

特集：移民政策のグランドデザイン

外国人技能実習制度成立の経緯と 2009年の転換点の意味づけ ——外国人労働者受け入れのための試行過程

上林 千恵子 法政大学教授

キーワード：日本の移民政策，外国人労働者受け入れ政策，外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は1993年に成立してほぼ25年の歴史を持つ。その成立前史では、日本型の雇用許可制度が想定されたが、それが成立を見ないまま葬り去られたため、技能移転を趣旨とする技能研修・実習制度として成立したのである。当時の制度趣旨と実態との乖離をその後、2009年の入管法改正で修正した。また外国人雇用状況報告の義務化、在留カードの創設など、技能実習生を含む外国人労働者管理の手段を整備しつつ、EPAによる介護士受け入れを試みて、介護技能実習生受け入れの準備も行った。これまでの日本の技能実習制度の歴史は、建前としての技能移転から、労働力として外国人労働者を正式に受け入れていくという変質の歴史であり、結果として実態に近づくために、少しずつ制度改革がなされてきたといえよう。

本研究では、技能実習制度を中心としつつ、1989年入管法改正前後から2009年入管法改正までのほぼ20年間の移民政策の動きを検討している。

1 問題の所在

「未来についての最良の預言者は過去である」という。もしこの言葉が真実ならば、日本の外国人労働者受け入れ政策について将来展望を行うためには、日本の外国人労働者受け入れの過去を見ればよいだろう。日本の外国人労働者受け入れ政策、広義には移民政策のうち、もっとも代表的政策は外国人技能実習制度であろう。これと並び多くの外国人労働者を日本社会へ供給してきた日系中南米人のルートが先細りになっている現在、技能実習制度は日本ではほぼ唯一の外国人労働者の獲得政策である。その歴史を見れば、日本の外国人労働者受け入れ政策の特徴と今後の発展方向の示唆が得られるのではないだろうか。

移民受け入れ政策という一つの政策分野については、他の政策分野である経済・金融政策、人口政策、雇用政策、社会保障政策等と比べて、日本以外の受け入れ国でも常に批判の対象となっているという観が否めない。それは民族性、血統という国民の感情に触れる非合理性が支配しやすい分野であることだけではない。合理性の範疇に限定しても、国民の一致をみにくい背景が存在するか

らだ。

その理由は第1に、移民は受け入れ国の国籍を持たないがゆえに、その国で市民権（シチズンシップ）を得ている国民と異なって、様々な側面で十全な市民権が保障されていないことが原因となって問題が発生するからである。外国人に対する市民権の保障は、個別具体的に一つ一つ決定していかなければならない事項だから、完全な市民権付与との間に乖離があり、その乖離を問題にする限り、必ず批判が生ずる。

第2に、移民政策全般の議論から離れて、個々の具体的な外国人労働者受け入れ政策に目を転ずると、個々の制度には多様な、そして相反する利害関係者が関わっており、制度をそれぞれの立場から自分たちの利害の反映状況に基づいて評価するために、関係者間の究極の一致点を見出すことは非常に困難だといえる。労使関係は、基本的には労働者と使用者である企業との間で、相互の協調関係と対立関係という二つの矛盾する関係を内包していることは基本的認識である。ところが外国人労働者と使用者との関係になると、この関係が基本的には労使関係論であることが忘れ去られ、どちらか一方に問題発生の非を負わせることによって、本来は複雑な問題を極めて単純化し、あたかも制度自体を全面的に変更あるいは廃止すれば問題解決が可能であるかのような楽観的議論が広がっている。労使関係の複雑さとこれまでの歴史を無視した議論といえよう。日本社会全体が移民受け入れに対して共通の合意形成に至らず、移民受け入れというテーマが日本ではまだ未成熟であること、さらに近年はとみに労使紛争が減少して労使関係そのものへの認識が薄れたことが、二重の意味でこうした事態を招いているのではないかと考える。

移民政策の特徴として、アメリカの移民研究者カースルズは、まったく失敗したという政策はなく、ある程度は成功しながらも、多くの場合、意図せざる結果を生み出すこと、またこの政策が譲歩と矛盾の中で形成されざるを得ないために、目的合理的に形成されるとは限られない、と述べている（Castles, 2004 : 854）。そしてその理由を以下のような要因に求めている。すなわち、まず国内的要因としては、移民受け入れに関して関係者間の社会的利害がぶつかり合うがために、政策そのものの形成過程が譲歩の積み重ねであること、次いで対外的な要因としては、自国の移民管理を図りたい各国家の論理と、グローバル時代における超国家間の国際的移住（労働移動）の論理とが矛盾すること、としている。移民政策の形成は、既に移民受け入れ国家として成立している諸国にとっても、大きな課題であり続け、国内間・国際間の矛盾の中でやっとのことで合意形成がなされていることがこうした説明から理解できよう。

日本社会はこの30年間、1980年代のバブルの生成・崩壊、2008年リーマン・ショックなど大きな景気変動を経験し、少子高齢化の進展や地域間の格差の増大、最近ではITに代わってAI（人工頭脳）といわれる技術革新も注目されている。周囲のアジア諸国も、中国を筆頭に経済成長が目覚ましい。韓国が移民送り出し国から受け入れ国へと変化し、また台湾、シンガポールも移民受け入れに積極的な国へと移行した。国内事情、国外事情のこうした急速な変化を考えると、日本の技能実習制度の変更は行われて当然であるし、また現実に変更されてきた。この変化の過程をたどることで、今後の日本の移民受け入れ政策の将来展望が描けるのではないだろうか。

本稿では外国人技能実習制度の過去24年間、そしてその前史を含めればほぼ30年間に、この制

度がどのような変化を見せたかを制度改正の象徴となった法律の変化を手掛かりに検討したい。

2 成立前史としての1988年雇用許可制度の提案

現在の外国人技能実習制度の前史は、1988年3月発表された外国人労働者問題研究会（座長は当時の小池和男法政大学教授）による雇用許可制度にあらう。この研究会は、1987年12月職業安定局長の私的懇談会として発足し、僅か3か月の短期間で報告書を提出し、雇用許可制度の検討結果を発表している。制度は結果として実現化されなかったものの、研究会報告書は、およそ30年前の日本の外国人労働者問題の内容は何か、そしてその対策の必要性が喫緊の課題であったことを如実に示している。またその報告書は、その後の1988年5月に労働大臣の呼びかけにより設立された外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会に反映された。この懇談会は、座長を園城寺次郎（当時・日本経済新聞社顧問）として労使および学者による公益委員で構成されており、一応、政・労・使の三者間の合意で提出されたものである。発表は1988年12月9日である。

懇談会報告書によると、雇用許可制度の内容は、1988年6月に閣議決定された第6次雇用対策基本計画に沿った外国人労働対策を実現しようと意図したものである。この基本計画では、「外国人労働者問題への対応」の項目中、「円高の進展等を背景として、外国人の不法就労者が急増しており、これに係る労働関係法規違反もみられるほか、国内労働市場や社会生活等の面への悪影響など、広範な分野において問題が生ずるおそれもある」と、まず不法就労外国人の増大している実情に懸念を示している。その上で、以下のような文章が綴られている。

今後、我が国においては、外国人労働者の受入れについて、国際間の人的な交流の円滑化にも留意しつつ、我が国の労働市場や社会生活等に悪影響を及ぼすことなくこれを進めるなどの観点から検討することが必要である。この場合、専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、我が国経済社会の活性化、国際化に資するものでもあるので、受入れの範囲や基準を明確化しつつ、可能な限り受け入れる方向で対処する。

これら外国人労働者の受入れに関わる諸問題については、各方面への影響を考慮しつつ、不法就労への効果的な対応策も含め、慎重かつ速やかに検討を行う。なお、その検討に際し、いわゆる単純労働者の受入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。（傍点は引用者による）

この第6次雇用対策基本計画によると、外国人の雇用対策の基本方針は第1に、現下の不法就労外国人急増について対応策が必要であること、しかし第2に単純労働者は受け入れないこと、の二つの原則が確認されている。当時の不法就労外国人は、日本語の使用を前提としない単純労働に従事していたことを考慮すれば、この二つの基本原則はそもそも矛盾するものであり、単純労働者である外国人労働者を一切、合法的な存在者として認めないならば、彼らを雇用していた中小零細製造業や建設業、農業などでは必要な労働力を欠いたまま操業継続が困難となることは火を見るより

明らかであった。

そこで、不法就労者削減と、単純労働者受け入れ禁止の二つの政策目標を堅持しつつ、中小企業が必要とする労働力を確保するという政策効果を狙ったのが、この雇用許可制度である。したがって雇用許可制度の提案そのものが、非常に狭い隘路の中でしか実現可能でなかったことは自明であり、移民受け入れ政策の困難さを体現しているものである。日本の外国人労働者政策は、単純労働者受け入れ反対で一貫しているように見えるが、詳細に当時の報告書を見ると、正式に外国人を労働者として日本社会に受け入れるべきだという提案が、政労使の三者間合意の上で、30年前の1988年に提出されていたことは銘記されるべきであろう。

雇用許可制度の骨子は、以下のとおりである。外国人労働者を雇い入れたい事業主は、労働大臣の許可を得ること、雇用許可は職種、事業所等を定めて許可すること、その変更には軽微なものを除いて労働大臣の許可が必要、雇用許可の有効期限は1年以内で更新可能^{*1}、「本邦内労働者の失業の防止を具体的に担保するため、外国人労働者を就労させようとする地域における当該職種の労働力需給状況を検討する」「当該外国人が要求される一定水準以上の技術・技能を有しているものであることを確認する」「必要に応じ職種ごとの総量規制を行うことを検討する」としている。雇用許可の具体的手続は、「公共職業安定所が中心となって実施する」とされた。

全体として、欧米の移民受け入れ国で実施されている労働市場テストの採用、総量規制などが制度内容を形作っており、どちらかといえばオーソドックスな単純労働者受け入れ政策がその内容となっている。ただし欧米の労働許可制度が外国人労働者に対して付与されるのに対し、提案された雇用許可制度では許可が事業主に下りることになっていた。

だが、この雇用許可制度の提案は世間の受け入れるところとはならなかった。その経緯は濱口(2010:279-284)に詳しいが、要約すると、法務省入国管理局と在日本大韓民国家居留民団の猛反対の故である。雇用許可を労働者本人にではなく、使用者に付与することで使用者の権限が不当に強化されることの危険性を否定しきれなかったからである、とされている。すなわち、①外国人だけが雇用許可が必要とするのは内外人平等原則に反する、②在日韓国・朝鮮人への差別助長につながる、③雇用許可制度を導入しても、不法就労の解決にはならない、④就労するために入国許可以外に、新たに雇用許可が必要とされるのは外国人にとっても不便である、などの理由であった。

1988年当時、総評も分野別、国別による数量規制で労働許可証の交付を提案し、また東京商工会議所は外国人労働者を受け入れるための二国間協定を主張し、経済同友会がローテーション方式による労働者受け入れを提案していた。労使双方が何らかの外国人労働者受け入れに賛意を示していたにも関わらず、日本社会全体の賛意は乏しかったといえよう。また労働省と法務省との権限争いについて言及すると、移民受け入れの権限は、ヨーロッパ諸国では外務省や移民局の範囲ではなく、基本的には内務省の管轄範囲であり、その担当の政府部署が示すように、移民問題は国内問題とされている。国内に既に国外からの移住者が多数、生活している事実を見れば、新たな移民受け入れは国内の外国生まれ居住者、永住者との関係を抜きにしては考えられず、さらに国内労働者の失業問題とのバランスを考慮する上でも、これは明らかに国境管理問題でもなく、外交問題でもなく、国内の労働問題、広義には政治問題という性格が濃厚だからだ^{*2}。

しかし日本では移民受け入れの経験がこれまで乏しく、受け入れのための制度設計を全くゼロの状態から開始しなければならなかった。また提案された雇用許可制度を実現するための世論の後押しも欠けていたため、この制度は提案のままに終わってしまう。「更に検討を進めるもの」との結論で、結局、棚上げのまま 30 年間放置されている。

そしてこの提案の代替として新たに試みられた受け入れ制度が外国人研修・技能実習制度である。それを次に検討しよう。

3 1989 年の入国管理法改正と技能実習制度成立

日本経済団体連合会をはじめとして、使用者側の意見をヴォイスとして政治に反映させる役割を担う経済団体は、現在に至るまで受け入れる外国人労働者の範囲拡大を主張している。しかしながら、正面切って外国人労働者を受け入れる雇用許可制度の導入が不可能となった後、どのような形で外国人労働者を日本に受け入れることが可能だろうか。単純労働者受け入れを否定した上で、併せて不法就労対策としても有効な制度が考案されなければならなかった。その結果が現在に続く外国人研修制度である。

この研修制度は、既に一部の中小企業団体で人手不足解消のために 1979 年から 1981 年頃に試みられた制度であり^{*3}、これを先駆的モデルとしながら、標準化し全国的な規模で展開可能として整備された制度がこの外国人研修制度であったのである。その制度設計を前提にして、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）が 1989 年に改正された。翌年から施行されたこの 1990 年入管法は、その他、使用者の不法就労助長罪および在留資格「定住者」の創設などで移民政策上、一つの時代を画するものであるが、技能実習制度についてもこの 1990 年入管法を抜きにしては語れない。

ここでのポイントは、1990 年入管法で研修生の位置づけが変化したことである。1981 年に改正された入管法で、初めて「技術研修」の在留資格が創設された。当時の規定で「技術研修」とは、「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術、技能または知識の習得をする者」に付与される資格であった。それが、1990 年入管法では、「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の習得をする活動」と変更された。この字句の差異は些少であるが、意味するところの違いは大きい。この入管法では、初めて在留資格に、「活動」と「身分又は地位」という二つのカテゴリーが導入され、研修資格が活動ビザの資格へと位置づけが変更された。その結果、研修生の資格外就労の範囲が明確化され、「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」が資格外活動とされるようになった。この点は、「『研修』については法律上『活動』でおさえており、資格外活動の解釈についても疑問の生じる余地はない規定ぶりとなっている」と説明されている（伊藤、1994：22）。

以上のように研修の在留資格にあらかじめ不法就労の範囲を明確化させておくことで、研修生の不法就労取り締まりの根拠が成立した。これが現在の技能実習制度の始まりである。当時、研修という在留資格を外国人労働者受け入れの窓口とすることについて、二つの可能性が存在していた。一つは、資格外就労を排除して「研修」を字義通りに実行させるために、研修を成立させる要件を

厳しくして、名実共に研修を実施させる道と、他の一つは、研修の在留資格を実質的な労働者確保として転用している実態を見極めて、徐々に低熟練労働者の受け入れに門戸を開くという、なし崩しの門戸開放策をとるという道であった。そして現実には、第1の道である研修強化の道が選ばれ、技能実習制度の建前が制度上で強調されるようになった。1988年に雇用許可制度の実現に失敗しているからこそ、労働者としての受け入れは困難だとの判断がなされても不思議ではないだろう。その際、労働者受け入れが否定されているならばそこに何らかの建前が必要であり、それが近隣諸国への技能移転であった。在留資格「技術研修」に由来する建前であるから、その発展形態である技能実習制度がその建前を利用することは、当然のことであろう。

この結果は既に周知のように研修生が労働者であることが否定されたために、研修生の権利保護の手段が失われ、彼らは労働保護法の枠外に置かれた。その最たるものが、研修生は労働者ではないことによって、賃金が支払われず、それに代わって研修手当が支給されたことである。不法就労者を取り締まることに急なあまり、研修生の権利保護という課題が後回しにされたのである。しかし、これは実態としてのなし崩しの開国を必ずしも否定するものではなく、建前が強化されただけであって、実態は第2の方向へ進んだことは、後の技能実習制度の変化を見れば明らかである。

一方、入管法改正後の1990年8月には、法務大臣告示により「研修に係る審査基準の一部緩和」が発表された。中小企業でも、団体を組織化することにより研修生受け入れが可能となった。この告示により、具体的な制度として、現在の技能実習制度の原型である団体監理型外国人研修制度が発足する。団体監理型研修とは、企業単独で研修生を受け入れるには現地の子会社や海外に取引先企業があることなどの厳しい要件が課せられているが、中小企業でも中小企業団体に基づく団体に加盟すれば、外国人研修生を受け入れることが可能となる制度である。中小企業団体法は、元来、大企業と比較して劣位の地位に置かれた中小企業が集団化することにより資金の確保、国や地方自治体からの支援の獲得などを可能とし、中小企業の事業の改善発達を企図するものであった。またその団体はその法律に基づいて利益追求が禁じられている。この中小企業団体が、技能移転を制度目的とする外国人研修生の受け入れ母体となることは、団体という公的性格からも、また中小企業の事業を支援するという意味でも、誠に時宜にあっていたといえよう^{*4}。受け入れ組織が営利を目的とする派遣会社であったならば、その実態は問わぬとしても、技能実習制度の制度趣旨を守ることがより困難であったと思う。

以上、現在につながる技能実習制度の問題はこの成立の経緯に端的に発生している。これまで日本社会は単純労働者受け入れを必ずしも全面的に否定していたわけではない。1988年の雇用許可制度の提案に見られるように、正面からの外国人受け入れも検討されたこともあるのだが、その制度内容について省庁間での不一致、あるいはその背後にある利害関係者の不一致があり、また日本社会そのものもその提案を時期尚早と見なしていた。結果として、技能実習制度は労働者受け入れであることを否定し、国会の審議を通じた法律に根拠づけられた制度としてではなく、大臣告示という法的根拠の弱い日陰の存在として発足した。

ところで、不法就労者対策としての技能実習制度の効果については測定が難しい。1990年の改正入管法施行時には、不法残留者はおよそ10万6497人であり、1989年改正の入管法が不法就労

者削減を目指していたにも関わらず、その人数は1993年には29万8646人と3倍増になっている。しかしその後、その人数は減少傾向にあり、2016年時点で6万2818人であった。基本的には不法残留者の減少は改正入管法の影響以上に、不況の影響が大きい（鈴木、2017：313-314）。一方、人手不足の中小零細企業でも安定供給が可能な外国人労働者が存在すれば、入管法に違反し、またブローカーに依存して不安定な供給源である不法就労者を雇用するよりも、好ましいことは確かであろう。また技能実習生の失踪率がほぼ3%で推移していることも、他国の一時的外国人労働者受け入れ政策と比較すれば驚くほど低率であり、外国人労働者の受け入れ人数が日本社会ではまだ少なく、彼らへの管理が行き届いていることの証しであろう。

その後の経緯を簡単に記す。技能実習制度を円滑に運営するための機関として、国際研修協力機構が1991年に発足する。団体監理型外国人研修制度は、当初、研修期間1年であったが、1993年には受け入れ企業の要望により、研修期間1年、その後に労働者として就労する技能実習期間が1年に延長された。1997年には、実習期間が2年へと延長され、実質的には合計3年間、研修生・技能実習生の受け入れが可能となった。この間、縫製業団体をはじめとして再技能実習という名目で実習期間の延長要求が再三にわたって出されてきたが、これはほぼ20年間据え置かれたままであった。この再技能実習が実現するのは2015年から実施された建設・造船労働者を対象とする特例措置であり、2021年3月までの時限措置として2年間の再技能実習が認められた。その後、2016年11月に成立した技能実習法（正式名称：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）では、優良な受け入れ団体と技能実習実施機関、いわゆる受け入れ企業の場合、技能検定3級合格を条件に2年間の実習期間延長が認められるようになった。

そこで次に、1997年に技能実習期間が延長された後の外国人労働者受け入れ政策の変化を見ておきたい。

4 2000年以降の外国人労働者関連の政策

(1) 2007年の雇用対策法改正と外国人雇用状況報告の意義

雇用対策法は本来、外国人労働者の管理を目的とするものではなく、高齢者雇用など労働市場に関する法をまとめた性格を持つ。2007年に改正されたこの雇用対策法では、初めて外国人労働者の管理が規定された。ここでは専門職外国人の就業促進が目指されたと同時に、外国人の氏名と在留資格が届出義務となった。それ以前は、厚生労働省職業安定局傘下の、各地の公共職業安定所の所長の名のもとに、原則として従業員50人以上の事業所単位で外国人の在留資格、雇用上の地位、雇用する各事業所の雇用人数を調査し、職種別、産業別、雇用形態別の外国人労働者の実態を調査していた。しかし、外国人労働者や不法就労者の雇用がもっとも広がっている中小零細企業は、肝心の調査対象から外れていた。この法で外国人雇用の報告が義務化されたために、形式的には全国規模で外国人労働者の雇用実態が把握可能となったと同時に、この報告それ自体が不法就労対策として機能することになった。

統計調査は、基本的には行政の手段として発達した歴史的経緯を持つが、日本の外国人労働者政

策についても、外国人雇用状況報告の義務化によって初めて詳細なデータを得ることが可能となった。それまで地域別、職種別の詳細な外国人調査は5年おきに実施される国勢調査に依拠する他はなく、そのデータの公表はその2年後である。したがって数量的方法を用いて日本の外国人労働者の実証分析を行った研究（中村ほか、2009）も、データとして使用可能だったものは2000年国勢調査までであり、実態と統計データとのタイムラグは大きく、その間の経済変動、たとえばリーマン・ショックなどの影響をデータに反映させることはデータの性格上、不可能であった。また、内部労働市場について詳細な材料を提供する経済センサス基礎調査（旧・事業所統計調査）は、3年ごとに実施され、全数調査ではあるが、従業者については日本人、外国人の区別はない。また法務省による在留外国人統計は、在留資格を基準とする統計であり、国籍、在留資格、居住地はわかるが、在留資格を分類したより詳細な職種と就業する企業情報は明らかにできない。

一方、研究機関や研究者が外国人雇用の把握のために企画・実施する調査は、資金の制約からサンプリング調査となるが、外国人労働者の人数が全就業者数の1%強であれば、たとえ外国人雇用の多い業種、地域を特定した場合でも信頼できる分析に耐えうるような回答数が集まらず、また回収率が非常に低い。

技能実習生についても、2009年の入管法改正以前は、在留資格は「特定活動」に分類されており、法務省の発表する在留外国人統計では技能実習生数を把握できなかった。したがって、技能実習生の実態把握は、国際研修協力機構（JITCO）が発表する技能実習への移行者調査を利用する他はなかったが、これは研修生から技能実習生への移行時という一時点の調査であり、日本全体のストックとしての技能実習生の実態がつかめなかった。

以上の隘路を解決したものが、2007年改正の雇用対策法による外国人雇用状況報告であり、ここに初めて、合理的に外国人労働者政策を遂行するための道具が整えられたことになる。今後、外国人労働者が日本社会で増加することを前提にするならば、必要不可欠な道具であり、この時点で準備されたことになろう。

(2) EPA（二国間経済連携協定）による外国人介護士候補者の受け入れ

二国間経済連携協定（EPA）による外国人看護師、介護士候補者の受け入れも2008年にインドネシアから、次いで2009年にフィリピンから始まり、そして2014年にはベトナムからの受け入れを開始した。この時点では明らかにされていないが、2016年の入管法改正で介護士の在留資格が創設され、同年の技能実習法で技能実習生として介護技能実習生の受け入れが可能となった事実と照合すると、このEPAによる受け入れは、介護技能実習生受け入れのための試行過程であったと評価できる。

技能実習制度では看護師ではなく、介護士職種での受け入れであるので、本稿では介護士候補者についてのみ触れる。2017年10月1日までに、3か国から延べ、3529人が入国した。制度上は、各受け入れ施設で日本語および現場実習による介護技能の修得を経て、入国後4年目に介護福祉士の国家試験を受験することにより本人のキャリアアップと送り出し国への日本の介護技術の還流、そして介護福祉施設には一定の労働力確保の機会を付与した。その意味では、EPAによる外国

人介護士候補者の受け入れは、技能実習制度と理念の上でも、また一時的移民受け入れ制度という制度上の仕組みの上でも、非常に近いものである。

既に日本人配偶者として就労権を得た外国人女性が介護職に従事する事例は多数、日本社会で見られたが、外国から直接に介護現場に対人サービス職として介護士候補者を受け入れることは、主として製造現場を想定して構築された技能実習制度においては想定されていなかった点である。EPA受け入れ候補者のうち、介護福祉士の国家資格取得者は2017年4月1日現在で延べ381人、合格率はおおよそ5割である。技能実習生が1号から2号^{*5}に移行する際には、評価試験が行われ、その合格率が99.8%（技能実習2号口、団体監理型、2016年度）であることと比較すると、合格率は低いかもしれない。しかし、技能実習の移行試験が、技能実習生を対象として基礎2級という新たな等級を新設したことと比較すると、介護福祉士の試験は日本人向けと同様のものであり、漢字にひらがなで振り仮名がつけられているだけの相違である。

このEPAによる介護士受け入れの問題は、平野裕子によると以下の点である（平野、2018）。第1に介護業務と国家試験の勉強に乖離があること、第2に候補者の日本での期待と現実との間にギャップがあること、であるという。介護士候補者は日本で就労することによってキャリアアップを目指す、日本の介護職は生活モデルに基づき、母国の医療モデルに基づく介護職の内容とは異なるために、結果としてキャリアアップにつながらない。そして第3に、キャリアアップ不可能という事実が母国で広く知られるようになると、受け入れ年数を重ねるにつれ、国家資格取得のための教育を実施する介護施設よりも、教育を重視しない介護施設を選択する候補者が増え、出稼ぎ型の意識を持つ候補者が増加したという。そのため、在留期間について更新可能な介護福祉士取得者でも帰国を選択するなどEPAの枠組を外れる人が多く（取得者381人中、161人）、日本への定着希望者が少ない、とも指摘している。

以上の3点は、技能実習制度の変遷とも相通じるものがある。技能実習制度も、①当初は日本で受け入れた技能実習生の中には技能修得を目指す人も少なくなかったが、時を経るにつれより出稼ぎ型の技能実習生が増加したこと、②また常に受け入れ企業からは、実習対象職種の試験内容と実際の各職場における現場作業との間に乖離があり、認定試験合格のために、ラインからはずれて試験合格にしか役立たない作業の練習を強いられている苦情が出されてきたこと、などの問題点が含まれていた。また筆者自身も、EPAによる介護士受け入れ制度について受け入れ施設の費用負担の上から、①受け入れた候補者が真面目に介護福祉士取得を目指せば目指すほど、受け入れ施設に費用負担がかかること、②教師役となる現場責任者の機会費用が高くつくこと、の問題点を指摘した（上林、2015b）。そしてこのうちもっとも大きな問題、すなわち日本国内での実習や就労が本人のキャリアアップにつながりにくいために、出稼ぎ労働者の意識を持つ外国人労働者を現実には受け入れざるを得ないという問題は、介護士候補者のEPAによる受け入れと技能実習制度の双方に共通するものであり、教育訓練や技能移転を外国人労働者受け入れのための制度趣旨として維持する限り、解決が難しい性格の問題と思える。

以上、EPAによる介護士候補者受け入れ制度も、技能実習制度と多くの共通点を持つ。しかし2016年に成立した技能実習法では、技能実習生として介護職での受け入れが実現し、介護職でも技

能実習制度の問題が引き継がれることになった。日本の高齢化に伴う介護職者の不足は、こうした技能実習制度における問題の解決を見る前に受け入れを実施するしかない、と判断されるほど喫緊のものであるということだろう。技能実習制度の枠組みで介護実習生受け入れにあたっての、一つの試行モデルがこのEPAによる外国人介護職者の受け入れであったといえよう。

5 2009 年入管法の改正と在留資格「技能実習」の成立

日本の移民政策の上で、1990 年入管法と同程度に重視しなければならない法律改正が 2009 年 7 月に成立した改正入管法である。その意義は、「技能実習」という固有の在留資格が創設されたこと、また在留外国人を対象とする在留カード制度が創設されたことの 2 点である。この意味を検討しておこう。

(1) 研修生期間の廃止と在留資格「技能実習」

1993 年から開始された技能実習制度は、その後 15 年ほどの期間に、設立当初は看過していた欠陥が誰の目にも明らかになった。すなわち、入国当初の 1 年間は研修生ということとなっていたが、現実には残業だけは禁じられていたものの、1 日 8 時間労働、休日も他の従業員と同じであり、誰の目から見てもそれは就労に間違いはなく、それを研修と強弁することの無理は明らかになった。日本人の高卒新卒者が現場に配置された場合、技能レベルは未熟練であり、現場で OJT によって必要技能を修得する職場慣行の下、彼・彼女たちは本来の意味で労働者である。それであるのに、なぜ外国人研修生だけが労働者としての地位を保障されないのか。

こうした疑問が共有化され、その矛盾を解消するための社会運動が展開されることにより、また世論やメディアの意見ばかりではなく、行政当局も労働監督署から摘発される違反事例の増加から制度改正の必要性が検討されていた。そしてこうした関係機関の動きの中で、技能実習制度を改正することが可能となったのである。

2009 年 7 月改正、2010 年から実施された入管法で初めて研修制度が廃止され、従来の研修期間である来日 1 年目は、技能実習 1 号、技能検定基礎 2 級合格後の来日 2 年目、3 年目は技能実習 2 号という呼称に変更された。それ以前の在留資格は「研修」と「特定活動」であったが、すべて「技能実習」に統一された。技能実習生はその定義上、労働者であるので、労働保護法の対象となる。ようやく、技能実習制度が労働者受け入れ制度であることが、法律上から定義づけ可能となった。

この改正が成立した理由を、筆者は「派遣型実習生モデル期」として、①技能実習制度の農業・水産業分野への拡大、②異業種組合の増加、③派遣社員化した研修生・実習生、④送り出し国の労務派遣制度の拡充、⑤研修手当の低下、の 5 つの要因から技能実習制度そのものが設立当初とは異なり著しく変貌したことによる、と指摘した。また技能実習生の主要送り出し国であった中国では、日本の技能実習制度を「労務輸出」の用語を使用してサービス輸出という貿易のカテゴリーで分類しているが、これは実態としては二国間の労働者派遣制度でもある（上林, 2015a: 137-147）。

そうした実態を踏まえて、この改正に対する送り出し国側の立場あるいは送り出し派遣会社の立

場は、改正の意図と微妙に異なる。一般的に労使関係論からの理解では、労働者の労働条件の向上は喜ばしいものと労働力提供側に映るはずだ。ところが、送り出し側からすると、従来までの研修費から新しく賃金へと変化したことによる実習生の収入増は、ある意味では技能実習生への需要を低下させる危険性があるとも解釈される。派遣企業は、送り出し管理費として、受け入れ企業から毎月一人当たりいくらという単位で、料金を徴収する。この費用は技能実習生を受け入れる個別受け入れ企業によって異なり、多人数を受け入れれば当然低額となり、また受け入れ企業の不便を解消するために、通訳と生活指導を兼ねたスタッフを技能実習生受け入れ企業に常駐させて、その費用を徴収しないという派遣企業もある。通訳の人件費が派遣企業負担であることを考慮すると、管理費の高低は一概に判断はできないが、管理費は一人当たりで計上されるために、派遣人数の減少は、直接に収入の減少と結びつく。そうになると、技能実習生の賃金上昇が、派遣者数の減少とトレードオフの関係になるために、技能実習生の賃金上昇について派遣企業はもろ手を挙げての賛成というわけでもないのである。

1998年から2006年まで研修手当の低下という現象が見られた理由も、研修手当が最低賃金の対象外であり、常に管理費用と研修手当を含む技能実習生受け入れ費用について、送り出し派遣企業が競合状態にあり、ダンピングが行われたことに起因するところが多い。現在は技能実習生の在留資格が労働者であることを前提にしているので、最低賃金の水準は維持されている。しかしダンピングという用語が厳密には該当しないものの、管理費用については国別による差異が大きく、筆者のヒアリングした受け入れ監理団体の事例では、中国からの技能実習生は毎月一人当たり2万2000円、ベトナムからは一人当たり6000円であった^{*6}。中国の送り出し企業を組織する中日研修機構（CITCO）では、加盟企業間で送り出し管理費用の最低限について申し合わせが成立しているが、ベトナムではそうした申し合わせ事項はなく、経済活動の自由という形で、管理費用は派遣企業間の自由に任されている。技能実習制度は技能実習生が自由意志によって海外で働くという形式を前提にしていると同時に、派遣企業が商品として労働力を送り出すという側面が、こうした費用関係を見ると明らかとなろう。

技能実習制度は技能移転を制度目的とするために、関係主体は技能実習生の送り出し・受け入れ活動によって利益を得ることは制度本来の趣旨からはずれる。しかし、現実には労働者派遣を実施している組織（日本の場合は営利会社であることは禁じられている）の活動が利益を追求し、しかもそれが国外の企業である場合、そうした組織に対して利益追求を禁ずることは制度上、不可能である。

先に、移民政策は対外的な問題が国内問題と矛盾する側面があることを引用した。こうした問題を見ると、それぞれの送り出し国の物価水準や経済発展の度合いが、賃金を含む技能実習生の受け入れ費用に直接影響を与え、国内の最低賃金やその他の労働条件に関する取り決めについて、形式上は契約が順守されていても、実質的には無意味化させている、という側面が注目される。なぜなら、賃金は受け入れ費用の一部しか構成していないからである。こうした国外の派遣企業は、送り出し国政府の管理下にあり、日本政府からの要求、たとえば送り出し保証金を取ることの禁止、日本の受け入れ監理団体へのキック・バックの禁止、などの要求は送り出し国政府へは要求できても、送り出し国側派遣企業そのものに要求することは難しい。賃金水準には国家間で大きな差異が存在

しているが、それ以外にも、労働者の権利保護の程度、各国の国内雇用市場の状況など広範な領域にまたがるアジアの労働市場の問題が、日本国内の技能実習生の労働市場の問題として集約化されて発現しており、国内の技能実習生に関わる問題が対外的な側面を抜きにしては解決できないという困難さがある。

以上、受け入れ職種の範囲拡大などの方法を通じて技能実習生数が増大してきたことにより、従来は見過ごされてきた「研修生」の非労働者性の矛盾が明らかになり、2009年の入管法改正でその廃止が決まった。規範として望ましくかつ好ましい方向へと改革されたといえるが、他方、別の観点からすると、技能実習生を労働者と定義づけることにより、技能実習制度が低熟練外国人労働者受け入れ制度であることを示したといえよう。その上で、日本への技能実習生受け入れ人数が増加する制度的な枠組みが整備された。その結果、技能実習生労働市場への新たな海外派遣企業の参入を呼び込み、日本企業向けに自国の技能実習生の売り込み競争が激しくなる契機ともなったのが、2009年の改正入管法であろう。

(2) 在留カードの創設

在留カードの創設も、2009年に成立した入管法に依っている。施行は2012年からである。この在留カードは従来の外国人登録制度に代わるものであり、その結果、外国人登録制度は廃止された。非正規滞在者でも従来は外国人登録の対象となっていたために、在留カードの創設それ自体というよりも、外国人登録制度の廃止によってこれまでは登録可能であった非正規滞在者、とりわけ無国籍者の存在が認知されなくなることから、この制度への反対意見もあった（小田川、2013）。

この在留カードは、主として外国人の居住する市町村、特に外国人集住都市会議関係者から政府に強く要求されたものである。外国人登録は外国人の居住する地域で行われたのであるが、登録をしない外国人や地域間の移動をしても登録を変更しない（することは義務付けられていないので）外国人居住者が続出し、地方自治体の行政遂行上に支障を来していた。地方税の徴収、子供の就学通知や予防接種通知の発送、医療費の未請求^{*7}、災害時の避難計画の策定、などの必要性があっても、居住者の属性が判明しないと地方自治体の活動が十全に行われ得ないのである。とりわけ定住化が始まっていた日系中南米人の場合、雇用機会を求めて転居することが多く、一度、住民登録した住所に居住していないことも多かった。定住化過程にある日系中南米人を行政が把握することが新制度の主な目的であった。すなわち、行政サービスの向上を理念とし、法務大臣の一元管理による制度が在留カード制度である。居住地のみならず、就業先、通学先がカード（免許証とほぼ同様の大きさ）に記入されることにより、外国人に対する身分証明書の役割を果たすことになる。これは外国人管理の強化でもあり、テロ対策などと共通するものである。

外国人労働者を受け入れることは、それにふさわしく日本国内の制度設計も改定するということであり、在留カードの創設もその一環とみなせるだろう。

こうして2009年の入管法改正によって、技能実習生の法的位置づけが変化しただけでなく、在留カードの導入により、外国人労働者全体を日本社会の中で管理する方法が徹底されたのである。こうした改正を経て、その後、高度外国人材、特区における家事援助者、農業従事者、など外国人

受け入れの範囲が徐々に拡大していくことになり、2016年の技能実習法の成立へとつながることとなる。しかしその考察は別稿にゆずろう。

6 残された課題

日本の外国人労働者受け入れ政策にとって、またその一つである技能実習制度にとって1990年入管法と2009年入管法は大きな転換点であった。それと同時に、2016年成立の技能実習（適正化）法も三つ目の転換である。それは、2009年の改正以上に、より労働者受け入れ政策としての性格を強めている。

これまで妥協の産物として不合理な側面を併せ持った技能実習制度であったが、この制度が受け入れ人数の増大や受け入れ職種の拡大、新規に参入する派遣企業の増大などにより、紛れもない労働者受け入れ制度へと変質、発展してきたことを本稿で示した。外国人労働者受け入れ政策が妥協の産物であるならば、そこに完全なる成功も、また完全なる失敗もあり得ず、日本国内の関係者間および海外諸国との関係性の中でしか策定し得ない性格のものである。それをいみじくも代表しているのがこの技能実習制度であったといえよう。

- *1 最長の滞在可能年数にまでは言及していない。
- *2 アメリカの政治学者のホリフィールドによれば、アメリカでは移民問題は国内問題であり低次元の問題（low politics）として位置づけられてきたので、政治学者たちは高踏的な政治問題（high politics）である外交問題に関心を集中させ、移民問題をテーマとして取り上げてこなかったという（Brettell and Hollifield, 2007：183-184）。
- *3 この部分の事例は、（上林, 2015a：128-129）で簡単に触れている。
- *4 中小企業の立場から技能実習制度について触れた文献は意外に少なく、稲上毅ほか（1992）と日本政策金融公庫総合研究所編（2017）が代表的なものであろう。事業主と雇用者との関係では後者が弱者であり、さらに日本人の中小企業労働者と比較して外国人労働者は権利の上でも弱者にあたる。他方、企業間では大企業と（その下請けの立場が多い）中小企業とでは後者が弱者となり、産業政策上、中小企業支援政策は一貫して重視されている。このカテゴリーの異なる2種類の弱者の交差点に技能実習制度が成立しているのであるから、制度評価が立場によって非常に異なってくるのは、当然の帰結であろう。
- *5 技能実習1号とは従来の研修生のことで、入国1年目の人であり、1年後に技能検定を受検し、基礎2級合格者となれば技能実習2号に移行する。技能検定合格が滞日2年目に移行するための必要条件であることは、従前どおりである。
- *6 2016年8月に実施した鋳造業に特化した監理団体へのヒアリングによる。海外派遣企業が技能実習生受け入れ企業に要求する料金体系は異なっており、中国の派遣企業では講習手数料や管理費を主たる収入源とし、特別に斡旋手数料を請求していないことが多い。他方、ベトナムの場合は派遣前の初期に技能実習生と企業の双方から徴収する斡旋手数料や仲介料に大きく依存しているようだ（明石, 2017：171-172）。したがって、総額から見るとベトナム系派遣企業からの受け入れ費用が必ずしも安価とは限らないが、両国の物価水準の差異がベトナム国内での費用を相対的に安価にしていることは否めない。また、毎月の管理費から派遣費用を徴収することが可能であるのは、派遣技能実習生の失踪可能性が少ない場合であり、日本滞在中に送り出した技能実習生が失踪する可能性が高い場合には、送り出し前に一定程度の仲介料を徴収しておく方が、派遣会社にとっての危険負担は少ないだろう。

- *7 外国人登録制度には、日本人に適用される転出届に相当するような義務規定がなく、外国人は転出したままである。その結果、国民健康保険証の回収ができず、医療機関からは以前居住していた転出前の市区町村へ過誤請求が行われ、医療費の未収金が発生した（水上，2012：63）。

《参考文献》

- ・ 明石純一，2014「国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界」『人口問題研究』70 巻 3 号，社会保障・人口問題研究所，275～291 頁
- ・ 明石純一，2017「海外からいかに働き手を招き入れるか——日本の現状と課題」日本政策金融公庫総合研究所編『中小企業の成長を支える外国人労働者』同友館，139～179 頁
- ・ 伊藤欣士，1994『技能実習制度』労務行政研究所
- ・ 稲上 毅・桑原靖夫・国民金融公庫総合研究所，1992『外国人労働者を戦力化する中小企業』中小企業リサーチセンター
- ・ 小田川綾音，2013「国籍・無国籍認定の現状と課題——改正入管法を踏まえて」『移民政策研究』5 号，移民政策学会，22～32 頁
- ・ 梶田孝道，2001「現代日本の外国人労働者政策・再考——西欧諸国との比較を通じて」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房，1～60 頁
- ・ 上林千恵子，2015a『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
- ・ 上林千恵子，2015b「介護人材の不足と外国人労働者受け入れ——EPAによる介護士候補者受け入れの事例から」『日本労働研究雑誌』No.662，労働政策研究・研修機構，88～97 頁
- ・ 上林千恵子，2017「製造業における技能実習生雇用の変化——中小企業から大企業への展開」堀口健治編『日本の労働市場開放の現状と課題——農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房，93～113 頁
- ・ 倉田良樹，2017「2010 年代における日本の外国人労働者政策の急変——1990 年体制はなぜ崩れたのか」『計画行政』40 巻 4 号，日本計画行政学会，21～26 頁
- ・ 小井土彰宏編，2017『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会，369 頁
- ・ 鈴木江理子，2017「日本Ⅱ 外国人選別政策の展開——進行する選別的排除」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会，310～336 頁
- ・ 中村二郎・内藤久裕・神林 龍・川口大司・町北朋洋，2009『日本の外国人労働力——経済学からの検証』日本経済新聞社
- ・ 日本政策金融公庫総合研究所編，2017『中小企業の成長を支える外国人労働者』同友館，206 頁
- ・ 橋本由紀，2010「外国人研修生・技能実習生を活用する企業の生産性に関する検証」RIETI Discussion Paper Series, 10-J-018，経済産業研究所，1～36 頁
- ・ 橋本由紀，2011「外国人研修生受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
- ・ 橋本由紀，2015「技能実習制度の見直しとその課題——農業と建設業を事例として」『日本労働研究雑誌』No.662，労働政策研究・研修機構，76～87 頁
- ・ 濱口桂一郎，2007「外国人労働者の法政策」『季刊労働法』218 号，労働開発研究会，191～210 頁
- ・ 濱口桂一郎，2010「日本の外国人労働者政策——労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた二〇年』」五十嵐泰正編『越境する労働と〈移民〉——労働再審 2』大月書店，271～313 頁
- ・ 平野裕子，2018「グローバル化時代の介護人材確保政策——二国間経済連携協定での受入から学ぶもの」『社会学評論』272 号，日本社会学会，496～512 頁
- ・ 水上洋一郎，2012「在留カード導入をめぐる一考察——入管行政は交流共生社会構想に役割を果たせるか」『移民政策研究』4 号，移民政策学会，61～66 頁
- ・ 森下之博，2017「外国人技能実習法の成立と労働法政策——外国人技能実習法の立法過程の検討を中心に据えて」『季刊労働法』257 号，労働開発研究会，169～178 頁
- ・ Brettell, C. and Hollifield, J. eds., 2007, *Migration Theory: Talking across Disciplines*, 2nd edition, New York: Routledge, p.282.
- ・ Castles, S., 2004, "The Factors that Make and Unmake Migration Policies," *International Migration*

Review 38(3), pp.852-884.

- Castles, S. and Miller, M., 2009, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 4th edition, New York: Palgrave Macmillan, p.369. (= 2011, 関根政美・関根 薫監訳『国際移民の時代』名古屋大学出版会, 465 頁)
- Chung, E. A., 2014, "Japan and South Korea," in Hollifield, J., Martin, P. and Orrenius, P., eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 3rd edition, Stanford: Stanford University Press, pp.399-430.
- Hollifield, J. F., 1992, *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy at Postwar Europe*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p.305.

The Formation of the Technical Intern Training Program (TITP) and Its Turning Point of 2009:

A Trial Process of Introducing Foreign Workforce

KAMIBAYASHI Chieko

Hosei University

Key Words: Japanese immigration policy, foreign workers' accepting policy, Technical Intern Training Program

This article explores a short history of the Japanese immigration policies by focusing the Technical Intern Training Program (TITP).

The TITP was founded in 1993, almost 25 years ago. Before its foundation, another kind of foreign workers' permit system was planned but failed in vain. Therefore instead of introducing a formal foreign worker system, the TITP was set up under the flag of technology transfer to the developing countries. In order to fill the gap between the reality of introducing workforce and the ideal of technology transfer, the Immigration Control Act was revised in 2009.

Besides the amendment of the Immigration Act, Japan introduced several tools for controlling foreign workers, such as a new obligation for employers to report to designated public employment security offices on the status of their foreign employees, and a new residence card system. The acceptance of foreign care workers under the bilateral Economic Partnership Agreements (EPAs) from 2008 has provided a trial model for care-work interns under the TITP.

Therefore the TITP, along with other systems on the management of foreign workers, have functioned as a channel to accept more of the foreign workers. Its short history reveals the efforts to bridge the gap between the needs for workforce and Japanese non-immigration policy.