

日本の技能実習制度の発展の経緯と展望

第8回 外国人受入れ制度検討分科会

2014年3月18日(火)

法政大学社会学部 上林千恵子

0. 本稿の目的

日本の技能実習制度の今後の在り方を考えるために、これまでの発展経緯と、送り出し側にあたる中国の送り出し事情の双方について考察したい

1. 外国人技能実習生度の成立経緯

1) これまでの制度的発展

1982 改正入管法の施行 外国人研修生の在留資格の創設

1990 改正入管法の施行 「研修」の在留資格及びその基準の明確化

団体監理型の研修が認められる

1993 技能実習制度の創設 研修後1年間の就労

1997 実習期間が2年間に延長

2010 改正入管法の施行 技能実習生1号と2号への転換 労働者としての地位

2) 出発点 人手不足であった中小企業を中心に外国人受入の試行錯誤の試み

① 鋳造業 川口市の海研会の事例

* 1983年に中国から研修生受け入れ

② 岐阜の縫製業団体

* 1981年から中国から研修生受け入れ=日中友好使節団を編成して受け入れ努力

* 1970年代に技術研修生として韓国女性を受け入れ

③ 大阪の縫製業団体

* 東南アジアからの研修生を受け入れ → 研修であるために賃金水準が低かった

* 日系ブラジル人を雇用(1990~92) → 転職の自由があるために定着せず

1993年以降は、技能実習生に切り替え

ポイント: 海外現地子会社を持たない中小企業が人手不足から在留資格を技術研修生として外国人労働者をうけ入れた=技術研修生が一つのモデルではあるが、技術移転というその目的よりも形式上で「在留資格」を利用するという点に重点があった。《出発当初から、形式と実態との分離》

2. 業種別に異なる技能実習生の果たす役割

1) 縫製業

- * 日本人を雇用できないために、縫製業の最低賃金水準で雇用可能な技能実習生に依存
縫製加工賃の値引き要求があり、利益幅が薄い現状
- * 国内での事業所数の減少が続いている
- * 国内での低賃金水準と中国国内の賃金水準の高騰で中国での希望者が以前ほど集まらず

農業・漁業・水産加工

- * 国内就業者の高齢化のために不可欠の労働力として技能実習生が機能
- * 景気変動の影響を受けず、構造的な労働力不足のために増加傾向（表1参照）
- * 「屋外作業中心+賃金水準が低い」ため、日本人に人気がない
- * 季節変動があるために、年間を通して実習生の仕事を確保することが課題
- * 農業では、自営業主が雇用者を雇用した経験がないために問題が発生しやすい

2) 建設業

- * 景気変動の影響が大きく、またそれに伴い賃金の変動も大きい（表1参照）
- * 屋外作業中心で人気がない
- * 職種としては、熟練職種と低熟練職種が混在

3) 機械・金属業

- * 景気変動の影響が大きく、受け入れ人数の変化も大きい
- * 規模では中小企業から大企業にまで広がっている
- * 日本人の派遣労働者、日系ブラジル人の雇用と比較して技能実習生の場合は3年間の雇用が一区切りであるために、労働力の計画的配置が可能であり、そこが技能実習生を雇用するメリットとなっている

4) 技能実習生1号のみの受け入れ サービス職種中心 1年間の滞在で帰国

- * クリーニング職種
- * 温泉地にある旅館の接客業従事者
遠隔地に立地しているために、アルバイトを雇用できない→中国の旅客学校卒業生を雇用
- * 建物清掃員 などの職種

ポイント：業種、規模によって技能実習生及び研修生の果たす役割が異なっている。実習生の場合、共通点は労働力受け入れであるが、3年間で帰国することを前提に、その限りでの労働者としての技能訓練を職場で実施している。2010年の入管法改正後は、技能実習生は入国直後から最低賃金以上を支払う貴重な労働力であり、その コストに見合う成果 を企業は求めている。

表 1 業種別技能実習(2号)移行者の推移 (単位:人)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全体	40,993	51,016	60,177	63,747	57,996	46,985	51,109	53,791
農業	2,758	3,341	4,045	4,981	6,144	6,092	6,329	6,888
建設	2,659	3,930	5,275	5,918	4,859	3,543	3,679	4,595
食料品製造	4,844	6,117	6,797	7,278	7,941	7,208	6,401	7,043
繊維・衣服	14,289	15,072	14,871	14,475	14,032	11,181	10,837	11,437
機械・金属	8,903	12,557	15,907	16,704	12,356	8,992	12,164	11,775

出所: 国際研修協力機構編『JITCO 白書』各年版より筆者作成

表 2 業種別技能実習移行者の前年比伸び率 (単位:%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全体	24.5	18.0	5.9	-9.0	-19.0	8.8	5.2
農業	21.1	21.1	23.1	23.3	-0.8	3.9	8.8
建設	47.8	34.2	12.2	-17.9	-27.1	3.8	24.9
食料品製造	26.3	11.1	7.1	9.1	-9.2	-11.2	10.0
繊維・衣服	5.5	-1.3	-2.7	-3.1	-20.3	-3.1	5.5
機械・金属	41.0	26.7	5.0	-26.0	-27.2	35.3	-3.2

出所: 表 1 に同じ

3. 技能実習生の選抜と教育訓練: 中国人の場合

1) 募集・選抜

- * 雇用主からの注文に応じて、中国側派遣会社が応募者をつのる
- * 技能実習制度初期には 10 倍の応募、
- * ここ 10 年間の通常は、募集人員の 3 倍の人数が応募者となるように派遣企業が調整
- * 募集地域は派遣会社が独自に開拓する、その地域の募集人をネットワーク化する
基本的には農村（農村戸籍の所有者）から募集をかける
- * 都会に農民工として流出した労働者を派遣することは、失業救済という福祉目的を兼ね備える公営派遣会社ならばともかく、民間派遣会社はおこなわない。応募者の出身地での家族関係を掌握し、そのために日本での行動に制限をかけられるような人を探し出す
- *

2) 教育訓練

● 教育訓練をする場所

- * 派遣基地（省や市が運営している場合と、民間の会社がある）で訓練
- * 大手派遣会社は、自前の訓練校を持っていて、1 か月間の事前訓練

● 訓練内容

① 生活規律訓練

- * 1か月の集合訓練の中で教え、かつ不適應者はこの期間に脱落
- * 集団生活に慣れさせることが主眼
- * 人民解放軍退役者が指導員として雇用されている場合が散見された

② 日本語訓練

- * 一般的な訓練 → 日本での就業先での方言の使用、職場に固有の日本語などがあり、日常会話ができればよいというレベルでしか望めない現状
- * 日本語検定2級までの訓練を実施してほしいという要請を出す大手企業もあり、そういう企業での賃金条件はよい
- * 縫製業のように、日本への派遣の歴史が長い業種へ特化している派遣会社は、専門用語を日本語で学習させている場合もある

③ 体力訓練

- * 日本の職場の高密度の働き方に3年間耐えるために、マラソンなどを必修としている派遣会社もある。少なくとも、体操は必須

④ 技能訓練

- * 必要とされる技能が派遣される職種、職場によって異なり、受け入れ人数も1社ごとには少数であること、訓練には設備、用具が必要とされる、などの要因により派遣前訓練に占める技能訓練が持つ比重は小さい

3. 中国人技能実習生の属性

連合総研編、2012『外国人労働者問題に関する調査報告書』連合総研
50人に対するアンケート調査 調査対象者は支援団体へ駆け込んだ実習生

表3 最終学歴

	初級中学	専科学 校・ 技工 学校	高級中学	専門学 院・ 短大
総計	44.0	34.0	20.0	2.0
男性	10.0	60.0	25.0	5.0
女性	66.7	14.8	18.5	--

表 4 来日前の就業の有無

	無職	雇用者	都市個人 労働者	農村労働者
総計	18.0	52.0	2.0	22.0
男性	25.0	55.0	5.0	15.0
女性	14.8	51.9	---	25.9

表 5 就労者の雇用形態

	正社員	契約社員	その他	無回答
総計	26.9	38.5	26.9	7.7
男性	36.4	36.4	18.2	9.1
女性	21.4	42.9	35.7	—

表 6 帰国後の希望する働き方

	元の会社に戻 る	日本で実習し た業種で働く	どのような業 種でもよい	自分で起業す る	暫くの間は仕 事をしたくない	その他
総計	6.0	12.0	10.0	34.0	20.0	18.0
男性	10.0	10.0	15.0	40.0	15.0	10.0
女性	3.7	14.8	3.7	29.6	22.2	25.9

ポイント：

- * 出身の不安定な就労状態の人を一時的に日本に派遣している
- * 帰国後の就業についても、したがって出国前の状態と変わらないことが多い
- * 3年間の滞在=3年間の就業先確保+賃金水準が母国よりもよいので、一時的には多額のお金を入手可能

4. 中国の送り出し派遣会社と中国政府

1) 中国の労務輸出政策の存在

- * 中国には、海外貿易のカテゴリーに労務輸出政策が存在する
- * この労務輸出政策は、開始当初は、海外請負工事受注として対外経済援助政策の一環であり、経済的意義よりも政治的意義が強かった。その意味では海外への技術移転を目的とした日本の技能実習制度も、創設当初は経済的意義よりも対外技術援助の意味が強調されたことと、共通点を有していよう

表 7 海外請負工事と労務輸出人員の推移

	海外請負工事			海外労務輸出	
	完成営業金額 (億ドル)	年末在外就業 者数(万人)	完成営業金額 (億ドル)	派遣人員数 (万人)	年末在外就業 者数(万人)
1979-82	1.23		2.06		
1985	6.63	3.06	1.72		2.49
1990	16.44	2.18	2.23		3.61
1995	51.08	3.84	10.95		22.59
2000	83.79	5.56	28.13		36.93
2005	217.63	14.48	47.86	18.34	41.87
2006	299.93	19.86	53.73	21.48	47.52
2007	406.63	23.60	67.67	21.49	50.51
2008	566.12	27.16	80.57	22.49	46.71
2009	777.06	32.69	89.11	18.01	45.03
2010	921.70	37.65	88.80	18.68	47.01
2011	1034.24	32.40	-	20.91	48.84

注 1) 海外労務輸出契約金額は、『中国貿易外経統計年鑑 2011』による。

出所：国家統計局貿易外経統計司編、2012、『中国貿易外経統計年鑑 2012』 pp. 615

- * 中国の労務輸出相手国として、日本の受け入れ数は断然大きい
- * 日本の労働条件、安全衛生などの側面は、他の輸出先国よりも優良であるとの認識が中国側にある（非正規＝不法滞在 で就労する人が少ない）

表 8 輸出相手国別労務輸出人数（年度末滞在者数）

			2010		2011	
	人数(人)	構成比(%)	人数(人)	構成比(%)	人数(人)	構成比(%)
総計	450,277	100.0	470,095	100.0	488,409	100.0
アジア小計	385,257	85.6	397,694	84.6	420,443	86.1
日本	161,942	36.0	171,747	36.5	177,560	36.4
シンガポール	62,856	14.0	65,410	13.9	71,463	14.6
韓国	36,592	8.1	38,229	8.1	40,941	8.4
マカオ	47,908	10.6	47,913	10.2	58,103	11.9
台湾	12,595	2.8	12,789	2.7	10,851	2.2
香港	19,103	4.2	20,640	4.4	21,992	4.5
アフリカ小計	26,020	5.8	34,380	7.3	29,041	5.9
モーリシャス	5,667	1.3	5,454	1.2	4,931	1.0
ヨーロッパ小計	26,632	5.9	26,466	5.6	27,421	5.6
イギリス	1,202	0.3	1,135	0.2	1,027	0.2
ドイツ	4,529	1.0	4,878	1.0	4,978	1.0
ロシア	17,018	3.8	16,661	3.5	17,527	3.6
北アメリカ小計	4,387	1.0	3,726	0.8	3,172	0.6
アメリカ	3,475	0.8	3,190	0.7	2,672	0.5

出所：表 7 に同じ。pp.628-631

2) 中国側派遣会社

- * 国営および地方政府が運営する非常に大規模な派遣会社が存在
- * 一方では、民間企業が派遣会社として参入し、こうした民間会社の中の悪質な派遣会社を取り締まるため法律が次々と制定されている
- * 出証権＝海外への人材派遣業務を可能とする権利であり、政府からの認可が必要

表 9 大規模労務輸出企業名と派遣者数（2010 年度）

単位:人

順位	企業名	国営・地方	JITCO 認定送 出し機 関	年間派遣者数	年度末在外 就業者数
1	中海海員対外技術服務有限公司	国営	○	5,890	4,026
2	泉州中泉国際経済技術合作(集团)有限公司	地方		5,702	4,241
3	中国大連国際合作(集团)股份有限公司	地方	○	4,419	6,056
4	長砂市対外経済貿易有限公司	地方		4,097	6,115
5	中国河南国際合作集团有限公司	地方	○	3,725	3,825
6	威海国際経済技術合作股份有限公司	地方	○	3,637	6,183
7	珠海国際経済技術合作公司	地方		3,112	6,132
8	広州対外経済発展総公司	地方		3,104	3,496
9	湖南国際工程建設有限責任公司	地方	○	3,083	5,679
10	厦門海隆対外労務合作有限公司	地方		2,663	2,050
11	河南君誠対外経済技術合作有限公司	地方		2,457	2,060
12	上海遠洋対外労務有限公司	地方		2,435	2,266
13	中国山東対外経済技術合作集团有限公司	地方	○	2,337	4,674
14	中遠対外労務合作公司	国営	○	2,311	3,129
15	中国厦門国際経済技術合作公司	地方		2,300	4,384
16	北京鑫裕盛船舶管理有限公司	地方		2,266	2,081
17	中海国際船舶監理有限公司	地方		2,208	1,516
18	烟台国際経済技術合作有限席に公司	地方	○	2,201	4,635
19	中国国際技術智力合作公司	国営	○	2,005	4,958
20	中建国際労務有限公司	国営	○	1,916	3,316

出所：中国商務部（2011）『中国商務年鑑 2011』中国商務出版社、pp. 205

JITCO ホームページ http://www.jitco.or.jp/send/situation/china/sending_organizations.html

2012 年 11 月 26 日引用

ポイント：中国政府、派遣会社の行動を見ると、技能実習生の労働市場は日本側の買い手市場であることがわかる

5. 結論

- * 実習生に労働移動の自由がないことであり、そのために、多くの問題が発生しやすい
- * しかし、日本の技能実習制度の条件は日本を取り巻く中国、東南アジア諸国の送り出し側からみると相対的に良好
- * 日本は受け入れる技能実習生に対して 圧倒的な買い手市場 であるという条件が、送り出し派遣企業、実習生本人、受け入れ事業主の三者間で、法定を下回る労働条件の低下を暗黙のうちに合意しやすい
- * 最低賃金を守る、残業割増賃金を支払う、といった最低限の法令順守を実施することが、この制度の存続を保障することになる
- * 実習生受け入れの問題は、国内の業種間格差とも結びついており、長期的には低賃金の実習生を受け入れても日本国内での存続は難しい業種もある
- * 製造業以外の、農業、あるいはサービス産業などの分野は、技能実習制度の枠組み以外の外国人短期受け入れ制度などが考慮されてもよいかもしれない。本来、製造工程の技能工育成を掲げて発足した技能実習制度に、あらゆる職種を埋め込むことに無理があるので、業種・職種ごとの条件を明確化する必要性があろう

以上