

外国人研修制度の改革¹

研修制度の技術移転システム

大阪市立大学 朴一ゼミナール

扇原 俊二 金 奈穂

篠木 一毅 中尾 遥

2006年12月

¹本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、朴一教授（大阪市立大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

目次

はじめに

第1章 研修制度とは

- 第1節(1.1) 研修・技能実習制度の概要
- 第2節(1.2) 先行研究から見る制度発足の流れ
- 第3節(1.3) 外国人の研修制度への需要

第2章 現状把握

- 第1節(1.1) 研修生と不法滞在者
- 第2節(1.2) 法令違反企業
- 第3節(1.3) インタビュー

第3章 政策提言

- 第1節(1.1) 諸機関の研修制度改革案
- 第2節(1.2) 政策提言

参考文献・データ出典

はじめに

2004年に人口のピークを迎えた日本は人口減少時代に入った。超少子高齢化の進行で、日本の生産年齢人口は減少していく。日本総合研究所の試算によると、経済成長率を1%台半ばと想定した場合、15年に見込まれる日本での人手不足は520万人に上る。不足分は女性、高齢者、若者の就労促進などで対応するのが最良だが、外国人の労働力にも頼らざるをえない。

現在「単純労働者受け入れの是非」について議論がある中で、依然として日本政府は「単純労働者は受け入れない」という基本方針を貫いている。一方で、研修・技能実習制度や日系人の受け入れによって、部分的ながら単純労働にも門戸を開けてきた。

研修・技能実習制度は「途上国への技術移転」という趣旨で作られ、93年の国際研修協力機構（以下JITCOとする）発足とともに、JITCOの指導・支援を基盤とした受け入れシステムとして確立された。これによって、一定期間の研修の後に評価試験を受け、それに合格すれば、その後は「雇用関係」の下で、技術を学ぶ3年間で認められた。出稼ぎを送りたい途上国からの「送出圧力」にも応えた形である。狭き門だが、日本で働く機会を得ようと次々に外国人がやってくる。人手不足の日本企業にとっても、貴重な働き手になることが少なくない。

しかしながら、「研修期間」中は残業が禁止されているのに低賃金でこき使われ、未払いなどを理由に途中で失踪する例が多い。最大受け入れ窓口であるJITCOには04年度、約1200件の失踪報告があった。そしてまた、研修・技能実習制度が、中小企業の労働力不足解消のためのシステムとして代替されているという批判も相次いでいる。

このような事態を踏まえ、研修・技能実習制度の問題点を明らかにし、適切な改善策を講じることが重要であると考えます。

第1章 研修制度とは

そもそも外国人研修制度とはいかなるものなのか。この章では、研修・技能実習制度の概要と、制度構築の流れ及びその背景にふれ、それを明らかにしたい。

第1節では、研修制度の概要を紹介し、その流れや受け入れ条件を明らかにする。

先にも述べたように、外国人研修制度は、発展途上国への技術移転を目的とした「技術移転システム」として構築された。もともとは、海外に進出する企業が、現地国産業の発展という社会貢献のひとつとして個別に始めたものであった。それが、1993年の国際研修協力機構（JITCO）の発足によって、JITCOの指導・支援を基盤とした外国人研修生受け入れシステムとして、海外拠点を持たない中小企業も汎用性の高い技術移転によって国際貢献をする名目で「外国人研修制度」が構築されたのである。

第2節では、先行研究である、佐野哲『外国人研修・技能実習制度の構造と機能』より制度構築の流れを紹介し、制度ができた具体的な背景に迫り、どのような機能を有することになったかを明らかにする。『技術移転システム』として構築された研修制度は、その発足背景と発足後の流れを分析すると、中小企業の人手不足を補うための『労働力需給システム』としての性格が強く浮かび上がってくる。

第3節では、外国人の研修制度への需要を明らかにしたい。JITCOの指導・支援を基盤とした外国人研修生受け入れシステムが構築されてから、日本に来る外国人研修生の数は、増加の一途をたどった。確かに日本は世界に誇れるだけの高い技術力を有しているが、それ以上に発展途上国との決定的な経済格差が研修生入国数増加を支えた要因と考えられる。

第1節 研修・技能実習制度の概要

外国人研修生受け入れの歴史は長い。古くは1960年代から政府主導の国際協力活動の一環として研修生を受け入れていた。1980年代に研修制度への中小企業のニーズが高まり独自に受け入れ機関を創設する。政府は中小企業の在留資格整備の要請を受け、1989年に入管法を改正し、「研修」という在留資格を整備した。その後、法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五省共管により財団法人『国際研修協力機構（以下 JITCO とする）』が1991年に設立され、現在の JITCO の指導・支援を基盤とした研修制度が構築された。1993年の「平成4年度行革大綱」によって研修生を対象とした技能実習制度が制度化された。これによって、評価試験に合格したのち「雇用関係」の下での技能実習が認められた。これが現在の研修・技能実習制度である。

研修生の受け入れ先は、政府機関か民間企業に大別される。1995年から、国際研修協力機構（JITCO）を経由した企業への研修生受け入れが、政府機関への受け入れを大きく上回っていった。ここであげる研修生は JITCO 経由で受け入れられた民間企業の研修生のことを指す。

また JITCO 経由の受け入れも2つに大別される。『企業単独型』と『団体監理型』である。『企業単独型』は、主に海外に拠点を持つ企業が現地法人または海外取引先企業の常勤

の職員を研修生として受け入れる。『団体監理型』は、商工会議所、事業協同組合などが第1次受け入れ機関となり、その指導・監督の下に、傘下の会員企業が第2次受け入れ機関として研修生を受け入れる。

研修生受け入れのおおまかな流れは次の通りである。まず研修生送り出し国において、研修生の募集が行なわれる。「研修生」としての要件を満たしている場合、「研修」という在留資格を与えられ、研修生として日本に入国する。一定期間の研修の後、評価試験に合格すれば「特別活動」の在留資格を与えられ、技能実習生として労働関係の下で技術を学ぶ。研修期間1年、技能実習期間2年（あわせて最長3年間）を終了し、母国へ帰る。学んだ技術を母国で生かす。入国してからの流れは図1の通りである。

図1 外国人研修・技能実習の流れ

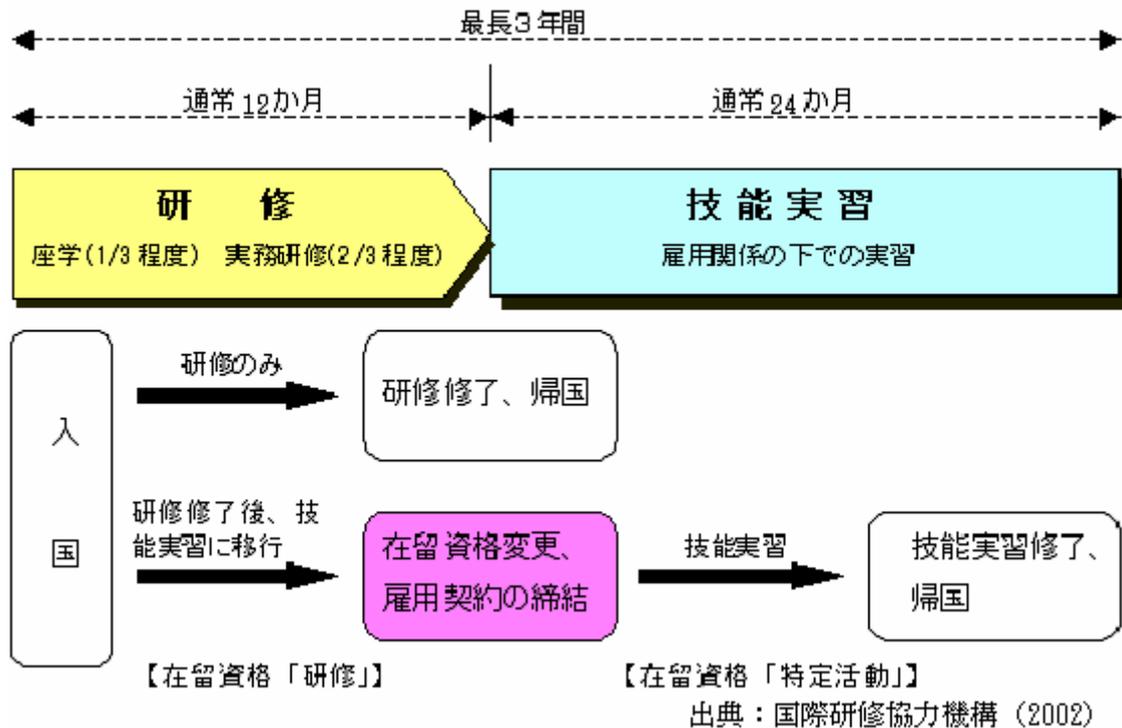


図1にある、最長3年間は在留資格によって定められているものである。そもそも外国人が日本に入国し滞在するには在留資格が必要である。研修生は、法務省入国管理法の定める所により『本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動』を行なう者として、「研修」という在留資格を与えられる。この「研修」により許される在留期間は6ヶ月から1年である。

技能実習生はその一定期間の研修の後、評価試験を受け、それに合格すれば、同法の定める所により『法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動』を行なうものとして、「特定活動」の在留資格が与えられる。「特定活動」の在留期間は3年、1年、6ヶ月又は法務大臣が個々に指定する期間（1年を超えない範囲）と定められており、研修期間を終え、技能実習を行なう者には2年までの在留期間が与えられる。

これらの在留資格が与えられたものが「研修生」として入国することが許されるのであるが、「研修」の在留資格を得るためには研修生要件を満たさねばならない。また受け入れる企業も受け入れに際し、満たさねばならない要件、受け入れ人数の制限がある。また研修期間を終え、「特定活動」の在留資格を得るためには、評価試験に合格する上に満たさなければいけない要件がある。以下、その要件の概要を紹介する。

研修生要件

研修生要件は次の(1)及び(2)のいずれにも該当するものである。

(1) いずれの研修形態にも共通の研修生要件。

次の1.2.3.のいずれにも該当する者。

- 1、18歳以上の外国人。
- 2、研修修了後母国へ帰り、日本で修得した技術・技能を活かせる業務に就く予定がある者。
- 3、母国での修得が困難な技術・技能を修得するため、日本で研修を受ける必要がある者。

(2) 研修形態による個別の研修生要件。

企業単独型研修の受入れの場合

次の1.2.3.のいずれかに該当する者。

- 1、送出国の国または地方公共団体、あるいは、これらに準ずる機関の常勤の職員でありかつ、その機関から派遣される者。
- 2、受入れ機関の合弁企業または現地法人の常勤の職員であり、かつ、その合弁企業または現地法人から派遣される者。
- 3、受入れ機関と引き続き1年以上の取引実績、または過去1年間に10億円以上の取引の実績を有する機関の常勤の職員であり、かつ、これらの機関から派遣される者。

団体監理型研修の受入れの場合

次の1.2.のいずれにも該当する者。

- 1、現地国の国・地方公共団体からの推薦を受けた者。
- 2、日本で受ける研修と同種の業務に従事した経験がある者。

受け入れ企業要件

□ 研修生を受け入れることのできる機関は、次の(1)(2)のいずれかに該当する企業である。

(1) 企業単独型研修の受入れの場合

海外の現地法人、合弁企業、または外国の取引先企業(一定期間の取引実績が必要)の常勤職員を研修生として受け入れる日本の企業。

(2) 団体監理型研修の受入れの場合

日本の公的な援助・指導を受けた商工会議所・商工会、事業協同組合等の中小企業団体、公益法人などが受入れの責任を持ち、その指導・監督の下に研修生を受け入れる会員・組合員企業。

受け入れ可能な研修生の人数は次の通りである。

原則として、受け入れ企業の常勤職員20名につき、研修生1名の受け入れが可能である。ただし、商工会議所や協同組合等を通じて受け入れる団体監理型研修は、受け入れ可能な人員の枠が緩和される。

技能実習生要件と技能実習生受け入れ機関要件

技能実習生要件は次の条件をすべて満たす者である。

- 1、技能実習を実施できる職種・作業について研修を修了した者。
- 2、技能実習修了後母国に帰り、我が国で修得した技術・技能を活かせる業務につく予定がある者。
- 3、在留状況等からみて、技能実習制度の目的に沿った成果が期待できると認められる者。雇用契約に基づき技能実習を行い、さらに実践的な技術・技能を修得しようとする者。

技能実習を実施できる機関は、次の全ての要件を満たす企業等である。

- 1、技能実習内容が、研修活動と同一の種類の技術・技能等であること。
- 2、技能実習が、研修活動が行われている受け入れ企業等と同一のものが行うこと。
- 3、技能実習希望者と受け入れ企業等との間に、日本人従業員と同等以上の報酬を受けることを内容とする雇用契約が締結されること。

- 4、受入れ企業等が技能実習生用の宿泊施設を確保し、技能実習生の帰国旅費の確保等帰国担保措置を講ずること。
- 5、技能実習実施機関又はその経営者若しくは管理者が過去3年間に外国人の研修・技能実習その他就労に係る不正行為を行ったことがないこと。

研修生が一定期間の研修を終え、「特定活動」の在留資格を獲得し、技能実習生となるときに、労働関係の下の労働が可能になるだけではなく、さまざまな変化が起こる。変化の一覧は表1を参照されたい。

表1 研修生と技能実習生の違い

項目	研修生	技能実習生
対象となる業務職種の範囲	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復で無い業務とする。	技能検定等の対象となる62職種113作業とする
習得技能水準の目標	技能検定基礎2級とする	技能検定3級とする
技能習得のための担保措置	研修計画を作成・履行する	技能実習計画を作成・履行する
該当する在留資格	「研修」である	「特定活動である」
労働者性の有無	労働者性は無く、就労は認められない	労働者として扱われる
時間外・休日従事の適否	時間外・休日研修は行えない	時間外・休日労働は行える
外国人に対する保護措置	入管法例に基づく保護を行う	労働法令に基づく保護を行う
処遇条件の明確化	研修時間、研修手当等の条件を定めた処遇通知書を交付する	労働条件に関する雇用契約書、又は労働条件通知書を交付する
受入機関の生活保障措置	生活に実費として研修手当が支払われる	労働の対価として賃金が支払われる
障害・疾病への保険措置	民間保険への加入が義務付けられている	国の社会保険・労働保険が強制適用される

入国管理局ホームページ

第2節 先行研究から見る制度発足の流れ

佐野哲(日本労働研究機構・副主任研究員)は『外国人研修・技能実習制度の構造と機能』において、研修・技能実習制度の主流が「政府機関型」「企業単独型」から「団体監理型」へ移行していく中で、「技術移転システム」よりも「労働需給システム」としての性格が色濃くなっていることを、制度の構造からマクロ的に分析している。

ここでは「政府機関型」「企業単独型」から「団体管理型」への移行の様子を佐野の先行研究から紹介し、現行制度が「労働需給システム」としての性格を強めてきたことを証明したい。

研修生受け入れ制度構築の背景

日本は世界屈指の援助大国である。「人づくり」国際協力活動として、1960年代から政府主導の様々な協力活動がなされており、相手国に日本の指導員を派遣する派遣型援助や、反対に相手国の人材を日本に招聘する招聘型援助、そしてこれらを組み合わせた援助など、様々な形で日本の技術・技能を伝達する援助活動手法が定着した。この受け入れ事業は「政府機関型」と呼ばれ、外国人研修生の受け入れ枠についての制限がないのが特徴である。

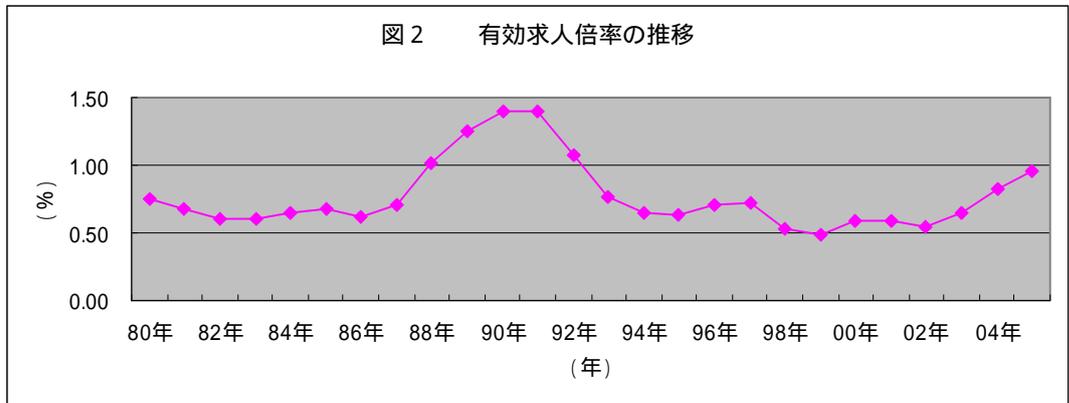
同じく1960年代以降、製造業を中心とした日本企業の海外拠点展開の進展に伴い、現地法人や全産業会社に対して、社会貢献の一環として技術・技能の移転を要請されるケースが目立つようになった。これらの日本企業は政府主導の活動と同様、派遣型や招聘型、さらにはそれらの組み合わせによるプロジェクト型の協力活動を実施してきた。この受け入れ事業は「企業単独型」と呼ばれ、受け入れ人数が日本企業の社員全体の5%以内と定められている。

しかし、オイルショックを境とした1970年代中頃から、コスト負担、組織・体制維持の面で個別対応の限界が見え始めた。そして、それらの企業は日本政府に対して「国際援助活動に対する協力援助」を要請し、日本政府はこの要請に対応するかたちで関連外郭団体を設立した。国から人材・資金・情報面でバックアップするとともに産業界が協力して国際援助活動を進めていく体制を構築したのである。

このように、外国人研修・技能実習制度は日本の国際援助活動の1つとして位置づけられ、発展途上国等から日本の企業に研修生を受け入れることによる「招聘型」協力活動として受け入れ事業が開始された。外務省所管の外郭団体、国際協力事業団(JICA)が1954年に受け入れ事業を開始したのを皮切りに、以降、通産省所管の財団法人海外技術者研修協会(AOTS)、労働省所管の財団法人日本ILO協会(ILO)や中央職業能力開発協会(JAVADA)などが相次いで受け入れ事業に着手した。これらの団体の積極的な受け入れ活動によって日本の研修生の受け入れ数は着々と増加し、改正「出入国管理及び難民認定法(略称入管法)」施行の直前には、研修を目的としたビザによる新規入国者数は29,489人、同じく外国人登録者数は8,727人に達している。

人手不足問題の顕在化

1980年代の半ばからバブル崩壊による不況に見舞われるまで、日本経済は内需拡大による好景気に支えられた結果大きな経済発展をとげた。この時期の実質GDPの上昇率を見ると、87年から91年にかけて、5%から6%という欧米諸国に比べれば2倍程度の高い伸びを示し、その結果、日本の労働市場において人手不足が深刻化した。図2は雇用動向を示す指標の一つである有効求人倍率の推移を表しているが、これを見ると1987年から92年にかけて有効求人倍率が大幅に上昇したことがわかる。1990年・91年では1.4倍という数値を記録し、深刻な求人超過の状態に陥った。



出所：厚生労働省職業安定局

1992年以降、バブル崩壊の影響を受けて有効求人倍率も低下傾向を示し、求職者数が求人数を上回る求職超過の状態になっているが、これによって必ずしも完全に人手不足問題が解決したわけではない。というのも、1980年代後半以降の人手不足はすべての企業に同じように襲ったわけではなく、業種や規模によってかなりのばらつきがあったからである。

厚生労働省が毎年発表している雇用動向調査を基に、1987年以降現在までの欠員率（企業で不足している人の率）の推移を見てみる。産業別では建設業が1991年をピーク（約12%）として欠員率が急上昇し、製造業でも91年には6.7%という高い欠員率を示した。同様のことは職種別欠員率を見ても表れており、同じ時期、人手不足が深刻化した職種は建設作業員や販売員といった分野であった。さらに、企業の規模別で欠員率を見てみると、1991年、従業員が30人未満の小規模事業所の欠員率は1,000人以上抱える大企業の欠員率の3倍以上に当たる10%という深刻な状況にあった。つまり、バブル時代に特に人手不足が深刻であったのは、小規模の建設業や製造業の分野であったことがわかる。

経済不況にある現在欠員率は低下傾向にあり、1999年時点で欠員率は1%に満たないが、その中でも建設業は最も欠員率が高く、小規模事業所の欠員率は大企業の3倍近くあるという構図は変わっていない。

こうした欠員率の数字を見ると、80年代後半以降の人手不足は、すべての企業を平均的に襲ったわけではなく、3K（キツイ、キタナイ、キケン）の代表と言われる職種に特に人が集まらなくなってきたことがわかる。このような状況の中、日本の研修・技能実習制度に対する中小企業のニーズが高まっていったのである。

中小企業の自発的な研修生受け入れと入管法改正

人手不足問題が顕在化するなか、中小企業は独自の自発的な活動によって、外国人研修生を受け入れるようになる。そのルーツは埼玉県川口市の「海研会」である。人手不足が極めて深刻な状態にあった同市は、79年独自に研修生受け入れのための視察団を派遣し、送り出し側機関との契約交渉、研修生の選抜、出入国管理手続き、受け入れ企業側の体制整備などの問題を自ら解決し、83年6月、21名の中国人研修生の受け入れを実現させた。その後、90年代に入り、日本各地の中小企業団体が受け入れ機関を設立し、政府に制度化を要望することとなる。

このような商工会議所、事業協同組合など中小企業団体、財団法人、社団法人、職業訓練法人が第一次受け入れ機関となり、その指導・監督のもとに、傘下の会員企業が第二次受け入れ機関として研修生を受け入れる受け入れ事業は「団体監理型」と呼ばれ、法務省告示により受け入れ可能な人数が緩和されている。

1989年に入管法が改正され、90年に施行されたことによって、研修生受け入れの普及が決定的なものとなる。改正法の主な目的は以下の通りである。

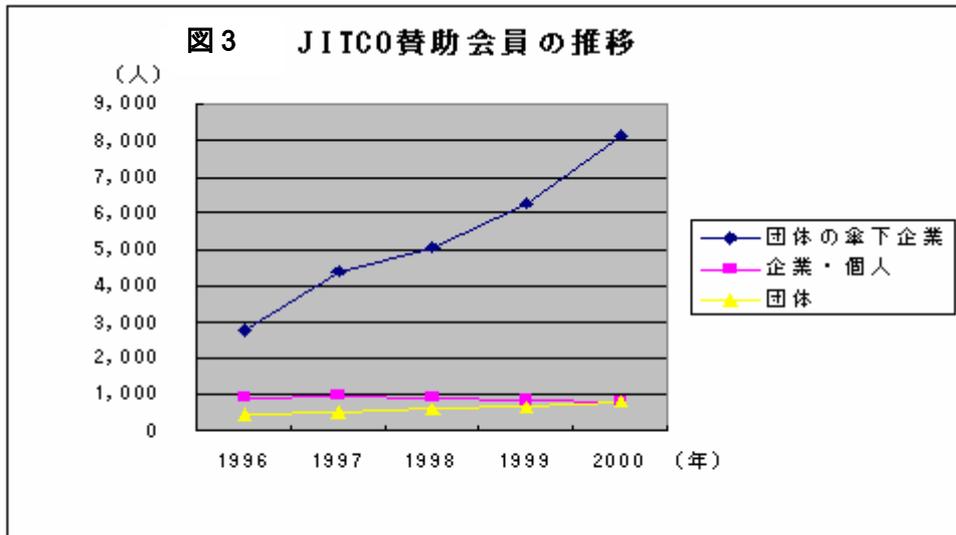
1	在留資格の整備
2	審査基準の明確化
3	入国審査手続きの簡易化・迅速化
4	不法滞在外国人労働者への対応

1によって「研修」という在留資格が新たに区分・独立して設定され、2・3によって受け入れをよりスムーズに行うことが出来るようになった。また4をきっかけとして不法滞在の外国人労働者を使用していた雇用主が合法的な研修制度の活用を検討するようになった。

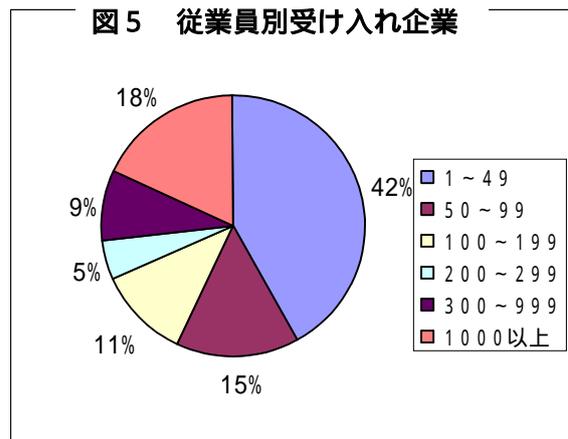
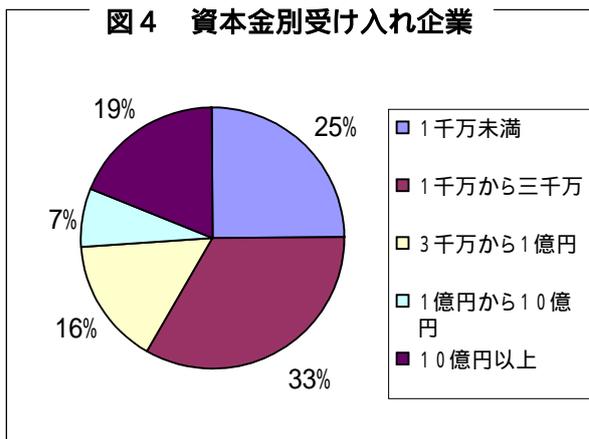
また JITCO 賛助会員が 96 年以降急激に増え続けた(図 3)。団体監理型受け入れによって、外国人研修生を迎え入れようとする企業が増えていったことを顕著に表すものである。また JITCO に参加する企業は、資本金で見ると全体の 74% が 1 億円以下の中小企業であり、従業員数で見ると、42% が 49 人以下の小規模企業である(図 4・5)。

2000 年度における JITCO 支援による研修生は、全体の 28% が衣服・繊維製品製造作業に、ついで 12.3% が食料品製造作業に、8.5% が電気機械組立・修理作業に従事していた。労働力不足が特に激しいこの 3 種の作業に、全体の 50% の研修生が従事していたことから考えて、労働力不足に悩む中小零細企業が研修・技能実習制度を利用して、不足した労働力を補填しようとしたと考えられる。

このようなことから、93 年度以降、外国人研修・技能実習制度が「技術移転システム」としてよりも、「労働力需給システム」としての側面が色濃くなっていったことが読み取れる。



出所：国際研修協力機構編『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』国際研修協力機構、2001年、p. 89



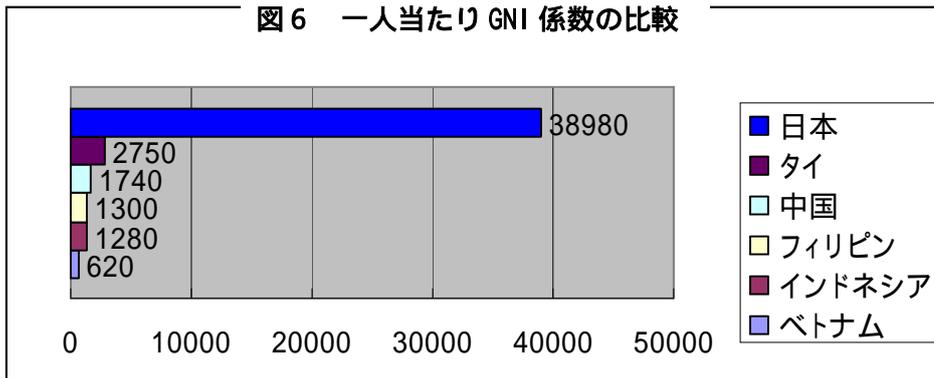
出所：国際研修協力機構編『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』国際研修協力機構、2001年、p.10

第3節 外国人の研修制度への需要

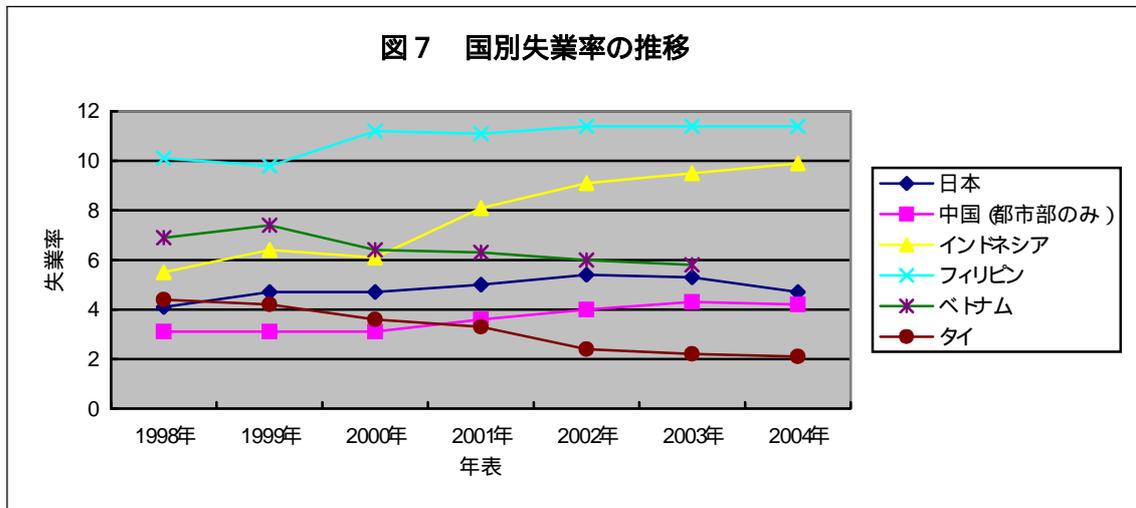
外国人研修生の日本への流入を支えている最大の理由は、日本と供給国側の所得格差と言えるだろう。現在の、日本と発展途上国との所得格差を検証するために GNI (Gross National Income) を比較してみたい。図6は2005年度の各国のGNIを比較したものである。日本は1人当たり38,980ドルの所得がある一方で、フィリピンや中国、インドネシアといった途上国ではその数%の所得にしか満たない。

無論、これは国民総所得の比較なので、そのまま所得の比較と見るには無理があるだろう。物価水準の違いなども考慮しなければならない。しかしそれらを考慮しても、この決定的な経済格差はアジアの近隣諸国の人々が日本に出稼ぎに来ようとする強い動機を与えるには十分であったと言えるだろう。

また次に、研修生の国別失業率の推移を見てみると、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどは5%以上の高失業率であることがわかる。ちなみに中国の失業率は、経済発展が目覚ましい都市部に限ったものであるため、中国全体としてはさらに失業率が高いことが予想される。たとえ日本との所得格差が大きくても、自国である程度の雇用が保障されていれば、外国に出稼ぎに行く必要性はあまり感じないであろう。しかし自国で仕事を見つけるのが難しく、かつ日本に来れば自国の何十倍もの所得が得られるとなれば、途上国の労働者が日本に向かうのはごく自然な動きであると言える。



出所：世界銀行『Data and Statistics』



出所：内閣府『海外経済データ』

第2章 現状把握

第2章では研修・技能実習制度をめぐる実態を把握する。

第1章で、制度が途上国への『技術移転』を目的として構築されたものの、実際には中小企業の労働力不足解消のための『労働力需給システム』として構築された背景があることがわかった。研修生にとってはこの制度が技術を学ぶためのものであるため、雇用関係下での就労を認められた技能実習期間とは違い、研修期間中は非実務研修と実務研修に分けられ、休日就労や残業は禁止されていた。しかしながら、労働力不足を補いたい中小企業は、入国直後から研修生を労働力として活用したいため、研修期間中であっても休日就労や残業を要求した。研修期間中は労働関係が結ばれていないために、研修期間中の賃金は労働基準法の最低雇用賃金が適用されず、しばしば超低賃金で働かされるケースがある。このようなことを理由に失踪する研修生が多い。

この章では実際に入国している研修生の数を把握することはもちろん、研修生と技能実習生の失踪者数を把握し、また失踪原因と考えられる「劣悪な労働環境」を示す一つの指標として、禁止されている休日就労や残業などの不法行為を行っている企業数とその不法行為の概要を把握する。

またこの様な、研修生及び技能実習生の失踪者数推移や、法令違反企業や不法行為の概要などの客観的数値分析と別に、実際の研修生は実態をどのように捕らえているかを把握するために、中国人研修生と中国において研修生に日本語を教えていた中国人留学生の二人にインタビューを行った。彼らの実際の声聞くことによって、実態を把握する。

第1節では研修生入国者数の推移と、研修生ならびに技能実習生の失踪者数を紹介する。研修生が大幅に増加している一方で、その失踪者数は増加傾向にはないものの、依然高い水準となっている。補足として、研修生が失踪者とならないまでも悲惨な現状があることを朝日新聞の記事から紹介する。

第2節では、劣悪な労働環境を示す一つの指標として、総務省による法令違反企業の実態調査を紹介する。違反企業の違反法令の内容を明らかにすることで、企業の多くが労働力不足を補うためにこの制度を利用していることが把握できるであろう。

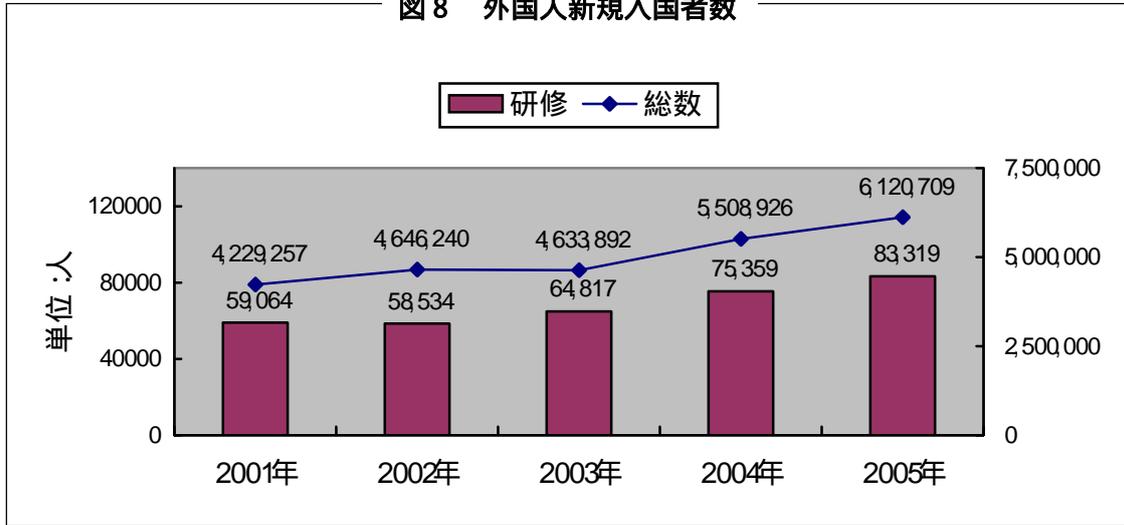
第3節では、研修生に日本語教えていた中国人留学生と、実際の研修生の2人に対し、我々が行ったインタビューを紹介する。彼らの回答により、研修制度の実態がより把握できるであろう。

第1節 研修生と不法滞在者

日本における外国人の入国者数は、1990年頃から急激な伸びを見せ、2005年に新規に入国した外国人は約612万人となっており、初めて600万人を超えた。その中でも、在留資格「研修」での入国者及び在留資格[特定活動(技能実習)]で滞在する外国人が増加傾向にあることは法務省の統計から明らかである。実態として、2005年には83,319人と8万人

を超える研修生が来日しているのである。(図 8 参照) このうち、JITCO 支援の研修生は 2005 年で 57,050 人である。

図 8 外国人新規入国者数



出所：法務省入国管理局「平成 16 年における外国人及び日本人の入出国者統計について」第 1 表

図 9 国籍別外国人
新規入国者数割合 (2003 年)

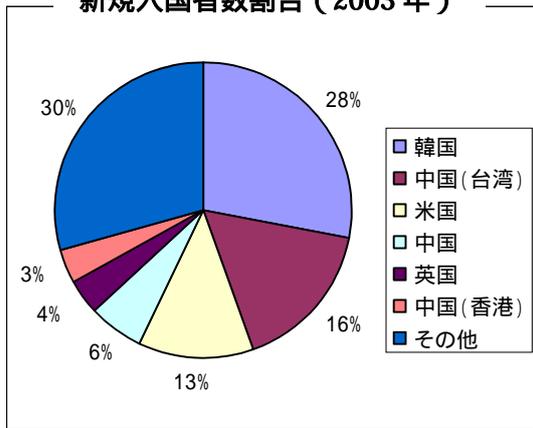


図 10 「研修」の在留資格による
国籍別新規入国者数割合(2003 年)

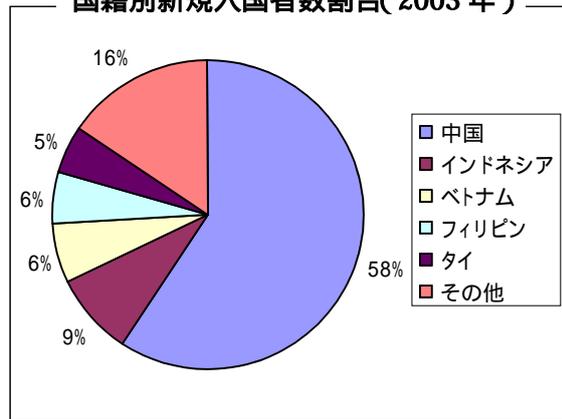


図 9 出所：法務省入国管理局「平成 16 年における外国人及び日本人の入出国者統計について」第 3 表

図 10 出所：法務省「平成 16 年版出入国管理」資料版 表 21 - 1

来日直後に失踪するなど、最初からこの制度を悪用した例もあるが、失踪者の多くは希望に燃えて来日したにもかかわらず、待遇に不満を持った、あるいは「もっと稼げるところがある」などの甘言に乗せられ、失踪して不法就労しているのが実情と思われる。法務省が 2005 年度に発表した不法残留者数の推移では、在留資格「研修」の不法残留者数は、1998 年以来 3,000 人を超えており、2000 年、2001 年と若干の減少は見られるものの、2002 年より増加に転じている。2006 年は 3,393 人と減少傾向を示したが、依然として在留資格別不法残留者の上位 5 位に入っている。(表 3 参照)

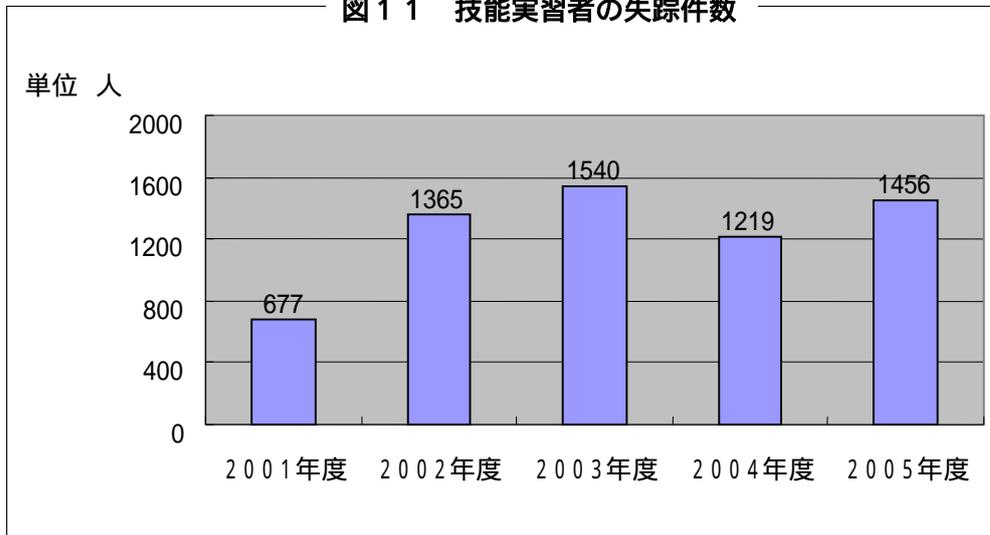
表 3 在留資格別 不法滞在者数 (単位：人)

年	2002 年1月	2003 年1月	2004 年1月	2005 年1月	2006 年1月
短期滞在	163.271	155.498	150.326	139.417	134.374
興行	11.154	11.770	11.974	11.319	10.052
就学	9.953	9.779	9.511	8.506	7.307
留学	4.442	5.450	6.672	8.173	7.628
研修	3.264	3.409	3.959	3.648	3.393
その他	31.983	34.646	36.976	36.236	30.991
統計	224.067	220.552	219.418	207.299	193.745

出展：国際研修協力機構（2006 年）

また技能実習生の失踪者数は 2002 年以降 1000 人以上に上っており、特に 2004 年度から 2005 年にかけて 19.4%増加している。研修生・技能実習生ともに多数の不法残留者が発生している。（図 10 参照）

図 1 1 技能実習生の失踪件数



出所：国際研修協力機構編「研修生・技能実習生の失踪防止対策について」（2006 年）p 4

国籍別の失踪者数では、中国人 748 人、ベトナム人 329 人、インドネシア人 311 人の順となっており、ベトナム人が前年に比べて 40 人あまり減少しているのに対して、中国人が 210 人あまり、インドネシア人が 50 人あまり増加している。その他の国に関しては大きな変化はなく、前年度と同様になっている。（表 4 参照）

表 4 2005 年 技能実習生 国籍別失踪者数 (単位：人)

	中国	ベトナム	インドネシア	フィリピン	タイ	スリランカ	その他	合計
2005 年度	748	329	311	26	27	8	7	1,456
2004 年度	529	372	259	29	14	8	8	1,219

出展：国際研修協力機構（2005 年）

〔補足〕

研修・技能実習期間を終えたものでも、日本の研修制度に憤りを感じて帰った研修生もいる。朝日新聞 2006 年 8 月 18 日の記事を紹介する。2006 年 7 月に東京入国管理局に逃げ込んだ外国人女性の実習生の話である。彼女は 2004 年に来日し、ハウレンソウとイチゴの栽培を学ぶはずが、受け入れ先は製材会社。研修の合間に理事長一家の家の掃除や靴磨きもさせられた。

研修生のときの手当ては月 5 万円であった。禁止されているはずの残業の時給は 300 円。実習生になっても基本給 6 万 5 千、残業時給 350 円。賃金台帳では、基本賃金 1 1 万 2 千円に残業代がつくとされていたが、量の家賃 5 万 5 千円と布団のリース料 6 千円、洗濯機、テレビ、流し台のリース料など「生活経費」として月計 9 万円近くも天引きされた。

また、来日 4 ヶ月後、理事長から性暴力を受けた。「逆らえば帰国させる。」その後も住まいに合鍵が入ってきた。この問題が表面化したあと、理事長は辞任した。

6 月、北海道で開かれた「移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）」の会合では、違法な拘束方法の横行が報告された。パスポート取り上げ、送り出し機関を通じた家族への圧力、職場離脱を防ぐための強制貯金……。研修・技能実習生を縛り付ける手口は、様々だ。

第2節 法令違反企業

1 入国管理局による法令違反の認定

不正行為が、どの受け入れ方法で多いのか、また、どのような違反が多いのかは、以下を見れば明らかである。入国管理局では、研修・技能実習に係る不正な行為を行った受入れ機関に対して、その行為が悪質と認められた場合には「不正行為」と認定し、悪質とまでは認められず今後の改善が見込まれる場合には「不正行為に準ずる行為」と認定している。

以下の表 5 は、平成 15 年から平成 17 年末までの、年度別「不正行為」認定機関数を示したものである。

表 5 機関別「不正行為」認定数

年	2003 年	2004 年	2005 年
企業単独型	5	2	5
第一次機関	11	28	17
第二次機関	76	180	158
合計	92	210	180

出所：入国管理局ホームページより

1 **第一次受入れ機関**とは、研修法務省の告示により要件の緩和を受けて受入れを行う中小企業団体などをいう。

2 **第二次受入れ機関**とは、第一次受入れ機関を主体とする研修事業の下で研修を実施する企業などをいう。つまり海外に受け入れ先を持たなくても研修生受け入れが可能。

3 不正行為認定数は、行政の監査結果に基づくものである。ここでいう監査は、対象の事業所が限定されているため、実際に不正行為を行っている事業所数は、上記の数より多いと考えられる。

平成 15 年から平成 17 年末までに「不正行為」認定された受入れ機関は 482 機関に及び、その内訳は、企業単独型が 12 機関、第一次受入れ機関が 56 機関、第二次受入れ機関が 414 機関（全体比約 86%）となっている。第二次受け入れ機関とは、海外に受け入れ先を持たなくても研修生を受け入れられる機関である。

以上のことから考えても、このような事実は、海外進出の際の人員育成などの、技術移転のニーズがあるとは考えにくい企業において、不正行為が多いということを示している。

また、表 6 は、不正行為認定の類型別比較である。

表 6 不正行為認定の類型別内訳

類型	受入機関		第一次 受入 (56 機関)		第二次 受入 (414 機関)	
	企業単独 (12 機関)		認定 数	全体比	認定 数	全体比
第 1 類型 (二重契約)	3	25.00%	5	8.90%	22	5.30%
第 1 類型 (研修・技能実習計画との齟齬)	7	58.30%	33	58.90%	106	25.60%
第 1 類型 (名義貸し)	1	8.30%	15	26.80%	218	52.70%
第 1 類型 (虚偽文書の作成・行使)	8	66.70%	51	91.10%	37	8.90%
第 2 類型 (所定時間外活動等)	10	83.30%	7	12.50%	175	42.30%
第 3 類型 (人権侵害行為等)	6	50.00%	5	8.90%	42	10.10%
第 4 類型 (問題事例未報告等)	1	8.30%	4	7.10%	6	1.40%
第 5 類型 (不法就労者の雇用等)	3	25.00%	0	0.00%	60	14.50%
第 6 類型 (準ずる行為の再発生)	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%

出所：入国管理局ホームページ

一つの受入れ機関が、複数の類型をもって不正行為認定される場合があるため、認定数と不正行為認定機関数は一致しない。

塗りつぶし部分は、各受入れ機関において最も多く認定されている類型である。

表 6 において認定数の多かった不正行為について以下で詳しく述べる。

・「**第 1 類型 (名義貸し)**」

申請書類上に記載された研修生・技能実習生の受入れ機関においては研修・技能実習を実施せず、ほかの機関が研修・技能実習を行っている場合をいう。

・「**第 1 類型 (虚偽文書の作成・行使)**」

例えば、申請時に申告された受入れ機関の常勤職員数に偽りがあった場合や、地方入国管理局に対して行う監査報告書の内容が実態と異なっている等、監査が実施されていなかった場合等、また、研修告示に規定する「国又は地方公共団体の援助」があることを証する文書を偽造し、又は偽造文書を行使したような場合のことである。

・「**第 2 類型 (所定時間外活動)**」

研修生に所定時間外、休日等に活動を行わせるなど研修ではなく就労活動と認められる行為をさせていた場合をいう。

・「**第 1 類型 (研修・技能実習計画との齟齬)**」

非実務研修（座学研修等）を実施しないにもかかわらず、当該研修を実施する旨の研修計画書を提出したような場合が典型例で、技能実習については、研修成果の評価において受験した技能実習対象職種と異なる職種に従事させていたような場合が考えられるものである。

事業所数に対する法令違反の割合

1で述べた法令違反認定数は、監査対象の事業所数が明らかでないため、(不法行為人定数 / 事業所数) 実際には、受け入れを行っている事業所のうちどれくらいの割合で法令違反が行われているのかは明らかではない。(当然、その割合が低いのであれば、問題視する必要性は低いことになる。)

そこで、事業所数に対する違反割合が、実際には非常に高いことを示す例を1つ挙げることにする。

関東管区行政評価局が、平成13年12月～平成14年3月に、[行政機関]東京入国管理局、[事業者]25団体、40企業を調査対象とした、監査を行っている。(所見表示先: 東京入国管理局 所見表示日: 平成14年3月29日)

25団体・40企業を対象に研修及び技能実習の実施状況を調査した結果、21団体・29企業において改善を要する事項が認められた。(70%を超える違反率である)

40企業について、研修の実施及び研修生の処遇の状況を調査したところ、17企業において、次のとおり、不適切事例がみられた。

- ・ 研修生に時間外労働を行わせ、残業手当を支払っているもの(1企業)
- ・ 研修日である平日以外の土曜日等に実務研修を行わせているもの(3企業)
- ・ 全体の研修時間の3分の1(33.3%)以上非実務研修を行わなければならないとされているが、非実務研修が約13%しか行われていないもの(1企業)
- ・ 受入れ企業は研修の実施状況を明らかにするため、研修日誌を作成することとされているが、これを作成していないもの(4企業)
- ・ 研修手当は、受入れ企業と研修生が合意した支給額を減額することなく確実に支払わなければならないとされているが、受入れ団体の指導により、研修手当から預金分を差し引いて支給し、預金通帳の印鑑を受入れ団体が管理しているもの(2企業)
- ・ 研修生が研修手当を受領したことを明らかにする書類を整備していないもの(1企業)
- ・ 本人からの保管依頼文書を徴しないまま旅券を預かっているもの(1企業)
- ・ 書面を徴して旅券を保管しているが、その書面の中に返還についての記載のないもの(1団体、5企業)

25団体について、監査の実施状況を調査したところ、20団体において、次のとおり、不適切事例がみられた。

- ・ 監査を実施するための規程等を作成しておらず、監査自体を行っていないもの(1団体)
- ・ 3か月に1回とされている監査が、概ね4か月に1回となっているもの(1団体)
- ・ 組合の役員でない者が監査の責任者となっており、さらに、この監査責任者が年間4回行うべき監査のうち、3回は受入れ企業の担当者に自己点検させているもの(1団体)
- ・ 受入れ企業が研修日誌を作成していないのに、監査責任者は研修日誌を見て監査したと報告しているもの(2団体)
- ・ 東京入国管理局から指導を受けたことがない等の理由から、監査報告に研修日誌の写しを添付していないもの(19団体)

25団体及び技能実習生を雇用している31企業について、技能実習制度の運営状況を調査したところ、2団体・23企業において、次のとおり、不適切事例がみられた。

- ・ 賃金から受入れ団体への「管理費」及び送出機関への「技能実習生派遣料」を不法に控除しているもの(2企業)
- ・ 時間外及び休日の労働に法定の割増賃金を支払っていないもの(3企業)
- ・ 最低賃金、雇用契約が変更されているのに、変更前の賃金をそのまま支払っているもの(3企業)

- ・ 旅券は、指針により、技能実習生の失踪防止等を口実に旅券を預かるという不適切な対応が禁止されているが、提出された書面に返還についての記載がないもの（2団体、5企業）
- ・ 健康保険及び厚生年金保険の適用事業所であるにもかかわらず、加入させていないもの（8企業）
- ・ 研修から技能実習への移行後の最初の1か月間は試用期間であるとして、この間厚生年金保険に加入させていないもの（1企業）
- ・ 労働安全衛生法により、雇入れ時及び定期的に健康診断を行わなければならないとされているが、これを実施していないもの（19企業）

〔補足〕

また、今回の監査は、入国管理局とは独立した、総務省の行政評価局が行った調査であるため、東京入国管理局における実態把握についての調査も行っている。

東京入国管理局における研修状況等の実態把握の状況は、以下のとおりである。これをみると実態調査及び監査報告の点検が十分には実施されておらず、実態把握が不十分となっていることがわかる。

- ・ 指針では、指針の内容が実行されているかを確認するため、受入れ団体・受入れ企業に対し実態調査を行うこととされているが、東京入国管理局では、指針の内容が実行されているかを確認するための実態調査を行っていない。
- ・ 受入れ団体別に監査報告の提出の有無をチェックしておらず、監査の実施の有無を確認していない。このため、監査及び報告の励行を十分指導していない。
- ・ 監査報告の内容を十分には点検していない。このため、監査報告を活用した指導が不十分となっている。

ここまでで述べてきたような違反例、また、その割合は、研修生の劣悪な労働環境を想像するには十分過ぎる内容である。

第3節 インタビュー

研修生と留学生の紹介

現在、大阪市立大学に留学生としてきている中国人のAさん（女性）と、彼女に紹介して戴いた、現在日本に来て2年目のある繊維工場の研修生であるBさん（男性）にインタビューを行った。彼女（Aさん）は日本に来る前に、中国での研修生送り出し機関の中で、日本に行くことが決まった研修生に対し、『3ヶ月の日本語教育』を行う講師をしていた。その仕事を約8ヶ月していた彼女は、これから日本での研修を受けようとしている中国人研修生がどのような覚悟を持っていたのか、彼らがどのような目的で日本に行こうとしているのかをよく知っている。彼（Bさん）もまた、彼女に日本語を教えてもらったことがあり、日本に来る時期も彼女と近かったため、2人は来日してから友人として連絡を取り合っていた。また、彼女は他の研修生たちとも日本で連絡を取り合っており、中国に帰国した際には、研修期間を終えた元研修生たちと遊びに行くなど、その交友関係は今も続いているという。

彼女は研修生が日本にどのような覚悟で行こうとしているのかを知っているだけではなく、日本での研修生として彼らがどのように過ごしていたのか、また研修期間を終えた彼らがその後どうしているのかまでよく知っている。

彼はあと半年ほどで中国に帰ることになるが、日本の研修先で出会った友人の何人かはもう中国に帰ってしまった。研修を終えた研修生（彼の友達）がどのような境遇にいたのか、また彼と同じ職場の中国人研修生がどんな風に毎日を過ごしているのか語ってくれた。

中国での仲介業者の実態

彼女が8ヶ月働いていた送り出し機関は、JITCOによる「団体監理型」傘下の中小企業への研修生送り出しと、「企業単独型」の受け入れを行っている企業への研修生送り出しの両方の仲介事業を担っていた。

2つの受け入れ機関は募集の方法から違っていと彼女は言う。「企業単独型」受け入れ企業は募集段階から仕事内容を明白にして募集しているところが多かったという。一方、「団体監理型」受け入れ機関は、「日本の企業がX人の研修生を募集している」という漠然とした募集の仕方だったという。彼は「団体監理型」受け入れ機関の企業に応募し合格したが、日本に行く前に具体的にどのような仕事をするのか知らなかったという。「団体監理型」の募集には企業名や募集人数など、簡単な記載しかなかったという。

彼は確かに「日本の高度な技術を学びたい。」と気持ちもあったが、実際はお金が目的であつたらしい。先にも述べたように、中国と日本の間には決定的な経済格差があり、高い賃金を目的としている研修生がほとんどであったようだ。それを裏付ける事実として、彼も来日する前にすでに繊維工場で働いており（もちろんこれは研修生要件であるが）その経験は十分つんでいたという。技術を学ぶ必要性は少なかった。研修生が技術ではなく出稼ぎが目的であったことがこのことから読み取れるのではないだろうか。

また「団体監理型」の研修生として日本に行く場合には、中国の送り出し仲介業者に多額の保証金を支払わなければならないということだ。確かにこれは、外国人研修生が入国後に失踪して、不法滞在者となることを防ぐひとつの方法として当たり前かもしれない。しかし、これは劣悪な労働環境におかれた場合でも、保証金の喪失というリスクを恐れ、研修生がそのような環境を我慢することにつながりかねないだろう。

日本の仲介業者・研修の実態

日本の仲介業者（JITCO等）は定期的に研修生ならびに、受け入れ事業所のチェックを行っていたそうだ。これはJITCO自身が研修生と事業所のチェック体制を怠っていないことを十分示すであろう。

彼の事業所（研修先）は、中国人研修生を多く受け入れていたため、中国語を話せる研修生のサポーターを雇っていたそうだ。3ヶ月程度の語学教育で、日本語がうまくしゃべれない彼らに配慮する事業所もあったことを示す好事例である。実際彼にとっても中国語がしゃべれる人がいて心強かったという。

しかしながら、全体としてチェックに来る仲介業者は協力的ではなかったと彼は話す。もちろんそこに言葉の壁による感じ方の違いはあったのかもしれない。彼や他の研修生は労働環境に不満を持ったとき、期間中の生活に不満を感じたときにどこに訴えればいいのかも知らないと彼女は話す。仲介業者から、研修生に有利に働くような情報の提供は行われていなかったということだろう。

また彼の3年間の研修・技能実習は、ほとんどすぐに覚えられる単純労働で高度な日本語能力は求められず、また労働の内容にも変化はなかったそうだ。技術移転という目的を達成するならば、当然就労内容は期間中に高度化していかなければならない。しかし現実には、労働内容が高度化していったとは感じなかった、と彼は話す。

帰国後の実態

研修・技能実習制度は原則として、期間終了後に学んだ技術を生かせる場所があることを前提としている。しかしながら、彼女曰く帰国後の就職先などはバラバラで、日本で学んだその技術を積極的に生かそうとしている人はそういないという。彼も「中国に帰って、これに関連する仕事に就くかどうかは決めていない。とりあえず半年くらいは休養をとるよ」と言っている。これは研修生たちが「出稼ぎ」のつもりで日本に来ていることを顕著に表す事実であろう。

研修生の実態

研修生の実態はどのようなものだったのだろうか。でも述べたように、研修生の本当の目的はお金であることから、「僕らには心の準備がある。」と彼は語った。「もちろん技術を学びたいという気持ちもあったが、出稼ぎに行くつもりで日本に来たのだから、少々の不満は表には出さないよ。出したって仕方ないだろ？」確かに、3年間母国よりずっと給料の良い国で働くのなら、不満など出したところで何の慰めにもならないのだろう。

当然彼にも「自由がない。言葉が通じない。」などの悩みはあるという。そのような精神的苦痛があったにも関わらず彼が不満をあまり漏らさなかったのは「3年は刑務所に入っている感じ。」という彼の言葉に集約されているだろう。1年目は研修手当てという日本の経済的感覚から考えると、かなり低い低賃金労働（低いもので時給300～500円）でも、中国での賃金と比べると悪くない。また技能実習期間に移り、雇用下の労働になってからはお金が入るといっても、研修生たちは良く知っているらしく、だからこそ我慢ができるのだろう。

何より彼らは3年間の期間中に中国に強制送還されることを恐れている。多額の保証金も支払っているからだ。また日本に関する知識が少なく、自分に関するような情報を得る機会も少ないという。「団体監理型」受け入れによって来日した研修生たちは、入国後に契約内容を説明されるらしい。

まとめ

研修生に日本語を教えていた留学生と、実際の研修生の声を聞き、研修生の実態を更に詳しく知ることが出来た。国際貢献である「技術移転」への真剣な姿勢は研修生送り出し国での募集段階から現れている。学びたい意欲を感じるなら、企業単独型受入機関が行っているように、直接面接しにきるのが一番である。労働力であれば、特に意欲などは問わないという団体監理型受け入れ企業の姿勢が募集方法にも顕著に現れている。このインタビューからも団体監理型受入企業の労働力不足解消という側面だけが前面に出ていることが伺えた。

研修生が自分の声で「出稼ぎ」が目的と聞けたのは大きい。「日本は給料が良い。」と語る彼の言葉に、途上国から来ているすべての研修生が共感するのではないだろうか。またこのような明確な出稼ぎ目的と多額の保証金は、研修生が劣悪な労働環境を我慢する要因となった。

日本での仲介業者が定期的に、研修生事業所のチェックを行っていたことは、チェック体制の運営が適正に行われていることを示すことであるが、チェック項目に労働内容の高度化は含まれていなかったのだろうか。チェックが行われていたにも拘らず、彼の事業所の労働内容は、変わった印象をもてないというのが研修生の感想だった。効率的に技術を学ぶ上でも、活用できる技術を習得する上でも労働内容の高度化は不可欠である。

帰国後の研修・技能実習修了者からは、学んだ技術を積極的に生かそうとしている実態は見えてこない。労働内容の高度化が行われておらず、すぐに覚えられるような単純作業を繰り返すだけの3年間では、母国で生かせる技術を習得できたとは言いがたい。出稼ぎ目的ではなく、意欲的に日本の技術を学びに来た研修生にとっては、日本の研修制度の建前とかけ離れた現実に絶望することだろう。

「3年間は刑務所に入っている感じ。」という彼の言葉には、驚きと納得が入り混じった奇妙な感想を持った。私たちが感じる刑務所のイメージと、研修生たちのそのイメージがかけ離れているとは思えない。言葉もうまく通じずに、町に出られない田舎暮らし(研修先は労働力を確保しにくい田舎の製造工場に多い)を強いられる自由のない生活、そして劣悪な労働環境におかれる研修生の生活が刑務所とリンクし、彼の言葉に我々も思わず納得してしまったのである。

もしも、日本に技術を学びに来た研修生の多くが同じイメージを持って3年間を過ごしているのならば、日本の研修制度とは研修生を労働奴隷のように扱っている制度といっても過言ではない。

第3章 政策提言

第1章から第2章で、研修制度が「技術移転」を目的として構築されたものの、実際には中小企業の製造業種などにおける労働力不足解消のため（受入圧力）また途上国に存在する高い失業率が反映する労働力余剰を解消するため（送出圧力）という二つの背景を有していたことが分かった。もちろんこの制度が出来るルーツとなった研修生受入機関は「技術移転」を目的としていた。これは忘れてはならない事実である

もし、研修制度が「技術移転システム」として構築される一方で、別に労働力需給ギャップを埋めるための「労働力需給システム」が構築されていたなら、現在のような問題の多くは起こらなかっただろう。

研修生側は「技術を学ぶ」、「お金を稼ぐ」という二つの目的がある。その中でも技術習得を重視して日本に来たもの、稼ぎを重視して日本に来たものがある。受け入れ企業側にも国際貢献として「技術を教える」、「労働力不足を解消する」という二つの目的がある。前者を重視する企業、後者を重視する企業がある。労働力不足が深刻な企業にとって、研修生という労働力によってその需要は満たされるだろう。

また、途上国と経済大国である日本との間に決定的な経済格差がある以上、出稼ぎ目的である研修生の需要も満たされるだろう。もちろん、労働基準法が適用されていない研修期間中の劣悪な労働環境は改善されなくてはならない。法令違反企業が多数に上っていることから、この問題の早急な解決が必要なのは明らかである。

相互のミスマッチが存在するのは、研修生が「技術」を目的としている場合である。企業側が、労働力不足解消のためだけに研修制度を利用し、技術移転として十分な体勢を整えていない場合、研修生は無駄な三年間を過ごして帰国することになるからである。

研修・技能実習制度がその要件として、「研修・技能実習期間終了後に、その技術が生かせる場所で働く」こととしているが、インタビューでも明らかになったように、技術習得後にその技術を生かしている実態は見えない。これはもちろん研修がもともと「出稼ぎ」目的に来ていたことと関係しているが、高度な技術を学ぶ環境が整えられていなかったために、「生かせるほどの技術」が習得できなかったからでもあるだろう。

われわれが提言するところは、理想としていた「技術移転システム」と「労働力需給システム」のそれぞれ別々の二つのシステム構築ではない。よってわれわれが提言するのは、今の「労働力需給システム」としての側面も十分に認めたくて、劣悪な労働環境を改善し、技術習得を目的としている研修生にとってもふさわしい環境を整備することを促すものである。

第1節は、現在政府等が示している研修制度改革案の簡単な概要である。この制度が現れているものであり、我々の提言と比べる上でのひとつの参考にされたい。

第2節で我々の政策提言を述べる。具体的には受入システムの改革により、研修生に流動性を持たせること、そして研修期間中の労働基準法を適用することである。もう一つは我々の分析では網羅できなかった部分であるが、研修生と地域との交流希薄を解消するために、その交流を促す提言である。

第1節 諸機関の研修制度改革案

日本国内の外国人労働力への需要に追いつくため、受け入れ制度の改革案が論議されており、その改革案の多くで外国人受け入れ拡大が提唱されている。法務省の研修制度改革は「総人口の3%（現在は1.2%）を上限に拡大」する案を示し、日本語力のある労働者を企業が雇用契約を結んで受け入れる新制度の導入も促している。また自民党は外国人労働者特別委員会の中間報告で、3年間の研修・技能実習の終了後もさらに2年間、実習の形で滞在できるように提案しており、違法な残業などの不正行為については、受け入れ企業への処分を強めることも求めている。

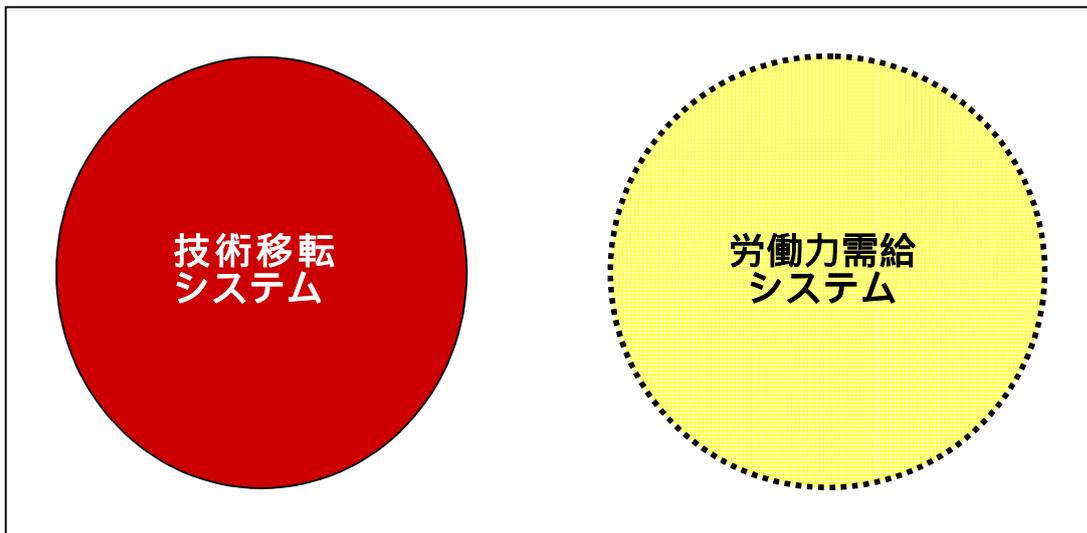
法務省や自民党の改革案は、外国人労働者を労働力とみなし、生活者であるという観点で薄いように感じられる。それに対し、自治体の改革案は、外国人労働者が生活者であるという観点に立って、健康保険制度などの規制改革要望を出したが、それに関する政府関係省庁の対応は消極的であった。

経団連は、受け入れ期間の不正行為に対する処分内容の強化、研修・技能実習生の早期帰国制度の導入や、再研修・技能実習の制度化などを明言している。

第2節 政策提言

外国人単純労働者の受け入れを認めるにしろ認めないにしろ、そもそも研修制度の技術移転システムと労働需給システムの両側面は、図12のようにまったく交わることはない別々のものであるべきであった。第1章で述べたように、研修生制度はあくまで発展途上国への技術移転が目的であって、労働需給システムとして創設されたものではない。

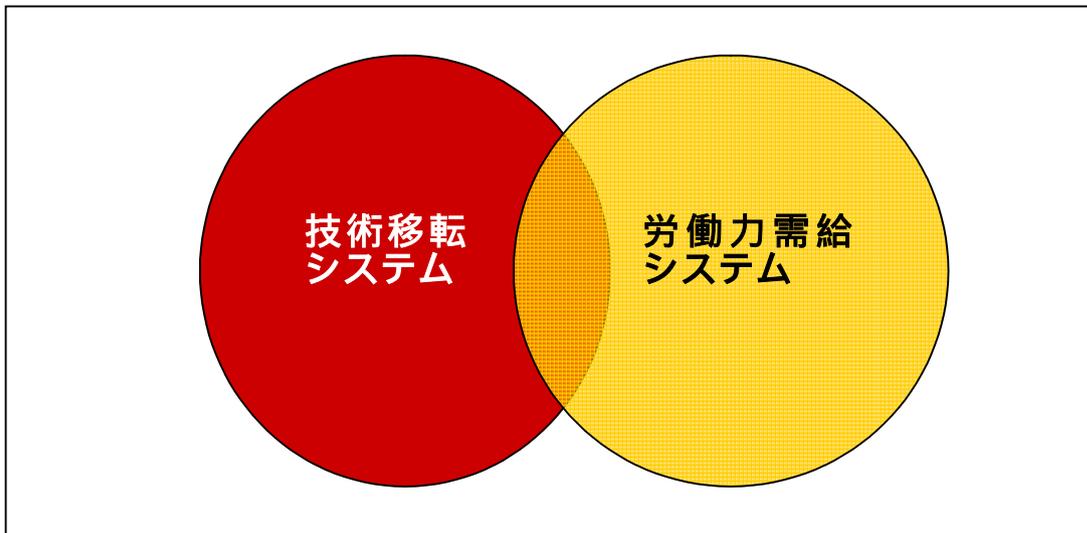
図12 開始当初の研修生制度



しかしながら、第1章で述べたように、外国人研修・技能実習制度は『技術移転』を目的としながらも、中小企業の労働力不足を背景に確立されていった。95年度以降『団体監理型』の研修生受入が主流となるにつれ、海外拠点を持たない中小企業の受け入れが急激に

増加し、制度が『労働力需給システム』としての側面を強めていったのである。研修・技能実習制度はあくまで『技術移転』という名目で構築された制度であったため、さまざまな矛盾が生じるとなると、第2章で述べたような問題が顕在化してきた。

図13 現行制度のイメージ

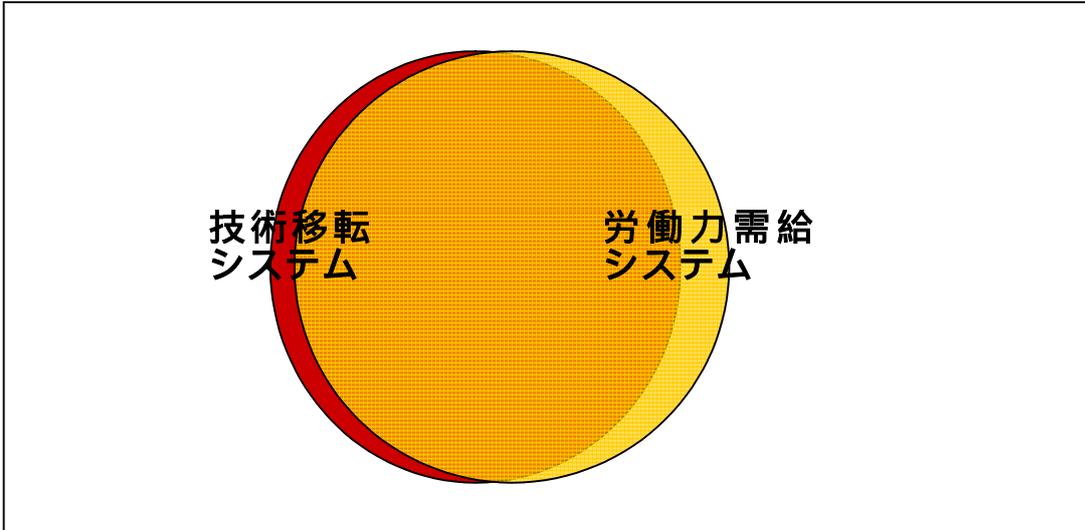


前述したように、研修生が『技術を学ぶ』目的を重視して来日し、受入企業が技術移転のための適切な環境を整備していない場合、ミスマッチが生じ、研修生は無駄な3年間を過ごして帰国することになる。またそのように環境が整備されていない研修先で研修・技能実習期間を終了した研修生は『生かせるほどの技術』を習得しないまま劣悪な労働環境での出稼ぎを終えて帰国することになる。

技術を学びたい研修生にとって、そして『生かせるほどの技術』を学びたい研修生にとって、技術を学ぶための適切な環境を整備する必要がある。そこで理想図のように、技術移転システムと労働力需給システムをそれぞれ独立させて、二つの制度を構築すればいいと考えられるかもしれない。しかしながら、労働力需給システムが別に構築されてしまうと、海外への技術移転のニーズがない企業にとっては、これまでのように労働力確保のシステムとして『技術移転システム』を利用する必要はなくなる。結果的に、『技術移転システム』を利用する企業は急激に少なくなり、技術移転システムは風化していき、技術を学びたいと思っていた研修生の行き場はなくなってしまうだろう。

そしてまた、『技術移転システム』での実務研修による手当てが、労働ではなく技術を学ぶために行われるため、賃金水準を上げることに限界があり、結果的に低賃金労働が維持され、その低賃金労働を利用しようとする企業の存在によって、同じように技術移転システムとして機能しなくなる可能性も考えられる。よって生かせる技術を学べる環境を整備するためには、現行制度の労働力需給システムとしての側面を認めたとうえで、それを技術移転システムとしても十分機能させることが必要である。

図14 政策提言後の制度のイメージ



現在の『労働力需給システム』としての側面が色濃くなっていった外国人研修・技能実習制度を『技術移転システム』としても効果的に機能させるには、図のように、それぞれの側面を強めて一致させる必要がある。

我々はそこで、研修生に流動性を与えるべく、新しい研修生受入システムを提案する。受入システムは図14のようなイメージである。現行のシステムでは研修生は入国前に決まった職種・職場は、入国後に変更することはできない。職場の倒産など特殊な場合を除き、一度決められた研修先で研修・実習期間を過ごすことになっている。

例えば職種Aの技術を学ぶ研修生として入国し、企業A-1が研修先と決定した場合、企業A-1から企業A-4などの変更は上記のような特殊な場合以外認められない。

図15 研修生受入システムのイメージ



第一次受け入れ機関 (JITCO)

第二次受け入れ機関

職種A - 1	職種A - 2	職種B - 1	職種B - 2	職種C - 1	職種C - 2
職種A - 3	職種A - 4	職種B - 3	職種B - 4	職種C - 3	職種C - 4

(注) 受け入れ対象業種は62業種114作業あり、14つのカテゴリーに分かれている

我々はまず、研修生送り出し機関での募集要項を、職種別募集として徹底させる。第2章の第1節補足であげたように、学ぼうと思っていた技術と実際に教えられる技術が違う場合が発生している。

研修生は職種Aにおいて、日本への研修が認められた場合、入国後、研修・技能実習中においてブロック内(職種A内)の他の事業所に移れる権限を与えられる。もし、研修先にお

ける労働内容が高度化せず効果的に技術を学べないと感じた場合、賃金の不払いや劣悪な労働環境などによって、研修先が自分にふさわしくないと感じた場合には、受け入れ機関（JITCO等）に移転申し込みを行う。この際、研修生が自由に移転できるように、事業主が不当に研修生を引き止められないよう、法令を定める。また、研修生がブロック内の他の事業所を詳しく知れるように、定期的に他の研修先の視察を行う。

第2章でも述べたように、研修期間中は雇用関係が結ばれておらず、労働基準法が適用されていないために、地域の最低賃金を下回る給与で労働に従事させられている場合や、給与不払い等の問題があるため、研修中の実務研修においては労働基準法を適用する。

研修生には、地域のボランティア（地域清掃など）や自治体の活動に参加させるとともに、就労の一環として地域との交流を促進させる。

我々の政策提言によって、次の効果が期待される。

国際協力の下に始まった事業であるが、中小企業における団体監理型の受け入れにおいては、企業は『労働力不足を補うため』に行ってきた面を否定することはできない。そこで、研修・技能実習制度に流動性を持たせることで、「労働需給システム」としてこの制度を利用している企業は、労働力確保のために研修生の環境改善に積極的に取り組むようになるであろう。当然のことながら研修生はよりよい環境を求め、その要求に応えられない企業は労働力を確保できないからである。

ここで、この制度がそのような環境整備ができない極めて零細な企業には過酷なものになるであろうことも考慮しなければならない。しかしながら、そもそもそのような低賃金労働者によって支えられている企業が、この研修制度を利用して延命させられていること自体が問題なのである。このことは産業構造の高度化の妨げになるとして長年懸念されてきた。技術移転としての環境が整備できない企業には、研修生を受け入れさせるべきではない。団体監理型受け入れ機関の監査によって、技術移転システムとして機能できる企業だけが選ばれたはずであったが、現状はそうにはっていない。しかし、この制度に流動性を持たせることで初めて、労働力を確保したい企業と研修生、双方のニーズを満たす研修・技能実習制度が実現するであろう。

参考文献

《先行論文》

佐野哲 「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」
椎野夕紀（2002年）『外国人労働者の行方』一橋大学浅見ゼミ卒業論文

《参考文献》

駒井洋（2002年）『国際化の中の移民政策の課題』 明石書店
椎野夕紀（2002年）『外国人労働者の行方』一橋大学浅見ゼミ卒業論文
曙光 『不況下の外国人研修生流入を規定する諸要因』
財団法人国際研修協力機構 『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』
蜂谷隆（2001年）『外国人研修制度・技能実習制度の問題点と課題』旬報社

《データ出典》

国際研修協力機構 HP
厚生労働省職業安定局 HP
世界銀行 『資料と統計』
財団法人国際研修協力機構 『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』
法務省入国管理局 HP
自民党外国人受け入れに関するプロジェクトチーム
朝日新聞社 8月18日記事
内閣府 『海外経済データ』