

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 8 日現在

機関番号：16201

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2010～2013

課題番号：22530273

研究課題名(和文)日本における外国人労働者の短期雇用プログラム

研究課題名(英文)Foreign Worker's Temporary Employment program in Japan

研究代表者

佐藤 忍 (SATO, Shinobu)

香川大学・経済学部・教授

研究者番号：30170749

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円、(間接経費) 660,000円

研究成果の概要(和文)：日本における外国人労働者の短期雇用プログラムは改正・修正を重ねつつ現に機能している技能実習制度およびEPAの枠組みに依拠することがまず現実的であろう。そのさい、教育訓練の権利と義務を明確にしているという点がいわば日本型労働力輸入の特質であるといえる。この教育訓練をいかに効果的、効率的、実行性あるものとするかが制度設計の鍵である。そのためには短期雇用プログラムにおける教育訓練の目的、方法、期間について、現実と今後の社会経済的諸条件を踏まえつつ、冷静に検討する必要があるであろう。

研究成果の概要(英文)：We have researched foreign workers employment situations in Japan, especially concentrating upon the three sectors; Horticulture, Apparel Sewing and Nursing Care. These sectors are well known to have been suffering from chronic shortage of workers. We have reached tentatively to the conclusion that foreign worker's temporary employment program in Japan should be based upon the existing frameworks, that is the foreign trainee programs (FTPs) as well as the economic partnership agreements (EPAs). Although there are many shortcomings in addition to various advantages in the FTPs and EPAs, it would be realistic that we should base upon them, and improve them, taking into consideration contemporary environments we are now facing and will be facing.

研究分野：経済政策

科研費の分科・細目：経済事情

キーワード：外国人労働者 技能実習制度 EPA 外国人介護士

1. 研究開始当初の背景

外国人労働者の短期雇用プログラムは、日本のすぐ隣の韓国でも採用された。私はこの事実の重要性からこの点に関して韓国を研究し、論文として発表した(「韓国の外国人労働者」『香川大学経済論叢』第81巻3号、2008年)。韓国はそれまで外国人労働者の受け入れ政策をほとんど日本から輸入し、真似ていた。そしてその限界に日本より早く経済的・政治的に直面し、解決策を、模索した。その結果が、2003年の「外国人労働者雇用法」にもとづく雇用管理制度であった。活性化する国際労働市場に韓国は正面から参入したのである。

そして日本国内においては、事実上の外国人労働者として、日系人のほか、研修生・技能実習生が相変わらず利用されてきた。そしてさまざまな業種で、さまざまな地方で悪質な不正行為が次々と暴露されはじめた(外国人研修生権利ネットワーク編『外国人研修生時給300円の労働者2』明石書店、2009年)。それは政府内部の議論へと発展し、関係省庁から制度改革案が発表された。そしてついに、2009年には入管法が改正され、悪名高き研修制度の廃止と技能実習への一本化とが決まった。つまり国際労働市場の波はやっと極東の日本にまで押し寄せたのである。しかし韓国のような労働者としての受け入れまでには至っていない。その一手手前である。

われわれは、この地点に立って、この地点から前に向かって研究しなければならない。

2. 研究の目的

高度専門職には分類されない外国人労働者をどのような仕方で受け入れるべきか。いま問われているのは、受け入れるか否かではない。日本は高度専門職には分類されない外国人を正式に労働者という地位で受け入れることはしていないが、それに代わるさまざまな地位(「日本人の配偶者等」、「研修生・技能実

習生」、「介護士候補者」など)で事実上受け入れていることは、いまや誰の目にも明らかである。いま問われているのは、労働者として正式に受け入れるとすれば、どのような方法がありうるのかということである。高度専門職以外の、すなわち普通の外国人労働者に対する日本的な受け入れ方式、いわば日本型労働力輸入のあり方が真剣に模索されねばならない。

そこで本研究は、こうした日本型労働力輸入の構築に向けて、まずその前段階にあるといえる現在の受け入れ方式と雇用の実態とを確認する。そのさい園芸農業、アパレル縫製、施設介護という3つの産業、業種について考察する。いずれも人手不足が将来的にも予想されている部門である。研修・技能実習生もしくは介護士候補者という地位において外国人労働者を雇用している産業・業種である。農業部門、とりわけ大規模経営を展開する野菜農家において、中国人研修生・技能実習生が基幹労働力となっている。彼らがいなければ規模拡大と経営複合化は不可能な状況にある。中国生産にシフトできない中小零細のアパレル縫製は生き残りをかけて中国人の研修生・技能実習生を最後の頼みの綱としている。介護部門においては経営の安定した施設が、経済連携協定の枠組みにもとづいて、先行投資の意味で試験的にインドネシア人、フィリピン人を雇用した。

3. 研究の方法

野菜農家、アパレル縫製、そして介護施設の各領域において外国人労働者を雇用している企業・事業所を訪問調査する。訪問調査と平行して、関連する国内外の文献を蒐集し、読み込む。文献研究とフィールドワークとを相互補完的に進めた。

野菜農家については代表的産地である茨城の他、長野や香川といった産地を訪問調査した。アパレル縫製では、島根および岡山の協同組合を訪問調査しアンケートを実施し

た。島根調査におけるアンケート回答事業所は9社であり、技能実習生は65人である。岡山調査における回答事業所は65社、回答実習生は179人である。介護施設については、外国人介護福祉士候補者を見事に国家試験合格に導いた実績のある施設を訪問調査した。

4. 研究成果

(1) 園芸農業

外国人技能実習生という名の外国人労働者が日本農業の成長分野である園芸農業で増え続けている。とりわけ大規模野菜農家が主たる担い手である。茨城県鹿行地域や長野県川上村といった日本を代表する園芸産地のみならず、香川県という周辺産地においても外国人労働者は貴重な戦力である。農園主たちが外国人労働者に求めているものは、ムラのない、表裏のない働きぶりである。一定の作業を素早く処理し、後はサボるというような働き方ではなく、たとえ遅くとも、ペースを崩さず、黙々と丹念に作業に取り組むような働き方をつうじて、品質の良い野菜というものは生産できるからである。農園主たちは外国人労働者のなかにそうした農的な生き方(働き方)を期待している。

都道府県	2005年度新規入国	2005年度実習移行	2006年度実習移行	年ストック(1)	3.0ha以上規模農家(2)	外国人雇用密度(A)(1)/(2)	大規模野菜農家戸数(3)	外国人雇用密度(B)(1)/(3)
茨城県	1,811	1,186	1,282	4,279	6,858	0.62	3,785	1.13
熊本県	243	123	277	643	5,883	0.11	3,420	0.19
千葉県	237	305	264	806	5,132	0.16	5,128	0.16
長野県	373	67	105	545	2,461	0.22	2,088	0.26
北海道	241	72	105	418	42,191	0.01	3,785	0.11
栃木県	143	92	88	323	8,844	0.04	1,011	0.32
愛知県	115	168	254	537	1,486	0.36	2,931	0.18
鹿児島県	54	29	41	124	3,451	0.04	671	0.18
福岡県	83	15	60	158	3,590	0.04	1,157	0.14
香川県	106	58	68	232	323	0.72	299	0.78
全国	4,321	2,758	3,341	10,420	186,362	0.06	46,879	0.22

出典：『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』各年版、『2005年農林業センサス』より作成。

注1)年ストックは新規入国に2年分の実習移行数を単純合計して推計。

2)大規模野菜農家戸数は第1表をみよ。

3)外国人雇用密度は生産品目に関わりなく経営規模3.0ha以上の大規模農家に対する比率(A)と大規模野菜農家に対する比率(B)の2種類を算出した。

改正入管法は団体監理型の受け入れ方式

を正式に認知し、監理責任を強化しつつ、労働者を斡旋する事業者として受け入れ機関を位置づけ直した。雇用関係に疎遠な農業の性質や園芸産地の地域性を踏まえるとき、斡旋事業者に対する地方自治体の支援体制の強化と地域レベルにおける緊密な官民連携が望まれる。長野県川上村はこの点における日本の先例である。

また改正入管法は不正行為に対する罰則も強化し、雇用関係の適正化に働きかけた。とはいえ上限3年で1回限りの雇用という外国人技能実習制度のもつ最大の弱点、すなわち機会主義的な行動を誘発しやすいという点に対しては、国内法の整備という一国主義的な取組みでは不十分であって、なにより国境を超えた枠組の構築が急がれるべきであろう。募集、斡旋、雇用、送金、帰国後の再統合など広範囲に及ぶ連携協力の具体的な内容や送り出し国への受け入れ数の配分など、国境を超えて取り決めておくべきことが少なくない。農業部門は、日本における外国人労働者の短期雇用プログラムのあり方を考えるうえでひとつの試金石である。

(2) 縫製業

日本の縫製業はグローバル化の中で零細性を武器にして変種変量生産を展開している。外国人技能実習制度はその構造において不可欠の構成要素となっている。

国内で生産をつづける業者は、もはや安さを武器にすることはできない。定番品から非定番品へ、ボリュームゾーンからベターゾーンへと生産対象をシフトさせなければならない。キーワードは変種変量生産である。ロット変更、納期変更、デザイン変更など、めまぐるしい変化に対して即座に対応しうる柔軟性(短納期とクイック)こそが国内に立地する縫製工場の生きる道である。その観点からも部品点数の少ない紳士物や量産品は海外生産に任せ、バリエーション豊富で手間

のかかる婦人物や中・高価格品にシフトしているのである。

第8表 「技能実習生はどのような労働力ですか」(岡山)

	事業所数	割合
基幹労働力	55	93.2%
臨時労働力	2	3.4%
周辺労働力	2	3.4%
回答数	59	100.0%

技能実習生の受け入れ事業所は、3年という所与の時間のなかで、できるだけ早く基幹労働者に成長してくれるような潜在能力のある人材を現地で選考し、国内工場で養成している。労働者の成長が企業の成長でもある。

第9表 「技能実習生をどの水準まで育成するつもりですか」(岡山・島根)

	岡山		島根	
	事業所数	割合	事業所数	割合
熟練工	15	23.8%	1	16.7%
多能工	45	71.4%	5	83.3%
単能工	3	4.8%	0	0.0%
回答数	63	100.0%	6	100.0%

それゆえ縫製業では技能実習はたんなる建前ではない。彼らの能力開発なしには短納期・クイックといった柔軟性の実現は不可能である。能力開発の鍵は、チームワークである。能力水準の異なる技能実習生を組み合わせ、いかに効率よく協力関係を創出し、技術の伝達を実現するかである。一枚流し、セル生産といった生産方式は能力開発の仕掛けでもある。日本語能力の習得は能力開発の成否を左右する。事業主にも技能実習生にもその重要性は認識されているが、効果的な方法が見つけれないままに試行錯誤が続けられている。

第16表 満足度

	岡山		島根	
	人	割合	人	割合
大いに満足	72	40.7%	15	23.8%
どちらかといえば満足	88	49.7%	40	63.5%
どちらかといえば不満	16	9.0%	4	6.3%
大いに不満	1	0.6%	4	6.3%
回答者	177	100.0%	63	100.0%

たいていの技能実習生は、アンケート調査から判断するがぎり、縫製技術の向上、家庭生活の改善、日本語能力の上達を実感しつつ、

最終的には技能実習生としての選択と今の状況に納得しているように見える。後悔や不満を明示的に表明する実習生もごく一部だが確認できる。

縫製業の技能実習制度は、さまざまな問題を内包しつつも、外国人労働者を短期雇用するためのプログラムとして機能しているといつてよい。

(3) 介護施設

	インドネシア		フィリピン	
	事業所数	割合	事業所数	割合
2008年度	104 (3)			
入国者数	104 (3)			
入国日	2008年8月7日 (2008年8月31日)			
就労開始日	2009年1月29日 (2008年9月8日)			
2009年度	189 (1)	190 (10)	27	
入国者数	189 (1)	190 (10)	27	
入国日	2009年11月13日 (2009年10月4日)	2009年5月10日	2009年9月27日	
就労・就学開始日	2010年1月16日 (2009年10月14日)	2009年11月11日	2010年4月	
2010年度	77 (2)	72 (2)	10	
入国者数	77 (2)	72 (2)	10	
入国日	2010年8月7日 (2010年9月12日)	2010年5月9日	2010年9月26日	
就労・就学開始日	2010年12月4日 (2010年9月23日)	2010年11月11日	2011年4月	
2011年度	58 (1)	61 (1)		
入国者数	58 (1)	61 (1)		
入国日	2011年7月5日 (2011年6月8日)	2011年7月18日		
就労開始日	2012年1月6日 (2011年6月17日)	2012年1月19日		
2012年度	72 (1)	73 (2)		
入国者数	72 (1)	73 (2)		
入国日	2012年5月18日	2012年5月27日 (2012年5月29日)		
就労開始日	2012年11月14日	2012年11月23日 (2012年6月8日)		
2013年度	108 (1)	87 (6)		
入国者数	108 (1)	87 (6)		
入国日	2013年6月26日 (2013年5月28日)	2013年6月19日 (2013年5月28日)		
就労開始日	2013年12月21日 (2013年6月7日)	2013年12月17日 (2013年6月7日)		

出所：厚生労働省「インドネシア人看護師・介護福祉士候補者の受け入れについて」
(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other21/>)「フィリピン人

介護施設の調査から次のことが発見された。EPAに基づいて受け入れた施設は、一定の条件が整っているとき、外国人介護福祉士候補者を丁寧な教育訓練によって国家試験の合格へと導き、さらには彼らの受入と教育とをつうじて、受け入れた介護施設そのものが予想もなかったほど大きく変貌を遂げ、さらには働く介護職員に働きがいを実感させ、生

き生きとした介護組織へと見事に成長し得るという驚くべき事実である。

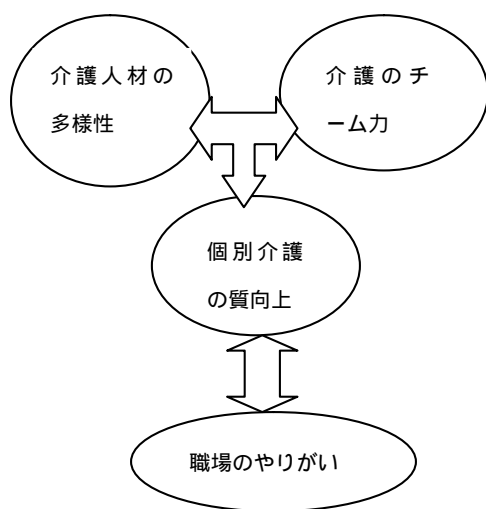
この事実から分かることは、ケアマネジメントとEPAマネジメントとの相補関係である。施設において遂行されるさまざまなケアを共有化、科学化、可視化するという日常的なケアの営みが好循環の一つの条件である。他方で、この好循環が実現するためには、EPAに基づく外国人介護士一人ひとりの潜在的な能力に着目し、それを貴重な人財として積極的に活かす人事管理上の個人化、日本人と同

		受験者数(人)	累積合格者数(人)	(内訳)			累積合格率(%)
				第24回(平成23年度)	第25回(平成24年度)	第26回(平成25年度)	
インドネシア	第1陣(2008年度入国)	94	46	10	10	1	48.9
	第2陣(2009年度入国)	165	80	7	7	5	48.5
	第3陣(2010年度入国)	71	41	1	1	4	57.7
フィリピン	第1陣(2009年度入国)	137	47	1	1	6	34.3
	第2陣(2010年度入国)	52	27	1	1	2	51.9

本来の受験
 再受験年度
 EPAによる訪日前に国内で介護の実務経験

出所：厚生労働省「第26回介護福祉士国家試験におけるEPA介護福祉士候補者の試験結果」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000041984.html>)

じ職員として処遇しつつ育て上げる実践的な戦力化、そして、それらの実現のために多様な工夫をし、日本人と外国人との協働化に向けて組織を動かすダイバーシティマネジメントの存在がもう一つの条件である。



これらのモデルケースが我々に教えてい

ることは、これらの2つの条件のいずれかが先にあるのではないということである。両者は、これら施設自身も発見し驚いたことだが、まさに同時並行して成立したのである。ここにEPAによる外国人介護士受け入れという日本的な方式のもつ埋もれた可能性が秘められている。

(4) 小括

園芸農業、縫製業、介護施設における先進事例の検討をとおして、少なくとも、次のことは確認できる。調査対象の事業所は、いずれも小規模ないし零細な事業所である。これらの事業所にとって現在の外国人技能実習制度あるいはEPA方式にもとづく外国人労働者の受け入れと活用は、事業所、産地、さらには産業の存続と発展にとって最後の頼みの綱ともいえるべき欠くべからざる生命線となっている。新鮮野菜の収穫・出荷、バリエーション豊富で手間のかかる婦人物や中・高価格品のニーズに即応した品揃え、笑顔で誇りを持った介護の提供 - これらは上記のような事業所によって提供されているのであり、今の日本における当たり前の生活の一部を構成しているのであるが、その持続性は疑いなく外国人技能実習制度およびEPAによって支えられているのである。

こうした現実を直視するとき、日本における外国人労働者の短期雇用プログラムは改正・修正を重ねつつ現に機能している技能実習制度およびEPAの枠組みに依拠することがまず現実的であろう。そのさい、教育訓練の権利と義務を明確にしているという点がいれば日本型労働力輸入の特質であるといえる。この教育訓練をいかに効果的、効率的、実行性あるものとするかが制度設計の鍵である。そのためには短期雇用プログラムにおける教育訓練の目的、方法、期間について、現実と今後の社会経済的諸条件を踏まえつつ、冷静に検討する必要があるであろう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

佐藤忍、日本における縫製業と外国人労働者、大原社会問題研究所雑誌 652号、2013年2月、46-62頁。

佐藤忍、日本の園芸農業と外国人労働者大原社会問題研究所雑誌 645号、2012年7月、14-29頁。

6. 研究組織

(1)研究代表者

佐藤 忍 (SATO Shinobu)

香川大学経済学部教授

研究者番号：

30170749