

技能実習生受け入れに対する 自治体の支援と「多文化共生」 ——埼玉県川口市での取り組み事例から

山口 星 法政大学大学院博士後期課程

キーワード：技能実習制度、自治体、多文化共生

本稿では①埼玉県川口市が行う技能実習生への支援政策が可能となった背景やニーズを検討し、そのうえで②技能実習生に対する多文化共生の枠組みの適用にはどのような効果があるのかを考察する。

①について、川口市は地場産業である鋳物業が外国人研修生の受け入れを開始した当初から、宿泊施設の提供等の支援を行ってきた。また近年外国人住民が増加している川口市では、多文化共生政策の拡充が図られている。そこで技能実習生のための新宿舍の建設を機に、多文化共生施策を活用した技能実習生への支援政策を行うことになった。

②について、多文化共生の枠組みの適用により、技能実習制度を地域社会へと包摂し、「生活者としての技能実習生」という側面を引き出しうる。一方で「多文化共生」は、自治体が地場産業の維持のために技能実習制度へ関与することに、正統性を付与するものにもなる。とはいえ今後、技能実習生の生活は日本に着実に根づくものと思われる。川口市の取り組みを先進的なものとして捉え、技能実習制度そのもののあり方を問い直すことが、今後の外国人労働者政策を探るうえでは重要であろう。

1 課題の設定

埼玉県川口市では現在、地方創生政策のもと、多文化共生の枠組みを適用し、技能実習生への支援政策を展開している。こうした政策は、どのような背景やニーズから可能になったのか。また技能実習生に対する多文化共生の枠組みの適用には、どのような有効性や課題、限界があるのか。本稿では以上の点を明らかにする。

川口市が行う技能実習生への支援政策について、政策文書からその概要を説明する。政府の地方創生政策を受け、川口市では2016年3月に「川口市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定した。このうち「市内産業の強化」を目的とした「既存産業の支援・新産業の創出による市内産業基盤の強化」において、「市内製造業等を支える外国人技能実習生への支援」が掲げられる。技能実習生へ

の支援における「具体的戦略」は、①宿泊施設建設費補助制度の新設と②外国人研修生を活用した交流・PR事業である。②外国人研修生を活用した交流・PR事業では、a. 市内外国人労働者と市民との交流会を企画することと、b. 双方向のコミュニケーションが可能な電子情報（メールアドレス等）の提供を受け（任意）、帰国後も市政情報を継続的に提供し、関係性を継続することとなっている（川口市, 2016: 15-16）。

移民政策は常に問題や意図せざる結果を抱えており、移民の管理に成功している国はない（Castles, 2004; Hollifield et al., 2014）。日本の場合、もっとも大きい問題を抱える外国人労働者受け入れ方式のひとつが技能実習制度である。技能実習制度の本来の目的は技能移転、すなわち受け入れた外国人が「日本で習得した技能を母国で発揮する」ための制度である。しかし技能実習制度はこれまで「日本で不足する労働力を外国人で補う」ための制度として機能してきた。そして制度の趣旨およびそれに沿った制度設計と実質的な機能の齟齬が、数多くの深刻な人権・労働問題を生んできた（上林, 2015; 駒井, 2016）。

他方で近年、人口減少・少子高齢化の進行を背景として、外国人の受け入れや労働者としての活用に関する議論が盛んである。外国人に対するニーズや受け入れ・支援体制は、地域によって異なるであろう。そこで、外国人の受け入れについて、自治体が果たす役割に関する実態の解明や提言が行われている（e.g. 三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2013; 高坂, 2015; 毛受, 2016; 自由民主党政務調査会・労働者確保に関する特命委員会, 2016）。毛受（2016）や自由民主党政務調査会・労働者確保に関する特命委員会（2016）にみられるように、これらの議論は「多文化共生」ないし「共生」概念を強調する。

では技能実習生はどうか。川口市のように、自治体が多文化共生の枠組みを適用して技能実習生への支援を行うことを明言した事例は、管見の限り見当たらない。外国人の受け入れに対して自治体が積極的に関与すべきとの立場からは、川口市が行う技能実習生への支援政策は先進的な事例だといえる。川口市における技能実習生への支援政策はなぜ成立しえたのか。また自治体による技能実習生への関与ないし多文化共生の枠組みの適用は、技能実習制度をめぐる問題を解決・緩和することができるのか。日本における外国人労働者政策のあり方を考えるうえでも、重要な論点であろう。

本稿の構成は以下のとおりである。まず2節で、自治体の外国人政策と技能実習制度への関与について、これまでの経緯を概観する。3節で調査の概要を述べた後、4節と5節で川口市が技能実習生への支援政策を実施するに至った背景やニーズを検討する。6節では川口市での調査で得た知見を交えつつ、技能実習生に対して多文化共生の枠組みを適用することの有効性と課題、限界について考察する。最後に7節で、本稿のまとめと今後の課題を示す。

2 自治体と外国人、技能実習生：多文化共生と国際貢献

本稿で扱う事例は、自治体が多文化共生の視点を含んだ技能実習生への支援を行うことが特徴である。現在「多文化共生の推進」は、日本政府が進める「地域の国際化」政策のひとつとして位置

づけられる。自治体が地域の国際化を担うようになったのは1980年代後半からであり、日本の国際的地位の上昇を目指した政府が主導したものであった。しかしこの時点で地域の国際化政策の柱とされたのは「国際交流」と「国際協力」であり、「多文化共生」はまだみられない。多文化共生は、こうした政府主導の政策とは別に、一部の自治体が地域社会での外国人住民をめぐるニーズに対応するために独自に開始した取り組みのためのキーワードであり、またそうした用語として市民権を得ていった。

自治体が契機となった多文化共生政策を受けて、政府も外国人住民への取り組みを開始する。総務省が2006年に策定した「地域における多文化共生推進プラン」では、国際交流、国際協力に加えて多文化共生が地域の国際化の3本目の柱として位置づけられ、「生活者としての外国人」という観点を強調することとなった（山脇、2009）。現在、多くの自治体が多文化共生の指針や計画の策定に取り組んでいる^{*1}。外国人住民を対象とした自治体の取り組みに「多文化共生」という名前を与えることで、それが全国的な取り組みへと広がったのである。

では、自治体は外国人研修・技能実習制度にどのように関与してきたのか。1990年代初頭の制度成立期において、自治体が一定の役割を果たしていることを認識し、そしてその役割を明らかにした調査・研究がみられる（e.g. 今野・佐藤、1991；日本労働研究機構、1994）。外国人研修・技能実習制度は開発途上国に対する技能移転、すなわち国際貢献、国際協力を趣旨とする。外国人研修生がどのようなルートで入国するのかといった関心に加えて、地域の国際化政策を担う自治体の役割が、外国人研修制度の運営においても重要視されていたことが窺える。

また、とくに団体監理型の外国人研修生受け入れについては、中小企業が独自にその活路を開いてきた経緯がある。その際には自治体が積極的に関与し、そして日中友好といった「国際交流」が旗印となったとの指摘もある（上林、2015）。

外国人に対する自治体の関与についての研究は、これまでも事例の収集・検討を中心に行われてきた（e.g. 駒井・渡戸編、1997；駒井編、2004）。しかし技能実習生をめぐるニーズから生じた事例は取り上げられていない。また外国人研修・技能実習制度に関する調査・研究においても、地域の国際化政策を担う自治体との関連から議論を展開するような研究は、制度成立期を除き、みることができない。その理由として以下の点が挙げられるであろう。第一に、技能実習生の労務・生活管理は受け入れ企業や監理団体に負うところが大きく、自治体の関与や支援の余地が小さい、あるいはその方法が曖昧であったことである。第二に、技能実習生の居住地域は外国人住民が少なく、「地域の国際化」が喫緊の課題ではない地方部にも広がっていることである（高坂、2015：73）。そして第三に、制度が整備され、日本社会に定着する過程で、「国際交流」といった旗印の必要性も失われていったことである。

「地域の国際化」ではなく、労働者の確保という側面から自治体が技能実習生の受け入れに関与した事例として、外国人研修生受け入れ特区を挙げることができる。外国人研修生受け入れ特区は、構造改革特別区の一事業として2003年より認定を開始したものである。特区内では、常勤職員が50人未満の認定事業所について、従来の倍の6人まで外国人研修生の受け入れが可能となった。認定地域は、愛媛県東予地域と北海道沿岸部の、5地域である。

愛媛県西条市・今治市・新居浜市・東予市が同特区を申請した際は、外国人研修生・技能実習生の在留期間の延長もあわせて提案した。しかし法務省は、研修制度の目的が「国際貢献であり、地場産業の空洞化に歯止めをかけ、もの作りに関する産業集積を図ることを目的としている制度ではない」ことから、受け入れ人数枠の拡大は認めても、在留期間の延長は認めなかった（橋本、2011：3）。

外国人研修生受入れ特区ではこの後、違反事例が多くみられたこともあり、規制緩和施策が他の特区のようにスムーズに全国展開されることはなかった。本稿では外国人研修生受入れ特区を、労働者の確保を目的として自治体が外国人研修・技能実習制度に関与することについて日本政府が難色を示し、「国際貢献」を趣旨とする制度の面目を保とうとした事例として確認しておきたい。

3 調査の概要

本稿は、川口市の技能実習生への支援政策および地場産業である鋳物業での技能実習生の受け入れ実態を明らかにすることを目的として実施したヒアリング調査結果をもとにしている。調査期間は2016年6月から8月である。

調査対象は以下の通りである。まず川口市役所の関連部署として、経済部労政課と市民生活部協働推進課を対象とした。労政課は川口市の労働行政を担い、勤労者福祉の向上、雇用の促進、技能・技術の振興、の3事業を行う。2016年度より技能実習生への支援事業を手がけている。また協働推進課は川口市における多文化共生の推進等を担い、技能実習生への支援政策にも関与している。

川口市の地場産業である鋳物業について、川口鋳物工業協同組合と技能実習生監理団体である川口鋳物海研会（以下、海研会）、そして海研会傘下の企業4社を対象とした。川口鋳物工業協同組合は1905年に創立し、2016年6月の会員数は124社である。銑鉄・コークスの共同購入事業や廃砂再利用事業、分析・材料試験事業、共同受注事業などを行う。海研会の創立は1981年で、2016年6月の会員数は19社である。なお、技能実習生を受け入れる川口市の鋳物業者がすべて海研会に属しているわけではない。

技能実習生受け入れ企業だが、海研会を通じて傘下の企業に調査の趣旨を説明し、調査への協力を同意した4社を対象とした。このうち1社は鋳物と機械加工業を手がけており、埼玉県外にも工場を持ち、従業員数は100名を超える。これ以外の3社は鋳物業を主としており、うち2社は川口市内で、1社は川口市以外の埼玉県内で操業している。これら3社の正社員数は10～30人である。川口市の鋳物業者は従業員5～10人規模の企業が中心であり、ヒアリング対象企業は比較的規模が大きいといえる。

これ以外に川口商工会議所と川口市の技能実習生受け入れ企業1社（金属加工）、日本語教室と参加技能実習生をヒアリング調査の対象とした。

本調査およびそれにもとづく本稿の限界を2つ挙げる。第一に、調査時期の問題である。調査期間（2016年6～8月）は、川口市の創生総合戦略の策定（2016年3月）から間もない時期であった。技能実習生への支援政策のうち「宿泊施設建設費補助制度」を利用した宿泊施設の建設が始まった

ばかりであり、「外国人研修生を活用した交流・PR事業」は準備中の段階であった。したがって本稿において当該政策の実際の運営状況やその成果に言及し、評価することはできない。

第二に、調査対象の問題である。本調査では地域社会の当事者である日本人住民を対象としていない。したがって地場産業である鋳物業や技能実習生、自治体の政策に対する日本人住民の反応は、上に挙げた対象へのヒアリング調査のなかで、間接的にしか把握していない。

以上の限界を踏まえたうえで、本調査およびそれにもとづく本稿の意義を述べる。自治体の外国人政策に注目が集まっている現在、川口市の事例について自治体と地場産業に着目し、政策文書だけではわからない意図や背景を洗い出すことには十分な意義がある。また多様で深刻な問題を抱える技能実習制度ではあるが、自治体が多文化共生の枠組みを適用することがどのような効果を生むのかについて考察を深めていくことは、技能実習制度のあり方について重要な示唆をもたらしてくれるであろう。

4 川口市が「技能実習生への支援」を行う背景(1): 産業政策としての妥当性

川口市では、なぜ技能実習生への支援政策が成立しえたのか。川口市の主要な地場産業である鋳物業での外国人研修生・技能実習生の受け入れ経緯等から検討を行う。

(1) 川口鋳物業の概要

川口鋳物業は京浜工業地帯の一部をなす機械金属業に含まれ、産業機械用鋳物など鋳造品の製造を行う。戦前からの長い歴史があり、鋳物業から機械工業や木型工業が発展したため、川口市におけるマザーインダストリーともいわれる。川口商工会議所の歴代会頭10人のうち8人が鋳物業の経営者であることから、鋳物業が川口市産業の中心にあることが窺われる。また川口市が都心から近いこともあり、古くから労働研究者の関心を惹きつけてきた地域・産業でもある(e.g. 協調会編, 1933; 尾高編, 1956)。

鋳物業は川口市の顔でもある。歴代の川口市長の多くは鋳物業出身者であり、したがって鋳物業と自治体との結びつきも強い。また立ち並ぶ鋳物工場の溶銑炉(キューボラ)は川口市独特の風景であったが、現在川口駅前に立ち、川口市立図書館や商業施設が入るビルは「キューボ・ラ」と名づけられている。同じく川口駅前に立ち、川口鋳物工業協同組合が所有する商業施設には、Cast(鋳型、鋳造物)をその由来の一つとして「かわぐちキャスト」と名づけられている。

しかし川口鋳物業は中小企業が大多数を占めており、下請け業者が多いため、業績が安定しない。また職場環境の問題から従業員の確保が難しい。川口市が住工混合地域であることや電気代のコストがかさむといった課題もあり、川口市で鋳物を操業することは難しい状況が続いている。

(2) 外国人研修生受け入れ先進地域・産業としての川口鋳物業

川口鋳物業は、1990年代に入って外国人研修・技能実習制度が成立・普及する以前から、団体監理型に近い方式で外国人研修生の受け入れを開始したことで知られる(佐野, 2002; 上林, 2015)。川

口鋳物業が初めて外国人研修生を受け入れたのは1983年である。1980年に市議会議員を団長とし、鋳物業者を含む「川口市各界友好訪中団」を中国に派遣したことがきっかけである。その後1981年に、鋳物業者のうち有志が「海外鋳物研修生受入協議会」を発足させる。そして川口市を選挙区とする国会議員の協力・助言等を得ながら独自に受け入れ枠組みを構築し、中国からの研修生受け入れを実現させることとなった。

研修生の受け入れにあたっては、川口市からは市立高等職業訓練校施設（共同宿舍、厨房、食堂、座学講座）の借用や語学教師の派遣、また埼玉県からは県立鋳物機械工業試験場の施設利用や鋳物技術講座講師の派遣などの形で協力を得ている^{*2}。市立高等職業訓練校は、川口市が工業都市の実現を目指して1960年に開設した川口職業訓練所を名称変更したものであり、鋳物業を中心とした地場産業で必要となる技能者を育成することを目的とした施設である（松井、1993）。職業訓練校に通う学生から外国人研修生へと受け継がれた宿泊施設が、労政課が所管する産業文化会館である。

こうして自治体の協力を得ながら川口鋳物業が構築した外国人研修生受け入れ方式は、1990年の改正入管法施行前後に、先進モデルとして注目を浴びることになる。1989年12月には、聖学院大学主催、川口市共催のシンポジウム「外国人労働者の受入れを考える」が開催された^{*3}。シンポジウムでは、川口市長が①国際化の時代を迎え、受け入れ条件の整備など現実に即した国際協調を図るべきであること、②川口市の外国人登録者数が大幅に増加している現在、市内中小企業に外国人労働者を受け入れる際は「川口方式」ともいわれる「海研会方式」が適切であること、などを述べている^{*4}。また海研会による外国人研修生・技能実習生の受け入れには、日本政府も関心を示している（川口鋳物工業協同組合、2005：110）。たとえば1990年12月には参議院・商工委員会が^{*5}、1991年12月には衆議院・労働委員会が^{*6}川口市を訪れ、海研会での外国人研修生受け入れの実態について視察を行った。

海研会での取り組みは、第1回JITCO優良者表彰（1996年）という形でも評価されている。先進的な取り組みと制度の形成に対する寄与が評価されたものと思われる。海研会は現在も、技能実習生を対象とした独自の福利厚生制度を共通に設けるなど、技能実習生の処遇改善に積極的である。具体的には家族手当（月当たり約1万2000円）と帰国餞別金（約2万円）、一時帰国制度の設置である。家族手当は技能実習生の最低限の生活を保障するために、2008年頃から支給を開始した。また一時帰国制度は技能実習生がリフレッシュを目的として帰国するための制度であり、その費用のほとんどは受け入れ企業が負担する。川口鋳物業には1990年より本格化する外国人研修生・技能実習生の受け入れに先鞭をつけたことに対する自負があり、そしてその自負は、技能実習生の処遇改善への積極性にも反映されているといえよう。

（3）具体的政策の二一ズ：新宿舍の建設

川口市が行う技能実習生への支援政策では、宿泊施設建設費補助制度が設けられている。海研会が1987年から宿泊施設として利用している産業文化会館には現在、海研会の技能実習生107人（うちベトナム国籍者56人、中国国籍者51人）と、川口新郷工業団地協同組合の技能実習生29人（中国国籍者）の合計136人が入居している（2016年6月）。上で触れたように産業文化会館は労政課が所管し、

そしてシルバー人材センターが管理を行っている。この産業文化会館は築 50 年を超えて老朽化が進んでおり、耐震性等で問題があった。そこでこれを取り壊し、新たに技能実習生のための宿泊施設を建設することになったのである。

新宿舍は、川口鑄物工業協同組合が所有する土地に建設する。川口市は宿泊施設建設費補助制度の予算（1 億 9000 万円）から建設費用の 1 / 2 を補助する。新宿舍は海研会と川口新郷工業団地協同組合に加えて、2017 年度より監理団体として技能実習生の受け入れ事業を開始する川口商工会議所も利用する予定である。

川口市と地場産業である鑄物業、そして外国人研修生・技能実習生の受け入れをめぐる文脈から、技能実習生への支援政策が川口市で成立した経緯は以下のように整理できる。鑄物業は川口市の伝統的な地場産業であり、そして川口市の顔でもある。川口鑄物業が全国に先駆けて外国人研修生の受け入れを開始した際、川口市は市立高等職業訓練校の施設を貸し出すなど、協力を行ってきた。当該施設には宿泊施設も含まれており、現在も技能実習生が利用している。すなわち川口市は技能実習生が必要とする生活空間の提供という形で、これまでも「技能実習生への支援」を行ってきた。こうした経緯から、新宿舍を建設するにあたり、産業政策としての技能実習生への支援政策が成立したのである。

5 川口市が「技能実習生への支援」を行う背景(2)：多文化共生施策の活用

川口市は、なぜ技能実習生への支援政策に多文化共生の枠組みを適用するのか。川口市における外国人住民政策の側に視点を移し、検討を行う。

(1) 川口市の外国人住民と多文化共生政策

川口市の外国人を概観する。川口市「川口市統計書」をみると、2017 年 1 月 1 日時点での川口市での外国人住民数は 2 万 9989 人で、総人口（59 万 5495 人）に占める割合は 5.0%である。外国人住民数、そして総人口に占める割合ともに、概ね増加・上昇し続けている。また法務省「在留外国人統計」（2016 年 12 月末）をみると、全国の自治体別にみた川口市の在留外国人総数は、東京都新宿区、江戸川区に続き 3 番目に多い。

川口市が外国人住民政策を本格化させたのは、国際交流員を欧米人から中国国籍者へと切り替え、外国人生活相談窓口を設置した 2008 年である（晏，2010）。また 2012 年 3 月には「川口市多文化共生指針」を策定している。

川口市での多文化共生を担う行政主体は協働推進課である。これは「かわぐち市民パートナーシップ」という名称での施設機関の扱いであったものを、2016 年度から課へと格上げしたものである。現在川口駅前の「キューポ・ラ」に入居する協働推進課には、協働推進係、多文化共生係、男女共同参画係の 3 つの係が設けられている。

(2) 外国人住民としての技能実習生

川口市は全国有数の外国人集住地域であり、川口市は現在、多文化共生政策の拡充を図っている。しかし川口市において、多文化共生の観点から、技能実習生への支援は必ずしも重要な課題となっていない。

まず、川口市における技能実習生数は、外国人住民としてみればわずかである。2016年4月1日時点での川口市在住の技能実習生数は877人である。2016年1月1日時点での川口市の外国人住民数(2万7641人)を分母とすれば、技能実習生はおよそ3%を占めるに過ぎない。日本全体でみると、在留外国人(238万2822人)に占める技能実習生(22万8588人)の割合は9.6%である(法務省「在留外国人統計」, 2016年12月末)。全国的な傾向と比較しても、川口市での割合は低い^{*7}。

加えて、川口市における外国人住民は多様である。川口市における外国人の約6割を占めるのは中国国籍者だが、芝園団地での集住(江・山下, 2005)にみられるように、都心へのアクセスの良さから川口市に居住する者も多い。またこれ以外にも、西川口駅付近に集住する外国人や、クルド人の集住もみられる。近年はベトナム国籍者の増加が顕著である。ベトナム国籍者には、技能実習生も一定数含まれる。しかし多文化共生を担う協働推進課は、仮に技能実習生が生活上の問題を起こしたとしても、それは在留資格ではなく国籍や文化の違いに起因すると判断しがちである。したがって技能実習生は、外国人住民のための政策の対象として優先順位が高くはない。

もっとも、川口市における外国人住民施策は、技能実習生にとっても利用可能なものである。二階堂(2016)は技能実習生を事例として、日本語教室が外国人と地域社会との結節点となることを指摘している。川口市には日本語教室が17校あり、日本語ボランティアの育成も含めて協働推進課が管理を行っている。このうち平日の19時から週1回開かれるA日本語教室には、周辺の工場での勤務を終えた技能実習生が連れ立って集まってくる。ヒアリング時(2016年8月4日)は、11人の参加者のうち9人が技能実習生であった。教室が川口市の中心地から離れているために日本語ボランティアの募集がままならないこともあり、A日本語教室では、近隣に住み、職業生活からリタイヤした2人の日本語ボランティアが講義形式で授業を行っている。

しかしこうした活動および実態は、技能実習生のための施策としては表面化しにくい。A日本語教室の運営の観点から説明する。第一に、A日本語教室は、技能実習生以外の参加者にも開かれている。川口市に長く住む在日朝鮮人の女性やフィリピン人の母親を持つ高校生も、毎週のように通っていた。また第二に、A日本語教室の日本語ボランティアは、彼らを技能実習生として捉えることや、その在留目的に資するような運営を行うことには消極的である。技能実習生が職場を離れてリラックスできる空間を作りたいこと、また技能実習生の個別の事情を知り過ぎることで感情移入してしまうことを避けたいと思っていることがその理由である。こうした事情もあってか、技能実習生の日本語習得ニーズや日本語教室の重要性は、現時点では川口市での技能実習生への支援政策には反映されていない。

(3) 具体的政策への援用：地域社会との接点の創出

4節でみたように、川口市は生活空間の提供という形で技能実習生の生活に関与し続けてきたの

であり、その意味で新宿舍の建設に際して「技能実習生への支援」を掲げることには一定の妥当性が認められる。そして技能実習生への支援政策の実施にあたり、川口市で近年展開される外国人住民施策のうちいくつかを援用可能だと判断し、多文化共生の枠組みを適用することを政策文書に明記したものと思われる。外国人住民政策の対象として技能実習生の優先順位は高くはないが、とにかく技能実習生への支援政策により、技能実習生と地域社会との接点が公式に創り出されたのである。

技能実習生への支援政策のうち「外国人研修生を活用した交流・PR事業」に含まれる「市内外国人労働者と市民との交流」は、「外国人技能実習生地域コミュニティ創生事業」として埼玉県からの補助金（1000万円）を受け（平成28年度埼玉県ふるさと創造資金）、川口市の補助金（1000万円）と併せて、新宿舍のラウンジや食堂を地域コミュニティとの交流スペースとして整備し、利用する。交流会やレクリエーションの実施に関する詳細は、協働推進課の協力を得て決める予定である。

また「市政情報提供のための技能実習生メールアドレス登録」も、協働推進課が外国人住民を対象として実施している施策を援用したものである。外国人住民に対する情報提供を課題としていた川口市は現在、芝園団地において、SNS（WeChat）を利用した情報提供をテスト事業として実施している（2015年5月より）。ここで得たノウハウをもとに、当該施策を実施することが可能である。

6 「技能実習生と多文化共生」政策の有効性と課題、限界

4節と5節では、川口市が技能実習生への支援政策を実施するに至った背景とニーズを検討した。川口市での取り組みは始まったばかりであり、今後どのような展開をみせるのかが注目されるところである。

ではこうした取り組みは、技能実習制度をめぐる諸問題を解決・緩和することができるのか。6節では川口市での一連の調査で得た知見を交えつつ、自治体が技能実習生に対して多文化共生の枠組みを適用することの有効性と課題、限界について考察する。

(1) 「技能実習生と多文化共生」政策の有効性：地域社会への包摂

技能実習生に対する多文化共生の枠組みの適用には、どのような有効性があるのか。

まず、自治体が技能実習生の受け入れに関与することで、技能実習制度の適正な運用を期待できる。技能実習制度は労働や人権に関する多様で深刻な問題を抱える。近年は派遣会社に近い性格を持つ監理団体が、全国的に事業を展開することも多い。こうした監理団体は営利志向がより強く、地域社会への責任を負う局面は少ないであろう。自治体に関与することで技能実習制度が公的な性格を持ち、制度をめぐる諸問題の深刻さが緩和されることが予想される。

川口市の事例では、自治体が技能実習制度に関与することを政策文書のなかで表明している。このことは、自治体が地域における技能実習生の受け入れについて責任を持つことにもつながる。自治体が外国人労働者の受け入れに消極的である現状（明石、2017：101）を鑑みても、川口市における技能実習生への支援政策は高く評価されるべきものである。

また多文化共生の枠組みを適用することで、「生活者としての技能実習生」に注目が集まる契機となる。技能実習制度の目的は技能移転であり、職場での活動こそが主である。技能実習生が第一に取り結ぶべき人間関係は、技能を教える側である職場の上司や先輩、同僚とのものであろう。ここに「生活者としての外国人」をめぐるニーズから生まれた多文化共生の枠組みを適用することで、職場を離れた技能実習生にも注目が集まり、その人間関係は職場の外にも広がることになる。技能実習生は、地域社会の一員として生活することを促されることになる。また日本人を中心とする技能実習生以外の住民は、ただ職場で汗水を流しているだけではない「生活者としての技能実習生」を知ることになるであろう。

川口市の事例では、協働推進課だけでなく、技能実習生を受け入れる産業側も多文化共生を推進する主体となっている様子が観察された。新宿舎は現在の宿舎から5 kmほど離れ、新しく川口市に流入してきた住民が多い地域に建設される。周辺住民のなかには、突然外国人が大挙して近隣に住み始めることを快く思わない者もいる。川口鋳物業は、こうした住民に対して技能実習制度の趣旨や技能実習生が周辺の生活環境を乱す者ではないことを説明しなければならない。住民と鋳物業者とは、これまでも騒音等の公害問題について話し合いを持ち、解決を図ってきた。また新住民は、廃業・移転した鋳物業者が手放した土地に建てられたマンションに住むことが多い。今回の政策も、地場産業と地域住民が築き上げてきた関係の延長線上にあるといえる。当該施策が周辺住民等とのコンフリクトを生むとしても、長期的にみれば、技能実習制度が地域社会のなかへと着実に包摂されていく過程にあるとみることができよう。

(2) 「技能実習生と多文化共生」政策の課題：労働者確保政策に対する正統性の付与

しかし技能実習生に対する多文化共生の枠組みの適用が、上に述べたような効果を十分に発揮しない可能性もある。すなわち「多文化共生」が、実質的には労働者の確保を目的としている技能実習制度に自治体が関与することの根拠づけになる、いわば正統性を付与するものとして用いられることである。

2016年の有効求人倍率は1.36倍^{*8}（厚生労働省、2017）であり、外国人研修制度が創設された時期と同程度の高水準となっている。人手不足に悩む地場産業の要望を受けて、自治体は労働者の確保に向けた施策を打ち出す必要に迫られるであろう。その施策の一つが技能実習生の受け入れ支援となりうる。しかし自治体は、技能実習制度が労働者の受け入れ窓口であると宣言することには二の足を踏むものと思われる。外国人研修生受入れ特区の事例でみたように、日本政府は自治体に対しても、技能実習制度の目的が地場産業維持のための労働者確保ではなく「国際貢献」であるとの姿勢を見せているからである。技能実習制度の拡充が進む近年ではあるが、制度の趣旨自体が変わったわけではない。したがって自治体が地場産業の維持を目的として技能実習制度に関与する際には、その正統性を担保するものが別に必要となる。

1990年前後の人手不足期には、地域の国際化政策の柱のひとつであった「国際交流」が自治体による技能実習制度への関与に正統性を付与する役割を果たした（上林、2015）。現在、「多文化共生」が地域の国際化政策の柱に加わり、そして技能実習制度の普及とは別に全国の自治体へと浸透して

いる。「国際交流」と並び「多文化共生」も、自治体による技能実習制度への関与に正統性を付与するものとして活用可能となっているのである^{*9}。この場合、自治体の目的は労働者を確保したい地場産業に手を貸すことであり、「多文化共生」は手段としての位置づけに止まる。技能実習制度の地域社会への包摂といった多文化共生の枠組みの適用による効果を期待することよりも、むしろ労働者確保施策としての技能実習制度の性格が強化されることで、当該制度の本来の趣旨と実質的な機能との間の齟齬がより大きなものとなることを懸念しなければならないであろう。

川口市における技能実習生への支援は産業政策として取り組まれており、その意味では技能実習生「受け入れ」推進政策である。地場産業である鋳物業は、技能実習期間の5年への延長を長らく望んでいた。受け入れ企業は、人を育てるにはより長い期間が必要であることを認識し、そして優秀な人材には長く職場で活躍してほしいと考えている。他方で監理団体も、一度受け入れた技能実習生は技能実習制度を通じて再来日できないことから同一地域での継続的な人材の募集が難しいこと、また近年は台湾をはじめとする東アジア諸国との送り出し国での人材獲得競争が激しいことを課題として感じている。労働者の確保であれ確保した労働者の育成であれ、川口鋳物業は現状の技能実習制度に対して少なくないストレスを抱えているのである。

こうした状況を踏まえれば、川口市が行う技能実習生への支援政策は、地場産業に以下のようなメリットをもたらすものとして期待されていると思われる。第一に「市内外国人労働者と市民との交流」を成功させることで、技能実習生が帰国した際、周辺の潜在的技能実習生候補者に対して川口市に関するよい口コミを提供してもらうことができる。第二に「市政情報提供のための技能実習生メールアドレス登録」により、再来日を希望する有望な技能実習生を川口市に呼び戻すことができるよう、連絡手段を保持することができる。また第三に、技能実習生に対して多文化共生の枠組みを適用することそのものが、川口市での技能実習生の受け入れに有利に働くことになる。2017年11月より開始する新しい技能実習制度では、優良な監理団体・受け入れ企業につき技能実習生の受け入れ枠の拡大および在留期間の延長が認められている。監理団体・受け入れ企業の「優良」さは、複数の要件に付与された点数（合計120点）のうち6割以上の得点を得ることを基準として判断されることとなっているが、「地域社会との共生」はその要件のひとつ（最大10点）となっているからである。

(3) 「技能実習生と多文化共生」からみえる、技能実習制度の限界

技能実習生に対する多文化共生の枠組みの適用について、その有効性と課題を検討した。しかし上での議論は、技能実習制度が不変的であることを前提としたものである。技能実習制度に自治体が関与することで当該制度をめぐる諸問題の深刻さを和らげることはできたとしても、それを解決することにはならないであろう。「技能実習生と多文化共生」に関する考察を深めていくことで、技能実習制度そのものの限界についても触れなければならない。

技能実習制度は、日本で習得した技能を母国で発揮するための制度である。技能実習生が技能を習得した後、当該技能を日本で発揮し、そのことで彼らが日本で生活を築くことはこれまで想定してこなかった。したがってすでに日本での生活を築き、今後も日本で生活を続けていくことが予想

される外国人をめぐるニーズから生じた「多文化共生」と技能実習制度とは本質的に馴染みにくい。川口市が行う技能実習生への支援政策は妥当性があり合理的なものだが、他の自治体が技能実習生へ多文化共生の枠組みを表立って適用することは難しいだろう。しかし川口市の取り組みが有効なものであり、その先進性が広く認められるのであれば、技能実習制度の設計の中に「生活者としての技能実習生」の存在をより反映する必要性が生まれてくる。

「技能実習生と多文化共生」政策の実施が多くの自治体にとって時期尚早だとしても、視点を技能実習生側に移せば、実態として彼らの「生活」は拡大しており、それを無視できない現状があることを指摘したい。5年間の滞日を認める新しい技能実習制度の開始が、その流れを加速させるであろう。川口市のA日本語教室で出会った、建設会社で働く技能実習生4年目^{*10}のXさんの事例（2016年8月4日ヒアリング）を紹介する。

Xさんはベトナム国籍の男性で、現在26歳である。結婚はしていない。2013年7月に技能実習生として来日し、東京都にある建設会社（従業員25人）で、とび職として働いている。来日1年目は簡単な仕事から始まり、先輩の仕事を見て覚えて、来日4年目の現在は日本人と同じ仕事を行う。3年目まで900円程度であった時給は、現在約2000円となっている。

Xさんは日本での仕事や生活に十分に適応しているようであった。Xさんは会社の社長やその家族のこと、そして次にいつ新しい技能実習生が来る予定かといったことまでよく把握している。日本での生活についても、日本で契約したスマートフォンを持ち、母国の食材をインターネットで購入するなどしており、不自由はなさそうである。また日本語の発音や聞き取りはスムーズとはいえないが、日本人と話すことに臆する様子は見られない。

交友関係もかなり手広い様子が窺われた。XさんはA日本語教室に初めて参加したのだが、これは別の会社で働く技能実習生に誘われて参加した。またXさんは盆と正月の休みを利用して日本国内を旅行しているが、次週に控えた盆休みには、技能実習生の友人と富士山に登る計画を立てている。技能実習生との交流だけではない。Xさんはつい先日まで、留学生として来日しているベトナム国籍の女性と恋愛関係にあった。お互いの日本での住まいが近かったことが出会ったきっかけだという。

Xさんはこれまで150万円程度を母国に送金しており、これとは別に貯金がある。5年間での目標貯金額を尋ねたところ、日本国内で行きたいところも多く、お金を遣ってしまうため、わからないと答えた。帰国後の予定について、現在と同じとび職に就ければよいと考えているが、はっきりとは決めていない。

以上がXさんの仕事と生活、キャリアに関するヒアリング調査結果である。一事例のみであり、とくに都市部で働く技能実習生であることには注意が必要だが、その示唆する点は以下になる。第一に、同郷者に限られるとはいえず、Xさんの日本での交友関係は広く、行動範囲も同様である。情報通信機器の普及が、こうした生活を下支えしているであろう。技能実習生の人間関係は、すでに職場以外にも広がっているのである。また第二に、来日4年目に入ってXさんの時給は大幅に上

がったが、その分を仕送りや貯金に回すことに精を出すような素振りにはみられない。むしろそれを日本での消費に充てることに魅力を感じている。生活を切り詰めることで出稼ぎ労働者としての目的を達成しようとする「経済人としての技能実習生」(上林, 2012: 65-66)ではなく、稼いだ金を元手に日本での生活を充実させようとする「生活者としての技能実習生」の姿が、Xさんの事例に示されているであろう。

情報通信機器の普及等を背景として、技能実習生の生活は日本社会に根づきつつある。新しい技能実習制度の設計がそれを間接的に認め、助長している。川口市が行う技能実習生への支援政策は、こうした動向を先取りしたものだともいえる。技能実習生が日本で習得した技能を日本で発揮し、そのことで生活や消費を行うことを想定していない技能実習制度の趣旨は、やはり再考を迫られることになるのである。

7 まとめと今後の課題

埼玉県川口市は、多文化共生の枠組みを適用した技能実習生への支援政策を展開している。現在自治体の外国人政策に注目が集まっているが、川口市ではどのような経緯で技能実習生への支援を行うことになったのか。また技能実習制度は問題を多く抱えるが、技能実習生に対する多文化共生の枠組みの適用にはどのような有効性と課題、限界があるのか。

本稿ではまず、川口市でなぜ技能実習生への支援政策が成立しえたのかを検討した。鋳物業は川口市の伝統的な地場産業であり、そして川口市の顔でもある。川口鋳物業が全国に先駆けて外国人研修生の受け入れを開始した際、川口市は市立高等職業訓練校の施設を貸し出すなどの協力を行ったのだが、当該施設に含まれる宿泊施設は現在も技能実習生が利用している。すなわち川口市はこれまでも、生活空間の提供という形で技能実習生の生活に関与してきたのである。そして新宿舎を建設するにあたり、川口市における多文化共生施策を新たに取り入れることで、川口市での技能実習生への支援政策が成立することとなった。

川口市における技能実習生への支援政策は始まったばかりであり、今後の展開が注目される場所である。本稿では次に、川口市での調査結果を踏まえつつ、自治体による「技能実習生と多文化共生」政策の効果について考察を行った。まず、自治体が技能実習制度に公式に関与することで、技能実習制度の適正な運用を期待できる。また多文化共生の枠組みを適用することで、これまで見えにくかった「生活者としての技能実習生」という側面への注目にもつながる。他方で「多文化共生」は、地場産業のために労働者の確保に努めたい自治体が、技能実習制度に関与する際の正統性を付与するものにもなる。

そもそも技能実習制度の趣旨や多文化共生の成り立ちから考えれば、自治体の「技能実習生と多文化共生」政策は全国的に普及しづらい面もある。しかし新しい技能実習制度の下、技能実習生の在留期間が3年から5年へと延長されることで、技能実習生の生活は今後ますます日本社会に根づくことになると思われる。日本で習得した技能をもとに築くべき生活は彼らの母国にあると想定する技能実習制度の趣旨は、再考されなければならないであろう。

本稿と関連することで、今後の課題を述べる。本稿で取り上げた川口市の取り組みは、自治体による技能実習制度への関与の事例として、他の自治体にとっても大いに参考になるものである。とはいえ実際の取り組みは、人口減少や地場産業の性格等、抱える問題と技能実習生に対して期待することによって自治体ごとに異なると思われる。事例を積み重ね、技能実習制度に対するニーズを把握するとともにその類型化を行うことが今後の研究上の課題である。地域社会における外国人の受け入れをめぐる多様な実践に注目することは、今後の日本の移民政策を考察するうえでも重要である。本稿では技能実習制度と多文化共生を取り上げたが、どちらも地域のニーズからアイデアが生まれ、日本社会へと普及していったからである。引き続き地域での動向に注目する必要があるだろう。

- *1 2016年4月1日現在の「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況（全体）」（総務省，2016）をみると、都道府県では94%（44都道府県）、指定都市では100%（20市）、市（指定都市除く）では62%（479市）が多文化共生施策に関する指針・計画を策定している。
- *2 川口鑄物工業協同組合，1991年8月20日「川口鑄物ニュース」第390号
- *3 シンポジウムでのパネリストは永瀬洋治（川口市長），隅谷三喜男（聖学院大学教授），田中宏（愛知県立大学教授，いずれも当時）である。
- *4 川口鑄物工業協同組合，1989年12月20日「川口鑄物ニュース」第370号
- *5 川口鑄物工業協同組合，1990年12月20日「川口鑄物ニュース」第382号
- *6 川口鑄物工業協同組合，1991年12月20日「川口鑄物ニュース」第394号
- *7 なお埼玉県「外国人雇用状況の届出状況表一覧」（2016年10月末現在，埼玉県提供）をみると，川口公共職業安定所管轄区域（川口市，蕨市，戸田市）内の技能実習生は1031人で，全在留資格計の外国人労働者（5576人）の18.5%を占める。
- *8 年平均，新規学卒者を除きパートタイムを含む値である。
- *9 梶田ほか（2005）は，多文化共生が「自らが持つ響きのよさを保つために，モデルに適合しない現実から目をそらす，あるいはそれを排除する傾向」（梶田ほか，2005：295）にあるとする。この指摘をもとに換言すれば，以下になる。すなわちすでに人口に膾炙している多文化共生という言葉はその響きのよさから，自治体が地場産業の維持を目的として技能実習制度に関与するという事実を覆い隠してくれるものとして都合がよいのである。「多文化共生」だけでなく，「国際交流」もまた然りであろう。
- *10 建設分野では，2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた一時的な需要増に対応するための緊急措置として，2015年4月より建設分野での3年間の技能実習を終えた者が在留資格「特定活動」にて建設業務に従事できることとなっている。

《参考文献》

- ・ 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号，87～107頁
- ・ 今野浩一郎・佐藤博樹編，1991『外国人研修生——研修制度の活用とその実務』東洋経済新報社
- ・ 尾高邦雄編，1956『鑄物の町——産業社会学的研究』有斐閣
- ・ 梶田孝道・丹野清人・樋口直人，2005『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会
- ・ 上林千恵子，2012「中国人技能実習生の出身階層と技能実習の成果——母国への送金と職場規律・生活規律の習得」連合総合生活開発研究所編『経済危機下の外国人労働者に関する調査報告書——日系ブラジル人，外国人研修・技能実習生を中心に』連合総合生活開発研究所，52～76頁

- ・ 上林千恵子, 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
- ・ 川口鑄物工業協同組合, 2005『創立 100 周年記念誌 新生への鼓動』
- ・ 川口鑄物工業協同組合, 「川口鑄物ニュース」
- ・ 川口市, 2016「川口市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(<http://www.city.kawaguchi.lg.jp/kbn/Files/1/01090011/attach/sougousenryaku.pdf>, 2017 年 9 月 1 日アクセス)
- ・ 川口市「川口市統計書」(<http://www.city.kawaguchi.lg.jp/kbn/04013058/04013058.html>, 2017 年 9 月 1 日アクセス)
- ・ 協働会編, 1933『川口鑄物業実地調査』
- ・ 高坂晶子, 2015「地域の知見を活用した外国人材受け入れの在り方——集住都市を中心に」『JRIレビュー』6 巻 25 号, 70～92 頁
- ・ 厚生労働省, 2017「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」
- ・ 駒井 洋, 2016『移民社会学研究——実態分析と政策提言 1987-2016』明石書店
- ・ 駒井 洋編, 2004『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』明石書店
- ・ 駒井 洋・渡戸一郎編, 1997『自治体の外国人政策——内なる国際化への取り組み』明石書店
- ・ 佐野 哲, 2002「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井 洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店, 91～129 頁
- ・ 江 衛・山下清海, 2005「公共住宅団地における華人ニューカマーズの集住化——埼玉県川口芝園団地の事例」『人文地理学研究』29 号, 33～58 頁
- ・ 自由民主党政務調査会・労働者確保に関する特命委員会, 2016「『共生の時代』に向けた外国人労働者受け入れの基本的考え方」(http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf, 2017 年 9 月 1 日アクセス)
- ・ 総務省, 2016「多文化共生の推進に係る指針・計画の策定状況（全体）」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000443616.pdf, 2017 年 9 月 1 日アクセス)
- ・ 二階堂裕子, 2016「『非集住地域』における日本語学習支援活動を通じた外国人住民の支援と包摂——ベトナム人技能実習生の事例から」徳田 剛・二階堂裕子・魁生由美子『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題——結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から』創風社出版, 81～102 頁
- ・ 日本労働研究機構, 1994「地方自治体における外国人研修生受け入れ事業——現状と課題」調査研究報告書, No.61, 日本労働研究機構
- ・ 橋本由紀, 2011「外国人研修生受け入れ特区の政策評価」RIETI Discussion Paper Series 11-J-048, 経済産業研究所, 1～21 頁
- ・ 法務省「在留外国人統計」(http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html, 2017 年 9 月 1 日アクセス)
- ・ 松井一郎, 1993『地域経済と地場産業——川口鑄物工業の研究』公人の友社
- ・ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2013「基礎自治体の外国人政策に関するアンケート調査報告書」(http://www.murc.jp/publicity/press_release/press_130521.pdf, 2017 年 9 月 1 日アクセス)
- ・ 毛受敏浩, 2016『自治体がひらく日本の移民政策——人口減少時代の多文化共生への挑戦』明石書店
- ・ 晏 晴, 2010「多文化共生事業における外国人職員の役割に関する考察——川口市の実践から」『多言語多文化——実践と研究』3 号, 86～101 頁
- ・ 山脇啓造, 2009「多文化共生社会の形成に向けて」『移民政策研究』1 号, 30～40 頁
- ・ 渡戸一郎編, 1996『自治体政策の展開とNGO』明石書店
- ・ Castles, S., 2004, “The Factors That Make and Unmake Migration Policies,” *International Migration Review* 38(3), pp.852-884.
- ・ Hollifield, J., Martin, P. and Orrenius, P., 2014, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Local Government Support for the Acceptance of Technical Intern Trainees and ‘Multicultural Symbiosis’:

A Case Study of Kawaguchi, Saitama

YAMAGUCHI Rui

Hosei University

Key words: Technical Intern Training Program, local government, multicultural symbiotic

The aims of this paper are 1) to clarify the backgrounds and factors that facilitated policy for supporting technical interns at Kawaguchi, Saitama, and 2) to consider the efficacy, apprehension and limit in applying the concept of Multicultural Symbiotic to Technical Intern Training Program.

As for 1), casting industry, the main local industry of Kawaguchi, was a pioneer in utilizing Technical Intern Training Program, and the Kawaguchi city has supported it from the outset, for example by providing accommodations to the technical interns. In addition, Kawaguchi is now giving priority to the policy for Multicultural Symbiotic to cope with increasing foreigners. That is why Kawaguchi city makes use of ‘multicultural’ programs to further support technical interns.

As for 2), as a result of this, the new dimension of technical trainees, so-called technical trainees as “residents”, will come into the spotlight. Given that employers are now suffering from a shortage of workers, employers and local governments may be able to secure technical interns in the name of Multicultural Symbiotic. Meanwhile, technical interns are taking root in the Japanese society. We should rethink the objectives of Technical Intern Training Program.