

外国人研修・技能実習制度の整備と行政の役割

— 国と地方自治体の視点に立脚して —

M073494 真志田 和 江

1. 研究背景

2008年、アメリカのサブプライムローンの問題に端を発し、金融危機が世界中に広がり、日本の景気の悪化は地方における非正規従業員を対象とした雇用調整の動きとして急速に広がり始めている。

バブル崩壊後、第二次産業の単純労働の仕事に就いて人手不足の現場を支えてきた日系人も同様にこのような変調の波にさらされた。こうした外国人労働者より、さらに厳しい状況におかれている外国人研修生・技能実習生という存在がある。「外国人研修・技能実習制度」の問題は、一時期国際的な批判の対象になったとの報道もあり、その実態は日本の労働市場の底辺に位置する労働力と言わざるを得ない。

2. 問題意識

外国人研修・技能実習制度は、1993年に発足以来、労働者不足に悩む中小零細企業によって活用されてきた。この間、低賃金、長時間、単純労働の強制、賃金未払い、研修先の偽装、外国人研修生・技能実習生の失踪、人権問題、パスポートの取り上げ、ブローカーの介在、企業の手不足による制度利用の実態などの問題が数多く発生している。国際貢献のための技能移転をめざす制度が、その実態において労働力を提供するような仕組みに変わったのは何故であろうか。そもそも構造に不備のある制度が、何故生まれたのか、そしてその結果、地域ではどのような問題が発生しているのだろうか。

3. 研究目的

制度本来の趣旨と実態の乖離に着目して、問題点と課題を整理し、国・地域両面の視点に立脚した上で、制度の整備と行政の役割を検討することが本論文の目的である。行政機関のうち一番身近な地方自治体がこの制度の問題についてどのような視点でとらえているのか。本論文は、国の視点のみならず、地域からの目線においても考察をおこなうといった新しい総合的な視野に基づいて構成されている。

4. 本論文の内容

本論文では、研修制度が研修生を「受入れるシステム」であり、技能実習制度は日本で「労働するシステム」であることを指摘し、この制度が国際的な労働力のあっせんの仕組みであることを財団法人国際協力研修機構（JITCO）と受入れ機関の関係から明らかにした。制度と実態が乖離する要因として、①技能実習制

度はそもそも労働することを目的とした性質を持ち合わせている、②技能実習移行評価の形骸化、③研修生・技能実習生の処遇は企業のCSRの観点に期待の三点に整理し分析した。さらに、①中小企業が労働者として活用する要因、②一つの制度に二つの制度が混在することから生じる混乱について考察を行い、この混乱の原因が、国の外国人政策の根本原則にまで言及されることを指摘し、外国人の受入れ制度の問題点を整理した。続いてこの制度が、外国人労働者問題であるという実態をふまえ、自国民労働者に与える影響を分析した。その結果、この制度が労働力を安定的に供給する手段としては機能の有効性が否定されにくい一方、企業の人件費削減の一環として低価格競争の手段となっており、日本人労働者が参入出来ない、極めて低賃金の労働市場が生じている実態も浮き彫りとなった。

次に国から自治体へ視点を移し、自治体がどこまで関与すべきであるのか、地方自治法の観点、地域の自治体と支援団体の事例から検討した。続いて国・地域両面の総合的な視野に基づき、制度改正の動きから省庁の限界、地域の外国人政策と各種組織体の連携の必要性、そして制度の今後の展望を本論の考察から行った。筆者は、地方分権の見地からも「県」がこの制度の解決策を図っていく仕組み作りを提案し、外国人受入れ後の新しい体制作りの見地も示唆した。

5. 本論文の成果

本論文では、①国と自治体両面の視点で制度の問題を分析し、「住民」の視点を加えた、②住民としての視点を加えたのみならず、国と自治体両面の視点を融合させ議論を展開した、③JITCOの構造を分析し、外国人労働者のあっせん組織である実態を正面から捉えることで新たな役割も付与した、④地方自治体を中心に連携することが、外国人の社会政策と広域的な労働政策において地方分権的な可能性を秘めていることを示唆した。国と地域、両面からの考察によって制度が抱える二面的な問題、「どのように受入れるか（出入国管理）」、そして「受入れ後の社会的なケア（社会政策）」をいかにするかという重要な問題について、国と基礎自治体（市町村）の役割分担という二元的なものではなく、広域的な行政である「県」の役割について新たに言及できたことが本論文の成果である。