

金属労協政策レポート



No.41 2015.2.27

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>

外国人技能実習制度の見直しにおける金属労協の考え方

政府は、外国人技能実習制度について、現在3年間とされている実習期間の2年間の延長、受け入れ人数枠の拡大をめざしており、先般、「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」は、その具体化に向けた報告書を取りまとめた。

実際、報告書の内容は、1カ月の帰省のみで実習期間の2年間の延長、実習実施機関における受け入れ人数枠の大幅拡大を認める一方、技能実習生の希望による実習実施機関の変更は3年経過後のみとされるなど、実習生の状況の改善ではなく、日本国内の労働力不足を賄いつつ、デフレ時代の発想そのままに人件費コスト抑制を図ることを目的とした見直しとなっている。

金属労協はこうした動きに対し、

- *新たな2年間の実習は、従来の3年間の実習の後、1カ月間の単なる「帰省」ではなく、母国において、相当な期間、当該職種に従事することを要件とすべき。
- *常勤職員20人に1人という「5%ルール」は基本的に維持し、「優良」な対応が可能な範囲で、受け入れ人数枠を設定すべき。
- *実習実施機関に対して、人権の確保、賃金・労働条件の向上、職場環境の改善に関し、最大限の努力を促すためには、技能実習生の希望による実習実施機関の変更が必要。

などを内容とする「外国人技能実習制度の見直しにおける金属労協の考え方」を取りまとめた。

目 次

法務省・厚生労働省合同有識者懇談会報告書（2015年1月）と金属労協の考え方

1. 実習期間の延長について	3
2. 受け入れ人数枠の拡大について	4
3. 「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」の徹底	5
4. 帰国後の追跡調査	6
5. 監理団体、実習実施機関に対する罰則	7
6. 技能実習生の希望による実習実施機関の変更	7

背景説明

1. 現行の外国人技能実習制度	8
2. 外国人技能実習制度に関わる最近の動向	9
(1) 外国人技能実習生の状況	9
(2) 海外および国内からの批判	9
(3) 2020年度までの時限的な外国人労働者受け入れ制度	12

外国人技能実習制度の見直しにおける金属労協の考え方

2015年2月25日
全日本金属産業労働組合協議会
(金属労協/JCM)

外国人技能実習制度については、2010年に大幅な制度改定が実施され、入国後おおむね2カ月間の座学講習終了後には、実習生に対し、労働法、社会保険が日本人従業員と同様に適用されるようになるなど、改善が図られた。

このため、受け入れ機関（監理団体や実習実施機関…受け入れ企業）による不正行為や、行方不明者などは、いったん改善したが、その後は再び悪化の一途をたどっている。技能実習2号（2～3年目）の実習生の行方不明者は、2013年度には2,822名に達し、前年に比べほぼ倍増、制度改定前に最多であった2007年度の2,138名を大幅に上回っている。2013年度の死亡者数も27名で、制度発足以来の22年間で2番目に多い水準である。このうち過労死と見られる脳・心疾患によるものは8名で前年の4倍、これも22年間で3番目の多さとなっている。不正行為を行った受け入れ機関数も、2013年にはこの4年間で最多の230機関となっている。

一方、2020年東京オリンピック・パラリンピック開催などによる建設業での人手不足に対応するため、建設業、造船業に対し、2015年4月より、時限措置として技能実習修了者を対象とした新たな外国人労働者受け入れ制度が導入されることになった。また並行して、外国人技能実習制度自体についても見直し作業が行われており、先般、「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」の報告書がとりまとめられた。

技能実習3年目修了時の技能検定3級受検の義務化、監理団体や実習実施機関の行為に関わる罰則の整備など、一部で前進は見られるものの、1カ月の帰省のみで実習期間の2年間の延長、実習実施機関における受け入れ人数枠の大幅拡大が認められる一方、人権の確保、賃金・労働条件の向上、職場環境の改善のために不可欠な、技能実習生の希望による実習実施機関の変更は3年経過後のみとされるなど、実習生の状況の改善ではなく、日本国内の労働力不足を賄いつつ、デフレ時代の発想そのままに人件費コスト抑制を図ることを目的とした見直しとなっている。とりわけこの報告書において、実習生の死亡や行方不明、受け入れ機関の不正行為が激増している現状について、一切記載されていないこと(注1)、「賃金の支払等が労働契約どおりに行われている」ような、当たり前のことをしているにすぎない監理団体や実習実施機関を「優良」とみなしているところに、今回の見直しの本質がよく表れている。

わが国はいま、人手不足の状況にあるが、人手不足こそ、「人への投資」や省力化投資を促進する経済の原動力であるとともに、格差是正を実現するために不可欠な要件でもある。韓国の雇用許可制のような短期就労制度も含め、人手不足解消策としての外国人労働者拡大は行うべきではない。外国人技能実習制度に関しても、日本国内の労働力不足を賄うことを目的とした見直しではなく、あくまでも外国人技能実習生の人権の状況を改善し、実習生による技能の修得、発展途上国への技能移転という、制度本来の趣旨・目的を前進させる見直しが行われなくてはならない。

(注1) 有識者懇談会の議論の前提となった法務省「第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度分科会」の報告書(2014年6月)では、不正行為機関数の経過について紹介しているが、現状の激増傾向に関する記述はない。

法務省・厚生労働省合同有識者懇談会報告書（2015年1月）と 金属労協の考え方

1 実習期間の延長について

<有識者懇談会報告書の内容>

- * 技能実習2号修了者（通常は1号の期間と合わせて入国後3年経過）に対し、一旦帰国の後、最大2年間の実習（技能実習3号）を認める。（注2）
- （注2）ただし、有識者懇談会報告書は、延長の是非、延長の期間のあり方について、判断を示していない。「一旦帰国の後、最大2年間の実習」は、2014年6月の「日本再興戦略改訂2014」の引用文として、掲載されているにすぎない。
- * 技能実習2号修了時の技能検定3級受検、3号修了時の2級受検を義務づける。ただし、これらは、母国で活用できる実技面の試験のみを必須とする。技能実習3号に移行できる技能実習生の要件は、技能検定3級の実技試験に合格していることとする。
- * 3号に移行する際の「一旦帰国」は原則1カ月以上、渡航費用は監理団体または実習実施機関が負担する。
- * 3号への移行は、優良な監理団体および優良な実習実施機関のみとする。優良の要件は、①適切な相談体制、②監理団体および実習実施機関の責めに帰すべき理由による行方不明者がいない、③技能検定の合格率、④適切な指導体制、⑤地域社会との共生の取り組み、である。
- * 「技能実習が技能実習計画に沿って実施され、賃金の支払等が労働契約どおりに行われていることなど監理団体や実習実施機関がその責務を果たしている場合」を「監理団体及び実習実施機関の責めに帰すべき理由がない場合」とする。



<金属労協の考え方>

技能実習3号については、いったん帰国して、母国で当該職種に従事し、現場の指導などで1～2号の3年間に修得した技能を活用したのちの再実習のほうが、より高度な技能を修得するのに効果的であることから、移行の際の「一旦帰国」は、1カ月間の単なる「帰省」ではなく、母国において、相当な期間、当該職種に従事することを要件とすべき。

（3号への移行の流れ）

- * 母国の発展を担うべき、働き盛りの人材を技能実習1号（1年間）、2号（2年間）、3号（2年間）の合計5年間も続けて日本に留めておくのは、母国にとって大きな損失である。本人にとっても、5年間の日本在留で帰国後の生活設計が難しく、日本に定着するために、帰国前の失踪が増える可能性がある。
- * 厚生労働省の「研修・技能実習制度研究会中間報告（2007年5月）」によれば、技能実習生については、3年の年限を限って「帰国することが予定されているため、家族帯同を認めていない」とのことである。実習生本人の希望によっても、5年間にわたり母国を離れることは、実習生の家族関係に大きな影響を及ぼさざるをえない。家族との関係が疎遠になれば、モラル、モラル、モチベーションを保ち続けることは難しい。日本も批准済みのILO156号条約「家族的責任を有する労働者条約」の観点からも、5年に延長するならば、家族帯同を認めることは不可避である。1

カ月程度の帰省をもって、家族帯同に代えることはできない。

(受け入れ機関の「優良」要件)

- * 技能実習3号の受け入れを認められる監理団体、実習実施機関の「優良」要件として「有識者懇談会報告書」があげているものは、制度どおり、契約どおりに運営していればよいものがほとんどで、現実に優良であるかどうかを判断できる基準は、技能検定の合格率だけとなっている。
- * 監理団体、実習実施機関が「優良」かどうかは、技能検定の合格率はもちろん、賃金水準、所定外労働時間、年次有給休暇取得率、労働災害、健康状態、責任の有無を問わない死亡・失踪状況など、幅広い観点から判断すべきである。しかしながら、外国人技能実習制度に関わる「不正行為」がすべて団体監理型で行われていることからすれば、残業かくし、労災かくし、傷病かくしなどの発生も懸念されることから、技能実習3号の受け入れは企業単独型に限定し、その上で、幅広い判断項目に基づき、「優良」の判定を行っていくべきではないか。
- * 厚労省の「研修・技能実習制度研究会報告（2008年6月）」では、「いったん帰国した実習生の再入国による実習（再技能実習）については、現行制度において技能移転や適正な運営がなされていること、定着のおそれがないことが前提であり、概ね技能移転と適正化が図られ、失踪率も低い『企業単独型』に限り、現地法人における更なる技能向上のためなど、個別の審査により再実習の必要性が認められた場合に、2年間に限定し（合算して5年以内）これを認める」としている。きわめて適切な判断であり、当時と比べて、状況が大きく変化したとは考えられない。

(技能検定3級合格)

- * 技能実習3号への移行を予定する実習生については、日本への再入国が前提であることから、3号移行の要件として、技能検定3級の学科試験合格を免除する理由は存在しない。

2 受け入れ人数枠の拡大について

<有識者懇談会報告書の内容>

- * 優良な受け入れ機関に対しては、適正な技能実習が実施できる範囲で、現行の2倍程度まで受け入れ人数枠の増加を認める。
- * 現行で常勤職員50人以下の実習実施機関では、3人までとされている1号（1年目）の受け入れ人数枠を、30人以下は3人、31～40人は4人、41～50人は5人とする。



<金属労協の考え方>

「優良」な受け入れ機関に人数枠の拡大を認めるのではなく、「優良」な対応が可能な範囲で、受け入れ人数枠を設定すべき。

- * 技能実習生の受け入れ人数枠は、技能実習1号（入国後1年目）の受け入れが、実習実施機関の常勤職員20名ごとに実習生1名という「5%ルール」が原則とされているが、現行でも、中小企業については、相当に細かな特例が設けられている。団体監理型の場合、たとえば農協を監理団体とし、その組合員（非法人）が実習を実施する場合、農家一軒で2名、3年間なので常時6名を受け入れていることが可能となっている。不正行為を行った実習実施機関には、「農業・漁業関係」が最も多くなっているが、そもそもこのような受け入れ人数枠で、適切な技能教育や生活指導を期待するこ

とは困難である。

- * 2010年に施行された改正では、「研修生・実習生の数が日本人従業員の数を大きく上回っていたり、事業主以外はすべて研修生・実習生といった例も見られ」、「実習の実効性確保の観点からは、こうした極端な実態について早急に是正していく必要」があることから、受け入れ人数枠の分母の常勤職員に実習生を含めないという見直しが行われた。しかしながらこれでは不十分で、いまだ常勤職員数を大幅に超える実習生の受け入れが可能な状態となっている。
- * 厚労省の「研修・技能実習制度研究会報告（2008年6月）」では、「縫製関係や農業において」「受け入れ人数が大幅に制限されるケースが生じうる」としても、「これらの産業については、実習体制の適正化と併せて、日本人の就業促進や職場環境の改善、事業の高度化、機械化等の施策を併せて推進していくことが必要となる」としているが、その必要性は現在でも変わっていない。
- * こうしたことから、「優良」な受け入れ機関に人数枠の拡大を認める前に、まずは「優良」な対応が可能な範囲で、受け入れ人数枠を設定すべきである。「5%ルール」は基本的に維持するとともに、常勤職員50人以下の実習実施機関に対する受け入れ人数枠は、現在よりも制限することが必要である。
- * 技能実習3号については、「一旦帰国」が前提となっているため、独自の受け入れ人数枠を設定する必要がある。その場合、当然5%ルールを踏まえたものでなければならない。また3号の技能実習生が、実習実施機関の常勤職員（分母）の中に含まれてはならない。

現行の外国人技能実習生の主な受け入れ人数枠（団体監理型）

監理団体	実習実施機関・区分	技能実習生の受け入れ人数枠 1号（1年目）	最大人数 （1号×3）
職業訓練法人（社団） 職業訓練法人（財団） 公益社団・財団法人	社団の社員である中小企業以外	実習実施機関常勤職員の20分の1	20分の3
職業訓練法人（社団） 商工会議所・商工会	社団の社員である中小企業 会員	実習実施機関常勤職員が、 301人以上 常勤職員の20分の1	20分の3
中小企業団体	組合員・会員	201～300人 15人	45人
農業協同組合	組合員で営農の法人	101～200人 10人	30人
漁業協同組合	組合員の法人（船上漁業以外）	51～100人 6人	18人
農業協同組合	組合員で営農の非法人	50人以下 3人	9人
漁業協同組合	組合員（船上漁業）	(1号の人数は、常勤職員数を超えない)	6人以内
漁業協同組合	組合員の非法人（船上漁業以外）	2人以内	(船上漁業は、各漁船で実習生を除く乗組員の人数を超えない)

資料出所：JITCO（国際研修協力機構）資料より金属労協政策企画局で作成。

3

「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」の徹底

<有識者懇談会報告書の内容>

- * 実習実施機関から監理団体などに対し、実習生に支払っている賃金額と、実習生と同程度の技能を有する日本人に支払っている賃金額とを示し、日本人と同等額以上であることを説明する。
- * 比較対象の日本人がいない場合には、日本人に支払われるべき賃金額や、経験年数が異なる他の日本人の報酬から類推して根拠を提示する。



＜金属労協の考え方＞

日本人と「同等額以上」の報酬の徹底に関しては、賃金構造基本統計調査、毎月勤労統計などを活用した基準づくりを行うべき。

- * 外国人技能実習制度では、実習生に対し、日本人と「同等額以上」の報酬を支払うことが求められている。現実には、法定最低賃金（地域別最賃もしくは特定最賃）程度の水準の賃金が支払われている場合が少なくないと思われるが、そうした場合、日本人の「最低基準」であって、「同等額以上」の趣旨を満たしていないことは明白であり、早急に是正されなくてはならない。
- * 「有識者懇談会報告書」の考え方に従えば、結局、実習実施機関の社内の賃金表をもって、「同等額以上」を説明できればよいことになる。しかしながら、日本人で職に就く者のいない水準の賃金表と「同等額以上」であっても、日本人と「同等額以上」を立証することにはならない。厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」「毎月勤労統計」など、客観的なデータを基準として、判断すべきである。

4 帰国後の追跡調査

＜有識者懇談会報告書の内容＞

- * 実習生の帰国後の追跡調査（フォローアップ調査）は、実習生の自由な回答を引き出せるものとし、送り出し国および送り出し機関の協力を得ながら、日本政府が実施する。



＜金属労協の考え方＞

技能実習生の帰国後の追跡調査（フォローアップ調査）は、送り出し国および送り出し機関が関与しないものとするべき。

- * 2013年度の「帰国技能実習生フォローアップ調査」を見ると、回収率はわずか15.4%にすぎず、また企業単独型、団体監理型の区分もない。
- * この調査では、送り出し機関などに保証金等を預けた者は15.9%、違約金の契約を結んだ者は12.8%となっている（いずれも禁止されている）が、追跡調査が「実習生の自由な回答を引き出せるもの」となっていれば、この比率は大幅に上昇する可能性がある。
- * 送り出し機関が不正行為を行っているかどうかをチェックする追跡調査に、送り出し機関を関与させるべきではない。「実習生の自由な回答を引き出せる」追跡調査にするため、送り出し国および送り出し機関の関与を排除しなくてはならない。

5 監理団体、実習実施機関に対する罰則

<有識者懇談会報告書の内容>

* 刑事罰をもって対応するのが相当と考えられる監理団体や実習実施機関の行為については、罰則を整備する。



<金属労協の考え方>

刑事罰をもって対応するのが相当と考えられる監理団体や実習実施機関の行為については、刑事罰を整備すべき。

* 「報告書」では、「刑事罰をもって対応するのが相当と考えられる監理団体や実習実施機関の行為」に関して、刑事罰が設けられるのかどうかは判断できないが、当然、刑事罰が整備されるべきである。

6 技能実習生の希望による実習実施機関の変更

<有識者懇談会報告書の内容>

* 計画的・段階的な技能等の修得を確保する観点からは、実習生が実習実施機関を自由に変更できるようにすることは困難である。

* 技能実習3号に移行する際に、実習生本人が希望し、計画的・段階的な技能等の修得が担保される場合には、他の実習実施機関での実習を認める。



<金属労協の考え方>

実習実施機関に対して、人権の確保、賃金・労働条件の向上、職場環境の改善に関し、最大限の努力を促すためには、技能実習生の希望による実習実施機関の変更が必要。

* 技能実習生の希望によって実習実施機関の変更ができてこそ、実習実施機関に対し、人権の確保、賃金・労働条件の向上、職場環境の改善に関し、最大限の努力を促すことができる。技能実習3号や、外国人建設・造船就労者受入事業では可能で、1号、2号は不可能という理由は見当たらないのではないかと。変更が認められなければ、日本の外国人技能実習制度は強制労働、との批判を完全に払拭することは困難である。

* 技能実習3号についても、3号移行時に可能なのか、それ以外の時点でも可能なのかは明確ではない。外国人建設・造船就労者受入事業と同様、随時変更可能でなくてはならない。

背景説明

1 現行の外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は、もともと外国人研修・技能実習制度として、「我が国で開発され培われた技能・技術・知識の開発途上国等への移転を図り、当該開発途上国等の経済発展を担う『人づくり』に寄与することを目的として創設されたもの」であるが、「研修生や技能実習生の受入れ機関の一部には、研修・技能実習制度の本来の目的を十分に理解せず、実質的に低賃金労働者として扱うものがあり、このような受入れによって様々な問題が引き起こされ」、「例えば、賃金の不払などの労働関係法令違反、受入れ団体傘下の企業等に対する指導・監督が不十分な受入れ団体の存在、研修生をあっせんして不当な利益を得るブローカーの存在などが指摘され」ていた。たとえば、入国後1年間の研修期間中は労働者としての取り扱いが行われず、労働法の保護を受けることができなかった。研修は労働ではないため、残業も認められていなかったが、現実には残業が行われ、しかも非合法であるために、残業代が支払われないという事態も生じていた。

こうしたことから2009年7月、入国後2カ月間の座学講習のあとは労働者として取り扱うことを中心とする出入国管理法の改正が行われ、2010年7月から施行された。主な内容は以下のとおりである。

- * 企業が海外現地法人、合弁企業、取引先企業の従業員を技能実習生として受け入れる「企業単独型」と、営利を目的としない「監理団体」が実習生を受け入れ、傘下の企業などで技能実習を実施する「団体監理型」の2本立て。
- * 入国後1年目に技能を修得する「技能実習1号」と、2、3年目に技能に習熟する「技能実習2号」の2段階とする。
- * 「技能実習1号」の在留資格で入国し、その直後、技能修得活動に入る前に、「技能実習1号」の活動予定時間の6分の1以上の時間、日本語や生活一般、労働基準法などについて、座学講習を行う。
- * 座学講習期間中は、生活上の必要な実費として講習手当を支給する。宿舎は無償提供する。
- * 座学講習終了後に雇用契約を締結する。この時点から、労働基準法、最低賃金法や健康保険、公的年金など労働関係法令、社会保険が日本人従業員と同様に適用される。
- * 「技能実習1号」での全期間の4分の3程度を経過した時点で、69職種127作業については、国の技能検定基礎2級相当以上の技能等を修得していると認められた場合には、「技能実習2号」に移行する。
- * 技能実習1号は滞在期間1年以下、1号と2号の滞在期間を合わせて3年以下。ただし、1号が9カ月以下の場合、2号の滞在期間は1号の1.5倍以内。
- * 技能実習生（技能実習1号）の受け入れ人数枠は、企業単独型の場合は原則として常勤職員総数の20分の1（5%ルール）、団体監理型の場合は実習実施機関の常勤職員総数が301人以上の場合は20分の1、50人以下の場合は3人など。常勤職員には技能実習生は含まれない。
- * 技能実習生受け入れを予定する企業は、あらかじめ労働組合と技能実習生受け入れに伴う取り扱いに関して協議することが望まれる。
- * 技能実習指導員、生活指導員を配置する。
- * 法定控除以外の賃金控除を行う場合は、労使協定締結が必要。宿舎費など明白なものに限られ、実費を超えてはならない。
- * 不正行為を行った機関、企業は、5年、3年または1年の受け入れ停止と再発防止に必要な改善措

置が求められる。

*従来の在留資格「研修」での受け入れは、実務研修を含まないもの、もしくは国・地方自治体などが実施する公的研修に限定される。

2 外国人技能実習制度に関わる最近の動向

(1) 外国人技能実習生の状況

①現在の受け入れ状況

有識者懇談会報告書の添付資料によれば、2013年末の技能実習生の数は155,214名となっている。2013年の技能実習2号への移行者は48,792名で、そのうち機械・金属関係職種は10,004名である。

②不正行為の状況

外国人技能実習制度において、不正行為を行った受け入れ機関の数は、2010年に163機関となり、前年の360機関から大幅に減少した。それまで認められていなかった、入国1年目の残業が合法化されたことが影響している可能性があるが、それにもかかわらず、その後は2011年184機関、2012年197機関、2013年230機関と、毎年悪化の一途をたどっている。企業単独型の機関での不正行為は、2012、2013年と2年連続でゼロとなっており、不正行為を行った機関は、すべて団体監理型の機関であった。2013年の230機関の内訳は、監理団体が20機関、実習実施機関が210機関である。

2013年における不正行為の類型別件数は、366件中、「悪質な人権侵害行為」が102件と最も多くなっているが、このほか「研修・技能実習計画との齟齬」すなわち修得するはずの技能とは関係ない業務に従事させられている事例が87件、座学であるはずの「講習期間中の業務への従事」が79件、「労働関係法令違反」の25件などが、目立つところとなっている。

団体監理型の実習実施機関における不正行為を業種別に見ると、2013年の210機関中、「農業・漁業関係」が79機関、「繊維・被服関係」が75機関と大きな比率を占めている。「機械・金属関係」は7件である。

③行方不明者、死亡者

技能実習2号の者（2～3年目の技能実習生）の行方不明者数は、2007年度に2,138名に達していたのが、2009年度に954名、2010年度には1,052名とほぼ半減した。しかしながらこれも、2011年度1,115名、2012年度1,532名と激増し、2013年度には2,822名に達し、前年に比べほぼ倍増、制度改定前に最多であった2007年度を大幅に上回っている。

死亡者数は2008年度の35名をピークに減少し、2012年度は19名となっているが、2013年度には27名に激増し、制度発足以来の22年間で2番目に多い水準となっている。このうち過労死と見られる「脳・心疾患」も減少してきていたが、2013年度には8名で前年の4倍、これも22年間で3番目の多さとなっている。

(2) 海外および国内からの批判

日本の外国人技能実習制度については、従来から強制労働との批判があるが、アメリカ政府の発表

している「人身売買報告書」で2010年と2014年とを比較して見ても、外国人技能実習制度に関する記載は、大幅に増加している。2014年の報告書で指摘されている問題点は、次のようなものである。

- * 技能実習生に対し、送り出し機関が過剰な手数料、保証金、罰則を設け、実習生となるために何千ドルも支払い、実習をやめようとするとなげられる。
- * 実習生のパスポートなどを取り上げ、行動を制限する。契約書を隠される。
- * 本来の目的である技能ではない仕事に従事させられる。
- * 賃金が不十分、またはまったく支払われない。
- * 狭苦しく断熱性の低い住居の賃料として、法外な金額を要求されることで借金を抱え続ける。
- * 数回の改革にもかかわらず、実習生の募集方法および労働条件に改善が見られない。
- * 日本政府は、人身取引を示す実質的証拠があるにもかかわらず、強制労働の被害者をこれまで1人も認知していない。人身取引犯を訴追せず、制度への参加を禁止することもなかった。
- * 日本政府は、保証金や罰則がないことを確認するため、契約書の写しを法務省へ提出するよう義務づけたが、これによりブローカーが新たに増えた。
- * 外国人技能実習制度を監視すべきJITCOは、執行力を欠いている。

以上の指摘には、海外の送り出し機関の問題も含まれているが、そうであっても、制度を構築している日本の責任であることは明白である。実習生にとって、債務労働、人権侵害が重大な問題であるのは当然だが、それとともに、緊迫する国際情勢の下で、人権問題で対外的な信用を毀損することが許されないわが国にとっても、国益を著しく損なうところとなっている。わが国としては、アメリカ政府の批判の当否に関わらず、「瓜田に履を納れず、李下に冠を正さず」の姿勢を貫いていかなければならない。

なお国内では、連合が「2015年度連合の重点政策」において、「国際貢献という制度本来の趣旨を十分踏まえ、入管法違反や労基法違反の運営が行われないよう厳格な運用を行うとともに、介護など専ら日本の労働力不足を理由として安易な対象分野の拡大や期間延長は行わない」との考え方を示している。一方、日本弁護士連合会では、「新制度下においても、多くの問題事例が発生しているのであって、制度の抜本的な見直しが喫緊の課題である」として、「外国人技能実習制度を廃止した上で、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設」すべきであると主張している。

アメリカ国務省「2014年人身売買報告書」（2014年6月20日）における 日本の外国人技能実習制度に関する記載

- * 日本政府は、実務と政策のいずれを通じて、政府が運営するTTIP（外国人技能実習制度）における強制労働の利用を終わらせることはなかった。この制度は当初、外国人労働者の基本的な産業上の技能・技術を育成することを目的としていたが、むしろ臨時労働者事業となった。
- * 技能実習生の大半は中国人およびベトナム人であり、中には職を得るために最高でおよそ7,300ドル相当額を支払い、実習を切り上げようとした場合には、何千ドルにも相当する金銭の没収を義務付ける契約の下で雇用されている者もいる。この制度の下での過剰な手数料、保証金、および「罰則」契約が引き続き報告されている。
- * 脱走や外部との連絡を防ぐために、技能実習生のパスポートや他の身分証明書を取り上げ、技能実習生の行動を制限する企業もあった。
- * 「実習」期間中、移住労働者は、TTIPの本来の目的である技能の教授または育成ではない仕事に従事させられ、中には不十分な賃金しか支払われない、または賃金が全く支払われない状況に置かれる、契約書を隠される、狭苦しく断熱性の低い住居の賃料として法外な金額を要求されることで借金を抱え続ける労働者もいる。
- * TTIPは依然として、参加者を悪用から保護するための効果的な監視または手段を欠いていた。数回の改革にもかかわらず、非政府組織（NGO）および報道機関は、技能実習生の募集方法および労働条件に改善が見られないと報告した。TTIPにおける労働搾取目的の人身取引の申し立てがあったにもかかわらず、政府が訴追または有罪にした強制労働の加害者はいなかった。
- * 強制労働に関する捜査には、長野県川上村におけるTTIPの中国人実習生を巻き込んだ1件があった。パスポートの取り上げ、法外な罰金の要求、契約によらない違反行為を起因とする恣意的な減給など、川上村におけるTTIPにおいて、労働搾取を目的とする人身取引犯罪の可能性に関する多くの報告や申し立てがあったにもかかわらず、政府は、TTIPの労働者の使用に関与した人身取引犯を訴追することも、有罪とすることもせず、または関与した団体の同制度への参加を禁止することもなかった。政府は送り出し国内にある送り出し機関の活動に対して管轄権を持たないと主張し、人をあざむくような募集方法に対していかなる行動も取らなかった。2013年の人身売買報告書で取り上げた、TTIPにおける強制労働疑惑に関連した出入国管理及び難民認定法違反の疑いのある3人に関する捜査は、人身売買罪での訴追には至らなかった。
- * 日本政府は、人身取引の狭義の定義による制約を受け、保護の取り組みを縮小した。借金による束縛、パスポートの取り上げ、および拘束をはじめ、人身取引を示す実質的証拠があるにもかかわらず、政府はTTIP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。
- * 強制労働の被害者またはTTIPで虐げられた「実習生」に対する支援は報告されなかった。これは、政府がこれらの脆弱な人々の中から被害者の有無の審査も認知も行わなかったためである。
- * 政府は、TTIPの雇用主に対する働きかけ、およびTTIP参加企業に対する入国審査当局と労働基準当局による調査を強化し、契約書に保証金や「罰則」条項が含まれていないことを確認するため、より厳密な審査を行えるように、全ての契約書の写しを法務省へ提出するよう義務付けたと報告した。観察者は、こうした取り組みにより、むしろ、制度を回避するためのブローカーの層が新たに増えたと報告した。
- * 日本の労働基準監督官を監督する厚生労働省は、人身取引の虐待を通報する権限を持っておらず、全てのTTIP参加機関を適時に検査することができなかった。TTIPの監視を任じられた政府系団体である国際研修協力機構（JITCO）は、執行力を欠き、TTIP参加機関には自己監査が認められている。

(3) 2020年度までの時限的な外国人労働者受け入れ制度

首都圏での再開発ラッシュや震災復興需要に加え、景気の回復、2020年東京オリンピック・パラリンピック開催決定などにより、とくに建設業、および建設業と職種が類似する造船業において、人手不足の深刻化が見込まれている。このため政府は、建設業と造船業に関し、2015年度から2020年度までの時限措置として、技能実習修了者のうち、「技能実習期間中に素行が善良」であった者について、「特定活動」という入国資格で、優良な受け入れ企業において、業務に従事できるようにすることにした。

いったん本国に帰国し、1年以上経過している場合は最大3年間、技能実習に引き続き、もしくは帰国して1年未満で再入国の場合には最大2年間、就労できるようになっている。

国土交通省で決定された「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」は以下のとおりである。

- * おおむね3年間の経験を有する者として扱い、3年間の経験を積んだ日本人技能者の報酬を目安に報酬を設定する。日本人がいない場合も、就業規程に基づき設定する。
- * 従事させる業務は、修了した技能実習と同一の業務。
- * 送り出し機関は、政府機関か、送り出し国政府から認定を受けた送り出し機関に限る。
- * 転職を希望する外国人建設就労者は監理団体に相談することとし、監理団体は適切かつ誠実にこれらの相談に応じる。

以 上