

「特定技能」1年目の現在地

課題多く、受入数は見込みを大幅に下回る

政策調査部主任研究員

岡田豊

03-3591-1318

yutaka.okada@mizuho-ri.co.jp

- 政府は外国人労働者の受入拡大に向けて、新たな在留資格「特定技能」を創設し、2019年4月から同資格による受入を開始した。
- 特定技能による2019年度の外国人労働者の受入は最小で3万人強とされているが、特定技能の資格を有する外国人は2019年12月末でわずか1,621人とどまっている。
- 試験回数の増加等により特定技能による受入態勢は徐々に整いつつあるが、技能実習や留学から特定技能への在留資格変更の難しさ等から、当面の受入数は限定的であろう。

1. 「特定技能」による受入は進まず

外国人材の単純労働分野への受入拡大に向けた新たな在留資格として「特定技能1号」¹と「特定技能2号」²が2019年4月に設けられた(図表1)。初年度の2019年は新資格による受入が最小で3万人強と想定されていたが、2019年12月末でわずか1,621人とどまっている³(図表2)。しかも、2019年12月末では、特定技能評価試験(本稿では特定技能1号の試験を対象)合格による特定技能での受入はわずか115人にすぎず、ほとんどは技能実習⁴からの資格変更となっている。以下ではその背景を考察する。

(1) 二国間の協力覚書の遅れが特定技能評価試験のスケジュールに影響

特定技能では日本と二国間の協力覚書が締結された国の外国人を受け入れることができる。その二国間の協力覚書の進捗状況を見ると、一番早かったのがフィリピン(2019年3月19日締結)で、特定技能の開始となった2019年4月1日より前に締結できたのはフィリピン、カンボジア、ネパール、ミャンマーのみにとどまっている。その後は、締結の日付順にモンゴル、スリランカ、インドネシア、ベトナム、バングラデシュ、ウズベキスタン、パキスタン、そして2020年2月4日に締結されたタイまで、合計12か国と二国間の協力覚書が締結された。また、2019年6月の段階で実質合意と公表されていた中国との二国間協定はまだ締結されていない。

図表1 特定技能の概要

	在留期間	技能	日本語能力	家族帯同
1号	最長5年	試験等で確認(技能実習2号を修了した者は免除)	試験等で確認(技能実習2号を修了した者は免除)	原則不可
2号	制限なし	試験等で確認	不要	可(配偶者と子)

(注)当初は全ての特定技能1号に対して家族帯同が不可であったが、留学では家族帯同が認められていることから、人道的配慮により留学から特定技能1号への資格変更の際は家族帯同が認められることに変更された。

(資料)出入国在留管理庁「在留資格「特定技能」について」(2019年7月)より、みずほ総合研究所作成

このような二国間の覚書締結の遅れは特定技能による外国人材の受入スケジュールに影響している。それは、特定技能評価試験の実施状況を見れば明らかである。特定技能が設けられた14業種の試験実施状況を見ると、2020年1月末までに建設業（2020年3月にフィリピンで最初の試験を開催予定）を除く13業種で既に少なくとも1回は実施され、実施回数は業種計で60回を超えている。

しかし、2019年度上半期までに実施された試験は介護6回、外食3回、宿泊1回にとどまっている。さらに、2019年度上半期までの試験開催国を見ると、日本国内を除けば、二国間の協力覚書が1番目に締結されたフィリピンと2番目に締結されたカンボジア（2019年3月25日）の2国だけである。

これまでに二国間の覚書締結に実質合意したと発表されている中国を含めれば、日本における外国人労働者の国籍別上位国の多くが締結国になっている。今後は試験回数が増加していくと思われるが、二国間の協力覚書締結の遅れが1年目の試験の実施スピードや回数に大きく影響しているのは間違いないであろう。

（2）特定技能評価試験における低い合格率

外国人が特定技能の在留資格を得るためには、基本的に特定技能評価試験（日本語と技能の試験）に合格する必要がある。このため、特定技能で受け入れる外国人は、これまでも積極的に受け入れてきた高度人材、熟練した技能をもつ人材等と、単純労働が認められてきた日系ブラジル人等の未熟練人材の中間に当たる「中程度の人材」と位置付けることができよう。

図表2 「特定技能1号」による業種別の受入見込と現状

業種	2019年度 受入見込	2019年12月末 の受入数	2020年2月末の特定技能評価試験合格者数（受験者数）
介護業	5,000人	19人	技能：1,949人（4,029人） 日本語：1,988人（3,900人）
ビルクリーニング業	2,000～7,000人	13人	317人（472人）
素形材産業	3,400～4,300人	193人	実施済
産業機械製造業	850～1,050人	198人	実施済
電気・電子情報関連産業	500～650人	38人	実施済
建設業	5,000～6,000人	107人	実施されず
造船・舶用工業	1,300～1,700人	58人	7人（14人）
自動車整備業	300～800人	10人	18人（22人）
航空業	100人	0人	194人（340人）
宿泊業	950～1,050人	15人	1,140人（1,852人）
農業	3,800～7,300人	292人	115人（123人）
漁業	600～800人	21人	実施済
飲食物品製造業	5,200～6,800人	557人	1,180人（1,826人）
外食業	4,000～5,000人	100人	4,949人（8,221人）

（注）2020年3月9日時点の各種団体のHP公表分のみ。試験実施済で受験者数と合格者数がまだ公表されていない業種がある。また、介護のみ専用の日本語試験あり。

（資料）出入国在留管理庁や業種別特定技能評価試験主催団体のHPより、みずほ総合研究所作成

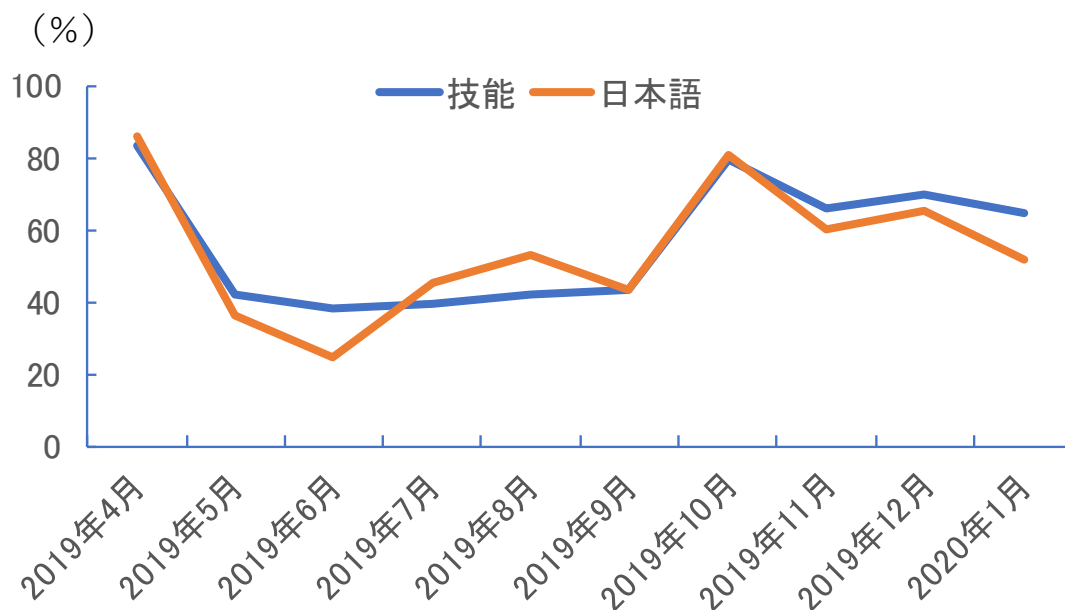
注目される試験のレベルは試験結果から推し量ることができる。特定技能評価試験では介護のみが独自の日本語試験を課しているが⁵、介護も含めて全ての業種の日本語能力について、以前から行われてきた「日本語能力試験」では5段階で下から2番目の水準（ひらがながなんとか読めるレベル）、もしくは2019年から開始された「日本語基礎テスト」（国際交流基金がベトナム、フィリピン、カンボジア、中国、インドネシア、タイ、ミャンマー、ネパール、モンゴルで実施）の合格が求められる。そこで、介護の日本語試験を除く特定技能評価試験を見ると、2020年2月末判明分で受験者16,899人に対し、合格者は9,869人となっており、合格率は58%にとどまっている。

このような技能試験の合格率の低さの一因には、受験者の日本語能力の低さがあると思われる。特定技能向けの日本語能力を測る試験の一つとなっている日本語基礎テストはこれまでフィリピン、カンボジア、インドネシア、ネパール、モンゴルという非漢字圏で開催されているが、2020年2月末までの判明分の合格率は33%にとどまっている。さらに、技能試験の多くは日本語（漢字にはルビ付き）で出題されているため、ある程度の日本語能力なしに合格は難しく⁶、非漢字圏の外国人にはハードルが高い。

このように、日本語関連の試験や日本語で実施される技能試験の合格率は必ずしも高くないことを念頭に、受入見込みを想定していく必要がある。

ただし、介護におけるフィリピン開催の日本語試験の合格率の推移を見ると、最初の時期を除き、回数を経るごとにやや上昇基調にある（図表3）。特定技能評価試験を管轄する団体は過去の問題を公開したり、試験対策のテキストを発行したりしているため、受験者側の特定技能評価試験への対策が進んだことがうかがわれる。特定技能評価試験に則した準備を進める外国人が今後増えれば、徐々に合格率が高まっていくと予想される。

図表3 介護における特定技能評価試験の合格率（フィリピン開催分）



（資料）厚生労働省「介護技能評価試験・介護日本語評価試験 試験結果」より、みずほ総合研究所作成

（３）技能実習からの移行が進まず

技能実習には1号（最長1年で職種制限なし）、2号（1号修了後に最長2年で職種制限あり）、3号（2号修了後に最長2年で職種制限あり）があるが、2号修了者は無試験で新制度の特定技能1号に移行することができる⁷。技能実習2号を終了していれば、仕事における知識や技能や日本語についてある程度の能力が認められるからだ。

しかし、特定技能の許可件数を見ると、技能実習からの変更も含まれる在留資格変更許可件数は2020年1月末で1,751件である。また、技能実習生が従前と同じ事業者の元で引き続き就業するため特定技能に移行したい場合、企業側が特定技能への対応猶予として、技能実習生に短期間の滞在が認められる「特定活動」（2019年4月創設）という一時的な変更が許されることになったが、この許可も865件となっている（2020年1月末）。技能実習2号の在留者（特定技能1号該当業種）が15万人弱（2019年6月3月時点）⁸にのぼっていることを踏まえると、現段階の在留資格変更許可数等はかなり少ないといえよう。

この理由の一つは、申請に対する政府の対応の遅れであろう⁹。技能実習以外から特定技能への資格変更以外も含む全ての在留資格変更許可件数の推移を見ると、特定技能開始後の数か月はほとんど許可されておらず、2019年度下期に入ってから同許可件数は徐々に増えているものの、2019年12月末でも1,000人強にとどまっている。

申請に対する政府の対応の遅れ以外にも在留資格変更許可件数が少ない理由として、受入事業者に課せられる条件の厳しさがある。特定技能で外国人材を受け入れる企業に課されている条件として、労働、社会保険及び租税に関する法令遵守に加え、特定技能外国人と同種の業務に従事する労働者の非自発的な離職がないこと、行方不明者を発生させていないこと、出入国・労働法令違反がないこと等が挙げられている。これらはこれまで技能実習生を受け入れてきて何らかのトラブルを抱えた経験のある企業にとって非常に厳しい条件と考えられる。

（４）留学からの特定技能への移行も進まず

特定技能による外国人材受入が伸び悩んでいる要因として、留学から特定技能への移行が容易でないことも挙げることができる。留学生が特定技能の在留資格へ移行する場合、留学生側にこれまで法令を順守した証明が求められる。留学生には基本的に1週間に28時間のアルバイトが、学校の休みの期間であれば1週間に40時間のアルバイトが認められている。しかし、留学生と称しながらも実態としてアルバイトが目的で在留している外国人が少なくなく、複数のアルバイトの掛け持ち等により制限時間を超えて働いていたケースや、税・社会保険料を正確に納めていなかったケースも散見される。

法務省もホームページ等で留学から特定技能への移行の際の注意として法令遵守の徹底を告知している。しかし、過去に税や社会保険料を規定通りに納めてこなかった留学生にとって、法令遵守について事後的に対応するのは難しい。もし特定技能への移行を申請して移行できない場合、さらにこれまでの法令違反に問われる可能性もあるだけに、留学生が特定技能への移行に慎重になっている一面があると推察される。

2. 今後の外国人材の受入拡大の行方

これまでも留学生や技能実習生という形で外国人が単純労働分野で働くことがあったが、それは留学生が学業に影響しない範囲での限られた時間で行うアルバイトや、技能実習生が送出国へ経験を持ち帰ることを前提にした国際協力の一環であり、外国人の本格的な単純労働という位置付けではなかった。しかし、特定技能では受入外国人を労働者と位置付け、日本人並みの労働条件の確保や各種社会保障制度への加入が企業に義務付けられた。

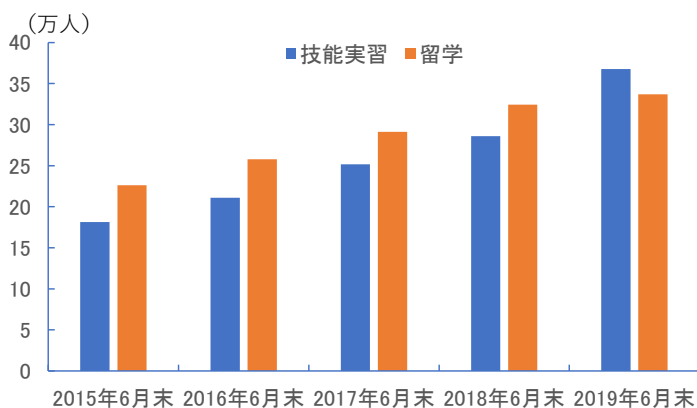
その結果、技能実習や留学における外国人の労働についても従来より厳しく対応されるようになったといえよう。例えば、技能実習生を受け入れている企業が過去1年以内に行方不明者を発生させると特定技能で受入ができなくなるので、既存の技能実習生の待遇を受入企業は改善しなければならない。留学生をアルバイトで抱えている企業が留学生に許された労働時間を超えて働かせたり、税や社会保険への対応をおろそかにしていると、留学生アルバイトを特定技能に移行させることができない。このため、今後1～2年の間は受入企業も外国人も特定技能対応で混乱が生じると予想される。

そのうえ、新型コロナウイルスの影響も当面は軽視できない。これまでもリーマンショック後や東日本大震災後に日本に在留する外国人が減少したように、景気の悪化や居住環境への悪影響には外国人は日本人以上に敏感であるからだ。

そうした中で、外国人の就労は中長期的にどのように変化していくのであろうか。単純労働は基本的に特定技能で行うものと位置付けられた以上、単純労働で働くことを希望する外国人は基本的に特定技能資格取得を目指すこととなるので、単純労働目的の留学は減少していくであろう。

特定技能は一定の日本語能力を問われることになるので、日本語能力の低い外国人材の場合、出身国で日本語教育を受けてから特定技能評価試験に合格するか、日本語能力をあまり問われない技能実習でひとまず就労し、そこから無試験での特定技能への移行を目指すことが現実的となる。実際に、2018年6月末から2019年6月末にかけての在留資格別外国人数の変化を見ると、留学が伸び悩む一方、技能実習は大きく増加した結果、初めて技能実習が留学を上回った（図表4）。なお、留学は2019年6月末から12月末にかけて▲153人となっており、減少に転じている。

図表4 在留資格別外国人数（技能実習と留学）



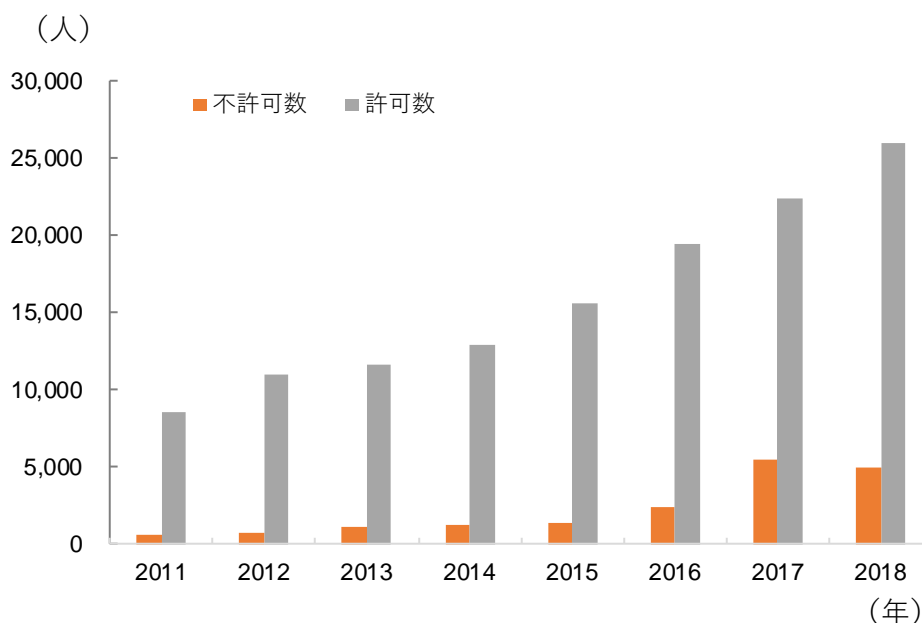
(資料) 出入国在留庁「在留外国人統計」各年版より、みずほ総合研究所作成

このような傾向は日本の労働市場にどのような影響を与えるのであろうか。単純労働は基本的に特定技能で行うものと位置付けられたことから、人手不足に悩む業界のうち、留学生のアルバイト就労が多い業界では留学生のアルバイトから特定技能による就労へのスムーズな切り替えが期待されている。しかし、特定技能の初年度の受入数の少なさはそのような業界では想定外の痛手であろう。

留学生のアルバイトは大都市のサービス業に従事するケースが多いため、特定技能での就労があまり進まない中で留学生のアルバイトが減少していくのであれば、大都市のサービス業の人手不足はより深刻になる。一方で、人手不足が深刻な卸・小売業や運輸業は、現段階では特定技能で就労が認められる14業種に含まれていないものの、その14業種における特定技能による受入が進めば、今後、特定技能の適用を名乗り出る可能性がある。もっとも、特定技能による受入の遅れを考えると、卸・小売業や運輸業への特定技能適用はさらに遅れ、人手不足の緩和へ見込みが立ちにくくなる。特に、留学生アルバイトへの依存度が高い大都市のコンビニエンスストアなどは今後の人手不足対策を練り直す必要がありそうだ。

一方、日本における外国人の在留資格制度は複雑かつ頻繁に更新されるため、外国人はもとより日本語学校や企業が制度に精通しにくかった面があることは否定できない。実際に、特定技能開始前の2018年までのデータによると、外国人労働資格を巡る混乱は在留更新不許可数の増加という形で表れている（図表5）。外国人、日本語学校、企業などに対して、制度に関する適切なコンサルティングとそれぞれの希望をマッチングする機能を有する第三者的立場のコーディネーターや調整機関の存在が今後重要になっていくであろう。

図表5 留学後の日本での就業希望者のうち、在留資格変更の許可、不許可の推移



（資料）法務省「平成30年における留学生の日本企業等への就職状況について」より、みずほ総合研究所作成

政府は特定技能に関わる「登録支援機関」の制度を創設し、人手不足に悩む地方の中小企業など、特定技能の受入体制を自社のみで構築できない企業の支援を登録支援機関に担わせる方向である。技能実習では業界や地域ごとに「協同組合」として企業の支援組織を設立できるが、特定技能では個人や民間団体が新規に登録支援機関を設立することが可能となったので、これまでにない様々な分野からの参入が期待されている。2020年1月末で、登録支援機関として3,724件の登録があり、今後のさらなる増加が予想される。

最後に、今後に向けた特定技能の改善点について、以下の2点を提言したい。第1に、在留資格変更の際の条件のうち、過去の労務関連や税・社会保険料関連については、外国人および受入企業ともに当面（2年程度）は問われないこと、第2に特定技能2号の対象業種を大幅に拡大することである。

前述したように、過去の法令遵守について技能実習生や留学生アルバイトの外国人が事後的に対応するのは難しい。2年程度の期限を区切って、労務関連や税・社会保険料について外国人や企業に周知徹底を図ることとし、この間の在留資格変更の際は今後の法令遵守を条件に過去については問わないという対応が必要だろう。新型コロナウイルスにより当面日本に働きに来る外国人の減少が考えられる中、今日本にいる外国人がより長く働きたいという願望を持っているなら、それをかなえることが当面の人出不足解消に向けた良策となろう。

また、家族帯同や更新回数の制限がない等、事実上の移民としての性格付けが色濃くなる「特定技能2号」の制度設計は大きな課題である。外国人だけでなく企業にとってもできるだけ長く安定的に働くことができる制度が望まれているが、特定技能1号は在留期間が最大でも5年にとどまることが難点である。特定技能1号の対象が14業種でありながら、特定技能2号に移行できるのは建設業と製造業に限定されている。特定技能2号に移行できない12業種で働く外国人はまさに出稼ぎ労働となる。出稼ぎ労働に限定されるよりも、日本で成果を残せば企業にも社会にも認められ、働き住み続けることが可能となる選択肢が残されている方が、外国人にとって特定技能1号で働く魅力が増すのは間違いない。

現状では国は、特定技能2号の対象業種を拡大することに消極的とされる。特定技能については2年後に見直しの機会をもつことになっているが、それまでに外国人材の長期安定的な就労という観点も視野に特定技能2号の制度設計をしっかりと進めていき、特に対象業種を大幅に拡充することが求められよう。

-
- ¹ 相当程度の知識または技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格。
 - ² 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。
 - ³ 特定技能の資格で在留している外国人の数。特定技能評価試験に合格しても日本に在留していない外国人は含まれていない。
 - ⁴ 技能実習には1号（最長1年）、2号（1号修了後に最長2年）、3号（2号修了後に最長2年）があるが、2号修了者は無試験で新制度の特定技能1号に移行することができる。
 - ⁵ 介護のみ、14業種全てに課せられる日本語能力試験か日本語基礎テストのどちらかに加えて、介護独自の日本語試験にも合格しなければならない。
 - ⁶ 例えば、農業の試験は実施国の言語で行われているため、2020年2月末の判明分までの試験の合格率は93%と非常に高い。
 - ⁷ 技能実習生は修了しなくても（3年を待たなくても）、特定技能評価試験に合格すれば特定技能1号に移行できる。
 - ⁸ 外国人技能実習機構「平成30年度業務統計」により特定技能該当業種分を合計した。
 - ⁹ 2019年7月から9月にかけての特定技能の平均審査日数は、在留資格認定証明書交付で70日、在留資格変更で63.7日となっており、他の在留資格に比べて審査が比較的長期間となっている。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。