特　集 4

外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方

中野（なかの）　愛子（あいこ）　●日本労働組合総連合会　総合政策推進局　労働法制局

はじめに

技能実習制度と特定技能制度の見直しに関する法案が国会に提出された。研修・技能実習制度から問題となってきた労働関係法令違反や人権侵害等に正面から対峙し、真に外国人労働者の権利が守られる制度となるか、まさに転換点を迎えている。連合は、外国人労働者の権利保護に資する両制度の見直しを求めてきた。本稿では、外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方をはじめ、両制度の見直しにおける連合の主張等を紹介することとしたい。

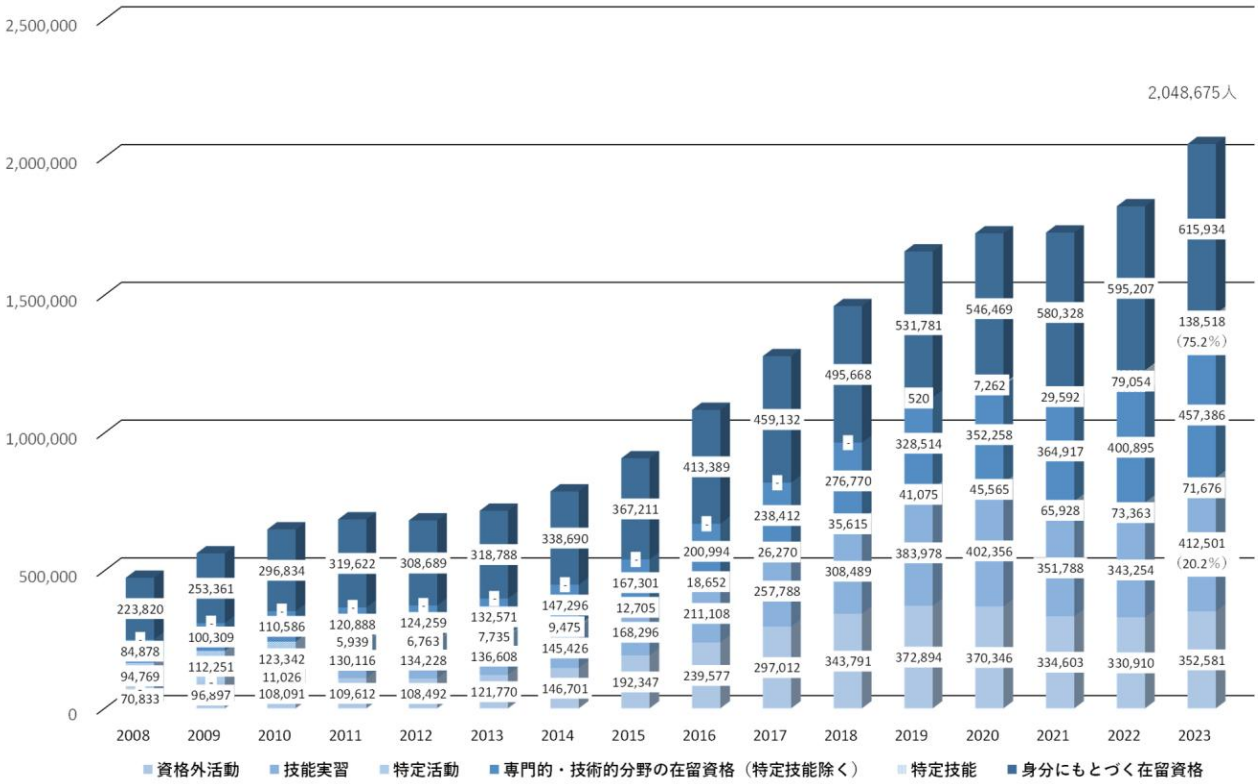
１．日本国内に滞在する外国人労働者の現状

2023年10月末時点の外国人労働者数は約205万人に達し、外国人を雇用する事業所数は318,775所と、いずれも過去最高を記録した[1]。対前年増加率で最も大きいのが特定技能で、次いで技能実習となっている（**図１**）。

今や日本人とともに「日本を支える」存在であるにもかかわらず、外国人労働者を巡る労働関係法令違反や人権侵害等の問題は後を絶たない。技能実習制度においては、労働基準監督機関による監督指導が行われた実習実施者のうち、７割以上で法令違反[2]が認められており、解雇や強制帰国等の問題も顕在化している。連合が行う労働相談にも、「有給休暇を取得させてもらえない」「いじめ・パワハラを受けている」「怪我に繋がりかねない危険な作業をさせられる」等の声が寄せられている。こうした労働者としての権利が脅かされている実態は見過ごすことはできない。

１．厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和５年10月末時点）」
２．厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施者に対する令和４年の監督指導、送検等の状況」

図１　日本における外国人労働者数の推移



※各年10月末時点の数。
※括弧内の数字は対前年増加率。
※在留資格「技能実習」は2010年７月に新設されている。それ以前に技能実習生として雇い入れられた労働者は「特定活動」に含まれている。
※在留資格「特定技能」は2019年４月に新設されている。

出所：厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和５年10月末時点）」より連合作成

２．連合の外国人労働者の受入れに対する基本的な考え方

政府において、技能実習制度と特定技能制度の見直しに向けた議論が開始されることから、連合は、2022年12月に「外国人労働者の受入れ政策に関する考え方」を改めて整理した。外国人労働者の受入れに関しては、（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、という３点を基本的考え方に据えた。

外国人労働者に関して、安易かつなし崩し的な受入れは国内の雇用や労働条件への影響を及ぼすだけでなく外国人労働者の権利保護の観点からも問題がある。また、外国人労働者の受入れ議論では「国内の人材不足」に言及されることが多いが、地域や産業における問題の抜本的な解決のためには、非正規雇用の問題、女性や高齢者等、希望者誰もが安心して働ける環境整備にこそ取り組むべきであり、その実現のためには、労働政策だけでなく、産業政策や地域活性化の観点からも検討することが重要である。

また、外国人労働者はひとたび来日すれば「生

活者」でもある。労働者としての権利は当然だが、社会保障や教育、公共サービス、住宅等、社会的インフラの利用の権利保障はもとより、これらの負担の在り方の検討や、多文化理解等の環境整備も不可欠である。これらを踏まえたうえで、外国人労働者の受入れについては、総合的かつ国民的な議論を行う必要がある。

３．技能実習制度と特定技能制度の見直しに向けた有識者会議での議論

政府は技能実習制度と特定技能制度の見直しに向けた検討をするため、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）を設置し、2022年12月から議論を開始した。連合も委員として会議に参画し、労働関係法令違反や人権侵害の実態等を踏まえ、外国人労働者の権利保護という観点から両制度の適正化を求めてきた。多岐に渡る論点について、様々な見地からの議論が重ねられ、昨年11月30日に最終報告書（以下、報告書）の取りまとめに至った。以下では、連合の主張のポイントと、報告書でどのように取りまとめられたのかを概略する。

（１）人材育成を担保する方策

技能実習制度の見直しにあたっては、人材育成の視点が重要であるとして、習得した技能や知識を確認するための試験内容の適正化や、労働者の技能や経験を「見える化」する仕組みの整備等を求めた。

報告書では、試験内容の適正化に関しては後述する「新たな会議体」で試験内容等を議論することが盛り込まれた。また、能力等の見える化に関しては、具体的な仕組みについての言及には至らなかったものの、業所管省庁において処遇を含めた「育成・キャリア形成プログラム」を策定することが示された。

なお、有識者会議では、人権保護の観点から本人意向の転籍の在り方も議論された。結果、技能実習制度を見直した育成就労制度では、日本語能力等の要件を設けたうえで、国内労働法の規定等を踏まえ「就労開始１年後から」転籍を認める旨が報告書に記載された。他方で、転籍を認めることによる中小や地方における人材確保への影響等に鑑み、当分の間、「１年以上」転籍を制限する経過措置の検討についても記載された。

（２）技能や知識の向上に伴う適正な処遇の確保

人材育成には、技能等の向上だけでなく、それに応じた適正な賃金や処遇を確保するという視点も欠かせない。また、技能実習制度には「日本人との同等報酬規定」があるが、賃金に関する法令違反は後を絶たない。そうした実態を踏まえれば、目安となる「賃金指標」を作る等、処遇確保の実効性を高める方策も検討が必要だが、報告書では、上述した「処遇を含めた育成・キャリア形成プログラムの策定」にとどまっている。

（３）制度趣旨を踏まえた適正な受入れ分野の設定

育成就労制度の受入れ分野について、有識者会議では特定技能制度に合わせてはどうかという議論がなされた。しかし、両制度の目的や受入れる人材の基準には違いがある中で、単純に両制度の分野を接続すれば、安易かつなし崩し的な受入れの拡大にも繋がりかねない。労働者の安全確保を含めた人材育成が可能な分野に限定することが重要である。

報告書では、育成就労制度の分野は「人材育成になじまない分野は対象外」と記載されたものの、基本的には特定技能制度に合わせるとされた。

（４）監理団体や実習実施者等の要件厳格化

技能実習制度における労働関係法令違反や人権侵害等の多さを踏まえれば、監理団体や実習実施者は当然のことながら、特定技能制度の登録支援機関や受入れ機関も含め、要件の厳格化を図ることは不可欠である。とりわけ監理団体については、「実習生が相談しても適切に対応しない」「実習実施者の声を優先する」といった不適切な団体が見受けられる。こうした実態を踏まえ、法令違反を起こした場合には以降の受入れを認めない等の要件の厳格化を求めた。また、登録支援機関について、その実効性を高める観点からは「登録制」でなく「許可制」にすることも主張した。

報告書では、監理団体の独立性・中立性を担保するための要件追加をはじめ、受入れ機関等の要件を一定厳格化する方向性が示された。一方、登録支援機関については、支援体制に係る要件の厳格化等は盛り込まれたが、登録制については維持された。

（５）外国人技能実習機構の機能・体制の強化とそのための予算確保

技能実習制度の見直しにおいて、監理団体等の要件厳格化と相まって重要な点が、一元的な監督機関たる外国人技能実習機構の機能と体制強化である。必要な体制整備のため、外国人労働者を受入れる産業の所管省庁でも、予算を確保することも検討が必要だ。また、特定技能制度でも賃金の未払いや解雇等の問題が顕在化していることに鑑みれば、特定技能外国人への支援や受入れ機関等への監督指導を行うことも重要である。

報告書では、育成就労制度における「監督指導」「支援保護」機能の強化に加え、特定技能制度について、監督指導は盛り込まれなかったものの、特定技能外国人への「相談援助」を行うとされた。また、こうした機能強化のために「体制強化」を行うとされてはいるが、その裏付けとなる予算確保については示されなかった。

（６）特定技能制度における検討プロセスの透明性確保

現行の特定技能制度の受入れ分野や人数、求められる人材基準等は、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で決定され、どのような議論がなされ、決定されているのかは不透明であった。連合は、有識者会議において検討プロセスの透明化を求めてきた。

報告書では、育成就労制度も含めて受入れ分野や人数の設定、特定技能評価試験等のレベルや内容の評価等は、労使を含む関係者で構成される「新たな会議体」を設置し、議論を行ったうえで政府が決定する仕組みを設ける方向性が示された。

４．法案の課題

報告書を踏まえ、政府は、３月15日に技能実習制度と特定技能制度の見直しに関する法案を閣議決定し、国会に提出した。法案は概ね報告書に沿っているが、いくつかの点には修正が加えられており、「育成就労制度の受入れ分野」や「新たな会議体の設置」、「永住許可制度の見直し」等、以下のような課題がある（**表１**）。

育成就労制度の受入れ分野は制度趣旨に沿って厳格に設定を

「育成就労制度の受入れ分野」について、報告書で、特定技能制度に合わせつつ、「人材育成になじまない分野は対象外」と明確にされていた点が、法案では曖昧になっている。政府は、３月29日に特定技能制度の受入れ分野の拡大と、受入れ上限数を大幅に増やす閣議決定を行った。

新制度の施行にあたっては、受入れ分野はもとより、受入れ人数や人材の基準等について、新制度のルール・基準の下で改めて議論し設定することが、見直しの実効性を確保するうえで欠かせない。

表１　現行制度と改正後の新制度の対比（概要）

論　点	現行制度	改正後の新制度
目　的	【技能実習】 ・人材育成による国際貢献（最長5年） ・終了後は帰国し、技術を移転	【育成就労】 ・人材確保と人材育成（3年） ・特定技能１号の技能水準をめざし育成
受入れ分野	【技能実習】 ・90職種165作業	【育成就労】 ・受入れ分野は特定産業分野に合わせつつ、その中で育成就労制度の受入れ分野を別途設定
受入れの検討プロセス	【特定技能】 ・職種・分野の設定、受入見込み数、試験内容等は業界・所管省庁が検討し、政府が決定（不透明な検討プロセス）	【育成就労】・【特定技能】 ・育成就労・特定技能の受入れ見込み数・分野・人材基準等については、基本方針および分野別運用方針に定める ・その際、知見を有する者の意見を聴いたうえで、政府が決定
転　籍	【技能実習】 ・やむを得ない場合を除き、本人意向による転籍は原則不可 ・監理団体が転職先を確保	【育成就労】 ・「やむを得ない場合」を省令で規定し、明確化 ・本人の意向による転籍可。ただし、就労期間、日本語能力、転籍先企業等に係る要件あり ・育成就労機構による転籍支援が可能（ハローワーク等との連携強化）
監理・支援・保護	【技能実習】 ・悪質な監理団体が存在 ・独立性・中立性に課題	【育成就労】 ・監理支援機関に名称を変更 ・独立性・中立性を担保する許可要件を追加
	【特定技能】 ・特定技能外国人の支援（一部又は全部）は登録支援機関等、外部に委託可能	【特定技能】 ・支援（一部又は全部）の委託先は登録支援機関に限定
	【外国人技能実習機構】 ・技能実習制度のみを対象 ・外国人労働者の増加等に伴う、職員の人材育成を含めた体制整備に課題	【外国人育成就労機構】 ・特定技能外国人にも対応（ただし、相談援助業務のみ） ・育成就労制度の監督指導・相談・支援機能の強化 ・体制の強化

受入れ分野や人数、試験内容等は「新たな会議体」で議論を

受入れ分野や人数等を議論する場として、報告書では労使等で構成する「新たな会議体の設置」が明記されていたが、法案では「知見を有する者の意見を聴く」との記載にとどまった。「新たな会議体」は制度の検討プロセスの透明性を確保し、適正化を図るうえで重要な役割を担うため、その設置や役割等は法令で明確にすることが必要である。また、この会議体を有効に機能させるための方策も検討が必要である。加えて、試験内容等を適正化することは、各制度の目的に沿った適正な運用を確保するうえで大きな意味を持つ。試験の運用状況の確認を含め、新たな会議体で丁寧に議論することが求められる。

特定技能制度も着実な見直しを

技能実習制度の見直しは当然のことながら、特定技能制度の見直しも重要だ。前述したように特定技能制度でも問題が顕在化し、また今後、特定技能外国人が益々増加していくこと等を考えれば、報告書にもとづき登録支援機関の要件の厳格化を行う等、特定技能制度の見直しを着実に進めることが大切である。また、更なる制度の運用実態の把握も必要である。

人権尊重は見直しの大前提

育成就労制度における本人意向の転籍に関しては、報告書では「就労開始１年経過後」から認めるとされていたが、法案ではその期間を「１～２年の範囲で設定」と延長するかたちに修正された。さらに、法案には有識者会議で議論されていない「永住許可制度の見直し」も盛り込まれた。制度化については、人権保護と共生社会の実現ということを前提に、慎重な議論が求められる。

なお、今回の見直しはあくまで技能実習制度と特定技能制度に限るものだが、両制度の適正化を図ることで、他の在留資格での受入れ拡大等、想定していなかった皺寄せが生じる懸念もある。そうしたことを考えれば、外国人労働者の雇用管理に関する法律を整備することや、外国人労働者との共生を含め、「ビジネスと人権」の観点から、外国人労働政策全般について議論を行うことが必要だ。しかしながら、後者について、現在、政府には外国人労働政策全般を議論する場がない。労使や関係者等が参画する常設の会議体を設置し、継続的に議論を行うことを検討すべきである。

おわりに

上述した課題に加え、育成就労制度で認められる労働者派遣の仕組みや、外国人労働者の費用負担の問題、制度の履行確保のための業所管省庁の役割・機能の強化等、法案が成立した際に詰めなければならない点は多い。また、適正な運用が確保されなければ見直しの効果は得られない。運用状況を検証するうえで現場の実態把握は不可欠であり、そのために私たち労働組合は大きな役割を担っている。外国人労働者を含むすべての働く者の権利が守られ、安心して働くことができる社会の実現に向けて全力で取り組む決意を述べ、本稿の結びとしたい。