

紹介

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

橋本 由紀

(九州大学講師)

目次

- I 技能実習制度について
- II 農業・建設業分野における技能実習生の導入と定着
- III 技能実習制度の「拡充」
- IV 新制度で顕在化する課題
- V 技能実習であることの再考

I 技能実習制度について

技能実習制度とは、日本企業が開発途上国の外国人（技能実習生）を一定期間受け入れ、彼らがOJTを通じて修得した技能や知識を母国に移転することを目的とした制度である。技能実習生（以下、実習生）は、入国直後の座学講習（原則2カ月）ののち、雇用関係を結んだ企業で実習を行う。多くの場合、はじめの1年目は「技能実習1号」として基本技能の修得に励み、2、3年目は「技能実習2号」に移行して、修得技能の習熟を目指す。実習修了後は帰国が義務付けられ、日本で修得した技能を母国で生かすことが求められる。2013年度の実習生数は約16万人で¹⁾、うち90%以上が従業員300人未満の中小企業での雇用である。この事実、制度が、日本人労働者の採用や定着に悩む中小企業の労働力確保手段として、広く利用されていることを示す²⁾。

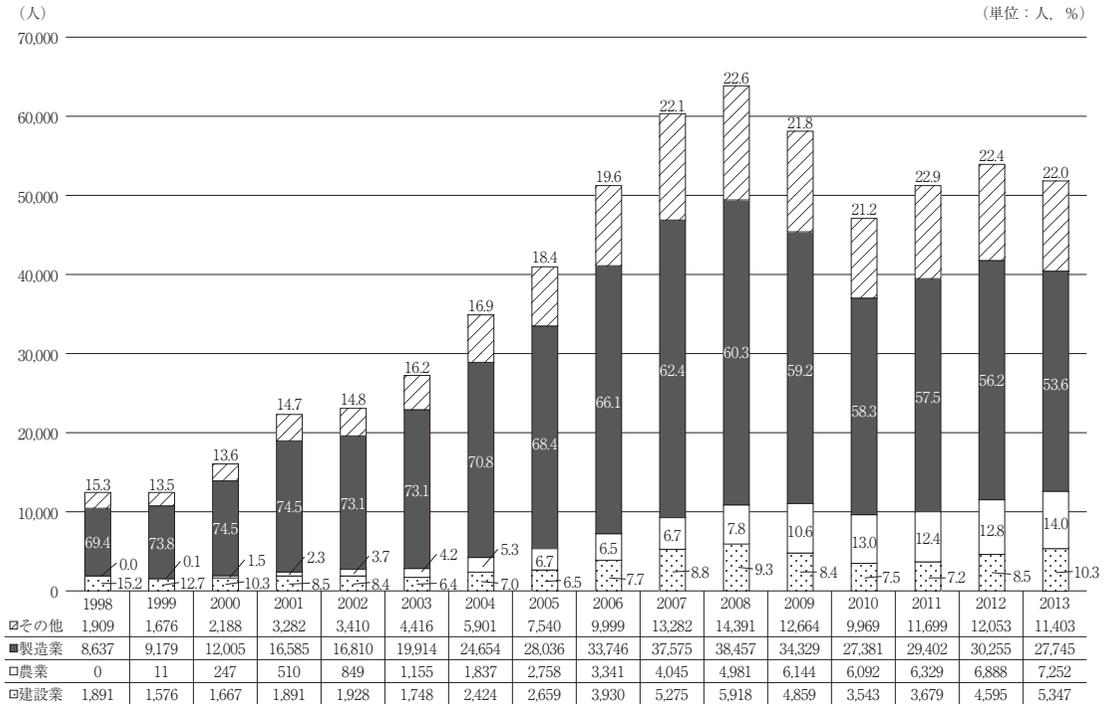
制度の利用は、政府が認定した分野の職種に限定されるが、制度の仕組上、新たな職種の追加は難しくないため、実習職種は、未認定職種の団体

や企業からの要請にこたえる形で増えてきた。1993年の制度創設当初、製造業と建設業の17職種だった認定職種は、2015年4月には、農業や漁業を含む71職種まで拡大した。

図1は、1998年から2013年の技能実習（2号）移行申請者数の推移である³⁾。2008年に約6.4万人まで増えた移行申請者数は、金融危機後に急減し、2011年以降は5万人超で推移している。受入人数拡大の背景には、実習生への旺盛な需要に加えて、受入職種追加の影響も大きかったと思われる。産業別では、製造業職種（繊維・衣類、機械・金属、食品製造）が過半数を占める傾向は1990年代から一貫しているが、2000年代以降、製造業職種のシェアは徐々に低下し、代わって農業と建設業職種がシェアを高めている。

こうした受入傾向を反映して、2000年代中ごろまでの関心は、繊維・衣類や金属・機械などの製造業職種に主に向けられ、これら職種の受入団体・企業を対象にした事例研究や調査報告も相応に行われてきた。だが、最近まで制度の周辺と認識されていた農業と建設業分野の調査研究は、散発的で数も少ない。農業・建設業分野と製造業分野の実習生受入れの特徴にほとんど差がなければ、農業や建設業を改めて取り上げる必要もないが、そうでもない。基本的な受入ルールはすべての産業に等しく適用されるが、運用の実態をみると、農業と建設業に固有の特徴も少なからずある。さらに、現在審議が進む実習期間の延長を含む新

図1 技能実習移行申請者数



出所：各年の「JITCO 白書」より作成

制度や、2015年から始まった元実習生を即戦力労働者として雇用する特例措置は、製造業以上に農業や建設業で広く利用される蓋然性がある。

そこで本稿ではまず農業と建設業分野での実習生増加の背景を概観する。続いて新制度の概要を紹介し、後半では、新たな制度下で懸念される問題について、技能移転などの観点から、農業と建設業を事例に検討したい。

II 農業・建設業分野における技能実習生の導入と定着

1 農業

農業分野の実習対象職種への認定は2000年の「施設園芸」が最初で、2002年に「畑作・野菜」が追加された⁴⁾。そのほか畜産関係の養豚、養鶏、酪農も実習職種だが、耕種農業（施設園芸、畑作・野菜）で農業分野の受入数の80%以上を占めるため、以下では耕種農業に限定して議論を進める。

農業の実習生数は、景気の影響を受けて増減す

る他職種とは異なり、2000年の247人から2013年の7252人まではほぼ一貫して増えてきた（図1）。実習生の出身国をみると、約7割のシェアを占める中国は近年減少傾向で、ベトナム、フィリピン、インドネシアなどに分散しつつある。地域別では、茨城県、熊本県、千葉県が多く、上位10県に73%（2013年度）が集中する。

農業分野で実習生が増加した背景には、2つの要因がある。第一は、高齢化した臨時労働者に代わる常用雇用労働者の導入である。1990年代までは、家族労働者や近隣のパート労働者が、臨時労働者として農繁期の需要を支えていた。しかし、臨時雇の日本人女性高齢者は、個人の都合を優先して出勤するために計画的な作業日程を組みづらい上（長谷美・副島2003）、労働強度の高い収穫等の作業に耐えられないという制約もあった（仙田2008）。そこで着目されたのが、常用雇用労働力としての実習生だった。20代前半が中心の実習生は、基幹的な常用雇用労働者として、地域によっては彼らの雇用が経営の前提となるほどに定着した。結果、臨時雇を雇う農家戸数は急減し、特に

大規模農家では、常用雇用労働者を導入した法人経営が主流となった（秋山 2008）。農林業センサスと出入国管理統計、JITCO 業務統計から計算した常用雇用労働者に占める実習生の割合は、14～17%と推定され（佐藤 2012；八山 2014）⁵⁾、この割合は今後更に上昇すると思われる。

第二の要因は、農業経営体や専業農家による規模拡大の推進である。農作物価格が低迷する中でも所得を維持したい農家は、耕作面積の大きい専業農家を中心に、離農者の土地を借り集めて経営を大規模化した（長谷美・副島 2003）。拡大した農地を耕作するためには、一層の労働力を必要とし、一部の大規模農家が、農業協同組合（農協）や事業協同組合を通じて、実習生を導入し始めた。実習生を含む常用雇用労働力の導入は大規模専業農家を中心のため、受入農家数は多くないが、1戸当たりの受入人数は増加傾向にある⁶⁾（松久 2009）。さらに、実習生の周年就労を確保するために、農閑期に主要部門以外の作物を導入する農家も増えている⁷⁾（松久 2009）。

2 建設業

建設分野の実習生数は、図1に示すように、金融危機後に半減した後、2011年から再び増えはじめ、2013年度は5347人である。人数の多い職種は順に、「とび」「鉄筋施工」「型枠施工」「建築大工」「内装仕上げ施工」で、これら躯体系5職種で建設業の実習生数の4分の3を占める。実習生の出身国（2013年）は、中国（61.7%）、ベトナム（18.7%）、フィリピン（8.5%）の順となっている。地域別では、埼玉県、愛知県、東京都など大都市圏が多いが、上位10県への集中度は62%で、農業よりも広く全国に分布している。受入れの中心が中小企業であることは他産業と同じだが、重層的な下請構造をもつ建設業の場合、大手ゼネコンの下請企業での受入が多い。

制度が創設された1993年度の実習生数が379人に止まったことは、バブル崩壊後の建設労働者需要の減退に加えて、有効な在留資格を持たない「不法」外国人労働者の存在も影響したと思われる。1980年代、3K職場として日本人に忌避された建設業現場では、不法就労外国人を雇い必要人

員を確保することも珍しくなかった⁸⁾。だが、1990年代以降、失業者の入国管理局への出頭申告や、政府による摘発強化の結果、1992年から2013年の間に、建設作業員として働いていた延べ15万人以上の外国人が退去強制（強制送還）された。

しかし、減少した建設業現場の不法就労者が、直ちに実習生に置き換わったわけではない。というのも、1992年からの20年間で半減した建設投資に対して、日本人数就業者数の減少は約20%にとどまり、過剰供給構造が続いていた（建設産業戦略会議 2012）からである。それでも2000年代を通じて、若年入職者が減少し、技能労働者の引退によって離職者が増加する中で（建設産業戦略会議 2011）、実習生を導入する企業は徐々に増えていった。背景には、「大手企業と取引をする上で、不法就労外国人を雇って人材を確保することは許されない」（A工業）という認識の広がりや、「欠勤の多い日本人と比較して休まない」（B組）といった実習生への評価があった（建設業振興基金 2006）。なお、建設業雇用者に占める実習生の割合は、2013年時点で約0.4%と推定され⁹⁾、農業と比べて比率は小さい。

Ⅲ 技能実習制度の「拡充」

現在、法務省と厚生労働省が、2015年度中の新制度への移行を目指して、技能実習制度に関する法案（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）を国会に提出している。また、国土交通省は、2020年までの期間限定措置として、建設分野の技能実習修了者を即戦力人材として雇用する「外国人建設就労者受入事業」を開始した。この2つの変化、特に前者の制度改正の影響は大きく、製造業、農業、建設業分野の実習生は、現在よりも5割程度増加するかもしれない。以下、見直しが進む技能実習制度と、新たに創設された建設就労者受入事業の概要を紹介する。

1 技能実習制度の見直し

今回の制度改正のポイントは、①優良な実習実

施者（受入企業）や監理団体に、実習期間の延長や一時帰国後の再実習を認めること¹⁰⁾、②優良な受入企業に、常勤従業員数に応じた実習生の受入人数枠の倍増（最大5%→同10%）を認めること、③地域限定や企業独自の職種の随時追加による対象職種の拡大と、複数職種の同時実習を認めること——の3点である。

ただし、こうした制度の拡充は、監理監督体制の強化が前提となる。まず新制度では、監理団体と受入企業の責任を明確にするために、監理団体は許可制、受入企業は届出制に変わる¹¹⁾。また、現在は法的権限のない国際研修協力機構（JITCO）が行う巡回指導を、新制度では、新設する外国人技能実習機構（認可法人）が検査業務として行う。そのほか、実習生の保護を目的とした通報・申告窓口の整備や人権侵害行為に対する罰則規定の制定、実習先変更支援の充実なども改

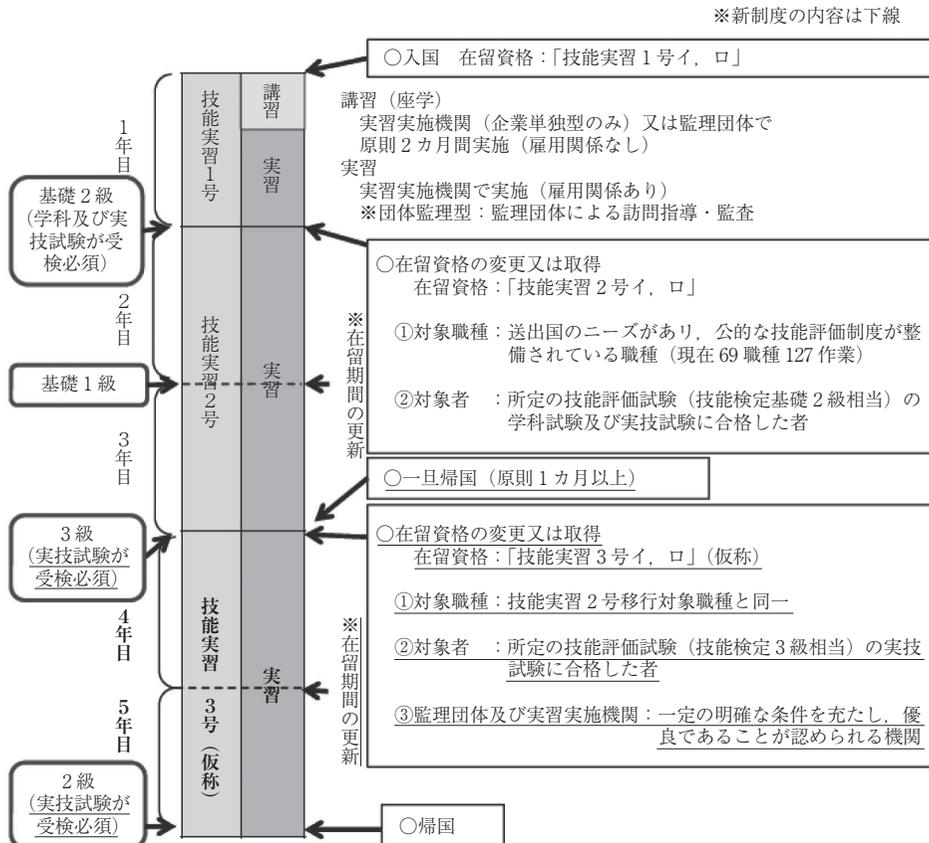
正案に含まれる。

中でも、4～5年目の実習を認める「第3号技能実習」の新設は、1990年代から業界団体や企業が求めてきた実習期間延長の漸くの実現である。図2は、新制度の実習の流れである。現在、技能実習1号から同2号への移行時に技能検定基礎2級相当の合格が求められるように、新制度では、技能実習3号への移行希望者は、3年目の2号実習修了時までには、技能検定3級相当の実技試験に合格しなければならない。合格者は、一時帰国を挟んで3号実習生となり、最長2年の3号実習を終える前に技能検定2級相当の実技試験を受検する。新制度でも、実習生には実習後の帰国義務が課され、定住は想定されない。

2 外国人建設就労者受入事業

外国人建設就労者受入事業は、震災の復興事業

図2 新たな技能実習の流れ



とオリンピック開催の一時的な建設需要増大に対応するための、建設分野に限定した2020年までの緊急措置である。政府は、建設技能労働者の国内人材での充足を基本方針としつつも、外国人即戦力人材の雇用によって当面の需要に対応したい建設業界からの要望を容れる形で、新事業を策定した。ただし、この事業は、開発途上国への技能移転が目的の技能実習制度とは異なる枠組みとして区別される。

緊急措置の対象外国人は、建設分野の技能実習修了者である。この事業の入国者は、「特定活動」の在留資格を付与されて最大2年まで雇用されるが、本国に帰国後1年以上経つ者は、最大3年まで在留できる(図3)。外国人建設就労者が満たすべき要件は、建設分野の技能実習に概ね2年間従事した経験と、技能実習期間中の善良な素行の2点である。ただし、彼らの業務は原則として、実習を修了した職種や作業に限定される。

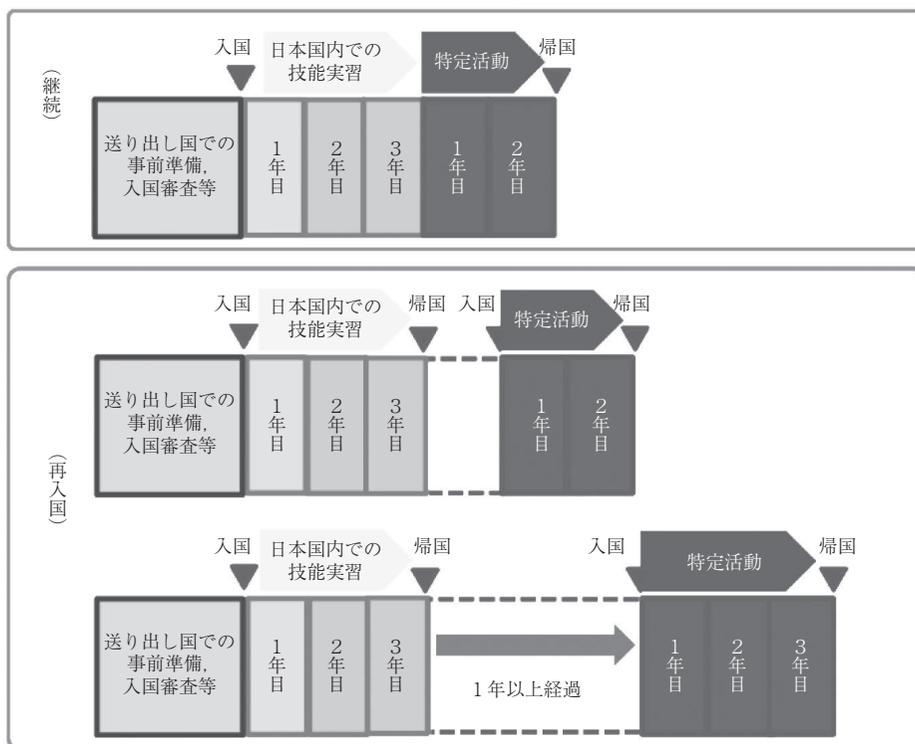
この事業で外国人を雇用する企業や監理団体には、技能実習制度以上の厳しい水準で、就労者を

監理、監督することが要求される。具体的には、過去5年間に不正行為や処分歴がなく、かつ技能実習生以上の報酬を確保できる企業だけが、この事業枠を利用できる¹²⁾。

建設業では、型枠工や鉄筋工などの躯体工事で技能労働者の有効求人倍率が7倍を大きく超えるほどに人手不足が深刻で、技能実習経験者を即戦力として雇用する同事業への期待は大きい。国土交通省が2014年6～7月に実施したアンケートでも、建設業企業を傘下にもつ344監理団体の8割近くが、「(緊急措置の活用を)希望する(210団体)」「どちらかといえば希望する(60団体)」と回答し、この事業の潜在需要の大きさがうかがえる(建設経済研究所2014)。

この事業は時限的な緊急措置というが、人手不足を理由に即戦力外国人労働者を受け入れたことはこの半世紀なかった¹³⁾。今後、この枠組みが、労働力不足に悩む他産業にも拡大されて定着すれば、この事業が日本の外国人労働者受入政策の転機だったと後に想起されることもあるかもしれない

図3 外国人建設就労者受入事業の流れ



出所:「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」(国土交通省)

い。

IV 新制度で顕在化する課題

技能実習の期間延長や技能実習経験者の呼び戻しを、日本で実習や就労を継続したい（元）実習生や、彼らの技能や労働力を活用したい企業は、好ましく受け入れるだろう。だが、技能実習制度の原点に立ち戻ると、制度の拡充は、「実習」や「技能移転」という制度趣旨との齟齬の拡大に、直面せざるを得ないことも忘れるべきではない。そこで以下、新制度・事業で顕在化が懸念される問題について、技能移転と賃金水準の2つの観点から検討したい¹⁴⁾。

1 移転される技能の「質」

技能実習制度の目的が、日本で修得した技能や知識の開発途上国への移転である以上、制度の実効性は、修得技能の適切な評価によって担保されなければならない。そこで制度には、修得した技能レベルに応じた評価基準が設定され、新設される4～5年目の技能実習にも、3年間の実習より高い到達目標が定められる。

果たして、実習生が5年間の実習で身につける技能は、開発途上国の発展に対して一層の貢献を期待しうるだろうか。この点についてはまず、3年間の実習で修得されるべき技能を確認し、新制度が定める4～5年目の実習の成果基準について議論するのがよいだろう。新制度はすべての実習職種に等しく適用されるが、事例は農業と建設業を取り上げる。

(1) 現行制度の技能評価

【帰国者フォローアップ調査】

法務省上陸基準省令「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」（平成2年法務省令第16号）は、実習対象の技能について、「技能実習生が帰国後、我が国において修得した技能等を活かすことが予定され」ていることを求めている。労働政策研究・研修機構が実施した「帰国技能実習生フォローアップ調査（平成26年度）」では、技能実習2号修了者のうち、

90%超が日本での技能実習が「役に立った」と答え、70%以上が帰国後に「実習と同じ仕事」ないし「同種の仕事」に従事していると回答した¹⁵⁾。この調査結果は、JITCOが不定期に実施していた2013年度までの調査とともに、制度趣旨との整合性や、実習効果を確認する根拠として利用されてきた。これは、実習生の主観に基づく評価といえる。

【評価試験】

修得技能の客観基準としては、1年ごとの到達目標と、それに対応する評価試験が設けられている。安藤（2008）は、こうした評価試験の存在が、実習生を単なる労働力として扱うことへの一応の歯止めとなっていると指摘する。

現行制度では、実習生は、技能実習1号（1年目）から2号（2～3年目）への移行時に、技能検定基礎2級か、これに準ずる試験に合格する必要がある¹⁶⁾。国家検定である技能検定は、職種・作業ごとに難易度に応じた級が設定され、技能の修得レベルを評価する。表は、各級の概要や実施状況である。基礎2級、基礎1級、随時3級は実習生だけが受検し、3級（以下、随時3級と区別するために「一般3級」と呼称する）から特級は、受検資格を満たす全ての者が受検できる。実習生用の3級が「随時」であるのは、実習生の在留期間と試験日程の調整が難しい場合を考慮した措置で、随時3級と一般3級は、同等レベルとみなされる。また、実習職種のうち、技能検定のない18職種については、JITCO認定職種として「初級」「中級」「専門級」が設けられ、それぞれ技能検定の基礎2級、基礎1級、随時3級に対応する。なお、農業（耕種農業）の試験はJITCO認定職種で、全国農業会議所が実施する。建設業は、技能検定職種は職業能力開発協会、JITCO認定職種は日本建設機械施工協会などが評価試験を行う。

基礎2級は、技能実習2号への移行要件のため、2年目以降の実習を希望する全ての者が受検し、合格率も95%を超す。基礎2級の検定試験は、学科試験（20問）と実技試験からなり¹⁷⁾、ともに100点満点中60点以上で合格となる。農業の場合、技能検定基礎2級に相当するJITCO認定初級の学科試験では、日本の気候や、栽培作物な

表 技能検定等の概要と実施状況

技能検定 (JITCO 認定評価)	等級区分	受検対象者	実施 職種数	受検率 (%) (H25)	合格率 (%) (H25)
特級	管理者または監督者が通常有すべき技能の程度	検定職種の1級合格後に5年以上の実務経験を有する者	27	/	28.5
1級	上級技能者が通常有すべき技能の程度	検定職種の実務経験や学科・訓練科修了者に関する要件を満たす者	126		48.1
2級	中級技能者が通常有すべき技能の程度	検定職種の実務経験や学科・訓練科修了者に関する要件を満たす者	126		48.8
3級	初級技能者が通常有すべき技能の程度	検定職種の実務経験がある者、学科の在学者、職業訓練の受講者	45		77.9
随時3級 (上級)	初級の技能労働者が通常有すべき技能及びこれに関する知識の程度	技能実習生(基礎1級又は基礎2級に合格した技能実習2号2年目修了予定者)	53 (18)	0.26	89.4
基礎1級 (中級)	基本的な業務を遂行するために必要な技能及びこれに関する知識の程度	技能実習生(技能実習2号1年目の修了予定者)	53 (18)	0.41	85.8
基礎2級 (初級)	基本的な業務を遂行するために必要な基礎的な技能及びこれに関する知識の程度	技能実習生(技能実習1号の期間の4分の3程度を経過した者)	53 (18)	98.1	96.1

注：実施職種数(特級から3級)には、実習対象職種以外の職種も含まれる。受検率は、技能実習2号移行申請者数に占める各級受検申請者数の割合である。特級から3級の合格率は、技能実習が実施される技能検定作業の合格率。3級合格率には、随時3級合格者も含まれる。随時3級から基礎2級の合格率は、技能検定とJITCO認定評価をあわせた数値である。

出所：等級区分と受検対象者、実施職種数は、「基礎級技能検定の概要」(厚生労働省)と「技能検定職種及び等級区分」(厚生労働省)資料より作成。受検率は、随時3級と基礎1級は「技能実習制度に関する基礎資料」(法務省)、基礎2級は「技能実習制度の仕組みと今後の方向性」(JITCO)。合格率は、特級から基礎1級は、厚生労働省職業能力開発局能力評価課資料、随時3級、基礎1.2級は、「技能実習制度の仕組みと今後の方向性」(JITCO)。

どに関する初歩的な知識を問われる。例えば「日本は北海道、本州、九州の3つの大きな島から成っています」「作物を育てるには土作りが大切です」等の問に対して正誤を答える。

実習生は、技能実習2号への移行後も、実習2年目に基礎1級(中級)、同3年目には随時3級(専門級)を受検し、実習成果を確認することが推奨される。しかし、基礎1級と随時3級の受検者は非常に少なく、政府資料によると¹⁸⁾、平成25年度の技能検定基礎1級・JITCO認定中級受検者は219人(うち合格者188人)、技能検定随時3級・JITCO認定専門級受検者は132人(同118人)だった。受検資格者に占める受検者の割合は、基礎1級・中級が0.41%、随時3級・専門級が0.26%である。技能検定上位級の受検は、受入企業の意思に委ねられる結果、受検者が全くいない職種も少なくない。結局、99%以上の実習生は、最終的な技能レベルを確認することなく帰国する。

総務省が2013年に実施した「外国人の受入れ

対策に関する行政評価・監視」では、実習生が技能検定等を受検しない理由を、任意抽出した受入企業に聞いている。「(基礎1級以上は)あくまで到達目標であり、法令によって受検や合格が義務付けられたものではない」「日本の技能検定に合格しても母国では評価されない」「受検料が負担である」などの回答が多い(総務省行政評価局2013)。

平成19年度の『食料・農業・農村白書』には、「我が農業技術が高いレベルで技能移転されるなど、研修生や技能実習生の母国から高く評価されている」とあるが、技能検定基礎2級の学科試験内容や、低調な上位級の受検率を見る限り、「高いレベルの技能移転」の効果は測り難いように思われる。

(2) 新制度の技能評価

Ⅲでも述べたように、技能実習3号への移行希望者は、3年目の技能実習2号を終えるまでに、技能検定3級相当の実技試験に合格しなければなら

らない。現在非常に少ない随時3級の受検者数は、この要件によって、実習生を4～5年間雇用した企業を中心に大きく増えることが予想される。

では、技能検定の「3級」で評価される修得技能は、どの程度のレベルなのか。過去の随時3級の問題をみると、実技試験については一般3級と同程度で、学科試験は、一般3級よりもやや容易という印象を受けた¹⁹⁾。ただし、技能実習に関連する検定職種のうち、一般3級が実施されるのは33作業(20職種)で、残る58作業(40職種)の「3級」は、実習生用の随時3級だけが実施されている。随時3級しかない職種の「3級」合格率は95.0%(2008～2013年度)で、一般3級も実施される職種の平均合格率(75.1%)よりもかなり高い²⁰⁾。なお、一般3級の受検者と合格者の約85%は、検定職種での就労経験がない訓練生や職業学科の高校生である。実務経験のない訓練生や高校生が主に受検し「初級技能者が通常有すべき技能」を評価する3級の水準は、母国で実習職種の実務経験があり、更に日本で3年間の実習を経た実習生の到達目標として、はたして適当だろうか。また、目安となる日本人の技能レベルが設定されない技能検定随時3級やJITCO認定専門級で測る技能は、3年間の実習成果の評価基準としてどの程度信頼できるだろうか。

そして新制度では、5年目の実習を終えるまでに、技能検定2級相当の実技試験を受検し、「中級技能者が通常有すべき技能」の修得を確認するよう求めている。一方で実習生は、技能検定2級の合格如何にかかわらず、実習期間の終了とともに母国へ帰国しなければならない。合格後に在留期間が延長される可能性もない状況で、実習生や受入企業に、検定の合格を目指すインセンティブはあるだろうか²¹⁾。

だが、試験の水準以前に考慮すべきは、日本の職場で有用な技能を評価する技能検定が、海外への技能移転を直ちに保証するものではないという点である²²⁾。技能実習制度では、すべての実習職種の途上国での汎用性を暗に仮定し、職種・作業ごとに検定試験を課すことで移転技能の質が担保されるとの建前がある。だが実際には、同一制度の中に、実習生の母国への移転が容易な技能と、

汎用性に乏しい技能が並存する。上林(2009)は、特に農業分野の実習について、自然環境や食文化が実習生送出国と日本で異なる状況で技能移転を主張することは、制度目的の空文化であると述べている。

また、企業の育成方針次第で、実習期間中の実習内容がほとんど変わらない実習生もいれば、計画的な訓練によって熟練技能者レベルにまで到達する実習生もいる。農業分野の実習生が、「肥培管理など作物の状況を見ながら判断が必要とされるような仕事は任せられず、家族労働力の手が足りないところを補う単純労働力として位置づけられる」(安藤2011)場合と、農作物の品質管理等の知識や技術を学ぶ場合とでは、同じ検定級に合格していても、実習の成果は大きく異なるだろう。

結局、実習生が学ぶ技能は、受入企業の作業内容に強く規定されるため、現行制度でも大きい修得技能の水準や汎用性に係る職種・企業間の格差が、実習期間の延長でより拡大することが懸念される²³⁾。移転される技能が、現に「母国での修得が困難」で「帰国後に生かせる」技能であるためには、実習の各段階で修得する技能の内容や水準について、企業の裁量に委ねる前に、日本人技能者との比較や母国での有用性の観点から、職種ごとに再考、再定義する必要があるように思う。

2 労働市場からの切り離し

(1) 賃金水準の設定

実習生の報酬は、法務省令で「日本人が従事する場合に受ける報酬と同等以上」と定められるが、JITCOが公表する実習生の平均月収は中卒者の水準に近く、高卒初任給や製造業の生産労働者平均よりもかなり低い。実習生は学歴不問のため、比較対象となる「日本人」の水準をどこに置くかが問題となるが、実習生の賃金は多くの場合、地域や産業の最低賃金に準拠し、実習期間中の昇給もほとんどない。

例えば、畑作・野菜職種の实習では、基本給12万円プラス各種手当(時間外手当、深夜手当など)が毎月の標準的な支給額である(仙田2008; 佐藤2012)。同じ地域の農業法人で働く日本人社員の基本給は14万円だが、年1回の昇給や、ト

ラクター作業などの技術修得点が加算され、部下をもつ段階で月20万円ほどの手取額になる(仙田2008)。この場合は、管理的業務は日本人従業員、生産業務は実習生が担当するなど、両者の仕事内容は大きく異なるので、経験年数が同じでも同一水準の報酬を保障する合理性はない。

だが、実習生の賃金について、「仕事内容が変わらないので昇給はない」と主張すると、実習内容が同一作業の反復であってはならないという制度規定に反することになる。逆に、段階的な実習で技能水準が高まれば、それに応じた昇給が必要となる。いずれにせよ、実習4～5年目の3号実習生の賃金が、最低賃金水準に留まることは、制度の設計上ありえない。技能実習3号への移行時に、2号移行時に求められる基礎2級より難度の高い随時3級相当の合格が必要なことも、3年の実習後の技能向上を確約する。しかし、新制度案に報酬への言及はないため、実習生の賃金は、「最低賃金法に定める最低賃金額以上の額を支払うこと」という規定に沿って、今後も最低賃金水準並みとなる可能性が高い。

元技能実習生である建設業事業就労者の場合は、「技能実習生を上回る報酬の確保」に関する規定が適用され、技能実習経験に見合う処遇、すなわち3年間の実務経験をもつ日本人技能者の賃金に準拠した適正水準が求められる²⁴⁾。同事業就労者の実際の賃金は、日本語能力や学歴の差が考慮されて、同一経験年数の日本人労働者よりも割引かれるかもしれないが、最低賃金水準での受入れは認められないだろう。

実習生のコストについては、受入企業が賃金以外に負担する諸費用を考慮すると、彼らが決して「安い」労働力ではないという事業者も多い。例えば、農業実習生1人当たりの受入れには、賃金のほかに、宿泊施設の整備費、帰国旅費、監理団体に支払う監理費など年間200万円程度の費用がかかる(八山2014)。それでも事業者は、日本人の入職者の減少と定着率の低さに直面する中で、安定的な常用雇用労働者を確保したいがために実習生を雇用する。こうした企業負担の高さが実習生の数を抑制し、制度を単なる単純労働者受入制度に墮さないための障壁となっている(上林

2009)という指摘もあるが、総費用が低くないことを理由に、技能修得の成果を賃金に反映させないことは本末転倒である。

(2) 移動の制約

改めて技能実習とは、「実習実施機関との雇用契約に基づいて行う技能等の修得活動」であり、実習生は、雇用契約を結んだ実習実施機関(受入企業)で実習を行う。現行制度では、受入企業の倒産や不正行為等によって実習が継続できない場合に限り実習先を変更できるが、これは、実習生の意思では実習先を変えられないことと同義である。

上でみた最低賃金をやや上回る程度の固定報酬は、実習生が他社から引き抜かれるおそれがないために、受入企業が市場の賃金水準に配慮する必要がないことも影響している。実習先の変更が容易になれば、例えば、技能検定の上位級取得者には、他企業からのオファーが増えるかもしれないが、このとき元の企業は、この実習生を慰留しなければ、昇給を提案せざるを得ない。だが、政府は、「計画的・段階的な技能等の修得を確保する観点」から、実習先の自由な変更には消極的である。また、受入企業は、3年間の継続雇用を前提に、実習生の選抜段階から関与し、渡航費の負担や宿泊施設の整備を行うなど相応のコストを負担するので、実習生の転籍は更に認め難い。

そこで、新制度では、各々の立場や事情を考慮、折衷したような内容が提案された。受入企業に不適正な行為があった場合や、技能実習3号(4年目)への移行時に実習生が希望し計画的な技能修得が見込まれる場合には、実習生は実習先を変更できる。ただし、新制度でも、はじめの3年間は実習生の希望による変更はできないほか、4年目の3号移行時以外に随時変更が認められるかも明らかでない。

実習先変更に係る見直しの成否は、実習先を変えたい実習生が、実際に、より望ましい企業に移れるかが鍵となる。各企業が受入可能な実習生数に上限があり²⁵⁾、実習生がアクセスできる情報も十分でない状況での企業と実習生のマッチングは、何かしらの調整機関の介在がなければ難しい。

この問題に対しては、日本弁護士連合会（2015）が提案する「変更先の実習実施機関のリストを作成して技能実習生が閲覧することができるようにするなどの具体的施策」が更に必要と考える。

別の観点からは、実習生の転籍制約の緩和によって、急増する失踪や不法残留が抑制される効果が期待される²⁶⁾。現行制度では、実習生として来日できるのは1回限りのため、実習生が受入企業の処遇に不満を抱いて他企業に移る場合は、不法残留者となるリスクを冒して失踪するほかなかった。新制度によって実習先の変更が認められ、かつ賃金も技能に応じて高まる期待をもつことができれば、実習生が再入国禁止を伴う退去強制リスクを冒すインセンティブは低下し、制度がより安定的に運用される可能性もある。

V 技能実習であることの再考

受入企業の増加や実習対象職種の追加とともに拡大、定着した技能実習制度は、現在、実習期間の延長を含む新制度案が上程され、元実習生の建設就労者としての呼び戻し事業が始まるなど、新たな局面に入りつつある。法案の成立と施行によって、制度は、育成した生産労働者を継続雇用したい企業とより長く日本で就労したい実習生にとって、より望ましい方向に拡充される。その一方で、「開発途上国の経済発展を担う『人づくり』への寄与」という制度の目的に変更はない。

本稿では、現行制度でも指摘される制度の矛盾、すなわち実習生の技能育成や技能移転という目的と彼らを労働力として確保する実質の齟齬が、新制度の施行によって更に拡大する可能性について、この数年で実習生数が大きく増えた農業と建設業を事例に検討した。

制度目的を実習の場で具体化する技能検定やJITCO認定評価試験は、高度技能の移転を謳うには低い水準に設定され、上位級はほとんど受験者がいない状況で形骸化している。受検の有無にかかわらず、実習生を高度技能者に育成する企業も存在するが、実習内容が受入企業の業務内容に強く規定されるために、実習成果の職種・企業間の分散は非常に大きい。その結果、実習生が修得

した技術や知識の母国での汎用性にも、職種や作業間で大きな差が生じている。こうした状況での実習期間の延長は、本国での技能移転機会を短縮させるだけではない。20代前後の5年間を費やして日本で修得した技能を母国で生かせなければ、技能移転以前に再就職が難しい状況にさえなかりかねない。

高いレベルの技能移転や、実習成果を生かした帰国後の就職が不確実なとき、外国人生産労働者の雇用が、技能実習でなければいけない理由はあるだろうか。諸外国に目を向けると、特定分野の労働力不足に対しては、特に実習や研修を目的に掲げることなく、定住を前提としない一時的労働力を近隣諸国等から受け入れて、労働力を確保する国が多い²⁷⁾。この場合でも、受入国と送出国の政府が協定を結び、厳格なルールを定めて季節労働者や臨時労働者を受け入れるほか、労働者の労働条件や雇用環境も、日本の実習生と大きく変わらない。

再び日本については、技能実習であることの意義が見出しにくい分野や職種もあることを前提に、「時間をかけて高める技能」と「短期間で修得可能な技能」とを区別、整理すべき段階にあるように思う。前者の技能職種は、日本人・外国人を問わず育成を支援し、外国人の場合は定住も視野に入れて長期的な人材確保を考える。後者は、各国の一時的労働力受入プログラムのように、不足する労働者の充足という観点から、より使いやすい制度への転換を図る。外国人労働者の適正な受入れや雇用管理は、実習制度でなければ実現できないものではないだろう。

1) 2013年度の新規入国者62万人、2012年度と2013年度の技能実習2号への移行者5.4万人と5.2万人の合計。

2) 制度の歴史や特徴は、濱口（2012）や上林（2015）が詳しい。

3) 技能実習制度は2010年に制度が大きく変わったため、新旧制度を跨いでの実習生総数の比較は難しい。一方で、旧制度の「研修」から「特定活動（技能実習）」への移行者数と、現行制度の「技能実習1号」から「技能実習2号」への移行者数は接合可能なので、各年の移行申請者数の推移を示した。分類「その他」には、「漁業」「溶接」「プラスチック成形」「塗装」などが含まれる。

4) 「施設園芸」は、温室やビニールハウス等の施設を利用して行う園芸作物（野菜、花卉、果樹等）の栽培作業、「畑作・野菜」は、畑（露地）で行う作物（稲以外の穀物、野菜、豆、

芋等)を組み合わせた周年栽培作業である。

- 5) 推定値は技能実習2号移行者が3年間実習を継続すると仮定しているが、3年未満で帰国する2号実習生もいるので、この割合は上限値と解釈すべきである。
- 6) 実習生の導入によって規模拡大が進んだ一方で、家族経営の枠組みを突き破るには至っていないという指摘(安藤2014)もある。
- 7) 北海道のように冬の農閑期に作業ができない地域では、農繁期だけの7カ月程度の短期実習が多い。こうした地域では、技能実習2号に移行できず、毎年実習生を入れ替える必要がある現行制度に対して、不便を感じる農家も少なくない(北倉2014)。
- 8) 1990年前後は、在留資格のない外国人の就労が不法であるという認識もなく、「人手不足の中で、不法でもかまわないではないか」という意見が強く、不法就労の既成事実が潜行して積み重なっていった(佐崎1991)。
- 9) 建設業の雇用者数408万人(2013年度「労働力調査」)に対する、実習生数1万5942人の割合として計算した。実習生数は、2012年度の2号移行申請者(3年目)4595人、同2013年度(2年目)5347人、2013年度新規入国者(1年目)6000人(前年度の建設分野移行者数と増加率、全実習生の2号移行率から推定)の合計である。
- 10) 「優良」とは、法違反がなく、技能評価試験の合格率、指導・相談体制について一定の要件を満たした事業所や監理団体を指す。
- 11) 現行はいずれも届出制。
- 12) 加えて、国土交通省等の許可部局による直接の検査・監督を受けること、元受企業が受入企業(下請)の管理状況を確認して指導を徹底することも求められる。
- 13) 専門的・技術的とはみなされない職種で働く外国人のうち、日系人は日本人の子孫という「身分」、留学生のアルバイトは許可を得ての「資格外活動」、EPAに基づく看護師・介護福祉士は「経済活動の連携の強化」という理由で、入国や就労が認められてきた。
- 14) 低賃金での時間外作業や、監理団体・受入企業の不正行為などの問題も以前より指摘され、依然重要な論点ではあるが、今回の制度改革に管理監督体制の強化等の対処措置が講じられているので、本稿では取り上げない。
- 15) アンケート調査の対象は、技能実習2号を修了し2014年10~11月に帰国した6274名で、回答数は578(回答率9.2%)。うち農業と建設業職種で実習した者の回答は、両産業合計で約10%である。
- 16) 技能検定が実施される職種・作業は、同検定の基礎2級を受検する(53職種83作業)。技能検定にない職種・作業の場合は、JITCOが認定した一般社団法人などが各職種の技能実習評価試験を実施する(18職種47作業)。
- 17) 基礎2級の問題は平仮名とローマ字が併記され、基礎1級は漢字に振り仮名が付される。
- 18) 「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」(2014年11月)資料。
- 19) 技能検定の過去問題は職業能力開発協会が有償で公開しているが、随時3級と一般3級の公開年度が異なるため、同年の問題を直接比較することはできない。
- 20) 厚生労働省が公表する3級合格者は、随時3級と一般3級が分けられていないため、随時3級と一般3級の両方が実施される職種では、それぞれの合格者数や合格率は分からない。
- 21) 新制度案には合格の必要までは明記されていないので、2級相当級の受検だけで十分とされるのかもしれない。

22) 例えば、ドイツのマイスター資格者の技能が、そのまま日本で生かされるとは限らないだろう。

23) 加えて、実習期間の延長や実習経験者の呼び戻しが、本国での移転機会の喪失に直結することも考慮すべきである。

24) 国土交通省が2014年に発表した「外国人建設就労者受け入れ事業に関する告示」同「ガイドライン」に明記されている。

25) 現行制度では常勤職員が50人以下の事業所では毎年3人まで受入れが可能で、新制度では5人となる見通しである。

26) 各年に失踪した実習生のストックが不法残留者である。2011年から2015年までの間に、実習生と研修生を合わせた不法残留者数は約4倍になった(1195→4679人)。従来不法残留者数が多かった在留資格(「短期滞在」「留学」「興行」)でのこの間の不法残留者数は、20~30%減少している。

27) 米国の期限付き就労プログラム(H-1B、H-2B、H-2A)の実施状況は労働政策研究・研修機構(2009)、カナダのSAWPプログラムについては佐藤(2011)、ヨーロッパ諸国のゲストワーカー受入れについてはCastles(2006)が詳しい。

参考文献

- 秋山邦裕(2008)「雇用型農業経営の展開と今後の課題」『雇用と農業経営(日本農業経営年報No.6)』農林統計協会。
- 安藤光義(2008)「外国人研修・技能実習制度の実態」『雇用と農業経営(日本農業経営年報No.6)』農林統計協会。
- (2011)「外国人研修生・技能実習生導入農家の現状——千葉県A市の露地野菜農家の事例」『農業経営研究』Vol.49, No.1。
- (2014)「露地野菜地帯で進む外国人技能実習生導入による規模拡大——茨城県八千代町の動向」『農村と都市をむすぶ』第64巻2号。
- 上林千恵子(2009)「日本の外国人労働者の類型とその現状」『農村と都市をむすぶ』第59巻1号。
- (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。
- 北倉公彦(2014)「北海道にみる短期滞在型の実習生の実情と課題」『農村と都市をむすぶ』第64巻2号。
- 建設経済研究所(2014)「建設業と外国人労働者問題」『研究所だより』No.309。
- 建設産業振興基金(2006)「海外建設研修生受け入れ企業訪問」『建設業しんこう』2006年11月号。
- 建設産業戦略会議(2011)『建設産業の再生と発展のための方策2011』国土交通省。
- (2012)『建設産業の再生と発展のための方策2012』国土交通省。
- 佐崎昭二(1991)『建設労働と外国人労働者』大成出版社。
- 佐藤忍(2011)「カナダの園芸農業における外国人労働者」『香川大学経済論叢』第83巻第4号。
- (2012)「日本の園芸農業と外国人労働者」『大原社会問題研究所雑誌』No.645。
- 仙田徹志(2008)「野菜作における季節雇用型経営のマネジメント」『雇用と農業経営(日本農業経営年報No.6)』農林統計協会。
- 総務省行政評価局(2013)『外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視——技能実習制度等を中心として——結果報告書』総務省。
- 日本弁護士連合会(2015)『技能実習制度の見直しに関する有識者懇談会報告書に関する意見書』。
- 長谷美貴広・副島恒治(2003)「大規模畑作地帯における外国

- 人労働者問題——茨城県鹿島郡旭村における雇用型経営の現状』『農——英知と進歩』No.271.
- 濱口桂一郎 (2012) 「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形成と破綻」『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.
- 松久勉 (2009) 「農業分野の外国人研修生、技能実習生の実態」『農村と都市をむすぶ』第 59 卷 1 号.
- 八山政治 (2014) 「外国人技能実習制度の現状と課題——農業分野の技能実習を中心に」『農村と都市をむすぶ』第 64 卷 2 号.
- 労働政策研究・研修機構 (2009) 『アメリカの外国人労働者受入れ制度と実態——諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態

- 2009』JILPT 資料シリーズ, No.58.
- (2015) 『帰国技能実習生フォローアップ調査 (平成 26 年度) (結果概要) —— 「技能実習修了者に関する基礎的研究」アンケート調査結果より』
- Castles, S. (2006) "Guestworkers in Europe: A Resurrection?" *International Migration Review*, 40 (4), pp.741-766.

はしもと・ゆき 九州大学大学院経済学研究院講師。最近の主な著作に「外国人『労働者』と外国人『住民』——日本人は外国人との『共生』を望んでいるか」濱口桂一郎編『福祉 + α : 福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房, 2013 年。労働経済学専攻。