

育成就労制度の創設と特定技能制度の適正化が 中小企業に及ぼす影響 —外国人労働者政策の30年と主要外国人 グループの特徴を踏まえた考察—

独立行政法人経済産業研究所上席研究員

橋 本 由 紀

要 旨

実践的な技術の開発途上国への移転を目的とする技能実習制度は、1990年代以降企業の需要に応じる形で拡大し、1993年から2022年までに1年以上の実習を行った外国人は約130万人にのぼる。2010年代半ばまで政府は、労働力不足への対応として外国人労働者を受け入れることは適当ではないという立場だったが、2019年に中小企業の人手不足に対応するために特定技能制度が創設されて以降は、人材確保を目的とした受け入れが拡大している。しかし、制度が拡大する過程で、受け入れ企業の労働法令違反や技能実習生の失踪も増加したことなどから、政府は技能実習制度を抜本的に見直すために有識者会議を設置した。

2023年11月に公表された同会議の最終報告書では、現行の技能実習制度を発展的に解消し、新たに人材確保と人材育成を目的とした育成就労制度を創設すべきとの方向性が示された。新制度は、3年間の就労を通じて、外国人を「特定技能1号」の技能水準へ育成することを想定しており、日本国内の人材確保により重点を置くものといえる。

技能実習制度では認められていなかった本人意向での転籍は、新制度では条件つきで認められる見通しである。外国人の都市部への移動を懸念する地方部の中小企業は少なくないが、地方部に多い産業分野で働く外国人が都市部へ移動する場合は、産業分野を変えざるを得ないことも多く、これまでの経験や技能が活かせないことを外国人自身も理解している。外国人労働者の就業の満足度を決めるのは企業の立地よりも、高い処遇につながる企業の成長であり、「努力次第で昇進できるか」というキャリアへの展望である。

中小企業にとって、外国人の労務管理にかかる時間やコストの負担は非常に大きい。日常・社会生活上の支援などの追加的なサポートが必要な特定技能外国人を雇うことは、同じ仕事を行う日本人と同等以上の報酬を支払い、労務管理コストの高い労働者を雇うことを意味する。外国人の雇用と同時に、人から資本設備への資源配分の転換も進めることで、どの程度人手や労務管理にかかる費用を抑制できるか、付加価値が増えて生産性が上昇するかについても併せて検討する必要があると思われる。

1 はじめに

労働力人口の高齢化、若年労働力の減少と都市部への集中が進む中で、人手不足に悩む中小企業は、1990年代から徐々に外国人労働者、特に技能実習生の受け入れを増やしていった。2019年には、中小企業の人材不足に対応するために特定技能制度も創設された。

技能実習制度は受け入れ職種の追加や実習期間の延長を求める企業の要望を受けて拡大した。だがその過程では、労働法令違反や技能実習生の失踪などの問題が顕在化し、政府は悪質な企業や受け入れ機関には罰則を強化し臨んできた。それでも、失踪件数は高止まり、技能実習制度が「労働搾取目的の人身取引」¹の温床であるとの外国機関からの批判も止まなかった。

そこで政府は、人材確保として機能する制度の実態を直視し、技能実習制度を抜本的に見直すため、「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」を設置した。同会議が2023年11月にまとめた最終報告では、現行の技能実習制度を廃止して実態に即した人材確保と人材育成を目的とする新制度を創設すべきであるという方向性が示された。この提言を踏まえた関連法案が2024年3月に国会に提出され、技能実習制度は新たな育成就労制度に変わろうとしている。

技能実習制度と特定技能制度を利用する企業を中心に中小企業である。すでに技能実習生や特定技能外国人を雇用している中小企業や、これから雇用を考える中小企業にとって、新制度によって何が変わるかは重大な関心事である。新たな制度が企業の人材確保に及ぼす影響は、企業の経営や将来見通しにも直結するからである。

そこで本稿では、新制度への移行による外国人労働者と企業への影響、新制度下で中小企業が外国人雇用を拡大しようとする場合の課題を考察する。新制度の特徴や課題は、これまでの外国人労働者政策やその影響を受けて増えたほかの外国人労働者グループとの比較において、より明らかになる。このような立場から、本稿の前半では、1990年以降の日本の外国人労働者政策を時系列で概観し、政策の変遷の過程で増えた専門的・技術的分野の人材や日系人など、技能実習生と特定技能外国人以外の労働者グループの特徴についても整理する。

2 日本の外国人労働者の受け入れ状況

（1）戦後から1980年代

日本の外国人在留者は、戦後長らく、在日韓国・朝鮮人と呼ばれる韓国・朝鮮籍の「特別永住者」又はそれに相当していた者が過半を占めていた。法務省「在留外国人統計」によると、これらの「オールドカマー」とも呼ばれた韓国・朝鮮籍の在留者は、帰化などによって、2023年6月末時点で28.1万人にまで減少している。1974年に現在の「特別永住者」に該当する外国人在留者²は62.8万人であったから、この半世紀の間にオールドカマーは半減したことになる。

その後1980年代前半まで、中国残留邦人の血縁者、インドシナ難民（ボート・ピープル）などを除き、まとまった規模で来日、定住する外国人グループはほとんどなかった。1980年代後半には、日本のバブル景気を背景に、東南アジアや東アジア出身の女性エンターテイナー、バングラデシュやイラン出身の不法就労者、親族訪問を名目

¹ 外務省「技能実習制度に対する国際的な指摘について」を参照。

² 「協定永住者」「法126」「法126の子」の合計。「法126」とは、日本国籍を離脱した外国人の在留を認めた「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律（昭和27年法律第126号）」のこと。

に来日したブラジルやペルー出身の日系人出稼ぎ労働者など、就労目的の入国者が急増し、在留者の出身国も多様化していった。

（２）1990年入管法改正

出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の1990年の改正（平成元年法律第79号）は、戦後の外国人労働者政策における一つの転換点であった。この法改正では、外国人の行う活動や身分・地位に応じて在留資格が整理され、専門的・技術的職種で就労する高技能外国人の受け入れは積極的に推進する一方、それ以外のいわゆる単純労働者の受け入れは慎重に検討するという、今日に続く外国人労働者政策の二分法的な枠組みが確認された³。

その後政府は、高技能移民の獲得競争が世界的に激化する中、外国人高技能人材の入国や在留を優遇する様々な施策を導入した。具体的には、情報処理技術者試験の海外との相互認証（2001年）、留学生30万人計画（2008年）、特別高度人材制度（J-Skip）と未来創造人材制度（J-Find、2023年）などである。

一方で、1993年に創設された研修・技能実習制度を通じて受け入れる研修生や技能実習生に関しては、単純労働者にも専門的・技術的職種の人材にも該当しないとされた。そのため、積極的な受け入れは推進しないが、受け入れを認めないというものでもなかった。しかし、現実には、産業や企業の実需の増加に応じる形で対象職種が追加され、実習期間も延長されて在留者数は大きく増えていった。

なお、1990年の入管法の改正によって、日本人との親族関係を理由に「日本人の配偶者等」や「定住者」の在留資格を付与された日系人は、前述の二分法的な外国人労働者の分類には該当しない。

い。日本での活動内容に制限はなく、どのような仕事にも就くことができるほか、外国人労働者政策の範疇^{はんちゆう}で入国の要件や人数をコントロールする対象にもならない。

（３）特定技能制度の創設

日本の外国人労働者政策の二つ目の転換点は、2019年の特定技能制度の創設である。2010年代半ばまで政府は、少子高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受け入れを考えることは適当ではないという立場だった。ところが、政府は「経済財政運営と改革の基本方針2018（骨太の方針）」において、中小企業や人材確保が困難な産業の人手不足に対応するための新たな受け入れ制度の創設を表明した。

そして2019年の改正入管法で、「特定技能」が新たな在留資格として追加された。この資格で在留する外国人は、3年以上の技能実習を修了した者、もしくは技能実習修了者と同等の技能を確認する試験に合格した者で、「一定の専門性・技能」を有する即戦力人材とみなされる。

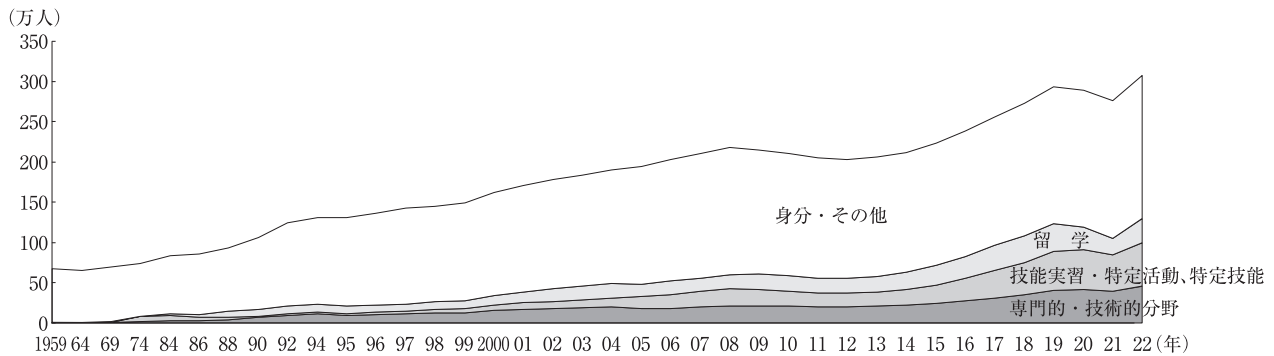
中小企業の人手不足に対応するために創設された特定技能制度は、外国人労働者の二分法的枠組みからの実質的な転換である。特定技能制度は技能実習制度から接続する制度として、生産や販売などの事務や、技術部門以外の現業部門で働く外国人をさらに増やすものである。実習職種の追加や特定技能制度が受け入れを認める産業分野の拡大によって、現在、日本では外国人労働者を受け入れられない産業や職種はほぼなくなっている。

（４）外国人在留者、労働者の推移

ここまで、三つの時代区分に分けて外国人労働者政策の変遷をみたが、日本で働く外国人の数は、制度の改正だけではなく景気の変動とも強く

³ この枠組みは1967年の「第1次雇用対策基本計画」で示されていた。

図－1 在留資格グループ別外国人在留者数（1959～2022年）



資料：法務省「登録外国人統計」（1959～2011年）、法務省「在留外国人統計」（2012～2022年）

（注）1 2010年までは技能実習生に付与されていた在留資格「特定活動」を含む。「特定活動」には、ワーキングホリデーやEPA対象者なども含まれるため、1990年から2010年の「技能実習関係」グループの在留者数は過大となる。ただし、技能実習生を含まない2012年の「特定活動」在留者数は約2万人なので、2010年以前の技能実習生以外の「特定活動」資格者数も2万人程度と推測される。

2 「身分・その他」には、特別永住者、永住者、定住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等の在留資格者が含まれる。「留学」には、旧「就学」が含まれる。

関連する。1990年代後半の金融危機、2000年代後半のリーマンショック、2020年からのコロナ禍では一時的に外国人労働者数が減少したが、それ以外の時期はほぼ一貫して増加してきた。

図－1は、外国人の在留資格を、就労関係の「専門的・技術的分野」、技能実習関係の「技能実習・特定活動、特定技能」、留学関係の「留学」、永住者や定住者等の身分と地位に基づく「身分・その他」の4グループに分類し、1959年から2022年までの推移を示している。1964年に短期滞在者を除くと約66万人だった日本の外国人在留者数は、2022年に300万人を突破した。2023年6月末時点では322.3万人に達し、この60年間で約5倍に増えている。特にアジア諸国からの「技能実習・特定活動、特定技能」や「留学」が増加した2010年代以降に在留者数が急増し、この10年間で100万人以上増加している。

戦後から1990年代までは、特別永住者を中心に「身分・その他」が80%以上を占めていた。このグループのシェアは、特別永住者の帰化や自然減、ほかのグループの在留者が増加した影響で低下しているが、現在も約60%を占めている。

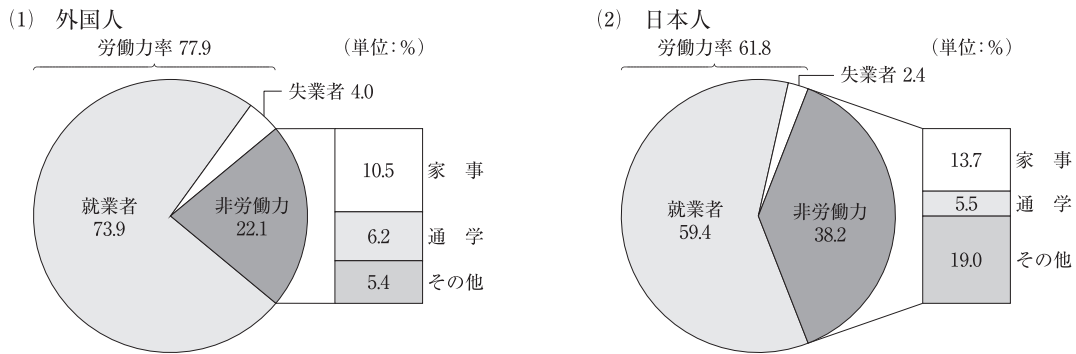
「専門的・技術的分野」は1960年代から緩慢に増加している。「技能実習・特定活動、特定技能」や「留学」は、政策が変更された直後から数年間は急増し、その後は不況期を除いて徐々に増加するというパターンが観察される。

日本の外国人の労働力状態は、総務省「国勢調査」や厚生労働省「外国人雇用状況報告」⁴から確認できる。図－2は、2020年の「国勢調査」による、15歳以上の労働力状態を外国人と日本人に分けて示している。就業者と失業者の合計が15歳以上人口に占める割合である労働力率は、日本人（61.8%）に比べて外国人（77.9%）が高い。これは、日本人は引退した高齢者人口の割合が高いためである。

次に外国人が就業する産業をみると、2020年は「製造業」が約3分の1、「卸売・小売業、飲食店」と「サービス業」がそれぞれ約2割であった（図－3）。この内訳は、2000年調査からあまり変化していない。「運輸・通信業」と「農業」の割合が2000年以降徐々に高まっているが、前者は外国人IT技術者の増加、後者は技能実習生の増加を反映している。

⁴ 厚生労働省のホームページでは「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」として、毎年10月末時点の結果が公表されている。本稿では、「外国人雇用状況報告」と表記する。

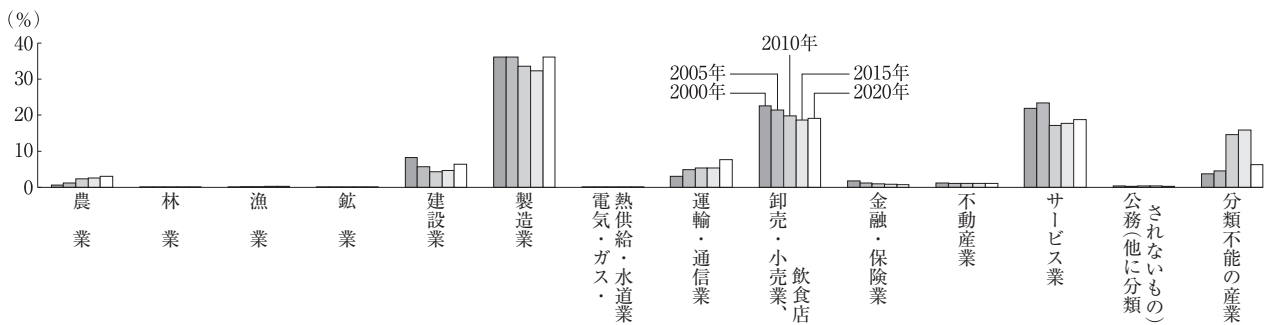
図－2 労働力状態（2020年）



資料:総務省「国勢調査」(図－3も同じ)

(注) ただし、労働力状態が「不詳」の者を除く。外国人の30.8%は、労働力状態が「不詳」であり、日本人（10.3%）とは大きな差がある。

図－3 外国人労働者の就業産業（2000～2020年）



(注) 2002年と2007年に日本標準産業分類が変更されたため、2000年調査の産業大分類に基づき集計した。

現在政府は、日本で起業しようとする外国人に対して、「外国人起業活動促進事業（スタートアップビザ）」を通じた起業支援を行っている。このような支援を行う背景には、日本で起業し会社を経営する外国人（自営業者）が少ないことがある。2020年の「国勢調査」では、外国人自営業者⁵は5.5万人であった。2000年と2010年調査の外国人自営業者数は、それぞれ6.9万人、5.0万人だったので、この20年間日本で起業する外国人はあまり増えていない。

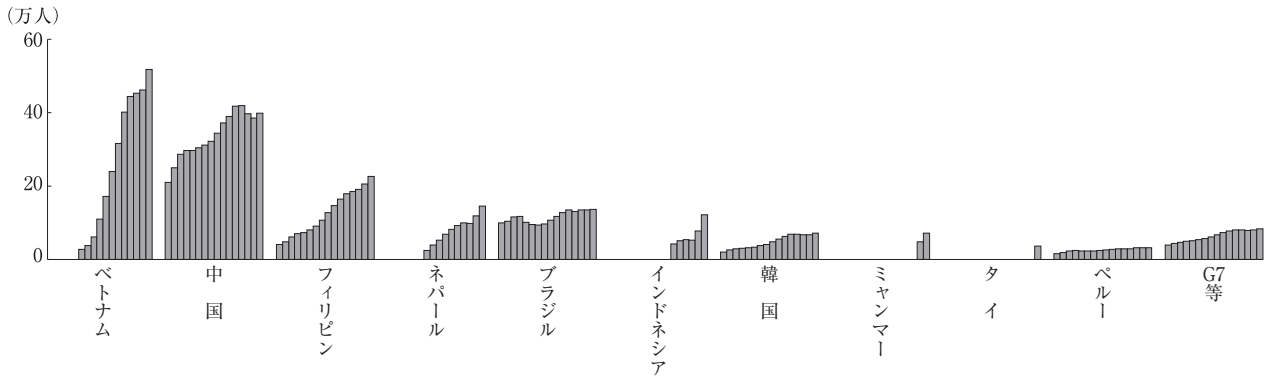
外国人労働者のうち、企業に雇われて働く雇用者の就業は、5年に1回しか実施されない「国勢調査」より、毎年実施される「外国人雇用状況報告」の結果が引用されることが多い。ただし、事

業所調査である同報告の調査対象に自営業者は含まれない。2023年の調査結果によると、10月末時点の外国人雇用者数は過去最高の約205万人で、初めて200万人を超えた（対前年比12.4%の増加）。外国人を雇用する事業所数（約32万事業所）も、過去最高を更新した。外国人雇用者数が初めて100万人を突破した2016年から、10年も経たずに倍増したことになる。

図－4は、2008年から2023年までの国籍別の外国人雇用者数である。現在最も労働者数が多い国はベトナムだが、1990年代から2019年までは中国が最も多かった。ベトナム、フィリピン、インドネシアは技能実習制度の拡大とともに漸増し、ネパールは留学生の資格外活動が急増している。

⁵ 「雇人のある業主」と「雇人のない業主」の合計。

図－4 国籍別外国人雇用者数（2008～2023年）



資料：厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」

（注）1 中国には、香港、マカオを含む。韓国には、特別永住者は含まれない。

2 グラフは、左から順に、2008年から2023年まで1年ごとの人数を示している。

3 ベトナムは2012年、ネパールは2014年、インドネシアは2018年、ミャンマーは2022年、タイは2023年から国籍別の外国人雇用者数が公表されるようになった。

韓国やG7等の先進諸国の雇用者数も増加しているが、2000年代以降に大きく増えたのは、アジアの開発途上国である。

なお、「在留外国人統計」「国勢調査」「外国人雇用状況報告」の外国人在留者数や労働者数の乖離⁶には留意が必要である⁶。例えば、2020年の外国人在留者数は、「在留外国人統計」では288.7万人、「国勢調査」では240.2万人と約48万人の差がある。2020年の外国人雇用者数は、「国勢調査」では94.3万人、「外国人雇用状況報告」では172.4万人と約78万人の差があった。

3 代表的な外国人労働者グループの特徴

前節では、日本の外国人労働者受け入れ政策の変遷を三つの時代に区分してまとめ、1990年代以降の外国人在留者や労働者の推移を紹介した。本節では、代表的な外国人グループについて、法制度の変遷や労働者としての特徴を記述する。

（1）専門的・技術的分野の外国人

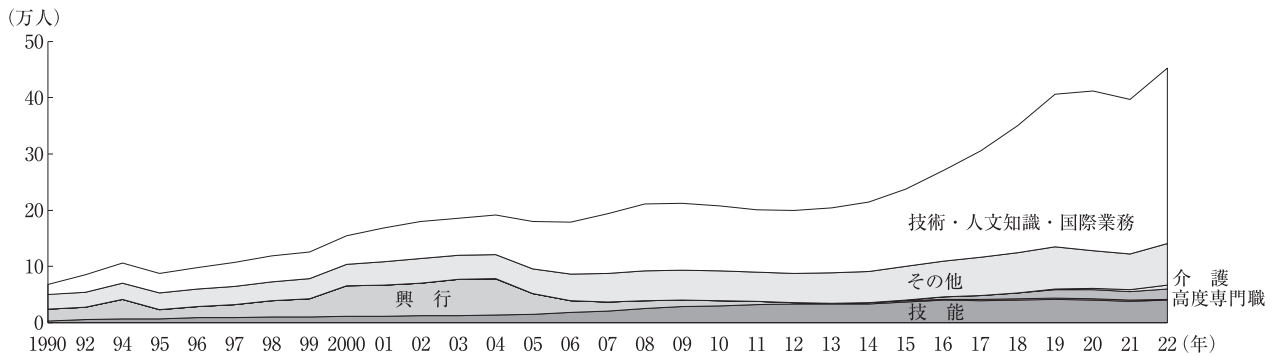
日本では、前節でもみたように、1999年「第9次雇用対策基本計画」において、「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する」とされ、現在もこの方針は維持されている。

1990年に施行された改正入管法では、外国人在留者の「就労が認められる在留資格」と「身分・地位に基づく在留資格」など、在留と就労に関する枠組みが整理された。その後も、「就労が認められる在留資格」には、「技能実習」や「介護」などの職種が追加されてきた。「在留外国人統計」によると、2023年6月時点で在留者数が1万人を超える就労資格は、在留者の多い順に「技能実習」「技術・人文知識・国際業務」「特定技能」「技能」「経営・管理」「高度専門職」「企業内転勤」「教育」である⁷。

⁶ 「在留外国人統計」と「国勢調査」の乖離は石川（2005）が議論している。「国勢調査」と「外国人雇用状況報告」の乖離は、主に二つの要因が考えられる。「国勢調査」は労働力状態が不詳の外国人が多いことで雇用者数が過少となり、「外国人雇用状況報告」は兼業者のダブルカウントがあることで雇用者数が過大となるため（神林・橋本、2017）、両調査報告の乖離は大きい。

⁷ はかの「就労が認められる在留資格」は、人数が多い順に「介護」「教授」「宗教」「医療」「興行」「研究」「芸術」「報道」「法律・会計業務」である。「外交」と「公用」も就労が認められる在留資格に該当するが、これらの資格者は「中長期在留者」に含めないため「在留外国人統計」でも報告されない。

図－5 専門的・技術的分野の外国人在留者数（1990～2022年）



資料:図－1に同じ

なお、法務省の資料⁸では、専門的・技術的分野の就労資格に係る在留外国人数に「技能実習」は除き、「特定技能」は含めている。しかし、特定技能者の大部分を占める特定技能1号で必要とされる技能は、「技能実習」以外の就労資格で前提とされた専門的・技術的分野の技能水準よりも「やや低い技能水準の専門性」⁹とされている。さらに実際の処遇も旧来からの専門的・技術的分野の資格者とは大きな差があるので、本稿では、「特定技能」と「技能実習」は、専門的・技術的分野の外国人には含めず、別個のグループに分類し、議論する。

前掲図－1に示したように、専門的・技術的分野の外国人は、1980年代から徐々に増加してきた。2010年代には、新たな在留資格として「高度専門職」と「介護」が追加され、「技術」と「人文知識・国際業務」は「技術・人文知識・国際業務」に統合された。

図－5は、1990年以降の専門的・技術的分野の外国人在留者数の在留資格別の推移である。顕著な変化は、「技術・人文知識・国際業務」の2010年代半ば以降の急増である。一方で「興行」は2000年代半ば以降急速に減少し、「技能」と「その他」は

緩やかに増加している。新設された「高度専門職」と「介護」も増えているが、全体に占める割合は小さい。

「在留外国人統計」によると、2023年6月時点における「技術・人文知識・国際業務」の在留者34.6万人の国籍は、中国とベトナムがそれぞれ4分の1を占め、ネパール、韓国、台湾、スリランカ、インド、ミャンマーがそれに続く。特に2020年代以降、ネパール、スリランカ、ミャンマーが急増している。アジア諸国出身者の割合は従来から高かったが、近年はさらに高まっており、2023年は91.2%だった。さらに、法務省の広報資料¹⁰からは、「技術・人文知識・国際業務」の在留者の79.5%が非製造業職種、中でも情報処理分野が多く、企業の所在地は東京都と大阪府で過半数に達していることがわかる。ほかの専門的・技術的分野の在留者を含めても、外国人の高技能労働者は都市部に集中している。

（2）研修生・技能実習生

① 研修制度、技能実習制度の拡大と定着

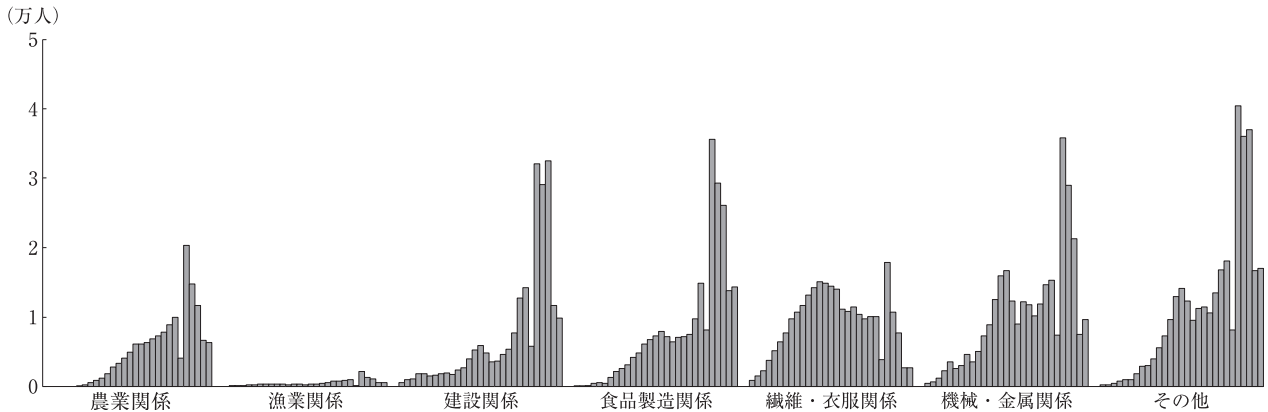
技能実習生は、1990年代から現在まで中小企業が雇用する外国人労働者の中心である。加え

⁸ 法務省「専門的・技術的分野の外国人材受入れについて」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004798.pdf>を参照。

⁹ 2018年12月6日参議院法務委員会和田雅樹法務省入管局長答弁（第197回国会会議録参議院法務委員会第8号20頁）を参照。

¹⁰ 法務省「日本企業等への就職を目的とした在留資格『技術・人文知識・国際業務』に係る在留資格認定証明書交付状況について」（令和元年が最新）を参照。

図－6 技能実習（2号）移行申請者（1994～2022年）



資料：国際人材協力機構『JITCO白書』、外国人技能実習機構「業務統計」

（注）グラフは、左から順に、1994年から2022年まで1年ごとの人数を示している。

て、技能実習制度の改廃は近年の外国人労働者政策の中でも際立って関心が高く、中小企業に及ぼす影響も大きい。そこで、技能実習制度の拡大とそれに伴い技能実習生が大きく増加した過程について、より詳しくみておきたい¹¹。

外国人への技術研修の要請は、日本経済が国際化し、日本企業の海外進出が増加した1965年頃にさかのぼる。海外進出した日系企業が現地法人や取引関係にある企業の社員に、日本の会社で修得した技術や知識を現地の会社に戻り、発揮することを期待した「技術研修生」が端緒である。この技術研修生に該当する在留資格「4-1-6-2」での在留者数は、「在留外国人統計」によると1990年時点では1.3万人だった。

1990年の入管法改正では、在留資格「研修」が創設され、「団体監理型」¹²の研修を行う20人未満の中小企業も研修生を受け入れられるようになった。ただし、技能等を修得する活動に従事する研修生は、就労活動の対価として報酬を受ける「労働者」ではないとされた。生活の実費として研修手当が支給されたが、時給換算では最低賃金を下回ることも多く、研修制度は労働搾取である

との批判が高まっていった。このような批判を受けつつも、外国人研修制度は事実上の低賃金労働者を受け入れる制度として浸透し、団体監理型で研修生を受け入れる中小企業は増えていった。

1993年には、研修制度を拡充する技能実習制度が創設された。技能実習制度は、「より実践的な技術の開発途上国への移転を図り、開発途上国の経済発展を担う人づくりに協力するという広義の研修制度」と位置づけられた。この制度下で受け入れる技能実習生は、研修生とは異なり、労働法令や社会保障関係法令上の労働者とされた。技能実習制度の利用は制度の創設当初は伸び悩んでいたが、技能実習への移行対象職種が追加され、技能実習での在留期間が最大2年（研修との合計が3年）に延長されたことで、研修から技能実習に移行する者も増加していった（図－6）。

制度が定着する一方で、1990年代後半には、労働基準法に違反する低賃金や超過勤務手当の不払い、長時間労働、社会保険不加入、労働災害の無届、暴力、性的・精神的な嫌がらせなどの被害を受けた研修・技能実習生が、失踪したり警察や労働基準監督署に助けを求めたりするような事例

¹¹ 技能実習制度の発展に関する詳細は、福山・橋本（2023）を参照されたい。

¹² 企業単独で研修生を受け入れる「企業単独型」は、現地の子会社や海外に取引先企業があることなどの要件が課されるが、「団体監理型」では、中小企業でも中小企業団体に基づく団体に加盟すれば、外国人研修生を受け入れられる（上林、2018）。

が顕在化してきた。このような問題は、安価な労働力として研修・技能実習生を搾取する人権侵害の問題として報道されることも多かった。

2009年には再び入管法が改正され(平成21年法律第79号)、これまでは「研修」と「特定活動(技能実習)」に分かれていた在留資格が統合され、「技能実習」が設けられた。新制度では、1年目は技能実習1号で在留し、技能検定基礎2級などの試験に合格すれば、在留資格を技能実習2号に変更し、2年目及び3年目も引き続き労働法規の適用を受けながら実習を継続することが可能となった。さらに上陸基準省令も改正され、監理団体、実習実施者及びあっせん機関の不正行為には、類型ごとに1年から5年の受け入れ停止期間が規定された。

「技能実習」が創設された2009年は、金融危機後の不況の只中で技能実習生数も減少していたが、景気が回復した2014年以降は、毎年2万～8万人ずつ増加していった(前掲図-1)。受け入れ数が増加する過程で不正行為も再び増えはじめ、政府は改めて制度の適正化を求められるようになった。そして2017年には、技能実習生の人権保護や法令違反、不正行為への対策を盛り込んだ「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」(以下、技能実習法)が施行された。この法律では、これまで最長3年だった技能実習の通算期間の上限も延長された。法令違反がないなど一定の要件を満たした優良な監理団体や実習実施者の下で技能実習が実施される場合に限り、技能実習3号の在留資格で2年の延長が認められ、通算の実習期間の上限が5年となった。

技能実習1号から技能実習2号(2009年以前は、研修から特定活動(技能実習))への移行者数は、この制度改正によってさらに増加し(前掲図-6)、2018年には年間18万人を超えて過去最高となった。1993年から2022年までの移行者総数は132万人余りで、この数値は、技能実習制度の創設以来日本で1年以上技能実習を行った外国

人のおおよその累計人数とみなし得る。

前述のように、2010年代の技能実習生の急増は、移行対象職種の拡大の影響が大きい。技能実習1号から技能実習2号への移行対象職種は、業界団体などの要望を受けて徐々に増えていった。1993年の制度創設時点では、製造業と建設業の17職種30作業だったが、その後、1999年に漁業が、2000年に耕種農業(施設園芸)、畜産農業(養鶏・養豚)、加熱性水産加工食品製造業、非加熱性水産加工食品製造業が追加された。2017年には介護、2020年には宿泊が追加されるなど、技能実習2号の対象職種はサービス業職種にも拡大し、2023年10月時点では90職種165作業が認定されている。

② 技能実習生の特徴

ア 国籍

各年版『JITCO白書』と外国人技能実習機構が公表する「業務統計」より、技能実習2号への移行者数を国籍別にみると、2015年頃までは中国が過半数を占めていたが(シェアが最も高かった2006年は84.9%)、金融危機を境に減少し、ベトナムが大きく増加した。2016年以降はベトナムが最大の技能実習生送出国となり、2022年は移行者の50.6%を占めていた。インドネシアとフィリピンの技能実習生は、2015年頃まで緩やかに増えた後に2010年代後半以降急増し、2020年の移行者数は2014年の約4倍となった。近年は、ミャンマー、カンボジア、モンゴル出身の技能実習生が増えており、国籍が多様化している。

2022年時点では、インドネシア出身者は「漁業関係」や「建設関係」、中国出身者は「繊維・衣服関係」、カンボジア出身者は「農業関係」や「繊維・衣服関係」、タイ出身者は「機械・金属関係」、モンゴル出身者は「建設関係」の職種で全体の平均よりも高い割合で就業する傾向がある。だが、日系人労働者のように製造業関連職種に極端に集中するような様子はみられない。

イ 就業地域

以下では2023年の最低賃金が1,000円以上の8都府県（東京都、神奈川県、大阪府、埼玉県、愛知県、千葉県、京都府、兵庫県）を都市部、その他の道県を地方部として、技能実習生が就業する地域の特徴をみていく。

技能実習生は、日本人よりも地方部の企業で就業する場合が多い。外国人技能実習機構が公表する2022年「業務統計」から、都道府県別職種別技能実習計画認定件数を集計した結果、63.4%の技能実習生が地方部で就業していた。職種別では、農業（86.7%）、繊維・衣服製造業（83.7%）で地方部の就業が多く、建設業、その他職種（うちビルクリーニングや製本）では、過半数が都市部で就業するなど、職種による地域差は大きい。なお、2020年の「国勢調査」によると、地方部で就業する日本人の割合は46.8%である。

ただし、時系列でみると、地方部で就労する技能実習生の割合は徐々に低下している。この背景には、地方部での受け入れが多い繊維・衣服関係職種の受け入れ企業の減少と、都市部建設業の技能実習生の増加などがある。その他職種のうちビルクリーニングやリネンサプライなど最近追加された職種で働く実習生も都市部に多い。

ウ 年齢、性別

技能実習生の入国時の年齢は、20歳代前半が最も多い。20歳代での入国者¹³は、統計が利用できる2012年から2020年まで一貫して70%程度を占めている。

2022年の性別について、技能実習1～3号に占める男性の割合はそれぞれ59.1%、53.9%、61.9%で、3年以上の技能実習を修了した3号在留者は男性の方が多い。

（3）特定技能外国人

① 特定技能制度の概要

2019年4月から実施されている特定技能制度は、生産性向上や国内人材確保のための取り組み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産業上の分野に限り、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である。この制度下で外国人を受け入れる就労資格として、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者の在留資格である特定技能1号と、熟練した技能を要する業務に従事する者の在留資格である特定技能2号が創設された。

特定技能外国人が就労できる特定産業分野は、「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」「飲食料品製造業」「外食業」の12分野である。さらに政府は、トラック、タクシー、バスの運転手などの「自動車運送」、運転士や駅員、車両整備士などの「鉄道」、林業」「木材産業」の4分野について特定産業分野への追加を予定している。特定技能制度では、各産業分野の人手不足の状況を踏まえて、向こう5年間の受け入れ見込み数が定められている。この見込み数は、大きな経済情勢の変化が生じない限りは、各産業分野の受け入れの上限となる。

特定技能1号の在留資格で就労するには、技能実習2号を良好に修了し資格を変更する技能実習ルートと、技能実習2号を修了しない者が技能試験と日本語試験に合格することで在留資格を付与される試験ルートがある。法務省「特定技能制度の現状について」によると、2022年末時点で73.8%が技能実習ルートの資格変更者であった。

「在留外国人統計」によると、2023年6月時

¹³ 法務省「出入国管理統計」では在留資格別年齢別の入国者数を公表していないため、「在留外国人統計」を用いて技能実習1号での在留者総数に占める20歳代の在留者の割合を計算した。

点の特定技能1号外国人の数は17.3万人、特定技能2号外国人の数は12人だった。2号の受け入れは、制度の創設時には「建設」と「造船・船用工業」分野だけが認められたが、「介護」を除く11分野も2023年6月に対象分野となった¹⁴。特定産業分野の追加や2号の対象分野の拡大によって、今後、「特定技能1号」と「特定技能2号」ともに在留者が大きく増えることが予想される。

特定技能制度では、労働者の技能水準を試験によって確認することになっているが、技能実習2号を修了した外国人は試験が免除される。このことから、特定技能制度は技能実習制度に接続する制度とみなせるが、特定技能制度では生活や業務に必要な日本語能力を試験で確認することが求められる。ほかにも、特に特定技能2号では、要件を満たせば配偶者と子の帯同が認められること、受け入れ機関や登録支援機関による支援の対象にならないことが、技能実習生と異なる。

なお特定技能外国人の受け入れは、技能実習生と同様に、原則的にはフルタイムの直接雇用となる。ただし、分野別運用方針に明記されれば派遣形態での雇用も認められ、「農業」と「漁業」ではすでに派遣形態の受け入れが行われている。

② 特定技能外国人の特徴

以下では、主に法務省「特定技能在留外国人数」をもとに、特定技能外国人の特徴をみていく。なお、技能実習生については、外国人技能実習機構「業務統計」の都道府県別職種別技能実習計画認定件数を集計した結果を示している。

ア 特定産業分野

12の産業分野のうち在留者数が多い分野は、順に「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」「介護」「農業」である。

2023年6月時点では、これら4分野で特定技能在留者の約8割を占める。制度が開始されてから約3年を経た2023年までに受け入れ見込み数を超えた産業分野はないが、受け入れ見込み数に占める在留者数の割合（充足率）は、産業分野間で差が大きい。例えば、「素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業」「飲食料品製造業」「造船・船用工業」「農業」「建設」では充足率が50%を超えている。これらの分野は、接続する技能実習職種の歴史が長く修了者数も多いことから、技能実習生からの資格変更者を中心に需要を補っている。「特定技能制度の現状について」によると、2022年末時点で「造船・船用工業」「素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業」「建設」「漁業」は、90%以上が技能実習ルートの資格変更者である。一方、「航空」「宿泊」「外食業」「介護」は、80%以上が試験ルートである。これらの産業は技能実習生修了者が少ないこともあり、試験に合格し特定技能1号の資格を得た者が多い（介護分野は1.3万人、外食業分野は0.5万人）。

イ 国籍

特定技能外国人の国籍別在留者数は、技能実習生の分布とほぼ同じである。人数が多い順にベトナム、インドネシア、フィリピン、中国となっており、ベトナムが全体の約6割を占める。

ほとんどの産業分野でベトナムが最も多いが、「造船・船用工業」と「航空」はフィリピン、「漁業」はインドネシアなど、特定の国籍者が集中する分野もある。さらに、ミャンマーとネパールは「介護」、カンボジアは「農業」に多い。

ウ 就業地域

2022年の都市部での就業者の割合は、技能実習生では36.6%、特定技能外国人では41.6%だった。

¹⁴ 介護分野には在留資格「介護」等があるため、「特定技能2号」の対象分野となっていない。

た。特定技能制度では、転職が認められている特定技能外国人が、賃金水準の高い都市部に集中することが懸念されている。しかしながら、現時点では各都道府県における技能実習生と特定技能外国人のシェアに大きな差はなく、地方部で技能実習を行った者が都市部で特定技能外国人として就労するパターンは顕著に観察されない。

特定技能外国人の就業地域の分布は、技能実習生と同じように、地域の産業立地の影響を強く受ける。例えば、「航空」「ビルクリーニング」「外食業」は、都市部での就労が70%を超える一方、「造船・舶用工業」「漁業」「農業」は、地方部での就労が80%以上である。

「介護」は、技能実習生の63.2%が地方部で就業していたが、特定技能1号では地方部での就業が42.6%に低下する。「介護」の技能実習2号修了者が特定技能1号に変更するタイミングで地方部から都市部に転居することや、他の技能実習職種修了者が試験に合格して都市部の介護施設で就業する例が、少なくないことが推察される。

エ 年齢、性別

2023年6月時点では、特定技能1号で在留する者の年齢は、全体では18～29歳が62.8%を占める。特に、「外食業」では、78.6%が18～29歳だった。一方、「造船・舶用工業」は30歳代が6割を超え、「建設」と「航空」は18～29歳と30歳代の割合が同程度である。

性別は、男性が54.3%である。「建設」「造船・舶用工業」「自動車整備」「漁業」は90%以上が男性だが、「介護」「ビルクリーニング」「飲食料品製造業」ではほぼ7割が女性であり、分野間の男女差は大きい。

（4）留学生の資格外活動と日本での就職

① 資格外活動

「留学」や「家族滞在」など就労が認められない在留資格者も、資格外活動許可を受ければ就労が可能となる。許可を得た留学生は、原則1週28時間まで就労が可能で、夏休みなどの長期休業期間中は1日8時間まで働ける。資格外活動者の就労は、「宿泊業・飲食サービス業」「卸売・小売業」に集中し、技能実習生の就業が少ない、もしくは認められていない職種では不可欠な労働力となっている¹⁵。

2023年の「外国人雇用状況報告」によると、資格外活動で就業する労働者の77.6%（27.3万人）は「留学」の資格で在留する外国人で、全外国人雇用者の13.4%を占める。資格外活動を行う留学生の国籍は、ベトナムが最も多く、ネパールが続く。ベトナム、ネパール、中国の3か国で4分の3を占めている。特に、ネパールの労働者総数に占める資格外活動を行う留学生の割合（41.7%）は、突出して高い。

同報告の結果をさかのぼると、2000年代から2010年代前半までは中国が資格外活動を行う留学生の国籍の過半数を占めていたが、2015年前後からベトナムとネパールが急増した。コロナ禍を経て、中国とベトナムは減少しているが、ネパールは2021年を除き増加し続けていた。さらに2020年代以降は、ミャンマーが急増している。

② 留学生の日本での就職

留学生に対しては、大学等の課程を卒業・修了後に日本企業に就職する者を増やそうと、政府が様々な対策を講じている。例えば法務省は、大学卒業後も就職活動のために滞在できるように1年間の「特定活動」の在留資格を付与している。ま

¹⁵ すべての外国人労働者に占める資格外活動労働者の割合は17.2%。

た、厚生労働省は、外国人雇用サービスセンターを拠点に留学生向け就職ガイダンスやインターンシッププログラムの提供などを行っている。

法務省「出入国管理統計」によると、2022年に日本での就職を目的に「留学」から在留資格変更を許可された人員は3.3万人だった。うち2.9万人（86.3%）は、「技術・人文知識・国際業務」への変更で、「特定活動（継続就職活動）」、「教授」「経営・管理」「高度専門職」への変更も増えている。2012年（1.1万人）と比べ変更許可人員数は3倍となり、高技能人材として日本で働き続けるアジア諸国出身者の元留学生が増えている。

ただし、各年の日本学生支援機構「外国人留学生進路状況調査」から学歴別の内訳をみると、すべての学歴で日本に就職する留学生が増えているわけではないことがわかる。特に、大学院課程と大学（学部）の卒業・修了者のうち、日本国内で就職（活動）や進学をした者の人数と割合は、10年以上大きな増減はない¹⁶。一方、専修学校（専門課程）の日本語学科を卒業後、大学に進学せず就職する者の数は、2015年頃からネパール出身者を中心に急増している。就職を目的とした在留資格変更許可人員の増加は、このような専門学校で日本語を学んだ外国人の増加を反映しているといえる。

（5）日系人労働者

前述のとおり、主にブラジルやペルー出身の日系人は、1990年の改正入管法の施行により「日本人の配偶者等」や「定住者」の身分に基づく在留資格を付与された。就労職種に制限のない安定した地位を得たことで、日系人労働者はリーマンショック直前の2007年まで徐々に増加した。法務省「登録外国人統計」によると、2007年のブラジル人在留者数は身分・地位に基づく在留資格以外の非日系人も含めて31.7万人だった。

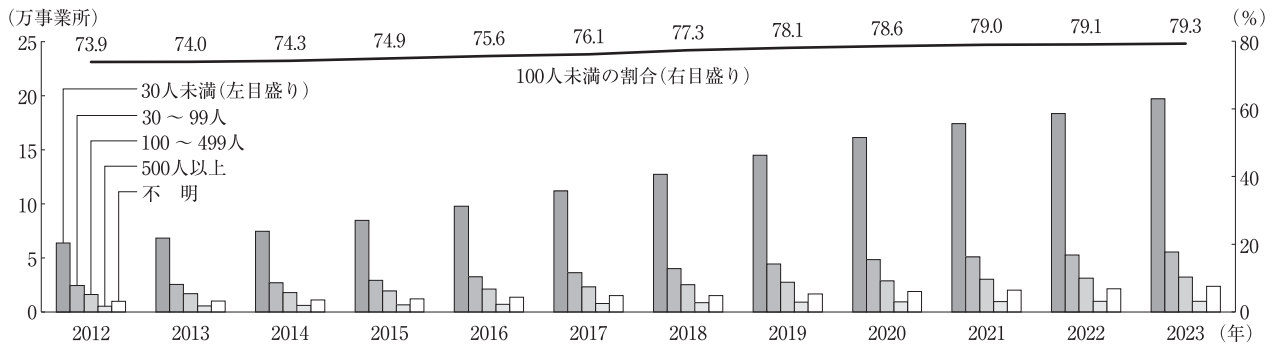
多くの日系人にとって、来日時点では、日本での就労は本国での生活の維持・向上のための「デカセギ」であり、日本で数年働いて帰国を考える者が多かった（梶田・丹野・樋口、2005）。しかし、技能実習職種が現在ほど多くなかった1990年代は、製造業の現業労働者として合法的に就労できる日系人への需要は高く、在留期間の長期化とともに多くの日系人が「永住者」となった。

日系人労働者の雇用形態は、1990年代の中頃までは直接雇用による契約社員などが多かったが、2004年に製造業現場への派遣が解禁されて以降は、派遣や請負など非正規の間接雇用が増えていった。非正規雇用で就労していた多数の日系人労働者は、リーマンショック時に「派遣切り」によって解雇され、失業保険の給付終了後も仕事が見つからなかった者を中心に帰国者も急増した。「在留外国人統計」によると、2015年のブラジル人在留者数は17.3万人まで減少したが、その後は再入国者や新規入国者が再び増えている。それでも2022年末時点のブラジル人在留者数（20.9万人）は、最も多かった2007年よりも3割以上少ない。

日系人労働者の多くは、金融危機以前は自動車や食品加工業など製造業の現場で、期間工や請負労働者として非正規雇用されていた。金融危機時には厚生労働省が、「日系人就労準備研修事業」などを通じて日本語教育や雇用慣行の研修、介護分野の職業訓練などを提供し、製造業以外の分野での就労を促した。しかし、景気の回復とともに再び製造業の仕事に戻った日系人労働者も多く、2020年の「国勢調査」によると約70%のブラジル人が製造業事業所で雇用されている。雇用形態は、製造業では依然として派遣社員などの非正規雇用も多いが、約3分の1の雇用者は正規の職員・従業員として就業している。

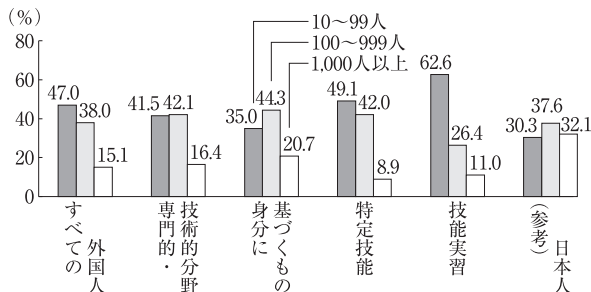
¹⁶ 博士課程修了者の45～55%は出身国に帰国し、修士課程修了者の25～35%が日本国内で就職、大学学部卒業者の25～40%が日本国内で就職している。

図－7 外国人雇用事業所数（事業所規模別）と100人未満の事業所の割合



資料:厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」

図－8 在留資格別企業規模別割合（一般労働者）



資料:厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(2022年)

徴をまとめた。次にみる様々な調査統計は、グループを問わず多くの外国人が中小企業で就労していることを報告する。

図－7は、「外国人雇用状況報告」による事業所規模別の外国人雇用事業所数の推移である。2012年は約12万事業所が外国人を雇用し、うち73.9%が100人未満の事業所だった。2023年調査では、外国人を雇用する事業所は31.9万事業所、うち79.3%が従業員数100人未満だった。約10年間に外国人を雇用する事業所数は2.7倍に増えたが、従業員数30人未満の事業所に限れば3.1倍となった。この背景には従業員数の少ない建設業のシェアの高まりもあるが、小規模事業者の外国人雇用は産業を問わず増加していた。

中小企業に雇用される外国人の在留資格は、「賃金構造基本統計調査」から確認できる¹⁷。図－8より、特に特定技能(49.1%)と技能実習(62.6%)で中小企業に雇用される割合が高いことがわかる。この割合は、すべての外国人グループにおいて、日本人よりも高い。

特に技能実習生を雇用する企業は、「賃金構造基本統計調査」の調査・公表対象にならない従業員1～9人の企業が最も多い¹⁸(図－9)。2000年

4 中小企業で働く外国人の実態

ここからは、中小企業で働く外国人の実態をみていく。なお、総務省・経済産業省「経済センサス」や厚生労働省「賃金構造基本統計調査」の定義とは異なるが、本節では特に断りのない限り、企業の労働者数100人未満の事業所を「中小企業」として議論する。

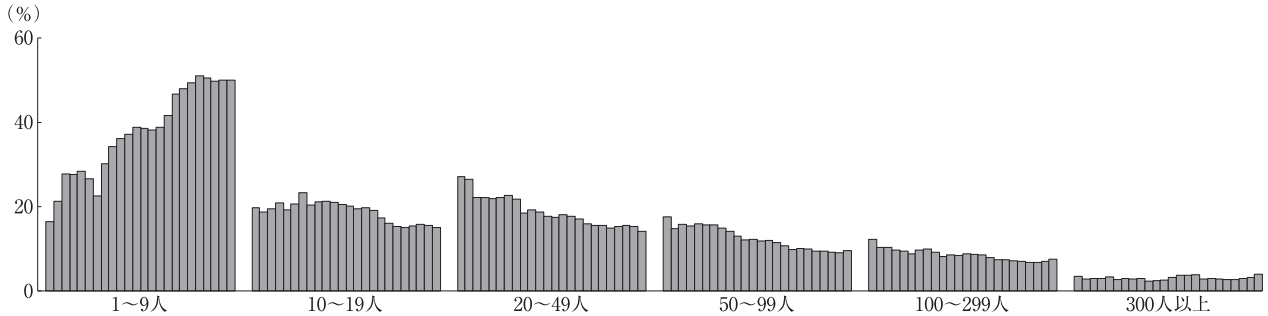
(1) 外国人雇用事業者の規模

前節では、日本で働く外国人を五つのグループ(専門的・技術的分野の外国人、技能実習生、特定技能外国人、資格外活動、日系人)に分けて特

¹⁷ 「賃金構造基本統計調査」は常用労働者が4人以下の事業所は調査対象とならないため、悉皆調査である「外国人雇用状況報告」よりも中小企業の割合が低い。

¹⁸ 従業員規模別の技能実習実施企業数は2017年まで国際人材協力機構「JITCO白書」に掲載されていたが、外国人技能実習機構(OTIT)の創設後、2018年からは、国際人材協力機構(JITCO)とOTITのいずれからも公表されなくなった。

図－9 技能実習2号実施機関の各年の従業員規模別割合（1994～2017年）



資料：国際人材協力機構『JITCO白書』

（注）グラフは、左から順に、1994年から2017年まで1年ごとの割合を示している。

以降、技能実習実施企業に占める中小企業の割合は90%前後で推移している。前述の「賃金構造基本統計調査」の数値とは30%程度乖離しているが、この差は従業員数1～9人の事業者を集計に含むか否かに起因する部分が大きい。図－9からは、技能実習実施企業の中で従業員数1～9人の企業の割合は徐々に高まり、2010年以降は約半分を占めていることも確認できる。

また、制度の創設当初から、実習の90%以上が、事業協同組合等の団体を通じて傘下の中小企業が研修・技能実習生を受け入れる団体監理型である¹⁹。さらに監理団体の92.5%（2023年）は中小企業団体で²⁰、この事実も技能実習制度を利用する企業の大半が中小企業であることを意味する。

なお、派遣・請負など外国人の間接雇用は100人以上の事業所規模で多く、間接雇用される外国人は製造業事業所の日系人労働者が多い。技能実習生や大半の特定技能外国人は、制度で間接雇用を認めない職種や産業分野が大半なので、直接雇用が多い。

（2）年齢と勤続

2022年の「賃金構造基本統計調査」によると、外国人フルタイム労働者の平均年齢（34.1歳）には、企業規模間の差はほとんどない。日本人

を含む全体の平均年齢（43.7歳）よりかなり低いが、日本に中長期間在留する「永住者」を多く含む身分と地位に基づくグループの平均年齢（43.8歳）は、全体の平均とほぼ同じである。

ただし、外国人の平均勤続年数（3.6年）は、日本人を含む全体（12.3年）と大きな差がある。さらに全体では企業規模が大きいほど勤続年数が長い傾向があるのに対し、外国人には企業規模と勤続年数の間に明確な関係は観察されない。

（3）労働時間

2022年の「賃金構造基本統計調査」によると、外国人の一般労働者の労働時間は、日本人を含む全体の平均より、月当たりの総労働時間が約11時間長い。中でも、技能実習生と特定技能外国人の労働時間は、企業規模を問わず、全体の平均よりも月当たり20時間程度長い。専門的・技術的分野の外国人は、企業規模が小さいほど労働時間が長い傾向がある。

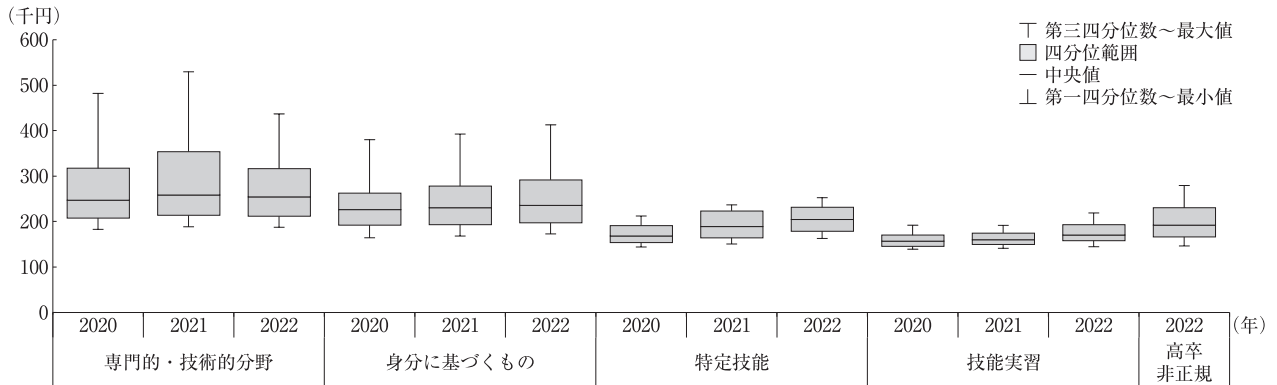
（4）賃金

2019年の「賃金構造基本統計調査」に外国人の在留資格に関する項目が追加されたことで、在留資格間、企業規模間の外国人の賃金差を把握で

¹⁹ 外国人技能実習機構「業務統計」によると、2022年度の技能実習計画の認定件数は、団体監理型が98.2%を占めていた。

²⁰ 法務省「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10回）資料」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001400506.pdf>を参照。

図－10 外国人雇用者（一般労働者）の外国人グループ別所定内給与（2020～2022年）



資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

きるようになった。

図－10は、外国人グループ別の2020年から2022年の所定内給与額の推移である。まず、「専門的・技術的分野」と「身分に基づくもの」の賃金の中央値は大きく変わらない。橋本（2022）でも、「専門的・技術的分野」の外国人の賃金水準は、日本人正社員と同水準かそれ以上の者が少なくないことを確認している。ただし、外国人は日本人よりも勤続年数が短く、賞与の支給割合も低いことから、日本型雇用慣行の下で正社員的に働く者は少なく、専門的な職種に就き、ジョブ型で雇用される者が多いと推測される。

一方、これらのグループと比べて、「特定技能」と「技能実習」は低位に分布している。それでも、両グループの所定内給与額の中央値は、2020年から2022年の間にそれぞれ3.6万円と1.4万円上昇し、分散も拡大している。賃金の上昇は、最低賃金の引き上げやコロナ禍後の人手不足を反映していると考えられる。

コロナ禍前の外国人の賃金は、地域の相場や外国人の属性（日系人や技能実習生など）によって決定され、日本人の賃金相場との関連は弱かった。特に技能実習生の賃金は、事業者が立地する地域の（産業別）最低賃金を目安とした相場が形

成され、分散も小さかった。現在は、高まった技能に見合う給与を支払う事業者が徐々に増えている。技能実習生や特定技能外国人の賃金が日本人の賃金よりも上昇率が高い状況は、過去にはみられなかった現象である。

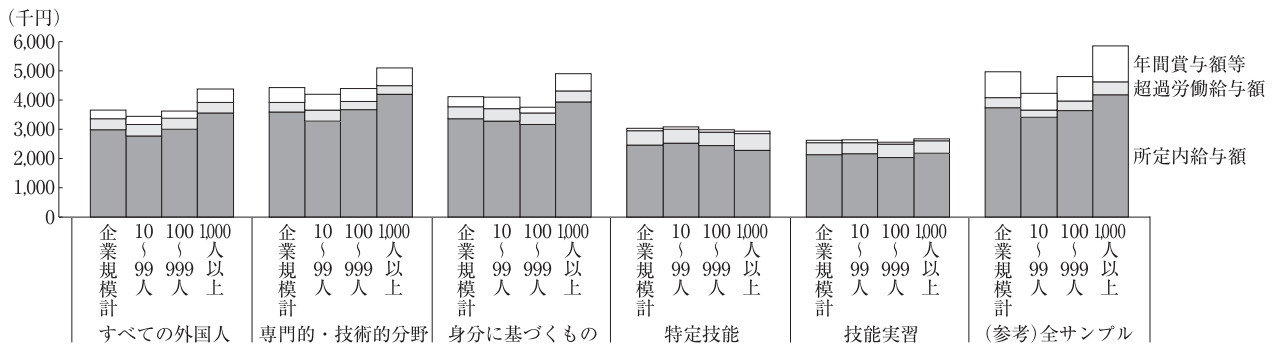
日本人を含む全体の平均年収と外国人の平均年収を比較すると、前者の方が約76万円高い²¹。だが、年齢や勤続年数が同等の人が、同じ企業において同じ雇用形態や職種で働く場合には、両者の賃金差はほとんどなくなる（神林、2024）。

図－11は、2022年の各外国人グループの事業所規模別の賃金（年収）である。外国人全体では日本人と同様、企業規模が大きいほど年収が高いが、この特徴をもつ外国人は「専門的・技術的分野」のみである。特に「特定技能」と「技能実習」は、企業規模間での賃金差がほとんどないほか、企業規模を問わず賞与もほぼ支給されない。

資格外活動を行う留学生の賃金（時給）の平均値は、卸売・小売業で1,070円、宿泊業・飲食サービス業で1,228円である。これらの産業で働く日本人の正社員以外の短時間労働者の時給とほとんど差がない。留学生の時給を1,000人以上の大企業と10～99人の小企業で比較すると、前者の方が約12%高い。

²¹ 「所定内給与額」と「超過労働給与額」を12倍し、「年間賞与額等」を足し合わせて年収としている。

図-11 外国人グループ別事業所規模別賃金（2022年）



資料:図-8に同じ

(5) 中小企業が外国人を雇用する理由

企業が外国人を雇用する理由は、これまで多くのアンケート調査やヒアリング調査によって明らかにされてきた。その中でも、1990年の入管法改正から間もない時期に稲上・桑原・国民金融公庫総合研究所（1992）がまとめた中小企業が外国人を雇用する動機や経営戦略上の位置づけは、現在も驚くほど変わらない。そこで以下の議論は、稲上・桑原・国民金融公庫総合研究所（1992）に依拠しつつ、2000年代以降に変容がみられた部分については新しい調査研究報告を紹介し、中小企業が外国人を雇用する理由を考えたい。

1990年代初頭も、中小企業が外国人を雇用する最大の理由は、「人手不足対策を行っても日本人が雇用できないから」で、「比較的低賃金なので」という回答は少なかった。さらに「外国人に支払う賃金は安い」「日本人と同等程度に支払っている」と答えた使用者も少なくなかった。UFJ総合研究所（2005）や労働政策研究・研修機構（2006）などの調査も同様の傾向を報告している。「日本人が雇用できないから」という回答の中に、「日本人を誘引するに足る十分な賃金とその他の労働条件が提供できない企業が含まれている可能性は高い」（稲上・桑原・国民金融公庫総合研究所、1992）ことは、技能実習生を雇用する企業の日本人賃金が低いことを確認した橋本（2022）によっても裏づけられる。

当初は外国人の雇用に消極的あるいは慎重であった経営者も、一度外国人を雇用すると、次第に現状を肯定するようになる。そして、より大規模な受け入れを求める声が強まる過程で、技能実習制度の拡大や日系4世までの就労者への在留資格の付与などの政策が実現されてきた。この背景には、外国人の仕事ぶりが日本人と同等以上であると評価する事業主が少なくないこともある。

それでもリーマンショックの頃までは、外国人は柔軟な雇用調整が可能で長時間の仕事をこなす補助的労働者、日本人は基幹業務を担う労働者という分業の意識が経営者にも強かった。例えば、製造業で働く日系人労働者は夜勤シフトに入ることも多く、技能実習生の残業時間は日本人よりも長い。リーマンショック時に、日系人労働者の派遣切りや技能実習生受け入れの一時的な減少が観察されたことも、外国人を雇用の調整弁とみなす事業主が少なくなかったことを意味する。

しかし2010年代に入り、特に地方部では、日本人の基幹労働者の引退後に若い日本人を充足できない現業部門が増えてきた。このような業種の事業主は、外国人も基幹労働力として位置づけ、長期勤続を期待するようになっていった。ただしその対象は、技能実習生や特定技能外国人の中で、技能や勤務態度が評価された者に限られる。従来は反復的な業務をこなす、地域や企業内で画一的な処遇も多かった技能実習生が、特定技能外

国人として中長期間日本で就労する道が開かれる中で、キャリアや収入に差が生じつつある。

5 技能実習制度から育成就労制度へ

（１）技能実習制度への批判

2015年頃からは、実習先企業から失踪し、不法残留者となる技能実習生が増えてきた。2017年に施行された技能実習法では、技能実習生を保護するために監理団体や受け入れ企業の禁止行為や違反に対する罰則が設けられた。しかし新法の施行後も、改善命令や許可取消しを受けた監理団体や企業数はほとんど減少しなかった。技能実習生を受け入れる事業者の中で違反等の行為が認められた事業者の割合（75%程度）も、2000年代前半からはほとんど変わっていない²²。

このような受け入れ企業の法令違反や技能実習生の失踪の増加が報じられる中で、技能実習法で企図された法令違反や不正行為への対策が十分機能していないと評価されるようになってきた。さらに、技能実習制度が途上国への技能移転という制度目的と、低賃金で人手不足を補う制度として利用される運用実態が乖離した問題を孕む制度であるという認識も、広く浸透していった。

このような批判を受けて、法務大臣は2022年7月の閣議後の記者会見で、技能実習制度の見直しを表明した。制度を抜本的に改革すべく、「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」が設置され、2023年11月に同会議の最終報告書が公表された。

（２）有識者会議「最終報告書」

最終報告書には、現行の技能実習制度を段階的に解消し、人手不足分野の人材確保と人材育成を

目的とする新たな制度を創設することが明記された。技能実習制度の国際貢献の目的は新制度には含まれず、名称は「育成就労制度」となる見込みである。新たな制度は、「未熟練労働者として受け入れた外国人を、基本的に3年間の就労を通じた育成期間において計画的に特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指すもの」とされ、特定技能制度に接続する制度と位置づけられる。現行の特定技能制度は、「制度の適正化を図った上で引き続き存続」する。家族の帯同は、技能実習制度と同様に新制度下でも認められない。

新制度での労働者の受け入れ対象分野は、技能実習制度の職種は引き継がず、特定技能制度の「特定産業分野」と整合するよう新たに設定される。また、新制度でも特定技能制度と同様に、対象分野ごとの受け入れ見込み数が定められ、受け入れ上限数として運用される。受け入れから1年経過時と育成（3年）終了時までには、技能評価試験の受験が義務づけられる点は技能実習制度と同じだが、日本語能力試験の合格も求められるようになる。

有識者会議では、転籍制限の緩和が最大の論点となり、最終報告書では「労働者としての権利性をより高める観点から、一定の要件の下での本人の意向による転籍も認める」とされた。一定の要件は、同一の受け入れ機関での就労が1年を超えており、一定水準以上の日本語能力試験に合格し、現に就労している業務区分と同一であることとされた。これに対し、「自民党外国人労働者等特別委員会」は、転籍可能な就労期間の要件を「少なくとも2年」とする経過措置を提言した。有識者会議の報告書や自民党の提言を踏まえた政府方針案では、本人の意向による転籍は「受け入れ対象分野ごとに1～2年の範囲内で設定する」とされ、自民党委員会もこの案を了承した。

また、特定技能制度では登録支援機関となる

²² 厚生労働省「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」を参照。

民間の職業紹介事業者は、育成就労制度では悪質なブローカーの介入を防ぐために、当面の参入を認めないこととされた。

政府の関係閣僚会議は2024年2月に、技能実習制度に代わる「育成就労制度」を設ける方針を決定し²³、同年3月に関連法案が提出された。新制度は、法案が成立すれば2027年までに施行される見込みである。なお、新制度の政府対応に関する文書²⁴には、「地方や中小零細企業における人材確保」への留意も記されている。

（3）新制度移行による外国人労働者への影響

まず、直接的な影響を受ける（元）技能実習生について考えたい。新制度では、技能実習の職種や作業は特定技能制度に対応する産業分野に整理されるが、外国人の仕事内容や賃金への影響はあまりないと思われる。新制度に関する政府方針には、実習生を派遣する送出機関への手数料を受け入れ企業と外国人が分担する仕組みを導入し、外国人の負担軽減を図ることが記されている。入国時の借金が減り、可処分所得が増加して母国への送金額を増やせることは、外国人が働き先として日本を選ぶ誘因となり得る。だが母国への送金額は、コロナ禍後に急速に進んだ円安によって目減りしており、日本以外の国（韓国、台湾、オーストラリアなど）で就業したいと考える外国人も増えている。

新たな日本語能力試験の要件は、短期的には負担の増加となる。だが、技能実習生や特定技能外国人の日本語能力と生活満足度の間の正の相関が示すように（万城目、2024）、基準を設けて日本語能力の向上を促すことは、外国人が日本で中長期に働き生活する上で確実に益となる。

転籍について、「やむを得ない事情がある場

合」の範囲が拡大・明確化されるのは望ましい。

本人意向の転籍は、労働者の権利性の観点では柔軟に認められるべきだが、日本の言語や労働市場に関する知識が不十分な外国人が、自身でよりよい仕事をみつけるのは容易ではない。転籍を斡旋する業者がその弱みに乗じて広く介在するようになれば、職場を転々とした挙句不況期に真っ先に仕事を失った日系人労働者の経験が再現されかねない。

ほかにも、為替レートの変動による円価の増減、各国のインフレや名目賃金の上昇、頻繁な制度変更など、育成就労制度の枠外の影響も大きい。結局、技能実習制度から育成就労制度への移行によって、より多くの外国人が日本で働きたいと思うようになるか、（元）技能実習生の仕事や生活の満足度が高まるかは、不確定な要素が多く、予見は難しい。

次に、専門的・技術的分野や身分に基づくグループの外国人に関しては、今回の制度改正が直接影響することはない。だが、新制度の発足からしばらく経ち、間接的な影響が及ぶことはあるかもしれない。例えば、新制度で増加した外国人労働者の通訳や管理を任される人材、消費財などを供給するエスニック・ビジネスの起業家として、両グループの外国人の就業が変化・拡大する可能性がある。一方で、育成就労から接続する特定技能外国人の在留が長期化し、スキルを高めた労働者が増えれば、両グループの外国人の雇用が代替されることもあり得る。

（4）新制度移行による企業への影響

これまで技能実習生を受け入れていた企業は、新制度への移行後も変わらず外国人を雇用する可能性が高い。育成就労制度では、労働者の受け入れ対象分野は特定産業分野に限定されるため、特

²³ 「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決定）を参照。

²⁴ 注23に同じ。

定技能制度の産業分野に対応しない技能実習の職種や作業（繊維・衣服関係や印刷など）は、新制度では外国人を受け入れられないのではと懸念する声もある。しかし、対応する産業分野がないものは、育成就労制度の発足までに特定技能制度にも産業分野が追加される見込みである。

また前節でみたように、現時点では、技能実習生や特定技能外国人の賃金に、企業規模間の格差はほとんどない。よって、賃金を理由に中小企業から大企業への転籍が増えることはあまりないと思われる。ただし、労働分配率がすでに高く賃上げの余地が小さい中小企業と比べて、大企業は賃上げの余力がある。大企業が外国人の賃金を引き上げた場合には、中小企業は外国人の雇用を維持するために「防衛的賃上げ」を行わざるを得ないだろう。さらに、送出機関への手数料を受け入れ企業と外国人が分担する仕組みの導入は、企業規模を問わず、外国人の受け入れコストを増やすことになる。上昇した外国人の雇用コストを捻出するために、設備投資や日本人の賃上げを抑制することになれば、企業の成長は覚束ない。

転籍の制約が緩和されることで積極的に転籍者を受け入れるか、これまでと同様に自社での育成を主体にするかについても、企業の裁量の余地が広がる。ただし、転籍者を雇用する場合には、転籍前企業の初期費用負担に不平等が生じないための措置が講じられる予定である。自社で育成するよりも転籍者を雇用した方が採用コストを抑制できるようなことはないだろう。

特に転籍者の採用や転出が多い企業で、技能実習生のように3年以上の勤続を前提としなくなれば、日本語教育や技能育成への投資が抑制されることが懸念される。その一方で、技能訓練の質や量を高めたり、処遇を引き上げたりするなど他企業との差別化を図り、外国人の定着を目指す企業が増える可能性もある。新制度は外国人への訓練や処遇の差別化、その結果としての企業間の業績

差を拡大させる契機となることが予測される。

新制度下でも、新たな労働者の供給源として、賃金格差が大きな国との協力覚書（MOC）の締結を働きかけ、労働者を受け入れたいと考える中小企業は少なくないだろう。だが、日本の経済的地位の相対的な低下や円の減価が進む為替の現状をみれば、このようなブルーオーシャンはもうほとんどないと思った方がよい。

6 中小企業における外国人労働者

受け入れ拡大の課題と展望

（1）外国人を雇用する中小企業が直面する問題

外国人にとって、働く場が中小企業であることで生じる課題はほとんどない。一方で、外国人を雇用する企業が直面する問題の中には、中小企業ほど負担が大きいものもある。

その第一は、外国人固有の労務管理である。在留資格の認定や変更手続きの際に準備する証明文書の作成など、日本人を雇う場合にはないサポートが在留資格を問わず必要となる。加えて、日本語能力が不十分な者に対しては、事業主は母国語など外国人が理解できる方法で賃金や労働時間などの労働条件を説明しなければならない（厚生労働省「外国人雇用管理指針」）。政府や自治体も「雇用管理に役立つ多言語用語集」「やさしい日本語ガイドライン」などの支援ツールを提供し、外国人の生活や仕事をサポートしている。とはいえ中小企業は、労務管理や多言語対応に割り振れる資源が大企業より少ないことが大半で、外国人雇用の拡大とともに増える労務管理にかかる時間や費用の負担は非常に大きい。この負担は、制度の頻繁な改正に対応したり、特定技能外国人と高技能人材など異なるカテゴリーの外国人を雇ったりする場合にはさらに大きくなる。

そこで中小企業は、技能実習生の場合は監理団

体、特定技能外国人の場合は登録支援機関、日系人労働者の場合は派遣会社など、社外の組織や団体に外国人社員の労務管理の一部を委託し、自社の業務負担を軽減することも多い。企業はこれらの組織が提供するサービスに対して、外国人1人当たり月数万円を支払う。

第二の問題は、中小企業が多く雇用する技能実習生と特定技能外国人に対して特に必要なサポートである。例えば、特定技能1号外国人を雇用する際、企業は、日常・社会生活上の支援の実施に関する1号特定技能外国人支援計画を作成しなければならない。さらに、受け入れ企業には、出入国時の送迎や公的手続きへの同行、日本人との交流促進、定期的な面談なども義務づけられている。ほかにも病院への付き添いや買い物の送迎などを行う企業も少なくない。このような支援を登録支援機関などに委託することもできるが、企業で対応せざるを得ない突発的な事項も多い。

これらの追加的なサポートが必要な技能実習生や特定技能外国人は、同様の支援を求められない専門的・技術的分野や身分に基づく外国人グループよりも、労務管理にかかるコストが高いことも少なくない。そのため企業は、賃金と労務管理費用を合わせた総費用の観点から、「技能実習生や特定技能外国人は、安い労働者ではない」といい、最低賃金に近い賃金だけに着目する者は、彼らを「日本人より安い労働者」という。

新制度では監理団体や登録支援機関の要件の「厳格化」が予定されているが、中小企業の人的、時間的、金銭的負担を増やす変更は避けるべきである。煩雑といわれる行政手続きも、必要書類の簡素化、届出の電子申請の拡大など、中小企業の負担を下げる仕組みを導入すべきである。そして中小企業は、外国人雇用にかかる費用を抑制して付加価値を高め、その分を設備投資などの成

長原資、日本人も含めた賃上げに振り向けることが望ましい。

(2) 中小企業は外国人雇用を拡大すべきか

前項の議論を踏まえると、日本人を雇用できないことを理由に中小企業が技能実習生や特定技能外国人の雇用を拡大することは、同じ仕事を行う日本人と同等以上の報酬を支払い²⁵、労務管理コストの高い労働者を増やすことにほかならない。

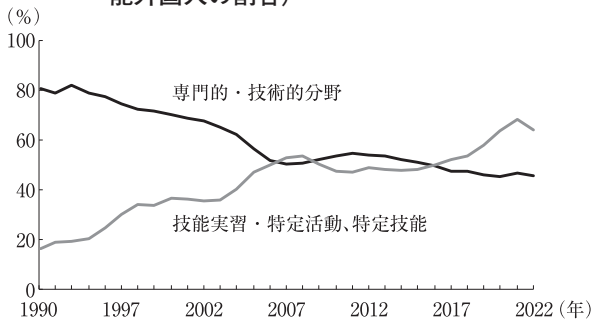
外国人の労務管理費や管理委託費用が増えると、賃金の原資となる付加価値額が抑制される。日本人が雇用できないときに、外国人の雇用によって同規模の操業を維持しようとするれば、付加価値額の減少とともに、労働生産性も低下する。付加価値額が下がれば、今いる従業員の賃上げも難しくなり、企業はより留保賃金の低い（安い賃金で働くことをいとわない）外国人を探して操業を続けようとする。このようなスパイラルに陥る中小企業が増えれば、大企業との格差はさらに拡大するだろう。

また外国人雇用の拡大によって、今いる従業員からの要求が変化し、企業がその要求に応じない場合には退職を選ぶ者が出るような、間接的な影響も考えられる。地域内で高技能移民の労働供給が増加した後、高技能自国民が移民の少ない企業に移動したフランスの事例もある（Mitaritonna, Orefice, and Peri, 2017）。外国人雇用の拡大は、企業の利潤最大化、既存労働者の就業環境の快適さ、より多くの労働者の定着と技能の伸長という波及的な影響まで考慮し、検討する必要がある。

今回の制度改革を機に、この20～30年間ほとんど成長できなかった中小企業ほど、外国人雇用と並行し省力化・省人化への投資も検討すべきかもしれない。人から資本設備への資源配分の転換によって、どの程度人手や労務管理にかかる費用を

²⁵ 日本人と同等以上の報酬額は、法務省「特定技能ガイドブック」に「受入れ機関が外国人を受け入れるための基準」として明記されている。

図-12 就労関係資格者の内訳（専門的・技術的分野の労働者と技能実習・特定活動、特定技能外国人の割合）



資料:図-1に同じ

(注) 1991年、1993年のデータは公表されていない。

抑制できるか、付加価値が増えて生産性が上昇するかを試行する余地は大きい。だが現実には、外国人の都市部への移動を懸念する地方部の中小企業を中心に、新制度では転籍を緩和しないで欲しいと請願したり、受け入れ見込み数を増やすよう求めたりする動きもみられる。

しかし、国籍を問わず労働者が定着しない理由が、所在地や仕事の内容以外にもある可能性を企業は考えるべきである。筆者らの調査²⁶では、地方部の技能実習生や特定技能外国人も、現在の生活や仕事への満足度は高く、転籍を希望する者より同じ職場で働きたい者の方がかなり多いことを確認している。

技能実習生や特定技能外国人を雇用する企業は、農業分野は地方部、飲食業分野は都市部に多いなど、産業分野による立地の偏りが大きい。地方部に多い産業分野の外国人が都市部で働こうとすれば、転籍時や特定技能への移行時に産業分野を変えざるを得ないことも多い。その場合、これまでの経験や技能が活かされないことを、外国人自身も理解している。都市部だから選ばれる、地方部だから選ばれないということではない。

前述の調査では、「努力次第で昇進できる職場であるか」も聞いている。この問いに、「どちら

かといえばあてはまらない」「あてはまらない」と答えた外国人は半数を超え、地域差もなかった。日本人も含むすべての労働者の就業環境や処遇、キャリアへの期待や不満を直視せず、労働者が定着しないことを企業の立地や仕事属性の「せい」にしてはいないか。都市部の企業が、高い賃金に惹かれて地方部から転籍した外国人を採用したとしても、仕事や生活の満足感を軽視すれば、労働者は早晚再び転籍するに違いない。

なお、企業が外国人に長期の就労を望んでも、少なくない者が母国に帰国したり、第三国に再移住したりすることは、世界の移住労働者に広く当てはまる (Dustmann and Görlach, 2016)。例えば、ベトナム政府は日本で学んだ知識や経験を活かして自国で活躍することを期待しているし、日本で介護分野の技能実習を修了した外国人が台湾などで介護労働者として就労する事例も増えている。外国人が長く勤続する確率は、日本人以上に低いことも企業は理解しておく必要がある。

(3) 外国人労働者政策の展望

多くの中小企業が技能実習生と特定技能外国人の雇用を拡大させた結果、就労関係の在留資格者に占める「専門的・技術的分野」の割合（高技能者割合）は、徐々に低下している（図-12）。このような外国人労働者の「ブルーカラー化」は、町北（2022）も指摘している。現行の技能実習制度を廃止して創設される育成就労制度と、拡大される特定技能制度は、現業部門で働く外国人をさらに増やそうとする施策である。その一方で、専門的・技術的分野の外国人の増加は緩やかなので、日本の外国人労働者のブルーカラー化は一層進む可能性が高い。

なお、「外国人雇用状況報告」などの政府統計では、本稿の分類とは異なり、「特定技能」を

²⁶ トヨタ財団からの研究助成を受けて技能実習生や特定技能外国人を対象に実施した調査。「科学的根拠に基づいた外国人材政策立案のための共創プラットフォーム」（代表者：神林龍 武蔵大学教授）

「専門的・技術的分野」の外国人に含めている。2022年の「在留外国人統計」を用いて就労関係の在留者に占める（旧来からの）「専門的・技術的分野」の資格者の割合を集計すると46.8%だが、ここに「特定技能」を含める場合は60.3%となる。つまり、政府の分類に沿って「特定技能」を「専門的・技術的分野」に含めると日本では「高技能外国人が増えている」となるが、「専門的・技術的分野」に含めなければ「高技能外国人は（相対的に）増えていない」となる。

技能実習生の場合は、非熟練労働者と位置づけることで、日本語教育や生活全般の支援が正当化される。特定技能1号外国人に対しても、企業や登録支援機関は、技能実習生と同程度の支援を求められ、彼らの学歴や経験などの人的資本や賃金水準も技能実習生に近い（前掲図-10）。「中小企業で働く外国人労働者は、高度な技術・技能そして何年もの熟練を必要とする労働に就いているわけではない。しかし、単純労働ばかりに従事しているわけでも決してない」（稲上・桑原・国民金融公庫総合研究所、1992）ことは、筆者が全国の技能実習生や特定技能者が働く様子を観察してきた印象と変わらない。このような実態を踏まえると、特定技能外国人（少なくとも1号）は、中村（2020）が述べるように、単純労働者でも高度人材でもない中堅的技能・技術をもった中間層労働者として分類することが適当である。

「日本の外国人労働者は高技能化している『はず』なのに中小企業の生産性が高まらない」パラドックスは、「中小企業が多く雇用する労働者は、イノベーションを^{けんいん}牽引して生産性を高めるような高技能人材未満である」と考えれば説明できる。政府が「単純労働者を受け入れない」方針を維持する以上、即戦力人材である特定技能外国人は専門的・技術的分野の労働者とせざるを得ない。だが、「専門的・技術的分野の人材か単純労働者」という二分法的な法政策上の枠組みの下で特

定技能外国人を専門的・技術的分野の人材に含めると、現実の多層な受け入れや外国人労働者のブルーカラー化の進展、教育年数や平均賃金の低下などの現実がみえにくくなる。

間もなく技能実習制度に代わり日本の外国人労働者受け入れの柱になる特定技能制度は、「生産性向上や国内人材確保のための取り組み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産業上の分野」で即戦力となる外国人労働者を受け入れる制度である。だが、受け入れの前提となる生産性向上のための取り組みや成果について、具体的な基準があるわけではない。さらに制度は5年間の受け入れ見込み数を定めているが、実質的な制約として機能していない。

30年以上前に稲上・桑原・国民金融公庫総合研究所（1992）は、中小企業が必要な分だけ外国人を雇用できる状況に慣れてしまえば、「経営者としての合理化意欲も失せてくる。そして、気が付いたときにはすでに遅く、時代の波から取り残されてしまっているという状況」に陥ると警鐘を鳴らしていた。その後の30年間を振り返ると、技能実習制度や特定技能制度を利用して必要分の外国人を雇用できる環境が、一部の中小企業の合理化や生産性向上の取り組みへの意欲を抑制した部分もあったのではないだろうか。

日本が魅力ある働き先として外国人に選ばれる国になるためには、経済の成長やすべての労働者が満足できる水準の所得と活躍機会が不可欠である。日本人であれ外国人であれ、成長を期待できない国や企業に労働者は定着しない。特に移動性向の高い移住労働者は、仕事の満足度、生活の安全や快適さなどを勘案し、自身の効用が最も高い国で働くことを選ぶ。就労先として選ばれる前提となるのは、企業や社会の成長であり、高い処遇である。在留制度の寛大さも判断要素にはなるが、他国が日本以上に入国や就労の要件を緩和すれば、日本の新制度の特長も早々に陳腐化する。

ここまでの議論を振り返り、外国人の受け入れを通じて日本経済や労働市場をどのように成長させたいかという将来ビジョンに直結する外国人労働者政策の必要性を改めて強調したい。そこでは、外国人雇用の過程で生じた課題への対処と人手の確保にとどまらず、技術への投資強化や賃上

げなど主要政策との関連づけも不可欠である。

最後に、新制度には外国人との共生社会の実現も含まれる予定だが、この部分は、日本の外国人すべてを包摂する理念として外国人の権利に関する基本法等で定めるべきものであり、一就労制度の中で議論するものではないことも付言したい。

<参考文献>

- 石川義孝 (2005) 「外国人関係の 2 統計の比較」 日本人口学会『人口学研究』 第37号、pp.83-94
- 稲上毅・桑原靖夫・国民金融公庫総合研究所 (1992) 『外国人労働者を戦力化する中小企業』 中小企業リサーチセンター
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人 (2005) 『顔の見えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク—』 名古屋大学出版会
- 上林千恵子 (2018) 「外国人技能実習制度成立の経緯と2009年の転換点の意味づけ—外国人労働者受け入れのための試行過程」 移民政策学会編集委員会『Migration Policy Review』 Vol.10、pp.44-59
- 神林龍 (2024) 「なぜ外国人労働者は増えたのだろうか。」 国際人材協力機構『かけはし』 Vol.156、pp.10-11
- 神林龍・橋本由紀 (2017) 「移民・外国人労働者のインパクト—研究動向と日本におけるデータ—」 川口大司編『日本の労働市場—経済学者の視点—』 有斐閣
- 中村二郎 (2020) 「外国人労働」 労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』 No.717、pp.30-33
- 橋本由紀 (2022) 「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『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—』 pp.40-56
- 福山宏・橋本由紀 (2023) 「外国人研修・技能実習制度の政策史—成立から定着まで」 経済産業研究所『RIETI Policy Discussion Paper Series』 23-P-019
- 町北朋洋 (2022) 「外国人雇用状況の届出」 労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』 No.741、pp.42-45
- 万城目正雄 (2024) 「アンケート調査結果からみる外国人材の生活や仕事の満足感」 国際人材協力機構『かけはし』 Vol.157、pp.8-9
- UFJ総合研究所 (2005) 「製造業における外国人労働者の活用の実態と日本人労働者の雇用・賃金への影響に関する調査」 (定性分析編) 調査報告書
- 労働政策研究・研修機構 (2006) 「ものづくり現場における外国人労働者の雇用実態に関する調査結果」 労働政策研究・研修機構『JILPT調査シリーズ』 No.19
- Dustmann, Christian and Joseph-Simon Görlach (2016) “The Economics of Temporary Migrations.” *Journal of Economic Literature*, Vol.54(1), pp.98-136.
- Mitaritonna, Cristina, Gianluca Orefice, and Giovanni Peri (2017) “Immigrants and Firms’ Outcomes: Evidence from France.” *European Economic Review*, Vol.96, pp.62-82.