

技能実習制度見直しに関する意見

2014年3月12日
委員 吉川 精一

1. 技能実習制度の根本的問題点

技能実習制度は2つの根本的問題がある。

一つは、実態が「技術移転により開発途上国における人材育成に貢献する」という制度目的から大きく乖離し、単純労働者の受入れ手段に利用されていることである。⁽¹⁾ この制度の下で来日する技能実習生が帰国後日本で得た技能を生かした職場で働いているとの確たる証拠はなく、⁽²⁾ 「技術移転」という制度本来の目的を果たしていない。

(1) この事実は多方面で指摘されている。例えば、自民党国家戦略本部外国人労働者問題 PT の「『外国人労働者短期就労制度』の創設の提言」（以下「自民党 PT 提言」）3頁は、「研修、技能実習制度」は国際技能協力を目的としているが、現実には労働力確保を目的とした受入れが行われている、と指摘。

(2) この点に関し JITCO は 2012-2013 年に帰国した技能実習生のフォローアップ調査をしているが、回答者は 10,455 人中 1,786 人（回答率 17%）であり、信頼性に欠ける。

もう一つは、この制度の下で多くの人権侵害、過労死、中間搾取、労働法令違反等の問題事例が引き起こされ⁽³⁾、米国国務省や国連の国際機関から厳しく批判されていることである⁽⁴⁾ この問題を引き起こす大きな要因は、技能実習制度が受入れ機関を特定した在留資格制度であるため、実習生は受入れ機関を離れば帰国せざるを得ず、このことが実習生を事実上受入れ機関に支配従属する形にしていることにある⁽⁵⁾。また、受入れ機関を指導監督する立場にある監理団体のチェック機能も形骸化している⁽⁶⁾。

(3) この事実は、人権 NGO や日本弁護士連合会（日弁連）だけでなく、厚労省、法務省、連合等が指摘しているところである。

・法務省入国管理局「平成 24 年の『不正行為』について」は 2012 年に 197 の受入れ機関に「不正行為」を通知したと発表。

・厚生労働省「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」では 2014 年に 2776 事業場のうち 2196 事業場に何らかの労働基準関係法

令違反があったと報告。

・連合の外国人労働者問題に対する当面の考え方(2014/1/23)(以下「連合の考え方」という)IV2(2)頃は、問題点として、パスポートの取り上げ、強制貯金、住宅費・食費の天引き、労働安全上の配慮の欠如、保険未給付等をあげる。

(4)例えば、アメリカ国務省人身売買監視対策室「2013年人身売買報告」(2013/6/19)

(5)日弁連「外国人技能実習制度廃止に向けての提言」(2011/4/15)(以下「日弁連提言」という)10-12頁

(6)総務省「外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視—技能実習生を中心として—<結果に基づく勧告>」(2013/4/15)、毎日新聞2013/4/20記事によれば、監理団体は、地方入管局が賃金未払い、長時間労働等の不正があったと認定した実習先83ヶ所のうち81ヶ所で不正を指摘できていなかった。

2. 今回の制度見直しの出発点—国会付帯決議

今回の技能実習制度見直しは、平成21年の出入国管理・難民法改正の際の衆参両院法務委員会の付帯決議に定めるためのものであると認識しているが、右付帯決議の内容は、次のようなものである。

「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ことに鑑み、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、我が国の産業構造の観点から、総合的な検討を行うこと」

即ち、上記付帯決議は「外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造の観点から」制度の「抜本の見直し」を求めているのであり、従って、当懇談会においても、現行制度の枝葉の手直しではなく、「抜本的」な制度改革を提言する方向で議論すべきものと思料する。

3. 制度の「抜本の見直し」の方法—諸外国の制度の調査・検討も行うべき。

一国の重要な制度の「抜本の見直し」や制度設計を行うためには、多角的観点からの検討が必要であり、その一環として、諸外国の制度を調査・検討することが必要であると考えられる。

外国人に対する政策の議論では、カナダやオーストラリアの多文化社会やヨーロッ

パの移民政策をモデルとすることもあるが、今回の制度見直しについては、日本と国情の類似する（外国人比率が低く、国民が「単一民族」的情緒を持っていること、少子高齢化が進み、長期的には外国人に依存せざるを得なくなっていること等）韓国の「雇用許可制度」が、調査・検討するに値する。⁽⁷⁾

(7) 呉学殊氏によれば、韓国では日本の外国人研修、技能実習生制度を参考にして、1993年に「外国人産業研修制度」を導入したが、研修生として入国した外国人の失踪・不法滞在化、人権問題の多発などの問題が発生したため、紆余曲折の末、2003年「雇用許可制」が導入された。2012年5月現在、「雇用許可制」の下で約8万4000の企業で約48万5000人の外国人労働者（うち韓国系外国人を対象とする「特例」を除く「一般」外国人は19万4000人）が働いており、この制度は、2010年ILOよりアジアの先導的移住管理システムとして評価されるとともに、2011年には公共行政における腐敗の防止と根絶の面で国連から公共行政の大賞を受賞した。そしてこの制度は、アジア諸国において、韓国のイメージを向上させ、受入企業の評価も旧研修・実習生制度より高くなった。人権侵害の事例は激減し、この制度の下で入国した外国人の失踪（不法滞在）も減少した。（研修制度の下で2001年までに約3割の外国人が失踪していたが雇用許可制度の下では10%台に留まっている。）呉学殊「韓国における外国人労働者政策の実態」労働法律旬報 No.1806（2013/12/25）（以下「呉論文」という）

このように、韓国においては、雇用許可制度の導入により、日本の技能実習制度に倣った産業研修制度の時代よりも外国人労働者受入れ問題は相当程度改善されたというのである。もとより、韓国には同国独自の事情もあるであろうし、独特の問題点もあるであろうが、上記呉氏の報告を踏まえれば、同国制度を充分調査・研究したうえで、日本の国情と合わない点や問題点があれば、それにつき更に検討するというプロセスが必要であると考えられる。

4. 提言

(1) 現行の技能実習制度は廃止（もし現行制度を全て廃止することが不適当または困難であれば、少なくとも問題の多い「団体管理型」は廃止）し、これに代る新しい労働者受入れ制度を創設すべきである。⁽⁸⁾

(8) 当分科会ヒアリングにおいて、日弁連は現行制度の廃止を提言したが、現行制度の廃止ないし廃止を含めた抜本的見直しを唱えているのは日弁連だけではない。例えば、

①自民党 PT 提言は、「国際技能協力を目的とする 現行研修実習制度を廃止」し、国内

で必要な労働力確保に資することを目的とする『外国人労働者短期就労制度』の創設を提言」している。

②連合は、「連合の考え方」において、現行制度には「解決すべき問題が山積しており、制度自体を廃止することを含めた見直しをおこない、以下の条件を満たす新たな枠組みを政労使で議論する必要がある」と述べている。

(2) 新制度設計上の論点には下記が含まれるべきである。

(ア) 受入れる外国人労働者の範囲

どの程度の数の外国人労働者を受け入れるか（タオータ制の是非）、日本人労働者の就労を阻害しないよう補完性の原則を盛り込むべきか、盛り込むとすれば具体的にどのような仕組みを採用すべきか。就労可能業種を制限するか？

これらは我が国の移民政策、外国人労働者受け入れ政策全般の問題であり、幅広い検討が必要である。

(イ) 在留期間

一定期間の在留・就労後必ず帰国させるか、定住化を認めるか、家族の同伴・呼び寄せを認めるべきか等。これも我が国の移民政策、外国人労働者受け入れ政策全体にかかわる問題であるが、私見では、少なくとも当面は定住化を認めず、労働市場や国民世論の動向を見ながら段階的に定住化の是非を考えていくのが適切であると考える。

(ウ) 外国人労働者保護の仕組み

①外国人労働者の移動の自由の保証

前記のように、現行制度の下では、技能実習生は受入れ機関（雇用主）から離脱すれば原則として帰国せざるを得ないため、実質的に受入機関に支配従属せざるを得ないことが多く、これが人権侵害の温床となっている。従って、一定の条件、制限を付するにしても、外国人労働者の移動の自由を保証するような仕組みを導入すべきである。

②苦情処理システムの導入

③外国人労働者への労働関連法令の適用

④健康保険・雇用保険・労災保険・厚生年金の適用、往復渡航費用の受入れ機関による

負担 (9)

(9) 自民党 PT 提言 8 頁

(エ) 政府・公共機関による運用・監理

現行制度の下では民間監理団体による受入れ機関の指導監督が強力・適切に行われてこなかっただけでなく、外国人労働者を中間搾取する事例も少なくないことに鑑み、政府・公共機関が制度の運用監理を行うような仕組みの導入を検討すべきである。さらに、外国民間送り出し機関による不正行為を排除するため、外国政府と協定を結ぶことにより求職者の斡旋・送り出しを外国政府の関与の下で実施する方法も併せて検討すべきである。⁽¹⁰⁾

(10) 法務副大臣今後の外国人の受入等に関するプロジェクトチーム「今後の外国人受入れについて」は、現行制度を前提とするものではあるが、「当該受入れには送出国側政府も関与するものとし、送出国体制が整っていると認められる国についてのみ受入れの枠組みを構築するものとする」としている。

韓国の雇用許可制は送出国との間で二国間了解覚書 (MOU) を締結することによって成り立っている (呉論文 20 頁)。

当分科会の多賀谷座長も「国が直接関与する仕組みの創設」を提言されたとの報道がある (建設通信新聞 2014/2/20)。