

太陽グラントソントン

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：外国人技能実習制度の改革に伴う論点～職種・業種の受け入れ範囲と地方圏の雇用ニーズ

執筆者：法政大学 社会学部 名誉教授 上林 千恵子 氏

要旨（以下の要旨は2分40秒でお読み頂けます。）

今年（2023年）5月11日に「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」の中間報告があり、6月9日には政府が技能実習制度を大幅に見直し、特定技能制度の特定技能2号の対象分野を拡大させて長期就労が可能な業種を従来の2分野から12分野に広げる方針を定めました。

今月号では、技能実習制度を中心に広く研究されてきた上林千恵子・法政大学名誉教授に解説して頂きます。

日本の在留外国人数は2022年6月末で296万人、外国人労働者数は同年10月末で182万人、その中で技能実習生は34万人と2015年比2倍強に増加している。技能実習生は「外国人技能実習制度」で来日し人材育成を通じた国際貢献が目的だ（1993年創設）。ただ、実態は中小企業への人材供給でこのズレが中間報告の論点の一つだ。技能実習1号は期間1年、2号は2年で、これに期間2年の3号が2017年に追加された。人材育成の目的から受け入れは単純労働ではない職種であり、現在86職種158作業が対象だ。

中間報告では「人材育成」に「人材確保」目的が追加され、技能実習制度の人材育成機能を残しつつ、特定技能制度の拡充が謳われている。技能実習制度は創設後30年を経て、当初の縫製、機械金属分野の受け入れから食品製造関連の伸びが目立つ。また、農業と建設の受け入れが拡大している。これは高齢化した業界での外国人若年労働者への代替と理解される。また技能実習は若年労働者を雇用できない中小企業支援の側面がある。一方、特定技能制度は技能実習2号を終えた者と、就労分野の技能試験と日本語試験に合格した者に付与され2019年に導入された。同1号は上限期間5年、技能実習制度では対象外だった外食、宿泊が含まれ2023年2月末で14万人が就労している。特定技能2号は滞在期間の制限はないが監督職レベルの技能が求められ、現在は建設と造船のみが対象分野である。2023年2月末の該当者数は10名だけだ。

技能実習制度では国際貢献が建前だったので、職種制限などで間接的に人数を制限していた。しかし、受け入れが40万人に達すると労働力の側面が強くなり制度不備が目立つ。その一つは対象職種で、当初は技能検定に馴染む製造業が中心だったが、人手不足に悩む農業の需要が高まって熟練工が象徴する技能の意味が薄まった。また日本の大企業は職種単位では運営されていないため技能実習生へのニーズが少なく、特定技能については職種別から業種別受け入れへのシフトが検討されている。外国人受け入れは国家間の経済発展の差異が前提で、労働市場でのセグメント（分断）化が生じ得る恐れがある。もう一つは技能実習生への人権侵害だ。これは基本的に3年の間、転籍が禁止されるためだ。ただ技能実習で転籍自由とすると、高齢化の進展している地方圏こそ技能実習生への雇用ニーズが大きいのに、彼らが都会に移動すれば地方のニーズに応えられないという矛盾が発生する。

外国人労働者受け入れではとりわけ、職種・業種区分の見直しと転籍自由の制限の如何、の諸点につき多様な議論を踏まえてはじめて、公共政策として認知されることになろう。

「太陽グラントソントン エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちら⇒<http://www.grantthornton.jp/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-6438-9395 e-mail: mc@jp.gt.com
太陽グラントソントン マーケティングコミュニケーションズ 宛

テーマ：外国人技能実習制度の改革に伴う論点～職種・業種の受け入れ範囲と地方圏の雇用ニーズ

法政大学 社会学部 名誉教授 上林 千恵子

1. 外国人労働に関する有識者会議の中間報告

(今年) 2023年5月11日に「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」(以下、有識者会議と省略)が中間報告を法務大臣に提出した。有識者会議の座長は田中明彦・JICA 理事長で、メンバーは労使代表者と外国人受け入れが多い自治体の首長および有識者が含まれる。

有識者会議は、2016年の技能実習法の付則、2018年の改正入管法の付則によって一定の施行期間後に技能実習制度と特定技能制度の見直しを行うことが定められており、その見直しを実施するために設置されたものである。コロナ禍で見直し時期が遅れたとは言え、法律上の規定に沿って設立されたものであり、決して昨今、技能実習生への人権侵害が多発したことによって急遽設立されたものではない。

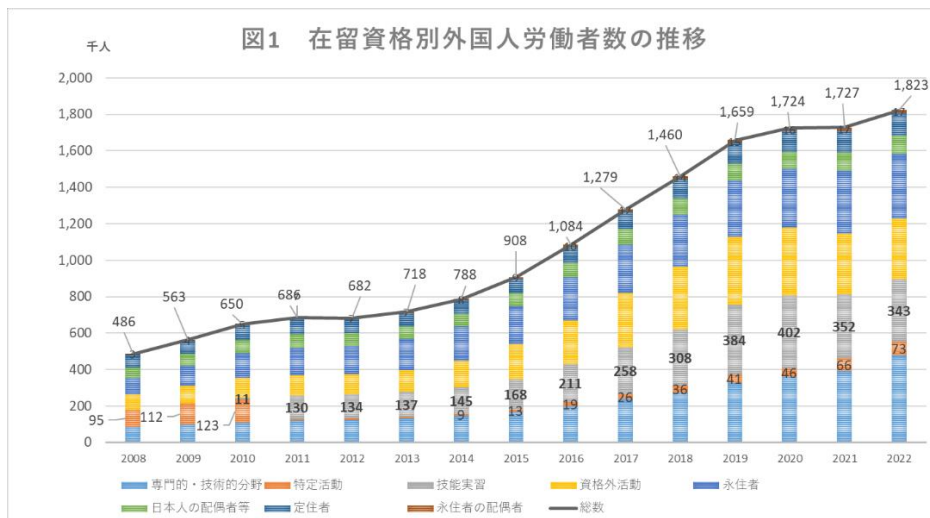
見直しは既定路線であった。技能実習法および特定技能制度を新設した改正入管法は共に議会での成立が困難であったことから暫定案の形で成立したのである。外国人労働者受け入れに関する意見は、与野党間での意見の不一致のみならず、与党間でも意見が一致せず、広義には移民政策に通じる政策立案の困難さがここに見て取れるだろう。

本稿ではこの中間報告のテーマである技能実習制度と特定技能制度について、制度の中身と困難さの内容を検討したい。

2. 日本の外国人労働者受け入れの実態と制度内容

日本の在留外国人数は2022年6月末時点で296万1,969人となり過去最高数を示し、総人口に占める在留外国人割合も2.37%と過去最大となった。一方、外国人労働者数は2022年10月末時点で182.3万人である。2020年から2022年のコロナ禍においても労働者総数は減少しなかったのであるから、コロナ禍の影響から通常の状態に戻りつつある現在、この人数は更に増加することが予測される。

図1は外国人労働者数の推移と各在留資格別の内訳を示したものである。技能実習生数は2020年に40.2万人に達したが、その後2019年末からのコロナ禍による入国制限措置により、2022年には34.3万人となった。それでも2015年の16.8万人の2倍強の人数となりその増加率は著しい。



出所：厚生労働省「外国人雇用状況のまとめ」各年10月末現在

註：2008年から2010年までの赤色枠の数字は、技能実習生が含まれる在留資格「特定活動」の人数。在留資格「技能実習」が成立以前だったため、2010年1万1千人に始まる数値は、「技能実習生」の人数。

1) 技能実習制度の内容

a. 国際貢献への人材育成の目的と国内での人材供給の実態

技能実習生とは日本の外国人技能実習制度によって来日し、就労している外国人労働者であり、制度目的は人材育成を通じた国際貢献となっている。しかし実態は人手不足の企業、とりわけ中小企業への人材供給制度となっており、この建前と実態のズレが今回の中間報告の論点の一つとなっている。

技能実習生は技能実習1号、2号、3号の3段階に分かれており、それぞれ移行のための技能試験が実施されるので、技能育成が制度上は担保されている。1号の期間は1年、2号の期間は2年であり、移行試験の合格率は99%以上であり、一般的には3年間の就労が保証されている。2016年技能実習法成立後には、技能実習3号が設置され、これまでの雇用主（実習実施者という）と本人の意向が合致すれば、更に2年間の就労が可能となった。2号技能実習修了者の技能検定の実技合格率は2020年度で実技合格率92.5%である。

制度目的が人材育成であることから、受け入れ単位は職種であり、2022年9月時点で86職種158作業が技能実習の対象職種である。なお農家などで収穫期のみに入れている短期就労の外国人労働者は、就労期間が1年未満の場合は研修生であり職種制限はないが、1年を超えて雇用する場合は技能実習生になるので、職務遂行能力育成のために実習実施計画書を作成して技能実習機構より認定を受けなければならない。技能実習1号のみの職種は、自動車組み立て、クリーニング、物流、デジタルピッキングである。

技能実習制度は人材育成を目的とすることから、受け入れ職種は単純労働であってはならず、職種として技能育成に値するものという縛りがあった。そのため制度が成立した1993年当時の技能実習対象職種は製造業中心の職種で、1994年時点で技能実習認定職種は、技能検定が可能な44職種68作業であった。現在、受け入れ技能実習生のほぼ2割を占める食品製造業の職種についても、干物製造などの水産物加工職種は初期より技能実習対象職種であったが、総菜製造については技能を習得する余地が少ないという理由で、業界からの要望が受け付けられず、技能実習対象職種として認定されたのは2015年と極めて近年のことに過ぎない。職務内容が単純労働であるということが、技能実習生増加の障壁となっていたのである。技能実習対象職種認定の権限は政府にあり、各業界団体は自分の業界の抱える人手不足職種が技能実習制度の対象職種として認定されるよう政府に要望してきた経緯がある。

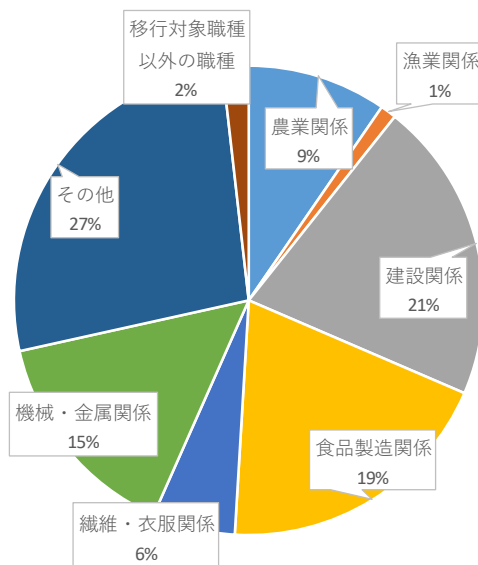
b. 人材育成に人材確保の目的追加の動き

今回発表された有識者会議の中間報告では、建前と実態との乖離を埋めるために、人材育成というこれまでの目的に追加的に「人材確保」という目的が追加された上で、従来の技能実習制度を廃止して新たな制度の創設が謳われている。そうであるならば、これまで基準が曖昧なままに使用されてきた単純労働か技能形成に値する労働かという技能実習対象職種の選定基準に代わる何らかの外国人労働者受け入れ基準というものを示していくことが必要とされよう。

職種基準の受け入れ単位を大まかに業種別に区分した結果は図2で示した。この図は2021年の人数（認定件数）である。そもそも技能実習制度の出発点となった縫製業および機械・金属業の比率が低下し、食品製造関係職種の伸びが著しい。従事労働者の高齢化が著しい業種、いわゆる農業と建設業の受け入れ人数が伸びている。また食品製造では従来の水産物加工ではなく、総菜製造が伸びているが、これは人口の高齢化に伴う単身高齢者世帯の増加、主婦の雇用労働力化の進展などの影響によりコンビ

ニ、スーパーで総菜を購入する消費者が増加したためと推測される。技能実習制度の受け入れ職種の変化を見ると、その主な受け入れ企業が地場の中小企業であるだけに、日本社会の高齢化の進展の様相が反映していることが理解できる。技能実習生の受け入れが、30年前の縫製業や鋳鍛造業（素形材産業）のように低賃金業種での低熟練労働力受け入れというよりも、高齢化した産業及び企業での若年労働力代替となっ

図2 技能実習生の認定された職種(2021年)



出所：令和3年度「外国人技能実習機構統計」

註：件数は技能実習計画の認定を受けた件数であり、未入国者を含むため、在籍者数とは一致しない。

c. 技能実習制度における中小企業支援の側面

また技能実習制度は中小企業支援政策という側面を持ち、外国人労働者受け入れ制度としては受け入れ人数制限（いわゆるキャップ制）を取っていないが、従業員数に応じた受け入れ人数制限があり、常勤職員が30人以下の場合は1年に3人まで、31~40人は4人、41~50人までは5人と規模に応じて受け入れ上限人数が段階的に増加し、最大規模301人以上では常勤職員総数の20分の1までとなっている。その結果、小零細企業では技能実習3号まで含めると最大で9人までの受け入れとなる(団体監理型かつ優良基準適合者を除く)。大企業の場合は、基本的に受け入れは可能であるが、技能実習生が従事する職種に制限があり配置転換ができないこと、受け入れ可能人数に比して受け入れ書類作成などの手間がかかるので、日系ブラジル人を含む派遣・請負社員を雇用することが多い。また技能実習制度の伴う各種規則に合致した場合でも、現実に職場で必要とされる技能、例えば自動化された溶接作業と技能検定で必要とされる溶接技能との間で乖離があり、技能実習生に対する技能養成そのものへの現場からの疑問はこの制度それ自体が抱えてきた問題であった。

2) 特定技能制度の内容

a. 特定産業での知識と技能を有する外国人の受け入れ制度

特定技能制度とは2018年の入管法改正によって導入された制度である。技能実習制度が非専門的・非技術的分野の外国人労働者を受け入れる制度であることと比べ、特

定技能1号の在留資格は技能実習2号を終了した外国人、あるいは分野別の技能試験と日本語試験に合格した外国人労働者に対して付与され、日本人の同職種従事者と同等の賃金を保障され、また労働移動の自由、あるいは転職が可能となっている。在留期間は上限5年で家族帯同は認められない。

受け入れ可能産業分野は全12分野24業務区分に限定されており、技能実習分野との重複は多いものの、技能実習制度では受け入れ可能であった繊維・衣服関係、家具製造、容器・段ボール製造、などの分野は除外された。一方、技能実習制度では認められなかった外食業と宿泊業が特定技能の対象分野に入った。

特定技能2号へは、特定技能1号で5年間就労した後に、現場監督職レベルの試験に合格することが条件に移行できる。滞在期限の制限がなく、家族帯同も可能である。入管庁の在留外国人統計によれば、2023年2月末時点で、1号は14万6002人、2号は10人であった。

特定技能2号は2023年5月時点で建設と造船関連の2分野のみに許可されている。1号が許可されている他の9分野についても2号の対象とするという入管庁からの提案が2023年4月に出された。6月の閣議決定を経て、今秋には2号への移行試験を開始し、合格者は2024年5月以降に2号への在留資格変更が認められる見通しである。特定技能制度が当初に提案された2018年初めには、特定技能1号の対象となった12分野のうち、既に在留資格「介護」で無期限の滞在資格が認められている介護を除く11分野が特定技能2号でも対象となるはずであったが、与党内の反対にあって建設、造船関連に2分野に限定して改正案が成立した経緯がある。有識者会議の中間報告では「現行の両制度（註:技能実習制度と特定技能制度）のすべての職種や分野等並びに特定技能の対象分野の追加及びその設定の在り方について、必要性等を前提に検討」とされている。

3. 外国人労働者の受け入れ職種の概念と業種(分野)別受け入れ

a. 技能実習における制度不備

技能実習制度は当初の目的が建前とは言え国際貢献であったから、国内における外国人労働者に対する企業のニーズ把握について精査する必要性は薄かった。外国人労働者受け入れ政策として見ると、総体としての受け入れ人数をコントロールする手段を持たず、受け入れ職種が技能育成に値する職種か否か、言い換えれば単純労働であったり技能実習生を受け入れられないという技能レベルの基準と、受け入れ職種数の制限、企業規模による受け入れ人数制限といった間接的な手段で、受け入れ人数をコントロールしてきたのである。

技能実習生数の受け入れ総数が10万人にも満たない段階ではこうした間接的コントロールでも制度運営は可能であったであろう。しかしその人数が40万人に近くにも達し、人材育成よりも労働力としての側面が強くなると、外国人労働者受け入れ制度としての技能実習制度については制度不備が目立ってくる。

b. 対象職種の問題

その一つは人権侵害であるが、これは後段で触れる。もう一つは、技能実習制度の対象職種の問題である。この制度は元来、縫製業や casting・鍛造・熱処理業や建設業などの人手不足業種での外国人研修生受け入れを出発点としており、こうした業種は製造業であったから技能検定となじみがあり、技能レベルの向上は技能検定試験合格によって担保されていたのである。しかし2000年頃より同じく人手不足であった農業、漁業、水産加工での需要が高まり、製造業分野の技能検定の発想がこうした分野に応

用されて、技能実習生の移行試験が実施された。技能実習制度であるからその根幹は「技能」の在り方に存在しているのであるから、技能検定という一般概念が通用しにくい職種や業種にまで技能検定を強いることにより、結果として技能検定の意味が薄まってしまった。

また日本の職場では職種単位で運営が行われていない。ブルーカラー職種、ホワイトカラー職種という大雑把な区分はあるものの、職種間の移動については比較的自由であり、その結果として職種を超えた配置転換が可能となっている。賃金制度そのものが職種別賃金ではなく、実態として大規模な企業になるほど年功賃金体系をとっているからである。そのような職場に職種別で成立している技能検定を前提とした技能養成を一端の目的とした技能実習制度を入れ込むことは、職種の少ない小零細企業では可能であっても、多くの職種で構成された職場を持つ中規模以上の企業について無理が多い。技能実習機構に申請した職種以外で技能実習生を就労させれば、技能実習法違反となって技能実習受け入れ認定の取り消しとなることは止むを得ないといえ、制度自体が大企業のニーズを反映していないからであろう。

c. 職種から業種への制度変更の動きと業種間利害

その上で、今回の有識者会議が「職種が特定技能の分野と不一致」という問題点を挙げ、職種よりも業種別の受け入れ分野へとシフトしようとするのは合理的な考え方と思える。技能というものは非常に抽象的なものであり、日本の企業はこうした抽象性よりも勤続年数という具体的数値で職場の技能レベルを代替させ、それによって年功秩序を形成してきたのであるから、技能実習制度の職種中心から特定技能制度の業種中心への制度変更は、日本の職場秩序にも合致しているわけである。

しかしその結果として前面化してくるのが業種間の利害であろう。なぜ特定の業種では特定技能制度が認められ、他の業種では認められないのか、その説明ができないことがある。筆者は2022年3月に外国人受け入れ推進を実施している福井県庁にヒアリングをしたが、その際に、福井県の地場産業である繊維製品製造分野が特定技能制度の対象外になったことへの疑問を担当者から伺った。繊維製品製造は技能実習生の人権侵害例が非常に多かったことが一因ではないかと筆者は推測で答えたものの、実際には他県、他社や過去に起こった事例によって同一業界の企業が影響を受けることがあるかもしれず、こうしたことが外国人労働者受け入れに関する暗黙の基準を形成しているのではないかと仮説を立てているところである。

また現在、技能実習制度では自動車部品組み立ては技能実習1号まで、すなわち実習期間が1年間しか許可されていない。同じ製造業でも、電気・電子産業に区分される電子機器組み立て、電気機器組み立て職種は早くから技能実習対象職種に組み入れられ実習期間は3年間である。この両者の違いは、技能のどの部分が異なるのか、自動車部品組み立ては単純労働なのかという疑問も、実は明快な回答が用意されているわけではない。

d. 業界所管官庁の裁量拡大

特定技能者の受け入れについては、技能試験をはじめとしてその業界を監督する所轄省庁の裁量に任せられる余地が大きくなった。現実的に各業界について精通し、各業界の受け入れ要望人数を公正に把握することは所轄省庁しか可能ではないだろう。そして受け入れ見込み数の最終決定は閣議決定に委ねられるようである。外国人労働者の受け入れ見込み人数については今回のコロナ禍の影響は例外としても、常に景気変動に大きく左右される類のものであり、見込みと現実の受け入れ数との間の乖離の問題が発生することを予測しておかねばならないだろう。外国人労働力の受け入れの

範囲と人数についてはどこの国も政府責任で行われ、国の専管事項である。果たして中央政府が労働市場のニーズを的確に把握し構成に実施できるかについては、端的に数量枠、受け入れ業種の設定・実施の過程で明らかにされる。非常に責任の重い作業が今後の特定技能制度の運営に伴うと考えられる。

e. 二国間の発展差異を前提とする移民政策

そして基本的には、2国間協定によって特定の国から特定の職種や業種に外国人労働者受け入れを行う移民政策自体、国家間の経済発展の差異を前提とした政策であり、受け入れた外国人労働者に対して職種あるいは業種をまたぐ労働移動を禁止、あるいは一定期間禁止する制度である。その結果、多くの場合、国内労働市場に外国人労働者向けの固有の労働市場が形成され、労働市場自体がセグメント（分断）化することになる。

したがって労働市場のセグメント化に伴う弊害を防ぐためには、何らかの施策が必要とされる。外国人労働者の受け入れ人数の拡大と共に制度の弊害防止の施策が埋め込まれる必要がある。そのような観点から今回の中間報告を見ると、日本語教育についてコスト負担の問題が新たに提起された。こうした措置も受け入れに伴う弊害を小さくしていくためのものと考えられる。

4. 技能実習制度の人権侵害

a. 人権侵害の事例

外国人技能実習制度については、中間報告で指摘されている通り技能実習生に対する人権侵害の事例に事欠かない。制度設計が、3年間の実習を同一事業所で行い、転職が禁止されていて退職即帰国という仕組みになっているからである。実習生は来日費用として母国で借金をしており、その借金を返済するまで帰国はできない。一方、受け入れ側の雇用主も実習生の渡航費用を含めた多額の採用費用と受け入れに伴う教育訓練費用を負担しているために、実習生が転職しては投資費用を回収できない。こうした事情のために、ともすれば就労自体が強制労働の性格を帯びやすく、その点については国連や米国国務省、ILO条約勧告適用専門家委員会などからも指摘を受けている。

歴史的に見ても、日本は1989年入管法改正まで、正式にブルーカラー職種への外国人就労を認めておらず、海外諸国からは鎖国主義と言われてきた。その理由は海外研究者にはわかりにくい歴史的事情がある。日本が人手不足になり始めた高度成長期後半、1966年に韓国人研修生派遣要請が3~4千人規模であったが、政府はそれを拒否した理由は日本人中高年者の雇用確保という表向きの経済的理由以外に、戦前期に中国人・韓国人労働者を多数、炭礦労働に従事させたという歴史的事実が日本社会で共有されていたからと言われている。

外国人労働者受け入れに伴う彼らの人権確保と日本社会の秩序維持が困難な課題であったことが社会で共有されていたと思われる。

そして技能実習制度について触れれば、滞日3年間に転職が原則不可とされているという制度的枠組みが、技能実習生の人権侵害に結び付きやすいことは言うまでもない。2018年に成立した特定技能制度はこうした点を踏まえ、転職は原則自由とした。

b. 技能実習制度における転職自由の可否

それでは今回の技能実習制度の見直しにあたって、人権侵害を防ぐ見地から、技能実習生にたいしても転職自由を想定すべきだろうか。先の中間報告はこの点につい

て、「人材育成に由来する転籍制限は残しつつも、制度目的(筆者注＝見直し後の技能実習制度のこと)に人材確保を位置付けることから、制度趣旨と外国人の保護の観点から、従来より緩和する」と述べている。転籍制限の弊害を認めつつ、転籍制限を残すことの理由を次に見てみよう。

5. 地方圏の雇用ニーズと技能実習制度

a. 技能実習生雇用ニーズの地方圏への偏り

労働力不足を緩和するために技能実習生を人材確保目的で受け入れることについて、近年はそれが実態であるとの認識は広がった。しかし技能実習生への雇用ニーズは日本全国一律に広がっているわけではない。地元からの若年者の流出が多い地方圏、いわゆる高齢化地域でこそ首都圏、名古屋圏、阪神圏のような都市圏と異なって技能実習生への雇用ニーズが大きい。ところが外国人労働者は日本だけでなく、欧米先進諸国でも都市圏に集中している。イギリスの場合は、ほとんどの外国籍者がロンドン周辺に居住している。日本でも、人口学者石川義孝によれば2016年の住民基本台帳を基に、東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏を居住地とする日本人は日本人の人口の51.38%であるのに対し、外国人の場合は、その人口の70.60%が三大都市圏に居住していることを指摘している。

外国人はより都市圏に集住する一方、外国人労働力に対する雇用ニーズは高齢化の進展している地方圏に多い。表1は都道府県別に見た人口減少率高位の16県の外国人労働者数と、そこに占める技能実習生と特定技能者の割合を見たものである。人口減少県では、減少する若年労働力を技能実習生や特定技能者の受け入れによって補充しているため、全国と比較すると技能実習生と特定技能者に対する、労働力としての依存率が高い。

表1 人口減少県における技能実習生数および特定技能者数とその構成比

順位	県名		①2015~2020年の人口増加率	②外国人労働者総数	③技能実習生数	④特定技能者数	⑤技能実習生と特定技能者の合計割合 %
	総計		△0.7%	1,822,725	343,254	73,363	22.9
1	秋田		△6.2%	2,498	1,132	26	46.4
2	青森		△5.4%	4,340	2,356	173	58.3
3	岩手		△5.4%	5,747	2,744	222	51.6
4	高知		△5.0%	3,783	2,112	103	58.6
5	山形		△5.0%	4,600	1,963	140	45.7
6	徳島		△4.8%	5,063	2,635	332	58.6
7	長崎		△4.7%	6,951	2,592	373	42.7
8	山口		△4.5%	9,165	3,260	641	42.6
9	新潟		△4.5%	10,705	3,647	393	37.7
10	和歌山		△4.3%	3,816	1,487	190	43.9
11	福島		△4.2%	9,928	3,456	436	39.2
12	鹿児島		△3.6%	9,900	5,220	209	54.8
13	愛媛		△3.6%	10,201	5,585	562	60.3
14	大分		△3.6%	8,383	3,670	373	48.2
15	鳥取		△3.5%	3,072	1,474	102	51.3
16	島根		△3.3%	4,613	1,549	100	35.7

注: ⑤の数値は、(③+④)/②で算出した。

資料出所: ①は総務省統計局「令和2年国勢調査」、②~④は図1と同じ。2022年10月末時点の数値。

b. 転職の自由と都市への移動の促進

技能実習生はブラジル・ペルー国籍の日系人のように特に集住地域を形成せず、全国各地に散在している特徴を持つ。それは技能実習生が地方で若年労働者を採用できない中小企業にとってのほとんど唯一の若年労働力供給源であるからであろう。技能実習生の賃金はそのほとんどが地域別・産業別最低賃金に据え置かれ、3年間の就労期間に昇給が保障されているわけではない。しかし採用に際しての企業側の海外渡航費、送り出し機関と国内監理団体に支払う毎月の管理費を計算すると、1人当たりの人件費は決して安価とはいえないが、そもそも国内で労働者を採用できなければ海外から受け入れるほかはないのが受け入れ中小企業の実態である。こうした状況下で技能実習生の転職の自由を認めるようになると、多くの技能実習生は賃金が高く、母国の食材や娯楽、友人などを得ることが容易な都市部へ移動してしまうことになる。現実には、既に転職が保障されている特定技能者が、地方圏から都市圏へと移動している実態があり、その動向も今後、把握していかなければならない。

6. 公共政策としての技能実習制度

以上、技能実習制度について2023年5月に出された見直しに関する有識者会議の中間報告を手がかりとしながらその制度上の問題点を検討した。その際に、受け入れ業種と受け入れ人数（キャップ制）の問題と地域間のアンバランスの問題に焦点を当てた。そして労働移動の自由という基本的人権を3年間と期限を区切って限定していること、すなわち転職の自由を認めないことが、人口減少地域への若年労働者への供給となっているという政策上の矛盾を指摘した。

外国人労働者という労働力を、どのような基準で、どの業種に、どの地域に配置するかという基本的なテーマは国の政策としてしかありえない。また外国人労働者についての人権を守ることも国が、日本語教育に費用をかけ、医療サービス、住宅提供など支援を行って初めて可能となる。その意味では外国人労働者受け入れは単なる人手不足企業向けの対策だけではありえず、公共政策の一環としての外国人労働者受け入れ制度と見なされるべきだろう。誰が、誰の負担で、技能実習制度・特定技能制度を利用して利益を得るのか、日本社会は外国人労働者受け入れからどのような利益を得るのか、そうした点について多様な議論がなされてはじめて、この制度が公共政策として認知されるようになると思われる。

(本稿は、2023年6月7日に脱稿したものである。)

以上

執筆者紹介

**上林 千恵子(かみばやし ちえこ) 東京都生まれ
法政大学社会学部名誉教授**

<学歴・職歴>

- 1973年 一橋大学社会学部卒業
- 1979年 東京大学大学院社会学研究科博士課程単位取得満期退学
- 1979年 東京都立労働研究所 非常勤研究員
- 1991年 江戸川大学社会学部 専任講師
- 1994年 江戸川大学社会学部 助教授
- 1996年 法政大学社会学部 教授
- 2001年 - 2002年 ケンブリッジ大学クレアホール 客員教授
- 2020年 法政大学社会学部名誉教授