

基礎研 レポート

雇用を支える外国人労働者 ～受入れ拡大に備え、さらなる環境整備が求められる～

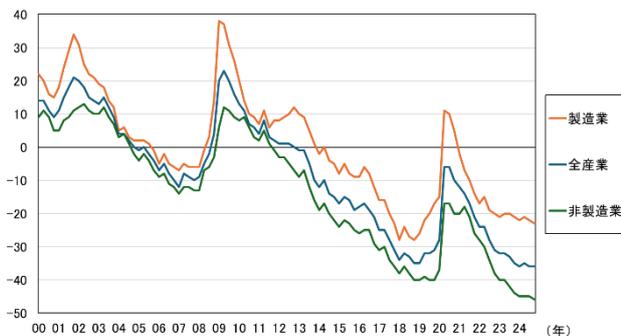
経済研究部 研究員 安田 拓斗
(03)3512-1838 t-yasuda@nli-research.co.jp

1—はじめに

日本では、深刻な人手不足が問題となっている。日銀短観の雇用人員 D.I.（「過剰」－「不足」）では、コロナ禍で一時的に人手不足が解消されたものの、社会経済活動の再開とともに製造業・非製造業ともに人手不足が深刻化している（図表 1）。

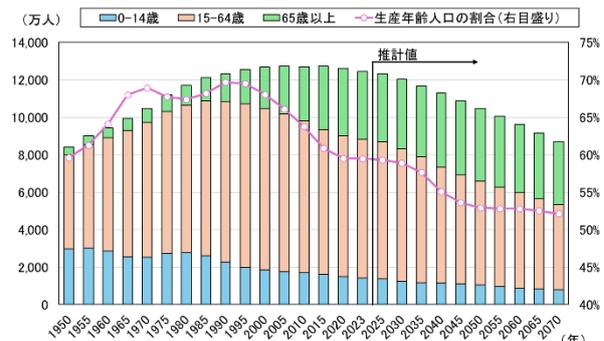
背景には少子高齢化の進展による 15 歳から 64 歳の生産年齢人口の減少がある。日本の生産年齢人口は、1995 年の 8,716 万人（人口比 69%）から 2023 年には 7,395 万人（同 59%）に減少した。また、2040 年には 6,213 万人（同 55%）、2070 年には 4,535 万人（同 52%）とさらに減少する見通しである（図表 2）。

図表1 雇用人員D.I.



(資料) 日銀「全国企業短期経済観測調査」

図表2 年齢別人口の推移



(資料) 総務省「国勢調査」、「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

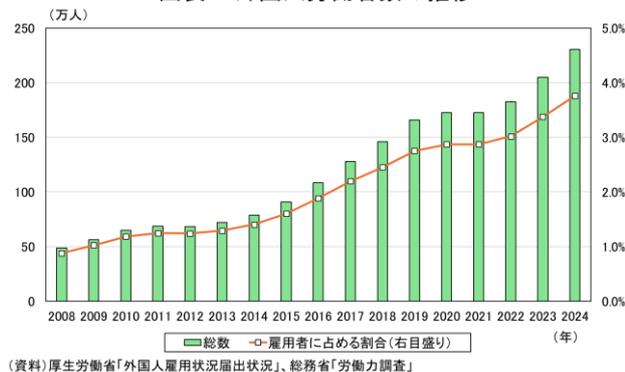
人手確保が急がれる中で、労働力の供給元として外国人に注目が集まり、受入れが進んできた。厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況」によると、2024年10月末時点で、外国人労働者数は230万人となり、届出が義務化された2007年以降、過去最多を更新した。また、雇用者全体に占める外国人労働者の割合も、2008年の0.9%から2024年には3.8%に上昇した（図表 3）。

2024年現在、日本で働く外国人労働者は、①特定技能を含む専門的・技術的分野で就労する人（31.2%、うち特定技能9.0%）、②技能実習（20.4%）、③資格外活動で働く人（17.3%）、④身分に

に基づき在留する人（27.3%）、⑤特定活動の対象者（3.7%）の5つに分類される（図表4）。

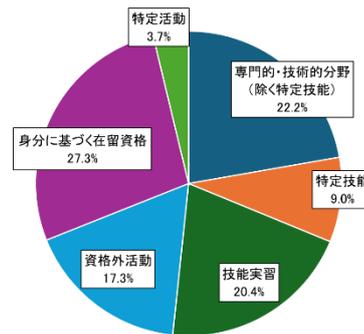
外国人労働者数は年々増加しており、受入れに向けた環境のさらなる整備が求められる。政府は2019年に特定技能制度を開始したほか、2027年までには技能実習制度を廃止し育成就労制度を創設するなど、外国人材の受入れ拡大に注力している。本稿では、人手不足を補うために注目が集まる在留資格の技能実習及び育成就労と特定技能について解説し、これらの在留資格を持つ外国人が日本経済に与える影響を分析する。

図表3 外国人労働者数の推移



(資料)厚生労働省「外国人雇用状況届出状況」、総務省「労働力調査」

図表4 外国人労働者の内訳(2024年10月末)



(資料)厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」

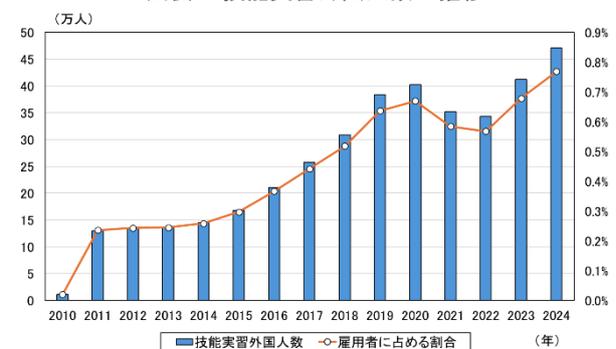
2—労働力の貴重な供給源である技能実習と特定技能

1 | 技能実習制度の概要と現状

技能実習制度は、開発途上国等の外国人を日本で一定期間（最長5年）に限り受入れ、OJTを通じて、日本で培われた技術やスキルの移転を図る制度で、1993年に開始された。2010年には在留資格「技能実習」が創設され、2017年に「外国人材の技能実習の適正な実務及び技能実習生の保護に関する法律（以下、技能実習法）」が施行されたことで現行の制度となった。技能実習には1号から3号があり、段階的に技能向上を目指す。

直近の状況を確認すると、技能実習外国人数は2024年10月現在、47万人となっている。新型コロナウイルスの感染拡大によって2021年、2022年は前年比で減少したが、2023年以降は2年連続で過去最高を更新した。また、雇用者に占める割合は上昇しており、2024年10月末には0.8%となった（図表5）。技能実習外国人は労働力の貴重な供給源になりつつある。

図表5 技能実習外国人数の推移



(資料)厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」

2 | 技能実習制度の課題

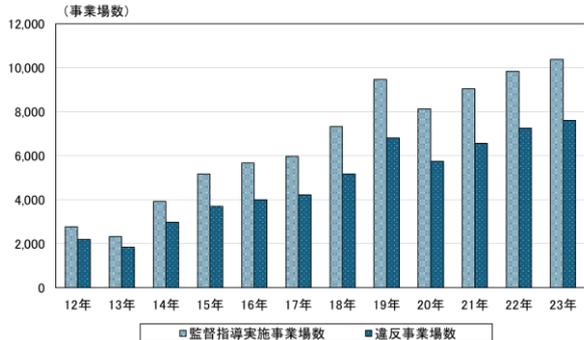
技能実習制度の趣旨は技術移転による国際貢献である。これは制度が開始された 1993 年から一貫しており、技能実習法には基本理念として「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」（法第 3 条第 2 項）と記されている。しかし、実態としては技能実習外国人が日本国内の重要な労働力として受け止められている面もあり、目的と実態の乖離が課題である。

さらに、在留資格「技能実習」は人材育成等の観点から原則として本人の意向による転籍ができないことや、2024 年 6 月末現在で 98.3%の技能実習外国人の受入れを担う監理団体¹による監理・支援が十分でない場合があることなどが、人権侵害や法違反の背景・原因になっている旨の指摘がされてきた。

実際に厚生労働省が公表している実習実施者（技能実習外国人が在籍している事業場）の監督指導実施事業場数²と違反事業場数³をみると、2023 年は監督指導実施事業場数が 10,378 件、違反事業場数が 7,602 件といずれも過去最多となっている（図表 6）。また、実習実施者数に占める監督指導実施事業場数と違反事業場数の割合はそれぞれ 10%台半ばと 10%台前半で推移している（図表 7）。実習実施者は 1 割以上が労働基準関係法令に違反しており、劣悪な労働環境下にいる技能実習外国人も少なくない。

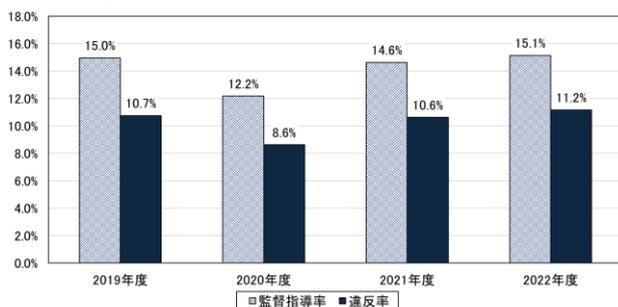
2023 年の違反事項の内訳をみると、「使用する機械等の安全基準」が 23.6%、「割増賃金の支払」が 16.5%、「健康診断結果についての医師等からの意見聴取」が 16.2%と上位となった（図表 8）。使用する機械等の安全基準を違反する実習実施者が多いことは、後述する技能実習外国人の労働災害が多い原因の一つだと考えられる。

図表 6 監督指導事業場数と違反事業場数



（資料）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」

図表 7 技能実習実施者の監督指導と違反の割合



（注）技能実習実施者は年度、監督指導数、違反数は暦年のデータを用いて計算
（資料）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」
外国人技能実習機構「技能実習の状況について」

図表 8 主な違反事項(2023年)



（資料）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」

1 事業協同組合や商工会等の営利を目的としない団体
2 労働基準関係法令の違反が疑われる技能実習実施者に対して労働基準監督署等が行う
3 違反には技能実習外国人以外の労働者に関する違反も含まれる

3 | 育成就労制度の創設

技能実習制度における課題を解決するために、新たに育成就労という在留資格が創設された。育成就労制度は現在の技能実習制度を発展的に解消し、人材確保と人材育成を目的とする新たな制度で、2027年までに開始される。技能実習制度からの主な変更点は下記の通りである（図表9）。

在留期間の上限は3年間⁴で、その期間の育成を通じて、特定技能1号と同水準の技能を獲得してもらう。技能実習制度では、国際貢献の趣旨から受入れ見込数は設定されていなかったが、育成就労制度では受入れ対象分野ごとに受入れ見込数（上限数）⁵が設定される予定である。受入れ対象分野は、現行の技能実習制度の職種等を機械的に引き継ぐのではなく新たに設定し、特定産業分野（特定技能対象の16分野⁶）に限定している⁷。また、人権侵害や法違反の原因を解消するため、一定の条件下⁸での転籍が認められるほか、外部監査人の設置の義務化等による監理団体の適正化が図られる。

さらに日本語教育が強化される。現行の制度では、技能実習外国人は日本語試験が課されず、技能実習2号を良好に終了して特定技能1号となる際や特定技能2号となる際にも、日本語試験が課されない。一方、育成就労制度の場合、育成就労開始前に日本語能力試験N5等に合格又は相当の日本語講習の受講が必要である。さらに特定技能1号移行時には日本語能力試験N4等の合格、特定技能2号移行時には日本語能力試験N3等の合格が要件とされた。

図表9 技能実習制度と育成就労制度の主な違い

	技能実習制度	育成就労制度
目的	スキル移転による国際貢献	人材確保・育成
在留上限	5年	3年
受入れ見込数の設定	なし	あり
特定産業分野との関係	不一致（※）	一致
本人の意向による転籍	不可	可
就労時の日本語要件	なし	日本語能力試験N5等合格 又は講習受講
特定技能1号への移行要件	日本語能力試験N4等・ 技能試験合格 (技能実習2号修了者は免除)	日本語能力試験N4等・ 技能試験合格 (免除なし)

（※）技能実習2号移行対象職種・作業（全87職種159作業）のうち、対応する特定産業分野がない（試験免除で特定技能に移行できない）職種・作業は約30%（27職種47作業）ある

（資料）厚生労働省、出入国管理庁の各種資料より作成

⁴ 特定技能1号への移行に必要な試験等に不合格となった場合、最長1年間の在留継続が認められる

⁵ 受入れ見込数=5年度の人手不足数-（生産性向上+国内人材確保）

⁶ 「介護」、「ビルクリーニング」、「工業製品製造業」、「建設」、「造船・船用工業」、「自動車整備」、「航空」、「宿泊」、「自動車運送業」、「鉄道」、「農業」、「漁業」、「飲食料品製造業」、「外食業」、「林業」、「木材産業」

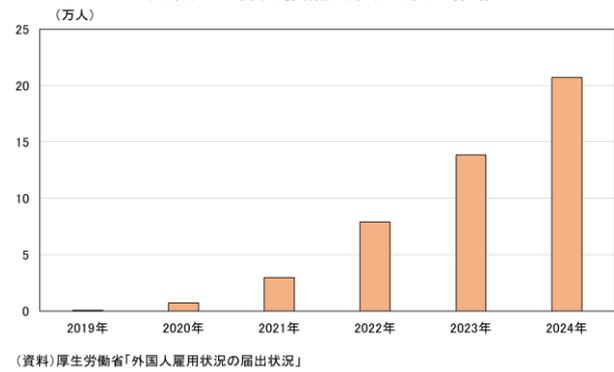
⁷ 育成就労産業分野（特定産業分野のうち就労を通じて技能を習得させることが相当なもの）に限定

⁸ 同一の機関で就労した期間が1~2年超（分野によって異なる）かつ、技能検定・日本語能力試験等合格かつ、転籍先が適正と認められる場合

4 | 特定技能制度の概要と現状

特定技能制度は深刻化する人手不足への対応として、生産性の向上や国内人材の確保のための取組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入れるために2019年4月に創設された。厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」によると、特定技能外国人数は2024年10月末時点で21万人、前年比49.4%と急増し、雇用者に占める割合は0.3%となっている（図表10）。

図表10 特定技能外国人数の推移



特定技能にはスキルレベルに応じて1号と2号の2種類がある。特定技能1号は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外国人向けの在留資格で、16分野が対象となっている。特定技能制度以外で就労が認められる専門的・技術的分野に比べると求められる技能水準は一段低い。ただし、技能実習よりは高い技能が求められる。在留期間は最長で5年となっている。

前述の通り、在留資格獲得のためには、技能試験・日本語能力試験N4等に合格⁹する必要がある。現行制度では技能実習2号を良好に修了¹⁰した場合、試験は免除となるが、育成就労制度移行後は、試験の合格が必須となる。

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の在留資格で、11分野¹¹が対象となっている。他の専門的・技術的分野と同等以上に高い技能を求められ、特定技能2号評価試験や技能検定1級の合格等¹²によって特定技能2号を獲得することができる。最も大きな特徴は在留期間の上限が無いことと家族の帯同が可能となることである。

3——技能実習と育成就労、特定技能の労働力への影響

1 | 支えられる特定産業分野の雇用

2024年時点で、雇用者に占める割合は技能実習外国人が0.8%、特定技能外国人は0.3%となっており、この二つの在留資格だけで日本の雇用者の1.1%を占める。業種別には建設が3.2%、製造が3.0%、その他サービスと宿泊・飲食サービスが0.7%、医療・福祉が0.6%となっている。

また、特定技能外国人については、2024年度から2028年度までの受入れ見込数が業種別に設定され、その合計数は82万人と、過去5年と比較して約2.4倍に拡大された。これは日本の雇用者数の1.3%に相当する。業種別には、製造では3.5%、その他サービスでは2.1%、建設では2.0%、宿泊・飲食サービスでは1.5%、医療・福祉では1.1%に相当する（図表11）。

2024年度から5年間の特定技能外国人の受入れ見込数である82万人が求人に与える影響を検討す

⁹ 介護、自動車運送業及び鉄道分野は別途要件あり

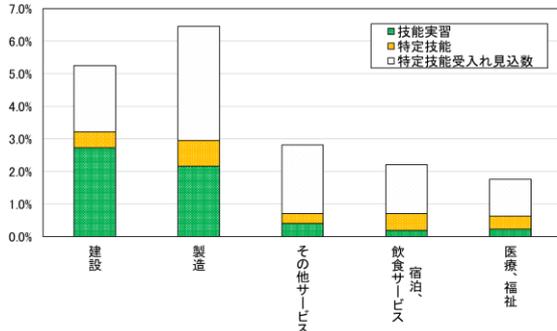
¹⁰ 2年10ヵ月以上の技能実習の修了と技能検定3級又はこれに相当する技能実習評価試験（専門級）の実技試験の合格等

¹¹ 特定技能1号対象分野のうち、2024年4月に新たに追加された「自動車運送業」、「鉄道」、「林業」、「木材産業」と、専門的・技術的分野としてすでにある「介護」を除いた11分野

¹² 育成就労制度開始後は、日本語能力試験N3等の合格の必要となる

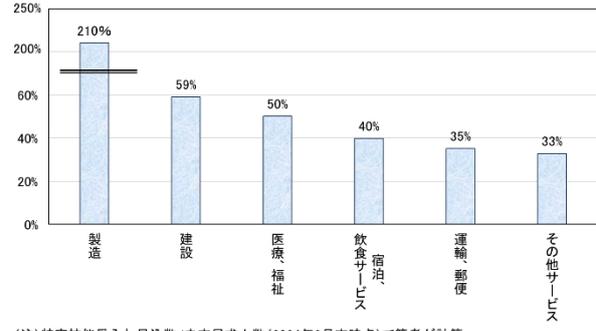
る。雇用動向調査によると、2024年6月末の未充足求人数¹³は148万人となっており、特定技能外国人の受入れ見込数（82万人）は55%にあたる。業種別にみても、製造が210%と最も高い。次いで、建設が59%、医療・福祉が50%、宿泊・飲食サービスが40%、運輸・郵便が35%、その他サービスが33%となっている（図表12）。今後、特定技能外国人は多様な業種で人手不足解消にさらに貢献することが見込まれる。

図表11 雇用者数に占める割合



(資料)厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」、総務省「労働力調査」、出入国管理庁資料

図表12 未充足求人にも占める特定技能受入れ見込数



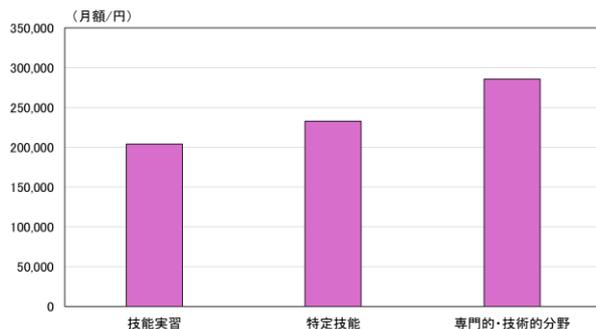
(注)特定技能受入れ見込数/未充足求人数(2024年6月末時点)で筆者が計算
(資料)厚生労働省「雇用動向調査」、出入国管理庁「特定技能制度の受入れ見込数の再設定」

2 | キャリアアップにより高まる労働生産性

技能実習制度が育成就労制度へ移行すれば、受入れ分野が原則として一致することとなり、育成就労から特定技能1号、2号へのキャリアアップのビジョンがより明確となる。特に、在留期間に上限がない特定技能2号外国人の増加により、日本で長期的に働く外国人が増えることが期待される。

外国人労働者がキャリアアップを重ね、長期的に働くことにより、技能水準が向上し、それに伴って生産性の向上が見込まれる。例えば、技能実習外国人のきまって支給する現金給与総額は月平均204,100円であるのに対し、特定技能1号は232,600円と14%高い¹⁴。さらに特定技能2号と同程度のスキルが求められる専門的・技術的分野は285,900円と40%高い（図表13）。外国人労働者はスキルが向上すればより高い賃金が得られることとなり、企業は高いスキルを持つ外国人労働者の就労の増加によって生産性が高まることが期待できる。育成就労制度への移行によって外国人のキャリアビジョンが明確化され、技能水準が高まることで生産性が向上し、企業の業績向上に寄与することが見込まれる。技能の向上を伴うキャリアアップが進むことによって、安定した人材の確保に加え、生産性の向上も期待される。

図表13 在留資格別きまって支給する現金給与総額



(資料)厚生労働省「外国人雇用実態調査」

¹³ 仕事があるにもかかわらず、その仕事に従事する者がいない状態を補充するために行っている求人数

¹⁴ 統計上は「特定技能」だが、現状ほとんどは特定技能1号であるため、ここでは特定技能1号の水準と考える

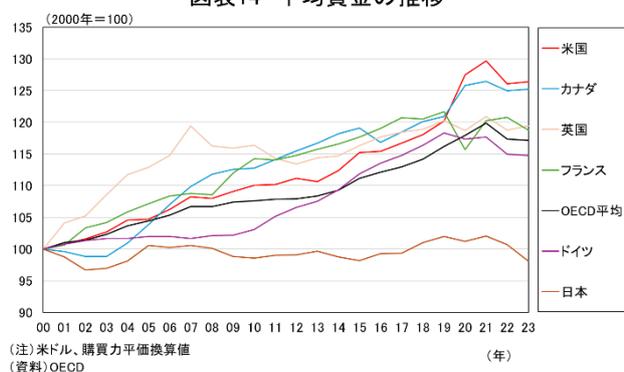
4—技能実習と育成就労、特定技能を取り巻く状況

1 | 相対的に低下する日本の賃金の優位性

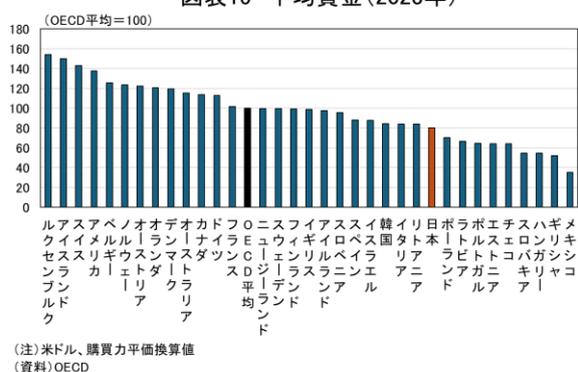
日本の賃金の国際的な優位性は相対的に低下している。日本ではデフレが継続してきたことなどから、賃上げが進んでこなかった。米ドルの購買力平価換算値で平均賃金の推移をみると、日本の賃金は20年以上停滞している（図表14）。賃金が上昇せず円安が進んだことで、日本の賃金は他のOECD諸国に比べて低くなっている。2023年には34カ国中25番目と、日本の賃金の優位性は低下している（図表15）。

現時点では、開発途上国等に比べると賃金の優位性が残存していることから技能実習や特定技能の外国人を拡大することができているが、このまま賃金が低下し続けると、より高い賃金を提示できる他国に外国人材獲得競争で太刀打ちできなくなることが見込まれる。賃上げを急ぐこととともに、外国人材に選ばれるように受入れ態勢を整えることが必要である。

図表14 平均賃金の推移



図表15 平均賃金(2023年)



2 | 増加する失踪者数

前述の通り、技能実習外国人の労働環境については様々な指摘がされてきた。現行制度においては、転籍が禁止されているため、技能実習外国人は劣悪な環境で働くことになったとしても、改善策は限られるため、失踪する技能実習外国人も多い。技能実習外国人が増加するにつれて、失踪者数も増加している。2023年の技能実習外国人の失踪者数は9,753人、技能実習外国人に占める割合は1.9%となり、過去最多を記録した（図表16）。また、2019年から2023年に失踪した技能実習外国人のうち、2024年7月時点においても所在が不明の者は9,976人となっている。一方、特定技能については、失踪者数は2023年時点で348人、特定技能に占める割合は0.15%と僅かとなっている。

失踪の主な原因として、実習実施者側の問題では、2-2で述べたような賃金未払いや長時間労働などの不適切な取り扱いが挙げられる。一方で、技能実習外国人側の経済的事情として、入国時に支払った費用の回収を目的とするケースもある。

法務省の調査によれば、技能実習外国人が来日前に送出機関または仲介者に支払った費用の平均は54.2万円だった。費用には派遣手数料、事前教育費用、保証金・違約金などがある。この費用を支払うために借金を背負う外国人も多い。来日するために母国で借金をしている技能実習外国人の割合は55%に達し、借金額の平均は54.8万円となっている。

外国人技能実習機構の調査（令和4年）では、技能実習の第一段階である第1号技能実習外国人の現金給与総額は18.6万円のため、来日するために月給のおよそ3倍に相当する借金背負う計算になる（図表17）。借金の返済期間としては、1年以内が58.2%と最も多いが、2年以内が35.5%、2年超が6.3%と、4割以上が技能実習第1号の在留期間（1年）を超えて借金返済をしているのが現状である。

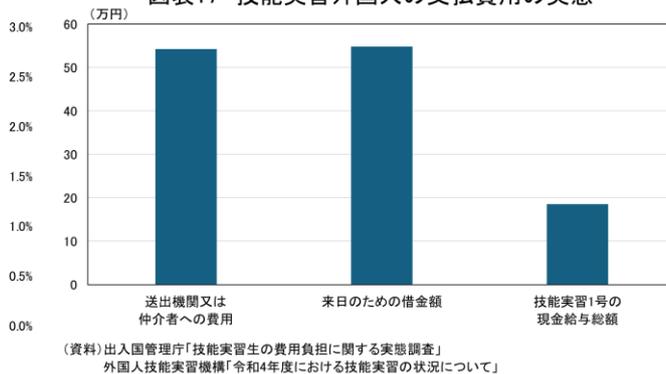
こうした状況を踏まえ、育成就労制度では一定の条件下で転籍を認めること、不適正な送金を減らすため監視体制を強化すること、外国人が来日前に母国の人材会社に支払う手数料の上限を日本での月給2ヵ月分までとするなどの対応が実施される。これらの変更によって、技能実習外国人の地位を向上させ、不適切な労働環境の改善を図る。

しかし、この変更がどの程度技能実習外国人の地位向上につながるかは不透明である。転籍が可能になったとは言え、実際に優良な転職先が見つかり、転籍できるのかは分からない。さらに、中小企業においては外国人労働者の待遇改善に十分な資源を投入できるかが課題となっており、育成就労制度への移行によって、外国人労働者の労働環境が、技能実習制度よりも改善されるのかどうかについて、引き続き注視する必要がある。

図表16 技能実習失踪者数の推移



図表17 技能実習外国人の支払費用の実態

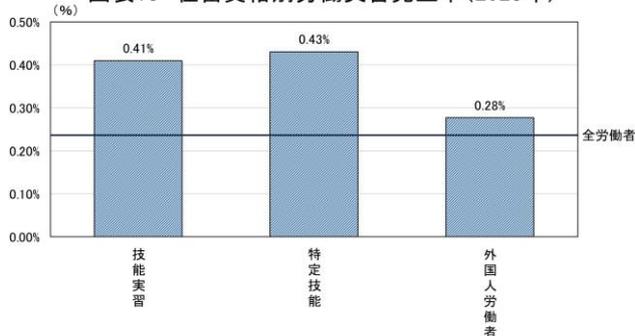


3 | 高い労働災害発生率

技能実習および特定技能外国人は他の在留資格や日本人に比べて労働災害発生率が高い。2023年では、日本人を含む全労働者が0.24%なのに対し、技能実習が0.41%、特定技能が0.43%とおおよそ2倍となっている（図表18）。原因としては、前述の実習実施者による安全基準違反のほか、言語が異なることによる作業に伴う手順や安全衛生上の留意の理解の不足などが考えられる。

2023年4月から始まった第14次労働災害防

図表18 在留資格別労働災害発生率(2023年)



(資料) 厚生労働省「外国人労働者の労働災害発生状況」

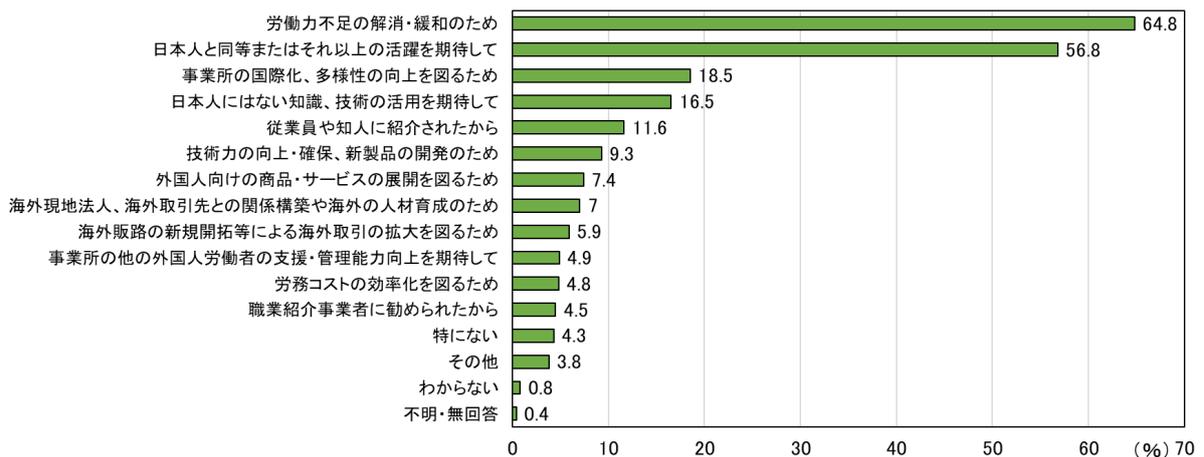
止計画において、「外国人労働者の死傷年千人率¹⁵を2027年までに全体平均以下とする。」とアウトカム指標が定められている。アウトカム達成のためには、実習実施者への取り締まり強化や言語の違いに配慮した安全衛生教育が求められる。

政府は、母国語に翻訳された教材・視聴覚教材を用いる等外国人労働者に分かりやすい方法で労働災害防止の教育を行っている事業場の割合を2027年までに50%以上にする目標をたてている。また、外国人労働者に対し、安全衛生教育マニュアルを活用する等により安全衛生教育の実施や健康管理に取り組む。技能実習及び育成就労や特定技能外国人の受入れを拡大し、長期的に働いてもらうために、労働災害を減らしていくことは必須だろう。

4 | 受入れ企業にかかる手間とコスト

2023年の外国人雇用実態調査によると、企業が外国人を雇用する理由として「労働力不足の解消・緩和のため」が64.8%で最も多かった。次いで、「日本人と同等またはそれ以上の活躍を期待して」が56.8%となった（図表19）。外国人労働者に対して日本人以上の期待を寄せている企業も多い。

図表19 外国人を雇用する理由(2023年)



(資料)厚生労働省「外国人雇用実態調査」

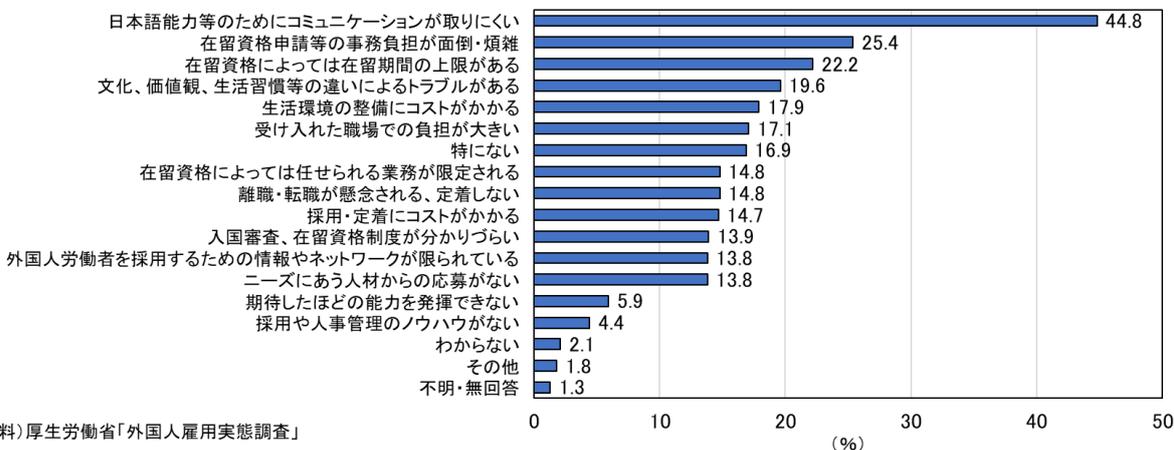
一方で、外国人を雇用するデメリットもある。外国人雇用実態調査では、外国人雇用の課題として、「日本語能力等のためにコミュニケーションが取りにくい」が44.8%で最も多かった（図表20）。コミュニケーションについては、育成就労制度にて段階的に日本語能力を向上させる仕組みが設けられる。次いで、「在留資格申請等の事務負担が面倒・煩雑」が25.4%と2番目に多い。他にも「生活環境の整備にコストがかかる」（17.9%）、「受け入れた職場での負担が大きい」（17.1%）、「採用・定着にコストがかかる」（14.7%）など、受入れ側の負担の大きさが明らかとなった。加えて、育成就労制度への移行に伴い、外国人労働者が送出国に支払う手数料や渡航費を企業が一部負担することとなった。日本人を雇用するよりも外国人を雇用する方が手間やコストがかかるため、中小零細企業の中

¹⁵ 1年間の労働者1,000人あたりに発生した死傷者数の割合

には外国人労働者を雇うコストを負担できない企業も少なくないだろう。

外国人雇用の拡大のための在留資格の変更に政府は積極的に取り組んでいるが、雇用する企業への補助は手薄になっている。手続きの簡略化や明瞭化など受入れの手間や、生活環境の準備などのコストを軽減する仕組みづくりが求められる。

図表20 外国人雇用の課題(2023年)



5—まとめ

日本は少子高齢化による労働力不足に直面しており、その対応として外国人労働者の受入れを拡大してきた。特に、技能実習や育成就労、特定技能に関する受入れの仕組みは継続的に改善されており、単に人手不足を補うためだけでなく、育成を通じて労働生産性を向上させる仕組みへと進化している。

しかし、長年のデフレに加え円安が進行したことで、外国人からみた日本の賃金の優位性は相対的に低下している。また、失踪者数の増加や高水準の労働災害率といった課題への対応も求められている。外国人労働者が長期的に働き続けられる環境を整備するとともに、受入れ企業の手間やコストの負担を軽減することに加え、外国人労働者を単なる労働力として扱うのではなく、同じ社会の一員として受入れることが重要である。そのためには、受入れ企業だけでなく、政府や自治体、地域社会が連携し、住環境整備や日本語教育支援などを強化する必要がある。

3月11日には、政府が育成就労制度について運用の基本方針を閣議決定し、外国人材受入れのルールが新たに示された。この基本方針に従い、外国人労働者に日本が選ばれるためのさらなる環境整備が求められる。

本資料記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と完全性を保証するものではありません。また、本資料は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。