

2024・4

労働組合のための
調査情報誌

労働調査

【New Wave】

日々の暮らしで気になる“壁”

U Aゼンセン 副書記長 永井 幸子

【かいがい発】

ミャンマーのクーデターから3年 -タイ国境のミャンマー難民は、今-

公益社団法人シヤンティ国際ボランティア会 理事 八木沢 克昌

特集 外国人労働者政策のこれから

①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 4

法政大学 名誉教授 上林 千恵子

②地方部での外国人受け入れにおける技能実習制度の位置

—制度改正を見据えて

12

大谷大学 社会学部 准教授 徳田 剛

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

19

労働政策研究・研修機構（JILPT） 研究員 山口 壘

④外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方

27

日本労働組合総連合会 総合政策推進局 労働法制局 中野 愛子

⑤介護分野における外国人労働者施策の現状とこれから

33

U Aゼンセン日本介護クラフトユニオン 副会長 村上 久美子

⑥建設業における外国人労働者の実態と

建設労働組合の果たすべき役割

38

全国建設労働組合総連合（全建総連）賃金対策部長 長谷部 康幸

〈インタビュー〉

日中技能者交流センターにおける

外国人技能実習生の受け入れ事業

42

公益財団法人 日中技能者交流センター 常務理事 塩田 正行

ワンポイント・ブックレビュー

ダロン・アセモグル、ジェイムズ・A・ロビンソン著 鬼澤忍訳

『国家はなぜ衰退するのか：権力・繁栄・貧困の起源』上・下

早川書房(2013年)

日々の暮らしで気になる “壁”

ながい さちこ
永井 幸子

●U Aゼンセン 副書記長

今年の春は勢いが違います。この欄を書かせていただいて3回目の春ですが、右肩上がりで賃上げの機運が高まってきました。U Aゼンセンの「闘争状況ボード」にも「満額」の文字が並び、多くのマスコミからの取材も受けました。これまでの間、労使が真摯に企業の状況や労働環境について話し合ってきたことの結果だと思っています。この流れを中小企業や労働組合のない職場で働く労働者にも広げることが、我々の重要な役割です。

賃上げ闘争の日々の暮らしのなかで気になっていることが2つあります。“壁”です。

1つ目の“壁”は、「価格転嫁」「適正価格」です。自分の日々の暮らしは愛犬とともにありますが、ここ最近、ドッグフードの価格が変なのです。コロナの頃から値上がりしているのですが、いつも買っているフードの値段がこんな感じです。Aスーパーでは150円、Bホームセンターでは24個買ったら1つ99円、ネットでは200円…このフードの適正価格は結局いくら？価格転嫁できている？フードを手にしつつ心配になってきました。

今の段階では中小の賃上げも進んでいる状況（U A）ですが、政府の対策や労使の取り組みが進むなかで、今年は企業規模間格差が是正された、と振り返ることができるよう、引き続き労使の取り組みを支援していくことが必要です。できることをしていきたいです。

2つ目の“壁”は、いわゆる“年収の壁”です。賃上げとの関係は深く、扶養の範囲で働き

たいため上限額を超えないように労働時間を調整するので、賃上げや最低賃金改定が喜ばれない事態となっているとの現場からの声を聴きます。パートタイマーや契約社員等の政策・労働条件を担当し、社会保険と最低賃金の双方に関わってきた自分にとっては目下最大のテーマですが、この問題は奥が深く複雑です。

U Aゼンセンは2024賃金闘争方針に“「年収の壁」への対応を行う”ことを盛り込みました。

「税・社会保障制度に関して組合員に正確な情報を伝えるとともに、キャリアアップ助成金等を積極的に活用し、賃上げや労働時間の延長を組み合わせることで手取り収入の減少を補うよう、労使で対応を協議する」という内容です。今年初めて盛り込んだものではありませんが、賃金引き上げに関することとして記載したのは初めてです。キャリアアップ助成金については「年収の壁・支援強化パッケージ」の活用について厚生労働省の担当者を講師に招いた労使セミナーを開催し好評を得ました。労使で認識をともにし、年金においては基礎年金に報酬比例の厚生年金をオンすれば老後を少し豊かにできる、そういった周知も引き続きしていきたいです。

“壁”を克服し、心豊かに安心して生きていける社会に暮らしていきたい（愛犬とともに）。今年の闘争に取り組むなかで、改めて改善しなくてはいけないことの多さと、守ることの大切さを感じたように思います。今年の春は違ったな！と振り返ることができますように。



ミャンマーのクーデターから3年 ータイ国境のミャンマー難民は、今ー

やぎ さわ かつまさ
八木沢 克昌

●公益社団法人シャンティ国際ボランティア会 理事

タイ国境の街、メーソトの混沌

タイ北西部のターク県メーソトはタイ・ミャンマー国境の街。熱帯のタイ国境の3月末は、雨が降らない乾季の真っただ中。日中の気温は体温を超える40度近い炎暑の季節。焼付く太陽の下で顔や腕の皮膚は外の空気に触れると火傷するようだ。

国境を流れるのはムーイ川。その国境には第一友好橋が架かる。対岸はミャンマーの国境の街、ミャワディ。ベトナムからミャンマーを結ぶ国際物流道路「東西回廊」であり人とモノの最大の要衝地だ。少なくとも300万人ともいわれるミャンマーからの移民労働者の最大の玄関口でもある。

日本ではあまり報道されていないが、第一友好橋のミャンマー側の上流や下流にある少数民族が支配する地域には、中国資本とされるカジノや娯楽型ホテルが立ち並びチャイナタウンが建設されている。詐欺、違法オンラインカジノ、人身売買等が行われていると国際的な問題になっている。

国境の街周辺にはミャンマーでのクーデター後に軍の弾圧を逃れて多くの市民が逃れてきている。タイ政府は公式には避難民の受入れを認めておらず、多くの人々がジャングルの中での生活を強いられ、衣食住医が不足している。

最大のメラ難民キャンプ

メーソトの街から車で北へ約1時間、銃を持ったタイ軍の兵士が警備する検問所を2カ所超えて

向かった先にメラ難民キャンプがある。タイ・ミャンマー国境にあるミャンマー難民キャンプ9カ所のなかで最大のキャンプである。難民キャンプの入り口には、英語で「メラ避難民一時収容地域」と表示してある。「難民」と表示していないのは、タイ政府が難民条約に批准していないためだ。

難民キャンプの入口ゲートで車から降りて、訪問者記録簿に名前と所属団体名を書いてサインをする。国内外の報道機関関係者の取材や訪問は原則として許可されていない。

タイ政府は公式には「一時的避難民収容センター」としているが、事実上は「難民」として認めている。国連機関のUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）や国際NGOがタイ政府内務省の監督のもと、キャンプ運営、食糧配布、医療、教育、保護、生活向上などの分野を支援している。難民キャンプ9カ所全体の人口は約91,000人（2023年12月国連難民高等弁務官事務所）で、その約8割をカレン民族が占めている。

メラ難民キャンプにある難民による自治組織「難民キャンプ委員会」の代表ら5人のメンバーからキャンプの最新の概要を聞いた。キャンプリーダーの話では、メラ難民キャンプは3地域に区分されていて、5,672家族、31,992人が暮らす。半数以上がカレン族で、ビルマ族、モン族、その他と続く。宗教は、仏教が最も多く、キリスト教、

イスラム教等がある。難民のなかで難民登録が行われているのは12,556人、未登録が18,456人。難民登録がされていなければ第三国定住の資格がない。

筆者の所属するシャンティ国際ボランティア会は、タイ政府から正式の許可を得た日本で唯一の国際NGOとして、20年来、国境にある7カ所の難民キャンプで図書館を中心とした教育・文化支援活動を続けてきた。

「祖国は難民キャンプ」の苦悩

タイ国内に難民キャンプが設立されたのは1984年。40年が経過して、親世代や祖父母世代と子どもたちとの世代間の価値観のギャップも大きくなっている。15歳以下の子供たちの大半は「祖国は難民キャンプ」世代である。生まれてから一度も祖国はもちろん、難民キャンプの外にも出たことがない。ミャンマーの農村では一般的な稲作や水牛や牛も見たことがない。

難民キャンプでは恒久的な建物の建設が禁止されているため、民家は、屋根はチークの葉を重ねて編み、柱はユーカリの木、壁は竹を編んで作られている。高床式の作りの簡素な家が急な斜面にまで隙間なくびっしりと立ち並ぶ。学校などの公共の大型の建物はトタン板でできている。

難民問題の解決方法とは

現在、「難民問題の恒久的な解決」として考えられているのは以下の3つである。

本国帰還：最も恒久的な解決方法の一つだったが、キャンプ委員会のメンバーは、難民の約8割は祖国への帰還を希望していないと口を揃える。クーデター以降は、絶望的な状態になってしまった。難民キャンプ生まれの世代が半分を超え、祖国に親戚など頼れる人もいない、土地も仕事もない。軍の攻撃など安全も保障されていないので帰還が実施できる状況にはない。

第三国定住：教育の機会やより良い生活を求め、第三国定住はアメリカを中心に大人気だ。クーデター前に最大の定住受入れ国だったアメ

リカは一度は中止をしたが、2023年にミャンマーでのクーデターを契機に再開を表明。絶望的な状態にある難民キャンプの若い世代を中心に大きな希望となっている。

タイへの統合：難民の中で最も希望が多いのはタイへの定住である。隣国であり、気候、宗教、文化・社会などの共通性が高く暮らしやすい。しかし難民キャンプの恒久化につながらかねないために、タイ政府として認めることは極めて難しい状況だ。

混乱の中に希望はあるのか

私たちに今、出来ることは、難民キャンプが過酷な環境であるからこそ、国境やタイ国内の移民労働者の子どもたちへの教育支援活動を途絶えさせない事だ。支援活動を止めてしまえば活動が途絶える。外国の国際NGOは活動の再開が極めて困難な状況にある。現地スタッフも命がけで日本人スタッフと共に「教育の機会」を創るために関わっている。

クーデター後にタイへ逃れてきた人々も、暴力や貧困、差別などを逃れてきた先でまた貧困に陥るという負の連鎖が起きている。国境を超えた貧困の再生産を断ち切るためには教育の機会を途絶えさせないことが大切だ。

少数民族であっても自らの言語やミャンマー語を学び、自らの文化的アイデンティティを継承して欲しい。子どもたちの笑顔こそが困難な難民キャンプで生きる大人たちの生きる糧となることを40年前のカンボジア難民キャンプから学んだ。



メラ難民キャンプの小学校の教室で学ぶ子どもたち



特集

外国人労働者政策のこれから

昨年11月末、「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」が
最終報告書をまとめました。

従来の制度が、国内の経済社会を維持するうえで欠かせない存在としての
外国人労働者の確保を進めてきた一方、人権侵害や法違反を発生させてきたことに対する反省をふまえ、
新たな制度の下で権利の保護やキャリアアップのための
仕組みづくりが必要だと指摘しています。

この議論をもとに今国会において関連法の改正案が提出され、
従来の技能実習制度に代わる新たな在留資格「育成就労」の新設に向けて、
現在審議の只中にあります。

人材確保と人材育成を主眼とする新たな制度の成立を前に、
外国人労働者政策はひとつの節目を迎えています。

本特集では、これまでの外国人労働者政策の経緯と受け入れ実態をふまえた上で
新たな制度の位置づけ、これからの課題と展望、また、労働組合としての考え方や
今後求められる制度のあり方について取り上げました。

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
上林ち え こ
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。

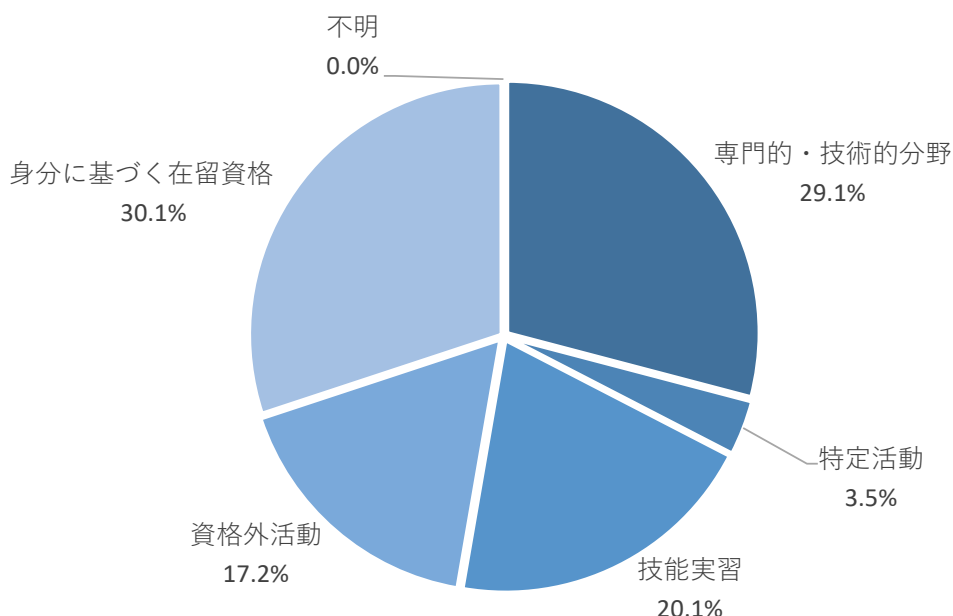
外国人労働者はこれまで求人しても人が採用できない業種や職種、あるいは若年人口が都市圏に流出しているために高齢化の進展が著しい地方圏での人手不足を補ってきた。業種でみると、製造業以外にも、屋外作業を免れにくい農業や建設業、人口高齢化に伴って需要拡大が発生している介護などがその典型であり（上林、2019b）、また地方圏では事実上、労働移動が3年間禁止されている技能実習生への依存度が高かった（上林、2019a）。人口減少下で徐々に拡大した地域と業種・職種の人手不足を担ってきたのが外国人労働者、そのう

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人が帰国した後、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。

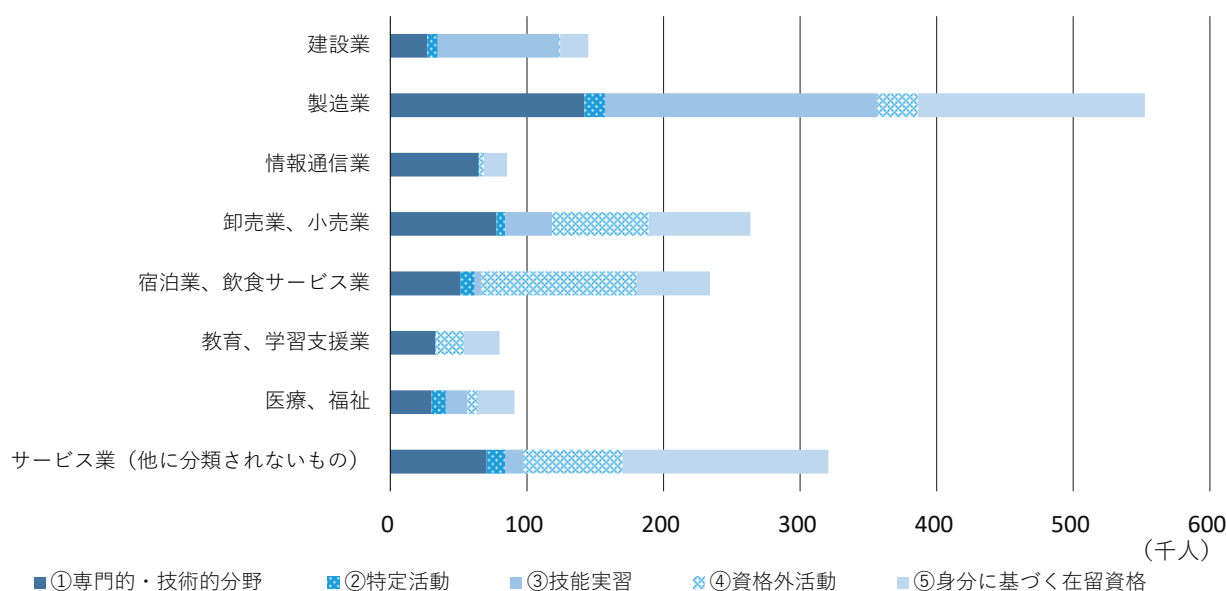
次に業種別に外国人労働者の就労人数を見てみよう。図2は図1と同じ外国人雇用状況報告を整理した結果である。技能実習生は製造業と建設業で就労する人数が多く、資格外活動に分類される

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

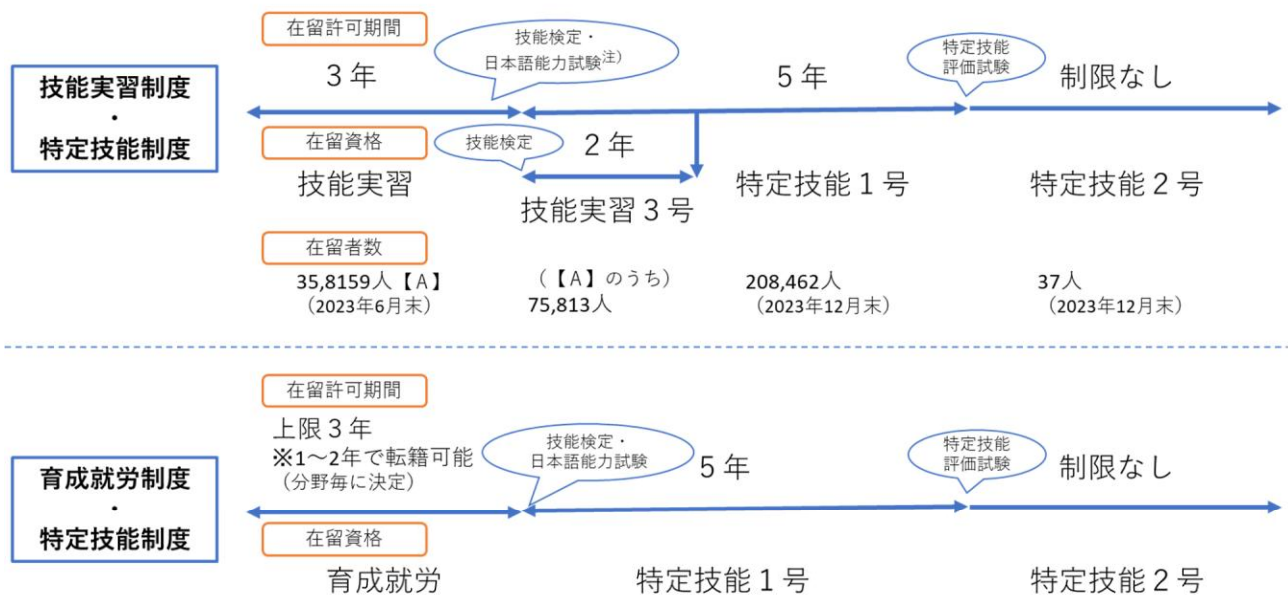
度に変更されようとしている。2024年3月に法案の国会上程、4月に審議が始められて成立すれば、公布後3年以内に施行されることとなっており、2026年から2027年には新制度への移行が始まる。その制度変更のポイントについて図3を参照しながら説明しよう。

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年を満た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つてよいだろう。

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、現実には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3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もきたのである。

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ので、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ので、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・出漁期のみの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の、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

地方部での外国人受け入れにおける 技能実習制度の位置—制度改正を見据えて

とくだ
徳田

つよし
剛

●大谷大学 社会学部 准教授

はじめに

筆者は、近年増加傾向にある地方在住外国人の動向に着目し、中四国・関西地方などで共同研究を進めてきた（徳田・二階堂・魁生編2019；2023）。現地調査などを通じて聞こえてくるのは、「地方部の現場はもはや技能実習生無しでは回らない」という企業や事業所の関係者の声であった。現在検討が進められている技能実習制度の大幅な改変において議論されている、原則的に変更不可とされてきた実習先の変更を認めていこうとする動きに対して、各地の関係者は「このままでは地方部の外国からのマンパワー確保が困難になる」、あるいは「外国から何とか受け入れてある程度までに育てても、条件の良い都市部などに“逃げられてしまう”のではないか」といった「危機感」を少なからず募らせている。

その一方で、地域内の外国人支援や「多文化共生」の地域づくりに取り組む自治体の担当者や地域国際化協会のスタッフなどからは、「重要な取り組み課題ではあるものの、技能実習生は様子が見えにくく、とても扱いづらい存在だ」という声

もしばしば耳にする。そうした状況の背後には、同じ地方部に在留する外国人を対象としながらも、実質的には短期ローテーション型の「外国人労働者」を呼び込む手段として機能している技能実習制度と、滞在の長期化や定住化が進む外国人をホスト社会へ「包摂」していこうとする「多文化共生」政策の間での政策内容の調整不足があると思われる。

本稿では、日本の地方部の現場の視点から見た技能実習制度の位置づけがどのようなものであるかを示したうえで、多くの問題点を抱える同制度の改正に向けた要点およびそれに代わる施策の立案・実行の必要性について検討する。具体的には、「なぜ地方部で技能実習生が重用されるのか」、「外国人住民を交えた地域づくりの取り組みにおいてなぜ技能実習生が見えにくく扱いづらいのか」という上記の2つの問いについて考えながら、今後の見通しに関する筆者なりの見解を示したい。

1. なぜ地方部において技能実習生が重用されるのか

日本の地方部での技能実習生の位置づけを考えるにあたっては、ここ10年ほどで地方在住外国人の人口が増加傾向にあり、そこに占める技能実習

生の比重が大きいことを確認しておく必要がある。筆者が地方部に来住する外国人人口の動態を捉える際には、都道府県を「第1群（外国人人口が10万人以上）」、「第2群（2万5千人以上10万人未満）」、「第3群（2万5千人未満）」の3つのグループに分け、とりわけ第3群の動向に着目する、という方法を採用している¹。

コロナ禍の期間（2020年初頭から2022年前半くらいまで）における一時的な減少を除くと、東日本大震災発生後の2012年以降、全国で外国人人口の数が大きく増加しており、本年3月に出入国在留管理庁より発表された速報値によれば、最新の2023年12月時点での在留外国人数は約341万人に達しており、過去最高を更新し続けている²。その中であって、第3群の外国人数は2012年の222,812人であったのが2017年には283,789人、さらには2021年には310,520人とその数を大きく増やしている。日本の外国人人口の総数に占める第3群の割合はそれぞれに11.0%、11.1%、11.2%と同水準を保っていることから、地方在住外国人の数は2010年代を通じて全国的な増加傾向と軌を一にして増加していると言えるだろう。

また、第3群の各県に在留する外国人人口の特徴（2021年12月時点）を見てみると、出身国ではベトナム（17.6%）とフィリピン（13.7%）の比重が、全国の総数に占める第3群の比率（約11%）を上回っている。表1は都道府県の3つのグルー

プごとの外国人人口を主要な在留資格別に示したもののだが、第3群の比率が全国における人口比（約11%）を上回っているのは「技能実習総計（1～3号の総計）」の26.8%、「特定技能」の21.1%のみであり、これらの在留資格の比率の高さが目立っている。

ここで、本節の主題である「地方部における技能実習生の重用」の理由について検討しよう。地方部において技能実習生が多く「就労」している理由として、日本人の従業員よりも支払う給与を安く抑えられることが主な理由であると考えられる方もおられるかもしれない。だが、上林千恵子が指摘しているように、技能実習生に直接支払われる「研修手当」以外に、実習生の住居確保に関する費用や生活費、送り出し地からの往復旅費、現地の送り出し機関および日本の受け入れ側の監理団体等への手数料などの負担が受け入れ側に発生する。各実習生が受け取る実習費は少ないかもしれないが、技能実習生1名を受け入れるにあたってのコストは「安価」とは言えないのである（上林2015）。地方部において技能実習生を多く受け入れているのは農漁業・製造業・医療や介護を含む各種サービス業などであるが、このように地方部で技能実習生が重用される最大の理由は、これらの業種ではいくら求人募集をかけても応募者が集まらないために「外国人材」の導入に踏み切らざるを得ず、地方部でも確実に人材を確保できる

1. 第1群に含まれるのは東京・愛知・大阪・神奈川・埼玉・兵庫の6都府県、第2群には静岡・福岡・茨城・群馬・京都・岐阜・三重・広島・栃木・北海道・長野・滋賀・岡山12道府県であり、それ以外の各県の合計が第3群となる。この3分類はあくまで都道府県単位での分類であり、それぞれの自治体内に存在する外国人人口の多寡や集住度合いの地域間の違いをうまく捉えられないという問題をはらんでおり、分析手法のさらなる彫琢が必要である。
2. 本稿では日本に「滞在・居住する外国人」についての統計資料として、法務省および現在の出入国在留管理庁が半年ごとに発表している「在留外国人統計」とその前身の「(旧)登録外国人統計」を用いている。ただしこの統計には、帰化によって日本国籍を取得した人や国際結婚家庭に生まれ日本国籍を持つが外国にルーツを持つ年少者などは含まれない。ここまでの記述では「外国人人口」という表記を用いてきたが、より正確には、本統計に基づいた外国籍を保有したまま日本に在留する人を表す際には「外国籍者」と、これに外国ルーツを持つ日本国籍者を含めた「外国ルーツ住民」という表記を厳密に使い分けることが望ましいのであるが、本稿では用語の混乱を避けるため先の表記を統一的に採用することとした。

(ほぼ唯一の) 選択肢が技能実習生の受け入れだからである。

定住者や永住者などの在留資格であれば就労先や居住先の変更が可能であるため、給与水準の高さや業種・職種の選択肢の多さ、生活の利便性、文化・娯楽面での充実などの面で「条件不利地」である地方部にわざわざ来てくれて、なおかつロースキルワーカーを多く必要とする上記の労働集約型産業に就業する「外国人材」は稀である。結果として、来日前に定められた実習先を変更できない技能実習生しか、地方部では選択肢がないのである。

人口減少に伴う労働力不足がいつそう顕在化していくにつれて、滞在期間が長く、家族帯同が可能であるなどの「好条件」を伴った在留資格が今後さらに「新設」されていくだろう。だが、在留資格上で選択肢がいくら増えたとしても、上述のように「条件不利地」である地方部の多くの現場では、おそらく現行の技能実習制度の特徴を多く残した在留資格による「外国人材」のリクルートが好んで選択されるであろう。なぜなら、昨今の日本の「外国人政策」の中で、地方部に外国人を

誘導するような制度や政策のメニューは存在せず、現在の技能実習制度が持つ「実習先・在留地からの移動の制限」という規定に「依存」するしか、有効な手立てがないためである。

例として、全国的に人材不足が深刻化している介護分野を見てみよう。この分野には経済連携協定(EPA)、在留資格「介護」、介護分野での技能実習と特定技能という複数のルートが存在するが、条件の良い都市部の施設との競合や、一定期間をかけて育成した人材の他の地域や施設に流出してしまうリスクを避けるために、地方部では技能実習生が選ばれる傾向があることが、愛媛県や秋田県の介護施設での聞き取り調査結果から明らかにされている(大黒屋・村岡2023; 秋葉・平田・嶋2022)。農業や漁業、地場産業などを支える地方部の製造業でも、地元出身の日本人の若者の就労先としては選ばれにくく、「技能実習生頼み」とならざるをえない。こうした事情を抱える地方部の現場ではベトナムやフィリピン、(漁業分野では) インドネシアなどからの技能実習生が多く見られ、最近はミャンマーからの技能実習生も増えてきているようである。

表1 外国人人口の地域3区分別の比率(主な在留資格のみを抜粋)

2021	総計	特別永住者	永住者	定住者	留学	技能実習総計	特定技能
第1群	1,744,404 63.2%	206,635 69.7%	545,282 65.6%	110,893 55.7%	139,108 66.9%	99,661 36.1%	20,265 40.8%
第2群	703,917 25.5%	64,818 21.9%	207,840 25.0%	71,403 35.9%	46,693 22.5%	102,528 37.1%	18,901 38.1%
第3群	310,520 11.2%	24,946 8.4%	77,958 9.4%	16,593 8.3%	21,887 10.5%	73,931 26.8%	10,500 21.1%
未定・不詳	2,098	24	58	104	126	142	0
その他の合計	583	36	182	10	1	93	8
総計	2,760,635 100.0%	296,416 100.0%	831,157 100.0%	198,966 100.0%	207,830 100.0%	276,123 100.0%	49,666 100.0%

*本表内の「技能実習総計」は技能実習1～3号イ・ロ、「特定技能」は特定技能1号・2号の人数をそれぞれに合計したもの。「その他の合計」は、総数10人以下の市区町村の合計値である。なお、表内の数値は2021年12月時点のもの。

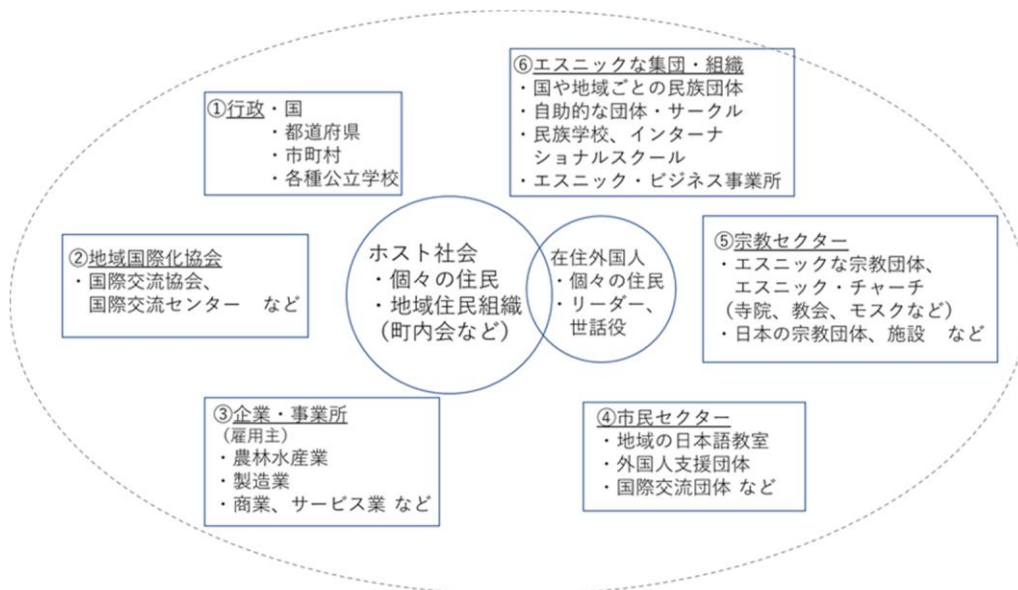
出所: 徳田・二階堂・魁生(2023: 8)より引用。在留外国人統計をもとに筆者作成。

2. 地方部での「多文化共生」の地域づくりにおける技能実習生の「扱いづらさ」

次に、地方部での「多文化共生」の地域づくりにおいて、なぜ技能実習生に関連する課題が見えにくく、扱いづらいのかについて考えてみよう。筆者は、地域社会（ここでは市町村などの基礎自治体の単位を想定）における外国からの来住者の受け入れ、サポートと地域社会への包摂のための諸活動を担う組織・団体として、①行政（都道府

県および市町村）、②地域国際化協会（国際交流協会など）、③企業・事業所、④市民セクター（市民団体、NPO、ボランティアなど）、⑤宗教セクター（仏教寺院、カトリック教会、モスク、外国人の宗教者によって設立・運営されるエスニック・チャーチなど）、⑥エスニックな集団・組織（主に外国ルーツ住民によって構成される集団・組織）の6つを挙げており、これらのセクターによる役割分担と相互連携によって構築されるこのような態勢を、外国人受け入れに関する「ローカルガバナンス構造」と呼んでいる（図1）。

図1 地域社会での外国人受け入れに関するローカルガバナンス構造



出所：徳田・二階堂・魁生（2023：19）より引用。筆者作成

この図の中で、本稿の主題である技能実習生と直接的に関連する組織・団体は、受け入れ先となる「③企業・事業所」である。実際の受け入れにあたっては、技能実習生の派遣とフォローアップを行う送り出し機関や日本側の監理団体に関与しており、さらには外国人技能実習機構が監理団体や受け入れ先の監督を行っている（上林2018）。

また、技能実習生に限らず、日本に暮らす外国

人の多くがまず頼りにするのは、同胞・同郷出身者等によるエスニックなネットワークやコミュニティ（⑥）である。だが、地方部に多く暮らしている技能実習生や国際結婚移住者らは就労地・居住地の変更が容易ではないために各地に散住する傾向がある。したがって地方部では、都市部によく見られるような在日コリアンや日系ブラジル人の集住地域のようなエスニックエリアが形成され

ることは稀で、どうしても対面状況でのつながりや相互的なサポートが起こりにくくなる³。その欠落を補う場所となりうるのが、母国で信仰してきた宗教の集まりや施設（例えばカトリック教会やモスクなど）である。信仰の篤い国などからやって来た人たちにとっては、なじみ深い宗教儀礼やそこでのルーティーンを異国の地でも行えることはとても重要で、ストレスの多い毎日の中での心の支えとなっていることが多い。地方に来住した外国人にとって、それら以外の重要な出会いの場となっているのが、地域の日本語教室（④）である。それらはボランティアベースで運営されていることが多く、散住地域では必ずしもアクセスしやすい場所にあるとは限らないのであるが、日本語を共に学んだり、言葉と共に日本社会や地元のことを教えてもらったりする重要な場となっており、経済危機や災害発生時などではこの集まりがさらなる支援の輪の基点となることもある（徳田・二階堂・魁生2016）。

上記の図は、多くの地域で進められている、ホスト社会の地域住民と外国人住民の「共生」への取り組みに関わる組織・団体等を図示したものである。そこで依拠される「多文化共生」政策は、出入国管理政策に基づいて法務省、出入国在留管理庁より在留を許可された外国人を「地域住民」として受け入れた上で、相談対応、日本語習得支援、子ども・若者の教育やキャリア形成の支援などを通じてホスト社会への適応・包摂を促そうとするもので、移民政策の用語では「統合政策」に

該当する。そうした取り組みの中心的な役割を果たしているのは、各市町村（①）と地域国際化協会（②）であり、2006年に総務省が都道府県と外国人人口の多い市町村に向けて策定を促した「多文化共生推進プラン」に示された諸課題を念頭に置きながら、そうした取り組みがなされている。

だが、この政策は2000年代において南米日系人の滞在の長期化と定住化が予想以上に進行し、それに伴って顕在化した新たな地域課題への対応に向けた態勢整備のための指針を示そうとしたものであった。「多文化共生」政策は総務省の管轄下にある「地域国際化政策」における、「国際交流」「国際貢献」に次ぐ「第三の柱」として位置付けられているが、技能実習制度はこの政策とは全く別の文脈のもとで起案・制定・運用されたものである。法務省管轄の研修制度に端を発し、諸批判への対応として技能実習生の「労働者」としての側面への配慮が進められたことから、現在の同制度については法務省と厚生労働省の共同運営体制が採られている（上林2018）。こうした経緯から、「多文化共生」政策の枠内で技能実習生に関する問題を取り扱う、というアクションは、政府の省庁の役割分担上、法務省・厚生労働省・総務省という3つの省の所掌事項が重なっている、各省庁の権限や命令系統が複雑に絡み合った位置にあり、そのことが本節の問いである技能実習生の「見えづらさ」や「扱いづらさ」を生む原因となっていると思われる⁴。

3. ただし、近年の「エスニックなネットワークやコミュニティ」は対面の形式のみとは限らず、SNSなどによる「オンライン」の形のものも考慮に入れておく必要がある。この点については、高橋（2023）を参照。

4. ここで示したことは、全国の地方自治の現場で起こっていることであるが、これに地方部に特有の事情を加味すると、以下のような状況が浮かび上がってくる。地方部の多くには「国際交流協会」などの名称を持つ地域国際化協会が設置されていないため、その多岐にわたる諸課題は市町村の担当部署が一手に担わなければならない、これに都道府県庁の担当課や都道府県単位で設置された国際交流協会などがサポートする形で対応がなされることが多い。また、地方部では姉妹都市交流などの「国際交流」活動は熱心に取り組まれてきた一方で、同じ地域に暮らす外国人住民への支援や交流などに関する市民活動は低調になりがちで、そのような活動に従事する市民団体も決して多くはないなど、地方部での「活動資源」の不足が散見される。徳田・二階堂・魁生（2023）の序章を参照。

おわりに ―「ポスト技能実習制度」の構想の必要性

技能実習制度は、その前身の研修生制度の段階から「途上国の人材育成に寄与する」と謳われているような制度趣旨とは“名ばかり”で、短期ローテーション型による国外からのロースキルワーカーの調達手段として機能してきた。とりわけ、国内の労働市場での人材調達が容易ではない地方部の各現場では、同制度の「他の事業所、地域への転出」に関する厳しい規制に「依拠」（あるいは「依存」）する形で、辛うじて必要な労働力を調達してきたのである。

技能実習生に関しては、とくに地方部の現場では次のような「評価の変遷」が見られる。受け入れの初期段階では「〇〇（国名）から来た技能実習生はまじめでよく働く」という言説がよく聞かれるが、次第に「最近の〇〇からの技能実習生の“質”が下がった」とされ、最後には「〇〇からは技能実習生の形ではもう来ない」という状態に至る。このようなサイクルは、2000年代には研修生・技能実習生の多数を占めた中国からの技能実習生の評価としてよく聞かれたが、それに続くベトナムからの受け入れに際しても同じような現場での言動のパターンが繰り返されている。最近では、ベトナム本国の経済発展や“優良な”移住就労先の選択肢増加などの理由で、ベトナムからの技能実習生についても、このサイクルの終焉を迎えつつあるという見方もある（出井2021）。先述のように、新たな技能実習生の受け入れ先として盛んにリクルート活動が行われているインドネシアやミャンマーなどでも、おそらく中長期的には中国やベトナムと同じサイクルのもとに推移していくことだろう。

この度の技能実習制度の改正においては、「実

習地・実習先の変更」をどの程度緩和し認めるかが一つの大きな焦点となっている。技能実習生を実質的な「労働者」とみなすのであれば、いったん受け入れられた実習（就労）先を変えられないのは「（労働者としての）基本的な権利の侵害」であることは明白であり、技能実習生を弱い立場に置き、受け入れ先での「不正」や「権利侵害」を生み出しやすいような「構造的な欠陥」を持つ制度としての誹りは免れ得ないだろう。だが同時に、この“不適切な”規制こそが地方部に「外国人材」を招き入れ、そこに留め置くためには不可欠なものであるがゆえに、この部分をドラスティックに改編することへの「拒否反応」が惹起されるだろう。したがって、技能実習制度という名称をいかなる制度名に変更したにせよ、この点については制度設計もしくは運用面において何らかの形で「温存」が図られると筆者は予測している。

だが、現行の技能実習制度に見出されている「外国人材の地方誘導機能」が今後もその効力を持続し続けるとは筆者には到底思われない。これまで「移民送り出し国」であったアジア諸国も今後は経済発展と高齢化の局面に入っていく。それを見越してか、移民労働者の国際的な獲得競争もすでに激化してきており、複数の国や地域では農業労働者やケアワーカーといった、地方で特に人材不足に陥りがちな特定職種の移民労働者の受け入れ制度が設けられている。また、カナダでは「州指名プログラム」や「農村・北部地域パイロットプログラム」などの地方部に意識的に国際移民を誘導するような政策がすでに運用され、かなりの実績を上げている（古地2023）。こうした国際的な移民労働者をめぐる獲得競争の激化という状況に鑑みれば、もはや「選ばれる」立場から「選ぶ」立場に立ちつつある「外国人材」にとって日本の技能実習制度は決して「魅力的な」選択肢とはいえず、「地方部での人材獲得手段」とし

ての機能も次第に（もしくは一気に）低減していくことが十分に予想される。気が付いた時には「日本の地方部にはもはやどこからも来てくれない」ような事態がいつ訪れてもおかしくはないのである。

実習生に研修機関やブローカーへの多額の借金を強いること、（受け入れ側に問題があったとしても）本人の希望で実習先の変更ができないこと、そもそもが同制度の名目と実態が乖離していることなどの様々な問題点の存在により、この制度の「改正」もしくは「廃止」はもはや不可避な情勢にある。だが、本稿でこれまで見てきたような、同制度が人手不足に悩まされる地方部に「外国人

材」を安定的に招致してきた事実と、他の政策オプションの欠落のために同制度に「依存」せざるを得ない地方部の事情を看過しての制度改革は、日本国内、とりわけ地方部の現場において大きな「混乱」と「失望」を生むだろう。人口減少がますます加速化する日本においては、技能実習制度に対する「小手先」での修正に終始するのではなく、その不備を抜本的に正しつつも、同時に「ポスト技能実習制度」となりうる地方部への移民誘致政策について真剣に考え、早急に制度設計と実行を図っていかなければ「手遅れ」になってしまうような「未来」が、もうすぐそこまで来ていると認識すべきであろう。

（付記）本稿での考察は、日本学術振興会・科学研究費補助金（課題番号：19H01579 および 23K01783）の研究成果に基づいたものである。

【参考文献】

- 秋葉丈志・平田友香・嶋ちはる、2022、「秋田県内の先行事例にみる外国人介護労働者受入れの展望」熊谷嘉隆監修、成澤徳子編集代表、秋葉丈志・豊田哲也・根岸洋編、2022、『人口減少・超高齢社会と外国人の包摂—外国人労働者・日本語教育・民俗文化の継承』明石書店、48-62
- 出井康博、2021、「コロナ禍で加速するベトナム人の日本脱出」（Wedge Report 2021年5月21日付コラム）、<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/23021>（2024年4月1日閲覧）
- 上林千恵子、2015、『外国人労働者受入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会
- 、2018、「技能実習制度の第2の転換点：2016年の技能実習法を中心に」『D I O：連合総研レポート』連合総合生活開発研究所、337号、10-14
- 古地順一郎、2023、「移民を地方へ—カナダの『移民政策』の動向」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房、226-235
- 大黒屋貴稔・村岡則子、2023、「地方における外国人介護人材受け入れの現状と課題—愛媛県今治市島嶼部の介護事業所を事例として—」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房、94-105
- 高橋典史、2023、「非集住者たちの宗教コミュニティ—in 日ベトナム人仏教徒によるSNSの役割」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房、131-140
- 徳田剛、2023、「日本の地方部における外国人受け入れの現状と課題」『都市問題』Vol. 114、後藤・安田記念東京都市研究所、4-13
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子、2016、『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題—結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から—』創風社出版
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編、2019、『地方発 外国人住民との地域づくり—多文化共生の現場から』晃洋書房
- 、2023、『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房

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。

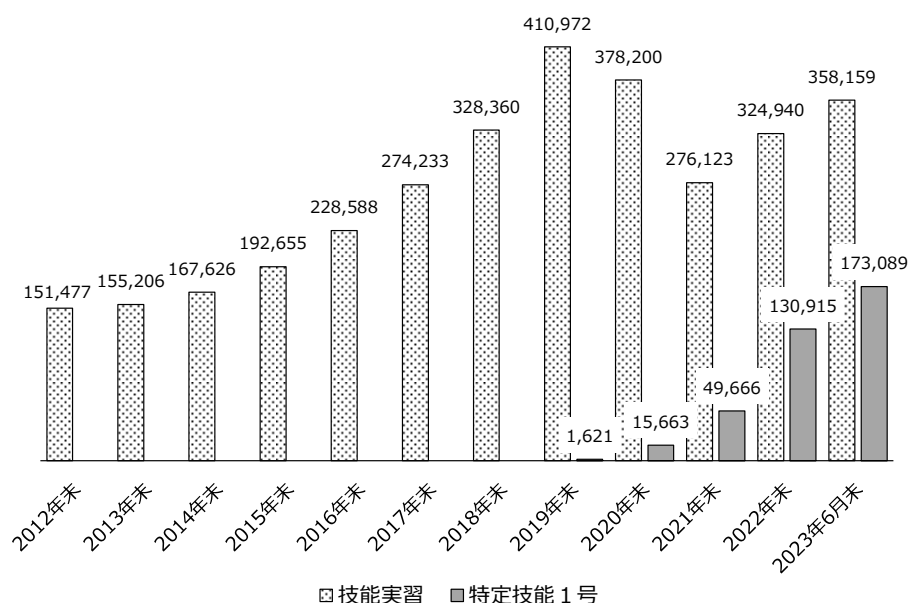
特定技能制度では、同一業務区分内または試験に合格した業務区分で転職が可能である。これに対して技能実習制度では転籍が原則不可となっており、したがって人材確保の側面からは、「一定人数の労働者の一定期間の確保」のための枠組みとしても機能してきた。そしてこの枠組みが、当該制度下において人権や労働者としての権利に関する深刻な問題を生み出すことも指摘される。新設の育成就労制度では、本人の意向による転籍については同一業務区分内に限り、同じ企業での就労期間が1～2年を超えていることなどの要件を満たす場合に認められることとなっている。

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。

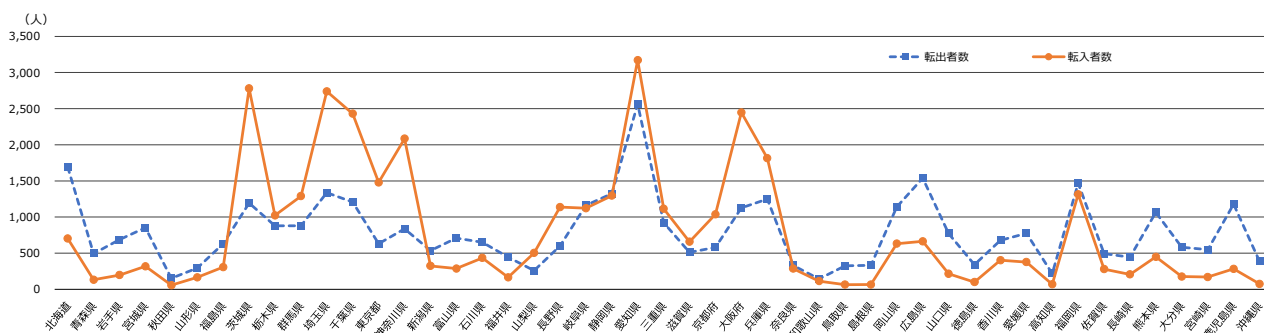
当該事業が始まった当初は、建設と造船・船用工業（溶接区分）の2分野のみが特定技能2号移行の対象であった。固有の在留資格「介護」がある介護分野を除く11分野を移行対象とすることが決まったのは、2023年6月である。広島県とアドバイザーは実際に採択企業を訪れるなどして現状を把握し、特定技能2号試験に向けたプランニングと必要な試験対策に関する情報提供をすすめていった。結果として2023年9月に造船・船用工業

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があろう。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）。

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なかの
中野あいこ
愛子

● 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

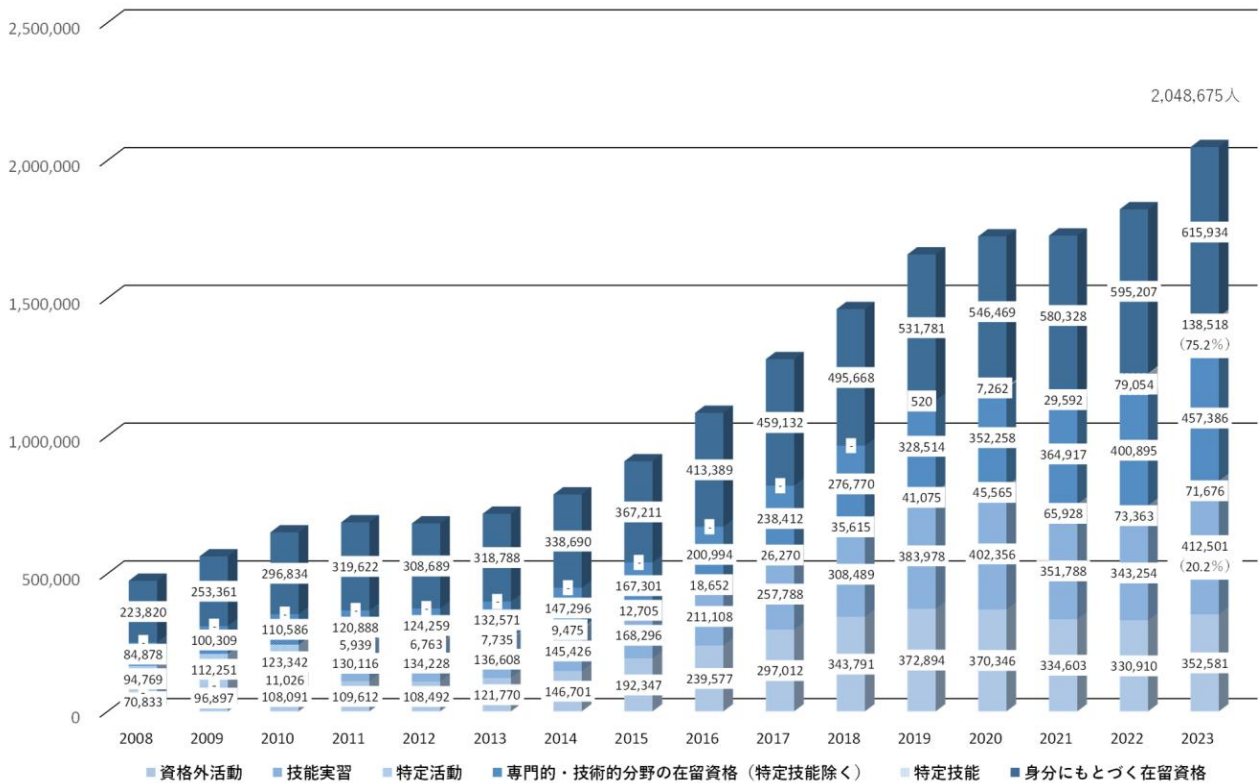
2023年10月末時点の外国人労働者数は約205万人に達し、外国人を雇用する事業所数は318,775所と、いずれも過去最高を記録した¹。対前年増加分で最も大きいのが特定技能で、次いで技能実習となっている（図1）。

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」「怪我に繋がりが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、安易かつなし崩しの受入れの拡大にも繋がりがかねない。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が多い。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。

特 集 5

介護分野における 外国人労働者施策の現状とこれから

むらかみ
村上くみこ
久美子

● U A ゼンセン日本介護クラフトユニオン 副会長

はじめに

日本介護クラフトユニオン（NCCU）では、組合員を対象に毎年「就業意識実態調査」と「賃金実態調査」（以下、NCCU調査）を実施している。NCCU調査では例年、設問の最後で現在の介護現場の課題を記述してもらいデータを得ており、2023年度調査の記述内容で最も多かったのは、「人手不足、職員の高齢化」であった。調査の回答者の年齢を見ても、20年前の2003年の就業意識実態調査では50歳以上の割合が月給制6.4%、時給制40.7%であったが、2023年には月給制39.6%、時給制58.8%と明らかに介護職の高齢化が進んでいることがわかる。「職員の高齢化により後継者がいない」「働き手の高齢化が進んでいるが、若い世代の入職がない」等、アンケートからも現場の切実さが伝わってくる。

一方、国は総合的な介護人材確保対策の一環として、介護職員の処遇改善や介護ロボット・ICT等テクノロジーの活用推進、介護職の魅力向上等の施策を講じており、その中の一つに「外国人材の受入れ環境の整備」がある。

本稿では、介護分野の外国人労働者に対する取り組みを紹介するとともに、NCCUにおける外国人労働者の実態やアンケート等から浮かび上がった課題を報告し、深刻化する人手不足を解消するための国の対策について考察する。

1. 介護業界における 外国人労働者の現状

厚生労働省「外国人雇用状況」によると、2023年10月末時点の日本における外国人労働者数は約205万人であり、前年より12.4%増加している。そのうち福祉分野（社会保険、社会福祉、介護事業）は約6万7,000人で全体の3.3%にとどまるが、対前年増加率は23.1%と全体平均より高い数字となっている。ただし、その増加率は2021年以降鈍ってきており、介護業界に入職する外国人労働者も減少傾向にあることがデータから読み取ることができる。

介護分野における外国人労働者の受け入れの仕組みは、EPA（経済連携協定）、在留資格「介護」、技能実習、特定技能1号の4つがある。

(1) E P A（経済連携協定）

最も早くできた介護分野の外国人受け入れの制度はE P Aである。この制度は、介護分野の人手不足への対応ではなく、二国間の経済活動の連携強化の観点から公的な枠組みで特例的に行うという趣旨のもと、2009年にインドネシア、フィリピンから介護福祉士候補者が来日したのが始まりで、その後2014年にベトナムが追加された。

2023年9月1日時点のE P A介護福祉士・候補者の在留者数は2,935人（うち資格取得者762人）である（国際厚生事業団調べ）。

(2) 在留資格「介護」

次にできた制度は、2017年9月1日より施行された在留資格「介護」である。団塊の世代が全て75歳以上となる2025年には約250万人の介護従事者が必要とされる中、介護人材の不足が懸念されることから、外国人が介護業界で就労することを目的とした制度である。ここから、「介護業界の人手不足解消」を目的とした外国人労働者の受け入れが始まったのである。

この制度は当初、日本の介護福祉士養成校に通い介護福祉士の資格を得る「養成施設ルート」のみであったが、2017年12月に公表された「新しい経済政策パッケージ」により、2020年4月以降は「技能実習」や「特定技能」で実務経験を積んだ後に介護福祉士を取得する「実務経験ルート」が追加された。

2023年6月末時点で、在留資格「介護」の在留者数は8,093人である（出入国在留管理庁。以下、「入管庁」）。

(3) 技能実習

3番目にできた制度は、2017年11月1日より施行された技能実習「介護」である。技能実習制度に介護が追加された背景には、深刻な介護人材不

足から「日本再興戦略」（2014年6月閣議決定）において「技能実習制度の対象職種に介護分野を追加する」と定められたことがある。

制度の導入にあたっては、「外国人介護人材受け入れの在り方に関する検討会」が2014年10月30日から2015年1月26日の間に7回開催された。検討事項は大きく3つ、①介護職に対するイメージ低下を招かないようにすること ②外国人について、日本人と同様に適切な処遇を確保し、日本人労働者の処遇・労働環境の改善の努力が損なわれないようにすること ③介護は対人サービスであり、また、公的財源に基づき提供されるものであることを踏まえ、介護サービスの質を担保するとともに、利用者の不安を招かないようにすること——であった。

技能実習制度については、実習実施機関の労働関係法令違反や実習生の勤務実態の問題、不当な賃金搾取など、良い報告をあまり聞くことがなかったこともあり、介護業界に技能実習での介護人材を入れることには、かなり慎重な議論がなされたことを記憶している。

2022年6月末時点で、技能実習「介護」の在留者数は1万5,011人である（入管庁）。

(4) 特定技能1号

最も新しくできた制度は、2019年4月1日より施行された特定技能1号である。この特定技能制度は、深刻化する人手不足に対応するために、生産性向上や国内人材の確保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産業分野において、一定の専門性・技能を有する外国人を受け入れることを目的としている。

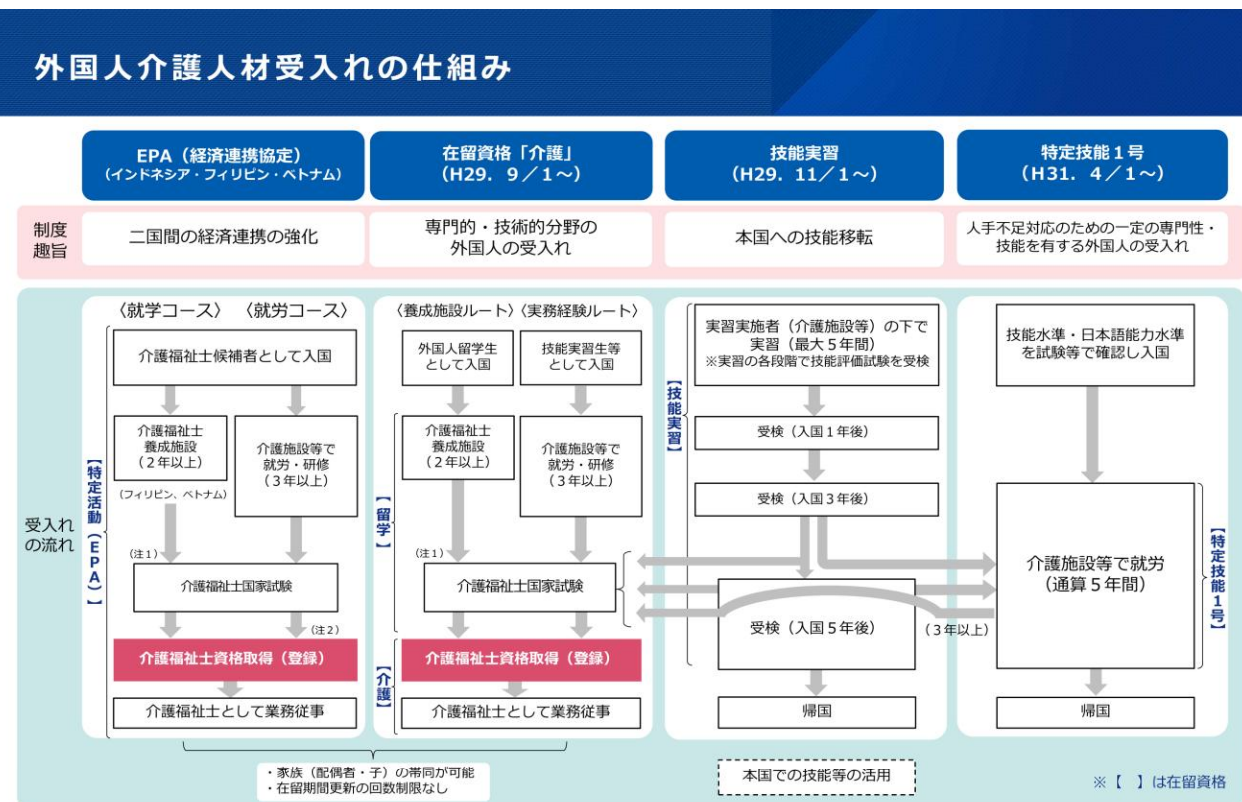
「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」によると、国内で毎年平均約6万人の介護人材を確保し続けていくことが困難なことから、即戦力となる外国人を受け入

れ、利用者が安心して必要なサービスを受けられる体制を確保することが介護サービス需要に適切に対応するために必要不可欠である、としている。また、特定技能外国人が大都市圏や特定の地域に過度に集中することのないように、地方における人手不足の解消のために地域への就労も支援して

いくこととしている。なお、介護施設等で5年の就労期間中に介護福祉士資格を取得した場合は、在留資格「介護」に移行することができる。

2023年12月末時点で、特定技能の在留者数は2万8,400人である（入管庁）。

図1 外国人介護人材の受け入れの仕組み



（注1）平成29年度より、養成施設卒業生も国家試験合格が必要となった。ただし、令和8年度までの卒業生には卒業後5年間の経過措置が設けられている。

（注2）4年間にわたりEPA介護福祉士候補者として就労・研修に適切に従事したと認められる者については、「特定技能1号」への移行に当たり、技能試験及び日本語試験等を免除。

出典：厚生労働省「外国人介護人材受入れの仕組み」

2. NCCUにおける外国人介護人材の現状

NCCUでは毎年1月、各分会（組合員が所属する法人グループごとの組合活動組織）を対象に「外国人労働者の雇用に関する調査」を行っており、本年も1月1日時点での雇用状況を調査した。

その結果、44分会中15分会で836名の外国人労働者の雇用を確認した。在留資格の中で最も多かったのは永住者（身分に基づく在留資格）で31.7%となっており、主に日本人との婚姻により永住権を取得した外国人であった。続いて技能実習25.5%、特定技能1号15.6%、在留資格「介護」8.6%、EPA2.9%であり、NCCUにおける外国人労働者のうち、国の施策によるものは52.6%

と約半数となっている。なお、介護施設への留学生も13.6%いたことから、今後、介護福祉士資格を取得した場合はそのまま介護福祉士として業務に従事できるため、外国人労働者が増える可能性はある。

外国人労働者を雇用している法人は、専門員の配置や相談窓口の設置、意見聴取などの働きやすい環境づくりを推進しているほか、在留資格の手続きや住宅探しなどの生活面での支援も行っている。NCCUにおいても、組合説明資料に母国語表記（英語・中国語・ミャンマー語・ベトナム語）のものを作成し配布したり、上部団体のU Aゼンセンと連携して苦情相談を受けるなど、雇用の確保、労働条件の維持向上を図る運動を推進している。

3. NCCU調査から 見る介護現場の実態と課題

冒頭に記したNCCU調査から浮かび上がった介護現場の課題の中には、外国人労働者についての記載もある。「外国文化と触れ合えるので、刺激が得られる」「温かい心を持っている」など、人間的な魅力について書かれている一方で、外国人労働者特有の問題も挙げられており、その内容を見ると大きく2つに分けられる。

まずは、「コミュニケーションが困難である」「日本語が通じなかったり意味が分からなかったりして、トラブルになることがある」「外国人留学生に日本語で伝えることが難しい」という言葉の壁の問題である。外国人労働者は、介護現場で働く上で日常的に必要とされる日本語についてはある程度理解はできるが、言葉で伝えにくい日本の習慣や感性を理解させることは困難である。また、非漢字圏の外国人が多いので、「記録作成に時間がかかる」「帳票ありきなので訪問介護は難

しい」など、日本語での書類作成が課題となっている。

そして、人材育成の問題である。「人手不足の中で外国人労働者に業務を教えていくことが困難」「まじめな外国人の方が多いので基礎をしっかりとゆっくり教えられる環境をつくるのが大切なのに、自分の仕事でいっぱいいっぱい」というように、人手不足により人材を育成することができない状態となっている。特に技能実習生については、受け入れにあたって「技能実習生5名につき1名以上の指導員を選任。そのうち1名以上は介護福祉士」という要件があり、通常業務のほかに外国人労働者への教育も行わなければならない、という過酷な状態がある。技能実習生に限らず、外国人労働者の雇用にあたっては外国人一人につき既存従事者一人を教育係として付けている場合が多く、そのために外国人労働者の雇用を躊躇する法人もある。

そのほか、外国人労働者に対する利用者からのハラスメント（暴言）や、時間に対する感覚の違いなどの課題も挙げられている。

4. これからの介護分野における 外国人労働者施策について

2024年3月15日、政府は30年続いた技能実習を廃止し、長期に人材育成とともに人材確保を目的とする新たな在留資格「育成就労」の新設を柱とした法案を閣議決定した。

この新制度は、人手不足分野における特定技能1号への移行に向けた人材育成を目指すもの、とのことである。技能実習制度とは違い、育成就労制度は外国人のスキルアップ、つまり日本語能力や技術の段階的な向上を目指すことになっている。

また、技能実習制度で問題となっていた高額な送り出し手数料等の透明性を高めることや、悪質

ブローカーの介入防止対策、外部監査人の設置を許可要件とする監理支援機関の設立等、外国人労働者が安心して長く働き続けられるよう配慮されている。

そして、外国人労働者の中には家族の帯同を希望する者も多い。就労3年で特定技能1号への移行が可能となることから、その後介護福祉士資格を取得すれば家族の帯同が可能となり、在留期間更新の回数制限もなくなるため、外国人労働者が長期に安定して就労することができるようになる。育成就労が軌道に乗れば、介護現場でも即戦力として雇用することができ、人手不足解消の一翼を担うことが期待できる。

一方、厚生労働省が開催している「外国人介護人材の業務の在り方に関する検討会」では、人材不足が深刻な課題となっている訪問介護サービスに技能実習、EPA介護福祉士候補者、特定技能1号も従事できるようにする、という議論がなされ、3月22日、同検討会にて大筋了承された。

この施策によって、約40,000人の外国人労働者が訪問介護サービスを行えるようになる。しかし、介護職員初任者研修修了等の有資格者であることだけが前提となっており、日本語能力や介護の質の担保、ハラスメント対策、そして最も大切な賃金・労働条件整備についてはすべて受入事業者任せである。既に訪問介護サービスへの就労が認められている一部のEPA介護福祉士の事例をもとに、この要件を緩和することについてはいかなものかと考える。

最後に

以上のように、国は、介護人材の不足を補うため外国人労働者を積極的に受け入れていく方針を示し、在留資格の要件を緩和する方向で議論を進めている。

技能実習制度が介護分野に導入された当時は、日本語能力の問題や介護サービスの質の低下、そして日本人介護従事者より低い賃金で雇用される懸念が払しょくされず、NCCUとしては外国人労働者の受け入れについてもろ手を挙げて賛成はしなかった。しかし、法人によっては多数の外国人労働者を雇用するようになりNCCUにおける外国人組合員も増加していることや、介護現場の人手不足の深刻化により既存従事者の長時間労働も問題となっていることから、外国人労働者の受け入れにある程度は理解を示すことが必要な時期になってきているのではないかと考えている。

まずは、外国人労働者が日本の介護従事者とともに協力し合い、気持ちよく長く働ける環境を構築するべく、現場の声に耳を傾け、労使で課題解決に向けて協議していく必要がある。

新制度の創設や要件の緩和のための議論は、外国人労働者のあり方を根本から見直す良い機会である。介護保険制度の持続可能性の確保のために、そして日本の介護の明るい未来のために、外国人労働者が介護分野の人手不足解消の救世主となるよう見守っていきたい。

建設業における外国人労働者の実態と 建設労働組合の果たすべき役割

は せ べ
長谷部

やすゆき
康幸

●全国建設労働組合総連合（全建総連）賃金対策部長

はじめに

全国建設労働組合総連合（全建総連）は、建設技能者、一人親方、事業主等を組織している産業別労働組合で、全国53県連・組合、61万人が加入している。組合員の主な従事先は、施主から直に仕事を請負う現場（町場）、ゼネコン等の大型現場（野丁場）、住宅企業の現場（新丁場）の大きく3つに分類され、職種は建築大工等を中心に各職種の建設技能者等が加入している。

近年建設現場では、外国人技能実習・特定技能制度等の受け入れが進み、外国籍組合員の割合が増加傾向にある。全建総連では、外国人労働者の人権保護、権利保障、労働環境の改善等の取り組みを進めている。

1. 建設分野での外国人労働者の受け入れが進む

建設技能者の減少・高齢化に歯止めがかかっていない。2020年の国勢調査（総務省統計局）の結果では、全国の建設技能者（建設・採掘従事者）

は244万7,000人で前回調査（2015年）から11万5,000人の減少、19歳以下（10代）では各職種とも大幅な減少となり、10代の大工職は全国で2,120人、畳職はわずか10人という衝撃的な結果となった。担い手不足の主な要因として、低賃金・長時間労働など現場従事者の労働環境の厳しさがある。

建設業では、技能者を直接雇用しているのは下請業者・小規模事業者が中心で、下請の重層化が課題となっている。重層下請構造による中間搾取など、元下間の適正取引が阻害され、現場施工を担う下請業者は低単価受注など厳しい経営を強いられ、技能者の低賃金・雇用環境の低下を招いている。事業者が法定福利費等の雇用に必要な経費を確保できず、技能者の非自発的な外注化（一人親方化）・偽装請負も問題となっている。

こうした状況から、建設技能者の担い手確保・育成は他産業と比較して更に厳しい状況下にあり、外国人労働者の受け入れが進められている。2023年10月末時点の外国人雇用状況（厚生労働省調査）では、全産業での国内の外国人労働者数は204万8,675人（前年同月比12.4%増）と初めて200万人を超え、建設業の外国人労働者数は14万4,981人（同24.1%増）となった。産業別の対前年増加率では建設業が最も伸びている。建設業で外国人を

雇用している事業所数は、3万9,415カ所（同11.6%増）で、事業所数の伸び率も建設業が産業別で最も高く、担い手確保を外国人労働者に依存している状況が伺える。全産業のうち、建設業の外国人労働者数が占める割合は7.1%、事業所数では12.4%となっている。

建設業の在留資格別内訳では、「技能実習」8万8,830人（61.2%）、「特定活動（東京オリ・パラ工事特例）」7,651人、永住者などの「身分に基づく在留資格」2万676人、特定技能も含む「専門的・技術的分野の在留資格」2万6,978人、その内「特定技能」は1万3,172人で、特定技能で受け入れが認められている12分野では5番目に多い。建設業の外国人労働者数の約7割が建設技能者と推測される。

国籍別では、ベトナムが6万2,026人と最も多く（全体の42.7%）、インドネシア2万3,549人、フィリピン1万6,215人、中国1万3,204人、ミャンマー6,399人、ブラジル4,047人、ネパール1,870人、タイ1,781人、韓国1,409人、ペルー1,272人などアジア圏の就労者が多く、「その他」も1万2,599人いる。

現在、建設現場では技能実習生を中心に多くの外国人が就労している。東京都内のゼネコン現場の事例では、1日の作業員人数1,189人のうち、外国人作業員が199人（16.7%）との報告がされている。住宅現場でも技能実習生を積極的に採用しており、実習生の指導役として、一人親方等の熟練した技能を持つ職人を社員雇用する住宅企業が増加している。建設現場では、外国人労働者は施工の担い手として重要な存在となっている。

2. 建設現場における外国人労働者の労働環境実態など

全国の労働局や労働基準監督署が、外国人技能

実習生が在籍している事業場（実習実施者）に対して行った2022年の監督指導、送検などの状況調査（厚生労働省）では、労働基準関係法令違反が認められた実習実施者は、監督指導した9,829事業場の内7,247事業場（73.7%）となった。このうち、技能実習の計画認定件数が多い主な5業種（機械・金属、食料品製造、繊維・衣服、建設、農業）に含まれる建設関係職種の建設業は、1,853事業場が監督指導を受け、1,542事業場に何らかの違反があり、違反率は80.3%と5業種の中で最も高い結果となった。

外国人技能実習機構（O T I T）の具体的な事例報告では、①配筋の切断・曲げ加工を営む事業場で労働基準関係法令違反との通報があり、立ち入り調査を実施したところ、技能実習生4人が「36協定」で定める延長時間を超え、1ヶ月当たり100時間以上の違法な時間外・休日労働をさせ、最も長い実習生で月110時間超の時間外・休日労働をさせていた事例、②技能実習生から、労働時間をタイムカード打刻で管理しているが、給与明細の時間外労働時間が実際の労働時間数よりも少なく「タイムカード打刻時間分の割増賃金が適正に支払われていない」との申告があり、事業場への立ち入り調査を実施した結果、日々の始業終業時刻で30分未満の端数時間がある場合、切り捨てによって割増賃金を計算していることが判明、端数を切り捨てていた部分を再計算し、割増賃金を支払うよう是正勧告した事例、などが報告されている。

外国人労働者の平均年収・年齢（厚労省「令和4年度賃金構造基本統計調査」）は、技能実習177万8,000円（27.9歳）、特定技能205万7,000円（29.0歳）、外国人労働者全体248万4,000円（34.1歳）と、同じ年齢階級の一般労働者の賃金より数十万円低い水準となっている。

このように、外国人労働者の労働環境は決して

良い環境と言えない状況にある。全建総連加盟組合では、外国人就労者を対象とした電話労働相談等の取り組みを実施し、「現場で休憩場所が無い」「長時間通勤」「割増賃金の不払い」「ハラスメント関連の相談」「技能習得ができる指導の要望」等の相談が寄せられ、弁護士の協力を得ながら解決に取り組んでいる。厚労省では監理団体や実習実施者に対し、労働基準関係法令などの周知・啓発を行い、法令違反の疑いがある実習実施者に対しては監督指導し、技能実習生の適正な労働条件と安全衛生の確保が重点的に取り組まれている。

3. 外国人労働者の労働条件改善に向けた取り組み

建設分野での外国人労働者の受け入れ制度（技能実習・特定技能）では、①雇用契約、②月給制による報酬の支払い、③建設キャリアアップシステム（CCUS）への登録などが必須条件とされており、加えて特定技能制度では、①同等の技能を有する日本人が従事する場合と同等以上の報酬額、②技能の習熟に応じた昇給、③外国人就労管理システムへの登録、などが必須条件とされている。

特定技能制度では、2022年8月30日の閣議決定において、旧区分に含まれない作業を含め、業務区分が3区分（土木、建築、ライフライン・設備）に統合され、範囲が拡大された。建設業では業界が一体となった受け入れスキームの構築が進められ、（一社）建設技能人材機構（JAC）を通じた仕組みが作られている。全建総連はJACの正会員として、建設業における外国人労働者の適正な処遇・環境での就労を確保するとともに、建設現場従事者全体の処遇改善の流れをより確実なものにしていくために、建設産業の産別労働組合として特定技能外国人の受け入れ手続きに関与して

いる。特定技能外国人の受け入れに必要な証明書発行を通じ、組合員事業所に対して適正な報酬・労働環境での受け入れに理解を求め、外国人就労者の組織化、実態把握などの検討を図っている。受け入れをしている組合員事業所からは、「労働力不足が解消された」「仕事の安定受注につながった」「真面目、勤勉で職場の雰囲気が良くなった」との前向きな意見と併せて、「言葉・コミュニケーション等における課題がある」との意見が多く寄せられている。

建設現場は危険作業を伴うため、現場での意思疎通が欠かせない。全建総連では元請企業等に対して、外国人労働者への労働安全衛生対策の周知・徹底、多言語による現場内標識・関係書類等の作成、日本語の理解力に配慮した技能講習等の実施、労働条件・生活実態の聞き取り、人権侵害の防止策、国内労働者との均等待遇などを要求している。

4. 技能実習法の 抜本改定と今後の課題

現状の技能実習制度は、最低賃金水準の賃金・劣悪な労働環境、深刻な人権侵害、目的と実態の乖離等が散見され、国内外から批判が出ている。政府は、技能実習制度に代わる新制度「育成就労」を新設する法案などを閣議決定した。今国会へ提出し、成立すれば2027年までの施行が目指されている。原則として転籍ができないことが、技能実習生の人権侵害の要因であると指摘されていたことから、新制度では転籍要件が緩和される見込みだが、本人意向の転籍認定については、①やむを得ない事情がある場合、②一定の就労期間、③技能等の水準・転籍先の適正性に係る一定の要件を満たす場合など、労働者側としてはハードルが高いと言える。例を挙げると、業務区分が土木、建

築、ライフライン・設備の3つに分かれている建設分野では、土木から建築などへの転籍ができないこととなる。また、今国会で提出される改定入管法案には、永住許可の要件を一層明確化し、その基準を満たさなくなった場合等の取消事由が追加され、永住者に対する管理強化等の懸念がある。

「育成就労」は、技能等を習得した外国人労働者が特定技能に移行し、日本で長期就労、定住することを見越した法改定となっている。しかし日本では、外国人労働者の居住生活関係の政策に包括的な法律が無く、具体的な取り組みは自治体任せであり、居住生活関係での基本法制定の必要性が指摘されている。

冒頭述べた通り、建設業では、技能者・外国人労働者を直接雇用しているのは小規模事業者が多数を占めている。建設業では、2024年4月から働き方改革関連法が全面適用となり、時間外労働の

上限規制等への対応が必要となるが、労働基準法遵守も完全でない実情があり、立場の弱い外国人労働者へのしわ寄せ等が危惧される。

建設業は「職人」と呼ばれる通り、作業を行う上で技術・技能を要することが重要となる。業界共通の制度インフラとして「建設キャリアアップシステム（CCUS）」の運用が2019年より開始され、適正な能力評価に基づく建設技能者の処遇改善が進められている。育成就労・特定技能制度が、技能不要の低賃金単調労働を助長し、単なる国内の労働力不足を補うだけの権利無き技能形成の制度とならないように、義務化されているCCUSの登録と併せて外国人労働者の能力評価を進め、労働環境の改善、権利保障、人権保護、地域社会における共生等、建設業の産別労働組合としての役割を果たすべく、具体的な運動・取り組みをしっかりと進めていきたい。

次号の特集は

「賃金が上がる社会への転換（仮題）」の予定です。

【インタビュー】

日中技能者交流センター

日中技能者交流センターにおける 外国人技能実習生の受け入れ事業

し お た ま さ ゆ き
塩田 正行

●公益財団法人 日中技能者交流センター 常務理事

インタビュー：労働調査協議会 長谷川 翼、加藤 健志
（文責：労働調査協議会 長谷川 翼）

日中技能者交流センターについて

日中技能者交流センターは1986年に設立された（設立当初は「日中勤労者交流センター」）。設立の経緯として、中華全国総工会からの要請を受け、初代会長である榎枝元文（元総評議長）氏がイニシアティブをとる形で設立に至った。また、設立年は連合結成の3年前にあたるが、1980年代前半から加速していた労働戦線統一の流れの中で、榎枝元文、天池清次（元同盟会長）、堅山利文（元中立労連議長）、中川豊（元総評副議長）が発起人となった。

設立以来、技能交流事業協議会を編成して、中華全国総工会の関連団体である「中国職工対外交流中心」や中国国务院の労働部設立の「中国職業技能開発交流中心」との間で協議を重ね、事業を行ってきた。主な事業は、日本語普及活動、中国の労働組合との交流事業などである。

中国での日本語普及活動として、政府の助成金や日本財団からの支援を受けながら、日教組出身の教員OBなど通算で1,800人あまりを派遣してきた。日本語教師の派遣事業は、最も派遣者が多かった2000年前後には90名近くにのぼったが、以降は徐々に少なくなっていき、2019年以降派遣を中止している。

中国の労働組合との交流事業は、中国政府による技術移転や、人材育成事業の一環にあたる。この交流事業の1つとして始まったのが技能実習生（当初は外国人研修生）の受け入れ事業である。

——組織の理念や活動目的について教えてください。

設立経過から労働団体や福祉団体、教職員組合などの協力に支えられている歴史をもっています。その精神から人権を尊重した労働者保護、国際協力、相互理解を通じた労働者の生活と福祉の向上を第一に掲げています¹。

1. 定款より、「この法人は、わが国と中華人民共和国及び同国の近隣諸国との間における、技能者その他の勤労者の交流並びにわが国に滞在する技能者その他の勤労者の生活向上に係る支援に関する諸事業を実施することにより、関係国との間の有効と相互理解の促進、及びそれぞれの国における勤労者の福祉の向上に寄与することを目的とする」。

また、技能実習制度との関連でいえば、技能実習生の受け入れ企業による会費と技能実習生等の監理費のほかにも、公益財団法人として労働団体などによる会費や寄付が運営の基盤となっています。監理団体²は全国に3,500組織程度ありますが、その中でも私たちの団体は、簡単に言えば働く者の権利の尊重に軸足を置いていることが特徴といえると思います。

——事業体制について教えてください。

事業体制は、本部のほか、札幌から福岡まで8つの拠点があります。制度申請等の事務作業と送り出し国の機関との折衝は本部が一括で行っています。各地に生活拠点をおいている職員と雇用契約を結んで、それぞれの職員が定期的な監査やトラブル処理などの業務を担っています。

職員数（含む出向者）としては、約45名程度で運営しています。各地方拠点の職員は約15名程度います。実習生等の支援相談活動には労働関係の知見、実務経験が不可欠なため、労働組合の役員をリタイアした方が比較的多いです。また、中国語とベトナム語を母国語にする通訳・相談業務を兼任する職員が約10数名います。ミャンマー語やインドネシア語が話せる職員は現在常勤していませんが、それぞれの国からの実習生の対応は、送出機関の日本駐在員と連携して行っています。各拠点の職員と通訳者、技能実習生はチャットツール等で相互に連絡をとっています。実習生等からの相談事は主にこうした連絡ツールを利用して職員が対応しています。

なお、技能実習制度では、入国後1ヶ月間は研修所で日本語教育や法的保護等の生活上のルールに関する講義を受けます。私たちの団体では、いくつかの地域に研修所があつて、運営は業務委託をしています。

——技能実習生の受け入れ事業について教えてください。

私たちの財団では2024年3月現在、技能実習制度に関する取引企業数は約50社を超えています。受け入れられている外国人就労者数（特定技能外国人含む）は総勢で約1,700名近くおりますが、そのうち7割程度が技能実習生です。

技能実習制度が制度改正を重ねているため単純な比較はできませんが、2000年代のリーマンショックによる世界経済危機の影響が出る前には、毎年度300～400社との取引があり、受け入れ人数も3,000～4,000人にのぼりました。

受け入れ業種もこの30年間で変化しています。一般に、外国人研修生が受け入れられ始めた背景として、中小企業の人手不足がありますが、私たちの団体から受け入れた中国人研修生の研修先も福井県の繊維産業や岐阜県の機械加工に多くみられました。全体の動向と共通している側面がありますが、今日では繊維・紡績分野での実習生は減少してきており、食品加工や建設など多様な業種に広がっています。受け入れ地域は北海道から九州まで全国にわたります。例えば、食品加工業種は消費地とする大都市の周辺に集中する傾向があります。

技能実習事業では、監理団体が活動するための費用として監理費を受け入れ企業からいただいて運営を

2. 監理団体については「参考資料」（p50～）を参照。

しています。この監理費の価格設定は監理団体によっても異なります。外国人技能実習機構による調査結果がありますが³、私たちの監理費はこの調査結果に比べても低い水準になっています。

技能実習生等の受け入れにあたっては、当該企業の経営状況（含む財務体質）の健全性を検討しています。ときには企業が倒産・廃業することもあります。その際、技能実習生の新しい実習先を見つけることも監理団体の役割です。

——特定技能制度などその他の外国人の受け入れ事業について教えてください。

技能実習を受け入れていた企業で在留資格を転換した「特定技能外国人」を支援しています。特定技能制度は2019年創設されたので、それ以前に技能実習生として来日していた人が特定技能の在留資格で再び来日するケースも一部みられます。また、技能実習生は受け入れず、特定技能外国人だけ受け入れている企業も一部あります。特定技能外国人の受け入れ対象分野・業種は広がっていけば、今後さらに特定技能外国人が増加していくだろうと見込んでいます。

その他、オリンピックの建設需要にあわせた時限的な「建設就労」（在留資格としては「特定活動」）の枠ではネパール人、フィリピン人の受け入れも行っていました。これは事業自体が2022年度末で終了しました。

——最近では技能実習生の受け入れ事業に関して変化はありますか。

中国から研修生を受け入れ始めた当初からみると、中国の状況は一変し、経済的にも技術的にも飛躍的に向上しています。

私たちの団体としても、設立以来、送出機関である中国職工対外交流中心と中国職業技能開発交流中心との間で多くの技能実習生を受け入れてきました。この公的な性格をもつ機関は、中国の送り出し政策と密接に関連していますが、両組織ともにこの数年の間で実習生の送り出し事業を終えました。また、日本語講師派遣事業については中国側の事業主体の組織再編など事業を取り巻く環境の変化により2019年度から中止しています。技能実習事業や日本語教師派遣事業は、中国における近年の経済状況や政策動向などの事業環境の変化を受けて転換点にあるといえるでしょう。

なお、日中の相互理解、技術移転などに資する事業として、中国の大学機関等で教鞭をとる中国人日本語教師向けのスキルアップ事業を継続しています。新型コロナウイルス感染症拡大の影響もあって、当面はオンラインによる開催ですが、対面式も予定しています。

中国での技能実習事業について、従来の組織と異なる送出機関を通じて中国人技能実習生の受け入れを継続しています。また、これまで中国以外の国からも技能実習生を受け入れてきました。ベトナム人技能実習生の受け入れは1997年にすでに始まっていましたが、この10年間で増加傾向が著しく、2018年には中国人技能実習生数を超えました。また、2013年からはカンボジアやフィリピン、2023年度にはインドネシア、

3. 外国人技能実習機構の調査（2021年調査）によると、各監理団体の一人当たり平均定期費用（月額）は、1号生が30,551円、2号生が29,096円、3号生が23,971円である。なお、初期費用（入国前講習、健診、講習手当、渡航費等）は341,402円。

ミャンマーからも技能実習生を受け入れ始めています。

——最近の技能実習生・特定技能外国人の受け入れ企業の動向について教えてください。

私たちの団体が取引する受け入れ企業が一時期に比べて減っている要因としては日本の産業構造の変化があります。比較的人数の多い技能実習生の受け入れ分野であった繊維産業の企業は、その多くの工場が海外へ移転したり業種転換をしています。グローバル化が進展するにしたがって、市場の変化、労働力の調達、移転コストなどの経営判断により、海外移転が進んできました。

一般的に受け入れニーズの高い農業や介護について、私たちの団体は現在受け入れ実績がありません。ただ介護分野での受け入れは検討したことがあります。

介護分野の受け入れ条件は他の分野よりも高くなっています。国ごとに適材の確保が重要です。ミャンマーでは日本で介護労働者として働きたい人が多く、仏教国なので、介護を行うことによって徳を積むことができると考える人が多いとも言われています。

介護業界では、技能実習生を受け入れて事業が順調となった意見もある一方、懸念もありまだ踏み込めない事業者もいます。介護事業は公的な保険制度の枠内から自由な介護報酬の設定が難しく、経営的にも苦慮している事業者も少なくありません。また、外国人介護者に対する同僚、被介護者の意識の問題もあります。ただ、今後は人口減少の中で日本人の労働力だけでの事業運営は厳しいという共通認識が広がっています。

——送り出し国にも経済状況などの変化があると思いますがいかがですか。

長年、中国から実習生を受け入れてきましたが、今後はさらに減少していくでしょう。私たちの団体が取引をしている送出機関は山東省の沿岸部にあります。いまでは、同省周辺から段々と都市部から離れていかなければ、人材確保が困難となっています。経済的に発展途上だった時代には、日本での就労機会があれば、実習生候補者が集まり、優秀な人も多かったようです。現在は優秀な人ほど台湾や韓国、オーストラリアなどの労働条件が高くて就労制限の比較的小さい国が選ばれています。また、実習生も約30年前と比べて就労意識、実習姿勢、生活スタイルなどは変わっています。

これまでのアジア諸国の経済社会の発展により技能実習生の出身国も変化しています。最近、受け入れ企業から、新たな送り出し国として増加しているミャンマーやインドネシアの技能実習生を受け入れたいという声があります。実習生自身としても母国での雇用機会が少ないので、できれば日本に長期的な滞在を希望する人が多いです。長く日本で働き続けるためには在留資格を変更（特定技能1号、2号）する必要があります。そのためには日本語能力試験、特定技能試験への合格が必要となってきます。

——技能実習生の労働条件も受け入れ・送り出し状況に影響していそうです。

まず、技能実習生の労働条件については労働法規を遵守していなければなりません。同一労働同一賃金の観点からも同じ仕事に就く日本人と同等以上の水準が求められます。職場の同一の仕事に就く日本人が職場にいないければ、それに類似する日本人の賃金水準との均衡が求められています。

実際には、受け入れ企業がパートタイム労働者（日本人）の賃金水準を踏まえている実態から、時給制

で最低賃金を適用しているケースが多くなっています。それでも、ここ数年間は最低賃金が上昇傾向にあり、それに応じて技能実習生の賃金も上昇しています。日本で技能実習として来日するためには日本が選ばれる魅力を高める必要があります。海外の送出機関からは、労働条件のみならず生活環境も含めて日本をアピールしなければ技能実習生候補者を見つけるのが大変だと聞きます。

——送出機関も様々だと思いますが、どのように選定するのですか。

技能実習生が病気や怪我、実習が合わないこと、ホームシックなどを理由に帰国する場合があります。時には行方不明になったりすることもあります。行方不明の場合は送出機関を通じて、出身国の家族にも報告をして本人と連絡を取ってもらう必要があります。

送出機関は母国の窓口です。実習生がトラブルの際、本人意思を確認しながら、監理団体と送出機関が連携して行う必要があります。信頼できる送出機関の具体的な要件のひとつは、迅速な対応が必要なことから、日本にいる駐在員の有無など、連携して対応できる体制が整備されていることです。

他方、受け入れ企業の送出機関へのニーズとしては、当然ながら候補者の募集能力を重要視しています。受け入れ企業としては、たとえば5名募集していたとしても、適材者の選抜には15名程度（約3倍）の候補者が必要だといいます。監理団体としても、送出機関が候補者を確保できるかどうかは選定する際の目安となります。

——技能実習生に対する支援内容について教えてください。

2017年に施行した「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」（技能実習法）では技能実習生の保護を重視しています。監理団体には技能実習生の生活支援・保護や実習計画の点検確認などが求められています。生活支援・保護は多岐にわたり、ホームシックになりがちな実習生のメンタル的なケア、共同生活をする中での喧嘩などのトラブル、職場のみならず日常生活で生じる病気や怪我に対する通院等の対応、犯罪行為を防ぐための指導などです。そのほかにも、日本語教育の支援はもちろん、折り紙や将棋などのレクチャーを通じて文化的なふれあいをつくるような取り組みも行っています。

——帰国後のフォローアップなどは行っていますか。

私たち監理団体として、帰国した実習生と直接に繋がりを持つことはありません。外国人技能実習機構では技能実習制度の趣旨に則って帰国者のフォローアップ調査（母国での就労等）を監理団体経由で行っています。アンケート結果では母国で日本の技能実習業務とは異なる職種に就労している人も少なくないのが現状です。

帰国した実習生の中には日本で得た報酬で起業している人がいたり、別の在留資格（特定技能者）で来日する人もいます。日本で働いた経験と身につけた技能を活かすことができる仕事が多くはない実態も見受けられます。グローバル化の時代において、母国のみならず日本でも就労機会が拡大することを期待しています。

——技能実習生の受け入れ事業を運営する上での課題は何ですか。

外国人技能実習生の母国が多様化するにつれて、それぞれの国々の社会事情の理解と対応が必要になりました。具体的には、各国の実習生の就労・勤労意識、生活スタイル、宗教、文化等を理解していく必要があります。日本人と共生する上で、違いを理解しておくことが技能実習生のトラブルや問題解決に役立ちます。

受け入れ企業、技能実習生に対しては、技能実習制度の主旨である技能育成のために相互に尊重しなければならない法規ルールについても理解してもらうことが重要です。私たちの団体の理念としても、労働者の人権や労働環境などの労働者福祉の保護を重視したきめ細やかな運営が求められています。実習生が相談しやすいような関係性や相談体制を整備しなければなりません。また、監理団体も迅速な対応するための役職員の適正配置など、フォロー体制を充実させていくことが継続的な課題となっています。

——監理団体として技能実習制度の課題はどこにあると思いますか。

技能実習制度の歴史を振り返ってみると、1990年～1993年にかけて研修生の在留資格が明確化され、技能実習制度が創設されるなど、実態に応じた法整備（入管法の改正）が進んできました。当初、1年間は研修生として研修を行い、その後の1年間は在留資格「特定活動」として技能向上を行っていく制度でした。さらに、滞在期間は1997年の法改正により通算3年間、2017年の技能実習法により最長5年まで伸びてきました。

技能実習制度の主旨が国際貢献であることには変わりはありません。ただ、徐々に中小企業を中心とした人手不足対応として制度を活用する傾向が強まっています。受け入れ企業での受け入れ実態に関する問題が顕在化してくる中で、課題解決に向けて監理団体を監督・指導を強化するために「外国人技能実習機構」（O T I T）が2017年に新設されました。このように、人権問題に対応したり、低い労働条件を改善するため、技能実習生を労働法規の適用範囲とするなど、歴史的に労働者保護が強化されてきました。

監理団体は、こうした法律が整備されてきたことをふまえ、技能実習生の保護を軸足としながら、実習生と受け入れ企業のそれぞれの立場を調整しなければならない立場にあります。企業側の意見が适当ということもあれば、一方で、実習生を保護していかなければいけない面もあります。私たちは公益財団法人として技能実習生の受け入れを行っています。公益事業として技能実習生の保護などコンプライアンスに沿った対応を受け入れ企業に求めてきました。

——今年、技能実習制度を廃止して新たな在留資格「育成就労」を創設する法改正が行われる予定ですが、どのように捉えていらっしゃいますか。

これまで技能実習制度は、国際貢献という目的がある一方、人手不足の下での労働力供給の側面も包含した制度でした。技能実習生の行方不明などトラブルが頻発して目的と現実の乖離が問題化する中で、国際的に制度が批判されてきた経緯もあります。今回の制度改正は、特定技能制度成立後に定められていた制度の見直し時期となったこともあり、技能実習制度と特定技能制度を連動させた法改正議論となりました。2023年11月末に出た「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」の最終報告書に示されたように、外国人労働者として労働力供給の側面が強調されています。

私たちは公益財団法人として、技能実習制度の技能移転や人材育成を公益事業の柱としてきました。新たな制度における技能実習制度に代わる「育成就労」は、技能育成という観点があるため、これまでの公益財団法人としての私たちの事業と合致しています。これまでの事業経験を生かして新たな制度にも対応できると考えています。実際、制度上、「育成就労」を取り扱える団体については、非営利団体が外国人の人材育成支援や受け入れ企業の監査を行うと想定されています。

一方、特定技能制度は外国人労働者の職業紹介事業でもあることから、営利団体・企業の関与が可能となります。私たちが大切にしている労働者の人権、相互理解などが希薄になってしまわないかが大変気がかりです。私たちはこうした外国人労働者との共生する団体としてその役割を果たしたいと思います。

——労働者としての権利保護の観点から転職要件が緩和されますが、どのように考えていますか。

すでに指摘されているように、地方の中小企業では、転職要件が緩和されると、1年後には技能実習生が転職をしてしまう場合も起こり得ます。その場合、受け入れ企業にとっては、初期投資した費用が回収できなくなることから、費用負担に関するルール作りが必要になるでしょう。転職によって流動化が進み、賃金水準の高い大都市に人材が移動していくことも想定されます。労働移動の自由を尊重しつつも、技能継承が十分に果たせるのか課題が残ります。

今後、日本語能力をいかに向上させるかは、共生社会の上で本人たちが正当な権利を行使するためにも、重要な課題となっています。現状では日本語教育はほとんど受け入れ企業もしくは本人任せになっています。公的な補助も含めて、受け入れ企業や監理団体も日本語支援の環境整備を進めなければなりません。

新しい制度では、転職要件が緩和される中で、転職先の情報として公的機関（ハローワーク）の利用促進が提案されています。ハローワークの窓口の多言語対応の整備、周知活動などの課題が残りますが、本人たちもある程度の日本語能力を身につけることが相互理解、共生の上でも不可欠であり、自分の可能性を拡大できる仕事に就くためにも必要になってくるでしょう。

——技能実習制度は廃止となりますが、これまで監理団体として事業を行ってきて、どのようなことが新しい制度に活かせると思いますか。

私たちは新たな制度の下でも、これまでの監理団体として問題解決してきた経験・知見を生かしながら課題に対処できると思います。従来通り、ステークホルダーと協力、信頼関係を構築しながら事業展開を進めたいと考えています。

優良な企業や監理団体を増やしていく方向性は新たな制度でも提示されています。制度の趣旨を正しく理解しない企業や監理団体を排除する一方で、優良な企業・監理団体には一定のメリットを提供していく制度設計を期待しています。適正な事業運営を進めるためには、時間的な余裕や一定の経済的な恩恵（リターン）がなければなりません。技能実習生の権利が守られるために技能実習制度に基づく規制や「外国人技能実習機構」の役割（指導、監督）はもちろん必要ですが、同時に、実習現場での迅速な対応には受け入れ企業、監理団体に一定の裁量を付与したり、申請書類の簡略化を可能とするような柔軟な制度運用も必要です。新制度の下で、受け入れ企業や監理団体に対して、持続可能できめ細かな人材育成、指導・監理体制を確立するためにも、優良な企業や監理団体に対する事業運営上の裁量の拡大を期待しています。

また、これまで他の監理団体との間でネットワークを築いたり、連携や情報交換をとることはほとんどありませんでした。しかし、相互に課題や経験、監理指導のノウハウなどを共有したり、各団体の人材交流を進めることによって、監理団体全体を底上げし、人的なリソースを有効に生かすことができるようになると思います。監理団体も主たる活動が外国人労働者とともに地域社会の中にある以上、地域で連携する協議会のような運用形態について前向きに検討していくべきだと思います。今後、監理団体が社会的なインフラとして発展していけば、地域で共に暮らす外国人材といつでも連携協力できるようになり、共生社会実現のための一助になると思います。

——貴団体の設立目的のひとつでもある中国技能実習生の受け入れ事業も転機を迎えているように思います。

私たちの団体の設立目的でもあり、当初から続いてきた中国の公的機関（送出機関）からの技能実習生の受け入れ事業については、私たち受け入れ側の役割はなくなり、終わりを迎えました。ただ、中国からの実習生の受け入れは、従来の公的機関ではなく、他の送出機関（公司）を通じて続けています。そして、現在は中国のみならずアジア諸国からの外国人技能実習生の受け入れ事業を展開しており、組織の通称として「HRsDアジア財団」と打ち出しています。

私たちは監理団体として、蓄積してきた経験やノウハウを生かしながら役割を果たしていきたいと思っています。新しい制度の下でも外国人労働者の権利が保護され、適切な労働条件で技能育成を行い、外国人労働者として共生できるよう、企業、監理団体、送出機関、行政機関等のステークホルダーと協力、連携して事業を進めていきたいと考えています。それによって、当財団の設立目的である技能実習生など働く者の福祉と生活の向上、相互理解の促進を果たしていきたいと思っています。

（2024年3月19日に日中技能者交流センター事務所内にてインタビュー実施）

<参考資料：技能実習制度および監理団体について¹⁾>

技能実習制度の概要

技能実習制度は、国際貢献を目的として、開発途上地域等の外国人を日本で一定期間に限り受け入れ、OJTを通じて技能を移転する制度である。技能実習生は、入国直後の講習期間以外は、雇用関係の下、労働関係法令等が適用されており、2023年末時点で全国に約40万人在留している。

技能実習生の受け入れ形態には「団体監理型」と「企業単独型」の2種類ある。団体監理型は、非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施する形態である。企業単独型は、日本の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する形態である。受け入れ形態別の在留者割合は、団体監理型が98.3%、企業単独型が1.7%である（2023年末時点）。

技能実習生は、現在の制度上、技能実習1号から3号までの在留資格の取得により最長5年の在留期間が設けられている。技能実習2号および3号への在留資格の変更にあたっては、所定の技能検定等での合格が求められ、実習修了後は帰国しなければならない（技能実習3号の取得には1カ月以上の帰国が必要）。

技能実習制度の経緯

技能実習制度は、1982年の出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」）の改正に伴う企業単独型による外国人研修生の受け入れ、1990年の団体管理型による外国人研修生の受け入れ開始といった経緯を経て、1993年の「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」の施行によっ

て制度化された（実習期間は、研修1年＋技能実習1年）。

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（以下、「技能実習法」）は、制度趣旨を徹底するために技能実習制度の適正な実施と技能実習生の保護を図ることを目的として、2016年に制定（2017年施行）された（実習期間は、最長5年）。主管は法務省および厚生労働省の共管となっている。

技能実習法では、制度の適正化のために、技能実習計画の認定制、実習実施者（受け入れ企業）の届出制、監理団体の許可制を導入した。また、技能実習生の保護としては、人権侵害行為等に対する罰則規定の導入のほか、技能実習生への相談や情報提供、転籍の連絡調整等を実施することとしている。そのほか、外国人技能実習機構を許可法人として新設し、技能実習計画の認定や実習実施者・監理団体の実地検査、監理団体の許可に関する調査等のほか、技能実習生に対する相談・援助等を行うこととしている。

監理団体について

技能実習法において、監理事業を行う者は主務大臣の許可を受けなければならないこと、許可に当たっては許可基準に適合しなければならないことが定められている。

監理団体の主な許可基準は、次の通りである。

- ①営利を目的としない法人であること
- ②監理団体の業務実施の基準に従って事業を適正に行うに足る能力を有すること
- ③監理事業を健全に遂行するに足る財政的な基礎を有すること

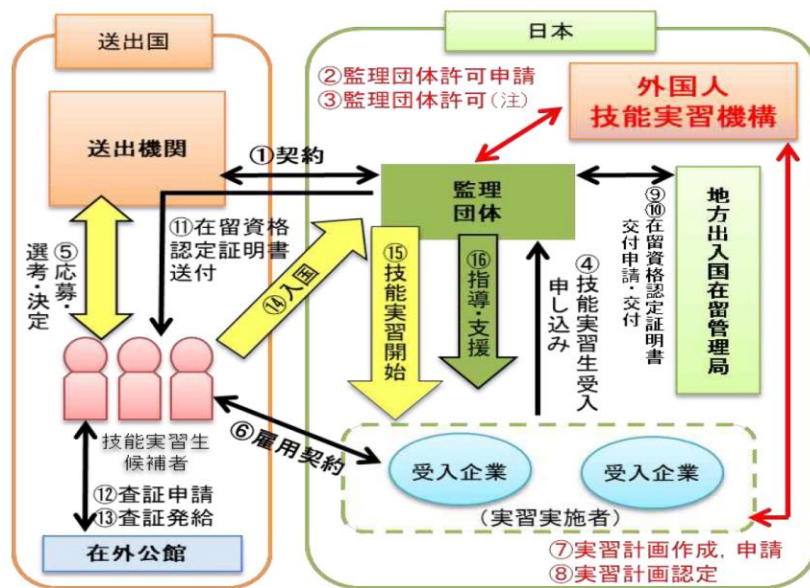
1. 法務省出入国在留管理庁、厚生労働省人材開発統括官「外国人技能実習制度について」（2024年4月15日改訂）（<https://www.otit.go.jp/files/user/240417-200.pdf>）をもとに作成（図表の出所も同様）。

- ④個人情報の適正な管理のため必要な措置を講じていること
- ⑤外部役員又は外部監査の措置を実施していること
- ⑥基準を満たす外国の送出機関と技能実習生の取次ぎに係る契約を締結していること
- ⑦（第3号技能実習の実習監理を行う場合）優良要件への適合
- ⑧上記①～⑦のほか、監理事業を適正に遂行する能力保持していること（監理費を適正な額で用途と金額を明示したうえで徴収すること、自己の名義をもって他人に監理事業を行わせてはならないこと、適切な監理責任者が事業所ごとに選任されていること、以上を満たさなければならない）

監理団体の主な仕事は、実習実施者（受け入れ企業）への指導・支援のほか、在留資格認定証明書の交付申請、技能実習生候補者の受け入れに關して契約した送出機関との調整および入国する技能実習生への在留資格認定書の送付である。

技能実習生の実習実施における監理団体の業務は次の通りである。①受け入れ企業に対する定期監査（3か月に1度以上で、実習状況の实地確認や技能実習生の宿泊施設等の生活環境の確認などを行う）、②第1号の技能実習生に対する入国後講習の実施、③技能実習計画の作成指導、④技能実習生からの相談対応、以上によって適正に技能実習が行われているか実施状況を確認し、適正な実施に向けた指導することが監理団体の具体的な仕事とされている。また、受け入れ企業や送出機関との関係の中では、「人づくり」という国際貢献の制度趣旨について周知を行い、事業者の適正な運営実施に努めることが求められている。

団体監理型の技能実習生受け入れの仕組み



注: 外国人技能実習機構による調査を経て、主務大臣が団体を許可

労働組合のための調査情報誌

月刊『労働調査』

年間購読料 12,000円(送料、消費税込み)

最近号の特集一覧

2022年2月号	勤労者の生活の現状と今後の課題	2023年3月号	労働時間 上限規制への対応
3月号	停滞する日本の賃金水準と労働組合	4月号	貧困・セーフティーネット
4月号	純粹持株会社における労使関係	5月号	ビジネスと人権
5月号	観光産業の現状と労働組合の取り組み	6月号	ハラスメントのない社会へ
6月号	労働教育の取り組み	7月号	介護労働者を 取り巻く問題状況と今後の課題
7月号	ジョブ型を考える	8月号	「第5回 次代のユニオンリーダー 調査」－分析編－
8月号	2021～2022年 労調協共同調査 「第5回 次代のユニオンリーダー 調査」調査報告	9月号	労働者協同組合という働き方
9月号	「家族」の変化と仕事、生活	10月号	労働組合における政治活動の取り組み
10月号	コロナ下における勤労者の生活と意識	11月・12月号	I. 人事評価制度の見直しと労働組合 II. 労調協の仕事、この1年
11月・12月号	I. 物価上昇の下での賃金交渉 II. 労調協の仕事、この1年	2024年1月号	組織拡大のこれから
2023年1月号	教育費・奨学金の現状と課題	2月号	勤労者の生活の現状と今後の課題
2月号	勤労者の生活の現状と課題	3月号	介護離職ゼロをめざして

ダロン・アセモグル、ジェイムズ・A・ロビンソン著 鬼澤忍訳

『国家はなぜ衰退するのか：権力・繁栄・貧困の起源』上・下

早川書房（2013年）

世界を見渡すと様々な国家がある。その中には生活水準が高い国家もあれば、飢餓に苦しむ貧しい国家も存在する。なぜこのような差が生じるのだろうか。本書では国家の繁栄・衰退のメカニズムが分析されている。

本書には国家の繁栄・衰退を分ける重要な要因が2つあげられている。1つ目の要因が経済制度の違い、すなわち「包括的な経済制度」と「収奪的な経済制度」である。

包括的な経済制度下では、公平な法体系のもの、私有財産は保障されており、人々は自らが生み出した成果を享受することができる。そのため投資やイノベーションを企てるインセンティブが生じ、経済の繁栄が促されることになる。一方、収奪的な経済制度下では、私有財産は保障されず、自らが生み出す成果は認められなかったり、搾取される。このような収奪的な制度下では、人々には投資をしたり、イノベーションを起こすインセンティブが生じない。

2つ目の要因が政治制度の違い、すなわち「包括的な政治制度」と「収奪的な政治制度」である。包括的な政治制度とは、国家が中央集権化されており、政治権力は個人やグループに幅広く与えられている多元的な状態を示す。反対に、これらの条件を伴わない制度が収奪的な政治制度であり、例えば絶対主義のように権力が特定の層に集中している状態を示す。

これら経済制度と政治制度には相互作用がある。例えば、収奪的な政治制度下では、限られたエリート層に権力が集中し、権力の行使に歯止めがかからない。そのためエリート層は収奪的な経済制度を構築し、富を独占しようとする。さらに収奪的な経済制度と政治制度の下では、既存のエリート層が挑戦を受けて敗北した場合、勝者もわずかな制約しか受けないことになる。そのため勝者にも収奪的な政治制度を維持し、収奪的な経済制度を続けるインセンティブが生じる。こうしたメカニズムは収奪的な制度から包括的な制度への移行を妨げる。

経済制度と政治制度の違いが国家の繁栄・衰退を分ける一例として韓国と北朝鮮の事例が紹介されている。韓国と北朝鮮は民族性や言語、地理的位置などの点で均質的である一方、両者には経済的に大きな差がある。なぜならば、韓国には包括的な制度があり、人々は努力や投資によって成果を享受できる一方、北朝鮮では人々にそのようなインセンティブが生じないからである。こうした制度の違いが繁栄・貧困の差を生み出す。

本書に示されている包括的な制度と収奪的な制度による繁栄・衰退のメカニズムの分析を通じて、包括的な制度が社会の発展に重要である一方、収奪的な制度の下での繁栄や成長には限界があることがわかる。本書が出版されてやや時間が経過しているものの、示されている国家の繁栄・衰退のメカニズムは、我々を取り巻く世界情勢や社会の現状だけでなく、その将来を見通すうえで、色褪せることない重要な理論となっている。（中川 敬士）

労調協の共同調査

労働調査協議会(労調協)は、わが国で最初に設立された労働組合のための総合調査研究センターです。労働組合が基金をだしあい、労働組合と力を合わせて、労働問題を調査・研究し、これを組合活動に役立てていくことを使命に設立されました。その後、使命の実現に向け、一貫して、政府・経営者・政党から独立した立場を守り、つねに労働組合と力を合わせ調査・研究に取り組んでいます。

労調協では労働組合から受託する調査・研究とともに、会員組合を中心に呼びかけて実施する共同調査にも事業として取り組んでいます。共同調査では、そのときどきで労働組合に必要とされるテーマを取り上げ、調査・研究の成果を広く社会に発信しています。近年のテーマは以下の通りです。

共同調査における近年の調査テーマ

「定年後の雇用者の仕事と生活における諸問題と今後の取り組み課題」(2010年)

「人と人のつながりに関するアンケート調査」(2012年)

「第4回次代のユニオンリーダー調査」(2015年)

「次代のユニオンリーダーの意識と実態に関するインタビュー調査報告書」(2019年)

「第5回次代のユニオンリーダー調査」(2022年)

労調協のホームページでは調査結果の概要などを掲載しています。ご利用ください。
(<https://www.rochokyo.gr.jp/html/kyoudou.html>)

労調協 共同調査



労調協

労働調査協議会(LABOUR RESEARCH COUNCIL)

〒100-0011 東京都千代田区内幸町1-3-1 幸ビルディング6F

TEL. 03-6257-3883 FAX. 03-6257-3884 <https://www.rochokyo.gr.jp/>