

## 技能実習制度の見直しに関する一考察

—「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」最終報告書を通して—

岩 下 康 子

### A Consideration Regarding the Review of the Technical Intern Training System —Through the Expert Meeting on Technical Intern Training System and Specific Skills System on the Final Report—

Yasuko Iwashita

#### 1. はじめに

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：以降「技能実習法」）及び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：以降「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検討が求められ、2022年12月に、第1回有識者会議が開催された。

この有識者会議は、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下で、技能実習制度（以降「制度」）、特定技能制度の現状を調査し、課題について精査して外国人材を適正に受け入れる方策を検討し、関係閣僚会議に対して意見を述べることを目的として設置されたものである（有識者会議最終報告書、2023）。有識者会議は、独立行政法人国際協力機構理事長を座長とし、エコノミスト、弁護士、労働組合員、日本商工会議所関係者をはじめ、研究者や行政首長など15名が参集して協議にあたった。

約1年の間に計16回の会議が開催され、2023年11月30日に最終報告書が法務大臣に提出された。最終報告書では、制度を更改する新制度として「育成就労制度」（仮称）の創設を提起している。業務範囲を特定技能の業務区分と同一にし、育成期間

内における段階別の日本語能力試験を受験させるなど、特定技能制度に円滑に移行できる仕組みを提示する。

また、制度の理念とされた国際貢献の看板を下ろし、人材育成に加えて人材確保を前面に打ち出した。見直しにあたっての視点としては、次の3点が掲げられた。一つ目は、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である。二つ目は、外国人がキャリアアップしつつ活躍できるわかりやすい仕組みを作ることである。三つ目は、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資するものとする事である。

制度を廃止し、外国人材の確保・育成を目的とした在留期間3年の新制度創設という喚起がなされたが、現在、人権侵害問題に適切な対処を講じることに後ろ向きな団体監理型の存続や、やむを得ない事由における転籍の手続きについては公的な機関の利用も示唆するがその詳細は不透明なままだ。また、外国人材が来日前に送り出し機関に対して支払う手数料を受け入れ企業が負担する仕組みを導入する旨が記載されているが、転籍が容易になると受け入れに要した手数料を回収できない企業の不満も噴出し、さらに地方の中小企業の人材離れが懸念されている。

本稿では現行の制度の課題について精査し、新たな制度に向けた最終報告書を考察することで、今後の外国人受け入れ制度について日本社会が向き合う課題について言及する。

## 2. 移住労働者受け入れに関する先行研究

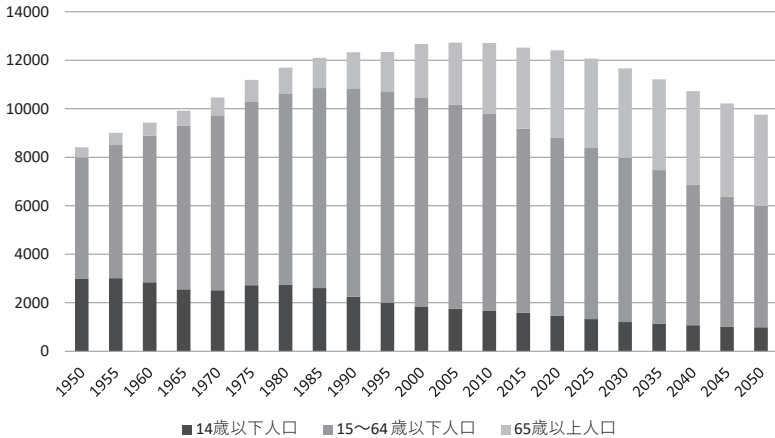
総務省統計局によれば、2023年7月時点で日本の生産年齢人口は約7,400万人とされる。同時期の日本の総人口は約1億2,451万人で、日本の総人口に占める生産年齢人口（15歳以上64歳以下を指す）の割合はおよそ60%である（総務省、2023）。

一方で、世界人口は増加の一途を辿り、2022年には80億人を突破した。人口増加はインドやアフリカ諸国で著しく、2060年前後には100億人を超えるであろうと予測されている。国連は、今後2050年までに人口が大幅に増加する国として、インド、ナイジェリア、パキスタン、コンゴ民主共和国、エチオピア、エジプト、フィリピン、タンザニアの8か国をあげている（NHK、2022）。

労働力人口が増加すれば労働生産性が高まり、個人消費が活発になるなど経済成長が期待されるが、その一方で、食料や水、エネルギー、住宅など生活に欠かせない資源不足を招くという事態も発生する。人口が増加する国々では、飢餓に苦しむ人々が多く、安全でない生活を強いられている現状がある。ILO（国際労働機関、2022）は、労働年齢を15歳と設定した上で、2019年の国際移民労働者は約1億6,900万人であったと発表した。移住労働者の移住先を所得水準別にみると、67.4%が高所得国、19.5%が上位中所得国に集中していることがわかる。より多くの雇用機会

図表 1) 日本の人口推移 (2025年以降は推計値)

単位 (万人)



出典) 総務省 (2023)「人口推計 (令和 5 年 7 月確定値, 令和 5 年12月概算値)」より筆者作成

と高い生活水準が移民労働者の高所得国への移住を動機づけている (労働政策研究・研修機構, 2022)。

アメリカに次ぐ世界 2 位の移民流入国とされるドイツを概観してみる。OECD データによると 2016 年だけでも約 172 万人もの外国人が入国しており, その主な内訳は EU からの流入が約 45 万人, 人道的理由により受け入れた難民とされる人たちが約 43 万人, さらに, 婚姻による帯同家族が約 11 万人, 就労が 5 万人, 留学生が約 4 万人という構成になっている。送り出し国は主に東欧諸国が多く, その次に中東諸国があげられる。2017 年時点での外国人の総人口に占める割合は 12% を超え, 日本の約 2.4% と比較するとその数の大きさには目を見張るものがある。山田 (2019) によると, ドイツは「均質国家」への拘りを長らく有し, 移民受入れにはかつて慎重さを堅持してきた歴史があり, 現在の日本と通底するという。

EU 加盟国は EU 域内を自由に移動できることから, 労働市場の低迷する国から賃金の高いドイツに多くの労働者が集まることになる。一時的労働者として受け入れた人々が, 帰国勧奨を無視してそのまま家族と共に暮らす社会が構築されていく。アフリカ・アジア諸国に植民地を有したイギリスやフランスなどがかつての植民地から移民受け入れを行ってきた経緯とは異なり, 労働者としてドイツは外国人を受け入れてきた。ドイツでは, 労働力が恒常的に不足していたことが背景にある。

外国人労働者の多くは, 製造業や建設業などの単純労働に従事し, ドイツ経済の

発展を下支えした。その後、人口減少に伴い、ドイツでは大学卒業相当の学位や一定レベル以上の職業資格を有している人々を高度人材として認め、家族の帯同を許可するという高度人材の受け入れを進める。現在、高所得の仕事が得られる高度人材は、33か月滞在することで無期限の滞在許可を得ることも可能となる。無期限の滞在許可を得る前提にドイツ語能力が問われていることも付言する。留学生については、かつては帰国が義務付けられていたが、有能な人材確保の観点からドイツでの就職が奨励されており、一定期間の休職期間猶予が与えられている。このように、ドイツでは移民の受け入れを積極的に推進する社会となり、2004年には「移住法」が制定され、移民がドイツ社会に必要な存在として、彼らを統合する法律が定められるのである（山田，2019）。

その後もドイツでは、労働者受け入れに係る法案は加速度的に見直しが進み、規制緩和が次々と打ち出されている。従来は労働力不足とされる職業のみで外国人の就労が認められていたが、職業の制限が撤廃された。次に、自国民雇用の代替を防ぐために行う「優先度チェック（労働市場テスト）」が概ね廃止された。さらには、学生のみならず職業資格を有する外国人にもドイツで仕事探しを目的とした滞在期間が与えられるという（山田，2019）。2023年、ドイツは積極的な政府の経済政策が功を奏し、GDP規模で日本を追い越したといわれる。そのドイツ経済を活性化させているのは、紛れもなく移民であろう。ドイツが迎ってきた移民政策の歩みは、今後、日本が直面する課題に向きあう際の大きな参考になると考える。

国際労働移動の背景には、最大の要因として賃金格差がある。国立社会保障・人口問題研究所の是川（2023）は、有識者会議のメンバーでもあり、国際労働移動の実態についてマクロな視点からとらえて考察する。是川は、国際労働移動は近年急速に拡大し、今後も堅調に動くことを示唆する。日本は国際社会における経済的な力を急速に失ったとはいえ、現在、アジア諸国の最大の国際移住の受け入れ国であるとし、高学歴層において労働者受け入れとしての地位が上昇していると述べる。この状況を国際移動転換理論に基づいて説明し、送り出し国の経済成長が高まると、その国の人々の国際移動能力が高まり、移動選択する意欲も強まるとする。一人当たりの国民所得の上昇は、新興国や途上国への移動率を低下させるが、先進国への移動率は高まることが実証されている。これに基づけば、アジア諸国の成長は日本への国際移動を後押しする、という。制度の改廃は必要であるが、規制を厳格化することや、制度を縮小することはかえって不正を温床させる原因になり得ることを提言し、柔軟に対応することが必要であると述べる。

一方、神戸大学大学院の斎藤（2023）は、外国人労働者支援の現場に立つ者として、有識者会議の最終報告書に苦言を呈している。まず、日本語能力について、来日時の日本語能力をN5もしくは一定の講習受講後としている点である。来日した

時点での日本語能力では社会適応できないことを問題視し、もう少し高く設定する必要があると述べる。来日のハードルを上げると外国人材が他国へ流出することを懸念して設定されているが、一定の日本語能力がなければ、やむを得ない事情があったとしても転籍にこぎつけるのは至難の業だ。また、最終報告書から読み取れる内容が概ね制度を引き継ぐとし、外国人からの相談内容が最も多いとする転籍の手続きは新制度においても非常に複雑であることが予想され、人権侵害は野放しにされかねないと警告を鳴らす。職業選択の自由は基本的人権であるとし、転職、転籍の自由には制限を設けるべきでないと主張する。その上で、外国人から選ばれる国であるためには、日本の魅力とされる安全安心な生活環境と、それに公平な労働環境が加わることが重要であると述べている。

### 3. 日本の外国人労働者の状況

日本の生産年齢人口は1995年の8,716万人をピークに減少し続けてきた（図表1）。その後、およそ30年を経て日本の生産年齢人口は約1,300万人、割合にして15%近く減少したことになる。そして、生産年齢人口の減少は少子高齢化に伴い、今後ますます進行していくことが推測される。こうした中で、多くの日本企業が人手不足問題を抱え、人口減少だけでなく、都市部への人口一極集中という現象も加わり、問題は複合的な様相を帯びている。

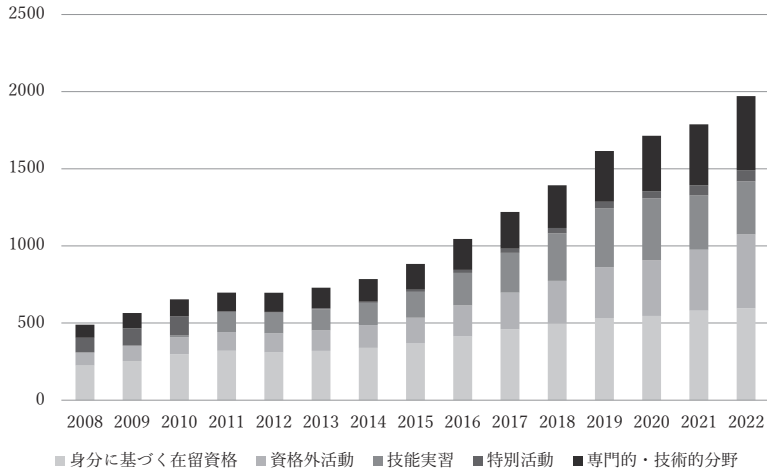
労働力人口は女性や高齢者の労働市場への参加が増えたことにより、2013年以降、若干増加した。企業は労働力を確保するために、男性正規職労働者を中心とする採用戦略から、女性、高齢者、外国人などより多様な人材に目を向ける必要性が生じた。

日本の労働力不足は1960年代からすでに始まっており、当時は日系企業の海外現地法人の社員研修として外国人の研修制度が行われていた。1981年の入管法改正において、外国人研修生の受け入れの在留資格は「留学生」の一形態として位置づけられていた。その後、1989年の改正法で「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能または知識の習得をする活動」として「研修」の在留資格が創設される。そして、1993年には中小企業の人材不足が高じて研修制度の拡充の観点から、制度が創設された（守屋・傳、2010）。

その成り立ちから見ても、制度は外国人労働者を安価な労働力として期待していることは明らかで、制度開始後は人権侵害問題が噴出したが、制度は拡大され続けてきた。特に、中小企業が擁する「団体監理型」の技能実習生の受け入れは2010年代を通じて顕著に増加した（図表2）。

図表 2) 在留資格別外国人労働者数の推移

(単位：千人)



出典) 厚生労働省 (2023) 『『外国人雇用状況』の届出状況まとめ本文』より筆者作成

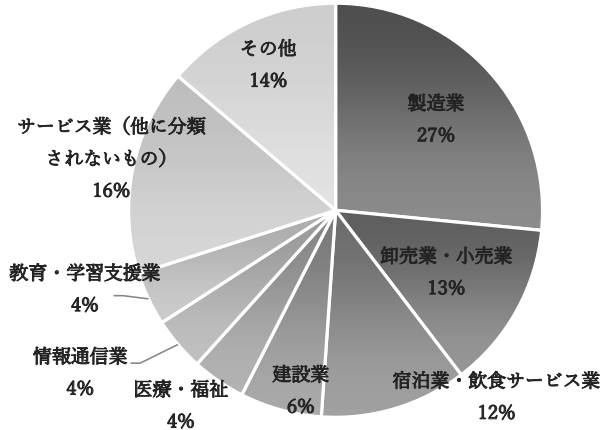
厚生労働省の「外国人雇用状況」の届出状況のまとめ (2022年10月現在) によると、外国人労働者数は1,822,725人となり、前年比で95,504人増加し、届出が義務化された2007年以降、過去最高を更新したことを発表した。さらに、外国人を雇用する事業所数も過去最高の298,790所であったことが伝えられた。外国人労働者数を国籍別で見ると、ベトナムが最も多く462,384人 (全体の25.4%)、次いで中国の385,848人 (21.2%)、フィリピンの206,050人 (11.3%) の順となる。対前年増加率が高い主な3か国をみると、インドネシアが25,079人 (前年比47.5%)、ミャンマーの12,997人 (同37.7%)、ネパールの19,936人 (同20.3%) となっている。

外国人労働者数を在留資格別にみると、「身分に基づく在留資格」が最も多く595,207人 (全体の32.7%) であり、次いで、「専門的・技術的分野の在留資格」が479,949人 (26.3%)、「技能実習」が343,254人 (18.8%) となっている。ここ数年、専門的・技術的分野の在留資格者が増加しており、前章の是川の説を裏付ける。

外国人労働者数を国籍別・在留資格別にみると、ベトナムでは「技能実習」が39.6%、次いで「専門的・技術的分野の在留資格」が25.8%となっている。中国では「専門的・技術的分野の在留資格」が34.5%、「身分に基づく在留資格」が33.7%である。フィリピンでは「身分に基づく在留資格」が70.0%、「技能実習」が15.6%で、ブラジル、ペルー、韓国では「身分に基づく在留資格」が最も高い割

合を示す。インドネシアとミャンマーでは「技能実習」が55.4%、35.5%となっており、ネパールでは「資格外活動」のうち「留学」が39.6%となっている（厚生労働省、2023）。特に、中国、ベトナムが経済成長によって力をつけ、「専門的・技術的分野」における移住労働の増加が見て取れる。

図表3）産業別外国人労働者数の割合



出典）厚生労働省（2023）『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ本文』より筆者作成

外国人労働者数の産業別の割合をみると、「製造業」が約27%、「サービス業（他に分類されないもの）」が約16%、「卸売業、小売業」が約13%となっている（図表3）。このうち、従業員数30人未満規模の事業所が最も多く、事業所全体の約6割を占めている（厚生労働省、2023）。他分野にわたって外国人依存が高まっていることがわかる。

#### 4. 技能実習制度の課題

約30年続いた制度は、2024年に大きな変革を迎える。制度は複数回にわたる改正を経て、2017年に技能実習法が施行され、5年が経過した。また、2019年に特定技能が新設され、外国人材受け入れの方策は目まぐるしい動きを見せている。新たな外国人受け入れ制度に向けた最終報告書を考察する前に、現在の制度の何が問題なのか、本章で論じる。

制度の問題点を「受け入れのプロセス」、「教育」、「労働環境」、「生活環境」と「日本社会」の5つの視点で考察する。1つ目の問題は、送り出し国と日本の監視

団体の2つの機関を経ることで、外国人材が移動する際に不透明な手数料が発生することにある。送り出し国ごとに手数料は大きく異なり、最大の送り出し国であるベトナムにおいては今なお高額な手数料が発生している。出入国在留管理庁の調査によると、送り出し機関もしくは仲介者に支払った費用の平均総額は、ベトナムで約69万円、中国で約59万円、カンボジアで約57万円、ミャンマーで約29万円、インドネシアで約24万円、フィリピンで約9万円となっている（出入国在留管理庁、2023）。ベトナムを例に挙げると、農村地域の月収は2万円前後とされ、年収の3倍近くになる送り出し費用を賄うために家屋などを抵当に入れて借金する人もいるという。来日後は、借金の返済が第一の目的となるのは必至である。こうした債務労働的な状況により、実際の手取りが期待するほど稼げないことや賃金違反の横行する実習実施者に当たった場合に、失踪という手段に訴えることがある（図表4）。

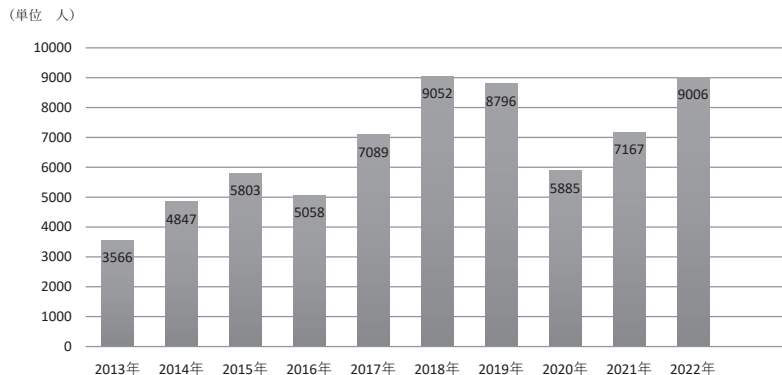
技能実習生の失踪者数はコロナ禍で一時減少したが、2022年には再び9,000人を超えた。調査によると失踪の原因として、賃金不正、パワーハラスメント、その他の人権侵害等が報告されている（出入国在留管理庁、2023）。適法に技能実習生を待遇する実習実施者の中でも、より多く稼げることを誘因とする失踪事例が発生する。これらは労働環境と賃金などにおいて技能実習生の期待とのすり合わせが不十分なことなどが要因であろう。

次に、教育の面から述べる。制度はその理念として、技能実習生が日本の高度な技術や知識を学んで帰国し、開発途上国である母国の経済発展を担う人づくりに寄与することを掲げていた。そのため労働力不足を補うための手段として行われてはならないと法律にも明記された。しかしながら、実情は実習実施者の労働力不足の補填であり、技能実習生側においても技術や知識の習得よりも賃金の獲得が主たる目的とされた。一方で、3年間を終えた技能実習生からは、制度を通して獲得した技術や知識が生かされていることが語られる（岩下、2022）。岩下は帰国した技能実習生に聞き取りを行い、その後のキャリアに役立つ技能として、日本語能力が多かったことを突き止めている。単純労働を行う中で語学を身に付けるのは難しい。日本語を修得した技能実習生の多くに見られたのは、実習実施者や監理団体が積極的に日本語教育を推進した事例や職場の豊富なコミュニケーションが日本語習得を後押しする事例などであった。身近にいる日本人がどれだけ技能実習生と向き合うかが大きな鍵であることが示唆された。日本語の習得は技術や知識習得の前提ともなり、労働生産性にも大きく寄与していることから体系的な指導の提供が望まれるが、実習実施者においても監理団体においても教育の義務は課されていないことによって、その行使には消極的である。技能修得については、機構の調査では役立つという結果が多くを占めているが、帰国後に技能実習と同種の職種に従事している技能実習生は少ない（外国人技能実習機構、2022）。技能そのものよりも日本での仕事



に対する真摯な姿勢や働き方が学びとなっており、その後のキャリアに活かされていることに着目することが必要であろう（岩下，2022）。是川（2023）は、国際労働移動において日本の技能実習修了者が高い評価を受けていることに言及しているが、新制度の3年を経た人材を日本がどれだけ引き留められるかは大きな課題となる。

図表4）技能実習生の失踪者数の推移



出典）出入国在留管理庁（2023）「技能実習生の失踪者数の推移」より筆者作成

3つ目の問題として労働環境があげられる。厚生労働省（2023）は、技能実習生の実習実施者に対する監督指導の状況から、労働基準関係法令違反が6,556件認められたことを公表した。違反事項として安全基準違反が2,204件、割増賃金不正が1,443件、労働時間に関するものが1,345件、年次有給休暇に関するものが1,140件、賃金不正が907件と続く。主務省庁による行政処分の実施状況を見ると、監理団体の許可取り消しは2023年6月時点で44件、改善命令が29件発生している。また、実習実施者における認定取り消しは、同じく2023年6月時点で5,679計画、改善命令が15実施者となっている。原則、単独雇用契約で来日する技能実習生には転籍が認められていない。上記のような環境の影響を一番受けるのは、労働市場の最底辺に位置付けられた技能実習生であろう。悪質な実習実施者の元で耐え忍ぶ技能実習生も少なくないのが現状だ。近年、大企業のコンプライアンスも揺らいでおり、不正がまかり通る労働環境には警鐘を鳴らさなくてはならない。

そもそも日本の労働環境は、他の先進諸国と比較して長時間労働であることが問題視され、根強いハンコ文化やIT化の遅れによる無駄な作業が多く非効率的であることが指摘されている。日本の労働環境の改善は急務である。

4つ目は生活環境である。技能実習生の住居は技能実習法で規定されており、そ

の詳細を技能実習法施行規則で規定している。「寝室については、床の間・押入を除き、1人当たり4.5m<sup>2</sup>確保すること」や「就寝時間を異にする2組以上の技能実習生がいる場合は、寝室を別にする措置を講じていること」などが定められている。これに基づき、近年、狭隘なスペースに大人数を押し込むような事例や冷暖房設備のない施設の提供に加え、居住地に著しく不当な費用を課す事例は減少した。しかしながら、交通の不便さに悩む者や同室の技能実習生との不和に悩む者などは見過ごされたままである。地方の田舎では、車社会が当然であるにもかかわらず、技能実習生には自転車しか貸与されず、買い物などに行くこともままならないことさえある。さらに、家族と切り離された状態が長期化することで、家族が壊れてしまう事例もある。コロナ禍を経て、孤立・孤独問題が取り上げられるようになったが、政府がその重点計画で述べているように、「人間関係の貧困」とも言える孤立・孤独の状態は、「痛み」や「辛さ」を伴うものであり、心身の健康面への深刻な影響や経済的な困窮等の影響も懸念されており、孤立・孤独は命に関わる問題であるとの認識が必要であるとする（内閣官房ホームページ、2022）。まさにその通りだ。外国人材が孤立・孤独する状況を放置するのは筋違いであろう。

最後に日本社会の問題点である。身近に生活する外国人材に気づかない人はいないほどその存在は大きくなっている。しかし、彼らと言葉を交わし、交流する経験を持つ人は、ほんの一握りにすぎない。多くの日本人は、外国人材に対して無関心であることを調査は明らかにしている（パーソル総合研究所、2021）。外国人材に対する日本の職場への同調圧力の高さが窺える一方、自ら積極的に海外に進出しようとする日本人は少なく、よって国内にいる外国人材への関心も薄い。日本企業のグローバル化はまだ途上にあるといえる。

## 5. 最終報告書について

現行の制度を廃止し、人材確保と人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討するために、「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2022年12月発足した。この有識者会議は約1年かけて、監理団体や実習実施者、各種業界団体、当事者である技能実習生、関係する機構、労働組合など、あらゆる方面からの声を聞き取り、制度と特定技能について検討を重ねた。2023年11月に最終報告書をまとめ、法務大臣に提出している。政府はこれを受け、2024年の通常国会に関連法案の提出を目指すこととなる。

本章では、公表された最終報告書を元に今後の外国人材受け入れについて前章の5つのポイントから考察する。

まず受け入れのプロセスであるが、団体監理型が温存されることが記されており、送り出し機関と監理団体を跨ぐ受け入れプロセスに大きな変化はない。不適切な監

理団体の存在については議論が上がったが、最終的に独立性、中立性を確保しつつ、監理・保護・支援に関する要件を厳格化するという方向性を示すにとどまっている。斉藤（2023）が述べるように、人材育成を掲げた手前、育成を支援する存在としての監理団体が必要になるという建前であろう。しかし、監理団体はビジネスとしてその業務を営んでおり、非営利の支援機関として掲げるには無理が生じている。受け入れ企業から監理費を徴収する現在の体制は厳に再考を求める。外国人材派遣会社として営利企業と認定し、行政が管理する方が理にかなっているのではないだろうか。外国人材の相談や支援業務及び教育支援については、機構や日本語学校、及び公的機関や民間支援団体に担うことが可能性として考えられる。

受け入れ時に発生する手数料については、送り出し国で生じていることもあり、二国間取り決めにおいて送り出し機関の取り締まり強化に努めるとしている。また、送り出し機関の徴収する手数料等の情報の公開を求めるなどで情報の透明性を高め、監理団体が質の高い送り出し機関を選択できるような体制づくりを標榜している。ただし、具体的な方策については要検討とあるため今後の議論が深まることを期待する。

転籍については、「やむを得ない事情」がある場合の規定を盛り込み、さらに本人希望の転籍は、一定の技能や日本語能力を条件に同一企業での就労が1年を超える場合に同じ分野での転職を認めるとした。労働基準法は就労開始から1年経過すれば、労働者側の申し出でいつでも退職できると定めており、外国人材もこれに準じるべきだとの考え方だ。計画的な人材育成の観点から3年間を通じて同じ受け入れ機関で就労することが効果的であるとするが、上記の前提で本人の意向による転籍を認めるとする。その際、受け入れに当たって要したコストについては新たな受け入れ機関にも相応の分担が必要であることも述べている。費用分担については、今後さらに明確化されることが必要であろう。

また、転籍支援については、監理団体を中心に実施することが示されている。現行制度では実習実施者に従属する立場から、監理団体が転籍支援に動く姿は積極的ではなかったといえる。少なくとも筆者が関わってきた事例では監理団体が動くことはなく、すべて民間支援団体が転籍支援を行ってきた。現状を踏襲した場合、同様のことが繰り返される可能性もある。これらのことを総括すると、公的機関が外国人材の受け入れや支援体制を整え、かつ転籍支援も行うことが妥当ではないかと考える。

転籍における手続きの迅速化についても明確に示していただきたい。現在、特定技能生の転籍には約2か月程度かかる場合があるという。筆者がインタビューした特定技能生A\*<sup>1</sup>は、パワハラを受けたことによる転籍であったが、手続きに2か月程度かかるといわれ、やむなく一度母国に帰国した。Aは日本語能力B1相当を

保持し、就労側の不適切な対応にすぐに声をあげることができた。就労を始めてから3か月で転籍を考えたという。新制度では1年間の就労を超える場合の転籍が掲げられており、これは、悪質な企業での忍耐を助長するのではないかと懸念する。つまり、1年縛りが失踪者を生むことに繋がるのが想定される。1年間留め置くことにどれほどの意味があるのかは疑問である。地方の地場産業が苦境に立たされるといふ懸念はあるかもしれない。しかし、労働環境や生活環境、そして人間関係の構築によってそれを越えていかなければならない。本当に必要な人材を受け入れるのであれば賃金の引き上げも視野に入れるべきだろう。斉藤が述べるように、受け入れる前に十分な就労内容と雇用条件、生活環境を伝え、雇用主自らが面接を行ってマッチングの機能を高めることが重要であることに疑いの余地はない(斉藤, 2023)。

教育については、これまで日本語能力に係る要件が設けられていなかったが、新制度では入国時にA1相当以上の試験の合格または認定日本語教育機関等における日本語講習の受講を設けている。さらに、特定技能に移行する際には、日本語能力A2相当以上の試験の合格を設定し、特定技能2号への移行にはB1相当以上の試験の合格を設定することで、段階的な日本語能力要件を定めている。これによって、受け入れ機関による日本語学習支援の取り組みを奨励し、優良受け入れ機関としての認定要件として掲げる。この日本語能力要件については概ね賛成する。就労上、身を守るための最低限の日本語能力は必要であり、日本語能力が労働生産性を高めることもすでに実証されていることから、来日を希望する外国人材へのインセンティブとして利用することもできると考える。なお、日本語教育に係る費用等については、受け入れ企業の負担とする方向が示されているが、同時に国や自治体が日本語教育環境の整備に力を入れることで、就労者との接点を持つことや既存の日本語教室を活用していくことも重要になるであろう。

前章で触れた孤立・孤独からの救済を生活環境として述べる。孤立・孤独は人間の精神に大きく作用する。そのため特定技能移行時における家族帯同要件について再考を求めたい。3年の育成就労(仮称)から特定技能に移行した際には、家族帯同について考慮してもよいのではないだろうか。報告書では家族の扶養問題に言及していたが、日本人と同等の待遇で迎えるならば、家族の扶養に困難をきたすことはないはずだ。ましてや夫婦二人が共に特定技能またはその他の就労資格を持っていれば問題はないであろう。ただし、日本語能力のハードルをここに付与する必要を付け加えておく。夫婦が共にB1相当の日本語力を持つ場合、家族帯同を認めるなどのインセンティブがあれば、日本語学習への学習意欲も高まるのではないだろうか。その際、日本語能力を測定するための方法に工夫が必要である。現行の日本語能力試験は2技能(聞く、読む)を前提として組まれており、試験に合格しても会話の覚束ない人もいる。4技能を測定する方法に統一していくことが望ましい。

共に日々を助け合う人が存在することで、日本への帰属を高め、日本に定着する人も増加する。いつか母国に帰ることを前提としている人たちでも、少しでも日本に滞在していただき、日本の良さを実感してもらえることは新たな人材を呼び込むためにも重要な視点だと考える。

労働については、職種を現行の技能実習の87職種159作業を改編して、特定技能の12分野に合わせる事が示された。現行では技能実習期間が終わった後、特定技能へのスムーズな移行ができないという課題を生んでいたが、どの職種でも特定技能1号に移行できるようにするというものだ。また、人手不足状況の確認や受け入れ見込数の設定は、様々な関係者の意見やエビデンスを踏まえる仕組みを設け、プロセスの透明化を図ることが示されており、概ね賛成できる。

重要なのはこれまでに多発していた人権侵害を防ぐための支援体制である。報告書では外国人技能実習機構を改組し、受け入れ機関に対する監督指導機能及び支援・保護機能を強化することが明示されているが、この体制づくりには十分力を尽くしてほしい。近年メディアで大きく取り上げられた岡山県の技能実習生暴行事件（産経ニュース、2022）、愛媛県で起きた2,700万円にもぼる残業代未払い事件（日本経済新聞、2022）、強制帰国事件（NHK、2021）をはじめ、筆者自身も支援団体を通して関わってきた様々な人権侵害事件における解決の中心を担ったのは、民間支援団体であった。人権侵害事件の発覚が遅くなるのはなぜか。監理団体が迅速に動かないからである。そして、必死の思いで外国人技能実習機構に相談をしたものの、機構は再度監理団体に戻すことが通例となっている。互いに押し付け合って解決に至らないため、技能実習生が外部の相談機関を必死に探す。この図式が繰り返されるのであれば、新制度は名前のすげ替えに過ぎないと言われるまでだ。

5つ目の日本社会の変革は、行政と雇用企業の姿勢の変革に大きく依拠することになるだろう。人心を変えするには、公的な組織が率先して動かない限り浸透を図るのは難しい。雇用企業に至っては、目の前にいる外国人材を使用者がどう遇するか、雇用者全員が注視していることに気づく必要がある。現在、多くの雇用企業では、ダイバーシティ研修が実施されていないことが調査から明らかとなっている。企業にとって外国人材が必要であるならば、必要な時間と手間とお金をかけるのは当然のことだ。外国人材の立場に立った視点を持つ企業が生き残り、積極的に外国人材を包摂する取り組みを行使できる自治体に多くの外国人材が集まるであろう。

ドイツの事例から日本は20年後、30年後の姿を予想することができる。引き続き無関心な社会が続いていくなれば、日本の未来は危うい。

## 6. 終わりに

2023年11月、「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」は

2つの制度を検証し、適正な外国人材受け入れ方策の在り方についての議論を重ね、最終報告書を法務大臣に提出した。見直しに当たっての基本的な考え方として、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、外国人がキャリアアップしつつ活躍できるわかりやすい仕組みを作ること、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資するものとする事が掲げられた。

新制度の枠組みとして、人手不足分野における人材確保、3年間の就労を通じた育成機関を通じて特定技能1号の技能水準の人材に育成することが明示された。新たな制度における人材確保の仕組み、人材育成の仕組み、外国人の人権保護と権利性の向上、及び制度の適正化について、それぞれ提言がなされた。

残念ながら有識者会議には、これまで技能実習生の支援活動のフロントラインに立ってきた民間団体の中心的なメンバーが含まれておらず、現場の聞き取りは実施しているものの人権侵害に対処する仕組みが十分でないと考察する。最終報告書には、概ね現行の制度を引き継ぐことが記されており、受け入れ体制の見直しが今後進んでいくことを求めたい。

日本の少子高齢化が加速度的に進行する様子を概観すると、外国人材受け入れがより推進されていくことは避けられない。日本が受け入れを進めているアジア諸国の多くは、経済発展の途上にあり、経済成長が高まるにつれ、高学歴層の国際移動能力が高まることから、日本への移住労働は後押しされると見込まれている。その際、移住の足掛かりになるのは日本語能力である。最終報告書にある日本語要件には賛成であるが、さらにもう一步踏み込んで、家族帯同要件への言及は考えられないだろうか。

また、日本語教育の充実には行政と雇用企業と地域社会が共に注力し、外国人材を包摂する仕組みを作り上げることが望ましく、かつ今後の課題となる。

「均質国家」に拘っていたドイツが、移住法を制定して外国人材に門戸を大きく開いたように、その歩みをしっかりと追いながら、日本が多様性に富んだ活力のある社会、個人の尊厳と人権を尊重する社会として成長していくことを願っている。

\*1. 該当の特定技能生は、2015年より5年間技能実習を終えた人材である。3年目にはN2の試験に合格するほど日本語能力は高い。その後、外食の特定技能に合格し、名古屋の飲食店に勤務した。そこで魚のさばき方や日本料理について学び、1年後、東京のホテルで、さらに磨きかける予定だったが、そこで、初めての外国人材受け入れとなり、厳しいハラスメントに晒された。現在は大阪の飲食店に勤務する。非常に働きやすい職場であると意欲に燃えている。インタビューは2023年12月26日に、大阪で実施した。

## 参考文献

- ・ILO (2021) 「国際労働力移動世界推計：結果と方法論」『ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology』
- ・岩下康子 (2022) 「人材育成に基づく技能実習制度の在り方—帰国後ベトナム人技能実習生の調査を通して」『移民政策研究』, 14号, pp. 126-140.
- ・NHK, 2022年11月16日, 「世界の人口が80億人に」, <https://www.nh.or.jp/kaisetsu-blog/100/476413.html>. (2023/12/25アクセス).
- ・NHK (2021) 「迫られた「強制帰国」～帰国を強要される技能実習生の実態～」『外国人“依存”ニッポン』, <https://www3.nh.or.jp/news/special/izon/20210118shisso.html>. (2022/12/28アクセス).
- ・翁邦雄 (2022) 「「外国人労働者≠移民」とする日本が陥る罠の怖さ—「現在バイアス」「フレーミング」がもたらす影響」東洋経済オンライン, <https://toyokeizai.net/articles/-/508562?page=3>. (2023/12/23アクセス).
- ・外国人技能実習機構 (2022) 「令和3年度帰国後技能実習生フォローアップ調査」, [https://www.otit.go.jp/files/user/docs/02%20%20%20E5%88%A5%E6%B7%BB%EF%BC%91\\_R3%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E2%91%A0%E7%B5%90%E6%9E%9C.pdf](https://www.otit.go.jp/files/user/docs/02%20%20%20E5%88%A5%E6%B7%BB%EF%BC%91_R3%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E2%91%A0%E7%B5%90%E6%9E%9C.pdf). (2022/12/28アクセス).
- ・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 (2023) 「最終報告書」, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001407013.pdf>. (2023/12/30アクセス).
- ・厚生労働省 (2022) 「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3年)」, <https://www.mhlw.go.jp/content/11202000/000969254.pdf>. (2023/12/25アクセス).
- ・厚生労働省 (2023) 「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(令和4年10月末現在)」, <https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001044543.pdf>. (2023/12/30アクセス).
- ・是川夕 (2020) 「だれが日本を目指すのか? [アジア諸国における労働力送り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』, 76-3, pp. 340-37.
- ・是川夕 (2023) 「国際労働移動の実態, 及びメカニズムについて」『第4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』
- ・斎藤善久, 2023年11月22日, 「外国人労働者政策の針路 転職・転籍の制限, 一切やめよ」『日本経済新聞』, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD137DA0T11C23A1000000/>. (2023/12/28アクセス).
- ・産経ニュース, 2022年8月4日, 「ベトナム人実習生暴行元従業員4人を不起訴」, <https://www.sankei.com/article/20220804-OQALIBEOWVLGDAVWKUYJNRC4KA/>.

- (2023/12/24アクセス).
- ・ 出入国在留管理庁 (2023) 「技能実習生の失踪者数の推移」, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf>. (2023/12/25アクセス).
  - ・ 出入国在留管理庁 (2023) 「特定技能在留外国人数の公表」『入管政策・統計」, [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html). (2023/12/25アクセス).
  - ・ 出入国在留管理庁 (2023) 「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」, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001377469.pdf>. (2023/12/25アクセス).
  - ・ 総務省 (2023) 「人口推計 (令和 5 年 (2023 年) 7 月確定値, 令和 5 年 (2023 年) 12 月概算値)」, <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.htm>. (2023/12/25アクセス).
  - ・ 独立行政法人労働政策研究・研修機構 (2022) 「2019 年, 移民労働者は世界に 1 億6900 万人—ILO 国際労働力移動世界推計」, 『国際労働トピック: 2022 年 8 月』, [https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2022/08/ilo\\_03.html](https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2022/08/ilo_03.html). (2023/12/23アクセス).
  - ・ 内閣官房ホームページ (2022) 「孤独・孤立政策の重点計画」, [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten\\_keikaku/r04/jutenkeikaku\\_honbun.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten_keikaku/r04/jutenkeikaku_honbun.pdf). (2023/12/25アクセス).
  - ・ 日本経済新聞, 2022 年 11 月 17 日, 「賃金未払いで越実習生会見 愛媛, 違法残業の実態説明」, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE168MT0W2A111C2000000/>. (2023/12/30アクセス).
  - ・ パーソル総合研究所 (2021) 「多文化共生意識に関する定量調査」, <https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/multicultural-consciousness.html>. (2023/12/23アクセス).
  - ・ 法務省 (2023) 「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」
  - ・ 守屋貴司・傅迎莹 (2010) 「日本における外国人研修制度・技能実習制度に関する研究—滋賀県を中心として—」『立命館経営学』, 第48巻第5号, pp. 155-176.
  - ・ 山田久 (2019) 「ドイツ・スウェーデンの外国人政策から何を学ぶか—熟練労働者を市民として受入れる—」, 『日本総研』, No. 2019-018.