

外国人技能実習制度をめぐる制度変容 ——アベノミクスにおける外国人材活用政策を中心に——

万城目正雄*

- 1 はじめに
- 2 アベノミクスにおける外国人材の活用
- 3 外国人技能実習制度の沿革と枠組
- 4 技能実習法案の概要
- 5 まとめ

1 はじめに

政府は、2014年6月24日に、経済財政政策の基本方針である「経済財政運営と改革の基本方針2014」（骨太の方針2014）を閣議決定し、50年後に1億人の人口を維持する必要があると明記した。政府として、マクロ政策の重要課題に、「将来人口」の規模を掲げ、少子・高齢化を伴う人口減少社会に取り組む方針を示した。

同時に、政府の成長戦略を明文化した「日本再興戦略」の改訂（日本再興戦略改訂2014）を閣議決定し、人口減少社会への対応について、ミクロ政策の視点から、生産性の向上、女性・高齢者の労働市場への参入拡大に加え、外国人材を活用する方針と具体的な方向性を示した。

日本再興戦略では、世論に配慮し、移民政策ではないことを明確にするため、「外国人材」という表現を用いているが、これ以後、アベノミクスといわれる経済政策の一環として、外国人労働者受入れ政策が次々と打ち出されている。つまり、2014年をターニングポイントとして、日本の外国人労働者受入れ政策は、人口減少社会への対応という観点から新たな局面を迎えることになったといえよう。

そこで、本稿では、アベノミクスの下で、新たな局面を迎えた日本の外国人労働者受入れ政策を整理しつつ、その一環として改正されることになった外国人技能実習制度に焦点を当て、政府の成長戦略によって、どのように同制度が変容しようとしているかについて、確認することとする。

受理日2016年11月23日

*教養学部人間環境学科社会環境課程准教授

2 アベノミクスにおける外国人材の活用

2-1 将来人口の明確化と外国人材の活用

2012年12月に発足した安倍政権は、長期にわたるデフレから脱却し、持続的な民間主導の経済成長を達成するため、三本の矢（第一の矢は大胆な金融緩和、第二の矢は機動的な財政政策、第三の矢は成長戦略）から構成されるアベノミクスといわれる経済政策を推進してきた。

アベノミクスの実行に当たって、政府はマクロ政策の基本方針となる「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針2014）を取りまとめるため、2014年1月に、経済財政諮問会議の下に有識者委員会「選択する未来」を設置した。

同委員会は、2014年5月に、「未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築－（これまでの議論の中間整理）」を公表し、今後半世紀を見据えた中長期的な課題を取りまとめた。そして、現状の出生率が続けば、50年後には、日本の人口は、現在の3分の2に当たる8700万人まで減少することを示し、この「人口急減」が、労働力人口の減少、経済成長の鈍化、地域経済の縮小、社会保障や国・地方の財政の持続性の危機など、私たちの未来に大きな影響を及ぼすため、日本経済の活力を維持するために、50年後においても1億人程度の人口規模を維持すべきであるという提言をとりまとめ、経済財政諮問会議に報告した¹⁾。

政府は、この提言を受けて、骨太の方針2014に「50年後の1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」と明記し、2014年6月24日に閣議決定した。「政府が人口維持の明確な目標を打ち出すのは初めて」²⁾とメディアが大きく取り上げたとおり、マクロ政策の重要課題に「将来人口」の規模を据えて、少子化・高齢化を伴う人口減少社会への対応に取り組む方針を示した³⁾。

そして、骨太の方針2014とともに、政府の成長戦略をとりまとめた「日本再興戦略改訂2014」を閣議決定し、人口減少社会に対応するミクロ政策として、生産性の向上、女性・高齢者の労働市場への参入拡大に加え、外国人材を活用する方針を示した。

このようにして、政府は、人口減少社会に向けた対応を図るため、「外国人材」の活用という表現を用いて、外国人労働者の受入れ拡大政策を推進することとなった。つまり、アベノミクスといわれる経済政策の下で、2014年をターニングポイントとして、日本の外国人労働者受入れ政策は、新たな局面を向かうことになったのである。

2-2 外国人材活用策

それでは、政府の成長戦略において、どのような外国人材活用策が示されているのか、日本再興戦略に明記された政策を整理してみよう。日本再興戦略では、毎年6月の改訂ごとに、外国人材活用策が示されてきた。2014年以降に閣議決定された日本再興戦略の中から、主な政策をまとめると、表1のとおりとなる。

これらの政策の特徴は、日本の外国人労働者受入れ政策・出入国管理政策を岩盤規制と位置

表1 政府の成長戦略における外国人材活用に関する主な政策

日本再興戦略	政策	概要
2016 年	日本版高度外国人材グリーンカード」の導入	高度外国人材の永住許可申請に要する在留期間を現行の5年から大幅に短縮
	東京開業ワンストップセンターの抜本的強化	開業に伴う外国人材の入国手続きの円滑化
2015 年	IT 人材の受入促進	インド、ベトナム等の現地トップレベルの IT 系大学に対し、日本企業への就労に関する情報発信を強化 海外 IT 系大学の卒業生に対する留学・就労支援等を行うため、海外 IT 系大学の指定に関する政府間協議の実施
	観光分野における外国人材の活用	ホテル・旅館、スノーリゾート、通訳案内などの観光分野において、訪日外国人旅行者へのサービス提供のための専門的知識や技能を要する業務について、在留が認められる要件の明確化やその周知等
2014 年	高度外国人材の活用	高度外国人材受入環境の整備 留学生の国内企業への就職支援等
	外国人技能実習制度の見直し	・外国人技能実習制度の管理監督体制の抜本的強化 ・対象職種の拡大 ・実習期間の延長（3年→5年） ・受入れ枠の拡大
	建設及び造船分野における外国人材の活用	復興事業の更なる加速と 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた緊急かつ時限的措置として、建設分野・造船分野の技能実習修了者の就労者としての受入れ
	国家戦略特区における家事支援人材の受け入れ	国家戦略特区において地方自治体による管理体制の下、日本人の家事支援サービスを提供する企業に雇用される外国人家事支援人材の受入れ
	介護分野における外国人留学生	介護福祉士等の国家資格を取得した外国人留学生の卒業後の国内における就労を可能とするため
	製造業における海外子会社等従業員の国内受入れ	企業の海外展開支援を目的とした製造業における海外子会社等従業員の国内受入れ

出所：日本再興戦略改訂2014、同2015、同2016より筆者作成

付けながらも、後述する従来の政府方針は堅持し、その枠組みの中で技能実習法の制定、出入国管理及び難民認定法（入管法）の改正による在留資格「介護」の新設など、必要な法令上の措置を行うとともに、国家戦略特区を活用して家事支援人材の受入れを可能とするほか、復興・2020年の東京オリンピック・パラリンピックに伴う建設需要に対応するために緊急的・時限的措置として建設分野・造船分野の外国人材を受け入れるなど、これまで認められてこなかった外国人労働者の受入れとその拡大に踏み切っている点にあるといえよう。

政権が発足して約3年が経過した2015年9月に、アベノミクスは、第二のステージに移った

と宣言され、「一億総活躍社会」の実現を目的とする、新たな三本の矢として、「希望を生み出す強い経済」（GDP600兆円の実現）、「夢を紡ぐ子育て支援」（希望出生率1.8の実現）、「安心につながる社会保障」（介護離職ゼロの実現）が発表された。そして、この新三本の矢の実現を目指し、2016年6月2日に「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された。

「ニッポン一億総活躍プラン」においても、50年後の1億人程度の人口を保持する方針が維持され、人口減少局面において成長力を強化するために、これを担う人材の創出として、外国人材を活用することが明記されている。具体的な政策としては、①高度外国人材の受入れ促進、②外国人留学生、海外学生の就職支援強化、③グローバル展開する日本企業における外国人従業員の受入促進、④在留管理基盤強化と在留資格手続の円滑化・迅速化、⑤外国人受入れのための生活環境整備の5点が掲げられている。そして、2017年末までに5,000人、2020年末までに10,000人の高度人材の認定、2020年には、情報通信業に従事する外国人IT人材を3万人から6万人に倍増させるという指標が示されている⁴⁾。

さらに、2016年9月には、一億総活躍社会実現に向けて、「働き方改革」に関する施策を検討するために「働き方改革実現会議」が設置されたが、ここでも、引き続き、外国人材の活用が検討課題の一つとなっており、政府の外国人労働者の受入れ拡大路線が継続している。

それでは次に、政府の成長戦略に掲げられている外国人技能実習制度の見直しに焦点をあてて、一連の外国人材受入れ拡大政策の中で、どのように制度が変容しようとしているのか確認することとしたい。

3 外国人技能実習制度の沿革と枠組み

3-1 外国人技能実習制度の創設

外国人技能実習制度は、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、経済発展を担う「人づくり」に協力することを目的として、従前から実施されていた外国人研修制度を拡充する形で、1993年に創設された。その後、2009年の入管法改正による制度改正を経て、現在に至っている。そこで、外国人技能実習制度が現在に至るまでの経緯について、出入国管理政策の観点から整理してみよう。

日本においては、国際協力機構（JICA）、財団法人海外技術者研修協会（AOTS、現在の一般財団法人海外産業人材育成協会（HIDA））等が政府開発援助（ODA）予算により外国の公務員や技術者等を対象とした政府関与の下での外国人の研修員等を受け入れてきた。これに加え、1960年代頃から、民間ベースにより、主として、海外に進出した日本企業の技術移転ニーズに対応するため、外国の現地法人や合併企業、取引関係のある企業等の従業員を日本に招聘し研修を実施してきた。

こうした技術研修に対するニーズに対応するため、政府は1981年に入管法を改正し、外国人技術研修生のための在留資格「4-1-6の2」（入管法第4条第1項第6号の2を意味する。）を新設した。1982年には9973人の技術研修生が新設された在留資格により日本に入国している⁵⁾。

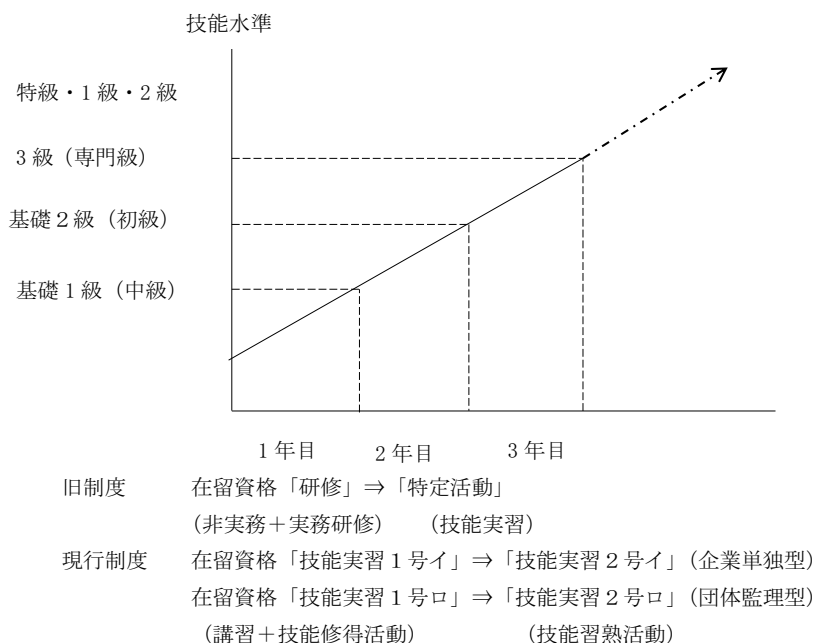
その後、日本の経済・社会は、バブル経済期を迎え、特に1980年代後半にかけて顕著となった国内産業界の人手不足と、それに伴い生じた外国人不法就労者問題などへの対応を図ることが喫緊の課題となった。そのため、政府は、1988年に「専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進するが、いわゆる単純労働者の受入れについては、日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすこと等から慎重に対応する」との方針を、経済計画および雇用対策基本計画に明文化し、この方針に基づき、1989年に入管法を大幅に改正し、受入れ要件を明確にした27の在留資格を整備した⁶⁾。

その一つとして、政府は、在留資格「研修」を新設し、関連の法務省令・法務省告示に基づく、外国人研修制度を創設し、1990年から施行した。外国人研修制度の特徴として、日本企業が外国の現地法人・合併企業または取引先企業の従業員を外国人研修生として受け入れる「企業単独型」の研修に加え、法務省告示第247号により、受入れ要件が緩和され、海外に展開していない日本の中小企業においても外国人研修生の受入れが可能となった点が挙げられる。つまり、商工会議所・商工会・中小企業団体等の監理の下であれば、外国の企業等と取引・資本関係を有していない中小企業においても外国人研修生の受入れが可能となった。この場合の外国人研修生の受入れ人数枠は、「企業単独型」が受入れ企業の常勤職員数の5%以内と規定されていることに対して、団体監理型の場合、受入れ企業の常勤従業員50人以下3人までと緩和されるなど、中小企業でも利用可能な制度となった。これは、外国人研修生にとっては、日本の中小企業の有する技能等を修得できる機会が拡大し、日本の国際協力の幅が広がることを意味した。

外国人研修制度における研修期間は原則として最長1年間であり、この期間の3分1以上は、日本語教育や生活指導等の非実務研修を行うことが義務付けられた。換言すると、非実務研修以外の期間は生産活動に従事する実務研修（OJT）の実施が認められた点も外国人研修制度の特徴の一つである。

その後、政府は、1993年の法務省告示141号により、外国人研修制度を拡充する観点から外国人技能実習制度を創設した。これにより、在留資格「研修」の活動を修了し、適切な技能実習計画が策定され、国の技能検定基礎2級相当の試験に合格するなど、一定の要件を満たした外国人研修生は、「特定活動」の在留資格に変更し、外国人技能実習生として、研修を受けた同一の企業等において、雇用関係の下で、より実践的な技能等を修得するために、研修期間とあわせて、最長2年間（例：研修1年＋技能実習1年）、日本に滞在することが可能となった。外国人研修生の場合には、修得しようとする技能等が同一作業の反復のみによって修得できるものでない等の法務省令が定める要件を満たしていれば、職種に制限はない。しかし、研修終了後、技能実習に移行するためには、公的評価制度の下で技能評価試験に合格することが義務づけられた。公的評価制度がある職種は、制度発足当初17職種に限定されていたが、職種追加のための試験制度が徐々に整備され、技能実習移行対象職種（現在は技能実習2号移行対象職種という。）は、2016年4月1日現在、農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属等の分野の74職種（133作業）に増加している。これと並行して、1997年には一部職種、1998年にはすべての職種において、最長3年（例：研修1年＋技能実習2年）まで期間の延長

図1 外国人技能実習制度と技能修得水準



出所：国際研修協力機構 (http://www.jitco.or.jp/system/seido_enkakuhaikai.html) より作成

が認められている（図1参照）。

また、外国人技能実習生が受入れ企業と雇用契約を締結することになったため、労働関係法令に基づき、労働者としての法的保護を受けることができるようになったことも外国人技能実習制度の特徴の一つに挙げられる。つまり、在留資格「研修」は非就労資格であるため、実務研修中に生産活動に従事しても、生活実費を補てんする研修手当が支給されるのみであったが、外国人技能実習生には、労働の対価としての賃金が支給され、法令の定める手続・範囲において、残業を行うことも認められることとなった。同時に、外国人技能実習生には、社会保険（年金・健康保険）に加え労働保険（雇用保険・労災保険）の加入も義務付けられている。

3-2 在留資格「技能実習」の創設

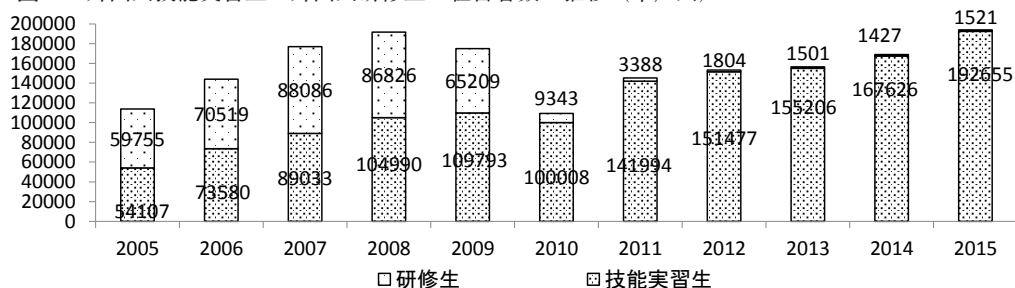
このように外国人技能実習制度が外国人研修制度を拡充する形で創設されたことにより、在留資格「研修」の新規入国者数は2007年には10万人を超え、制度の国内外への定着化が進んだが、その一方で、①一部の受入れ企業で外国人研修生・外国人技能実習生が実質的に低賃金労働者として扱われており、労働関係法令違反が発生していること、②受入れ企業に対する指導・監督が不十分な受入れ団体が存在していること、③外国人研修生をあっせんして不当な利益を得る悪質な送出し機関やブローカーが存在していることなどが問題視されるようになった⁷⁾。

このような問題に対して、政府は、2007年6月22日に閣議決定された「規制改革推進のため

の3か年計画」において、①実務研修中の外国人研修生に対する労働関係法令の適用、②外国人技能実習生に係る在留資格の整備、③法令以外の規定に基づく規制等の見直しについて、遅くとも2009年の通常国会までに関係法案を提出することとされた。⁸⁾ この計画に基づき、入管法を所管する法務省は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化を課題として、国会に法案を提出し、在留資格「技能実習」を創設することを含む改正入管法が2009年7月に公布され、2010年7月から施行された。

入管法改正によって、第一に、在留資格「技能実習」が創設された(図1参照)。技能実習の活動内容は、在留資格「技能実習1号」に基づく、講習による知識修得活動及び雇用契約の下で技能等を修得する活動(入国後1年目)と在留資格「技能実習2号」に基づき、「技能実習1号」終了後に修得した技能等を習熟する活動(2・3年目)となった。第二に、在留資格「技能実習」が創設されたことにより、就労活動が認められていなかった実務研修中の外国人研修生にも、雇用契約の締結が義務付けられることになり、外国人技能実習生として、労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令による保護が受けられるようになった。なお、在留資格「研修」については、非実務のみの研修のほか、国・地方公共団体等の研修等の公的性格が認められる研修に限定されることとなった。第三に、外国人技能実習に係る不正行為が類型化され、法務省入国管理局「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」など、法令以外に基づいて規制されてきた事項が法務省令に規定された。その他、外国人技能実習生として入国した後、一定期間の講習(日本語、日本での生活一般に関する知識、技能実習生の法的保護に必要な情報、円滑な技能等の修得に資する知識)の実施や監理団体に実習実施機関(受入れ企業)に対する監査や訪問指導などの実施を義務付けるなど、監理団体の監理責任が強化された。また、団体監理型の場合、監理団体に、職業安定法に基づく職業紹介事業の許可または届出が義務付けられたことも法改正に伴う変更点となる。

図2 外国人技能実習生・外国人研修生の在留者数の推移(年、人)

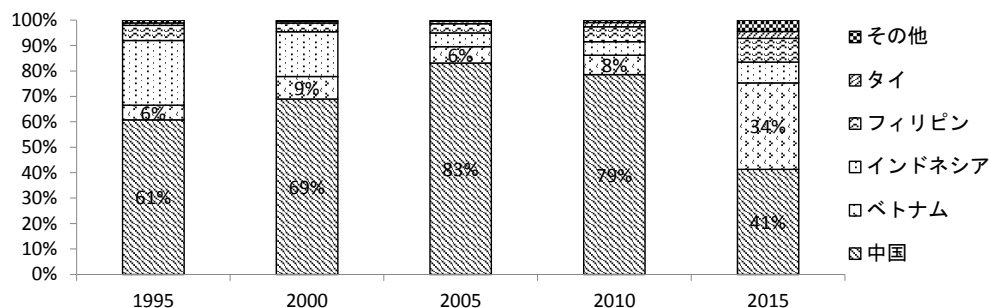


注1：2010年以降、外国人研修生数が大幅に減少しているが、これは2010年7月の改正入管法の施行により、研修生は公的研修・非実務のみの研修を行うものに限定され、実務研修を行う場合は、入国後1年目から技能実習生として在留することとなったためである。

注2：本図では、2010年7月の改正入管法施行以前の技能実習生は、在留資格「特定活動」の在留者数を示している。改正入管法施行後の技能実習生は、在留資格「技能実習1号」と「技能実習2号」の在留者数の合計を示している

出所：法務省入国管理局資料より作成

図3 国籍別技能実習2号移行希望申請者数の推移（年度，％）



注：2010年の改正入管法施行以前は、在留資格「特定活動」に基づく技能実習移行希望申請者数である。

出所：国際研修協力機構資料より作成

表2 国籍別技能実習2号移行希望申請者数（年度，人）

	1993	1995	2000	2005	2010	2015
中国	-	2, 194	11, 115	34, 095	36, 918	30, 482
ベトナム	-	209	1, 422	2, 640	3, 582	25, 093
インドネシア	-	919	2, 840	2, 193	2, 490	6, 001
フィリピン	-	214	546	1, 491	2, 778	6, 907
タイ	-	34	115	369	762	1, 972
その他	-	41	69	205	455	3, 305
合計	1, 164	3, 611	16, 107	40, 993	46, 985	73, 760

注：2010年の改正入管法施行以前は、在留資格「特定活動」に基づく技能実習移行希望申請者数である。

出所：国際研修協力機構資料より作成

3-3 外国人技能実習生の受入れ状況

2015年末時点で日本に在留している外国人技能実習生は192,655人、研修生は1,521人となった。2005年以降の外国人技能実習生・研修生数の推移を見ると、世界金融危機（いわゆるリーマンショック）による不況の影響を受け、2008年をピークに2010年にかけて半減するほど大きく落ち込んだ。その後、2011年から増加基調に転じたが、同年3月に東日本大震災とそれに続く原子力発電所の問題が発生したため、そのペースは鈍化したものの、景気の回復を反映し、2015年には、対前年比約15%増と大幅に増加している（図2参照）。在留する外国人技能実習生の国籍別内訳は、中国人が46.2%、ベトナム人29.9%、フィリピン9.2%、インドネシア7.9%、タイ3.2%、その他3.6%となっている。また、2015年末の外国人技能実習生の在留者数192,655人のうち、団体監理型（「在留資格技能実習1号口」及び「技能実習2号口」）が96.1%を占めている。

国籍別技能実習2号移行申請者数の推移をみると、中国人の受入れが最も多いが、その割合は、2005年度の83%から2015年には41%に低下している。その一方で、アセアン諸国からの受入れが増加する傾向が顕著になっており、とりわけ、ベトナムの増加が著しく、2015年度には

表3 業種別技能実習2号移行希望申請者数（年度，人）

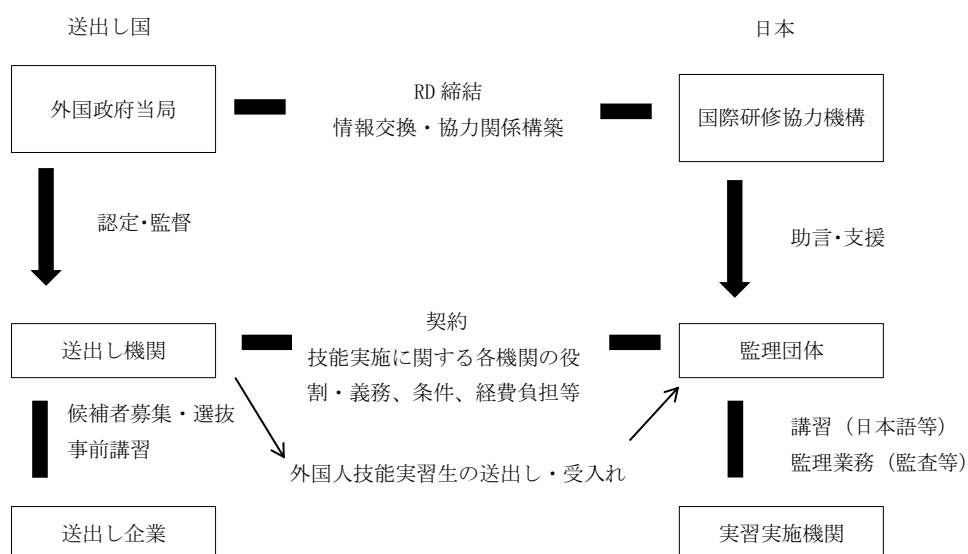
	1993	1995	2000	2005	2010	2015	
農業関係	0	0	247	2,758	6,092	8856	12.0%
漁業関係	0	110	309	280	387	913	1.2%
建設関係	379	956	1,667	2,659	3,543	12,767	17.3%
食品加工関係	18	85	1,300	4,844	7,208	9,773	13.2%
繊維・衣服関係	384	1,497	7,703	14,289	11,181	10,061	13.6%
機械・金属関係	207	499	3,500	8,903	8,992	14,632	19.8%
その他	176	464	1,381	7,260	9,582	16,758	22.7%
合計	1,164	3,611	16,107	40,993	46,985	73,760	100.0%

注1：2010年の改正入管法施行以前は、在留資格「特定活動」に基づく技能実習移行希望申請者数である。

注2：その他に分類されている主な作業は、溶接、プラスチック成型、塗装がある。

出所：国際研修協力機構資料より作成

図4 外国人技能実習制度（団体監理型）の枠組みと関係機関の役割



出所：国際研修協力機構ホームページ（<http://www.jitco.or.jp/send/index.html>）より作成

その割合が34%に達している（図3および表2参照）。

受入れ業種別では、「機械・金属関係」「建設関係」「繊維・衣服関係」が受入れ人数の多い分野のトップ3となっている。時系列でみると、繊維・衣服関係の数が2005年の14,289人をピークに減少傾向を示している。また、建設については、2010年度から3.6倍増加するなど、近年、著しい増加傾向を示している（表3参照）。

3-4 外国人技能実習制度（団体監理型）の枠組みと関係機関の役割

ここで、団体監理型の場合における外国人技能実習制度の枠組みと関係機関の役割について整理することとしたい（図2参照）。在留資格「技能実習1号ロ」における上陸基準では、外国人技能実習生は、原則として、日本で技能実習を受けようとする同種の業務に従事した経験のある18歳以上であり、外国の政府機関等の推薦を受けることが必要となる。また、団体監理型においては、資本、取引関係のない外国の企業から日本の中小企業が監理団体の責任と監理の下、外国人技能実習生を受入れることとなる。そのため、外国人技能実習制度の中核的機関として活動する国際研修協力機構⁹⁾は、支援活動の一つとして、送出国の政府当局等と討議議事録（RD: Record of Discussions）を締結し、定期的に協議を行うなどにより、協力関係を構築するとともに、外国人技能実習制度に関する情報を諸外国に提供するとともに、送出国の関係法令、送出し機関情報を収集し、日本の監理団体等に提供する役割を担っている。そして、送出国の政府当局等は、国際研修協力機構とのRDに基づき、送出し機関を認定し、認定した送出し機関の管理・監督を行うという役割を担っている。日本の監理団体は、国際研修協力機構を通じて、送出国の政府当局等が認定した送出し機関の情報を入手し、送出し機関との間で民間ベースの契約を締結し、外国人技能実習生を受け入れることとなる。¹⁰⁾つまり、外国人技能実習制度は、国際研修協力機構が送出国の政府当局等と構築した枠組みが活用され、発展してきたといえよう。

なお、国際研修協力機構がRDを締結した国は中国、アセアン諸国を中心とした15カ国となっている。

3-5 制度の効果

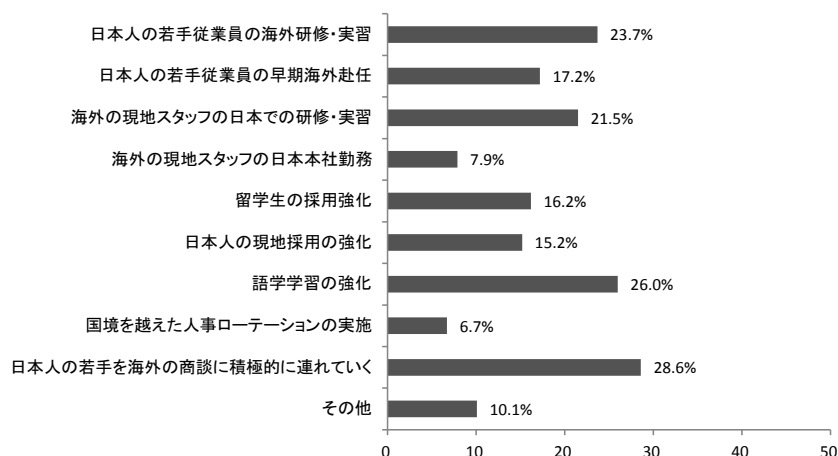
外国人技能実習制度の効果については、十分な検証が行われているとはいえない。そこで、ここでは、先行研究として実施されているアンケート調査の結果に依拠して、制度の効果を整理することとしたい。

第一に、企業単独型の効果である。企業が海外展開する際の障害として指摘されている「現地人材の育成」の問題を解決する手段として、企業単独型による外国人技能実習制度が活用されている。

「2014年版中小企業白書」では、「現地人材の確保・育成・管理」、「海外展開を主導する人材の確保・育成」が、中小企業の海外展開における経営課題であることを指摘しているが、三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2012）が行ったアンケート調査の結果によると、企業の海外展開に必要なグローバル人材育成の方法として効果があったものに、日本人の若手従業員の海外研修や海外赴任と並んで、「海外の現地スタッフの日本での研修・実習」があげられている（図5参照¹¹⁾）。

第二に、団体監理型の効果である。国際研修協力機構が2014年に実施した「技能実習制度見直しに関するアンケート調査結果」によると、日本の監理団体は、技能実習効果について、「日本と途上国の人的交流の促進」（47.2%）を通じた国際貢献策（「途上国の人材育成」（62.1

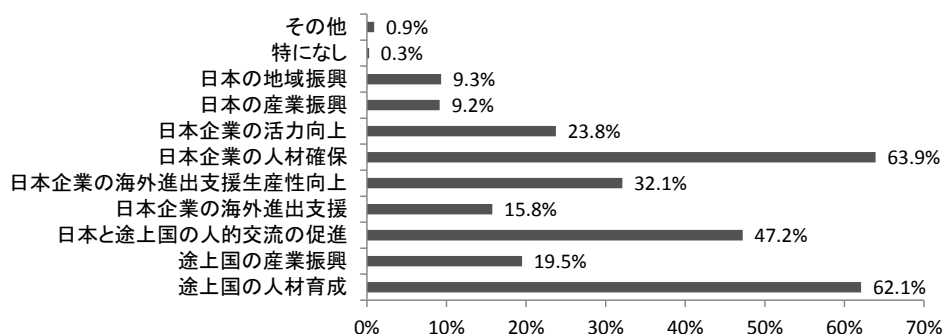
図5 グローバル人材にするための育成方法として効果があったもの



注：回答数2,112

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2012）「平成23年度海外展開による中小企業の競争力向上に関する調査報告書」平成24年3月p.41より作成

図6 技能実習制度の効果【該当するもの三つまで選択】



出所：国際研修協力機構（2014）「技能実習制度見直しに関するアンケート調査結果」
http://www.jitco.or.jp/about/data/chousa_houkoku/1410004.pdf より作成

%)、「途上国の産業振興」（19.5%）と日本企業の活性化・競争力強化策（「日本企業の人材確保」（63.9%）、「日本企業の生産性向上」（32.1%）、「日本企業の活力向上」（23.8%）、「日本企業の海外進出支援」（15.8%））を指摘し、外国人技能実習制度は、日本と途上国の双方にとって、有益であると考えられている¹²⁾。

第三に、外国人技能実習生の効果である。厚生労働省の委託事業として、国際研修協力機構が実施した「平成27年度帰国技能実習生フォローアップ調査」によれば、技能実習を修了した外国人技能実習生のうち、2015年7月から11月までの間に帰国（予定を含む）した17,195人を対象として実施したアンケートにおいて、2,071人の有効回答を集計したところ、①技能実習

期間を通じて学んだことが「役に立った」と回答したが96.4%，②役に立った具体的な内容では、「修得した技能」の割合が68.4%と最も高く、「日本での生活経験」が62.4%，「日本語能力の修得」が62.2%，③帰国後の就職状況について「雇用されて働いている（28.1%）」、「雇用されて働くことが決まっている（12.3%）」、「起業している（10.8%）」と回答した人の合計は51.2%となっている。また、帰国後「仕事を探している」と回答した人は30.4%となっている。④従事する仕事の内容は「実習と同じ仕事（52.6%）」または「実習と同種の仕事（22.8%）」と回答した人が、75.4%となっている¹³⁾。

4 技能実習法案の概要

4-1 技能実習法案提出までの経緯

外国人技能実習制度の見直しについては、2009年の入管法改正の際に、衆・参両院の法務委員会が「本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。」という付帯決議を行っている¹⁴⁾。

ここで、2009年の改正入管法施行後の問題点についてであるが、2015年に法務省入国管理局が認定した不正行為の件数は、273機関（監理団体32、実習実施機関（団体監理型238）・（企業単独型3））となった。認定された不正行為の内訳としては、労働関係法令の違反が173件（全体の46.8%）と最も多く、次いで、「不正行為」を隠蔽する目的で偽変造文書等を行使又は提出が62件、講習・技能実習との齟齬が39件、名義貸し（技能実習計画に記載した実習実施場所以外の企業等で活動）33件であった。¹⁵⁾ また、厚生労働省の労働基準監督署等が実施した監督指導結果によれば、労働基準関係法令違反が認められた実習実施機関は、監督指導を実施した5,173事業場（実習実施機関）のうち3,695事業場（71.4%）で、主な違反内容は、違法な時間外労働など労働時間関係（22.6%）、安全措置が講じられていない機械を使用させていたな

表4 外国人技能実習生の不法残留者数と不法残留率

	技能実習生 の不法残留者 (a)	技能実習生の在留者 (b)	比率 (a)/(b)
2014	2,830	167,626	1.68%
2015	4,679	192,655	2.42%
2016	5,904	N.A.	N.A.

出所：法務省資料より作成

どの安全基準関係（20.8%）、賃金不払残業など割増賃金の支払関係（15.0%）の順に多かった。そして、悪質な労働基準関係法令違反により送検された件数は46件であった。不法残留者については、表4のとおり、不法残留率は3%未満にとどまっているものの、その数は増加している。

こうした状況もあり、日本弁護士連合会は、2013年6月26日に「外国人技能実習制度の廃止に向けての意見書」¹⁶⁾を公表し、制度を廃止すべきであると提言した。その一方で、産業界・経済界からは、制度の拡充を求める意見が提出され、例えば、日本経済団体連合会は「2012年度経団連規制改革要望」¹⁷⁾において、高度な技能実習や多能工を養成する場合に限って技能実習期間を更に2年延長すべきであると要望している。

こうした中、2012年12月に安倍政権が発足し、外国人材を活用する方針が示され、この一環として、外国人技能実習制度の見直しについて、検討が進められることとなった。

制度見直しの主な検討経過を辿ってみると、最初に、産業競争力会議「成長戦略進化のための今後の検討方針（2014年1月20日）」において、「制度の適正化とともに、一定の要件の下で再技能実習を認めることや介護等の分野を追加することを含めた制度の見直しについて、2014年年央までに方向性を出す」という方針が示された。¹⁸⁾この方針を受けて、2014年6月に、法務省の第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会が「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」を公表し、適正化を前提とした制度拡充を提言した¹⁹⁾。

そして、2014年6月に政府は成長戦略である「日本再興戦略改訂2014」を閣議決定し、外国人材を活用する方針とその具体的な方向性を示した。この中で、外国人技能実習制度の管理監督体制の強化を前提に、国内外で人材需要が高まる分野の「対象職種の拡大」、技能レベルの高い技能実習生に対する「技能実習期間の延長（3年→5年）」、優良な監理団体および実習実施機関に対する「受け入れ枠の拡大を行う制度拡充策が盛り込まれ、2015年度中の新制度施行を目指して制度的措置を講じることが示された。また、介護分野の技能実習職種への追加について「既存の経済連携協定に基づく介護福祉士候補者の受入れ、及び、検討が進められている介護福祉士資格を取得した留学生に就労を認めることとの関係について整理し、また、日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ、年内を目途に検討し、結論を得る」方針が示された²⁰⁾。

法務省・厚生労働省は、技能実習制度見直しに関する合同有識者会議を開催し、2015年1月30日に、政府の方針を具現化するための方策として、制度管理運用機関を新設し、監理団体の許可制を導入することや技能実習3号を創設することなどを提言した報告書を公表した²¹⁾。

こうした経緯を経て、2015年3月6日に、「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案」が閣議決定され、国会に提出された。

なお、介護分野に関しては、厚生労働省が2015年2月4日に公表した「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会中間まとめ」において、外国人技能実習制度に介護の職種を追加する際の要件として、①介護が「外国人が担う単純な仕事」というイメージにならないようにすること、②外国人について、日本人と同様に適切な処遇を確保し、日本人労働者の処遇・労働環境の改善の努力が損なわれないようにすること、③介護のサービスの質を担保するとともに、

利用者の不安を招かないように対応することができる制度設計とすべきであることを提言している。この提言では、例えば、日本語能力については、入国時は N3 程度が望ましい水準で N4 程度を要件、2 年目は N3 程度を要件とすべきと明記している。

4-2 技能実習法案の内容

閣議決定された外国人技能実習法案は、次のとおり全 5 章 115 条からなっている。

第 1 章「総則」(第 1 条～第 7 条)

第 2 章「技能実習」

第 1 節 技能実習計画 (第 8 条～第 22 条)

第 2 節 監理団体 (第 23 条～第 45 条)

第 3 節 技能実習生の保護 (第 46 条～第 49 条)

第 4 節 補則 (第 50 条～第 56 条)

第 3 章「外国人技能実習機構」

第 1 節 総則 (第 57 条～第 63 条)

第 2 節 設立 (第 64 条～第 68 条)

第 3 節 役員等 (第 69 条～第 81 条)

第 4 節 評議員会 (第 82 条～第 86 条)

第 5 節 業務 (第 87 条～第 90 条)

第 6 節 財務及び会計 (第 91 条～第 98 条)

第 7 節 監督 (第 99 条～第 100 条)

第 8 節 補足 (第 101 条～第 102 条)

第 4 章「雑則」(第 103 条～第 107 条)

第 5 章「罰則」(第 108 条～第 115 条)

外国人技能実習法案では、第 2 章以下で主として、外国人技能実習制度の適正化に関する措置と技能実習制度の拡充に関する措置が規定されている。

第一に、外国人技能実習制度の適正化に関する措置について整理すると、①第 8 条から第 16 条までにおいて、「外国人技能実習生の技能実習計画の認定制」(認定基準、欠格事由、改善命令、認定取り消し等)、②第 17 条から第 18 条において、「実習実施者の届出制」、③第 23 条から第 45 条までにおいて「監理団体の許可制」(許可基準、欠格事由、遵守事項、報告徴収、改善命令、許可の取り消し等)、④第 46 条から第 51 条までにおいて、「禁止行為・罰則・技能実習生の保護」(人権侵害等の禁止行為と違反に対する罰則、技能実習生に対する相談・情報提供、転籍の連絡調整等)、⑤第 53 条から第 56 条までにおいて、「地域協議会の設置等」(事業所管大臣等に対する協力要請、地域ごとに関係行政機関等による地域協議会の設置)、⑥第 3 章において、「外国人技能実習機構(認可法人)の設置・業務」を規定している。なお、衆参両院の付帯決議において、政府が、送出国との二国間取決めを速やかに作成し、その内容を公表するように努めることが付されており、適正化措置として、政府間の取り決めに基づく制度運用が行われることとなる。

第二に、外国人技能実習制度の拡充に関する措置について整理すると、優良な実習実施者・監理団体に限定し、第3号技能実習生の受入れ（4・5年目）を可能とすることを規定している²²⁾。

つまり、外国人技能実習法案においては、制度の適正化を図るため、監理団体の許可制、技能実習計画の認定制、実習実施者の届出制を導入し、これらの業務を担当する認可法人として、外国人技能実習機構を新設することとなっている。さらに、外国人技能実習生の保護を図るため、人権侵害行為等の禁止行為を定め、所要の罰則規定を整備するほか、技能実習生に対する相談、情報提供、転籍の連絡調整を行うことが盛り込まれている。さらに、政府間の取り決めを作成することにより、送出し機関の適正化を図ることとしている。その一方で、産業界・経済界からも要望されていた技能実習期間の延長について、優良な実習実施者・監理団体に限定し、第3号技能実習を設けることにより4年目・5年目の技能実習を可能としている。

5 まとめ

アベノミクスといわれる経済政策では、マクロ政策の重要課題に、50年後に1億人程度の人口構造を保持するという「将来人口」の規模を掲げて、人口減少社会に取り組む方針が示されている。そして、ミクロ政策として、成長戦略を策定し、その中に、「外国人材」という言葉を用いて外国人労働者受入れ拡大策を示した。本稿では、こうした政策の経緯を整理し、2014年をターニングポイントとして、日本の外国人労働者受入れ政策は、新たな局面を向かえていることを指摘した。そして、外国人技能実習制度に焦点を当てて、制度変容の経緯と政策形成のプロセスを整理する中で、成長戦略の一環として、今後、制度がどのように変化しようとしているかを確認した。

しかしながら、本稿作成時点では、政府が提出した技能実習法案は、2016年11月18日に衆参両院での審議を終了し、可決・成立したところであり、主務省令等の関連規定の具体的な内容は明らかになっていない。また、介護の分野での外国人技能実習生の受入れも、今後、所要の手続を経て開始されるという段階にある。そのため、外国人技能実習法に基づく制度の具体的な内容や政策効果の分析は、今後の課題となる。

注

- 1) 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会（2014）「未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築－」〔これまでの議論の中間整理〕平成26年5月
- 2) 例えば、2014年5月4日「日本経済新聞」朝刊1面がある。
- 3) 人口減少に伴う労働力不足を補填するには、移民・外国人労働者を受入れることも考えられる。この点について、「選択する未来」委員会では、第三回目の会合で、毎年20万人の移民を受け入れた場合の人口シナリオが示されているが、中間報告では、「外国人一般について定住化を進める等の移民政策ではない。」ことを注記し、「人口減少下において成長力を高めていくため、高度人材をはじめ外国人材について国民的議論を進めつつ戦略的に受け入れ、外国人材との交流を成長・発展に活かしていく」と明記されている。つまり、移民・外国人労働者の受入れ拡大は委員会の

提言には盛り込まれていない。

- 4) 首相官邸 (2016)「ニッポン一億総活躍プラン」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定) 参照。
- 5) 上林千恵子 (2016)「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 pp.127-128 参照。
- 6) 井口泰 (2001)「外国人労働者新時代」ちくま新書 pp.22-39
- 7) 国際研修協力機構 (2009)『改正入管法における外国人研修・技能実習制度の見直しについて』「かけはし」vol.94, 2009 年 10 月 pp.1-5
- 8) 内閣府 (2007)「規制改革推進のための 3 か年計画 (平成 19 年 6 月 22 日閣議決定)」(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0622/>)
- 9) 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」は、国際研修協力機構について、「平成 3 年 9 月、研修生の受入れ施策を積極的に支援することを目的として、経済界の協力を得て、法務省、外務省、通商産業（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ます。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ます。」と記載している。
- 10) 国際研修協力機構ホームページ「送出し国政府と JITCO との定期協議」(<http://www.jitco.or.jp/send/>) 参照。
- 11) 中小企業の海外展開における技能実習制度の活用については、万城目正雄 (2015)『中小企業の海外展開における技能実習制度の活用と制度の見直し』「商工ジャーナル」通巻第 483 号第 41 巻第 6 号 商工中金経済研究所 pp.42-45 を参照されたい。
- 12) 国際研修協力機構 (2014)「技能実習制度見直しに関するアンケート調査結果」(http://www.jitco.or.jp/about/data/chousa_houkoku/1410004.pdf) pp.1-3
- 13) 厚生労働省ホームページ平成 27 年度「帰国技能実習生フォローアップ調査」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000128283.html>)
- 14) 付帯決議については、衆議院ホームページ (http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmu27B9E8E6E1CCD5C4492575DA00186D4F.htm) および参議院ホームページ (http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/f065_070701.pdf) 参照。
- 15) 法務省入国管理局 (2016)「平成 27 年の「不正行為」について」平成 28 年 2 月 (<http://www.moj.go.jp/content/001175746.pdf>)
- 16) 日本弁護士連合会 (2013)「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」2013 年 6 月 20 日 (http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2013/opinion_130620_4.pdf)
- 17) 日本経済団体連合会 (2012)「2012 年度経団連規制改革要望」(<http://www.keidanren.or.jp/policy/2012/065.html#11>)
- 18) 産業競争力会議 (2014)「成長戦略進化のための今後の検討方針 (平成 26 年 1 月 20 日)」(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/housin_honbun_140120.pdf)
- 19) 第 6 次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会 (2014)「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果 (報告)」平成 26 年 6 月 (<http://www.moj.go.jp/content/000123755.pdf>)
- 20) 「『日本再興戦略』改訂 2014 - 未来への挑戦 -」(平成 26 年 6 月 24 日閣議決定) (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>)
- 21) 法務省入国管理局・厚生労働省職業能力開発局 (2015)「『技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会』報告書」2015 年 1 月 30 日 (<http://www.moj.go.jp/content/001131737.pdf>)

- 22) 法務省・厚生労働省「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案の概要」(<http://www.moj.go.jp/content/001137910.pdf>) 参照。

参考文献

井口泰 (2001) 「外国人労働者新時代」ちくま新書

上林千恵子 (2016) 「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

国際研修協力機構 (2009) 『改正入管法における外国人研修・技能実習制度の見直しについて』「かけはし」vol.94, 2009年10月

法務省入国管理局・厚生労働省職業能力開発局 (2015) 「『技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会』報告書」2015年1月30日 (<http://www.moj.go.jp/content/001131737.pdf>)

万城目正雄 (2015) 『中小企業の海外展開における技能実習制度の活用と制度の見直し』「商工ジャーナル」通巻第483号第41巻第6号 商工中金経済研究所