

育成労制度導入の意義と課題



佐賀大学 経済学部 教授
早川 智津子

はじめに

外国人労働政策において、いかなる外国人を受け入れるべきかの入管法政策と、受け入れた外国人労働者につき国内労働市場においてどのように統合を図るか(平等を基本とし、外国人の特性に応じた支援を通じての保護を図る)の労働法政策が重要な役割を担う。近年の外国人労働政策は経済・産業政策の側面からの受入れ議論が盛んであるが、入管法政策と労働法政策の調和・調整をいかに図るかが重要な課題となりつつある。

本稿は、こうした視点にたって、新たに創設された育成労制度の導入の意義と課題についてみていきたい。なお、本稿執筆段階において、分野別運用方針が案も含めて公表されていない状況であり、また、高市早苗首相の政権下において、外国人政策自体の見直し検討を進める動きもあるなかで本制度の位置づけなども修正が加えられる可能性があり、本稿で述べる課題は、現時点での情報のみに基づいていることをあらかじめ申し上げておく。

| 改正法の成立： 改正入管法及び育成労法

「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」(以下、「改正法」という)が、2024(令和6)年6月14日に可決成立し、同年6月21日に公布され、すでに施行済みの一部を除き2027(令和9)年4月1日に施行される。

同法改正の主な特徴は、第一に、外国人技能実習制度が目的と実態との乖離が指摘されていたことなど

を背景に、同制度を発展的に解消し、新たに人材育成と人材確保を目的とした「育成労制度」を創設することとしたこと(技能実習法は育成労法に名称変更された)、第二に、改正法は、こうした育成労制度と特定技能制度との間に連続性を持たせるものとしたうえで、一定要件のもとで本人意向の転籍(転職)を認めることとしたことにある。

2 現行の技能実習制度、 特定技能制度の特徴

(1) 技能実習法

技能実習制度は、1993年に創設された。制度創設当初は、外国人研修制度を経験した研修生に対し、受入れ企業との雇用関係の下での就労活動を行うという形をとっていたが、2009年の制度改正(施行は2010年)により、研修の段階を経ずに、入国当初から技能実習を行う制度に改正された。その後、2016年に制定された技能実習法は、技能実習制度の適正化と技能実習生の保護を図ることを目的に、外国人技能実習機構(OTIT)を設立し、監理団体を許可制の下におき、技能実習生ごとに作成する技能実習計画を認定制にした。技能移転を通じた国際貢献が制度の趣旨とされていたが(技能実習法3条2項には、労働力の需給調整の手段としないとの規定があったが、改正法で削除された)、後述する特定技能制度が2019年に導入されてからは、特定技能1号の試験ルートとは別に、当該分野の技能実習2号修了者に、試験を免除したうえで、特定技能1号への移行を可能とし、帰国後の母国での技能移転を目的とする技能実習制度のもとでの技能実習生が日本に残って就労する途を開いた。技能実習制度はしばしば国際貢献は建て

前であるとの批判がなされがちであるが、特定技能制度の創設は、技能実習制度の本来の趣旨を失わせる運用を許した。実際のところ、特定技能1号の8割近くが、技能実習からの移行者である。

(2) 特定技能制度

2018年改正入管法により創設され、翌年から施行されている特定技能制度は、国内の人材確保の努力や、生産性向上をもってもなお、人手不足が生じている特定産業分野において、即戦力となる外国人を受け入れる制度である。特定技能1号へのルートは、国内・国外での日本語試験と技能試験に合格した者に対する試験ルートと前述の技能実習2号修了ルートの2種類がある。当初は14の特定産業分野において、5年間の受入れ見込み数を上限とするものとして受入れをはじめたところ、コロナ禍のなかで、素形材産業分野がまず上限に達すると、これと産業機械製造業と電気・電子情報関連産業分野を統合して、工業製品製造業に一つにまとめ、さらにその他の特定産業分野の未達数を工業製品製造業に集中して割り当てるという他国の上限規制と比べてもあり得ない運用を行った。

また、後述する有識者会議の最終報告書が出て、法改正の動きがあるなか、それまでは、建設分野と造船・舶用工業分野においてのみ認めていた特定技能2号（家族が帯同でき、在留期間の更新に上限がないことから、長期滞在を経て家族とともに永住許可の取得までもが見込まれる）を、特定技能1号の受入れ実績の評価をすることなく、すべての特定産業分野に開放し、さらに4つの産業分野にも広げるという急場しのぎをした。特定技能制度は2024年から第2期5か年の段階であるが、産業界にとって柔軟性がありすぎる運用は問題がある。国内労働市場に悪影響（国内労働者の失業、労働条件引下げ）が発生していないか、国内労働者の人材確保の取組や、生産性向上について、各分野がどのような進展を図ってきたのかの検証が不可欠である。

以上のほか、しばしば指摘されるところであるが、技能実習制度において監理団体を許可制におく一方で、特定技能制度が、法定の支援項目につき、所属機関（企業）の委託を受けて支援を実施する機関を登録制で済ませてしまったこと、そのために、技能実習制度においては、受入れ企業以外の営利機関の参入を認めることに慎重であったのに対し、営利目的の人材紹介事業者等の参入を広範囲に認めてしまったこと、さらに、建設分野や介護分野においては、分野別運用方針において、所属機関ごとの受入れ枠を設定

しているが、他の分野ではそのような設定をしていないために、異常に多くの外国人が集中して働く企業が散見されるようになり、分野別に受入れの上限枠を定めている制度において、特定技能外国人の各企業への配分は大変不公平なものとなっていること、特定技能制度において、転職制限がないために、職業紹介事業者などの勧誘にのって安易な離職現象がみられることも指摘されている。2018年改正入管法の成立過程において、国会での審議が十分に行われず、強行採決のようなかたちで成立している点でも、将来への禍根を残している制度といえる。

特定技能制度において興味深いのは、入管法において、「特定技能雇用契約」という用語と概念が規定されたことである。そこでは、労働法令等の遵守や、日本人が従事する場合との同等以上の報酬要件、所定労働時間が当該所属機関の通常の労働者と同様であること、一定期間に定年以外の非自発的離職がないこと、外国人を労働条件で差別していないことなどが定められており、一部労働法よりも進んだ発想をも含んでいる点にある。しかし、こうした要件は、あくまで入管法に基づく、上陸・在留許可の審査基準であるにすぎず、また、労働関係法令遵守の判断も出入国在留管理庁長官に委ねられていることから、厚生労働大臣が持つ労働関係法令における執行権限をもつたうえでの是正ができないことなど、発想自体は評価するものの、その実効性確保をめぐっては、制度上の不備が多いことが指摘できる。入管法はあくまで公法規制にすぎず、私法上の強行・直律的効力をもたないと判断した裁判例（山口製糖事件・東京地決平成4・7・7判例タイムズ804号137頁）にみられるように、在留手続きにおいて、使用者が入管当局に虚偽申請したとしても、入管法違反は問われるものの被害者たる外国人労働者を救済するものとはなっていない¹。

3 改正の経緯

(1) 有識者会議最終報告書

技能実習法の附則、及び、特定技能制度を創設した2018年改正入管法の附則に基づき、技能実習制度及び特定技能制度の見直し・検討が求められ、2022（令和4）年11月22日以降、「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」）が開催され、2023（令和5）年11月30日、最終報告書が提出された。

有識者会議最終報告書は、技能実習制度を人材確保と人材育成を目的とする育成労制度に発展的に

解消することなどを提言したが、育成労と特定技能の各段階の移行にあたって、一定の技能レベルのみならず日本語能力レベルをも要求すること、送出国との二国間取決めにおいて送出機関の手数料の透明化を図ること、両制度の受入れ分野の設定等につき有識者・労使団体等で構成する会議体を設置することなど、有益な意見も見られる一方、前述のような特定技能制度に存在する諸問題にはほとんど着手することなく課題が残された。また、育成労開始後の転籍制限期間につき、当分の間、分野ごとに1年を超える転籍制限期間を設けることができるとしたことは、労働法の観点からみると疑問が残る。

(2) 関係閣僚会議決定と法案の提出

—改正法の成立

その後、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議は、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に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」(令和6年2月9日決定)を公表した。同閣僚会議決定は、概ね有識者会議最終報告書を踏襲するものの、技能実習2号移行対象職種のなかで特定技能制度に対応していないものにつき、人材確保の機能の実態を確認した上で追加していくことを検討するとしたほか、送出国の条件を「原則」二国間取決め締結国とし、言外に例外を許容した。また、育成労開始後の転籍制限期間につき1年を目指すも、当分の間、分野ごとに1年ないし2年の転籍制限期間を設けることができるとした。このような関係閣僚会議決定を受けて、本改正法の法案が第213回国会に提出され、一部修正の上、衆参両院の法務委員会でそれぞれ附帯決議を付して成立した(令和6・6・21法律60号)。

4 改正法成立後の整備状況

(1) 基本方針

同改正法成立後、法定の「特定技能制度及び育成労制度の基本方針及び分野別運用方針に関する有識者会議」が新たに設置され、そこでの議論を経たうえで、育成労制度と特定技能制度を合わせた方針として、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針及び育成労の適正な実施及び育成労外国人の保護に関する基本方針について」が令和7年3月11日付で閣議決定された。基本方針は、「特定技能制度及び育成労制度は、構造的な人手不足に対して、我が国が生産性の向上や国内人材の確保の在り方について幅広い観点からの検討を不断に行い、

これを強力に推進することを前提として、両制度の整合性を考慮しつつ、一定の専門性・技能を有する外国人を育成・確保する仕組みを構築するものである。」とした。

また、育成労実施者の変更(転籍)について、暴行、ハラスメント、重大悪質な法令違反行為または重大悪質な契約違反行為があった場合などやむを得ない事情がある場合のほか、同一の育成労実施者の下で育成労を行った期間が一定の期間を超えている等の一定の要件を満たす場合には、育成労外国人本人の意向により育成労実施者の変更を行うことができるとした。

(2) 省令等の整備

省令等の改正案についての懇談会とパブリックコメントの手続を経たうえで、2025年9月に、育成労法施行規則(令和7・9・30法務省=厚生労働省令4号)などの関係省令や告示が公表されたほか、施行日にに関する政令が公布された(令和7・10・1政令340号)。そこでは、育成労の段階での受入れ企業(育成労実施者)の常勤職員数に応じた育成労外国人の受入れ枠が定められ、また、優良企業のほか、地方の企業において受入れ枠が緩和された。監理支援機関については、外部監査の義務付けのほか、役職員の人数に応じて、監理支援業務の対象となる育成労外国人の数に規制を設けるなど機能強化を図った。育成労制度施行にあたり、そうした監理支援体制を整備できない、旧来の監理団体は育成労制度に関わることができなくなると考える。さらに育成労外国人の日本語がA1レベルに達していない場合、入国後に日本語講習が義務付けられこととなるが、こうした日本語教育に従事しうる機関や講習の水準等についても要件を定めたことに特徴がある。

5 課題

(1) 育成労制度の評価と課題

育成労制度は、特定技能制度と連続性を持たせることで、日本での長期にわたる就労を可能にしている。こうした長期滞在を見越して、日本語要件を設定していることもあり、日本語教育環境の整備が期待される。一方で、地方においては、質の高い日本語教師・日本語教育機関の確保が困難であり、政府の支援が必要である。

(2) 特定技能制度の評価と課題

特定技能制度は、即戦力があることが試験制度で

確認される建て前となっているが、実際には技能試験は実技試験ではなく、筆記試験(CBT含む)となっていること、技能実習と異なり前職経験を問われない(もっとも、技能実習制度の前職経験要件はかなり形骸化していることが指摘されていた)ことなどから、真に即戦力たる人材が受け入れられているかの検証が必要である。

また、1号特定技能支援計画において、技術面の向上支援はない。即戦力が謳われていることで、キャリア支援の仕組みが不足しているのが課題といえる。特定技能制度のもとで十分な職業能力が確保・形成されないと、単純労働力の受入れと変わらなくなってしまう。中間レベルの技能評価を日本人も含めて客観的に評価できる仕組みが必要である。

さらに、分野ごとに、前の5年間の国内労働力の人材確保や生産性向上の取組を公表させる必要がある。そのうえで、分野別の受入れ人数上限の設定(見込み数のように緩い運用ではなく)と、建設分野、介護分野以外の分野についても、所属機関ごとの受入れ枠の設定が必要である。アメリカ合衆国では、たとえばH-1Bビザで、外国人の受入れが多い企業は、制度濫用のおそれが高いとして、過重の要件や手続きを定めたうえで、受入れ企業は法令違反でなくとも企業名公表の対象となる。

(3)労働組合への期待

上記のように、所属機関ごとの受入れ枠が定められない特定技能制度において、外国人を安価な労働力として大量に雇用する企業が、国内労働者を適正に雇用している企業との競争において有利になるのは、望ましいことではない。本来、制度において、政府が所属機関ごとの受入れ枠を定めるべきものではあるが、個別企業の受入れにあたって、労働組合等との事前協議制を導入してはどうか。

また、外国人労働者の労働条件が当該企業においてふさわしい内容となっているかについて、入管当局においてはそれを判断する能力に欠けていると考えられ、日本人が従事する場合と同等以上の報酬要件の審査の実情も不透明である。労働組合や過半数代表者が当該事業場での報酬や労働時間について、外国人差別をしていないことをモニタリングできる制度導入が望ましい。

なお、UAゼンセンにおいて、外国人労働者および外国人労働者を雇用する企業やその労働組合を対象とするアンケートが実施されており²、最近では2度目の調査結果が公表されている³。こうした取組を各労働組合も進んで行うことにより、外国人労働者の

組織率の向上や、外国人雇用の適正化に労働組合が貢献することを期待したい。

※本稿は科研費基盤研究(C)課題番号19K01335および基盤研究(C)課題番号22K01193の成果の一部を公表するものである。

- 1 こうした現行法の外国人労働者の法的取扱いについて、山川 隆一=早川智津子=山脇康嗣=富田さとこ『外国人労働者に関する重要労働判例と今後の展望』(第一法規、2025年) 参照。
- 2 UAゼンセン『外国人労働者の雇用・生活状況に関する調査報告書(2023年3月)』<https://uazensen.jp/2023/03/08/79553/> (2025年11月27日検索) 参照。
- 3 UAゼンセン『UAゼンセン外国人労働者の雇用に関する調査報告書』(2024年実施) <https://uazensen.jp/2025/05/28/122057/> (2025年11月27日検索) 参照。