

No. 1266 (2024. 3. 5)

非熟練外国人労働者の受入れをめぐる課題

—技能実習制度を中心に—

はじめに

- I 外国人技能実習制度改正の経緯
- II 外国人労働者の現状
- III 外国人労働者受入れをめぐる課題
- IV 今後の外国人労働者政策

おわりに

キーワード：外国人労働者、技能実習制度、育成就労制度、特定技能制度

- 急速な少子高齢化が進み、人手不足が深刻な課題となる中で、外国人労働者への依存度は高まっていくと見られる。一方で、外国人労働者の受入体制が十分に整備されているとは言えない。
- 非熟練外国人労働者受入れに関わる課題は、労働者としての権利保護、来日の際の費用負担、支援や保護、語学力、受入規模など、多岐にわたる。
- 外国人労働者政策を日本の経済政策全体と関連させることや、外国人労働者の社会的包摂の必要性も、議論されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 みむら かお
三村 佳緒

第 1 2 6 6 号

はじめに

急速な少子高齢化が進む我が国では、15～64歳の生産年齢人口の減少に伴う人手不足が深刻な課題となっている。今後も人口減少が予想され、外国人労働者への依存度はますます高まっていくと見られる。一方で、技能実習生を中心として、外国人労働者の労働条件や労働者としての権利保護が不十分であるとの批判は根強くあり、受入体制は十全とは言えない。

こうした状況を踏まえ、政府は、令和5（2023）年6月、在留資格「特定技能2号」の対象分野を拡大するとともに、技能実習制度を発展的に解消し、人材確保と人材育成を目的とした新たな制度を創設することを決定した¹。

本稿では、技能実習制度を中心に、外国人労働者受入制度の変遷を概観し、現状を確認する。その上で、外国人労働者の受入れに関わる課題・論点を整理する。

I 外国人技能実習制度改革の経緯

日本における外国人労働者の受入れは、平成元（1989）年の「出入国管理及び難民認定法」（以下「入管法」）改正²以降に拡大する。

主な改正点は、①不法就労助長罪の新設等による不法就労対策の強化、②入国審査手続の簡易化・迅速化と審査基準の透明性の改善、③就労可能な在留資格の拡大整備（「専門的・技術的な職業」の範囲に限定）³、④在留資格「定住者」の新設⁴、⑤研修制度の拡充、である。③により専門的・技術的分野の外国人の受入れが促進され、④により日系中南米人の出稼ぎ労働者が急増し、⑤及びその後の制度拡大により単純労働分野への外国人労働者（研修生、技能実習生）の受入れが進んだ。

第I章では、平成元（1989）年改正による研修制度の拡充が、現在の技能実習制度に発展していく経緯を、制度的変遷を中心にまとめる。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和6（2024）年2月22日である。

¹ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和5年度改訂）」2023.6.9, pp.35-36. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001397365.pdf>>

² 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成元年法律第79号）

³ 「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」が新設された。既存の「教授」、「芸術」、「投資・経営」、「技術」、「興行」、「技能」についても所要の整備が行われた。専門的・技術的分野における外国人については、我が国の経済社会の活性化、国際競争力の維持・強化等の観点から、外国人受入れの範囲拡大等のため、平成元（1989）年改正以降も、在留期間の延長、上陸許可基準の要件緩和等の様々な措置がとられている。寺倉憲一「出入国管理制度をめぐる当面の主要課題」『人口減少社会の外国人問題—総合調査報告書—』（調査資料2007-1）国立国会図書館, 2008, p.79. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/999336/1/8>>

⁴ それまで在留資格「日本人の配偶者等」により日系2世まで対応していたが、在留資格「定住者」により日系3世等の受入れに門戸を拡大した。家族帯同が認められ、就労活動に制限がない（労働市場における移動の制限がない）ため、人手不足であった低熟練職種に日系中南米人が集中した。ただし、労働者としての権利を有するため、日系人の場合は比較的賃金水準の高い職種に非正規の雇用形態で雇用されることが多かった。こうした非正規労働者へ高水準の賃金支払能力を持つ企業は、自動車産業や電機・電子産業などの大企業及びその関連企業に限定される。それ以下の賃金水準しか支払えない中小零細企業は、同じ外国人労働者の中でも、別のカテゴリーである研修生や技能実習生に依存するようになる。上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ—』東京大学出版会, 2015, pp.14-15; 早川智津子『外国人労働者と法—入管法政策と労働法政策—』信山社出版, 2020, pp.78-79.

1 技能実習制度の成立

外国人研修生（以下「研修生」）の受入れは、経済協力の一環で、発展途上国から来日した外国人に対する技能研修として、1950年代から行われてきた⁵。その主な実施機関は、外務省所管の JICA（国際協力事業団。現国際協力機構）や通産省（現経済産業省）所管の AOTS（海外技術者研修協会。現海外産業人材育成協会）など、政府外郭団体であったが、民間企業においても、海外進出した日本企業が現地採用の従業員を来日させ、技術を習得させるという形で、1960年代頃から研修生の受入れが行われていた⁶。つまり当初は、政府系機関が主な研修生の受入母体となっており、民間企業が直接受け入れる場合は、海外に現地法人を設立できるような資本のある大企業に限定されていた。

一方、1980年代後半には、バブル景気を背景に人手不足が問題となり、海外拠点を持たない中小企業は、労働力確保のための有力な手段として研修生に着目した。

そのような中、平成元（1989）年の入管法改正により、在留資格「研修」が新設された。さらに同改正法の施行から2か月後の平成2（1990）年8月には、産業界からの強い要請もあり、法務省告示⁷により、受入機関やその派遣機関との関係に関する要件が緩和され、海外拠点を持たない中小企業にも、商工会議所や商工会等を含む中小企業団体などの監理の下、団体傘下の企業に受入れを認める団体監理型受入れ（「監理団体」については、後述（Ⅲ章3（1）））の途が開かれた。ここに、現在の技能実習制度の団体監理型につながる受入れが始まったと見られる⁸。

平成5（1993）年、法務省告示⁹により研修・技能実習が制度化された。在留資格「研修」で在留した研修生が、1年間の研修後、在留資格「特定活動」に切り替え、研修を行った企業と雇用契約を締結し、より実践的な技能実習を行うものである。在留期間は研修期間と合わせて2年以内と定められたが、平成9（1997）年には、「特定活動」の期間が2年に延長され、最長3年間の研修・技能実習が可能となった。また、受入職種も、平成5（1993）年当初の17職種が、平成11（1999）年までには55職種へと拡大した¹⁰。

この制度の最大の特徴は、研修生に労働法の適用がないとされたことで、労働の対価として賃金を支払うことは認められず、生活費として研修手当を支給するにとどまった。また、労働関係が成立していないため、労働者災害補償保険法（昭和22年法律第50号）の適用もない。しかし、実際には日本人労働者と変わらない労働に従事するケースが多く、研修生の保護が不十分であると批判された¹¹。

⁵ 以下、技能実習制度の成立過程については、次の文献に依拠する。上林「第4章 外国人技能実習制度の創設と発展」『外国人労働者受け入れと日本社会』前掲注(4); 早川 前掲注(4), pp.161-174; 明石純一「第3章 「1990年体制」の成立」『入国管理政策—「1990年体制」の成立と展開—』ナカニシヤ出版, 2010。

⁶ 当初は受け入れる人数が僅かであり、「研修生」という在留資格は設置されていなかったが、昭和56（1981）年の出入国管理令改正（昭和56年法律第85号）によって初めて、第4条第1項第6号の2（在留資格「4-1-6-2」）に「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得しようとする者」として位置付けられた。当時の研修生は「技術研修生」と呼ばれ、海外からの留学生、就学生（在留資格「4-1-6」）と並ぶ、まさに技能習得に特化した活動に従事する者を意味した。上林 前掲注(4), pp.127-128。

⁷ 「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の第5号の特例を定める件」（平成2年法務省告示第246号）及び「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の第6号の特例を定める件」（平成2年法務省告示第247号）

⁸ 上林 前掲注(4), p.134。

⁹ 「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」（平成5年法務省告示第141号）

¹⁰ 上林 前掲注(4), p.135。

¹¹ 早川 前掲注(4), p.164。

研修生の保護の強化を図るため、平成 21（2009）年の入管法改正¹²において、在留資格「技能実習」が創設された。従来の制度における 1 年目の研修は「技能実習 1 号」として技能実習制度に組み込まれ、その後「技能実習 2 号」（来日 2～3 年目）への移行が可能となった。技能実習生には、来日 1 年目から労働法令が適用されるようになり、研修生の労働者性をめぐる問題は、制度的には解決された。

2 外国人技能実習法制定、特定技能制度導入

しかしながら、技能実習生をめぐる労働法令違反の事件は後を絶たず、労働法令を適用するのみでは、保護の実効性は不十分であった¹³。平成 25（2013）年の総務省の行政評価・監視で適正化が勧告された¹⁴こともあり、制度の見直しが進むこととなった。平成 28（2016）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」（平成 28 年法律第 89 号。以下「技能実習法」）が制定され、平成 29（2017）年 11 月 1 日から施行された。

技能実習法の内容は、制度適正化と制度拡充の 2 つに大別される。制度適正化としては、技能実習計画を認定制とすること、監理団体を許可制とすること、技能実習生に対する人権侵害行為等への禁止規定を設け、違反に対する罰則規定を置くこと、等が挙げられる。また、実習計画の認定や実地検査、監理団体の許可に関する調査のほか、技能実習生に対する相談・援助を行う「外国人技能実習機構」の設立を規定した（平成 29（2017）年 1 月 25 日に設立）。制度拡充としては、優良な実習実施者・監理団体に限定して、「技能実習 3 号」の受入れ（4～5 年目の技能実習の実施）が可能とされた。

さらに、平成 30（2018）年 12 月の入管法改正¹⁵により、在留資格「特定技能」が創設された。特定技能制度は、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある特定産業分野¹⁶において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人労働者を受け入れるものである¹⁷。「特定技能 1 号」は、「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」として、原則的に技能試験と日本語能力を要求されているものの、学歴や職歴は問われない。加えて、技能実習生は 3 年間の実習を経れば基本的に無試験で特定技能に移行できる例外措置があり、特定技能への受入ルートを見ると、技能実習ルートが約 7 割を占める¹⁸こ

¹² 「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」（平成 21 年法律第 79 号） 施行は平成 22（2010）年 7 月。

¹³ 早川 前掲注(4), p.166.

¹⁴ 総務省「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—結果に基づく勧告」2013. 4. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000219637.pdf>

¹⁵ 「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 102 号）

¹⁶ 「特定技能 1 号」の特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業の 12 分野。「特定技能 2 号」の対象分野は、12 分野のうち建設、造船・船用工業の 2 分野のみであったが、令和 5（2023）年 8 月 31 日の省令等の改正により、介護以外の全ての特定産業分野が追加された。「出入国管理及び難民認定法別表第一の二の表の特定技能の項の下欄に規定する産業上の分野等を定める省令」（平成 31 年法務省令第 6 号）介護分野については、専門的・技術的分野の在留資格「介護」があることから、「特定技能 2 号」の対象とはされていない。「特定技能 2 号の対象分野の追加について」（令和 5 年 6 月 9 日閣議決定）出入国在留管理庁ウェブサイト <https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html>

¹⁷ 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」2024.1 更新. <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>>

¹⁸ 出入国在留管理庁「【第 7 表】（全分野）国籍・地域別 試験ルート・技能実習ルート別 特定技能 1 号在留外国人人数」2023.6 末.

とから、実質的には技能実習制度から連続する制度として機能している¹⁹。

この新たな在留資格の創設は、医師や弁護士など「高度な専門人材」については積極的に外国人を受け入れつつ、単純労働については就労目的の在留資格を用意しなかった従来の政策を、大きく転換するものであると報じられた²⁰。

3 「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」の設置

累次の制度見直しや法改正にもかかわらず、技能実習制度を中心に、非熟練外国人労働者の人権問題や労働条件をめぐる国内外からの批判が絶えない。米 국무省人身取引報告書は、2007年から一貫して技能実習を「人身取引」として批判しており²¹、2023年版では、技能実習制度の下で労働搾取を目的とした人身取引が見られるにもかかわらず、実習生を搾取した者の訴追がないことや、搾取的環境から逃れた実習生を強制送還の対象としたことを非難した²²。

国内でも、失踪する技能実習生が多いこと、賃金未払や長時間労働といった労働法令違反がなくなること²³、実習中に妊娠した技能実習生が孤立出産の末に死体遺棄等の罪に問われる事件が各地で相次いだこと²⁴など、複数の問題点が指摘されている。

以上のような状況の中で、外国人技能実習制度及び特定技能制度の両制度が法律²⁵に基づく検討の時期に差し掛かり、「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」）において、令和4（2022）年12月から両制度の在り方について議論が重ねられ、令和5（2023）年11月30日、最終報告書²⁶が法務大臣に提出された。最終報告書を踏まえ、令和6（2024）年2月9日「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で、新制度「育成就労制度」を創設する方針（以下「政府方針」）が決定された²⁷。政府は令和6（2024）年通常国会への関連法案を提出すると報じられている²⁸。

¹⁹ 「特定技能2号」は「熟練した技能」が求められ、技能試験と実務経験によって技能水準が判断される。令和5（2023）年6月末時点で12人（全て建設分野）。出入国在留管理庁「【第4表】国籍・地域別 特定産業分野別 特定技能2号在留外国人数」2023.6末。

²⁰ 「時時刻刻 新在留資格 生煮え 外国人受け入れ拡大「来春」単純労働も」『朝日新聞』2018.10.13。

²¹ 佐野孝治「日韓の外国人労働者受入れの現状と課題」同ほか編著『外国人労働者と支援システム—日本・韓国・台湾—』八潮社、2023、p.58。人身取引報告書は、米 국무省の「人身取引監視対策部」が、米国内法に基づき2001年から作成している、各国・地域政府の1年間の人身取引対策を4段階で評価する年次報告書である。このほか、国連自由権規約委員会は、2022年10月の第7回日本政府報告書の審査後に発表した総括所見において、技能実習制度下で強制労働が存続しているとの報告に懸念を示している。「技能実習制度に対する国際的な指摘について 外務省資料」（第1回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 資料4）2022.12.14。出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001385807.pdf>>

²² U.S. Mission Japan「2023年人身取引報告書（日本に関する部分）」2023.6.15。在日米国大使館ウェブサイト <<https://jp.usembassy.gov/ja/trafficking-in-persons-report-2023-japan-ja/>>

²³ 鈴木智也「技能実習制度の見直しで得られるもの—企業や社会への波及効果—」『金融財政ビジネス』11139号、2023.4.6、p.6。

²⁴ 「実習生の無罪 孤立出産なくす策を」『朝日新聞』2023.3.28；「来日前の実習生にも「日本の出産事情を」NPOがオンライン授業」『朝日新聞』2023.8.28、夕刊。

²⁵ 技能実習法附則第2条；出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律（平成30年法律第102号）附則第18条第2項

²⁶ 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」2023.11.30。出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001407013.pdf>>

²⁷ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「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」2024.2.9。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiosaku_r060209kaitei_honbun.pdf>

²⁸ 「外国人「育成就労」へ転換 制度創設 技能実習廃止に 今国会 関連法案提出へ」『読売新聞』2024.2.10。

II 外国人労働者の現状

1 雇用状況

厚生労働省「外国人雇用状況届出」によると、令和5（2023）年10月末時点で約204.9万人の外国人が就労しており²⁹、日本の就業者全体の約3.0%を占める。外国人就労者数は一貫して増加傾向にあり、就業者全体に占める外国人比率も、平成27（2015）年の1.4%から8年間で2倍以上に増加した³⁰。

国籍別では、ベトナムが約51.8万人（構成比25.3%）と最も多く全体の約1/4を占め、中国（香港・マカオ含む。）が約39.8万人（19.4%）、フィリピンが約22.7万人（11.1%）と続く。

在留資格別では、就労を目的としない「身分に基づく在留資格」³¹が約61.6万人（30.1%）と最も多く、就労を目的とする在留資格の中では、「専門的・技術的分野の在留資格」が約59.6万人（29.1%）（うち、「特定技能」約13.9万人（6.8%））、「技能実習」が約41.3万人（20.1%）、「資格外活動」³²が約35.3万人（17.2%）の順に高い割合を占める。「専門的・技術的分野の在留資格」³³は該当する複数の在留資格をまとめた名称であり、就労を目的とする単独の在留資格としては「技能実習」が最も多い。

事業所規模別では、30人未満の事業所で従事する外国人労働者が約73.9万人と最大で、全体の36.1%を占めている。次いで、100～499人の事業所が約47.8万人（構成比23.3%）、30～99人の事業所が約39.6万人（19.3%）、500人以上の事業所が約35.6万人（17.4%）と続いており、外国人労働者の雇用は中小企業が中心である。

技能実習生の人数は、令和2（2020）年まで一貫して増加し、新型コロナウイルス感染症の影響で令和3（2021）～4（2022）年は減少したが、令和5（2023）年は増加に転じ、最大となった。国籍・地域別に見ると、ベトナムが約20.9万人と全体の約半数（構成比50.7%）を占め、インドネシア約6.8万人（16.5%）、フィリピン約3.8万人（9.2%）の順に続く（図1）。出入国在留管理庁の統計（令和4（2022）年末時点。厚生労働省「外国人雇用状況届出」とは年も異なる。）によると、職種別では建設関係及び製造関係（食品製造関係、機械・金属関係、繊維・衣服関係）が合計で6割以上を占める（図2）³⁴。

²⁹ 事業主に雇用されている外国人労働者の人数であり、自営業者は含まれない。また、特別永住者、在留資格「外交」・「公用」の者も含まれない。「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和5年10月末時点）2024.1.26. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html>

³⁰ 「外国人雇用状況」の届出状況（平成20年10月末現在～令和5年10月末現在）厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin-koyou/06.html>; 「表2-1 就業状態別15歳以上人口（労働力人口、就業者数、完全失業者数、非労働力人口、労働力人口比率、就業率、完全失業率など）」『労働力調査 基本集計 全都道府県 長期時系列データ』2024.1.30. e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200531&tstat=000000110001&cycle=0&tclass1=00001040276&tclass2=000001011681&tclass3val=0>>

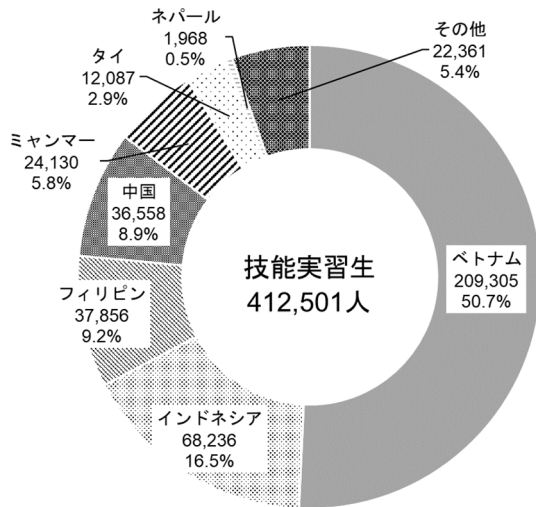
³¹ 「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」が含まれる。

³² 現に有している在留資格に属さない収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を行おうとする場合には、資格外活動許可が必要とされる。「資格外活動許可について」出入国在留管理庁ウェブサイト <https://www.moj.go.jp/isa/applications/guide/nyuukokukanri07_00045.html>

³³ 「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「高度専門職1号・2号」、「経営・管理」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術・人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「介護」、「興行」、「技能」、「特定技能」が含まれる。

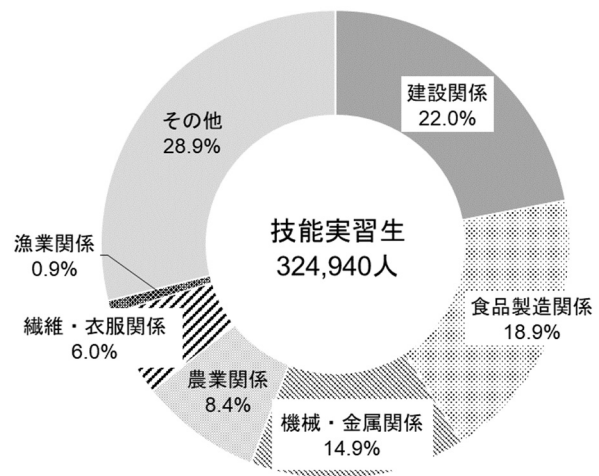
³⁴ 図1と図2は出典となる統計が異なるため、技能実習生の総数が一致しない。

図1 国籍・地域別技能実習生比率



(出典) 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和5年10月末時点) 2024.1.26, p.12. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195789.pdf>> を基に筆者作成。

図2 職種・作業別技能実習生比率



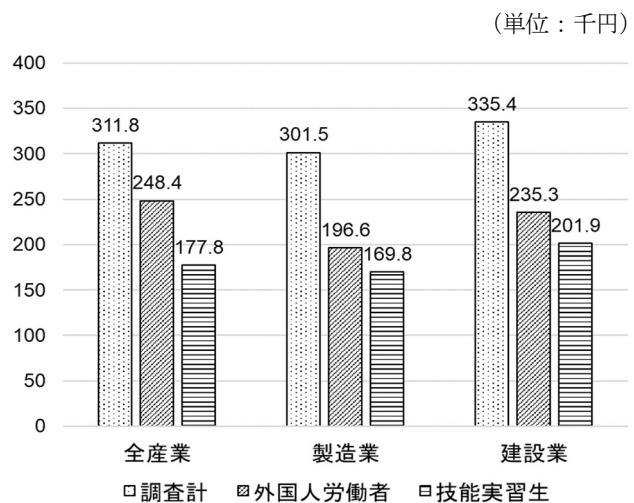
(出典) 出入国在留管理庁「職種・作業別 在留資格「技能実習」に係る在留者数(令和4年末時点)」 <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001407149.pdf>> を基に筆者作成。

2 賃金

令和元(2019)年から厚生労働省「賃金構造基本統計調査」では、外国人労働者の賃金状況を在留資格区分別に調査している。これによると、令和4(2022)年の外国人労働者の平均賃金³⁵は248.4千円で、全労働者の平均賃金(日本人を含む。)311.8千円の約8割である(図3)。高学歴層を中心とする「専門的・技術的分野(特定技能を除く)」であっても299.6千円と、全体平均より低く、特定技能と技能実習は、それぞれ205.7千円、177.8千円と更に低い。特に、製造業や建設業では、同業種の平均賃金(日本人を含む。)との差が大きい。

こうした調査結果からは、日本の外国人労働者、特に技能実習生や特定技能外国人が、各産業で不足する労働力を補填するための非熟練労働者として来日し、安価な労働力を提供する姿が浮かび上がり、外国人

図3 労働者全体と外国人労働者の賃金比較



(注) 一般労働者の所定内給与額
(出典) 「第1表 在留資格区分、産業・企業規模・雇用形態別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額」『令和4年賃金構造基本統計調査 一般労働者 外国人労働者』2023.3.17. e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450091&tstat=000001011429&cycle=0&tclass1=000001202310&tclass2=000001202312&tclass3=000001202317&tclass4val=0>>

³⁵ 一般労働者の所定内給与額(6月分として支給された現金給与額(きまって支給する現金給与額)のうち、超過労働給与額(①時間外勤務手当、②深夜勤務手当、③休日出勤手当、④宿日直手当、⑤交替手当として支給される給与)を差し引いた額で、所得税等を控除する前の額)

労働者に対する日本の労働市場の閉鎖性、差別的な構造を象徴するものとされてきた³⁶。

Ⅲ 外国人労働者受入れをめぐる課題

Ⅲ章では、有識者会議の議論及び最終報告書並びに政府方針を踏まえて、外国人技能実習制度を中心に、非熟練外国人労働者の受入れをめぐる課題を整理する。

1 労働者としての権利保護

(1) 労働基準関連法違反

令和 4 (2022) 年に全国の労働基準監督機関が、労働基準関係法令違反が疑われる実習実施者に対して実施した 9,829 件の監督指導の結果、73.7%に当たる 7,247 件で法令違反が認められた³⁷。違反事項のうち、労働時間、使用する機械等の安全基準、割増賃金の支払の違反率が高く、長時間労働や残業代未払、不十分な安全管理などの問題が指摘されている³⁸。

一方で、実習生の受入れの有無にかかわらず、多くの事業所で法令違反が見つかっており、長時間労働やサービス残業などの日本の課題が実習生によってあぶり出されている、という見方もある³⁹。令和 3 (2021) 年に労働基準監督署は 122,054 件の定期監督等⁴⁰を行い、このうち 83,212 件 (68.2%) で法令違反が確認された⁴¹。安全基準、健康診断、労働時間、割増賃金、労働条件の明示等の違反件数が多く、技能実習生が在籍する事業所における違反事項と複数の点で共通する。

(2) 転籍の自由

技能実習制度は技能・技術等の習得を目的としているため、1 つの受入機関において実習を行うことを原則とする。そのため、劣悪な労働環境であっても職場を変えることができず、更に来日時に負う借金とあいまって、理不尽な環境に忍従する、あるいは失踪する実習生⁴²もあり、人権侵害の温床となる構造的な問題が指摘されてきた⁴³。

現行制度でも、人権侵害等のやむを得ない事情がある場合には転籍できるにもかかわらず、

³⁶ 是川夕「日本における外国人労働者の賃金決定構造—日本人との賃金格差に注目した分析—」『IPSS Working Paper Series』No.67, 2023.11, p.43. <https://ipss.repo.nii.ac.jp/record/2000182/files/IPSS_WP67ejv2.1.pdf>

³⁷ 違反は実習実施者に認められたものであり、技能実習生以外の労働者に関する違反も含まれる。

³⁸ 「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況 (令和 4 年)」2023.8.1. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11202000/001154731.pdf>>

³⁹ 「オピニオン&フォーラム 技能実習 30 年 光と影」『朝日新聞』2023.9.26.

⁴⁰ 毎月一定の計画に基づき実施する監督等。労働者からの申告による立入検査を除く。対象となる事業所は、各労働局の管内事情 (産業構造、労働時間の状況、労働災害の発生状況、電話・投書による情報等の分析等) に即して選定する。厚生労働省労働基準局「労働基準監督行政について」(第 1 回労働基準監督業務の民間活用タスクフォース 資料 2) 2017.3.16, p.3. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/roudou/20170316/170316roudou02.pdf>>

⁴¹ 厚生労働省労働基準局『令和 3 年 労働基準監督年報』2021, p.12. <<https://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/kantoku01/dl/r03.pdf>>

⁴² 令和 4 (2022) 年の失踪者数 (在留資格「技能実習」をもって本邦在留中に、監理団体等から外国人技能実習機構に対し、「行方不明」となった旨の技能実習実施困難時届出書が提出された者を集計したもの) は 9,006 人。「技能実習生の失踪者数の推移 (平成 25 年～令和 4 年)」出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf>>

⁴³ 鈴木 前掲注(23), p.6.

転籍先を見つける責任を負う監理団体が支援に消極的な場合もある⁴⁴ほか、外国人技能実習機構による転籍支援も年間 50 件前後にとどまる⁴⁵など、十分に機能していない⁴⁶。

最終報告書では、「やむを得ない事情がある場合」の要件を拡大・明確化し、当該事情の立証等の手続を柔軟化することで、転籍に実効性を持たせるとともに、同一機関での 1 年以上の就労を条件⁴⁷に、本人の意向による転籍を認めることが提案された。

他方、本人の意向による転籍制限の緩和については、短期間での転籍が認められることにより、地方や中小零細企業から賃金の高い都市部への人材流出が生じないか、との強い懸念がある⁴⁸。技能実習から特定技能への移行時の地域間移動状況を見ると、首都圏や大阪、兵庫は大きく転入超過で、東北や北陸等では転出超過の県が目立つ⁴⁹。政府方針では、本人の意向による転籍の要件となる同一機関での就労期間について、当分の間、受入対象分野ごとに 1 年から 2 年までの範囲内で設定するものとした⁵⁰。

労働法制上、1 年以上の有期雇用契約を締結した場合でも 1 年経過後はやむを得ない事由の有無にかかわらず退職が認められている⁵¹。現行制度では、1 年経過後であっても転籍をすると在留資格を失って帰国しなければならず、均衡を失する⁵²。国際的には、ビジネスと人権の観点から、国家だけでなく企業にも人権尊重責任を求める流れがある。日本政府も令和 2 (2020) 年 10 月に「『ビジネスと人権』に関する行動計画 (2020-2025)」を策定し、その中で技能実習制度について、監理団体や受入機関が技能実習法及び労働関係法令を遵守し、技能実習生の権利を保護することを求めている⁵³。外国人労働者の人権を守りながら、産業の現場を支える方策が求められている⁵⁴。

2 費用負担

出入国在留管理庁の調査⁵⁵によれば、技能実習生の 54.7%が、来日までに、手数料・研修費用・渡航費等を支払うために借金をしている。そのため、労働条件や労働環境に問題がある場合でも、借金が残ることを恐れて、正当な権利でも主張を躊躇してしまうなど、転籍制限と並んで失踪や人権侵害の原因とされている⁵⁶。

⁴⁴ 「技能実習なぜ「転職可」に？人権を重視、企業は負担増」『日経速報ニュースアーカイブ』2023.10.19.

⁴⁵ 外国人技能実習機構「業務統計 実習先変更個別支授受理件数」(平成 29 年度～令和 4 年度)

⁴⁶ 「転籍緩和 人材流出おびえる地方 技能実習の新制度案」『朝日新聞』2023.10.19.

⁴⁷ 現行制度を利用している受入機関等に不当な不利益を生じさせず、急激な変化を緩和するため、当分の間、受入対象分野によっては 1 年を超える期間を設定することを認めるなど、必要な経過措置を設けることを検討する、とされた。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 前掲注(26), pp.37-40.

⁴⁸ 『朝日新聞』前掲注(46); 「技能実習制度見直し案 「1年で転籍可」に懸念」『東京新聞』2023.11.4.

⁴⁹ 「技能実習から特定技能へ移行時の地域間異動状況」(第 10 回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 資料 2-1) 2023.7.31, p.7. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001400505.pdf>>

⁵⁰ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(27), p.4.

⁵¹ 労働基準法 (昭和 22 年法律第 49 号) 附則第 137 条

⁵² 市川正司「就業期間 2 年の転籍制限を可能とすること等への意見」(第 15 回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 [机上配布資料]) 2023.11.15, pp.1-2. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001406188.pdf>>

⁵³ 万城目正雄「企業活動と人権—技能実習生の人権保護・促進の観点から—技能実習制度改正後の法令違反の傾向を踏まえて—」『かけはし』150 号, 2022.7, pp.14-15.

⁵⁴ 「日本に外国人労働者が来なくなる日」『週刊東洋経済』7147 号, 2023.12.2, p.45.

⁵⁵ 「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」2022.7. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001377469.pdf>>

⁵⁶ 旗手明「技能実習制度「廃止」は問題解決になるか？」『労働者住民医療』380 号, 2023.7, pp.9-10.

借金の平均額は 54.8 万円で、最大の送出国であるベトナムからの実習生の負担は平均 70 万円弱に及ぶ。これは、現地の送出国機関が人集めをブローカーに依存しているため、ベトナム政府も対策を講じているものの、ブローカーの関与なしに実習生を集めるのは困難であるため、効果は乏しいとされる⁵⁷。そのほかにも、監理団体が求人を出す見返りに、送出国機関が監理団体にリベートを支払うことが常態化しており、それが最終的には実習生の負担となるとの報道⁵⁸もある。

借金問題への対応として、平成 21 (2009) 年の入管法改正において保証金⁵⁹を一律に禁止し、さらに技能実習法制定以降は、送出国との間に二国間取決め (MOC) を結び、保証金の徴収や違約金契約をしない等の認定基準に基づき、送出国が送出国機関の認定を行うことになったが、依然として問題は解決に至っていない。韓国の雇用許可制⁶⁰のように、民間のブローカーや送出国機関を排除し、仲介機能を公的機関が担うべきとする意見もあるが⁶¹、地方出身者の場合、送出国現地に設置されている韓国政府の出先機関にたどり着くまでに複数の仲介者・送出国機関・語学学校等が介在する等、民間の仲介者を排除できていない。確かに雇用許可制以前の産業研修制度時代と比較すると入国費用は減少したものの、政府間の送出し・受入れが全ての問題を解決するわけではないと言える⁶²。

こうした状況の解決が困難な要因は、雇用者と求職者の間にある著しい情報の非対称性であるとされる。特に低技能労働については、少ない求人に対して多くの求職者が殺到するために仲介コストが高騰する。つまり、仲介費用の高騰は、個々の仲介者や雇用者のモラルの問題ではなく、経済学的なメカニズムに基づく現象であり、移民労働者の権利を守るための規制強化がかえって、労働需給バランスを逼迫させ、仲介コストの更なる高騰という逆説的な結果をもたらす可能性も指摘されている⁶³。

こうした前提に立てば、情報の非対称性を小さくするために、応募プロセスを可能な限りオープンなものにすることや、雇用者側が仲介者の助けを借りずとも独自に採用できる仕組みを作るなどの対策が考えられる。その上で、語学学習などの事前準備や出入国手続に関わる支援機能は必要とされるため、優良な事業者への優遇措置といった、経済学的な動機付けを伴った仕組みが求められている⁶⁴。

⁵⁷ 「来日前 重い「搾取」 派遣機関調査へ 実習生「費用どこに消えた」」『読売新聞』2023.1.1.

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 失踪防止を名目として送出国機関が研修生から預かる金銭。この保証金が研修生の経済的負担となって研修時の時間外作業や不法就労を助長していると指摘されており、不当な金品の徴収等が禁止された。

⁶⁰ 韓国の雇用許可制では、送出国と二国間協定を締結し、韓国政府 (雇用労働部) が、労働者の送出しから受入れまでの選抜・採用・事前研修のプロセスに直接関与しているため、民間仲介事業者・ブローカーを排除し、仲介斡旋費用が発生していないとして高く評価されている。加藤真「現地調査からみる韓国・雇用許可制の実態～「フロントドア」からの受入れでもみられるブローカー、入国前借金、厳しい労働環境～」2021.5.14, p.3. 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングウェブサイト <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2021/05/seiken_210514.pdf>

⁶¹ 旗手 前掲注(56), pp.9-10. NPO 法人移住者と連帯する全国ネットワーク・外国人技能実習生権利ネットワーク「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中間報告に対する声明 ―「廃止」をまやかに終わらせるのではなく、奴隷労働構造の根絶を―」2023.5.12. <<https://migrants.jp/user/news/674/6580wn5vty2za551a36g4bd9v3gt3yt.pdf>>

⁶² 加藤 前掲注(60), pp.4-6.

⁶³ 是川夕「国際労働移動ネットワークの中の日本」田辺国昭・是川夕監修, 国立社会保障・人口問題研究所編『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, 2022, pp.5-9.

⁶⁴ 是川夕「誰が日本を目指すのか?―「アジア諸国における労働力送出し圧力に関する総合的調査 (第一次)」に基づく分析―」『人口問題研究』76 卷 3 号, 2020.9, pp.369-372; 同「誰が日本を目指すのか?」田辺・是川監修, 国立社会保障・人口問題研究所編 同上, pp.324-332.

3 監理、支援、保護

(1) 監理団体

監理団体には、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図る観点から、傘下の実習実施者に対して、実習計画の作成指導や監査・訪問指導を行うこと、実習生からの相談に対応することが義務付けられている。

ところが、令和4(2022)年度に外国人技能実習機構が実地検査を行った監理団体4,634のうち、技能実習法違反のため指導を行った団体は過半数の2,626に上る⁶⁵。違反内容としては「実習実施者の監理・指導に関するもの」(41.4%)⁶⁶が最も多く、受入機関に対する指導・監督が不十分な監理団体が存在する。

その理由の1つに、多くの監理団体の役員等が受入機関の役員等を兼任していることがある。企業において適正な受入れが行われているかを管理監督すべき立場の監理団体が、企業の利害を優先し実習生保護の役割を放棄しているとの指摘もあり⁶⁷、有識者会議でも、兼職を全面的に禁止すべきとの意見が出された。もっとも、監理団体のうち大多数が中小零細企業により組織された事業協同組合等である現状を踏まえると、役員の新規兼職禁止は現実性を欠くとする意見や、ペーパー団体の設立を招くだけで実効性が乏しいという意見もある⁶⁸。

政府方針には、受入機関と密接な関係を有する監理団体の役職員が監理に関与することの制限、外部監査人の設置の義務化等により中立性を担保することが盛り込まれた⁶⁹。最終報告書では、監理団体の許可においては厳格に審査を行い、不適切な団体を許可しないことが提案されている。これに対して、現行制度においても、年1回の実地検査を行い、問題のある団体について許可取消しを含む行政処分が行われているものの、成果をあげられていないという指摘もあり⁷⁰、実効性が課題となる。

(2) 外国人技能実習機構

外国人技能実習機構は、母国語で相談に乗る窓口を設けるなどして、技能実習生の支援・保護を行っているが、中には機構の存在すら知らない実習生もいる⁷¹。また、多くの実習生は携帯電話を持っているが、音声通話のできない安価なSIMカードを使い、電話番号を持っていないことが多く、同機構に対してSNS等で相談や通報ができるようにする必要性も指摘されている⁷²。また、同機構のリソースは人的にも予算の上でも限られており、問題が発生した時に迅速に実習生を支援・保護する態勢が整っているとは言い難いとされる⁷³。

⁶⁵ 「表 6-1 実習実施者・監理団体別 実地検査及び指導件数」外国人技能実習機構『令和4年度業務統計』2023. <https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_r4/>

⁶⁶ 「表 6-3 監理団体における主な違反指摘内容別件数」外国人技能実習機構 同上 この中には、「実地による確認を適切に行っていないかったもの」(8.7%)、「監理責任者による労働法令違反に係る指導・指示が適切に行われていなかったもの」(9.2%)などが含まれる。

⁶⁷ 『朝日新聞』前掲注(39)

⁶⁸ 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 前掲注(26), p.23.

⁶⁹ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(27), p.6.

⁷⁰ 旗手 前掲注(56), p.10.

⁷¹ 「複眼 技能実習、改革の視点」『日本経済新聞』2023.1.23.

⁷² 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「最終報告書の取りまとめに向けた論点に関する委員意見一覧」(第11回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 資料3) 2023.10.4, pp.15, 23. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001403327.pdf>>

⁷³ 安里和晃「多様な福祉レジームと海外人材(56) 技能実習制度における実習生保護の問題点」『文化連情報』538号, 2023.1, p.51.

一方、特定技能制度では受入機関によるサポートが基本であり、国に登録した登録支援機関が受入機関の委託を受けて外国人労働者の支援を行う。しかし、技能実習制度の監理団体と異なり、登録支援機関には企業への定期監査などの義務はなく、「外国人保護の仕組みでは、技能実習より問題がある」との声も少なくない⁷⁴。

政府方針は、外国人技能実習機構を外国人育成就労機構に改組し、育成就労制度の対象となる外国人に対する支援・保護業務を行わせるとともに、特定技能外国人への相談援助業務も行わせ、また、監督指導機能や支援・保護機能を強化するとした⁷⁵。そのためには、監理団体等に対する監督指導権限の拡大や職員増員及び予算拡大による体制強化などが必要であると指摘されている⁷⁶。

4 日本語能力

外国人労働者が直面するトラブルや労働災害の多くは、職場での指示が理解できないなど、本人の日本語能力の低さに起因する。また、日本語能力の低さは、行政機関や支援団体といった救済へのアクセスをも困難にしてしまう⁷⁷。

技能実習生の場合、来日前に日本語教育が行われているものの、わずか数か月～半年程度の学習では上司や同僚に相談できるほどの語学力は習得できず⁷⁸、問題が起こっても自分の意思や労働者としての権利を主張できないため、泣き寝入りせざるを得ないケースもある。日本語能力試験への合格が条件とされる特定技能でも、労働トラブルに巻き込まれた時に適切な単語で公的な機関に訴えることが難しい可能性があることが指摘されている⁷⁹。

有識者会議では、入国後の地域社会との共生の観点から、入国時点で一定の日本語能力を求める意見が出され、最終報告書においても、就労開始前及び特定技能1号、2号移行時の各段階で日本語試験合格を要件とすることが提案された。政府方針では、母国における日本語学習支援として日本語教材の開発や日本語専門家等の派遣を挙げ、受入機関が日本語教育支援に取り組むためのインセンティブを設けるとしている⁸⁰。ただし、働きながら日本語に習熟する態勢が整っているとは言えず、その整備が喫緊の課題とされる⁸¹。

5 受入分野、受入規模

技能実習制度では、企業の規模に応じて技能実習生の受入人数に制限があるものの、技能実習生全体や分野ごとの受入見込数は設定されていない。政府方針では、分野別運用方針⁸²によ

⁷⁴ 「技能実習 見直し議論 有識者会議 低賃金や過酷労働の実態も」『読売新聞』2023.1.10.

⁷⁵ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(27), p.7.

⁷⁶ 富高裕子「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11回）に対する意見」（第11回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 [机上配布資料]）2023.10.4, p.3. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001404172.pdf>>

⁷⁷ 「外国人労働者政策の針路（下） 転職・転籍の制限、一切やめよ」『日本経済新聞』2023.11.22.

⁷⁸ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「「技能実習制度適正化に向けた調査研究事業（国内の監理団体・実習実施者・技能実習生及び主要な送出国における状況調査）」中間結果報告」（第11回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 参考資料4）2023.10.4, p.10. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001403329.pdf>>; 『日本経済新聞』前掲注(71)

⁷⁹ 「特定技能 2号、11分野に拡大へ」『毎日新聞』（電子版）2023.9.8.

⁸⁰ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(27), pp.3-4.

⁸¹ 「働く外国人 悪弊を絶つ新制度に」『朝日新聞』2023.10.20.

⁸² 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針（分野別運用方針）」（令和5年6月9日閣議決定）出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004960.pdf>>

り、有効求人倍率などで充足状況を把握し受入見込数を定める特定技能制度と同様、育成就労制度では、分野ごとに受入見込数を設定し受入上限数として運用するとされている⁸³。ただし、現状の特定技能制度において、国内人材確保のためにどのような取組がなされたのか、その効果について、データに基づく検証が十分に行われているとは言えない⁸⁴。

諸外国では、国内労働者との競合が問題となり得る領域では、外国人労働者の受入前に労働市場テスト⁸⁵が広く実施されているが、日本では分野別での施策だけでなく、個別の企業において行われた取組を検証する仕組みが欠けている、との指摘がある⁸⁶。

また、相対的に低い賃金で働く外国人労働者が急増すると、労働市場全体の賃金上昇圧力を抑制させることになるため、日本が賃上げに向けて全力で取り組むのであれば、低賃金労働者の積極的な受入れはやめるべきだ、という考え方もある⁸⁷。

業界団体の要望のみに基づいて分野や人数を決定するのではなく、外国人労働者をどのように受け入れていくかについて国家のグランドデザインを描く必要性が指摘されている⁸⁸。

IV 今後の外国人労働者政策

日本は、高度なスキルを持つ外国人労働者は積極的に受け入れ、低技能の外国人労働者を移民として受け入れることを否定する政策⁸⁹をとってきたが、専門的・技術的分野の人材以外の外国人労働者にも定住への道を開きつつあり、量的にも緩和を進めている。そこでは、求める人材にいかにか日本を選んでもらうかが課題となり、外国人労働者保護を目的とした制度の適正化や人手確保の方策が議論されてきた。

一方で、今後は、経済成長というマクロな目標に沿う外国人労働者政策を目指すべきという声もある。これまで、事業継続の不確かな企業に技能実習生という低賃金労働者が供給されることにより、市場から退出すべき企業が延命されてきた⁹⁰側面があると同時に、その供給自体が、労働集約的な産業や企業の生産性や賃金を停滞させていた可能性が指摘されている⁹¹。賃上げや労働環境の改善、設備投資を進めて生産性を高めた企業を外国人材確保の上で優遇する仕組みを作るなど、日本の経済成長という大きな政策と関連した制度とすることも、外国人に

⁸³ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(27), p.2.

⁸⁴ 早川 前掲注(4), pp.97-98.

⁸⁵ 外国人労働者受入れによる国内労働者の労働条件の引下げや失業を防ぐために、雇用主に国内労働者の求人の努力をさせた上で、なお求人が満たされないことが証明された場合に、外国人労働者の雇用を認めるもの。

⁸⁶ 早川 前掲注(4), p.98.

⁸⁷ 坂本貴志「労働市場の需給や賃金に与える影響—オープンで活発な議論とグランドデザイン必要に—」『月刊金融ジャーナル』64巻7号, 2023.7, p.70.

⁸⁸ 同上

⁸⁹ 在留資格「特定技能」の新設に当たり、安倍晋三首相(当時)は「今回の制度は移民政策ではないかという懸念について、私はいわゆる移民政策ではないと申し上げてきました。受け入れる人数には明確に上限を設けます。そして、期間を限定します。皆様が心配されているような、いわゆる移民政策ではありません。」と明言した。「安倍内閣総理大臣記者会見」2018.12.10. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/1210kaiken.html>

⁹⁰ 橋本由紀「外国人研修生・技能実習生を活用する企業の生産性に関する検証」『RIETI Discussion Paper Series』10-J-018, 2010.2, pp.1, 21-23. 経済産業研究所ウェブサイト <<https://www.ricti.go.jp/publications/dp/10j018.pdf>>

⁹¹ 橋本由紀「日本の労働市場と外国人労働者—外国人の賃金率、雇用企業の生産性—」連合総合生活開発研究所編『外国人労働者の適正な受入れと多文化共生社会の形成に向けて—外国人労働者の受入れのあり方と多文化共生社会の形成に関する調査研究委員会報告—』2022.1, p.52. <<https://www.rengo-soken.or.jp/work/%E3%80%8C%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E5%8A%B4%E5%83%8D%E8%80%85%E5%BD%9E%E8%AA%BF%E6%9F%B%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8%E3%80%8D.pdf>>

選ばれる国になるための方策の1つである⁹²。

また、外国人労働者の社会的包摂も大きな課題の1つである。平成元（1989）年の入管法改正で在留資格「定住者」が新設された際、多数の日系人が来日し定住化が進んだが、受入集住地域では、住宅の問題、子女の未就学問題、就職困難問題など、様々な問題が発生し、多くの公的支援が必要とされた⁹³。現在、育成就労制度を特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指すものと位置付け、特定技能制度と連続性を持たせる方針で検討が進められている⁹⁴。特定技能2号は、家族帯同が可能であり、かつ永住権の要件を満たす可能性がある⁹⁵。このように、永住への間口を広げるのであればなおさら、外国人労働者とその家族が日本社会で生活していくことを前提に、日本語支援や子女の教育などの受入体制を整備し、共生政策の在り方について考えることが求められている⁹⁶。

おわりに

令和6（2024）年通常国会において、技能実習制度に代わる育成就労制度の創設に向けた関連法案の提出が目指されている。技能実習制度は、制度化されてから約30年もの間、人材育成を通じた国際貢献の名の下で外国人を劣悪な環境で酷使する、ゆがんだ制度として批判され続けてきた。

少子高齢化が進む中、若年労働力の確保を外国人に頼る構造は、今後ますます顕著になるであろう。新制度が、外国人労働者に健全な労働環境や労働条件を提供し、彼らとの共生社会を実現するものとなるか、注目される。

⁹² 「外国人労働者政策の針路（上）経済成長に寄与する制度に」『日本経済新聞』2023.11.20.

⁹³ 上林 前掲注(4), pp.14-15.

⁹⁴ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(27), pp.2-3.

⁹⁵ 家族帯同が可能な「特定技能2号」が増加すれば、帯同家族のための支援も必要になることが指摘されている。「特定技能2号、11分野に拡大へ」前掲注(79)

⁹⁶ 鈴木智也「外国人就労政策の行方—特定技能の受入れ拡大を巡る議論—」2022.3.30, p.46. ニッセイ基礎研究所ウェブサイト <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/70662_ext_18_0.pdf?site=nli>