

外国人技能実習制度 30 年の歴史と今後の課題

上林千恵子（法政大学社会学部教授）

1. 移民政策と日本の外国人技能実習制度

移民受け入れを行っている先進諸国は、ポイント制度を典型事例として高度技能人材（highly-skilled）へは優遇策を、低熟練労働者には職種、滞在期間、家族帯同の許可、など様々な制限を設けて制限策を設けて選別的な移民政策を実施している。そうした世界の動きの中で、これまで日本は現時点まで移民政策という用語を使用せず、国家として移民受け入れの必要性を否定してきた。その建前と、外国人労働者を必要とする日本社会との間の乖離を埋めてきた制度が外国人技能実習制度である。本報告では、この制度の成立経緯と現在に至るまでのほぼ 30 年間の制度改正の内容を追い、今後の課題を提示したい。

2. 技能実習制度成立時の管理強化と外国人受け入れ拡大

現在の形の技能実習制度は、当初は 1990 年実施の入管法成立を契機として始まった。この 1990 年入管法では、新たに在留資格「研修」が活動に伴う在留資格の一つとして新設され、身分としての在留資格では問えなかった資格外就労違反に問えることとなった。一方、中小企業でも、研修生受け入れ団体を組織することにより外国人研修生を受け入れることが可能となった。移民受け入れ政策には、必ず移民受け入れに対してネガの部分（取り締まり強化の部分）ポジの部分（受け入れ拡大の部分）が存在するが、1990 年入管法も、こうして技能実習生受け入れに関して鞭と飴の両側面を持っていた。

技能実習制度はその後 1997 年に実習期間が 3 年へと延長された。当時の新規受け入れ研修生数は 5 万人であった。現在の新規受け入れ技能実習生数は研修生、技能実習生（団体監理型、企業単独型を含む）を合計して 2015 年度でおよそ 11.3 万人であった。20 年間の年月でおよそ倍増となったが、急増というよりも、景気変動で増減を繰り返しながら徐々に人数が増えたといっていよう。

3. 2010 年の入管法改正による在留資格「技能実習」の成立

技能実習制度はその出発点が研修制度にあったため、制度趣旨の上でも、また制度の本身についても教育訓練制度としての色彩を色濃く持っていた。受け入れ直後の 1 年間は研修生であり、1 年後に技能検定基礎 2 級に合格して初めて、労働者として働く 2 年間の実習生となることができた。研修生の身分は、教育訓練中ということで労働者であることを否定され、当然、労働保護の下に置かれてはいなかった。研修生は労働基準法の対象外であったから、彼らの給与は賃金とは称されず、研修手当の名目で最低賃金より低額の支払いであり、しかも手当そのものが低下傾向にあった。

そのため、2010年に技能実習制度の改正が行われた。それは同年の入管法改正によって、在留資格「技能実習」を設けることで、従来の研修期間を廃止したのである。

この改正の結果として、そして何よりも制度発足後の20年間の期間に中国経済が示した急速な経済成長によって職場の雰囲気も変化した。

4. 改正後の職場の変化

技能実習制度における研修生制度の前置主義がなくなり、技能実習生への一本化したことは、彼らを雇用する事業主にとっては実習生の賃金水準が研修手当から最低賃金に上昇したことを意味する。

しかしながら、この程度の人件費の値上がりは事業主にとって格別の負担増ではないようであった。一方、実習生側では来日当初から残業が可能となったので、残業への要求が日常的に事業主にむけられるようになった。技能実習生の場合は、それが無いこと、あるいは短いことが問題となり、労使間のトラブルの火種となりやすいことであった。

もう一つの変化は、事業主が実習生に対して高い生産性と求めるようになったことである。研修生が実習生という労働者としての地位を獲得することにより、従来の牧歌的な、疑似的な家族主義に依拠した労使関係よりも、よりむき出しの労使関係が表面化したといえよう。

5. 2016年の技能実習法の成立と今後の課題

2016年11月には新たに技能実習法が成立した。これまで法務大臣告知によって制度形成を行ってきた政策が、晴れてその名称を冠した法律によって制度が担保されたのである。法の眼目は実習生の保護の強化、不適切な派遣会社への処罰の厳格化にある。他方、優良な受け入れ企業と受け入れ監理団体受け入れ人数枠の拡大が認められるようになった。技能実習制度の成立時と同じく、それが管理強化と受け入れ拡大策の同時実現である。

しかしながら、この人数拡大というという視点への議論はそれほどなされなかった。受け入れ人数の拡大に伴う住宅、彼らの結婚の可能性、ひいては定住化などの議論も不可欠であろう。

技能実習法のもう一つの課題は、介護職がこの法律によって技能実習対象職種となったことである。初めて技能実習制度の中にサービス職が入ったこと、モノを対象とする製造現場よりも人間を対象とするだけに日本語の必要度が高いこと、果たして老人介護に日本語と日本社会に不慣れな技能実習生にとって十分に職務遂行が可能か、そうした点も十分に議論されたとは思えないまま、新しい法が成立した。

予想される技能実習生数の増加をどう考えるか、また介護職を技能実習対象職種としたことの影響について、この2点の課題を検討していくことが、技能実習生制度の今後の課題と思う。