

外国人技能実習制度の問題点と制度改定の展望

小野寺 信 勝

はじめに

弁護士の小野寺と申します。本日は外国人技能実習制度をテーマにお話をさせていただきます。私自身の外国人技能実習制度との関わりは、弁護士登録した年（二〇〇六年）の翌年、技能実習生に関する事件を裁判で扱うことになったのが始まりです。この裁判をきっかけに結成された「外国人技能実習生問題弁護士連絡会」（二〇〇八年発足）にも関わりながら、現在もこの問題を継続的に扱ってきています。

本日は、国内の在留外国人の現状を確認した上で、技能実習制度の概要や特徴、私自身がこれまでに扱ってきた事件から見えた制度の問題点、国の有識者会議で現在検討が進められている制度改定の展望などについてお話ししていきたいと思えます。

1. 国内・道内の在留外国人の状況

(1) 全国状況

日本国内では近年、日常生活の中で外国人に出会う場面がよりいっそう多くなり、日本人の多くは体感的にも身近に外国人が増えていると感じていると思います。札幌市も含め、特に大都市圏では、居酒屋やコンビニの従業員として働く外国人の姿を目にすることが多くなっています。実際のデータを見ても、在留外国人の数は右肩上がりが増えており、コロナ禍の期間での若干の減少を経て、二〇二二年末の時点では国内総計三〇七万五二一人（出入国在留管理庁「令和四年末現在における在留外国人数について（確定値）」）に上っています。非正規滞在者を含めると、さらに膨らみます。

このうち技能実習生は二〇二二年一二月末現在で約三二万四〇〇〇人です。技能実習生の数も顕著に増えており、留学生とともに、在留外国人の総数を増やす一因になっています。二〇一一年で

は二三十万人ほどだったのが、二〇二二年には約三四十万人にまで増えました。一方、身分に基づく在留資格はそれほど大きく増えているわけではありません。

自治体ごとの在留外国人の受け入れ人数については、少し古いものですが、『週刊東洋経済』（二〇一八年二月四日号）に掲載された「外国人が増えた自治体上位一〇五九位」というデータをご紹介します。これによると、第一位の横浜市が九万二一七人で、全市人口の二・四七％を占めるとされ、第二位が名古屋市、第三位が川口市、第四位が新宿区と、大都市自治体が続いています。道内では唯一札幌市が第四一位に入っており、外国人人口一萬一九〇二人、全市人口に締める割合は〇・六一％とされています。

一方、同誌「外国人比率が高い自治体上位五〇」というデータを見ると、第一位が長野県川上村で、全村人口の二四・一七％を外国人が占めるとされています。ここはレタスの産地であり、技能実習生が多いところです。第二位は二一・九三％の大阪市生野区で、ここは歴史的背景があつて韓国

の国籍者が多いところです。第三位の群馬県大泉町は、これも歴史的背景があつて日系ブラジル人が多いところであり、一八・九六％を占めています。道内からは、第七位の占冠村が九・三〇％、第三六位の仁木町が五・一六％、第四一位の留寿都村が五・〇七％、第五〇位の雄武町が四・〇七％とされています。なお、占冠村はその後増加を続け、二〇一九年一月時点で三三・九一％（全村人口一六一三人のうち在留外国人数五四七人）に達しています。

(2) 道内の状況

北海道に限って見ても、在留外国人の数はこの一〇年で急増しています。北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（令和四年一〇月末現在）」（二〇二三年一月公表）によると、二〇一一年の段階で九四〇〇人ほどだったのが、二〇二二年では二万七〇〇〇人を超えています。

その中でも、在留資格別では、特に「技能実習」の増加が北海道では顕著です。また、国籍別では「ベトナム」が急増して全体の三分の一以上（九・九〇二人、三五・六％）を占めるようになっていきます。「ベトナム」国籍者の増加は「技能実習」の増加とリンクしています。国籍別では以下、「中国（香港、マカオを含む）」五三八四人（一九・四％）、「インドネシア」二〇六九人（七・四％）、「フィリピン」一八六三人（六・八％）、「ミャンマー」一四一九人（五・一％）などと続きます。

また、北海道における外国人労働者（総計二万七八一三人）の受け入れ状況を産業別に見ると、「製造業」が七三七四人（二六・五％）と最も多く、以下、「農業、林業」四二三八人（一二・二％）、「建設業」二八八三人（一〇・四％）、「販売業、小売業」二四一五人（八・七％）、「宿泊業、飲食サービス業」二一六二人（七・八％）などと続きます。実際に日本に来て働いている外国人たちを移民と見なしてよいかどうかという判断はいったん措くとしても、外国人労働者は現に増え、今後も増え続けていくことが予想される現状にあつては、多くの問題点が指摘されている現行の技能実習制度を今後どう改めていくべきかが問われています。

2. 外国人技能実習制度の沿革と概要

(1) 制度の目的

外国人技能実習制度は、一貫して「開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に寄与すること」を目的とする制度です。

二〇一六年に制定された「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成二八年法律第八九号）でも、第一条に「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識（略）の移転による国際協力を推進することを目的とする」と明記しています。つまり、国際貢献のための制度という位置づけです。かつては「外国人研修・技能実習制度」と呼ばれていた

時期もありました。

(2) 制度の沿革

ア 企業単独型からの出発

技能実習制度の始まりについては不明瞭な部分もありますが、すでに一九六〇年代には現行制度

<資料1> 外国人技能実習制度の沿革

年	月	事項
1982年	1月	「出入国管理及び難民認定法」の改正、企業単独型による外国人研修生の受入開始
1990年	8月	「研修」に係る審査基準を一部緩和する法務大臣告示の制定、団体監理型による外国人研修生の受け入れを開始
1993年	4月	法務大臣告示「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」の施行、技能実習制度の創設（研修1年＋技能実習1年）
1997年	4月	法務大臣告示「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」の改定、技能実習期間の延長（研修1年＋技能実習2年）
2010年	7月	「出入国管理及び難民認定法」の改正により、以下の①実務研修を行う場合に雇用契約に基づいて技能等を修得する活動を行うことの義務化、②在留資格「技能実習」の創設（在留資格上、1年目を「技能実習1号」、2～3年目を「技能実習2号」に区分）
2016年	11月	「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の制定
2017年	1月	外国人技能実習機構の設立
	11月	「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の施行、在留資格に4～5年目を受け入れる「技能実習3号」を追加

※ 外国人技能実習機構のウェブサイト記載情報に基づき、2023年10月、編集部作成。

に似た取り組みがすでに実践されていたようです。当時、いくつかの国内企業が、海外の現地法人で雇った外国人を本社のある日本に連れてきて、日本国内で社員教育としての研修を行い、またそれぞれの現地に戻すということが行われていたようです。これが今日の技能実習制度の原型です。

企業の研修制度を法定化したのは一九八二年一月の入管法改正のときで、在留資格に「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を修得しようとする者」が創設され、研修生の受け入れが始まりました。

したがって、導入当初の制度設計はシンプルで、送出国にある海外支店など現地法人から外国人労働者を送り、日本国内にある企業等の法人が単独で受け入れ、研修が終わると送出国に戻すというものでした。一企業内の海外現地法人と国内法人の二者間で完結するため、この時期の制度を「企業単独型」といいます。このようなかたちで外国人労働者の受け入れ自体は今日も行われています。

イ 団体監理型の導入と在留資格「技能実習」の創設

その後、一九九〇年八月の入管法改正に至って新たに導入されたのが「団体監理型」です。こちらが現行の技能実習制度ではより一般化しており、逆に言えば、各地で様々な問題を引き起こす原因にもなっているものです。

団体監理型は当初から、企業単独型と違って二者で完結するものではなく、より多くのアクターが関わり、手続きも複雑です。日本での研修を望む外国人はまず、母国の「送出し機関」に応募・登録し、選考を経て、研修生としての資格を得る必要があります。資格を得ると送出し機関との間で契約をします。その一方で送出し機関は、日本国内の「監理団体」との間で契約を結んだ上で、研修生を日本に入国させます。日本に来た研修生は、監理団体の傘下にある受け入れ企業（会員企業）との間でそれぞれ雇用契約を結び、そこで研修を行うこととなります。

なぜこのような複雑な制度をつくったかと言えば、企業単独型は大企業でなければ実施が不可能であり、単独での受け入れが難しい中小零細企業のための制度構想が求められたからです。こうした経緯でつくられた団体監理型のもとでは、監理団体が受け入れ企業のフォローをすることが想定されています。

一九九〇年導入当初の研修生の受け入れ制度は最大一年間限定でしたが、一九九三年にいたって在留資格に「技能実習」が創設されたことに伴い、「研修一年＋技能実習一年」の計二年間の滞在が可能になりました。

一九九七年にはさらに制度改正され、技能実習の期間が二年間に延長されたことにより、滞在可能期間は計三年間に延長されました。

ウ 技能実習への一本化と滞在期間の延長

一九九七年に「研修一年＋技能実習二年」という枠組みが固まりましたが、研修生と技能実習生の違いは、前者は労働者として扱われない、労働関係法の適用がないということです。この当時、大きな問題となっていたのは、研修生が残業をした場合、労働基準法上の割り増し賃金を支払うかどうか、研修生が事故に遭った場合に労災保険が適用になるかどうか、といったことでした。これに対し、一年の研修生の期間を終えて技能実習生に身分が変わると、労働関係法が適用されるようになります。

二〇一〇年に、研修生に労働関係法が適用されないことには問題があるのではないかとの指摘を受けて入管法が改正されることになり、一年目の研修生という身分を廃止し、最初から技能実習生に一本化することになりました。入管法の定める在留資格上、一年目を「技能実習一号」、二年目・三年目を「技能実習二号」と区分しています。

その後、二〇一六年の「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の制定と、これに伴う入管法改正をもって「技能実習三号」が創設され、四年目・五年目の資格区分が新たに設けられたことにより、二〇一七年一月の同法施行以降は最大五年間の滞在が可能になりました。これが二〇二三年現在で運用されている外国人技能実習制度の姿です。

3. 外国人技能実習生の受け入れの状況

(1) 全国の現状

日本国内で受け入れている技能実習生の数は、出入国在留管理庁などの作成した『外国人技能実習制度』（二〇二三年七月二四日）という資料によると、二〇二二年末時点で三二万四九四〇人とされています。コロナ禍の影響によって減少する前の二〇一九年の時点では、四一万人を超えた時期もありました。

実習先の職種としては、全国的には「建設関係」、「食品製造関係」、「機械・金属関係」が多くを占めるとされていますが、この点は地域によって差があります。

受け入れ人数の多い国籍は、二〇二二年末時点で言えば、「ベトナム」が最も多く、一七万六〇〇〇人超で全体の五四％を占め、以下、「インドネシア」一四・二％、「フィリピン」九・〇％、「中国」八・九％と続きます。この点は全国各地で同様の傾向が見られます。

受け入れ方式は、企業単独型と団体監理型の二種がありますが、後者が圧倒的に多く、全体の九八・三％を占めています。

(2) 道内の現状

道内の外国人技能実習生の状況は、道経済部の調査結果報告書（二〇二二年八月二日）によると、

二〇二〇年に一万二二九三人に達しましたが、その後はコロナ禍の影響で減少し、最新の二〇二二年では七八九二人まで減少しています。

道内での受け入れ人数は、道の振興局管内別・職種別で見ると、最も多いのが石狩管内の食品製造業で、オホーツク管内の食品製造業、渡島管内の食品製造業などと続きます。北海道は全体的に水産加工業、農業、酪農での受け入れが多く、これが食品製造業での受け入れ人数を押し上げています。

国籍別では、前出の道経済部の資料によると、北海道もベトナムが全国と同様に最も多くなっており、二〇二〇年では七六、二四人に達していました。ただ、二〇二一年以降、ベトナムからの受け入れが落ち着き、現状ではミャンマーやインドネシア、カンボジアなどからの受け入れが増加しつつあります。私自身が技能実習制度の問題に関わり始めた頃は、圧倒的に中国からの受け入れが多かったのですが、現在はベトナムが取って代わり、今後はさらに別の国からの受け入れが増えていくことが予想されます。

4. 国内で発生した外国人技能実習生に関する事件

次に、私自身が弁護士として関わってきた技能実習生に関する事件について以下にご紹介します。

なお、私自身が二〇一四年までは熊本県にいた関係で九州もしくは西日本での事件が多いこと、

ご紹介する事件は特に悪質な事例であり、これが制度運用の標準的な実態を示しているものではないということを、予めご了承ください。

(1) 熊本県天草市での事件

私が技能実習生から初めて相談を受けたのは二〇〇七年です。これが私にとって技能実習制度の問題との初めての出会いでした。

相談者は中国から来ていた四人の二〇代の女性です。彼女たちは縫製業者を実習先とし、日本製の高級女性用下着をつくる作業に従事していました。来日するに先だって、中国の派遣会社に四万円（六〇万円）を払ってきており、また、日本への入国後にパスポート、印鑑、日本でつくった銀行の預金通帳を没収されています。さらにパソコンや携帯電話の所持も禁止されました。

給料は、基本給六万円と、残業代が時給三〇〇円です。毎月の支給額はそのうちの一万五〇〇〇円で、残りは会社が強制的に貯金していました。労働時間は午前八時三〇分から午後一〇時までが基本で、遅いときには午前三時まで働くこともあったとのこと。にもかかわらず、休日には月一日か二日ほどしかありませんでした。

当時、このような相談を初めて受けたとき、これまで劣悪な労働条件で働かされているということ信じられなかったのですが、縫製業での技能実習生の労働条件は、これが標準であると徐々にわかってきました。

(2) 長崎県島原市での事件

天草市での事件を扱ったことをきっかけに、以降、技能実習生に関する相談が多く寄せられるようになり、その中に長崎県島原市の技能実習生からの相談もありました。同じく女性用下着の縫製業で働く技能実習生からの相談であり、労働条件も天草市の事例とほぼ同じような内容でした。

この島原市での事例に関わるなかで、技能実習生の労働現場を写した写真を入手しました。この写真を見ると、立った状態で縫製作業をしていることが見て取れます。椅子に座った状態で作業をさせない理由は「眠くなるから」であり、社長が椅子を取り上げてしまったそうです。また、この当時は研修生が制度上存在していた時期ですが、研修生は残業をさせてはいけないことと規定されていたため、一日の勤務時間が終了すると、窓に暗幕を張り、外部から建物内が見えない状態にして長時間労働をさせていたという話も聞きました。

この事例ではまた、監理団体が作成した「研修・実習規定」という文書を入手しました。ここには技能実習生に向けた禁止事項が列記されており、違反が判明した際のペナルティとして罰金や強制帰国といったことが記されています。この禁止事項には「異性との交際」のほか、「団体交渉」も含まれており、違反すると、五〇万円の罰金、保証金の没収、即時強制帰国といったペナルティが科されるとされています。こうした規定の内容はこの事業者に限られたものではなく、西日本の縫製業界で当

時広く共有されていた書式に基づくものでした。

(3) 徳島県上板町での事件

前出の二件と同様の相談を徳島県上板町の技能実習生からも受けました。この事件の相談者の受け入れ先となっていた事業者の特徴は、技能実習生の受け入れ数が非常に多かったことです。

制度上、一事業者当たりの技能実習生の受け入れ人数は、当該事業者の常勤職員数に応じて上限が設定されており、団体監理型の場合、常勤職員総数が三〇人未満の事業者では三人までが上限です。

本件に対応した当時、技能実習での滞在可能期間は三年までで、この事業者の場合、日本人の常勤職員は経営者親子の二人しかいませんでしたので、総計九人が受け入れ上限になりましたが、実際には二五人以上を受け入れていました。一つの企業を三つに分けて、受け入れ枠を広げていたというのが実態です。その上で、常勤職員二人で二五人の技能実習生の労務管理をするために、工場に監視カメラを設置して、管理人室から働いている様子を確認しており、手元が止まっている実習生を見つかったりすれば、叱責に来るといったことが行われていました。

また、二五人以上の実習生は、全員が一つの寮で生活させられており、月三万円の寮費を徴収されていました。寮内には二段ベッドが置かれ、これをカーテンで仕切るといふつくりです。台所や風呂は共有で混み合うため、このことがさらに睡眠時間を縮める原因にもなっていました。

本件に限らず、技能実習生が入居する寮内の生活環境は劣悪なケースが多いほか、寮費の徴収額において日本人従業員との間で差別待遇を行っているケースもあります。例えば熊本県益城町であつた事例では、日本人従業員の寮費が月一五〇〇円程度であるのに対し、外国人技能実習生は月三万五〇〇〇円も徴収されていました。

(4) 鹿児島県枕崎市での事件

鹿児島県枕崎市の縫製業の技能実習生から受けた相談では、労働条件の劣悪さもさることながら、生活環境に関する問題がメインになりました。

この事件の相談者である技能実習生が生活していた寮は、工場の建物の横に増築されたわずかなスペースの建物で、ここに六人が入居させられていました。前出の例と同様、寮内には二段ベッドが置かれ、カーテンで仕切られているといふつくりです。

また、ほとんど寮から外出する機会がなく、月に一回、社長同行での食料の買い出しに行くくらいしかないと話もうかがいました。つまり、毎回一カ月分の食料をまとめて調達してくるようになりますが、必然的にインスタント食品が大部分を占め、さらにインスタント食品を保管しておくことによって寮内にネズミの糞が呼び寄せてしまいい、寮内の至る所にネズミの糞が見られました。

(5) 道内の事例

次に、道内でこれまでにあつた技能実習制度に関

する事件・問題について以下に三件をご紹介します。

第一は、N町の建設会社で発生した暴行事件です。この会社で働く日本人従業員が、ある日除雪作業をしていたとき、そのことにベトナム人技能実習生が気づかず寮内にいたところ、寮内に入ってきて殴打したというものです。さらに、暴行を受けた実習生が社長にそのことを訴えたところ、実習生が解雇されて帰国すると言われるという問題も発生しました。

第二は、O町で見られた「二重帳簿」という問題です。給与明細が二つあり、監査に対応しうる労働基準法違反のない表向きのもと、実際の給与明細が別にあるということです。後者を見ると、労基法に違反する内容が記載されており、残業に対する割増賃金が無いこと、技能実習生には制度上従事させてはならない作業に従事させていることなどが読み取れます。

第三は、H町で起きた農場実習生の集団解雇事件です。この事件では、相談を受けた労働組合（札幌地域労組）が当事者の実習生たちを組合加入させ、経営者に団体交渉を行ったところ、労組からの脱退と引き換えに、新たな実習先への異動と給与補償を提案されたというものです。

5. 受け入れ事業者による労働関係法違反の現状

ここまで紹介してきた事例はほんの一部であり、似たような事件や問題は残念ながら今日も発生し続けています。そのことは政府のとりまとめ

ているデータからも、受け入れ事業者による労働関係法の違反や、外国人技能実習生の労働災害の発生件数の多さを読み取ることができます。

厚生労働省作成の資料「外国人技能実習生の実習実施者に対する令和四年の監督指導、送検等の状況」（二〇二三年八月一日）によると、全国の労働基準監督機関が受け入れ事業者に対して監督指導（九八二九件）を実施した結果、約七四％の事業者（七二四七件）で何らかの法令違反が認められたとされています。主な違反事項としては、「使用する機械等の安全基準」（二三・七％）、「割増賃金の支払い」（一六・九％）、「健康診断結果についての医師等からの意見聴取」（一六・一％）などが多くを占めているとのことです。道内に限っても同様の傾向がうかがえます。

また、同省作成「令和四年外国人労働者の労働災害発生状況」（二〇二三年五月二三日）によると、日本人も含む全労働者における二〇二二年の労働災害の発生件数は、一〇〇〇人当たり二・三二人とされています。在留外国人労働者に限ると二・六四人ですが、技能実習生に限ると三・七九人に跳ね上がります。全労働者の割合に比べて、技能実習生の限った方が労働災害の発生割合が高いということです。また、二〇二二年における技能実習生の労働災害による死傷者数は一三〇一人に上っており、その数は非常に多いと思います。少し古い資料ですが、公益財団法人国際人材協力機構（JITCO）という団体が公表した「二〇一四年度外国人研修生・技能実習生の死亡者数」という資料によると、技能実習生の死亡者数は、

二〇一二年度一九人、二〇一三年度二七人、二〇一四年度三四人と増加し、実習生の多くが二〇代・三〇代の若年層であることに照らすと、この数は異常に多いと言わざるを得ません。しかも、死因としては脳・心疾患や自殺が多く、作業中よりも作業中以外での死亡が多いという特徴があります。

6. 技能実習制度における違法労働・人権侵害の原因

技能実習制度の運用において、なぜこれほどまでに違法労働や人権侵害が多いのか、その理由として大きくは以下の三点が考えられると思います。

第一に、そもそもの制度設計に問題があり、建前と実態に乖離があることです。日本政府はこの間一貫して未熟練労働者を受け入れないという立場を維持しています。その一方で労働現場では、外国人労働者を多く必要としています。このギャップを埋めるために、日本政府は技能実習制度を拡張すること、具体的には滞在可能期間の延長や対象職種の大拡大などで対応してきました。

なぜこのような建前と実態の乖離から問題が発生してしまうかと言うと、職業移転に制約があるからです。技能実習生は労働関係法令の適用はあるとはいえ、制度上は労働者ではなく、あくまでも三〇五年の期限付きで技術を学ぶ者という位置づけです。そのため、転職の自由はなく、経営者側が優位に立って労使関係が対等ではなくなり、技能実習生側としては、法令違反や人権侵害があつたとしても、経営者側の考え方や方針に従わ

ざるを得ないという構造がつくられます。

第二に、受け入れ事業者に不正行為が認定されると、技能実習生も不利益が転嫁されるという問題です。受け入れ事業者で何らかの不正行為が認定されると、実習機関としての認定の取り消されることもあり、技能実習生はそこでの実習を継続できなくなり、転籍も保障されていない以上、途中帰国を余儀なくされてしまう可能性が高いので、技能実習生自身が不正を申告することに消極的にならざるを得ない構造が出来てしまっています。

第三に、技能実習生に経済的な拘束があることです。日本に来る技能実習生の多くは、来日するにあたって多額の費用を母国で負担してきています。負担額は国によってまちまちですが、現在最も多いベトナム人を例に言えば、巢内尚子氏の著書『奴隷労働―ベトナム人技能実習生の実態調査』（花伝社、二〇一九年）によると、平均九四万四三〇〇円の渡航費を負担し、そのうち平均七六万八三〇〇円を借金に負っているとのこと。また、技能実習生の送出国と受け入れは民・民の関係で行われるものであり、公的な関与が一切ないため、受け入れコストが技能実習生自身に転嫁されるという問題も指摘されています。

第四に、送出国と実習機関との契約による拘束もあります。例えば、中国の方が技能実習生として来日するに当たって送出国と結んだ契約書を見ると、「他人と同居、結婚または妊娠するなどした場合、即刻帰国しなければならぬ」、「現地の行政、社会団体、新聞メディア等にいかなるかたちの訴えもしてはならない」、「契約に違反した場合

は保証金は全額没収される」、「逃亡した場合、その家族は違約の賠償として二〇萬元（約三〇〇万円）を負担する」などと書かれています。日本ではこのような契約を結んでも無効だと思いますが、私が過去に支援に関わった事例の中にも、送出国で裁判を起こされて、賠償金を払わされてしまったケースも実際にはありました。

現在はこのような契約の結び方は法律上で禁止されていますが、全く無くなったわけでもなく、技能実習生の本人名義の預金を送出国が保管するとか、架空の借入書をつくり、何らかの違約が発生した場合に貸金請求というかたちで違約金を請求するといった脱法行為が見受けられます。日本の法律によって送出国に規制をかけることにはどうしても限界があり、脱法行為を根絶するのは容易ではありません。

7. 技能実習と人身取引

以上の説明からも日本の技能実習制度の持つ問題の重大性は明らかだと思えますが、国際的にも人身取引の防止の文脈で問題視されています。

国際社会で共有されている人身取引の定義として、「国際組織犯罪防止条約人身取引議定書」第三条（a）の条文を以下に引用して紹介します。

「人身取引」とは、搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫若しくはその行使、誘拐、詐欺、欺もつ、権力の濫用若しくは弱い立場に乗すること又は他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭若しくは

は利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引渡し、蔵匿し、又は收受することをいう。搾取には、少なくとも、他の者を売春させて搾取することその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷化若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器の摘出を含める。

この定義に基づき、「搾取の目的で、脆弱な立場に乗り、強制的な労働を行わせること」を人身取引と見なすこととするのであれば、大部分の技能実習生が日本の実習先で受けていることはこれに当てはまっていると思います。

実際、日本の技能実習制度は国際社会で度々問題の指摘を受けてきています。例えば、アメリカ国務省が毎年作成する「人身売買監視報告書」が本制度を取り上げ続けているほか、国際人権規約委員会も本制度の問題を度々指摘してきています。

8. 在留資格「特定技能」の創設に対する評価

入管法二〇一八年改正により、技能実習による在留期間を延長するようなイメージで新たな在留資格が創設されました。「特定技能」です。「特定技能一号」と「特定技能二号」の区分が設けられており、その受け入れは改正入管法が施行された二〇一九年四月より、「特定産業分野」に指定される一四分野一四業種で始まり、特定産業分野は二〇二二年四月二六日付けの政府方針の変更の閣議決定を経て、以下の一二分野一四業種に再編されています。

介護分野／ビルクリーニング分野／素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野／建設分野／造船・船用工業分野／自動車整備分野／航空分野／宿泊分野／農業分野／漁業分野／飲食品製造業分野／外食業分野

一号は、「特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人」向けの資格とされています。特定産業分野全分野で受け入れが可能ですが、在留期間は最大五年、家族帯同は基本的に認められません。

二号は、「特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人」向けの資格とされています。施行当初は受け入れ可能な特定産業分野は二分野（建設分野、造船・船用工業分野の溶接区分）に限られていましたが、二〇二三年六月に改定されて以降は介護分野を除く一分野で就労可能になっています。在留期間に上限はなく、家族（配偶者、子）の帯同も要件を満たせば可能とされています。

特定技能の創設は、日本政府がこれまで一環して堅持してきた方針を転換し、事実上、非熟練労働者の受け入れに舵を切ったことを意味します。非熟練労働者の受け入れを始めたこと自体には肯定的な評価もあるかもしれませんが、問題点もいくつかあると見ています。

第一に、特定技能一号では家族帯同が禁止されていることです。家族とともに暮らす権利は、国際的な人権規約や児童の権利条約などに権利として保障されています。これは人道上の問題にとどまらず、人権の問題であると言えます。

第二に、技能実習制度と同様の問題として、公的な関与なしに民・民の関係だけで送出しと受け入れが行われるので、その部分のコストが渡航者個人に転嫁されるという問題があります。

第三に、技能実習制度との違いとして、特定技能資格での在留外国人の権利保護を担う制度や機関が存在しないことです。技能実習生の場合、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」があることにより、曲がりなりにも技能実習生に関する権利保護が謳われ、その責務を果たす技能実習機構という機関も設置されていますが、特定技能資格者にはそのような法律も機関もありません。

第四に、技能実習生であれ、特定技能資格者であれ、長期間にわたって日本に滞在する外国人を生活者として受け入れるという視点が欠けていることです。外国人を補助的な労働者と見ている限り、日本は外国人が定着しないどころか、そもそも選ばれなくなり、問題は解決しないと思います。

9. 今後の制度改定への展望と求められる視点

二〇二二年一二月に「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が設置され、技能実習制度と特定技能制度の見直しに向けた議論が国レベルで始まっています。二〇二三年五月には「中間報告書」が公表されました。

これによると、二〇二三年秋をめどにとりまと

める最終報告書で見直しの提言をするとし、その方向性としては、技能実習制度を廃止し、特定技能制度への移行（キャリアパス）を前提に、「人材確保と人材育成を目的とする」「新たな制度」を創設するとされています。あわせて、新制度のもとでは、現行技能実習制度で禁止されている転籍の緩和を検討するほか、現状では不十分さが指摘されている管理監督や支援体制のあり方の見直し、日本語能力の向上に向けた仕組みの構築も検討されています。

中間報告書の内容に対する懸念として、以下のような点があります。

第一に、転籍の緩和のあり方への懸念です。制度が変更されても、人材育成が目的として維持されるのであれば、転籍制限は引き続き正当化されますし、団体監理型による技能実習が大多数を占める現状にあつては、現実に転籍をするのは難しいのではないかと考えます。というのも、同じ監理団体の傘下の事業者への転籍であれば比較的容易だと思いますが、監理団体に問題があつた場合、監理団体と受け入れ事業者、さらには送出し機関も変える必要があります。それは当事者の外国人が個々に対応するには相当ハードルが高いからです。この部分をスムーズに進めようとするならば、ハローワークのような公的な機関が転籍を取り持つてくれる制度・仕組みの構築や、政府間のマッチングの仕組みの検討・構築などが必要ではないかと思えます。

第二は、現行制度のもつ短期ローテーション制度としての性格が維持されることへの懸念です。

<資料2>

中間報告書（概要）（技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議）

令和5年5月11日

検討の視点		
我が国の人手不足が深刻化する中、外国人が日本の経済社会の担い手となっている現状を踏まえ、外国人との共生社会の実現が社会のあるべき姿であることを念頭に置き、その人権に配慮しつつ、我が国の産業及び経済並びに地域社会を共に支える一員として外国人の適正な受入れを図ることにより、日本で働く外国人が能力を最大限に発揮できる多様性に富んだ活力ある社会を実現するとともに、我が国の深刻な人手不足の緩和にも寄与するものとする必要がある。このような観点から、技能実習制度と特定技能制度が直面する様々な課題を解決した上で、国際的にも理解が得られる制度を目指す。		
検討の基本的な考え方		
論 点	現 状	新たな制度
制度目的と実態を踏まえた制度の在り方	人材育成を通じた国際貢献	<ul style="list-style-type: none"> 現行の技能実習制度は廃止して人材確保と人材育成（未熟練労働者を一定の専門性や技能を有するレベルまで育成）を目的とする新たな制度の創設（実態に即した制度への抜本的な見直し）を検討 特定技能制度は制度の適正化を図り、引き続き活用する方向で検討し、新たな制度との関係性、指導監督体制や支援体制の整備などを引き続き議論
外国人が成長しつつ、中長期的に活躍できる制度（キャリアパス）の構築	職種が特定技能の分野と不一致	<ul style="list-style-type: none"> 新たな制度と特定技能制度の対象職種や分野を一致させる方向で検討（主たる技能の育成・評価を行う。技能評価の在り方等は引き続き議論） 現行の両制度の全ての職種や分野等並びに特定技能2号の対象分野の追加及びその設定の在り方について、必要性等を前提に検討
受入れ見込数の設定等の在り方	受入れ見込数の設定のプロセスが不透明	業所管省庁における取組状況の確認や受入れ見込数の設定、対象分野の設定等は、様々な関係者の意見やエビデンスを踏まえて判断がされる仕組みとする等の措置を講じることでプロセスの透明化を図る
転籍の在り方（技能実習）	原則不可	人材育成に由来する転籍制限は残しつつも、制度目的に人材確保を位置付けることから、制度趣旨と外国人の保護の観点から、従来より緩和する（転籍制限の在り方は引き続き議論）
管理監督や支援体制の在り方	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体、登録支援機関、技能実習機構の指導監督や支援の体制面で不十分な面がある 悪質な送出国が存在 	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体や登録支援機関が担っている機能は重要。他方、人権侵害等を防止・是正できない監理団体や外国人に対する支援を適切に行えない登録支援機関を厳しく適正化・排除する必要 監理団体や登録支援機関の要件の厳格化等により、監理・支援能力の向上を図る（機能や要件は優良団体へのインセンティブも含め、引き続き議論） 外国人技能実習機構の体制を整備した上で管理・支援能力の向上を図る 悪質な送出国の排除等に向けた実効的な二国間取決めなどの取組を強化
外国人の日本語能力の向上に向けた取組	本人の能力や教育水準の定めなし	一定水準の日本語能力を確保できるよう就労開始前の日本語能力の担保方策及び来日後において日本語能力が段階的に向上する仕組みを設ける
今後の進め方		
中間報告書で示した検討の方向性に沿って具体的な制度設計について議論を行った上、令和5年秋を目途に最終報告書を取りまとめる。		

せつかく外国人を受け入れても、最大でも五年で帰国させなければならぬというのは、外国人の地域への定住を妨げるだけでなく、地域の担い手や後継者の確保の点でも弊害となり、外国人にとっても、受け入れた地域や事業者にとってもメリットがありません。

日本では今後さらに人口減少が進むことが確実であり、地域の人口に占める外国人の人数の割合は相対的に高まっていく見通しです。しかし、中国や韓国といったアジアの国々も人口減少時代に入り、外国人労働者の受け入れを積極化させているなかにあつて、日本が現状のような対応を続けていくならば、外国人から選ばれない国になってしまいます。そのことは、技能実習生たちの間で代々引き継がれている作者不明のある漢詩にも露わになっています。以下、その日本語訳です。

人生は短い、何度目の秋
幸せな生活を求め

故郷、家族や親戚、友人と離れて夢と希望のために日本に来た夢と現実とは天と地のように違った異国の地で、帰国することもできない毎日、牛のように働かされた一年春夏秋冬、休みもなく謂れない侮辱も受けた過ぎた日々は、もう古い思い出三年間は水の流れるように過ぎ去ったもし、もう一度機会があつても再び日本に来たくはない

日本は今後、外国人に選ばれる国になるための制度や仕組みの構築をより積極的に進めていかなければならないと思います。現行の技能実習制度に対しては肯定的な評価もあるのかもしれませんが、この制度が本日ご紹介したような深刻な事件を何件も発生させていることは確固たる現実です。このような事件を発生させるような制度は、設計自体がそもそも間違っていると考えます。外国人の心情に寄り添った制度改定と地域での受け入れが今後進んでいくことを期待します。

へおのづから のぶかつ・弁護士

本稿は、二〇二三年八月三十一日に開催した、外国人共生研究会・第四回学習会の内容をまとめたものです。
文責・編集部