

外国人労働政策の現在と 将来の課題

明治大学 法学部教授
山川 隆一

はじめに

現在、外国人労働者の受入れのあり方が大きな政策論議になっている。特に、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」という）が、2023年11月に、外国人技能実習制度と特定技能制度についての検討に基づいた報告書を発表し¹、それを受けて立法による対応が検討される状況にある。本稿は、こうした現状のもとで、日本の外国人労働政策の現状と将来の課題について検討を行うものである。なお、筆者は上記有識者会議のメンバーであったが、本稿での意見にわたる部分は、いうまでもなく個人としてのものである。

1 これまでの外国人労働政策

(1) 基本的枠組み

日本において、外国人の入国・在留は、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）のもとで、一定の要件のもとでこれを認めるという在留資格の制度により規律がなされている。そして、外国人労働者に関しては、これまで、専門的ないしは高度の技能をもつ人材（専門人材ないし高度人材）は積極的に受け入れるものの、非熟練の単純労働者は受け入れない方針をとり²、また、高度人材であっても、当初から永住資格をもって入国・在留を認めることはしない政策をとってきた。「移民」という用語は多義的なものであるが、狭義では、「移民」とは当初から永住資格をもって入国する外国人のことをいい、その意味では、日本は「移民受入れ国家」ではないことになる。

(2) 外国人労働政策の展開³

① 日系人の受入れ及び研修・技能実習制度の導入

日本は、第2次世界大戦後の高度成長期になっても、上記のように単純労働者は受け入れないという政策を続けてきた。しかし、いわゆるバブル経済期になると、人手不足が顕在化し、外国人労働力へのニーズが強まった。もっとも、単純労働者の受け入れを認めるという政策転換はなされず、1989年の入管法改正により、別のスキームによる対応がなされた。

そうしたスキームの一つは、かつて日本がブラジルやペルーなどへ送り出した日本人の子孫である日系人を、「日本人の配偶者等」や「定住者」の在留資格のもとで、専門人材であるか否かを問わず受け入れる政策であり、もう一つは、就労を目的としない「研修」の在留資格のもとで外国人を受け入れたうえ（いわゆる団体監理型の導入により中小企業でも研修生の導入が可能となった）、企業での実務研修を通じて技能を習得させ、帰国後は技能移転による出身国への国際貢献を図るという政策である。後者の外国人研修制度については、その後、実質的には研修生が受入れ企業において就労しているのではないかという意見が強まり、1993年には、外国人が受入れ企業と雇用契約関係にあることを認める技能実習制度が導入され、労働法令が適用されることとなった。

バブル経済崩壊以降もこれらのスキームは維持されていたが、2008年のいわゆるリーマンショックによる経済危機の中で、日系人労働者の失業問題が深刻化した。技能実習制度は帰国を前提とする制度であったが、日系人の場合、在留期間の更新が可能であったため、実際上日本での滞在が長期化する傾向があったことが、失業問題が深刻化した背景にある⁴。

②技能実習法の制定

リーマンショックによる経済危機やその後の東日本大震災の影響が落ち着くにつれ、外国人労働者の受入れ拡大の動きが再び生じたが、そこでは、いわゆるポイント制の導入等による高度人材の受入れ促進が中心的政策となった。他方で、技能実習制度については、制度実施の要件を遵守しない不正行為や労働法令違反、あるいは技能実習生の失踪などの事例がしばしば報道され、制度の適正化の必要性が指摘されるようになった。そこで、2016年には技能実習法が新たに制定された⁵。

技能実習法は、運用上問題が多くみられた監理団体に許可制を導入するとともに、技能実習生各人につき技能実習計画を認定する仕組みを導入した。また、外国人技能実習機構を設立し、技能実習計画の認定や制度運用状況の検査、技能実習生への相談・援助等を行わせることとした(他方で、従来の技能実習1号・2号から、一定要件のもとで技能実習3号への移行を認めることとし、技能実習の期間は最長で5年までとなった)。また、技能実習計画の認定基準に、技能実習生の報酬は日本人が当該業務に従事する場合と同等以上とする旨を盛り込むことが法律上定められるなど、技能実習生の保護が強化された⁶。

もっとも、技能実習法は、「・・・人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識(以下「技能等」という。)の移転による国際協力を推進することを目的とする」(1条)という目的規定をもち、また、「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として使われてはならない」(3条2項)という規定を有しており、実習により得られた技能を外国に移転することで国際貢献を図るといった技能実習制度

の趣旨は維持されている。

その後、人手不足を背景に技能実習生の数は増加し、コロナ禍により減少がみられた時期はあるが、2022年末の在留人数は32万4,940人となっている。

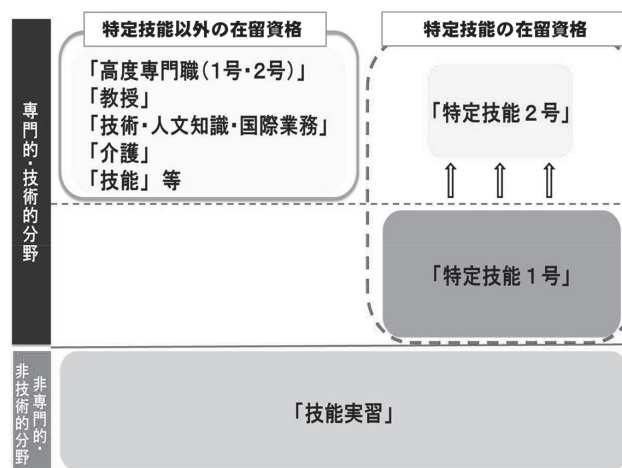
③特定技能制度の創設

その後、日本では人手不足がさらに進行し、外国人労働者の受入れ拡大により労働力の確保を図ることについての産業界の要望が高まったことを受けて、2018年の入管法の改正により、特定技能制度が創設された。

特定技能制度のもとでは、雇用契約に基づき、人材確保が困難であるとして法務大臣が指定する特定産業分野に属する、法務省令で定め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活動についての在留資格(1号)、及び、雇用契約に基づき、特定産業分野であって法務大臣が指定するものに属する法務省令で定める熟練した技能を要する業務に従事する活動についての在留資格(同2号)がある。上記の特定産業分野としては、現在、飲食料品製造業、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業、農業、介護などの12分野が指定されている。

以上のうち特定技能1号は、非熟練労働者を受け入れるものではなく、「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」を受け入れるものと位置づけられている⁷(これに対し特定技能2号はより高度な技能を前提としている。下図参照)。そのため、特定技能1号の在留資格が認められるためには、技能水準に関する試験と生活や業務に必要な日本語能力に関する試験に合格することが必要である(ただし、技能実習2号を良好に修了した場合は両試験とも免除される)。在留資格の付与に当たって

図 就労が認められる在留資格の技能水準



出典：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1回会議資料

は、(i)外国人と結ぶ雇用契約が適切であること、(ii)受入れ機関自体が適切であること、(iii)適切と認められる支援計画を定め、外国人を支援する体制がとられていることも要件とされる⁸。なお、制度の運用については、法務省が特定産業分野ごとに運用方針を定め(分野別運用方針には、日本人の雇用機会の喪失及び処遇の低下等を防ぐ観点等から、当該分野における向こう5年間の受入れ見込数が記載される)、これを受けて分野別の運用要領が各分野の所管官庁により定められている。

特定技能制度は、2019年4月1日から施行されているが、施行当初はコロナ禍による入国制限と重なったため、外国から直接特定技能1号の在留資格で入国する外国人(試験ルート)は少なく、技能実習2号からの移行者(技能実習ルート)がほとんどであった。入国制限が解除された現在でも、技能実習2号からの移行者は7割近くを占めている(2023年6月現在、17万3,089人中、51,640人が試験ルート、12万1,090人が技能実習ルート)。

2 現在の政策論議

(1)見直しの背景と有識者会議による検討

技能実習制度については、技能移転を通じた国際貢献という趣旨にもかかわらず、実際には人手不足に対応するための労働力確保に用いられているという指摘がなされ、また、前述した不正行為や労働法令違反、人権侵害の事例がしばしば報道された。さらに、アメリカ国務省の人身売買に関する年次報告が、技能実習制度の下で強制労働の事例がみられるとして、政府の対応が不十分であるとするなど、国際的な批判もみられた⁹。こうした背景の下、政府は技能実習制度の見直しに着手することとし、運用開始後4年が経過した特定技能制度についても、合わせて見直しを行うこととした。そのため、2022年11月に前記有識者会議が設置され、そこで検討が行われることになった。

有識者会議は、技能実習制度のあり方及び同制度と特定技能制度との関係、技能実習における転籍のあり方、技能実習制度及び特定技能制度における管理監督や支援体制、国の関与や外国人技能実習機構のあり方、外国の送出国や送出しのあり方などの論点につき議論を行った。そして、2023年5月には中間報告書を発表し、さらに検討を深めたうえ、同年11月30日には最終報告書が取りまとめられた。

(2)有識者会議最終報告書

最終報告書の内容のうち、以下では労働政策の観点から特に重要と思われる点を略説する。

①技能実習制度の発展的解消

最終報告書は、まず、現行の技能実習制度を実態に即して発展的に解消し、人手不足分野における人材確保、及び基本的に3年間の就労を通じた育成期間で特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指す新たな制度(「育成就労」制度)を創設することを提案する。有識者会議では、現行制度のように技能の移転を通じた国際貢献のみを趣旨とする制度を存続させることは難しいという点ではおおむね意見が一致したが、人材育成という役割を含めた制度とするか、人材確保の役割に特化させるかについては意見が対立し、議論の結果、人材育成と人材確保の双方を趣旨に含めるという方向性が大勢となった。

新たな制度は、人材育成をも目的とするものであるが、受入れ分野は特定技能制度における特定産業分野に限定し、また、特定技能と同様に、受入れ対象分野ごとに受入れ見込数(受入れ上限数)を設定することとされている。受入れ見込数や受入れ対象分野は、国内労働市場の動向や経済情勢等の変化に応じて適時・適切に変更でき、特定技能評価試験のレベルの評価等とともに、有識者・労使団体等で構成する新たな会議体の意見を踏まえて政府が判断するものとされている。

②人材育成と日本語能力

最終報告書は、人材育成に関し、新制度のもとで外国人が従事できる業務の範囲は、現行技能実習制度よりも幅広くして特定技能制度における業務区分と同一としつつ、当該業務区分の中で習得すべき主たる技能を定めて計画的に育成・評価を行うものとする(受入れ機関には人数枠が設定される)。また、就労開始前までの日本語能力A1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)の合格または相当の日本語講習の受講を要件とした上で、受入れ機関が、受入れ後1年経過時までに技能検定試験基礎級等及び上記日本語能力A1相当以上の試験を、また、育成終了時までに技能検定試験3級等または特定技能1号評価試験及び日本語能力A2相当以上の試験(日本語能力試験N4等)をそれぞれ受験させること、新たな制度から特定技能1号への移行時には、技能検定試験3級

等又は特定技能1号評価試験及び上記日本語能力A2相当以上の試験の合格を要件としている(技能実習2号を良好に修了していれば特定技能1号への移行を認める現行制度のような取扱いは廃止する)。

③ 転籍制限の緩和等

転籍問題を含む人権保護・労働者の権利性の向上については、現行の技能実習制度よりも転籍制限を緩和する方向でほぼ意見が一致した。最終報告書では、現行制度で認められている「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、手続を柔軟化するとともに、本人の意向による転籍を、(i)同一の受入れ機関における就労期間が1年超、(ii)技能検定試験基礎級等及び上記日本語能力A1相当以上の試験の合格、(iii)転籍先が適切であると認められることという要件をいずれも満たす場合に、同一業務区分内に限り認めている(ただし後記のような経過措置を設けるものとされた)。その他に、従前の受入れ機関の初期費用を補填する仕組みの導入や転籍への支援が提案されている。

さらに、転籍問題とは別に、受入れ機関及び送出し機関に係る情報の透明性を高めるとともに、外国人の負担の軽減の観点から、送出国に支払う手数料等を受入れ機関と外国人が適切に分担する仕組みを導入するなど諸種の提言がなされている。

④ 受入れ関係諸機関の体制整備

外国人労働者の受入れに係る諸機関については、外国人技能実習機構を新たな機構に改組し、監督指導機能や支援・保護機能を強化するとともに、労働基準監督署、地方出入国在留管理局等との連携を強化する他、特定技能外国人への相談援助業務も行わせるものとされている。また、監理団体、登録支援機関、受入れ機関及び送出国機関の適正化を図るため、要件の厳格化等を行うものとされている。

⑤ 制度移行期の対応

最終報告書は最後に、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一方で、現行制度を利用している外国人や受入れ機関等に不当な不利益を生じさせず、また、制度の移行による急激な変化を緩和するため、転籍の要件である同一の受入れ機関での就労期間を、当分の間、受入れ対象分野によっては1年を超える期間とすることを認

めるなど、必要な経過措置を設けることを検討すべしとしている¹⁰。

3 最終報告書の提案の位置づけと将来の課題

(1) 新たな制度の位置づけ

以上のように、最終報告書は、現行の技能実習制度の計画的な人材育成の側面を維持しつつ¹¹、実態に即して、人材確保をも目的とする制度に編成し直すこと(現行制度の発展的解消)を提案する。その結果、技能実習生の労働市場における労働力としての側面がより重視される(転籍制限の緩和はこの点からも基礎づけられる)とともに、これまで技能実習制度には存在しなかった受入れ上限数が設定されるなど、国内労働市場への影響の考慮がなされうることになる。国内労働市場への影響の考慮が適切になされるかどうかについては、新たに創設される会議体がどのように機能するかが重要となろう。

また、新制度は人材育成という側面を維持しており、これは、外国人にとってスキルの獲得というメリットを残すものとして意義がある¹²。ただし、ここでの人材育成は、あくまで「計画的」なものを想定しており(そうでないと、基本的に3年間の就労を通じた育成を行うことの説明が難しくなる)、単に就労を続けることによるOJTにとどまるものではない。ジョブ型の色彩がやや強い現行制度より幅広いスキル習得は想定されているが、計画的な人材育成体制の有無は受入れ機関の要件として審査されることになる。

(2) 新制度と特定技能制度の関係

新たな制度は特定技能制度への接合を強く意識したものとなったが、両者の関係については、特定技能制度の「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」を受け入れる制度という位置づけが失われないように、すなわち、「即戦力」が単なるタテマエに墮することのないようにすることが特に重要である。そうでないと、特定技能制度は単なる人手不足解消のための外国人受入れ制度となり、新たな制度の、特定技能の水準に移行することを想定した人材育成という側面も無意味となって、単に非熟練労働者を受け入れる政策に転換しただけの結果になってしまうからである。

このような結果は、労働市場の二極化など国内労働市場に悪影響を及ぼし、ひいては日本の産業政策や共生社会の実現にとっても問題を生じさせるおそれがある。外国人労働者にとっても、日本の職場で計画的にスキルを身に付けることができ、その後は特定技能に進めばキャリアアップもできるというしくみを実際に提供することは重要である。そのためには、新たな制度での計画的な人材育成が適切に実現されることに加え、海外から試験ルートを経由する場合も含め、特定技能の在留資格を得るための試験が、「即戦力」の評価のための実質を備えることが不可欠となる。

(3) 転籍制限の緩和と労働法制

現行の技能実習制度については、「転籍」が3年間制限されるとの指摘がしばしばみられるが、ここでの「転籍制限」とは、他の受入れ企業に転籍することが在留資格の観点から認められないという、入管法上の制約を指している。労働法上は、労働契約における期間の定め¹³の上限は、労基法14条1項により原則として3年であるが、同法137条により、1年を超える期間を定めた労働契約においては、労働者は1年を経過すればいつでも退職できるとされている。この意味では、労働契約で期間を定めることにより労働者を拘束できるのは、現在でも原則として1年までであり、今回の最終報告書で転籍制限が解除される就労期間を1年としたのは、そうした労働法制との整合性の確保を図った面がある。

ただし、労働契約上は、たとえば1年の労働契約を2回更新して3年間就労させることとすれば、各労働契約についての1年の期間中は、使用者も労働者も、国籍を問わず、やむを得ない事由または両当事者の合意がない限り解約はできないことになる¹⁴。その意味で、入管法上の在留資格の点で、就労期間が1年を超えて転籍が可能となったとしても、契約上の解約制限は解除されるものではない(上記の例では、契約上は、当初の契約締結後1年が経過した更新の際と2年が経過した更新の際に転籍のチャンスがあることになる)。転籍をめぐる無用な混乱を防ぐためには、受入れ企業と外国人双方に対し、やむを得ない事由があれば期間中も退職できることを含め、こうした契約上の取扱いの理解をさらに促進していくことが有益だと思われる。

4 おわりに

本稿では字数の制約上検討できなかったが、外国からの渡航費用の水準や外国人の負担の適正化の問題、監理団体や登録支援機関の質の向上の問題、特定技能制度の改善、国や業所管省庁、自治体等が果たすべき役割など、さらに具体的に詰めるべき課題は多い¹⁵。本稿で検討した問題への対応を含め、具体的な法案の作成、法案が成立した場合の制度の運用、その後の見直しや改善等においては、透明でかつエビデンスに基づく取組みが重要であると考えている。

注

- 1 入管庁ウェブサイト参照 (<https://www.moj.go.jp/isa/content/001407013.pdf>)。
- 2 法務省の出入国在留管理基本計画(2019年)では、「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、・・・幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。」とされており、基本的には本文の方針は維持されている。
- 3 外国人労働者政策については、早川智津子『外国人労働者と法』(信山社、2019年)参照。
- 4 日系人については、製造業での非正規雇用形態(間接雇用を含む)が多く、雇用が不安定なうえキャリアアップが進まないことや、子女の不就学問題などの課題がみられた。山川隆一「外国人労働者と労働法上の問題点」季刊社会保障研究43巻2号119頁(2007年)参照。
- 5 詳細は、山脇康嗣『特定技能制度の実務』(日本加除出版、2021年)参照。
- 6 このような技能実習法は、理論的には入管法と労働法のハイブリッド的なものとの位置づけがなされている。早川・前掲注3書174頁。
- 7 前掲注2・出入国在留管理基本計画2頁、28頁。
- 8 支援計画を登録支援機関に委託した場合には③の要件が満たされるものとされる。
- 9 U.S. Department of State, 2022 Trafficking in Persons Report: Japan.
- 10 有識者会議では、特定の年数を記載すべしとする意見や、「一定期間」と記載すべしとする意見も示され、「当分の間」という表現に反対する意見が相当数みられたが、最終報告書では「当分の間」という表現とされた。
- 11 帰国せずに特定技能に移行することも想定される制度になったことから、技能移転による国際貢献という要素は不可欠ではなくなったが、帰国する途を選択した場合には、技能移転による国際貢献という効果は新制度のもとでも期待できるものである。
- 12 佐藤忍『日本の外国人労働者受け入れ政策』(ナカニシヤ出版、2021年)は、日本の従来の外国人労働者政策を人材育成型と位置づける。
- 13 労働契約で適法に期間を定めた場合、やむを得ない事由がない限り、期間途中において使用者は労働者を解雇できず、労働者は退職(辞職)ができないという拘束力が発生する(民法628条)。
- 14 ただし、違反への対応として労働者に労働を強制することはできない(労基法6条)。
- 15 地域の人手不足への対応も重要な問題であるが、労働市場における選択の自由を制約する方法よりも、企業が長期勤続へのインセンティブ(たとえば退職金に相当する制度など)を導入して定着を促進することや、そうした対応への地方公共団体等による支援などの方法が基本となるべきであろう。