

## 技能実習制度の廃止と特定技能制度の改革に関する意見書

2022年（令和4年）4月15日

日本弁護士連合会

### 意見の趣旨

人権保障に適った外国人労働者受入れ制度を構築するため、国は、以下の施策を実施すべきである。

- 1 技能実習制度を直ちに廃止する。
- 2 特定技能制度を以下の条件を満たす制度に改革する。
  - (1) 特定技能1号と2号を一本化して、特定技能制度により、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者の受入れを開始し、在留期間更新を可能とする制度を導入して定住化を進める。
  - (2) 特定技能で受け入れた当初から、家族帯同の可能性を認めた上で、永住審査の要件である就労資格をもった在留の期間に含める。
  - (3) 転職の実効性を確保する。
  - (4) ブローカーによる労働者からの中間搾取を禁止することを前提とする。
- 3 外国人労働者の権利保障のための施策と、外国人労働者及びその家族の定住化支援のために次のことを実施する。
  - (1) 賃金等の労働条件における国籍や民族を理由とする差別の禁止を徹底する。
  - (2) 労働者の権利の保障等のための相談、紛争解決の仕組みを充実させる。
  - (3) 日本語教育を含む職業訓練や職業紹介制度を充実させる。
  - (4) 医療、社会保障、妊娠、出産、育児、教育、生活習慣等に関する情報を外国人労働者及びその家族に提供する。

### 意見の理由

#### 第1 現行の技能実習制度について

##### 1 はじめに

技能実習制度は、1993年から「特定活動」の在留資格を活用することにより研修修了者が更に実践的な技術等を修得するための制度として開始され、2009年には、技能実習1号及び2号の在留資格が創設され、研修を経ずに入国1年目から技能実習生は労働関係法令の適用を受けることとなった。その後、2017年11月1日には、「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」（以下「技能実習法」という。）が施行され、同時に、技能実習3

号の在留資格が創設され、制度上、最長5年間技能実習生として働くことが可能となった。

しかし、技能実習法施行後も、3で後述のとおり、問題事例は後を絶たない。技能実習法の附則2条は、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」としており、まさに制度の検討時期に差し掛かっている。そこで、法務大臣も2022年1月14日の会見において、特定技能制度及び技能実習制度の在り方について「改めるべきは改める」として、「特定技能制度・技能実習制度に係る法務大臣勉強会」を設置した。

技能実習制度の目的は、名目上は、労働者受入れ制度ではなく、開発途上国等へ日本の高度な技術等を移転することにより国際貢献を果たすことにあり、技能実習法においても、1条において、人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を目的とすることが明記されている。

しかし、現実には、以下で論じるとおり、日本の深刻な労働者不足を補うための労働者受入れ制度として機能しながら、労働者不足の深刻化とともに制度が維持拡大してきていることが明らかであり、制度の名目と実態の乖離は甚だしいと言わざるを得ない状況が続いている。

このような状況下で、技能実習生の数は、2020年10月末時点では、新型コロナウイルス感染症の影響による入国制限の影響を受けても40万人を超え過去最多<sup>1</sup>となっており、その後2021年10月末時点で35万1788人に減少したものの<sup>2</sup>、今後も労働者受入れ制度として更に多くの技能実習生が受け入れられることが見込まれる。

他方、このような制度と実態の乖離は、技能実習生に対し、入国後3年間は技能を同一の雇用主の下で一貫して習得するとの名目の下に雇用主変更を制限する仕組みにつながっているなど、制度の構造が悪質な人権侵害の温床となっている実態がある。

また、技能実習制度においては、受入れの9割以上が団体監理型を利用した受入れであるところ、送出し機関による保証金の徴収や送出し国の法令の規定を超える高額な手数料徴収の事例が後を絶たず、技能実習生が来日前に高額な借金を

---

<sup>1</sup> 厚生労働省2021年1月29日付け『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）」

<sup>2</sup> 厚生労働省2022年1月28日付け『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（令和3年10月末現在）」

作って来日する状況が依然としてある。

したがって、技能実習制度は直ちに廃止し、技能実習制度を活用することにより労働者不足を補うこととなっている実態は直ちに見直されなければならない。

また、第2の1(3)で後述するとおり、特定技能制度は、技能実習からの移行が容易であり、特定技能外国人のうち技能実習からの移行が80%以上を占めるなど、実質的に技能実習制度を延長する制度として機能している側面がある。しかも、特定技能制度自体にも第2の2で後述するとおり、送出し国における中間搾取が排除されていないなどの問題点がある。そこで、技能実習制度を廃止するに当たっては、特定技能制度での外国人労働者受入れの範囲や制度自体の問題点も見直すことが必要である。

## 2 技能実習生の状況

### (1) 技能実習法施行（2017年11月）後の技能実習生の状況

技能実習生の受入れ数は、2016年10月末時点では、21万1108人であったところ<sup>3</sup>、2020年10月末時点では、40万2356人と過去5年間でおよそ2倍に増えており、在留資格別の外国人労働者の内訳でも実に23.3%を技能実習生が占めるに至っている。そのうち、半数以上の技能実習生(54.2%)が製造業に従事しており、製造業に従事する外国人労働者48万2002人のうち、およそ半数に迫る21万8069人が技能実習生である。

また、技能実習生の受入れ形態としては、2020年度の技能実習計画認定件数25万6408件のうち、98.2%に当たる25万1698件が団体監理型の受入れであり<sup>4</sup>、多くの技能実習生が母国の送出し機関と日本の監理団体を通して実習実施者に受け入れられている。

### (2) 外国人労働者の増加と表裏一体の人手不足（技術移転ではない）の状況

#### ア 在留外国人の増加と非熟練労働者の受入れ

出入国在留管理庁が発表した2020年末における在留外国人数によれば、日本における在留外国人数は288万7116人である<sup>5</sup>。新型コロナウイルス感染症の影響から8年ぶりに前年末に比して4万6021人(1.6%)減少したが、新型コロナウイルス感染症の影響による一時的な影響を除けば、在留外国人数は増加の一途をたどっている。外国人労働者に着目す

<sup>3</sup> 厚生労働省2017年1月27日付け『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成28年10月末現在）

<sup>4</sup> 外国人技能実習機構「令和2年度業務統計」1-1「技能実習区分別 技能実習計画認定件数」

<sup>5</sup> 出入国在留管理庁2021年3月31日付け「令和2年末現在における在留外国人数について」

ると、2020年10月末時点の特別永住者を除く外国人労働者数は172万4328人と過去最高を更新しており、上記のとおり、技能実習生が増加している上に、「専門的・技術的分野の在留資格」の労働者が35万9520人（構成比20.8%）、「資格外活動（その大半が留学生のアルバイトである。）」が37万346人（構成比21.5%）と、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）別表第1の活動目的の在留資格の外国人労働者の割合が増加している。

これらの数値が示すとおり、専門的・技術的分野の在留資格による外国人労働者は外国人労働者全体の20.8%にとどまるのに対して、本来は労働者の受入れを目的としない制度によって入国した技能実習生（上記のとおり構成比23.3%）及び留学生（上記のとおり構成比21.5%）といった非熟練労働を担う外国人労働者を合計すると外国人労働者全体の44.8%とおおよそ半数を占めている。

この傾向は2021年10月末時点の特別永住者を除く外国人労働者数を見ても変わっておらず、新型コロナウイルス感染症の影響を受けて、技能実習生は35万1788人に減少したものの、「特定活動」が前年比44.7%増の6万5928人となっており、これは後述の新型コロナウイルス感染症の影響による在留活動の範囲の緩和によって、技能実習生が「特定活動」に移行したものである。

#### イ 製造業等の労働力不足

政府は、専門的・技術的労働者の外国人労働者の受入れを積極的に推進する一方、非熟練労働者の受入れは「十分慎重に対応する」、すなわち、受け入れないという立場であるが、技能実習等の在留資格で非熟練労働者を受け入れてきたのである。その背景には労働力不足がある。日本の少子高齢化の進行やこれに伴う人口減少により、生産年齢人口の減少が顕在化している。

総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和3年1月1日現在）」によれば、日本の生産年齢人口（15歳～64歳）は、1995年の8664万人をピークに減少に転じ、2021年1月1日時点では、7318万人にまで減少している。

厚生労働省が発表した「令和元年労働経済の分析－人手不足の下での『働き方』をめぐる課題について－」では、企業の所感を通じた人手不足等の現状について、全規模・全産業において人手不足感が高まっており、特に、中小企業において、また、業種としては製造業・建設業などで高まっていると指摘されている。

実際に製造業・建設業の就業者数は大幅に減少している。総務省統計局が発表した労働力調査によれば、建設業は1997年の685万人をピークに2020年には402万人に、製造業は1992年の1569万人をピークに2020年には1003万人にまで減少している。

また、農業や漁業などの第一次産業では、人手不足や高齢化が顕著になっている。農林水産省が発表する「農業労働力に関する統計」では、基幹的農業従事者は2015年では175.7万人だったのが、2020年には136.3万人に減少、平均年齢は67.1歳から67.8歳に上がっている。漁業は一貫して減少傾向にあり、2003年に27万人だったのが2020年には13万4466人とおよそ半分にまで減少、2018年漁業センサスによれば年齢階層別では65歳以上が全体の48%を占めている。

#### ウ 技能実習の対象職種及び受入れ状況

技能実習の2号ないし3号への移行対象職種は85職種156作業が対象であり（2022年3月17日時点）、職種は大きく農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属、その他に分類される。そして、これまでで技能実習生の数が最も多かった新型コロナウイルス感染症拡大による入国制限がかかる以前の2019年度の技能実習計画認定件数は、全体が36万6167件であり、このうち製造業では食品製造業は6万8843件（構成比18.8%）、繊維・衣類関係は2万4022件（構成比6.6%）、機械・金属関係5万8819件（構成比16.1%）を占め、建設は7万6013件（構成比20.8%）、農業は3万2419件（構成比8.9%）といずれも高い割合を占める。このように技能実習は人手不足の産業が対象であり、技能実習生が労働力不足にある産業の担い手となっているのである。

#### エ 新型コロナウイルスによる入国制限による技能実習生への依存の顕在

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、人手不足にある業種に影響を与えた。日本政府は中国武漢での感染拡大を受けて、2020年2月に中国湖北省からの入国を制限し、その後、世界的な感染拡大に伴い入国制限の対象国・地域を拡大、2021年1月には緊急事態宣言発出に伴い全ての国・地域からの新規入国を停止した。海外からの入国規制により、技能実習生の雇用を前提とする業種では人手不足が深刻化している。

また、新型コロナウイルス感染拡大は技能実習生の雇用も脅かした。報道によれば、厚生労働省は新型コロナウイルス感染症の影響による倒産や解雇などで職を失った技能実習生は2020年11月末で国内に約3000人

いるとしている<sup>6</sup>。

政府は、新型コロナウイルス感染症の影響による経営状況の悪化により技能実習を継続できない技能実習生について、本項(3)イで後述のとおり、「特定技能」の在留資格への変更を希望するなどの条件を付して、「特定活動」への在留資格変更を認め、事実上異業種への転職を認めた。

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、職を失った技能実習生を人手不足の産業に繋ぐ特例措置ではあるが、かかる措置は、国内の産業が多くの労働力を技能実習生に依存していることを浮き彫りにした。

### (3) 新型コロナウイルス感染症の影響下における在留活動の範囲の緩和

#### ア 「ビジネストラック」の入国制限緩和

新型コロナウイルス感染症の影響で多くの国からの上陸が原則として拒否される中、2020年6月18日、政府は、「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」において、「ビジネストラック」として、日本へのビジネス活動目的での入国者に対する上陸制限措置を緩和したが、このスキームを利用して入国した外国人は、その多くが技能実習生であった。このスキームでの入国制限緩和措置は、2021年1月から一時停止されたが、2020年11月1日には、中国やベトナムなど技能実習生を多く送り出す国々が上陸拒否の対象国から外れたため、同日以降、2021年1月21日までの3か月弱の間に、新型コロナウイルスの感染拡大にもかかわらず、5万5754名の技能実習生が来日した。コロナ禍においても短期間にこれだけ多数の技能実習生が新規上陸を果たしたのは、彼らが労働者として期待されていることの証である。

#### イ 「新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を受けた技能実習生の在留諸申請の取扱いについて」(出入国在留管理庁)

2020年3月以降、日本に在留する技能実習生も新型コロナウイルス感染症の影響を強く受け、技能実習修了後も帰国できない問題や、倒産等の事情により同一の職場で技能実習が継続できない問題等が全国で相次いだ。

これに対し、政府は、本国への帰国が困難な技能実習生については、特定活動(6か月・就労可)の在留資格に変更の上、従前と同一の業務で就労することを認め、2021年8月には、この「同一の業務」の範囲を緩和した。

---

<sup>6</sup> 朝日新聞2021年1月21日「帰れぬ実習生、1000人超が無職 コロナ特例の『転職』進まず 入国は昨夏以降4万人」

また、実習先の経営悪化等により技能実習の継続が困難となった技能実習生については、新たな実習先が見つからない場合、人手不足の産業分野で労働者を受け入れることを目的として創設された在留資格「特定技能」の対象となっている特定産業分野（介護、農業等の14分野）へ業種を変更して在留継続を認めることとした。2021年9月には、技能実習修了者についても、このスキームにより業種を変更し、まずは、特定産業分野の業種に「特定活動」の在留資格で就いた上で、その後に「特定技能」の在留資格へ変更して働くことを認めるようになった。

また、技能実習2号修了者で、「特定技能1号」の在留資格への変更を希望する者は、移行準備の間、「特定活動（4か月・就労可）」への在留資格変更が可能となった。

このように、全く目的の異なる技能実習の在留資格から、特定技能への在留資格への変更を認めるだけではなく、業種を跨いでの在留資格の変更も認めることとして、人手不足の特定産業分野に労働力を集めることとなったものであり、技能実習制度の制度上の目的は、既に維持できていない。

### 3 技能実習制度における問題事例の紹介

#### (1) 労働関係法令違反状況（厚生労働省）

2021年10月9日発表の厚生労働省による「外国人技能実習生の実習実施者に対する令和2年の監督指導、送検等の状況」によると、全国の労働基準監督機関において、実習実施者に対して8124件の監督指導を実施し、その70.8%に当たる5752件で労働基準法令違反が認められた。違反事業場数は、技能実習法が施行された2017年に4226件であったのに対し、約1.3倍に増加している。主な違反内容は、①使用する機械に対して講ずべき安全基準（24.3%）、②労働時間（15.7%）、③割増賃金の支払（15.5%）である。そして、32件について、重大・悪質な労働基準関係法令違反として送検がなされている。

送検された事例としては、縫製業の事業場において時間外労働や休日労働が行われていたが、タイムカードや賃金台帳に記載された内容が事実と反し、労働基準監督署長にも虚偽の報告がなされ、タイムカードなどの記録を破棄していた事例、縫製業の事業場において1時間当たり400円程度の賃金のみで時間外労働を行わせていた事例、仮設資材の修繕・整備を行う工場において健康障害を引き起こすおそれがあることから有効な呼吸用保護具を使用させるよう是正勧告がされていたにもかかわらず、その後も保護具を使用させていないことが発覚した事例が公表されている。

長時間残業，残業代未払い等の労働基準法違反は，縫製業において特に顕著に見られ，技能実習法の施行にかかわらず，最低賃金を大幅に下回る時給しか支払っていない悪質な事例が毎年報告されている。

また，技能実習生の労働災害を労働基準監督署に報告しないいわゆる「労災かくし」や安全衛生に関する対策をしないまま，技能実習生に従事させたことにより，重大な労働災害が発生するという事例も例年報告されている。

2019年には，住宅の外壁改修工事において，足場組立て等作業主任者を選任しないまま技能実習生を解体作業に従事させた結果，高さ3.8メートルの足場から地面に墜落し死亡するという労働災害が報告されている。

2020年には，箱詰め作業中の技能実習生がフォークリフトと接触し負傷した労働災害をきっかけとする調査により，接触防止措置が取られていないばかりか，無資格者が運転していたケースが報告されており，技能実習生の生命，身体を害する深刻な事例が後を絶たない。

## (2) 業務統計（外国人技能実習機構）

令和2年度の外国人技能実習機構の業務統計（2021年3月実施）によれば，実習実施者，監理団体2万671件に対して行った実地検査において，技能実習法違反が認められ，指導を受けたのは，38.0%に当たる7847件であった。実地検査を受けた件数に占める指導件数の割合は，実習実施者が1万7308件のうち37.2%に当たる6445件，監理団体3363件のうち41.7%に当たる1402件であった。指導件数は，2019年の6253件から1594件増加しており，また，実習実施者・監理団体に対する実地検査件数と指導件数比も前年の34.6%から3.4ポイント増加しているから，実習実施者・監理団体の技能実習法違反件数は増加しているといえる。

実習実施者に対する主な違反指摘内容として最も多かったのが，「技能実習生の待遇に関するもの」で，宿泊施設の不備（2700件），残業代が適切に支払われていないこと（970件）が報告され，続いて，実習内容や実習時間数が計画と異なっている等の2383件の違反があった「技能実習の実施に関するもの」が報告されている。また，監理団体における主な違反指摘内容件数で最も多かったのが，「帳簿等の作成・備え付け，届出の提出に関するもの」で835件であり，続いて「実習実施者の監理・指導に関するもの」として825件の違反が報告されており，実地による確認を適切に行っていなかった，事業所の設備や帳簿を適切に確認していなかった等の違反が挙げられている。

## (3) 事件報道，ドキュメンタリー等

ア 技能実習生が安価な労働力として扱われている状況が変わっていないこ



とは、各種の報道によっても明らかとなっている。

2017年12月12日のテレビ東京「ガイアの夜明け 絶望職場を今こそ変える」では、有名アパレルメーカーの下請である岐阜県の縫製工場で、技能実習生たちがほぼ休みなく時給400円で長時間労働を強いられ、労働組合に加入して未払い賃金を請求すると、勤務先は「倒産」を理由に支払を拒否しながら、その後に形式的に場所や法人名を変えて操業を続けている様子が放送された。

2019年6月24日に放送されたNHK「ノーナレ『画面の向こうから』」では、ベトナム出身の技能実習生28名が、愛媛県今治市の縫製工場で、早朝から夜10時まで、実際の技能実習計画とは異なるタオル製造の仕事に従事させられ、月180時間に及ぶ残業代は支払われていない実態が描かれた。技能実習生らは渡航費などの借金を返すために過酷な状況に耐えていたという。

なお、東京学芸大学特任講師の巢内尚子氏が2014～2019年に技能実習経験者に対して実施したインタビューによると、日本への技能実習生としての渡航費用は、男性で平均1万337米ドル、女性が9278.1米ドルであった。高額な渡航前費用を規制するため、ベトナム政府は、2016年4月、送出し機関である仲介業者が技能実習生候補者から徴収できる手数料の上限を3600米ドルと規定した<sup>7</sup>。インタビュー結果がこの上限を超える結果となったのは、上限を超える手数料を送出し機関である仲介業者から徴収されるケースや、多額の保証金を仲介業者に預けるよう求められるケースがあるためである。この資金の多くは、家族の土地所有権を担保に入れ、銀行から融資を受けることによって賄われているという<sup>8</sup>。

このような高額の前払金については、国際労働機関（ILO）が、「多くの状況において、強制労働の鍵を握る要素は強制、すなわち、自由意思でない労働を強いることです。移民労働者は債務その他、高額の前払金又は輸送料の徴収に起因する束縛によって、強制を受けることがあります。前払金の要求も、労働者の滞在を強制する役割を果たします。いずれの慣行も、強制労働の証拠とみなされる可能性があります。」と指摘するところである（「ILOビジネスのためのヘルプデスク：強制労働によるQ&A」）。

---

<sup>7</sup> なお、2022年1月1日より施行された「派遣契約によるベトナム人労働者海外派遣法」によれば、技能実習制度におけるベトナム人労働者が送出し機関に支払う手数料は、給与の最大3か月と改訂された。

<sup>8</sup> 巢内尚子「移住インフラにおける債務労働とジェンダー—日本と台湾のベトナム人労働者の事例から」（日本フェミニスト経済学会『経済社会とジェンダー』第5巻（2020.6））

イ 外国人研修生・技能実習生と彼らを安価な労働力として扱う受入れ機関との間のトラブルから、刑事事件に発展したケースも複数報道されている。

2006年8月に、千葉県木更津市の養豚場で、中国出身の研修生が、第一次受入れ機関の理事を殺害した事件が発生した。事件の背景には、来日するために100万円以上の「渡航費用」を送出し機関に支払っていた研修生が、最低賃金を下回る賃金について、第一次受入れ機関に抗議したところ、強制帰国させられそうになった出来事があったと報道され、殺人事件の判決でも、事件の背景に「協会側が研修生の受け入れ農家に対し『単価の安い労働力』と説明するなどの問題があった」ことが指摘された。

また、2013年3月にも、広島県江田島市のカキ養殖加工会社で、中国出身の研修生が工場の経営者と従業員らを殺傷し、2名が死亡、6名が重軽傷を負った事件が発生した。事件の動機に関し、低賃金に対する不満があったと報道され、判決では、「さみしさや言葉の壁から精神的に追い詰められていた」と指摘された。

ウ 妊娠した技能実習生が日本社会で孤立し、必要な医療や社会制度につながらないことによる事件も報道されている。

2011年、富山市の食品会社で働いていた中国出身の技能実習生が、妊娠を理由に強制帰国を迫られ、空港で流産した事件が報道されたが、その後も、「恋愛禁止」「妊娠したら罰金」などと定める監理団体は少なくない。新聞報道によると、西日本のある研修施設において教職員に配られた「トラブル集&対応策テキスト」には、妊娠した場合、①出産希望：強制帰国＋ペナルティーを科す、②日本での研修を継続希望：一時帰国し処置をした後再入国——とされ、チケット代は自弁で罰金も科す、と書かれていたという（朝日新聞2018年12月1日）。

2019年3月11日、法務省入国管理局、厚生労働省及び外国人技能実習機構が、技能実習生を受け入れる実習実施者及び監理団体に対し、「妊娠等を理由とした技能実習生に対する不利益取扱いについて（注意喚起）」を発出したが、その背景には、婚姻、妊娠、出産等を理由として技能実習生に対し解雇その他の不利益な取扱いをしたり、私生活の自由を制限したりする事態が発生していたことがある。最近では、2019年1月、自宅で出産した男児を川崎市の民家に置き去りにしたとして、中国人技能実習生の女性が保護責任者遺棄の疑いで逮捕された事件、2020年春、岡山県でベトナム出身の技能実習生の女性が墮胎や胎児の死体遺棄の疑いで逮捕された事件、2020年12月、熊本県で双子の新生児の死体を放置した容疑でベトナム

出身の技能実習生が逮捕された事件が相次いで報道された。

技能実習生らは、いずれの事件でも、妊娠を理由に帰国を迫られることを恐れていたとのことであった。技能実習生の妊娠・出産時の対応に関する政府答弁書によれば、技能実習における技能実習困難時届で、妊娠・出産を理由にしたものが、2017年11月～2020年12月の3年2か月間に637件（企業単独型10件，団体監理型627件）あったことが明らかになっている。この政府答弁を受けて、国会議員が厚生労働省に追加質問を行った結果<sup>9</sup>，妊娠又は出産を理由とすることが把握できる637件のうち，技能実習制度の継続意思を有するものは47件であり，このうち技能実習を再開する技能実習計画の認定が確認できたものは11件であることが分かった（2021年8月24日時点）。この47件という数字は，技能実習の継続意思を有するものではなく，継続意思を表明できたものと理解すべきであり，全体の7%にすぎず，実際に技能実習を再開できた比率では，わずか1.7%である。

日本国内での第1子出産前後の女性の継続就業率が2010～2014年には53.1%であったことと比較をすると<sup>10</sup>，歴然とした差異が存在する。技能実習生が安価な労働力としか見られていない現状では，彼女らが安心して妊娠・出産できる環境には程遠い。

#### (4) 訴訟（判決・和解）

2020年10月23日，2015年7月にベトナムから技能実習生として来日した原告らが，2016年3月から2018年3月にかけて，実習実施計画とは異なる除染作業をさせられたとして，実習実施機関に損害賠償を求めた訴訟において，福島地方裁判所郡山支部で和解が成立した。原告となった技能実習生は，ベトナムの仲介業者に110万円の手数料を借金により支払って来日したが，月額13万円の賃金のうち5万円を借金返済に充てざるを得ず，切り詰めた生活をしていたという。

愛知県労働組合総連合が2016年以降実施した「フェイスブック外国人実習生相談室」には，技能実習生から，未払い賃金，長時間労働，暴力・暴言，セクハラに関する相談が多く寄せられている。ベトナム出身の技能実習生から，セクハラのほか，旅券と通帳の強制管理に関する相談が寄せられ，労働組合が

<sup>9</sup> 2021年3月23日付け政府答弁書に関連する牧山ひろえ参議院議員の追加質問に対する厚生労働省回答

<sup>10</sup> 2018年11月内閣府男女共同参画局『「第1子出産前後の女性の継続就業率」及び出産・育児と女性の就業状況について』

労働基準監督署に連絡したケースでは、当該技能実習生が有給休暇の申請を行った直後に解雇されたが、労働組合の介入により解雇が撤回され、技能実習生は別の実習実施機関への転籍が認められたという。外部の支援がなければ、技能実習生はセクハラを受けた挙句、解雇され、帰国を迫られていた可能性が高い。

このほか、直近の報道では、2021年4月5日、2018年6月に来日し大阪府寝屋川市の鉄筋加工会社で働いていたベトナム出身の技能実習生が、監理団体と技能実習先が在留資格の更新を怠ったために技能実習を続けられなくなったとして、大阪地方裁判所に約670万円の損害賠償請求訴訟を提起したという。訴えによると、当該技能実習生は2019年6月の在留資格更新時、監理団体や実習先から更新手続きが間に合わないとして、帰国を促されたという（朝日新聞2021年4月5日）。

また、2021年5月25日、新潟県下越地方の縫製会社で働いていたベトナム出身の技能実習生6名が、月100時間から多いときで160時間に及ぶ長時間の残業を強いられ、うち30時間分しか支払われていないとして、労働組合に加入し、未払い賃金を求める交渉を行い、未払い賃金が支払われたとの報道もある（新潟日報2021年5月26日）。

技能実習生らは、実習実施計画と実際の業務内容の齟齬や、賃金未払い、長時間労働など、様々な権利侵害を受けているが、その権利救済を自ら図ることは困難であり、以上述べたとおり、労働組合や弁護士など外部の支援なしに権利救済を図るのは難しい状況下にある。

#### (5) 技能実習制度に対する国内外からの意見・批判

##### ア 国連人種差別撤廃委員会

国連人種差別撤廃委員会は、2018年8月30日、人種差別撤廃条約第10回・第11回政府報告審査に関する人種差別撤廃委員会の総括所見において、技能実習法の施行を評価する一方、技能実習制度に対する日本政府の監督が不十分であること並びに同法の施行及びその影響に関する情報の欠如を懸念すると指摘し、次回の定期報告において、同法の実施及びその影響に関する情報を要請した。これに対し、日本政府は、2019年9月、外国人技能実習機構による監理団体・実習実施者への実地検査に取り組んでいること、技能実習生の送出しを希望する国との間で、順次、二国間取決めを作成し、送出し機関の適正化にも努めていること等をコメントしたが、国連人種差別撤廃委員会は、2020年9月の「人種差別撤廃委員会の総括所見（CERD/C/JPN/CO/10-11）」に対する日本政府コメントに関す

る人種差別撤廃委員会の分析評価報告書」において、技能実習生が劣悪な労働条件、虐待的かつ搾取的な慣行及び債務労働のような状況にさらされているとの報告を懸念し、技能実習制度の更なる見直し及び政府による技能実習制度のより徹底した監督が必要であることを指摘した。

また、同委員会は、技能実習法の実施状況やその影響に関する情報が欠如していると指摘し、引き続き技能実習法に即して技能実習制度が適切に規制され、かつ、同制度が政府によって適切に監視されることを確保するためにとられた更なる措置に関する詳細な情報の提供を要請した。

#### イ アメリカ国務省人身取引報告書

アメリカ国務省人身取引監視対策部は、従前から繰り返し人身取引報告書において技能実習制度の問題を指摘してきたが、2020年6月25日には、同報告書において、技能実習制度の下での日本国内の移住労働者の強制労働が依然として報告されたにもかかわらず、当局は技能実習制度における人身取引事案をまたもや1件も認知しなかったこと、借金を理由に技能実習を強要する主な要因の一つは、外国に拠点を持つ労働者募集機関による過剰な金銭徴収であるところ、その徴収の阻止を目指した法的審査手続を政府が十分に実施しなかったこと等を指摘し、同年の日本に対する評価を第2階層に降格させた。

また、2021年7月1日にも、アメリカ国務省人身取引監視対策部は、同報告書において、外国を拠点とした人身取引犯や国内の人身取引犯が日本の技能実習制度を引き続き悪用したことを指摘し、日本政府は、技能実習制度の下で、日本国内の移住労働者の強制労働が依然として報告されたにもかかわらず、またもや技能実習制度における人身取引事案や被害者を積極的に1件も認知しなかったとして、日本に対する第2階層という評価を維持した。

同報告書においては、技能実習制度における日本政府と送出し国との協力覚書は、外国に拠点を持つ労働者募集機関による技能実習生からの過剰な金銭徴収を防止する上で効果を発揮しておらず、募集を行う者と雇用主に対して、日本政府は、虐待的な労働慣行と強制労働犯罪についての責任を課さなかったと指摘されている。

#### ウ 経済同友会からの提言

経済同友会は、2018年12月に「特定技能」の在留資格を創設する改正入管法が成立したことを受け、2019年1月、「持続的成長に資する労働市場改革－ハイブリッド型雇用と外国人材の活躍推進に向けて舵をきる

一」を公表した。

この中では、技能実習制度において、転職が認められていないことによる技能実習生の失踪の多発、零細企業を中心とした最低賃金以下での雇用、日本での実習内容と帰国後の仕事のミスマッチ等の問題があることが指摘され、さらにその要因として、制度の本来の目的と実際の運用が乖離していることが指摘された。

経済同友会は、このような状況を受け、技能実習制度については、実習のニーズの状況を踏まえ、廃止も視野に入れた制度の見直しが必要であるとし、労働者受入れを目的とした「新たな在留資格」と技能実習制度は接続させず、それぞれ独立した制度として運用すべきであるとし、外国人材の円滑な受入れに関しては、一連のプロセスにおける国の直接関与や、実効性のある監理の仕組みが不可欠であるとして、送出し国との二国間協定の締結、送出し国でのリクルーティングから受入れ、受入れ機関における労働基準法等の法令遵守の徹底、在留期間中に転職する場合の対応、帰国支援等の業務を国（政府）が直接行うべきであるとも指摘している。

#### エ その他

新聞各紙においても、制度の縮小、廃止を求める社説が繰り返し出ている。

例えば、朝日新聞2020年4月30日では、新型コロナウイルス感染症の影響下における技能実習生の状況を踏まえ、「技能実習生 応急措置後を見すえよ」と題した社説が出され、技能実習制度について「事業者が圧倒的に強い立場にあるだけに、制度を残す限り、人権侵害の根絶は困難とみるべきだ」として、新型コロナウイルス感染症の影響下において技能実習生が在留資格を「特定活動」に変更してから「特定技能」へ業種を跨いで変更できるようにした特例措置を「応急措置」と位置付け、制度の縮小・廃止への起点とすべきとの意見を論じた。

日本経済新聞2021年7月25日は、「技能実習は速やかに廃止を」と題した社説を掲載し、「国際貢献の名のもとに、実習生を安い労働力ととらえる建前と本音の使い分けは、もはや限界だ。世界からも技能実習制度は人権侵害の問題があるとして批判されている。廃止し、19年に新たな外国人材の受け皿として設けられた特定技能制度に一本化すべきだ。」との意見を出している。

また、2021年10月18日、「移住者と連帯する全国ネットワーク」は、与野党9政党（自由民主党、公明党、立憲民主党、国民民主党、社会民主党、日本共産党、日本維新の会、れいわ新選組及び沖縄社会大衆党）に対

して行った「移民政策に関する政党アンケート2021」を公表した。その中で、「6. 外国人技能実習制度は廃止すべきである。」との意見に対し明確に反対する政党はなく、「どちらともいえない」と回答した自由民主党、公明党、国民民主党及び日本維新の会も、現行制度の問題点や改善の必要性を指摘した。

#### 4 小括：技能実習制度は廃止すべきである（意見の趣旨1 関係）

技能実習制度については、日本の技術の海外移転という国際貢献が制度目的として掲げられながら、その実態は日本の労働力不足を補うための非熟練労働力受入れ制度として運用されており、制度の目的と実態が乖離していることはもはや誰の目にも明らかである。このことは、既に指摘したとおり、新型コロナウイルス感染症の影響で新規の技能実習生が来日できない事態が生じたことによって、技能実習生が人手不足を補うための労働力として期待されている面が浮き彫りとなったことによりさらに明白となった。

また、技術の海外移転のために段階的な技能習得が必要であるという名目が維持されるがゆえに技能実習生はあらかじめ認定された技能実習計画に縛られることとなり、雇用主変更の自由が制限される状態に変更はなく、日本での技能実習生の在留基盤が受入先に依存して、雇用主との間に支配従属的な関係が生じやすいという問題点は変わらない。これは、制度の名目と実体の乖離に起因する構造上の問題点であって、制度の適正化や運用の見直しによっては解決できない。

したがって、技能実習制度は、直ちに廃止すべきである。

## 第2 特定技能制度

もとより技能実習制度を廃止したとしても、外国人労働者受入に当たり、ブローカー（海外の民間職業紹介事業者を始めとする労働者から手数料を徴収する組織・個人）が介在する問題や、高額な手数料等を支払うことにより労働者が借金を背負って来日する結果、強制労働に追い込まれる危険性等、種々の問題が一気に解消されるわけではない。しかし、上述のとおり、人権侵害の温床となっていて、かつ、名目と実態が乖離しているという問題を放置する理由はなく、外国人労働者を受け入れるに当たっては、人権保障にかなった外国人労働者受入れ制度を構築するため、以下に述べるとおり、制度の在り方を具体的に検討していくことが必要である。

そこでまず、現行法下における外国人労働者受入れのための制度である在留資格「特定技能」について検討する。

### 1 特定技能制度の概要及び状況

## (1) 制度概要

特定技能制度は、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れる制度である。本制度創設の背景には、少子高齢化の進行による中小・小規模事業者を始めとした人手不足の深刻化がある。「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」（2018年6月15日閣議決定。いわゆる「骨太の方針2018」。）において、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、…真に必要な分野に着目し、移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。」とされたことを受け、2018年12月に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が可決・成立し、2019年4月1日からその受入れが可能となった。その実質は、非熟練労働者を含む外国人労働者の新たな受入れ制度である。

特定技能には2種類の在留資格がある。「特定技能1号」は、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格であり、「特定技能2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在留資格である。

特定技能1号の特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の14分野であり、特定技能2号の特定産業分野は、建設、造船・舶用工業の2分野である。

特定技能1号は、通算で上限5年まで在留が可能であり、家族の帯同は認められていない。

一方で、特定技能2号の在留資格は6か月～3年ごとの更新ができ、更新回数に制限はない。家族の帯同も可能である。

## (2) 受入れ状況

政府は、特定技能制度により2019年度は最大で4万7550人、5年間で34万5000人の受入れが見込まれるとしていた（2018年12月25日に閣議決定された「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針（分野別運用方針）」）。

しかし、法務省の発表する統計によると、2021年9月末日現在の特定技能1号在留外国人数は3万8337人とどまっている（なお、特定技能2号在留外国人数は0人）。



国別ではベトナムが2万3972人（62.5%）と多数を占めており、フィリピン3591人（9.4%）、中国3194人（8.3%）、インドネシア3061人（8.0%）、ミャンマー1733人（4.5%）と続いている。

特定産業分野別では、飲食料品製造業1万3826人（36.1%）が最も多く、農業5040人（13.1%）、介護3947人（10.3%）、建設3745人（9.8%）、産業機械製造業3180人（8.3%）、と続いている。

県別では、愛知県が3314人と最も多く、千葉県2607人、埼玉県2305人、茨城県2158人、東京都2138人と続いている。

また、技能実習からの移行（技能実習ルート）が3万734人（80.2%）と圧倒的多数を占めており、試験ルートは7379人、検定ルートが42人、EPA介護福祉士候補者ルートが182人である。

### (3) 技能実習制度との関係

特定技能1号には、既存制度である技能実習からの移行が容易であり、技能実習2号修了者は、従事する業種に関連性がある場合で、業種により、技能実習検定随時3級（専門級）／技能評価試験（専門級）／技能実習評価試験（専門級）に合格するか、あるいは実習実施者の評価調書を取得することで、無試験で移行することができる。技能実習3号修了者が特定技能1号で就労する場合、最長で10年の在留が可能となる。

現に、前述のとおり2021年9月末日現在の特定技能1号在留外国人数3万8337人のうち、技能実習からの移行が3万734人（80.2%）とその大半を占めている。

## 2 特定技能制度の問題点

### (1) 送出し国における中間搾取が排除されていないこと

労働者の送出しの制度設計は、各送出し国によって様々であり、インドネシアやタイ等、必須ではないとしても、政府がマッチングに関与する場合もあれば、直接特定技能受入れ機関が海外の労働者との間で雇用契約を締結することができる場合もある。しかしながら、カンボジアやベトナム、ミャンマー等のように、本国から応募する場合には必ず政府認定の民間の送出し機関を通さなければ手続を進めることができないケースも存在する。

民間の送出し機関を経由するルートにおいては、高額な手数料の徴収とい

った技能実習生と同様の中間搾取<sup>11</sup>の問題が起り得る。

なお、政府機関がマッチングを行う場合に、ブローカーの介入を防止することができるのかについては、いまだ入国者数が少ないことから検証には至っていないが、引き続き注視が必要である。

## (2) 日本において生じる受入れコストの特定技能外国人への転嫁

特定技能制度においては、受入れ機関（特定技能所属機関）は、特定技能外国人に対する支援を行うことが義務付けられており、この支援の全てを外部機関に委託することができる。委託を受ける機関は、出入国在留管理庁長官の登録を受けることによって、「登録支援機関」として特定技能外国人の支援を担当する。また、建設分野においては、受入れ機関は、JAC（一般社団法人建設技能人材機構）へ加入することが法令上必要とされており、当該団体の会費負担も生じる。

登録支援機関は、受入れ機関から特定技能外国人一人当たりの計算で、月額の手当料を徴収する。確かに、この手当料やJACの会費は、特定技能外国人から直接徴収しているものではない。しかし、受入れ機関の負担となることから、その負担がなければ特定技能外国人により高い賃金が支払えるのに負担分賃金額が低くなりやすいという意味で、特定技能外国人の賃金に影響を与えることは想像に難くない。

このことは、特定技能外国人の給与額が、日本人が同等の業務に従事する場合の給与額と同等以上であることが求められているところ、特定技能外国人の平均年齢は28.1歳で、その80.2%が技能実習の経験を有しているにもかかわらず、平均賃金は17万4600円と、日本全体の同世代（25～29歳）の平均賃金である24万4600円と比較しても低く、日本全体の19歳以下の非正規の賃金である17万4100円とほぼ同程度に抑えられていることから見て取れる（平均賃金はいずれも令和2年賃金構造基本統計調査による。）。

特定技能制度においても、技能実習制度と同様に、特定技能外国人と受入れ機関以外に複数の主体が関与する制度となっている。そうした主体への紹介や、サービスを受けることに対し、不相当に高額な金銭の授受が行われ、その結果、特定技能外国人に対し、直接、間接に負担を強いるおそれのある

---

<sup>11</sup> ブローカーが労働者から職業紹介の手数料を徴収すること自体、手数料が送出し国の法令の範囲内であったとしても、労働基準法6条（中間搾取）や職業安定法が禁止する事態が生じており、またILOの民間職業仲介事業所条約に反するので、この状況を指して「中間搾取」との文言を用いている。

構造が構築されている。

### (3) 登録支援機関による支援が不十分であること

確かに、特定技能制度においては、技能実習制度と異なり、転職の自由が一定程度認められている。しかし、制度が十分に機能しているか疑問であり、転職先を探す方法としても、外国人にとって簡便な情報収集手段が周知されているとはいえない。転職については、そもそも登録支援機関の支援は、人員整理等の受入れ側の都合により雇用契約を終了する場合の支援しか予定されていない。

また、妊娠した特定技能外国人が帰国を求められた際、登録支援機関が支援してくれなかったという事例や、未払い賃金や長時間労働を強いられるという問題も発生している。登録支援機関は、受入れ機関から支援費を受領しているため、登録支援機関にとって受入れ機関は、いわば顧客である。そのため、登録支援機関が受入れ機関の問題点を指摘したり、特定技能外国人からの苦情に対して適切に対処したりすることを妨げる構造上の要因があるといえる。

したがって、登録支援機関は、特定技能外国人の利益という観点から支援する機関としては不適切であると言わざるを得ない。

なお、技能実習制度における監理団体の問題点は既に述べたところであるが、2021年11月26日現在登録されている6616件の登録支援機関のうち、1798件については、その団体名に「協同組合」が含まれている。監理団体の多くが事業共同組合の形式を採っているところ、この「協同組合」との団体名称からして、これら1798件の登録支援機関は、技能実習制度の監理団体を兼ねているものと推認される。そうすると、3276の監理団体のうち、約59%が登録支援機関を兼任しているものと考えられる。登録支援機関と特定技能外国人の関係について、物が言えない技能実習生と監理団体との関係がそのまま横滑りし、継続しているのではないかが懸念される。

### (4) 「特定技能1号」から「特定技能2号」への移行が2分野でしかできないこと

現在、「特定技能1号」の対象分野は14分野となっている。しかし、「特定技能1号」の在留資格をもって最大5年間就労した後、「特定技能2号」へと移行できるのは、建設及び造船・船用工業のわずか2分野である。この点、出入国在留管理庁が、2022年にも、特定技能2号の対象分野を2分野から13分野に拡張する方向で調整しているとの報道が2021年11月19日付けでなされており（残りの1分野は介護であり、別途「介護」の在留資

格があることから、特定技能としての拡張の対象には含まれていない)<sup>12</sup>、近日中に、特定技能2号の在留資格の対象範囲が大幅に拡張される可能性はあるが、決定事項ではないことから、「特定技能2号」への移行が2分野でしかできない点の問題について触れておく。

まず、技能実習生から特定技能へ移行するルートが多数を占める現状では、技能実習を3年ないし5年行い、その後、「特定技能1号」として最長5年間就労し、10年間のうちに帰国するというパターンが想定されていることになる。

「特定技能2号」への移行が認められているわずか2分野を除き、上述のように最長で10年間働いたのちに帰国する制度設計となっている。これは、一人の外国人労働者を3年ないし10年という期間で受け入れ、同人の帰国後、また新たな労働者を同様の期間で受け入れるという短期ローテーションの発想に基づくものである。

このような考え方は、根本的に技能実習生と変わらないものであり、長期間日本で働き、日本の産業に貢献した外国人労働者の労働力のみを利用しようとするものである。したがって、「特定技能2号」への移行可能な分野が2分野しかないことは、適切ではない。

#### (5) 家族帯同の禁止

「特定技能1号」では、配偶者及び子どもを「家族滞在」の在留資格で呼び寄せることはできない。既に述べたように、技能実習生から移行した場合、技能実習生として3年ないし5年間就労した後、「特定技能1号」として5年間就労することとなり、合計で8年から10年間、日本に滞在することになる。当該外国人労働者は、その間家族と同居できないことになる。

配偶者や子どもがいる技能実習生及び特定技能外国人は多く、このような制度設計は家族の結合を尊重しないものである。

#### (6) 「特定技能1号」は、永住審査の要件である就労資格をもった在留の期間に含まれないこと

2019年5月31日に、永住許可に関するガイドラインが改訂された。そこでは、永住審査の要件として、「原則として引き続き10年以上本邦に在留していること。ただし、この期間のうち、就労資格（在留資格「技能実習」及び「特定技能1号」を除く。）又は居住資格をもって引き続き5年以上在留

---

<sup>12</sup> 政府において特定技能2号の対象職種を1号と同じ14業種に拡大する方向で検討するとの報道がなされている（朝日新聞2021年11月19日『「特定技能2号」の拡大検討 長期在留可能な外国人労働者 政府』等）

していることを要する。」とされている。このように、「特定技能1号」で滞在する期間は、「技能実習」と同様に、永住申請における就労資格をもった在留の期間に含まれない取扱いとなっている。そうすると、技能実習2号ないし3号を3～5年で修了してから特定技能1号に変更し、さらに5年後に特定技能2号に変更する場合には、本邦に在留を始めてから永住申請まで13～15年という長期間を要することとなる。

他方、「特定技能2号」については、永住審査における就労資格をもってする在留5年の期間に含まれるが、現時点では、既に述べたとおり、14分野中2分野しか「特定技能2号」への移行が認められていない。

#### (7) 小括

既に述べた(1)及び(2)の問題点は、特定技能制度においても技能実習制度と同様な中間搾取や労働関係法令違反が生じ得ることを示すものである。また、(3)ないし(6)の問題は、短期ローテーションを念頭に置き、外国人労働者の定住化を認めないという発想によるものと考えられる。

特に、特定技能外国人は、30歳未満の若者が過半数を占めるところ（2021年9月時点で約67.0%）、婚姻、出産といったライフイベントを経験する者が多い世代であるにもかかわらず、家族生活を送れない期間が最大で10年間に及ぶことになる。

このような制度設計は、生活者としての外国人の権利を軽視するものであり、また、雇用する側からみても、技能・知識を身に付けた外国人労働者を継続して雇用できない分野の方が多数であるから、使用者にとっても不利益な制度であることも指摘できる。

また、上記特定技能の制度設計からも分かるように、特定技能は、技能実習制度の延長を図る制度といえる実態を有している。

そしてそのために、送出し機関もそのままに、技能実習制度における監理団体が登録支援機関と名前を変えるだけで、中間搾取や人権侵害が生じる制度的問題が改善されないまま、2分野（建設及び造船・舶用工業）以外では最長10年に限って、外国人労働者の就労が継続することになる。

この点、2019年1月21日の経済同友会の提言においても、「新たな在留資格」と技能実習制度の本来の目的を踏まえ、両制度は接続させず、それぞれ独立した制度として運用すべきであること、技能実習制度については、実習のニーズの状況を踏まえ、廃止も視野に入れた制度として運用されるべきものであるとされている。

「特定技能2号」の対象分野の拡大により、特定技能の在留資格の取得を

希望する者が増加する可能性が見込まれるが、特定技能の在留資格の取得を、技能実習の劣悪な労働条件や就労環境を耐えさせるためのインセンティブとして悪用されないよう、特定技能を、技能実習制度の延長ではなく、独立の外国人労働者受入れ制度として制度設計することが極めて重要である。さらに、中間搾取が生じる構造の改革や対策、定住化や家族帯同を希望する場合の選択肢の拡大など、改善が求められる点が多い。

### 第3 あるべき外国人労働者受入れ制度の方向性

#### 1 労働者受入れ制度の目的

当連合会は2018年の第61回人権擁護大会宣言「新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築することを求める宣言」（以下「2018年宣言」という。）において、外国人労働者の受入れについて以下のとおりの意見を述べている。

人権保障に適った外国人労働者受入れ制度を構築するため、国は、以下の施策を実施するべきである。

- (1) 技能実習制度を直ちに廃止する。
- (2) 政府において検討中の新たな制度も含め、非熟練労働者受入れのための制度を構築するに際しては、労働者の受入れが目的であることを正面から認め、以下のような条件を満たす制度とする。
  - ① 職場移転の自由を認める。
  - ② 国の機関による職業紹介、二国間協定の締結等により、送出し国を含めてブローカーの関与を排除する。
  - ③ 長期間の家族の分離を強わず、日本に定着した家族全体の在留の安定を図る。
- (3) 外国人労働者全般の権利の保障のために次のことを実施する。
  - ① 賃金等の労働条件における国籍や民族を理由とする差別の禁止を徹底する。
  - ② 労働者の権利の保障等のための相談、紛争解決の仕組みを充実させる。
  - ③ 日本語教育を含む職業訓練や職業紹介制度の充実を国の責務とする。

同宣言後、(2)の「政府において検討中の新たな制度」として、第2で述べたとおり特定技能制度が創設されたが、以降も、人口減少社会（高齢化・超少子化）は加速度を増して迫ってきており、持続可能な経済的発展を実現するため

にも外国人労働者の受入れが有力な選択肢であるとの社会情勢には変わりがない。

また、新型コロナウイルス感染症の影響により、国際的な人流が制約された状況において、常に新たな供給が必要な短期ローテーション制度には脆弱性があることも明らかとなった。さらに、送出し国も経済発展により所得水準が向上しており、将来的には、海外からの労働者の受入れが徐々に見込めなくなることも想定される。

第1でも述べたこのような観点も踏まえ、今後の受入れ制度は、その目的を単なる人手不足対策としての労働力受入れに限定せず、受け入れた労働者のうち、希望者かつ一定の基準を満たした者については永住の可能性を認める方向（≒政府の言う意味での「移民受入れ」）に広げるべきであり、また、家族帯同についても広げる方向で検討すべきである。

なぜならば、後述のとおり、人権保障の観点から、外国人労働者の定住化と家族滞在を拡大する方向で制度設計すべきであり、そうであれば外国人労働者の定住化やその家族に対する支援も含めて検討するのが整合的であるからである。

## 2 特定技能制度の改革の方向性（意見の趣旨 2 関係）

特定技能制度の改革の方向性として、第1で述べたとおり技能実習制度は廃止した上で、第2で述べた特定技能制度の問題点を克服する形で、あるべき外国人労働者受入れ制度としての特定技能制度の改革について検討する。

なお、特定技能制度には、第2で述べたとおりの問題点も存するが、実質的には非熟練労働者の受入れが目的であることを正面から認め、職場移転の自由を認める制度が創設されたこと自体は評価できる。そこで、今後は、特定技能制度を改革することによって、あるべき外国人労働者受入れ制度を実現するのが相当である。

具体的には、特定技能1号と2号を一本化して、特定技能制度により、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者の受入れを開始し（現行の1号と同じ14分野を想定するが、分野の拡大を否定しない）、在留期間更新を可能とする制度を導入する。また、特定技能で受け入れた当初から、家族帯同の可能性を認めた上で、永住審査の要件である就労資格をもった在留の期間に含めるという制度を提言する。さらに、転職の実効性を確保した上、第1及び第2で述べたような外国人労働者受入れ過程でブローカーが介在して中間搾取が行われることによって外国人労働者の立場が劣悪なものとならないよう、現状より厳しいブローカー規制と併せた制度提言を行う

ものである。

(1) 定住化（意見の趣旨 2 (1) 関係）

基本的な方向性としては、現行制度（特定技能 2 号で初めて家族帯同と定住化への道を開く）を前倒しするのが望ましい。具体的には、技能実習制度を廃止した上、特定技能 1 号と 2 号を一本化して、特定技能制度によって、現在は技能実習生として受け入れているレベルの非熟練分野の外国人労働者を受け入れることとし、在留期間更新を可能とする制度を導入すべきである。

ア 短期ローテーション制度に内在する人権保障の脆弱性を克服するために定住化が必要である

第 1 で述べたとおり、技能実習制度には人権侵害の構造的危険があるが、近時、これは技能実習制度に特有の問題ではなく、技能実習制度を含めて国境を越える労働者の移動についてその期間に上限を設ける短期ローテーション制度全般に当てはまる問題であるとの指摘がある<sup>13</sup>。

例えば、加藤真「現地調査からみる韓国・雇用許可制の実態『フロントドア』からの受入れでもみられるブローカー、入国前借金、厳しい労働環境」（以下「加藤論文」という。）は、韓国の雇用許可制度についても、ブローカーを排除する仕組みとなっているとして評価されているが、実際には民間ブローカー費用が発生しており、100万円近い借金を背負って韓国へ入国している労働者が存在するとして、民間ブローカーの高額な手数料の問題は技能実習制度に限らず雇用許可制度を含めて短期ローテーション制度全般の問題であると指摘する。

その含意は、技能実習制度を廃止しても短期ローテーション制度を採用する限り問題の根本的解決にはならないという点にあると思われる。

そうすると、技能実習制度は短期ローテーション制度の弊害を象徴する制度であるから、やはりこれを廃止すべきである。そして、制度廃止後の制度を考えるに当たっては、短期ローテーション制度に内在する人権保障の脆弱性を克服する制度を構築すること、具体的には定住化の可能性を高めて労働者の地位の安定を図ることが、人権保障の観点から重要である。

---

<sup>13</sup> 次に引用する加藤論文のほか、当連合会人権擁護委員会外国人労働者受入れ問題プロジェクトチームが、2021年7月9日に移民政策の研究者である是川夕氏を招いて開催した「国境を超える労働市場と手数料徴収に関する勉強会」や、同年10月12日に杉田昌平弁護士を招いて開催した「あるべき非熟練労働者受入れ制度—海外のブローカー規制と日本国内の企業のニーズの観点から—」においても、是川氏や杉田弁護士から同様の指摘を頂いた。なお、是川氏や杉田弁護士は、必ずしも技能実習制度やローテーション制度による受入れを廃止すべきという立場ではないので、本意見書の立場とは異なることを補足しておく。



加えて、受入れ企業側からみても、長期の担い手となることが期待できるのであるから、人的投資の動機が働くという経済的な合理性も存する。

#### イ 技能実習法の外国人労働者保護規定・制度の引き続きの活用

なお、技能実習制度の廃止に伴い、技能実習法をも廃止すると、同法第6章が規定する技能実習生の意思に反する技能実習の強制の禁止や、旅券保管の禁止等の技能実習生を保護するための規定や、技能実習生を保護するために設立された技能実習機構についても廃止するのが論理的帰結ではある。

しかし、あるべき外国人労働者受入れ制度において、現行の技能実習制度より外国人労働者の権利保障が後退することは許されるべきではないから、例えば、技能実習法の外国人労働者保護規定については、外国人労働者保護のための基本法を制定した際にこれに取り込み、同法により、技能実習機構も、外国人労働者全般の保護のための組織と位置付けることをも検討すべきである。

#### ウ 一本化した特定技能制度による非熟練分野の外国人労働者受入れ

そして、定住化を進める方策としては、特定技能1号と2号を一本化して、特定技能制度により、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者を受け入れることとし、在留期間更新を可能とする制度を導入すべきである。したがって、特定技能制度の「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れる制度」との制度設計についても見直しが必要である。

まず、特定技能1号と2号を一本化して、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者を受け入れるという点については、現行制度では、そもそも特定技能1号で受け入れる否か、また2号に移行できるかについて、(技能実習ルート以外は)日本語試験と技能試験という試験による選別が予定されている。

しかし、技能実習制度における技能検定試験は形骸化しており(1号から2号への移行における試験の合格率は99%を超えており、試験会場において正解が開示されている等の報告が相次いでいるところである)、そもそも試験によって技能レベルが測れるとの前提にも疑問が持たれるところである(技能実習制度においては、例えば縫製業等では、日本において「即戦力」となり得る外国人のみを面接で採用する事例が一般であり、発展途上国に対する技術移転は建前にすぎず「即戦力」の移転が実質であることが報告されている。)

また、試験の実施のイニシアチブが受入れ企業側に存することから、試験を受けさせることと引換えに劣悪な労働条件を示される等、外国人労働者の権利保護に欠ける場面も想定される。

さらに、在留期間更新を可能とする制度を導入すべきとの点については、現行制度でも、1号は「上限」が5年というだけであるから、5年より早く2号に移る可能性もあるのであって、現行制度と比して現実離れした案ではなく、むしろ外国人労働者に対する誘因策として積極的に機能することが想定される。

したがって、特定技能1号と2号は一本化すべきであり、現行の在留期間の上限5年を撤廃し、一本化した特定技能制度により、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者の受入れを開始し、他の就労系の在留資格と同様に在留資格の期間更新を認めるのが相当である。

## (2) 家族帯同と永住要件（意見の趣旨2(2)関係）

家族滞在は、自由権規約23条、子どもの権利条約9条、また、全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等からも保障されるべき人権である。

そこで、家族帯同については、技能実習制度を廃止し、実質的な非熟練労働者を特定技能で受け入れる場合であっても、1年目から現行の他の別表1の在留資格で就労する者と同様の家族滞在の要件で判断すればよいと考える。

このように考えると、結論的には、扶養能力等の問題に収斂するため、特定技能の1年目から家族滞在が認められるケースはそれほど多くはならないと思われるが、扶養能力のある特定技能外国人労働者について家族帯同を認めない理由もないと思われる（門戸自体は開けるべきであり、扶養能力で絞ればよいというスタンスで問題は生じないものと思われる。）。

実際、例えば、現行法の別表1の在留資格「技能」で働く外国料理の料理人の場合等では、法律上は1年目から家族滞在可能であっても、1年目からではなく収入が安定してから呼び寄せる選択肢を取る者も多い。

だとすれば、1年目からの家族滞在自体は排除せずに、収入や扶養能力に応じて判断する仕組みにすれば、外国人労働者にとって、シンプルで理解しやすく、かつ、公平な仕組みが実現すると考えられる。

なお、1年目からの家族帯同を認めた場合には、家族が予定とは異なり経済的に生活できない事態が生じたり、文化や言語又は子どもの教育の面で日本社会に受け入れられないとの問題が生じたりする可能性があるため、一定の「な

らし期間」を設けるべきであるとの意見もあり得るところである。

この点については、例えばドイツに倣って、国の制度として国・社会の責任できちんと日本語と文化の教育を行うことで、そのリスクを軽減することも考えられ、1年目からの「家族滞在」を完全に排除する理由とはならないといえる。このように家族や前項で述べた定住化の支援を行うことは、労働者のみならず生活者としての権利の保障の観点からも重要である。

定住化支援を充実させることについては、非熟練分野の労働者受入れのみならず、就労可能な在留資格を有する外国人労働者全般の問題であるから、具体的方策については3で後述する。

また、第2で述べた「特定技能1号」が永住審査の要件である就労資格をもった在留の期間に含まれないことを克服するため、特定技能で受け入れた当初から就労資格をもった在留の期間に含めるべきである。

このことは、そもそも人口減少社会に伴う人手不足の中で外国人労働者を受け入れるのであれば、来日当初から永住を視野に入れた受入れ方が検討されてしかるべきであることとも整合する。

### (3) 転職の実効性確保（意見の趣旨2(3)関係）

#### ア 転職の実効性確保

技能実習制度の構造的な人権侵害の大きな原因は職場移転の禁止であり、転職の実効性確保は実質的な労使対等を実現し、労働者としての権利保障を実現する上で極めて重要である。

ここで、前述の加藤論文によれば、韓国の雇用許可制度の下では、毎年雇用許可制で働く外国人労働者の約2割が勤務先を変更しているという。これは技能実習制度における転籍率や特定技能における職場変更率と比べても極めて高い数字であるといえる。

韓国の雇用許可制度における勤務先変更率が高い数字となっているのは、公共職業安定機関において雇用許可制で働く外国人労働者向けに多言語での斡旋を行う体制が採られており、勤務先が変更されるまで同機関が最後までサポートする仕組みが採られている（2017年7月「韓国の『外国人雇用許可制度』に関する現地調査報告」当連合会人権擁護委員会）ことが背景にあると思われる。

他方、日本において、公共職業安定所経由での転職は、就労系在留資格全般を通じて高くなく、この点の改革が必要であることは明らかである。

第2の2(3)で述べたとおり、登録支援機関による支援が不十分ないし不適切であるとの事案が報告されていることからしても、転職の実効性確保

を、登録支援機関任せにするのではなく、国の責務として行うことが重要である。

イ なお、特定技能1号と2号の区別が維持される場合に、現行制度で、2号に移行できるのは2職種しかないことについては、労働者としての権利保障の観点からも問題が大きい。少なくとも1号と同じ14業種（1号が拡大された場合には1号と同じ職種で）を2号移行対象職種とすべきである。

ウ また、例えば、韓国の雇用許可制度のように、職種内の移動であっても地域的な制限を設けるといふ制度設計もあり得るが、現行の特定技能制度においては同業種内である限り地域的な制限は存しないのだから、特定技能1号から受け入れて、より転職しやすい制度設計とすれば、地域の移動制限は設ける必要がないものとする。

この点については、特定技能制度の導入時に、全国で最低賃金が異なるために特定技能外国人の都市部への移動が相次ぐのではないかと懸念が示されたところではあるが、最低賃金の問題はこれを引き上げる形での全国一律最低賃金でカバーすることも考えられるところである<sup>14</sup>。

(4) ブローカーの中間搾取を防止するための規制の強化(意見の趣旨2(4)関係)  
送出し機関の存在が技能実習制度の問題点の一つであることは第1で述べたとおりである。

また、第2で述べたとおり、特定技能制度においても、カンボジア、ベトナム、ミャンマー等で、政府認定の送出し機関との紐付けが二国間協定で導入された例があることが明らかになったところである。

ILOの「民間職業仲介事業所条約」第181号（1999年批准）7条1項は、「民間職業仲介事業所は、労働者からいかなる手数料又は経費についてもその全部又は一部を直接又は間接に徴収してはならない」としており、実質的には、この条約に違反した状況にもなっている。

この点を実質的に解消できるか否か、具体的には、国内外のブローカーの既得権益を本当に排除できるか否かが、新制度の実効性確保において最も大きな問題となると考えられる。新制度は、ブローカーによる労働者からの中間搾取の禁止が前提とされなければならない。

---

<sup>14</sup> 日本経済新聞電子版2020年12月15日「最賃一律化へ増額分助成 賃上げ地方企業に自民議連提言」

Sankei Biz 2019年1月15日「最低賃金を全国一律に 自民有志が議連発足へ」

そのために、まず考えられるのは、韓国の雇用許可制のような民間を通さない政府間の受入れ（いわゆるG to G）による仕組みの導入である。また、当該送出し国からの受入れ停止も可能とするような強力な二国間協定の導入も選択肢となる。

この点、韓国の雇用許可制度については、前述の加藤論文のとおり、ブローカーを排除する仕組みとなっているとして評価されている一方で、実際には民間ブローカー費用が発生しており、100万円近い借金を背負って韓国へ入国している労働者が存在するとの報告はある。

しかし、韓国は、二国間協定に基づいて、失踪者が多いとの理由で2012年からベトナムからの受入れを一時停止したことがあり、少なくともそのような強力な協定に基づいてブローカーを規制する仕組み自体は必要なものと考えられる。

また、雇用許可制で就労する韓国の外国人労働者数は、2020年末時点で約23.7万人いるとされ（前掲加藤論文）、韓国の人口（2020年には約5178万人）が日本の2分の1以下であることを踏まえると、雇用許可制的なG to G的な仕組みを日本に導入することは、財政的にも十分可能と考えられる。

次に、送出し国政府に対して（主権侵害にならないよう留意しつつ）、前述のILOの民間職業仲介事業所条約への加入を促し、海外の民間職業紹介事業者が求職者個人から手数料を徴収することをやめるよう働き掛け、手数料は求人者たる受入れ企業からのみ徴収させる方策も検討すべきである。

さらに、近時、ビジネスと人権の観点から、労働者に労働に就くためのコストを負担させるべきではないことを意識しているグローバル企業もある。そうすると技能実習制度のような手数料を労働者から徴収する送出し機関（＝ブローカー）を前提とする制度は当然に使えなくなり、その点についての関心は大企業を中心に高いものがある。国連を含む国際的な批判、ESG投資など機関投資家の厳しい目は、人権侵害が企業の持続可能性の危機にも直結する状況となっている。

他方で、民間のブローカーの手数料を完全に禁止した場合には、むしろブローカーが闇に潜り外国人労働者の経済的負担の可視化から遠ざかるとの指摘もある<sup>15</sup>。

この点、フィリピンは海外雇用庁が手数料規制をしているが、そのことに

---

<sup>15</sup> 脚注13の是川夕氏の勉強会でも同様の指摘を受けた。

よって悪質な送出し業者がはびこり、フィリピンからの技能実習生が高額の手数料を支払って来日しているとの実態は、実際には報告されていない。フィリピンからの技能実習生が高額の手数料を負担していないことは、ベトナムからの技能実習生と比して「失踪者」率が低いことから裏付けられる（前者が0.2%、後者が1.8%<sup>16</sup>）。

何より、契約の自由や私的自治だけでは、労働者の生存権を守ることができないことを前提として労働関連法令による規制を進めるという理念は、20世紀以降の世界で確認されている理念であり、我が国の憲法27条及び28条の労働基本権もこの理念に基づくものである。これに逆行する規制不要論は憲法理念にも反するものであるといえる。

第2の2(2)で述べた、日本において生じる受入れコストが特定技能外国人に実質的に転嫁されている問題（技能実習制度においても実習実施者が監理団体に支払う管理費等のコストが技能実習生に実質的に転嫁されているという問題がある）を克服するためにも、手数料を実質的な意味でも労働者に負担させないとの原則が徹底されるべきである。

#### (5) まとめ

以上述べた特定技能制度改革の方向性をまとめると、以下の4点となる。

- ① 特定技能1号と2号を一本化して、特定技能制度により、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者の受入れを開始し、在留期間更新を可能とする制度を導入して定住化を進める。
- ② 特定技能で受け入れた当初から、家族帯同の可能性を認めた上で、永住審査の要件である就労資格をもった在留の期間に含める。
- ③ 転職の実効性を確保する。
- ④ ブローカーによる労働者からの中間搾取を禁止することを前提とする。

### 3 外国人労働者の権利保障のための施策と、外国人労働者及びその家族の定住化支援の充実（意見の趣旨3関係）

以上述べたように、特定技能制度により、現在は技能実習生として受け入れている技能レベルの非熟練分野の外国人労働者の受入れを開始するのであれば、より一層、外国人労働者全般の権利保障のための施策を充実させるべきである。また、特定技能制度も含めて定住化や家族帯同を認めるのであれば、併せて、定住化支援策を登録支援機関任せにするのではなく、国の責務として行うこと

---

<sup>16</sup> 出入国在留管理庁によれば、2020年中の技能実習生の「失踪者」はベトナム人3741人に対し、フィリピン人48人。また、2020年末の技能実習生の総数はベトナム人20万8879人に対し、フィリピン人3万1648人。

が必要である。

そこで、本意見書では、労働者のための施策のほか、労働者に伴って来日する家族らのために、当連合会が2018年宣言で述べたことと併せて、以下のような支援策を提言する。

- (1) 賃金等の労働条件における国籍や民族を理由とする差別の禁止を徹底すること（意見の趣旨3(1)関係）

2018年宣言の提案理由第1の3①で述べたとおり、賃金等の労働条件における差別禁止を徹底し、言語や習慣等に基づく相違を認めてこれを尊重する労働環境の整備を行い、実質的にも差別が行われない環境を作るよう施策を充実するべきである。

- (2) 労働者の権利の保障等のための相談、紛争解決の仕組みを充実させること（意見の趣旨3(2)関係）

#### ア ワークルールの周知

労働基準法、労働契約法等、日本で働く際のルールについて、基本的かつ重要なことを外国人労働者によりよく周知することにより、健全な労使関係を構築することが期待できる。当連合会も既に2017年2月17日付け「ワークルール教育推進法（仮称）の制定を求める意見書」を发出しており、同意見書が掲げた「労働者が労働に関する権利侵害等に対する実践的な救済方法に関する知識を含むワークルールに関する知識を習得することができるように、環境の整備を図る」等の目的は、日本人と外国人とを問わず妥当する。したがって、ワークルールの周知は外国人労働者のためにも必須である。

#### イ 労働者の権利の保障のための多言語による相談窓口の充実

ひとたび権利侵害が生じた場合には、早期に相談窓口にアクセスできること及び容易に利用できる紛争解決の手段があることが、問題の深刻化を防ぐために重要である。そこで、外国人労働者が母国語で相談できる拠点の充実が急務であり、例えば、外国人労働者が母国語で相談できる拠点として政府が推進している多文化共生総合相談ワンストップセンター（一元的相談窓口）において、2018年宣言の提案理由第1の3②で述べたとおり、法テラスや弁護士会等との連携を充実させることが必要である。また、紛争解決の仕組みにおいては、例えば、就業先との間で解雇や賃金未払等をめぐる紛争が発生した場合に、労働者としての権利保障を全うするまでは在留資格を失わないようにする等の仕組みも含めた検討が必要である。

なお、2021年12月8日、東京弁護士会が、官民連携の「責任ある外国人労働者受入れプラットフォーム」(J P-M I R A I)が行う相談・救済パイロット事業の共同事務局である国際協力機構(J I C A)との間で、「外国人労働者に関する専門ADR」の設置を目的とする基本合意書を締結したが、このような新たな紛争解決の仕組み作りを国が支援することも検討されるべきである。

(3) 日本語教育を含む職業訓練や職業紹介制度を充実させること (意見の趣旨 3 (3) 関係)

ア 日本語教育を含む職業訓練や職業紹介制度の充実

(2) イで述べた多言語による相談窓口の充実のほか、定住化を視野に入れて外国人を受け入れる場合には、言語面でのハンディを克服して就職活動を行い、労働市場に参入していけるよう、日本語教育を含む支援策を充実させるべきである。この点については、2018年宣言で述べたとおり、ドイツでは、職業訓練の一環として、国の負担の下で就業に結び付くドイツ語講習が実施されていること等も参考にすべきである。

イ 外国労働者に帯同して来日する家族(子ども及び成人)のための日本語教育及び民族的アイデンティティを保持するための母語教育の充実

日本で働く親に連れられて来日した子どもたちが、日本の学校において困難に直面している。言語面でのハンディを克服し、充実した学びができるよう、教える側の人材育成も含め、日本語教育を充実させるべきである。成人のためにも、仕事時間外に学べる場の創設などが必要である。

また、日本で暮らしながらも、母国の文化、民族的アイデンティティを保持するための場づくりがあつてこそ、真の共生社会の創造に資することとなる。

(4) 医療、社会保障、妊娠、出産、育児、教育、生活習慣等に関する情報の提供 (意見の趣旨 3 (4) 関係)

労働者として来日しても、日々の生活においては生活者であり、病院に行く、妊娠・出産する、子どもが学校に行くなど、様々な社会的サービスを必要とする。これらを外国人にとっても利用しやすいものとすると同時に、サービスの存在を広く知ってもらうための方策が必要である。外国人は、それぞれのコミュニティごとに利用するSNSなどの情報発信の手段が異なる傾向もある。外国人にどのような手段が利用されているかを見極め、情報がより広く伝わるよう手段を工夫すべきである。

(5) まとめ



外国人労働者とその家族を受け入れるのであれば、その権利保護とコスト負担は当然であり、その覚悟がなければ人権保障に反するから、むしろ受け入れない方がよいとすらいえる。

さらに、外国人労働者とその家族の人権を保障するためには、(1)～(4)で述べたこと以外にも、人権保障のインフラとしての人種差別撤廃法、外国人労働者基本法などの制定や、国内人権機関の設置も含めて、包括的な外国人労働者政策の提案が必要である。

以上