

外国人技能実習制度の現状と政策的課題

洪 宗洛¹

目次

序章

1. 研究の背景と研究課題
2. 研究の対象・方法
3. 論文の構成

第1章 外国人技能実習生制度の概要と問題点

1. 外国人技能実習生制度の歴史
2. 外国人技能実習生の規模・推移
3. 外国人技能実習制度の問題点

第2章 外国人技能実習生制度の制度的考察

1. 外国人技能実習生制度の争点
2. 受け入れ先の変更
3. 再雇用・再就職問題
4. 人権侵害

第3章 外国人技能実習制度から労働許可制に

1. 主要国の外国人労働者政策
2. 段階的な労働許可制
3. 段階的な労働許可制の内容

第4章 結論

参考文献

¹ 明治大学経営学部 公共経営学科4年、2022年3月卒、塚本ゼミ第19期生

序章

1. 研究の背景と研究課題

外国人技能実習生制度とは1993年に国際交流の一環として、開発途上国の人材に技術教育を行うため整備された制度である。しかし、外国人技能実習生制度は、外国人を「労働者」ではなく「研修生」として雇用したことが原因となって、不法滞在（未登録滞在）、人権侵害などの問題を引き起こした。このような外国人技能実習生制度の問題を改善するため、2009年に入管法の改正が行われ、研修期間をなくし、入国後すぐに技能実習が可能となる「技能実習」の在留資格が設けられた。しかし、入管法の改正は、外国人技能実習生制度が抱えている根本的な問題の解決には至らなかったため、その限界と問題点が指摘されている。多くの雇用主が外国人実習生を単純技能労働力として扱っているため、低賃金・長時間の労働を強制しており、このような条件を受け入れない実習生は、日本での活動が制限される。また、事業主の優越的な地位によって、外国人技能実習生の労働条件の向上が制約されるなど、外国人技能実習生に対する差別と人権の問題が持続的に問題となっている。つまり、根本的に外国人を日本社会に統合させようとする努力が欠如しているのが実状である。したがって、日本の外国人労働者の中、最も高い割合を示している外国人技能実習生制度には改善が必要であるというのが本論文の問題意識である。

本論文では、外国人技能実習制度の運営の中心となる2つの団体、外国人技能実習機構（OIT）の活動と、外国人技能実習制度の争点事案について分析し、外国人技能実習制度にどのような欠陥があるのかについて政策側の制度的な欠陥について調べる。その後、「段階的な労働許可制（任意）を導入することで、外国人技能実習制度の制度的欠陥が改善され、外国人労働者の処遇改善という効果が期待される」という仮説のもとで、政策の方向性と提示し、予想される効果について考察する。段階的な労働許可制の導入は、現在の外国人技能実習制度による外国人労働者の人権侵害、強制労働、不法滞在などの社会問題を考慮し、既存の制度を労働許可制に修正、補完することで、社会問題と外国人の権利に対し段階的に対応していくことにその意義があると考えられるからである。

2. 研究の対象・方法

2017年1月、外国人労働者機能制度の総合的な運用に取り組むため設立された外国人技能実習機構（OTIT）と、外国人技能実習生への支援業務と監理団体の関係者や技能実習生の責任者に対する養成教育を行っている公益社団法人国際人材協力機構（JITCO）の2団体の活動内容と外国人技能実習制度の争点事案である受け入れ先の変更、再雇用及び再就職問題、労働搾取問題の事例を研究対象とする。また、対案として提示する雇用許可制の内容は研究方法としては、文献研究と事例研究を中心とする。

3. 論文の構成

本論文は、4章で構成されている。1章では、技能実習生の概念と範囲、導入規模と推移を調べた後、外国人技能実習制度の問題点を受け入れ先の変更、再雇用及び再就職問題、労働搾取問題の3つのパートに分けて説明する。2章では、OTITとJITCOの活動内容を基に、現政策が持つ限界について調べ、雇用許可制の概念と意義及び構造、内容などについて論じる。3章では、海外の労働政策について調査し、日本の技能実習制度に対する制度的な改善方法を考えながら、段階的な労働許可制の必要性とその内容について論じる。4章では、研究の結果を要約し、政策的な対案を提示する。

第1章 外国人技能実習生制度の概要と問題点

1. 外国人技能実習生制度の歴史

厚生労働省は、外国人技能実習生制度について、「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力することを目的としている」²と規定している。つまり、開発途上国から日本に来た労働者が、労働の経験を通じて、日本の技能や技術、知識を母国に移転させることで、開発途上国の経済発展と日本の国際貢献を図る「国際貢献」事業の一環として導入された制度である。

日本政府は1950年代から国際貢献の一環として開発途上国の公務員などを対象に、技術及び経営に関する研修を実施していた。1960年代の経済成長期には、研修対象の範囲が広がり、民間企業でも開発途上国の人材養成に寄与するために研修生を受け入れ、教育や実習を行うようになった。1989年には「出入国管理及び難民認定法」が改正され、中小企業も研修生を受け入れることができるようになった。しかし、このような制度が、実際には中小企業の単純労働に関する需要を充足させる方法として活用され、研修生に対する人権侵害などの様々な社会問題を生み出す結果となった。1991年、日本政府はこのような問題を解決し、外国人研修生を適切に管理するため、国際研修協力機構（JITCO）を設立した。1993年には、研修生を対象に労働に関する技能・技術を習得させる「技能実習制度」が導入された。技能実習制度とは、研修生が9か月以上（実質12か月以上）の研修を終えた後、技能評価試験に合格したら、研修を受けた企業と雇用契約を結び、「技能実習生」の身分で技能・技術を習得できるようにする制度である。導入初期は研修と技能実習期間を合わせ、在留期間が2年であったが、1997年にその期間が3年と延長された。しかし、研修生は労働法の適用対象外であったため、最低賃金を下

² 厚生労働省公式サイト「外国人技能実習制度について」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_rodou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html (2021年6月28日アクセス)

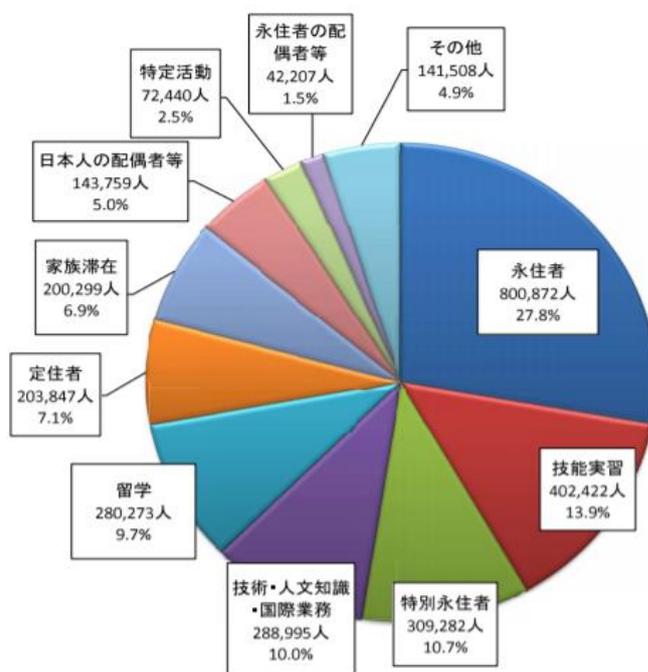
回る研修手当や、残業手当の未払いなどの問題が生じ、2010年からは、既存に「研修」と「技能実習」として区別されていた外国人研修・技能実習制度を外国人技能自習制度として統合され、「技能実習」という在留資格入国が新設された。現在、外国人技能実習性は「技能実習1号」の在留資格で入国し、1年間の実習の後、技能評価試験に合格したら「技能実習2号」の在留資格に変更し、在留期間を延長できるようになっている。

外国人技能実習制度は受け入れ機関によって「企業単独型」と「団体監理型」で区別される。企業単独型は、日本の企業などの実習実施期間が海外の現地法人、合併企業、または取引先企業の職員を直接受け入れ技能実習を実施する方式である。団体監理型は、中小企業団体、商工会議所、財団法人など営利を目的としてない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下企業（実習実施期間）で技能実習を実施する形となっている。企業単独型より、団体監理型の手続きが簡単であるため、外国人技能実習制度の殆どは団体監理型で実施されている。団体監理型の場合、外国人技能実習性は入国した後、日本語教育、技能実習生の法的保護に必要な講習を受けた後、雇用計画を結び、最大3年間技能実習生として働く。

2. 外国人技能実習生の規模、推移

令和2年現在、全体在留外国人の数は約288万人（前年比1.6%減）であり、このうち技能実習の在留資格を持っている在留者は402,422人で全体の約14%を占めている（図表1）。

図表1 在留外国人構成比（令和2年6月末）



出所：出入国在留管理庁(2021:3)

外国人技能実習生はリーマン・ショックの影響により、2008年から2010年まで大幅に減少していたが、2011年からは持続的な増加推移である（図表2）。

図表2 在留資格別外国人労働者数の推移（平成31年）



外国人技能実習生の国籍は、殆どアジア地域の開発途上国である（図表3）。その原因としては、日本国内の単純労働に関する需要を外国人労働者を利用し対応するため、比較的低賃金で雇用できるアジア地域の外国人を積極的に技能実習生として受け入れていること、日本はアジアで最も経済が発展している国であるため、開発途上国の労働者からしたら、母国で働くより高い賃金が期待できること、そして日本がアジア諸国の交流、支援の一環で政策的に技能実習生制度を支援していることが挙げられる。

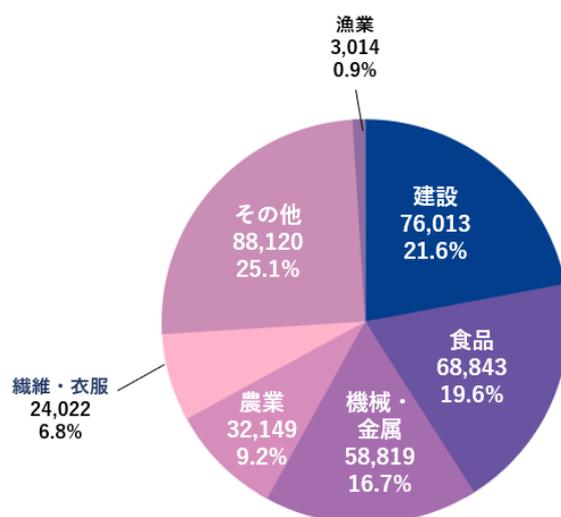
図表3 国籍・地域別 技能実習生計画認定件数（令和元年）

国籍・地域	合 計	構成比
ベトナム	196,001	53.5%
中国	69,795	19.1%
インドネシア	32,508	8.9%
フィリピン	30,326	8.3%
ミャンマー	13,739	3.8%
タイ	9,587	2.6%
カンボジア	8,903	2.4%
モンゴル	2,200	0.6%
その他	3,108	0.8%
合 計	366,167	100.0%

出所：外国人技能実習機構(2020:3)

職種別でみると、建設関係が21.6%、食品が19.6%、機械・金属が16.7%など、単純労働職種に偏っている（図表4）。技能実習生として働ける分野は製造業、建設業、一部の農・水産業など、職種が限られており、短期間の在留を前提に入国している技能実習生には熟練度が求められる作業を任されるよりも、日本国内で人材が足りていない分野での単純労働を任されることが多い。

図表4 職種別 技能実習生計画認定件数（令和元年）



出所：外国人技能実習機構(2020:3)

3. 外国人技能実習制度の問題点

当初、国際貢献を目的と実施された外国人技能実習生制度は、実施から現在に至るまで様々な問題を生み出した。本論文では、その中でも最も問題視されている受け入れ先変更の不自由、再就職及び再雇用問題、労働搾取による人権侵害問題について説明する。

3.1 受け入れ先の変更問題

法律上では、外国人技能実習生にも日本の労働者同様、労働法が適用されている。しかし、その権利には制限があり、実習先や職種の変更が認められていない状況である。外国人技能実習生は特定企業・職種への就職を前提とし計画書を提出してから入国するため、その計画書の内容を守る義務がある。技能実習生の受け入れ先変更は、原則として監理団体や実習実施者が倒産・不正行為認定を受けた場合等、技能実習継続不可能の状態になった場合等³に厳しく限定されている。現在は新型コロナウイルスの感染拡大により、特例として「特定活動」への在留資格の変更が可能となっているが、その期限は1年で、あくまでも臨時的な措置にすぎない。

受け入れ先の変更は、外国人技能実習生の最も重要な争点となっている。外国人技能実習生は、受け入れ先を変更し、より良い勤務条件で働けることを望んでいるが、技能実習生の受け入れ先は規模が小さく、限定された人数で作業を行う企業が多いため、安定された人材確保のため、受け入れ先の変更について消極的である。政府は、国内労働市場で、自国民の雇用機会を優先的に保護する責任があるため、外国人技能実習生の権利については、受け入れ先となる企業と同じく消極的である。このように、受け入れ先変更に関する問題は、政府、受け入れ先、外国人技能実習生の意見が対立しているため、簡単に合意できる事案ではない。しかし、受け入れ先変更の問題は、外国人技能実習生にとって重要な意味を持つ。受け入れ先変更・転職の制限によって、強制労働、勤労条件の低下、差別的待遇など、人権侵害の問題が発生しているからである。退職や転職を制限される外国人技能実習生は、身分的従属状態に置かれ、残業手当の申し込み、労働環境の改善など、労働者の権利を行使することにも制限がかかってしまう。

また、雇用主の有利な立場を利用し、過度な残業を強制した事例もある。外国人技能実習生は、人材需給構造上、入国する前から相当な債務を背負っている場合が多い。外国人技能実習制度には、実習生と実習先をマッチングする民間ブローカーが存在する。外国人一人で日本で実習先とコンタクトし、手続きを踏むことは非常に難しいことであるため、ブローカー手数料を払うことで、その過程を簡素化させることがその目的である。この過程で、ブローカーに支

³ 法務省入国管理局(2009)「技能実習生の入国・在留管理に関する方針」(2009年12月)<http://www.moj.go.jp/NYUKA/N/nyukan92-7.pdf> (2021年1月11日アクセス)

払う保証金を全額支払えない場合、実習生は債務を返済するため自分の給与から一定の金額を削って支払う形となっている場合が多い。雇用主はこのような実習生の立場を悪用し、労働搾取を行っても、実習生は仕事を継続しなければならない状態になってしまう。

日本の労働法は、違反に対し事後対応することが多いため、このような問題に対し事前の取締りが行われていない。また、技能実習制度の場合、実習実施者の不正行為であると判断されても、1~5年の技能実習生の受け入れ停止にとどまるため、法的な予防・保護措置も置かれていない現状である。

3.2 再雇用・再就職問題

外国人技能実習生制度の趣旨は、あくまでも労働力の確保ではなく「人づくり」と「技術の移転」であるため、原則的に実習生は実習後帰国する必要がある、在留資格変更や延長は非常に難しいこととなっている。現在、外国人技能実習生の再雇用に関して最も使われている方法は、「特定技能1号」への在留資格変更である。特定技能1号とは、政府が指定した業種（介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業）について、就労ビザに必要な要件を緩和し積極的に人材を受け入れるため2019年新設された在留資格である⁴。技能実習2号を修了した外国人は、特定技能1号への在留資格変更が認められているため、企業側が実習生を再雇用したい場合、簡単な手続きだけで再雇用できるというメリットを持っている。しかし、在留期間は最長5年となっており、職種も限られている。また、この場合にも職種や転職の自由は認められてなく、既存に働いていた受け入れ先の雇用主の許可と意思が必要となる。つまり、実習生の再雇用は雇用主の排他的な決定によって行われるため、雇用主に与えられた再雇用の独占的地位によって、職場内での地位の非対称性と実習生の雇用従属が深化され、労働条件の悪化につながる可能性がある。

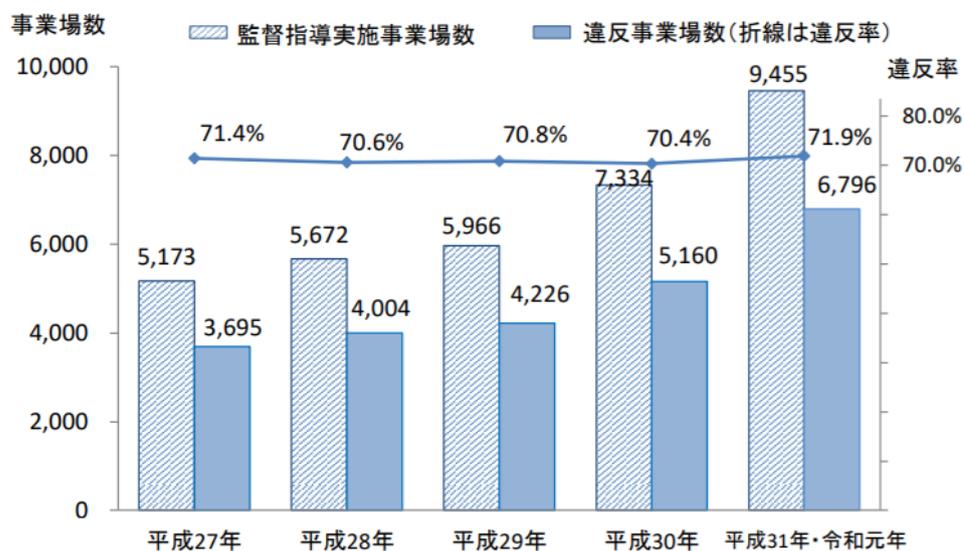
3.3 人権侵害

前述のように、日本に技術及び技能を習得するために来日した技能実習生は、勤務地での劣悪な労働条件に強いられている状況である。サービス残業などの長時間労働、職場内でのパワハラ、自由に使える現金が支払われないケースが頻繁に起きている。また、技能実習とは考えられない業務を任されている場合も少なくない。つまり現在、外国人技能実習生は本来の目的であった日本の技術を母国に移転させる架け橋役ではなく、人材不足問題に悩んでいる企業・

⁴ 出入国在留管理庁(2020)「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」(2009年12月) <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan92-7.pdf> (2021年1月11日アクセス)

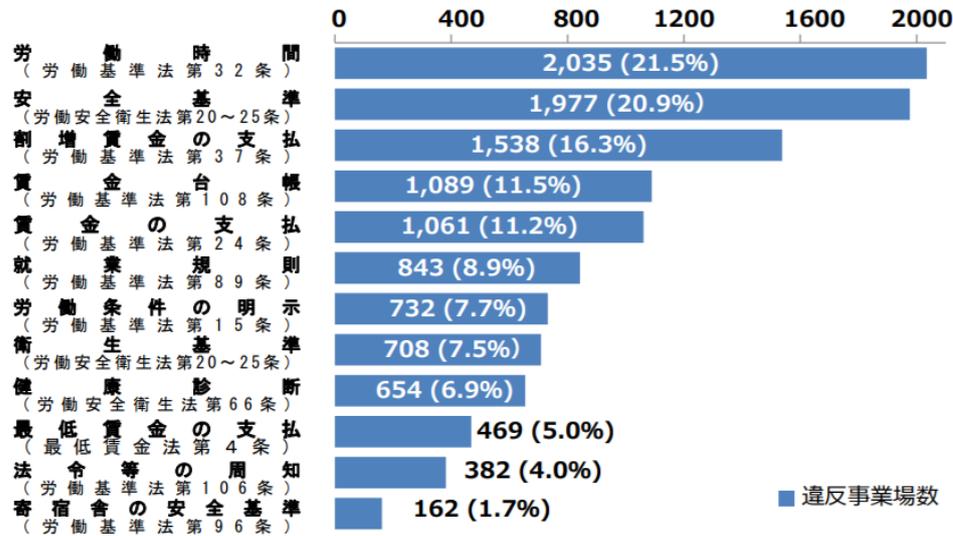
職種の労働力調整手段とみなされており、制度に対する批判の声も上がっている。実際、外国人技能実習生制度に関する問題点をデータで検証する。厚生労働省が発表した「賃金構造基本統計調査」(令和2年)によると、在留資格「技能実習」の平均賃金は約16万円程度で、日本の高卒の初任給である17万7千円に比べて1万5千円以上低い数値である。また、「最近における外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況」(厚生労働省、令和元年)は、労働基準監視機関が実施した9,455件の監視指導の中、71.9%の件が労働基準関係法令に違反していると発表している。

図表5 技能実習生の実習実施期間の法令違反率の推移(令和元年)



出所：厚生労働省(2020:1)

図表6 技能実習生の実習実施期間の法令違反事項（令和元年）



出所：厚生労働省(2020:1)

項目別でみると、労働時間が2,035件で最も多く、安全基準、増賃金の支払順に多かった。違反件数が持続的な増加推移であるだけに、今後もこのような傾向は持続されると予想される。

また、外国人実習制度の現状（出入国在留管理庁、令和2年）によると、平成30年実習生の失踪者数は9,052人であり、平成28年の5,058人、平成29年の7,089人に続き急増している。このような、過酷な労働搾取と人権侵害問題は、外国人技能実習生制度の主要な問題として指摘されている。

第2章 外国人技能実習生制度の制度的考察

1. 外国人技能実習生制度の争点

前述のように、外国人技能実習生制度の運用を巡っては、様々な問題点が顕在化している。日本政府と雇用主側からは、産業発展における移住労働力確保を通じて、経済発展と技術移転を成し遂げるといった目的を掲げている。しかし外国人技能実習生からすると、給料の未払い、暴言や暴行、労働条件違反及び契約違反、実習先変更等について正当な権利を主張できない場合が殆どである。雇用主や監理団体は、このような受け入れ先変更問題や労働条件の改善の要望について、事業の維持や費用の増加等が原因となり対応できない場合が多く、両側の葛藤は解決の糸口が見えない現状である。

このように外国人技能実習制度は、様々な社会問題と葛藤を生み出しており、その限界が指摘されている。このため、既存の制度を全面的に見直す必要があると考える。したがって本章

では、まず外国人技能実習制度の争点である「受け入れ先の変更」「再雇用・再就職問題」「人権侵害」の3つの問題点に対し、その実態及び現況を調べ、制度的な問題点と改善課題に関して考察する。

2. 受け入れ先の変更

外国人技能実習生制度を通じて日本に入国した外国人実習生は、事前に提出した実習計画を厳守する義務がある。このため、最初労働契約を結んだ受け入れ先で3年間働くことが原則とされている。OTITは、受け入れ先が事業を休止・廃止するなど、労働契約の持続が難しくなった場合、特例として実習先変更を支援している。しかし、基本的に受け入れ先変更の申し込みは経営上の問題による倒産・技能実習持続不可能の状態になった場合等に限っており、申請の手続きに個人の意向だけではなく監理団体の協力も求められるため、実際許可される件数は非常に少ない状況である。

図表5 技能実習生の実習先変更支援の許可件数

	2017年	2018年	2019年	2020年
実習先変更支援	20	36	54	49

出所：外国人技能実習機構(2020)

このように、技能実習生の受け入れ先変更には多くの制約があり、雇用契約において雇用主の優位性が見受けられる。技能実習生側から雇用契約を中止したい場合は、技能実習の実施計画を違反したという扱いとなり、そのまま出国を強いられる。つまり、雇用する側は正当な理由があれば雇用契約を解除することや、特定技能への在留資格変更の更新を断ることができる反面、技能実習生の場合、規定によって原則的に契約に関する権利を持たないため、転職や受け入れ先変更の自由も認められていない状況である。

この問題における最も大きな問題点は、技能実習生の強制労働に関する恐れである。現行法では「技能実習1号」の場合契約期間が1年、「技能実習2号及び3号」の場合契約期間が2年と定められており、最短でも3年間は同じ受け入れ先での実習が義務化されている。この期間中、契約や在留資格の更新に関する権利は使用者にしか与えられない。このため、技能実習生には在留資格延長の不許可と生計維持に対する恐れが生じ、実質的に強制労働の危険に晒されやすいという問題点を抱えている。したがって、OTITが規定している受け入れ先変更の条件に、労働条件に関する技能実習生の正当な権利主張と、定められた契約期間の改正に関する

内容を含めた制度の見直しが必要であるとする。その内容に関して、労働基準法とOTITの役割の側面から説明する。

まず、2017年から実施されている「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」第1条と第40条では、技能実習生と監理団体にも日本の労働基準法が適用されることが規定されている⁵。つまり、日本人労働者と同等な保護と労働環境を保障される権利がある。しかし、技能実習生には転職の自由が制限されているため、法律による保護が受けられない場合が多い。同法律には、外国人実習生を労働基準法の適用対象と明記しているものの、適用される権利の範囲については具体的に明記されていない。このため、具体的な判断基準を作成し、OTITや監理団体の一方的な法律解釈を予防する必要がある。労働基準法を持続的に違反した管理団体へのペナルティと技能実習生の労働権について、より明確な基準を提示することで、長期的に個人の実習先変更に対する権利の確保と労働環境、制度の改善につながるよう誘導する必要がある。

次はOTITのシステム改善の問題である。技能実習生の全ての実習計画はOTITの管理下で運用されている。しかし、今の管理システムは、労働現場における違法事項の把握と実習計画の進捗状況の確認に関して、現場の報告に依存している場合が多い。このため、実習生が置かれている具体的な状況を把握し難いという問題点がある。

このような問題を解決するために、既存の管理体系をデジタル化させ、外国人技能実習生の雇用、管理及び監理団体関連業務を総括できるシステムの導入が行われるべきである。システム改善により実習計画や新しい受け入れ先の斡旋や配属をOTITから管理できるようにすることで、途上国への技術移転と経済発展に貢献するという外国人技能実習生制度の導入目的の本質的な内容を棄損しないまま、制度の改善につながることを考える。

3. 再雇用・再就職問題

技能実習期間が終了した外国人実習生の再雇用に関しては、一般的に「特定技能1号」への在留資格変更のみ認められている。特定技能1号の在留資格の取得条件は、以下となる。

⁵ 厚生労働省(2016)「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」<https://www.mhlw.go.jp/content/000661731.pdf> (2016年11月)(2022年1月11日アクセス)

図表5 特定技能1号のポイント

特定技能1号のポイント

- 在留期間：1年，6か月又は4か月ごとの更新，**通算で上限5年まで**
- 技能水準：試験等で確認（技能実習2号を修了した外国人は試験等免除）
- 日本語能力水準：生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認（技能実習2号を修了した外国人は試験等免除）
- 家族の帯同：基本的に認めない
- 受入れ機関又は登録支援機関による**支援の対象**

出所：出入国在留管理庁(2019:3)

特定技能では受け入れ先の変更が可能であるため、既存の実習先以外の企業等で働くことができる。しかし、この場合、「受け入れ機関又は登録支援機関による支援の対象」の条件を満たすために、在留資格変更申請に実習実施者や監理団体の評価調書が必要となる等、追加的な手続きが発生するため、登録サポート機関なしに実習生個人の意向だけで転職を決めるのは難しい状況である。2020年4月からはコロナウイルスの影響で帰国が困難となった一部職種の技能実習生を対象に、以前と異なる受け入れ機関での就労を認める「特定活動」の在留資格を与えているが、この際も監理団体による申告が前提とされているため、監理団体と受け入れ機関の協力が無い場合、技能実習生の活動も大きく制限されてしまう。出入国在留管理庁(2021)の報告によると、3月の時点で本国への帰国が困難な技能実習生が38,600人、その中、解雇によって、新しく「特定活動」への在留資格が行われた技能実習生の数は2,076人である⁶。しかし既存の実習生への再就職支援が不十分な現状であるにもかかわらず、令和2年「技能実習1号」の在留資格で日本に入国した外国人は76,452人である⁷。これは、実習生の受け入れを担当する監理団体は、新しく外国人実習生を入国させることでインセンティブをもらう仕組みになっているからである。

⁶ 出入国在留管理庁(2021)「新型コロナウイルス感染症の影響により困難を抱えている在留外国人の状況等について」(2021年3月) <https://www.moj.go.jp/isa/content/001344682.pdf> (2021年1月11日アクセス)

⁷ 出入国在留管理庁公式サイト「令和2年末現在における在留外国人数について」http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00014.html (2021年1月11日アクセス)

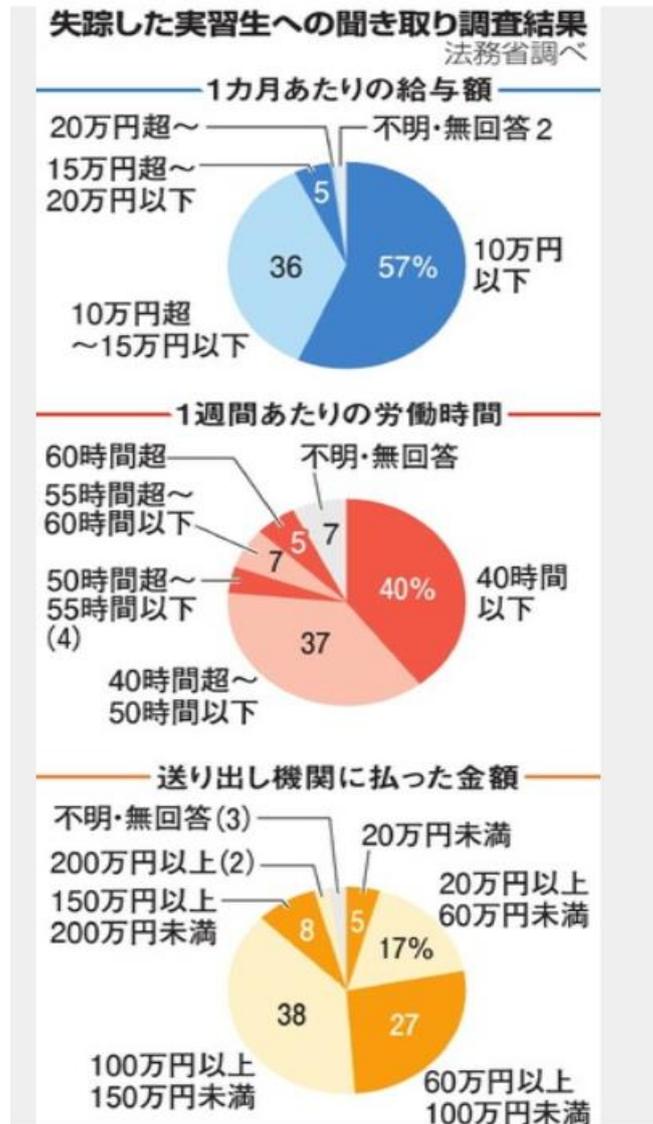
監理団体の主な収益源は、外国人実習生の受け入れに関わる紹介料、事務処理費用、講習料等の監理費である。監理費は、実習生の給料から差し引かれる場合と、実習先から支払われる場合があるが、両方新規の実習生を受け入れることで発生する費用である。技能実習から特定技能に在留資格が切り替わる場合、この監理費が発生しないため、監理団体は既存の外国人実習者のサポートよりも新規の外国人実習生の獲得に力を入れている。外国人実習生の雇用と管理は監理団体に委託されているため、監理団体からのサポートが受けられない外国人実習生の場合、就職と在留資格の手続きに必要な情報を得ることが非常に難しく、再就職も困難な状況に追い込まれるようになる。

このような問題を改善するためには、監理団体に代わって、専門的に受け入れ先と実習希望者をマッチングする組織をつくり、中央化させる必要がある。現行制度は、実習生が監理団体に非対称的に従属される仕組みを作り、実習生の権利を制限される状況を生み出している。外国人実習生の管理主体が監理団体となっているため、監理団体からの支援が受けられない実習生の場合、再就職・再雇用において求職の責任主体が曖昧となり、結果的に帰国を強いられる。労働人権の責任主体は、民間団体ではなく政府機関であるべきである。政府がOTITの権限を強化させ、民間企業と協力し、外国人実習生の雇用、監理体制を構築することで、自力での求職が困難となっている外国人実習生向けの情報の共有が活発となり、既存の外国人実習生の雇用市場よりも柔軟に運用することができると考える。

4. 人権侵害問題

外国人技能実習生制度を巡る問題の中で、人権侵害問題は最も重要な課題として認識されている。アメリカ国務省は技能実習生制度の現状に対し、2021年人身取引報告書から、「職を得るために、数千ドルの過大な労働者負担金、保証金や不明瞭な「手数料」を母国の送り出し機関に支払っている」（在日米国大使館と領事館,2021）と指摘している。技能実習生から「手数料」を徴収する機関は、外国の「送出機関」である。技能実習制度における外国人と受け入れ先のマッチングは、一般的に外国の送出機関と日本国内の監理団体を通して行われている。このような仕組みの中、問題となっているのが送出機関から発生する「保障金」や「違約金」を含めた多額の手数料である。本来、送出機関が徴収できる手数料の上限額は日本と送出国間の政府間取決めによって決まっているが、実際この上限額を超える法令違反の請求が横行している。外国人は手数料を支払うために多額の借金を背負い、借金を抱えたまま日本で働き始めるケースが一般的となっている。2018年行われた法務省の失踪した実習生2870人を対象にした聞き取り調査では、1393人が送出機関に100万円以上を支払い、大半が来日前から母国の送出機関にお金を払っていたと答えた(朝日新聞、2018)。

図表5 失踪した実習生への聞き取り調査結果



出所：朝日新聞(2018)⁸

このような送出国と外国人の間の不公正な契約には、ブローカーが介入されている場合が多い。JITCOはブローカー活動に対し、「許可を受けずに監理事業（実習実施者等と技能実習生

⁸ 「月給数万円、借金100万円…失踪した技能実習生の実態」（朝日新聞）2018年11月20日（朝日新聞デジタル）、<https://www.asahi.com/articles/ASLCM5FP6LCMUTIL01Q.html>（2021年11月02日アクセス）

等との間における雇用関係の成立の斡旋及び実習実施者に対する実習実施に関する監理を行う事業)を行った場合は、無許可監理事業の実施にあたり、法律上指導監督の対象となる」(技能実習法に基づく送出国のための送出しマニュアル、2018)と違反事項であることを明らかにしているが、第三国で展開されるブローカー活動については、日本の法律による処罰ができないため、その対応も難しいこととなっている。

多額の借金を背負ったまま来日した外国人は、借金を返すため劣悪な労働環境であっても仕事を継続しなければならない「奴隷的な労働状況」を強いられる。つまり、日本での技能実習を希望する外国人に対し、現地の送出国と日本の雇用主が搾取できる悪循環が起きてしまうのである。来日した技能実習生は、事前の合意した職務と一致しない仕事に就かされることや強制労働、暴力、強制労働に強いられる等、追加的な人権侵害被害に露出されるケースも多い。転職が認められず帰国を強いられる技能実習生の立場を利用し「処罰合意」への署名を義務付け、労働契約が満了される前に終了した場合、追加的な違約金を科している送出国も多数ある。この場合、労働基準監督署や労働組合、支援センター等への相談ができないため、技能実習性の脆弱性もより高まる。厚生労働省の調査によると、全国の労働基準監督機関が実施した9,455件の監督指導の中、71.9%にあたる6,796件の法令違反が確認されていたが、この中実習生本人からの申告は107件に過ぎなかった。過酷な人権侵害と低い賃金に苦しんでいる技能実習生を対象に、より高い収入が得られると説得し失踪を手引きするブローカーも存在し、実習生の失踪の主要な原因として指摘されている。アメリカ国務省はこのような問題について、日本政府に以下のように勧告している。

- ・外国人技能実習機構および出入国在留管理庁の職員を対象とした被害者認知の研修、外国人技能実習機構と非政府組織(NGO)との連携の向上、技能実習計画認定前の全ての契約の審査、雇用主に対する調査の増加、労働者が支払う過剰な手数料やその他金銭を課す外国の募集機関との契約解除などにより、技能実習制度改革法の監督および執行措置の実施を強化する。
- ・要望があれば、全ての外国人労働者が雇用主や産業を変更できる公式な仕組みを確立する。
- ・雇用主が外国人労働者全てのパスポートやその他の個人文書を保持することを禁止する法律を制定する。
- ・全ての労働者に支払いが課される募集費用およびサービス料を廃止するための関連政策を改定することにより、移住労働者が借金による強制的被害に陥りやすい状況を減らす。
- ・強制労働の一因となる組織や雇用主による「処罰」合意、パスポートの取り上げ、その他の行為の禁止の実施を強化する。
- ・海外児童買春旅行に参加する日本人の捜査、訴追、有罪判決、処罰を積極的に行う。(2021年人身取引報告書、2021)

報告書では、政府による管理・監督強化の必要性を強調している。現在、技能実習生制度における実習生の管理は、来日前は送出国、実習期間中は監理団体等の民間機関に任せられている。このような仕組みは、必ず営利を目的とした個人や斡旋機関が登録支援機関として活動する構造を生み出してしまったため、政府が直接介入し、人権保護のための対策を展開すべきである。その内容としては、大きく1)政府が技能実習生制度の主体となり、送出国との協定に基づいた実習生の受け入れ管理を行う。2)国内に滞在する技能実習生のデータベースを政府機関から管理すること、3)法令違反事項についての処罰を強化する、の3つに分け、細部事項を調整する必要がある。

第3章 外国人技能実習制度から労働許可制に

1. 主要国の外国人労働者政策

1960年代から実施されている外国人技能実習生制度は、今日様々な制度的限界と問題点を指摘されており、根本的な政策の変化が求められている。このように、外国人技能実習生制度に対し、新しい制度の導入が求められている現状で、外国人労働者を活用している主要諸国がどのような労働政策を実施しているか調べる必要がある。

このため、この節では主要国の外国人労働者政策について調べる。対象となる国は、労働許可制と雇用許可制を両方実施しているシンガポール、柔軟な雇用許可制を実施している台湾、労働許可制を実施しているヨーロッパの代表的な国であるドイツ、フランスに関して調べ、内容をまとめる。

1-1.シンガポール

シンガポールは、1970年代から外国人労働者を受け入れており、専門・技術職労働者と単純・非熟練労働者に対する差別化政策、伝統的な移民の供給国と非伝統国出身の差別化政策、雇用分担金としての外国人労働者に対する雇用税と雇用補償金制度、外国人雇用割合の上限、未登録労働者に対する強力な処罰制度等が特徴となっている。

シンガポールは外国人労働者の受け入れにおいて、労働許可制と雇用許可制を両方運用している。単純・非熟練労働者は「外国人労働者雇用法」(Employment Foreign Workers Act)上の労働許可制によって就職が許可され、専門・技術職の労働者に関しては「移民法」による雇用パス(Employment pass)制度、雇用許可制度が適用される。労働許可の主体は労働省であり、外国人労働者の個人情報に記載された労働許可の申請内容を検討しWork Permitを発行する。

図表6 シンガポールの雇用パス概要

(図表6) シンガポールの主な就労許可証

	個人雇用許可証 (Personalised Employment Pass)	雇用許可証 (Employment Pass)	Sパス	労働許可証 (Work Permit) (家事労働者以外)	労働許可証 (Work Permit) (家事労働者)
対象者	トップクラス高技能労働者 (経営・管理・専門職)	高技能労働者 (経営・管理・専門 職)	中技能労働者	低技能労働者 (建設業、製造業、 造船業、加工業、 サービス業)	家事労働者 女性、申請時23～50歳
有効期間	3年間(更新不可)	新規:2年間、 更新:3年間	2年間(更新可)		
月収(基本給)	EPからの切り替え者: 最低S\$12,000 新規渡航者:最低S\$18,000	最低S\$3,600 高年齢層はそれ以上	最低S\$2,300 高年齢層はそれ以上	規定なし	
外国人雇用税	適用なし			適用あり	
雇用上限率	適用なし			適用あり	
保証金	適用なし			マレーシア出身者以外適用あり	
家族の帯同	一定条件を満たせば可能			不可	
国民・永住権保持者 との結婚	可能			事前認可が必要	
妊娠・出産	可能			不可	
永住権取得資格	あり			なし	

出所：日本総合研究所(2019:129)

労働許可を得ていない外国人労働者に対しては「未登録者」としてみなし、雇用主と労働者両方処罰の対象となる。外国人労働者が労働許可停止または取り消し処分を受け、勤労できなくなった場合、労働組合による損害賠償請求や交渉、争議行為は厳しく禁止されている。

シンガポールでは使用者に雇用税が課せられるが、これはシンガポールの自国民労働者に対する労働条件の低下及び過度な外国人労働者への依存防止のためであり、政府による産業構造の調整手段の一つでもある。シンガポール政府は柔軟な雇用市場の運用のため、全ての業種において「外国人雇用割合上限」を実施し、労働市場の状況変化に合わせ弾力的に運用している。

このように、シンガポールは外国人労働者受け入れの規制、管理のため、中央政府から直接様々な政策を展開している。雇用主には、細かく調整された税金徴収システム及び上限を通じて施設管理、労働者の職業訓練等に対する負担を与え、強力な法律の執行能力を元に失踪や不法移民を防止しており、移民法と外国人労働者雇用法を違反した斡旋機関を司法処分している。

1-2. 台湾

台湾は1992年施行された「雇用サービス法」(Employment Services Act)に基づいて外国人雇用政策を実施しており、外国人労働者に対する労働許可(work permit)の発行がメインとなっている。台湾の外国人労働者政策は、シンガポールとは違い、国内労働市場の人力不足を解消するための補完的手段として行われているため、受け入れの規模が制限されていた。また、外国人労働者の殆どを占める非専門職の場合、台湾の対アジア外交政策戦略の一部としても活用されており、台湾が協定を結んでいるフィリピン、タイ、インドネシア等のアジア諸国から

選別した人材を受け入れている。しかし、現在は国内の少子高齢化問題と高度人材の流出問題が深刻化され、海外の高度人材を確保できるように、制度の柔軟化を図っている。台湾政府は2017年、外国専門人材招聘雇用法を制定し、専門職が中心となる科学技術、経済、教育、文化芸術、体育、金融、法律、建設の8業種の外国人労働者に対し、就労許可、在留要件と家族の居留規定を緩和した。

図表7 台湾における外国人労働者の分類

区分	レベル	業種(職種)	スキーム	規模
専門職 (外国人材)	一般 専門	A類：専門的・技術的業務(通信・輸送、税務・金融、不動産仲介、移民、弁護士・弁理士、技師、医療保健、環境保護、文化・スポーツ及びレクリエーション、学術研究、獣医師等) B類：華僑もしくは外国人によって投資・設立された事業の経営者 C類：教師(大学・大学院の教師、大学に所属する外国語センターの教師、技術や職業訓練専門学校教師、外国人学校の教師、高校の教師、中学校または小学校等) D類：補習クラスの専任外国語教師 E類：スポーツ監督、スポーツ選手 F類：芸術及び演芸 G類：契約技術者 H類：補習機構の技術専門教師 N類：自由芸術者 O類：外国人専門人材の成年子女	雇用許可制 求職許可制 個人業務制 ポイント制(留学生対象)	3万928人 (2017年末)
	特定 専門	科学技術(科技部)、経済(經濟部)、教育(教育部)、文化芸術(文化部)、体育(体育部)、金融(金融管理委員会)、法律(法務部)、建築設計(内政部)	「就業ゴールドカード」(有効期間1~3年)雇用許可期間延長(最長5年まで)	
非専門職 (外籍劳工)	非 熟練	海洋漁業、家事サービス業、製造業務、建築業務、屠畜業務、施設介護、家庭介護、非営利団体介護	雇用許可制	67万9,464人(2018年3月末)

出所：独立行政法人 労働政策研究・研修機構(2019)

外国人労働者には台湾の労働法が適用され、就職後にも台湾の労働者と同じ福祉・賃金を受ける権利が保障されている。使用者が外国人労働者を雇用するためには、公立機関に雇用許可の申し込み及び審査過程を経て、雇用補償金と就職安定費(雇用税)を納付した後、雇用許可

を受ける形となるが、外国人は健康診断の後、中央主務機関から発行される労働許可を受ける義務がある。非専門職の場合、使用者及び職種変更は不可能である。しかし、上記した8業種の専門職においては、使用者に対する「雇用許可」ではなく、外国人労働者に対する「労働許可」が認められている。

1-3. ドイツ

ドイツは全面的な労働許可制を実施している代表的な国である。ドイツの労働許可制は「交代循環原則(Rotationsprinzip)」を重視する政策を展開してきた。これは、外国人労働者の定住を防止するため、熟練労働者を帰国させ新しく非熟練労働者を受け入れる政策である。このため、ドイツ政府は、EU加盟国出身者以外の外国人労働者の就労に対して、在留許可と労働許可を通じて規制してきた。現在も、就労目的の在留許可を取得するためには、当該職に適任のドイツ人やEU市民の求職者が見つからないことが前提とされている。

伝統的にドイツの労働許可制は「一般労働許可」と「特別労働許可」に区別された。一般労働許可は、短期間の就労を希望する外国人労働者に適用される制度である。労働許可の有効期限は2年であるが、最長3年まで就労期間を延長できる。特別労働許可は5年間で合法的に雇用された場合とドイツ人の配偶者がいる場合等に、5年間の特別労働許可が与えられる制度である。現在は法律が改正され、一般労働許可と特別労働許可が「労働許可 (Arbeitsgenehmigung)」と「労働権 (Arbeitsberechtigung)」の概念に代替された。2005年からは、海外の高度専門職労働者を誘致し、宗教的な極端主義者とテロの可能性のある外国人を追放する内容を含めた「新移住法」が導入された。新移住法では、非EU市民の高級専門職(Hochqualifizierte)とその家族の永住権取得が認められ、自営業者、留学生の在留条件が緩和される等、既存の排他的であったドイツの労働政策の変化がみられている。現在ドイツは、専門職の移民に対する制限が最も小さい国の一つである。

ドイツの外国人労働者政策の特徴は、ドイツの労働市場状況によって労働力の受け入れを適切に規制しながらも、国内産業に寄与する外国人を社会、文化、経済的に統合しようとする政策を同時に展開する「規制と統合」である。ドイツは1983年、帰国する外国人を対象に補助金を支払う等の内容を含めた「帰国促進法」を実施し、不法労働者を雇用する使用者に対する処罰を強化する等、強い規制政策を展開した。しかし既にドイツに定着した外国人に関しては、教育、社会保障等、移民者とその家族を社会に統合させる制度を実施してきた。過去ドイツがこのような政策を展開した理由は、ドイツ社会に定着した外国人に対しては、強制的な帰国処分ができなくなることで、彼らがドイツ社会に統合されない場合、より大きな社会問題をもたらす可能性が高いからであった。新しい開放政策である新移住法が実施された現在は、既存の国内労働市場問題や治安に関する事項にフォーカスを合わせていた以前の統合政策を諦め、外国人がドイツ社会で政治、社会、経済的に均等な機会をもらえる新しい統合政策を志向している。

1-4. フランス

フランスは外国人労働者に対しドイツと同じく「労働許可制」を実施している。外国人労働者がフランスで働くためには、「労働許可」が必要となる。労働許可は、フランスの外国人労働省から外国人の能力と経験、地域、職務等を審査を受けた後取得でき、有効期限は最長1年である（更新可）。フランスの労働市場では、「機会の均等」が重視されるという特徴があり、外国人労働者の職場の移動を制限する法律が定められていない、強制労働等の人権侵害や差別に対する被害は少ない。

フランスで5年以上在留した外国人労働者は、永住権を取得できる。また、最長1年のファミリービザが存在し、家族の在留権も保障されている。

1-5. まとめ

以上の内容をまとめると、「雇用許可制」を実施している殆どの国は、外国人労働者に短期間の就労を認め、その就労期間が終わったら帰国させることを原則としており、家族同伴のプログラムを禁止し、就労期間、地域、職種、職場の移動を制限している。これに比べ、「労働許可制」を実施している国では地域、職種の制限は存在するが、職場の移動に関しては制限を置いてない。また、非専門職の労働者にも労働権を与えているため、日本に比べ使用者の地位が比較的優越的でない点、賃金等の勤労条件において自国民と同等な権利を保障している点、家族の在留を許可している点、定住の選択権を与えている点等から、雇用許可制を実施している国とその政策的な違いがみられている。第2節では、第1節で調べた労働許可制の内容について具体的に調べ、日本での適用可能性について検討する。

2. 段階的な労働許可制

2-1 労働許可制とは

「労働許可制」とは、外国人労働者に国内での就職や労働が可能となる権利を許可する制度であり、外国人労働者の雇用を事業主に許可する「雇用許可制」と対比される制度である。

両制度を比較すると、まず共通点として、雇用許可制と労働許可制両方、外国人労働者の国内就労においてその就労資格を出入国上の在留資格と分離させている。つまり、外国人が国内に在留できる資格を「出入国管理及び難民認定法」等の法律に基づいて取得できるとしても、すぐ就職活動ができる権利が与えられるのではなく、国内労働市場の状況、個人の素行等を総合的に考慮され、就職活動に関する権利も判断される。国内での就労資格を取得した外国人の場合は、自国民と同等な待遇を受けることになるが、これは外国人と自国民を均等に扱うことが国際法(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)と日本の労働法の基本原則だからである。このように、両制度は、外国人に対する出入国・在留政策を労働市場の政策と分離させる点、国内労働市場の人材

の需給状況により外国人労働者の導入規模が判断されるという点で共通する。しかし、両制度は、制度の主体である法令の対象の設定に違いがある。雇用許可制は使用者の資格要件を規制し、労働許可制は外国人労働者の資格要件を規制する。例えば、雇用許可制は使用者が法令上の勤労条件を遵守できるか、自国民に対する求人活動に取り組んでいたか等の要素を考慮することであり、労働許可制は外国人の一身上の都合(家族・在留期間・年齢等)を考慮し労働許可を規制することである。また、雇用許可制は、外国人労働者の短期就労を前提とし、期間が満了した場合帰国させることを原則とし、家族同伴プログラムを禁止させ、職場移動の自由を制限させている。しかし労働許可制は、労働者に就労権利を与えるため、労働者自ら労働権を持っており、長い在留期間を保障することで安定された在留生活及び定住化を可能とし、職場移動の自由を認めている。

2-2 段階的労働許可制の必要性

日本における外国技能実習生制度は、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」に基づく雇用許可制に該当する。雇用許可制は、外国人労働者の定住を防止するために短期間の就労のみ認めており、家族の招待、転職の自由を認めていない。しかし、第2章で前述したように、外国人労働者に劣悪な勤労条件での労働を強いており、これが労働搾取等人権侵害の問題に発展するという点から、制度の限界と問題点が指摘されているため、日本国内でも外国人技能実習制度の見直しを求める声も上がっている。技能実習制度の廃止を主張する市民団体やNGO団体は、技能実習制度が転職の自由を認めていないため強制労働の危険性が高い点、外国人に十分な就活・就労期間が与えられていない点、定住化が不可能である点から、未登録外国人労働者や失踪者が量産される等、これに伴う人権侵害が問題となっているため、制度的な転換が必要であると主張している。

このような制度の見直しの必要性に対し、長期的には外国人技能実習制度を廃止し、労働許可制に移行することが現行制度の問題点を解決し、日本社会における外国人労働者の社会統合のための根本的な対案になれるという意見に賛同する。しかし、雇用許可制の代わりに労働許可制を実施する場合、短期間の就労期間を与える場合はその必要性が大きくないという見解、補完性の原則による自国民の雇用機会保障が一部必要である点、人権侵害や強制労働を禁止し法律で定められた勤労条件遵守を伴う中小企業の安定的な労働力確保が必要である点から、即刻的な制度の転換にはまだ課題が多いと考える。また、現実では2つの制度を明確に区別できない部分がある。雇用許可制においては、制限的でありながら外国人労働者に在留と就労に対する権利を与えており、労働許可制においても外国人労働者に業種及び規模等によって就労を制限しているため、雇用権限を取得するためには、使用者の登録もしくは許可などの要件を揃える必要があるからである。したがって、即刻的な労働許可制への転換を主張するよりは、現在の外国人技能実習制度を持続的に改善していく中、職場の変更、就労期間、定住化(永住権及び家族同伴)等の分野において、労働許可制的要素を段階的に受け入れる「段階的な労働許可

制」が必要であると考える。

3. 段階的な労働許可制の内容

入国して最初1年間、つまり「技能実習1号」の場合、現行外国人技能実習制度の枠を維持する。しかし、受け入れ先変更に関しては、見直しが必要である。入国して2年目に「技能実習2号」を取得してからは、業種制限を維持しながら職場移動の自由を保障する労働許可制の導入を中心とする。また、「技能実習」と「特定技能」の在留資格で総5年以上日本に在留した外国人に対し、一定な要件を決め、外国人がその要件を満たす場合、「特別労働許可制」を導入することをその内容とする。

3-1 受け入れ先変更

現行外国人技能実習制度は、入国後1年間、技術の取得を目標とする「技能実習1号」と最長2年間習得した技術の向上を目指す「技能実習2号・3号」に分けられ、最長3年間の在留資格が与えられる仕組みになっている。段階的な労働許可制は、「技能実習」の在留資格を持つ外国人に3年間の就労期間を許容するという点で同一であるが、受け入れ先変更の制限においてその差がある。つまり、段階的な労働許可制では「技能実習1号」の在留資格を持つ最初1年の期間のみ「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（以下技能実習法）で定められている「監理団体の申請による実習先変更」を認め、2年目からは実習生自ら同じ職種内で受け入れ先を選べるようにするということである。したがって、技能実習1号の期間は実習生の受け入れ先変更を原則的に禁止し、一部例外の理由による実習先変更はそのまま適用される。しかし、実習先変更の理由等に関する事項については、現行制度の問題が深刻であるため、第2章で語った内容を中心に現行制度の問題点に対する改善案を提案する。

まず、現行制度では技能実習計画の変更する場合、監理団体の支援と認可が必要となっている。これは雇用契約の違反が発生したとき契約を解除する権利が実習生に与えられていないことを意味し、強制労働問題の最も大きな原因となっている。したがって、技能実習法の第三節「技能実習生の保護」で規定されている正当な理由がある場合、契約を解除する権利や実習先を変更する権利が与えられるように改正する必要がある。同法は技能実習生の申告に関して、第三節第四十九条で、実習生の申告の権利に対し、以下のように明記している。

1 実習実施者若しくは監理団体又はこれらの役員若しくは職員（次項において「実習実施者等」という。）がこの法律又はこれに基づく命令の規定に違反する事実がある場合においては、技能実習生は、その事実を出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣に申告することができる。

2 実習実施者等は、前項の申告をしたことを理由として、技能実習生に対して技能実習の中止その他不利益な取扱いをしてはならない。(平成二十八年法律第八十九号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)

しかし、実習生が一人で法令違反に関する申告や紛争に対応することは非常に難しいことであり、法律でも正式な申告ルートについては定められていない。このような問題に対し、「外国人技能実習機構(OTIT)」の活用を提案する。つまり、OTITの権限を強化し、技能実習生と実習先との紛争を審議・決定し受け入れ先変更に関する判断基準を作成する等、既存の管理団体や実習先の裁量によって発生する問題に対し、より合理的に解決するための審議・決定機構として活用しようということである。

OTITの業務内容は技能実習計画の認定、監査、技術実習生に対する相談や支援を行う機構であるが、OTITの令和元年統計によると全体相談件数が7,452件であったことに対し、申告の受付件数は133件、実習先変更支援件数が49件⁹で、実務的には実習計画の認定と監理団体の管理が中心となっている。つまり、OTITを本来の目的通り積極的に活用する中で、支援の機能をより強化し、受け入れ先変更の自由を持たない技能実習生に様々な紛争において監理団体、実習先との意見差がある場合、それを審議する「公論の場」として活用できると考える。

技能実習法第四節は、OTITの円滑な運営を図るために、労働者を代表する者と事業主を代表する者を同数とする評議員会を設置するように明記している。現在この評議員会は、学識経験者、労働者代表、使用者代表の3つのグループに構成されているが¹⁰、外国人技能実習制度の運営において技能実習生が直接彼らの意見を発信できる機会が不足である点から、技能実習生の代表を評議員会に参加させることも必要である。つまり、技能実習生に一定の手続きを経て実習先変更に関する紛争等について直接評議員会に審議を要請できるようにするか、実習生が感じる制度の問題点を発言させることで、その意見をOTITと技能実習制度の政策の樹立・決定過程に反映させる仕組みをつくり、実習生の権利を守る必要がある。

3-2 転職の制限

日本は技能実習の在留資格に関しては原則的に職場変更の権利を認めておらず、特定技能の在留資格に関しても制限を置いている。これは、日本の入管法が職場を選ぶ権利や職業選択の自由に置いて外国人技能実習生・労働者をその主体として認めていないからである。しかし、このような日本の政策は国際規範或いは諸外国の外国人労働者政策に比べて非常に厳しい政策

⁹ 外国人技能実習機構(2020)「令和元年度業務統計」(2020年3月) <https://www.otit.go.jp/files/user/docs/201002-4-1.pdf> (2021年1月11日アクセス)

¹⁰ 外国人技能実習機構(2021)「令和3年度第1回外国人技能実習機構評議員会」(2021年3月) <https://www.otit.go.jp/files/user/210902-22.pdf> (2021年1月11日アクセス)

である。

国連は1990年12月開かれた総会で「全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)」を採択した¹¹。この条約は、未登録移住労働者を含む全ての移住労働者とその家族の人権を保障する最も総合的かつ保活的な国際人権基準であり、移住労働者が雇用国で報酬活動を自由に選択できる権利があることを原則としている。しかし、同条約でも幾つか例外的な制約条件を認めている。第52条によると、報酬活動を自由に選択できるようになるまで、最長2年間は国内法で定められた報酬活動で合法的に居住する必要がある¹²と作成されている。

また、1949年採択されたILO（国際労働機関）第97号移民労働者条約第16条2項では、5年以上居住した移住労働者に対して就労の制限を設けないように勧告しており¹³、1975年採択された移民労働者条約(補足規定)第14条では、外国人労働者の就労の自由について以下のように規定している。

(a) 移民労働者が雇用を目的としてその領域内に二年を超えない所定の期間合法的に居住していること又は、国内法令で二年未満の期間を定める契約について規定している場合には、当該労働者の最初の労働契約の期間が満了していることを条件として、移民労働者に地理的移動の権利を保障し、及び自由に職業を選択させること。(1975年の移民労働者(補足規定)条約(第143号),1975)

日本を含む殆どの国は、原則的に就労ビザで5年以上合法的に雇用された場合、原則的に就労の制限が大幅に緩和される永住権の申し込みが可能となる。このように、移住労働者の就労の自由に関する国際規範や外国人労働者政策を実施している諸外国は、外国人労働者の職業選択及び転職の自由を完全に保証してはいないが、一定期間後にこれを認めており、転職に関する制限を設けていない。この点は、技能実習生が特定技能への在留資格変更を行ったとき、

¹¹ 国際連合広報センター公式サイト「移住労働者」
<https://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/migrants/> (2021年1月11日アクセス)

¹² UN Human Rights OHCHR 公式サイト「International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families」
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (2021年1月11日アクセス)

¹³ ILO公式サイト「R086 - Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (No. 86)」
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R086 (2021年12月7日アクセス)

「特定技能外国人の大都市圏その他特定地域への集中防止策」¹⁴等によって転職と職場移動の制限が維持されることに対し、制度的な修正が必要であることを示唆する。したがって、「技能実習2号」と「特定技能」の在留資格が外国人労働者の権利を厳しく制限している点に対し、国連とILOの国際規範が入国後2年目以降は自由な就労の権利を与えている点を考慮し、外国人技能実習生と特定技能の場合も就労の制限に関して見直しが必要であると考えます。

つまり、技能実習の在留資格に関しては、雇用契約の内容が遵守されなかった場合、契約を解除する権利を認めることを前提に、「技能実習2号」の在留資格の転職を同職種内で最大2回まで変更できるようにする。この場合、会社の倒産等の理由に関しては回数制限に含まない。特定技能の在留資格に関しては、最初1年間は雇用許可制による制限を認めるが、政府・業界による地域別受け入れ制限を廃止し、就活や在留資格変更期間中アルバイトを制限的に許可することで、入国1年後からは転職の自由を認め、経済的リスクを減少させると同時に未登録在留を防止させる。また、現行制度では技能実習と特定技能の両方、在留資格変更申請が不許可になった場合、帰国を強いられるが、これは労働者と雇用主の関係性を支配従属的にする最大の原因として指摘されているため、紛争や葛藤がある場合、相談から紛争の解決に至るまで適切な在留期間の猶予を許可する必要がある。

また、再就職・再雇用に関しては、外国人の定住化を一部許容する内容を含む必要があると考える。つまり、仮称「誠実外国人労働者特別労働許可制」を導入し、その要件を次のように規定しようとするのである。1)入国して労働許可制と雇用許可制の期間を合わせた5年の間(外国人技能実習生の場合、特定技能の在留資格への移行が必要)受け入れ先や職場の変更を行わず同一の職場で働いた者と2)雇用許可制の期間中、本人の責に帰することができない理由により受け入れ先や職場を変更し、労働許可制の期間中、国内で犯罪・未登録在留の履歴がなく、合法で在留した者に関しては、政府がその要件を審査し「特別労働許可」を承認することである。特別労働許可を得た外国人に関しては、3年間の就労活動(業種制限適用)をできるようにし、同期間中永住権審査の対象とし、一定な要件を決め家族の招待も制限的に許容する。

3-3 受け入れの管理

現行外国人技能実習制度における実習生の受け入れは海外の送出機関、国内の監理団体が担当している。しかし、日本の法令による海外の送出機関の規制が困難である点、監理団体による実習生の管理が脆弱という点から、当該の実習計画とは異なる機関・業務での技能実習を行う事例(飛ばし)や労働基準法を違反する事例が持続的に発生しており、実習生管理の弱体化と人権侵害問題につながっている。日本政府はこのような問題を認識し、2016年改正された技能実習法に実習生と受け入れ法人、監理団体が共同で作成する労働条件、生活保護等の要件が

¹⁴ 首相官邸(2019)「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策の充実について(案)」(2019年6月) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai5/siryou2_2.pdf (2021年1月11日アクセス)

明記されている実習計画を厚生労働省が認定するように義務付けていた。しかし、当局の契約に関する監督の手続きが不十分であったため、同問題による実習生の被害は依然として繰り返されている。アメリカ国務省(2021)によると、外国人技能実習機構は、2020年に1万5318カ所の技能実習実施機関と2983カ所の監理団体の実地検査を実施した。厚生労働省認定済みの実習計画のうち、2019年に労働違反があったとして無効にしたという報告は当局からはなかった(2018年は8件)。

このような問題を解決するために、厚生労働省の代わりに、実習生の受け入れ手続きに必要なとなる各省庁の機能を統合した組織を構成し、実習計画認可・管理の主体とする必要がある。また、実習生個人の管理主体を「OTIT」とし、両方サポート役として「地域協議会」の積極的な活用を提案する。技能実習生の受け入れや入国後の管理においては、厚生労働省、警察庁、各自治体等、様々な機関の協調が必要となる。しかし現行制度では、このような業務を総括できる一元化された組織が不在しているため、送出機関・監理団体への規制、実習生個人への対応等の技能実習制度全般に関する業務が各省庁の独断的な判断で行われてしまうという構造的な問題を抱えている。このため、実習生の受け入れの手続きに関しては、手続き全般に関連する省庁の機能を統合した中央化された組織、仮称「移住労働者受け入れ管理局」新設し、実習計画と監理団体、送出機関の管理等、制度の運用に対する執行力を高める必要がある。

実習生個人のサポート・管理主体に関しては、既存OTITによる管理体制を維持する。しかし、人力・予算不足等の理由から、OTITだけでは数多くの技能実習生を担当することは難しいため、「地域協議会」の活用を提案する。地域協議会とは、2016年技能実習法の導入によって、技能実習制度の指揮監督・連携体制強化のため新設された国の機関・地方公共団体の機関、機構等を構成員となり関係機関の情報を共有する協議会である¹⁵。地域協議会は政策的な提言、サポートという側面から、前述した「評議員会」とその性格が似ているが、政府機関間の情報共有を通じて、評議員会より具体的な政策的談論が期待できる。現在地域協議会は、大卒での制度の修正、改善等に関する各省庁の意見交換の場として活用されているが、その役割を各地域別の管理体系・システム確立のための具体的な談論の場で活用することで、制度的改善とOTITの負担を減らす効果を同時に期待できると考える。

第4章 結論

日本は現在、少子高齢化による労働力不足問題から、労働力確保のため外国人を積極的に受け入れている。これは、異なる人種・民族的背景を持つ人々が日本社会で活動するきっかけとなった。出入国在留管理庁によると、令和2年6月の時点で日本国内に在留している外国人数は288万5904人に至る¹⁶。このような日本社会における外国人の受け入れは既存の日本文化とは

¹⁵ 外国人技能実習機構公式サイト「地域協議会」<https://www.otit.go.jp/chiiki/> (2022年1月6日アクセス)

¹⁶ 出入国在留管理庁公式サイト「令和2年末現在における在留外国人数について」<https://www.moj.go.jp/isa/public>

異なる多様な文化の存在を認識するきっかけとなり、社会構成員の間の統合の必要性を考えさせている。このような必要性から、国内に在留している外国人の中、永住権者を除いて最も大きな割合を占めている外国人技能実習生に対する人権の保護と社会適応のための政策及び制度を新たに整備すること、つまり、現行外国人技能実習制度に対する幅広い改善が求められている。

2016年外国人技能実習生の権利保護のため「技能実習法」が導入されたにも関わらず、6年が過ぎた現在にも、外国人技能実習制度が持つ根本的な問題の解決には至らず、持続的にその限界が指摘されている。現行制度は、人材が足りていない一部業種・企業の安定された労働力確保のため、技能実習生の受け入れ先変更を制限することで、低賃金・残業等、労働基準法に違反される過酷な労働環境を強制させており、そのような環境に耐えられなかった技能実習生を失踪や強制出国に追い込む形となっている。しかし、労働需要を国内の労働力だけでは満たせない業種・企業の労働力確保の問題に関しては、労働条件の改善が優先されるべきであり、受け入れ先変更を制限することで解決する問題ではない。現実的に日本人労働者の流入が期待できず、外国人によって支えられている業種や企業が、外国人技能実習生に劣悪な労働環境を強いることは、彼らの労働権と人権を侵害することになるからである。

一方、日本社会は既に「多文化社会」へ進んでおり、これに伴う外国人労働者の社会統合のための努力も求められている。しかし、日本の雇用許可制システムは「短期循環の原則」を堅守しており、再就職・再雇用に関する帰化を厳しく制限しているため、雇用主の優越的地位による弊害が持続的に発生している。また「技能実習」や「特定技能」の在留資格の場合、原則的に定住化を防いでおり、一定期間後には母国への帰国を強制している。したがって、現行制度に対する根本的な改善が必要となっていることは明らかである。本論文では、雇用許可制の改善課題に対する制度的な対案と、今後日本の外国人技能実習生制度に対する制度的転換のモデルとして、「段階的な労働許可制」を提示した。段階的な労働許可制は、補完性の原則を維持できながらも、技能実習生の労働権及び人権を保障できる制度であるからである。段階的な労働許可制の内容は、以下である。

図表8 外国人技能実習制度と段階的な労働許可制の比較

		外国人技能実習制度 (雇用許可制)	段階的な労働許可制
就労活動期間		最初1年 技能実習2号を習得後2年	現行制度維持
受け入れ先の変更	原則	不可	最初1年間は不可、2年目から制限的に許容
	回数	定まっていない	「技能実習2号」の在留資格の場合、2回まで許容
	契約更新拒絶権利	なし	あり
業種制限		制限あり	制限あり
特別労働許可		該当なし	要件を充足する場合、5年目以降から3年間の特別労働許可習得可
家族招待権		該当なし	特別労働許可を習得した場合に限って可能
永住権		該当なし	特別労働許可を習得した場合、審査可能

段階的な労働許可制は最初1年間の期間の間、現行外国人技能実習制度を維持するが、正当な理由による技能実習生の契約解除権および契約更新拒絶権を認め、受け入れ先変更に関する紛争の時はOTITと評議員会による合理的な審議・決定を受けられるようにする。これは、今まで外国人技能実習制度で指摘されてきた人権侵害、強制労働等のような問題点を解決できる方法であり、多文化社会に迎える過程において外国人技能実習生、一般市民や専門家の参加を促進し、民主主義の発展にもつながる。また、紛争中の場合にはアルバイト等の経済活動を一部許可することで、未登録在留を予防し、安定的な生活を保障できるようにする。

「技能実習2号」の在留資格に関しては、業種制限がある制限的な労働許可制として運用する。この期間の間は受け入れ先変更に関する制限が緩和され、2回まで自由に実習計画を変更することができる。最初1年の雇用許可制(技能実習1号)と2年の労働許可制(技能実習2号)期間の就労活動を終えた技能実習生は、期間の満了と同時に出国することを原則とする。しかし、

特定技能への在留資格移行を行った場合、2年間働いた者は、「特別労働許可」を習得できる。その要件に対しては、①5年間受け入れ先や職場の変更を行わず同一の職場で働いた者②技能実習機関の間受け入れ先を変更したが、その理由が本人の責に帰することができない事項であり、労働許可制の期間中、国内で犯罪・未登録在留の履歴がなく、合法で在留した者を対象に、政府の審査を受け「特別労働許可」を習得できる権利を与える。特別労働許可を習得した外国人労働者には3年間の就労活動(業種制限適用)を許可し、同期間中永住権の審査が受けられるようにする。また、一定の要件を定め、家族の招待を認めるようにする。

段階的な労働許可制とは、現行外国人技能実習制度による外国人の人権侵害、強制労働、未登録在留、定住化などの問題を考慮し、これを労働許可制に修正、補完する過程を段階的に実行していく制度である。これは、日本社会における外国人技能実習生・外国人労働者に対する社会統合を段階的に成し遂げる方法としても考えられ、外国人を同等な存在として認識することにより成熟な市民社会を形成するきっかけになると考える。

参考文献

- 岩崎薫里(2019) 「シンガポールの外国人労働者受け入れ策—徹底した政策の効果と問題—」
『 JRI レビュー 』 第 卷 第 7 号
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11437.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 外国人技能実習機構(2020) 「令和元年度業務統計」(2020年3月)
<https://www.otit.go.jp/files/user/docs/201002-4-1.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 外国人技能実習機構(2021) 「令和3年度第1回外国人技能実習機構評議員会議事次第」(2021年3月)
<https://www.otit.go.jp/files/user/210902-22.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 厚生労働省(2020) 「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(平成31年・令和元年)」(2020年10月)
<https://www.mhlw.go.jp/content/11202000/000680646.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 厚生労働省(2020) 「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和元年10月末現在)」
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html (2022年1月11日アクセス)
- 厚生労働省(2016) 「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000661731.pdf> (2016年11月)(2022年1月11日アクセス)
- 後藤純一ほか(2018) 「外国人技能実習制度における制度の見直しと今後の課題」 『連合総研レポート』 第31巻第5号
- 在日米国大使館と領事館公式サイト(2021) 「2021年人身取引報告書(日本に関する部分)」(2021年11月)
<https://jp.usembassy.gov/ja/trafficking-in-persons-report-2021-japan-ja/>
(2021年1月11日アクセス)
- 首相官邸(2019) 「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策の充実について(案)」(2019年6月)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai5/siryou2_2.pdf
(2021年1月11日アクセス)
- 出入国在留管理庁(2019) 「技能実習制度における失踪問題への対応について」(2019年12月)
<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004592.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 出入国在留管理庁(2020) 「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」(2009年12月)
<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan92-7.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 出入国在留管理庁(2021) 「新型コロナウイルス感染症の影響により困難を抱えている在留外国人の状況等について」(2021年3月)
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001344682.pdf> (2021年1月11日アクセス)
- 出入国在留管理庁(2021) 「令和2年末現在における在留外国人数について」
http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00014.html (2021年1月11日アクセス)

法務省入国管理局(2009)「技能実習生の入国・在留管理に関する方針」(2009年12月)<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan92-7.pdf> (2021年1月11日アクセス)

吉田美喜夫(2012)「外国人技能実習制度の現状と課題—JITCOの調査報告—」『立命館国際地域研究』第36号

独立行政法人労働政策研究・研修機構(2019)「諸外国における外国人材受入制度 —非高度人材の位置づけ —台湾」https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2019/01/taiwan.html (2021年1月11日アクセス)

ウェブサイト(公式サイト)

(国内)

外国人技能実習機構公式サイト「地域協議会」<https://www.otit.go.jp/chiiki/> (2022年1月6日アクセス)

国際連合広報センター公式サイト「移住労働者」<https://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/migrants/> (2021年1月11日アクセス)

厚生労働省公式サイト「外国人技能実習制度について」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html (2021年6月28日アクセス)

日本貿易振興機構公式サイト「外国人就業規制・在留許可、現地人の雇用 —台湾—」https://www.jetro.go.jp/world/asia/tw/invest_05.html (2021年1月11日アクセス)

(海外)

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 公式サイト“Arbeitsmigration”
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/zuwanderung/arbeitsmigration/arbeitsmigration-node.htm> (2021年1月11日アクセス)

ILO公式サイト“R086 - Migration for Employment Recommendation (Revised)”, 1949 (No. 86)」

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R086 (2021年12月7日アクセス)

UN Human Rights OHCHR 公式サイト“International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families”
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (2021年1月11日アクセス)