

外国人研修・技能実習制度の 「職業能力開発権」促進型再構成

佐藤 義明 リクルートワークス研究所・客員研究員*

外国人研修・技能実習制度は、研修生等の権利侵害を受けて 2009 年に法改正が予定されている。本稿は濫用の防止を最低限の条件として検討したうえで、研修生等のエンプロイアビリティの向上という観点から、送出国、わが国および設立が検討されている東アジア共同体で通用性を認められる技能評価の整備や、在留資格「技能」の緩和によるわが国での就労の許可などの措置を考察し、この制度を発展的に再構成する手段を提言する。

キーワード： 外国人研修・技能実習制度、エンプロイアビリティ、技能評価、在留資格、東アジア共同体。

目次

- I. はじめに
- II. 実習制度をめぐる 3 つの論点
 - II-1. 在留管理・労働法の履行確保
 - II-2. 労働市場政策
 - II-3. 職業能力開発・技能移転
- III. 技能移転からの「人づくり」の独立
 - III-1. 技能移転のための「人づくり」
 - III-2. 独立の目的としての「人づくり」
 - III-3. 「職業能力開発権」促進型の実習制度
- IV. 実習制度の再構成
 - IV-1. 実習計画のオーダーメイド化
 - IV-2. 実施体制の実効性の確保
 - IV-3. 修了後のキャリア・パスの多元化
- V. おわりに

I. はじめに

外国人研修・技能実習制度[以下では実習制度と総称]は、「技術、技能又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う人づくりに協力する」ことを目的とする制度である。この制度の下で、2007 年に受け入れられた研修生は 102,018 人、研修生から実習生への移行申請者

は 60,177 人であった[以下、原則として研修生と実習生合わせる場合には「研修生等」と総称]。関係 5 省庁共管の下、研修生等の受入れの支援や指導をおこなう財団法人国際研修協力機構(JITCO)の支援を受けて研修生等を受け入れた企業は 19,042 社に及ぶ。これは、2003 年に達成された「留学生 10 万人計画」(1983 年策定)の下で受入れが促進された留学生と就学生の合計をすでに越え、わが国について大規模な研修制度をもつドイツの場合ですら、2007 年、ドイツ国外での実習を含みかつ高度技能者やホワイトカラーの受講生を含んでも 55,748 人なので(Capacity Building International, Germany 2008: 22)、世界的にも飛び抜けたものとなっている。

研修生の受入れは 1960 年代に、企業が送出国の子会社や取引先の労働者を受け入れるという企業単独型の方式で始まった。この方式の受入れは、対象が限られ規模も小さく濫用も少なかった。これに対して、送出国に子会社や取引先をもたない中小企業が研修生を受け入れる仕組みとして、1990 年に団体管理型の方式が認められた。これは、事業協同組合などが 1 次受入れ機関となり、2 次受入れ企業に研修生を斡旋するものであり、多用されることになったが、濫用もまた多く生じた。2008 年には、過去最多であった前年の 449 機関

を超える 452 機関による 549 件の不正行為が認定されているが、452 機関のうち 98.5%は団体管理型の機関・企業であった(法務省入国管理局 2009)。また、研修生には、1981 年に在留資格「留学」の下で、1989 年からは独立の在留資格「研修」の下で、最長 1 年間の在留が認められていたが、1993 年に在留資格「特定活動」の下で実習生としてさらに 1 年間の技能実習が認められ、1997 年に技能実習期間が最長 2 年間に延長されるようになった。

不正行為と実習生の権利侵害の急増を受けて、実習制度を廃止または改正すべきとする案が多数公表されている(以下、主な案の出典を文末の付表の番号で括弧内に示す)。そして、2006 年の規制改革・民間開放推進会議「第 3 次答申」に従って、2009 年の通常国会に「研修生の保護の強化を図る等」を理由とする出入国管理及び難民認定法改正案が提出された。この改正案は「最低限の見直し」(法務省)といわれている。

本稿は、規模が大きく濫用も多い団体管理型の受入れを念頭に、実習制度の改正案を検討する。とりわけ、窮極の目的とされる送出し国の開発は結果として達成されるとしても、直接の制度目標は「人づくり」であるべきであるという視座に立ち、研修生等のエンプロイアビリティ(雇用される力)¹⁾の向上を促進する制度のあり方を考える。

II. 実習制度をめぐる 3 つの論点

実習制度をめぐる論点は主に 3 つに分けられる。すなわち、在留管理・労働法の履行確保、外国人労働者の受入れの可否・規模についての労働市場政策および職業能力開発・技能移転である。以下、従来から焦点の当てられてきた前 2 者についての議論を整理したうえで、第 3 のしかし最も根幹的と思われる論点に関する議論に進む。

II-1. 在留管理・労働法の履行確保

まず、入管法の下で受入れ機関が研修生に保障すべき待遇、および、労働法の下で使用者である

受入れ企業が労働者である実習生——受入れ企業の指揮命令を受けて研修生が労働者と同視される場合には研修生にも——に保障すべき待遇を確保することが第 1 の課題となる。研修生と実習生の待遇に関しては、それぞれ、法務省の「出入国管理及び難民認定法第 7 条 1 項第 2 号の基準を定める省令」[以下、基準省令]と法務省の告示「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」[以下、実習指針]が規定している。

これらに違反する待遇に対しては国内ではもとより、国外からも批判が高まっている。例えば、米国務省『人身取引報告書 2008』は、実習制度は強制労働につながる人身売買の隠れ蓑として濫用されているにもかかわらず、わが国の政府がそれを取り締まる意思を欠いていると批判している(U.S. Department of State 2008: 150-151)。この報告書は、ある制度が人身売買のために濫用されているかぎり、それがどれほどの経済的・社会的価値をもつものであるかは検討することなく人身売買の問題だけを指摘すると一般的に断っており、実際にも実習制度が適正化不可能な内在的欠陥をもつと批判しているわけではない。しかし、実習制度の価値がどれほど高くても、その濫用を防止しなければ、本来の価値も損なわれるという立場からの批判と考えられる²⁾。

研修生等の待遇の改善は多くの改正案の眼目とされてきた。例えば、典型的には労働者に当たらないとされてきた研修生を当初から労働者と位置づける提案や(⑤)、研修期間に限られている 1 次受入れ機関による受入れ企業の監理責任を、実習の期間まで延長する提案がある(⑥・⑦)。⑩は、在留資格「技能実習」を新設し、第 1 段階で受入れ機関の計画に基づいて、その監理の下で雇用契約を結んだ受入れ企業が実習をおこない、当該計画修了後、受入れ団体は監理に特化し、受入れ企業主導で実習をおこなう第 2 段階に移行するという制度を提案している。

研修生に労働法が適用されるかどうかは、労働契約の存否ではなく活動実態を基準に判断される(1993 年労働省基発 592 号「技能実習制度の導入

に伴う労働基準行政の運営について)。使用従属関係が存在する場合には、研修契約は無効となり、黙示の労働契約が成立すると考えられる(小宮 2008: 61)。そして、例えば、旅券の留置や宿舎への軟禁は労働基準法第 5 条で禁止される強制労働の証拠となり、宿舎や食事の費用を賃金から控除するためには、同第 24 条 1 項(賃金全額払い原則)に照らして、使用者は労働者の過半数代表と協定を結ばなければならず、それを締結しても、民法第 510 条および民事執行法第 152 条 1 項 2 号の下で、1 賃金支払い期の賃金の 4 分の 3 以上を相殺することは許されない。

労働者に当たる研修生の待遇を保障するためには労働基準監督署の指導を強化すれば十分であるという主張もある(⑦)³。しかし、研修生の労働者該当性を個別的な審査に委ねると、労基署の人員が不足している現状では、網羅的で実効的な保護を期待することはできない。また、労働者該当性を証明する負担を研修生が負うことになる裁判で研修生が勝訴することは困難である。それゆえ、研修生を典型的に労働者と位置づける措置はその保護を大きく進める可能性があるのである。

研修生等の待遇を改善するための立法技術には、国会の議決を必要とする法律改正より簡易なものもある。まず、省令改正は関係省庁の調整で可能であり、例えば、不正行為に対する研修生等新規受入れの停止期間を、現行の 3 年間から 5 年間へ強化する提案があるが(⑥・⑦・⑧)⁴、この措置は基準省令の改正で可能である。また、省令よりも簡易な通達の改正も有力な手法である。例えば、実習制度の適正化には、法務省の「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針(平成 19 年改訂)」[以下、在留管理指針]の実効的な実施だけでも相当効果的であるが(樽松 2008: 171)、現行の指針では 1 次受入れ機関による受入れ企業の監査と研修日誌の写しを付した入国管理局長への報告が 3 か月に 1 回——新規受入れ停止期間の満了後の 6 か月は毎月——要求されているのに対して、その要求を 1 か月に 1 回に強化することができる。

政府による対策に加えて、JITCO による指導の

強化も唱えられている。例えば、JITCO の「定款」に受入れ機関・企業に対する「指導」を明記し、入管手続の支援などをおこなうサービス部門と、巡回指導などをおこなう部門を区別し、後者を強化すべきとする提案や(⑥・⑦)、サービス業務は外部委託し、JITCO は指導に特化すべきであるという提言がある(②)。問題は指導の内容である。財団法人である JITCO は抜き打ちで研修現場に立ち入る権限をもたず、受入れ企業から事前の同意を得て巡回指導をおこなうので、二重帳簿や研修の偽装を暴くことが難しい(樽松 2008: 56-57, 76-77, 168)⁵。抜き打ち指導の権限を JITCO がもつためには、JITCO を法律に根拠をもつ公的組織に再編するか、JITCO の会則に抜き打ち指導への同意を盛り込むことが必要となる。後者の場合には、入会義務を法定するか、JITCO の会員サービスが実習制度の利用に事実上不可欠となる必要がある。

送出し機関やブローカーの行為も問題となる。例えば、中間搾取は労働基準法第 6 条に違反し、前借金と賃金との相殺も同第 17 条で禁止されている⁶。しかし、送出し国でわが国の機関が日本法を執行することはできないので、送出し国の政府による送出し機関の適正化やブローカーの取締りにまず期待するしかない⁷。この点で、送出し機関の信用度に関して政府間協定を締結すべきとする提案がある(⑧)。在留管理指針も、不当な保証金を徴収している送出し機関からの受入れは停止すべきとしている。このような措置が実施されないならば、受入れ企業がみずから研修生を選抜する企業単独型のみを残し、送出し機関に人選や事前研修などを依存する団体管理型の受入れは廃止すべきであるという主張もある(⑫)⁸。

提案されている改正案をすべて採用したとしても、なお残る問題がある。実習制度の濫用が放置されてきた真の理由は、入管局と労基署の権限が不十分であるというソフトの問題よりも、制度の肥大に対応する増員が認められないというハードの問題である。例えば、入管局職員は 2003 年度から 2008 年度まで 720 人増員されて 3,413 人となったものの、業務の増加に対応するためには、

いっそう増員が必要である(法務省入国管理局編 2008: 117-118)。また、JITCO については、地方駐在事務所の拡充が必要と指摘されている(④)。法令履行確保機関などが適正規模に増員されないことは、わが国の官民を問わず「あらゆる面で諸々の法律を守るということに対するゆるい態度」(『外国人労働者問題とこれからの日本』編集委員会編 2009: 86, 93)を反映している。

この点で重要なことは、2007 年の在留管理指針改正で、研修生等の責めに帰されない原因で研修を継続できなくなった場合には、「他の機関に受け入れられるときは、引き続き在留が認められる」ので、受入れ企業は「新たな受入れ機関を探す必要があ[る]」とされたことである。この探索の期間、研修生等は在留資格「短期滞在」で最大 90 日在留が認められる。この改正は、受入れ企業が新たな受入れ企業を探し出せなかった場合に研修の継続を保障する責任の所在を明確にしていないもの——2008 年 3 月 25 日の閣議決定「規制改革推進のための 3 ヶ年計画(改定)」は、この点を補う措置を求めている——、研修生等が受入れ企業からの報復を恐れることなく不正行為を告発し易くする。つまり、公益通報者保護法との精神と重なるように、この改正は研修生等を制度を適正化する担い手と位置づけているのである。

なお、研修生のレディネス(研修を受けるための準備の完了)を重視する改正案として、受入れ要件として使用者による安全に関する指示などを理解しうる程度の日本語能力を課すべきとするものがある(2007 年 5 月 11 日厚労省「研修・技能実習制度研究会中間報告」、最終報告(⑤)では落とされた)。現在は、日本語能力は受入れの時点では問われず、研修期間の 3 分の 1 以上が充てられる非実務研修(Off-JT)で習得されるべきとされている⁹。しかし、基準省令は、日本語学校の入学資格を日本語能力試験 4 級以上の取得としつつ、専修学校専門課程や大学への入学資格は、6 か月以上の日本語教育または日本語能力試験 2 級以上取得もしくは日本留学試験 200 点以上(法務省告示「在留資格『留学』及び『就学』の審査基準について」)としている¹⁰。

技能の教授や安全教育は日本語でなされることが通常であるので、研修が実効的となるためには、事前教育または Off-JT による日本語教育を義務づけ(⑥・⑦・⑧)、例えば、日本語能力試験 3 級以上の取得を、実務研修(OJT)開始の条件とする必要がある。

制度の適正化のために決定的な手段として、大企業のサプライチェーン・マネジメント(「企業の社会的責任(CSR)」調達)も注目される。例えば、2004 年改正の経団連「企業行動憲章」や 2008 年の日弁連「企業の社会的責任(CSR)ガイドライン 2007 年度版」は、CSR 実施のバウンダリー(対象)が事業の川上から川下まで及ぶべきであるとして、強制労働などを防止するコンプライアンス体制に関する要求事項を取引先に明示するよう要請している。企業は購買基本方針を明文化したり、当該方針と取引先の経営方針が合致するかアンケート調査をおこなったり、自社だけで当該方針を遂行することが難しい場合には、業界全体で取り組む体制を構築したりすべきであるとされるのである。大企業のイニシアティブは、中小企業をして品質の向上と納期の迅速化に加えてコンプライアンス体制の整備にも努めるようにすると見込まれる。

II-2. 労働市場政策

実習制度をめぐる論点の 2 つめは労働市場政策である。入管法はいわゆる単純労働者の受入れを認めておらず、現在のところ政府も単純労働者の受入れを検討事項と位置づけるに止まっている。実習制度は国際貢献のための特例としてこの原則からの逸脱が認められている。しかし、その実態は、ミスマッチなどの原因で日本人労働者が就労しようとする産業分野に単純労働者を供給するために利用されており、不法滞在者が労働市場に「裏口」から入るとすると、研修生等は「勝手口(side door)」から入っているといわれる。この実態と建前の懸隔が大きすぎるので、それは「ほとんどイカサマ」(河野太郎法務副大臣)¹¹とさえいわれる。しかし、「イカサマ」の制度を単に廃止するだけで

は、わが国の労働市場で研修生等が果たしている役割の新たな担い手を採さなければならなくなるので、実習制度は外国人単純労働者受入れ論などと不即不離の関係に立つことになる¹²。

この観点から、①は低賃金構造の業種に対する産業政策の明確化が前提になると断りつつ、実習制度の目的として、技能移転のみならず、国内の「産業・企業のニーズにも応えること」を加えて、研修の対象に高度技能者を加える大胆な見直しを提言している。さらに進んで、実習制度の「真の」目的である単純労働者の受入れに直截に踏み切るべきであるとして、企業単独型の研修は存続させつつ、団体管理型の研修に代えて、例えば、在留資格「特定技能労働者」を新設し、技術者には至らない技能者を受け入れるべきと提案される(⑦・⑧・⑩)。なお、「移民庁」を設立し、定住化の促進も含めて外国人を積極的に受け入れる政策を構築し、「移民国家」へと移行すべきという主張もある(2008年6月20日自民党国家戦略本部日本型移民国家への道プロジェクト・チーム「報告書」)。

日本の高齢者の労働力率は欧米諸国に比べて「極めて高い水準にあり」、女性の労働力率も「欧米諸国と同程度の水準に達している」ので、それらが労働力の追加的供給源となりえないならば(日本弁護士連合会第47回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会編 2004: 284)、後に述べるように、現状から一歩進めて労働市場テストなどの仕組みを構築し、外国人を選択的に受け入れる必要があると考えられることもできる。

II-3. 技能移転・職業能力開発

以上の2つの観点はいうまでもなく重要であるが、それらに比して議論が尽くされていない第3の観点がある。それは職業能力開発政策である。研修生等の適正な待遇は職業能力開発の前提条件にすぎないが、濫用の深刻さゆえに議論の焦点となっている。また、労働市場政策としては外国人単純労働者を受け入れないとする原則が確立しているにもかかわらず、わが国の産業社会の需要を

満たすために実習制度をいかに利用するかが議論のもう1つの焦点となってきた。そこで、研修生等の職業能力開発と修了後のキャリアはおおざなりにされ、わが国の職業能力開発政策全体を踏まえて具体的な措置が提案されることは少なかった。本稿はこの観点に視座を定め、現行制度では目的と手段と位置づけられる技能移転と「人づくり」の関係から議論の再検討に入る。

III. 技能移転からの「人づくり」の独立

III-1. 技能移転のための「人づくり」

実習制度の目的が技能移転であるという前提に立てば、送出国が必要な技能の種類を特定し、わが国の企業で研修生等が当該技能を習得すれば、送出国で帰国生は必ず雇用されて習得した技能の発揮を求められるので、帰国生のキャリア形成につながることになる。入管法施行規則別表第3は研修生の上陸審査の際に、「帰国後本邦において修得した技術、技能及び知識を要する業務に従事することを証する文書」を提出すべきとし、帰国後に就労する予定の企業が研修開始前に設立されていない場合には、設立の認可と帰国「前後」までに設立されて操業が可能になっている見込みを証明する文書を提出すべきとしているが(出入国管理法研究会 2008: 109)、これは技能移転の論理に則った要求である。この論理通りならば、研修生等のエンプロイアビリティの向上はもともと独立の課題にする必要がないはずである。

しかし、この論理どおり実習制度が運用されている証拠はない。技能移転という目的は、達成度を検証する基準の設定やデータの収集がほとんど不可能であり、実際に検証の試みもない。送出国が異議を唱えていない事実だけが、技能移転の達成の証拠とみなされている。間接的には指標となる帰国生の就業状況の調査すら、2008年3月27日の鳩山邦夫法務大臣の答弁によれば、「800程度で…全貌を把握するには全く数が少ない」(第169回国会参議院法務委員会議事録第4号10

頁)。わずかに、1996年のインドネシア労働省の統計で、帰国した実習生 569 人のうち 289 人(50.8%)は就職しているが、80 人(14.1%)が就職を希望しながら未就職で、200 人(35.1%)は実態が不明という調査がある(総務庁行政監察局編 1997: 132-133)。この数字をみるかぎり、送出国で帰国生が技能移転を実現しているということは困難である。かりに技能移転という目的が空文となり、そのための「人づくり」という論理が破綻しているならば、実習制度はさまざまなステークホルダーがそれぞれの自己利益を追求する草刈り場と化していると考えられる。空文と化した制度目的を前提に改正を試みても空虚である。そこで、技能移転のための手段とされてきた「人づくり」を新たな目的として制度を組み直し、わが国の労働需要の満足や送出国への技能移転は結果として達成される副産物と位置づけるべきと考えられる。

III-2. 独立の目的としての「人づくり」

実習制度の目的を技能移転であるとするのは、団体管理型の受入れが開始された 1993 年に妥当であったかどうかはともかく、15 年経過した現在の送出国の状況に照らすと、説得的ではない。例えば、中国では、技術移転という日本の優位を含意する言葉はもはや受け入れられず、日系企業では中国人に対して技術「指導」という言葉を使わず、中国人の面子を損なわない「フォロー」という言葉に言い換えている(古田 2004: 22, 48, 140)。個人間で受け入れられない言葉を公的制度の目的として掲げ続けることは、両国(民)間の友好関係にストレスを与える原因になる。

JITCO は、実習制度の目標として、技能移転と並列に、研修生等の「職業生活の改善向上」さらに受入れ企業の「外国企業との関係強化、経営の国際化、社内の活性化」および「生産への貢献」を挙げる(国際研修協力機構 2008a: 2)。ところが、研修生等が「日本での経験を帰国後のキャリアアップに役立てている」例として、研修の期間に「習得した日本語を活かして日本語教師になった者」を挙げ

ている(国際研修協力機構 2008b: 91-92)。帰国生が取得技能を活用していない技能移転の失敗例を、成功例として挙げ、実習の制度目的が資格外活動として就労しながら日本語を習得する就学と同じであるかのように扱っているのである。たしかに、日本語能力の高い技能者は送出国で著しく不足しているが(日本貿易振興機構 2005: 13)、実習を通して技能と日本語とを同時に習得しようとして一石二鳥を狙っても、実際には虻蜂取らずとなることが多いと考えられる。

このように制度目的が曖昧になっている状況に照らすと、技能移転という空虚で時代遅れの目的を降し、従来副産物とされてきた研修生等の利益、すなわち、具体的な個人のエンプロイアビリティの向上を主要な制度目的へと押し出し、その達成が受入れ企業の利益に一定程度つながる仕組みを案出し、技能移転などの送出国への援助は結果として実現される副産物と位置づけるべきと考えられる。そこでは、送出国の利益は、帰国生による習得技能の発揮によってのみ実現されるのではなく、研修生等がわが国や第三国で習得技能を発揮して得た賃金を本国送金するなどの方法で実現されることも許容されることになる。

III-3. 職業能力開発権の保障としての研修

このような発想の転換は、実習制度をわが国の職業能力開発政策の枠組みのなかに位置づけ直し、国民向けの政策と外国人向けの政策とを整合的に調整することを可能とする。わが国では、「日本的雇用慣行」の下で、企業は職種を特定することなく潜在的能力を推定して新卒者を採用し、内部労働市場に囲い込み、配置転換と OJT を繰り返して企業特定的能力を育成し、それを活用してきた。企業は職業訓練のコストを負担するが、労働者の定着によってそれを回収し、労働者も一般的能力の習得を断念する代わりに、年功賃金や雇用保障を享受してきたのである。そこでは、企業の枠を超えて通用する一般的能力の開発を支援する制度も整備されなかった(諏訪 2005: 11-12)。ところが、

近年、この慣行が弛緩し、雇用の流動化が起こり、企業が外部労働市場から専門職や非正規の労働者を即戦力として採用する傾向を強めてきた。企業の計画的 OJT や Off-JT の実施率は停滞し(曾我 2007: 6-7)、対象労働者が選択化されてきた。それに応じて、労働者も一般的能力の開発を主体的に追求し始めた(両角 2000: 160-61, 167-70)。

このような変化のなか、1 企業での雇用の安定を超えた、職業の安定を目標とする「キャリア権」の促進が提唱されている(諏訪 2005: 12-13)。憲法第 27 条 1 項が保障する労働権には適職選択権が含まれ、その前提となるエンプロイアビリティの向上に向けた職業能力開発権が認められるというのである(有田 2005: 16-19)。この「権利」が具体的請求を基礎づけるかどうかには疑義があるが、法政策の指導原理になっていることは確かである。職業能力開発促進法第 3 条の 2 第 1 項は「労働者の自発的な職業能力の開発及び向上」を促進することとしていることや、2006 年の厚労省告示「第 8 次職業能力開発基本計画」が労働者の自発性の尊重を理念としていることは、この権利の反映といえることができる。そもそも、職業能力開発における労働者の主体性の原則は 1975 年の ILO 第 142 号(人的資源開発)条約第 1 条 5 項で掲げられていた。

職業能力開発権は、「権利の性質上日本国民のみをその対象としている」(1978 年 10 月 4 日最大判(昭和 50 年(行ツ)第 120 号))のものであり、外国人は原則として国籍国からの保障に期待すべきである。1999 年の労働省通達(基発 683 号)「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」も、外国人労働者の職業能力開発を使用者の努力義務に止めている。しかし、実習制度は、職業能力開発を条件として単純労働者を受入れ禁止からの逸脱を認めるものである。これは、現在の経済力で送出国がその国民に十分保障できない権利の促進を、わが国が支援するものであり、人権保障と国際協調主義という憲法の理念に基づく政策である。

実習制度を職業能力開発権の保障と結び付けることは、送出国の労働市場のあり方に照らすと、とりわけ適当である。例えば、研修生等の約 8 割

を送り出す中国では外部労働市場の機能が大きく、転職を繰り返しながらキャリアアップが図られる。資格制度は職業能力評価基準の設定と、応募者の能力の探索のコストを縮減する労働市場インフラであり、中国などでは通用力の高い資格が大きな武器となる。それゆえ、意欲が強く優秀な中国人は特定の能力を育成する OJT しかおこなわない日系企業よりも、一般性のある資格の取得に結びつく Off-JT の機会を多く提供する欧米系企業への就職を希望する(日本貿易振興機構 2005: 15, 21-23, 71-72, 115, 130)¹³。実習制度の目的を職業能力開発権の促進に据えるならば、通用性の高い資格の取得との結び付きも要求されることになり、目的の達成度も資格の取得やキャリアアップ状況という客観的な基準で測ることができる。なお、送出し機関やブローカーへの保証金の支払いや前借金の抑止が送出国の対策に依存し、研修費や賃金——「出稼ぎ代」——の高額化も期待できなるとすれば、実習生が期待できるものは、金銭ではなく技能の習得だけとなるはずである。

IV. 実習制度の再構成

実習制度を職業能力開発権の保障という観点で実効的なものとする手段には大きく分けて、目標設定の段階の研修計画のオーダーメイド化、実施段階の体制の実効性確保、および、修了後の段階のキャリア・パスの多元化という 3 つがありうる。

IV-1. 実習計画のオーダーメイド化

研修の対象職種は限定されていない。しかし、技能実習に移行する際に技能検定基礎 2 級または技能検定職種以外の職種についての JITCO 認定評価システムに基づく認定が要件とされ、実習は当該検定の対象技能についてなされるので、結果として、研修と技能実習の対象は技能検定の対象職種に限定されてきた。しかし、それらはわが国の労働市場の需要に応じて創設されたものであり、研修生等の必要に応じていないといわれる(日本

弁護士連合会第 47 回人権擁護大会シンポジウム第 1 分科会実行委員会編 2004: 287-288)。実習の対象は本来、送出国からの要請に対応したものであるはずであるが、送出国の具体的な要請が言及されることはなく、技能移転の必要に応じて技能検定が整備されるというよりも、技能検定がすでに整備されているものを機械的に対象職種にしているか、受入れ企業の需要に応じて技能検定が整備されているように思われるのである。また、対象職種すべてが 2 年間の実習を必要としている理由は説明されておらず、実習制度をなし崩しで単純労働者の受入れへと変質させる一因になっているという指摘もある(⑫)。これに対して、対象職種をむしろ拡張すべきとする提案も少なくない(⑥・⑦)。例えば、⑥は多能工を育成するために複数作業を合わせた職種を認めるべきであるとし、⑧は実習対象として認めない職種を列挙するネガティブ・リスト方式を検討すべきと提案している。

従来、研修生がみずからのキャリア・プランを研修計画書に反映させるためにその策定に関与を保障されてきたとはいえない。しかし、「有意義な学習は学習者が積極的に意味を構成しているときに起こる」(Jonassen et al. 1999: 7-11)とすれば、研修生の主体性の尊重は実効的な実習の不可欠の条件である。中国の日系会社のなかには、仕事に必要な技能のマトリックスを提示し、新卒採用者に 1 年間の目標を申告させるコミットメント制度を採っているものがあるのは(日本貿易振興機構 2005: 137-38)、この点で示唆的である。計画書の策定への研修生の参加は、研修生の希望と受入れ企業とのミスマッチを防止するためにも、研修生が自身の責めに帰すべき理由がないのに在留資格取消処分を受ける事態を防止するためにも不可欠である。というのも、受入れ機関の提出した虚偽の計画書に基づく上陸許可は、研修生本人が善意でも、入管法第 22 条の 4 第 4 号の下で取消の対象とされるからである(坂中、齋藤 2007: 453)¹⁴。計画書の策定にあたっては、送出国と受入れ機関は、技能検定などに関する情報の提供を含むキャリア・コンサルティングを研修生におこなう

必要がある。ILO 第 150 号(人的資源開発)勧告の指摘をまつまでもなく、労働者のイニシアティブを下支えするのは個人相談なのである¹⁵。2006 年の厚労省告示「労働者の熟練技能等の習得を促進するために事業主が講ずる措置に関する指針」でも、事業主は労働者が技能習得の目標を設定するために技能検定に関する情報を提供したり、技能を体系的に習得するための計画を策定したりする努力義務を課されている。

研修計画のオーダーメイド化は計画書の策定のプロセスだけではなく、研修計画の内容についても課題である。研修期間は 1 年間であり、送出国のコストを支払って出稼ぎに従事する期間としては短い。そこで、研修のみを予定する者は帰国後のキャリアを見通して純粋に研修を受ける可能性が高い。これに対して、3 年間の実習を予定する者は、送出国のコストを補って余りある出稼ぎ代を得る可能性があるため、技能の習得に努めない恐れが生じる。そこで、実習も実習生の帰国後のキャリアアップに確実につながるものでなければならぬ。ILO 第 150 号勧告は、移民労働者——恒久的な在留を予定する外国人労働者に限られず、一時的な在留の者も含む(1949 年の ILO 第 97 号(移民労働者)条約第 11 条 1 項)——への職業訓練は送出国の経済への再統合を考慮に入れて遂行されるべきと指摘している。この点で、わが国の技能検定を取得しても送出国では評価されず、帰国生のキャリアアップにつながらないとして、受入れ企業が実習生の技能検定の受検を勧めないことがあった(総務庁行政監察局編 1997: 153)。そこで、実習が帰国生のエンプロイアビリティを高めるためには、送出国の資格を実習の目標に設定することを承認するか、わが国の検定を承認する 2 国間条約の締結を送出国に要請するかなければならない。適切な技能評価制度が送出国に存在しない場合には、その設立を支援すべきである。実際に、経産省による「アジア標準」展開に向けた資格制度整備事業——情報処理技術者については、すでに 6 か国で資格および相互承認の制度を構築し、統一試験に基づくアジア共通 IT

人材市場を形成しつつある——や、厚労省の下で中央職業能力開発協会(JAVADA)による技能評価システム普及及び促進事業が実施されているが、実習制度との連携はまだ図られていない。長期的には、「ASEAN プラス 3(東南アジア諸国連合と日中韓)」——将来的には、東アジア共同体——で技能評価のデータベースとマトリックスを作成し、地域的な通用性をもつ技能資格システムを整備し、その枠組みのなかで目標を設定することもできる。

もちろん、技能検定には内在的な限界がある。例えば、評価内容が現場に必要な作業と対応していなかったり、複数の評価制度の信頼性や関係が明確ではなかったりすることによって、評価制度が応募者の能力のシグナルとして十分機能しないことがありうる(黒澤 2003: 132-33)。とりわけ、職場に必要な技能が個人の熟練から、機器・ソフトウェアの操作へと変化するにつれて、技能は急速に陳腐化するようになった。例えば、わが国では、オフセット印刷機械が自動化され、自動化以前の機械を前提とする技能検定は職場の実態にそぐわないものとなり、業界団体などが新たな資格試験を実施するようになった(労働政策研究・研修機構編 2007: 137-38)。このように、わが国の企業で使用されている機械と送出し国のそれとの世代が異なる場合には、先の例でいえば、自動化以前の機械に対応する技能検定をわが国で実施するか、それに対応する送出し国の技能検定の取得を実習の目標とする必要があるのである。

IV-2. 実施体制の実効性の確保

わが国における職業教育の最大の問題は指導者不足といわれる(厚生労働省 2008a)。入管法施行規則別表第3は、研修対象技能に関する5年以上の経験をもつ指導員の設置を上陸許可条件としている。これに対して、実習指導員の設置は受入れの要件とされていない。在留管理指針は、受入れ機関の「常勤の職員」として、常勤の役員を除くと実習生以外に従業員がいない場合には、実習体制が整備されていると認められない「ことがあ[る]」

としているに止まる。実習生が研修生を指導する能力をもつということはどういえないので、1人の日本人職員が通常業務を遂行しながら最大で6人の実習生と3人の研修生を指導することを可能とみなす現行制度は無理がある。そこで、④は団体管理型受入れで認められている特例を廃止し、研修生と実習生の受入れを日本人労働者の5%以内とする原則を貫徹することを提言し、⑥は、日本人労働者の数を越える実習生の受入れを禁止すべきとしている。これに対して、⑦および⑧は、優良受入れ企業については受入れ人数枠をむしろ拡大すべきとしている。また、⑤は、実習指導員の設置を義務づけるべきであるとし、④は、その指導員を専任にすべきと提案している——ドイツでは専任の指導員の設置が当然のこととして義務づけられている(岩井 1999: 109, 120, 238)。ILO150号勧告のいう通り、指導員は対象技能についてのみならず教授法についても専門的能力をもつことが望ましい。

IV-3. 修了後のキャリア・パスの多元化

従来、実習終了時に技能検定の受検は義務づけられておらず、汎用性のある技能が測られる技能検定に合格させる必要がないので、受入れ企業が業務に必要な特定の技術のみを習得させるという濫用の原因となってきた(総務庁行政監察局編 1997: 133)。そこで、実習終了時に技能検定3級の受検を義務づけるべきという提案が多数なされている。そして、⑤は再実習を受ける資格を技能検定3級合格者に限るべきとする。④および⑤は受入れ企業ごとの合格率の表示制度も構築すべきとし、⑥は受入れ企業について、合格率に基づく優良認定を制度化し、その認定を再実習の受入れの要件や、受入れ申請時に要求される立証資料の簡素化および審査期間の短縮の条件にすべきとしている¹⁶。実際に、2003年の法務省告示「法務省関係構造改革特別区域法[特区法]第2条第3項に規定する告示の特例に関する措置及びその適用を受ける特定事業を定める件」では、過去1年間に

帰国生の「ほとんど」が習得技能を送出し国で活用していると認定された企業は、受入れ人数の積み増しが認められていた。

技能検定の義務づけと優良認定は、受入れ企業による実習の適正性を検証することを可能とする。ただし、先に述べたように、実習生の観点からは、受検する技能検定が送出し国で通用し、みずからのエンプロイアビリティの向上につながるものでないかぎり、研修は職業能力開発権の保障という意義をもちえない。帰国生の求職について、現在でも日本貿易振興機構(JETRO)送出し国事務所が日系企業による帰国生の採用を支援している。さらに、帰国生に求職準備金を支給すべきという提言もある(⑨)。

再実習は、現行制度の下でも一律に禁止されているわけではない。しかし、合理的な事情がある場合に、個別的な審査を経て例外的に認められるにすぎない。2006年の法務省入国管理局通達「再研修及び交代制による研修に係る要件の明確化について」では、前回の研修の後に「相当の期間」——3か月では「あまりに短い」ので原則として「相当」とは認められない——実習成果を発揮する活動に従事したことなどが要件とされている。そこで、2年間の再実習を類型的に認めるべきとする提案が少なくない。例えば、④および⑤は企業単独型の受入れに限定して、「一定期間」(④)、「3年間」(⑤)帰国後に再研修を認めるべきとする。また、⑥は多能工の養成を目的として、帰国後に、優良機関による再研修を認めるべきとする。先に挙げた2008年の「規制改革推進のための3ヶ年計画」も、再実習の制度化を検討課題としている。

これらの提案はいずれも、実習終了後に一度は帰国する義務を残している。先に述べたように、帰国生の送出し国におけるエンプロイアビリティの向上に結び付く技能検定の目標設定がなされるならば、帰国義務の存続は理解することができる。しかし、そのような措置が十分なされることなく、わが国以外で通用性のない技能検定の受検を義務づける場合には、実習生の職業能力開発権の促進という観点からは、一定の要件の下で帰国義務を

解除し、わが国で引き続きキャリアアップを図るための在留資格の変更を認めることが必要となる。この場合には3つの可能性がある。第1の道は、再実習を直ちに認めることである。第2の道は、「留学」への変更を認め、専修学校専門課程などに進学させる道である。受入れ企業が優秀な実習生を対象とする奨学金制度を設立するならば、そのような進学はいつそう促進される。2年間で課程を修了して専門士の称号を取得すると、在留資格「人文知識・国際業務」および「技術」¹⁷の学歴要件を満たすことになり¹⁸、それらへの在留資格の再変更の道も開かれる。ここに至れば、元実習生はいわゆる高度人材と位置づけられる。

第3の道は就労である。⑦は、再実習の修了者について、2国間協定に基づくかまたは労働需給テストを実施し職種を特定したうえで、在留資格「技能」を拡張することによって、就労を可能にすべきであり、「将来的には」実習修了者のうち一定の条件を満たす者に直接就労を認めることを検討すべきとしている。これに対して就労に反対する④は、自由貿易協定(FTA)は148件存在するが、サービス貿易に関する一般協定(GATS)第5条に基づく「ヒトの自由化」に踏み込むものは欧州経済領域協定(EEA)¹件であること、実習生の就労は産業高度化を阻害し、低賃金を固定化すること、送出し国の労働力を奪うことを理由として挙げている。④は、実習生の就労に期待している受入れ企業については、国内に残すべきであるが賃上げの不可能な産業は、大企業と中小企業の間で付加価値の配分の歪みを是正することが対策となるとして、実習生の就労に依存すべきではないとする。④に対しては、実習生の就労を認める場合には、必ずしも「ヒトの自由化」という包括的な受入れとなるわけではなく、後に述べるように、高度技能を証明する者に限定することも可能であること、産業の高度化の阻害や低賃金の固定化は、実習生が日本人労働者の応募者がいない分野で受け入れられるならば杞憂であり、問題は労働法が厳格に執行されるかどうかにかすぎないこと、送出し国の労働力を「奪う」という評価は、送出し国の政策に

依存するうえに、実習生個人のキャリア権という視点を欠いていること、などの反論も可能である。

就労を可能にするためには法改正が必要となる。例えば、特区法のような特別法をサンセット条項または再検討条項(附則)を付して制定し、当該法の期限前の時点で受入れを入管法自体に盛り込むかどうかを判断することができる。盛り込む場合は、1990年の法務省告示「[入管法]7条第1項第2号の規定に基づき同法別表第1の5の表の下欄(二に係る部分に限る。)に掲げる活動を定める件」改正によって「特定活動」の1類型とするか、在留資格「技能」の対象職種を拡張するか、独立の在留資格を創設するかすることができる。特別法から「特定活動」の1類型への一般化の先例としては、「特定研究活動」がある。

(再)実習生の受入れの規模は条件しだいである。例えば、日本語能力、技能資格、わが国の企業との雇用契約の存在などの条件を一定の水準で課すならば、実際に就労が認められる人数は限られると考えられる。また、受入れ総数の設定や分野別労働需給テストに基づく受入れ枠の設定によって、それを管理することもできる。「技能」でいえば、基準省令では「外国に特有の製品の製造」のように、「わが国において従事する技能者が少数しか存在しない産業分野」に限られている(出入国管理法令研究会編 2007: 175)。そこで、労働需給テストを用いて、「外国に特有の製品の製造」以外に、団塊の世代の大量退職によって「現場力」が低下する「2007年問題」に直面している分野などを特定し、当該分野に限定して受入れを認めることができる¹⁹。その際には、技能検定の上位級の取得を要件とすることもできる。現状をみると、JITCOは2007年度に、技能検定3級合格者297名および同基礎1級合格者292名に習得技能評価奨励事業の報奨金を支給している。2007年度の修了証明書交付者は31,516人なので、報奨金受給者589名は実習生の1.86%に過ぎない。「技能」の緩和後の受検者の増加を考慮する必要はあるものの、現状では、技能検定3級の取得を要件としても人数は限られており、それを技能検定2級や1級に設定

すればさらに限られる。いずれにしても、実習生にとって重要なことは、就労という道がキャリア・プランニングのうえで信頼できる目標となり、実習のインセンティブが高められることである。

現行実習が最長3年とされているのは、外国人が5年以上在留すると、実習生に家族の呼寄せの権利を認めることを慣習国際法上要求されるからといわれる²⁰。外国人労働者は「労働力を入れようとして労働者が入ってくる」といわれるが、家族の呼寄せの権利が発生すると、「労働者一家が入ってくる」ことになり、配偶者や子の社会的統合の問題をもたらす、教育・医療・福祉・治安などの社会的コストを発生させるのである。③は家族の呼寄せを「考慮」すべきであるとし、それを認める場合には、家族にも日本語能力を要求し、家族の就労を管理する新たな制度を構築する必要があると指摘している。社会的コストに対しては、そのための目的税として「外国人雇用税」を受入れ企業に課すなどの対処も可能である。なお、地位に基づいて受け入れられ、職業訓練を受ける権利ももたない日系人とは異なり、実習生は高度人材に準ずる者であることに留意が必要である。また、中国人の場合には、1人っ子政策の影響で数年間の在留後に自発的に帰国する人も少なくないと考えられ、社会的コストを過大に見積もるべきではない。

送出し国への技能移転という目的とその論理的帰結である帰国義務を離れ、研修生等の職業能力開発権の促進という視点に立てば、第三国での道も広がりうる。わが国が東アジア共同体の構築を目指すならば、共同体の下で東アジア雇用政策法の一部として実習制度を位置づけ、東アジア職業能力開発基金を設立し、それを東アジア労働市場のインフラとすることも可能である。既存の枠組みでも、例えば、アジア・太平洋経済協力(APEC)では、人材養成ワーキンググループが常設されており、APEC技術者制度が運用されている。この制度は、実習制度が対象とする技能者(technician)よりも高度な技術者(engineer)の資格の相互承認を促進する制度であり、この制度の下で、わが国はオーストラリアと資格の相互承認に関する条約

を締結している。2005年の法務省「第3次出入国管理基本計画」でも、高度人材に関する資格の相互認証に基づく在留資格要件の緩和は課題とされている。実習制度の広域化は、APEC技術者制度と相補的な存在となりうる。具体的には、ASEANプラス3の枠組みでも、金大中韓国大統領(当時)による東アジア共同体の設立に向けた検討の呼びかけに応じて参加国の代表がまとめた2002年の『東アジア・スタディ・グループ最終報告書』が包括的資源開発計画を東アジア共同体の政策領域として挙げており(East Asian Study Group 2002: 33-34)²¹、実習制度をこのような蓄積と結びつけば、実現可能性も低くないと考えられる。

なお、実習生の帰国義務の解除は、受入れ企業が実習を適切におこなうインセンティブも高める。現行の実習は、受入れ企業によるCSRの実践と位置づけられており、研修生の生活費を弁償する研修手当、教育機材費や帰国費などの直接費用、ならびに、研修指導員や実習生が労働に専念できない機会費用などは受入れ企業が負担する。国は監督の役割を担うに止まり、これらの費用を補助することもない。受入れ企業は、正当な理由なく研修を修了したり、極度の経営不振などの正当な理由なく実習生を解雇したりすることは許されず、正当な理由なき解雇は解雇権の濫用と判断される可能性が高い——解雇に関する労働審判の申立てがあったとする報道がある(2009年4月29日朝日新聞朝刊33面)。したがって、受入れ企業の負担は重い。にもかかわらず最長3年間で帰国するので、実習費用を回収する見込みはほとんどない。もちろん、労働者である実習生は、転職の恐れがない確実な労働力として受入れ企業に一定の利益をもたらすが、日本人労働者の賃金と同等の賃金を支払うことが要求されていることから、本来、実習の実施を義務づけられていない日本人労働者を雇用した方が費用は低いのである。企業単独型の受入れの場合には、受入れ企業は送出国との関係の強化などの投資といえるが、団体管理型の受入れの場合には研修修了者が競合他社に就職する可能性も織り込まれている²²。受入れ

企業が期待するのは間接的な利益、すなわち、CSRを実践しているという評判の向上——CSR報告の基準を定める国連グローバル・コンパクトや指標の設定を予定している国際標準化機構(ISO)などが実習をCSRの好事例(best practice)と認定するならば、評判はさらに確立しうる——、送出国における将来の活動を見越した帰国生とのネットワークの構築、および、実習生への訓練をいわば実験室とする日本人労働者の能力開発へのフィードバックなどである。能力開発に積極的な企業ほど後に雇用を創出できているので(玄田2004: 182, 335)、能力開発ノウハウの蓄積は重要なのである。しかし、これらはあまりに間接的で、実習の適切な遂行へのインセンティブとして十分か疑問である。実習生が出稼ぎ労働者として使い捨てられず、実習が投資とみなされるためには、優秀な成績を収めた実習生にはわが国での就労の道を開く必要があると考えられる。外国人の就労は、人材紹介ビジネスなどに依存することが通常であるが、受入れ企業は実習を通してその者を個人的に評価しうるので、技能資格に加えて人となりなどについても信頼できる情報に基づく選抜が可能であり、ミスマッチも少なくすむ。

実習生の帰国義務をたとえ一部でも解除すると、送出国の発展に貢献するどころか、それを阻害することになるという批判があるかもしれない。ILO第195号勧告も、移住が送出国の労働力を喪失させる影響を緩和する仕組みを構築すべきと指摘している。しかし、帰国生が送出国の発展にどれほど貢献しているかまったく明らかでない。送出国で実習生よりも大きな社会的投資を受けている留学生については、頭脳流出(brain drain)であるという批判が強いものの、帰国義務が課されていない。実習生の一部の就労が留学生のそれよりも強い批判にさらされる理由はなく、帰国して習得した技能を発揮するか、わが国などで就労し、送出国におけるよりも高水準の賃金を得て、その送金(remittance)によって送出国の発展に貢献するかは、実習生自身のキャリア・プランに即した選択に委ねられるべき問題と考え

られる。送出し国の現状をみれば、例えば、中国の農民工のように、送出し国での失業問題が深刻な場合も少なくないのであり、多くて数百人規模の受入れが送出し国の利益を損なう恐れは杞憂に終わる可能性が高い。

V. おわりに

研修生等の受入れはサブプライム・ローン危機の影響を受けて2008年10月以降激減し、2008年は最終的に1999年以来の減少(4.9%)となった。先に述べたように、景気変動に対して研修生等の新たな受入れを抑制することはできても、受入れ済みの研修生等を研修終了または雇用調整のために解雇することは困難である。もともと、CSRの促進策である実習制度と(構造)不況産業の延命のための単純労働者の受入れとは別の問題であるが、政府が後者に関する具体的な産業政策を確定することを避けてきたので、民間に丸投げする代替的な制度が維持されてきた。20年間そのような状況で時間稼ぎが試みられてきたが、その間研修生等は制度目的とその運用のはざままでいわば搾取されてきた。本稿は、中小企業対策はそれ自体として議論されるべきであり、実習制度は、送出し国の発展の支援という検証不可能なスローガンを外し、研修生等の送出し国、わが国そして東アジア地域大のエンプロイアビリティの向上という個人主義的で検証可能なものへと再定義すべきことを提唱し、具体的な制度の在り方として研修計画のオーダーメイド化と研修終了後のキャリア・パスの多元化を提案した。実習制度は外国人単純労働者の偽装的な受入れという瓢箪から生れたものであるとしても、現在の危機にあって練り上げられればわが国の独創的な駒となりうるものである。

付表

- ①2006.6.22 外国人労働者問題に関するPT(副大臣会議)
「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」
②2006.7.18 自民党外国人労働者等特別委「外国人労働者に関する方針について」
③2006.9.22 法務省今後の外国人の受入れに関するPT「報告書」

- ④2006.12.21 全日本金属産業労働組合協議会(IMF-JC)「ものづくり現場の技能者としての外国人労働者受入れ問題に対する考え方」
⑤2008.6.13 厚労省「研修・技能実習制度研究会報告」
⑥2007.5.14 経産省「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」
⑦2007.9.18 経団連「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」
⑧2008.6.19 日商「外国人労働者の受入れのあり方に関する要望・報告書」(廃止案であるが「当面」研修制度の改正を提案)
⑨2008.7.22 自民党国家戦略本部外国人労働者問題PT「『外国人労働者短期就労制度』創設の提言」(廃止案)
⑩2009.2.8 外国人研修生問題弁護士連絡会「外国人研修・技能実習制度の法改正に対する意見書」
⑪2009.3.6 入管法改正案(閣議決定)
⑫2009.3.10 第1東京弁護士会「外国人研修生・技能実習生制度に対する意見書」

注

- * 守島基博先生および佐藤博樹先生の貴重なご教示ならびに井口泰先生および志甫啓先生の惜しみないご示唆に感謝致します。
1 エンプロイアビリティとは、2004年のILO第195号(人的資源開発)勧告で、「働きがいのある人間らしい仕事(decent work)に就きそれを維持し、企業内および職務間で[キャリアを]発展させ、変化する技術および労働市場の条件に対応するために、教育および訓練の機会が得られた場合にはそれを活用する個人の能力を向上させる通用性のある能力および資格に関する」用語とされている。
2 自由権規約人権委員会も、能力開発に焦点を当てた制度を新設すべきと勧告している。「規約40条に基づき締約国より提出された報告の審査：自由権規約委員会の最終見解：日本(仮訳)9頁参照。
3 労働審判の調停で、受入れ企業が研修生の労働者性を認めて残業代を支払った例がある。2008年3月8日朝日新聞朝刊31面参照。
4 受入れが停止された企業の社員の設立したペーパー・カンパニーが脱法的受入れのために利用されているという指摘がある(高原2009:63-64)。このような脱法の防止のために、中小企業中央会は1次受入れ機関が1年間以上の本来業務をもつよう「指導」している。ただし、⑦は、実績要件は新規参入を阻害するとして反対している。
5 JITCOの予算は、国からの収入の割合が減少し、賛助会費とJITCO保険——研修生を被保険者とする労災保険代替の保険——などの事業収入の割合が増大している(2007年度では収入の61%)。そこで、JITCOがみずからの予算を依存する賛助会員の不正行為に指導を十分及ぼしうるか問題となる。
6 1949年のILO第86号(移民労働者)勧告(改正)付属書の労務移民規範協定第6条4項は、「募集、移入および職業紹介の管理費は、移民の負担としてはならない」と規定する。
7 2003年に国際組織犯罪防止条約人身取引議定書が発効している(わが国は未批准)。同第3条a号は、強制労働を目的とする行為を人身取引に含めている。同条b号は被害者が同意していても人身取引は成立しうるとする。この点は、刑法の人身取引罪でも同じである(坂中、齋藤2007:64)。実習制度への言及はないが、2004年に関係省庁連絡会議が「人身取引対策行動計画」を策定している。
8 廃止案として、全労連「外国人労働者問題に関する全労連の基本的考え方」(「外国人労働者問題とこれからの日本」編集委員会編2009:224)も参照。
9 1992年の法務省告示「[基準省令]の研修の在留資格に係る基準の7号の特例を定める件」は、送出し国での「当該研修と直接に関係のある」非実務研修の実施に応じて、わが国での研修に占めるOff-JTの割合を縮減することを認めている。しかし、研修時間の3分の2を越えて縮減された時間をOJTに充当することは許されていない。そこで、OJTの上限を緩和すべきと提言されている(2007年3月20日経団連「外国人材受入問題に関する第2次提言」)。
10 日本語で教育を受ける「留学」の上陸審査で、日本語能力の審査は近年厳格化しているといわれる(謝2007:71)。
11 <<http://www.taro.org/blog/index.php/archives/558>>. 河野は「奴隷制度みたいなこと」とも述べている(風間2007:118)。

¹² 実習期間を1年間から2年間へと延長した実習指針改正を推進した参議院議員は、後に中小企業団体からの受託収賄で有罪の判決を受けた。判決は、実習制度が労働力として外国人の受入れを期待していた中小企業経営者の要請に応えられなかったことや、実習生が1人前になるころ期限が切れると不満が出ていたことを認定している。2002年9月6日東京地判(平成13年刑(わ)第233号)。

¹³ なお、わが国の企業は、留学生を採用する際に、留学生が自身のキャリア・パスのなかでの当該企業への就職の意義を明確に位置づけていることを期待している(海外技術者研修協会 2007: 10)。

¹⁴ 不適切な在留実態に陥った実習生に対する強制帰国制度を導入すべきとする提言もある(経団連前掲掲9)。2008年の会計検査院「文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省所管の政府開発援助に関する会計検査の結果について」では、2007年度の途中帰国は5,704人で、失踪者は2,138人(前年度比128.4%)とされている。改正在留管理指針は、失踪者の多い受入れ機関の新規受入れを差し止めている。帰国生の技能活用状況の確認と、新規受入れ申請の際に当該状況の入管局への報告を受入れ機関に求めるべきとする提言がある(2008年3月26日の第5次出入国管理政策懇談会「新たな在留管理制度に関する提言」)。その場合には、JITCOまたは受入れ機関が送出国との討議議事録(R/D)で、送出国機関に帰国生の状況に関する報告を要求し、当該報告を次の送出国の要件とすることが有用と考えられる。この仕組みは、2004年10月5日海外交流審議会答申「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み」で指摘された実習生の選抜の適正化についても、間接的な手段になると考えられる。

¹⁵ 第150号勧告は2004年の第195号勧告に代わられたが、後者の眼目は政府の責任と生涯学習の視点を強調し、記述を簡素化することにあつたので、前者の内容が否定されたかどうかは個々に検討する必要がある。

¹⁶ この提案は、在留資格認定証明書に関する2004年の法務省通達(管第1322号)で、優良認定企業の申請は原則2週間以内に審査すべき案件として分類されたり、当該企業に関する立証資料のうち1年以内に提出済みで変更のないものの省略が認められるとされたりしたことに基づくものと考えられる。在留管理指針は、研修生が50人以上の機関で失踪者が20%を超えた場合および50人未満の機関で失踪者が10人以上または研修生の半数を超えた場合には「不正行為」と評価されるとして、報償よりも制裁を強調している。

¹⁷ 「技術」は学理上の理論を応用する業務に従事するものとされ、「技能」は経験の集積によって習得した技量を発揮する業務に従事するものであるとされる(出入国管理法研究会編 2007: 178)。

¹⁸ 再入国許可を取ることなく帰国し、再び「人文知識・国際業務」および「技術」の在留資格を申請すると、専門士の称号はもはや学歴要件を満たすものと扱われないので、留学先は大学が望ましい。

¹⁹ すでに2003年の法務省告示「法務省関係[特区法]第2条第3項に規定する告示の特例に関する措置及びその適用を受ける特定事業を定める件」第2条4号は、特区の特例が認められる条件として、当該区域内の求人倍率が全国または当該区域の所在する都道府県の求人倍率を上回ることを要求している。

²⁰ 国際法は、家族の尊重と退去強制による公益の確保との比例性の判断について、犯罪者などの国外退去による家族の分離の場合には、前者を比較的重く評価するのに対して、国外にいる家族の呼び寄せの場合には、後者を比較的重く評価し、積極的義務は例外的に認めるに止まるといわれる(馬場 2008: 354)。

²¹ 東アジア共同体の構想のなかに、共同体の行動計画で「共同職業訓練計画」を取り上げるべきとするものがある(中村 2008: 217)。

²² 中国で大学生に奨学金を与えている日系企業の多くが、入社を義務付けておらず、それをPRの手段と位置づけている(国際貿易振興機構 2005: 128)。実習制度も同様の位置づけと考えられる。

参考文献

Capacity Building International, Germany, 2008, *Annual Report 2007*.

East Asian Study Group, 2002, *Final Report*.

Jonassen, D.H., Peck, K.C., & Wilson, B.G., 1999, *Learning with Technology: A Constructivist Perspective* (Upper Saddle River: Merrill)

U.S. Department of State, 2008, *Trafficking in Persons Report 2008*.

有田謙司, 2005, 「職業能力開発の法政策」『季刊労働法』第211号, 15-28.

岩井清治, 1999, 『ドイツ外国人職業研修制度の実際』多賀出版.

海外技術者研修協会, 2007, 『平成18年度構造変化に対応した雇用システムに関する調査研究: 日本企業における外国人留学生の就業促進に関する調査研究 報告書』海外技術者研修協会.

「外国人労働者問題とこれからの日本」編集委員会編, 2009, 『<研修生>という名の奴隷労働』花伝社.

風間直樹, 2007, 『雇用融解』東洋経済新報社.

樽松佐一, 2008, 『トヨタの足元で』風媒社.

黒澤昌子, 2003, 佐藤博樹, 玄田有史編『成長と人材: 伸びる企業の人材戦略』勁草書房, 105-134.

玄田有史, 2004, 『ジョブ・クリエイション』日本経済新聞社.

厚生労働省, 2008a, 『平成19年度能力開発基本調査結果概要』.

国際研修協力機構, 2008a, 『JITCO 総合パンフレット』.

国際研修協力機構編, 2008b, 『2008年度版外国人研修・技能実習事業実施状況報告: JITCO 白書』.

小宮文人, 2008, 「シンポジウムの趣旨と総括」『日本労働法学会誌』112号, 57-*

坂中英徳, 2005, 『入管戦記』講談社.

坂中英徳, 齋藤利男, 2007, 『出入国管理及び難民認定法逐条解説 改訂第3版』日本加除出版.

謝俊哲, 2007, 『実例でわかる外国人留資格申請ガイド①: 留学・就学・就労』明石書店.

出入国管理法研究会編, 2007, 『注解判例出入国管理・外国人登録・実務六法 平成20年版』日本加除出版.

出入国管理法研究会編, 2008, 『入管法 Q&A 改訂3版』三協法規.

諏訪靖夫, 2005, 「労働市場と法: 新しい流れ」『季刊労働法』第211号, 2-14.

総務庁行政監察局編, 1997, 『外国人にも住みよい日本をめざして』大蔵省印刷局.

曾我明裕, 2007, 「実践型人材養成システムの構築」『時の法令』第178号, 6-23.

高原一郎, 2009, 「巧妙・悪質化する受入れ手口と研修・実習生への処遇」外国人研修生権利ネットワーク編『時給300円の労働者2』明石書店, 61-70.

中村民雄他, 2008, 『東アジア共同体憲章案』昭和堂.

日本弁護士連合会第47回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会編, 2004, 『多民族・多文化の共生する社会をめざして: 外国人の人権基本法を制定しよう』日本弁護士連合会.

日本貿易振興機構(ジェトロ)編, 2005, 『中国進出企業の人材活用と人事戦略』ジェトロ.

馬場里美, 2008, 「犯罪を犯した外国人の追放と家族生活・私生活の尊重: プルティフ判決」戸波江二他編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』信山社, 352-356.

法務省入国管理局, 2009, 「平成20年の『不正行為』認定について」<<http://www.moj.go.jp/PRESS/090409-1.html>>.

両角道代, 2000, 「職業能力開発と労働法」日本労働法学会編『講21世紀の労働法第2巻: 労働市場の気候とルール』有斐閣 154-175.

労働政策研究・研修機構編, 2007, 『日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備』.