

# CLAIR REPORT No.506

「外国人技能実習制度」に関する人材送出しの現状と課題

～ベトナム・インドネシア・ミャンマー・インド～

Clair Report No.506 (February 22, 2021)

(一財)自治体国際化協会 シンガポール事務所



一般財団法人

**自治体国際化協会**

## 「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財) 自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL : 03-5213-1722

FAX : 03-5213-1741

E-Mail: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

## はじめに

日本の外国人労働者数は厚生労働省の発表している「外国人雇用状況の届出状況」によると、2019年10月末時点で約166万人となり、前年同期比約20万人、13.6%増加し、過去最高を更新した。

その要因としては、政府が高度外国人材や留学生の受入れを推進していること、雇用情勢が着実に改善され、日本に定住する外国人の就労環境が整ってきていること、そして技能実習制度の活用により技能実習生の受入れが進んでいることが背景にあると考えられる。また、2017年には技能実習制度に「介護」職種が新たに加わるとともに、2019年には在留資格「特定技能」が創設されるなど、外国人材の受け皿は年々広がっている。

そのような状況の中、今後も外国人材は増加していくことが考えられるところ、受入体制の構築においては、それぞれの国における送出しの制度や特性について十分に把握することが必要となってくる。

そこで、本稿では、外国人の受入れに係る主要な枠組みである技能実習制度について、主要送出国であるベトナムとインドネシア、高い日本語学習能力や日本と親和性の高い国民性を持ちにわかに注目が高まっているミャンマー、近年送出実習生の数が急速に増えているインドの4か国の送出機関への取材を含め、各国の技能実習生送出しの現状と課題について調査を行った。

また、外国人の増加に伴い、地域における外国人に対するサポート体制の構築が求められ、地方自治体が果たす役割が大きくなっていくことから、技能実習生を含む外国人住民と地域住民との交流を促進する先進的な取組事例についても紹介する。

今後、さらなる受入体制の整備や、地域における取組を推進していく地方自治体にとって本稿が施策展開の一助となれば幸いである。

なお、本稿の執筆にあたっては、2020年初頭から新型コロナウイルス感染症が世界的に流行しはじめたことに伴い、十分な現地調査ができず、内容について不十分な点があることをご容赦いただきたい。

## 目次

はじめに	1
概要	4
第1章 技能実習制度の概要	5
第1節 技能実習制度の目的とその遷移	5
1 制度の目的	5
2 制度の変遷	5
第2節 日本の技能実習生受入れに係る制度	7
1 関係組織について	7
2 技能実習制度の概要	9
第3節 送出し・受入れに係る課題等	19
1 送出し時における日本語能力の格差	19
2 東南アジアにおける日本語教員不足	19
3 関係機関による不正行為の発生	21
4 実習生の失踪防止	22
5 実習実施者による日常生活等へのサポート体制	22
6 地域住民との共生に関する課題	23
第2章 EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入制度及び特定技能制度の概要	24
第1節 EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入制度	24
1 制度の背景	24
2 制度の目的・趣旨	24
3 制度の概要	25
4 制度の課題	30
第2節 特定技能制度の創設と現状	31
1 制度の目的・背景	31
2 制度の概要	31
3 受入れの現状	35
4 制度の課題とその対応	37
第3章 各国における送出しに係る制度と取組	39
第1節 ベトナム	39
1 概況等	39
2 送出国機関の取組	44
第2節 インドネシア	51
1 概況等	51
2 送出国機関の取組	57
第3節 ミャンマー	63

1	概況等	63
2	送出機関の取組	71
第4節	インド	81
1	概況等	81
2	送出機関の取組	86
第4章	今後の展望と地方自治体の取組	92
第1節	今後の展望	92
1	今後の見通し	92
2	新型コロナウイルス感染症の影響	92
3	共生社会の実現に向けて	93
第2節	地方自治体等の取組事例	93
1	地方自治体等による実習生への支援事例	93
2	外国人材受け入れに係る地方自治体の取組	95
おわりに		97
参考文献		98

## 概要

本稿では、1993年に「技能実習制度に係る出入国管理上の取り扱いに関する指針」（平成5年法務省告示第141号）により、在留資格「特定活動」の一類型として創設された技能実習制度の目的、歴史及び課題について、受入国である日本と送出国であるベトナム、インドネシア、ミャンマー、インドそれぞれの観点から調査した。

### 第1章 技能実習制度の概要

技能実習制度の目的とその変遷の歴史について、制度創設時の日本の状況等を踏まえながら説明する。また、技能実習制度に関係する省庁や機関、組織などに触れながら、制度の現況や、送出し・受入れそれぞれについて生じている課題について述べる。

### 第2章 EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入制度及び特定技能制度の概要

技能実習制度の他に外国人が日本で知識や技術を取得するために研修を受けることができる制度であるEPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入制度及び、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受入れるため近年新たに設立された在留資格「特定技能」の概要及び現状について述べる。

### 第3章 各国における送出しに係る制度と取組

技能実習制度による実習生の主要送出国であるベトナムとインドネシア、現時点では送出実習生の数は少ないが、高いポテンシャルを秘めにわかに注目が高まっているミャンマー、近年送出実習生の数が急速に増えているインドの4か国を取り上げ、それぞれの国における技能実習制度の現状と課題について述べる。また、それぞれの国を拠点とする送出機関における、実習生の研修や送出しに関する取組事例を紹介する。

### 第4章 今後の展望と地方自治体の取組

第3章までで取り上げた各制度の概要や受入状況などを踏まえつつ、現在世界規模で拡大している新型コロナウイルス感染症による影響にも触れながら、実習生等の受入れ・送出しに係る今後の展望について述べる。また、技能実習制度に係る地方自治体の先進的な取組事例について紹介する。

## 第1章 技能実習制度の概要

1993年に現在の技能実習制度が導入されてから四半世紀が経ち、2019年12月現在では40万人を超える技能実習生（以下、実習生という。）が日本に在留し、各企業等で実習を行い、技能、技術を習得している。実習を通して培われた技能等は、実習生の帰国後のキャリア形成に役立てられるなど、本制度は我が国の国際貢献において重要な役割を果たしている。

本章では、制度の目的や変遷、日本における受入制度の概要、送出し・受入れの課題について述べていく。

### 第1節 技能実習制度の目的とその遷移

#### 1 制度の目的

技能実習制度は、開発途上国等の青壮年を一定期間日本の産業界に受入れ、これまで日本で培われた技能、技術又は知識を習得させることにより、開発途上国等への技能等の移転を図り、当該国の経済発展を担う「人づくり」に寄与することを目的とするものであり、本制度は労働力の需給の調整の手段として行われてはならないことになっている。

実習生は本人が帰国した後に習得した技能等を活かし、その国の経済発展と産業振興の担い手になることが期待されており、本制度は日本の国際協力・国際貢献の一翼を担っている。

#### 2 制度の変遷

##### （1）技能実習制度の起源

技能実習制度は、1960年代頃から日本企業の海外現地法人などの社員教育として行われていた、いわゆる外国人研修制度が起源とされている。1960年代以降、製造業を中心とした日本企業の海外拠点展開の進展に伴い、特に開発途上国に進出した企業においては、当該現地法人や現地産業への技術移転を目的として、社会貢献活動の一環で外国人研修生を受入れてきた。

しかし、オイルショックを境とした1970年代中頃から、コスト面や組織体制維持の面で受入れが難しくなったため、一部の企業は日本政府へ支援を要請するようになった。政府はこの要請に基づいて外郭団体を設立し、国が人材・資金・情報面でバックアップするとともに、産業界が協力して国際貢献活動を進めていく体制を構築した。

一方、中小企業においては、海外現地法人を持たない企業が多かったため、中小企業団体が窓口となり、中国等からの研修生の受入れを独自に行うケースが出てきた。

外国人研修生の受入れが進んでいく中で、1982年には入管法の改正により、在留資格「研修」が新設され、企業単独型による受入れが開始された。また、1990年には団体監理型による外国人研修生の受入れが開始され、研修を目的として来日する外国人は増加していった。

## (2) 技能実習制度の創設

上述の研修制度が発展、拡大し、1993年から現在の外国人技能実習制度が創設され、実習生は、在留資格「研修」により、1年間研修を受けた後、研修で従事した同一の機関との雇用関係の下で、在留資格「特定活動」により、1年間技能実習に従事できるようになった。1997年には実習期間が従来の1年から2年へと延長されることにより、実習生の滞在年数は、研修1年間、技能実習2年間の合計3年間となった。

外国人研修・技能実習制度は徐々に日本社会に定着していったが、研修生や実習生の受入先企業等の一部には、制度の本来の目的を十分に理解せずに実質的に低賃金労働者として取り扱うところもあり、また、受入企業等に対する指導監督が不十分な監理団体が存在するなど、問題点が指摘されるようになった。

上記のような問題に対処するため、2009年には入管法改正により在留資格「技能実習」が創設され、それまでの1年間の研修期間が廃止され、技能実習期間は最長3年となった。また、所定の講習を受けた後に、雇用契約の下で技能等の習得活動を行うこととなり、労働関係法令が適用されることになった。

## (3) 技能実習法の制定

制度が拡大するにつれ、監理団体や実習実施者の義務・責任が不明確であり、また、実習体制が十分に整備されておらず、実習生の保護体制、所管省庁等の指導監督体制も不十分というような問題が指摘される中で、2017年11月1日には、「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」という。）が施行された。これまでは入管法とその省令を根拠法令として技能実習が実施されてきたが、本法律が技能実習制度の基本法として制定され、新たな内容で開始されることとなった。

制度の大きな変更点としては、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという技能実習制度の趣旨を徹底するため、技能実習が適正に実施されるよう管理監督体制を強化するとともに、実習生の保護等を図る内容となった。具体的には、技能実習計画を認定制とするとともに、実習実施者は届出制、監理団体は許可制となり、新設された認可法人外国人技能実習機構がこれらの業務を管理・指導していくことになった。

一方で、優良な監理団体・実習実施者に対しては、これまでの最長3年の実習期間が最長5年まで認められるなど、実習期間の延長が可能になるとともに、受入人数枠の拡大などの制度の拡充も図られた。また、実習生に対する人権侵害等については、禁止規定や罰則規定を制定するなど、実習生の保護が強化された。

上述のように、外国人技能実習制度は1993年の導入以降、制度変更が繰り返されながら、徐々に拡大され、実習生の数も増えてきている状況である。



【図表 1】技能実習制度の変遷

西暦	事項
1960 年代	日本企業において、研修生の受入れが始まる
1982 年	改正入管法の施行 在留資格「研修」の新設 企業単独型の研修生の受入れ開始
1990 年	改正入管法の施行 団体監理型の研修生の受入れ開始
1993 年	技能実習制度の創設 在留資格「研修＋特定活動」で技能実習期間は最長 2 年となる
1997 年	技能実習期間の延長 在留資格「研修＋特定活動」で技能実習期間は最長 3 年となる
2009 年	改正入管法の成立 在留資格「技能実習」の新設 1 年間の「研修」は廃止され、技能実習期間は最長 3 年となる
2017 年	技能実習法の施行 外国人技能実習機構の設立、技能実習期間は最長 5 年となる

出典：JITCO ウェブサイトを基に作成

## 第 2 節 日本の技能実習生受入れに係る制度

第 1 節で述べたとおり、1993 年に創設された技能実習制度は、運用を行う上で生じた各種課題に対応するため、制度に随時修正を加えながら今日に至っている。現在の技能実習制度は、2017 年 11 月 1 日に施行された「技能実習法」により運用されている。本節では本法律に基づいて実施されている技能実習制度について述べていく。

### 1 関係組織について

技能実習制度は、主務官庁として法務省と厚生労働省が所管<sup>1</sup>、各種機関が役割分担を行うことで、運用されている。以下主な関係組織について説明する。

#### (1) 関係省庁

##### ア 法務省

技能実習制度の主務官庁として、制度の適正な実施及び実習生の保護に関する基本的事項を定めるほか、監理団体の認定などを行う。外局である出入国在留管理庁（2019 年 4 月設立）は、地方出入国在留管理局（8 局）、同支局（7 局）、出張所（61 か所）及び入国管理センター（2 か所）を地方組織として持ち、在留資格や在留カードなど外国人の在留管理に関する事項を所管する。

<sup>1</sup> 技能実習法第 103 条

## イ 厚生労働省

法務省と同様に、技能実習制度の主務官庁として、制度の適正な運用に関する基本的事項を定めるほか、監理団体の認定などを行う。また、介護やビルクリーニング業などの分野における実習生の受入れに係る運用方針の作成を行う。

加えて、労働基準監督署を地方組織として持ち、実習生の労働条件に関して実習実施者等に対し労働基準関係法令に基づく指導監督等を行う。

## ウ 外務省

外交を所管する省として、送出国政府との二国間協定の締結や実習生への査証発給等で、技能実習制度の運営に関与している。

## エ 国土交通省

建設、運輸を所管する省として、それらの分野における実習生受入れの運用方針の策定を行う。また、実習生を受入れる建設会社への巡回指導などの役割を担う制度推進事業実施機関に選定した一般財団法人国際建設技能振興機構と連携し、適切な制度運用を図っている。

## オ 経済産業省

製造業を所管する省として、同分野における実習生受入れの運用方針の策定を行う。また、2018年には繊維産業技能実習事業協議会を組織し、繊維産業の実情を踏まえた技能実習制度の適正な運用を推進している。

## (2) 関係機関

### ア 公益財団法人国際人材協力機構（JITCO）

外国人技能実習制度の円滑な運営・適正な拡大に寄与することを事業目的とする公益財団法人。1991年10月に「財団法人国際研修協力機構」として設立され、2012年4月に内閣府所管の公益財団法人へ移行。

技能実習制度の総合支援機関として、技能実習全般にわたり、監理団体・実習実施者・送出機関等の制度関係者に対し、セミナーの開催、個別の相談対応、教材等の開発・提供などの各種支援サービスを行うほか、主務大臣（法務大臣、厚生労働大臣）が告示した養成講習機関として、監理団体の監理責任者や実習実施者の技能実習責任者等に対する養成講習を実施している。なお、東京に本部があるほか、地方駐在事務所が全国に12か所設置されている。

### イ 認可法人外国人技能実習機構（OTIT）

技能実習制度による人材育成を通じた国際協力を推進するため、法務省及び厚生労働省所管で2017年1月に設立された認可法人。

技能実習計画<sup>2</sup>の認定、実習実施者・監理団体への報告要求、実地検査、実習実施者の届出受理、監理団体の許可に関する調査、実習生に対する相談・援助・転籍の支援、制度の調査・研究などの業務を行う。東京に本部があるほか、全国に地方事務所が8か所、支所が5か所設置されている。

## 2 技能実習制度の概要

### (1) 技能実習生

技能実習制度は、国際貢献のため、開発途上国・地域等の人々を一定期間に限り日本の企業等で受入れ、OJT(On The Job Training)等を通じて技能を移転することを目的とした制度である。実習生は、日本で技能等を学び母国の経済発展を担うことを期待される者で、以下のような要件が定められている。

- ・技能実習開始時に18歳以上であること。
- ・帰国後日本において修得した技能等を要する業務に従事することが予定されていること。
- ・日本において従事しようとする業務と同種の業務に出身国において従事した経験を有すること又は技能実習に従事することを必要とする特別な事情があること。
- ・実習生の国籍又は住所を有する地域の公的機関から推薦を受けて技能実習を行おうとする者であること。

入国直後の講習期間以外は、実習生は実習実施者との雇用関係を結び、労働関係法令が適用され、技能実習計画に基づき、実習実施者における業務に従事する。制度の趣旨に則り、実習生は原則として実習実施者の変更ができず、配偶者や家族の帯同も認められていない。

### (2) 実習生送出しに関与する機関

#### ア 送出機関

送出国において実習生の募集、選抜を行い、日本の監理団体へ実習申込の取り次ぎを行う機関。実習生を送出す前に日本語や基礎的な知識の教育を行うほか、監理団体等と連携して入国に必要な書類の作成などを行う。

#### イ 監理団体

技能実習に関する監理事業を行う非営利団体。海外の送出機関と契約し、実習生の受入れに関する手続を実習実施者である企業等に代わって行う。また、実習実施者において技能実習が適正に実施されているかの確認と指導をする役割を担う。

監理団体になることを希望する団体は、外国人技能実習機構に対して申請し、主務大臣からの許可を得る必要がある。監理団体になれるのは、商工会、公益法人、

---

<sup>2</sup> 実習生の受入れ前に、実習実施者が外国人技能実習機構に対して提出し、認定を得る計画。実習実施者の役員、住所情報、受入事業所名、責任者名や実習生の氏名国籍などの情報に加え、技能実習の目的や待遇（報酬、労働時間など）等について記載する必要がある。実習生は、計画に記載のない業務には従事できないこととされている。

農業協同組合や企業団体などで、営利目的の団体は監理団体になることはできない。

また、監理団体は、技能実習1号、2号のみ監理できる「特定監理事業」と技能実習1号、2号、3号について監理できる「一般監理事業」の2つに区分される。一般監理事業は、法令違反がないことはもとより、技能評価試験の合格率、指導・相談体制などの評価項目について一定の基準を満たしていると主務大臣から認定された優良な監理団体である。2020年6月末現在、「一般監理事業」は1,503件、「特定監理事業」は1,578件許可されている<sup>3</sup>。

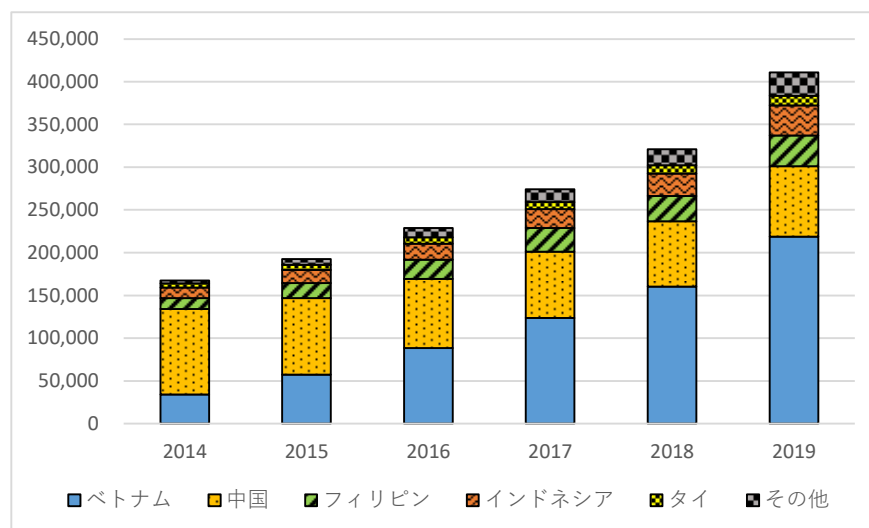
#### ウ 実習実施者

実習生を受入れ、技能等を習得させる日本の企業等。実習生の受入れに当たっては監理団体の指導の下、技能実習計画を作成し、外国人技能実習機構の認定を得る必要がある。技能実習指導員を配置し実習計画に従って実習を実施するとともに、生活指導員を配置し実習生の生活管理にも細かく配慮するなど、実習を円滑に行うための役割を担う。適正な賃金の支払いや労働安全衛生など、日本の労働関係法令を遵守する必要がある。

#### (3) 実習生の受入状況

図表2のとおり、実習生の数は、近年急速に増加しており、2019年12月時点で全国に約41万人が在留している。過去においては、国籍別の実習生数の大部分を中国が占めていたが、近年においては、ベトナムが全体の53.2%を占め、最大の送出国となるなど東南アジア諸国からの割合が増加している。

【図表2】在留資格「技能実習」総在留外国人数推移

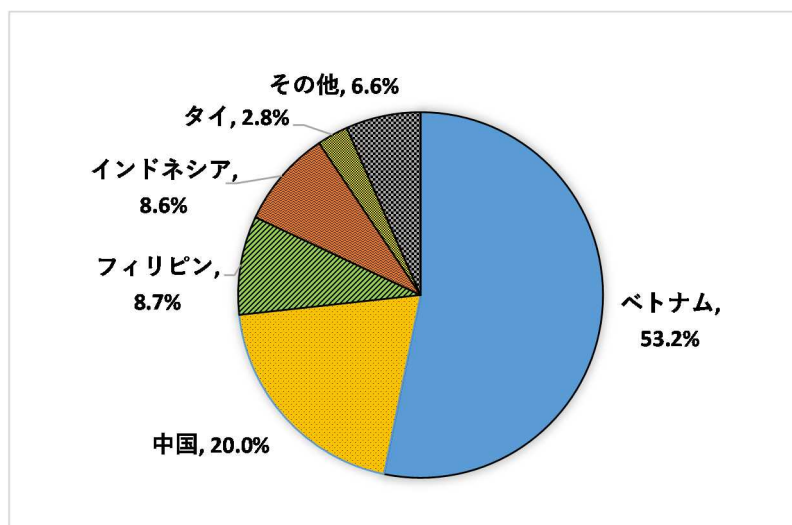


出典：法務省在留外国人統計を基に作成

<sup>3</sup> 法務省ウェブサイト

[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00138.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00138.html)

【図表3】2019年12月時点在留資格「技能実習」総在留外国人国籍別構成比



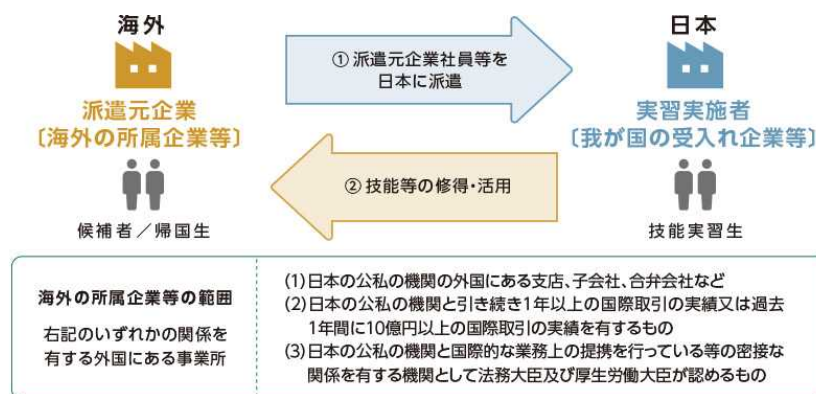
出典：法務省在留外国人統計（2019年12月調査）を基に作成

#### (4) 受入方式

実習生の受入方式は「企業単独型」と「団体監理型」の2種類がある。

「企業単独型」は、日本の企業等が海外の現地法人、合弁会社や取引先企業の職員を受入れて技能実習を実施する方式である。実習生受入れに係る全ての申請や手続を企業自身で対応する必要があることから、ハードルが高くなっており、主に大企業において採用されている方式である。

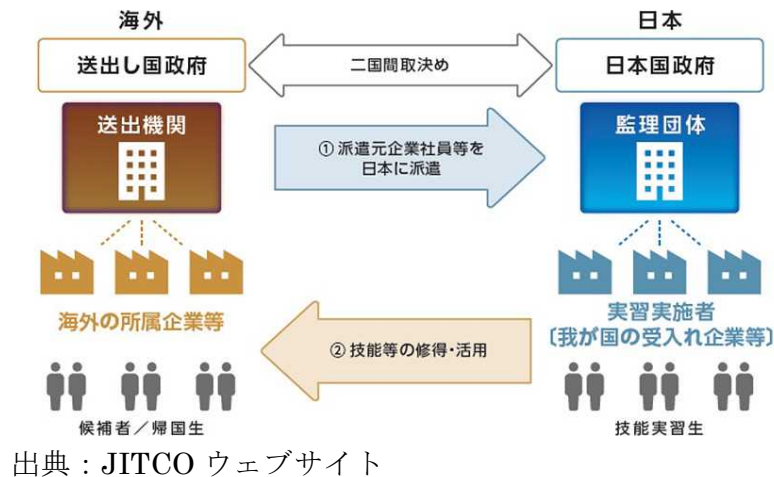
【図表4】企業単独型



出典：JITCO ウェブサイト

一方、「団体監理型」は、非営利の監理団体が実習生を受入れ、傘下の企業等で技能実習を実施する方式である。人の募集や入国に当たっての資料収集などの複雑で手間のかかる手続を監理団体が行うことから、受入企業等にとって負担の少ない方式となっており、主に中小・零細企業等において利用されている方式である。

【図表 5】 団体監理型



2019 年末では「企業単独型」の受入れが 2.4%、「団体監理型」の受入れが 97.6% となっており、「団体監理型」が主流となっている<sup>4</sup>。また、団体監理型を利用する実習実施者のうち半数以上が従業員数 19 人以下の零細企業となっている<sup>5</sup>。

#### (5) 技能実習制度の区分と在留資格

技能実習制度の区分は、下記のとおり企業単独型と団体監理型の受入方式ごとに、入国後 1 年目の技能等を習得する活動（第 1 号技能実習）、2・3 年目の技能等に習熟するための活動（第 2 号技能実習）、4・5 年目の技能等に熟達する活動（第 3 号技能実習）の 3 つに分けられ、第 3 号技能実習まで移行した場合、最大 5 年間在留が可能である。

【図表 6】 技能実習制度の区分に応じた在留資格

	企業単独型	団体監理型
入国 1 年目 (技能等を習得)	第 1 号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第 1 号イ」)	第 1 号団体監理型技能実習 (在留資格「技能実習第 1 号ロ」)
入国 2・3 年目 (技能等に習熟)	第 2 号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第 2 号イ」)	第 2 号団体監理型技能実習 (在留資格「技能実習第 2 号ロ」)
入国 4・5 年目 (技能等に熟達)	第 3 号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第 3 号イ」)	第 3 号団体監理型技能実習 (在留資格「技能実習第 3 号ロ」)

出典：JITCO ウェブサイト

第 1 号技能実習のみを目的としたものの場合、同一作業の反復のみで修得できるものではなく、制度の目的である開発途上地域等への技能移転や経済発展に寄与する技能であれば、職種を限定せずに認められる可能性があるが、より長い在留が可能とな

<sup>4</sup> JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>

<sup>5</sup> 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/content/000335597.pdf>



る第2号技能実習、第3号技能実習については、主務省令により移行可能職種・作業が定められている。図表7のとおり2020年2月25日現在技能実習第2号への移行職種・作業は、82職種146作業、技能実習第3号への移行職種・作業は、74職種130作業が定められている。技能実習第2号への移行者については、「食品製造関係」、「機械・金属関係」、「建設関係」などの職種で多くなっている。

【図表7】技能実習制度 移行対象職種・作業一覧 (82職種 146作業)

1 農業関係 (2職種6作業)

職種名	作業名
研修農業●	施設園芸
	畑作・野菜
畜産農業●	果樹
	養豚
	養鶏

2 漁業関係 (2職種9作業)

職種名	作業名
漁船漁業●	かつお一本釣り漁業
	塩漬漁業
	いか釣り漁業
	まき網漁業
	ひき網漁業
	刺し網漁業
養殖業●	定置網漁業
	かに・えびかご漁業
	ほたてかご・まがき養殖

3 建設関係 (22職種33作業)

職種名	作業名
さく井	パーカッション式さく井工事 ロータリー式さく井工事
建築板金	ダクト板金 内外装板金
冷凍空調機器施工	冷凍空調機器施工
建具製作	木製建具手加工
建築大工	大工工事
型枠施工	型枠工事
鉄筋施工	鉄筋組立て
とび	とび
石材施工	石材加工 石張り
タイル張り	タイル張り
かわらぶき	かわらぶき
左官	左官
配管	建築配管 プラント配管
熱絶縁施工	保温保冷工事
内装仕上げ施工	プラスチック系床仕上げ工事 カーペット系床仕上げ工事 鋼製下地工事 ボード仕上げ工事 カーテン工事
サッシ施工	ビル用サッシ施工
防水施工	シーリング防水工事
コンクリート圧送施工	コンクリート圧送工事
ウェルポイント施工	ウェルポイント工事
塗装	塗装
建設機械施工●	押土・整地 掘込み 掘削 掘削機 掘削機
製鉄△	製鉄

4 食品製造関係 (11職種16作業)

職種名	作業名
缶詰巻締●	缶詰巻締
食高処理加工業●	食高処理加工
加熱性水産加工	卸製製造
食品製造業●	加熱乾燥製品製造 調味加工品製造 くん製品製造
非加熱性水産加工	塩漬製品製造
食品製造業●	乾燥製品製造 発酵食品製造
水産練り製品製造	かまぼこ製品製造
牛豚食肉処理加工業●	牛豚部分肉製造
ハム・ソーセージ・ベーコン製造	ハム・ソーセージ・ベーコン製造
パン製造	パン製造
そう菜製造業●	そう菜加工
農産物漬物製造業●△	農産物漬物製造
医療・福祉施設給食製造●△	医療・福祉施設給食製造

5 繊維・衣服関係 (13職種22作業)

職種名	作業名
紡績運転●△	前紡工程 精紡工程 巻糸工程 沓ねん糸工程
織布運転●△	準備工程 製織工程 仕上工程
染色	染液染 織物・ニット液染
ニット製品製造	靴下製造 丸編みニット製造
たて織ニット生地製造●	たて織ニット生地製造
婦人子供製製造	婦人子供製製履縫製
紳士服製造	紳士服製履縫製
下着類製造●	下着類製造
履具製作	履具製作
カーペット製造●△	織じゅうたん製造 タフテッドカーペット製造 ニードルパンチカーペット製造
帆布製品製造	帆布製品製造
布はく縫製	ワイシャツ製造
履座シート縫製●	自動車シート縫製

6 機械・金属関係 (15職種29作業)

職種名	作業名
鋳造	鋳鉄鋳物鋳造 非鉄金属鋳物鋳造
鍛造	ハンマ型鍛造 プレス型鍛造
ダイカスト	ホットチャンバダイカスト コールドチャンバダイカスト
機械加工	普通旋削 フライス削 数値制御旋削 マシニングセンタ

6 機械・金属関係 (続き)

職種名	作業名
金属プレス加工	金属プレス
鉄工	構造物鉄工
工場板金	機械板金
めっき	電気めっき 溶液亜鉛めっき
アルミニウム陽極酸化処理	陽極酸化処理
仕上げ	治工具仕上げ 金型仕上げ 機械組立仕上げ
機械検査	機械検査
機械保全	機械系保全
電子機器組立て	電子機器組立て
電気機器組立て	回転電機組立て 変圧器組立て 配電盤・制御盤組立て 期間制御盤組立て 回転電機各種製作
プリント配線板製造	プリント配線板設計 プリント配線板製造

7 その他 (16職種28作業)

職種名	作業名
家具製作	家具手加工
印刷	オフセット印刷
製本	製本
プラスチック成形	圧縮成形 射出成形 インフレーション成形 ブロー成形
強化プラスチック成形	手挽が橋脚成形
塗装	建築塗装 金属塗装 鋼構塗装 防腐塗装
溶接●	手溶接 半自動溶接
工業包装	工業包装
紙器・段ボール箱製造	印刷箱打抜き 印刷箱製箱 粘箱製造 段ボール箱製造
陶磁器工業製品製造●	陶磁器ろくろ成形 圧力押し込み成形 パイロ印刷
自動車整備●	自動車整備
ビルクリーニング	ビルクリーニング
リネンサライ●△	リネンサライ
コンクリート製品製造●	コンクリート製品製造
宿舎●△	接客・衛生管理

○ 社内検定型の職種・作業 (1職種3作業)

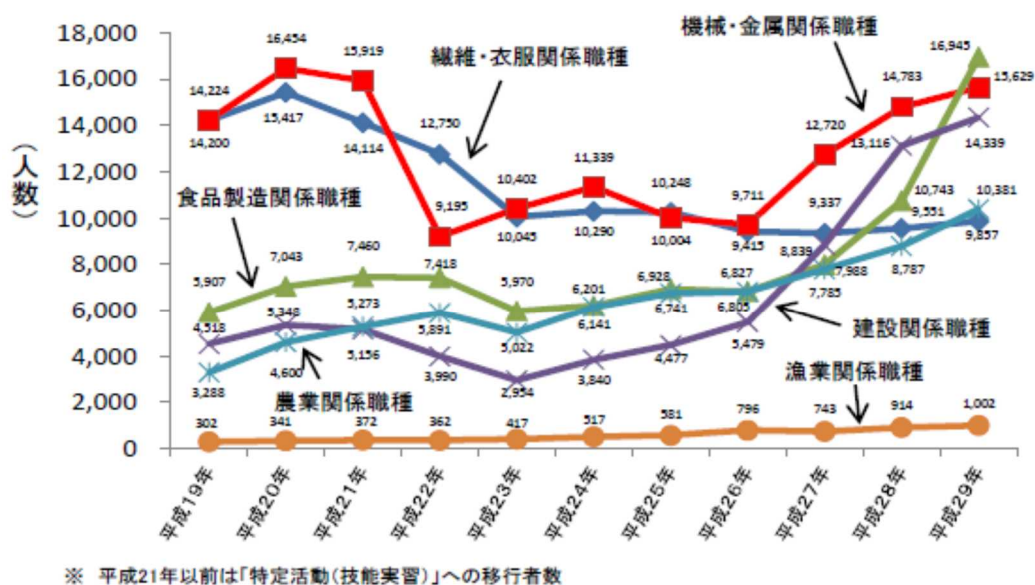
職種名	作業名
空港ランドハンドリング●	航空機地上支援 航空貨物取扱 客室清掃△

(注1) ●の職種：技能実習評価試験に係る職種

(注2) △のない職種・作業は3号まで実習可能。

出典：出入国在留管理庁、厚生労働省「外国人技能実習制度について」

【図表 8】職種別「技能実習 2 号」への移行者数



出典：出入国在留管理庁、厚生労働省「外国人技能実習制度について」

(6) 実習実施者における実習生の受入人数枠

技能実習の適正な実施のため、実習実施者が受入れる実習生数については、上限が定められている。企業単独型、団体監理型のそれぞれの人数枠は下表のとおりとなっているが、企業単独型であっても主務大臣が継続的で安定的な実習を行わせる体制を有すると認める企業の場合は、団体監理型と同じ人数枠が適用されることとなっている。

【図表 9】企業単独型の人数枠

第 1 号 (1 年間)	第 2 号 (2 年間)	優良基準適合者 <sup>6</sup>		
		第 1 号 (1 年間)	第 2 号 (2 年間)	第 3 号 (2 年間)
常勤職員総数の 20 分の 1	常勤職員総数の 10 分の 1	常勤職員総数の 10 分の 1	常勤職員総数の 5 分の 1	常勤職員総数の 10 の 3

出典：JITCO ウェブサイト

<sup>6</sup> 技能等の修得等をさせる能力につき高い水準を満たすものとして主務省令で定める基準に適合していることが認められた実習実施者のこと。①技能等の習得等に係る実績、②技能実習を行わせる体制、③実習生の待遇、④法令違反・問題発生の状況、⑤相談・支援体制、⑥地域社会との共生の観点から評価され、120 点満点中 6 割以上の点数を取得することが要件になる。



【図表 10】 団体監理型の人数枠

第1号（1年間）		第2号（2年間）	優良基準適合者		
			第1号（1年間）	第2号（2年間）	第3号（2年間）
基本人数枠		基本人数枠の2倍	基本人数枠の2倍	基本人数枠の4倍	基本人数枠の6倍
実習実施者の常勤職員総数	実習生の人数				
301人以上	常勤職員数の20分の1				
201人～300人	15人				
101人～200人	10人				
51人～100人	6人				
41人～50人	5人				
31人～40人	4人				
30人以下 <sup>7</sup>	3人				

出典：JITCO ウェブサイト

#### （7）実習生入国までの流れ

実習生の受入れを希望する実習実施者は、実習生の入国を希望するおよそ6か月前に監理団体（企業単独型の場合は企業自身）を通じて、海外の送出機関に対して受入れの申込をし、送出機関は現地にて募集活動及び候補者の選定を行う。その後、実習実施者及び監理団体が現地に赴くなどして、面接等により、最終合格者を決定する。

実習実施者は、監理団体からの支援を受けながら技能実習計画を作成し、監理団体を通じて外国人技能実習機構への認定申請を行い、認定後には、在留資格証明書の交付申請を出入国在留管理庁あてに行う。その後、在外公館にて実習生が査証を取得することで、実習生が入国可能な準備が整うこととなる。

また、これらの申請手続を行う間、実習生は送出機関等において日本語や日本の文化等についての講習や健康診断など渡航に向けて必要な準備を進める。

#### （8）実習生の入国後から帰国までの流れ

技能実習法に基づく実習生の入国後から帰国までの概要は図表 11 のとおりである。

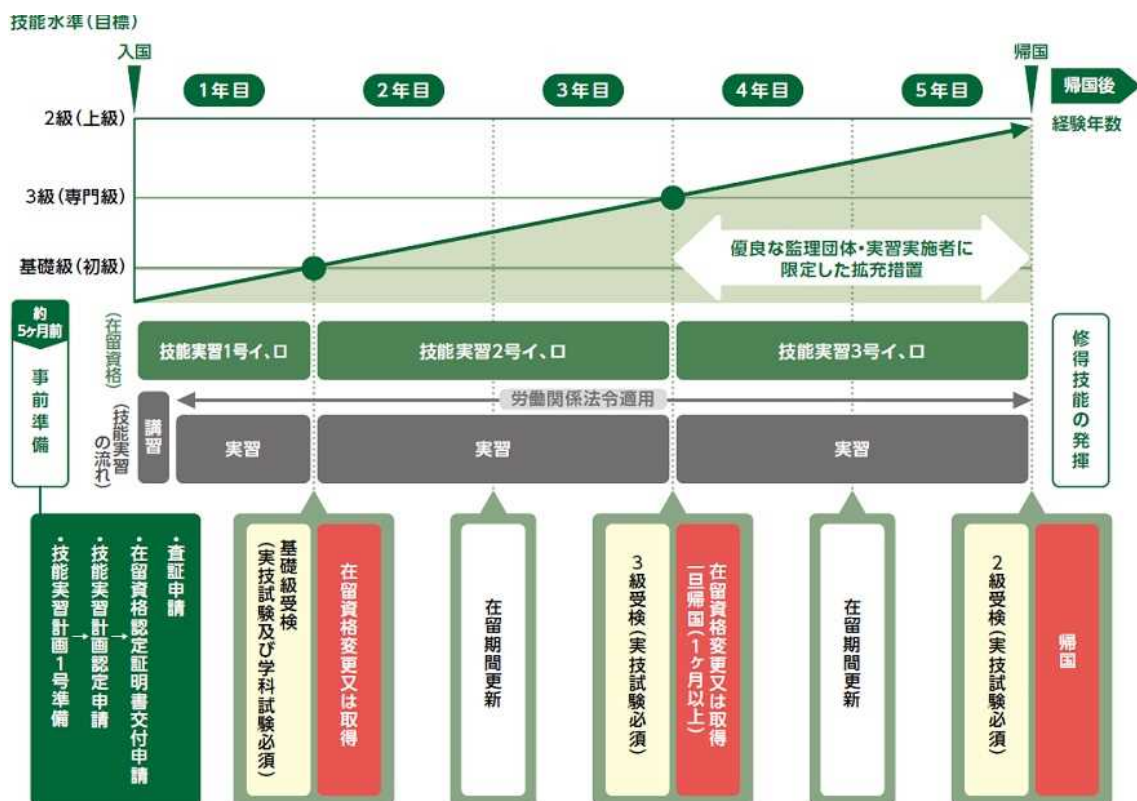
実習生は、入国後最初の1か月は監理団体において主に日本語の講習を受講し、その後、実習実施者へ送出される。実習実施者と実習生は労働基準法に則り雇用契約を締結の上、実習を行う。

<sup>7</sup> 実習生（第1号）は常勤職員の総数、実習生（第2号）は常勤職員数の2倍、実習生（第3号）は常勤職員総数の3倍を超えることはできないこととされている。30人以下の企業であっても常勤職員総数が2名以下の場合、基本人数枠の3人の実習生を受け入れることはできない。

技能実習第1号から第2号への移行を希望する場合は、実習開始1年後に技能検定（実技・学科）を受験する必要があるが、基準<sup>8</sup>に達しない場合、実習の継続は認められず、帰国しなければならない。

さらに2号から3号へ移行するためには、3年修了時に技能検定（実技）<sup>9</sup>を受けて合格し、さらに実習実施者が優良基準適合者とされている場合、3号の資格で2年間の実習を継続できることとなっている。3年修了時には一度、1か月以上帰国することとなっており、4年目の研修を認められた場合は再入国する仕組みとなっている。5年目修了時にも帰国前に技能検定（実技）を受ける必要があり、これにより技能の習得状況を確認することになる。帰国後は、実習で学んだ技能を自国の産業に生かすことが期待されている。

【図表 11】 実習生の入国から帰国までの流れ



出典：JITCO ウェブサイト

(9) 実習生のサポート体制

技能実習制度は、第1節で述べたとおり、過去において監理団体や実習実施者の義

<sup>8</sup> 技能検定の合格基準は、100点を満点として、実技試験（60点以上）、学科試験（65点以上（基礎級は60点以上）となっている。不合格であった場合は、1回のみ再受験が認められる。介護分野の実習生では、固有要件として技能実習2号に移行するまでに日本語能力検定N3相当になっていることが求められる。

<sup>9</sup> 3年修了時の技能検定は実技試験と学科試験の両方が存在するが、学科試験の受験は任意とされている。

務・責任が不明確であり、実習生の保護体制、所管省庁等による指導監督体制も不十分な状況があった。そのため、2017年に施行された技能実習法では、以下のような実習生に対する各種支援、保護方策が設けられている。

#### ア 送出国による送出機関の認定

元々、技能実習法施行前は、JITCOが自主的な対応として、送出国政府との間で討議議事録（Record of Discussion:R/D）を締結し、その中で送出国政府が適切と認める送出機関を認定する取組を推進してきた<sup>10</sup>。しかしながら、R/Dでの取扱いにおいては、認定を受けた送出機関以外からの送出しも可能であったことから、その実効性が不十分であった。

そのため、技能実習法施行後は、制度を適切かつ円滑に行うために連携を図ることを目的として、政府間レベルの枠組みである二国間取決め（協力覚書）を送出国政府との間で順次作成することとし、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、適正なもののみを認定する仕組みを構築することとなった。原則として、日本は送出国が認定した送出機関のみから実習生の受入れを行うこととされており、認定後不適切な行為が判明した場合には、送出国にて該当機関の調査を行い、認定の取消しなどの処分が行われる。

2020年6月末現在、二国間取決めを締結しているのは14か国<sup>11</sup>（ベトナム、カンボジア、インド、フィリピン、ラオス、モンゴル、バングラデシュ、スリランカ、ミャンマー、ブータン、ウズベキスタン、パキスタン、タイ、インドネシア）となっている。

#### イ 監理団体等における不正行為に対する罰則の整備

外国人技能実習機構は定期的の実習実施者や監理団体に対して実地検査を行うことで、不正行為の有無について調査する権限を有している。不正行為が発覚した場合、事業者名等が公表されるほか、その違反の様態や悪質性を踏まえ、出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣により改善命令、業務停止命令、許可・認定の取消し等の行政処分が科される。また、図表12のように、技能実習法に基づき、違反の内容に応じて、懲役や罰金が併せて科されることとなる。

---

<sup>10</sup> R/Dでは、送出国政府による適切な送出機関の認定のほか、送出国の技術動向等に関する情報提供や実習生に生じた問題の解決に向けた協力といった制度の円滑な運用にかかる事項が定められており、技能実習法施行後も新規に締結されている。なお、2020年6月末現在、16か国と締結されている。（インド、インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、中国、ネパール、パキスタン、バングラディッシュ、フィリピン、ベトナム、ペルー、ミャンマー、モンゴル、ラオス）

<sup>11</sup> 法務省ウェブサイト

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180648.html>

【図表 12】 罰則の内容

罰則	対象行為
1 年以上 10 年以下の懲役 又は 20 万円以上 300 万円以下の罰金	①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って技能実習を強制する行為
6 月以下の懲役 又は 30 万円以下の罰金	②違約金等を定める行為 ③貯蓄金を管理する契約を締結する行為 ④旅券等を保管する行為 ⑤私生活の自由を不当に制限する行為 ⑥法違反事実を出入国管理庁長官及び厚生労働大臣に申告したことを理由とする実習生に対する不利益取扱い

出典：出入国在留管理庁、厚生労働省「外国人技能実習制度について」を基に作成

#### ウ 相談・支援体制の整備

##### (ア) 母国語による通報・相談窓口の設置

外国人技能実習機構母国語相談センターでは、8か国語<sup>12</sup>による母国語相談対応を行っており、実習生であれば誰でも電話、電子メール、手紙により相談可能となっている。電話相談については、言語により曜日を設定し、11時～19時の時間帯で相談対応を行っているほか、電子メール、手紙については曜日に関わらず常時相談を受け付けている。

また、外国人技能実習機構の地方事務所・支所においては、平日の9時～17時に電話、来所による相談を受け付けており<sup>13</sup>、相談に当たり通訳が必要な場合は、事前に調整の上対応している。

##### (イ) 実習先変更支援

実習実施者において実習の継続が困難となった場合で、かつ、実習生がその継続を希望する場合、実習先の変更が可能となる。実習実施者や監理団体が新たな実習先を確保する努力を尽くす必要があるが、それでも新たな受入先が確保できない場合には、外国人技能実習機構が新たな受入先となり得る監理団体の情報を提供するなどの支援を行う。

##### (ウ) 一時宿泊先の提供支援

実習生が監理団体や実習実施者から不適切な行為を受けたことに起因し、それら機関が提供する宿泊施設に宿泊できない場合や宿泊することが相応しくない場合に

<sup>12</sup> ベトナム語、中国語、インドネシア語、フィリピン語、英語、タイ語、カンボジア語、ミャンマー語

<sup>13</sup> 来所による相談は、それぞれの事務所の担当区域ごとに受付けており、本部がある東京については、東京事務所にて相談受付を行っている。

は、外国人技能実習機構が実習生に対して一時宿泊先を提供する。

(エ) 技能検定等の受験手続支援

実習生が、技能実習の各段階において、技能検定等を適切に受験し、次の段階に円滑に移行できるよう、外国人技能実習機構では監理団体からの申請に基づき、試験実施機関への取り次ぎ、合否結果の迅速な把握、当該結果の技能実習計画認定審査への円滑な反映等の支援を行う。

### 第3節 送出し・受入れに係る課題等

第1節、第2節で述べたように、現在の技能実習制度は、実習生の送出し及び受入れの両面において、複数の課題を抱えている。本節では、現状の課題について述べていく。

#### 1 送出時における日本語能力の格差

実習生は、派遣前に現地にて日本語研修を受けることとされているが、日本語能力検定試験の合格は義務づけられていないため、身につける日本語のレベルは、実習生個人のやる気や日本語教育実施機関<sup>14</sup>（以下「教育実施機関」という。）の方針等により大きく左右されてしまう。

日本語能力は、送出後の実習実施者での技能習得や生活の質にも大きな影響を与えることから、教育実施機関におけるカリキュラムの充実などを通じて、送出前に重点的に身につけることが重要である。

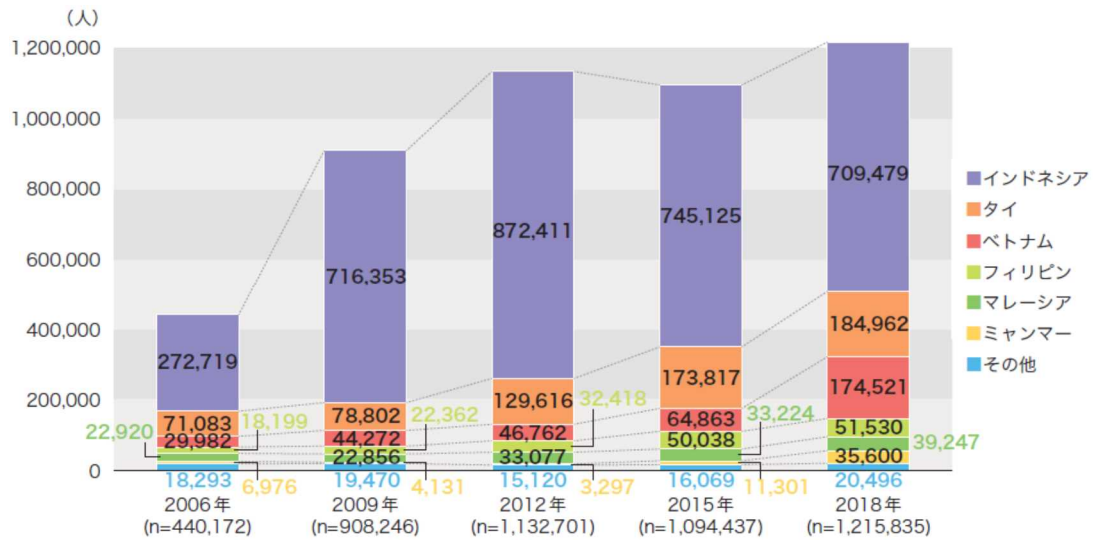
#### 2 東南アジアにおける日本語教員不足

近年東南アジアでは、実習生数の増大などに伴い日本語学習者数が増加傾向にあり、学習者数は2018年に過去最高の約122万人に達している（図表13）。

---

<sup>14</sup> 技能実習制度における送出前の日本語教育は、送出機関自身が実施するケースや送出機関と同グループの日本語学校等で実施するケースなどがある。

【図表 13】 東南アジアにおける日本語学習者数

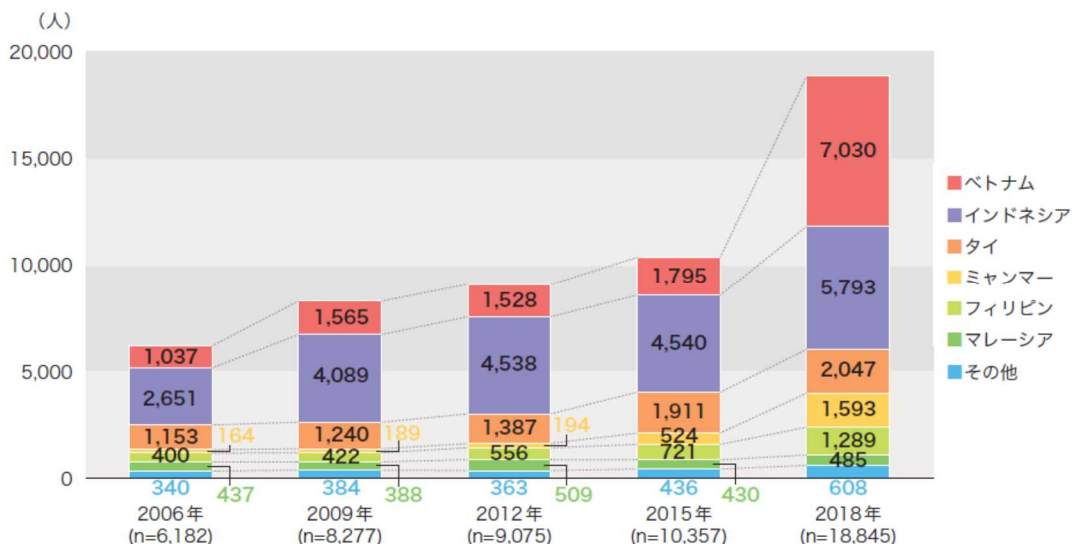


出典：国際交流基金「海外日本語教育機関調査報告書（2018）」

国際交流基金が実施した調査<sup>15</sup>によると、東南アジアでは、日本語学習のニーズの高まりに合わせて、日本語教師数も近年急速に増加傾向（図表 14）にあるが、図表 15 のとおり教師 1 人当たりの日本語学習者数は、世界平均では 49.8 人であるのに対し、東南アジアでは 64.5 人であり、教師 1 人当たりの負担が大きい状況となっている。

東南アジアにおいて充実した日本語研修が実施され、実習生が日本語能力を効率的に身につけるためにも、当該地域における日本語教師数のさらなる増加が求められている。

【図表 14】 東南アジアにおける日本語教師数



出典：国際交流基金「海外日本語教育機関調査報告書（2018）」

<sup>15</sup> 国際交流基金「海外日本語教育機関調査報告書（2018）」

<https://www.jpf.go.jp/j/project/japanese/survey/result/dl/survey2018/all.pdf>



【図表 15】 地域別日本語教師数

地域	教師（人）	学習者（人）	教師1人あたりの学習者（人）
東アジア	40,672	1,744,110	42.9
東南アジア	18,845	1,215,835	64.5
南アジア	1,820	57,356	31.5
大洋州	3,663	443,215	121.0
北米	4,683	186,394	39.8
中米	642	17,367	27.1
南米	1,838	42,226	23.0
西欧	2,969	90,114	30.4
東欧	1,652	36,836	22.3
中東	176	4,948	28.1
北アフリカ	147	2,569	17.5
アフリカ	216	10,804	50.0
全世界	77,323	3,851,774	49.8

出典：国際交流基金「海外日本語教育機関調査報告書（2018）」

### 3 関係機関による不正行為の発生

出入国在留管理庁の調査によると、2018年においては、112機関の不正行為が確認されており、そのうち、9割以上を占める104機関が実習実施者である企業等によるものであった<sup>16</sup>。同調査によると、類型別に分けた不正行為の件数は171件であり、その内容としては、「賃金等の不払い<sup>17</sup>」が81件と最も多く、次いで「偽変造文書等の行使・提供<sup>18</sup>」が34件、「保証金の徴取等<sup>19</sup>」が16件と続いている。

不正行為の横行は、実習生の権利を侵害するものであることから、厳格な取締りが重要である。近年の傾向としては、不正行為の件数は減少傾向にあるものの、今後さらなる改善が望まれる。

<sup>16</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト 平成30年の「不正行為」について  
<http://www.moj.go.jp/content/001306671.pdf>

<sup>17</sup> 縫製業を営む実習実施機関2社が、実習生合計16名に対し、約1年8か月間に渡り時間外労働に対する賃金を時給200～500円に設定していた事例等が確認されている。

<sup>18</sup> 実習生に対する賃金の不払いを隠蔽する目的で、実際に支給した賃金とは異なる金額を記載した虚偽の賃金台帳を地方入国管理局に提出した事例等が確認されている。

<sup>19</sup> 時間外労働に係る割増賃金を実習生名義の口座ではなく、実習実施者の代表者又はその親族名義の口座に振り込み、実習生の財産を管理していた事例等が確認されている。

【図表 16】 受入形態別「不正行為」機関数

		2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	
企業単独型	機関数	0	0	0	3	2	3	1	
	件数	0	0	0	4	4	3	2	
団体 監理型	監理団体	機関数	9	20	23	32	35	27	7
		件数	10	43	46	53	59	41	12
	実習実施者	機関数	188	210	218	238	202	183	104
		件数	230	323	304	313	320	255	157
計	機関数	197	230	241	273	239	213	112	
	件数	240	366	350	370	383	299	171	

出典：出入国在留管理庁「平成 30 年の「不正行為」について」及び  
 入国管理局「平成 26 年～29 年の「不正行為」について」を基に作成

#### 4 実習生の失踪防止

法務省が行った調査結果によると、近年の失踪率は 2%前後で推移しており、2018 年においては、約 9 千人の失踪事案が発生している。失踪の主な理由については、賃金等の不払いなど、上記 3 でも取り上げた実習実施者側における不正行為を理由とするものや入国時に支払った費用の回収など、実習生側の経済的な事情が多いとされている。

外国人技能実習機構では、実地検査により実習実施者、監理団体、送出機関の不正行為の是正を行っているほか、法務省、厚生労働省、警察庁が連携し、不法就労の取締りを強化するなど、実習生の失踪防止に向けた取組が行われている。

【図表 17】 失踪実習生数の推移

年度	①：失踪実習生の人数	②：前年末の在留実習生と 当年新規入国した実習生の合計人数	③：①の②に対する割合
2014 年度	4,847 人	237,739 人	約 2.0%
2015 年度	5,803 人	264,630 人	約 2.2%
2016 年度	5,058 人	298,786 人	約 1.7%
2017 年度	7,089 人	356,276 人	約 2.0%
2018 年度	9,052 人	424,394 人	約 2.1%

出典：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  
 「調査・検討結果報告書」（2019 年 3 月 28 日）

#### 5 実習実施者による日常生活等へのサポート体制

上記 1 で述べたとおり、派遣前教育における実習生に対する日本語や日本文化に関する教育は教育実施機関による部分が多いが、日本語能力が不十分なまま来日する実習生も多いとされている。そのため、実習実施者は、実習生が日本での生活基盤を構築し、有意義な実習生活を送れるよう、行政機関などにおける各種手続の支援や日本語教育、



日本文化を学習する機会の提供などを行うことが大切である。

特に、日本で生活する上でのルールを理解していないことに起因するごみの出し方の不備や騒音などの問題により、地域住民とのトラブルに発展しないようにするためにも、実習実施者による生活面のサポートの役割は大きい。

## 6 地域住民との共生に関する課題

日本では、多文化共生の意識がまだ十分に浸透していない地域もあり、実習生が安全・安心に地域で暮らしていくためには、地域住民に対する啓発活動も重要である。地方自治体や地域国際化協会などが主体となり、実習生と地域住民との交流の場を提供することで、お互いの文化的差異を理解し、多様性を認め合える地域づくりを進めていくことが必要である。なお、地方自治体における実習生への支援事例等については、第4章第2節で紹介する。

## 第2章 EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入制度及び特定技能制度の概要

第1章では、技能実習制度の目的や制度の概要、送出し及び受入れに係る課題について述べた。現在、最も認知度が高く、外国人受入数が多い制度は技能実習制度であるが、外国人を雇用できる制度は技能実習制度の他にも、EPA（経済連携協定：Economic Partnership Agreement）に基づくものや、2019年に施行された特定技能制度がある。本章では、それらの制度の目的や設立の背景、受入状況等の現状について述べていく。

### 第1節 EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入制度

#### 1 制度の背景

EPAは、貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産権の保護、投資、ビジネス環境の整備、競争政策におけるルール作りなど様々な協力や幅広い分野での経済連携を促進し、二国間又は多国間での緊密な関係強化を目指す条約を指す。

インドネシアについては日・インドネシア EPA（2008年7月1日発効）に基づき2008年度から、フィリピンについては日・フィリピン EPA（2008年12月11日発効）に基づき2009年度から、年度単位での外国人看護師・介護福祉士候補者（以下「外国人候補者」という。）の日本への受入れが開始された。また、2014年度からは、日・ベトナム EPAに基づく交換公文（2017年6月17日発効）に基づきベトナムからの外国人候補者受入れも開始された。

この枠組みは、母国での看護師資格取得など一定の要件を満たす外国人が日本の国家資格取得を目的とすることを条件として、一定の要件を満たす病院・介護施設等（以下「受入施設」という。）において就労・研修することを特例として認めるものである。

#### 2 制度の目的・趣旨

この制度による受入れは、インドネシア・フィリピン・ベトナムとの経済連携の強化の観点から行うものであり、日本の看護・介護分野の労働力不足への対応として労働者を雇用するために行われるものではないとされている。

医療・介護サービスの安全性の確保及び質の向上には、日本の国家資格の取得は必要かつ重要であるため、外国人候補者が資格取得に必要な知識、技術の習得に精励し、受入施設は国家資格の取得を目標として適切な研修を実施することが責務とされており、国としても受入施設での円滑な就労・研修を支援する各種取組を進めている。

介護分野においては、本稿の主たるテーマである技能実習制度のほか、後述する特定技能制度など、外国人材を受け入れる様々な制度が設立されているが、EPAに基づき来日する外国人候補者は、日本の国家資格を取得し、看護・介護の専門職として活躍することに加えて、他の外国人職員に対する助言や指導を行うことが期待されている。

### 3 制度の概要

#### (1) 概要

EPAに基づく受入れは公正かつ中立的にあっせんを行うとともに、適正な受入れを実施するという観点から、日本側では公益社団法人国際厚生事業団（JICWELS）<sup>20</sup>が唯一の受入調整機関として位置づけられており、他の事業者に外国人候補者のあっせんに依頼することはできない。

また、国内労働市場への影響や制度の適正な運用の確保の観点から、年度ごとの外国人候補者の受入最大人数が設定されており、各国それぞれ看護師候補者最大200人、介護福祉士候補者最大300人とされている。

外国人候補者は、受入施設で就労しながら国家資格の取得を目指して研修することとなるが、外国人候補者と、受入施設を管理する法人等との契約は雇用契約であり、日本人が従事する場合に受ける報酬と同等以上の報酬を支払う必要があるほか、日本の労働関係法令や社会・労働保険が適用される。外国人候補者は、看護3年、介護4年という協定で認められる滞在期間があり、その期間中に看護師・介護福祉士の国家資格取得を目指し就労・研修をすることとなるが、資格取得後は、看護師・介護福祉士として日本に滞在・就労が可能となり、その場合在留期間の更新回数に制限はない。

#### (2) 外国人候補者の要件

2021年度受入れに係る国ごとの看護師及び介護福祉士候補者の要件は図表18及び図表19のとおりであるが、年度により要件が変更となる場合がある。

---

<sup>20</sup> 国際厚生事業団ウェブサイト <https://jicwels.or.jp/>

【図表 18】 各国の看護師候補者の要件

国	インドネシア	フィリピン	ベトナム
資格	インドネシア国内にある看護学校の修了書Ⅲ以上取得者、又はインドネシア国内にある大学の看護学部卒業者で、インドネシアの法令に基づき資格を有する看護師であること。	フィリピンの法令に基づき資格を有する看護師であること。	ベトナム国内の3年制又は4年制の看護課程を修了し、ベトナムの法令に基づいた資格を有する看護師であること。
実務経験	少なくとも2年間看護師としての実務経験があること。	(2021年度は調整中) 少なくとも3年間看護師としての実務経験があること。	少なくとも2年間看護師としての実務経験があること。
日本語能力	訪日前日本語研修受講後に日本語能力試験 N4 程度以上に達していること。	(2021年度は調整中) ※訪日前日本語研修受講後に日本語能力試験 N5 又は N4 程度以上に達していない者は原則来日不可。	訪日前日本語研修受講後に日本語能力試験 N3 以上に合格していること。
研修	訪日後日本語研修及び看護導入研修を修了していること。		
契約	国際厚生事業団の紹介による受入施設を管理する法人等との雇用契約を締結していること。		

※日本語能力検定 N2 以上を取得していることが確認された者のうち、インドネシア人・フィリピン人候補者については訪日前後の日本語研修を、ベトナム人候補者については訪日前の日本語研修を受講しなくとも要件を満たしているものとする。

出典：国際厚生事業団「2021年度受入れ版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れパンフレット」を基に作成

【図表 19】 介護福祉士候補者の要件

国	インドネシア	フィリピン	ベトナム
資格	下記①から③までのいずれかに該当するものであること。 ①インドネシア国内にある看護学校の修了証書Ⅲ以上取得者 ②インドネシア国内にある大学の看護学部卒業生 ③インドネシア国内にある①・②以外の大学又は高等教育機関から修了証書Ⅲ以上の学位を取得し、かつ、インドネシア政府により介護士として認定された者	下記①又は②に該当するものであること。 ①フィリピン国内にある看護学校卒業生 ②フィリピン国内にある高等教育機関から学位号を取得し、かつ、フィリピン政府により介護士として認定された者	ベトナム国内の3年制又は4年制の看護課程の修了者
日本語能力	訪日前日本語研修受講後に日本語能力試験 N4 程度以上に達していること。	(2021 年度は調整中) ※訪日前日本語研修受講後に日本語能力試験 N5 又は N4 程度以上に達していない者は原則来日不可。	訪日前日本語研修受講後に日本語能力試験 N3 以上に合格していること。
研修	訪日後日本語研修及び介護導入研修を修了していること。		
契約	国際厚生事業団の紹介による受入施設を管理する法人等との雇用契約を締結していること。		

※日本語能力検定 N2 以上を取得していることが確認された者のうち、インドネシア人・フィリピン人候補者については、訪日前後の日本語研修を、ベトナム人候補者については訪日前の日本語研修を受講しなくとも要件を満たしているものとする。

出典：国際厚生事業団「2021 年度受入れ版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れパンフレット」を基に作成

### (3) 外国人候補者受入人数の推移

外国人候補者受入人数の推移は図表 20 のとおりである。インドネシア及びフィリピンは、2010 年から 2013 年にかけて受入最大人数と比較し多いとは言えない数だったが、2014 年から介護福祉士候補者は年々増加し、ここ数年はほぼ最大人数に近い人数で推移している。一方ベトナムは、2014 年度開始ということもあってか、開始直後よりは受入人数は増加しているが、インドネシア及びフィリピンと比べ特に介護福祉士候補者は半分程度となっている。

【図表 20】 外国人候補者受入人数実績

		インドネシア	フィリピン	ベトナム
平成 20 年度 (2008 年度)	看護	104 名 (47 施設)	—	—
	介護 (就労)	104 名 (53 施設)	—	—
平成 21 年度 (2009 年度)	看護	173 名 (83 施設)	93 名 (45 施設)	—
	介護 (就労)	189 名 (85 施設)	190 名 (92 施設)	—
	介護 (就学)	—	27 名 (6 施設)	—
平成 22 年度 (2010 年度)	看護	39 名 (19 施設)	46 名 (27 施設)	—
	介護 (就労)	77 名 (34 施設)	72 名 (34 施設)	—
	介護 (就学)	—	10 名 (6 施設)	—
平成 23 年度 (2011 年度)	看護	47 名 (22 施設)	70 名 (36 施設)	—
	介護 (就労)	58 名 (29 施設)	61 名 (33 施設)	—
平成 24 年度 (2012 年度)	看護	29 名 (15 施設)	28 名 (15 施設)	—
	介護 (就労)	72 名 (32 施設)	73 名 (35 施設)	—
平成 25 年度 (2013 年度)	看護	48 名 (22 施設)	64 名 (31 施設)	—
	介護 (就労)	108 名 (42 施設)	87 名 (37 施設)	—
平成 26 年度 (2014 年度)	看護	41 名 (22 施設)	36 名 (20 施設)	21 名 (11 施設)
	介護 (就労)	146 名 (61 施設)	147 名 (64 施設)	117 名 (62 施設)
平成 27 年度 (2015 年度)	看護	66 名 (25 施設)	75 名 (30 施設)	14 名 (8 施設)
	介護 (就労)	212 名 (86 施設)	218 名 (89 施設)	138 名 (58 施設)
平成 28 年度 (2016 年度)	看護	46 名 (21 施設)	60 名 (28 施設)	18 名 (10 施設)
	介護 (就労)	233 名 (99 施設)	276 名 (116 施設)	162 名 (79 施設)
平成 29 年度 (2017 年度)	看護	29 名 (14 施設)	34 名 (17 施設)	22 名 (12 施設)
	介護 (就労)	295 名 (123 施設)	276 名 (141 施設)	181 名 (78 施設)
平成 30 年度 (2018 年度)	看護	31 名 (12 施設)	40 名 (18 施設)	26 名 (13 施設)
	介護 (就労)	298 名 (139 施設)	282 名 (149 施設)	193 名 (87 施設)
令和元年 (2019 年度)	看護	38 名 (15 施設)	42 名 (18 施設)	41 名 (19 施設)
	介護 (就労)	300 名 (173 施設)	285 名 (177 施設)	176 名 (86 施設)
合計 (3 か国)	看護	1,421 名 (258 施設)		
	介護 (就労)	5,026 名 (824 施設)		
	介護 (就学)	37 名 (8 施設)		

出典：国際厚生事業団「2021 年度受入れ版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れパンフレット」

#### (4) 国家資格合格者

各コースの外国人候補者の国家資格合格者数は図表 21 のとおりである。2018 年度までの看護師候補者の受入数 1,300 人のうち、看護師国家試験合格者数は 413 人であり約 31.7%、介護福祉士候補者（就労）の 2017 年度までの受入数 3,492 人のうち、介護福祉士国家試験合格者数は 985 人であり、約 28.2%である。なお、日本人も含めた全受験者の合格率は 2020 年に実施された試験では、看護師が約 89.2%<sup>21</sup>、介護福祉士は約 69.9%<sup>22</sup>であり、看護師、介護福祉士いずれの試験についても、外国人候補

<sup>21</sup> 厚生労働省ウェブサイト第 109 回看護師国家試験合格発表

[https://www.mhlw.go.jp/general/sikaku/successlist/2020/siken03\\_04\\_05/about.html](https://www.mhlw.go.jp/general/sikaku/successlist/2020/siken03_04_05/about.html)

<sup>22</sup> 厚生労働省ウェブサイト第 32 回介護福祉士国家試験合格発表

[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_10334.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10334.html)

者の合格率は全体と比較するとまだまだ低いと言わざるを得ない。このことについては、もちろん母国語でない言語での受験という大きな壁があることは間違いないが、それ以外にも、研修の体制や学習支援なども関係していると考えられている。

【図表 21】 入国年度別国家試験合格者数

コース	入国年度	インドネシア	フィリピン	ベトナム	合計
看護	平成 20 年度 (2008 年度)	26 名	—	—	26 名
	平成 21 年度 (2009 年度)	49 名	16 名	—	65 名
	平成 22 年度 (2010 年度)	17 名	11 名	—	28 名
	平成 23 年度 (2011 年度)	17 名	23 名	—	40 名
	平成 24 年度 (2012 年度)	8 名	5 名	—	13 名
	平成 25 年度 (2013 年度)	17 名	32 名	—	49 名
	平成 26 年度 (2014 年度)	12 名	19 名	17 名	48 名
	平成 27 年度 (2015 年度)	14 名	31 名	14 名	59 名
	平成 28 年度 (2016 年度)	13 名	22 名	14 名	49 名
	平成 29 年度 (2017 年度)	1 名	9 名	15 名	25 名
	平成 30 年度 (2018 年度)	—	—	11 名	11 名
	合計	174 名	168 名	71 名	413 名
介護	平成 20 年度 (2008 年度)	47 名	—	—	47 名
	平成 21 年度 (2009 年度)	83 名	55 名	—	138 名
	平成 22 年度 (2010 年度)	54 名	35 名	—	89 名
	平成 23 年度 (2011 年度)	40 名	27 名	—	67 名
	平成 24 年度 (2012 年度)	49 名	34 名	—	83 名
	平成 25 年度 (2013 年度)	68 名	38 名	—	106 名
	平成 26 年度 (2014 年度)	63 名	60 名	91 名	214 名
	平成 27 年度 (2015 年度)	65 名	81 名	91 名	237 名
	平成 28 年度* (2016 年度)	1 名	1 名	—	2 名
	平成 29 年度* (2017 年度)	—	2 名	—	2 名
	合計	470 名	333 名	182 名	985 名

※2016 年度及び 2017 年度の介護職の合格者は、EPA に基づく介護福祉候補者として入国する以前に、日本の介護施設での実務経験があった者。

出典：国際厚生事業団「2021 年度受入れ版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れパンフレット」

#### (5) 法人等の要件

受入施設を管理する法人等は、外国人候補者と雇用契約を結ぶにあたり、看護師コ

ース、介護福祉士コースごとの施設設備や研修内容、雇用契約の要件の他、外国人候補者の宿泊施設の確保や関係機関への報告の実施体制など、特定の要件を満たしている必要がある<sup>23</sup>。

#### (6) 雇用契約

EPAに基づく雇用契約では契約の期間や就業場所に加え、基本給額、諸手当額、超過勤務給額、労働時間、休暇等の労働条件を定めることとされている。なお、本枠組みによる契約では、雇用主は、日本人が従事する場合に受ける報酬と同額以上の報酬を支払うことや社会保険・労働保険を適用することとされている。

### 4 制度の課題

上述のとおり、EPAに基づく外国人候補者の受入人数は増加しており、また割合が高いとは言えないものの多くの候補者が試験に合格し国家資格を取得している。このような点から見ると、同枠組みは一定の役割を果たしていると言えるが、一方で課題もある。

ここでは看護師候補者の国家資格取得のための学習環境を例として述べる。看護師候補者は、受入施設で看護助手として就労し、業務にあたりながら学習支援を受け、看護師の国家試験を受験する。受入先である病院等各施設では、多くの場合臨床看護師が臨床指導と日本語学習支援、看護国家試験学習支援をしているが、それらの学習支援は統一されたカリキュラム等はなく、受入施設に一任されているため、施設によって、学習支援の内容や頻度は当然異なっている。しかし、日本の看護師国家試験で出題される問題の範囲は臨床現場で培う知識を超えているため、試験合格のためには現場での経験や臨床指導だけでは不十分であると言える<sup>24</sup>。

また、日本語学習についても同様である。外国人候補者が受ける日本語研修の時間は約 675 時間であるが、小学校卒業程度までの漢字を習得するには約 1,070 時間必要と言われている<sup>25</sup>。ましてや国家試験では専門用語なども扱う必要があるため、就労開始後も継続した日本語学習が必要不可欠となる。

そのような状況において、外国人候補者は就労しながら、限られた時間の中で学習をする必要があるため、試験合格が極めて難しいということは想像に難くない。

EPA の枠組みがより効果的に活用されるためにも、日本語教育者や看護及び介護教育者が、受入施設と連携協力し、外国人候補者にとって有効で効率的な学習支援システムが開発・構築されることが期待される。

---

<sup>23</sup> 各種要件の詳細は国際厚生事業団「2021 年度受入れ版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士受入れパンフレット」参照。

<sup>24</sup> 久我原朋子（2018）「経済連携協定（EPA）外国人看護師候補者の看護師国家試験の学習環境の現状と課題（文献検討）」山陽論叢 25 巻、p18

<sup>25</sup> 久我原朋子（2018）「経済連携協定（EPA）外国人看護師候補者の看護師国家試験の学習環境の現状と課題（文献検討）」山陽論叢 25 巻、p16



## 第2節 特定技能制度の創設と現状

### 1 制度の目的・背景

日本経済は、2012年11月を底に緩やかに景気回復が続き、2018年には有効求人倍率は1.6倍を超え、1970年代以来の高さとなり、失業率も1990年代の水準まで低下した。中小・小規模企業をはじめとして、企業等における人手不足は深刻化し、経済・社会基盤の持続性を阻害する可能性が生じるようになったため、現行の専門的・技術的分野における外国人材の受入制度を拡充し、一定の専門性・技能を有する外国人材を幅広く受入れていく仕組みを構築する必要性が出てきた。

そのような中、2018年2月の経済財政諮問会議において、当時の安倍晋三総理大臣から専門的・技術的な人材受入れの在り方を検討するよう指示があり、それを受けて関係省庁で構成されるタスクフォースが設置され、新たな外国人材受入制度の基本的な方向性が取りまとめられた。同年6月には「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、新しい在留資格の創設について閣議決定された。同年12月に改正入管法が成立し、2019年4月に同法が施行され、真に受入れが必要と認められる人手不足の分野に着目し、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受入れるための新たな在留資格「特定技能」が創設された。

これまで、「技術・人文知識・国際業務」などの専門的な知識や実務経験などを持っている外国人材だけを専門的な職業で受入れてきたが、特定技能制度の導入により、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、相当程度の知識又は経験を有する外国人材の受入れが可能となった。

### 2 制度の概要

#### (1) 在留資格

##### ア 特定技能1号

特定産業分野に属する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外国人向けの在留資格

##### イ 特定技能2号

特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格

【図表 22】 特定技能 1 号・ 2 号のポイント

	特定技能 1 号	特定技能 2 号
在留期間	1 年、 6 か月又は 4 か月ごとの更新、 通算で上限 5 年まで	3 年、 1 年又は 6 か月ごとの更新（更新回数の制限なし）
技能水準	試験等により確認	試験等により確認
日本語能力水準	試験等 <sup>26</sup> により確認	試験等による確認は不要
対象分野	14 業種 ※図表 23 を参照のこと	2 業種 （建設、 造船・ 舶用工業）
家族の帯同	基本的に認められない	要件を満たせば可能

出典：JITCO ウェブサイトを基に作成

【図表 23】 特定産業分野の一覧

特定産業分野	分野所管行政機関	従事する業務
1 介護	厚生省	・ 身体介護等（利用者の心身の状況に応じた入浴、 食事、 排せつの介助等）のほか、 これに付随する支援業務（レクリエーションの実施、 機能訓練の補助等） （注）訪問系サービスは対象外 〔1 試験区分〕
2 ビルクリーニング		・ 建築物内部の清掃 〔1 試験区分〕
3 素形材産業	経産省	・ 鋳造 ・ 金属プレス加工 ・ 仕上げ ・ 溶接 ・ 鍛造 ・ 工場板金 ・ 機械検査 ・ ダイカスト ・ めっき ・ 機械保全 ・ 機械加工 ・ アルミニウム陽極酸化処理 ・ 塗装 〔13 試験区分〕
4 産業機械製造業		・ 鋳造 ・ 塗装 ・ 仕上げ ・ 電気機器組立て ・ 溶接 ・ 鍛造 ・ 鉄工 ・ 機械検査 ・ プリント配線板製造 ・ 工業包装 ・ ダイカスト ・ 工場板金 ・ 機械保全 ・ プラスチック成形 ・ 機械加工 ・ めっき ・ 電子機器組立て ・ 金属プレス加工 〔18 試験区分〕
5 電気・ 電子情報関連産業		・ 機械加工 ・ 仕上げ ・ プリント配線板製造 ・ 工業包装 ・ 金属プレス加工 ・ 機械保全 ・ プラスチック成形 ・ 工場板金 ・ 電子機器組立て ・ 塗装 ・ めっき ・ 電気機器組立て ・ 溶接 〔13 試験区分〕
6 建設	国交省	・ 型枠施工 ・ 土工 ・ 内装仕上げ/ 表装 ・ 保温保冷 ・ 左官 ・ 屋根ふき ・ とび ・ 吹付ウレタン断熱 ・ コンクリート圧送 ・ 電気通信 ・ 建築大工 ・ 海洋土木 ・ トンネル推進工 ・ 鉄筋施工 ・ 配管 ・ 建設機械施工 ・ 鉄筋継手 ・ 建築板金 〔18 試験区分〕
7 造船・ 舶用工業		・ 溶接 ・ 仕上げ ・ 塗装 ・ 機械加工 ・ 鉄工 ・ 電気機器組立て 〔6 試験区分〕
8 自動車整備		・ 自動車の日常点検整備、 定期点検整備、 分解整備 〔1 試験区分〕
9 航空		・ 空港グランドハンドリング（地上走行支援業務、 手荷物・ 貨物取扱業務等） ・ 航空機整備（機体、 装備品等の整備業務等） 〔2 試験区分〕
10 宿泊		・ フロント、 企画・ 広報、 接客、 レストランサービス等の宿泊サービスの提供 〔1 試験区分〕
11 農業	農水省	・ 耕種農業全般（栽培管理、 農産物の集出荷・ 選別等） ・ 畜産農業全般（飼養管理、 畜産物の集出荷・ 選別等） 〔2 試験区分〕
12 漁業		・ 漁業（漁具の製作・ 補修、 水産動植物の探索、 漁具・ 漁労機械の操作、 水産動植物の採捕、 漁獲物の処理・ 保蔵、 安全衛生の確保等） ・ 養殖業（養殖資材の製作・ 補修・ 管理、 養殖水産動植物の育成管理・ 収穫（穫）・ 処理、 安全衛生の確保等） 〔2 試験区分〕
13 飲食品製造業		・ 飲食品製造業全般（飲食品（酒類を除く）の製造・ 加工、 安全衛生） 〔1 試験区分〕
14 外食業		・ 外食業全般（飲食物調理、 接客、 店舗管理） 〔1 試験区分〕

出典：出入国在留管理庁「外国人向けリーフレット」

<sup>26</sup> 日本語能力試験の N4 以上、 もしくは、 国際交流基金日本語基礎テスト。

## (2) 受入機関

特定技能外国人と雇用契約を結び、労働者として受入れる機関であり、その受入れに当たっては、外国人と適正な雇用契約を結ぶこと、外国人を支援する体制を整備すること、支援計画を作成すること等が求められる。

### ア 受入機関が外国人を受入れるための基準

- ・外国人と結ぶ雇用契約が適切であること（例：報酬額が日本人と同等以上）
- ・受入機関自体が適切であること（例：5年以内に労働法令違反等がない）
- ・外国人を支援する体制があること（例：外国人が理解できる言語で支援できる）
- ・外国人を支援する計画が適切であること

### イ 受入機関の義務

- ・外国人と結んだ雇用契約を確実に履行すること（例：報酬を適切に支払う）
- ・外国人への支援を適切に実施すること
- ・出入国在留管理庁及びハローワークへ各種届出を行うこと

### ウ 外国人支援計画の作成

受入機関は、「特定技能1号」の在留資格に基づく活動を安定的かつ円滑に行うことができるようにするための職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援の実施に関する計画を作成し、当該計画に基づき図表24にある10項目の支援を行わなければならない<sup>27</sup>。ただし、受入機関は当該計画の全部又は一部の実施を他の者に委託することも可能となっている。

---

<sup>27</sup> 支援の対象となるのは特定技能1号のみであり、特定技能2号は支援の対象外である。

【図表 24】 受入機関が特定技能 1 号外国人に対して行う支援



出典：出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

### (3) 登録支援機関

受入機関から委託を受け、支援計画を実施する機関であり、出入国在留管理庁の登録を受ける必要がある。登録の期間は5年間となっており、更新が必要となる。登録を受けた機関は、登録支援機関登録簿に登録され、法務省ウェブサイト<sup>28</sup>に掲載される。2020年8月27日現在で4,991の機関が登録されている。なお、登録支援機関は委託を受けた支援業務の実施を再委託することはできない。

#### ア 登録を受けるための基準

- ・機関自体が適切であること（例：5年以内に出入国・労働法令違反がない）
- ・外国人を支援する体制があること（例：外国人が理解できる言語で支援できる）

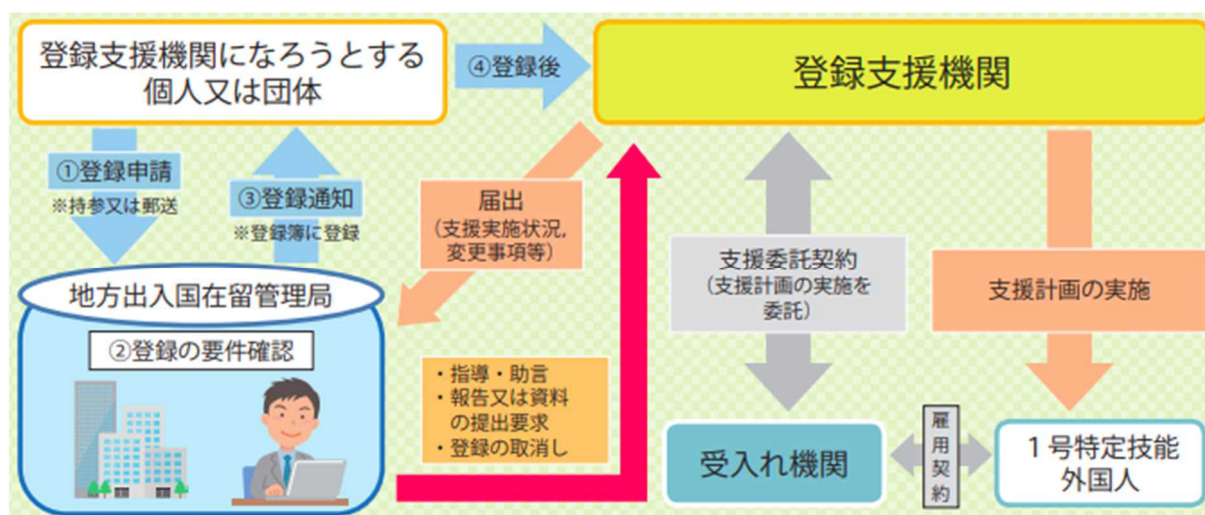
#### イ 登録支援機関の義務

- ・外国人への支援を適切に実施すること
- ・出入国在留管理庁への各種届出を行うこと

<sup>28</sup> 法務省ウェブサイト 「登録支援機関登録簿」

[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00205.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00205.html)

【図表 25】登録支援機関に係る制度の概要



出典：出入国在留管理庁「登録支援機関向けリーフレット」

#### (4) 二国間取決め

二国間取決めは、日本国政府と特定技能外国人の送出国との間で、協力の範囲を定め、情報共有の枠組みを構築し、悪質な仲介事業者を排除することなどを目的として締結されるもので、二国間取決めの目的や協力の枠組み、情報提供・協議等の内容が定められている。2021年1月時点では12か国（フィリピン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、モンゴル、スリランカ、インドネシア、ベトナム、バングラデシュ、ウズベキスタン、パキスタン、タイ）との間で締結されている<sup>29</sup>。

特定技能制度では、送出国によって労働者の送出しに係る手続が異なるだけでなく、送出機関の介在の有無や役割などが各国政府によって個別に規定されることもある。二国間取決めで送出国政府が送出機関を認定するとされた場合には、同政府において自国の送出機関の適格性を個別に審査し、適正な送出機関のみを認定し、日本側で公表する仕組みを構築することとなっている。

なお、二国間取決めがない場合であっても、受入れに際しては日本及び送出国の法令を遵守して実施することが可能となっている。

### 3 受入れの現状

特定技能制度が開始された2019年4月から特定技能外国人数は少しずつ増加しており、2020年9月末時点で8,769人となっている。

国籍別の内訳では、多い順に、ベトナム5,341人、中国826人、インドネシア775人、フィリピン567人、ミャンマー405人となっており、ASEAN諸国が全体の8割以上を占め、なかでも国別ではベトナムが全体の6割となっている。

分野別では、多い順に、飲料食品製造業3,167人、農業1,306人、外食859人、産業

<sup>29</sup> 法務省ウェブサイト 特定技能に関する二国間の協力覚書

[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05\\_00021.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00021.html)



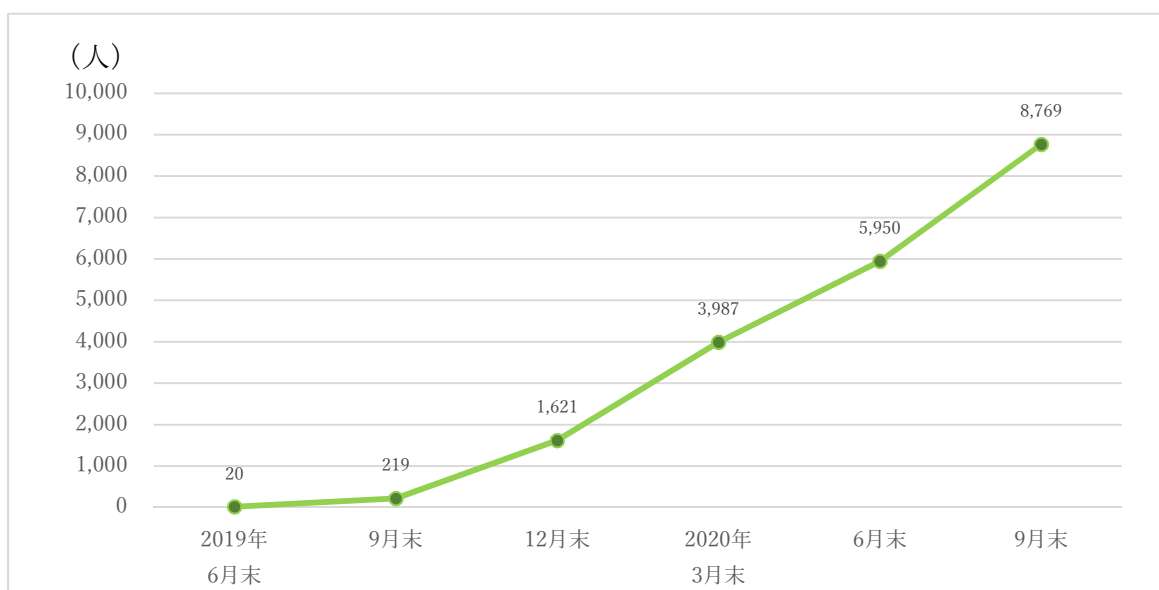
機械製造業 774 人、素形材産業 712 人となっている。

都道府県別では、多い順に、千葉県 784 人、愛知県 718 人、東京都 686 人、埼玉県 474 人、大阪府 449 人、茨城県 445 人、福岡県 444 人となっている。

また、特定技能制度においては、技能実習 2 号を良好に修了した者は技能及び日本語に係る試験が免除され、特定技能へ移行することが可能となっているが、この規定により特定技能に移行した者が 7,348 人と全体の 8 割以上を占めている。一方で、試験に合格して特定技能の在留資格を得た者は 1,326 人に留まっている。

政府が想定していた受入人数（2019 年度では最大 47,550 人）<sup>30</sup>を踏まえると、制度の利用が進んでいない状況である。

【図表 26】 特定技能外国人数の推移



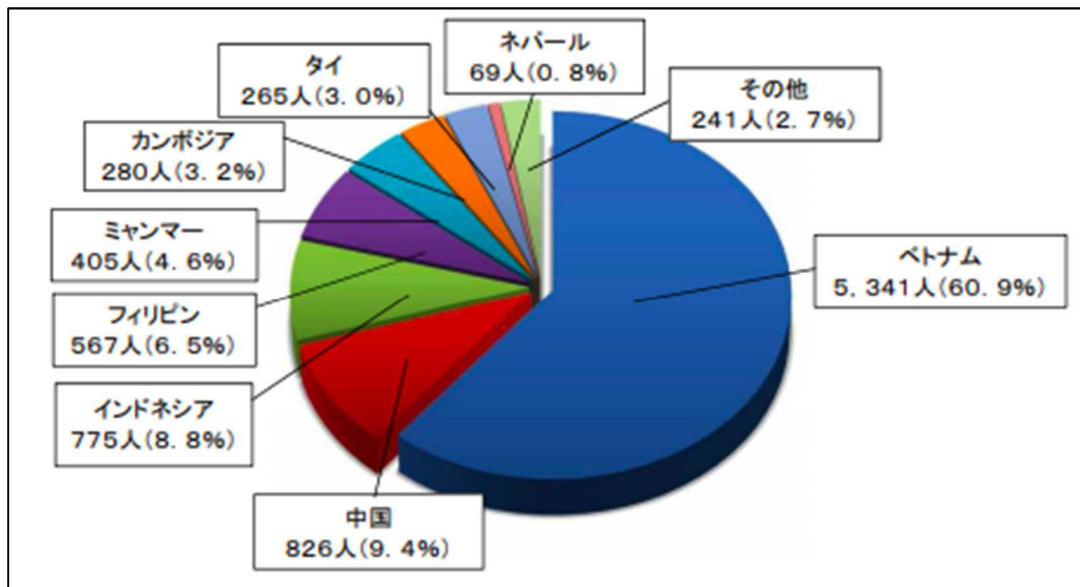
出典：出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」<sup>31</sup>を基に作成

<sup>30</sup> 2023 年度までの 5 年間では最大 34 万 5,000 人の受入れを想定。

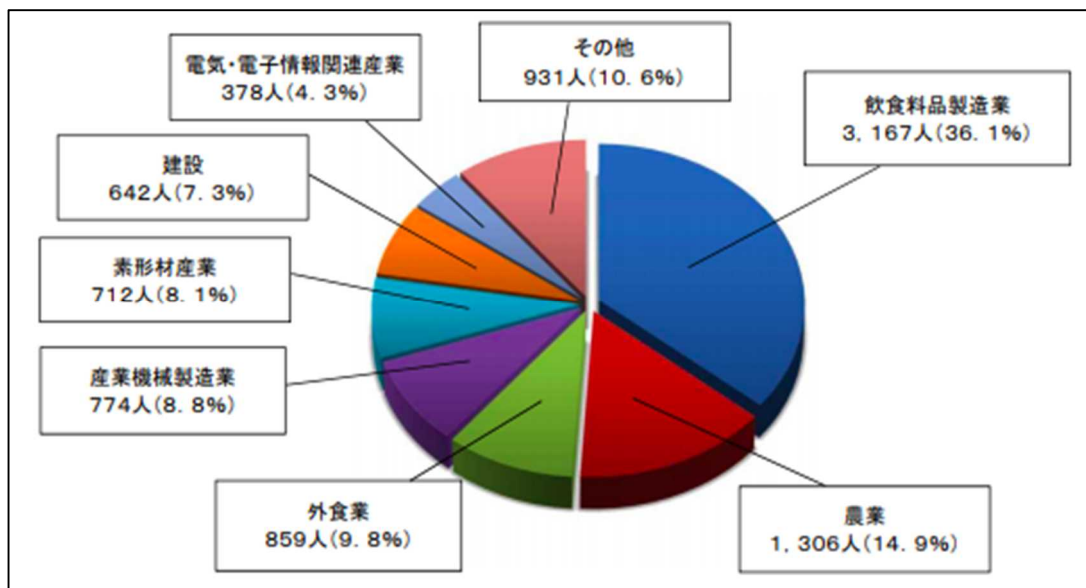
<sup>31</sup> 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」

[http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html)

【図表 27】 国籍別特定技能外国人数



【図表 28】 特定産業分野別特定技能外国人数



出典：図表 27、図表 28 とともに、出入国在留管理庁ウェブサイト<sup>32</sup>

#### 4 制度の課題とその対応

上述のとおり、政府の想定よりも制度の活用が進んでいない状況であるが、その要因としては、次のような点が指摘されている<sup>33</sup>。

特定技能の在留資格を得るためには、各分野の技能試験に加えて日本語試験に合格する必要があり、それが高いハードルとなっている。また、試験は海外で実施されている

<sup>32</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/content/001334461.pdf>

<sup>33</sup> 時事通信ウェブサイト

[https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_pol\\_seisaku-houmushihou20200529j-08-w400](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_seisaku-houmushihou20200529j-08-w400)  
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020032900158&g=soc>

ものの、未だに特定の分野、特定の国でしか実施されておらず、実施頻度も少ないなど、海外での試験環境が十分に整備されていない状況である<sup>34</sup>。そのため、試験合格を経て在留資格を得る者は低く推移しており、今後も、海外での試験環境が整うまでは、技能実習からの移行の割合が高くなる見込みである。

また、特定技能は技能実習と異なり、転職が可能となるため、雇用する側がためらう側面もあると言われている。

さらに、外部的な要因として、2019年に発生した新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、海外で予定されていた試験が中止となったこと、また、日本への入国制限により、試験に合格した者が来日できないことも、特定技能外国人数が伸び悩んでいる一因となっている。

このような状況の中、政府は本制度の活用を促進するため、制度の変更や各種取組を行っている。

制度の創設以来、日本国内で行われる各種試験の受験対象者は、「中長期在留者及び過去に中長期在留者として在留していた経験を有する者」に限られていたが、2020年1月からは受験対象者を拡大し、受験を目的とした短期滞在者も受験を可能とした。これにより、特定技能を希望しているにも関わらず、母国において試験体制が整備されていない場合でも、日本において受験することが可能となった<sup>35</sup>。

また、特定技能による円滑な就労を図るため、出入国在留管理庁は、特定技能に係る求人・求職の情報を求めている企業や外国人に対して、マッチングイベントや説明会を全国47都道府県で開催しているほか、特定技能に係るコールセンターやポータルサイトを運営（いずれも13言語で対応）するなど、特定技能での就労を希望する者に対するサポート体制の強化を行っている<sup>36</sup>。

---

<sup>34</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/content/930004744.pdf>

<sup>35</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト  
[http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01\\_00135.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01_00135.html)

<sup>36</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト  
<http://www.moj.go.jp/isa/content/001335465.pdf>



### 第3章 各国における送出しに係る制度と取組

本章では、技能実習制度による実習生の主要送出国であるベトナムとインドネシア、現時点では送出数は少ないが、高いポテンシャルを秘めにわかに注目が高まっているミャンマー、近年送出実習生の数が急速に増えているインドの4か国について、それぞれの国における技能実習制度の現状と課題について述べる。また、それぞれの国を拠点とする送出機関における、実習生の研修や送出しに関する取組事例について紹介する。

#### 第1節 ベトナム

2020年3月時点における実習生の国籍別ではベトナムが最も多く、全体の過半数を占めており<sup>37</sup>、本稿で取り上げているインドネシア、ミャンマー、インドと比較してもその数は非常に多い。また、永住者を含む全ての在留外国人の国籍別構成比でも、2020年末現在、中国、韓国に続く第3位であり<sup>38</sup>、日本にとって非常に関係性の深い国であると言える。

本節においては、最大の実習生送出国であるベトナムの概況や送出しに係る制度に触れながら、2019年から2020年にかけて取材を行った送出機関2社（JVS：2019年12月取材、ESUHAI：2020年9月取材）の取組についても紹介する。

##### 1 概況等

###### (1) 基本情報

ベトナム社会主義共和国（Socialist Republic of Vietnam）はインドシナ半島の東側に位置し、南北1,650kmの細長いS字型本土と島嶼部からなる。国土面積329,241km<sup>2</sup>（日本の約88%）のうち70%以上が山岳地帯であり、平野部は北部のホン川デルタ、中部の小規模ないくつかの平野部及び南部のメコンデルタのみである。人口は約9,646万人（2019年）、その約86%を狭義のベトナム人（キン族）が占め、他に53の少数民族が存在している。

ベトナムは歴史上、多くの国による支配を経験してきた。他国の支配から脱し、南北ベトナムが統一され、ベトナム社会主義共和国が樹立されたのは1976年のことである。南北統一後のベトナムは、国内政策として経済建設に力を入れたが、カンボジア侵攻による国防強化、食糧生産不振等により、深刻的な経済停滞に陥った。この危機的的局面を打開するため、共産党は1986年に経済開放政策「ドイモイ<sup>39</sup>」を採用した。当初は改革の成果が表れなかったものの、この政策に基づき、市場経済の促進や外国資本の導入が図られた結果、次第に経済の回復が進んでいった。

そして、1989年のカンボジア完全撤退を機に中国及び西側諸国との関係改善は一

<sup>37</sup> 外国人技能実習機構 令和元年度統計「国籍・地域別技能実習計画認定数（構成比）」  
<https://www.otit.go.jp/files/user/docs/201002-1-5.pdf>

<sup>38</sup> 法務省「令和元年末現在における在留外国人数について」  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00003.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html)

<sup>39</sup> ①社会主義路線の刷新、②産業政策の刷新、③経済政策の刷新、④国際化の刷新という四つの柱を掲げた、市場経済導入を中心とした経済再建政策。

気に進み、1991年11月には中国との国交正常化が宣言された。その後、1995年にはASEANの第7番目の加盟国となり、同年米国とも国交を正常化、2007年1月にはWTOに正式加盟するに至っている。

現在の行政組織は中央政府、省レベル、県レベル、町村レベルの4層構造からなり、省レベル以下の地方行政組織には、地方議会にあたる人民評議会と、執行機関にあたる人民委員会がそれぞれ設置されている。憲法では全ての国家機関は民主集中原則に従って組織され活動すると規定しており、同原則を反映して中央から地方に至るピラミッド型の国家統治が行われている。なお、ベトナムの詳細な地方行政制度等については、当協会発行の『各国の地方自治シリーズ第28号 ASEAN諸国の地方行政 ベトナム社会主義共和国編』（池田一智、2007）をご参照いただきたい。

【図表 29】 ベトナムの基本情報

人口（2019年）※1	9,646万人
面積※2	約32万9,241km <sup>2</sup> （日本の約0.88倍）
政体※2	社会主義共和国
主要民族※2	キン族（越人）約86%、他に53の少数民族
主な宗教※2	仏教、カトリック、カオダイ教 他
名目GDP（1人当たり） （2019年）※3	2,603億USドル（2,715USドル） （参考：日本の1人当たりGDP40,846USドル）
通貨	Dong（ドン） * 1USドル=23,271ドン （ベトナム国家銀行レート）（2020年5月）

出典：※1 World Population Prospects 2019

※2 日本国外務省

※3 IMF 推計

【図表 30】 ベトナムの国旗



【図表 31】 ベトナムの地図



出典：図表 30、31 とも日本国外務省ウェブサイト

## (2) 労働力輸出政策

ベトナムは 1980 年代以降、労働者の海外送出しを行っており、政府は労働力輸出を経済社会開発政策の一環として位置づけ、派遣労働者の送出数の増加や技能向上、労働者派遣機関等による違法行為の取締り強化などを政策目標として掲げている。

ベトナムの同政策は、労働者としての派遣だけではなく、技能や外国語能力等の養成も含んでおり、本稿でテーマとして取り上げている技能実習制度にも深く関わっていることから、ここでその変遷と概要を述べる。

### ア 政策の変遷

ベトナムの労働力輸出政策の始まりは、経済開放政策「ドイモイ」以前に遡る。ベトナムは 1978 年 6 月、社会主義諸国間の経済相互援助会議（コメコン）に加盟しており、それを下地として 1980 年に東ドイツ、ブルガリア、チェコスロバキアの 3 か国との間で、翌 1981 年にはソ連との間で「労働協力協定」を締結した。

協定の主目的はベトナム人労働者の技能向上のための教育・訓練とされていたが、実質的には労働力の輸出が目的であった。ベトナムは当時、特にソ連からの物資の輸入に大きく依存していた一方で、ベトナム側から輸出できる資源が非常に少ないという不均衡状態にあった。その中で、輸出できる資源の一つとして労働力が注目されたのである<sup>40</sup>。この労働協力協定では、ベトナムは毎年 1 万人もの健康な若年労働者を各国へ派遣し働かせることになっていた。当時のベトナムは労働力過剰で雇用が足りない状況であり、労働力輸出は、ベトナムが戦後の困難を脱するのを助けるというだけでなく、個人を海外に派遣し、母国に居る家族を食べさせていくことができる環境を整えるという目的も持っていたと言える<sup>41</sup>。

しかし、1990 年前後にはソ連・東欧で政変が起こり、1991 年には経済相互援助会議も解散、各国との労働協力協定も終結となり、新たな派遣は行われなくなった。それに代わって導入されたのが、企業主体の経済活動として行われる労働力輸出の仕組みである。1991 年、政府はベトナム労働省に認定された派遣機関が、海外の市場開拓から労働者の派遣前訓練及び派遣から帰国までの管理を担当することや、労働者が送出機関に対して手数料や保証金を支払うことなどを定めた。

1998 年には共産党政治局が労働力輸出の促進が重要な国策の一つであることを示す文書を発出し、その中では「労働者・専門家の輸出は、人材育成、雇用創出、労働者の収入・技能の向上、国家のための外貨獲得、及び我が国と諸外国の協力関係の促進に貢献する経済社会活動である」とされている。

---

<sup>40</sup> 石塚二葉 (2018) 「ベトナム労働力輸出—技能実習生の失踪問題への対応—」 アジア太平洋研究 No.43、p100

<sup>41</sup> VIET JO ウェブサイト「配給時代の労働者海外派遣の労働者たちの苦難、ソ連での一例」  
[https://www.viet-jo.com/m/news/special/print\\_191122190143.html](https://www.viet-jo.com/m/news/special/print_191122190143.html)

また、2006年には「契約によるベトナム人労働者海外派遣法<sup>42</sup>」が成立した。本法では労働者の海外派遣を行う送出機関である企業と派遣される側である労働者のそれぞれの権利義務や契約内容、監督官庁の責任などが定められた。

#### イ 労働力輸出の目的

ベトナム政府は2007年7月には2010年の都市失業率を5%未満に抑えることを目指して、2010年までに、労働力輸出という形で40~50万人の雇用を創出することを目標として打ち出した。

また、2009年には貧困削減政策の一環として、2020年までに全国の貧困地域から計12万人近い労働者を海外に派遣し、これらの地域の貧困世帯の削減を実現することを目標としていた。それらの実現のために、労働者の教養レベル向上の支援、技能訓練、外国語等の学習支援、労働者や職業訓練機関に対する優遇金利による融資の提供などが行われた<sup>43</sup>。

#### ウ 労働力輸出の実績

ベトナム政府が現行の労働力輸出の仕組みを採用したドイモイ初期から約30年が経過し、海外に派遣されるベトナム人労働者数は2017年には年13万人を超えている。

ベトナム人労働者の主な受入先は、台湾、マレーシア、韓国、及び日本という東・東南アジア4か国・地域であり、2002年以降は、ほぼ毎年、送出総数の8~9割程度をこれらの4か国・地域が受入れている。なお、1999年に台湾、2002年にマレーシアがそれぞれベトナム人労働者の受入れを開始したことが労働力輸出の第一拡大期とされ、近年は日本への送出しが急増していることから、第二拡大期とされている。年間のベトナム人労働者送出数（実習生以外の専門家や技術者などの就労も含む）は2010年頃には日本はまだ年間5千人程度であったが、2017年には6万9千人近くを受入れており、7年間で10倍程度の数まで増加している。そのうち、実習生の新規入国者数は2010年には約2,200人であったが、2017年には約5万8,700人となっている<sup>44</sup>。

#### (3) 日本への技能実習生送出し

日本とベトナムの技能実習に係る連携は、1992年にベトナム政府とJITCOの間で締結されたR/D（討議議事録）に遡ることができる。

その後、2017年11月の日本の技能実習法の施行に伴い、日本国政府と送出国政府

---

<sup>42</sup> Legal Normative Documents, Ministry of Justice, Viet Nam  
[https://lfnis.net/cms/wp-content/uploads/2020/08/72-2006-QH-11\\_VN.pdf](https://lfnis.net/cms/wp-content/uploads/2020/08/72-2006-QH-11_VN.pdf)

<sup>43</sup> 石塚二葉（2012）「ベトナムにおける国際労働移動—政策、制度と課題—」東アジアにおける人の移動の法制度調査研究報告書、p9

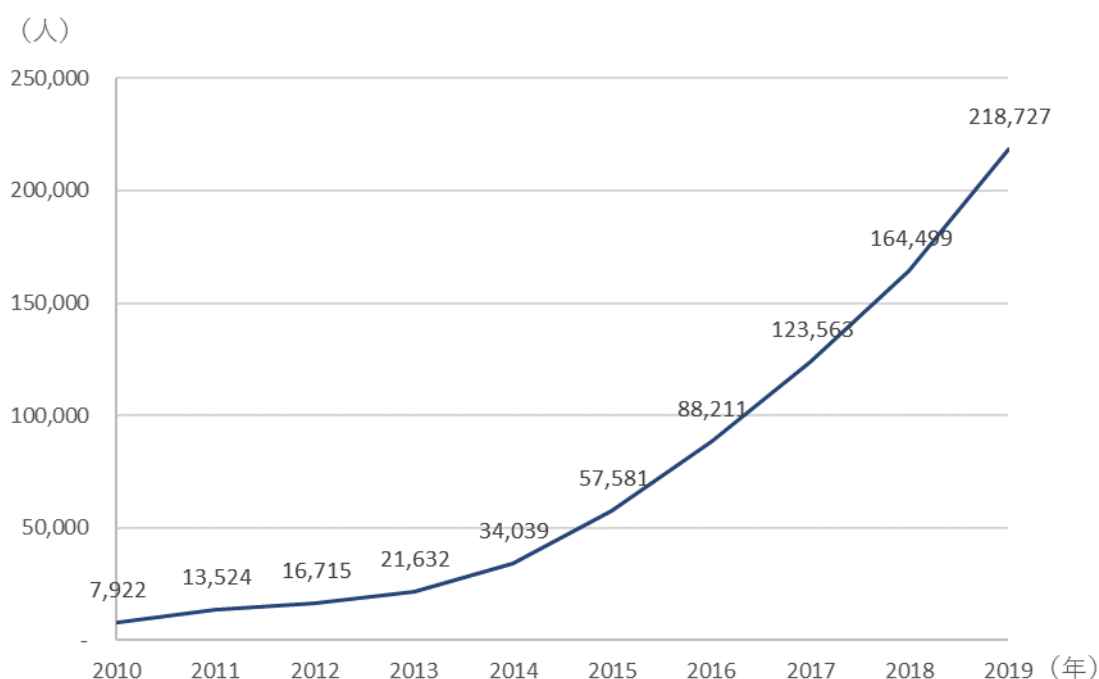
<sup>44</sup> 石塚二葉（2018）「ベトナム労働力輸出—技能実習生の失踪問題への対応—」アジア太平洋研究 No.43、p102

との間で二国間取決め（協力覚書）を順次作成することとされ、ベトナムとの間では、2017年6月6日に「日本国法務省・外務省・厚生労働省とベトナム国労働・傷病兵・社会問題省との間の技能実習に関する協力覚書（MOC）」の署名が行われた<sup>45</sup>。

ベトナム人実習生の数は毎年増加を続け、2016年には中国を追い抜き、最大の実習生送出国となった。技能実習法が施行された2017年以降はさらに急増し、2019年には全技能実習生410,972人に対し、ベトナムは218,727人で、全体の約53%と過半数以上を占めるに至っている<sup>46</sup>。

このベトナム人実習生急増には、制度整備のほか、ベトナムの経済状況等も要因として関わっている。以下では、その背景について述べていく。

【図表 32】 ベトナム人実習生在留人数



出典：法務省在留外国人統計を基に作成

#### (4) ベトナム人実習生急増の背景

##### ア 制度の整備

ベトナム側にとって日本への送出国拡大が魅力的だとしても、実際には受入国側の体制が整わなければ送出しを増やすことはできない。ベトナム人実習生急増の一つの要因として、日本政府が実習生としての外国人受入れを積極的に促進してきたという点が挙げられる。

日本では2014年3月に、実習生の滞在期間の上限を3年から5年に延長するこ

<sup>45</sup> 厚生労働省「ベトナムとの協力覚書」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180849.html>

<sup>46</sup> 出入国在留管理庁「在留外国人統計」

[http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei\\_ichiran\\_touroku.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html)



とや、1企業が受入れられる人数を増やすこと、受入可能な職種の拡大などが提言され、これらの方針は2017年11月の技能実習法の施行につながった。同法の施行により、優良な監理団体及び実習実施者への優遇措置や、実習生の保護に関する制度が整備され、送出国側にとっても日本側にとってもより円滑で公正な送出しと受入れが可能となり、実習生全体の新規入国者数の増加につながっている。

## イ 送出国の状況

送出国拡大の別の要因としてはベトナムにおける雇用機会の不足が挙げられる。ベトナムでは国全体としての失業率に比べ、若年層や、大卒など高学歴者の失業率が相対的に高い。2017年第4四半期の統計によれば、国全体の失業率が2.2%であるのに対し、若年層（15～24歳）の失業率は7.3%で、失業者のほぼ半数をこの層が占めている<sup>47</sup>。大学や専門学校が増加とともに、高等学校卒業後に進学する若者も増えたが、希望職種と求められる人材の能力は必ずしも一致するわけではなく、日本のように新卒者を一括採用する習慣もないため、大学などを卒業したとしても希望する職種に就きにくい環境と言える。

また、ベトナムは親日国であるため、もともと日本文化にも興味を持っている人が多く、それに加え日系企業や日本製品の評判もよい。日系企業はベトナムで長期的に法令順守した経営をしており、従業員への教育もしっかりしているということで、尊敬されていることが多い。これらの評判は、親族や先輩から若者に自然と伝わっており、日本に興味を持つ学生は一定数存在している<sup>48</sup>。

これらの要因から、ベトナムにとって日本への労働力輸出促進は魅力的な選択肢となっている。

そして、ベトナム人実習生が増加したもう一つの契機とみられるのが、中国人実習生の減少である。2010年には実習生全体の8割近くを占めていた中国からの送出しが、経済成長による国内賃金レベルの上昇等の要因により、著しく減少しており、それを代替するようにベトナム人実習生が増えたと考えられる。

## 2 送出国の取組

### (1) ESUHAI Co.,Ltd

#### ア 取組内容

ESUHAI Co.,Ltd<sup>49</sup>（以下「ESUHAI」という。）は教育機関として2006年に設立され、ベトナム人材の教育・紹介、日本を専門とした実習生の送出しのほか、ベトナム進出総合サポート等を行なっている。

ホーチミンに本社を置き、ベトナム国内に11か所の分校があり、地方の若者に対

<sup>47</sup> 石塚二葉（2018）「ベトナム労働力輸出—技能実習生の失踪問題への対応—」アジア太平洋研究 No.43、p103

<sup>48</sup> JETRO ウェブサイト「右肩上がりのベトナム人材、活用のカギは相互理解」  
<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0303/9ec21fb28df735c4.html>

<sup>49</sup> ESUHAI Co.,Ltd ウェブサイト <https://jp.esuhai.com/>

する日本語教育や実習生になるための教育や募集活動の場となっている。また、日本にも連絡事務所があり、そこでは監理団体と連携した実習生のサポートや、監理団体及び実習実施者へのベトナム人材活用コンサルティング及び受入促進活動が行われている。

ベトナム海外労働者派遣協会<sup>50</sup> (VAMAS) の送出機関ランキング単年最高評価の5つ星に認定されるなど、同社の評判は高く、日本からも各県の知事等<sup>51</sup>が視察等に訪れている。

実習生候補者（以下「候補者」という。）の募集や採用等は同社で行われ、その後は同社が管理運営する実習生教育機関である KAIZEN 吉田スクールで送出前の教育を通常1年間の期間で行っている。

2020年10月現在、KAIZEN 吉田スクールには3,000人以上の候補者が在籍している。2019年10月時点での累計候補者数は約10,000人で、日本への送出数は約8,200人となっている。2019年時点で約70の監理団体と契約しており、400社に実習生を送出している。



KAIZEN 吉田スクールでの授業の様子

なお、分校を設置しているベトナム国内の大学及びベンチェ省<sup>52</sup>・ロンアン省<sup>53</sup>をはじめとした南部地方政府・自治体とも提携しており、大学のカリキュラムの一部として日本語教育も行っている。特に地方では職種を問わず採用枠が少なく、とりわけ管理職ならば企業は即戦力を求めていることもあって大学を卒業してもそれらの仕事に就くことは難しい。そうした中で、日本語クラスを受講する大学生へ、実

<sup>50</sup> ベトナム送出機関の業界団体であり、毎年送出機関のランキングを公表している。ランキングでは送出機関の評価を星の数（最大6つ。単年評価の最大は5つ星）で表している。

<sup>51</sup> 群馬県、埼玉県、千葉県、愛媛県の各知事の他、多くの行政機関や民間団体等が視察に訪れている。

<sup>52</sup> ホーチミン市の南西約86kmに位置するココナッツの森林におおわれた肥沃な土地であり、農業が盛ん。

<sup>53</sup> ホーチミン市の南約47kmに位置しており、稲作が盛んなほか、工業も発達している。

習生として日本へ行きキャリアを積む選択肢があることも紹介している。中には日本語を学習し、新卒でベトナムの日系企業にホワイトカラー就職できる学生もいるが、その場合、語学力が求められることから、大学卒業時点でN2程度の日本語能力が必要とされるため、非常に狭き門であるといえる。

## イ 特徴

ESUHAI では、実習期間を終えベトナムに帰国した実習生を対象とした帰国後レベルアップ研修コースを設け、実習生が日本での経験を生かして、ベトナム国内の企業等で活躍できるようカリキュラムを提供している。また、帰国した実習生のネットワークを生かした再就職、キャリア相談を行うなど、帰国後のフォローにも力を入れていることもあり、帰国者の半数程度はベトナム国内の日系企業に就職し、日本での経験をその後のキャリアで生かしている。

ただし、優秀な実習生は、ESUHAI が特段のサポートをせずとも日本にいる間に自らベトナムで出ている求人に応募し、帰国前に進路を決めている場合が多いとのことである。

## ウ 入校から送出しまで

ESUHAI では、日本へは実習を通してキャリアアップする、スキルを身につけに行くのだという意識づけを重視しており、そのためにも入国前、実習期間中の学習が重要であるということを候補者に伝えている。

学習内容としては、日本語・専門用語教育のほか、社会人教育としてのマナー教育、マインド教育、目標意識教育、体育教育を実施している。

また、特定の分野を除き、実技についての教育は行っていない。これは、企業から実技については日本語が理解できれば実地で教えられるので、日本語を重点的に教育してほしいという要望が多いためである。

日本語教育については、半日（90分×2回）を週5日で計1年間、じっくり時間をかけて教育し、出国時にはN4相当以上の日本語能力を身につけさせている。

マナー教育、マインド教育では挨拶や時間厳守など、日本人にとって常識となることを教えている。ベトナムは比較的時間にルーズな文化ということもあり、通常の学校では授業開始時間直前に登校する候補者が多いが、日本の文化に適應できるよう、10～15分前には通学するように指導している。

また、ベトナムは何か相手に迷惑をかけるようなことをした場合、最初に理由を説明する文化だが、日本では先に謝る必要がある、といった文化的な差異についても教育している。これらマナー教育などについても1年間継続するため、最終的にはどの生徒にも自然に身につけ、日本での実習にも生かしているとのことである。なお、マナーの教育については実習生に日本であったトラブルや困ったことなどをフィードバックしてもらい、日頃から教育項目を検討しているとのことである。

もう一つ特徴的なこととして、社長自らが候補者へ人生と仕事の原理原則を教え



るという授業が行われている。ベトナムはまだ新しい国ということもあり、企業という組織で働くことに対する理解や、何のために働くのかという考え方が十分に浸透していない部分もある。そのため、候補者たちの親世代も企業に勤める経験をしていないということも多く、親の背中を見ながら学ぶということが難しい。

そういった環境もあり、家族のためにお金を稼ぐという考えが中心にあって、働くことの意義、やりがいというところまで考えが及んでいない候補者がほとんどのため、社長自らが仕事の楽しさ、自分の興味のある職種に就くことの価値などについて指導しており、この授業は必修科目となっている。



社長による授業の様子

## (2) JVS グループ株式会社

### ア 取組内容

JVS グループ株式会社（以下「JVS」という。）は日本の文部科学省の国費留学生として留学したグエン・トアン・アン氏が代表取締役会長を務める、ハノイに拠点を置く送出国である。グエン氏は日本に 15 年間に滞在し、日本の少子高齢化社会における人材不足、労働力不足の現状を理解し、その経験を通して、若い人材が多く、仕事に対する向上心の高いベトナムの若者を日本に送出すことで、日本との懸け橋になりたいと考え、2006 年に JVS を設立した<sup>54</sup>。

JVS では、日本語教育、実技訓練はもちろんのこと、日本での実習や生活に必要な礼儀・挨拶、日本のマナーや常識も基礎教育として取り入れている。また、実際に日本で実習する際には一日中立ったままとなることが多いため、その訓練を兼ねて、製造業の実習生の授業については、教室で行う日本語などの科目についても、椅子を使わず立った状態で行われている。

<sup>54</sup> JVS グループ株式会社ウェブサイト <https://jvsgroup.com.vn/>



椅子が無く立った状態で行われる授業

現在、JVS では特に製造業全般と介護分野の送出しに力を入れているとのことで、介護分野では、介護福祉士の資格を持つ日本人スタッフが介護教育部門を統括し、ベトナム人の介護担当教師と共同で介護の授業を担当しており、視察の際には、自分で介護される側を演じるなどして、体の部位の日本語名称や介護の基本となるベッドから車椅子への移動、食事の介助、排泄や衣類着脱の介助等、実習生に介護に関する知識を教えている様子を見学した。

実習生は日本の中でどの地域に行きたいという希望をそれぞれ持っており、今は特に東京、神奈川が多く、続いて千葉、北海道、宮城の希望が多いとのことであった。

## イ 特徴

JVS はベトナム国内の看護大学及び医療短大と連携し、候補者は連携先の大学や短大で在学時から日本語教育を受けるなど、効率的かつ実践的な取組を行っている。

JVS はベトナム国内で日本法人を設立している数少ない送出機関であり、日本全国をカバーする駐在事務所及び駐在員連絡所を設置している。これにより日本に入学した実習生の生活指導から精神面のサポートまで行える充実した体制を確立しており、実習生本人達からはもちろんのこと、監理団体及び実習実施者からも高い評価を得ているとのことである。

現在提携している看護大学等の学生は9割が女性であり、日本からのニーズとしても介護分野は、女性：男性の希望比率が9：1程度で女性が多いとのこと。

JVS の研修施設は全寮制となっており、最大 2,000 人程度収容可能で、2019 年 12 月現在、約 550 人が入寮し研修を受けている。寮には日本式のキッチンやシャワートイレ、洗濯機などを設置している。それに加え、施設内には日本の文化や生活習慣に慣れることを目的として、日本式のコンビニエンスストアや、銀行・市役所を模した社内施設などが備えられている。各施設内にはタイムカードや整理券発券機が設置されており、日本の習慣を取り入れた環境で実際の手続などを行うことで、

日本の生活について学ぶことができる仕組みになっている。



研修センター内の和室での日本文化授業



日本式の銀行・市役所を模した社内施設

#### ウ 入校から送出しまで

介護分野を例にとると、JVS では実習生の受入れから送出しまで平均で 10～12 か月かかるとのこと。介護分野においては、日本語レベル N4 を基準としていること、また介護の専門用語を覚える必要があることから、日本語の勉強に約 6 か月、介護の技術的な内容に 3 か月程度時間がかかり、各種申請書類等の手続をあわせて 10～12 か月程度になるとのことである。日本語教育については、日本語検定受験のための E ラーニングシステムも用意されている。また、日本語能力検定と同じ形式で問題が出題される模擬試験と自動採点の仕組みも整えられているため、試験前に各自が自分に合ったペースで学習することができる。

だが、この研修の過程で日本語習得の壁にぶつかり辞めてしまう候補者や、研修がスムーズに進んでも書類手続や受入企業とのマッチングで時間がかかり、家

族側が期間延長を受入れることができず、家に戻ることになる<sup>55</sup>など、途中で退所するケースも多いようである。

介護職の実習生は、日本滞在期間中に介護福祉士の資格を取得すれば実習期間終了後も介護職で滞在が可能となった<sup>56</sup>ため、取得を目指して日本へ渡る候補者も多いが、日本語による試験であることと、専門的な知識が問われる内容であることから、外国人受験者にとっては合格のハードルが高く取得は難しい<sup>57</sup>。

また、実習期間終了後に日本に滞在を続けられる選択肢が増えたことは、実習生にとって良いことではあるが、日本と同様にベトナムでも高齢者が増えてきているため、ベトナム政府としては技能実習制度の本来の目的のとおり、日本での実習を通して知識を身につけた後は、帰国し介護職の指導者になってもらいたいという面もあり、このことは送出国において課題となっている。

---

<sup>55</sup> ベトナムでは若者は家族の中でも重要な働き手とされており、長期的に収入がない状態が続くと、家計の維持に大きな影響がでることとなる。

<sup>56</sup> 「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令」に定められている。

<sup>57</sup> 2020年試験の受験者全体の合格率は約69.9%である。(厚生労働省「第32回介護福祉士国家試験合格発表」[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_10334.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10334.html))

## 第2節 インドネシア

インドネシアは、ASEAN で最多の人口、最大の経済規模を誇る大国である。長年にわたり経済成長が続いているものの、若年層をはじめとして失業率が高いことから、多くのインドネシア人が海外で就労している。また、技能実習制度においても、ベトナムやフィリピンと並んで、多くの実習生を送出している。その数は年々増加しており、今後もその傾向が続くことが見込まれる。

本節においては、インドネシアの概況や、実習生の送出しに係る経緯や現状などについて触れながら、オンラインで取材を行った送出機関（日本技能実習生支援センター及び日本技能センター：2020年7月取材、ムリア・メイソウ・インドネシア：2020年9月取材）の取組についても紹介する。

### 1 概況等

#### (1) 基本情報

インドネシア共和国 (The Republic of Indonesia) は、世界最大の島嶼国家であり、面積は約 192 万km<sup>2</sup>と日本の約 5 倍に及ぶ。ジャワ島やバリ島、スマトラ島、カリマンタン島をはじめとして約 17,000 以上の島々から成り立っている。そのうち、約 9,000 の島に約 2 億 7,000 万人が居住し、中国、インド、米国に次ぐ世界第 4 位の人口を擁しており、ジャワ人やスンダ人をはじめとする約 300 の民族で構成されている。

公用語はインドネシア語であるが、国内の各地域でさまざまな言語（バタック語、スンダ語、ジャワ語、バリ語など）が話されており、580 以上の言語があると言われている。人口の 87%がイスラム教を信仰しており、世界最多のイスラム教徒を有する国であるが、イスラム教は国教ではなく、国民は公的に認められた 6 つの宗教（イスラム教、キリスト教（カトリック・プロテスタント）、ヒンドゥー教、仏教、儒教）のいずれかへの信仰が義務付けられている。

首都は、ジャワ島の北西に位置するジャカルタ<sup>58</sup>で、約 1,000 万人の人口を抱える同国最大の都市である。インドネシアにおける政治、経済、金融、貿易、サービスの中心であり、ジャカルター極集中の状態にあることから、経済機能やインフラ上の負荷を軽減すること、また、ジャワ島内外の経済格差を是正することを主な目的として、2024 年中にジャカルタからカリマンタン島の東部へ首都移転が計画されている。

インドネシアは、第二次世界大戦後にオランダから独立を果たした後、スカルノ政権（1945～1967 年）、スハルト政権（1968～1998 年）が長期にわたって続いたが、それ以降は、2004 年に大統領直接選挙制度が導入されるなど、民主主義が定着している状況である。2014 年 7 月の大統領選挙では、ジョコ・ウィドド氏が当選し、2019 年 4 月に実施された大統領選挙でも再選され、現在は同氏が 2 期目を務めている。また、国会においては、同氏が所属する闘争民主党を中心とする与党連合が多数派を占めており、現在は安定的な政権運営が行われている。ジョコ政権では、人材育成やインフラ開発、経済規制緩和を優先事項とし、インドネシア建国 100 年を迎える 2045

---

<sup>58</sup> ASEAN の事務局も置かれている。



年に先進国入りという目標を掲げている。

経済に関しては、インドネシアは ASEAN 最大の経済規模を有しており、政治社会情勢及び金融の安定化、個人消費の拡大を背景として、直近 10 年間の GDP 成長率は、5～6%と高い水準で推移している<sup>59</sup>。

なお、インドネシアの地方行政制度等については、当協会発行の『インドネシアの地方行政』（堀文彦、2009）をご参照いただきたい<sup>60</sup>。

【図表 33】インドネシアの基本情報

人口（2019年）※1	2億7,063万人
面積※2	約192万km <sup>2</sup> （日本の約5倍）
政体※2	大統領制、共和制
主要民族※2	大半がマレー系（ジャワ、スンダなど300種族）
主な宗教※2	イスラム教（87.21%）、キリスト教（9.87%）、ヒンドゥー教（1.69%）、仏教（0.72%）など
名目GDP（1人当たり） （2019年）※3	1兆1,202億USドル（4,197USドル） （参考：日本の1人当たりGDP40,846USドル）
通貨	Rupiah（ルピア） * 1USドル=14,228ルピア （インドネシア中央銀行レート、2020年11月20日）

出典：※1 World Population Prospects 2019

※2 日本国外務省

※3 IMF 推計値

【図表 34】インドネシアの国旗



【図表 35】インドネシアの地図



出典：図表 34、35 とも日本国外務省

<sup>59</sup> 直近の GDP 成長率は 2018 年が約 5.0%、2019 年が約 5.2%となっている。

<sup>60</sup> 一般財団法人自治体国際化協会ウェブサイト

<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j29.pdf>

## (2) 海外への労働者の派遣

### ア これまでの経緯

インドネシアにおいては、国内における労働力の余剰等を背景に、スハルト政権下の第三次国家開発計画（1979年～1984年）の時期から、海外への労働者の派遣に力を入れ始め、1979年から1984年の5年間で約10万人だった派遣者数は、それ以降急激に増加し、1999年から2004年の5年間では約230万人となった<sup>61</sup>。

海外で就労する労働者は女性の割合が高く、教育水準の低さゆえに、家事労働者として個人宅に住み込んで働くケースが多かったが、英語力や学力の低さから、他国の家事労働者と比べて、相対的に待遇が悪く、低賃金や給与不払い、虐待などの問題が見られるようになっていった。

そのような中、21世紀に入り、海外労働者保護のための法整備が徐々に進められていった。2004年10月には、インドネシア人労働者の海外への派遣を適正に実施し、海外労働者を保護することなどを目的とした海外労働者保護法が成立し、海外労働者の派遣・帰国に関する手続が具体的に規定された。2007年には、上記法律に基づき、海外労働者派遣・保護庁（BNP2TKI : Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia）が設立され、同庁が労働者の派遣や保護を担うこととなった。

政府は派遣制度の改革により、労働者保護を強化するとともに、これまで派遣の中心であった家事労働などの単純労働から、看護師や介護士、エンジニアなどの専門的な職種への転換を図っている。また、送出先についても、これまで主流であった東アジアや中東への派遣を見直し、欧米やアフリカなどの新規受入国の開拓を行った。

2009年以降はマレーシアやサウジアラビアなど家事労働者への虐待などが絶えない受入諸国に対して派遣の凍結を実施していった。さらに、2012年には、家事労働者が他の労働者と同様の待遇を保障するよう受入国に働きかけ、2017年まで家事労働者の派遣を停止するとともに、より専門性の高い労働者の派遣を拡大することを目的とした「家事労働者ロードマップ2017」を公表した。

上述のとおり、これまでにインドネシア政府は海外労働者の保護を推進する取組を進めてきているものの、その一方で、インドネシア政府内での汚職や民間あっせん事業者との癒着が未だに蔓延しているとも言われており、家事労働者が公的な手続をせずに海外へ渡航するケースも見られ、送出しが一時中断された中東諸国にも未だに多くのインドネシア人家事労働者が流出している状況にある<sup>62</sup>。

---

<sup>61</sup> 平野恵子（2013）「湾岸諸国におけるインドネシア家事労働者「問題」とネットワークの可能性」白山人類学、p95

<sup>62</sup> 十大学合同セミナー開発セクション（2016）「「平等」な社会へ～外国人家事労働者の実態から～」p15

## イ 所管庁と派遣の状況

インドネシアにおける海外労働者の派遣については、上述の海外労働者派遣・保護庁が所管しており、インドネシア人の海外労働の普及促進や派遣、保護、監視を行っている。また、州レベルの地方事務所や出張所も設置されており、海外労働者の登録や派遣、保護などの業務に係る権限が与えられている。

海外で就労しているインドネシア人は約 600 万人と推定されている<sup>63</sup>。同庁の統計によると、2018 年における主な就労先は、マレーシア、香港、台湾となっている。職種別では、家事労働者や介護士、農園労働者などが多くを占めている<sup>64</sup>。

なお、2019 年 12 月時点で日本に在留するインドネシア人の数は 66,860 人となっており、そのうち 35,404 人が実習生である。また、日・インドネシア EPA (2008 年 7 月 1 日発行) に基づく看護師・介護福祉士候補者は 1,573 人、特定技能は 189 人となっている。

現在、インドネシアでは、総人口に占める生産年齢人口の割合が上昇し続ける人口ボーナス期を迎えており、これは今後もしばらく続くと見られている。しかしながら、経済成長が続き、雇用機会が拡大しているにもかかわらず、労働者を吸収しきれない国内労働市場の構造的な問題を抱えている。中でも、若年層の高い失業率が大きな課題となっており、2018 年における年齢グループ別の失業率は、15～19 歳が 26.67%、20～24 歳が 16.73%、25～29 歳が 6.99%と高い水準となっている<sup>65</sup>。

また、2019 年におけるインドネシアの一人当たりの国民総所得は 4,050US ドルであり<sup>66</sup>、その額は年々伸びているものの、低所得層は依然として多く存在する。こうした層はより良い職を求めて海外で出稼ぎを行う動機を持つこととなる。

このように、余剰となっている豊富な労働力に加えて、低所得層の存在はインドネシアの人材派遣国としての可能性を高めており、今後も人材派遣が続くことが見込まれる。

### (3) インドネシアと技能実習制度

#### ア これまでの日本・インドネシア政府間の取組について

技能実習制度に関するインドネシア政府の窓口は労働省訓練・生産性開発総局であり、同局は日本側の窓口である JITCO との間で、同制度の健全な発展を目指すことを確認する R/D (討議議事録) を 1992 年に締結した。

また、上述のとおり、日本では 2017 年 11 月に技能実習法が施行され、日本国政

<sup>63</sup> 日本アセアンセンターウェブサイト

<https://www.asean.or.jp/ja/wp-content/uploads/sites/2/Bahan-Paparan-BNP2TKI-Osaka-11-Maret-2019.pdf>

<sup>64</sup> BNP2TKI ウェブサイト [http://portal.bnp2tki.go.id/uploads/data/data\\_12-03-2019\\_094615\\_Laporan\\_Pengolahan\\_Data\\_BNP2TKI\\_2018.pdf](http://portal.bnp2tki.go.id/uploads/data/data_12-03-2019_094615_Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_2018.pdf)

<sup>65</sup> JETRO ウェブサイト

<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0303/469402dd3b3a27ca.html>

<sup>66</sup> JETRO ウェブサイト

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/07/c264c2bdfb2cb36d.html>



府と送出国政府との間で二国間取決め（協力覚書）を順次作成することとされ、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、適正な送出機関のみを認定する仕組みを構築することとなった。インドネシアとの間では、2019年6月に本取決めが締結されている<sup>67</sup>。これにより、2020年5月以降はインドネシア政府から認定された送出機関以外からの実習生の受入れは認められなくなっている。

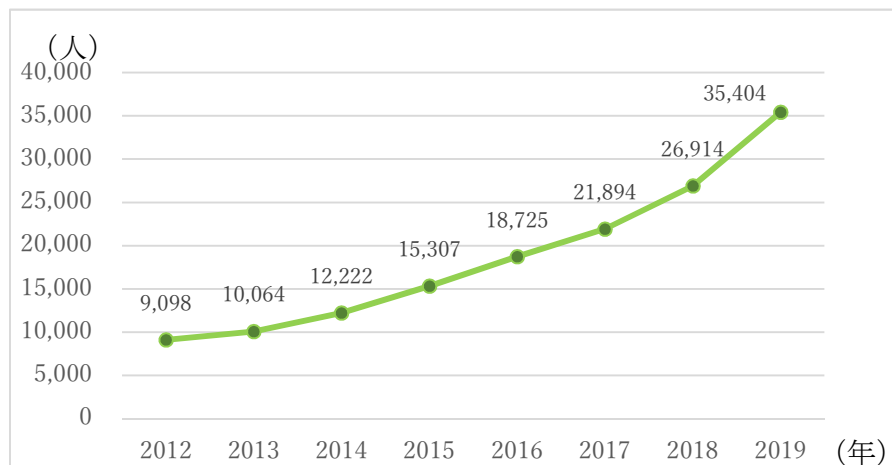
また、JITCOと同局との間で、技能実習制度の実施・運営に係る懸念事項や課題について定期的に協議が行なわれている<sup>68</sup>。

#### イ 送出機関と送出しの状況

2020年11月現在、インドネシア政府により認定されている送出機関数は237あり<sup>69</sup>、ジャカルタを中心にジャワ島西部及び中部の都市部に送出機関が集中している。また、任意の送出機関で構成される組織（AP2LN：Asosiasi Penyelenggara Pemagangan Luar Negeri）も存在し、約半数近くの送出機関が参画しており、送出制度の改善に向けた政府への陳情なども行っている<sup>70</sup>。

インドネシアから送出される実習生の数は、図表36のとおり、年々増加し、2019年12月時点での送出人数は35,404人となっている。送出人数としては、ベトナム（218,727人）、中国（82,370人）、フィリピン（35,874人）に次ぐ、第4位となっている。

【図表36】インドネシアからの実習生在留人数



出典：法務省在留外国人統計<sup>71</sup>を基に作成

<sup>67</sup> 厚生労働省ウェブサイト

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000188516\\_00011.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000188516_00011.html)

<sup>68</sup> JITCO ウェブサイト

[https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/consultation/#section\\_indonesia](https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/consultation/#section_indonesia)

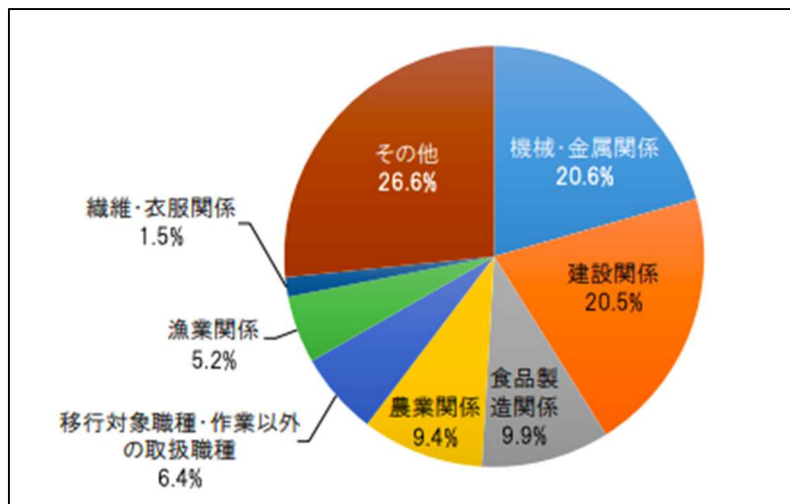
<sup>69</sup> 外国人技能実習機構ウェブサイト [https://www.otit.go.jp/soushutsu\\_kikan\\_list/](https://www.otit.go.jp/soushutsu_kikan_list/)

<sup>70</sup> AP2LN ウェブサイト <https://ap2ln.org/>

<sup>71</sup> 法務省在留外国人統計法務省在留外国人統計 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20190&month=24101212&tclass1=000001060399>

2019年におけるインドネシア実習生の都道府県別の技能実習計画認定件数の上位は愛知県（9.2%）、茨城県（7.8%）、静岡県（6.0%）、埼玉県（5.1%）、神奈川県（4.8%）となっている。また、職種別では、機械金属関係（20.6%）、建設関係（20.5%）、食品製造関係（9.9%）、農業関係（9.4%）の順となっており、他の送出国と比較すると漁業（5.2%）の割合が高いのも特徴である。

【図表 37】 インドネシア実習生の職種別の計画認定件数



出典：令和元年度外国人技能実習機構業務統計<sup>72</sup>から抜粋

上述のとおり、インドネシア政府は海外への労働者の派遣に関して、これまで主流であった家事労働などの単純労働から、より高度で専門的な職種へのシフトを推進している。そのような中で、実習を通して技能を取得し、専門性の高い人材を育成することができる本制度をインドネシアは有望視している<sup>73</sup>。

また、インドネシアは、産業の高度化や労働生産性の向上の実現を目指し、人材育成を優先事項に位置付けており、政府が公的送出機関となって実習生を直接選抜し、入国前に政府関係職業訓練校で講習を行った上で実習生を送出すなど、国として技能実習制度を積極的に活用している。具体的な例として、インドネシア農業省は毎年約 45 人の農家を日本に送出して、生産技術などの習得を後押ししている<sup>74</sup>。

このように、インドネシア政府が掲げる人材育成の推進にあたって、技能実習は有益な制度であることから、今後も政府の後押しを受けながら、実習生の送出しが増えることが見込まれる。

<sup>72</sup> 外国人技能実習機構業務統計 <https://www.otit.go.jp/files/user/docs/200930-2.pdf>

<sup>73</sup> 木元茜・東弘子・藤倉哲郎（2018）「『日本語教師』になる元技能実習生の現状」愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）第 50 号、p113-114

<sup>74</sup> JICA ウェブサイト [https://www.jica.go.jp/information/seminar/2019/ku57pq00002lvq1z-att/20200116\\_01\\_03.pdf](https://www.jica.go.jp/information/seminar/2019/ku57pq00002lvq1z-att/20200116_01_03.pdf)

## 2 送出機関の取組

### (1) 日本技能実習生支援センター及び日本技能センター

#### ア 取組内容

日本技能実習支援センター(以下「支援センター」という。)はバンドン市<sup>75</sup>に2014年に設立された送出機関であり、同年にインドネシア政府から送出機関として認定を受け、介護以外の職種(以下、一般職)の実習生を送出している。

支援センターのグループ法人である日本技能センター(以下「技能センター」という。)についても、バンドン市に2014年に設立された送出機関であり、介護職の実習生の送出しを行っている。

また、東京に日本オフィスを構えており、日本人職員2人が実習生のケアや企業等への営業を行っている<sup>76</sup>。

以降、支援センター及び技能センター(以下「両センター」という。)の取組について記載する。

#### (ア) 送出し

両センターは12の監理団体と契約を結んでおり、日本各地に実習生を送出している。これまで、一般職は360人、介護職は48人の送出しの実績がある(2020年7月時点)。様々な職種に対応しているが、一般職の中では、建築の件数が多くなっている。

一般職については、契約している監理団体から送出しの依頼を受ける場合が多い。また、日本オフィスが企業等に対して営業を行っているため、新規の企業等から送出しの依頼があった場合は、契約先の監理団体を通して、実習生を送出している。介護職については、介護施設からの送出しの依頼が多い。

なお、これまでに送出した実習生の評判が広がって、新規の依頼につながるケースが多くなっている。

---

<sup>75</sup> ジャワ島西部にある、ジャカルタ、スラバヤに次ぐインドネシア第3の都市。1955年には、アジア・アフリカの29か国が集まり、第1回アジア・アフリカ会議が開催された都市として有名。

<sup>76</sup> 日本技能実習生支援センターウェブサイト <http://jtitsc.org/>



日本に入国し、空港で説明を受ける実習生

#### (イ) 教育方針

2020年7月現在の両センターに在籍する候補者数は125人で、技能実習を希望している候補者が9割、介護インターンシップ（以下、インターン）を希望する学生が1割である。一般職の場合は高卒や社会人経験者が多く、介護職の場合は看護大卒が多い。

全寮制となっており、候補者等には規則正しい生活を送らせている。また、日本語教育については、一般職と介護職で教育内容が異なっており、一般職は、会話の学習を中心に行っているが、介護職は、日本語能力試験のN4の取得が技能実習の送出しの要件となるため、試験対策を優先させている。

両センターでは、1日7時間、3～4か月かけて500時間以上の日本語教育を行っているが、500時間は最低ラインであり、中には800～1,000時間勉強する者もいる。なお、日常生活で使用頻度の高い260の漢字を中心に教えている。

他の送出国では、日本への入国前の講習の基準となる160時間の教育が修了したら、それ以上の教育を行わない場合が多いが、両センターでは、500時間を超えても追加料金を実習生から徴収せずに教育を行っている。十分な教育をしないまま送出すと、実習実施者が苦勞することから、入国前に万全の教育を行っている。

両センターには日本人2人、インドネシア人6人の教員がいるが、基本的には、日本人教員は一般職の候補者に、インドネシア人教員は介護職の候補者等に日本語を教えている。日本人教員がいるため、日本での生活や仕事のルールなどの教育をしっかり行うことができる。

日本語教育や日本文化教育のほかにも、各職種の実務面での教育も実習実施者の要望に応じて行っている。例えば、実習実施者から実習で使用する機械の写真等を事前に送ってもらい、その使用方法を習得させてから送出すようにしている。介護職については、看護大学在学中に病院や介護施設において、食事補助や汚物処理、シーツ交換などの実習を行っている。



実習生の集団面接会の様子

#### (ウ) 看護大学との連携

技能センターは、インドネシアにあるブディフル国際教育ネットワーク協会に加盟する看護大学 128 校と提携している。同協会の会長と長年にわたって信頼関係を築き、介護職の技能実習を希望する学生を技能センターで受入れ、日本の介護施設に送出している。

大学側から日本語教育の依頼も来ており、技能センターから教員を大学に派遣し、看護大学に在学している間に日本語を指導している。

また、介護職の実習生のほかに、日本の介護施設へのインターン生の送出しも行っており、介護施設から送出しの依頼があれば、看護大学に情報を提供して募集を行っている。

外国人である実習生を受入れることについて、不安や抵抗感を持っている介護施設も多く、まずは、実際にインドネシア人をインターン生として短期間受入れることで、そうした不安等が払拭され、実習生の受入れにつなげることができることもあり、インターンのニーズが高まっている。これまでのインターン生の送出しの実績は 21 人であるが、2021 年は 100 人以上を送出す見込みとなっている。

インターン期間は 3 か月、半年、1 年の区分があり、その期間中は給与が支払われる。介護施設としては、その期間中にインターン生の働きぶりを確認できるため、期間後に実習生として同じ介護施設で受入れるケースも多く見られる。

#### イ 今後の展望

実習生の受入れを希望する介護施設は近年増えており、今後も伸びていくことが見込まれる。技能センターの場合は、実習生を島根県や岡山県の介護施設に送出した際に新聞の取材があり、それ以降、問い合わせが増えている。



## (2) ムリア・メイソウ・インドネシア

### ア 取組内容

ムリア・メイソウ・インドネシア<sup>77</sup>（以下、メイソウ社）はバンドン市に2006年に設立された送出機関で、同年にインドネシア政府から送出機関として認定を受けている。また、愛知県豊田市にある日本オフィスには7人の職員がおり、インドネシア人職員が実習生の各種サポートを行い、日本人職員は技能実習から特定技能への移行のサポートや新規開拓等を行っている。



候補者の全体写真

### (ア) 送出し

日本各地の16の監理団体と契約を結んでおり<sup>78</sup>、愛知県を中心に<sup>79</sup>、日本各地に実習生を送出している。これまでに約1,170人（2020年9月現在）の送出しの実績があり、2019年の実績は221人となっている。様々な職種に対応しているが、中でも金属プレスやプラスチック成形、介護といった職種の件数が多くなっている。

### (イ) 候補生の選考

メイソウ社は、企業等から実習生の受入れの要望を受けると、提携している日本語学校を通して候補者の募集を行っている。候補者の選考にあたっては、技能実習の経験があるローカルスタッフが実施し、一次選考では学力や体力、人間性を確認、二次選考では健康診断結果の確認等を行い、選抜している。一次選考の合格率は約50%、二次選考の合格率は約80%となっており、二次選考合格者は、企業等との面接を行い、それに合格すれば、メイソウ社に入校する流れとなる。

<sup>77</sup> メイソウ社ウェブサイト <https://www.meisou.net/>

<sup>78</sup> そのうち、約半分が愛知県内の監理団体である。

<sup>79</sup> 愛知県内の企業への送出しが全体の6割を占める。

#### (ウ) 教育方針等

在籍する候補者数は88人（2020年9月現在）で、高卒や社会人経験者、職業訓練校の出身者が多い。20～25歳の年齢層が多く、男女比率はおよそ1：1となっている。

候補者は、メイソウ社に入校する前に、ほかの学校で3、4か月ほど日本語を学習しており、入校後、3年間の実習を予定している候補者は3か月、1年間の実習を予定している候補者は2か月半にわたり、日本語教育を中心に1日8時間の学習を行っている。日本語能力試験のN4レベルの日本語を身につけられるようにしており、会話だけでなく、読解や文法など、全般的に日本語教育を行っている。また、月に2回は日本文化の学習も行っている。

また、以前は日本人の教員も在籍していたが、N4レベルの日本語であれば、インドネシア語も交えて日本語を教える方が効率的であるとの考えのもとで、現在はインドネシア人の教員のみで教育しており、その人数は約10人となっている。バンドンには日本語学科で有名な大学が2校<sup>80</sup>あるため、質の高い日本語教員の採用が可能であるとのこと。



日本語学習の様子

#### (エ) 実習後のフォローアップ

実習生のうち、実習期間終了後に帰国を希望する人と、日本に引き続き滞在を希望する人の比率は4：6となっている。メイソウ社では帰国後の就職先のあっせんはしていないものの、実習生から要望があれば、現地の日系企業を紹介している。日本で実習期間中に勉強を続け、日本語能力試験のN3以上に合格して帰国すれば、現地の日系企業で雇用される可能性が高く、実習で携わった製造業関係に就職する人が多くなっている。

<sup>80</sup> パジャジャラン大学ウェブサイト <http://www.unpad.ac.id/en>

インドネシア教育大学ウェブサイト <https://www.upi.edu/en>

## イ 課題

送出前に十分な教育を行っているものの、実習生の中には、男女関係のトラブルやルールを守らずに勝手に外出するなどの問題を起こし、実習実施者から苦情を受けることもある。また、送出した実習生全体のうち2%が失踪するなど、より一層の教育が重要であると感じている。

また、技能実習2号への移行対象外の職種・作業<sup>81</sup>については、1年の実習期間となるが、その場合、源泉所得税として20.42%が課税される。企業からのニーズは高い職種ではあるが、課税されることで実習生の給与の手取りが減ってしまうため、積極的に送出しができない状況である。

## ウ その他

愛知県豊田市とバンドン市の間で2019年6月にスマートシティの計画に向けた連携に関する覚書が締結されている<sup>82</sup>。覚書の中では、社会福祉の分野でも連携を進めることとなっており、同年11月には、バンドン市から、豊田市の介護サービス事業者に2人の実習生が送出されている<sup>83</sup>。

メイソウ社の日本オフィスは、特定技能の登録支援機関に認定されている。優秀な実習生については、技能実習が終了する前に、実習実施者から特定技能への切り替えの要望を受けるケースがあり、日本オフィスでは技能実習から特定技能への移行のサポートを行っている。メイソウ社が送出した実習生のうち、これまでに特定技能に移行した者は約10人である。

---

<sup>81</sup> 技能実習2号への移行対象外の職種・作業については、以下の厚生労働省ウェブサイトの「審査基準」を参照。

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/jinzaikaihatsu/global\\_co\\_operation/002.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_co_operation/002.html)

<sup>82</sup> 豊田市ウェブサイト <https://www.city.toyota.aichi.jp/topics/1031608/1032066.html>

<sup>83</sup> 豊田市ウェブサイト <https://www.city.toyota.aichi.jp/pressrelease/1034900/1035127.html>



### 第3節 ミャンマー

技能実習において、既に多くの人材を送出しているベトナム、インドネシア等と比べると、現時点でミャンマーはASEANの中で後発組に属すると言える。

しかしながら、2011年以降の政治改革や経済改革により、「アジア最後のフロンティア」として世界中の注目を集めるミャンマーは、平均年齢が若く、親日国で、また優秀な人材も多いと言われる等、技能実習においても今後大きな成長が期待されている。

そこで、本節では、ミャンマーの概況や送出しに係る制度等に触れつつ、送出国の取組について理解を深めるため、2020年2月に実施した現地調査で訪問した3社（J-SAT、ミャンマー・ユニティ、カケハシ・ミャンマー）の状況についても紹介する。

#### 1 概況等

##### (1) 基本情報

ミャンマー連邦共和国（Republic of the Union of Myanmar）<sup>84</sup>は、東南アジアの西部に位置し、人口約5,000万人を抱える仏教国である。バングラデシュ、インド、中国、ラオス、タイと国境を接し、インドとの国境は1,338km、中国との国境は2,204km、タイとの国境は2,107kmに及んでいる。国土は東西に936km、南北に2,051kmにわたり、面積は約68万km<sup>2</sup>と日本の約1.8倍にのぼる。広い国土に豊富な天然資源を有し、天然ガスや鉱物の採掘が可能で、肥沃な大地では農業が盛んに行われている。

民族構成ではビルマ族が約70%を占めると言われ、政府によると、ミャンマー国内には135民族が居住しているとされており、主要な民族としては、ビルマ族のほか、カチン族、カヤー族、カレン族、チン族、モン族、ラカイン族、シャン族などが挙げられる<sup>85</sup>。

首都は2006年に遷都され、ヤンゴンの北約320km、国土のほぼ中心に位置するネーピードーとなっているが、経済的な中心地はかつての首都ヤンゴンである。

ミャンマーは19世紀に英国領となり、1948年には独立を果たしたが、1962年に国軍のクーデターによって社会主義政権が成立し、閉鎖的な政策のため経済が長く停滞した。その後、1988年に全国的な民主化要求デモによって社会主義政権が崩壊したが、国軍がデモを鎮圧して政権を掌握し、長く軍事政権が続いた。2011年には民政移管が行われ、さらに2015年11月の総選挙で、アウンサンスーチー氏（以下「スーチー氏」という。）率いる国民民主連盟（National League for Democracy。以下「NLD」という。）が大勝し、翌2016年3月には、スーチー氏を国家最高顧問とする新政権が発足した。

2020年11月の総選挙でもNLDが勝利し、引き続き政権を担うことになったが、2021年2月1日、突如として国軍がスーチー氏らを拘束し、政権掌握を宣言したとこ

<sup>84</sup> ミャンマーの国名の変遷は、1948年～1974年ビルマ連邦、1974年～1988年ビルマ連邦社会主義共和国、1988年～2011年ミャンマー連邦、2011年～ミャンマー連邦共和国。

<sup>85</sup> 加藤昌彦（2016）「ミャンマーの諸民族と諸言語」ICD NEWS 69、p9

ろ、今後、国内情勢の不安定化が懸念される。

なお、ミャンマーの地方行政制度等については、当協会発行の『Clair Report No.403 ミャンマーの地方行政』（吉本けい、2014）<sup>86</sup>をご参照いただきたい。

【図表 38】 ミャンマーの基本情報

人口（2019年）※1	5,405万人
面積※2	約68万km <sup>2</sup> （日本の約1.8倍）
政体※2	大統領制、共和制
主要民族※2	ビルマ族（約70%）その他少数民族
主な宗教※2	仏教（87.3%）、キリスト教（6.2%）、イスラム教（4.9%）、ヒンドゥー教（0.5%）など
名目GDP（1人当たり） （2019年）※3	660億USドル（1,245USドル） （参考：日本の1人当たりGDP40,846USドル）
通貨	Kyat（チャット） *USドル=1,397.9チャット （ミャンマー中央銀行レート）（2020年6月）

出典：※1 World Population Prospects 2019

※2 日本国外務省

※3 IMF 推計値

【図表 39】 ミャンマーの国旗



【図表 40】 ミャンマーの地図



出典：図表 39、40 とも日本国外務省

## （2）海外への人材派遣の変遷

上記（1）にてミャンマーの歴史の概略に触れたが、ミャンマーから海外への人材派遣という観点から見た場合、ターニングポイントは社会主義政権崩壊・軍事政権成立にあると言える。

<sup>86</sup> 一般財団法人自治体国際化協会ウェブサイト  
<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/403.pdf>

ミャンマーでは、1980年代まで労働を目的に海外渡航する者（以下「海外労働者」という。）はほとんど見られなかった。その主な理由は、1962年から1988年まで続いた社会主義政権が、国境貿易の非合法化、外国投資の禁止等といった「鎖国」とも評される閉鎖的な対外政策を実施していたことにあり、出入国も厳しく規制されていた<sup>87</sup>。なお、当時外貨を稼ぐことができたのは、大型船の乗組員として働く人だけだったという<sup>88</sup>。

1988年にクーデターで国政を掌握した軍事政権は、社会主義政策を放棄するとともに、外国投資の解禁といった経済開放政策を推進したが、非現実的な為替レートの設定や硬直的な経済構造等が発展の障害となり、深刻な外貨不足に直面したことから、自国民の労働力の輸出を開始することとし、従来の厳しいパスポート・コントロールを緩和して、次々と自国民を海外労働者として派遣するようになった<sup>89</sup>。

こうしたなか、1999年には、「海外雇用法」（Law Relating to Overseas Employment）が制定され、海外労働者に係る法的枠組みが整備された。なお、海外雇用法制定により、それ以前の1947年輸出入管理（暫定）法等に基づき派遣サービス業者に発行されていた登録証は失効することとなった<sup>90</sup>。

海外雇用法では、海外での就労をあっせんするエージェントは労働・入国管理・人口省（Ministry of Labour, Immigration and Population）の許可を受け、ライセンスを取得する必要があるが<sup>91</sup>、実習生の送出しを行う場合も同様となっている。

### （3）ミャンマーと技能実習制度

日本とミャンマーの技能実習制度に係る連携は、アジア通貨危機の翌年に当たる1998年にミャンマー政府とJITCOの間で締結されたR/D（討議議事録）<sup>92</sup>に遡ることができる。

その後、2006年から2012年までの間、実習生の送出しは停滞していたが<sup>93</sup>、新R/Dが締結された2013年<sup>94</sup>以降は、図表41のとおり増加傾向に転じている。

---

<sup>87</sup> 佐久間平喜（1993）『ビルマ（ミャンマー）現代政治史増補版』第三世界研究シリーズ、勁草書房、p180-201

<sup>88</sup> ナンマイケーカーイン（2016）「ミャンマーの労働者派遣システムータイとマレーシアへの派遣を事例にー」アジ研ワールド・トレンド 245、p39-42

<sup>89</sup> 工藤年博編（2008）『ミャンマー経済の実像ーなぜ軍政は生き残れたのかー』アジ研選書 12 アジア経済研究所、p31

<sup>90</sup> 工藤年博編（2012）『ミャンマー政治の実像：軍政23年の功罪と新政権のゆくえ』アジ研選書 29 アジア経済研究所、p303

<sup>91</sup> 海外雇用法第13、14条

<sup>92</sup> JITCO「ミャンマー：送出し国事情」

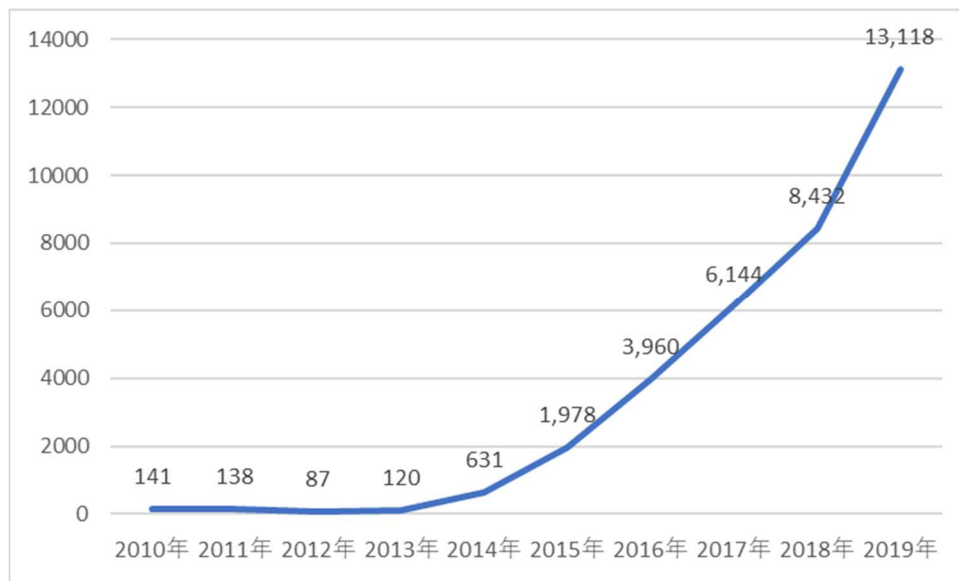
<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/send/myanmar/index.html>

<sup>93</sup> 厚生労働省「2019年海外情勢報告」第5章第3章（1）、p5

<sup>94</sup> JITCO「ミャンマー政府窓口との新R/D締結について」

<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/consultation/3618/>

【図表 41】 ミャンマーからの実習生在留人数



出典：法務省在留外国人統計を基に作成

こうしたなか、上述のとおり 2017 年 11 月に技能実習法が施行され、新制度においては、日本国政府と送出国政府との間で二国間取決め（協力覚書）を順次作成することとされ、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、適正な送出機関のみを認定する仕組みを構築することとなった。

ミャンマーとの間では、2018 年 4 月 19 日、「日本国法務省・外務省・厚生労働省とミャンマー労働・入国管理・人口省との間の技能実習に関する協力覚書（MOC）」を作成し<sup>95</sup>、2018 年 9 月に、二国間取決めに基づく認定送出機関が公表され、2018 年 11 月 1 日以降は認定送出機関以外からの実習生の受入れは認められなくなっている<sup>96</sup>。なお、2020 年 8 月 17 日現在の認定送出機関数は 279 となっている<sup>97</sup>。

#### （4）送出拡大が見込まれる理由

本節の冒頭でも述べたとおり、実習生の送出しにおいて、ミャンマーは、現在送出人数トップであるベトナムの次に来る国の一つとして、注目をされているところ、送出拡大が見込まれる主な理由を紹介する。

##### ア 人口構成と国内雇用の事情

最初に、ミャンマーでは若年層人口が豊富にもかかわらず、国内に十分な雇用の

<sup>95</sup> 厚生労働省「ミャンマーとの協力覚書」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000205716.html>

<sup>96</sup> 厚生労働省「ミャンマーとの協力覚書」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000205716.html>

<sup>97</sup> 外国人技能実習機構「外国政府認定送出機関一覧」

[https://www.otit.go.jp/soushutsu\\_kikan\\_list/](https://www.otit.go.jp/soushutsu_kikan_list/)

受け皿がない点が挙げられる。

ASEANの中でも、ミャンマーの平均年齢は29歳と若く、これは人口5,000万人以上の国で見た場合、図表42のとおりフィリピンに次ぐ第2位となり<sup>98</sup>、2019年時点で、19～28歳までの人口が約900万人ともされ<sup>99</sup>、豊富な若い労働力が存在している。

なお、人口ボーナスの面から見た場合でも、図表42のとおり、ミャンマーの終了年は2053年と推計され、これも人口5,000万人以上のASEAN諸国では、フィリピンに次ぐ2位となっており、当分の間は一定の生産年齢人口（15歳以上65歳未満）の確保が期待できる。

【図表42】ASEANのうち人口5,000万人以上の国の平均年齢等

国名	平均年齢 ※1	人口 ※1	人口ボーナス* 終了年 ※2	一人当たり名目 GDP (USドル) ※3
フィリピン	25.7	1億811万人	2062年	3,294
ミャンマー	29.0	5,405万人	2053年	1,245
インドネシア	29.7	2億7,026万人	2044年	3,927
ベトナム	32.5	9,620万人	2041年	2,715
タイ	40.1	6,962万人	2031年	7,792
(参考) 日本	48.9	1億2,373万人	2005年	40,915

\*生産年齢人口が従属人口（15歳未満及び65歳以上）の2倍以上いる期間

出典：※1 「2019 Revision of World Population Prospects (2019年推計)」

※2 椎野幸平 (2015) 「人口ボーナス期でみる有望市場は」 ジェトロセンサー 2015年3月号

※3 IMF 「World Economic Outlook Databases 2020 (2019年分数値)」

他方、図表43のとおり、ミャンマーは1990年代末から急速な経済発展を始め、さらに2011年の民政移管後は経済制裁の緩和が段階的に進んだこと等から、経済は堅調に推移し、2015年には第二次産業が第一次産業を逆転する等、工業化への道を着実に歩んでいる<sup>100</sup>。一方で、まさに発展途上の段階にあるところ、豊富な労働人口に対し、国内で十分な雇用の受け皿が用意されているとは言い難い状況となっている。

例えば、労働・入国管理・人口省の発表によると2018年第1～3四半期の国内

<sup>98</sup> 人口5,000万人未満の国を含めた場合、ミャンマーはラオス（24.4歳、人口716万人）、カンボジア（25.6歳、人口1,620万人）、フィリピンに次いで第4位。

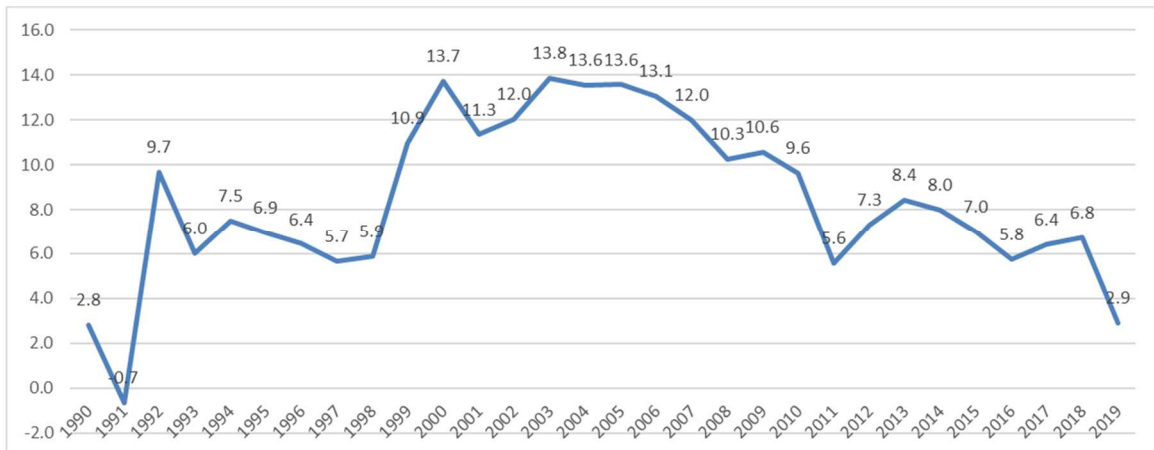
<sup>99</sup> JETRO 「地域・分析レポート：技能実習生の輩出大国となるポテンシャル秘めるミャンマー」 <https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0303/c6e61a84b0fe8510.html>

<sup>100</sup> 国際協力銀行 (2018) 『ミャンマーの投資環境』 p22-26

就職者数は16万人以上の一方で、海外就職者数は18万人以上とされており、国内で十分な雇用を提供できていない様子が窺われる<sup>101</sup>。

こうした事情から、特に若年層では、海外での就労等を通じて、高い所得を得ることを目指す者も少なからず存在している。

【図表 43】 ミャンマーの経済成長率（％）



出典：世界銀行「World Bank Open Data」<sup>102</sup>を基に作成

#### イ ミャンマー人の国民性

現地調査で関係各所を訪問した際、今後、ミャンマーが送出国として期待できる理由の一つとして、その国民性を挙げる声が多く聞かれた。

ミャンマー人は優秀な人が多く、勤勉で言われたことにコツコツと取組、協調性が高く、性格も真面目で控えめと言われている。実際にミャンマー人材を起用した企業からは、「家族のことが絶対である」、「親切で気配りができる」、「暗記力が大変優れている」、「学習することに対して前向き」などと評価されているとのことである<sup>103</sup>。

また、ミャンマー人に職業適性検査「内田クレペリン検査」を実施したところ、その行動パターンはアジアのどの国よりも日本に類似していたとのこと、現時点では作業スピードは大きく劣るが、これは一般的に先進国になるにつれて向上するため、将来的には日本人と同じような作業量に近づく可能性があるという<sup>104</sup>。

一方で、暗記重視の教育が長らく行われてきたこと等があるため<sup>105</sup>、指示を受

<sup>101</sup> 厚生労働省「2019年海外情勢報告」第5章第3章（1）、p2

<sup>102</sup> 世界銀行ウェブサイト

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MM>

<sup>103</sup> 西垣充（2018）『ミャンマー人材〔雇用・活用〕実践ガイドブック』日本実業出版社、p27-28

<sup>104</sup> 西垣充（2018）『ミャンマー人材〔雇用・活用〕実践ガイドブック』日本実業出版社、p24-27

<sup>105</sup> 根本敬（2019）『飛び立つミャンマー 根本敬・上智大学教授の「ビルマ考現学」』日本工業新聞社、p61-65、p112-p116

けながら地道に作業を行うことは得意だが、自分で考え、答えを導き出すようなクリエイティブな業務は苦手とされている<sup>106</sup>。

なお、ミャンマーでは目上・年上の人を敬う文化があることに加え、国民の約9割が敬虔な仏教徒であるところ、行いを善くし功德を積めば、より良い来世を迎えることができるという考え方が浸透しているため、厳しい仕事や人の役に立つ仕事は功德を積むことに繋がると考えていることから、介護職に向いているという声も現地では聞かれた。

#### ウ 日本語習得の早さ

現地調査では、ミャンマー人の長所の一つとして、日本での実習で不可欠となる日本語習得の早さも挙げられた。

一つ目の理由としては、多民族国家ミャンマーでは一説には111種類もの言語が存在しているとされるが<sup>107</sup>、国民の7～8割ほどが母語とする公用語・ビルマ語（ミャンマー語）<sup>108</sup>の文法が日本語と類似していることが挙げられる。例えば、両言語とも語順はSOV（主語－目的語－述語）型で、格助詞、終助詞などの使い方もほぼ同じであるという。

また、二つ目としては、上記イで触れた暗記重視の教育のため、ミャンマー人は語学習得に必要な暗記力に秀でている点である<sup>109</sup>。

なお、英語については、約半世紀に渡ってイギリスの植民地であったこともあり、ミャンマー人にとって母語の次に親しみのある言語とも言えるが、一方で、話す機会が多くないため、大半の日本人と同様に、スピーキングやリスニングが苦手な人が多い。そのため、隣国のインド等とは異なり、欧米志向の人材はそう多くなく、日本にとっては有利とも言える<sup>110</sup>。

#### (5) スマート・カード

最後に、「海外労働者証明カード（Overseas Worker Identification Card）」（以下「スマート・カード」という。）という、実習生の送出しにも関わるミャンマー独自の制度があるため、その概要を紹介したい。

ミャンマーでは、海外労働者は海外雇用法<sup>111</sup>に基づき、労働・入国管理・人口省が発行するスマート・カードの取得が義務付けられている。言うまでもなく、技能実習制度は労働を目的としたものではないが、実習生が日本に渡航する際にも、スマー

<sup>106</sup> 西垣充（2018）『ミャンマー人材〔雇用・活用〕実践ガイドブック』日本実業出版社、p50-51

<sup>107</sup> 田村克己、松田正彦編（2013）『ミャンマーを知るための60章』明石書店、p180

<sup>108</sup> 加藤昌彦（2009）「ビルマ語の特徴について」生産と技術 第61巻 第1号、p102

<sup>109</sup> 西垣充（2018）『ミャンマー人材〔雇用・活用〕実践ガイドブック』日本実業出版社、p49

<sup>110</sup> 西垣充（2018）『ミャンマー人材〔雇用・活用〕実践ガイドブック』日本実業出版社、p46-47

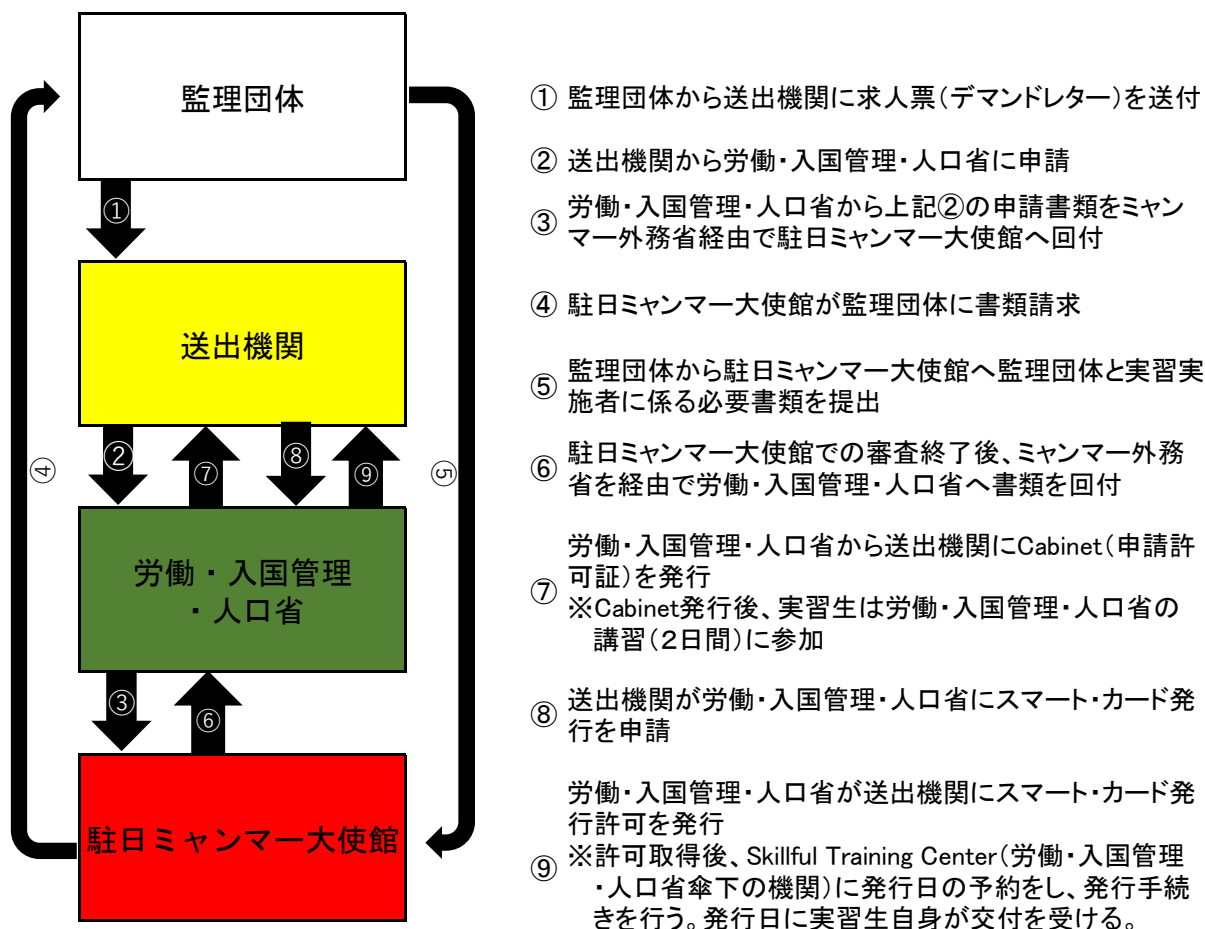
<sup>111</sup> 海外雇用法第12条



ト・カードの取得が求められる。手続の流れは図表 44 を参照。

なお、労働目的のためにミャンマーから出国する際には、通常の出国審査とは別にスマート・カードの所持確認が行われる。

【図表 44】スマート・カードの取得の流れ（実習生の場合）



出典：一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所作成

【図表 45】スマート・カードの見本



出典：J-SAT Co.,Ltd.提供



## 2 送出機関の取組

### (1) J-SAT CO.,Ltd.

#### ア 取組内容

J-SAT CO.,Ltd. (以下「J-SAT」という。)は、西垣充代表が1998年にヤンゴンで創業したミャンマーに特化した日系企業。当初は、旅行業を中心とした「サネイトラベル」という企業として始まり、以来一貫してミャンマーに根を張り、進出支援や視覚障害者自立支援、人材派遣など、さまざまな分野に活動を拡大するとともに、複数の関連企業でグループを形成し、幅広く事業を展開している<sup>112</sup>。

また、J-SATは、大阪府ビジネスサポートデスクや福岡市アジアビジネスセンターアドバイザーを務めているほか、西垣充代表が日本各地で地場企業等を対象としたミャンマー進出に係る講演を行う等、自治体との連携にも積極的である<sup>113</sup>。また、J-SATは当事務所とも「連携事業所」として協力関係にある。

なお、実習生の送出しは、グループ会社である Myanmar International Business Training and Internship General Service<sup>114</sup>が送出機関として担っているが、便宜上本稿では同社も含めて J-SAT と表記する。

#### (ア) 人材募集から入校後の教育

J-SATでは、ミャンマー全土から人材を募集しており、応募選考に合格した者が、J-SAT ACADEMY<sup>115</sup>に入校し、一定期間研修を終えた段階で、各自が希望する実習実施者の選考を受け、実習生として決定された後に、渡航に向けた手続を進めるとともに、来日まで研修を継続することとしている。

自治体においても近年関心が高まっている介護職を例にとると、人材募集については、J-SAT 独自で行い、第一選考を通過した者は、連携関係にある医療団体 Golden Zanecca Public Co.,Ltd.<sup>116</sup>の協力による2か月の介護クラス<sup>117</sup>に参加した後、介護の適性等を評価する第二選考を経て、合格者は日本語研修に進むことになる。

日本語研修は、6か月の基礎(N4相当)、6か月の中級(N3相当)の合計1年間行われる<sup>118</sup>。大半の者が介護クラスをスタートしてから7か月後、つまり日本語基礎の修了を目前にした時期に、実習実施者の選考を受けるとのことであった。

<sup>112</sup> J-SAT の取組については、同社ウェブサイトを参照。 <https://www.j-sat.jp/>

<sup>113</sup> このほかに、J-SAT はJETRO プラットフォームコーディネーターや中小機構国際化支援アドバイザーも務めている。

<sup>114</sup> 2012年にJ-SATのグループ会社として設立。ミャンマー政府から海外派遣の事業ライセンスを取得し、実習生のみならず、エンジニアや通訳といった高度人材の日本への派遣も行っている。 <http://www.mibti.jp/index.html>

<sup>115</sup> J-SAT が運営する日本語学校。 <http://www.mibti.jp/academy.html>

<sup>116</sup> ミャンマー医師会元会長やヤンゴンの主要病院長らが所属する大手医療団体。 <http://goldenzaneka.com/>

<sup>117</sup> 介護クラスでは、それぞれ1か月の看護座学と介護施設研修が行われる。 <http://www.mibti.jp/care.html>

<sup>118</sup> J-SAT では、高度人材、特定技能のほか、実習生も日本で能力を習得するには、基礎となる日本語が不可欠と考え、介護職と同様に全職種でN3レベルの日本語教育を実施。



介護クラスの模様

(イ) 専用クラスの設置

J-SAT の特徴の一つとして挙げられるのが、日本側の要望に応じた専用クラスの設置である。日本側から 20 人程度といった形で一定人数の受入要望があれば、特定業種や受入地域を限定するなどの専用クラスを設置し、要望に沿った形でアレンジした教育が可能とのことであった。

例えば、大手飲食店企業からの要望を受けて専用クラスを設置し、同社に特化した教育を実施したところ、訪日前に一定の知識等を身につけたことにより、日本においてスムーズな実習への移行が可能となった事例がある。

また、介護職においては、介護施設利用者等の方言が聞き取れず、実習生が苦勞する事例が散見されるので、監理団体或いは同一地域に立地する複数の施設等からの要望に応じて、専用クラスを設置し、当該地域の言葉、文化、特色を教育することによって、日本での効率的な実習が期待されるとのことであった。



定期的に行われる J-SAT ACADEMY の交流会

#### (ウ) 訪日後のフォロー

J-SAT では在学中からメンターチームが相談等のケアをしており、訪日後も、来日 2 週間後の研修期間中に 1 回、配属後は 1 週間後、3 週間後、6 週間後、半年後、1 年後、その後は毎年、仕事・生活で困っている事がないか定期的に実習生に対しアンケートを実施し、監理団体及び実習実施者に報告している。アンケート内容から実習生が問題を抱えていると判断した場合は監理団体及び実習実施者と連携して問題が大きくなる前に対応している。

また、東京支社にミャンマー語の通訳を 2 人配置し、配属日に研修内容の詳細や生活に関する通訳や指導を行うほか、問題が発生した場合は、現地に赴き対応することも多い。

なお、実習生は全職種において N3 レベルで送出しており、日本語での会話もできるため、実習実施者で解決できる事例も多数あるとのことであった。

#### イ 新型コロナウイルス感染症による影響及び対応状況（2021 年 1 月時点）

##### (ア) 学校閉鎖

世界的な新型コロナウイルス感染症の流行を受け、3 月 18 日からミャンマー政府の指導により、学校も閉鎖されることとなったため、J-SAT ACADEMY でも、地方出身者は自宅へ帰ることとし、在宅でのオンライン授業に切り替えた。

ミャンマーでは、日本の協力など<sup>119</sup>によって、4G によるインターネット環境がほぼ全国で整備されていることもあり、J-SAT ACADEMY ではオンラインを活用し、ほぼスケジュールどおり授業が行われている。

オンライン授業のため、会話の機会は若干減少しているものの、語彙力・自習能力の向上といった面では通常時よりも成果が出ているとのことで、今後はオンラインとオフラインの特徴を生かした授業を計画している。

なお、J-SAT ではコロナ禍にもかかわらず、日本企業とのオンライン面接が行われており、2020 年 5～12 月の間に 18 社 68 人が内定になるなど、海外渡航が難しくとも採用活動が続いている。また、日本には 2020 年 9 月に始まったレジデンストラックにより順次来日していたが、2021 年 1 月 13 日、日本政府は、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言発出に伴い、1 月 14 日午前 0 時（日本時間）以降、同宣言が解除されるまでの間、レジデンストラックの運用を停止し、ミャンマーからの新規査証発給を一時停止した。

##### (イ) ミャンマー人材に対する日本側の期待

コロナ禍の中でも、高度人材や実習生を含めて、引き続きミャンマー人材に対する日本側の期待は大きいとのこと。

例えば、ミャンマーへの渡航が困難な状況であるが、予定どおり面接を希望する

---

<sup>119</sup> 例えば、2015 年から JICA が有償資金協力で「通信網改善事業」を実施している。  
<https://www.jica.go.jp/oda/project/MY-P9/index.html>

実習実施者は多く、日本側、候補者、通訳を担当する J-SAT 社員の三者をオンラインで繋ぎ面接を行う事例も多い。

オンライン面接では、候補者は自宅から参加するため、その家庭環境が垣間見られるほか、自ら予定どおりに面接準備を整える必要があるなど、普段見ることができない一面も確認できるとのことであった。

#### ウ 今後の展望（2020年8月時点）

法務省在留外国人統計（2019年12月末）では、在日ベトナム人約41万人に対して、ミャンマー人はわずかに約3万人に留まっているが、一方で、2019年12月に行われた日本語能力試験では、N4、N5において、ミャンマーの応募者数・受験者数ともベトナムを抜いたほか<sup>120</sup>、経済発展と実習生数は反比例するとも言われているところ、実習生の送出国が経済成長著しいベトナムからミャンマーへシフトすると予想されている。

こうしたなか、J-SAT では今後依頼件数が大幅に増加したとしても、単に依頼された人数を送出するのではなく、実習実施者と個々のミャンマー人材の気質を見極め、日・ミャンマー双方にメリットがある送出国のモデルを構築し、世界に発信することを目指したいとのことであった。

### (2) ミャンマー・ユニティ

#### ア 取組内容

ミャンマー・ユニティ（以下「ユニティ」という）は、2013年にヤンゴンに設立された送出国機関。

元々は、日系企業進出支援のコンサルティング等を行う「3E Yangon」という企業から始まり、同社の業務の中で、日系企業から人材に関する相談が多く寄せられたことが契機となり、送出国機関であるユニティを設立することになった。

その後、2015年5月に第一号となる実習生を溶接業で輩出して以来、2021年1月5日時点で累計送出国数は1,280人に達し、2019年には年間で最も多くの人材<sup>121</sup>を送出したとして、ミャンマー政府から表彰されるに至っている。

#### (ア) 人材募集からユニティ入校

最初にユニティの特徴として挙げられるのは、人材の募集方法である。ユニティはミャンマー各地の日本語学校と提携しており、主にこれを通じて募集していることから、優秀な人材を多数確保することが可能とのことである。

これら希望者は、まずヤンゴンのユニティにて1週間のスクリーニングコース<sup>122</sup>

<sup>120</sup> 日本語能力試験「2019年第2回目（12月）実施国・地域別応募者数・受験者数」  
[https://www.jlpt.jp/statistics/pdf/2019\\_2\\_3.pdf](https://www.jlpt.jp/statistics/pdf/2019_2_3.pdf)

<sup>121</sup> 2019年におけるユニティの送出国実績は487人。  
<https://www.myanmarunity.jp/news/4957/>

<sup>122</sup> 日本語未学習者は日本語学習時間を多く設けた1か月間のコースに参加。



に参加し、日本語能力や集団生活への適合性等を基に合否を判断され、合格者は各自が希望する実習実施者の選考を受け、実習生として決定された後に、ユニティに入校することになる。

なお、希望者の多くは仕事を有しているところ、進路が未定のまま収入が途絶えることは負担が大きいため、このようなプロセスを採用しているとのことであった。

#### (イ) ユニティでの教育

ユニティ入校後、5か月でN4レベル、介護は10か月でN3レベルの日本語の習得<sup>123</sup>を目指し、毎日7時間（日本人教師による会話授業1～2時間を含む）、日本語授業で徹底的な教育を実施するとともに、全寮制の生活の中でルールを守る大切さや日本での働き方について指導を行っている。

また、ユニティの特徴の一つとして、介護職に特化した教育が挙げられる。ユニティでは、介護職の拡大を想定し、日本向けの介護職の実習生育成に特化した「UKWTC介護学校」を2016年3月に開設し、介護の現場を意識した日本語教育を行うほか、日本出国前に1か月（24日・168時間）の集中講義を実施することで、実習生が日本の介護現場ですぐに実習できる体制を整えている。

なお、ユニティ訪問時に、おむつ交換の自習を行っている模様を視察したが、その際に候補者にヒアリングしたところ、みな日本語学習は難しいと一様に発言していたものの、褥瘡<sup>124</sup>といった専門用語も書けるとのことで、介護に必要な日本語や知識を一定程度身につけている様子が見受けられた。



介護の自習を行う候補者

<sup>123</sup> 介護職の実習生について、ユニティでは、N3の社内模擬試験合格・NATテスト3級合格のレベルで日本に送出しており、一部の实習実施者からは、渡航前のN3取得を強く要望される場合もあるとのこと。

<sup>124</sup> 褥瘡（じょくそう）とは、寝たきりなどによって、体重で圧迫されている場所の血流が悪くなり、皮膚が赤い色味をおびたり、ただれたり、傷ができる症状のこと。一般的に「床ずれ」とも言われる。



VR を活用した授業の様子

#### (ウ) 訪日後のサポート

ユニティでは、日本入国後の実習生をきめ細かく支援するため、東京、名古屋、大阪、群馬にスタッフを常駐<sup>125</sup>させ、入国時や諸手続等の通訳、定期的な巡回、緊急時のサポートなどの各種サービスを提供している。

これら日本常駐スタッフは、実習生からの相談にも対応しているが、実際のところは、既に強い人間関係が構築されているユニティ在学時の担当講師に SNS で相談するケースが多く、これを端緒にトラブルを把握し、早期に解決に至った事例も多数とのことであった。

#### イ 新型コロナウイルス感染症による影響及び対応状況（2020年9月時点）

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、ミャンマー政府から学校閉鎖の指示があり、オンライン授業を余儀なくされているが、オフライン授業時と同じ進捗を実現している。

また、実習実施者が候補者と定期的にオンライン面談する機会を設けているが、彼らの日本語能力に対して高い評価を得ている。

このように状況が急激に変化しているが、「実習生のために」をモットーに日々課題に向き合い取り組んでいきたいとのことであった。

#### ウ 今後の展望（2020年9月時点）

ユニティでは、2021年3月から「特定技能」の紹介サービスができるよう準備を進めている。

例えば、2020年4月には日本語無料オンライン教育ポータルサイト「MJ Space」

<sup>125</sup> 日本常駐スタッフの内訳は、東京7人、名古屋1人、大阪2人、群馬1人。合計11人のうち、日本人6人、ミャンマー人5人。

を立ち上げたが<sup>126</sup>、日本語オンライン教材に加え、日本語模擬試験と特定技能評価試験対策教材の無料公開を予定しているほか、特定技能の希望者と採用希望企業がオンライン上で繋がる事ができるプレマッチング機能を追加することで、特定技能の送出しを加速させたいとのことであった。

### (3) カケハシ・ミャンマー

#### ア 取組内容

カケハシ・ミャンマー（以下「カケハシ」という。）は、2012年にヤンゴンに設立された企業で、2016年6月にミャンマー政府から送出機関のライセンスを取得し、実習生の送出しを行っている。当初は、名古屋等の製造業が中心であったが、後に農業、食品、介護と分野を広げてきている。なお、2019年には、介護職の実習生の送出しを積極的に推進してきたことでミャンマー政府から評価されている。

#### (ア) 株式会社京進との連携

カケハシのタン・シン・ナイン代表は、元々日本での留学と就労の経験があり、ミャンマーへの帰国後、日本語学校・通訳・コンサルタント等各種の事業を手掛けてきたが、株式会社京進<sup>127</sup>（以下「京進」という。）が運営する日本語学校に留学生を送ったことをきっかけに、両者の連携が本格化し、京進ランゲージアカデミー・ヤンゴン校（以下「KLA ヤンゴン」という。）の運営にも携わっている。

なお、送出事業と教育機関は別個に運営することが望ましいと考え、送出しに係る契約等の実務はカケハシが、日本語教育は KLA ヤンゴンがそれぞれ役割分担する形を取っており、日本企業である京進との連携により、充実した日本語教育体制が構築できているとのことであった。



KLA ヤンゴンでの授業風景

<sup>126</sup> ユニティウェブサイト <https://www.myanmarunity.jp/pages/7632/>

<sup>127</sup> 京都、滋賀等を中心に学習塾を展開する教育関連企業。日本語学校、英会話、保育、介護などの事業も行っている。 <https://www.kyoshin.co.jp/group/>



#### (イ) 人材募集からカケハシでの研修

カケハシでは、独自に人材募集を行っており、応募者に対して一次選抜を行い、合格者は各自が希望する実習実施者の選考<sup>128</sup>を受け、実習生として決定された後、カケハシでの研修に進むことになる。

カケハシでは、5か月でN4レベル、介護職の場合は6か月～12か月でN3レベルの日本語の習得を目指しており、上述のとおり、日本語教育についてはKLAヤンゴンが担っている。

また、カケハシの特徴の一つとして、介護職の候補者について、ミャンマー社会福祉省の関係機関であるDay Care Centre For The Aged（高齢者デイケアセンター）<sup>129</sup>での実習をカリキュラムに取り入れていることが挙げられる。これは、京進が長年ミャンマーのろう学校を支援してきた縁<sup>130</sup>などから、カケハシもミャンマー社会福祉省と良好な関係を築くことができ、実現したものとのことであった。



高齢者デイケアセンターでの集合写真

#### (ウ) 訪日後のサポート

カケハシは日本に駐在員を置かない方針で、連携関係にある京進も実習生訪日後のサポートには関与していないが、監理団体等の依頼によって課題を抱えている実習生への対応を支援する場合も多く、主にオンラインにより対応している。タン・シン・ナイン代表自身も年3回程度は訪日し、実習生や関係先を訪問して、職場の

<sup>128</sup> この時点での日本語レベルは概ねN4～5レベルとのこと。なお、カケハシの場合、この時点までの日本語教育は、KLAヤンゴンで受けている場合もあれば、他の日本語学校の場合もある。

<sup>129</sup> 2013年11月にミャンマー社会福祉省によってヤンゴンに開設されたミャンマー初の高齢者向けデイケアセンター。

[https://www.facebook.com/pg/dcca.dsw/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/dcca.dsw/about/?ref=page_internal)

<sup>130</sup> 京進では、1999年から、ミャンマー第二の都市マンダレーにある国立マンダレーろう学校への寄付を行っている。<https://www.kyoshin.co.jp/group/effort/myanmar/>

なお、2020年10月には、ミャンマー社会福祉省との共同事業として介護研修センターの寄贈を決定し、2021年開設予定と発表している。<https://www.kyoshin.co.jp/group/wp-content/uploads/2020/10/c979fd1a058291b1cc08946febad1a4b.pdf>

状況や双方の話を直接聞いているとのことであった。

また、ミャンマーでは、Facebook が非常に普及<sup>131</sup>しているところ、カケハシ出身の実習生等でグループを作成して情報共有するほか、大半の者がカケハシの職員と Facebook 上で繋がりを持っていることから、異変の兆候が見られる場合は、積極的にアプローチを行っている。



代表による実習生訪問の様子

#### イ 新型コロナウイルス感染症による影響及び対応状況（2021年1月時点）

実習生の送出しは、国と国の間を繋ぐ事業であり、新型コロナウイルス感染症による影響が非常に大きいため、まずはこれが収束するまで、業務や経営を停滞させることなく、「生き延びること」が何より大事であるとのことであった。

その一環として、日本語授業や候補者等との面談をオンラインで実施するなど、IT の活用によって対応可能なことに積極的に取り組んでいる。

また、9月8日から日本政府はミャンマーからの実習生に対して査証発行を再開し、9月27日からミャンマー人実習生が渡航しはじめ、12月末までの間に約2,000人が入国している。カケハシとしては、入国再開前から準備を進めており、受入態勢が整った実習実施者には61人の実習生を2020年内に送出すことができ、残りの者も渡航の準備はできており、日本側が受入可能になれば送り出せる状態となっているとのことであった。

#### ウ 今後の展望（2020年9月時点）

介護はミャンマー人の国民性に合っており、また日本側から受入れの要望も増加

<sup>131</sup> ミャンマーの Facebook ユーザーアカウントは、2017年1月時点で人口の25%に当たる1,400万アカウントとされている。（土佐圭子、田村克己編（2020）『転換期のミャンマーを生きるー「統制」と公共性的人类学ー』風響社、p104 参照）

とりわけ、若年層では Facebook で複数アカウントを持っていることが当たり前とも言われており、カケハシでも実習生と連絡を取り合うのは、Facebook のメッセージ機能を使用することが一般的とのこと。

していることから、カケハシとしても、今後伸ばしていきたい職種と考えている。

また、農業はミャンマーの主要な産業であるところ、農業・食品関係にも重点的に取り組み、一人でも多くの実習生が日本で先進的な技術等を学び、帰国後、祖国の発展に貢献できるよう注力したいとのことであった。

## 第4節 インド

技能実習においてインドは、近年送出しに係る制度整備が着手されたばかりの後発国であり、本稿で取り上げているベトナム、インドネシア、ミャンマーと比較しても、現時点における送出国数は最少となっている。

しかしながら、世界第2位の13億人以上の人口を誇り、平均年齢が若いインドでは、今後送出国数の増加が期待されている。

そこで、本節では、インドの概況や送出しに係る制度等に触れつつ、現地取材を行った送出国機関（NAVIS：2019年12月取材、AKAL：2020年2月取材）の取組についても紹介する。

### 1 概況等

#### (1) 基本情報

インド（India）は、南アジアに位置し、インド亜大陸の大半を占め、人口約13億人を抱える世界第2位の人口大国である。パキスタン、中国、ネパール、ブータン、バングラデシュと国境を接している国土は東西に2,993km、南北に3,214kmにわたり、面積は約328万km<sup>2</sup>と日本の約9倍にのぼる。言語は、ヒンディー語、ベンガル語、テルグ語、ウルドゥー語など多様であるが、公用語はヒンディー語、補助公用語は英語である。宗教はヒンドゥー教徒が約80%、イスラム教徒が15%弱となっている。

1947年のイギリスからの独立、イスラム教国家であるパキスタンとの分離独立を経て1950年に共和制に移行している。29州、デリー首都圏及び5つの連邦政府直轄地から構成され、首都はインド北部に位置するニューデリーである。

経済はサービス業などを軸に堅調な成長で推移している（実質GDP成長率は、2017年7.2%、2018年6.8%、2019年5.0%）。その経済構造は、GDP産業分野別比率（2016年）で、サービス業61.5%、製造業23%、農業15.4%となっているが、労働人口産業別比率では、農業が47%、サービス業31%、製造業22%となっている。

2014年、2019年の総選挙で勝利した人民党（BJP：Bharatiya Janata Party）が与党であり、政治的実権を持つナレンドラ・モディ首相による経済政策を重視した政権運営が行われている。モディ首相は製造業振興スローガン「メイク・イン・インド」を掲げ、モノづくり強化で、雇用創出、技能の向上、研究開発の強化と技術革新を図り、輸出競争力をつけ貿易赤字の解消を目指している。中間層の消費拡大が進む一方で、1日1.9USドル未満で暮らす貧困ライン人口は1億7,000万人以上にのぼり、大きな問題となっている。

【図表 46】 インドの基本情報

人口（2019年）※1	13億6,642万人
面積※2	約328万km <sup>2</sup> （日本の約9倍）
政体※2	共和制
主要民族※2	インド・アーリア族、ドラビダ族、モンゴロイド族等
主な宗教※2	ヒンドゥー（79.8%）、イスラム教（14.2%）、キリスト教（2.3%）、ジャイナ教（0.4%）など
名目GDP（1人当たり） （2019年）※3	2兆8,700億USドル（2,100USドル） （参考：日本の1人当たりGDP40,846USドル）
通貨	Rupee（ルピー） * 1USドル=73.38ルピー （インド準備銀行レート）（2020年10月1日）

出典：※1 World Population Prospects 2019

※2 日本国外務省

※3 IMF 推計値

【図表 47】 インドの国旗



【図表 48】 インドの地図



出典：図表 47、48 とも日本国外務省

## （2）労働者の海外派遣の変遷

1834年にイギリスで奴隷制度が廃止されたことを受けて、プランテーションにて労働に従事させられていたアフリカ大陸出身の奴隷の代替労働力としてインド人労働者が派遣された。一定期間住み込みでの労働を強いられる年季奉公制度によって、南アフリカやモーリシャス、トリニダード・トバゴ、フィジーなどへ多くの人に移住し、サトウキビの栽培、鉱石の採掘、鉄道建設等の労働に従事した。口頭契約や強制的な徴集、居住地の移動・帰国の禁止、低賃金労働など、実態は奴隷制度に近いものだったという。なお、年季奉公制は1916年に廃止された。

1910年頃からはカンガニ制の下、スリランカ、ミャンマー、マレーシアなどのコーヒー・紅茶・ゴム農園でインド人労働者が働くケースが増えてきた。カンガニ制とは現場監督と採用担当者を兼ねたカンガニと呼ばれる者が地縁・血縁・友人関係を頼り

に労働者を集め、彼らの仕事及び生活の面倒を見る制度であるが、実態は政府など公的機関の統制や保護に拠らない私的な労働者徴集制度であった<sup>132</sup>。

独立後は、戦後の経済復興に伴う好況により労働力不足が生じたイギリスへ大量のインド人労働者が単身<sup>133</sup>で移住し、工場労働者やバス・地下鉄の運転手の業務に従事した。

1970年代には、オイルショックに伴う原油価格高騰により巨額のオイルマネーを獲得した産油国においてインフラ建設などに従事するため、地理的に近い中東諸国へ多くの労働者が出稼ぎに向かった。

1990年以降は、IT技術者など高い能力をもった人材が米国や英国をはじめとした英語圏に移住するケースも多くなってきている。

インドでは、出稼ぎを目的とした労働者の送出しは、移民法 (Emigration Act, 1983) により制度的な骨格が定められている。インド人が海外での労働を行う場合、その個人としての移民審査が必要なケースと不要なケースがあり、学歴や海外在住経験によりパスポートは、移民審査の要否が分けられている。それに加え、送出先国の外国人入国法、外国人労働法の整備状況を踏まえ、移民審査必要国が定められており、2019年11月時点において、タイ、マレーシア、インドネシア、アラブ首長国連邦など17か国が指定されている。

移民審査が必要なパスポートを所有するものが移民審査必要国に出国する際には移民保護官 (Protectors of Emigrants: POEs) の移住許可を必要とするほか、不慮の事故などをカバーする在外インド人保険スキーム (Pravasi Bharatiya Bima Yojana) に加入しなければならない。その一方で、日本を含む移民審査不要国への出国については、パスポートの種類に関係なく移民審査は不要となっている。

また、個人での移民審査に加えて、海外の雇用主がインド人を雇用する際には、移民法の下で適格とされる人材紹介会社を用いるか、本法に基づく許可のいずれかが必要となっている。

### (3) インドの技能実習制度

日本とインドの技能実習に係る連携は、1996年にインド政府とJITCOの間で締結されたR/D (討議議事録) に遡ることができる。

しかしながら、インドでは関係法令などの送出しに係る体制が未整備であったことから、団体監理型による送出しはできず、図表49のとおり2017年までは企業単独型による送出しがわずかに行われてきたのみであった。

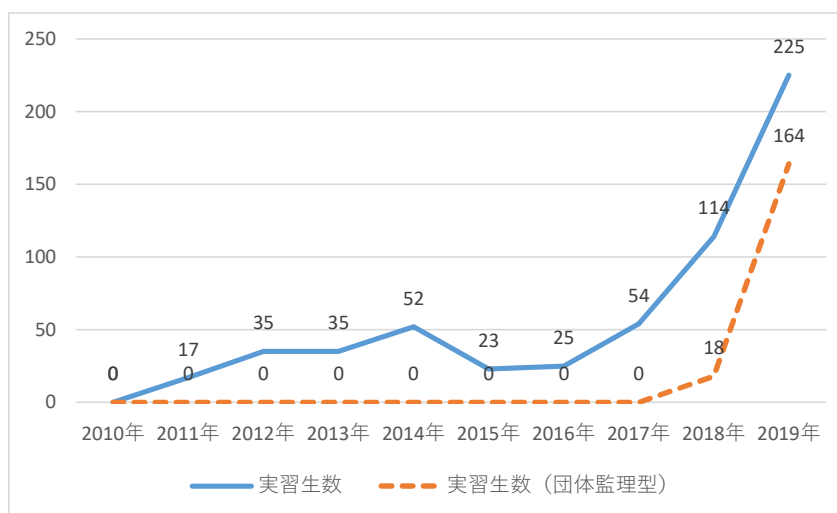
こうした中、上述のとおり2017年11月に日本で技能実習法が施行され、新制度においては、日本国政府と送出国政府との間で二国間取決め (協力覚書) を順次作成することとされ、各送出国政府において自国の送出機関の適格性を個別に審査し、適正な送出機関のみを認定する仕組みを構築することとなった。

<sup>132</sup> 重松伸司、三田正彦 (編著) (2006) 『インドを知るための50章』明石書店、p79

<sup>133</sup> カンガニ制では、家族ごと移住するケースもある程度存在していたとされている。

インドとの間では、2017年10月17日に日本国法務省・外務省・厚生労働省とインド技能開発・起業促進省との間の技能実習に関する協力覚書（MOC）」を作成した<sup>134</sup>。これにより技能実習法施行日以降、インドにおける送出機関の認定を開始し、団体監理型による送出しが初めて可能となった。2018年2月22日には実習生の送出事業及び受入事業の促進と円滑化を目的とし、インド側の窓口であるとインド全国技能開発公社（National Skill Development Corporation : NSDC）<sup>135</sup>とJITCOとの間で新R/Dが締結された。2018年3月には、二国間取決めに基づく認定送出機関が公表され、2018年5月1日以降は認定送出機関以外からの実習生の受入れは認められなくなっている<sup>136</sup>。なお、2020年10月22日現在の認定送出機関数は29となっている<sup>137</sup>。

【図表 49】 インドからの実習生送出人数



出典：法務省在留外国人統計を基に作成

#### （４）送出拡大が見込まれる理由

本節の冒頭で述べたとおり、技能実習においてインドは、近年送出しに係る制度が整備されたばかりの後発国であるが、今後の送出拡大が期待されている。ここでは、その主な理由について紹介する。

##### ア 国内の雇用情勢とインド政府の積極的な姿勢

世界第2位の人口を擁するインドでは労働人口も豊富であり、毎年1,500万人の労働力が新たに生まれていると言われている。しかし、国内だけでは必ずしもその

<sup>134</sup> 厚生労働省「インドとの協力覚書」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180655.html>

<sup>135</sup> インド技能開発・起業促進省の直轄組織で、技能実習制度に関する管理一般を担当する。

<sup>136</sup> 厚生労働省「インドとの協力覚書」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180655.html>

<sup>137</sup> 外国人技能実習機構「外国政府認定送出機関一覧」

[https://www.otit.go.jp/soushutsu\\_kikan\\_list/](https://www.otit.go.jp/soushutsu_kikan_list/)



豊富な労働力を吸収することはできておらず、失業率は図表 50 のとおり 2019 年において 5.4%となっている。特に 15 歳以上 25 歳未満の若年層の失業率は 23.3%に達し、世界平均や近年実習生の送出しを拡大させている ASEAN 諸国と比較しても非常に高い値となっている。

そうした中において政府は、メイク・イン・インドを推進し、国内製造業の拡大による雇用創出を狙っている。製造業を含む人材育成に資する技能実習制度は、インド政府にとっても魅力があることから、2017 年 10 月の日本政府との覚書締結にあたりアンドラ・プラダシ技能開発・起業促進大臣は今後 30 万人の送出しを目指すと言っており、さらなる送出国拡大が見込まれる。

【図表 50】インド及び ASEAN 諸国（人口 5,000 万人以上）の失業率

国名	全体	15 歳以上 25 歳未満	25 歳以上
インド	5.4%	23.3%	2.5%
インドネシア	4.7%	17.0%	2.3%
フィリピン	2.2%	6.2%	1.3%
ベトナム	2.0%	7.3%	1.2%
ミャンマー	1.6%	4.0%	1.0%
タイ	0.8%	3.9%	0.4%
(参考) 世界平均	5.4%	13.6%	4.0%

出典：ILO「Unemployment rate by sex and age (2019 年推計)」を基に作成

#### イ 日本語習得の早さ

英語を準公用語とするインドでは、日本語に馴染みがある者は少なく、海外への出稼ぎも英語圏へ行くことが多くなっている。しかしながら、現地調査を行った送出国によるとインド人は日本語習得能力が非常に高いとのことであった。

その理由として、インドの公用語であるヒンディー語と日本語との類似性がある。例えば両言語とも語順は SOV（主語－目的語－述語）型をとり、形容詞が名詞の前に置かれるなど共通点が多いとされている。

また、冒頭で述べたとおり、インドでは、ヒンディー語、ベンガル語、テルグ語、ウルドゥー語など多様な言語が存在し、複数言語を話せる人が多いということが挙げられる。そうした環境において異なる言語への抵抗感はほとんどないとのことである。現地調査を行った送出国の 1 つでは、通常取得までに 1 年程度かかる N3 の資格を 5 か月で取得しており、短期間で日本語習得に成功している。

高い日本語能力は、実習実施者での円滑な実習につながることから、今後インド人実習生の受入ニーズが高まることが期待される。

## 2 送出機関の取組

### (1) NAVIS Human Resources Pvt.Ltd.

#### ア 取組内容

NAVIS Human Resource Pvt.Ltd. (以下「NAVIS」という。)は、日本でITエンジニアとしての勤務経験があるインド人の会長が、インド人ITエンジニアを日本に紹介するため2002年に設立され、ベンガルール<sup>138</sup>のほかチェンナイ<sup>139</sup>、東京、名古屋に拠点を有し、企業向けの日本語研修やインド人の人材育成・紹介を行っている。2018年に技能実習制度の送出機関に認定され、2019年3月にインド人初の介護職の実習生<sup>140</sup>を送出し、2020年10月までに総計31人の実習生を送出した実績がある。また、2020年10月には、3人のインド初の特定技能外国人を送出している。

人材の質を確保する観点から、実習生は全て医療現場での勤務経験がある看護師<sup>141</sup>から選定し、日本語研修、介護実習研修を実施し、すぐに実習できる状態で、日本の介護老人保健施設や病院へ送出している。また、実習後インドに帰国した後の働く場所の紹介まで行うことで、実習生が効果的にキャリア形成できる仕組みの構築を目指している。

#### イ 特徴

##### (ア) 短期集中型の日本語教育

NAVISは元々企業向け等の日本語研修を実施しており、充実した研修内容を同社の強みとしている。日本語教育は、日本語教師の資格を持つ12人の日本人講師が担当し、日本語初学者が5か月でN3に合格することを目標としている。ベトナム、インドネシアなどでは、N3取得に1～2年かけている機関もあるが、NAVISでは短期集中型の教育により成果を上げている。

##### (イ) 介護人材の送出しに最初に着手

介護は、日本での需要が多い一方で、送出しが一番難しい職種であるが、NAVISの日本語教育力が活かせるため、数ある技能実習の職種の中で最初に着手することを決定。2019年3月にはインド人初の介護職の実習生を送出した。インド国内に29社ある送出機関のうち介護人材を送出しているのは3社のみであるとのこと。

<sup>138</sup> インド南部に位置するカルナータカ州の州都。IT産業の中心地として知られる。

<sup>139</sup> インド南東部ベンガル湾に面するタミル・ナードゥ州の州都。自動車産業が盛ん。

<sup>140</sup> 医療法人浩治会大阪城ケアホームへ2人の介護職の実習生を派遣した。

<sup>141</sup> 団体監理型で実習生を送出す場合の要件の1つとして同等業務従事経験がある。介護職種の場合、外国における看護課程を修了した者又は看護師資格を有する者も同等業務従事経験と見なされる。



日本語授業の様子

(ウ) 厳格な候補者の人選

候補者の選考は、人材紹介業により蓄積した 50,000 人以上のデータベースを活用して行っている。選考の過程では社内に 1 人いる日本人管理職が必ず関与することで厳格な審査を行い、優秀な人材を送出すようにしている。

(エ) 送出後のケア

日本へのインド人実習生の送出しはまだ始まったばかりなため、監理団体がその扱いに慣れておらず、実習生へのメンタル面のサポートが不十分であることが多い。そのため、送出後は、日本拠点にて監理団体に対してインド人実習生のサポート方法についてアドバイスを行うことで、実習生へのサポート体制を維持している。

ウ 課題等

(ア) 他国と比較した際の待遇の悪さ、日本の認知度の低さ

欧米等では、給与水準が高く、住居や食事も受入先から提供され、家族帯同も可能など、日本よりも待遇面が優れている。その上、多くのインド人は、日本は遠い国という印象を持っており、日本の文化等について馴染みがない人も多い。しかし、日本は介護分野のケアスキルが世界で最も進んでいるという認識や安全な国という認識を持たれているため、日本で優れた技術を身につけられることに焦点を当てて PR を行っている。



カルチャークラス（日本食）の様子

(イ) 日本語習得の壁

同社の日本語学習スケジュールは短期集中型の過酷なスケジュールなため、研修受講前に厳しく審査することにより途中で脱落者が出ないようにしている。

(ウ) 早期の優良事例の確立

実習生の選定及び日本での受入機関の選定を厳格に行い、早い段階で送出しの優良事例を確立することができれば、今後の希望者増加につなげられるとのことであった。

エ 今後の展望

今後は、NAVIS の本社があるベンガルールにインド全土から研修生を集めてインド人材の職業訓練と言語習得を目的とした「Skill City」を 2022 年中にオープンし、年間 1,000 人の人材紹介を目指す。

また、日本では、介護施設を開設したいが、人材が確保できずに断念するケースが多いため、そうした施設に全面的に特定技能制度を通じて介護人材を紹介する取組も予定しているほか、日本のスキルを身につけた人材をさらにドイツや台湾など他国へ送出すことも検討中である。2021 年は介護以外の業種（自動車整備、農業等）の送出しにも着手していく予定である。

直近では、日本の深刻な人手不足を解決するために、和歌山県や高知県と人材供給のプロジェクトを計画している。今後 NAVIS としては、積極的に各都道府県と連携しながら、インド人材の供給を推進していく。

オ その他

NAVIS は、実習生の募集のため、インド全土でのセミナー開催、SNS を活用した募集活動、自社のデータベースからの個別のアプローチ等を行っている。

インドでは介護施設はまだ一般的なものではなく、家族が介護するのが主流である。特にインド南部の人はお年寄りの面倒をよく見る傾向にあるため、介護人材

として働く上での重要な素養を持ち合わせている。こうした人材が日本の介護現場での実践経験を積み、インドに帰国することで将来的にインドが高齢化社会を迎えた際に介護業界の重要な担い手になることが期待される。また、インドでは毎年多くの看護師が誕生しているため、今後世界的な介護人材の供給元となることが見込まれる。

## (2) AKAL Language Academy

### ア 取組内容

AKAL Language Academy (以下、AKAL 社) の母体である AKAL Information System 社は 2000 年に設立された IT 関連企業であり、事業の一環で人材紹介業を行っている<sup>142</sup>。

2017 年に日本・インドの政府間で技能実習に係る取決めが締結された後、AKAL 社が設立され、2018 年にインド政府により送出機関として認可を受けた。

AKAL 社は、ニューデリーとアルナーチャルプラデーシュ州<sup>143</sup>の 2 か所で日本語学校を運営している。東京に日本支社があり、インド人実習生の調整やサポートを行っている<sup>144</sup>。



アルナーチャルプラデーシュ校の候補者

在籍する候補者数は両校合わせて約 100 人（ニューデリー：約 75 人、アルナーチャルプラデーシュ：約 25 人）であり、男女比は男性が多く、男性が 8～9 割、女性が 1～2 割となっている。インドにおける大半の送出機関と同様、寮制ではないため、自宅から通学している候補者もいれば、近くに部屋を借りて、そこから通学している候補者もいる。平日は働きながら、週末に通っている候補者も全体の 4 割ほどいる。候補者の大半は実習生として日本への渡航を希望しているが、日本のど

<sup>142</sup> AKAL Information System 社ウェブサイト <https://www.akalinfosys.com/>

<sup>143</sup> インドの最北東に位置する州であり、ミャンマー、中国、ブータンと接する州。

<sup>144</sup> AKAL 社ウェブサイト <https://japan-academy.com/>

の地域、都市で働きたいという希望はあまりないとのこと。

学校では、日本語能力試験の N5 の合格に向けた日本語の学習に加え、日本文化や生活習慣の学習を行っており、特に、時間厳守は徹底している。また、送出しの職種としては製造業や建設業が多いので、安全面の教育にも力を入れている。候補者は職業訓練校の卒業生や自動車工場での勤務経験者が多く、既にある程度の専門性を身につけているため、来日後に実習生として早く適応することができるとのこと。

なお、AKAL 社では、これまでに 2 人の実習生を日本に送出しており、他にも 10 人が既に企業との面接に合格し、今後、農業や建築、ビルクリーニング等の分野で実習を受ける予定。



日本語学習の様子（ニューデリー校）

## イ 課題

実習生の受入先の確保に向けて、今後も企業等への営業に力を入れたいとのこと。現在は、月に数件ほど企業等の視察も受入れている状況であるが、地方自治体からの視察は受入れたことがないため、地方自治体向けにインドの送出機関の見学ツアー一等ができれば望ましいとのことであった。

## ウ 今後の展望

近年、日本の企業等から問い合わせを受ける中で、特に介護人材のニーズの高まりを感じており、企業等の視察も徐々に増えてきている状況である。AKAL 社では、これまでに同分野での送出しの実績はないものの、近隣の看護学校と連携をはじめたところであり、送出しに向けて準備を進めている。介護分野では、10 か月ほど日本語を勉強し、日本語能力試験の N3 を取得させた上で送出す予定としている。

特定技能制度についても、日本の企業側からニーズがあれば、今後実施していく予定となっている。

また、今後は寮の設置を検討している。インドでは、大学の寮を活用している送出機関はいくつかあるが、全体的には寮を設置している送出機関は少ないため、他



機関の事例も参考にしながら、寮制の構築について検討したいとのこと。

#### エ その他

実習生としてインド人を希望する理由としては、インド人の賢さがある。多くの実習生を輩出しているベトナムも、実習生が送出されていく中で優秀な人材が徐々に少なくなってきたために、インド人を選ぶ企業等もあるとのこと。インド人は英語を話せるが、企業側はそれをあまりメリットだとは思わず、英語よりも日本語を重視するところが多い。

インド政府は、積極的に人材送出しに取り組んでいる印象とのこと。同制度を所管しているインド全国技能開発公社は日本にも職員1人を派遣し、日本側との調整を行っている。また、インド政府は制度に係る情報をこまめに送出機関に提供してくれるとのことであった。

## 第4章 今後の展望と地方自治体の取組

これまで、技能実習制度等の概要や受入れの状況、各人材送出国における動向、各送出国の取組などについて取り上げてきた。

本章では、実習生等の受入れに係る今後の展望に触れるとともに、地方自治体における技能実習制度に係る取組や外国人材受入れの促進に係る事例を紹介する。

### 第1節 今後の展望

#### 1 今後の見通し

2019年10月末現在、日本に在留する外国人労働者数は約166万人で、前年同期比13.6%の増加となり、過去最高を更新するなど、特定技能やEPAに基づき来日する労働者、実習生等の数は、近年増加傾向にある。特に、技能実習制度については、その活用が進んでおり、在留資格別での増加率は一番高くなっている<sup>145</sup>。

今後も人材不足等を背景として、日本政府は高度外国人材や特定技能の受入拡大方針を示しており、短期的には新型コロナウイルス感染症の影響を受けて、外国人労働者等の受入れは減少するものの、長期的には増加していくことが見込まれる。

また、上述のとおり、人材の供給側である東南アジアやインドをはじめとした各国では、労働人口の余剰を背景として、引き続き海外への送出しが推進されることが見込まれる。

#### 2 新型コロナウイルス感染症の影響

2019年に発生した新型コロナウイルス感染症は、人材の送出し・受入れに大きな影響を与えている。世界各国における感染拡大を受け、日本政府は、2020年2月以降、外国人の入国を段階的に制限していたが、同年7月以降、徐々に制限が緩和され、実習生を含む外国人材の入国が認められるようになった。そのため、11月に入国した実習生は約12,000人と前年同月の7割超まで回復したものの<sup>146</sup>、依然として実習生の確保に悩む企業は多い状況である。

一方で、新型コロナウイルス感染症による経済情勢の悪化により、日本国内で実習生が解雇されるケースが増加しており、その数は2020年9月時点で約3,700人に上る<sup>147</sup>。実習生を受入れた監理団体が再就職の支援などを行わないために、実習生が行き場を失うケースも相次いでおり、転職支援が課題となっている。

出入国在留管理庁は2020年4月に、解雇された実習生らを対象に人手不足の産業での就労を可能とする特別措置を実施し、同年9月には、航空便の運休で帰国が困難になった元実習生にも対象を拡大した<sup>148</sup>。出入国在留管理庁によると、同措置で転職した

<sup>145</sup> 厚生労働省ウェブサイト [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_09109.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html)

<sup>146</sup> 日本経済新聞ウェブサイト  
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODG031PG0T01C20A2000000>

<sup>147</sup> NHK ウェブサイト  
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201109/k10012702571000.html>

<sup>148</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト [http://www.moj.go.jp/isa/nyuukokukanri14\\_00008.html](http://www.moj.go.jp/isa/nyuukokukanri14_00008.html)

人は9月時点で991人となっており、そのうち約7割が実習生で、農業や食品加工分野への転職が大半を占める<sup>149</sup>。感染収束が見えない中、同措置は当面継続される見込みである。

### 3 共生社会の実現に向けて

今後、外国人労働者の受入れが増えていく中で、彼らをどのように支援するかが重要になってくる。

政府は、新たに創設された特定技能制度を踏まえつつ、外国人材を適正に受入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現を推進する観点から、2018年12月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、「対応策」という。）を取りまとめた<sup>150</sup>。対応策の内容は大まかに下記の3点に分けることができる。

- ・外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組
- ・生活者としての外国人に対する支援
- ・新たな在留管理体制の構築

外国人との共生社会の実現に向けては、「生活者としての外国人に対する支援」が重要となってくるが、対応策の一環として、都道府県、指定都市及び外国人が集住する市町村約100か所に情報提供及び相談を行う一元的な窓口となる「多文化共生総合相談ワンストップセンター」が設置されることとなっている。

また、受入環境調整担当官として、全国11の地方出入国在留管理局及び支局に計51人が配置される。外国人の受入環境整備に係る地方自治体をはじめとした関係機関からの意見聴取、在留外国人向けの相談窓口業務の設置・運営に関する地方自治体からの相談への対応や情報提供、研修などを行い、地方自治体との窓口としての役割を担うこととなっている<sup>151</sup>。

対応策では、上記を含め、全部で100以上の施策が盛り込まれており、出入国在留管理庁をはじめ、関係省庁や関係団体等が一体となって取り組んでいる。

そして、地域においては、外国人に対するサポート体制の構築が求められ、地方自治体が果たす役割が大きくなっていく。次節では、地方自治体等が行っている実習生に対する支援策等の取組を紹介する。

## 第2節 地方自治体等の取組事例

### 1 地方自治体等による実習生への支援事例

1990年の「改正出入国管理及び難民認定法」の施行により「定住者」の在留資格が創設され、日系3世まで就労可能な地位が与えられたことや1993年の技能実習制度の創

<sup>149</sup> 西日本新聞ウェブサイト <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/657442/>

<sup>150</sup> 対応策は、2019年12月及び2020年7月に改定されている。

出入国在留管理庁ウェブサイト「最新版の対応策」

<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005874.pdf>

<sup>151</sup> 出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/content/930006217.pdf>

設などにより在留外国人数は増加傾向にあり、その数は、2019年度末時点において過去最高の293万3,137人に達している<sup>152</sup>。

そうした状況の中で歴史的に外国人が多い地域や1990年代以降南米系の日系人が急増した地域では、地方自治体や地域国際化協会、民間機関等が連携しながら、外国人住民向けの支援策が行われてきた。

それらの支援は、実習生に特化したものではなく、地域住民への啓発活動も含めた多文化共生施策の一環として行われており、多言語・やさしい日本語による情報提供や子供の教育支援、生活相談、防災訓練の実施など多岐に渡る内容となっている。

しかしながら、近年実習生の数が急速に増加していることを踏まえ、実習生への支援に特化した事業を行っている地方自治体等もある。以下それらの取組について紹介する。

#### (1) 埼玉県川口市：宿泊施設建設費補助制度等

川口市では、戦前からの長い伝統を有する地場産業として鋳物業が盛んであるが、1960年代から企業・従業員数は減少し続けており、技能実習制度創設前の1983年から外国人研修生の受入れを開始した。1993年の制度創設以降受入れが拡大した実習生は、市内産業の人材育成のほか、技術普及による国際貢献に寄与しており同市にとって必要不可欠な存在となっている。

そうした中で、市では、多文化共生施策をさらに推進するため、2016年に実習生への支援策として宿泊施設建設費補助制度<sup>153</sup>と実習生を活用した交流・PR事業を開始した。

宿泊施設建設費補助制度は、地域コミュニティとの交流の場づくりを含めた実習生宿泊施設を整備する中小企業団体等に対して、建設費の一部を助成するものである。

また、交流・PR事業では上記施設にて実習生と市民との交流会を実施するほか、実習生からメールアドレス等の提供を受けて、帰国後も市政情報を継続的に発信する等、双方向のコミュニケーションを維持できるように努めている<sup>154</sup>。

#### (2) 公益財団法人宮城県国際化協会：技能実習生との共生の地域づくり推進事業

宮城県内では、水産加工業や建設業での実習生の受入れが多く、その数は東日本震災前と比較して3倍以上になっている。しかし、こうした実態については、一般住民に知られておらず、また実習生も実習先以外で人間関係を築く機会が限られていることから、地域住民と実習生の間に距離が生じていた。

そのような状況において、実習生と地域住民との距離を縮め、相互理解を深めるた

---

<sup>152</sup> 法務省ウェブサイト

[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00003.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html)

<sup>153</sup> 2016～2018年度で実施。

<sup>154</sup> メールを利用していない実習生が年々増えてきており、コミュニケーションの維持が難しくなっている課題も出てきているとのこと。

め、技能実習生との共生の地域づくり推進事業<sup>155</sup>を実施した。2017年には一部地域でパイロット事業として実施し、2018年には対象や内容を拡充している。

主な取組内容としては、市町村職員を対象とした県内の実習生受入状況や実習生と地域との繋がりづくり事例の紹介等を行う研修会、一般市民を対象とした実習生受入事例や実習生自身による実習内容の紹介等を行うセミナー、実習生をサポートする人材向けの日本語学習支援に係る基礎情報や事例の紹介等を行う研修会、実習生による手作りの母国料理の試食等を通じた実習生と地域住民との交流会などを行っている。

事業目的である実習生と地域住民との相互理解の促進が図れたことから、今後も同様の取組を推進していく予定としている。

### (3) まんのう町国際交流協会（香川県）：外国人防災リーダー養成講座

まんのう町では、実習生を中心とした外国人住民の数は少ないものの、近年、人口減少や高齢化が進んでいることから、地域における外国人住民の役割の重要性は増している。そうした中で、地域の防災の観点から、要支援者として捉えられることが多い外国人住民に防災に関する知識と技能を身につけてもらい、災害発生時に日本人住民の支援や外国人住民と日本人住民のパイプ役を担う人材として育成するため 2010年度より外国人防災リーダー養成講座<sup>156</sup>を開始した。

本講座では、外国人住民を対象として、災害に関する日本語講習や起震車による地震の体験や外国人住民の居住地区ごとの避難場所の確認等を行っている。講座の最後に簡易な筆記テスト及び応急手当等の技能テストを行い、外国人防災リーダーとして認定しており、これまで6回（2010年度、2013年度、2015～2017年度、2019年度）実施し、約60人が防災リーダーとして認定されている。

一定の在留期間後の帰国が見込まれる実習生に対しても、母国の防災をリードする人材として活躍して欲しいとの期待から、実習生を受入れている企業全てに開催案内を送付するなどして本講座への参加を呼びかけている。

## 2 外国人材受入れに係る地方自治体の取組

日本では、少子高齢化に伴う人材不足等により外国人材に対するニーズが高まっており、外国人材の積極的な受入れに向けた取組を進めている地方自治体も増えてきている。

当協会が実施した調査「外国人材、技能実習制度、特定技能に係る都道府県、政令市の協定等締結状況調査<sup>157</sup>」によると、約2割の自治体において、外国人材確保のために海外の政府機関、送出機関、大学等と協定等を締結し、積極的に外国人材受入体制整備に取り組んでいる。

<sup>155</sup> 多文化共生事業事例集（一般財団法人自治体国際化協会助成事業）

[http://www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/ceaa5a8693b9d0ad89e403f2dba4b605\\_4.pdf](http://www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/ceaa5a8693b9d0ad89e403f2dba4b605_4.pdf)

<sup>156</sup> 総務省多文化共生事例集 p107

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476646.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000476646.pdf)

<sup>157</sup> 一般財団法人自治体国際化協会多文化共生ポータルサイト

[http://www.clair.or.jp/tabunka/portal/efforts/koyo\\_rodou/index.php](http://www.clair.or.jp/tabunka/portal/efforts/koyo_rodou/index.php)

締結先国としては、近年実習生の増加が著しいベトナムと締結している地方自治体が最も多く、11自治体となっており、締結している自治体の約8割を占めている。技能実習関係では、特に介護分野での受入促進を目指しているところが多く、神奈川県、兵庫県、横浜市などが海外の関係機関と協定等を締結している。今後、地方の人口減少が本格化するなかで、外国人材獲得に動く自治体数が増加することが想定される。

【図表 51】外国人材、技能実習制度、特定技能に係る都道府県、政令市の協定等締結状況調査

【調査の概要】 (55/67自治体から回答。回答は2020年1月29日現在)

締結状況	自治体数	締結(予定)先国 ※括弧内は自治体数	自治体名	締結先機関
締結済	14 ※	ベトナム (11)	茨城県	労働・傷病兵・社会問題省、ロンアン省
			群馬県	労働・傷病兵・社会問題省
			埼玉県	労働・傷病兵・社会問題省
			千葉県	労働・傷病兵・社会問題省、日本語学校5校
			神奈川県	労働・傷病兵・社会問題省
			長野県	労働・傷病兵・社会問題省
			滋賀県	サイゴン・ハイテクパーク・トレーニングセンター
			兵庫県	送出機関2社
			長崎県	クアンナム省労働・傷病兵・社会問題局
			鹿児島県	ハンズオン省
			横浜市	ホーチミン市労働局、フエ省労働局、ダナン市外務局、大学等6校
		インドネシア (1)	愛媛県	南スラウェシ州
		フィリピン (1)	川崎市	大学3校
		タイ (1)	北九州市	大学1校
韓国 (1)	北九州市	大学3校		
中国 (1)	横浜市	山東省民政庁、臨沂市教育局、瀋陽市外事弁公室、各種学校等7学校		
締結予定	3	ベトナム (2)	北海道	労働・傷病兵・社会問題省
			宮城県	労働・傷病兵・社会問題省
		タイ (1)	福井県	未定
未締結 (予定なし含む)	38			

※横浜市と北九州市が2ヵ国と締結しているため、締結(予定)先国欄の自治体数の合計とは一致しない

出典：一般財団法人自治体国際化協会「外国人材、技能実習制度、特定技能に係る都道府県、政令市の協定等締結状況調査」を基に作成



## おわりに

本稿では、技能実習制度等の概要や人材の送出し・受入れの状況、送出機関や日本の地方自治体の取組について紹介してきた。

近年、実習生の送出国数は全体的に増加傾向にあり、本稿で取り上げたベトナム、インドネシア、ミャンマー、インドの4か国でも同様の傾向が見られるが、第3章で述べたとおり、国によって送出しの歴史や制度、状況などが異なる。

ベトナム、インドネシアについては、両国とも、政府が労働者の技能向上に力を入れており、また、若年層の労働力も豊富であることから、今後も政府の後押しを受けながら、実習生の送出しが増えていくことが見込まれる。特にベトナムは、多くの企業等が送出機関への視察を行ったり、地方自治体が現地政府機関や送出機関と人材送出しに係る協定を結ぶなど、注目を集めている。

一方、ミャンマーとインドは、上記の2か国と比べると、実習生の送出しの面では後発国であるものの、近年の送出国数の伸びが高くなっている。両国政府ともに人材の送出しには積極的であることから、現地で技能実習制度が認知されれば、より一層送出しの増加が見込まれる。

また、本稿の執筆にあたっては、送出しの状況や課題等を取材するため、各国の送出機関にご協力いただいた。日本と各国との人材の橋渡し役として、より良い実習生を送出すために、日本語や日本文化の教育をはじめ、社会人としてのキャリア・マインド教育を行う機関もあるなど、いずれも候補生の育成に熱心に取り組まれていた。ご協力いただいた送出機関の皆様には、この場を借りて深く感謝申し上げたい。

今後、日本の地方自治体においては、地域に外国人が徐々に増加していく中で、地域住民と外国人が共生していくための環境づくりに向けた取組が求められる。第4章で述べたとおり、一部の地方自治体では、実習生と地域住民との交流を推進するような先進的な取組を行っているほか、海外の政府機関や送出機関と協定等を結び、人材受入れに向けて注力しているなどの動きも見られた。

結びとなるが、地方自治体が外国人材の受入れに向けた取組を今後一層進めていく上で、本稿が少しでも参考となれば幸いである。

なお、本稿は、2019年度から2020年度にかけて調査・執筆を行ったものであるが、「はじめに」でも述べたとおり、2020年初頭から全世界的に新型コロナウイルス感染症が流行したことに伴い、一部の送出機関については現地調査ができず、オンラインでの取材を余儀なくされるなど、残念ながら十分な調査を行うことができなかった。そのため、内容が不十分であることは否めないが、今後より良い情報発信をしていくためにも、読者の皆様には忌憚のないご意見をいただければ幸いである。

## 参考文献

### 第1章

#### 第1節

- ・ JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/>
- ・ 田村穂（2020）「技能実習制度の変遷 ～これまでの課題とこれからの課題～」  
神戸大学大学院経済学研究科ワーキングペーパー
- ・ 佐野哲（2002）「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」  
一橋大学経済研究所ディスカッションペーパー

#### 第2節

- ・ 一般社団法人東京都外国人就労認定機構（2019）「外国人雇用管理士公式テキスト」ぱる出版
- ・ 法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/>
- ・ 出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/index.html>
- ・ 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/>
- ・ 経済産業省ウェブサイト <https://www.meti.go.jp/>
- ・ JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/>
- ・ 外国人技能実習機構ウェブサイト <https://www.otit.go.jp/>

#### 第3節

- ・ 国際交流基金（2020）「海外の日本語教育の現状 2018年度海外日本語教育機関調査より」
- ・ 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（2019）「調査・検討結果報告書」2019年3月28日
- ・ 総務省（2017）「多文化共生事例集～多文化共生推進プランから10年共に拓く地域の未来～」2017年3月
- ・ 法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/>
- ・ 出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/index.html>
- ・ JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/>
- ・ 外国人技能実習機構ウェブサイト <https://www.otit.go.jp/>

### 第2章

#### 第1節

- ・ 久我原朋子（2018）「経済連携協定（EPA）外国人看護師候補者の看護師国家試験の学習環境の現状と課題（文献検討）」山陽論叢 25巻
- ・ 国際厚生業団「2021年度受入れ版 EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士受入れパンフレット」

- ・厚生労働省ウェブサイト 第 109 回看護師国家試験合格発表  
[https://www.mhlw.go.jp/general/sikaku/successlist/2020/siken03\\_04\\_05/about.html](https://www.mhlw.go.jp/general/sikaku/successlist/2020/siken03_04_05/about.html)
- ・厚生労働省ウェブサイト 第 32 回介護福祉士国家試験合格発表  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_10334.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10334.html)
- ・外国人技能実習機構ウェブサイト 令和元年度統計「国籍・地域別技能実習計画認定数（構成比）」  
<https://www.otit.go.jp/files/user/docs/201002-1-5.pdf>
- ・法務省ウェブサイト 令和元年末現在における在留外国人数について  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00003.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html)

## 第 2 節

- ・出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/>
- ・出入国在留管理庁ウェブサイト 特定技能在留外国人数の公表  
[http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html)
- ・法務省ウェブサイト 登録支援機関登録簿  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00205.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00205.html)
- ・法務省ウェブサイト 特定技能に関する二国間の協力覚書  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05\\_00021.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00021.html)
- ・JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/ja/>
- ・時事通信ウェブサイト <https://www.jiji.com/>

## 第 3 章

### 第 1 節

- ・石塚二葉 (2012) 「ベトナムにおける国際労働移動—政策、制度と課題—」 東アジアにおける人の移動の法制度調査研究報告書
- ・石塚二葉 (2018) 「ベトナム労働力輸出—技能実習生の失踪問題への対応—」 アジア太平洋研究 No.43
- ・出入国在留管理庁「在留外国人統計」  
[http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei\\_ichiran\\_touroku.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html)
- ・法務省「令和元年末現在における在留外国人数について」  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00003.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html)
- ・厚生労働省「ベトナムとの協力覚書」  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180849.html>
- ・厚生労働省ウェブサイト「第 32 回介護福祉士国家試験合格発表」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_10334.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10334.html)
- ・外国人技能実習機構 令和元年度統計「国籍・地域別技能実習計画認定数（構成比）」  
<https://www.otit.go.jp/files/user/docs/201002-1-5.pdf>
- ・VIET JO ウェブサイト「配給時代の労働者海外派遣の労働者たちの苦難、ソ連での一例」  
[https://www.viet-jo.com/m/news/special/print\\_191122190143.html](https://www.viet-jo.com/m/news/special/print_191122190143.html)
- ・Legal Normative Documents, Ministry of Justice, Viet Nam

[https://lfis.net/cms/wp-content/uploads/2020/08/72-2006-QH-11\\_VN.pdf](https://lfis.net/cms/wp-content/uploads/2020/08/72-2006-QH-11_VN.pdf)

- ・JETRO ウェブサイト「右肩上がりのベトナム人材、活用のカギは相互理解」  
<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0303/9ec21fb28df735c4.html>
- ・ESUHAI Co.,Ltd ウェブサイト <https://jp.esuhai.com/>
- ・JVS グループ株式会社ウェブサイト <https://jvsgroup.com.vn/>

## 第2節

- ・総務省（2008）「インドネシアの行政」
- ・厚生労働省（2019）「2019年海外情勢報告」
- ・e-Stat 法務省在留外国人統計法務省在留外国人統計
- ・JICA（2019）「外国人材の各国制度を取り巻く状況と課題」
- ・奥島美夏（2015）「インドネシアの家事・介護労働者送出政策の転換と課題」  
Migration Policy Review 2015 Vol.7
- ・木元茜・東弘子・藤倉哲郎（2018）「「日本語教師」になる元技能実習生の現状」愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）第50号
- ・平野恵子（2013）「湾岸諸国におけるインドネシア家事労働者「問題」とネットワークの可能性」白山人類学
- ・山田美和編（2014）「東アジアにおける移民労働者の法制度」JETRO アジア経済研究所調査研究報告書
- ・日本アセアンセンターウェブサイト <https://www.asean.or.jp/>
- ・外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/>
- ・厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/>
- ・豊田市ウェブサイト <https://www.city.toyota.aichi.jp/>
- ・外国人技能実習機構ウェブサイト <https://www.otit.go.jp/>
- ・日本技能実習生支援センターウェブサイト <http://jtitsc.org/>
- ・ムリア・メイソウ・インドネシアウェブサイト <https://www.meisou.net/>
- ・パジャジャラン大学ウェブサイト <http://www.unpad.ac.id/en>
- ・インドネシア教育大学ウェブサイト <https://www.upi.edu/en>
- ・AP2LN ウェブサイト <https://ap2ln.org/>
- ・BNP2TKI ウェブサイト <http://portal.bnp2tki.go.id/>
- ・JETRO ウェブサイト <https://www.jetro.go.jp/>
- ・JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/ja/>

## 第3節

- ・金子芳樹、山田満、吉野文雄編（2020）『「一帯一路」時代のASEAN－中国傾斜のなかで分裂・分断に向かうのか』明石書店
- ・工藤年博編（2008）『ミャンマー経済の実像－なぜ軍政は生き残れたのか－』アジア研選書12 アジア経済研究所

- ・工藤年博編（2012）『ミャンマー政治の実像：軍政 23 年の功罪と新政権のゆくえ』アジア研選書 29 アジア経済研究所
- ・工藤年博、大木博巳、国際貿易投資研究所編（2020）『アウンサンスーチー政権下のミャンマー経済』文眞堂
- ・国際協力銀行（2018）『ミャンマーの投資環境』
- ・佐久間平喜（1993）『ビルマ（ミャンマー）現代政治史増補版』第三世界研究シリーズ、勁草書房
- ・田村克己、松田正彦編（2013）『ミャンマーを知るための 60 章』明石書店
- ・土佐圭子、田村克己編（2020）『転換期のミャンマーを生きる－「統制」と公共性の人類学－』風響社
- ・永井浩、田辺寿夫、根本敬編（2016）『「アウンサンスーチー政権」のミャンマー』明石書店
- ・西垣充（2018）『ミャンマー人材〔雇用・活用〕実践ガイドブック』日本実業出版社
- ・根本敬（2019）『飛び立つミャンマー 根本敬・上智大学教授の「ビルマ考現学」』日本工業新聞社
- ・吉本けい（2014）『ミャンマーの地方行政』Clair Report No.403、一般財団法人自治体国際化協会
- ・加藤昌彦（2009）「ビルマ語の特徴について」生産と技術 第 61 巻 第 1 号
- ・加藤昌彦（2016）「ミャンマーの諸民族と諸言語」ICD NEWS 69
- ・椎野幸平（2015）「人口ボーナス期でみる有望市場は」ジェトロセンサー 2015 年 3 月号
- ・ナンミャケーカイン（2016）「ミャンマーの労働者派遣システムータイとマレーシアへの派遣を事例にー」アジア研ワールド・トレンド 245
- ・外国人技能実習機構ウェブサイト <https://www.otit.go.jp/>
- ・カケハシミャンマーウェブサイト <http://kakehashimm.com/jp/>
- ・京進ウェブサイト <https://www.kyoshin.co.jp/group/>
- ・厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp>
- ・J-SAT ウェブサイト <https://www.j-sat.jp/>
- ・JETRO ウェブサイト <https://www.jetro.go.jp/>
- ・JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/>
- ・スリーイーホールディングスウェブサイト <https://www.3ec.jp/>
- ・ミャンマー労働・入国管理・人口省ウェブサイト <https://www.mol.gov.mm/en/>
- ・ミャンマー・ユニティウェブサイト <https://www.myanmarunity.jp/>

#### 第 4 節

- ・山下博司、岡光信子（2016）『新版インドを知る辞典』東京堂出版
- ・重松伸司、三田昌彦編（2006）『インドを知るための 50 章』明石書店
- ・新田堯之（2014）「移民レポート 7 インド：世界最大の送出し国 出稼ぎ労働者から IT

技術者まで」、「世界経済」2014年11月20日

- ・南埜猛、澤宗則(2019)「インド系移民の現状と動向—インド政府統計による考察—」、『兵庫地理』62
- ・友澤和夫(2019)「湾岸諸国へのインド人出稼ぎ移民送出システム—デリー・ジャミア地区の人材斡旋業者に着目して—」、『広島大学現代インド研究—空間と社会』Vol9
- ・厚生労働省(2019)『2019年海外情勢報告』
- ・星良孝「インド人看護師に言葉を教え、日本の介護現場に 日本で育成した人材を高齢化進む各国へ、インド発企業 NAVIS の世界戦略」日経 BP、2020年4月3日
- ・厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/index.html>
- ・外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/india/index.html>
- ・外国人技能実習機構ウェブサイト <https://www.otit.go.jp/>
- ・JITCO ウェブサイト <https://www.jitco.or.jp/>
- ・IMF ウェブサイト <https://www.imf.org/external/index.htm>
- ・国連ウェブサイト <https://population.un.org/wpp/>
- ・The World Factbook ウェブサイト <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>
- ・世界銀行ウェブサイト <https://www.worldbank.org/>
- ・ILO ウェブサイト <https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>
- ・NAVIS ウェブサイト <https://www.navis.co.jp/>
- ・JETRO ウェブサイト <https://www.jetro.go.jp/>

## 第4章

### 第1節

- ・厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/>
- ・出入国在留管理庁ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/isa/>
- ・NHK ウェブサイト <https://www3.nhk.or.jp/>
- ・日本経済新聞ウェブサイト <https://www.nikkei.com/>
- ・西日本新聞ウェブサイト <https://www.nishinippon.co.jp/>

### 第2節

- ・総務省(2017)「多文化共生事例集～多文化共生推進プランから10年共に拓く地域の未来～」2017年3月
- ・山口墨(2017)「技能実習生受入れに対する自治体の支援と「多文化共生」—埼玉県川口市を事例として」、『移民政策学会2017年度年次大会抄録原稿』
- ・一般財団法人自治体交際化協会多文化共生課ウェブサイト <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/>
- ・川口市ウェブサイト <https://www.city.kawaguchi.lg.jp/>
- ・公益財団法人宮城県交際交流協会ウェブサイト <http://mia-miyagi.jp/>
- ・まんのう町国際交流協会ウェブサイト <http://www.mannou-iea.com/>



**【執筆】**

一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所

調査役 池上 卓久

所長補佐 田名邊 雄

所長補佐 打木 伸和

所長補佐 井上 和哉

**【監修】**

所長 天利 和紀

調査役 池上 卓久