

外国人技能実習生は労働者？隣人？ それ以外の何者か？

—技能実習制度をめぐる地方自治体の政策と政策ナラティブ—

ティアン ユンチェン¹

概 要

日本の各都道府県や市町村といった自治体は、外国人技能実習制度（TITP）を通じた労働者の募集方法について雇用者に教示し、それに関する事務手続きの費用の助成を行うために公的資金の拠出を行った。本稿は、自治体の担当者から書面によって収集したデータおよび政策文書の分析、また2019年から2020年にかけて自治体対象に行ったより広範な郵送による調査を元に、上記の現象の調査研究を行う。本稿はまず、技能実習制度による雇用者と労働者を対象に自治体レベルで行われた政策を紹介する。これには大きく分けて「雇用援助」政策と「社会援助」政策の二つのタイプがある。さらに、自治体がどのようにして自らの政策を技能研修制度の体制を補足するものとして位置付けているかを、政策ナラティブ（物語）の枠組みを用いて検討する。ここでは、技能実習生とはいかなる人たちであり、彼らが地元のコミュニティに何を提供しているのかについて述べており、それらは、競争的な、時には相反することもあるナラティブの数々である。これらのナラティブは、地元の雇用者に対する助成金の拠出から技能実習生への文化的空間やリソースの創出まで、それぞれの自治体の政策立案に対する異なるアプローチを映し出している。

キーワード

労働移民、地方自治体、外国人技能実習制度、政策ナラティブ、文書分析

原文版 DOI : <https://doi.org/10.1093/ssjj/jyac023>

(この論文を引用する場合、原文版のSSJJ論文を参考資料として含めてください。)

1 ティアン ユンチェン (TIAN Yunchen) は、国際日本文化研究センター外来研究員、JF-日文研フェロー、連絡は yunchentian@gmail.com まで。

謝辞：筆者のために時間を割いて問い合わせに応じ、必要な文書を提供してくれた各自治体の担当者の方々に感謝したい。実地調査中筆者の指導教官で東京大学社会科学研究所への受入れ責任者であったケネス・盛・マッケルウィン (Kenneth Mori McElwain) 氏、また研究の相談者であった同じく社会科学研究所の石田浩氏、宇野重規氏に感謝する。本稿執筆の様々な段階でフィードバックをしてくれたマイケル・ストラウス (Michael Strausz) 氏、エリン・チャング (Erin Chung) 氏、その他の方々に感謝する。全ての間違

はじめに

高度の熟練を必要とせず、日本人の労働者には魅力がなく、さらに都市から離れた職業の労働力不足に有効な解決策として、外国人技能実習生制度は、二十一世紀初頭の十数年間、常に変化しながら拡大の一途を辿ってきた。現在日本における外国人居住者の約10%を占めるに至った技能実習制度参加者は、国内労働者の中でも大きなグループの一つを形成し、これに日系人定住者とパートタイムで働いている外国人学生を合わせると、低度から中度の熟練外国人労働力について国内最大規模の供給元の一つとなっている。とりわけ、大都市や工業地帯以外の地域では、この制度が唯一の外国人労働力であるが、それは居住地や雇用先を自由に変更することが制限されている実習生が、農業、漁業、水産加工業から繊維や軽工業まで広範囲にわたる産業を担う地方の雇用者にとっては特別に魅力のあるものだからである (Tian 2018)。政府は技能実習制度について相反する二面の立場を長期にわたって保持してきた。すなわち、この制度について公的には国際協力と開発のための技術移管プログラムとしながらも、その裏で政策立案者はこれを日本の労働移民政策の礎とし、一定の産業セクターの需要に基づいて制度の内容を調整したり、新規に例外事項を設けたりしている。²

興味深いことに、日本全国の都道府県及び市町村レベルの自治体は、地元の雇用者による技能実習制度の利用を拡大するよう奨励している。各自治体が公的資金を拠出して実習生募集のプロセスについて雇用者を対象とする講習会を設け、制度に付随する事務手続きの費用を実質的に助成しようとしている。本稿は、自治体がいかにして自らの政策を国の技能実習制度体制に補完するために規定しているかを検討する。技能実習制度に対する政府の姿勢が表と裏で相反しており、外国人労働者に対して中央政府からの明確な指示系統が欠如しているため、各自治体はこの制度をかなり自由に解釈することができるのである。

本稿ではまず、外国人技能実習制度の概要及び制度についての政府の正式なナラティブを述べてから、次に各自治体の同制度に関する政策のナラティブに共通するいくつかのパターンを紹介し、このようなバリエーションをもたらした異なるディスコース（言説）について検討する。この検討を行う上で、各政策文書の分析および2019年から2020年にか

いは筆者の責任である。

助成金：本研究は国際交流機構の博士課程（論文執筆）フェローシップ助成金を授受した。筆者の知る限り利害の対立はない。

2 この顕著な例は、建設業界における技能実習生の雇用者に対し元から決められていた最長5年の雇用期間を延長する許可を与えた「外国人建設就労者受入事業」であろう。この政策は特に東京オリンピックを引用して導入され、2022年に終了という期限付きである。

けて自治体を対象に行った調査から得られたデータを利用する。ここで明らかになったのは、技能実習制度の国家レベルでの導入および改革が国内の雇用者に労働力資源の強化をもたらした一方で、自治体レベルの政策は、地元コミュニティにおける制度の活用を促進すること（外国人労働者を雇用するために追加発生する費用を助成すること）に加えて、労働者の日々の生活で生じる摩擦を減らす役割も果たしている。本稿の結論では、外国人出稼ぎ労働者を恒久的な社会の一部とみなす自治体の新たな姿勢が、国レベルでの変化のきっかけとなるかについて検討する。

外国人技能実習制度の概要

戦後の日本経済好況期に少数ではあるが発行されていた訓練生および実習生用ビザの実績を礎として、技能実習制度が正式に導入されたのは1993年である。これに伴い、新規に国の組織として財団法人国際人材協力機構（JITCO）が設立され、諸外国と日本の間で役所の手続きや人材仲介制度の橋渡しとして機能することになった。この体制は、諸外国の送出し機関が自国内で労働者を募集し、面接の準備をさせてから日本の雇用者に仲介するという複雑なインフラに支えられていた。日本側の雇用者は、労働者を一部の大企業を除いて、間接的に認定された「管理団体」を通して受け入れるよう法律で義務付けられていた。「管理団体」とは法的に独立した非営利団体で、通常はいくつかの企業によって形成された地元の事業協同組合であるが、2021年の時点で全国に2000以上存在している。³ 管理団体は技能実習生に対し、契約期間を通して法的責任を負い、ある管理団体のホームページの言葉を借りれば「実質的には外国人労働者の人材派遣会社」として機能している。⁴ 訓練研修が目的であったにもかかわらず、技能実習制度は当初から様々な労働者の虐待問題が持ち上がり、批判を浴びた。送出し機関が希望者から借金を負わせた上で法外な手数料を徴収したり、雇用者の賃金や残業代の不払い、就業中の怪我、妊娠、事業の縮小などを理由として労働者を一方的に国外退去させるなどの事例が存在している（森1997；駒井1995；島田1994）。

しかし、このような批判や廃止の声にもかかわらず、外国人技能実習生制度は、その導入以降、範囲や受け入れ者数を徐々に拡大してきた。最も拡大と改正がなされたのは直近の10年間であり、この間に本制度は100,000人から2020年には350,000人へと3倍になった（表1）。それと並んで重要なのは、会社または労働者毎の割り当てと在留期間が

3 管理団体のリストは、現在の認定団体である外国人技能実習機構（OTIT）が毎月発行している。

4 「Foreigner Life Support Center（外国人生活支援センター）」という誤解を招きかねない名称の東京を拠点とする人材派遣会社のホームページより。

表 1 外国人技能実習生の業種別分布，2020 年⁵

業種	実習生数	パーセント
農業	32,419	8.9%
漁業	3,014	0.8%
建設	76,013	20.8%
食品製造	68,843	18.8%
繊維	24,022	6.6%
機械	58,819	16.1%
その他 ⁶	88,133	24.1%
技能実習 3 号に移行できない職種 ⁷	14,904	4.1%
合計	366,167	100.0%

徐々に増加したことである。2017 年の大規模な改革では、最長在留期間が当初の 3 年から新基準の 5 年へと延長され、信用度が最も高い管理団体で契約している労働者の場合は、さらに 7 年まで許可されるようになった（国際人材協力機構 2020）。会社毎に割り当てられる人数も劇的に増加し、現状は法律上「日本人」従業員が 30 人以下の小さな会社でも、その監督団体の制度への参加以降、数年間労働法の違反がない等の実績をもち「優良」だとされた場合は、18 人まで実習生の受け入れが可能となっている（同上）。さらに、雇用者は労働法を守り、外国人労働者も移民ガイドラインをよりよく遵守するよう、新規に監督機関である外国人技能実習機構（OTIT）も設立された。

外国人技能実習生は、通常、最初に契約した雇用者との関係が継続するため、とりわけ日本人の従業員を雇用することが難しい地方においては、実習生が事業者にとって信頼できる継続的な労働力となっている。最近、北海道で新型コロナウイルス感染症による国境閉鎖が技能実習制度に与えた影響について報告されたが、調査に応じた受入れ組織のほとんどが不足した外国人技能実習生の代わりに日本人の労働者の一時的な受け入れを有効な対策としては考えておらず、なかには「すぐに辞めてしまうことの多い（地元の）日本人を雇うより、より確実に計画が立てられる技能実習生のほうが好ましい」とはっきり回答したグループもあった（北海道国際交流・協力総合センター 2020: 12）。この特徴は、技能実

5 外国人技能実習機構（OTIT）のデータより著者が 2019 年度について作成。

6 制度によりその他の範疇に特定された職種は、（代表順に）溶接、プラスチック成型、塗装、工業包装、介護など広範な事業分野にわたる。

7 この範疇は、在留期間 3 年を延長できない様々な職種：棒受網漁業、農産物漬物製造、医療福祉施設給食製造、紡績運転、織布運転、ニット製品製造、カーペット製造、グラビア印刷、リネンサプライ仕上げ、接客業、空港清掃を含む（外国人技能実習機構 21021）。

習生が、日本国内で習熟度が比較的低い仕事に携わる他のカテゴリーの外国人労働者たちと異なる点である。他のカテゴリーで最も大きなグループは日系人、つまり中南米の元日本移民の子孫であるが、比較するとその違いが顕著になる。日系人の多くは実習生と同様に不安定な経済の隙間仕事を契約社員として埋めているが、日系人には勤め先を変えたり居住地を自由に選ぶ権利があるため、同じエスニシティのコミュニティがあり、安定した大企業が多い国内の工業地帯に集中的に定住することとなった（津田 2003; 2009; Sharpe 2010）。逆に言えば、主要な工業地帯以外の地域、本州北部や北海道、四国、九州などの雇用者は、安価な外国人労働力の需要を満たしてくれるのは事実上技能実習生ということになる。工業地帯の内部でも労働市場の分裂は存在しており、技能実習生の大半を雇用しているのは、大企業とは異なり、日系人労働者を受け入れられないような中小企業なのである（橋本 2011）。

ナラティブ政策分析とその方法論

政策ナラティブの研究は、移民政策研究にしばしば用いられてきた。ニュートン（Newton 2008）によるアメリカ合衆国の移民政策の研究では、政策ナラティブがいかにして移民を部外者とし、国境経済・社会圏に置くのかを説明しているが、本稿はこのような例にならって、政策ナラティブは「情報を濃縮し、不確定さを低減し、意思決定のための経験則を提供する」物語であるとする定義を採用する（同上 3）。この定義はナラティブ政策分析の枠組みによるが、これは実証的目標をほとんど満たしていないような政策の正当化と策定の過程を文学理論の原則を用いて分析する手法である（Roe 1994; Jones and McBeth 2010; Shanahan, Jones, and McBeth 2018）。政策が導入され、正当化される過程は、定量化できる指標のみに基づくのではなく、決められた登場人物とナラティブで政策とその目的を形成するデバイスとしての「物語」にも基づいている。

この方法論に基づいて、本稿では主に政策文書のデータ（主に自治体のウェブページおよび公的記録のデータベースから収集したが、公的な情報セミナーや会議の場で個人的に入手した文書も含まれる）を用いる。このような政策の例を最初にニュースレポートなどの刊行物で見つけた後、インターネット上でそのような政策について徹底的な検索を行った。検索にあたっては、日本の自治体の正式なサブドメイン `lg.jp` を対象に、「外国人材」「技能実習」「受入れ支援」「補助金」をキーワードをして使用した。自治体のウェブページは、情報が古くなると保存されずに廃棄されることが多いため、小企業対象の政府の補助金について民間で集約されたものも参照した。⁸ それらの文書の多くは自治体の様々な部署が発行したもので、チラシやパンフレットから、助成プログラムなどの政策を詳細に規定した自治

体法規まである。また、過去15年間の自治体議会の議事録を調べて、「技能実習制度」「外国人労働者」などのキーワードからもデータを得た。さらに本稿では、筆者が2019年から2020年にかけて実施した「市町村の経済構造と社会問題調査」の自由回答の部分から得られたデータも組み入れた。これは、国内1741の自治体すべてを対象に人口統計上の問題と自治体としての対策に向けた姿勢に関して実施した調査で、技能実習制度に対する自治体レベルの政策支援とその分布の状態をより理解することに主な焦点を当てて、調査票は各自治体の産業振興労働政策担当課宛に発送した。これはオンライン検索から、当該政策を担当している自治体の部署としてこの課が一般的であることが判明したからである。回答率は46.98%で818通の有効な回答が得られ、相当数の自治体が一箇所かそれ以上の自由回答欄にも記入したため、さらなる政策ナラティブ分析が可能となった。

国レベルでの否定的なナラティブ

国レベルでは、政治家も官僚も技能実習制度を労働移民政策として認めてこなかった。2016年には技能実習制度が大きく改訂され、技能実習生法と呼ばれるこの新たな法律には、「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の移転による国際協力を推進することを目的とする。」（第一章、第一条）とされ、移民政策であることが明確に否定されている。それどころか「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない。」（第一章、第三条の2）（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（2016））と規定されている。この政策ナラティブでは、技能実習生制度とは単に技術知識や技能を国外へ伝播するためのものであり、アジアの他地域から来日する若い実習生たちが経験豊富な日本の企業で訓練を受け、契約期間後は本国へ戻って自国の発展に寄与することになっている。

このナラティブは、実態とはかけ離れているにもかかわらず、維持されている。例えば、相当数の技能実習生がレタスの栽培、水産食品加工、紡績機械の運転など、初歩的な仕事にしか従事していないにもかかわらず、外国人技能実習機構が発行している調査結果では技能実習卒業生の大多数が実習後のキャリアに適した技能を身につけたことになっている。⁹他にも、国土交通省は2014年、建設業界の労働者に限定して技能実習制度を一時的に拡大するよう働きかけたが、これは2020年東京オリンピックのための建設ブームによる需要を予測した上で労働移民の割当を増やし、個々人の契約を延長する「緊急対策」

8 一例として hojyokin-portal.jp を参照。

9 2020年 OTIT 外国人技能実習機構による「Post-Repatriation TITP Trainee Follow-Up Survey（技能実習生本国帰国後の追跡調査）」に基づく。

であった（国土交通省 2014；Ganelli and Miake 2015）。

移民政策において、その表向きの目的と意図された目的にかなりの違いがあることは珍しくない。ザイカとハースは、移民政策には意図された効果と実際の結果の間に明らかに辻褃の合わない「ギャップ」があることが多いが、これは多くの場合、政策が政府内や社会間で競合する圧力団体間の妥協の産物であるため、論争的な性質をもつことに起因すると議論している（Czaika and de Haas 2013; Freeman 1995）。技能実習制度の場合、政府は国内外からの様々な圧力に応じて、このような政策ナラティブを採用している。歴代の自民党政府は、潜在的に物議をかもし危険性のある移民のテーマを長い間避け続けてきた。新規募集の増大、契約期間の延長、より長期にわたる正社員に近い雇用導入のときでさえ、内閣総理大臣のようなリーダーは最初に必ず「これは移民政策ではありません」という前置きをするのである（磯山 2018）。国際的には、政府は技能実習制度に対する批判、とりわけアメリカ国務省からの批判に対しては神経質になっている。国務省は、しばしば制度に内在する人身売買や強制労働の問題を批判してきた（*The Japan Times* 2020; Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons - 国務省人身取引監視対策部 2020）。そのため日本政府は、技能実習制度が移民政策あるいは労働政策にならないように、技能訓練、国際協力と交流という言葉を用いている。2017年の改革では、技能実習制度参加者が日本の最低賃金法や労働基準法その他の労働に関する法律によって保護されるとした。¹⁰ このように、技能実習生の法的地位が通常の労働者に近づいているにもかかわらず、政府は今も実習生を公的に外国人労働者あるいは労働移民として表現することを拒んでいる。

1. 技能実習生とその雇用者を対象とする自治体の政策

日本国内の外国人に対する取り組みに関しては、地方自治体はその最先端にあると認識されている。それは、政府が故意に移民の受入れを無視している状況乗り越えて、外国人に行政サービスや情報、権利を提供しているからである（Chung 2010; Aiden 2011; Green 2014; Ishii 2009; Kashiwazaki 2003; Nagy 2013）。これらの情報は、地方自治体が、とりわけ在日コリアンや中国人、中南米からの日系人など長期在留の外国人について、いかにして国よりもはるかに革新的にこれら外国人のニーズに応えているかについて記述している。日本語教室や地域に定着するための研修、移民の子ども専用の教育資源などはほとんど自治

10 2017年以前は、「訓練生」または「研修生」としての技能実習制度労働者のディスコースは、最初の一年間の労働全てが「訓練＝研修」とみなされ、標準の最低賃金、労働時間、労働安全衛生などが適用されないという深刻な法的問題が生じていた。

体レベルで提供されている (Pak 2000a, 2000b, 2006; Tsuda 2008; Chung 2010). 地方自治体の中には、外国人集住都市会議のように、外国人居住者の問題に協力して対処するためのネットワークを構築したところもある。永住者が多い在日コリアンのように組織化が進んでいる場合は、長期にわたって国と自治体に交渉を続けてきた結果、グループとして強い権利を確保しており、実際、三十数か所の自治体では地方参政権も獲得している (Chung 2010; Lie 2008; *Sankei Shimbun* 2021). これに対して、地方自治体が一時的な移民労働者にはどのような取り組みを行っているかについてはあまり知られていない。

1990年代から、いくつかの自治体のイニシアチブにより、地元の雇用者に技能実習生を雇用するよう奨励し、助成金を導入してきた。一般的に、これらの政策には「雇用援助政策」と「社会援助政策」の二つのカテゴリーがあるが、これは意図された受益対象者による (表2)。雇用援助政策は大抵は雇用者が対象であり、技能実習生の求人、訓練、住宅補助などを行う。また、自治体は政策の枠を超えて、管理団体 (技能実習生の日本側の仲介組織) と協力して技能実習生に求人・雇用の説明会を開催したり、地元の特化したニーズや状況に対してどのように技能実習制度が適用できるか指導や助言を行うことで、地元の企業を援助することもある。一方、社会支援は技能実習生に対して行われることが多いが、中には雇用者が直接受益する例もある。社会支援の形態は多様で、文化交流プログラムへの助成金や日本語教室から実習生向けの社会活動、専用施設、翻訳された資料、バイリンガルの職員など広範にわたる。実習生自身が受益者の場合は、補助金が直接支払われることは稀で、主に活動やイベント、外国語リソースの強化を通して提供されている。

この調査によって、技能実習制度を支援する政策をとっている、またはとる計画がある自治体の数は、まだ少ないが徐々に増えていることが明らかになった。回答した818の自治体のうち、技能実習生の雇用を奨励する政策をとっているかという問いに返答したのは720の自治体であった。そのうち回答者全体の13.1%に相当する107の自治体が現行の政策が少なくとも一件あると表明した。政策を実施していると答えた自治体は、地理的には沖縄から北海道まで、規模も人口数百人の田舎町から最大規模の都市まで、多様な例が

表2 技能実習制度助成政策の比較

	雇用援助	社会援助
主な受益者	雇用者	技能実習生
担当部署	産業振興課	生活支援課, 労働政策課など
供与方法	助成金の直接支払, 払い戻し	社会サービスやプログラムの提供, 担当者の追加など

あった。調査ではさらに、このような政策を5年以内に実施しようとする具体的な計画があるかについても質問したが、調査参加者の29.3%に相当する240の自治体が、そのようなタイプの政策を少なくとも一つは実施する予定があると回答した。そのような計画はないという回答が339(41.4%)、回答なしが239(29.2%)であった。現在政策があると回答した自治体がこの先短期間でもそれを継続すると仮定した場合、何らかの形で技能実習生の援助となる政策をとる自治体の数は5年間で約2倍になる。

検索により、一覧にした技能実習制度関連の自治体レベルの政策(図1)約48件のうち、最も多い政策は地元の雇用者たちによる技能実習生の受入れおよび雇用に関連する費用の助成で、書類作成経費および実習生の賃金を含んでいることを特定した。通常、「雇用援助」助成金は、労働者一人当たり年額5万円から15万円(440ドルから1320ドル)が地元の雇用者に払戻金として支払われるようになっており、「外国人技能実習生受入れ事業補助金」と称されることが多い。

政策の目的が外国人居住者の社会への包摂である場合は、その地域の福祉と教育を担当する部署が実施することが多いが、技能実習生助成金のうち、とりわけ雇用者が対象の場合は経済・産業政策とみなされ、通常商工業担当の部署が担当する。これは社会経済的構成が異なる自治体でも同様に行われている。鳥取県の日南町の助成政策の記述には「人材確保を目的に地元の企業が技能実習生を受入れるために発生した経費を助成する事業者が人材確保策として外国人技能実習生を受け入れた際に要する経費を補助します」と記され

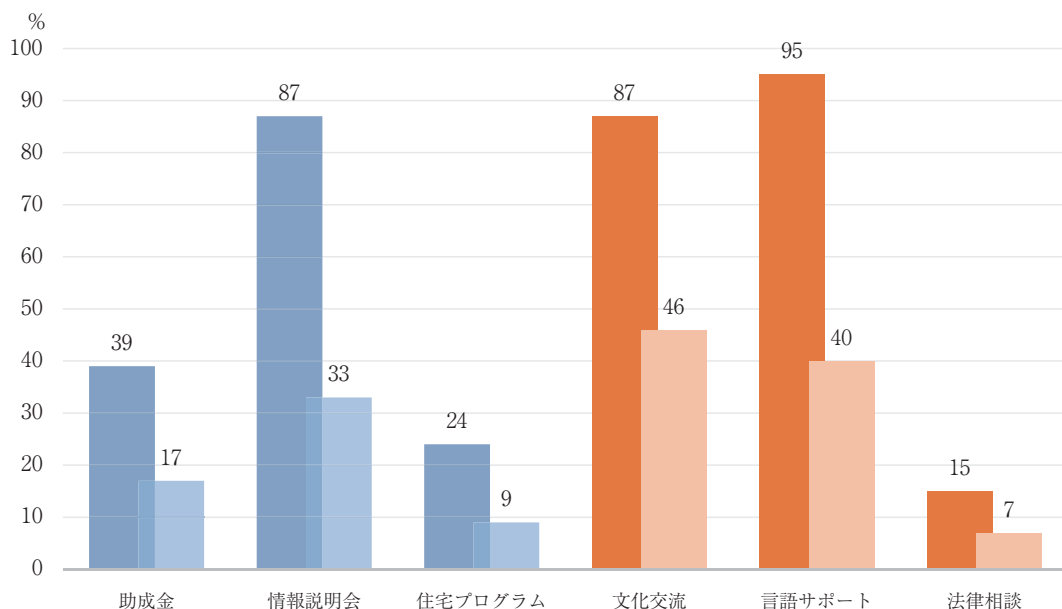


図1 雇用助成(青)と社会助成(オレンジ)の政策、既存するもの(薄色)と計画されているもの(濃色)、2020年から2025年

ている（日南町計画課，日付なし）。同様に，神奈川県綾瀬市の政策は「市内産業の維持，振興を図ることを目的とし，その必要な経費に対し，補助金を交付」することである（綾瀬市市長室 2019）。しかし，日南町が，人口約 3 千人で急激な過疎化の進む人里離れた鳥取県の丘陵で農業を生業とするコミュニティにあるのに対し，綾瀬市は人口約 8 万人の首都圏のベッドタウンである。なぜこのように全く異なる地域が，技能実習生に助成金援助を提供するにあたって同様の施策を講じているのだろうか。

それは，都道府県レベルのイニシアチブにより，特定の都道府県が技能実習制度助成金のホットスポットになっているからである。沖縄県はその一例であるが，県が自由裁定予算からこのプロジェクトのために資金を割当てているため，県内 26 市町村のうち 10 か所がこのような政策をとっている。¹¹ 県による指導があるため，県内市町村それぞれの政策には類似した表現およびナラティブがみられる。国内の他の地域の類似した助成金の場合とは異なり，沖縄の市町村は農業セクターに的を絞っているため，呼称は「外国人技能実習生」ではなく「海外農業研修生」となっている。政策文書は助成金の目的を「アジアの国々と沖縄県の交流を促進し，国際交流を通して人材育成，国際協力，本県とアジア諸国との架け橋となる人材育成及び国際協力を図るとともに，国際交流による農業・農村地域の活性化を図ること」とし，一貫した表現が使われている（八重瀬町町長室 2018）。

助成金支給の代わりに，異なる形での技能実習生受入れの支援を試みた市町村もある。岐阜県にある軽工業中心の小さな市町村群が新しい試みとして取り入れた例では，助成金を技能実習生受入れではなく，市の所有する空き家を技能実習生の寮に改装することに充当した（飛騨市商工観光部 2018）。近年，飛騨市は画期的な政策で援助を拡大，年額 1 万円（88 ドル）を技能実習生に直接支払ったり，ベトナム語が流暢な契約代行人を雇用し，市内を移動して実習生をサポートしたりしている（飛騨市商工観光部 2019）。「人口減少に伴う労働力不足が全国的に問題となる中，市内事業者では外国人技能実習制度を活用する取り組みが増えています……」と強調する。人口構成の衰退と経済危機のナラティブが，このような政策を正当化している（同上）。

自治体政策ナラティブの出現

外国人移住者への依存が高まるにつれて，自治体の指導層や官吏たちの間で技能実習生をどう認識し表現すべきなのか論争が起きるようになった。石川県白山市は日本海側の地方都市であるが，2021 年 6 月の市議会で石地宜一市議会議員が市の SDGs（持続可能な開

11 沖縄県には，沖縄振興一括交付金という独自の資金調達企画があり，農業助成プログラムのような県レベルのイニシアチブに対して資金を自由裁量で拠出できる。

発目標) に向けた対策の一部としてさらなる社会支援政策を導入できないか質問した：

[...] また、少子化による労働人口の減少から労働者不足も大きく懸念されます。特に、中小零細企業においては、外国人技能実習生制度を利用し、多くの外国の方が白山市に住まわれています。工業団地付近の地域ではその数が顕著であり、数十人、数百人単位で住まわれている場所もあります。その多くの外国人は日本語が片言であり、十分な語学能力を持って入国しているわけではなく、そのためか日本における生活様式やルールについてうまく伝わらず、度々トラブルになる事例もあります。SDGsを推進する本市は、市民向けに多文化共生への取組を行っており、異文化を理解する取組がなされているが、彼らも白山市民であるならば、はるばる日本へ来た彼ら彼女らに向けてコミュニケーションの基本である日本語学習の習熟や日本の風習や生活様式、豊かな白山市の文化を伝え、理解を深めることもSDGsの推進の一つではないでしょうか。市長の御見解を求めます。(「令和3年白山市議会6月会議会議録第2号」2021)

興味深いのは、議員はこの質問の中で、これまでの市の共存政策は技能実習生ではなく、ほぼ在留外国人を対象にしてきたという点を丁寧に指摘していることである。しかし、ここで実習生も白山市民であるとはっきり表現したことで、石地議員は、一時的な居住者に対しても市が彼らの社会的統合について同様に責任を持つことを直接掲げている。議員の質問に答えて山田憲昭市長は、市がいかにして技能実習生たちに日本語教育やセミナーの開催を進めてきたかに触れた。しかし、彼らを市民と呼ぶことは控え、外国人住民という広い範疇に収めている。市民権や統合の表現を使う代わりに、市長は技能実習生が白山市で担う枠割について「地域を担う仲間」という言葉を用いたのである。

オホーツク海に面する紋別市では、主要産業の漁業と水産食品加工における技能実習生の重要性が早くから認識されていたため、労働者・雇用者の双方に向けられた積極的な政策が採用された。市と周辺町のいくつかは「オホーツク紋別地区外国人技能実習生受入れ特区」として申請し、国の指定を獲得した。これにより、一雇用者に標準的に割当てが許可されている技能実習生の最大数を二倍にすることができた(内閣府 2006)。地元雇用者に対するこのサポートに加えて、紋別市当局は、技能実習生に直接関与する取り組みを他の自治体に先駆けて導入した。これらは実習生における生活の質の向上を目的としており、一つ目は市バスの運賃を一律で一回100円(0.88ドル)にしたこと、二つ目は2018年に紋別市まちなか芸術館内に国際交流サロンを設けて、市の正職員3人と中国語とベトナム語のネイティブの翻訳者を配置したことである。サロンは交流イベントや週毎の日本語

や文化理解の教室だけでなく、レクリエーションや学習書、無料のwifiなどが快適な屋内の環境で提供されるラウンジのような役目を果たしており、これらは長く凍てつく紋別の冬にはとても貴重なものである(中園 2020)。

サロンの設立は、外国人長期在留者の日本語と日本文化への理解の向上に焦点を当てつつ、同時に地元住民に対しては彼らに外国文化や背景を代表してもらおうとする取り組みである。同様に、サロンは住民対象にタイ語やベトナム語の教室も開催し、市内の技能実習生への手助けとなり得る将来のボランティアの育成にも貢献している。紋別市が使うナラティブにはこの姿勢が反映されている。市の住民に配布される月報の記事には、中国語ネイティブ翻訳者としてサロンで雇用され、地元の人と結婚して紋別市に永住している元技能実習生がこう記している：

実習生は、仕事をするために日本に来ているので、もちろん仕事が一番優先です。けれど、せっかく紋別市で生活しているのですから、休日には、紋別市でしかできない貴重な体験をしてほしいと思っています。サロンでは、実習生が紋別市に来てよかったと思えるよう、皆さんで楽しめる茶道・華道教室や料理教室といった、日本文化体験や実習生と市民とが交流できるイベントを行っています。(川原田 2019)

紋別市には技能実習生以外の外国人はほとんどいないが、この取り組みは、より都市化の進んだ市町村において、長期的な外国人居住者が多い地域の社会文化的な統合アプローチに沿った形で展開した(Nagy 2013; Ishii 2009)。また、このことは技能実習制度に対する大きな概念の転換であり、つまり外国人出稼ぎ者は重要な労働力であるだけでなく、(一時的な)居住者でコミュニティの一員である、とする実習制度と地元コミュニティの関係を示す重要な実例となっている。

実習生が日本に来て健康で素晴らしい経験を得られるように善意の、時には一方的なケアを提供することと、治安の維持と犯罪防止の観点から彼らを監視し管理したいという目的は紙一重で、実は社会的支援政策がこの二者を曖昧にすることがある。山口(2008)は、自治体の多文化共存政策に技能実習生を組み入れる試みの事例研究で、移民労働者が来ることで社会的文化的摩擦や犯罪の増加がないよう確保してほしいという地元住民の圧力に対して自治体や雇用者が神経質になり得る、としている。日本海に面したとある市の職員が「社会的支援」政策の内部計画文書を見せてくれたが、このような政策を展開する上での大きな懸念事項とは、「[...] また、受入企業は、勤務時間外の行動は把握できるものの、勤務を離れたプライベートな時間の過ごし方の指導や把握については困難である」というのである。¹² それらの文書のほとんどは、職員の意向でここでは公開できないが、

このような懸念事項から、矢印が直接サッカーリーグや料理教室といった終業後のイベントに向かって引かれていた。この「問題」に対処するため、この市は周辺の市町村と協力して、夏には定期的なバーベキューパーティー、秋は定期的に練習や試合があり、参加すると現金が支給されるサッカーリーグ、冬は定期的な料理や文化交流イベントなど、一年を通して実習生が時間を潰すことができるアクティビティを設定した。このように、社会的支援政策は外国人出稼ぎ労働者たちのための友好的で楽しく豊かなアクティビティであり、実際、そのように紹介されることが多いが、同時に地元住民の懸念を払拭し、実習生の余暇まで自治体と雇用者が把握できるという目的も持ち合わせているのである。

中には、他都市との競争意識が統合政策の導入の源となっている市もある。鳥取県境港市がその一例である。境港市では、市の職員がEメールでのやり取りで、日本語教育、「やさしい日本語」といくつかの外国語で説明されている各種資料、JETプログラム（語学指導等を行う外国青年招致事業）を通してベトナムから国際コーディネーターを雇用し、ベトナム語専用の資料と技能実習生たちのためのプログラム作成を指導してもらうなどの社会支援プログラムを既存の雇用支援政策に追加していることを説明したが、このような対策をとっているのは、末端労働市場での競争がますます厳しくなっているからである：

[...] 本市を選んでもらうことが必要です。外国人材の雇用は企業が行うものであり、本市が直接雇用している訳ではありませんが、多くの選択肢の中から本市を選んでもらえるまちとなるためには、外国人材が住みやすい環境を整備することが重要であると考えています。現在、本市で生活している外国人材や帰国した外国人材が境港市に来て良かったと感じ、そのことがSNSや口コミで広がることで、将来境港市を選択してもらうきっかけになればと考えています。（本角 2021）

これは、それまで買い手市場だとみなしてきた雇用者たちの姿勢とは明らかに異なっている。実際、日本の賃金が伸び悩んでいるのに対して、東アジアや東南アジア、そして移民労働力獲得のライバルである韓国や台湾の賃金が上昇し、日本が劣勢となるにつれ、労働移民にとって日本の魅力は低下してきている。¹³

12 2020年付け技能実習生に対する社会的支援の提供についての内部計画文書、著者宛に送付されたのは2021年。

13 2021年の末、日本の平均賃金が韓国のそれを下回り、日本のメディアはこれをセンセーショナルに報道した。元日本の植民地だった韓国は数十年前までは地域の競争相手として認識されることもほとんどなかった。

2. 政策決定レベルでの必要性と行動の欠如についてのナラティブとディスコース

技能実習制度に関する助成金を導入したり検討する際に自治体を使う表現は、国レベルで使われるものとは大きく異なっていることが多い。地方自治体では、選挙で選ばれた議員も職員も、制度が地域に経済利益をもたらすと発言することにそれほど躊躇はないようである。一例として、松山市議会議員の河本ひできは地域が直面する人口減少の問題についての討論会を主宰した際、以下のように述べている：

それでも大手企業は、34歳以下の若者労働者の確保はできておりますが、中小企業では、ほとんど確保ができておらず、高齢者雇用がふえている状況であり、企業実績がよい中小企業であっても、事業の継続性が危ぶまれております。このような労働市場のギャップを解消する手段として、多くの中小企業で外国人技能実習制度が活用されています。1993年に外国人技能実習制度が創設されて以来、外国人技能実習生の入国者数は増加し続けており、国内産業の発展に貢献してきました。（松山市議会2019, 11-14）

さらに、河本議員は同様の制度を持つ近隣諸国、韓国、台湾、シンガポールなどと比べると日本の競争力が衰えてきていること、また、地元の給与レベルが、より工業化が進んでいる国内の他地域に比べて見劣りすることなどを嘆いている。議員は近隣の大洲市が採用した助成金を直接引き合いに出して、市の上層部に対して松山市内の技能実習生と雇用者に対する援助も増額するよう圧力をかけている。河本議員の発言はその必要性を示すナラティブであり、制度が公の意図に反するにもかかわらず、地方の中小企業が直面している具体的な社会経済的問題を盾として、技能実習制度を純然たる労働力確保の手段として採用することを正当化している。

政治家に加えて、市の職員も技能実習制度について国家公務員に比べるとより直接的で率直な態度を示している。ある書面での調査の回答者は以下のように記した：

外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律「平成28年法律第89号」第3条第2項において技能実習生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とあるものの実態として人手不足の解消手段として活用されている感
は否定できない自治体としては法の趣旨に即した適切な活用を期待したいが実態をふ

まえると積極的な活用を働きかける立場はとりにくい面もある（調査自由回答 2020）。

同様に、もう一人の市の回答者は以下のように記した：

市内企業の人材が不足しており、即戦力になる外国人を受け入れる企業が増加している。やみくもに受け入れるのではなく市内でしっかりと受け入れる体制が必要であると感じている（同上）。

これらの回答者は、通常は市の商工関連担当部門の中堅職員だが、技能実習制度が自分の市でどのように使われているか、特に政府の方針からいかに乖離しているかを驚くほど率直に認めている。

人口構成の変化と労働力不足はほとんどの自治体が懸念している問題であるが、多くの自治体は技能実習生やその他のカテゴリーの外国人労働者に的を絞った政策を持ち合わせていない。この行動の欠如そのものがナラティブになっていることも多い：ある自治体の職員は、この自治体がこの政策を採用していない理由を以下のように説明した：

新たな外国人受入制度について、政府の説明では地方自治体が登録支援機関になることは想定していないとの説明がなされました。

この為、当自治体では、技能実習生、研修生に限定した支援対応を検討しておらず、既存の国際交流協会などが実施しているイベントを実習生のレクレーションとして活用していただきたいと考えています（同上）。

この回答は、地方自治体が自らの責任と管轄権を放棄し、それに代わって政府の主導に傾いているというナラティブを反映している。このナラティブは、政府の指令に従っていると自己防衛し、雇用者による技能実習生の活用をさらに奨励しようとする他の自治体の取り組みを見ていない。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックが始まると、技能実習生の日本入国および出国に制限がかかり、これは特に実習生の労働力に頼るところが多い地域では悩みの種となった。九州の事例では、市議会議員の立山みのるが、地元および国内各所から寄せられる批判に対して、技能実習生を活用する地元民を擁護している：

[…]

それに関して、近年私は、いろんな記事が出ると、ヤフーニュースのコメント等を確

認するわけですが、やっぱり批判の記事がございました。それには、技能実習生を単に低賃金、重労働の担い手と見ており、そういう状況を招いたのは経営者の怠慢であると。日本人労働者の処遇改善への手かせ足かせとなっているというものや、何で実習生ありきで仕事をしているのか。日本人で仕事にあぶれている人たちだっているだろうに、どうせ日本人を雇うような給料は出せない、出さないってところがほとんどなんだろうが、どうにかしようという努力がなかったのだろうか。日本人だって職にあぶれている人は、その人たちにまともな給料で雇ってあげればいいことであると、1ミリも同情できないという話がありました。

私はこれを見て、大変残念に思いました。外国人農業実習生には、給料と、またそれを紹介してくれた派遣業者の方々への手数料、また住宅を借り入れたり、また諸手当、様々なものを入れると、一般的に日本人の若い学生アルバイトさん等の1.5倍から2倍、通常であれば二十数万円から三十数万円支払わなければなりません。その条件で日本人で雇っていきこうという努力をされました。しかしながら、私がいろいろな方々に聞きました。植木業者さんや野菜業者さん、聞きました。日本人の方々、ほとんど問合せが来ませんと。もしくは、来られても作業が大変なため1週間ぐらいでやめられる。また、こういう方もおられたそうです。初日にお昼の弁当を買いに行きますと言って、そのままフェードアウトされたと。

そういうふうに労務体系が本当に安定できないという部分を、そういう外国人実習生、研修生という方々に担っていただいている農業の現場や建設現場、いろんな製造業の現場もある。(小郡市議会 2021)

ここで注目に値するのは、立山議員の訴えが、技能実習生を雇用している人たちはできる限りの努力をしているのに地元の労働者を雇うことができていないことに同情と理解を求め、一方で地元の労働者たちを、当てにならない、きつい仕事はやりたくない、あるいはできない上に、法外な高賃金を期待している、と描写している点である。¹⁴ こうすることで、立山議員は、地元で技能実習生をやむを得ず使うのだと弁護をし、同時に賃金も正社員ではなく、パート労働者と比較し、なぜ労働環境が改善できないのかを不問に付すことで、雇用主たちに対する期待値も下げている。¹⁵

14 2021-22年の合衆国における労働力不足に関心を持つ多くの人にとって耳慣れた訴えであろう。

15 厚労省の2021年度賃金構造基本統計調査によると、正社員の平均賃金323,400円(2946ドル)、農業、建設、製造といった前述の職種では大半を占める男性のみの場合平均賃金は348,800円(3069ドル)である。臨時雇いの場合は約三分の一少ない。

自治体と国の狭間で

都道府県レベル、とりわけ外国人労働者への依存度が高い都道府県では、ナラティブが既に変化し始めている。例えば、工業地帯にある広島県は最近、産業競争力強化・外国人材受入対策特別委員会を発足して、産業再開発と外国人労働者活用が交わる点に焦点をあてた。この委員会の2020年次総会では県議会議員の高田稔が、時季により変動する農業労働力の需要と技能実習生に規定されているフルタイムの年間契約の雇用が適合していないことについて、以下のように「農作業請負方式技能実習スキーム」として論じた：

これは農業協同組合などの実習実施者が外国人技能実習生をまとめて受け入れて、組合員など農業経営者が収穫などで労働力が必要なときに作業請負契約を行い、技能実習生に作業してもらうというものです。実際、広島県の地域特性からすると、例えば収益性の非常に高いと言われる果樹は、傾斜地などに多いため、機械化が難しく、人間による作業が多く必要と聞いております。とはいえ、島嶼部から山間部までかんきつ類、リンゴ、梨など、地域ごとに山林が異なり、それぞれ繁閑期が異なるため、それぞれの農家で作業者を雇うというのは非常に非効率でございます。このため、作業者が必要なときに必要な作業者を派遣し、農作業を行ってもらうという受入れ方式をぜひ取り入れるべきだと考えますが……（広島県庁 2020）

県の農業雇用課課長から、日本人労働者を雇用する提案があったにもかかわらず、高田議員は「また、今後の人口構造を考えた場合、外国人労働者、労働力は絶対に必要になると思います。外国人実習生にとっても多くの技能を身につけるチャンスになりますし、双方がウィン・ウィンの施策になると思いますので、この実現に向けて積極的な取組を行っていただきたいと思います。……」との発言でこの議題を締めくくった（同上）。

新型コロナウイルスのパンデミックと、それに伴う渡航制限によって技能実習制度が中断されたこと、そして政府や各自治体の対応こそが、高田議員のような意見が全国的に広く認知されてきたことを如実に示している。多くの移住予定者が入国制限されたり、渡航手段が得られないために足止めになり、さらに多くの人々が労働契約を行おうとしても日本に入国できなくなったのである。パンデミックは経済の停滞も引き起こしたが、各産業が受けた影響にもばらつきがあった。製造・サービス業では製品の需要が減ったため、労働力の需要も減ったのに対し、農業、漁業、食品加工などより季節的な産業はほとんど影響を受けることがなかった。その結果、既に日本国内にいた技能実習生たちが元々契約していた産業と、彼らの労働力をその時点で必要とする産業の間に大きな食い違いが生じ

た。パンデミックが技能実習生の入国や帰国を一時的に止めてしまったために、政府はその政策ナラティブと立ち位置を変更せざるを得なくなり、職を失った実習生については業種や就業場所の変更を許可する方策を打ち出した(巢内 2020)。外国人技能実習制度のガイドラインでは通常このような移動は許されていないため、法務省はガイドラインを改め、実習生を「特定活動(就業許可)」という在留資格に移して抜け道を作った(つまり、政府が自ら制定した法律を破らなくても済むようにした)。さらに興味深いことに、法務省の表現がそれまでの公式な否定のディスコースからはかけ離れたものになっていたことである。法務省はこの方策の目的の説明を「技能実習生等が来日できず、人材確保に困難を来している分野での就労促進も行う。」と締めくくっている(現在はオフラインの法務省発表、巢内 2020 により引用)。

やむを得ない事情があるにせよ、政府による一時的な変化に加えて、都道府県および各自治体も技能実習制度を労働力確保の方策とする政策を導入した。数兆円(数十億ドル)の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金により、都道府県、市町村の自治体は、外国人労働者の移動に関わる追加費用を助成する形で技能実習制度の再開を援助したのである。この助成金は、都道府県レベルでは北海道、宮城県、福岡県、鹿児島県に加えて全国各地の市町村レベルで規定され、具体的には、各自治体は、新しく入国を許可された外国人労働者のための新型コロナウイルス感染症テスト費用の半額から8割、別途交通費と隔離費用を負担した。これらの助成金の説明に用いられた表現は、興味深いことに、同じ地域でも異なっている。例えば、鹿児島県の政策では「外国人人材」の「雇用」という表現が使われているが、同じ鹿児島県内の阿久根市や枕崎市では「技能実習を実施」と記して外国人技能実習生を特定する表現になっている。(鹿児島県商工労働水産部外国人材政策推進課 2021; 阿久根市商工観光課 2020; 枕崎市水産商工課 2020)。ここでは、助成金をスムーズに交付してもらうための現実的な判断から、政府の表現に忠実に従っているということだろう。しかし、新型コロナウイルス感染症からの復興と経済の活性化のために、県や市町村が技能実習生を募集している組織や企業に拠出金を助成・援助していることは、技能実習生という外国人労働者が地域経済にとっていかに重要であるかを具体的かつ強力に示している。

結び

新型コロナウイルスが国境を超える人の移動にもたらした大きな混乱にもかかわらず、日本経済における技能実習生たちの役割はこの先ますます重要になることを多くのことが

示している。¹⁶ 経済復興を支えるために容易な労働力が必要とされ続ける中で、補助金によってパンデミックの最中でも、大勢の技能実習生たちは再び日本に入国している。¹⁷ 各地の経済復興に不可欠なものとして、技能実習生や外国人労働者に対する地方の政策ナラティブは、国の政策に沿って、また国との対話を続けながら展開していかだろう。

技能実習生を労働者として、さらには居住者として認める地方政策ナラティブがより広く受容されれば、将来的に、政府は外国人労働者に対する政策をより確実に改革するようになるのだろうか。技能実習生の認定・統合について、地元有権者がサポートすることを地方自治体が示せるならば、国の政策決定者たちもこれを物議をかもし話題として避けるのではなく、より直接的にこの問題に取り組むようになるかもしれない。さらに、本研究が明らかにしたのは、技能実習制度は国の外国人出稼ぎ労働者体制であるというイメージにもかかわらず、地方自治体がこの制度を奨励するために驚くほど意欲的な独自の政策決定を行っており、雇用者と実習生の両方を多様な政策で援助していることである。この制度は技能訓練の制度だという政府の建前とは異なり、地方自治体は、制度が労働移民のシステムであることを公言し、実際そのように対応する意欲を十分にもっていた。その結果、雇用者と実習生に対する自治体レベルの介在は、日系人などのより長期に滞在する外国人居住者に対するそれとはかなり異なるものとなった。実際、ある地方自治体は、地元コミュニティにおける移民労働への助成事業の参入にあたり、これは地元雇用者と企業への経済援助のひとつの形であると説明している。以前から、外国人出稼ぎ労働者体制が雇用者への助成であることは明らかにされているが（日本の建設業界の労働者についての議論はBartram 2016を参照）、この考え方は通常、国レベルの政治に焦点を当てたクライエントリスタ的アプローチをとる。地方レベルの政策が同じ論理なのか、あるいは他の問題意識があるのかについては、さらなる調査が必要である。最後に、さらに多くの市町村が外国人の移住と雇用を促進しているのかどうか、それをどう行うのかについては、日本における移民の動向における詳細な研究を待たなくてはならない。

16 2021年11月12日付けNHK関西の記事で集計された政府の統計によると、2019年に過去最高だった技能実習制度参加者数42万人からはパンデミック関連で約4万人減少したが、まだ11万1千人の参加予定者が既に有効なビザを獲得し、仕事先も決まっているのに母国で足止めになっている状態である（NHK 2021）。

17 2021年10月15日付け法務省の報道発表によると、厳しいロックダウン状況下日本に入国を許可された外国人55,104名のうち、40%以上が外国人技能実習制度の参加者だった（法務省出入国在留管理庁 2021）。

Bibliography

- 阿久根市商工観光課. 2020. '外国人技能実習生入国時滞在費補助事業'. 阿久根市. 2020-09-30 参照. <http://www.city.akune.kagoshima.jp/shigotosangyo/shokogyo/gaikokuzinginozissyusei.html>.
- 綾瀬市役所. 2019. '綾瀬市外国人技能実習生受け入れ事業補助金交付要綱'. 神奈川県綾瀬市. 2021-01-20 参照.
- 磯山友幸. 2018. '外国人の「単純労働者」を受け入れへ'. 日経ビジネス, 2018-06-01. 参照 <https://business.nikkei.com/atcl/report/16/021900010/053100068/>.
- 小郡市議会. 2021. '令和三年小郡市議会六月会議会議録第五号'. 福岡県小郡市: 小郡市議会. 2022-05-03 参照. <https://chiholog.net/chiholog/gijilog/17210-20210611-855aee3>.
- NHK 関西地方局. 2021. '入国緩和と技能実習生を受け入れる現場期待と不安の声'. NHK NEWS WEB, 2021-11-12. 2021-12-13 参照. <https://www3.nhk.or.jp/kansai-news/20211112/2000053796.html>.
- 外国人技能実習機構. 2021. '移行対象職種情報'. 2021-01-08. 参照 2021-03-15. <https://www.otit.go.jp/ikoutaishou/>.
- 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. 2016. 2020-10-08 参照. https://elaws.e-gov.go.jp/document?law_unique_id=428AC0000000089_20200330_429AC0000000014.
- 鹿児島県商工労働水産部外国人材政策推進課. 2021. 'コロナ禍における外国人材受け入れ支援事業費補助金'. 鹿児島市. 2021-12-07 参照. <https://www.pref.kagoshima.jp/af21/corona-ukeireshien.html>.
- 鹿児島県枕崎市水産商工課. 2020. '外国人技能実習生受け入れ支援事業補助金'. 枕崎市. 2020-10-07 参照. <https://www.city.makurazaki.lg.jp/soshiki/suisan/15626.html>.
- 川原田 岩. 2019. '国際交流サロン'. 広報紋別, 2019-07.
- 国際研修協力機構 (JITCO). 2020. '外国人技能実習生とは'. 2022-03-30 参照. <https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>.
- 産経新聞. 2021. '外国人条例を否決 武蔵野市議会の判断重い'. 2021-12-22. 参照 2022-05-06. <https://www.sankei.com/article/20211222-VMNIZD6X3VMUTG57UNWMUDI2MI/>.
- ジョンズ・ホプキンス大学と東京大学社会科学研究所. 2020. 地方自治体に対する経済構造や社会問題に関するアンケート調査.
- 巢内尚子. 2020. '技能実習生の異業種への転職が可能に、「特定活動」への変更と次の雇用先確保が要件：雇用の維持が課題'. ヤフーニュース, 2020-04-17. 参照 2020-04-20. <https://news.yahoo.co.jp/byline/sunainaoko/20200417-00173869/>.
- 中園桐代. 2020. '地域の「担い手」として外国人技能実習生を受け入れる人口減少自治体の試み'. 商工金融 2020 (2): 43-63.
- 日南町企画課. '日南町外国人技能実習生受け入れ支援事業補助金交付要綱'. 鳥取県日南町. 2019-10-07 参照. http://db.pref.tottori.jp/shisaku_joho.nsf/0/1EC10BF5E8726D39492583D6001095C3.
- 白山市議会. 2021. '令和三年白山市議会六月会議会議録第二号'. 石川県白山市: 白山市議会. 2022-05-03 参照. <https://chiholog.net/chiholog/gijilog/17210-20210611-855aee3>.
- 広島県庁. 2020. '令和二年産業競争力強化外国人材受け入れ対策特別委員会本文'. 広島県: 広島県庁. 2022-05-03 参照. https://chiholog.net/chiholog/gijilog/34000-20200731-3590029/ja?meeting_name=&meeting_text=%22%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%8A%80%E8%83%BD%E5%AE%9F%E7%BF%92%E7%94%9F%22.
- 飛騨市商工観光課. 2018. '飛騨市商工支援制度のご案内'. 2020-01-13 参照. <https://www.city.hida.gifu.jp/uploaded/attachment/4810.pdf>.
- . 2019. '平成 31 年度予算主要事業の概要'. 2020-01-13 参照. <https://www.city.hida.gifu.jp/uploaded/attachment/5080.pdf>.
- 法務省出入国在留管理庁. 2021. '令和三年上半期における外国人入国者数及び日本人出国者数等について'. 法務省. 2021-10-15. 参照 2022-02-02. https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00020.html.
- 北海道国際交流・協力総合センター. 2020. '北海道における新型コロナウイルス感染拡大による外国人材への影響調査報告書'. 北せ JR 20-002. 札幌, 北海道: 国際協力機構北海道支部. 2020-11-13 参照. <https://www.hiecc.or.jp/archive/corona2020.pdf>.
- 松山市議会. 2019. '令和元年松山市議会第二回定例会議録第二号'. 愛媛県松山市: 松山市議会. https://ssp.kaigiroku.net/tenant/matsuyama/MinuteView.html?council_id=1249&schedule_id=3&is_search=

false&view_years=2019.

- 本角有希子. 2021. 'Re: 境港市外国人技能実習生等入国時滞在費補助金に関する質問'. 2021-06-09.
- 八重瀬町役場. 2018. '八重瀬町海外農業研修生受け入れ支援事業補助金実施要領'. 八重瀬町. 2019-10-07 参照.
<https://www.town.yaese.lg.jp/reiki/act/content/content110001556.htm>.
- 山口壘. 2018. '技能実習生受け入れに対する自治体の支援と「多文化共生」'. 移民政策研究 10: 95-110.
- Aiden, Hardeep Singh. 2011. 'Creating the "Multicultural Coexistence" Society: Central and Local Government Policies towards Foreign Residents in Japan.' *Social Science Japan Journal* 14(2): 213-31.
- Bartram, David. 2016. 'Labor Migration Policy and the Governance of the Construction Industry in Israel and Japan.' *Politics & Society*, August. <https://doi.org/10.1177/0032329204263068>.
- Cabinet Office. 2006. 'Ohotsuku mombetsu chiiki gaikokujin ginōjishusei ukeire tokku' [Okhotsk Monbetsu Area Special Region for the Reception of TITP Interns]. Government of Japan. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/101126/plan/1.pdf>. Accessed on 19 April 2019.
- 'Chihōjichitai nitaisuru keizai kōzō ya shakaimondai ni kansuru anketo chōsa' [Municipal Survey Regarding Economic Structures and Social Issues]. 2020. Baltimore, MD and Tokyo: Johns Hopkins University, and Institute of Social Science, University of Tokyo.
- Chung, Erin Aeran. 2010. *Immigration and Citizenship in Japan*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Commerce and Tourism Section, City of Akune. 2020. 'Gaikokujin ginōjishusei nyūkokuji taizaihi hojo jigyo' [Subsidy Project for Housing Expenses During Entry to Japan by Foreign Technical Intern Trainees]. Akune City. <http://www.city.akune.kagoshima.jp/shigotosangyo/shokogyo/gaikokuzingozissyusei.html>. Accessed on 30 September 2020.
- Commercial, Industrial, and Tourism Division, Hida City. 2018. 'Hidashi shōkō shienseido no goannai.' Hida, Gifu. <https://www.city.hida.gifu.jp/uploaded/attachment/4810.pdf>. Accessed on 13 January 2020.
- . 2019. 'Heisei sanjū ichinendo yosan shuyō jigyo no gaiyō' [Outline of Budget Estimates and Projects for FY 2019]. Hida, Gifu. <https://www.city.hida.gifu.jp/uploaded/attachment/5080.pdf>. Accessed on 13 January 2020.
- Czaika, Mathias, and Hein de Haas. 2013. 'The Effectiveness of Immigration Policies.' *Population and Development Review* 39(3): 487-508.
- Desk for the Reception of Foreign Talents, Commercial, Labor, and Fisheries Section of Kagoshima Prefecture. 2021. 'Koronaka niokeru gaikokujin zai ukeire shien jigyo hi hojokin' [Subsidy for the Reception of Foreign Talent during the COVID-19 Crisis]. Kagoshima City. <https://www.pref.kagoshima.jp/af21/corona-ukeiresien.html>. Accessed on 7 December 2021.
- Fisheries, Commerce, and Industry Section, Makurazaki City. 2020. 'Gaikokujin ginōjishusei ukeire shien jigyo hojokin' [Subsidy Project for the Reception of Foreign Technical Intern Trainees]. City of Makurazaki. Accessed on 7 October 2020. <https://www.city.makurazaki.lg.jp/soshiki/suisan/15626.html>.
- Freeman, Gary P. 1995. 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.' *The International Migration Review* 29(4): 881-902. <https://doi.org/10.2307/2547729>.
- Gaikokujin no ginō jishū no tekisei na jisshi oyobi ginōjishusei no hogo ni kansuru hōritsu* [Act on Proper Technical Intern Training and Protection of Technical Intern Trainees]. 2016. https://elaws.e-gov.go.jp/document?law_unique_id=428AC0000000089_20200330_429AC0000000014. Accessed on 8 October 2020.
- Ganelli, Giovanni, and Naoko Miake. 2015. 'Foreign Help Wanted: Easing Japan's Labor Shortages.' *IMF Working Papers* 15 (181). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15181.pdf>. Accessed on 6 November 2017.
- Green, David. 2014. 'Education of Foreign Children in Japan: Local Versus National Initiatives.' *Journal of International Migration and Integration* 15(3): 387-410. <https://doi.org/10.1007/s12134-013-0299-z>.
- Hashimoto, Yūki. 2011. 'Gaikokujin kenshūsei ginōjishusei ukeire kigyō no chingin to seisansei ni kansuru kōsa.' *Keizai Bunseki*, no. 185: 67-91.
- Hokkaido International Exchange and Cooperation Center. 2020. 'Hokkaidō niokeru shingatakoronairusu kansenkakudai niyoru gaikokujinzai e no eikyō chōsa hōkokusho' [Report on the Effects of the

- COVID-19 Pandemic on Foreign Talent in Hokkaido]. Kitase JR 20-002. Sapporo, Hokkaido: Japan International Cooperation Agency, Hokkaido Branch. <https://www.hiecc.or.jp/archive/corona2020.pdf>. Accessed on 13 November 2020.
- Hiroshima Prefectural Government. 2020. 'Reiwa ninen sangyō kyōsōryoku kyōka gaikokujin zai ukeire taisaku tokubetsuinkai hombun' [Main text from the 2020 Special Committee for the Strengthening of Industrial Competitiveness and Foreign Talent Reception Measures]. Hiroshima: Hiroshima Prefectural Government. https://chiholog.net/chiholog/gijilog/34000-20200731-3590029/ja?meeting_name=&meeting_text=%22%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%8A%80%E8%83%BD%E5%AE%9F%E7%BF%92%E7%94%9F%22. Accessed 3 May 2022.
- Ishii, Y. 2009. 'Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective.' *Social Science Japan Journal* 12(1): 176–79. <https://doi.org/10.1093/ssjj/jyp006>.
- Isoyama, Tomoyuki. 2018. 'Gaikokujin no 'tanjun rōdōsha' wo ukeire e' [Towards the acceptance of foreigners as laborers]. *Nikkei Business*, 1 June 2018. <https://business.nikkei.com/atcl/report/16/021900010/053100068/>.
- JITCO. 2020. 'Gaikokujin ginoujishusei toha' [About the Technical Intern Training Program]. <https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>. Accessed on 30 March 2022.
- Jones, Michael D., and Mark K. McBeth. 2010. 'A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?' *Policy Studies Journal* 38(2): 329–53. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>.
- Kashiwazaki, Chikako. 2003. 'Local Government and Resident Foreigners: A Changing Relationship.' In *Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era*, edited by Shun'ichi Furukawa and Toshihiro Menju, 63–88. Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Kawaharada, Yan. 2019. 'Kokusaikōryū saron' [International Exchange Salon]. *Kōhō mombetsu*, July 2019.
- Komai, Hiroshi. 1995. *Migrant Workers in Japan*. Japanese Studies. London: Kegan Paul Internat.
- Lie, John. 2008. *Zainichi (Koreans in Japan): Diasporic Nationalism and Postcolonial Identity*. Global, Area, and International Archive. Berkeley: University of California Press.
- Matsuyama City Council. 2019. 'Reiwa gannen matsuyama shigikai dai nikai teireikai kaigiroku dai nigō' [Proceedings of the Second Session of the 2019 Matsuyama City Council Regular Meetings, Volume 2]. Matsuyama, Ehime: Matsuyama City Council. https://ssp.kaigiroku.net/tenant/matsuyama/MinuteView.html?council_id=1249&schedule_id=3&is_search=false&view_years=2019.
- Ministry of Justice, Immigration Bureau. 2021. 'Reiwa sannen kamihanki niokeru gaikokujin nyūkokushasū oyobi nihonjin shukkoku sha sūtō nitsuite' [Concerning the Statistics of Foreigners Entering and Japanese Citizens Leaving Japan in the First Half of 2021]. Ministry of Justice. October 15, 2021. https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00020.html. Accessed on 2 February 2022.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. 2014. 'Urgent Measures Concerning the Utilization of Foreign Human Resources in the Field of Resources in the Field of Construction.' Tokyo. <http://www.mlit.go.jp/common/001064740.pdf>. Accessed on 16 October 2017.
- Mori, Hiromi. 1997. *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230374522>.
- Motozumi Yukiko. 2021. 'Re: Sakaiminato-shi gaikokujin ginō jissū-sei-tō nyūkoku-ji taizaibi hojokin ni kansuru shitsumon' [Re: Questions regarding the Sakaiminato Subsidy for Time-of-Entry TITP Housing Expenses], 9 June 2021.
- Nagy, Stephen Robert. 2013. *Local Government Migrant Policies in Tokyo, Japan: National Exclusion, Local Inclusion*. Lewiston: Edwin Mellen Press.
- Nakazono, Kiriyo. 2020. 'Chiiki no "ninaite" toshite gaikokujin ginōjishusei wo ukeireru jinkōgenshō jichitai no kokoromi' [The Trial of Towns with Population Decline in Accepting Foreign Technical Intern Trainees as the 'supporting Hands' of the Region]. *Shokokinyuu* 2020(2): 43–63.
- Newton, Lina. 2008. *Illegal, Alien, or Immigrant: The Politics of Immigration Reform*. New York: New York University Press.
- NHK, Kansai Region. 2021. 'Nyūkoku kanwa ginōjishusei wo ukeireru gamba kitai to fuan no koe' [Relaxation

- of Entry Restrictions: Voices of Anticipation and Unease at the Places of Acceptance of TITP Interns). *NHK NEWS WEB*, 12 November 2021. <https://www3.nhk.or.jp/kansai-news/20211112/2000053796.html>. Accessed on 13 December 2021.
- Nichinan Town Planning Section. n.d. 'Nichinanchō gaikokujin ginōjishusei ukeire shien jigyō hojokin kōfu yōkō' [Guidelines for the Nichinan Town Subsidy Project to Support the Reception of Technical Intern Trainees]. Nichinan Town, Tottori Prefecture (http://db.pref.tottori.jp/shisaku_joho.nsf/0/1EC10BF5E8726D39492583D6001095C3 accessed 7 October 2019).
- Office of the Mayor, Ayase City. 2019. 'Ayaseshi gaikokujin ginōjishusei ukeire jigyō hojokin kōfu yōkō' [Ayase City Guidelines for the Subsidy Project for the Reception of Technical Training Interns]. Ayase, Kanagawa.
- Office of the Mayor, Yaese Town. 2018. 'Yaesechō kaigai nōgyō kenshūsei ukeire shien jigyō hojokin jishū yōryō' [Yaese Town Guidelines for the Subsidy Project supporting the Reception of Foreign Agricultural Trainees]. Yaese Town. <https://www.town.yaese.lg.jp/reiki/act/content/content110001556.htm>. Accessed on 7 October 2019.
- Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. 2020. '2020 Trafficking in Persons Report: Japan.' Washington D.C.: U.S. Department of State. <https://www.state.gov/reports/2020-trafficking-in-persons-report/japan/>.
- Ogōri City Council. 2021. 'Reiwa sannen Ogōri shigikai roggatsu kaigi kaigiroku dai gogō' [Proceedings of the June 2021 Ogōri City Council Regular Meetings, Volume 5]. Ogōri, Fukuoka: Ogōri City Council. <https://chiholog.net/chiholog/gijilog/17210-20210611-855aee3>. Accessed 3 May 2022.
- Organization for Technical Intern Training. 2021. 'Ikō taishō shokushu jōhō' [Information on Eligible Job Categories for Transfer]. 8 January 2021. <https://www.otit.go.jp/ikoutaishou/>. Accessed on 15 March 2021.
- Pak, Katherine Tegtmeier. 2000a. 'Foreigners Are Local Citizens, Too: Local Governments Respond to International Migration in Japan.' Edited by Mike Douglass and Glenda Roberts. *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, 243–74.
- . 2000b. 'Living in Harmony: Prospects for Cooperative Local Responses to Foreign Migrants.' In *Local Voices, National Issues: The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*, ed. Sheila A. Smith, 51–74. Michigan Monograph Series in Japanese Studies, no. 31. Ann Arbor: Center for Japanese Studies, University of Michigan.
- . 2006. 'Cities and Local Citizenship in Japan.' In *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration*, ed. Takeyuki Tsuda, 65–96. Lanham: Lexington Books.
- 'Reiwa sannen hakusan shigikai roggatsu kaigi kaigiroku dai nigō' [Proceedings of the June 2021 Hakusan City Council Regular Meetings, Volume 2]. 2021. Hakusan, Ishikawa: Hakusan City Council. <https://chiholog.net/chiholog/gijilog/17210-20210611-855aee3>. Accessed 3 May 2022.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press.
- Sankei Shimbun*. 2021. 'Gaikokujin jōrei o hiketsu Musashino shigikai no handan omoi' [Musashino City Council's Heavy Decision in Rejecting Foreigner Ordinance], 22 December 2021. <https://www.sankei.com/article/20211222-VMNIZD6X3VMUTG57UNWMUDI2MI/>. Accessed 6 May 2022.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, and Mark K. McBeth. 2018. 'How to Conduct a Narrative Policy Framework Study.' *The Social Science Journal* 55(3): 332–45. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>.
- Sharpe, Michael O. 2010. 'When Ethnic Returnees Are *de Facto* Guestworkers: What Does the Introduction of Latin American Japanese *Nikkeijin* (Japanese Descendants) (LAN) Suggest for Japan's Definition of Nationality, Citizenship, and Immigration Policy?' *Policy and Society* 29(4): 357–69. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.09.009>.
- Shimada, Haruo. 1994. *Japan's 'Guest Workers': Issues and Public Policies*. Tokyo: Univ. of Tokyo Press.
- Sunai, Naoko. 2020. 'Ginōjishusei no igyōshu e no tenshoku ga kanō ni, 'tokutei katsudō' e no henkō to tsugi no koyō saki kakuho ga yōken: koyō no jiji ga kadai' [TITP interns now able to switch jobs to other fields, with the conditions being a switch in visa status to designated skills and finding a firm offer of employment:

- the continuation of employment as the issue]. *Yahoo News*, 17 April 2020. <https://news.yahoo.co.jp/byline/sunainaoko/20200417-00173869/>. Accessed 20 April 2020.
- The Japan Times*. 2020. 'U.S. Downgrades Japan on Human Trafficking Due to Trainee Program,' 26 June 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/06/26/national/u-s-downgrades-japan-human-trafficking/>. Accessed 3 August 2020.
- Tian, Yunchen. 2018. 'Workers by Any Other Name: Comparing Co-Ethnics and "Interns" as Labour Migrants to Japan.' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, April, 1–19. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1466696>.
- Tsuda, Takeyuki. 2003. *Strangers in the Ethnic Homeland: Japanese Brazilian Return Migration in Transnational Perspective*. New York: Columbia University Press.
- . 2008. 'Local Citizenship and Foreign Workers in Japan.' *The Asia-Pacific Journal* 6(5). <http://apjif.org/-Takeyuki-Tsuda/2762/article.html>. Accessed 16 October 2017.
- , ed. 2009. *Diasporic Homecomings: Ethnic Return Migration in Comparative Perspective*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Yamaguchi, Rui. 2018. 'Ginōjishūsei ukeire nitaishuru jichitai no shien to "tabunka kyōsei"' [Local Government Support for the Acceptance of Technical Intern Trainees and 'Multicultural Symbiosis)]. *Iminseisaku kenkyū (Migration Policy Studies)*, no. 10: 95–110.