

日本における外国人労働者の現状と課題

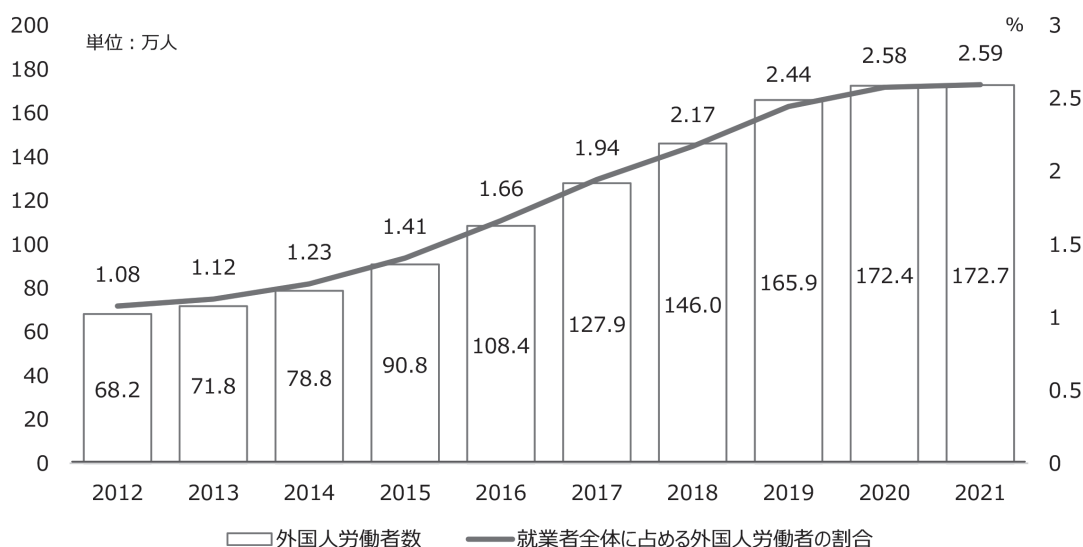
ニッセイ基礎研究所生活研究部 主任研究員 金 明中

1. 日本における外国人労働者の現状

新型コロナウイルス感染拡大を防止するために入国制限（以下、水際対策）が強化されたにも関わらず、日本で働く外国人労働者の数は増え続けている。厚生労働省の発表によると日本における外国人労働者数は2021年10月末現在172万7,221人で前年比0.2%増加し、9年連続で過去最高を更新した（図表1）。技能実習生や留学生の受け入れは水際対策強化の影響で初めて減少したものの、もともと留学生として来日していた人が国内企業に就職したり、永住権

を持つ人が働きに出たりしたため、コロナ禍でもプラスの結果となった。

在留資格別に見ると、定住者（主に日系人）、永住者、日本人の配偶者等の「身分に基づき在留する者」が約58.0万人（33.6%）で最も多く、次いで、「専門職・技術的分野の在留資格」が395万人（22.9%）、開発途上国からの「技能実習制度（以下、技能実習）」が352万人（20.4%）、留学生のアルバイト等の「資格外活動」が33.5万人（19.4%）の順となっている。日本における



図表1 外国人労働者数・就業者全体に占める外国人労働者の割合の推移

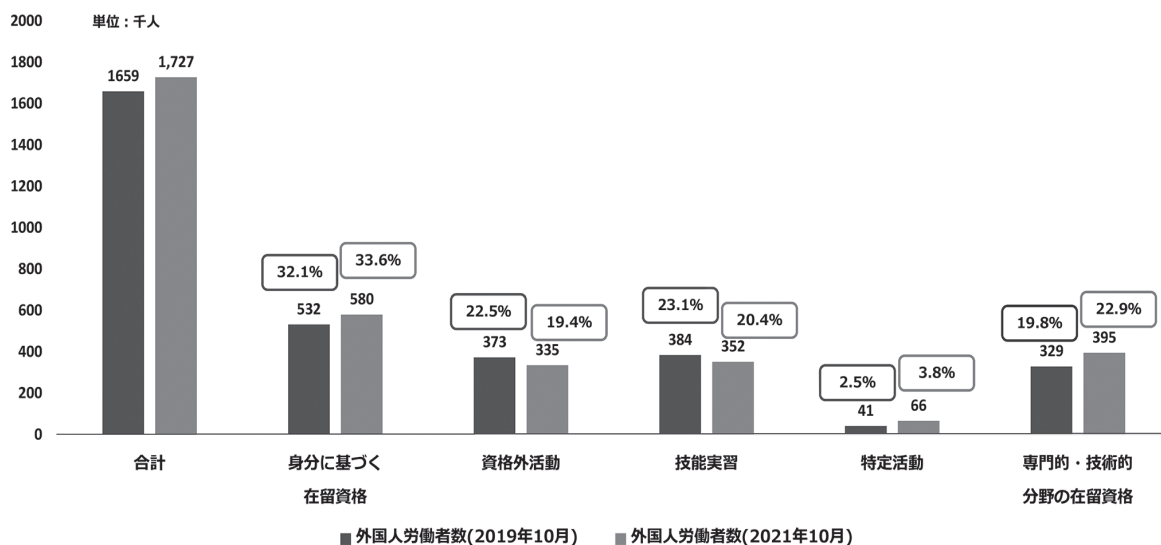
注) 就業者全体に占める外国人労働者の割合に外国人労働者数 / 労働調査の就業者数 (各年10月、原数値)

出所) 総務省「労働力調査」、厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(令和3年10月末現在)等により筆者作成

外国人労働者の特徴は、長期間にわたる就労を目的としている専門職より、資格外活動や技能実習のような短期間の在留資格で働く割合が高いことである。しかしながら、2020年以降は水際対策が強化され、技能実習生や留学生の受け入れは減少した。実際のデータを見てみると、外国人労働者に占める資格外活動や技能実習の割合(両者の合計)は、2019年の45.6%から2021年には39.8%に大きく低下していることが

明らかとなっている(図表2)。

国籍別の外国人労働者数(2021年10月末現在)では、ベトナムが453,344人(外国人労働者全体の26.2%)で最も多く、次いで、中国が397,084人(同23.0%)、フィリピンが191,083人(同11.1%)、ブラジルが134,977人(同7.8%)の順となっている。特に、最近はベトナムやネパールからの外国人労働者が大幅に増加している状況である。



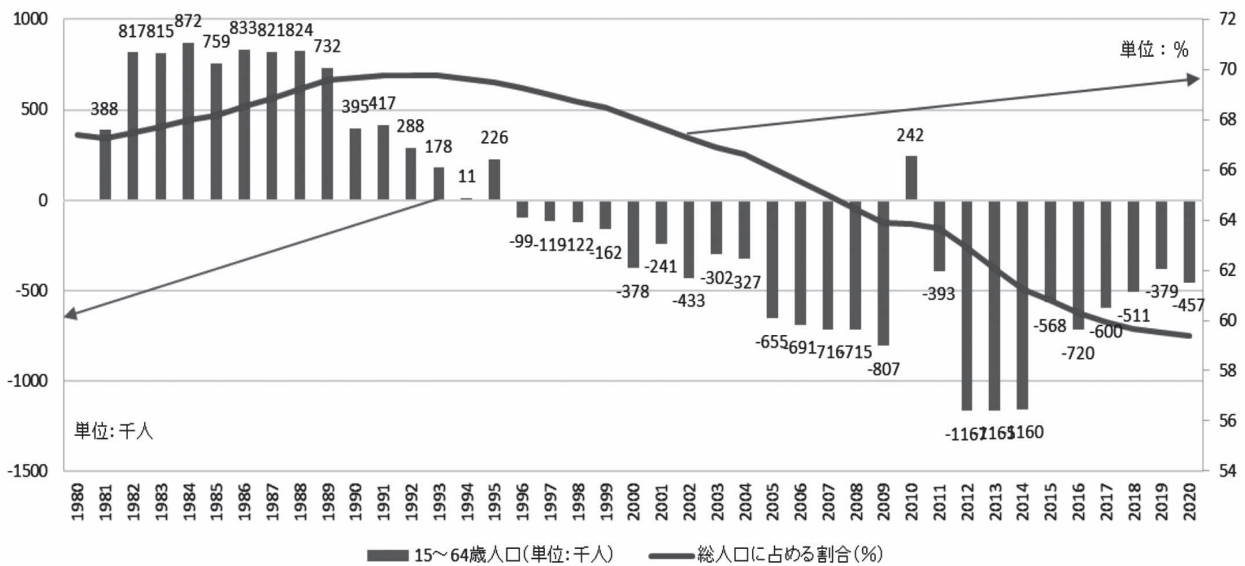
図表2 外国人労働者に占める在留資格別割合

出所) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(令和3年10月末現在)」により筆者作成

2. 外国人労働者受け入れ拡大の背景

政府が、外国人労働者の受け入れを拡大した理由としては、少子高齢化にともなう人手不足の問題が挙げられる。2021年8月1日現在(確定値)の日本の総人口は1億2,563万人で、ピーク時の2008年12月の1億2,810万人から247万人も少なくなり、2065年には8,808万人¹まで減少すると予想されている。一方、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年以降はむしろ増加している。しかしながら、15～64歳の生産年齢人口の減少は著しく、日本における2020年

8月1日現在(確定値)の15～64歳人口は、7,461万5,000人と2019年10月1日(確定値)に比べ45.7万人も減少した。15～64歳人口が全人口に占める割合は59.4%と、ピーク時の1993年(69.8%)以降、一貫して低下しており、その傾向は、今後も続く見通しだ(図表3)。このように少子高齢化が進行し、生産年齢人口が減少しているなかで、企業は労働力を確保するために、既存の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。



図表3 生産年齢人口の推移

注1) 2010年における15～64歳の人口が増えた原因として、国勢調査による人口のうち、年齢不詳の人口を各歳別にあん分したことが挙げられる。

注2) 15～64歳人口と総人口に占める割合は10月1日基準、2020年は8月1日基準（確定値）。

出所) e-stat「人口推計：長期時系列データ」から筆者作成

3. 政府が新しい在留資格、特定技能1号と2号を新設

政府は深刻な人手不足に対応するために、2019年4月に、改正出入国管理・難民認定法を施行し、特定技能1号と特定技能2号という新しい在留資格を新設した。改正法の特徴は、今までは許容しなかった単純労働分野でも外国人労働者を正式に受け入れることが可能となったことである。特定技能1号と2号は、①求められる技能水準、②対象業種、③日本に滞在できる期間が異なる。その詳細は次のとおりである。

①求められる技能水準

特定技能1号が、相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人労働者に発給される在留資格であることに比べて、特定技能2号は、熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けに発給する在留資格である。原則として特定技能1号の修了者が試験に合格すると特定技能2号の資格取得が可能になる。

②対象業種

特定技能1号の対象業種は、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、介護業、ビルクリーニング業、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業の14業種であることに比べて、特定技能2号の対象業種は、建設業と造船・船用工業の2業種のみである。但し、政府は2021年11月末に人手不足に対応するため、外国人労働者の在留資格を緩和する方向で検討に入り、「特定技能2号」について、現在の建設業と造船・船用工業の2業種だけでなく、人材確保が困難な農業や宿泊業、飲食料品製造業、外食業などにも拡大する考えを示した。

③日本に滞在できる期間

特定技能1号が通算5年までしか日本に滞在できない在留資格なのに対して、特定技能2号は日本滞在の期間に制限がない。したがって、

建設業と造船・船用工業の2業種以外の12業種で働いてきた外国人労働者は、特定技能1号が終了すると本国に帰国しなければならない。

特定技能1号と2号の在留資格を取得した外国人労働者の受け入れが可能な業種は、人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき業種に制限されているものの、受け入れ可能な業種は入管法ではなく、法務省令で定められるので、今後、深刻な人手不足が発生したことが認められれば、省令改正により他の業種にも広がっていく可能性がある。

図表4は、1993年に導入された技能実習と2019年4月から導入された特定技能の違いに

ついて説明している。両制度の最も大きな違いとしては在留資格の目的が挙げられる。厚生労働省は、技能実習の目的を「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力すること」だと定義している。この定義によると、技能実習の目的は労働ではなく国際貢献であることが分かる。しかしながら、公益財団法人国際研究協力機構（JITCO）の「平成29年度技能実習実施機関従業員規模別構成比（団体管理型）」によると、外国人技能実習生を受け入れている企業の従業員数は、10人未満が50.0%で最も多く、次いで10～19人が15.0%、20～49人

	技能実習（団体監理型）	特定技能（1号）
制度の目的	現場での実習を通じて日本の様々な技術を習得した後で帰国し、その技術を母国に広めるとい国際貢献を目的とする	人材の確保が困難な一部の産業分野等における人手不足に対応するため、一定の専門性・技能を有する外国人材を即戦力としての労働者として受け入れる
関係法令	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／出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法
二国間取決めを結んでいる国（2021年12月現在）	インド、インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ペルー、ミャンマー、モンゴル、ラオスの14カ国	インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、インドの13カ国
在留資格	技能実習	特定技能
在留期間	技能実習1号：1年以内、技能実習2号：2年以内、技能実習3号：2年以内（合計で最長5年）	1年、6か月又は4か月ごとの更新、通算で上限5年まで
外国人の技能水準	なし	相当程度の知識又は経験が必要
入国時の試験	なし（介護職種のみ入国時N4レベルの日本語能力要件あり）	技能水準、生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認（技能実習2号を良好に修了した者は試験等免除）
家族の帯同	基本的に認めない	基本的に認めない
送出国機関	外国政府の推薦又は認定を受けた機関	なし
監理団体	あり（非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣による許可制）	なし
支援機関	なし	あり（個人又は団体が受入れ機関からの委託を受けて特定技能外国人に住居の確保その他の支援を行う。出入国在留管理庁による登録制）
外国人と受入れ機関のマッチング	通常監理団体と送出国機関を通して行われる	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い又は国内外のあっせん機関等を通じて採用することが可能
受入れ機関の人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	人数枠なし（介護分野、建設分野を除く）
働ける業種	農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属、その他、社内検定型の職種・作業と85職種156作業（2022年1月24日現在）	建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、介護業、ビルクリーニング業、農業、漁業、飲食品製造業、外食業、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業の14業種
活動内容	技能実習計画に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動（1号） 技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動（2号、3号）（非専門的・技術的分野）	相当程度の知識又は経験が必要とする技能を要する業務に従事する活動（専門的・技術的分野）
転籍・転職	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能	同一の業務区分内又は試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職可能

図表4 技能実習と特定技能1号の制度比較（概要）

出所）法務省入国管理局（2019）「新たな外国人材の受け入れについて」平成31年3月等より筆者作成

が14.1%、50～59人が9.5%の順であり、100人以上の企業は11.5%（100～299人は7.5%、300人以上4.0%）に過ぎない。この結果をみると、技能実習は国際貢献よりは中小零細企業における人手不足を解消するために利用されていることがうかがえる。一方、特定技能の目的は人手不足を解消するための労働力の獲得が主になる。技能実習生とは異なり、即戦力として現場で活躍することが期待されている。

在留資格は技能実習（団体管理型）制度が技能実習1号・2号・3号になっていることに比べて、特定技能は、特定技能1号・2号となる。特定技能2号は2024年4月以降に制度適用が開始される。在留期間は、技能実習では、技能実習1号は1年以内、技能実習2号は2年以内、技能実習3号は2年以内と定められている（合

計で最長5年）。一方、特定技能1号では通算5年間とされている。特定技能2号の場合は、特に在留期間の制限が設けられていない。

技能実習と特定技能共に送出国との間で二国間取決め（協力覚書）を作成することになっており、2021年12月現在、技能実習は14カ国（ベトナム、カンボジア、インド、フィリピン、ラオス、モンゴル、バングラデシュ、スリランカ、ミャンマー、ブータン、ウズベキスタン、パキスタン、タイ、インドネシア）、特定機能は13カ国（インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、インド）と二国間取決めを結んでいる²。

4. 今後の課題

今後、特定技能が拡大・定着していくと、日本ではより多くの外国人労働者が働くことになると思われる。しかしながら、外国人労働者がより安心して活躍できる社会を作るためには改善する点も多い。

まずは外国人労働者が働く労働条件を改善する必要がある。特定技能という在留資格で働く分野は、相対的に労働条件が厳しい業種や仕事が多い。政府は、少子高齢化により若い人口が減少する中で、このような業種や仕事には日本の若者が集まらないので、外国人労働者を受け入れ、人手不足の問題を解決しようとしている。最初は日本という国に憧れ、日本に来てくれるかもしれないが、労働条件が他の業種あるいは他の国に比べてよくないことが耳に入ると、政府の計画どおりに外国人労働者を確保することが難しくなる可能性も高い。

2番目は外国人労働者に対する差別の問題を解決する必要がある。残念ながら、日本には外国人労働者に対する差別やいじめ、パワハラ問題が今でも根付いている。旅券の取り上げや恋愛・結婚・妊娠禁止といった人権侵害も起きて

いる。その結果、うつ病やPTSD（心的外傷後ストレス障害）の症状になるケースもあり、最悪の場合は自殺に至ることもある。特に、アジア系の労働者に対する差別が多く、外国人の間では出身国によって日本人の「まなざし」が変わるという話まで広がっている。

3番目は悪質ブローカーを排除するための対策をより徹底的に行うことが大事である。以前から実施されてきた技能実習の場合、悪質ブローカーによる搾取が大きな問題になっていた。実習生は入国前の費用調達のため多額の借金を背負っている。日本に来るために渡航する前に、母国の送り出し機関（ブローカー）に多額の費用を支払っているからである。実習生の多くは借金を返済するために、長時間労働や賃金の未払い、そしてパワハラ等があっても我慢するケースが多い。さらに、国内でも技能実習生の受け入れを仲介する監理団体が、不当に高額な費用を徴収するケースもあると報告されている。新しく導入した制度でも相変わらずブローカーと関わる問題は残されていると思われる。政府は、今後、送り出し国や国内の悪質なブローカ

一の活動を規制する対策を徹底的に行う必要がある。

4番目は制度をよりシンプルにし、企業の負担を最小化する支援を行うべきである。企業が外国人労働者のために日本語教育を企業負担で実施、常勤で通訳スタッフを配置、安価な寮費で住まいを提供するなど経済的なサポートを実施している例がある。このようなサポートについて、企業のみを負担させるのではなく、公的支援の導入も考えていくべきであろう。

政府は、特定技能により2019年4月から5年間で最大345,150人を受け入れる方針であったものの、新型コロナウイルスの影響もあり、特定技能の資格で日本に在留する外国人は

2021年9月末時点で「1号」は3万8337人（この時点で2号はいない）に留まっており、このままでは政府が計画している受入れ目標を達成することは厳しい状況である。新制度により外国人労働者を雇用する企業の経済的負担を減らすと共に、手続きをより簡単にするために制度を再点検する必要がある。

今後は以上のような問題点を解決するための努力を続けると共に、特定技能の代わりに、海外で導入・実施している労働許可制や雇用許可制³の導入も考えることが望ましい。そうすると、今後、より多くの外国人労働者が日本で活躍することができると考えられる。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本の将来推計人口（平成29年推計）：出生中位（死亡中位）推計」

² 二国間取決めが作成されるまでは、技能実習法施行前は、JITCOが自主的な対応として、送出国政府との間で討議事録（Record of Discussion:R/D）を締結（16カ国）していた。従って、従来通り、技能実習生を送り出す国の政府や公的機関からの推薦状があり、要件を満たしていれば技能実習生を送り出すことができる（14カ国以外の国は中国とネパール）。

³ 労働許可制は、事業場の移動を保障し、同一労働同一賃金の実施を重視しており、ドイツやシンガポールなどが導入している。一方、雇用許可制は、国内で労働者を雇用できない企業が政府から雇用許可書の発給を得て、合法的に外国人労働者を雇用する制度であり、韓国が導入している。