

【インタビュー】

日中技能者交流センター

## 日中技能者交流センターにおける 外国人技能実習生の受け入れ事業

しおた まさゆき  
塩田 正行

●公益財団法人 日中技能者交流センター 常務理事

インタビュー：労働調査協議会 長谷川 翼、加藤 健志  
（文責：労働調査協議会 長谷川 翼）

### 日中技能者交流センターについて

日中技能者交流センターは1986年に設立された（設立当初は「日中勤労者交流センター」）。設立の経緯として、中華全国総工会からの要請を受け、初代会長である榎枝元文（元総評議長）氏がイニシアティブをとる形で設立に至った。また、設立年は連合結成の3年前にあたるが、1980年代前半から加速していた労働戦線統一の流れの中で、榎枝元文、天池清次（元同盟会長）、堅山利文（元中立労連議長）、中川豊（元総評副議長）が発起人となった。

設立以来、技能交流事業協議会を編成して、中華全国総工会の関連団体である「中国職工対外交流中心」や中国国务院の労働部設立の「中国職業技能開発交流中心」との間で協議を重ね、事業を行ってきた。主な事業は、日本語普及活動、中国の労働組合との交流事業などである。

中国での日本語普及活動として、政府の助成金や日本財団からの支援を受けながら、日教組出身の教員OBなど通算で1,800人あまりを派遣してきた。日本語教師の派遣事業は、最も派遣者が多かった2000年前後には90名近くにのぼったが、以降は徐々に少なくなっていき、2019年以降派遣を中止している。

中国の労働組合との交流事業は、中国政府による技術移転や、人材育成事業の一環にあたる。この交流事業の1つとして始まったのが技能実習生（当初は外国人研修生）の受け入れ事業である。

——組織の理念や活動目的について教えてください。

設立経過から労働団体や福祉団体、教職員組合などの協力を支えられている歴史をもっています。その精神から人権を尊重した労働者保護、国際協力、相互理解を通じた労働者の生活と福祉の向上を第一に掲げています<sup>1</sup>。

1. 定款より、「この法人は、わが国と中華人民共和国及び同国の近隣諸国との間における、技能者その他の勤労者の交流並びにわが国に滞在する技能者その他の勤労者の生活向上に係る支援に関する諸事業を実施することにより、関係国との間の有効と相互理解の促進、及びそれぞれの国における勤労者の福祉の向上に寄与することを目的とする」。

また、技能実習制度との関連でいえば、技能実習生の受け入れ企業による会費と技能実習生等の監理費のほかにも、公益財団法人として労働団体などによる会費や寄付が運営の基盤となっています。監理団体<sup>2</sup>は全国に3,500組織程度ありますが、その中でも私たちの団体は、簡単に言えば働く者の権利の尊重に軸足を置いていることが特徴といえると思います。

#### ——事業体制について教えてください。

事業体制は、本部のほか、札幌から福岡まで8つの拠点があります。制度申請等の事務作業と送り出し国の機関との折衝は本部が一括で行っています。各地に生活拠点をおいている職員と雇用契約を結んで、それぞれの職員が定期的な監査やトラブル処理などの業務を担っています。

職員数（含む出向者）としては、約45名程度で運営しています。各地方拠点の職員は約15名程度います。実習生等の支援相談活動には労働関係の知見、実務経験が不可欠なため、労働組合の役員をリタイアした方が比較的多いです。また、中国語とベトナム語を母国語にする通訳・相談業務を兼任する職員が約10数名います。ミャンマー語やインドネシア語が話せる職員は現在常勤していませんが、それぞれの国からの実習生の対応は、送出機関の日本駐在員と連携して行っています。各拠点の職員と通訳者、技能実習生はチャットツール等で相互に連絡をとっています。実習生等からの相談事は主にこうした連絡ツールを利用して職員が対応しています。

なお、技能実習制度では、入国後1ヶ月間は研修所で日本語教育や法的保護等の生活上のルールに関する講義を受けます。私たちの団体では、いくつかの地域に研修所があつて、運営は業務委託をしています。

#### ——技能実習生の受け入れ事業について教えてください。

私たちの財団では2024年3月現在、技能実習制度に関する取引企業数は約50社を超えています。受け入れられている外国人就労者数（特定技能外国人含む）は総勢で約1,700名近くおりますが、そのうち7割程度が技能実習生です。

技能実習制度が制度改正を重ねているため単純な比較はできませんが、2000年代のリーマンショックによる世界経済危機の影響が出る前には、毎年度300~400社との取引があり、受け入れ人数も3,000~4,000人にのびりました。

受け入れ業種もこの30年間で変化しています。一般に、外国人研修生が受け入れられ始めた背景として、中小企業の人手不足がありますが、私たちの団体から受け入れた中国人研修生の研修先も福井県の繊維産業や岐阜県の機械加工に多くみられました。全体の動向と共通している側面がありますが、今日では繊維・紡績分野での実習生は減少してきており、食品加工や建設など多様な業種に広がっています。受け入れ地域は北海道から九州まで全国にわたります。例えば、食品加工業種は消費地とする大都市の周辺に集中する傾向があります。

技能実習事業では、監理団体が活動するための費用として監理費を受け入れ企業からいただいて運営を

---

2. 監理団体については「参考資料」（p50~）を参照。

しています。この監理費の価格設定は監理団体によっても異なります。外国人技能実習機構による調査結果がありますが<sup>3</sup>、私たちの監理費はこの調査結果に比べても低い水準になっています。

技能実習生等の受け入れにあたっては、当該企業の経営状況（含む財務体質）の健全性を検討しています。ときには企業が倒産・廃業することもまれにあります。その際、技能実習生の新しい実習先を見つけることも監理団体の役割です。

——特定技能制度などその他の外国人の受け入れ事業について教えてください。

技能実習を受け入れていた企業で在留資格を転換した「特定技能外国人」を支援しています。特定技能制度は2019年創設されたので、それ以前に技能実習生として来日していた人が特定技能の在留資格で再び来日するケースも一部みられます。また、技能実習生は受け入れず、特定技能外国人だけ受け入れている企業も一部あります。特定技能外国人の受け入れ対象分野・業種は広がっていけば、今後さらに特定技能外国人が増加していくだろうと見込んでいます。

その他、オリンピックの建設需要にあわせた時限的な「建設就労」（在留資格としては「特定活動」）の枠ではネパール人、フィリピン人の受け入れも行っていました。これは事業自体が2022年度末で終了しました。

——最近では技能実習生の受け入れ事業に関して変化はありますか。

中国から研修生を受け入れ始めた当初からみると、中国の状況は一変し、経済的にも技術的にも飛躍的に向上しています。

私たちの団体としても、設立以来、送出機関である中国職工対外交流中心と中国職業技能開発交流中心との間で多くの技能実習生を受け入れてきました。この公的な性格をもつ機関は、中国の送り出し政策と密接に関連していますが、両組織ともにこの数年の間で実習生の送り出し事業を終えました。また、日本語講師派遣事業については中国側の事業主体の組織再編など事業を取り巻く環境の変化により2019年度から中止しています。技能実習事業や日本語教師派遣事業は、中国における近年の経済状況や政策動向などの事業環境の変化を受けて転換点にあるといえるでしょう。

なお、日中の相互理解、技術移転などに資する事業として、中国の大学機関等で教鞭をとる中国人日本語教師向けのスキルアップ事業を継続しています。新型コロナウイルス感染症拡大の影響もあって、当面はオンラインによる開催ですが、対面式も予定しています。

中国での技能実習事業について、従来の組織と異なる送出機関を通じて中国人技能実習生の受け入れを継続しています。また、これまで中国以外の国からも技能実習生を受け入れてきました。ベトナム人技能実習生の受け入れは1997年にすでに始まっていましたが、この10年間での増加傾向が著しく、2018年には中国人技能実習生数を超えました。また、2013年からはカンボジアやフィリピン、2023年度にはインドネシア、

---

3. 外国人技能実習機構の調査（2021年調査）によると、各監理団体の一人当たり平均定期費用（月額）は、1号生が30,551円、2号生が29,096円、3号生が23,971円である。なお、初期費用（入国前講習、健診、講習手当、渡航費等）は341,402円。

ミャンマーからも技能実習生を受け入れ始めています。

——最近の技能実習生・特定技能外国人の受け入れ企業の動向について教えてください。

私たちの団体が取引する受け入れ企業が一時期に比べて減っている要因としては日本の産業構造の変化があります。比較的人数の多い技能実習生の受け入れ分野であった繊維産業の企業は、その多くの工場が海外へ移転したり業種転換をしています。グローバル化が進展するにしたがって、市場の変化、労働力の調達、移転コストなどの経営判断により、海外移転が進んできました。

一般的に受け入れニーズの高い農業や介護について、私たちの団体は現在受け入れ実績がありません。ただ介護分野での受け入れは検討したことがあります。

介護分野の受け入れ条件は他の分野よりも高くなっています。国ごとに適材の確保が重要です。ミャンマーでは日本で介護労働者として働きたい人が多く、仏教国なので、介護を行うことによって徳を積むことができると考える人が多いとも言われています。

介護業界では、技能実習生を受け入れて事業が順調となった意見もある一方、懸念もありまだ踏み込めない事業者もいます。介護事業は公的な保険制度の枠内から自由な介護報酬の設定が難しく、経営的にも苦慮している事業者も少なくありません。また、外国人介護者に対する同僚、被介護者の意識の問題もあります。ただ、今後は人口減少の中で日本人の労働力だけの事業運営は厳しいという共通認識が広がっています。

——送り出し国にも経済状況などの変化があると思いますがいかがですか。

長年、中国から実習生を受け入れてきましたが、今後はさらに減少していくでしょう。私たちの団体が取引をしている送出国は山東省の沿岸部にあります。いまでは、同省周辺から段々と都市部から離れていかなければ、人材確保が困難となっています。経済的に発展途上だった時代には、日本での就労機会があれば、実習生候補者が集まり、優秀な人も多かったようです。現在は優秀な人ほど台湾や韓国、オーストラリアなどの労働条件が高くて就労制限の比較的少ない国が選ばれています。また、実習生も約30年前と比べて就労意識、実習姿勢、生活スタイルなどは変わっています。

これまでのアジア諸国の経済社会の発展により技能実習生の出身国も変化しています。最近、受け入れ企業から、新たな送り出し国として増加しているミャンマーやインドネシアの技能実習生を受け入れたいという声があります。実習生自身としても母国での雇用機会が少ないので、できれば日本に長期的な滞在を希望する人が多いです。長く日本で働き続けるためには在留資格を変更（特定技能1号、2号）する必要があります。そのためには日本語能力試験、特定技能試験への合格が必要となってきます。

——技能実習生の労働条件も受け入れ・送り出し状況に影響していそうです。

まず、技能実習生の労働条件については労働法規を遵守していなければなりません。同一労働同一賃金の観点からも同じ仕事に就く日本人と同等以上の水準が求められます。職場の同一の仕事に就く日本人が職場にいないければ、それに類似する日本人の賃金水準との均衡が求められています。

実際には、受け入れ企業がパートタイム労働者（日本人）の賃金水準を踏まえている実態から、時給制

で最低賃金を適用しているケースが多くなっています。それでも、ここ数年間は最低賃金が上昇傾向にあり、それに応じて技能実習生の賃金も上昇しています。日本で技能実習として来日するためには日本が選ばれる魅力を高める必要があります。海外の送出国からは、労働条件のみならず生活環境も含めて日本をアピールしなければ技能実習生候補者を見つけるのが大変だと聞きます。

——送出国も様々だと思いますが、どのように選定するのですか。

技能実習生が病気や怪我、実習が合わないこと、ホームシックなどを理由に帰国する場合があります。時には行方不明になったりすることもあります。行方不明の場合は送出国を通じて、出身国の家族にも報告をして本人と連絡を取ってもらう必要があります。

送出国は母国の窓口です。実習生がトラブルの際、本人意思を確認しながら、監理団体と送出国が連携して行う必要があります。信頼できる送出国の具体的な要件のひとつは、迅速な対応が必要なことから、日本にいる駐在員の有無など、連携して対応できる体制が整備されていることです。

他方、受け入れ企業の送出国へのニーズとしては、当然ながら候補者の募集能力を重要視しています。受け入れ企業としては、たとえば5名募集していたとしても、適材者の選抜には15名程度（約3倍）の候補者が必要だといいます。監理団体としても、送出国が候補者を確保できるかどうかは選定する際の目安となります。

——技能実習生に対する支援内容について教えてください。

2017年に施行した「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」（技能実習法）では技能実習生の保護を重視しています。監理団体には技能実習生の生活支援・保護や実習計画の点検確認などが求められています。生活支援・保護は多岐にわたり、ホームシックになりがちな実習生のメンタル的なケア、共同生活をする中での喧嘩などのトラブル、職場のみならず日常生活で生じる病気や怪我に対する通院等の対応、犯罪行為を防ぐための指導などです。そのほかにも、日本語教育の支援はもちろん、折り紙や将棋などのレクチャーを通じて文化的なふれあいをつくるような取り組みも行っています。

——帰国後のフォローアップなどは行っていますか。

私たち監理団体として、帰国した実習生と直接に繋がりを持つことはありません。外国人技能実習機構では技能実習制度の趣旨に則って帰国者のフォローアップ調査（母国での就労等）を監理団体経由で行っています。アンケート結果では母国で日本の技能実習業務とは異なる職種に就労している人も少なくないのが現状です。

帰国した実習生の中には日本で得た報酬で起業している人がいたり、別の在留資格（特定技能者）で来日する人もいます。日本で働いた経験と身につけた技能を活かすことができる仕事が多くはない実態も見受けられます。グローバル化の時代において、母国のみならず日本でも就労機会が拡大することを期待しています。

——技能実習生の受け入れ事業を運営する上での課題は何ですか。

外国人技能実習生の母国が多様化するにつれて、それぞれの国々の社会事情の理解と対応が必要になりました。具体的には、各国の実習生の就労・勤労意識、生活スタイル、宗教、文化等を理解していく必要があります。日本人と共生する上で、違いを理解しておくことが技能実習生のトラブルや問題解決に役立ちます。

受け入れ企業、技能実習生に対しては、技能実習制度の主旨である技能育成のために相互に尊重しなければならない法規ルールについても理解してもらうことが重要です。私たちの団体の理念としても、労働者の人権や労働環境などの労働者福祉の保護を重視したきめ細やかな運営が求められています。実習生が相談しやすいような関係性や相談体制を整備しなければなりません。また、監理団体も迅速な対応するための役職員の適正配置など、フォロー体制を充実させていくことが継続的な課題となっています。

——監理団体として技能実習制度の課題はどこにあると思いますか。

技能実習制度の歴史を振り返ってみると、1990年～1993年にかけて研修生の在留資格が明確化され、技能実習制度が創設されるなど、実態に応じた法整備（入管法の改正）が進んできました。当初、1年間は研修生として研修を行い、その後の1年間は在留資格「特定活動」として技能向上を行っていく制度でした。さらに、滞在期間は1997年の法改正により通算3年間、2017年の技能実習法により最長5年まで伸びてきました。

技能実習制度の主旨が国際貢献であることには変わりはありません。ただ、徐々に中小企業を中心とした人手不足対応として制度を活用する傾向が強まっています。受け入れ企業での受け入れ実態に関する問題が顕在化してくる中で、課題解決に向けて監理団体を監督・指導を強化するために「外国人技能実習機構」（O T I T）が2017年に新設されました。このように、人権問題に対応したり、低い労働条件を改善するため、技能実習生を労働法規の適用範囲とするなど、歴史的に労働者保護が強化されてきました。

監理団体は、こうした法律が整備されてきたことをふまえ、技能実習生の保護を軸足としながら、実習生と受け入れ企業のそれぞれの立場を調整しなければならない立場にあります。企業側の意見が適切ということもあれば、一方で、実習生を保護していかなければいけない面もあります。私たちは公益財団法人として技能実習生の受け入れを行っています。公益事業として技能実習生の保護などコンプライアンスに沿った対応を受け入れ企業に求めてきました。

——今年、技能実習制度を廃止して新たな在留資格「育成就労」を創設する法改正が行われる予定ですが、どのように捉えてらっしゃいますか。

これまで技能実習制度は、国際貢献という目的がある一方、人手不足の下での労働力供給の側面も包含した制度でした。技能実習生の行方不明などトラブルが頻発して目的と現実の乖離が問題化する中で、国際的に制度が批判されてきた経緯もあります。今回の制度改正は、特定技能制度成立後に定められていた制度の見直し時期となったこともあり、技能実習制度と特定技能制度を連動させた法改正議論となりました。2023年11月末に出た「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」の最終報告書に示されたように、外国人労働者として労働力供給の側面が強調されています。

私たちは公益財団法人として、技能実習制度の技能移転や人材育成を公益事業の柱としてきました。新たな制度における技能実習制度に代わる「育成就労」は、技能育成という観点があるため、これまでの公益財団法人としての私たちの事業と合致しています。これまでの事業経験を生かして新たな制度にも対応できると考えています。実際、制度上、「育成就労」を取り扱える団体については、非営利団体が外国人の人材育成支援や受け入れ企業の監査を行うと想定されています。

一方、特定技能制度は外国人労働者の職業紹介事業でもあることから、営利団体・企業の関与が可能となります。私たちが大切にしている労働者の人権、相互理解などが希薄になってしまわないかが大変気がかりです。私たちはこうした外国人労働者との共生する団体としてその役割を果たしたいと思います。

——労働者としての権利保護の観点から転職要件が緩和されますが、どのように考えていますか。

すでに指摘されているように、地方の中小企業では、転職要件が緩和されると、1年後には技能実習生が転職をしてしまう場合も起こり得ます。その場合、受け入れ企業にとっては、初期投資した費用が回収できなくなることから、費用負担に関するルール作りが必要になるでしょう。転職によって流動化が進み、賃金水準の高い大都市に人材が移動していくことも想定されます。労働移動の自由を尊重しつつも、技能継承が十分に果たせるのか課題が残ります。

今後、日本語能力をいかに向上させるかは、共生社会の上で本人たちが正当な権利を行使するためにも、重要な課題となっています。現状では日本語教育はほとんど受け入れ企業もしくは本人任せになっています。公的な補助も含めて、受け入れ企業や監理団体も日本語支援の環境整備を進めなければなりません。

新しい制度では、転職要件が緩和される中で、転職先の情報として公的機関（ハローワーク）の利用促進が提案されています。ハローワークの窓口の多言語対応の整備、周知活動などの課題が残りますが、本人たちもある程度の日本語能力を身につけることが相互理解、共生の上でも不可欠であり、自分の可能性を拡大できる仕事に就くためにも必要になってくるでしょう。

——技能実習制度は廃止となりますが、これまで監理団体として事業を行ってきて、どのようなことが新しい制度に活かせると思いますか。

私たちは新たな制度の下でも、これまでの監理団体として問題解決してきた経験・知見を生かしながら課題に対処できると思います。従来通り、ステークホルダーと協力、信頼関係を構築しながら事業展開を進めたいと考えています。

優良な企業や監理団体を増やしていく方向性は新たな制度でも提示されています。制度の趣旨を正しく理解しない企業や監理団体を排除する一方で、優良な企業・監理団体には一定のメリットを提供していく制度設計を期待しています。適正な事業運営を進めるためには、時間的な余裕や一定の経済的な恩恵（リターン）がなければなりません。技能実習生の権利が守られるために技能実習制度に基づく規制や「外国人技能実習機構」の役割（指導、監督）はもちろん必要ですが、同時に、実習現場での迅速な対応には受け入れ企業、監理団体に一定の裁量を付与したり、申請書類の簡略化を可能とするような柔軟な制度運用も必要です。新制度の下で、受け入れ企業や監理団体に対して、持続可能できめ細かな人材育成、指導・監理体制を確立するためにも、優良な企業や監理団体に対する事業運営上の裁量の拡大を期待しています。

また、これまで他の監理団体との間でネットワークを築いたり、連携や情報交換をとることはほとんどありませんでした。しかし、相互に課題や経験、監理指導のノウハウなどを共有したり、各団体の人材交流を進めることによって、監理団体全体を底上げし、人的なリソースを有効に生かすことができるようになると思います。監理団体も主たる活動が外国人労働者ととも地域社会の中にある以上、地域で連携する協議会のような運用形態について前向きに検討していくべきだと思います。今後、監理団体が社会的なインフラとして発展していけば、地域で共に暮らす外国人材といつでも連携協力できるようになり、共生社会実現のための一助になると思います。

——貴団体の設立目的のひとつでもある中国技能実習生の受け入れ事業も転機を迎えているように思います。

私たちの団体の設立目的でもあり、当初から続いてきた中国の公的機関（送出機関）からの技能実習生の受け入れ事業については、私たち受け入れ側の役割はなくなり、終わりを迎えました。ただ、中国からの実習生の受け入れは、従来の公的機関ではなく、他の送出機関（公司）を通じて続けています。そして、現在は中国のみならずアジア諸国からの外国人技能実習生の受け入れ事業を展開しており、組織の通称として「HRsDアジア財団」と打ち出しています。

私たちは監理団体として、蓄積してきた経験やノウハウを生かしながら役割を果たしていきたいと思っています。新しい制度の下でも外国人労働者の権利が保護され、適切な労働条件で技能育成を行い、外国人労働者として共生できるよう、企業、監理団体、送出機関、行政機関等のステークホルダーと協力、連携して事業を進めていきたいと考えています。それによって、当財団の設立目的である技能実習生など働く者の福祉と生活の向上、相互理解の促進を果たしていきたいと思っています。

（2024年3月19日に日中技能者交流センター事務所内にてインタビュー実施）