

# 外国人技能実習制度とその課題

張 紀 潯・張 一 成<sup>(1)</sup>

## 要 旨

本稿は、外国人技能実習制度の歴史と現状を検討し、その問題点を解明することを目的とする。外国人技能実習制度は2016年に『技能実習法』の交付によって、成立されたが、技能実習生制度は1993年に創設された外国人研修制度を受けついでのものである。二つの制度はいずれも「開発途上国などの技能などの移転を図り、その経済発展を担う人づくりに協力する」ことを目的として、日本の国際貢献において重要な役割を果たした。

このように技能実習制度は国際貢献活動の一環として開始されたものの、技能実習生の労働力に日本人労働者が就労しつながらない分野の労働を頼るという問題もあり、制度の目的と現実的な制度運営との間に大きなギャップがみられる。また、近年、技能実習生の失踪の問題がクローズアップされ、社会問題化している。

今後、外国人労働者の受け入れ数が増えるにつれて、問題が急増するに違いない。数多い問題のうち、労働環境改善が必要である。本稿は労働環境の問題についても触れている。労働環境の改善が大きな課題となっていくと考えられる。

## はじめに

本稿は張紀潯と張一成の共同論文である<sup>(2)</sup>。本稿は外国人技能実習制度の歴史を観察し、その現状と問題点を解明することを目的とする。その理由は以下のように二つがあげられる。

第一に張紀潯は1996年から1998年の3年間、日本国際研修協力機構（以下ではJITCOと略する）の顧問として中国人研修生制度について、研究し、約3回、中国に出張し、中国山東省、浙江省などの帰国研修生を対象に調査をした。その調査報告書は城西大学経済・経営紀要第17巻第一号<sup>(3)</sup>と外務省、委託先財団法人国際研修協力機構『開発途上国からの研修生等受け入れに伴う実態調査、技能実習生フォローアップ（第一回）調査報告書』<sup>(4)</sup>でそれぞれ発表された。当時、外国人研修生と技能実習生という二つの制度があった。この二つの制度のうち、外国人技能実習制度に先立って創設された外国人研修制度が国際貢献活動の一環として実施され始めた。私たちの調査は主に派遣会社の概要、賃金管理と人事考課制度、研修生派遣と実習生移行の実績、研修生の選抜と教育、研修契約書、帰国後の処遇と評

(1) 張一成，城西国際大学博士。大成国際株式会社 代表取締役社長。

(2) 特別に指摘がなければ、共同で作成したものとする。

(3) 張紀潯「中国における研修生派遣制度の仕組みと管理制度の特徴」城西大学経済・経営紀要第17巻第一号，1999年3月，19-52頁。

(4) 外務省，委託先財団法人国際研修協力機構「調査結果第二部，1印刷A社，3縫製C社，5縫製E社，8電機H社，第三部特別寄稿「中国における研修・技能実習生の送り出しシステムと研修・技能実習の効果」『開発途上国からの研修生等受け入れに伴う実態調査、技能実習生フォローアップ（第一回）調査報告書』による。

価、制度の評価と課題などのテーマを中心に、各派遣会社及び帰国研修生についてアンケート調査を行い、書いた論文である。2019年に、在留資格に「特定技能」という資格が加えられた。近年、外国人労働者をめぐる動向は大きく変化する時期を迎えている。同分野において大きな役割を果たしてきたのは、外国人研修生制度から外国人技能実習制度に変わったことである。

第二に外国人技能実習生制度は、外国人研修生制度と同様に、発展途上国の人材を技能実習生として日本国内に受け入れ、技能実習生として働く。同時に母国へと帰国した後、同国の経済発展へと寄与する人材として活躍をする、という考え方に基づき国際協力事業の一環として実施されてきた制度である。近年、外国人研修生制度が技能実習生制度に統合されるようになり、技能実習生制度は過去と比べてどこが違っているか、非常に大きな関心を持っている。2年前から城西国際大学で張紀潯は張一成君の博士論文の指導をはじめた<sup>(5)</sup>。張君は外国人実習生を受け入れる会社の社長で、過去20年間中国人技能実習生をはじめ、ベトナムとミャンマーからの技能実習生を数多く受け入れている。この論文は受け入れ現場の経験を持つ張君と共同で書いたものであり、この分野の研究に少しでも役立ちたいと考える。

実は、日本における外国人労働者の数は、2018年時点で約146万人を超えて過去最高を記録した。他方で、このうち、技能実習生は約31万人と、外国人労働者のうち約20%を占めている。こうした中で、技能実習制度についてはいくつかの課題も指摘されているところである。例えば、後に詳しく見ていくが、米商務省『人身取引報告書2008』によれば、日本の技能実習制度は強制労働につながる人身売買の隠れ蓑として利用されているが、日本政府はこれを取り締まる意識を持っていない、と報告している。また、2018年の技能実習生の失踪数は、9,052人と1万人に迫る勢いで増えている。当然、技能実習生の数自体が、2014年からの5年間で、約24万人（2014年）から約42.5万人（2018年）へと増加している事実を考えれば、失踪した技能実習生の人数の増加も予測の範囲内である。しかしながら、同時にこれだけの失踪者数を出してしまうこと自体が、技能実習制度に改善の余地があるとも考えられるところである。

本稿は以上の問題意識を踏まえて、以下のように三章に分けて検討していきたい。第1章は外国人技能実習生制度を取り上げ、その歴史と現状を分析したものである。第2章は外国人技能実習生を受け入れる日本代表の機関・JITCOに焦点を当て、その役割と重要性を分析したい。そして、第3章は技能実習制度の課題を中心に分析する。外国人技能実習制度の課題をまとめ、今後外国人労働者を受け入れるにあたって、どのような問題があるかを検討する。

## 第1章 技能実習制度

### 第1節 歴史的経緯

海外拠点を持たない（海外に進出しておらず、海外拠点への技術支援を特に必要としていない）中小企業が、関連団体などを介し、海外諸国から研修生の受け入れを行い、実務研修を行った上で、帰国後復職させることにより、当該企業の技術や技能、ノウハウなどを相手国へと移転させることが技能実習生制度実施の目的であった。

---

(5) 張一成君は2020年3月に城西国際大学から論文博士号をいただいた。日本で牛迅君（数年前に私の指導を受けて城西大学で経済学修士を取得した後、千葉大学に進学した。2018年に千葉大学大学院博士号を取得した後、江蘇大学の准教授に就任した）について2人目の博士号が生まれたことをうれしく存じる。

技能実習生制度は外国人研修制度の成立以前、政府自身が行っていた「人づくり」協力活動の延長線上にあったと考えることができる。外国人研修制度に先立って、1960年代に外務省や通商産業省などが、政府主導型の協力活動を既に定着させていた。具体的にみると、アジアや中近東、アフリカ、中南米などの発展途上国を対象として、現地における海外職業能力開発施設の設置・運営、訓練に必要な機材の供与や、現地においてリーダーの養成、指導を行う日本人専門家チームの派遣（派遣型）および、現地人のリーダーに対して日本で受け入れ研修（招聘型）の協力活動が実施されていた。また必ずしも派遣型・招聘型と区別されるだけではなく、これらを組み合わせたプロジェクト型の協力活動もなされていた。

他方、1960年代以降、日本経済が高度成長を続けるにつれて、特に製造業を中心に、日本企業は積極的に海外に投資し、海外拠点を展開するようになった。発展途上国に進出した企業では現地法人に対する技術移転は当然のことながら、その周辺の産業社会に対して、社会貢献活動として技術や技能などの移転を要請されることが多くなった。この中では、大手製造業者を中心に、必要に応じて、派遣型・招聘型、あるいはプロジェクト型の協力活動が行われていた。ただし、高度成長が終わり安定成長期に入った1970年代中頃から、企業による個別対応には限界が見られた。そのため、この負担を政府が担うことに対する財界からの要請が強くなっていった。その結果、政府は関連外郭団体の設立をした上で、国より人材や資金、情報の側面でのバックアップをし、国際援助活動を国家規模で進めていく手はずを整えていった。

外国人研修制度はこうした流れの中で、発展途上国から研修生を受け入れ、教育を行う招聘型が支援手段の一つであると考えられる。1954年に外務省所管であった外郭団体の国際協力事業団（JICA）により受け入れ事業が開始され、さらに1959年には通産省所管の財団法人海外技術者研修協会（AOTS）、1970年代に入ると労働省所管の財団法人日本ILO協会（ILO）、1989年からは労働省所管の中央職業能力開発協会（JAVADA）などによって受け入れ事業が漸次的に進められてきた。こうした団体の積極的な受け入れの活動は、日本における研修生の数を次第に増加させ、改正『出入国管理及び難民認定法』（入管法）施行の直前期に当たる1989年には、研修を目的とした在留資格の新設によって多くの外国人研修生が来日した。日本へと新規に入国した者の数は2万9,589人に及び、同時に外国人登録者数は8,727人に達していた<sup>(6)</sup>。

さて、海外研修制度は招聘型の協力活動の延長線上に位置している、ということは既に述べたところである。しかし、それまでの外郭団体による受け入れと趣旨が異なっているのは、特に中小企業自身が関連団体を介し、独自に受け入れるという点においてである。受け入れ企業によって、受け入れ状況がそれぞれ異なっているため、個別の受け入れに対する企業のインセンティブが形成され、実習生の受け入れを促す点においてこれまでの招聘型の協力活動とかなり違っている。例えば、人手不足に悩むことの多かった研修制度成立当時（1993年）の中小製造企業においては、相手国への技術・技能移転といった本来の目的も背景にあるが、自社の人手不足解消が主要な目的であったと考えられる。これは、現在の技能実習制度においても同じように抱えられているジレンマであると考えられる。つまり、現在、技能実習制度に挙げられる諸問題は、この時点から発生していたと考えてもよい。

特にこれらの問題が深刻化したのは製造業である。製造業は、人材不足が深刻化すると同時に増加していた外国人入国者数の増加に目をつけ、これを雇用する方策を取るようになった。1987年に216万

(6) 法務省『出入国管理統計表』による。

1,275人であった外国人入国者数は91年になるとその1.8倍にもなる385万5,952人にまで達した。特にアジア諸国からの流入が増加しており、欧米諸国より外国人入国者数が前年比-5%から10%の間であったのに対し、アジア地域からの入国者数は前年比平均20%の増加水準を毎年維持していた。

これに対して政府は高度経済成長期が始まった頃より同じ対応に終始している。すなわち、1967年の『雇用対策基本計画（雇対計画）』の第一次計画閣議決定の時点で、当時労働大臣であった早川崇氏が「求人難が強まるとともに、産業界の一部に外国人労働者の受け入れを要望する声があるが、わが国では依然として中高年齢層の就職問題などがあり、すべての労働者の能力が十分生かされておらず、西欧諸国とは雇用事情が異なるので、現段階においては、外国人労働者を特に受け入れる必要はない」と述べた<sup>(7)</sup>。つまり、労働者の受け入れについては、日本国内の状況を見て、慎重な対応をしてきているわけである。その後、『雇用対策基本計画（雇対計画）』の第2次計画（1973年）、第3次計画（1976年）にいたっても、同様の閣議決定がなされてきた。

上記に述べたように、外国人労働者問題がクローズアップされるようになった1988年に第6次計画を作成され、「いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場をはじめとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する」と定められた。1999年にいたってもこの見解が維持された。

政府内部では、外国人研修および技能実習制度の雇用計画の方針に合わせ、議論がなされていった。実際、1988年には当時の労働省職業安定局長の私的懇談会において提出された研究報告書である『今後における外国人労働者受け入れの方向と課題』の中で、外国人の単純労働者について言及がなされている。その中では、「受け入れがわが国の雇用、労働市場や社会経済面に及ぼす影響を考慮し、従来通りの方針を維持していくことが適当である」としたものの、外国人研修生に「技術移転などにより相手国の経済社会の発展に貢献していくべきとの考え方に立てば、（中略）留学生や技術研修生の受け入れの拡大に努めていくことも重要であろう。また、（中略）その本来の目的を十分達成させるためには、留学や研修での成果を踏まえ、習得した知識・技能等の実践の機会を与えることが重要な意義を持つことから、必要に応じ、一定期間の実務経験のための就職を認めることも考えていく必要がある」としており、研修生および技能実習生の原形となるような仕組みの提案がこの時点でなされていた。ただし、このような「外国人労働者受け入れ」には後ろ向きの姿勢を示しながら、ある意味で「技術移転などにより相手国の経済社会の発展に貢献していくべき」という性善説に立った研修制度の提案という矛盾した構造がそのまま、外国人研修・技能実習制度の矛盾点につながっていったと考えるべきである。

いずれにせよ、1990年に入ると当局は法務省告示で中小企業団体などの外国人研修生受け入れのシステムを認め、91年には研修生に関する行政サービス機関の設置検討、93年に研修生の受け入れに深い関係をもつ所管官庁である法務・外務・通産・労働・建設の5省の共管の下で、財団法人国際研修協力機構（JITCO）を立ち上げた。JITCOは外国人研修生の受け入れに関する広報啓発や助成支援、助言活動などを行う総合サービス機関として設立された。ただし、その発足直後よりJITCOの関与がとりわけ、受け入れ団体の入国審査に関する信用を保証するものであるとの扱いになっていたため、事実上のチェック機関としての機能を持つようになった。これにより、JITCOを中心とした外国人研修生の受け入れシステムが整備され、外国人研修制度が成立したと言える。このJITCOのシステムを持って外国人研修制度が成立したと見るができるため、1993年が同制度の成立年であると見ることが

(7) 村下博『外国人労働者問題の政策と法』大阪経済法科大学出版社。1999年、108頁。

一般的である。ただし、同年の『平成4年度行革大綱』に、研修生の受け入れに関して、「新たな制度の創設について検討する」という趣旨の記述がなされ、これにより外国人研修生を対象とする技能実習制度の創設に向けて動きが出てくることとなった。この制度設計自体は研修制度の成立以前、91年の「第3次臨時行政改革推進審議会・第2次答申」において、技能実習制度の目的および意義、そして概要について「現行の外国人研修制度は、就労との区分を明確にする上での効果を上げているといえるが、研修期間が長期化するにつれその技能を移転する上で必要となる以上の座学を要し技能の移転効率が損なわれる（中略）など、実効性のある技能の移転という見地から見ると改善すべき点が多い。したがって、現行の研修制度上の各種基準についてその合理性を再検討した上で、一定の条件の下に技能の移転と適正な収入を確保し得る（技能を働きながら修得する）技能実習制度を創設する必要がある。すなわち、技能の修得効果を担保する観点から、一定期間の研修を経た上で技能評価を行い、一定の水準に達したことなどの要件を満たした場合にその後、雇用関係の下で技能実習を認める制度を創設する。この場合、外国人技能実習生が母国に帰っても自力で働ける技能を身につけられるようあらかじめ希望職種を設定し、帰国時には修得技能の認定も行えることとするほか、滞在期間、帰国の担保措置等も講じる等所用の条件の下で受け入れを図る」と述べられた<sup>(8)</sup>。

表1 技能実習制度の変遷

年	内 容
1982年	出入国管理及び難民認定法の改正（初めて研修生の在留資格が認められた）（在留資格4-1-6の2）
1989年7月	「外国人研修生にかかわる入国事前審査基準」（中小企業の要請により受け入れ基準の明確化）
1990年6月 施行	出入国管理及び難民認定法の改正（①不法就労助長罪の新設、②定住者ビザの新設（日系人に在留資格）、③研修制度の拡充）
1990年8月	団体監理型研修制度の設置（中小企業団体を受け入れ主体とし中小零細企業も合法的に受け入れが可能に）
1991年	財団法人国際研修協力機構（JITCO）の設立
1993年	技能実習制度の成立（受け入れ職種17職種）（合計2年間の技能実習制度（1年間研修後、1年間就労を「技能実習」認可）
1997年	実習期間が2年に延長（合計3年間の技能実習制度となる）
1999年	技能実習移行対象職種が55職種へと拡大
2000年	技能実習移行対象職種が施設園芸、養鶏、養豚、加熱性水産加工、食品製造、非加熱性水産加工食品製造に拡大
2001年	技能実習移行対象職種に畑作・野菜、酪農が追加
2008年度～	経済連携協定（EPA）による看護師・介護福祉士の受け入れ開始
2010年施行	出入国管理及び難民認定法の改正（在留資格「技能実習」を創設…在留資格の一本化）
2014年	「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」（「外国人建設就労者受入事業」新設）
2017年	「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の施行・外国人技能実習制度の対象職種に介護職種の追加
2018年	「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立、公布（在留資格「特定技能」の創設等）

出所：上林（2015年）を参考にして作成。

(8) 臨時行政調査会（1982）『行政改革に関する第三次答申（基本答申）』による。

技能実習制度を実施する意義、目的はいずれも述べられている。すなわち、①研修生が一定の条件の下に技能の移転と適正な収入を得ることができるようにするため、②一定期間の研修を経た上、技能評価を行い、一定の水準に達するなどの要件を満たした場合、その雇用関係の下で技能実習を認める、という制度の創設である。技能実習制度の創設により、技能評価の実施などが義務付けられ、国際貢献活動としての制度の理念の具体化が進んだ。しかし他方では、ここまでにも言及してきた研修・技能実習制度が持つ「ジレンマ」ともいべき矛盾点が技能実習制度の創設により一層、顕在化する形となった。

つまり、技能実習制度の中では「雇用関係の下での実習」という位置づけが明確となり、外国人技能実習生の「雇用」という表現が明記される結果となったからである。実際に JITCO は技能実習制度創設後、無料職業紹介事業所としての許可申請を政府に行っており、職業紹介事業所の許可を受けた。ここにおいて、外国人研修・技能実習制度の労働力の受給システムという側面は確実なものとなったと考えられるだろう。

表 2 国籍別技能実習生数 (2017 年 6 月)

国籍	人数
ベトナム	104,800
中国	79,959
フィリピン	25,740
インドネシア	20,374
タイ	7,898
その他	12,948

出所：外国人技能実習機構『外国人技能実習制度の現状』2018 年により作成。

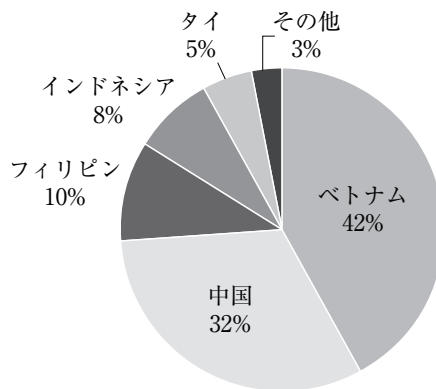


図 1 技能実習生の国籍 (割合)

注：2017 年 6 月現在。

出所：表 2 と同じ。

## 第 2 節 技能実習制度の概要

外国人技能実習制度の創設までの経緯を前節で概観してきたが、第 2 節では、技能実習制度の概要を確認する。技能実習制度はこれまでの経緯からも理解できる通り、発展途上国への国際協力に主眼が置かれている制度である。

2010 年には、入管法が改正され、新しい在留資格として「技能実習」が設けられた。日本人と同等の最低賃金以上の給与を支払うこと、雇用契約を結ぶことなどが必要であるとされるようになった。ま

た社会保険の適用も義務化されるなど、外国人技能実習生の受け入れに際してかかる費用が、日本人を雇用する際と変わらない水準に引き上げられるようになった。2012年以降は、日本国内の労働人口が減少の一途をたどる中で、技能実習生数自体は増加傾向を見せている。2014年には16.9万人と15万人を大きく超え、2017年に27.4万人に達した<sup>(9)</sup>。

表2に示されるように、2017年6月現在、国別にみれば、ベトナム人技能実習生が最も多い104,800人になっている。第2位は中国人であり、79,959人である。第3位はフィリピン人で、25,740人、第4位はインドネシア人、20,374人である。ベトナム人は42%を占め、中国人の32%を加えれば、全体の74%を占めている。このような状態は今も変わっていない。2018年に技能実習生が274,233人に増え、そのうち、ベトナム人が全体の45.1%に増えたのに対して、中国人は2017年の32%から28.3%に急落した<sup>(10)</sup>。中国人の減少は中国人の所得向上という理由があるほかに、一人っ子で育てられた中国の若者が日本の技能実習生で働く環境に耐えられないことも大きな理由である。ベトナムを中心とする東南アジアの人々が中国に変わり、急増しているのは現状である。

### 第3節 法律の内容

技能実習制度は『外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の概要』（以下、技能実習法）を法的な根拠として成立している。「技能実習は技能などの適正な習得などのために整備され、かつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行わなければならない。技能実習は労働力の需給の調整手段として行われてはならない」というのはこの制度の基本理念である<sup>(11)</sup>。

技能実習法の目的は「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び管理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設ける等の所要の措置を講ずる。」ものであるとされている。

なお、現行の技能実習法は平成28年11月18日に成立、同年11月28日に公布され、平成29年11月1日に施行されている。上記に述べた通り、その目的は技能実習に関する基本理念を明記すると共に、技能実習に関して基本方針を策定することにある。技能実習生毎に作成された技能実習計画を認定制にし、技能実習生の技能等の修得について評価を行うことなどの認定の基準、認定の欠格事由、報告徴収、改善命令、認定の取消しなどが規定されている。

実習実施者については届出制とされ、監理団体についても許可制とされ、許可の基準や許可の欠格事由、遵守事項、報告徴収、改善命令、許可の取消しなども規定されている。なお、平成29年改正に至るまでに社会問題化していた技能実習生に対する人権侵害行為などについても、禁止規定が設けられ、違反に対しては所要の罰則規定が明記された。なお、技能実習生に対しての相談や情報提供については、技能実習生の転籍の連絡調整などを行うことによって、技能実習生の保護などに関する措置を講じることとされた。

また、技能実習法では、外国人技能実習機構を許可法人として新設された。同法によれば、この法人では同法第8条より第16条に至るまでに規定された「技能実習生ごとに作成する技能実習計画の認定

(9) 外国人技能実習機構『技能実習制度の現状』2018年による。

(10) 外国人技能実習機構『技能実習制度の現状』2018年による。

(11) 厚生労働省「技能実習法」による。

および、技能実習生の技能などの修得に関する評価の認定の基準や認定の欠格事由の決定などについて所管する他、実習実施者の届出の受理、監理団体の許可に関する調査等の業務を行うこととされた。

さらに、優良な実習実施者および監理団体に限定し、第3号技能実習生の受け入れを可能とする旨が同法に記載された。

#### 第4節 監理団体について

平成29年の技能実習法改正によって、監理団体は許可制とされた。

許可制度は、以下の通りの流れで運営されている。すなわち、監理団体が許可申請を提出すると、外国人技能実習機構が監理団体の体制等の予備審査を行う。この中では主に許可を申請した監理団体が許可団体に適合しているか、また、欠格事由に当てはまっていないか、ということが審査されることとなる。

その後に主務大臣へ報告がなされ、主務大臣によって監理団体を許可されることとなる。この許可が降りると次に技能実習計画の認定手続きへと段階が進められる。

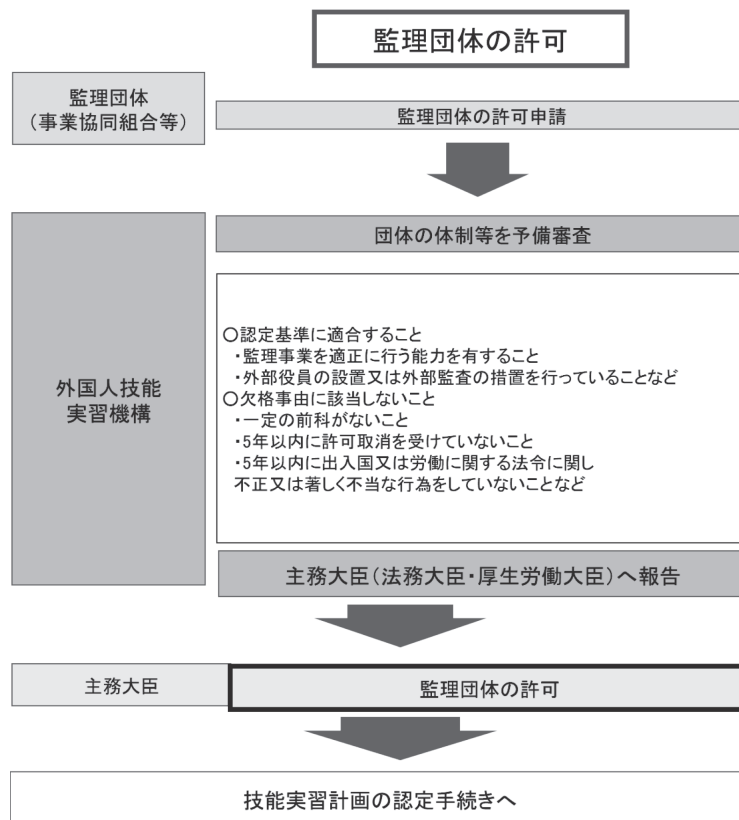


図2 管理団体の許可認定までの流れ

出所：外国人技能実習機構『技能実習制度の現状』2018年により作成

#### 第5節 受け入れ方式

すでに述べた通り、技能実習制度の受け入れ方式は現在、2つに大別され、一つは事業協同組合、商工会議所などがそのメンバーである企業との協同で研修生を受け入れる団体監理型と、もう一つは受け入れの合弁企業・現地法人、一定の取引先企業などから研修生を受け入れる企業単独型となっている。

2016年末時点で団体監理型での受け入れが96.4%、企業単独型が3.6%となっており、圧倒的に前者



での受け入れが多くなっている。そのため上記の図でも、団体管理型の技能実習制度についてのシステム概要図となっている。

技能実習制度の導入を決めた企業は第一に監理団体に求人申し込みを出し、これを受けて監理団体が、現地の送り出し機関へと求人者の連絡を入れる。さらに送り出し機関は送り出し企業に人材の募集をかけ、応募を受け、送り出し機関が求人者名簿を監理団体に送り、面接の連絡を実習生候補者へを行う。最終的には技能実習制度を導入する企業が監理団体を通じて、候補者との面接を行い、人材を決定の上、技能実習生として雇用契約を結ぶこととなる。技能実習生は実際に日本に入学した後、日本語教育、技能実習生の法的保護に関する基本的な知識などの講習を受けた上で、日本の企業等との雇用関係の中で、実践的な技能等の修得を目指すこととなる。

技能実習の区分については、企業単独型と団体監理型の受け入れ方式の違いにより、入学後一年目の技能などの修得を行う活動（第1号技能実習）、2・3年目の技能などに習熟するための活動（第2号技能実習）、4・5年目の技能などに熟達する活動（第3号技能実習）の3つの区分に分けて実施されることとなる（表3）。

表3 企業単独型・団体管理別の実習内容

	企業単独型	団体管理型
入学1年目 (技能等を修得)	第1号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第1号イ」)	第1号団体監理型技能実習 (在留資格「技能実習第1号ロ」)
入学2・3年目 (技能等に習熟)	第2号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第2号イ」)	第2号団体監理型技能実習 (在留資格「技能実習第2号ロ」)
入学4・5年目 (技能等に熟達)	第3号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第3号イ」)	第3号団体監理型技能実習 (在留資格「技能実習第3号ロ」)

出所：関連資料により作成。

第1号技能実習から第2号技能実習、第2号技能実習から第3号技能実習へはそれぞれ移行するために実習生本人の所定の技能評価試験（2号への移行の場合は学科と実技、3号への移行については実技）に合格しなければならない。この第2号技能実習あるいは第3号技能実習に移行が可能となる職種及び作業については移行対象職種・作業と呼ばれ、主務省令で定められている。2018年末現在、外国人実習生は274,233人、そのうち、技能実習生第1号から第2号への移行者は86,583人を数える<sup>(12)</sup>。

## 第2章 JITCO について

技能実習制度を検討するにあたって、JITCOの存在は避けて通ることができない。JITCOは既に述べた通り、1991年9月に、法務省、外務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省の5省の共管で設立された公益財団法人である。その目的は、「外国人研修生・技能実習生の受け入れの拡大と円滑化を図り、我が国の技能、技術又は知識を開発途上国等に移転し、人材育成と経済社会の発展に寄与すること」<sup>(13)</sup>を目的としている。

(12) 外国人技能実習機構『技能実習制度の現状』2018年による。

(13) 公益財団法人国際研修協力機構『外国人技能実習制度とJITCO』による。

JITCO の役割としては次の3つが挙げられる。すなわち、①民間団体・企業等や諸外国の送り出し機関に対して、総合的な支援や援助、適正実施の助言や指導を行うこと、②技能実習生の悩みや相談に応じて、出入国管理法や労働関係法令等の法的権利の確保のための助言や援助を行うこと、③技能実習の向上に向けた総合的な支援をおこなうこと、である。なお、この点については法務省入国管理局『技能実習生の入国・在留管理に関する指針』（平成24年11月改訂）の「第6 JITCO の活用」において、「産業（現経済産業）省、労働（現厚生労働）省の各省共管（平成4年に建設（現国土交通）省が加わる）により設立され（平成24年4月に内閣府所管の公益財団法人に移行）、研修生の入国・在留手続に関する助言、援助等のほか、技能実習制度の実施に関しては、技能実習移行のための移行表明の受付、技能等の修得状況の評価、技能実習状況の把握、指導等を行い、研修及び技能実習制度の中核的機関として機能している。監理団体、実習実施機関等においては、JITCO の持つ研修及び技能実習に関する知識等を活かし、受け入れ、研修及び技能実習の実施について相談をし、未然に問題を防ぐよう努めることが望まれる」と定められている<sup>(14)</sup>。

この役割を果たすために行っている事業としては、次の5つの柱がある。

第一に円滑な送り出しや受け入れに当たっての支援事業や海外関係機関との連携や協議、情報の収集提供等の技能実習制度におけるハブの役割を果たすものである。具体的には15カ国の外国の政府機関等と定期的な協議の実施や、入国・在留関係申請書類等についての事前点検や取次ぎサービスの実施等が挙げられる。

第二に、技能実習制度適正化支援事業である。この事業では法令遵守や適正な技能実習の実施や推進、監理団体と実習実施機関に対しての助言や支援を行っている。

第三に技能実習に当たっての成果を向上させるための支援事業である。具体的には技能実習1号より技能実習2号への移行評価の実施等が挙げられる。

第四に、技能実習生の保護事業である。技能実習生への母国語での相談窓口や、情報提供や、技能実習生及び研修生の人権等の確保、さらに技能実習生の安全や衛生の確保及び災害補償等が具体的に挙げられる。

第五に、広報啓発推進事業である。この事業に当たっては、ホームページでの技能実習に関する情報発信の他、総合情報誌の「かけはし」の発行等を行っている。

以下ではこの5つの事業について、JITCO の理解を深めるために具体的にその内容について検討する。

## 第1節 円滑な送り出し・受け入れ支援

JITCO が海外の関係機関との協議を行うに当たっては15カ国の政府機関などとの間に協議議事録(R/D)の締結を行った上、情報交換を行い、技能実習制度に関する実施および運営に関する情報や意見交換を行った上、相互に協力し、解決を図る目的で定期的な協議を行っている。

なお、外国政府等の認定送り出し機関の数は、送り出し機関の新規選定を行っている最中であるペルーを除くと、2019年現在で1,919機関となっている<sup>(15)</sup>。送り出し機関の選定に当たっては、以下のような規則が適用される<sup>(16)</sup>。

(14) 法務省入国管理局『技能実習生の入国・在留管理に関する指針』（平成24年11月改訂）の「第6 JITCO の活用」より引用。

(15) JITCO「送出国・送出機関とは」により引用。

(16) 規則第25条——概略。

- 「・所在する国又は地域の公的機関から推薦を受けている。
- ・制度の趣旨を理解して候補者を適切に選定し、送り出す。
  - ・技能実習生等から徴収する手数料等の算出基準を明確に定めて公表し、技能実習生に明示して十分理解させる。
  - ・技能実習修了者（帰国生）に就職の斡旋等必要な支援を行う。
  - ・法務大臣、厚労大臣又は外国人技能実習機構からのフォローアップ調査、技能実習生の保護に関する要請などに応じる。
  - ・当該送出機関又はその役員が、日本又は所在国の法令違反で禁錮以上の刑に処せられ、刑執行後5年を経過しない者でない。
  - ・当該送出機関又はその役員が、過去5年以内に
    - 保証金の徴収他名目を問わず、技能実習生や親族等の金銭又はその他財産を管理しない（同様の扱いをされていない旨 技能実習生にも確認）。
    - 技能実習に係る契約の不履行について違約金や不当な金銭等の財産移転を定める契約をしない（同様の扱いをされていない旨 技能実習生にも確認）。
    - 技能実習生に対する人権侵害行為、偽造変造された文書の使用等を行っていない。
  - ・所在国または地域の法令に従って事情を行う。
  - ・その他取次に必要な能力を有する。」

JITCO『送出し国・送出機関とは』より引用。

この規則に従い、送り出し機関を選定し、外国政府との連携の上、送り出し体制の確立の支援を行っている。また、この際、制度の適正な実施のために周知項目として「適正な候補者の選抜」「派遣前健康診断」「日本語を含む事前講習」「行方不明（失踪防止）」が定められている。

なお、受け入れに当たって、技能実習制度では次の3点が禁止されている。第一にキックバックの受領である。これは監理団体が管理費に当たらない金銭を、送り出し機関の関係者から受け取った場合には、技能実習生28条に違反し、監理団体の許可取消の対象となる。また、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金の対象となる。第二に、ブローカー活動の禁止である。パブリックコメントにおいて「ブローカーの定義にもよるが、許可を受けずに監理事業（実習実施者等と技能実習生等との間における雇用関係の成立のあっせん及び実習実施者に対する実習実施に関する監理を行う事業）を行った場合は、無許可監理事業の実施にあたり、法律上指導監督の対象である」と示されている。そのため、送り出し機関は、自らアプローチしてくる当事者が技能実習法における許可を有しているか否か、ということを見極めて取引を行う必要がある。例えば、第三国において展開するブローカーは外国人技能実習機構に取引前に相談をするなどの対策が必要になる。第三に、技能実習生のサインを母国語で併記する必要がある、ということである。技能実習生のサインが必要な申請書類、例えば履歴書、雇用契約書、雇用条件書、待遇に関する重要事項説明書、準備に関し本日で支払った費用明細書などについては、主務省令第68条において法律上、母国語併記をすることが必要となる。この書類については、外国人技能実習機構のホームページにて手に入れることが可能である。

このような送り出し機関が理解しておくべき禁止事項等についても、JITCOが周知を図るとともに、関係機関への巡回の際に守られているか、確認をしていく役割を担っている。また、受け入れに際してもJITCOでは円滑で適正な受け入れを「ワン・ストップ」で行っている。支援は4つの段階に分かれ

ており、第一に企業における実習生の受け入れ開始時に、受け入れ相談や各種セミナーの開催、テキストや教材の配布、書類の点検や取次などの入国手続支援が行われる。第二に受け入れ1年目に当たる技能実習1号では、技能実習について支援や評価、調査、指導などが行われる。具体的にはJITCOから講師の派遣やテキストの配布を行う講習支援や、修得技能などの評価、技能実習計画の評価等の技能実習2号への移行手続の支援や、監理団体や実習実施機関に対しての調査や指導などが挙げられる。第三に、受け入れ2,3年目に当たる技能実習2号では、技能実習1号段階から引き続き、監理団体や実習実施機関に対しての調査や指導などが行われる。第四に、技能実習2号の修了時においては、技能実習修了証書の交付を行うことである。このようにして、JITCOは技能実習生の入国から帰国に至るまでの間にワン・ストップで支援を行い、技能実習生の質の向上を図る上で極めて大きな役割を果たしている。

## 第2節 技能実習制度適正化支援事業等

JITCOでは技能実習を行っている監理団体や実習実施機関に対しての支援と同時に、適正に実習が実施されているか、ということを確認し、適正な実施に当たって助言や支援を行っている。この事業では、制度の適正な運用の促進に向けてガイドラインを策定し、その周知を図るなどしている。またこれに加えて、技能実習生に向けた母国語の情報の提供も行っている。具体的には以下のようなパンフレットなどが作成されている。

表4 JITCOが発行しているパンフレット

名称	内容	言語	部数
技能実習生手帳	安全衛生、労働関係法令等	中国語、インドネシア語、ベトナム語、タイ語、フィリピン語、英語	62,393部
技能実習生の友	日常生活に必要な情報等	中国語、インドネシア語、ベトナム語、タイ語、英語	毎月1回発行 (約48,400部/回)
健康管理ガイドブック	日本の医療システムや医療・傷害保険制度等	ひらがな、英語、中国語、インドネシア語、ベトナム語	992部
心とからだの自己診断表	技能実習生が心身の状態を点検するシート	ひらがな、英語、中国語、インドネシア語、ベトナム語、タイ語、タガログ語、モンゴル語、カンボジア語	4,500部
医療機関への自己申告表・補助問診票	医師等に病状を伝える申告表	中国語、インドネシア語、ベトナム語、タイ語、タガログ語、モンゴル語、英語	980部

注：数値はいずれも2013年当時のものである。

出所：JITCO「外国人技能実習制度とJITCO」により作成。

JITCOは、また、技能実習の成果や効果が効率的に上がるように、テキストや教材を作成し、その普及を図っている。特に、技能実習生向けのテキストや教材において日本語のほかに、諸外国語版の作成も行っている。

こうした資料の作成および周知の他、セミナーの開催など、制度の適正な運用に当たって、実施に監理団体や実習実施機関に向く活動も行っている。この中では例えば「制度周知関連セミナー」といった制度自体の概要の説明や個別相談だけではなく、「日本語指導関連セミナー」や「経営者安全衛生セミナー」といった課題に的を絞った支援なども行われている。これに合わせて効果的な技能修得と関係

法令に基づいた適正な制度の実施に向けて巡回指導も行っている。

### 第3節 技能実習生の保護

JITCO では技能実習生に向けた母国語での相談窓口を、中国やインドネシア、ベトナムの3ヶ国語で行っている。こうした相談活動を行った上で、問題がある技能実習生が見られた場合には、制度適正化のための助言や指導の他、「重大かつ悪質な事案」とであると判断された場合には行政の改善指導による解決を図る目的で関係行政機関への情報提供を行っている。

例えば、業務中に怪我をし、実習を休んでいる技能実習生より治療継続および、労災手続等の相談があったという事例があった<sup>(17)</sup>。JITCO では監理団体に技能実習生の状況を伝えた上、対応を要請した。その結果、労災手続を労基署、技能実習計画の中断を入管局に相談し、労災認定と休業補償が支給された。

このように JITCO では実際に受け入れを行っていた監理団体や実習実施機関等と協力をしながら技能実習生がトラブルや問題を抱えないための保護活動を実施している。

### 第4節 広報啓発推進事業

JITCO では技能実習制度に関して理解を深めるために、賛助会員向けの機関誌として『かけはし』という雑誌を4月、7月、10月、1月の年に四回、発行している。この中では、技能実習制度に関して、その運営を円滑に進めるための様々な記事が用意されている。例えば、2019年4月（No. 137）の『かけはし』では、トピックス1として「新在留資格「特定技能」による外国人材受け入れについて」という題を設け、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」などを中心に説明し、「特定技能（1号）」による外国人材受け入れに関する制度の説明がなされている。また、トピックス2では「技能実習制度」の現況と2019年度の監理団体等制度関係者にとっての留意点」という題目で、技能実習制度の現在における状況が書かれている。また、そのほかにも「技能実習生のお国ぶり・暮らしぶり」と題して、技能実習生の背景の文化等の情報が伝えられるなど、受け入れの実施機関にとっては重要な情報源の提供がなされている。

### 第5節 外国人技能実習機構について

これまでに見てきた通り、JITCO とはすなわち、技能実習制度を運営していく中で司令塔的な役割を果たしている機関であると見ることができる。JITCO を中心として、監理団体や実習実施機関、関連する行政機関などが有機的に影響を与え合う形で、同制度は成立しているということができる。

2017年1月に、独立行政法人外国人技能実習機構（以下、「実習機構」と略する）<sup>(18)</sup>が新たに創設された。{実習機構}は「技能実習制度の司令塔」として設置された許可法人である（技能実習法第3章）。実習機構の役割としては、主に次の4つの事務が挙げられる。「技能実習計画の認定」、「実習実施者の届出の受理」、「実習実施者・監理団体に報告を求め、実地に検査する事務」、「監理団体の許可に関する調査」がそれである。また、これらの事務作業のほかに、技能実習生からの相談への対応や援助、技能実習に関する調査研究業務も行われるとされる。なお、実習機構の役割については、技能実習法におい

(17) JITCO「送出し国・送出機関とは」による。10頁。

(18) 「技能実習法」に基づき、2017年に新設された技能実習生の管理機構である。

ては「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う」などが定められている<sup>(19)</sup>。

つまり「技能実習計画の認定」「監理団体の許可」についての事務を実質的に担当する機関として新たに実習機構が創設された、というわけである。なお、実習機構は制度上、技能実習生監理機構となり、技能実習制度の適正化や技能実習制度の拡充、在留資格に関する改正などを担当することになる。この結果、JITCOは実習機構に許可された監理団体として扱われることとなった。実習機構の創設により、それまであくまで民間の団体であるJITCOにより、実地調査などが行われていたが、先述の通り、行政指導をする権利がなかったため、関係行政機関への連絡を行うことに限界があった。そのため不適切な管理を行う監理団体に対する指導力が不十分であると考ええる。しかし、実習機構の設立により、直接的に不適切な管理を行っている監理団体の許可が取り消される、ということも行えるようになった。

このように実習機構の創設により、JITCOが総合的に行っていた運営のうち、「技能実習計画の認定」「監理団体の許可」のほかに、法令違反（疑義）事案の通報などの監理団体の総括機関としての役割が移譲され、JITCOは「総合支援機関」としての役割に集中して取り組むことができるように棲み分けがなされたといえる。

## 第6節 JITCOより見た制度の課題

JITCOはここまで見えてきたように技能実習制度を運営する上で「総合支援機関」としての役割を果たしているため、技能実習制度について同様であると考えられる。同制度が抱える課題についても以下で考えたい。ここでは、『かけはし Vol.13』（2019年7月）に「JITCOの訪問相談からみた実習監理の課題」（14-16頁）というJITCOが出されている雑誌を参考にして、JITCOからみた技能実習の課題について検討する。

JITCOでは監理団体や実習実施機関等に巡回し、外国人技能実習制度に関する相談を受ける支援事業を運営している。実習監理に関する課題を「JITCOの訪問相談からみた実習監理の課題」の中では取り上げている。その課題が大きく、①新たな技能実習制度への対応、②技能実習生の法的保護の確保、③技能実習生の日常生活等、④地域での多文化共生という項目に分かれる。

第一に、新たな技能実習制度への対応であるが、2017年11月に新しく施行された「技能実習法」に基づき、実習機構が設立され、技能実習に関する法律が整備された。これを背景に、JITCOに監理団体の許可や技能実習計画などの実習機構がその許認可を担当すると規定された。新しい技能実習制度の成立とともに、「実習機構による実地検査」、「労働基準監督署による監督」などの相談が増えている。とりわけ、実習機構による実地検査については、従来の技能実習制度にはなかったものであり、これへの対応には多くの監理団体が苦慮していた。また、「検査を受けた結果、改善勧告書や指導書を渡されたが、どのように対応すべきか」<sup>(20)</sup>という相談が多く、この勧告としては以下のものが挙げられている<sup>(21)</sup>。すなわち、①備え付けが求められる書類に関するもの、②実習実施者に対する監査の内容・実施回数に関するもの、③寄宿舎の構造に関するものなど、である。

(19) JITCO (2019)『かけはし Vol.138』28(137), 14頁より引用。

(20) (15)と同じ。14頁。

(21) (15)と同じ。15頁。

第二に、技能実習生の法的保護の確保に関する課題である。これは、本稿においても述べた通りであるが、例えば監理団体などより「労働時間の管理に問題がある」などの実習実施者における技能実習生の法的保護に関する相談である。当然、悪質なものに対して外国人技能実習機構による勧告などの対応がなされることになるが、JITCOは、あくまでも技能実習生の法的保護の確保を目的としながら、「問題を発見し指摘する」<sup>(22)</sup>だけではなく、専門の職員により実習実施者を訪問し、その状況や阻害要因などの確認をし、共に解決策を考える、ということが活動の基本的な姿勢となっている。このように、2017年の技能実習法の成立により、JITCOがより支援事業者としての色合いを濃くした、ということが伺える。技能実習生に関する法的保護の問題については、当然、法令遵守を各監理団体及び実習実施者などが自主的に徹底することが望まれるものの、他方で、外国人技能実習機構が悪質業者と違法行為を取り締まるという役割を担うことにより、JITCOの役割をいかに生かしていくのか、ということが法的保護の課題に関する解決の一翼を担っていると見ることができるだろう。

第三に、技能実習生の日常生活などに関する問題である。技能実習生は当然、日本での生活経験の無いまま、来日しており、日本の住環境への対応に苦慮する、ということも多く見られる。この項目がクローズアップされる問題として「技能実習生の失踪」という問題が挙げられる。現在はICT技術<sup>(23)</sup>の発達によってSNS<sup>(24)</sup>などによる技能実習生同士の情報交換が可能となった。そのため、技能実習生が問題のある労働条件や待遇にあった場合、技能実習生自身がSNSで新しい働き先を探す、失踪をあっせんするブローカーとの接触をするなどの事例が見られている。他方で、技能実習生の携帯電話やスマートフォンを取り上げることや特定のサイトやサービスの利用を禁止することは人権侵害の問題があり、技能実習法令で禁止の対象となっている。この部分についてはあくまで遵守した上で、自発的転職が技能実習生には認められておらず、在留資格の失効の対象となってしまう、ということ十分に理解させなければならないと考えられる。なお、同記事においては①寄宿舍生活・生活マナーにおける地域住民とのトラブル、②技能実習生同士の言い争いや喧嘩、③自転車運転中の事故という三つの日常生活の問題が取り上げられ、これへの対応が重要であると考えられている<sup>(25)</sup>。

第四に、地域での多文化共生である。多文化共生が重要なことは、技能実習制度に限らず、現在では日本全体で共有されていることである。JITCOでは、訪問相談において管理団体などと多文化共生に関しての議論を行っており、この中では積極的に地域住民と技能実習生との間の交流活動を行っている実習実施者もあるものの、こうした活動をほとんど行っていない実習実施者もある。技能実習生を受け入れる上では、実習実施者や監理団体のみならず、地域住民の理解と協力が必要不可欠であり、この意味でも多文化共生を実現できるような、行事などの実施が望まれる。

### 第3章 外国人技能実習制度の課題

外国人技能実習制度が実施されてから多くの成果を取めたが、問題も少なくない。以下では、諸問題のうち、主に「在留管理および労働法の厳格な運用」、「労働市場政策」「技能実習生の失踪や犯罪行為

(22) (15)と同じ。15頁。

(23) ICTは情報通信技術である。

(24) SNSはソーシャルネットワークサービスであり、インターネットを介して人間関係を構築するスマホ、パソコン用の総称である。

(25) JITCO『かけはし Vol.138』15頁による。

などの問題」という三つの問題を中心に考えたい。

### 第1節 在留管理および労働法の厳格な運用

第一に、在留管理と労働法の技能実習生に対する厳格な運用である。受け入れ企業が技能実習生に対して与えるべき待遇などを与えていないという問題がみられる。例えば、米商務省『人身取引報告書2008』によれば、日本の技能実習制度は強制労働につながる人身売買の隠れ蓑として利用されているが、日本政府はこれを取り締まる意識を持っていないと報告している<sup>(26)</sup>。

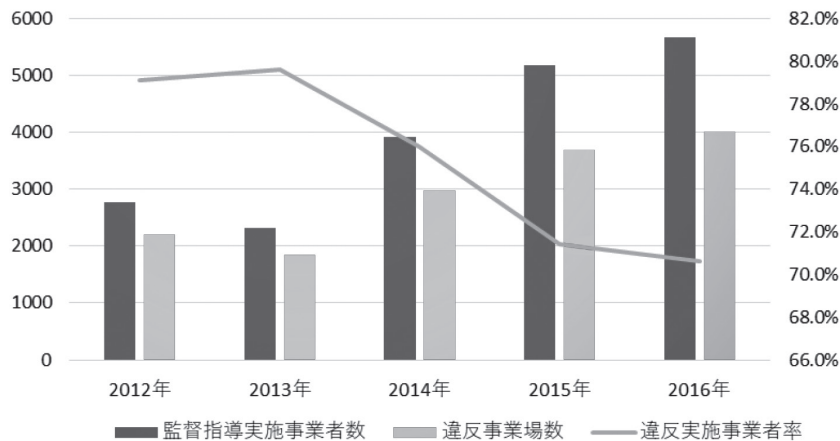


図4 監督指導状況

出所：厚生労働省『技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況』平成30年により作成。

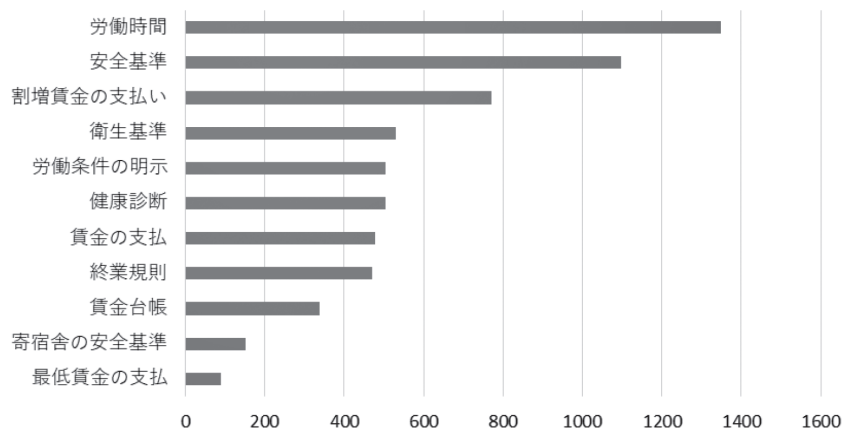


図5 違反の種類

出所：厚生労働省『技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況』平成30年により作成。

図4と図5は技能実習生の実習実施者、つまり受け入れ企業を対象に毎年調査を行い、しかも調査の状況を公表している。図4の調査は全国の労働基準監督機関が行うもので、受け入れ企業に対して、どのような問題があるのか、どれだけの指導監督を行ったのか、労働基準関連法令に違反しているのかを

(26) U.S. Department of State (2008) 「Trafficking in Persons Report」 150-151.



詳しく調査している。平成30年度に労働基準監督機関は実習実施者に対して、7,334件の監督指導を実施し、その70.4%に当たる5,160件で労働基準関係法令違反が認められたという<sup>(27)</sup>。

在留資格の管理および労働法の厳格な運用に関連する最も大きな問題として「斡旋詐欺問題」が取り上げられた。具体的には、日本企業側が希望する人材の基準と比較して、その基準を満たさない技能実習者が送り出されたことである。また、送り出し機関のスタッフが賄賂を受け取り、研修生・技能実習生として送り出しているという問題もある。基準を満たさない問題として、例えば、日本語能力および基礎学力の問題があり、日本に来て言葉が分からないため、日本の生活や職場の仕事に適應することが難しい、という事例が多数、見受けられる。さらに、送り出し機関は応募者から、高い保証金をとる問題、研修・技能実習期間中に逃亡・失踪した上、不法就労をしたなどの事例が見られている<sup>(28)</sup>。つまり、問題として技能実習生の送り出し機関の選定が曖昧で、受け入れ企業側の要望を満たしていないということが挙げられるわけである。

これらの問題に対して例えば、研修・技能実習制度を改正し、監理団体により不正行為の報告不履行や、行方不明者が多発してしまった場合には3年間の受け入れ停止ペナルティをその監理団体に対して科すなどの対策が講じられているが、問題の根絶にはいたっていない。厚生労働省が2017年に実施した調査<sup>(29)</sup>によれば、全国の労働局などが監督指導を行った5,966ヶ所のうち、70.8%の4,226ヶ所において何らかの法令違反があった、ということが確認された。これは前年の4,004ヶ所に比較して222ヶ所増えており、4年連続で過去最多の数字を示している。

法令違反の内容としては「労働時間」が1,566ヶ所(26.2%)であり、次に「安全基準」が1,176ヶ所(19.7%)、「割増賃金の支払い(不足など)」が945ヶ所(15.8%)と続いている。繰り返しの指導により改善が見られない事例など、送検されてしまった悪質なケースは34件にも上り、この中には、最低賃金を下回る賃金での継続的な労働や時間外労働を非常に長くさせているなどの事例も見られている<sup>(30)</sup>。

違反内容のうち、最も多いのが「労働時間」である。技能実習生については、入国直後の講習期間を除き、雇用関係の中で労働関係法令が適用されることとなる。当然、技能実習制度の流れや仕組み、実習計画の運用などの認定基準を策定しているのは技能実習法であるが、技能実習生の労働の基準に当たっては国内の労働者と同様に、労働基準法の適用を受けることとなる。したがって、使用者は相手が技能実習生であっても労働契約の締結に当たって、労働条件を明示することとなる。この際、労働時間も「書面で明示すべき労働条件」に含まれており、「始業及び終業の時刻」、「所定労働時間を超える労働の有無」、「休憩時間」、「休日」などといった項目を技能実習生に事前に示しておく必要がある。また、具体的には労基法労働時間が適用され、使用者は原則的に休憩時間を除いて、1週間のうちに40時間、1日につき8時間を超えた労働はさせてはならない。また、使用者は労働時間の長さに応じ、次の通り、休憩時間を労働時間の途中に付与する必要がある。

(27) 厚生労働省『技能実習生の実習実施者に対する監督指導・送検等の状況』平成30年による。

(28) ゲン・テイ・ホアン・サー(2013)「日本の外国人研修制度・技能実習制度とベトナム人研修生」『佛教大学大学院紀要 社会学研究科篇』41, 19-34頁による。

(29) 厚生労働省『外国人技能実習生の実習実施者に対する平成30年の監督指導、送検などの状況を公表します』2018年6月20日。

(30) 厚生労働省『技能実習生の実習実施者に対する監督指導・送検等の状況』2017年による。

表 5 労働時間と休憩時間

労働時間	与えなければならない休憩時間
6 時間以下	付与の義務無し
6 時間を超え, 8 時間以下	最低でも 45 分
8 時間を超える	最低でも 1 時間

出所：関係資料踏まえて作成。

但し、農業や畜産、水産業の事業場に当たっては労働時間と休憩及び休日に関する規定の適用が除外される。これに関しては農林水産省が通達『農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について』（平成 12 年 3 月）の中で「労働基準法の適用がない労働時間関係の労働条件についても、基本的に労働基準法の規定に準拠するもの」である、とされている<sup>(31)</sup>。つまり、実質的には技能実習生に関する限りにおいてはすべての事業所は、労働基準法に規定のある労働時間や休憩、休日に関する規定が適用された。なお、労働時間の管理には労働者の出勤日ごとの始業・終業時刻について原則的に①使用者が自ら認識すること、②タイムカードなどの客観的な記録を基礎として確認し、記録する、といういずれかの方法を取ることが必要である。

また、法定労働時間を超えた労働、あるいは休日労働をさせることは禁止されているが、「時間外・休日労働に関する協定」、いわゆる 36 協定にあたっては労働基準監督署に届けた場合、適法に時間外労働、あるいは休日労働をさせることが認められている。36 協定には、①時間外又は休日の労働をさせる必要のある具体的事由、②業務の種類、③労働者の数、④延長時間は、「1 日」、「1 日を超え 3 ヶ月以内の期間」及び「1 年間」についての延長することができる時間または労働させることができる休日、⑤有効期限を定めることとなっている。

技能実習生についてもこの 36 協定は同様のものである。労使間においてこの 36 協定を締結し、労働基準署への届け出を行った場合、いくらでも労働時間の延長ができる、ということではない。36 協定においては「1 日」、「1 ヶ月」、「1 年」のそれぞれの期間について延長時間を定めることができ、延長可能な時間には限度がある。ただし、従来の労働基準法においてはこの限度時間を超えた時間外労働について 36 協定届の余白にその理由と延長時間の明記を行えば、明記された範囲内において限度時間を超えることが可能であった。したがって、特別条項の欄に、延長時間の記載をすれば労働者に無制限に残業をさせることができってしまうのが従来の労働基準法であった。しかしながら、2019 年 4 月より「働き方関連法」が順次施行され、この特別条項についての規制がなされることとなった。具体的には、「1 年」という期間のタームにおいて「36 協定」の特別条項を定めることのできる時間外労働は、法定休日労働を除いて 720 時間となり、これを超えて時間を設定し、特別条項で定められた時間以上の時間外労働をさせた場合は法律違反として取り締まられることとなった。また、特別条項であっても月 45 時間を超えた時間外労働が許可されるのは年間で 6 ヶ月のみであって、6 ヶ月で時間外労働ができる時間は 450 時間となった。こうした規制は、当然技能実習生についても適用されるものである。しかしながら、現在においても技能実習生に関して「長時間労働」などの労働基準法違反が多い状況が続いている。例えば、厚生労働省の資料によれば、以下のような問題が取り上げられている<sup>(32)</sup>。

(31) 農林水産省『農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について』2000 年 3 月（最終閲覧日：2019 年 5 月 8 日）。<http://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-43.pdf>

(32) 厚生労働省『外国人技能実習生の実習実施者に対する平成 30 年の監督、送検等の状況』事例 1 より引用。

第一に「技能実習生が夜遅くまで働いている」との匿名の情報をきっかけに、午後9時以降に縫製業の事業場へ立入調査を実施したところ、実際にその時間まで技能実習生を労働させていた。

第二に労働時間の記録を調べたところ、直近6か月間において、在籍している技能実習生全員（4名）に対して恒常的に月80時間を超える時間外・休日労働（最長者は月105時間）を行わせ、1日しか休日がない月があるなど、36協定の締結・届出がないまま違法な時間外・休日労働を行わせていた。

第三に割増賃金は、1時間当たり500円の単価で支払われていた。

第四に賃金台帳に、労働日数、時間外・休日労働時間数を実際よりも過少に記載していた。

第五に直近6か月間より前の労働時間の記録が破棄され、記録が保管されていなかった。

上記で指摘した問題では、技能実習生との間で36協定が締結されず、その結果、違法な時間外・休日労働が行われていた。これは労働基準法第32条および同法35条違反であった。そのため、是正勧告が行われた上、過重労働によって健康障害防止策として時間外・休日労働時間の削減が指導された。

また、賃金についても、割増賃金が1時間当たり500円と、法定割増率（時間外労働が25%、休日労働が35%）以上での計算がなされていなかったため、これを同法第37条違反とし、不足分の支払いが勧告された。こうした指導の結果、36協定の締結や届出が行われた上、長時間労働を不要とする生産計画へと転換され、時間外・休日労働が月45時間以内に削減された。また、技能実習生について時間外・休日労働に対しての割増賃金の不足分である総額約120万円が支払われるなどの改善が見られた。

この事例に見られるように、技能実習生の労働条件について法令違反が見られる事業所ではその多くが複数の項目を違反している。また法令には規定されていないものの、労働環境が劣悪となっている例も少なくない。すなわち、技能実習生に関する労働基準法などの関係法令違反の問題は、単純に法令の遵守に関わる問題ではなく、「技能実習生」の人権問題として捉えることができると考えられる。

政府当局では、こうした現状に対応して、研修・技能実習制度の問題を放置しておくのではなく、同制度の本来の目的に沿った制度活用を目指す活用モデルを提案している。その1つとして、近畿経済産業局が中心となり実施している「平成28年度アジア産業基盤強化等事業：TPP発効を見据えたベトナムのモノづくり拠点化調査」がある。この中では、技能実習制度について、海外展開に活用した事例調査などを行った上、技能実習制度の模範的な活用事例を次の4つのパターンに分けて提示している。

- ① 技能実習生の受け入れを契機に、現地に海外邦人（工場）を設立このケースにおいては、「海外進出を検討して戦略的に技能実習生を受け入れ、ベトナムへ帰国するのに合わせて工場を進出したケース」および、「当初は海外進出を想定していなかったが、技能実習生を受け入れている間にベトナム進出への意欲が湧き、結果として工場を進出したケース」が含まれている。

このパターンでは、ベトナム国内において工場設立をする際に、技能実習生経験者が携わるため、現地と日本の従業員の橋渡し役として活用することができる。

- ② 技能実習生の受け入れを契機に、現地に海外事務所を設立し、ローカル企業への生産委託を開始（または、現地工場の設立を準備）

このパターンでは、日本での技能実習生の受け入れを1つの契機として、技能実習生の本国への帰国に合わせ、現地事務所を設立、ローカル企業への生産受託を初めた事例を元に提案されている。

③ 異業種で働いた技能実習経験者を現地採用

このパターンは、他企業に在籍していた技能実習経験者について現地で採用し、現地工場において活躍してもらっている事例である。

④ 現地進出後、企業単独型で技能実習制度を活用

このパターンにおいては企業単独型の技能実習制度を活用し、本社工場で研修する事例である。

このように同調査で示されたパターンは、日本での研修・技能実習制度を経た者を日本企業が研修生・技能実習生の本国において活用する、という形態であった。現在の研修生・技能実習生制度の問題点は、「我が国で培われた技能、技術又は知識の開発途上地域などへの移転を図り、当該開発途上地域などの経済発展を担う「人づくり」に寄与するという、国際協力の推進」<sup>(33)</sup> という本来の目的に合致しない制度の悪用および、その結果としての様々な問題をもたらしたと考えられる。上記に述べたパターンでは、日本企業にとっても技能実習生を受け入れることでコスト削減などのメリットではなく、海外進出を果たすことができるという前向きのメリットを示すことによって、技能実習制度の矛盾点を解決することのできる形態へと整理することができるものが提示されている。この調査は、日本の技能実習生で最も多いベトナム人を対象に絞り、調査されたものの、その他の国籍を持つ技能実習生にも応用することができると考えられる。

## 第2節 労働市場政策

在留資格「特定技能」では、単純労働者の受け入れへの門戸が開かれたとの意見が多く聞かれる。しかし、少なくとも技能実習制度の中では単純労働者の受け入れは認められていない。ただし、実際のこれまでの技能実習制度の利用のされ方としては日本人労働者が就労しながらない分野に技能実習生を受け入れることによって、単純労働者を確保するための制度として設計されている、という側面も否めなかった。技能実習制度はこれまで、この本来の制度の目的と実態の乖離から「ほとんどイカサマ」（河野太郎法務副大臣（当時））などの言葉で表現されることさえあった。

このような形で技能実習制度が利用されてきたからには、単に技能実習生や将来における外国人労働者の現在の労働市場内における役割を果たしていないだけでなく、労働市場自体がもたなくなる恐れがある。これに対して、外国人労働者問題に関するPT（副大臣会議）「外国人労働者の受け入れを巡る考え方のとりまとめ」では、この問題に対応するために低賃金構造で技能実習生に頼っている分野に関しては「産業政策の明確化が前提になる」と述べており、実習制度を技能移転だけではなく、国内の「産業・企業のニーズにも応えること」を加え、研修の対象として高度技能者を加える見直しの提言が行われた<sup>(34)</sup>。この点に関しては、特定技能制度が結局のところ、この提言に応えるような制度となったと考えられる。「外国人労働者」に日本人労働者が就労しながらない分野の労働を頼る、という構造自体は根本的に日本社会に温存されているとも考えられ、抜本的な対策が必要であると言えるだろう。

すなわち、外国人労働者の問題を根本的に解決するには、国内には働き手のいないような「低賃金の単純労働」を募集せざるを得ない状況を持つ労働市場について改善が必要であり、労働市場の構造的改

(33) 近畿経済産業局『平成28年度アジア産業基盤強化等事業：TPP発効を見据えたベトナムのモノづくり拠点化調査』70頁による。

(34) 法務省『技能実習制度の現状（不正行為、失踪）2018年3月23日。

善が見られなければならない。特に、常に技能実習生の受入人数の多い職種である「機械・金属関係」「繊維・衣服関係」「建設関係」「農業関係」の業界について、技能実習生に大きく依存せざるを得なくなっている。こうした業界全体の構造を変えなければ、問題の解決には至らないのではないだろうか。

### 第3節 技能実習生の失踪や犯罪行為等の問題

既に述べたように、技能実習生の失踪や犯罪行為等の問題がいまクローズアップされ、社会問題化している。この問題を解決するには、まず問題発生 of 要因を見つけなければならない。例えば、技能実習生の送り出し機関または企業が技能実習生から、高い保証金を取るという要因がある。また、研修・技能実習期間に技能実習生が逃亡、失踪するという問題もある<sup>(35)</sup>。法務省は2018年に、2017年12月までに失踪し、その後、出入国管理・難民認定法違反などの容疑により摘発された実習生を対象とした失踪動機の聞き取り調査を行っている。この報告によれば、摘発された容疑者が2,870人を数える。国籍別では中国、ベトナム、インドネシアの順になっているが、失踪動機（複数回答可）は「低賃金」（67.2%）、「実習後も稼働したい」（17.8%）、「指導が厳しい」（12.6%）、「労働時間が長い」（7.1%）、「暴力を受けた」（4.9%）となっている<sup>(36)</sup>。

では、なぜ技能実習生の失踪は起きてしまうのであろうか。そもそも外国人研修生も含めると、失踪の問題は1990年代の後半から社会問題として認識されている。実にそこから30年近く、問題が解決されないまま、特定技能制度の創設にまでいたってしまった。ただし、失踪の問題について議論が全くなされてこなかったわけではない。佐野（2002）<sup>(37)</sup>によれば、「ローテーションシステムとして機能する外国人研修・技能実習制度にとって、研修生・技能実習生の逃亡・失踪は、結果的にその帰国が担保されないことを意味するのであるから、その機能の不全と同義である」としている。実際、技能実習制度の目的自体は2019年現在においても本質的に変わっておらず、この指摘は現在の状況にも、そのまま当てはまるものであると考えられる。この点について佐野（2002）は一つの要因として「一般労働市場の賃金と研修手当との乖離がプッシュ・プル要因となった」ことを認めつつも、「有効求人倍率が低下したとき、すなわち労働市場において求人が少ないときに逃亡・失踪が増加している」という事実を取り上げ、以下のように説明した<sup>(38)</sup>。

すなわち、逃亡や失踪が求人数の少ない「買い手市場」の時期に増加しており、①逃亡した研修生が労働市場統計に反映のされない「地下経済」より労働需要に供給された、②研修生が受け入れ企業の管理が緩くなった時期に合わせて逃亡・失踪をしている、という2つの解釈が成り立つとしている。前者は、地下経済において「その高低にかかわらず底堅い需要があってもおかしくはない」ために、「オモテ市場」の求人数が減り、溢れた分の研修生の労働力が地下経済に供給された、という考え方である。他方で後者は、同様に買い手市場においては受け入れ企業側から見れば、外国人研修生に対する需要は弱くなっており、それが結果として研修生を受け入れるインセンティブの低下を招いたという可能性のことを示している。具体的にはこのインセンティブの低下により、「研修生管理がお粗末」になったという解釈が成り立つ。

佐野（2002）の指摘は技能実習制度となった現在の労働者の状況においても、当然、当てはまるもの

(35) (22)と同じ。

(36) 法務省『2019年調査・検討結果報告書』による。

(37) 佐野哲（2002）「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」20頁による。

(38) 佐野哲（2002）「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」22頁による。

である。しかしながら、研修生（技能実習生）が逃亡・失踪する理由についての考慮がなされていない。つまり、あくまで佐野（2002）において研修生（技能実習生）は逃亡・失踪の動機を根本的に有しており、したがって、これを抑えるインセンティブが受け入れ企業側に働かず、「管理」がずさんになるなどの現象が見られる、としている。この説は、一定の説得力を持っているとは考えられるが、根本的な研修生（技能実習生）の逃亡・失踪動機を明らかにすることとは異なる部分に焦点を当てたものとなっていると考えられる。

佐野（2002）に代表されるように、これまでの技能研修生・実習生の課題に関して、低賃金労働や受け入れ企業側のずさんな管理などを指摘する、日本側の問題について論じる傾向が強かった。しかし、この論点のみで逃亡・失踪の問題を捉えては本質を見誤る可能性もある。例えば、技能実習生の受け入れ先と地域社会との関係を分析する研究では、外国人技能実習生と受け入れ社会との関係の希薄さが指摘されている<sup>(39)</sup>。また技能実習生自体も地域の活動への参加などに興味を示さない場合が多く見られる<sup>(40)</sup>。

高木・辻・池田（2010）<sup>(41)</sup>では、主にソーシャルキャピタルからの解釈を通じて、地域社会における犯罪管理を検討している。都市部の郵便調査から得られたデータを使用して、近隣の個人レベルまたはマクロレベルのソーシャルキャピタルによって促進された協力的行動が、回答者の犯罪被害者の数に及ぼす影響を調査した。この結果、個人レベルでの協力的な知人のネットワークサイズが、回答者の協力的な行動の数を促進することを示した。また、挨拶や立ち話が頻繁に行われる近所に住むことで、回答者の協調行動が促進される、ということも分かった。加えて、マクロレベルで集約された協調行動については「コミュニティの強盗」の観点より、被害者数に抑制効果がある、ということも示されている。高木・辻・池田（2010）における研究結果のハイライトは個人レベルで「協調的な知人」を多くもつ人ほど、協力的行動も多くなる、ということと、「挨拶や立ち話をする知人」の数が多いほど協力的行動が多くなる、ということを示した、ということである。つまり、地域にコミュニティに馴染んでいるか否か、ということも人の協力的行動を促進する上で非常に重要である、ということである。

高木・辻・池田（2010）の研究結果に基づいて考えるならば、技能実習生についても地域におけるコミュニティに馴染ませることが失踪や犯罪行為などを減少させていく上で重要であると考えられる。例えば、経済産業省がまとめている『新・ダイバーシティ経営企業100選』<sup>(42)</sup>に紹介されているX社では「ドアを叩いてくれた人すべてに応えたい。」という理念を持って、外国籍社員への不利な労働条件、給与などを排除し、外国籍従業員が働きやすい環境を作り出すことを目標としている。また、企業内に保育所を設けるなど、外国籍従業員が働きやすい環境を整えることも続けているが、地域社会における外国籍派遣スタッフに対する理解度の向上を図っている。具体的には地元のプロサッカーチームの主催した国際的な文化を集めたイベントにおいて、X社がグルメの屋台やステージパフォーマンスの取りまとめを

(39) 小林真正（2013）「地域社会を通じてみた外国人技能実習制度・北海道の事例を中心に」吉原和男編『現代における人の国際移動』、上林（2015）『外国人労働者受け入れと日本社会技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会など。

(40) 坂幸夫（2016）『外国人単純技能労働者の受け入れと実態・技能実習生を中心に』東信堂。

(41) 高木大資・辻竜平・池田謙一（2010）「地域コミュニティによる犯罪抑制：地域内の社会関係資本および協力的行動に焦点を当てて」『社会心理学研究』26(1)、36-45。

(42) 経済産業省「事業概要」『ダイバーシティ経営企業100選』。

<http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/diversity/kigyoy100sen/outline/index.html#page01>

行い、イベントを盛り上げるなど、地域のイベントにも積極的に参加している。これにより、「地域社会における外国人への理解度向上」を図っている。この点は、JITCOも技能実習生の受け入れに際して必要である。

本節では、「在留管理および労働法の厳格な運用」と「労働市場政策」、「技能実習生の失踪や犯罪行為などの問題」の3つの問題を考察した。この3つの問題につき、どれ一つをとってみても極めて重要な問題である。すぐに解決策を打ち出すことができるのは、在留管理および労働法の厳格な運用である。在留管理および労働法の厳格な運用については官民の連携の中で、特に改善の余地がある。また、受け入れ企業側の意識の変化により、改善することが可能性である。したがって、この3つの問題のうち、まず、労働法の遵守、労働環境の整備を図っていくことが重要だといえるだろう。

## おわりに

上記の検討を通じて以下の問題を明らかにすることができた。

第一に、本稿を通じて技能実習制度の目的とその理念を明らかにしたことである。「技能実習法」は平成28年11月28日に公布された。これによって、技能実習生制度が新しく生まれたように見えるが、この制度は過去の外国人研修制度を受け継いで生まれたものである。というのはこの二つの制度の目的がいずれも開発途上国への技能の移転を図り、その経済発展を担う人づくりに協力する制度だからである。1997年に中国研修生の帰国後の実態を調査するために中国の送り出し機関と企業及び帰国研修生・実習生を調査した時にいずれもこの制度の目的を聞かされ、外国人研修制度設置の目的が中国でよく知られていることがわかっている。

第二に、技能実習法の成立により、従来の研修生制度が技能実習生制度に統合されたことである。これは留学生制度と似通っている。アメリカと違い、日本の大学は外国から、直接留学生を募集し、受け入れることができない。外国人は日本の大学に進学するためにまず日本語学校に進学し、日本語を習得しなければならない。日本語学校に進学し、日本語を勉強する外国人留学生をこれまでに「就学生」と呼ばれている。「就学生」は「留学生」ではない。在留期間の長さによって「就学生」と「留学生」という二つの制度に分けられている。「就学生」の在留期間は「留学生」より短く、1年間または2年間に限定されている。日本語学校を卒業して大学の入学試験に合格すれば、就学生は初めて留学生になり、在留期間も1年間から2年または4年間に延長したわけである。しかし、いま、就学生制度がなくなった。就学生制度が留学生制度に統合されたからであるが、在留期間の規制によって、就学生の在留期間を限定している。したがって、もし日本語学校を卒業しても大学に進学することができなければ、日本の在留期限が切れ、帰国せざるを得ないからである。そのため、多くの留学生は日本語学校を終了後、なんとか大学を見つけなければならないのである。日本語学校に進学した留学生を国別にみれば、中国人についてベトナム人が2番目に多いことがわかる。しかし、ベトナム人の多くは漢字などがわからないため、大学の入試に合格することができない。いまの外国人研修生制度が外国人技能実習制度に統合されたが、就学生制度と同様に日本語ができないベトナム人の多くは結局、研修生の2年間を経たおらず、日本語ができないまま来日している。外国人実習生制度はこの問題を考慮する必要がある。

第三に技能実習生制度は送り出し国と受け入れ国の双方にとって極めて素晴らしい制度である。調査によれば、これまでに外国人研修生のうち、中国人は最も多い。1997年に中国人技能実習生は4,530人

で、全体の58.5%を占めたほどである<sup>(43)</sup>。外国人研修制度が1993年に創設されたものの、長い間、中国人研修生（技能実習生を含まれる）は終始一貫首位を占めてきた。なぜ中国人が来日するのか、調査によれば、派遣目的で第一に挙げられるのは研修を通じて日本の先進的な技術を習得できること、中国人材の育成にも大いに役立つことが挙げられた。そのため、中国の各地政府は、研修生の派遣にとりわけ積極的であった。張氏の調査によれば、「日本の先進的な技術を学ぶこと」は被調査対象の82.9%を占め、「日本企業の管理と経営方法をまなぶこと」（同71.4%）、「日本の職場規律をまなぶこと」がそれに続く<sup>(44)</sup>。

中国の派遣機関は以下のように、三つに大別される。第一は中国対外経済貿易部が所管する「中日研修生機構」である。「中日研修生機構」は日本の国際研修協力機構と同じ機能を果たしている。第二は国家専門家局である。第三は中国に進出している日系企業である。いま、ベトナム派遣の技能実習生が中国人をはるかに上回っているが、ベトナムには中国の中日研修機構のような派遣機関がない。また、中国と違って、ベトナムは人材育成より、外貨を稼ぐという目的を中心に上げている。ベトナムは外貨取得を国策として掲げ、日本をはじめ、世界中に労働力を派遣している。外貨を稼ぐことが確かに重要ではあるが、ベトナムは中国のようにもう少し人材育成を前面に出し、単純労働力の派遣より、人材育成、中でも高い人材の育成を行うべきである、具体的に大学院生を中心にベトナム人の人材を育成すべきではないかと思われる。

第三に技能実習生にかかわる問題が非常に多い。これらの問題はこれまでの調査でも判明していた。派遣を中心にみれば、①派遣管理制度、政策上の問題、②派遣団体の問題、③派遣企業の問題、④研修生個人の問題などが挙げられた<sup>(45)</sup>。紙面の都合でこれらの問題の分析はできない。

これらの問題のうち、特に指摘したいのは労働環境の改善問題である。今後、外国人労働者の受け入れが増えるにつれて、労働環境の問題がさらに目立つようになるに違いない。日本における外国人技能実習生の労働環境を改善していく必要がある。

#### 参考文献

- ゲン・テイ・ホアン・サー（2013）「日本の外国人研修制度・技能実習制度とベトナム人研修生」『佛教大学大学院紀要 社会学研究科篇』41, 19-34 頁。
- 阿部賢一・金子博治・藤原基文（1995）「外国人労働者問題の研究」『建設マネジメント研究論文集』3, 23-34 頁。
- 安里和晃（2005）『高齢者介護施設の外国人労働者——台湾での聞き取り調査から——』。
- 明石純一（2017）「海外から働き手をいかに招き入れるか——日本の現状と課題——」『日本政策金融公庫論集』34, 87-107 頁。
- 相扨正（2013）「日本労働市場における外国人労働者問題と労働政策」『近畿大学商学論集』13(1), 61-91 頁。
- 佐野哲（2002）『外国人研修・技能実習制度の構造と機能』。
- 石井敏（1997）「日本の異文化コミュニケーション研究の現状と今後の課題」『異文化コミュニケーション』27 頁。
- 井田敦彦（2004）「少子化・高齢化とその対策」『少子化高齢化と外国人労働者』242-251 頁。
- 竹内英二（2017）「中小企業における外国人労働者の役割」『日本政策金融公庫論集』35, 21-39 頁。
- 恵羅さとみ（2015）「外国人労働者の受け入れと技能伝承・人材育成の課題——建設業における技能実習制度の背景・現在・未来——」『建築コスト研究』95, 31-37 頁。

(43) 張紀濤「中国における研修生派遣制度の仕組みと管理制度の特徴」『城西大学経済・経営紀要』第17巻第1号, 19 頁。

(44) (43)と同じ。

(45) 上と同じ。48 頁。



- 城本るみ「外国人介護労働者の受け入れに関する課題——台湾の経験から——」『人文社会化学論叢』101-122頁。
- 下野恵子（2016）「EPAによる外国人看護師・介護福祉士の受け入れ政策の問題点——医療・介護サービス産業の人材育成と就業継続」『中央大学経済研究所年報』48, 41-68頁。
- 中川かず子・神谷順子（2017）「道内外国人技能実習生の日本語学習環境をめぐる課題——受け入れ推進地域を事例として——」『開発論集』99, 15-32頁。
- 宮坂純一（2018）「日本の賃金制度——賃金形態の国際比較軸について——」『社会科学雑誌』第20巻。
- 山崎隆志（2006）「看護・介護分野における外国人労働者の受け入れ問題」『レファレンス』2006年2月号』4-13頁。
- 山本克也（2009）「我が国における外国人看護師・介護士の現状と課題」『季刊・社会保障研究』45(3), 258-268頁。
- 高木大資・辻竜平・池田謙一（2010）「地域コミュニティによる犯罪抑制：地域内の社会関係資本および協力行動に焦点を当てて」『社会心理学研究』26(1), 36-45頁。
- United Nations（2019）, “International Migrant Stock”（最終閲覧日：2019年10月2日）  
<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/index.asp>
- 日本経済新聞「外国人労働を拡大、「移民」じゃないの？」2018年11月12日（最終閲覧日：2018年11月27日）。  
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO37528090Y8A101C1I10000/>
- 経済産業省「事業概要」『ダイバーシティ経営企業100選』  
<http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/diversity/kigyo100sen/outline/index.html#page01>
- 西日本新聞「「移民流入」日本4位に 15年39万人、5年で12万人増」2018年5月30日（最終閲覧日：2018年11月25日）。  
[https://www.nishinippon.co.jp/feature/new\\_immigration\\_age/article/420486/](https://www.nishinippon.co.jp/feature/new_immigration_age/article/420486/)
- 法務省入国管理局「技能実習生の入国・在留管理に関する指針（平成25年12月改訂）」（最終閲覧日：2019年9月16日）。  
<https://www.tipcs.jp/pdf/Guideline.pdf>
- 厚生労働省（2017）「外国人技能実習制度への介護職種の追加について」。  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000147660.html>
- 厚生労働省（2013）「労働経済の分析——構造変化の中での雇用・人材と働き方——」。  
<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/13/13-1.html>
- 農林水産省「農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」2000年3月（最終閲覧日：2019年5月8日）。  
<http://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-43.pdf>
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「企業における外国人技能実習生の受け入れに関する調査」『JILPT 調査シリーズ』157, 2016年5月。  
<https://www.jil.go.jp/institute/research/2016/documents/157.pdf>
- 公益財団法人国際研修協力機構「外国人技能実習制度とJITCO」2013年12月25日（最終閲覧日：2019年10月10日）。  
<http://www.moj.go.jp/content/000119401.pdf>

## **It is the Problem with Skill Training System for Foreigners**

Zhang Jixun · Zhang Yicheng

### **Abstract**

The purpose of this paper is to examine the history and current status of the foreign technical Intern Training program of foreigners and to clarify its problems. The Technical Intern Training program of foreigners was established in 2016 by the grant of the “Technical Intern Law,” but the Postal program for Skills Implementation is based on the Foreigner Training program established in 1993. Both systems played an important role in Japan’s international contribution, intending to transfer skills and the like for developing countries and to cooperate on the development of people responsible for their economic development.

Although the technical intern training system was started as a part of international contribution activities in this way, there is a problem that Japan relies on the labor force of technical interns for the fields of work where Japanese workers do not want to work. There is a large gap between the objective of the program and realistic system management. In recent years, the problem of the disappearance of technical interns has been highlighted and has become a social problem.

In the future, as the accepted number of foreign workers increases, the problems must rapidly increase. Among many issues, there is a demand for improving the working environment. This paper also touches on the work environment issues. Improving the working environment is expected to be a significant issue.