

地方部での外国人受け入れにおける 技能実習制度の位置—制度改正を見据えて

とくだ つよし
徳田 剛

●大谷大学 社会学部 准教授

はじめに

筆者は、近年増加傾向にある地方在住外国人の動向に着目し、中四国・関西地方などで共同研究を進めてきた（徳田・二階堂・魁生編2019；2023）。現地調査などを通じて聞こえてくるのは、「地方部の現場はもはや技能実習生無しでは回らない」という企業や事業所の関係者の声であった。現在検討が進められている技能実習制度の大幅な改変において議論されている、原則的に変更不可とされてきた実習先の変更を認めていこうとする動きに対して、各地の関係者は「このままでは地方部の外国からのマンパワー確保が困難になる」、あるいは「外国から何とか受け入れてある程度までに育てても、条件の良い都市部などに“逃げられてしまう”のではないか」といった「危機感」を少なからず募らせている。

その一方で、地域内の外国人支援や「多文化共生」の地域づくりに取り組む自治体の担当者や地域国際化協会のスタッフなどからは、「重要な取り組み課題ではあるものの、技能実習生は様子が見えにくく、とても扱いづらい存在だ」という声

もしばしば耳にする。そうした状況の背後には、同じ地方部に在留する外国人を対象としながらも、実質的には短期ローテーション型の「外国人労働者」を呼び込む手段として機能している技能実習制度と、滞在の長期化や定住化が進む外国人をホスト社会へ「包摂」していこうとする「多文化共生」政策の間での政策内容の調整不足があると思われる。

本稿では、日本の地方部の現場の視点から見た技能実習制度の位置づけがどのようなものであるかを示したうえで、多くの問題点を抱える同制度の改正に向けた要点およびそれに代わる施策の立案・実行の必要性について検討する。具体的には、「なぜ地方部で技能実習生が重用されるのか」、「外国人住民を交えた地域づくりの取り組みにおいてなぜ技能実習生が見えにくく扱いづらいのか」という上記の2つの問いについて考えながら、今後の見通しに関する筆者なりの見解を示したい。

1. なぜ地方部において技能実習生が重用されるのか

日本の地方部での技能実習生の位置づけを考えるにあたっては、ここ10年ほどで地方在住外国人の人口が増加傾向にあり、そこに占める技能実習

生の比重が大きいことを確認しておく必要がある。筆者が地方部に来住する外国人人口の動態を捉える際には、都道府県を「第1群（外国人人口が10万人以上）」、「第2群（2万5千人以上10万人未満）」、「第3群（2万5千人未満）」の3つのグループに分け、とりわけ第3群の動向に着目する、という方法を採用している¹。

コロナ禍の期間（2020年初頭から2022年前半くらいまで）における一時的な減少を除くと、東日本大震災発生後の2012年以降、全国で外国人人口の数が大きく増加しており、本年3月に出入国在留管理庁より発表された速報値によれば、最新の2023年12月時点での在留外国人数は約341万人に達しており、過去最高を更新し続けている²。その中であって、第3群の外国人数は2012年の222,812人であったのが2017年には283,789人、さらには2021年には310,520人とその数を大きく増やしている。日本の外国人人口の総数に占める第3群の割合はそれぞれに11.0%、11.1%、11.2%と同水準を保っていることから、地方在住外国人の数は2010年代を通じて全国的な増加傾向と軌を一にして増加していると言えるだろう。

また、第3群の各県に在留する外国人人口の特徴（2021年12月時点）を見てみると、出身国ではベトナム（17.6%）とフィリピン（13.7%）の比重が、全国の総数に占める第3群の比率（約11%）を上回っている。表1は都道府県の3つのグルー

プごとの外国人人口を主要な在留資格別に示したもののだが、第3群の比率が全国における人口比（約11%）を上回っているのは「技能実習総計（1～3号の総計）」の26.8%、「特定技能」の21.1%のみであり、これらの在留資格の比率の高さが目立っている。

ここで、本節の主題である「地方部における技能実習生の重用」の理由について検討しよう。地方部において技能実習生が多く「就労」している理由として、日本人の従業員よりも支払う給与を安く抑えられることが主な理由であると考えられる方もおられるかもしれない。だが、上林千恵子が指摘しているように、技能実習生に直接支払われる「研修手当」以外に、実習生の住居確保に関する費用や生活費、送り出し地からの往復旅費、現地の送り出し機関および日本の受け入れ側の監理団体等への手数料などの負担が受け入れ側に発生する。各実習生が受け取る実習費は少ないかもしれないが、技能実習生1名を受け入れるにあたってのコストは「安価」とは言えないのである（上林2015）。地方部において技能実習生を多く受け入れているのは農漁業・製造業・医療や介護を含む各種サービス業などであるが、このように地方部で技能実習生が重用される最大の理由は、これらの業種ではいくら求人募集をかけても応募者が集まらないために「外国人材」の導入に踏み切らざるを得ず、地方部でも確実に人材を確保できる

1. 第1群に含まれるのは東京・愛知・大阪・神奈川・埼玉・兵庫の6都府県、第2群には静岡・福岡・茨城・群馬・京都・岐阜・三重・広島・栃木・北海道・長野・滋賀・岡山12道府県であり、それ以外の各県の合計が第3群となる。この3分類はあくまで都道府県単位での分類であり、それぞれの自治体内に存在する外国人人口の多寡や集住度合いの地域間の違いをうまく捉えられないという問題をはらんでおり、分析手法のさらなる彫琢が必要である。
2. 本稿では日本に「滞在・居住する外国人」についての統計資料として、法務省および現在の出入国在留管理庁が半年ごとに発表している「在留外国人統計」とその前身の「(旧)登録外国人統計」を用いている。ただしこの統計には、帰化によって日本国籍を取得した人や国際結婚家庭に生まれ日本国籍を持つが外国にルーツを持つ年少者などは含まれない。ここまでの記述では「外国人人口」という表記を用いてきたが、より正確には、本統計に基づいた外国籍を保有したまま日本に在留する人を表す際には「外国籍者」と、これに外国ルーツを持つ日本国籍者を含めた「外国ルーツ住民」という表記を厳密に使い分けることが望ましいのであるが、本稿では用語の混乱を避けるため先の表記を統一的に採用することとした。

(ほぼ唯一の) 選択肢が技能実習生の受け入れだからである。

定住者や永住者などの在留資格であれば就労先や居住先の変更が可能であるため、給与水準の高さや業種・職種の選択肢の多さ、生活の利便性、文化・娯楽面での充実などの面で「条件不利地」である地方部にわざわざ来てくれて、なおかつロースキルワーカーを多く必要とする上記の労働集約型産業に就業する「外国人材」は稀である。結果として、来日前に定められた実習先を変更できない技能実習生しか、地方部では選択肢がないのである。

人口減少に伴う労働力不足がいつそう顕在化していくにつれて、滞在期間が長く、家族帯同が可能であるなどの「好条件」を伴った在留資格が今後さらに「新設」されていくだろう。だが、在留資格上で選択肢がいくら増えたとしても、上述のように「条件不利地」である地方部の多くの現場では、おそらく現行の技能実習制度の特徴を多く残した在留資格による「外国人材」のリクルートが好んで選択されるであろう。なぜなら、昨今の日本の「外国人政策」の中で、地方部に外国人を

誘導するような制度や政策のメニューは存在せず、現在の技能実習制度が持つ「実習先・在留地からの移動の制限」という規定に「依存」するしか、有効な手立てがないためである。

例として、全国的に人材不足が深刻化している介護分野を見てみよう。この分野には経済連携協定(EPA)、在留資格「介護」、介護分野での技能実習と特定技能という複数のルートが存在するが、条件の良い都市部の施設との競合や、一定期間をかけて育成した人材の他の地域や施設に流出してしまうリスクを避けるために、地方部では技能実習生が選ばれる傾向があることが、愛媛県や秋田県の介護施設での聞き取り調査結果から明らかにされている(大黒屋・村岡2023; 秋葉・平田・嶋2022)。農業や漁業、地場産業などを支える地方部の製造業でも、地元出身の日本人の若者の就労先としては選ばれにくく、「技能実習生頼み」とならざるをえない。こうした事情を抱える地方部の現場ではベトナムやフィリピン、(漁業分野では) インドネシアなどからの技能実習生が多く見られ、最近はミャンマーからの技能実習生も増えてきているようである。

表1 外国人人口の地域3区分別の比率(主な在留資格のみを抜粋)

2021	総計	特別永住者	永住者	定住者	留学	技能実習総計	特定技能
第1群	1,744,404 63.2%	206,635 69.7%	545,282 65.6%	110,893 55.7%	139,108 66.9%	99,661 36.1%	20,265 40.8%
第2群	703,917 25.5%	64,818 21.9%	207,840 25.0%	71,403 35.9%	46,693 22.5%	102,528 37.1%	18,901 38.1%
第3群	310,520 11.2%	24,946 8.4%	77,958 9.4%	16,593 8.3%	21,887 10.5%	73,931 26.8%	10,500 21.1%
未定・不詳	2,098	24	58	104	126	142	0
その他の合計	583	36	182	10	1	93	8
総計	2,760,635 100.0%	296,416 100.0%	831,157 100.0%	198,966 100.0%	207,830 100.0%	276,123 100.0%	49,666 100.0%

*本表内の「技能実習総計」は技能実習1～3号イ・ロ、「特定技能」は特定技能1号・2号の人数をそれぞれに合計したもの。「その他の合計」は、総数10人以下の市区町村の合計値である。なお、表内の数値は2021年12月時点のもの。

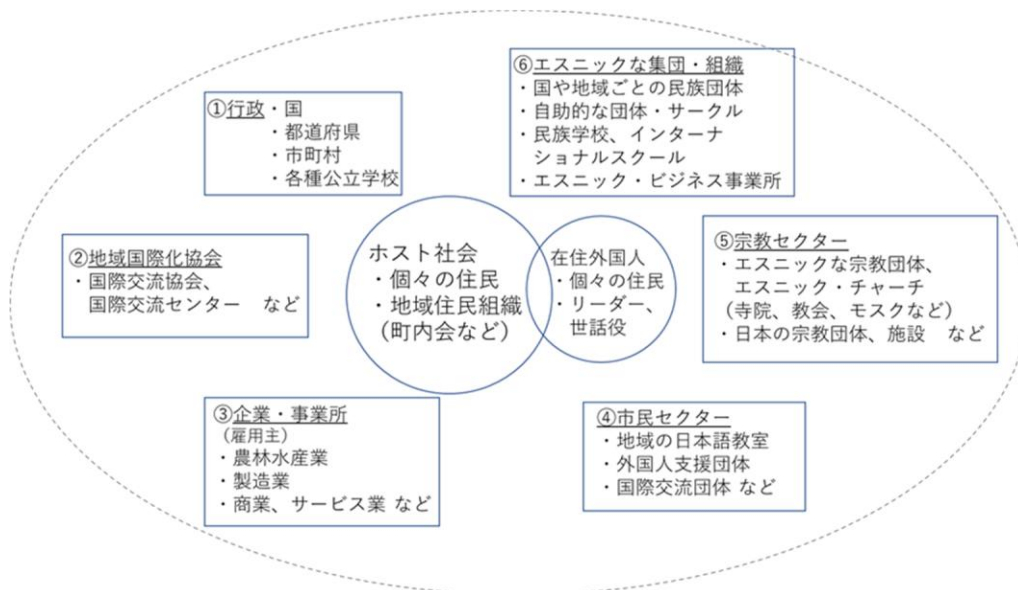
出所: 徳田・二階堂・魁生(2023: 8)より引用。在留外国人統計をもとに筆者作成。

2. 地方部での「多文化共生」の地域づくりにおける技能実習生の「扱いづらさ」

次に、地方部での「多文化共生」の地域づくりにおいて、なぜ技能実習生に関連する課題が見えにくく、扱いづらいのかについて考えてみよう。筆者は、地域社会（ここでは市町村などの基礎自治体の単位を想定）における外国からの来住者の受け入れ、サポートと地域社会への包摂のための諸活動を担う組織・団体として、①行政（都道府

県および市町村）、②地域国際化協会（国際交流協会など）、③企業・事業所、④市民セクター（市民団体、NPO、ボランティアなど）、⑤宗教セクター（仏教寺院、カトリック教会、モスク、外国人の宗教者によって設立・運営されるエスニック・チャーチなど）、⑥エスニックな集団・組織（主に外国ルーツ住民によって構成される集団・組織）の6つを挙げており、これらのセクターによる役割分担と相互連携によって構築されるこのような態勢を、外国人受け入れに関する「ローカルガバナンス構造」と呼んでいる（図1）。

図1 地域社会での外国人受け入れに関するローカルガバナンス構造



出所：徳田・二階堂・魁生（2023：19）より引用。筆者作成

この図の中で、本稿の主題である技能実習生と直接的に関連する組織・団体は、受け入れ先となる「③企業・事業所」である。実際の受け入れにあたっては、技能実習生の派遣とフォローアップを行う送り出し機関や日本側の監理団体に関与しており、さらには外国人技能実習機構が監理団体や受け入れ先の監督を行っている（上林2018）。

また、技能実習生に限らず、日本に暮らす外国

人の多くがまず頼りにするのは、同胞・同郷出身者等によるエスニックなネットワークやコミュニティ（⑥）である。だが、地方部に多く暮らしている技能実習生や国際結婚移住者らは就労地・居住地の変更が容易ではないために各地に散住する傾向がある。したがって地方部では、都市部によく見られるような在日コリアンや日系ブラジル人の集住地域のようなエスニックエリアが形成され

ることは稀で、どうしても対面状況でのつながりや相互的なサポートが起こりにくくなる³。その欠落を補う場所となりうるのが、母国で信仰してきた宗教の集まりや施設（例えばカトリック教会やモスクなど）である。信仰の篤い国などからやって来た人たちにとっては、なじみ深い宗教儀礼やそこでのルーティーンを異国の地でも行えることはとても重要で、ストレスの多い毎日の中での心の支えとなっていることが多い。地方に来住した外国人にとって、それら以外の重要な出会いの場となっているのが、地域の日本語教室（④）である。それらはボランティアベースで運営されていることが多く、散住地域では必ずしもアクセスしやすい場所にあるとは限らないのであるが、日本語を共に学んだり、言葉と共に日本社会や地元のことを教えてもらったりする重要な場となっており、経済危機や災害発生時などではこの集まりがさらなる支援の輪の基点となることもある（徳田・二階堂・魁生2016）。

上記の図は、多くの地域で進められている、ホスト社会の地域住民と外国人住民の「共生」への取り組みに関わる組織・団体等を図示したものである。そこで依拠される「多文化共生」政策は、出入国管理政策に基づいて法務省、出入国在留管理庁より在留を許可された外国人を「地域住民」として受け入れた上で、相談対応、日本語習得支援、子ども・若者の教育やキャリア形成の支援などを通じてホスト社会への適応・包摂を促そうとするもので、移民政策の用語では「統合政策」に

該当する。そうした取り組みの中心的な役割を果たしているのは、各市町村（①）と地域国際化協会（②）であり、2006年に総務省が都道府県と外国人人口の多い市町村に向けて策定を促した「多文化共生推進プラン」に示された諸課題を念頭に置きながら、そうした取り組みがなされている。

だが、この政策は2000年代において南米日系人の滞在の長期化と定住化が予想以上に進行し、それに伴って顕在化した新たな地域課題への対応に向けた態勢整備のための指針を示そうとしたものであった。「多文化共生」政策は総務省の管轄下にある「地域国際化政策」における、「国際交流」「国際貢献」に次ぐ「第三の柱」として位置付けられているが、技能実習制度はこの政策とは全く別の文脈のもとで起案・制定・運用されたものである。法務省管轄の研修制度に端を発し、諸批判への対応として技能実習生の「労働者」としての側面への配慮が進められたことから、現在の同制度については法務省と厚生労働省の共同運営体制が採られている（上林2018）。こうした経緯から、「多文化共生」政策の枠内で技能実習生に関する問題を取り扱う、というアクションは、政府の省庁の役割分担上、法務省・厚生労働省・総務省という3つの省の所掌事項が重なっている、各省庁の権限や命令系統が複雑に絡み合った位置にあり、そのことが本節の問いである技能実習生の「見えづらさ」や「扱いづらさ」を生む原因となっていると思われる⁴。

3. ただし、近年の「エスニックなネットワークやコミュニティ」は対面の形式のみとは限らず、SNSなどによる「オンライン」の形のものも考慮に入れておく必要がある。この点については、高橋（2023）を参照。

4. ここで示したことは、全国の地方自治の現場で起こっていることであるが、これに地方部に特有の事情を加味すると、以下のような状況が浮かび上がってくる。地方部の多くには「国際交流協会」などの名称を持つ地域国際化協会が設置されていないため、その多岐にわたる諸課題は市町村の担当部署が一手に担わなければならない、これに都道府県庁の担当課や都道府県単位で設置された国際交流協会などがサポートする形で対応がなされることが多い。また、地方部では姉妹都市交流などの「国際交流」活動は熱心に取り組まれてきた一方で、同じ地域に暮らす外国人住民への支援や交流などに関する市民活動は低調になりがちで、そのような活動に従事する市民団体も決して多くはないなど、地方部での「活動資源」の不足が散見される。徳田・二階堂・魁生（2023）の序章を参照。

おわりに ―「ポスト技能実習制度」の構想の必要性

技能実習制度は、その前身の研修生制度の段階から「途上国の人材育成に寄与する」と謳われているような制度趣旨とは“名ばかり”で、短期ローテーション型による国外からのロースキルワーカーの調達手段として機能してきた。とりわけ、国内の労働市場での人材調達が容易ではない地方部の各現場では、同制度の「他の事業所、地域への転出」に関する厳しい規制に「依拠」（あるいは「依存」）する形で、辛うじて必要な労働力を調達してきたのである。

技能実習生に関しては、とくに地方部の現場では次のような「評価の変遷」が見られる。受け入れの初期段階では「〇〇（国名）から来た技能実習生はまじめでよく働く」という言説がよく聞かれるが、次第に「最近の〇〇からの技能実習生の“質”が下がった」とされ、最後には「〇〇からは技能実習生の形ではもう来ない」という状態に至る。このようなサイクルは、2000年代には研修生・技能実習生の多数を占めた中国からの技能実習生の評価としてよく聞かれたが、それに続くベトナムからの受け入れに際しても同じような現場での言動のパターンが繰り返されている。最近では、ベトナム本国の経済発展や“優良な”移住就労先の選択肢増加などの理由で、ベトナムからの技能実習生についても、このサイクルの終焉を迎えつつあるという見方もある（出井2021）。先述のように、新たな技能実習生の受け入れ先として盛んにリクルート活動が行われているインドネシアやミャンマーなどでも、おそらく中長期的には中国やベトナムと同じサイクルのもとに推移していくことだろう。

この度の技能実習制度の改正においては、「実

習地・実習先の変更」をどの程度緩和し認めるかが一つの大きな焦点となっている。技能実習生を実質的な「労働者」とみなすのであれば、いったん受け入れられた実習（就労）先を変えられないのは「（労働者としての）基本的な権利の侵害」であることは明白であり、技能実習生を弱い立場に置き、受け入れ先での「不正」や「権利侵害」を生み出しやすいような「構造的な欠陥」を持つ制度としての誹りは免れ得ないだろう。だが同時に、この“不適切な”規制こそが地方部に「外国人材」を招き入れ、そこに留め置くためには不可欠なものであるがゆえに、この部分をドラスティックに改編することへの「拒否反応」が惹起されるだろう。したがって、技能実習制度という名称をいかなる制度名に変更したにせよ、この点については制度設計もしくは運用面において何らかの形で「温存」が図られると筆者は予測している。

だが、現行の技能実習制度に見出されている「外国人材の地方誘導機能」が今後もその効力を持続し続けるとは筆者には到底思われない。これまで「移民送り出し国」であったアジア諸国も今後は経済発展と高齢化の局面に入っていく。それを見越してか、移民労働者の国際的な獲得競争もすでに激化してきており、複数の国や地域では農業労働者やケアワーカーといった、地方で特に人材不足に陥りがちな特定職種の移民労働者の受け入れ制度が設けられている。また、カナダでは「州指名プログラム」や「農村・北部地域パイロットプログラム」などの地方部に意識的に国際移民を誘導するような政策がすでに運用され、かなりの実績を上げている（古地2023）。こうした国際的な移民労働者をめぐる獲得競争の激化という状況に鑑みれば、もはや「選ばれる」立場から「選ぶ」立場に立ちつつある「外国人材」にとって日本の技能実習制度は決して「魅力的な」選択肢とはいえず、「地方部での人材獲得手段」とし

ての機能も次第に（もしくは一気に）低減していくことが十分に予想される。気が付いた時には「日本の地方部にはもはやどこからも来てくれない」ような事態がいつ訪れてもおかしくはないのである。

実習生に研修機関やブローカーへの多額の借金を強いること、（受け入れ側に問題があったとしても）本人の希望で実習先の変更ができないこと、そもそもが同制度の名目と実態が乖離していることなどの様々な問題点の存在により、この制度の「改正」もしくは「廃止」はもはや不可避な情勢にある。だが、本稿でこれまで見てきたような、同制度が人手不足に悩まされる地方部に「外国人

材」を安定的に招致してきた事実と、他の政策オプションの欠落のために同制度に「依存」せざるを得ない地方部の事情を看過しての制度改革は、日本国内、とりわけ地方部の現場において大きな「混乱」と「失望」を生むだろう。人口減少がますます加速化する日本においては、技能実習制度に対する「小手先」での修正に終始するのではなく、その不備を抜本的に正しつつも、同時に「ポスト技能実習制度」となりうる地方部への移民誘致政策について真剣に考え、早急に制度設計と実行を図っていかなければ「手遅れ」になってしまうような「未来」が、もうすぐそこまで来ていると認識すべきであろう。

（付記）本稿での考察は、日本学術振興会・科学研究費補助金（課題番号：19H01579 および 23K01783）の研究成果に基づいたものである。

【参考文献】

- 秋葉丈志・平田友香・嶋ちはる、2022、「秋田県内の先行事例にみる外国人介護労働者受入れの展望」熊谷嘉隆監修、成澤徳子編集代表、秋葉丈志・豊田哲也・根岸洋編、2022、『人口減少・超高齢社会と外国人の包摂—外国人労働者・日本語教育・民俗文化の継承』明石書店、48-62
- 出井康博、2021、「コロナ禍で加速するベトナム人の日本脱出」（Wedge Report 2021年5月21日付コラム）、<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/23021>（2024年4月1日閲覧）
- 上林千恵子、2015、『外国人労働者受入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会
- 、2018、「技能実習制度の第2の転換点：2016年の技能実習法を中心に」『D I O：連合総研レポート』連合総合生活開発研究所、337号、10-14
- 古地順一郎、2023、「移民を地方へ—カナダの『移民政策』の動向」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房、226-235
- 大黒屋貴稔・村岡則子、2023、「地方における外国人介護人材受け入れの現状と課題—愛媛県今治市島嶼部の介護事業所を事例として—」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房、94-105
- 高橋典史、2023、「非集住者たちの宗教コミュニティ—in 日ベトナム人仏教徒によるSNSの役割」徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房、131-140
- 徳田剛、2023、「日本の地方部における外国人受け入れの現状と課題」『都市問題』Vol. 114、後藤・安田記念東京都市研究所、4-13
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子、2016、『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題—結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から—』創風社出版
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編、2019、『地方発 外国人住民との地域づくり—多文化共生の現場から』晃洋書房
- 、2023、『地方発 多文化共生のしくみづくり』晃洋書房