

新たな外国人材の受入れについて

— 在留資格「特定技能」の創設 —

鈴木 達也

宅見 遼

(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 法律案提出の背景
3. 法律案提出に至る経緯
4. 法律案の提出から成立まで
5. 法律の概要
6. 参議院法務委員会における主な議論
7. おわりに

1. はじめに

平成30年12月8日、第197回国会において、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案（閣法第1号。以下「入管法・設置法改正案」という。）が参議院本会議において可決され、成立した¹。入管法・設置法改正案は、人材を確保することが困難な状況にある産業に、一定の技能を有する外国人の受入れを図るため、新たな在留資格に係る制度を設け、運用の基本方針や分野別運用方針の策定、雇用契約、外国人への支援等に関する規定を整備するほか、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設しようとするものであり、我が国の出入国管理行政の見直しを図るものとされている。

本稿では、入管法・設置法改正案の提出背景、経緯、概要及び参議院法務委員会における主な議論を紹介する。

2. 法律案提出の背景

(1) 外国人材受入れに関するこれまでの我が国の考え方

¹ 平成30年法律第102号

現在の我が国では急速な高齢化と少子化が同時に進んでいる。経済活動を支える現役世代（15歳から64歳）の人口である生産年齢人口は、平成9年以降減少を続けている²。そして、近年における我が国の有効求人倍率は、平成21年度を底として上昇が続いており、平成26年度には1倍を超えた。平成30年9月の有効求人倍率（季節調整値）は1.64倍であり、昭和48年度（1.74倍）以来の高水準の状況にある³。

外国人労働者の受入れについて、現在の我が国の基本的な考え方は、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一方、いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場に関わる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である⁴、というものである。

（2）我が国における外国人労働者の現状

平成29年10月末現在、我が国の外国人労働者数は約128万人であり、平成19年に届出が義務化されて以来、過去最高の数値を更新した⁵。その在留資格別の内訳は、身分に基づく在留資格⁶が外国人労働者全体の35.9%、次いで資格外活動⁷が23.2%、技能実習⁸が20.2%、専門的・技術的分野の在留資格⁹が18.6%、特定活動¹⁰が2.1%となっている¹¹。前年同期と比較して、特定活動の外国人労働者は7,618人（40.8%）、資格外活動の外国人労働者は57,435人（24.0%）、技能実習の外国人労働者は46,680人（22.1%）、専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人労働者は37,418人（18.6%）増加している¹²。

外国人労働者数が増加した要因としては、政府が推進している高度外国人材や留学生の

² 平成30年第2回経済財政諮問会議（平30.2.20）資料4

³ 厚生労働省「一般職業紹介状況（平成30年9月分）」（平30.10.30）9頁

⁴ 「第9次雇用対策基本計画」（平11.8.13閣議決定）

⁵ 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】（平成29年10月末現在）』1頁

⁶ 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）別表第二の「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」及び「定住者」をいう。

⁷ 入管法別表第一の在留資格に応じて定められた活動以外の、収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動のことをいう。資格外活動を行うためには、法務大臣の許可を受ける必要がある（入管法第19条第2項参照）。

⁸ 技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）を修得するため、必要な講習を受け、及び当該技能等に係る業務に従事する活動を行うことができる在留資格（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（平成28年法律第89号）第2条及び入管法別表第一の二の表参照）。

⁹ 入管法別表第一の一の表の「教授」、「芸術」、「宗教」及び「報道」並びに同法別表第一の二の表の「高度専門職1号・2号」、「経営・管理」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術・人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「介護」、「興行」及び「技能」をいう。

¹⁰ 法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動を行うことができる在留資格であり（入管法別表第一の五参照）、近年、当該在留資格によって様々な種類の外国人労働者が受け入れられている。例えば、経済連携協定に基づくインドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者（平成20年～）、外国人建設就労者（平成27年～平成33年）、外国人造船就労者（平成27年～平成33年）、国家戦略特区における家事支援外国人（平成27年～）、製造業外国従業員（平成28年～）、国家戦略特区における農業支援外国人（平成29年～）、日系四世（平成30年～）などである。

¹¹ 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（平成29年10月末現在）』（別表1）

¹² 前掲注11（（参考表）外国人労働者数（在留資格別・過去10年））

受入れが進んでいること、雇用情勢の改善が着実に進み、「永住者」や「日本人の配偶者」等の身分に基づく在留資格の人達の就労が増えていること、技能実習制度の活用が進んでいること等が背景にあると考えられる¹³。

(3) 外国人労働者の受入れに対する経済界等の反応

このような状況の下、平成 28 年、日本経済団体連合会は、日本の社会基盤（産業やインフラ）の維持に必要な技術を持ち技能を継承する外国人材の活用として「一定の技能を有すると担保し得る客観的な技能評価制度・技能評価基準を満たす外国人材を対象に、日本での就労を目的とする在留資格のあり方を検討すべきである。例えば、5 年間の技能実習を終えて帰国した者の中で、一定の要件を満たした人材を検討の対象とすることも考えられる。」との考え方を示した¹⁴。平成 29 年には、日本商工会議所及び東京商工会議所が、「諸外国の受け入れ制度を参考に、移民政策とは異なる、非技術的分野の受け入れをはじめとした新たな受け入れ制度のあり方についても、課題等を整理する「検討の場」を政府において早急に設けるべきである」との意見を発表した¹⁵。また、日本労働組合総連合会も、平成 29 年に、外国人労働者の受入れについては、我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに国内雇用や労働条件に好影響を及ぼすような「専門的・技術的分野」の外国人を対象にすべきであり、国内雇用や労働条件に及ぼす影響、産業高度化を阻害することへの影響、労働需給見通しに係る詳細な分析を踏まえた受入れの必要性、使用者との交渉力が弱い労働者の一層の権利保護、生活者の視点（社会保障、教育、公共サービス、防災、多文化理解の促進など）、社会的コスト負担などの課題があることを強く認識し、総合的かつ国民的な議論を行うべきであるとの考え方を示した¹⁶。

(4) 外国人労働者の受入れに対する政府の考え

そして、政府も、平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「未来投資戦略 2017」において、「外国人材受入れの在り方検討」として「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」とし、外国人材受入れの在り方について総合的かつ具体的な検討を進める意向を示した¹⁷。

3. 法律案提出に至る経緯

(1) 経済財政諮問会議での総理大臣指示

平成 30 年 2 月 20 日、平成 30 年第 2 回経済財政諮問会議において、安倍内閣総理大臣

¹³ 前掲注 5

¹⁴ 一般社団法人日本経済団体連合会「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」（平 28. 11. 21）9 頁

¹⁵ 日本商工会議所・東京商工会議所『今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見～「開かれた日本」の実現に向けた新たな受け入れ策の構築を～』（平 29. 11. 16）2 頁

¹⁶ 日本労働組合総連合会「外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方」（平 29. 1. 19）

¹⁷ 「未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—」（平 29. 6. 9 閣議決定）101 頁

から「安倍内閣として、いわゆる移民政策をとる考えはない。この点は堅持する。他方で、5年間のアベノミクスによって、有効求人倍率が43年ぶりの高水準となる中で、中小・小規模事業者の皆さんを始め、深刻な人手不足が生じている。生産性向上や女性・高齢者の就業環境の整備のため、生産性革命・人づくり革命・働き方改革を推進するとともに、併せて、専門的・技術的な外国人受け入れの制度の在り方について、早急に検討を進める必要があると考えている。在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を進め、今年の夏に方向性を示したいと考えている。」との発言があり¹⁸、菅内閣官房長官及び上川法務大臣（当時）に対し、各分野を所管する関係省の協力を得て、急いで検討を開始するよう指示があった。

（２）タスクフォースの設置

平成30年2月23日、安倍内閣総理大臣の上記の指示を受け、現下の労働市場の状況等を踏まえ、真に必要な分野に着目しつつ、一定の専門性・技能を有する外国人材の受入れを進める観点から、一定の前提条件のもと、制度改正の具体的な検討を進めるためとして、内閣官房副長官補（内政担当）を議長とする「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」（第1回）が開催された。その後、同月28日から4月12日まで計8回、タスクフォース幹事会が開催され、主な課題についての検討が行われた。同年5月29日、第2回タスクフォースが開催され、タスクフォースとして、新たな外国人材の受入れ制度の基本的な方向性が取りまとめられた¹⁹。

（３）経済財政諮問会議での検討結果の報告

平成30年6月5日、平成30年第8回経済財政諮問会議において、上川法務大臣（当時）から、専門的・技術的分野における外国人材の受入れ制度の在り方に関する検討結果が報告された。その内容は、同会議において提示された「経済財政運営と改革の基本方針2018（仮称）」原案に盛り込まれた。

（４）骨太の方針2018の閣議決定

平成30年6月15日、平成30年第9回経済財政諮問会議において、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太の方針2018」という。）を原案どおり答申することを決定した。同日、骨太の方針2018が閣議決定され、「力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」（第2章）の1つとして「新たな外国人材の受入れ」が明記された²⁰。

（５）外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の開催

¹⁸ 平成30年第2回経済財政諮問会議議事要旨9頁

¹⁹ 「新たな外国人材の受入れ制度の検討状況」1～3頁<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujinzai_tf/dai2/gijisidai.pdf>（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも平31.1.10）

²⁰ 「骨太の方針2018」26～28頁

骨太の方針 2018 において一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設が明記されたことを受け、受入れ業種の検討、在留管理体制の強化、日本語教育の充実等の受入れ環境の整備について、政府一体となって総合的な検討を行うため、内閣官房長官及び法務大臣を議長とする外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議が開催されることとなった。同会議は、平成 30 年 7 月 24 日に第 1 回が開催され、安倍内閣総理大臣から、平成 31 年 4 月を目指して新しい制度による外国人材受入れの準備を進めることが表明された²¹。そして、平成 30 年 10 月 12 日、第 2 回会議において、入管法・設置法改正案の骨子²²が提示された。

4. 法律案の提出から成立まで

政府は、以上の経緯を踏まえ、平成 30 年 11 月 2 日（第 197 回国会）に入管法・設置法改正案を衆議院に提出した。衆議院においては、人材が不足している地域の状況を分野別運用方針に明記すること、特定技能の在留資格に係る制度の在り方に関する検討について、「施行後 3 年を経過した場合」から「施行後 2 年を経過した場合」に改めること等の修正が行われ（詳細は 5.（3）ウ 検討を参照）、参議院に送付された²³。参議院では、同年 11 月 28 日に法務委員会に付託、同月 29 日から質疑が行われたが、あわせて、「外国人労働者等の出入国及び在留の適切な管理に関する法律案（参法第 69 号）²⁴」も議論された。同年 12 月 5 日に日本語教育機関への委員会視察²⁵及び参考人質疑が行われた後、同年 12 月 8 日に参議院で可決、成立した。なお、本法律案に対して、外国人材への適正な処遇等を求める 10 項目の附帯決議が付された。

5. 法律の概要

（1）出入国管理及び難民認定法の一部改正

ア 目的に関する規定の整備

法の目的に、本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図ることを追加する。

イ 在留資格「特定技能」の創設

新たな在留資格「特定技能」を創設し、特定技能の在留資格をもって在留する外国人が本邦において行うことができる活動を定める。

（ア）特定技能 1 号の活動

不足する人材の確保を図るべき産業上の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要する業務に従事する活動

（イ）特定技能 2 号の活動

²¹ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（第 1 回）議事録 4～5 頁

²² 「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案の骨子について」〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai2/siryou1.pdf>〉

²³ 衆議院では、本法律案に対して 10 項目の附帯決議が付された。

²⁴ 政府は、外国人労働者等に関する制度の在り方について検討し、必要な措置を講ずるものとする内容。審査未了で廃案となった。

²⁵ 学校法人新井学園赤門会日本語学校への視察が行われた。

不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する活動

ウ 外国人を受け入れるプロセス等に関する規定の整備

(ア) 政府は、特定技能の在留資格に係る制度の適正な運用を図るため、特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定める。

(イ) 法務大臣は、基本方針にのっとり、不足する人材の確保を図るべき産業上の分野を所管する関係行政機関の長等と共同して、当該分野における特定技能の在留資格に係る制度の適正な運用を図るため、当該分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針（以下「分野別運用方針」という。）を定める。

(ウ) 分野別運用方針には、在留資格認定証明書の交付の停止の措置に関する事項を含む。

エ 外国人に対する支援に関する規定の整備

(ア) 特定技能1号の外国人を受け入れようとする本邦の公私の機関は、当該機関が当該外国人に対して行う、職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援の実施に関する計画を作成しなければならない。この支援計画は、法務省令で定める基準に適合するものでなければならない。

(イ) 特定技能1号の外国人を受け入れる本邦の公私の機関は、(ア)の支援計画に基づき、当該外国人の支援を行わなければならない。

オ 受入れ機関に関する規定の整備

(ア) 特定技能1号又は特定技能2号の外国人と本邦の公私の機関が締結する雇用契約は、法務省令で定める基準に適合するものでなければならない。

(イ) (ア)の基準には、外国人であることを理由として、報酬の決定その他の待遇について差別的取扱いをしてはならないことを含む。

(ウ) 特定技能1号又は特定技能2号の外国人と雇用契約を締結する受入れ機関（以下「受入れ機関」という。）は、次に掲げる事項が確保されるものとして法務省令で定める基準に適合するものでなければならない。

a (ア)及び(イ)に適合する雇用契約の適正な履行

b エ(ア)の支援計画の適正な実施

カ 登録支援機関に関する規定の整備

(ア) 委託を受けてエ(ア)の計画の全部の実施の業務を行う者は、出入国在留管理庁長官の登録を受けることができる。

(イ) (ア)の登録を受けた者にエ(ア)の計画の全部の実施を委託する場合、当該受入れ機関はオ(ウ)bに適合するものとみなす。

(2) 法務省設置法の一部改正

ア 法務省の任務の改正

法務省の任務のうち、出入国の公正な管理に係る部分を「出入国及び外国人の在留の公正な管理」に改める。

イ 出入国在留管理庁の設置

法務省の外局として出入国在留管理庁を置き、同庁の長を出入国在留管理庁長官とする。

ウ その他

法務大臣と出入国在留管理庁長官の権限に関する規定の整備その他所要の改正を行う。

(3) 施行期日等

ア 施行期日

この法律は、平成 31 年 4 月 1 日から施行する。ただし、基本方針等に関する経過措置、この法律の施行に伴い必要な経過措置の政令への委任の規定及びウ（ア）に関する規定は、公布の日から施行する。

イ 人材が不足している地域の状況への配慮

政府は、特定技能の在留資格に係る制度の運用に当たっては、人材が不足している地域の状況に配慮し、特定技能の在留資格をもって本邦に在留する外国人が大都市圏その他の特定の地域に過度に集中して就労することとならないようにするために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

ウ 検討

(ア) 政府は、この法律の公布後、速やかに、本邦に在留する外国人に係る在留管理、雇用管理及び社会保険制度における在留カードの番号その他の特定の個人を識別することができる番号等の利用の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

(イ) 政府は、この法律の施行後 2 年を経過した場合において、特定技能の在留資格に係る制度の在り方（地方公共団体の関与の在り方、特定技能の在留資格に係る技能を有するかどうかの判定の方法の在り方及び技能実習の在留資格に係る制度との関係を含む。）について、関係地方公共団体、関係事業者、地域住民その他の関係者の意見を踏まえて検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

6. 参議院法務委員会における主な議論

(1) 改正全般

ア 入管法・設置法改正案提出の背景及び意義

入管法・設置法改正案を提出した背景について、法務省から「国内状況では、アベノミクスの推進により、有効求人倍率が約 44 年ぶりの高さとなっている。他方で、少子高齢化の影響により、労働力となり得る生産年齢人口は毎年減少し、本年(平成 30 年) 1 月には初めて全人口の 6 割を切るに至っており、今後もその傾向が続くと見込まれている。現下の人手不足の状況は深刻であり、この問題への対応は急務であるため、今般、新たな在留資格を設けることとし、これにより国内的な差し迫った状況に対応しようとするものである。また、国外では、近隣諸国である韓国、シンガポール、台湾などにおいても、人手不足に対応するため、外国人労働者の受入れを行っている。こうした状況の下

で、我が国が何も対策を講じないままでは各国との優秀な外国人材の争奪戦に後れを取ってしまうため、今般、新たな在留資格を創設し、受け入れた外国人への支援を実施するなどの規定も盛り込み、優秀な外国人材を獲得しようとするもの」である旨の答弁があった²⁶。

イ 移民の受入れと外国人材の受入れの関係

今回の一連の外国人材受入れ施策が移民政策に当たるのではないかとの懸念があり、政府における移民の定義が問われた。山下法務大臣は移民政策を「例えば外国人を、期限を設けることなく、何らかの資格活動を前提、要件とせずに、家族の帯同を認め、一定の規模を受け入れることによって国家を維持していこうという政策を意味するとも言えるのではないかと考えている」とした上で、「今回の制度改正は、深刻な人手不足に対応するために現行の専門的、技術的分野における外国人材の受入れ制度を拡充したもので、真に必要な分野に限り、期限を付して、一定の専門性、技能を有し、即戦力となる外国人材に限定して、その力、その技能を発揮してもらう資格において受け入れるものであって、移民ないし移民政策という文言とは異なる」旨の答弁があった²⁷。

ウ 法律の詳細を政省令に委任した理由

入管法・設置法改正案の詳細な内容の多くを法務省令等によって定めるとした理由について、法務省から「出入国管理及び難民認定法は、入国、在留する外国人の動向や経済社会情勢の変化に即応するために、出入国の管理、在留管理の仕組み、在留資格の種別などを法律事項として定め、具体的な細部事項は臨機に対応が可能な法務省令等の下位法令に委ねている」旨の答弁があった²⁸。また、法施行前に政省令を含めた全体像を国会に報告するよう求めた大島衆議院議長からの指摘については、安倍内閣総理大臣から「重く受け止め、本改正法施行前に、政省令事項を含む法制度の全体像を国会に報告し、制度の全容を示したいと考えている」旨の答弁があった²⁹。

(2) 特定技能外国人の受入れ見込み数

ア 算定方法

法務省より公表された分野ごとの特定技能1号の受入れ見込み数の算定方法について、法務省から「受入れ見込み数の推計については各業所管庁において行っており、それぞれの業の特性を踏まえつつ、技能実習2号修了者の特定技能1号への移行割合や試験の合格者数の推計を行った上で算出したものと承知しているが、来年度に技能実習2号を修了予定の者についても、そのうちの一部につき初年度の受入れ見込み数に入っているものと承知している」旨の答弁があった³⁰。

イ 運用方針

公表された受入れ見込み数を超えた受入れの有無や、超えた場合の措置について、山

²⁶ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号44頁(平30.11.29)

²⁷ 第197回国会参議院法務委員会会議録第2号20頁(平30.11.15)

²⁸ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号2頁(平30.12.6)

²⁹ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号28頁(平30.12.6)

³⁰ 第197回国会参議院法務委員会会議録第2号22頁(平30.11.15)

下法務大臣から「特定技能外国人の人数について、数値として上限を定めることを義務付ける規定は設けていない。まず政府としては、本法案の成立後に定める分野別運用方針において、向こう5年間の受入れ見込み数を示していく。この数字について、受け入れる業種における大きな経済情勢の変化、つまり、各業種の雇用情勢全般に関わる事項についての大きな変化が生じない限り、5年間は受入れ数の上限として運用する。これは本法案に定める受入れ停止措置を活用して行っていきたいと考えている。具体的には、業所管省庁において、生産性向上や国内人材確保の取組等の状況、その後の受入れの動向も勘案した上で、受入れ見込み数を超えることが見込まれる場合には法務大臣に対し受入れの停止の措置を求めて、法務大臣が外国人の受入れを停止する措置をとる。また、法務省においても、どの程度の間が在留資格認定証明書の申請や認定証明書を得たかを把握できるため、上限として運用する数値に近づいた場合に、業所管省庁に注意喚起して適切な措置をとっていく」旨の答弁があった³¹。

(3) 特定技能制度

ア 特定技能1号、2号及び技能実習制度で要求される技能水準の違い

特定技能1号、2号及び技能実習制度で要求される技能水準がどの程度異なるのかについて、山下法務大臣から「1号は相当の技能ということであり、また2号は熟練した技能ということである。この熟練した技能という言葉については、ほかの在留資格でも使われている。他方で、技能実習制度は、技能、技術、知識の開発途上国等への移転を図り、その当該国の経済発展を担う人づくりに協力することを目的とするもので、特定技能1号、2号のような技能レベルまでは問わない」旨の答弁があった³²。

イ 試験方法及び技能水準の確認方法

特定技能1号の認定試験の評価基準や実施時期、場所等について、法務省から「業所管省庁において、既存の技能検定試験を使う場合もあるが、新たに試験を作成する場合もあり、適切な試験について現在検討されているものと考えている。その上で、試験の評価基準、評価方法、実施時期、実施場所、実施機関などの項目を含め、最終的に分野別運用方針の1項目として決定されることとなる。試験の場所は、原則として国外において実施することとしているが、例えば特定技能外国人材が入国・在留を認められた分野と別の分野に転職する場合や、留学生が特定技能に移行する場合など、既に中長期在留者として本邦に在留する人等が受験することも考えられるため、試験を国内で実施する場合もあると考えている」旨の答弁があった³³。

ウ 技能実習制度から特定技能への移行と技能実習制度の趣旨との整合性

特定技能制度において、技能実習2号から特定技能1号への移行を認めている点で、習得した技能を本国に移転することを目的とした技能実習制度の趣旨と整合がとれないとの指摘に対して、山下法務大臣から「今回の受入れ制度は技能実習制度とは趣旨、目

³¹ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号44頁(平30.11.29)

³² 第197回国会参議院法務委員会会議録第2号26頁(平30.11.15)

³³ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号37頁(平30.11.29)

的が異なっており、在留資格も全く別のものである。確かに、特定技能1号の一定の技能を測る際に、その技能実習において実務経験を経たことを考慮する部分はあるが、これは特定技能1号が求めるレベルに合致するところを言っているもので、必ずしも連携、リンクしたものではない。そして、技能実習生は技能実習2号を修了後、直ちに帰国するという道もある。あるいは技能実習3号の資格で在留することもできる。特定技能1号の資格でも在留できるという選択肢を広げるものである。どうするかは本人の自由な選択に委ねられている。そして、特定技能については、就労目的での在留の後では、技能実習制度で培った技術に加えて、更に特定技能等で加えたその実務経験も含めて本国に持ち帰って必要な技能移転を行ってもらおうことになると考えている。そういったことからすれば、必ずしも技能実習制度の趣旨と矛盾するものではないと考えている」旨の答弁があった³⁴。

エ 特定技能の在留資格における雇用形態

特定技能外国人の雇用形態について、山下法務大臣から「原則として直接雇用と考えている。ただ、分野ごとの特性に応じて派遣形態とすることが真に不可欠な業種があれば、派遣も認め得る。現在、農業等が検討されている。派遣を仮に認める場合であっても、派遣先について、現在受入れ機関に課すこととしている厳格な基準を満たすことが可能かどうか検討の上、最終的に分野別運用方針に派遣形態を認める旨を明記し、その下で運用していく」旨の答弁があった³⁵。

オ 報酬の担保方法

日本人と同等以上の報酬を特定技能外国人に担保する方法として、法務省から「特定技能雇用契約の基準として、法律において、外国人であることを理由として、報酬の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇において、差別的取扱いをしてはならないことを規定している。さらに、法務省令において、日本人と同等額以上の報酬とすることを規定することを予定している。その上で、特定技能外国人の入国、在留の個別の審査において、書類により特定技能外国人が従事する予定の業務と同一の業務に従事する日本人を比較して、同等以上の報酬額であることを確認する」旨の答弁があった³⁶。

カ 家族帯同を認めない理由

特定技能1号外国人に家族帯同を認めない理由として、法務省から「子弟の教育など、その受入れに係る一定の社会的コストが掛かり、一定期間の後、確実に出国することが予定されている外国人につき、その家族に係るコストを含めて、社会全体としてそのコストを負担することについてのコンセンサスが得られているとは認められないため」である旨の答弁があった³⁷。

キ 永住許可

³⁴ 第197回国会参議院法務委員会会議録第2号26頁（平30.11.15）

³⁵ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号15頁（平30.12.6）

³⁶ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号26頁（平30.12.6）

³⁷ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号14頁（平30.12.6）

特定技能1号の在留資格に基づく5年の就労期間を、永住許可に必要な就労資格要件とみなさない理由について、山下法務大臣から「永住許可のガイドラインの趣旨は、永住許可を与えるに当たって、安定した就労資格又は居住資格の在留資格によって5年を超えて継続して在留した実績を求めているということである。特定技能1号の在留資格は5年に限られている。そうすると、何らかの在留資格に変更しない限りは、継続的な在留が認められないことから、ガイドラインに言う就労資格にその趣旨から合致しないと考えており、ガイドラインに言う就労資格には含めず、永住を許可しない方向で検討している」旨の答弁があった³⁸。

ク 外国人材の都市部への偏在を防止するための方策

特定技能外国人が、地方からより賃金の高い都市部に集中し、地方の人手不足が解消されないことを懸念する声があり、衆議院では「必要な措置を講ずるものとする」修正が行われた。この点に関し、山下法務大臣から「受け入れる外国人が大都市圏に集中しないための措置として、まず、分野別運用方針において地域の人手不足の状況を適切に把握し記載するとともに、地域で人手不足が深刻な業種、例えば農業や漁業に配慮して対象となる業種を選定する。第2に、年内に政府として策定する外国人材の受入れ環境整備のための総合的対応策の中で、人手不足が深刻な地域の実情に対応した具体的な対応策を盛り込もうと考えている。具体的には、地方における外国人材の受入れ環境整備を充実させるため、自治体の一元的な相談窓口、外国人が利用可能な医療機関、外国人児童生徒への日本語教育の充実、ハローワークによる地域の就職支援などを着実に進めることなどを考えている」旨の答弁があった³⁹。

(4) 受入れ機関及び登録支援機関

ア 管理監督方法

違法な労働条件による外国人材への人権侵害や失踪など、技能実習制度において生じた問題と同様の問題が特定技能制度においても生じることへの懸念が表明された。この点に関し、法務省から「受入れ機関は、特定技能外国人と締結する雇用に関する契約の基準や当該契約の適正な履行を確保するための基準などに適合するものでなければならないと法定している。上陸審査や在留審査において、受入れ機関がこれらの基準に適合しないと認められた場合は、当該特定技能外国人を受け入れることができない。また、特定技能外国人の在留中、受入れ機関に対しては特定技能外国人の活動状況などに関する届出などを義務付け、また受入れ機関が届出を行う届出事項の範囲も拡充している。さらに、受入れ機関による不適切な処遇等に対する指導、助言、報告徴収や立入検査、罰則で担保した改善命令なども設けている。加えて、本改正法案では、新たに出入国在留管理庁を設置し、抜本的な組織体制の強化を図ることとしており、受入れ機関に対するチェック体制も強化できると考えている」旨の答弁があった⁴⁰。

³⁸ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号39頁(平30.11.29)

³⁹ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号45～46頁(平30.11.29)

⁴⁰ 第197回国会参議院法務委員会会議録第6号5頁(平30.12.4)

イ 登録支援機関の独立性

受入れ機関からの委託に基づいて支援業務を行う登録支援機関が、受入れ機関から独立して特定技能外国人に転職等の支援を提供できるか疑問視する指摘に対し、法務省から「登録支援機関は、特定技能1号の外国人に対し支援計画に基づき支援業務を行わなければならない、と定められている。また、新設する出入国在留管理庁が受入れ機関や登録支援機関の監督を行うこととし、登録支援機関に対しては、必要な指導及び助言を行うこととしている。さらに、登録支援機関が指導や助言に従わず適正に支援を行わない場合には、その登録を取り消すことが可能である。このように、登録支援機関が適正に支援業務を行うことが確保されるよう諸規定を設けている」旨の答弁があった⁴¹。

ウ 悪質なブローカーの排除

技能実習制度において問題になった、外国人材から高額な保証金等を徴収する悪質なブローカーの介在を防ぐための具体策について、法務省から「外国人材又はその親族が保証金などを徴収されている場合は特定技能外国人としての受入れができないことなどを法務省令で定めることを検討している。その上で、在留資格認定証明書の交付申請時において、あっせん機関などの介在がある場合は、特定技能外国人や受入れ機関が各あっせん機関等に支払う費用の額及び内訳を十分に理解して合意していること等を明らかにする書類などの提出を求めることを検討しており、これらにより保証金が徴収されていないことの確認を的確に行うほか、受入れ機関及び登録支援機関に対して保証金が徴収されている場合には受入れは認められないことの周知、指導を徹底することを検討している。また、悪質ブローカーに関する情報の共有を図っていくということが重要であり、技能実習制度における2国間取決めや、EPA協定に基づく受入れ枠組みなど、既存のチャンネルに加え、在京大使館を通じるなどして相手国政府と緊密な連携を図っていくことを考えている」旨の答弁があった⁴²。

エ 登録支援機関になり得る主体と具体的な支援業務

支援機関として出入国在留管理庁に登録できる組織の具体例と、支援業務の内容について、法務省から「登録支援機関となり得る主体として、支援体制を整えた業界団体、士業者、民間法人など幅広い主体を想定している。支援の具体的な内容としては、入国前の生活ガイダンスの提供、住宅の確保、在留中の生活オリエンテーションの実施、生活のための日本語習得の支援、相談、苦情への対応、非自発的な離職時の転職支援などを考えている」旨の答弁があった⁴³。

(5) 外国人材との共生のための政府における取組

外国人材との共生社会を実現するための政府の具体的な取組について、山下法務大臣から「政府においては、外国人材の受入れ・共生のための関係閣僚会議を設置して、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策を年内に取りまとめると考えている。法務省にお

⁴¹ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号42頁(平30.11.29)

⁴² 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号38頁(平30.11.29)

⁴³ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号45頁(平30.11.29)

いては、現在、地方公共団体の関係者の意見も伺いながら、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策のための検討会を設けて、総合的対応策の年内取りまとめに向けて作業を加速化させている」旨の答弁があった⁴⁴。

(6) 日本語教育機関

ア 日本語教育機関における告示基準への適合性を審査する体制

各日本語教育機関が告示基準に適合しているか否かを確認する具体的な審査体制について、文化庁から「法務省が日本語教育機関の告示を行うに当たり、文部科学省では有識者委員会を設置し、授業科目や教員といった教育面で告示基準を満たしているかの確認を法務省からの照会を受けて実施し、その結果を法務省に回答している。そのうち、教員要件の確認については、全ての教員について告示基準で定められた要件を満たしていることを書類によって確認し、特に校長と主任教員については対面でのヒアリング調査を実施している。また、教員の変更があった場合にも、法務省からの照会を受けて文部科学省で教員要件の確認を行い、その結果を法務省に回答している」旨の答弁があった⁴⁵。

イ 日本語教育機関の地域間の偏りと今後の見通し

地域間における日本語教育機関の設置数の偏りに関する具体的なデータとそれらを踏まえた今後の方針について、法務省から「現在、法務省が告示をもって定めている日本語教育機関の数は708校である。これは年々増加傾向にあり、特に直近では毎年70校前後が新しく告示されるなど、急増している。都道府県別の設置状況では、東京都が231校で最も多く、次いで大阪府の61校、千葉県及び福岡県がそれぞれ43校ある一方で、青森県や滋賀県には1校も設置されていないなど、設置地域の偏りが生じている。現在、法務省において日本語教育機関を告示する際には、日本語教育機関の告示基準への適合性を確認し、当該基準に適合していることが確認された場合には設置地域等にかかわらず一律に告示している。日本語教育機関の設立を希望する法人などからの行政相談に基づいて告示の適否を検討しており、当省から今後の見通しや方向性を示すことは困難である」旨の答弁があった⁴⁶。

(7) 失踪技能実習生に係る聴取票の調査・対応

失踪した技能実習生に係る聴取票についての調査結果を踏まえた法務省の今後の対応方針について、山下法務大臣から「(平成30年)11月16日の詳細な取りまとめ結果の報告を受けて、直ちに技能実習制度の適正な運用の在り方について検討を開始する必要があると判断した。そこで、直ちに3点の指示をした。1点目は、弁護士でもある門山法務大臣政務官をトップとする技能実習制度に関するプロジェクトチームを設置することを指示した。2つ目に、聴取票による聴取結果に基づき、違法又は不正な取扱いを行っている」と認

⁴⁴ 第197回国会参議院法務委員会会議録第5号46頁(平30.11.29)

⁴⁵ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号7頁(平30.12.6)

⁴⁶ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号6頁(平30.12.6)

められる受入れ機関に対する調査を指示した。3点目に、聴取票の作成方法や結果の取りまとめ方法を含む調査の在り方を始め技能実習の在り方について、プロジェクトチームで検討を行うように指示した。そして、昨日（平成30年12月5日）開かれた第4回の検討会において、平成29年のみならず平成30年の聴取票について、明らかに違法、不適正な処遇とは認められないものを除く、全ての実習実施機関に対する調査を実施し、違法行為や不正行為が認められた実習実施機関に対しては遅滞なく必要な処分を行うとともに、調査結果等については平成31年3月末までに公表することとされたと報告を受けている」旨の答弁があった⁴⁷。

（8）治安面での対策及び医療保険制度への影響

ア 治安面での対策・取組

新たな外国人材受入れに伴う治安悪化への懸念に対して、法務省から「本改正法案において、在留管理を強化するための規定を整備している。具体的には、受入れ機関等による届出規定の拡充、受入れ機関等に対する指導、助言、報告徴収や立入検査、罰則で担保した改善命令の規定を設けている。これらの規定により、特定技能外国人の活動状況などの実態を的確に把握することが可能となる。また、本改正法案においては、受入れ機関等が特定技能1号の外国人に対して職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援を実施することとしており、受け入れた特定技能1号外国人の安定した在留を図るための仕組みも設けている。こうした在留管理の更なる強化の規定や支援の規定を通じ不法滞在などの事案を防止することにより、治安の確保を十分に図ることができると考えている」旨の答弁があった⁴⁸。

また、警察庁から、近年の外国人による犯罪に関する統計として「外国人入国者数は10年前と比べて約3倍に増加している中、来日外国人による犯罪の総検挙件数は10年前と比べてほぼ半減しており、最近5年間においても外国人入国者数は約2.4倍に増加している中、総検挙件数はほぼ横ばいで推移をしている」旨の答弁があった⁴⁹。

イ 医療保険の在り方

健康保険における被扶養者資格に係る居住要件について、日本に生活実態のない外国人材の家族が日本の健康保険制度の被扶養者資格を取得することによる医療財政への影響を懸念する指摘があった。厚生労働省からは「現在の医療保険の適用につき、国籍による差別はしないという大原則がある。これにつき、今回の入管法の改正等に伴って取扱いを変えることは考えていない。一方で、制度的な論点として、健康保険の被扶養者につき、現在国籍を問わないだけでなく、居住要件も問うていない。そのため、海外にいる被扶養者が受けた医療についても日本の健康保険から給付をするという仕組みになっているが、この点に関し、生活の拠点が海外にあって、日本の保険医療機関を受診する可能性が極めて低い被扶養者にまで今後も日本の健康保険を適用していくのかどう

⁴⁷ 第197回国会参議院法務委員会会議録第8号2頁（平30.12.6）

⁴⁸ 第197回国会参議院法務委員会会議録第6号3頁（平30.12.4）

⁴⁹ 第197回国会参議院法務委員会会議録第6号3頁（平30.12.4）

かという意見がある一方で、海外にいる被扶養者の中にも、例えば一時的な海外駐在に帯同する家族など、いずれ日本に戻ることが見込まれる被扶養者などもいるわけで、国籍による差別はしないという大原則は維持しつつ、この在外被扶養者の実態を踏まえた居住要件の在り方は1つの論点だと考えている。こうした点につき、現在与党の方でも議論が行われており、そこでの議論の経緯も含めながら、厚生労働省として今後制度的な対応の可否について検討していきたいと考えている」旨の答弁があった⁵⁰。

7. おわりに

入管法・設置法改正案が成立し、我が国の外国人材受入れ政策は大きな転換点を迎えることとなった。受入れの在り方を含めた法律の詳細の多くは政省令に委任されており、今後、政府には円滑に受入れを進める具体策を丁寧を示していくことが求められる。国会審議において、政府は深刻な人手不足を和らげるために外国人の就労拡大の必要性を強調した。半面、低賃金で外国人を雇う企業が増え、安い労働力への依存が強まり、国内労働者の雇用への影響や生産性向上が遅れるという指摘もある。受け入れる人数を調節する仕組みや外国人の在留管理、労働条件の監視等でどのような制度設計が行われるのか注視していく必要がある。

大島衆議院議長は衆議院での採決段階で政府に、法施行前に関連政省令を含めて新制度の全体像を国会に報告し、再質疑にも応じるよう求めた。改正法附則第18条第2項では、施行後2年を経過した場合に、特定技能の在留資格に係る制度の在り方について検討することが求められており、今後の見直しの際には、外国人材の就労の状況や、日本人の雇用環境への影響、共生社会の実現などの検証を踏まえた労働者の受入れの在り方について十分な検討が望まれる。

(すずき たつや、たくみ りょう)

⁵⁰ 第197回国会参議院法務委員会会議録第6号19頁(平30.12.4)