

外国人研修・技能実習制度の構造と機能

佐野 哲(さの てつ)

日本労働研究機構・副主任研究員

「あくまでも技術移転システムか、やはり労働力需給システムか？」

外国人研修・技能実習制度は、わが国の企業が団体等を介して海外諸国から研修生を受け入れ、職場での実務研修（OJT：On the Job Training）の後に母国に帰すことで、受け入れ企業が個別に保有する技術・技能の海外移転を進めて行こうとする制度である。そうしたシステム上、また、わが国経済社会の急激な国際化によって、この制度はふたつの相異なる性格を有することになる。ひとつは国際的な「技術移転システム」としての側面であり、もうひとつは、同じく国際的な「労働力需給システム」としての側面である。こうしたふたつのアンビバレントな性格が、同制度をめぐる論議に根深い錯綜をもたらした。ある論者は、制度の技術移転システムとしての目的と機能にのみ着目し、一方、ある論者はこれを事実上の労働力需給システムとして捉え、その制度的矛盾を追求した。

周知の通り、このシステムは戦後まもなく、わが国の国際援助活動に資する制度として出発している。そこには、平和国家を目指す日本にとって、こうした活動が最も有効な外交手段であるとの基本認識があった。同時にわが国の企業も、1960年代初頭から海外拠点展開を進めていた大手製造業を中心に、これらの制度を必要とし利用してきた。このフェーズにおいて求められるものこそ、国際的な「技術移転システム」であった。

しかしながら、プラザ合意（1985年）を契機とする円高を背景として、状況が大きく変化していく。企業とりわけ製造業の海外展開は大企業の専売特許ではなくなり、「街の中小工業」が海外に進出する時代が到来した。さらに以降のバブル経済期には、それら製造業を中心として異常な人手不足問題が顕在化し、その強大な労働需要への供給源として、雇用主と世論は外国人労働者に注目した。このフェーズで求められるものは、戦後の外交手段などとは無縁の、より身近で具体的な技術移転システムであり、かつ柔軟で機能的な「労働力需給システム」である。

もちろん制度的に考えれば、外国人研修・技能実習制度は、技術移転システムではあるが労働力需給システムではない。これらの制度は、外国人を海外諸国（供給側）からわが国企業（需要側）に仲介するという需給調整サービスの側面を明らかに有するが、その対

象はあくまでも研修生であって、労働者ではないからである。技能実習生は研修を受けた企業と労働契約を交わすものの、転職や家族呼び寄せなどの自由は与えられておらず、やはり労働者とは言えない。

「あくまでも技術移転システムか、やはり労働力需給システムか」。本章では外国人研修・技能実習制度について、これら相異なるふたつの性格をキーワードに、その実態と今後のあり方を整理・検討することとしたい。以下、まず、この制度の実態および実績と、その「ふたつの性格」のバランスの変化を追っていく。そして、労働需給システムの側面が色濃くなった現在において構造化し顕在化する諸問題、具体的には「管理費問題」（需給調整・管理コストの負担問題）や「研修生の逃亡・失踪問題」の背景と要因について取りまとめる。これらの問題の検討が、この制度の本質を考える上で最も有効と考えるからである。最後に、こうした客観的事実を踏まえつつ、制度の持つ課題や今後のあり方について整理する。

制度の現状

(1) 制度化までの経緯と背景

1. 国際援助活動の多様化と「招聘型」研修事業の定着

政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）の実績を見るまでもなく、わが国は世界屈指の援助大国である。その援助ニーズも多様化してきており、単なる資金援助だけでなく、「経済大国日本の持つ経験・知識・技術・技能」の提供などソフト分野の援助も求められるようになってきている。同時に、それらニーズへの対応方法も模索され、相手国にわが国の指導員を派遣（派遣型）したり、相手国の人材をわが国に招聘（招聘型）する、あるいはそれらを組み合わせるなどして、直接的なコミュニケーションのもとに技術・技能を伝達する援助活動手法が定着した。一般的に、これらの活動は「人づくり」国際協力活動（事業）と言われる。1992年には、わが国政府において「政府開発援助大綱」が閣議決定されているが、このなかにおいても、発展途上国に対して「国づくりの基本となる人づくり分野での支援を重視する」ことが確認されている。

「人づくり」協力活動の歴史は長く、既に1960年代には、外務省や、通商産業省さらには労働省（いずれも当時）等の政府主導による協力活動が定着している。具体的には、アジア、中近東、アフリカ、中南米等の発展途上国を対象に、現地での海外職業能力開発施設の設置・運営、訓練に必要な機材の供与、現地でのリーダー養成や指導に当たる日本人専門家チームの派遣（派遣型）、現地人リーダーに対する日本での受け入れ研修（招聘

型)などが実施されている。特に、派遣型協力と招聘型協力で機材供与を組み合わせたプロジェクト型の協力活動は、被援助国から高い評価を受けている。

その一方、同じく1960年代以降、製造業を中心としたわが国企業の海外拠点展開の進展に伴い、特に発展途上国に進出した企業においては、当該現地法人への技術移転はもちろんのこと、その周辺の現地産業社会に対しても、社会貢献活動の一環として技術・技能の移転を要請されるケースが目立った。比較的早期から海外展開を進めていた大手製造業等は、潤沢な投下資金など企業体力の強さから必要に迫られた段階で個別に対応してきており、政府主導の活動と同様、派遣型や招聘型、さらにはそれらの組み合わせによるプロジェクト型の協力活動が実施されてきた。しかし、オイルショックを境とした1970年代中頃から、そのコスト負担、組織・体制維持の面で個別対応の限界が見え始めたため、それら企業のなかからわが国政府に対して「国際援助活動に対する協力援助」が要請されるようになった。政府はこの要請に対応するかたちで関連外郭団体を設立し、国から人材・資金・情報面でバックアップするとともに産業界が協力して国際援助活動を進めていく体制を構築した。

外国人研修・技能実習制度は、わが国によるこうした国際援助活動のひとつであると同時に、その一連の活動の延長線上に位置づけられる。すなわち、発展途上国等からの研修生をわが国の企業に受け入れることによる「招聘型」協力活動として、である。この「招聘型」すなわち外国人研修生の受け入れ事業は、外務省所管の外郭団体、国際協力事業団(略称JICA)が1954年に受け入れ事業を開始したのを皮切りに、以降、財団法人海外技術者研修協会(通産省所管・略称AOTS,1959年より受け入れ)、財団法人日本ILO協会(労働省所管・略称ILO,1972年より受け入れ)、中央職業能力開発協会(同所管・略称JAVADA,1989年より受け入れ)などが相次いで受け入れ事業に着手した。これらの団体の積極的な受け入れ活動によって研修生のわが国受け入れ数は着々と増加し、改正「出入国管理及び難民認定法(略称入管法)」施行の直前には、研修を目的としたビザ(89年改正前の在留資格4-1-6-2)による新規入国者数は2万9,489人(1989年)と同じく外国人登録者数は8,727人(1988年12月末現在)に達している。

2. 人手不足および外国人労働者問題の顕在化と政府の対応

1986年の11月を底として始まった「バブル経済(バブル景気)」は、85年のプラザ合意を契機とした「円高不況」から、まさに一転するかたちで突如出現した。このサイクルは、公共投資と低金利政策による内需の拡大を追い風とした、戦後有数の景気拡大期となっている。そして、この景気拡大の歩調を上回るかのように、労働市場が異常なまでに逼迫した。85年の円高不況期に0.7倍弱の水準で推移したわが国の有効求人倍率は86年から急激な上昇基調に転じ、以降の約5年間、一貫して右肩上がりのまま、91年にはほぼ倍の1.45倍にまで上り詰めている。こうして、人手不足問題が社会問題として一気に顕在化した。

人手不足問題は、特に製造業において顕著であった。「3K（サンケー：キツイ、汚い、危険それぞれのイニシャルを揃えた造語）」が製造業の職場を表現するキーワードとして広く普及し、多くの事業主が公共職業安定所求人窓口や学校の進路指導担当窓口に殺到した。しかし、従業員の採用までこぎ着けた企業は少数派であった。

他方、ブラザ合意以降の円高基調と労働市場の逼迫は、外国人労働者のわが国への大量流入をも招いた。ブラザ合意のあった1985年に225万9,894人だった外国人入国者数は有効求人倍率の推移と歩調を合わせるように87年から増加に転じ、87年の216万1,275人から91年にはほぼ1.8倍の385万5,952人に達している。なかでもアジア諸国からの流入増が著しく、欧米諸国からの外国人入国者数が概ね対前年比マイナス5からプラス10%程度の伸び率で一進一退を繰り返したのに対し、アジア諸国からの入国者数は対前年比で平均20%増の水準を維持しながら毎年伸張を続けた。

外国人労働者問題の顕在化に対し、政府は慎重な態度をとり続けている。わが国において、この問題は早くから論議されているが、政府の姿勢は常に一貫している。古くは1967年、政府方針を定める「雇用対策基本計画（略称雇対計画）」の第一次計画閣議決定の際、当時の早川労相は「求人難が強まるとともに、産業界の一部に外国人労働者の受け入れを要望する声があるが、わが国では依然として中高年齢層の就職問題などがあり、すべての労働者の能力が十分生かされておらず、西欧諸国とは雇用事情が異なるので、現段階においては、外国人労働者を特に受け入れる必要はない」と述べており、その後の第2次計画（1973年）、第3次計画（1976年）にも、同様の趣旨で閣議決定がなされている。さらに、円高以降、人手不足問題とあいまって外国人労働者問題がマスコミ等において激しく論じられた時期の第6次計画（1988年）においては、その本文中に「いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場をはじめとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する」と銘記された。こうした外国人単純労働者受け入れに対する政府の慎重な姿勢は、1999年の第9次計画にも引き継がれている。

もちろん政府内においては、外国人研修・技能実習制度についても、雇対計画の方針に合わせるかたちであり方が論じられた。このテーマで国民的論議が激しく交わされ始めた1988年には、当時の労働省職業安定局長の私的懇談会が研究報告書（外国人労働者問題研究会『今後における外国人労働者受入れの方向と課題』）を公表している。その報告書は、「1．外国人労働者受入れの在り方」の節で、外国人「単純労働者については、その受け入れがわが国の雇用、労働市場や社会経済面に及ぼす影響を考慮し、従来通りの方針を維持していくことが適当である」と前置きしながらも、外国人研修生について、「技術移転等により相手国の経済社会の発展に貢献していくべきとの考え方に立てば、（中略）留学生や技術研修生の受け入れの拡大に努めていくことも重要であろう。また、（中略）その本来の目的を十分達成させるためには、留学や研修での成果を踏まえ、習得した知識・技能等の実践の機会を与えることが重要な意義を持つことから、必要に応じ、一定期間の実

務経験のための就職を認めることも考えていく必要がある」と述べている。研修生の受け入れとその後の労働契約（技能実習生）への移行をシステム化した現行の外国人研修・技能実習制度に関する政府の基本的なアイディアは、この研究報告書の発表に端を発していると言つてよい。

(2) 制度の創成とその枠組み

1. 外国人研修制度の発生

一般的に、「いわゆる外国人研修制度」は、「海外拠点を持たない（海外に進出しておらず、海外拠点への技術支援を特に必要としていない）中小企業が、関連団体等（なければ自ら設立するなどして）を介して海外諸国から研修生を受け入れ、実務研修を施したのち帰国復職させることによって、当該企業の技術・技能を相手国に移転する」制度と理解されている。このシステムは、「招聘型」協力活動という意味で先の政府系外郭団体を介して受け入れられている事業と成果を同じにするものであるが、中小企業が自らの関連団体を介して独自に受け入れるという点で性格を異にする。企業の独自性すなわちそれぞれ（この場合は中小企業）の個別事情から受け入れのインセンティブが形成されるわけであつて、もちろん人手不足に悩む中小製造業の雇用主の立場に立てば、「相手国への技術移転」という目的もさることながら「自らの人手不足対策」という動機は確実に存在する。冒頭の「ふたつの相異なる性格」は、この受け入れ活動の独自性に起因する。

わが国における、その意味での外国人研修制度のルーツは、埼玉県川口市の「協同組合川口鋳物海研会（略称海研会）」である。映画『キューポラのある街』（キューポラは鉄の溶解炉の名称）の舞台にもなった川口地域の鋳物産業は、中小企業が多く、また早くから人手不足問題に悩んでいた。鋳物は、溶解炉で溶かした鉄（「湯」と呼ばれる）を砂型に流し込み、固まったところで砂型をばらし、不要な「バリ」を研磨機で削り取って仕上げの工程を経て生産される。鋳物製品は自動車メーカーなどでは不可欠な重要保安部品として多用されており、わが国自動車生産量の増大にともない受注が拡大するものの、溶解炉の放射熱、注湯の際の噴煙と火粉、砂型ばらしの際の粉塵、鉄のバリ取り工程での切削音・振動など「3Kを揃える職場」とされ、人手不足は極めて深刻な状態にあつた。こうしたなか、同地域の鋳物事業主は自ら協議会を設立し、1979年に中国へ外国人研修生受け入れのための視察団を派遣している。この派遣は派遣準備の期間も含めると、87年の有効求人倍率の基調転換、88年の「外国人労働者問題研究会」報告のほぼ10年前にさかのぼる。90年代に入って人手不足が顕在化したのちに制度化を要望、受け入れ機関を設立した他の中小企業団体等とは異なり、海研会は79年の現地調査以降、送り出し側機関との契約交渉、研修生の選抜、出入国管理手続き、受け入れ企業側の体制整備などの難問を自ら解決し、83年6月、中国から21名の中国人研修生の第一次受け入れを実現させ、その活動を軌道に

乗せている。

「いわゆる外国人研修制度」は事実上、この川口鋳物海研会の経験をベースとしている。いわばそのルーツは個別企業の自発的な活動であった。しかしながらその後、1989年に入管法が改正され、この改正法施行（90年）により同制度の普及が決定的となっている。入管法改正の主な目的は 在留資格の整備、 審査基準の明確化、 入国審査手続きの簡易化・迅速化、 不法滞在の外国人労働者への対応であった。つまり、在留資格「研修」が新たに区分・独立して設定された（ ）だけでなく、パイオニアである海研会が最も苦労した審査基準、入国手続きが明確かつ迅速になり（ および ）また不法滞在の外国人労働者を使用していた雇用主が合法的な研修制度の活用を検討するようになった（ ）からである。

こうした入管制度の変化、研修生受け入れ拡大を望む産業界の意向を受け、政府は1990年の法務省告示において中小企業団体等が受け入れる（海研会の）システムを認めるとともに、91年から研修生に係る行政サービス機関の設置について検討し、93年、研修生に関わる所管官庁（当時の法務・外務・通産・労働・建設の計5省）が共管するかたちで財団法人国際研修協力機構（略称JITCO）を発足させた。JITCOは外国人研修生受け入れ事業に係る広報啓発、助成支援、助言指導、相談援助などを行う総合サービス機関であるが、各受け入れ団体が行う入国審査の際にはJITCOの関与が大きな信用担保となるなど事実上のチェック機関として機能したため、「JITCOの指導・支援を基盤とした受け入れシステム」が確立した。これが、「いわゆる外国人研修制度」である。

2. 技能実習制度の創設

1993年のJITCO設立によって、やっと中小企業を中心とした外国人研修生受け入れの社会的枠組みが整備されたのも束の間、同年末の「平成4年度行革大綱」には、その受け入れについて「新たな制度の創設について検討する」旨が銘記された。これによって外国人研修生を対象とした技能実習制度が制度化されることになる。こうした動きについては、人手不足問題が持続的に構造化するなか、自由民主党政務調査会「外国人問題検討委員会」の発足による政治的な影響こそ大きいだが、その制度的枠組みのアイデアは、1988年「外国人労働者問題研究会」の「留学や研修での成果を踏まえ、（中略）必要に応じ、一定期間の実務経験のための就職を認めていくことも考え」との報告に既にあった。そして、91年の「第3次臨時行政改革推進審議会（略称行革審）・第2次答申」が、技能実習制度の目的・意義と概要について、次のようにとりまとめている。

「現行の外国人研修制度は、就労との区分を明確にする上での効果を上げているといえるが、研修期間が長期化するにつれその技能を移転する上で必要となる以上の座学を要し技能の移転効率が損なわれる（中略）など、実効ある技能の移転という見地から見ると改善すべき点が多い。したがって、現行の研修制度上の各種基準についてその合理性を再検

討した上で、一定の条件の下に技能の移転と適正な収入を確保し得る（技能を働きながら修得する）技能実習制度を創設する必要がある。すなわち、技能の修得効果を担保する観点から、一定期間の研修を経た上で技能評価を行い、一定の水準に達したこと等の要件を満たした場合にその後雇用関係の下で技能実習を認める制度を創設する。この場合、外国人技能実習生が母国に帰っても自力で働ける技能を身につけられるようあらかじめ希望職種を設定し、帰国時には修得技能の認定も行えることとするほか、滞在期間、帰国の担保措置等も講じる等所用の条件の下で受け入れを図る。

以上のような考え方をベースに、技能実習制度が創設された。これにより外国人研修生は、一定期間の研修ののち評価試験を受け、それに合格すれば、その後は「雇用関係」の下でより実践的なOJTを受けることが可能になった。

制度のポイントは次の2点にまとめられる。まず第一に、その対象を外国人研修生に限定すると同時に、雇用する側も当該研修生を受け入れた企業（研修と同一の機関・組織）に限定していること、つまり「一定期間の研修の前置き」である。これは、「雇用関係のもとでの技術・技能移転は、外国人研修生がそれに値する基礎的な技能と安全衛生の知識等を身につけており、また受け入れ側企業もそうした環境を用意することができる場合に限られる」という考え方に基づいている。つまり一般的な就労では（雇用側企業は必ずしも）こうした効果ある技術・技能移転の要件を満たすことができず、単純労働分野の代替として位置づけられてしまうとして、「就労」からの一定の線引きを施した。そして第二に、技能評価の実施である。これは、国際貢献活動としての技能実習制度の理念と成果を担保するものと考えられている。

しかしながら結果的に、この技能実習制度の創設によって、外国人研修・技能実習制度の持つアンビバレントな「ふたつの異なる性格」が際だつようになる。技能評価の実施により移転されるべき技術・技能をチェックし、「技術移転システム」の機能を担保する体制を整備した一方、外国人研修制度の延長線上に「雇用関係の下での実習」が明確に位置づけられたからである。実際に、外国人研修生から技能実習生への移行指導を行うことになったJITCOは、技能実習制度創設ののち無料職業紹介事業所としての許可申請を政府当局に行い、紹介事業所許可を受けている。つまり、外国人研修・技能実習制度の「労働力需給システム」としてのもうひとつの性格は、技能実習時における「雇用関係」の明確化とJITCOの「職業紹介事業」の許可申請という客観的事実で裏付けられる結果となったわけである。

(3) 実績の推移

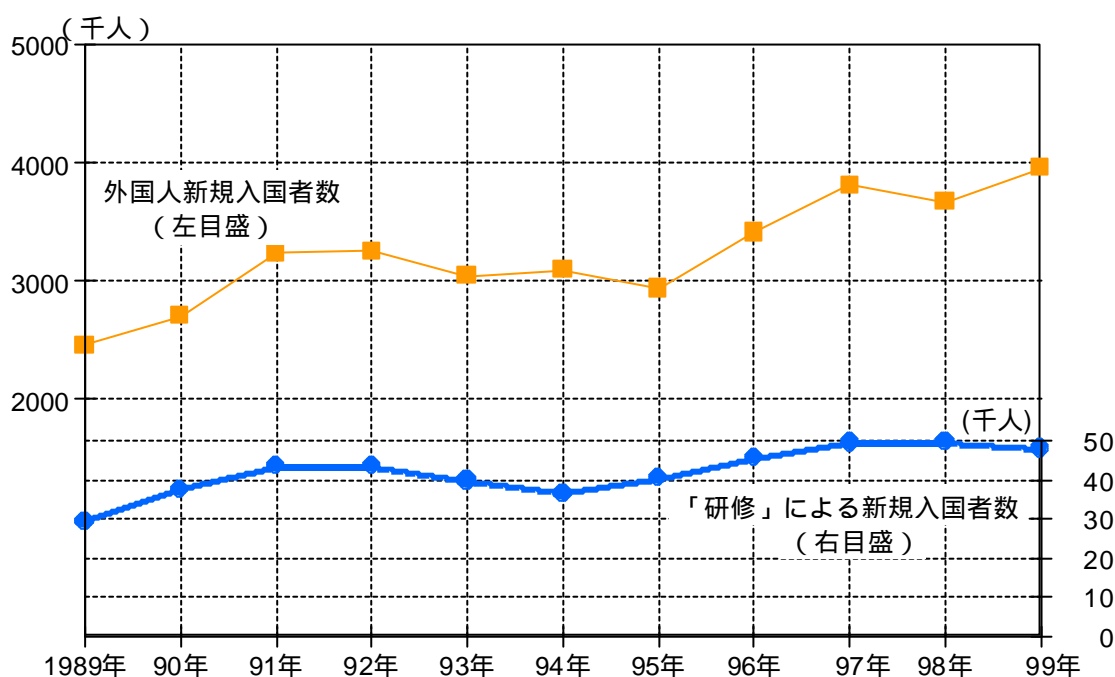
1. 受け入れルート別に見た外国人研修生数の推移

図1は、入管法が改正された1989年以降の10年間における、外国人新規入国者数（全

体)と在留資格「研修」による新規入国者数の推移を示したものである。

図の通り、1989年に約245万人を数えた外国人新規入国者総数は、92年の約325万人をピークに300万人前後で横這いで推移したが、95年春からのさらなる円高基調(1ドル=80円台で推移)の影響を受け上昇基調に転じ、99年には約396万人と過去最高を記録している。一方、在留資格「研修」による新規入国者数も全体のほぼ1.0~1.2%を占める比率でほぼ同様の基調で推移した。89年の約2.9万人から92~93年で若干減少したものの94年から増加に転じ、98年には過去最高の4万9,797人となり過去最高を記録している。

図1 外国人および研修ビザによる新規入国者数の推移



(出所) 法務省「出入国管理統計」より作成。

外国人研修制度は、1993年のJITCOの設立とその後の業務体制の整備によってシステム化された。表1は、翌94年以降における在留資格「研修」の新規入国者数の推移について、受け入れルート別にその内訳を整理したものである。この表では、企業等が独自に受け入れたり、関連受け入れ団体等およびJITCOを経由して受け入れる外国人研修制度と、それ以前から続いている「政府外郭団体が受け入れる研修生招聘型事業」の各機関別の実績をそれぞれ比較できるように整理している。

まず、表の「JITCO経由」と「政府機関の受入」との比較である。それぞれの小計ベースで見ると、1994年では政府機関の受け入れがJITCO経由を若干上回っているものの、翌95年には比率が逆転し、それ以降はJITCO経由の受け入れ数が政府機関のその倍近い水準を維持しながら推移している。政府機関による受け入れは各団体(前節

(1)1.参照)とも伸び悩んでおり、もはや「招聘型」国際協力活動の主流は「JITCO」を経由の受け入れとなった。

なかでも注目すべきは、「JITCO経由」のなかの「団体監理型」受け入れの推移である。「団体監理型」受け入れこそが、ここで言う「いわゆる外国人研修制度」に当たる(2)1参照)。つまり、中小企業等(多くは海外拠点を持たない企業)が独自に関連受け入れ団体を組織し、「JITCO」の指導およびチェックを受けた上で(その意味での「JITCO経由」)、それぞれの当該受け入れ団体が外国人研修生の受け入れを行うケースである。表では、「企業単独型」受け入れ(主に、海外に拠点を持つ企業が自らの現地法人スタッフを、わが国の本社・工場等に研修生として受け入れるケース)と別個に分類し、比較している。「団体監理型」は「JITCO」発足当初の1994年では約4.4千人で「企業単独型」の約7.7千人を大きく下回っていたが、97年には「企業単独型」と同水準にまで急増し(約1.2万人)、以降は不況等の影響により減少を続ける「企業単独型」の受け入れ数をはるかに超えるようになった。99年においては、「団体監理型」が「JITCO」経由」全体(小計)の約55%を占めている。

表1 受け入れルート別・研修生新規入国者数の推移

(単位:人)

受け入れルート\年度		1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
JITCO 経由	企業単独型	7,676	10,796	12,833	12,374	10,627	8,759
	団体監理型	4,434	5,941	7,741	12,024	12,515	13,846
	その他	767	1,527	2,504	3,613	2,933	3,026
	小計	12,879	18,264	23,078	28,011	26,075	25,631
政府 機関の 受入	JICA	9,562	7,612	6,899	7,263	8,304	7,569
	AOTS	4,444	4,752	4,882	5,207	5,110	4,933
	JAVADA	600	600	600	550	525	525
	ILO	207	203	212	202	197	162
	小計	14,813	13,176	12,593	13,222	14,136	13,189
入管局への直接申請		8,920	9,151	9,865	8,361	9,586	9,165
新規入国者合計		36,612	40,591	45,536	49,594	47,797	47,985

(出所)財団法人国際研修協力機構『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』より作成。

なお、外国人研修生の国籍・出身地を見ると、1999年の在留資格「研修」での新規入国者4万7,985人のうち、アジア諸国からの者が4万2,456人と全体のほぼ9割を占めた。さらにその内訳を見ると、なかでも中国が2万2,041人と圧倒的に多くアジアの約半数以上を占めている。次いで、インドネシア(5,926人)、フィリピン(3,694人)、タイ(2,998

人)となっている。また、男女比については、「団体監理型」では女性が同全体の約55%を占めており、「企業単独型」では逆に男性が、同じく約65%を占めて多くなっている。

2. 外国人技能実習への移行と雇用の状況

表2は、1994年以降における、外国人研修生のうち技能実習制度への移行を申請した者および技能評価試験の合格確定者数の推移を見たものである。

表の通り、制度化翌年の1994年には、技能実習への移行を希望する外国人研修生は約2千人程度であったが、その後順調に増加し、98年には1万人の大台を突破した。技能実習制度は移行希望者に対し、それぞれの保有技能のチェック（研修成果の評価）を目的として、職種別に技能評価試験の受験を義務づけている（旧・労働省の技能検定制度の枠組みのなかで行われる。これまでの「技能検定3級」の下に、新たに「基礎1級」と「基礎2級」を設けた）が、その合格率はほぼ9割を超える水準となっている。その結果として、技能実習生に移行する研修生は着々と増加し、外国人研修生全体（在留資格「研修」による新規入国者数）に占める技能実習生の比率は、94年の5.4%から、98年には26.3%にまで達している。

表2 技能実習制度への移行者数の推移

(単位：人/%)

移行者数\年度	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
評価試験受験者数	1,967	2,896	5,204	8,127	12,673	12,144
評価試験合格確定者数	1,966	2,892	5,158	7,721	12,598	12,061
評価試験合格率	99.9	99.8	99.1	95.0	99.4	99.3
技能実習生比率	5.4	7.1	11.3	15.5	26.3	25.1

(出所)財団法人国際研修協力機構『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』、法務省「出入国管理統計」より作成。

また、技能実習生の職種別、国籍別、年齢別それぞれの移行申請者数（1999年実績）を見ると、職種別では機械・金属（なかでも機械加工、金属プレス加工）、建設（同、型枠加工）、繊維（同、婦人子供服製造）の順で多く、国籍別ではやはり中国が全体の3分の2以上、年齢別では20歳代が4分の3以上を占めている。他方、移行申請者の所属受け入れ機関別では（同じく99年実績）、「団体監理型」の協同組合が多く全体の約6割を占めた。「団体監理型」の場合、外国人研修生は女性が多くなっているため、それを反映して、移行申請者の男女別では女性が全体の56%を占めている。

外国人研修から技能実習への移行者すなわち技能実習生は、移行後、研修を受けた企業等と同一の組織と労働契約を結び、雇用関係の下で賃金を受け取ることになる。企業等か

らの賃金の支払いについて技能実習制度は、各都道府県の最低賃金制度を遵守するとともに、その企業等の同一業務に従事する日本人労働者の報酬と同等もしくはそれ以上の額でなければならないと定めている。JITCOにおける1999年のデータ（JITCO・2000年版『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』、以下JITCO白書2000）から技能実習移行申請時の支払予定月額（時間外・深夜・精皆勤・通勤手当を除き、食事・住宅手当を含む）を見ると、「月額11万以上14万円未満」が全体の96.5%を占めている。ちなみに、同年の旧・労働省「賃金センサス」によると、男性・20歳代・生産労働者の賃金（時間外・深夜手当を除き、職務・精皆勤・通勤・家族手当を含む）が月額19.3万～22.4万円、同じく女性・20歳代・生産労働者が月額16.4万～17.8万円となっている。このデータでは地域分布（最低賃金は都道府県によって異なる）や職種別分布の調整等の問題もあり単純な比較はできないが、技能実習生の賃金が日本人に比べ若干低いことは否めないものと思われる。

制度の構造と機能

(1) 技術移転システムとしての役割と企業ニーズの低下

表1「企業単独型」の外国人研修生受け入れ数（前節（3）1.参照）は、1994年から96年にかけて増加し、同年をピークに減少をたどる山型のカーブを描いている。そして96年以降のその減少過程において、外国人研修制度の主流は「団体監理型」となった。この背景と構造を整理しておくことは、外国人研修・技能実習制度の「相異なる性格」のひとつ、「技術移転システム」へのニーズの変化を見る上で重要である。

1995年をピークとした円高基調は、それまで輸出依存比率の高かったわが国製造業の収益構造に大きなダメージを与えた。この時期にあって多くのマスコミは産業空洞化論議に注目し、「街の中小工業」までもがアジア諸国に工場進出する様をつぶさにレポートしている。これは、円高による為替差損を回避し、かつ円高により急激に高まった日本国内拠点の対ドル人件費コストを削減しようと企図した大手製造業が、次々と中国などアジア諸国に生産拠点を移管したのち、その下請中小企業（一次下請のみならず二次・三次まで）が追随するという構図である。産業空洞化論議は、こうした動きにより日本国内における製造業の技術基盤と雇用が失われるとして、当初はやや悲観的なトーンで展開した。

他方、海外拠点展開を積極的に捉える論者および経営者にとっては、進出先拠点の技術力と生産性を上げることのほうが喫緊の課題で、その意味で外国人研修・技能実習制度の「技術移転システム」としての役割は非常に大きかった。多くの進出企業は、自社の海外

現地法人の現地人スタッフを研修目的で日本に招聘し、本社・工場等でOJTを施した上で帰国・復職させ、現地の生産性向上を図っている。表1「企業単独型」の受け入れ数の1994～96年の間の伸びは、こうした企業戦略を背景としていると言ってよい。

しかしながら、その後、論議は悲観的なトーンに変化が見え始め、アジア諸国とわが国との間の製造業企業における「国際分業システムの構築」が多くの論者の支持を得るようになった。フルセット型（日本で全ての工程を保有する体制）から、国際分業によって「アジア生産ネットワーク」構築しようとする動きである。この生産ネットワークにおいては、わが国に研究開発機能や多品種少量品などの高付加価値ラインを置き、人件費など生産コストの安い海外に量産ラインを配置する。教育研修などの技術支援機能（ソフト面での機能）については、この論議の当初は日本が保有すべきものとして捉えられていたが、分業システムが徐々に高度化していく中で、この機能をも海外移転する動きが出てきた。

わが国製造業の海外進出の歴史は長く、大手家電メーカーなどは、1960年代には既に東南アジアでの操業を開始している。マレーシア、シンガポールなどにはそうした歴史ある日系現地法人が多数立地しているが、90年代に入り、これらの先行進出拠点のなかには、生産コストの上昇等の諸条件からその周辺国・地域にさらにラインが移転して、わが国の生産拠点同様、空洞化しはじめたところが増えてきたのである。こうした先行拠点は自らの空洞化対策として、それまで蓄積してきた技術・技能を、その後設置された周辺の後発拠点に移転すべく、「海外研修センター」として機能するようになった。例えば、ある大手家電メーカーのシンガポール法人（日本本社の海外子会社）は中国広東省などの華南地域やインドネシアに生産子会社（日本本社の海外孫会社に当たる）を設立し、付加価値の低い量産ラインを移管しているが、90年代後半から後発拠点の技術支援策として、それら拠点からの研修生を大量に受け入れるようになってきている（もちろん、子会社から孫会社への管理者・指導者の派遣も行われている）。この場合、研修生を送り出す後発拠点（中国法人等）の立場においては、日本本社へ研修生を派遣するよりもシンガポール現地法人に派遣するほうが渡航費や滞在費などの派遣コストが安く、中国語が通じるなど言語や文化の壁が低く、かつラインの技術レベルが近似しているため、メリットが大きい。そして、研修生を受け入れる側の先行拠点（シンガポール法人）は、教育研修機能のみならず営業・販売機能、研究開発機能を合わせ持つ「地域統括会社」として発展しつつある。

このように結果として国際分業システムの高度化が進展するなかにおいては、「企業単独型」による研修生のわが国への受け入れニーズは、今後さらに低下していくと見てよいだろう。もちろん研究開発などさらに高度な従業者への教育研修については、わが国において研修を実施せざるを得ないものの、これらの層の多くは技術者であり入管法上も国内での就労に大きな制限はなく（在留資格「企業内転勤」による長期受け入れなど）また、政府機関の受け入れ事業も継続されていくわけであるから、残るニーズはそれらの枠組み

のなかに吸収されていくものと思われる。その意味でも、いわゆる外国人研修・技能実習制度の「技術移転システム」としての存在意義は決定的に薄れていく。

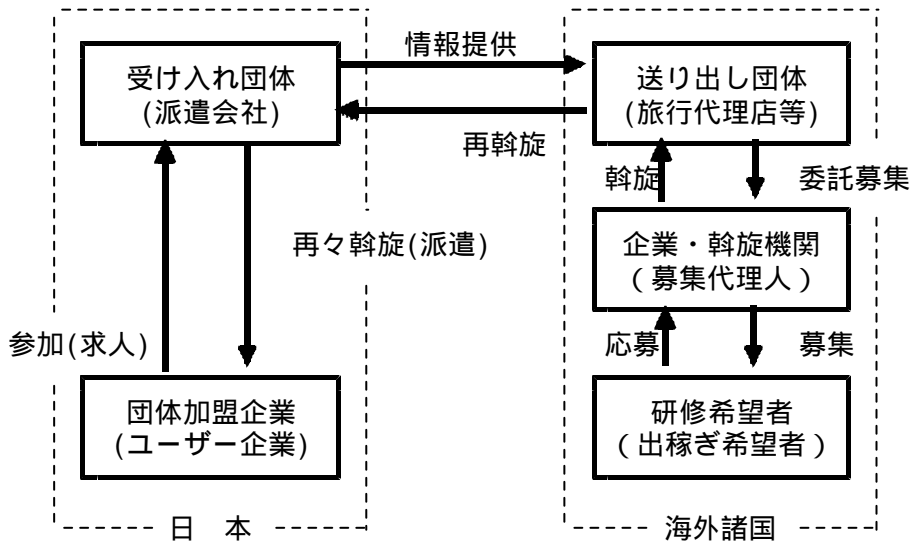
(2) 労働力需給システムとしての構造と機能

1. 「団体監理型」需給調整プロセスの多重構造

外国人研修・技能実習制度における「企業単独型」の縮小と「団体監理型」の拡大は、同制度のもうひとつの性格すなわち「労働力需給システム」としての側面をより際立たせるものになっている。確かに外国人研修・技能実習制度は、在留資格「研修」(技能実習生は「特定活動」)による入国者を対象とするものであるから、その需給調整システムは「労働力需給システム」ではない。しかしながら、その調整システムは、いわゆる労働力需給システムとほとんど同じ構造を持っている。

図2は、「団体監理型」の外国人研修生・需給調整システムにおける調整プロセスを図式化したものである。

図2 外国人研修生の国際需給調整システム（「団体監理型」）



*カッコ内は、日本・ブラジル間における「日系人労働力需給システム」の場合。

図の通り、「団体監理型」での外国人研修生の需給調整は、計8つのプロセスを経て達成される。まず、図2の研修生受け入れ希望企業の「受け入れ団体」へ参加である。受け入れ企業にとっては、協同組合などへの参加が第一歩となる(前節(2)1.川口の鋳物業の場合では「海研会」への参加)。以降、順に「受け入れ団体」はJITCOの指導・支援を受けつつ、それら受け入れ企業をリスト化し、海外送り出し国側の団体へと情報提

供する（同）。日本の「団体加盟企業（受け入れ希望企業）」の情報を受けた送り出し国の「送り出し団体」は情報を精査し、傘下もしくは提携先の「企業・斡旋機関」に日本からの受け入れ情報を再提供して「研修希望者」の募集を委託する（同）。委託先が「企業」の場合は、当該企業に所属する従業者を選別またはそこからの応募を募り、一方「斡旋機関」の場合は、現地での広告による公募など独自の募集ルートで求人活動を行う（同）。日本への「研修希望者」はこれらの募集に応募する（同）わけであるが、その決定については、送り出し側の「企業・斡旋機関」が行うケース（同）あるいは日本側の「団体加盟企業」および「受け入れ団体」の代表者が送り出し国の「企業・斡旋機関」まで出向き、面接試験を行うケースが多い。こうして受け入れの内定を受けた「研修希望者」の情報は「送り出し団体」に一括された後、受け入れ国側の「受け入れ団体」に再斡旋され（同）、日本政府の入国管理局の審査を合同で受けて（個別審査よりも効率的であり、その意味で改正入管法の目的にかなう）、日本に入国する。この一連のプロセスを経て、外国人「研修希望者」は外国人研修生として「受け入れ団体」に参加する企業に斡旋されて行くわけである（同）。

図2においては、「団体監理型」の需給調整プロセスの図式上に、わが国での就労に制限のない日系ブラジル人労働者の国際的な労働力需給システムを重ね合わせ、それぞれのプロセスを位置づける作業を行っている（カッコ内：*注）。図を見れば一目瞭然であるが、「団体監理型」受け入れの需給調整システムは、日本とブラジル間の労働力需給システムとほとんど同じ構造を有していることがわかる。「研修希望者」にあたる日系ブラジル人「出稼ぎ希望者」は、プロモーターと呼ばれる各地方の「募集代理人（いわゆるブローカー）」によって集められるのであるが、これは研修生需給調整の「企業・斡旋機関」と同様、日本からの求人情報を一括して集める「旅行代理店等」からの委託募集要請を受けて活動する。このとき、ブラジル大都市部の「旅行代理店等」は研修需給調整の「送り出し団体」と全く同じ機能を有することになる。他方、2つのシステムの間で本質的に異なる部分は次の2点に限られる。ひとつは、日本・ブラジル間の労働需給システムにおいて、日本側の受け入れ窓口は「派遣会社（もしくは請負会社）」つまり人材ビジネス事業者であること、もうひとつは、それらの事業者は受け入れ企業から求人（派遣要請）を受け、それにビジネスとして対応していること、だけである。

2. 管理的なローテーションシステムとしての機能

外国人研修生「団体監理型」受け入れの構造は、日系人労働者の労働需給システムとほとんど同じ構造を持っているのであるが、しかしながら外国人研修生・技能実習制度による受け入れのシステムには、労働者を対象とした労働力需給システムにはない、決定的に重要な機能が付されている。それが、帰国担保を第一とした管理的な「ローテーションシステム」としての機能である。

ここで再度、制度化以前の議論に戻ってみたい。JITCO設置検討時、労働省職業安定局が開催した研究会報告書に極めて興味深い記述がある（外国人労働者が労働面等に基づき影響等に関する研究会『同報告書』, 1991年）。同報告書は、「1. 外国人労働者受入れに係る議論の検討」の節で、「外国人労働者を（必要なところに、期間を限定して諸外国から出稼ぎ労働者を受け入れ、終わったら帰国させる：筆者注）ローテーション方式で受け入れることは、労働力需給の円滑な調節に有効であるとの議論がある」と前置きした上で次のように述べている。「この点については、ローテーション方式が十分に機能するためには、例えば外国人の雇用に対する許可や帰国担保等の制度の下で、行政が強力な監督を実施する必要があるが、その実効の確保に困難を伴うこと、ローテーション方式によって、一国の経済及び労働市場の都合で、外国人を受け入れたり、制限したりすれば、国際的批判を招く恐れがあること、送り出し国に帰国した労働者が失業せず、就労の場を得るようにするためには、送り出し国側の対応も重要なこと、が指摘できる」。

同報告書の指摘は、次のように解釈できるだろう。そして同時にその論理を読みとることで、ローテーションシステムにおけるいくつかの問題解決の手段として、外国人研修・技能実習制度がいかに有効であるか、そのポイントを整理、把握することが可能になるのである。

第一に、ローテーションシステムは「受け入れた労働者を計画的に帰国させる」システムだが、一度受け入れた外国人労働者に対し期間の制限が設けられるとはいえ、その帰国担保・促進および管理は極めて困難であり、かつ相当の行政コストを必要とする。しかしながら、この問題について外国人研修・技能実習制度は、受け入れ団体が責任を持って集団で帰国管理を徹底するシステムであり、また個々の研修生・実習生は基本的に移動しないのであるから、帰国促進・管理が容易でかつ低コストで済む（一般的に日系人など外国人労働者の雇用流動性は高く、そうした中で「期限切れの外国人を追跡、帰国させること」は容易ではない）。

第二に、ローテーションシステムは「外国人労働者を人手不足期など必要なときのみ受け入れ、景気後退期など不必要なときに受け入れない」方式であるが、これは送り出し国側から「受け入れ側のエゴ」として捉えられる危険性がある。つまり、国際的な批判を招きやすい。しかしながら外国人研修・技能実習制度は、その主たる目的を、技術・技能移転システムとしての側面を前面に出した国際貢献と設定している（あくまでも国際貢献活動であるから、国際的な批判を受けることはない）。

第三に、ローテーションシステムは「送り出し側の対応を期待しつつ実施される」方式だが、例えば帰国後、失業問題にさらされるような環境では、外国人労働者は日本での職を奪われることを拒み、帰国促進・管理はより困難となる。しかしながら外国人研修・技能実習制度は、「母国の所属企業から日本の受け入れ企業へ研修生として派遣され、一定期間の実務研修を受けた上で帰国、以前の職場に復職し、復職後は日本での研修がキャリア

アとなり、所属企業での地位を高めていく」というキャリア向上のためのプログラムであるから、帰国促進・管理の障害となる「帰国後の失業」は原則としてありえない。また、送り出し団体には送り出し国側の政府機関が多く、その意味で送り出し側の責任ある対応が求められる。

第四に、ローテーションシステムは「期間が限定されるため、外国人労働者における出稼ぎの経済的成果の蓄積管理が困難な」方式となる。外国人出稼ぎ労働者は母国で多額の借金をしているケースが多く、またわが国での生活コストが彼らの想像以上に高くなっていたり、景気後退が続く状況では出稼ぎ収入も予想を超えて減少するなど、貯金額の目標（出稼ぎの成果目標）をクリアできないケースも多くなる（こうして外国人労働者が出稼ぎの継続を望めば、帰国促進・管理はさらに困難となる）。しかしながら外国人研修・技能実習制度は、受け入れ契約においては研修手当が定められるが、これは賃金ではないゆえに基本的に景気の上下動に伴う企業業績の影響を受けることはなく、期間が定まればおのずと貯金総額が定まると同時に、生活コストも受け入れ団体および企業が管理、負担することから、研修の経済的成果は、その規模は別として高い確率で予測、担保される。

以上のように、外国人研修・技能実習制度は「海外の人材（あくまでも労働者ではない）のローテーションシステム」として確実に機能している。それは、当該外国人の定住化を前提としていない。これが同制度の最大の機能であり特徴と言える。

(3) システムの性格変化に伴う象徴的な問題

1. 需給調整コストの負担問題（「管理費」問題）

(イ) 労働力需給ビジネスで発生するコストと料金

外国人研修・技能実習制度において「団体監理型」が主流となり、その「労働力需給システム」としての性格が色濃くなるなかで、この制度の矛盾の象徴とも言うべき問題が顕在化してきた。重大な問題のひとつが、「管理費」問題すなわち研修生受け入れに係る、その需給調整および管理コストの負担問題である。

ここで言う「管理費」問題の顕在化は、1999年2月の法務省入国管理局『研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針』を端緒としている。同指針によれば、「管理費」とは「受入れ機関及び送出国機関が研修事業を実施するのに必要な経費（技能実習においては、実習実施機関と送出国機関が必要とする経費）」である。言い換えれば、仲介する機関が行う需給調整・管理のコストである。指針が出される以前においては、これらのコストは研修生の研修手当（技能実習生の場合は賃金）から「送り出し団体等への上納金」として毎月徴収されるケースが数多く指摘されていた。これに対し法務省は、同指針のなかで「研修手当は研修生の生活上必要な実費として支払われるもの」であり、あくまでも入国および在留諸申請の際に提出した額の研修手当は「研修生に確実に支払わ」れなけれ

ばならないとし（実習生の場合は、賃金から「不法に控除することはあってはならない」とし）こうした「仲介・管理組織のピンハネ」を厳しく指導する姿勢を示した。もちろんJITCOも、同時に「管理費」に関するガイドラインを作成し、管理費と研修手当を明確に分離するよう指導している。その結果、従来の研修手当の水準は調整コスト分の「管理費」を除く作業手続きによって大幅に低下し、これを「手当の減額と捉えた」研修生と受け入れ団体・企業との間や、これまでのコスト回収方法の変更を余儀なくされた送り出し団体と受け入れ団体・企業との間などでトラブルが頻発するようになった。

そもそも、こうした需給調整コストはどの程度発生するものなのだろうか。その水準を考える上では、労働力需給ビジネス事業者の実態（料金体系と実際のカネの流れ）を把握する必要がある。例えば、図2のそれぞれの業務について、日系人の需給調整に関わる主体（図のカッコ内）を追いながら見て行くのがひとつの方法である。日系ブラジル人労働者の労働需給システムを例に取ると、次のような実態が浮かび上がってくる。

「ユーザー企業」が「派遣会社」に「求人（図2 ）」を出すと、それらの情報が「旅行代理店等」に集約され（同 ）、文書化（翻訳）されて「募集代理人」に送られるのであるが、この図2 「委託募集」の段階でまず料金が発生する。このとき、委託側の「旅行代理店等」は受託側の「募集代理人」に対し、「出稼ぎ希望者」一人当たり600～800ドル（米ドル。以下同）の紹介料を設定している（これより以下のデータは、1998年の日本労働研究機構のブラジル現地調査による。筆者がこれを担当し、10社のブローカーを対象にヒアリングを行った）。「募集代理人」はこれを元手に、「出稼ぎ希望者」の戸籍謄本を日本から取り寄せたり、ビザ申請の手続きおよびカウンセリングを行うわけであるが、概ねこれらの業務に一人当たり500～700ドルのコストをかけている。つまり、差額の100ドルが「募集代理人」の粗利益となる。「募集代理人」の多くは地元の名主か日本での出稼ぎ経験を持つ個人事業主であり、この粗利がそのまま彼らの収入となる。「募集代理人」一事業主当たりの年間紹介件数としては、1995年前後の出稼ぎピーク時で年間平均約250人、それ以降は年間平均100～150人で推移していることから、その収入額は年間1～2万ドルと見られる。

大都市部の「旅行代理店等」は、上記の紹介料を各地方の「募集代理人」に支払って「出稼ぎ希望者」を広域で集めるのであるが、次に、この労働者を受け入れ国側の「派遣会社」に再斡旋する際には、斡旋料として「出稼ぎ希望者」一人当たり概ね2,500ドルを請求、徴収している（図2 ）。そこから「募集代理人」への下請紹介料600～800ドルおよび、送り出し国（この場合は日本）までの航空運賃約1,200ドルが支払われる（この支払いは、自社の旅行代理事業部門に対して）ため、「旅行代理店等」出稼ぎ者紹介事業部門としては、「出稼ぎ希望者」一人当たり約500ドルの粗利益が生じる。

そして、受け入れ国側となる日本の「派遣会社」は、送り出し国側「旅行代理店等」に紹介料を支払い、日系人労働者として引き受け雇用し、求人のあった「ユーザー企業」に

この労働者を派遣する（図2）。このとき日本の「ユーザー企業」からは、製造業の場合、地域差もあるが概ね時間当たり1,000～1,500円の派遣料が支払われ、さらに、それら派遣料の約8割程度の約800～1,200円が当該日系人労働者への支払時給賃金となっている。ここでその日系人労働者が「一日の労働時間を8時間、残業を2時間行い、月25日出勤した」と仮定すると、その「派遣会社」の派遣料による売上は労働者一人当たり約26万～約39万円となる。この売上から日系人への支払賃金を差し引いた額が「派遣会社」の粗利益となるわけであるが、この仮定のもとでは、日系人労働者の派遣業務の粗利は一人当たりで、月額おおよそ5～7.5万円となる。「派遣会社」の立場に立てば、こうした日系人労働者を10人程度抱えていれば、月当たりの業務粗利益は約50～75万円である。派遣事業は初期投資額がほとんどかからない（「外国語会話能力と携帯電話と車があればよい」と言われる）。個人事業主であれば、それほど割の悪いビジネスではない。

（D）研修に係る「管理費」のあるべき水準

以上のような実態から推察すると、外国人の労働力需給ビジネスでは、送り出し国から受け入れ国の雇用者（この場合の「派遣会社」）に斡旋される際、一人当たり15.6万円（図2で支払われる2,500ドルから航空券代1,200ドルを差し引いた残り1,300ドルを、1ドル＝120円の為替レートで算出した額）の紹介料（航空券代を除く）が支払われていることになる。また、雇用者である「派遣会社」が「ユーザー企業」に外国人労働者を派遣するサービスにおいては、外国人労働者一人の派遣において月当たり最低で約5万円が（支払賃金を除く）サービスの対価として「ユーザー企業」より支払われている。これを年換算すると、労働者一人につき約60万円となる。すなわち、外国人労働者を受け入れる上では、最初に紹介料として約15万円（先の試算では15.6万円）が必要となり、その後は賃金を除く「管理サービス料」が年間ベースで少なくとも約60万円ずつ発生してくるのである。もちろん、これらの調整コストは、受け入れ側「ユーザー企業」にとって労働者への賃金支払以外の経費である。一国の労働市場において、求人者と求職者が独自かつ自由に活動して直接話し合いマッチングに至るケースとは異なり、国際的な労働移動を伴うマッチングにおいては、どうしてもこうした仲介型の需給調整部門の存在とそれへのコストが生じてしまうのであるから、むしろこれらを念頭におく姿勢のほうが望ましいと言える。この意味で、先の法務省指針が正当化されることは言うまでもない。

それでは、外国人研修・技能実習制度における、これら調整コストの負担者と負担額の実態はどのようになっているのだろうか。この問題については、1999年、JITCOがアンケート調査を実施している（JITCO『小規模事業所等における外国人技能実習生受入れ実態等に関する調査研究（報告書）』、2000年3月）。その調査報告によると、送り出し国側の「送り出し団体」に対し、受け入れ側の「受け入れ団体」が研修生来日前にコスト負担等の名目で金銭を支払うケース（図2に相当）は、アンケート有効回答数280件

のうち28.4%を占めており、それら支払いの事実がある「受け入れ団体」の「送り出し団体」に対する研修生一人当たりの金額は、バラツキの大きいデータではあるものの（最小値4,500円、最大値30万円）平均で約8.5万円となっている。同様に、研修中において「受け入れ団体」から「送り出し団体」へ支払うケース（図2 に相当）は、有効回答数278件のうち35.9%にのぼっており、その研修生一人当たりの金額は月額平均で約2.6万円となっている。

実態を整理すると、「受け入れ団体」から「送り出し団体」への金銭支払のケース（コスト負担）が少数派となっている（来日前が28.4%、研修中が35.9%）事実からは、やはり調整コストの負担は何らかのかたちで研修生本人から徴収されているものと推察できる。また、実際に支払われている金額についての日系ブラジル人需給調整ビジネスとの比較からは、日系人来日の際の出国手続きやカウンセリングなどに要する需給調整コストの平均的な支払額約15.6万円（図2 の取引で発生する紹介料）に比べて、JITCO調査の研修生受け入れに係る支払額は平均約8.5万円と大きく下回っている。同様に、研修中（日系ブラジル人の場合は日本滞在就労中）におけるコスト負担については、日系人の派遣料金が年間最低約60万円（図2 の取引で発生するサービス料）であるのに対し、研修生の場合は、月間一人当たり平均2.6万円の支払額で年間約31万円（2.6万円×12カ月）とやはり大きく下回る水準となっている。

日系ブラジル人の需給調整が「委託募集（紹介）と派遣ビジネスの組み合わせ」であるのに対し、外国人研修生のそれは国際協力活動（ある意味でのボランティア活動）であり、かつ送り出し側企業の教育先行投資であることを否定するものではない。もちろん、送り出し国それぞれの通貨価値の問題もある。しかし、研修生の選抜・試験、合格者のカウンセリングや日本語教育および出入国手続きはコストのかかるものであり、また研修中においてもそのサポート体制を維持管理する上ではさらに倍額のコストを要する。さらには「斡旋機関」から現地でフリーの求職者を受け入れているケースもある。それであればなおさら、コスト構造は人材ビジネスも研修生送り出し事業も基本的には同様であり、その意味では「管理費」のあるべき水準を定め混乱を防止する意味でも、さらなるデータ収集、実態解明が欠かせない。

2. 外国人研修生・技能実習生の逃亡・失踪問題

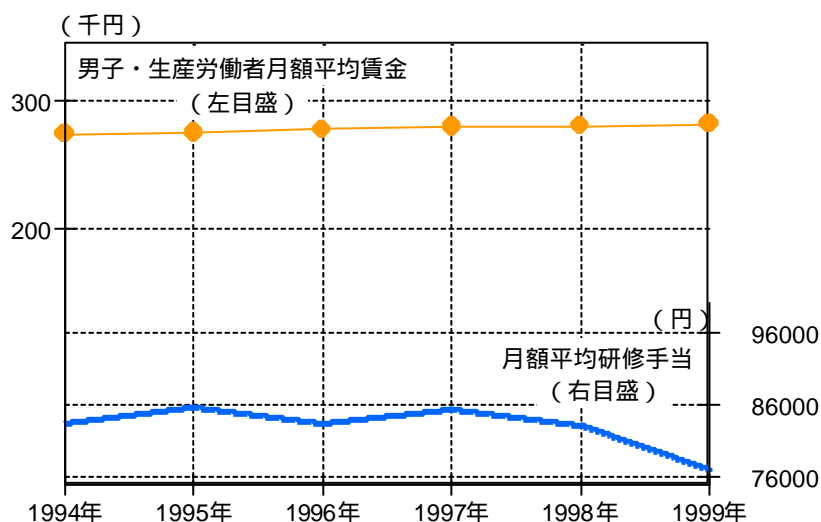
外国人研修・技能実習制度が「労働力需給システム」としての性格を強めることによって、重大な問題がもうひとつ顕在化してくる。それが、1990年後半から社会問題となっている「研修生・技能実習生の逃亡・失踪問題」である。繰り返すが研修生・技能実習生の研修場所および就労場所は受け入れ企業に限定されており、逃亡・失踪により他に「よりよい職」を求めることができたとしてもそれは紛れもない資格外活動である。さらには「これらの層が不法就労化し、犯罪の温床となる」と指摘する論者もいる。

在留資格「研修」による入国者のうち、失踪等による不法残留者数はここ数年、確実に増加している。法務省入国管理局によると、在留資格「研修」における不法残留者数は、1992年5月1日現在で1,360人（不法残留者全体の0.5%）だったものが、その後毎年増加を続け、94年5月1日現在で2,116人（同0.7%）と2千人の大台を突破し、さらに98年1月1日現在では3,099人（同1.1%）と3千人を超え、翌99年1月1日現在では3,323人（同1.2%）と過去最高を記録した。他方、技能実習生の失踪等については、JITCOの調べによると（JITCO白書2000）、94年度が22人となっており、以降、95年64人、96年109人、97年201人、98年209人、99年357人と着実に増加しているが、移行時に研修成果のチェックが行われていることもあり、その数と比率は研修生に比して格段に少なくなっている。

ローテーションシステムとして機能する外国人研修・技能実習制度にとって、研修生・技能実習生の逃亡・失踪は、結果的にその帰国が担保されないことを意味するのであるから、その機能の不全と同義である。制度の機能を第一に重視する立場においては、極めて重大な問題である。それでは、その背景と要因には何があるのだろうか。それを考えるうえで、とりわけ興味深い3つのグラフがある。

まず、図3である。この図は、左縦軸に旧・労働省『賃金センサス』より「男子・生産労働者月額平均賃金」を、右縦軸にJITCO白書2000より「外国人研修生の月額平均研修手当」をとって、年次ごとにそれらの推移と双方の乖離を見たものである。

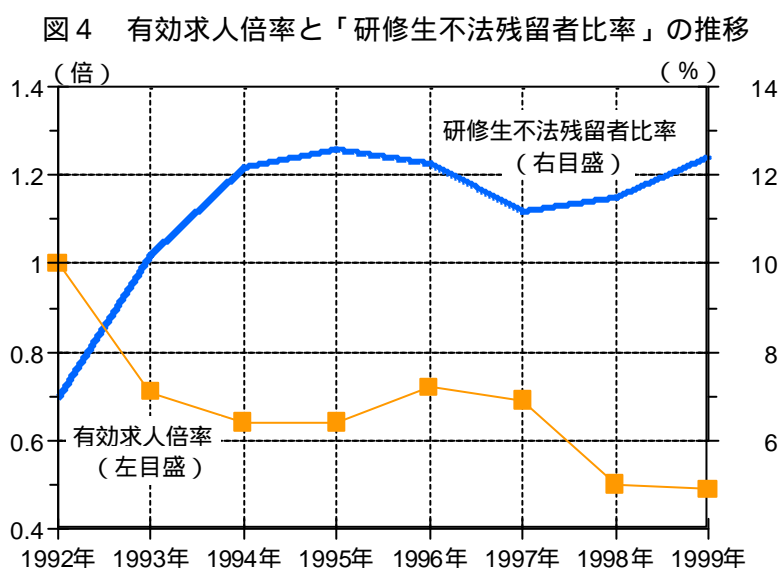
図3 製造業の賃金と研修手当の推移



図の通り、右縦軸（右目盛）の「月額平均研修手当」が1998年から99年にかけて大きく落ち込んでいる。これは先に見たとおり、法務省指針に従ってJITCOが研修手当と管理費を明確に分類するよう指導した結果である。とはいえ、この図から言えることは、左

縦軸（左目盛）の「男子・生産労働者月額平均賃金」がこの間、微増で推移した一方で、「月額平均研修手当」が大きく落ち込み（その結果、研修生と受け入れ団体・企業とのトラブルが増加した）、研修生の逃亡・失踪のインセンティブが一気に高まったことが推察される。確かに、「研修手当と一般労働市場での賃金に大きな格差があり、こうした劣悪な条件がプッシュ・プル要因となって逃亡・失踪が増加した」とする考え方が可能である（なお、図の2つの折れ線グラフの著しい乖離は、研修生の平均年齢の低さや研修職種の偏りから生じる職種別賃金格差によるものである）。しかし、そうした所得格差もさることながら、研修生の逃亡・失踪問題は、99年に入って頻繁にマスコミ等で取り上げられていることが示す通り、「管理費」問題の顕在化とそれに伴う現場の混乱がその背景にあったことは否定できないであろう。

とはいえ、要因はそれだけだろうか。その背景を探る上で興味深いのが、図4である。この図は、左縦軸に旧・労働省『労働市場統計』より全数ベースの「有効求人倍率」をとり、右縦軸に、法務省入国管理局発表の在留資格「研修」による不法残留者数を同じく同局「外国人登録者統計」より同「研修」による外国人登録者数で除し、新たに外国人登録者ベースでの「研修生不法残留者比率」を算出して年次ごとにプロットし、それらの推移と乖離を見たものである。

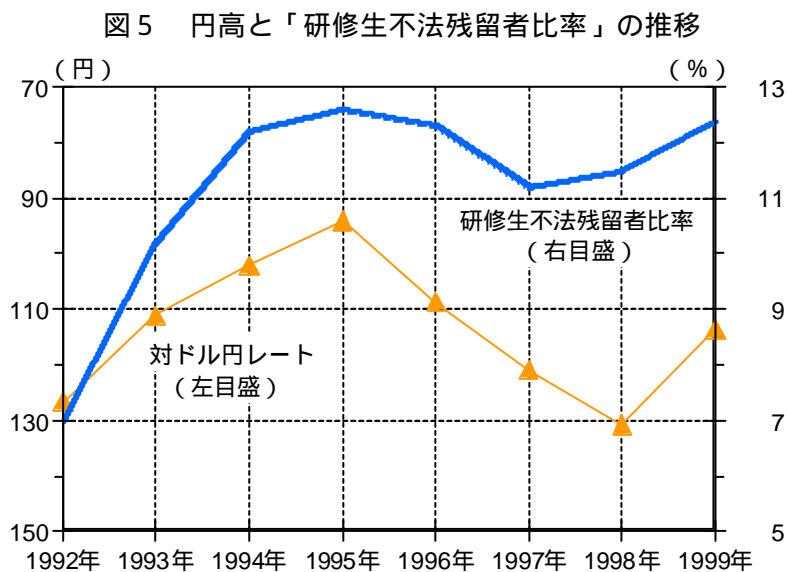


図を見てもわかるとおり、「有効求人倍率」と「研修生不法残留者比率」は、それぞれのグラフの軌跡の間に水平軸をとって見てほとんど線対称に推移している。「有効求人倍率」は、1.0倍で求人・求職者数が均衡した1992年以降、バブルの崩壊により急激に落ち込み、95年から一度盛り返したものの、再度景気の冷え込みにより底を割り現在に至っている。その一方、「研修生不法残留者比率」は、92年の7.0%から95年までの間一気に上

昇し、95年には12.6%と過去最高となった。その後一度低下したが、97年の11.2%を底に再度上昇し、99年には12.4%とピーク時の水準に戻っている。90年代後半にマスコミ等が研修生の逃亡・失踪を数多く取り上げた背景には、こうした「研修生不法残留者比率」の再上昇があったわけである。

さて、この図を見るとき、ひとつの問題が浮かんでくる。先に図3の解釈に関して、「一般労働市場の賃金と研修手当との乖離がプッシュ・プル要因となった」としているが、図4に関しては相異なる解釈が成り立つのである。つまり、有効求人倍率が低下したとき、すなわち労働市場において求人が少ないときに逃亡・失踪が増加している。仮に「一般労働市場の研修手当より高水準の賃金に惹かれて逃亡・失踪した(図3)」としても、それが求人数の多い「売り手市場の労働市場」なら需給が合致するものの、実際の逃亡・失踪は求人数の少ない「買い手市場」において増加しているのである。ここでは次のふたつの解釈が可能であろう。ひとつは逃亡した研修生が、労働市場統計に反映されない「地下経済」からの労働需要に供給されたと見る解釈である。有効求人倍率はいわば「オモテの経済・市場」に関する指標であるが、「地下経済」にはその高低に関わらず底堅い需要があってもおかしくはない。もうひとつは、研修生が「受け入れ企業」側の管理が甘くなった際に逃亡・失踪したと見る解釈である。有効求人倍率が低下するのはいわゆる「人余り状態」を反映した結果であり、そうしたなかでは「受け入れ企業」側の研修生受け入れのインセンティブが低下する可能性がある(つまり研修生管理がなおざりになる)。こうした「受け入れ企業」側の姿勢が、逃亡・失踪のプッシュ要因となったと見る仮説も成り立つ。

さらに、図5である。この図は、左縦軸に「円通貨の対米ドルベースの年間平均値」をとり、右縦軸に図4同様「研修生不法残留者比率」を算出して、年次ごとにそれらの推移と乖離を見たものである。



この図を見ると、「研修生不法残留者比率」が円高の推移と同期していることが明らかとなる。円の為替対ドルレートが高まれば、日本円を母国へ送金する際にその為替差益を得ることができる。状況によっては出稼ぎの成果が何倍にも増大するわけで、そうした状況がプル要因となり、その結果、逃亡・失踪が増大したと見ることも可能である。

以上のようないくつかの仮説を検証するには、やはり個別のケーススタディを積み重ねていく以外にない。しかしながら、この分野での研究蓄積は未だ非常に乏しい。

まとめと課題

本章の論旨は次のようにまとめることができる。

外国人研修・技能実習制度は、わが国の企業が団体等を介して海外諸国から研修生を受け入れ、職場でのOJT等の後に母国に帰すことで、受け入れ企業が保有する技術・技能を海外に移転させるシステムである。研修生および実習生を扱うという意味で「労働力需給システム」ではないが、受け入れた外国人の帰国担保を第一とした、受け入れ側による管理的な「ローテーションシステム（需給調整システム）」として機能している。しかしながら、1985年以降の円高と人手不足問題の顕在化を背景として、その主流が政府ベースの（政府機関による）受け入れから企業主体の「団体監理型」受け入れに移行していくなか、「労働力需給システム」としての性格が色濃くなってきており、21世紀目前には「管理費問題」の顕在化や、研修生の外国人登録者に占める失踪者（不法残留者）の比率が10%を超えるなど、その矛盾や機能低下が際だつようになった。とはいえ、需給調整プロセスおよび調整コストの負担先や負担額など、その構造と実態はほとんど解明されずに現在に至っている。

この制度の持つ課題は明らかである。

まず、制度の需給調整システムとしての性格を認めただけで、その構造と実態を明らかにしなければならない。その作業においては、需給システムの運営・維持にどれだけのコストがかかるのか、そしてそのコストを誰が負担すべきなのかという問題について、様々な段階でチェック・検討しながら行う必要がある。しかしながらこの作業は、「現行の外国人研修・技能実習制度を『国外にわたる職業紹介制度』の枠に当てはめ、完全なる『労働力需給システム』として再編する」ことを目的としない。あくまでも第一に必要なのは現行同制度の適正な運用であって、そのためにも運用（需給調整）にかかりうるコストは、受け入れ側の企業が、同制度の目的である「国際的貢献」を前提として経済合理性によら

ず確実に負担するよう、システムを整備していく必要がある。本章で行った日系人労働者の需給システムとの比較からは、予想される調整コスト負担は現在の研修生受け入れ企業が負担する額の倍以上の水準であり、その意味で同制度の厳格な運用が実施され応分のコスト負担が求められるようになれば、多くの企業における研修生受け入れのインセンティブは著しいコスト増により急激に低下することになるだろう。

その結果、課題へのこうした対応によって、「研修生・技能実習生を労働者の代替的存在」として捉えていた受け入れ企業は、その人的資源の多くを失ってしまうことになる。もしそれへの対策を今から21世紀初頭において本格的に講ずるのであれば、やはり「いわゆる外国人単純労働者の受け入れ」を認め、正真正銘の「労働力需給システム」として、外国人研修・技能実習制度の構造・実態解明作業から得た知見を折込ながら、新たな制度を検討していかざるを得ないだろう。もはや同制度に、「ふたつの相異なる性格」を持たせることはできない。もちろんそのためには、わが国の労働市場の現状と外国人労働者受け入れの影響についてさらなる分析を試みるとともに、国民的な議論と合意が不可欠になってくる。

参照：図作成のもとになったデータ（一太郎ver.9上で作成）

図1 外国人および研修ビザによる新規入国者数の推移

年度	研修 a	総数 b
1989年	29.4	2455.7
90年	37.5	2703.7
91年	43.6	3237.8
92年	43.6	3251.7
93年	39.7	3040.7
94年	36.6	3091.5
95年	40.5	2934.4
96年	45.5	3410.0
97年	49.5	3809.6
98年	49.7	3667.8
99年	47.9	3959.6

a：「研修」による新規入国者数

b：外国人新規入国者数

図3 製造業の賃金と研修手当の推移

年度	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
平均手当 c	83578	85747	83627	85567	83324	77319
男子賃金 d	273.7	274.6	277.3	279.1	280.0	281.4

c：月額平均研修手当

d：男子・生産労働者月額平均賃金

図4 有効求人倍率と「研修生不法残留者比率」の推移

年度	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
不法者比 e	7.0	10.2	12.2	12.6	12.3	11.2	11.5	12.4
求人倍率 f	1.00	0.71	0.64	0.64	0.72	0.69	0.50	0.49

e：研修生不法残留者比率

f：有効求人倍率

図5 円高と「研修生不法残留者比率」の推移

年度	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
不法者比 g	7.0	10.2	12.2	12.6	12.3	11.2	11.5	12.4
対ドル円 h	126.7	111.2	102.2	94.1	108.8	121.0	130.8	113.7

g：研修生不法残留者比率

h：対ドル円レート