

出入国管理政策懇談会外国人受入制度検討分科会ヒアリング
技能実習制度の廃止とその後の外国人労働者受入制度

2014年（平成26年）2月27日

日本弁護士連合会

第1 技能実習制度に対する批判

1 問題事例等

(1) 法務省入国管理局「平成24年の『不正行為』について」（2013年3月）

*資料1

2010年「不正行為」 163機関

2011年「不正行為」 184機関

2012年「不正行為」 197機関

(2) 厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導，送検の状況」（2013年7月3日）*資料2

2776事業所で監督指導を実施し，その79%（2196事業所）で労働基準関係法令違反

(3) 国際研修協力機構「2012年度外国人技能実習生の死亡事故発生状況」（2013年12月1日）*資料3

1992年～2012年の死亡者 304人

脳・心臓疾患 87人（26%）

自殺 29人（9%）

（参考）中国人技能実習生過労死事件 *資料4

(4) 具体的事例

① 残業時給250円・長時間労働・保証金徴収の事案（岐阜・縫製・中国人）*資料5

② 強制帰国未遂の事案（富山・食品加工・中国人）*資料6

③ 賃金天引き・詐取の事案（茨城・農業・カンボジア人）*資料7

2 2010年改正前の制度への批判

(1) アメリカ国務省人身売買監視対策室・人身売買報告書（2007年6月，2008年6月，2009年6月，2010年6月）*資料8～11

(2) 国際人権（自由権委員会）総括所見（2008年10月）*資料12

- (3) 人，とくに女性と子どもの人身売買に関する特別報告者ジョイ・ヌゴジ・エゼイロ提出の報告書（2010年5月12日）＊資料13
2009年7月12日から同月17日，公式訪日して調査
- (4) 移住者の人権に関する特別報告者ホルヘ・ブスタマンテによる報告（2011年3月21日）＊資料14
2010年3月23日から同月31日，公式訪日して調査（東京，名古屋，豊田，浜松）

3 2010年改正後の制度への批判

- (1) アメリカ国務省人身売買監視対策室人身売買報告書（2011年6月，2012年6月，2013年6月）＊資料15～18
- (2) 総務省行政評価局「外国人の受入対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—結果報告書」（2013年4月）＊資料19，20
不正行為認定を受けた実習実施機関の98％で監理団体による不正行為等の指摘漏れ
→監理団体による監査の適正化，技能実習制度推進事業の在り方見直し及び技能実習制度の効果の検証
- (3) 日本弁護士連合会「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」（2011年4月15日），「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」（2013年6月20日）＊資料21，22

第2 技能実習制度の構造的問題点と制度廃止論の根拠

1 制度目的「技能・技術等移転を通じた国際貢献」と実態の乖離

- (1) 中小企業における未熟練労働力確保の要請からの制度創出
→団体監理型受入れの創設（1991年）
団体監理型受入れ96.7％
実習実施機関の半数以上が19人以下の零細企業
- (2) 技能実習を前提とした要件が実態に合っていないこと
- ・同一作業の反復のみによって修得できる技能等でないこと（基準省令一号）
 - ・本国へ帰国後，習得した技能等を要する業務に就く予定があること（基準省令二号）
 - ・本国では，習得することが不可能または困難である技能等であること

- (3) 政府において、技能実習制度を未熟練労働者を確保するための制度であることを前提に議論が進んでいること

2 雇用主変更の自由の否定

雇用主（実習実施機関）を変更できないことから、権利主張や受入機関の告発が、自らの帰国に結びつくこととなり、構造的に受入機関の強い従属下におかれる（現行制度においても、技能実習生本人の責めによらない事由により実習が継続困難になった場合には、雇用主を変更することが認められているが、監理団体の枠を超えて技能実習生が自ら変更先の雇用主を探すことは事実上不可能。技能実習生と監理団体が対立している場合、及び、監理団体に新たな実習先を探す意欲がない場合には、帰国せざるをえない。）

→パスポート取り上げ、預金の強制管理、強制帰国、セクハラなどの横行

3 送出し・受入れプロセスにおける中間搾取・権利侵害の危険性

(1) 送出し機関による不当な権利侵害等

多額の費用徴収、保証金徴収、違約金契約と保証人、日本における正当な権利行使を禁止する契約 →日本法では送出し機関の規制は極めて困難

(2) 受入れ機関による不当な権利侵害等（特に、団体監理型の場合）

不当解雇、強制帰国の脅迫

監理団体による高額の費用等の徴収（団体監理型の場合）

→中間搾取の危険

第3 技能実習制度に代わる外国人労働者受入制度への視点

1 未熟練労働者の受入れの実態を認めた制度の構築、未熟練労働を活動内容とする在留資格の創設

但し、人数、範囲、期間において限定的なものとして国内労働市場との調整を図る手段を検討（後述4項）

2 雇用主変更の自由の肯定

(1) 雇用主変更の自由を認める

業種・地域などの限定、回数制限（例：韓国の雇用許可制）を設けるかどうかは要検討

(2) 雇用主と就業者の選択可能性を図るため、職業安定所等の公的機関による

双方への紹介を行う（例：韓国の産業人力公団）

3 送出し・受入れプロセスの適正化・可視化

(1) 政府間の協定ないし覚書（MOU）締結（例：韓国の雇用許可制）

→送出し・受入れプロセスの適正化・可視化を図る。

→送出し機関による不当な権利侵害等を抑制する

（不当な権利侵害があった場合には、協定等を延期しない。）

(2) 政府・公共機関による運用管理（民間営利機関による送出し・運用の排除）

→団体監理型受入の廃止

→政府・公共機関による受入れ・送出し運用管理を行う（例：韓国・産業人力公団によるマッチング）

4 国内労働市場との調整

参考となるいくつかの手法

(1) 労働市場テスト（欧州，韓国など）

先に国内労働者に対する求人募集を義務付ける。

(2) 総量規制（韓国）

職場における国内労働者に対する外国人労働者の比率を制限する。

(3) 職種・地域を限定

(4) 外国人労働者雇用税の導入による間接的制限

（特に人数制限を行わないシンガポール，マレーシア等で導入。）

5 定住化防止か，定住化許容か

(1) 定住化防止（短期ローテーション）

韓国（雇用許可制）では，5年滞在で定住化の道が開かれるところ，4年10月で出国させ，他方で再入国を可能としている。

(2) 定住化許容（他の就労資格と同様に扱う）

外国人労働者の熟練化を図ることで，定住化の道を開く。

6 参考：韓国における雇用許可制 *資料23

(1) 外国人産業研修制度の廃止（2007年）

1991年，制度導入

(2) 雇用許可制度の導入（1994年）

① 3つの原則

ア 国内労働市場の補完性

→就業可能な業種は受入れ人数等の制限

イ 移住労働者の権利保障

→労働関係法令の適用とそれに基づく権利救済。

ウ 定住化防止

→一定期間の在留・就労後、必ず帰国させるローテーション原則。家族の同伴・呼び寄せの禁止。

② 政府間の覚書（MOU）締結と政府・公共機関による運営・管理

→民間営利機関の排除

(3) 国際的評価

① ILO・アジアの先導的移住管理システムとして評価（2010年9月）

② 国連・公共行政賞大賞受賞（公共部門における腐敗の防止と根絶の面で）
（2011年6月）

以上

＜資料一覧＞

| | |
|------|--|
| 資料1 | 法務省入国管理局「平成24年の『不正行為』について」（2013年3月） 法務省HP（ http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00065.html ） |
| 資料2 | 厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導、送検の状況」（2013年7月3日） 厚生労働省HP（ http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000035v78.html ） |
| 資料3 | 国際研修協力機構「2012年度 外国人技能実習生の死亡事故発生状況」（2013年12月1日） 国際研修協力機構HP（ http://www.jitco.or.jp/stop/jishu_shibo.html ） |
| 資料4 | 「中国人技能実習生は過労死」『毎日新聞』2010年7月3日朝刊，1面 |
| 資料5 | 岐阜事件報告書（大坂恭子弁護士） |
| 資料6 | 「元中国人実習生の解雇無効」『北陸中日新聞』2013年7月18日朝刊，31面 |
| 資料7 | 「実習生の給料着服受け入れ団体元理事長を逮捕」『毎日新聞』2014年1月16日夕刊，1面 「実習制度悪用 「仕送り」半分消える」『毎日新聞』2014年1月16日夕刊，10面 |
| 資料8 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2007年人身売買報告書」（2007年6月12日） 米国大使館HP（ http://japan2.usembassy.gov/j/p/tpj-j20070702-50.html ） |
| 資料9 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2008年人身売買報告書」（2008年6月4日） 米国大使館HP（ http://japan2.usembassy.gov/j/p/tpj-20080604-50.html ） |
| 資料10 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2009年人身売買報告書」（2009年6月16日） 米国大使館HP（ http://japan2.usembassy.gov/j/p/tpj-20090616-79.html ） |
| 資料11 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2010年人身売買報告書」（2010年6月14日） 米国大使館HP（ http://japan2.usembassy.gov/j/p/tpj-20100614-76.html ） |
| 資料12 | 国際人権（自由権）規約委員会総括所見（2008年10月30日） 外務省HP（ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/jiyu_kenkai.pdf ） |
| 資料13 | 人身売買に関する国連専門家の日本公式訪問報告書（2010年5月12日） 反差別国際運動HP（ http://imadr.net/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/T4-2-X7.pdf ） |
| 資料14 | 移住者の人権に関する特別報告者ホルヘ・ブスタマンテによる報告（2011年3月21日） 移住労働者と連帯する全国ネットワークHP （ http://www.migrants.jp/v1/Japanese/whatsnew/pdf/20110531BustamanteReportJP.pdf ） |
| 資料15 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2011年人身売買報告書」（2011年6月27日） 米国大使館HP（ http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20110727a.html ） |
| 資料16 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2012年人身売買報告書」（2012年6月19日） 米国大使館HP（ http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20120720-01.html ） |
| 資料17 | アメリカ国務省人身売買監視対策室「2013年人身売買報告書」（2013年6月19日） 米国大使館HP（ http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20130719b.html ） |
| 資料18 | 米国大使館2013年6月21日付け発表（ http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20130621a.html ） 「（ひと）鳥井一平さん 米国務省から人身売買と闘う「ヒーロー」に選ばれた」『朝日新聞』2013年8月20日 「ひと：鳥井一平さん米が人身売買と闘う「英雄」と表彰」『毎日新聞』2013年9月11日 |
| 資料19 | 総務省行政評価局「外国人の受入対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—結果報告書」（2013年4月19日） 総務省HP（ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/73055.html ） |
| 資料20 | 「監査98%不正見落とす 外国人実習総務省が改善要望」『毎日新聞』2013年4月20日朝刊 |
| 資料21 | 日本弁護士連合会「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」（2011年4月15日） 当連合会HP（ http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2011/110415_4.html ） |
| 資料22 | 日本弁護士連合会「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」（2013年6月20日） 当連合会HP（ http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2013/130620_4.html ） |
| 資料23 | 呉学殊「韓国における外国人労働者政策の実態」労旬1806号19頁（2013） |

報道発表資料

平成25年3月29日
法務省入国管理局

平成24年の「不正行為」について

平成24年に外国人の研修・技能実習の適正な実施を妨げる「不正行為」を行ったと認められる旨を通知した外国人研修生・技能実習生の受入れ機関（以下「不正行為」を通知した機関」という。）は、197機関となりました。

- 1 平成24年に「不正行為」を通知した機関は197機関でした。これは前年の184機関と比べると7.1%の増加、一昨年の163機関と比べると20.9%の増加となっていますが、同機関数が最も多かった平成20年の452機関と比べると56.4%の減少となっています。
- 2 受入れ形態別にみると、全て団体監理型による受入れです。
- 3 「不正行為」を通知した団体監理型の受入れ機関（197機関）の内訳は、監理団体が9機関（4.6%）、実習実施機関が188機関（95.4%）です。
- 4 「不正行為」の類型別の件数（注）は240件です。
前年と同じく、労働時間や賃金不払等に係る労働関係法令の違反に関する「不正行為」が173件（72.1%）と多数を占める傾向が続いています。

（注）一つの機関に対して複数の類型により「不正行為」を通知する場合があります、「不正行為」を通知した機関数と類型別の件数とは一致しません。

添付資料：[平成24年の「不正行為」について](#) [PDF:388KB]

平成25年7月3日

【照会先】

労働基準局 監督課

課長

美濃 芳郎

副主任中央労働基準監察監督官

鈴木 伸宏

(代表電話) 03(5253)1111(内線5427)

(直通電話) 03(3595)3203

報道関係者各位

外国人技能実習生の実習実施機関に対する平成24年の監督指導、送検の状況

厚生労働省では、このたび、全国の労働局や労働基準監督署などの労働基準監督機関が、技能実習生の実習実施機関に対して行った監督指導や送検の状況について取りまとめましたので、公表します。(別紙参照)

外国人への技能実習は、企業などでの実習を通して技術を習得し、母国の経済発展を担う人材を育成することを目的としています。しかし、実習実施機関では、労使協定を超えた残業や賃金の不払いといった労働基準関係法令に違反したケースが依然として認められており、厚生労働省では実習生の適正な労働条件の確保に取り組んできました。

〔平成24年の監督指導等の概要〕

- 何らかの労働基準関係法令違反が認められた機関は、監督指導を行った2,776事業場(実習実施機関)のうち2,196事業場であった。
- 主な違反内容は、(1)安全衛生関係(49.1%) (2)労働時間(32.2%) (3)割増賃金不払(18.0%)の順に多かった。
- 重大、または悪質な労働基準関係法令違反により送検を行ったのは15件であった。

厚生労働省では、実習実施機関に対し、労働基準関係法令等の周知・啓発に努めるとともに、問題があると考えられる実習実施機関については監督指導を行うなど、引き続き、技能実習生の適正な労働条件の確保に取り組んでいきます。

[別紙\(PDF:346KB\)](#)

外国人技能実習生の実習実施機関に対する 監督指導、送検の状況

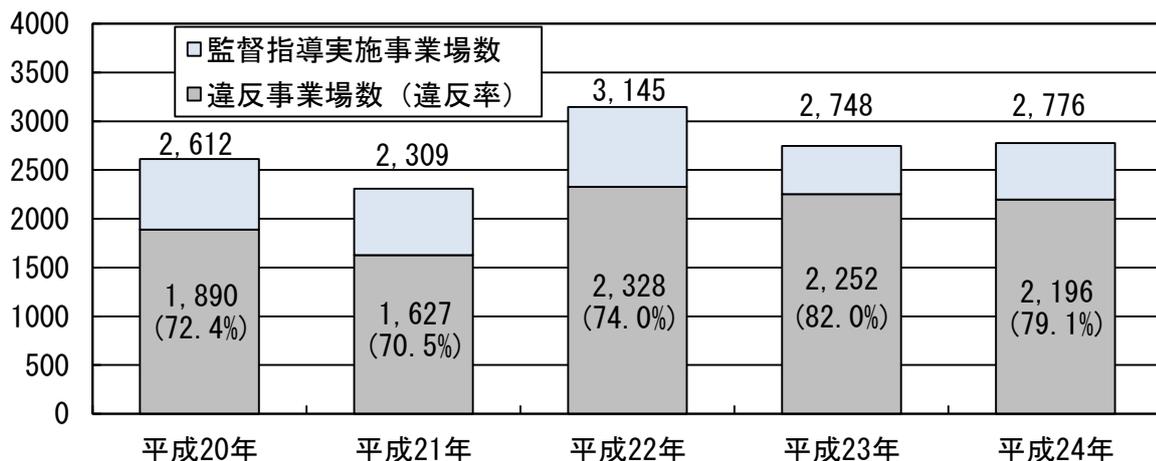
労働基準局においては、技能実習生の適正な労働条件の確保に重点的に取り組んでいるところであり、全国の労働基準監督機関において、平成24年に2,776事業場（実習実施機関）に対し監督指導を実施し、このうち79%に当たる2,196事業場で何らかの労働基準関係法令違反が認められた。また、技能実習生に係る重大又は悪質な労働基準関係法令違反により送検した事業場は、15件となっている。

このように、技能実習生の労働条件については、依然として問題が認められることから、今後とも、実習実施機関に対し、労働基準関係法令の周知徹底を図るほか、積極的に監督指導を実施する。また、指導に従わないあるいは法違反を繰り返すなどの悪質な事業場に対しては、送検を行うなど厳正に対応していく。

1 監督指導状況

(1) 平成20年以降において、労働基準監督機関が実習実施機関に対し監督指導を実施した事業場数及び違反事業場数は、次のとおりである。

＜注＞違反は実習実施機関に認められたものであり、日本人労働者に係る違反も含まれる。



(2) 平成24年における主な違反内容は、次のとおりである。

| 主な違反内容 | 違反事業場数 (違反率) |
|----------------------|---------------|
| 労働時間 (労働基準法第32条) | 894 (32.2%) |
| 割増賃金不払 (労働基準法第37条) | 499 (18.0%) |
| 賃金不払 (労働基準法第24条) | 335 (12.1%) |
| 労働条件の明示 (労働基準法第15条) | 373 (13.4%) |
| 寄宿舍関係 (労働基準法第96条) | 165 (5.9%) |
| 安全衛生関係 (労働安全衛生法関係) | 1,362 (49.1%) |
| うち健康診断 (労働安全衛生法第66条) | 357 (12.9%) |
| 最低賃金 (最低賃金法第4条) | 131 (4.7%) |

(3) 平成 24 年における監督指導事例には、次のようなものがあった。

事例 1：効果的な臨検監督により、割増賃金の不足額が支払われた事例

【労働時間の把握方法について不明な点を追究し、時間外労働の実態を明らかにしたもの】

臨検監督を実施した際、賃金台帳には時間外労働の割増賃金額は記載されていたが、時間外労働時間は記載されていなかった。

このため、時間外割増賃金を計算するための基礎となる時間外労働時間が何時間であるのかについて質問したところ、製品の生産実績表に時間外労働時間が記載されていること、当該時間により計算すると時間外割増賃金額が不足していることが確認できたため、是正勧告を行った結果、6名に対する割増賃金不足額約 400 万円が支払われた。

事例 2：的確な指導により、時間外労働が削減された事例

【長時間労働が行われている実習実施機関に対し、効果的な指導を行った結果、時間外労働が削減されたもの】

臨検監督を実施したところ、技能実習生について、時間外労働・休日労働に関する協定で定める延長時間を超え、1 か月 100 時間を超える違法な時間外労働が認められた。

当該実習実施機関に対して、是正勧告を行うとともに、長時間労働の抑制と過重労働による健康障害防止の観点から、脳・心臓疾患発症のリスクや時間外労働削減の具体例等について教示しながら是正指導を行った結果、時間外労働が削減された。

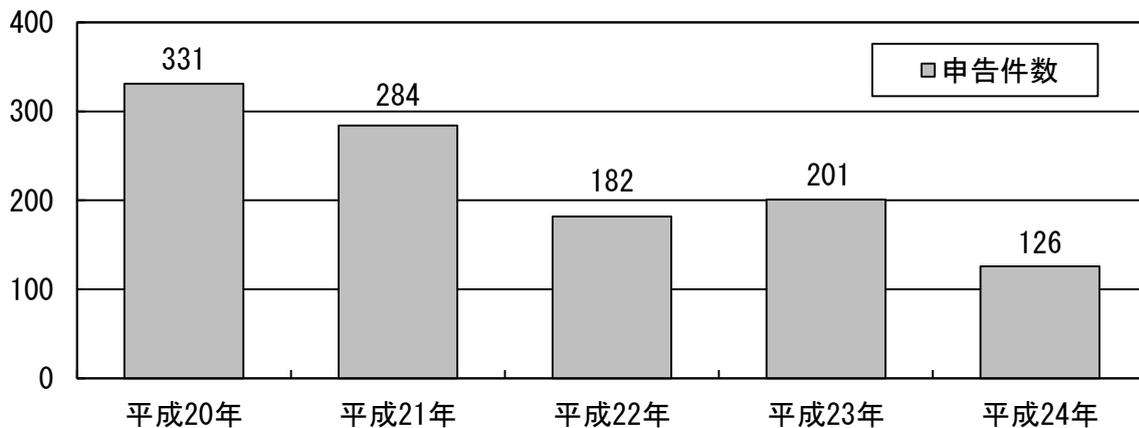
事例 3：実習実施機関に対する法違反を契機に、監理団体に対する指導を行った事例

【実習実施機関における割増賃金不払が、監理団体の誤った指導によるものであったことから、監理団体に対しても指導を行ったもの】

2つの実習実施機関に対して臨検監督を実施したところ、割増賃金の不払等労働基準関係法令違反が認められたため、是正勧告を行った結果、割増賃金の不払等が是正された。さらに、当該法違反の原因が、監理団体の実習実施機関に対する誤った指導によるものであったことから、労働基準関係法令に基づいた適正な内容の指導を行うよう、当該監理団体に対する文書指導を併せて行った。

2 申告状況

(1) 平成20年以降において、労働基準監督機関に対して技能実習生から労働基準関係法令違反の是正を求めてなされた申告件数は、次のとおりである。



(2) 平成24年における主な申告事項は、次のとおりである。

| 主な申告事項 | 申告事項別の申告件数 |
|-----------------------|------------|
| 賃金不払（労働基準法第24条、第37条等） | 118 |
| 最低賃金（最低賃金法第4条） | 31 |
| 解雇の予告等（労働基準法第20条等） | 13 |

<注> 申告事項が2つ以上ある場合は、各々に計上しているため、各申告事項の合計と申告件数とは一致しない。

(3) 平成24年における申告処理事例には、次のようなものがあった。

事例1： 繊維製品製造業の事業場で就労している技能実習生から、時間外労働の割増賃金が不足していること等について、申告がなされた事例

【事業主の申立ての矛盾点等を指摘することにより、割増賃金不払を認めさせたもの】

時間外割増賃金が適正に支払われていないとする技能実習生からの申告を受け、臨検監督を実施した。事業主は当初、時間外労働の割増賃金を適正に支払っている旨申し立てていたが、申告内容について丁寧に説明し、矛盾点を1つずつ指摘したところ、事業主が、技能実習生全員の時間外労働の割増賃金を、法定以下の1時間当たり300円しか支払っていなかったことを認めたため、労働基準法第37条（割増賃金）違反について是正勧告を行った結果、3名に対する割増賃金不足額約300万円が支払われた。

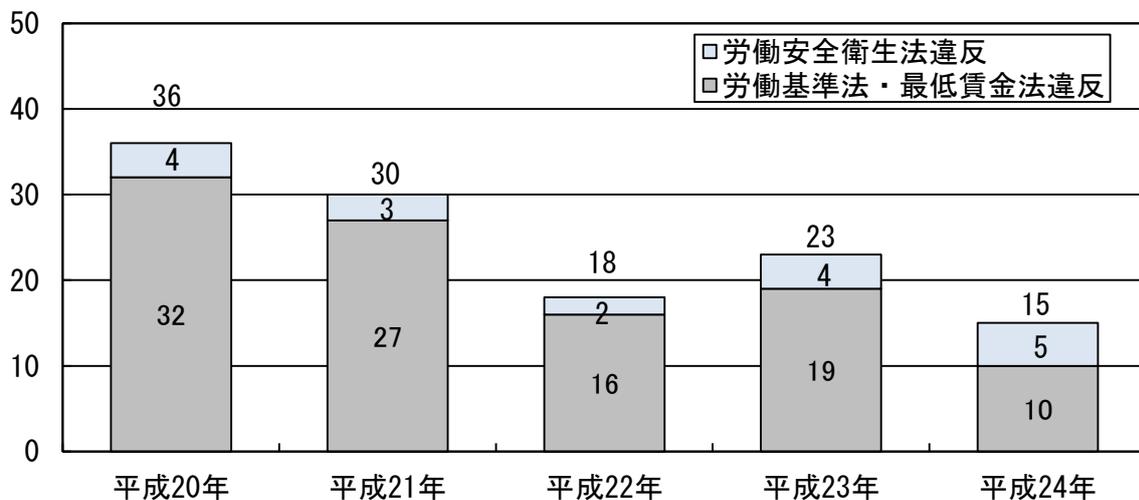
事例2： 畜産業の事業場で就労している技能実習生から、時間外労働・休日労働の賃金が全額不払となっていることについて、申告がなされた事例

【責任逃れの言い訳をする事業主を指導したことにより、賃金が支払われたもの】

賃金が適正に支払われていないとする技能実習生からの申告を受け、臨検監督を実施した。賃金の計算を送り出し機関の職員に任せているが、計算が終わっていないので賃金を支払うことができなかったと、自らの責任を逃れようとして不合理な言い訳をする事業主に対し、事業主として正しく計算した賃金を所定の賃金支払日に支払う必要があることを理解させた上で、計算方法を説明し、労働基準法第24条（賃金不払）違反について是正勧告を行った結果、3名に対する不払賃金約70万円が支払われた。

3 送検状況

- (1) 平成20年以降において、労働基準監督機関が技能実習生に係る労働基準関係法令違反により送検した件数は、次のとおりである。



- (2) 平成24年における送検事例には、次のようなものがあった。

事例1： 縫製業を営む個人事業主Aを、労働基準法違反の疑いで送検した事例

【違法な時間外労働、時間外割増賃金の不払、監督官に対し虚偽の書類の提出・陳述をしたとして送検したもの】

時間外労働・休日労働協定で定めた上限時間である月42時間、年320時間を超える月100時間以上の時間外労働を行わせ、時間外、深夜及び休日労働の割増賃金を所定支払日に全額を支払わず、臨検監督時に労働基準監督官に対して、虚偽のタイムカードや賃金台帳等の帳簿類を提出し、虚偽の説明をしたことから、悪質と判断し送検した。

【違反事実】

〔労働基準法第32条違反〕

技能実習生に対し、時間外労働・休日労働に関する協定で定める延長時間を超えて時間外労働を行わせていたもの。

〔労働基準法第37条第1項、第4項違反〕

技能実習生に対し、法定を超えた労働時間に対する割増賃金について、法定を下回る400円又は450円しか支払わなかったもの。

〔労働基準法第101条第1項・第120条第4号違反〕

労働基準監督官の尋問に対して虚偽の陳述をし、虚偽の記載をした帳簿書類を提出したものの。

事例2： 縫製業を営むA社、B社及びC社並びにこれら3社の経営者Dを、最低賃金法違反の疑いで送検した事例

【労働基準監督官が是正勧告をした後も、技能実習生に対する賃金を支払わなかったもの】

技能実習生からの申告に基づき、臨検監督を行い、賃金不払いについては是正を勧告された後においても、当該是正勧告を無視し、賃金を支払わなかったことから、悪質と判断し送検した。なお、21名の技能実習生に対する未払賃金の合計は約2,190万円。

【違反事実】

〔最低賃金法第4条第1項違反〕

技能実習生に対し、最低賃金額以上の賃金を支払っていないもの。

事例 3： 造船業を営む A 社及び A 社の作業責任者 B 並びに A 社の下請として造船業を営む C 社及び C 社の作業責任者 D について、技能実習生に係る労働安全衛生法違反の疑いで送検した事例

【漏電による感電を防止するために必要な措置を講じなかったもの】

建造中であった船内において、下請 C 社に溶接による船体の組立作業を行わせる際に、使用させていた移動式の送風機を接続する電路に、感電防止用漏電遮断装置が接続されていなかったため、技能実習生が送風機に接触した際に感電し、死亡するという重大な結果を招いたと判断し送検した。

【違反事実】

〔労働安全衛生法第 31 条第 1 項（労働安全衛生規則第 649 条第 1 項）違反〕

〔労働安全衛生法第 20 条第 3 号（労働安全衛生規則第 333 条第 1 項）違反〕

移動式又は可搬式電動機械器具で、対地電圧が 150 ボルトをこえるもの又は水等導電性の高い液体によって湿潤している場所その他鉄板上、鉄骨上、定盤上等導電性の高い場所において使用するものについて、当該電動機械器具が接続される電路に、当該電路の定格に適合し、感度が良好であり、かつ、確実に作動する感電防止用漏電遮断装置を接続していなかったもの。

事例 4： 金属製品製造業を営む A 社及び同社取締役 B について、技能実習生に係る労働安全衛生法違反の疑いで送検した事例

【墜落による危険を防止するために必要な措置を講じなかったもの】

工場内において、高さ約 2.5 メートルの箇所に設置されたプレス機械の点検台の上で、安全带を使用させる等同所からの墜落を防止する措置を講じることなく、技能実習生にプレス機械の点検作業を行わせたため、技能実習生が作業中に転落した際にプレス機械に挟まれ、死亡するという重大な結果を招いたと判断し送検した。

【違反事実】

〔労働安全衛生法第 21 条第 2 項（労働安全衛生規則第 518 条第 2 項）違反〕

高さ 2 メートル以上の箇所で作業を行う場合で、作業床を設けることが困難なときは、労働者に安全带を使用させる等、墜落による労働者の危険を防止するための措置が講じられなかったもの。

事例 5： 型枠工事業を営む A 社及び同社管理者 B について、労働安全衛生法違反の疑いで送検した事例

【労働災害の発生場所を偽って労働基準監督官に陳述したもの】

建設現場で下請 A 社の技能実習生が胸部打撲を負うという労働災害が発生したが、労働基準監督官に対し、自社倉庫で負傷した旨の虚偽の陳述を行ったため、悪質と判断し送検した。

【違反事実】

〔労働安全衛生法第 91 条第 1 項・同法第 120 条第 4 号違反〕

労働基準監督官からの質問に対し、同社管理者 B は、被災した技能実習生の労働災害発生場所について、虚偽の陳述をしたもの。

4 出入国管理機関との相互通報状況

- (1) 技能実習生の労働条件の確保を図るため、実習実施機関について、労働基準監督機関と出入国管理機関が相互に必要な情報を提供している。
労働基準監督機関が、出入国管理機関から情報提供を受けた実習実施機関については、監督指導等を実施している。
- (2) 実習実施機関について、平成 24 年に労働基準監督機関から出入国管理機関へ通報した件数は 413 件、出入国管理機関から労働基準監督機関へ通報された件数は 556 件である。

※ 通報制度

① 労働基準監督機関から出入国管理機関への通報

労働基準監督機関が行う臨検監督の結果、技能実習生に係る労働基準関係法令違反が認められた事案

② 出入国管理機関から労働基準監督機関への通報

出入国管理機関が行う実態調査等により、技能実習生受入機関において労働基準関係法令違反の疑いが認められた事案

2012年度 外国人技能実習生の死亡事故発生状況

(2012年4月～2013年3月、行方不明含む)

〔死亡事案〕

| | 死亡年月 | 性別 | 年代 | 資格 | 国籍 | 概略 | 入国後年月 |
|----|---------|----|-----|-------|------|--|-------|
| 1 | 2012年4月 | 男 | 20代 | 実習1号口 | ベトナム | 作業開始のため、先輩実習生が鍛造用プレス機の作業電源ボタンを押したところ、地上から4m上方の同機械の最上部にいた本人が、フリクションクラッチのフライホールの間の隙間に頭を挟まれた。 | 約5ヶ月 |
| 2 | 2012年4月 | 男 | 30代 | 実習1号口 | 中国 | 土曜日深夜、宿舎で友人と食事後、友人を送るために自転車で外出し国道を並走していたところ、後方から来た大型トラックにはねられ、9日後死亡。 | 約6ヶ月 |
| 3 | 2012年5月 | 男 | 20代 | 実習2号口 | 中国 | 土曜日早朝、宿舎の布団の中でも膜下出血により意識を失っているのが発見され、死亡が確認。 | 約33ヶ月 |
| 4 | 2012年5月 | 男 | 30代 | 実習1号口 | 中国 | 私用で外泊していたホテルで火災に巻き込まれ死亡。 | 約6ヶ月 |
| 5 | 2012年5月 | 男 | 20代 | 実習2号口 | 中国 | 私用で外泊していたホテルで火災に巻き込まれ死亡。 | 約13ヶ月 |
| 6 | 2012年5月 | 女 | 20代 | 実習2号口 | 中国 | 私用で外泊していたホテルで火災に巻き込まれ死亡。 | 約31ヶ月 |
| 7 | 2012年5月 | 女 | 30代 | 実習1号口 | 中国 | 私用で外泊していたホテルで火災に巻き込まれ死亡。 | 約10ヶ月 |
| 8 | 2012年5月 | 男 | 30代 | 実習1号口 | 中国 | 深夜、外出先から宿舎に戻るため自転車で道路を走行中、後方から来た乗用車にはねられ、2日後に死亡。 | 約10ヶ月 |
| 9 | 2012年6月 | 男 | 20代 | 実習1号口 | 中国 | 県道に架かっている橋より約30m下の道路に転落、病院に搬送されたが死亡。 | 約2ヶ月 |
| 10 | 2012年7月 | 女 | 20代 | 実習2号口 | ベトナム | 本人からの申し出により仕事を休ませていたところ、宿舎のベッドに倒れていたため、病院に搬送したが3日後死亡。 | 約33ヶ月 |
| 11 | 2012年8月 | 男 | 20代 | 実習2号口 | 中国 | 金曜日夕方、友人3人と海水浴に行き遊泳していたところ、本人の姿が見えなくなり、約30分後に心肺停止状態で波打ち際にて発見され、搬送先の病院で死亡が確認。 | 約22ヶ月 |
| 12 | 2012年8月 | 女 | 30代 | 実習1号口 | 中国 | 早朝、うめき声のような音を聞いた同室の実習生が本人のベッドを確認したところ、布団に血液が付着していたため、消防等に連絡したが、既に心肺停止の状態での死亡が確認。 | 約4ヶ月 |
| 13 | 2012年8月 | 男 | 30代 | 実習2号口 | 中国 | パイプライン設置工事現場において工事用資材の移動作業を行っていたところ、モルタルミキサーが倒れ、道路横の擁壁との間に挟まれ死亡。 | 約34ヶ月 |

| | 死亡年月 | 性別 | 年代 | 資格 | 国籍 | 概略 | 入国後年月 |
|----|----------|----|-----|-----------|----|---|-------|
| 14 | 2012年9月 | 女 | 20代 | 実習 2号口 | 中国 | 体調不良で実習を休んだ翌日、敗血症であることが判明し緊急入院したが、その翌日朝死亡。 | 約20ヶ月 |
| 15 | 2012年10月 | 男 | 30代 | 実習 1号口 | 中国 | 早朝、宿舎周辺の橋より45m下の川に転落し、死亡。 | 約6ヶ月 |
| 16 | 2012年10月 | 男 | 20代 | 実習 2号口 | 中国 | 土曜日早朝、夜勤を終え自転車で宿舎に戻る途中、下り坂の信号機がない交差点において乗用車と衝突し、14時間後に死亡。 | 約25ヶ月 |
| 17 | 2012年10月 | 男 | 30代 | 実習 1号口 | 中国 | 土曜日深夜、宿舎に戻るため県道を自転車で走行中、対向車線を走行中の乗用車に衝突し、10時間後に死亡。 | 約6ヶ月 |
| 18 | 2012年12月 | 女 | 20代 | 実習 2号口 | 中国 | 12月上旬に会社から本人の姿が見えなくなり、3月に水死体で発見。 | 約23ヶ月 |
| 19 | 2013年2月 | 男 | 20代 | 実習 2号口 | 中国 | 発熱のため近くの内科を受診したが、熱が引かなかったため数日後転院したところ、髄膜炎と診断されウイルス性脳炎に移行、ウイルス性感染症を繰り返し、2月初旬に死亡。 | 約15ヶ月 |

〔行方不明事案〕

| | 死亡年月 | 性別 | 年代 | 資格 | 国籍 | 概略 | 入国後年月 |
|---|----------|----|-----|-----------|--------|--|-------|
| 1 | 2012年9月 | 男 | 20代 | 実習 1号口 | インドネシア | 宮崎県沖太平洋で、乗船していたかつお一本釣り漁船が貨物船と衝突し沈没、行方不明。 | 約9ヶ月 |
| 2 | 2012年12月 | 男 | 10代 | 実習 1号口 | インドネシア | 父島沖太平洋で、マグロはえ縄漁船から転落して行方不明。 | 約8ヶ月 |

報告書

日弁連外国人技能実習生プロジェクトチーム御中

弁護士 大坂 恭子

当職が担当した事件（岐阜地裁平成24年（ワ）第888号事件、以下「本件」と言います。）につき、以下の通り報告します。

本件は、2010年1月7日、「研修」の在留資格で入国した中国人研修生ないし技能実習生が実習実施機関に対し、未払賃金等を請求した事件ですが、2010年7月以降、新制度が施行されてから作業現場に遮光カーテンを設置してまで（資料1）、外国人技能実習生を深夜に及び時間外労働に従事させていた悪質な事案であることから報告します。

1 保証金について

本邦に入国する以前に送り出し機関から徴収されています（資料2）。

2 時間外労働について

日本人には利用しているタイムカードを敢えて利用せず、資料（資料3）の通り、連日深夜に及ぶ時間外労働が行われていました。資料は、2011年9月から2012年4月までのものです。

3 賃金について

入国管理局に報告されていた賃金とは異なり、毎月基本給5万円以外に、時間外手当として、1年目時給250円、2年目時給350、3年目時給500円の割合で計算された金額が、現金で毎月支給されていました。

4 各外国人研修生の採用について

もともと中国でプロの縫製工をしていた経験者ばかりで、技術移転の必要性はありません。実習実施機関の社長が中国を訪問し、縫製実技をテストしてから採用しました。

実習実施機関には、日本人のパート労働者以外に技術指導が可能な日本人従業員はありませんでした。

5 本件の解決について

原告の1名の本人尋問（2013年12月27日来日して尋問）後、被告に資力が乏しいこと等も踏まえ、裁判外で和解し（資料4）、原告各人に対し、解決金200万円が支払われました。そのため、上記訴訟は取り下げました。

以上

2007年人身売買報告書(抜粋)

* 下記の日本語文書は参考のための仮翻訳で、正文は英文です。

国務省人身売買監視対策室

2007年6月12日

(下記は、国務省発表の2007年人身売買報告書から日本の項目を抜粋した仮翻訳です。)

日本(第2階層)

日本は、商業的な性的搾取のために売買される男女や子供の目的国であり、これより頻度は少ないが通過国にもなっている。身元が特定された人身売買の被害者の大半は、仕事を求めて日本に移動してくるものの、だまされたり強制されたりして、借金に縛られ、あるいは、性的奴隷状態となった外国人女性である。移民労働者の中には「海外研修生」制度という名のもとで強制労働の状態にある者がいることが報告されている。女性と子供は、中国、韓国、東南アジア、東ヨーロッパ、ロシア、そして規模は少ないが中南米から日本へ売買されている。また、日本人の未成年女子や成人女性が性的搾取のために国内で人身売買されることも問題となっている。この1年間に、活発化する日本の風俗産業で女性を搾取する者は、人身売買被害者が逃亡したり助けを求める機会を制限するために彼女らを支配する方法を変更したようである。人身売買業者は、通常、日本の組織犯罪集団(ヤクザ)の構成員や準構成員であり、女性の被害者の多くは、彼らの報復を恐れて進んで助けを求めることをしない。日本人男性は、東南アジアで児童買春ツアーに関与している。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分に満たしていないが、満たすべく著しい努力をしている。この1年間に日本は、人身売買対策の改革で緩やかな進展を見せた。日本政府は「人身取引対策行動計画」と「人身取引に関する関係省庁連絡会議」を通じて、2005年に開始した改革を引き続き実施したが、当報告書の対象期間中の進展は遅いように見えた。

2005年の刑法改正により創設された人身売買罪を適用した起訴件数および有罪判決の件数は、本年、大幅に増加したが、日本の政府当局によって人身売買被害者として確認され、支援を受けた人の数は減少した。2006年に政府が確認した被害者の数は58人で、2005年に確認された被害者の半数以下であった。非政府組織(NGO)と研究者の意見は、実際の被害者数はおそらく政府の統計をはるかに上回るという点で一致している。一部の解説者は、このように政府が確認した被害者数が大幅に減少したのは、ひとつには、より搾取的な非合法の風俗産業に移行したためと見ている。政府は、人身売買被害者として確認して支援する人の数を大幅に増やし、人身売買犯罪者の処罰における進展を維持するために、より積極的な法執行活動を指揮して、商業的な性的搾取を行っている疑いがある場所を捜査すべきである。政府は「外国人研修生」制度に参加する労働者が強制労働状態に置かれている可能性、日本人の女性と子供に対する家庭内での性的搾取、そして人身売買の手段としての偽装結婚などの捜査に一層の努力を払うべきである。政府は、人身売買被害者にカウンセリングのサービスを提供するために、人身売買被害者専用のNGOシェルターとより密接に協力し、また、日本人男性旅行者の児童買春ツアー防止に対してより多くの資源を重点的に割くべきである。

起訴

この1年間に、日本政府は、人身売買行為の処罰に対する努力を強化した。2005年の刑法改正に加え、改正された部分以外の刑法の条文や、労働基準法、売春防止法、児童福祉法、および「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律(児童買春・児童ポルノ処罰法)」を含むさまざまな法律によって、人身売買とこれに関連するさまざまな活動が刑事罰の対象になった。しかし、既存の法的枠組みが、人身売買のあらゆる深刻な形態を処罰するために十分なほど包括的なものかどうかは明らかでない。2005年の刑法改正により、人身売買に7年以下の懲役が科せられることが規定された。これは十分に厳格な刑罰である。しかしながら、人身売買の犯罪を証明するために必要な証拠書類を整備することが難しいために、この法律の適用が妨げられている。2006年には、2005年改正刑法の下で、78人の人身売買容疑者が逮捕され、

17件の起訴があり、2005年改正刑法の下で15人が有罪判決を受けた。これは、2005年の数少ない起訴と1件の有罪判決に比べ著しい増加である。2006年の15件の有罪判決のうち、12人が1年から7年までの懲役刑の判決を受け、3人が執行猶予付きの判決を受けた。2006年に労働者の人身売買で2件の起訴があり現在係争中である。政府は、人身売買が疑われる事業の捜査と、人身売買業者に対する立件において、さらなる指導力を発揮すべきである。また、政府は、児童買春・児童ポルノ処罰法を改正し、児童ポルノへのアクセス、購入、および所持を刑事罰の対処とすべきである。日本で児童ポルノの購入と所持が合法であることが、こうした画像・映像に対する世界的需要が生まれる要因になっているが、このような画像・映像には多くの場合、児童に対する残忍な性的虐待が描かれている。

保護

政府の努力が強化されたにもかかわらず、本報告書の対象期間中に被害者保護の有効性は低下した。2006年に法執行当局が確認した被害者の数はわずか58人で、2005年の117人から減少した。この被害者数は、日本が直面していると思われる人身売買問題の規模から考えるとあまりにも少なすぎる。実際の規模は、政府の統計をはるかに上回ると推定されている。人身売買業者が活動を地下に移したことも理由のひとつかもしれないが、人身売買被害者とともに活動するNGOは、政府が、風俗産業の外国人女性など、弱者グループの被害者の捜索に積極的でないと主張している。

日本における人身売買の被害者は、一時的な在留許可を与えられ、人身売買業者の捜査と起訴への協力を奨励されるが、困窮や報復に直面する可能性がある国への移送に代わる長期的な法的選択肢は与えられていない。日本政府は、昨年、国際移住機関(IOM)が支援する被害者の本国送還に資金を提供し、50人の被害者を送還した。政府は、確認された人身売買被害者を保護するに当たり、47都道府県のそれぞれに家庭内暴力の被害者のためのシェルターとして設置されている、女性相談センターを使っていた。政府が、NGOが運営する人身売買被害者専用のシェルターに被害者を紹介する事例はほとんどない。この点は、被害者の多くをNGOの施設で紹介していた2005年の状況から変化している。女性相談センターは、施設内での相談を日本語だけで行い、人身売買問題特有のトラウマや被害者の文化に対応した特別なサービスを提供しないことから、外国人の人身売買被害者のケアには不十分であるとして批判を受けてきた。被害者の中には、日本の当局から被害者として確認されず、その結果、人身売買の被害者として保護を受ける代わりに、日本の入国管理法や売春防止法の違反者として扱われ処罰を受けた人もいた。

防止

本報告書の対象期間において、日本政府は国内および被害者送出国の両方で、人身売買に防止に向けた努力を強化している。政府の人身取引に関する関係省庁連絡会議の監督の下、確認された被害者のすべての出身国の言語で、政府またはNGOによる救済を求めるに当たって必要な情報を被害者と潜在的被害者に提供するパンフレットを50万部作成し、配布範囲を広げた。ビザ規制の強化によって、日本に「興行ビザ」で入国した、確認済みの被害者の数は、2005年の68人から2006年の18人に著しく減少した。また、政府は、2005年に開始した、商業的な性的搾取の需要を対象とした国民意識を高める運動を拡大し、売春と性的人身売買との関連を強調した2万5000枚のポスターを全国に配布した。中央アジアでの児童人身売買防止運動のためにユニセフに20万ドルを、また、タイとフィリピンにおける国際労働機関(ILO)の人身売買対策活動プロジェクトに200万ドルを寄付した。日本の国会は、本体条約である「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」を批准していないため、日本は国連が2000年に採択した同条約の人身取引に関する補足議定書も公式に批准していない。

2008年人身売買報告書(抜粋)

* 下記の日本語文書は参考のための仮翻訳で、正文は英文です。

[English](#)

国務省人身売買監視対策室

2008年6月4日

(下記は、国務省発表の2008年人身売買報告書から日本の項目を抜粋した仮翻訳です。)

日本(第2階層)

日本は、商業的な性的搾取や強制労働のために売買される男女や子供の目的国および通過国となっている。商業的な性的搾取のために日本に売買されて来た女性や子供は、中国、韓国、東南アジア、東欧、ロシア、そして規模は少ないが中南米出身である。また、日本は、東アジアから北米に売買される人々の通過国となっている。認知された人身売買被害者の大半は、仕事を求めて日本に移動してくるものの、日本到着と同時に、借金に縛られ、売春を強要される外国人女性である。移住労働者は男女共に強制労働の被害を被りやすい。人身売買業者は、日本の巨大な性風俗産業で女性たちを搾取するために、借金によって女性たちを束縛し、5万ドルに及ぶ借金を課すこともある。さらに、売買された女性たちは、助けを求めたり逃げるできないように、肉体的および精神的に威圧され、あるいは暴力を受けている。また、人身売買業者は、日本人の女性や少女もポルノや売春による搾取の対象としている。人身売買業者は、日本の組織犯罪集団(ヤクザ)の団員や協力者であることがしばしばあり、外国人でも日本人でも、女性被害者の多くは、人身売買業者の報復を恐れて、当局に助けを求めることに消極的である。日本人男性は、引き続き、東南アジアにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分には満たしていないが、満たすべく著しい努力をしている。日本は「人身取引対策に関する関係省庁連絡会議」を通じて改革の実施を継続したが、政府による人身売買被害者の認知や保護への取り組みは、依然として十分ではない。さらに、起訴件数は昨年に比べ減少している。法執行当局およびその他の担当官は、一定の正式な被害者認知手続きを組織的に導入しておらず、その結果、政府が認知できなかった人身売買被害者が多数いる。日本の当局によって人身売買被害者と認知され支援を受けた人の数は、2年連続して減少している。しかし、被害者ホットラインへの電話と被害者への聞き取りに基づき、実際の被害者数は政府の統計を上回り、と非政府組織(NGO)や研究者は考えている。認知された被害者の減少は、警察による主要都市での歓楽街の取り締まりにより、地下に潜る性風俗業が増えていることから、捜査が困難になったため、という意見もある。このように法執行当局からの圧力が強まったことで、明らかな売春業は撲滅され、性風俗業の多くは、見え透いてはいるが、売春を「デリバリー・ヘルス」(エスコート)業と偽らざるを得なくなった。

日本への勧告:特に地方において、性目的の人身売買の可能性があり、コールガール・サービス(デリバリー・ヘルス)を含む商業的な性風俗業を捜査するために、積極的な法執行の取り組みを拡大する。人身売買被害者をより多く認知するために、一定の正式な被害者認知手続きを確立してこれを実施し、その手続きの活用方法について、売春で逮捕された人や、外国人研修生・技能実習生、その他の労働者と接する職員に研修を行う。強制労働を目的とした詐欺的あるいは、だましの手段を用いた募集・勧誘を刑事罰の対象とする。強制労働目的の人身売買行為を犯罪として捜査し起訴する。児童買春ツアーに対する国民の認識を高めるため、犯罪者になり得る日本人に対して、「児童買春、児童ポルノに係る行為の処罰及び児童の保護等に関する法律」(児童買春・児童ポルノ処罰法)の域外適用条項に基づく訴追を警告するために、広範囲な啓発活動を実施する。警察庁と日本大使館・領事館に対し定期的に正式な指示を出し、児童に対する性的搾取の疑いで日本人が起訴される場合に、現地の当局に協力するよう職員に指示する。被害者のためのシェルターにおいて、引き続き、通訳・翻訳サービスや被害者の母国語を話す心理カウンセラーを利用しやすくする。認知された被害者全員に対し、無料で法的支援が受けられることと、本国への帰国に代わり特別な在留資格を延長する選択肢があることを通知する。児童買春・児童ポルノ処罰法を改正して、児童ポルノの所持を刑事罰の対象とする。

起訴

本報告書の対象期間において、法執行を通じた性目的の人身売買に取り組む日本政府の努力に改善はなかった。また、政府は、労働搾取を目的とする人身売買の問題に対処できていなかった。性目的の人身売買の起訴件数と有罪判決の数は、2006年に17件と15件であったのが、2007年にはそれぞれ11件と12件に減少した。2007年の12件の有罪判決のうち、7人が懲役2年から4年の実刑判決を受け、5人が執行猶予となった。2007年に、労働目的の人身売買で有罪判決が下されたのは、労働基準法に基づいて起訴された2件だけであった。日本は包括的な人身売買禁止法を持たないが、2005年の刑法改正、労働基準法、職業安定法、売春防止法、児童福祉法、児童買春・児童ポルノ処罰法等のさまざまな法律が、すべてではないが、ほとんどの形態の人身売買を扱う。特に日本の法律は、強制労働を目的とした、故意に詐欺的または、だましの手段を用いた労働者の募集・勧誘を禁止していない。

労働搾取は、労働問題活動家、NGO、シェルター、マスコミなどによって広く報告された。入国管理局と労働基準監督署は、外国人研修生・技能実習生制度（以下「外国人研修生制度」とする）の悪用事例を多数報告している。報告された事例では、詐欺的な雇用条件、借金による束縛、移動の制限、給料の未払いなどが含まれる。大半の企業は外国人研修生・技能実習生を適切に起用しているが、3年間の研修・実習プログラムの1年目の参加者は労働関連法で保護されておらず、人身売買の対象とされやすかった。さらに、そのような搾取は、研修・実習プログラムの1年目の参加者だけに限らなかった。2006年だけでも労働基準監督署が1209件を超える労働関連法違反を認定したにもかかわらず、過去2年間で労働目的の人身売買で有罪となったのはわずか2件であった。このことは、政府にこれらの法を執行しようとする意志がかなり欠けていることを示している。政府は外国人研修生制度を監督するために、一定の努力を払った。法務省は、この制度を管理するために禁止行為の一覧を発表したが、決まりに反した企業に対する刑事罰はなかった。内閣は、研修・実習初年度への労働基準法の適用を含む、外国人研修生制度を見直す規定を承認した。しかし、本報告書の対象期間に、これらの規定をまだ実効しておらず、国会での審議も行われていない。労働関連法の執行が大幅に強化されなければ、これらの施策がこの問題に効果をもたらす見込みはない。

保護

政府の努力が強化されたにもかかわらず、本報告書の対象期間における被害者保護は、依然として十分ではなかった。日本政府によって認知された人身売買被害者の数は、2年連続で減少した。法執行当局が認知した被害者の数は、2005年の116人、2006年の58人から、2007年には43人に減少した。この数は、日本の人身売買問題の推定規模からすると少なすぎる。認知された被害者の数が減少したのは、日本で性目的の人身売買が減少したからであろうという意見もあるが、むしろ、性風俗業の多くが地下に潜行したために、警察が潜在的な被害者を捜査し救出することがより難しくなった可能性が高い。人身売買被害者と共に活動するNGOは、性風俗産業で働く外国人女性や移住労働者など、脆弱（ぜいじゃく）な人たちの中から被害者を探し出すことに、政府が積極的でないと主張し続けている。特に懸念されるのは、人身売買被害者として認知された43人のうちの16人を、国際移住機関(IOM)に付託してリスク評価や正式な本国への帰国手続きを行わずに、日本政府が本国へ帰国させたことである。警察と入国管理当局は、定期的に研修プログラムに参加しているが、日本は一定の正式な被害者認知手続きを採用しておらず、また人身売買問題専任の法執行官や社会福祉担当職員も置いていない。本報告書の対象期間中に、警察と入国管理当局が、人身売買被害者を認知できない場合もあった。第三国の大使館職員は、日本の警察官や入国審査官がその第三国の国民を人身売買被害者と認知できなかったために、被害者の本国への帰国の責任を大使館が取るよう余儀なくされたと報告した。さらに、公的機関や民間団体の両方による労働搾取が広く報告されているにもかかわらず、本報告書の対象期間に、政府が労働目的の人身売買被害者を認知した事例はなかった。

2007年に認知された43人の人身売買被害者のうち40人は、政府のシェルターであり、日本の47の各都道府県に設置されている婦人相談所(WCC)でサービスを提供された。被害者はWCCで政府が助成する診療を受けることができ、また心のケアを受けた被害者もいた。しかし、人身売買被害者の大多数には、被害者の母国語を話す訓練を受けた心理カウンセラーを利用する機会が十分になかった。この弱点に対する取り組みを日本政府は始めたところである。厚生労働省は、人身売買被害者にカウンセリングや心のケアを提供した経験のある、またはこのような訓練を受けた通訳を見つけるためにNGOを調査し、その情報を全国のWCCが利用できるようにし始めた。政府は、すべての人身売買被害者は、法的支援を受けることができると主張しているが、WCCの運営者に対する調査では、無料法的支援を利用できることをWCCの職員や被害者が必ずしも知っているわけではないことが示された。政府が実際に人身売買被害者に法的支援を提供した事例は、これまでに1件もない。本国への帰国によって被害者が苦境に立たされたり、報復を受けるような場合には、被害者は本国への帰

国に代わる合法的な選択肢として、特別な在留資格を得る権利があるが、被害者の大半は、その資格の延長や、就労可能な在留資格への変更の申請が可能であることを知らないとNGOは報告している。さらに、被害者が日本に数カ月以上滞在した事例は、これまでに1件もない。母国語によるカウンセリングの不備、同国人やほかの人身売買被害者からの孤立、そして、特に日本滞在中に働いたり、収入を得るといふ、代替となる選択肢の欠如が要因となり、被害者の大半が迅速な本国への帰国を選択した。政府は、人身売買の犯罪の捜査と起訴に協力するよう人身売買被害者に奨励しているにもかかわらず、被害者に協力を促すような環境は提供しなかった。日本は、被害者の本国への帰国と社会復帰を支援するため、2007年にIOMに30万ドルを提供した。また、人身売買被害者支援を専門に行う民間NGOシェルターでの被害者のケアを助成するために、毎年約10万ドルの予算を計上している。

防止

本報告書の対象期間中に、日本政府は、いくつかの形態の人身売買に対する国民の認識を高めるために、大いに取り組んできた。政府は、人身売買のトラウマ(精神的外傷)、政府の人身売買への取り組み、被害者支援を受ける方法を説明したパンフレットを50万部配布して、商業的な性的搾取の需要を減少させるべく努力した。さらに、政府は、売春と人身売買との関連を示した人身売買問題啓発用ポスターを2万5000枚作製した。これらのポスターとパンフレットは、日本各地の入国管理局事務所、警察、各国大使館・領事館に配布された。政府は、人身売買の対象となりやすいタイの学生のための寮を建設するために、7万9000ドルをタイのNGOに寄付した。多数の日本人男性が、子供との性行為を目的に、特にフィリピン、カンボジア、タイといったアジア諸国に旅行する状況が続いている。児童買春・児童ポルノ処罰法は、日本の裁判所に、外国で未成年者と性交渉を持った日本人に対する域外管轄権を与えているが、政府が児童買春ツアーを理由に日本人を起訴したことは、2005年以来一度もない。本報告書の対象期間中に、日本政府は、日本人の児童買春ツアーの需要を大幅に減少させるための対策を講じていない。日本の法律は児童ポルノの所持を刑事罰の対象としておらず、このことが、児童の商業的な性的搾取と児童買春ツアーの需要を引き続き生んでいる。警察庁の統計によると、2007年の上半期において、日本の児童773人が売春に従事し、あるいは児童ポルノによって搾取された。日本は、国連で2000年に採択された人身売買議定書を批准していない。

This site is managed by the U.S. Department of State. External links to other Internet sites should not be construed as an endorsement of the views or privacy policies contained therein.

2009年人身売買報告書(抜粋)

国務省人身売買監視対策室

2009年6月16日

(下記は、国務省発表の2009年人身売買報告書から日本の項目を抜粋した仮翻訳です。)

日本(第2階層)

日本は、強制労働や商業的な性的搾取のために売買される男女や子供の目的国および通過国のひとつとなっている。東アジア、東南アジア、東欧、ロシア、および中南米の女性や子供が、商業的な性的搾取のために日本へ売買されてきており、また、中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、その他のアジア諸国からの移住労働者は男女共に、時として、強制労働の被害者になることがある。公式に認知された人身売買被害者のほとんどは、仕事を求めて日本に自発的に移動してくるものの、後に最高5万ドルの借金を負わされることによって、性的搾取や労働搾取を目的とする人身売買の対象になりやすくなった外国人女性である。また、多数の日本人女性や少女も性目的の人身売買被害者として報告されている。過去1年間に、多数のパラグアイ人の子供が、強制労働目的で日本へ売買された。人身売買業者は時に借金を利用して、日本の巨大な性風俗産業で移住者に売春を強要する。外国人、日本人共に、最初は自発的に性風俗産業に入るが、結局は不本意な隷属状態に置かれた被害者になってしまう女性が多い。売買された女性たちは、厳しい経済的支配を受けるだけでなく、助けを求めたり逃げることができないように、肉体的・精神的な方法で威圧され、あるいは暴力を受けることもある。人身売買問題を監視する独立した組織や個人、および組織犯罪の専門家の中には、組織犯罪集団(ヤクザ)が、直接的にも間接的にも、人身売買で引き続き重要な役割を果たしている、と考えている。人身売買業者が、日本人の女性や少女をポルノや性風俗産業で強制搾取の対象とすることが多くなりつつある。外国人でも日本人でも、女性被害者はしばしば、恥辱や、人身売買業者の報復を恐れるあまり、当局に助けを求めることに消極的である。日本は、東アジアから北米に売買される人々の通過国でもある。日本人男性は、引き続き、東南アジアにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分に満たしていないが、満たすべく著しく努力している。性目的の人身売買で2008年に起訴された件数は増えているが、有罪判決を受けた人身売買の犯罪者の大半は執行猶予となった。日本はまだ、労働搾取目的の人身売買の問題に効果的に対処していない。政府による被害者認知の取り組みは、依然として不十分である。

日本への勧告: 特に地方において、コールガール・サービス(デリバリー・ヘルス)、インターネットの「援助交際」サイト、ソーシャル・ネットワーキング・サイトを含む、商業的な性風俗産業での人身売買を捜査するために、積極的な法執行の取り組みを拡大する。人身売買被害者をより多く認知するために、一定の正式な被害者認知手続きを確立して実施し、その手続きの活用方法について、売春で逮捕された人、外国人研修生・技能実習生、その他の移住労働者と接する職員を対象に研修を行う。売買されたことに直接起因する罪を犯したことで、人身売買被害者が罰せられることがないようにする。労働目的の人身売買の起訴件数を増やす。警察庁と日本大使館・領事館に対し定期的に正式な指示を出し、児童に対する性的搾取の疑いで日本人が捜査の対象になる場合に、現地の当局に協力するよう職員に指示する。被害者のためのシェルターにおいて、引き続き、通訳・翻訳サービスや被害者の母国語を話す心理カウンセラーを利用しやすくする。認知された被害者全員に対し、無料で法的支援が受けられることと、入国管理上の救済措置という選択肢があることを通知する。

起訴

日本政府は、過去1年間に、法執行面で人身売買と戦う一定の努力を示したが、有罪判決を受けた人身売買犯罪者のほとんどについて十分な刑罰を科さなかった。政府は、本報告書の対象期間において、労働搾取を目的とする人身売買の問題に十分対処しなかった。2008年に政府が報告した起訴件数は29件、有罪判決は13件だったが、すべて性目的の人身売買犯罪であった。これに対し、2007年の起訴件数と有罪判決の数は、それぞれ11件と12件であった。犯罪者たちは、懲役6カ月から4年の判決を受けたが、有罪となった13人のうち11人は執行猶予を受け、実刑にはならなかった。政府は、人身売買に直接的・間接的に関与する組織犯罪集団に対して十分な捜査・起訴を行わず、有罪判決を追求しなかった。逮捕されるのは末端の犯罪者に限定される傾向にある。2005年の刑法改正およびその他の刑法の条文のほか、労働基準法、売春防止法、児童福祉法、児童買春・児

童ポルノ処罰法などのさまざまな法律は、人身売買とそれに関連する幅広い活動を刑事罰の対象としている。しかし、既存の法的枠組みが、すべての過酷な形態の人身売買を刑事罰の対象とするほど、十分に包括的なものかどうかは明確でない。2005年の刑法改正は、人身売買について最高7年の懲役刑という、十分に厳格な刑罰を規定している。しかし、人身売買の犯罪の立証に必要な証拠書類をそろえるのが難しいために、こうした法律の適用が妨げられてきた。強制労働を含む労働搾取は、労働組合、非政府組織(NGO)、シェルター、マスコミによって、引き続き広く報告されている。政府による支援ホットラインへの通報に基づき、NGOは、2008年に「研修生」として募集された外国人労働者の約5%に当たる3400人以上が、労働目的の人身売買の潜在的な被害者であったと推定している。入国管理局と労働基準監督署は引き続き、企業による「外国人研修生・技能実習生制度」(以下「外国人研修生制度」とする)の悪用事例を何百件も報告した。報告された事例には、詐欺的な雇用条件、移動の制限、給料の未払い、借金による束縛などが含まれる。労働者の権利団体によると、研修生から渡航書類を取り上げ、逃避防止のために移動を制限する場合もあった。研修生にサービス残業を強いたり、強制預金が違法であるにもかかわらず、企業が管理する銀行口座に賃金を自動的に振り込む企業が数社あったことが報告された。本報告書の対象期間において、労働目的の人身売買で有罪となった事例はなかった。政府は、外国人研修生制度の監視と規制に向け努力を示し始めているが、この制度で労働目的の人身売買という罪を犯している可能性がある者を捜査し、起訴し、有罪とするための措置はまだ講じていない。日本で不法労働者を支援するNGOは、政府はいかなる不法労働者も人身売買被害者と見なすことに消極的であり、むしろ契約詐欺の被害者と規定している、と報告した。本報告書の対象期間において、元政府職員が5万4000ドルのわいろを受け取り、280人のフィリピン女性への興行ビザを容易に発給するために、政府とのコネを利用した、という報道があった。これらの女性たちは、チャリティー・コンサートに参加するはずだったが、結局はバーでホステスとして働くことになった。法務省と外務省の職員がビザを発給した。政府は、証拠不十分であることを理由に、人身売買との関連の可能性があるこの不正行為に関与した疑いがある者に対して、捜査も起訴も行っていない。不正行為は、社会的に容認された日本の巨大な娯楽業界において深刻な問題となっているが、それは主に、この業界が経済的に大きな力を持っているためである。

保護

本報告書の対象期間における被害者の保護は、依然として十分ではなかった。日本政府によって認知された人身売買被害者の数は、3年連続で減少した。2008年に法執行当局が認知した被害者の数は36人で、2005年の116人、2006年の58人、2007年の43人から減少した。この数は推定される日本の人身売買問題の規模からすると少なすぎると思われる。公的機関や民間団体の両方により、労働搾取が報告されているにもかかわらず、2008年に政府が認知した労働目的の人身売買被害者は1人だけで、その事例は性目的の人身売買事件に関連するものであった。人身売買被害者と共に活動するNGOは、被害者からの話に基づくと、外国人労働者や、性風俗産業で働く外国人女性など、脆弱(ぜいじゃく)な人たちの中から被害者を探し出すことに、政府が十分に積極的でないと、引き続き懸念を表明している。政府とNGO間の協力の拡大は、人身売買問題との戦いにおいて政府が利用できる最も有効な手段のひとつであろう。2008年に政府は、国際移住機関(IOM)に付託してリスク評価や正式な本国への帰国手続きを行うことなく、人身売買被害者として認知された36人のうちの18人を本国に帰国させた。政府は、こうした本国への早期帰国は、被害者の要請に基づくものであったと言っている。日本は、正式な被害者認知手続きを採用しておらず、また人身売買問題専任の法執行官や社会福祉担当職員も置いていない。本報告書の対象期間に、入国管理局が人身売買事件のデータベースを作成した。警察、裁判官、検察官を対象とする正規の研修コースに詳しいNGOは、潜在的被害者の中に、入国管理法違反など、人身売買されたことに直接起因する犯罪で罰せられた者がいると思われるため、こうした研修コースをさらに改善してほしいという希望を述べた。政府は、最初は自発的に性風俗産業に入るが、後に人身売買被害者になった人々を、常に人身売買の被害者として認識しているわけではないと思われる。2008年10月に、警察は性風俗施設の強制捜査を行い、タイ人の人身売買被害者12人を認知した。ほかにも人身売買被害者の可能性がある女性が3人いたが、不法移民と見なされなかったために保護されなかった。これら3人は、その後ビザが切れて不法滞在の状況にあり、現在行方不明となっている。このことから、法執行者を対象とした被害者認知に関する研修をより充実させること、潜在的被害者によく見られる警察への不信感を克服するために、被害者の母国語を話す、訓練を受けた人身売買問題のカウンセラーを迅速に利用できるようにすること、再教育訓練と合法的な就労方法の可能性という点で、日本政府が潜在的被害者に提供する奨励策を向上させること、などが必要であることが分かる。

2008年に認知された33人の人身売買被害者のうち30人は、政府のシェルターである婦人相談所(WCC)に保護された。被害者は、WCC滞在中に政府が助成する診療を受けることができ、また心のケアを受けた被害者もいた。シェルターに滞在中、あるいは裁判に協力している間に、被害者が就労やその他の方法で収入を得ることを

許されることは決してなかった。人身売買の被害者であることのトラウマ(精神的外傷)に加え、収入を得る機会の欠如は、被害者の大半が本国への帰国に同意する要因となっていると思われる。政府は、人身売買の犯罪の捜査と起訴への協力を被害者に奨励しているにもかかわらず、被害者に協力を促すような環境を提供しなかった、とNGOは報告している。政府は、就労機会など、協力を促す奨励策を合法的に提供することが可能にもかかわらず、2008年にこのような支援を提供された被害者は1人もいなかった。政府が人身売買被害者に法的支援を提供した事例は、これまでに1件も報告されていない。政府は、人身売買被害者に長期間の在留ビザを発給することが可能だが、外国人の人身売買被害者にそのようなビザを発給された事例はまだない。日本は、人身売買被害者の本国への帰国と社会復帰を支援するために、引き続きIOMに年間30万ドルを提供した。

防止

本報告書の対象期間に、日本政府は、人身売買に対する認識を高めるための取り組みを引き続き強化した。政府は引き続き、ポスターとパンフレットそれぞれ約3万枚と5万部を、地方自治体、大使館、空港、港、およびNGOに配布した。入国管理局は、人身売買に対する意識向上のために5カ国語で作成したパンフレットを配布する取り組みを続けた。本報告書の対象期間に、警察大学校で、人身売買に関する授業やセミナーが開講された。政府は、日本人の児童買春ツアーの需要を減少させるために、児童買春ツアーに関するポスターを空港内や港湾施設内に掲示した。多数の日本人男性が、子供との性行為を目的に、特にフィリピン、カンボジア、タイといったアジア諸国に旅行する状況が続いている。日本の裁判所は、外国で子供を性的に搾取した日本人に対する域外管轄権を有するが、本報告書の対象期間に、政府が児童買春ツアーを理由に日本人を起訴した事例は1件もなかった。これもまた、懸念される分野である。政府は、インターネットを利用した形態の売春行為に対する強制捜査など、売春が行われている施設に対する警察の強制捜査を定期的実施したが、売春行為の需要を減らすための取り組みはほかに何も行わなかった。本報告書の対象期間に、政府は東南アジアの人身売買被害者の保護を目的とする500万ドル規模のプロジェクトへの資金支援を開始し、世界各地におけるその他の多数の人身売買対策プロジェクトへの資金支援も続けた。日本は、国連で2000年に採択された人身売買議定書を批准していない。

This site is managed by the U.S. Department of State. External links to other Internet sites should not be construed as an endorsement of the views or privacy policies contained therein.

2010年人身売買報告書(抜粋・日本に関する報告)

* 下記の日本語文書は参考のための仮翻訳で、正文は英文です。

国務省人身売買監視対策室

2010年6月14日

(下記は、国務省発表の2010年人身売買報告書から日本の項目を抜粋した仮翻訳です。)

日本(第2階層)

日本は、人身売買、具体的には強制労働や強制売春の被害者である男女や子どもなどの目的国であり、規模ははるかに少ないが、供給国や通過国でもある。中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、その他のアジア諸国からの移住労働者は男女共に、時として強制労働の被害者になることがある。東アジア、東南アジア、東ヨーロッパ、ロシア、中南米から雇用あるいは偽装結婚を目的に日本にやって来る女性や子どもの中には、売春を強要される者もいる。日本の組織犯罪集団(ヤクザ)が、直接的にも間接的にも、日本での人身売買で重要な役割を果たしているとみられる。人身売買業者は、借金による束縛、暴力による脅し、その他の精神的な威圧手段を用い、被害者の移動を厳しく制限する。マスコミや非政府組織(NGO)は、人身売買の一因である、借金による束縛、移動の制限、残業代の未払い、詐欺など、外国人研修生・技能実習生制度(以下「外国人研修生制度」とする)の悪用事例を引き続き報告している。女性たちは通常、契約開始時点で4万9000ドル以上の借金を負っており、加えて生活費、医療費、その他の必要経費を雇用主に支払わねばならず、借金による束縛を受けやすい状況に置かれた。行いが悪いとの理由で「罰金」が当初の借金に加算された。雇用主がこうした借金を計算する方法は不透明であった。多数の日本人女性や少女が、日本国内で性目的の人身売買被害者となっており、その数は増加しつつある。性目的の人身売買は、日本国内の犯罪ネットワーク、その他の業者にとって極めて収益の多い産業である。日本人被害者の場合、脅迫、クレジットカード債務、悪徳金融業者からの借金が、人身売買の強要手段として利用されることが多かった。日本は、東アジアから北米に売買される人々の通過国である。日本人男性は、引き続き、東南アジアにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分に満たしていないが、満たすべく著しく努力している。本報告書の対象期間に日本政府が報告した、認知された人身売買被害者の数と、起訴され有罪判決を受けた人身売買犯罪者の数は過去最低だったが、日本の人身売買問題が減少したことを示す経験的証拠はなかった。2009年12月、政府は人身取引対策行動計画を発表した。しかしながら、政府による人身売買事案の捜査と起訴、および人身売買被害者の認知と保護への取り組みは、依然として不十分であった。政府は、これまで外国人研修生制度における労働搾取目的の人身売買事案を一度も起訴したことがない。日本で認知され支援を受けた人身売買被害者の数は4年連続で大幅に減少したが、同時に日本の人身売買問題の減少を示す信頼できる証拠はない。

日本への勧告:より多くの人身売買被害者を認知するために、正式な被害者認知手続きを確立して実施し、その手続きの活用方法についての研修を、売春で逮捕された人、外国人研修生・技能実習生、その他の移住労働者と接する職員を対象に行う。外国人労働者を雇用する企業および商業的性風俗業における人身売買を捜査するために、積極的な法執行の取り組みを拡大する。売買されたことに直接起因する違法行為を犯したことで、人身売買被害者が罰せられることがないようにする。労働目的の人身売買犯罪者の起訴および有罪判決件数を増やす。児童に対する性的搾取の疑いで日本人が捜査の対象となる場合に、現地の当局にできる限り協力するよう、警察庁および日本大使館・領事館から職員に指示を出すことを奨励する。被害者向けシェルターにおいて、引き続き、通訳・翻訳サービスや被害者の母国語を話す心理カウンセラーを利用しやすくし、利用件数を増やす。認知された被害者全員に対し、無料で法的支援が受けられること、および入国管理上の救済措置という選択肢があることを通知する。

起訴

本報告書の対象期間中、日本政府による人身売買対策のための法執行の取り組みは低下した。政府は、2009年に、刑法第226条の2「人身売買」に基づいて5人を起訴し有罪判決を下したと報告した。これらの犯罪者の量刑情報についての報告は政府からなかった。過去、有罪判決を受けた犯罪者のほとんどが執行猶予を受けている。日本は包括的な人身売買対策法を持たず、人身売買の捜査および起訴件数の統計を取っていない。人身売買事案を扱う各省庁間の協力は、起訴、有罪判決、量刑などの明確な統計記録の確立に必ずしも寄与していない。政府は人身売買に関する組織犯罪集団に対し十分な捜査・起訴を行わず、有罪判決を追求しなかった。人身売買を禁止する2005年の日本の刑法改正や、労働基準法および児童買春・児童ポルノ処罰法を含むその他

のさまざまな刑法の条文や法律は、人身売買とそれに関連する幅広い活動を刑事罰の対象としている。しかし、既存の法的枠組みが、すべての過酷な形態の人身売買を刑事罰の対象にするほど、十分に包括的なものかどうかは明確でない。人身売買を禁止する2005年の刑法改正は、最高7年の懲役刑という十分に厳格な刑罰を規定している。入国管理局と労働基準監督署は引き続き、企業による外国人研修生制度の悪用事例を何百件も報告した。こうした悪用事例の多くは人身売買に関連してはいなかったが、中には、詐欺的な雇用条件、移動の制限、給与の未払い、借金による束縛など重大な悪用事例の報告もあった。外国人研修生・技能実習生から渡航書類を取り上げ、逃避防止のために移動を制限する場合もあった。しかし政府は、外国人研修生制度を十分に監視や規制する努力をせず、この制度で労働目的の人身売買という罪を犯している者を刑法に基づき捜査し、起訴し、有罪判決を下したことはこれまで一度もない。2009年12月、上級職の入国審査官が、バーで働く女性の在留許可の審査で便宜を図る見返りにわいろを受け取ったとして有罪となり、懲役2年の判決を受けた。不正行為は、社会的に容認された日本の巨大な娯楽業界において依然として深刻な問題であるが、そのような不正行為に対する政府の取り組みは不十分であった。人身売買の犯罪の認定、捜査、起訴に関する法執行官の研修において、政府はNGOや国際機関と適度な協力関係を維持した。

保護

本報告書の対象期間中、政府の人身売買被害者の認知と保護の取り組みは低下した。日本政府によって認知された人身売買被害者の総数は、4年連続で減少した。2009年に警察当局が認知した被害者の数はわずか17人で、2008年の36人、2007年の43人、2006年の58人、2005年の116人から減少した。政府は男性の人身売買被害者を1人も認知せず、男性の被害者が利用できるシェルターはなかった。日本人の子どもの性目的の人身売買被害者を保護する政府の取り組みは改善したと報告されたが、こうした被害者の認知数の報告は政府からなかった。人身売買問題を監視している、情報に通じた組織や個人は、脆弱(ぜいじゃく)な人たちの中から被害者を探し出すことに政府が積極的でないと引き続き報告している。日本の当局の中には、国際移住機関(IOM)発行の被害者認知の手引書を利用しているところもあるが、当局から、正式な被害者認知手続きを有しているとの報告はなかった。さらに、人身売買を含む分野の担当職員が日本の複数の省庁にいる一方、政府は、人身売買問題専任の法執行官や社会福祉担当職員は置いていないようである。認知された17人の被害者は全員、配偶者からの暴力の被害者向けの政府のシェルターである婦人相談所(WCC)に收容され、そこでは被害者の移動の自由は認められなかった。被害者は、診療を受けることができ、国際機関から心のケアを受けた。これらの被害者はすべて、売春施設で認知された。当局が、外国人研修生制度の参加者を含め、日本に数多く在住する外国人労働者を人身売買被害者と認知したことはこれまで一度もない。政府はNGOと協力し、被害者の母国語を話す通訳を利用しやすくしたと報告した。政府は、日本の法律下では刑事あるいは民事訴訟による法的救済あるいは賠償が可能であるという情報を人身売買被害者に対して十分提供していないようである。当局は、人身売買業者の捜査と起訴への参加を被害者に奨励していると報告したが、被害者に対して、例えば、就労や収入を得ることを可能とするなど、参加を促す奨励策を提供しなかった。政府は、人身売買被害者の長期間の在留ビザ取得は可能だと主張するが、外国人被害者にそのようなビザが発給された事例はこれまでに1件もない。2009年に日本は、人身売買被害者の本国への帰国と社会復帰を支援するためのIOMへの提供資金額を、30万ドルから19万ドル未満へ引き下げたが、これにより日本の被害者支援への取り組みに悪影響が及び、外国人被害者が本国に帰国できず、社会復帰の支援を得られなくなった。

防止

日本政府は、国際機関とNGOの支援を受けて人身売買防止に取り組んだが、その取り組みは限定的だった。政府は引き続き、人身売買に対する意識向上のために、ポスターとパンフレットを配布した。当局はまた、IOMの支援を受け、警察大学校での法執行の研修を継続した。2009年7月に政府は、新たな人身取引対策行動計画の策定を目的に、NGOも参加する暫定的な作業部会を設置した。この新行動計画は2009年12月に発表されたが、NGOとの協力は盛り込まれていない。政府は引き続き、世界各地における多数の人身売買対策プロジェクトに資金を提供した。長年、多数の日本人男性が、子どもとの性行為を目的に、アジア諸国、特にフィリピン、カンボジア、タイに旅行してきた。2005年以降、当局が児童買春ツアーを理由に日本人を起訴した事例は1件もなく、本報告書の対象期間にそのような事案を捜査したという報告もなかった。日本の商業的性産業が繁栄しているにもかかわらず、政府は、商業的性行為や児童買春ツアーへの需要の減少にまったく取り組まなかった。日本は、国連で2000年に採択された人身売買議定書の締結国ではない。

(仮訳)

配布
一般

CCPR/C/JPN/CO/5

2008年10月30日

原文：英語

自由権規約委員会

第94回会期

ジュネーブ 2008年10月13日－31日

規約第40条に基づき締約国より提出された報告の審査

自由権規約委員会の最終見解

日本

1. 自由権規約委員会は、日本の第5回定期報告（CCPR/C/JPN/5）を、2008年10月15日及び16日に開催された第2574回、第2575回及び第2576回会合において審査し、2008年10月28日及び29日に開催された第2592回、第2593回、第2594回会合において以下の最終見解を採択した。

A. 序論

2. 委員会は、締約国の包括的な第5回定期報告、質問リスト（リスト・オブ・イシュー）への書面回答及び委員の口頭回答に対する代表団の詳細な口頭回答を歓迎する。しかしながら、定期報告の締切が2002年10月であったにもかかわらず、報告書の提出が2006年12月であったことに留意する。委員会は大規模でハイレベルな関係各省庁による政府代表団と、対話に強い関心を示している多数の国内NGOの出席を評価する。

B. 肯定的側面

3. 委員会は、男女の権利の平等な享受を促進させるために計画されたいくつかの法的及び制度的な措置の採用、特に以下を歓迎する。

- (a) 1999年の男女共同参画社会基本法の採択
- (b) 男女共同参画担当大臣の任命
- (c) 2005年に閣議決定された男女共同参画基本計画（第2次）が、社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待するとの目標を定めていること
- (d) 男女共同参画基本計画を推進し、男女共同参画社会の形成促進のための基本政策を調整する男女共同参画局の設立

4. 委員会は、ジェンダーに基づく暴力と搾取の被害者（夫・パートナー等からの暴力、性的暴力及び人身取引を含む）を保護し、援助するために締約国がとった以下の措置に留意する。

- (a) 配偶者暴力相談支援センター、婦人相談所及び婦人保護施設の設立
- (b) 保護命令の発令件数の増加及び改正配偶者暴力防止法の下における保護の範囲の拡大
- (c) 2004年の「人身取引対策行動計画」の策定及び人身取引対策に関する関係省庁連絡会議の設立

5. 委員会は締約国が2007年に国際刑事裁判所ローマ規程へ加入したことを歓迎する。

C. 主な懸念事項及び勧告

6. 委員会は、締約国の第4回定期審査後の見解で発出された勧告の多くが履行されていないことを懸念する。

締約国は、委員会によって採択された今回の勧告及び前回の最終見解を実行するべきである。

7. 委員会は、規約の規定を直接適用した国内裁判所の裁判例に関する情報が、最高裁判所が規約違反ではないと判断したもの以外には乏しいことに留意する。（第2条）

締約国は、規約の適用及び解釈が、裁判官、検察官及び弁護士に対する専門職業的研修の一部となること、規約に関する情報を、下級裁判所を含め、司法のあらゆる段階に広めることを確保すべきである。

8. 委員会は、締約国が自由権規約第一選択議定書を批准しない理由の一つが、本選択議定書の批准が司法制度との関連（司法の独立を含む。）で問題を引き起こす懸念があるというものであることに留意する。

締約国は、委員会の判断が第4審でなく、かつ原則として、事実及び証拠の評価又は国内裁判所による国内法の適用及び解釈の再検討を排除しているという一貫した委員会の判断を考慮し、選択議定書の批准を検討するべきである。

9. 委員会は、締約国が未だ独立した国内人権機構を設立していないことに懸念をもって留意する。（第2条）

締約国は、パリ原則（国連総会決議48/134、付属書）に適合し、締約国が受諾した全ての国際人権基準をカバーする幅広い権限を有し、かつ、公的機関による人権侵害の申立を検討し対処する能力を有する独立した国内人権機構を政府の外に設立すべきであり、機構に対して適切な財政的及び人的資源を割り当てるべきである。

10. 委員会は、「公共の福祉」が、恣意的な人権制約を許容する根拠とはならないという締約国の説明に留意する一方、「公共の福祉」の概念は、曖昧で、制限がなく、規約の下で許容されている制約を超える制約を許容するかもしれないという懸念を再度表明する。（第2条）

締約国は、「公共の福祉」の概念を定義し、かつ「公共の福祉」を理由に規約で保障された権利に課されるあらゆる制約が規約で許容される制約を超えられないと明記する立法措置をとるべきである。

11. 委員会は、女性に影響を与える差別的な民法の条項、例えば離婚後6ヶ月間の女性の再婚禁止や男性と女性の婚姻年齢の相違への懸念を再度表明する。（第2条1項、第3条、第23条4及び第26条）

締約国は、女性の待婚期間を廃止し、男性と女性の婚姻年齢を一致させるべく民法を改正すべきである。

12. 委員会は、公職における女性の代表性に関する数値目標にもかかわらず、女性は国会議員（参議院）の18.2%、国家公務員本省課室長相当職以上の1.7%を占めるに過ぎないこと、及び、2010年までの国家公務員本省課

室長に占める女性の割合の目標数値が5%であるなど、2008年の「女性の参画加速プログラム」において設定された数値目標のいくつかは極めて消極的であることに懸念をもって留意する。(第2条1、第3条、第25条及び第26条)

締約国は、2005年に採択された「男女共同参画基本計画(第2次)」において設定された期間内に、法定割当て制等の特別措置をとり、また女性の代表性に係る数値目標を見直すことにより、国会、政府の最も高いレベル、及び公職における男女の衡平な代表を達成するための努力を強化すべきである。

13. 委員会は、民間企業の管理職に占める女性の割合が10%しかなく、女性の給与は平均すると男性の給与の51%に過ぎず、また、女性が非正規労働者の7割を占め、そのために有給休暇、母性に関連する保護及び家族手当等の利益を享受することができず、不安定な契約状況のためセクシュアルハラスメントを受けやすいこと、及びこのような女性達はしばしば家庭生活を維持するためにパートタイム労働者として働くことを余儀なくされているとの報告に懸念を有する。(第2条1、第3条及び第26条)

締約国は、女性の正規雇用を促進し、男女間の賃金格差を撤廃するため、以下を含む措置をとるべきである。

- (a) 女性に対し平等な雇用機会を確保するためのポジティブ・アクションを行うようすべての企業に要求する。
- (b) 長時間労働に結びついている労働基準緩和を見直す。
- (c) 女性及び男性が仕事と家族生活のバランスをとることができるように、児童保育施設の数を更に増やす。
- (d) 改正パートタイム労働法に基づく、パートタイム労働者の均等待遇に関する条件を緩和する。
- (e) 職場におけるセクシュアルハラスメントを犯罪化する。
- (f) 男女雇用機会均等法に定める間接差別の禁止事項を、世帯主であることや、パートタイム労働者や契約社員といった立場に基づく従業員間の異なる取り扱いを含めるように拡大する。
- (g) 間接差別防止のための効果的な措置をとる。

14. 委員会は、刑法第177条の強姦の定義が男女間の実際の性交のみを対象とし、かつ被害者の抵抗が強姦の要件となっていること及び被害者が13歳以下である場合を除き、強姦及び他の性犯罪について被害者からの告訴なくして起訴出来ないことに懸念をもって留意する。また、性的暴力の加害者が往々

にして懲罰を受けることを免れていること又は軽い刑しか受けていないとする報告、裁判官が過度に被害者の過去の性関係に焦点をあて、暴行に抵抗した証拠を提供することを被害者に要求するとする報告、改正監獄法及び警察庁の被害者支援のガイドラインの監視・実施が効果的に機能していないとする報告及び性的暴力に関する専門の研修を受けた医師と看護師の不足及びそのような研修を提供するNGOへの支援が不足しているとする報告を懸念する。(第3条、第7条及び第26条)

締約国は、刑法第177条の強姦罪の定義の範囲を拡大し、近親相姦、性交以外の性的暴行、男性に対する強姦が重大な犯罪とされることを確保すべきである。また、抵抗したことを被害者に証明させる負担を取り除き、強姦や他の性的暴力犯罪を職権で起訴するべきである。さらに、裁判官、検察官、警察官、刑務官に対する、性的暴力におけるジェンダーへの配慮に関する義務的な研修も導入すべきである。

15. 委員会は、夫・パートナー等からの暴力の加害者に対する刑が緩やかであるとの報告、及び、保護命令の違反者が違反を繰り返した場合、又は警告を無視した場合しか逮捕されないことを懸念する。また、夫・パートナー等からの暴力の被害者に対する長期的支援が不十分であること、夫・パートナー等からの暴力による外国人被害者に対する在留資格付与の遅延が、被害者の安定雇用への応募と社会保障給付へのアクセスを事実上妨げていることについて懸念する。(第3条、第7条、第26条2(3))

締約国は、夫・パートナー等からの暴力の加害者の量刑政策を見直し、保護命令違反者を拘禁・訴追し、夫・パートナー等からの暴力被害者に対する補償やシングルマザーの子育てに対する手当を増やし、補償や児童支援に関する裁判所の命令を執行し、長期のリハビリテーション・プログラムとその施設や、外国人等特別の支援を必要とする被害者への支援を強化するべきである。

16. 委員会は、実際に死刑が殺人を含む犯罪のみに課されていることに留意する一方、死刑によって処罰される罪の数が未だに減少していないこと及び近年執行の数が着実に増加していることへの懸念を再度表明する。死刑確定者がしばしば長期間単独室に収容され、執行の当日まで事前の告知がなされずに執行されること、いくつかの事例では、高齢者又は精神障害者であるにも関わらず執行を行っていることについても懸念する。恩赦(大赦、特赦)、減刑、刑の執行の免除(reprieve)が行われておらず、またかかる救済措置を求めるための手続に関する透明性が欠けていることも懸念事項である。(第6条、第7

条、第10条)

世論調査の結果如何にかかわらず、締約国は、死刑廃止を前向きに考慮し、公衆に対して、必要があれば、廃止が望ましいことを伝えるべきである。廃止までの間、B規約第6条2に従い、死刑は最も重大な犯罪に厳しく限定されるべきである。締約国は、死刑確定者の処遇並びに高齢者及び精神障害者の執行について、より人道的なアプローチを採ることを検討すべきである。締約国は、死刑執行に備えるための機会の欠如によって引き起こされる精神的苦痛を軽減するという観点から、死刑確定者及びその家族に対して執行予定日時が合理的に事前通知されるよう保証すべきである。恩赦（大赦、特赦）、減刑及び刑の執行免除（reprieve）が実際上も適用可能であるべきである。

17. 委員会は、上訴権を行使しないまま、死刑の宣告を受ける被告人の数が増加していること、裁判所が再審開始を決定するまでは再審請求を担当する弁護士と死刑確定者との面会に刑務官が立ち会い、監視すること、及び再審請求あるいは恩赦請求が死刑執行の停止に影響を及ぼさないことにも懸念をもって留意する。（第6条、第14条）

締約国は、死刑事件について義務的再審査制度（mandatory system of review）を採用し、死刑事件の再審又は恩赦請求が執行停止の効力を持つことを確保すべきである。執行停止の乱用を防止するために恩赦請求の回数に制限を設けることはありうる。また締約国は、死刑確定者と再審に関する弁護士との間の全ての面会の厳格な秘密性についても保証すべきである。

18. 委員会は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の下で、警察では正式に捜査と留置の機能が分離されているにもかかわらず、代替収容制度（代用監獄）の下では、捜査の便宜のため被疑者を最長23日間警察の留置施設に留置することが可能であり、保釈の可能性がないこと及び特に逮捕後最初の72時間は弁護士との接見が制限されており、自白を得る目的で長期にわたる取調べや取調べの乱用が行われる危険性が増すことについての懸念を再度表明する。（第7条、第9条、第10条及び第14条）

締約国は、代替収容制度を廃止するか、規約第14条に規定される全ての保障の完全な遵守を確保するべきである。また、締約国は、全ての被疑者に対して、取調べ中も含めて、弁護士と秘密裏に接見できる権利、嫌疑のある犯罪の種類にかかわらず逮捕された瞬間から法的援助にアクセスできる権利、及び、診療記録を含む事件に関係する全ての警察の記録にアクセスできる権利が保障され

ることを確保すべきである。また、締約国は、起訴前保釈制度を導入すべきである。

19. 委員会は、警察の内部規範で定められている被疑者取調べの時間制限が不十分であること、真実を明らかにするよう被疑者を説得するという取調べの機能を阻害するとの理由で取調べにおける弁護人の立会いが認められていないこと、及び、取調べの電子的な監視の手法が散発的及び選択的に行われ、しばしば被疑者の自白を記録することに限定されていることを懸念をもって留意する。また、委員会は、主に自白に基づく有罪率が極めて高いことに懸念を再度表明する。この懸念は、このような有罪判決の中に死刑が含まれることで更に強くなる。(第7条、第9条及び第14条)

締約国は、虚偽の自白を防止し、規約第14条に定められている被疑者の権利を確保するため、取調べの厳格な時間制限や法律を遵守しない行為への制裁につき規定する立法措置を取るとともに、取調べの全過程について体系的に録音・録画し、さらに全ての被疑者に、弁護人が取調べに立ち会う権利を保障すべきである。また、締約国は、犯罪捜査における警察の役割は、真実を発見することより、公判のための証拠を収集することであることを認識し、被疑者の黙秘が有罪であることを示すものではないことを確認し、警察の取調べにおいてなされた自白よりも現代的な科学的証拠に依拠するよう、裁判所に働きかけるべきである。

20. 委員会は、2006年の刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律によって設置された刑事施設視察委員会及び留置施設視察委員会、あるいは、法務大臣によって却下された不服申立てを審査する「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」、さらには、被留置者から提出される審査の申請、事実の申告及び苦情の申出の審査について責任を有する都道府県公安委員会のそれぞれが、刑事施設又は留置施設への外部モニタリングや不服申立制度が実効的であるために必要な独立性、資源及び権限を欠いていることを懸念する。この観点から、委員会は、2005年から2007年までの間に、留置担当官が暴行陵虐罪で有罪判決や懲戒処分を受けた事案のないことに留意する。(第7条及び第10条)

締約国は、次の事項を確保すべきである。

(a) 刑事施設視察委員会及び留置施設視察委員会に対し、その任務を効果的に実行するための十分な装備及び関連情報へ完全にアクセスできる機会を与えること、また、これらの委員会の委員が、刑事施設又は留置施設の管理者によ

り任命されないこと。

(b) 「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」の構成員が適切に配置され、その意見が法務省に対して拘束力を有するものであること。

(c) さらに、被留置者から提出された不服申立ての審査に関する権限を、都道府県公安委員会から外部の専門家によって構成される独立機関に移すこと。また、締約国は、次回の政府報告に、被収容者及び被留置者から受けた不服申立て、犯罪者に科された刑及び懲戒処分並びに被害者に提供された補償の件数や内容に関する統計データを含めるべきである。

21. 委員会は、精神的・心情的安定を確保するためとして、死刑確定者が昼夜間単独室に收容されていること、及び、無期刑受刑者についても時折長期間にわたり単独室に收容されることを懸念する。また、被収容者が、事前の医学的検査もなく、当初は72時間としつつも無制限に延長しうる期間保護室に收容されうるという報告や、一定のカテゴリーに属する被収容者が、不服申立ての機会なしに、居室棟に分離されることにも懸念する。(第7条及び第10条)

締約国は、死刑確定者を単独室に收容するという規則を緩和し、単独室收容は期間を限定した例外的な手段であることを保証し、最長期間を明確化し、また、保護室に留置される者の事前の健康診断や精神鑑定を必要とすべきである。さらに、明確な基準及び不服申立ての可能性なしに、特定の被収容者を居室棟に分離するという運用を中止すべきである。

22. 委員会は、締約国が未だに、第二次世界大戦中における「慰安婦」制度に対してその責任を認めていないこと、加害者が訴追されていないこと、被害者に提供されている補償金が公的資金よりむしろ個人的な寄付によって提供されていること及びそれが不十分であること、「慰安婦」問題への言及を含む歴史教科書がほとんどないこと、及び一部の政治家及び報道機関が被害者の中傷あるいは出来事の否定を続けていることに懸念をもって留意する。

(第7条及び第8条)

締約国は、被害者の大半が受け入れ可能で彼らの尊厳を回復させるような方法で「慰安婦」制度に対する法的な責任を認め、率直に謝罪し、生存している加害者を訴追し、全ての生存者の権利として適切な補償を行うために迅速で効果的な立法府及び行政府による措置をとり、本問題について生徒及び一般の公衆を教育し、及び被害者の中傷あるいは出来事を否定するあらゆる企てに反論し及び制裁措置をとるべきである。

23. 委員会は、人身取引に関し、締約国に人身取引された者及び締約国を中継された者の人数（推定）についての統計の欠如、人身取引関連の犯罪の加害者に課される実刑判決の少なさ、公的及び民間のシェルターに保護された人身取引被害者数の減少、通訳サービス、医療、カウンセリング、未払い賃金又は補償を要求するための法的支援、リハビリテーションのための長期的支援を含む包括的な支援が不十分であること、在留特別許可が加害者を有罪にするために必要な期間のみしか認められず、全ての人身取引被害者に対して付与されるものではないことを懸念する。（第8条）

締約国は、人身取引被害者を発見する努力を強化し、締約国、及び、締約国を通過している人身取引の流れに関するデータの組織的な収集を確保し、人身取引関連犯罪における量刑政策を見直し、被害者に保護を与えている民間シェルターを支援し、通訳、医療、カウンセリング、未払い賃金及び補償を要求するための法的支援、リハビリテーションのための長期的支援、そして全ての人身取引被害者の法的地位の安定の確保による被害者支援を強化するべきである。

24. 委員会は、外国人研修・技能実習制度の下で、締約国に来た外国人は国内労働法令、社会保障の保護から除外されており、非熟練労働においてしばしば有給休暇なく搾取され、法定最低賃金を下回る研修手当を受領し、無給で残業を強いられ、しばしば雇用主によって旅券を取り上げられているという報告を懸念する。（第8条及び第26条）

締約国は、外国人研修生及び技能実習生に対して、法定最低賃金を含む最低労働基準に関する国内法令の保護及び社会保障を拡大し、そのような研修生及び技能実習生から搾取を行う雇用主に適切な制裁を科すべきであり、さらに現在の制度を研修生及び技能実習生の権利を適切に保護し、低賃金労働者の雇用よりも能力開発に焦点を当てる新たな制度に代えることを検討するべきである。

25. 委員会は、2006年の出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（以下、改正入管法）が、庇護申請者を拷問の危険のある国へ送還することを明示的に禁止していないこと、申請数に比べて庇護申請者の認定率が低いままであること、難民認定手続にしばしば相当な遅延があり、その期間に申請者は働くことができず、社会的な支援が限定されていることを、懸念をもって留意する。また、法務大臣に助言する難民参与員は独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから、法務大臣に対する難民不認定処分に関する不服申立てをしようとしても、独立した審査ではないことを懸念する。最後に、拒否された庇護申請者が、退去強制令書の執行を延期する申請へ

の否定的な決定につき不服申立てを行える前に送還されたとの報告事例を懸念する。(第7条及び第13条)

締約国は、庇護申請者を拷問や他の虐待の危険のある国へ送還することを明示的に禁止するため、出入国管理及び難民認定法を改正することを検討し、また、全ての庇護申請者に対し、弁護士、法的扶助、通訳、全ての手続期間中における適切な国による社会的支援又は雇用にアクセスする機会を確保すべきである。法務大臣によって「テロリストの可能性がある」と思われた申請者をも対象とする完全に独立した不服申立機関を設立すべきであり、拒否された申請者が、庇護申請への否定的な決定につき不服申立てを行う前であって行政手続の結論が出た後直ちに送還されないようにすべきである。

26. 委員会は、公職選挙法の下での戸別訪問の禁止、選挙運動期間前に配布可能な文書図画への制限などの表現の自由及び参政権に対して課された非合理的な制約につき懸念を有する。委員会は、政治活動家と公務員が、私人の郵便箱に政府に批判的な内容のリーフレットを配布したことで、不法侵入についての法律や国家公務員法の下で逮捕、起訴されたとの報告についても懸念する(第19条及び第25条)。

締約国は、規約第19条及び第25条の下で保護されている政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないように、表現の自由と参政権に対して課されたいかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである。

27. 委員会は、少年と少女について13歳と設定されている性交同意最低年齢が低いことを懸念する。(第24条)

締約国は、児童の正常な発達の保護と児童虐待の防止を目的として、少年と少女の性交同意最低年齢を13歳とされる現状のレベルから引き上げるべきである。

28. 委員会は、嫡出でない子が国籍の取得、相続権及び出生登録に関し差別をされていることに懸念を再度表明する。(第2条1、第24条及び第26条)。

締約国は、その法制度から、国籍法第3条、民法第900条4号及び出生届に「嫡出」であるか否かを記載しなければならないとする戸籍法第49条1項1を含め、嫡出でない子を差別する条項を除去するべきである。

29. 委員会は、レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダー（性転換）の雇用、住宅供給、社会保障、健康、教育、その他法により定められた分野（例えば公営住宅法第23条1項が婚姻または婚姻関係にない異性のカップルのみを対象としているため、婚姻していない同性カップルが公営住宅を借りられない例や、配偶者暴力防止法が同性のパートナーによる暴力からの保護を排除している例にあるように）における差別に懸念を有する。（第2条1及び第26条）

締約国は、規約第26条に関する委員会の解釈に則り、差別を禁止する事由に性的指向が含まれるように法律を改正することを検討し、未婚の異性の同棲カップルと同性の同棲カップルが平等に扱われることを確保すべきである。

30. 委員会は、1982年の国民年金法の国籍要件の撤廃が遡及しない上、20歳から60歳の間で最低25年間年金制度に保険料を払い続けなければならないという要件のために、多くの外国人、主に1952年に日本国籍を失った韓国・朝鮮人が、事実上国民年金の受給資格から除かれてしまったことを、懸念をもって留意する。委員会は、国民年金法から国籍条項が撤廃された時に20歳以上であった、1962年以前に出生した外国人の障害者が、同様に、障害年金の受給資格がないことについても、懸念をもって留意する。（第2条1及び第26条）

締約国は、年金制度から外国人が差別的に除外されないために、国民年金法に定められた年齢要件によって影響された外国人に対して、経過措置を講じるべきである。

31. 委員会は、朝鮮学校に対する国の補助金が通常の学校に対するものよりも相当低く、民間の寄付金に強く依存しているが、私立の日本人学校やインターナショナル・スクールとは異なり、これらの学校が免税対象外又は税金控除対象外であること、また、朝鮮学校の卒業証書がそのまま大学入学資格として認められないことを懸念する。（第26条及び第27条）

締約国は、国による補助金を増大し、朝鮮学校への寄付を行う者に他の学校に寄付を行う者と同じ財政的な利益を与えることによって、朝鮮学校への適切な資金援助を確保し、朝鮮学校の卒業証書を直接大学入学資格として認めるべきである。

32. 委員会は、締約国が正式にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を特別な権利と保護を付与される先住民族と公式に認めていないことに懸念を持って留意する。(第27条)

締約国は、国内法によってアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を先住民族として明確に認め、彼らの文化遺産及び伝統的生活様式を保護し、保存し、促進し、彼らの土地の権利を認めるべきである。締約国は、アイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の児童が彼らの言語で、あるいは彼らの言語及び文化について教育を受ける適切な機会を提供し、通常の教育課程にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の文化及び歴史を含めるべきである。

33. 委員会は、日本の第6回定期報告の提出日を2011年10月29日に指定する。委員会は、締約国の第5回定期報告及び本最終見解を出版し、日本語及び可能な範囲で国内少数言語によって一般の公衆、司法機関、立法機関、行政機関に幅広く広めることを要求する。委員会は、第6回定期報告を市民社会及び締約国で活動するNGOが利用することが可能であるようにすることを要請する。

34. 委員会手続規則第71条5項に従い、締約国は上記第17、18、19及び21パラグラフに含まれた委員会の勧告に対するフォローアップの情報を1年以内に提出しなければならない。委員会は締約国に対し、残された勧告及び規約全体の実施に関する情報を次回の定期報告に含めることを要求する。

(外務省注：訳文中の「締約国」は、日本を指す。)

人権理事会

第14会期

議題項目3

発展の権利を含むすべての権利、市民的、政治的、
経済的、社会的および文化的権利の伸長と保護

人、とくに女性と子どもの人身売買に関する特別報告者 ジョイ・ヌゴジ・エセイロ提出の報告書*

付属文書

日本公式訪問**

【翻訳】反差別国際運動(IMADR)

(2010年6月25日現在)

要約

人、とくに女性と子どもの人身売買に関する特別報告者は、2009年7月12日から17日の間、日本公式訪問をおこなった。訪問の目的は、同国における人身売買の事象に関する生の情報を収集し、人身売買の防止と人身売買被害者の人権保護のために政府およびその他の利害関係者が執っている措置の効果を評価することであった。

日本は多くの人身売買被害者の目的国となっている。問題の深刻さを認識した日本政府は、特に2004年以降、人身取引対策行動計画の策定や、2005年の人身取引罪の刑法導入などの対応策をとってきた。しかしながら、とりわけ人身売買被害者の保護と人身売買との闘いに人権ベースのアプローチを採り入れることに関して、取り組むべき課題はまだ多くある。勧告の中で、特別報告者は、人身売買のより明確な定義を採択し、被害者認定のための明確な基準と指針を採択するよう国に促している。また、人身売買被害者保護に関する包括的な法律および政策の枠組みを採択すべきであり、社会復帰（回復）の可能性を含み、より良い支援、統合および救済を被害者がどこにいるかに関係なく提供すべきである。法執行官に向けた被害者認定に関する研修を緊急に追求すべきである。最後に、国際諸機関、市民社会、その他の関係する利害関係者との協力のもと、人身売買との闘いに関する政策と行動の促進、調整そして監視に専念する常設の調整機関が設置されるべきである。

* 遅延提出

** 本報告の要約はすべての公用語で配布されている。要約の添付文書に含まれている報告自体は提出時の言語においてのみ配布されている。

人、とくに女性と子どもの人身売買に関する特別報告者ジョイ・ヌゴジ・エゼイロの
日本公式訪問に関する報告書(2009年7月12日から17日)

目次

| | 段落 | 頁 |
|-----------------------|--------|----|
| I. 序文および調査方法 | 1-4 | 3 |
| II. 背景 | 5-7 | 3 |
| III. 主な発見 | 8-95 | 3 |
| A. 制度的枠組みとその実施 | 8-43 | 3 |
| B. 防止 | 44-45 | 9 |
| C. 人身売買被害者の認定、保護そして支援 | 46-80 | 9 |
| D. 人身売買事件の訴追 | 81-88 | 14 |
| E. 市民社会との協力 | 89-91 | 16 |
| F. 国際、地域および二国間協力 | 92-95 | 16 |
| IV. 結論と勧告 | 96-119 | 17 |
| A. 結論 | 96-97 | 97 |
| B. 勧告 | 98-119 | 17 |

I. 序文および調査方法

1. 人、とくに女性と子どもの人身売買に関する特別報告者のジョイ・ヌゴジ・エゼイロは、2009年7月12日から17日まで日本への公式訪問を行った。東京および名古屋への訪問には、政府職員、政府組織および市民社会組織の代表、弁護士および被害者との面談のみならず、シェルターや拘禁施設への訪問が含まれていた。

2. 特別報告者は政府に対し、本訪問を可能にした招聘、全体を通じた協力、そして利害関係者と会って話し合う機会を与えてくれたことに謝意を表したい。

3. 訪問の目的は、同国における人身売買の事象に関する生の情報を収集し、人身売買を防止し被害者の人権を保護するために、政府およびその他の利害関係者が執っている措置の効果を評価することであった。この事象と闘うためには包括的で全体的なアプローチが欠かせないため、特別報告者は、とりわけ、以下の5つのPと3つのRに基づく人身売買と闘うための戦略に注意を集中させた。5つのPは保護、訴追、処罰、防止そして（国際協力の）促進であり、3つのRは被害者が社会で建設的役割を担えるようにする救済、社会復帰（回復）そして統合である。

4. 豊かな国日本は、多くの人身売買被害者にとって目的国となっている。売買春やその他の形態の性的搾取のための人身売買は、日本で報告される事例の大多数を占めているが、特別報告者は、日本当局の然るべき注意を受けていない事象である労働搾取のための人身売買にも注意を集中させた。

II. 背景

5. 東アジアに位置する列島国日本は、1億2千7百万の人口を有する。全人口の1.74%を占める外国人の内、中国国籍者は最大の外国人コミュニティを成し（655,377人）、次いで韓国・朝鮮人（589,239人）、ブラジル人（312,582人）、フィリピン人（210,617人）そしてペルー人（59,723人）と続く¹。

6. 日本は立憲君主制をもつ議会政治の国である。天皇は国の象徴としてその皇位を維持しているが、選挙で選ばれた政治家が実際の意思決定権を行使している。行政的に、日本は、地方自治体政府をもつ地方の管轄区域である47都道府県に分かれている。

7. 経済はかつてない高度成長が30年続いたあと、1990年代から大きな低迷を続けている。しかし、日本は依然としてアジア地域および世界における主要な経済大国の一つである。そのため、日本は外国人労働者の目的国の一つとなっている。

III. 主な発見

A. 制度的枠組みとその実施

1. 立法および政策の枠組み

8. 日本はいくつもの主要な国際人権条約、とりわけ市民的及び政治的権利に関する国際規約、経済的、

¹ 2009年出入国管理（入国管理局 2009）参照のこと、www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan91.html

社会的及び文化的権利に関する国際規約、拷問及び他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは処罰に関する条約、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約、子どもの権利条約、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の締約国である。日本は、あらゆる移住労働者とその家族の権利の保護に関する国際条約と、以下の諸条約の選択議定書 市民的及び政治的権利に関する国際規約、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約、拷問禁止条約、および女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 を批准していない。

9. 特別報告者が特に関心をもつのは、日本は、国際組織犯罪防止条約（国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約）を補足する人、特に女性及び子どもの取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書（“ パレルモ議定書 ”）を、2002年に署名したにもかかわらず、まだ批准していないことである。それに関して、政府は、近い将来に議定書に批准するために努力をしている、そして、国内法はすでに議定書と一致させるようにしたと述べた。

10. 人身売買と闘うために日本が行ってきた立法および政策上の取り組みは、内閣官房室のもと関係省庁連絡会議が2004年12月に策定した人身取引対策行動計画²にまとめられている。計画は以下の目的をもつ5つの主要な部分に分かれている：

(a) パレルモ議定書の締結：これは、パレルモ議定書の締結と、国内法をそれに一致させるための改正法の採択を含む。

(b) 人身売買の防止：これは、入国管理の施行、出身国との情報交換、旅行書類の信頼性の強化、エンターテナーの在留資格とビザの見直し、偽装結婚への対策、そして違法な雇用と売春の防止措置を含む。

(c) 人身売買の根絶：これは、人身売買の犯罪化、取締まりの徹底、パスポートおよびビザに関する情報交換、そしてさまざまな国の捜査当局との連携を含む。

(d) 被害者の保護：これは、被害者の認定と処罰の可能性を鑑みた被害者の在留資格への適正な配慮、シェルターの提供、カウンセリングと相談活動、被害者の聞き取りと保護、在留延長許可あるいは特別在留許可の付与（ケースに応じて）、被害者の安全確保、そして被害者の本国送還の支援を含む。

(e) 留意事項：これは、とくに捜査および防止に関する国内、海外および国際機関との協力、人身売買と女性に対する暴力への意識高揚、そして法執行官の研修を含む。

11. 行動計画を実施して、国内法を行動計画およびパレルモ議定書（未締結）と一致させるために、日本はいくつかの法律を改正した。まず、2005年6月22日の刑法等の一部を改正する法律により人身売買罪を新設した。それは、人の買い受けおよび売り渡しと、略取、誘拐、あるいは買い受け、売り渡しの被害者の輸送、移送および蔵匿を刑事罰の対象としている。改正刑法第226号によれば、所在国外への移送目的で強制力、脅し、欺もうあるいは誘惑を使った略取は2年以上20年以下の懲役刑で処罰される。人の買い受けあるいは売り渡しは3カ月以上5年以下（未成年の場合は7年以下）の懲役刑で処罰される、そして目的が営利、わいせつ、結婚または生命もしくは身体に対する加害の場合、処罰は1年以上10年以下の懲役刑となる。これら目的のために略取、誘拐あるいは売り渡しの被害者を輸送、移送もしくは蔵匿する行為も6カ月以上7年以下の懲役刑に処される。

12. 人身売買の定義に関して、特別報告者は、とりわけ略取を伴わない募集が含まれていないため、パレルモ議定書にある定義のように包括的ではないことに懸念を抱く。加えて、処罰は特に懲役刑の最短期間に関して不適当に思える。

13. 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律が改正され、人身売買がマネーロンダリングに相当する犯罪として規定された。風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律も2005年

² 行動計画の正式文書は http://www.mofa.go.jp/policy/i_crime/people/inde_a.html より入手できる。

10月に改正され、違法労働防止のために、風俗業および性風俗関連業の所有者に外国人従業員の採用時にはその在留資格を確認するよう求めている。

14. 出入国管理及び難民認定法は2005年に改正され、人身売買被害者に、保護の目的、あるいは不正な日本旅券の調達、支給もしくは所有に責任のある者たちの訴追の目的のために、在留許可を与えることができる」と規定された。また、この法律の第7条1(2)項に準拠した基準を規定する省令が、人身売買の目的のために興行在留資格を使用することを防止するように改正された。

15. 日本はまた、不法入国を防止するために入国審査を強化してきた。法務省に属する入国管理局は日本への移住の適正証明の交付を担当している。外務省は査証の発行を担当している。さらに、法務省は空港で採取する指紋と写真を基にした新しいシステムを構築中であり、それができれば省庁内の情報共有が可能となる。

16. 子どもの保護に関して、児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰および児童の保護等に関する法律³は、18歳以下の子どもの性的搾取を犯罪として罰する。同法は、児童買春の教唆、児童ポルノやその他関連する活動の提供、そして児童買春あるいは児童ポルノの目的のための子どもの人身売買を犯罪として定めている。これら目的のための国内人身売買は1年以上の懲役刑に処され、国際的な場合は2年以上の刑になる。しかし、法律は販売目的でなければ児童ポルノの所持を罰しておらず、それは深刻な乖離であり非常に懸念される。この点に関する法改正が現在議論されている。

17. 最後に、2005年に人身売買被害者の保護と人身売買の防止に関する法案が衆議院に提出されたが、可決されなかった。市民社会組織はこの被害者保護法案の改訂版が提出にむけて現在作成されていると述べた。

2. 実施: 全体的枠組みと懸念領域

(a) 人身売買に関する国内調整機関

18. 内閣官房（これは行動計画を担当している関係省庁連絡会議をサポートしている）は、計画の実施にかなり満足していると述べた。内閣官房によれば、採択から5年、目的はほぼ達成されたとされるが、この意見は日本において人身売買被害者のために現場で活動している多くの組織に必ずしも支持されているわけではない。そして政府は、2009年12月末までに計画の見直しを行う決意を示した⁴。

19. 計画実施に専念する人的資源に関して、単独で実施を担当している内閣官房に人身売買に関する独立した局や職員はいない。

(b) 興行ビザ

20. 興行ビザは、日本に被害者を連れてくるために人身売買業者が使う主要な手段の一つであった。2004年にフィリピン国籍者に85,000件の興行ビザが発行されたことと、その多くが性的搾取のための人身売買の被害に遭ったことを考え、日本政府は日本とフィリピン間で設けられていた芸能人認定証制度を取り消すことを決定した。その制度のもと、政府はフィリピンの会社が出す芸能人の証明書を基に興行ビザを発行していた。この改正により、現在日本は、これらビザの発行に、外国で2年間のエンターテナーとしての経験あるいは訓練を受けたことを要件としている。その結果、興行ビザの発行数は2004

³ 日本、1999年5月26日の法令番号52、2004年の法令番号106で改正

⁴ 特別報告者は、日本訪問の最後に出した予備的勧告の一部を考慮にいれながら、政府は2009年12月に国内行動計画を改訂したという情報を受けた。特別報告者は、この問題において政府が迅速な行動をとったことを謝意をもって留意し、それに関するさらに詳しい情報を受け取ることを楽しみにしている。

年の 139,000 件から 2008 年の 36,000 件に激減した。

(c) 偽装結婚

21. 興行ビザが厳しい規制に置かれたため、人身売買業者は日本に被害者を連れてくるために、偽装国際結婚などの他の手段を使っている。多くの場合、女性は結婚の申し出が虚偽であり、後でお金を支払わなくてはならないことを知らない。認識している場合でも、“契約”の本当の条件について騙されている。日本到着後に彼女たちが直面する現実、大抵の場合、極端な低賃金とわずかな自由しか許されない搾取的な強制労働であり、時には、3 万ドルから 6 万ドルに及ぶ借金による束縛である。日本人の“一応は配偶者”であるため、警察がこれら被害者を特定することは難しく、彼女たちはあらゆる種類の仕事に合法的に就くことができる。

22. 偽装結婚の女性たちはしばしばドメスティック・バイオレンス (DV) の被害者になる。これら女性が家出をする際の深刻な妨害はビザの期限である。女性たちに日本の子どもがいたとしても、結婚を破棄すればビザはなくなる。結婚 5 年経過後にはじめて永住ビザを手にする。したがって、彼女たちの多くは本国に帰らなくてよいよう、長い年数暴力に耐える。また特別報告者には、たとえ永住ビザをもっていたとしても外国人配偶者は離婚すれば在留許可が失効となるように入管法が改正されつつあることが指摘された。

23. 特別報告者は、名古屋 (県) で、この形態の人身売買被害者たちはほぼフィリピンとインドネシアからの女性たちであると聞かされた。また、日本の一部地域では、地域紙に、外国人住民の母語で、研修生や技能実習生に向け、日本人の結婚相手を募集する広告が掲載されている。これら外国人被害者はすでに日本国内にいるため、これは人身売買をさらに容易にさせる。

24. 最後に、介護士に対する在留許可も人身売買のために使われ始めたという懸念が表明された。フィリピンなどの送出国では、人身売買業者が介護の職業訓練所を開き、そこから日本へ人の不正取引を行っている。中には、送出国の政府がそれを黙認して、人身売買への対処をせず (とりわけ、在外の被害者から本国に多額の送金がある場合)、一部の政府職員が人身売買に直接手を染めている場合がある。

25. 政府は、偽装結婚を介した人身売買の傾向を認識していること、そしてこれを監視する措置をとっていることを表明した。たとえば、公共のシェルターである東京都女性相談所は、2008 年に日本人男性と偽装結婚したフィリピン女性のケースについて言及した。その女性は強制的にバーで働かされ、その後、夫から逃げて警察に駆け込んだ。偽装結婚であり偽の労働契約を結んでいたため、彼女が人身売買の被害者であると認定されるまでに 11 日かかった。最終的に彼女は支援を得て本国に戻った。

(d) 外国人研修・技能実習制度

26. 外国人研修・技能実習制度は、工業技術、技能および知識の移転の確保を目的に、発展途上国の人的および産業資源を開発するために打ち立てられた。多くの人びとが、この制度は日本に未熟練の労働者を連れてきて、人身売買に充分匹敵する条件のもと、極端な低賃金で働かせる呼び水として一部企業が使っていると報告した。日本には約 20 万人の研修生および実習生がいて、その大半は中国から来ている (2008 年調べで 67.6%)。

27. この制度のもと、外国籍者は日本に 1 年間の“研修生”として入国ができ、最大で次の 2 年間“技能実習生”になれる。その後、技能実習生は本国に帰らなくてはならない。1991 年、財団法人国際研修協力機構 (JITCO) が 5 つの省庁の監督のもと設立された。JITCO は現在、制度のほぼ全体を管理しており、濫用を監視する役割を担っているはずだ。同組織は企業が作る協会から構成され、それぞれの会員企業や関係省庁および労働組合に研修生を提供している。

28. 一年目、研修生には労働法が適用されず、雇用主の濫用に対し極端にぜい弱な状態に置かれる。研修生は労働者としてみなされず、学生とみなされる傾向にある。したがって、彼女たちは給料ではなく手当を受け、同じ仕事の繰り返しや残業は許されず、訓練を受けなくてはならない。しかし、弁護士や非政府組織（NGO）によれば、多くの場合、研修生は安い労働力として使われ、自国における彼女たちの仕事の分野とは関係のない、さらには採用時に約束されたことにも関係のない仕事を繰り返し行うよう求められる。技能を教わる事例は非常に少なく、大多数の事例では、通常の労働者として使われ、残業を強いられ、残業代はほとんど支払われていない。

29. 特に懸念されるのは、不満を訴えたり逃亡しないよう、一部の協会が研修生や実習生のパスポートを取り上げていることである。多くの研修生は本国を出る前に“保証金”として多額のお金を支払い、それは研修や実習の期間が終了しなければ払い戻されない。彼女たちはまた、しばしば追加の保証金として自宅を抵当に出すよう求められる。こうして彼女たちは追い込まれ、過酷な条件のもと生活をしながら働きつづけ、奴隷や強制労働に似た慣行を強いられる。そのような虐待は、政府が2007年に、パスポートの没収、天引きや強制的な貯蓄、そして自国での前金を禁止する行政指導を行ったにもかかわらず、引き続き起きている。2008年、法務省は452の人材雇用会社は何らかの違法行為に関わっていたことを認めた。

30. 研修生および実習生の移動の自由に対する規制、すなわち、携帯電話の所持禁止や、電話をかける、外出する、手紙を出す、インターネットカフェに行く、受け入れ組織のスタッフ以外の個人と話しをするなどの行為の禁止あるいは制限が報告された。中にはトイレに行く時間を計られ、分刻みで罰金を支払わされるケースさえある。

31. 特別報告者は、コンテナの中で住まわされ、気温10度でも暖房がなく、汚れた水を飲み、床の上でそのまま寝ている研修生からさまざまな証言を聞いた。特別報告者はまた、性的嫌がらせを受け虐待された若い女性の証言も聞いた。あるケースでは、農家で農業技術を習得するはずの若い中国人女性研修生が雇い主から自宅で召使いとして働かされ、定期的にレイプをされていた。事件は裁判所にもちこまれ、被害者は和解により補償金を受けることになった。概して、実習生は3年後には日本を出なくてはならず、裁判は大抵2年は続くため、事件を裁判所にもちこむことは難しい。

32. 研修生の代理をつとめる弁護士が、縫製の技術研修を受けると言われて日本に来たが、実際はクリーニング矢の仕事させられた一人の中国人女性のケースを報告した。その女性はほぼ3年間、朝の8時30分から夜中の12時まで働かされ、休日もほとんどなかった。同僚と一緒に彼女が仕事の条件改善を申し出たら、雇用主は彼女たちを車に押し込み、空港に連れて行き、空港警察の協力をえて中国に送り返した。後に彼女は逃げだすことができ、東京の労働組合に駆け込み、組合の力を借りてその会社を訴えた。特別報告者は、中国人男女が仕事や生活条件について不満を述べたために強制的に送還されたという証言をいくつも聞いた。

33. 研修生が実習生になれば、日本の労働法が全面的に適用されるという事実にもかかわらず、彼女たちの労働者としての権利は会社によって侵害され続けている。彼女たちはたびたび日本人の労働者よりも安い賃金をうけ、割増レートでの賃金もないまま残業や休日出勤を行い、有給休暇を消化できない。

34. さらなる懸念は、出身国の会社が雇用契約のないまま研修生を送り出していることである。会社は雇用した労働者を日本に研修のために送り、契約関係を維持し、彼女たちが帰国すれば再雇用すると定めているのが研修制度であるはずだが、現実には、送り出し企業は研修生と契約上の関係はもっておらず、彼女たちが国に帰っても雇い入れはしていない。この制度は十分な保障を提供しておらず、人身売買の

道につながる偽装採用制度のように思える。

35．外務省は、この制度は JITCO を通して 5 つの省庁により監視されていると述べた。濫用を防止あるいは中止するための措置には、トレーナーの綿密な選定、契約書の写しの請求、本国に戻った実習生が習得した技能をいかに活用しているかを調べる年に 1 度か 2 度の派遣団、そして不正が発覚した場合、当該企業の 3 年間の制度活用停止などが含まれる。JITCO は毎年評価報告書を出しており、そこには、制度の目標はほぼ達成されていると記述されている。

36．改正入管法⁵が最近可決された。これは労働法の適用を研修生にまで拡大させるもので、それにより彼女たちは最低賃金を受けることができ、日本人労働者と同じ労働者の権利を有するようになる。しかし、この制度はまだ改善されておらず、特にこれら濫用の大多数は、訓練を受けた労働基準監督官による適正な監督や監視がないために看過されたままであることを考えれば、法律実施を保障する効果的な措置がないなどのために、その他の懸念はそのまま残る。

(e) 女性に対する差別と暴力

37．日本国籍者を含み、女性と少女は人身売買と性的搾取およびその他の形態のジェンダーに基づく暴力の悪循環に陥る。この点より、日本における女性および少女に対するドメスティック・バイオレンス (DV) の高い発生率は特に懸念される⁶。

38．内閣府が提供した統計によれば、2008 年、日本に住む女性の 13.3%は DV による生命の危険を感じた。また、2008 年、68,196 件の DV ケースが関係政府機関に通報された。この点において、特別報告者は、政府あるいは地方当局が設立した各都道府県の女性相談所 (WCO) の設立以来のサービスである配偶者暴力相談支援センターが、DV 被害者に提供している支援を歓迎する。しかし、特別報告者は、2009 年 1 月に設置された DV のホットラインは日本語でしか提供されていないことを遺憾に思う。

39．また、DV の女性被害者が子どもを連れて家を出て WCO に行き、夫は自宅にそのまま残ることが一般的な慣行である。この解決方法は女性に深い失望感を与え、ジェンダーに基づく暴力へのぜい弱性をさらに高める。

40．それ以上に、厚生労働省の統計によれば、その他の主要先進国と比較して、女性は雇用の分野で、給料 (女性の平均給料は男性の平均給料の 67.8%であり、アメリカでは 79.9%となる) 管理職への昇進 (管理職に占める女性の割合は 10.2%、アメリカでは 42.7%) あるいは働き続けたい母親を支えるサービスへのアクセス (70%の女性は第一子の出産と共に退職している) の関係において、依然として大きく差別されている。これら仕事における不平等は女性を公的、私的空間の両方においてぜい弱にしている。

41．差別および DV の女性被害者は、人身売買業者の欺瞞的な採用の被害者になる危険性が高い。求人広告はビデオやメロドラマのモデルや女優を募集し、高い給料を約束している。しかし、現実とは異なる：女性は風俗産業のホステスやセックスビデオの被写体として働く結果となり、商品化され、性的にも経済的にも搾取される。こうして、多くの被害者は暴力の循環に陥る。

42．この現象は未成年の少女に関してとりわけ危惧される。いったんその循環に陥れば、彼女たちは自

⁵ 改正入国管理および難民認定法は 2009 年 7 月 15 日国会で可決し、次の 1 年から 3 年の間に発効する。

⁶ 女性差別撤廃委員会は、日本において、特に移住女性、マイノリティ女性およびぜい弱な集団の女性に関連して、DV や性暴力の被害女性が申し立てを行ったり保護を求めた場合に直面する妨害について最近懸念を表明した。日本の総括所見を参照 (CEDAW/C/JPN/CO/6) 2009 年 8 月 7 日。

分を守り加害者から逃れる力を失う。応募した少女の中には、最初の面接時にセックスを強要され、インターネットに写真や動画を公表するぞという脅しをかけられることがある。あるいは、最初に雇われた他の部門で大きな借金を負わされ、借金返済のために性産業で働き始める少女もいる。最後に、比較的小金にゆとりのある少女が時々男性とデートをしてお金のためにセックスをするという援助交際は、まだ根絶されていない。

(f) 男性の状況

43. 男性や少年の場合、人身売買の被害者としてみなされず、人身売買対策戦略のもとで保護されていないため、状況はとりわけ深刻である。そのため、人身売買の被害男性に対してシェルダーなどの直接的な形態の支援はない。さらには、しばしば男性が被害者となる労働搾取を目的とした人身売買被害者を保護する法的枠組みもない。

B. 防止

44. 行動計画は政府が啓発活動を行うものと規定している。政府は9言語の冊子を100万枚以上配布し、ポスターを空港や外国公館に掲示したと述べた。啓発活動は国連児童基金（UNICEF）の協力で実施された。大使館や領事館も送出国において、危険性に関する説明やどこに助けを求めに行けばよいかなどについて出発前の説明会を開くなどして重要な役割を果たしている。2008年、東京の国際移住機関（IOM）はMTVチャンネルと協力して“EXIT（出口）キャンペーン”と題する反人身売買のキャンペーンを開始し、新聞、テレビ、インターネットを通して若者の間に広く情報を流した。

45. 市民社会組織は、2004年と2005年に人身売買に関するメディア報道はかなりあったが、今は減少し、啓発の取り組みも最低限にとどまっていると報告した。加えて、人身売買防止の義務を明確に規定した法律が存在しない。市民社会組織は、ぜい弱な人びとの保護のためにもっと多くのことがなされるべきであると感じており、政府と協力して防止活動や共同の啓発プログラムを行いたいと望んでいる。

C. 人身売買被害者の認定、保護そして支援

1. 認定

46. 2005年以降、警察と入国管理局は人身売買被害者を正式に認定する責任がある。認定に続き、被害者は具体的な保護と支援を受ける権利がある。したがって、認定は被害者保護の非常に重要なステップである。

47. 警察庁は対策を調整し、人身売買事件が起きたときの対策に関する方針と標準手続きを策定する責任があり、県警は現場で対策を実施する責任がある。警察庁は人身売買に関する総合的な研修は警察学校のカリキュラムと幹部養成コースに含まれていて、各県警には人身売買専門の警察官がいて毎年あるいは隔年毎に訓練を受けていると述べた。しかし、特別報告者がそれについて書かれた文書を求めたら、人身売買に関する具体的な標準手続きであるとか文書化された教材はないと言われた。しかし、IOM東京事務所は、警察庁および全国の県警に“IOM人身取引被害者支援ハンドブック”を配布したと述べた⁷。

48. 人身売買の定義の範囲を尋ねたとき、警察は、その解釈は欺瞞から採用まで含む広いものであると答えた。しかし、現場の警察官は被害者の認定において種々問題にぶつかっており、定義を改めるべきだと感じていた。

⁷ ジュネーブ、国際移住機関、2007年

49. その他の面談者は、実際には、性関連の仕事が被害者を認定する一つの条件に思えると説明した。労働搾取はこれまでのところ、人身売買被害者の認定の基本としてみなされていない。事実、研修生や実習生の誰一人として認定されたことはない。厚生労働省は、2007年に労働基準監督官が実施した研修生・技能実習生受け入れ企業の調査による統計を提示した。調査した2,633企業(疑念をもたれた企業)の内、1,907社は何らかの違法行為を行っていることが判明した: 910社は労働時間の違反、444社は給料の未払いあるいは遅配、704社は無給の残業、375社は適正な契約書の未作成、221社は不適切な寮の環境、210社は最低賃金の順守違反、そして743社は健康安全規則の違反であった。しかし、監督官の直接の職権ではないために、人身売買の被害者は認定されなかった。

50. 入国管理局も人身売買被害者認定に責任がある。しかし、管理局は被害者認定に関する内部指針を発行していないし文書にしていない。管理局はIOMとの合意を基に、認定の評価を時折IOMに依頼している。定型の面接の書式に沿って、IOMは委託から48時間以内に被害者を面接して、被害者の十分な情報に基づき同意を得た上で、その人が人身売買被害者であるかどうかの判断を入国管理局に伝え、次いで入国管理局が独自に決定を行う。

51. 被害者を犯罪者にして二重の危険に曝すことがないように、適切な認定が裁判制度内にも不可欠である。しかし、一部の被害者は誤って認定され処罰を受けているため、検事および裁判官の被害者特定に関する知識の欠如は正に懸念材料である。たとえば、特別報告者は、警察およびIOMの両方が人身売買の被害者として認定したフィリピン女性を、検察が刑事告発した2008年12月の事件について知らされた。裁判官は有罪判決を出した。

2. 保護

52. いったん認定されれば、人身売買被害者は、困難を抱える女性の支援に責任がありシェルターを運営している地方自治体の一部である女性相談所(WCO)に送られる。WCOは主にDVの女性被害者を支援しているが、行動計画が採択されて以降、人身売買被害者の一時保護も行っている。これら相談所は被害者に最初の保護、すなわち被害者たちが安心して眠り、滞在できる場所を提供する。

53. 多くの場合、人身売買が犯罪化された後、状況は改善したにもかかわらず、被害者は警察に行くことを恐れている。被害者はかつてほどは恐れてはいず、被害者として認定されることも以前より容易になった。この肯定的な変化にもかかわらず、多くの被害者はNGO、IOM、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)、あるいは難民支援協会に行くことを好み、そこから民間のシェルターに委託される。

54. 厚生労働省によれば、2001年4月1日から2009年3月31日の間、261人の人身売買被害者(すべて女性)を保護し、255人は女性相談所(WCO)に、6人が児童相談所に保護された。特別報告者は、他の先進国と比較して⁸、日本で認定され保護された人身売買被害者の数が極端に少ないことを懸念する。これらの数字は日本における人身売買の実態を反映しているようには見えず、政府が実施している救出と保護措置の有効性に疑問がでてくる。

55. 被害者の平均年齢は25歳であった。フィリピン人、インドネシア人そしてタイ人が全体の88%を占めた。261人の被害者の内、90人は女性相談所以外のシェルターに受け入れられた。最後に、女性相談所での平均滞在期間は約30日であった。外国人被害者の場合、必要に応じて支援を提供できるよう

⁸ イタリアでは、2000年3月から2007年4月までの期間、54,559人の被害者が認定された。(以下のURL参照 www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/II_DiartimentoArt_18_aggiornato.pdf) イギリスでは、2009年4月から9月の間、347人の被害者が認定された。(英国人身売買センターのデータ参照。 <http://www.ukhtc.org/about-ukhtc#Statistical>)

大使館に通報される。

56．特別報告者は、人身売買被害者がいつでも電話をかけ、さまざまな言語で自分のケースを相談できるホットラインがないことを懸念する。これは、被害者に保護へのアクセスがないという観点からみて深刻な問題である。警察庁には総合的な 110 番通報電話があるが、そこは人身売買に関して限られた知識しかもっていない。ある利害関係者によれば、電話対応は日本語でしか行われず、相談に沿った効果的な措置はとられない。しかし、政府は通報された事案を調査して被害者を保護するために然るべき措置はとっていると主張する。一部の民間シェルターはホットラインを設けており、その内のいくつかは中国語、フィリピン語、タイ語を中心にさまざまな言語で 24 時間対応している。

3．支援

57．厚生労働省は、原則的には全国の女性相談所を通して、人身売買被害者に支援を提供することに責任がある。市民社会組織と IOM も被害者にサービスを提供している。特に、IOM の支援には、最初の被害者認定の面接、シェルターを含むさまざまな利害関係者への照会、熱心な弁護士による法律支援、医療機関への照会、そして多数の異なる言語による個人的で文化的に配慮した相談の提供が含まれる。

(a) シェルター

58．名古屋で、特別報告者は名古屋女性相談所を訪問した。愛知県の人口は約 700 万人で、そこは県内でただ一つの公的シェルターである。県内には 7 か所の女性相談所の出張所があるが、相談事業しか行っていない。相談所のスタッフによれば一度に 20 人しか保護できないため、相談所は不十分である。被害者は最大 2 週間滞在できるが、この期間は時に応じて延長できる。一番長い滞在は 116 日間であった。シェルターはすべての依頼を受け入れることができないため、他の場所にシェルターサービスを提供するよう委託している。未成年者は児童相談所に送られる。

59．2007 年、センターで滞在した 256 人の女性の内、4 人が人身売買被害者であった。2008 年、330 人の内、4 人が人身売買被害者であった。相談所は午前 9 時から午後 9 時まで電話がつながる。夜は事務所にも電話をかけることができるが、留守番電話に設定されており、緊急の場合はスタッフが対応して警察に通報をし、被害者を救出して相談所に連れてくる。

60．提供されるサービスには電話での通訳、3 人の心理社会的問題の専門家や弁護士（日本語のみ）によるカウンセリング、そして必要な場合は保健施設への照会が含まれる。相談所のスタッフは、DV と人身売買の被害者はそれぞれまったく異なるニーズをもっており、後者が外国人の場合はさらにその傾向は強いと捉えている。その意味で、彼女たちは人身売買被害者だけに限定されたセンターをもつことが最良の解決策であると考えていた。

61．特別報告者はまた、東京に 2 ヶ所ある女性相談所の内の 1 ヶ所を訪問した。2008 年 4 月から 2009 年 3 月までの間、その相談所は 901 人の女性を受け入れた。70%は DV の被害者（15%は外国人）で、0.2%が人身売買被害者であった（2 件のみ）。2003 年から 2009 年の 6 年間で、相談所は 25 人の人身売買被害者を受け入れ、その 96%が帰国した。

62．相談所は 1 日 24 時間稼働のコールセンターをもっており、毎日約 70 本の電話を受けている。施設には日帰り保育所、緊急ルーム、子どものための学習室、そしてさまざまな宗教上や他の理由による食事条件に対応するレストランがある。相談所はまた、都内の他 9 か所の施設にサービスを委託している。

63．相談所のスタッフが述べた懸念事項は、主として、日常ベースでの通訳サービスがないこと（主に

法律問題に関して通訳が提供される)と、職員はDVを専門としているために、人身売買被害者に提供されている心理社会的サービスはそれほど適切ではないということであった。

64. 特別報告者はまたNGOが運営する民間のシェルターに訪問した。これらシェルターは基本的にはDV被害者を受け入れており、人身売買被害者も一部いる。大多数は外国人女性であるが、日本人女性も増えつつある。女性相談所とは異なり、訪問した民間シェルターは主にタイ語など他の言語を話すスタッフがいた。しかし、医療や精神的支援など追加の支援を提供できるだけの予算がない。

65. これら相談所での被害者の滞在費用は、当局が人身売買の被害者であると認定してこれらシェルターに移送すれば、政府の社会福祉から支払われる。緊急の場合、被害者は直ちにセンターに収容され、その後、ケースは承認のために当局に照会される。

66. 訪問を通して、特別報告者は、いくつかの理由より、女性相談所が人身売買被害者の最初の照会地点として見なされることはおおよそないと観察した：

- * 言語能力と文化的配慮の欠如：スタッフは日本語しか話さないため、外国人被害者は孤独を感じ、適切な支援を受けられるようスタッフと意思疎通ができず、最終的に去っていく。一部のシェルターは日本食しか出さない。
- * 医療費：被害者の中にはHIV/AIDSを含む性感染症をもつ人がいる。女性相談所は基本的な医療支援は行う。その他の医療ニーズについては、人身売買被害者は費用減額で病院に行くことができる。しかし、被害者たちは治療費を支払うお金がないし、さらに言えば生活するお金もないため、最終的には日本を離れる。
- * 研修の欠如：女性相談所は主にDVの被害者を受け入れているため、スタッフは人身売買被害者のニーズに応えるような適切な研修を受けていない。
- * 孤立：大多数の女性は非常に異なる問題を抱えているため、人身売買被害者は孤独を感じる。
- * 短い滞在期間：人身売買被害者は大抵、それまで受けてきた精神的および身体的虐待により傷を負っている。彼女たちの自尊感情は極端に低い。彼女たちの健康は不安定である。医学的および精神的支援は長期間かかると予想される。平均1カ月の支援は適切ではない。
- * 社会復帰あるいは回復のためのサービスの欠如：シェルターは、被害者が望めば日本社会に統合するためのトレーニングを提供するなど、包括的なサービスを提供できる場所として考えられていない。
- * 男性の排除：男性を受け入れるシェルターはなく、男性のための支援は考えられていない。

67. 最後に、特別報告者は、人身売買被害児童に対する支援について明確でないと観察した。少女に関しては、女性相談所ではなく児童相談所に送られるべきである。しかし、性的虐待を受けた子どもを引き受けることに気が進まないように見えるため、必ずしもそうされているわけではない。

(b) 社会復帰(回復)と統合

68. 行動計画は被害者の社会復帰と統合のサービスを含んでいない。これは支援の枠組みにおける最大の欠落の一つである。女性相談所は被害者に技能習得や社会統合を果たせるような活動の可能性を提供していない。女性相談所では、人身売買被害者を好きなようにさせており、彼女たちにはすることが何も無い。お金はなく、一時滞在許可では働くこともできず、いかなる技能も身につけることができない。自分たちの状況を打開するための手段をとることもできない宙ぶらりんの状態に置かれている。

69. この懸念は最近、女性差別撤廃委員会によっても繰り返され、「委員会は女性と少女の人身売買の執拗さ、売春からの搾取、そして人身売買の女性被害者の社会復帰を目指した措置の欠如について引き

続き懸念している」⁹と述べた。社会復帰の欠如により、被害者の中には女性相談所を離れ、人身売買の循環に戻る人もいる。その他の人たちは、帰国すれば報復行為や再び人身売買の対象にされる危険性があるかもしれないが、それでも送還を受け入れる。

70．内閣府は特別報告者に、民間企業と連携しながら DV 被害者の職探しを助けるプログラムを実施しようとしていると伝えた。しかし、これら社会復帰/回復プログラムは人身売買被害者には拡げられない。厚生労働省は、労働を認めた適切な在留許可をもっている人身売買被害者は、雇用支援や職業訓練を利用できると述べた。しかし、適切な許可をもっていない女性たちはそこに含まれない。

71．現在の政府方針によれば、被害者の統合の支援は、彼女たちが自国に帰ったあと、主に IOM と国際労働機関（ILO）が実施している統合プログラムの資金を通してしか提供されない。

(c) 特別在留許可と帰還

72．改正出入国管理及び難民認定法によれば、特別在留許可は人身売買被害者に“保護目的あるいは日本の偽造旅券の調達、提供もしくは所有に責任のある者の訴追の目的”で与えることができる。同改正によれば、人身売買加害者は上陸拒否や退去強制を受けることになり、人身売買被害者は一時滞在のための特別許可を得ることができる。入国管理局は被害者の本国帰還に関して、自国に帰った場合に危険にさらされる可能性があるかどうかを検討し、被害者が希望するならば日本での滞在を続ける選択肢を提供すると説明した。

73．この改正は被害者保護を強化する歓迎すべき措置である。しかし、提供される許可の種類は被害者が仕事に就くことを認めるものではなく、彼女たちの滞在を実質的に不可能なものにしている。また、何人の被害者がどれだけの長さでそうした許可を得たのかに関する明確なデータはない。内閣府はこの種類の許可は 1 カ月、3 カ月もしくは 6 カ月の長さで与えられたが、大半の被害者は国に帰ることを選んだと報告した。入国管理局の職員は、人身売買被害者に関して具体的な許可の分類はなく、インタビューや事案に応じて、異なるタイプの短期滞在許可が与えられていると述べた。どの許可を与えるかを決定するときに考慮されるもう一つの基準は、被害者が日本で生活費を稼ぐことができるかどうかである。司法手続きへの参加は許可を得る条件ではない。しかし、裁判に出ることを決めた被害者は裁判の期間中は滞在許可が得る。

74．面談をした国際組織や市民社会の多数の人びとは、現実には、被害者の帰還が依然として定則となっていることを示唆していた。特別報告者はこの主な理由は、人身売買被害者の適切な認定が不在であり、そのために被害者たちは未登録の移住者として送還されていること、日本において適切な支援や社会復帰のプログラムがないこと、そして、いずれ認められる滞在許可のもとでは労働は認められないことがある。

75．2007 年、拷問禁止委員会は“不法滞在者として扱われ、救済も補償もないまま退去強制させられる人身売買被害者”に関して懸念を表明した¹⁰。この懸念により、特別報告者は東京にある未登録移住者を収容しているセンター（入国管理センター）を訪問した。センターには 600 人が収容されており、その内の 200 人は女性であった。センターは 40 の異なる国籍をもつ人々を収容していた。24%は中国人、21%はフィリピン人、8%はタイ人であった。残りは主としてアジア人で、アフリカ人や東ヨーロッパ人も若干いた。女性と男性は異なるフロアに収容されている。多くは在留許可失効後に超過滞在した人々で、退去強制の手続きの終了待ちで収容されている。センターでの平均滞在期間は 17 日であ

⁹ CEDAW・C/JPN/CO/6 39 段落。

¹⁰ 日本審査総括所見（CAT/C/JPN/CO/1） 2007 年 8 月 3 日、25 段落。

る。

76．収容センターに訪問時、要請したにもかかわらず、特別報告者は被収容者と会うことができなかった。被収容者の部屋は見たが、その中の誰とも話すことは許されなかった。そのため、残念ながら、以下の情報を実証する状況にはなかった。センター当局は、最初のインタビューでその人が人身売買被害者であるかどうか評価するが、外部の機関による認定の評価はないと述べた。被収容者は中の公衆電話からテレホンカードを使って外部の個人や機関に電話をできる。被収容者は最初に法律支援を求める権利があるという説明を聞かされないが、もし要請すれば、退去強制手続きに限って無料の法律支援を利用できる。必要な場合、外部から通訳を呼ぶことができる。

77．子どもは親と一緒に送還されるまでは仮放免される。2012年に発効する新しい改正入管法は、一定の条件が揃えば子どもをもつ未登録移住者は日本での在留が認められる。

78．国連難民高等弁務官事務所が受けとった情報によれば、人身売買被害者が人道的配慮に基づいて庇護あるいは長期在留の許可を得たことはない。

79．IOMは被害者の帰還の準備において、当局および被害者を支援している主要な機関である。IOMの活動範囲には、帰還前のリスク評価、本国への合法的帰還の支援（未成年者やせい弱な被害者の書類準備や付添いも含む）、そして政府機関とNGOの協力を通じた本国における統合活動が含まれる。本国にあるIOMの事務所も被害者が故郷の村に無事帰れるかどうかの判定を助ける。帰還後の支援にはシェルターのサービス、法律支援、経済的・社会的統合と被害者のエンパワメントが含まれる。

80．IOMの経験では、人身売買被害者の大多数は、日本での衝撃的な経験により、早い帰国を望む。ごくわずかの被害者は、帰国が怖いあるいは生活手段がない等の理由で、日本滞在を希望する。IOMは滞在を選んだある女性のケースを説明した。彼女は数日間の無条件の許可を得た。彼女の場合、許可は3度延長され、日本には2年近く滞在している。しかし、人身売買の被害者である彼女は働くことはできない。安全な宿泊場所、食事、法律と医療支援を受けているが、日本社会への統合を果たすための社会復帰活動や雇用の機会を手にする可能性はない。お金もなく労働許可もないため、彼女の生活は困難で、将来の見通しも立たない。このため、日本に残ることを選ぶ被害者はほとんどいない。IOMの見解では、社会復帰プログラムが日本にあれば、被害者は、回復して適度の振り返り期間をもち、社会統合をし、加害者訴追で協力するために、滞在という選択に傾くであろう。

D. 人身売買事件の訴追

1. 人身売買加害者の訴追および処罰

81．警視庁によれば、日本のマフィアであるやくざ（暴力団）が最も人身売買に責任がある。やくざは大型マグロ漁船を使い、さまざまな港に停泊して銃や人の売買を行っている。警察と入国管理局はこの問題に取り組んでいる。

82．警察庁によれば¹¹、人身売買の事件に関する逮捕件数は2005年以降、次のようになっている：

- * 2005年： 83人逮捕、内26人は人身売買加害者；被害者数117人
- * 2006年： 78人逮捕、内24人は人身売買加害者；被害者数58人
- * 2007年： 41人逮捕、内11人は人身売買加害者；被害者数43人

¹¹ 2009年2月5日付警察庁新聞発表表。<http://www.npa.go.jp/pressrelease/index.htm>にて閲覧可(日本語のみ)。

* 2008年： 33人逮捕、内7人は人身売買加害者；被害者数36人（日本人2人、外国人34人）

83. これら事件の内、検察庁は39の事件において加害者を人身売買の罪で起訴した。31人が一審で判決を受け、その内の20人は実刑判決を受けた。

84. 過去4年間で逮捕された人身売買加害者数は68人で、有罪判決を受けたのは31人という数字は非常に低い。特別報告者は、これは、大半のケースにおいて、被害者が非常に短時間で本国に送還されているという事実に関係しているのではないかと考える。その結果、被害者の大半は、人身売買加害者の起訴において協力することはなく、日本で活動している人身売買加害者に関する相当量の情報が失われている。これは人身売買加害者と闘う上で深刻な障害となっている。これは免責を煽るもので、犯罪者が人身売買ビジネスを続けるのを助長しており、それゆえ人身売買撲滅のために政府および非政府の主体が行っているすべての努力を著しく損なう。

85. 最後に、数人の利害関係者は、検事および裁判官に人身売買問題を処理する能力が欠けていることを指摘した。国の司法機関は適切な研修を行えるはずだと指摘された。この問題における政府の研修の努力は明らかに不十分である。

2. 被害者の救済と補償

86. 法務省は、司法手続きで協力する人身売買被害者に検察庁は保護を提供しており、心理カウンセリングの提供や、出廷や証言に関して怖れを抱いているならば護衛をつけたりしていると述べた。被害者が希望するならば、心理学者が裁判所出廷に同伴したり、証人と被告人の間にスクリーンを置くこともできる。しかしながら、司法手続きで被害者を支援している他の組織は、これまでの経験より、そのような保護装置は実際にはなかったと述べた。それら組織は、反対に、検事が人身売買被害者に積極的に証言しなければ逮捕して刑務所に入れると脅したケースがあったと報告した。

87. 財政的な頼みの綱をもたない被害者は、基本的には無料の法的代理を使うことができるが、大抵の場合はそうではなかった。弁護士会や一部NGOは被害者に法的支援を提供している。さらに、IOMも被害者の届け出の手続きを助け、本国に帰った被害者には司法手続きの成り行きを逐次知らせている。

88. 人身売買被害者への補償の形態に関して、法務省は、2008年改正犯罪被害者等保護法のもと、被害者は補償や賠償を求めて訴訟を起こすことができると述べた。しかし、人身売買被害者が補償を受けたとされるケースに関する数字は、特別報告者に提示されなかった。受けとった情報によれば、この手段で補償を受けた被害者はまだ誰もおらず、それ以外は、法廷外の和解金だけである。その理由の一つとして、被害者が求めることができる補償について裁判官、検事そして弁護士の側に知識がないこと、求めることに乗り気でないこと、さらには加害者特定が困難であり被害者補償に支払う金品をとることができないなどが挙げられる。その点より、特別報告者は、人身売買被害者の補償のための基金が存在していないことに留意した。

E. 市民社会との協力

89. 2003年に作られた個人とNGOからなる人身売買に反対するネットワークに、人身売買の問題で活動しているNGOが多数集まっている。

90. 名古屋では、特別報告者は売春地区に本拠を置き、フィリピンを中心にアジアおよびアジア以外からの移住労働者や人身売買被害者を支援している市民社会組織の重要な活動を目撃した。その活動は、

主としてセンターに電話であるいは直接来た被害者の支援、認定手続きに関する IOM との連絡、被害者へのカウンセリング提供とシェルターへの委託、そして IOM と協力した帰国希望者の帰還手配からなる。また、県当局と緊密に協力して情報キャンペーンを組織し、防止のために送出国と連携をとることに成功している。

91．特別報告者は、政府と市民社会の協力の度合いはまだ比較的弱いと観察した。大半の NGO は、自分たちが専門性と草の根での経験の両方を持ち合わせている、そして政府は NGO との協力をもっと受け入れることができるはずであるという見方をしていた。一部の NGO は（都道府）県と協力していると述べた。多くの NGO は、人身売買被害者支援の活動は公的資金の選択肢が限られているため、長期的に持続は難しいと述べた。

F. 国際、地域および二国間協力

92．国際、地域および二国間の協力は、人身売買撲滅の効果的活動において不可欠である。この点において、外務省は政府が人身売買との闘いで促進してきたさまざまな国際協力活動を報告した。二国間レベルでは、政府は人身売買の問題を協議するために数多くの国に省庁間の代表団を派遣してきた。日本はタイ政府と人身取引合同対策委員会と呼ばれる共同の協力関係をもっており、2006 年と 2007 年に会議を開いている。そこには警察と移民局の職員が含まれており、予防、法の施行そして保護に関する連繫強化を目指している。タイとの協力の標準実施要項が現在最終化の段階にある。しかし、日本は人身売買対策の領域でそのような二国間合意はどことも結んでいない。

93．地域レベルで、日本は、実践的な人身売買撲滅措置に関して関係者が一堂に会する協議メカニズムである“人の密輸、人身売買および関連する国境を越える犯罪に関するバリ・プロセス”に参加している。日本はこのプロセスを、バリ・プロセスのウェブサイト運営の財政支援などにより支援している。

94．国際レベルでは、日本は人身売買と闘うために強力な取り組みを主張している国際フォーラムに積極的に参加している。日本は IOM に資金拠出をし、被害者の安全な帰還を中心に協力している。日本はまた、さまざまな国連機関やプログラムを通して技術協力事業に資金援助を行っている。たとえば、2003 年にラオス人民民主共和国における少女の人身売買の啓発および防止に関する事業で、国連児童基金（UNICEF）に資金を提供したり、2006 年と 2007 年にタイで開かれた人身売買被害者の回復のためのアートセラピー事業のために、国連薬物犯罪事務所に資金を提供した。

95．日本はまた、日本のイニシアチブで設置された国連人間の安全保障基金を通して、帰国した人身売買被害者の経済的社会的エンパワメントに関する事業（2006 年、タイとフィリピン）など、東南アジアおよび中央アジアの数カ国の事業に財政支援をしている。最後に、日本の警察は国際刑事警察機構（インターポール）にデータを提供して国際的な情報交換を行っている。

IV. 結論と勧告

A. 結論

96．日本政府は、人身売買問題の深刻さを認識し、特に 2004 年以降、人身取引対策行動計画の採択、2005 年の刑法改正による人身売買罪の創設、および、被害者の逮捕や訴追からの保護と避難所へのアクセスをはじめとする規定を設けたその他法改正の採択などの措置を講じてきた。一部ケースでは、被害者が日本在留を望む場合、特別在留許可の権利も認められてきた。特別報告者はまた、政府が送出国およびバリ・プロセスとの協力により、被害者の母国での社会復帰を支援する取り組みを進めていること

も認識している。

97. この現象に取り組むために政府は相当の進展を遂げたものの、国内で発生し、日本の市民および外国籍者の両者に影響を及ぼしている人身売買を効果的になくすために、政府が取り組まなければならない課題はまだある。

B. 勧告

98. 上述の観点より、特別報告者は日本に以下の勧告を申し入れる。

99. 日本は、至急に以下を批准すべきである：

- ・ “国連国際組織犯罪防止条約” およびこの条約を補足する “人、特に女性および子どもの取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書”
- ・ “すべての移住労働者とその家族の権利の保護に関する国際条約”
- ・ 次の条約の選択議定書；“市民的および政治的権利に関する国際規約、” “経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約” そして “拷問禁止条約” および “あらゆる形態の女性差別撤廃に関する条約”
- ・ 国際的な子の奪取の民事面に関するハーグ条約

100. 日本は、パレルモ議定書の定義の要素をすべて含む人身売買の明確な定義を採用すべきであり、すべての法執行官が、いつ人身売買被害者として考慮して認定すべきかについて明確な理解をもつことができるよう、書面による有益な資料と基準となる事務処理手順を作成すべきである。この点より、人身売買は労働搾取においても発生し、男性および少年に影響を及ぼすということを明確にすべきである。

101. 日本は、人身売買罪の処罰、とりわけ収監の最小期間に関して、強化すべきである。

102. 日本は、専門的なシェルターや次の事項を含む支援などにより、包括的な支援を人身売買被害者に提供する、総合的なアプローチをもった人身売買被害者の保護に関する新しい法律を制定すべきである：人身売買被害者に母語で提供される心理的、内科的、社会的支援；司法当局を介した救済を求める法的支援；被害者が技能を習得して日本社会に統合できる社会復帰（回復）プログラム；被害者をより長い期間支援し、労働許可を伴うより長い在留許可を得る可能性；そしてこれら目的に充当される適切な予算。

103. 児童買春と児童ポルノ禁止法は児童ポルノの所持も犯罪化するよう改正すべきである。援助交際を含み、児童ポルノおよび児童買春は絶対に許さないというゼロ・トレランスで臨むべきである。

104. 研修・技能実習制度に関して、政府は以下をなすべきである：

- ・ 制度およびその監視に全面的な責任をとる。JITCO は効果的な監視機能を果たしていないため、参加企業と一切関係をもたない独立した機関に、参加企業を綿密に監督し、適切な賃金と労働時間、移動の自由、プライバシー、医療費負担、まともな住環境と通訳へのアクセスなど、研修生・技能実習生の権利の完全な尊重を保障する直接的な任務を任せべきである。そのために、労働調査を大幅に強化して、日本政府に “実習生および研修生制度へのビザ発行の綿密な監視を続ける”¹² よう求めた女性差別撤廃委員会の総括所見に沿って、制度の適正な実施を厳密に監視すべきである。
- ・ 上記の研修生と実習生の権利のより効果的な保障と救済への道を含む制度を管理する法律を制定する。
- ・ この制度のもと、濫用を通報できるホットラインと事務所を設立する。

105. 行動計画を改訂したり適切な法律改正を採択するとき、日本は、「人権および人身売買に関する原

¹² CEDAW/C/JPN/CO/6、40 段落

則と指針」を参考にすべきである。これらは人身売買撲滅における人権ベースのアプローチをどのように取り入れるかについて指導している。

106．日本は、国際機関、市民社会そしてその他の関係する利害関係者と協力して、人身売買撲滅に関連する政策や措置を常に促進、調整、監視することに専念する国内連絡事務所あるいは調整機関を設置すべきである。現行の関係省庁連絡会議は、人身売買取締り活動を専門的に扱う事務局をもつ機関ではないため、不十分である。

107．人身売買被害者が認定されなかったり不適切に認定され、その結果未登録移住者として扱われ、救済も補償もないまま送還されることを避けるために、明確な認定手順を定めて、すべての行為者と共有すべきである。専門的な研修をこの問題に関する法執行官に提供すべきである。

108．日本は、人身売買被害者に具体的な支援を提供する人身売買被害者専用の地域的で専門的なシェルターを設置するとともに、被害者が日本に留まることを選んだ場合には、振り返りと社会復帰に十分な時間を提供すべきである。

109．日本は、人身売買に関して研修を受けたスタッフが詰める 24 時間の多言語ホットラインと、すべての政府および非政府の利害関係者を含んでおり、被害者の関係主体へのタイムリーな委託を保障する明確な委託メカニズムを設立すべきである。

110．十分な財政資源をもたない人身売買被害者に無料の法律支援を保障すべきである。

111．この事象に包括的に取り組むために、男性および少年の人身売買を行動計画および人身売買に関する法律に含めるべきである。

112．興行ビザの利用が減少しているものの、政府は、とりわけ女性と少女を対象にした人身売買が続いて発生しているこの分野での査察や調査を継続すべきである。

113．被害者の補償を得る権利の完全実施を保障すべきである。被害者の補償のための基金の設置を勧告する。

114．防止および意識高揚の取り組みを相当に強化すべきであり、潜在的な被害者への情報提供と、性的搾取の領域で人身売買被害者の潜在的な顧客になりうる男性を含む潜在的加害者への教育の両面に焦点を絞るべきである。これは市民社会組織と共同で実施できる。

115．人身売買被害者への在留許可を認める基準と条件は明確であるべきで、行きあたりばったりではなく系統的に適用されるべきである。被害者が精神的に回復を遂げ、社会的統合を感じ、再び売買されることのないよう自衛をし、より長い期間滞在して、仕事や学習ができるよう許可すべきである。その趣旨で、厚生労働省は、被害者が社会統合を果たせる技能を身につけ、望むならば日本に留まって仕事ができるよう社会復帰プログラムを打ち立てるべきである¹³。例えば、民間企業との協力でドメスティック・バイオレンス(DV)被害者の職探しを支援する既存のプログラムを、人身売買被害者にも広げて適応させることができる。

116．女性および少女に対するあらゆる形態の暴力、とりわけ DV を撤廃する取り組みを強化させ、加害者に責任をとらせるべきである。DV のホットラインは、日本で話されている主要な諸外国語で対応するべきである。法律を改正して、DV を被害者の告訴がなくとも自動的に訴追される犯罪にすべきであ

¹³女性差別撤廃委員会は日本政府に、“売春および人身売買の搾取の被害者にされた女性と少女の社会復帰と社会統合のために措置をとる”よう求めている。(CEDAW/C/JPN/CO/6、40 段落)

る。また、男性が家に留まり女性が子どもと共にシェルターに移るという現行の慣行ではなく、DV 被害者が子どもたちと一緒に家に留まることができるようにするべきである。

117 . 人身売買被害者の権利に関する知識の深刻な欠如を鑑みて、専門的で義務的な研修を確立させ、法執行官、とりわけ入国管理局職員、裁判官、検事および労働監督官に、人身売買被害者の扱い方、人身売買加害者の訴追および処罰の仕方に関する技術を提供すべきである。そのような研修には、被害者の認定と保護に関する技術と、被害者の効果的な司法救済への権利の実施に関する技術の取得も含まれるべきである。医療従事者などのサービス提供者も、人身売買に関する専門的な研修を受けるべきである。

118 . 政府と NGO の間のより改善されたパートナーシップと、人身売買被害者にサービスを提供している NGO の活動に対する支援を至急に追求すべきである。NGO も国内行動計画の実施、監視および評価に関与すべきである。

119 . 日本は、送出国との二国間協定を真剣に検討して採択し、貧困、失業、低い教育、ジェンダー不平等など人身売買の根本原因に取り組むことなどによって、長期的視点で人身売買の問題に取り組むべきである。二国間協定は最低限以下のことを含むべきである：

- ・送出国による送り出し組織の監視と規制の努力と、その取り組みにおける日本の支援
- ・被害者が送り出される主要な出発場所の特定と、それら場所における防止プログラムの実施。
- ・労働および人権の観点より日本の労働法を違反している慣行である、出国前の強制的な前払いや出発前の契約書の署名を禁止する送出国の法律の条文。

[O1]
[O2]
[O3]

移住者の人権に関する特別報告者 ホルヘ・ブスタマンテによる報告：訪日調査
(国連文書 A/HRC/17/33/Add. 3)

2011 年 3 月 21 日

原文：英語

翻訳：移住連 Task Force¹ (岡本雅享監修)

要旨

移住者の人権特別報告者ホルヘ・ブスタマンテは 2010 年 3 月 23 日から 31 日にかけて、公式に訪日調査を行い、東京、名古屋、豊田、浜松を訪れた。

特別報告者は、日本が、近年の経済危機における移住者への影響を軽減することなど、移住者の保護に関する一定の措置を講じていることを認識しつつ、未だ多岐にわたる課題が存在することに注目した。さらに、移住者の社会における統合が、国の中央政府の政策の一部になっておらず、政策の基本は国境管理に置かれている。

この点において、特別報告者は、(1) 根強い人種差別とゼノフォビア、及びそれらを明確に禁じる法令の欠如、(2) 労働分野における移住者の搾取、(3) 移住者の権利保護における司法と警察による介入の欠如、(3) 非正規移住者の収容と送還における厳しい政策、(5) 移住者の子どもが日本の一般の学校或いは外国人学校で教育を受ける上での困難、(6) 移住者の人権を尊重し、日本社会への統合を確保する包括的な移民政策の欠如、等に対処する必要性など、政府に対して数々の勧告を行う。

I. はじめに

1. 移住者の人権に関する特別報告者のホルヘ・ブスタマンテは、日本政府の招きにより、2010 年 3 月 23 日から 31 日まで、公式の訪日調査を実施した。特別報告者は、東京、名古屋、豊田および浜松において、閣僚、中央及び政府の職員、国際機関、弁護士、学校教諭、研究者、市民社会団体のメンバー、移住者とその子どもたちと面談した。また、牛久の東日本入管収容所や外国人学校を訪問し、移住者自身の団体とも面談した。

¹ 翻訳分担者：吉川愛子、長越柚季、杉本大輔（全国難民弁護団事務局）、金優綺、山岸素子、川上園子、成田博厚、中島浩。なお翻訳では原文の脚注は省略している。

2. 特別報告者は、日本政府の協力に感謝し、訪日調査を支えてくれた様々な団体、特に IOM（国際移住機関）と市民社会団体に感謝を表明する。

II. 概略的背景：日本における移住現象

3. 2009 年末における日本の外国人登録者数は 218 万 6121 人で、総人口（1 億 2750 万人）の 1.71 % である。外国人登録者数は 2008 年末より 0.03 % 減少しているが、1999 年からは上昇している。在日外国人の中では、中国籍者（68 万 518 人）が最大のコミュニティで、その次が韓国・朝鮮籍者（57 万 8495 人）、以降、ブラジル人（26 万 7456 人）、フィリピン人（21 万 1716 人）の順である。日本にいる移住者の数は、他の産業国と比較すると極めて低い（アメリカ合衆国 13.5 %、ドイツ 13.1 %、フランス 10.7 %、イタリア 7.4 %）。

4. 日本では、移住者はしばしばオールドカマー或いはニューカマーと呼び分けられる。オールドカマーは主に〔旧植民地出身者である〕朝鮮人と台湾（中国）人で、第二次世界大戦以前から日本に来て（又は強制連行され）、戦後も日本で暮らす人々とその子孫である。ニューカマーはもっと近年、主に 1980 年代から日本に移住した人々を指している。

5. 1970 年代後半、ベトナム、ラオスとカンボジア出身のインドシナ難民が、日本を含む近隣諸国に庇護を求めた。1980 年代から 1990 年代にかけて、日本経済が好調で国内企業が労働者を確保するのが難しくなったため、移住労働者、主に東南アジアとラテンアメリカ出身の移住労働者の数が大きく増えた。1990 年の出入国管理及び難民認定法の大幅な改定で、日本人の子孫（日系 3 世まで）に対し、日本における就労制限がない定住者の在留資格が認められた。しかしながら、労働移住に対し、幅広い機会を与えない厳しい移住政策のため、多くの移住労働者が短期滞在ビザや、興行、研修生の在留資格で入国し、「超過滞在者」となっている。過去 5 年に及ぶ全国的な取締りにより、日本における非正規移住者の推定人口は、2010 年 1 月時点で 11 万人となっている。

6. 1980 年代から 1990 年代にかけて、日本における移住者の人口が大きく増加したことで、社会福祉、医療、住居、子どもの教育や公正な雇用条件へのア

クセス、及び地域社会への参加・統合に関する諸課題が生じた。これらの問題に対しては、今までの所、十分に注目されてはいない。さらに、これらの問題は、移住者に対して深刻かつ往々にして不平等に影響している 2008 年の経済的低迷によって悪化している。

7. 難民については、1981 年の「難民の地位に関する条約」への加入に伴い、難民の認定と難民の地位の付与が法律で定められた。だが実際には、政府は難民の認定には非常に消極的である。2009 年の場合、庇護希望者（難民申請者）のうち、難民の地位を与えられたのは 30 人だけで、他の 501 人には、人道的な理由による在留許可を与えている。

Ⅲ. 移住者の人権保護のための規範的・制度的枠組み [省略]

Ⅳ. 評価すべき行為 [省略]

Ⅴ. 移住者の人権保護における主要な課題

A. 包括的な移民政策の欠如

35. 日本は 20 年前から移住労働者を受け入れ始めたが、依然として、移住者の入国と滞在を管理する以上の、包括的な移民政策をとっていない。現状では、移住者への差別を根絶するための真の責任を明示し、移住者を日本社会へ効果的に統合するため必要な条件を作り出す長期的なプログラムを定める政策が欠如している。現在は、必要が生じた時、特定のカテゴリーの移住者を支援するその場限りの措置が取られているだけである。しかしながら、他のすべての先進国がそうであるように、移住の流れは、日本における永続的な現実 (permanent reality) になっている。だからこそ、移住者が日本社会のかけがえない一員として、自らの権利と可能性を有意義に行使できる状況を作り出す、長期的な展望と政策が一刻も早く必要なのである。

B. 人種主義と差別

36. 特別報告者は、日本では今も、職場や学校、住居、司法制度や私営の施設で、民族 (nationality) に基づく人種主義と差別がよく見られることを観察した。特に韓国・朝鮮人と中国人の集団に対する人

種主義やゼノフォビアの言説が、未だ蔓延している。人種主義的な団体が、韓国・朝鮮人や中国人に対するひどく差別的な考えを撒き散らすデモを繰り返し、彼・彼女らとその所有物に対する攻撃的な行為を犯している。外国人一般も、一般民衆に開かれている施設に外国人が入れないようにする「Japanese Only」といった表示によって公然と差別されている。いくつかの訴訟が起こされているが、裁判所は、立法を含む、あらゆる適切な手段によって人種差別を禁止する、日本政府の義務を全く認めていない。

37. この点で特別報告者は、日本に対し国連諸機関が 2001 年以来、人種差別撤廃条約下の義務を果たすため、人種差別やゼノフォビアを明確に禁止する国内法を制定すべきであると促してきたにもかかわらず、日本がまだそうしていないことに懸念を表明する。さらに政府の措置の中には、移住者への差別的アプローチを煽っていると見られるものもある。警察庁による「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」は、不法滞在者が犯罪をおかしやすいため、治安を保つためには、その数を大幅に減らす必要があるとしている。警察はメディアに対し、外国人犯罪が増加していると伝えているが、白書を含む各種統計から、公的機関が関知する外国人犯罪数は、実は減少していることが確認できる。

C. 研修生・実習生制度

38. この制度の下では、開発途上国の人が 1 年間訓練生として日本に滞在でき、さらに最長 2 年を限度とする期間、実習生として滞在できる。この制度の目的は開発途上国の労働者へ日本の技術や技能、知識を移転することだが、企業の中には、安くて、私的に利用できる労働力を手に入れる手段として、使っている所がある。日本には約 20 万人の研修生・実習生がおり、その大多数は中国から来ている (2008 年には 67.6%)。

39. 特別報告者は、この制度の枠内で起こっている乱用に関する、数多くの苦情を聞いた。こうした乱用は、極端な低賃金や (雇用者が管理する貯金口座に賃金が払い込まれる) 賃金没収、長時間の、低賃金の、或いは賃金不払いの残業、電話やメールの使用を制限する、職場や住居から出ることを制限するなどの、移動と私生活の自由に対する制約に関連している。研修生の多くは、母国を出る前に「保証金」として多額のお金を支払うが、このお金は彼・彼女

らが研修と実習期間を完了して帰国した時にだけ払い戻される。受け入れ機関の中には、逃亡予防や苦情を言わせないため、研修生・実習生の旅券を没収する所もある。処遇について不平を言うと、強制的に帰国させる受け入れ機関もあるが、彼・彼女らは貯金したお金を帰国にあたって返されない。レイプを含む暴力と性的虐待についても報告された。これらの状況のいくつかは、奴隷制度または人身売買と考えられる。

40. 特別報告者の訪問時点では、研修生・実習生制度の状況を監視し、彼・彼女らに保護と照会の仕組みを提供する有効な制度がなかったため、彼・彼女らは著しく弱い立場にあり、深刻な制度乱用の被害者となっていた。

41. 特別報告者は、2010年7月に施行される2009年7月の改訂出入国管理法が、研修生をより保護するための手段を導入することに注目する。改定入管法は、「技能実習」(Technical Intern Training)という新しい在留資格を導入し、研修生にも労働法が適用できるようにし、また、研修生に特定の実地訓練を提供するよう受け入れ会社に対して義務づけ、派遣会社や受け入れ会社が保証金を取ることを禁止している。さらに政府によれば、労働基準監督署は、受け入れ会社に労働法と規則を遵守するよう、より徹底した視察と行政指導を行っているという。労働基準監督署は重大な労働法違反を訴追することができ、2009年には、そうした事例が30件、報告されている。しかしながら、制度の構造は実質的には同じで、研修生が有効な保護制度に直接アクセスできる仕組みは導入されていない。

D. 司法と警察による介入の欠如

42. 特別報告者は、適用可能な日本の法律があるにもかかわらず、裁判所に移住者の権利に対する認識がなく、日本人を優遇しているという訴えを何度も聞いた。このような例は、日本企業が移住労働者に対して差別的な対応を行った場合や、DVの被害を受けた移住女性が訴えた場合などに見られる。

43. 特別報告者は複数の移住者から、移住者間の紛争や、DVの被害を受けた移住女性が保護を求める訴えなど、多くの場合、警察がきちんと話を聞いてくれず、介入もしないという情報を得た。

E. 限定的な住居へのアクセス

44. 特別報告者は、移住者が住居を利用するにあたって、私的個人と公的機関による差別的な政策と行為が存在するとの報告を受けた。例えば、愛知県が、豊田市周辺の保見ヶ丘にある大規模な公営団地(3000世帯)に、移住者とその家族が入居するのを制約する政策をとっている。特別報告者は、愛知県が、空室があるのに、この公営住宅の応募数を制限することを決めたことを遺憾に思う。この政策は、経済危機で仕事を失い、職場の寮を出ざるを得なくなったブラジル人家族が、私営の住居より明らかに安い公営住宅に入居できないという不幸な状況をもたらしている。

F. 非正規移住者の正規化手段の欠如

45. 日本政府の統計によれば、在留期限を超過した移住者が約9万人、日本で暮らしており、その他、日本に不法入国した者も約2万人いるという。

46. 日本は27種類の在留資格を設けているが、それは学生や実習生、研修生の在留資格のようなわずかな例外を除き、専門的・技術的分野の移住労働者と、日本国籍者と家族又は血縁関係のある者のみを受入れるという日本の政策を反映したものである。労働能力に基づくこの分類の外、工場や建設労働者の労働者などいわゆる「ブルーカラー」をカバーする在留資格はない。在留資格を持つ者にあらゆる分野での労働を認める、一般的な在留資格はない。その結果、移住者は、日系人や日本人の配偶者、研修・技能実習生といった地位によって在留資格を得ている場合でなければ、実際上、「ブルーカラー」として適法に働くことができない。そのため、工場や建設分野で働いている多くの移住者は非正規となる。

47. 日本は、一定の期間、居住している非正規滞在の移住者の正規化を行っていない。多くの者が日本で数年間生活しており、15年~20年以上の者もあり、また日本で生まれ、日本で教育を受けた子どもを持つ家庭を築いている人々もいる。彼・彼女らは常に送還の危機に脅え、それが家族全体に影響を及ぼしている。2003年の犯罪に関する報告の中で、非正規移住が犯罪増加や経済低迷の一因になると指摘してから、経済的不況も伴い、政府は非正規移民に対する管理を強めてきた。その結果、彼・彼女らは、ますます職務質問を受け、逮捕され、送

還されるようになった。

48. 移住者が正規の資格を得る唯一の可能性は「在留特別許可」である。法務省の統計によれば、2008年には3万9382人が退去強制手続きを受ける一方、8522人に在留特別許可が与えられている。後者の多くは、日本人と結婚した非正規移住者である。この許可は、法律が規定していない法務大臣の裁量によって与えられる。在留特別許可の申請は、退去強制手続中にのみ行うことができる。退去強制が決定されたら、当該者はそれに対し異議を申出ることができ、それに基づいて法務大臣は在留特別許可を与えることができる。この手続が透明性を欠いているように見え、非正規の移住労働者が雇用に基づいてその地位を正規化する法的な手段がないことに、特別報告者は懸念をいだく。

G. 非正規移住労働者と庇護希望者の収容

49. 入管法によれば、入管収容所における収容は、非正規移住者と有効な証明書や法的地位を持たない庇護希望者に対する規則だが、収容スペースが限られているため、多くの非正規移住者が暫定的に釈放されている。しかし、かなりの数の非正規移住者と庇護希望者が相当長い間、司法へのアクセスを制約されながら、収容されている。弁護士には在留特別許可の申請手続に加わることが認められているが、そうした介入は制限されている。在留特別許可の申請が認められないと、当該者は収容され、送還を待つことになる。

50. 収容に時間的な制限がないという事実に関連する別の懸念がある。政府は何らかの理由で被収容者を送還できない場合、その人を無期限に収容できる。特別報告者は、東日本入国管理センターで、約2年間収容されている非正規移住者と庇護希望者に面会した。彼らは耐え難い精神状態にあり、裁判を受けることもなしに、何らかの犯罪で有罪とされることもなしに、また釈放されるか否か、いつ釈放されるかも分からぬまま、長期間収容されていた。拷問禁止委員会が2007年の日本に対する総括所見(CAT/C/JPN/CO/1)で述べているように、移住者や庇護希望者の無期限収容は「拷問その他非人道的もしくは屈辱的な処遇・処罰を禁止する条約」の第3条に違反するので、日本は、送還を待つ者を収容する期間に制限を設けるべきである。

51. 特別報告者が面会した被収容者の多くは、様々な疾病に苦しんでおり、中には非常に深刻なものもあり、また多くの者が、適切な医療を受けていないという不満を述べた。彼・彼女らは収容前に服用していた薬剤を続けることを認められず、代わりに軽い薬剤を与えられており、当人たちの健康と回復の可能性を大きく損なっていた。例えば、糖尿病を患うある被収容者は、鎮痛剤しか与えられず、症状が甚だしく悪化したと報告した。

52. 入管収容所内の暴力については、被収容者たちは公正に扱われており、暴力は受けていないと報告したが、特別報告者は、退去強制手続中の暴力に関する複数の事例を聞いた。例えば、2010年3月22日、訪日調査の前日、本国に送還途中のガーナ出身の非正規移住者、アブバカル・アウドゥ・スラジュ (Abubakar AwudeSuraj) が東京の成田空港で死亡した。彼は2006年から日本人女性と結婚していたが、適法な許可なく日本に在留していたという理由だけで、2年間も収容されていた。この事件は現在、刑事事件となっているが、特別報告者は、これが特別報告者に報告されている、退去強制手続中の暴力の一つの典型である可能性を懸念している。

53. 収容中又は退去強制手続中における虐待或いは適切なサービスへのアクセスの欠如に対する苦情について、特別報告者は、被収容者が収容施設の副所長に対し、提案箱を通じて苦情を申立てることができ、その苦情に関する法務大臣による追加の審査があると伝えられた。訪問時点では、収容施設で生じた人権侵害を監視し、苦情を調査する独立した仕組みはなかった。この点について、特別報告者は、2010年7月の入国者収容所等視察委員会の設置について前向きに言及する。委員会の任務は、「処遇の透明性の確保、収容所等の運営の改善向上」であり、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、国際機関やNGOの関係者など幅広い分野の独立した有識者から構成される。

H. 非正規移住者と庇護希望者の送還

54. 特別報告者は、非正規移住者と庇護希望者の収容・送還が、子どもたちに深刻な影響を与えていると判断した。例えば、2010年、日本で16年間生活していたペルー人女性が10歳の子どもと共に逮捕・収容された事件がある。その親子は、弁護士に面会する機会も与えられず、翌朝送還された。その

子どもは日本で生まれ、日本の学校に通い、スペイン語はほとんどできなかった。20年以上日本で生活していた別の家族のケースでは、日本で生まれ、日本語しか離せない14歳の子どもがいたが、裁判所は在留資格を持っていないという理由で、父親をパキスタンに、母親と子どもをフィリピンに送還するという判決を下した。

55. 特別報告者は、父母の送還の結果、父母と別れ別れにされた子どものケースも複数知った。カルデロン・ノリコ事件では、入国管理局は家族全員に対する退去強制令を出した。その後、子どものみ在留特別許可を与え、適切な後見人の保護の下、彼女が日本で学習を続けることを認めている。日本で生まれ、優秀な成績で日本の学校に通う13歳の少女ノリコは、自らの教育の権利を取るか、父母を取るかの選択を迫られた。彼女は日本で勉学を続ける決心をし、彼女の父母は送還された。この事件は、日本社会で激しい論争を巻き起こした。

56. 特別報告者は、ノリコ及び、自身やその父母が送還の危機に晒されている他の子どもたちと会った。彼・彼女らはみな、日本で生まれ、日本語を生来の言語(native language)とし、(スペイン語やフィリピン語など)親の出身国の言語は話せないため、送還されれば、人生も教育もだめになってしまうと説明した。その場合、その子たちは、言語が違うため、教育を続けられなくなるか、数年に及ぶ教育を失うことになる。

I. 非正規滞在者の行政サービスへのアクセス

57. 特別報告者は、外国人の登録制度に関する最近の改革が、非正規滞在者の公共サービスへのアクセス・レベルに悪い影響を与える可能性があることを懸念する。外国人の登録制度は、2009年7月15日に成立した改正住民基本台帳法によって改定された。従来の制度では、二種類の登録制度があり、一方では、非正規の移住労働者を含む90日以上日本に滞在するすべての外国人に対して、地方自治体が登録証を交付する。外国人が居住する自治体が登録証を交付し、その自治体は登録した移住者に対し保健、教育、住宅の分野における行政サービスを提供する。その一方で法務省入国管理局は、正規滞在者にのみ在留許可を交付する。

58. 提案された新たな法の下では、登録制度は一本化される。自治体による外国人登録証は廃止され、替わって3か月以上在留する許可を得た外国人に対し、法務省入国管理局が交付する在留カードが導入される。在留カードを持つ外国人は、その居住地の自治体に登録される。これは正規の移住者にとっては前進であり、日本人と同じ登録制度で登録し、より円滑に行政サービスを利用できるようになる。しかし、自治体が非正規滞在者を登録する立場ではなくなるため、新制度は非正規滞在者を行政サービスの対象外に置くことになる。非正規滞在者が自治体にとって見えない存在となるため、不可欠な保健サービスが非正規滞在者に提供されるのか、或いは子どもたちの公立学校への入学案内が届けられるのか、疑問である。これらの行政サービスは今後も継続されると法務省はいうが、それが実際上どのように保証されるか不透明である。

J. 移住女性に対する暴力と差別

59. 日本政府の統計によれば、2006年に届け出のあった約73万件の婚姻件数のうち6.1%が日本人と外国籍人の婚姻である。そのうち81%が日本人夫と外国人妻の婚姻で、妻の国籍は主に中国、フィリピンである。2006年に出生した子どものうち、約36,000人(3.2%)が、両親の一方もしくは双方が外国人の子である。

60. 移住女性は、外国人として、女性として、二重の差別に直面している。その子どもたちも、しばしばこの差別の結果に耐え忍んでいる。日本ではドメスティックバイオレンス(DV)が非常に高い比率で起こっているが、移住女性の場合、配偶者ビザの更新許可を得るため、夫に依存せざるを得ないという、移住女性の置かれている状況の脆弱性により、さらに高い確率でDV被害を受けていることが予測される。そのため外国籍妻は、とりわけ弱く不平等な状況に置かれている。ビザを失い、退去強制されるのではないかとの恐れから、外国籍妻は家から逃げることができない。夫はこうした支配的な立場を利用して、暴力をふるう場合がある。

61. 特別報告者は、日本人夫や同居パートナーから暴力を受けたフィリピン女性とその子どもたちから、様々な証言を聞いた。証言の中で、裁判所が親権者の確定にあたり、DVや子どもへの虐待の要素を考慮しない判決を下したという報告を聞き、懸念を表明

する。

K. 移住者の子どもの教育機会の制約

62. 教育基本法によれば、小中学校は日本人の子どもたちにとって義務教育となっているが、外国人の子どもたちにとってはそうではない。教育基本法が日本人にのみ、日本の小中学校へ子どもを送ることを義務づけているからである。文部科学省は、日本の初等中等学校は、学齢期の外国人の子どもを、入学を望めば受け入れても構わないとする。学校と地方自治体には移住者の子どもを受け入れる法的責任はなく、これらの子どもたちに、教育は法的権利として保障されていない。さらに、地方自治体には移住者の子どもたちに特別なサービスや言語教育を提供する義務はない。各自治体は、それぞれの裁量で政策を決定している。

63. 移住者の子どもたちは、一般的には日本の学校に受け入れられているが、移住者の子どもたちが日本の学校で教育を修了するまでには様々な障害がある。最近、政府がとった措置にもかかわらず、多くの移住者の子どもたちは言語能力を適切に発達させるために必要な補助を受けておらず、日本の学校で居場所を失う傾向にある。また、学校教育で人権教育が行われているにもかかわらず、移住者の子どもたちへの差別は未だ一般的である。特別報告者は、生徒と教師双方から差別されていると感じている移住者の子どもの事例を、数多く聞いた。言語的な困難さも重なり、多くの移住者の子どもたちが日本の学校を中退している。

64. こうした困難もあり、移住者の子どもの多くは外国人学校に通っているが、かなりの数の子どもたちが、全く学校へ通っていない。ほとんどの外国人学校は、教員たちの最低限の資格や、文部科学省が認可した日本の検定教科書を使う学校カリキュラムを組むといった、文部科学省が定める認可基準を満たしていないとして、学校教育法第1条で定める「学校」として認められていない。多くの朝鮮学校・韓国学校と一部のブラジル人学校は「各種学校」としてのみ認可されているが、その他はいかなる認可も受けていない。

65. 学校教育法で定める「学校」として認可されていない外国人学校は、そのことによって数多くの不利益を被っている。まず、日本政府は認可外の学校

に対し、いかなる財政的援助も、無料の健康診断や給食の配給といったサービスも提供していない。そのため外国人学校はもっぱら保護者からの財政的な寄付に頼らざるをえず、その財政的負担は月額約4万5千円に及んでいる。各種学校は地方自治体から小額の財政的援助を受けてはいるが、その援助は日本の学校や欧米系の学校に比べ、とりわけ税制上の優遇措置や助成金において限られたものである。次に、外国人学校で取得した卒業資格は「1条校」卒業者の資格と同等に認められていないため、移住者の子どもたちが転校しようとしたり、日本の学校へ入学するための試験を受ける際、不利益が生じることがある。2003年の改革で、外国人学校の卒業生にも大学入学試験の受験資格が認められたが、朝鮮学校の卒業生については、朝鮮民主主義人民共和国との外交関係がないことと繋がる政治的な理由で排除された。その結果、朝鮮学校の卒業生たちは深刻な差別を受け、大学へのアクセスは保障されず、各大学の自主判断に一任されることになった。

66. さらに日本政府は、外国人学校の子どもたちに日本語の授業の提供を保証しておらず、そのため、その子どもたちの統合に深刻な結果をもたらしている。例えば、ブラジル人学校の卒業生は、日本の高校へ進学するにあたって、日本語か英語による筆記試験に合格しなくてはならないため、困難に直面している。

67. 日本に到着して間もない移住者の子どもの高校への入学も限られている。もし、その子どもたちが15歳の義務教育年齢を越えており、9年間の義務教育を終えている場合、中学校への入学は認められない。高校に入学するためには、入学試験に合格しなければならない。しかし、政府は入学試験に備えるための訓練機会を与えていない。東京では「多文化共生センター東京」というNGOのみが、入学試験に備えるための特別な訓練を提供している。

68. その結果、多くの移住者の子どもは高校に入学できず、教育機会を逸してしまっている。この点におけるよい事例として、大阪府立門真なみはや高校における、外国人生徒のための「学力検査」試験の創設が挙げられる。同校では、試験科目の負担を減らし、辞書の使用など特別な措置もとっている。そのおかげで、日本の高校における外国人生徒の入学率は、大阪市が最も高くなっている。

69. 特別報告者は、障害をもつ移住者の子どもや心理的サポートが必要な移住者の子どもが、十分な支援を受けられていないという情報も受けた。移住者の親は、障害をもつ子どもが受ける権利がある経済的支援を得ることが難しく、緊急に心理的配慮が必要な子どもが、それを受けるまで8ヶ月～1年、待たなければならない。

L. 雇用における差別

70. 特別報告者は、民間企業の雇用主による、報酬、長時間労働、昇格の機会、職場での労災事故の際の医療へのアクセス、不当な解雇に関する移住労働者への明らかな差別に関する訴えを、いくつも聞いた。多くの場合、移住労働者は正規であれ、非正規であれ、社会保険を与えられない短期契約による、不安定で差別的な状況で雇用されていると報告している。

71. 特別報告者は特に、名古屋の自動車会社関連企業が、移住労働者に残業代を支払わず、毎日、過度の長時間労働を求めていた事件に関する訴えを聞いた。そうした要求によって、1カ月間で190時間の残業をした中国人女性は、失神して倒れた。さらに、同社のブラジル人労働者は、移住労働者に対するあからさまな差別があるとも述べた。社員食堂では外国人従業員の食事の値段の方が高く、作業着や保護具の価格でも、外国人の方が高かった。この会社は結局、2008年12月25日、170名の移住労働者を解雇し、2009年4月には最終的にすべての移住労働者を解雇した。その上同社は、解雇した移住労働者で労働組合に加入している者の名簿を、他社に配布した。

72. ブラジル人労働者たちは、日本の労働関係法は、労働者の国籍による労働条件に関する差別的な取り扱いを厳しく禁止・処罰するとしているが、この禁止規定は現実には適用されておらず、差別は繰り返されていると述べた。

73. 特別報告者は、司法が移住者を差別する傾向があり、移住者に効果的な救済を与えないという、この事件の背後にある問題に対し、深刻な懸念を抱いている。特別報告者は実例として、移住労働者の労働組合の弁護士が名古屋地方裁判所に提訴した、移住労働者への差別と不当解雇に関する訴えを聞いた。この訴訟で、裁判所はあらゆる証拠を認めず、訴えを斥けた。特別報告者は、移住労働者に対する差別

的取り扱いを受け入れ、容認するこのような司法の機能不全が、犠牲者を保護されない状態に放置し、他の雇用主達が移住労働者を同様に差別するのを容認してしまうことを遺憾に思う。

M. 健康福祉保険へのアクセスの制約

74. 厚生労働省は、労働基準は理論上、国籍に関係なく、すべての労働者に適用されると述べた。しかし実際には、いくつかのカテゴリーの移住労働者は厚生年金や国民年金の適用対象外となっている。特に製造業で働く労働者の場合は、人材派遣会社に雇用されており、会社は法的義務があるにもかかわらず、保険のかけ金の支払いをしない場合もある。国民健康保険は雇用主が保険に加入していない場合のセーフティーネットとなるが、その掛け金を自分では支払えない移住労働者も多い。さらに、国民健康保険は原則上、1年以上の在留資格を有する外国人が加入できるもので、非正規滞在の移住者や短期滞在の移住者には適用されないという、事実上「保護の空白」が生じている。地方自治体レベルでは、当局は移住労働者の社会保障と健康保険の適用へのアクセスは、大きな問題だと指摘している。

N. 政治参加

75. 選挙を規制する国内法によれば、永住権者であっても、日本で生まれ育った人であっても、移住者は国政選挙及び地方選挙における選挙権も被選挙権もないとされている。しかし、浜松市はこの点で、移住者の社会的統合を十全にするためには、地域意思決定過程に参加させるべきであるとの考えから、先駆的な取り組みをしている。この目的のため、浜松市の在住外国人の意見を反映させるための外国人市民会議を、市役所が設置した。

VI 結論と勧告

76. 日本は最近、移住者、特に経済危機により困難な状況に置かれた移住者に対し、保護と支援を与える努力をしているものの、移住者の人権の尊重と保護を確保する点で、多くの課題がある。それらの課題には、人種主義と移住者への差別、移住労働者の搾取、移住者の権利を守るための司法や警察による有効な介入が欠如していること、そして全般的には、移住者を社会の一員として統合し、彼・彼女らの人権の保護を保障することを目的とした包括的な移民

政策の欠如が含まれている。日本はその国際人権上の義務を遵守するため、これらのすべての課題に取り組む必要がある。

77. 以上の点から、特別報告者は日本政府に対して以下の勧告を行う。

78. 法的、制度的、政策的枠組みについて

(a) 日本は、以下の条約を批准すべきである。

(i) すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する国際条約

(ii) 国際組織犯罪防止条約と二つの議定書：

・国際的な組織犯罪の防止に関する国連条約を補足する陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書、

・国際的な組織犯罪の防止に関する国連条約を補足する人（特に女性及び子ども）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書

(iii) 障害者の権利に関する条約

(iv) 以下の条約の選択議定書：

- ・市民的・政治的権利に関する国際規約、
- ・経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約、
- ・拷問その他非人道的もしくは屈辱的な処遇・処罰を禁止する条約、
- ・女性差別撤廃条約、
- ・障害者の権利に関する条約

(b) 日本は、国際人権法と国際人権規準に基づいて、国レベルで包括的な移民政策をとるべきである。その政策は、以下の要件を備えるべきである。

(i) 移住者を日本社会の一員として認識することを公約することを明言し、いかに移住者を社会に統合するか、いかに彼・彼女らの権利の効果的な保護を保障するかについてのビジョンを示す。

(ii) 移住者の社会的統合を現実のものとするために必要な条件を作り出す、長期的な手段を打ち出す。

(iii) 移住者が経済的、社会的、文化的な面で受け入れ国にもたらす肯定的な価値に焦点をあてた公共メディア活動や教育プログラムを促進する。政府は移住者が自らの考えや経験を表現する機会を与えるべきである。

(iv) 半熟練・未熟練労働力の需要を現実的に予測しつつ、現行の在留資格を改正する。そうした労働力需要に応じ、現在その需要を満たしている移住労働者が正規の資格を取得できるよう、より柔軟な在留資格を設けるべきである。

(c) 中央政府内に、異なる省庁による移住政策とその実施を調整し、監視し、評価するための強力な機関を設置すべきである。当該機関は、関係省庁を有効に指導・調整し、国連諸機関が日本政府に出した勧告を広く周知・実施するために、関係省庁に劣らない十分な権限と財源を与えられるべきである。

(d) 日本国憲法の一般的な規定では、移住者を人種や民族・国籍（nationality）に基く差別から有効に保護することができないため、日本は特に、人種主義、人種差別とゼノフォビアを防止・撤廃するための国内法を、早急に制定すべきである。この法律の起草過程では、移住者のコミュニティの助言を求め、またその参加を促すべきである。この法律には以下の点が求められる。

(i) あらゆる形態の人種差別、特に雇用、住居、保健、教育、社会的・文化的・生活の分野における差別を有罪とする。

(ii) 被害者に対し、効果的な保護と、補償を含む救済へのアクセスを保障する。

(iii) 人種差別撤廃条約の第4条が規定するとおり、人種的優越や憎悪、人種差別を助長・扇動するあらゆるプロパガンダは、犯罪であることを宣言し、またそうした考えを促す組織を禁止する。この点で、特別報告者は、人種差別撤廃条約第4条(a)(b)項に対する日本政府の留保は、必須の性質をもつ第4条の義務と抵触するものであり、また特定の人種的優越や憎悪に基く思想の流布を禁止することは、意見や表現の自由の権利と矛盾しないとする、人種差別撤廃委員会の見解を共有する。

(iv) 移住者を頻繁に取り扱う、裁判官、検察官、警察官、入国管理官、警備官その他の公務員に対し、上記（人種差別を防止・撤廃するための）法律の内容と実施に関する研修を義務づける。

(v) 一般市民、また多くの移住者が働いている業種の雇用者など特定の市民が、人種主義、人種差別、ゼノフォビアの問題に敏感になるような教育活動やキャンペーンを、さらに促進する。

(e) 特別報告者は特に、移住者に対する差別的な扱いを受け入れ、容認している司法の怠慢を深く憂慮している。移住者を差別から保護しないという司法の怠慢は、個人や企業が差別を継続することへの「危険な奨励」（dangerous encouragement）になる。人種差別やゼノフォビアに対する法律の制定に加え、移住者の権利を差別なく効果的に実施するため、司

法とその執行機関内で、緊急の措置をとるべきである。そうした緊急の措置は、裁判官や法の執行官に対する、現行法における移住者の人権とそれを守る彼・彼女らの義務に関する特定の訓練を含むべきである。

79. 移住者の労働搾取を防ぐため、移住労働者を雇用する民間企業の労働条件を監視する特別な注意が必要である。労働基準監督官は移住者に対する虐待を効果的に監督できるよう適切に訓練されるべきであるし、立ち入り調査の手順には移住労働者への労働条件の面談調査を、必要な時は通訳の援助を伴って、含むべきである。労働基準監督署は、賃金体系、契約の安定と労働安全衛生の規則を犯す結果をもたらす派遣会社を通じて移住労働者を雇用している企業の監督を、もっと強化し、効果的に行うべきである。

80. 研修生・実習生制度は、技能と技術を発展途上国に移転するという、同制度の本来の目的を確実なものにするため停止し、雇用制度に変更すべきである。報告された深刻な人権侵害に照らして、新しい制度を規定する特別な法律を制定すべきである。その法律には、参加者の人権を保護するための、関連企業から完全に独立した機関によって運営され、救済手段へのアクセスを保障する、より効果的で利用可能な監視・申し立て機能を盛り込むべきである。

81. 移住者の子どもの人権に関して

(a) 日本は、子どもの最善の利益の原則が、子どもに影響を与えるあらゆる司法・行政の決定をも導くよう確保すべきである。この点で、日本は、子どもの権利条約第 37 条(c)項への留保を見直し、自由を奪われた子どもが大人から引き離されるかを決める際、子どもの最善の利益を考慮すべきである。特に、子どもの最善の利益になる場合を除き、自らの意思に反して、子どもが父母と引き離されることがないように、確保すべきである。

(b) 社会の基礎的単位としての家族が国家の保護を受ける権利は、十分な保護を受け、日本の司法・行政の決定と政策において、体系的に考慮されるべきである。これと関連し、日本は、送還の結果、子どもが自らの意思や最善の利益に反して父母から引き離されないようにするため、子どもの権利条約第 9 条 1 項に関する宣言を見直すべきである。そのため日本は、移住者の国外追放に関する意思決定プロセ

スを見直し、子どもの最善の利益が、退去強制手続における最も重要な考慮要件として体系的に考慮されるようにすべきである。同様の文脈で、特別報告者は、日本が子どもの権利条約第 10 条 1 項に関する宣言を再考し、当局が家族の再結合を求める申請を決定する際、家族単位の重要性に相応のウエイトをおけるようにすることを勧告する。

(c) 移住者の子どもの教育権を、法律によって認め、保障すべきである。政府は、日本の学校であれ外国人学校であれ、移住者の子どもの学習を促進し、日本の学校で学ぶことを望む移住者の子どもには、日本語学習の支援を提供するため、より努力すべきである。政府は、移住者の子どもたちの不登校や周縁化の原因となっている、日本語能力レベルの不足や異なる文化的背景などの構造的な障害に取り組む教育プログラムを開発すべきである。政府はまた、すべての移住者の子どもが日本語教育を受けられるよう保障する国家の政策を、打ち立てるべきである。この措置は、自治体レベルで行われる政策に依存すべきではなく、国家レベルの政府が財政支援を行うべきである。この点で、政府は、既にその制度を取り入れ、よい結果を出している一部の学校の経験を踏まえ、移住者の子どもの高校進学のための特別な準備プログラムと、別枠の試験を設けるべきである。

(d) 障害を持っていたり、心理面でのサポートを必要とする移住者の子どもが、その発達、教育、健康を損なうことがないように、適切で迅速な支援を受けられるようにすべきである。その子どもたちの両親にも、法が規定するように、少なくとも日本人の子どもに与えられているものと同レベルの金銭的支援を含む、適切な支援を与えるべきである。

(e) 中央政府と都道府県庁は、外国人学校への資金的支援を増やすべきである。さらに、外国人学校間で差別をしないため、政府は、韓国・朝鮮人、ブラジル人、ペルー人、フィリピン人その他の外国人学校が、他の私立のインターナショナル・スクールや日本の学校と同様の支援を受けるよう、補助金を増額し、税制優遇措置を適用すべきである。最後に、他の外国人学校の卒業生と同様に、朝鮮学校の卒業生に大学入試の受験資格を与えるべきである。

(f) 日本は、移住者が日本語を学習する機会を提供するよう、より努力すべきである。政府は、自らのプログラムだけでなく、移住労働者を雇用する民間企

業と連携し、それら企業が外国人従業員に日本語のクラスを提供するか、そうしたクラスを支える政府の資金に献金するよう、奨励すべきである。

82. 非正規移住者と庇護希望者の収容について

(a) 収容を本当に必要な場合に限るため、明確な要件を設定すべきである。立法により、移住者の収容の代替措置を規定すべきである。入管法は、送還を待つ間の収容の最長期間を導入すべく改正すべきである。病人、未成年、未成年者の父母は、収容すべきでない。

(b) 収容所で移住者に提供する医療水準を改善するよう、緊急に措置をとるべきである。

(c) 退去強制手続中の暴力を防ぐため、担当官に対する研修その他意識向上のための活動を行うべきである。

(d) 入国者収容所等視察委員会には、収容所の状況を効果的に監視し、苦情に対し迅速に対応できるよう、適切な財源と権限を与えるべきである。

(e) 移住女性に対する差別に取り組むため、専門の官庁を設置し、効果的な措置をとるべきである。特に、日本人と外国人の夫婦が離婚する場合、日本人配偶者が外国人配偶者の在留の継続に反対することのみを理由にして、外国人配偶者が在留資格を失うべきではない。司法は、子どもの養育権に関し、外国人と日本人配偶者の平等の権利を認め、効果的に保障すべきであり、また外国人配偶者が被害者であるドメスティック・バイオレンスの場合、外国籍の被害者の権利を、より擁護すべきである。この分野における判決に関する判例を蓄積し、離婚した移住者の配偶者とその子どもの状況を判断し、相応しい矯正措置をとるため、適切に検討すべきである。

83. 移住者の社会権について

(a) 政府は、人材派遣会社を含む移住者を雇用する企業が、健康福祉保険の掛け金を支払う義務を果たすようにすべきである。政府はさらに、すべての移住者が健康保険をかけるという選択ができるようにすべきである。この問題に関する明確な政策を、それらの権利を保障するための適切な立法を伴い、国家レベルで策定すべきである。

(b) 政府は、移住者に対する入居差別を防止し、

処罰すべきである。移住者とその家族の公営住宅への入居を、民族・国籍 (nationality) に基づいて制限する、いかなる公的な行為も、根絶すべきである。

84. 一定の年数、自治体に居住する移住者に対し、地方選挙の投票権を与えるよう努力すべきである。

2011年人身売買報告書(抜粋・日本に関する報告)

* 下記の日本語文書は参考のための仮翻訳で、正文は英文です。

国務省人身売買監視対策室

2011年6月27日

(下記は、国務省発表の2010年人身売買報告書から日本の項目を抜粋した仮翻訳です。)

日本(第2階層)

日本は、強制労働や性的目的の人身売買の被害者である男女や子どもの目的国、供給国、通過国である。中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、その他のアジア諸国からの移住労働者は男女共に、時として強制労働の被害者になることがある。東アジア、東南アジア、また過去には東ヨーロッパ、ロシア、中南米から雇用あるいは偽装結婚のために日本にやって来た女性や子どもの中には、売春を強要される者もいた。本報告書の対象期間中、日本人被害者の人身売買が増えた。この中には日本国民の子どもとして外国で生まれ、後に日本国籍を取得した子どもも含まれる。また人身売買業者は、強制売春を目的に外国人女性を日本へ容易に入国させるために、こうした外国人女性と日本人男性との偽装結婚を引き続き利用した。政府および非政府組織(NGO)は、子どもの人身売買被害者の認知数が増加したと報告している。日本の組織犯罪集団(ヤクザ)が、直接的にも間接的にも、日本における人身売買で重要な役割を果たしていると思われる。人身売買業者は、借金による束縛、暴力や強制送還の脅し、恐喝、被害者を支配するためのその他の精神的な威圧手段を用い、被害者の移動を厳しく制限する。強制売春の被害者は契約開始時点で最高5万ドルもの借金を負っている場合があり、ほとんどの被害者はさらに、生活費、医療費、その他の必要経費を雇用主に支払うよう要求され、容易に債務奴隷とされる状態に置かれた。また素行の悪さを理由として「罰金」が当初の借金に加算された。売春宿の運営者によるこうした借金の計算方法は不透明であった。本報告書の対象期間中に認知された被害者の中には、ストリップクラブやホステスのいるバーで搾取的な条件で労働を強制された者もいたが、客との性行為の強要はなかったと報告されている。日本は、東アジアから北米に売られる人々の通過国でもある。日本人男性は依然として、東南アジアにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

日本政府は、外国人研修生・技能実習生制度(以下「外国人研修生制度」とする)における強制労働の存在を公式には認めていないが、マスコミやNGOは人身売買という状態の一因となる借金による束縛、移動の制限、賃金や残業代の未払い、詐欺、研修生を他の雇用主の下で働かせるなど、悪用事例を引き続き報告している。研修生の大半は中国人であり、この制度への応募のために、中国人ブローカーに1400ドル超の手数料と最高で4000ドルの、現在では違法な保証金を支払い、自宅を担保にしている。2010年末にNGOが日本国内の中国人研修生を対象に実施した調査では、研修生が不当な待遇を報告したり研修を切り上げようとする、通常、ブローカーによって保証金が差し押さえられることが分かった。また逃亡や外部との連絡を防ぐために、パスポートや渡航書類を取り上げられ、移動を制限されたと報告した研修生もいた。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分に満たしていないが、満たすべく著しく努力している。日本は、国内で認知された外国人被害者の帰国のために国際移住機関(IOM)に対し、ある程度の資金を拠出した。しかし、人身売買被害者の支援に特化した政府の資金は、特に日本の豊かさや日本における人身売買問題の規模に比べると少額であった。2010年に日本政府は、法執行官および司法官に向けた人身売買被害者認知に関するマニュアルを発行するとともに、日本の人身売買防止の強化に向け、国民の意識啓発に関するロードマップを作成した。また政府は、強制売春のための女性の人身売買を処罰、防止する取り組みについても報告している。しかし、外国人労働者に対する不当な待遇についての信頼できる報告があったにもかかわらず、外国人研修生制度の悪用に対する日本政府の取り組みは不十分であった。政府は、外国人労働者が強制労働の被害を受けやすくなるような行為を減らす措置をいくつか取ったが、強制労働の犯罪に対する法執行は不十分であると報告しており、強制労働の被害者として認知あるいは保護した者は1人もいなかった。さらに日本では、人身売買被害者に限定したサービスが不足していることから、強制売春の被害者に対する保護体制も依然として不十分である。

日本への勧告: 専用の法執行部署、人身売買被害者専用シェルター、同被害者への法的支援等の人身売買対策の取り組みに対し、日本政府の一層の資源を投じる。あらゆる形態の人身売買を禁止し、十分に厳しい処罰を規定する包括的な人身売買対策法案の起草と法の制定を検討する。外国人研修生制度下での強制労働を含む強制労働の行為を捜査、起訴し、同行為に対して十分に厳しい実刑判決を科す取り組みを大幅に強化させる。また、労働担当部署に報告される悪用事例が刑事担当当局の捜査に委ねられるよう徹底する。外国人研修生制度における強制労働の一因となる保証金、罰則の合意、パスポートの取り上げ、その他の行為の禁止を実施する。法律を執行し強制売春の加害者を厳しく処罰するための取り組みを引き続き拡大する。人身売買や関連犯罪の政府当局による共犯を積極的に捜査し、正当な理由がある場合は処罰するよう一層の取り組みを行う。より多くの人身売買被害者を認知するために、正式な被害者認知手続きをさらに拡大、実施し、売春の被逮捕者、外国人研修生・技能実習生、その他の移住労働者と接する職員を対象に被害者認知手続きの活用について研修を行う。人身売買されたことに直接起因する違法行為を犯したことで、人身売買被害者が罰せられることのないよう徹底する。男性被害者や強制労働の被害者を含む全ての人身売買被害者のための保護政策を確立する。医療・法的支援サービスを含む保護支援サービスを無料とし、そうしたサービスが利用可能であることを被害者に積極的に知らせることで、保護支援サービスが被害者に全面的に利用可能となるよう徹底する。児童買春ツアーに関与する日本人の捜査、正当な理由がある場合の起訴、処罰を一層積極的に行う。

訴追

本報告書の対象期間中、日本政府は人身売買対策のためにある程度の法執行措置を取ったが、全体として不十分であった。政府は強制売春に対する法執行の取り組みを強化したと報告されているが、強制労働に対するいかなる取り組みも報告していない。日本は包括的な人身売買対策法を持たないが、人身売買を禁止する2005年の刑法改正や、その他のさまざまな刑事法の条文や法律を使えば一部の人身売買の犯罪は起訴し得る。しかし、既存の法的枠組みが、すべての過酷な形態の人身売買を刑事罰の対象とするほど十分に包括的なものかどうかは明確でない。これらの法律は1年から10年の懲役刑という刑罰を規定している。これは十分に厳格であり、他の重罪に対して規定されている刑罰とおおむね同等である。本報告書の対象期間中、日本政府は、人身売買に関連するとされる19件の犯罪を捜査し、その結果、入国管理法および売春防止法などの各種の法律に基づき、24人を検挙したと報告した。政府のデータが不完全なため、そのうち何件で実際に人身売買という違法行為があったかは不明である。日本政府はさまざまな人身売買関連の罪で14人に有罪判決を下したが、その大半は人身売買罪の規定以外の法律に基づいて有罪となった。有罪判決を受けた14人のうち6人が執行猶予なしで2年6カ月から4年6カ月の懲役と罰金、6人が執行猶予付きで約1年から2年の懲役と罰金、1人は罰金刑のみを科された。10件は証拠不十分で不起訴となった。性目的の人身売買に対するこうした法執行の取り組みは、昨年報告された有罪判決数の5件から強化されている。警察庁、法務省、入国管理局、および検察庁は職員に対し、IOMやNGOにより行われる研修プログラムを含め、人身売買の捜査および起訴の手法についての研修を定期的実施した。日本政府は2010年7月、法執行官、司法官、その他の政府担当官による人身売買の犯罪の認知、捜査、被害者保護措置の実施を支援するため、10ページのマニュアルを配布した。

それにもかかわらず、強制労働行為に対する日本の刑事捜査および処罰の取り組みは不十分であった。日本の労働基準法第5条は強制労働を禁じ、罰則として1年以上10年以下の懲役刑または20万円(2400ドル)以上300万円(3万6000ドル)以下の罰金を定めているが、一般にその適用は雇用主の行為に限られている。2010年7月の省令により、外国人研修生制度応募者に保証金を求めたり、素行の悪さ、または研修の切り上げを理由に罰金を科す行為が禁止された。しかし、このような禁止規定があるにもかかわらず、外国人研修生制度における強制労働、あるいは強制労働につながるその他の違法行為を理由として逮捕、起訴、有罪判決、科刑が当局により行われた者は1人もいなかった。本報告書の対象期間中、日本政府が強制労働の疑いで捜査した事例はわずか3件だった。外国人研修生制度の悪用事例についてはほとんどが示談、行政審判または民事訴訟で決着が付けられるため、罰金のように、十分に厳しい処罰になっておらず、犯罪の凶悪性も反映していない。一例を挙げると、2010年11月、労働基準監督署は31歳の中国人研修生が過労で死亡したと公式に断定した。しかしこの研修生が死亡する前の12カ月の間、十分な報酬も与えられずに週80時間以上働いていたにもかかわらず、企業にはわずか50万円(6000ドル)の罰金を科されたにすぎず、研修生の死亡について懲役刑を科されるなどの刑事責任を問われた者は誰もいなかった。

また政府は、人身売買の犯罪に関する行政の共犯関係にも対処しなかった。腐敗は、売春産業など日本で社会的に容認された巨大な娯楽産業において依然として深刻な問題であるが、本報告書の対象期間中、人身売買関連の

共犯を理由とする政府職員に対する捜査、逮捕、起訴、有罪判決、または懲役刑の申し渡しの報告は政府からなかった。

保護

日本政府が認知した性目的の人身売買の被害者は昨年に比べて増えたが、人身売買の被害者、中でも強制労働の被害者を保護する取り組みは、全体として依然、不十分であった。本報告書の対象期間中、性目的の人身売買被害者として男性1人を含む43人が認知された。これは昨年報告された被害者の17人から増加しているが、2008年に認知された被害者数(37人)と同程度であり、2005年から07年までの各年に認知された被害者数に比べると減少している。日本政府当局は2010年7月、人身売買被害者の認知に向け、「人身取引事案の取扱方法(被害者の認知に関する措置)」と題するマニュアルを作成し、各政府機関に配布した。しかしこのマニュアルは、外国からの移民をその意に反して搾取していることを示す兆候の特定よりも、外国からの移民の在留資格や日本への入国手段の特定に重点を置いているようである。このマニュアルが被害者の認知につながったかどうか、また全国的に広く使用されたかどうかは明確ではない。人身売買被害者の中には、当局によって被害者と認知される前に逮捕あるいは拘束された者もいたと報告されている。外国人研修生制度の下で多くの労働者が強制労働の兆候がある悪用行為に直面していることを示す十分な証拠があったにもかかわらず、本報告書の対象期間中、日本政府は強制労働の被害者を1人も認知しなかった。日本政府には強制労働の被害者を対象とする具体的な保護政策がなく、これまでに労働搾取目的の人身売買の被害者を認知したことはない。また、強制売春目的の人身売買の被害者として認知された人に提供されたサービスも不十分であった。日本では人身売買被害者専用のシェルターが依然として不足している。認知された被害者のうち32人は、配偶者による暴力の被害者に向けた政府のシェルターである婦人相談所で保護されたが、こうした人身売買被害者たちはこれらの多目的シェルター外への移動を制限され、シェルター内でのサービスも不十分であったと報告されている。こうした政府のシェルターでは場所や言語能力に制限があるため、婦人相談所が被害者を政府の補助を受けているNGOシェルターへ委託することもあった。例えば、男性の人身売買被害者に対する政府による保護サービスは依然として不足しているため、本報告書の対象期間中に認知された唯一の男性被害者はNGOシェルターで保護サービスの提供を受けた。同期間中、IOMは日本政府からの資金提供を受けて、外国人の人身売買被害者を20人保護した。政府は婦人相談所における被害者の心理的なカウンセリングサービスや関連する通訳の費用を負担したが、NGOシェルターで保護された被害者の中にはこうしたケアを受けなかった者もいた。被害者が婦人相談所に滞在中に生じた医療サービス費の全額を政府が負担するプログラムが存在するが、こうしたサービスの運営制度がうまく組織化されていないため、結果として、利用可能な医療サービスを全て受けなかった人身売買被害者もいた。政府が出資する日本司法支援センター(法テラス)は、人身売買被害者も含め、困窮した犯罪被害者に無料で法的支援を提供しているが、政府やNGOのシェルターに保護されている被害者に、利用可能なサービスの情報が必ずしも提供されているわけではなかった。被害者が子どもの場合、婦人相談所は地域の児童相談所と協力して被害者にシェルターやサービスを提供する。政府の報告によると、本報告書の対象期間中、このような方法で支援が提供された被害者は1人だった。また当局は、人身売買業者の捜査と訴追への参加を被害者に奨励していると報告したが、被害者に対して、例えば就労やその他の手段で収入を得ることを可能とするなど、参加を促す奨励策を提供しなかった。さらに、婦人相談所では比較的行動が制限され、また被害者が就労できないことから、ほとんどの被害者は帰国を求めた。認知された人身売買被害者が帰国を恐れる場合、長期間の在留許可の取得が可能だが、これまでにこの許可を申請、取得した人は1人しかいない。

防止

本報告書の対象期間中、日本政府は人身売買防止に取り組んだが、その取り組みは限定的だった。内閣官房副長官補が議長を務める「人身取引に関する関係省庁連絡会議」が引き続き会合を開いた。そして「国民の意識啓発に関するロードマップ」について合意し、人身売買に対する意識向上を目的とするポスターを発表し、パンフレットを配布した。3万3000枚を超えるポスターと5万部を超えるリーフレットが各地の地方自治体、警察署、地域施設、大学、入国管理局、空港に配布された。しかしNGOの報告によると、このキャンペーンはほとんど効果がなく、商業的性サービスの消費者には影響を及ぼさなかった。入国管理局は人身売買に関する意識向上のためのオンライン・キャンペーンを実施するとともに、小冊子を用いて各地の入国管理局に対し人身売買の兆候に注意を払うよう奨励した。

2010年7月に日本政府は、外国人研修生制度の下での強制労働状態の防止と、研修参加者向けの法的救済の拡充を目指し、同制度に関する規則を改正して研修1年目の参加者が労働基準監督署を利用できるようにし、保証金の徴収や、素行の悪さ、または研修の切り上げを理由に罰金を科すことを禁止した。日本政府は保証金の禁止を実施する取り組みについては報告しておらず、この新たな規則が研修生・実習生の受け入れ機関による不正行為

の減少に貢献したかどうかは定かでない。NGOの報告によると、ブローカーは研修参加者に対し、日本の当局には保証金や「罰則の合意」の存在を否定するよう指示した。日本政府は引き続き、世界各地における多数の人身売買対策プロジェクトに資金を提供した。長年、多数の日本人男性が、子どもとの性行為を目的に、アジア諸国、特にフィリピン、カンボジア、タイへ渡航した。日本は海外で児童買春ツアーに関与する日本国民を起訴する法的権限を有しており、この法律に基づき2011年2月に男性1人を逮捕した。2002年以降、この法律に基づき合計8人が有罪判決を受けている。日本は、国連で2000年に採択された人身売買議定書を締結していない。

2012年人身売買報告書(抜粋・日本に関する報告)

国務省人身売買監視対策室

2012年6月19日

* 下記の日本語文書は参考のための仮翻訳で、正文は英文です。

日本(第2階層)

日本は、強制労働および性目的の人身売買の被害者である男女、および性目的の人身売買の被害者である子どもの目的国、供給国、通過国である。中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、その他のアジア諸国からの移住労働者は男女共に、時として強制労働の被害者になることがある。東アジア、東南アジア、南米、また過去には東ヨーロッパ、ロシア、中米から雇用あるいは偽装結婚のために日本にやって来た女性や子どもの中には、売春を強要される者もいた。本報告書の対象期間中、日本人、特に十代の少女や、外国で生まれ、後に日本国籍を取得した日本国民の子どももまた、性目的の人身売買の被害者となった。また人身売買業者は、強制売春を目的に外国人女性を日本へ容易に入国させるために、こうした外国人女性と日本人男性との偽装結婚を引き続き利用した。日本の組織犯罪集団(ヤクザ)が、直接的にも間接的にも、日本における人身売買の一部に関与している。人身売買業者は、借金による束縛、暴力や強制送還の脅し、恐喝、被害者を支配するためのその他の精神的な威圧手段を用い、被害者の移動を厳しく制限する。強制売春の被害者は契約開始時点で借金を負っている場合があり、ほとんどの被害者はさらに、生活費、医療費、その他の必要経費を雇用主に支払うよう要求され、容易に債務奴隷とされる状態に置かれた。また素行の悪さを理由として「罰金」が被害者の当初の借金に加算された。売春宿の運営者によるこうした借金の計算方法は不透明であった。日本は、人身売買の状況に置かれている人が東アジアから北米へ移動する際の通過国でもある。日本人男性は依然として、東南アジア、および程度は少ないものの、モンゴルにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

日本政府は、基本的な産業上の技能・技術を育成し、実用的な技能・技術を習得する機会を提供する目的で政府が運営する外国人研修生・技能実習生制度における強制労働の存在を公式には認めていない。しかし、政府は同制度における労働者の虐待に対処する多くの取り組みを行った。マスコミや非政府組織(NGO)は、これまでよりも少なくなっているものの、外国人研修生・技能実習生制度での悪用事例を引き続き報告した。こうした悪用事例には、借金による束縛、移動の制限、賃金や残業代の未払い、詐欺、労働者を他の雇用主の下で働かせる「飛ばし」などがあった。こうした要素は人身売買という状態を示唆している可能性がある。技能実習生の大半は中国人であり、中には中国を出国する前に、中国人の労働者ブローカーに最高1400ドル相当の手数料、または最高4000ドル相当の保証金を支払う者もいる。こうした手数料を支払うため、意欲ある労働者は融資を受けたり、財産を担保することを余儀なくされる場合もあり、結果として借金による束縛という状態に置かれる可能性がある。これらの手数料、保証金、および「罰則」契約は2010年以降、禁止されているが、技能実習生制度に参加する中国人の間では依然として広く行われている。逃亡や外部との連絡を防ぐために、実習生がパスポートや渡航書類を取り上げられ、移動を制限されたとの報告は減少した。この傾向は、政府がこうした慣行の監視を強化した成果であると労働問題の活動家は認めた。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分に満たしていないが、満たすべく著しく努力している。2011年に日本政府は、人身売買関連の訴追を推進する上での大きな空白を補うことになる人身売買対策法案の起草と法の制定をしなかった。また、2011年に政府が逮捕、訴追、または有罪にした強制労働の加害者は1人もいなかった。一方で、NGOによると、外国人研修生・技能実習生制度における労働法の執行の強化により、同制度での悪用事例の報告件数が減少した。2011年に政府は、法執行官および社会福祉機関の担当者に向けた人身売買被害者の保護に関するマニュアルを発行するとともに、法執行官に対し人身売買対策の研修を引き続き義務付けた。政府が認知した性目的の人身売買の成人女性被害者は45人、未成年の児童買春の被害者は619人だったが、強制労働と強制売春のいずれについても、男性被害者は1人も認知しなかった。日本には人身売買被害者専用のシェルターはなく、人身売買被害者への保護サービスは依然として限定的であった。政府は人身売買防止のため啓発活動に取り組んだが、政府が実施した広報活動の中には、効果がなく、対象層にまで伝わらなかったものもあったという報告があった。

日本への勧告:あらゆる形態の人身売買を禁止し、他の重罪と同等の十分に厳しい処罰を規定する包括的な人身売買対策法案の起草と法の制定を行う。強制労働の事案を捜査、起訴し、懲役刑を科して犯罪者を処罰する取り組みを大幅に強化する。外国人研修生・技能実習生制度における強制労働の一因となる保証金、罰則の合意、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。人身売買や関連犯罪の政府当局による共犯の積極的な捜査と、正当な理由がある場合の処罰を継続する。強制労働を認知する際の担当官の指針とするために、正式な被害者認知手続きをさらに拡大、実施する。人身売買されたことに直接起因する違法行為を犯したことで、人身売買被害者が罰せられることのないよう引き続き徹底する。男性被害者や強制労働の被害者を含む全ての人身売買被害者のための保護政策を確立する。所得の多寡にかかわらず、医療・法的支援サービスを含む保護支援サービスが、人身売買の被害者に全面的に利用可能となるよう徹底する。児童買春ツアーに関与する日本人の捜査、起訴、処罰を積極的に行う。

訴追

日本政府は、女性および子どもの強制売春の起訴および有罪判決では前進を続けたが、本報告書の対象期間中、労働搾取目的の人身売買または男性被害者の人身売買との闘いでは著しくは進展しなかった。人身売買を禁止する2005年の日本の刑法改正では、人身売買の定義が狭く、国連で2000年に採択された人身売買議定書に合致していない。また既存の法的枠組みが全ての過酷な形態の人身売買を刑事罰の対象とするかどうかは明確でない。これらの法律は1年から10年の懲役刑という刑罰を規定している。これは十分に厳格であり、他の重罪に対して規定されている刑罰とおおむね同等である。2011年に政府は、性目的の人身売買に関連する犯罪を25件捜査し、その結果、20件で有罪判決が下り、そのうち18件で18カ月から4年の懲役の判決が下ったと報告した。政府はまた、児童買春に関連し、842件の捜査を行い、470件で児童買春の有罪判決が下り、そのうち74件で1年未満から3年の懲役の判決が下ったと報告した。外国人研修生・技能実習生制度で強制労働の兆候があるにもかかわらず、政府の報告によると、本報告書の対象期間中の強制労働に関連する捜査は1件のみであり、労働搾取目的の人身売買での逮捕、起訴、有罪判決は1件もなかった。警察庁、法務省、入国管理局、および検察庁は、法執行官に対し、人身売買の捜査および起訴の手法についての研修を続けた。本報告書の対象期間中に、新規採用の全警察官、各都道府県警察本部の全上級職員、および全入国管理官が、人身売買の捜査および認知の手法について研修を受けた。さらに63人の検察官が、人身売買関連の訴追を行う上での専門的な研修を受けた。

外国人研修生・技能実習生制度の労働者に関わる悪用事例や強制労働の申し立ては、ほとんどが示談、行政審判または民事訴訟で決着が付けられたため、強制労働のような人身売買関連の犯罪が関係する事案としては、十分に厳しいとは言えない処罰に終わった。NGOおよび労働問題の活動家は、同制度の労働現場の視察を強化し、同制度に参加している雇用主を対象に労働基準に関するセミナーを開催することにより、同制度における悪用事例および強制労働の発生が減少したと報告している。2011年の人身売買報告書に記載された、過労死した31歳の中国人実習生に関わる民事損害賠償訴訟は、本報告書の対象期間終了までに決着をみなかった。

さらに、政府は売春を含む人身売買の犯罪に関する政府の共犯を防止するいくつかの措置を講じたが、腐敗は日本の巨大な娯楽産業において依然として深刻な問題である。本報告書の対象期間中、人身売買関連の共犯を理由とする政府職員に対する捜査、起訴、有罪判決、または懲役刑の申し渡しの報告は政府からなかった。政府は、退職した元警察署長が児童買春容疑で国内で逮捕された2012年2月の事件を積極的に捜査した。

保護

日本政府は過去1年間、ささやかではあるが、人身売買の被害者を保護する努力を行った。政府が2011年に認知した性目的の人身売買の被害者は、成人女性が45人と、2010年に認知された被害者の43人から増加した。そのうち1人は、当初、外国人研修生・技能実習生制度の参加者として日本に入国した。同制度の労働者に対する虐待について十分な証拠があったにもかかわらず、日本政府は18年間、国内で強制労働の被害者を1人も認知していない。日本政府当局は、「人身取引事案の取扱方法(被害者の認知に関する措置)」と題するマニュアルを作成し、職員に配布した。しかしこのマニュアルは、人身売買の被害を受けやすい人々をその意に反して搾取していることを示す兆候の特定よりも、外国からの移住者の在留資格や日本への入国手段の特定に主に重点を置いているようである。しかしながら、結果としてこのマニュアルが、これまで被害者を認知したことがなかった4県での人身売買の被害者の認知につながった。日本政府から、強制労働の被害者を対象とする具体的な保護政策や専用のサービスの報告は一切なかった。日本には、人身売買の被害者専用のシェルターも、明確に男性被害者向けといえる保護手段

もない。政府は、全国43カ所の婦人相談所への一般的な(人身売買対策に限定されない)資金提供を継続した。婦人相談所は、主に配偶者による暴力の日本人被害者を保護しているが、本報告書の対象期間中、37人の外国人の人身売買被害者にも保護支援サービスを提供した。こうしたシェルターでは場所、言語能力、カウンセリング能力に制限があるため、婦人相談所が、政府の補助を受けているNGOのシェルターへ被害者を委託することもあった。厳密に言えば、婦人相談所にいる被害者は自由に施設を離れることができるが、被害者の外出に施設職員の同行を求める根拠として、被害者の安全確保上の懸念が主張されることが多い。外国人および日本人の被害者が政府の運営する施設で保護されている間は、政府が被害者の医療費を全額負担している。しかし、いくつかの団体や政府職員によると、人身売買被害者の医療および心理カウンセリングサービスへの委託状況は一貫しておらず、2011年にこうしたサービスに委託されなかったり、サービスを提供されなかった被害者もいた。政府はこうした格差を認識し、シェルター到着前の被害者への説明、シェルターでの小冊子の配布、利用可能なサービスについての婦人相談所職員への研修などを行って、格差の解消に取り組んだ。

NGOによると、人身売買業者が被害者に植え付けた政府当局に対する恐怖と、場合によっては、人身売買されたことに直接起因する違法行為を犯したために、逮捕され罰せられるという恐怖の両方から、多くの被害者は政府の援助を求めることを拒んだ。また、認知された人身売買被害者が利用できる保護サービスが全体的に不足しているため、政府の援助を求めることに消極的な被害者もいた。逮捕または拘束された後に法執行機関により無事に認知された人身売買被害者もいた。政府が出資する日本司法支援センター(法テラス)は、人身売買被害者も含め、困窮した犯罪被害者に無料で法的支援を提供したが、本報告書の対象期間中に、政府が出資する法的支援を利用した人身売買被害者の数は、利用した被害者がいた場合であるが、不明だった。本報告書の対象期間中に、日本政府は619人の児童買春の被害者を認知し、政府の少年保護機関がこれらの被害者を保護した。さらに、当局の報告によると、当局では人身売買業者の捜査と訴追への参加を被害者に奨励したが、被害者は捜査および訴追手続きに参加している間、就労が許可されなかった。認知された人身売買被害者が帰国を恐れる場合、長期間の在留許可を受けることができるが、過去にこの許可を申請し、受けた人は1人しかいない。本報告書の対象期間中に長期間の在留許可が認められた人身売買被害者は1人もいなかった。

防止

本報告書の対象期間中、日本政府は人身売買防止に取り組んだが、その取り組みは限定的だった。警察庁および入国管理局は、潜在的な人身売買被害者向けに多言語で作成した緊急時連絡先情報を更新、拡充した。政府は、潜在的な人身売買被害者に向けた多言語の緊急時連絡先情報を記載したリーフレットを、各地の入国管理事務所および人身売買被害者の送出国政府に配布したが、NGOは、こうした広報活動の多くはほとんど効果がなく、その対象層の関心を引くことはなかったと報告した。入国管理局は人身売買に対する意識向上のためのオンライン・キャンペーンを継続するとともに、小冊子を用いて各地の入国管理事務所に対し人身売買の兆候に注意を払うよう奨励した。

日本は長年、児童買春ツアーの需要の源泉となってきた。日本人男性は、他のアジア諸国、特にタイ、インドネシア、カンボジア、フィリピン、および程度は少ないものの、モンゴルへ渡航し、子どもの商業的性的搾取に關与してきた。本報告書の対象期間中、海外での未成年者との性交、または海外での児童ポルノの製造の容疑で、日本の裁判所で日本国民を審理することを認める日本の法律に基づき、1人が有罪判決を受けた。日本は、国連で2000年に採択された人身売買議定書を締結していない唯一のG8参加国である。

2013年人身売買報告書(抜粋・日本に関する報告)

* 下記の日本語文書は参考のための仮翻訳で、正文は英文です。

国務省人身売買監視対策室

2013年6月19日

日本(第2階層)

日本は、強制労働および性目的の人身売買の被害者である男女、および性目的の人身売買の被害者である子どもの目的国、供給国、通過国である。中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、ポーランドおよびその他のアジア諸国からの移住労働者は男女共に、時として、日本において強制労働の被害者になることがある。東アジア、東南アジア、南米、また過去にはロシアおよび中米から雇用あるいは偽装結婚のために日本にやって来た女性や子どもの中には、到着後すぐに売春を強要される者もいた。本報告書の対象期間中、日本人、特に十代の少女や、外国で生まれ、後に日本国籍を取得した日本国民の子どももまた、性目的の人身売買の被害者となった。また人身売買業者は、強制売春を目的に外国人女性を日本へ容易に入国させるために、こうした外国人女性と日本人男性との偽装結婚を引き続き利用した。日本の組織犯罪集団(ヤクザ)が、直接的にも間接的にも、日本における人身売買の一部に関与している。近年、主に日本人の小規模な人身売買業者の出現が報告されている。人身売買業者は、借金による束縛、暴力や強制送還の脅し、恐喝、被害者を支配するためのその他の精神的な威圧手段を用い、被害者の移動を厳しく制限する。強制売春の被害者は契約開始時点で借金を負っている場合があり、ほとんどの被害者はさらに、生活費、医療費、その他の必要経費を雇用主に支払うよう要求され、容易に債務奴隷とされる状態に置かれた。また素行の悪さを理由として「罰金」が被害者の当初の借金に加算された。売春宿の運営者によるこうした借金の計算方法は不透明であった。「援助交際」という現象が、日本人の子どもに対する児童買春を引き続き助長している。非政府組織(NGO)は、巧妙かつ組織的なネットワークが、弱い立場にある日本人の女性や少女を標的に、偽りの親近感を生み出して、こうした女性や少女を売春に誘いこむと報告する。日本は、人身売買の状況に置かれている人が東アジアから北米へ移動する際の通過国でもある。日本人男性は依然として、東南アジア、および程度は低いものの、モンゴルにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

日本政府は、政府が運営する技能実習制度(TTIP)における強制労働の存在について、実務と政策のいずれを適しても対処しなかった。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であり、中には職を得るために最高でおよそ5000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搾取的な契約の下で雇用されている者もいる。手数料、保証金、および「罰則」契約は、2010年以降、禁止されているが、引き続き報告されており、脱出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渡航書類を取り上げ、技能実習生の行動を制限する企業もあった。

日本政府は、人身売買撲滅のための最低基準を十分に満たしていないが、満たすべく著しく努力している。本報告書の対象期間中の限定的な法執行の前進にもかかわらず、日本政府は、過去4年間にわたり本報告書が勧告してきた、人身売買関連の訴追を推進する上での大きな空白を補うことになる法の整備と制定を行わなかった。日本政府はまた、人身売買に特化した支援措置も策定せず、代わりに、不十分な、都道府県が運営する配偶者による暴力の被害者用シェルターに引き続き依存した。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。いくつかの改革にもかかわらず、オブザーバーは、技能実習生の採用方法や労働条件に変化が見られないと報告している。TTIPにおける労働搾取目的の人身売買の報告があつたにもかかわらず、政府が訴追、または有罪にした強制労働の加害者は1人もいなかった。認知された被害者の人数、特に外国人の人身売買被害者の数は減少し、強制労働または強制売春のいずれについても男性の被害者で認知された者は1人もいなかった。

日本への勧告: 2000年に採択された国連人身売買議定書に加盟する。あらゆる形態の人身売買を禁止する包括的な人身売買対策法案の起草と法の制定を行う。強制労働の事案を捜査、訴追し、懲役刑を科して犯罪者を処罰する取り組みを大幅に強化する。TTIPにおける強制労働の一因となる保証金、罰則の合意、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とともに、説明責任を担保するための監視制度を確立する。第一線にいる担

当官が、強制労働または売春の状況に置かれた男女両方の被害者を認知し、人身売買されたことに直接起因する違法行為を犯したことで、被害者が拘束されることのないように徹底するための正式な被害者認知手続きを拡大、実施する。児童買春ツアーに関与する日本人の捜査、訴追、処罰を積極的に行う。

訴追

本報告書の対象期間中に日本政府が示した法執行への取り組みの強化は、限定的であった。2004年に改正された日本の刑法は「人身売買」を禁止するのみで、国際的な基準に適合しない過度に狭い定義となっている。この結果、検察官は人身売買という犯罪の全ての要素を網羅していない法律に基づいて訴追しなければならない。刑法第226条および227条、ならびに売春防止法などの、こうした法律は、1年から10年の懲役刑という刑罰を規定している。これは十分に厳格であり、強姦罪のような他の重罪に対して規定されている刑罰とおおむね同等である。本報告書の対象期間中、人身売買罪規定法に基づく訴追または有罪判決の報告は政府からなかった。2012年に政府は、人身売買に関連する犯罪を44件捜査したと報告した。訴追の結果、30人が有罪判決を受けたが、人身売買罪規定法でない法律に基づいた有罪判決であることから、そのうちいずれかの有罪判決で人身売買の犯罪の要素の存在が証明されたかどうかは不明である。有罪判決を受けた30人の被告人のうち、懲役刑に服したのはわずか2人であり、6人の被告が罰金刑を受けた。2013年1月、警視庁は、TTIPにおける強制労働の申し立てに関連し、出入国管理及び難民認定法違反で3人の個人を捜査した。この事案は本報告書の対象期間の末時点で裁判所において係争中である。政府は本報告書の対象期間中に695人の個人を児童買春の容疑で捜査し、このうち579件について起訴した。警察は471人の児童買春の被害者を認知した。

警察庁、法務省、入国管理局および検察庁は、各都道府県の警察本部および地方の警察署の上級捜査官および警察官、検察官、裁判官および入国管理官を対象に、人身売買被害者の認知および人身売買事案の捜査についての人身売買対策研修を引き続き実施した。本報告書の対象期間中、人身売買関連の共犯を理由とする政府職員に対する捜査、訴追、有罪判決、または懲役刑の申し渡しの報告は政府からなかった。

保護

日本政府は、過度に狭い人身売買の定義による制約を受け、本報告書の対象期間中、被害者を保護する取り組みについては従来通りの最低限を維持した。TTIPで借金による束縛、パスポートの取り上げ、および拘束が行われていたことを示す十分な証拠があるにもかかわらず、政府は同制度における強制労働の被害者を1人も認知していない。2012年に認知された性目的の人身売買の成人女性被害者はわずか27人で、2011年の45人から減少した。この27人のうち、11人が日本人で、それ以外は外国人であった。政府は、婦人相談所への一般的な資金提供を継続した。婦人相談所は、配偶者による暴力を受けた日本人被害者を保護しているが、本報告書の対象期間中、17人の外国人の人身売買被害者にも保護支援サービスを提供した。婦人相談所で保護されている日本人被害者は、医療費が全額支給され、精神的ケアも受けているが、外国人被害者の場合は医療費の一部を受け取るのみである。2009年の行動計画は男性被害者に対する保護政策を求めているが、日本には男性被害者専用のシェルターも、明確に男性被害者向けといえる保護手段もない。強制労働の被害者またはTTIPで虐待を受けた実習生に対する支援は報告されなかった。逮捕または拘束された後に、法執行機関により無事に認知された被害者もいたものの、認知された人身売買被害者が利用できる保護サービスが不足しているという認識があるため、政府の援助を求めることに消極的な被害者もいた。政府が出資する日本司法支援センター（法テラス）は、刑事および民事のいずれの訴訟でも、困窮した犯罪被害者に無料で法的支援を提供したが、このようなサービスの利用を申請した人身売買被害者の有無については不明だった。被害者は、人身売買業者の捜査と訴追への参加が奨励されたが、こうした手続きの間の就労は許可されなかった。被害者は、別の在留資格を所持していない限り、捜査および訴追期間中に就労できないため、わずか27人の被害者が警察に限定的な協力をしたのみで、ほとんどの被害者は、裁判開始前に本国への帰国を選択した。母国への帰国を恐れる人身売買被害者と見なされる場合、法律上、長期間の在留許可を受けることができるが、報告対象期間においてこのような許可を受けた人身売買被害者はいなかった。

防止

日本政府は、本報告書の対象期間中、ささやかではあるが、人身売買を防止する努力を示した。本報告書の対象期間中、政府は東南アジアの数カ国との間で人身売買防止に関する覚書の交渉を行った。その結果、日本における日本人およびタイ人の人身売買犯罪者の逮捕につながったタイとの協力を含め、協力関係が強化された。警察庁および入国管理局は、多言語対応の緊急時連絡体制に関する情報を更新し、ホットラインの電話番号を掲載した資料

を各地の入国管理事務所および人身売買被害者の送出国政府に配布するとともに、人身売買に対する意識向上のため、オンライン・キャンペーンを実施し、人身売買犯罪の逮捕状況について公表した。外務省は、既存の領事研修に、人身売買カリキュラムを追加した。政府は、TTIPの雇用主への働きかけ、およびTTIP参加企業に対する入国審査官および労働監督官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、より厳密な審査が行えるよう、全ての契約書の写しの提出を義務付けたと報告した。オブザーバーは、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もうひとつ増えたと報告した。商業目的の性交渉の需要を減少させる取り組みとして、内閣府は、性サービスの潜在的な消費者へ向けた警告メッセージを記載した3万3000部のポスターと5万4000部のリーフレットを全国で配布した。日本人男性は他のアジア諸国、特にタイ、インドネシア、カンボジア、フィリピン、および程度は低いものの、モンゴルへ渡航し、子どもの商業的性的搾取に関与しており、日本は、児童買収ツアーの需要の源泉となっている。児童売春ツアーの潜在的な犯罪者に対する政府による捜査や訴追はなかった。日本は、国連で2000年に採択された人身売買議定書を締結していない唯一のG8参加国である。

米国大使館 東京・日本

大使館からのニュース

国務省、2013年人身売買報告書を発表

国務省は6月19日、2013年人身売買報告書を発表した。ケリー国務長官はあいさつで、人身売買に関与した者を起訴するために、各国を支援することは法の支配の強化につながり、被害者を搾取から救うことで、より安定し生産的な社会をつくる助けとなる、と述べた。

関連(英文)

- [国務長官のスピーチ全文](#)
- [シーディバカ大使\(人身売買対策担当\)のブリーフィング](#)
- [人身売買報告書のヒーローの項目](#)(日本のNGO「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」の事務局長、鳥井一平さんの記述が含まれている。日本人がこの項目に選ばれたのは初。)

掲載 2013年6月21日

報道資料



平成25年4月19日

外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視
— 技能実習制度等を中心として —
< 結果に基づく勧告 >

総務省では、技能実習生、外国人看護師候補者等及び留学生の適切な受入れ及び管理を推進する観点から、技能実習生の適切な受入れに向けた取組状況、EPA外国人看護師・介護福祉士候補者の日本語能力の向上に向けた取組状況、留学生の在籍管理に関する取組状況等を調査し、その結果を取りまとめ、必要な改善措置について勧告することとしましたので、公表します。

- ・ [要旨](#)
- ・ [勧告](#)
- ・ [結果報告書](#)

連絡先

総務省 行政評価局
 法務、外務、文部科学等担当評価監視官室
 担当：萬谷、岡村
 電話(直通)：03-5253-5450
 FAX：03-5253-5457
 E-MAIL
<https://www.soumu.go.jp/hyouka/i-hyouka-form.html>

外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視 — 技能実習制度等を中心として — 結果報告書

[表紙](#) [前書き](#) [目次](#)

[第1 行政評価・監視の目的等](#)

第2 調査結果

- 1 [技能実習生の受入れ](#)
- 2 [EPA\(経済連携協定\)に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ](#)
- 3 [外国人留学生の在籍管理等](#)
- 4 [FEISを利用した的確かつ効率的な業務の実施](#)

○ [全体版【4.9MB】](#)

(全体版はサイズが大きいため、開くまでに時間を要します。)

外国人技能実習制度の廃止に向けての提言

2011年（平成23年）4月15日

日本弁護士連合会

提言の趣旨

- 1 外国人技能実習制度は、これを廃止するべきである。
- 2 外国人技能実習制度を廃止したうえで、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲などを、国会などの場で十分に検討するべきである。
- 3 非熟練労働者を受け入れる新たな制度を創設するとすれば、外国人労働者の人権保障の観点から次のようなことが必要である。
 - (1) 外国人労働者の労働基本権の保障と差別的取扱いの禁止を実効的なものとする。
 - (2) 外国人労働者が職場を選択する自由を保障すること。
 - (3) 送出し国におけるブローカー等の介在を防止する措置を講じること。
 - (4) 日本における受入れ側にも中間搾取を生じるような一次受入れ団体を介在させないようにすること。
 - (5) 外国人労働者が、家族を伴って入国・在留することができるような配慮を行うこと。

なお、新たな制度の創設にあたっては、当連合会の第47回人権擁護大会における宣言にもあるとおり、外国人住民が他の市民と共生しうる多民族・多文化の共生する社会の構築を政府が推進する体制を早期に構築することを併せて進めるべきである。

提言の理由

外国人研修・技能実習制度は、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として働かされ、研修期間に旅券や通帳等を取り上げられたり、貯金を強制させられる等の悪質な人権侵害行為が横行している等の問題が指摘されて国内外から批判を受けている。これを受けて、2009年、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）が改正され、従来、労働関係諸法令の適用のない研修生から、適用のある技能実習生に移行する制度であったところ、2010年7月からは、公的な研修及び非実務のみの研修を除いて、在留資格「技能実習」のもとでの技能実習制度に一本化され、技能実習生には来日1年目から労働関係諸法令が適用されることとな

った。

しかし、この改正は、研修・技能実習制度において現れた弊害のうち、緊急に対応しうるものについての施策を定めたものと位置づけられており、2009年改正法の成立にあたっての衆議院法務委員会附帯決議10項、参議院法務委員会附帯決議13項も、「同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。」としている。また、2010年3月に法務省が定めた第4次出入国管理基本計画も、技能実習制度の抜本的な見直しについて、検討を進めていくこととしている。

実際にも、改正後の新制度下、あるいは労働関係諸法令が適用されていた技能実習制度の下においても、後述のとおり多くの問題が発生しており、制度の抜本的な見直しは喫緊の課題である。

そこで、本提言書では、本制度の下で発生している人権侵害、本制度の問題点について述べた上で、諸外国の非熟練労働者受入れ施策との比較をふまえ、同制度のあり方の抜本的な見直しについて提言するものである。

第1 外国人研修・技能実習制度の概要

1 外国人研修・技能実習制度の変遷及び内容

外国人研修・技能実習制度は、主に開発途上国から外国人を招いて、各種の技能・技術等の習得を援助・支援して人材育成を行い、わが国が有する汎用性の高い技術を移転することで国際社会に貢献することを目的とする制度であり、入管法と各種省令により規定された制度である。この制度の沿革及び内容は、概要、以下のとおりである。

1981年から、海外に支店や関連会社のある企業が、在留資格「留学」のもとでいわゆる「技術研修生」として海外から研修生を受け入れる制度が設けられ、1983年にはその人数が1万人を超えた。

これを受けて、1989年の入管法改正により独立した在留資格「研修」が設けられた。

1991年には、法務省告示により企業単独に加え団体監理型の受入れが認められ、従前の企業単独型の受入れに加えて、海外企業との関係がない中小企業でも、事業協同組合や商工会議所などの中小企業団体を通じた研修生受入れが可能となった。

1993年には、法改正によることなく「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」と題する法務省告示が出され、在留資格「研修」での

1年間の研修を修了した者について、引き続き1年を限度として、在留資格「特定活動」のもとで技能実習を行うことを目的としての在留が可能となった。

1997年には、その滞在期間の上限が2年に延長された(在留資格「研修」での滞在期間と併せて最長3年間)。

なお、在留資格「研修」、「特定活動」ではいずれも、家族を伴っての在留は認められていない。

研修生・技能実習生の受入れには、企業が外国の現地法人等から受け入れる企業単独型と、事業協同組合・商工会議所等の受入れ団体が外国の送出し機関と協定を結んで傘下の中小企業に受け入れる団体監理型の2つの型があるが、後者による受入れが圧倒的多数(2009年はJITCO支援受入れの91.4%)を占める。

外国人研修制度の要件が団体監理型を認める方向で緩和され、技能実習制度が創設され滞在期間が延長された背景には、中小零細企業の労働力不足を解消したいとの経済団体からの働きかけがあった(東京商工会議所「外国人労働者熟練形成制度」1989年等)。

圧倒的多数を占める団体監理型において、研修生は、中国等の送出し機関で募集され、第1次受入れ機関(事業協同組合等)を通じて来日し、第2次受入れ機関(中小企業等)での研修を開始する。日本での在留期間の上限は3年で、研修生は、1年目は労働関係諸法令は適用されない「研修生」として座学・実務の研修を実施した後、2～3年目は労働関係諸法令の適用される「技能実習生」として技能実習を行うこととされていた。

なお、外国人研修・技能実習制度の適正かつ円滑な推進に寄与するためとして、1991年、財団法人国際研修協力機構(以下「JITCO」という。)が、法務、外務、通産、労働の4省共管により設立されている(現在は法務、外務、経済産業、厚生労働、国土交通の5省共管)。

技能実習制度の対象職種は、66職種123作業(2010年12月31日現在)となっているが、農漁業関係では畑作・野菜、酪農、まぐろはえ縄漁業など、建設業関係では大工工事、タイル貼りなど、繊維・衣服関係では織物・ニット浸染、靴下製造など、現実には非熟練労働を多く含む多くの作業が対象となっている。

2 外国人研修・技能実習制度の拡大

外国人研修生の新規入国数は、1991年の4万3649人から2009年の8万480人へと増加した。

技能実習移行者数も2009年には6万2207人まで増加し、2009年

現在、日本に在留する研修生・技能実習生の総数は約20万人に及ぶ。

外国人研修生の受入れ形態としては、2009年の場合、団体監理型が全体の91.4%を占め、団体監理型の約85%は事業協同組合等を通じた中小企業への受入れであり、その従業員規模は50名未満が62.2%、職種別では衣服・その他の繊維製品製造業、食料品製造業、農業、建設関連工事業が多い（以上について、JITCO「JITCO白書（2010度版）」参照）。

3 2009年7月の制度改革の概要

外国人研修・技能実習制度においては、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として不当・違法に搾取され、旅券や通帳等の強制保管や強制貯金等の悪質な人権侵害行為が横行している等の問題が、主に団体監理型の受入れにおいて顕在化し、国内外からの強い批判を受けた。例えば、国内では、経済産業、厚生労働の各省庁から制度改革提言がなされたほか、その実態は労働であったとして、研修生に対しても労働諸法令の保護を認める裁判例が相次いだ。また、国外でも、国際人権（自由権）規約委員会が外国人研修生の権利保護を図る新制度への改正を求める総括所見が採択された。

かかる批判を受けて、2009年に入管法が改正され、2010年7月から施行された。

この改正は、公的な研修及び非実務のみの研修を除いて、在留資格を「技能実習」に一本化し、技能実習生には来日1年目から労働関係諸法令による保護を与えることとした。

在留資格「技能実習」は、来日1年目か2～3年目かによって「一」と「二」に区別され、また企業単独型か団体管理型かによって「イ」と「ロ」に区別される（法務省「現行制度と制度見直し後の受入れ概要の比較」）。また、在留資格「研修」、「特定活動」同様に、家族を伴っての在留は認められていない。

これに合わせ、新制度では、団体監理型について、来日2～3年目についても、監理団体（旧「第1次受入れ機関」）の実習実施機関（旧「第2次受入れ機関」）に対する「責任及び監理」が継続することとした。

なお、在留資格「研修」は、実務作業を伴わない非実務のみの研修のほか、事業主体（国、地方公共団体等）や資金面等から公的性格が認められる研修のための在留資格として存続している。

4 2009年改正の位置づけ

このように改正法は緊急施策として研修生・技能実習生の保護を強化したという点で一定の評価ができる。しかし、先に述べたとおり、改正に際しての衆参両院の附帯決議は、制度のあり方についての抜本的な見直しの必要性を認め、

2010年3月に法務省が定めた第4次出入国管理基本計画も、「本制度の抜本的見直しは専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れの問題とも密接に関連しているので、この点については、諸外国における例や国民のコンセンサスを踏まえた上で、専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れ問題への対応と合わせて、検討を進めていく」としているところである。

したがって、今後、技能実習制度のあり方については、非熟練労働者の受入れのあり方に関係して、制度の抜本的な見直しが予定されている。

第2 労働関係諸法令違反や人権侵害の横行

外国人研修・技能実習制度の下では、旧制度下から、研修生だけでなく、技能実習生に対しても、労働関係諸法令の違反や著しい人権侵害が多く発生している。この点については2009年7月の法改正によっても何ら状況は改善しておらず、今後も同様の問題が継続するものと推測される。そこで、本制度の抜本的見直しのあり方を検討する前提として、その具体的事例について以下に述べる。

1 労働関係諸法令違反の横行

新制度では、原則として、在留資格が「技能実習」に一本化され、1年目から労働関係諸法令の適用が認められた。しかしながら、旧制度下において既に労働関係諸法令の適用があった技能実習生に対して、労働関係諸法令違反が多発している。

別紙1「労働関係諸法令違反の具体的事例」記載のとおり、基本給、時間外時給ともに最低賃金法に違反した取扱が広くみられ、長時間の違法な時間外労働も広くみられる。使用者が刑事処分を受けている事例もある(別紙1 No.3)。加えて、第2次受入れ機関だけでなく、第1次受入れ機関が研修手当・賃金を中間搾取する悪質な事例もある(別紙1 No.5)。2009年の労働基準監督署の送検事例・申告事例でも、縫製業において、時間外・休日労働時給400円で、時間外労働を技能実習生2名に1年9か月で約5860時間(最長1か月約145時間)も行わせていた事例や繊維工業で基本給が月7万円(時給約410円)、時間外・休日労働が675円といった事例が確認されている。

技能実習生受入れ事業場への監督指導数は2007年2633件、2008年2612件、2009年2309件と高い件数で推移しており、労働基準監督署からの送検件数も2008年36件、2009年33件と多い。法務省の不正行為認定も、労働関係諸法令違反によるものが2007年178件、2008年155件、2009年123件、研修生の所定時間外作業での不正行為

認定が2008年169件、2009年121件と多数にのぼっている。

したがって、新制度下において、1年目から労働関係諸法令の適用が認められたとしても、同様に労働関係諸法令の違反が多発することが懸念される。

2 危険かつ劣悪な労働環境

(1) 過労死

2009年4月8日、JITCOは「2008年度外国人研修生・技能実習生の死亡者は34名」とのお知らせを発表し、その中で、「死亡原因で最も多いのは脳・心臓疾患によるもので、とりわけ心筋梗塞や不整脈等の心臓疾患が全体の二分の一近くを占めています。研修生・技能実習生は大部分20代・30代ですが、この年代の日本人の心臓死の発生割合と正確な比較はできませんが、ほぼ日本人の倍の発生率となっています。」と指摘した。JITCOが2010年7月5日に発表した2009年の研修生・技能実習生の死亡者数は、死亡者27名中、脳・心臓疾患が9名、自殺が3名と、2008年に引き続き、脳・心臓疾患が高い水準を占めている。

脳・心臓疾患について、厚生労働省は労働災害認定について特別の認定基準を設け、その中で「脳・心臓疾患は、・・・業務による明らかな過重負荷が加わることによって、血管病変等がその自然経過を超えて著しく増悪し、脳・心臓疾患が発症する場合がある。」と、脳・心臓疾患が業務の過重負荷によって発生するものであることを明確に述べている。

研修生・技能実習生の大多数はJITCOが指摘しているとおり、20代、30代であり、自然経過によって脳・心臓疾患を発症することは稀であり、ほぼ日本人の倍の発症率となっていることからすれば、これらの死亡の多くは過労死である可能性が高い。

実際に2008年6月6日に急性心機能不全で死亡した茨城県潮来市の中国人技能実習生について、その遺族が、鹿嶋労働基準監督署に過労死として労災申請を行っている。新聞報道によれば、鹿嶋労働基準監督署は、調査の結果、死亡直前3～5か月の時間外労働が93～109時間であることが確認されたことから、2010年11月19日、死因が業務に帰因するものであるとして労災支給決定をした。また、同年12月、第2次受入れ機関である会社と同社社長は、労働基準法違反（長時間労働、残業代不払い、重要書類破棄）によって罰金50万円の略式命令を受けた。

(2) 危険な労働環境

2009年に労働基準監督署が労働技能実習生受入れ事業場に対する調査で認めた違反のうち、最も多かったのが、労働安全衛生法関係の違反で7

24件で、その違反率は31.4%であった。

同年に労働基準監督署が送検した事例には、輸送用機械器具製造業において、労働安全衛生法で定められた技能講習を修了していない技能実習生に、吊り上げ過重10トンの床上操作式クレーンの運転業務を行わせ、技能実習生が、運転業務中に負傷したにもかかわらず、第2次受入れ機関が労働者私傷病報告を提出しなかったといった悪質な事案もある。

別紙3「強制帰国の具体的事例」No.4のとおり、技能実習生が穴あけ作業中に左中指を失ったあと、労災申請をしないまま、本人の意に反して帰国させられた事例も発生している。

これらの事案にみられるように、労働安全衛生法で定められた安全基準を満たさずに、研修生・技能実習生に危険な業務に従事させている事例が多いことが推測される。技能実習生の労働災害は、JITCOの「自主点検」調査においても、2007年に445人、そのうち、手・指（腕）の労働災害が227人であった。しかし、上記2例のように受入れ機関が、労働保険や損害保険の利用を妨げられる事例も多く、実際にはこれを上回る事故が発生していると推測される。

3 送出し機関による不適切な管理

別紙1「労働関係諸法令違反の具体的事例」記載の事例のうち、4例で出身国の送出し機関が研修生、技能実習生から来日前に多額の保証金を徴収していた。また、別紙2「送出し機関と外国人研修生・技能実習生との契約の具体的事例」のとおり、多くの送出し機関が、研修生から保証金や保証人や担保を取り、研修生に送出し機関との契約に違反する行為が研修・技能実習期間中に認められた場合に保証金を没収し、違約金を請求するという取決めを締結している。契約の中には、「日本の裁判所、社会団体、報道機関に訴えた場合」（別紙2 No.1）、「労働組合・団体・組織に参加した場合」（別紙2 No.8）や「ストライキ」をした場合（別紙2 No.9）に、多額の違約金を請求すると定める契約もあり、研修生・技能実習生の権利行使を妨げる大きな要因となっている。

人身取引（特に女性と子ども）に関する国連特別報告者（以下「人身取引特別報告者」という。）である ジョイ・ヌゴジ・エゼイロ氏も、2010年5月12日に国連人権理事会に提出された報告書において、「多くの研修生・実習生が、送出し機関に多額の保証金を支払い、それは研修や実習の期間が終了しなければ払い戻されない。また、しばしば、自宅を担保として追加することを求められている。こうして、研修生・実習生は追い込まれ、過酷な条件のもと生活をしながら働きつづけ、奴隷や強制労働に似た慣行を強いられる。この

ような侵害は、政府が2007年に、パスポートの没収、強制貯金、そして送出国での保証金の徴収を禁止する指針を発表した後も引き続き発生している。」と指摘している。

4 強制帰国事例

別紙3「強制帰国の具体的事例」に記載のあるとおり、研修生・技能実習生が労働条件の改善を申し入れた場合（別紙3 No.1, No.3）、受入れ機関が実習生を解雇した場合（別紙3 No.2）、労働災害が発生した場合（別紙3 No.4）などに、受入れ機関が、研修生・技能実習生の権利行使を不可能とさせるため、予め管理していた旅券を利用して航空券を手配し、強制的に帰国させる事例が多発している。

仮に改正法施行により保証金徴収がなくなっても、多額の出国費用を支払って日本にきた技能実習生は、受入れ機関に途中で強制的に帰国させられることを恐れ、権利行使を避ける可能性が高い。

5 人権侵害行為の横行

外国人研修・技能実習制度の下では、多くの人権侵害も確認されている。

前記人身取引特別報告者の報告書においても、「研修生、実習生の移転の自由の制限として、携帯電話の所持、架電、外出、手紙の送付、インターネットカフェの利用、受入れ機関の職員以外との会話の禁止など」が報告され、「トイレ使用時間を計測され、分単位で罰金を科せられた者もいた。」「特別報告者は、研修生から気温10度でも暖房設備のないコンテナに居住し、不潔な飲料水を飲まされ、床で寝させられたといった様々な証言を確認した。セクシャル・ハラメント、性的虐待を受けた若い女性の証言も聞いた。ある事例では、若い中国人女性研修生が、農家で農業の研修を受ける予定であったのに、使用者の自宅の使用人として働かされ、日常的に強姦被害を受けていた。」と報告されている。

同報告書で指摘されているような悪質な人権侵害（典型例はパスポートや外国人登録証、印鑑、通帳などの取上げ）により2007年は70件、2008年は36件、2009年は31件が不正行為と認定されている。

6 小括

外国人研修・技能実習制度下では、上に述べたように労働関係諸法令違反や人権侵害が多発していることから、国内からの批判に加え、多くの国際的批判にもさらされている。

人身取引特別報告者である ジョイ・ヌゴジ・エゼイロ氏は、前期報告書において、2009年7月の改正入管法は、研修生に最低賃金と労働法の保護を

与えたにとどまり、制度はいまだ改善しておらず、その他の問題は、主に法律の遵守を確保する効果的な方法がないことにより、現在も残存し、特に、大半の人権侵害は、十分に訓練を受けた労働基準監督官による適切な捜査や監視がないために、看過されたままとなっていると指摘している。その上で、国が制度とその監視について十分な責任を負うこと、制度をより適切に規制し、研修生、技能実習生の権利を効果的に保障することを含む法律を制定することなどを求めている。

移住者の人権に関する国連特別報告者も2010年3月の訪日調査後のプレスリリースにおいて、「研修・技能実習制度は、往々にして、研修生・技能実習生の心身の健康、身体的尊厳、表現・移動の自由などの権利侵害となるような条件の下、搾取的で安価な労働力を供給し、奴隷的状态にまで発展している場合さえある。このような制度を廃止し、雇用制度に変更すべきである」と述べている。

以上のとおり、外国人研修・技能実習制度下では、労働関係諸法令違反及びそれにとどまらない著しい人権侵害が多発しており、これは、改正入管法下の新制度でも継続することが懸念されている。

第3 制度の問題点

1 外国人技能実習制度の目的と労働力不足解消のための利用という実態の乖離

外国人技能実習制度の目的は、「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」とされていることは、改正法施行後も変わりはない（2009年12月法務省入国管理局「技能実習生の入国・在留に関する指針」1頁）。

しかし、外国人研修生の受入れ形態としては、団体監理型が圧倒的に多く、団体監理型の約85%は事業協同組合等を通じた中小企業への受入れであり、その従業員規模も50名未満が62.2%と零細企業が多数を占めること、茨城県や岐阜県等の地方で多く受け入れられている（JITCO「JITCO白書（2010年度版）」）。

かかる統計からは、研修・技能実習制度が実態としては地方の中小零細企業の労働力不足を解消するために利用されていることが分かる。そもそも技能実習2号移行対象職種（2010年12月31日現在、66職種123作業）自体が、農業・漁業関係や建設・食品製造・繊維・衣服・機械・金属等といった日本人労働力が慢性的に不足している第一次及び第二次産業に限定されており、技能実習制度の設計自体が上記地方の中小零細企業のニーズに応えるもの

となっているのである。かかる中小零細企業においては、慢性的な労働力不足を解消し、また厳しい価格競争に打ち勝つために安価な労働力として技能実習生を受け入れることはあっても、外国人技能実習制度の「人づくり」の目的を達成する物的・経済的余裕がない場合がほとんどである。このことは、厚生労働省の研修・技能実習制度研究会中間報告においても「組織的な労務管理体制が不十分な中小零細企業（団体監理型による受入れ）において、『労働』とならないよう『研修』の性格を担保することは困難な実態がある」と指摘されているとおりである。

現に送出し機関の中には「日本への出稼ぎ」として研修生を募集し、第一次受入れ機関たる事業協同組合の中にも参加の中小零細企業に対し安価に労働力を確保できる手段として研修生を広告する例が多く見られた。ここには、外国人研修・技能実習制度を利用する者の本音が表れている。だからこそ法務省入国管理局が2007年12月に改訂した「研修生及び技能実習生の入国・在留監理に関する指針」は、あえて「送出し機関は、研修生を『労働者』として募集し、我が国に派遣するものであってはなりません。」「第一次受入れ機関の中には、研修生の受入れが、労働力不足の解消につながるなどと広告して、第二次受入れ機関を『募集』するような団体がありますが、このような『募集』は、本制度の趣旨に照らし不適正な『募集』といえます。」と記載している。

技能実習制度では、かかる中小零細企業の、安価な、日本人の最低賃金すら下回る労働力を使用したいとの意図を実現しようとする力が常に働き続けているために、労働基準法違反その他の人権侵害の多くが発生している。しかし、受入れ先での技能実習による技術習得を通じて海外に技術を移転するという制度の建前があるがために、受入れ機関を特定して在留資格が与えられ、職場移転の自由もないこととなり、その結果、2に述べるような受入れ先と技能実習生の支配従属的な関係を生じさせ、これを解消することが困難になっている。

2009年の入管法改正は、このような、制度の建前と実際上の機能との乖離を解消するものではなく、特定の受入れ機関での技能実習を想定した制度のあり方を解消し、非熟練労働者の受入れを制度目的として正面に据えた制度を議論しない限り、本質的な問題の解決とはならない。

2 受入れ機関を特定した在留資格制度であることなどによる従属関係

(1) 職業移転の自由の制約

第2で述べたとおり、研修生・技能実習生を、法律を無視した著しく劣悪な条件で受入れ、研修生・技能実習生が人権侵害にさらされている例が多く発生している。

しかし、改正後の制度下でも技能実習生は、受入れ機関（監理団体及び実習実施機関）を変更する自由を与えられていない。すなわち、在留資格「技能実習」は、受入れ機関を特定した在留資格であり、受入れ先を技能実習生が変更することはできない。新しい指針は、実習実施機関の倒産や不正行為認定、実習実施機関と技能実習生との間の諸問題などにより、技能実習が継続できなくなる場合に、受入れ機関（実習実施機関）を変更することができるとしているが（「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」29頁）、「実習実施機関と技能実習生との間の諸問題」とは何を指すのかが明らかではなく、また、団体監理型の場合には監理団体が主導して実習実施機関を斡旋することとなっているから、不正行為などのあった場合で監理団体にも問題のある事案では、実効性がない。したがって、受入れ機関との間の関係が悪化して実習ができなくなり、在留資格「技能実習」での在留ができなくなることを恐れて、技能実習生が自らへの権利侵害からの救済を求めにくいという構造的問題がある。

(2) 不正行為認定による不利益

受入れ機関で不適正な行為が行われた場合に、技能実習生は、労働基準監督署や入国管理局に通報し、待遇改善を図ることができるが、入国管理局は、受入れ機関に不正行為が発覚した場合、不正行為認定を行い、認定日以後1年から5年間の受入れ停止措置を講じている。

受入れ機関が不正行為認定を受けた場合、当該機関の技能実習生は当該機関での実習の継続ができなくなる（「技能実習生の入国・在留監理に関する指針」29頁）。技能実習生が在留を希望した場合には、JITCO等の協力・指導の下、受入れ機関は新たな受入れ先を探す必要があるとされているが、新たな受入れ先が見つからない場合には、技能実習生は帰国を余儀なくされる。実際には、新たな受入れ先は職種が当初の実習と同じでなければならないことなど要件が厳しいため見つからない場合が多く、監理団体が主導して受入れ先を探すことを想定しているため、多くの技能実習生は帰国を余儀なくされている。このように、労働基準監督署や入国管理局へ通報した場合には、かえって、技能実習生自身が不利益を被る危険性がある。

(3) 強制帰国

第2の4で述べたように、従来、研修・技能実習生の権利行使を不可能にさせるために、受入れ機関が研修・技能実習生を強制的に帰国させる事例が多発していた。これは、旧来の制度においても許されない違法行為であるが、国は、これに対する取締等の対処を全く行ってこなかった。しかも、新制度

においても、この問題への対処は全くなされていない。

(4) 小括

このように、技能実習生は、受入れ機関を特定した在留資格で監理団体、送出し機関という複数の機関を通じて受け入れられていることにより、受入れ団体、送出し機関との間で支配従属的な関係を生じやすく、受入れ機関の人権侵害や労働基準法違反等を入国管理局や労働基準監督署等に通報することが、かえって技能実習生自身の在留を危うくする結果となる可能性がある。2010年3月に訪日調査を終えた移住者の人権に関する国連の特別報告者であるホルヘ・ブスタマンテ氏も「研修・技能実習制度は、往々にして研修生・技能実習生の心身の健康、身体的尊厳、表現・移動の自由などの権利侵害となるような条件の下、搾取的で安価な労働力を供給し、奴隷的状态にまで発展している場合さえある。」としている。この構造は改正法下でも変わるところがなく、改正法下の制度により労働関係諸法令が1年目から適用されることとなっても、技能実習生の権利保護が十分に図られる可能性は低い。

3 送出し機関の規制の困難性

技能実習生は、第2の3で述べたとおり、それぞれの母国の送出し機関の人材募集に応じて集められ、この機関と契約（承諾協議書等）を結び、多額の準備費用を負担させられ、契約違反の損害賠償予定の保証金、保証人、土地・家などの担保を取られることが多い。

技能実習生は、この契約に基づく保証金の没収及び違約金の徴収を恐れ、このため、日本の受入れ機関で人権侵害を受け、また、自分たちの労働条件が日本の労働基準法、最低賃金法に違反することが分かっても、権利主張することは極めて困難である。実際に、労働組合に加入して不払い賃金を請求し、その支払いを受けて帰国しても、本国に帰国後、保証金を没収されたり、違約金の請求を受けたりすることは少なくない。

「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令」及び法務省入国管理局の「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（2009年12月）では、保証金徴収・違約金契約が禁止されたが、脱法的手段によって保証金徴収・違約金契約が存続する危険がある。例えば、改正前から、正規の送出し機関以外の団体が保証金を徴収する、借用書の形式を取って違約金契約が結ばれる、何枚もの白地小切手に署名させられるなどの方法が使われており、このような脱法的手段が使われることを防止する手段は講じられていない。

4 管理監督機関による監視機能、支援機能の構造的弱体性

国から技能実習制度推進事業を委託されている国際研修協力機構（JITCO）は、受入れ機関の指導・監督等も行っているが、JITCOは、技能実習制度を利用する受入れ機関からの会費及びその受入れ業務の取次ぎなども収入源としている。その一方で、研修・技能実習制度の運用について技能実習生の人権に配慮するべきとの指導助言を行ったり、技能実習生からの相談に対して、技能実習生の立場に立って事態を解決したりすることを求めることは、制度的に困難、限界があるといわざるをえない。

また、スキルほか（外国人研修生）事件判決（熊本地判平成22年1月29日・労働判例1002号）は、以下のとおり、国際協力機構の法的作為義務を否定する中で、その監視機能の不十分性を以下のとおり指摘している。「国から技能実習制度推進事業を委託され、本件制度の円滑かつ適正な実施を使命とする等、公的な性格を担っていることは認められるものの、あくまでも民法上の財団法人であり、・・・被告協力機構の業務内容に照らしても、同被告が行う報告、指導（巡回による指導を含む。）、援助などの業務が、強制力や何らかの法的権限を伴うものであると認めるに足る証拠は見あたらないし、研修成果の評価についても、『各研修生に係る検定・資格試験等の結果を研修成果の評価としてとりまとめて法務省に報告する』業務であって、このことから何らかの法的作為義務が導かれると解することは困難である。」

第4 諸外国の非熟練労働者受入れ制度との比較

1 はじめに

外国人研修・技能実習制度は、第3の1で述べたとおり、実態は、理念と乖離して、中小零細企業を中心に、日本の各産業の非熟練労働力不足を補填する制度として利用されている。そのため、外国人研修・技能実習制度の抜本的見直しに関しては、法務省の第4次出入国管理基本計画が「本制度の抜本的見直しは専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れの問題とも密接に関連している」と指摘しているとおり、非熟練労働者の受入れのあり方を検討することが不可欠である。

そこで、受入れのあり方を検討する前提として、諸外国の非熟練労働者受入れ制度について検討する。

2 欧米諸国の非熟練労働者受入れ制度

英国、フランス、ドイツ、米国の4か国の外国人受入れ制度を概観すると、国際競争力を高めるため積極的に誘致したい、いわゆる「高度人材」の外国人と非熟練労働者とを区別し、非熟練労働者としての外国人受入れについては、

一定期間就労後に本国へ帰国し、再入国の途を残すという短期的な受け入れ方式を採用している。そのため、非熟練労働者として外国人を受け入れる場合は、その滞在の延長に市民権（永住権）を付与することも想定しておらず、外国人労働者の保護という観点からは、安定した地位が付与されているとは言い難い。

しかしながら、そもそもEU諸国においては、域内の人の移動が自由化されており、域内での経済格差を背景として英国、ドイツ、フランスなどには、新規加盟国から労働力の流入があること、フランスにおいては、把握されているだけでも300万人以上の移民がフランス国籍を取得して居住していること、米国においては、永住することを前提とした移民の受入れが原則となっており、その数が年間67万5000人（2007年度）であるのに対し、移民を前提としない非熟練労働者の受入れは年間約11万人にすぎないこと等からして、非熟練労働者として外国人を受入れる必要性がわが国とは大きく異なる。そのため、その背景事実を考慮せずに、欧米諸国の短期受入れ制度という枠組みを参考とすることはできない。

他方、いずれの国も外国人を非熟練労働者として受け入れる場合、原則として「労働市場テスト」や総量規制を行うなどして、国内労働者に対する影響に配慮しつつ、非熟練の労働力不足を補っている点が特徴的であり、このような外国人を労働者として受け入れる場合の技術的な手法に関しては、日本の将来的な制度について議論するにあたり参考とできる部分はある。

以上を踏まえ、以下では、日本と歴史的に類似した出入国管理政策を取り、非熟練労働者受入れの必要性という観点からも背景が類似している韓国の非熟練労働者受入れ制度をより詳しく検討する。

3 韓国の法制度

(1) 雇用許可制導入に至る経緯

韓国では、1991年から韓国企業による海外投資企業を通して国内の技術研修を目的とした形式の外国人産業技術研修生制度が開始し、1994年以降、この制度が中小企業の労働力不足を補う形で、大幅に拡大された。

しかし、日本と同様に、研修手当に関するトラブル、研修生に対する暴力等の人権侵害、国内外の関連機関の不正疑惑などの存在が早くから指摘された上に、実質的には労働者であるにもかかわらず、「研修生」であるがゆえに低賃金を強要され、労働基準法の適用や社会福祉制度から除外されたため、研修先から逃亡したり、研修後も在留を続ける研修生が存在し、多くの不法滞在者を生み出す制度となった。

これらの批判を受け、2003年7月には「外国人労働者の雇用等に関する

る法律」が可決され、2004年8月から「雇用許可制」を導入し、外国人の非熟練労働者の受入れを正面から認めることとした。その後、2007年までは、雇用許可制と外国人産業技術研修生制度と併存していたが、後者は2007年に廃止された。雇用許可制の導入により、出入国管理法令上、「非専門就業」という在留資格を新設し、非熟練労働者を受入れ可能にした。

(2) 雇用許可制の概要

雇用許可制は、製造業、建設業、農畜産業、サービス業等の分野で、従業員300人未満の「国内の労働力を雇えない企業が適正規模の外国人労働者を合法的に雇うことを許可する制度」である。日本の外国人技能実習生制度と異なり、韓国政府と送出し国の政府間で、求職者の選抜条件・方法・機関、相互の権利義務等に関する覚書（協定）を交わすこととされており、覚書（協定）には、産業研修生制度の下で研修生の選抜方法や監理費の徴収など管理体制の問題が多発したことを受け、これらの不正について送出し国政府にも一定の責任があることを明確にしようとするものである。また、雇用許可制は、それまでの産業技術研修生制度と異なる点として、以下のような特徴を持つと言われている。すなわち、第一に、国内労働市場を補完するものとして位置づけられている点が挙げられる。雇用主には、第一次的に国内労働者を雇う努力義務が課せられ、労働市場テスト（雇用主が雇用安定センターに求人者を申請し、7日間韓国人の求人努力〔新聞に求人広告を出す場合は3日間〕を行ったにもかかわらず、必要な労働力の全部ないし一部を採用できなかった場合のみ、外国人労働者を雇用する手続きに進むことができる。）が導入されている。そして、年間受入れ人数については、政府が国内労働市場の動向をふまえて毎年業種ごとに決定している。

第二に、産業技術研修生制度に比べ、外国人労働者の権利保護を図った点が挙げられる。

外国人労働者を国内労働者と差別することが法文上明確に禁じられており、外国人労働者は韓国人労働者と同様に、労働関係諸法の適用を受け、健康・労災保険もすべて適用される。雇用保険は任意加入、国民年金は相互主義の原則に沿って適用される。

加えて、外国人労働者を雇用する使用者は出国満期保険（信託）と賃金滞納保障保険に加入することとされている。出国満期保険とは、常時5人以上の労働者を雇用している使用者に加入義務があり、労働基準法上の退職金にあたるものを外国人労働者が出国時に一時金として請求できる（事業所を離脱しないで1年以上就労することが条件である。）。

賃金滞納保障保険は、外国人労働者を雇用しているほとんどの使用者がその対象で（家事サービス業も含め）、使用者が賃金を滞納した場合に外国人労働者が保障保険会社に保険金を請求できる。

第三の特徴としては、雇用許可制のもとで受け入れる外国人労働者は、定住化を予定されていない点が挙げられる。雇用契約期間が法令上、1年に制限されており、契約更新によっても最長で3年までしか延長ができない。その後は、一旦帰国して、制限期間を経過すれば、再入国申請することが認められているのみである。

(3) 雇用許可制に対する評価

雇用許可制は、それまでの産業研修生制度が本来の制度趣旨とは乖離し、非熟練労働者受入れのために活用されていた点を解消し、外国人労働者に法令上、国内労働者同様の権利保護を与えた点で評価できる。

また、送出し国政府と受入れ国政府とが直接の覚書を結び、外国人労働者受入れに関して両政府に責任があることを明確にし、万全ではないにせよ仲介機関による保証金等の不正を減少しようとしている点で評価できる。

しかしながら、雇用許可制のもとでも、外国人労働者は、短期的な受入れ制度であるがために弱い立場に置かれる。また、帰国後再入国までの制限期間が原則1年とされながらも、同じ雇用主が受入れを決めている場合には1か月に短縮できるなど、雇用主の采配により、労働者の立場が大きく左右されることになる点でも、外国人労働者は雇用主に対して弱い立場に立たされている。

さらに、産業研修生制度と同様の問題点として、業種の変更が認められておらず、事業所移動も原則として禁止され、「使用者が正当な理由で雇用契約期間中契約を破棄したり、契約満了後、契約更新を希望しない場合」等例外的な場合のみ3回（さらに1回移動可）を上限として、事業所移動が認められる。その例外的な場面でも、次の就職先が保障されるわけではなく、自ら探して移動先が見つければ就労が継続できるというだけである。

したがって、雇用許可制の下でも外国人労働者が国内労働者と比較して、雇用主に依存する弱い立場に置かれている点は否めず、短期的な受入れ制度であるために労働者を物のように使いまわす制度であるとの批判を免れない。

4 結論

以上のとおり、日本の外国人研修・技能実習制度と類似した制度を廃止した韓国においても、すべての問題が解消したわけではなく、諸外国の法制度を概観しても、日本における外国人技能実習制度を代替する万全の制度があるわけ

ではない。

もっとも、途上国に対する技術移転を通じて国際貢献を図るという制度趣旨を掲げながら、実態としては国内の非熟練労働者不足を補うため、途上国から「技能実習生」名目で労働者を受け入れている国は見当たらず、このような制度趣旨と実態との乖離は直ちに解消されるべきである。

その上で、仮に外国人非熟練労働者の受入れが必要であるならば、その受入れの是非とその方法について、全国民的な討論を開始しなければならない。

第5 求められる施策

1 外国人技能実習制度を廃止すること

2009年の改正法は緊急施策にすぎず、理念と実態の乖離、受入れ機関を特定された在留資格であることなどによる奴隷的状态にも至りうる支配従属関係といった、外国人研修・技能実習制度の本質的問題点を解消するものではない。

第3に述べたとおり、技能実習制度のもとでは、制度の実質的な機能が非熟練労働者の受入れという点にあるにもかかわらず、日本の技術の海外移転という名目上の制度目的が論じられるだけで制度設計がなされ、非熟練労働者の受入れの是非が正面から論じられないままに20万人以上に及ぶ技能実習生を受け入れることとなっている。

技術習得のための技能実習という名目上の目的を掲げた制度では、技能実習を行う受入れ機関を特定して在留資格を付与し、技能実習の成果に応じて期間内での在留を認めるという制度枠組みから逃れることはできず、このような制度のあり方から生じる、労働者と受入れ機関との間の支配従属的な関係を根本的に解消することも極めて困難であるといわざるを得ない。

したがって、非熟練労働者の受入れとの関係では、本制度を廃止し、日本の技術の海外移転や技術の習得といった形式上の目的をもった制度をいったん解消するべきである。そのうえで、非熟練労働者の受入れを目的とし、労使の対等な関係を維持しながら労働関係諸法令を実質的に適用しうる制度を創設するか否かを論じるべきである。

また、非実務研修及び公的研修を行う純粋な研修制度はその本来の目的に沿って運用すべきである。

2 非熟練労働者を含めた外国人労働者の受入れのあり方について検討すること

技能実習制度を抜本的に見直して廃止し、研修制度を本来の目的に沿って運用するとすれば、非熟練労働者の受入れは、現状の制度下においてはできない

こととなる。

そこで、政府・産業界では、非熟練労働者を含めた外国人労働者を受け入れるか否か、受け入れる場合にはどのような範囲で、どのような方法により受け入れるのかが、検討課題となると思われる。

この点については、これまでのように「国際貢献」や「技術の海外移転」などの名目で、実態と異なった受入れの議論を行うのではなく、非熟練労働者の受入れという観点から新たな在留資格を設けることについて、その是非及び範囲などを検討するべきである。この検討にあたっては、技能実習制度が、国会での審議を経ずに法務大臣の告示によって創設されて運用されてきたことに鑑み、国会での議論を経て、法改正によって制度設計を行うべきである。

また、その制度内容の検討にあたっては、単に非熟練労働者の確保という視点からのみではなく、外国人の人権を保障するという視点から制度設計を行うことが必要である。

3 非熟練労働者を含めた外国人労働者の受入れにあたって、人権保障の観点から求められる視点

仮に非熟練労働者の受入れを認める場合には、外国人の人権の保障という観点からは、以下のような視点が必要になる。

- (1) 新たな制度は、非熟練労働者ないし一定の技能を持った労働者を受け入れることを前提として、その受入れの方法、労働者保護のあり方を構想するものでなければならない。特に労働基準法3条が労働条件に関し差別的取扱を禁止していることに鑑み、外国人労働者を受け入れる場合には、労働関係諸法令の完全な適用と認めるとともに、労働基本権及び労働関係諸法令に基づく権利が実効的に保障されるよう制度設計をするべきである。
- (2) 現在の外国人技能実習制度のように、原則として入国時の雇用先からの職場の移転を認めない制度は、雇用主に対する労働者の対等な地位を危うくし、雇用主との間の支配従属的な関係を構造的に生じさせやすいものであるから、労働者の側に、転職の自由が保障される制度とするべきである。
- (3) 送出し国の側に悪質なブローカーが介在する可能性を排除するための措置を十分に講じなければならず、二国間協定等に基づき送出し国が送出し過程に責任をもつ制度なども検討されるべきである。
- (4) 労働基準法6条が中間搾取を禁止している趣旨に鑑み、現在の団体監理型の受入れ形態のように、直接の使用者以外の団体を介在させる制度設計は採用すべきではない。
- (5) 非熟練労働者の受入れは、受け入れた非熟練労働者が、少なくとも一定の

期間，日本での生活を送ることを意味する。そうすると，現在の入管法が扶養家族を伴った受入れを認めている入管法別表第一の二の外国人労働者と同様に，受け入れた非熟練労働者にも扶養家族の滞在を認めるべきかについても検討が必要となる。

この点，国際人権（自由権）規約 23 条は，「家族が，社会の自然かつ基礎的な単位であり，社会及び国による保護を受ける権利を有する」と規定して，家族の統合を保護している。また，子どもの権利条約 9 条は，締約国に，子どもがその父母の意思に反して父母から分離されないことを確保することを求めている（日本政府は同条について出入国管理の場面においては適用されないとの解釈宣言を行っているものの，国連の子どもの権利委員会からはこの政府の対応に懸念が表明されているところである。）。さらに，日本は未だ批准していないものの既に発効している，「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する国際条約」は，締約国に対し，移住労働者の家族の同居の保護を確実にするために適切な措置をとることを求めている。これらの人権諸条約の趣旨を考慮し，非熟練労働者の受入れにあたっては，家族がこれに同行して滞在することも認める方向で制度設計がなされるべきである。

なお，新たな外国人労働者の受入れは，当連合会が，第 47 回人権擁護大会において宣言した，多民族・多文化の共生する社会の構築の必要性をより明らかにするものである。新たな外国人労働者の受入れにあたっては，上記宣言にもあるとおり，政府の中に，多民族多文化の共生する社会の実現を目的として外国人に関する政策を統括する組織を設置し，必要な施策を推進することを合わせて進めるべきである。

以上

別紙 1 労働関係諸法令違反の具体的事例

| No. | 当事者概要（国籍・性別・年齢） | 事案の概要 | 参照文献等 |
|-----|---|--|--|
| 1 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍女性，20代女性4名 【第1次受入れ機関】 熊本県の事業協同組合 【第2次受入れ機関】 熊本県の縫製会社2社</p> | <p>中国の送出し機関に4万人民元（2011年4月7日現在，1人民元＝約13円，約52万円）を支払い，2006年4月から6月の間に，縫製業の研修生として来日した。旅券と印鑑は来日した当日に会社や協同組合に取り上げられ，会社によって保管され続けていた。 作業内容は女性物下着の縫製作業だったが，就業時間は毎日午前8時から午後10時に及び，忙しい時期には午前3時頃まで就労していた。休日は不定期で，月1,2回程度しか与えられなかった。賃金は，研修期間中は研修手当として月6万円，残業代は研修・技能実習期間を通して時給300円のみしか支払われなかった。現金で交付される1万円を除き，それらはすべて会社が管理する口座に貯金させられていた。また，会社によって預金を事業資金として無断流用までされていた。</p> | <p>第1審 労働判例1002号 34頁 判例タイムズ 1323号166頁 控訴審 労働判例1013号 6頁</p> |
| 2 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍女性，20代女性5名 【第1次受入れ機関】 三重県の事業協同組合 【第2次受入れ機関】 三重県の縫製会社</p> | <p>中国の送出し機関に保証金4万人民元（約52万円）を支払い，2005年4月に研修生として来日。来日した2日から4日後には，第2次受入れ機関での作業を開始し，自動車のシートカバーを縫う作業を開始した。賃金は，研修期間中は研修手当として月6万円，残業代は研修期間中は時給300円のみしか支払われなかった。研修期間中の残業は，月170時間以上に及ぶ月もあった。技能実習期間の残業代は，1年目350円，2年目400円であった。2009年4月に，実習生らが第2次受入れ機関に抗議したことから，第1次受入れ機関が第2次受入れ機関に法定の残業時間を払うように指導し，残業時給844円となった。 本件は，第2次受入れ機関が，技能実習生らが2回に渡り作業をボイコット（不就労）したため取引先を失い，当該部門が廃業に追い込まれたとして，実習生らに対して損害賠償請求を行い（本訴），技能実習生らが，外国人研修生であった期間の残業代につき最低賃金額との差額および付加金を請求し，第1次受入れ機関による解雇が無効であるとして技能実習期間満了までの賃金相当額の支払いを請求（反訴）した事案である。</p> | <p>第2審 労働判例983号 27頁 控訴審 労働判例1003号 5頁</p> |
| 3 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍 【第2次受入れ機関】 和歌山県で縫製業を営む会社</p> | <p>2007年1月20日から同年10月19日までの間，技能実習生に対し，法定の労働時間を延長し，休日に労働させ，午後10時から午前5時までの間に労働させた事案。 判例は「ほぼ連日，36協定に基づく11時間を大幅に超過する時間外労働をさせた上（第1），県の最低賃金の3分の1にも満たない1時間200円という極めて安価な残業代に基づいて計算した賃金のみ支払って，時間外，休日，深夜労働の割増賃金との差額を支払わず（第2），上記組合の傘下企業である株式会社Fにおいても，同社の経営者らと共謀の上，同様の賃金不払を行ったもので（第3），ほとんど休日もなく早朝から深夜に及ぶ非常に過酷な労働実態であるところ，これらは同組合ぐるみの組織的かつ常習的な犯行の一環と認められ，悪質である。」，「労働条件の不満を訴えた実習生に対し，中国で収めた保証金の没収をちらつかせて諦めさせたり，実習生の告発により本件が発覚した後も，犯行を隠蔽する書類に署名を迫ったりと，実習生の立場の弱さを利用した言動も散見される」と認定し，会社経営者を懲役6月執行猶予3年に処した。</p> | <p>労働判例970号 91頁</p> |

| No. | 当事者概要（国籍・性別・年齢） | 事案の概要 | 参照文献等 |
|-----|--|---|--|
| 4 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍，30代女性6名 【第1次受入れ機関】 埼玉県協同組合 【第2次受入れ機関】 山梨県のクリーニング業を営む有限会社</p> | <p>2005年12月に婦人子供服製造職種の研修生として来日したが，クリーニング業者で，研修期間中，平日午前8時30分から午後10時まで稼働し（土曜日は午後8時まで），技能実習移行後は平日，土曜日とも，午前8時30分から翌日午前0時まで稼働していた。なお，同人らの休憩時間は昼休み1時間，午後1度15分休憩のみであった。 研修手当・給与は一律5万円であったが，本人には1万円しか渡されず，残りは会社が管理する研修生・技能実習生名義の口座に強制的に預金させられていた。時給は，研修期間中は時給300円で，その後最終的に時給450円まで引き上げられるも，最低賃金を下回る金額であった。また休日の外出には会社関係者の許可が必要であり，かつ1回あたりの外出人数も限定されていた。 中国の送出し機関に2万5000人民元（約32万5000円）を支払い，さらにそのうち1人は，来日一年後に年間手数料名目で，送出し機関社長に対して，約15万円を支払っている。</p> | <p>人権擁護委員会 外国人技能実習生プロジェクト チームによる調査</p> |
| 5 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍男性5名 【第1次受入れ機関】 栃木県に本拠を置く協同組合 【第2次受入れ機関】 栃木県のイチゴ農家</p> | <p>ある実習生は午前5時から午後7時，別の実習生は午前5時から午後9時ないし午前0時まで稼働した。休憩時間は，午前15分，昼休み1時間，午後15分であった。 研修手当は5万円で，残業時給は，研修期間中は時給300円，技能実習中は500円であった。残業時間は，技能実習移行後，月300時間に近いときもあった。 ある実習生は風邪で熱があっても休むことを許されず，また，技能実習生となった際，残業代の減額に応じなければ退職するよう迫られた。また，その技能実習生が腰痛がひどく，休みたい旨訴えたものこれを拒絶され，耐えられず1週間休んだところ，会社を解雇された。 中国の送出し機関にパスポート取得費用として約3万人民元（約39万円），2年分の仲介手数料として2万人民元（約26万円），保証金として2万人民元（約26万円）を支払っている。さらに，途中で受入れ機関から逃げた場合には，保証人に対し20万人民元（約260万円）を請求するとの取決めがなされている。</p> | <p>人権擁護委員会 外国人技能実習生プロジェクト チームによる調査</p> |
| 6 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍14名（20代後半～30代前半，うち3名女性） 【第1次受入れ機関】 東京都の事業協同組合</p> | <p>協同組合が，研修生・技能実習生名義の預金口座を管理し，第2次受入れ機関から振り込まれる賃金額の大半を中間搾取した（2008年12月12日，刑事事件において理事長に対し，懲役1年執行猶予3年の有罪判決が言い渡され，確定している）。 十分な被害弁償を求めて，計14名の元技能実習生たちが，協同組合および元理事長に対し，東京地方裁判所にて民事上の責任を追及している。 中間搾取のスキームは以下のとおりであった。 研修期間 第2次受入れ機関は，協同組合が管理する研修生名義の口座に，研修生処遇通知書で規定された毎月の基本研修手当と，第2次受入れ機関でばらつきはあるものの，大体，1時間あたり600円程度で計算した残業代を振り込む。 協同組合は，第2次受入れ機関からの振込金額から，中間搾取金額と強制貯金額（毎月4万円前後）を差し引きした残額を，第2次受入れ機関まで，持参して交付する。 技能実習期間 第2次受入れ機関は，協同組合が管理する技能実習生名義の口座に，雇用契約書に記載された毎月の基本給にくわえて，1時間あたり800円～850円程度の単価で計算した残業代を振り込む。 協同組合は，第2次受入れ機関から振り込まれた金額から，毎月の基本給から強制貯金（3万円前後）および3万円前後の中間搾取金を差し引き，残業代からは，1時間あたり400円～450円程度の単価で計算した金額を差し引き（要するに50%中間搾取），残額を技能実習生に手渡しで支給する。</p> | <p>人権擁護委員会 外国人技能実習生プロジェクト チームによる調査</p> |

| No. | 当事者概要（国籍・性別・年齢） | 事案の概要 | 参照文献等 |
|-----|---|---|--|
| 7 | <p>【研修生・技能実習生】 中国国籍女性，年齢30代</p> <p>【企業単独型】 熊本県の紡績業を営む会社</p> | <p>2006年1月16日に来日したが，旅券，通帳，印鑑は2009年1月13日まで会社が保管してきた。賃金は会社が保管する通帳に振り込まれた。研修手当は月4万円，技能実習移行後は5万円，残業時間は，研修生1時間350円，技能実習生1年目400円，技能実習生2年目は450円であった。また，寮費は日本人従業員と同一の構造であり，常時4ないし6名で生活していたところ，日本人独身女性の寮費は1月1550円であったことに対して技能実習生の寮費は3万5000円であった。</p> | <p>人権擁護委員会 外国人技能実習生プロジェクト チームによる調査</p> |

別紙2 送出し機関と外国人研修生・技能実習生との契約の具体的事例（ ）

| No. | 基本情報 | 強制貯金の定め | 保証金・違約金・損害賠償の予定の定め | その他の問題点 |
|-----|---|---|--|--|
| 1 | <p>【送出し国】 中国</p> <p>【研修・技能実習期間】 2006年7月-2007年3月</p> <p>【職種】 服装製造</p> <p>【送出し機関】 上海の会社</p> | <p>【給与】 1年目：月4万5000円 2年目：月4万8000円 3年目：月5万2000円</p> <p>【残業代】 1年目：1時間300円 2年目：1時間300円 3年目：1時間300円</p> <p>【支給方法】 「日本側から月1万5000円支給され、それを食費や日常の支出にあてて、残りの金額（残業代を含む）は研修生の名義で日本の銀行に貯金する。通帳は、団長と日本の組合で管理する。帰国するとき、一括して本人に渡す。または、日本の組合から残りの金額を送出し機関から受け取る。もし、急の入用があれば、送出し機関から早めに受け取ることができる。」</p> | <p>【保証金・違約金・保証人・抵当】 契約にある条項に違反し、送出し機関に経済的損失をもたらした場合「研修生違約罰則誓約書」のもとで対処する。契約履行のための保証金の一部か全部を没収する。研修生・技能実習生の所為で外国で責任ある事故や労働争議を起こした場合、その経済的賠償金が保証金の金額を超えたならば、保証人はすべての経済的責任を負わなければならない。 もし、研修生・技能実習生が逃亡した場合、その家族は違約の賠償として20万人民元（約260万円）を負担することに同意する。 契約の履行のために、保証人は家屋（20万人民元（約260万円）相当）を抵当に入れ、それを公証所にて公証を受ける。</p> | <p>【強制帰国】 研修・技能実習の期間でもし乙（研修生）の責任を違反すれば無条件で国外退去させる。</p> |
| 2 | <p>【送出し国】 ベトナム</p> <p>【研修・技能実習期間】 2005年1月7日-2006年12月</p> <p>【職種】 金属加工</p> <p>【実施地】 愛知県</p> <p>【送出し機関】 ハノイの派遣機関</p> | <p>【給与】 1年目：月6万4000円 2,3年目：月7万4000円</p> <p>【残業代】 1,2年目：1時間300円 3年目：1時間350円</p> <p>【貯金】 「B（研修生）が毎月貯金として研修手当の一部をベトナムに送金しなければならない。金額は次の通りである。1年目は月3万円。2,3年目は月2.4万円」 日本では別途「研修手当、賃金、貯金の一部をベトナムに送金する要請書」（訳文付き）と題する書面にサインしている。</p> | <p>【保証金】 「（研修生は）逃亡防止保証金として96,000,000ドン（2011年4月8日現在、1ベトナムドン=0.0041円、約39万3600円）を納付しなければならない。」</p> <p>【損害賠償の予定】 「契約条項に違反した場合、毎月送金した貯金を失う。それに加えて研修生、その家族、保証人は損害賠償を納付する（期間満了前の帰国1件につき4000米ドル。逃亡の場合は最低6000米ドル。）」</p> | <p>【サービス料】 送出し機関が2年目以降月6000円のサービス料を請求する。</p> <p>【強制帰国】 「強制型の帰国」について送出し機関との間の契約書に定めがある。</p> |
| 3 | <p>【送出し国】 ベトナム</p> <p>【研修期間】 2005年9月27日-2008年9月</p> <p>【職種】 金属加工・塗装</p> <p>【実施地】 愛知県</p> <p>【送出し機関】 フンイェン市の派遣機関</p> | <p>【給与】 1年目：月6万5000円 2年目：月7万円 3年目：月8万円</p> <p>これはベトナムでの契約書に記載された事項。実際には、2,3年目は日本では最低賃金に引き直した金額を支給。</p> <p>【残業代】 1時間400円</p> <p>【貯金】 「受入企業は、毎月研修手当から3万円を天引きし、研修生の日本にある銀行口座に入れる（研修生が日本到着後、受入企業に銀行口座を作ってもらふことになる。研修生は銀行からお金を下ろしてはいけない）。」</p> | <p>【保証金】 3000米ドル。 抵当財産の提出。</p> <p>【損害賠償の予定】 銀行口座の預金財産の没収についての定め。</p> | <p>【サービス料】 ベトナム政府の規定に基づいて、送出し機関が研修手当の8.33%に相当する金額をサービス料として徴収する。</p> <p>【住居費】 4人部屋で1人あたり4万円の住居費を徴収。</p> |

| No. | 基本情報 | 強制貯金の定め | 保証金・違約金・損害賠償の予定の定め | その他の問題点 |
|-----|--|--|---|---------|
| 4 | <p>【送出し国】 ベトナム</p> <p>【研修・技能実習期間】 2004年3月31日-2006年4月</p> <p>【職種】 縫製</p> <p>【実施地】 愛知県</p> <p>【送出し機関】 ホーチミンの派遣機関</p> | <p>【給与】（実際に支給された金額） 1年目：月5万6000円 2年目：月7万6000円</p> <p>【残業代】 1年目：1時間350円 2年目：1時間400円</p> <p>【貯金】 「研修期間中（1年目）研修手当から2万5000円/1ヶ月，研修期間中（2年目と3年目）に3万5000円/1ヶ月を個人口座に貯金する。通帳は第2次受入機関に保管し，金員を出し入れするための印鑑は一時，第1次受入れ機関が保管することを合意する。…逃走する場合，その貯金が無くなる事に一切異議の意見はない。」</p> | | |
| 5 | <p>【送出し国】 中国</p> <p>【契約日】 2005年5月24日</p> <p>【研修内容】 縫製</p> <p>【実施地】 愛知県</p> <p>【送出し機関】 江陰市の会社</p> | <p>【給与】 1年目：月5万円 2,3年目：月5万5000円</p> <p>【残業代】 1年目：1時間300円 2年目以降：1時間350円</p> <p>【貯金】 「研修生の管理のために，国家，集団，及び個人に対して責任を負う態度及び外部の要求に基づき，研修生は1年目の研修期間の給料は毎月日本側あるいは在日管理者が受け取り，原則的には毎月各人に雑費と食事代だけを支給し，その他の分は研修生本人の確認後，日本の銀行に貯金をし，研修生が契約を終了して帰国する際に残りの貯金を本人に渡す。」</p> | <p>【保証金】 直系親族は研修生のために保証金1万5000人民元（約19万5000円）を支払うものとする。研修生が技能実習生にかわった場合には保証金中の5000人民元（約6万5000円）を自動的に手続費用として渡すものとする。</p> <p>【損害賠償の予定】 （契約書記載の）状況が発生したら…残りの研修期間の賠償金，1人1日2000円を負担しなければならない。 *具体的には，傷病発生により1カ月以上研修できないことや妊娠したことが記載されている。</p> | |
| 6 | <p>【送出し国】 ベトナム</p> <p>【契約日】 2007年2月8日</p> <p>【職種】 縫製</p> <p>【実施地】 愛知県</p> <p>【送出し機関】 ホーチミンの派遣機関</p> | <p>*「債権譲渡契約書」と題する書面があり，研修生の第2次受入れ機関に対する積立金（強制貯金）返還請求債権を送出し機関へ譲渡する内容が記載されている。</p> | | |

| No. | 基本情報 | 強制貯金の定め | 保証金・違約金・損害賠償の予定の定め | その他の問題点 |
|-----|--|---|--|--|
| 7 | <p>【送出し国】 中国</p> <p>【研修・技能実習期間】 2006年1月-2009年1月</p> <p>【職種】 被服の縫製</p> <p>【実施地】 東京都</p> <p>【送出し機関】 保定市の会社</p> | <p>【給与】 1年目：月5万5000円 2年目：月6万円 3年目：月6万5000円</p> <p>【残業代】 1年目：1時間350円 2年目：1時間400円 3年目：1時間450円</p> <p>【貯金】 「乙（研修生）が外国で研修する期間中、管理を強化するために日本の受入企業は必ず乙に対し、毎月の研修手当から契約を履行するための保証金として控除しなければならない。その控除された研修手当は受入企業が開設した銀行口座の通帳に預け入れ、受入企業はその通帳を保管する。」</p> | <p>【保証金】 出国前に40000人民元（約52万円）納めなければならない。</p> <p>【違約金】 違約金の金額は、状況により決定されるが最も少なくても8万人民元（約104万円）とする（保証金を当てるほか、家族、連帯保証人に請求できる。）</p> | |
| 8 | <p>【実習生の出身国】 中国</p> <p>【研修・技能実習期間】 2006年12月～2009年12月</p> <p>【職種】 服装製造</p> <p>【送出し機関】 上海の会社</p> | <p>【給与】 1年目：月5万5000円 2年目：月6万円 3年目：月6万5000円</p> <p>【支給方法】 「給料は、毎月初（マ）日本側から1.5万円の食事料及び日常の生活費、残った金額（残業料を含む）は乙（研修生）の名義で日本の銀行に振り込む。通帳は団長と日本側と共に管理し、帰国した後日本に渡す。」</p> | <p>【抵当】 「契約を履行するために保証人は____の建物を抵当に入れる。（価値20万元人民元（約260万円））」</p> <p>【損害賠償の予定】 責任事故（マ）あるいは経済紛争があった場合、その経済賠償金は研修生が負担する。もし、研修生が負担できない場合、研修生の保証人は、必ずすべての経済責任をもって、研修生の賠償金を支払う。研修生が逃げ去ってしまったら、家族は、違約賠償金を支払う。</p> | <p>【強制帰国】 研修・技能実習の期間でもし乙（研修生）の責任を違反すれば無条件で国外退去させる。</p> |
| 9 | <p>【送出し国】 中国</p> <p>【研修・技能実習期間】 2006年7月-</p> <p>【職種】 服装製造</p> <p>【実施地】 熊本県</p> <p>【送出し機関】 青島の会社</p> | <p>【給与】 1年目：月6万円 2年目：月10万7000円（手取額6万6000円）</p> <p>【残業代】 1時間：300円</p> <p>【支給方法】 研修手当・賃金は会社が管理する預金通帳に振り込まれる。研修手当等のうち1万円から2万円が手渡し。</p> | <p>【損害賠償の予定】 規定に違反した場合は、2万5000人民元（約32万5000円）又は8万人民元（約104万円）の賠償金を支払う（規定事項は、「いかなる労働組合・団体・組織にも参加してはならない。」等の内容。） 行方不明・失踪・失踪未遂となった場合は・・・10万人民元（約130万円）の賠償金を支払う。</p> | |

| No. | 基本情報 | 強制貯金の定め | 保証金・違約金・損害賠償の予定の定め | その他の問題点 |
|-----|--|--|--|---------|
| 10 | <p>【送出し国】 中国</p> <p>【研修・技能実習期間】 2005年3月-2007年3月</p> <p>【職種】 左官</p> <p>【送出し機関】 河北省の会社</p> | <p>【給与】 1年目：月6万円 2年目：月9万円</p> <p>【残業代】 1年目：支払われない 2年目：別途加算される</p> <p>【貯金】 「研修手当・給与から3万円を天引きし口座に貯金する。規定通りに終了し帰国した場合は、受入れ企業はその貯金を返還する。もし、研修・技能実習期間中に法律に違反したり、本契約または受入れ企業規則に反することがあれば、受入れ企業から解雇され、被害の軽重により貯金の一部またはすべてをもって経済的損失を補わなければならない。」</p> | <p>【損害賠償の予定】 規定に違反した場合は、納めたすべての費用を返金しないだけでなく、10万元（約130万円）の違約金を請求し、法的責任を追及する。（規定事項は、「ストライキ、もめ事、結託して受入れ企業に本契約外の要求をする者」等の内容。）</p> | |

人権擁護委員会外国人技能実習生プロジェクトチームによる調査

別紙3 強制帰国の具体的事例（ ）

| No. | 強制帰国 年月日 等 | 事案の概要 |
|-----|--|--|
| 1 | <p>【強制帰国 年月日】 2008年8月24日</p> <p>【技能実習生】 中国国籍女性3名</p> <p>【送出し機関】 湖北省黄石市の送出し機関</p> <p>【第1次受入れ機関】 埼玉県協同組合</p> <p>【第2次受入れ機関】 山梨県のクリーニング業を営む株式会社</p> | <p>技能実習生らが、使用者に対し、長時間労働、低廉な残業代等の労働条件の改善を申し入れた2日後、突然、早朝、就寝中の技能実習生らの部屋に十数名で押しかけ、抵抗する技能実習生たちに暴行を加えるなどして、無理矢理車に乗せて、成田空港へ連れて行こうとしたが、途中、赤信号で停車中の車の窓から逃走をはかるなど抵抗し、その日の飛行機に間に合わなくなったため、一旦、会社の寮に連れ戻され、監禁された。2日後、技能実習生3名は、無理矢理、車に乗せられ、成田空港まで連れて行かれ、技能実習生3名が強制帰国させられた。別の3名の技能実習生は、逃亡に成功し、強制帰国を免れた。</p> |
| 2 | <p>【強制帰国 年月日】 2007年12月9日 強制帰国未遂</p> <p>【研修生】 中国国籍男性5名</p> <p>【第1次受入れ機関】 栃木県に本拠を置く協同組合</p> <p>【第2次受入れ機関】 栃木県のイチゴ農園を営む会社</p> | <p>2007年12月9日、受入会社代表は、5名の研修生らに対し、一方的に解雇を通告し、警備会社の警備員を雇い、5名の研修生らを成田空港まで強制的に連行し、さらに中国へ強制的に帰国させようとしたが、5名の他の研修生から、危機的状況に関して連絡を受けた労働組合の担当者が、急遽、成田空港に駆けつけ、強制帰国を未然に防いだ。</p> |
| 3 | <p>【強制帰国 年月日】 2009年9月18日 強制帰国未遂</p> <p>【技能実習生】 中国国籍男性（研修・技能実習予定期間2007年1月-2010年1月）</p> <p>【送出し機関】 大連の送出し機関</p> <p>【第1次受入れ機関】 宮城県仙台市の建設関係の協同組合</p> <p>【第2次受入れ機関】 山形県で建設業を営む株式会社（なお本店は宮城県仙台市）</p> | <p>技能実習生が、会社に対し、残業代に未払いがあるとして抗議したことをきっかけとして、2009年9月17日、会社は、技能実習生に対し、突然、何らの説明もなしに、山形から仙台に勤務先を変えるよう指示した。不審に思った技能実習生は、他の技能実習生に相談したところ、労働組合の相談を受けることになった。</p> <p>9月18日、朝8時30分頃、技能実習生は、会社の車で仙台本社に連れて行かれた。そこで、会社は、技能実習生に対し、初めて帰国を命じたが、技能実習生は、帰国に応じず、また、未払いの残業代を支払うよう会社に求めた。10時30分ころ、会社は4、5名で技能実習生に靴も履かせないで車に乗せ、仙台空港に向かった。他方、労働組合担当者は、技能実習生の友人から緊急連絡を受け、その日、仙台空港では、技能実習生の出身地である大連行きは14時発しかないことから、それに合わせて仙台空港に赴いた。労働組合担当者が出発ロビー（出国ゲートに入る前）で会社関係者4、5名に囲まれた技能実習生を発見し、「逃げろ」と声を掛けたところ、労働組合担当者は、会社関係者から取り押さえられた。騒ぎになって空港警察が駆けつけ、労働組合担当者が、警察に対し、技能実習生に帰国意思がない等の事情を説明したところ、技能実習生と労働組合担当者は解放された。</p> |

| No. | 強制帰国 年月日 等 | 事案の概要 |
|-----|---|---|
| 4 | <p>【強制帰国 年月日】 2008年5月15日</p> <p>【技能実習生】 中国国籍男性（研修・技能実習予定期間2007年3月-2010年2月）</p> <p>【第2次受入れ機関】 岐阜県の鉄鋼業を営む株式会社</p> | <p>中国では溶接の仕事しかしていなかったにもかかわらず、溶接にとどまらず、電気ドリルでの穴あけ加工、鉄骨・鉄板等の切断、研磨、塗装、クレーン操作などの作業に従事させられた。しかも、機械の使用方法について説明を受けていなかった。労働時間は午前8時から午後7時ころまで10時間にも及び、週6日以上労働を強いられたこともあった。</p> <p>2008年4月29日午後、会社の指示に従い、会社支給の手袋を着用してボール盤にて穴あけ作業を行っていたところ、手袋がドリルの刃に絡まり、左手も同様に巻き込まれた。この結果、左手中指は大半が砕け、他の指の爪や皮膚も剥がれるなどの傷害を負った。病院へ連れて行かれたものの、指の切断手術をされて中指を失っただけでなく、いまま後遺症を患っている。</p> <p>2008年5月15日夜、突然、同僚の技能実習生が会社の車を無断で運転したことの責任を負わされ、組合及び組合が雇った「警備会社」の人間らに拘束される。組合では、翌午前3時ころまで殴る蹴るの暴行を受け、自らの意思で帰国する旨の文書にサインをさせられた。組合は、強制貯金で航空券を買い、強制的に車に乗せて空港まで連れて行った。空港でも飛行機に乗ることを拒んで抵抗したが、組合の者らに押さえられて強制的に飛行機に乗せられ、中国へ帰国させられた。</p> |

人権擁護委員会外国人技能実習生プロジェクトチームによる調査

外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書

2013年(平成25年)6月20日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 外国人技能実習制度は、これを速やかに廃止すべきである。
- 2 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し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲及び制度が変更されるまでの間の現在の技能実習生の処遇などを、外国人の人権にも配慮した上で、早急に国会などの場で十分に検討すべきである。

意見の理由

はじめに

外国人研修・技能実習制度は、労働関係法規の適用のない研修生から労働関係法規の適用のある技能実習生に移行する制度であったが、2009年の出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」という。)の改正により、入国当初から「技能実習」の在留資格で、労働関係法令の適用される技能実習を行う制度に一本化され、2010年7月から新制度が施行された。しかし、この改正は、入管法改正法の成立に当たっての衆参両議院法務委員会附帯決議が「本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。」としているとおり、研修・技能実習制度の弊害のうち、緊急に対応すべきものについての施策を定めたものに過ぎないと位置付けられている。

そこで、当連合会は、上記附帯決議でも課題として挙げられた、技能実習制度の抜本的な見直しについて検討し、既に2011年4月15日に「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」(以下「2011年提言」という。)を公表し、外国人技能実習制度は、これを廃止すべきであると提言した。

しかし、改正入管法施行から3年が経過した現在、法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会において、技能実習制度のあり方についての検討が開始されたばかりで、制度の抜本的な見直しの方向性はいまだ定まっていない。

他方、改正法が施行された後の2012年末時点でも、技能実習の在留資格で在留する外国人は15万1540人にのぼり（法務省「平成24年末現在における在留外国人数について（速報値）」）、改正法施行後も多数の技能実習生が日本に在留し、働いている。

そして、入管法改正後の新制度下においても、第2に詳述するとおり、旧制度下と同様に技能実習生が時給300円程度という最低賃金以下の賃金・残業代しか支給されていない事例、会社がプレス機の安全装置の故障を知っていながら修理せず使用させたため技能実習生が挟まれ死亡した事例、技能実習生の女性が受入れ企業の社長から胸を触られる等のセクハラ被害を受けたにもかかわらず本国へ強制的に帰国させられることを恐れて抵抗できない事例等、多くの問題事例が報告されている。

総務省が2013年4月19日に発表した「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視 - 技能実習制度等を中心として - <結果に基づく勧告>」においても、技能実習制度が予定する監理団体、公益財団法人国際研修協力機構（Japan International Training Cooperation Organization、以下「JITCO」という。）、入国管理局等の監査・指導による適正化が機能していないと指摘されているところである。

したがって、制度の抜本的な見直しは喫緊の課題である。そこで、当連合会は、改正法施行後3年を機に、改めて技能実習制度の速やかな廃止を求めるものである。

第1 外国人研修・技能実習制度改正の経緯と2011年提言

1 2009年の制度改正の経緯

外国人研修・技能実習制度は、主に開発途上国から外国人を招いて、各種の技能・技術等の習得を援助・支援して人材育成を行い、我が国が有する汎用性の高い技術を移転することで国際社会に貢献することを目的として設けられた制度であった。

同制度は、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として働かされたり、受入れ機関によって旅券や通帳等を取り上げられたり、賃金の一部を強制的に取り上げられて受入れ機関が管理する本人名義の通帳に預金させられる等の悪質な人権侵害行為が横行している等の問題が指摘されて、国内外から批判を受けた。例えば、国際人権（自由権）規約委員会は、2008年10月に採択した総括所見で、研修生・技能実習生の権利の適切な保護、違法行為のあった使用者への適切な制裁、低賃金労働力確保よりも能力向上に焦点を当てる新しい

制度に現行制度を改めることへの検討等を勧告し、人身取引に関する国連の特別報告者であるジョイ・ヌゴジ・エゼイロ氏の2010年5月12日付け報告、移住者の人権に関する国連の特別報告者であるホルヘ・ブスタマンテ氏の2011年3月21日付け報告は、いずれも研修・技能実習制度が人身取引に該当する可能性を示唆していた（なお、制度改正後においても、アメリカ国務省は、各年ごとに公表している「人身売買報告書」は、同様の指摘をしている。）。

これを受けて、2009年、入管法が改正され、労働関係諸法令の適用のない「研修生」から、労働関係諸法令の適用のある「技能実習生」に移行する制度であったところ、公的な研修及び非実務のみの研修を除いて、在留資格「技能実習」のもとでの技能実習制度に一本化され、技能実習生には来日1年目から労働関係諸法令が適用されることとなり、2010年7月から施行されている。

しかし、この改正は、2009年改正法の成立に当たっての衆議院法務委員会附帯決議10項、参議院法務委員会附帯決議13項が「同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から総合的な検討を行うこと。」としているとおり、研修・技能実習制度において現れた弊害のうち、緊急に対応すべきものについての施策を定めたものであり、国会からも、できるだけ速やかに技能実習制度のあり方の抜本的な見直しを求められている。2010年3月に法務省が定めた第4次出入国管理基本計画も、技能実習制度の抜本的見直しについて検討を進めていくこととしている。

2 技能実習制度の抜本的見直しの方向性

当連合会は、技能実習制度の抜本的な見直しの方向について検討し、前述のとおり、2011年提言を取りまとめた。その要旨は以下のとおりである。

技能実習制度は、受入れ先での技能実習による技術習得を通じて海外に技術を移転するという目的のもとで創設されたものであるが、現実には、農業、漁業、縫製などの、日本人が好まない傾向にある非熟練労働の労働力不足解消のために利用されている実態がある。このために、労働者の保護という観点からの制度設計がなされていない。具体的には、技能実習生は、技能実習を実施する予定の受入れ機関を特定した上で在留資格が与えられ、原則として職場移転の自由がない。したがって、技能実習生が受入れ機関の処遇に不満を持ったからといって他の職場に転職することはできず、あるいは、受入れ機関の不正行為などを告発すれば、次の受入れ先が見つからない限り、技能実習自体の継続が困難になる可能性が高い。このために、技能実習生は、受入れ機関との間で

対等な関係を持つことが困難であり、構造的に、受入れ先と技能実習生の支配従属的な関係を生じさせやすい。

加えて、技能実習制度には、送出し機関の規制の困難性や監理監督機関による監視機能の弱体性という構造的問題も存する。

したがって、特定の受入れ機関での就労を前提とし、かつ、技能実習による海外への技術移転という名目と非熟練労働者の雇用という実態の乖離が常態化している技能実習制度は、廃止するほかない。

なお、技能実習制度を廃止すれば、非熟練労働者の受入れは、現状の制度下においてはできないこととなる。

そこで、政府・産業界では、非熟練労働者を含めた外国人労働者を受け入れるか否か、受け入れる場合にはどのような範囲で、どのような方法により受け入れるのかが、検討課題になると思われる。

この点については、これまでのように「国際貢献」や「技術の海外移転」などの名目で、実態と異なった受入れの議論を行うのではなく、非熟練労働者の受入れという観点から新たな在留資格を設けることについて、正面からその是非及び範囲などを検討するべきである。この検討に当たっては、技能実習制度が、国会での審議を経ずに法務大臣の告示によって創設されて運用されてきたことに鑑み、国会での議論を経て、法改正によって制度設計を行うべきである。

また、その制度内容の検討に当たっては、単に非熟練労働者の確保という視点からのみではなく、外国人の人権を保障するという視点から制度設計を行うことや制度が変更されるまでの間の、現に在留している技能実習生の処遇などを外国人の人権にも配慮した上で、早急に国会などの場で十分に検討することなどが必要である。

第2 新制度下の問題事例等

1 厚生労働省「最近における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」(2012年10月25日付け)

厚生労働省の標記発表によれば、2011年度、労働基準監督署によって実習実施機関に対する監督指導が行われた件数は2748件であり、このうち82%に当たる2252件で労働基準関係法令違反が認められた。いずれも改正法施行前の水準を上回っている。また、2252件のうち23件について検察官への送致(以下「送検」という。)が行われており、送検件数は前年より増加している。なお、技能実習生が、不当な待遇に対し抗議し、また外部に保護を求めた際には、受入れ機関が摘発されて自らも受入れ機関を失い、技能実習生には転職の自由が認められていないことから帰国せざるを得なくなったり、

受入れ機関によって強制的に帰国させられたりすることがある。このため、労働基準監督署において問題事例と認知されずにいる事案が相当数あることが推測される。

送検された事例としては、受入れ会社の最低賃金法違反を監理団体役員が幫助した事例、労働基準監督官の指導にもかかわらず最低賃金法違反が繰り返された事例、引火物による危険を防止するために必要な措置を講じなかったため爆発が起き、技能実習生が死亡した事例、プレス機の安全装置の故障を知っているながら修理せず使用させたため技能実習生が挟まれ死亡した事例等の重大・悪質な労働基準関係法令違反が報告されている。

2 法務省入国管理局『平成24年の「不正行為」について』（2013年3月29日付け）

法務省入国管理局の発表によれば、2012年に「不正行為」を通知した機関は197機関であり、前年の184機関と比較すると7.1%の増加、一昨年の163機関と比較すると20.9%の増加となっている。

各類型別では、「上陸基準省令」の規定による「賃金等の不払」が90件（37.5%）と最も多く、次いで「旧指針」の「労働関係法規違反」が58件（24.2%）、「上陸基準省令」の「労働関係法令違反」が25件（10.4%）と続いており、これら労働関係法令の違反に関する3類型で合計173件（72.1%）を占めている。

「賃金等の不払」の具体例としては、鉄筋工事業を営む実習実施機関が、技能実習生6名に対し、約1年8か月間にわたり、時間外労働等に対する割増賃金を支払わず未払賃金の総額が約330万円に及んだ事例、「労働関係法令違反」の具体例としては、耕種農業を営む実習実施機関が、運転資格のない技能実習生にフォークリフトを運転させた結果、事故を発生させ、長期入院を要するほどの負傷を負わせた事例等の重大・悪質な事例が報告されている。

なお、総務省が2013年4月19日に発表した「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視 - 技能実習制度等を中心として - <結果に基づく勧告>」によれば、これらの不正行為が行われていた時期に、監理団体が実施した監査でこれを指摘できていない事例やJITCOが実施した巡回指導でこれを指摘できていない事例がいずれも約98%という高い割合に及んでいる。

また、同勧告は、地方の入国管理局において、監理団体等の監査結果報告の提出漏れをチェックするために必要な正確なリストすら策定されていないことも指摘している。

このように、技能実習制度においては、制度上、監理団体、JITCO、入

国管理局等の監査・指導による適正化が予定されているものの、そもそもこれらの団体に実効的な監査・指導を行わせることが期待できないことが明らかとなっている。

3 J I T C O 「 2 0 1 1 年度外国人研修生・技能実習生の死亡者数」(2 0 1 2 年 6 月 2 0 日 付 け)

J I T C O の 標 記 発 表 に よ れ ば , 1 9 9 2 年 か ら 2 0 1 1 年 ま で の 間 , 2 8 5 名 の 研 修 生 ・ 技 能 実 習 生 が 死 亡 し た が , そ の う ち の 3 0 % に 当 た る 8 5 名 の 死 因 が 「 脳 ・ 心 臓 疾 患 」 で あ っ た 。 こ の 傾 向 は , 2 0 1 1 年 の 死 亡 者 2 0 名 中 , 3 0 % に 当 た る 6 名 の 死 因 が 「 脳 ・ 心 臓 疾 患 」 で あ っ た よ う に , 改 正 法 施 行 後 も 同 様 で あ る 。

研修生・技能実習生として来日する外国人のほとんどが20歳代と若いことを考えると(2012年度版「JITCO白書」によれば技能実習生の約8割が20歳代である。), 死因の30%が「脳・心臓疾患」死であることは異常に高い割合である(厚生労働省発表の2008年の統計によれば, 同世代の日本人の脳・心臓疾患死の割合は5%以下である。)

脳・心臓疾患死はいわゆる過労死の典型疾患であるから, これが死因の高い割合を占めるという事実は, 技能実習生が長時間労働等の過重な労務に従事させられやすいという労働実態を推認させる。

4 当連合会人権擁護委員会による調査

当連合会人権擁護委員会では, 2012年5月29日以降, 「入管法改正後の新たな外国人技能実習制度における問題事例の収集について(照会)」と題する事例調査を, 技能実習生の相談先と想定される全国の労働組合, 国際交流協会等の83の関連団体に対して実施し, そのうち49団体から合計200件以上の相談事例を集積することができた。

その結果を集計したのが添付の別表である。

相談者の国籍は, 中国が約65%と最も多く, 次に多いのがベトナムであった。男女比は72:121と女性の方が多かった。また, 受入れ機関の業種は縫製が約25%と最も多かった。

事例調査の集計・分析により, 新制度下においても以下のとおり, 多数の問題事例が発生していることが確認された。

(1) 改正法及び関係省令等で規制が強化されたものの, なお発生している問題に関する事例

問題事例として最も多かったのは, 賃金未払い(56件)や残業代未払い(65件)であり, 最低賃金以下の賃金・残業代の事例も30件報告されて

いる。

改正法が施行され1年目から労働関係諸法令が適用されることとなったが、いまだに残業時給が300円程度という事例が数多く報告され、中には残業代時給が100円という悪質な事例(別表153番)も報告されている。

次に、通帳・旅券等の取り上げ事例(16件)や強制貯金事例(11件)の悪質な人権侵害もいまだに多く報告されている。

賃金からの天引きを行った上で技能実習生名義で預金し、その預金通帳を受入れ機関が預かるという「強制貯金」と呼ばれる預貯金について、通帳を本人に返還せず、本国の送出し機関に送金する事例や、本人が強制貯金の送出し機関への送金を拒否したところ、受入れ機関が本人を強制帰国(後述の(4)に説明)させようとした事例(別表32番)も報告されている。

さらに、管理費を徴収する、社会保険料等の名目で本人の賃金から控除しながら実際には受入れ機関が社会保険料未加入である等の違法な控除事例(11件)も多数報告されている。

また、受入れ機関が技能実習生受入れ時に入国管理局に届け出た業種と全く異なる作業に技能実習生を従事させる等の「実習計画との齟齬」、A社で受け入れると届け出ながら実際にはB社で就労させるいわゆる「とぼし」と呼ばれる事例が旧制度下から引き続き報告されている(5件)。

技能実習生の出身国の送出国において保証金を預り、技能実習生が受入れ機関に抗議をするなどの行為に出たときに違約金として保証金から控除することを定める契約を締結している事例(9件)もいまだに存在している。

これらの問題事例については既に旧制度下においても関係省令・指針等で明確に禁じられた上、改正法施行後の新制度下においても、改正法及び関係省令で規制が強化されたはずであるが、それでも規制が守られていない実態が存することが明らかとなった。

(2) 労災に関する事例

労災については、18件の問題事例が報告されている。

傷病名や受傷の程度が判明する例としては、工作中的のやけど(別表55番)、右手複雑骨折(別表77番)、3か月以上の入院(別表107番)、左手の骨と爪を落とす怪我(別表111番)、左手の人差指を怪我し関節が曲がりにくい(別表166番)等が報告されている。

上記結果から、労災の相談事例は問題事例全体の約1割に及び、受入れ機関において十分な安全対策がとられていない実態がうかがわれる。のみならず、工場の機械で怪我をしたが、勝手に怪我をしたので会社とは無関係と言

われるなど（別表183番）、労災結果が発生しても受入れ機関がその責任を認めない事例も報告されている。

加えて、いまだ労災事故は発生していないが、免許なくフォークリフトの運転をさせられている（別表101番）、無免許でクレーン車を操作させられる（別表140番）等の相談も報告されており、受入れ機関が技能実習生をあえて危険な作業に従事させている事例すら存することが明らかとなった。

(3) パワハラ・セクハラに関する事例

パワハラ・セクハラについては、6件の問題事例が報告されている。

セクハラについては、社長が女子寮に勝手に入ってきてベットで寝たり嫌がらせをする（別表136番）、社長が胸を触ったり卑猥なことを言う（別表158番）等の事例が報告されている。

別表158番の相談者は、社長のセクハラに抵抗すると帰国させられると思い我慢しているとも述べており、(4)で後述する強制帰国等、技能実習制度における受入れ機関と技能実習生との構造的な力関係が、卑劣なセクハラ行為を助長している実態がうかがえる。

被害に遭った技能実習生にとっては、そもそもセクハラ被害自体を第三者に明らかにしたくないという心理が働く上、受入れ機関に強制帰国させられる恐れもあるから、報告された件数以外にも、実際のセクハラ被害は多数に及ぶと推測される。

(4) 強制帰国に関する事例

強制帰国とは、技能実習生が労働条件の改善等を受入れ機関に申し入れた場合、受入れ機関が実習生を解雇した場合、労働災害が発生した場合などに、受入れ機関が、技能実習生の権利行使を不可能とさせるため、あらかじめ管理していた旅券を利用して航空券を手配した上で、見張り役等が同行して技能実習生を空港まで連れて行き、帰国しなければ送出し機関に納めた保証金が返還されない等の脅迫的な文言や威力をもって、強制的に帰国させる事例をいう。

事例調査においても、技能実習生が不当な待遇に対し抗議し、また外部に保護を求めたところ、受入れ機関において技能実習生を本国に強制的に帰国させようとしたという強制帰国未遂事例が計9件報告されており、強制帰国事例が後を絶たないことが明らかとなった。

具体的には、前述の本人が強制貯金の送出し機関への送金を拒否したところ受入れ機関が本人を強制帰国させようとした事例（別表32番）のほか、

JITCOに連絡したため強制帰国させられそうになった事例（別表72～73番）、「とばし」（「とばし」については4(2)のとおり）を拒否したところ、受入れ機関が強制帰国させようとした事例（別表127番）、休日出勤を拒否したら受入れ機関が強制帰国させようとした事例（別表134番）等の強制帰国未遂事例のほか、前述した女性の技能実習生が強制帰国を恐れて受入れ機関の社長のセクハラに抵抗できない事例（別表136番）等が報告されている。

そもそも、強制帰国させられた者が事後に本国から日本の関連団体にその不当性を訴える機会は極めて少ないから、強制帰国が未遂に終わった事案の相談が9件報告されているということは、実際に帰国させられた者はそれ以上の件数が存すると考える方が自然である。

(5) 受入れ先を固定した在留資格であることから発生する問題に関する事例

相談事例の中には、受入れ機関の業績不振等によって雇用関係が解消された場合に、他の受入れ機関での実習継続ができず、技能実習期間満了を待たず、帰国せざるを得ない点を訴える者も多い（別表41番、60番、63番、93番、122番、150番、180番、197番等）。このように受入れ機関側に問題がある事例においても、技能実習生の受入れ先の変更ができない事例も多い。

技能実習制度に関する法務省入国管理局の指針では、受入れ機関において実習継続ができなくなった場合に限り、受入れ機関において他の実習先を探すことと定められている。しかし、一般の労働市場において次の実習先を探すことはできず、結局、次の実習先が見つかるかどうかは一次受入れ機関の努力に委ねられてしまっているため、実際は次の受入れ先が簡単には見つからず、指針の定めは実効性に乏しいのが現実である。

第3 結論

以上述べたとおり、入管法改正後の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ことは、改正法施行後3年経過した今日に至っても何ら変わることはない。

したがって、外国人技能実習制度は、これを速やかに廃止するべきである。

また、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し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲、制度が変更されるまでの間の現在の技能実習生の処遇などを、外国人の人権にも配慮した上で、早急に国会などの場で十分に検討するべきである。

以上

別表 入管法改正後の新たな外国人技能実習制度における問題事例一覧

| NO. | 国籍 | 性別 | 相談者 | 問題事例(類型) | 問題事例(特徴) | 相談を受けた機関 |
|-----|-------|-----|----------------------------|----------------------------------|--|----------|
| 1 | 中国 | | 3 | 旅券等取上げ、強制貯金、未払い賃金 | | 労働組合A |
| 2 | 中国 | | 1 | 未払い賃金 | | |
| 3 | 中国 | 男・女 | 2 | 未払い賃金 | | |
| 4 | 中国 | 女 | 15 | 旅券等取上げ、強制貯金、未払い賃金 | | |
| 5 | 中国 | 女 | 2 | 未払い賃金 | | |
| 6 | 中国 | 女 | 3 | 旅券等取上げ、強制貯金、未払い賃金 | | |
| 7 | 中国 | 男 | 2 | 最賃違反 | 会社内で暴力事件を起こした、会社都合での有給取得 | |
| 8 | 中国 | 男 | 2 | 未払い賃金、暴力被害 | 社長の暴力 | |
| 9 | 中国 | 男 | 1 | 強制貯金、未払い賃金 | 毎月15,000円の生活費を支給するのみ | |
| 10 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 11 | 中国 | 女 | 2 | 未払い賃金 | | |
| 12 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 13 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 14 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 15 | 中国 | 女 | 3 | その他取上げ、未払い賃金 | 待遇改善、印鑑とりあげ | |
| 16 | 中国 | 女 | 2 | 未払い残業代 | | |
| 17 | 中国 | 女 | 2 | 未払い残業代 | | |
| 18 | 中国 | 女 | 2 | 未払い賃金 | | |
| 19 | 中国 | 女 | 6 | 旅券等取上げ、強制貯金、未払い賃金 | 寮が火災に遭った際の補償要求 | |
| 20 | 中国 | 女 | 2 | 強制貯金、未払い残業代 | 強制貯金を中国公司へ送金していた | |
| 21 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金、違法控除 | 社保本人分を控除して社保事務所に納入せず | |
| 22 | 中国 | 女 | 6 | 未払い賃金、違法控除 | 毎月2万円の管理費の徴収、有給なし | |
| 23 | 中国 | 女 | 3 | 強制貯金、未払い賃金 | 強制貯金の中国公司送金 | |
| 24 | 中国 | 女 | 2 | 未払い賃金 | 中国公司が毎月5万円を本人から徴求、有給消化 | |
| 25 | 中国 | 女 | 1 | 強制貯金、未払い賃金 | 強制貯金の中国送金 | |
| 26 | 中国 | 4 | 旅券等取上げ、その他取上げ、未払い賃金、未払い残業代 | 通帳、印鑑取り上げも、残業代(400円)と生活費1万円のみを支給 | | |
| 27 | 中国 | 女 | 1 | その他取上げ、未払い残業代 | 携帯電話、プリペイドカード没収 | |
| 28 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | 有給未消化、管理費10,000円/月の徴収 | |
| 29 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 30 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 31 | | 女 | 2 | 未払い残業代 | | |
| 32 | 中国 | | 3 | 未払い残業代、強制帰国 | 給料の80%を中国派遣会社に送金することを本人に要求、拒否したところ帰国させようとした | |
| 33 | 中国 | 女 | 1 | 旅券等取上げ、その他取上げ、強制貯金、未払い賃金 | 外国人登録証取上げ | |
| 34 | 中国 | 女 | | 強制貯金、未払い賃金 | 内職強要、有給なし | |
| 35 | 中国 | 男 | | 未払い残業代、労災 | 研修生時のケガの補償がされていない、損保への手続きをしていなかった | |
| 36 | 中国 | 男 | 3 | 未払い賃金 | 有給未消化 | |
| 37 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 38 | 中国 | 女 | 3 | 未払い残業代 | | |
| 39 | | 女 | 3 | 未払い賃金 | 帰国旅費を本人負担にする | |
| 40 | 中国 | | 4 | 未払い賃金 | | |
| 41 | 中国 | 女 | 5 | | 受入れ機関の倒産。未払賃金について協同組合が立て替えたが、協同組合はのちに未払賃金立替払制度により立て替え額より多く受領 | |
| 42 | 中国 | 女 | | 最賃違反 | 特定産別最賃との差額請求 | |
| 43 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 44 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金、暴力被害、セクハラ・パワハラ | 社長の暴力、セクハラ | |
| 45 | 中国 | 女 | 1 | 旅券等取上げ、その他取上げ、未払い賃金 | 内職の強要、通帳、外国人登録証取上げ | |
| 46 | 中国 | | 1 | 未払い賃金 | 自転車走行中、車にはなられ重傷を負った、視力も落ちた、会社は保険請求、通院その他一切かかわらなかった | |
| 47 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 48 | 中国 | 女 | 2 | 未払い賃金 | | |
| 49 | 中国 | 男 | 1 | 飛ばし | 内装を実習する予定であったが、配属先は実際は解体屋。解体屋が内装屋に給料を振り込み、本人にはピンハネされて振り込まれた | |
| 50 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金 | | |
| 51 | 中国 | 女 | 19 | 最賃違反 | 特定産別最賃との差額請求 | |
| 52 | 中国 | 男 | 3 | 未払い賃金 | 待遇改善 | |
| 53 | 中国 | 男 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 54 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 55 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金、労災 | 仕事中のやけどの作業保障 | |
| 56 | 中国 | 女 | 2 | 未払い賃金 | 中国公司が本人らの給料を中国へ持って行った | |
| 57 | 中国 | 男 | 5 | | 交通事故にあったが入院3日で退院させられ、その後通院もしない状態で働かされている | |
| 58 | 中国 | 男 | 1 | 未払い残業代、違法控除 | | |
| 59 | 中国 | 女 | 1 | | 先輩たちは3年で来ていたが、2010年7月以降来日の人たちは1年だけになった | |
| 60 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金、未払い残業代、最賃違反 | 会社が突然倒産した。社長も行方不明、残業代400円 | |
| 61 | 中国 | 女 | 1 | 旅券等取上げ、強制貯金、未払い残業代、違法控除 | 宿舍費が高すぎる | |
| 62 | 中国 | 女 | 1 | 旅券等取上げ、とばし、未払い残業代 | 深夜手当なし | |
| 63 | ベトナム | 男 | 1 | 解雇、未払い残業代、最賃違反 | 受入停止処分5年を契機とした解雇、残業代(1年目300円、2年目400円) | |
| 64 | フィリピン | 男 | 3 | 未払い残業代 | | |
| 65 | 中国 | 女 | 6 | 未払い残業代、違法控除 | 寮費、光熱費の控除が高額 | |
| 66 | 中国 | 女 | 6 | 未払い残業代 | 内職をさせていた | |
| 67 | フィリピン | 男 | 4 | 未払い残業代、セクハラ・パワハラ | 暴力はないものの怒号、無視あり | |
| 68 | ベトナム | 女 | 6 | 未払い残業代、最賃違反、違法控除 | 残業代1年目300円、2年目400円、3年目450円、寮費、布団のレンタル料25000円、研修生時代の残業100時間超 | |
| 69 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業代600円 | |
| 70 | 中国 | 女 | 6 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業代1年目400円、2年目400円、3年目500円 600円 | |
| 71 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業代1年目300円、2年目420円、3年目450円 | |
| 72 | ベトナム | 女 | 1 | 未払い残業代、強制帰国 | JITCOに連絡したため強制帰国 | |
| 73 | ベトナム | 女 | 1 | 未払い残業代、強制帰国、送出し機関 | JITCOに連絡したため強制帰国、保証金の代わりに自宅の権利証を預ける | |
| 74 | ベトナム | 女 | 1 | | 震災に伴う休業 | |

別表 入管法改正後の新たな外国人技能実習制度における問題事例一覧

| NO. | 国籍 | 性別 | 相談者 | 問題事例(類型) | 問題事例(特徴) | 相談を受けた機関 |
|-----|-------|----|-----|--------------------------------|---|----------|
| 75 | ベトナム | 女 | 2 | | 寮に友人を入れたら罰金1万円取られた、有給未消化 | 労働組合D |
| 76 | フィリピン | 男 | 3 | 未払い残業代、最賃違反 | 1年目の残業代は650円 | |
| 77 | ベトナム | 男 | 1 | 未払い残業代、最賃違反、労災 | 労災で右手を複雑骨折して入院、相談者に振り込まれた傷害保険金を会社に渡すよう請求され給料から天引きされた 1年目の残業代は400円 | |
| 78 | ベトナム | 女 | 1 | | 74と同じ | |
| 79 | ベトナム | 女 | 1 | 未払い残業代、生活監視・移動自由制約、送出し機関 | 先輩が寮に友人を入れたことで全員罰金1万円を取られた 有給休暇を1日も取らせてくれない 未払残業代請求、有給行使したところ、帰国後の寮の清掃費18万円を請求され、支払わないと保証金を返還しないと言われた | |
| 80 | ベトナム | 女 | 1 | 未払い賃金、未払い残業代、生活監視・移動自由制約、送出し機関 | 同上、他に体調が悪く金曜日に休んだら1か月分の研修手当がゼロ | |
| 81 | ベトナム | 女 | 1 | 未払い残業代、生活監視・移動自由制約、送出し機関 | 79と同じ | 労働組合E |
| 82 | ベトナム | 女 | 3 | その他取上げ、未払い残業代、最賃違反 | 74と同じ、他に通帳取上げ、1年目残業代450円など | |
| 83 | ベトナム | 男 | 2 | 未払い残業代、最賃違反、送出し機関 | 残業代時給1年目400円、2年目500円、3年目600円 期間満了までいたい(送出し機関から保証金が返金されない) | |
| 84 | 中国 | 女 | | 旅券等取上げ、未払い残業代 | 寮の環境がひどい | 弁護士A |
| 85 | 中国 | 女 | 1 | | 在留カード交付申請の必要書類、手続き等 | 国際交流協会A |
| 86 | ネパール | 女 | 1 | | 遅刻に対する賃金減給 | 国際交流協会B |
| 87 | 中国 | 男 | 1 | | 週の労働時間、祝祭日の残業の規定についての問い合わせ | |
| 88 | 中国 | 男 | 1 | | 帰国を早めたい際の、給料の精算方法 | |
| 89 | 中国 | 女 | 1 | | 震災による会社休業時の給料補償 | |
| 90 | タイ | 女 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 91 | 中国 | 男 | 1 | | 転職の可能性 | |
| 92 | 中国 | 男 | 1 | 労災 | | |
| 93 | 中国 | 男 | 1 | 解雇 | 受入機関から契約短縮と言われたが帰国しなければならないか | |
| 94 | 中国 | 男 | 1 | 生活監視・移動自由制約 | | |
| 95 | 中国 | 男 | 1 | | 就労条件について | |
| 96 | 中国 | 男 | 1 | 送出し機関 | 来日前の派遣会社への支払いについて | |
| 97 | 中国 | 女 | 1 | 実習計画との齟齬 | 雇用契約の内容と違った実習となっている | 国際交流協会C |
| 98 | 中国 | 男 | 1 | 労災 | | |
| 99 | 中国 | 男 | 1 | 労災 | | |
| 100 | 中国 | 男 | 1 | | 交通事故被害 | |
| 101 | 中国 | 男 | 1 | | 免許なくフォークリフト運転させられ事故、賠償を求められている | |
| 102 | 中国 | 女 | 1 | 長時間・過重労働 | | |
| 103 | 中国 | 女 | 1 | | 最低賃金が幾らか教えて欲しい | |
| 104 | 中国 | 男 | 1 | 未払い賃金、最賃違反 | 諸費用を差し引いて時給500円程度 | |
| 105 | 中国 | 男 | 1 | | | |
| 106 | 中国 | 男 | 1 | | | |
| 107 | 中国 | 男 | 1 | 労災 | 入院3か月以上 | 国際交流協会D |
| 108 | 中国 | 男 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 109 | 中国 | 女 | 1 | 違法控除、送出し機関 | 給与から毎月2万4000円を差し引かれ送出し機関に送金されている。来日に際し7万円(元?)を納めている | |
| 110 | 中国 | 男 | 1 | 未払い残業代 | 日本人から友人の中国人についての相談 | 国際交流協会E |
| 111 | 中国 | 男 | 1 | 労災 | 左手の爪と骨を落とすけがをした。 | |
| 112 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | | |
| 113 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業時給は400~600円 | |
| 114 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業時給は350~400円 | |
| 115 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代 | 中国人研修生から相談を受けた労働基準監督署職員からの通訳依頼 | |
| 116 | 中国 | 男 | 1 | | | |
| 117 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代 | 有給申請を断られた | |
| 118 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代 | 残業代を時間ではなく作った製品の個数で計算されている | |
| 119 | 中国 | 男 | 1 | 実習計画との齟齬、違法控除 | 入国前に承諾した労働の職種と違うことをさせられる 家賃の控除額も大きすぎる | |
| 120 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業代は350~400円 | 国際交流協会F |
| 121 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業代は400円 | |
| 122 | 中国 | 女 | 1 | | 会社の倒産のおそれ | |
| 123 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業代は350~400円 | |
| 124 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 125 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金、未払い残業代 | | |
| 126 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 127 | 中国 | 女 | 1 | 飛ばし、実習計画との齟齬、強制帰国 | 受入先と別の会社での勤務を指示され「行かないと中国へ帰す」と言われた | |
| 128 | 中国 | 男 | 1 | | 中国人研修生から相談を受けた労働基準監督署職員からの通訳依頼 | |
| 129 | 中国 | 男 | 1 | 実習計画との齟齬 | 契約書では機械工だが、実際は建設現場の足場作り | |
| 130 | 中国 | 男 | 1 | 未払い残業代 | | 国際交流協会F |
| 131 | 中国 | 男 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 132 | 中国 | 女 | 1 | | 4年目更新の可否 | |
| 133 | 中国 | 男 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 134 | 中国 | 男 | 1 | 強制帰国 | 休日出勤を拒否したら帰国させると言われた | |
| 135 | 中国 | 女 | 1 | 送出し機関 | 送り出し組合に4万円の保証金を積んでいる | |
| 136 | 中国 | 女 | 1 | 解雇、未払い残業代、強制帰国、セクハラ・パワハラ | 倒産するので、全員帰国させると言われた。 社長が女子寮に勝手に入ってきてベッドで寝たり嫌がらせをする | |
| 137 | 中国 | 女 | 1 | | 昼休みが契約より短い | |
| 138 | 中国 | 女 | 6 | 長時間・過重労働、未払い残業代、最賃違反 | 月平均残業時間160~200時間 1時間30分で洋服を1着仕上げると1000円の残業代 | |
| 139 | 中国 | 女 | 3 | | 会社が倒産する、今後の雇用先確保について | |
| 140 | 中国 | 男 | 1 | | 無免許でクレーン車を操作させられる | |
| 141 | 中国 | 女 | 3 | | | |
| 142 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 143 | 中国 | 男 | 1 | 長時間・過重労働 | | |
| 144 | 中国 | 女 | 1 | 解雇 | | |

別表 入管法改正後の新たな外国人技能実習制度における問題事例一覧

| NO. | 国籍 | 性別 | 相談者 | 問題事例(類型) | 問題事例(特徴) | 相談を受けた機関 |
|-----|--------|----|-----|-------------------------------|--|----------|
| 145 | | 女 | 1 | 未払い残業代 | | 国際交流協会F |
| 146 | | 女 | 5 | 違法控除 | 実習生18名が、寮の壁紙張替料4万円を給料から差し引かれた | |
| 147 | | 女 | 1 | | 給料から厚生年金保険料が天引きされているが、本当に加入しているか確認したい | |
| 148 | | 男 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | | |
| 149 | | 男 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | | |
| 150 | | 男 | 1 | | 会社が倒産したため会社を移ったが、新会社では給料は日給払いと説明されており、まだ契約していない | |
| 151 | | 男 | 1 | | 厚生年金脱退一時金の請求方法 | |
| 152 | | 男 | 1 | 労災 | | |
| 153 | | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反、強制帰国 | 実習生2名が強制帰国させられた 残業代1時間あたり100円 | |
| 154 | | 男 | 3 | 強制帰国 | 強制帰国させられそう | |
| 155 | | 女 | 1 | 未払い残業代 | | |
| 156 | | 男 | 1 | 労災 | 後遺障害認定を受ける見込み | |
| 157 | | 女 | 1 | | 労働契約書の内容が日本語で理解できない | |
| 158 | | 女 | 1 | セクハラ・パワハラ | 社長が胸を触ったり卑猥なことを言う、抵抗すると帰国させられると思い我慢している | |
| 159 | | 女 | 1 | 未払い残業代、最賃違反 | 残業時給480円 | |
| 160 | | 男 | 1 | 長時間・過重労働、強制帰国 | 会社に文句を言うと言われ帰国させられる | |
| 161 | | 女 | 1 | 長時間・過重労働 | 9時間労働だが昼休みが無い | |
| 162 | | 男 | 1 | | | |
| 163 | | 男 | 1 | | 2年目の労働契約書を作成してくれない | |
| 164 | | 男 | 1 | 労災 | | |
| 165 | | 女 | 1 | 労災 | 通勤災害、在留資格更新時期が迫っており、帰国させられないか心配 | |
| 166 | | 男 | 1 | 労災 | 仕事中に左人差し指を怪我し第一関節が曲がりにくい | |
| 167 | | | 1 | 長時間・過重労働 | 毎日夜遅くまで仕事をしている。休日休みがなくなるとも疲れた助けて下さい | |
| 168 | | 女 | 3 | | | |
| 169 | | 男 | 1 | 労災 | | |
| 170 | | 男 | 1 | | タイムカードが2枚、1枚は本当の労働時間、あと1枚は異なっている | |
| 171 | | 女 | 12 | | 有給休暇を申請しても欠勤扱いになる | |
| 172 | | 女 | 3 | 未払い残業代 | | |
| 173 | | 男 | 1 | 労災 | 溶接工として働いているが胸に痛みがある。結果によっては帰国させられるか | |
| 174 | | 男 | 1 | 未払い残業代、送出し機関 | 送り出し機関に中国の家を担保にしてきた | |
| 175 | | 男 | 1 | 暴力被害 | 仕事のミスで同僚から殴られた | |
| 176 | 中国 | 女 | 1 | 解雇 | | 国際交流協会G |
| 177 | 中国 | 男 | 1 | | 日本語学習 | |
| 178 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金、最賃違反 | | |
| 179 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 180 | 中国 | 女 | 1 | 未払い残業代 | 転職 | |
| 181 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金、最賃違反、違法控除 | 仲介料を天引き | |
| 182 | スリランカ | 男 | 1 | 労災 | 指の怪我をし治療中 | |
| 183 | 中国 | 女 | 1 | 労災 | 工場の機械で怪我をした、勝手に怪我をしたので会社とは無関係と言われる | 国際交流協会H |
| 184 | インドネシア | 男 | 1 | 労災 | 入院中 | 国際交流協会I |
| 185 | 中国 | | 1 | 飛ばし、実習計画との齟齬 | | 国際交流協会J |
| 186 | 中国 | 女 | 1 | 未払い賃金 | | |
| 187 | 中国 | 男 | 1 | 実習計画との齟齬 | | |
| 188 | 中国 | 男 | 1 | | | 国際交流協会K |
| 189 | 中国 | 女 | 3 | 未払い賃金、未払い残業代、最賃違反 | 残業時給300円 | |
| 190 | 中国 | 女 | 2 | 解雇、未払い賃金、未払い残業代、最賃違反 | 残業時給390円 | |
| 191 | 中国 | 男 | 1 | 解雇 | | |
| 192 | 中国 | 女 | 21 | 未払い賃金 | | 国際交流協会L |
| 193 | 中国 | 女 | 1 | | 社長に3人で50万円貸したが返さない | |
| 194 | 中国 | 女 | 1 | | 給料明細と支給額の祖語、契約書手元になく契約内容を確認したい | |
| 195 | 中国 | 男 | 1 | | 時給が685円と安い、先輩と比べても | |
| 196 | 中国 | 男 | 1 | | 時給が685円と安い、有給を使ったことが無いが何日あるのか | |
| 197 | 中国 | 女 | 4 | | 3年契約のつもりで日本に来たが、会社経営が厳しく解雇、帰国を打診されている。他の場所で働けないか | 国際交流協会M |
| 198 | 中国 | 女 | 1 | セクハラ・パワハラ | 監督する日本人の態度が自分に特に厳しい、怒鳴る 働く時間が日によってバラバラ、受入れ機関から我慢するか帰国するかと言われる | 国際交流協会N |
| 199 | 中国 | 女 | 1 | 解雇、未払い残業代、最賃違反 | 残業時給500円 自分でチケットを買って帰国するように、土日の休みも急に仕事を命じられる、団体に相談するが解決せず | |
| 200 | ベトナム | 女 | 1 | | 研修満了後帰国日が在留期間の数日後になるが、どうすればよいか? | |
| 201 | フィリピン | 男 | 1 | | 技能実習2号口終了後、日本で働く方法はないか? | 国際交流協会O |
| 202 | 中国 | 男 | 1 | 未払い賃金 | 仕事がほとんどなく、多くて月に10日稼働、手取りが1~3万円にしかならない | |
| 203 | 中国 | 男 | 1 | 飛ばし、実習計画との齟齬、未払い残業代、セクハラ・パワハラ | 目標達成できず上司に怒られる | |

網掛けは、意見書本文で引用した事例であることを示す。
人権擁護委員会外国人技能実習生問題プロジェクトチームによる調査

「単なる行政上の規定にとどまらず、個々の技能実習生の人権を守ることに向けられた義務」であると明確に述べ、法規規範性を認めたことも評価できる。

(3) 実習実施機関における労災について

被告組合の責任を認めたこと
事件1について、被告組合が実習実施機関に対する適切な監査・指導を怠っていたこと等を認定し、実習実施機関だけでなく、原告と労働契約関係にない被告組合にも労災責任を認めたことは評価できる。

2 課題

他方、本判決の一番の大きな課題は、事件2において、強制帰国についての被告会社の責任が否定された点である。

その原因の一つは、事実認定の問題として、強制帰国に至る経過について、「原告は一貫して帰国を拒否しており、被告会社は被告組合職員らが原告の意思に反して帰国を強制しようとしていたことを認識していた。」という原告の主張のうち、その一部が認められなかったことにもあるかもしれない。しかし、それ以上に、原告の帰国に際し、被告会社が直接原告の意思を確認する義務を、安易に否定したことは問題であると思われる。

この点、裁判所は、被告会社において、被告組合が原告の意思に反して帰国を強制すること

を予見できたとは認められないことを、前記義務を否定する根拠としている。しかし、実習実施機関は技能実習生の使用者であり、技能実習生が帰国する際は、労働関係法令にのっとりて賃金の精算等の手続を行なう必要があることは、本件指針にも定められている。すなわち、被告会社は、原告が帰国する際には、解雇あるいは自主退職の手続をとって、賃金の精算等を行なわなければならないのであり、その際、原告の意思を直接確認する必要があることは明らかである。そして、このことは、被告組合による帰国の強制を予見できたかどうかは無関係である。

技能実習生の強制帰国を防ぐためにも、技能実習生の帰国に際し、技能実習生の意思を直接確認する義務が実習実施機関にあると判断されるべきであったと思われる。

五 まとめ

技能実習生に関しては、残業代未払い、解雇労災、過労死などの労働事件が裁判で争われている。のみならず、強制帰国をはじめとして、パスポートや通帳の取り上げ、携帯電話、パソコンの禁止など、単に労働事件にとどまらない人権侵害の事例も多い。本件は、そのうちの一事例に過ぎない。

技能実習生については、解決しなければならない問題が多い。この点、六〇年代前後の若手

弁護士で構成される外国人研修生問題弁護士連絡会(略称「研修生弁連」)が多くの成果を上げている。本件は、海道宏実弁護士(海道法律事務所)、市川、茂呂が担当したが、市川、茂呂は研修生弁連の会員である。

なお、本件訴訟では「外国人研修生問題ネットワーク・福井」の高原一郎氏、長谷川清司氏に全面的に協力していただいた。ネットワーク福井の協力がなければ勝ち取れなかった裁判であることも合わせて紹介させていただきたい。

いちかわ とおる
もち しんじ

○特集 外国人研修・技能実習制度問題

韓国における外国人労働者政策の実態

宗 学 殊 労働政策研究・研修機構

本稿では、日本とはほぼ同様の外国人研修・実習制度を導入していた韓国が二〇〇四年なせ雇用許可制を導入したか、また、同雇用許可制の内容・実態等を明らかにすることによって、韓国の外国人労働者政策の実態を概観する。日本の外国人労働者政策に少しでも参考になることを期待する。なお本稿は、宗学殊「韓国の外国人労働者政策の現状と課題」世界の労働二〇月号(二〇〇七年)の内容を多く活用した。

一 外国人研修・技能実習制度

一九八八年ソウルオリンピックが行なわれた。多くの外国人が観覧に来るようになり、それまでに南北対立のなかで厳しかった韓国入国規制が緩和され多くの外国人が自由に韓国に入国することができた。それを機に観光で入国した人々がオーバーステイ(不法滞在)して仕事をするものが多くなった。一九八七年不法滞在者数が四二一七人だったが、一九九一年には四万八七七人と約一〇倍に膨れ上がった。急増する外国人労働者は、そのほとんどが不法滞在であつ

た。不法滞在率は、一九九一年の場合、九二・一％であった。不法滞在者の急増にもかかわらず、依然として労働力不足の問題が解消されなかった。それは、韓国で外国人労働者への需要があったからである。その背景には、まず第一に、農村からの労働力供給が限界に達した。第二に、少子化の進展であり、二〇〇五年出生率は一・〇八まで下がった。第三に、大学進学率の増加(最近約八二％)により現場労働力が不足していた。そして第四に、大企業と中小企業の格差が広がり中小企業に人が集まらず、労働力不足が続いた。

中小企業の製造現場の労働者不足を解消するために、韓国政府は、一九九一年、「外国人産業技術研修査証発給等に関する業務処理指針」を作つて、海外投資、海外への技術供与、設備輸出関連企業に限り、いわゆる単純外国人労働者の受入れを許可した。同企業での外国人労働者受入れは技術移転を目的としていたが、労働力不足の解消にも役立った。ところがもつと労働力不足の深刻な中小企業から外国人労働者受入れの許可を求める動きが活発になった。政府

は、こうした企業の要請にこたえる形で、一九九三年、前記の指針を改定し、外国人研修制度(韓国語では「外国人産業研修制度」)を導入した。政府の研修生導入規定を充たしている中小企業はこの制度を使い、外国人を合法的に研修させることができた。しかし、日本と同様、国際貢献の名目で導入した研修制度はその本来の趣旨とはかけ離れて単純労働者受入れ制度に化したのである。二〇〇〇年、同制度に技能実習制度(韓国語では「研修就業制」)が加わつて研修・技能実習制度に変わった。二年間は研修生、一年間は技能実習生(労働者として認められる)として滞在することができたが、翌年、期間が研修生一年、技能実習生二年に変更された。研修生の受入れ人数はほぼ毎年増えていった。二〇〇一年九月までに中国など一四カ国から研修生として入国した人数は一六万八五七〇人にのぼつた。

研修・技能実習制度のほか、二〇〇二年、韓国に縁故を持つている韓国系中国人が韓国で働ける「就業管理制度」を導入したが、就業先は主にレストラン、家事等のサービス業であった。それは韓国語がよくできたからである。

二 雇用許可制の導入背景

研修・技能実習制度は多くの問題を抱えていた。第一に、研修生として入国した人が勤務先から失踪して不法滞在した。二〇〇一年までに研修生のなかで約三分の二の人が失踪し不法滞在に

なった。第二に、研修生受入れ企業の選定基準が厳しいこともあって(都市部より農村や工業団地、優れた技術の持つ企業ほど有利など)、研修生を受け入れたい企業が必ずしも受け入れられるとは限らない。そうした企業は、研修生が勤めていた企業より高い賃金を払う。それが研修生の失踪につながることも観光で入国した外国人の不法滞在を引き起こした。そして第三に、こうした不法滞在により賃金未払い、パスポートの取り上げ、外出制限、暴行、労災などの人権問題が多発した。こうした問題にあっても不法滞在者は強制出国を恐れ解決のための具体的な行動をとることができない。このような実態がわかった人権団体、市民団体等が問題解決に動き出し、マスコミがそれを大々的に取り上げ、大きな社会問題までに発展していった。不法滞在の原因は、こうした韓国国内だけではなく送り出し国にもあった。外国人が産業研修生になるためには送り出し機関などに莫大な賄賂などを支払わなければならない、その金額は韓国で働いて稼ぐ一年間の賃金に匹敵するともいわれた。送り出し費用を賄い、帰国する時にそれなりの稼ぎをもっていくには三年間の研修・実習期間は短すぎる。

研修生の失踪や観光入国でオーバーステイ等によって、不法滞在者は毎年増えて二〇〇二年九月には八〇・二%までに達した。外国人労働者の一〇人に八人が不法滞在者であったのである。

韓国政府は、不法滞在者の供給源となり、労

働不足の解消の役割を完全には担っていない研修・技能実習制度の問題を改善するために段階的に前記のような制度改善や研修生への最低賃金法の適用、残業代支払いなどの改善策を講じたが、根本的な解決にはならなかった。韓国の労働部(日本の旧労働省に当たる)は一九九五年「雇用許可制」導入を図ったが、他の省庁等の反対に遭い実現できなかった。九六年、九九年、二〇〇〇年、同「雇用許可制」の導入の試みは、国会などの反対で繰り返し拒まれたが、二〇〇三年、「外国人労働者の雇用等に関する法律」の国会通過でようやく実現し、翌年八月一七日から施行された。

三 雇用許可制の内容

二〇〇四年から実施された雇用許可制は一言でいえば人権問題と労働力不足問題を解消するために、次の五つの原則のもと導入された。まず、第一に補充性の原則である。韓国労働者を雇用することができない企業に外国人労働者の雇入れを許可することによって国内韓国人の労働市場の侵食を防ぐ。第二に、透明性の原則である。外国労働者の受入れ・斡旋等の過程で各種の不正やブローカーの介入等の問題を遮断するために公共部門が直接管理する。第三に、市場の需要尊重の原則である。韓国労働力市場の需要にあわせて外国人労働者の選抜・受入れをめざす。第四に、短期循環の原則である。外国人労働者が韓国内に定住しないようにする。

から事業主の採用したい人数(国籍、性別、技能レベルなどを勘案する)の三倍の数を並び、事業主はそこから指定する。それにより、送り出し国における送り出し過程での不正を防ぐことになる。事業主は、労働部の標準労働契約書にもとづいて賃金、労働時間、休日、勤務場所等の労働条件および契約期間を明記し、それを採用したい外国人のほうに送り、了解が取られれば労働契約を締結する。ちなみに、外国人が韓国の雇用許可制の適用を受けるためには、韓国語テストに合格し、自国の送り出し機関が実施する計四五時間の事前教育を履修しなければならない。事前教育は、素養教育(韓国語および韓国文化、関係法令)と労働衛生教育によって構成されている。

事業主は労働契約書を法務部(日本の法務省に当たる)に提出し査証認定証をもらい、それを採用したい外国人に送る。外国人はそれを添えて自国の韓国大使館に査証を申請する。査証をもらって韓国に入国すると、基本的な韓国語や雇用許可制などの基本法令など韓国滞在に必要な知識を一六時間(二泊三日)習得し、事業主に引き渡される。事業主は、外国人労働者ごとに出国満期保険や保証保険に加入しなければならない。

外国人労働者の韓国滞在期間は最大三年までであり、また、基本的に最初の勤め先で勤めつけなければならない。ちなみに、外国人労働者を雇うことができるのは従業員三〇〇人未満の中小企業であり、また、産業も主に製造業、

建設業、漁業、農業に限られている。

ところで、雇用許可制には「一般」と「特例」の二種類がある。「一般」は一般の外国人を対象としているが、今まで説明したものがこれにあたる。「特例」は韓国系外国人(そのほとんどが中国人)を対象としているが、仕組みは一般とほとんど同様である。ただ、「特例」は、「一般」雇用許可制適用の労働者が就業できる業種である製造業、建設業、倉庫、印刷、リサイクル収集・販売業、漁業、農畜産業の外に、飲食店、介護、清掃等の多様なサービス業にも就くことができる。それは、「特例」雇用許可制の労働者は、韓国語ができるからである。また、「一般」は、原則事業所移動は禁じられているが、「特例」は特例雇用許可確認書所持の企業には自由に転職することが認められている。

韓国系外国人の韓国での就業(特例)をもっと広げるために、二〇〇七年三月五日から「訪問就業制」を導入した。韓国で親戚等の縁故のある外国人には、五年有効の査証(一回三年間韓国滞在可能、再入国自由)を発給する制度でその査証をもらった人は、韓国で自由に就業が可能である。ただし、就業対象職種は三八業種、また、特例雇用許可確認書(職安を通じ一週間韓国求人努力をしたにもかかわらず採用できなかった場合その確認書を発給される。有効期限は三年)をもっている企業のみで就業ができる。この制度の導入により、特例は韓国に親戚をもっていない韓国系外国人が対象とな

そして第五に、差別禁止の原則として、労働関係法など韓国労働者と同等に適用し、国籍による差別を禁止する。

雇用許可制は、基本的に韓国労働部(日本の旧労働省に当たる)と送り出し国の労働部との間に二国間了解覚書(MOU)が締結されることによつて成り立っている。二〇〇七年八月現在フィリピン、タイ、モンゴル、スリランカ、ベトナム、インドネシア、ウズベキスタン、パキスタン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、東ティモール、キルギスタン、バングラデシュ、そして中国(計一五カ国)との間に同覚書が締結されて二〇一三年現在に至っている。覚書には、送り出し機関が公的なものであること、また、送り出し過程の透明性の確保などが記されている。覚書は原則二年ごとにその履行状況を評価し更新されることになっている。外国人受入れ規模および送り出し国の指定は、国務総理所属の「外国人労働政策委員会」が行なっている。

雇用許可制の仕組みを具体的にみると、韓国の事業主が外国人労働者を雇いたい時には、まず、職安(韓国では「雇用センター」という)に韓国求人申込みをして二週間経ても採用ができなかった時に、外国人雇用許可を申請し許可証(有効期限三カ月)をもらう。労働部(実際は、労働部の外部団体である産業人力公団)が送り出し国から送られた韓国への就業希望者の名簿を作成するが、労働部の雇用センター(日本のハローワークに当たる)は、その名簿

ることになった。

以上の結果、二〇一三年、韓国では、単純外国人労働者に適用される査証は三つの種類に分けられる。第一に、「一般」雇用許可制によつて入国し働いている外国人労働者(在留資格はE-19)である。二〇〇四年、導入当初、韓国の在留期間は、三年であったが、その後、在留期間が延長された。具体的にみると、二〇〇五年五月、在留期間三年終了後一カ月出国したらその後再入国が認められてまた三年間韓国で滞在し勤めることができた。二〇〇九年二月には、出国の負担を緩和するために、在留期間三年後、出国せずにそのまま一年一〇カ月の在留が認められた。二〇一二年七月には、四年一〇カ月滞在期間が終了し、当該外国人が同じ事業所で勤め続ける場合、同労働者の雇い主が再入国後の雇用許可を申請する場合、農林畜産、漁業、そして三〇人以下の製造業に限り、韓国出国後三か月経過すると、再入国が認められてさらに四年一〇カ月韓国に滞在して働き続けることができる(以下「誠実労働者再入国制度」)。二〇一二年七月の施行から二月まで「誠実労働者再入国制度」の適用者は六三九一人であったが、その六九・八%が再雇用許可を得てそのなかで一八五三人が韓国に再入国を果たした。

また、韓国政府は、不法滞在を防ぐとともに事業所の求める熟練外国人の採用希望にこたえるために、二〇一二年二月より「特別韓国語試験」を導入し、母国に戻る外国人労働者に限り、韓国語の試験を別途行なつて、韓国へ

の再入国をしやすくした。一般の韓国語試験は、不定期に実施され、また、それに合格しても韓国に入国するまでの期間が長い。今回、特別枠を設けて、再入国を希望する外国人（誠実労働者再入国制度（適用者は対象外））に対し、原則四半期に一回、送り出し国ごとにC

【表】韓国の雇用許可制による入国した外国人労働者数の推移

| 年度 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| 合計 | 41,000 | 18,000 | 72,800 | 109,600 | 132,000 | 34,000 | 34,000 | 48,000 | 57,000 |
| 一般 | 25,000 | 14,300 | 34,750 | 49,600 | 72,000 | 17,000 | 34,000 | 48,000 | 57,000 |
| 特例 | 16,000 | 3,700 | 38,050 | 60,000 | 60,000 | 17,000 | — | — | — |

注：特例は、入国・出国が激しいので、2010年より総在留者上限（30万3000人）で管理。
出所：雇用労働部（2012）『その間雇用許可制運営と今後の政策方向』

B T (Computer Based Test) 試験場で韓国語試験を行なう。同試験への合格者に限り、一般外国人求職者より入国手続きを迅速に行ない、また、入国前の教育も免除する。韓国出国直前までに一年以上勤めていた事業場が採用の意思を示せば、再入国の際にその事業場で引き続き働くことができる。「特別韓国語試験」は、二〇一一年、試験的にタイとベトナムで実施し、翌年から他の国でも順に実施することにした。現行上、再入国は母国で六ヶ月滞在後に認められることになっているが、その期間を充たせば速やかに実現できることをめざしている。二〇一二年一月現在、九カ国に拡

大されているが、「特別韓国語試験」の受験者は一万〇八五四人で合格率は七五・三%であり、そのうち、一六四三人がすでに韓国に再入国した。

第二に、「特例」雇用許可制によって入国し働いている韓国系外国人労働者（訪問就業（F-12））である。就業期間が三年であり、その後二年間の更新ができる。あわせて五年間の就業期間が満了すると、帰国しなければならない。就業先は、製造業、建設、農畜産、漁業、一部のサービスの単純業務等の三八業種である。二〇一二年現在、訪問就業の滞在規模は三〇万三〇〇〇人に制限されている。それは、韓国への入国・出国が激しいからである。

現在、雇用許可制の直接の対象ではない「在外同胞（F-4）」という資格がある。韓国に縁故のある韓国系外国人に与えられる査証である。三年ごとに滞在期間を延長し滞在し続けることができる。就業先は、単純労働職以外であれば、どこでも可能であり、滞在人員の規模も設けられていない。在外同胞は、「訪問就業」の在留資格者が一つの職場で一年以上勤めれば資格が与えられる。二〇一二年六月現在、在外同胞の在留資格者は、中国籍だけで九万五五九八人にのぼる。

上記「表」は、「一般」と「特例」雇用許可制により、韓国に入国した外国人労働者の推移である。二〇〇四年導入後、リーマンショックの二〇〇八年までは入国した外国人労働者数は増加し、一三万二〇〇〇人に達したが、リーマ

ンショック後の二〇〇九年には三万四〇〇〇人に激減した。その後は徐々に増加している。なお、二〇一三年、外国人受入れ人数は六万二〇〇〇人である。

韓国では単純労働者を対象とする雇用許可制のほかに、一般の就労査証で働く専門技術外国人労働者も二〇一二年五月末約四万七〇〇〇人いるが、その半数が外国語講師である。韓国政府は二〇〇〇年から理工学分野の専門技術者を積極的に受け入れるために、ゴールドカード（Gold Card）、バイオ産業等、ITカード（情報技術）、そしてサイエンスカード（理工系研究者）を導入し、二〇〇七年六月までに約二四〇〇〇人が入国し働いている。

四 雇用許可制の成果と課題

韓国の雇用許可制のもと、前記のとおり、二〇一二年五月末約八万四〇〇〇企業で約四八万五〇〇〇人の外国人労働者（一般一十九万四〇〇〇人、「特例」二九万二〇〇〇人）が働いている。「一般」雇用許可制適用の労働者は、その八四・七%が製造業、七・〇%が農畜産業、そして六・〇%が建設業で働いており、「特例」雇用許可制適用の労働者は、四一%が製造業、三七%が農畜産業、そして二一%が建設業で就業している。また、外国人労働者を雇っている企業は、その八八・七%が三〇人以下の零細企業である。

雇用許可制により、韓国企業の労働力不足は

解消し、外国人労働者には働く場と所得を提供している。雇用許可制の導入前に大きな問題となっていた送り出し不正やブロッカーの問題はかなり改善した。二〇一一年の韓国入国外国人労働者の一人当たりの送り出し費用は、二〇〇一年の三五〇九ドルから九二七ドルと約四分の一まで減った。

韓国の雇用許可制は、二〇一〇年九月ILOよりアジアの先導的移住管理システム（Pioneering a system of migration management in Asia）として評価されるとともに、二〇一一年六月、公共行政における腐敗の防止と根絶（Preventing and Combating Corruption in the Public Service）の面でUN（国際連合）より公共行政賞の大賞を受賞した。

また、雇用許可制は、以上の直接的な効果の外、アジア諸国に韓流を拡散し、韓国文化や商品に対する潜在需要者を大幅に増加させることにつながったという。二〇一二年三月現在、ベトナム、タイなどの一カ国で韓国語を教えている「世宗学堂」の数は三三三にのぼっている。

雇用許可制によって韓国に入国し、働いている労働者に対して行なった調査によると、次のとおりである。

第一に、韓国に対するイメージの変化を見ると、入国までとそれ以降を比較すると、「悪くなった」一一・三%、「よくなった」六一・〇%と多くの人がよくなったと答えたが、滞在年数が長くなるほどその割合が高くなった。第二に、母国を除き、もつとも親しみを感じる

国として第一位に韓国を挙げた割合は、三三・八%、第二位として挙げたのは三一・五%であった。第三に、韓国文化（音楽、ドラマ等）への嗜好をみると、「好き」と答えたのが六一・七%と、「好きではない」八・五%より圧倒的に多く、また、母国帰国後、韓国の音楽、ドラマ等を周りの人に勧めたいと答えた割合は、七五・五%にのぼった。第四に、母国帰国後、韓国製品の購入意思を聞くと、八七・〇%が「購入意思がある」と答えたが、韓国在留年数が多いほどその割合が高かった。

雇用許可制を通じて外国人労働者を雇っている企業に対して行なった調査の結果を見ると、第一に、外国人研修生・実習生制度に比べて雇用許可制の評価について、「よくなった」と回答した値は、「外国人労働者の権益保護及び均等待遇」三・七二点、「受け入れ過程の透明性増加及び送り出し不正の減少」三・五二点、「外国労働者賃金およびその他雇用費用」三・四六二点、「外国人労働者の韓国語能力」三・一九九点、「外国労働者の不法雇用及び不法就業の減少」三・一五二点、「韓国人雇用の浸食防止」三・〇九点、そして「外国労働者に対する労務管理の容易性」三・〇五二点であった。全般的に雇用許可制に対する評価が旧研修・実習生制度より高かった。

雇用許可制の導入により、全従業員のみならず外国人労働者が占める割合が高くなったが、企業規模が小さいほどその傾向は強い。外国人労働者を雇用している企業を対象に、韓国人と外

国人の割合を調査したところ、二〇一二年現在、外国人の割合が二〇・〇%であった。雇用許可制導入直後の二〇〇五年の五・一三%に比べて約四倍も増加した。産業別にみると、漁業八三・三%、農畜産業七二・七%、建設業五五・六%、サービス業二四・〇%、そして製造業一七・七%の順であった。企業規模別にみると、外国人の割合は、五人未満四一・八%、五〜九人二七・八%、一〇〜二十九人二一・四%、三〇〜四十九人一五・五%、五〇〜九十九人一一・六%、一〇〇〜二十九人七・三%、三〇〇人以上一・六%と、小さい企業ほどその割合が高かった。

韓国政府は、外国人労働者の隘路事項の解消と安定的な滞在ができるように様々な支援を行なっている。第一に、二〇一一年七月にコールセンターの設置、また、訪問相談および韓国語・韓国文化講座、無料医療支援を行なうための三四カ所の「外国人労働者支援センター」を設置・運営している。第二に、外国人労働者の事業場での問題、日常生活や言葉の問題を解消するために常時二〇一人の通訳をおいている。第三に、送り出し国の在韓大使館と一緒に国別の文化行事を支援している。第四に、外国人労働者の技術向上および労災の減少等を図るために職業訓練を実施しているが、二〇一一年の場合、四〇〇五人が訓練を受けた。第五に、外国人労働者を雇用している事業場に対する指導・点検を行なっている。二〇一一年の場合、四七〇〇事業場を点検し、そのうち、約半数の事業場には是正指導を行なった。

韓国が、雇用許可制のもと、単純外国人労働者を受け入れるメリットとしては、労働力不足の解消、外国人雇入れ企業の維持・発展による経済への寄与、親韓派の外国人の増加、韓流普及、韓国製品に対する需要の増加、韓国社会の国際化への寄与などが挙げられる。一方、デメリットとしては、韓国人の雇用の場の浸食、韓国人の労働条件の低下のおそれ、外国人労働者雇用管理の費用、定住化による社会問題の発生等が挙げられる。今後、外国人労働者政策の課題は、メリットの最大化とデメリットの最小化をいかに図ることができるかである。それに向けて、外国人労働者受入れ人数の正確な把握と受入れ期間の適正化、韓国滞在の不便の解消および雇用主の法令順守の徹底化、不法滞在の解消・予防等をよりいっそう進めていくことが課題である。

五 日本への示唆

二〇一二年五月現在、韓国に滞在している外国人労働者数は一四四万〇二七八人と韓国の人口の二・八四%を占める。その内、労働者は七二万二七二二人と全外国人の約二分の一である。労働者のなかでも雇用許可制により韓国に滞在している外国人は四八万四七五七人と外国人労働者の六七・一%を占めており、また、韓国の就業者一〇二九万人の四・七一%に至る。前記のとおり、外国人を雇っている企業では、従業員の四割を外国人が占めるところもあるほどで、

韓国では外国人労働者の存在は大きいといえる。韓国は、労働力不足や人権問題を解決するために外国人研修・実習制度を廃止し、雇用許可制を導入した。雇用許可制は、多くの国の制度を検討したうえで、韓国の状況にもっとも合理的な制度として導入された。不法滞在の原因となる送り出し不正を防ぐために様々な工夫が講じられた。その結果、外国人の韓国への出国費用は研修生制度の時代に比べて三分の一にまで減ったし、韓国入国外国人の六一・六%が韓国への入国過程が公正であったと評価した。また、外国人の平均賃金水準は韓国人の八六・七%であり、賃金未払い経験のある人の割合は全体の九・〇%と研修生制度時代の二〇〇一年(三六・八%)に比べて大きく改善されるとともに人権侵害の事例も激減した。そして、雇用許可制で入国した外国人の失踪(不法滞在)は一〇%台に留まっており、制度は順調であるといえよう。しかし、既述のとおり、さらなる改善策が求められる。韓国では、日本以上に、若年、女性、高齢者の雇用問題が深刻である。雇用許可制がこの問題の解決にマイナスの影響を及ぼすかどうか今後検証していくことが大きな政策課題である。

日本より遅れて産業発展をしてきた韓国は、多くの面で日本の制度・法律を参考にしてきたが、外国人研修・実習制度もその一つである。両国における同制度は必ずしも同じものとはいえないが、類似していた。韓国では、人権問題などで同制度が一時期「現代版奴隷制度」とも

いわれたことがある。実態は単純労働者なのに、制度によって研修生・実習生と呼ばれ実態は覆い隠される。実態と制度のギャップがあまりにも大きかった。実態に合わせて制度を見直した結果、雇用許可制が導入されたのである。最近、日本でも外国人実習制度の見直し論が行なわれている。国際貢献の一つとして導入された同制度だが、実態は単純労働の外国人を安く使うのに利用されていて人権問題にまで発展する事件も報告されている。日韓で程度の違いはあるものの、制度と実態のギャップは日本でも起きている。このギャップを埋めていくことが日本の外国人労働者政策の課題といえるが、韓国の雇用許可制は日本にも参考になると思われる。

アジアで韓流ブームが起きているが、韓国に出稼ぎに行くために必要な韓国語の勉強などがそれをさらに煽っている。また、韓国企業の製品購入意欲、韓国文化への理解も雇用許可制のもとで韓国に長く滞在する人ほど高くなっており、彼らが自国に帰ることによつてもつと韓流ブームの担い手となりうると予想されている。そういう意味で、外国人労働者政策は、労働力政策に留まらず、韓国の外交政策、産業政策、文化政策等にも役立っている。

日本も外国人労働者における制度と実態のギャップを埋めて、当該外国人労働者と雇用主の納得性を高める政策を展開していくことによつて、韓国の事例で見られる韓流ブームのような日流(日本)ブームという波及効果を生み出すことも期待できる。今後の動向が注目される。

【参考文献】

- * 吳学珠(二〇〇三)「韓国の外国人労働者受け入れ制度」三井情報開発総合研究所「語外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書」。
- * 吳学珠(二〇〇七)「韓国の外国人労働者政策の現状と課題」世界の労働二〇月号。
- * 外国人力政策委員会(二〇一二)『中央行政機関外国人政策施行計画：第二次外国人政策基本計画(二〇一三―二〇一七年)』(韓国語)。
- * 韓国技術教育大学(二〇〇七)『外国人雇用許可制施行三周年評価及び制度改善方案研究』労働部(韓国語)。
- * 雇用労働部(二〇一二)『その間雇用許可制運営と今後の政策方向』(韓国語)。
- * ソルドンファン(一九九九)『外国人労働者と韓国社会』ソウル大学出版部(韓国語)。
- * 法務部(二〇一二)『出入国・外国人政策統計年報』(韓国語)。
- * 柳キルサン・李キエヨン(二〇〇二)『外国人労働者の雇用実態と政策課題』韓国労働研究院。
- * 李キエヨン(二〇一二)「雇用許可制八周年評価と課題」韓国雇用労働部の「雇用許可制施行八周年記念シンポジウム」の発表資料(韓国語)。
- * 労働政策研究・研修機構(二〇一二)『外国人労働者問題：日韓比較』第二回日韓ワークショップ報告書。

- (2) 教育実施機関は、産業と国によって異なる。製造業の場合、「労使発展財団」はベトナム、モンゴルとタイ、「中小企業中央会」は、そのほかの国を担当している。農畜産業の場合、「農協中央会」、漁業の場合、「水協中央会」そして建設業の場合、「大韓建設協会」である。後述の「特例」の場合、「産業人力公園」である。
- (3) 退職金の支払い(韓国の場合、勤続一年に一月分の退職金支給が法制化されている)に当たるもので、事業主は、賃金の八・三%を指定の保険会社に収めなければならない。
- (4) 保証保険は、賃金未払い立替制度に当たるものとして、事業主は、外国人労働者一人当たり年一万五〇〇〇ウォンを指定の保険会社等に払うことになっている。他方、外国人労働者も帰国費用を当てるために「帰国費用保険・信託」(四〇〜六〇万ウォン、国によって異なる)、死亡・疾病に備えるための「傷害保険」(一年当たり二万ウォン)に加入することが義務付けられている。
- (5) その後、二年に短縮された。
- (6) 鋳造、金型、溶接、表面処理、熱処理等の工程技術を活用して事業を行なう企業の場合、五〇人以下である。
- (7) 外国人力政策委員会(二〇一二)『中央行政機関外国人政策施行計画：第二次外国人政策基本計画(二〇一三―二〇一七年)』。
- (8) 試験の内容は、韓国での初めての求職者に対して行なう試験と同様の形態であるが、難易度が若干高くなると予想されている。
- (9) 外国人力政策委員会(二〇一二)『中央行政機

- 関外国人政策施行計画：第二次外国人政策基本計画(二〇一三―二〇一七年)』。
- (10) 李キエヨン(二〇一二)「雇用許可制八周年評価と課題」の主要内容を参照した。
- (11) 韓国雇用労働部「報道資料：雇用許可制施行八年―他国の模範事例として定着」(二〇一二年八月九日)。
- (12) 次のように点数化した。三点以上であれば、よい評価といえる。「非常に悪くなった」一点、「多少悪くなった」二点、「同じである」三点、「多少良くなった」四点、そして「かなりよくなった」五点である。
- (13) 二〇一二年五月末現在、雇用許可制のもとで入国し、不法滞在している労働者の割合は二・八%である。不法滞在者に対する賃金未払い等の問題は依然として発生している。
- (14) その課題解決の一つとして二〇一二年四月から点数制が導入された。下記の加減点と減点基準を設けて、点数が多い企業ほど優先的に外国人労働者を採用できる制度である。加減点基準は、外国人雇用件より少なめに雇用していること、再雇用満了者が多く、新規雇用数が少なく、また、韓国求人努力期間中(二週間)ハローワークの紹介者を多く雇用するほど、点数が加算される。減点基準は、企業の指導・点検の結果、指摘件数が多い外国人労働者専用保険未加入の労働者が多いほど、点数は減らされる。同点数制について外国人労働者受入れ企業の六二・五%が肯定的に評価しているという。

(おち はくす)