

# 金属労協政策レポート



No.44 2018.10.3

全日本金属産業労働組合協議会（金属労協/JCM） 編集兼発行人 浅沼 弘一  
〒103-0027 東京都中央区日本橋2-15-10 宝明治安田ビル4階  
TEL 03-3274-2461 FAX 03-3274-2476 URL <http://www.jcmetal.jp>

## 外国人労働者の「新たな在留資格の創設」に関する当面の考え方(その2)

2018年9月20日

全日本金属産業労働組合協議会  
(金属労協/JCM)

政府は2018年6月15日、「経済財政運営と改革の基本方針2018」を閣議決定したが、この中では、「新たな外国人材の受入れ」の方策として、「一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設」が盛り込まれている。政府はこれに基づき、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」を設置するなど、具体化の作業を進めている。

現行の外国人技能実習制度では、賃金・労働諸条件の低さ、悪質な人権侵害、受け入れ企業による不正行為、労働災害の多さ、失踪といった、放置することのできない重大な問題が山積している。2017年には、実に4,226事業場で労働基準関係法令違反が指摘されている。

2017年11月には、受け入れ枠の拡大、受け入れ期間の延長とあわせ、制度の適正化に向けた諸施策が施行されたばかりである。受け入れ拡大の影響や適正化に向けた効果が明らかとなる前に、新たな在留資格の創設を行うのは、あまりにも性急であり、これらの影響や効果を見極めながら、国民的議論を重ねていくべきである。

なお金属労協加盟産別は、それぞれ組織内企業における外国人材の受け入れ状況について状況を把握し、その結果を金属労協全体として集約していくこととする。

### 1. 十分慎重に国民的議論を重ねるべき

外国人材の大規模な受け入れ拡大については、国内労働市場はもとより、円滑なコミュニケーションや多文化共生など国民生活全般に対する広範な影響が不可避であり、十分慎重に対応し、国民的議論を重ねるべきである。

わが国は現在、高度成長期以来の人手不足となっているが、需給ギャップは2017年度にプラスに転じたばかりであり、2018年1～3月期は0.1%、4～6月期でも0.5%にすぎない。経済全体としての供給力不足の状態は大きくないことに留意すべきである。

長期的な生産年齢人口の減少という背景はあるものの、第4次産業革命による急速な生産性向上、大幅な職務の変化も予測され、東京オリンピック・パラリンピックが開催される2020年以降の労働力需給については、慎重に判断すべきである。

## 2. 当面、新しい外国人技能実習制度の影響と効果を見極めるべき

2017年11月より施行された新しい技能実習制度では、受け入れ枠の拡大、受け入れ期間の延長とあわせ、制度の適正化に向けた諸施策が盛り込まれており、当面、その影響と効果の見極めに努めるべきである。

なお2010年改正の際には、技能実習生の死亡・失踪、受け入れ企業による不正行為が一時的に減少したものの、その後、再び増加傾向をたどってきたことにとくに留意すべきである。

## 3. 一層の人権の確保、法令の遵守、賃金・労働諸条件・職場環境の改善が図られるべき

外国人材の受け入れに関しては、従来以上に人権の確保、法令の遵守、賃金・労働諸条件・職場環境の改善が図られることを大前提に、見直しを進めていくべきである。

なお、技能実習制度における受け入れ枠の拡大、受け入れ期間の延長は、「優良な」監理団体・受け入れ企業に対し認められることになっているが、「新たな在留資格の創設」が、優良基準を満たさない企業に対する外国人材受け入れ拡大策となってはならない。

### (1) 理由の如何を問わず受け入れ企業の変更を認めるべき

#### ＜現行の外国人技能実習制度における問題点＞

外国人技能実習制度では、特定の理由のある場合以外は、原則として受け入れ企業の変更ができないが、そうした仕組みは受け入れ企業における人権の軽視、不正行為の温床となり、適正な賃金・労働諸条件・職場環境の形成を阻害することにもなっている。

#### ＜新たな外国人材受け入れに際しての課題＞

どのような受け入れ制度であっても、理由の如何を問わず、外国人材の意思により、受け入れ企業の変更ができるようにすべきである。

なお、受け入れ企業の変更の自由を確保するとともに、後述(5)の「外国人材の受入れが必要」かどうかの判断を厳正に行うため、受け入れ企業の紹介に関しては、ハローワークなど公的機関が行っていくべきである。

### (2) 海外の送り出し機関を活用する場合には公的機関に限定すべき

#### ＜現行の外国人技能実習制度における問題点＞

外国人技能実習制度（団体監理型）では、海外の送り出し機関による高額の手数料や違法な保証金、違約金などの徴収が重大な問題となっている。

#### ＜新たな外国人材受け入れに際しての課題＞

外国人材受け入れに際し、送り出し機関を活用する場合には、公的機関に限定すべきである。

### (3) 「日本人との同等以上の報酬の確保」のチェック強化を図るべき

#### ＜現行の外国人技能実習制度における問題点＞

外国人技能実習制度では、「日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上であること」と規定されているが、その確認のための仕組みは、形式的なものに止まっている。

#### ＜新たな外国人材受け入れに際しての課題＞

外国人技能実習制度に限らず、すべての外国人材に対して、「日本人との同等以上の報酬の確保」が図られなければならない。同等以上かどうかについては、受け入れ企業内での比較、および地域の賃金水準との比較の両方が行われるべきである。

①日本人に適用される賃金表以上の賃金が支払われているかどうか。

②賃金表が存在しない場合には、同程度の技能を有する日本人従業員と比べて、同等以上の賃金となっているかどうか。

③賃金表や同程度の技能を有する日本人従業員の有無にかかわらず、都道府県の一般的な賃金水準と比較して、遜色ないものかどうか。

をチェックしていくことが不可欠である。

#### (4) 3年を超える在留者に対しては、家族帯同を認めるべき

##### ＜現行の外国人技能実習制度における問題点＞

外国人技能実習制度では、日本在留最長5年にわたって、家族の帯同が認められておらず、人権確保の上で問題があるといわざるを得ない。

##### ＜新たな外国人材受け入れに際しての課題＞

帰省程度の一時帰国を除き3年を超えて在留する外国人材に関しては、家族帯同を認めるとともに、家族に対する日本語教育、子女に対する学校教育の徹底などを図るべきである。

#### (5) 「外国人材の受け入れが必要」かどうかの判断は客観的データに基づくべき

##### ＜新たな外国人材受け入れに際しての課題＞

外国人材の受け入れに際し、受け入れが必要かどうかの判断（市場テスト）を行う場合は、業種単位、企業単位の両方で行われるべきである。

その際には、女性や高齢者の就業が促進され、その比率が向上しているか、人手不足の状況を反映した高い賃金水準や賃金引き上げが確保されているか、客観的データに基づいて判断すべきである。

## 4. 外国人技能実習制度についてはその目的を貫徹する制度とすべき

なお、外国人技能実習制度については、「我が国で培われた技能、技術又は知識の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う『人づくり』に寄与する」という目的の徹底が図られるべきである。このため、

①指導体制の強化に向け、常勤職員数、職種、優良か否かを問わず、受け入れ人数枠5%ルール（常勤職員20名に対して1号の技能実習生1名）の徹底。

②技能実習生の2号から3号への移行は、いったん帰国の上、母国において相当の期間、当該職種に従事し、母国の経済発展に貢献した者を対象とすること。

を検討すべきである。

以上

## ＜背景説明＞

### （外国人労働者数）

- \* 厚生労働省の発表によれば、2017年10月末時点の外国人労働者数は1,278,670人となっている。在留資格別では、日系人など「身分に基づく在留資格」が45.9万人、ついで留学生などの「資格外活動」が29.7万人、「技能実習」が25.8万人、「専門的・技術的分野」が23.8万人などとなっている。
- \* 製造業で働く者は38.6万人で、「技能実習」が15.9万人、「身分に基づく在留資格」が15.5万人となっている。
- \* 金属産業（在留資格計）では、輸送用機械器具製造業が7.8万人、金属製品製造業が3.1万人、電気機械器具製造業が2.7万人、生産用機械器具製造業が1.9万人となっている。

資料1 在留資格別外国人労働者数（2017年10月末）

在留資格	国籍・産業計	中国(香港等を含む)	ベトナム	フィリピン	ブラジル	その他	(人)	
							製造業	
総数	1,278,670	372,263	240,259	146,798	117,299	402,051	385,997	
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
①専門的・技術的分野	238,412	95,583	20,109	7,862	735	114,123	37,473	
	18.6%	25.7%	8.4%	5.4%	0.6%	28.4%	9.7%	
うち技術・人文知識・国際業務	180,367	80,106	17,727	5,256	423	76,855	30,440	
	14.1%	21.5%	7.4%	3.6%	0.4%	19.1%	7.9%	
②特定活動（ワーキング・ホリデー、外交官等に雇用される家事使用人等の合計）	26,270	4,278	2,544	2,800	22	16,626	5,589	
	2.1%	1.1%	1.1%	1.9%	0.0%	4.1%	1.4%	
③技能実習	257,788	84,179	105,540	26,163	77	41,829	159,112	
	20.2%	22.6%	43.9%	17.8%	0.1%	10.4%	41.2%	
④資格外活動	297,012	91,014	101,221	1,601	186	102,990	28,866	
	23.2%	24.4%	42.1%	1.1%	0.2%	25.6%	7.5%	
うち留学	259,604	76,520	98,528	1,099	153	83,304	23,834	
	20.3%	20.6%	41.0%	0.7%	0.1%	20.7%	6.2%	
⑤身分に基づく在留資格（日系人など）	459,132	97,207	10,837	108,369	116,279	126,440	154,949	
	35.9%	26.1%	4.5%	73.8%	99.1%	31.4%	40.1%	
うち永住者	264,962	65,093	5,208	63,151	57,401	74,109	86,368	
	20.7%	17.5%	2.2%	43.0%	48.9%	18.4%	22.4%	
うち日本人の配偶者等	85,239	17,766	1,967	16,672	16,562	32,272	25,340	
	6.7%	4.8%	0.8%	11.4%	14.1%	8.0%	6.6%	
うち永住者の配偶者等	12,056	4,753	1,020	2,257	913	3,113	4,180	
	0.9%	1.3%	0.4%	1.5%	0.8%	0.8%	1.1%	
うち定住者	96,875	9,595	2,642	26,289	41,403	16,946	39,061	
	7.6%	2.6%	1.1%	17.9%	35.3%	4.2%	10.1%	
⑥不明	56	2	8	3	0	43	8	
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	

(注)1. 下段は総数に対する比率。

2. 資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況」

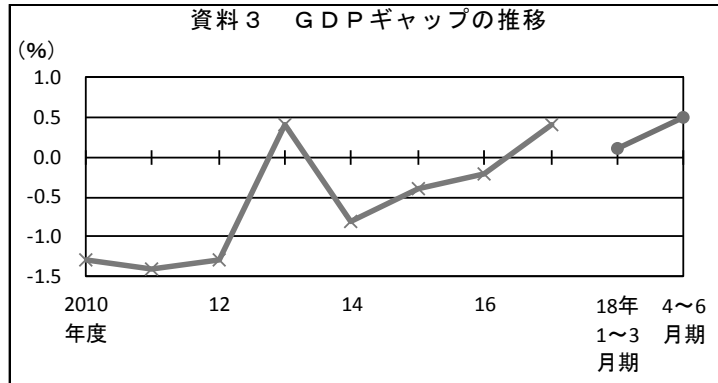
資料2 産業別外国人労働者数（2017年10月末）

産 業	外国人労働者数 (人・%)	
	外国人労働者数	うち派遣・請負労働者[比率]
全産業計	1,278,670	273,648 [21.4]
製造業	385,997	66,903 [17.3]
うち 金属製品製造業	31,142	3,317 [10.7]
うち 生産用機械器具製造業	19,385	4,858 [25.1]
うち 電気機械器具製造業	27,417	8,346 [30.4]
うち 輸送用機械器具製造業	77,902	22,619 [29.0]

資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況」

## (GDPギャップ)

\*わが国経済全体の需要と供給力の差を示すGDPギャップは、2017年度に4年ぶりにプラスに転じたばかりである。2018年1～3月期は0.1%、4～6月期も0.5%となっており、供給力不足は大きいとはいいがたい。現在、わが国の労働市場は、高度成長期以来の人手不足となっているが、雇用のミスマッチ、および新卒採用の困難さに起因している可能性が高い。



(注)1. GDPギャップは、(実際のGDP-潜在GDP)÷潜在GDP。潜在GDPは「経済の過去のトレンドからみて平均的な水準で生産要素を投入した時に実現可能なGDP」。

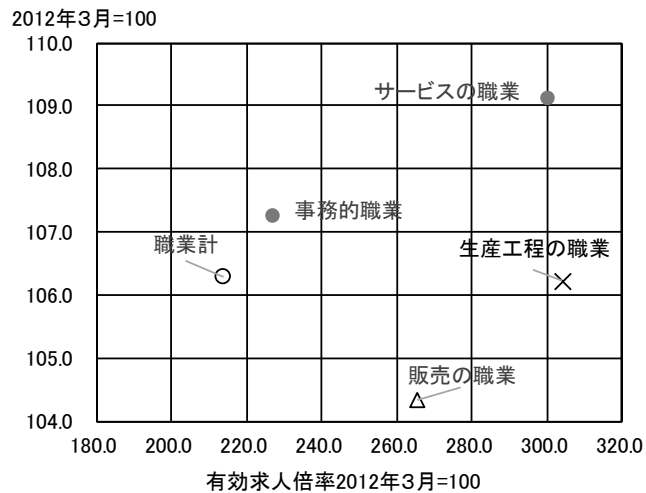
2. 資料出所：内閣府

## (人手不足と求人賃金)

\*金属産業に多い「生産工程の職業」に関する求人・求職状況を見ると、他の職業に比べ、有効求人倍率の拡大の度合いが著しいにも関わらず、求人賃金の上昇率は他の職業並み、もしくはそれ以下に止まっている。グローバル競争を理由とした賃金の下押し圧力が、人手不足を反映した賃金水準の上昇を妨げ、人材確保を困難にしている可能性がある。

\*経済産業省の調査(2017年12月)を見ても、製造業の正社員、技能人材が圧倒的に不足しているにも関わらず、「人材確保対策において最も重視している取組」に「賃金引上げや福利厚生の実施など待遇の強化」を挙げた企業は、「現在」で3.0%、「今後」で4.8%に止まっている。しかしながら一方で、「人事評価、昇進・異動等の人事制度の抜本的な見直し」を挙げる企業は、「今後」では7.5%となっており、「失われた20年」の間に形成された賃金・処遇制度の行き詰まりが意識されてきている可能性がある。

資料4 有効求人倍率と求人賃金の変化  
(一般常用・7都府県計・2012年3月→2018年3月)  
求人賃金(下限平均)  
2012年3月=100



(注)1. 2012年3月以降の職業別有効求人人数、有効求職者数、求人賃金(下限平均)の発表されている東京、埼玉、千葉、神奈川、茨城、山梨、京都の平均。  
2. 求人賃金は新規求人。ただし、7都府県の加重平均には有効求人人数を用いた。  
3. 有効求人倍率の変化には、通常は差(単位:ポイント)を用いる。しかしながら、職業ごとの格差がもともと大きいため、ここでは2012年3月=100の指数を用いた。なお、経済産業省「鉱工業指数」の在庫率指数も同様の指数である。  
4. 資料出所：東京労働局、京都労働局資料より金属労協政策企画局で作成。



資料5 確保が課題となっている人材(2017年12月・経産省調べ)

(%)

人 材	複数回答	人 材	特に確保が課題となっている人材
技能人材	83.8	技能人材	59.1
営業・販売、顧客への アフターサービス人材	32.0	設計・デザイン人材	8.5
経営人材	26.0	営業・販売、顧客への アフターサービス人材	7.5
デジタル人材	26.0	経営人材	7.1
設計・デザイン人材	25.1	研究開発人材	5.7
研究開発人材	22.1	期間工	4.3
期間工	10.9	デジタル人材	4.1
企画・マーケティング人材	8.9	企画・マーケティング人材	1.0
上記以外	3.5	上記以外	2.7

資料出所：経済産業省、厚生労働省、文部科学省『2018年版ものづくり白書』

資料6 人材確保対策において最も重視している取組(2017年12月・経産省調べ)

(%)

取 り 組 み	現在	取 り 組 み	今後
新卒採用の強化	28.8	新卒採用の強化	22.5
中途採用の強化	14.1	自動機やロボットの導入による自動化・省人化	15.6
社内のシニア、ベテラン人材の継続確保	13.9	人材育成方法の見直し・充実化の取組	9.3
人材育成方法の見直し・充実化の取組	10.0	中途採用の強化	8.4
社外のシニア、ベテラン人材の採用強化	7.3	IT・IoT・ビッグデータ・AI等の活用などによる生産工程 の合理化	8.2
自動機やロボットの導入による自動化・省人化	6.2	人事評価、昇進・異動等の人事制度の抜本的な見 直し	7.5
主婦層などを含む、女性の採用強化	4.8	社内のシニア、ベテラン人材の継続確保	6.1
国籍にこだわらない人材活用	3.7	国籍にこだわらない人材活用	5.0
人事評価、昇進・異動等の人事制度の抜本的な見 直し	3.2	賃金引上げや福利厚生の充実化など待遇の強化	4.8
賃金引上げや福利厚生 of 充実化など待遇の強化	3.0	社外のシニア、ベテラン人材の採用強化	4.1
女性が長く働き続けることができる職場環境の整 備	2.2	主婦層などを含む、女性の採用強化	3.0
IT・IoT・ビッグデータ・AI等の活用などによる生産工程 の合理化	1.3	多様で柔軟な働き方の導入	2.1
多様で柔軟な働き方の導入	1.0	テクノロジーを活用した人材マネジメントの効率化	1.8
フリーランスや兼業・副業を行う人材等の活用	0.2	女性が長く働き続けることができる職場環境の整 備	1.0
テクノロジーを活用した人材マネジメントの効率化	0.1	フリーランスや兼業・副業を行う人材等の活用	0.3
その他	0.2	その他	0.4

資料出所：経済産業省、厚生労働省、文部科学省『2018年版ものづくり白書』

**(外国人技能実習制度の2010年改正の効果)**

\*外国人技能実習制度は、2017年11月に改正が行われたが、2010年にも大規模な改正が行われている。その際、死亡・失踪、受け入れ企業による不正行為などはいったん減少したものの、その後は、ふたたび拡大傾向に転じている。2017年改正によって状況の改善が見られたとしても、継続的なものかどうか、十分に注視していく必要がある。

資料7 外国人技能実習制度における死亡・失踪・不正行為

項目	期間	単位	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
死亡者	年度	人	35	27	24	20	19	27	34	30	29	
うち脳・心疾患			16	9	3	6	2	6	8	8		
失踪(2号)	年	機関	1,627	954	1,052	1,115	1,532	2,822	3,139	3,110		
失踪(全体)						1,534	2,005	3,566	4,847	5,803	5,058	7,089
不正行為機関数	年	機関	452	360	163	184	197	230	241	273	239	213
企業単独型			7	2	3	2	0	0	0	3	2	3
団体監理型			445	358	160	182	197	230	241	270	237	210
うち実習実施機関			416	324	143	168	188	210	218	238	202	183
うち機械・金属関係			81	43	13	11	4	7	12	10	14	9

(注)1. グレーは2008年(度)以降で最少の年。

2. 資料出所：JITCO（国際研修協力機構）、法務省

### (外国人技能実習制度の2017年改正の内容)

\*2016年11月に「技能実習法」が成立し、2017年11月に施行された。主な見直し内容は、以下のとおりとなっている。

#### 資料8 2017年11月からの新しい技能実習制度

- 実習生の送り出しを希望する国との間で政府（当局）間取り決めを順次作成することを通じ、相手国政府（当局）と協力して不適正な送り出し機関の排除をめざす。
- 監理団体については許可制、受け入れ企業については届出制とし、技能実習計画は個々に認定制とする。
- 新たな外国人技能実習機構（認可法人）を創設し、監理団体等に報告を求め、実地に検査する等の業務を実施。
- 通報・申告窓口を整備。人権侵害行為等に対する罰則等を整備。実習先変更支援を充実。
- 業所管省庁、都道府県等に対し、各種業法に基づく協力要請等を実施。これらの関係行政機関からなる「地域協議会」を設置し、指導監督・連携体制を構築。
- 優良な受け入れ企業・監理団体に限定して、
  - ・第3号技能実習生の受け入れ（いったん帰国後、4～5年目の技能実習の実施）を可能とする。
  - ・常勤職員数に応じた人数枠を倍増。
  - ・対象職種の拡大。

### (外国人技能実習制度において、受け入れ企業が「優良」と認定されるための判断項目)

\*外国人技能実習制度において、受け入れ枠の拡大、受け入れ期間の延長が認められる「優良な」受け入れ企業かどうかを認定する際の判断項目は、以下のとおりとなっている。

#### 資料9 外国人技能実習制度で受け入れ企業が「優良」と認定されるための判断項目

- 技能検定等の学科試験・実技試験の合格率・合格者数
- 技能検定委員の輩出や実技試験に必要な機材・設備の貸与など、技能検定等の実施への協力
- 技能実習指導員、生活指導員の講習受講歴
- 第1号技能実習生の賃金と最低賃金との比較
- 技能実習生の各段階ごとの昇給率
- 過去3年以内における改善命令の有無
- 過去3年以内における失踪状況
- 母国語相談・支援のマニュアル策定と関係職員への周知
- 母国語で相談できる相談員の確保

- 他の受け入れ企業で技能実習が困難となった実習生の受け入れ
- 日本語学習支援
- 地域社会との交流機会のアレンジ
- 日本の文化を学ぶ機会のアレンジ

### (外国人技能実習制度の2017年の状況)

\*2017年の状況について見ると、失踪者数は7,089名で前年比1.4倍と激増している。送り出し国別では、ベトナム3,751名、中国1,594名がとくに多くなっており、増加率では、カンボジア2.3倍、ミャンマー2.1倍、ベトナム1.9倍が目立つところとなっている。

\*受け入れ機関による不正行為は、2017年に213機関（企業単独型3、監理団体27、受け入れ企業183）となっており、前年よりも10%あまり減少し、2013年以降では最も少なくなっている。

\*しかしながら中身を見ると、賃金等の不払いは139件で前年(121件)より増加しており、労働関係法令違反も24件で前年の13件から激増している。「暴行・脅迫・監禁」はゼロだったのが、4件発生している。一方、減少しているのは、技能実習計画との齟齬(38件→10件)、名義貸し(51件→10件)、偽変造文書等の行使・提供(94件→73件)などとなっている。

\*2017年11月以降、受け入れ人数枠の拡大、受け入れ期間の延長が認められる「優良な実習実施者・監理団体」の認定をめざし、体裁を整えつつあるものの、賃金・労働諸条件面での適正化は遅れている、という傾向にあることが推測される。

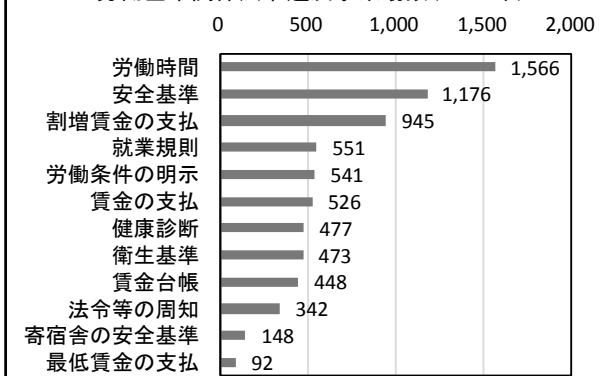
\*厚生労働省では、受け入れ企業に対する監督指導、送検の状況について発表しているが、2017年には、5,966件の監督指導を実施、そのうち70.8%にあたる4,226件（前年比5.5%増）で、労働基準関係法令違反が認められた。法務省の調査に比べ、著しく大きな規模となっている。違反事項としては、労働時間が1,566件、安全基準が1,176件、割増賃金が945件などとなっている。

資料10 外国人技能実習制度における類型別不正行為件数 (件)

類 型	2015年	2016年	2017年
二重契約	1	0	1
技能実習計画との齟齬	39	38	10
名義貸し	33	51	10
偽変造文書等の行使・提供	62	94	73
研修生の所定時間外作業	0	0	0
暴行・脅迫・監禁	2	0	4
旅券・在留カードの取上げ	9	16	2
賃金等の不払	138	121	139
人権を著しく侵害する行為	9	6	3
実習実施機関における不正行為の報告不履行、実習継続不可能時の報告不履行	0	1	0
監理団体における不正行為等の報告不履行、監査・相談体制構築等の不履行	5	11	8
不法就労者の雇用等	24	23	18
労働関係法令違反	35	13	24
再度の不正行為	1	3	1
保証金の徴収等	4	4	3
講習期間中の業務への従事	8	2	3
計	370	383	299

資料出所：法務省

資料11 外国人技能実習生の受け入れ企業における労働基準関係法令違反事業場数(2017年)



(注) 1. 5,966の事業場に監督指導を実施し、4,226事業場で違反が認められた。

2. 資料出所：厚生労働省



**(国際的な批判)**

\*アメリカ国務省の「2018年人身取引報告書」によれば、2017年11月以降の新しい外国人技能実習制度においても、

- ・技能実習生に対する送り出し機関による過剰な金銭徴収を阻止できていない。実習生は、これまでどおり借金による束縛の危険にさらされている。
- ・日本政府は、強制労働や虐待的環境から逃れてきた技能実習生に対し、保護支援サービスを行うのではなく、拘束、告発し、場合によっては強制送還してしまう。
- ・ほとんどの技能実習生が、いったん日本に入国すると雇用主を変更する権利を持っていないことが懸念されている。

といったことが指摘されている。

**資料12 2018年人身取引報告書（日本の外国人技能実習生に関する部分）**

アメリカ国務省人身取引監視対策部

2018年6月28日

**技能実習生を借金で束縛する主な要因の1つとなっているのが外国に拠点のある募集機関による過剰な金銭徴収であるが、その徴収の阻止を目指した「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」(技能実習制度改革法)の規定を政府は十分に執行できていなかった。当局は、契約機関での搾取的な環境から逃れてきた技能実習生が被害者であるかどうかの確認審査を行い、保護支援サービスへとつなげるのではなく、拘束、告発、場合によっては強制送還した。**

**日本への勧告**

雇用主に対する調査を増加し、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を引き続き実施する。強制労働の一因となる、組織や雇用主による「処罰」の合意、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。技能実習制度の下での移住労働者や児童を含む被害者が、適切に認知され、かつ支援サービスを受けられるようにし、人身取引の被害に直接起因する違法行為を犯したことで拘束または強制送還されることがないように、被害者の審査を強化する。

**訴 追**

技能実習生の強制労働に関与した者に有罪判決を下したという政府報告は何もなかった。しかし、実習実施機関への立入調査の結果、労働基準監督署と各地の入国管理当局は、34件の「重大な」労働者虐待事案を、その後の刑事捜査のために検察庁に送検した（2016年に送検されたのは、より軽微な違反事案の40件であった）。政府から、これらの事案に強制労働の兆候が含まれていたか否か、また最終的に訴追されたか否かの報告はなかった。非政府組織（NGO）は、外国人被害者を巻き込んだ強制労働の事案に対して、裁判所が極端に高い証拠基準を設定しているため、適切な法執行措置を妨げていると主張した。

**保 護**

**人身取引の兆候という実質的証拠があるにもかかわらず、政府は技能実習制度における強制労働の被害者をこれまで1人も認知していない。当局は、契約している機関での強制労働やその他の虐待的環境から逃れてきた技能実習生、特にベトナムからの実習生を引き続き逮捕し、強制送還した。**

**防 止**

当局は、特定の労働者虐待に対する刑罰の制定、技能実習制度での監督と責務の強化、技能実習生が自らの意思で雇用主を変更する自由の拡大、その他の改善を目指した2016年成立の「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」(技能実習制度改革法)の施行を開始した。この法律の下、政府は、外国人技能実習機構を設立し、実習実施者および監理団体双方の現場調査を強化し、1,300人を超える参加者に多言語相談サービスを提供した。また、本法律は、この制度の新たな参加者と雇用主が共同で作成する、生活環境、労働時間、その他の要素の概要である実習計画を、厚生労働省に承認するよう義務付けた。当局は、同法の施行から5カ月間で、3万件以上の実習計画を承認したと報告した。現場調査が増えた結果、多岐にわたる行政および法執行措置が取られるようになった。にもかかわらず、NGOの報告によると、外国人技能実習機構は、職員数の不足により、技能実習生の数が引き続き増えるなか、こうした大規模な技能実習制度における虐待の申し立てを十分に調査できていなかった。**専門家は、ほとんどの技能実習生には、いったん日本に入国すると雇用主を変更する権利を未だ持たないことを、引き続き懸念した。**報告によれば、技能実習生の中には、契約した職場での虐待的環境から逃れたことにより、在留資格に違反することになり、失業中の身で人身取引の被害を受けやすくなった者もいた。

技能実習生が母国の送り出し国で多額の借金を負うことを防ぐために、政府は、ベトナム、カンボジア、インド、ラオス、モンゴル、フィリピンとの間で協力覚書を交わし、技能実習生から過剰な金銭を徴収しない各国政府が認定する機関からのみ、実習生を受け入れることを確認した。しかし、こうした国の送り出し機関の中には、金銭の徴収制限を回避し、金銭の代わりに高額な「手数料」を課すことで、各国政府の認定を受けることができた機関もあった。よって、**これらの国からの実習生は、いったん日本に入国するとこれまで通り借金による束縛の危険にさらされることになった。**労働基準監督署は、技能実習制度の雇用主による不正行為の疑惑に関し、299件の立入調査を行い、そのうち213機関が「是正勧告」を受け、少なくとも4件の「重大な虐待」に対する継続中の刑事捜査につながった。また、法務省は、2017年に、企業3社、27の監理団体、183の実習実施機関に対し技能実習生の受け入れを禁止した。2016年に受け入れが禁止されたのは、それぞれ2社、25の監理団体、202の実習実施機関であった。

#### 人身取引の概説

強制労働の事案は、政府が運営する技能実習制度において発生している。この制度は本来、外国人労働者の基本的な専門的技能を育成することを目的としていたが、事実上の臨時労働者事業となった。**過剰な金銭徴収の慣行を抑制することを目指した新たな国際合意にもかかわらず、ビルマ、中国、カンボジア、ベトナムからの技能実習生は、漁業、建設業、製造業で職を得るために、最高で1万ドルという過剰な金銭、保証金または不明瞭な「手数料」を母国の送り出し機関に支払っている。**多くの技能実習生は、技能実習制度の本来の目的に反して、技能の教授や育成が実施されない仕事に従事させられている。事前に合意した職務と一致しない仕事に就かされている技能実習生もいる。これらの労働者の中には、移動の自由を制限され、パスポートを没収され、強制送還の脅しを受け、その他の強制労働の状態に置かれた者もいた。**技能実習生に「処罰合意」への署名を義務付け、労働契約を履行できない場合、何千ドルもの違約金を科す送り出し機関もあった。**報告によると、契約を結んだ技能実習の仕事から逃れた実習生の中には、性的搾取目的の人身取引の被害者になる者もいる。

#### (韓国の雇用許可制)

- \*韓国では、日本の外国人技能実習制度と同様の外国人研修就業制度を設けていたが、研修生は韓国での収入の1年間分ともいわれる送り出し費用を負担しなくてはならず、これを賄うため10人中3人が失踪、賃金未払いや劣悪な労働環境、身分証明書の取り上げ、暴言・暴行や監禁など人権侵害も多発といった状況を受けて、2004年に雇用許可制を導入、研修就業制度は廃止された。
- \*雇用許可制は、不法滞在者を減少させ、韓流ブームや韓国製品の販売促進など派生的効果もあげてきているが、職場移動の自由の制限、家族同伴の禁止などが問題点として指摘されている。

### 資料13 韓国の雇用許可制（一般）

#### （制度の概要）

- 国務総理所属の外国人労働者政策委員会が受け入れ規模（受け入れ人数の総量規制）、送り出し国の指定を行う。これに基づき雇用労働部長官は、毎年、外国人労働者の導入計画を策定する。
- 送り出し国とは二国間で覚書を締結する。送り出し国には、送り出し機関が公的なものであること、送り出し過程の透明性の確保が求められる。
- 受け入れは、製造業、農畜産業、漁業など13業種で従業員300人以下の中小企業の非専門人材。（業種別の雇用許可人数制）
- 滞在期間は3年間で、原則として最初の事業所に勤め続けなければならない。1年10カ月の延長が可能。
- 労働者の責によらず、社会通念上引き続き労働できないと認められた場合などは移動が可能。（2016年には25.4%が移動申請し、94.3%が許可された）
- 4年10カ月事業所を変更しないで誠実に勤務した者が、同じ事業所に勤務しようとする場合には、雇主が雇用申請し、認められた場合、出国して3カ月経過後再入国して、さらに4年10カ月の就労が可能（誠実勤労者再入国制度）
- 4年以上の就業など一定の要件を満たすと専門人材ビザへの切り替えが可能。5年滞在した専門人材は一般帰化や永住権取得のための在留期間要件を満たすことになる。
- 非専門人材ビザの間は、家族を帯同することはできない。

#### （手順）

- 送り出し国において、18～39歳の者で自国で韓国語能力試験を合格した就業希望者は、求職申請ができる。送り出し国の公的部門が名簿を作成し、韓国の雇用労働部に提出。
- 雇主は雇用センター（ハローワークに相当）で韓国人求人を2週間（一部業種は1週間）行っても採用できなかった場合、外国人雇用許可を申請できる。許可証を持って雇用センターで受け入れ人数を申請すると、その2～3倍の就業希望者の名簿が提示されるので、その中から申請人数分を選ぶ。
- 標準労働契約書に基づき、賃金、労働諸条件、契約期間などを明記し、採用したい就業希望者に送付して了解が得られたら労働契約を締結。
- 労働契約の締結者は、送り出し国において45時間前後の事前教育の履修。入国とともに2泊3日の就業教育。
- 名簿の作成、労働契約締結・入国手続きの代行は産業人力公団、入国直後の就業教育は労使発展財団等が行う。

資料出所：J I L P Tホームページおよび呉学殊 J I L P T副統括研究員資料より金属労協政策企画局が作成。

#### （外国人技能実習生の受け入れ人数枠）

- \*外国人技能実習生の受け入れ人数枠は、1号について常勤職員の20分の1という「5%ルール」が基本となっているが、2017年11月からの新制度により、優良な受け入れ企業・監理団体の場合は、受け入れ人数枠が2倍とされ、また新設された3号（4、5年目）を受け入れることができるようになった。
- \*新制度では、常勤職員1名の個人企業で最大6名、5名の場合には30名の実習生を受け入れることが可能となるが、こうした人数で適切な指導は困難と考えざるを得ず、指導体制の強化に向けて、常勤職員数、職種、優良か否かを問わず、5%ルールの徹底を検討していく必要がある。

資料14 外国人技能実習制度（団体監理型）における受け入れ人数枠

受け入れ企業の常勤職員数	1号（1年間） （基本人数枠）	2号（2年間） （1号の2年分）	3号（2年間） （受け入れ不可）	1～3号合計
301人以上	常勤職員の20分の1	常勤職員の20分の2	0	常勤職員の20分の3
201～300人	15人	30人	0	45人
101人～200人	10人	20人	0	30人
51～100人	6人	12人	0	18人
41～50人	5人	10人	0	15人
31～40人	4人	8人	0	12人
30人以下	3人	6人	0	9人
優良な受け入れ企業・ 監理団体の場合	（基本人数枠の2倍）	（1号の2年分）	（1号の2年分＋自 ら選択した転籍者）	
301人以上	常勤職員の20分の2	常勤職員の20分の4	常勤職員の20分の6	常勤職員の20分の12
201～300人	30人	60人	90人	180人
101人～200人	20人	40人	60人	120人
51～100人	12人	24人	36人	72人
41～50人	10人	20人	30人	60人
31～40人	8人	16人	24人	48人
30人以下	6人	12人	18人	36人

\*ただし、1号は常勤職員数、2号は常勤職員数の2倍、3号は常勤職員数の3倍を超えてはならない。  
\*3号が基本人数枠の4倍ではなく6倍なのは、3号移行時に実習生が受け入れ企業を自ら選択できるため。  
\*やむを得ない事情で他の受け入れ企業から転籍した実習生は、これらの枠とは別に受け入れが可能。

資料出所：法務省、厚生労働省資料より金属労協政策企画局で作成。