要な役割を果たしていくことを、大いに期待したい。

【参考文献】

- 田辺国昭・是川夕監修、国立社会保障・人口問題研究所編、2022『国際労働移動ネットワークの中の日本：誰が日本を目指すのか』日本評論社。
- 労働政策研究・研修機構編、2023『特定技能1号外国人の受け入れ・活用に関するヒアリング調査』（資料シリーズNo. 270）。