

送り出しから受け入れまで
～インドネシア人材派遣にみる多様化と制度再編の動向～

2024 年度インドネシア現地調査

2025 年 4 月

報告者 Andi Holik Ramdani
 Waode Hanifah Istiqomah

要旨

本報告書は、インドネシアから日本を含む諸外国への労働者派遣に関する制度的枠組み、歴史的背景、現地の実態、および制度間の課題を多角的に検証するものである。インドネシアの労働者派遣の歴史は19世紀末にさかのぼり、1970年代以降、政府主導による制度化が進んだ。現在では湾岸諸国や台湾、香港などへの派遣が盛んであり、とりわけ家事・介護分野において女性労働者の割合が高い。一方、日本への派遣は技能実習制度や特定技能制度など複雑な制度構造の中で行われており、派遣費用の高さや手続きの煩雑さが依然として課題となっている。

このような背景のもと、インドネシアにおいては、送り出し機関（Sending Organization、以下SO）、職業訓練機関（*Lembaga Pelatihan Kerja*、以下LPK）、移住労働者派遣会社（*Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia*、以下P3MI）といった制度的機関が並立しており、それぞれ異なる役割と規制のもとで運用されている。技能実習制度と特定技能制度の接続、送り出し機関の認可・監査、送り出し機関連合体（*Asosiasi Penyelenggara Pemagangan Luar Negeri*、以下AP2LN）などの連合体の存在など、派遣の質と透明性を確保するための取り組みも進んでいるが、経済的負担や情報格差など、現場での実態には多くの改善の余地が残されている。特に、特定技能制度の導入に伴う認可取得の難易度や、制度間の移行における不整合が問題視されている。

さらに、特定技能制度における「MANDIRI（個人）スキーム」と「P3MIスキーム」といった複数のルートの存在が候補者の準備状況やアクセスに影響を及ぼしており、日本企業との直接契約が可能な体制も整いつつあるものの、現場レベルでは既存のSOやLPKが事実上の支援機関として機能している。また、制度の複雑さが新規参入の障壁となっており、送り出し機関の再編や連携による新機関の設立といった動きが活発化している。

本報告書では制度的枠組みに加えて、宮城県石巻市のゼロコスト漁業人材派遣モデル、仙台育英学園による教育型介護人材育成プログラム、西ジャワ州のインドネシア教育大学のインターンシップ制度など、多様な送り出し実践も取り上げている。これらの事例は、単なる労働力確保にとどまらず、教育・訓練・地域連携を通じた持続可能な人材育成の新たなモデルとして注目される。宮城県や静岡県などの自治体によるインドネシアとの協力関係構築も、地域社会における外国人労働者の定着を支える要素として評価されている。

最後に、本報告書は、労働力の国際移動が制度、教育、および地域社会と深く結びつく複合的な現象であることを強調する。インドネシアと日本の政府機関・民間機関・教育機関の連携により、公正で透明な送り出し体制と、外国人労働者が安心して働き、暮らすことのできる受け入れ環境の整備が喫緊の課題である。今後は、「送り出し」から「定着・共生」までを見据えた包括的な視点に立った制度設計と政策連携が求められる。

目次

第1章 移民政策概要

- 1.1 インドネシアの人材派遣：過去から現在まで
- 1.2 労働法からみるインドネシア移住労働者と海外実習の送り出し

第2章 インドネシア送り出しシステム・ルート

- 2.1 現状の送り出しシステム・ルート
 - 2.1.1 インドネシア政府と IM JAPAN による取り組み
 - 2.1.2 職業訓練校と認可送り出し機関の設立と運営
 - 2.1.3 送り出し機関連合体の運営と実態
 - 2.1.4 インドネシアにおける特定技能制度の導入と送り出し機関の変化
- 2.2 多様化するインドネシアの人材派遣
 - 2.2.1 西ジャワ州・宮城県石巻市の取り組み
 - 2.2.2 インドネシア教育大学の取り組み
 - 2.2.3 仙台育英学園・Japan Indonesia Network の取り組み
- 2.3 日本とインドネシア政府・民間企業による協力・連携
 - 2.3.1 宮城県と東洋ワーク株式会社の取り組み
 - 2.3.2 静岡県と西ジャワ州の取り組み
 - 2.3.3 インドネシア農業省と PERSOL Global Workforce の取り組み

第3章 現在の来日希望者受け入れ制度についての意見・満足度からの考察と提言

- 3.1 来日希望者への派遣・受け入れサポートの強化
- 3.2 出国前・入国後・帰国後をつなぐ包括的な労働者支援体制

第4章 労働力移動をめぐる日伊関係の将来展望

- 4.1 インドネシアにおける育成就労制度への準備
- 4.2 日本の職場環境の選ばれない要因
- 4.3 事例検討：元 EPA 人材がオランダを選んだ理由
- 4.4 ドイツ・インドネシア西ジャワ州との取り組み事例
- 4.5 外国人労働者支援における日本の最適なアプローチ

参考文献

調査概要

本調査は、インドネシアからの人材送り出し制度と、来日前後における送り出し人材の意識・経験を多角的に把握することを目的とする。1990年代以降、日本は技能実習制度や特定技能制度を通じて外国人労働者の受け入れを拡大してきたが、近年では制度運用に関する課題（人権侵害、円安による魅力低下、他国との人材獲得競争など）が深刻化している。また、2023年以降、「育成就労」制度への移行も注目されている。

2020年以降に訪日者が急増しているインドネシアを対象に、送り出し制度と現地訓練体制、関連省庁の対応、来日前後の労働者の意識、帰国後の経験などを焦点として調査を行っている。2023年7月から2026年3月にかけて、①送り出し機関、訓練校、省庁などへの半構造化インタビュー、②来日希望者に対する意識調査、③帰国者の経験に関する聞き取りを段階的に実施する。特に、インドネシアの送り出し体制が日本の制度変更にどのように対応しているか、また、労働者本人への支援がどのように提供されているかに着目し、日本の制度運営に対する示唆を得ることを目的としている。

第1章 移民政策概要

1.1 インドネシアの人材派遣：過去から現在まで

インドネシアの人材派遣の歴史は、1893年のオランダ領東インド政府による労働者の南アメリカへの海外派遣から始まった。この当時、解放された奴隷たちが新たな職業を求めて希望する場所で働くことができるようになったことは、奴隷制度廃止後の政策の一環だった。

インドネシアが独立した後の1960年代には、労働者（*Tenaga Kerja Indonesia*、以下 TKI）の海外派遣は個々の個人や家族間の取り決め、および伝統的な方法によって行われていた。しかし、1970年に政府の規定が制定され、AKAN（*Antarkerja Antarnegara*）プログラムが導入されたことで、政府が TKI の海外派遣を調整し、民間企業も関与するようになった。80年代以降に「移住労働の女性化」が顕著となり、現在に至るまではサウジアラビアなどの湾岸諸国や台湾、香港、シンガポール、マレーシアなどの東および東南アジアを中心に、家事・介護労働者といった再生産労働に従事している女性がインドネシア人移住労働者全体の大きな割合を占めている（平野 2020）。

インドネシア人移住労働者の送金による経済的影響力がますます増大し、国内のメディアや政治家によって「外貨獲得の英雄」（*Pahlawan Devisa*）という通称が用いられるものの、雇用主の給与不払い・暴力、さらに逃亡・非正規滞在を経験したインドネシア人移住労働者は後を絶たない（Hidayah 2019）。そのため、2004年には、移住労働者に関する法律が整備され、さらに2007年に海外労働者派遣・保護庁（*Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI*、以下 BNP2TKI）（現在は *Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*、以下 BP2MI）が設立された。当庁は、2006年から開始された韓国政府との政府間協定（Government to Government、以下 G to G）による募集および派遣を担うこととなり、現在まで続いている。さらに、2008年から日本との経済連携協定（Economic Partnership Agreement、以下 EPA）の下に看護および介護福祉士の候補者の送り出しプログラムも開始された。

上述の2004年の法律により、インドネシア人労働者の海外への派遣サービスを提供する機関として「*Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia* PJTKI、現在 P3MI」のライセンスに関する手続きや規定も整備された。同法制定以前は、移住労働者に関する規定は大統領規定・移住労働大臣規定レベルに留まっていたため、評価できる側面がある。一方で、民間斡旋企業の経由なしで移動することは厳格に取り締まれ、民間斡旋企業の役割が強化されている。

市民社会やNGOの強い関与のもと、2017年に移住労働者の保護に重点をおいた「インドネシア人移住労働者の保護に関する2017年法第18号」（以下、移住労働者保護法）¹が成立された（平野 2020）。同法律では、移住労働者派遣における国家の役割が強化されている。中央政府および地方政府による移住労働者向けの出国前の教育・派遣、帰国後の支援が規定されている。一方で、インドネシアにおける技能実習生の送り出しは、「国外で研修を受ける者」として位置づけられ、移住労働者を対象にしている上述の法律による保護の対象から排除されている（イスティコマー 2023）。日本への人材派遣は、1993年には、外国人研修・技能実習制度が導入されたことに始まる。これは、国のプログラムとしてインドネシア人が日本で研修を受け、帰国後に自国の発展に貢献するための取り組みであった。その具体的な事例として、国際人材開発機構（以下 IM JAPAN）とインドネシアとの協力事業が挙げられる。²

¹ Undang-Undang no. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (2017年制定インドネシア共和国法第18号—インドネシア人海外労働者の保護に関する法律)

² アイム・ジャパンは1993年、労働移住省と共同のインドネシアの貧困・雇用対策として、帰国後に起業をする意欲があるインドネシア人の若者を対象に、実習生としての受け入れを開始した。実習生は3年間、日本の製造業を中心とする企業で技術や日本人の働き方を学ぶ。日本は労働力を確保でき、インドネシアは実習生が帰国後起業することで雇用創出になる取り組みとして、30年間続けてきた。

2000 年以降、特定の要件を満たした労働者を派遣するための許可を得たいくつかの LPK が設立された。企業、政府機関、および教育機関も労働局の総局からの実習許可を取得することで、海外での実習を実施することができるようになった。この影響で、2023 年まで、419 の認可送り出し機関も正式に登録され、2015 年より 2 倍以上の増加となった。

日本では 2019 年 4 月 1 日に、特定技能制度が導入された。同制度では、「日本の労働力確保」という側面が強調され、労働力不足が深刻化している建設業、介護業、農業などの分野での外国人労働者の受け入れを促進することを目的としている。インドネシアは、コロナ禍の影響により、特定技能の正式導入は 2021 年の後半まで遅れた。³

表 1：国別・インドネシア人労働人材派遣先（インドネシア移民労働者保護庁 2025）

No	Country	2022	2023	2024	Total
1	Hong Kong	60,065	88,167	99,773	248,005
2	Taiwan	53,471	83,142	84,581	221,194
3	Malaysia	43,125	72,257	51,723	167,105
4	South Korea	11,571	12,582	10,750	34,903
5	Japan	5,832	9,673	12,720	28,225
6	Singapore	6,619	7,883	10,819	25,321
7	Saudi Arabia	4,675	6,290	7,759	18,724
8	Italy	3,583	3,520	3,535	10,638
9	Brunei Darussalam	513	2,870	3,183	6,566
10	Turkey	1,489	2,290	2,630	6,409
11	Poland	1,897	1,524	1,320	4,741
12	United Arab Emirates	548	976	1,244	2,768
13	Maldives	1,164	718	591	2,473
14	Qatar	848	307	783	1,938
15	Kuwait	718	427	640	1,785
16	Papua New Guinea	549	634	456	1,639
17	Zambia	110	289	857	1,256
18	Hungary	178	447	427	1,052
19	Solomon Islands	418	374	374	1,015
20	Romania	288	221	377	886
21	Slovakia	30	401	404	835
22	New Zealand	185	335	291	811
23	Bulgaria	29	177	192	398
24	Croatia	0	29	323	352
25	Dominican Republic	0	45	191	236
26	Others	2,812	1,530	1,642	5,984

近年、日本で働くインドネシア人は増加傾向にあるものの、その数は依然として香港、台湾、韓国といった近隣諸国と比較すると少ない（表 1）。BP2MI のアジア・アフリカ地域担当部門によれば、これらの国々には多様な送り出しパターンが存在する一方で、日本は社会状況や労働環境が比較的安全であり、職場での暴力も少ないとされていることから、インドネシア人にとって魅力的な選択肢の一つとなっている。しかしながら、日本での就労には採用・選考に時間を要することに加え、日本語能力や業務に関するスキルの習得が求められるなど、準備に一定のハードルがあることも事実である。

³ 2021 年から 2022 年にかけて、新型コロナウイルスの流行中、技能実習生プログラム修了者は、母国への帰国が不可能な状況に直面した。この状況下で、彼らは特定活動ビザの延長を選択し、最終的には受け入れ団体が彼らを支援し、受け入れ団体の監督下にある雇用主から特定技能ビザに移行することが決定された。（2023 年 7 月に BINAPENTA の担当者とのインタビューに基づく）

表 2：州別・外国に派遣されるインドネシア人労働人材の出身地（インドネシア移民労働者保護庁 2025）

No	Province	2022	2023	2024	Total
1	East Java	51,397	78,594	79,339	209,270
2	Central Java	47,492	64,566	66,611	178,669
3	West Java	33,263	54,663	61,555	151,482
4	West Nusa Tenggara	34,602	21,061	23,063	88,634
5	Lampung	14,051	22,822	25,162	62,041
6	North Sumatra	12,486	10,558	7,176	30,220
7	Bali	9,971	13,167	13,467	26,594
8	Banten	1,766	3,300	3,567	8,633
9	South Sumatra	2,107	2,201	2,081	5,081
10	East Nusa Tenggara	522	1,959	2,146	4,627
11	South Sulawesi	613	2,090	2,046	4,399
12	DKI Jakarta	813	1,564	1,673	4,048
13	Yogyakarta	1,065	1,369	1,325	3,759
14	East Kalimantan	866	866	742	2,474
15	West Sumatra	105	1,336	924	2,365
16	West Sulawesi	588	591	714	1,893
17	Riau Islands	276	907	630	1,813
18	Aceh	589	960	458	1,807
19	Bengkulu	273	549	723	1,545
20	Riau	385	385	382	1,252
21	Central Sulawesi	193	193	252	864
22	Jambi	159	324	283	766
23	North Kalimantan	279	379	357	757
24	Southeast Sulawesi	136	136	253	642
25	South Kalimantan	189	189	198	467
26	West Sulawesi	80	149	194	458
27	East Kalimantan	149	178	178	411
28	Bangka Belitung	38	38	51	127
29	Central Kalimantan	41	40	41	122
30	Maluku	18	45	58	121
31	Papua	47	31	31	109
32	Gorontalo	24	20	25	69
33	North Maluku	11	11	11	34
34	West Papua	6	3	10	31
35	South Papua	0	1	1	1
36	Central Papua	0	0	0	0

州別の統計データ（表 2）から見ると、海外に出稼ぎに出るインドネシア人労働者の多くは、ジャワ島の西ジャワ州、中央ジャワ州、東ジャワ州の出身者で占められている。また、ジャワ島以外では、西ヌサ・トゥンガラ州およびスマトラ島南部のランブン州も、労働者送り出しの主要な地域として知られている。とりわけジャワ島はインドネシア国内で最も人口が集中していることに加え、海外就労を仲介する送り出し機関（P3MI）の多くがこの島に集中している点が特徴である。これは、情報へのアクセスや仲介機関との接触が相対的に容易であることが、ジャワ島出身者の海外就労志向を後押ししている一因とも考えられる。

一方、西ヌサ・トゥンガラやランブンといった地域は、伝統的に海外労働者の供給地として位置づけられており、特に農村部を中心に送金文化が根付いている。これらの地域では、地域社会や家族のネットワークを通じて国外就労が推奨・共有される傾向が強く、就労目的国としては、香港、台湾、マレーシア、サウジアラビアといった国々が依然として高い人気を誇っている。

これらの国々が選ばれる背景には、出国前の準備期間が比較的短く、労働ビザの取得手続きが簡便である点が挙げられる。特に、現地での語学要件や専門資格がそれほど厳しくないことも、インドネシア人労働者にとって魅力的であるとされている。

しかしながら、このような制度的な「入りやすさ」が、違法な仲介業者やブローカーによる詐欺の手口を助長し、労働者派遣を装った人身売買や搾取の温床となっているという懸念も指摘されている。実際、法的な保護が不十分な状況下で国外に送り出されるケースも多く、インドネシア政府および関係機関による監視と対策の強化が求められている。

表3：海外におけるインドネシア人労働人材の職種（インドネシア移民労働者保護庁 2025）

No	Job Title	2022	2023	2024	Total
1	House Maid	60,564	88,612	100,096	249,272
2	Caregiver	39,098	54,637	52,029	129,764
3	Worker	24,629	22,345	22,527	69,501
4	Plantation Worker	15,328	25,162	20,665	61,155
5	Operator Production	8,896	16,091	8,443	43,430
6	Construction Worker	4,417	13,185	8,699	26,301
7	Domestic Worker	6,366	7,799	10,714	24,875
8	Fisherman	6,266	5,958	4,135	16,356
9	Operator	0	4,726	1,233	15,409
10	Manufacturing Worker	1,353	4,784	6,700	11,619
11	Housekeeper and Family Cook	703	3,263	4,728	8,694
12	Spa Therapist	3,048	3,048	1,918	7,544
13	Harvester	2,592	3,098	1,952	6,642
14	General Worker	988	3,208	2,095	6,291
15	Elderly Caretaker (Informal)	2,177	2,010	3,833	6,060
16	Baby Sitter (Informal)	1,221	1,585	3,675	5,381
17	Agricultural Labour	685	2,725	1,152	4,562
18	Care Worker	1,222	1,585	1,562	4,369
19	Nursing Home	1,079	1,397	1,467	3,943
20	Agriculture Farming	1,183	1,108	1,043	2,968
21	Waiter	185	613	1,069	2,867
22	Ships Engineers	0	28	1,721	1,749
23	Female Caregiver	279	427	934	1,640
24	Agriculture	0	0	1,203	1,228
25	Office and Facility Cleaning Worker	0	26	768	794
26	Others	20,919	29,263	32,979	82,995

職種別（表3）に見ると、海外に出稼ぎに行くインドネシア人労働者の多くは、「家事労働者（House maid）」「介護職（Caregiver）」「工場労働者（Worker）」「農園労働者（Plantation worker）」「製造オペレーター（operator production）」の5職種に集中している。これらは、いずれもインドネシアにおいて伝統的に海外労働市場に人材を多く送り出してきた分野であり、特に女性労働者にとっては家事労働や介護職が主要な選択肢となっている。

中でも、介護職、工場労働者、製造オペレーターといった分野に関しては、インドネシア政府と受け入れ国政府との間で結ばれた二国間のG to G協定によって送り出されるケースが多く、特に日本とのG to G枠組みは重要なルートの一つとなっている。インドネシアと日本の間では、2008年から始まったEPAに基づく看護・介護人材の受け入れが先駆けとなり、その後、技能実習制度や特定技能制度といった枠組みが整備され、より幅広い層の労働者が日本で働く機会を得ている。

しかし一方で、制度的なルートを経ない無認可の仲介業者による違法な送り出し事例も報告されており、とくに農園労働者や家事労働者といった比較的技能要件が緩い分野では、保護の手が届きにくい

との指摘がある（IOM Indonesia, 2020）。また、職種によって労働環境や保護体制に大きな差が見られることも課題である。たとえば、日本の介護分野では労働者に対して比較的整った研修体制や監督制度があるのに対し、他国での家事労働や農園労働の現場では、労働時間の長時間化やパスポートの取り上げ、労働契約書の不備など、労働者の人権が脅かされる事例も多い（Human Rights Watch, 2021）。

こうした背景から、送り出し国・受け入れ国の双方において、分野ごとの労働者保護制度の整備と監視体制の強化が求められている。また、インドネシア政府にとっても、技能・専門性の高い分野への人材育成と制度的な送り出しの強化は、労働者の安全と尊厳を守る上で極めて重要な政策課題となっている。

1.2 労働法からみるインドネシア移住労働者と海外実習の送り出し

移住労働者保護法の第1条第1項によれば、インドネシア移住労働者（*Pekerja Migran Indonesia*, 以下 PMI）とは、インドネシア共和国領域外で賃金を得るために労働をする、または労働したことのあるインドネシア国民を指す。本法律は、移住労働者の包括的な保護に焦点を当てている。出発前、海外での就業中、帰国後までの各段階において、インドネシア政府による保護を受ける権利および義務を規定されている。また、移住労働者のみならず、その家族や子どもの保護についても明文化されている。2017年インドネシア共和国法第18号によれば、PMIは、「男女を問わず、経済・社会・科学・芸術・スポーツなどの専門分野に従事し、陸・海・空を問わず海外で労働訓練や雇用就くインドネシア国民」と定義されている。派遣労働契約は、一定または不定期間にわたり、口頭または書面により、労働条件および労使双方の権利義務を定める形で締結される。

PMIの派遣は、非省庁型政府機関であるBP2MIによって統括されており、同庁は募集、選抜、教育訓練、契約締結、派遣調整から、帰国後の相談対応までを含めた包括的な保護・監視業務を担っている。派遣先の受け入れ機関や雇用主との協定、P3MIとの契約も、すべてBP2MIの認可と監督のもとに実施される。

このBP2MIと連携して実務を担うのがP3MIであり、その存在も不可欠である。P3MIは、海外での就労を希望するインドネシア人労働者の送り出しにおいて重要な役割を果たしている機関である。ただし、技能実習制度における「認定送り出し機関」（*Lembaga Pengirim Resmi*/Sending Organization、以下 SO）とは制度的性格や運用上の仕組みが異なる。

P3MIとして認可を受けるためには、インドネシア政府に対して1億5,000万ルピアの保証金（約150万円）を預託し、一定期間内に特定技能労働者の派遣実績を上げる必要がある。また、認可の継続には期間ごとに延長手続きが必要である。P3MIの認定を受けた機関は、日本をはじめとする諸外国に対して特定技能を中心とした人材の派遣が可能となる。

一方で、前述の通り、インドネシア人技能実習生は、PMIではなく、「国外で研修を受ける者」として位置づけられ、移住労働者保護法による保護の対象から排除されている（イスティコマー 2023）。そのため、認可送り出し機関のライセンス取得手続きは、2008年のインドネシア共和国労働移民大臣令第08/MEN/V/2008号「海外での実習許可および実施手続き」に基づいており、民間LPK、企業、政府機関、教育機関が海外に実習生を派遣することが許可されている。実習生の海外派遣許可の付与は、労働移民省の局長の専属権限とされている。

インドネシア人技能実習生の送り出し経路は、行政機関および民間送り出し機関によって大きく2つに分けられる（イスティコマー 2023）。インドネシア行政機関によるプログラムの一つは、インドネシア政府と受け入れ機関であるIM JAPANの送り出しプログラムである。もう一つは、インドネシア国内の

送出機関が日本の受け入れ機関（AO）と覚書（MoU）を締結し、独自の採用および教育プロセスを経て実施される送り出しである。

また、インドネシアと日本の G to G での労働分野における協力としては、インドネシア・日本経済連携協定（IJEPA）の枠組みに基づき、介護および看護分野の人材送り出しが実施されている。インドネシア労働省技能実習プログラムを監視している代表に基づき、インドネシアは技能実習制度について、その制度の趣旨の通り、派遣された労働者について、一時的に日本で働いた後に帰国し、新たな雇用機会を創出することを期待しているが、特定技能制度を創設した日本は、派遣された労働者を長期間滞在させたいと考えている。この異なる二つの視点は、それぞれの国から異なる認識を与えるものだが、それにもかかわらず、多くの日本で働くインドネシア人技能実習生は、帰国後にインドネシアでの手続きを経るか、日本の組合によって直接手続きが進められるかのいずれかで、特定技能ビザへと移行している。また、同じ企業で継続して働く場合もあれば、別のエージェントを介して異なる職種の仕事に移る場合もある。

第2章 インドネシア送り出しシステム・ルート

2.1 現状の送り出しシステム・ルート

第1章で述べたように、インドネシアにおける海外労働者の送り出しシステムは、政府の制度的枠組みのもとで、BP2MI が中心となって運営されており、P3MI との連携や、P3MI による単独の派遣によって構成されている。P3MI は政府に登録・認可された上で活動し、労働者の募集から事前教育、ビザ取得、送り出しまでを担う。一方、技能実習制度に対応する「認定送り出し機関」は、制度ごとに設けられた基準を満たす必要があり、P3MI とは異なる枠組みで運用されている。

従来の制度に加えて、政府が認可する新たな派遣ルートや取り組みも増加しており、送り出しのパターンは多様化しつつある。例えば、特定技能制度への対応に加え、民間教育機関や職業訓練機関との連携による留学からの就労、EPA を通じた介護人材の派遣、さらには送り出し機関による企業との直接提携型派遣など、複数の道が開かれている。これにより、日本での就労を希望するインドネシア人にとっては、目的や能力に応じて柔軟に進路を選択できるような環境が整いつつある。本章では、こうした制度や実践例を紹介しながら、送り出しの現状と課題を考察する。

2.1.1 インドネシア政府と IM JAPAN による取り組み

インドネシアと日本の協力は、産業、貿易、教育など、さまざまな分野で展開されており、両国の発展に対してポジティブな価値を提供することを目指している。インドネシアと日本の協力の一環として、インドネシアの若者が教育、訓練、実習、そして労働分野で日本で学び、働く機会が提供されている。

歴史的に見ると、インドネシア人労働者の日本への最初の移住は、1982 年に日本政府が国際協力を促進し、発展途上国への支援を拡大する目的で外国人を研修生として受け入れ始めた時期に始まった。1980 年代には、主に北スラウェシのミナハサ出身の非正規労働者が、茨城県の港町、大洗の地元の海産物加工会社で働き、1990 年には、日本の船舶で働く外国人船員を認めるマルシップ制度の改正により、多くのインドネシア人船員が日本の漁船で研修生として雇われた (Nawawi, 2010)。

1990 年代半ば以降、日本の経済成長は多くのインドネシア人にとって日本で働く魅力となり、インドネシア労働者は日本の IM JAPAN と協力して、日本への実習生派遣を行うようになった。1993 年 9 月 16 日、インドネシア労働移民省（現在の労働省）と IM Japan の間で覚書 (MoU) が締結され、この協力関係は 25 年以上にわたり継続されている。1993 年から 2024 年 10 月までに、インドネシア労働省と IM Japan の協力により、53,520 名の実習生が日本に派遣された⁴。職種については、かつて製造業が 7 割程度占めていたものの、現在は製造業および建設の割合が半分ずつとなっている⁵。実習生の選考は、毎年全国の各地で行われるが、ジャワ島、スマトラ島、東ヌサトゥンガラ州を中心に実施されている。選考チームは労働省と IM Japan の合同で構成されている。合格者は各地方で行われる 2 カ月程度の *Pelatihan Daerah*・地方事前研修（前期事前研修）を受ける。一方、*Pelatihan Nasional*・全国研修（後期事前研修）は、西ジャワ州ブカシ市に所在する *Balai Besar Pelatihan Vokasi dan Produktivitas* (CEVEST・職業・生産性の訓練センター) で実施されている。来日準備体制強化のため、IM JAPAN により日本語講師が派遣されている。

⁴ IM JAPAN (アイムジャパン) の公式ウェブサイト, (2018 年 12 月 1 日取得 <http://www.imm.or.jp/>)

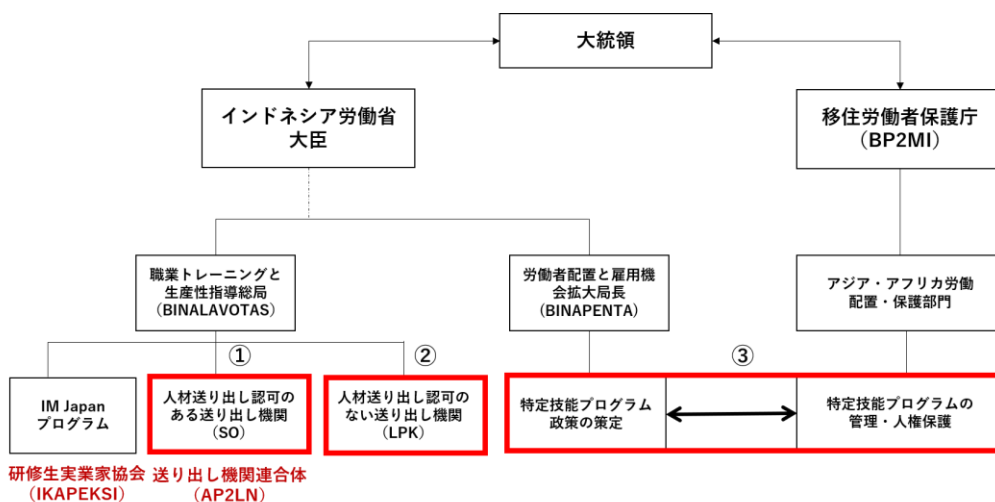
⁵ 2023 年 11 月 IM JAPAN へのヒアリングより

日本に IM Japan 経由で研修生として派遣されたインドネシア人は、IKAPEKSI という組織を設立した。この組織のメンバーは全員、このプログラムに参加し、日本で 2～3 年間の研修経験を持っている。現在、30～40 代が多く、研修を終えて帰国後は、日系企業で働いたり、起業の準備を進めたりした後に、企業経営者として活躍している。業種は、車の部品製造、コンサルタント、飲食、旅行など多岐にわたっている。

2.1.2 職業訓練機関と認可送り出し機関の設立と運営

日本への派遣労働者については、これまで技能実習制度が中心であり、労働省の「職業トレーニングと生産性指導総局（以下 BINALAVOTAS）」が管理を行っている（図 1）。インドネシアでは技能実習はトレーニングプログラムとして認識されており、労働省の管理となっている。政府プログラムである IM Japan の人材派遣だけではなく、人材派遣の認可を持つ送り出し機関（図 1 ①）や日本語教育のみを実施する機関（図 1 ②）の運営管理もすべて労働省の BINALAVOTAS が管理している。

図 1：インドネシアにおける人材派遣の管理体制と流れ（Andi 作成）



2019 年に日本において特定技能制度が創設されたことにより、インドネシアにおける人材派遣の管理体制は複雑化した。特定技能での人材派遣は、労働省の移民労働者配置・保護部（以下 BINAPENTA）で実施し、人権保護と監視は別の機関である BP2MI のアフリカ・アジア地域保護部が担当することとなった。特定技能は二つの部門によって管理が行われている（図 1 ③）。

外国人技能実習機構は送り出し機関を「技能実習生が所属する国や地域の機関または団体であり、日本で団体監理型技能実習生となることを希望する者の求職申し込みを、日本の監理団体に仲介する役割を担う者」と定義している。

団体監理型技能実習とは、非営利の監理団体が技能実習生を受け入れ、その監督のもとで技能実習が行われる制度である。すなわち、日本における海外実習の SO は、技能実習生の募集や選考を担当するだけでなく、実習生を日本の監理団体に送り出す重要な役割を担う機関であり、2024 年 5 月現在、インドネシアには 435 の SO が存在する。

SO としての認定を申請するためには、法人や財団または LPK としての認可が必要である。LPK は、インドネシア国民が国内外での就職に向けた支援を行う職業訓練機関であり、外国語や職業技能の教育提

供を行っている。日本への人材派遣の場合は、主に日本語教育機関として機能している。S0 の認定手続きにおいては、法人や財団といった組織の申請も認められているが、LPK としての資格も同時に有することが要件となっている。この認可期間は、3 年間にとどまり、更新する必要がある。また、認可を維持するために、最低でも年間 12 人の候補者を技能実習生として送り出す必要がある。

インドネシアにおいて法人を設立する際には、内資法人と外資法人のいずれかを選択する必要がある。外資法人も S0 としての認可を取得することは可能であるが、内資法人に比べて資本金の設定が高額となる。内資法人と外資法人の主な違いは、資本金の設定である。内資法人の資本金が 1,250 万ルピア（約 12 万 1,000 円）であるのに対し、外資法人は 100 億ルピア（約 9,646 万 3,300 円）である。ただし、内資法人は資本金が低い一方で、外国人が株主になれないという制約があり、それぞれのメリットとデメリットを慎重に検討する必要がある。

S0 と LPK の違いは、LPK が職業訓練を行う資格を持っている一方で、S0 のような送り出し業務に必要な許可を持たない点にある。そのため、LPK という同じ組織の形態でも、送り出し機関としての認可の有無により、日本への送り出しプロセスに関わる機能も大きく異なってくる。本報告書では、分かりやすくするために、海外実習の認可を取得した機関として「認定送り出し機関」として記述し、S0 認可を持たない機関は「日本語学校」として表現している。また、S0 はあくまでも海外実習の送り出し機関としての認定機関であるため、P3MI と異なっているのは要注意である。

例えば、送り出し機関の許可を持たない LPK を利用して日本で働きたいと希望する者は、まず LPK で 3～4 カ月間の研修を受ける。その後、LPK から S0 に引き継がれ、日本への技能実習生として渡航するための面接を受ける。この面接に合格すれば、S0 のサポートのもと渡航準備を進め、日本へ出発する。S0 のサポートには、パスポートやビザの取得、空港での送迎手配、日本の受け入れ団体との連携が含まれる。

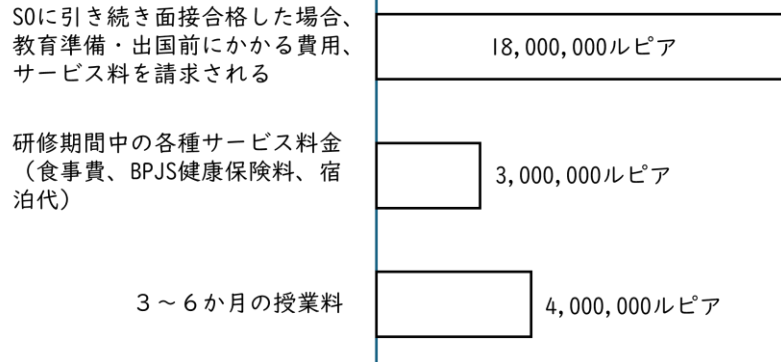
一方、送り出し機関の許可を持つ S0 の登録者は、研修から渡航まで一貫して同じ S0 の支援を受けることができる。最近では、LPK と S0 の両方の資格を取得する機関が増えており、研修から渡航まで一貫してサポートを受けられるケースが増加している。

日本へ行きたいと希望する参加者が支払う費用は、選択するルートによって異なる。もし日本語を LPK で学ぶことから始める場合、3～4 カ月の学習にかかる費用は 700～1000 万ルピアである。その後、参加者は面接を行う求人を出している S0 に紹介され、合格すれば出発までのトレーニング費用として 1 人当たり 3000 万ルピアが追加で必要となる。この費用には、学習、宿泊、渡航費が含まれる。中には 6000 万ルピアもの高額な費用を請求する S0 も存在する(図 2)。

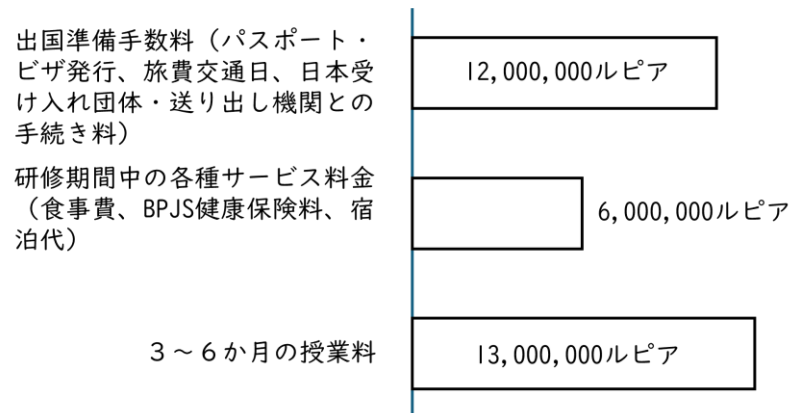
図2 2023年6月～9月の現地調査に基づくLPK及びS0経由の技能実習生希望者が日本に送り出されるまでの費用の比較
(Andi 作成)

*表示されている金額はルピア

人材派遣認可なし・日本語育成実施のみ (LPK)



人材派遣認可有り・派遣前の日本語育成実施する送り出し機関



高額な費用のため、多くの参加者は銀行やLPK および S0 が紹介する貸付機関から融資を受け、就労開始後の6～12カ月以内に分割で返済する。以前は、一部のLPKやS0は、経済的に困難な参加者に対して会社の資金を用いた貸付制度を提供していたが、返済が滞るケースが増えたため、このサポートは多くの場合で停止され、現在では信頼できる金融機関を紹介する方針に変わっている。

2.1.3 送り出し機関連合体の運営と実態

図1 (PII) に示されているように、BINALAVOTAS 傘下で監視される組織に送り出し機関連合体 (*Asosiasi Perusahaan Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri*, AP2LN) がある。AP2LN は日本へ技能実習生を派遣することを専門とする送り出し機関 (S0) の連合体であり、2013 年にインドネシア政府と民間機関の協力により設立された。AP2LN は、日本側が求める条件を満たし、新しい環境で働く準備が整った技能実習生を派遣する上で、重要な役割を果たしている。AP2LN は、インドネシア国内の技能実習生送り出し機関の活動を統括し、適正かつ持続可能な形で労働者を海外に送り出すことを活動目的としている。設立当初から、インドネシア労働者の権利保護と福祉の向上が重要な課題として掲げられており、AP2LN はその達成に向けた取り組みを進めてきた。現在、AP2LN の会員数は約 200 社以上に達しており、インドネシア全土で活動している。現在の会長は Firman 氏であり、自身が運営する S0 を通じて技能実習生を中心とした送り出し活動を行っている。

AP2LN の主な目的は、海外に送り出されるインドネシア労働者が、安全かつ公正な条件で働ける環境を確保することである。この目的を達成するために、AP2LN は労働者送り出し機関の認定や監査を行い、適正な基準に従って活動が行われているかを監督している。また、労働者が海外で直面する可能性のある課題に対処できるよう、訓練プログラムの提供や雇用契約の審査を行っている。これにより、労働者が不利な条件で働くことを防ぎ、海外での労働環境の向上を図っている。

AP2LN の活動の一環として、労働者向けの訓練と教育プログラムが提供されている。これらのプログラムは、労働者が海外で求められる技能や知識を身につけることを目的としており、言語教育、職業訓練、異文化理解などが含まれる。これにより、送り出された労働者が海外での労働環境に迅速に適応し、自己の権利を適切に守ることができるよう支援している。また、AP2LN は、労働者と雇用者の間で結ばれる雇用契約の内容が公正であることを確認し、必要に応じて法的支援を提供している。

さらに、AP2LN はインドネシア政府および外国政府との協力を強化し、労働者の権利保護を推進する政策や協定の策定に積極的に関与している。これにより、海外での労働者の安全と福祉が確保され、労働者が不当な扱いを受けることを防ぐための枠組みが整えられている。AP2LN は、海外での労働者の状況をモニタリングし、フィードバックを収集することで、今後の改善策に反映させる取り組みも行っている。このように、AP2LN はインドネシア労働者の海外での成功と安全を支える重要な役割を果たしている。

AP2LN は、インドネシア国内のさまざまな地域での活動を調整するため、複数の地域代表部門 (以下 DPW) で構成されている (図3)。これらの DPW は、労働者の国外への送り出し活動を効率的に管理・監督するために設けられている。それぞれの DPW について、簡単に説明する。

まず、DPW 1 はインドネシア西部地域、特にスマトラ島やその周辺の州を担当している。DPW 1 の責務は、これらの地域からの労働者の送り出しを調整し、海外で働くために必要な要件を満たすようにすることである。次に、DPW 2 はインドネシア中部地域、具体的には西ジャワ州、中部ジャワ州、ジョグジャカルタを中心に活動している。DPW 2 は、この地域からの労働者送り出しの管理・監督を行い、労働者に対する訓練や支援を提供する役割を担っている。DPW 3 は、首都ジャカルタ特別州、バンテン州、および東ジャワ州をカバーしている。DPW 3 は、インドネシアで最も人口の多い地域からの労働者送り出しを調整し、地方のさまざまな機関と連携して、円滑な送り出しプロセスを確保している。DPW 4 は、インドネシア東部地域、特にバリ島、ヌサ・テンガラ、そして一部のカリマンタン地域を担当している。DPW 4 は、これらの地域からの労働者の送り出しを担当し、必要に応じてサポートや訓練を提供している。DPW 5 はインドネシア最東部の州、例えばスラウェシ、マルク、パプアなどを管轄している。DPW 5 は、これら遠隔地域の労働者が海外で働くための機会を公平に享受できるよう、適切な準備を整え、送り出しを調整している。

図3：地域代表部門（DPW）の分布（AP2LN ウェブサイトより）



各 DPW は AP2LN 本部と連携し、労働者の送り出しが定められた基準に従って行われる。送り出された労働者が現地での挑戦に備えることができるよう努めている。

2.1.4 インドネシアにおける特定技能制度の導入と送り出し機関の変化

インドネシアでは、特定技能制度の導入は 2019 年に正式に開始された。特定技能制度は、日本における深刻な労働力不足を背景に、特定の産業分野で即戦力として働く外国人労働者を受け入れることを目的としている。インドネシアは、この制度を通じて多くの労働者を日本に送り出し、両国間の労働力交流を促進している。しかしながら、この制度の本格的な運用は、新型コロナウイルス感染症の世界的流行によって大きな影響を受けた。コロナ禍の影響により、特定技能労働者の日本への渡航が制限され、2020 年から 2021 年にかけて多くの計画が延期された。その結果、インドネシアからの特定技能労働者の派遣が本格化したのは、2021 年末からであった。渡航制限が緩和されるにつれ、特定技能労働者の数は徐々に増加し、日本の労働市場で重要な役割を果たし始めている。

インドネシア政府と民間機関は、特定技能制度の下での労働者の質を向上させるため、さまざまな準備を進めている。インドネシア労働省技能実習プログラムを監視する担当者とのインタビュー調査に基づき、日本語能力試験や技能試験の準備を支援するプログラムが拡充されており、労働者が日本での業務に迅速に適応できるような環境が整えられている。また、インドネシア国内の送り出し機関は、労働者の権利保護や福祉向上を目的とした取り組みも強化している。

今後、インドネシアからの特定技能労働者の数はさらに増加することが予想されている。特に、日本国内の需要が高い介護、建設、農業、食品加工といった分野での労働力供給が期待されている。この制度を通じて、インドネシアの労働者が日本でのキャリアを築き、スキルを磨くと同時に、両国間の経済的・文化的な結びつきがさらに強化されることが期待されている。

インドネシアの特定技能制度に基づく人材派遣は、BINAPENTA によって実施されている。BINAPENTA は、インドネシアから日本へ派遣される労働者の選考と配置を主に担当しており、適正な手続きと法令

遵守を確保する役割を担っている。一方で、派遣された労働者の人権保護と監視については、BP2MI のアフリカ・アジア地域保護部が担当しており、労働者の権利が守られるよう監視を行っている。このように、特定技能制度は BINAPENTA と BP2MI という二つの部門によって管理されている（図 1③）。

インドネシアにおける特定技能労働者の送り出しは、労働者の日本への派遣方法として主に 2 つのルートが存在する。一つは「MANDIRI スキーム」と呼ばれるもので、希望者が受け入れ機関と直接雇用契約を結ぶスキームである。もう一つは、労働省によって認可された PMI を派遣可能な P3MI を通じて派遣される「P3MI スキーム」である。（図 4）

MANDIRI スキームでは、候補者は送り出し機関のような斡旋組織の支援を受けずに自ら日本の企業と雇用関係を結ぶことが期待されている。また、海外労働管理システム・SISKOTKLN の登録や移住労働者向け保険の加入などの契約締結後の各手続きは個人でも手続き可能となっており、つまりこのスキームはブローカーによる高額手数料の対策でもある。このスキームのサポート体制のため、インドネシア政府によって運営されている「労働市場情報システム」（Indonesian Labour Market Information System、以下 IPKOL）が導入された。IPKOL では、日本の受け入れ側による求人が登録され、希望者が自ら求人に応募し、契約締結まで行われる。しかし、IPKOL のシステムは言語設定の問題やインターネット上での手続きの複雑さなどの問題が発生したため、このシステムへの登録は中止されることになった。⁶

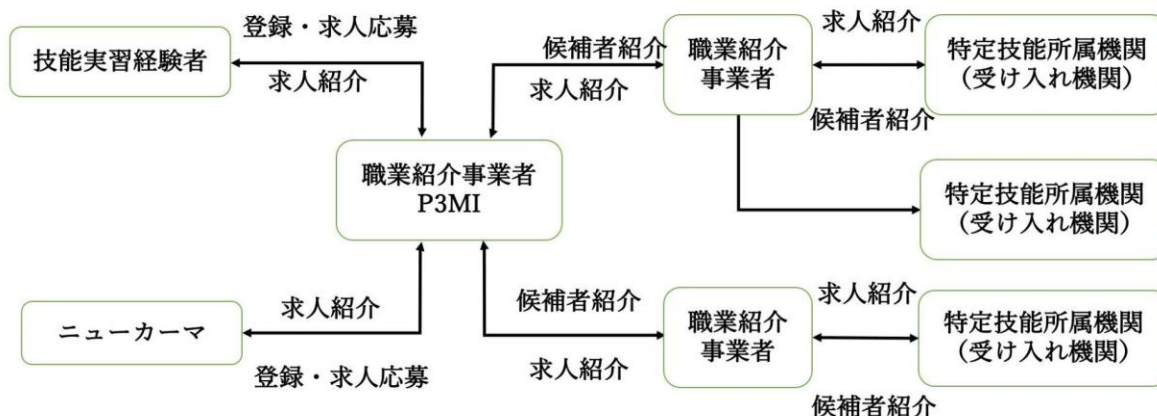
図 4：インドネシアにおける特定技能労働者の「労働市場情報システム・IPKOL」による直接採用「MANDIRI・マンディリ」スキーム（Waode 作成）



新規特定技能労働者（以下、ニューカマー）の候補者は、日本語学習が必要である上に、来日条件となる日本語の試験や特定技能試験などについての基本情報も不可欠である。さらに、ニューカマー・帰国技能実習生に関係なく、日本企業への紹介や書類手続きなどへのサポートも必要である。その結果、インドネシア国内からの特定技能労働者の送り出しにおいて、日本側とすでに関係を構築している技能実習生の SO や日本語学校または個人がインドネシア人の特定技能労働者の候補者への「サポート」を担い、MANDIRI スキームを通して来日した人々が多いのが現状である。既存の関係者のみならず、特定技能プログラムの開始をきっかけにインドネシア人特定技能労働者の派遣ビジネスに参入している事例も確認された。（図 5）

⁶ 特定技能でインドネシア人を雇用する際に、義務ではないものの、労働市場情報システム「IPKOL」への登録が推奨されている。しかし、言語設定の問題やインターネット上での手続きの複雑さから、これらの登録は一時停止されている。

図5：インドネシアにおける特定技能労働者の「P3MI」スキーム（Waode 作成）



P3MI は、中東諸国またはマレーシア、香港や台湾など各国へのインドネシア人移住労働者の派遣を担っているが、日本の技能実習制度も含まれる「海外実習」の送り出しに關与する上述の「認定送り出し機関」とは異なる。2022 年中頃からは、日本への入国が開始され、P3MI は、従来のインドネシア人移住労働者の受け入れ国に加え、特定技能制度を通じて日本という新しい受け入れ国の「市場開拓」を進めている。

インドネシアにおける特定技能の P3MI のスキームでは、多数の規制が定められている。その一つは、P3MI と日本側の職業紹介事業者の間に職業紹介連携に関する契約（*Perjanjian Kerjasama Penempatan*, PKP）が必要なことである。日本駐在インドネシア大使館によってその書類の確認が必須となっている。また、インドネシア労働省から、1 社の P3MI が 7 社の日本の職業紹介事業者（Japanese Employment Placement Services Provider、JEPSP）と締結することが奨励されているが、日本の職業紹介事業者は、協力締結できるのは 2 社の P3MI のみとなっており、協力体制の企業数を限定している。

P3MI の登録では、オンラインプロセスを経て許可番号や許可証を取得する必要がある。そのためには、まず海外の受け入れ機関や企業との連携が不可欠であり、労働者の派遣をスムーズに行うための体制を整える必要がある。また、最低 5 億ルピアの事業資本を証明し、そのうちの 1.5 億ルピアを政府によって保証金として凍結されることに同意することが求められている。この資本の証明は、P3MI が労働者派遣に必要な資金力を持っていることを示すものである。

さらに、P3MI は、不動産や建物の所有権など、事業に関する証明文書を提出し、あわせて 3 年間の最低労働者派遣計画と関連活動の内容を示す必要がある。これには、企業の組織構造や、派遣労働者に関する問題が発生した場合の対応策も含まれる。こうした要件を満たすことで、P3MI は労働者を安全かつ法的に保護された状態で海外へ送り出す体制を整え、インドネシアの労働者の権利を守る上で重要な役割を果たしている。

しかし、1.5 億ルピアという金額は多くの SO にとってかなりの負担であり、これにより新たな変化が生じている。2023 年に行われた AP2LN および労働省の調整会議⁷において、AP2LN は技能実習制度の廃止に反対する立場を示した。理由として、技能実習制度の方が特定技能制度よりも労働者の保護が整って

⁷ 調整会議は毎年開催されており、AP2LN に加盟しているすべての送り出し機関（LPK/SO）に加え、インドネシア労働省、日本の厚生労働省、一般財団法人海外産業人材協力機構（OTIT）、国際協力機構（JICA）または国際交流基金（JF）、在インドネシア日本大使館の関係者が招待される。この会議では、前年および当年に発生した主要な課題について議論し、質疑応答形式で意見交換が行われる。

おり、特定技能制度はまだ完全には機能していないと考えられているからである。しかし、現状では、日本からのジョブオーダーの多くが特定技能に焦点を当てていることは明らか⁸であり、AP2LNはこの現状に柔軟に対応する必要がある。

特定技能の認可を取得するためには、認定送り出し機関であっても他の送り出し機関との提携が不可欠であるという現実がある。この構造は、認可を持たないLPKにも影響を及ぼしており、市場の需要に応じた柔軟な対応が求められている。技能実習から特定技能への移行が進む中、送り出し機関は特定技能による送り出し許可を取るためにP3MIの取得を目指す必要がある。

P3MIの取得には最低1.5億ルピアの資本が必要とされることから、複数のS0が連携し、新たな送りだし機関を設立する動きが活発化している。新機関では、共同で認可を取得し、特定技能の候補者を派遣する体制が整えられている。組織内では、年長者や経験者が上位の役職を担い、他のメンバーは広報や日伊間の調整を担当する。また、既存のP3MIを持つS0を買収・合併する事例も見られる。

⁸ インドネシア送り出し機関連合体（AP2LN）会長のインタビュー調査に基づいている

2.2 多様化するインドネシアの人材派遣

インドネシアにおいて、特定技能での派遣が中心となりつつあるが、日本への人材派遣の多様化の現象が見られる。2027 年に開始予定の育成就労の準備も行われている。

2.2.1 西ジャワ州・宮城県石巻漁業協議会の取り組み

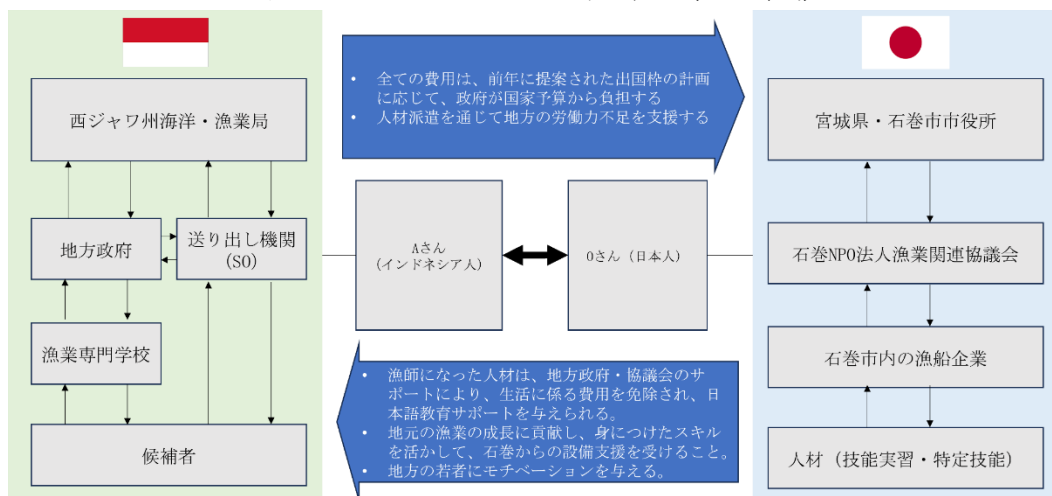
NP0 法人宮城県石巻漁業実習協議会は、西ジャワ州から宮城県石巻市への漁師候補の派遣および受け入れプログラムにおいてゼロコストでの取り組みを推進し、重要な役割を果たしている。

ゼロコストプログラムは、2012 年から西ジャワ州と石巻市の自治体による奨学金プログラムの一環として開始された。このプログラムは、2011 年の東日本大震災による漁師不足を背景に、インドネシアの漁業と海洋に関する豊富な経験を持つ O 氏が、インドネシア政府およびインドラマユ市の関連局に対して漁師を呼び寄せるためのアプローチを行った結果、実現したものである。

日本側の担当者である O 氏はかつて気仙沼で働いていた元漁師である A 氏と協力している。A 氏を通じて、O 氏と NP0 法人石巻漁業実習協議会は、西ジャワ州海洋・漁業局との協力関係を築いた（図 6）。

A 氏はこのプログラムの説明会、候補者選定、および育成準備において重要な役割を果たしており、インドネシア側として西ジャワ州海洋・漁業局との良好な関係を維持している。このプログラムに関連する経費は西ジャワ州海洋・漁業局から提供され、年に 2～3 回の漁師派遣が行われている（2025 年 4 月時点で第 37 回目の派遣が終了している）。

図 6：ゼロコストプログラムの取り組み（Andi 作成）



2024 年 1 月 8 日、西ジャワ州バンドン市の西ジャワ州海洋・漁業局にて、2024 年最初の漁師候補の壮行会が開催された。インドラマユ市出身の 6 人の漁師候補と、西ジャワ州海洋・漁業局の関連スタッフが参加した。プログラムの責任者は、漁師候補に対する日本語教育の重要性を強調した。将来的に高等教育機関（インドネシア教育大学、以下 UPI）との協力により、オンラインでの日本語教育の提供が検討されている。

西ジャワ州海洋・漁業局局長は、西ジャワ州から日本への漁師候補の送り出し枠を増やす意向を示しており、これにより日本への漁師候補の増加が期待されている。インドネシアに帰国した際には、日本

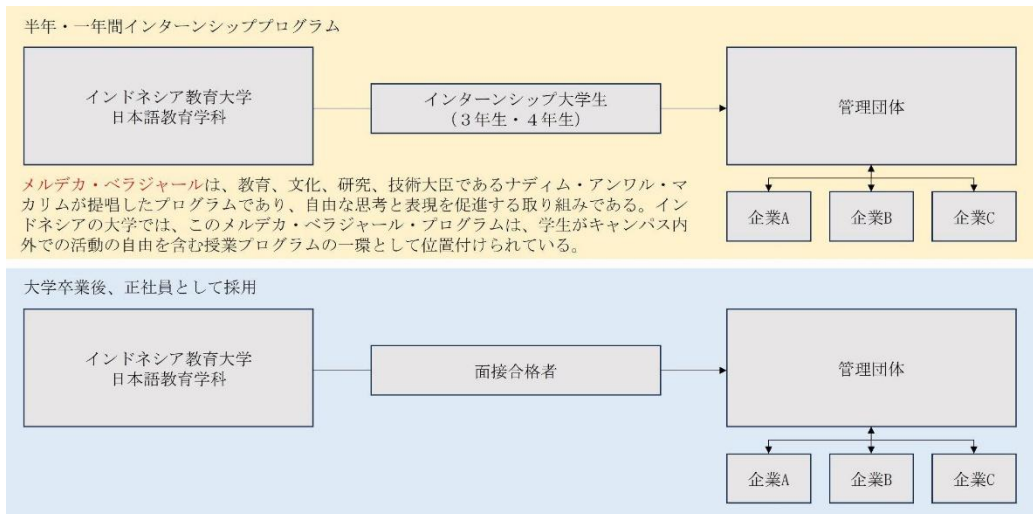
で得た漁業の知識を応用し、西ジャワ州の沿岸地域の発展を見込んでいる（西ジャワ州には漁業と海洋の分野で発展が必要な11の郡が存在する）。局長や関連スタッフは、日本政府からの漁船の提供を受けて、その技術を利用し西ジャワ州の漁業発展に貢献する意向を持っている。

2.2.2 インドネシア教育大学の取り組み

UPI の日本語教育学科における「インターンシップ」プログラムは、UPI の教員が大阪の企業との協力を通じて始めた OBIP プログラムを発展させたものである。このプログラムでは、選抜された大学生が UPI と提携する企業でインターンシップを実施することができる（図7）。

インターンシップに参加する学生は主に3年生と4年生であり、単位交換制度が設けられている。半年（1学期）または1年間（2学期）にわたって実施される。人材の即戦力化を実現するため、多くの受け入れ団体は日本語教育プログラムを備えた大学との連携の重要性を認識しており、これにより候補者は日本語の準備が不要となる。直接インターンシップに参加する大学生は、日本の文化や仕事のマナーを理解する経験が豊富とされている。

図7：インドネシア教育大学におけるインターンシッププログラムの取り組み（Andi 作成）



UPI のインターンシッププログラムは、インドネシアの教育省の「*Merdeka Belajar*」という規則に従い、学生にはキャンパス内外で知識と経験を自由に追求する機会が与えられている。さらに、このプログラムは大学のランキングの要因⁹ともなっており、受け入れ団体の多くは、インターンシップ参加者に対してUPIを卒業後もその企業に戻ることを条件としており、技術・人文知識・国際業務ビザの取得

⁹ インドネシアにおける大学ランキングに影響を与える要素は多岐にわたっており、国内外のランキング機関が評価の基準とする主な指標には、教育の質、研究成果（論文の数や質）、卒業生の就職実績、教員と学生の比率、国際性（外国人学生や教員の数）、および国際的な連携体制などが含まれる。近年では、キャンパスの持続可能性や社会貢献、イノベーションの取り組みなども評価対象として重視されつつある。QS世界大学ランキングやTHE (Times Higher Education) などの国際ランキングでもこれらの観点が反映されている。その中でも、学生を海外インターンシップに積極的に派遣する大学の取り組みは、ランキング向上に寄与する可能性がある。こうした活動は、学生の国際的な経験値を高めるだけでなく、大学が世界の機関とどれだけネットワークを築いているかを示す指標ともなる。さらに、現場経験に基づいた学習機会やグローバルな就業能力の育成は、大学の教育的実績を裏付ける要素として評価される。したがって、海外インターンシップの推進は、大学の国際的評価や全体的な競争力の強化につながる重要な要因といえる。（インドネシア国内の大学評価や国際連携・インターンシップ促進政策に関する情報公式サイト：

<https://www.dikti.kemdikbud.go.id>)

が求められている。また、地上業務（成田空港）の分野でのインターンシップを受け入れたいという送り出し機関も存在している。

2.2.3 仙台育英学園・Japan Indonesia Network の取り組み

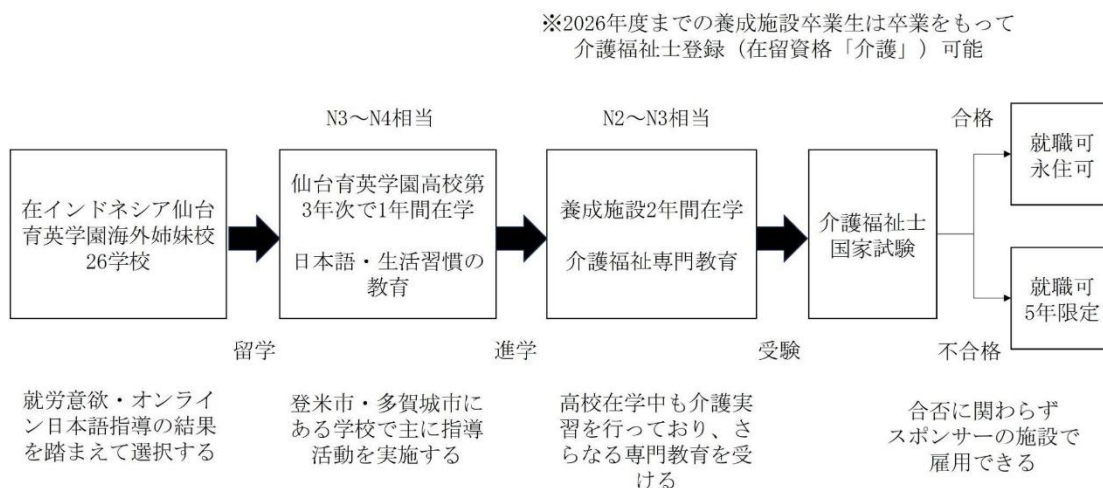
宮城県仙台市にある仙台育英学園高等学校（以下、仙台育英）は、インドネシア人学生を対象とした International Care Worker Program（以下 ICP）を開始した。本プログラムは、介護分野での将来的な就労を見据えつつ、高校教育段階から日本語・専門知識・生活スキルを段階的に育成することを目的とする新たなモデルである。

本プログラムは、Japan Indonesia Network（以下、JIN）を通じて選抜されたインドネシア人学生が仙台育英に進学し、約3年半にわたって日本の高等学校教育を受けながら、将来の介護職への進路を準備するものである。対象者は高等学校卒業見込みで、日本語学習歴1年以上かつ日本の大学または専門学校、あるいは福祉施設への就職を希望する者に限られる。

学生は入学後、一般教科に加えて日本語教育と福祉・介護に関連する基本知識の学習を行う。特に介護職への進路希望者に対しては、卒業後に介護福祉士養成校への進学や、特定技能制度を通じた福祉施設への就労が想定されている。

インドネシア側では、JIN が募集、説明会、選抜、渡日前教育などを一貫して担い、応募者は書類審査、筆記試験（英語・日本語・数学）、面接を経て選抜される。選抜後は在留資格認定証明書（CoE）の取得と学生ビザの発給を経て、仙台育英へ入学・派遣される（図8）。

図8：「教育を通じた人材育成」を中心とした Japan Indonesia Network — 仙台育英学園の取り組み
（Andi 作成・仙台育英学園高等学校 ICP プログラム資料参考）



学費は、寮滞在の場合で約365万円（初年度1.5年分）、以降年間約224万円が必要となるが、これには授業料、寮費、食費、教材費、保険などが含まれる。JIN への手続き費（約7万円）も別途発生する。生活面では、寮またはホームステイによる受け入れ体制が整っており、日本語での生活適応支援も組み込まれている。

この ICP は、将来的に介護分野で活躍する外国人材の早期育成を目指して設計された高等学校段階の教育プログラムである。このプログラムは、日本語教育と福祉分野の基礎的な学習を組み合わせることで、卒業後のキャリアパスにおける円滑な移行を実現しようとする点に大きな特長がある。また、本プログラムでは日本語能力の強化と福祉関連の基礎知識の習得が並行して行われる。そのため、卒業後に

は介護福祉士養成校への進学や、特定技能試験への対応がスムーズになり、専門職としての第一歩を着実に踏み出すことができる。

また、3年半にわたる日本での学校生活を通じて、学生は日本社会における価値観、規律、生活習慣を日常的に体得する。この過程は、長期的な地域定着や職場におけるチームケアへの適応力を自然に養うことに寄与する。そして、学校、地域社会、受け入れ先の福祉施設が一体となって、学習支援・生活支援・キャリア形成支援を包括的に提供する体制が整えられている点も重要である。このような支援体制により、留学生が孤立することなく、安心して成長しながら将来に向けた準備を進めることができる。

仙台育英における ICP は、労働力としての外国人受け入れではなく、「教育を通じた人材育成」という視点に基づく持続可能なモデルである。その意義は、インドネシアの若者に新たなキャリアパスを提供すると同時に、日本の介護現場に文化的理解とやさしさをもたらす点にある。

今後、このような教育型介護人材育成の取り組みが全国に広がることで、単なる人手不足対策にとどまらず、国境を超えた人間的なケアの実践が進むことが期待されるだろう。

2.3 日本とインドネシア政府・民間企業による協力・連携

2.3.1 宮城県と東洋ワーク株式会社¹⁰の取り組み

宮城県では、少子高齢化による労働力不足が深刻化しており、特に漁業や食品加工業、介護、農業分野での人材確保が急務となっている。この課題に対応するため、外国人労働者の受け入れが積極的に進められており、特にインドネシア人労働者の採用が拡大している。インドネシアとの友好関係や文化的な親和性を背景に、宮城県では早くからインドネシア政府や企業との協力体制を築き、労働力の確保と地域活性化を両立させる施策を展開している。

宮城県の取り組みの中心となっているのが、宮城インドネシア協会を通じた労働者受け入れの推進である。主導する東洋ワーク株式会社は、送り出し機関とのネットワークを強化し、宮城県内の企業とインドネシアの労働者を結びつける役割を果たしている。2019年からは「宮城フェア in インドネシア」が定期的に開催され、直接面談やマッチングの場を提供することで、企業側と労働者双方にとって円滑な採用プロセスを実現している。

外国人労働者の日本語教育や生活支援の強化も進められている。2025年には宮城県内に公立日本語学校が開校予定であり、来日前の学習機会を充実させることが計画されている。また、仙台市内ではムスリム労働者向けのハラール食品提供や礼拝スペースの設置など、宗教的配慮を施した環境整備が進められている。こうした取り組みは、宮城県での長期定着を促す要素として期待されている。

宮城県知事は2023年にインドネシア政府と人材交流のための覚書（MoU）を締結し、送り出し機関の認定や労働者の受け入れ体制の強化に取り組んでいる。今後は、より多くのインドネシア人労働者が宮城県内で活躍できるよう、県と企業、市町村間の協力を深めることが求められる。

地域社会における外国人労働者の受け入れには、住民との関係構築も重要な課題となる。宮城県では、地域住民との交流イベントや異文化理解を促進するプログラムを開催し、外国人労働者がスムーズに地域に溶け込める環境づくりを進めている。漁業や農業など地域産業への定着を促すため、地元企業と外国人労働者のコミュニケーション向上にも注力している。

また、外国人労働者の定住促進に向けた政策の一環として、地域密着型の支援体制も構築されている。宮城インドネシア協会や企業と協力し、労働者の生活相談窓口を設置することで、日常生活に関する不安を軽減する支援が提供されている。さらに、日本語学習支援の充実を図ることで、労働者が職場だけでなく地域社会に適応しやすい環境を整えている。

こうした総合的な取り組みにより、宮城県は外国人労働者にとって働きやすく暮らしやすい地域へと変化しつつある。今後は、企業と自治体が連携し、外国人労働者が安定して働ける環境づくりを強化するとともに、持続可能な受け入れ体制の構築が求められる。

さらに、宮城県大崎市は、深刻な人口減少と高齢化に直面する中で、地域の活力維持と多文化共生の推進を目指し、公立日本語学校の設立を進めている。2025年4月に開校予定で、市によれば全国で2例目となる公立日本語学校である。伊藤康志市長は、国内外から優れた人材を受け入れ、地域の国際化を

¹⁰ 東洋ワーク株式会社は、宮城県仙台市を拠点とし、製造業や介護業界を中心に深刻な人手不足を抱える地域課題を背景に、インドネシア人材の受け入れに積極的に取り組んでいる。同社は現地のインドネシア法人（PT. Fuji Staff Indonesia, PT. Fuji Bijak Prestasi）と連携し、送り出し・育成・マッチングを一貫して行う体制を整備するとともに、東京と仙台にサポートデスクを設置して企業と外国人材との橋渡しを強化している。また、宮城県が2025年8月に開催予定の「インドネシア人材みやぎジョブフェア」の運営を委託され、県内企業と採用希望者とのマッチング（出展・相談・定着支援）を担っている。さらに、一般社団法人宮城県インドネシア協会の設立にも参画し、伊藤信太郎環境大臣や駐日インドネシア大使出席のもと、仙台におけるインドネシア人材の共生社会づくりにも中心的役割を果たしている。これらの取り組みにより、東洋ワークは地域の労働力不足の解消に寄与するとともに、異文化理解の促進を通じて日伊両国の持続的な関係構築にも貢献している。

促進する意向を示しており、昨年設置された「日本語学校推進室」を中心に準備を進めている。旧市立西古川小学校の校舎を改修し、定員 60 人で開校を予定しており、留学生が地域の飲食店や製造業などで働くことで地域経済への貢献も期待されている。

この取り組みにおいて、インドネシア側の送り出し窓口となるのが、民間送り出し機関「OS *Selnajaya*」である。OS *Selnajaya* は、大崎市の日本語学校に留学を希望するインドネシア人の選抜や事前準備を担い、派遣手続きの調整を行う役割を果たしている。同機関は、政府認可のもとで活動しており、現地での情報提供からビザ申請支援、渡日前の日本語教育など、一連の準備を支える体制を整えている。これにより、大崎市とインドネシアとの間で安定した人材の受け入れルートが構築されつつある。

この計画は、北海道東川町の先行事例をモデルとしており、東川町では 2015 年に全国初の公立日本語学校を設立し、外国人住民の増加と地域活性化を実現している。大崎市も同様に、留学生の受け入れを通じて地域社会の再生を目指しているが、一方で生徒の確保や日本語教員の採用といった課題も残る。特に教員資格の問題は、大崎市は県の支援を受けながら、体制整備と持続可能な運営に取り組む必要がある。今後、外国人材と地域住民が共に暮らし、地域を担っていく多文化共生の実現がどのように進展するかが注目される。

2.3.2 静岡県と西ジャワ州の取り組み

静岡県とインドネシア・西ジャワ州の間では、人材派遣の取り組みが近年活発化している。静岡県では、地元企業の人材不足を補うために、インドネシアからの優秀な人材の受け入れを進めている。しかし、その対象は主に理系分野の高度人材に限られており、文系の人材にとっては日本での就職機会が非常に限られているのが現状である。

静岡県は、日本国内でも外国人居住者の多い地域の一つであり、特に製造業を中心に外国人労働者の数が増加している。ブラジル、フィリピン、ベトナム、インドネシアからの労働者が多く、技能実習生や特定技能制度を活用した受け入れが進められている。企業側のニーズも高く、特に自動車関連産業では安定した労働力確保のため、外国人労働者の採用が不可欠となっている。このような背景のもと、西ジャワ州との連携による人材派遣が拡大している。

2025 年 2 月、西ジャワ州バンドン市で「海外合同面接会」が開催され、静岡県や山梨県の企業が参加した。この合同面接会は今回で 6 回目の開催となり、過去の成功事例を踏まえて、日本の人材派遣会社に委託される形で実施されている。面接会では、インドネシアの大学や大学院を卒業する高度人材が対象となる。特に在留資格「技術・人文知識・国際業務」を取得可能な理系人材の採用が優先され、製造業やエンジニアリング関連の分野での雇用が中心となっており、技術職が求められる傾向が強い。一方で、文系人材に対する採用機会は依然として限定的であり、通訳・翻訳業務や貿易関連業務など、特定の職種に限られる状況が続いている。

静岡県の産業構造を考えると、自動車産業や機械製造業が主要な雇用の柱となっており、理系人材の需要が高いことは当然である。また、技術革新が進む中で、高度な専門知識を持つエンジニアの確保が急務となっており、これがさらなる理系偏重を招いている。しかし、企業の国際化が進む中で、文系人材の持つスキルも重要な役割を果たす可能性がある。例えば、国際ビジネス、マーケティング、経営戦略などの分野では、異文化理解やコミュニケーション能力が求められるが、現状ではこれらの分野における外国人採用が積極的に行われているとは言い難い。

特に、その他高度外国人材の受け入れ支援として、「静岡県高度外国人労働者支援プログラム」が実施されており、エンジニア、プログラマー、マーケティング担当者などの専門職の直接採用が推奨されている。このプログラムは 2019 年に開始され、県が企業と海外人材のマッチングを支援する形で実施さ

れている。インドネシア・西ジャワ州との覚書（MoU）締結により、合同面接会が開催され、企業が現地で優秀な人材を確保できる機会が増えている。

静岡県では、外国人労働者の定着を支援するために、様々な施策を実施している。その代表的な取り組みの一つに、「CAMELIA 多言語相談センター」がある。静岡県国際交流協会（SIR）が運営するこのセンターでは、在留資格の相談から雇用、医療、福祉まで幅広い支援を提供しており、ポルトガル語、英語、ベトナム語、インドネシア語など多言語で対応している。外国人労働者が直面する様々な課題に対処し、生活の安定を支援することで、定住促進にもつながっている。

また、技能実習生や特定技能労働者向けの日本語教育にも力を入れている。技能実習生向けのeラーニングツールが開発され、特定技能試験や技能検定試験の合格率向上を目指した学習支援が提供されている。さらに、企業と連携した実務日本語研修の導入が進められ、職場でのコミュニケーション向上に寄与している。

地域社会への適応を促進するため、静岡県では外国人向けの日本語教室の拡充が進められている。特に浜松市では、ボランティア団体と連携し、長期居住者向けの生活日本語クラスが充実している。地域住民との交流を目的としたイベントも開催され、多文化共生の推進に貢献している。こうした取り組みは、労働者の生活環境を改善し、地域とのつながりを深めるために不可欠である。

さらに、外国人労働者の医療アクセスを向上させるため、「静岡県医療通訳システム」が導入されている。162の医療機関と提携し、病院での診療時に通訳を派遣するサービスを提供しており、外国人が安心して医療を受けられる環境を整備している。特に、急病や事故時に迅速な対応が可能となるよう、24時間対応の医療通訳サービスの導入が検討されている。

静岡県は、地域の産業と外国人労働者の安定した受け入れを両立させるため、企業、行政、地域社会が一体となった支援体制の強化を進めている。今後は、より多様な業種への外国人労働者の受け入れを促進し、地域経済の持続的発展を支える取り組みが求められる。また、文系人材の採用機会を拡大するため、企業の意識改革や採用戦略の見直しが必要である。静岡県と西ジャワ州の人材派遣の取り組みは、理系分野に偏っているものの、今後、文系人材の可能性を再評価し、受け入れ環境を整えることで、より多様な人材の活躍が期待される。

2.3.3 インドネシア農業省と PERSOL Global Workforce ¹¹の取り組み

インドネシア農業省は、日本の農業分野における人材ニーズに対応するため、若手農業従事者の育成と国際的な就業機会の創出に取り組んでいる。このプログラムは、日本とインドネシアの経済協力の一環として、農業分野の技術移転と人材交流を促進するものであり、特に若手農業者の育成に重点を置いている。農業人口の高齢化が進む日本にとっては、持続可能な農業労働力の確保につながり、インドネシアにとっては技術革新と農業ビジネスの発展が期待される。

このプログラムの目的は、インドネシアの若手農業者に対して、農業技術や経営スキルを習得させ、起業家精神を育成することである。また、技術移転を通じて、インドネシア国内の農業生産性向上にも寄

¹¹ PERSOL Global Workforce とは日本を拠点とする大手人材サービス企業であり、派遣・紹介・アウトソーシングなど幅広い人材関連事業を展開している。同社はグローバル展開を進める中で、インドネシアとの連携にも積極的である。近年では、インドネシア人材の受け入れや育成に注力しており、特に特定技能制度に対応した人材育成・マッチング支援の体制を整備している。インドネシア国内の教育機関や送り出し機関と連携し、介護・製造・サービス業分野における日本語教育や職業訓練を支援するほか、帰国後のキャリア支援も視野に入れた循環型の人材活用を模索している点が特徴である。これにより、同社は単なる労働力の供給ではなく、持続可能な国際的人材循環のモデル構築を目指している。（<https://persol-gw.co.jp/news/1165/> アクセス：2025年7月16日）

与することを目指している。さらに、日本の先進的な農業機械の運用や効率的な作業プロセスを学ぶことで、帰国後にインドネシアの農業分野で指導者として活躍できる人材を輩出することが期待されている。

この取り組みは、インターンシッププログラム（*IAAEHRD Internship*）と特定技能プログラムの2つの枠組みが用意されている。インターンシッププログラムでは、日本の農業法人や農業協同組合（JA）と連携し、インドネシアの農業専門学校卒業生が11カ月から3年間の研修を受ける。これに対し、特定技能プログラムは、農業分野に特化した技能試験と日本語試験¹²（日本語基礎テスト JFT-Basic A-2 もしくは日本語能力試験 JLPT N4 レベル、以下日本語試験）をクリアした者が、長期的に日本の農業分野で雇用される仕組みである。日本国内での受け入れ先として、JA 北海道、Japan Agricultural Exchange Council（JAEC）、International Agricultural Exchange Association（IAEA）、茨城中央園芸、Taya Farm（福井県）などの農業関連機関が協力している。これらの団体は、農業研修生の技術指導や生活支援を行い、インドネシアからの若手農業者が日本の農業現場に適應できるようサポートしている。特に、JAEC では、研修生が農家に住み込みながら実務を学ぶシステムを採用し、技術だけでなく日本の農業経営の考え方も学べる環境を提供している。

インターンシッププログラムの参加者は、インドネシア農業省が現地農業専門学校と連携して選抜し、在学中から日本語教育と技術研修を受けた後、日本へ派遣される。現地到着後は農業文化や作業習慣を学ぶ事前研修を経て、農機操作、施肥管理、収穫技術、マーケティングや流通など幅広い分野を習得する。

特定技能プログラムでは、日本語試験と Agricultural Skill Assessment Test（ASAT）に合格した者が、農業関連企業や JA と雇用契約を結ぶ形で日本で働くことができる。

研修後のキャリア形成についても、インドネシア農業省は帰国後の事業支援を強化している。研修修了者に対しては、ビジネスマッチングや起業支援が提供され、学んだ技術を活かした農業ビジネスの立ち上げを奨励している。また、国際協力機構（以下 JICA）や東南アジア諸国連合（ASEAN）事務局との協力により、継続的な研修やオンラインでのビジネス指導も行われ、帰国後の成功をサポートする体制が整えられている。

このプロジェクトは、日本における農業人材不足の解決策としてだけでなく、インドネシア国内の農業振興にも大きく貢献する可能性を秘めている。今後の展望として、日本政府が発表した今後5年間で82万人の外国人労働者受け入れ計画の一環として、農業分野でのインドネシア人労働者の受け入れ拡大が期待されている。また、インドネシア政府は、このプログラムをさらに発展させ、より多くの若手農業者に国際的な研修と就業機会を提供することで、自国の農業の持続可能性を高める方針を打ち出している。

また、PERSOL Global Workforce、インドネシア農業省、そして JA 茨城と JA 栃木が協力して進めている農業人材育成・就業プロジェクトも展開中である。このプロジェクトは日本の農業分野における深刻な労働力不足の解決と、インドネシアの若い農業従事者の技術向上を目的としている。この取り組みは、単なる労働力の供給ではなく、両国にとって持続可能な人材育成のモデルとなることを目指している。特に、日本の農業人口の高齢化が進み、農業従事者の減少が顕著になっている中で、外国人労働者の役割はますます重要になっている。

PERSOL Global Workforce は、このプロジェクトにおいて、インドネシア農業省および日本の農業事業者との橋渡し役を担っている。同社は、人材派遣や就業支援に関する豊富な経験を持ち、日本国内の労

¹² 日本語能力試験（JLPT）は、多様な背景を持つ日本語学習者の学習習熟度を測るため幅広い場面を想定した総合的なテストであり、NI から N5 まで5段階のレベルに分かれている。日本語基礎テスト（JFT-Basic）は、日本国内での生活の場面で求められる日本語のコミュニケーション能力を測定するテストであり、レベルは1つである。

働市場とインドネシアの送り出し機関の間で調整を行う。特に、農業分野では、小規模事業者が多く、労働管理や雇用調整が難しいため、PERSOL Global Workforce は派遣という仕組みを活用し、労務管理の負担を軽減する役割を果たしている。

インドネシア農業省は、このプロジェクトを通じて、国内の公立農業専門学校の学生に日本での就業機会を提供し、実践的な農業技術を習得させることを目的としている。2023 年 2 月からは、インドネシア国内の複数の公立農業専門学校において、日本語教育が導入され、卒業後の日本での就業を視野に入れた教育プログラムが開始された。これにより、学生は技術だけでなく、実際の職場環境で必要な日本語能力も習得できるようになっている。

JA 茨城と JA 栃木は、日本国内の農業事業者と密接に連携し、外国人技能実習生や特定技能労働者の受け入れを支援している。特に、農業における季節変動の影響を考慮し、労働力が不足する時期に適切な人員を配置できるような仕組みを整えている。さらに、技能実習生に対して、日本の農業技術を体系的に学べる研修プログラムを提供し、収穫技術、土壌管理、農薬の適切な使用など、専門的な知識の習得を支援している。

プロジェクトの大きな特徴の一つは、日本語教育の強化である。PERSOL Global Workforce は、日本人講師と外国人講師が連携し、オンラインと対面のハイブリッド方式で授業を進めることで実践的な日本語力を育成している。授業では、単なる文法や単語の学習ではなく、グループディスカッションを取り入れ、会話能力の向上に重点を置いている。これにより、実際の職場でのコミュニケーション能力が強化され、労働者がスムーズに業務を遂行できるようになる。

このプログラムにおいて、2023 年 2 月から 2025 年春までの取り組みで 131 名のインドネシア人研修生が内定を獲得し、そのうち 72 名が日本各地で働いている。また、2024 年には、Indonesian Center for Agricultural Education (ICAIE) から 270 名の研修生が日本語試験合格および ASAT の資格を取得し、70 名が日本企業と契約を結んでいる。さらに、452 名のインターンシップ卒業生が特定技能プログラムに移行する準備を進めている。また、このプロジェクトでは、農業分野特有の課題にも対応している。例えば、農繁期と閑散期の労働量の差が大きいという問題に対しては、派遣の仕組みを活用し、異なる地域の農場を経験できるようなシステムが導入されている。例えば、キャベツの生産においては、6 月から 10 月は群馬県や長野県、11 月から 5 月は愛知県や千葉県で収穫が行われるため、技能実習生は季節ごとに異なる地域での就業が可能となる。これにより、年間を通じて安定した収入を確保しながら、多様な農業技術を学ぶことができる。

受け入れ農家にとっても、このプロジェクトは大きなメリットをもたらしている。特に、小規模農家では人事労務管理が困難な場合が多いため、PERSOL Global Workforce が提供する派遣サービスを活用することで、事務的な負担を軽減することが可能となる。また、外国人労働者の受け入れに伴う文化的な違いやコミュニケーションの課題に対しては、JA 茨城や JA 栃木がサポートを提供し、農家と技能実習生の円滑な関係構築を支援している。

このプログラムの今後の課題として、特定技能制度のさらなる活用や、技能実習生から特定技能への移行支援が挙げられる。現行の制度では、技能実習生として 3 年間の経験を積んだ後に、特定技能 1 号に移行することが可能となっているが、これを実現するためには日本語能力の向上や業務スキルの習得が不可欠である。そのため、現在提供されている日本語教育や技術研修をより体系的に整備し、実習生がスムーズにキャリアアップできるような仕組みの構築が求められる。

このプロジェクトは、日本とインドネシアの農業分野における協力関係を深めるだけでなく、持続可能な農業人材の育成モデルとしての役割も果たしている。今後は、さらに多くの日本の農業協同組合や自治体がこの取り組みに参画し、日本全国の農業現場で外国人労働者が活躍できる環境を整えることが期待されている。また、インドネシア国内でも、このような海外での実習経験を活かした新たな雇用創出の仕組みが構築されることで、両国にとって長期的に有益な関係が築かれることが期待される。

このように、インドネシア農業省、日本政府、JA、そして PERSOL Global Workforce などの民間企業が連携することで、農業分野における国際的な人材交流が加速している。これにより、日本の農業経営者は安定した労働力を確保し、インドネシアの若手農業者は最新技術を学びながらキャリアを築くことができる。今後、この協力体制をさらに強化し、両国にとって持続可能な農業発展の基盤を確立することが求められる。

第3章 現在の来日希望者受け入れ制度についての意見・満足度からの考察と提言

これまでの派遣の現状や課題を踏まえると、インドネシア人労働者の日本への送り出しと受け入れは、単なる労働力の移動にとどまらず、両国の経済的・社会的な関係性を映し出している。インドネシア側では、送り出し制度の複雑さや費用負担、情報格差といった課題が労働者に重くのしかかっており、日本側でも、受け入れ体制の未整備や言語・文化の壁が依然として大きな障壁となっている。

こうした課題を乗り越えるためには、制度的な連携の強化だけでなく、送り出しから就労後までを含む包括的な支援体制の構築が不可欠であり、インドネシアと日本の間において、この分野が一方的な労働力供給の関係にとどまらず、対等なパートナーシップに基づく人的交流の場として発展していくことが望ましいと考える。本章では、こうした認識を基に、筆者2人それぞれの視点から、インドネシア・日本間の労働者派遣と受け入れに関する意見と考え方を述べていく。

インドネシア労働省とJICAは、5年間で10万人の特定技能および技能実習生を日本に送り出すことを目標に合意し、その一環として、2023年11月にジャカルタで第1回「インドネシア・日本人材フォーラム」が、2024年10月には東京で第2回フォーラムが官民共同で開催された。

以下に、これらのフォーラムでのインドネシア側の意見と、我々の実施した送り出し機関および来日希望者への調査結果を基に、日本側関係者への提言をまとめる。

3.1 来日希望者への派遣・受け入れサポートの強化

日本政府に求められるのは、日本の監理団体・受け入れ企業に対する日本政府の規制強化である。一部の認可送り出し機関からは、覚書を締結したにもかかわらず求人情報の提供や・面接の実施がなされない監理団体への不満が示されている。中には、当初覚書を締結した送り出し機関に対する求人提供を行わず、安価な金額あるいは管理費の無償を約束した別の認可送り出し機関へ移行するという事例も伺えた。これにより、候補者の育成や準備が無駄となり、制度全体に対する信頼性が損なわれている。こうした実態に対応するために、現状では日本政府側には送り出し機関向けの相談窓口は存在していない。さらに、暴力行為や未払い賃金など明確な法令違反が認められる日本企業に対しては、受け入れ認可取り消しなど従来よりも規制強化が必要である。

また、日本語教育およびスキル獲得支援の標準化が急務である。現在、日本語教育支援としては、国際交流基金による学習教材「いろいろ・IRODORI」の提供や、日本語講師向けの研修が対面・オンライン双方で実施されており、地方の送り出し機関の日本語講師の質の向上に対する取り組みが進んでいる。しかし、これらの取り組みの存在自体を把握していない機関も多く、広報活動の強化が期待される。

これまでの技能実習制度では、日本語能力の基準が「学習時間400時間」といった定量的な基準に留まっており、業務に必要な語彙や表現についての基準が不明確である。その結果、介護分野を除き、分野別専門用語の教育は、帰国技能実習生の経験や知識に依存している部分が大きく、送り出し機関ごとに日本語学習方法も異なっている。育成就労への移行および特定技能制度と連動したキャリア形成を推進する上でも、各職種に即した専門用語リストの整備、それに基づく画像・映像教材の開発は、日本側における喫緊の課題である。

さらに、行政手続きの進捗状況を可視化する仕組みの導入が求められる。送り出し機関からは、日本政府に提出済みの申請書類の進捗状況が確認できないので、候補者に対して適切な説明ができないという声が上がっており、そのようなツールの整備が必要である。また、来日希望者からは、他国に比べて日本への渡航準備には長期の事前研修や手間がかかる複雑な手続きなどの意見が聞かれた。加えて候補者の「いつまでに出国できるのか」といった心理的負担も考慮すべき点である。一方で、このようなツ

ールの導入は、送り出し機関の業務負担の軽減のみならず、監理団体や受け入れ企業にとっても事務効率の向上につながると期待される。

さらに、特定技能労働者の受け入れに関しては、東京で開催された第2回フォーラムでも複数の課題が指摘された。その一つが、日本語試験および技能試験の開催地や日程の不足である。特に、日本語試験においては、JFT-BasicとJLPTという2つの試験のみが特定技能の要件として認められている点に対して疑問の声が多数寄せられた。日本語NAT-TESTや実用日本語検定J.TESTなど他の認定可能な日本語試験との整合性を含めた再検討が必要である。

また、中日新聞¹³にも報告されたように、受け入れ関係者によるヒジャブ着用の禁止、礼拝・断食の制限といった宗教的配慮に欠ける事例も多数存在しており、受け入れ関係者においては、イスラム文化やその宗教観への理解を深めるとともに、信教の自由に基づいた適切な環境整備が求められる。

3.2 出国前・入国後・帰国後をつなぐ包括的な労働者支援体制

インドネシアから日本へ渡る労働者は、技能実習制度と特定技能制度を通じて受け入れられている。技能実習制度は、当初、日本の技術を途上国へ移転する目的で導入されたが、実際には人材不足を補う側面が強い。2023年には約35万人がこの制度を利用し、建設、農業、食品製造、介護、機械・金属関連産業などの分野で就労している。一方特定技能制度は、2019年に創設され、即戦力としての外国人労働者の受け入れを目的とし、14の分野での就労が認められている。今後、2027年には技能実習制度が「育成就労」制度へ移行し、労働者の権利保護とキャリア形成の向上が期待されている。

労働者の受け入れに際し、インドネシア国内での事前準備が重要となる。適切な日本語教育や職業訓練が求められるが、多くの送り出し機関では、研修期間が短く、実践的なスキルを十分に身につける機会が限られている。特に日本語教育は、日常会話レベルにとどまり、専門用語や業務指示の理解に課題がある。さらに、送り出し機関ごとに教育の質が異なり、一部の研修施設では最低限の指導しか行われず、実際の業務に適應できない技能実習生も少なくない。

こうした状況を改善するため、バリ島のMesari Villageでは、地元の送り出し機関と協力し、より実践的な研修を実施している。また、帰国後のキャリア継続を支援するため、日本での経験を活かせる雇用機会の提供にも取り組んでいる。このようなサポートは、一時的な技能移転にとどまらず、長期的な職業成長を促す点で意義がある。

送り出しのプロセスは、課題が多く、様々な場面において改善が必要である。例えば、西ジャワ州では、日本の自治体や関連団体が地方労働局（Disnaker）の正式な承認を得ずに、職業高校（以下SMK）で説明会や候補者選考を行う事例が報告されている。SMKには海外就労者の派遣権限がないため、こうした活動は公式な手続きに沿っておらず、政府の監督が行き届かない点が問題視されている。また、静岡県と西ジャワ州の間で行われる「ジョブマッチング」では、運営を任された第三者機関の情報共有が不十分であり、選考通過者の管理や保護に課題が残る。

労働者の公正な選考と送り出しを求める動きもある。AP2LNは、日本での労働機会が特定の送り出し機関に偏らないよう、より公平な情報提供を求めている。例えば、宮城インドネシア協会や宮城ジョブフ

¹³ 中日新聞朝刊（2023年1月30日付）「ヒジャブや礼拝 理解足りず 技能実習 宗教配慮道半ば 制度30年 増えるインドネシア人材」同記事では、近年インドネシアからの実習生が増加している技能実習制度の現場において、世界最多のイスラム教徒人口を有する同国の宗教的・文化的背景と日本側の受け入れ環境との間に軋轢が生じている実態が取り上げられている。特に、信仰に基づく生活習慣や服装・礼拝等に関する配慮の欠如が、職場における摩擦やトラブルの要因となっていることが指摘されている。（アクセス：2025年6月10日）

エアでは、限られた送り出し機関のみが選定され、人材派遣が特定の範囲に集中している。このような状況を改善し、すべての送り出し機関に平等な機会が提供されるべきである。

特定技能制度に関しては、資格取得の要件として、JLPT や JFT-Basic の合格が必要とされる。しかし、JFT-Basic の運用には問題が指摘されており、試験対策の学習教材も不足している。特に地方の求職者は適切な準備が難しく、不適切な試験運営が労働者の日本語能力不足を招く要因となっている。これが、職場での適応の遅れやトラブルの発生につながるため、日本政府は試験の透明性と評価基準の適正化を進める必要がある。

さらに、日本到着後の支援体制の不備も課題となっている。特に地方の受け入れ企業では、外国人労働者の生活サポートが不十分で、日本の法律や医療制度に関する情報提供が不足している。加えて、職場での円滑なコミュニケーションを促進するための研修が不十分であり、職場で孤立を感じる労働者が多い現状がある。

近年、日本以外の国々もインドネシア人労働者の受け入れを強化している。ドイツのドイツ国際協力公社（以下 GIZ）は、インドネシア政府や西ジャワ州政府と連携し、介護分野の労働者派遣の準備を進めている。ドイツでは、送り出しの初期段階から受け入れ国政府が関与し、研修の質を向上させる取り組みが行われている。このような制度は、日本においても参考にすべき点が多く、地方自治体と送り出し機関の連携を強化することで、労働者の適応を促す仕組みの整備が求められる。（第 4 章後述）

今後、日本とインドネシアの両政府は、送り出し機関の透明性確保、試験制度の見直し、定着支援の強化に向けた施策を推進する必要がある。例えば、GIZ のように政府間協力を通じた包括的な支援プログラムを導入し、研修の質を向上させることで、より安定した労働者受け入れの枠組みを構築できるだろう。宮城県のように、特定の送り出し機関に依存せず、多様なステークホルダーとの連携を進めることも、公正な労働者派遣を実現する上で有効である。また、JFT-Basic 試験の運営改善、適正な評価基準の確立、受け入れ後のサポート強化といった具体的な施策を実行することで、技能実習生・特定技能労働者のスムーズな適応と職場環境の向上につながる。長期的には、出国前・到着後・帰国後の循環型サポートを強化し、労働者が安定したキャリアを築ける環境を整えることが重要である。

第4章 労働力移動をめぐる日伊関係の将来展望

4.1 インドネシアにおける育成就労制度への準備

2024年7月末に開催されたインドネシア労働省の年間調整会議において、2027年から導入予定の育成就労制度について、日本とインドネシアの労働省代表や一般財団法人海外産業人材協力機構

(Organization for Technical Intern Training、以下 OTIT) が参加し、技能実習プログラムからの移行について協議した。技能実習プログラムは終了し、2027年より育成就労制度に移行する予定であるが、インドネシアにおいて、プログラムがどの部門に属するかは未定であり、BINALAVOTAS か BINAPENTA のどちらが担当するかが議論されている。

日本政府は AP2LN との協議において、育成就労制度を送り出し機関に委託する意向を示している。これは、インドネシア政府の変化やリーダーシップの交代に対する懸念を背景にしている。一方、AP2LN は、特定技能プログラムにおけるインドネシア人の安全確保が技能実習制度ほど十分に保護されていない点に懸念を示している。

また、派遣される労働者の教育に関しては、帰国後の起業支援を目的としたプログラムが導入される予定であり、労働者が帰国後に自らビジネスを立ち上げるための能力を養うことを目指している。これに関連して、AP2LN の会長は、育成就労制度が技能実習制度を補完し、特定技能制度への橋渡しとなることを期待している。これにより、送り出し機関が育成就労の候補者の派遣を積極的に支援できるようになることが望まれている。この状況を踏まえると、インドネシア労働省は、技能実習生の送り出し機関に対して育成就労希望者の派遣許可を与え、労働者派遣事業が停滞することなく継続できるような措置を検討している可能性がある。

日本語教育の面からみると、育成就労制度における日本語能力 N5 相当の要件については、渡航前に取得するのか、もしくは2年間のうち1年目に取得するのか、まだ決定されていない。2024年9月初旬、UPI において実施した西ジャワ州の日本語教師会¹⁴ (*Musyawarah Guru Mata Pelajaran Bahasa Jepang*) は、送り出し機関における日本語教育の改革と改善に関する会議と勉強会を開催した。この会議では、技能実習プログラムが進行する中で、大学で日本語教育を修めた日本語教師の割合が依然として少なく、帰国後に技能実習生として働いた経験を持つが、正式な日本語教育の背景がない者の方が多いことが指摘された。この背景から、日本語教師会は西ジャワ州のいくつかの送り出し機関と協力し、パイロットプロジェクトとして教師の日本語教育に関する研修を実施する予定である。この研修では、教案の作成から適切な教材を用いた授業の実施、さらには授業の評価までを含むトレーニングを行い、育成就労に必要な日本語能力の向上を充実させることを目指している。

この取り組みについては、2024年9月6日、7日にジャカルタで開催された宮城人材イベントにおいて、国際交流基金ジャカルタ支部の日本語教育部門の代表も言及している。彼は、これまでに国際交流基金がインドネシアの送り出し機関や LPK に対して無料で「いろどり・IRODORI」の教材を提供してきたことを述べたが、日本語教師会との日本語教育改革に関する協力についてはまだ議論の段階にあるとした。今後、この協力が実現すれば、国際交流基金と日本語教師会が労働省や教育文化省の支援を得て、日本語教育の質を共に改善していくことが期待されている。

¹⁴ 日本語教師会とは (*Musyawarah Guru Mata Pelajaran Bahasa Jepang*) は、インドネシアの中等教育機関における日本語教員による教科別協議会であり、地域単位で組織された職能団体である。日本語教育の質的向上を目的に、授業研究や教材開発、スピーチコンテストの運営、教育カリキュラムの共有といった協働的な活動を行っている。特にインドネシア国内で日本語教育の需要が高まる中、MGMP は地域における教員同士の連携を強化し、教育現場と日本の関係機関 (大使館や国際交流基金など) との橋渡しとしても機能している。近年ではオンラインを活用した全国的な研修や情報共有も進んでおり、日本語教育の普及と専門性向上の両面で重要な役割を果たしている。

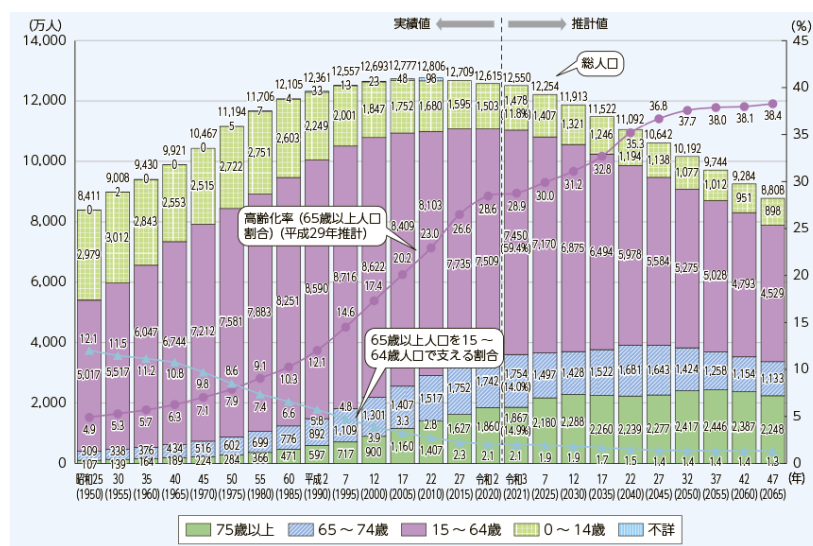
また、JFT-Basic 試験の登録が困難である問題について、一部のブローカーがこの状況を悪用していることを受けて、国際交流基金は現在、内部および外部の不正利用を防止するための内部協議を行っている。インドネシア労働省からも、この問題に関して国際交流基金に対し、JFT-Basic 試験の実施プロセスにおいてより厳格な対応を求める連絡が数回寄せられており、試験の受験が依然として難しい現状への対策が求められている。

4.2 日本の職場環境の選ばれない要因

技能実習制度を廃止し、特定技能制度へ移行させる外国人材受け入れ制度「育成就労」の創設、および永住資格の新たな取り消し制度を盛り込んだ入管難民法および技能実習適正化法の改正案が、2024 年 5 月 21 日に衆議院を通過した。この改正案は 5 月 24 日に参議院本会議で審議が開始され、岸田文雄首相も出席して趣旨説明と質疑応答が行われた。改正案は、深刻な労働力不足に対応し、外国人材の中長期滞在を促進することを目的としている。首相は、国際的な外国人材獲得競争の激化を認識し、「外国人に選ばれる国となるため、魅力的な制度構築が不可欠だ」と述べた。しかし、インドネシアでの現地調査から、改善が必要な点は依然として多いと考えられている。以下に、現場の視点や日本国内での課題を踏まえてまとめた。

第一に、労働違反が多い日本の職場環境である。内閣府（2022）「令和 4 年版高齢社会白書」によると、日本の生産年齢人口（15～64 歳）は少子高齢化の進行に伴い、1995 年をピークに減少し続けており、2050 年には 5,275 万人（2021 年比で 29.2%減）にまで減少すると予測されている（図 9）。生産年齢人口の減少により、労働力の不足や国内需要の減少に伴う経済規模の縮小など、様々な社会的・経済的課題が一層深刻化することが懸念されている。厚生労働省の白書（2023）は、働き方改革だけでなく、グローバル化が進む中で日本の経済活力と国際競争力を強化するためには、国内人材の最大限の活用に加え、高度な技術や専門知識を持つ外国人材（以下「高度外国人材」）の活用が重要な課題であるとしている。在留資格「特定技能」の創設や技能実習制度を育成就労に変更する取り組みが進められてきた。

図 9：高齢化の推移と将来推計（厚生労働省参考）



現在も多くの若い外国人労働者を継続的に受け入れているが、厚生労働省が発行する労働基準関係法令違反に係る公表事案や、技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況に注目する必要がある。特に、技能実習生の実習実施者に対しては9,829件の監督指導が実施され、その73.7%に当たる7,247件で法令違反が認められた。主な違反事項としては、使用する機械等の安全基準（23.7%）、割増賃金の支払い（16.9%）、健康診断結果に関する医師の意見聴取（16.1%）がトップ3となっている。月に100時間以上の違法な時間外労働や数カ月間の定期賃金未払いといった労働時間や賃金に関する違反も多く見られる。

第二に、インドネシアの現地調査¹⁵では、特定技能での渡航は依然として高いハードルが存在しているという声が多かった。インドネシアの関連機関は、最近、日本企業が技能実習生よりも特定技能生を希望していると感じているが、AP2LNは、特定技能生向けの人権保護はまだ十分ではなく、契約書に記載されている給与や手当が明確でないことが多いと指摘している。2023年には、大阪のモスクに何人かの特定技能インドネシア人が、アパートの家賃を支払えず住むことになったケースも報告されている。

また、特定技能制度で日本に行くためには、日本語能力検定であるJFT-Basic試験への参加が必要とされているが、国際交流基金が実施するJFT-Basic試験の登録プロセスは、定員が非常に限られているため困難であり、このシステムを悪用するブローカーが多く、公式ウェブサイトを通じた直接の受験者登録が困難とされている。

さらに、日本における労働力需要に対するインドネシア側からは、矛盾が存在している。技能実習生や特定技能を育成し派遣する送り出し機関の担当者は、日本が常に労働力を必要としていると述べる一方で、各候補者への在留資格認定証明書（CoE）の発行が最低でも3カ月遅れ、その影響で発行までの待ち時間が長くなり、その間に仕事ができず、時間や生活費がかかってしまうことが多い。

第三に、隣国の最低賃金と比較すると、日本の方が低い。このことは、日本への労働意欲を減少させる要因となる。最近では東アジアの台湾や韓国、またはオーストラリアやドイツの方は給与水準が高く、移民手続きも比較的迅速である。将来的に日本よりもこれらの国々を選ぶ可能性が高いと考えられている。日本の賃金に関する情報を確認すると、低迷する現状が改めて浮き彫りになっている。2023年7月11日に発表されたOECDの「2023年雇用見通し」では、日本の最低賃金の伸び率がOECD加盟国の平均値の3分の1にも満たないことが明らかになった。また、厚生労働省が2023年7月7日に発表した5月分の毎月勤労統計によると、現金給与総額は春闘で30年ぶりの上昇幅を見せたものの、物価上昇を考慮した実質賃金は前年同月比で-1.2%と依然として伸び悩んでいる。これらのデータは、日本人の賃金が他の先進国と比較して依然として低い水準にあることを示している。

日本の最低賃金は他国と比べても大きく遅れており、OECD加盟国の中でも見劣りする。2023年1～4月の為替相場を基に円換算したデータによれば、フランスの最低賃金は1386円、ドイツは1285円、英国は1131円、韓国は991円と、日本の961円を上回っている。カリフォルニア州の最低賃金に至っては2000円と、さらに大きな差がある。日本政府は全国加重平均で1000円を目指しているが、国際的に見れば依然として低い水準にとどまる。このままでは日本の賃金が国際標準に追いつくのはまだ先の話とされ、専門家も当面は困難と見ている。

BP2MIのデータ（表4）によると、2024年1月から5月までの海外派遣実績において、香港、台湾、マレーシアが派遣先の上位3カ国を占めており、特に家事労働や介護分野での派遣が顕著である。日本はマレーシアに次いで第4位であり、同期間に4,684人が派遣されたと報告されている。この数字には、EPAによる介護人材や、特定技能制度を通じた介護、食品製造業、漁業分野への派遣が含まれているが、

¹⁵ 2023年7月以降、技能実習プログラムの廃止計画や新制度への対応、そして特定技能の人材派遣の現状と課題について、約65のインドネシアの関連機関に現地調査を行った。

技能実習制度を通じて日本に渡航している労働者の人数はこの統計に含まれていない点に注意が必要である。

表4：2024年1月～5月の移民労働者派遣実績・受け入れ国別トップ10
(筆者作成・インドネシア移民労働者保護庁発行データ参考)¹⁶

受入れ国	1月	2月	3月	4月	5月	合計
香港	8,324	8,113	10,811	10,896	9,268	47,412
台湾	7,939	6,246	8,137	6,650	8,143	37,115
マレーシア	5,868	5,116	4,976	8,024	7,111	31,095
日本	909	939	990	843	1,003	4,684
サウジアラビア	543	575	773	417	919	3,227
シンガポール	1,111	788	924	648	805	4,276
韓国	970	1,071	659	971	725	4,396
トルコ	82	90	971	325	372	1,840
ブルネイ	301	247	725	158	339	1,770
イタリア	431	259	323	125	239	1,377

表5：2022年度～2024年5月の移民労働者派遣実績・受け入れ国別トップ10
(筆者作成・インドネシア移民労働者保護庁発行データ参考)¹⁷

国名	2021	2022	2023	2024.5	合計
香港	52,278	60,096	65,916	178,290	356,580
台湾	7,789	53,483	83,216	144,488	288,976
マレーシア	563	43,163	72,260	115,986	231,972
韓国	174	11,571	12,580	24,325	48,650
シンガポール	3,217	6,624	7,898	17,739	35,478
日本	359	5,832	9,673	15,864	31,728
サウジアラビア	747	4,676	6,310	11,733	23,466
イタリア	3,225	3,582	3,519	10,326	20,652
トルコ	874	1,489	2,289	4,652	9,304
ブルネイ	0	0	2,872	2,872	5,744

インドネシア移民労働保護庁がまとめたデータ（表5）によると、派遣先のトップ3は香港、台湾、マレーシアで、次に韓国が続く。近年、韓国では多くの外国人労働者が採用されているが、厳格な制限管理が行われている。インドネシアからの派遣労働者は主にG to Gに基づく製造、建設、農業分野で働いており、E-8ビザを通じて漁業や農業関連の季節労働に従事する人も多い。インドネシアで長年にわたり韓国への労働者派遣を行っている派遣会社の管理者によれば、入国審査が迅速であること、試験がそれほど厳しくないこと、語学要件がそれほど重要視されないことが、韓国への志願者が増加している要因だという。制限が緩和されれば、将来的に韓国に行く若いインドネシア人労働者の数は日本を上回ると予想されている。

¹⁶ <https://www.bp2mi.go.id/statistik-detail/data-penempatan-dan-pelindungan-pekerja-migran-indonesia-periode-tahun-2023> (2024年6月6日アクセス)

¹⁷ <https://www.bp2mi.go.id/statistik-detail/data-penempatan-dan-pelindungan-pekerja-migran-indonesia-periode-tahun-2023> (2024年6月6日アクセス)

4.3 事例検討：元 EPA 人材がオランダを選んだ理由

日本のプログラムを終えて帰国したインドネシア人が、他国へ再移住する事例が近年いくつか見られる。2024 年 7 月末、筆者がアムステルダム大学での国際学会に参加した際、かつて日本で知り合ったインドネシア人の C 氏（41 歳）とその友人 L 氏（38 歳）に再会した。両名は現在、オランダの高齢者介護施設において看護師として従事している。C 氏は EPA に基づく初期派遣世代であり、大阪市内の介護施設に勤務していた。L 氏はその後輩にあたる第 3 世代の EPA 参加者である。C 氏は 5 年間の契約期間中、過重労働や厳格な規則に不満を抱き、特に年間 1 週間しか取得できない休暇制度に大きな不自由を感じていた。インドネシアに緊急帰国せざるを得ない状況でも、1 週間の休暇しか認められず、即時の帰任を求められた経験が転機となり、他国での就労機会を模索し始めた。EPA を 4 年で離脱した後、インドネシアで一定期間の休養と準備を経て、ヨーロッパでの介護人材需要の高まりを背景にオランダへの渡航を決意した。奨学金を得てアムステルダムでオランダ語と看護を学び、現在は看護師として安定的に働いている。2022 年にはオランダ市民権も取得している。L 氏もまた EPA 終了後、インドネシアで一時的に就業していたが、C 氏の紹介を受けて同じ施設での勤務を開始した。L 氏は当初、短期的な滞在を想定していたが、高い送金額とオランダ人パートナーとの結婚を契機に市民権を取得したという。C 氏と L 氏によれば、元 EPA 参加者のインドネシア人は、プログラム終了後に母国で介護関連の送り出し機関を立ち上げるか、ドイツ、オランダ、オーストラリアなど、給与水準や生活環境がより良好な国への再移住を選択する傾向があるという。

このような動向は、日本社会が抱える少子高齢化や人手不足を背景とした外国人労働者受け入れ政策の限界を浮き彫りにしている。とりわけ、技能実習制度には構造的な人権上の問題が存在し、外国人労働者が使い捨ての労働力として扱われる傾向が指摘されてきた（Gordon, 2010）。経営者側が優位に立ち、労働者は立場の弱さを抱えるという力関係の非対称性は今もなお温存されており、制度名称が「育成就労」へと変更され、特定技能というより高度な枠組みが導入されたとしても、外国人労働者がコモディティ（代替可能な労働力）として捉えられる限り、この構造は容易に変わらないと考えられる。こうした視点は、受け入れ制度全体が抱える根本的な課題の一端を示している。

外国人労働者がコモディティとして扱われるという考え方は、彼らが渡航前の教育や研修、雇用契約、実際の労働に至る全過程において、安価かつ経験の浅い労働力として見なされることに起因する。そのような見方は、受け入れ現場での上司や先輩による恣意的な指導、責任の不在、差別的な対応といった実態を助長する危険性をはらんでいる。一方、外国人労働者自身は、日本を治安が良く、一定の収入が見込める就労先として選択している場合が多いが、実際の職場環境や待遇が期待に見合わない判断すれば、IT 技術の進展によって得やすくなった情報をもとに、より労働条件の良い新たな目的地を目指す傾向が強まっている。したがって、日本が人口減少への対応として外国人労働者の受け入れを拡大しようとしても、制度設計や労働環境の抜本的な改善がなされなければ、目標として掲げられる労働力確保には結びつかない可能性が高いと言える。

C 氏と L 氏は、望んでいたのは快適で働きやすい職場だけでなく、外国人に対して非常にオープンで、行政手続きが簡単な環境も大きなプラス要素であったと話している。オランダは旧植民地やドイツなどの隣国からの移民受け入れの経験が豊富な国である。しかし、この点は日本にとっても参考になる。職場環境の改善だけでは不十分であり、外国人労働者が長く住みたいと思うのは、住環境、特に地元住民からのサポートも重要である。

4.4 ドイツ・インドネシア西ジャワ州との取り組み事例

GIZ は、1975 年よりインドネシアで活動しており、持続可能な開発の促進に取り組んでいる。その中でも特に、西ジャワ州における技術職業教育訓練（以下 TVET）の強化を通じた雇用機会の向上を重要な協力分野の一つとしている。GIZ と西ジャワ州の協力は、TVET 卒業生や労働者の雇用適性を高めることを目的としており、インドネシアの教育文化省、産業省、労働省などと緊密に連携して進められている。このプログラムでは、企業との協力を強化し、職業教育訓練の設計と実施を改善することに重点を置き、具体的な活動として、TVET 機関の管理・指導能力の向上、民間部門との連携強化、TVET 関連の規制の導入・監視、特定分野での品質保証や資格認定の整備が行われている。

TVET の支援に加え、GIZ は再生可能エネルギー分野にも積極的に関与している。2023 年 8 月に開始された「インドネシアにおける南南・三角協力による再生可能エネルギーミニグリッド（ENTRI）プロジェクト」（Renewable Energy Mini-Grids Triangular Cooperation (ENTRI) Project¹⁸）は、分散型再生可能エネルギーの推進を目的としており、地球規模の気候変動対策と経済・社会発展への貢献を目指している。同プロジェクトの初回運営委員会会合は西ジャワ州ボゴールで開催され、西ジャワ州が GIZ の再生可能エネルギー事業の中心的役割を果たしていることが示された。GIZ のインドネシアにおける持続可能な経済開発への取り組みは、雇用促進を含む国際協力の一環として展開されている。特に、女性の雇用促進、労働環境の改善、グリーンジョブの創出、デジタル化による課題解決などが優先課題とされており、西ジャワ州はこれらの戦略を実施する主要地域の一つとなっている。

また、GIZ と西ジャワ州の協力は農業分野にも及んでいる。「インドネシアにおける持続可能な農業供給チェーン（SASCI+）プロジェクト」¹⁹は、農業技術の革新を通じて環境保全と地域社会の発展を促進することを目的としており、西ジャワ州を含む地域で実施されている。持続可能な農業の推進と農民の生活向上を図ることで、西ジャワ州の経済的安定にも貢献している。さらに、GIZ はインドネシアの持続可能な開発目標（SDGs）達成を支援するため、多様な分野で協力を展開している。エネルギー分野では、再生可能エネルギーの導入拡大やエネルギー効率の向上に取り組んでおり、西ジャワ州はこれらの取り組みの恩恵を受け、エネルギーアクセスの向上や持続可能なエネルギーソリューションの推進が進められている。

公共行政の分野では、GIZ は公務員の専門性向上と公共サービスの改善を支援している。透明性の高いガバナンスの確立や制度能力の強化により、西ジャワ州における公共サービスの質の向上が図られ、住民の生活の質の向上に寄与している。また、GIZ はジェンダー平等と社会的包摂の推進にも力を入れてお

¹⁸ インドネシアにおける南南・三角協力による再生可能エネルギーミニグリッド（ENTRI）プロジェクトとは可能エネルギーを活用した**ミニグリッド（小規模分散型電力網）**の普及を推進する国際協力事業である。本プロジェクトは、インドネシアが再生可能エネルギー導入の実績や制度設計のノウハウを有する「南南協力（South-South Cooperation）」の提供国として、他のグローバル・サウス諸国と知見を共有し、持続可能な電力アクセスの改善を図る点に特徴がある。実施期間は 2023 年から 2025 年で、インドネシア政府エネルギー鉱物資源省（MEMR）とドイツ国際協力機構（GIZ）が共同で運営し、女性専門家の育成や地域主導型の技術訓練プログラムも組み込まれている。これにより、脱炭素化・エネルギーアクセス・ジェンダー平等を同時に推進する持続可能な国際開発モデルとして注目されている。<https://www.giz.de/en/worldwide/132085.html>（アクセス：2025 年 6 月 2 日）

¹⁹ インドネシアにおける持続可能な農業供給チェーン（SASCI+）プロジェクトとは GIZ とインドネシア農業省による協働イニシアティブで、天然ゴム、パーム油、カカオ、コーヒーなど主要農産物の持続可能な供給チェーンを強化し、小規模農家の所得向上と森林保全の両立を目指している。特に、西カリマンタン州カプアスフル県では、SASCI の後継プロジェクトである「GRASS（Greening Agricultural Smallholder Supply Chains）」が 2023～2025 年に実施されており、e ラーニング等のデジタル手法により気候に強い農業技術やトレーサビリティ技術の普及を図っている。さらに、プロジェクトは国際市場に対応した持続可能性認証（RSPO や ISPO）の取得支援や、生産者と企業をつなぐバリューチェーン強化、地域主導の土地利用計画支援を伴うジャンクショナルアプローチを取り入れており、気候変動緩和・農村経済強化・生物多様性保全を統合的に実現するモデルとされている。

https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_GB&pn=202221414（アクセス：2025 年 6 月 5 日）

り、意思決定プロセスへの女性の参加を促進し、労働市場における機会均等を実現するための施策を展開している。これらの取り組みは、西ジャワ州における包括的で公平な経済成長の実現に貢献している。

さらに、GIZ は南南・三角協力を通じた知識共有と能力開発も推進している。特に、西ジャワ州での実践例や優良事例を活用し、国内外の開発事業の質の向上に寄与している。

GIZ と西ジャワ州の長年にわたる協力は、職業訓練、再生可能エネルギー、持続可能な農業、管理体制、社会的包摂といった多岐にわたる分野で展開されており、同州の持続可能で包摂的な発展に大きく貢献している。

日本は、GIZ と西ジャワ州の協力から多くの教訓を得ることができる。特に、人材育成、労働力派遣、持続可能な労働力管理の分野において、学ぶべき点が多い。GIZ は西ジャワ州と協力し、TVET プログラムを強化することで、労働者が実務に適したスキルを習得できる体制を整えている。日本も、特定技能制度や技能実習制度をより効果的に活用するため、送り出し国と連携し、標準化された事前研修を充実させることが求められる。GIZ のアプローチでは、産業界と緊密に連携し、TVET のカリキュラムを企業のニーズに適合させることが重視されており、日本の技能実習制度も、より実践的な研修内容を導入し、外国人労働者が即戦力として活躍できるような仕組みを構築することが望ましい。

また、GIZ は政府機関、企業、教育機関が協力する形で効果的な人材開発プログラムを実施している。日本も、地方自治体、企業、海外の教育機関との連携を強化し、持続可能な外国人労働力の受け入れ体制を整備することが求められる。さらに、西ジャワ州では、GIZ の支援のもと、言語研修、職場適応プログラム、法律相談といった多角的な労働者支援も実施されている。日本においても、多文化共生政策の一環として、外国人労働者のための言語・文化研修の拡充、地方での支援ネットワークの強化、職場でのメンター制度の充実などが必要である。

GIZ は、循環型移民²⁰を支援し、海外での経験を積んだ労働者が自国でスキルを活用できる仕組みを整えている。日本も、技能実習から特定技能へスムーズに移行できるキャリアパスの確立や、外国人労働者が長期的に日本社会で活躍できる制度の整備を進めるべきである。また、持続可能な労働移動の観点から、短期労働モデルへの依存を減らし、外国人労働者に長期的なキャリア形成の機会を提供することが求められる。

GIZ と西ジャワ州の協力は、再生可能エネルギー、農業、サービス業など幅広い分野にわたる労働市場の多様化を支えている。日本も、製造業や介護職に限らず、再生可能エネルギーや観光業、起業支援といった新たな分野で外国人労働者の雇用機会を拡大することが重要である。GIZ が推進するジェンダー平等政策にも学び、日本でも女性の外国人労働者が管理職や STEM 分野で活躍できる環境整備を進めるべきである。

日本の外国人労働政策は今まさに転換期を迎えている。GIZ と西ジャワ州の協力から得られる知見を活かし、スキル研修の充実、労働者の統合支援、雇用機会の拡大、社会的包摂の推進を図ることで、持続可能でバランスの取れた外国人労働力受け入れの仕組みを構築することが求められる。

²⁰ 循環型移民 (circular migration) は、移民が出身国と受入国の間を繰り返し移動することで、労働力の柔軟な移動や人的資本の移転を可能にする移民形態であり、2000 年代以降、国際機関や研究者によって注目されてきた概念である。この概念は、単なる一方向の移住ではなく、帰国・再渡航・越境的生活戦略を含む動態的な移動のあり方を捉える点に特徴がある。国際移住機関

(IOM) や欧州委員会によって政策的にも推進されており、特に Anna Triandafyllidou や Philip Martin、Thomas Faist などの研究者がこの分野の理論的基盤を築いている。たとえば、Faist (2008) は循環型移民が開発と統合の両立を可能にする「移動の社会的空間」を形成すると論じ、また Martin (2003) は、循環型移民が送り出し国の脆弱な労働市場への圧力緩和と外貨送金の安定化に資すると指摘している。こうした研究は、移民政策における「定住か帰国か」の二元論を超えた新たな視座を提供しており、近年では日本を含むアジア諸国の外国人労働者政策においても、その有効性が再評価されている。

今後、日本で技能実習生や特定技能として働いた外国人が、帰国後にキャリアに迷うことなく、自国で適切な職業に就ける仕組みを確立することが重要である。GIZのように、海外で働いた経験を自国で活かせる職業訓練やキャリア支援を提供することで、労働者が帰国後にスムーズに社会へ適応できるようになる。これにより、日本で働くことが単なる一時的な選択肢ではなく、長期的なキャリア形成の一環として認識されるようになり、日本の魅力もさらに高まると考えられる。

このような取り組みが実現すれば、日本で働いた元技能実習生や特定技能労働者が、帰国後にキャリアの選択に迷うことはなくなり、自国の労働市場に貢献する存在として活躍できるようになる。同時に、日本は外国人労働者にとって魅力的な就労先としての地位を確立し続けることができる。特にインドネシアを含む送り出し国の労働者にとって、日本が引き続き選ばれる就職先の一つとなることは、日本の産業界にとっても安定した人材供給を確保する上で大きな利点となる。

そのため、日本政府や企業は、外国人労働者の受け入れだけでなく、帰国後のキャリア支援にも目を向けるべきである。例えば、日本の企業がインドネシアなどの送り出し国に現地法人を設立し、元技能実習生や特定技能労働者を再雇用する仕組みを構築することで、彼らが日本で学んだスキルを自国でも活用できるようになる。また、インドネシア政府とも連携し、日本での就労経験を認定する資格制度を設けることで、帰国後の雇用機会を増やすことも考えられる。

このような仕組みが整えば、技能実習生や特定技能労働者は、「日本での経験を積んだ後、帰国してもキャリアに困らない」という安心感を持てるようになる。結果として、日本は単なる短期労働の場ではなく、キャリア形成の場として選ばれ続け、インドネシアを含む多くの国の労働者にとって魅力的な就職先であり続けることができるだろう。

4.5 外国人労働者支援における日本の最適なアプローチ

日本が外国人労働者を支援するにあたっては、単一の戦略に依存するのではなく、循環型移民と労働者の送り出しおよび職業能力の準備を組み合わせることが重要である。この両者を適切に取り入れることで、日本での労働期間をより長くし、生産性を向上させることができる。

ドイツのGIZのような循環型移民の仕組みを導入することで、外国人労働者は日本で一定期間の就労経験を積んだ後、習得した技術や知識を持ち帰り、自国で活かすことができる。また、一定の条件を満たした場合には、日本でより高度な職種に就く機会を得ることも可能となる。このモデルは、日本と送り出し国の双方にとって利益がある。

日本にとっての利点は、日本での労働経験を積んだ外国人労働者が、職場文化や業務フローに適応した状態で再び戻ってくるため、再研修のコストを削減し、生産性を向上させることができる点である。また、企業側としても、経験を持つ労働者を採用することで即戦力としての期待が高まる。

送り出し国にとっての利点は、日本での技術や知識を持ち帰った労働者が、自国の産業発展に貢献できることにある。彼らは現地の企業で即戦力となるだけでなく、起業することで新たな雇用を生み出す可能性もある。このような取り組みは、送り出し国の経済成長を促進する要素となる。

ドイツや韓国はすでに一部の産業、特に製造業や介護分野で循環型移民を導入しており、日本もこれらの国々のモデルから学ぶことができる。具体的には、技能実習制度から特定技能制度への移行や、さらに高度専門職ビザへのキャリアアップの道を開くことが考えられる。

一方で、日本は外国人労働者の送り出しの際に、技術的なスキル、日本語能力、職場文化への理解を高めるための準備を強化することも不可欠である。この準備が充実すれば、いくつかのメリットが期待できる。

まず、職場での適応にかかる時間が短縮され、言語や技術面での障壁を減らすことができる。これにより、労働者は来日直後から生産性を発揮しやすくなる。さらに、特定技能2号などの長期滞在が可能

なビザへの移行がスムーズになり、労働者がより長く日本で働くことができる。特定技能2号を取得すれば、在留期間の制限がなくなり、家族の帯同も可能となるため、日本でのキャリア形成がより現実的なものとなる。また、送り出された労働者が、日本の産業標準に適応しやすくなり、企業にとってもより大きな貢献を果たすことが可能となる。そのため、日本の受け入れ企業は送り出し国の研修機関と連携し、より実践的な職業訓練プログラムを開発することが望ましい。

このように、日本は循環型移民と送り出し前の職業能力向上を同時に推進することが必要である。効果的な政策として、次のような取り組みが考えられる。まず、日本での経験を積んだ外国人労働者が、より高い技能を身につけた後に再び来日できる仕組みを作ることが重要である。例えば、特定技能1号で一定の経験を積んだ後に特定技能2号へ移行できるよう、キャリアパスを明確化することが求められる。

また、送り出し国の教育機関と連携し、日本の産業標準に適合した研修プログラムを実施することが必要である。日本で働く前に、より実践的なスキルを身につけることで、労働者の即戦力化を促進できる。また、日本の産業界と送り出し国の企業が連携し、日本での経験を活かせる職場を提供する仕組みを整備することも考えられる。これにより、日本で働いた後のキャリアが明確になり、労働者が安心して帰国後の選択肢を持つことができる。さらに、日本政府は特定技能1号から2号への移行をスムーズにするための支援策を拡充し、長期間の滞在とキャリアアップを支援するべきである。

日本は、循環型移民の導入と、送り出し前の労働者のスキル向上の両方を同時に進めることで、外国人労働者政策をより効果的なものにできる。循環型移民を活用することで、日本での経験を積んだ労働者が再び日本の産業界で活躍できる道を開くことができる。そして、送り出し前の準備を徹底することで、労働者がより早く適応し、生産性を最大限に発揮できるようになる。

この両軸の戦略を組み合わせることで、日本は安定した労働力を確保すると同時に、外国人労働者にとっても魅力的な就労先であり続けることができる。特にインドネシアを含む送り出し国との連携を強化し、長期的な労働移動の枠組みを構築することで、日本の産業界の発展と、外国人労働者のキャリア形成の双方に利益をもたらすことが期待される。

参考文献

英語

- Faist, T. (2008). Migrants as transnational development agents: An inquiry into the newest round of the migration–development nexus. *Population, Space and Place*, 14(1), 21–42. <https://doi.org/10.1002/psp.471>
- Gordon, Robert J. (2010). Okun's Law and Productivity Innovations, *American Economic Review Papers and Proceedings*. 100 (May, no. 2), 11–15.
- Kuschminder, K. (2017). *Taking stock of assisted voluntary return from Europe: Decision making, reintegration and sustainable return*. Springer.
- Kuschminder, K. (2022). Introduction: Definitions, typologies and theories of return migration. In K. Kuschminder (Ed.), *Return migration and reintegration policies: A global perspective* (pp. 1–18). Routledge.
- Martin, P. (2003). *Managing labor migration: Temporary worker programs for the 21st century*. International Institute for Labour Studies, International Labour Organization (ILO).
- Triandafyllidou, A. (2010). Towards a comparative theory of migration control: Regulation regimes and circular migration. *European Journal of Migration and Law*, 12(3), 297–318.

日本語

- イスティコマー, ワオデハニファー (2023) 「インドネシア人技能実習生の動機が多様化—拡大する移住インフラ影響に着目」 『国際交流学部紀要』 フェリス女学院大学, 25, 179–208.
- 厚生労働省 (2023) 「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検の状況 (令和 4 年)」 <https://www.mhlw.go.jp/>
- 厚生労働省 (2023) 「令和 5 年度厚生労働省白書—つながり支え合い地域のある共生社会—」 『第 3 節 外国人材の活用・国際協力』, pp. 235.
- 厚生労働省労働基準監督課 (2024) 「労働基準関係法令違反に係る公表事案—令和 5 年 5 月 1 日～令和 6 年 4 月 30 日公表分」 <https://www.mhlw.go.jp/>
- 内閣府 (2022) 「令和 4 年版高齢社会白書」 『第 1 節 今後の日本社会における ICT の役割に関する展望』, pp. 4.
- 武谷嘉之 (2007) 「日本人の労働観 勤勉の始原と終駕 (上)」 『産業と経済』 奈良産業大学, 22(2), 111–124.
- 平野恵子 (2020) 「インドネシアにおける家事労働者の権利保護」
- 伊藤るり編著『家事労働の国際社会学—ディーセント・ワークを求めて』人文書院, pp. 82–107.

Hashimoto Foundation
公益財団法人 橋本財団
Societas Research Institute
ソシエタス総合研究所

〒700-0903
8-20 Saiwai-cho, Kita-ku, Okayama City,
Okayama Prefecture
AQUA Terrace Saiwai-cho 10F
岡山県岡山市北区幸町8-20 AQUAテラス幸町10F