

# 1 外国人研修生・実習生、留学生の諸問題

伊東 雅之

## 目次

はじめに	II 外国人留学生
I 外国人研修・技能実習制度	1 外国人留学生の現状
1 制度の変遷	2 専門的・技術的労働者候補としての外国人留学生
2 制度の概要	3 単純労働に従事する外国人留学生
3 制度の現状及び問題点	おわりに
4 改革の論点	

## はじめに

近年、省庁や経済団体の提言が相次ぎ、フィリピン等とのEPA（経済連携協定）締結で外国人看護師・介護士の受入れが決まるなど、外国人労働者を巡る動きが一段と活発になっている。その背景には、少子高齢化の進行と、労働力人口の減少がある。日本の労働力人口は、平成10年の6793万人をピークに、その後は、減少傾向にあり、平成18年は6657万人であった<sup>(1)</sup>。また、平成17年7月の厚生労働省「人口減少下における雇用・労働政策の課題」<sup>(2)</sup>によると、性・年齢別の労働力率が現状と同じ水準で推移した場合、労働力人口は2004年から2030年の間に約1050万人減少する。各種施策を講じ、若者、女性、高齢者等の労働市場への参入が進む場合でも、この間に約530万人は減少する見込みである。労働力人口の減少以外にも、既に特定の職種・業種で生じている人手不足や、国際的な高度人材の獲得競争など、様々な観点から外国人労働者の受入れを論議しなければならない状況となっている。

政府は、第6次雇用対策基本計画（昭和63年6月17日閣議決定）において、専門的、技術的能力を持つ外国人労働者を可能な限り受け入れる一方、いわゆる単純労働者の受入れは慎重に対応することとした。現在の受入れ方針を定めた、第9次雇用対策基本計画（平成11年8月13日閣議決定）も、第6次雇用対策基本計画を踏襲し、「専門的、技術的分野の外国人労働者」の受入れを「より積極的に推進する」一方、「いわゆる単純労働者」の受入れは「十分慎重に対応することが不可欠である」としている<sup>(3)</sup>（本稿では、以下、「専門的・技術的分野の外国人労働者」を「専門的・技術的労働者」、「いわゆる単純労働者」を「単純労働者」という。）。政府の積極的な受入れ方針にもかかわらず、専門的・技術的労働者<sup>(4)</sup>の受入れは伸び悩む。一方で、日系人<sup>(5)</sup>や

(1) 総務省統計局『労働力調査年報 平成18年』p.286。

(2) 厚生労働省 HP < <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/07/dl/h0727-2a.pdf> > なお、インターネット情報は以下、いずれも平成19年9月28日現在である。

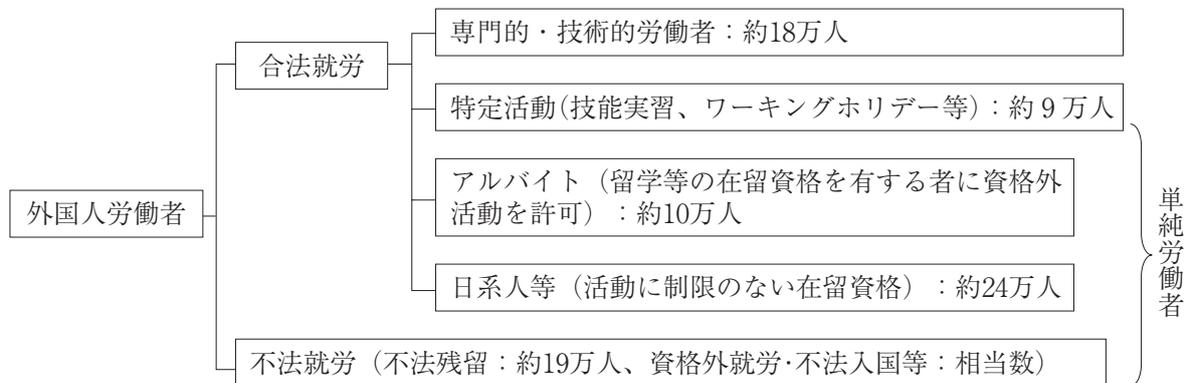
(3) 『雇用対策基本計画第9次』大蔵省印刷局、2000、pp.65-66。

(4) 就労が認められる、「投資・経営」、「医療」、「技術」、「企業内転勤」など16種類の在留資格によって就労している外国人を指す。

技能実習生、留学生など、多くの単純労働者が存在する。厚生労働省の推計によれば、日本の平成17年の外国人労働者総数は約80万人だが、専門的・技術的労働者は約18万人に過ぎず、日系人等約24万人、留学生等のアルバイト約10万人、技能実習生等約9万人のほか、不法就労者約19万人が、単純労働に従事しているとされる（図1参照）<sup>(6)</sup>。

なし崩し的に単純労働者が増加し、政府の方針と実態に乖離が生じている現状は、政府の「バックドア政策」（裏口からの受入れ）と指摘されている<sup>(7)</sup>。それが顕著に表れているのが、外国人研修・技能実習制度及び外国人留学生制度である。両制度とも、日本で技術、技能、知識を学び、帰国後にそれを母国に還元する目的を持つ。しかし、劣悪な労働環境で単純労働に従事する研修・実習生や、不法就労目的で入国する留学生など、制度の趣旨に反した事例が多数明らかになっている。外国人労働政策の論議が活発化するなか、研修・実習制度及び留学生制度についての様々な改革案が呈示されている。本稿は、両制度の現状、問題点を明らかにし、改革の方向性をまとめたものである。

図1 日本の外国人労働者数（平成17年）



(出典) 法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑 第77集 2007年版』旬報社,2007,p.131. より作成。これによれば人数の元データは、法務省入国管理局の資料に基づき厚生労働省が推計した数である。

\* その他、労働者の身分ではない「研修生」が約8万3千人（平成17年に「研修」の在留資格により新規入国した外国人）いる。

## I 外国人研修・技能実習制度

### 1 制度の変遷

外国人研修生の受入れは、日本の経済が国際化し、多くの企業が外国に進出するようになった昭和40年代頃からと言われる<sup>(8)</sup>。外国に進出した日系企業が、現地法人や合弁会社、取引関係のある企業の現地社員を日本に呼び、関連する技術や技能、知識を国内の職場で習得させるという形態であった。そして、日本で学んだ社員は、現地の会社で、習得した技術を発揮して活躍することが期待された。当初は、外国人研修生に該当する在留資格は存在せず、法務大臣が特に在留を認める「特定の在留資格」の枠組みで入国が許可されていた<sup>(9)</sup>。研修生の増加を

(5) 日系人は「定住者」、「日本人の配偶者等」という、身分又は地位に基づく在留資格で日本に在留しており、国内の活動に制限はないため、自由に就労できる。

(6) 法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑 2007年版』旬報社, 2007, p.131.

(7) 梶田孝道「日本の外国人労働者政策 政策意図と現実の乖離という視点から」梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』東京大学出版会, 2002, pp.29-32.

(8) 法務省入国管理局『出入国管理 平成10年版』p.70.

受けて、昭和56年の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）改正により、同法第4条第1項第6号の2として、「研修」の在留資格が創設された。同項第6号の在留資格は「留学」であり、当時、外国人研修生は留学生の一形態として位置づけられていた。こうして研修生の受入れ実績を積み重ねるなか、産業界からの要請に応え、適正な受入れ体制を整備するため、平成元年の入管法改正で、「研修」が独立した在留資格となり、平成2年5月の法務省令により基準が定められた。

その後も、経済団体や中小企業からの要望を受けて、制度は拡充されてきた。まず、中小企業のなかにも研修生の受入れを希望する声があり、平成2年8月に法務省告示を定め、研修制度を改正した。この改正により、従前の企業単独型の受入れに加えて、団体監理型受入れ、すなわち、海外企業との関係がない中小企業でも、事業協同組合や商工会議所などの中小企業団体を通じた研修生受入れが可能となった。平成3年、研修制度の適切な運営と支援に当たするため、法務、外務、通産、労働、建設の5省共管の財団法人として、国際研修協力機構（Japan International Training Cooperation Organization, 以下 JITCO という。）が設立された。平成5年には、研修により修得した技術、技能、知識を、労働者としてさらに実践的に訓練するため、新たに外国人技能実習制度が創設された<sup>(10)</sup>。これは、平成3年12月の臨時行政改革推進審議会の「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」<sup>(11)</sup>等を踏まえたものである。対象職種は、公的に評価でき、研修生送出国のニーズに合致するものに限られる。これに併せて、実習生の技能評価のため、技能検定の基礎1級及び基礎2級が創設された。技能実習制度により、外国人は労働者として賃金を得て働くこととなり、研修・実習を合わせ最大2年間滞在が可能となった。その後、最大2年間の滞在を、3年間に延長することが、平成9年3月に再改定された規制緩和推進計画に盛り込まれ、同年4月の法務省告示第106号（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の一部改正）及び労働省の「技能実習制度推進事業運営基本方針」の改正により、実施された。また、創設当初、技能実習制度の対象職種は17種類であったが、順次拡大され、平成19年9月時点で、62職種となっている。

これまでの制度変遷について、濱口桂一郎政策研究大学院教授は、単純労働力の導入を行わないという一線を維持し、労働力需要に対応するという、政策的によく工夫されたものであるが、本来は外国人労働者に関する基本法を制定して、諸問題への対応を規定すべきであった、と評している<sup>(12)</sup>。また、制度拡大の結果として、単純労働者の受入れがなし崩し的に進んだという指摘もなされている<sup>(13)</sup>。

(9) 法務省入国管理局『出入国管理 昭和50年度版』p.39.

(10) 技能実習制度は、JITCO に対する予算措置及び法務省告示により運営することとし、法令に基づく制度とされなかった。これは、「日本への外国人の流出入の動向、制度の今後の利用動向等に不確定な面があることを勘案して、当初から法律による恒久的な制度として創設するのではなく、既存の政策手段により対応することとした」ためとされる。（伊藤欣士『技能実習制度』労働行政研究所、1994、p.222.）

(11) 答申のなかで、「開発途上国から来日する外国人が、一定の条件の下に日本人と同様の待遇を受けつつ帰国後は本人の就業及び母国の経済社会開発に役立つ技能を修得できる制度（技能実習制度（仮称））を創設すべきである」、と提言した。なお、制度創設に当たり、「労働力の不足を補うという観点ではなく、国際貢献、国際協力の視点に立つ必要がある」、としている。（臨時行政改革推進審議会『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申』1991、p.7.）

(12) 濱口桂一郎「外国人労働者の法政策」『季刊労働法』218号、2007.秋、p.201.

(13) 桑原靖夫「岐路に立つ外国人労働者政策」『都市問題』98巻3号、2007.3、p.61.

## 2 制度の概要

### (1) 研修制度

外国人研修生の在留資格である「研修」は、「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動」を行うことができる（入管法別表第一の四）。そして、出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令（平成2年法務省令第16号）で、①修得しようとする技術、技能又は知識が同一作業の反復のみによって修得できるものではないこと、②18歳以上で、研修終了後母国で修得した技術等を活かせる業務に就く予定があること、③母国での修得が不可能又は困難な技術等を修得しようとする事、④5年以上の経験を有する研修指導員の下に行われること、が定められている。研修生の新規受入れ人数については、企業単独型受入れの場合、常勤職員の5%までとなっている。団体監理型受入れは、受入れ枠が緩和されており、3～50人以下の企業では、毎年3人まで新規受入れを行うことができる。この緩和策により、例えば、従業員が3人いる企業において、研修生・実習生合わせて3年間で9人まで受け入れることが可能である。受入れ機関は、研修計画の作成・履行、研修指導員や生活指導員の配置、研修生のための宿泊施設の整備などの責務を負う。

研修は、非実務研修と実務研修に分かれている。非実務研修は、産業・職業の基礎知識や、安全衛生、日本語、生活環境・文化などの教育を行う。実務研修は、生産活動に従事したり、販売やサービス業務に携わりながら、技術、技能、知識を修得する。原則として、研修期間全体のうち、非実務研修期間が3分の1以上を占めなければならない<sup>(14)</sup>。外国人研修生は労働者には当たらず、報酬を受ける活動が禁止されており、原則として労働法規も適用されない。ただし、事業主は、生活実費としての研修手当を支払う。平成17年の平均の研修手当月額は65,979円となっており、受入れ形態別にみると、企業単独型受入れは82,684円、団体監理型受入れは63,423円となっている<sup>(15)</sup>。

### (2) 技能実習制度

技能実習制度は、研修を修了した研修生に、雇用関係の下でより実践的な技術、技能等を習得してもらうため、平成5年4月に創設された。研修生が、技能実習に移行するためには、技能実習を実施できる職種の研修を修了し、技能検定基礎2級相当レベルの試験に合格しなければならない<sup>(16)</sup>。入国管理局に在留状況が良好と認められ、技能実習計画が適正なものとJITCOに認定された後に、移行が認められる。在留資格は、「研修」から、「特定活動」（入管法別表第一の五）に変更になる。実習期間は2年以内で、1年以内の研修期間と通算すると、合わせて最大3年間である。実習生は、労働基準法上の「労働者」に該当するため、労働関係法令、労働・社会保険関係法令が適用される（表1参照）。

(14) 法務大臣の告示により、実務研修を4か月以上行う場合や、送出国で一定の非実務研修が行われる場合は、非実務研修の割合が減らされる。

(15) JITCO『JITCO白書 2006年版』p.18.

(16) 2005年度の技能実習移行のための評価試験受験者数は39,603人で、合格確定者数は39,512人となっている。（同上、p.33.）

表1 研修・技能実習制度比較表

	研修生	技能実習生
対象業務・職種の範囲	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復でない業務	技能検定等の対象となる62業種114作業
修得技能水準の目標	技能検定基礎2級（1年研修の場合）	技能検定3級（2年実習の場合）
該当在留資格	研修	特定活動
労働者性の有無	労働者性はなし	労働者として取扱われる
時間外・休日労働	行うことができない	行うことができる
保護措置	入管法令に基づく保護を行う	入管法令及び労働法令に基づく保護を行う
受入れ機関による生活保障措置	生活実費としての研修手当	労働の対価としての賃金
傷害・疾病への保険措置	民間保険への加入が義務づけられている	国の社会保険・労働保険が強制適用される

(出典) JITCO 『JITCO 総合パンフレット』2006,p.14. により作成。<<http://www.jitco.or.jp/pdf/JITCOpamphlet.pdf>>

また、受入れ企業は、日本人と同等額以上の報酬を実習生に支払わなければならない。平成17年の、手当等を含む実習生への平均支払賃金月額、女性実習生が14.4万円、男性実習生が18.8万円、全体では16.4万円となっている<sup>(17)</sup>。技能実習終了時の到達目標として、技能検定3級レベルが設定されているが、受験は義務づけられていない。受験を奨励するため、JITCOでは合格者に報奨金を支給しているが、平成17年度の技能検定3級レベル試験受験率は、0.75%にとどまっている<sup>(18)</sup>。

### (3) JITCO の役割

先述した通り、研修・実習制度の適正かつ円滑な運営のため、平成3年にJITCOが設立された。国内の受入れ機関及び外国の送出機関に対し、支援や助言、指導を行うとともに、研修生・実習生の相談に応え、法的権利を保障する役割を担っている。平成17年に「研修」の在留資格により新規入国した約8万3,000人のうち、68.5%に当たる約5万7,000人がJITCOの支援を受けて入国した<sup>(19)</sup>。

具体的な業務として、受入れ機関に対する受入れ相談や技能実習を予定する研修生の紹介、入国手続支援、技能実習への移行の受付・評価・支援、日本語習得支援のための日本語作文コンクール開催、実習修了後の技能実習修了認定証の交付、関連教材・出版物の提供などがある。平成16年度から、研修・実習制度の成果向上促進を目的として、成果事例集を刊行しているほか、平成18年3月には、中国及びフィリピンの帰国生の成果事例集を発行し、フォローアップに努めている。また、労災保険等が適用されない研修生は、保険加入が義務づけられているが、JITCOを保険契約者として、外国人研修生総合保険を提供している。受入れ機関への巡回指導も行い、研修生の処遇条件、実習生の労働条件や、研修計画・実習計画書に沿った活動が行われているかなどをチェックしている。ただし、巡回指導は事前に相手企業に連絡され、調査項目も決まっているため、企業が違法行為を隠蔽する事例も少なくないという指摘もある<sup>(20)</sup>。研修生の受入れ団体・企業が支払う賛助会費が、JITCOの主な収入源となっているため、厳

(17) 同上, p.31.

(18) 「研修・技能実習制度研究会第4回資料1-1」厚生労働省HP <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/11/dl/s1130-14a1.pdf>>

(19) ほかに、JICA等による国の受入れが約1万4,000人（16.8%）、JITCO支援によらないその他の民間受入れが約1万2,000人（14.7%）となっている。（JITCO前掲注（15）、p.5）

(20) 「外国人実習昨年度巡回指導 違反7397件氷山の一角」『朝日新聞』2007.9.6.

しい指導が難しいのではないかと懸念する声もある<sup>(21)</sup>。

### 3 制度の現状及び問題点

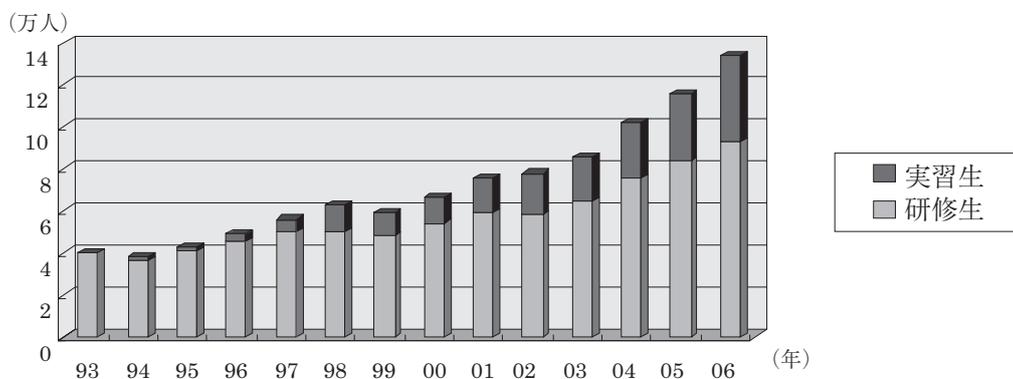
#### (1) 外国人研修・実習生の現状

外国人研修・実習生は、増加傾向にある（図2参照）。「研修」が独立した在留資格となった平成2年は、「研修」の在留資格による新規入国者数は37,566人だったが、平成18年には約9万3,000人に達している<sup>(22)</sup>。また、研修から技能実習への移行者数は、技能実習制度が始まった平成5年に160人に過ぎなかったが、平成10年に約1万3,000人と1万人を突破し、平成18年には約4万1,000人となった<sup>(23)</sup>。

研修制度は実施主体により、政府や JICA 等の政府関係機関が行う研修、企業単独型研修、団体監理型研修の3つに分けられる。この中で、平成2年の制度改正により認められた団体監理型研修の受入れが数、比率とも増加している。平成18年に、JITCO の支援により受け入れた68,304人の研修生のうち、団体監理型受入れは60,789人と、研修生全体の約9割を占めている<sup>(24)</sup>。中小企業が積極的に研修・実習生を受け入れていることがうかがえる。

研修生の国籍別では、中国がおよそ3分の2を占めており<sup>(25)</sup>、その他はインドネシア、フィリピン、ベトナム、タイといった東南アジア諸国が多い。職種別では、繊維・衣服関係、食料品製造業、輸送用機械器具製造業などが上位を占める<sup>(26)</sup>。また、都道府県別にみると、愛知県（機械・金属等）、茨城県（農業等）、岐阜県（繊維・衣服等）が多い<sup>(27)</sup>。職種、地域によっては、研修・実習生による労働力がなければ成り立たないとも言われている<sup>(28)</sup>。

図2 研修・技能実習生の推移



（出典）法務省『出入国管理統計年報』各年及び厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf>〉により作成。

研修生数は、在留資格「研修」の新規入国者数。実習生数は、研修から技能実習への移行者数。

(21) 「外国人研修制度 支援財団「収入」12億円 受け入れ2万社が賛助会費」『毎日新聞』2007.6.1

(22) 法務省『出入国管理統計年報 平成2年』p.49；法務省『出入国管理統計年報 平成18年』p.53。

(23) 「研修・技能実習制度研究会中間報告」p.3, 厚生労働省 HP 〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf>〉

(24) 「研修・技能実習に関する JITCO 業務統計：JITCO 支援研修生」JITCO HP 〈<http://www.jitco.or.jp/statistic/statistics-trainee.pdf>〉

(25) 平成18年の「研修」による新規入国者数9万2,846人のうち、中国人は6万1,963人となっている。（「出入国者数 年別（詳細）平成18年」法務省入国管理局 HP 〈<http://www.moj.go.jp/PRESS/070518-1.pdf>〉）

(26) 2005年 JITCO 支援の研修生受入れの24.3%が「衣服・その他の繊維製品製造業」、14.9%が「食料品製造業」、8.4%が「輸送用機械器具製造業」となっている。（JITCO 前掲注（15），p.12）

(27) 同上，p.148。

(28) 「重み増す外国人労働 受容へ問われる覚悟」『朝日新聞』2005.8.21.：「豊かさ求め働き手循環 日本漁業支える研修生」『朝日新聞』2005.12.1.：「北関東・畑作経営における外国人労働力の導入」『農村と都市をむすぶ』660号，2006.10, pp.5-9。

## (2) 制度が直面している問題

「研修」が独立した在留資格になる以前の1960年代から、研修生を単純労働者として働かせる事例が新聞記事等で指摘されていた<sup>(29)</sup>。日本経営者団体連盟（「日経連」：当時）も、昭和45年の報告書『技能労働力不足の現状と対策の方向』のなかで、研修生が単純労働に従事していることを認めている<sup>(30)</sup>。昭和63年から平成元年にかけて、法務省入国管理局は、問題があるのではないかと思われる企業40社（研修生547人）について実態調査を行った<sup>(31)</sup>。その結果、調査対象企業の半数を超える23社が学科研修を実施していなかった。また、研修生を実際には労働者として就労させていた、またはその疑いがある企業が多数を占めた。当時、筑波大学助教教授であった駒井洋氏（現在は中京女子大学教授）は、この調査に関連して、研修制度を、労働者確保の方法として活用する会社があり、なかには劣悪な労働条件で働かせる事例もあることから、「現段階ではもっとも問題をはらんでいる入国カテゴリーである。」と批判した<sup>(32)</sup>。平成12年に発覚したKSD事件では、単純労働力確保のため、中小企業団体が、制度の拡充や技能実習期間の延長を、政治家に働きかけていたことが明らかになった。現在も、多くの企業が、研修・実習生を労働力の確保のために、単純労働に従事させている。厚生労働省の研修・技能実習制度研究会によるヒアリング調査では、11団体中6団体、22企業中11社が、技能実習生の受入れ理由に「人手不足への対応」を挙げている<sup>(33)</sup>。

また、過酷な労働状況や、人権侵害に関する問題が新聞報道等で明るみになっている。代表的な事例として、①禁止されている研修生の残業、②職場離脱を防ぐための強制貯蓄やパスポート取上げ、③実習生の最低賃金以下での不当な低賃金労働、④本来の受入先と異なる企業に研修・実習生が派遣される「名義貸し」、⑤監禁、暴力やセクシャルハラスメント等の人権侵害、などが挙げられる。アメリカ国務省が2007年6月に発表した世界の人身売買の実態に関する報告書の中でも、研修・実習制度による強制労働が取り上げられている<sup>(34)</sup>。残業代不払いなど労働関係の法令違反で労働基準監督署が平成18年に指導した事業場数は1,209か所に上り、過去最多となった<sup>(35)</sup>。また、法務省による不正行為認定件数は、平成15年の92件から、平成16年210件、平成17年180件、平成18年229件と、増加傾向にある<sup>(36)</sup>。

問題は、相手国の送出国機関や研修・実習生に起因することもある。例えば、送出国機関が、多額の保証金を出国前に研修生から徴収しているケース、制度の説明が不十分なまま研修生を送り出す、といった事例が挙げられる。そして、研修・実習生は、保証金支払いのための借金返済や、家計のための出稼ぎ意識から、制度に反する形での積極的な就労を希望したり、失踪・逃亡、不法就労に及ぶこともある。平成18年8月、千葉県木更津市の養豚場で、研修生の中国人が、研修受入れ仲介者を殺害した事件があった。容疑者の研修生は、研修生としての待遇に不満を持ったため犯行に及んでいるが、これは、来日前の送出国機関の説明と実際の制度の乖離

(29) 1960年代後半から1970年代前半にかけての研修生の問題点については、落合英秋『アジア人労働力輸入』現代評論社、1974. に詳しい。

(30) 同上、p.254.

(31) 「資料 外国人研修実施企業実態調査」『労政時報』2943号、1989.9.22、pp.51-55.

(32) 駒井洋「低賃金労働力としての技術研修生」『エコノミスト』2864号、1989.9.26、pp.62-67.

(33) 前掲注（18）

(34) U.S. Department of State, "Trafficking in Persons Report 2007" <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82806.htm>>

(35) 「外国人実習06年の法令違反 労基署、最多1209カ所指導」『朝日新聞』2007.7.3.

(36) 「「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ」p.5, 経済産業省 HP <<http://www.meti.go.jp/press/20070514005/gaikokujinkenshu-torimatome.pdf>>

が原因とされている<sup>(37)</sup>。研修・実習生の失踪者の割合は、平成13年から平成17年の5年間を見ると、研修生が0.7%~1.2%、実習生が1.7%~3.8%の間で推移している<sup>(38)</sup>。

これらの問題は、現行制度に起因する点もある。まず、研修生は労働者に当たらず、原則として労働法規も適用されないが、実務研修は労働との区別が難しい。その結果、研修生の保護体制が十分に確保されないケースが生じている。研修・実習生の受入れ適正化は、JITCO、労働基準監督機関、出入国管理局が行っているが、問題に十分対処し切れていない面もある。相互の連携を強化し、チェック体制を強化することが求められる。悪質なブローカーは、送出機関との直接のつながりを持たない団体監理型受入れで介入の余地が生じることもあり、問題の多くは、団体監理型受入れ企業で発生している。法務省入国管理局が認定した、平成15~17年の企業の不正行為482件のうち、470件（98%）は団体監理型が占めている<sup>(39)</sup>。また、失踪者の割合は企業単独型1.5%に対し、団体監理型4.0%となっている<sup>(40)</sup>。新たに入国する研修生の9割近くが団体監理型受入れという現状では、団体監理型受入れの見直しは、制度改革の重要な焦点のひとつになる。

## 4 改革の論点

### (1) 改革の方向性

様々な問題を抱える研修・実習制度であるが、今後どのような改革をすべきなのであろうか。現行制度を廃止するというのもひとつの案であるが、労働力として研修・実習生に依存した産業もあるなかで、現実には難航が予想される。中小企業経営者や、送出国側には、現行制度が研修・実習生の母国への技術貢献に役立っているという意見もある<sup>(41)</sup>。

現行制度を改革する場合、大きく2つの方向性が考えられる。ひとつは、現行制度の枠組みのなかで規制・指導を強化し、制度の実効性を高めるものである。この立場から、依光正哲埼玉工業大学人間社会学部教授は、現行制度を、建前としての「研修」と本音としての「労働」が微妙なバランスを保って成立していると捉え、3年間で研修・実習生を帰国させることに成功していることを評価している<sup>(42)</sup>。ドイツなど諸外国は、ローテーション方式が機能せず、外国人単純労働者の滞在長期化、定住化が進んだ。制度目的とは別に、3年間でほぼ全ての研修・実習生が帰国している点では、外国人労働者のローテーション方式が機能しているとも考えることもできる。

改革のもうひとつの方向は、労働者として正面から受入れを認めるものである。井口泰関西学院大学経済学部教授は、現在の日本政府の方針を、制度の建前にこだわり、生産力としての役割を軽視する結果になっていると批判する<sup>(43)</sup>。井口教授は、日本でアジアの人材を開発し、必要な人材の段階的な定住・永住を補償する、「人材開発・還流戦略」を提案している。研修・

(37) 「外国人研修生借金漬け? 来日に多額の保証・手数料」『朝日新聞』2007.6.24.

(38) 「研修・技能実習制度研究会第1回資料1」p.39, 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/10/dl/s1018-8a.pdf>>

(39) 前掲注(23), p.7.

(40) 同上.

(41) 河村勲「耕論：外国人研修生受け入れ 中小企業には貴重な戦力」『朝日新聞』2007.6.17.; 筆者は、2006年11月、東南アジア諸国における外国人労働者政策の現地調査で、研修・実習制度のフィリピン側窓口である労働雇用省技術教育技能開発庁を訪問した。Deputy Director General の Jantiago M. Yabut 氏は、一部悪質な企業があるものの、技術・技能移転に効果が見られるなど、フィリピン側にメリットがあると語っていた。

(42) 依光正哲「闘論：外国人研修の存廃「外部評価」で適正化を」『毎日新聞』2007.6.18.

(43) 井口泰「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望(上)」『国際人流』240号, 2007.5.p.14-16.

実習制度については、実務研修期間が半分を超える研修生には、就労目的の在留資格を付与し、労働基準法上の労働者と認めるほか、研修生の法遵守と言語・技能習得のモチベーションを高めるため、一定の日本語能力や技能水準を条件に、正規労働者として再来日することも検討すべきと主張している<sup>(44)</sup>。また、坂中英徳元東京入国管理局長は、制度の目的を「国際技術移転型」から「国内人材確保型」に転換することを提案している<sup>(45)</sup>。すなわち、人材育成機能を強化し、研修後、外国人と企業の希望が一致すれば、就労とともに、安定した法的地位を与え、定住も認めるものである。田中宏龍谷大学教授も、真正面から単純労働者の受入れを認め、定住も視野に入れた抜本的な制度改革をすべきと主張している<sup>(46)</sup>。

## (2) 改革案の比較

様々な機関が外国人労働者問題及び研修・実習制度について検討を行い、制度に関する提言が相次いでいる(表2参照)。自由民主党の外国人労働者等特別委員会「外国人労働者に関する方針について」<sup>(47)</sup>(平成18年7月:表2-1)、法務副大臣プロジェクトチームの「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」報告書<sup>(48)</sup>(平成18年9月:表2-2)、日本経済団体連合会(以下、「日本経団連」とする。)の「外国人材受入問題に関する第二次提言」<sup>(49)</sup>(平成19年3月:表2-5)は、外国人労働者問題のひとつとして、研修・実習制度についても提言を行っている。全日本金属産業労働組合協議会(IMF-JC)、日本労働組合総連合会(連合)も独自の見解(表2-4、2-6)を発表した<sup>(50)</sup>。規制改革・民間開放推進会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」<sup>(51)</sup>(平成18年12月:表2-3)では、実務研修中の研修生の保護のあり方について、遅くとも平成21年度通常国会までに関連法案を提出するなど、必要な措置を取るよう求めている。平成19年5月には、厚生労働省研修・技能実習制度研究会の中間報告(表2-7)<sup>(52)</sup>、経済産業省外国人研修・技能実習制度に関する研究会の報告書(表2-8)<sup>(53)</sup>、法務大臣の私案(表2-9)<sup>(54)</sup>と、研修・技能実習制度に焦点を当てた改革案が相次いで発表された。これらの改革案を受けて、日本経団連は、「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」<sup>(55)</sup>(平成19年9月:表2-10)を発表した。その他、内閣府の経済財政諮問会議労働市場改革専門委員会も、「労働市場改革専門調査会第2次報告」<sup>(56)</sup>(平成19年9月:表2-11)で、研修・実習制度を含めた外

(44) 井口泰「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望(下)」『国際人流』241号、2007.6.p.21.

(45) 坂中英徳「外国人実習生 正社員で雇用 定住促進」『読売新聞』2007.3.14.

(46) 田中宏「耕論：外国人研修生受け入れ 官邸主導で抜本的な検討を」『朝日新聞』2007.6.17.

(47) 自由民主党 HP <<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/pdf/seisaku-023.pdf>>

(48) 法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf>>

(49) 日本経済団体連合会 HP <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf>>

(50) 連合は平成19年3月9日の中央執行委員会で「新たな外国人研修・技能実習制度の追加政策」を確認した。<<http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/gaikokujin/seisaku.html>> IMF-JCは、「外国人労働者受け入れの新たな問題に関する考え方」(平成18年4月)<<http://www.imf-jc.or.jp/activity/monodukuri/gaikokujin/200604.pdf>>及び「ものづくり現場の技能者としての外国人労働者受け入れ問題に対する考え方」(平成18年12月)<<http://www.imf-jc.or.jp/activity/monodukuri/gaikokujin/gaikokujin061221.pdf>>で研修・実習制度改革に言及している。

(51) <[http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item\\_1225\\_04.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf)>

(52) 前掲注(23)

(53) 前掲注(36)

(54) 「外国人労働者受入れに関する検討の指示について(法務大臣私案)」経済財政諮問会議 HP <<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/09/item4.pdf>>

(55) 日本経団連 HP <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf>>

(56) 経済財政諮問会議 HP <<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/13/item1.pdf>>

表2 外国人研修・技能実習制度に関する近年の提言等

		提言等	主な内容
1	2006.7	自由民主党 「外国人労働者に関する方針について」	<ul style="list-style-type: none"> <li>不正防止のため、受入れ組合や受入れ企業に対するチェック体制を強化する。</li> <li>JITCO の役割を再構築し、管理・指導業務等に集中できるようにする。</li> <li>高度な技能修得のため、2年間の再実習制度を創設する。</li> </ul>
2	2006.9	法務副大臣プロジェクト チーム 「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」	<ul style="list-style-type: none"> <li>「特定技能労働者」受入れ制度を創設し、一定の要件の下、現在専門的、技術的と評価されていない分野にも、外国人労働者受入れを認める。</li> <li>団体監理型受入れは廃止し、「特定技能労働者」受入れ制度に基づき外国人労働者を受け入れる。</li> </ul>
3	2006.12	規制改革・民間開放推進会議 「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」	<ul style="list-style-type: none"> <li>実務研修中の法的保護を図るため必要な措置を講ずる。</li> <li>技能実習生の法的地位を安定させるため、技能実習に係る在留資格を整備する。</li> <li>法令以外の規定に基づく規制等を見直す。</li> </ul>
4	2006.12	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け入れ問題に対する考え方」	<ul style="list-style-type: none"> <li>団体監理型の研修生受入れ枠を厳格化し、企業単独型と同様にする。</li> <li>研修生が実務研修に入った場合、労働者と位置づけ、労働法、社会保障制度の適用対象とする。</li> <li>技能実習修了時技能検定3級受験を義務づける。</li> <li>高度な技能修得を目指す修了者に対する再実習を、企業単独型受入れのみ認める。</li> </ul>
5	2007.3	日本経済団体連合会 (日本経団連) 「外国人材受入問題に関する第二次提言」	<ul style="list-style-type: none"> <li>不正行為を行った受入れ機関への罰則を強化するとともに、研修・実習生に不適切な在留実態が認められる場合、期限前に帰国させる制度を導入する。</li> <li>一定水準の日本語能力や技能を満たす者に、一時帰国後、2年間の再実習を認める。</li> <li>業種によっては、技能実習修了を条件に「技能」の在留資格付与を検討する。</li> </ul>
6	2007.3	日本労働組合総連合会 (連合) 「新たな外国人研修・技能実習制度の追加政策」	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本で習得した技術、技能の帰国後の活用状況を PDCA サイクルで検証する。</li> <li>技能実習期間の延長は認めない</li> <li>研修生受入れ枠は、受入れ企業常勤職員の5%とする。</li> </ul>
7	2007.5	厚生労働省 「研修・技能実習制度研究会中間報告」	<ul style="list-style-type: none"> <li>研修制度を廃止、実習制度に一本化する。最初から雇用関係のもとで3年間の実習とし、労働関係法令の適用を図る。</li> <li>技能実習の実効性確保のため、実習修了時の技能検定3級レベルの評価を義務づける。</li> <li>ガイドラインの設定等により、日本人との同等報酬要件の実効性を確保する。</li> <li>企業単独型受入れに限り、実習3年を修了し、一時帰国後、最長2年間の再実習を認める。</li> <li>ブローカー対策等のため、不正行為を行った企業に対する罰則を強化する。</li> <li>巡回指導の強化など、JITCO のチェック機能を強化する。</li> </ul>
8	2007.5	経済産業省 「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ	<ul style="list-style-type: none"> <li>研修1年と実習2年の枠組みは維持し、制度趣旨の徹底や指導強化、罰則強化により研修・実習生の保護を図る。</li> <li>技能実習修了時に、技能検定3級受験等、技能評価を義務づける。</li> <li>産業実態に合った職種設定の在り方を検討するとともに、新たな職種等の追加、見直しをする。</li> <li>優秀で意欲ある者に、一時帰国後、2年程度の再実習を認める「高度技能実習制度」を導入する。</li> <li>受入れ企業の審査、評価を行う機関を創設し、新設機関に優良と認められた企業は、企業規模を問わず高度技能実習を実施できる。</li> <li>JITCO の指導部門を強化し、巡回指導の充実を図る。</li> </ul>
9	2007.5	法務大臣 「外国人労働者受入れに関する検討の指示について」	<ul style="list-style-type: none"> <li>労働力確保の観点から「短期外国人就労制度」を創設し、単純労働者を受け入れる</li> <li>技能実習制度は廃止し、研修制度も見直しをする。</li> <li>外国人の就労期間は3年間とし、再就労は認めない。</li> </ul>
10	2007.9	日本経済団体連合会 (日本経団連) 「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」	<ul style="list-style-type: none"> <li>研修1年の期間を限定せず、一定の技能レベルに達した時点で実習に移行できるようにする。</li> <li>研修・実習期間修了後、団体監理型受入れを含め、優良認定を受けた機関に再技能実習制度を認める。</li> <li>再技能実習修了者への、「技能」の在留資格付与を早急に検討すべきである。</li> </ul>
11	2007.9	経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会 「労働市場改革専門調査会第2次報告」	<ul style="list-style-type: none"> <li>研修と実習を合わせた在留資格「技能実習」を新設し、実務研修を労働と位置づける。</li> <li>研修・実習を修了し、一定レベルに達した者に、一時帰国後、2年間の再実習を認める、「高度技能実習制度」を導入する。主に企業単独型が対象だが、優良企業であれば団体監理型も検討すべきである。</li> <li>対象職種を、看護、介護、家事などのサービス業に広げるなど、弾力的な見直しをする。</li> </ul>

(出典) 各提言等を参照して筆者作成。2007年9月28日までの情報をもとにしている。

国人労働者問題を検討している。

以上挙げた改革案は、制度を抜本的に変えるのか、部分的な見直しをするのか、大きく2つに分かれる。抜本的な改革案としては、現行の研修・技能実習制度を廃止・縮小し、単純労働者の受入れまたは就労の在留資格の大幅緩和による受入れの拡大を図り、研修・実習生に代わる労働力を確保するものである。制度の理念を根本から改めるものであり、法務副大臣プロジェクトチーム案（表2-2）及び法務大臣私案（表2-9）で提案されている。この場合、メリット、デメリットを含め、様々な影響が予想される。長期滞在、定住の可能性、受入れ業種、人数、労働市場への影響など、幅広く議論を深める必要があるだろう。JITCOの機能強化などによるチェック体制の充実、不正行為に対する罰則の強化については、各案とも足並みをそろえている。

現行制度の部分的見直しをする場合、論点は2点考えられる。まず、1年の研修期間中の研修生をどのように保護すべきか。厚生労働省案（表2-7）やIMF-JC案（表2-4）は、実務研修も含まれていることから、研修期間中も、研修生ではなく労働者として扱うべきと主張している。メリットとして、最初から労働法の適用を受けるため、劣悪な労働条件の回避、残業代の支払いなど、研修生の保護体制の強化が期待できる点がある。この案について、研修生の立場を維持する経済産業省案（表2-8）は、技能移転による国際貢献という制度趣旨が弱まり、企業側の体系的な技能教育や生活指導、日本語教育の意欲減退につながるおそれがある、と指摘している。日本経団連（表2-10）は、研修を1年と固定せず、一定の技能レベルに達した研修生は、いつでも実習生に移行できるようにすることを提案する。研修生の早期技能実習移行を促し、労働法が適用される実習期間を長くすることで、法的保護の強化につながるとしている。

もうひとつの焦点は、3年間の研修・実習期間修了後の再実習制度創設の是非である。日本経団連（表2-10）は、日本語能力や技能が一定レベルに達していること、3年間の研修・実習修了後の一時帰国を条件に、2年間の再実習制度を創設することを求めている。連合（表2-6）が反対しているほかは、厚生労働省案（表2-7）、経済産業省案（表2-8）など、他の改革案も、実習生の技能や日本語能力を条件に、再実習制度の創設を提言している。ただし、厚生労働省案は、企業単独型受入れに限定している。団体監理型受入れは、不正行為や失踪率の割合が高いこと、内外のブローカーが介在し、あっせん経路が不明確、など、問題が多いことを踏まえたものである。団体監理型受入れが制限された場合、多くの中小企業は再実習制度を活用することが困難になる。一方、経済産業省案は、多様な仕事を柔軟にこなすことが求められること、個人の仕事が成果に直結していることを肌で感じ、経営感覚を持つことが可能であるなど、中小企業による研修・実習の長所を挙げ、中小企業に配慮した再実習制度を提案している。

## II 外国人留学生

### 1 外国人留学生の現状

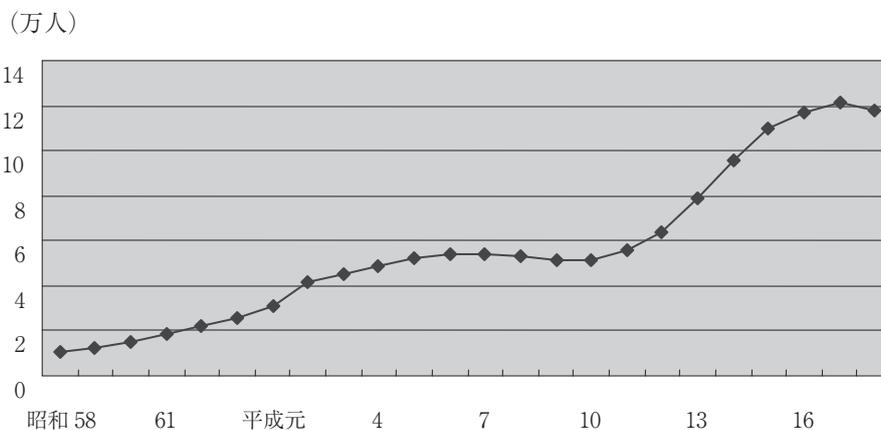
グローバル化が進展するなか、外国人留学生の交流は、教育・研究水準を高め、国家間の相互理解を促し、友好関係を深めるうえで、重要な役割を果たしている。日本は、主にアジア各国から留学生を受け入れ、母国で指導的役割を果たせるよう人材育成を行っている。優秀な留

学生の存在は、大学等の研究水準を引き上げ、学生に刺激を与えるなどの効果をもたらす。一方で、留学を隠れ蓑に、就労目的で来日する者や、失踪、不法就労を行う留学生在が存在するなど、問題点も抱えている。総務省の『留学生の受入れ推進施策に関する政策評価書』（平成17年1月）は、留学生全体の学業成績等、質が低下していること、留学目的である学位を取得できない者や不法残留者が増加していることを指摘している<sup>(57)</sup>。

留学生の受入れ政策として、昭和58年8月の「21世紀への留学生政策に関する提言」、翌年6月の「21世紀への留学生政策の展開について」において、いわゆる「留学生受入れ10万人計画」<sup>(58)</sup>の提言がなされ、政府はその実現を図ってきた。この計画は、外国人留学生在が、諸外国との相互理解の増進や、開発途上国の人材育成に重要な役割を果たしている一方で、欧米諸国に比べ日本の留学生受入数が少ないことから策定された。計画が発表された当時、文部省（当時）の統計によると、外国人留学生は、約1万人にすぎなかった。留学生数は、提言の後、一時の停滞期があるものの、増加傾向にある（図3参照）。平成15年に約11万人となり、計画の10万人を突破し、平成18年には、117,927人となっている。国籍別にみると、中国74,292人（63.0%）、韓国が15,974人（13.5%）となっており、以上の2か国で全体の4分の3以上を占めている。

順調に増加してきた外国人留学生であるが、欧米諸国と比較すると少ない状況に変わりはない。文部科学省によると、諸外国の外国人留学生数は、アメリカ約56万人（2005年）、イギリス約36万人（2005年）、ドイツ約25万人（2005年）、フランス約27万人（2006年）と、いずれも日本を大幅に上回っている<sup>(59)</sup>。また、高等教育機関在学者数に対する留学生受入数割合も、上記4か国が5.5%～24.9%なのに対し、日本は3.3%にとどまる<sup>(60)</sup>。

図3 外国人留学生数の推移



(出典) 日本学生支援機構『留学生受入れの概況（平成18年版）』により作成。< [http://www.jasso.go.jp/statistics/intl\\_student/documents/data06.pdf](http://www.jasso.go.jp/statistics/intl_student/documents/data06.pdf) >

## 2 専門的・技術的労働者候補としての外国人留学生

これまでの産業構造が変化し、付加価値を生み出す知的労働者は、富を生み出す源泉となっ

(57) 総務省『留学生の受入れ推進施策に関する政策評価書』2005, p.38.

(58) 21世紀初頭までに外国人留学生を10万人にする、というもの。計画の内容については、長谷川正明「我が国の留学生政策の動向「留学生受け入れ十万人計画」がもたらしたもの」『レファレンス』578号, 1999.3, pp.8-16. に詳しい。

(59) 文部科学省『我が国の留学生制度の概要 平成19年度』p.4.

(60) 同上

ている。グローバル化の進展もあり、優秀な頭脳を持つ人材の世界的な獲得競争が起きている。優秀な外国人留学生が、卒業後そのまま自国に就職するのは、高度人材を獲得する経路のひとつである。諸外国は、高度人材の卵である優秀な留学生を獲得するため、教育水準の向上や、ビザの取得条件緩和などの施策をとっている<sup>(61)</sup>。ここでは、日本の専門的・技術的労働者受入れの現状を概観するとともに、外国人留学生が専門的・技術的労働者となる可能性についてみることにする。

#### (1) 専門的・技術的労働者の受入れ状況

先述したように、政府の積極的な受入れ方針にもかかわらず、平成17年における専門的・技術的労働者は、外国人労働者約80万人のうち、約18万人にとどまる。その内訳は、「人文知識・国際業務」が約5万5,000人と最も多く、以下、「興行」(約3万6,000人)、「技術」(約2万9,000人)と続く。このうち、「興行」は、風俗産業に就労する外国人女性に多く交付され、問題視されてきた。平成17年3月より入国審査を強化した結果、ここ数年増加傾向にあり、平成16年には約6万5,000人いた「興行」による就労者は、減少に転じた<sup>(62)</sup>。

国際比較でも、日本の高度技能人材に占める外国人の割合は低い。経済協力開発機構(OECD)の統計によると、大学などの高等教育を受けた高度技能人材の外国人比率は、アメリカ15.4%、イギリス18.8%、フランス14.1%、ドイツ4.3%であるのに対し、日本はわずか0.7%に過ぎない<sup>(63)</sup>。日本語によるコミュニケーションの問題、日本企業の雇用慣行や処遇、仕事の進め方などが、外国の高度人材に敬遠される要因として考えられる。文部科学省が、研究者を対象に、日本に外国人研究者が少ない理由を聞いた調査では、「言葉などコミュニケーションの問題」(50.9%)が最も多く、「日本の研究環境(研究資金、研究サポート体制等)が悪い」(36.2%)、「日本で研究したいという外国人研究者が少ない」(29.7%)と続く<sup>(64)</sup>。

#### (2) 専門的・技術的労働者予備軍としての外国人留学生

先進国間で高度人材を奪い合う状況のなか、その予備軍として優秀な外国人留学生を多数受け入れる動きが、世界的に強まっている<sup>(65)</sup>。日本政府も、「日本経済の進路と戦略」<sup>(66)</sup>(平成19年1月25日閣議決定)、「アジア・ゲートウェイ構想」<sup>(67)</sup>(平成19年5月16日策定)において、高度人材の予備軍として外国人留学生の就職に積極的な姿勢を示している。厚生労働省は、公共職業安定所の内部組織として、外国人雇用サービスセンターを東京と大阪に設置している。同センターは、求人情報の集約や学生職業センターとの連携によるマッチング機能の強化、就職ガイダンスの実施等により、留学生の就職を支援している。大阪府や大分県など、自治体によっては、独自にインターンシッププログラムを実施しているところもある。

外国人留学生が日本で就職しようとする場合、在留資格を就労可能なものに変更しなければならない。主に文系学生は「人文知識・国際業務」、理系学生は「技術」の在留資格に変更する。

(61) 「生き残れるか 留学生獲得大競争」『Works』80号, 2007.2・3, p.13.

(62) 「興行」の多数を占めるフィリピン人の発給は、平成18年には約8,700件となり、ピークだった平成16年の約1割に減少した。(「比人歌手減り偽装結婚増! 昨年興行ビザ発給ピーク時の1割に」『東京新聞』2007.2.15, 夕刊.)

(63) OECD “Science, Technology, and Industry Scoreboard 2005” pp.56-57.

(64) 文部科学省「我が国の研究活動の実態に関する調査報告 平成17年度」p.27.

(65) 藤井英彦「外国人の高度人材活用を」『Business & Economic Review』195号, 2007.1, pp.3-5.

(66) 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/070125kettei.pdf>>

(67) 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/asia/kousou.pdf>>

日本で就職するために在留資格を変更する外国人留学生は、ここ数年大きく伸びている（表3参照）。平成18年は8,272人と、前年より約4割増えて過去最高を記録した<sup>(68)</sup>。留学生の就職増加について、法務省入国管理局は、アジアでの事業展開が盛んになり、企業の語学が堪能な留学生を獲得する姿勢が強まったと分析している<sup>(69)</sup>。留学生の側も、日本で就職する意欲が高い。日本学生支援機構が平成17年11月に実施した「私費外国人留学生生活実態調査」<sup>(70)</sup>によると、「日本において就職希望」が56.3%と、「出身国において就職希望」の38.9%、「日本・出身国以外の国において就職希望」の10.0%を上回っている。

企業と留学生の国内就職への積極的な姿勢をみると、就職支援体制を強化することにより、外国人留学生が専門的・技術的労働者の大きな供給源となる可能性がある。日本経団連は、「外国人受け入れ問題に関する提言」<sup>(71)</sup>（平成16年4月）のなかで、「留学生の日本国内での就職は専門的・技術的分野における外国人の活用にとって有効な方策である。」とし、留学生向け就職面接会の開催、インターネットによる情報提供の充実といった就職支援策を提言している。自由民主党外国人労働者等特別委員会は、在学中のインターンシップの拡充や、卒業後の就職活動のために在留期間を1年間延長することを挙げている<sup>(72)</sup>。

表3 留学生等からの就職を目的とする在留資格変更の申請数、許可数の推移

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
申請件数	2,775	2,663	3,071	3,039	4,132	3,600	4,254	5,820	6,788	9,034
許可件数	2,624	2,391	2,989	2,689	3,581	3,209	3,778	5,264	5,878	8,272
許可率	94.6%	89.8%	97.3%	88.5%	86.7%	89.1%	88.8%	90.4%	86.6%	91.6%

（出典）法務省「平成18年における留学生等の日本企業等への就職状況について」p.4. により作成。<<http://www.moj.go.jp/PRESS/070720-1/070720-1.pdf>>

### 3 単純労働に従事する外国人留学生

日本に在留する外国人は、在留資格に許容されていない収益活動を禁止されており、「留学」、「就学」は就労を認められていない。ただし、臨時的または副次的な収益活動を一切禁止するのではなく、入管法第19条第2項に、法務大臣の資格外活動許可を受ければ、就労が可能であることを定めている。資格外活動許可は、本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内で、相当と認められる場合に与えられる。就労する際は、活動時間の上限が定められており（表4参照）、風俗関係業務に従事することは禁止されている。

表4 留学生・就学生の上限就労時間

留学生 （専ら聴講による研究生又は聴講生を除く）	1週につき28時間（教育機関の長期休業期間中は1日8時間）
留学生 （専ら聴講による研究生又は聴講生）	1週につき14時間（教育機関の長期休業期間中は1日8時間）
就学生	1日につき4時間

（出典）山田鎌一・黒木忠正『よくわかる入管法』有斐閣、2006,p.99. により作成。

(68)「プレスリリース（平成19年7月）平成18年における留学生等の日本企業等への就職状況について」法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/PRESS/070720-1/070720-1.pdf>>

(69)「日本で就職の留学生8千人 過去最高」『朝日新聞』2007.8.19.

(70)日本学生支援機構 HP <<http://www.jasso.go.jp/scholarship/documents/ryujichosap00.pdf>>

(71)日本経団連 HP <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/honbun.html#s5>>

(72)前掲注（47）

資格外活動許可を取得して働いている外国人は約11万人おり、かなりの割合を留學生が占めていると思われる。留學生全体の91.6%は私費留學生が占めている<sup>(73)</sup>。私費留學生のアルバイト従事率は84.4%に達しており、アルバイトに従事する理由としては、72.2%が「日本での生活を維持するために必要だから」と回答している<sup>(74)</sup>。学費や生活費をまかなうために、多くの留學生にとってアルバイトの収入は必要不可欠なものとなっている。アルバイトの職種は、「飲食業」(55.0%)が最も多く、以下、「営業・販売」(16.5%)、「語学教師」(8.9%)と続いており、主に単純労働に従事していることがうかがえる。「飲食業」や「営業・販売」で7割以上を占めているが、原因として、大学や日本語学校が大都市に集中していることが考えられる。東京都心部の飲食店やコンビニエンスストアなどでは、楽をして稼ぎたいという風潮のある日本人アルバイトを集めるのが難しく、外国人留學生に依存せざるをえない状況にあるという<sup>(75)</sup>。

単純労働力として一定の役割を果たしている留學生の就労であるが、就労目的で来日する留學生の存在や、その一部が不法就労や犯罪に関わることが問題となっている。平成13年末には、酒田短期大学(平成16年解散)の多数の外国人留學生が、アルバイトのために首都圏に移住していたこと、なかには禁止されている風俗産業に従事している者がいることなどが報道され、社会的注目を集めた。平成19年1月1日現在の不法残留者総数170,839人のうち、「留学」の在留資格からの不法残留者数は7,448人(構成比4.4%)と、「短期滞在」(68.7%)、「興行」(4.8%)に次ぐ割合を占めている<sup>(76)</sup>。

こうした問題に対処するため、留學生の質の向上が望まれる。留學生指導教員へのアンケートによると、留學生の質の向上を図るための方策として、「留學生の日本語能力を向上させる」(37.1%)、「奨学金の給付の対象者数を増加させる」(29.0%)、「国費留學生であっても、留学途中で成績が悪くなればその身分を取り消すなど中途で見直しを行う」(26.8%)、「私費留學生の入学試験を厳しくする」(21.3%)などが挙げられている<sup>(77)</sup>。留學生の学習環境を整えるため、就労時間などの規制を強化することも考えられる。伊藤隆敏東京大学大学院教授は、第1年次のアルバイトを禁止し、学習に専念させることで、就労目的の留學生を排除することを提言している<sup>(78)</sup>。教育機関に対しては、不法残留者を一定程度以上出した場合、その後の受入れを規制するなど、在留管理能力に応じた受入れをすべき、とする意見もある<sup>(79)</sup>。

## おわりに

平成17年の国勢調査によると、日本の人口は1億2776万8,000人と、平成16年の推計人口(補間補正後)に比べ2万2,000人下回り、戦後初めて減少した<sup>(80)</sup>。人口の減少局面という大きな転

(73)「留學生受入れの概況(平成18年版)」日本学生支援機構HP <[http://www.jasso.go.jp/statistics/intl\\_student/documents/data06.pdf](http://www.jasso.go.jp/statistics/intl_student/documents/data06.pdf)>

(74)「平成17年度私費外国人留學生生活実態調査」日本学生支援機構HP <<http://www.jasso.go.jp/scholarship/documents/ryujchosap00.pdf>>

(75)「居酒屋もコンビニも店の柱は留學生」『朝日新聞』2006.8.5,夕刊。

(76)「プレスリリース(平成19年2月)本邦における不法残留者数について」法務省HP <<http://www.moj.go.jp/PRESS/070227-2.pdf>>

(77)総務省前掲注(57), p.46。

(78)「経済財政諮問会議第8回労働市場改革専門調査会資料2-1」経済財政諮問会議HP <<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/08/item2-1.pdf>>

(79)前掲注(48)

(80)総務省統計局『平成17年国勢調査報告第2巻その1全国編』p.18。

換期に入りつつあるなか、今後どのような経済・社会を目指すかということ念頭に入れて、外国人労働者政策を進める必要がある。今後も経済成長を続けることを目指すのであれば、労働力確保のため、単純労働者の受入れや、専門的・技術的労働者と単純労働者の間に位置する中間職種に門戸を開放することを検討しなければならない。外国人労働者を受け入れる前に、フリーター・ニートを含めた若年者、女性、高齢者の雇用を促進すべきである、との意見もある。しかし、外国人労働者は、日本人が就きたがらない業種で就労する傾向があるという研究結果もあり<sup>(81)</sup>、日本人の労働力活用にも限界があろう。一方、少子高齢社会、人口減少に合わせて、経済規模を現状維持または縮小していくのもひとつの考え方である。この場合、外国人労働者政策は部分的な改革になるであろう。本稿で取り上げた研修・実習制度及び留学生制度は、外国人労働者政策全体との整合性を図ったうえで改革を進めていかなければならない。

(いとう まさゆき 社会労働課)

(81) 厚生労働省「労働経済動向調査」によると、外国人労働者が増加している「技能工」、「単純工」などは不足超過幅が拡大するなど、外国人労働者は日本人労働者と代替的な関係ではなく、補完的關係にあり、労働需給のミスマッチを埋めている、という分析がある。(橋本沢摩「労働力不足時代目下でも外国人『禁止』のちぐはぐ」『エコノミスト』3906号, 2007.7.24, pp.40-41.) また、井口教授の研究によると、賃金水準が低く、優秀な高校新卒者が集まりにくい業種や、平均年齢が高い業種などで、外国人研修生比率が高いことが認められている。(前掲注(43), p.18.)