

外国人材政策の近況
～技能実習制度に代わる新制度「育成就労」～

国際部 中村 寛

1. 外国人労働者の状況

<表 1>

| [参考-5] 外国人労働者数（在留資格別） | | (単位：人) | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------|--------|-----------|---------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|--|
| | 令和元年 | 対前年増加率 | 令和2年 | 対前年増加率 | 令和3年 | 対前年増加率 | 令和4年 | 対前年増加率 | 令和5年 | 対前年増加率 | |
| 外国人労働者総数 | 1,658,804 | 13.6% | 1,724,328 | 4.0% | 1,727,221 | 0.2% | 1,822,725 | 5.5% | 2,048,675 | 12.4% | |
| 専門的・技術的分野の在留資格（注2） | 329,034 | 18.9% | 359,520 | 9.3% | 394,509 | 9.7% | 479,949 | 21.7% | 595,904 | 24.2% | |
| うち技術・人文知識・国際業務 | 260,556 | 21.8% | 282,441 | 8.4% | 291,192 | 3.1% | 318,850 | 9.5% | 366,168 | 14.8% | |
| うち特定技能 | 520 | - | 7,262 | 1296.5% | 29,592 | 307.5% | 79,054 | 167.1% | 138,518 | 75.2% | |
| 特定活動（注3） | 41,075 | 15.3% | 45,565 | 10.9% | 65,928 | 44.7% | 73,363 | 11.3% | 71,676 | -2.3% | |
| 技能実習 | 383,978 | 24.5% | 402,356 | 4.8% | 351,788 | -12.6% | 343,254 | -2.4% | 412,501 | 20.2% | |
| 資格外活動 | 372,894 | 8.5% | 370,346 | -0.7% | 334,603 | -9.7% | 330,910 | -1.1% | 352,581 | 6.5% | |
| うち留学 | 318,278 | 6.6% | 306,557 | -3.7% | 267,594 | -12.7% | 258,636 | -3.3% | 273,777 | 5.9% | |
| 身分に基づく在留資格 | 531,781 | 7.3% | 546,469 | 2.8% | 580,328 | 6.2% | 595,207 | 2.6% | 615,934 | 3.5% | |
| うち永住者 | 308,419 | 7.5% | 322,092 | 4.4% | 345,460 | 7.3% | 357,434 | 3.5% | 371,296 | 3.9% | |
| うち日本人の配偶者等 | 94,167 | 5.6% | 95,226 | 1.1% | 98,881 | 3.8% | 99,639 | 0.8% | 100,977 | 1.3% | |
| うち永住者の配偶者等 | 14,742 | 9.2% | 15,510 | 5.2% | 16,589 | 7.0% | 17,126 | 3.2% | 18,076 | 5.5% | |
| うち定住者 | 114,453 | 8.0% | 113,641 | -0.7% | 119,398 | 5.1% | 121,008 | 1.3% | 125,585 | 3.8% | |
| 不明 | 42 | -67.7% | 72 | 71.4% | 65 | -9.7% | 42 | -35.4% | 79 | 88.1% | |

注1：各年10月末時点。
注2：「専門的・技術的分野の在留資格」には、在留資格「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1号・2号」が含まれる。
注3：在留資格「特定活動」に該当する活動には、外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデー、経済連携協定に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者等が含まれる。
(出所)厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況表一覽(令和5年10月末現在)

表1は令和元年10月末から令和5年10月末までの在日外国人労働者数の推移表である。令和5年10月末の外国人労働者総数は205万人。新型コロナ禍直前の令和元年10月末と比べると23%、39万人増加している。内訳を見ると技術・人文知識・国際業務が11万人増加、特定技能が14万人増加、技能実習が3万人増加、永住者が6万人増加している。一方留学生は同じく令和元年10月比で4万人減少しているが、前年の令和4年10月末からは1万人強増加しており、新型コロナ禍期に落ち込んだ分の回復途上にあると言える。増加数が一番大きいのは特定技能であるが、この中には技能実習生からの移行も一定数あるとみられる。永住者も同様。

人手不足を背景にして外国人労働者数は一貫して増加しており、この傾向は今後も続く。このような中、技能実習の現場が人材育成による国際貢献を目的とする建前と乖離していること等を踏まえ、令和4年12月より出入国在留管理庁の「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）において議論がなされ、昨年12月に最終的な方向感が示された。技能実習制度に代わって新たに労働人材を受け入れる制度～育成就労制度～を制定し、特定技能制度に繋がる設計とする内容である。今回はこの育成就労制度について現在判明している点を纏めてみた。

2. 技能実習制度及び特定技能制度の在り方見直しに当たっての基本的な考え方

有識者会議において、次のような現状・問題点と見直しにあたっての三つの視点（ビジョン）、四つの方向性、留意事項が示された。

【現状・問題点】

- ・地方や中小零細企業を中心に人手不足が深刻化し、外国人が我が国の経済社会の担い手となっていること
- ・国際的な人材獲得競争が激しさを増していること
- ・現行の技能実習制度については、人材育成等の観点から原則として転籍ができないことや監理団体による監理・支援が十分でない場合があることなどが人権侵害や法違反の背景・原因となっている旨指摘されていること

【三つの視点（ビジョン）】

- ① 外国人の人権が保護され、労働者としての権利性を高めること
- ② 外国人がキャリアアップしつつ活躍できる分かりやすい仕組みを作ること
- ③ 全ての人が安全安心に暮らすことができる外国人との共生社会の実現に一資するものとするに重点を置くこと

【四つの方向性】

- ① 技能実習制度を人材確保と人材育成を目的とする新たな制度とするなど、実態に即した見直しとすること
- ② 外国人材に我が国が選ばれるよう、技能・知識を段階的に向上させた上でその結果を客観的に確認できる仕組みを設けることによりキャリアパスを明確化し、新たな制度から特定技能制度へ円滑な移行を図ること
- ③ 外国人の人権保護の観点から、一定の要件の下で本人の意向による転籍を認めるとともに、監理団体・登録支援機関・受入れ機関の要件厳格化や関係機関の役割の明確化等の措置を講じること
- ④ 外国人材の日本語能力が段階的に向上する仕組みを設けることなどにより、外国人材の受入れ環境を整備する取組とあいまって、外国人との共生社会の実現を目指すこと

【留意事項】

① 現行制度の利用者等への配慮

現行の技能実習制度及び特定技能制度は、技能実習生・特定技能外国人、監理団体、登録支援機関、受入れ機関（実習実施者・特定技能所属機関）等の多くの利用者等がいることから、その見直しによりこれらの者に無用な混乱や問題が生じないように、また、不当な不利益や悪影響を被る者が生じないようにきめ細かな配慮をすること

② 地方や中小零細企業への配慮

国内の人手不足は、とりわけ地方や中小零細企業において深刻となっている。今回の見直しにより、新たな制度及び特定技能制度は、いずれも「人材確保を目的とするもの」とすることから、特に地方や中小零細企業において人材確保が図られるように配慮すること

3. 提言の内容

以上を踏まえ、有識者会議は令和5年11月30日付で法務大臣あてに最終的な報告書を提出。表2の提言を行った。

<表2>

| ② 提言 | |
|---|--|
| <p>1 新たな制度及び特定技能制度の位置付けと両制度の関係性等</p> <ul style="list-style-type: none"> 現行の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する新たな制度を創設。 基本的に3年間の育成期間で、特定技能1号の水準の人材に育成。 特定技能制度は、適正化を図った上で現行制度を存続。 <p>※現行の企業単独型技能実習のうち、新たな制度の趣旨・目的に沿うものは適正化を図った上で引き続き実施し、趣旨・目的を異にするものは、新たな制度とは別の枠組みでの受入れを検討。</p> | <p>6 特定技能制度の適正化方策</p> <ul style="list-style-type: none"> 新たな制度から特定技能1号への移行は、以下を条件。 <ul style="list-style-type: none"> ①技能検定試験3級等又は特定技能1号評価試験合格 ②日本語能力A2相当以上の試験(日本語能力試験N4等)合格 ※当分の間は相当講習受講も可 試験不合格となった者には再受験のための最長1年の在留継続を認める。 支援業務の委託先を登録支援機関に限定し、職員配置等の登録要件を厳格化/支援実績・委託費等の開示を義務付け。キャリア形成の支援も実施。 育成途中の特定技能1号への移行は本人意向の転籍要件を踏まえたものとする。 |
| <p>2 新たな制度の受入れ対象分野や人材育成機能の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> 受入れ対象分野は、現行の技能実習制度の職種等を機械的に引き継ぐのではなく新たに設定し、特定技能制度における「特定産業分野」の設定分野に限定。 ※国内における就労を通じた人材育成に及ぼさない分野は対象外。 従事できる業務の範囲は、特定技能の業務区分と同一とし、「主たる技能」を定め、育成・評価(育成開始から1年経過・育成終了時まで)に試験を義務付け。 季節性のある分野(農業・漁業)で、実情に応じた受入れ・勤務形態を検討。 | <p>7 国・自治体の役割</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方入管、新たな機構、労基署等が連携し、不適正な受入れ・雇用を排除。 制度所管省庁は、業所管省庁との連絡調整等、制度運用の中心的役割。 業所管省庁は、受入れガイドライン・キャリア形成プログラム策定、分野別協議会の活用等。 日本語教育機関の日本語教育の適正かつ確実な実施、水準の維持向上。 自治体は、地域協議会への積極的な参画等により、共生社会の実現、地域産業政策の観点から、外国人材受入れ環境整備等の取組を推進。 |
| <p>3 受入れ見込数の設定等の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> 特定技能制度の考え方と同様、新たな制度でも受入れ対象分野ごとに受入れ見込数を設定(受入れの上限数として運用)。 新たな制度及び特定技能制度の受入れ見込数や対象分野は経済情勢等の変化に応じて適時・適切に変更。試験レベルの評価等と合わせ、有識者等で構成する会議の意見を踏まえ政府が判断。 | <p>8 送出機関及び送出しの在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> 二国間取決め(MOC)により送出機関の取締りを強化。 送出機関・受入れ機関の情報の透明性を高め、送出国間の競争を促進するとともに、来日後のミスマッチ等を防止。 支払手数料を抑え、外国人材受入れ機関が適切に分担する仕組みを導入。 |
| <p>4 新たな制度における転籍の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> 「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大・明確化し、手続を柔軟化。 これに加え、以下を条件に本人の意向による転籍も認める。 <ul style="list-style-type: none"> 計画的な人材育成等の観点から、一定要件(同一機関での就労が1年超/技能検定試験基礎級等・日本語能力A1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)合格/転籍先機関の適正性(転籍者数等))を設け、同一業務区分に限る。 転籍前機関の初期費用負担につき、正当な補填が受けられるよう措置を講じる。 転籍団体・ハローワーク・技能実習機構等による転籍支援を実施。 育成終了前に帰国した者につき、それまでの新たな制度による滞在が2年以下の場合、前回育成時と異なる分野・業務区分での再入国を認める。 試験合格率等を受入れ機関・監理団体の許可・優良認定の指標に。 | <p>9 日本語能力の向上方策</p> <ul style="list-style-type: none"> 継続的な学習による段階的な日本語能力向上。 <ul style="list-style-type: none"> 就労開始前にA1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)合格又は相当講習受講 特定技能1号移行時にA2相当以上の試験(N4等)合格 ※当分の間は相当講習受講も可 特定技能2号移行時にB1相当以上の試験(N3等)合格 ※各分野でより高い水準の試験の合格を要件とすることを可能とする(4,6に同じ)。 日本語教育支援に取り組んでいることを優良受入れ機関の認定要件に。 日本語教育機関認定法の仕組みを活用し、教育の質の向上を図る。 |
| <p>5 監理・支援・保護の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> 技能実習機構の監督指導・支援保護機能や労働基準監督署・地方出入国在留管理局との連携等を強化し、特定技能外国人への相談援助業務を追加。 監理団体の許可要件等厳格化。 受入れ機関と密接な関係を有する役職員の監理への関与の制限/外部監視の強化による独立性・中立性確保。 職員の配置・財政基盤・相談対応体制等の許可要件厳格化。 受入れ機関につき、受入れ機関ごとの受入れ人数枠を含む育成・支援体制適正化、分野別協議会加入等の要件を設定。 <p>※優良監理団体/受入れ機関については、手続簡素化といった優遇措置。</p> | <p>10 その他(新たな制度に向けて)</p> <ul style="list-style-type: none"> 政府は、人権侵害行為に対しては現行制度下でも可能な対処を迅速に行う。 政府は、移行期間を十分に確保するとともに丁寧な事前広報を行う。 現行制度の利用者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、本人意向の転籍要件に関する就労期間について、当分の間、分野によって1年を超える期間の設定を認めるなど、必要な経過措置を設けることを検討。 政府は、新たな制度等について、適切に情報発信し、関係者の理解を促進する。 政府は、新たな制度の施行後も、運用状況について不断の検証と見直しを行う。 |

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(概要)より

これら提言内容の中で私が特に注目したいところは3点。育成就労制度を特定技能1号に繋がるものとして就労に軸足を置いていること、転籍については従来の「虐待等やむを得ない事情がある場合」に加え本人の意向による転籍を認めること、母国側の送出し機関の取締りを強化すること、である。該当箇所を以下に改めて記す。

(1) 新たな制度及び特定技能制度の位置付けと両制度の関係性等

- 現行の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する新たな制度を創設
- 基本的に3年間の育成期間で、特定技能1号の水準の人材に育成
- 特定技能制度は、適正化を図った上で現行制度を存続

(2) 新たな制度における転籍の在り方

- 「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大・明確化し、手続を柔軟化
- これに加え、以下を条件に本人の意向による転籍も認める
 - ▶ 同一機関での就労が1年超
 - ▶ 技能検定試験基礎級等、及び日本語能力A1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)

合格

- ▶ 転籍先機関の適正性(転籍者数等)
- ▶ 同一業務区分に限る
- 監理団体・ハローワーク・技能実習機構等による転籍支援を実施

(3) 送出機関及び送出しの在り方

- 二国間取決め(MOC)により送出機関の取締りを強化
- 送出機関・受入れ機関の情報の透明性を高め、送出国間の競争を促進するとともに、来日後のミスマッチ等を防止
- 支払手数料を抑え、外国人と受入れ機関が適切に分担する仕組みを導入

(4) その他(新たな制度に向けて)

- 政府は、人権侵害行為に対しては現行制度下でも可能な対処を迅速に行う
- 政府は、移行期間を十分に確保するとともに丁寧な事前広報を行う
- 現行制度の利用者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、本人意向の転籍要件に関する就労期間について、当分の間、分野によって1年を超える期間の設定を認めるなど、必要な経過措置を設けることを検討

4. 最後に

「本人の意向による転籍」については、特に地方の中小零細事業者から人材が都市部に流出するなどの懸念が表明され、「同一機関での就労が1年超」の要件を更に長くするなどの要望があった模様。項番2【留意事項】にあるように、関係各所に不利益を生じないようにすること、地方や中小零細企業において人材確保が図られるように配慮すること、等の観点もあって提言からある程度の変更はあり得るが、日本人と同じ社会の一員として外国人材を受け入れる制度となっていくことを期待したい。

以 上