

技能実習から育成就労へ

～外国人の研修型就労制度はどう変わるか～

総合調査部 政策調査グループ 研究理事 重原 正明

(要旨)

- 外国人の日本での就労制度の一つである「技能実習制度」を「育成就労制度」に改める法律が、国会で2024年6月14日に可決成立した。
- 技能実習制度は外国人の単純労働者は受け入れないという政府の方針のもと、1980年代の人材不足の中で、外国人の単純労働受入れの枠の一つとして作られた。人材育成による国際貢献を目的とした制度であり、終了後の実習生帰国を基本としている。ただし現在は「特定技能」の在留資格を得て国内で就労を続ける道も開かれている。雇用契約を結ぶものの研修という性格から転職が制限されるなどの制約があり、人権上の問題も生じた。
- 新しい育成就労制度は、人材育成とともに人材確保も目的とし、また終了後の特定技能資格移行を前提とした制度となる。転職等も一定の条件のもと認められるなど人権面の配慮も充実させる。一方、新制度は基本的に特定技能の対象職種のみを対象とするため、技能実習制度対象の一部の職種は育成就労制度の対象外となる見込みである。
- 育成就労制度実施日は法律交付の日から3年以内とされているが、監理支援機関の審査、送り出し国との協定整備などの手続きが必要なため、すぐには導入されないと思われる。現行制度からの円滑な移行を期待したい。

1. 技能実習制度から育成就労制度へ

外国人の日本での就労制度の一つである「技能実習制度」を「育成就労制度」に改める法律が、国会で2024年6月14日に可決成立した。

外国人（ここでは日本国籍を持たない人のこととする）が日本で就労し収入を得るためには、それに応じた在留資格を持たなければならない。永住者、定住者、特別永住者および日本人や永住者の配偶者を除いて、本格的な就労ができる在留資格としては、出入国在留管理庁のサイトに依れば（分類は第一生命経済研究所）、外交系（外交、公用）、国際活動系（教授、芸術、宗教、報道）、高度専門職等（高度専門職、経

営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育)、専門職系(技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能)、特定技能系(特定技能、技能実習)がある。このほかにワーキングホリデーなどの「特定活動」資格でも就労が可能な場合があるが、留学等ほかの資格で在留する外国人は限定的にしか就労することはできない。

今回の法律改正(「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」)は、この中の技能実習制度を育成就労制度という新しい制度に置き換えるものである。実施日は法律公布の日から2年以内の指定する日とされている。

2. 技能実習制度等の誕生—外国人労働者政策と需要との乖離の中で—

技能実習制度は人材育成による国際貢献の制度として制定されたものである。

第二次世界大戦後の日本では、外国人労働者のうち高度専門職については受け入れるが、単純労働者(注1)に対しては労働市場の安定等の観点から受け入れない政策を取ってきた。しかしベビーブーム等による現役世代人口の増加が一段落した1980年代以降、バブル景気の影響もあって、単純労働者の不足が問題となった。発展途上国からの不法就労者が増える事態も生じ、それへの対応もあって外国人の単純労働の枠として法的な制度が設けられることとなった(山内[2019])。

その一つは、第二次世界大戦前に日本から移民した人の孫、つまりペルーやブラジル等の日系人を、難民等と同じ「定住者」資格で受け入れるというものである。これは1989年に開始したが、元々対象者が限られることもあり、2023年6月末の「定住者」資格在留者は難民・中国残留孤児も含め、21万人に留まっている。

二つ目は「研修」資格での受け入れである。技術等を習得するための研修として働くので雇用関係ではないが、生活費としての研修手当はもらえる。研修は1年であるが、さらに長期に研修が受けられるよう設けられたのが1993年に始まった技能実習制度である。当初はワーキングホリデー等と同じ「特定活動」として就労が認められていた。2009年に在留資格「技能実習」が設けられ、独立した制度となった。その際に実質的に研修制度を吸収して原則3年間までの制度となった(注2)。

技能実習制度は雇用契約に基づくものであるが、技術移転による国際貢献をその目的としており、基本的に実習期間が終わった時点で母国に帰り自身の技術を母国で活かすことが想定されている。今回の改正前の「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」)の第1条には、技能実習法の目的として「(前略)技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図り、もって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。」と記されている。また同法第3条第2項には「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならな

い。」と、第6条には「技能実習生は、（中略）本国への技能等の移転に努めなければならない。」とも記されている。外国人の単純労働者を受け入れない政策の下で技術移転による国際貢献の制度として技能実習制度が作られたことが見て取れる。

ただし現実には、技能実習終了後に次に述べる特定技能資格で在留を続ける道も現在は開かれている。

三つ目は「特定技能」資格での在留である。基本的に外国人の単純労働者は受け入れない方針を保ったまま、人手不足が特に顕著な一部の業種に関し、上限人数を決めて受け入れるのが「特定技能」資格で、2018年に創設された（注3）。技能実習より遅れて導入されており、その間に対象業種での人手不足がより深刻になったことが想定される。2024年6月現在では16分野に関して特定技能資格での在留が認められている（注4）。また技能実習を終え特定技能に関する資格を取得した在留者については、在留資格を特定技能に切り替えてさらに日本で働くことが可能である。

以上をまとめると資料1の通りとなる。

資料1 外国人単純労働者受け入れ制度の推移

| 時期 | 定住者(日系人) | 研修・技能実習 | 特定技能 |
|------|-------------|--------------------------------------|--------------|
| 1981 | | 外国人研修制度創設 (在留資格は研修) | |
| 1989 | 在留資格「定住者」創設 | | |
| 1993 | | 技能実習制度(研修1年+技能実習1年 (在留資格は特定活動))発足 | |
| 1997 | | 研修1年+技能実習2年に | |
| 2009 | | 在留資格「技能実習」創設 1年目の研修を吸収、最長3年に | |
| 2014 | | 技能実習で最長5年在留可能となる | |
| 2016 | | 技能実習法制定(翌年本格施行) | |
| 2018 | | 技能実習終了後に特定技能資格で在留 する道が開かれる | 在留資格「特定技能」新設 |

(出所)山内[2019]等により、第一生命経済研究所作成。

このほかに外国人就労者としては留学生の目的外就労がある。1983年に政府により策定された留学生10万人計画による、留学制度の整備等により、留学生（注5）は一気に増大した。例えば留学生を受け入れる日本語学校として法務省入国管理局（当時）により適格とされた学校は、1984年にはわずか49校しかなかったが、1988年には330校と急速に増加している（山内[2019]）。留学生は学業が本分ではあるが、一定の条件のもと一定範囲で就労することも認められている。技能実習制度の適用外の業種の外国人就業者、例えばコンビニの店員等には留学生のアルバイトが多く居るものと思われる。

以上本節で取り上げた在留資格での外国人在留者数は、法務省出入国在留管理庁の公表資料によると、2023年6月末時点で以下の通りである（一部抜粋）。

| | | |
|------|----------|--------------|
| 定住者 | 211,561人 | （注：日系人以外も含む） |
| 技能実習 | 358,159人 | |
| 特定技能 | 173,101人 | |
| 留学 | 305,916人 | |

ほか、技術・人文知識・国際業務（エンジニア、通訳、デザイナー等）が346,116人、技能（外国料理の調理士、スポーツ指導者等）が40,631人在留している。高度専門職等（経営・管理、医療等含む）の在留者は合計73,590人である（注6）。

3. 技能実習制度の問題と政策の変更

このように、技能実習制度は人材育成の制度として作られたが、制定の背景には単純労働者需要があったため、ある意味での中途半端さを抱えた制度になった。

もっとも典型的なものが「転職の禁止」である。技能実習生は日本に来る前に雇用先と雇用契約を結ぶが、基本的には日本に来てから雇用主を変えることが禁止されている。研修という面を考えるとわからない話ではないが、結果として実習生は雇用主に対し弱い立場となる。実際に、雇用主の立場を利用して実習生を安い労働力として酷使する悪質なケースもあり、研修先から脱走する実習生も発生した。山内[2019]によれば、賃金・残業代不払い等の労働基準法違反、最低賃金を下回る最賃法違反、健康診断を実施しない等の労働安全衛生法違反等で2006年に労働基準監督署が指導した技能実習生の職場は1,209か所に及んだとのことである。また実習生を日本に送り出す現地の機関や、受け入れる団体にも問題があるものがあつたとされる。

このような状況から、当初は入国管理法のもとで運用されていた技能実習制度に対し独立した技能実習法が2016年に制定、主要部分は翌年施行された。技能実習計画を認可制とする、実習実施者を届出制とする、監理団体を許可制とするなどとした上で、外国人技能実習機構という団体を作って監理団体や実施者の監督機能を持たせ、技能実習生への相談・援助を行わせることとした。ただし先に見た通り、技術移転による国際貢献のための技能実習制度という枠組みはそのまま踏襲され、転職の禁止等の規定も残っている。

一方で特定の業種での労働力不足が深刻となる中、外国人単純労働者に対する政府の政策に変化が見られるようになってきた。

技能実習法の成立する直前、2015年の法務省「第5次出入国管理基本計画」では、建設・造船等の労働需給がひっ迫した一部の業種での時限的な外国人単純労働者受け入れとは別に、「Ⅲ. 2. 少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化」において、人口減少対策の取組がなされることを前提に、「今後の外国人受入れの在り方について、我が国の経済社会の変化等を踏まえ、本格的に検討す

べき時が来ていると考えられる。」と記している。

その後議論が進められ、内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（いわゆる骨太方針 2018）では「第 3 章 4. 新たな外国人材の受け入れ」において「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある。」と記し、後の「特定技能」資格となる在留資格の創設を提唱している。

このような政策的な変化は、今回の技能実習制度の目的からの見直しにつながっている。

4. 育成就労の技能実習との違い

育成就労制度は、技能実習制度に対し、大きく次の 2 点でその枠組みを改めている。

まず制度の目的が違う。技能実習制度は技術移転、言い換えると技術者の育成が目的であったが、育成就労制度はその目的に技術者の育成とともに確保をおいている。改定後の「外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律」（以下「育成就労法」）の第一条に記された目的は「（前略）育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護を図り、もって育成就労産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を有する人材を育成するとともに、育成就労産業分野における人材を確保することを目的とする。」となった。人材確保が目的として明記された一方、これまでであった国際協力という文言がなくなっている。

次に、育成就労制度は特定技能資格への移行を目指す制度と位置付けられている。技能実習生も終了後は特定技能への移行が認められているが、育成就労制度はより強く特定技能との一体運用を行うものとなっている。

この 2 つの違いに関連して、育成就労の対象範囲を特定技能の対象業種・職種と合わせるが行われる。現在技能実習が行われている業種でも、特定技能の対象となっていないものについては、新たに特定技能の対象とならない限り、育成就労の対象とならない。なお、現在技能実習の対象外である職種について技能実習・特定技能の対象とする動きで具体化しているものはない（注 7）。

また、第三号技能実習制度の部分は育成就労制度には採り入れられず、育成就労制度の就労期間は 3 年間となる。技能実習制度の 4・5 年目にあたる第三号技能実習制度は、技能実習生に長期の実習を可能にする効果があったが、その期間の就労はその後できた特定技能資格に一本化されることとなる。

この他の点については、育成就労は技能実習と大きくは変わらないものと思われる。雇用関係を結ぶ、育成（研修）計画の提出、受け入れ団体や事業所への監督等は育成就労制度でも技能実習制度と同様の枠組みで行われる。

制度変更と別に進められる部分も含めて、就労外国人の人権への配慮も強化される

見通しである。例えば、外国人育成就労機構（従来の外国人技能実習機構に当たる機関）の業務に、制度実施の監督業務に加えて技能実習外国人へのサポート業務が追加された。また育成就労外国人の送り出し国との取決め（協力覚書）締結も、厚生労働省のサイトによると 2024 年 4 月現在 15 か国と結ばれているが、順次拡大されるものと思われる。

なお国会審議の過程で、育成就労法施行後 3 年を目途として育成就労制度の運用状況の検証を行い制度の在り方について検討すること、（転職可能となることで）育成就労外国人が大都市圏等に過度に集中することとならないための必要な措置を講じることなどが法案修正により追加された。

5. 育成就労制度への移行にはある程度の時間が必要か

育成就労制度は、法律公布の日から 3 年を超えない範囲の定められた日に施行されることとなっている。それまでは現行の技能実習制度が適用されることとなる。また現行の技能実習生に対しては（技能実習 3 年目までは）現行の技能実習計画に基づく就労が可能とする移行措置が定められた。

法改正の後も、新制度の基準に基づく監理支援機関（監理団体から名称変更）の許可等の手続きや就労者の送り出し国との交渉等があるため、育成就労制度の施行にはある程度の時間がかかるものと考えられる。

一部の業種・地方では、技能実習生などの外国人労働者は産業の維持に不可欠な存在となっている。例えば 2020 年時点で全人口に占める外国人比率が 19.0%と日本一高い市町村である長野県川上村は、名産品のレタス等の農産品の生産のため、外国人技能実習生を積極的に受け入れてきたところである。一方で、日本の働き先としての優位性が東南アジア等と比べて相対的に低下している（注 8）中、日本が働き先として外国人に選ばれるような方策を考えなければならない状況もある。

移民受け入れはしないという政府の方針は変わってはいないが、外国人の単純労働者に対する政策は需要の強さにより変更され、労働力確保をも目的とした新制度ができた。現実を踏まえた今後の新制度への円滑な移行と、正しい運用に期待したい。

以上

【注釈】

- 1) 一般に単純労働と呼ばれる職種でも相当のスキルを要するものはあるが、一般的な用語として用いられていることから便宜的にこの語を用いることとする。
- 2) 技能実習と結びつかない研修制度もあるため、そのための「研修」在留資格は今日も存続している。
- 3) 「特定技能」資格が人手不足の日本人の代替的性格を持つのに対し、「技能」資格は外国料理の調理師やスポーツ指導者など、日本に不足する技術を導入する性格

- を持っている点に違いがあると思われる。
- 4) 従来は12分野だったが、2024年3月29日の閣議で、自動車運送業、鉄道、林業、木材産業の4分野を追加することが決定され、関連規定が改定されている。
 - 5) 1982年から2009年までは留学生とは別に「就学生」という在留資格が、日本語学校や専修学校で学ぶ外国人向けに設けられていた。留学生より在留期間や就労条件は厳しいものだったが、2010年の改正入国管理法施行に伴い留学生に統一されている。本文中では就学生を留学生に含めるものとする。
 - 6) このほかに、永住者が880,178人、家族として在留する資格（家族滞在、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等）が合計で441,007人、特定活動（ワーキングホリデー等）が68,171人在留している。その他の働ける資格で在留する人もいるが、各資格で1万人を超えない程度である。
 - 7) 注4で記した特定技能の追加分野のうちの自動車運送業や林業のように、特定技能の対象で技能実習の対象となっていない業種については、今後育成就労の範囲に含まれることも考えられるが、現時点では明確な見通しは見えていない。
 - 8) 例えば村上(2024)参照。

【参考文献】

- ・小池 史郎(2022)「近年における外国人人口の地域分布」人口問題研究 78-3(2022.9)
- ・小崎 敏夫(2008)「人口減少と外国人労働政策」東海大学政治経済学部紀要 第40号
- ・村上 臣(2024)「日本の部長は『タイより年収が低い』の衝撃的事実 『安いニッポン』は現実になっている」東洋経済オンライン 2023/04/29 17:00
- ・山内 一宏(2019)「外国人労働者の我が国経済への影響—外国人との共生社会に向けて—」参議院 経済のプリズム No176 (2019.5)
- ・内閣府(2018)「経済財政運営と改革の基本方針2018」
- ・法務省(2015)「第5次出入国管理基本計画」
- ・法務省出入国在留管理庁サイト
- ・厚生労働省サイト