

技能実習制度と日本の労働力不足：ベトナム人実習生の実例
The Technical Intern Training Program and Labor Shortage of Japan:
The Case of Vietnamese Trainees

吉川菜穂（国際基督教大学大学院）
Naho Yoshikawa (International Christian University Graduate School)

キーワード：技能実習制度、ギャップ仮説、労働力、実習生、ベトナム

日本の生産年齢人口は減少し続け、2050年には5,700万人までに減少すると予測される。不可逆的な労働力不足に対し、日本は公式な移民政策を持たず、深刻な単純労働者への需要はサイドドアメカニズムから輸入された一時的な非熟練外国人労働者によって対応されている。近年論争的となっているサイドドアメカニズムのひとつ、技能実習制度(以下、実習制度)は、2021年現在、毎年約30万人の外国人実習生を日本に受け入れている。制度の対象産業拡大に伴い、さらにその数は増加している。だが実習制度に関しては、過去の実証研究により、労働条件、経済的困難、職場での暴力および言葉による虐待、実習生の日本語能力の低さなど、制度の体系的な問題が指摘されている。日本政府は実習制度および関連する国内法を幾度も改正してきたが、実習生の失踪に関する状況は今日まで改善されず、特にベトナム人実習生は失踪率が最も高い(c. f. 2021年度失踪実習生の67%がベトナム人実習生; Ministry of Justice, 2022)。漸進的な制度改正にもかかわらずベトナム人実習生が失踪を続けるのはなぜか。本研究は、ベトナム人実習生の認識する実習制度の「ポリシーギャップ」が日本の移民政策と相容れないと主張し、このリサーチパズルに答えることを目的とした。

本研究では、ギャップ仮説の枠組みを使い、ベトナム人実習生の認識する実習制度の「ポリシーギャップ」を議論した。ギャップ仮説は、政策の公的な政策意図(intention)と実際の政策結果(outcome)との間に重大かつ永続的な齟齬、「ポリシーギャップ」が存在することを示す(Joppke, 1998)。過去の研究によると、移民政策の「ポリシーギャップ」は通常、(1) 政策の意図しない結果によって引き起こされるもの「意図しない結果; つまり制度自体に問題がある」または(2) 政策の不適切な実装によって引き起こされるもの「不適切な実装; つまり制度自体には問題がない」の二つにより説明ができる(Joppke, 1998; Cornelius, Tsuda, Martin, and Hollifield, 2004)。本研究では、ベトナム人実習生の主観的な視点から実習制度の「ポリシーギャップ」を分析した。ギャップ仮説を用いた先行研究では、政策決定における政治的要求が議論される事が多い。この理論的枠組みを政策決定体制の外のアクター、つまり実習生に適用する本研究では、理論の有効性が弱まる可能性がある。しかし、政策転換の過程で忘れ去られる傾向にある実習生にとっての「ポリシーギャップ」を考察するのが本研究の独自性である。

したがって、本研究の意義は、ベトナム人実習生の実習制度に対する認識を理論的に分析し、実証研究によって指摘された実習制度の問題点が日本政府によって効果的に解決されない理由を検討することにある。本研究の従属変数である『ベトナム人実習生にとっての実習制度のポリシーギャップ』を捉えるため、ベトナム人実習生にとっての「意図しない結果」と「不適切な実装」の二つの独立変数を設定した。政府文書、ニュース、学術文献、ソーシャルメディア、および70人のベトナム人実習生から収集された質的データの評価により、制度の漸進的改正にもかかわらず、なぜベトナム人実習生が失踪を続けるのかの説明を試みた。

インタビュー対象者の経験を分析すると、実習生が認識した「ポリシーギャップ」の大部分は、実習制度の「意図しない結果」によって引き起こされた「不適切な実装」によるものであった。例えば、実習生が感じる労働条件の欠点は、主に企業、組合、送出し機関による技能実

習制度の「不適切な実装」により発生している。これらのアクターによる「不適切な実装」は機能不全を監視するメカニズム、組合または政府の不十分な整備などの「意図しない結果」により起きている。又、実習生は一時的な存在であり、実習中に職場を切り替えることができないという共通認識のため、企業や組合が実習制度の規則および実習生との契約を順守せず「不適切な実装」が起きているケースが多い。即ち、ベトナム人実習生が経験した不快な労働条件は、実習制度の「意図しない結果」から生じる「不適切な実装」によるものである。

したがって、実習制度に関するベトナム人実習生にとっての「ポリシーギャップ」を解決するためには「意図しない結果」に対処する根本的な制度の再検討が必要である。しかし、これらの実習制度の「意図しない結果」は、実際には日本の労働移民政策を象徴している。日本の労働移民政策は、「非熟練外国人労働者は認めない、政府は高度熟練外国人労働者のみの入国を促進する、すべての外国人労働者は一時的にのみ入国を許可される」という三つの根幹に則る(Cornelius et al., 2004)。さらに、国家レベルで日本政府が実践している移民政策は、国境管理や移民の移動に重点が置かれる。実習生が実習中に受け入れ先企業を変更することを許可しないことは、サイドドアメカニズムから一時的な非熟練労働者を供給する構造、そしてその構造が政府の管理下に常にある状況を保つための中核となっている可能性がある。実際、日本政府が行ってきた度重なる実習制度に関する方針の変更は、受け入れ先企業の途中変更に関する条項に深く対処していない。

日本の労働力不足は、不可逆的な現象である。経済的需要を満たすため、十分な量の労働者を海外から呼び寄せる必要があることは明らかだ。政治的要求だけでなく、帰化していない外国人居住者にとっての「ポリシーギャップ」にアプローチする、移民政策の抜本的な再検討が必要である。それは、日本が苦勞している、高度熟練外国人労働者確保にも必要な前進ではないか。

参考文献

Cornelius, W.A., Tsuda, T., Martin, P.L., and James F. Hollifield, eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective* 2nd Edition. California: Stanford University Press, 2004.

Itō Tairō, & Sai, H. (2021). *Nihon de Hataraku: Gaikokujin rōdōsha no Shiten kara*. Shōraisha.

Joppke, C. (1998). Why liberal states accept unwanted immigration. *World politics*, 50(2), 266-293.

McCaig, B., & Pavcnik, N. (2013). *Moving out of agriculture: structural change in Vietnam* (No. w19616). National Bureau of Economic Research.

Ministry of Justice. (2022). *技能実習生の失踪者数の推移 (平成25年～令和4年上半期)*. Retrieved December 31, 2022, from <https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf>