

今回のテーマ「技能実習法の施行状況検討の時期-続報」について

3頁 有ります

技能実習法施行から5年を経過し施行状況を検討する時期ということで、様々な意見が新聞に掲載されています。技能実習に関する記事をご覧ください。

日本経済新聞 11/2



さの・こうじ 63年生まれ。慶大院博士課程単位取得退学。専門はアジア経済、開発経済学

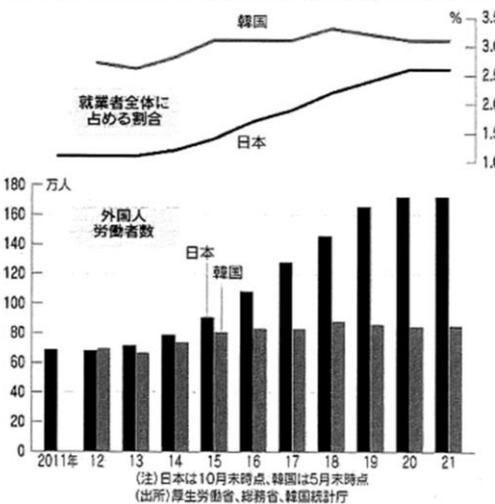
2019年4月から改正 出入国管理法が施行され、「特定技能」(1号、2号)の在留資格が新設されるとともに、出入国在留管理庁が設けられるなど、「人材開国」といえる大胆な改革が実施された。しかしコロナ禍による受け入れ停滞に加え、制度的にも改善が必要。特に技能実習制度については22年7月、古川徳久法相(当時)が「国際貢献という技能実習制度の目的と、人手不足を補う労働力として扱っている」という実態が異なることを「見直し」の旨を表明した。平素も18年11月27日付本欄で「技能実習制度を段階的に縮小・廃止し、新制度へ一元化するためのロードマップ(仮称)を策定すべきだ」と提言しており、今回の見直しに賛成だ。

外国人労働者政策、現状と課題 ④

佐野孝治 福島大学教授

実効的な監督・支援体制築け

日本と韓国における外国人労働者数と就業者全体に占める割合



0万人(同51・4%)に減少すると推計されている。これを女性や高齢者、技術革新のみで補うのは困難であり、外国人労働者の受け入れは不可欠だ。21年10月時点で日本の外国人労働者は約173万人で、10年間で2・5倍に増えた(図参照)。22年3月に国際協力機構(JICA)が発した報告書は、40年に経済成長の目標を達成するには、外国人労働者が現在の約4倍の674万人必要となるが、供給可能なのは682万人で、42万人が不足すると予測している。外国人労働者からみて、他国を大きく下回る。今の日本は魅力的な国なのだ。高層外国人材からは選ばれない国になっている。スイスのビジネススクールIMDの「World Competitiveness」によれば、日本は高度外国人材にとって韓国と比べて劣る。分析家64カ国のうち順位は、シンガポールの3位、香港の16位はもとより、中国(31位)、韓国(46位)の後に落ちている。政府は高度人材ポイント制を導入しているが、高度外国人材の在留数は21年末時点で約1072万人、同7

ポイント

- 政府主導型の一貫した受け入れ制度必須
技能実習は縮小して特定技能に一本化を
持続可能な移民統合政策への転換も議論

第一に政府主導型の一貫した受け入れ制度の構築である。日本では依然として要請な仲介業者や高額な出入国費用が問題となっており、失業者の要因となっている。出入国在留管理庁が22年7月に発表した調査によれば、技能実習生が来日前に支払った平均費用は54・2万円、借金をしている実習生は約3分の1に達している。これに対し、韓国では送り出し国との間で費用負担を分担し、雇用労働部が主管して韓国連立教育財団を通じて韓国連立教育財団からマツダ、トヨタなどの企業に費用を先払いで提供している。韓国でも要請な仲介業者や出入国費用を先払いで提供できないが、プロセスの透明化と不正の減少、さらに労働者の求職コスト、事業主の求人・管理コストの削減にもつながっている。韓国の受け入れ制度は国際労働機関(ILO)、国際移民機関(IOM)と連携して評価されている。日本でもJICAがベトナム政府と連携し、日本

の求人情報サイトを開設する試みが検討されている。ただし、技能実習計画認定件数が約17万件分程度にのぼるのに対し、外国人技能実習機構の事務所は全国で13カ所しかない。調査3年に1回で、監視の質的に懸念が残る。韓国では04年以降、9カ所の外国人労働者支援拠点センターが設けられ、社会統合プログラムも普及し、NPOの支援活動も活発だ。今後、罰則規定の強化と専門的なスタッフの増員による実効的な監視体制を構築するとともに、日本語教育生活支援、社会保険などについて、国、地方自治体、NPOなどによる財政的・人的実行力のある支援システムを構築すべきだ。最後に、多文化共生を基本に置いた持続可能な移民統合政策への転換が必要である。韓国が移民庁の検討など移民活性化政策を進めているのに対し、日本では移民に対する根深い抵抗感があり、本格的な検討には至っていない。

「ビジネスと人権」が問われる時代は、ILOなどの国際規範に対処し、転換の自由がある特定技能に一本化すべきだ。ちなみに韓国も04年に雇用許可制を導入して、3年後に研修就業制度を廃止している。第三に実効性のある監督体制と支援システムの構築である。19年以降、「外国人材の受け入れ・共生の外国との総合的対応策」と「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」が策定され、外国人労働者支援

まんじょうめ・まさお
72年生まれ。杏林大
修士。専門は国際経済、
国際労働移動。国際研
究協力機構を経て現職



2022年3月にコロナ禍の入り組みが緩和され、外国人の新規入国が再開した。7月末までに入国した約50万人には、多くの就労可能な留資格を持つアジア出身者が含まれていた。急激な円安の進行も加わり、就労先としての魅力も際りが見られるとの指摘もあるが、日本は今なおアジアの国際労働市場においてアジアの若者たちを引き付けている（表参照）。その中心にあるのが、見直し論も浮上している技能実習制度と特定技能制度だ。技能実習は最長5年間、外国人が生産現場などで実習する制度だ。コロナ禍の出入国管理の厳格化で20年のピーク時より減っているが、21年10月末時点で35・2万人にのぼる。就労可能な在留資格の中では最も多く、製造業を中心に、特に地方の中小企業で多くの実習生が受け入れられている。他方、特定技能は人手不足の解決策として19年4月に導入された制度だ。コロナ禍で伸び悩んでいたが、21年12月末からの半年間で76%も増え、22年6月末に

外国人労働者政策、現状と課題 ④

万城目正雄 東海大学教授

人材育成掲げ「選ばれる国」に

ポイント

- ・新設の特定技能はむしろ外国人に負荷も
- ・人手確保という数合わせの考え方脱却を
- ・実習生受け入れの経験とノウハウ生かせ

は8・7万人となった。その約8割が元就労生だ。技能実習は国内外から人権侵害を引き起こしているとの批判が絶えず、廃止すべきとの意見も根強い。日本人労働者と外国人労働者との間に一定の賃金差が存在するが、その差は個人の属性（年齢・性別・教育）の異なる外国人労働者の年数・勤続年数をコントロールすることが難しく、日本人労働者との賃金差の大部分は、労働者の人権の資本により説明される。出入国在留管理庁（入管庁）の調査（22年7月発表）では実習生の給料を確保するなど、制度を悪用する事実と、来日前にもうとる実地。法令を遵守できない

19年の20年の賃金格差は、本統計調査の調査データを提供を受け実施した予備的分析の結果を紹介しよう。日本人労働者と外国人労働者の間に一定の賃金差が存在するが、その差は個人の属性（年齢・性別・教育）の異なる外国人労働者の年数・勤続年数をコントロールすることが難しく、日本人労働者との賃金差の大部分は、労働者の人権の資本により説明される。出入国在留管理庁（入管庁）の調査（22年7月発表）では実習生の給料を確保するなど、制度を悪用する事実と、来日前にもうとる実地。法令を遵守できない

アジア諸国の海外への労働者の送付状況

	2015年	19年	主な送出国・地域(19年)			
			日本	台湾	韓国	ルーマニア
ベトナム	11.6万人	15.25万人	8.27	5.45	0.72	0.35
インドネシア	27.57	27.66	7.97	7.96	7.08	1.94
タイ	11.73	11.38	2.92	1.25	0.96	0.79
ミャンマー	16.19 (17年)	33.03	23.81	7.88	0.67	0.48
カンボジア	4.08	6.8	5.78	0.59	0.39	0.01
フィリピン	143.79	164.87	41.25	26.99	16.35	15.91

(出所) ADBI, OECD, ILO/Labor Migration in Asia: COVID-19 Impacts, Challenges, and Policy Responses; (2022年)

人権意識が希薄な企業を市場から退出させる必要がある。だが、それだけでは、特定の企業の問題を取り上げて、外国人が困難に直面する構造を、主に人権の観点から批判的に論じるだけでは、新たな制度の阻害を産むことになる。アジア経済全体から俯瞰（ふかん）して見ると、アジアは域内で貿易と投資が拡大する好循環により、実質的な市場統合が進んだ地域だ。その域内で国際労働移動が活発化している。背景にあるのは域内格差の存在だ。日本のみならず、アジアの外国人労働者受け入れ国では少子化や高齢化が進み、自国の若年労働者が激減する労働集約的・低賃金職種で人手不足が生じ、その解決のために受け入れ国で制を免す動きが見られる。だが杉田昌平

あり、人材を引き抜かれたという地方の中小企業からの悲鳴が後を絶たない。また転職先が企業で労働条件相違などのトラブルが生じた場合には、外国人が自ら問題を解決しなければならぬ事態にもなっている。登録支援機関に支援を依頼する制度設計になっているが、実際は想定外のトラブルに遭遇した外国人がNPOなどに駆け込む事例が報告されている。今後、特定技能の人数が増えるにつれて、さらなる混乱が生じる恐れも指摘されている。特定技能では、実習生を支援する監視団体のようなサポート機能を持つ仲間が、せん機関がない。このため実務に携わる監視団体や企業経営者は、技能実習よりも特定技能の方が外国人本人に不利な負担をもちあらしかねないとの懸念を指摘している。大手監視団体などでつくる業界団体「外国人材共生支援全国協会」は、技能実習と特定技能を一本化し、整合性のとれた一貫性のある制度の必要性を訴える提言をまとめた。

市場ではひたすら安く短期間で作られた製品と、いつでもそれが買える便利さが歓迎される。だがそのために必要な労働力を国外に求め、低技能・低賃金の外国人を受け入れるという発想では、持続可能な社会は実現できない。

外国人労働者の受け入れニーズは、日本人が敬遠する人手不足の分野で強い傾向があり、単純な作業ほど賃金が低い傾向がある。い

わゆる非高度人材の受け入れは、試行錯誤を重ねながら政策を遂行している諸外国の実情を示すように処方箋が見つけない問題だ。日本はどうすべきか。入管庁委託調査（22年3月公表）によれば、来日目的として「お金を稼ぐ・仕送りの（送金）のため」よりも、「スキルを獲得・将来のキャリア向上のため」を挙げた外国人が多い。人口減少と人手不足という国内事情からのアプローチによる単なる数合わせの議論から脱却し、人材育成を旗印にして「選ばれる国」となる道を開拓することが必要だ。人材育成をおおそかにして、外国人が低技能・低賃金のまま中長期にわたって留まることになれば、生産性向上は見込めない。社会の発展は進まない。そればかりか外国人の子どもの教育にも影響が及び、貧困が世代を超えて連鎖し、社会の分断・格差の拡大を引き起こしかねない。日本社会は中・南米日系人を定住者として受け入れた約30年の経験を忘れてはならない。技能実習制度は非高度人材の受け入れを可能とするプログラムとして、様々な課題を抱えながらも、日本とアジアの社会に根付き、今や日本で就労する外国人の5人に1人が実習生となっている。約30年の年月をかけて、地方の中小企業や地域社会が、試行錯誤を繰り返しながら、積み重ねてきた実習生受け入れの経験とノウハウが生かされる形での進めるのか、検討する視点が大切だ。

これかわ・ゆう 78年
生まれ。東大博士(社会
学)。専門は移民政策。
OECD移民政策専門
研究会エキスパート

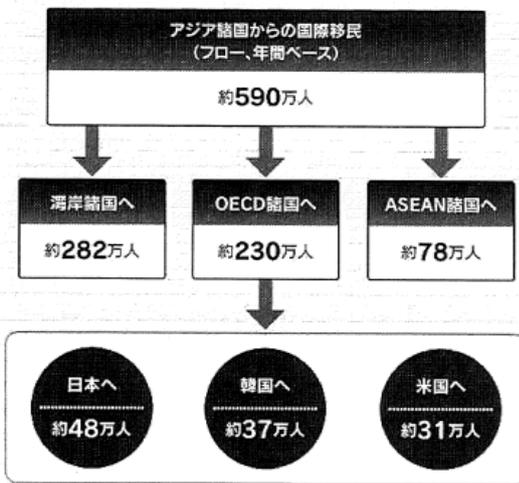


日本で働く外国人労働者数は2021年10月時点で173万人と、コロナ禍で外国人の新規入国が規制されたにもかかわらず前年比微増となった。またこれは10年前の2.5倍の水増しだ。外国人労働者受け入れを巡る議論の多くは、日本側の受け入れ態勢の不備や日本の経済的魅力的な不足を根拠に、日本がもはや外国人労働者を選ばない国となっていくとするものだ。残念ながら、国際労働移動の経済学的メカニズムを踏まえた議論は少ない。確かに受け入れ態勢が整い、賃金をはじめとする労働条件が向上すれば、より多くの外国人労働者から選ばれるようになるだろう。しかしながら国際労働移動は日本側の要因だけで決まるものではなく、送り出し国側の状況など複雑なメカニズムにより決定される。

外国人労働者政策、現状と課題 ⑩ 是川夕 国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長

移住仲介機能の再構築を

アジア諸国からの国際移民フロー(2019年実績値)



(出所)ADB, OECD, ILO [Labor Migration in Asia] (2021, 22年)を基に筆者作成

ポイント

- 国際労働移動は経済発展とともに増える
- 技能実習制度廃止は中間搾取者を利する
- 国外で取得したスキル評価する制度必要

アジアと欧米では、国際労働移動の構造は大きく異なる特徴を示す。欧米諸国に向かう移動は、それぞれ南に位置する大陸、アフリカ、中近東、中南米、カリフォルニアの難民や先に移住した家族による呼び寄せ(家族移民)によるものが大半だ。一方、アジアでは19世紀後半から、期限付きの労働移民(出稼ぎ移動)が盛んで、今でも産油国などアジア域内への出稼ぎが多くみられる。その規模はコロナ禍直前の19年時点で年間590万人程度にのぼり、欧州域内(シェンゲン協定内)の移動(約1億1千万人)や米国内への国際移動(約1億3千万人)を大きく上回る。またアジア全域から先進国に向かう流れは年間約230万人で、うち日本は約48万人を受け入れ、韓国約37万人や米国(約31万人)を回る(図参照)。冒頭で示したように、この傾向は年々顕著になっている。かつては国際移動を引き起すのは送り出し国の貧困を受け入れ国との間の所得格差を差えられてきた。これはフッシュ・フル理論とも呼ばれ、直感に最も近い考え方だ。最新の研究成果によれば、こうした傾向は1人当たり国内総生産(GDP)が1千ドル(約105万円)に達するくらいまで続く。

では、日本の受け入れの態勢をどう評価すべきか。技能実習生の高額の手数料負担を例に見てみたい。日本では技能実習生の劣悪な労働条件が問題とされることが多い。背景には彼らが負担する高額な来日手数料があり、それを支払うため多くの人が借金をしていることが彼らの立場を弱くし、深刻な権威差を引き起こしていると思われる。また手数料は日本側の受け入れ企業や問を取り持つ監理団体側が要求する採得費用などに充てられ、本来は必要な費用でないと思われる。このため問題は多数の中間団体が関与する技能実習制度の制度的欠陥、あるいは同プロセスに関わる日本人のモラルの問題として認識されることが多い。しかしこうした見方は、国際労働移動のメカニズムを踏まえては行かぬ。国際労働移動が国内労働移動との対比で最も特徴的なのは、求人側と求職者が遠く離れているため互いのことがほとんどわからず、情報の非対称性が非常に大きい点に注目した概念だ。仮に100%等価の場合、外国人労働者の待遇は受け入れ国の国民と平等となる。これは受け入れ国で外国人労働者とその社会経済的地位を高めるために不可欠な要素であり、東南アジア諸国連合(ASEAN)の「AQR」など、多くの送り出し国が最も重視する点といえる。現在、日本は国外で取得した様々な資格や就業経験を客観的に評価する制度を有しておらず、今後主要な送り出し国との間にこうした仕組みを作っていく必要がある。

また国際労働移動には移住仲介機能が必須だが、市場メカニズムに任せただけで、それが健全な形で形成されることはまれだ。実際、1980~90年代にブリン・ヤンドネシアなどの送り出し国が経験したのがこの「市場の失敗」だ。現在、多くの送り出し国が、求職者を受け入れ国の人材が市場を受け入れ国にマッチングするのを嫌うのはこうした経験に起因するものといえる。つまり移住仲介機能の必要性を正しく認識し、それを適正に修正しつつ、国際労働市場を健全に機能させることが求められる。

しかしながら現在、国際労働移動の構造は大きく異なる特徴を示す。欧米諸国に向かう移動は、それぞれ南に位置する大陸、アフリカ、中近東、中南米、カリフォルニアの難民や先に移住した家族による呼び寄せ(家族移民)によるものが大半だ。一方、アジアでは19世紀後半から、期限付きの労働移民(出稼ぎ移動)が盛んで、今でも産油国などアジア域内への出稼ぎが多くみられる。その規模はコロナ禍直前の19年時点で年間590万人程度にのぼり、欧州域内(シェンゲン協定内)の移動(約1億1千万人)や米国内への国際移動(約1億3千万人)を大きく上回る。またアジア全域から先進国に向かう流れは年間約230万人で、うち日本は約48万人を受け入れ、韓国約37万人や米国(約31万人)を回る(図参照)。冒頭で示したように、この傾向は年々顕著になっている。かつては国際移動を引き起すのは送り出し国の貧困を受け入れ国との間の所得格差を差えられてきた。これはフッシュ・フル理論とも呼ばれ、直感に最も近い考え方だ。最新の研究成果によれば、こうした傾向は1人当たり国内総生産(GDP)が1千ドル(約105万円)に達するくらいまで続く。

このように考えると、アジアの経済成長はむしろ日本への移動圧力を高める。実際、過去30年間で中国や韓国などアジア諸国と日本の経済格差は縮まったが、この間、むしろこれらの国々から外国人労働者の増加ペースが高まっている。また国際通貨基金(IMF)の20年春公表の世界経済見通しによれば、日本など先進国への途上国や新興国からの国際移動は、これら地域の経済格差の縮小や若年人口の減少が進む中、50年へ至るまで増加ペースが予測される。足元の円安下でも日本に流入する外国人労働者数はむしろ増える可能性がある。

国際労働移動のメカニズムを踏まえては行かぬ。国際労働移動が国内労働移動との対比で最も特徴的なのは、求人側と求職者が遠く離れているため互いのことがほとんどわからず、情報の非対称性が非常に大きい点に注目した概念だ。仮に100%等価の場合、外国人労働者の待遇は受け入れ国の国民と平等となる。これは受け入れ国で外国人労働者とその社会経済的地位を高めるために不可欠な要素であり、東南アジア諸国連合(ASEAN)の「AQR」など、多くの送り出し国が最も重視する点といえる。現在、日本は国外で取得した様々な資格や就業経験を客観的に評価する制度を有しておらず、今後主要な送り出し国との間にこうした仕組みを作っていく必要がある。