

技能実習制度の評価と改善策の提示

国際公共政策コース修士1年 松田実恵

目次

序章 外国人労働者が不可欠となった日本.....	2
第1節 はじめに	2
第2節 中小企業の人手不足問題.....	2
第1章 技能実習制度とは	5
第1節 制度の変遷	5
第2節 制度内容	7
第3節 制度の手段構成	9
第4節 入管法改正と技能自習制度	10
第2章 制度の実態と問題点.....	12
第1節 制度の実態	12
第2節 制度の問題点.....	14
第1項 人権侵害行為	14
第2項 監視機能の限界.....	15
第3項 技能実習生の帰国後状況.....	16
第4項 小括.....	18
第3章 韓国の雇用許可制度.....	20
第1節 制度内容	20
第2節 制度の実態	21
第4章 結論.....	24

序章 外国人労働者が不可欠となった日本

第1節 はじめに

日本は外国人労働者に対して、高度な専門能力をもった人材は受け入れるが、単純労働力としての外国人は受け入れないとしてきた。単純労働力として受け入れる場合、国内労働市場への影響、受け入れ先での文化・宗教の違いによるトラブルの発生が懸念され、世論からの反発を買いかねないことから政府として慎重な姿勢を崩すことができないのだろう。

しかし、実際には多くの場所で専門的とはいえない仕事に従事する外国人をよく見かける。なぜなら、日本の外国人労働者の受け入れにはいくつかの抜け道が存在したからである。今回はその一つである「技能実習制度」について、取り上げていきたい。

技能実習制度は発展途上国の技術者養成という国際貢献を目的に始まったものであるが、事実上中小企業への労働力供給のために運用されてきたという側面がある。その矛盾から問題点も多く指摘されているが、政府は法整備で受け入れ環境を整え、規制を加えつつも、この制度を拡充する姿勢を取っている。その方策の一つである技能実習法と入管法改正を確認していきながら、果たして本当に問題点は改善されたのか、改善のためにどのような方策をとればいいのか論じていきたい。

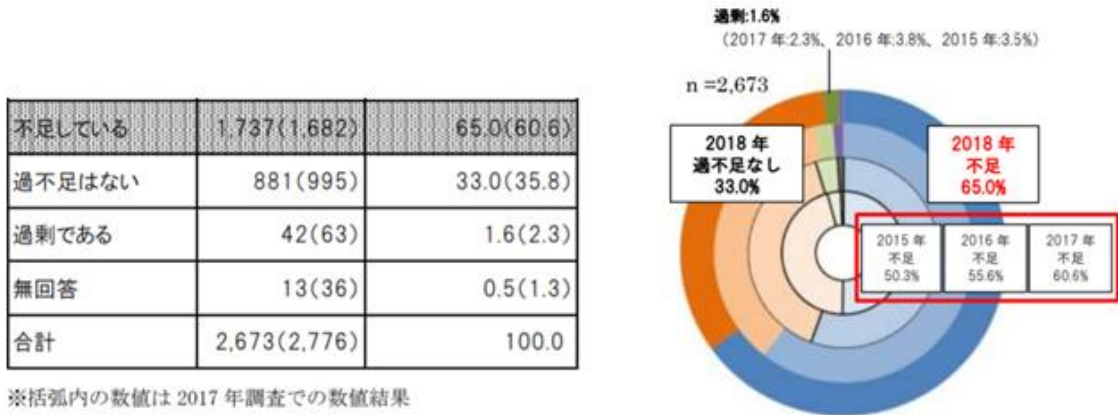
第2節 中小企業の人手不足問題

まず、なぜ政府は外国人労働者の受け入れに対して積極的姿勢を見せるのだろうか。その背景として、中小企業の深刻な人手不足問題があげられている。

日本商工会議所による「人手不足等への対抗に関する調査」の集計結果を見てみると、日本の中小企業が置かれている厳しい現状がよくわかる。

図序-2-①を参照すると、人員の過不足状況について、不足していると答えた企業が65%にも上り、この数字は4年連続で上昇していることが分かる。数年後（3年程度）の人員充足の見通しについても、全体の半数以上の企業が「不足感が増す」と回答した。「現在と同程度の状況」を選択した企業も43.1%であることから、今後、数年間は人手不足の状況が続くことが窺える。

図序-2-①人員の過不足状況について

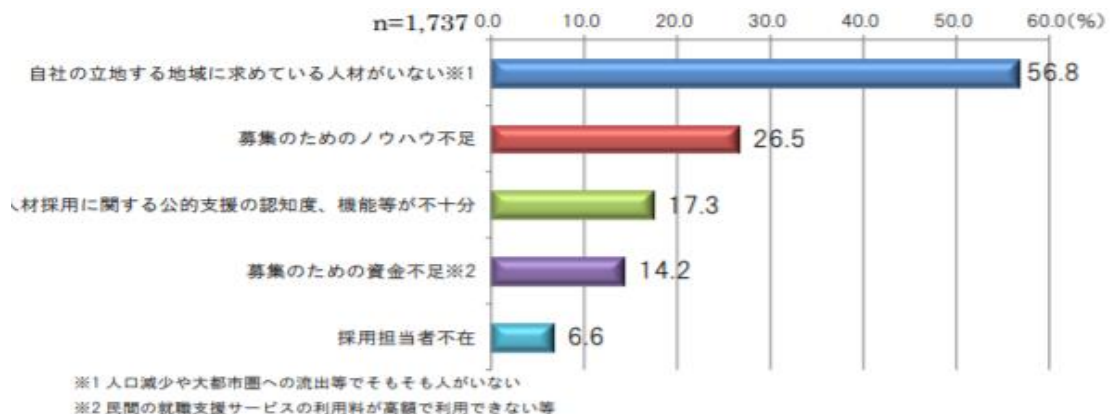


出典：日本商工会議所 「「人手不足等への対応に関する調査」集計結果」

人手が不足している企業に、人員が充足できない理由をカテゴリ別に聞いたところ、「カテゴリ①：そもそも採用できない」では、「自社の立地する地域に求めている人材がいない（人口減少や大都市圏への流出等でそもそも人がいない）」が 56.8%と 最も高い結果となった。大都市への人口集中、人口減少問題の影響が深刻であることがうかがえる。（図序-2-②）

図序-2-② 人員が充足できない理由について【複数回答】

（図1にて「不足している」と回答した企業のみ集計）

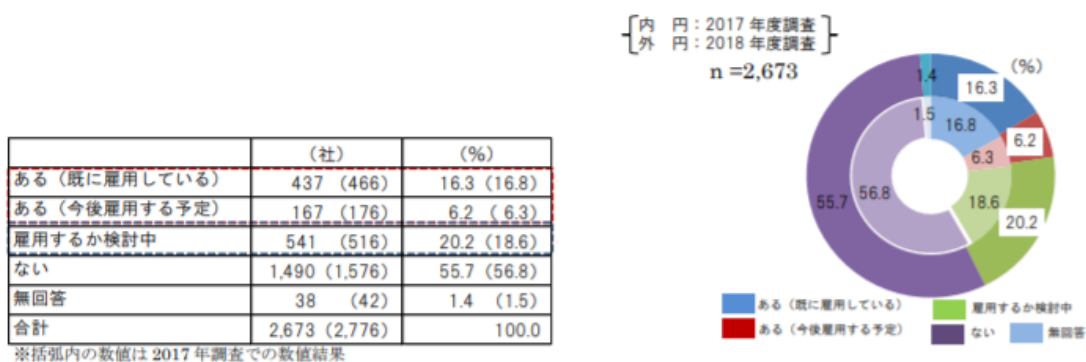


出典：日本商工会議所 「「人手不足等への対応に関する調査」集計結果」

この中小企業にとって、外国人労働者は人手不足問題解決の糸口として期待されている。事実、雇用外国人材の受け入れニーズがある（「ある（既にしている）」、「ある（今後雇用する予定）」および「雇用するか検討中」と回答した割合の合計）と回答した企業は合計すると 42.7%あることから、深刻な人手不足の中で外国人材に対する期待と関心が高いことが窺える。（図序-2-③）

外国人材を受け入れる、受け入れたい理由は、「人手不足により、日本人の求人が充足できないため」と回答した割合が 71.7%と最も高い。この中小企業の声を受けて、政府としても外国人労働者の受け入れに積極的にならざるを得ないのである。

図序-2-③ 外国人材の受け入れニーズについて



出典：日本商工会議所「「人手不足等への対応に関する調査」集計結果」

第1章 技能実習制度とは

第1節 制度の変遷

外国人技能実習制度は数度の入管法改正や政府の外国人人材に対する方針によって、変容を繰り返してきた。この制度は法務大臣の裁量によって出される命令である法務大臣告示で設立されたものであり、国会審議の必要な法律によって設立したものではなかった。しかし、制度見直しの声が高まったこと、安倍政権が人口減少社会への対策の一つとして技能実習制度をとらえていたことにより、昨年(2017)の11月に「外国人技能実習制度」が施行された。また、2018年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」にて、新たな在留資格の創設が方針として示され、その結実として、12月8日、出入国管理法改正案は賛成多数で可決、成立することになった。このように、技能実習制度は変動の多くある制度であるため、まずその制度がどのように変容したのかを記述していきたい。

現在の技能実習制度は政府開発援助（ODA）の一環であった技術研修生に端を発している。技術研修制度は国際協力機構（JICA）や海外技術者研修協会（AOTS）などの政府関連機関が発展途上国の現場技術者養成のために設置され、技術習得に特化した外国人受け入れ制度であった。また、民間でも、海外現地法人を設立した日本の親会社で現地採用従業員を訓練するために、この研修制度を利用して短期間、従業員を日本に送り込んでいた。

1980年代に入ると、中小企業、とりわけ金属製品製造業では若年者の採用難に直面し、この技術研修制度を利用して、中国からの研修生を受け入れて現地作業員とした。しかし、1980年代後半に入ると、日本経済全体が好景気となり、国内の労働力不足が顕在化することになった。その結果、多数の就労許可を持たない不法就労外国人が増加し、労働現場ではこうした外国人の労働災害が多発することになった。不法滞在であるために、外国人の人権侵害行為や不当な搾取も発生した。企業側も不法就労外国人はいつ強制送還されるかわからず、安定した雇用を確保できないことに危機感を抱いていた。不法就労者が増大することで国内労働市場の混乱や治安の悪化をもたらす可能性も高く、政府としても不法就労者対策を練る必要があった。中小企業の人手不足を解消しつつ、合法的に外国人低熟練労働者を導入する方策が求められた。

その結果が1990年の入管法改正である。この改正では定住者ビザの新設と研修者ビザの新設である。定住者ビザは日系人相手に発行するものであり、就労制限が課されなかった。もう一方の研修者ビザは既存の技術研修生ビザに代わって新設されたものである。この研修生ビザは受け入れ条件として学歴は中卒以上と広がったが、活動内容に制限があり、入国時に認可された職務でしか研修ができないこと、また在留期間は一年以内に制限されていたことなどである。また同年8月には法務大臣により、「研修にかかわる審査基準の一部緩和」が発表された。これは海外に現地法人のない中小企業でも団体を組織すれば研修生・実習生受け入れが可能となる内容であり、これにより現在の技能実習制度の原

型である団体管理型研修制度が発足した。この制度は外国人受け入れ制度ではなく、研修制度であるという建前から研修期間の三分の一を座学に充てる必要があったこと、それにも関わらず、在留期間が一年のみであることから、この研修生を人手不足解消対策とみなしていた事業主から不満の声が生じた。

そこで1993年からは技能移転という目的はそのままに、研修後一年間の就労を認める現在の技能実習制度が成立した。そして1997年には実習期間が一年延長され、合計三年間、技能検定の可能な指定職種で外国人研修生受け入れが可能となった。この職種は現在も随時拡大されている。またこの制度には受け入れ人数にも制限があり、常用従業員50人規模では年間3人まで、100人以下では6人まで等の制限が存在した。

だが次第に、この制度の問題点が指摘されるようになった。この外国人研修生が低賃金労働者として扱われるようになり、労働関係法の違反が続出したのである。これに対処するため、2010年7月に在留資格「技能実習」が新設された。これにより、技能検定試験2級合格後は、研修生から技能実習生となり、すべての労働法令が適用とされた。

2012年に安倍政権が成立し、長期にわたるデフレから脱却し、持続的な民間主導の経済成長を達成することを目標にアベノミクスといわれる経済政策を推進してきた。そこで経済成長のためには、人口減少社会への対策が必要とされ、生産性の向上、女性・高齢者の労働市場への参入拡大と並んで、外国人材を活用する方針を示した。2014年4月には、建設技能労働者不足への緊急措置として建設業のみ外国人労働者受け入れが拡大され、2020年までという制限が設けられたものの、期間が3年から5年に変更された。同年6月には「日本再興戦略」が閣議決定され、その戦略の一つとして、技能実習制度の見直しがあげられた。具体的には対象職種の拡大、実習期間の延長、受け入れ枠の拡大が目指されている。

この閣議決定が法として成立したのが、技能実習法であり、昨年11月に施行された。この法では、技能実習は技能等の適切な習得のために実施され、労働力の需給の調整の手段としておこなわれてはならないと基本理念で明記している。法律上の変更点としては5点ある。最初に、技能実習生ごとに技能実習計画を作成し、その技能実習計画が適当であることの認定を受けることになった。2点目として、監理団体も事前に許可が必要とされている。3点目に、この実習計画の認定と監理団体の許可を与える機構として、外国人技能実習機構が創設された。4点目に、優良な実習実施者、監理団体に限定して拡充を認めており、最長期間が3年から5年に、人数枠も2倍とするとされている。5点目に技能実習生の保護措置が設けられた。人権侵害等について、禁止規定や罰則を設けるほか、技能実習生による申告を可能にしている。また上記の外国人技能実習機構が実習生からの相談への対応、援助を行うとしている。

技能実習制度の変遷を見ると、中小企業の人手不足と不法就労者への対策としてはじめられたことが明白である。だが、移民を受け入れることは西欧諸国の移民問題の深刻化がみられていたこと、国内の単純労働者の失業や異文化流入による民族同質性の喪失が危険

視されたため、国内世論の合意が未形成であり、政府も移民受け入れを行うことには消極的であった。その妥協策として、現行の法的には単純労働者の受け入れを認めないが、実態としては受け入れている技能実習制度が確立したとされている。例えば、梶田孝道はこの制度を「移民政策上のバックドア政策」とよび、技術移転を建前に労働者の受け入れが実質上行われていると指摘した¹。

第2節 制度内容

では、つぎに現行の制度の具体的内容についてみていこう。去年施行された技能実習法を確認していく²。まず、第二条にて、「技能実習」とは、企業単独型技能実習および団体監理型技能実習を指すとしている。企業単独型では現地法人のある日本企業が現地職員の技能を習得させるために日本の親会社に受け入れられて、技能習得のために業務に従事する。団体監理型では、実習管理を行う監理団体をまず形成し、その傘下の企業が研修を行う。団体管理型の形態をとるものが全体の90%以上を占めるとされている。

団体管理型では資本、取引関係のない外国の企業から日本の中小企業が監理団体の責任と監理の元、外国人技能実習生を受け入れることになる。そのため、まず日本政府と実習生の送り出しを希望する国との間で政府間取り決めを順次作成する。また、外国人技能実習制度の中核的機関として活動する国際研修協力機構は、支援活動の一つとして送り出し国の政府当局等と討議議事録を締結し、定期的に協議を行うことなどにより、協力関係を構築し、制度に関する情報を諸外国に提供すると同時に送り出し国の関係法令、送り出し機関情報を収集し、日本監理団体等に提供する役割を担っている。そして、送り出し国の政府当局等は、機構との討議議事録に基づく、送り出し機関を認定し、認定した送り出し機関の管理、監督を行うという役割を担っている。日本の監理団体は、国際研修協力機構を通じて、送り出し国の政府当局等が認定した送り出し機関の情報を入手し、送り出し機関との間で民間ベースの契約を締結し、実習生を受け入れることになっている。この政府間取り決めと国際研修協力機構の活動は補償金の徴収を不法に行うなど不適正な送り出し機関の排除が目的として行われている。従来は政府間取り決めの義務は存在しなかったが、不当な利益を得る悪質な送り出し機関やブローカーが存在したため、相手国政府との協力体制を敷くことで、排除の徹底をなそうとしている。

この技能実習法によって、新たにできた制度として、技能実習計画がある。技能実習を行わせようとする方は技能実習生ごとに、技能実習計画を作成し、その技能実習計画が適当である旨の認定を受けることになった。この認定は、新設される外国人技能実習機構が

¹ 梶田孝道, 2001, 「現代日本の外国人労働者政策・再考—西欧社会との比較を通じて」, 梶田孝道編『講座・社会変動7 国際化とアイデンティティ』, ミネルヴァ書房

² 厚生労働省 「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）」

担う。この認定の基準として、欠格事由に該当しないこと、認定基準に適合することがあげられている。欠格事由に該当しないとは、一定の前科がないこと、5年以内に認定取り消しを受けていないこと、5年以内に出入国または労働に関する法令に関し不正または著しく不当な行為をしていないことなどを意味する。認定基準に適合するとは、実習生の本国において修得等が困難な技能等であること、技能自習を行わせるための適正な体制及び設備を有していることなどを指す。実習実施者は、認定を受けた技能実習計画に従って技能実習を行わせなければならないが、仮に違反があった場合は、改善命令や認定の取り消しの対象になる。

もう一つ新しくできた制度として、監理団体の許可制がある。監理事業を行おうとする法人は事前に外国人技能実習機構による許可を受ける必要がある。基準としては欠格事由に該当しないこと、許可基準に適合することである。欠格事由は技能実習計画のものと同様である。管理事業を適切に行う能力を有すること、外部役員設置または外部監査の措置を行っていることが認可基準として定義されている。監理事業を適正に運営する義務が団体にはあり、違反した場合には改善命令や許可の取り消しの対象になる。

技能実習には3つの区分があり、入国後1年目の技能等を習得する活動（第1号技能実習）、2・3年目の技能等に習熟するための活動（第2号技能実習）、4・5年目の技能等に熟練する活動（第3号技能実習）の3つに分けられる。第1号から第2号、第2号から第3号へそれぞれ移行するためには所定の技能評価試験（2号への移行には学科と実技、3号への移行には実技）に合格していなければならない。また第3号への移行には実習実施者、そして監理団体がそれぞれの能力について高い水準を満たすものとして省令で定める基準に適合していなければならないが、技能実習生はいったん1か月以上の帰国が必要とされている。優良であると認められた実習実施者と監理団体はこの期間の延長だけでなく、人数枠についても現行の2倍程度まで増加を認められている。

従来の制度では、技能実習生による申告、相談ができず、それにより人権侵害行為が横行したという指摘があった。これに対して、この法律では人権侵害行為等について、禁止規定や罰則を設けたほか、技能実習生による申告を可能にしている。国による技能実習生に対する相談・情報提供体制を強化するとしている。

新たに設立された外国人技能実習機構についても述べていきたい。この機構は、技能実習計画の認定、実習実施者の届けての受理、実習実施者・監理団体に報告を求め、実地に検査する事務、監理団体の許可に関する調査などの国の事務を担う。従来の制度では、民間機関である国際研修協力機構が巡回指導を行っていたが、この機構には法的権限がなく、巡回指導が機能していたとはいいがたかった。これに対して、外国人技能実習機構は監理団体等に報告を求め、実地に検査する等の業務を実施でき、違反が発見された場合には主務大臣に報告することで、認可取り消しや改善命令などの処分を行うことができるなど権限の強化が行われた。

第3節 制度の手段構成

技能実習制度は技術移転という国際貢献を理由に、特定の主体に対して外国人人材の受け入れを許可する制度である。この免許の構造は二重構造となっており、監理団体には許可制をとり、実習実施者は技能実習計画の認定制がとられている。まず、監理団体に許可が下りなければ、その傘下企業は受け入れがそもそも不可能であり、監理団体に許可が下りたとしても、実施者本人が計画の認定を機構から受けない限りは実施できない。そして、監理団体は監理監督を行う義務、実施者には認定を受けた計画通りに実習を行うことが義務とされており、違反した場合は改善命令、認定や許可の取り消しという処分が下される。ほかにも、監理団体、実施者への監視を行う機関として外国人技能実習機構が存在し、監理団体等に報告を求め、関係者への質問を行うことができ、実地に検査する等の業務を実施できる。そして、違反が発見された場合には主務大臣に報告することで、認可取り消しや改善命令などの処分を行うことができる。また、違反行為の発見は機構の検査や報告請求だけでなく、技能実習生の申告制もとられている。

免許制が健全に機能するためには、対象がその認可を受けるにたる存在であるのかを見定める免許条件が存在しなければならないが、技能実習法では認定制の基準として第9条と第10条、許可制の基準として第25条と26条にて明文化されている。この法律が施行される前は監理団体や実施者の義務責任が不明確であった。そのため、指導や監督ができていない監理団体の存在や実習体制が不十分であるにも関わらず、実習生を受け入れていた実施者が存在した。また、監理団体とその傘下の実施者は事実上利害関係にあり、不正の隠蔽が横行していたとされる。この問題に対して、免許制をとることで能力不足の監理団体・実施者、不正行為を行う可能性のある機関を事前に排除することで解決を図ろうとしている。

また、ある条件を満たした対象にだけ、減税や規制緩和を認める「インセンティブ」という手法もとられている。技能実習法の中では、優良な監理団体等に対する拡充策がこれに当たる。拡充策としては、実習期間の延長、受け入れ人数枠の拡大、対象職種の拡大の3点があげられる。通常は3年間の実習期間を、いったん帰国させる必要があるが、最大2年間追加で実習期間を延ばすことができる。人数枠については常勤従業員数に応じた人数制限がかけられていたが、これを倍増（最大5%までから、最大10%まで）に変更が可能となった。職種については地域限定の職種や社内検定を活用すれば、企業独自の職種も対象となり、複数職種の実習の措置もとることが可能である。この優良な監理団体と認められるには一定の要件を満たす必要があり、法令違反がないことはもとより、技能評価試験の合格率、指導・相談体制の充実などがそれにあたる。実習実施者は安定した雇用をできるかぎり確保したいという思惑があり、長期間の受け入れと人数枠の増加についてはインセンティブが存在する。このインセンティブのために、技能実習生の待遇改善や実習の質改善を監理団体、実施者が自主的に行う仕組みをこの制度に埋め込んだといえよう。

第4節 入管法改正と技能実習制度

2018年6月に「経済財政運営と改革の基本方針2018」が閣議決定された。その方針の中で、特定の業種で「新たな在留資格」を設ける方針を明らかにしたのである³。この新たな在留資格は「特定技能」と名付けられ、技能実習生が移行することを基本形として想定されていた。家族帯同の自由はないが、5年間日本で就労可能となり、技能実習生が最長で5年働くことができるのを踏まえると、合計10年間働くことができるとされていた。技能実習法の成立、1年もたたずに滞在期間が延長できる道筋を探り始めたのには、労働力不足がそれほど厳しいということの裏返しだといえる。

この閣議決定を受け、成立したのが2018年12月8日に可決された出入国管理法改正案である⁴。入管法改正案では2019年4月の施行を予定しており、在留資格「特定技能」を2段階で新設している。「1号」では最長5年の技能実習を終了するか、技能と日本語能力の試験に合格すれば取得でき、在留期間は5年で家族帯同は認めない。受け入れ業種は農業や介護などの14業種である。1号での受け入れ人数は5年間で最大34万5150人を目安としており、なし崩しに人材を受け入れることを防ごうとしている。「2号」は、さらに高度な試験を合格し、熟練した技能を持つ人に与えるとされており、1～3年ごとに期間の更新ができる。更新時の審査を通過すれば、更新回数に制限はなく、長期就労も可能で、家族の帯同も認められている。技能実習や1号とは異なり、特定2号の滞在期間は永住権取得の要件の一つである「5年の就労期間」に参入するため、事実上永住化への道を開くことになる。また、この改正で法務省入国管理局を「出入国管理庁」に格上げした。

法案が可決されたことを受けて、現在政府は外国人人材の受け入れ環境を整えている最中である。まず、ベトナムやフィリピンなどアジア8か国から外国人労働者を受け入れるとし、2019年3月までに情報共有などを定める二か国協定を結ぶとした⁵。19年4月の新制度開始時は8か国のうち、ベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、タイ、ミャンマー、カンボジアの7か国が決まっており、残り1か国とは調整を続けている。専用の日本語試験を設けて、新たな労働者の受け入れを行うとされている。

政府が年度内に決定する省令案の概要も発表されつつある⁶。企業側が外国人を受け入れる場合、同じ仕事をする既存の従業員の雇用維持を条件とされ、新たな在留資格に基づく「特定技能」の外国人は18歳以上と規定した。

³ 内閣府 「経済財政運営と改革の基本方針2018」 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html> (最終閲覧日:2019年1月31日)

⁴ 入国管理局 「入管法及び法務省設置法改正について」 http://www.immi-moj.go.jp/hourei/h30_kaisei.html (最終閲覧日:2019年1月31日)

⁵ 日本経済新聞 2018/12/12「外国人就労へまずアジア8カ国と政府間協定、働き手の不安緩和」

⁶ 日本経済新聞 2018/12/14「企業の外国人労働者受け入れ、従業員の雇用維持条件に、政府省令案。」

外国人労働者の受け入れにより、国内の雇用を奪うのではないかという批判に対しては、受け入れ側の企業に「外国人と同様の業務に従事する労働者を非自発的に離職されていないこと」を条件とすることで懸念を腐食しようとしている。このほか、「行方不明者」を発生させていない」「保証金を徴収するなど悪質な仲介業者などの介在がない」「外国人が十分理解できる言語で支援できる体制を確保する」ことも義務付けた。

技能実習生が劣悪な労働環境にあったという指摘から、外国人労働者の報酬は「日本人と同等以上」としている。外国人が帰国の旅費を負担できない場合、企業側が負担するほか、倒産などで外国人の離職者が発生した場合の転職支援も義務として盛り込まれている。

12月20日には、賃金の高い都市部に外国人が集中するとの懸念に対して、政府は業種や地域別の受け入れ状況を3か月ごとに公表することを明らかにした。また分野別運用方針には新たに受け入れる外国人労働者の見込み数や資格を得るための試験方法などを詳細に盛り込んだ。新たな資格「特定技能1号」の対象となる14業種のうち、技能試験を2019年4月から実施できるのは介護、宿泊、外食の3業種にとどまる見通しである⁷。

「特定技能」の新設により、事実上単純労働者の受け入れに踏み切ったことは、これまでの政府の対応（高度人材は受け入れるが、単純労働者は受け入れない）を考えると、大きな転換点である。人材の受け入れ競争が韓国や台湾との間で行われ、地方中小企業の人手不足の深刻さを踏まえた結果、政府の対応も柔軟にならざるを得なかった結果だと言えよう。だが、この出入国管理法改正案は十分な審議を経て成立したとはいいがたく、具体的方策は省令にて示すなど、内容に不透明な点が多い。例えば、外国人労働者が大都市圏に集中するという懸念に対し、関係省庁が「地域への集中状況、人材が不足している地域の状況の把握に努める」と基本方針に明記してあるものの、把握自体がその問題解決策になるとは言えないため、問題に対する具体的解決策が提示できていない状況だ。まだ、完全には省令が発表されてはいないため、評価が難しいが、「特定技能」の新設は大きな転換点ではあるものの、その実施には懸念がつきまとっているといえる。

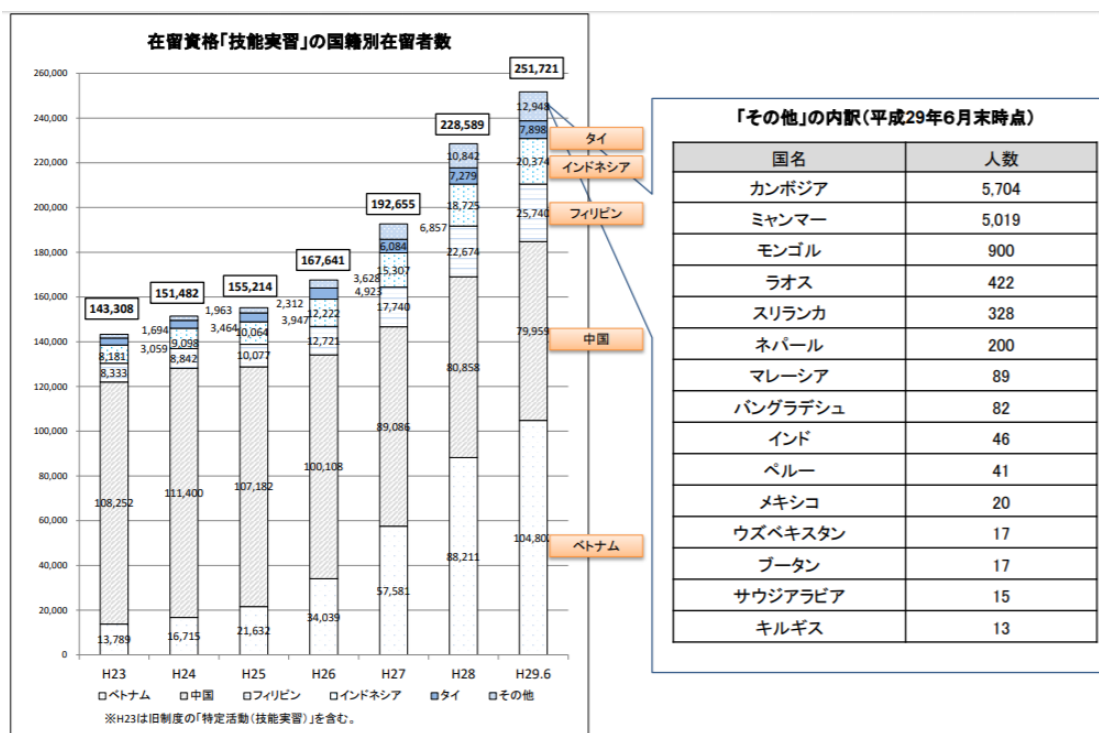
⁷日本経済新聞 2018/12/21「外国人労働者受け入れ、3か月ごと状況公表」

第2章 制度の実態と問題点

第1節 制度の実態

技能実習生の数は年々上昇傾向にあり、平成29年には25万人を突破している。政府の外国人労働者に関する政策、中小企業からの需要を考えるとこの数はますます上昇することは確実である。国籍別で見ると、ベトナム、中国出身の技能実習生が多いようである。平成27年度までは中国が1位であったが、平成28年からベトナムに数を越されている。理由として、中国が経済発展により出稼ぎに出る若者が減ったこと、ベトナムと日本との間に2か国間協定が締結されるなど、ベトナム政府が積極的に、若者が海外で働くことを支援していることが考えられる。

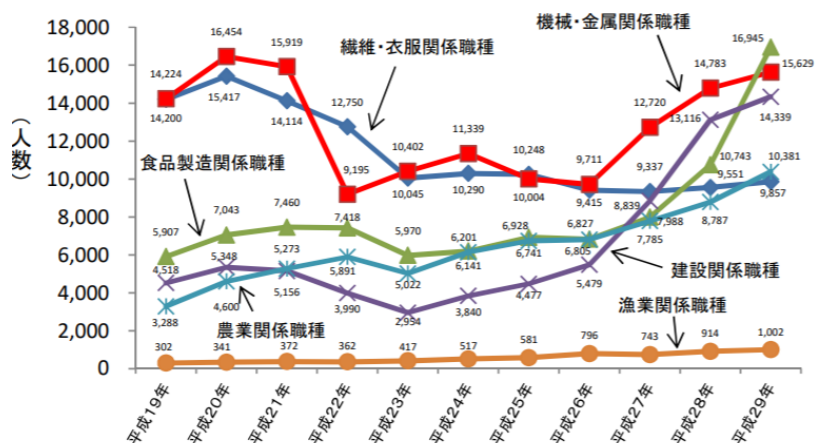
図2-1-① 国籍別技能実習生数の年次推移



出典：厚生労働省 「外国人技能実習制度の現状、課題等について」

技能実習生を受け入れることが可能な業種は全体で77職種存在する。この職種は中小企業からの働きかけにより、その数を増やしてきた。図2-1-②では技能実習2号への移行者数を示しているが、技能実習2号に移行するということは、試験を突破し本格的に技能実習生として働けるようになることを意味するため、その移行者数が多い職種ほど、技能実習生が多く存在する職種だということができる。その図を参照すると、食品製造関係、機械・金属関係、建設関係の順で技能実習生が多いことが分かる。

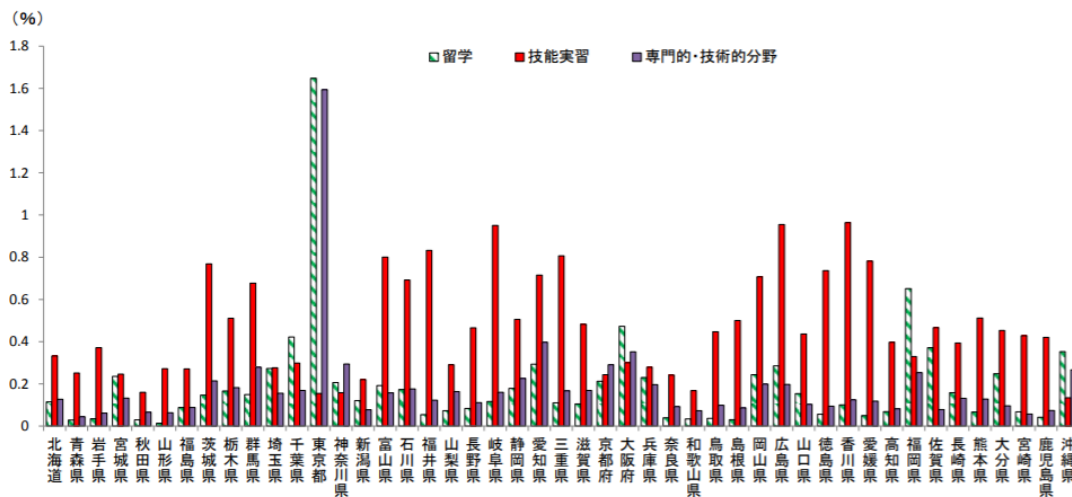
図 2-1-② 職種別「技能実習 2号」への移行者数



出典：厚生労働省 「外国人技能実習制度の現状」

図 2-1-③にて、都道府県別・在留資格別に外国人労働者数の就業者全体に占める割合を示している。これを見ると、東京といった都市部では留学、専門的・技術的分野での外国人の受け入れが多い一方で、地方部では技能実習が占める割合が高いことが明らかである。ここから、地方が技能実習生により労働力として依存している状況がよくわかる。

図 2-1-③ 都道府県別・在留資格別・外国人労働者数（就業者数に占める割合）



出典：第一生命経済研究所 「外国人労働者の積極受入へ舵」

第2節 制度の問題点

第1項 人権侵害行為

技能実習制度には批判の声も多く寄せられている。まず、技能実習生の待遇の悪さがあげられる。

日本政策金融公庫総合研究所が2016年に自身の融資先を対象に「外国人材の活用に関するアンケート」を実施しており、そこに外国人従業員の賃金に関する記述がある⁸。まず、外国人従業員の月給を見ていく(図2-2-①)。正社員として働く外国人従業員の61.1%が22万円を超える収入をえているのに対し、技能実習生の95.1%の月収は18万円以下である。仕事内容が異なるため、単純な比較はできないが、技能実習生の月給は正社員に比べるとかなり安い。技能実習生の月給の平均値は14.7万円であり、時給に換算するとほぼ最低賃金に相当する。

次に時給にて、非正社員と技能実習生とを比較する。非正社員の時給は「901円～1000円」が40.9%と元も多いのに対し、技能実習生の時給は「850円以下」が48.9%と最も多く、非正社員と比較しても賃金が安いことが分かる。外国人従業員が担当している仕事の難易度を見てみると、非正社員よりも技能実習生が担当する仕事は難易度が高いため、非正社員は難易度が低い仕事を担当しながらも、技能実習生よりも高い賃金を得ているという不合理な状況があるといえる(図2-2-③)。この理由として、アンケートでは雇用主へのインタビューを通して、技能実習生を雇用にかかるコストは正社員・非正社員よりも割高であり、給与をその分減らそうとする傾向があることを指摘している⁹。それでも技能実習生を受け入れる理由として、実習生には事業所の移動が原則として認められていないため、一度受け入れれば最低でも3年間は働くことが保障されており、最低賃金で働くことを強いても、高い賃金を求めて事業所を移動することがないことが考えられる。

このように、技能実習制は実施者が実習生に対して、圧倒的に優位な関係性を築くため、実習生が人権侵害行為の被害者になる可能性が非常に高いのである。事実、厚生労働省は平成29年に技能実習生の実習実施者に対して監督指導や送検等の状況をまとめているが、監督指導を実施した5966事業者のうち、4226事業所に労働関係法令違反が認められており、その割合は70.8%にも及んでいる¹⁰。

⁸ 日本政策金融公庫総合研究所 2017. 「中小企業の成長を支える外国人労働者」. 同友館 pp.45-122

⁹ 日本政策金融公庫総合研究所 2017. 「中小企業の成長を支える外国人労働者」. 同友館 pp.67-68

¹⁰ 厚生労働省 「外国人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(平成29年)」

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudoukijunkyouku-Kantokuka/besshi.pdf> (最終閲覧日:2018年1月31日)

図 2-2-① 外国人従業員の月給

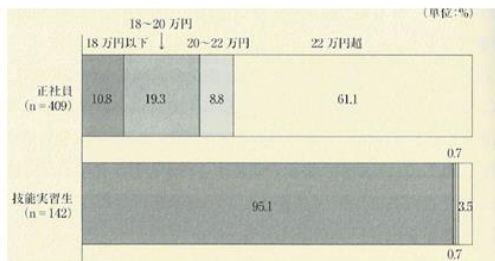


図 2-2-② 外国人従業員の時給

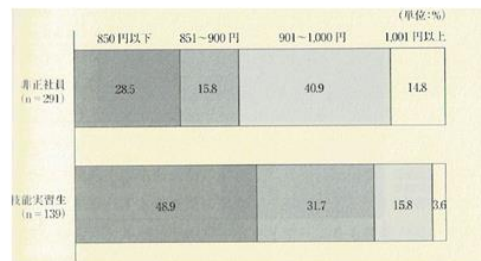
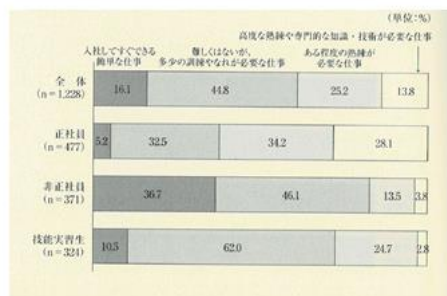


図 2-2-③ 外国人従業員の仕事の難易度



出典：図 2-2-①から③いずれも、日本政策金融公庫 「外国人人材に関するアンケート」

第 2 項 監視機能の限界

技能実習制度は技術移転と国際貢献がその目的である。そして技能実習は、技能等の適正な修得等のために整備されかつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行わなければならないとされている。これを達成するために、許可制と認定制の二重構造や罰則規定、監視機関の設置等がなされている。この制度が行政上実現されるためには監視機関が本当にその役割を担えるかが鍵となるだろう

2015 年 10 月の厚生労働省雇用状況調査では、外国人労働者全体の約 2 割の 17 万人が技能実習の在留資格で滞在しており、巡回対象範囲が広い状況にあった。こうした状況にも関わらず、国際研修協力機構は 160 人ほどの人員しかおらず、しかもその巡回指導には法的権限が何ら存在しなかった。この機構の人材不足と問題に対する能力不足から、国際貢献・技術移転という目的から大きく離れた実習生への人権侵害行為が横行したといえることができる。

その反省から、巡回指導の役割を新設された外国人技能実習機構が担うこととし、監理団体への報告請求や実地に検査することを可能にし、機構の報告によっては大臣からの行政処分が科されることになった。だが、機構の取り締まり能力には個人的に懸念がある。技能実習制度の受け入れ人数枠は現行の 2 倍程度までの増加が認められ、実習の最長期間も 3 年から 5 年に伸ばされた。つまり、対象となる技能実習生は増大することが見込まれ

ており、役割を担う機構の人員は 230 人ほどとされている。政府としては技能実習制度の拡充をさらに進める意向にあり、それに対して機構がどこまで対応できるのかが問題になる。監理団体と実施者の利害関係は依然として存在し、問題の発見にはコストがかかる。また、今年に入っても、技能実習生として来日した外国人に、同意なく除染作業をさせていたという報道があり、制度の実現可能性は低いと判断せざるを得ないだろう。

第 3 項 技能実習生の帰国後状況

技能実習制度が外国人技能実習生に対してもたらす効果について、見ていく。厚生労働省の委託事業として、国際研修協力機構が実施した「平成 27 年度帰国技能実習生のフォローアップ調査」によれば、技能実習を終了した実習生のうち、2015 年 7 月から 11 月までの間に帰国した 17,195 人を対象として実施したアンケートにおいて、2071 人の有効回答を集計した。結果は①技能実習期間を通じて学んだことが「役に立った」と回答したが 96.4%、②役に立った具体的内容では、「修得した技能」の割合が 68.4%と最も高く、「日本での生活経験」が 62.4%、「日本語能力の習得」が 62.2%、③帰国後の就職状況について「雇用されて働いている (28.1%)」、「雇用されていて働くことが決まっている (12.3%)」、「起業している (10.8%)」と回答した人の合計は 51.2%となっている。帰国後、「仕事を探している」と回答した人は 30.4%となっている。④従事する仕事の内容は「実習と同じ仕事 (52.6%)」または「実習と同種の仕事 (22.8%)」と回答した人が、75.4%となっている。

この結果を踏まえると、実習生は実施期間中やそこで得られた経験や技能について、高評価を与えているものが多いものの、帰国後の就職状況を見ると、仕事についているまたは仕事先が決まっている人は全体の 51.2%であり、高くない。この制度は日本企業側にとっては利益のあるもので間違いはないが、技術移転・国際貢献という本来の目的が達成されているかを見てみると、有効性は高くはないと言わざるを得ない。

図 2-3-① 技能実習の効果

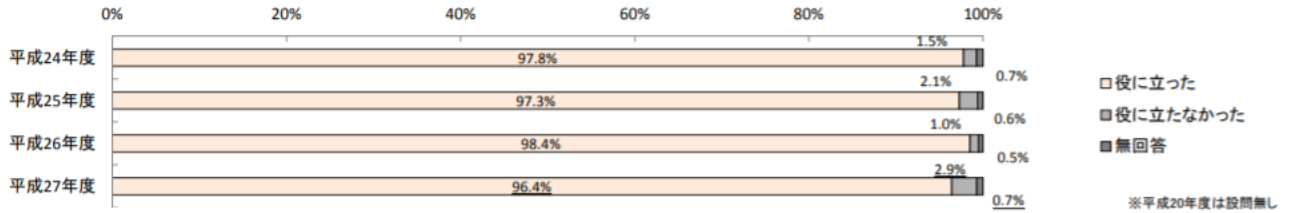


図 2-3-② 役に立った具体的内容

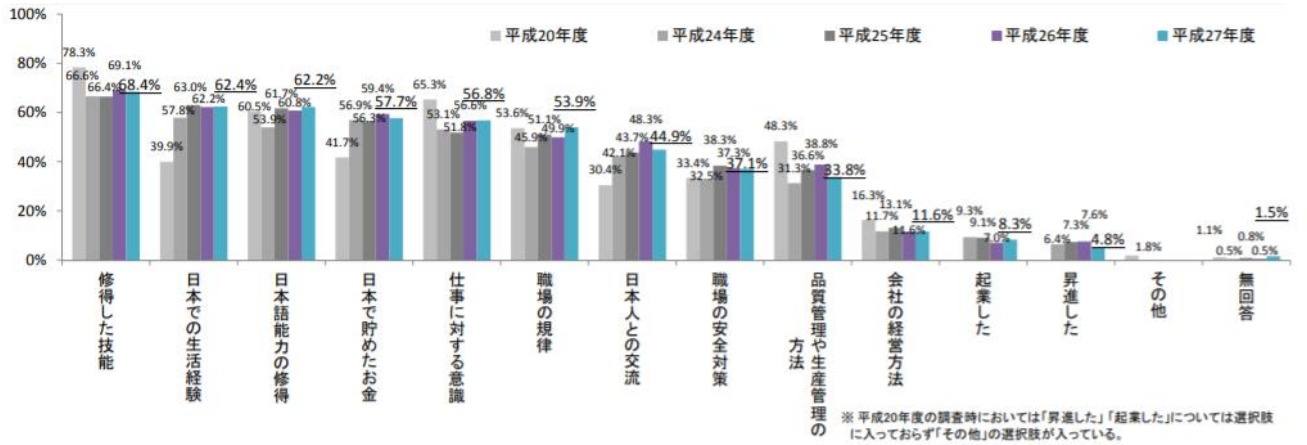


図 2-3-③ 帰国後の就職状況

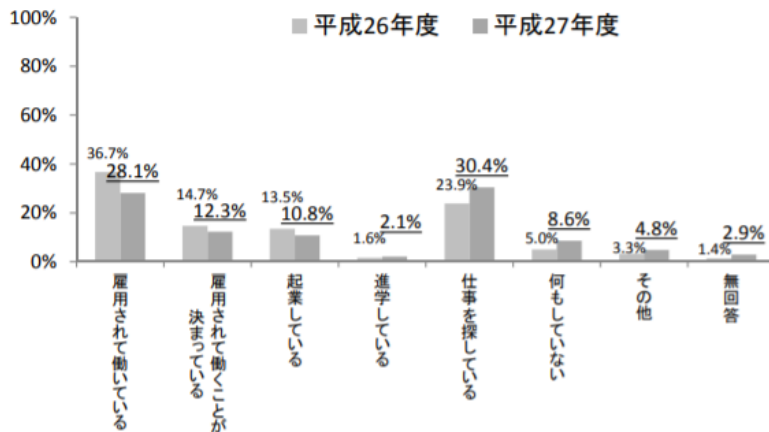
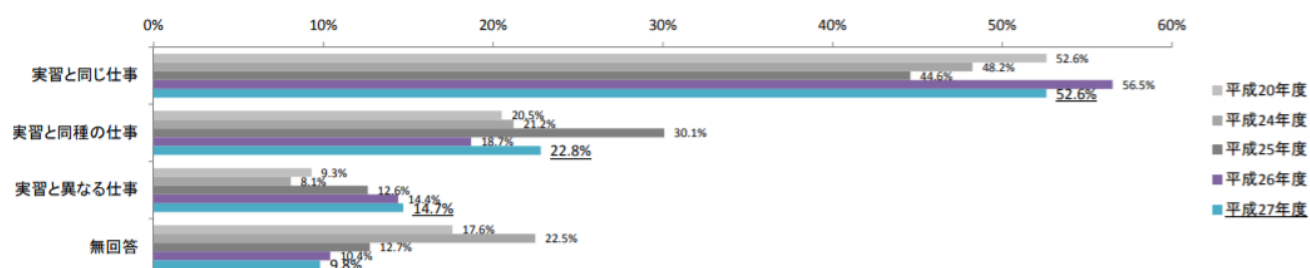


図 2-3-④ 帰国後、従事する仕事の内容



出典：図 2-3-①から④までいずれも、厚生労働省「平成 27 年度帰国技能実習生フォローアップ調査」

第 4 項 小括

最大の問題として、この制度が技術移転と国際貢献という名目で事実上は単純労働者の受け入れ制度になっているという矛盾がある。人材不足を解消するために外国人の単純労働者の受け入れたい中小企業と、移民問題の発生や労働市場の混乱を恐れる政府との妥協策としてこの制度が出発している。このことは多くの移民政策研究者からも指摘されている。技能実習制度は、その基本理念として、国際貢献と技術移転を掲げている。そのため、事前の職種・作業の特定とその固定、実習先たる受け入れ企業の固定がある。そして、副業も禁止されている。また、技能実習法において、技能実習生の移籍が必要となった場合の新たな受け入れ先について、どの機関に対しても、義務を負わせていない。つまり、特定の産業の技術移転を目的とするという建前があるため、実質的には出稼ぎ目的で来ている実習生に、職業選択の自由が保障されていない。受け入れ先の競争がないこと、実習生側に移動の自由がないことで、実習生は我慢するしかなく、受け入れ先は傲慢になる。このように、制度の矛盾により、実習生と企業との間で非対称的な力関係が構築されてしまっている。職業選択の自由は今現在も実習生には与えておらず、潜在的に人権侵害の危険性が制度の中に存在してしまっている。技能実習の効果についても、帰国後状況を踏まえると、技能実習の本来の目的である技術の移転はできていないと評価せざるを得ない。技能実習制が移民政策の裏口としての要素が強いことを改めて露呈させている。

矛盾がまねく問題としてほかに、制度の拡充と監視体制があげられる。中小企業としては制度の運用は安定した雇用につながり、政府としても人材不足分野に必ず母国に戻る外国人を供給し続けることには利点が存在した。つまり、この制度は単純労働者の受け入れとしては理想的な形態であり、拡充という方向にインセンティブが働く。だが、技術移転と国際貢献を目的としている以上、無作為な受け入れは認められず、監視体制の強化や免許制度の構築が必要である。このようにして、制度の拡充と同時に監視体制や免許制の構築が進んだ。だが、これの両立は難しい。拡充すればするほど、監視体制と免許制もまた実行にかかるコストが高まるためである。技能実習法は従来の制度では抜け穴とされてきた問題に対して、新たな制度、機構の構築でもって対処しているが、その実行が本当に可

能なのか、疑問の声を上げざるをえない。

第3章 韓国の雇用許可制度

自らの方策を述べる前に参考事例として、韓国の雇用許可制度を紹介したい。韓国は2000年まで、日本の研修制度をモデルにした受け入れ制度を行っていたが、日本と同様に人権侵害の問題が起きたために新制度として雇用許可制度を構築した。日本よりも一足先に抜本的な解決を実施したといえる。この韓国が行った制度を見たうえで、自らの意見にも取り入れていきたい。

第1節 制度内容

韓国の雇用許可制度では国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府から雇用許可書を受給し、合法的に外国人労働者を雇用できる。この制度は4つの原則で成立している。労働市場補完性、均等待遇、短期ローテーション（定住化防止）の原則、受け入れプロセスの透明化である。

まず、労働市場テストについて記述する。申請企業はまず、労働市場テストを行い、韓国人の労働者だけでは運営ができないと判断されたときにはじめて、政府に対して雇用許可書の申請を行うことができる。具体的には、韓国人向けの求人を14日間（主要な日刊紙等に3日間以上求人を行った場合は7日間）行っても労働力を確保できなかった際に初めて、雇用支援センターを通じて外国人労働者の呼応許可を申請することができる。また、この外国人労働者は事業所の移動が3回までに限り認められる。この労働市場テストと移動の制限は国内労働者と外国人労働者の競合を避けるために行われている。そして、労働市場動向を判断し、受け入れ人数を調整する役割も担っている。この措置により、外国人労働者が供給過多になることを防いでいる。

2つ目の原則は均等待遇である。外国人は韓国人と同様な待遇をうけるべきだとされている。労働三権の適用、最低賃金を同じにする、国民年金や健康保険といった制度を適用させるなどがあげられる。

第3の原則は、短期ローテーション（定住化防止）である。雇用期間は3年間（再雇用時は1年10か月延長）に限定し、単純労働者の定住化防止を図っている。

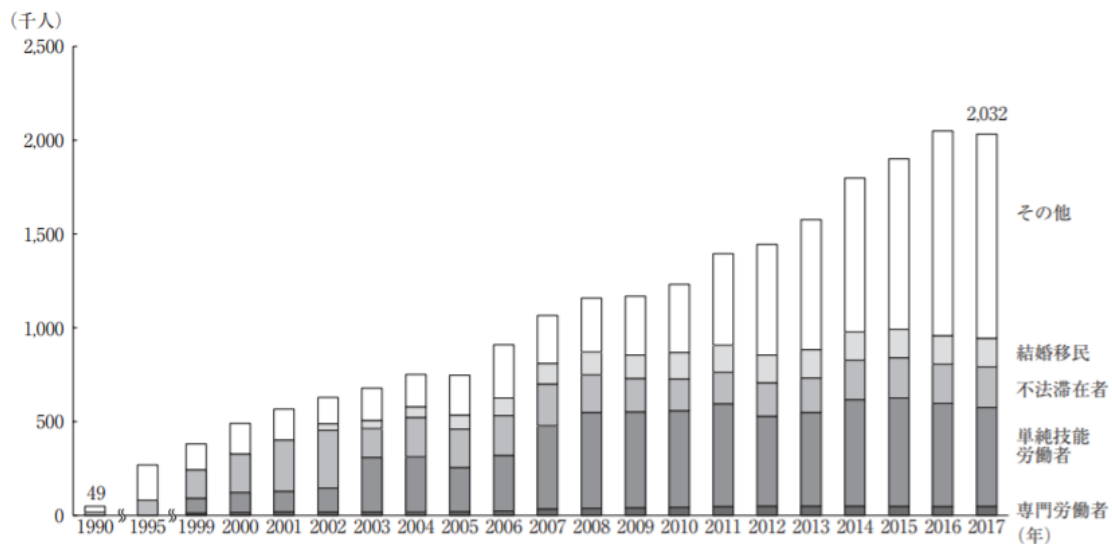
4つ目が受入れプロセスの透明化である。今まで、韓国は民間団体が主体となって、人材の受け入れを行っていたが、不正が多く起きたため、韓国の公共機関と相手国の公共機関が主体となった。具体的には2国間協定を締結しており、もし相手国の側で不正が見つかれば、改善されるまで受け入れが停止されるなど厳罰化も進んでいる。

日本の技能実習制度と大きく異なるのが、3回という制限はあるものの転職の自由を労働者に認めていることだろう。国内労働市場の混乱を防ぐために事前に企業に労働市場テストを行わせ、それにより人数の調整を行うことも特徴の一つである。

第2節 制度の実態

日本では法務省に相当する韓国の法務部による「出入国・外国人政策統計」を見ると、1990年末の4.9万人から、2007年末には100万人を突破し、2017年3月には203.2万人を記録している（図3-2-①）。特に単純労働者の伸び率は著しく、2017年には52.6万人が単純技能労働者として入国しており、1999年と2017年と比較すると、約6.7倍に増加している。その要因として、雇用許可制の導入が指摘されている。日本の技能実習生数が約25万人であることを踏まえると、その数が膨大であることがよくわかる。

図3-2-① 韓国における在留外国人数の推移



資料：韓国法務部「出入国・外国人政策統計」（各年末）
 (注) 2017年は、3月末の数値である。

出典：佐野孝治 2017「韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション」『日本政策金融公庫論集』 No.36, p.79

韓国では、毎年、外国人労働者導入計画を作成し、各業種に外国人労働者を割り当てている。そして、受け入れる業種は制限されており、製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業の5業種に制限されている。この5業種のうち、製造業、農畜産業、漁業は特に申告な労働力不足に直面しているという。図3-3-②によると、製造業への割り当てが圧倒的に多く、2013年は約84%、2014年には約80%にも上る。雇用許可制度は韓国人労働者との競争を避けるように実施されているが、韓国人労働者の不足している業種に積極的に外国人人材を割り当てていることを見ると、その原則が確実に反映していることがよくわかる。

図 3-3-② 一般雇用許可制度に基づく 2013 年の外国人労働者受け入れ割り当て数

括弧内は再入国就業者を指す

単位 (人)	製造業	農畜産業	漁業	建設業	サービス業	合計
2013	52,000 (9,400)	6,000 (400)	2,300 (150)	1,600 (40)	100 (10)	62,000 (10,000)
2014	42,250 (5,300)	6,000 (150)	2,300 (110)	2,350 (30)	100 (10)	53,000 (5,600)

出典：労働政策研究・研修機構 「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策」『JILPT 調査シリーズ』No.114 より作成

雇用許可制では「均等待遇の原則」を掲げているが、それが実際に履行されているか確認してみよう。制度的には、外国人労働者は韓国人と同様に、勤労基準法、労働組合法、最低賃金法、産業災害補償保険法などの労働関連法が適用される。雇用契約の際も、賃金、労働時間、休日、勤務場所などの労働条件および契約期間を明示した標準雇用契約書を取り交わし、不当に低い労働条件にならないよう配慮されている。賃金水準を見てみると、2005 年から 2015 年にかけて年間平均給与が 720 万ウォンから、2330 万ウォンへと 3.2 倍に増加している。それでも、全体の平均賃金と比べると 299 年の 50%から 2015 年には 72%に上昇したとはいえ、依然として韓国人との格差は残っている。外国人労働者の労働生産性は韓国人の労働者を比較して低いことから賃金も安くなることを考慮しなければならないが、制度があるとしてもその運用が難しいことが韓国の事例でも明らかである。

図 3-2-② 外国人労働者の給与総額と平均給与の推移

調査年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
外国人労働者年間平均給与 (百万ウォン)	7.2	6.2	13.5	13.0	13.4	17.4	18.2	19.7	21.3	22.9	23.3
外国人労働者給与総額 (千億ウォン)	16	15	38	45	49	70	85	93	102	116	127
所得税を納入した外国人労働者数 (千人)	223	242	282	345	366	403	465	474	480	508	544
全体の労働者年間平均給与 (百万ウォン)				25.8	25.9	26.1	27.9	29.6	30.4	31.7	32.5

資料：韓国国税庁「国税統計年報」(2007、2012、2016)

(注) 年末精算を申告した外国人労働者が対象。給与総額は非課税所得を含まない。

出典：佐野(2017) p.86

ここまで、韓国の現状を見てきたが、雇用許可制を導入したことで外国人労働者の数が増えたことがよくわかる。そして、韓国人との競争に至らないように配慮がなされていることも、毎年の外国人労働者導入計画にて確認できる。韓国人と同等の待遇にすることは平均給与のとの比較を見てみると、完全には達成できていないとは言えず、韓国の雇用許可制にもまだまだ改善の余地があることが分かる。しかし、日本とは異なり、単純労働者として受け

入れ、事業者間での移動も部分的には認められているため、労働者への待遇は韓国の方がよいと考えられる。

第4章 結論

上記の韓国の政策も踏まえて、政策の提案を行っていききたい。まず、問題が制度の理念と実際の効果との乖離という点にある以上、国際貢献・技術移転を目的とする制度と外国人単純労働者の受け入れを行う制度を別個に作る必要があると考える。具体的には、現在は、高度の専門性を有する熟練労働者などにのみ、在留資格を用意しているが、短期及び非熟練労働者にも、労働市場テストの実施、3回までの事業所移転という制約を設けたうえで在留資格を習得する道を開くべきである。そして、国際貢献・技術移転を目的とした制度では許可制と認可制の要件をより厳しいものとし、職種も制限するなど、純粋にこの目的を果たすことのみを追求すべく、規模を大幅に縮小すべきである。

単純労働者の受け入れは国民と移民との文化摩擦や国内労働者の仕事を奪うとして、消極的な意見も多い。だが、少子高齢化による人口減少、若者の現場離れは存在しており、とくに中小企業の人手不足は深刻である。そのため移民問題に配慮しつつも、単純労働者の受け入れは必要なものとなった。韓国の政策を参考にすると、3回までの事業所移転と労働市場テストの導入は移民問題に配慮しつつ、外国人人材の登用が進むのではないだろうか。全く転職の自由がなかった従来の制度と比べ、人権侵害のリスクは減少することができ、市場テストを課すことで急激な外国人労働者の増加や供給過多という事態を防ぐことで、労働市場の混乱も抑えることができる。まずはこの2つを制度に採り入れ、3回という制限の解除や長期かつ模範労働者には移住の権利を付与するなど少しずつ制限を緩和していくべきだと私は考える。

参考文献

- 梶田孝道, 2001, 「現代日本の外国人労働者政策・再考—西欧社会との比較を通じて」, 梶田孝道編『講座・社会変動7 国際化とアイデンティティ』, ミネルヴァ書房
- 上林千恵子, 2015, 『外国人労働者受け入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ』, 東京大学出版
- 坂幸夫, 2016, 『外国人単純労働者の受け入れと実態—技能実習生を中心に』, 東信堂
- 佐野孝治 2017「韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション」『日本政策金融公庫論集』 No.36 pp.77-90
- 佐野孝治, 2014, 『韓国の「雇用許可制」と外国人労働者の現況—日本の外国人労働者受入れ政策に対する示唆点(1) —』 福島大学地域創造 No.26(1), pp.7859-pp.787
- 高宅茂他・瀬川修吾編. 2018. 「外国人の受け入れと日本社会」. 日本加除出版株式会社 第一生命経済研究所 「外国人労働者の積極受入へ舵」
<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2018/hoshi180608.pdf> (最終閲覧日: 2019年1月31日)
- 厚生労働省, 「新たな技能実習制度について」(2018年4月23日)
https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000204970_1.pdf (最終閲覧日: 2019年1月31日)
- 厚生労働省, 「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)」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000328210.pdf> (最終閲覧日: 2019年1月31日)
- 厚生労働省, 「パンフレット「技能実習法が成立しました!」(2016年11月28日)
https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku/0000167113_5.pdf (最終閲覧日: 2019年1月31日)
- 厚生労働省 「外国人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(平成29年)」
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudoukijunkyoku-Kantokuka/besshi.pdf> (最終閲覧日: 2018年1月31日)
- 厚生労働省 「新たな外国人技能実習制度について」
<http://www.moj.go.jp/content/001225622.pdf> (最終閲覧日: 2019年1月31日)
- 厚生労働省, 「技能実習に関する二国間取決め(協力覚書)」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180648.html> (最終閲覧日: 2019年1月31日)
- 厚生労働省 「平成27年度帰国技能実習生フォローアップ調査」
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11808000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku-Gaikokujinkenshusuishinshitsu/h27-fu.pdf>(最終閲覧日:

2018年1月29日)

駒井洋監修・明石純一編. 2011. 「移民・ディアスポラ研究 1 移住労働と世界的経済危機」.
明石書店

内閣府 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html> (最終閲覧日: 2019年1月31日)

日本政策金融公庫総合研究所 2017. 「中小企業の成長を支える外国人労働者」. 同友館
日本商工会議所 「「人手不足等への対応に関する調査」集計結果」

<https://www.jcci.or.jp/cat298/2018/0607143508.html> (最終閲覧日: 2019年1月31日)

入国管理局 「入管法及び法務省設置法改正について」

http://www.immi-moj.go.jp/hourei/h30_kaisei.html (最終閲覧日: 2019年1月31日)

法務省 第10回 第6次出入国管理政策懇談会 配布資料

<http://www.moj.go.jp/content/001127579.pdf> (最終閲覧日: 2018年1月29日)

万城目正雄, 2017, 「外国人技能実習制度をめぐる制度変容: アベノミクスにおける外国人材活用政策を中心に」『東海大学紀要教養学部』, No.47, pp.215-231

俣真知子 「技能実習制度の立法化と入管法の改正ー外国人材の受入れ関係二法案の概要ー」
『立法と調査』 No.365, 2015年

宮島喬・吉村真子編. 2012. 「現代社会研究叢書 7 移民・マイノリティと変容する世界」.
法政大学出版局

労働政策研究・研修機構 「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策」
『JILPT 調査シリーズ』 No.114