

## 技能実習制度に対する国際的な指摘について

---

### 外務省資料

## 総括所見の概要

- 自由権規約の締約国は、履行状況を定期的に報告する義務があり、同規約に基づき設置された自由権規約委員会が、当該報告について、**審査**を行っている。
- 我が国については、第7回対日審査を、10月13日及び14日にジュネーブで実施。  
(前回の審査は2014年7月)
- 同審査後、自由権規約委員会は、勧告を含む「総括所見」を11月3日に公表。

## 技能実習制度に関する見解・勧告（要旨）

- 見解（パラ30）
  - 労働搾取の目的の人身取引及びその他の労働法令違反の予防措置としての実地検査数増の情報を歓迎。
  - 技能実習制度下で強制労働が存続しているとの報告を引き続き懸念。
- 勧告（パラ31）
  - (a) 技能実習制度も含め、強制労働の被害者認知手続の強化。法執行機関関係者（含、労働基準監督官）に対する専門的研修の提供。
  - (b) 独立した苦情申立制度の設置、効果的な捜査・訴追、（有罪の場合）行為の重大性に見合った刑罰を科すこと。

## 自由権規約の概要

1948年の第3回国連総会で採択された「世界人権宣言」の内容を基礎に条約化したもので、人権諸条約の中では社会権規約と並んで最も基本的かつ包括的。1966年の国連総会において全会一致で採択。我が国は1979年に締約国となった（現在、締約国数は173か国）。

# 最近の政府報告審査後の総括所見における技能実習制度に関する指摘

## 女子差別撤廃条約第7回及び第8回合同定期報告審査（2016年）（抜粋）

26. 委員会は、締約国が2014年12月に「人身取引対策行動計画」を策定したこと及び「人身取引対策推進会議」を設置したことに留意する。委員会は、締約国が技能実習制度を改革するため法案を国会に提出した取組を歓迎する。委員会は、しかしながら、締約国が依然として労働搾取や性的搾取を目的とした人身取引（特に女性や女兒）の供給国、通過国、目的国であること及び以下について懸念する。

（中略）

(b) 技能実習制度によって締約国に来た女性や女兒が強制労働や性的搾取を受け続けていること。

27. 委員会は、締約国に以下を勧告する。

(a) 人身（特に技能実習制度により採用された女性や女兒）取引と闘うために、定期的な労働査察及びその他の取組を強化すること、

（中略）

(d) 技能実習制度のもとで予定される見直しの実施について次回定期報告の中で情報を提供すること、

（中略）

## 人種差別撤廃条約第10回・第11回定期報告審査（2018年）（抜粋）

### 肯定的側面

4. 委員会は、締約国による以下の立法的及び政策的措置を歓迎する。

（中略）

(e) 2017年11月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の施行

### 外国人技能実習制度

31. 委員会は、2017年11月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の施行及び技能実習制度の改正のためにとられた措置について歓迎する一方、政府の監督が不十分であること並びに同法の施行及びその影響に関する情報の欠如を懸念する。

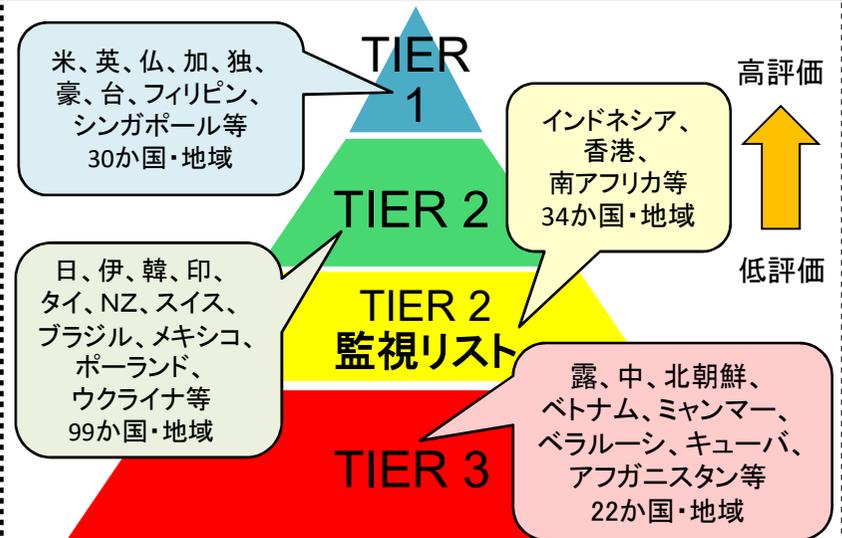
32. 委員会は、締約国に対し、技能実習制度が同法に適合するよう適切に規制され、政府により監視されることを勧告する。委員会は、次回の定期報告において、同法の実施及びその影響に関する情報を要請する。

# 米務省人身取引報告書

- 米国は、人身取引を「現代の奴隷制」と捉え、国内外の施策を強く推進。国務省の「人身取引監視対策部」が、米国国内法に基づき、2001年から毎年、各国・地域政府の1年間の人身取引対策を4段階で評価する報告書を作成・公表。
- 本報告書は、米国からの質問票に対する各国政府の回答及びNGO等からの情報をもとに、訴追・保護・予防の3分野における取組状況进行评估。
- 我が国は、2017年の人身取引議定書の締結等をもって、2018年に初めて「TIER 1」にランク付けされ、2019年も同ランクを維持したが、**2020年及び2021年は「TIER 2」となり、2022年も「TIER 2」が維持された。**

【注】 我が国のランクは2001年以降、2004年（「TIER 2 監視リスト」）、2018年及び2019年（「TIER 1」）を除いて、「TIER 2」。

米務省人身取引報告書における  
各国・地域のランク付け状況(2022年)



## 米国の日本に対する主な勧告（2022年報告書）

- ①性的及び労働搾取目的の人身取引事犯を積極的に捜査、起訴し、人身取引事犯に重い刑を科すことによってその責任を問うべき。
- ②外国人労働者の人身取引被害者が認知され、保護支援を受けられるよう関係省庁間で手続を策定し、体系化し、実施すべき。
- ③第三者を介さず商業的な性的搾取の対象となった児童並びに技能実習及び特定技能の外国人労働者を人身取引被害者として認知し、支援サービスを提供し、人身取引事犯によって強制された違法行為を理由として拘束又は強制送還されないよう審査を強化すべき。
- ④男性が被害者である人身取引事犯を認知する取組を強化すべき。
- ⑤専用シェルターの設置など、人身取引被害者に特化した保護及び支援のための予算を増大し、外国人や男性も利用可能にすべき。
- ⑥技能実習制度下での人身取引被害者の認知のための技能実習法における監督・執行措置の実施を強化すべき。
- ⑦あらゆる外国人労働者の雇用先の変更及び異業種への転職を可能とする正式なルートを設定すべき。
- ⑧人身取引事犯の刑罰を長期4年以上の自由刑に引き上げ、法定刑から罰金刑を除くように人身取引関連法を改正すべき。
- ⑨雇用主に対して外国人労働者の旅券や私的文書の留め置きを禁ずる法律を制定すべき。
- ⑩外国人労働者に課される雇用あっせん・サービス手数料を廃止し、借金による抑圧や強制行為への脆弱性を減ずるべき。
- ⑪労働搾取につながる懲罰的な契約、旅券の留め置きやその他の行為の取締りを強化すべき。
- ⑫児童買春旅行に参加した日本国民に対する捜査、訴追、有罪判決の獲得及び処罰を積極的に行うべき。

# 技能実習制度に関する指摘・勧告(2022年米国務省報告書より)

## 1. 指摘事項

- (1) 4人の技能実習生を人身取引被害者として正式に認知したが、技能実習制度における労働搾取の人身取引被害が引き続き起きており、認知・保護が不十分。
- (2) 技能実習制度の雇用主は、技能実習制度の本来の目的に反して、多くの技能実習生を技能の教授や育成が実施されない仕事に従事させている。
- (3) 送出国と日本との間で過剰な金銭徴収の慣行を抑制することを目的とした二国間合意があるにもかかわらず、過大な労働者負担金、保証金や不明瞭な「手数料」を母国の送出国機関に支払っている。
- (4) 移動・通信の制限、パスポート等の取上げ、強制送還や家族に危害を及ぼすといった脅迫、身体的暴力、劣悪な生活環境、賃金差押え等の人権侵害が起きています。
- (5) 技能実習の仕事を辞めた実習生は、在留資格を喪失し、労働搾取目的や性的搾取目的の人身取引の被害者になる者もいる。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。
- (6) 劣悪な労働環境から逃れてきた技能実習生を、当局が逮捕したり、強制送還することがある。契約終了前に出国する多くの技能実習生に対して出入国在留管理庁が面接審査を行っているが、労働搾取目的の人身取引被害者として認知していない。
- (7) 技能実習制度の下で労働搾取目的の人身取引の兆候が広くみられたにもかかわらず、加害者に刑事責任を負わせたという報告はない。また、労働基準法違反で加害者に有罪判決が下されたケースにおいても罰金刑に留まるなど、犯罪の重さに比して刑罰が不十分。  
※指摘事項は、主に技能実習制度についてのものであるが、特定技能については、「元技能実習生を含む、特定技能の在留資格を有する外国人労働者の一部は、人身取引の危険性にさらされている可能性がある」との言及もあった。

## 2. 勧告

- (1) 労働搾取目的による人身取引被害者の認知の向上及び被害者が適切な支援サービスを受けられるようにするための関係府省庁の標準的な手順を策定すること。
- (2) 技能実習法の監督・執行措置を強化する。その具体的な対策として、外国人技能実習機構や出入国在留管理庁職員に対する被害者認知の研修実施、技能実習計画を認定する前の全ての契約の審査、雇用主に対する検査強化、外国人技能実習機構とNGOとの連携を強化する等。
- (3) 過大な保証金、募集・雇用斡旋のための費用や手数料等の廃止のための関連政策の改定。
- (4) 全ての外国人労働者が雇用主・業種間の変更を含む転職を可能とする。
- (5) 外国人労働者の旅券や身分証明書等の書類の取上げを禁ずる法律を制定、取締りを強化する。  
(注: 米国は、技能実習法における罰則規定の存在自体は認識しているところ、その取締りの強化及び罰則規定の執行と、技能実習生以外の外国人労働者の旅券等の留め置きについても刑事罰をもって禁止することを求めている。)
- (6) 人身取引事犯によって強制された違法行為を理由として拘束又は強制送還されないよう審査(スクリーニング)を強化する。
- (7) 労働搾取目的の人身取引事犯を積極的に捜査、起訴し、重い刑を科して刑事責任を問う。

【参考】2022年国務省人身取引報告書における技能実習制度（及び特定技能制度）に関連する記述（在京米国大使館作成の仮訳から抜粋（原文ママ））

- 政府はまた、4人の技能実習生を人身取引被害者と正式に認知した。政府は技能実習生を人身取引被害者と初めて認知した。しかし、政府はいくつかの重要な分野で最低基準を満たしていなかった。あらゆる形態の人身取引犯に対応し、人身取引被害者を認知し保護する政治的意思が引き続き欠けていたことが、政府の全体的な進展の欠如の要因となった。
- 技能実習制度の下に日本国内にいる移住労働者の強制労働の報告は、政府が報告書対象期間に特定した数よりも依然として多かった。技能実習制度において、政府と送り出し国との協力覚書は、借金を理由に技能実習生を強要する主な要因の一つである外国に拠点を持つ労働者募集機関による過剰な金銭徴収を防止する上で依然として効果を発揮しておらず、政府は同制度の下、募集を行う者と雇用主に対して、労働搾取目的の人身取引犯罪の責任を課す対策を全く講じなかった。

#### <優先すべき勧告>（技能実習制度以外についても全て抜粋）

- 性的および労働搾取目的の人身取引事案を精力的に捜査、訴追し、有罪判決が下された人身取引犯に重い刑を科して責任を課す。
- 技能実習制度やその他のビザ付与制度の下で日本にいる人たちや入国者収容施設に収容されている人たちなど、移住労働者の中で労働搾取目的の人身取引の被害者である人たちの認知、保護支援サービスへの照会など、関係府省庁の標準的な手順を策定し体系化して実施する。
- 第三者のあっせんを介すことなく商業的な性的搾取を受けた児童、技能実習制度の下での移住労働者、特定技能ビザ制度で日本に入国する移住労働者などの被害者が、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、また人身取引犯に強要されて犯した違法行為によって、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。
- 性的搾取目的の人身取引および労働搾取目的の人身取引の男性被害者を認知する取り組みを高める。
- 人身取引被害者専用シェルターなど、人身取引被害者への専門ケアと支援のための資源を拡充し、これらの支援サービスが外国人被害者と男性被害者の双方にも利用できるようにする。
- 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。
- 実刑の代替として罰金刑を認める量刑規定を削除し、少なくとも4年を上限とする刑務所収容を含め、人身取引犯罪に対する処罰を強化するため、人身取引対策関連法を改正する。

- 雇用主が外国人労働者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の被害に陥りやすい状況を減らす。
  - 労働搾取を目的とした人身取引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。
- 技能実習制度の下で労働搾取を目的とした人身取引の兆候が広くみられることが知られていたにもかかわらず、政府から技能実習生を搾取する人身取引犯に刑事責任を負わせるという報告はこれまでになく、また政府は、刑務所収容期間を含む、相応な処罰を用いた刑を下したこともなかった。例えば、政府は2021年、技能実習制度内で労働基準法の労働違反があったとして、加害者1人を訴追し、有罪判決を下した。この加害者は、実刑の代替として罰金刑を受けた。これは犯罪の重さに比べて不十分だった。支援サービスを提供するNGOは、再三にわたり技能実習制度の実習の事業場内で起きている具体的な労働搾取目的の人身取引の申し立てに注意を喚起したと報告した。政府は報告書対象期間の年にこのような実習事業場の調査を数千回も実施したにもかかわらず、当局は概してこれらの申し立てを潜在的な人身取引犯罪として積極的に捜査しなかった。
- 2021年、7167人の技能実習生が職場から失踪した。その中には、搾取的または虐待的環境のため逃げたと思われる者や人身取引被害者として未だ認知されていない者もいた。当局は、契約している機関による労働搾取目的の人身取引やその他の虐待的環境から逃れてきた技能実習生を引き続き逮捕し、強制送還した。労働契約の中には、日本で就労中、妊娠あるいは罹患した実習生を自動的に帰国させる違法な条項を含むものもあった。本報告書対象期間中、技能実習生の中には、コロナ禍による休業から失業したため、送り出し機関への未払い債務の支払いのために新たな雇用主を探さなければならなくなった者もいた。しかし、当局は、違法に職を変えたとして、人身取引の審査をせずに、一部の技能実習生を逮捕した。政府は、2021年に強制送還された技能実習生はいなかったと報告した。前年の報告書対象期間と異なり、契約終了前に日本を出国する技能実習生に対して出入国在留管理当局が1万2865件の面接審査を実施したと法務省は報告したが、その中で認知された人身取引被害者はいなかった。さらに、政府には、出入国在留管理当局により収容されている技能実習生を含む外国人が、人身取引の兆候を示しているかの可能性を審査する手続きがなかった。専門家は2021年、出入国在留管理当局は出入国管理法違反で14人の人身取引被害者を逮捕し、中には人身取引の兆候を審査せずに強制送還された者もいたと報告した。
- 被害者は人身取引犯に対して損害賠償を求める民事訴訟を起こす権利を有したが、前年の報告書対象期間と同様に、政府から被害者が訴訟を起こしたとの報告はなかった。また、制度を悪用して技能実習生を雇用する監理団体や子会社の経営者たちは、民事あるいは刑事責任を逃れるために破産の申し立てや経営上の変更の偽造を頻繁に行い、これにより、労働搾取目的の人身取引が技能実習の間中、罰せられることなく継続することを可能にした。雇用主の中には、

技能実習生に対して行われた労働虐待への損害賠償請求の機会を減らすため、労働組合を脱退するよう実習生に圧力をかける者もいた。このため、賠償金の支払いを受けることが、実際にはほぼ不可能であった。4年連続で当局からは、裁判所が命じる被害者への損害賠償の事案に関する報告はなかった。

- 政府は、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）」の施行を継続した。技能実習制度改革法は、新規の技能実習生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、厚生労働省が認定するよう義務付けた。政府より、2021年に技能実習制度下での技能実習を認めた実習生の数について報告はなかったが、2020年11月から2021年1月中旬にかけて、政府は5万5754人の技能実習生の入国を認めた。しかし当局は、送り出し機関の契約と受け入れ機関の契約との一体性、あるいはこれらの契約と実習生の実習計画との一体性を確保する監督手続きを十分に実施しなかった。その結果、内容には齟齬があり、多くの実習生が労働搾取目的の人身取引を含む労働虐待を被りやすくなった。外国人技能実習機構は、前年の報告書対象期間と同様に、技能実習実施機関と監理団体の実地検査を実施、法務省も実地検査を実施した。外国人技能実習機構は、2021年に2万1833カ所の技能実習実施機関と3950件の監理団体の検査を実施したと報告した。その一方で法務省は、外国人技能実習機構が検査したのは1万954カ所の技能実習実施機関と2120カ所の監理団体だったと報告した。これに対して、2020年には、1万5318カ所の技能実習実施機関と2983カ所の監理団体を検査していた。政府からは、このような検査が人身取引被害者の認知や潜在的な人身取引犯罪の刑事捜査につながったかどうかについて報告はなかった。法務省によると、政府は2021年、19カ所の監理団体の免許を無効にし、前年の報告書対象期間の11件の免許無効から若干増加した。当局はまた、157カ所の技能実習実施機関について、技能実習制度法への違反があったとして厚生労働省の認定済み実習計画の認証を無効にした。これは、前年の報告書対象期間の91件から増加している。専門家の中には、技能実習制度の雇用主と実習生の数が調査官と比較して多いために、労働計画には執行力が欠如していたと述べる者もいた。2021年8月時点で、外国人技能実習機構は、失踪した実習生が複数いた送り出し機関からの新たな技能実習生の受け入れを一時中断した。外国人技能実習機構は特に、ベトナムの5カ所の送り出し機関について報告し、技能実習計画の認定申請も、これら監理団体の免許申請も受け付けなかった。複数の市民社会団体は、外国人技能実習機構は、特に技能実習生の数が増え続けるなか、職員数の相当な不足により、こうした大規模な事業における労働搾取目的の人身取引などの虐待の申し立てを十分に調査できていなかったと、引き続き懸念を示した。実習生の中には、雇用主による突然の契約変更や終了に関する仲裁を求めても、外国人技能実習機構と労働基準局は無反応であったと報告した者もいた。外国人技能実習機構は2021年4月、雇用主からの暴行や脅迫といった緊急事案に対応するため技能実習生向けのホットラインを開設した。2021年4月から11月の間、政府はこのホットラインで69件の匿名の電話を受けたと報告したが、このような電話が当局による労働搾取目的の人身取引被害者の認知に結びついたかどうかについて報告はなかった。
- 政府は、技能実習生送り出し国であるバングラデシュ、ブータン、ビルマ、カンボジア、インド、インドネシア、ラオス、モンゴル、パキスタン、フィリピン、スリランカ、タイ、ウズベキスタ

ンおよびベトナムとの間で技能実習制度に関する協力覚書を維持した。協力覚書は、依然として、募集行為を規制する日本政府の主要な手段であった。しかし政府は、募集機関や送り出し機関による虐待的な労働慣行や労働搾取目的の人身取引犯罪について、送り出し国政府に責任を課すことができなかったことから、依然としてほぼ効力を発揮しないままであった。協力覚書では、技能実習生に高額な借金を負わせるような「過剰な金銭」を徴収することの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、金銭の代わりに高額な「手数料」を課すことで、金銭の徴収制限を回避し、かつ自国政府の認定を受けた機関もあった。ゆえに、これらの国から来日する実習生は、一旦日本に入国すると、これまで通り借金による強要の危険にさらされた。これは特に、技能実習生の中で最多であり、かつベトナムの送り出し機関に手数料を支払うことを要求されたベトナムの技能実習生に当てはまった。日本の技能実習制度の雇用主の中には、実習生の逃亡を防ぎ、労働力を維持する手段として、実習生に給与の一部を強制的に預金口座に振り込ませていた者もいた。法務省、外務省および厚生労働省は、送り出し国に対して、募集費用徴収違反の申し立てへの調査を要求することが可能だが、送り出し機関を処罰し、あるいはこのような行為のために送り出し機関を締め出す決定は、送り出し国の当局の裁量に委ねられた。政府は過去4年、100の送り出し機関による不正行為疑惑を送り出し国に対して報告したが、2021年だけで何件を送り出し国に報告したかについての報告はなかった。政府はこれらの団体のうち23団体を認定済み送り出し機関のリストから除外したが、潜在的な人身取引犯罪として捜査したかの報告はなかった。

- 政府は、人材不足で知られている建設、造船、介護、その他10産業分野の人材を5年間補充するため、2018年導入の特定技能ビザ制度を引き続き実施した。2021年に同制度内での労働搾取目的の人身取引の報告はなかったが、専門家は、同制度は技能実習制度に備わる脆弱性と同様、労働搾取目的の人身取引を含む労働者の虐待への脆弱性を高め、監督措置が同じく欠けているとの懸念を引き続き示した。報告によると同制度は、既に技能実習生である適格者が現在の自分ビザを新設のビザへと切り替えることができ、日本での滞在期間の延長や同産業部門内での転職を可能にした。政府から、いるとすれば何人の技能実習生が2021年に雇用主を変えたかについて報告はなかった。日本の法律によりまた、営利目的の人材あっせん機関や個人が、免許要件のない「登録支援機関」となり、労働者を募集するブローカーと雇用主との間を有料で仲介することが可能となった。専門家は、このような業務料は、この制度下で入国する移住労働者に対して、借金による強要への危険性を生み出す可能性がある」と報告した。本制度下で政府は、悪意のあるブローカーと募集機関を一掃するため、情報共有の枠組みを提供した14カ国政府との協力覚書を維持した。
- 労働搾取目的の人身取引の事案は、政府が運営する技能実習制度において引き続き起きている。この制度は本来、外国人労働者の基本的な専門的スキル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。送り出し国と日本との間で過剰な金銭徴収の慣行を抑制することを目的とした二国間合意があるにもかかわらず、バングラデシュ、ブータン、ビルマ、カンボジア、中国、インド、インドネシア、ラオス、モンゴル、パキスタン、フィリピン、タイ、トルクメニスタン、ウズベキスタン、ベトナムからの技能実習生は、漁業、食品加工業、貝類養殖業、造船業、建設業、繊維生産業や、電子部品、自動車、その他の大型機械の製造業で職を得るため

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。技能実習制度の雇用主は、明記された技能実習制度の本来の目的に反して、多くの実習生を技能の教授や育成が実施されない仕事に従事させている。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、移動と通信の自由を制限され、パスポートとその他個人的な法的文書を没収され、強制送還や家族への危害といった脅しを受け、身体的暴力、劣悪な生活環境、賃金差押え、労働搾取目的の人身取引を示唆するようなその他の状態に置かれた者もいた。報告によると、契約を結んだ技能実習の仕事を辞めた実習生は、在留資格外となり、その後、労働搾取目的や性的搾取目的の人身取引の被害者になる者もいる。元技能実習生を含む、特定技能ビザ制度下の外国人労働者の一部は、人身取引の危険性にさらされている可能性がある。ある NGO は、日本でこのビザ制度の下で働く移住労働者の 90%超が、2019 年以前に脆弱な産業分野で働いていた元技能実習生であったと述べた。