

外国人研修・技能実習制度の改革¹

“新派遣型” 研修・技能実習制度

大阪市立大学 朴一ゼミナール

柏木 雅彦 出羽 強志
末吉 基城 長谷川 裕一

2007年12月

¹本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」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。

要約

1954年、外国人研修・技能実習制度が設立されました。その目的は発展途上国の労働者を日本に迎え入れ、外国人研修生として教育を受けさせた後、帰国させて現地の産業発展に貢献することです。そして、それを行う主な機関は民間企業でした。つまり政府はあくまでも支援する役割であり、実態は民間レベルでの招聘型の海外協力というものでした。そして政府機関型と企業単独型の2種類の活動が行なわれていきます。これには多額の費用がかかりますが、企業には発展途上国の人間を教育し現地子会社での生産に役立てる目的があったので、問題なく本来の研修制度の目的を成し遂げることが可能でした。

しかし、1991年に5省共管による国際研修機構（JITCO）が設立されるとともに状況が変わりました。この設立によって現地子会社をもたない中小企業が団体監理型として外国人研修生を受け入れることが可能になりました。これの発生原因には段階がありました。まず、日本の労働市場の変化によって80年代後半から日本国内では単純労働者の需要が満たされなくなったことにより、外国人単純労働者の日本への受け入れを中小企業が経団連を通して日本政府に要求しました。しかし、政府は一貫して外国人単純労働者の受け入れに対して消極的な姿勢を崩しませんでした。それは外国人単純労働者の受け入れを許可した場合の日本経済全体に与える影響の予測が困難であったことが理由です。しかし、中小企業の要求を一部許可するために、外国人研修制度を利用することが中小企業にも可能になる規制緩和を行いました。これがJITCOの設立の原因です。

ところが団体監理型のJITCOによる外国人研修制度は多くの問題を含むようになります。例えば、受け入れ機関である中小企業が研修生に対して不当な手当て下での長時間労働を強制することや、現地での仲介ブローカーが研修生に対して仲介手数料を搾取するなどの違法行為などです。研修生は安い労働者として中小企業から扱われ、さまざまな労働・人権問題が発生しています。そもそも外国人研修制度とは現地人を日本で教育することにより海外の産業発展に協力することが目的であるため、単純労働者の人材不足解決にその制度を利用すること自体が間違いであることはいまでもありません。そのためにJITCOの外国人研修生受け入れに多くのトラブルが発生することは明白なことです。

一方で、我々は企業単独型などの成功例についても把握する必要があるように考えました。そのために財団法人海外技術者研修協会（AOTS）に対してのインタビューを行なった。ここでは企業単独型を支援する業務を行っており、我々が調査した限りでは特に問題は感じることには無かった。つまり様々な要因によりこの制度の本来の目的が企業単独型では確実に実行されていることを確信できたのである。

そのためこの政策提言では外国人研修・技能実習制度全てを改革するのではなく、団体監理型のJITCOに限って行うことにした。最初にこの改革の目的を明確にする。現在の外国人労働者受け入れには様々な要因が関係するため大変複雑である。そのためこの改革では現在の制度によって被害をこうむっている外国人研修生の保護が一番の目的とした。そして研修生が制度上何も保障する後ろ盾を持たない弱い立場であることが、彼らが被害を受ける大きな原因であると分析した。その原因を解決するために研修生の身分はJITCOが保障することにした。そしてそれを可能にするために“派遣型”“研修制度を考案する”。

目次

はじめに

第1章 外国人研修・技能実習制度の背景

- 第1節 (1. 1) 外国人研修・技能実習制度の発生
- 第2節 (1. 2) 研修制度について
- 第3節 (1. 3) 技能実習制度について
- 第4節 (1. 4) 研修と技能実習の比較

第2章 制度の現状と問題

- 第1節 (2. 1) 実習生の労働災害
- 第2節 (2. 2) 企業が研修生を受け入れる理由
- 第3節 (2, 3) JITCO の不十分な体制
- 第4節 (2, 4) インタビューでの実態調査
- 第5節 (2, 5) まとめ

第3章 問題の原因分析

- 第1節 (3. 1) 問題の原因
- 第2節 (3. 2) 政策提言のための問題分析

第4章 政策提言

- 第1節 (4. 1) 新制度の概要
- 第2節 (4. 2) 新制度での JITCO の権限
- 第3節 (4. 3) 新制度の目的
- 第4節 (4, 4) 政策による新たな問題

参考文献・データ出典

はじめに

現在日本において外国人労働者の受入れは、一部の特殊技術者を除いて禁止されている。雇用問題や社会補償問題などが絡み合う極めて複雑で難しい問題だからであり、われわれ学生が手を出すには難しすぎる問題であった。

一方で外国人研修・技能実習生の受入れは認めており、また増加している。後に詳しく書くが、この外国人研修・技能実習生は労働者ではない。政府開発援助（ODA）による活動の一種であり、日本の先進技術を発展途上国の向上心あふれる者に教え、彼らの国の発展に協力するといういわゆる「教育」である。

しかし、外国人研修・技能実習生は安価な労働者として扱われている。長時間労働や手当の天引きなどの人権を無視する企業がある。そのことは G8 参加国である日本の国際的な立場から見ても無視は出来ない。実際に経済産業省・厚生労働省などが独自案を出し、経団連も議論に加わっているが、なかなか話は進んでいない。

そこで私達は外国人研修制度の問題について書籍・論文やインタビューを通して学び、現在のシステム下で最も問題があるのは団体監理型であることを突き止めた。その中で外国人研修・技能実習生の人権を守るためには、彼らの後ろに確固たる力があることが大切であると考え、JITCO という国家機関の後ろ盾を用いる「派遣型研修・技能実習制度」を提案する。

この案の最も重要な点は研修生と企業の間 JITCO が入ることであり、彼らが JITCO と契約することである。これによって、研修・技能実習生が不条理な目にあっても、助けを求めることが出来る。受入れ企業が手当を直接渡すのではなく、JITCO を経由して渡すため天引きも起きない。今までは研修生 1 人対受入れ企業の構図だったが、この後ろに国家権力が加わるのだ。

もちろんこの制度を用いることで、研修・技能実習生の安い賃金に助けられていた弱小企業の倒産が起きるかもしれない。しかし、休日もなく・深夜労働させ・月数万円しか渡さないという労働基準法違反の企業であれば、仕方ないだろう。弱者切捨てといわれるかもしれないが、これによって、研修生・技能実習生という新たな弱者が生まれている。弱者がさらに弱者を生むという悪循環を打ち破ることのほうが大切であると考えます。

第1章 外国人研修・技能実習制度 の背景

始めに外国人実習制度がどうして出来たのかという時代背景を説明する。その後、現在実際に行われているこの制度のシステム、そして研修と技能実習の違いなど基本的なことについて詳しく説明していく。

第1節、外国人研修・技能実習制度の発生

わが国の経済が飛躍的に発展した1960年代後半ごろから多くの企業が海外に進出し、現地法人や合弁会社を設立した。そしてこれらの業務を円滑に行うために、海外の社員を日本に呼びよせ、必要な技術・技能・知識を習得させてから帰国させることで、技術・技能向上をはかる「研修」が始まった。ここからも、本来この制度は日本国内で外国人を教育し現地の産業レベルを向上させる目的があることが分かる。つまり招聘型の海外協力活動である。

招聘型協力活動としては1954年の外務省所管の外郭団体である国際事業協力団（JICA）の研修生受け入れが初めてである。以降、財団法人海外技術者研究協会（通産省所管、AOTS）が1959年、財団法人日本ILO（労働省所管）が1972年、中央職業能力開発協会（同所管、JAVADA）1989年などが受け入れ事業をスタートさせていく。

そして1991年に法務・外務・厚生労働・経済産業・国土交通の5省共管により国際研修協力機構（JITCO）が設立される。これにより研修生の数は急激に増加しており、04年では外国人研修生の67.7%がJITCO支援による入国者となり、外国人研修制度といえばJITCOと言われるまでになっている。

<外国人研修生の種類>

政府機関型…国や地方自治体が直接受け入れ機関となるか、または国費により国際協力事業団などが事業の一環として受け入れること。

受け入れ人数制限なし。

企業単独型…主に海外に拠点を持つ企業や現地法人、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こと。

受け入れ人数は日本企業の社員全体の5%以内。

団体監理型…商工会議所、事業協同組合など中小企業団体、財団法人・社団法人が第一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二次受け入れ機関として受け入れること。受入れ人数は法務省告示にて緩和。¹

¹ 曙光04年「不況下の外国人研修生流入を想定する諸要因」『産研論集（関西学院大学）31号』P68

第2節、研修制度について

外国人研修制度というのは、18歳以上の外国人を日本に受け入れ、原則1年間、日本で産業上の技術・技能・知識などを習得させることを目的としたものである。研修は、非実務研修と、実務研修の二つに大別される。研修終了後、職務によっては技能研修へと進むコースをとることも可能である。

非実務研修とは実務研修以外のことをさし、具体的には、研修の初期に行われる日本語研修、実務研修に必要な技術等の基本原理、技術等の研修、安全衛生教育、実務の現場以外で行う試作品の作製作、模擬販売等の研修をさしており、座学ともいわれる。研修計画中に占める割合は原則として1/3以上とされている。

これに対し、実務研修とは実地において行う研修のことをいう。生産現場で実際に生産に従事しながら、あるいは実際に販売やサービス業務を行いながら技術・技能・知識を習得するものである。実務研修期間は原則として総研修期間の2/3以下と規定されている。¹

第3節、技能実習制度について

職種によっては研修終了後に、研修成果等の評価を受け基準に達し、入管からの在留資格変更の許可（特別活動）を受ければ、雇用関係のもとで技能等の習熟度をたかめる2年間の技能実習に移行することができる。受入れ企業にとっては、研修と技能実習をあわせると3年間外国人を預かり、職業訓練を行いながら生産活動にも従事してもらうことが可能である。

しかしこの技能実習と研修の2つの制度を利用した場合でも、これらはいくまで外国人労働者に対する教育制度であるため、外国人労働者は最長でも3年間しか日本に滞在することができない。²

第4節、研修と技能実習の比較

	研修	技能実習
対象となる業務・職種の種類	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復でない業務とする	技能検定等の対象となる 62 職種 114 作業とする
取得技術水準の目標	技能検定基礎 2 級 (1 年研修の場合)	技能検定 3 級 (2 年実習の場合)
技能取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	特別活動である
労働者性の有無	労働者性はなく、就労は認められない	労働者として取り扱われる
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・休日労働も行える

¹ 黒木忠正 05 年『外国人労働者の雇用・研修生受け入れ手続き』日本加除出版株式会社 P124

² 黒木忠正 05 年 同上 P124

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	研修期間、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
受け入れ機関の生活保護措置	生活の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・疫病への保護措置	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

出所：黒木忠正 05 年『外国人労働者の雇用・研修生受け入れ手続き』日本加除出版株式会社 P125

この比較の図から研修生は入管法のもとで日本に滞在し、技能実習生は労働基準法が定める基準をもとに日本で労働していることがわかる。つまり、この外国人研修・技能実習制度は二種類の方法で外国人が日本で活動することを可能にしているのである。これは技能実習制度が労働の性格を持っていることが原因である。また、これは制度の上でも本来の教育という目的が薄れていることを意味している。

第2章 制度の現状と問題

このような決まりのもと外国人研修・技能実習制度は運営されている。しかし現実には様々な問題が起こってきている。またそのような問題の原因はひとつのような簡単なことではなく、いくつかの要因が関係していると思われる。その問題の内容を、1-1 では外国人研修生個人の立場からみた制度の問題点。1-2 では研修生を受け入れる企業の立場からみた問題点。1-3 では、この制度を管理する JITCO の問題点。というように分けて説明していきたい。

第1節、実習生の労働災害

2002年冬、山東省の縫製工場で働く女性5人は「日本で先端技術を学び、お金を稼げる」という話を吹き込まれた。日本に憧れを持っていた彼女たちは手数料として6万元（90万円）を借金で工面して支払った。契約書は日本語で書いていたため分からなかったが、送り出し機関の中国人の言うとおりにサインしてしまう。

しかし、任された仕事は先端技術などではなく、ミシン踏みやアイロンがけ。しかも早朝から夜遅くまで働かされる。住居はまさに小屋としかいえないもので、暖房機器さえもついていない。冬の寒さが厳しい岐阜である。夜はダウンジャケットを着て寝た。ペットボトルにお湯をいれ抱きかかえて眠ることもあった。

さらに彼女たちに対する労働の対価は1年目基本給4万5千円、残業代時給200円、異常に安かった。帰りたかったが、多額の手数料を払い、家まで担保にしたのだ。そんなことはできない。それ以前にパスポートも外国人登録証も預金通帳も取り上げられている。行ける場所などどこにも無い。

ときおり国際研修協力機構や入管が立入り検査に来るが、彼女たちはうそを言うことを強制させられた。「中国に送還する。」と脅されていたため言うことをきくしかなかった。

3年目のある日全統一（労働組合の1つ）を知り助けを求めた。この段階で基本給5万5千円、残業代時給300円。相変わらずであり、さらにそのうちの4万円は強制貯金させられていた。

全統一に対し企業側は、労使協定の白紙撤回や“その筋”の介入、社長の逃亡などの抵抗を見せたが、なんとか会社側に規定賃金の支払いを約束にさせたのだった。¹

¹ 外国人研修生問題ネットワーク（編）06年『外国人研修生 時給300円の労働者 壊れる人権と労働基準』明石書店 P16～20

第 2 節、企業が研修生を受け入れる理由

研修・技能実習生への様々な支援の仕組みがある。詳細は以下の通りである。これらは、そのほとんどが、受入企業の人的・金銭的な負担により実施されており（技能実習期間中は、一部実習生による負担も生じる）、国による助成等は一切行われていない。

研修・技能実習生への支援

（体系的技能教育の実施）

- ① 5 年以上の経験を有する常勤職員の指導のもとに研修を実施すること（基準省令）
- ② 1/3 以上の座学研修（非実務研修）を実施すること。（基準省令）
- ③ 研修や実習は、入管局に届けた計画に基づき行われるものであること。（法務省入管局指針）
- ④ 研修用の研修施設を確保し、安全衛生法に準じた措置を講ずること。（基準省令）

（生活面での支援）

- ① 研修生向けの宿泊施設を確保すること。（基準省令）
- ② 生活指導を担当する職員（生活指導員）を置くこと。（基準省令）
- ③ 研修生のけがや疾病等に備えて、研修生向けの保険に加入等措置を講じていること（基準省令）
- ④ 日本の生活習慣や安全衛生に関する教育を行うこと。（法務省入管局指針）

（日本語教育等）

- ① 非実務研修中に日本語教育を実施すること。（法務省入管局指針）

（帰国担保措置）

- ① 帰国旅費の確保など帰国担保措置。（法務省指針）

出典：経済産業省「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ報告」¹

このように、研修・技能実習制度は、技能指導や負担は受入れ企業に依存するものになっている。これでは大企業はともかく、中小企業でこの制度を利用することは難しい。しかし実際は、研修・技能実習の 85% は中小企業組合などが受け入れを行う団体監理型であり、その受け入れ企業の約 45% が従業員 19 人以下の零細企業である。彼らの目的は、大企業のように海外支社で働く人材を育成するためや、社会評価を得るためのものではない。格安の労働力なのである。²

またこの制度には、中小企業での運用は難しいにも関わらず、それを優遇するような制度がある。それは団体監理型の優遇である。研修生の受け入れ人数の枠は、研修・実習生は 5%、従業員が 20 人なら 1 人までしか受け入れられない。しかし、団体監理型は優遇されており、従業員 3～50 人までの企業には、毎年研修生 3 人まで新規受け入れが可能とされており、5% 枠は無視される。—ただし常勤職員の数を超えてはいけないことになっている。— しかし、研修・実習生の数が日本人従業員を大きく上回り、実習生を適正に指導できる体制が確保されていない例が見られるのも事実である。

¹ 経済産業省 2007 年 5 月 14 日 <http://www.meti.go.jp/press/20070514005/20070514005.html>

² 外国人研修生問題ネットワーク（編）06 年 同掲書 p73

第3節、JITCO の不十分な体制

上にあげた、団体監理型を中心とした多くの不正行為の原因は、外国人研修・技能実習生制度を管理する JITCO にある。その問題は、体制的な問題と構造的な問題がある。そして、構造的な問題として、権限構造の問題、財政構造の問題の二つがある。

①体制的な問題

体制的な問題としては、外国人研修・技能実習制度の規模に対して JITCO の規模が小さすぎることである。JITCO は、不適正事例の調査として、実習生を受け入れた企業を、おおむね受け入れ 6 ヶ月後から巡回訪問をして実態調査を行うことになっている。しかし、巡回調査を行う駐在事務所は全国にわずか 18 カ所。北海道や東北エリアには、それぞれ 1 カ所ずつしかない。各駐在事務所の職員は 2 名から多くて 5 名。JITCO の能力開発部に聞くと、「受け入れ企業の数が多くなった今、調査に行くのは 2~3 年に一度」と言う。¹

②権限構造の問題

権限構造の問題としては、JITCO 自体では不適正事例が発見できても外国人研修生・実習生に対する権利保障が出来ないということがある。そのため、最低賃金以下の長時間労働など、ひどい雇用実態が見られた場合でも、JITCO の業務は文書の改善を指導するだけにとどまる。目に余る場合は働基準局や入国管理局に通報する場合もあり得るが、他部署の担当者は面倒を避けたがり、声を潜めて「あまり通報はしたくないですよ」と言う。²

③財政構造の問題

財政構造の問題としては、JITCO の運営資金を受け入れ企業から多く依存していること、そして運営資金の大部分が役員報酬として費やされていることがある。財政構造として、賛助会費を受け入れており、団体、企業からの資金が全収入の約半分を占めている。これは、年間 10 万円の会費であるが、賛助会員になれば JITCO が申請代行をしてくれるようになり、その結果、入管の許可が早く下りるという実利がある。³ こういった財政構造のため、いわばお客さんである受入れ団体や企業に対して厳しい指導が出来にくいという実態がある。しかも、集めた金の使い道も問題である。財団収入の 5%が役員報酬として、わずか 7 人の常勤役員報酬のために費やされている。常勤役員 7 人の内 6 人が天下りで、役員以外でも法務省から 4 名、厚生労働省から 46 名天下りをしており、JITCO は天下りの温床となっている。⁴

このように外国人研修・技能実習生制度は、JITCO という、体制も不十分で権限もなく、しかも受入れ企業に対してきちんと物が言えないような団体が中核に据えて制度の推進を図っているのである。そのため、団体管理型を中心として多くの問題が発生しているのである。

¹ 宮下公美子 / 2006/12/12 / HP: All about 悪しき前例? 外国人研修・技能実習制度
<http://allabout.co.jp/career/careerwelfare/closeup/CU20061213A/index3.htm>

² 宮下公美子 同上

³ JITCO 自身もパンフレットに「申請取次ぎを利用されれば、企業等の社員、研修生等が自ら地方入国管理局に赴くことなく許可を受けることができ、申請書類の提出とその許可をもらうための時間・労力等を節約することができます。」という文面を載せている。

HP: JITCO http://www.jitco.or.jp/contents/shien_shinnsei.htm

⁴ 国会議事録 2006 年 5 月 11 日 参議院厚生労働委員会

第4節、インタビューでの実態調査

1、AOTS の紹介

外国人研修・技能実習生制度の実態を把握するために、AOTS へのインタビューを行った。外国人研修制度の成功例として AOTS(The Association for Overseas Technical Scholarship)をあげたい。AOTS とは別名、財団法人海外技術者研修協会であり、1959 年設立以来、経済産業省を通じて政府開発援助(ODA)などの国庫補助金の交付を受け、海外の産業技術者の育成事業をしている機関である。

ここでは研修生の受入れから帰国まで、研修生をサポートしており、主に受入れ企業に行く前の事前一般研修を行っている。一般研修では日本理解を深め、実地研修を円滑に実施するための日本語教育、および日本の文化・社会事情などを研修する。その他、企業経営に必要な経営管理や生産管理などのマネジメント手法と習得する「管理研修」のコースもある。

我々は、AOTS の関西研修センターに赴き、(関本さんの紹介)を通して、JITCO や、研修生達の実態を伺った。

2、研修生から見た外国人研修・技能実習制度

AOTS の研修生からは、制度に関する具体的な話を聞くことは出来なかった。というのも、彼らが日本にやってくるのは会社の命令に過ぎず、外国人研修・技能実習制度の利用は仕事の一環に過ぎないからである。そもそも、彼らは自分達が研修生という認識すら乏しく、外国人研修・技能実習制度に対する知識や明確なイメージは持っていないとのことであった。

ただ、研修生として選ばれることは名誉なことであるようである。なぜなら、この制度を利用して日本にやってくるということは、帰国してからの昇進が約束されていることになるからである。これは、一種の契約である。AOTS は、所定の研修を修了した研修生には修了証書が授与されることになっており、それを得るために彼らは日本での研修・技能実習に励むのである。

3、AOTS から見た JITCO

関本さんからは、AOTS と JITCO の違いを強く強調された。関本さんからすると、JITCO は外国人単純労働者を確保するための隠れ蓑なのである。JITCO を通じて、本来の教育という目的に沿わない、日本での賃金を目当てにした外国人が毎年たくさん日本にやってくる。一方、AOTS ではそのようなことが無いように、受入れ外国人の審査をしっかりと行っている。AOTS の研修を受けるには、来日前に受入れ企業の研修計画作成や審査といった準備が必要である。審査に合格し、来日すると AOTS で一般研修が行われ、次に受入れ企業で実地研修が行われる。関本さんからは、AOTS と JITCO の違いを強く主張された。

JITCO は海外からの評判も悪いようで、関本さんは、AOTS と JITCO が同一視されるのを嫌がっているように見受けられた。

4、インタビューから分かった研修生の実態

今回の関本さんを通してのインタビューによって、研修生自身はこの制度の概要や理念を把握していないことがすでに書いてきたようにわかる。そして JITCO の研修生に対する実態調査でも同様に、彼ら研修生は金銭的な目的のためにこの制度を利用している印象を強く受けた。現在の JITCO が抱える問題のひとつに、研修生を日本に送り出す現地ブローカーが日本での金銭的報酬を誇大に強調して研修生を募集することがある。これが研修生が金銭的な要求によってこの制度を利用するようになった原因なのであろう。つまり制度のうえでは教育による国際協力が重要であるが、彼ら研修生にとってはその概念は重要ではなく、そのほかの目的が重要なのである。

5、まとめ

AOTS では JITCO の一部で見られるような、研修生が途中で逃げ出すような事例は見られないとのことである。その決定的な違いは、制度を利用する目的にある。

AOTS を利用する受け入れ企業は企業単独型である。それらの企業は、貴重な労働力を手放してまで人材育成に努めている。研修生は、研修後の身分が保障されているため、日本での研修・技能実習に励むのである。

一方、JITCO を利用する受け入れ企業で、特に不正行為の発生する事例は、団体監理型である。そこでは、研修生は格安の労働力として利用されており、研修生も、技能の習得ではなく賃金の獲得を目的に制度を利用している。

外国人研修・技能実習制度における多くの問題は、本来の趣旨からずれた利用から発生している。そして、そういった間違っただ利用は、主に JITCO の団体監理型において見られる。外国人研修・技能実習生制度の本来の趣旨は教育である。その目的に沿った利用に成功している AOTS では、この制度は研修生と企業の双方にとって利益になっている。問題は、本来の外国人研修・技能実習制度の教育という目的からずれて、外国人を労働者として利用する JITCO の一部の団体監理型にある。

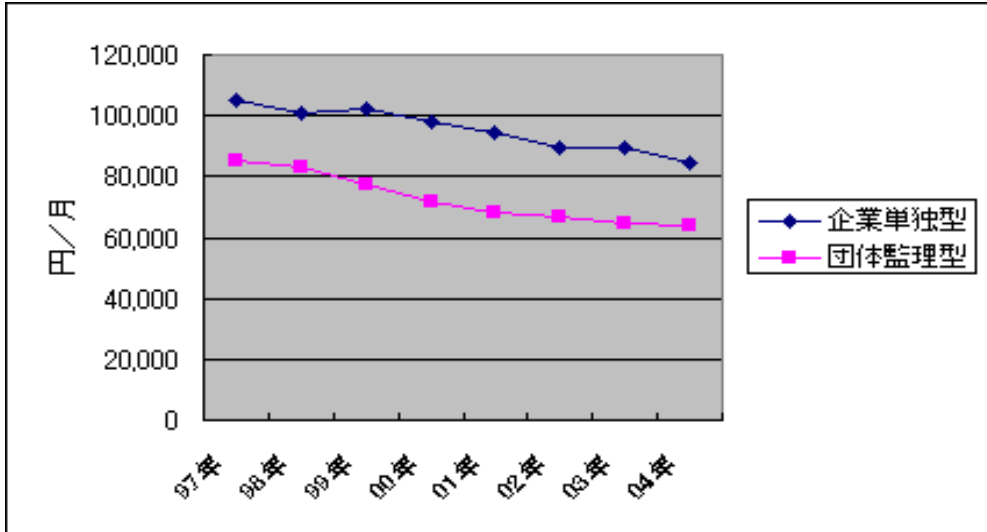
第5節 まとめ

これらで説明してきたように、現在の外国人研修・技能実習制度は本来の目的とは異なる方向にむかっている。明らかに研修生の環境は劣悪であり、その状態から逃れることが困難な立場に置かれている。そして彼らは母国の産業育成に関係の無い単純労働を毎日のように強制されている。

また、研修手当も低くなっている。97 年における JITCO 支援の外国人研修生の平均研修手当は「団体監理型」で 85,554 円、「企業単独型」で 105,200 円であったが、04 年には「団体監理型」で 64,024 円、「企業単独型」で 84,819 円と 2 万円以上も下がっており、研修生は全体的に厳しい生活をしていることは間違いない。これも研修生の環境悪化の大きな原因であろう。

ここで改めてこの制度の発生理由を見直してみたい。外国人研修制度とは日本で発展途上国の人を産業的に教育し、現地の発展に協力することが目的である。しかし現実には彼ら外国人は低賃金で働く労働者として日本での活動を余儀なくされている。産業の技術を学ぶ学生ではなく、多くの研修生は単純労働者として扱われているのである。これによって明らかにこの制度は問題を多く含んでいることがわかる。¹

¹ 外国人研修生問題ネットワーク（編）06 年 同掲書 P77



出所 (財) 国際研修協力機構編『JITCO 白書』2002、2003、2004、2005 年版

第3章 問題の原因分析

ここで、外国人研修・技能実習制度の意義を改めて確認する。まず技術・ノウハウの移転を通じた国際貢献。そして、外国人材が収入を得ながら技能を修得する機会の提供。それから、海外と日本を連携した産業に有益な人材の確保である。¹つまり、外国人研修・技能実習制度の根底の目的には「教育」がある。

しかし現状では、本来の目的から乖離して外国人研修・技能実習制度を「労働」目的で利用している。そのために、現状整理・問題意識で述べたような様々な問題が起こっている。

第1節、問題の原因

(受け入れ企業の視点)

民間の受入れは、大企業が中心の企業単独型と、中小企業が中心の団体監理型に分けられる。それぞれを産業人材の確保という面に着目してみると、企業単独型と団体監理型では、それぞれ目的が異なる。

企業単独型では、外国人研修・技能実習制度は、現地子会社人材の育成、環流の仕組みとして機能している。そのため受入れ企業は、長期的な視点で研修・技能実習に関して独自の工夫を行いながら、良好な制度の運営を行っている。研修生にとっても、研修後の現地子会社での高い身分が保障されているため、途中で逃げ出すような事例はほとんど見られず、熱心に取り組んでいる。

一方、団体監理型では、外国人研修・技能実習制度は、労働力不足・コスト対応という目的で活用されるケースが多い。団体監理型の受入れ企業は、その半数以上が従業員19人以下の零細企業で²、研修生の受入れが約24%と最も多い繊維製品製造業では、過去5年度の倒産件数が103社、負債総額376億3400万円（東京商工リサーチ調べ）となっている。このような不況に苦しむ中小企業では、研修生・実習生を一時的な安価と労働力と見なすため、十分な教育がなされていない。

(外国人研修生の視点)

外国人研修・技能実習制度を利用する外国人も、企業単独型と団体監理型で大きく分かれる。企業単独型を利用する外国人は主に、研修後には現地子会社を担う約束がされている有能で高学歴な人々である。一方、団体監理型を利用する外国人は、貧しく低学歴で、日本で財を蓄える目的の人々が多い。

中国などの発展途上国と日本との賃金水準の間には大きな格差がある。そのため、彼らにとって、日本での労働は大きな財を蓄える機会として魅力的である。しかし、現在の日本の

¹ 日本経済団体連合会 2007年9月18日 「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf>

² 国会議事録 2007年6月6日 経済産業委員会

法制度では外国人単純労働者を受け入れは認めていない。そこで彼らは、日本で働くための方法として研修制度を注目するようになったのである。

一方、相手国の送り出し機関に起因するトラブルも少なくない。例えば、送り出し機関が出国前に多額の保証金等を研修・技能実習生から徴収しているケースや、そのために出国前に多額の借金をしているケース等は、研修・技能実習生の失踪による不法就労の原因となっているとの指摘もある。また、途中帰国した場合には、送り出し機関から多額の違約金を請求される約定が存在するため、研修・技能実習生が受入れ企業に不当な取扱いを受けても、結果として途中帰国措置とされることを恐れ、入管当局等に当該不正行為を申告することをためらう要因となっているとの指摘もある。¹

(問題は団体監理型にある)

外国人研修・技能実習制度の全てが悪いわけではない。実際に、企業単独型の多くは本制度の趣旨を理解して利用しており、JITCO では、こうした優良な取組み事例を収集し、広報誌に掲載するなどして、受入れ企業や一次受入れ機関への普及啓発に取り組んでいる。

問題は、本制度を「労働」目的に利用しようとする団体監理型にある。現状・問題分析の3-2 で述べたように、技能指導や負担を受入れ企業に依存する現在の研修・技能実習制度を中小企業が活用するには無理がある。事実、不正行為の多くは団体監理型の受入れで発生している。企業単独型を中心に優良な受入れ企業等からは、不適正事例の発生によって周囲から誤解を受けるなどの迷惑を被っているという声も強い。²

(外国人研修制度の成功例、AOTS)

外国人研修制度の成功例として AOTS(The Association for Overseas Technical Scholarship)をあげたい。AOTS とは別名、財団法人海外技術者研修協会であり、1959 年設立以来、経済産業省を通じて政府開発援助(ODA)などの国庫補助金の交付を受け、海外の産業技術者の育成事業をしている機関である。

ここでは研修生の受入れから帰国まで、研修生をサポートしており、主に受入れ企業に行く前の事前一般研修を行っている。一般研修では日本理解を深め、実地研修を円滑に実施するための日本語教育、および日本の文化・社会事情などを研修する。

その他、企業経営に必要な経営管理や生産管理などのマネジメント手法と習得する「管理研修」のコースもある。

AOTS のシステム

研修を受けるには、来日前に受入れ企業の研修計画作成や審査といった準備が必要である。審査に合格し、来日すると AOTS で一般研修が行われ、次に受入れ企業で実地研修が行われる。

研修生の資格要件は 20 歳以上 50 歳以下の心身健康なもので、大学卒業またはそれに準ずる学力もしくは職歴を有するものとなっている。

一般研修を含めた全研修期間は原則として 1 年以内である。ただし研修計画が妥当である場合は、最上 2 年まで認めることができる。

研修費用は国庫補助金と企業からの賛助金によって賄われている。一人当たり 1 年にかかる費用はおよそ 600 万円で、約 250 万円が国庫補助金、残りの約 350 万円が企業によって負担される。例えば一般研修 6 週間・大企業受け入れ・タイ人の場合、国庫補助金は 2,412,469 円、賛助金は 4,302,202 円となる。費用の使途としては研修生への支払いに 1,307,400 円、外部への支払い(AOTS への支払い・研修センター分を含む)が 1,883,770 円、受け入れ企業への支払いが 2,076,900 円となる。

¹ 前述 脚注(6)

² 同上

企業での実地研修内容

研修内容は時代により変化している。かつては生産技術の習得が主たるものであったが、現在、生産工場は海外に拠点を置くことが多くなり、その習得を目的として来日することは少なくなった。今日では、親会社の企業概念や日本人の考え方、日本人に受ける商品はどういったものか、といったハードではなくソフトな面を研修することが増えてきている。

研修制度が成り立つ要因

研修生は主に日本に親会社を持つ海外子会社から学びに来るケースである。そのため日本で得た技術を活かす場が帰国後保障されているのである。すなわち帰国後の生活が保障されているのである。この点が JITCO と大きく違う点であり、非常に重要である。またこの AOTS を主に利用しているのは企業単独型である。¹

第2節、政策提言のための問題分析

外国人研修・技能実習制度は、団体監理型という受入れ形態に問題があることは確認したが、実際に多くの中小企業が本制度で労働力を補うことによって成り立っているという現実もある。その現実を完全に無視することは出来ない。

現在日本では、技術・技能の知識を全く持たない単純労働者は受け入れない方針を堅持している。なぜならこうした労働者こそ、景気変動によって解雇される危険が大きく、職場において熟練形成や昇進が困難である。それゆえ社会の底辺に追いやられる可能性が高いという問題がある。²

外国人労働者を受け入れる国は、その結果、様々な社会的コストを負担しなければならない。1992年に労働省の研究会によって、いわゆる単純労働者を受け入れた場合の社会的な便益と費用が計算された。それによると、50万人の出稼ぎ労働者を受け入れるという想定において、「出稼ぎ期」の外国人が支払う税金や保険料（社会的便益）は3266億円、外国人が享受する国・地方自治体のサービスと給付（社会的費用）は806億円である。ところが、「定住期」においては、社会的便益は3116億円とあまり変化せず、社会的費用は6530億円に増加する。「統合期」には、社会的便益は2989億円と若干減少し、社会的費用は、子弟の教育などのため、1兆4184億円に拡大するとしている。³

以上から、私たちは外国人単純労働者を制限無しに受け入れることは現状の日本の制度下では不可能だと判断した。そこで私たちは、労働力不足と研修・実習生の不当労働を解決すべく、外国人研修・技能実習生制度の教育という目的を据え置いたまま、ある一定の制限を加えて研修・技能実習生を外国人単純労働者として受け入れようと考えた。

¹ AOTS 受入研修事業ご利用の手引き 2007 年度 P1~36、50~51

10月16日、AOTSでのインタビュー

² 井口泰 01年 『外国人労働者新時代』筑摩書房 P196

³ 井口泰 01年 同上 P129~130

第4章 政策提言

既に書いてきたように、外国人研修・技能実習制度を細かく見てみると、この制度全てに問題があるわけではない。それは10月16日(月)に行った企業単独型の研修制度を支援しているAOTSへのインタビューで確信している。そこでのインタビューでわかった事は企業単独型においては現地子会社での人材育成という目的がしっかりとあるため、この制度の本来の目的である「教育」が確実に行われていることである。つまり、研修制度が本来の目的どおりに機能している部分もあるのである。

そのため、今回は多くの問題を一番に抱えている団体監理型のJITCOに限定した改革を提言する。

第1節、新制度の概要

1、JITCOによる座学

団体監理型の制度を外国人が利用する場合、まずJITCOと個人契約を結ぶ。これはJITCOの所属になることを意味する。そして、研修生が受入れ機関で活動する準備としてJITCOが1,5ヶ月間の座学講習を一括して行う。現在の団体監理型の問題点の1つに研修生に対する日本語の座学教育不足が挙げられる。これは十分な日本語の知識を研修生に習得させ、円滑に実務研修を行うことが目的である。そのため座学の内容は日本語教育に重点をおく。さらにこの期間、研修生には日本国内での自身の権利についてもしっかりと認識させる。これは受入れ機関の研修生に対する虚偽の発言による脅しを防止することに役立つはずである。

また座学を受講する前に、研修生は希望の受入れ機関を選択する。これは費用を負担する企業を確認するためである。なぜならこの期間にかかる研修手当て、座学の費用は受け入れ機関が組合費として支払うことになるからである。また研修手当てはJITCOから研修生に渡される。そして研修手当ての額についてはJITCOの指導のもと決定されることとする。

2、派遣型研修

1,5ヶ月間の座学を終了した後、研修生は以前に希望した受入れ機関に派遣され実務研修を10,5ヶ月間行う。この期間の研修手当ては直接研修生に渡されず、JITCOを経由することになる。これは研修生の所属が受入れ機関ではなく、JITCOであるためである。また、この研修手当ての額についても座学の期間と同様、JITCOの指導のもと決定することとする。

そして、もし受入れ機関の研修生の扱いに対しての不正が発覚した時や、研修生の正当な異議申し立てがあった場合はJITCO主導による受入れ機関の変更が可能である。

また、この期間中も必要があれば座学の講習も同時に行うのが望ましい。

3、派遣型技能実習研修

一年間の研修終了後、研修生は技能検定を受け、それに合格すると技能実習に移行できる。この場合も技能実習生の所属はJITCOのままである。同じ業種であれば、実習生の希望によ

っては受入れ機関の変更が可能である。またそれを実行するには実習生と新たな受入れ機関の了解が必要である。そして期間中の労働に対する対価も研修と同様に JITCO 経由で支払われる。

そして技能実習の期間は最高 4 年間に延長できることとする。しかし実習を継続する場合、毎年 JITCO による審査の合格が必要になる。これは JITCO が実習生を管理するためである。また、この期間の賃金については労働基準法の基準をもとに受け入れ期間が決定し、JITCO の承認を受けなければならない。これは実習生の労働環境保護が目的である。

送り出し企業の改革

外国人研修制度において、送り出し機関の問題も忘れてはならない。大きく分けると、保証金や違約金といった契約面の問題、そして帰国後の待遇この 2 つがある。

まず契約面の問題から見てみる。保証金・違約金の支払いは制度上認められていないが、送り出し機関は平然と行なっている。なぜなら、送り出し機関の審査というものが、十分に行なわれていないからである。国営の機関ならともかく、民間の機関の実態は把握できていない。だから、お金のやり取りが生まれてくる。さらに、研修生問題ネットワークへの相談によると、日本語の契約書を使っているところもある。¹

帰国後の待遇も問題がある。大企業に研修した場合は将来の保障がある。しかし中小企業に研修した場合、帰国してもその技術を生かせる職を手に入れられる保証がない。せっかく研修で手に入れた技術も活かす場所がなければ、宝の持ち腐れといえよう。

そこで私たちは、ISFJ に送り出し機関の審査を行なうように定める。上に挙げた問題に対応するため、保証金・違約金はないか、母国語の契約書を使っているか、帰国後の職場提供といったフォローが出来ているか確認し免許を与える。また不定期の立入り調査も行う。そして、違反した機関からの受入れを止めてしまう。さらに、研修生が受け取っている契約書の写しの確認も行なうようにするとなお良いだろう。

さらに送出しの機関は各国に散らばっているので、審査・調査は、その国の大使館員が行なうように定めることも必要と考える。

第 2 節、新制度での JITCO の権限

この新たな制度では外国人の権利を保護することが重要であると考えられる。当然そのためには、受入れ機関の不正を取り締まる罰則規定が必要である。これまで説明してきたように、現在の JITCO にはそれを取り締まる能力はない。ここではそれを解決するための新たな JITCO の権限について書きたい。

現在の法律のもとでは、研修生の権利は入管法が守ることになっている。これは彼ら研修生が特別活動資格のもとに入国し研修を受けているからである。何度も同じことを書くが、研修期間中彼らは労働者ではないのである。そのために外国人研修生の人権侵害行為が発生した場合も的確に対処することができないのである。なぜなら労働基準法の適用外だからである。しかし、この新たな派遣型においても彼らは研修期間中労働者としては扱わないこととしている。

1 ・外国人研修生問題ネットワーク（編） 06 年『外国人研修生 時給 300 円の労働者』
・AOTS でのインタビュー

そこで JITCO にはこれまでよりも強い権限をもたせることを考えた。先ほど説明したように、研修生は受入れ機関から不当な扱いを受けた場合、受入れ機関の変更を JITCO に要請する権利を持っているとしている。そしてもしそのような要請が行われた場合、その受け入れ機関を強制調査できる権限を JITCO に与える必要がある。またこの調査によって不正が認められた場合、JITCO が派遣先の受け入れ機関を変更させる権限を持つ必要もある。

技能実習生期間中、外国人の労働環境の保障は労働基準法にのっとって守られていることになっている。しかし、現実にはそれが十分になされていない。これは彼ら外国人技能実習生を保護する機関が皆無に近いたためである。そのため技能実習期間中も研修と同じ方法で JITCO が派遣制度を利用して技能実習生の保護を継続して行うこととする。

この新制度では JITCO と外国人と受け入れ機関の間には三角関係が成立している。そのため誰が抜けたとしてもこの制度は停止してしまうのである。しかしこの特徴が不正を取り締まる一番の利点と考える。つまり不正が発生した場合、JITCO が権限によって研修生の派遣を停止しこの三角関係から抜け出して受入れ機関の不正行為を防ぐことが可能になっているのである。またこの対処が実行された場合、受入れ機関が最初に支払った 1,5 ヶ月の座学の費用、つまり研修期間のための初期投資が無駄になるわけである。さらにその後、技能実習生として外国人を雇うことも不可能となってしまう。つまり不正を行った受入れ機関は金銭とその後の労働者を失うことになる。これは受入れ機関にとってとても効果のあるペナルティとなる。

また研修生を受け入れる機関は JITCO に保証金を預け、不正後はそれを没収する決まりを作ることも効果的であると考えられる。そして不正を行った機関はこの制度からの半永久的な追放が必要なのかもしれない。

これまで述べてきたように、新制度上 JITCO の規模拡大は必要不可欠である。そのためある程度の運営の資金の一部は政府が負担する必要がある。しかし民間の海外協力を支援するという名目上、アジアで一番の先進国である日本政府にはそれを行う必要性が十分にあると考える。また、財政上の問題としてあげたように、JITCO が現段階では大きな力を持っていない。そしてその理由は JITCO の運営が受け入れ機関の資金によってなされているためである。その問題の原因を解決するためにも JITCO の運営資金の一部は政府が負担することが望ましいのである。

第3節、新制度の目的

現在の制度の一番の問題点は、日本での外国人教育による国際貢献という本来の目的が、団体監理型において中小企業の人材不足の解決と賃金抑制に変わっていることである。しかし、実際には安い賃金の外国人単純労働者に対する中小企業の需要が存在するのは事実である。それに対して政府は 1988 年の「雇用対策基本方針」では慎重な姿勢をとっている¹。しかしそれと同時に外国人研修制度の規制緩和もなされている。これは現地子会社をもたない中小企業が研修制度を利用して、外国人労働者受け入れを可能にするものである。²つまり政府は方針では外国人単純労働者の受け入れを許可しないが、中小企業の労働需要にこたえるためにある種の抜け道を作っていると考えられる。

¹井口泰 01年 同掲書 P26~27

²井口泰 01年 同上 P34

我々はここに注目した。今までの制度ではこの政府と中小企業のジレンマが明確になっていなかった。そのため外国人研修生の権利もはっきりとしていなかった。これは彼らの身分が労働者か研修生なのかはっきりしていないためである。

新制度はこの不透明な状態を明確にすることが目的である。研修期間中の研修生の身分は JITCO の保護による研修生。そして技能実習期間は JITCO 所属の派遣労働者と定義させることが重要である。また派遣制度では一貫して研修生、実習生の身分は派遣もとの JITCO 所属である。これによって研修生は個人として受け入れ期間と関わるのではなく、JITCO をとおして関わることになる。これは彼らの身分の保障が目的である。つまり、この制度の目的は団体監理型の JITCO における外国人研修・技能実習制度では教育と労働の二つの機能が存在することを制度上も明確にすることである。また、この新制度において受入れ機関が技能実習生の最低労働条件を保障しなければならないのは絶対である。なぜなら、この新制度では技能実習生は JITCO 所属の個人となっているので、彼らの労働者としての権利は JITCO が保障することになるからである。

つまり外国人労働者の受入れ問題を解決することではなく、現在の制度の不備によって被害をこうむっている外国人の救済がこの新制度での一番の目的である。そしてこの新制度によって研修生の身分が制度のうえでも明確になり、現在の団体監理型が本来の外国人研修・技能実習制度の「教育」という目的にむけて軌道修正していくことが可能になると考え、またそれを切に願う。つまり、現在の制度の維持を継続しながら、問題点だけを解決することが真の目的である。

政策による新たな問題

(中小企業の倒産)

現状で多くの零細中小企業が、外国人研修・技能実習制度による安価な労働力によって支えられているという現実がある。この制度を利用している理由が、単純に労働力不足だけであれば、この政策によって害を被ることはない。むしろ、JITCO が外国人労働者にしっかりと教育を施すため、より充実した人材を確保することができるようになる。しかし、現実にはコスト削減のため、違法に低い賃金で研修生・実習生を雇う企業もある。これらの企業は不当とはいえ、この政策によって確実に害を被ることになる。

この点に関しては、長期的な視点と国際責任から、これらの不当な企業は無視することにした。日本は、中小企業といえども高付加価値化をねらっていかなければならず、その努力を怠り安い労働力に頼って生き残ろうとするという方向性では、短期的には切り抜けられても、中長期的には無理である。また、日本人が働きたくない嫌な部分を、外国人労働者に、それも不当な賃金で補うというのは、国際社会のリーダーを務めなければならない日本として好ましくない姿だからである。¹

¹国会議事録 2007年6月6日 経済産業委員会 甘利国務大臣の発言より

1. 参考文献・データ出展

① 《先行論文》

- ・曙光 04 年「不況下の外国人研修生流入を想定する諸要因」
『産研論集（関西学院大学）31 号』

② 主要参考文献：

- ・黒木忠正 05 年『外国人労働者の雇用・研修生受け入れ手続き』
日本加除出版株式会社
- ・外国人研修生問題ネットワーク（編）06 年『外国人研修生 時給 300 円の労働者』
明石書店
- ・曙光 04 年「不況下の外国人研修生流入を想定する諸要因」
『産研論集（関西学院大学）31 号』
- ・宮下公美子/ 2006/12/12
HP: All about 悪しき前例？ 外国人研修・技能実習制度
<http://allabout.co.jp/career/careerwelfare/closeup/CU20061213A/index3.htm>
- ・国会議事録 2007 年 6 月 6 日 経済産業委員会
- ・井口泰 01 年『外国人労働者新時代』 筑摩書房
- ・AOTS 受入研修事業ご利用の手引き 2007 年度

③ 引用文献：

- ・黒木忠正 05 年『外国人労働者の雇用・研修生受け入れ手続き』
日本加除出版株式会社 P125
- ・日本経済団体連合会 2007 年 9 月 18 日 「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf>
- ・経済産業省 07 年 5 月 14 日 「外国人研修・技能実習制度に関する研究会取りまとめ報告」
<http://www.meti.go.jp/press/20070514005/20070514005.html>
- ・井口泰 01 年『外国人労働者新時代』 筑摩書房 P129～130

④ データ出典：

- ・(財)国際研修協力機構編『JITCO 白書』2002、2003、2004、2005 年版
- ・経済産業省ホームページ
外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ報告（2007 年 5 月 14 日）
<http://www.meti.go.jp/press/20070514005/20070514005.html>
- ・AOTS 関西研修センター会館課課長関本隆さんへのインタビュー