

国際政治経済論演習
外国語学部英語学科
3年 堀慎太郎
外国語学部イスパニア語学科
3年 岸上ルビオ

外国人技能実習制度の闇 「人材育成」の在り方と今後の展望

はじめに

研修や技能実習を目的とした外国人の新規入国者や技能実習への移行者は、年々増加しており、2009年の研修分野の入国者は8万人を超え、技能実習生も10万人超となっている。全分野では10年前に比べて研修生数で2倍、技能実習生数では8倍に昇っている。ここ最近では日本の外国人研修生の数は2011年東日本大震災の影響で例年より減少傾向を見ているものの、年間6万人以上入国者という数の大きさは依然として変わらない。

その技能実習生が増加している中、その立場を利用して長時間、低賃金で働かせている企業が数多く存在している。その過酷な環境に耐えきれなくなった実習生が犯罪を起こす事件が起きている。2013年3月に大連出身の中国人技能実習生により工場の日本人経営者とその社員8人が殺傷された事件や2006年8月には、千葉県木更津市の養豚場で、当時26歳の実習生の男が3人の男女を死傷させている。また、2009年7月には、北海道音更町の牧場内の建物で、当時20代の研修生2人が刃物を持ってガソリンをまき、1時間にわたって立てこもる事件が起きている。これらの事件に共通しているのは研修現場の「不満」である。その不満は実習先の過酷な労働環境によるものなのは間違いないだろう。

当然のように、現在外国人技能実習制度の見直しが求められており、2013年6月29日にNGO、シェルター、女性団体など、30団体から構成される人身売買禁止NGOネットワークは当時の内閣官房長官である管義偉に『人身取引対策に関する要請書』を提出した。

本稿では、日本の外国人技能実習制度の現状を分析し、その問題の原因を深堀していき外国人技能実習制度の今後の展望を考える。

第一章：外国人技能実習制度の概要

まず、論を進めて行く上で制度についての理解が不可欠である。この章では外国人技能実習制度と研修制度について説明していく。

(1) 外国人技能実習制度の変遷

外国人研修生の受け入れは 1960 年代から受け入れを始めている。創設背景として、日本が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力することを背景に、1981 年創設されたのが「外国人研修制度」である。国際進出した日系企業が現地社員を日本で教育をさせ、現地の会社で活躍することが期待された。

そして、1993 年に研修制度で得た技術を更に向上させるために作られた制度が「外国人技能実習制度(特定活動)」である。

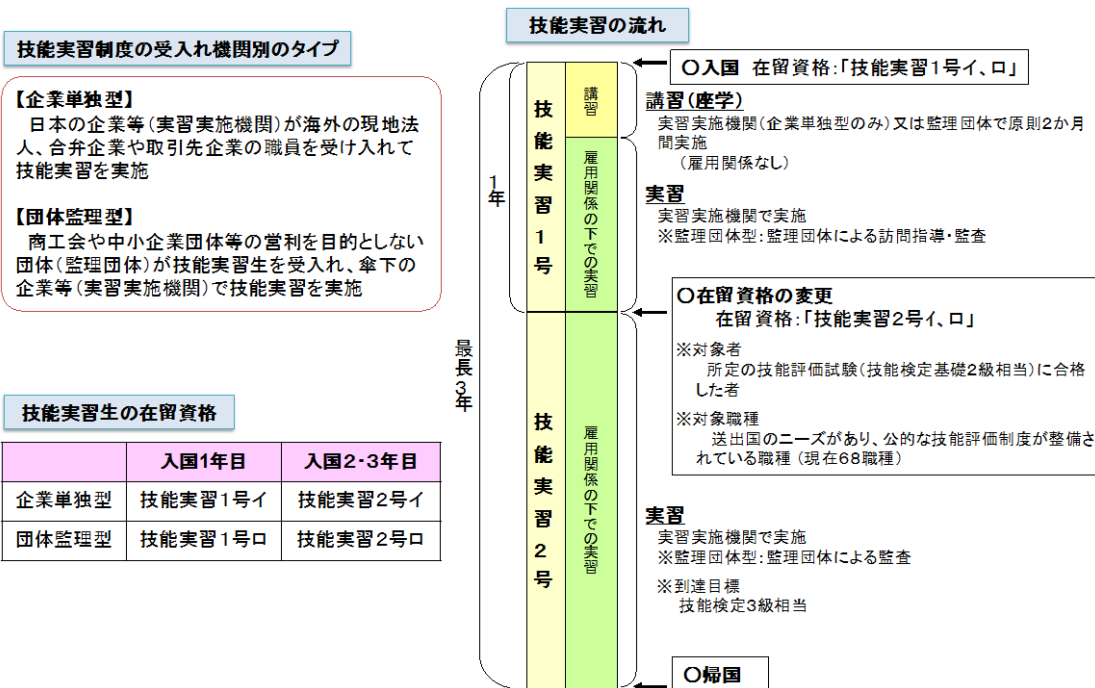
当初は研修・技能実習の期間は合計で最長 2 年間だったが、1997 年 4 月には最長 3 年間に延長された。制度上において労働上のトラブルが初期段階でも見受けられた。期間中は労働関係法令が適用されないにもかかわらず、受け入れ企業では労働者と同様に扱われることが多く、結果として賃金や時間外労働等に関するトラブルが多発した。

これに対処するために 2010 年、外国人研修・技能実習制度が改正された。従来は、1 年目に「研修」で非実務、実務の両方を通して技能を修得し、2,3 年目と「技能実習」で実務を通して当該技能等に習熟するというのが外国人研修・技能実習制度の流れであった。

改正によって、従来「研修」後の技能習得をカバーする制度であった「技能実習」が 2 つに分けられ、技能などを習得する 1 年目に「技能実習 1 号」、技能実習 1 号で修得した技能を習熟させる 2,3 年目に「技能実習 2 号」を設置することで、「研修」を非実務のみのものとし、完全な棲み分けが行われている。これにより「技能実習」においては、実務に従事する期間すべてを労働者として扱われることとなる。

技能実習制度の仕組み

発展途上国の「人づくり」に一層協力するため、技能移転の仕組みとして平成5年に創設。(平成22年7月:改正技能実習制度の施行)



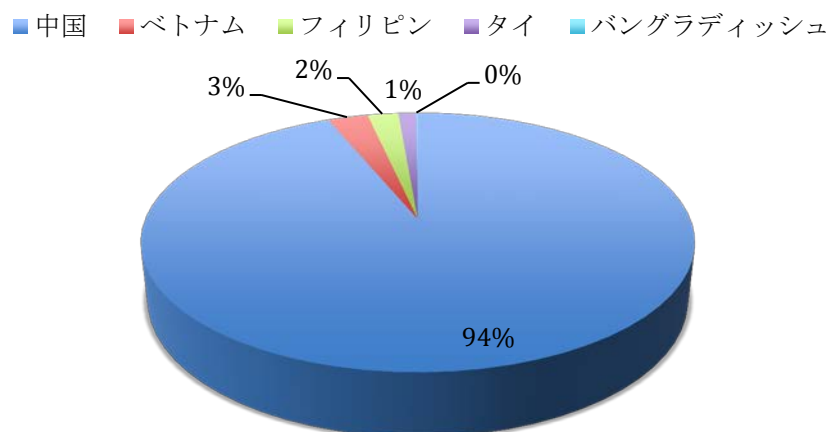
(2)外国人技能実習制度の現状

全体的に見てみると外国人技能実習制度での年間入国者数は増加しており、在留者はピーク時には20万人ほど滞在していた。しかし、近年ではリーマンショックでの景気の落ち込みや東日本大震災の影響で入国者も滞在者も現象している。

<新規研修生の受け入れ人数>

国名	平成22年	平成23年	平成24年
中国	2,182	1,993	2,149
ベトナム	3	0	64
フィリピン	53	47	49
タイ	33	32	29
バングラディッシュ	0	0	2
インドネシア	8	0	0
ロシア	5	0	0
合計	2,284	2,072	2,293

平成24年度 国別新規受け入れ人数比



◎国別受入数

外国人技能実習制度の現状として平成22年度から24年度の新規国別受入数のデータを見ての通り、中国、ベトナム、フィリピン、タイとアジア地域で占められている。その中でも中国からの受け入れ数が圧倒的に多い。出稼ぎで日本に働きにきて、給料をもらい自分の国に仕送りしている人が大半である。

<業種別受け入れ人数>

業種	平成22年	平成23年	平成24年
食料品製造	3,911	3,254	3,261
農業	1,456	1,397	1,410
繊維・衣服	112	112	160
一般機械器具製造業	27	47	49
建設関連工事業	25	15	49
漁業	57	10	13
金属製品製造業	33	86	8
その他製造	7	4	6
その他	35	14	32
合計	5,663	4,939	4,988

◎業種別受入数

続いて業種別だと食品製造業や農業業界での受入数が 1000 人を越えて大半を占めている。多く受け入れている業界は日本人の働き手が不足しているため、その働き手の不足を補うため外国人技能実習制度を利用している企業もある。

(3) 技能実習制度の評価

公益財団法人国際研究協力機構（JITCO）は 2012 年度に技能実習を終えて母国に帰国した技能実習生の帰国後のフォローアップ調査を行った。その調査によると、技能実習の目標達成の割合については、「最初の予想以上に達成できた」と回答した技能実習生は 472 名（43.8%）、「十分達成できた」と回答した者が 575 名（53.3%）であり、合わせて 1,047 名（97.1%）の者が目標を達成できたと回答しており、全体的に評価が高い。

「達成することができなかった」と回答した 31 名について、「技能実習は自分の役に立ちましたか」という質問への回答をみると、「とても役立った」または「役立った」と回答しているものが合わせて 29 名であった。更に役に立ったという実際の具体的な内容を調査したものもある。それを参照すると役に立った主な内容としては、習得した技能、日本での生活経験、溜めたお金、日本語能力、職場の規律、日本人との交流が挙げられている。また彼らの帰国後の就職状況に付いても、「元の（日本へ行く前に働いていた）会社で仕事をしている、又は働く予定である」と答えた人が最も多く、675 人（37.8%）であった。

第二章：外国人技能実習制度の問題

外国人技能実習制度についての概要は 1 章で説明した通りである。表面上は日本にとっても発展途上国にとっても人材育成という観点では充実した制度である。しかし、この外国人技能実習制度に関して反対の声が止まない。その背景としてこの技能実習制度の中で受け入れ企業による実習生に対する人権侵害が行われている。

(1) 人権侵害の例

先ほどの実習後のフォローアップ調査によると、実習生は研修・技能実習中に禁止されていたものがある。その中で挙げられているものとしては、「携帯電話の使用禁止」が最も多く回答者全体の 207 人（11.6%）で、次いで「インターネットの使用禁止」が 176 人（9.9%）、「研修生・技能実習生のみでの外出禁止」が 153 人（8.6%）であった。また中には、パスポートや貯金通帳を取り上げられたり、母国語の新聞を読むことを禁止された実習生もいる。

しかし、回答数の75%が無回答を答えており、その他にも人権侵害をされた実例があるのではないかとと思われる。

(2) 事件にまで発展したケースと実習制度の原因

・中国人実習生9人殺傷事件

この事件は、2013年3月14日に広島県江田島市のカキ養殖加工会社で、大連市出身の中国人の技能実習生により同工場の日本人経営者を含めた社員8人が殺傷された事件。当時のニュースの報道だと、一般の事件同様中国人が起こした殺人事件の1つとして報道されていたが、この事件の背景には外国人技能実習制度の問題が存在している。

この事件の主な要因は実習生が実習先に対する不満が溜まりかね起きた事件である。まず1つとして、低賃金労働が挙げられる。先ほどにも述べたように、出稼ぎで日本に来日している人も珍しくない。彼らにとってお金の問題は我々が思っている以上に大事なことなのだ。

そして、日本語のコミュニケーションが取れていないのも原因にある。実習生の中には日本語が喋れない実習生もいる。そのような実習生に対して企業側が日本語の環境を整えることもできず、実習生不満が貯まった。こうして事件へと繋がってしまった。

(3) JITCO について・これまでの取り組み

では、こうした中で研修や実習を監視しているのは公益財団法人国際研究協力機構（JITCO）である。JITCOとは、1991年に法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五省共管により設立された財団法人である。主に技能実習生の受け入れを行う企業や団体に対しての支援をしており、VISAなどの発行もJITCOを通さないといけない。また近年として技能実習生の悩みや相談を定期的に応える活動や、適切な研修が行われているかどうか監視する巡回活動も行っている。

そして、これまでの取り組みとして巡回指導が年に1万件ほど行っており、改善指導も同様に行っている。しかし、巡回指導は事前に相手企業に連絡され、調査項目も決まっているため、企業が違法行為を隠蔽する事例も少なくないという指摘もある。研修生・実習生の受入れ団体・企業が支払う賛助会費が、JITCOの主な収入源となっているため、厳しい指導が難しいのではないかと懸念する声もある。そのため根本的な解決には至っておらず巡回、及び改善指導の件数自体は依然として変わらないままである。また受け入れ制度改正にも取り組み、制度違反に対する罰則の厳罰化も平成25年に施行された。

(4) 何故改善されないのか

そもその問題点としては、制度の本来の趣旨と実際に現場で行われている制度の現状の乖離である。本来の外国人技能実習制度の趣旨としては「技術移転」が趣旨である。しかし、現状受け入れ側の企業の技能実習生登用の目的として「人件費削減」や「安価な労働力の確保」、「人手不足解消」というのが実際の目的のように感じられる。つまり、単純労働者として重宝している傾向が見受けられる。また受け入れ側だけではなく、技能実習生も「技術移転」という目的で来日している実習生は少ない。「出稼ぎ」が目的であることが多い。そして外国人技能実習制度を利用し来日し、不法滞在に繋がるケースが後を絶たない。その両者の制度に対する理解が浸透していないため、問題が起きていると思われる。

また次に挙げられるのが、送出し国の送出し機関にも問題がある。送出し機関の中には多額の手数料を取る機関もあり、来日する前に多額の借金を抱えて来日する実習生もいる。そのため、実習生もお金に執着するようになり、来日後も金銭トラブルに繋がるケースも多い。中国で労働者送出し政策を担当する商務部は 2004 年に保証金の徴収を禁止しているが、実際には現在も保証金を課す送出し機関もあるという。

そして監視団体である JITCO の監視体制の不十分さが挙げられる。巡回指導の回数を増やす努力はしているものの一向に改善されないのは、先ほども述べたように、JITCO の収入源が受け入れ企業や団体からの賛助会費であることから JITCO から受け入れ団体に対して厳しく指導することが難しい。また一部では省庁の天下り先と指摘されている。そもそも受入数の母体数があまりにも多いため JITCO だけでは全部を巡回することが難しいのだ。

長年問題とされているが、改善されないのは上記のこれらが原因である。根本的な問題として人材育成の観点から制度自体に薄れてしまっているため、日本として発展途上国に対する人材育成の在り方を議論すべきではないかと思う。また、制度ができてから 10 年以上も経つ為、制定時の世界の状況も変わってきている為、何の為の外国人技能実習制度なのかという議論をもつとすべきである。

第三章：社会から見た日本の外国人技能実習制度

(1) 外国人技能実習制度に対する評価

これまで受け入れ団体と実習生の外国人技能実習制度に対する評価は述べてきた。では、その他の第三者の意見はどのようなものだろうか。

まず、賛成しているのは主に中小企業を要する全国中小企業連合会や日本経済団体連合会である。彼らは日本社会が少子高齢化に伴う日本社会の人口減少問題のため外国人技能実習制度を重宝している。日本がこのまま人口減少が進行すれば、現在の経済成長率が維持できないだけでなく、労働人口不足の減少、年金・介護・医療などの社会保障制度が維持できなくなってしまうのだ。特に地方の農林水産加工業が集まる農村や漁村などでは高齢化が進み、

加工業の労働力確保が難しい。そのため、実習を受ける外国人が実質的な労働力としての重要性を増しており、村の人々も外国人の実習生は非常に助かっている。

上記に挙げられている不安要素を、外国人技能実習制度を利用し、これらの問題の解消をしようとする狙いがある。現在、経団連は政府に対し、外国人技能実習制度による最大滞在期間を3年から5年にするように要求しており、その実現も秒読みと言う段階にきている。

しかし、今の段階から外国人技能実習制度により単純労働者として外国人を受け入れることは時期尚早であるという意見もある。まずは少子化対策を実施し、女性や高齢者の社会進出をサポートする仕組みづくりをしっかりと行い、その不足分として外国人を登用するという方針でいくべきという意見である。外国人労働者を来日させることにより、日本国内の日本人の労働機会を減らすことになる。更に不法滞在者も同時に増える恐れも有り、治安や安全上という観点から外国人労働者を来日させることに対して不安視する声もある。

一方で反対意見を述べるのは日本弁護士連合会（日弁連）である。日弁連は2013年6月26日に日本政府に対して「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」を取りまとめ厚生労働大臣と法務大臣に提出している。彼らは依然より人権侵害の被害に遭っている実習生の手助けをしている。実習生が不当な扱いを受けない様、また日本で法的に彼らの権利を保障しようと努めている。提言を提出したものの政府からの具体的な回答はまだ得られていないのが現状である。

そして廃止の声をあげているのは日本国内に限らず世界からも廃止を求める声がある。2010年に外国人移住者の人権問題を調査するために来日した国連のブスタマンテ特別報告者が記者会見で外国人技能実習制度に対し「搾取的で安価な労働力を供給し、奴隷的状态にまで発展している場合さえある。直ちに制度を廃止するべきだ」と言及した。

(2) 日本政府のこれまでの対応

では、日本政府はこれまで一体どのように対応や改善を施してきたのか。いくつかピックアップして考察していく。2009年に発行された「人身取引対策行動計画 2009」を参照すると、人身取引項目の取り締まりの徹底という欄を見てみるとブローカーや雇い主の検挙を行っていることがわかる。しかしながら、残りのほとんどの項目の実施内容に関しては「情報交換を実施した」「通知した」「努力をしている」「資料やパンフレットを作成し、配布した」

などというのが目立つ。このような現状に対して根本的なルールの見直しの取り組みがなされておらず、現状の仕組みに少しテコ入れをしたに過ぎない。このような現状を受け、2013年6月に人身売買禁止NGOネットワークや日弁連が外国人技能実習制度の廃止を求める請願書を政府に送っている。

そして、2013年11月より日本政府によって現状と課題の調査やヒアリングを実施している。2014年の4月から外国人技能実習制度の見直しについての検討が始まる予定である。

第四章：「人材育成」という観点から見た今後の展望

ここまで外国人技能実習制度について事実を踏まえて色々述べてきた。ここからは「人材育成」の在り方を考えるとともに今後の外国人技能実習制度の展望を考察していく。

(1) 「人材育成」に関わるということ

近年では、「人材育成」という言葉が声高に叫ばれている。人間としての質が上がることを社会から求められている。それは社会がグローバル化していくに連れ、競争社会も加速化しより優れた人材が重宝されるようになったためである。そのため、「人材育成」という分野が注目されており業界としても伸びている分野であることは間違いないだろう。外国人技能実習制度も本来の目的は途上国の人々の技術レベルを先進国の高い技術レベルまで育て上げることが目的とした「人材育成」の制度である。しかしながら、その目的も名目上のものになってしまい、単純労働者を斡旋する制度へと成り下がってしまっている。

人材育成と行う上でまず前提に置かなければならないのは、制度は実習生のためにあるということである。そして、教育者（受け入れ企業/団体）は中長期的な視野を持って制度に取り組まなければならない。人材育成というのは短期的なスパンで結果がでるものではない。どうしても割いた労力に見合う利益を享受するには、相当時間を要する。この前提を理解していないと現場は人材教育の場として成り立たないだろう。

(2) 外国人技能実習制度は必要か/今後の展望

岸上ルビオ

現状では、外国人技能実習制度によって多くの人権侵害が生じており、制度とその周辺環境の見直しが必要とされている。制度そのものに大きな問題はない。前章までに示された不当に低い賃金、時間外労働、企業によるパスポート等書類の取り上げといった人権侵害を禁止している。人権侵害問題を解決する為には、制度改革ではなく、当制度が機能する周辺環境の改善が必

要となるだろう。具体的には、当事者の目的意識のズレ是正と研修の監視体制の改善である。

まず、人権侵害は当制度の本来の目的である「人材育成」が無視された事例の中で生じている。人権侵害をなくす為には、当事者がしっかりと「人材育成」を意識し、当制度を利用することが大前提となる。政府としても、「安価な労働力」「出稼ぎ」としての研修を排除し、外国人技能実習制度の目的が「人材育成」であることを明確に打ち出す必要があるだろう。

同時に、研修の監視体制も改善していく必要があるだろう。現状、監視団体である JITCO が実質的に機能していない。数多ある研修を、一つの段代で完全に監視することは難しい。例えばアイセックのような、第三者機関を有効に活用していくなどの対策が必要だと考える。

最後に私の個人的な経験をもとに当制度の明るい側面にも触れておきたい。確かに当制度の中で、多くの人権侵害が行われてきた。しかし、また多くの学生が、研修制度によって成長機会を手に入れてきた。私はアイセックの活動を通して、日本に研修生としてやってきた多くの外国人学生に出会ってきた。彼らは皆、研修の中で仕事を学び、日本を知り、自分の描くキャリア実現のために大きく成長していった。中には、研修をきっかけに日本での就職を決めた人もいる。これはおそらく「技能実習」においても言えることだろう。「人材育成」を目的とした外国人技能実習制度の必要性を示せるのではないだろうか。

制度の悪い部分だけに着目して、廃止してしまうよりも、当制度が持つ「人材育成」の可能性をうまく機能させていくことが、人材重要性が高まる社会にとって有益なことだと考える。

堀慎太郎

外国人技能実習制度を残す前提で考えたとき、今の制度のままであるならば確実に不要な制度であり、継続して行く為には制度設計自体を根本から変える必要がある。何故ならば、現在の「技術移転」の必要性が将来的になくなるからである。我々の世界は日々驚くべきスピードで進化を遂げている。特にロボット分野であれば、簡単な単純労働であればロボットで代替できてしまう作業もでてくる。今人間の手で行われている仕事のほとんどが、将来ロボットが行うような時代がくるのはそう遠くないだろう。そうした時に人間に求められるのはロボットにはできない仕事であり、より専門性を増したものになるだろう。もし、そのような世界がきたとき、ロボットに作業を任せられてしまうので今行われている「技術移転」は不必要になってしまう可能性が大いにある。そのため外国人技能実習制度を始めとする技能実習制度のやり方を根本的に変えなければならない。

今後外国人技能実習制度のような研修制度を行うには、まず現行の制度に定められている技能研修項目よりさらに専門性が増していることが求められるべきである。今より高いレベルの技術しか求められない時代がくるからであり、そのような高いレベルの技能取得しか需要がないからである。そうすることで「出稼ぎ」を一義的な目的とした来日を防ぐことができ、不法滞在の予防にも繋がる。本来の「技術移転」を目的とした純粋な人材育成の制度に戻すことが求められる。

二つ目に資格審査などの導入による受け入れ団体の選別化が必要である。現在、受け入れ団体の母体数があまりにも多いため JITCO の監視が行き届いていない。また先にも述べたような「技術移転」が目的とされた実習が少なくという現状を打破するため受け入れ団体の選別を行うべきである。上記に述べたより高いレベルでの実習をするためには受け入れ団体のある一定以上の教える技術レベルも高くなくてはならない。純粋に高い技術移転を目指して行くならば、当然受け入れ団体の選別化をし、受け入れ団体の質も挙げて行くべきである。

三つ目に JITCO ではない新たな第 3 者監視機関の創設が求められる。現在 JITCO は受け入れ団体からの賛助会費で運営を行っているだけでなく、省庁の天下り先としての候補にもなっている。そうした現状を回避する為には JITCO 以外の新たな第 3 者機関を置き、JITCO は制度設計や、実習生のフォローアップに務めるべきである。

おわりに

これまで外国人技能実習制度の現状や問題点を述べてきた。受け入れ国からにも送出し国にも需要があるこの制度がこのまま続く為には、やはり制度改革が必要になってくる。もちろん、人権を抜きにして制度は完成しない。これからのグローバル社会で生きて行く為には外国人とどう上手く付き合っていくかが大事なキーポイントだ。そしてますますグローバルの世界が身近になっていく未来が近くなってきた今、この制度改革がどういう方向性で進むか注視しなければならない。