

日本の外国人研修・技能実習制度と問題点

宇都宮大学大学院国際学研究科博士課程 ノンティビック

1. 日本で進む外国人研修・技能実習制度

1980年代後半の「バブル」の時代、日本社会では、労働力不足という問題に直面しバブル崩壊後も、日本中小企業は、依然として労働力不足の問題が解消されないままの状況が続いていた。その一つの解決策が外国人労働者を受け入れ策の一つである「外国人研修・技能実習生制度」がある。

現代、日本における少子高齢化が深刻化になり、働く世代は今後減少していき、日本全体で労働力不足が起きることが想定されている¹。そのため、外国人労働者を受け入れる策の一つである「外国人研修・技能実習生制度」がますます重要になっていくと予想されている。

以下で「外国人研修・技能実習生制度」の歴史と仕組みを整理しつつ、問題点について考察していく。

2. 研修・技能実習制度の歴史

外国人研修・技能実習制度とは、開発途上国等の青壮年労働者を一定期間受け入れ、日本で開発され、培われた産業上の技能・技術・知識の修得をしてもらい、母国の経済・産業振興を担う「人づくり」を目的としたものである。この制度はこのような目的の下に成り立ち、日本の国際協力・国際貢献において重要な役割を担っている。

研修生としての受け入れは、1960年代後半頃から始まった。海外へ進出した日本企業が、現地法人や合弁会社、取引関係のある企業の社員を日本に呼び寄せ、関連する知識や技能を修得させたものであり、母国への帰国後に、日本で修得した知識・技能を大いに活用してもらうための研修であった。

その後、1990年にはそれまで企業が単独で行っていた「研修」に加え、中小企業団体等を通して中小企業等が研修生を受け入れる新たな受け入れ(団体監理型)が可能となった。より幅広い分野における研修生の受け入れ体制が整備された。

各国の経済発展を担う「人づくり」に一層貢献することを目的とした制度へ拡充するという観点から、日本政府は1993年に技能実習制度を創設した²。

3. 研修・技能実習制度の仕組み

研修生・技能実習生を受け入れることのできる機関は、「企業単独型」と「団体監理型」の2つのタイプがある。「企業単独型」は、日本の企業(実習実施機関)が海外の現地法人や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を行うタイプである。

実習期間は基本的には1年であり、入国後の最初の2カ月は原則的に講習期間であり雇用関係はない。その後10カ月間雇用関係の下での実習期間である。入国1年目の在留資格は「技能実習1号」である。所定の技能評価試験に合格し、在留資格の「技能実習2号」への変更が認められれば、雇用関係下での実習をさらに2年間延長できる。従って、技能実習期間は最長で3年である。

受け入れ人数の多い国は、中国、ベトナム、フィリピン、インドネシアの順である。国際研究協力機構(JITCO)によると2011年の技能実習登録者の75.8%が中国国籍、ベトナムが9.5%、フィリピンが5.8%である。

現状では、研修・技能実習制度の本来の目的を十分に理解せずに、派遣された労働者を単に低賃金労

働者として、不適正な取扱いをする受け入れ団体・受け入れ企業がみられるようになってきた。例えば、研修生に時間外労働をさせ、実習生に賃金を払わないといった事例である。

このために、2009年7月に「入管法」の改正が行われ、これまでの研修・技能実習制度を廃止して、新たな技能実習制度を創設し、講習終了後すぐに労働関係法令を適用できるようにして、技能実習生の保護を図るようにした。この新制度は2010年7月から実施された³。

4. 研修・技能実習制度の問題点

技能実習制度には二つの問題点があるため、それぞれについて以下で述べていく。

(1) 送り出し機関の問題点

送り出し国政府窓口は、研修生、技能実習生の送り出しを指導監督する立場から、研修生送り出し機関の適格性をチェックすることになっている。送り出し国政府窓口が適格であると認めた機関については、国際研究協力機構（JITCO）に連絡することになっている。2012年12月の時点で15カ国811の認定送り出し機関がある。これらは、あくまで送り出し国の政府窓口が、それぞれの国の基準に従って認定したものであり、日本の窓口が認定するものではない。国によってバラバラの基準で認定することにも問題があると思われるが、送り出し機関の中には、送り出し国政府窓口の認定を受けていない機関もある。非認定機関が送り出しをできること自体が問題である。

ベトナムの場合、政府の窓口は「労働・傷病兵・社会省 海外労働局（DOLAB）」であり、認定送り出し機関数は122（2013年1月の時点）である。

送り出し機関が、多額の保証金を出国前に研修生から徴収している。また送り出し機関が研修生に制度の説明が不十分な状態で研修生を送り出す、といった事例が挙げられる。政府や管理機関、日本の取引企業によると、日本への研修生送り出し機関で信用ができるのは少数であると言われる。送り出し機関が保証金を得るために研修生から極端な場合100万円以上の保証金をとることもある。研修生が負担する高額な保証金は借金しなければ賄えない。借金したお金を早く返済するため契約を破棄し、高収入を求めて失跡するケースも多い。保証金を徴収してはいけないことになっているが、このように不当な利益を得ている悪質な送り出し機関やブローカーが存在する現実がある。

(2) 受け入れ側の問題点

研修生が自分の国で1ヶ月、入国してから1ヶ月、合計2ヶ月の講習で実習実施機関に配属されるが、これで十分なのだろうか。実習が始まってから、ことばの問題があり、仕事面での誤解や行き違いなどが起こっている。

1998年からの10年間で、研修生数は3倍以上、技能実習生数は約7倍に増加してきた。この間、実習生に対する不当な待遇や人権侵害などの事例が報告されてきた。禁止されている産業を強制する、送り出し機関に払う「管理費」を研修生の手当てから差し引く、実習生に適用される労働法を守らない、パスポートの取り上げ、外出制限などである。このような実態に対応して関係法令も改正されてきたので、極端な人権侵害に当たるような事例は減っていると思われるが、相変わらず、いろいろな不正行為が発生している。

現在、団体管理型の受け入れ機関の不当行為の類型で多いのは、研修生の所定時間外作業、労働関係法規違反、名義貸しなどである。2008年の研修・技能実習制度に関する不当行為件数は452機関にのぼった。研修受け入れ企業に対する指導・監督が不十分な団体が存在し、一部の受け入れ企業では、研修

生・技能実習生が実質的に低賃金長時間労働者として扱われ、賃金不払い等の労働関係法令違反も発生しているのが実状である。

外国人技能実習制度は、発展途上国の経済発展・産業振興の担い手となる人材育成のために、日本の技能・技術を移転することにあるが、この本来の目的を十分に理解せず、労働力を確保できない日本の零細企業が労働力を確保するための制度になっているのではないか。実際に、実習実施機関の64%が従業員数19人以下の零細企業である。

5. 技能実習制度の本来目的を実現ために必要な事

技能実習制度の本来の目的実現出来るようにするため送り出し機関、受け入れ機関、研修・技能実習生それから国際研修協力機関 JITCO の努力必要がある。

送り出し機関には技能実習生の募集・選抜に当たって管理団体と協力して適正な人選を進める必要がある。それから日本の外国人技能実習制度に対する認識深める必要がある。あくまでも、技能の修得、移転のために日本の外国人技能実習制度に参画しているという認識を持つ、技能実習生を単に安価労働者として募集し、日本に派遣することはしてはいけない。また、研修技能実習生を派遣する前に十分な事前講習を実施すること、保証金の徴収を禁止。

受け入れ機関には技能実習生が入国した直後に講習を座学により実施することが義務づけられている。日本語、日本での生活に関する知識、入管法、労働基準法、不正行為への対応方法等の法的保護に必要な情報を教えるべきである。それから訪問指導の実施をきちんと実施する。(実際には3か月につき1回も実習実施機関の所在地において技能実習の実施状況を確認しない受け入れ機関もある。)

実習実施機関には技能実習生に対する賃金の支払いは最低賃金以上として、技能実習指導を行い、生活指導員を付ける必要がある。

技能実習生自分自身には技能実習生制度を十分理解させ、自分の実習目標を明確に意識させる必要がある。

¹山田昌弘『少子化社会日本』(岩波新書 2007年4月 15~17,37)

²守屋貴司『日本の外国人留学生・労働者と雇用問題』(晃洋書房 2011年7月 140~149)

³財団法人 国際研修協力機構『外国人技能実習制度の法的保護情報に関する入管法テキスト』(2010年7月 22,24,26)