

国際労働市場と高額化する斡旋料：

技能実習制度における価格管理の失敗

安里和晃

1. はじめに

1993年に始まった技能実習制度には、当初から人権侵害などの問題があると指摘されてきた。米務省が発行する『人身売買報告書』には、技能実習制度が2000年以降、毎年のように取り上げられている（U.S. Department of State 各年）。幾度か法令の改定も行われてきた。2010年の法改正を経て、2016年には「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（以降、技能実習適正化法）」も制定され、この制度の適正化が目指された。また同法を受けて、日本政府は送り出し各国と初めて協力覚書（MOC）を締結した。しかし、それでも高額斡旋料問題、暴行や妊娠による解雇などをめぐる人権侵害や、実習生の「失踪」「不法就労」などの問題が後を絶たず、2022年末、政府は廃止を含めた根本的な制度の見直しに着手した。

本稿では、技能実習制度をめぐって幾度となく制度改正がなされたにもかかわらず、なぜこうした諸問題が指摘し続けられているのかを検討する。特に、送り出し機関に支払う斡旋手数料などの労働者本人負担額の高さと低賃金雇用が、「失踪」を誘発しており、実習生を「不法就労」に追い込んでいるという構造的かつ複合的な問題に注目する。高額斡旋手数料などの本人負担は送り出し国における問題と考えられがちだが、それは誤っている。というのも、外国人労働者の受け入れは受け入れ政府の専権事項だからだ。しかも日本政府は、送り出し政府との覚書において「こうした問題の解決を図る」としている。さらに、実際に高額斡旋が行われ「失踪」を誘発しているのであれば、その「失踪」をめぐる社会的費用は日本社会が負担することになる。なによりも重要な事実、高額斡旋を日本の実習先が選好していて、それゆえ高負担国の実習生が大きく増加しているということである。

技能実習制度は、「国際労働市場の失敗」を断ち切ることができない。高額斡旋料の負担により、実習生＝労働者本人が多くの債務を抱え、しかも受け入れ国においては労働基

準法を順守できない実習先が多い。高額斡旋料と低賃金の板挟みの状態が放置されているのが実態だ。低賃金が続くと債務返済期間が長くなり、失踪の原因となる。こうした構造が定着している。

この悪循環は特定の送り出し国にのみ多く見られるものであり、すべての送り出し政府に問題があるわけではないが、主要な送り出し国が高額斡旋料の制度を容認していること、また日本政府も事実上はこれを防げておらず、国際労働市場の失敗を断ち切る制度とはなっていない。こうした価格管理を内在しない制度を放置してきたことが「失踪者」の増加を招き、もともと技能実習制度が非正規滞在者との入れ替えを含意していたのとは逆に（鈴木 2009）、今は非正規滞在者を生成する制度となっている。

本論文では高額斡旋料、低賃金、失踪という流れを明らかにすべく、送り出し国における斡旋料などの労働者負担額、また「失踪者」のそれと比較をすることにより高額斡旋料の実態について検討する。これまで巢内（2019）などの質的調査によって高額斡旋料は指摘されてきたが、これを法務省のデータなどを用いて国際比較してみようとするものである。次に、高額斡旋料を徴収する国ほど「失踪率」が高いという点を確認する。さらに、日本の受け入れ機関は高額斡旋の国や制度の労働者を選好する実態について明らかにする。つまり、受け入れ側の日本と送り出し国との両国間にまたがる問題として、改善されない高額斡旋料という状況が明らかにされる。技能実習制度に関しては、日本は14か国と二国間協力覚書（MOC）を交わしていて、これを通じて人材の送り出しと受け入れが行われ、斡旋料が規制されることになっている。

では、なぜ斡旋料問題は解決しないのか。ここでは技能実習に関わる平均的な送り出し費用と、失踪者が費やした送り出し費用を比較して、国際労働市場における斡旋料費用の問題の仕組みについて明らかにする。技能実習制度における斡旋料問題は、すべて一様に発生しているわけではない。特定の国が問題を抱える傾向があり、反対に斡旋料が低く失踪率の低い好事例も存在する。

本論文では法務省（2022）の「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」と「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」に関するデータを用いることで、斡旋料など実習生本人が負担する送り出しにかかる費用（初期費用）、「失踪率」、さらには両者の関係について検討する。なお、筆者はベトナム、フィリピン、ミャンマー、カンボジア、タイ、インドなどでも関連する聞き取り調査やマルチステークホルダー会議に参加しており、適宜用いることとしたい（Mekong Migration Network 2019a,b, 安里 2019, 2020a）。なお、本論文は労働者負担の費用に焦点をあてており、日本における受け入れの実習先の費用負担については機会を改めて記すことにする。なお技能実習制度の概

要については、厚生労働省、出入国在留管理庁、外国人技能実習機構などにまとめられているので、ここでは触れない。

2. 技能実習制度の拡大

技能実習生の数は、新型コロナウイルス感染症による受け入れ停止直前の2019年には41.1万人に達し、ピークを迎えた(図1)。これは、2014年の16.8万人と比べて24.3万人の増加となり、年間5万人ずつ増えた計算となる。この背景には、慢性的な人材不足のほかにも、技能実習適正化法(2016年)による受け入れ拡大策もある。2017年には技能実習の3号が新設され、実習期間が3年から最長5年となった。受け入れ人数枠も一定の条件のもとに拡大したし、受け入れの職種もまた拡大した。

国別にみると、最大の送り出し国であった中国からの実習生の受け入れは減少が続いている。中国国内の経済成長と人材不足が相まって、送り出し国からの押し出しの圧力が低下しており、これは中国が人材の送り出し国からの転換期に差し掛かっていることを示している。中国に代わって日本での受け入れが進んでいるのが、ベトナム、カンボジア、ミャンマーといった新興国である。ベトナムは2014年からの5年で18.4万人に増加し、増加倍率は6.4倍に上った(表1)。カンボジアとミャンマーは送り出しが始まったばかりであり、増加倍率は高いものの、人数としては2019年のピークにおいてもまだ1万人程度である。

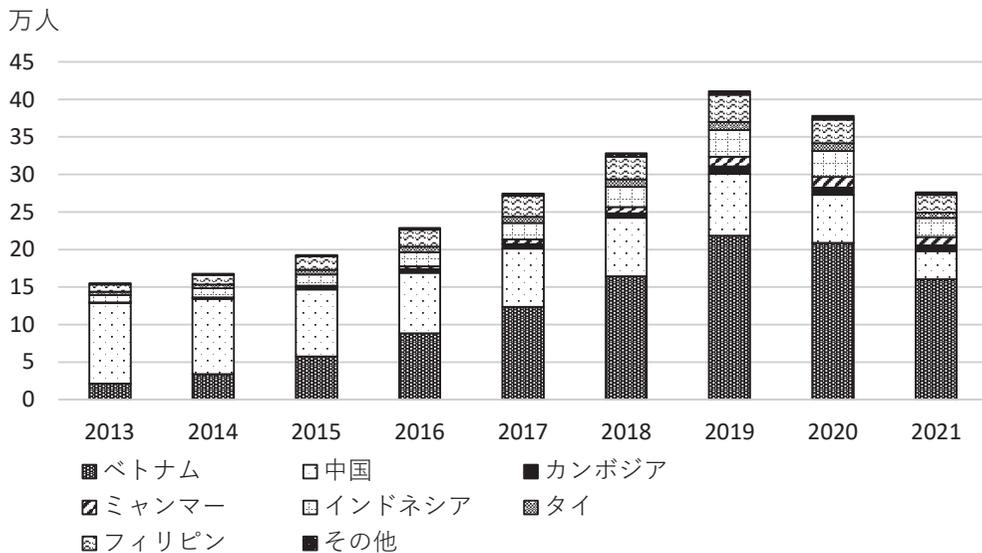


図1 日本に滞在する技能実習生(国別)の推移
出所: 法務省, 「在留外国人統計」

タイ、インドネシア、フィリピンといった従来からの送り出し国の伸びは、ベトナムやミャンマーやカンボジアといった新興国に比べて緩慢である。

では、なぜ新興国からの受け入れ増加がこれほど顕著なのだろうか？。それは、送り出し国における高額な斡旋費用の徴収が原因である。つまり、高額な斡旋費用の制度化が送り出し機関と送り出し政府の利害を一致させ、金品の一部が受け入れ側の監理団体や受け入れ機関に接待やキックバックの形で供される。相対的に受け入れ側の負担が低下するため雇用のインセンティブとなるのだ⁽¹⁾。

ただし、技能実習制度の拡大の一方で、実習生の保護も拡充した。技能実習適正化法にもとづく協力覚書（MOC）を送り出し国と締結し、2022年時点で14国となっている（外国人技能実習機構 2021）。ベトナムとの協力覚書を例にとると、技能実習制度の実施に関わる問題点とされるのは「失踪した技能実習生、不法残留となった技能実習生並びにベトナムの送出機関、日本の監理団体及び日本の実習実施者による両国の法令違反」などが挙げられている。特に費用の徴収に関しては、「技能実習生又は技能実習生になろうとする者（以下「技能実習生等」という。）から徴収する手数料その他の費用について、算出基準を明確に定めて公表し、当該手数料その他の費用の詳細について技能実習生等に十分に理解させるために説明すること。」（厚生労働省 2016: 6）と定めている。

次節以降、送り出し国における実習生の費用負担（初期費用と称す）について検討してみよう。

表1 2014年-2019年 技能実習生の増加倍率

	総数	ベトナム	中国	カンボジア	ミャンマー	インドネシア	タイ	フィリピン
人数 (2019)	243,346	184,688	-17,723	8,098	12,487	23,182	6,402	23,153
対2014年増加倍率	2.45	6.43	0.82	6.71	20.79	2.90	2.30	2.82

出所：法務省「在留外国人統計」各年

3. 斡旋費用に関する調査

法務省は2021年12月から22年4月に行われた調査をもとに、技能実習生が来日前に支払った費用に関する初めての調査報告書「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」を公表した（法務省 2022a）。高額斡旋料問題は従来から指摘されていた

⁽¹⁾ こうした話は送り出し機関とのインタビューでよく聞かれる（2019年7月に行ったベトナムにおける聞き取り調査から）。

にもかかわらず、これまで調査すら実施されなかったわけで、それこそ基礎的実態の把握に関して制度的不備がある。これまで事例の積み重ねで指摘されてきた高額斡旋の実態はようやく公的調査でも明らかとなった。

まず、送り出し国によって実習生の支払額に大きな差がある。報告書においては、実習生の支払いを2つに分けている（表2）。(1)は送り出し機関に支払った費用で、斡旋費用や教育費用、保証金・違約金などから構成される支払いである。(2)は送り出し機関以外に支払った費用で、仲介業者やブローカーなどに対する支払いである。実習生が送り出し国で支払った費用の合計(3)は、(1)と(2)の総和であり、これを本論文では初期費用として定義する。本節において明確に指摘できるのは、技能実習制度そのものは1つの制度であっても、斡旋の仕組みは国によって大きく異なっており、初期費用の高負担国からの実習生のリクルートが盛んだということである。

以下、結果の概要を確認しよう。まずは(1)の費用について、送り出し機関に何らかの費用を支払ったとする技能実習生の割合は全体で85.3%、国別にみるとベトナム(97.8%)、カンボジア(97.2%)、中国(96.9%)、ミャンマー(91.9%)、インドネシア(87.7%)、そして最も低いのがフィリピン(16.4%)となっている。フィリピンの場合、8割を超える実習生が送り出し機関に費用を支払っていない。

この送り出し機関への支払いの費用の総額だが、平均は52.1万円で、ベトナム(65.6万円)、中国(57.8万円)、カンボジア(57.1万円)、ミャンマー(28.7万円)、インドネシア(23.1万円)、フィリピン(9.4万円)の順となっている。最も高いベトナムと最も低いフィリピンの差は56万円であり、またベトナムにおける1人分の平均支払額はフィリピンの6人分となる。

表2 実習生の派遣手数料など初期費用の推計値(円)

支払費用総額	送出機関に対する支払い(1)	仲介者など送出機関以外(該当者のみ)(2)	初期費用の平均値(3)=((1)+(2))/n	(2)を支払う者の初期費用合計額(4)=(1)+(2)
ベトナム	656,014	446,963	688,143	1,102,977
中国	578,326	264,911	591,777	843,237
カンボジア	571,560	69,597	573,607	641,157
ミャンマー	287,405	NA	287,405	NA
インドネシア	231,412	50,069	235,343	281,481
フィリピン	94,191	30,421	94,821	124,612
全体	521,065	335,378	542,311	856,443

出所：法務省、2022a、「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」

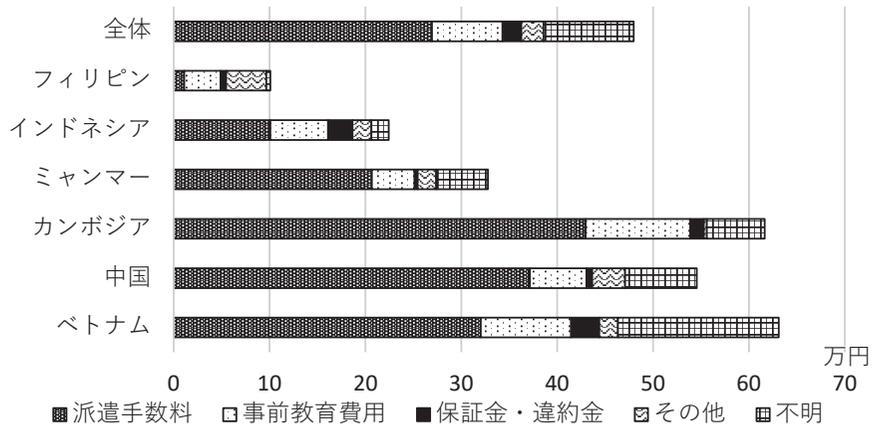


図2 送り出し機関に支払った費用の内訳

出所：法務省, 2022a, 「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」

では、この送り出し機関に支払った費用の内訳についてみてみよう（図2）。費用として最も多く計上されているのは派遣手数料（斡旋手数料）であり、その額の平均は26.9万円である。国別にみると、カンボジアの43万円やベトナムの32万円が高い。カンボジアは派遣手数料の規制がなく、またベトナムも3年間の派遣手数料は3600米ドルが上限であることから、これらは違法な徴収ではない。対照的に最も低いフィリピンの平均は1.1万円でしかない。これは別途述べる通り、フィリピンでは労働者からの斡旋料の徴収が禁止されていることが強く関係している。

派遣手数料に次いで多く計上されているのは事前教育費用である。最も費用が高いのはカンボジア（10.9万円）であり、次いでベトナム（9.4万円）、インドネシア（6.0万円）と続き、最も低いのがフィリピン（3.8万円）である。日本語教育や実技などの教育にかかる費用は、送り出し機関による方針や実習先による要求に違いがあるため、費用の低いことが必ずしも好ましいとは限らない。その点では、費用と教育の効果をこのデータだけではかるのは難しい。とはいえ、費用対効果、あるいは事前教育費用を支払済みの実習生が実習先から二重徴収を受けていないかについての検討も必要だろう⁽²⁾。その他、調査では協力覚書で禁止されている保証金の徴収についても記されている。

次に、(2)の送り出し機関以外に支払った費用についてみてみよう。送り出し機関以外とは、すなわち送り出し国の仲介者を指しており、ブローカーと言い換えてよい。これは

⁽²⁾ 筆者が介護関係者に対して聞き取りをした限りでは、日本語要件が他職種よりも高く、日本語教育費用を実習先からも徴収している例が多数見られる。

技能実習を行うにあたっては必須の費用ではなく、不当な金銭の徴収として日本側では禁止されている。しかし送り出し国においては、フィリピンでは禁止されているが、ベトナムでは明確には禁止されていない。

送り出し機関以外に支払った者の割合は、全体では10.6%と高くはない。しかし、その負担額は低いとは言えない。ベトナムが44.6万円であり、中国（26.5万）、カンボジア（7.0万）、インドネシア（5.0万）、フィリピン（3.0万）となっている。送り出し機関は主に都市部に集中しているため、農村部からの実習生は、リクルートの際にブローカーを経由して送り出し機関にたどり着くことも多い。理論的には、農村や内陸部などに技能実習に関する情報が十分に与えられていない場合は、ブローカーの果たす情報伝達機能を用いて実習生は送り出し機関を選択する。ブローカーを利用する割合は10.6%だが、そこに高額な費用が支払われている点に注意が必要である。

最後に、(1)と(2)の合計、つまり実習生が送り出し国で支払う初期費用の合計(3)についてみてみよう。平均値は全体で54.2万円であり、国別にみるとベトナムが68.8万円、中国（57.7万）、カンボジア（57.3万）、ミャンマー（28.7万）、インドネシア（23.5万）と続き、フィリピンは9.5万円である。

初期費用の合計である(3)は、送り出し機関に払った額(1)と大きな差はない。そこで、ブローカーに対して(2)の支払をした者が、来日にあたって合計いくらの費用を要したかについてみてみよう。初期費用の平均値(3)は、(1)と(2)の合計を各国の調査対象者の総数であるnで割る。しかし、前述のように、そもそも(2)の費用を負担した者は全体の1割程度なので、この(3)の計算式では、ブローカーに(2)の支払いをした者が要した総額は把握できない。

そこで、ブローカーに(2)の支払いをした者が要した総額を(4)とすると、(1)+(2)だから、全体の平均では52.1万+33.5万=85.6万円だ。なぜなら、時系列でみれば送り出し機関以外へ(2)を支払った者は、追加的に送り出し機関に対して(1)の費用を支払うからである。

ブローカーを経由した場合の初期費用の合計を国別にみると、ベトナムは110.2万円にも上る。次いで中国（84.3万）、カンボジア（64.1万）、インドネシア（28.1万）、そしてフィリピンが12.4万円だ。ブローカーに依存するベトナムの実習生1名あたりの初期費用は、フィリピンのその8.9人分となる。実習生として同じ制度の枠内で同じ実習先に配属されるかもしれないのに、である。

ブローカーを用いない送り出し機関へのインタビューによれば、ブローカーが紹介する人材は、送り出し機関にとってはリスクが高いという。その理由は主に2つある。ブローカーの紹介に依存すると、実習生の負担が大きくなるため、失踪のリスクが高くなる。ベトナムを例にとると、ブローカーへの支払いは1名につき1000ドルが相場と言われている、これが費用を押し上げる原因となる。それにブローカーを介すると、虚偽の本人情報が提供されることもある。ブローカーを複数名経由すると、確認のための連絡も容易ではない。あるいは実習生が大金を支払った後にブローカーが逃亡することもある⁽³⁾。つまり、人材の質の観点から保証ができない。ベトナムでは、日本語能力試験や教育歴に関する偽造書類が多いことはかねてから指摘されている。こうしたリスクがあるため、ブローカーに依存するのは一握りの「悪質な」送り出し機関が多いという。

先ほど(2)に(1)の平均を加えた額が、ブローカーに支払う実習生の初期費用の合計(4)と指摘した。つまり、ベトナムは110.3万円であり、フィリピンは12.5万円となる。ここで、ブローカーに依存する悪質な送り出し機関はより高額な費用を徴収する送り出し機関と仮定しよう。この報告書によると、ベトナムからの送り出しのうち、13%は100万円以上を送り出し機関に支払っており、またブローカーに依存する実習生の割合が10.6%であることから、100万円以上を徴収する送り出し機関＝ブローカーに依存する送り出し機関として考えてみる。すると、ブローカーに依存する送り出し機関が実習生から徴収した支払い総額は100万円(を徴収する送り出し機関)に44.7万円(3)を加えた合計額、つまり144.7万円が支払総額と推計できる。この額は、送り出し機関などが指摘する、150万円という1つの相場と一致する⁽⁴⁾。

3-2. 斡旋料など初期費用の大きさと「失踪率」

技能実習制度では長きにわたって実習生の「失踪」が問題とされてきたにも関わらず、2022年の調査でようやく高額斡旋料が明らかにされた。しかし、基礎的なデータである「失踪率」は記載されていない。ただ、失踪者数や在留資格別の人数は明らかにされているため、失踪率を推測することはできる(表3)。失踪率は新規参入国において高く、また変動が激しい。特にカンボジアやミャンマーは数百から数千人レベルの受け入れの際、送り出し機関が法外な斡旋料を課すことも指摘されており、制度自体が安定していない可能性がある。

⁽³⁾ ベトナムの送り出し機関に対するインタビュー(2021年12月)、インドネシアにおける日本語学校に対するインタビューから(2023年1月)。

⁽⁴⁾ ベトナムの送り出し機関、および中部地方にある日本語学校に対する聞き取りから(2022年7月、2023年1月)

表3 失踪率の推移

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ベトナム	0.038	0.030	0.030	0.023	0.030	0.035	0.028	0.018	0.030
中国	0.022	0.031	0.035	0.025	0.021	0.020	0.016	0.015	0.024
カンボジア	—	—	0.019	0.058	0.106	0.123	0.049	0.050	0.089
ミャンマー	0.058	0.170	0.170	0.055	0.073	0.041	0.026	0.018	0.039
インドネシア	0.011	0.023	0.016	0.011	0.011	0.013	0.009	0.007	0.008
タイ	0.016	0.010	0.006	0.005	0.011	0.009	0.005	0.006	0.010
フィリピン	0.005	0.004	0.005	0.004	0.003	0.002	0.002	0.002	0.002
その他	0.118	0.172	0.121	0.108	0.082	0.027	0.021	0.018	0.016
総数	0.023	0.029	0.030	0.022	0.026	0.028	0.021	0.016	0.026

出所：法務省「在留外国人統計」、法務省, 2022b, 「技能実習生の失踪者数の推移（平成25年～令和4年上半期）」

さて、ここでも基準となるコロナ前の2019年の失踪率に焦点を当ててみよう。国別の失踪率で最も高いのはカンボジアの4.9%であり、ベトナム（2.8%）、ミャンマー（2.8%）、中国（1.6%）、インドネシア（0.9%）、タイ（0.5%）、フィリピン（0.2%）である。では、すでに見た初期費用との関連を見てみよう。そもそも対象となる送り出し国も多くはなく、公表されているデータとなるとさらに限定的になるが、図3のとおり、初期費用と失踪率には、何らかの正の相関がありそうである。

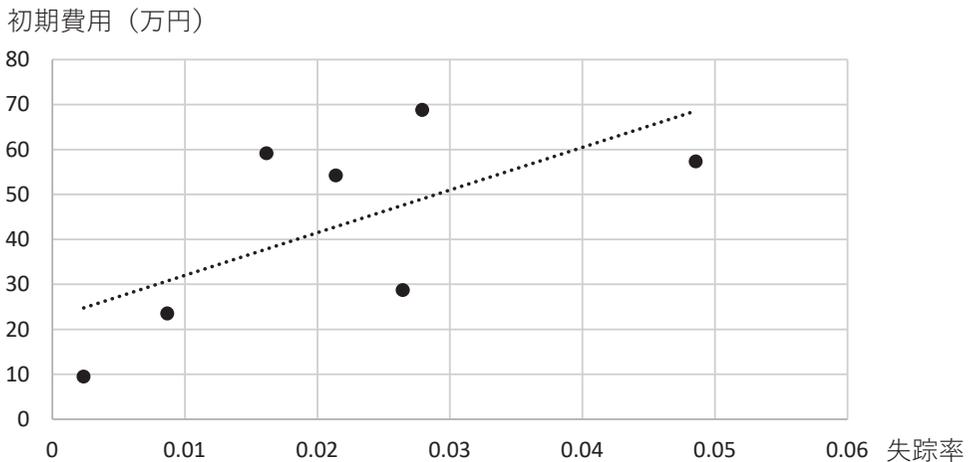


図3 初期費用と失踪率 (2019)

出所：法務省, 2022a, 「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」、法務省, 2022b, 「技能実習生の失踪者数の推移」

これまでみたように、初期費用の差異とそれと関連する失踪率を見ると、技能実習適正化法や各国との協力覚書で指摘された斡旋の問題が改善され、制度の適正化が果たされているとはいえず、同法や協力覚書の実効性が疑われる。そもそも協力覚書は国際条約や協定と異なり、国内法令に対する拘束力がない。したがって、技能実習適正化法や協力覚書の実効性が見られないのは、それらが締結相手国において送り出しの斡旋構造を変えるに至らないという制度の問題である⁽⁵⁾。

強調しておくべき点は、ベトナム、カンボジア、ミャンマーなどの高斡旋国は、インドネシアやフィリピンの低斡旋国に比べ、実習生を大きく増加させていることである。

3-3. 「失踪者」に関する調査

2018年、国会で技能実習制度が取り上げられた際、「失踪者」に関するデータ「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」の存在が明るみになった。同年11月から12月にかけて、法務省はデータの開示を拒み、コピーさえも許されない状況下で、国会議員が手書きで写した2892人分の「失踪者」のデータである。これは、実習実施者などから「失踪」した技能実習生に関しておこなった聞き取り調査をもとにした聴取票である。調査を実施したのは、2009年で、『出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律』の成立時に、衆参各法務委員会において付された付帯決議によって実施された⁽⁶⁾。入国管理局は『入管法違反の容疑で刑事訴追の容疑を受ける恐れのある者から』聴取したもので、『今後の調査等に甚大な影響』があるため⁽⁷⁾として公開を渋っていたが、法務委員会の委員にのみ公開され、議員が手書きで書きとった⁽⁷⁾。この聴取は入国管理局（当時）によって2017年に実施されているが、その後、様々な不備も指摘されている（法務省2019）。「失踪者」に関する情報も断片的だが、全体像を明らかにするうえでは貴重なデータである⁽⁸⁾。聴取票は2892人分が公開されているが、法務省の計上ミスによる重複分や明らかなミスなどを除いて、本稿では2802人分を用いることとする⁽⁹⁾。

このデータに関する報道をまとめると、低賃金を取りあげた指摘が多い。しかしデータ

⁽⁵⁾ 類似した協力覚書は特定技能制度においても実施されているが、同じく実効性が担保されていないと言ってもよい。

⁽⁶⁾ 立憲民主党 HP より

⁽⁷⁾ 共産党 HP より。 https://www.jep.or.jp/akahata/aik18/2018-11-16/2018111602_02_1.html よりアクセス可（閲覧日2023年1月8日）

⁽⁸⁾ 個票は立憲民主党 HP より取得できる。 https://archive2017.cdp-japan.jp/news/20181206_1167（アクセス日2023年1月8日）

⁽⁹⁾ 計上ミスについては、時事通信（2018年11月16日）を参照。

を詳細にみると、ここでも高額斡旋に関する国別の実態が明らかになる。以下、安里(2020a,b)をもとに、結果の概要について記す。まず、聴取票においては「失踪」という入管法上の用語が用いられているが、「転職」の方が実態に合っている。技能実習生は職業選択の自由がなく、権利の制限が著しい。自己判断による転職は、入管法上は「失踪」なのだ。「失踪」は司法判断を通じた刑事罰の対象ではなく、行政罰の範囲内である。それにもかかわらず、入管法上「失踪」は「容疑者」という言葉を用いており、本調査票においても「容疑者」という言葉が用いられている。また、失踪の原因は高額斡旋料による借金が返済できないことなどが原因となっていると推測されていて、「失踪」の原因を個人だけに帰すのは適切ではない。「容疑者」や「失踪者」という扱いは構造上の問題を個人に帰したものである（例えば鈴木 2009）。

2802 人の回答をもとにすると、以下の点が確認できる。「失踪者」の初期費用は平均で 88.2 万円だが、出身国の差が大きい。ベトナムは 102.8 万円、中国（84.2 万）なのに対し、インドネシア（40.8 万）、フィリピン（22.2 万）である。国別の傾向としては先の法務省（2022a）の調査と符合するが、「失踪者」においてはより初期費用の額が高いのがわかる。

ベトナムとフィリピンの失踪者の初期費用の分布は大きく異なる（図 4、図 5）。ベトナムの斡旋料額の分布図を見てみると、正規分布のような形をしていてではなく、二こぶの形をなしている。最頻値は 100 万だが、160 万円付近にも小さなこぶができています。初期費用はすでに述べた通り、送り出し機関への支払いと仲介者（ブローカー）への支払いに分けられるが、二こぶは前節で指摘した送り出し機関に対する支払い 100 万円と仲介者に支払う約 60 万円の合計と考えることができる。

ベトナムや中国を斡旋料の高負担国としてカテゴライズできるのは、緩い規制、民間と政府機関の結託などのほかに、斡旋料の銀行借入れが可能であるという点だ。ベトナムは多くの場合、農村銀行からの借入れができるが、そもそもこうした高額初期費用負担を可能にする農村金融制度も、斡旋費用を高額化させる条件の一つと言えるだろう。

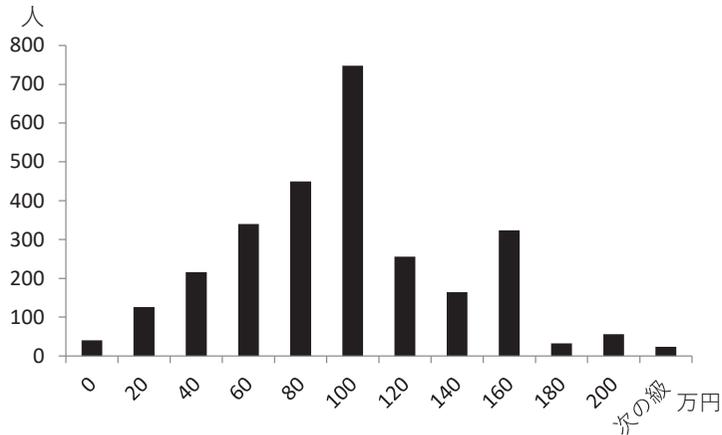


図4 失踪者斡旋料分布 (ベトナム)

出所：「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」より筆者が取りまとめた。

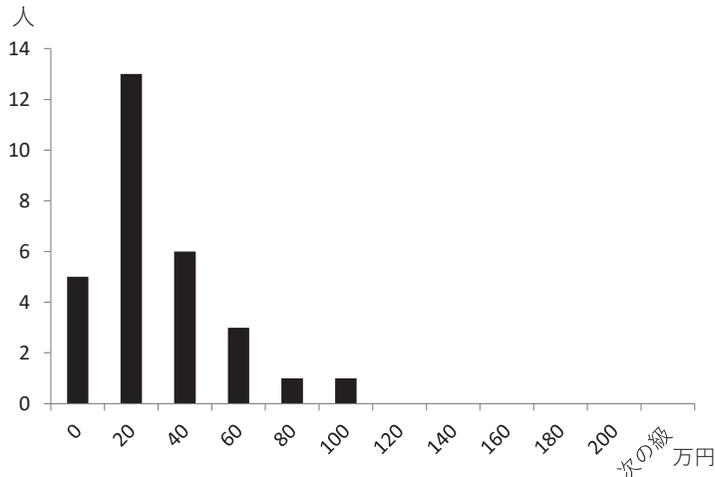


図5 失踪者斡旋料分布 (フィリピン)

出所：「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」より筆者が取りまとめた。

「失踪者」の初期費用負担額は、インドネシア（40.8万）とフィリピン（22.2万）において明らかに低い。ベトナムと中国を高負担国とすれば、インドネシアとフィリピンは低負担国と言える。特徴的なのは、失踪者のジェンダー比率が高負担国と低負担国では異なることだ。失踪者のうち男性の割合が高いのは、低負担国のインドネシアとフィリピンであり、それぞれ91.5%と94.1%にのぼる。技能実習計画認定件数から推定すると、実習生全体の男女比は55.0%が男性で、45.0%が女性であり、国別のジェンダー統計はないが、職種から推測してもフィリピンとインドネシアにおけるジェンダー比は平均と大きく乖離

しない⁽¹⁰⁾。ベトナムのように初期費用が高いことは、ジェンダーに関係なく「失踪」の原因となるが、両国の初期費用は低く、それ自体は失踪の直接的な原因ではない。

フィリピン人の失踪は事例が少ないが、職種が明らかな 30 の事例のうち、建設、溶接、鉄筋・金属関係職種で 18 事例を確認できる。失踪理由は低賃金がベースにあるものの、暴力、指導（労働）が厳しい、帰国の強制、滞在の延長を希望といった点に見られる。また、インドネシアの場合も同様で、失踪理由が明らかな 43 の事例のうち、低賃金理由がベースで、暴力や指導（労働）が厳しいなどの失踪理由が事例の約 4 割強を占める。

次いで、送り出し国で送り出し機関から説明を受けた実習生としての賃金（期待賃金）と、実際の賃金との格差についてみてみよう。全体の平均では、期待賃金の方が実賃金よりも 4.4 万円高くなっている。送り出し機関が実際より高い賃金を実習生に示しているわけで、つまりは過剰な期待を抱かせているのだ。高い賃金を示して、「高額斡旋料であっても返済が可能だ」と、説得材料として使われている可能性もある。ただ、期待賃金とのギャップは、そのすべてが虚偽の説明によるものではなく、「実習先で予想していたよりも残業が少ない」「実習先が正当な賃金を支払わない」などの事情も考えられる⁽¹¹⁾。

ただ、この期待賃金とのギャップは、初期費用の返済計画に大きな影響を及ぼす。初期費用の最も高いベトナムを例にとると、平均的な初期費用は 102 万円、期待賃金（12.6 万）と実賃金（9.7 万）の差は月 2.9 万円である。初期費用をすべて借入れで工面し、給料の半分をその返済に充てると仮定しよう。期待賃金をベースにすると、初期費用は 16.3 か月で返済が完了できるが、実賃金だと 21.2 か月かかる。またベトナムの場合は、ブローカーへの支払いを含む初期費用 160 万円のケースもありうる。仮にすべての初期費用を借入れていると想定すると、期待賃金では 23.8 か月、実賃金では 30.9 か月で返済が終了する。なお、利率は 0 として計算しているので、実際はこれに数か月の上乗せが必要であろう。また、給料の半分を借金返済にあてると、仕送りが困難となる。そのため、実際には初期費用の返済は技能実習の在留期間の 3 年では終わらないことも多い。それに、そもそもこの借金は、来日するための債務であることを強調しておく。債務を抱えている者が日本で就労するのではない。来日のために高額借金し、構造的な問題から借金を返済できずに、「失踪」することで自らが「違法」状態に陥る。まさに制度が「不法」労働者を作り出しているのである。

皮肉なことは、「不法」を生み出す「失踪」の勧誘は日本人雇用主の存在が前提となるが、

⁽¹⁰⁾ 技能実習計画認定件数は外国人技能実習機構（2018）に依拠した。技能実習機構，2018，「平成 29 年度業務統計」https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_2017/（2023 年 1 月 8 日アクセス）

⁽¹¹⁾ 送り出し機関に対する聞き取り調査から（2019 年 7 月）。

聴取票をみると実習生と同国人がブローカーとして介在することが多い。こうして「不法」労働者は個から連鎖し集団レベルとなり、あらかじめ計画された「失踪」が仕組まれたり、組織化された犯罪などが発生するのである。

こうした国ごとの初期費用の違いは、「失踪」の主要な理由を「低賃金」とする者の割合の違いにも出ている。低賃金を理由とした「失踪」は、中国（73.5%）、ベトナム（63.1%）、タイ（61.5%）、インドネシア（46.1%）、そしてフィリピン（40.0%）である。中国の割合が高いのは、期待賃金と実賃金のギャップ（4.7万円）の大きさにあると考えてよい。送り出し機関の労働条件に関する説明が、過剰に期待を抱かせる不適切なものである可能性が高い。

債務を抱えた日本での就労は、来日経験を厳しいものにする。調査票や聞き取りから、いくつか事例を挙げてみよう。

表4 技能実習生失踪者の概要

	中国	ベトナム	インドネシア	フィリピン	全体
有効回答数	1,469	1,042	113	30	2,802
男性の割合	0.627	0.692	0.915	0.941	0.673
低賃金理由失踪割合	0.717	0.631	0.469	0.467	0.663
失踪までの期間（月）	15.8	17.3	19.5	16.6	16.7
斡旋料（万円）	84.2	102.8	40.8	22.2	88.2
期待賃金（万円）	15.7	12.6	12.5	12.8	14.4
実賃金（万円）	10.3	9.7	9.5	10.5	10
差額（万円）	5.4	2.9	3	2.3	4.4
斡旋料/期待賃金	5.36	8.16	3.26	1.73	6.13
斡旋料/実賃金	8.17	10.6	4.29	2.11	8.82

出所：「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」より筆者作成

ベトナム人女性のAさんは、広告を通じて技能実習制度のことを知った。2015年に来日し、農業に従事していた。しかし就労から2年たって「失踪」した。支払いの総額は150万円。すべて銀行から借り入れた。その内訳は渡航旅費、来日前の日本語講習3か月、送り出し手数料だが、詳細はわからない。借金は働き始めてから返済することになっており、その額は月8万円。順調にいけば1年8か月程度で利子も含めて返済できる計算である（年利5%の場合）。来日して農作業に週40時間従事して給料は1か月8万円（給与から控除されるのは光熱費など4.5万円）。これはベトナムで事前に説明を受けていた額と同

じだ。おそらく失踪した理由は、借金返済の行き詰まりからだと思われる。「失踪」の斡旋は、ベトナム出身の親族から誘いを何度も受けたからだ。親族ということもあり、斡旋のための手数料は支払わなかった。「失踪」は農業に従事したが、報酬は1日わずか5千円以下だった。

フィリピン人男性のBさんは、2014年に来日した。日本語講習の名目で4万円を送り出し機関に支払った。親族からの借り入れで賄ったが、すでに返済を終えている。技能実習では車のメンテナンスに従事して、給料は週76時間労働であるにもかかわらず、手取りは月8万円から9万円くらいだった。光熱費などの控除はなかった。低賃金と思っていたが、2年半が過ぎ帰国の射程が見えたころ、20代の日本人男性が他での就労について声をかけてきたので、「失踪」をした。転職先では建設業に従事した。報酬は1日あたり7千円から1万円である。摘発により彼は入管につかまった。

ベトナム人技能実習生（介護）のCさんは100万円の初期費用を支払って来日した。しかし、介護だけでは思うように収入を上げることができないため、休日は街に出て友人らとともに水商売に手を出した。ところが警察に捕まり、最終的には帰国することになった。

3-4. フィリピンの通達とILO181条約

フィリピン政府は、技能実習における渡航については、政府通達により技能実習生からの斡旋手数料の徴収を認めていない。2016年に改定されたフィリピンの斡旋に関する法律（Revised Rules and Regulation the Recruitment and Employment of Landbased Overseas Filipino Workers of 2016）によれば、斡旋手数料は基本給の1か月分までと定められている。例えば、特定技能制度において来日するフィリピン人労働者の場合は、送り出し機関は1か月の基本給と同等額を斡旋料として徴収できる。この斡旋に関する法律以上に厳しいのが、対日本の送り出し制度である。例えば、東京や大阪などで実施されている国家戦略特区家事人材受け入れ制度においては、保証金や違約金の徴収はもちろん禁止だが、労働者本人に対する斡旋費用の本人徴収も禁止だ。技能実習制度も同じような規制を敷いていて、海外雇用庁（POEA）の通達によると、技能実習生本人からの斡旋料の徴収は認められていない（政府通達 Memorandum of Circular 8, Series of 2018, POEA）。パスポートや書類の取得に関する費用など、主に申請に至るまでの費用は自己負担だが、マッチング以降の費用は原則、雇用主の負担となる。この通達からもわかる通り、斡旋料徴収ができない場合は、政府と送り出し機関が緊張関係にあることがわかる。しかし、こ

うしたフィリピンの事例が例外的かと言えば、そうではない。斡旋料の徴収をしないのが、国際基準である。

国際労働機関（ILO）による民間職業仲介事業所に関する条約第 181 号（ILO Convention 181 on Private Employment Agencies Convention）は、「民間職業仲介事業所は、労働者からいかなる手数料または経費についても、その全部または一部を直接または間接に徴収してはならない」としている⁽¹²⁾。つまり手数料などは、紹介を受ける事業者から徴収されるべきであるとしているのだ。日本はこの条約に批准しているが、送り出し国のほとんどは批准していない。批准しているにもかかわらず、日本が高額斡旋料を黙認しているのは、「日本国外のことだから」という理由だけである。国際法あるいは国内法に照らし合わせると斡旋料の徴収は違法だが、ベトナムや中国国内での 100 万円を超える斡旋料徴収が長らく放置されてきたのは、こうした論理にもとづく。

技能実習制度の理念は、政府が繰り返し喧伝した通り、技能や知識の移転という国際協力にもとづく開発途上国支援である。それにもかかわらず技能実習制度は、その実態において、開発途上国の人材育成プロセスでの高額斡旋料の徴収を容認してきたのだ。

4. 国際労働市場における市場の失敗について

4-1. 市場の失敗 1. 斡旋料の形成

技能実習制度の困難は、国際労働市場メカニズムにおいて生じる「失敗」を克服できない制度設計にある。国際労働市場における斡旋料が、どのように形成されるかということを考えてみよう。期待賃金が当事者の現時点での賃金より大きければ人は移動するというシンプルな考え方にもとづけば、受け入れ国における期待賃金マイナス送り出し国における実際の賃金の差額、これより低い価格が斡旋料などの費用となる。より具体的にいうと、技能実習で獲得できる 3 年間の期待賃金（例えば表 4 をもとにすると 14.4 万円×36 か月 = 518.4 万円）から、送り出し国における 3 年間の賃金を差し引き、それより小さい額で斡旋料が決まる。仮に送り出し国における賃金が 5 万円であったとすると、送り出し国における期待賃金は 180 万円となる。海外就労の社会経済的な負の側面、例えば家族との離別・孤立など、生活の本拠を置く地域から離れることによるマイナス要素や、初期費用をどう賄うかなど、海外就労にはさまざまな障壁がある。しかし、それらを考慮しても、日本で

⁽¹²⁾ 条約については、ILO の HP より入手が可能である。 https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238055/lang-ja/index.htm（閲覧日：2023 年 1 月 30 日）

の期待賃金が500万を超えるわけだから、100万円程度の初期費用であれば技能実習生として来日したいという人はいるだろう。

つまり斡旋料などの負担額は、市場に任せておくと、航空券や教育研修費、手続きにかかる費用などのコストを積み上げて決定されはしない。実際に、「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」においても「失踪者」はほとんど費用の内訳について答えられていない。また、負担額は労働者が借金を抱えることなく負担可能な額という、人権の観点で決定されもしない。送り出し機関も市場メカニズムに従い、利益を最大化するように価格を決定しようとする。ただし、内外価格差が大きいと、その額は労働者個人にとっては莫大なものとなり、それが高額借金につながるのである。すでに見た通り、技能実習の初期費用に送り出し国によってこれほどまでに差があるのは、フィリピンやインドネシアには市場を放任しない一定の規制が働いているからである。

言い換えると、斡旋料がコストに見合っていないとか、人権侵害だと指摘することは可能だが、移動が市場メカニズムに依拠している限り、それは「自然」なことである。つまり、ここで筆者が指摘する「市場の失敗」とは、初期費用がコスト積み上げや人道的観点からは決定されないため、市場に任せると初期費用が高額化し、個人や家族の背負うリスクが大きくなるということだ。したがって、人権に配慮した適切な額で斡旋料が決められるようにするためには、市場メカニズムを適切にコントロールできる制度設計と運用が必要となる。

4-2. 市場の失敗 2. 高い斡旋料ほど選択される：逆選択の問題

技能実習制度においては、斡旋料の高負担国と低負担国が明確に分かれている。受け入れ先は、低負担国の実習生を選択できるにも関わらず、なぜ敢えて高負担国の実習生を選択するのか。低負担国からの実習生の受け入れが低いのは、なぜだろうか。実習先が斡旋料の高い国や制度を好んで選択している状況は、「逆選択」とも呼ばれる。情報の偏り（情報の非対称性）などが原因となり、好ましい財やサービスが選択されず、場合によっては淘汰されてしまうことを逆選択というが、技能実習制度はまさにそのようになりつつあると言ってもよいであろう。受け入れの実習先はコストを抑えようとするため、初期費用の小さい、あるいはキックバックのある強い営業力のある特定の国の実習生を愛好しようとする。ところが、実習先のコストの低さは労働者の高負担によって支えられており、それはILO規約のみならず、MOCや法令違反であることも多い。しかも高額斡旋は高失踪率につながるため、受け入れの実習先は結果的に高いコスト負担を強いられたり、高い社会コストの負担につながる。

2つの事例を検討することにしよう。1つは、すでに述べた通り技能実習制度におけるベトナムとフィリピンの動向である。ベトナムにおける初期費用は68.8万円、対してフィリピンからのそれは9.8万円と、負担額は大きく異なっている。ところが、受け入れ人数の推移を見ると、増加しているのは斡旋料の高い国々であり、斡旋料の低いフィリピン人の増加は緩慢である。受け入れ側は、初期費用の高い方を選択している。

もう一つの事例は、制度間の逆選択だ。人材の受け入れチャンネルにおいて、技能実習と経済連携協定を比較する。両制度とも介護職の受け入れを行っている。経済連携協定(EPA)にもとづく受け入れは、包括的な自由貿易協定である経済連携協定という枠組みで、対インドネシア、フィリピン、ベトナムと締結されたものだ。これは関税障壁の低減を目的とした多国間のWTOに代わる、二国間協定である。協定は国際的な約束として拘束力が強いいため、国内法を拘束する(上原2021)。この協定においては、労働者から斡旋料を徴収することは禁止されていて、受け入れ施設が国内斡旋機関に負担する斡旋料額は約16万円(2022年時点)となっている⁽¹³⁾。筆者が2008年に行ったアンケート調査によれば、インドネシア人介護福祉士候補者の来日にかかる個人負担の費用は平均4.6万円、中央値5万円、最頻値5万円、最小値1万円、最大値14万円であった。募集は送り出し機関を経由しておらず、政府公告を通じている。そのため費用は、居住地から試験会場までの交通費も含めた総額であり、斡旋費用などはほとんど含まれていないと考えられる⁽¹⁴⁾。

また同協定においては、約1年にわたる日本語学習などの渡航前後の研修も日本政府による公費負担で、日当も支給されており、本人の負担が極めて軽減される制度となっている⁽¹⁵⁾。こうした手厚い教育支援体制が組み込まれたEPAでは、介護福祉士国家資格を取得することが目標とされており、その合格率(2022年度)は47.6%だ。特筆すべきは、ベトナム出身受験者の合格率87.7%である。日本人合格者の平均が72.3%であることを考えると、これは極めて高い⁽¹⁶⁾。国家試験合格に向けた環境整備が進んでいることが、関係しているといえるだろう。斡旋料や日本語教育の負担がないため初期費用が小さいので、労働者にとっては負担が少なく、それも合格率の高さにつながっている。また、無断の転

⁽¹³⁾ 別途研修費用などが発生するが詳細は公益財団法人国際厚生事業団HPなどで確認できる。

⁽¹⁴⁾ インドネシア人介護福祉士に対する最近の聞き取り調査では、確実なマッチングのためブローカーや日本語学校が絡んでいるということも報告されている(2023年1月、インドネシアにおける送り出し機関・日本語学校に対する聞き取り調査から。)

⁽¹⁵⁾ 借金を背負って来日する技能実習に比べると、EPAの厚遇ぶりが感じられる。しかし、介護職EPAの多くが送り出し国の看護師資格保持者であることを鑑みると、それまでの送り出し国における一切の教育費用や職を辞してEPAに応募するための機会費用を受け入れ側は支払っていない。この点を考えると厚遇ともいえない。

⁽¹⁶⁾ なお、合格率を高く見せるため、合格が可能と思われる受験者のみに絞って受験させる事例は看護師養成施設や介護福祉士養成施設にみられるがEPAではこうした慣行はない。

職（失踪）もほぼ皆無で、受け入れ施設からの評価も高く（安里 2021）、送り出し／受け入れ双方にとって有益な制度にみえる。さらに、技能実習制度は帰国を前提としているが、国家試験合格後は介護職に従事する限り長期滞在が可能だ。

EPAにはクォータ（受け入れの上限）があり、年間合計900人までである。しかし、小さな初期費用、充実した教育体制、国家試験と長期滞在を見据えた制度、一定の合格率という成果にもかかわらず、わずか900人のクォータが満たせない状況が続いている。クォータの充足率は、2018年の86%をピークに減少傾向だ。2022年の充足率は69%ではない。確かにコロナの影響で求人数が下がっているとはいえ、求人数そのものはクォータを上回る1447人である。つまり、求人側の減少がクォータの充足率を下げているというよりも、むしろ送り出し側において来日を希望する求職者の減少が著しいことが考えられる⁽¹⁷⁾。

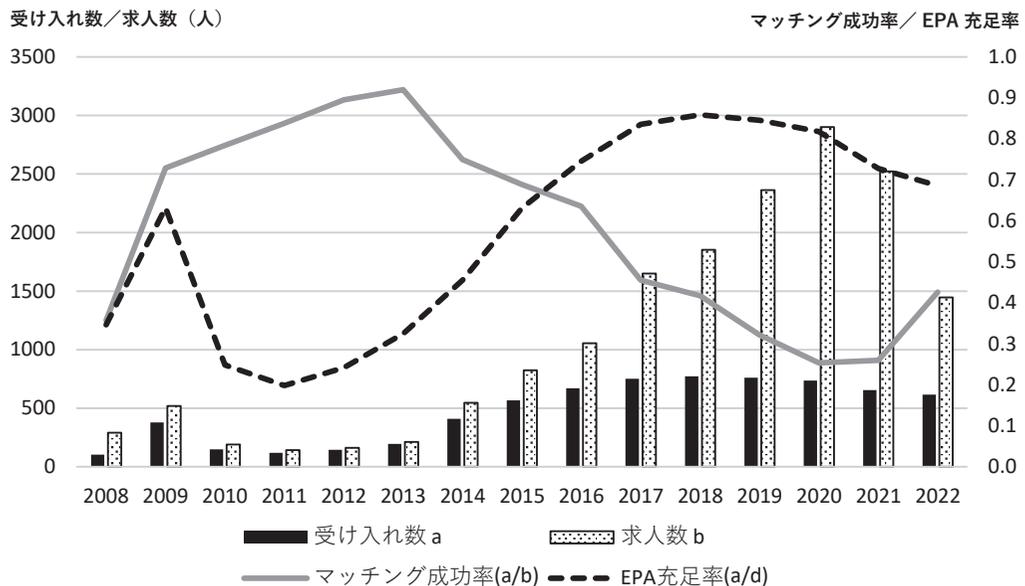


図6 介護福祉士候補者求人数・受入数と充足率

出所：安里（2021）

注：dはクォータであり、2008年は300人、2009年から2013年まで600、それ以降は900である。

一方で、急速に受け入れが拡大している技能実習の介護を、EPAと比較してみよう。

⁽¹⁷⁾ なお、EPAにおいては求職者を募る際に、過度に多くならないように調整をしていると答えている。というのも、仮に求職者を無理に集めてもマッチングが失敗してなかなか渡航できない場合に、だれが責任を取るかという問題が生じるからだという。

すでに見た通り技能実習制度は、全体としては初期費用の高さが容認され、労働者負担が多い制度である。介護は、2017年に技能実習制度の職種として追加された。翌2018年にはEPAのクォータをはるかに超える2000件近くの、2020年には1万2千件の技能実習計画が認定⁽¹⁸⁾され、入国が見込まれた。

対するEPAは、2020年のクォータ900人に対し、求人は3000人近くあったにもかかわらず、充足率は73%であった。つまり求職者が減っていて、27%もの空きが出ていることがわかる。これはミスマッチだけでは説明ができない割合だ。つまり、高額斡旋の技能実習制度に人材が集まり、初期費用のほとんどかからないEPAに人材が集まらないという現象が起きている。

次に、国別に技能実習介護をみてみよう（表5）。介護はすでに述べた通り、2017年に追加され、2018年から本格的に実施されている新しい職種であるため、歴史性を捨象して需給動向を検討できる。すでに述べた通り、技能実習制度では、高負担国のベトナムと低負担国のフィリピンが対照的であった。実習計画の推移を見ると、最大の送り出しはベトナムからであり、2020年には年間5,142件の実習計画が認定されている。最も初期費用が小さいフィリピンからは、2020年はわずか900名であり、中国やミャンマー、インドネシアよりもわずかな件数に留まっている。同じ制度においても斡旋料の低負担国は選好性が低く、斡旋料の高負担国は選好性が高いのである。ここでも、斡旋料額と受け入れ人数は負の相関があるようにさえ見える。

表5 技能実習介護実習計画認定数の推移

	2018	2019	2020	2021
ベトナム	653	3,523	5,142	3,172
中国	320	1,173	1,079	717
インドネシア	322	1,423	2,072	1,792
フィリピン	13	615	917	516
ミャンマー	258	1,486	2,086	1,528
その他	257	747	772	659
合計	1,823	8,967	12,068	8334

出所：技能実習機構，2021，「令和3年度外国人技能実習機構業務統計」

⁽¹⁸⁾ EPAの充足率は、(入国したとは限らないが)マッチングが成立したことを示す。技能実習計画認定数も、計画が認定されたが日本に入国したとは限らない。比較するうえではより適切であるため、実習計画認定数を用いている。

さて、ここまでで明らかになった点を整理してみよう。第1は、技能実習制度の国別データから言えることだが、斡旋料の低負担国からの受け入れは伸び悩み、特にベトナムなどの高負担国からの受け入れが伸びている。実習生の斡旋料が高いということは、受け入れ側にとって魅力的なことも多い。教育費用の節約や、豊富な資金力を背景にしたキックバックだ。つまり技能実習生の受け入れ人数に応じて、受け入れ側の監理団体や企業が現地を訪問する際に必要な送迎、食事代、夜の接待といった便益が送り出し機関から供与されるからである。

第2に、EPAと技能実習制度の制度間比較で明らかになったように、労働者の斡旋費用負担のない公的な送り出し／受入れの枠組みを持つEPAよりも、人材の求心力は高負担の技能実習制度にシフトしている。

この皮肉ともいえる現象の背景には、EPAという公的な制度では人材の吸引力が限定されていることが挙げられる。EPAの斡旋業務を担うのは送り出し国の政府機関だが、協定上、斡旋料の徴収を労働者に課すことはできないため、経済的なうま味が少ない。対照的に技能実習制度には、2022年時点で1,874の送り出し機関とブローカーの競争を通じて、人材を引き付ける力が働いている。送り出し機関は地域の有力者やブローカーとも提携しており、国内各地で来日者を募るシステムを構築している。また、国によっては送り出し機関が政府への上納金を納めており、いわば送り出し機関にとって「送り出しやすい」政府になっている⁽¹⁹⁾。

この人材吸引力の強さは、市場規模の大きさにもあらわれている。コロナ以前の2019年を例にとると、41.1万人の実習生が平均52.1万円の斡旋料を支払っている。実習生が送り出し国で支払った初期費用の総額は、2,136億円だ。これが人材の供給サイドの吸引力となって、経済効果がほとんどないEPAの存在感をかき消すのである。

また政府も、求職者の確保に慎重にならざるを得ない状況もある。EPAの所管官庁によると、日本政府は求人側による人材の選択肢を確保するため、求人数の2倍の求職者をそろえるよう、送り出し国政府に要請しているとされる。ところが、無理に勧誘して求職者をそろえてもマッチングが成立しない場合、求職者が政府に抗議しかねない。したがって送り出し政府としては、求職者を増やすことに躊躇があるという⁽²⁰⁾。

また、送り出し機関にうま味がないと送り出し国も躊躇する好事例が、2019年に導入された特定技能制度である。この制度は、送り出し機関を経由しない直接雇用を認め、同一

(19) ベトナムにおける送り出し機関に対する聞き取り調査から（2019年7月）。

(20) 例えば、インドネシアのEPA2期生がその例である。

職種内における転職も可能とした。ところがカンボジア、ベトナムなどの送り出し国は、一斉に難色を示してきた。どの国も「形式的には、送り出し機関を通さないと労働者が保護されない」という理由であった。しかし、「技能実習制度と同じような人材が、送り出し機関を経由しないととなると、事実上の技能実習排除でビジネスが成り立たない」と言うのが、より深刻な本音だろう。送り出し国は送り出し機関を通すことを原則としつつ、斡旋料をいくらに設定するか長期にわたって悩んでいた。そのため、特定技能の本格導入は進んでいない。実質的に特定技能制度のもとで働く労働者の多くは、すでに留学や技能実習で来日し、日本で在留資格変更をした人々である。つまり、より良い制度設計となっている特定技能も、技能実習の選好性を上回ることはできないのである。

これらの国際労働市場における失敗は、技能実習制度固有の問題ではない。複数の送り出し国が競合的に労働市場を構成する際には、より受け入れ国に選択される行動を取ろうとすると、単なるレントシーキング⁽²¹⁾だけではなく、労働者の負担を増やして受け入れ企業の負担を軽減する何らかの工夫が行われがちであり、送り出し国自らが高い費用を提示するようになるのである。

表6 送り出し機関・ブローカーに係る初期費用と失踪者の初期費用

支払費用総額	送出機関に対する支払い (万円)	ブローカーに支払う者の初期費用 (万円)	「失踪者」の初期費用 (万円)	失踪率	
	ベトナム	65.6	110.3	102.8	0.028
	中国	57.8	84.3	84.2	0.016
	インドネシア	23.1	28.1	40.8	0.009
	フィリピン	9.4	12.4	22.2	0.002
	全体	52.1	85.6	88.2	0.021

出所：表2,3,4より作成

これまでのデータを取りまとめ、送り出し機関に対する支払額、ブローカーが介在する場合の初期費用、さらに失踪者の初期費用を失踪率と共に掲載したのが表6である。なお、カンボジアやミャンマーはデータの欠損があるため、わかりやすくするため主要4か国のみを計上している。繰り返すが、送り出し国は高負担国と低負担国は明確に分かれており、それは失踪率と符合する。興味深いのはブローカーが介在する際の初期費用と「失踪者」

(21) 例えば、政府上納金や日本ミャンマー協会を通じた手数料の徴収などを挙げることができる。

の初期費用にそれほど大差がないという点である。特に高負担国においては両者がほぼ一致しているのが興味深い。つまり、送り出し国でブローカーが介在していると失踪率は急激に増すことが考えられる。送り出し機関が利益の最大化を図っているところにブローカーの機会的な行動が重なると、実習生にとっては返済能力を超えたところに初期費用が設定されることを示している。また、低負担国のフィリピンとインドネシアでは「失踪者」の初期費用の方が、ブローカーが介在する際の初期費用を上回っているが、もともと低負担なので、失踪する臨界点はより高くなることを示している。送り出し制度と運用においてこれだけの差がみられるのが技能実習の現実であり、価格調整メカニズムを持たないまま今日まで国際協力の要として受け入れを行っているのである。

5. 結論

日本はILO第181号条約に批准している通り、国内法においては斡旋料の労働者負担を禁止しつつも、外国からの人材については高額手数料を容認している。国際貢献の枠組みとしての技能実習制度が平均54.2万円の高額初期費用を容認しているのは、論理矛盾も甚だしい。制度間を比較すると、EPAは労働者負担の手数料ゼロを定めている一方、技能実習は高額な初期費用での運用が続いており、制度間においても二重基準である。また、技能実習適正化法による適正化策として強調される協力覚書(MOC)においては、お互いの法令遵守を定めているが、労働者負担の派遣手数料をゼロと定めたフィリピンと、制限のない国々では格差が大きい。人の送り出しと受け入れをめぐる日本の実情は、制度や相手国により異なるというアドホックなもので、一貫した基本原則を持たない。人の移動の受け入れは、受け入れ国の専権事項であるにも関わらず、国際斡旋をめぐる初期費用などの価格管理は、特に技能実習制度において機能していないのである。

これらの初期費用は、必要なコストを積み上げて決定されているのではない。国際労働移動は内外価格差が大きいことを前提としつつも、労働者のもつ法令や実際の費用に関する情報の非対称性、ブローカーの存在、政府と送り出し機関の協力とレントシーキング、実習先や監理団体に対する便宜供与、農村金融機関による高額な初期費用を負担するための融資制度などにより高額となる。技能実習制度が高負担国からの人材に依存しているのは、こうしたメカニズムによって、受け入れ側が短期的な負担軽減につながり、効率のよい受け入れにつながっているため選好されやすいということである。

EPAのような低額斡旋の制度は敬遠され、高額斡旋の技能実習が好まれる。あるいはフィリピンのような低額斡旋国よりも、ベトナムやミャンマーのような高額斡旋国が好まれる。

こうした逆選択は皮肉でしかない。しかし、このまま高額斡旋を容認し続ければ、労働者に多大な経済的・心理的負荷をかけるばかりか、生産性の低下や「失踪」につながる。一部の労働者は借金漬けとなり、「失踪」を通じて日本における社会コストは増大する。労働者にとっても会社や日本社会にとっても、全く有益ではない。

日本のようなアムネ스티による正規化（合法化）プロセスがない国では、単なる転職であったとしても「失踪」は「容疑者」となり、厳しい取り締まりの対象となる。そのため、いったん「失踪」すると追いつめられ、犯罪行為に及ぶことも少なくない。その結果が、実習生の失踪が招く刑事罰の増加である。

しかし「失踪」は個人的な問題ではなく、斡旋をめぐる制度や社会の問題として捉えなければならない。高額斡旋料問題を解決する手段としての「失踪」が頻発しているのは、斡旋構造の問題である。高額斡旋料は、国際労働市場の失敗を克服するための価格管理を通じてしか、解消されない。これは技能実習制度に限った話ではなく、歴史的に繰り返されてきた事象である。

参考文献

- 安里和晃, 2021, 「EPA の動向と課題—国際厚生事業団の調査から」塚田典子編『日本の介護現場における外国人労働者』明石書店, 70-94.
- 2019, 「多様な福祉レジームと海外人材—20 人材の送り出し競争：底なしの様相か」(501): 41-45.
- 2020a, 「多様な福祉レジームと海外人材—21 在留資格「特定技能」に対する送り出し機関の反応」(502): 46-49.
- 2020b, 「多様な福祉レジームと海外人材—24 失踪の構造：失踪した技能実習生にかかる聴取票から」『文化連情報』(505): 54-57.
- 2020c, 「多様な福祉レジームと海外人材—25 失踪の構造：失踪後の就労はどうなっているのか」(506): 44-48.
- 上原有紀子, 2021, 「日米英における条約の国内実施：議会の役割と国内法秩序の在り方」『レファレンス』71(1): 78-94.
- 技能実習機構, 2018, 「平成 29 年度業務統計」https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_2017/ (2023 年 1 月 8 日アクセス)
- 2021, 「令和 3 年度外国人技能実習機構業務統計」<https://www.otit.go.jp/research/> (最終アクセス日 2023 年 1 月 23 日)
- 厚生労働省, 2016, 「ベトナムとの協力覚書」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000180849.html> (2023 年 1 月 9 日アクセス)
- 時事通信(2018年11月16日)
https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_seisaku-houmushihou20181116j-05-w460(閲覧日 2023 年 1 月 8 日)
- 鈴木江理子, 2010, 「非正規滞在者と日本社会—翻弄される非正規滞在者」近藤敦, 塩原良和, 鈴木江理子編著, 『非正規滞在者と在留特別許可』日本評論社, 55-92.
- 2009, 『日本で働く非正規滞在者』明石書店.
- 巢内尚子, 2019, 『奴隷労働—ベトナム人技能実習生の実態』花伝社.
- 法務省, 2022a, 「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001377469.pdf> (最終アクセス日 2023 年 1 月 23 日)

- 法務省, 2022b, 「技能実習生の失踪者数の推移（平成 25 年～令和 4 年上半期）」 <https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf>（最終アクセス日 2023 年 1 月 23 日）
- 法務省, 2019, 「調査・検討結果報告書」技能実習制度の運用に関するプロジェクトチームによる報告書, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004167.pdf>（閲覧日 2023 年 1 月 8 日）
- 法務省, 「在留外国人統計」各年
https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html（最終アクセス日 2023 年 1 月 23 日）
- Mekong Migration Network, 2019a, *Social Protection Across Borders: Roles of Countries of Origin in Protecting Migrants' Rights*, Mekong Migration Network.
- Mekong Migration Network, 2019b, *Labour Migration from Mekong Countries of Origin to Japan*, Mekong Migration Network.

（あさと わこう・京都大学 文学研究科社会学専修 准教授）