

科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

日本移民政策的分歧點 (III) —以「外國人研修、技能實習制度」改革為中心

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：MOST 106-2410-H-040-010-
執行期間：106年08月01日至107年10月31日
執行單位：中山醫學大學應用外國語言學系

計畫主持人：林思敏

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：郭孟倪
碩士班研究生-兼任助理：陳妍靜
大專生-兼任助理：吳宗諺
大專生-兼任助理：黃子俞
大專生-兼任助理：吳尚諭
大專生-兼任助理：蘇昱文

報告附件：出席國際學術會議心得報告

中華民國 108 年 01 月 23 日

中文摘要：「外國人研修生、技能實習制度」一直是日本外籍勞工政策的一環。早在1960年代，日本大企業以國際技術移轉的名義在海外工廠招募外籍勞工，作為「國際援助」的方式。進入1980年代更以「留學」做為居留資格，開放「外國研修生」到國內大企業研修。在勞動力日益不足與企業界的要求下，逐漸開放外籍勞工，1989年接受南美日裔外勞定期居留。1990年以後，人口減少與高齡化、國家競爭力衰退所帶來的危機，迫使日本進行一連串的政策改革，甚至成立財團法人「日本國際研修協力機構」（Japan International Training Cooperation Organization, JITCO），作為執行技能實習制度的核心機構。日本政府在「經濟理性」的考量下，2000年以後引進的外籍勞工的種類呈現多元化的趨勢，例如2008年開放外籍的「護理師」與「介護福祉士」作為「儲備人才」，2012年更開放外籍高階專業人才，使得日本的出入國政策出現分歧點。本研究以「外國人研修生、技能實習制度」為主軸，分為三個面向加以探討：1. 瞭解日本出入國管理制度的政策脈絡與各種外籍勞工相關政策；2. 分析日本開放「外國人研修、技能實習制度」的歷史沿革與修正原因；3. 探討「外國人研修、技能實習制度」的困難點。

中文關鍵詞：日本、移民政策、外籍勞工、技能實習制度

英文摘要：Technical Intern Training Program is well known as a part of immigrant worker policy in Japan. Since 1960s, based on the name of international skill transfer, Japanese enterprises started to accept foreign workers as a part of international aids. After 1980s, those foreign trainees were sent to large enterprises in Japan. Due to the shortage of labor and the requirement from enterprises, Japanese government accepted Latin-Americans of Japanese ancestry to settle down in Japan since 1989. In 1990s, due to crisis of low-birth rate, increase of elderly and decline of local labors, Japan established “Japan International Training Cooperation Organization” (JITCO) in order to supervise Technical Intern Training Program which were run by different enterprises, factories and farms. Japan opened labor market for immigrant workers such as “candidates” of nurses and care workers in 2008 and highly skilled talents in 2012. It forced Japan to stand at a crossroad for accepting pure labor or create a class selection system within foreign labors. This research aims to discuss the reform and examine the relative policies and practices of Technical Intern Training Program from the following three approaches:(1) discussing the political context and amendment of immigration policy, (2)analyzing the reform reasons of Technical Intern Training Program, (3)figuring out the difficulties of Technical Intern Training Program.

英文關鍵詞：Japan, immigration policy, immigrant worker, Technical

Intern Training Program

目 錄

壹、前言	1
貳、研究目的與研究方法	5
參、日本出入國管理制度的政策脈絡與各種外籍勞工相關政策	5
肆、開放「外國人研修、技能實習制度」的歷史沿革與修正原因	8
伍、「外國人研修、技能實習制度」的困難點	11
陸、結論	13
參考文獻	13
出席國際學術會議心得報告	16

壹、前言

自古以來，人類在趨吉避凶的本能驅使與預測環境變化能力的提升下，移民成為相當自然的活動。隨著民族國家（nation-state）的形成與擴大，移民的活動不僅增加許多限制，在今日資訊發達、交通便利，以及資金、資源的快速流動等諸多影響下，移民的因素亦變得相當多元。回顧歷史，各個國家的經濟發展大都無法獨力達成，例如愛爾蘭的移民對英國工業革命前後貢獻良多；第一次世界大戰後法國的產業基礎建設上，來自義大利與波蘭的數百萬移民功不可沒；第二次世界大戰前，日本約有兩百萬人口來自殖民地朝鮮半島的人口，大戰結束後仍有約 60 萬人以「特別永住」的身份定居日本，持續對於日本經濟發展做出貢獻（宮島喬、鈴木江理子，2014）。

根據 OECD（2016）的統計，2014 年有高達 430 萬名的移民選擇永久定居在 34 會員國境內，其中以「人道主義」和「自由移動」為理由移居者各增加 13% 和 8%。以 2010 年亞洲地區的外國人口遷移來看，移入國家以日本、香港、馬來西亞居多，高達 200 萬人以上。日本在 2000 年至 2010 年移入人口增加近 50 萬人。移出國家以印度 543 萬人和巴基斯坦 423 萬人居多（參照表 1）（井口泰，2013）。若從 2010 年失業率來看，臺灣為 5.22%、日本的統計為 5.10%；同年度外國勞動人口之比例上，臺灣達 6.7%，日本僅為 1.0%（參照表 2）（井口泰，2013）。換言之，在亞洲各國內兩國間簽署移工協定，積極展開外籍勞工移動的相關政策後，造成各國移動人口增加。反觀，各國失業率仍然無法減低，反映出亞洲區域內勞動市場供需失衡。此外，在優先提供本國人工作機會的前提下，對於引進技能等級較低的外籍勞工，各國皆設有人數上限，甚至以輪流開放不同國家、人數的方式調節供需。因此嚴格說來，開放外籍勞工無法單純以二分法來決定是否需要，而是「因時」、「因事」而複雜的政策決定。

表 1 亞洲地區之外國人口遷移

（單位：千人）

國別	2000 年	2005 年	2010 年	區分
日本	1,686	1,999	2,176	移入國
韓國	535	551	568	移入國
中國	508	590	686	移出國
香港	2,669	2,721	2,742	移入國
新加坡	1,352	1,494	1,967	移入國
馬來西亞	1,554	2,029	2,359	移入國
泰國	792	982	1,157	移出、移入國
印尼	123	136	292	移出國
菲律賓	435	375	323	移出國
越南	69	55	56	移出國
緬甸	89	93	98	移出國
印度	6,411	5,887	5,436	移出國
孟加拉	1,085	1,032	988	移出國

斯里蘭卡	340	366	395	移出國
巴基斯坦	4,243	3,554	4,234	移出國

資料來源：井口泰（2013：93）。亞洲地區外國人口之變動。轉引自聯合國（2010）。

表 2 東亞地區主要國家之外國勞動人數及國內失業人數（2010 年）

國別	職業別	外籍勞工人數 (千人)	外籍勞工 比例	失業人數 (千人)	失業率
新加坡	合計	1,157	36.0%	890	2.80%
	製造業	166	44.6%		
	建設業	190	60.5%		
	服務業	313	21.6%		
	家事勞動業	196	94.1%		
馬來西亞	合計	1,941	16.7%	396	3.30%
	製造業	671	20.9%		
	建設業	301	39.5%		
	農業、礦業	500	35.9%		
	服務業	227	3.6%		
香港	家事勞動業	275	7.5%	250	3.40%
臺灣	合計	404	6.7%	577	5.22%
	製造業	198	3.8%		
	建設業	4	0.5%		
	農業、漁業	8	1.5%		
	照護、社會服務業	193	47.0%		
泰國	製造業	1,333	3.5%		
	建設業	223	10.5%		
	農業、漁業	360	2.1%		
	家事勞動業	130	31.7%		
韓國	合計	507	2.1%	920	3.70%
日本	合計（井口泰推計）註 1）	940	1.4%	3,340	5.10%
	合計（國勢調查）註 2）	759	1.2%		
	合計（雇用狀況）註 3）	694	1.0%		

註 1：不含特別永住者，但包含非法居留者。

註 2：總務省統計局統計，包含特別永住者。

註 3：Hello Work（外國人職業介紹所）統計（2010 年 10 月）。外國人雇用狀況（特別永住者除外）。

資料來源：井口泰（2013：93）。轉引自 ADB Key Indicators(2012); OECD Migration Outlook(2012)。

在少子高齡化問題日益嚴重的狀況下，日本面臨抉擇的危機。因此，內閣府在 2014 年 3 月 19 日召開「未來選擇委員會」，詳列出日本在「人口規模」、「經濟成長」、「日本在世界經濟體制的角色」、「國際競爭力」、「社會保障」、「教育」、「雇用」和「外國人」等諸多問題上，各只有二～三個選項，且抉擇迫在眉睫。其中，在「外國人」政策上陸續積極推動相關措施，例如擴大招收外國留學生，推動優秀外國留學生在日工作、擴大開放外國高階人才與進一步開放「技能型與技術型」人才「移民」日本等(內閣府,2014)。

日本現階段最大的國家工程是為「2020 的東京奧運」做準備。舉辦 2020 東京奧運預估會產生 81.5 萬人的需求，進而發生結構性的人才不足問題。不過，有學者指出此種需求可能轉換為開發「高齡者」、「女性」等潛在勞力；也可以因應一時性勞力的需求，建構相對而機動的因應機制，達到創造人才市場的目的。換言之，防止勞動惡化與非法雇用等監督功能的強化外，也可以創造外國人與東京都外縣市居民的就業機會(豐田義博・中村天江・酒井穰・茂木崇史・石川孔明,2014)。舉辦東京奧運產生 81.5 萬人的需求如表 3 所示。特別是「建設業」的需求最大，達到該產業勞動人口的 6.7% (中村天江・豐田義博・酒井穰・茂木崇史・石川孔明,2016)。因此，日本政府如何「因時制宜」開放外籍勞工，特別是在準備東京奧運的現階段上，運用擴大「技能實習制度」以滿足長期和短期的勞動需求，其真正意圖實有待研究。

表 3 舉辦 2020 年東京奧運產生之人力需求

職業別	需要勞動人口數 (A)	總勞動人口數 (B)	所佔比率 (A/B)
服務業 (合計)	289,160	23,240,000	1.2%
服務業	167,530	9,060,000	1.8%
飲食、飯店業	36,190	3,760,000	1.0%
中盤商、販賣業	85,440	10,420,000	0.8%
建設業	335,300	5,030,000	6.7%
製造業	44,130	10,320,000	0.4%
運輸業	26,780	3,400,000	0.8%
資訊通訊業	20,240	1,880,000	1.1%
金融保險業	16,580	1,630,000	1.0%
醫療福祉業	20,430	7060,000	0.3%
其他	62,640	9,520,000	0.7%
合計	815,250	62,700,000	1.3%

資料來源：中村天江等 (2016)。東京五輪 2020「人材調達スキーム」の提言—世界へと発信レガシーを目指して—。(頁 9)。東京：リクルートワークス研究所。

外籍勞工的研究在不同領域上皆有其重要性，可以從國際關係、政治學、經濟學、社會學、教育學等各種角度加以探討，不僅作為政策決定的參考，研究品質與深度也是國家進步的指標之一。2015 年居留日本的外國人數達 223 萬人，佔日本總人口 1 億 2,711 萬人的 1.76%。第二次世界大戰後具備「特別永住權」的在日韓國人由 60 萬人減少為 32 萬人，但 1980 年代後的新移民以「就勞」的資格，從事專門、技術性的職業並居留

日本外，其他的外籍勞工也紛紛以不同的職種名義進入日本。換言之，日本的外籍勞工市場早已多樣化。然而，外國人的人權保障問題在日本與國際社會上也逐漸受到矚目。例如，外國人參加國民健康保險與加入國民年金制度問題乃是日本於 1979 年批准國際人權規約（社會權規約、自由權規約）、1981 年加入難民條約後，才得以解決（宮島喬・鈴木江理子，2014）。具備「特別永住權」的在日韓國人參政權問題、國際學校與外國人學校就學兒童學習保障問題，非法居留、外國人犯罪問題之外，國際對於日本國內之外國人人權問題也成為重要議題。例如，2004 年美國國務院的「人口販運年度報告書」（Trafficking in Persons Report）將日本列為第二級監視國（Office of the Under Secretary for Global Affairs, 2004）。此舉讓日本感到不光彩，開始嚴正取締非法居留打工，並減少發放「興行」簽證的件數。利用外國人研修、技能實習制度赴日人數在 2000 年後急速增加後，對於外國人人權侵害的情事更時有所聞，包含非法加班、扣薪、強行儲蓄、扣留護照等，媒體也大幅報導（宮島喬・鈴木江理子，2014）。2016 年度美國國務院之「人口販運年度報告書」中，日本仍被列為第二級監視國，外國人研修、技能實習制度更被視為「人口販運」的一種型態（Office of the Under Secretary for Global Affairs, 2016；217-218）。此外，根據法務省入國管理局（2016）的調查，2015 年度招收外國人研修、技能實習生的機關涉及違法者達 273 所，較 2014 年度增加 13.3%，2013 年度增加 18.7%。2016 年日本非法居留人數達 62,818 人，其中以「技能實習」赴日者達 5,904 人，佔全體的 9.4%（日本國際研修協力機構，2016）。由此可見，外籍勞工的研究涉及國家競爭力、勞力需求、人權維護、多元文化社會的建構等諸多面向，而以「外國人研修、技能實習制度」赴日者已佔居留日本外國人口總數 2,232,189 人的 11.0%（參照圖 1），與當年度外國留學生所佔比率幾乎相同，其所牽涉的問題與改進的方向，應可作為我國的重要參考。

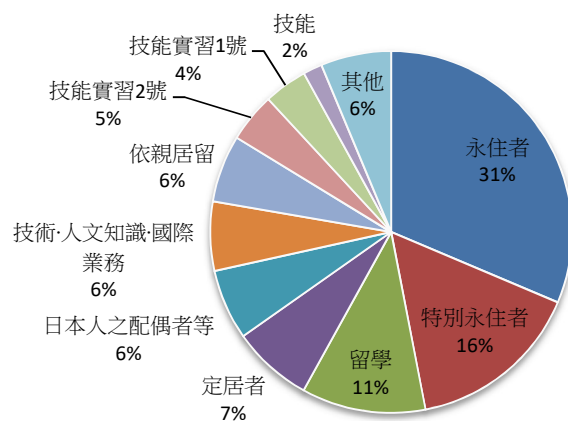


圖 1 2015 年日本外國人居留簽證種類比率

資料來源：法務省（2015）。在留資格（在留目的）別：在留外國人。取自 <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001150236>

貳、研究目的與研究方法

本研究以「外國人研修生、技能實習制度」為主軸，分為三個面向加以探討：

- 一、瞭解日本出入國管理制度的政策脈絡與各種外籍勞工相關政策；
- 二、分析日本開放「外國人研修、技能實習制度」的歷史沿革與修正原因；
- 三、探討「外國人研修、技能實習制度」的困難點。

本研究主要以文獻分析法進行研究，以政府官方文書、相關專書、學術期刊與媒體報導為參考的主要依據。

參、日本出入國管理制度的政策脈絡與各種外籍勞工相關政策

第二次世界大戰後，日本在美國主導下，全面性推動政治經濟改革。在出入國管理上亦參照美國的制度，實施一連串的措施，如發佈《外國人登錄令》（1947年），接著制訂《出入國管理令》（1951年），作為入出國管理的政策基礎。1980年代正值日本國力最強盛時期，1986年中曾根康弘首相曾發表日本為「單一民族國家」之觀點，透露出日本是典型「族群國家」（ethnic nation）的強烈思維，而行政相關用語上並沒有使用「移民」一詞，也間接證明此一說法（林思敏、楊武勳，2016）。

1981年時，日本以「國際援助」和「國際合作」為目的，並以「留學」做為居留資格，開放「外國研修生」到國內大企業研修。在勞動力日益不足與企業界的要求下，逐漸開放外籍勞工，1989年起亦接受南美日裔外勞定期居留。1990年以後，人口減少與高齡化、國家競爭力的衰退所帶來的危機，迫使日本推動一連串的政策改革，例如1992年至2015年間先後制訂了五次的「出入國管理基本計畫」，其中2005年至2015年的十年間即制訂三次。2000年後開放外籍勞工的政策速度更快，例如2001年小淵惠三首相召開「21世紀日本的構想」懇談會的最終報告書，主張應檢討「移民政策」。2008年起相繼開放印尼、菲律賓、越南籍的「護理師」和「介護福祉士」赴日工作。2009年開放台灣、韓國等國學生打工度假（working holiday），並將外國人之管理納入《出入國管理與難民認定法》，2012年實施「高階人才積分制度」正式開放高階專業人才可申請永住日本（參照表4）。

表4 日本入出國管理政策與外國人研修、技能實習制度相關年表

1947年5月	制訂《外國人登錄令》
1950年6月	在外務省設立出入國管理廳，並新設入國警備官
7月	修訂《國籍法》，採用父系血統主義
1951年10月	制訂《出入國管理令》
1952年4月	制訂、實施《外國人登錄法》與法律126號（隨身攜帶與提示外國人登錄證之義務；採用按壓指紋制度）
8月	將出入國管理廳移至法務省管理，並改稱出入國管理局
1960年代	日本企業海外設廠，外國人赴日研習，創立「研修生」一詞

1981 年	以「國際援助」和「國際合作」為目的，設立以「留學」為居留資格的「外國研修生」制度
1982 年 1 月 8 月	《出入國管理與難民認定法》誕生 修正《外國人登錄法》(按壓指紋與攜帶外國人登錄證之義務從 14 歲開始延長至 16 歲)
1983 年 8 月	招收十萬名留學生計畫
1985 年 5 月	修正《國籍法》，採用父母兩系血統主義
1988 年 3 月 5 月	勞動省提倡外國人雇用許可制度 內閣官房設置「外國人勞働者問題特別委員會」
1989 年 12 月	修正《外國人登錄法》(接受南美日裔外勞的定期居留；創設「研修」制度) 舉辦第一次「有關於外國人勞働者問題內閣懇談會」
1990 年 8 月	放寬招收研修生的標準(中小企業也可以招收研修生；對於研修生採取「團體監管型」方式管理)
1991 年 4 月	法務省、外務省、通商産業省、勞動省、建設省的共同管轄下，成立日本國際研修機構(JITCO)。
1992 年 5 月	第一次出入國管理基本計畫
1993 年 4 月 9 月	創設「技能實習制度」(居留資格為「特定活動」) 勞動省「外國人雇用對策室」升格為「外國人雇用對策課」
1997 年 4 月	「技能實習制度」居留期間之延長(高度技能的職種可延長至 3 年；擴大適用由 68 職種 114 工作項目增加為 68 職種 126 工作項目)
1999 年 8 月	修正《外國人登錄法》(廢除按壓指紋制度；新設「不法居留罪」；拒絕入國期間由 1 年延長至 5 年；再入國許可有效期限由 1 年延長至 3 年)
2000 年 3 月	第二次出入國管理基本計畫
2004 年 4 月	日本經濟團體連合會發表「有關於接受外國人問題之建議」
2005 年 3 月	第三次出入國管理基本計畫
2007 年 3 月 9 月	日本經濟團體連合會發表「有關於接受外國人問題之第二次建議」 日本經濟團體連合會發表「有關於修正外國人研修、技能實習制度之建議」
2008 年 3 月 7 月	開放印尼籍「護理師」和「介護福祉士」 留學生三十萬名計畫
2009 年 4 月 7 月	開放台灣、韓國、香港等國家的年輕人赴日打工度假制度 修正《出入國管理與難民認定法》(廢除《外國人登錄法》，將外國人之管理納入《出入國管理與難民認定法》) 開放菲律賓籍「護理師」和「介護福祉士」
2010 年 3 月 7 月	第四次出入國管理基本計畫 修正「外國人研修、技能實習制度」，新設「技能實習」的居留資格，適用「勞動基準法」，居留期間最長 3 年，第 1 年含研修、第

	2、3 年為技能實習
2012 年 5 月	實施「高階人才積分制度」 JITCO 改隸為內閣府所管之公益財團法人
2014 年 1 月 3 月 4 月	修正「高階人才積分制度」 開放越南籍「護理師」和「介護福祉士」 技能實習業種由 68 職業種 126 工作項目，新增至 71 職種 130 工作項目
2015 年 3 月	修正「入國管理法」，新設「介護」的簽證資格，在日本取得「介護福祉士」等國家資格的「外國留學生」可申請工作證；新增「技能實習制度」簽證中的「介護類」 第五次出入國管理基本計畫 技能實習居留期間最長 3 年延長至 5 年，但僅限於 2015 年~2020 年期間
2016 年 11 月	制訂《外國人技能實習制度適正之實施與保護技能實習生相關法律》
2017 年	實施《外國人技能實習制度適正之實施與保護技能實習生相關法律》 創設「外國人技能實習機構」

資料來源：渡戶一郎、鈴木江理子與 APFS 編（2007：224-231）；明石純一（2012：10-15）；坂中英德（2016：179-197）；林思敏、楊武勳（2016：99-100）；鍾秋悅（編譯）（2015：2）；厚生労働省（2016）；筆者修正。

註：網底部分為直接和「外國人研修、技能實習制度」相關者。

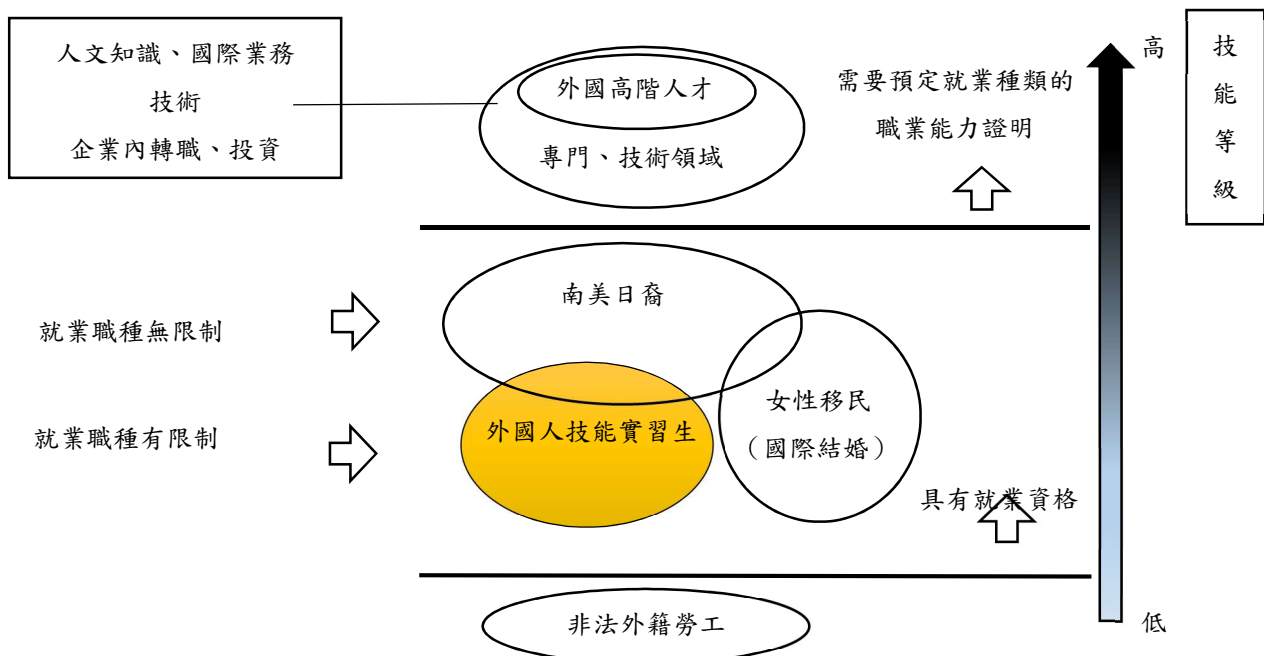


圖 2 日本外籍勞工勞動市場之模型

資料來源：上林千惠子（2015：41），筆者修正。

由表 4 可知，近十年來日本對於開放外籍勞工的速度超越以往，不過對於純粹勞動力的外籍勞工入國仍採禁止的態度。以現在的外籍勞工市場模型來看，以技術等級和職業種類作為開放的框架，可區分如下：（1）專門技術領域（含高階外國人才）為技能等級最高者，政策需求度最高，但需要具備預定就業種類的職業證明，其職業種類包含「人文知識」、「國際業務」、「技術」、「企業內轉職、投資」等。（2）需有就業資格者中，南美洲日裔在「就業職種」上並無任何限制，顯見日本主張「血統主義」；外國研修、技能實習生在就業職種上有相當的限制，目前包含 71 職種與 130 類工作；女性移民則大都是以國際結婚的方式居留日本，也具備就業的資格。（3）非法外籍勞工則不在法律的允許範圍之內（參照圖 2）。

肆、開放「外國人研修、技能實習制度」的歷史沿革與修正原因

回顧歷史，日本對於各種外籍勞工的需求依照時代和社會背景有所改變，但開放「外籍研修、技能實習生」的歷史可回溯至 1960 年代。當時日本以製造業為首的大企業在海外實施研修制度，作為「國際援助」的一環，即所謂的國際「技術移轉制度」。進入 1980 年代後，大企業在海外的專賣制度式微，中小企業開始往海外發展，以「國際援助」和「國際合作」為目的，設立以「留學」為居留資格的「外國研修生」制度。之後又歷經 1985 年的「廣場協定」讓日圓飆升、泡沫經濟等時期，1986 年到 1991 年五年間，有效求人倍率一舉提升至 1.5 倍，同期間對於外籍勞工的人力需求更達 1.8 倍，顯示人手不足的問題更加嚴重，1989 年修正《外國人登錄法》，接受南美日裔外勞的定期居留，並創設「研修」制度，以求因應（佐野哲，2002）。

1991 年 4 月法務省、外務省、通商產業省、勞動省、建設省的共同管轄下，成立財團法人「日本國際研修協力機構」（Japan International Training Cooperation Organization, JITCO），以作為執行技能實習制度的核心機構。其主要功能乃是對於技能研習的監理團體與實施機構提供相關建議與援助，並舉辦講習、評量技能等之學習狀況度的調查。2012 年該機構由部會共同管轄改隸為內閣府直屬，並改制為公益法人（日本國際研修協力機構，2016）。2016 年 11 月日本通過《技能實習制度適正之實施與保護技能實習生相關法律》，2017 年創設「外國人技能實習機構」，取代國際研修機構的功能（厚生労働省，2016）。

此外，技能實習生的居留資格（簽證種類）由 1981 年的「留學」改為 1993 年「特定活動」、2010 年再修正為「技能實習」，同時居留年限逐漸延長，職種也持續擴增，顯為「制度化」的表徵。在此一過程之中，「政策需要」產生「政策供給」，再應政策效果調整政策適用的對象。

日本向來以「國族主義」的意識型態處理外籍勞工的問題，然而在因應全球化與勞動力不足的情況下，最後還是選擇以「經濟理性」為主軸，依照需求在研修、技能實習制度上進行不同程度的開放。開放的理由可列舉如下：

一、勞動人口結構的改變

井口泰(2013;2015)以東亞地區的經濟整合為主軸，說明國際勞動力移動的主因，並強調各國外籍勞工的政策中，不僅高階專業人才，對於低技術的外籍勞工也開始實施「社會統合」的相關政策。少子女化、學歷普遍提升為亞洲各國的共同點，但其速度不一，為平衡勞動市場的供需，國際的勞力移動成為普遍的現象。即使各國國內的失業率攀升，但對於外籍勞工需求也持續提升(參照表1和表2)。井口泰進一步說明日本勞動市場的變化乃造成技能實習生、亞洲新移民、外國留學生增加的直接原因。他也利用經濟學模型說明歐洲和日本因接收外國人帶來的社會利益、費用與社會統合政策的關係。最後提出下列結論：(1)日本大學應該聯合世界頂尖大學，成立「準長春藤大學聯盟」，吸引亞洲優秀人才赴日就讀。(2)外國人第二代和第三代移民才是未來日本經濟和社會邁向關鍵因素。(3)從歐洲經驗可得知入出國管理政策和統合政策需相輔相成，才能全面改革勞動政策。(4)對於外國人才的管理需從日本企業「混合式」人事管理制度做起。(5)改善技術人員(特別是IT技術者)的待遇和生涯發展，避免人才外流。井口泰的論點以「經濟整合」與「社會統合」的觀點，分析各國勞動人口結構的變化，最後在以日本勞動政策調整的必要性作為訴求，提供本研究重要的依據，特別是臺灣、新加坡、韓國等國也有相同的現象。

西川清之(2015)探討人口減少的社會與生產勞動力減少對於日本的影響，諸如經濟成長率、名目所得、失業率、國內市場的縮小、各種產業勞動力影響外，他認為外籍勞工的議題橫跨移民政策、經濟政策、勞動政策，日本政府不應將問題單純化，應該正視大企業和中小企業的不同需求，同時擴增外國高階人才與技能勞工的員額。最大的理由是日本面對全球化時已沒有太多選擇，重要的是要能善用人才的國際流動，解決人手不足的問題。各國調查都顯示：在經濟成長貢獻方面，雇用擁有高階專業之外國人的確可促進技術改革，升級產業結構和實現經濟成長，所以各國和日本皆盡其所能，招攬高階人才的現象實不足為奇。其次在開放外國移民時，最令人擔心的是會造成本國勞工薪資下降與就業機會減少的問題，因此外籍勞工如何「替代」和「填補」本國勞工職缺成為重要課題(萩原里紗·中島隆信，2014)

以官方的統計來進行分析方面，町北朋洋(2015)使用總務省統計局的「國勢調查」與法務省的「在留外國人統計」兩個官方統計庫，以勞動供需兩面探討外籍勞工的規模、工作地點、職種等，研究結果發現外籍勞工年齡層和教育水準都較日本人低，且工作地點集中在大都會區。外籍勞工的職場有三分之一是中小企業，且規模大都在30人以下。相較於以「技術」、「人文知識、國際業務」居留資格的外籍勞工和一般日本勞工，技能實習生的薪資水準較低。本研究最值得矚目的是，外籍勞工薪資偏低且是具有彈性的勞動力，和一般的日本勞工並無直接的競合關係。此外，具有專門技術的外籍勞工對於311地震的受災縣市敬而遠之，真正肩負復興工作者大都是「準勞動力」的技能實習生。此研究結果不僅顯示技能實習生身處較差的工作環境，也直接印證日本對其勞力的需求相當殷切。

此外，豐田義博等人(2014)分析1990年至2020年間日本勞動人口、就業人口與失業率的成長，比較2012年倫敦奧運前和2020年東京奧運前人才需求的異同，並從建設業、服務業與因應舉辦奧運人才需求引發的市場風險，提出七項雇用政策的議題，包含善用高齡者與家庭主婦、年輕人的勞動力、學生在奧運期間的工讀、國內勞動力區域

調度、建構外國人勞動力運用的機制、培育國內建設業人才與改善勞動條件與遏止非法雇用等。中村天江等人(2016)則提出面對東京奧運「一時的」、「大量的」人才需求，應該有下列五項策略：(1)設立官、民與非營利組織合作的中心組織、(2)正確的人才調度、(3)突破業界限制，創造「開放式訓練」方式、(4)重視專家管理、(5)新增「工作守則」。如上，可見無論是國際比較所獲得的結果、預測趨勢和日本官方與民間的統計，長短期的各種人力短缺也造成勞動人口結構的改變。

二、出入國管理制度的改革

對於出入國的開放，自 1980 年代以來即有論戰。明石純一(2010)將外籍勞工政策論爭比喻為「鎖國」與「開國」，詳細說明入國管理政策由第二次世界大戰前後至 1989 年入管法修正的歷史變遷。同時探討修正後入管法「1990 年體制」之後研修制度的擴增、技能實習制度的創設、接受日裔的長期居留等之問題，加上對於「知識勞工」、「留學生」的招收等問題，日本的入國管理政策正面臨「國策化」與「國際化」的分歧點。明石純一(2012 年)也將戰後日本的入國管理政策進行系列的整理，包括戰後在日外國人問題；1989 年承認南美日裔的長期居留，創立團體監控型的「研修生」制度等，也說明「不法就勞助長罪」與「不法在留罪」等法令應運而生的理由。特別在 2009 年的入管法修正同時，日本提出高階人才積分制等方案，企圖開放其他的勞動市場(明石純一，2012)。宮島喬・鈴木江理子(2014)主張日本在第二次世界大戰後，即有「特別永住權」的外國人居留日本工作，1989 年制訂的《出入國管理及難民認定法》(入管法)為招收外籍勞工制度開了一道「小門」，立法精神根本不顧中小企業的需求(引進純粹勞力的外籍勞工)，整個政策採取迂迴和不透明的方式，正面避開亟需面對的問題。因此，上林千惠子(2015)主張無論站在人權保障、活絡經濟或善盡國際責任的角度上，日本應該敞開「大門」，正面接受外籍勞工。該研究也批判 2014 年 4 月安倍首相召開「產業競爭力會議」中特別提到「留意不要誤解為移民政策」，而主張應該以社會的、文化的正面姿態，重新思考包含外國人的學習權、生活保護等「社會安全網」的建構。

早川智津子(2015)分析目前日本開放外籍勞工政策有高階人才積分制度、外國人研修和技能實習制度、外籍護理師和介護士(照護師)和「經濟特區」開放外籍家政清潔人員等。此類大量的外籍勞工受到日本入管法和勞動法的嚴格規範，但卻在「社會保障」政策方面無法獲得與日本人同樣的待遇。她更主張政策制度設計上不應完全被景氣變動所左右，除入管法、勞動法外，應該要具備年金和失業保障等其他社會保障的相關配套措施。

2016 年日本政府制訂《外國人技能實習制度適正之實施與保護技能實習生相關法律》與修正《出入國管理及難民認定法》的概要。《外國人技能實習制度適正之實施與保護技能實習生相關法律》的要點如下：(1)仍延續技能實習的區分，主管機關設定為法務省和厚生勞動省。(2)對於技能實習生有人權侵害行為，設有禁止規定與相關罰則，同時也制訂技能實習生諮商、提供資訊、轉調聯絡調整等諸多保護措施。(3)在每地區行政機關設立「區域協議會」負責監理團體與實施者的指導監督工作。(4)取代 JITCO，新設認可法人，執行相關業務。(5)新增「技能實習」3 號，僅限於「優良」監理團體與實施者可以接收該種技能實習生，其居留時間由原來的 3 年再增加 2 年。《出入國管理及難民認定法》修正內容則是新增「看護」居留資格與強化打擊假結婚、

假留學措施（三俣真知子，2015）。由此可見，日本政府以往並不正面面對研修、技能實習生開放後後續發生的問題，主管機關也呈現多頭馬車的情形，實不利於改革。

伍、「外國人研修、技能實習制度」的困難點

一、管理體制的問題

外國人研修、技能實習制度的源自 1960 年代日本大企業對於海外來的研修生所實施的職場實務進修（On the Job Training, OJT），原來的目的是提供發展中國家「技術轉移」，但後來演變成日本從國際上獲得勞動力的重要方式。在此一制度擴大辦理的過程中，伴隨而來的是資方勞方成本增加，外籍勞工的薪資以管理費成本的方式被刪減，也造成逃跑與治安的問題。1992 年以後勞動力需求一時減少，逃跑率相對增高。技能實習制度應該被視為真正的勞動力，政府應該面對現實，也應讓日本國民對政策發聲，以求共識。佐野哲（2002）的研究暗示技能實習制度早在 1990 年代已經變質。招收外籍勞工或外國人才之議題再度興起乃自 2008 年日本經濟團體連合會發表的「對應人口減少之經濟社會的作法」。2014 年 4 月安倍首相召開「產業競爭力會議」，提出「進化成長戰略的檢討方針」報告書，明確提出招收外國人才之建議；同年 4 月擴大技能實習制度，留日期限由 3 年延長至 5 年；同年 6 月「日本再興戰略」2014 年改定版中，更明言活用外國人才，重新檢討技能實習制度、活用建設與造船方面的外國人才、專業照護方面的外國留學生等。2014 年的上述動向再度顯示「外籍勞工問題」與「移民政策」已在日本成為重要之議題

日本國際研修協力機構（JITCO）於 1991 年由法務省、外務省、通商產業省、勞動省、建設省的共同管轄下所成立，每年皆出版外國人技能實習和研修事業實施狀況報告『JITCO 白皮書』。根據 2016 年度版白皮書其內容為 JITCO 指導、支援等事業計畫和實施狀況、外國人技能實習生和研修生的招收狀況、JITCO 的業務推行體制。另外，也包含與外國送出機關、日本監理團體、實習施行機關等相關組織進行會談和建議，舉辦相關資訊的講習會，收集、提供、調查技能實習制度的狀況等。唯獨缺乏技能實習生實際發生問題或糾紛的個案分析，只能做為官方的年度統計資料報告書（日本國際研修協力機構，2016）。大脇雅子（2013）以律師的角度提出此制度違法行為層出不窮的原因有二：其一是日本勞動基準監督署的監察人力不足，其二是營運 JITCO 的資金部分由接受技能實習生的機關團體和企業所贊助，所以很難期待 JITCO 能以嚴格、公正、公平的方式實施監督指導。此外，雖然日本國民都希望政府可以修正技能實習制度，但觀點截然不同。產業界是期望擴充此制度並延長年限，但日本弁護士連合會卻公開提出「政府及早廢除外國人技能實習生制度的意見書」，因為違案件近年來有日益增多的趨勢。指宿昭一（2013）基於保障人權的觀點，希望日本政府可廢除此制度，另訂招募外籍勞工的法令。

二、人權維護與壓力團體的論述

如上所示，美國國務院「人口販運年度報告書」將日本列為第二級監視國的主要原因之一是日本對於研修、技能實習生人權維護不夠徹底。相關的意見也散見於日本國內

的壓力團體的論述。例如，日本經濟團體連合曾於 2004 年 4 月發表「有關於接受外國人問題之建議」，明示三個原則：（1）在質與量上進行管控、（2）對於外國人才應尊重人權並禁止差別待遇、（3）確保對於送出國與接收國雙方皆有益。2007 年發表「有關於修正外國人研修、技能實習制度之建議」，具體說明在「送出」、「接收」、「研修」、「技能實習」、「再技能實習」與「就業」的六階段中，政府、產業界、JITCO 與個別公司所應該負起的責任。其中最特殊的是，在「技能實習階段」表現優秀者，可以再次獲得技能實習的機會（再技能實習），若持續表現優秀者，則可以「技能」的居留資格申請居留（日本經濟團體連合會，2007）。時隔五年，日本政府終於在 2012 年開放「技能」的居留資格，顯示對於開放技能實習生的長期居留上，政府的態度相當保守，但終究還是採用經團連的意見，可見其政策影響力之鉅。

日本弁護士連合會在 2011 年與 2013 年前後提出「廢止外國人技能實習制度之提議」與「政府及早廢除外國人技能實習制度的意見書」公開聲明。前者主張應廢止該制度，另外在國會等場合討論設立「非熟練勞動者」之居留資格的可行性，並主張以外籍勞工人權保障的觀點，確保勞動基本權、禁止差別待遇、自由保障其選擇職場的自由，防止送出國與日本境內仲介業者的存在，並考慮開放其家族的入境與居留等。此外，舉出 2010 年 3 月聯合國移民報告書強烈批判外國人技能實習制度上的問題，甚至有時使人趨近於奴隸的狀態（日本弁護士連合會，2010；2013）。2013 年的意見書除重複主張 2011 年的立場外，也列舉厚生勞動省、法務省入管局、JITCO 與該會的統計，再一次強烈批判此制度是危害人權的溫床，即使 2010 年入管法修正後，制度並未獲得改善。該會的人權擁護委員會甚至收集 2012 年 5 月 29 日至 2013 年 6 月 20 日之間技能實習生 203 件諮商案件，並加以類型化，凸顯技能實習生所遭遇的問題（日本弁護士連合會，2013）。

「外國人研修生權利連合組織」成立於 2007 年 6 月 11 日（日文為「外国人研修生権利ネットワーク」，2013 年 12 月 8 日更名為「外国人技能実習生権利ネットワーク」），強力批判技能實習制度造成的人權危害問題，更主張（1）廢除 JITCO，另設政府機構以強化監督責任、（2）強化相關法令、（3）日本政府應和技能實習生送出國訂定詳細的協定，遏止資方的違法行為、（4）讓技能實習生可接觸日常生活，不要被隔離於日本社會、（5）設置公家的諮商窗口、（6）技能實習機構若倒閉，可以轉調到其他機構（外国人研修生権利ネットワーク，2013）。此外，該組織亦提供法律諮商的服務，顯見技能實習生的權利問題在民間支持團體的倡導下逐漸獲得注目。

坂幸夫（2016）以微觀的角度，透過調查日本富山縣外籍勞工的收入、消費行動和參與地區活動的狀況，發現當地外國人以俄羅斯人、巴西日裔和外國技能實習生為居多，特別是外國技能實習生人數已超過巴西日裔。外國人研修與技能實習生原本以中國籍最多，但近年中國籍減少，但東南亞的印尼籍和越南籍有增多的趨勢，原因是中國最近薪資水準提升、一胎化政策導致年輕人不願出國工作、滯留時間最多 3 年時間太短等。另一方面，此制度亦引發諸多問題，例如負責招收的機關或企業違法扣留實習生護照、實習生逃跑事件頻傳等。

陸、結語

如上所述，本研究可獲得以下結語：

一、勞動力不足是推動出入國政策改革的主因

人口減少與高齡化社會是促成日本出入國政策改革的主因。而亞洲境內勞動市場供需的互相競爭與迫在眉睫的 2020 年東京奧運的短期人力需求也是現階段改革的因素之一。2008 年後開放外國人護理師、介護福祉士、2012 年外國高階人才來日就業外，外國技能實習生的人數在 2015 年已超過在日外國人口的 11%，更擴大外國人研修、技能實習生就業簽證的適用範圍，可見勞動力不足是推動出入國政策改革的主因。

二、現今接受外國人研修、技能實習生的目的與以往不同

1980 年代原來以「國際援助」、「國際技術轉移」為賣點的外國人研修、技能實習制度，此後不斷地擴大開放，特別是職業種類、工作項目增加與居留年限延長，人數增加的幅度也幾乎與外國留學生一致，已成為中小企業獲取低價勞動力的重要方法，和當初開放的目的大不相同。

三、外國人研修、技能實習生制度呈現開放外籍勞工的政策糾結

日本向來以「國族主義」意識形態處理外籍勞工的問題，在勞動力不足的嚴重情況下，現在以「經濟理性」為主軸，選擇「不正式」全面開放藍領外籍勞工，依照階段性的需求，沿用「現有」的研修、技能實習制度，僅是擴大開放職種與居留年限，故呈現一種政策思維上的糾結。

四、外國人研修、技能實習生制度改革成效有待觀察

正因上述政策糾結，導致原本主導業務的日本國際研修協力機構功能不彰，且同屬不同的主管機關管轄，形成多頭馬車的怪異現象。在日的外國人研修、技能實習生被迫非法加班、扣薪、強行儲蓄、扣留護照等情事也成為國際矚目的人權侵害問題。有鑑於此，2016 年 11 月日本通過《技能實習制度適正之實施與保護技能實習生相關法律》，2017 年創設「外國人技能實習機構」取代日本國際研修協力機構的功能，並簡化由法務省和厚生勞動省管轄，但未來的實施成效仍有待觀察。

參考文獻

一、中文部分：

林思敏、楊武勳（2016）。日本開放外國高階人才移民政策之研究。比較教育，81，93-124。

鍾秋悅（編譯）（2015）。日本農業技能實習生制度予我國之外勞借鏡。取自

http://www.coa.gov.tw/upload/files/web_structure/coa/22002/02_201509.pdf

二、日文部分：

三俣真知子（2015）。技能実習制度の立法化と入管法の改正—外国人材の受入れ関係二法案の概要—。立法と調査，365，3-17。

上林千恵子（2015）。外国人労働者受け入れと日本社会：技能実習制度の展開とジレンマ。東京：東京大学出版会。

大脇雅子（2013）。外国人研修・技能実習制度序論。労働法律旬報，1806，6-7。

- 中村天江・豊田義博・酒井穰・茂木崇史・石川孔明（2016）。東京五輪2020「人材調達スキーム」の提言—世界へと発信レガシーを目指して—。東京：リクルートワークス研究所。
- 井口泰（2013）。国際的な人の移動をめぐるアジア戦略。フィナンシャル・レビュー，116，88-114。
- 井口泰（2015）。東アジア経済統合下の外国人労働者受入れ政策。社会政策，7（2），9-26。
- 内閣府（2014）。「日本再興戦略」改訂2014—未来への挑戦—。取自 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>
- 日本弁護士連合会（2010）。外国人技能実習制度の廃止に向けての提言。取自 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110415_4.pdf
- 日本弁護士連合会（2013）。外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書。労働法律旬報，1806，51-58。
- 日本国際研修協力機構（2016）。外国人技能実習・研修事業実施状況報告（JITCO白書）〈2016年度版〉。東京：国際研修協力機構教材センター。
- 日本経済団体連合会（2007）。外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言。取自 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf>
- 外国人研修生権利ネットワーク（2013）。政策提言。労働法律旬報，1806，59-61。
- 早川智津子（2015）。外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題。日本労働研究雑誌，622，63-75。
- 西川清之（2015）。人口減少社会の雇用：若者・女性・高齢者・障害者・外国人労働者の雇用の未来は？。東京：文真堂。
- 佐野哲（2002）。外国人研修・技能実習制度の構造と機能。取自 https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14458/1/pie_dp53.pdf
- 坂中英徳（2016）。日本型移民国家の創造。東京：東信堂。
- 坂幸夫（2016）。外国人単純技能労働者の受け入れと実態—技能実習生を中心に。東京：東信堂。
- 町北朋洋（2015）。日本の外国人労働力の実態把握—労働供給・需要面からの整理。622，5-26。
- 明石純一（2010）。入国管理政策—「1990年体制」の成立と展開。京都：ナカニシヤ出版。
- 明石純一（2012）。日本の「移民政策」の変遷における2009年入管法改正。法律時報，1053，10-15。
- 法務省（2015）。在留資格（在留目的）別：在留外国人。取自 <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001150236>
- 法務省入管理局（2016）。平成27年の「不正行為」について。取自 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00107.html

厚生労働省（2016）。外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習の保護に関する法律（技能実習法）について。取自

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000142615.html>

宮島喬・鈴木江理子（2014）。外国人労働者受け入れを問う。東京：岩波書店。

渡戸一郎・鈴木江理子・APFS 編（2007）。在留特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代到来。京都：明石書店。

萩原里紗・中島隆信（2014）。人口減少下における望ましい移民政策—外国人受け入れの経済分析を踏まえての考察—。東京：独立行政法人経済産業研究所。

豊田義博・中村天江・酒井穰・茂木崇史・石川孔明（2014）。東京オリンピックがもたらす雇用インパクト—人材難が2020年までに迫る構造改革—。東京：リクルートワークス研究所。

三、英文部分：

Office of the Under Secretary for Global Affairs.(2004).Trafficking in Persons Report 2004.

Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/34158.pdf>

Office of the Under Secretary for Global Affairs.(2016).Trafficking in Persons Report 2016.

Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>

OECD(2016). International Migration Outlook 2016. Retrieved from

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016_migr_outlook-2016-en#.WFz8EkLauUk#page16

Japan International Education Society



日本国際教育学会

第 29 回研究大会 プログラム

2018年9月29日（土）・30日（日）

会場：一橋大学

I 開催要領

- 1) 開催日程：2018年9月29日(土)・30日(日)
- 2) 大会会場：一橋大学 東キャンパス 東2号館および国際研究館
〒186-8601 東京都国立市中2丁目1番地
- 3) 大会スケジュール

9月29日(土) () 内は建物および教室番号

9:30~	受付 (東2号館1階 エントランスホール)
10:00~12:00	課題研究Ⅰ「高等教育における学住一体をいかに実現するか? -中国語圏における『現代書院制教育』の示唆-」 (東2号館2階 2202教室)
12:00~13:00	昼休み 理事会 (12:05~12:50) (国際研究館1階 教員会議室)
13:00~14:30	自由研究発表1 (国際研究館1階 教員会議室・CAI教室、国際研究館2階 教室3・教室4・ 教室5)
14:45~17:15	公開シンポジウム 「外国人留学生と国内学生の『混住寮』における教育的機能を考える」 (東2号館2階 2201教室)
17:30~18:15	総会 (東2号館2階 2201教室)
18:30~20:30	懇親会 (マーキュリータワー7階 マーキュリーホール)

9月30日(日) () 内は建物および教室番号

9:30~	受付 (東2号館1階 エントランスホール)
10:00~12:30	課題研究Ⅱ「学校教育における組織的行動力の育成とソーシャル・キャピタル -日本・台湾・タイでの取組み-」 (東2号館2階 2202教室)
12:30~13:30	昼休み
13:30~15:00	自由研究発表2 (国際研究館1階 教員会議室・CAI教室、国際研究館2階 教室3・教室4・ 教室5)

- 4) 参加費 3,000円
懇親会費 5,000円
 - 非会員の方も臨時会員としてご参加いただけます。(参加費は同額)。
 - 参加費用、懇親会費用は受付時にお支払いください。
 - 公開シンポジウム(29日)は無料でご参加いただけます。

※土日は学内売店、学食などすべて閉鎖しております。お手数ですが各日ご自身で昼食をご持参、ご準備いただきますようお願いいたします。

Ⅲ 自由研究発表 1 (9月29日(土)) 13:00~14:30)

★第1分科会【国際研究館 教員会議室】

司会：江原 裕美 (帝京大学)

[1] 外国人研修・技能実習制度からみる日本の外国人労働者受け入れ問題

林 思敏 (中山医学大学)

[2] 韓国の大学入試改革における公論化と利害関係者間の葛藤

姜 姫銀 (広島大学大学院)

[3] 日本・韓国における女性科学者向けのサポートシステム

楊 武勲 (台湾・国立暨南国際大学)

林 思敏 (中山医学大学)

★第2分科会【国際研究館 CAI 教室】

司会：日暮 トモ子 (目白大学)

[4] 中国における幼稚園教育の小学化傾向、形成要因と対策方向に関する考察

陳 坤坤 (別府大学)

[5] 韓国の幼児教育における地域社会との連携について -多文化教育の視点から-

呉 世蓮 (早稲田大学(非))

[6] パラオ共和国における特別支援教育に関する現地調査

相沢 友紀 (東京都立墨東特別支援学校・広島大学大学院)

外国人研修・技能実習制度からみる日本の外国人労働者受け入れ問題

林 思敏（中山医学大学）

1960年代に外国人研修・技能実習制度は日本の外国人労働政策の一環として「国際技術移転」、「海外援助」の名で海外から外国人労働者を受け入れてきている。1980年代には一度「留学」という在留資格で、日本国内の大手企業は「外国研修生」を受け入れた。その後、労働力不足と企業の要求で、1989年より南米日系人を受け入れ、1990年代にさらなる政策改革で財団法人「日本国際研修協力機構」（JITCO）を発足させた。また2008年の外国人看護師・介護福祉士への開放、2012年の外国人高度人材の開放から、日本の出入国管理政策は分岐点に立たせたことがわかる。本発表の目的は外国人研修・技能実習制度の導入背景・改革、現在の修正原因を議論するものである。

前述したように、1980年代に入ると、日本の大手企業は海外の専売制度が薄くなったことから、中小企業は海外進出を始めた。この頃、「国際技術移転」、「海外援助」の形で「留学」という在留資格を通して、外国研修生を受け入れていた。1985年のプラザ合意による円高とバブル経済で、1986年から1991年にかけて、有効求人倍率は一気に1.5倍になった。同時に、外国人労働力のニーズは1.8倍になり、人手不足の問題がさらに厳しくなっていた。そのため、日本政府は「外国人登録法」を修正し、南米日系人の定住を開放すると同時に、「研修」制度を発足させた。1991年4月、法務省、外務省、通商産業省、労働省、建設省の共同所轄で「日本国際研修協力機構」が発足した。この機構の機能は主に技能研修の監理団体・実施機構に助言、援助を提供し、研修、技能評価について調査を行うことである。2012年に機構は内閣府の所轄の「公益法人」になった。2016年に日本は「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）を実施し、2017年に日本国際研修機構の代わりに、「外国人技能実習機構」を成立させた。また、2020東京オリンピック開催に伴う建設業・サービス業などに必要とする81.5万人の労働力も開放の要因と考えられる。一方、技能実習生の在留資格は、1981年の「留学」から1993年の「特定活動」、2010年の「技能実習」になるとともに、在留年限が長くなり、職業種類も拡大しつつある。従来より、日本は「国民国家」の考え方で外国人労働者問題を対応してきたが、グローバル化と労働力不足に応じて、「合理的経済人」の考え方で研修・技能実習制度を徐々に修正したわけである。一方、外国人人口の変化をみると、2015年に日本に定住している外国人は223万人に達し、日本総人口の1.76%になっていた。その中で、「研修・技能実習制度」で日本で働いているのは外国人の人口の11%になり、外国人留学生の人数とほぼ同じになっていた。しかし、2000年以降、「研修・技能実習制度」で来日した外国人の人権侵害の件数が急に増加し、違法残業、強制貯金、給料不支給、パスポート押収などがマスメディアに大いに報道されてしまった。このように、日本は2016年にアメリカ国務省の世界人身売買報告書で第二階層の国に位置づけられ、外国人研修・技能実習制度も人身売買の一つの形態として見なされていた。

以上の検討から次のことがまとめられる。労働力不足は出入国管理政策改革の主因である。現在、外国人研修・技能実習を受け入れた目的は以前と違って、「社会問題」（人手不足）のためである。また、2017年に日本国際研修機構の代わりに、新たに成立した「外国人技能実習機構」が前述した問題を解決できるかどうかは、今後の課題である。

日本国際教育学会第29回研究大会

外国人研修・技能実習制度から見る外国人労働者受け入れ問題



林思敏
中山医学大学准教授
於一橋大学

目次

1. はじめに
2. 日本出入国管理政策の文脈と外国人労働者関連政策
3. 外国人研修・技能実習制度の沿革と修正原因
4. 外国人研修・技能実習制度の問題点

1. はじめに

- 2010年のアジアにおける外国人の移動をみれば、移入人数の多い国は日本、香港、マレーシアで、その人数が200万人に達していた。そうした中で、2000年から2010年にかけて、日本へ移入した人口は50万人に上っていた。
- 2010年の失業率をみれば、台湾は5.22%、日本は5.10%だが、同年度外国人が労働人口を占めた比率では台湾は6.7%、日本はわずか1.0%であった。
- アジア諸国の失業率が減らなかったことからアジアの労働市場は供給・需要が不均衡であることが示されていた。本国の国民に優先的に仕事を提供することを前提にして、人数の上限や交代で違う国に開放するのが一般的なものである。
- 外国人労働者開放は二分法で決めるのではなく、トキまたはコトによる複雑な政策決定である。

表1 アジアにおける外国人人口の推移
(単位:千人)

国別	2000年	2005年	2010年	分類
日本	1,686	1,999	2,176	受入国
韓国	535	551	568	受入国
中国	508	590	686	送出国
香港特別行政区	2,669	2,721	2,742	受入地域
シンガポール	1,352	1,494	1,967	受入国
マレーシア	1,554	2,029	2,359	受入国
タイ	792	982	1,157	送付、受入国
インドネシア	123	136	292	送出国
フィリピン	435	375	323	送出国
ベトナム	69	55	56	送出国
ミャンマー	89	93	98	送出国
インド	6,411	5,887	5,436	送出国
バングラデシュ	1,085	1,032	988	送出国
スリランカ	340	366	395	送出国
パキスタン	4,243	3,554	4,234	送出国

出典：井口泰（2013：93）。国連人口部（2010）。

表2 東アジア主要国・地域における外国人労働者数と国内失業者数（2010年）

		外国人労働者数 (千人)	労働力人口に占める比率	失業者数 (千人)	失業率
新加坡	合計（製造・建設・サービス業・家事労働）	1,157	36.0%	890	2.80%
	合計（製造・建設・農業・鉱業・サービス業）	1,941	16.7%	396	3.30%
香港	家事労働業	275	7.5%	250	3.40%
台湾	合計（製造・建設・農業・漁業・介護社会サービス）	404	3.8%	577	5.22%
韓国	合計	507	2.1%	920	3.70%
日本	合計（井口泰推計）注1	940	1.4%	3,340	5.10%
	合計（国勢調査）注2	759	1.2%		
	合計（雇用状況届）注3	694	1.0%		

注1：特別永住者を含まず、不法残留者を含む。
 注2：総務省統計局、特別永住者を含む。
 注3：2010年10月、外国人雇用状況届（ハローワークへの届出義務、特別永住者を除く）。
 資料来源：井口泰（2013：93）。ADB Key Indicators(2012); OECD Migration Outlook(2012)。

表3 選択の視点

分野	現状	選択の視点		
人口	人口減少・高齢化の進展	長期的な人口減少を許容	8千~9千万人規模の維持	1億人超を目指す
経済成長	長期的な停滞	一人当たりGDP・GNIを重視	GDP・GNI全体を重視	
世界経済における日本	産業空洞化	新しい産業が育っていない国（金融資産、サービス業で良い国か？）	新しい産業が育って成長を支える国	
国際競争力	日本の経済シェアの低下 新興国の台頭	生産性の低迷 生産条件の悪化	極東の静かな国	国際社会で活躍し、ヒト・モノ・カネ・情報の集まる国
国際競争力	生産性の低迷 生産条件の悪化	コスト削減重視による生産性向上	付加価値重視による生産性向上 交易条件改善	
社会保障	中福祉低負担	低福祉低負担	中福祉中負担	高福祉高負担
社会保障	高齢者中心の資源配分	高齢者を重視		「元気な高齢者」を増やし、資源配分の重点を子どもへ
教育	グローバル人材の不足	平均的な学力の引上げ重視		プレイヤーになれる人材の育成重視
雇用	無固定正社員・男性中心 非正規雇用の増加（労働市場の二極化）	無固定正社員が中心 長時間労働の恒常化		ジョブ型労働市場中心 性別・年齢に関係なく労働参加 ワークライフバランス重視
地域政策	東京への人口流入継続 地方の人口減少・高齢化	市場に任せたい 緩やかな衰退	人口減少に成じた 地方の縮小・撤退	地方から東京への 人口流出抑制
外国人	高度人材の受入れ 外国人技能実習制度の活用	高度人材の受入れ拡大		技能者、技術者中心に移住受入れ (例えば、年間20万人)

出典：内閣府（2014）。選択の視点。http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigym/minutes/2014-0319/sankou_02.pdf。

2020東京オリンピックと短期的な労働力のニーズ

- 現段階の最大の国家工程とは「2020東京オリンピック」の準備である。
- オリンピック主催には**81.5万人**の労働力が必要とされ、構造的な人手不足の問題が起きている。
- とくに「**建設業**」人材のニーズが最も多くて、その産業の労働人口の**6.7%**になるといわれている。このように、日本政府が時宜を得て、技能実習制度を拡大・活用していることは言うまでもない。

表4 東京五輪が生み出す人材ニーズ

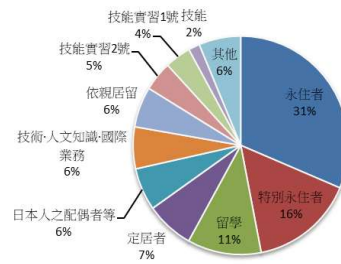
職種	人材ニーズ(人) (A)	就業者(人) (B)	ニーズ比率 (A/B)
サービス業(計)	289,160	23,240,000	1.2%
サービス業	167,530	9,060,000	1.8%
飲食・宿泊業	36,190	3,760,000	1.0%
卸売・小売業	85,440	10,420,000	0.8%
建設業	335,300	5,030,000	6.7%
製造業	44,130	10,320,000	0.4%
運輸業	26,780	3,400,000	0.8%
情報通信業	20,240	1,880,000	1.1%
金融・保険業	16,580	1,630,000	1.0%
医療・福祉	20,430	7060,000	0.3%
その他	62,640	9,520,000	0.7%
合計	815,250	62,700,000	1.3%

出典：中村元江等(2016)・東京五輪2020「人材調達スキーム」の提言―世界へと発信レガシーを目指して―(頁9)・東京：リクルートワークス研究所

日本における外国人人口の変化と外国人労働の課題

- 2015年に日本に居留している外国人は223万人に達し、日本の総人口(1億2,711万人)の**1.76%**を占めていた。
- 「外国人研修・技能実習制度」の資格で日本に滞在している人は同年度に日本に居留している外国人の**11.0%**に達し、外国人留學生の比率とはほぼ同じであった。
- 「外国人研修・技能実習制度」で日本へ行った外国人が増加してから、違法残業、強制貯金、給料不支給、パスポート押収などの不祥事がマスメディアに大いに報道されてしまった。
- 外国人労働者の研究は国家競争力、労働力のニーズ、人権侵害、多文化社会の構築などにかかわっている。

図1 2015年外国人在留資格の比率



出典：法務省(2015)。「在留資格(在留目的)別：在留外国人」<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001150236>

2.日本における出入国管理政策の文脈と外国人労働者関連政策

出入国管理政策の文脈(1)

- 1981年より日本は「国際援助」と「国際協力」を目的にして、「留学」という居留資格で国内の大手企業は「**外国人研修生**」を受け入れ始めた。
- 1989年より南米日系人を定期居留で受け入れた。
- 1990年よりは人口減少、高齢化および国家競争力の低下による危機によって、1992年から2015年にかけて、五回の「**出入国管理基本計画**」が打ち出された。
- 2001年に小淵恵三元首相によって開かれた「**21世紀日本の構想**」懇談会の最終報告書では「移民政策」を検討すべきと主張されている。

出入国管理政策の文脈 (2)

- 2008年よりインドネシア、フィリピン、ベトナム籍の「看護師」和「介護福祉士」を受け入れ始めた。
- 2009年より台湾、韓国などの大学生を対象としたワーキング・ホリデー (working holiday) をはじめるとともに外国人の管理を《出入国管理と難民認定法》に取り入れるようになった。
- 2012年より「高度外国人材ポイント制」の発足によって本格的に高度人材の永住権申請が開放された。

13

日本出入国に関する法改正 (1)

1947年5月	外国人登録令制定
1950年6月	外務省に出入国管理庁設立
1951年10月	出入国管理令制定
1952年4月	外国人登録法
8月	外国人登録証、指紋捺印制度の導入 出入国管理庁が法務省に移管され、出入国管理局に
1960年代	日本企業は海外に工場を設けて、外国人社員が日本で技術研修を行うために「研修生」を創設
1981年	「国際貢献」を目的として、「留学」という在留資格として「外国人研修生」を新設
1982年1月	出入国管理及び難民認定法改定

14

日本出入国に関する法改正 (2)

1983年8月	十万人の外国人留学生計画
1988年3月	労働省、外国人雇用許可制度を提唱
5月	内閣官は「外国人労働者問題特別委員会」を設置
1989年12月	入管法改正 中南米日系人三世の長期滞在の許可 「研修」の在留資格とその基準を明確化
1990年8月	研修生受け入れ基準要件を緩和 (中小企業に研修生の受け入れの可能、団体監視型の導入)
1991年4月	法務省、外務省、通商産業省、労働省、建設省が共同管理して、日本国際研修機構 (JITCO) を設け、
1992年5月	第一次出入国管理基本計画策定
1993年4月	技能実習制度創設 (在留資格は「特定活動」)
9月	労働省は「外国人雇用対策室」を「外国人雇用対策課」へした
1997年4月	技能実習制度の滞在期間延長 (高度な技能者は3年まで; 職種・作業は68職種114作業から68職種126作業へ増加)

15

日本出入国に関する法改正 (3)

1999年8月	外国人登録法改正 (指紋捺印撤廃、不法在留罪新設、上陸拒否期間を1年から5年に延長; 再入国許可の有効期限は1年から3年に延長)
2000年3月	第二次出入国管理基本計画策定
2004年4月	日経連「外国人受け入れ問題に関する提言」発表
2005年3月	第三次出入国管理基本計画策定
2007年3月	日経連「外国人受け入れ問題に関する第二次提言」発表
9月	日経連「外国人・技能実習制度の見直しに関する提言」発表
2008年3月	インドネシア籍「看護師」「介護福祉士」受け入れ
7月	外国人留学生30万人計画
2009年4月	台湾・韓国などの若者にワーキング・ホリデー 制度発足 外国人登録法廃止 (その管理は出入国管理及び難民認定法に一本化される)
7月	フィリピン籍「看護師」「介護福祉士」受け入れ

16

日本出入国に関する法改正 (4)

2012年5月	高度外国人材ポイント制導入 JITCOは公益財団法人にして内閣府によって管理
2014年1月	高度外国人材ポイント制見直し
3月	ベトナム籍「看護師」「介護福祉士」受け入れ
4月	技能職種・作業は68職種126作業から71職種130作業へ増加
2015年3月	入国管理法を修正。「介護」の在留資格を新設。 日本で「介護福祉士」などの国家資格を取った外国人留学生は就労ビザが申請できる。「技能実習制度」のビザの中で「介護職」新設 技能実習制度の滞在期間3年から5年へ延長、2015年～2020年に限って
2016年11月	技能実習法 (外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習性の保護に関する法律施行規則) を公布
2017年	技能実習法を實施 外国人技能実習機構を創設

出典: 渡戸一郎、鈴木江理子とAPES編 (2007: 224-231); 明石純一 (2012: 10-15); 坂中誠徳 (2016: 179-197); 林忠敏、橋本勲 (2016: 99-100); 鍾秋院 (編譯) (2015: 2); 厚生労働省 (2016); 筆者修正。

17

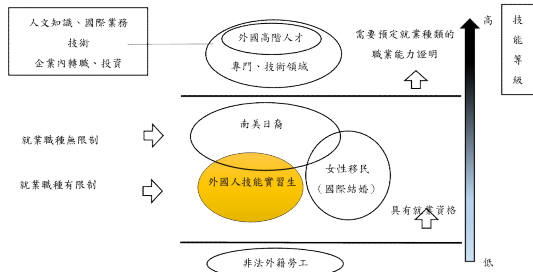
日本外国人労働市場の枠組み

技術のレベルと職能に基づく開放の枠組みが下記のように分けられている:

- (1) 専門技術分野 (外国人高度人才を含む) は一番レベルが高いもので政策上のニーズももっとも求められるものであるが、就職種類の職業証明が必要とされる。職業の種類は「人文知識」、「国際業務」、「技術」、「企業内転職、投資」等が挙げられる。
- (2) 就職資格を持つ者の中で、南米日系人が就職の種類には制限がないことから日本は血統主義的な考え方が強いことがわかる。外国人研修・技能実習生は就職の種類にかんがりの制限があり、現在71職種、130作業が挙げられる。女性移民はほとんど国際結婚で日本に居留し、就職の資格を持っている。
- (3) 不法の外国人労働者は法律で認められない。

18

図2 日本の移民労働市場のモデル：在留資格を基準した場合



資料来源：上林千恵子（2015：41），筆者修正。

3.外国人研修・技能実習制度の沿革と修正原因

「外国人研修・技能実習制度」の沿革（1）

- 1960年代に外国人研修・技能実習制度は日本の外国人労働政策の一環として「国際技術移転」、「海外援助」の名で海外から外国人労働者を受け入れてきている。
- 1980年代に入ると、日本の大手企業は海外の専売制度が薄くなったことから、中小企業は海外進出を始めた。この頃、「国際技術移転」、「海外援助」の形で「留学」という在留資格を通して、外国研修生を受け入れていた。
- 1985年のプラザ合意による円高とバブル経済で、1986年から1991年にかけて、有効求人倍率は一気に1.5倍になった。同時に、外国人労働力のニーズは1.8倍になり、人手不足の問題がさらに厳しくなっていた。そのため、日本政府は「外国人登録法」を修正し、南米日系人の定住を開放すると同時に、「研修制度」を充足させた。

「外国人研修・技能実習制度」の沿革（2）

- 1991年4月、法務省、外務省、通商産業省、労働省、建設省の共同所轄で「日本国際研修協力機構」(Japan International Training Cooperation Organization, JITCO)が発足した。この機構の機能は主に技能研修の監理団体・実施機構に助言、援助を提供し、研修、技能評価について調査を行うことである。
- 2012年に機構は内閣府の所轄の「公益法人」になった。2016年に日本は「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)を公布し、2017年に日本国際研修機構の代わりに、「外国人技能実習機構」を成立させた。
- 技能実習生の在留資格は、1981年の「留学」から1993年の「特定活動」、2010年の「技能実習」になるとともに、在留年限が長くなり(3年から5年へ)、職業種類も拡大しつつある。
- 従来より、日本は「国民国家」の考え方で外国人労働者問題に対応してきたが、グローバル化と労働力不足に応じて、「合理的経済人」の考え方で研修・技能実習制度を徐々に修正したわけである。

「外国人研修・技能実習制度」の修正原因

労働人口構造の変化と人権問題

- 少子化と高学歴化は社会構造に変化をもたらした。
- 失業率が減らなかったが、外国人労働者が求められつつある。労働市場は供給・需要が不均衡であることが示されていた。
- オリンピック主催には「一時的な」、「大量の」労働力が必要とされ、構造的な人手不足の問題が起きている。
- アメリカ国務省は『人身売買報告書』において日本の外国人研修・技能実習制度が人身売買に該当するかを指摘した。

4.外国人研修・技能実習制度の問題点

管理体制の問題

- 技能実習制度適正化の監督は、労働基準監督署の事業場への重点的監督とJITCOの企業に対する安全指導の巡回指導が受け入れ企業へのサポートとして機能していない。
- 総務省の行政評価は、地方官庁において、技能実習の受け入れに際しては、監理体制の不備が指摘されている。
- JITCOは、受け入れ団体や実施企業からの出資で運営が行われているため、構造的に厳格で公正・公平な監督が期待できないという限界を持つ。
- その一方、経済界からは外国人技能実習制度拡充の方向で制度の見直しを促す意見が提出されている。

人権問題

- 2004年と2016年の二つの報告書で、外国人労働者の人権問題が指摘されている。
- 日本弁護士連合会は2011年に「外国人技能実習制度の廃止と労働者の権利保護」を提言し、労働者の権利保護を訴えている。
- 外国人研修生権利ネットワークは2013年に「外国人技能実習制度の廃止と労働者の権利保護」を提言し、労働者の権利保護を訴えている。

結語

- 労働力不足は出入国管理政策改革の主因である。
- 現在、外国人研修・技能実習を受け入れた目的は以前と違って、「社会問題」（人手不足）のためである。
- また、2017年に日本国際研修機構の代わりに、新たに成立した「外国人技能実習機構」が前述した問題を解決できるかどうかは、今後の課題である。
- 現在、台湾の政策への示唆とは？



出典：自由時報（2018年8月7日）

新經濟移民法規劃重點	
立法目的	強化產業升級、改善人口結構 在不影響國人就業機會與薪資水準前提下，積極延攬國家發展所需人力與人才
三大適用對象	外國專業人才 外國中階技術人力 海外國人
主要鬆綁與開放	鬆綁外國專業人才工作資格負面表列及雇主條件 放寬外國專業人才居留與永居條件 首度開放引進中階技術工
外國中階技術人力適用對象	
工作資格條件	薪資以70分位數為基本門檻，產業技術工薪資門 檻41383元、服務業31696元，通過後採評點制 須符合中階技術人力工作資格認定
三大類	具技術能力 高中職僑外生 在台灣6年外勞 直接引進外國中階技術人力
配額與誘因	擴大辦理產學合作專班 經綁外僑學生來台就讀 高中職國別 雇主若願意以薪資中位數52842元聘僱、配房、由行政院訂之 訂日出條款 訂日政府另訂之 訂日政府另訂之
總量管制	訂定總額與產業別配額

出典：自由時報（2018年8月7日）



出典：自由時報（2018年8月31日）

ご清聴
どうもありがとうございました。

31

106年度專題研究計畫成果彙整表

計畫主持人：林思敏		計畫編號：106-2410-H-040-010-				
計畫名稱：日本移民政策的分歧點（III）—以「外國人研修、技能實習制度」改革為中心						
成果項目		量化	單位	質化 (說明：各成果項目請附佐證資料或細項說明，如期刊名稱、年份、卷期、起訖頁數、證號...等)		
國內	學術性論文	期刊論文	0	篇	林思敏（2018年4月）。日本外國人研修、技能實習制度改革。2018大學之社會責任國際學術研討會論文集（頁581-598），國立暨南國際大學，南投縣。	
		研討會論文	1			
		專書	0	本		
		專書論文	0	章		
		技術報告	0	篇		
		其他	0	篇		
	智慧財產權及成果	專利權	發明專利	申請中	0	件
				已獲得	0	
			新型/設計專利	0		
		商標權	0			
		營業秘密	0			
		積體電路電路布局權	0			
		著作權	0			
		品種權	0			
	其他	0				
	技術移轉	件數	0	件		
		收入	0	千元		
	國外	學術性論文	期刊論文	0	篇	林思敏（2018年9月）。外國人研修・技能實習制度からみる日本の外国人労働者受け入れ問題。日本國際教育學會第29回研究大會，日本一橋大學。
			研討會論文	1		
專書			0	本		
專書論文			0	章		
技術報告			0	篇		
其他			0	篇		
智慧財產權及成果		專利權	發明專利	申請中	0	件
				已獲得	0	
			新型/設計專利	0		
		商標權	0			

		營業秘密	0		
		積體電路電路布局權	0		
		著作權	0		
		品種權	0		
		其他	0		
	技術移轉	件數	0	件	
		收入	0	千元	
參與計畫人力	本國籍	大專生	4	人次	共4名
		碩士生	2		共2名
		博士生	0		
		博士後研究員	0		
		專任助理	0		
	非本國籍	大專生	0		
		碩士生	0		
		博士生	0		
		博士後研究員	0		
		專任助理	0		
其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)					

科技部補助專題研究計畫成果自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現（簡要敘述成果是否具有政策應用參考價值及具影響公共利益之重大發現）或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以100字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形（請於其他欄註明專利及技轉之證號、合約、申請及洽談等詳細資訊）

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以200字為限）

預計今年完成相關論文，並投稿於高水準（TSSCI等）的學術期刊。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性，以500字為限）

「外國人研修、技能實習制度」是日本引進外國藍領移工的方式的主要方式之一，隨著日本政府迫切需要勞動人口之際（因應東京奧運與少子高齡化社會的來臨），已決定2019年4月起大幅度引進外國藍領移工，其可能引發的效應（包含本國勞工的薪資提升、社會福利的支出增加、攜眷後的兒童教育問題、外國人參政權等），應可成為另一的研究方向。此外，在這一波引進外國藍領移工的競爭之中，韓國、新加坡與中國大陸的改革動向也值得關注。

4. 主要發現

本研究具有政策應用參考價值： 否 是，建議提供機關經濟部, 勞動部, 法務部,

（勾選「是」者，請列舉建議可提供施政參考之業務主管機關）

本研究具影響公共利益之重大發現： 否 是

說明：（以150字為限）