



特集2

外国人技能実習生問題の
現状と課題

はじめに

九〇年代初頭に整備された外国人研修・技能実習制度（以下、「外国人研修制度」という）は、一〇年までの約二〇年間に数多くの外国人研修生・技能実習生（以下、「研修生・技能実習生」という）の「受入れ」を媒介しつつ、さまざまな問題を引き起こしてきた。後に詳しく検討するが、低賃金、多様な名目による中間搾取、セクハラ・パワハラ、研修生・技能実習生の「失踪」、過労死・過労自殺、強制帰国、さらには研修生による受入れ機関理事長の殺害と本人の自殺未遂という痛ましい事件まで起きている。こうした問題は、一部の悪質な企業や研修生により引き起こされた例外的な事例ではなく、外国人研修制度そのものが内包する問題によって引き起こされたものだと言えよう。これらの問題の多くは、労働組合やNPOなどの研修生・技能実習生を支援する諸団体の取り組みによって明らかにされてきたが、支援団体は外国人研修・技能実習制度のうち、とりわけ団体監理型受入れの廃止を求めてきた。

こうしたなか、〇九年に外国人研修制度の大幅な見直しが行われた。出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という）に「技能実習」という在留資格が新設され、実務研修を伴う活動は「技能実習」とし、受入れ機関は実習生と雇用契約を交わすことが義務づけられ、その活動は労働基準法や最低賃金法、労働安全衛生法などの労働関係法令による保護の対象となった。また、同年一二月には技能実習生受入れの指針が公表されたが、全体として罰則規定が強化されたほか、批判の多かった団体監理型受入れについては、第一

次受入れ機関の役割と相談体制、罰則規定が強化される形で温存された。新たな外国人技能実習制度（以下、「技能実習制度」という）は、一〇年七月から実施されている。

本稿の課題は、導入された技能実習制度が外国人研修制度の問題点をどの程度解決できるのか、残された課題は何かを明らかにする点にある。そのためには、外国人研修制度の導入実態を明らかにしつつ、その問題点と原因について検討する必要がある。そこで、外国人研修制度の導入の経緯および研修生の導入実態、外国人研修制度をめぐるさまざまな問題とその原因について見たうえで、技能実習制度の意義と限界について考察する。

第一章 外国人研修・技能実習制度導入の経緯と制度の概要

1 「研修」資格の創設と整備

「研修」という在留資格は八一年の入管法改定時に創設された。八一年の入管法改定は、七〇年代以降にベトナム・カンボジア出身の「インドシナ難民」の増加に伴って実施されたもので、法律の名前も「入国管理および難民認定法」へと変更された。当時は、日本企業の国外進出が活発になっていたため、研修生の受け入れは、現地工場のリーダー層となる従業員を日本の工場で研修させ、再び現地に送り返すことが想定されていた。しかし、これが事実上の労働

力輸入手段として利用されているのではないかという懸念もすでに表明されていた。¹⁾

八〇年代半ば以降、日本経済はいわゆるバブル景気に沸き、とりわけ中小企業部門での労働力不足が顕在化する。これに対して政府は、八八年に「外国人労働者受入れの基本方針」(以下、「基本方針」という)を発表した。これは、「専門的・技術的分野の外国人を積極的に受入れる」が、「いわゆる単純労働者」については「慎重に検討する」というものであった。この方針は、それまでも雇用対策基本計画の閣議決定の際に労働大臣が口頭で述べてきたことではあるが、文書として規定されたのはこれが初めてであった。

経済界では、労働力不足が続くなかで「外国人労働者の受入れ」を求める声が高まっていた。たとえば、経済同友会は八九年四月に「これからの外国人雇用のあり方」を発表し、「基本方針」と同様の立場を表明しつつも、民間企業でのO・J・Tを中心とした実習によって熟練化のための教育訓練を行おうとする「外国人の実習プログラム」を提案し、これによって「技能労働力の不足を緩和することができる」とした。同年十二月、東京商工会議所は、「外国人労働者の受け入れ範囲を一般分野まで拡大していくことは、いずれ回避し得ない問題と考えざるを得ない」とし、一定の技能・知識を習得し帰国後にそれを生かすことを目的に、雇用契約を結んで一年を限度に日本での就労を認める「外国人労働者熟練形成制度」を提案した。

こうしたなかで、八九年十二月に入管法の改定が行われ、九〇年六月一日より施行された。²⁾この改定は、基本的に「基本方針」に沿ったものであった。すなわち、「専門的・技術的分野の外国人を積

極的に受入れる」という方針にもとづいて在留資格が整備され、就労可能な資格が数多く創設された。また、外国人に「不法就労活動」をさせた業者や「不法就労活動」をさせるために外国人を斡旋した業者に対する罰則規定(いわゆる「不法就労助長罪」)が設けられた(入管法第七三条の二)。しかし、この改定には基本方針とは異なる内容も含まれていた。それが、日系二世、三世への活動に制限のない「定住者」という在留資格の付与と外国人研修制度の導入である。³⁾

在留資格の基準は、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令」(いわゆる「基準省令」)で定められている。九〇年五月二四日の「基準省令」では、「研修」という在留資格の要件が明確化され、労働者の導入手段とならないように配慮されたものとなった。すなわち、研修内容については、技術、技能または知識(以下、「修得技術等」という)が同一の作業の反復のみによって修得できるものではなく、かつ研修生の住所地で修得することが不可能または困難であり、修得技術等について五年以上の経験を有する受入れ機関の常勤の職員の指導下で行われること、研修生については、一八歳以上で、帰国後に修得技術等を要する業務に従事することが予定されていること、受入れ機関については、国もしくは地方公共団体の機関またはこれに準ずる機関、受入れ機関の合弁企業または現地法人、あるいは受入れ機関と引き続き一年以上の取引の実績または過去一年間に一〇億円以上の取引実績を有する機関であること、受入れ人数については、受入れ機関の常勤職員の二〇分の一以内であること、などである。これらの規定にもとづき受け入れが、いわゆる「企業単独型受入れ」であった。

2 特例措置としての「団体監理型受入れ」の導入

ところが、その直後の八月一七日、「出入国管理および難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の五号の特例を定める件」（いわゆる「五号入公示」）および「出入国管理および難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の六号の特例を定める件」（いわゆる「六号入公示」）が公示され、基準省令に例外措置が講じられた。これにより、いわゆる「団体監理型受入れ」が認められることになった。

「団体監理型受入れ」は、商工会議所・商工会や各種中小企業団体、事業協同組合、農協等が第一次受入れ機関として責任を持ち、

受入れ機関の常勤職員の数	研修生の人数
201人以上300人以下	15人
101人以上200人以下	10人
51人以上100人以下	6人
50人以下	3人

〔出所〕 筆者作成。

その会員（組合員）企業等が第二次受入れ機関として研修を行う方式である。基準省令の五号では、「受入れ機関が我が国の国又は地方自治体の機関である場合その他法務大臣が告示をもって定める場合」は、上記の要件に適合しなくても良いとされている。この規定にもとづき、五号公示では、研修生が商工会議所または商工会、中小企業団体、農業協同組合、公益法人の事業で国または地方公共団体から資金その他の援助を受けてこれらの指導の下に運営される研修を受ける場合は、研

修生の受入れ数を第4表の範囲まで認めるものとした。企業単独型では、常勤従業員数の五%が受入れの上限とされているため、一人以下の企業は研修生を受け入れることができなかったが、これによって常勤従業員数が一人以下の小企業でも「研修生」を三人まで受け入れることが可能となった。

基準省令六号では、受入れ機関および研修生の要件を規定しているが、五号と同様に例外規定が設けられている。この規定にもとづき、六号公示では、受入れ機関が商工会議所等または当該商工会議所等の会員であること、当該研修が商工会議所等の監理の下に行われることなどを条件に、受入れ機関の要件が緩和された。また、研修生についても、出身国もしくは地方公共団体の機関またはこれに準ずる機関の推薦を受ければ、合併企業または現地法人、ないしは取引先企業の常勤職員でなくてもよいとされた。こうして、国外に工場や取引先を持たない中小・零細企業でも、この制度を利用できるようにになったのである。

九一年には、外国人研修制度の円滑な実施を目的として、法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五省共管によって財団法人国際研修協力機構（通称JITCO）が設立された。JITCOは、受入れ機関に対する相談、セミナーの開催、適正実施のための監督・指導、研修生・技能実習生に対する母語情報の提供、相談および支援、送り出し国の関係機関との連絡調整、情報の収集・提供、外国人研修制度に関する調査研究などを行っている。

九三年四月五日、「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針を定める件（以下、「技能実習指針」という）」（法務省告示第一四一号）が告示され、新たに技能実習制度が創設された。

くことにしよう。

第二章 研修生・技能実習生受入れの実態

1 外国人研修生の推移

外国人研修生の「受入れ」動向については、さしあたり出入国管理統計により確認することができる。巻頭色刷り第4図は、「研修」の在留資格による入国者数の推移を示したものである。「研修」という在留資格ができた当初の八二年には一万三二八人であったが、その数はバブル経済下の八八年頃から増加しはじめ、九一年には四万八八八人となった。しかし、バブル崩壊後には減少していき、九四年には三万八六七人となっている。その後は再び増加に転じて二〇〇〇年代に急増し、〇七年には一〇万四三六七人に達した。〇八年はほぼ横ばいの一〇万四二〇三人であったが、〇九年には急減して八万二五〇九人となった。

外国人研修生には、国による受入れと民間機関による受け入れとがある。巻頭色刷り第5図は、官民別の研修生の「受入れ」数の推移を示したものである。JITCO調べによれば、国による受入れは主として国際協力機構（JICA）、海外技術者研修協会（AOTS）、中央職業能力開発協会（JAVADA）、日本ILO協会などの機関によるもので、九〇年代半ば以降は、おおむね一二二〇〇

この指針では、技能実習は「より実践的な技術、技能又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国の経済発展を担う人づくりに協力する」広義の研修制度として位置づけられ、そのために「研修制度を拡充する」として、外国人研修制度に新たな位置づけが与えられた。その対象は、在留資格「研修」で「研修活動」に従事しており、帰国後に修得技術等を要する業務に従事することが予定され、技能実習制度の目的に沿った成果が期待されると認められる者で、実践的な技術等の修得を希望する者とされた。さらに、「研修活動」により一定水準以上の技術等を修得したとみなされ、かつ在留状況が良好である場合には、在留資格を「研修」から「特定活動」に変更し、受入れ機関との間で雇用契約を交わしたうえで、引き続き技術等を実践的に修得するための活動を一年間行うことが認められることになった。その後、九七年にこの「技能実習指針」が改定され、「技能実習」の期間は最長二年となつて、「研修」期間と合わせて三年間の活動が認められることとなった。

以上のように、九〇年の入管法改定および基準省令によって一度は厳格化された「研修」の規定が、特例措置によりすぐに緩和され、外国人研修制度が確立した。「研修」という在留資格が本来の趣旨の通りに運用されるべく厳格化された制度が「企業単独型受入れ」であり、この規定が緩和されてきたのが「団体監理型受入れ」である。制度の内実を見れば、団体監理型受入れは、人手不足に直面していた中小企業の要望を反映したものであったと言えるであろう。

では、外国人研修制度がその後どのような運用されていったのだろうか。次に、研修生・技能実習生の「受入れ」実態について見てい

〇(一万三〇〇〇人で推移している(JAVADAは〇三年三月で研修生の受入れを中止した。他方、民間機関による受入れは九一年に三万三一四〇人で、そのほとんどはJITCOを経由せず、企業が直接受け入れたものであった。その後、直接受入れは減少していく、九〇年代半ば以降はJITCO支援による受入れが急増した。研修生全体に占める民間受入れの比率(以下、「民間比率」という)は、九一年には七五%であったが、その後一時的に低下するものの、九六年には七二・三%となり、二〇〇〇年代は八〇・九〇%で推移している。このように、外国人研修生のうち、政府受入れ数はあまり変化せず、JITCO支援を中心に民間受入れが増加してきた。そこで、以下ではJITCO支援による民間受入れの研修生についてくわしく検討していく。

なお、以下で使用する統計は、とくに断りがない場合、九四年からは国際研修協力機構『JITCO白書』、それ以前は『データで見る外国人研修・技能実習』におけるJITCO業務統計を用いている。

2 JITCO統計による受入れ数の推移

巻頭色刷り第6図は、受入れ形態別の研修生数および団体監理型受入れ数の比率の推移を示したものである。九五年のJITCO支援の研修生数は一万八二六四人で、このうち企業単独型は一万一八九人、団体監理型は七〇七五人、団体比率は三八・七%であった。九七年には技能実習が最長二年に延長されたが、この年に団体監理型受入れが企業単独型を上回り、団体比率は五四・三%となっ

た。その後、企業単独型受入れ数は減少する一方、団体監理型受入れ数が増加したため団体比率は上昇し続け、〇七年には九〇・三%に達した。〇八年には団体監理型受入れ数も減少に転じたが、団体比率は上昇し続け、一〇年は九二・七%となった。

このように、民間企業による外国人研修生の「受入れ」は、九〇年代半ば以降、しだいに団体監理型に特化していくことになった。では、団体監理型受入れを行っているのはどのような企業であろうか。巻頭色刷り第7図は、〇九年の受入れ企業規模別の研修生および技能実習への移行者数の割合を示したものである。この図から、企業単独型受入れが主として大企業によって行われ、団体監理型受入れは小零細企業によって行われており、両制度が対称的なものであることがよくわかる。また、規模別の技能実習への移行申請者数と比較すると、この傾向はさらに顕著である。企業単独型受入れの約七割が従業員数三〇〇人以上の企業なのに対して、団体監理型受入れ企業の約半数は一九人以下の小企業であり、技能実習移行申請者数の六割は一九人以下であった。

次に、JITCO受入れの研修生・技能実習生の数を産業別にみてみよう。研修生と技能実習生とを比較するため、技能実習生の人数は研修生の翌年の技能実習移行者数とし、産業分類もJITCOの分類を集約した。〇八年の研修生数を受け入れ産業別に見ると、最も多いのが「衣服・繊維製品製造業者」で一万二七四八人(一八・七%)、次に多いのが「食料品製造業者」で一万四五三人(二五・三%)、以下「金属加工業者」六六〇二人(九・七%)、「農作業業者」六五一人(九・六%)、「建設業者」四八四九人(七・一%)、「金属溶接・溶断業者」四六七二人(六・九%)、

「電気機械器具組立・修理作業者」四九四〇人（七・二％）と続く。技能実習生との比較のため、機械組み立て・金属加工作業者をまとめると一万六二二四人（二三・八％）となり、最も多い産業となる。

技能実習生への移行申請数を見ると、最も多いのは「繊維・衣服」で一万四〇三二人（二四・二％）、次に「機械・金属」一万二三五六人（二一・三％）、「食料品製造」七九四一人（一二・七％）、「農業」六一四四人（一〇・六％）、「建設」四八五九人（八・四％）であった。

これに対して九八年時点では、研修生のうち最も多いのが「衣服・繊維」の二七・三％、次に「食料品」が一〇・九％、「輸送機械」一〇・六％、「電気機械」一〇・五％と続き、「建設関連工事」は六・八％、「金属製品」は五・八％、「農業」は四・一％、機械・金属を合計すると三三・四％であった。したがって、九〇年代末にはとくに団体監理型において「衣服・繊維」に集中していたが、その後は分散化していった。

〇九年のJITCO支援の研修生数五万六四人のうち、女性は一萬二〇三人（六〇・三％）、男性は一萬九八六一人（三九・七％）であった。国籍別に最も多いのが中国で四万八四一人（八一・六％）、次にベトナムが二六九二人（五・四％）、フィリピン二六六一人（五・三％）、インドネシア二一四八人（四・三％）と続く。

以上のように、外国人研修制度は九〇年の入管法改定を機に一時的に制度が厳格化されたものの、すぐに特例措置が設けられ、中小企業でも受け入れが可能な制度となった。さらに、技能実習制度の導入によって、最長三年間の受入れが可能になった。その後の研修

生・技能実習生の受入れ状況を見れば、「特例措置」である団体監理型での受入れが外国人研修制度の本質であることは明らかであろう。

3 研修手当の支給状況と賃金水準

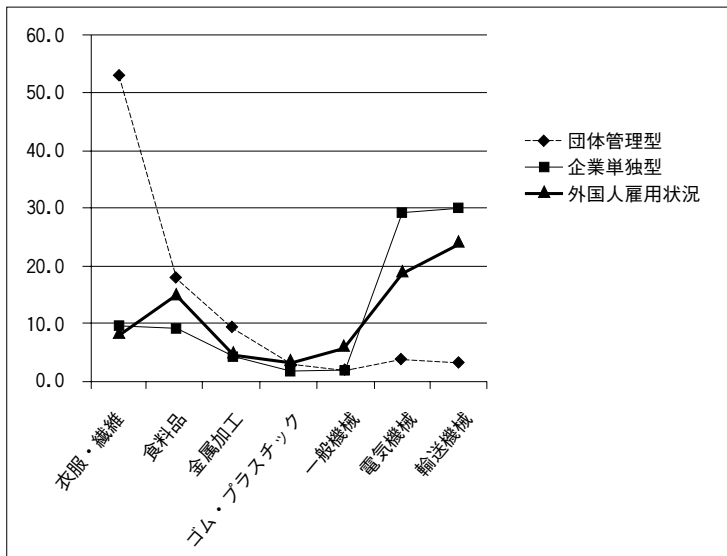
外国人研修制度では、研修生に対して生活費の実費を支払うことができることとされたが、この金額が低いために低賃金労働者の導入手段になっているとの指摘があった。そこで、研修手当の水準について確認しておこう。巻頭色刷り第8図は、〇九年の研修手当の金額の階層別の分布を受入れ形態別に見たものである。団体監理型受入れの場合、「六〇七万円」が六五・九％、「七〇八万円」が二〇・六％で、「六〇八万円」に集中している。これに対して、企業単独型は「八〇九万円」が二八・五％、「六〇七万円」が二〇・九％、「七〇八万円」が一五・九％、「九〇一〇万円」が一〇・三％、さらに一〇万円以上が一・五％となっており、団体監理型に比べて高めに分布している。

なお、受入れ企業は、このほかに採用にかかる費用、渡航費、住宅費、非実務研修にかかる諸経費なども負担している。したがって、企業の「受入れ」費用はこれよりも高額となる。

4 日系人との比較

研修生・技能実習生の「受入れ」部門は、現在の日本の「外国人労働者」のなかで最も多い「日系人」と比べてどのような違いがあ

第1図 製造業における受入れ形態別の研修生と外国人雇用状況（1999年）

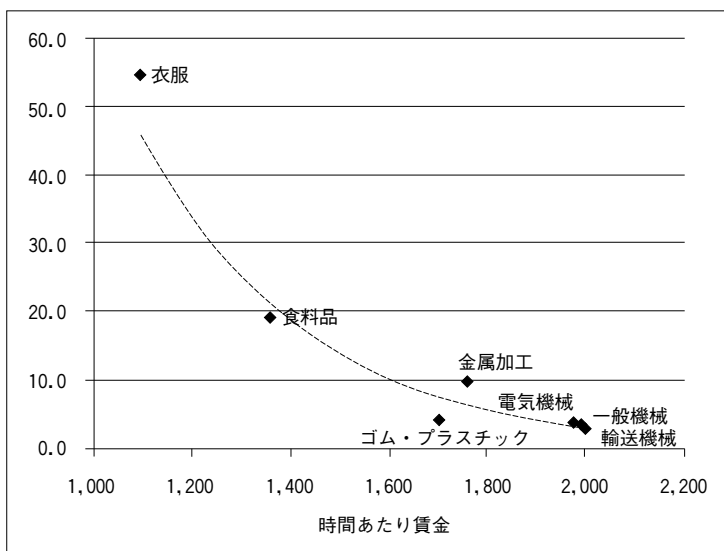


〔資料〕 労働省「外国人雇用状況報告」1999年、国際研修協力機構「JITCO 白書」2000年版。

〔出所〕 村上 [2001] 21頁。

るのだろうか。一〇年の厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」によれば、技能実習生が多く含まれる「特定活動」（この他にワーキングホリデー、外交官等に雇用される家事使用人などが含まれるが、その数はあまり多くない）の産業別分布を見ると、最も多いの

第2図 研修生の産業別構成比と賃金



〔注〕 時間あたり賃金は労働省「毎月勤労統計調査」の産業中分類別「所定内給与額」÷「所定内労働時間」

が製造業で、七六・一％であった。他方、日系人が含まれる「日本人の配偶者」と「定住者」でも最も多いのは製造業で、その構成比は「特定活動」よりやや低く、それぞれ三九・〇％、四九・七％である。

では、製造業内では違いがあるだろうか。日本国内で働く「外国人労働者」の数については、「外国人雇用状況の届け出状況」で把握でき、製造業内の産業別分布も公表されている。しかし、残念ながら、その在留資格別のデータは公表されていないため、この点を直接確認するのは難しい。そこで、製造業における日系人の比率が高かった九九年のデータと研修生の産業別分布とを比較してみよう。

九九年「外国人雇用状況報告」では、直接雇用に限定されるものの、製造業の内訳が示されている。直接雇用一萬五〇三八人のうち、製造業は六万八八三五人で、うち五万九八五九人（八七・〇％）が「生産工程作業員」、出身地が「中南米」は四万五四五〇人（六六・〇％）で、うち八九・七％が「日系人」であった。日系人の多くが派遣や請負などで間接雇用されていることを勘案すれば、このデータでは不十分だが、間接雇用については人数のみしか明らかにされていないため、このデータを用いることにしよう。

第1図は、九九年の受入れ形態別研修生数と外国人雇用状況の直接雇用の労働者数について、製造業の構成比を示している。この図から、企業単独型と外国人雇用状況の分布が類似しており、団体監理型と対称的であることがわかる。団体監理型で最も多いのは「衣服・繊維」で五二・九％、次に多いのが「食料品」で一七・九％、「金属加工」が九・三％、「ゴム・プラスチック」四・二％と続く。「電気機械」は三・八％、「輸送機械」は三・二％、「一般機械」は二・八％にとどまる。これに対して、企業単独型で最も多いのが「輸送機械」で三〇・〇％、次に「電気機械」が二八・九％、「衣服・繊維」は九・二％、「食料品」は八・五％にとどまる。外国人

雇用状況でも、最も多いのが「輸送機械」で二四・二％、次に「電気機械」が一九・二％と続く。「食料品」が一五・四％と高い点を除けば、ほぼ企業単独型と同様の構成比となっている。

さらに、産業別分布と賃金の関係についてみてみよう。第2図は、団体監理型研修生の構成比と賃金の関係を示したものである。図の横軸は九九年の厚生労働省「毎月勤労統計調査」における所定内給与額を所定内労働時間で割った時間あたり賃金、縦軸は第1図における団体監理型の製造業内の構成比である。この図からわかるように、九九年時点では、団体監理型研修生は製造業のなかでも相対的低賃金産業に集中していた。他方、企業単独型受入れによる研修生や日系人が多く含まれる外国人雇用状況では、相対的高賃金産業で比較的多く雇用されている。

このような違いはどうして生ずるのだろうか。団体監理型受入れをする企業は小企業に集中しているが、こうした企業は顧客や取引先企業に対する交渉力が弱く、コストの上昇を価格に転嫁できないため、労働力不足に直面しつつも労働条件の引き上げによって労働者を確保することが難しい。日系人労働者は活動に制限のない在留資格保持者として「職業選択の自由」を有しており、同国人ネットワークを通じてよりよい条件を求めて職場を移り、労働条件の劣悪な小零細企業には定着しない傾向がある。他方、外国人研修制度では、研修生は受入れ先企業を選ぶことはできず、一年間の研修の後、技能実習生に移行する際も「研修」を行った機関で引き続き「技能実習」をすることになる。そのため、この制度では研修生・技能実習生を三年間職場に拘束することができる。

Murakami (二〇〇七) は、工場労働の担い手を日系人労働者か

ら中国人研修生へと転換させた食品加工協同組合の事例を紹介している。この協同組合および組合員企業は水産加工食品を製造しており、仕事をするとき生臭いにおいが付いてしまったため、日本人の若年労働者が集まらないという問題を抱えていた。また、中高年の主婦パートタイマーは、家族の病気で欠勤するなど家庭の事情を優先するため、安定的に労働者を確保することが難しくなっていた。そこで、同組合では日系人労働者を雇うようになったが、近隣の輸送機械関連の工場で求人があると、労働条件が良いためにその多くが転職してしまった。そこで、安定して「労働力」を確保するために、研修生の「受入れ」を拡大していった。

このように、外国人研修制度では、基本的に受入れ機関の変更が認められないため、研修生は受入れ機関に拘束される。しかし、これだけでは研修生を受入れ機関につなぎ止めておくことができず、研修生の「失踪」が後を絶たない。これに対して、受入れ機関のなかには、パスポートを「預かる」、強制的に貯蓄をさせて通帳を「保管する」などの方法で、なかば強制的に研修生を拘束しようとする企業もあった。こうした問題を受けて、法務省は九九年二月に「研修生および技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（以下、「在留管理指針」という）を発表した。この「在留管理指針」は、外国人研修制度をめぐる問題事例をなくし、制度が適正に運営されるようにするために策定されたものである。それゆえ、同制度が抱える問題点をよく示している。次に、「在留管理指針」にもとづく不正行為の認定事例から外国人研修制度の問題点を検討していくことにする。

第三章 研修生・技能実習生をめぐる諸問題

「在留管理指針」の冒頭では、外国人研修制度が開発途上国への技術の移転を図り、当該国の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという目的に従っておおむね適正に活用されているものの、一部では問題事例も発生していることが指摘されている。問題事例として、①研修生・技能実習生が受入れ先機関から「失踪」し、不法残留している（九八年一月一日時点で三〇九九人）、②研修生に時間外労働をさせて時間外手当を支払わない、研修生が希望しない研修が行われる、非実務研修をまったく行わない、指定された職種以外の仕事をさせるなど、不適正な研修・技能実習が行われている、③研修生が日本の生活に馴染めずに事件・事故を引き起こしてしまうことなどが挙げられている。そこで、これらの問題の発生を防止し、研修生・技能実習生の受け入れを適正化するために、この指針が策定された。

「在留管理指針」では、入管法における在留資格への該当性、基準省令への適合性、技能実習の場合は技能実習告示の遵守を前提として、団体監理型における第一次および第二次受入れ機関それぞれの役割や不適切な管理の禁止などについて、事細かに記している。また、研修および技能実習が適切に行われるかを確認するために、地方入国管理局等によって実態調査を行い、不適正な受入れを行っている事例に対しては不正行為認定を含めた厳正かつ的確な対応を

行っていくとした。

1 実態調査と不正行為の認定

指針では「不正行為」を次の六つに類型化している。第一類型は、研修および技能実習にかかる提出書類の内容と相違する事実がある場合で、①二重契約（在留資格認定証明書交付申請時に提出した研修契約と異なる契約が存在する場合、技能実習生の雇用契約について二重契約がある場合）、②研修・技能実習計画との齟齬、③名義貸し（申請書類上の受入れ機関とは異なる機関が研修・実習を行っている）、④その他偽造文書の作成・行使がこれに当たる。第二類型は、研修生に時間外休日等に活動を行わせるなどの就労行為をさせていた場合である。第三類型は、研修手当の不払いや直接支払い違反。第四類型は、失踪者数が多い場合である。第五類型は、第二次受入れ機関や実習実施機関が不法就労者を雇用したり、労働関係法規に違反して外国人を雇ったりするなど、外国人の就労にかかる不正行為を行った場合である。第六類型は、不正行為に準ずる行為に認定され、改善策を提出して受入れを開催したにもかかわらず同様の問題を引き起こした場合である。

不正行為とみなされた場合、研修生・技能実習生を帰国させ、帰国後に地方入国管理局等に報告するよう指導される。また、当該機関は三年間、研修生・技能実習生の受入れが禁止され、三年が経過した後に研修生を受け入れる場合には改善策を提出し、適正な研修の実施が見込めると判断されなければならない。

なお、上記のような行為で、悪質の程度が低い場合は、不正行為に準ずる行為とみなされる。第一類型では、提出書類の内容と相違する事実があったとしても、申請の拒否が左右されるほどではない場合で、たとえば非実務研修の時間が当初の計画より少ない場合がこれに当たる。第二類型では、所定時間外や休日に活動を行っていたとしても、もっぱら就労活動を行っていたとは言えない場合である。第三類型では、人権侵害があったが、今後改善が見込める場合である。第四類型では、失踪等が発生したが、地方入管に届け出ており、外国人研修制度の適正な運用に重大な支障を来す恐れがない場合や、失踪者が二割未満の場合である。第五類型では、第二次受入れ機関が不正行為を行ったと認定された場合、第一次受入れ機関は不正行為に準ずる行為を行ったとみなされる。また、第一次受入れ機関が不正行為を行った場合、第二次受入れ機関にもその責が認められるならば、第二次受入れ機関は不正行為に準ずる行為を行ったとみなされる。

不正行為に準ずる行為とみなされた場合は、在留中の研修生・技能実習生を帰国させ、帰国後に地方入国管理局等に報告するとともに、改善計画書の提出が求められる。改善計画書を提出し、適正な研修および技能実習の実施が可能であると認められれば、再び研修生・技能実習生を受け入れることができる。

この「在留管理指針」を受けて、各地の入国管理局では不正行為の認定を行い、○三年からは認定結果を「不正行為の認定について」として公表してきた。○三年の「不正行為」の認定数は九二機関であったが、○四年には二一〇機関となり、その後横ばいを続けるが、○七年には四四九件、○八年には四五二機関にまで増加し、

第5表 受入れ形態別不正行為認定機関数の推移 (単位：機関)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
企業単独	5	2	5	11	9	7	2
第1次受入れ機関	11	28	17	28	36	29	34
第2次受入れ機関	76	180	158	190	404	416	324
合 計	92	210	180	229	449	452	360

〔資料〕 法務省入国管理局「『不正行為の認定』について」各年版より作成。

第6表 類型別受入れ形態別「不正行為」認定件数 (2009年)
(単位：件)

	企 業 単独型	団体監理型		合 計
		第1次	第2次	
第1類型 ①二重契約	0	0	0	0(0.0)
②研修・技能実習計画との齟齬	0	14	14	28(7.8)
③名義貸し	0	9	87	96(26.7)
④その他虚偽文書の作成・行使	0	19	2	21(5.8)
第2類型 研修生の所定時間外作業	1	9	111	121(33.6)
第3類型 悪質な人権侵害行為等	0	3	28	31(8.6)
第4類型 問題事例の未報告等	0	3	1	4(1.1)
第5類型 不法就労者の雇用	0	0	20	20(5.6)
労働関係法規違反	1	2	120	123(34.2)
第6類型 不正行為に準ずる行為の再発生	0	0	0	0(0.0)
計	2	59	383	444

〔注1〕 1つの受入れ機関が複数の類型により「不正行為」と認定されている場合はそれぞれの類型に計上しているため、認定機関数と類型別の認定件数とは一致しない。

〔注2〕 括弧内は認定機関数360機関に占める割合。

〔資料〕 法務省入国管理局「平成21年の『不正行為』認定について」。

その後は減少傾向にある。受入れ形態別に見ると、「不正行為」を行っていた機関の約九割が団体監理型受入れの第2次受入れ機関であった(第5表)。

〇九年の不正行為の内容を類型別にみると(第6表、第一類型「研修制度違反」が九六件であった。このうち、①「二重契約」は在留資格認定証明書交付申請時に提出した研修契約と異なる契約が

存在している場合を指すが、○九年は○件であった。②「研修・技能実習計画との齟齬」は非実務研修を実施するという計画を提出しながら実施していない場合、技能実習への移行の際に研修成果の評価において受験した職種と異なる職種に従事させた場合が典型的とされているが、二八件が「不正行為」と認定された。③「名義貸し」は申請書類上の受入れ機関とは異なる機関で研修・技能実習を行った場合で九六件、④「その他虚偽文書の作成・行使」は、申請時の申告書に記載された従業員数に偽りがあるような場合が典型で、二一件であった。

「不正行為の認定について」では、認定された不正行為の事例はいくつか紹介されている。たとえば、「計画との齟齬」については、受入れ機関の洋菓子製造会社は、菓子製造の技能実習が認められていないため、対象職種の「水産練り製品（かまぼこ類）」を製造していると偽って研修生を受け入れ、菓子製造および検品・包装作業をさせていた（○八年）。また、衣服の「プレス工程（完成品のアイロンかけ）」の設備しか有していない企業が、「婦人子供服製造」の研修を行うと偽って「研修実施予定表」を提出していた（○六年）。あるいは、「八時三〇分から一七時〇〇分」に研修を行うとしていた企業が、実際には一七時から翌朝四時までの時間帯で作業をさせていた（○八年）。

「名義貸し」の事例では、縫製業のグループ企業四社が、受注状況に応じて研修生・技能実習生を特定の企業に移動させて作業を行わせていた事例（○八年）、取引先企業の依頼を受けた溶接企業が集合研修の終了直後から研修生取引先で溶接および廃棄物処理の作業に従事させていた事例（○九年）などが紹介されている。

「虚偽文書の作成・行使」については、第二次受入れ機関が研修生に「残業」を行わせる等の不適正な研修を実施していることを知りながら、第二次受入れ機関が研修は適正に実施されているかのようには監査結果報告書を記載して入国管理局に提出していた事例（○七年）、水産加工公社が企業単独型で研修生を受け入れようとして偽の合弁企業を実態があるかのように装い、常勤職員数を実態より多く申請して本来の研修生受入れの上限数が一人であるのに五人の研修生を受入れていた事例（○八年）が紹介されている。

第二類型（研修生の所定時間外作業）は二二一件で、第三類型の「悪質な人権侵害行為」は三二一件、第四類型の「問題事例の未報告」は四件、第五類型（不法就労者の雇用・労働関係法規違反）は一三三件、第六類型（不正行為に準ずる行為の再発生）は○件であった。

第三類型の悪質な人権侵害の事例としては、研修生・技能実習生が部屋の施錠を忘れる、内履きで屋外に出るなどした場合に、一回あたり一〇〇〇円の罰金を手当や賃金から差し引き、携帯電話を取り上げるなどの罰則を行っていた事例（○七年）、本来、受入れ機関が負担すべき月に二万円の管理費を研修手当から差し引いていた事例（○七年）、実習生のパスポート、預金通帳、印鑑およびキャッシュカードを預かり、本人が何度返却を求めても返却に応じなかった事例（○八年）、受入れ機関である農園の経営者が研修生・技能実習生に対して「暴言」や「暴力行為」を行っていたため第一次受入れ機関が暴行を受けた研修生を保護した事例（○九年）が紹介されている。

第五類型（不法就労者の雇用・労働関係法規違反）は一三三件

で、うち「不法就労者の雇用」は二〇件、「労働関係法規違反」が一・二・三件で、そのほとんどは割増賃金不払いであった。たとえば、残業や休日労働に対して時給二〇〇円しか払わなかった縫製業の事例（〇八年）、技能実習生の時間外労働に対して時給三五〇〜四〇〇円しか支払わず、賃金も月六万円以下と最低賃金に満たない金額で、一人一ヵ月あたりの未払い額は約一四万円であった事例（〇九年）などが紹介されている。

以上のように、受入れ機関では一部で深刻な人権侵害が行われているほか、所定時間外作業、割増賃金不払い、研修・実習計画との齟齬などの事例からは、研修とは名ばかりで、労働力の調達手段として外国人研修制度を利用している企業が多数存在している実態がうかがえる。

これらは、不正行為と認定された機関の数であるから、対象となった機関で「研修」ないし「技能実習」を行っていた研修生・技能実習生はこの何倍かにのぼると考えられる。仮に、団体監理型受入れで一企業あたりに受入れ可能な最少人数の三人（常勤従業員五〇人未満の企業の受入れ人数の上限）を継続的に受け入れ、すべて実習生に移行したとすると、合計九人の研修生・技能実習生を「受け入れる」ことになるので、認定された三六〇機関×九人すると三二四〇人となる。これは、〇九年のJITCO支援の研修生四万五千七四二人と「特定活動（技能実習）」の在留資格による外国人登録者数一〇万九千九百九十三人の合計一五万五千五百五十五人の二％ほどに当たる。すべての機関について十分に調査できているわけではないとすれば、この数はもっと多くなるかもしれない。

第5表のとおり、不正行為の認定数は〇八年をピークに減少して

いるが、その理由として「平成二一年度の『不正行為の認定』について」では、積極的に実態調査を実施し研修・技能実習制度の趣旨の周知が図られたこと、景気後退に伴い研修生・技能実習生が減少したこと、新たな技能実習制度の導入に伴い受入れ機関に対する監理と責任について啓蒙を図ってきたことによるとしている。しかし、不況に伴う研修生・技能実習生の減少は、受入れ数の減少によるものだけではない。〇八年のリーマンショック以降、不況に伴う受入れ企業の倒産や業績悪化に伴い、研修生・技能実習生の「解雇」や強制帰国の被害が報告されている（外国人研修生権利ネットワーク編、二〇〇九年）。

2 研修生の強制帰国をめぐる問題

こうした事態を受けて、法務省入国管理局は研修・実習生が三年の研修期間の途中で帰国するケースについて初めて調査を行った。その結果、〇八年一〇月は一四一人で、その後増え続け、〇九年二月には四九五五人、五ヵ月で一五〇二人となったことが明らかにされた（『朝日新聞』二〇〇九年四月二九日付）。これに対して厚生労働省は〇九年一月二一日、都道府県労働局宛に「経済情勢の悪化による技能実習生の解雇等への対応について」とする通達を出し、技能実習生の不適切な解雇、雇い止めの防止、実習が継続不可能になったものの実習生が継続を希望する場合の新たな受入れ先の斡旋、雇用保険制度の活用などの適切な対応を求めた。

ただし、研修生の強制帰国が行われているのは、不況が深刻化したためだけではない。すでに見たとおり、「在留管理指針」では、

「不正行為」があつた場合には研修生・技能実習生を帰国させ、入国管理局に報告することを義務づけている。しかし、研修生・技能実習生の多くが三年間の「研修および実習」を通じて一定の収入を得て、自国へ送金したり、貯蓄して持ち帰ったりすることを想定して日本にやってくる。来日前には、送り出し機関やブローカーに高額な手数料を支払う、あるいは親戚・友人に借金をしていることも少なくない。それゆえ、三年以内で帰国を余儀なくされることは、研修生・技能実習生にとって大きな損失を被ることを意味し、これを避けるため日系人労働者に比べて従属的な立場におかれる原因にもなる。このことが痛ましい事件となつて顕在化したのが「木更津事件」として知られる、研修生による第一次受入れ機関常務理事の殺人および本人の自殺未遂事件であつた（安田（二〇〇七））。

中国黒竜江省出身の男性は、兄と弟の学費を稼ぐためにさまざまな仕事を転々としてきた末、〇六年に研修生として日本にやつてきた。送り出し機関には家と畑の使用権を売り、友人などから借金をした金で保証金を支払い、家の権利書を渡してしまつたという。第一次受入れ機関は社団法人千葉県農業協会、第二次受入れ機関は木更津市の養豚業者であつた。この研修生は当初、無遅刻、無欠勤で残業も行うなど一生懸命働いたが、「研修手当」は六万五〇〇〇円、残業手当は時給四五〇円であつたうえ、預金通帳や印鑑は経営者が管理し、月々支給されるのは五〇〇〇円のみであつた。そこで彼は、協会の嘱託職員で研修生の相談役である中国人通訳に抗議し、仕事を休みがちになつた。これに対して千葉県農業協会は強制帰国させることとし、受入れ業者の経営者と協会専務理事は通訳の中国人と一緒に迎へに行くと、そのことを覚つた研修生は逆上して

包丁を持ち出し、三人に斬りつけて、もみ合いになつた末に協会専務理事を刺殺し、他の二人も負傷させてしまつた。自らも農業を飲んで自殺を図つたが一命をとりとめ、逮捕された。裁判の結果、〇七年七月一九日、懲役一十七年が言い渡された。なお、この男性が中国で支払つた費用の大半は、死亡した協会専務理事と通訳の女性が経営する会社に渡つていたことが後に明らかになつた。

もう一つよく知られた強制帰国事例として、「山梨事件」がある（鳥井（二〇〇九））。山梨県のクリーニング会社は「婦人服製造」の研修をするという名目で中国人研修生を「受け入れた」。「研修」および「実習」の内容は洗濯機へ洗濯物を出し入れする作業であつたが、クリーニングは技能実習への移行対象職種ではないため、研修内容を偽つてゐた。研修生たちは中国の縫製工場で働いた経験があつたため、「婦人服製造」の「研修」を行わなかつたが、技能評価に合格して技能実習生に移行した。

彼女たちは土日も働かされ、毎日のように残業があつたにもかかわらず、給料は月額五万円、残業代は時給三〇〇円で（一年後には三五〇円、二年後には四五〇円に引き上げられたが、実際に支払われる額はそれよりも少なかつた）、土曜日の残業代は米などの現物支給であつた（のちに現物支給もなくなる）。

JITCO職員が仕事と生活状況の調査に來たものの、「縫製室」を作るなどの偽装工作によりこれらの問題は発覚しなかつた。あるいは、JITCO職員はそのことに気づいてゐたのかもしれないが、指導することはなかつた。しかし、研修生たちは会社側が求めたタイムカードの偽装に協力せず、これに対して経営者は怒り、研修生を強制帰国させようとしたのである。研修生のうち何人かが

何とか「受入れ機関」から脱出し、助けてくれた住民が研修生を支援している労働組合を探し当て、組合が他の研修生たちの身柄も保護して社長に事実関係を認めさせた。ただし、その後、社長および第一次受入れ機関の理事長は話し合いに応じることを拒否しているという。一連の事態のなかで、研修生は一時監禁され、そこから逃げようと二階から飛び降りて骨折したり、擦り傷を負ったりした。

この事例では、受入れ機関はさまざまな「不正行為」を行い、「悪質な人権侵害」もしていた。しかし、問題は受入れ機関の行為だけにとどまらない。「不正行為」がJITCO職員によって発見できなかった（あるいは、職員は事実には気づいていたが是正指導や入管への通報ができなかった点、「研修」を行っていない研修生が技能評価に合格して技能実習生へと移行した点にも問題があった。前者は、JITCOによる指導や「監理」の限界を示している。JITCO職員による巡回指導は訪問日が事前に通告され、調査項目も同じであるため、隠蔽工作が横行しているといわれている（朝日新聞「二〇〇七年九月六日付」）。受け入れ企業の取り締まりには、入国管理局のような権限の強い第三者機関が抜き打ちで行うべきであろう。また、後者は、現行の技能評価制度がまったく意味をなしていないことを示唆している。

こうした事例から、「不正行為」があった際に研修生を帰国させ、入管に報告させるという「在留管理指針」の規定が適切なものであったかどうかは疑問の余地があると言わざるをえない。

3 技術移転制度としての評価⁽⁴⁾

以上で見てきたような「不正行為」は、外国人研修制度が開発途上国への技術の移転を図り、当該国の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという「本来の目的」とは異なり、適正に運用されなかった事例として問題にされている。しかし、それ以外の事例が本当に「本来の目的」を果たしているのかについては、十分に検討されていない。

企業単独型は、受入れ企業と送り出し企業との間に資本関係ないしは取引関係が要件とされているため、「研修」は帰国後に生かせる技術や知識を身につける経験としての意味を持つ可能性が高い。しかし、団体監理型の場合、研修生本人が身につけたい技術を「研修」できるのか、「研修」によって身につけた技術を帰国後に生かせるのか、そもそも技術や知識を得ようと思っているのかさえ定かではない。

この点について、「在留管理指針」では、受け入れ機関に「研修意欲のある、問題のない研修生」の「選抜を厳格に」行うよう求めているが、受入れ枠に対して「研修」希望者が多数を占める状況³では、選抜は研修生の希望や送り出し国の技術修得に関する要望にもとづくというよりは、受入れ機関が必要な人材を選抜するという意味合いが強くなる。つまり、「在留管理指針」に即して事前に「選抜を厳格に」行うことにより、企業にとって即戦力となる人材を「研修生」として「受け入れる」ことができるという皮肉な事態が生じてしまう。とくに、研修生の「受け入れ」を積極的に行ってき

第7表 技能検定の合格率

単位 (%)

	基礎2級レベル 合格率	3級レベル 合格率	3級レベル 受験率	3級合格率 (一般)
2007年	94.9	93.5	0.76	46.0

〔注〕 3級合格率は2007年、それ以外は2006年の値。

〔資料〕 「3級合格率（一般）」は厚生労働省職業能力開発局調べ（厚生労働省『厚生労働白書』2008年、資料編、155頁）。その他は厚生労働省「研修・技能実習制度研究会報告」2008年6月13日、13頁。

〔出所〕 村上〔2009〕51頁。

ることになる。
では、本当に「不正行為」を行う一部の機関以外は制度の「本来の目的」に即して適正に「人づくり」を行っているのだろうか。次にこの点について検討してみたい。

た衣服生産業の場合、すでに中国で多数の衣服生産工場があり大量の衣服生産技術を有する労働者が存在しているため、来日後、数週間ほどで日本での仕事に慣れると、三年間の研修および実習期間のほとんどは技能の修得ではなく所得の獲得のための活動に従事することになる。

このように、外国人研修制度自体に、「研修」が技術移転の取り組みとして機能するのを保証する仕組みはほとんどない。それゆえ、政府はさまざまな「指針」によって、受入れ機関、研修生・技能実習生本人および送り出し機関に対して、稼働を目的とする研修生の入国や真摯に研修を受けようとして入国した研修生を単純労働に従事させるような事態を引き起こさないよう、制度の趣旨を周知させる必要性をくり返し述べ

(1) 技能検定の合格実績からみる技能修得状況

外国人研修・技能実習制度のうち、とくに団体監理型受入れを研修生および実習生に対する技術・技能修得機会として機能させることを目的として、研修および実習の内容には一定の要件が定められている。対象となるのは研修の場合「同一作業の単純反復でない業務」で、実習は技能検定の対象業務またはJITCO認定の職種・作業に限定され、目標とする技能修得水準は、研修の場合は技能検定基礎2級、実習は技能検定3級とされている。

技能検定とは、職業能力開発促進法にもとづいて実施されている国家検定制度である。このうち、基礎級は外国人研修生の研修成果を評価するために創設された。基礎2級の水準は「基本的な業務を遂行するために必要な基礎的な技能及びこれに関する知識の程度」とされ、基礎1級は「基本的な業務を遂行するために必要な技能及びこれに関する知識の程度」、技能検定3級は「初級の技能労働者が通常有すべき技能及びこれに関する知識の程度」を認定するものとされている。

研修生から技能実習生に移行する条件の一つとして、技能検定基礎2級相当以上の技術・技能を修得していると認められる必要があるが、技能検定基礎2級ないしはそれに相当するJITCO評価システムの合格率は九五%であり、ほとんどの研修生はこの要件を満たしている（第7表）。しかし、このことから技術移転が適正に行われていると評価するのは短絡的すぎる。むしろ、日々の業務をこなしている「研修生」であれば、「基本的な業務を遂行するために必要な基礎的な技能及びこれに関する知識の程度」を身につけるこ

とができ、したがって検定に合格することができることを意味しているにすぎない。

「技能実習指針」では、技能実習制度が生産現場での労働を通じてより実践的な技術等を修得することを目的とするものであり、修得した技術等の評価・認定のため、より上級の検定・資格試験を技能実習生に積極的に受験させることが望まれるとしている。具体的には、実習修了時には技能検定三級に合格することを目標としているが、合格者は非常に少ない。第7表のとおり、〇七年の日本人労働者を含む技能検定三級の合格率は四六・〇%と半数以下で、基礎級に比べて難易度が高いとはいえ、技能実習修了時の三級レベルの受験者は二六三人、合格率は九三・五%で、一見すると非常に高い。とはいえ、受験率はわずか〇・七六%にすぎない。つまり、技能実習生のほとんどは受験すらしていないのが実態である。

厚生労働省『研修・技能実習制度研究会報告』（以下、「研究会報告書」という）では、三級レベルの合格率（受験率）が低い理由として、研修生・技能実習生にとって受験に対するインセンティブが乏しいことに加え、受入れ企業のなかには研修・技能実習生を低賃金労働力として活用し、日本語教育を十分せずに単純・反復作業に従事させていること、指導する立場の日本人が作業ラインに配置されていないことなどが指摘されている。しかし、技能検定三級レベルの技術・技能が身につけていないのか、身につけているが受験しないだけなのかについては不明である。技能実習制度が導入されてからすでに二〇年近くが経とうとしているのに、このような実態なのは驚くべきことである。

ともあれ、「研究会報告書」では、実効性確保のために、技能実

習終了時の評価を義務づけるとともに、実習生本人や受入れ企業に対して三級取得に向けたインセンティブを付与することが必要だとしている。しかし、そもそも三級レベルの技術・技能修得が研修生・実習生本人にとって意味のあるものなのかどうかは疑問の余地がある。団体監理型受入れの場合、前述の要件のほかに、研修生には「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」という要件が課されている。これに対して、技能検定三級は「初級の技能労働者が通常有すべき技能及びこれに関する知識の程度」であるから、研修生は来日以前にこの程度の技能はすでに身につけているかもしれないからである。また、技能実習生に対しては「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」という要件があるが、それはあくまで予定であり、研修や実習によって身につけた技術・技能が役立つかどうか、研修生自身が役立てたいと考えているかどうか定かではない。帰国後の業務が変わる場合は言うに及ばず、帰国後の工場の技術や機械設備が異なれば、技術・技能を身につけたとしても、それを生かすことができないかもしれない。

したがって、外国人研修・技能実習制度が「人づくり」に役立っているかどうかは、自国では身につけることができない技術・技能を身につけているのか、研修生・技能実習生が帰国後に研修や実習によって身につけた技術・技能を生かせる職場で働いているかどうかが問われなければならない。以下、この点について見ていくことにしよう。

第8表 実習生の帰国後の就業状況

単位：人（％）

	復 職	転職：同業種	転職：異業種	起 業	求職中	不 明	その他
回 答 数	4,449	1,797	920	720	933	1,062	1,578
構 成 比	38.8	15.7	8.0	6.3	8.1	9.3	13.8

〔資料〕 国際研修協力機構『かけはし』vol.88, 2008年より作成。

〔出所〕 村上〔2009〕52頁。

(2) フォローアップ調査からみた
研修生・技能実習生の帰国
後の就業状況

法務省は〇七年一二月に「在留管理指針」を改定し、受入れ企業等に対して「制度の趣旨が、『人づくり』という国際協力、国際貢献にあることを理解しなければならぬ」ということを改めて求めるとともに、「帰国後の習得技術等の活用状況に関するフォローアップ」を行う必要性があるとした。これを受けてJITCOは、〇八年の五月から七月にかけて、研修・技能実習生の帰国後の就業状況に関する大規模な調査（以下、「フォローアップ調査」）を実施した。この結果は、国際研修協力機構『かけはし』Vol.88（二〇〇八年）に収録されている。同調査は、〇七年九月から一二月に帰国した技能実習生データから調査対象者を選定して調査対象者が所属していた機関（事業組合等）に依頼し、送り出し機関と協力して調査対象者の帰国後（約半年後）の就業状況を報告してもらうという形で実施された。調査対象者数は一万二六五一人、回答者は一万一四五九人で、回答率は

九〇・五八％であった。国籍別内訳は、中国が八四・〇％、インドネシアが五・八％、ベトナム五・二％、フィリピン二・九％、ミャンマー（ビルマ）〇・九％、タイ〇・八％、その他〇・四％であり、実習生の国籍別構成とほぼ同じである。

「フォローアップ調査」によれば、「帰国後元の職場に復帰した者」（復職）は三八・八％、「日本で受けた研修と同種の仕事に転職した者」（転職・同業種）は一五・七％で、「研修」時と同業種で働いているのは半数を上回っていた（五四・五％）。他方、「日本で受けた研修と異なった職種に転職した者」（転職・異業種）が八・〇％、「起業した者」（起業）六・三％、「求職中」が八・一％、「不明」が九・三％、「その他」が三・八％であった（第8表）。

ただし、この傾向は国籍別でかなり異なっていた。研修生が最も多い中国では「復職」が四二・六％、「転職・同業種」が一五・五％で、合計すると約六割（五八・一％）が研修・実習時と同じ業種で働いている。フォローアップ調査の概要報告（以下、「調査結果報告」という）では、中国人研修生の多くが国有企業で勤務しているという点を反映しているのではないかとしている。これとは対照的に、フィリピンでは「復職」が一五・〇％、「転職・同業種」が一・一％で、同業種で働いていたのが四分の一強（二六・一％）にとどまっており、「求職中」が二七・六％、「不明」が二四・〇％であった。フィリピンは国内に就業機会が少なく、国家レベルで労働力輸出を奨励しているため、「不明」の多くは他の国に「出稼ぎ」に出た可能性があるとみられる。インドネシアも「復職」一七・八％、「転職・同業種」一六・二％と少ないが、「起業」が二七・七％と高い比率を占めている点に特徴がある。この点について

調査結果報告は、インドネシアではフォーマルセクターでの就業機会が乏しく、インフォーマルセクターでの自営的な仕事盛んであることの反映であると述べている。以上の結果から、報告書は「今回の調査結果では、復職、転職、起業と、就業形態は様々ですが、約七割の者が、帰国後、経済活動に参加し、活躍している様子がかがえました」と評価している。

すでに見てきたとおり、制度の目的を「国際的なづくり」とし、そのことを保証する仕組みが実質的に欠如しているにもかかわらず、この点を検証してこなかったことからみれば、このような調査が実施されたことには意味があるだろう。とはいえ、「フォローアップ調査」が受入れ機関や送出し機関を通じて実施されたために回答の精度に限界がある点を差し置いたとしても、このような評価はやや短絡的と言わざるをえない。「約七割の者が、帰国後、経済活動に参加し、活躍している」としても、研修・技能実習を通じて修得された技術が（仮に修得された技術等があったとしても）、生かされていることにはならないからである。そこで、JITCOが取りまとめている「成果事例」により、もう少し具体的にこの点を検討したい。

(3) 「成果事例集」からみた技術移転の状況

JITCOでは、団体監理型受入れによる研修生・技能実習生の帰国後の活動実態を追跡調査し、〇五年度から「成果事例集」として取りまとめている。これは、JITCOが送り出し国の担当省庁を通じて調査を依頼し、得られた回答について氏名や生年月日、研修先企業などの情報を精査したうえで翻訳したものである。これま

でに中国帰国生編（二〇〇五年、二〇〇六年）、フィリピン帰国生編（二〇〇五年）、ベトナム帰国生編（二〇〇六年、二〇〇九年）、ベトナム・フィリピン帰国生編（二〇〇七年）が出されている。このうち、中国編、フィリピン編の多くは送り出し機関が帰国生を紹介する形をとっており、その機関が成功と考える事例、フォローしやすい人材に偏っている可能性があり、研修の成果を賛美するものが多い。とはいえ、なかには研修生の正直な心情が記されているものもあり、研修時のエピソードや帰国後の就業状況、職業歴が記されていて、研修・実習の成果を垣間見る資料として貴重な情報を提供している。

まず、帰国後に復職または同業者に転職した事例については、一見すると最も「修得した技術等」が生かされている事例と思われるかもしれないが、多くは修得した技術等を生かしているのではなく、研修指導員や日本語講師、通訳になり、新たに研修生を送り出す役割を担っていた。これらはたしかに研修生が「帰国後、経済活動に参加し、活躍している」とは言えるものの、外国人研修制度が「本来の目的」のために機能しているとは言いがたい。もちろん、帰国後に管理職になるなどの事例も散見されるが、そうした帰国後の経歴にとって日本での経験がどの程度役立ったかは定かではない。

技術移転が行われたと言えるのは、メロン栽培農家で研修した陸洲の事例である。陸には日本のおいしいメロンを中国でも栽培したいという願いがあり、それを知った受入れ農家が陸にメロン生産のノウハウを教え、帰国後も研修先の農家からの指導を受けながら中国での栽培を実現し、市場に出荷するまでになった。しかし、こうした事例はむしろ例外的である。事例からは、陸が事前にメロン栽

培農家での研修を希望していたのかどうかはわからない。農家はそうした陸が来てから彼の希望を知ったのであり、メロン栽培の技術移転がはじめから想定されていたわけではない。

帰国後に異業種に転職した事例の多くは、技術等の修得というよりは日本語の習得を目的に「研修」にやって来たものであった。たとえば、金群は、中国で縫製業の生産ラインの班長をしていたが、ラジョで流れた日本の縫製技術の研修に関するお知らせを聞き、日本行きを決意した。研修期間中に貯金するにも限度があるので、日本語をしっかりと身につけ、帰国したら通訳の仕事ができるよう頑張ろうと考えたという。

日本の技術に言及されている事例は数少ないが、沈衛群は、衣料品の生産工程のうち中国との違いは「概ね、作業が簡略化されていても出来上がりは良く、製品の品質を高めるだけではなく、生産量も向上させるもの」であったと述べている。沈はこれをメモしておき、休みの日などに中国の工場に伝えたという。逆に言えば、それ以外の点では、日本と中国の間で大きな差はないということになる。村上(二〇〇二)では、衣服生産工場の事例を紹介しているが、同工場経営者によれば、高級婦人服の縫製技術の最も大きな差は、柔らかな生地扱いであるという。中国人研修生の多くは、中国で生産している服と日本の高級婦人服の微妙な違いが理解できないため、出来上がった製品のシルエツトに柔らかさがなく、直線的なものになってしまうので、日本人のセンスで監督・指導する必要があるという。しかし、それ以外の点では、三ヶ月ほどで「モノになる」とも述べている。この事例も、ミシンを扱う技能というよりは製造管理が重要であり、この点にこそ技術的な差異が存在してい

ることを示唆している。

工務店で研修をした梁兵は、「中国の大工の方が日本の同じ職種の大工と比べて腕が良く作業も速く一人一人の能力は高い」と感じたが、「日本の先進的な施工技術と科学的な管理」は「驚きだった」という。これらは、研修生が研修先企業における作業方法や生産工程およびその管理方法のような技術を「発見」したり、同僚に教えてもらったりすることで、「意図せざる技術移転」が行われていると言えるだろう。

以上のように、「成果事例集」には、研修・技能実習制度が技能・技術の移転に貢献している事例、生産方法や工程管理方法などの広義の技術を学習するという「意図せざる技術移転」が行われている事例、送出し機関と受入れ企業との間で合弁会社が設立され、元研修生・技能実習生が現場のリーダーとして活躍している事例も見受けられる。したがって、外国人研修制度が「人づくり」を通じて国際協力、国際貢献に寄与しているという事例は確認できる。

しかし、「成果事例」からも、同制度を評価する際の問題点を指摘できる。第一に、復職といっても技能・技術を活かしている事例ばかりでなく、通訳や日本語指導員になったり、帰国後間もなく他業種に転職したり、起業したりといった事例が多く見られる。したがって、帰国後に復職ないし同業種に転職しているかどうかだけで技術移転が行われているかどうかを判断するのは妥当ではない。第二に、研修生(ないしは送り出し機関)が希望し、かつ自国では修得が困難であり、さらに帰国してから活用できる技能・技術を受け入れ先企業で修得できるかどうか、現行の制度や運用では十分に保証されていない。第三に、技能・技術の修得のために、あらゆる

産業で一律に研修＋実習の三年間が必要であるとは言えない。こうした点から、大量の研修生を受け入れ続ける理由として、途上国への技術移転という名目が妥当かどうかは、依然として疑問の余地が残ると言えるだろう。

第四章 制度改定とその評価⁽⁶⁾

○九年七月、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」(以下、「改定入管法」という)が成立した。同法では従来の外国人登録制度が廃止され、新たに「在留カード」が導入されるなど、在留管理制度が大幅に見直されたが、従来の「外国人研修制度」も見直しが行われた。

入管法改定に伴って外国人研修制度に関連する法務省令も改定され、これにもとづいて「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」(以下、「技能実習指針」)が策定された。また、一〇年七月からは、新たな技能実習制度がスタートした。今回の改定のポイントは、新しい在留資格の創設、技能実習生保護策の強化、監理団体による監理強化、不正行為・あつせん業者の取り締まり強化である。以下、変更点について見ていくことにしよう。

1 技能実習制度の概要

(1) 新しい在留資格の創設

在留資格に対応した活動を実施することを「在留資格該当性」という。今回の入管法改定では、新たに「技能実習」という在留資格が創設され、資格要件も改められた。最も大きな変化は、これまでの「研修」のうち、実務研修を伴うものは一年目から「技能実習」という資格が付与されることになった点である。入国当初に講習(非実務研修)を実施した後、実務研修を行う際には受入れ先企業と雇用契約を交わしたうえで技能等を修得する活動を行うことが義務づけられ、労働基準法や最低賃金法などの労働法上の保護の対象となった。

これに伴い、旧指針で「研修生の適格性」に関して「研修は学ぶ活動であつて労働ではないこと、研修手当は生活の実費であつて労働の対価ではないことを理解した上で技術等の修得に当たることを徹底させる」とされていた規定が、新指針では削除された。また、これまでは「研修」により修得した技能に習熟するため当該業務に従事する活動を技能実習と呼び、「特定活動」という在留資格が付与されてきたが、改定入管法では「技能実習」が付与された。つまり、これまで一年間の研修と二年間の実習が行われてきたが、改定法では三年間「技能実習」という在留資格で実務研修を行うこととなった。

「技能実習」で行うことができる活動は一号、二号に分けられ、

第9表 これまでの外国人研修・技能実習制度と新たな在留資格との対応

	研 修	技能実習(特定活動)
企業単独型	技能実習1号イ	技能実習2号イ
団体監理型	技能実習1号ロ	技能実習2号ロ

〔出所〕 筆者作成。

それらがさらにイ、ロに分けられ、合計四つの活動に区分されている。一号と二号という区分は、従来の研修(技能等を修得する活動)と技能実習(修得した活動に習熟するために雇用契約を交わした企業で引き続きその技能を要する業務に従事する活動)に対応している。また、イとロの区分は、これまでの「企業単独型」と「団体監理型」に対応している(第9表)。技能実習1号イで技能を修得した場合、技能実習1号ロに在留資格を変更し、当該技能等を必要とする業務に従事することになる。

従来の外国人研修制度では、「研修」期間中の活動が「労働」とはみなされないため、低額の「研修手当」のみしか支払われず、時間外の活動に対する未払いや割増賃金の未払いがあったとしても最低賃金法や労働基準法が適用されない可能性があった。新たな在留資格の創設によって、こうした問題が制度上は解消されることになる。

(2) 技能実習生保護策の強化

◎技能実習生の法的保護に必要な情報に関する講習の義務づけ
監理団体は、技能等の修得活動を開始する前に一定時間以上の「講習」を実施することが義務づけられる。これは従来の「非実務

研修」に該当するが、講習の内容には従来の「日本語」「生活一般に関する知識」に加えて、「技能実習生の法的保護に必要な情報」が含まれた。入管法や労働関係法令に関する事項、不正行為が行われていることを知ったときの対応方法に関する講義が含まれていなければならないとされている。これが徹底され、技能実習生が相談する体制が整備されることで、受入れ企業によるさまざまな不正行為が防止されることが期待される。

◎労働関係法令の遵守

これまでの実務研修が技能実習とされたことにより、新指針の「技能実習計画に従った技能実習の実施」という項目に「技能実習生に時間外労働や休日労働、深夜労働を行わせる場合であっても、技能実習制度の趣旨に照らして、時間外労働等も技能等修得活動の一環として行われる必要があるとともに、技能実習生に対する指導が可能な体制が構築されていなければならない」旨が加えられた。この規定の重点は、技能修得の一環として行われなければならないとする部分に置かれているとはいえ、時間外、休日、深夜労働をさせることが安易に肯定されているという点で問題がある。

むしろ、すぐ後の「労働関係法令の遵守」という項目で、時間外労働等を実施する場合は労働基準法にもつき割増賃金の支払いと三六協定の締結が必要であると確認されている点が重要であろう。ただし、新指針ではこの協定を結ぶ当事者に技能実習生が含まれるのかどうか明確ではない。協定を結ぶにあたって、技能実習生の発言力が十分に保障されている必要がある。とはいえ、そうした発言力をどのように確保するかという点は、現実問題としては難しい

課題であろう。

◎賃金の支払い

賃金の支払いに関しては、「最低賃金法をはじめ労働関係法令を遵守した賃金の支払いを行う必要があることは当然」としたうえで、「報酬が日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であること」が改めて確認された。また、食費や寮費等を賃金から控除する場合には労使協定の締結が必要であり、控除する額は実費を超えてはならないことが規定されている。

これらの規定はたしかに重要であるが、「日本人が従事する場合の報酬と同等額」や「寮費等の実費」をどのように積算するかという運用段階の課題は残されている。

◎相談体制の構築

監理団体は、技能実習生からの相談に対応する措置を講じることが義務づけられた。新指針では、技能実習生が相談しやすいように、休日や夜間の相談にも対応でき、母国語で相談できる体制が望ましいとされている。また、相談員は相談内容を記録し、必要に応じて公的機関や実習実施機関の生活指導員と連携して適切に対応するように求められている。

相談体制の整備はたしかに必要なことであるが、木更津事件のように悪質な事例では、監理団体も「不正行為」に関与しているか黙認しており、いざとなると研修生を強制帰国させることで問題を隠蔽しようとすることもある。そのため、これによる「不正行為」の防止や早期解決に向けての効果には限界がある。したがって、相談

体制には第三者機関が含まれていることが望ましい。

◎保証金の徴収の禁止等について

保証金については、旧指針では「保証金等の適正化」とする項目のなかで、「送出し機関が不当に高額な保証金等を徴収している場合には、その送出し機関からの受け入れを取り止める等の対応が必要」とされていた。これに対して新指針では「保証金の徴収の禁止等」という項目に改められ、保証金が技能実習生の経済的負担となつて時間外労働や不法就労を助長しているとの指摘もあるとし、送り出し機関が技能実習生本人やその家族等から保証金を徴収するなとして金銭その他の財産を管理している場合には、その送り出し機関からの技能実習生の受入れが禁止されることになった。また、技能実習生の労働契約の不履行に係る違約金を定めるなど、不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結した場合にも受入れが認められない。

同様に、監理団体、実習実施団体またはあつせん機関が、技能実習に関連して技能実習生やその家族から保証金を徴収するなどとしてその財産を管理していた場合、労働契約の不履行にかかる違約金を定めるなど不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していた場合には不正行為とされ、三年間の受入れ停止となる。

◎倒産等により技能実習が継続できなくなった場合の取り扱い

新指針では、これまでの倒産した場合のほか、「技能実習生本人の責めによらない事由により継続困難となった場合」にも、引き続き在留が認められることになった。この場合、実習実施機関や監理

団体が入国管理局に報告するとともに、JITCOと協力しながら新たな実習実施機関を探すことになる。さらに、そうした場合に備えて、監理団体は傘下の実習実施機関が技能実習生の受入れ余力をどの程度有しているかを把握していることが望ましいとしている。

◎事故等への備え

実習実施機関における労災事故等に備えるため、労災保険加入の届け出が義務づけられた。また、健康保険への加入はもちろん、これを補完するものとして民間の傷害保険等への加入も推奨している。

(3) 監理団体による監理強化

◎実習計画の策定

新指針では、技能実習を実施するために、監理団体に実施計画を策定することを求めている。団体監理型においては、監理団体の役員または職員で計画を適正に策定する能力を有するものが「技能実習一号口」（従来の研修）の技能実習計画を策定する。「技能実習二号口」の技能実習計画は、監理団体、実習実施団体のいずれが策定しても良いことになっている。

計画では、各期間における達成目標を定める必要があり、一年目は技能検定基礎二級、二年目は基礎一級、三年目は三級を目安とすることが求められている。監理団体はこの計画にもとづき、実習実施機関を監理することになる。この規定により、従来に比べて監理団体の役割が明確にされ、名目のみの監理団体を排除することにつながる。

◎講習の実施

従来、講習の実施時期は「入国当初が主になるが、研修期間の途中や最後に行くことも効果的である」とされていたが、新指針では技能修得活動の前に実施するものとされている。監理団体は、従来と同様に講習の実施状況を日誌に記録することが義務づけられるが、新たに技能実習一号口の終了日から少なくとも一年間はこの記録を保存することが義務づけられた。

従来の研修手当の支払いに関する規定に加えて、講習手当を支払う場合には、入国前に技能実習生本人にその額が明示されなければならないことが明記された。

◎適正な技能実習生の選抜

従来からの規定に加えて、監理団体が「技能実習生、送り出し機関、実習実施機関それぞれの適格性を確認」し、「送出し機関と実習実施機関との間で直接技能実習生の受け入れが行われるようなこと」とはしないという点が明示されている。さらに、実習生と実習実施機関との間の雇用契約をあっせんする場合には、職業紹介事業の許可が必要であり、これによって収益を得てはいけなさとされている。

◎訪問指導

監理団体は、実習実施機関への監査のほかに、実習実施機関を訪問して技能実習の実施状況を確認し、適正な技能実習の実施を指導しなければならない。さらに、監理団体の実習実施の責任者に訪問状況を報告し、報告内容を記録し、技能実習終了後一年間は保存し

なければならぬとされている。

◎ 技能実習の成果の把握

監理団体は、「技能実習一号」「技能実習二号」が終了する際に技能実習の成果について把握し、その成果を取りまとめ、入管から提出を求められた場合にはすみやかに提出できるようにしておく必要があるとされた。

以上のように、新たな指針では、団体監理型研修に関して、監理団体の果たす役割が明確にされ、強化されている。

(4) 不正行為の取り締まり強化

技能実習が適正に実施されているかどうかを確認するため、地方入国管理局が実態調査を実施している。これによって不正行為を行ったと認定された機関は、技能実習生の受入れが停止される。停止期間は、従来三年であったが、新たな規程では「暴行・脅迫・監禁」「旅券・外国人登録証明書の取り上げ」「賃金等の不払い」「人権を著しく侵害する行為」「偽変造文書等の行使・提供」などの重大な人権侵害行為は五年に引き上げられた。また、不正行為の対象となる具体的な行為および受け入れ停止期間が明確化された。

さらに、過去の行為による欠格要件も追加された。実習実施機関、監理団体またはあつせん機関の役員等が不法就労助長罪や賃金等支払い義務等に違反して刑に処せられた場合、執行後または執行を受けることがなくなつてから五年は新規の技能実習生を受け入れられない。また、実習実施機関の経営者等が他の機関で役員等として技能実習の監理等に従事していたことがあり、その在任中に当該

機関が不正行為を行い、技能実習生の受入れ停止となつている場合、あるいは送出し機関が過去五年間に不正に外国人の在留にかかると許可を受けさせる目的等で偽変造文書等の行使または提供をしたことがある場合、新規に技能実習生を受け入れることができない。

(5) 悪質なあつせん業者の取り締まり強化

あつせん機関の適格性に関する項目が新たに加えられ、営利を目的とするのではなく、技能実習に係るあつせんに関して収益を得ないことが求められるようになった。また、入管法改定により、不正な技能実習活動のあつせんを行った外国人を退去強制することができるという規定も盛り込まれた。

以上のように、改定入管法および新たな指針では、全体として技能実習生の保護と悪質な受入れ機関やあつせん業者に対する取り締まり強化に焦点が当てられ、制度の適正な運用のために監理団体の役割が強化されている。これによって、外国人研修制度は「本来の目的」に即して運用することができるだろうか。次に、この点について検討していこう。

2 制度改定の評価

(1) 技能実習生保護のための対策

今回の入管法改定により、実務研修を伴う「研修」が技能実習と位置づけられたことは、制度をより実態に近づけたという点で意味のあるものであろう。技能実習生には一年目から賃金が支払われることになり、新指針ではその額が「日本人が従事する場合と同額以上」でなければならないことが改めて確認された。また、食費や寮費を賃金から控除する場合には労使協定が必要であり、控除する額は実費を超えてはならないとされた。さらに、賃金不払い等が発覚した場合の技能実習生の受け入れ停止期間が三年から五年に延長された。これにより、不当な低賃金や賃金未払いの減少が期待される。

このほかにも、「悪質な人権侵害行為」に対する受入れ停止期間が延長され、「保証金」の徴収や労働契約不履行時の違約金支払いを求める契約が禁止され、そのような行為をした送り出し機関からの受入れが禁止されるなど、技能実習生を保護するための規定が多数盛り込まれたことは評価できる。

しかし、これまでも不正行為に対する罰則規定があったにもかかわらず、研修生が技能実習生に移行してからも十分な報酬が支払われず、違反事例が後を絶たなかったことから、このような規定を追加していくだけで実習制度の運用が劇的に改善されるとは考えにくい。罰則の強化以外にも実効性を高める取り組みが必要である。

この点について、今回の改定では、主として二つの方向で対策が立てられている。一つは、いわゆる団体監理型受入れにおける監理団体の役割を明確にし、団体を通じた実習実施機関の管理体制を整備したことである。これは、実質的な監理をせずに技能実習生をあっせんするだけの監理団体を排除するという点で重要な対策だといえよう。ただし、具体的な管理方法は、相談体制を整備することと、監理団体の役員が三ヶ月に一回の監査、「技能実習一号」の間は一ヶ月に一回の訪問指導を行い、結果を地方入国管理局に報告するというもので、形式的なものにとどまる恐れがある。これまでに発覚した悪質な不正行為では、監理団体が黙認したり、むしろ積極的に荷担したり、共謀して偽装・隠蔽を図ったりしている事例も少なくない。したがって、監理団体の役割を強化するだけでは対策として不十分である。地方の小・零細企業でつくる事業協同組合、会員企業の経営者と監理団体の役員が同一人物であったり、親しい間柄であったりするため、監理が甘くなる可能性は否定できない。地方入国管理局等の公的な第三者機関による監督も強化していく必要があるだろう。

もう一つの対策は、技能実習生に対して入国当初に行う講習で、入管法や労働関係法令、不正行為が行われたときの対応方法などに関する知識の周知を義務づけたことである。これによって、問題が生じたときに技能実習生自身で関係機関に働きかけることができるようになった。厚生労働省（二〇〇八）では「最近の傾向として……実習生自らの訴えにより問題事案が顕在化するケースが増えている」（四頁）とされていることから、こうした取り組みは有効であるだろう。

とはいえ、こうした訴えは受入れ機関との関係を悪化させ、実習の継続を難しくさせてしまう恐れがある。したがって、技能実習生の責めによらない事由により実習の継続が困難となった場合に、引き続き在留が認められることは重要である。今回の改定では、実習実施期間、監理団体およびJITCOが協力して実習実施機関を探すこと、こうした事態に備えて監理団体に受入れ余力を把握しておくよう求めており、この点でも改善が見られる。ただし、受入れ機関が見つからなかった場合の措置については何も記載されていないため、技能実習生が安心して不正行為を訴えることができるとは言い難い。また、監理団体に相談体制を整備するよう求めているが、これは上記の理由であまり期待できないため、相談機関には入国管理局のような第三者の公的機関か労働組合や支援団体などが含まれることが望ましい。

(2) 「本来の目的」を達成するための対策

以上のような対策は、主として不正行為の防止、あるいは不正行為が行われたときの対応策である。外国人研修制度の問題点の一つは、それが国際的な人材育成に貢献するという「本来の目的」通りに運用されているかどうかという点にある。このための施策として新指針で導入されたのは、監理団体が実習計画を通じて実習実施機関を管理するという方法である。また、従来の指針にも盛り込まれていたが、監理団体は「送出し機関と協力して、本邦で技能等を修得した技能実習生が本国でそれを活用しているかどうかについてのフォローアップを行う必要」があるとされている。

実習期間における技能修得の目安となるのは技能検定への合格で

あり、新指針ではその基準として一年目が技能検定基礎二級、二年目が基礎一級、三年目が三級と一年ごとに明示された。この点を評価するには山梨事件の事例が参考になる。山梨事件の事例では、企業が申請した職種と実際の作業内容が異なっていたにもかかわらず「研修生」は技能検定に合格し、技能実習生へと移行した。このことは二つの点で示唆的である。

第一に、一年間の実習の成果を測る基準として、(職種にもよるかもしれないが)技能検定基礎二級は低すぎる可能性があるという点である。技能検定基礎二級は「基本的な業務を遂行するために必要な基礎的な技能及びこれに関する知識の程度」を認定するものとされているが、これが評価基準として妥当かどうかを検討する必要がある。もちろんこれは、基礎一級と三級についても当てはまる。

指針では技能実習生(従来は研修生)を適正に人選しなければならぬとする一方で、技能実習生の条件として「修得した技能等を要する業務に従事することが予定されていること」とともに、「修得しようとする技能等を要する業務と同種の業務に従事した経験を有すること、または従事することを必要とする特別な事情があること」を求めている。つまり、「受入れ」にあたっては、すでに業務経験を有する人材を選抜していることが前提とされている。実習終了後の修得目標である技能検定三級は「初級の技能労働者が通常有すべき技能及びこれに関する知識の程度」を認定するものであるから、職務経験者を選抜して研修および実習を行った成果をこの基準で評価することは、日本企業で行われている業務は、すべて途上国における業務よりも高度な技術を必要としていることが暗黙のうちに前提されていることになる。はたしてそれは正しいのであ

ろうか。「成果事例集」の事例からは、日本と中国の生産技術の違いは労働者の技術・技能というよりは詳細な工程管理にあるという指摘がなされており、必ずしも個人の技術・技能に大きな差があるとは言えないことが示唆された。仮にそうでないとしたら、現行の制度では「受入れ」企業がすでに技能を有している人材を適正に選抜すること、「実習生」が技能修得活動をする必要はなくなってしまう。

第二に、厳密に技能の修得度を測るのなら、実習（研修）前の技能水準と実習後の技能水準を比較しなければならないという点である。山梨事件の研修生は、しばらくミシンを触っていないのでミシンの使い方を忘れてしまったと述べており、むしろ技能は後退しているかもしれない。にもかかわらず基礎二級に合格したのである。これは極端な事例であるが、仮に彼女たちが縫製会社で「研修」をしていたとしても、その業務が来日前より高度な技能を必要とするものかどうかは自明ではない。

旧指針では「修得した技術等の評価・認定のため、より上級の検定・資格試験を技能実習生に積極的に受験させることが望まれます」としており、むしろ相対評価が想定されていた。しかし、新指針では評価基準を厳密にしようとするあまり、検定の等級が妥当かどうか、技能修得とはどのようなことなのか、またどうあるべきなのかという点を吟味することなく、一律に評価基準を決めてしまった可能性がある。

おわりに

本稿では、外国人研修・技能実習制度の成立経緯、運用実態、不正行為、技術移転システムとしての実態について検討したうえで、一〇年度から実施されている新しい技能実習制度の意義と限界について考察した。一連の改定で、技能実習生の保護に関する要件が追加されたことは評価できる。また、不正行為の防止に向けた対策として、技能実習生に関連法規の知識や連絡方法などについて周知することが義務づけられており、この点は積極的に評価できる。

とはいえ、技能実習制度が「途上国の人材育成支援」という「本来の目的」に即して制度が利用されるための規定については、技能修得の成果を厳密に評価し、帰国後の活動実態をフォローアップするという方向で制度改定がめざされたものの、依然として有効な枠組みができていないように思われる。

では、この点を解消するためにはどのような方向で制度を見直すべきなのだろうか。実は、一連の制度改定でほとんど触れられていない問題がひとつある。それは、技能実習生（研修生）自身が、本当に技能を修得しようとして来ているのかどうかという点である。もちろん、技能を修得したいという意思はあるかもしれないが、それ以上に研修（技能実習）を通じて収入を得るためにこの制度を利用している研修生・技能実習生がほとんどであろう。このことに向き合わない限り、外国人研修・技能実習制度が内包する矛盾を根本的に解消することはできないであろう。

この点について指針では、技能実習生の適格性に関する項目で、

「技能実習生も技能実習制度の趣旨を理解し、監理団体や実習実施機関の指導の下、技能実習に対する意欲を持ち続けることが重要」であり、「失踪や不法就労することは、退去強制の対象となるほか、処罰の対象ともなる行為であり、失踪した技能実習生自身が不利になることを十分認識させなければならない」とし、そのためには、監理団体や実習実施機関がこの点を技能実習生に十分説明し理解させるとしているにすぎない。しかし、技能実習生の意思を管理することはできないし、すべきではないだろう。だとすれば、この矛盾を解消する道は、「本来の目的」それ自身を見直すことしかないように思われる。

【注】

- (1) 森廣正（一九八九）、駒井洋（一九八九）、田中清（一九九〇）。
- (2) 導入の経緯については、井口（二〇〇二）二七―三三頁を参照。
- (3) この背景については、梶田ほか（二〇〇五）第四章を参照。
- (4) この節の内容は、村上（二〇〇九 a）にもとづいている。
- (5) たとえば、九七年に日本にやって来たインドネシア人研修生の場合、約三四〇人の応募者のなかからさまざまな試験・審査によって約一四〇人が選ばれ、職業訓練校での研修の後、日本に向かったのは約一二〇人であったという（山本（二〇〇〇）六―一〇頁）。また、中国の事例では、約一〇〇人の希望者の中から、研修生に選ばれたのは一九人であった（深見（二〇〇〇）五〇頁）。
- (6) 本章の内容は、村上（二〇〇九 b）にもとづいている。

【参考文献】①Murakami Eigo, “The Consequences of Policy Reform: Japanese Industrial Training Programs and Female Migrant Workers”, *Journal of International Economic Studies*, No.21, The Institute of Comparative

Economic Studies, Hosei University, 2007. ②井口泰「外国人労働者新時代」岩波新書、二〇〇一年、③外国人研修生問題ネットワーク編「まやかしの外国人研修制度」現代人文社、二〇〇〇年、④外国人研修生問題ネットワーク編「外国人研修生時給三〇〇円の労働者―壊れる人権と労働基準」明石書店、二〇〇六年、⑤外国人研修生権利ネットワーク編「外国人研修生時給三〇〇円の労働者?―使い捨てを許さない社会へ」明石書店、二〇〇九年、⑥梶田孝道・丹野清人・樋口直人「顔の見えない定住化」名古屋大学出版会、二〇〇五年、⑦研修・技能実習制度研究会「研修・技能実習制度研究会報告」二〇〇八年、⑧国際研修協力機構「かけはし」Vol.8 二〇〇八年、⑨駒井洋「低賃金労働力としての技術研修生「エコノミスト」」Na.67(4)、一九八九年、⑩田中清「外国人研修生の現状と問題点」江橋崇編「外国人労働者と人権」法政大学出版局、一九九〇年、⑪鳥井一平「ドキュメント 山梨事件」外国人研修生権利ネットワーク編前掲書、二〇〇九年、⑫深見史「私たちは奴隷ではない」所収、⑬法務省入国管理局「研修実施企業に関する実態調査結果について」一九八八年、⑭森廣正「我が国の外国人労働者問題―いくつかの論点をめぐって」『経済志林』第五六巻第四号、一九八九年、⑮村上英吾「一九九〇年代における中小企業の外国人研修制度活用実態―産業別受け入れ状況と研修生の「女性化」」法政大学比較経済研究所／Working Paper No.101, 2001. ⑯村上英吾「衣服産業における生産過程の国外移転と女性移住労働者の導入」『社会政策学誌』第七号、二〇〇二年、⑰村上英吾「技術移転システムとしての外国人研修・技能実習制度を検証する」『都市問題』第一一〇巻第三号、二〇〇九年 a、⑱村上英吾「入管法改定および外国人研修制度見直しの意義と限界」『経済志林』第七七巻第四号、二〇〇九年 b、⑲安田浩一「外国人研修生殺人事件」七つ森書館、二〇〇七年、⑳山本晋「それ、全然だめですね、いなかへ帰されます」外国人研修生問題ネットワーク編、二〇〇〇年、所収。