

技能実習制度の変遷

—これまでの課題とこれからの課題—

神戸大学大学院経済学研究科博士後期課程

田村 穂

はじめに

2020年4月17日法務省は新型コロナウイルス感染症の影響を受けて「技能実習生等に対する雇用維持支援」に関する文書を発表した¹。具体的内容は、新型コロナウイルス感染症の影響により実習の継続が不可能になった技能実習生、特定技能外国人に対して、最大1年間「特定活動」で就労することを認めた。これまでは、実習が継続不可能になった場合、同一職種に限って、実習先の変更が認められてきた。しかし、今回の措置は、従前の実習とは異なる分野、特に、人手不足が深刻な農業や介護分野への変更が可能となっており、緊急措置だとしても、新型コロナウイルス感染症による技能実習への影響は大きいと考えられる。

また、技能実習生が来日できないことによる人手不足も様々な産業で報告されており、技能実習制度が日本の労働市場に組み込まれていることが改めて浮き彫りとなった。

これまで技能実習制度は、経済学のみならず、社会学や法学まで広い分野で研究され、多くの課題が指摘されてきた。その多くは、技能実習制度の本来の目的と現実が乖離していることに起因する。技能実習制度の本来の目的は「技能移転による国際貢献」であるが、実際には「労働力供給システム」として機能していることが多くの研究者によって指摘されてきた²。そして、技能実習生に関する様々な課題や問題が明らかにされてきた。ここでは、簡単に各分野からの研究成果を整理しておきたい。

経済学の分野では、志甫（2007）が、賃金が低い産業で外国人研修生比率が高い傾向を明らかにしている。橋本（2010）は、同じ産業内でも、賃金が低い企業で外国人研修生が活用される傾向が見つかった一方で、外国人研修生を活用しながら、日本人従業員に対しては地域・産業の平均よりも高い賃金を提示する企業も一定数あることを明らかにしている。

社会学の分野では、上林（2009）が、在留資格「研修生」が創設された1982年から2009年までを3つの時期区分で整理し、技能実習制度が日本社会に定着し、「研修生労働市場」が成立してきたと指摘している。二階堂（2019）は、近年受け入れ数が増加しているベトナムに着目して、技能実習制度を本来の「技能移転による国際貢献」という趣旨に沿って活用する可能性について検討している。

法学での分野では、小野寺（2015）が技能実習制度の「長時間労働」や「パワハラ・セクハラ」等の人権問題や「最低賃金違反」等の労働関連法規に関する課題を整理している。また、大重（2016）は、実際にあった事例（「賃金の不当控除」「労働災害」等）から、技能実習制度の課題を整理している。

技能実習制度全体に関する議論では、上記のように「制度本来の目的」と現実の実態との乖離を指摘するケースが目立つが、具体事例の研究においては技能実習制度の趣旨を理解し、技能移転に真摯に向き合う前向きな取り組みを取り上げている研究成果も少なくない³。

本稿は、これまでの技能実習制度に関する議論を総括し、技能実習制度の現状を明らかにすることが目的である。技能実習制度は1990年に大枠ができてから何度も法改正が行われてきた。その過程で解決された問題と、現在も取り残されている課題とを整理しておきたい。

第1章では、技能実習制度の変遷を3つの時期に分けて整理した上で、2017年に施行された「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（以下、技能実習法）」について解説する。第2章では、出入国在留管理庁の統計や国際人材協力機構（JITCO）、外国人技能実習機構（OTIT）の業務統計を用いて近年の技能実習生受け入れの状況を俯瞰する。そして、第3章において、先行研究で指摘されてきた技能実習制度の課題の中で、今なお残されている課題について検討する。

1 技能実習制度の変遷

1-1 技能実習制度以前（～1992年）

1960年代から日本企業の海外現地法人などの社員教育として行われていた研修制度が、技能実習制度の起源とされる。それ以前から、国際協力活動の一環で、「招聘型」協力活動を外務省の外郭団体を通じて行っていた⁴。これは、政府主導による協力活動であり、民間企業の人手不足とは無関係な、純粋な国際貢献を目的とした事業といえる⁵。

1960、70年代の民間企業による研修事業も、発展途上国側からの要請に対応するという側面が強かった。当時の研修生の受け入れは、海外現地法人を持つような大企業が中心であり、現地事業所の生産性向上や、周辺の産業社会への社会貢献を目的とする受け入れが目立った⁶。つまり、技能実習制度の前身である、「外国人研修制度」は日本国内の人材不足を補うという文脈で始まったものではない。

一方、中小企業には、海外生産拠点を持つような企業が少なかったため、外国人研修生を受け入れるチャンネルを持ち合わせていなかった。しかし、大企業と比較すると3Kの職場が多い、賃金が低い等、中小企業の労働条件は相対的に悪かったため、国内で若年者の雇用確保が困難になってきていた。そこで、中小企業が人手不足の解決策として着目したのが、「外国人研修生制度」であった。

1976年の日中国交正常化を契機に、「日中友好」を旗印に、中小企業団体が窓口となって受け入れを模索し始める。上林（2009）の「岐阜県日中友好研修生受入協同組合連合会（以

下、岐阜連合会)」や、佐野（2002）の「協同組合川口鋳物海研会（以下、海研会）」がその先駆けとして知られている。「岐阜県連合会」は、現地に合弁企業を設立し、そこから派遣するような形での受け入れを行った。一方の「海研会」は、現地の送り出し機関と契約を交わし、様々な問題を解決しながら、研修生の受け入れを開始した。前者が、当時の制度に近い「現地法人」からの受け入れである一方、後者は現在の「団体監理型」による受け入れに近いシステムになっていた。

当時はまだ、「中小企業による外国人研修生の受け入れ」が制度として整備されていなかったため、中小企業の自助努力によって現在の「技能実習制度」が形作られたといえる⁷。

1986年からの「バブル景気」の影響で労働需給が逼迫すると、中小企業で人手不足がより深刻化するようになる。そして、産業界からの強い要請もあり、1990年に法務省告示により「団体監理型」の技能実習生の受け入れを認め、現在の技能実習制度が始まった。この経緯について、上林（2009）は、国会での議論を経ず、日本社会での合意形成がなされないまま、法務省告示によって技能実習制度を整備したことで、現在まで賛否両論が継続していると指摘している⁸。

1-2 研修生期（1993年～2009年）

1993年「技能等の移転を図り、その国の経済発展を担う人材育成を目的」として、技能実習制度が創設された。当初は、在留資格「研修」で1年間技術を習得し、その後1年間「特定活動」でその技術を向上させるという2段階であった。1997年の法改正によって「特定活動」の期間が2年に延長され、最長3年間の技能実習が可能になる。

当時の技能実習制度において重要な役割を果たしたのが、国際研修協力機構（JITCO）である。JITCOは、現在、関係5省庁（法務、外務、厚生労働、国土交通、経済産業）が共同管理する財団法人である。JITCOは技能実習生の受け入れに関して、書類作成の支援や研修、技能検定を提供する総合サービス機関であるとともに、監理団体や実習実施機関の実習状況を監督・指導するチェック機関でもあった⁹。

この研修生期特有の問題点は、在留資格「研修」にあったことが明らかにされている。

入国から1年間は、「研修生」として受け入れられるため、労働者とみなされず、労働関連法規の対象から外れていた。この頃の研修生が受け取っていたのは、生活実費としての研修手当だった。研修手当は、平均で63,800円（2006年）程度であり、1時間当たりの手当では約300円と、最低賃金よりも低かった。

しかし、実際には、他の日本人労働者と変わらない労働に従事しているケースが多く、禁止されている残業をする問題等が見受けられた¹⁰。なお、研修生は労働に対する報酬を受け取ることはできないので、残業手当を支払うことは禁止されていた。つまり、使用者にとっ

ては、最低賃金以下の賃金で、働かせ放題だった。

制度上、「研修生」は労働者とはみなされず、労働者保護の対象から外れていたにもかかわらず、研修生保護のための立法がなされていなかったことが大きな課題であった¹¹。

1-3 技能実習生期（2010年～）

2010年に入管法が改正され、在留資格「技能実習」が創設される。「技能実習1号（1年間）」「技能実習2号（2年間）」の在留資格の下、労働者として仕事に従事できるようになった。これは、上述の研修と実務の境界が曖昧だとの指摘を受けた措置である。これによって、技能実習生の立場がより明確になり、最低賃金や社会保険が適用されるなど、労働関連法規の対象となった。これ以降、技能実習生の賃金に関する問題点は、「技能実習制度」に内在する課題から、労働関連法規に関する移行した。

他の主な変更点は、3点ある。まず、入国直後から「労働者」として扱うと「技能実習」としての性質が薄れるため、入国後2カ月間の座学による講習が新たに義務付けられた。2点目は、監理団体が技能実習期間すべてを監理することや、3カ月に1回以上監査する義務など、監理団体の業務が拡大された。3つ目が、受け入れ停止期間の延長等、不正行為への罰則強化である。

技能実習について実証分析した先行研究としては、西岡（2004）、橋本（2010）、志浦（2012）、佐伯（2014）があげられるが、使用しているデータはすべて「研修生期」のものである。上記のように、2010年の入管法改正によって技能実習生が労働者として扱われるようになり、大きく転換したと言える。そのため、2010年以降のデータを用いて技能実習の実証分析をすることで、「労働者」としての技能実習生を分析していく必要がある。

1-4 技能実習法

2017年11月「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（以下、技能実習法）」が施行される。在留資格「技能実習3号」が整備され、優良な監理団体、実習実施機関は、最長で5年間の受け入れが可能になるとともに、受け入れ人数枠の拡大等が認められた。

この法律は2つの点でこれまでの技能実習制度の軌道修正を図った画期的な法律である。

1点目は、送り出し国との2国間の「協力覚書」の締結である。

2017年6月6日に日本政府とベトナム政府は、本制度に関する初の協力覚書に署名した。以降14か国と協力覚書に署名している。協力覚書を締結した国は、移行期間が過ぎた後、認定を受けた送り出し機関からのみ、技能実習生を受け入れることができる。

従前の技能実習制度では、民間企業が主体となって制度が成り立っており、JITCOが送り

出し国政府と協議し、問題点を共有する程度で、法的・制度的な政府間協定による合意形成はなされていなかった。その結果、悪質なブローカーや斡旋業者の介在を許してしまう構造になっていた¹²。特に、送り出しプロセスについては、日本で情報を得ることが難しく、対処することが困難であった¹³。

この「協力覚書」によって解決が期待されるのは保証金の問題である。保証金は、送り出し機関が実習生の失踪予防や失踪した場合の損害賠償担保として預かる金銭のことである¹⁴。実習生の中には、多額の借金をして保証金を払う者もあり、これが業務従事の強制等に繋がると考えられている¹⁵。そのため、日本は、2010年の入管法改正によって、保証金の一律禁止を決めている。しかし、日本以外のアジアの国ではこれを禁止している国は少なく、当該国の送り出し機関に理解してもらうことが困難であった¹⁶。特にベトナムでは、労働傷病兵社会省の決定によって、仲介手数料等とともに、保証金の上限額が定められており、保証金を預かることが一般的であった¹⁷。

以上のような問題に対し、技能実習制度を理解してもらい、送り出し国としての責任を明確にするという意味において「協力覚書」の締結は大きな意義を有している。送り出し機関の認定については、日本側から「認定基準」を明確に提示し、その基準に沿って認定、認定取り消しを適切に行うことが取り決められている¹⁸。

2つ目が、実習実施機関や、監理団体に対して、強制力をもって検査することが可能な外国人技能実習機構（OTIT）の創設である。

従前の制度では、監理団体や実習実施機関の監督・指導をJITCOが巡回して行っていた。しかし、強制的な調査権限をもっておらず、任意で協力を求めることしかできなかった。また、法的効力のある勧告ができず、不正行為があった場合には、労働基準監督署や入国管理局（現、出入国在留管理庁）に通報するのがJITCOの役目であった。これでは、監督、指導の実効性がどれくらいあるのかを具体的に確認することは困難であった。

OTITが創設されたことで、強制的に実態を調査することが可能となり、直接、主務大臣（法務大臣、厚生労働大臣）から改善命令、許可取り消し、業務停止などの措置をとることが可能となった。

上記以外の主な変更点としては、監理団体を許可制、実習実施機関を届出制、技能実習計画は個別に認定制とすることで、各主体の義務と責任を明確に示した。また、人権侵害行為等に対する罰則等を整備し、技能実習生の保護体制を強化した¹⁹。

1-5 外国人建設就労者受入事業と特定技能

「外国人建設就労者受入事業」と「特定技能」は人手不足を理由に外国人労働者の受け入れる制度であり、これまでの制度と一線を画すものである。両者における共通点は、「技能

実習修了者」の活用を想定していることである²⁰。

表 1-1

	技能実習	特定活動1号	特定活動2号	外国人建設就労者
管轄	法務省・厚生労働省	法務省		国土交通省
在留資格	技能実習	特定活動		特定活動
滞在期間	最長5年	最長5年	制限なし	最長3年
監督機関	監理団体	登録支援機関		特定監理団体
監理団体	外国人技能実習機構	—		国際建設技能振興機構
家族の帯同	なし	なし	可能	なし
転職	原則禁止	可能		可能

(出典) 惠羅 (2018) p.132 を参考に筆者作成

表 1-1 は、「外国人建設就労者受入事業」と「特定技能」と「技能実習 3 号」を比較したものである。この表を参考に、それぞれの制度について見ていく。

1-5-1 外国人建設就労者受入事業

2015 年、2020 年までの時限措置として、「外国人建設就労者受入事業」が開始され、技能実習修了者を最長 3 年間受け入れることが可能になった。この事業は、前述のとおり、人手不足が深刻化している建設業に限定した緊急措置である²¹。受け入れが可能なのは、過去 5 年間に不正行為や処分歴がなく、「技能実習生よりも高い賃金」を払える企業である²²。

橋本 (2015) は、戦後日本において、人手不足を理由に外国人労働者を受け入れるのはこの事業が初めてであり、今後の受け入れ制度を大きく変える転機になる可能性を指摘している²³。

1-5-2 特定技能

2019 年に在留資格「特定技能 1 号、2 号」が整備され、特に人材不足が深刻な 14 業種において、2023 年までに 34.5 万人を上限に受け入れを想定している。

「特定技能外国人」は一定水準以上の技能と日本語能力を有していることが求められ、試験に合格する必要がある。しかし、「技能実習 2 号修了者」は試験が免除されることから「技能実習」の延長といえる。

技能実習と違う点は、同一職種内での転職が認められている点と、「特定技能 2 号」では「家族の帯同」が認められている点、「在留資格の更新回数に制限がない」点の 3 つである。第 3 章で扱うように、技能実習制度では転籍が禁止されていることから、実習生が悪条件で雇用されているという点が「特定技能」では改善されている。

以上のように、技能実習制度の前身である、「外国人研修制度」は、純粋に国際貢献を目的として始まったことが分かる。しかし、1980年代後半以降、日本国内の人手不足を解消するために制度の改正が繰り返された。そして、時限的な緊急措置だとはいえ、「技能実習制度」の延長線に2015年に「外国人建設就労者受入事業」が人手不足を理由に整備され、2019年には「特定技能」が整備された。これによって、技能実習本来の「国際貢献」という目的と現実の実態の乖離が深まっている。

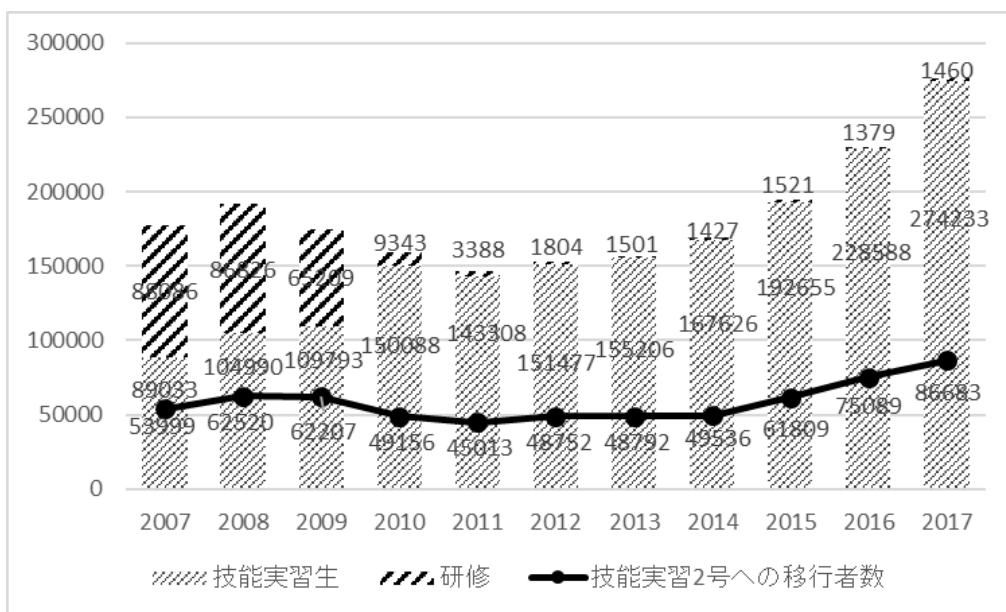
2 技能実習生の現状

2-1 近年の技能実習生受け入れ推移

技能実習生の受け入れ人数は、リーマンショックの後、2008年から減少するが、2010年に在留資格「技能実習1号2号」が整備されて以降、今日まで増加し続けてきた（図2-1）²⁴。上林（2009）は、景気後退期において、新規受け入れ研修生が減少していることから「研修生が労働力として受け入れられている」と指摘している²⁵。しかし、景気後退局面には、事業主にとって研修生を受け入れる余裕がなくなり、新規受け入れ数が減っただけとも解釈できるわけであり、『研修生すなわち労働力』との批判の根拠にするべきではないと思われる。

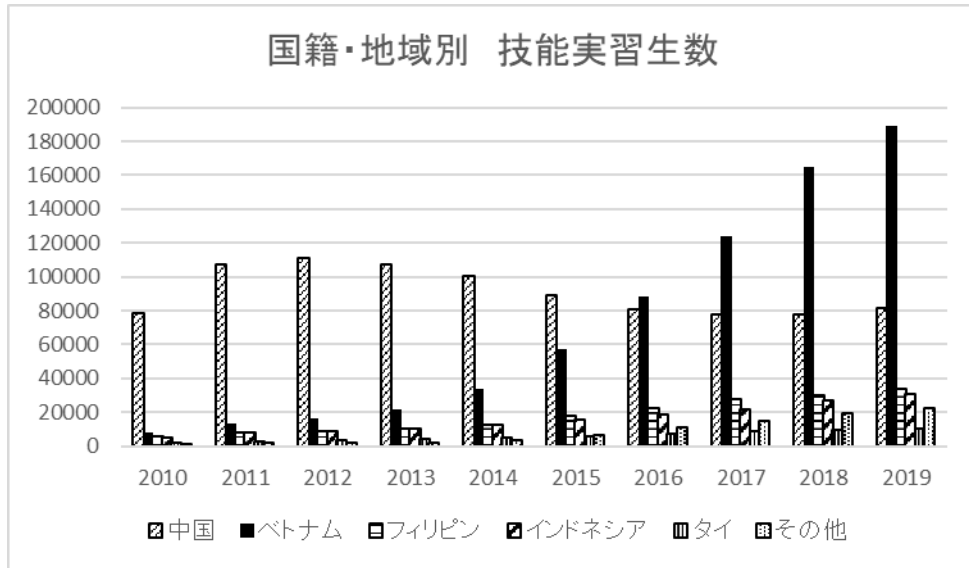
2011年以降、技能実習生数の増加を支えてきたのは、ベトナム人である（図2-2）。ベト

図2-1



(出典) OTIT 『技能実習制度の現状』より筆者作成

図 2-2



(出典) 出入国在留管理庁「在留外国人統計(旧登録外国人統計)」より筆者作成

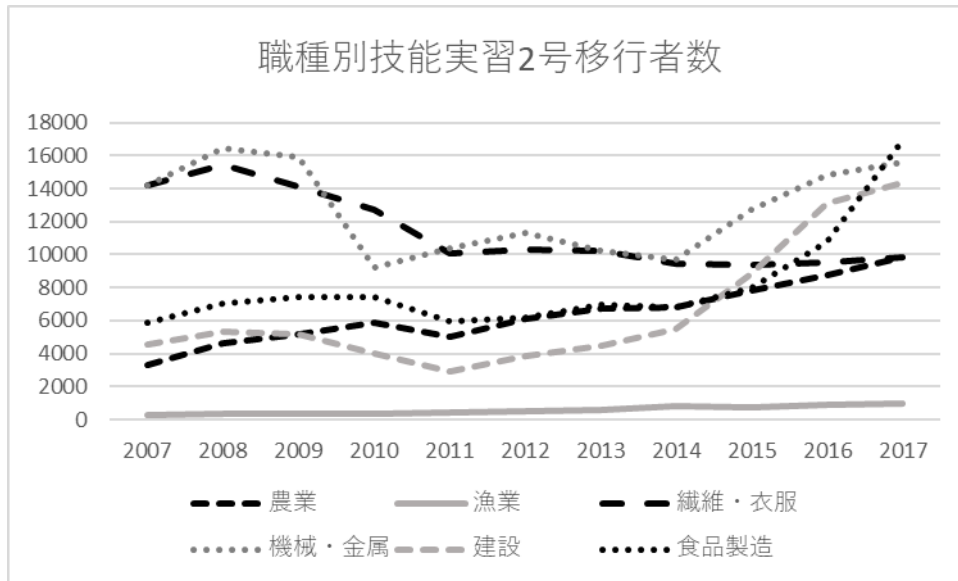
ナム人は、2011年には13,524人だったものが、2019年には189,021人へと約14倍に急増している。この急増は、2011年に受け入れ数が最も多かった中国人が減少し、その他の国が約3.5~4.1倍の増加にとどまっている中で際立っている。

ベトナム人技能実習生が急増した背景にあるのは、ベトナム政府が積極的に労働力輸出を推し進めている点あげられる。国策としての取り組みは他国からも参考にされており、インドネシアから視察を受けるほどである²⁶。新美(2014)と石塚(2018)は、ベトナムは、農村部の余剰労働者や貧困層を救済するために海外に労働者を送り出していると分析している。第1章で見たように、ベトナムは日本との2国間の「協力覚書」を最初に締結した国であり、さらには、送り出し機関の認定数も最多となっている点からも、政策的に若年労働者を送り出していることが分かる。

では次に増加の内訳を、職種別に見ていく。図2-3は、「技能実習2号」に移行した職種別人数の推移を表したものである。2007年と比較すると、「繊維・衣服関係」が減少し、「機械・金属関係」が一時減少したが、2014年以降増加基調になり、2017年には2009年頃の水準まで回復している。それ以外の職種は増加しており、その中でも「建設関係」と「食品製造関係」が約3倍へと増加している。

しかし、ここで注意しなければならないのが、「技能実習2号移行対象職種(以下、移行対象職種)」である。「技能実習2号」に移行するためには、技能検定試験基礎2級程度または、JITCO認定の評価試験に合格する必要がある。そのため、移行対象職種になるためには、実習生の技能を客観的に評価するために業界団体が「技能試験」を整備し、専門家会議等にて承認されることが条件となる。2008年1月1日時点で62職種114作業だった移行対

図 2-3



(出典) OTIT『技能実習制度の現状』より筆者作成

対象職種は、2020年4月1日時点で、82職種146作業にまで増えている²⁷。

例えば、「食品製造関係」では、2015年4月9日に「そう菜製造」の技能試験が整備され、新たに移行対象職種に追加された。2018年度の技能実習計画認定件数において、「食品製造関係」職種のうち、「そう菜製造」が約46%で最多となっている²⁸。つまり、図1-3の「食品製造関係」の2015年以降の伸びのほとんどが、新たに移行対象職種に追加された「そう菜加工」だといえる。既存の職種において、人材不足が深刻化したという要因によるものだけではない点には注意が必要である。

2-2 現在の技能実習生受け入れ状況

表2-1は、各職種の技能実習生が占める割合が全国平均よりも1割以上高い都道府県をまとめた表である²⁹。この表から日本の産業構造について2つのことが分かる。

表 2-1 全国平均より1割以上職種の割合が高い都道府県

農業関係	北海道、青森、茨城、長野、徳島、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島
漁業関係	
建設関係	埼玉、千葉、東京、神奈川、沖縄
食品製造関係	北海道、青森、岩手、宮城、山口、鹿児島
繊維・衣服関係	秋田、山形、福井、岐阜、鳥取、島根、岡山、徳島、愛媛
機械・金属関係	長野、愛知、三重、滋賀、兵庫
その他	奈良、広島、愛媛

(出典) OTIT「都道府県別職種別技能実習計画認定件数(2018)」より筆者作成

まず1点目が、東京圏の「建設関係」の技能実習生が多いことである。「建設関係」の技能実習生の約35%が東京と周辺3県に集中しており、関東全域では約41%になる。2018年の「建設投資見通し」の関東シェアは35%となっており、「建設投資」の集中度を上回って、「技能実習生」が東京圏に集中していることが分かる³⁰。

2点目が、日本各地の地場産業においても技能実習生が活躍していることである。「繊維・衣服関係」では、愛媛のタオルや、岡山の学生服やジーンズ、「機械・金属関係」では、愛知と三重の自動車関連部品など、各地の産業集積地で特定産業の技能実習生が多くなっている。

友原（2020）も指摘しているように、地域によって人手不足の業種が異なったり、特定地域に外国人労働者が集中したりする傾向が上記から明らかになった。そのため、技能実習生についても、「業種×地域」という枠組みで分析していく必要がある³¹。

3 残された課題

3-1 帰国後の就労

OTITが帰国後の実習生に対して毎年実施している「帰国後技能実習生フォローアップ調査」を用いて、「帰国後の就職状況」について見ていく³²。

帰国後、「雇用されて働いている」「雇用されて働くことが決まっている」「起業している」と回答した人は、46.2%となっている。2013年度の調査では、66.5%となっており、2018年度は母国で就労する割合が低下している³³。これは、2015年に開始された「外国人建設就労者受入事業」と2017年に新設された「技能実習3号」が大きく関係していると考えられる。2018年度の調査では、「技能実習3号で戻る（12.8%）」「建設（造船）特定活動で戻る（1.5%）」との回答があった。つまり、母国で就労する以外に、「日本で引き続き働く」という新たな選択肢が増えたことが分かる。

2014年以降「従事する仕事の内容」が「実習と同じ」と回答している割合が減少（56.5%→48.2%）し、「実習と異なる仕事」と回答する割合が上昇（14.4%→23.6%）している。職種別に見ると、「建設関係」で「実習と異なる仕事」と回答しているのは33.8%で、他の職種よりも高くなっている。

恵羅（2018a）は、自身のフィールドワークをもとに、ベトナムからの建設分野への技能実習生の送り出しについて、3つの問題点を挙げている。まず、人手不足の建築現場で即戦力として受け入れられること。次に、帰国後のキャリア形成に技能実習との連続性が見られないこと。そして3つ目が、「建設関係」のような魅力のない産業の応募者が少ないことである。さらに、恵羅（2018b）では、送り出し機関へのインタビュー調査で、建設関係の技能実習生は、帰国後の就職先が少ないことを明らかにしている。

3-2 技能実習生の転籍禁止

技能実習制度では、技能実習が一貫した計画の下で実施されるように、実習実施機関の変更が原則禁止されている。実習実施機関の変更が認められるのは、実習先の倒産や不正行為等、技能実習生の責任ではなく実習が継続不可能になった場合だけである。つまり、どんな実習先であろうと不正行為が認められない場合は、実習先を技能実習生の意思では変更できない。橋本（2015）は、転籍の禁止が、技能実習生の賃金体系に昇給がないことや、最低賃金に近い金額にとどまっている要因だと指摘している。

この問題には、技能実習制度特有の「受け入れ費用」の問題が関係している。実習実施機関は、技能実習生の受け入れに関する費用約 30～40 万円を負担しなければならない³⁴。費用の内訳で金額が大きいものは、渡航費約 10 万円、講習費用 7～14 万円、講習手当 5～10 万円となっている。講習は、「技能実習 1 号」の活動予定時間の 1/6（320 時間）と決められており、講習内容は主に「日本語」「日本での生活に関する一般知識」である³⁵。本来であれば、労働者本人が負担すべき費用（渡航費、講習費用）や発生しない費用（講習手当）を実習実施機関が負担する構造になっている³⁶。入国後、技能実習生がすぐに転職可能な場合、上記費用の回収が困難になることが予想される。

表 1-1 で整理されているように、「外国人建設就労者受入事業」や「特定技能」の外国人労働者は転職が認められている³⁷。これは、両者が、「技能実習生」ではなく、「労働者」として受け入れられていることが大きな理由である。しかし、「特定技能」の入管法改正の際の議論では、最低賃金の地域間格差の問題から、外国人労働者が都市圏に集中するのではないかという意見が出た。その結果、入管法改正の中で「人材が不足している地域の状況に配慮」する旨が記載されている³⁸。

日弁連の主張では、「保証金の徴収」と「転籍禁止」は労働条件の悪い職場に技能実習生を縛り付ける制度だとして、両者の改正を訴えている³⁹。

3-3 失踪者、不法残留者

「技能実習」における失踪者と不法残留者の問題は、両者とも不法行為であり、同列に議論されることがある。しかし、失踪者は「技能実習計画」の途中で行方不明になった実習生のことを指す。他方、不法残留者は在留期間を超えて日本に在留する問題である。前者は、「実習実施機関の不法行為」等の様々な理由で失踪するのに対し、後者は技能実習期間後も引き続き日本で稼得目的で就労するという異なる問題である⁴⁰。

失踪者の問題には、これまでに整理してきた「保証金」と「転籍禁止」が大きく関わっている。実習実施機関に不満のある技能実習生は、実習先の変更が原則禁止されているので、実習を

中断する場合、「帰国」しなければならない。しかし、技能実習の途中で帰国すると「保証金」が返金されず、借金だけが残ってしまうため、「帰国」という選択肢は考えられない。だから、あえて「失踪」せざるをえないわけである。つまり、実習先の「転籍禁止」と「保証金」の問題が、「失踪」の多発という問題につながっている。

法務省のまとめでは、2018年中に失踪した技能実習生の数は9,052人となっており、2014年の4,847人からほぼ倍増している。しかし、技能実習生数も155,206人から274,233人へ増加しており、技能実習生数に対する失踪者数の割合は、3%前後で推移している⁴¹。国籍別に失踪者数を見ると、ベトナム人が3,751人で最大となっている。

在留資格「技能実習」の不法在留者は、2019年1月の時点で、9,366人となっており、2015年1月の4,679人から倍増している。9,366人のうち、ベトナム人が6割以上を占めている。

ベトナム人の失踪者が多いことは日本に限ったことではなく、韓国ではベトナム人の失踪者数が多いことから、ベトナム人労働者の受け入れを中止したこともある。ベトナムの労働者送り出しシステムにおける問題点は、「保証金」とともに、「送り出し機関の過当競争」があげられている。石塚（2018）は、送り出し機関が急増することによって、送り出し機関の質にばらつきが出る等の問題が生じる可能性に言及している⁴²。ベトナム国内で様々な対策が講じられているが、その効果は限定的だと考えられている⁴³。

3-4 「技能移転」か、「技能継承」か

技能実習制度を活用する事例調査の先行研究の中で、それが日本の技能継承問題の解決につながるという意見もある。具体的には、技能実習生を受け入れることで企業が存続し、その間に日本人労働者の育成が期待できるという考え方である。しかし、技能実習制度は、「国際貢献を目的とした制度」であるため、日本人労働者の技能継承の機会を増やすために技能実習生を受け入れるのは、技能実習制度の乱用だと言える。

橋本（2015）は、「技能継承」の問題に関連して、技能実習の対象職種を再考し、「時間をかけて高める技能」と「短期間で修得可能な技能」に分類し、それぞれ別の制度で受け入れる必要性を指摘している。前者については、定住も視野に入れた在留資格を整備し、後者については、より簡便な「一時労働力受入プログラム」の整備が必要だとしている⁴⁴。残念ながら、現状の技能実習制度はそのどちらでもない。

第1章で整理した、「特定技能2号」は在留資格の更新回数が原則制限なしとなっており、前者の受け入れを想定した在留資格と言える。「特定技能2号」の求められる技能水準として、「熟練した技能」が定められており、技能継承についても、外国人が担うことが期待され始めたと言える。

ここで問題となるのが、「特定技能」の候補者として、技能実習生が想定されていることである。「特定技能」での就労には、事前に日本語能力試験（N4）と技能試験への合格が必要となるが、技能実習修了者は免除される。「技能移転による国際貢献」の目的を達成するためには、技能実習生は帰国することが前提とされるにもかかわらず、修了後、日本で就労することを期待されているのだ。

「特定技能」は転籍の可否、賃金水準等、「技能実習」と異なる部分も多い。この相違点による制度の活用実態については別の機会に分析していきたい。

むすびにかえて

本稿では、技能実習制度の変遷と残された課題について、政府が発表した資料と先行研究を用いて整理してきた。2010年代後半に入り、「外国人建設就労者受入事業」や「技能実習法」の制定、「特定技能」の創設等、技能実習制度に関連する改正が相次いだ。しかし、技能実習制度自身の問題点がすべて解決されたとは言えない。

これまでに多くの先行研究で指摘されてきた通り、技能実習制度の最大の問題は、「目的と現実の乖離」である。「技能移転による国際貢献」という建前に固執することによって、これまでに解消されてきたものも含めて、多くの課題が生じる結果となっている。

第1章で見たように、「団体監理型」の受け入れが始まったのは、中小企業が「人手不足」を解消するための自助努力の結果である。つまり、「国際貢献」とは異なる文脈から生じた「労働者供給システム」だったと言える。そして、1993年に「技能実習制度」が成立した時点から本来の目的からの乖離が進んでいる。それ以降、技能実習制度が適正に活用されるように法改正が繰り返されてきた。しかし、人材不足の職種で受け入れが増加していることや、給与体系の問題等、今なお、「労働者供給システム」として利用されている可能性が高い。今後、2010年以降のデータを用いた実証分析や、技能実習生自身へ調査を通して、技能実習制度が「労働力供給システム」として利用されている実態を明らかにしていく必要がある。

それでも、法改正を重ねてきたことで、一部の課題点は改善されつつあることは、本稿で明らかにしてきた。特に2017年に施行された「技能実習法」において、送り出し国との2国間「協力覚書」が定められたことは大きな意味を持っている。「協力覚書」を締結したことが、送り出し国での技能実習制度に対する理解を深め、適正な送り出しシステムを構築する土台となることが期待される。

そして、日本国内の技能継承問題に関連して、外国人が担うことが可能となる「特定技能」が新たに整備された。しかし、「特定技能」の候補者として技能実習生が想定されており、「技能移転」という本来の目的との間に齟齬が生じている。

これまで、「技能実習の拡充」によって、人手不足に対応してきたが、技能実習制度に固執するのではなく、外国人労働者の受け入れ制度を根本的に改革する必要があるのではないだろうか。

¹ 法務省 「新型コロナウイルス感染症の影響により実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援（概要）」 <http://www.moj.go.jp/content/001319049.pdf>（最終閲覧 2020 年 4 月 28 日）

² 志浦（2012）、橋本（2010）、上林（2009）等

³ 例えば、二階堂（2019）の事例では、農業法人がベトナムに農業研修所を設立する等の貢献をしてきたことが紹介されている。

⁴ 佐野（2002） p.2 参照。

⁵ 「周辺国への援助がひいては日本の平和と発展に寄与する」という思惑を含めたとしても、国際貢献という意味合いが強かった。

⁶ 佐野（2002） p.3 参照。

⁷ 上林（2009） p.45 参照。

⁸ 上林（2009） p.48 参照。

⁹ 2017 年の「技能実習法」の施行に伴い、外国人技能実習機構（OTIT）が創設されチェック機能は OTIT に移管された。

¹⁰ 現場で、労働に近い「実務研修」は可能だが、「残業」は禁止という線引きを理解してもらうことが困難だった。（吉田（2012） p.219-220 参照。）

¹¹ 外国人研修生問題弁護士連絡会『外国人研修・技能実習制度の法改正に対する意見書』 p.3 参照。

¹² ブローカーや仲介業者の存在については、石塚（2018）を参照。

¹³ 吉田（2009） p.215 参照。

¹⁴ 大重（2016） p.285 参照。

¹⁵ OTIT 「技能実習制度運用要領 第 6 章 技能実習生の保護」参照

¹⁶ 吉田（2012） p.216 参照。

¹⁷ 石塚（2018） p.109-110 参照。

¹⁸ 石塚（2018）も指摘している通り、ベトナム労働傷病兵社会省の「保証金」に関する決定は今も効力を持っており、「協力覚書」の実効性については、今後調査が必要である。

¹⁹ OTIT 「技能実習制度の現状」参照

²⁰ 本稿は、技能実習制度について整理検討することが目的であるため、「外国人建設就労者受入事業」と「特定技能」については簡単に紹介する程度にとどめ、それぞれの課題については別の機会に検討する。

²¹ 2017 年に造船業にも同様の措置が適用された。

²² 「報酬予定額が同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であり、安定的な支払及び技能習熟に応じた昇給が雇用契約に明記されていること」（『外国人建設就労者受入事業に関する公示』 p.5 引用。）

²³ 橋本（2015） p.80-81 参照。

²⁴ <https://www.mlit.go.jp/common/001273509.pdf>（最終閲覧 2020 年 4 月 29 日）

²⁵ 上林（2009） p.42 引用。

²⁶ 新美（2014） p.70 参照。

²⁷ 衆議院調査局法務調査室（2008）『外国人研修・技能実習制度の現状と課題』 p.38 参照。

²⁸ OTIT 「平成 30 年度業務統計 職種別 技能実習計画認定件数（構成比）」参照。

²⁹ $(各都道府県の各職種) / (各都道府県の全職種) > (全国の各職種) / (全国の全職種) + 0.1$

³⁰ 国土交通省「平成 30 年度建設投資見通し」 p.4 参照。

³¹ 友原（2020） p.36 参照

³² 2016 年以前は、JITCO が実施していた。

OTIT (2019) 「平成 30 年度帰国後技能実習生フォローアップ調査 (概要)」

<https://www.otit.go.jp/files/user/191001-02.pdf> (最終閲覧 2020 年 5 月 1 日)

³³ 2013 年度の調査では、「元の会社で仕事をしている、又は、働く予定である」等、同一の選択肢ではないので単純比較はできないことに留意する必要がある。

https://www.jitco.or.jp/about/data/chousa_houkoku/followup_report_2013.pdf (最終閲覧 2020 年 5 月 1 日)。

³⁴ ITE 事業協同組合 <http://www.ite-kk.com/hiyou.html> (最終閲覧 2020 年 5 月 10 日) 参照。

³⁵ 来日前に、母国で 160 時間以上の講習を受けた場合は、日本での講習は、160 時間に短縮される。(JITCO 「講習の日本語ガイド」参照。)

³⁶ ドイツでは、ドイツ語ができない外国人には、自己負担で (減免規定あり) 「統合コース (ドイツ語、ドイツの文化・歴史)」を受講することが義務付けられている。

³⁷ 国土交通省 「外国人建設就労者受入事業に関するガイドラインの概要」 p.2-3 参照。

<http://www.mlit.go.jp/common/001062582.pdf> (最終閲覧 2020 年 5 月 13 日)

³⁸ 法務省 「新たな在留資格『特定技能』について」参照。

<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000485526.pdf> (最終閲覧 2020 年 5 月 13 日)

³⁹ 「保証金の徴収」については、2009 年 「外国人研修・技能実習制度の法改正に対する意見書」、 「転籍禁止」については、2011 年 「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」を参照。

⁴⁰ 技能実習中に失踪し、在留期間を経過した者は、「失踪者」にも「不法在留者」にもカウントされるため、両者が無関係だということではない。しかし、筆者が 2015 年に複数の監理団体にインタビュー調査した中では、「来日してしばらくしてから」と「技能実習終了直前」のタイミングでの「失踪者」が多いという話があった。

⁴¹ 法務省 技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム (2019) 「調査・検討報告書」 P.49 参照。

⁴² 石塚 (2018) p.105-106 参照。

⁴³ 石塚 (2018) p.114-115 参照。

⁴⁴ 橋本 (2015) p.85 参照。

参考文献

石塚二葉 (2018) 「ベトナムの労働力輸出：技能実習生の失踪問題への対応」『アジア太平洋研究』 43 号 p.99-115

上林千恵子 (2009) 「一時外国人労働者受け入れ制度の定着過程：外国人技能実習制度を中心に」『社会志林』 56 巻 1 号 p.39-63

恵羅さとみ (2018a) 「建設産業構造と外国人労働者：外国人技能実習制度の拡大を事例に」津崎克彦；編 『産業構造の変化と外国人労働者：労働現場の実態と歴史的視点』 p.48-65

恵羅さとみ (2018b) 「ベトナムからの建設技能実習生の送り出しをめぐる実態：積極的勧誘期における中間組織の役割に着目して」『アジア太平洋研究』 43 号 p.117-135

大重史朗 (2016) 「外国人技能実習制度の現状と法的課題：人権を尊重する多文化社会構築に向けた一考察」『中央学院大学法学論叢』 29 巻 2 号 p.281-299

小野寺信勝 (2015) 「外国人技能実習制度の制度設計と現在の状況」『労働法律旬報』 2015 年 6 月下旬号 p.7-17

川本敏 (2019) 「改正入管法、その内容と残された課題」『白鷗大学論集』 第 34 巻第 1 号

p.1-31

- 佐伯康考（2014）「地域労働市場の需給のミスマッチと外国人労働者の動向：日系人、新日系人及び技能実習生をめぐって」『関西学院経済学研究』45号 p.21-42
- 佐野哲（2002）「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井洋；監修・編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店
- 志甫啓（2007）「中小企業の人的資源管理における外国人研修生の役割：団体監理型外国人研修生の受入れに関する理論的・実証的分析」『産研論集』34号 p.87-97
- 志甫啓（2012）「外国人研修生・技能実習生の受入れが有する若年人口補充の役割及び景気感応性」『移民政策研究』4号 p.41-60
- 友原章典（2020）『移民の経済学：雇用・経済成長から治安まで、日本は変わるか』中公新書
- 新美達也（2014）「ベトナム人の海外就労：送出地域の現状と日本への看護師・介護福祉士派遣の展望」『アジア研究』60巻2号 p.69-90
- 二階堂裕子（2019）「外国人技能実習制度による国際貢献に向けた課題：ベトナムにおける農業分野の技能移転の可能性」『西日本社会学会年報』No.17 p.47-61
- 西岡由美（2004）「技能実習生の活用実態と日本人社員との代替関係について」『日本労働研究雑誌』No.531 p.26-34
- 橋本由紀（2010）「外国人研修生・技能実習生を活用する企業の生産性に関する検証」『RIETI Discussion Paper Series』10-J-018
- 橋本由紀（2015）「技能実習制度の見直しとその課題：農業と建設業を事例として」『日本労働研究雑誌』57巻9号 p.76-87
- 吉田美喜夫（2012）「外国人技能実習制度の現状と課題：JITCOの調査報告」『立命館国際地域研究』36号 p.207-220