



座談会「外国人に『選ばれる北海道』に向けて」

—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の中間報告を受けて—



人口減少時代の地域政策に関する調査研究の一環として、当協会が有識者とともに立ち上げた「地方における外国人材の受入れに関する研究会」では、外国人材の受入れに係る課題や、地域が取り組むべき方策について検討を行い、外国人に選ばれる北海道の実現に向けたビジョンを提言してきました。

2023年5月に政府の有識者会議が取りまとめた中間報告書の論点を踏まえ、本研究会では、新たな制度の在り方や、多文化共生社会の実現に向けた課題等について、議論を深めました。

黒崎所長 有識者会議では技能実習制度の廃止が検討されていますが、北海道の基幹産業である第一次産業や食料品製造業では、外国人労働者への依存度がますます高まっています。道内の在留外国人は45,491人で過去最高となり、このうち技能実習生は前年度末より1.1倍増の11,035人、特定技能1号は2.6倍増の5,310人*1で、人手不足が深刻さを増す各現場で欠かせない存在となっています。

新たな制度の創設を見据えつつ、外国人に選ばれる北海道に向けた今後の課題と展望について、皆さんと意見交換を行いたいと思います。まずは、直近の調査での外国人材の受入れ状況等について、ご報告をお願いします。

宮入委員 北海道の農業分野の特定技能1号は2,253人で、このうち技能実習からの移行者が6割、残り4割は農業技能測定試験を受けて、在留資格「特定技能1号」を取得*2しています。コロナ禍で外国



人の入国が制限されていた時期においても、道内では、農業以外の分野の技能実習生が、国内受験によって特定技能1号を取得し、農業に従事するケースが増えたため、外国人労働者は減りませんでした。また、技能実習計画により作業が限られている技能実習生より、特定技能は直接雇用に加えて派遣雇用ができるなど、

* 1 法務省「在留外国人統計（2022年12月末）」。

* 2 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人人数（令和5年6月末）」。

農業の現場にとって受け入れやすいことも増加した要因の一つです。

例えば、ある野菜産地の農協では、これまで技能実習生のみを受け入れてきましたが、コロナ禍以降に特定技能に切り替えています。雇用形態を、通年の直接雇用と、農繁期だけの派遣雇用を組み合わせ、制度を全面的に活用しています。全道的にみて、国籍はこれまで多かったベトナムや中国だけでなくインドネシアなど様々な国から受入れ、エンジニアなど家族帯同が可能な在留資格の外国人も増えており、外国人の家族の問題はすでに現実のものとなっています。家族への生活支援や、子どもの教育等の早急な取り組みが必要といえます。

農業にとって外国人労働者は不可欠な存在ですが、そうなる前は日本人の出勤さん・パートさんに頼ってきました。それが地域で人材が集まらなくなったため、海外に人材を求めるようになりました。地域の労働市場において、日本人パートの時給が最低賃金の1,000円弱であるのに対して、特定技能外国人を派遣形態で雇用した際の時間単価は1,500円前後ですから、いまや外国人労働者は「高価な労働力」となっています。

孔委員 外国人労働者受入れ制度の在り方が検討される中、特定技能制度における転職について、改めて考えてみたいと思います。

特定技能1号で最も多い割合を占めている飲食料品製造業分野を、主たる業務が水産加工の企業と、その他の企業に分けて、それぞれの企業が採用している特定技能1号を対象とした調査^{*3}を行いました。この調査結果から、企業が立地している地域の労働市場や経営環境、就労・生活環境等を要因として、特定技能1号の給与や待遇、これからの雇用方針などに違いがみられました。

道内で特定技能1号を採用している飲食料品製造企業は154社で、このうち114社が水産加工企業、40社がその他の飲食料品製造企業で、水産加工企業の約8割が札幌圏以外に立地していました。これら水産加工企業の多くは人口減少地域に立地しており、他社との競争が少ないため、賃金の引き上げなど労働条件の改善

を図る必要性があまりないのに対して、都市部に立地しているその他の飲食料品製造企業は、人材の奪い合いが激しいことから、より一層の待遇向上が欠かせません。その結果、人口減少地域など地方で採用された特定技能外国人は、賃金や待遇の良い都市部へ転職してしまい、地方に立地する企業は特定技能の採用に消極的となり、人材の確保が困難となっています。

こうしたことを防ぐために、特定技能制度の転職については、現行の同一分野内という制限に加えて、人口減少地域においては、特例措置として同一都道府県内に限定することを改めて提案したいと思います。



湯山 英子氏

湯山委員 今年春、北海道でインドネシア研究をしている大学の先生から誘われて、インドネシア人コミュニティが主催するレバランのイベントに参加しました。これは1カ月の間のラマダン（断食）が終

わったあとに、インドネシア料理を皆でつくって食べてお祝いするお祭りです。札幌市内や近郊に住んでいるインドネシア人が集まりました。看護師さんや技能実習生、監理団体に働く技人国^{*4}など、様々な在留資格で住む70～80人が参加していました。

北海道に在住するインドネシア人は2,899人^{*5}で、その多くは札幌などの都市部にいますが、渡島地方には漁業に従事している人もおり、一度調査したことがあります。この地域で、今年に入って立て続けに、技能実習生が漁業の作業中の事故で亡くなりました。インドネシアは国民の約9割がイスラム教を信仰しており、本来イスラム教は土葬ですが、日本に働きに来ている外国人が亡くなった場合は、どのような葬儀が行われるのか気になるところです。今後、北海道でインドネシア人が増えていけば、こうした問題への対応も重要なことだと思います。

本研究会では、東川町での外国人留学生を対象とした介護人材育成のヒアリングをしましたが、こうした取り組みは、室蘭市の介護専門学校でも行われています。この専門学校では、日本語を学んだ外国人が、2

* 3 農林水産省「食品産業特定技能協議会加入者一覧（2022年6月末現在）」をもとに、水産加工企業とその他飲食料品製造企業（総菜・弁当類、パン・菓子、農産物加工、畜産物加工、調味料）に区分。

* 4 在留資格「技術・人文知識・国際業務」。

* 5 法務省「在留外国人統計（2022年12月末）」。

年間介護について勉強します。卒業時に国家試験を受験して介護福祉士の資格を取得し、そのあと近隣の介護施設で働いています。この学校は、道庁の外国人介護人材受入支援事業を受託するなど、積極的に教育の充実を図っています。ここの卒業生を受け入れた登別市の施設には、男性4人、女性11人の合計15人のベトナム人がおり、このうち11人は国家試験に合格し、在留資格「介護」として働いています（専門学校卒業者は、試験に不合格の場合でも、「みなし介護福祉士」として働くことが可能）。

これから施設に調査に行く予定ですが、同施設の報告*6によると、ベトナム人の高齢者に対する優しく献身的な姿勢を高く評価しており、さらに、施設内の活性化にもつながっているようです。一方で、勤務する外国人が結婚適齢期のため、パートナーの動きによっては離職してしまう可能性があり、常に不安はつきものだという事です。

先の専門学校の話では、介護とはお年寄りのお世話をする程度の感覚で来日する人もおり、日本の介護の認識との違いからくるミスマッチもあるようです。こうした日本と諸外国の介護に対する認識の違いについて、文化人類学の観点から研究するプロジェクトが今年からはじまりました。このプロジェクトでは、日本で習得した介護の知識を母国に持ち帰り、現地における介護がどのように変化するかについても調査をするそうです。

また、ベトナムでも高齢化が急速に進んでおり、高齢者に看護や介護など総合的サービスを提供する日本式の介護施設が設立されたというニュースが最近ありました。この施設は、育成した介護人材を日本へ送り出すための教育機関としての役割もあるようです。

梶井座長 外国人労働者受入れ政策が大きな転換期を迎えています。ただいまのご報告のとおり、農業、水産加工業、介護それぞれの分野で特徴的な課題があり、新たな制度では、そうしたことを踏まえた具体的かつ個別的な対策、制度設計が求められています。

有識者会議が示した制度設計の方向性について、留意すべき点など、皆さんのご意見をお聞かせください。

宮入委員 新たな制度は人材確保に加えて、未熟練労働者を一定の専門性や技能を有するレベルまで育成することを目的としています。先ほど農業では、他分野の技能実習から特定技能への移行者が多いという話をしましたが、当然、技能実習生として数年間農業に従事していた特定技能とでは、技能レベルが違ってきます。これは水産加工業にも共通していえることかもしれませんが、制度設計には、そうした技能を評価する仕組みや、それに合わせた賃金体系の構築が必要になってくると思います。

日本で働く外国人にとって、日本語能力は仕事だけでなく生活する上においても重要ですが、技能実習制度では、就業前の語学講習について、習熟度の規定がないことから、日本語が十分に話せないまま入国するケースもありました。新たな制度においては、日本語教育を重視していますが、それにかかる費用や支援をどこが担うのか等、具体的な提示が必要です。また、北海道では日本語教師や、日本語を支援するボランティアは札幌など都市部に集中しているため、過疎地など地方での支援体制についてもしっかり考えなければなりません。

孔委員 出入国在留管理庁によると、技能実習から特定技能1号への移行の際の都道府県をまたぐ異動状況では、北海道が最も転出者数が多くなっています。

また、私が調査した道内の水産加工企業では、特定技能外国人を受け入れるために、住宅を用意し、日本語教育等を支援しても、1年も経たないうちに職場を違うところへ変えてしまうという声が聞かれました。

転籍の在り方について、有識者会議が行った経済協力開発機構（OECD）移民課へのヒアリングでは、転籍を制限することが、即人権侵害に繋がるわけではないとしています。また、韓国などアジア諸国での外国人労働者受入れ制度においても、一定の条件のもと、転籍に制限がかけられています。



孔 麗氏

* 6 北海道医師会「北海道医報第1259号」。

中間報告が示すように、外国人保護の観点から転籍の要件を緩和してしまうと、外国人労働者は賃金の高い都市部に流出し、人手不足を抱える道内の水産加工業など多くの中小企業は、経営が成り立たなくなると思います。そうすると、北海道の地域産業はどう維持していけばよいのでしょうか。

宮入委員 制度の目的に人材育成が盛り込まれるのであれば、短期間で転籍を認めることは矛盾しているのではないのでしょうか。これでは、制度目的と実態の乖離が問題となっていた技能実習制度と同様の批判を招きかねないと思います。

また、道内外の受入れ事業者において、転籍で受け入れた外国人労働者はすぐにまた転籍してしまうという話を幾度か聞きました。そのため、転籍者を敬遠するところもあります。ただし、転籍されることが多いのは、他所よりも労働条件や生活支援が劣っているからという可能性もあります。実際、外国人労働者の待遇を良くしているところは、たとえ地方だとしても転籍で逃げられていません。外国人を受け入れる地域や事業者が、就労環境だけでなく生活環境等も含めきちんと整備し、さらに技能修得に向けた育成をしていくという覚悟が重要です。その上での転籍制限であれば、一定の納得も得られると思います。

外国人労働者の人権保護についていえば、少なくとも技能実習制度は、法律に基づいて監理団体と受入れ企業がきちんと面倒を見るという義務が課せられていました。新制度でも監理団体等が技能実習制度と同じような役割を果たさなければならぬと提言されていますが、それを義務づける法律の議論がなされていないことが懸念されます。

黒崎所長 外国人のキャリア形成という視点で見ると、長期の就労に国家資格である「介護福祉士」を必要とする介護に何かヒントがあるのではないのでしょうか。

佐藤委員 介護分野は、新しい制度になることによって大きな変化はないと思います。本研究会でヒアリングをした施設では、帰国してしまった外国人材は確かにいますが、引き続き外国人介護人材を補充しています。

むしろコロナ禍の影響から、介護事業そのものの存続が危うく、とくに高齢者介護施設は危機的な状況になりました。しかも、介護現場での人手不足は続いており、外国人に頼らざるを得ない厳しい状況は変わっていません。

湯山委員 介護分野での人材不足や流動は、切実な問題です。待遇や給料の面で人材を繋ぎ止める努力はもちろんのこと、先ほどの介護専門学校での取り組みのように外国人の介護人材を育成することもますます重要になってくると思います。



佐藤委員 介護人材には、高い日本語能力のほか、介護技術の習得が求められますから、外国人材の育成は、介護を専門とする学校などの機関が中心となります。人手不足がより深刻な過疎地にある施設では、専門学校などと連携し、外国人材確保のために学費等を肩代わりしてでも介護福祉士を求めなければならないという特有の事情があります。

孔委員 特定技能2号の対象分野が拡充され、現実的に外国人労働者が定住を選択する可能性が増えました。これに伴い、生活者としての外国人が安心して暮らすことができる環境を整備しなければなりません。

それを実現するためには法律の制定が不可欠だというのが私の持論です。外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策やロードマップが拡充されていますが、そうした施策の運用は、地方自治体に委ねられています。市町村は財源も人材も乏しく、相談窓口を設置しているところも限定的です。有識者会議でも国や自治体の役割について議論がありましたが、法律の必要性にまでは言及していません。外国人材をめぐる国際的な競争も厳しくなっており、日本が選ばれる国にならないのではと懸念しています。

梶井座長 新たな制度について人材確保を目的とすると提言されており、特定技能との連携により、外国人材に長く働いてもらうこととなります。そうすると、外国人の定住、さらには家族支援や子どもの教育支援

までが射程に入ってきます。繰り返しになりますが、雇用側による職場環境の改善のみならず、地域社会の受入れ体制も当然問われてくるでしょう。こうした生活者としての外国人に対して、面倒見の良い自治体は外国人に選ばれる可能性が高くなるでしょう。ただ、そこに予算をかける余裕のない自治体もあります。法的な義務づけや支援がないままでは、自治体の取り組みに濃淡が避けられないでしょう。

黒崎所長 日本には約300万人の在留外国人がいますが、その8割は人口10万人以上の大都市に住んでいます。残り2割は北海道のように各地に点在していますから、外国人と接する機会も少ないのです。法律の制定には世論の盛り上がりが必要ですが、そういった状況にはありません。共同通信社のアンケート調査によると、道内164自治体のうち、道知事を含む158の首長さんが外国人材の受入れが必要と回答しています。一方、外国人が暮らしやすい地域づくりに取り組んでいると回答した自治体は半数以下にとどまっています。地方での外国人材の受入れ拡大のため、改めて、日本語教育や子育て支援等の実効性のある対策の必要性を提言していく必要があります。

佐藤委員 人手不足への対応であっても、外国人材を受け入れる効果を共有することが重要です。私の関係している福祉施設でも外国人介護福祉士が働いていますが、入居者からは、外国人は優しく介護してくれるという声も聞かれます。食品加工場で働いている外国人については、日常的に目にするのではなく、失踪等の事件を耳にする程度です。しかし、外国人労働者がいなければ地方の食品産業は成り立たなくなっているのが実態ですから、そのことを地域がもっと発信する必要があります。その役割に対して賃金や生活支援の充実を図るなど、外国人労働者にとって相応のメリットを実現していくことが重要です。

外国人労働者の問題は、様々な要素が複雑に絡み合っていて、解のない方程式のように見えますが、地方の企業にとっては、ある意味単純で、コストの問題です。生産を継続するためには高い賃金を支払っても外国人材を引き止めるしかありませんから、生産性が

低く、円安などのコスト増を吸収できない企業は残念ながら、競争からの撤退を強いられることになるでしょう。もしくは、コスト増を吸収できるような、ブランド戦略を展開して販売額を増やすことなど具体的な策を真剣に考えなくてはなりません。

黒崎所長 働き方改革関連法が建設業等に適用されると労働力制約が厳しくなり、直近でも、あらゆる分野で人手不足が聞かれています。働き手が減少しても地域産業を持続させていくためには、DX等の導入による可能な限り省力化を進めていく必要があります。残された人手のかかる作業は、外国人労働者の雇用など高コストの作業となりますから、商品化価格に適切に反映されなければなりません。

梶井座長 「担い手不足」があらゆる分野で深刻化しています。私自身は、外国人材の問題を通して、人を呼び込む上での住民意識の醸成に着目してきました。地域の暮らしは、見えないところで様々な



梶井 祥子氏

人々に支えられているのです。外国人材が抱える問題に対して、日本人の住民がどのような当事者意識を持てるのか。町ぐるみでダイバーシティマネジメントを実現していくことが、生活者としての外国人の支援に不可欠だと考えています。また、外国人労働者の転籍については賃金水準が問題となりましたが、一方でキャリア支援や人材育成という「やりがい」の側面も重視すべきでしょう。地方の一次産業や製造業で働くことの価値を見つめ直す必要もあるのではないのでしょうか。コロナ禍でエッセンシャルワーカーが話題となりましたが、まさに、農業、食品加工など食を供給する産業や医療・介護福祉等は、国民生活に欠かすことができないものです。そうした産業における労働の価値を、都市住民も含めて再認識することが重要なのではないのでしょうか。

(本稿は、令和5年8月21日に行われた座談会の概要です)

政府の有識者会議は、2023年11月15日に、最終報告のたたき台を公表し、技能実習に代わる新たな制度の素案が提案されました。以下では、「新制度」のポイントを解説します。

（長期間の就労を可能とする「人材確保」）

技能実習は、開発途上国への技能移転を通じた国際貢献を目的としていましたが、新たな制度は、人手不足の分野において、未熟練労働者を受け入れる「人材確保」を目的ととしています。

建設業や介護、食料品製造業、農業等の分野では人手不足が顕在化しており、これら「特定産業分野」において即戦力となる外国人労働者を受け入れる目的で、2019年4月に「特定技能1号」及び「特定技能2号」が創設されています。「特定技能1号」は、一定の専門性・技能を有することを条件に、最大5年間の滞在が認められ、さらに、技能水準にかかる試験に合格すれば、「特定技能2号」に移行することができ、更新によって在留期間の上限はなくなります。

生産年齢人口の減少が進み人手不足が深刻さを増しているため、「新制度」では、特定産業分野を軸に外国人材を受け入れ、3年間の就労によって「特定技能1号」レベルの技能水準の人材に育成することを目指しています。未熟練労働者から「特定技能1号」へ、さらに「2号」への移行の道筋が明確となり、外国人の長期就労が可能となります。

（就労から1年を超えれば（当分の間、2年を超えない期間を可能とする）転籍を認める）

技能実習は、技能移転が目的ですから、事業者は「技能実習計画」の策定が求められるとともに、「人づくり」という趣旨から、原則として実習生の転籍は認められていません。この点が、人権侵害であるとして、内外から批判がありました。「新制度」では、同一の企業等で1年以上就労しており、一定の技能・日本語能力（技能検定試験基礎級及び日本語能力A1相当以上の試験（日本語能力試験N5等）に合格）が認められれば、同一の分野に限った上で、本人の意向による転籍を認めるとしています。

転籍の容認によって、外国人材が地方から賃金水準の高い都市部に流出することが懸念されています。地方の零細企業に就職する若者が減少する中で、実習生が「安価な労働力」として地方の産業を支えてきた面があります。しかし、アジア諸国の経済成長や、近年の円安により、外国人にとって日本で働く魅力が薄れつつあります。外国人材を繋ぎ止め、より長く働いてもらうためには、地方の企業であっても、賃金水準の上昇と就労環境の改善が求められているといえます。

（日本語能力の向上方策）

新制度から特定技能1号に移行するには、一定の技能試験に合格するとともに、日本語能力の水準が求められます。移行に向けた具体的な育成支援の仕組みについては、現時点では明らかになっていません。技能の向上を図る上でも、安心して暮らしていくためにも、外国人材の日本語能力の向上は重要です。新制度では、受入れに当たってN5水準を条件としており、これは、「基本的な日本語をある程度理解することができる」といったレベルです。さらに、より長期に日本で働き続けるためには、特定技能1号移行でN4合格、2号移行にはN3合格が要件ですから、継続的な学習によって日本語能力を向上させていく必要があります。ただ、日本語教育機関等は大都市圏に偏在しており、日本語教師の数についても、全国で約4万人のうち北海道では4百人に過ぎません。過疎地では、民間ボランティア等による日本語教室の開催にも限界があるとの声も聞かれました。受入れ機関だけでは対応できない課題であり、オンライン活用など地方が不利とならないような支援策が必要です。