

外国人技能実習制度の現状と法的課題

— 人権を尊重する多文化社会構築にむけた一考察 —

大 重 史 朗

- 【1】 はじめに
- 【2】 問題の所在
- 【3】 外国人技能実習制度の現状
- 【4】 外国人技能実習制度の法的課題
- 【5】 外国人技能実習生の人権をめぐる日弁連の動き
- 【6】 今後の課題

【1】 はじめに

現代の日本社会では少子高齢化が進み、外国人労働者なくしては経済の歯車が回らない状況であるほど人材不足であることは、2020年に開催予定の東京五輪を前に経済界も認めている事実である。外国人労働者の価値観をも含めた生活実態とその基盤となる法的課題を詳しく調査した研究は、政治学や社会学などを含めたさまざまな研究分野の研究者間で議論されはじめたばかりである。教育や福祉の現場に限らず地域社会における外国人労働者の実態を調査し、人口減少時代のコミュニティのあり方を考察・研究することで、政府や自治体、企業、地域社会が外国人住民の実態に即した法律や制度改革といった対応が実現でき、名実ともに「グローバル化」を進めることが期待できる。

実際問題として、外国人住民はリーマンショック直後に一時的に減少し

たものの、その後も200万人台を維持し、さらに現在では、政策として外国人技能実習生の滞在期間延長や職種の緩和などの検討がなされている。さらに東京五輪開催をめぐり、現在、年間1500万人を超える外国人観光客を倍以上に増やすことが国家目標とされ、今後、短期および中長期の区別なく、訪日外国人が増えるものと見込まれる。これまでの移民政策をめぐる研究においては、中国や韓国・朝鮮系住民を「オールドカマー」として、また、1990年代以降に家族を伴い製造業を中心とした地域に移住している南米系日系外国人を「ニューカマー」と分類し、その教育環境や防災対策などの分野を中心に調査研究するものが少なくなかった。行政側もニューカマーについては、「生活者」としての視点から多文化社会の構築について共生施策をとり始めている。しかし、内閣府の共生施策については、少子化対策や障害者施策、高齢社会対策や犯罪被害者対策などと並ぶ形で、日米定住外国人施策が行われているのが現実である⁽¹⁾。一方、外国人技能実習制度の矛盾点が浮き彫りになる中で、法的な問題や制度上の課題などが考察・議論される余地は少なくない。

「多文化共生」の言葉と概念だけが一人歩きするのではなく、法的および制度的にどのような課題があり、それを克服するための諸案を検討することが喫緊の課題であるとの前提で考察を進めていきたい。

【2】 問題の所在

わが国ではグローバル化が進む中、外国人労働者が年々増加している。とくに1990年の入管法改正後は南米系日系外国人が入国し、製造業を中心とした地域で家族とともに移り住んでおり、地元自治体も「外国につながる子どもへの教育の機会を重視することが求められている。しかし、政情不安な国や地域からの難民認定については、必ずしも積極的に行われているとはいえないものの、2014年における難民認定申請者は5000人で、前年に比べ1740人（約33%）の増加となった⁽²⁾。

そうした傾向の中で2015年2月、ネパール人男性が、不法就労を助長したとして入管難民法違反の容疑で摘発される事件が報道された⁽³⁾。この男性は難民申請の偽装申請を外国人たちに指南していたとされ、指南した相手の中には外国人技能実習制度で来日した実習生が多数含まれていたことが判明した⁽⁴⁾。外国人技能実習制度により実習生を受け入れた職場は最低賃金レベルの水準で、手取りの賃金は月10万円程度であるのに対し、難民申請した後に就職した先では月15万円程度の賃金を受け取れるほか、実習だと最長3年しか就労できないが、難民申請をくり返すことによりいつまでも働けるという実態が明らかになった。本来は途上国から日本の技術を学ぶために母国の「お墨付き」を得て来日したはずの実習生が難民と言えるのか疑問が残るほか、入管当局は偽装申請して他の就労先を探す前提で来日する実習生もいるとの見方を強めており、外国人技能実習制度の形骸化の恐れが解決すべき課題となっている⁽⁵⁾。

確かに外国人技能実習生の大半は、母国に日本の産業技術を広めるために真摯に活動している人たちである。外国人技能実習生・研修生の新規入国者は2011年が8万2331人だったのが年々増加し、2013年には8万3929人となっている⁽⁶⁾。移民推進論については後述するとして、現行の外国人技能実習生を受け入れながら、彼らの身分と人権を確保しつつ、多文化社会をどのように構築していくことは可能なのだろうか。

【3】 外国人技能実習制度の現状

§1、外国人技能実習制度の目的と内容

技能実習制度は、「我が国で開発され培われた技能・技術・知識の開発途上国への移転を図り、当該開発途上国等の経済発展を担う『人づくり』に寄与することを目的とする」と定められている⁽⁷⁾。つまり、開発途上国等には、経済発展・産業振興の担い手となる人材の育成を行うため、先進国の進んだ技能・技術・知識を習得させようというニーズがあり、我が国

ではニーズに応えるため、諸外国の労働者を一定期間産業界に受け入れ、産業上の技能を修得してもらう制度としている⁽⁸⁾

目的としては、①修得技能と帰国後の能力発揮により、自身の職業生活の向上や産業・企業発展に貢献、②母国において、修得した能力やノウハウを発揮し、品質管理、労働慣行、コスト意識、事業活動の改善や生産向上に貢献、③我が国の実習実施機関にとっては、外国企業との関係強化、経営の国際化、社内の活性化、生産に貢献—することとされる。

同制度は、最長3年の期間において、技能実習生が雇用関係の下、日本の産業・職業上の技能等の修得・習得をすることを内容としている。受け入れには、実習実施機関である、日本の企業が海外の現地法人、合併企業や取引先企業の職員を受け入れ、技能実習を実施する「企業単独型」と、商工会や中小企業団体等、営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施機関）で技能実習を実施する「団体監理型」に分類される。

政府間で研修生の受け入れが始まったのは、当初は外国人労働者の移入ではなく、1954年に日本がコロンボ・プランに加盟して、正式に政府間の技術協力として開始されたが、この時点では研修員受入事業と専門家派遣事業であった。8割が日米合同第三国計画として日本とアメリカの合同出資で行われた⁽⁹⁾。その後、中近東・アフリカ技術協力計画や中南米技術協力計画など技術協力計画による研修員受入れ事業が実施され、アジア諸国中心から中近東・アフリカ・中南米の各地域を対象とする研修となった。その後、1990年代に改正入管法施行とも相まって、研修事業の規模拡大がなされ、今日に至っている。この時期から「企業単独型」と「団体監理型」の2種類の研修生受け入れがなされている。

また、2010年には改正入管法が施行され、現行の研修・技能実習制度が施行され、それ以前に不当な利益を得るなどして、研修生を斡旋する悪質な送り出し機関やブローカーが存在し、受け入れ企業に対する指導・監督が不十分な受け入れ団体が存在するなど問題を解消するため、技能実習生の保

護が強化された⁽¹⁰⁾。

§ 2、解決すべき外国人の人権問題

一方では昨今、外国人技能実習制度について、研修や実習という建前ながら、実態は日本人が就きたがらない労働分野の補完として機能されているとされ、諸外国から批判の対象になっている。実際、農業・酪農分野は人材難で、外国人技能実習生が存在しなければ産業全体に影響を与えかねないとされている⁽¹¹⁾。

また、外国人技能実習生を送り出す国の側からも問題が生じていることがわかる。例えば、ベトナムは中国に次いで技能実習生を多く我が国に送り出している国である。斉藤によると、ベトナム人は「まじめに働くが失踪しやすい」というのが我が国の一般的な評価ということである。しかし、その背後には、送り出す側が高額の資金を研修生が支払わなければならない問題が潜んでいることは、斉藤自身による現地調査からみてとれる⁽¹²⁾。まず、ベトナム側の失踪対策として、保証金と実習生が送り出し機関に支払う手数料である「サービス料」に加え、罰金や再渡航禁止などの罰則から成り立っているとされる。ただし、保証金については、実習生の失踪予防や失踪した場合の損害賠償担保の観点から、送り出し機関と実習生が合意すること自体は許されているが、実習生に過度の負担やリスクを強くないよう、上限額などが規定されている。しかし、斉藤の現地調査結果の送り出し機関の中には、実習生の日本側の採用が決まり、渡航が迫った時点で突然100ドル前後の学費が請求され、明細が存在しない制服代や辞書代などが請求されるほか、失踪の予防措置として2000ドルから4000ドルの保証金の納付が要求される例があったという。

現在では入管法改正（2009年7月）により、送り出し機関が技能実習生に対し、保証金を徴収することは禁止されている⁽¹³⁾。しかし、斉藤の調査は2014年9月ごろから行われたものであり、日本側の法改正の効力は薄く、相変わらずの搾取が行われていることが考えられる。

§ 3、「一時的外国人労働者」としての技能実習生

技能実習制度は初期の団体監理型研修制度からみると約30年が経過した。上林はこの過程において、技術研修生から出発した研修生制度は、制度化を経ることにより徐々に外国人労働力の一時的受入れ制度としての色彩が強まったとしている⁽¹⁴⁾。先進産業国は高齢化と若年労働力不足から、発展途上国の人材に依存せざるを得ない段階に達しており、とりわけ日本では世界トップクラスの高齢社会となっていることから、外国人の受け入れをしないことには将来の労働力確保に不安が残るのが現状である。

上林は、一時的外国人労働者受入れ制度は、外国人労働者を一時的雇用の形態に押し込め、自国の労働者（上林は「内国人労働者」と表現している）には課せられない職種や労働移動の制限があることを指摘している。そして、日本の技能実習制度もこのような性格があり、外国人労働者の一時的な受け入れが一国の産業維持のために不可欠ならば、技能実習制度の研修期間を再考し、技能実習生に対して労働者保護措置などの実施が必要とされるとしている。

さらに、外国人研修生や技能実習生の受け入れは、外国人労働者一般の受け入れとは様相を異にし、小零細企業との結びつきが顕著であることも特徴的である⁽¹⁵⁾。認定職種の関係で受け入れ先の業種は製造業や建設業、一部の農林水産業などに限定される。研修終了後の技術レベルについては問わないとするならば、とりわけ小零細企業での外国人労働者受け入れについては、この研修・技能実習制度のみが事実上、その役割を果たしている。それならば、なおさら外国人技能実習生の労働者保護措置、あるいは人権保護そのものの法的措置が必要であるといえよう。

§ 4、外国人の人権に対する国内外からの指摘

旗手は、外国人技能実習制度について、労働者としての受入れではなく、「技能移転＝国際貢献」との建前のもとにある技能実習生の受け入れという「まやかしの外国人労働者受入れ策」であったと批判している⁽¹⁶⁾。

近年、この問題をめぐり、国際社会からの批判が相次いでいる。例えば、女性差別撤廃条約委員会の総括所見（2009年）や国連人権委員会の人身売買に関する特別報告者の報告書（2010年）、人種差別撤廃委員会（2014年）などである。特に注目すべきは移住者の人権に関する国連のホルヘ・ブスタマンテ氏による報告書である⁽¹⁷⁾。同氏は、金融危機の結果、私立の外国人学校を退学し、日本の公立学校に転入する移住者の子どものための日本語指導の実施状況や、地方行政により認可された一部外国人学校への助成については、移住者の子どもが教育を受ける権利を実現する積極的な例として挙げた。また、外国人が多く住む国内の地域が定期的に議論する場として「外国人集住都市会議」を開催していることに一定の評価を加えた⁽¹⁸⁾。

しかしながら、移住者の権利保護を保障する包括的な移民政策は行われておらず、移住者の上陸・在留を管理するだけでなく、移住者の社会統合や就労・医療・教育など、移住者の権利を尊重する条件を満たし、差別なく作り上げる制度を実現するための移民政策の実施が必要であることを強調している。そして、とくに技能実習制度について同氏は、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下で、搾取的で安価な労働力を供給し、奴隷状態にまで発展している場合さえあり、こうした制度を廃止し、雇用制度に改めるべきであることを指摘している。

また、国内においても法務・厚生労働の両省の懇談会報告書においても、外国人技能実習生の人権に配慮するよう求めた記述がなされている⁽¹⁹⁾。具体的には、実習生が実習実施機関又は監理団体により不適正な行為を受けた場合には、制度管理運用機関に母国語で申告・相談することができる通報窓口を設置するとともに、申告したことにより実習生が不利益な取り扱いをされないよう、その担保としての罰則を整備することを挙げている。さらに、報酬面でも、実習実施機関に日本人労働者がいる場合は、日本人の報酬と「同等額以上」であることが確認できるよう、実習実

施機関から監理団体などに対し日本人労働者への賃金の額などを明示するべきであることが具体策として盛り込まれている。

§ 5、政策に反映される外国人労働者の立場

国内の人材不足に対して外国人労働者の受け入れ拡大で対応しようとする動きは2014年4月の「建設分野における外国人人材の活用に係る緊急措置」にみられる。政府は人手不足が深刻な建設業で外国人労働者の受け入れを拡大する緊急措置を決め、外国人技能実習制度の受け入れ期間延長などを盛り込んだ。東日本大震災の被災地復興事業や2020年の東京五輪の準備で膨らむ建設需要に対応するためとされた⁽²⁰⁾。

その後、建設分野では国土交通省が、「外国人建設就労者受入事業に関する告示」を出し、外国人を建設業で即戦力として人材確保に最大限努めることを明言した⁽²¹⁾。さらに政府は、2015年3月、外国人技能実習の適正な実施と実習生の保護に関する法律案を国会に提出した⁽²²⁾。同法案では、技能実習計画を認定制に、また、実習実施者について届出制としたほか、技能実習生に対する人権侵害行為などについて禁止規定を設け、所要の罰則を設けた。

これらは政府の成長戦略として打ち出されているものである。確かに旗手は「本格的な外国人労働者受入れ政策に結びつくものである。(中略)また日本社会の歴史的な転換の端緒となる可能性を秘めている」と解している。確かに各省庁がこぞって外国人労働者や外国人技能実習生に対する制度改革を行い、人権侵害行為の罰則などにも言及していることは、これまでの日本社会としては前進しているかもしれない。しかし、国連のホルヘ・ブスタマンテ氏が指摘するように、日本では、賛否両論あることは置くとしても、まだ移民政策が行われているわけではなく、外国人労働者や技能実習生だけを取り出して見ても雇用制度に転換されているわけではなく、あくまでも実習生の枠組みで採用していることは中途半端な状況が続いているとも言えるのではないだろうか。

【4】 外国人技能実習制度の法的課題

§ 1、外国人技能実習をめぐる紛争事例

外国人技能実習制度は、日本の技術の海外移転という国際貢献を目的とした制度でありながら、その実態は非熟練労働者の受け入れの制度として運用されている。小野寺は技能実習生が非熟練労働者であることは否定できず、それならば労働者として受け入れるべきであると指摘し、今後も技能実習制度の拡充に伴い、同制度に関する法的問題も発生するとしている。小野寺の紛争類型に基づき、どのような法的課題があるかをみていく⁽²³⁾。

外国人技能実習制度は、もとは、1960年以降続く外国人研修制度である。海外に進出した日本企業が現地法人の社員を呼び寄せ、日本企業の技術や技能を習得させ、帰国した彼らが本国で活用するというものであった。2010年7月施行の改正入管法以後、在留資格として「技能実習」が創設されたのを機に、事実上、技能実習制度に一本化されているが、2010年以前の紛争例も少なくない。ここでは研修制度時代と技能実習に改正後のものを合わせて考察する。

技能実習生をめぐるもっとも典型的なのが、未払い賃金事件とされる時間外等手当の不払いや最低賃金法違反、賃金の不当控除などの例が存在する。賃金未払いは「研修生」や「技能実習生」の性格上、労働者と見なされないと解釈されることが紛争のきっかけとなることが多い。つまり、労働事件にみられるような労働時間の立証の困難さに加え、例えば外国人研修制度時代においては、あくまでも「研修」であり、労働とみなされる活動への従事は禁止されていた。

また、技能実習生が農業分野に多く進出する例では、農業という労働の性格上の問題も挙げられる。労基法41条1号では農業につき時間外労働および休日労働の割増賃金規定を設けている。農業が天候・季節等の自然条

件に大きく左右されることが多いことがその理由として挙げられ、つまり、好天が続いた際の労働時間に比べ、悪天候が続いた際などはやむを得ず労働時間を拡大せざるをえない性格を帯びているためと考えられる。

しかし、小野寺は、技能実習制度は計画的に実施されることになっていることから、労働時間に人為的・画一的な規制を及ぼすことが可能であり、割増賃金除外規定の制度趣旨を技能実習制度にあてはめることに疑問を投げかけている。

寮費などの不当控除もしばしばみられるとされる。雇用契約書の上では賃金法を遵守しながら、不当控除により給与支給額の半額程度しかないこともあるという。控除の無効については、日本人従業員も入寮している場合、均等待遇違反（労基法3条）による無効を主張することなどが考えられる。また、研修生が事故等にあった際、研修生は労働者ではないという解釈で労災保険が適用されないこととされていたが、2010年の改正入管法により技能実習生に一本化されて以後、実習生でも労災保険が適用になったことは一歩前進といえよう。

とはいえ、技能実習生に対する長時間労働や暴言・暴力、セクハラ、パワハラ等の労働者全般に見られるような人権侵害も少なくなく、さらに、旅券・在留カードの取り上げや強制貯金、強制帰国といった技能実習生ならではとみられる人権侵害がみられるとされる。

このほか、ブローカーの不法行為責任についても小野寺は論じている。技能実習生が日本の実習先を探す際に、監理団体や実習実施機関以外の国内外の民間機関や私人のブローカーの斡旋によることが少なくなく、高額の斡旋料や仲介手数料を支払うことがある。これらは他人の就業に介入して利益を得る行為に該当し、中間搾取の禁止（労基法6条、118条）に違反するとされる。

報道でも取り上げられるように、外国人技能実習制度の人権上の問題点が浮上したことで、2010年の改正入管法などをはじめ、監理責任が強化されるなどの措置がとられているものの、技能実習制度の枠組を維持したま

までは限界があるという小野寺の指摘はもっともである。諸法令による罰則等が整備されつつあるといっても、技能実習生はあくまでも国際貢献のために受け入れた存在に過ぎないと解釈できるからである。外国人技能実習生は非熟練労働者であることはその実態から否定できない。それならば「実習生」という中途半端な状態ではなく、「労働者」として受け入れるべきで、技能実習制度の建前と実態がかけ離れていることが、国内の社会問題として挙げられることは言うまでもないことである。

§2、労働問題の現状

就労現場では事実上の「労働者」として働いている外国人技能実習生をめぐる環境が悪化している報道もある。政府が受け入れ拡大をしている実習生の労災事故が増え続け、国際研修協力機構（JITCO）が統計を取っている1993年度から2013年度までに労災事故が1000件を超えたことが判明した⁽²⁴⁾。

2013年度の技能実習生の死亡事故としては、例えば、30代の中国人男性は、宿舎の食堂で朝食中に倒れ、救急搬送して緊急手術を行ったが、約4日後に死亡した（入国後23か月）。また、20代のベトナム人男性は、宿舎で就寝中、体調不良を訴え、意識が戻らないまま約17日後に死亡した（入国後16か月）。また、20代の中国人女性は、魚の加工準備作業中、作業に使っていた同僚の包丁が本人の顔に当たり、搬送先の病院で約20日後に死亡した（入国後14か月）という例もある⁽²⁵⁾。中国やベトナム、インドネシア、フィリピンなどからの実習生が多く、事故現場は、製造業が盛んな愛知や三重など外国人集住都市に多いとみられる。

また、政府は2015年3月に、外国人技能実習生の受け入れ期間を最長3年から5年に延長することを柱とした法律の整備を閣議決定した。また、実習生が低賃金や長時間労働などの劣悪な環境で働かされている問題が指摘されているため、制度全体を監視する「外国人技能実習機構」の新設を決めた⁽²⁶⁾。

しかし、実習生をとりまく実態は、厳しい状態が続いている。厚生労働省が2014年度に技能実習を修了し帰国した元技能実習生に行った調査結果⁽²⁷⁾の中では、確かに98.4%が「役に立った」と回答している。しかし、「保証金等はない」と回答した人は85.6%で、1998年度の調査（62.7%）より増えているが、いまだに11.6%が、保証金を預けたことを回答している。そして3割以上が「全く返還されなかった」または「一部返還された」と回答し、いまだに搾取の現状も浮かび上がっている。新たな実習機構がこのような人権侵害問題に取り組めるかが課題となりそうである。

【5】 外国人技能実習生の人権をめぐる日弁連の動き

§1、外国人技能実習の適正な実施と保護に関する法律案とその反論

政府は2015年3月に「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案」を閣議決定し、その後国会で審議に入った。その概要は「技能実習の適正化」の面で、技能実習計画を認定制とし、実習実施者について届出制としたことや監理団体について許可制として、技能実習生に対する人権侵害行為等について禁止規定を設け、違反に対しては所要の罰則を規定することなどが盛り込まれた⁽²⁸⁾。これについて、高井は、監督の強化策や人権侵害等の予防や保護のための規定を盛り込んではいるものの、技能実習が抱える構造的な問題は放置したままであり、送り出し機関による保証金や罰金の徴収について、何ら対策がなされていないと指摘している⁽²⁹⁾。

これについて高井は、これまでに日弁連が会長声明や意見書で出された、外国人技能実習生をとりまく環境改善に向けた意見にその問題点をみているが、本稿でも日弁連の見解や声明⁽³⁰⁾に沿って考察を進める。

同法律案については、構造的な問題の放置や罰金徴収等について、対策がなされていないことについて、監督の強化策のみ行われても、完全に対等な労使関係を構築することはできず、被害に遭った技能実習生が自ら保

護を求めて改善や救済を求めることも依然として困難であることを挙げ、実習期間の延長を認める法案の容認は到底できないとしている。

また、主務大臣への申告や外国人技能実習機構に相談があった場合、実習生の保護及び救済のためには同機構のみでは不十分であり、日本司法支援センター（法テラス）や弁護士会、外国人技能実習生の支援活動に実績のある NGO などに相談業務を一部委託することを明記すべきだとしている。さらに、法案の中では監理団体が主務省令で定める適正な種類及び額の監理費を実習実施者から徴収することを認めているが、監理費は監理事業に最低限必要な経費に限定して認められるべきで、監理団体役員の不当に高い報酬や接待費などに当てられるものであってはならないとしている。

長期にわたり日弁連が会長声明や意見書等で外国人技能実習生の制度そのものの欠陥について指摘し、改善策を述べてきているにもかかわらず、その趣旨が法案など政府の政策に反映されずにここまでたどりついていること自体、外国人技能実習生の人権が軽視されている証拠と考えざるを得ない。

§ 2、技能実習生に対する人権救済申立事件の一考察

長野県内でレタス栽培に従事していた中国人の農業技能実習生が人権侵害を受けていたとして、日弁連は2014年4月、監理団体である川上村農業振興事業協同組合に対し、再発防止や被害回復等を求める勧告を行った⁽³¹⁾。その概要から現実に技能実習生が受ける人権侵害の実態を考察する。

勧告によると、この実習生は技能実習制度の下で来日し、レタス栽培に従事していたが、長時間で休日が少ない厳しい労働環境や狭く不衛生な寄宿舎が多い厳しい生活環境におかれていた。中国の送り出し機関は私生活や交友関係に及ぶ規則とその違反に対する制裁金を定め、さらに保証金の徴収や預貯金の自由な処分の可能性を奪うなどの行為をして、実習生が逃

亡などできないようにしていた。

日本の監理団体である事業協同組合は、中国の送り出し機関がこうした行為をしているのを看過し管理していた。その結果、実習生は憲法が定める健康で文化的な生活を送る権利を侵害されていたとされる。

こうした実情を踏まえ日弁連は、事業協同組合に対し、私生活の自由を制約する送り出し機関から実習生を受け入れないことや被害の回復などの措置を勧告した。また、厚生労働省や法務省に対しても事業協同組合の人権侵害行為の被害実態調査の実施を求めた。

これに対し法務省は2015年1月、勧告書が指摘する行為すべてを事実として認定したものではないとしながらも、2014年9月に事業協同組合に対し、「不正行為通知」を行い、技能実習生の受け入れを5年間停止する措置を講じたことを日弁連に回答した。

こうした実情を踏まえ指宿は、技能実習生の問題について、単なる一制度の問題にとどまらず、日本における外国人労働者受け入れ全般の問題や、少子化が進行する日本において、非熟練労働・単純労働を誰が担い、その担い手の権利をどのように保護しているかという問題と関連すると述べる⁽³²⁾。技能実習生に限らず、外国人労働者が増える日本において、彼らの人権を軽視することはもはやできないことはいうまでもない。

【6】 今後の課題

以上考察してきたように、外国人技能実習制度は快適な環境で実習生を受け入れ、本国に日本の技術を順調に移転しているとは言いがたい制度であることがわかった。結城は、実習制度の一部に「人権軽視」、「賃金未払い」、「住環境問題」など多くの問題が明るみになっていることに注目している⁽³³⁾。「研修費用」など多額の費用を借金して来日している者もいて、いわば「債務者」として働いているため、非常に立場が弱い。また、「研修」とか「実習」といいつつも、国際社会から「人権軽視」のレッテルを

貼られていることは決して好ましいことではない。

そこで日本の今後のとるべき姿として、結城は①条件整備を詳細にして、「移民政策」を本格的に実施するか、②労働力不足を日本社会が受け入れ、それなりの生活水準で日本人が覚悟を決めることだと指摘している。しかし、結城も認めるように、これまで「失われた20年」とまで言われたように、長らく不景気が続いた日本において、日本人が②を積極的に選択するとは思えない。それならば、「外国人技能実習制度」といった曖昧な労働政策を継続するより、外国人労働者の人権や労働権を担保した「移民政策」を決断するしかないという意見が結城に限らず、出始めている。確かに、「移民政策」は日本が経験したことがない制度であり、移民者の社会保障費の問題など、必ずしも労働力向上といった側面だけでは解決できず、移民者の生活保護費やシングルマザーなど一人親家庭の子育て費用や学習支援をどうするかといった社会的な問題も出てくるのは確実である。

しかし、日本国内で、少子高齢化が叫ばれ、統計上も人口減少時代が到来している中で、例えば坂中は、日本の産業の存立には移民政策が欠かせないとして、具体策を提言している。坂中は若手の外国人材を活用し、産業振興を図る立場から、介護や農業、漁業、建設、製造のそれぞれの移民の受け入れを主張している。そして、基本理念として、国民の高感度の高い移民や日本と良好な外交関係にある国からの移民を積極的に受け入れるため、法律改正の必要性を説いている。つまり、入管法の運用基準を見直し、永住許可要件を緩和し、優秀な移民には速やかに国籍を与えるなど国籍法の運用を見直すことなどを掲げている⁽³⁴⁾。

確かに、日本の人口減少は明らかに労働力不足を招いていて、その解決が急がれている。東日本大震災の被災地復興や2020年の東京五輪に向けた建設業などの労働力不足の解決は、喫緊の課題といえる。また、高齢化が進む日本では、2025年に介護に携わる人材が約100万人不足するとされており、中長期的な視野でも外国人労働力が国内の雇用に影響をおよぼさな

いよう、受け入れを抑制してきた傾向があった。しかし、永住を前提とした移民の本格的な受け入れについては国民の間に合意ができておらず、前述したような移民推進論はまだ、現実味を帯びていないといえる⁽³⁵⁾。実際、業種別に受け入れる外国人の上限を設ける案もあるほか、行政やボランティアなどによる外国人の支援が欠かせないことも社会整備の一貫として忘れてはならない点である。

移民受け入れについては、2015年夏ごろから欧州で問題が顕在化している難民・移民の流入問題が日本でも報道されており、日本における移民制度の創設については、単にいわゆる保守的な国民感情と相対する議論の推移を見守るだけではなく、慎重に考えるべき課題であると認識できる。それならば、移民制度創設を言う前に、せめて現在、来日して生活している外国人技能実習生をはじめ、外国人労働者とその家族の生活環境を向上させることが、前向きに解決をはかる課題となる。

前述したような人権問題として、外国人労働者が不当な扱いを受けていることに対し、日本政府が責任をもって解決していってこそ、国際社会から日本が信頼を受ける国になる第一歩といえる。外国人技能実習制度は、数年置きに実施される入管法の改正などと相まって、少しずつ改善されてはいるが、実習制度の概念が存在する限り、外国人労働者をめぐる環境が大幅に好転する見通しはなかなかたないのが現状である。今後の多文化社会構築のためにも、その一翼を担う外国人労働者をとりまく制度や法的な諸問題を考察しつづけることこそ、今後の課題といえる。

注

- (1) 内閣府「日系定住外国人施策」<http://www8.cao.go.jp/teiju/index.html> (2015年8月31日閲覧)
- (2) 「平成26年における難民認定者数等について」法務省入国管理局 (2015年3月) http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00103.html (2015年8月31日閲覧)。同調査によると申請者の国籍は73か国で、主な国籍はネパール (1293人)、トルコ (845人)、スリランカ (485人)、ミャンマー (434人)、ベトナム (294人) の順。難民認定制度は2010年に改正さ

れ、申請から6か月が経過すれば日本での就労が可能になった。

- (3) 「実習先を逃亡 難民申請」読売新聞（2015年2月6日付）1頁
- (4) 外国人技能実習制度は外国人に働きながら技能を修得してもらうため1993年に創設された。期間は最長3年で、農業や漁業、機械、繊維など約70職種で受け入れ、2014年末時点で約16万7000人来日している。前掲（2）の難民認定制度の改正により、難民申請すれば外国人技能実習生が実習先以外の働き口をみつけて就職できるようになった。
- (5) 前掲（3）解説「外国人技能実習制度形骸化恐れ」。
- (6) 公益財団法人国際研修協力機構『2014年度版JITCO 白書』（2014年9月）33頁。同統計では2013年の新規入国者のうち、アジアが7万7816人で最も多く、内訳は中国（4万5879人）、ベトナム（1万1343人）、フィリピン（5473人）インドネシア（5283人）タイ（3512人）の順。
- (7) 「技能実習制度の現状と課題等について」（2013年11月、法務省入国管理局）1頁
- (8) 「『外国人技能実習制度』のあらまし」（公益財団法人国際研修協力機構）https://www.jitco.or.jp/system/seido_enkakuhaikai.html 目的や制度の概要も同HPを参照。（2015年9月3日閲覧）
- (9) 「研修員受入事業の評価（第三者評価）」（政府開発援助 ODA に関する外務省のホームページ）http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/kenshuin/pdfs/sk11_03_01.pdf（2015年9月3日閲覧）
- (10) 前掲（7）2-3頁
- (11) 結城康博「外国人技能実習制度を見直して移民政策の議論を」『週刊社会保障』（2015年6月8日）48-50頁
- (12) 齊藤善久「ベトナムにおける『労働力輸出』産業の実態と問題点」『季刊労働法（248号）』（2015年3月、労働開発研究会）208-220頁
- (13) 「新たな研修・技能実習制度に係る Q & A」法務省 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00011.html#2-1（2015年9月3日閲覧）
- (14) 上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会』（2015年3月、東京大学出版会）147頁
- (15) 前掲（14）153-154頁
- (16) 旗手明「本格化する外国人労働者受入れ策（上）」『労働法律旬報』（2015年5月下旬号）58-68頁
- (17) 国際連合広報センター「移住者の人権に関する国連専門家、訪日調査を終了」（2010年3月31日付プレスリリース）http://www.unic.or.jp/news_

- press/features_backgrounders/2805/ (2015年9月7日閲覧)
- (18) 国内の外国人学校の状況や外国人集住都市会議などの論考については、拙著『「移民時代」の日本のこれから—現代社会と多文化共生—』(2014年6月、揺籃社)を参照されたい。
- (19) 法務省入国管理局・厚生労働省職業能力開発局『「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書』(2015年1月30日)は主に「基本的な考え方」、「制度の適正化方策」、「制度の拡充方策」の3種類に分かれているが、「制度の適正化方策」の中で技能実習生の人権侵害の防止について触れられている。
- (20) 日本経済新聞「建設業で外国人活用拡大」(2014年4月4日夕刊) 3頁
- (21) 「国土交通省告示第822号」(2014年8月13日) <http://www.mlit.go.jp/common/001051429.pdf> (2015年9月7日閲覧)
- (22) 法務省「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案」法務省 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00011.html (2015年9月7日閲覧)
- (23) 小野寺信勝『「外国人技能実習制度の制度設計と現在の状況」『労働法律旬報(2015年6月下旬号)』(旬報社、2015年6月) 7-17頁
- (24) 朝日新聞「外国人実習 労災1000人超」(2015年7月19日付朝刊) 4頁
- (25) 「2013年度外国人技能実習生の死亡事故発生状況」(国際研修協力機構) <http://www.jitco.or.jp/stop/data/131202201.pdf> (2015年9月8日閲覧)
- (26) 朝日新聞「外国人実習 5年に延長」(2015年3月6日付夕刊) 1頁
- (27) 厚生労働省「平成26年度『帰国技能実習生フォローアップ調査(概要)』」(2015年5月22日プレスリリース)
- (28) 前掲(22) 参照
- (29) 高井信也『「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案」の問題点」前掲(23) 18-22頁 高井が指摘する問題点は、後述する日弁連会長声明を始めとする日弁連の意見書や声明の趣旨と一致する。
- (30) 日本弁護士連合会『「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案」に対する会長声明」(2015年4月24日付)
- (31) 日本弁護士連合会「中国人農業技能実習生に関する人権救済申立事件(勧告)」(2014年12月1日付)
- (32) 指宿昭一『「中国人農業技能実習生に関する人権救済申立事件」について」前掲(23) 28-31頁
- (33) 前掲(11) 52-53頁
- (34) 坂中英徳『新版日本型移民国家への道』(東信堂、2014年1月) 24-33頁

- (35) 日本経済新聞「外国人の活用に『国家百年の計』を」(2014年4月21日付社説) 2頁