

外国人技能実習制度の 第2の転換点

—2016年の技能実習法を中心に

上林 千恵子

(法政大学社会学部 教授)

1. はじめに

外国人技能実習制度は1993年に開始されて以来、ほぼ25年の歴史を持ち、その成立のきっかけとなった1989年の入管法改正から数えればほぼ30年の歴史となる。30年といえば、一世代分の年月であり、ずいぶん長い。それにもかかわらず、その歴史と比較して日本社会で技能実習制度の周知度は低かった。しかし今般、2016年11月に成立した外国人技能実習法を契機に、技能実習制度そしてその他の外国人労働者受け入れ施策への関心が高まってきた。そこで、その成立経緯と新しい技能実習法の内容、および同時に成立した改正入管法の内容を以下に検討してみたい。

2. 第1の転換点：2009年の入管法改正

現在の技能実習制度を理解するために、いくつか押さえておかねばならないポイントがある。第1に、この制度は日本の周囲の発展途上国への技術移転が制度目的であり、日本の労働力不足対策ではない、という建前の下に始まった制度である。その建前と労働力受け入れ対策としての乖離の実態については(上林千恵子、2015『外国人労働者受け入れと日本社会』東大出版会)で詳しく触れたが、当初は、受け入れた実習生の技能を確保するために、受け入れ後1年間は研修であるので研修生は労働者ではないとされ、技能検定基礎2級に合格後、晴れて2年目から労働者としての地位を獲得するとされた。しかし、日本人の場合は高卒新人の未熟練者でも初任配

属から労働者として位置づけられることと比較すると、たとえ外国人であっても職場で就労しながら、研修手当しか支払われない不合理さが目立ち、改正が行われた。これが2009年の入管法改正の意味であり、技能実習生に対しては在留資格「技能実習」というカテゴリーが新設され、彼らは入国当初から(入国直後の研修期間を除き)労働者の地位と保護を獲得できることとなった。これが技能実習制度における最初の転換点である。

就労しながらそれを研修と見なすという矛盾、いわば非労働者性の矛盾がこの改正で解消されることとなったのである。しかし、技能移転という建前はその主張の強弱はあっても、現在までこの制度の通奏低音となっている。

3. 第2の転換点：技能実習法の成立とその背景

2009年成立の入管法によって技能実習生は労働者としての地位を獲得したが、実習生に対する不法行為、長時間にわたる残業時間の実態、残業代の不払い、失踪を防ぐための外出禁止、パスポートの取り上げなどの人権無視の実態は必ずしも改善はされなかった。

なぜなら、実習生を雇用する事業主は低賃金労働者を歓迎する一方、実習生自身も限られた滞日期間でできるだけ収入を確保するために、残業代欲しさに残業割り増しなしでも働くことを承認するからである。そもそも母国から海外へ出稼ぎに出る場合、残業制限が

特集

外国人技能実習における制度の見直しと今後の課題

ゆるやかな韓国と比較して日本の残業時間の規制は、実習生にとって来日の魅力を減ずる要因とさえなっているのが実情である。こうして遵法精神が乏しい実習生受け入れ企業では、労使が合意の上で労働基準法を破るといったケースが後を絶たなかった。

そしてさらに、実習生は3年間、同一企業への就労が基本となって労働移動の自由が制限されている。一方、実習生のほとんどは渡航費用を捻出するために、前借金の形で母国の送り出し企業や銀行、家族・知人から借金して来日しており、借金返済のためには、とにかくやみくもに働いて金を貯めることが何よりも優先されなければならない状態に置かれている。搾取の対象となりやすいのである。

もちろん、こうした不法行為は短期的には実習生に利することももあるかもしれないが、長期的に、また日本の就労者全体を対象としてみれば労働条件や安全衛生の悪化につながることは論を俟たないであろう。しかし日本全国に配置されている労働基準局は労働問題の発生頻度が高い技能実習制度だけを対象としているわけではない。技能実習制度を含めなくても、発生する労働問題の事案に対して、あるいは対象とする企業数に対して十分な監督官の人数が配置されていないことは周知の事実である。

それでは技能実習制度を取りまとめる機関として政府出資により設立された国際研修協力機構（JITCO）は、十分に不法行為への監督を行えたのだろうか。JITCOの場合、その業務は政府の出資と実習生雇用企業から徴収する会費によって運営されている。日本語教材、訓練教材、母国語による実習生からの相談受付、各国の送り出し機関の紹介、など各種サービスを提供していても、サービスを受容する側の企業に対して取り締まる法的権限を持たない。たとえば実習生の傷害事件のような案件は、警察と労働基準局の取り扱う内容なのである。

そこで、技能実習制度を適正に運営するために、不法行為を監督する法的権限を持った機関の創設がかねてより望まれていた。そうした法的権限は法律によってのみ根拠づけら

れるために、技能実習法の成立が期待されたといえる。この法は、当初は「技能実習制度適正化法案」と呼ばれていた理由も、制度の適正化がこの法の最大の目的であったことにある。2016年11月に技能実習法が成立し、それに基づき技能実習制度の適正な実施と実習生の保護を図るために、法務大臣及び厚生労働大臣による認可団体として外国人技能実習機構が2017年1月に設立された。

法務大臣の告示の下に出発した外国人技能実習制度は、2016年の技能実習法の成立により、ようやく法で規定された正統性を持つ制度として生まれ変わったといえる。技能実習法の成立については、与野党多数の合意で成立しており、技能実習制度は今や国民の代表者で構成される国会において、議員の党派性如何に関わらず支持すべき外国人労働者受け入れ制度として支持されたのであり、まさに外国人労働者受け入れのためのサイド・ドア政策という日陰の存在から、堂々と正面から技能実習生として外国人労働者受け入れ可能となる正統的な受け入れ制度に変貌したと見なせるだろう。したがって、技能実習制度にとって技能実習法の成立は、第2の転換点と見なせるのである。

4. 外国人技能実習機構の役割

さて新設の外国人技能実習機構（以下、機構と省略）は、定員346人、設立当初の2017年9月時点で法務省からの出向者55人、厚労省からの出向者93人で構成された。東京に本部が設置され、全国13箇所地方事務所ないしは支所が設置されている。2017年度の交付金額は34億9,685万円でほぼ6割が人件費となっている。

その大きな役割は2つに集約できる。1つは技能実習生受け入れ監理団体の許可であり、適正に受け入れている監理団体のみに受け入れ許可が下りる。技能実習生受け入れは技能移転という制度趣旨もあり、団体監理型受け入れ制度として受け入れ主体は非営利の事業協同組合、公益法人、商工会などに限定されていたので、これまではそれを取り締まるという発想と結びつきにくかった。ところ

が、技能実習制度の拡大と共に技能実習生受け入れ事業が大きな収益の根源ともなり得ることが知られ、それを利用する組織が跋扈するようになれば、受け入れ監理団体を許可制に移行する必要性が生じたのである。外部役員設置など許可基準に適合することが求められる他、一定の前科がない、5年以内に許可取り消しを受けていない、出入国管理法又は労働法令違反がない、という欠格事由に該当しないことが求められた。

日本への実習生送り出し国であるベトナムおよび中国でも、送り出し企業は中央政府、地方政府の認可を必要としている。どの国でも、労働者派遣事業は人権侵害を犯しやすいために、こうした公的な認可を必要としている。そのため日本の技能実習制度の受け入れ団体が許可制に移行したことは、必ずしも日本の特徴というわけではない。

機構の2つ目の役割は、技能実習計画の認定である。これまでも技能移転が本制度の趣旨であるために技能実習計画の提出は必要であったが、機構による認定が法律化されることにより、より厳密になったといえよう。認定計画とは、受け入れた技能実習生が受け入れ職種に従事することにより一定の技能向上を果たせることを保証するもので、実習生個人に対して職務内容と訓練期間が明示された計画であり、修了後には基礎2級あるいは技能検定3級合格が可能となるような教育訓練計画である。それと同時に、受け入れ職種の賃金、労働条件が日本人の同職種従事者と同一か否かの判定もあり、極めて詳細な記述を必要とする。JITCOが実習制度を把握していた当時は、ほぼ40種類の書類の提出が求められていたが、機構ではそれが68種類に達しているという。

もちろんこうした認定には申請手数料が必要で、認定計画1件（1人のこと）につき3,900円、1号、2号、3号の申請につき1件とカウントされる。監理団体許可の申請も、許可1件につき1万5,000円であり、有効期限は3年ないしは5年、優良団体は5年ないしは7年である。

その他の機構の業務は、監理団体、実習実施者（受け入れ企業のこと）への実地検査、

実習生への母国語電話相談、一時宿泊施設（シェルター）の提供などであるが、中心は認定作業といってよいだろう。

こうした時間と手間がかかる手続きは、当面は受け入れ企業と受け入れ監理団体のコストと見なされるが、実は、機構そのものの運営が税金で担われていることを考えると、日本社会全体が技能実習生受け入れ費用を担っていると考えてもよいだろう。そしてそれは、日本社会が技能実習生という外国人労働者を受け入れることを承認したということに他ならない。これまで技能実習制度はなし崩し的に技能移転よりも労働者受け入れの性格を強めてきたが、今般の技能実習法の成立は、第2の転換点としてそうした曖昧さにある意味でピリオドを打ち、適正な労働者受け入れの方策を取ったと考えられるだろう。それでは技能実習計画の認定という煩瑣な手続きは何の意味をもつのか。まったく意味のないプロセスなのか。

これについては別稿で検討すべきと思われるが、韓国の低熟練労働者受け入れ制度である外国人雇用許可制度では、入国に際して韓国語のテストと短期の事前研修を義務付けている。日本の場合も、技能検定を実習生に義務付けることにより、これが低熟練労働者受け入れの選別メカニズムとして機能しているのではないかと考えられる。

5. 送り出し国との協力覚書（MOC）の締結

機構は設立後、積極的に送り出し国と協力覚書を成立させてきた。2017年6月ベトナム、同年7月カンボジア、10月インド、11月フィリピン、12月ラオス、モンゴル、2018年1月バングラデシュ、2月スリランカと協力覚書を成立させている。協力覚書は、国会承認を必要とする条約のような拘束力はなく、行政機関同士が締結する了解覚書（MOU）よりも下位に位置づけられるが、これまでJITCOが締結したR&D（議事録確認）よりも上位概念であり、政府関係機関相互で締結できる。

内容は、日本側が監理団体の許可、技能実習計画の認定を行うと共に、送り出し国に対しては送り出し機関の認定、保証金の徴収、

違約金契約をしないこと、帰国実習生の再就職先の斡旋、などを要請している。日本側も適切に技能実習制度を運営する代わりに、送り出し国についても不適切な送り出し機関を排除してほしいという要請である。

外国人労働者の受け入れについては、一般的に二国間協定で行われることが多く、韓国、あるいはイタリアと非EU加盟国間でも締結されている。この場合、人数枠を定めている場合（キャップ制度）もある。日本の今回の技能実習制度の場合は、キャップ制度については踏み込んでいないが、初めて政府としての意向が送り出し国へ協力覚書という形で反映されたといつてよいだろう。適切な送り出し機関が選定されることによって、悪質なブローカーが排除されることが期待されると同時に、人権侵害、失踪などの事例が多い場合には送り出し中止措置を相手国に求めることも可能となる。

もちろんこうした覚書を成立させることと、それが実効性を持つことは別問題である。しかし、こうした覚書を交わすことによって、日本の技能実習生受け入れが、より二国間協定による労働者受け入れの性格を帯びてきたことは明確であろう。

6. 技能実習対象職種への「介護職種」の追加と造船・建設就労者受入事業

最後に、技能実習法では規定されていないが、その成立と同時に厚生労働大臣告示で介護職種が技能実習の対象として組み入れられた。介護職への外国人の導入は2008年の経済連携協定（EPA）に基づく受け入れをもって嚆矢とするが、その経験を試金石として2015年2月に発表された「外国人介護人材受け入れの在り方に関する検討会中間まとめ」の提言内容にもとづいて受け入れ要件が設定された。

技能実習職種における初めての対人サービス職種であること等から従来の職種とは別の受け入れ要件が設定された。その内容は、入国時に日本語能力N4程度の能力を確保していること、また技能実習2号にあたる2年目以降は日本語能力N3が必要であること、受け

入れ人数の上限枠は、常勤職員数30人以下の場合は、その総数の10%以下であること、などである。介護実習生（介護職種で受け入れる技能実習生の通称）の受け入れは、技能実習計画の認定後、おおむね4か月後から可能となる。2017年11月に認定作業が開始されたから、本稿の執筆時点の2018年3月ではまだ受け入れは行われていない。介護実習生の受け入れが決定した2017年9月以降から現在まで2つの変更点が現在論議されている。

第1の変更点は2年目の技能実習2号移行時の日本語能力試験である¹。一般的なN3の日本語能力試験では合格者数に懸念があることから、介護職に特化した日本語試験を実施することが提案されている。日本語能力をどのように判定するかの問題であり、介護現場のニーズに見合った試験へと変更される見通しである。これは技能実習生を多数送り出したい送り出し国側からの要請、技能実習生2号への移行試験の合格率をあげたい受け入れ現場からの要請の双方の要請によるものであろう。そして、常に実習生自身は渡日前訓練費用の節約および勉強よりも直接に賃金が支払われる就労を希望していることを考慮すると、技能移転の制度目的を誰が本気で守ろうとしているのか疑問となる。この変更点のゆくえそのものに、技能実習制度に関する関係主体の期待が集約されているように見えるのである。

単純労働者受け入れの目的を持つ韓国の外国人雇用許可制度についても、韓国語テストという選別装置が付加されているのであるから、たとえ遠くない将来、技能実習制度が単純労働者受け入れ制度としての色彩が強まったとしても、現実には日本語能力などの選別装置は必須であり、そうなれば現在の技能実習制度の延長上にそうした制度設計も考えられ得るので、建前と本音との乖離は小さくなるであろう。

掲載した写真は技能実習生送り出し国ベトナムの大手送り出し企業の日本語研修センターの写真である。この企業は約1,800人の渡日予定者の日本語訓練、生活訓練を実施しており、日本でどのような職種に就労するので



あれ、就労に必要な日本語と生活習慣の指導を実施している。彼ら渡日前の実習生の熱意と期待を見ると、彼らが単純労働者か否かの議論は、あまりに抽象的であり、彼らの生活実感と期待とは程遠いところにあるものと思えた。

第2の変更点は、在留資格の問題である。実習生で入国した場合には「介護福祉士」の資格を取得しても在留資格「介護」に資格変更を認めない前提であった。しかし、留学生在が資格取得した場合は在留資格「介護」を認定しつつ、介護実習生にはその変更を認めないことについて、介護人材を確保するためにも変更する可能性が高い。在留資格「介護」取得者は、在留の更新制限がないために、定住化が可能である。この変更についてはまだ決定されているわけではない。

さらに人手不足が顕著な建設及び造船業では、技能実習生で入国した人に対して、特例措置として2年間の延長が2015年4月1日から2020年3月31日までの時限措置として認められた。しかし、2016年の技能実習法の成立によって技能実習3号（4年目、5年目）が認められたこと、またこの特例措置を利用する場合に同等の日本人の賃金水準を明確にしなければならない、など申請上の規則が煩雑であることなどの理由で、利用実績は非常に少ない。

7. おわりに

以上、技能実習法の成立前後の時期は外国人労働者関連の施策の実施が相次いだ。2017年4月には日本版高度外国人材グリーンカードが導入された。また技能実習法成立と同時に入管法が改正され、在留資格「介護」

が創設された。また家事労働者については国家戦略特別区域で受け入れ可能となり2017年から入国している。農業労働者も2017年6月の国家戦略特別区域法の改正で派遣労働者として就業する道が開かれ、従来の農業実習生に加えて農業の外国人派遣労働者が合法的な存在となった。

こうした日本社会の流れを見ると、技能実習法を中心に外国人労働者受け入れの気運が近年とみに高まっていることがわかる。日本社会の外国人労働者、外国人材の受け入れは高齢化と生産年齢人口の減少に伴って必然的と思われるが、これが今後、どのような分野でどのような選別基準で受け入れるのか、これまで以上に注視していかねばならないだろう。

【参考文献】

- 上林千恵子,
2015『外国人労働者受け入れと日本社会』東大出版会
2017「製造業における技能実習生雇用の変化——中小企業から大企業への展開」(堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題——農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房 所収)
2017「外国人技能実習法の成立と技能実習制度の今後」(『労働調査』2017年11・12月号、労働調査協議会 所収)
斎藤善久,
2015「外国人技能実習適正化法案」(『季刊労働法』251号、労働開発研究会 所収)
森下之博,
2017「外国人技能実習法の成立と労働法政策」(『季刊労働法』257号、労働開発研究会 所収)
三俣真知子,
2015「技能実習制度の立法化と入管法の改正——外国人材受け入れ二法案の概要」(『立法と調査』365号 議院調査室 所収)

1 「介護実習生に日本語新試験」朝日新聞、2018年3月8日