

特集

今後の外国人活用促進 政策に果たす外国人 技能実習制度の役割



関西学院大学国際学部 教授
福岡県外国人技能実習生
受入組合連絡協議会 顧問

志甫 啓

—技能実習法施行1年を控えて—

1. はじめに

昨年11月に「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（技能実習法）」が全面施行されて、間もなく1年を迎えようとしている。法律名称が謳う技能実習制度の適正化と技能実習生の保護を目的として外国人技能実習機構が発足し、技能実習制度には大幅な見直しが施された。

新たな技能実習制度の概要説明は本誌2017年9月号の特集記事に譲り、本稿では今後の外国人活用促進政策に本制度がどのような役割を果たし得るのかを考えてみたい。本年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2018」では、新たな外国人材の受入れが明示された。来年4月には最大5年間就労可能な新たな在留資格を創設し、技能試験と日本語能力試験等により一定以上の技能・日本語能力を有することが確認された者、あるいは技能・日本語能力が担保されると目される技能実習修了者を対象として、2025年頃までに50万人超の受入れを見込むと報じられている。農業、介護、建設、宿泊、造船の5業種が念頭に置かれてきたが、優良な技能実習修了者に関しては製造業等も含めることになる可能性が高いという。

東日本大震災の復興事業や次期東京五輪の準備を控えて必要となる外国人材の調達を技能実習制度の拡大運用によって乗り切るといった従来の方針を超えた新たな展開を迎えている。今日の労働市場における「完全雇用」とも言える状況は、単純な景気循環だけでなく、人口的な要因によるところが大きい。中小企業を中心に「人手不足」が顕在化し、9月20日開票の自民党総

裁選でも、「人手不足」が地方の社会経済の維持・発展を阻害する事態を如何にして防ぐかが重要な争点となっている。新たな外国人活用促進政策が進められようとしている背景には、このような事情がある。

新たな在留資格による受入れにおいても、期待される主力は技能実習修了者となろう。1993年に開始された外国人技能実習制度は、四半世紀にわたり、我が国の産業界の貴重な外国人受入れチャンネルとして役割を果たしてきた。しかし、制度の知名度こそ上がってきたものの、制度に対する国民の正確な理解は遅れている。発展途上国の人材を養成し技術移転を図る国際貢献事業という建前の下、実態は中小企業が「安価な労働力」を調達しているに過ぎないと、各方面から厳しい批判を浴び続けてきた結果、本制度が果たしてきた役割やこれまでの制度改正の効果が十分に評価されず、ある種の必要悪として受け止める向きもあるように感じられる。

このような問題意識に基づき、我が国における技能実習生のプレゼンス、福岡・九州における受入れの特徴を確認し、さらに人の移動を巡る国際的な議論等も交え、技能実習制度の今後の役割を前向きに論じてみたい。

2. 外国人労働者に占める技能実習生のプレゼンス

我が国の外国人労働者数としてもっとも広く参照されるのは厚生労働省の外国人雇用状況の届出状況である。特別永住者を除く外国人を雇用する事業所は所在地域を管轄するハローワークに届け出る義務があり、その件数を集計したデータとなっている。雇用主による届出ベース

表1 外国人雇用状況の届出状況からみた我が国の外国人労働者数（各年10月末時点）

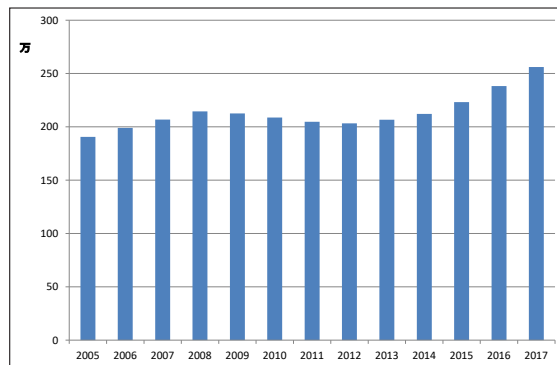
		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
外国人労働者総数		682,450	100	717,504	100	787,627	100	907,896	100	1,083,769	100	1,278,670	100
在留資格別	専門的・技術的分野の在留資格	124,259	18.2	132,571	18.5	147,296	18.7	167,301	18.4	200,994	18.5	238,412	18.6
	うち技術・人文知識・国際業務	(86,988)	(12.7)	(93,503)	(13.0)	(104,981)	(13.3)	121,160	13.3	148,538	13.7	180,367	14.1
	うち技術	37,189	5.4	39,244	5.5	43,948	5.6	-	-	-	-	-	-
	うち人文知識・国際業務	49,799	7.3	54,259	7.6	61,033	7.7	-	-	-	-	-	-
	特定活動	6,763	1.0	7,735	1.1	9,475	1.2	12,705	1.4	18,652	1.7	26,270	2.1
	技能実習	134,228	19.7	136,608	19.0	145,426	18.5	168,296	18.5	211,108	19.5	257,788	20.2
	資格外活動	108,492	15.9	121,770	17.0	146,701	18.6	192,347	21.2	239,577	22.1	297,012	23.2
	うち留学	91,727	13.4	102,534	14.3	125,216	15.9	167,660	18.5	209,657	19.3	259,604	20.3
	身分に基づく在留資格	308,689	45.2	318,788	44.4	338,690	43.0	367,211	40.4	413,389	38.1	459,132	35.9
	うち永住者	156,883	23.0	170,238	23.7	187,865	23.9	208,114	22.9	236,794	21.8	264,962	20.7
	うち日本人の配偶者等	69,771	10.2	68,408	9.5	69,727	8.9	72,895	8.0	79,115	7.3	85,239	6.7
	うち定住者	75,438	11.1	72,804	10.1	73,220	9.3	77,234	8.5	87,039	8.0	96,875	7.6
	不明	19	0.0	32	0.0	39	0.0	36	0.0	49	0.0	56	0.0
国籍別	中国（香港等を含む）	296,388	43.4	303,886	42.4	311,831	39.6	322,545	35.5	344,658	31.8	372,263	29.1
	韓国	31,780	4.7	34,100	4.8	37,262	4.7	41,461	4.6	48,121	4.4	55,926	4.4
	フィリピン	72,867	10.7	80,170	11.2	91,519	11.6	106,533	11.7	127,518	11.8	146,798	11.5
	ベトナム	26,828	3.9	37,537	5.2	61,168	7.8	110,013	12.1	172,018	15.9	240,259	18.8
	ネパール	9,108	1.3	14,175	2.0	24,282	3.1	39,056	4.3	52,770	4.9	69,111	5.4
	ブラジル	101,891	14.9	95,505	13.3	94,171	12.0	96,672	10.6	106,597	9.8	117,299	9.2
	ペルー	23,267	3.4	23,189	3.2	23,331	3.0	24,422	2.7	26,072	2.4	27,695	2.2
	G7/8+オーストラリア+ニュージーランド	51,156	7.5	53,584	7.5	57,212	7.3	61,211	6.7	67,355	6.2	73,636	5.8
	うちアメリカ	22,110	3.2	23,277	3.2	24,824	3.2	26,376	2.9	28,976	2.7	31,548	2.5
	うちイギリス	8,603	1.3	8,912	1.2	9,493	1.2	10,044	1.1	10,859	1.0	11,730	0.9
	その他	69,165	10.1	75,358	10.5	86,851	11.0	105,983	11.7	138,660	12.8	175,683	13.7
参考	在留外国人数	2,033,656	-	2,066,445	1.6	2,121,831	2.7	2,232,189	5.2	2,382,822	6.7	2,561,848	7.5
	在留外国人の内、「技能実習」の者	151,477	-	155,206	2.5	167,626	8.0	192,655	14.9	228,588	18.7	274,233	20.0

注1：イタリック体は在留資格別あるいは国籍別の構成比。
 注2：「参考」は在留外国人統計に基づく数値（12月末時点）。人数の隣に前年比を併記している。
 出所：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況 各年版及び法務省「在留外国人統計」。

であるため、実態がフルカバーされていない点、特に2007年に届出が義務化されたことの周知が時間をかけて進んできたことなどが常に留意されなければいけないが、メディアのみならず政府文書においても、やや短絡的に利用されている面がある。

表1は2012年以降の外国人雇用状況の届出状況に基づく我が国の外国人労働者数と、参考として、中長期在留者の数及びその内で技能実習の在留資格を有する者の数をまとめたものである。総数の変遷から、この5年間で外国人労働者は約2倍に増えたと報じられることが多いが、我が国に中長期在留する外国人労働者数（参考欄）を踏まえると、2012年の雇用状況届出の件数が実態に比して過小であった結果ともいえる。それでも、2014年以降の技能実習生を含む外国人労働者数の増加ペースは過去に例を見ないほどに早く、なおかつ加速しているのは事実である。在留外国人数も、2008年のリーマンショックに代表される世界金融危機や2011年の東日本

図1 我が国に在留する外国人数



注：2011年までの外国人総数は登録外国人数で、2005年以降はその内、中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数。2012年以降は中長期在留者数。12月末時点。
 出所：法務省「在留外国人統計」（2012年以降）及び「登録外国人統計」（2011年以前）。

大震災の影響を受けて減少傾向にあったのが、2012年を底に反転し、外国人労働者数と整合的な動きを見せている（図1）。

技能実習生の人数に関しては、受入れ企業が地元ハローワークへの届け出を怠る事態は考えにくく、2012年の数値から、実態を相当正確に反映していると思われる。今日、専門的・技術的

表2 技能実習1号の新規入国者数(年次)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
技能実習1号イ	5,876 —	5,585 -5.0	6,377 14.2	6,680 4.8	6,665 -0.2	7,492 12.4
技能実習1号ロ	62,039 —	61,841 -0.3	76,139 23.1	90,307 18.6	99,453 10.1	120,179 20.8
計	67,915 —	67,421 -0.7	82,530 22.4	96,992 17.5	106,118 9.4	127,683 20.3

注：各セル下段のイタリック体は対前年比。
出所：法務省「出入国管理統計」(年報)。

表3 技能実習1号口の入国者数(月次)

	2017	2018
1月	7,728	13,480
2月	8,178	4,082
3月	11,724	6,110
4月	10,322	7,663
5月	8,851	9,012
6月	9,494	11,838
計	56,297	52,185

注：再入国者数を除している。
出所：法務省「出入国管理統計」(月報)。

分野の在留資格保持者(いわゆる高度人材)は20%に届かぬ一方、技能実習生は留学生アルバイトと並んで20%を上回る存在感を示している。

技能実習生の新規入国者数も見ておこう(表2)。「技能実習1号イ」は企業単独型、「技能実習1号ロ」は団体監理型による受入れになるが、特に直近で全体の94%を占める団体監理型の2014年以降の増加は目を見張るものがある。なお、新法施行後の傾向を見ると、2018年上半期の受入れ数は、前年同期と比べ7%ほど減少している(表3)。新制度の下で外国人技能実習機構が事務を担う監理団体の許可や技能実習計画の認定等に時間を要し、実習生の来日スケジュールが後ろ倒しとなるケースなどが影響している可能性がある。2018年3月以降の受入れ数の伸びが続けば、年間を通じては昨年と同規模、あるいはそれを上回る受入れ数になると思われる。

3. 福岡県及び九州地域における技能実習生の特徴

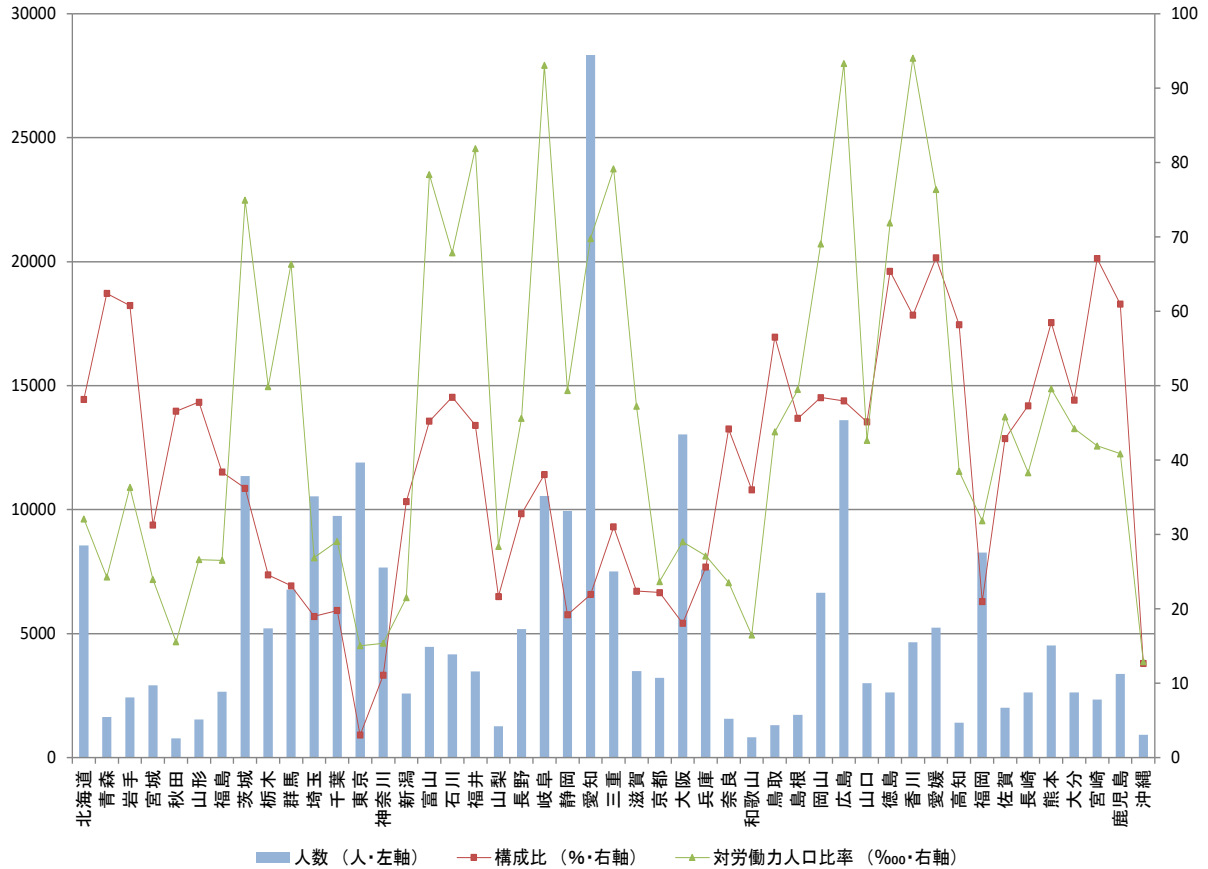
筆者は本誌2010年10月号の経済・経営レポートへの寄稿で、福岡県・九州地域における外国人研修生・技能実習生の受入れの特徴を論じた。ここでも数点、そのフォローアップを行っておきたい。図2は、各県が受け入れている技能実習生の数(棒グラフ)と、技能実習生が外国人労働者全体に占める割合(構成比)、そして労働市場における存在感を見るために対労働力人口比率をまとめたものである。

まず技能実習生数であるが、福岡の受入れは全国11位で、以下、熊本(21位)、鹿児島(26位)、長崎(32位)、大分(33位)、宮崎(36位)、佐賀(37位)と続く。次に外国人労働者に占める技能実習生の割合は、福岡が僅かに全国平均である20.2%を上回る40位であり、他の6県は平均を2倍以上上回っている。福岡以外では、技能実習生は外国人労働者の中の多数派となっている。最後に対労働力人口比率によって、各県の労働市場における技能実習生の存在感を確認したい。全国平均でも0.38%、もっとも高い香川でも0.94%に過ぎないが、熊本(15位)、佐賀(19位)、大分(21位)、宮崎(24位)、鹿児島(25位)で全国平均を上回る水準となっている。長崎(27位)と福岡(30位)は全国平均を下回る。

受入れの業種や国籍の特徴も見ておこう(表4)。九州の特徴としては、農業での受入れの大きさが目立つ。建設は福岡では全国平均を上回るが九州全体では少ない。食料品製造は若干多く、機械・金属は少ないようである。8年前のデータとの比較では、全国の傾向と同様に繊維・衣服の割合が大幅に低下し、機械・金属でも低下が見られる。その分、食料品製造、農業、建設での受入れが伸びている。

国籍では、全国平均よりもベトナム人比率が高い。中国人は低く、フィリピン人は高い。これは8年前から大きく傾向が変わった点である。当時は中国人が約8割を占め、九州も同様の傾向にあった。全国的には少しずつベトナムからの受入れが増える兆しが見える中で、九州ではそのようなことはなく、インドネシア人の比率が相対的に高いのが特徴であった。その後、技能実習生の受入れに関し、九州では全国よりも急速に中国人からベトナム人へのシフトが見られたのである。

図2 外国人雇用状況の届出状況からみた県別の技能実習生数と構成比及び対労働力人口比率 (2017年)



注：構成比は各県の外国人労働者に占める技能実習生の割合、対労働力人口比率の単位は%数値に100を乗じた万分率。
出所：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況(平成29年10月末現在)及び総務省「労働力調査」。

表4 職種分野別・国籍別にみた福岡県・九州地域における技能実習移行申請者数(2016年度)

	農業	漁業	建設	食料品製造	繊維・衣服	機械・金属	その他	合計
全国	9,979 12.0	1,004 1.2	14,211 17.0	14,853 17.8	10,039 12.0	15,256 18.3	18,134 21.7	83,476 100
福岡	430 17.7	0 0.0	492 20.3	474 19.6	183 7.6	340 14.0	504 20.8	2,423 100
九州7県	2,455 29.7	93 1.1	891 10.8	1,671 20.2	997 12.1	682 8.3	1,476 17.9	8,265 100
九州以外	7,524 10.0	911 1.2	13,320 17.7	13,182 17.5	9,042 12.0	14,574 19.4	16,658 22.1	75,211 100

	ベトナム	中国	フィリピン	インドネシア	タイ	その他	合計
全国	35,504 42.5	25,756 30.9	8,198 9.8	6,700 8.0	2,505 3.0	4,813 5.8	83,476 100
福岡	1,365 56.3	416 17.2	306 12.6	130 5.4	47 1.9	159 6.6	2,423 100
九州7県	3,995 48.3	1,789 21.6	1,035 12.5	661 8.0	110 1.3	675 8.2	8,265 100
九州以外	31,509 41.9	23,967 31.9	7,163 9.5	6,039 8.0	2,395 3.2	4,138 5.5	75,211 100

出所：「JITCO白書」(2017年度版)を用いて作成。
注：各セル下段は、全職種または全国籍に占める各職種・各国籍の割合(%)。

4. 「頭脳循環」に果たす技能実習制度の役割

これからの望ましい人の移動の形態として、国際機関等が提唱する「頭脳循環」の考え方を紹介しておきたい。20世紀後半、途上国は自国の発展を支えるべき優秀な人材が先進国に横取りされ、「頭脳流出」の問題が生じていると主張してきた。しかし、20世紀末からこのような主張は沈静化している。シリコンバレーの隆盛とそこでのインド・台湾出身者の活躍が母国に及ぼした経済効果に代表されるように、海外に出た人材が活躍して母国に貢献すること、また海外に出た人材からの母国の親族らに宛てた海外送金が経済発展に重大な役割を果たすことが明らかとなったからである。

頭脳循環の考え方は元々、いわゆる高度人材を念頭に置き、頭脳流出の問題を克服することを主眼としていた。先進国が一方的に途上国からの人材を活用するのではなく、移動者本人が出身国と移住先、場合によっては第三国を含めて移動を重ねる形態が実現すれば、移民の送出国・受入れ国・移動者本人にとってメリットが生じるという考え方である。これを高度人材に限定せず、広く人の移動全般に拡張して国際機関が提唱するのは、今日、途上国が海外送金等の効果を過大評価し、人材流出に対する懸念を著しく低下させていることが背景にある。

もっとも、国際機関が提唱する頭脳循環に関しては、送出国・受入れ国・移動者本人の三者にメリットがある「トリプル・ウィン」の構図といった抽象的な姿しか示されておらず、具体的な形は必ずしも明らかではない。欧米の研究では「トリプル・ウィン」が狭く設定される傾向にあり、送出国は海外送金を得られ、受入れ国は必要な労働力を確保でき、移動者本人は海外での高所得を獲得する、というシンプルな構図で語られることが多い。しかし、例えば移動者が収穫先から貯金を持って帰国して消費活動を行い、それが尽きると再び海外に働きに出る、という形態が健全だと感じる人は少ないだろう。特に単純労働の場合は、年齢が上がれば体力が低下するにつれて稼働力が減少することも考慮しなくてはならない。

その意味で、筆者は、移動者本人が移動のた

びに、より良い生活・仕事を手にしているかといった視点が欠かせないのではないかと考えている。これを実現するには、移動するたびに移動者が成長することが前提となる。鍵となるのは経験や教育訓練などによって蓄積される「人的資本」であろう。技能実習は留学と並び、頭脳循環の理想を具現化する可能性を秘めているといえるかもしれない。

先進国の多くは、いわゆる高度人材以外の外国人を「期限付きで受け入れたい」(ローテーションの枠組み)という希望を持っているが、意図しない定住化やその後の家族呼寄せなどが見られ、その実現は決して容易ではなかった。技能実習制度は国際的にみても数少ない成功例だったといえるだろう。期限付き受入れを正当化し、同時に長期滞在者への対応をとる努力が必要な時代となっている。家族帯同や長期滞在を認める人道的配慮と、頭脳流出／頭脳循環といった課題への対応を、どのようにバランスをとって実行していくかが問われている。

5. 今後の展望と課題

既に日本において技能実習を修了して母国に戻った元実習生の数は100万人に迫るであろう。今日、技能実習生としての来日を志す前に、元実習生に接触することは決して難しいことではない。ましてや、途上国であってもスマートフォンで若者が容易かつ安価に情報を収集できる時代である。東アジアに限っても、途上国の若者を労働力として受け入れている国・地域は他にもあり、日本とは違って簡単な手順で行ける場合もある。また、賃金水準の面で日本が他の受入れ国より優れているとも限らない。それにもかかわらず、依然として多数の若者が日本に技能実習生として赴くことを希望してくれている。

このことは、本制度に対する修了者の平均的な評価が決して低くないことを物語っており、そのような修了者が多く送出国に存在していること自体が、我が国の今後の外国人活用促進政策を有効に機能させる大きな力となる。

途上国の有能な若者に行き先として日本を選んでもらう上で、その国の政府が若者に日本行きを勧めてくれるような状況を作ることも重要

である。海外送金を受け取るというメリットに止まらず、日本に送れば若者は成長して帰ってくる、それこそがメリットであると認識してもらう必要がある。

厚生労働省が発表した「帰国技能実習生フォローアップ調査」(平成29年度)によると、修了者の96.9%が技能実習期間を通じて学んだことが「役に立った」と回答している。役に立った具体的な内容は、修得した技能、日本語能力の修得、日本での生活経験、仕事に対する意識の順に高く、その次に日本で貯めたお金が挙がる。実際のところ、日本での3年間で250万円程度を貯めても、それが彼らの長い人生を支えるほどの力は持たない。身に付けたことこそが彼らの人生を支えるのである。なお、日本語能力の修得、日本での生活経験、仕事に対する意識といったものについても、「我が国の中小企業だからこそできる技能移転」として正当に評価されるべきである。狭い意味での技能の修得に固執せず広い意味で成長させることが、若者の期待収益を大きくする。人はある一時点の所得格差のみによって移動することはなく、むしろ期待収益が人の移動を規定すると考えられる。

今後の課題を幾つか挙げておきたい。

第一に、新制度の下で動き出したばかりの技能実習3号(3年間の滞在後、一時帰国を挟みさらに2年間の滞在を認める)と、新しい在留資格が来年4月から併存することである。技能実習3号及び新しい在留資格で技能実習修了生の再来日を促す場合、過去の受入れを担った監理団体や実習実施者に期待される役割は大きくなる。この部分では国際研修協力機構(JITCO)もキーププレイヤーとなるだろう。

第二に、新制度の下では優良な監理団体や実習実施者の要件が設けられており、実習生に対する日本語学習の支援や地域社会との交流を行う機会の提供といった「地域社会との共生」が評価項目に組み込まれた。外国人が義務を履行し権利を保障されるため、受入れ国が外国人の生活や言語習得等の支援策を授ける取組みを社会統合政策と呼ぶが、技能実習制度による受入れではそこで必要となるはずの社会的費用が全て受入れ企業に内部化されてきた。民間が、国や自治体に代わってその役割を果たしてきたことに対する正当な評価が望まれる。福岡県に所在

する監理団体有志で構成される福岡県外国人技能実習生受入組合連絡協議会は、2009年より傘下組合によって受け入れられた実習生を対象とした日本語作文発表コンクールを実施してきた。

今年は記念すべき第10回が9月30日に福岡国際会議場で開催される。県や経済団体、駐日外国総領事館、新聞社等の後援を得て、地域に開かれた形で実施され、その様子が記事として取り上げられてきたことも付記しておきたい。

第三に、今後の外国人活用促進政策の更なる深化にあたっては国民的な議論が欠かせない。しかし、議論のためには、国民が外国人技能実習制度を知る機会が必要である。西日本新聞社が昨年刊行した『新移民時代』(明石書店)のようなバランスのとれた良書は重要であり、その上で、日本人が技能実習生を目にする機会が不可欠だろう。国民が、知り、関心を持つ機会を整える必要がある。現状、たとえば、技能実習2号移行対象職種は77職種139作業(2017年12月6日時点)に限定されているように、どのような職種・作業でも実習生の受入れが認められているわけではないことや、受入れ企業には常勤の職員の数に応じた受入れ可能枠が定められており、技能実習生を大量に受け入れて作業を全て外国人に委ねることは不可能なことなども、十分に知られていない恐れがある。

最後に、このような国際的な人の移動に関わる政策を、単純な国内の労働政策として捉えないことも大事である。先進国が新興国の経済成長の恩恵に与り、共に成長することを志向する姿勢が必要な時代である。そこでは、単に恩恵に与ろうとするだけでなく、新興国の成長に寄与する姿勢も大事である。技能実習制度が四半世紀にわたって蓄積してきたノウハウが、今後の政策議論に活かされることを期待したい。

参考文献

- ・カースルズ=ミラー(2011)『国際移民の時代[第4版]』名古屋大学出版会。
- ・志甫 啓(2010)「福岡県及び九州地域における外国人研修生・技能実習生の受入れ—新たな制度の下での福岡県外国人研修生受入組合連絡協議会の存在意義—」『NEWSふくおか』2010年2月号、福岡県中小企業団体中央会、pp.6-13。
- ・西日本新聞社(2017)『新移民時代—外国人労働者と共に生きる社会へ—』明石書店。