RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-019

外国人研修・技能実習制度の政策史—成立から定着まで

福山 宏
元東京出入国在留管理局

橋本 由紀
経済産業研究所

RIETI
Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA
独立行政法人経済産業研究所
https://www.rieti.go.jp/jp/

RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-019
2023 年 9 月

外国人研修・技能実習制度の政策史―成立から定着まで*

福山宏（元東京出入国在留管理局）
橋本由紀（経済産業研究所）

要　　旨

本研究は外国人技能実習制度の政策史であり，1990 年代の制度創設から現在に至るまでの通史を法令とデータに基づき記述する。技能実習制度は創設以来，制度目的と運用の乖離，実習生への人権侵害などの批判に晒されつつも拡大し，中小企業にとって不可欠となるまでに定着した。その過程で制度は頻繁に改正され，制度を遡り俯瞰することは容易ではない。そこで本研究では，技能実習制度のみならず，前史として重要な役割を果たした外国人研修制度や諸般の事情下で実現・発展しなかった雇用許可制度や構造改革特区も含め，技能実習制度とその周辺政策について，網羅的に整理する。本研究は，政策担当者や研究者にとり資料としての活用も期待される。

キーワード：研修制度、技能実習制度、入管法、技能実習法
JEL classification: J15, J61, K37, N35, N45

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）における研究成果の一部である。本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のディスカッション・ペーパー検討会で発表を行ったものである。また、本稿の作成にあたっては、万城目正雄教授（東海大学）、金井郁教授（埼玉大学）、検討会参加者から有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。また、本研究は JSPS 科研費 20K01740 の助成を受けたものである。

１　在留資格「研修」

（１）制度成立の背景

外国人を我が国に受け入れて技術研修を行うという要請が出始めたのは、日本経済が国際化し、多くの企業が海外に進出するようになった 1965 年（昭和 40 年代）頃からである。海外進出した日系企業が、現地法人や取引関係にある企業の社員を本邦に召致し、関連する技術・技能・知識を本邦内に所在する会社の中で修得させた後、その社員が現地の会社に戻り、修得した技術等を活かして活躍することを期待して行ったものが始まりとされている（「企業単独型」の研修）。この時点では「技術研修生」と呼ばれ、他の在留資格に該当しない身分・地位・活動を包括的に含む在留資格「４－１－１６－３」により入国・在留が認められていた。技術研修生は日本の経済発展及び科学技術の進歩等により急増し、ある程度の人数になってきたことから、それらの者に一つの独立した在留資格を与えることにしたものである[1]。1981（昭和 56）年に、出入国管理令の一部を改正する法律[2]において、改正入管法 4 条 1 項 6 号の 2 として「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得[3]しようとする者」が加えられ、新たな在留資格「４－１－６－２」が新設された。在留外国人統計によると、同資格での在留者は 1984 年から 1990 年までの間に 3.1 倍（4,270 人から 13,249 人）に増加していた。

企業が技術研修生の受入れの実績を積み重ねる中で、外国人研修生受入れの拡大を求める産業界からの要請に応え、また適正な外国人研修生の受入れを図るため、政府は 1990（平成 2）年 6 月に施行された出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年 10 月 4 日政令第 319 号。以下「入管法」）の改正法の別表 1 の 4 の表において在留資格「研修」を創設した。在留資格「研修」は、「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技能等の修得をする活動（括弧内省略）」と定義され、政府は出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令（平成 2 年 5 月 24 日法務省令第 16 号。以下「上陸審査基準省令」）において、上陸許可基準をより明確に整備した。この基準では、研修生を受け入れることができる機関は相当な規模の会社等であることが必要とされていた。しかし、海外との関係の深い企業等から研修生を受け入れたいとする中小企業の要請もあり、1990（平成 2）年 8 月に研修生受入れ基準の要件を一部緩和する 2 つの

---

[1] 1981（昭和 56）年 5 月 22 日衆議院法務委員会大鷹弘法務省入国管理局長答弁（第 94 回国会衆議院法務委員会議録第 15 号 1 頁）
https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/109405206X01519810522

[2] 昭和 56 年 6 月 12 日法律第 85 号。「出入国管理令」の名称を「出入国管理及び難民認定法」に改めた難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律（昭和 56 年 6 月 12 日法律第 86 号）と共に可決・成立・公布・施行された法律である。

[3] 当時は現行法の「修得」ではなくこの単語を用いていた。

法務大臣告示[4]を定め、20 人未満の中小企業も研修生の受け入れが可能になった（「団体監理型」の研修）[5][6]。その結果、「研修」をもって在留する者は 1990 年から 1992 年の間に 45.2%増加した（19,237 人）。

（２）制度目的と現実の乖離

「４－１－６－２」の在留資格が留学生を対象とした在留資格「４－１－６」の枝番号として設けられたことからもうかがわれるように、外国人研修生を対象としたこの在留資格は何かを学ぶという意味で共通性のある留学生を対象とした在留資格の類似形態として位置付けられていた。この在留資格の目的は発展途上国への日本の技術移転であり、当初から「いわゆる低賃金の労働者の移入ということにならないように」との問題意識は当局側も有していた[7]。そのため、在留資格「４－１－６－２」又は「研修」が在留資格「留学」と並列された配置からも明らかなとおり、これらの資格をもって在留する者は、同別表 1 の 1 又は 2 の表の報酬を伴う就労活動を内容とした活動ではなく、「技能等を修得する」活動に従事するものとされた。そのため、「研修」生は報酬を受ける就労活動に従事することはできず、受入側は「研修」生を労働者として受け入れてはならないこととされた。他方で、生活に要する実費を弁償するものとして研修生に研修手当を支給することは、差し支えないとされた。しかしこの場合でも、研修手当を研修成果等により増減することは、生活費の実費弁償という研修手当の趣旨から認められていなかった[8]。ところが、研修手当が最低賃金を下回ることを理由に、研修制度は「低賃金の労働者の移入」制度であるかのようにみなされ、「低賃金労働者の雇用」の隠れ蓑として使用される例が後を絶たなかった。さらに、労働者ではない「研修」生という立場と超過勤務（残業）という概念とは両立せず、超過勤務手当（残業手当）の支払いは以上の入管法令上の建前と齟齬することになる。その結果、研修実施機関の強制若しくは要請によるものであるか、又は研修生側の希望によるかを問わず、研修時間外における各種作業、即ち事実上の超過勤務を行わせておきながら、入管法令違反と

---

[4] 出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の 5 号の特例を定める件（平成 2 年 8 月 17 日法務省告示第 246 号）及び出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を 定める省令の研修の在留資格に係る基準の 6 号の特例を定める件（平成 2 年 8 月 17 日法務省告示第 247 号）

[5] 以上の段落は、衆議院調査局法務調査室「外国人研修・技能実習制度の現状と課題』2009 年 33 頁（https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/houmu_200801.pdf/$File/houmu_200801.pdf）による。

[6] 中小企業の要請を受けた自民党からの強い働きかけがあったとされる（小池治「政策転換と官僚のビヘイビア―外国人労働者問題を事例に―」『茨城大学政経学会雑誌』第 64 号 1996 年 25 頁）。同論攷によれば、自民党内と労働省内においてもそれぞれの構想があったが、この告示策定により棚上げとなったとのことである。

[7] 前脚注に同じ。

[8] 法務省入管局「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針』2007 年 5 頁以下（https://www.moj.go.jp/content/000008061.pdf）

なることを口実として、研修生ではなく被用者であったとすれば本来支払うべき代価を全く支払わないか、又は不当に少ない額しか支払わない例が少なからず発生し、研修制度は搾取の構造であるとの批判が高まった[9]。

このような批判に晒されながらも、外国人研修制度は事実上の「低賃金労働者」の受入れ制度として徐々に中小企業に認知され[10]、それに従い研修生の受入れ人数も徐々に増加した（図 1）。

（３）一部活動の「技能実習」への移行

研修制度に対する批判への対策については次章で詳説するが、2009（平成 21）年の入管法改正によって在留資格「技能実習」が設けられた。これに伴い、従来「研修」に該当していた活動のうち、新たな在留資格「技能実習 1 号」のイ及びロに該当する活動が「研修」から除外された。そのため、在留資格「研修」の活動内容は、実務研修を全く伴わない研修、主として国や地方公共団体等の資金により運営される事業として行われる公的研修などに限定されることとなった。その結果、在留資格「研修」での在留外国人の数は、2009 年から 2010 年にかけて 65,209 人から 9,343 人に急減した。このことからは、2009 年までの「研修」在留者の 80%以上が、実務実習が主体の在留資格「特定活動（技能実習）」への変更を前提とした研修生であったと推測することができる。

２　技能実習制度

（１）制度創設の背景

東京商工会議所が 1989（平成元）年 12 月に発表した「外国人労働者熟練形成制度の創設等に関する提言」は、外国人を受け入れて実務実習により人材育成や技能移転を行う新制度の創設を求めるものであった。この提言の中では、新たな制度により受け入れられるべき外国人は、「受け入れ企業との間で、当該企業の就業に関する社内規定等に基づく雇用条件により、雇用契約を締結」し、「労働関係諸法を全面的に適用するとともに、労働保険・健康保険、各種共済制度への加入を認め」るものとされていた。即ち、当該外国人が労働及び社会保障関係法令上の労働者であることが前提とされていた。この約 2 年後には、第三次臨時行政改革推進審議会の 1991（平成 3）年 12 月 12 日付

---

[9] 法務省入管局「出入国管理基本計画（第 2 次）」（平成 12 年 3 月 24 日法務省告示第 119 号）III1（2）及び独立行政法人労働政策研究・研修機構「（97）外国人実習生を巡る問題」（https://www.jil.go.jp/hanrei/conts/12/97.html）の 1（2）参照。本文中の問題は既に 1990 年代に顕在化していたが、これらの問題が訴訟という形となって現れたのは、2000 年以降のことである（後者掲載の裁判例参照）。

[10] 上林千恵子「一時的外国人労働者受入れ制度の定着過程―外国人技能実習制度を中心に―」『社会志林』56 巻 1 号 2009 年 47 頁及び独立行政法人労働政策研究・研修機構前掲（前脚注）同所

け答申[11]において、「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」り、当該制度創設に当たっては、「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」との提言がなされた。具体的には、受入総数の枠の設定、研修後の技能評価の実施、滞在期間の限定、帰国手段の確保、職種の限定及び家族呼寄せ及び転職の制限を内容とするものであった。この審議会での提言を受けて法務省入国管理局（以下「入管局」）は、導入すべき制度について検討を開始した[12]。

上記答申の内容を踏まえた制度骨子は、法務省入管局において 1991 年秋頃には固まっており、おおよそ次のような内容であった。その過程で、法務省入管局と関係省庁との間で非公式な意見交換が行われたことは想像に難くない。

ア　日本から海外、特に発展途上国への技術移転の手段として位置づける。

イ　技能実習は、「研修」後の技能評価[13]の結果を踏まえて移行を認める。したがって、「研修」と技能実習との間に合理的関連性が必要となる。

ウ　在留資格「研修」と併せて 2 年間の滞在期間、かつ、受入れ機関に帰国手段を確保させる。

エ　家族の帯同は認めない。

オ　入管法改正ではなく省令又は告示により実施し、在留資格は「特定活動」とする。

以上の構想は、研修後に受入れ機関との雇用契約を締結することを前提に、労働法規の適用（労働基準法 3 条の内外人平等原則など[14]）も想定されていた。

他方、この制度骨子の厳格な遵守は困難であり、技能実習制度が安価な労働力導入となった場合日本が自ら国としての体面を汚すことになるのではないか、技能実習生の選抜と実習生の人数の上限設定が困難で実効性あるものとなるのか、帰国確保は最終的には日本国政府の責任となるので相手国と取決めを結ぶことに意味は乏しいのではないかといった制度に対する疑問が表明された[15]。さらに、家族の帯同を認めないことに関しては、家族の統合について定めた条約（世界人権宣言 16 条 3 項、市民的及び政治的権利に関する国際規約 23 条 1 項など）に反する疑いがあるとの批判もあり得た[16]。

11　（第三次）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 年 7 頁

12 実際には、同審議会、特に「世界の中の日本」部会における審議経過を踏まえて、答申よりも早い時期に、法務省入管局所管課（当時）を中心に、制度の概要に関する検討はある程度開始されていた。

13 上林前掲（脚注 10）41 頁によれば、技能検定試験「基礎 2 級」以上の合格とのこと。

14 日本は、内外人平等原則を規定した「すべての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する条約」（25 条及び 28 条など）に批准していない。

15 手塚和彰「外国人技能実習制度創設をめぐって」『季刊労働法』164 号 1992 年 2 頁以下

16 当時、筆者もそのような批判の可能性を危惧した一人であったところ、研究者が同旨批判を展開している新聞記事を目にした記憶があるが、当該記事の発見には至らなかった。

1991（平成 3）年 12 月 28 日には、閣議決定「平成４年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」の項目である「外国人労働者問題及び外国人に対する行政」において、技能実習制度の創設が示唆された[17]。

この間、与党自由民主党（自民党）においても技能実習制度に関して次のような動きがあった。

1990（平成 2）年 7 月 25 日　自民党外国人労働者問題特別委員会

労働省が実務研修活動構想を発表。その内容は、1988（昭和 63）年の労働省の雇用許可制度構想を掲載していた外国人労働者問題調査会「今後における外国人労働者受入れの方向と課題』」に掲げられていた実務経験的就職構想、及び翌 1989（平成元）年 8 月に発表された同調査会の研修制度拡充構想を更に一歩前進させたものであった[18]。

1992（平成 4）年 1 月　党役員会が「外国人労働者検討委員会」の設置を決定

同月　　「外国人問題検討委員会」の初会合

同年 2 月　「外国人労働者検討委員会」初会合で検討事項・方針が決定

同年 6 月　「外国人問題検討委員会」提言において、外国人技能実習制度創設に言及

1993（平成 5）年 3 月　法務部会入管政策小委員会が技能実習制度の創設を提言

同年 7 月　総務会において同提言了承

なお、当時、児童の権利に関する条約（平成 6 年 5 月 16 日条約第 2 号）の批准手続が進んでおり、法務省入管局（当時）も外務省から各種照会を受けていた。同条約はその後批准されたが、「児童の権利に関する条約を批准するに当たり、我が国が行う留保及び宣言について国連事務総長に通告した書簡」（平成 6 年 5 月 16 日外務省告示第 262 号）において、父母からの児童の不分離原則に関する 9 条 1 及び家族の再統合に関する 10 条 1 の規定に関して入管法に基づく各種判断に影響を与えるものではないとするいわゆる解釈宣言が付された。この解釈宣言を付すか否かの検討も技能実習制度導入に関する検討とほぼ同時期に行われたことから、技能実習の家族不帯同原則が解釈宣言の契機となったものと推測することができる。

なお、留保とは、国家又は国際組織が多数国間条約への署名、条約の批准等に際して、宣言を行うことによって、特定の条約規定の自らに対する適用を排除又は変更することを指すのに対して（条約法に関するウィーン条約 2 条 1 項(d)）、解釈宣言とは、条約中の特定の規定・文言・適用範囲などに関して複数の解釈が許容されている場合に、自国の解釈を明示するための一方的宣言を指すものとされている。しかし、実務上、両者の相違は、条約批准国の対応により、相対化しているようである。（岩澤雄司『国際法』東京大学出版会 2020 年 102 頁）

[17] 以下、明石純一「現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程」『筑波法政』第 40 号 2006 年 109 頁以下及び小池前掲（脚注 6）同所による。自民党は、当時急増していた不法残留者・不法就労者対策への関心も高かった。このことからは、研修・技能実習制度案が労働力不足のみならず、不法残留者・不法就労者対策の一環でもあったことを読み取ることができる。なお、同書 110 頁は、自民党の提案を単純労働者の導入と受け取った労働省、法務省、建設省及び警察庁が激しく反発したものの、その後実質的な議論もないままに技能実習制度の導入に至ったと結論付けている。

[18] 小池前掲（脚注 6）同所は、このような労働省の大胆な対案提出を「自民党の介入を恐れた労働省の『苦肉の策』とみることができる」とするが、この労働省の対案は、1990 年 8 月の 2 つの法務省告示による在留資格「研修」の審査基準の緩和により棚上げとなったとしている。

（２）制度の成立

1993（平成 5）年 3 月 30 日の外国人労働者問題関係省庁連絡会議（1988（昭和 63）年 5 月 13 日関係省庁申合せにより設置）において「技能実習制度の基本的枠組み」が決定された。「当面は「研修」から「特定活動」への在留資格の変更により対応」し、「その実施状況等を踏まえ、入管法改正による在留資格「実習」(仮称)の新設等につき検討するものとする」とされた。そして同年 4 月から、「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」(平成 5 年 4 月 5 日法務省告示第 141 号。以下「技能実習告示」)の施行により実施されることとなり、これに合わせて「技能実習制度推進事業等運営基本方針」（平成 5 年 4 月 5 日労働大臣公示）も公示された。ここに、学習である「研修」と雇用関係の下での技術等の修得である「技能実習」の双方によって効果的な技術移転を図ること、技能実習生の受入れを通じて技術移転と人づくりをより効果的に行い国際貢献に寄与することを目的とする技能実習制度が誕生した[19]。

この制度の骨格の背景にあったのは、1967（昭和 42）年の第 1 次雇用対策基本計画（閣議決定）[20]以来の「専門的・技術的分野の外国人労働者については、 我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から受入れをより積極的に推進することとする一方で、いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応する」との方針であった[21]。したがって、「専門的・技術的分野」には該当しない技能実習生は「積極的に推進する」受入れの対象とはならず、あくまでも「研修」の延長で、在留期間も限定した形、しかも、入管法改正による在留資格の新設ではなく、同法別表 1 の 5 の表の「特定活動」において「法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動」を法務省告示として公示する形で構想が練られた。このように、当初は「特定活動」＋法務省告示で対応し、需要の推移及び問題事例の有無を見極めながら、機が熟したと判断された時に在留資格として法定するという方法は、「技能実習」以降も「高度専門職」や「介護」といった在留資格の創設で

---

[19] 法務省入管局「出入国管理基本計画（第 2 次）」前掲（脚注 9）III1(2)（https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/press_000300-2_000300-2-2.html#03-1）

[20] 「雇用対策基本計画」は、雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律（平成 19 年法律第 79 号）により 2007（平成 19）年に廃止された。

[21] 労働組合（総評及び連合）は、既に国内の労働市場に参入した外国人の待遇改善、地位の安定化及び権利保護の向上に関心を示しつつも、受入れそのものに関しては、政府とほぼ同一の見解を採り続けている（中川功「外国人労働者受け入れ論議が照らし出す日本の課題―1980～90 年代の日本国内における研究動向の特徴」『大原社会問題研究所雑誌』第 532 号 2003 年 9 頁及び 15 頁以下、藤井禎介「日本の外国人労働者受け入れ政策―比較分析のための一試論」『政策科学』第 14 巻第 2 号 2007 年 49 頁（https://ritsumei.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=4745&file_id=22&file_no=1）、「外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方　第 16 回中央執行委員会確認／2017.1.19」（https://www.jtuc-rengo.or.jp/activity/roudou/data/20170119.pdf?8151））。

も採用された。制度の創設当初は限定的に運用し、その後の状況を見ながら円滑かつ適正な運用が見込まれると客観的に判断された段階で徐々に制度を拡大するという方策は、入管政策における制度創設の一つの在り方といえよう。

なお技能実習制度の創設に先立ち、1991（平成 3）年 10 月には、法務省、外務省、通商産業省及び労働省（いずれも当時）による設立許可を得た国際研修協力機構（JITCO）が財団法人として発足した。1992（平成 4）年 7 月には建設省（当時）も主務官庁に加わった。JITCO は、国内の受入れ機関及び外国の送出機関に対して、円滑な送出し・受入れ支援事業 海外関係機関との連携及び協議、 情報の収集提供（15 か国の外国の政府機関等との定期協議の実施等）、円滑な受入れのための支援（入国・在留関係申請書類等の事前点検・ 取次ぎサービスの実施等）、技能実習制度適正化支援事業、法令遵守・適正実施の推進、監理団体及び実習実施者に対する助言・支援（監理団体、実習実施者への巡回指導等）、成果向上支援事業及び技能実習の成果向上に関する支援（「研修」から技能実習への移行及び「技能実習 1 号」から「同 2 号」への移行の際の外国人の研修成果及び在留状況評価の実施[22]等）、技能実習生保護事業（技能実習生の母国語相談の実施と情報提供、技能実習生・研修生の権利の確保及び技能実習生・研修生の安全・衛生の確保と災害補償等）、広報啓発推進事業（総合情報誌の発行、ホームページによる情報発信等）を担っていた。これらの業務のうち技能実習移行の際の外国人の研修成果の評価及び在留状況評価に基づく認定は、2004（平成 16）年 2 月 27 日の「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」（前掲法務省告示）の改正[23]により、法務省入管局が JITCO への委託を取りやめた。その結果、JITCO はその軸足を技能実習生及び特定技能外国人の送出、成果向上、保護などの助言、支援、相談、広報・啓発推進など、関連機関及びそれらに受け入れられている外国人へのサービス業務に順次移していった。2012（平成 24）年 4 月に内閣府所管の公益財団法人となり、2020（令和 2）年 4 月には「国際人材協力機構」と名称を変更した（略称「JITCO」は従来どおり）。

（３）制度の発展

技能実習制度を利用する企業や技能実習生の数が徐々に増える中で、一定水準以上の技術等を修得するためには研修と技能実習の合計「2 年以内」という期間は必ずしも十分ではないとの声が、受入れ企業や開発途上国等の関係者から寄せられていた。このような要望を踏まえ、1997 年 4 月には、「特定活動（技能実習）」での在留期間が最大

---

[22] 平成 9 年 4 月 24 日法務省告示第 106 号による技能実習告示の一部改正により、法務省入管局は、JITCO のこれらの評価に基づいて、移行を希望する外国人の研修成果及び在留状況が良好である旨の認定を行うこととされた。

[23] 同日法務省告示第 98 号による。その後、この指針自体が 2008 年に平成 21 年 12 月 25 日法務省告示第 606 号により廃止された。

1 年から 2 年に延長され、「研修」との合計は 3 年となった（1997（平成 9）年 4 月 24 日法務省告示第 106 号による技能実習告示一部改正）。

それまでは、外国人用の技能検定基礎 1 級相当の評価制度が整備されている職種を、研修と合わせて 2 年以内の滞在期間で到達可能な技能レベルとして制度の対象としていた。この改正では、より高度な技能レベルである技能検定 3 級相当の評価制度が整備されている職種については、研修と合わせた滞在期間が 2 年以内から 3 年以内へと延長された[24]。

（４）制度運用上の問題発生とそれらへの対応

ア　1990 年代後半から 2000 年代前半

制度の定着・発展の一方で、1990 年代終わりには研修・技能実習生の失踪、逃亡事件やメンタルヘルス上の問題の発生等の問題が顕在化してきた。例えば、労働基準法に違反する低賃金や超過勤務手当不払い、長時間労働、社会保険不加入、労働災害の無届、暴力、性的・精神的な嫌がらせなどの被害を受けた研修・技能実習生が、警察、労働基準監督署、近隣住民に助けを求めるような事例である。こうした、安価な労働力として研修・技能実習生を搾取する問題は、国会や報道でも取沙汰された[25]。問題の背景には、学習である「研修」と雇用関係の下で技術等を修得する「技能実習」というそれぞれの制度の趣旨が、受入れ団体・企業、研修生や技能実習生本人及び外国の送出機関に十分に理解されていないことがあった。

1999（平成 11）年 2 月に法務省入管局は、制度利用の適正化を図るための関係者の指導、啓発を目的とした「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を作成し、この中において不正行為を明示し、不正行為の認定を受けた機関の技能実習生の受入れ停止期間を一律 3 年間とした[26]。しかし、当時においては、不正行為の事実が確認された監理団体及び実習実施者（当時は第一次受入れ機関及び第二次受入れ機関（研修）又は実習実施者（技能実習））に対しては、不正行為認定により以後の受入れを不可能にするのではなく、法令違反事実を洗い出し、これらの団体及び機関に対して指導を繰り返すという指針の運用がなされていた。不正行為の認定による受入れ停止では

---

[24] 法務省入管局「出入国管理基本計画（第 2 次）」前掲（脚注 19）同所

[25] 例えば、1998（平成 10）年には千葉県銚子市で水産加工業に従事していた研修・技能実習生を監理団体である協同組合が中間搾取し、組合幹部が労働基準法違反により逮捕された事案が報道で大きく採り上げられた。2000 年代に入っても、研修・技能実習制度の問題点は度々報道され、厚生労働省の「研修・技能実習制度研究会」（2006 年 10 月開催）では問題を取り上げた報道一覧が関係資料（42-45 頁）として配布された（https://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/10/dl/s1018-8a.pdf）。2000（平成 12）年には、中小企業団体が技能実習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汚職事件であるＫＳＤ事件も発覚した。

[26] 法務省入管局「出入国管理基本計画（第 2 次）」前掲（脚注 20）III1(1)ア
及び同「研修生及び技能実習生の 入国・在留管理に関する指針」
（https://www.moj.go.jp/content/000008061.pdf　ただし、2007 年改訂版）

なく指導という選択肢を採った背景には、まず、原則 3 年の受入れ停止という厳格化された指針の内容の周知期間が必要である、次に、適正な運用に導くことが制度発展のために重要であるとの認識が法務省入管局側、特に所管課にあったためと考えられる。ほかにも、制度を利用する団体・機関の大多数は中小企業であり、その経済基盤が脆弱であること、監理団体及び第一次受入れ機関といっても、実際の業務は実施機関及び第二次受入れ機関が担っていることから、前者が後者に対して強力な指導的立場にあり続けることは困難なことが多いと考えられたことがある。さらに、不適切な事例が報道等で頻繁に採り上げられ、国会や与野党の法務省関係の部会での注目度も高く、頻発する不適切事例の全てに対して強権的な不正行為認定という選択肢は採りにくかったことなどの事情もあったものと思われる。

技能実習法による監理団体及び実習実施者に対する行政処分が導入される以前の不正行為認定数は、2008 年までに 400 件を超えたが、2009 年の在留資格「技能実習」の新設後には 163 件となりある程度の減少が見られた。不正行為の内容としては、賃金等の不払い、偽変造文書の行使、研修・技能実習計画との齟齬、労働法規違反及び名義貸しなどの行為が多く、この傾向は、技能実習法施行後、同法に基づく監理団体や実習実施者に対する改善命令及び許可の取消しの事例においても継続している[27]。

イ　2000 年代後半

2009（平成 21）年の改正入管法（平成 21 年 7 月 15 日法律第 79 号）は、「研修生、技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱うなどの不適正な問題が増加している現状に対処し、研修生、技能実習生の保護の強化を図るため、所要の措置を行う」目的で制定された。具体的には、現行の在留資格「研修」の活動のうち実務研修を伴うものについては労働関係法令の適用の対象とし、一定の技能等を修得した者がその修得した技能等を要する業務に従事するための活動を在留資格「技能実習」として整備した[28]。これにより、これまでは「研修」と「特定活動（技能実習）」に分かれていた在留資格が、「技能実習」として入管法上の在留資格の一つとなった。

施行前は、団体監理型の受入れの場合、在留資格「研修」で在留する最初の 1 年間は監理団体の監理下で非実務研修及び実務研修がなされ、技能検定基礎 2 級などに合格し「特定活動（技能実習）」に移行した後に、雇用契約を締結して技能等を修得する活

---

[27] 入管庁「公表情報（監理団体一覧、行政処分等、失踪者数ほか）」（https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyuukokukanri07_00138.html）。上陸審査基準省令上の「不正行為」の認定は、技能実習法施行前後に同法に基づく「改善命令及び許可の取消し」という制度に改められた。ただし、正確に「不正行為認定＝改善命令＋許可の取消し」という関係にあるわけではないので、同法施行前後の数値を比較する場合はその点を考慮する必要がある。

[28] 2009（平成 21）年 4 月 24 日衆議院法務委員会森英介法務大臣答弁（第 171 回国会衆議院法務委員会議録第 7 号 2 頁）

動を行うことになっていた。そのため、労働関連法規は 2 年目の技能実習から適用される一方で、2 年目以降は団体監理の枠から外れることとなっていた。

これに対して、改正法（2010（平成 22）年施行）では、団体監理型の受入れの場合、受入れ当初は在留資格「技能実習（1 号ロ）」により在留し、最初の 2 か月を講習、その後の 10 か月を受入れ企業などにおける技能修得の実施期間とされた。講習修了以降の技能実習は監理団体の監理下に置かれ、労働法規の適用を受けることが明確化された。そして、実習 1 年目に技能検定基礎 2 級などの試験に合格すれば、在留資格を「技能実習（2 号ロ）」に変更し、2 年目及び 3 年目も引き続き労働法規の適用を受けながら、監理団体の監理の下、実習を継続することが可能となった。企業単独型においても、在留資格「技能実習 1 号イ」及び「技能実習 2 号イ」と監理団体の監理以外の部分は共通した制度となっている。

つまるところ、新制度では法改正前の在留資格「研修」の「特定活動（技能実習）」の前段階としての研修部分をそのまま「技能実習 1 号」のイ及びロの一部として移行し、1 年間の「研修」＋最長 2 年間の「特定活動（技能実習）」とされていた旧制度を最長 3 年間の「技能実習」に統一した。さらに、上陸審査基準省令の改正によって一部の規定が厳格化され[29]、監理団体、実習実施者及びあっせん機関の不正行為類型ごとに 1 年から 5 年の受入れ停止期間が規定された。

以上の法改正の背景には、技能実習生に対する在留資格の創設や、技能実習が労働法規の適用対象であることの明確化などを求めた各種の提言があった。

2005（平成 17）年 12 月　規制改革・民間開放推進第 2 次答申[30]

2006（平成 18）年 10 月　厚生労働省の研修・技能実習制度研究会（2007 年 5 月中間報告、2008 年 6 月最終報告[31]）

2007（平成 19）年 9 月　経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会第 2 次報告

---

[29] 当時の上陸審査基準省令（https://www.moj.go.jp/isa/content/930001511.pdf）。この省令には、外国人が在留資格「技能実習」の決定をうけて上陸するための要件が、当該外国人、実習実施機関及び監理団体それぞれについて詳細に定められている。例えば、本国送出し機関による技能実習生から保証金の徴収の禁止、労働契約不履行の場合の違約金支払い契約の禁止、不適正な契約内容の有無の確認のための入国審査の際の送り出し機関と技能実習生との間の契約書の提出義務、講習の内容、監理団体による指導・監督・支援体制の強化、運営の透明化に関する規定など技能実習制度の適正化及び技能実習生の権利保護に関する詳細な規定が新設された。

[30] 100 頁（https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221_02.pdf）

[31] 前者は 13 頁（https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf）。後者（https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/06/dl/s0620-12a.pdf）では、不正行為防止、仲介料、手数料、保証金、管理費、違約金の明朗化・軽減化（11 頁）及び技能実習制度の実効性担保（13 頁以下）の必要性とその手段が強調されている。

2008（平成 20）年 3 月　規制改革推進のための 3 か年計画（改定）（平成 20 年 3 月 25 日閣議決定）[32]

さらに技能実習制度改正の背景として、米国国務省の人身取引に関する報告書（Trafficking in Persons Report）の存在も無視することはできない。この報告書は、2001（平成 13）年から毎年公表されており、日本は当初、「興行」などの在留資格で入国・在留する女性の性的搾取を理由に 4 段階中上から 2 番目の評価（Tier 2）を受けていた。この点に対して政府は、入管法及び刑法の改正（平成 17 年 6 月 22 日法律第 66 号）や「興行」に関する上陸審査基準省令の厳格化などにより対応した。研修生や技能実習生が強制労働状態に置かれていることは、2007（平成 19）年の報告書で初めて記述された[33]。2009（平成 21）年 12 月に公表された犯罪対策閣僚会議の「人身取引対策行動計画 2009」には、米国国務省の報告書への言及はないが、同年 7 月に実施された国連特別報告者による訪日調査において、研修・技能実習制度内で虐待があることを指摘された旨の記載がある[34]。そして同計画（4 頁）の「人身取引が、（中略）社会全体で取り組むべき課題であることについて国民の意識啓発に努めるとともに、関係行政機関の適切な連携の在り方等の課題について、制度改正の必要性を含め継続的に検討を行い、対策の推進体制を改善していく」という内容は、外国の関係機関による技能実習制度への厳しい評価が、2016（平成 28）年の技能実習法制定へとつながったことをうかがわせるものである。

ウ　2010 年代以降

在留資格「技能実習」が創設された 2009（平成 21）年は、金融危機後の不況期であったため、技能実習生数が一時的に減少した。景気が回復した 2014 年以降、技能実習生は毎年 2-8 万人増加し（図 1）、一時的に減少していた不正行為（研修・技能実習計画との齟齬、名義貸し、研修生の所定時間外作業、悪質な人権侵害行為など）が再び増加に転じて年間 200 件を超えるようになると、さらなる対策の必要性が認識され始めた。

同時期、日本経済団体連合会などの企業団体は、国内の労働力人口の減少を背景に、対象職種の拡大、実習期間の延長等の制度拡充を要望していた。その一方で、労働組合（連合）は、「国際貢献」という技能実習制度の本来の目的達成のために、不正・違法行為への厳格な対応を求める意見書を出していた[35]。

---

[32] 222 頁以下（https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0325/item080325_03-07.pdf）

[33] https://2009-2017.state.gov/documents/organization/82902.pdf

[34] https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/091222/keikaku_hon.pdf

[35] 日本労働組合総連合会雇用法制対策局長伊藤彰「技能実習制度に関する連合の考え方」（第 6 次出入国管理政策懇談会外国人受入れ制度検討分科会（2014 年 2 月 7 日）提出資料）（https://www.moj.go.jp/isa/content/930002975.pdf）

このような問題事案への対処や制度の拡充・適正化を求める要望を背景に、第 6 次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討会議結果（報告）」（2014（平成 26）年 6 月）、「日本再興戦略改訂 2014」（2014（平成 26）年 6 月）、犯罪対策閣僚会議「人身取引対策行動計画 2014」[36]（2014 年 12 月）、技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会報告書（2015（平成 27）年 1 月）などの報告が取りまとめられ、技能実習制度の見直しに向けた提言が閣議決定された。

上記報告や提言を下地とした「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（以下「技能実習法」）案[37]は、2015（平成 27）年 3 月に内閣提出法案として国会に提出された。いわゆる平和安全法制関連法案をめぐる与野党対立の影響で審議が遅れた結果、法案は第 189 回国会では継続審議となったが、翌 2016（平成 18）年 10 月に衆議院、同 11 月に参議院で可決成立し（平成 28 年 11 月 28 日法律第 89 号）、2017（平成 29）年 11 月に施行された。法律並びにその下位法令である施行令及び施行規則には、過去に発生した法違反及び不正行為への対策が盛り込まれたほか、入管庁・厚生労働省編「技能実習制度運用要領[38]」（最新版 2023 年 4 月）には、関係者が遵守すべき事項に関する詳細な説明がある。

この法律の概要は、以下のとおりである[39]。

第 1 に、技能実習生の人権保護である。6 条において、「本国への技能等の移転に努めなければならない」との努力義務が技能実習生に課せられた一方、過去に発生した法違反や不適切事例に鑑み、技能実習生保護のための条項が設けられた。その中には、通常は法律に規定されることが希な具体的な禁止行為や違反に対する罰則が定められている。例えば、「暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体の自由を不当に拘束する手段」による技能実習の強要の禁止（同法 46 条及び 108 条）、「技能実習に係る契約の不履行について違約金を定め、又は損害賠償額を予定する契約」及び技能実習契約に付随した貯蓄契約又は貯蓄管理契約の禁止（同法 47 条及び 111 条 4 号）、実習実施者・監理者による技能実習生の旅券及び在留カードの保管及び技能実習生の外出その他の私生活を不当に制限することの禁止（同法 48 条並びに 111 条 5 号及び 6 号）である[40]。これ

---

36 同計画の 6 頁に「外国人技能実習制度の抜本的な見直しによる制度の適正化」が掲げられた。

37 2015（平成 27）年 9 月 4 日衆議院法務員会上川法務大臣答弁（第 189 回国会衆議院法務委員会議録第 39 号 22 頁以下）

38 https://www.otit.go.jp/jissyu_unyou/

39 「技能実習 1 号」の講習（いわゆる座学）の期間を除いて、技能実習全体に労働法規及び社会保障法規が適用されることは、技能実習法施行以前と変わらない。

40 研修・技能実習生の失踪防止のために、研修・技能実習実施者が旅券や外国人登録証明書（当時）を保管するという違反行為・不適切事例は、1999（平成 11）年当時から法務省入管局に情報がもたらされていた。同局は、研修・技能実習実施者に対して、これらの行為が入管法上の不正行為に該当し、民刑事上の責任を惹起する旨警告を繰り返していた。研修・技能実

らの条項には、違反行為には罰則をもって臨む、そのためには罪刑法定主義の観点から処罰の対象となる行為を法律に明確に定めるという立法者の意図がある。

第 2 に、技能実習の通算期間の上限の延長である。それまで「技能実習」での通算滞在期間は最長 3 年だったが、法令違反がないことはもとより、技能検定等の合格率、指導・相談態勢などについて、一定の要件を満たした優良な監理団体及び実習実施者の下で技能実習が実施される場合に限り、一旦帰国することを条件として在留資格「技能実習 3 号」での 2 年間の延長を認め、通算の実習期間の上限を 5 年とする途が開かれた[41]。

第 3 に、第 1 及び第 2 の点を確保するための手段として、技能実習計画が認定制となり、実習実施者の届出制及び監理団体の許可制が定められた。これにより、認定を受けるための要件及び届出が受理されるための要件が法定され、技能実習の実施に関する入管庁長官及び厚生労働大臣の監督権限が明確化・強化された。

第 4 に、同じく第 1 及び第 2 の点を確保するための手段として、二国間取決め（協力覚書、MOC）に基づき送出国政府が送出機関を認定する仕組みが導入され、送出国政府と協力して不適正な送出機関の排除を目指すこととなった[42]。

第 5 に、以上の趣旨に則って明確化・強化された権限の一部は、同法 57 条以下の規定に基づき同法施行に先立つ 2017（平成 29）年 1 月に主務大臣（法務大臣及び厚生労働大臣）の認可法人として登記、設立されていた外国人技能実習機構が行うこととされた（同法 12 条、14 条及び 18 条並びに外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の規定により外国人技能実習機構に事務を行わせることとした件

習生からの願い出書又は承諾書の提出があったとしても、事業主と研修・技能実習生という圧倒的な力関係の中で作成された文書であることから、研修・技能実習生が、記載内容の十分な説明を受け、その内容を理解、納得、同意し、相手側と合意したものであるかなお疑問が払しょくし切れなかったためである。

[41] 同法附則 12 条の規定により入管法別表 1 の 2 の表の「技能実習」の項の下欄に 3 号のイ及びロが加えられた。これは、技能実習法 2 条、9 条 10 号、23 条及び 25 条の規定に基づく措置で、適正な制度運用に努めてきた優良な実習実施者や監理団体に対する優遇措置である。かつて JITCO が行っていた「優良者表彰制度」との関連性はない。

[42] MOC (memorandum of cooperation)とは協力覚書のことで、条約とは異なり当事国・政府に国際法上の権利義務を発生させるものではないので、日本では国会の承認など批准手続は不要とされている。技能実習の場合、日本国政府機関と技能実習生送出国との間で政府（当局）間取決めを順次作成することを通じて、相手国政府（当局）と協力して不適正な送出機関を排除することを主な目的としている。具体的には、各送出国政府において自国の送出機関の適格性を個別に審査し、適正な機関のみを認定する仕組みを構築することされている。各国政府による認定を受けた送出機関について、日本国政府側が作成・公表した一覧表は、技能実習法施行規則 25 条に定められた送出機関の適格要件の確保のために活用されている。なお、技能実習外国人受入れ対象国はこの取決め締結国に限定されるものではないものの、日本国政府は、順次その締結を図っていくこととしている（参照：2016（平成 28）年 11 月 1 日参議院法務委員会井上宏法務省入国管理局長答弁（第 192 回国会参議院法務委員会会議録第 4 号 18 頁））。2023 年 8 月時点で 14 か国と締結されているが、台湾、韓国及び中国とは締結されていない。（https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyuukokukanri07_00139.html）

（平成 29 年 4 月 7 日法務省・厚生労働省告示第 3 号））。同機構は、主務大臣の監督の下、次のような業務を担当している[43]（同法 87 条）。

・送出機関情報の収集・管理
・二国間取決めに基づく定期協議
・監理団体の許可に関する事実調査（実地検査を含む）
・実習実施者・監理団体に対する報告要求、徴収、実地検査など
・技能実習に関する各種報告（監理団体からの監査報告、技能実習困難時の報告、実習実施者からの実施状況報告など）の受理
・技能実習計画の認定
・技能実習継続支援（転籍（転職）先に関する情報提供も行う）
・実習実施者の届出の受理
・技能実習生の母語（第一言語）での相談対応・援助・保護（日本語を含む１０か国語で対応）
・技能実習に関する調査・研究

同機構は、技能実習生の人権尊重や生活支援にも重点を置き、監理団体において人権侵害行為を把握した場合には、人権侵害事案に対する迅速な把握・対応を図ることになっている。

（５）職種の拡大

1993（平成 5）年の技能実習創設時には、製造業と建設業の 17 職種 30 作業が研修から技能実習への移行職種として指定された。その後関係業界の要望等を受けて、1999（平成 11）年に漁業が移行対象職種となり、2000 年（平成 12 年）には耕種農業（施設園芸）、畜産農業（養鶏・養豚）、加熱性水産加工食品製造業、非加熱性水産加工食品

[43] 外国人技能実習機構の職員には、法務省旧入管局・現入管庁及び厚生労働省の職員であった者もいるが、これらの職員は一旦各省の職を辞して同機構に採用されるという形式を採り、任を終えた段階で同機構の職を辞して元の所属省庁に再度任用される。いずれにおいても退職金の支給は伴わない（国家公務員退職手当法 9 条の 2 第 1 項及び同施行令 9 条の 2 第 183 号並びに外国人技能実習機構「職員退職手当規程（平成 29 年 2 月 1 日。最終改正令和 4 年 3 月 24 日規程第 115 号）」11 条 5 項
（https://www.otit.go.jp/files/user/%E8%81%B7%E5%93%A1%E9%80%80%E8%81%B7%E6%89%8B%E5%BD%93%E8%A6%8F%E7%A8%8B.pdf））。

製造業が実習職種に追加された[44]。2017（平成 29）年には介護[45][46]、2020 年（令和 2 年）には宿泊が移行職種に指定されるなど、「技能実習 2 号」への移行職種は徐々に拡大し、2023（令和 5）年 3 月現在 87 職種 159 作業が移行対象職種として認定されている。図 2 は 1993（平成 5）年から 2023 年までに指定・追加された技能実習（2 号）への移行対象職種の推移である。

なお、「技能実習 2 号」への移行を予定する技能実習生は、習得した技術や知識が一定のレベルに達しているかの評価を研修期間の修了までに受ける必要がある。この評価は、技能検定か技能実習評価試験（2017（平成 29）年以前は JITCO 認定評価試験）のいずれかによって行われる。職業能力開発促進法に基づく技能検定職種の実習生は、「技能実習 2 号」に移行する 3 か月前までに基礎級（旧基礎 2 級）、技能実習 2 号を修了する 6 か月前までに随時 3 級（実技）の技能検定に合格しなければならない。技能検定職種以外の職種は、厚生労働省から認定を受けた試験実施機関が技能実習評価試験を実施し、実習生は「技能実習 2 号」への移行までに初級、「技能実習 2 号」の修了前までに専門級を受験する。制度創設時は移行対象職種の大半が技能検定職種だったが、徐々に技能実習評価試験による認定職種や作業が増加し、現在は 87 職種のうち 31

---

44 当時の法務省入管局所管課においては、少子高齢化対策として外国人を受け入れるのであれば、いきなりの移民受入れではなく、「就学」（当時。日本語教育施設において日本語を学ぶ者が大半を占めていた。）→（「留学」→）「研修」→「技能実習」又はその他の就労資格→「定住者」又は「永住者」というように、日本の言葉や習慣に慣れた者を定着させていくべきという考え方があった。他方、高齢化と後継者不足に悩む農業に関しては、当時の農林水産省の担当者が農業分野での技能実習が可否について入管局に相談に来訪し、近代的な農業経営の時代の到来に合わせた外国人農作業者の受入れもあるはずというようなやり取りがあった。なお、所管課においては、技能実習制度を部分的な外国人の定着の契機として位置づけるための構想に関して課内において定期的に検討が行われ、報告書のような形でまとめられた。なお、2016 年の在留資格「介護」の新設も、我が国で学び、我が国の良き理解者となり、介護福祉士などの資格を取得した外国人留学生に積極的に就労を認めるとの「日本再興戦略改訂 2014 年」（参照：https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf　50 頁）の趣旨を踏まえたものであり（2016（平成 28）年 11 月 1 日参議院法務委員会井上宏法務省入国管理局長答弁（第 192 回国会衆議院法務委員会議録第 4 号 20 頁））、ここにも上記と共通した発想を見ることができる。

45 1999 年当時、法務省入管局所管課においては、中国がいわゆる「一人っ子政策」の影響で日本以上に急速に少子高齢化が進行する可能性が非常に高いため、介護分野において中国人を研修・技能実習制度で受け入れ、その技術を自国に持ち帰るという構想が成り立ち、高齢者介護の需要は近い将来急速に高まるであろうとの予測もなされていた。

46 入管法令上「介護」という用語は 4 つの場面において登場する。まず、本文にいう在留資格「技能実習」の一環としての介護である。それ以外に、社会福祉士法及び介護福祉士法 39 条に定める介護福祉士有資格者が介護又はその指導を行う業務に従事する者として在留資格「介護」の決定を受ける場合、人材確保が困難な状況にあるとの指定を受けた介護分野において相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する者として在留資格「特定技能 1 号」の決定を受ける場合、外国との経済連携協定（EPA）などにより相手国の看護師又は介護士の有資格者を本邦において看護師又は介護担当者（まずは看護師候補者又は介護士候補者、日本の国家試験に合格すればそれぞれ看護師又は介護福祉士）として在留資格「特定活動」の決定を受ける場合の 3 種類の制度が存在する。

職種が技能実習評価試験を行う職種である。制度が創設された 1993 年から 2021 年度までに実施された評価試験の合格率は 99.5%[47]である。

研修から技能実習（2010（平成 22）年以降は「技能実習 1 号」から「技能実習 2 号」）への移行者数は、技能実習制度の創設当初は伸び悩んでいたが、技能実習への移行対象職種の拡大とともに増加し[48]（図 3）、その数は 2009 年までに年間 6 万人を超えた。移行者数は金融危機（リーマンショック）後の不況期に一時停滞したが、2015 年以降再び大きく増加し、2020 年には年間 15 万人を超えて過去最高となった。1993 年から 2021 年までの移行者総数は 130 万人余りで、この数値は、技能実習制度の創設以来日本で 1 年以上技能実習を行った外国人のおおよその累計人数とみなしうる。

移行者数を国籍別にみると、制度創設から 2015 年頃までは中国が過半数を占めていたが（シェアが最も高かった 2006 年は 84.9%）、金融危機を境に中国が減少し代わってベトナムが大きく増加した。2016 年以降はベトナムが最大の技能実習生送出国となり、2021 年は技能実習 2 号への移行者の 55.6%をベトナム国籍者が占めていた。インドネシアとフィリピンの技能実習生は、制度創設から 2015 年頃までは緩やかに増えていたところ、2010 年代後半以降大きく増加し、2020 年の移行者数は 2014 年の約 4 倍となった。近年は、カンボジア、スリランカ、モンゴルからの技能実習生が増えており、技能実習生の出身国が多様化している。

（６）抜本的対応策の検討

2017（平成 29）年 11 月に施行された技能実習法には、技能実習生を保護するために禁止行為や違反に対する罰則が設けられている。しかし、認定計画に従って技能実習を行わせていなかったなどの理由で改善命令や許可取消しを措置された監理団体や実習実施者の数は、2021 年まで増加傾向にあった（図 4）[49]。さらに、入管庁が実施した調査からは、技能実習生が総額 54.2 万円の費用を来日前に送出し機関又は仲介者に支払い、約 55%の技能実習生が母国で借金（平均額 54.8 万円）をしていたことが判明している[50]。

---

[47] 1993 年から 2017 年までは各年版「外国人技能実習・研修事業実施状況報告（JITCO 白書）」、2018 年以降は外国人技能実習機構「（各年度における）技能実習の状況について」。

[48] 2009 年までは在留資格「特定活動（技能実習）」への移行者数、2010 年は在留資格「特定活動（技能実習）」と在留資格「技能実習 2 号」への移行者数、2011 年から 2016 年は在留資格「技能実習 2 号」への移行者数、2017 年と 2018 年は在留資格「技能実習 1 号」から「技能実習 2 号」への在留資格変更許可人員、2019 年以降は「技能実習 1 号」以外の在留資格からの変更者も含む「技能実習 2 号」への在留資格変更許可人員である。

[49] 入管庁「公表情報　行政処分等」。
https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyuukokukanri07_00138.html

[50] 「技能実習生の支払い費用に関する実態調査」（2022 年 7 月）（https://www.moj.go.jp/isa/content/001377366.pdf）。技能実習法 23 条 2 項 6 号の委任を受けた同施行規則 25 条において、外国の技能実習生送出し機関の適格要件が定められている。その中において、同機関が技能実習生から徴収する手数料その他の費用について算出基準を明

また、不法残留者数（短期滞在者を除く）については、2010 年代半ばまでにピーク時の 3 分の 1 以下に縮減していたが、2015（平成 27）年以降「特定活動」と「技能実習」の資格で在留していた者の不法残留が大きく増えた[51]（図 5）。不法残留者数（短期滞在者を除く）に占める「技能実習」及び「特定活動」の割合は 2016 年以降 3 割を超え、正規在留外国人に占める技能実習生の割合[52]（約 10%）を大幅に上回っている。さらに、在留資格取消件数においても、技能実習は 2018 年以降数と割合ともに大きく増加し、2022 年は 80%以上を占めていた[53]（図 6）。技能実習生の失踪者数[54]が急増したのも 2010 年代である[55]（図 7）。主たる失踪理由としては、賃金等の不払いなどの実習実施者側の不適正な取扱い、入国時に支払った費用の回収等、実習生側の経済的な事情が多い[56]。

確に定めて公表することが要件であり（3 号）、保証金の徴収その他名目のいかんを問わず、技能実習生本人又は社会生活において密接な関係を有する者の金銭その他の財産を管理する行為が欠格事由となることが定められている（8 号イ）。同様の条項は、技能実習に関連して締結されている二国間取決めでも定められている。これは過去に、国外においては送出機関、国内においては監理機関、実習実施機関及びあっせん機関が技能実習生を法外な額の金銭関係によって心理的に拘束同然の状態に置いて、搾取の対象とする事案が続いてきたことから、その対策として設けられた条項である。実態調査の目的は、各種費用の種類とその額、その支払いのための借金の額、来日後の報酬額を調査し、技能実習生が来日に際して関係者に支払った額が報酬額と比較して適正なものであるか、事実上の拘束に該当しないか否かを確認することであったと考えられる。

[51] 法務省入管局・入管庁『出入国（在留）管理』（各年版）。

[52] 法務省入管局・入管庁『在留外国人統計（旧外国人登録統計）』（各年版）。

[53] 入管庁「令和 4 年の『在留資格取消件数』について」など。（https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/11_00016.html）

[54] 入管庁においては、失踪者数とは、「在留資格『技能実習』をもって本邦在留中に、監理団体等から外国人技能実習機構に対し、『行方不明』となった旨の技能実習実施困難時届出書が提出された者を集計したもの（技能実習終了後に、帰国困難等の理由により他の在留資格へ変更となった者は含まない。）」と定義されている（https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf の（注 1））。失踪の場合も含め、在留資格に該当する活動を行わなくなった場合、その在留資格は取消しの対象となる（入管法 22 条の 4）。

[55] 2017 年までは監理団体・実習実施者から JITCO に報告された行方不明者の報告値（各年版「JITCO 白書」）。2011 年からは、入管庁「技能実習生の失踪者数の推移」（https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf）。ただし、研修と技能実習（1 号）の行方不明者は監理団体・実習実施者が JITCO に報告する仕組みになっておらず、行方不明者数に含まれないため、入管庁が公表する失踪者数より少ない傾向がある。2020 年から失踪者数が減少しているのは、コロナ禍で新規に入国する技能実習生が大きく減少したことと、コロナ特例で技能実習から特定活動に資格を変更した（元）技能実習生の影響が大きいと推測される。特定活動の資格で在留していた者の不法残留者数はコロナ前の 2 倍以上に増えており（ただし、入管庁は特定活動の不法残留者の活動内訳は公表していない）、この中には元技能実習生がそれなりに含まれていると思われる。

[56] 入管庁長官「技能実習制度における失踪問題への対応について」（2019 年 12 月）。ただし、法務省技能実習制度の運用に関するプロジェクトチームによる「調査・検討結果報告書」（2019 年 3 月）は、失踪事案が発生した実習実施者における不正行為の有無と有の場合の当該行為の態様を調査したものであり、当該調査がすべての失踪事案や理由を網羅しているわけではない。

図 8 は、地方労働局や労働基準監督署（以下「労働基準監督機関」）が実習実施者（技能実習生が在籍している事業場）に行った監督指導の実施機関数、違反事業場数、違反率（違反事業者の割合）である。技能実習生が在籍する監督指導実施事業場数と違反事業場数は、2003 年から 2021 年までに共に 15 倍以上になっていた。このとき、全ての監督指導数に技能実習実施者への監督指導数が占める割合も約 16 倍（2003 年の 0.3%から 2021 年の 6.5%）になっており、実習実施者の法違反や不正行為は、技能実習生雇用企業の増加と同程度に増えていたことがわかる。だが、実習実施者の違反率が 75%前後で推移していることにも留意すべきである。すなわち、技能実習生を雇用する事業者が増える一方で、その中で違反等の行為が認められた事業者の割合は、2000 年度前半からあまり変わっていない[57]。

とはいえ、技能実習生を雇用する企業の法令違反や技能実習生の失踪者数の増加が報じられる中で、技能実習制度が途上国への技能移転という制度目的と、低賃金で人手不足を補う制度として利用される運用実態との乖離という課題を孕む制度であるという認識は強まっていったように思われる。同時に、在留資格「技能実習」の創設や技能実習法の施行時に企図された法違反及び不正行為への対策も想定どおりには機能していないと評価されるようになってきた[58]。このような指摘に対応して、2022（令和 4）年 7 月に当時の古川法務大臣が閣議後の記者会見で技能実習制度の本格的な見直しを表明した。制度を抜本的に改革すべく、同年 11 月に「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が設置され、翌年 5 月には会議での議論を踏まえた中間報告書が法務大臣に提出された。同会議の最終報告書は、2023（令和 5）年秋頃に取りまとめられる予定である。

３　おわりに

外国人材の適正な受入れ方策を検討するために設置された「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」において、一部の委員が意見を述べたとおり、今後は日本が外国から選ばれるような努力がより必要となってくる。そのためには、技能実習生に限らず外国人労働者すべてに対して、報酬などの待遇、地位の安定性、日本社会への融合、その手段としての日本語能力を習得する動機付けなどが不可欠である[59]。国内の労

---

[57] 労働基準監督機関などが重大・悪質な労働基準関係法令違反を行った実習実施者を送検した件数は違反事業場数の 0.9%（2003 年から 2021 年までの平均値）であり、時系列でのトレンドは観察されない。度重なる指導にもかかわらず法令違反を是正しないような重大・悪質な事案には送検などによって厳正に対応するという、労働基準監督機関の姿勢がうかがえる。

[58] このようなことから、技能実習制度の適正化の問題は、犯罪対策閣僚会議「人身取引行動計画 2022」2022 年 12 月 20 日 6 頁（https://www.moj.go.jp/isa/content/001386336.pdf）においても、課題の一つとされた。

[59] あるプロスポーツチームにおいては、外国人選手を招へいするに当たり、選手本人のみならず、その家族の入国・在留から出国に至るまでの各種手続に加えて、日常生活も全面的に支援するような例もある。

働市場を安定させつつ経済成長を実現し、それを長期にわたり継続させるためには、外国人か日本人であるかの国籍を問わず、報酬などの労働条件はもとより生活条件にまで配慮して人材を採用し育成すれば優秀な人材が集まってくるとの故事成語「先ず魁より始めよ」の原初的意味に沿った対応こそが必要であるように思われる。

【補論：雇用許可制の頓挫と上陸審査基準省令の代替的役割】

労働省職業安定局長（当時）の私的懇談会として 1987（昭和 52）年 12 月に発足した「外国人労働者問題研究会」は、1988（昭和 63）年 3 月に雇用許可制の導入を提案する報告書「今後における外国人労働者受入れの方向と課題」[60]を発表した。この報告書は、当時増加していた不法就労者削減といわゆる単純労働者を受け入れないとの政策目標を堅持しつつ、中小企業が必要とする労働力の確保を目的としていた。報告書の内容は、同年 5 月に労働大臣（当時）の呼びかけにより労使双方に学者出身の公益委員を加えて設立された「外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会」が 9 月に公表した中間報告「外国人労働者問題について」に盛り込まれ、これに続いて政労使の三者の合意を得たものとして 12 月に発表された提言「外国人労働者問題への対応の在り方について」にも反映されていた[61]。

同制度の概要は、外国人を雇用したい者は労働大臣の許可を得ること、その許可（雇用許可）は職種・事業所を限定し、変更には更に許可を要すること、許可の有効期間は 1 年以内で更新可能であること、国内労働市場の安定維持のために地域における労働力需給状況を考慮に入れること、外国人には一定水準以上の技術・技能があることを確認すること、必要に応じて総量規制をすること、許可手続は労働省の地方機関である公共職業安定所を中心に実施されることといったものであった[62]。しかし、法務省入管局側は、外国人のみに許可を求めるのは内外人平等に反する、入国・在留許可以外の許可を求めることにより二重の行政が生じ外国人にとっては二重の負担となる、在日韓国・朝鮮人への就職差別などの差別を助長する、非関税障壁であるとの国際的非難を惹起することが懸念される、不法就労対策とはならないとの理由から、1988（昭和 63）年法務省大臣官房審議官（入国管理局担当）米

---

[60] この報告書には、留学生と並べて技術研修生の受入れの拡大に努めるべきことも盛り込まれていたことから、同報告書が外国人研修・技能実習制度に関する政府の基本的考え方の端緒となったと捉える見解も存在する（佐野哲「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」2002 年 5 頁（https://cis.ier.hit-u.ac.jp/Japanese/publication/cis/dp2001/dp53/text.pdf）

[61] 明石前掲（脚注 17）106 頁及び早川千津子「外国人労働者の法的地位―入管法政策と労働法施策の交錯―（1）」『筑波法政策』第 41 号 2006 年 61 頁注（27）。しかし、この中間発表の段階で労働省側は雇用許可制導入を断念していたとの見解もある；参照：藤井前掲（脚注 21）同所及び濱口桂一郎「第 13 章　日本の外国人労働者法政策―失われた 30 年」野川忍編著『労働法制の改革と展望―働き方改革を超えて』日本評論社 2020 年（http://hamachan.on.coocan.jp/nogawa.html）

[62] この背景には、次の通常国会に提出予定であった「外国人雇用法案（仮称）」に反映させるとのシナリオがあったともいわれる；参照：小池前掲書（脚注 6）23 頁。

澤慶治の私見という形で労働省の構想に反対意見を公表するに至った[63]。その背景には、法務省入管局側において、就労している外国人の情報は同局で正確に把握し、国内労働市場の動向に留意しながら上陸・在留の許否判断を実施し得ているとの自負があったものと推測される。その後、雇用許可制度の構想に対しては就職差別を恐れた当時の大韓民国在日居留民団（現在の在日本大韓民国民団）が反対意見を表明するに至ったほか[64]、経済界の支持も得られず、労働省側が本構想を断念するに至った。欧米の労働許可が外国人に対して付与されるのに対して、本件雇用許可は使用者に対して付与されるものとされ、使用者の立場を不当に強化する危険性への懸念も大きかったとされている[65]。

1988 年当時の在留外国人は、在日韓国・朝鮮・台湾人を含めても約 94 万人であった。在留外国人全員を雇用許可制の対象としても最大 94 万人であり、国内の労働力人口に占める割合も 1%に満たなかった。さらに、94 万人のうち現行法上の「特別永住者」（約 51 万人）と「永住者」（30 万人）がほとんどで、残りの 13 万人から「日本人の配偶者等」と「定住者」の合計約 9 万人を除くと、国内で就労活動に従事する外国人は多くても 4 万人程度だった[66]。全国で 1,700 人台（現在の 3 分の 1 未満）[67]の入管組織にとって、4 万人程度の労働実態把握と在留の許否判断は特段の困難はなかったと思われる。そのようなことから、雇用許可制度の導入は、入管行政に労働行政が「屋上屋を架す」ものであり、その意義と実益に対する疑問が生じることはやむを得ないところであった。1988（昭和 63）年 4 月の参議院予算員会でも、労働省職業安定局長（当時）が紹介した雇用許可制に対して、当時の林田法務大臣が、反対答弁をしている[68]。

---

[63] 森廣正「新しい局面を迎えたわが国の外国人労働者問題」『日本統計研究所報』15 号 1988 年 21 頁注(13)。米澤の「私見」は、「外国人労働者の受入れをめぐって」『法の支配』75 号 1988 年 5 頁及び「特集　外国人労働者問題を考える」『国際人流』16 号 1988 年 61 頁。なお、当時、米澤は、本件構想に関連して法務省側の立場を説明するため総評（日本労働組合総連合会の前身の一つ）など関係各団体を往訪していたようである。

[64] この点に関しては、法務省による動員である旨結論付ける見解（例えば、明石前掲書（脚注 17）107 頁が引用する梶田孝道「現代日本の外国人労働者政策・再考」同編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房 2001 年 190 頁）も存在するようであり、それを認める担当官もいたが、実際のところは不明である。

[65] 上林千恵子「外国人技能実習制度成立の経緯と 2009 年の転換点の意味付け―外国人労働者受け入れのための試行過程」『移民政策研究』第 10 号 2018 年 47 頁

[66] 以上の数値は、いずれも「国籍別　在留資格（在留目的）別　外国人登録者」『在留外国人統計（旧登録外国人統計）』https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=7&year=19880&month=0&tclass1=000001060436 から

[67] 法務省入管局『平成 26 年版　出入国管理』2014 年 157 頁、入管庁『2022 年版　出入国在留管理』2022 年 179 頁

[68] 1988（昭和 63）年 4 月 6 日参議院予算委員会林田悠紀夫法務大臣答弁（第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 18 号 28 頁以下）。さらに、その 1 週間余り前の同年 3 月 28 日の参議院法務委員会において、政府委員（熊谷直博法務省入国管理局長）が、提出予定であった元年改正法案の方針に関連して、在留資格制度に雇用許可制度を付加する予定はないことを労働省側に事務的に伝えた旨答弁している（第 112 回国会参議院法務委員会会議録第 1 号 26 頁）。

以上のような経緯を辿って雇用許可制導入の構想は頓挫するに至った。しかし、注目すべきは、元年改正において、いわゆる就労資格のうち入管法別表 1 の 2 及び 4 の表に定める在留資格により本邦に上陸し、在留しようとする外国人の上陸の許否判断を行うに際して基準とすべき内容を法務省令、具体的には出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令（平成 2 年 5 月 24 日法務省令第 16 号。以下「上陸審査基準省令」という。）の制定・改廃により一括して定め、それに沿って上陸審査がなされることになった点である。さらに、この上陸審査基準省令は、運用上、これらの在留資格への変更許可申請の審査の場合にも適用されることとなっている[69]。即ち、その制定・改廃に際しては、法務大臣は、「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情」（入管法 7 条 1 項 2 号）に包含される国内労働市場に与える影響を勘案するために、労働大臣（当時。現在厚生労働大臣）を含む各省大臣その他の行政機関の長と協議することとされた（入管法 7 条 3 項）[70]。このような過程を通じて、国内労働市場に関する政策又は施策は外国人の入国・在留の許否判断に反映されることとなった。

因みに、ドイツにおいては、1965 年外国人法及びその全面改正法である 1990 年外国人法においては入国・在留許可と労働許可が別々に存在し、ドイツで就労活動に従事しようとする場合には、州内務省の出先機関から入国・滞在許可を、連邦労働省（当時）の出先機関から労働許可をそれぞれ取得しなければならなかった。更にその全面改正法である 2004 年在留法では、いわゆる「ワンストップ・ガバメント」の発想によって[71]、後者が前者に統合され（在留法旧 4 条、現行 4a 条）、長年の伝統から脱却することとなった。

元年改正当時の日本では、この「ワンストップ・ガバメント」又は「ワンストップ・サービス」という言葉そのものは一般に流布していなかったが、その発想自体は上陸審査基準省令導入の背景の一つであった。この上陸審査基準省令導入により、上陸の申請、在留

---

[69] 入管庁「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」（令和 2 年 2 月改正）の 2（https://www.moj.go.jp/isa/content/930004753.pdf）

[70] 因みに、入管法別表 1 の 2 の表の末尾において、備考として、「法務大臣は、特定技能の項の下欄の法務省令を定めようとするとき」にも「あらかじめ、関係行政機関の長と協議するものとする」と定められている。

[71] Bergmann/Dienelt, „Ausländerrecht Kommentar“, 12. Aufl., München, C.H.Beck, 2018, 1 AufenthG §4 Rn. 2ff.）

資格の変更及び取得許可申請に際して、事前に個別に法務大臣から関係行政機関の長と協議していた一部の在留資格[72]においても、事前の個別協議が不要となった[73]。

「雇用許可制」めぐる当時の経緯に対しては、省庁間の「縄張り争い」に過ぎない、外国人労働者政策の否定による労働政策の「失われた 30 年」の始まりであるとの意見もあった[74]。だが、事前の個別協議に代えて、省令の制定・改廃に際しての事前協議に基づく一括判断によるとする現行制度は、あらかじめ勤務先が決まった者がその内容に沿った在留資格の決定を上陸又は在留許可という形で受ければその一つの許可のみで上陸・在留が許され、同時に、目的としていた就労活動に従事することも許されるという合理性がある。制度導入後の運用状況、入国・在留する外国人の利便性、入国在留管理制度の国際標準からみても、以上のような一括判断方式は、あながち不当な選択であったとは言い切れないであろう。

【補論：特区制度】

（１）構造改革特区

構造改革特区は、2002（平成 14）12 月に施行された構想改革特別区域法（平成 14 年 12 月 18 日法律第 189 号）に基づく制度で、地方公共団体や民間事業者からの自主的な提案により、地域特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設けることで、地域の独創的な構想を最大限実現するための環境整備を図るものである。

---

[72] 具体的には、例えば、在留資格「４－１－６」（現行法上（「留学」中、大学など高等教育機関での勉学を目的とする活動）及び「４－１－７」（現行法上の「教授」及び「教育」の一部の相当）に関しては文部大臣（当時）、「４－１－１２」（現行法上の「技術・人文知識・国際業務」中、自然科学の分野に属する技術又は知識を要する業務に相当する活動）、「４－１－１３」（現行法上の「技能」に相当する活動）に関しては通商産業大臣（当時）への事前協議が必要とされていた。上陸の申請に際しては、元年改正前の入管法 4 条 3 項及び 4 項、在留資格の変更許可申請関しては同じく 20 条 3 項及び 4 項、在留資格取得許可申請に関しては同 20 条 3 項及び 4 項を準用する旨の同 22 条の 2 第 3 項の規定がかかる協議の根拠規定であった。

[73] 前注の旧入管法上の関連規定は、「審査基準の明確化と入国審査手続の簡易・迅速化（1989（平成元）年 11 月 30 日参議院法務委員会後藤法務大臣による法案趣旨説明及び米澤慶治官房審議官（入管局担当）答弁（それぞれ第 116 国会参議院法務員会会議録第 1 号 2 頁及び 25 頁））も目的の一つとした元年改正により、現行法の形に改められ、これに合わせて旧入管法 7 条も改正された。それによって、法務大臣が上陸審査基準省令を定め（元年改正後の入管法 7 条 1 項 2 号）、その際にはあらかじめ関係行政機関の長と協議をすることとなった（同 7 条 3 項）ことに関しては、本文直前部分に記載のとおりである。どの省庁がいかなる背景により当該「関係行政機関（の長）」に該当するに至ったのかに関しては、開示請求により入手したと推定される行政文書らしき文書を引用した林幹「入国管理今昔 ～上陸許可基準は、在留資格の変更の基準？～」2013 年（http://www.officekan.com/article/15809866.html）に多少の言及がある。

[74] 濱口前掲（脚注 61）。さらに、明石前掲書（脚注 17）105 頁もこの点に関して「政策の不在から省庁間セクショナリズムへ」という題の独立した項目を立てている。ところで、政策立案に当たり、関連省庁間の見解が対立することは珍しいことではない。しかし、これら濱口と明石の論攷には問題の指摘だけで議論を終えることによる否定的な帰結を回避しようとの肯定的な意識が感じられる。

その中で、愛媛県今治市や北海道猿払村・枝幸町などが提案した外国人技能実習生受入れによる人材育成促進事業が、「外国人研修・技能実習制度特区」（以下、研修生特区）として認定された（法務省関係構造改革特別区域法第 34 条に規定する政令等帰省事業に係る省令の特例に関する措置を定める省令（平成 21 年 12 月 25 日法務省令第 54 号。同日施行））。認定された特区内の繊維関連製造業、一般機械関連産業及び造船関連産業、水産加工業の事業所では、常勤職員の総数が 50 人以下の中小企業に限り、一定の要件を全て満たす場合に、年間の受入れ人数枠が 3 人から 6 人に緩和された。そして 2009 年までに約 130 社が特定事業者として認定された。

しかし、研修生特区は、評価・調査委員会による評価の結果、特区内の認定事業所の一部で時間外労働、研修生の失踪や他企業での就労、法定割増賃金以下での残業、集合研修の短縮等の違反事例が明らかになり、受入れ人数枠緩和の全国展開は留保された。

（２）総合特区

総合特区は、2011（平成 23）年 6 月に施行された総合特別区域法（平成 23 年 6 月 29 日法律第 81 号）に基づく制度で、実現可能性の高い先駆的取組みを行う区域に、規制・制度の緩和に加え、税制・財政・金融上の支援といった総合的な支援を行うものである。

具体例としては、同法 24 条の認定国際戦略総合特別区域計画に基づく事業に対する措置として法務省関係相当特別区域法第 24 条に規定する政令当帰省事業に係る省令の特例に関する措置を定める命令（平成 27 年 1 月 20 日内閣府・法務省令第 1 号。同日施行）及び法務省関係総合特別区域法第 24 条に規定する政令等規制事業に係る告示の特例に関する措置を定める件（平成 26 年 3 月 28 日内閣府・法務省告示第 1 号。一部を除き、翌平成 27 年 4 月 1 日施行）に基づき、我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の集積拠点の形成を目的とした国家戦略総合特区として北海道、関東、中部、関西及び九州地方における高度人材外国人受入促進事業が指定された。その他には、法務省関係総合特別区域法第 53 条に規定する政令等規制事業に係る告示の特例に関する措置を定める件（平成 25 年 9 月 13 日内閣府・法務省告示第 2 号。平成 27 年 4 月 1 日施行）により地域資源を最大限活用した地域活性化の取組による地域力の向上を目的とした地域活性化総合特区として「特定伝統料理海外普及事業」、具体的には京料理の普及を提案した京都市が指定された。その促進策として、課税の特例、補助金交付、融資を受ける際の利率引下げ、入国・在留許可要件適用上の優遇措置が採られている。

（３）国家戦略特区

国家戦略特区は、2013（平成 25）年 12 月から施行されている国家戦略特別区域法（平成 25 年 12 月 13 日法律第 107 号）に基づく制度である。従来の構造改革特区や総合特区が地方公共団体や民間事業者から計画を国に提案するという、いわばボトムアップ型の規制改革の取組みであったのに対して、国家戦略特区は、対象区域の選定に国が主体

的に関わり、いわゆる岩盤規制を迅速に突破する仕組みを作るものであった。また、各区域に置かれる国家戦略特別区域会議に、国・地方公共団体・民間事業者が対等な立場で参画し、密接な連携のもとに区域計画を作成するという特徴がある。

この制度で実現した規制改革のうち、技能実習及び特定技能制度と隣接するものとしては、家事及び農業支援外国人材の受入れがある。いずれも「日本再興戦略改訂 2014」において掲げられていた事項であるが、このうち、2015（平成 27）年の国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律（平成 27 年 7 月 15 日法律第 56 号）により導入された家事支援外国人受入事業は、女性の活躍促進や家事支援に対する需要への対応、中長期的な経済成長の観点から、国家戦略特別区域内において、家事支援活動を行う外国人を特定機関が雇用契約に基づき受け入れる事業である（国家戦略特別区域法 16 条の 4 及び同法施行令 16 条以下）。指定区域は、東京都、神奈川県、千葉市、愛知県、大阪府及び兵庫県である。それまでの家事使用人は、出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の規定に基づき同法別表第 1 の 5 の表の下欄に掲げる活動を定める件（平成 2 年 5 月 24 日法務省告示第 131 号）の 1 号から 2 号の 3 までの規定にあるとおり、雇用主が一定範囲の外国人に限定されていたが、国家戦略特別区域法施行令に定める基準に適合した本邦の公私の機関との雇用契約により受け入れられた外国人家事使用人の場合、雇用主の国籍は問われない。この事業で受け入れられた外国人家事労働者は、2017 年までに約 230 人であった[75]。

2017（平成 29）年の同法改正法（法律第 71 号）により導入された農業支援外国人受入事業は、経営規模の拡大などによる「強い農業」を実現するため、国家戦略特別区域内において、適正受入管理協議会の管理体制の下、農業支援活動を行う外国人材を特定機関が雇用契約に基づいて受け入れる事業であった。京都府、新潟市、愛知県、沖縄県などの地方公共団体が、特別区の指定を受けた。通算在留期間の上限が技能実習制度での最長 5 年に対して特別区では 3 年と限定されていたものの、技能実習制度と異なり、外国人の複数の農業経営体への派遣も可能であること、職種・作業の制限がないこと、派遣期間の過半とならない範囲で農畜産物等を使用した製造・加工、運搬、陳列、販売の作業も可能とされるなどの利点があった（国家戦略特別区域法 16 条の 5 及び同法施行令 19 条以下）。2019 年 2 月時点では、計 10 社の特定機関が基準適合の確認通知を受け、12 名が稼働していた。国家戦略特区での受入れ事業に適用されたこれらの措置は、2019（令和元）年 4 月に導入された特定技能制度に段階的に移行することとなった[76]。

---

[75] http://jaffe.fem.jp/j/wp-content/uploads/2020/03/5-sadamatsu.pdf

[76] 「農業支援外国人受入事業の新制度への移行について」（2019 年 2 月 25 日国家戦略特区 WG 資料）https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien_sinseidoikouhousin.pdf

「特定技能 1 号」に移行することになった背景には、特区の指定を受けていない地方からの要望があり、特区措置を「特定技能 1 号」に含めて全国に拡大したとしても国内農業分野の混乱は生じないであろうとの判断があったものと推測される。さらに、「特定技能 1 号」への吸収により、地方公共団体間の差はなくなり、地方間の不平等感がなくなるとの判断もあったかもしれない。

一連の特区措置を通じて実際に受け入れられた者は 1,000 人にも満たず、外国人労働者政策の大勢に影響を及ぼすものではない。しかし、地方公共団体、財界、経済界からの要望に応じて制度を改正した実績は重要である。受け皿を作ったにもかかわらず需要がほとんどなかったことは、必要な外国人材を受け入れられない原因が在留資格の欠如など制度上の問題や過度の規制によるものではなかった証左である。導入当初の「特定活動（高度人材）」による外国人の入国・在留者数の伸び悩みにおいて見られたのと同様、特区措置を受ける外国人数の伸び悩みはそれ以外のところ、即ち、労働者に対する教育・研修、給与、地位などにおいて十分な待遇を雇用主が提供できないことなど、外国人を受入れる側にも存在することがある程度明らかになったということであろう。中でも、報酬に関しては、他の多くの就労資格の場合と同様、「同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」であることを求められる点[77]が、雇用主が特区措置の利用を忌避した主因として挙げられるのではなかろうか。

他方、同じく「日本再興戦略改訂 2014」に掲げられた事項として、2015（平成 27）年 4 月に導入された技能実習修了者を対象とした外国人建設及び造船就労者受入事業がある。これらは、それぞれ外国人建設就労者受入事業に関する告示（平成 26 年 8 月 13 日国土交通省告示第 822 号）及び外国人造船就労者受入事業に関する告示（平成 26 年 12 月 26 日国土交通省告示第 1099 号）により運用されている。前者は、その「第 1 目的」に定められているとおり、2020（令和 2）年の東京オリンピック・パラリンピック関連の建設需要への対応を目的としていた。後者に関しては、特定の事業を目的としたものではないが、建設業と造船業との人材の相互流動の大きさを念頭に置いた対応である。

その後、いずれの事業も各告示の附則第 1 の 1 において定められているとおり、2021（令和 3）年 3 月 31 日の告示の効力喪失に伴い一部の例外を残して終了した。これらの事業と特定技能制度の関係性は特段明示されていないが、人材確保という共通した制度目的や建設分野及び造船・舶用工業分野が「特定技能 1 号」及び「同 2 号」の対象となったことから判断して、特区で措置された受入事業はいずれも特定技能制度に吸収されたと見ることができよう。

【補論：外国人労働者と外国人材などについて】

これまで日本で就労する外国人の呼称に関しては、「外国人労働者」「いわゆる単純労働者」「外国人材」その他の言葉が使用されてきた。各呼称の使われ方とその背景について整理しておきたい。

---

[77] 例えば、「日本人と同等額以上」という趣旨の規定としては、特区関係では、国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業における特定機関に関する指針の第 4 の 3、国家戦略特別区域能朝支援外国人受入事業における特定機関等に関する指針の第 5 の 3 などがある。また、いわゆる特区以外の外国人建設就労者受入事業に関する告示の第 5 の(6)及び外国人造船就労者受入事業に関する告示の第 5 の(6) でも同旨規定があった。建設就労受入事業においては、更に「安定的な支払い」及び「技能習熟に応じた昇給」も求められていた。

まず、「外国人労働者」という言葉は、1980 年代の好景気を背景とした労働者不足への対応策としての外国人受け入れの是非という議論の中で頻繁に使用されてきた。本稿で引用する閣議決定、政府機関の検討会や文書並びに経済界の提言などにおいても、比較的中立的な言葉として使用されてきたようである。現在は官公庁など一部においては、「外国人材」という言葉に取って代わられた様相を呈しているが、「外国人労働者」という言葉は、その中立的な語感もあってか、研究者の論攷及び報道など政府機関及び公機関外の世界においては比較的頻繁に使用されているようである[78]。他方、この「外国人労働者」という言葉は、法令用語としては定着しなかった。広範な内容を含む言葉であるだけに、定義が難しかったのかもしれない。

次に、「(いわゆる) 単純労働者」という言葉は、上記の外国人労働者受入れ論議の際に、労働者不足が深刻であるとされていたいわゆるブルーカラーの労働者、即ち、肉体労働者、作業労働者と言われる労働者の外国人による補完に関する論議の際に使用されていた。この意味において「(いわゆる) 単純労働者」は、上記「外国人労働者」から熟練労働者を除いた部分であり、「外国人労働者」の一部を意味する言葉ということができるであろう。政府機関においては、1967 (昭和 42) 年の第 1 次雇用対策基本計画 (閣議決定) 以来現在に至るまで、受入れに関しては、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応するとされてきた未熟練・非熟練労働者を指すものとして使用されてきた。この言葉も、法令用語としては定着せず、使用される場合には接頭語として「いわゆる」が付加されることが多い。

これに対して、「外国人材」又は「(外国人であることを前提とした) 人材」という言葉は、近年使用頻度が高まっている感があり、特に法令、閣議決定など政府機関による使用が著しく上昇している。国語辞典的には、「働きのある、役に立つ人物」という意味であるので、技術、技能、知識、能力、経験などの面から評価する言葉ということができよう。入管行政関係でも、入管法別表 1 の 2 の表の在留資格「高度専門職」に事実上統合されつつあるものの、2012 (平成 24) 年の出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の規定に基づき高度人材外国人等に係る同法別表第 1 の 5 の表の下欄に掲げる活動を定める件 (平成 24 年 3 月 30 日法務省告示第 126 号) や特定技能制度を導入した 2018 (平成 30) 年の改正入管法の関連条項である 2 条の 3 第 2 項 2 号以降に「人材」という言葉が使用されている。他には、例えば、前項の【補論：特区制度】において引用した各指針においても、「外国人家事支援人材」及び「外国人農業支援人材」のように「外国人」と「人材」の間に目的を挿入した合成語が使用されている。このように、「外国人材」という言葉は、日本に何らかの形で受け入れるべき存在である、又は歓迎すべき存在であるというある種の価値判断が含まれているものと解され、公的な場においては好んで使われる言葉のようである。

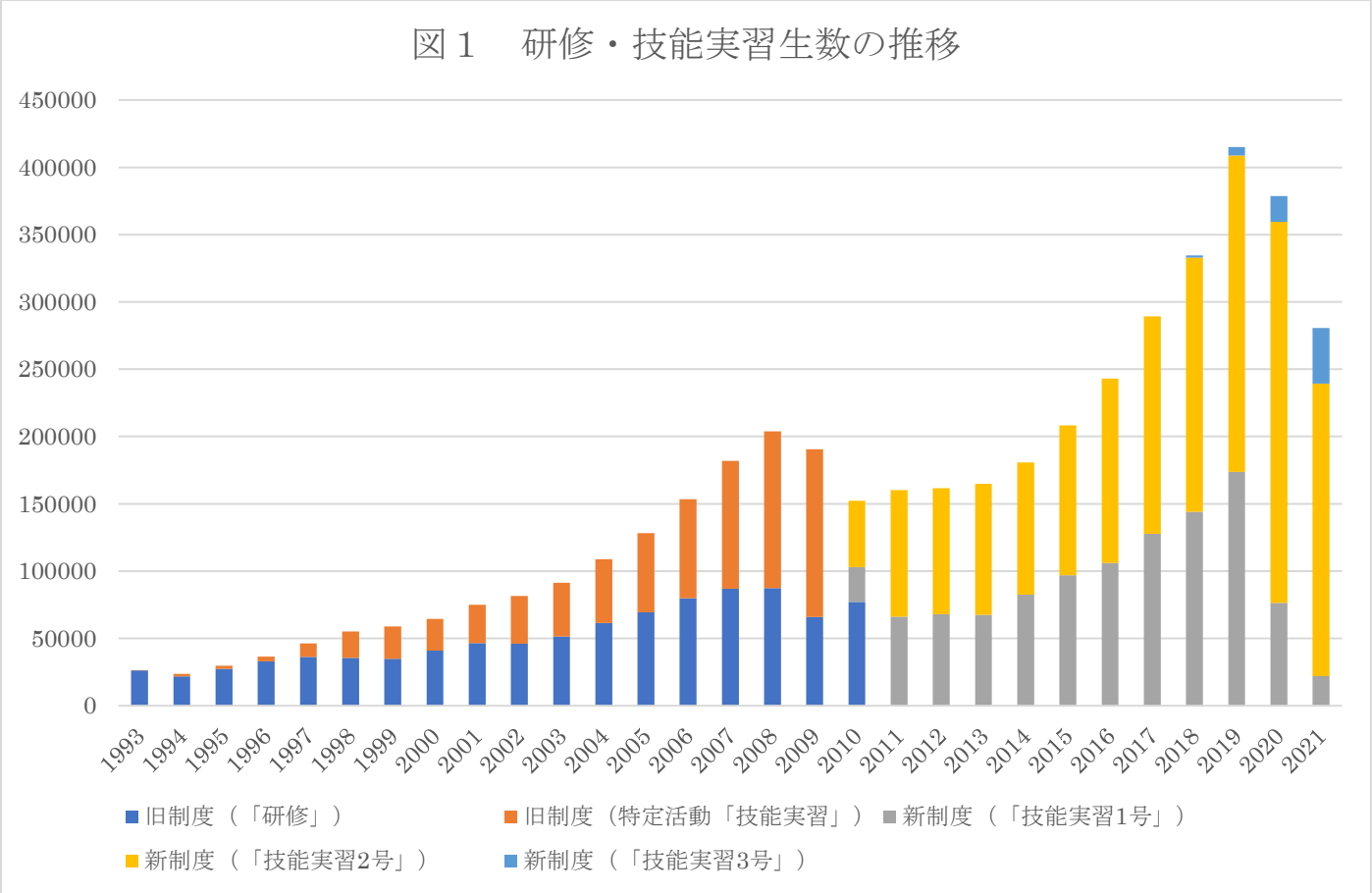
しかし、法令用語でも一貫して「(外国) 人材」という用語が用いられているわけではない。本文中に引用した外国人建設就労者受入事業に関する告示及び外国人造船就労者受入

[78] 例えば、脚注 10 の上林、同 17 の明石及び同 61 の濱口の各論文。

事業に関する告示においては、「外国人（中略）就業者」という用語が使用されている。しかし、この言葉も一般的ではないようである。

なお、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議により累次の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」[79]が策定され、公表されている。閣僚会議の名称及びその策定する施策に「人材」という言葉が繰り返し使用されているが、この総合的対応策では、日本社会にとって共生の相手方として想定されているのは必ずしも「外国人材」に限定されているわけではない。観光客を含む広範囲にわたる在留外国人を対象としていることは、対応策の内容をつぶさに見れば明らかである。

[79] 最新版は令和 5 年度改訂版として、2023 年（令和 5 年）6 月 9 日に公表されている（https://www.moj.go.jp/isa/content/001397365.pdf）。



注：公的機関から技能実習への移行は排除されないが，国の受け入れ（JICA, ATOS, JAVADA, ILO）は，旧制度の「研修」の人数には含めていない。

出所：各年版「外国人技能実習・研修事業実施状況報告（JITCO 白書）」（国際研修協力機構），各年版「出入国管理」（2019 年版からは「出入国在留管理」）（法務省）

図２　技能実習制度移行対象職種・作業一覧

注：「評価試験」●は「技能検定職種」，▲は技能実習評価試験職種（旧 JITCO 認定評価試験職種）

出所：各年版「JITCO 白書」，外国人技能実習機構 HP「移行対象職種情報」，厚生労働省 HP「外国人技能実習制度について」

図２　技能実習（2号）移行対象職種

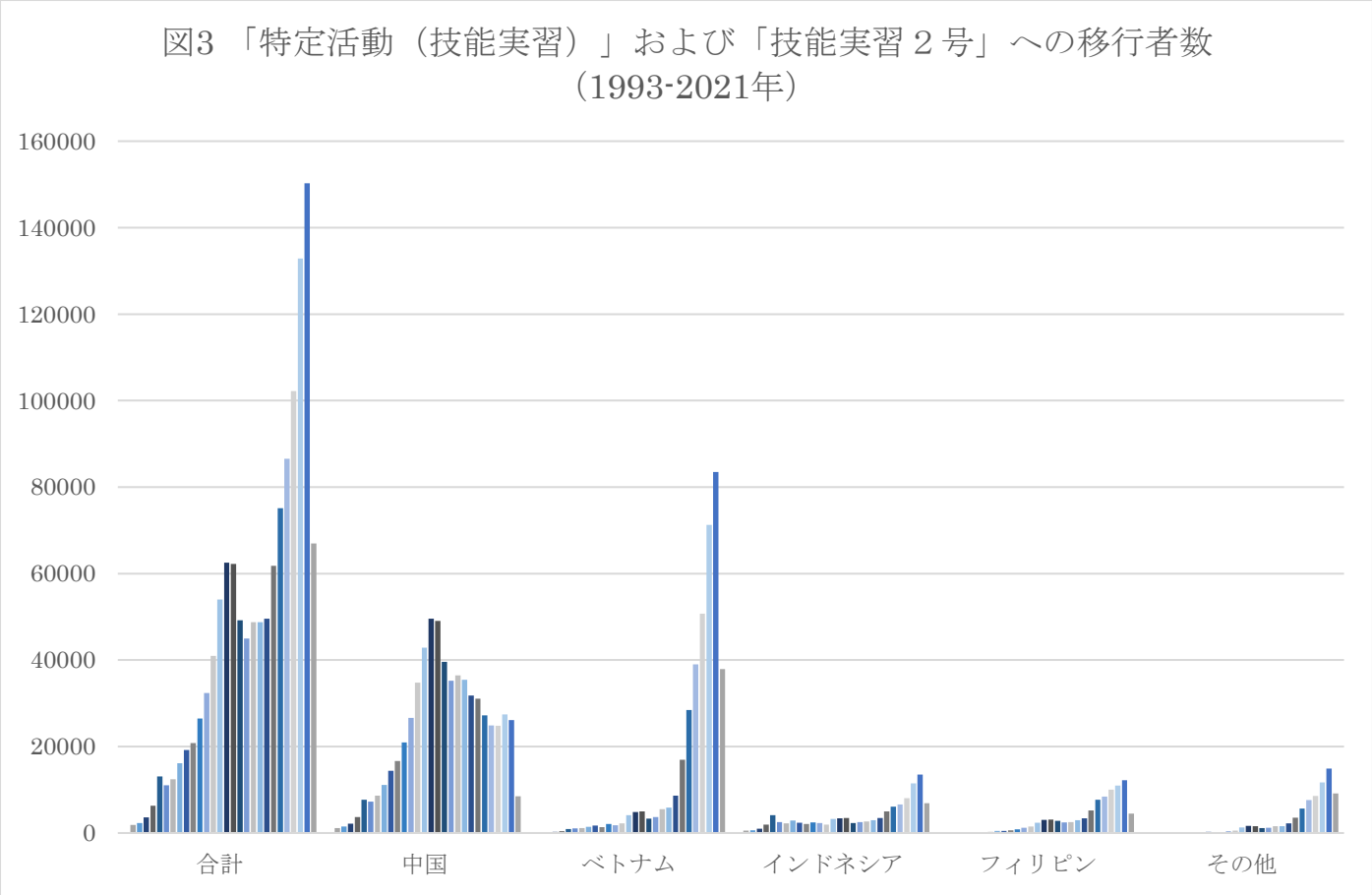
業種	職種	評価試験	作業																												
			1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
農業	耕種農業	▲								施設園芸																							
												畑作・野菜																					
																										果樹							
	畜産農業	▲								養鶏																							
										養豚																							
												酪農																					
漁業	漁船漁業	▲				かつお一本釣り漁業																											
						まぐろはえ縄漁業																											
						いか釣り漁業																											
									まき網漁業																								
									底曳網漁業																								
									流し網漁業																								
														定置網漁業																			
																				かに・えびかご漁業作業													
																															棒受網漁業		
	養殖業	▲																		ほたてがい・まがき養殖作業													
機械・金属関係	鋳造	●	鋳鉄鋳物鋳造作業																														
			銅合金鋳物鋳造作業																														
			軽合金鋳物鋳造産業																														
																									非鉄金属鋳物鋳造作業								
	鍛造	●	ハンマ型鍛造作業																														
			プレス型鍛造作業																														
	ダイカスト	●		ホットチャンバダイカスト作業																													
				コールドチャンバダイカスト作業																													
	機械加工	●	普通旋盤作業																														
			フライス旋盤作業																														
																												数値制御旋盤作業					
																												マシニングセンタ作業					
	金属プレス加工	●	金属プレス作業																														
	鉄工	●		構造物鉄工作業																													
	工場板金	●		機械板金作業																													
	めっき	●	電気めっき作業																														
					溶融亜鉛めっき作業																												
	アルミニウム陽極酸化処理	●			陽極酸化処理作業																												
	仕上げ	●	治工具仕上げ作業																														
			金型仕上げ作業																														
			機械組立仕上げ作業																														
	機械検査	●	機械検査作業																														
	機械保全	●		機械系保全作業																													
	電子機器組立て	●	電子機器組立て作業																														
	電気機器組立て	●	回転電機組立て作業																														

業種	職種	評価試験	作業
			変圧器組立て作業 配電盤・制御盤組立て作業 開閉制御器具組立て作業 回転電機巻線製作作業
	プリント配線板製造	●	プリント配線板設計作業 プリント配線板製造作業
食品製造関係	缶詰巻締	▲	缶詰巻締
	食鳥処理加工業	●	食鳥処理加工作業
	加熱性水産加工食品製造	▲	節類製造 加熱乾製品製造 調味加工品製造 くん製品製造
	非加熱性水産加工食品製造	▲	塩蔵品製造 乾製品製造 発酵食品製造 調理加工品製造 生食用加工品製造
	水産練り製品製造	●	かまぼこ製品製造作業
	牛豚食肉処理加工業	▲	牛豚部分肉製造作業
	ハム・ソーゼージ・ベーコン製	●	ハム・ソーセージ・ベーコン製造作業
	パン製造	●	パン製造作業
	惣菜製造業	▲	惣菜加工作業
	農産物漬物製造業	▲	農産物漬物製造作業
	医療・福祉施設給食製造	▲	医療・福祉施設給食製造作業
建設関係	さく井	●	パーカッション式さく井工事作業 ロータリー式さく井工事作業
	建築板金	●	ダクト板金作業 内外装板金作業
	冷凍空気調和機器施工	●	冷凍空気調和機器施工作業
	建具製作	●	木製建具手加工作業
	建築大工	●	大工工事作業
	型枠施工	●	型枠工事作業
	鉄筋施工	●	鉄筋組立て作業
	とび	●	とび作業
	石材施工	●	石材加工作業 石張り作業
	タイル張り	●	タイル張り作業
	かわらぶき	●	かわらぶき作業
	左官	●	左官作業
	配管	●	建築配管作業 プラント配管作業
	熱絶縁施工	●	保温保冷工事作業

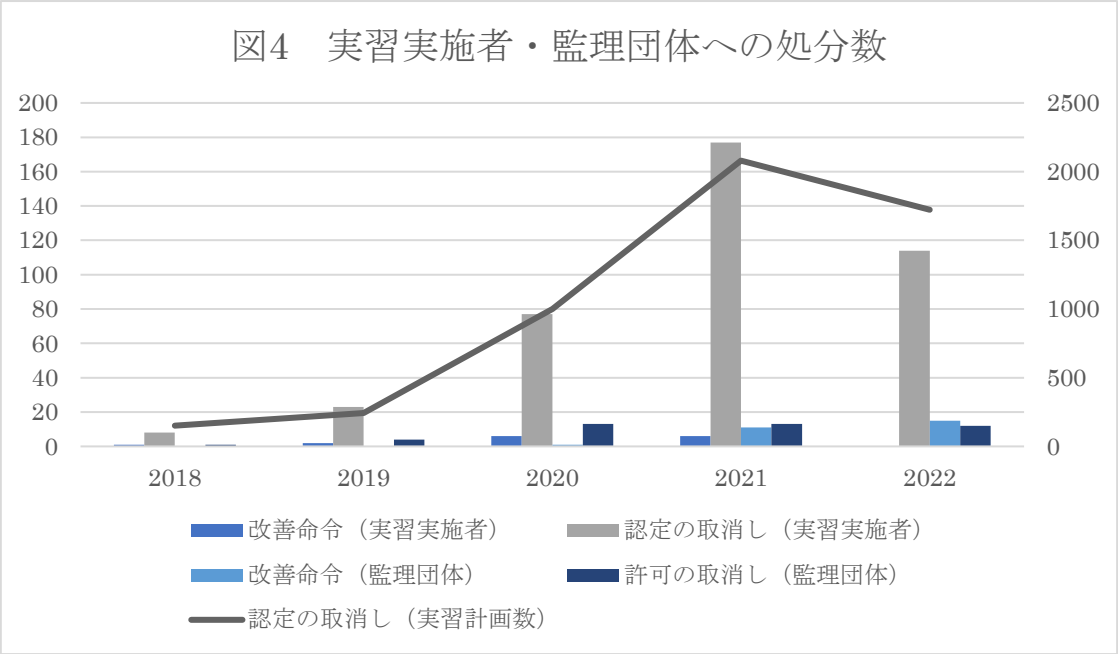
業種	職種	評価試験	作業
	内装仕上げ施工	●	プラスチック系床仕上げ工事作業
			カーペット系床仕上げ工事作業
			鋼製下地工事作業
			ボード仕上げ工事作業
			カーテン工事作業
	サッシ施工	●	ビル用サッシ施工作業
	防水施工	●	シーリング防水工事作業
	コンクリート圧延施工	●	コンクリート圧送工事作業
	ウェルポイント施工	●	ウェルポイント工事作業
	表装	●	壁装作業
	建設機械施工	▲	押土・整地作業
			積込み作業
			掘削作業
			締固め作業
	築炉	●	築炉作業
繊維	紡績運転	▲	前紡工程作業
			精紡工程作業
			巻糸工程作業
			合撚糸工程作業
	織布運転	▲	準備工程作業
			製織工程作業
			仕上工程作業
	染色	●	糸浸染作業
			織物・ニット浸染作業
	ニット製品製造	●	靴下製造作業
			丸編みニット製造作業
	たて編ニット生地製造	▲	たて編ニット生地製造作業
	婦人子供服製造	●	婦人子供既製服製造作業
	紳士服製造	●	紳士既製服製造作業
	下着類製造	▲	下着類製造作業
	寝具製作	●	寝具製作作業
	カーペット製造	▲	織じゅうたん製造作業
			タフテッドカーペット製造作業
			ニードルパンチカーペット製造作業
	帆布製品製造	●	帆布製品製造作業
	布はく縫製	●	ワイシャツ製造作業
	座席シート縫製	▲	自動車シート縫製作業
その他	家具製作	●	家具手加工作業
	印刷	●	オフセット印刷作業
			グラビア印刷
	製本	●	書籍製本作業
			雑誌製本作業
			商業印刷物製本作業
			製本作業

1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

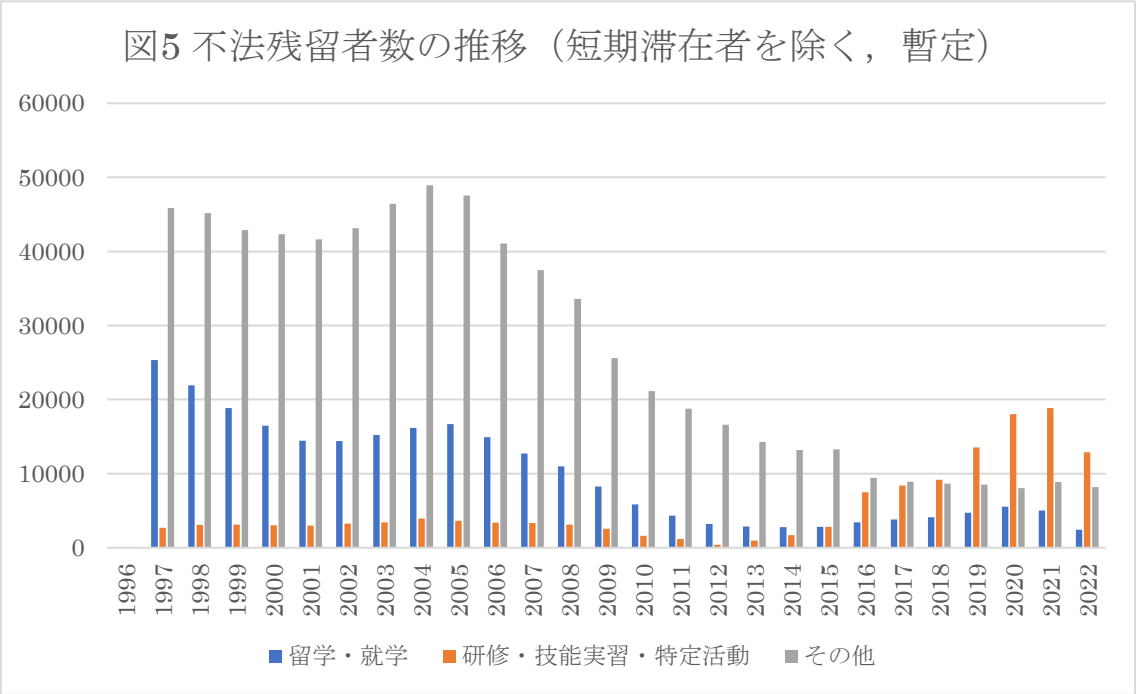
業種	職種	評価試験	作業																																
			1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	プラスチック成形	●		圧縮成形作業																													
			射出成形作業																														
			インフレーション成形作業																														
																		ブロー成形作業															
	強化プラスチック成形	●		手積み積層成形作業																													
	塗装	●	建築塗装作業																														
				金属塗装作業																													
			鋼橋塗装作業																														
				噴霧塗装作業																													
	溶接	▲						手溶接																									
								半自動溶接																									
	工業包装	●			工業包装作業																												
	紙器・段ボール箱製造	●																	印刷箱打抜き作業														
																			印刷箱製箱作業														
																			貼箱製造作業														
																			段ボール箱製造作業														
	陶磁器工業製品製造	▲																						機械ろくろ成形作業									
																								圧力鋳込み成形作業									
																								パッド印刷作業									
	自動車整備	▲																									自動車整備作業						
	ビルクリーニング	●																									ビルクリーニング作業						
	介護	▲																										介護					
	リネンサプライ	▲																											リネンサプライ仕上作業				
	コンクリート製品製造	▲																												コンクリート製品製造作業			
	宿泊	▲																												接客・衛生管理作業			
	RPF製造	▲																													PRF製造作業		
	鉄道施設保守整備	▲																													軌道保守整備作業		
	ゴム製品製造	▲																													成形加工作業		
																															押出し加工作業		
																															混練り圧延加工作業		
																															複合積層加工作業		
	鉄道車両整備	▲																														走行装置検修・解ぎ装作業	
																																空気装置検修・解ぎ装作業	
社内検定型	空港グランドハンドリング	▲																										航空機地上支援作業					
																													航空貨物取扱				
																													客室清掃				
	ボイラーメンテナンス	▲																															ボイラーメンテナンス作業
合計	職種		17	47	52	53	53	55	55	59	59	61	62	62	62	62	62	63	64	66	66	66	67	68	69	72	74	77	80	82	85	86	87
	作業		30	70	77	84	87	88	92	102	106	111	112	113	114	114	114	116	120	123	123	121	124	127	127	131	133	139	144	146	156	158	159



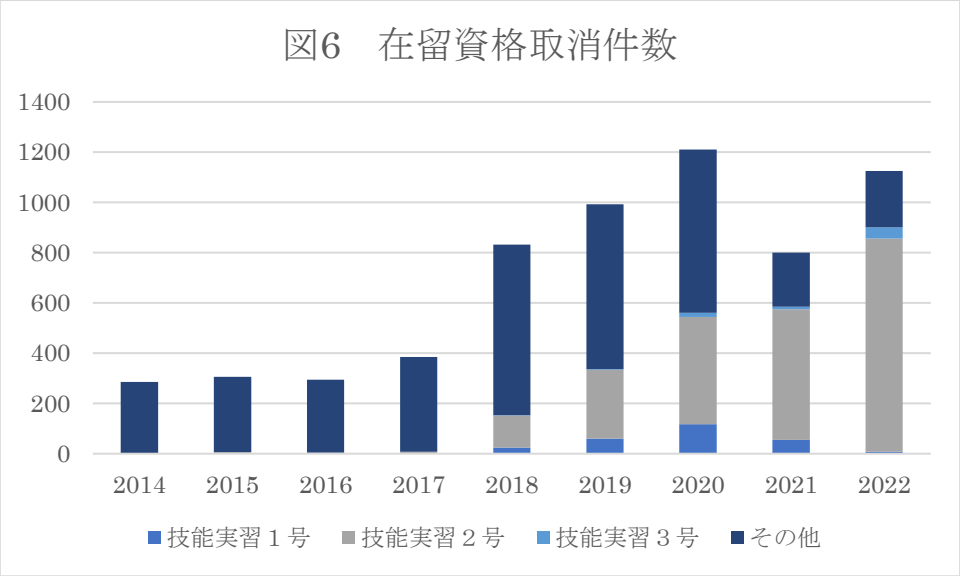
出所：各年版「出入国管理」（2019 年版からは「出入国在留管理」）（法務省）



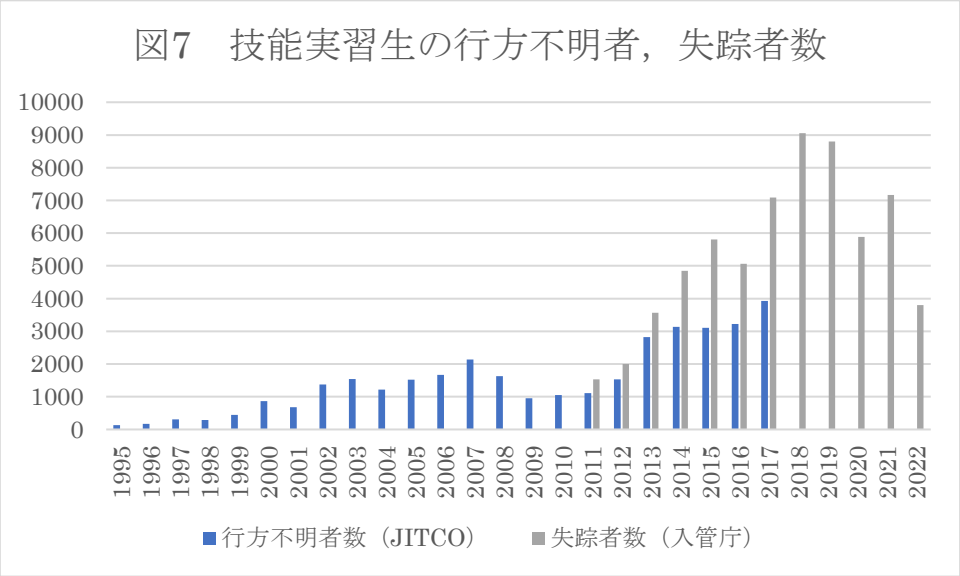
出所：「公表情報　行政処分等」（出入国在留管理庁）



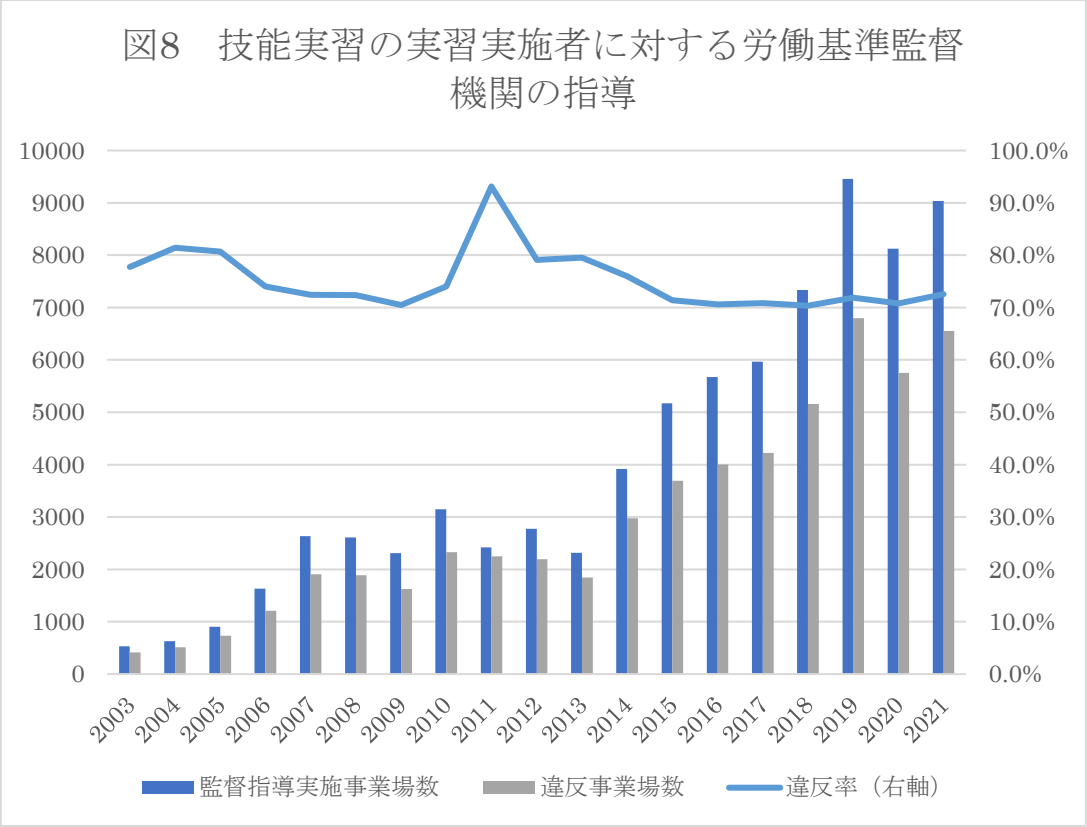
出所：各年版「出入国管理」（2019 年版からは「出入国在留管理」）（法務省）



出所：「『在留資格取消件数』について」（出入国在留管理庁）



出所：各年版「外国人技能実習・研修事業実施状況報告（JITCO 白書）」（国際研修協力機構），「技能実習生の失踪者数の推移」（出入国在留管理庁」）



出所：各年版「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」（厚生労働省）