

# 本格化する外国人労働者受入れ政策 (上)

旗手 明

公益社団法人自由人権協会理事

## 目次

- 一 外国人労働者をめぐる最近の動き
- 二 外国人技能実習制度の実態
- 三 技能実習制度見直しの全体像
- 四 技能実習法案で改善は図れるか
- 五 建設分野での緊急措置はどうなるか
- 六 外国人労働者の現状（以下、一八四二号）
- 七 日系人労働者
- 八 「高度人材」の受入れ
- 九 EPAによる看護師、介護福祉士
- 一〇 介護分野での受入れ拡大
- 一一 外国人家事支援人材（特区）
- 一二 非正規滞在者の状況
- 一三 まとめに代えて

## 一 外国人労働者をめぐる最近の動き

二一世紀に入り、日本が人口減少社会を迎えるにいたり、少子高齢化への対応とともに、外

国人労働者の導入をめぐる様々な議論が重ねられてきた。そこには、移民政策研究所長・坂中英徳氏（元東京入国管理局長）による「日本型移民国家」構想（二〇〇九年以降）のように本格的な移民政策を展開するものから、自民党PTによる「外国人労働者短期就労制度」（二〇〇八年）のようにあくまで一時的な労働力政策としての提案もあった。しかし、現実に行なわれてきたのは、労働者としての受入れではなく、技能移転＝国際貢献という建前のもとにある技能実習生の受入れという「まやかしの外国人労働者受入れ策」であった。

二〇〇八年九月のリーマンショックからの立ち直り、二〇一一年三月の東日本大震災後の復興需要、第二次安倍政権発足以降の株高等による緩やかな「景気回復」は、二〇一三年九月の東京オリンピック・パラリンピックの開催決定を契機に人口減少社会における深刻な人手不足を顕在化させた。実際、労働力需要を推し量る指標である有効求人倍率は、二〇一三年一月以降、一・〇を上回り続けており、二〇一五年

二月には一・一五まで上がっている。有効求人倍率が一・一〇を超えるのは、一九九〇年前後のバブル経済期以来のことである。なかでも「建設の職業」では二・八六、「介護サービスの職業」では二・四八と、外国人労働者の受入れが議論となっている分野の人手不足は深刻である。

こうしたなか、人手不足に対して外国人労働者の導入で対応しようとする動きが明確となったのは、二〇一四年四月に関係閣僚会議において決定された「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」である。続いて、同年六月には、第六次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会報告（以下、分科会報告）で技能実習制度の拡大が提起され、さらに、同月、安倍政権の成長戦略である「日本再興戦略改訂二〇一四」（閣議決定）において「高度外国人材の活用」「外国人技能実習制度の抜本的な見直し」「国家戦略特区における家事支援人材の受け入れ」等が政策として方向づけられた。

その後、建設分野では、同年八月に「外国人建設就労者受入事業に関する告示」（国土交通省）が出され、二〇一五年四月から制度がスタートしている。技能実習制度に関しては、二〇一五年一月の「技能実習制度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」（以下、有識者懇談会報告書）をふまえて、同年三月「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案」（以下、技能実習法案）が閣議決定され、国会に提出された。

## \* 外国人労働者をめぐる最近の動き

〈2013 年〉

9.07 東京オリンピック・パラリンピック開催決定

〈2014 年〉

1.20 産業競争力会議「成長戦略進化のための今後の検討方針」(技能実習分野拡大)

1.24 建設分野における外国人材の活用に係る閣僚会議開催

3.26 自民党・日本経済再生本部「労働力強化に関する中間とりまとめ」

4.04 関係閣僚会議で「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」を決定

5.12 国家戦略特区諮問会議(家事育児支援外国人受入れ、起業外国人に在留資格)

5.13 経済財政諮問会議・選択する未来委員会(外国人材の戦略的受入れ)

6.10 第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会報告

6.24 日本再興戦略改訂2014(閣議決定)～「外国人材の活用」

8.13 外国人建設就労者受入事業に関する告示(国土交通省)

12.26 第6次出入国管理政策懇談会報告書「今後の出入国管理行政の在り方」

外国人造船就労者受入事業に関する告示(国土交通省)

〈2015 年〉

1.01 日本経団連ビジョン『「豊かで活力ある日本」の再生』(日本型移民政策)

1.30 技能実習制度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

2.04 外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会「中間まとめ」(厚生労働省)

3.06 技能実習法案、入管法改定案を閣議決定、国会提出

4.01 外国人建設就労者受入事業スタート

4.03 国家戦略特区法改正案の閣議決定、国会提出(外国人家事労働者受入れ)

これらの動きは、従来の外国人労働者政策から大きく踏み出し、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。外国人労働者政策は、いまやアベノミクスの第三の矢Ⅱ成長戦略の大きな柱となりつつあり、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。本稿(上)では、近時動きの激しい技能実習制度

の実態と見直しの方向性について検討するとともに、建設分野の緊急措置に関わる問題点を認める。また、本稿(下)では、外国人労働者の全体状況を見ていく。

## 二 外国人技能実習制度の実態

### 1 制度の概要

一九五〇年代後半からスタートした外国人研修制度は、開発途上国等に技能・技術・知識を移転する国際貢献を目的としていたが、六〇年代にはすでに、研修とは名ばかりで単なる労働力導入ではないかという批判があった。九三年には、研修制度に加えて労働者として働く「技能実習制度」(在留資格は「特定活動」)がスタートし、二〇一〇年には制度改善をめざして「技能実習」という新たな在留資格が創設され、全面的に労働法が適用されることとなった。

しかし、発展途上国等の経済発展を担う人材育成に協力するという「国際貢献」の建前と、日本国内の人手不足の中小零細企業で「極めて安価な労働力」として使われる実態との乖離はきわめて大きく、重大な矛盾を抱えた制度であることになら変わりはない。

このため、人材育成の名に値しない単純労働、低賃金、パスポートの取上げ、様々な名目での賃金からのピンはね、強制貯金、残業手当の不払い、保証金・違約金の定めによる拘束性の強化、権利主張する者への意に反する強制帰国、セクシュアルハラスメントや性的暴行など、多くの人権侵害が集積する制度となっている。

外国人研修生・技能実習生は、二〇〇七～二〇〇八年のピーク時には年間一〇万人強が来日

していたが、二〇〇八年九月のリーマンショック以降は若干減少し、二〇〇九～二〇一三年は八万人前後となっていた。二〇一四年には技能実習生だけで八万人を超え、研修生の一・六万人と合わせて、一〇万人弱まで回復してきた。

その結果、日本に滞在している外国人研修生・技能実習生は、ピーク時の二〇万人超には及ばないが、現在一七万人を超えてきている。国籍別では中国がもっとも多くを占めており、その他ではベトナム、フィリピン、インドネシア、タイ等から来ている者が多い。新規入国する技能実習生における中国の割合を見ると、従来七割を超える水準であったが、二〇一三年に六五・八%、二〇一四年に五三・三%と近年その比率を下げっており、送出し国の構成に変化がみられる。

研修生は基本的に一年以内での研修を行なうが、技能実習生は一年以内のもの（職種を問わない「技能実習一号」と、二年延長され計三年までのもの（二〇一五年四月現在、公的な技能評価制度がある七一職種一三〇作業、すなわち製造業・建設業や農水産業の一部に限られる「技能実習二号」）がある。二〇一〇年七月以降は、当初より労働法が適用される技能実習生が全体の八割ほどを占めている。

また、技能実習は、受入れの形態により、企業単独型と団体監理型の二つのタイプに分かれている。企業単独型は、日本の企業等が海外の現地法人、合併企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を行なうものであり、団体監理

型は商工会や中小企業団体等営利を目的とした団体を受け入れて、傘下の企業等で技能実習を実施するものである。団体監理型が、新規入国者全体の九割以上を占めている。

## 2 国際社会からの批判

近年、この制度がはらむ人権侵害に対して国際社会からの関心はきわめて高く、自由権規約委員会の総括所見（二〇〇八年、二〇一四年）をはじめ、女性差別撤廃条約委員会の総括所見（二〇〇九年）、国連人権理事会の人身売買に関する特別報告者（ジョイ・ヌゴジ・エゼロ氏）の報告書（二〇一〇年）、同じく移住者の人権に関する特別報告者（ホルヘ・ブスタマンテ氏）の報告書（二〇一一年）、人種差別撤廃委員会（二〇一四年）などで、繰り返し問題点が指摘され続けている。さらに、アメリカ国務省（人身売買監視対策室）が毎年六月に発表する人身売買報告書でも二〇〇七年以降、毎年、この制度による労働搾取について言及している。これらの文書では、共通して労働搾取や人身売買への懸念が表明され、日本政府による効果的な措置や制度改善が要求されている。

ブスタマンテ報告では、「極端な低賃金……賃金不払いの残業、電話やメールの使用制限、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」に触れ、「レイプを含む暴力と性的虐待」についても報告している。同報告は、二〇一〇年の制度改定にも触れ、新たな「制度の構造は実質的に（旧来の

制度と）同じで、技能実習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」とされた。

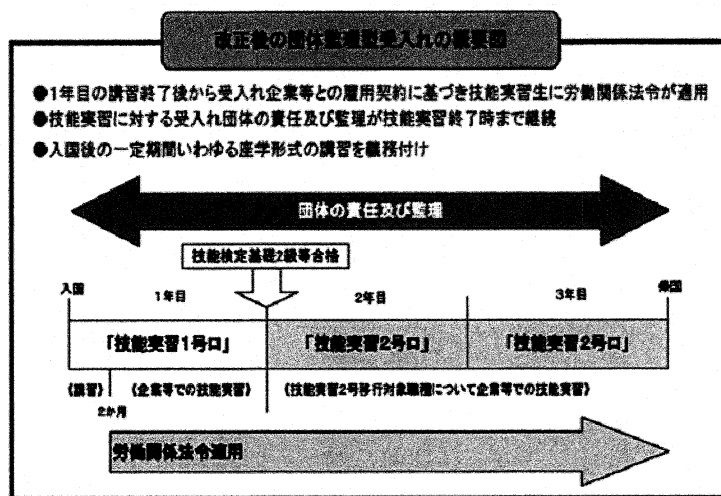
自由権規約委員会からは、「同制度のもとで性的虐待、労働に関係する死亡、強制労働となりえる状況に関する報告がいまだに多く存在することを懸念とともに留意する」（二〇一四年七月）と指摘されている。

アメリカ国務省・人身売買報告書でも、「日本政府は、実務と政策のいずれを通じても、政府が運営する技能実習制度における強制労働の利用を終わらせることはなかった。この制度の下での過剰な手数料、保証金、および『罰則』契約が引き続き報告されている。借金による束縛、パスポートの取上げ、および拘束をはじめ、人身取引を示す実質的証拠があるにもかかわらず、政府は技能実習制度における強制労働の被害者をこれまで一人も認知していない」（二〇一四年六月）と厳しく指摘している。

## 3 政府の報告でも問題は明らか

日本政府自身が明らかにしている情報でも、この制度が問題の多い制度であることは明瞭である。

厚生労働省労働基準局では、二〇〇六年以降、毎年「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」を発表している。これは労働基準監督官による技能実習実施機関への調査結果を整理したものであるが、二〇一三年に実施した二三八件のうち、七九・六%に



あたる一八四四件で労働基準関係法令違反があり、一二件について送検したとされている。法務省入国管理局も、二〇〇五年から毎年「不正行為について」とする文書を発表し、研修・技能実習に関する不正行為の状況を明らかにしている。ピーク時の二〇〇八年には四五二件が認定され、その後いったん減少した（二〇一〇年は一六三件）が、二〇一一年以降は再び増加傾向になっており、二〇一四年は二四一件

#### \*在留資格「技能実習」：4類型

(数値は2014年)

| 技能実習 | 企業単独型(イ)             | 団体監理型(ロ) | 新規入国者数  | 在留者数    | 期間       |
|------|----------------------|----------|---------|---------|----------|
| 1号   | 職種制限なし               | 職種制限なし   | 82,516人 | 77,516人 | 1年       |
| 2号   | 職種制限あり               | 職種制限あり   | 17人     | 90,110人 | 2年       |
| 研修   | 非実務研修のみ or 公的研修(実務可) |          | 16,162人 | 1,427人  | 1年、6月、3月 |

(新規入国の92.3%が団体監理型)

指摘された不正行為の内容は、「監理団体は、農業を営む実習実施機関に対し技能実習生に対する割増賃金を支払わないよう指示していたところ、一八機関について割増賃金の不払があったことが認められ、その額は最も多い機関で二四〇万円であった。」「縫製業を営む実習実施機関は、技能実習生三名につき賃金の不払があったことが認められ、その額は各人につき約三九七万円であった。」「食品製造業に在籍する技能実習生と送出し機関との間に、妊娠した場合には帰国することを定めた保証書が交わされていたところ、技能実習生が妊娠すると、監理団体は送出し機関の要請に従い技能実習生の意思に反して即日帰国させようとし、かつ、流産の危険性があることを知りながら約五時間にわたる外部との連絡を遮断して監視下に置いた。」「農業又は食品加工業に在籍する各技能実習生の銀行口座には毎月の賃金のう

となつてゐる。指摘された不正行為の内容は、「監理団体は、農業を営む実習実施機関に対し技能実習生に対する割増賃金を支払わないよう指示していたところ、一八機関について割増賃金の不払があったことが認められ、その額は最も多い機関で二四〇万円であった。」「縫製業を営む実習実施機関は、技能実習生三名につき賃金の不払があったことが認められ、その額は各人につき約三九七万円であった。」「食品製造業に在籍する技能実習生と送出し機関との間に、妊娠した場合には帰国することを定めた保証書が交わされていたところ、技能実習生が妊娠すると、監理団体は送出し機関の要請に従い技能実習生の意思に反して即日帰国させようとし、かつ、流産の危険性があることを知りながら約五時間にわたる外部との連絡を遮断して監視下に置いた。」「農業又は食品加工業に在籍する各技能実習生の銀行口座には毎月の賃金のう

### 三 技能実習制度見直しの全体像

技能実習制度見直しの全体像は、二〇一五年一月三〇日に出された「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」報告書に示されている。同報告書は、「基本的な考え方」「制度の適正化方策」「制度の拡充方策」の三つに分けて書かれているが、技能実習法案を検討する前提となるので、以下の概要を見ておく。

このほか、技能実習生の賃金は、入管法の上陸基準省令で「日本人と同等」水準を要求されているが、JITCO白書(公益財団法人・国際研修協力機構)によれば、実際には最低賃金レベル(二〇一三年の団体監理型一号で二万四二五六円)であり、高校卒の新規採用者の初任給(同年で一五六〇〇円)を大幅に下回っている。

ち六万円が入金されていたところ、各口座は監理団体の職員が勝手に開設の手続を行ったもので、監理団体は、各技能実習生の通帳、印鑑、キャッシュカードを事務所に保管し、一方で技能実習生は通帳の存在(口座開設の事実)や暗証番号も知らされていなかった」などというものである。

#### 1 基本的な考え方

「基本的な考え方」として、「国際貢献を目的とする」という趣旨を徹底するため、まずは、現

在指摘されている問題点の徹底的な改善を図り、併せて、制度の活用を図る」とこととしている。

しかし、この「有識者懇談会」においても、また、二〇一四年の「第六次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会」においても、「国際貢献」の対象となる諸外国からのヒヤリングはまったく行なわれていない。これは、技能実習制度見直しが日本側の人手不足対策として行なわれていることを証左している。すでに「国際貢献」という建前と「安価な労働力の確保」という実態との乖離は明白であり、制度の根幹的な矛盾を抱えたままの「制度改善」はありえないというほかない。もし「問題点の徹底的な改善」を図ると言うならば、「制度の活用」＝制度の拡大は、「徹底的な改善」が実現された後にはじめて議論すべきである。

## 2 制度の適正化方策

技能実習制度の適正化方策として、「技能等の修得・移転の確保」「監理団体及び実習実施機関の適正化」「人権侵害行為等の防止及び対策」「送出し機関の適正化」の四項目が挙げられている。しかし、技能実習制度に関わる送出し機関や受入れ機関の多くは、残念ながら素行不良であり、裏契約、偽の文書作成、事実の隠蔽などを平気で行なっている。したがって、制度適正化策を評価するうえでも、かかる関係機関を相手にしていることを前提に検討しなければならない。

### (1) 技能等の修得・移転の確保

報告書では、「技能実習の二号修了時には、技能検定三級相当の技能評価試験、技能実習の三号修了時には、技能検定二級相当の技能評価試験を受検することを義務と」するとしている。現在、二号移行予定者に対して技能検定基礎二級の試験が課されているが、その合格率は実に九九・八％（団体監理型）となっている。ほぼ全員合格するという試験は、もはや技能評価として形骸化していると言わざるをえない。試験の現状は、言わば試験会場で回答を教えてくれるというものであり、本来の職種で働いていなくても試験には合格できるといふ、ひどい実態である。

### (2) 監理団体および実習実施機関の適正化

報告書では、「監理団体及び実習実施機関のガバナンス強化」として、監理団体を許可制とし、「報告徴収・改善命令等の必要な指導監督（改善されない場合等、必要に応じて許可を取り消すことを含む）を行う」としている。また、「外部役員又は外部監査を導入」するともしている。

このほか、報告書では、適正化策の中核として「新たな法律に基づく制度管理運用機関の創設」がうたわれている。この機関は、技能実習法案では「外国人技能実習機構」とされている。また、報告書では、「不適正な監理団体等に対する罰則や名称の公表制度の整備」をするとして

ている。これらについては、技能実習法案にくだしいので、後述する。

### (3) 人権侵害行為等の防止および対策

報告書では、「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」とし、「申告があった場合、必要に応じて、当該実習生に対し、一時退避先の提供、実習先変更支援が行われる」ともしている。また、「実習先変更支援の充実、三号移行の際の実習先の選択可能化」や「実習生の賃金等の処遇の適正化」もうたわれている。

技能実習生の賃金が最低賃金レベルであることは、制度の根幹に関わる問題点として繰り返し指摘され、分科会報告では「分野や修得状況ごとのより具体的指標を定める」とされていた。しかし、有識者懇談会報告書では、実習実施機関に説明責任を課すにとどまっている。

### (4) 送出し機関の適正化

報告書では、「送出し機関の適正化」として、「送出国との政府（当局）間取決めの作成」を提案している。この点は、分科会報告で「二国間協定」とされていたが、「政府（当局）間取決め」として、国家間の合意から行政当局間の確認にレベルダウンしている。

しかも、取決め内容として、送出し機関に関して「適当と認められるものを認定する」としており、積極的な要件がなんら示されていない。このほか、報告書では、重要な不正行為であ

る「強制帰国」について、なんら触れられていない。「強制帰国」は、技能実習生が権利主張した場合などに、帰国を強制して技能実習の場から排除してしまうことであるが、関係機関による技能実習生に対する支配力の源泉ともなっている。この点を無視した報告書では、制度改善への本気度を疑わざるをえない。

### 3 制度の拡充方策

報告書では、①実習期間の延長・再実習、②受入れ人数枠の見直し、③対象職種の拡大という三つの技能実習拡大策が提起されている。

#### (1) 実習期間の延長・再実習等

報告書では、二年程度の実習期間の延長・再実習を認めるとし、その対象を優良な監理団体および実習実施機関、優良な技能実習生に限定するとしている。

「優良な監理団体及び実習実施機関」を判断する客観的要件として、「技能評価試験の合格率」が挙げられている。しかし、その合格率の「適切な水準」の設定次第では、意味がなくなるおそれもあり、具体的にどの程度の合格率を定めるのか、今後の動向を見ていく必要がある。優良な技能実習生の要件としては、「技能検定三級相当の実技試験に合格」することとしている。しかし、通常の場合とは違い学科試験が不要とされており、二号移行時の基礎二級と同様に形骸化しないか、懸念される。

また、在留期間が長期化することから、延長

前に「一旦帰国（例えば原則一か月以上）」させることとしている。

#### (2) 受入れ人数枠の見直し

受入れ枠は、現在、常勤職員数二〇人に一人を原則としながら、特例枠が設けられ、五〇人以下の実習実施機関で一律三人（三年間に九人）の受入れが可能とされている。報告書では、優良な監理団体および実施機関において「現行の二倍程度まで」の拡大が提案されているが、とても技能移転という国際貢献ができる体制とは言えない。

さらに、「実習実施機関の受入れ人数枠の均整化」として、「常勤職員数が五〇人以下の場合について、三〇人以下は三人、三一人以上四〇人以下は四人、四一人以上五〇人以下は五人まで」という提案もされている。これは、優良な機関でなくとも受入れ人数増を図るものであり、技能実習制度が人手不足対策であることをますます明瞭にしている。

#### (3) 対象職種の拡大等

報告書では、「地域ごとの産業特性を踏まえた職種」を実習職種に追加するとしている。しかし、かかる職種は地域に限定された産業にもとづくものと考えられ、技能移転というより地域での人手不足の緩和策にはかならず、制度本来の目的に反するものである。

また、「企業単独型において社内検定を活用する職種」も追加するとされている。しかし、

受入れ企業特有の職種と考えられ、国際的な技能移転という制度目的との整合性が失われている。

## 四 技能実習法案で改善は図れるか

技能実習法案では、前記の制度見直しの全体像をふまえて、その法律に関わる部分について手当てしているが、それは主として適正化策についてである。他方、制度の拡大策に関わる「実習期間の延長」では、技能実習三号の創設こそ入管法改定案として法律事項であるが、期間延長の条件となる「優良」の要件などは「省令で定める基準」に委任されている。また、「受入れ人数枠の見直し」も、省令に任されている。「対象職種の拡大」にいたっては、そもそも法令事項ではない。

したがって、拡大策について、国会では、省令に任されている事項や法令事項以外、たとえば「対象職種の拡大」の確認手続きのあり方で議論される必要がある。これらをふまえたうえで、ここでは技能実習法案の主たる問題点について検討する。

### 1 低賃金労働は克服できるか

前述したとおり、技能実習生の賃金は最低賃金レベルであり、高卒初任給を大幅に下回っている。この点、技能実習法案九条九号では、「技能実習生の待遇が主務省令で定める基準に適合していること」とされ、省令に委任されて

いる。現行でも、法務省令（上陸基準省令）において「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」とされているが、ほとんど効果のない規定となっている。

この点、有識者懇談会報告では、「同じ程度の技能等を有する日本人の労働者に支払っている賃金額を示し、要件を満たしていることについて説明しなければならない」として、説明責任を課すことが想定されている。しかし、あくまで実習実施機関毎に判断するものとなっており、客観的な判断が困難である。また、技能レベルが違うからとして、安易に低賃金を認める結果となる可能性が高い。したがって、なんらかの客観的な具体的指標を用いて、「低賃金労働」＝労働搾取という批判に応えるべきである。

## 2 強制帰国の規制がない

先にも触れたように、今回の技能実習見直しのなかで、強制帰国の問題は、まったく無視されている。しかし、強制帰国は、技能実習生にとって大きな脅威となっており、労働者としての権利主張を妨げ、過酷な労働環境を強いる機能を果たしている。

したがって、技能実習法案に「技能実習関係者及び送出し機関関係者は、暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体を不当に拘束する手段によって、技能実習生の意思に反して帰国を強制してはならない」という趣旨の条文を設けるべきである。

また、私たちは、従来から「監理団体や実習

実施機関等が途中帰国を強制するのを防止するため、技能実習生の途中帰国の際は、公的監督機関に事前届出を義務づけ、監理団体や実習実施機関等の関係者を除外して公的監督機関により直接本人への意思確認を行うとともに、入管局における出国手続においてもチェックするべきである」と提案してきた。かかる強制帰国に対するチェックシステムの確立も重要である。

## 3 罰則の整備は十分か

技能実習法案の正式な名称は、「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案」であるが、そのうち「技能実習生の保護」に関わる重要なものとして、違法行為に対する罰則の適用がある。しかし、送出し機関やその関係者は、罰則適用の対象者となっていない。これは、本法案の決定的な欠陥である。

### (1) 技能実習の強制

法案四六条では、「実習監理を行う者又はその役員若しくは職員は、暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体を不当に拘束する手段によって、技能実習生の意思に反して技能実習を強制してはならない」としている。ここには、「実習監理者等」が主語となっており、「技能実習を行わせる者」は含まれていない。「技能実習を行わせる者」に対しては、労働基準法（以下、労基法）五条（強制労働の禁止）に「使用者」を主語としたほぼ同一の条文があるので、それを適用すればよいということであろう。

しかし、アメリカカ国務省・人身売買報告書において、日本「政府は技能実習制度における強制労働の被害者をこれまで一人も認知していない」と指摘されているように、技能実習生に關わって労基法五条が適用されたことはない。「強制」の解釈を厳格にすることにより、法案四六条も死文化するおそれが懸念される。

また、「送出し機関」も含まれていない。しかし、送出し機関の関係者が日本まで来て、技能実習生に対して言葉や暴力を行使して様々な圧力をかけるケースも少なくない。これを処罰対象から外したのは、まったく不十分である。したがって、「送出し機関又はその役員若しくは職員」も法案四六条の対象に加えるべきである。さらに、国外犯への適用も可能とすべきである。

### (2) 違約金・賠償予定の禁止

法案四七条一項では、「実習監理者等は、……技能実習に係る契約の不履行について違約金を定め、又は損害賠償額を予定する契約をしてはならない」としている。ここでも、「実習監理者等」が主語となっており、「技能実習を行わせる者」は含まれていない。「技能実習を行わせる者」に対しては、労基法一六条（賠償予定の禁止）に「使用者」を主語としたほぼ同一の条文があり、それを適用するものと思われる。しかし、これらの規定で、はたして「保証金」まで対象となるのか、疑問が残る。「保証金」についても、法文に明記すべきである。

ここでも、「送出し機関」は含まれていない。しかし、違約金や保証金の契約は、基本的に技能実習生と送出し機関との間で結ばれているのであり、送出し機関およびその関係者を対象に含めなければ、罰則を規定する意義は失われる。また、国外犯への適用も可能とすべきである。

### (3) 強制貯金の禁止

法案四七条二項では、「実習監理者等は、技能実習生等に技能実習に係る契約に付随して貯蓄の契約をさせ、又は技能実習生等との間で貯蓄金を管理する契約をしてはならない」としている。ここでも、「実習監理者等」が主語となっており、「技能実習を行わせる者」は含まれていない。「技能実習を行わせる者」に対しては、労基法一八条（強制貯金）に「使用者」を主語としたほぼ同一の条文があるので、それを適用することであろう。しかし、労基法一八条では、労働者の過半数代表者との労使協定があれば、貯蓄金管理が可能となるとされており、技能実習における強制貯金の禁止の抜け道となるおそれがある。

### (4) パスポート・在留カードの取上げ

法案四八条一項では、「技能実習を行わせる者若しくは実習監理者又はこれらの役員若しくは職員（「技能実習関係者」という）は、技能実習生の旅券又は在留カードを保管してはならない」としている。ここには、「技能実習を行わせる者」も含まれている。ただ、送出し機関

等があらかじめ技能実習生との間でパスポートを受入れ機関に預けることを約束させている場合もあり、それへの対応が抜けている。

### (5) 私生活の自由の制限

法案四八条二項では、「技能実習関係者は、技能実習生の外出その他の私生活の自由を不当に制限してはならない」とされている。こうした規定がおかれたのは、たとえば、携帯電話の所持を禁止したり、外泊を禁止したり、日本人との交流を制限している場合があるからだ。この場合も、送出し機関等があらかじめ技能実習生との間で、かかる制約を約束させている場合もあり、送出し機関等への罰則適用を可能とすべきである。

### (6) 名義貸しの禁止

法案三八条では、「監理団体は、自己の名義をもって、他人に監理事業を行わせてはならない」とされている。しかし、法務省の不正行為認定でも明らかにように、名義貸しのほとんどは、実習実施機関＝技能実習を行なわせる者において行なわれている。したがって、実習実施機関を対象としなければ、名義貸しの禁止の意義はほとんど失われてしまう。

## 4 外国人技能実習機構はどうなるか

### (1) 機構の組織および権限

有識者懇談会報告書では、技能実習制度適正

化策の中核として、「新たな法律に基づく制度管理運用機関の創設」がうたわれていた。この機関は、技能実習法案では第三章を当てられ、「外国人技能実習機構」という政府も出資する認可法人とされ、政府予算から交付金を受ける。その理事長は主務大臣（法務大臣および厚生労働大臣）の任命とされ、理事も主務大臣の認可を得て任命される。また、評議員会も設けられ、労使の代表者と専門的知識・経験を有する者、一五人以内で構成される。評議員も、主務大臣の認可を得て任命される。

技能実習機構は、主務大臣の有する権限の多くを、主務大臣の指示のもとに行なうことになる。

すなわち、①技能実習計画の認定、②報告徴収・帳簿書類の提出等、③実習実施者の届出受理、④実習実施者の実施状況報告の受理、⑤監理団体の許可に係る事実関係の調査、⑥監理団体の作成する監査報告書の受理等である。このほか、同機構独自の業務として、①技能実習生に対する相談・情報提供・助言等、②調査・研究等が挙げられている。

他方、①技能実習計画の認定の取消し、②改善命令等、③監理団体の許可およびその取消し、④技能実習生からの技能実習法違反の申告の受理等は、あくまで主務大臣の権限とされている。

### (2) 機構は、機能するか

有識者懇談会報告書では、制度管理運用機関に関連して「制度を適正かつ円滑に推進するた

注視していかなければならない。

## 五 建設分野での緊急措置はどうなるか

### 1 緊急措置とは

この緊急措置は、二〇二〇年に開催される東京オリンピック・パラリンピックに関連して、建設分野での労働力不足に対応するため、「緊急かつ時限的な措置として即戦力となる外国人建設就労者の受入れを行う」ものである。二〇一四年八月には、「外国人建設就労者受入事業に関する告示」が出され、同年一月には「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」が示され、二〇一五年四月一日から六年間の時限措置として実施されている。ただ、東京五輪に関係する建設工事に限定されるわけではない。

この措置は国土交通省が主導してまとめられたものであるが、その内容は「技能実習修了者について、引き続き最大二年以内、『特定活動』で在留し建設業務に従事することを認める」というものである。また、建設分野の既修了者については、帰国後一年未満の者は最大二年以内、帰国後一年以上の者は最大三年以内の間、再入国して在留資格「特定活動」で建設業務に従事することを認める。なお、国土交通省は、技能実習とは違い雇用先の変更を可能とする制度設計をしている。

すでに制度としてスタートしているが、最初の受入れは今年五月の連休明けとなるようだ。認定された特定監理団体は、四月一日現在、一〇団体である。また、制度推進事業実施機関として、大手ゼネコン五社などが設立した一般財団法人・国際建設技能振興機構（FITS）が選定された。FITSは、巡回指導や母国語（五カ国語）での電話相談などの業務を国交省から受託するとともに、巡回指導のマニュアルを作成するなど実施体制を整えることとしている。

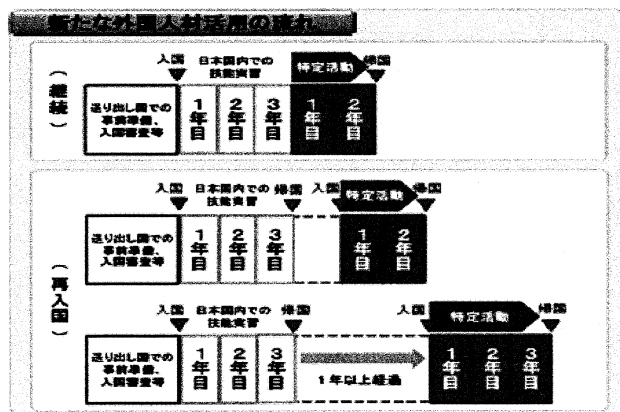
また、特定監理団体や建設業者団体、関係省庁などで構成する「適正監理推進協議会」も、適正な実施を図ることを目的として四月一日に発足した。これには、日本建設業連合会（日建連）などの業界団体ばかりでなく、全国建設労働組合総連合（全建総連）のような労働団体も参加している。特定監理団体として認定された全国鉄筋工事業協会（全鉄筋）では七月から受け入れる予定だが、月額基本給の基準を二三十万円と設定していると報道されている（日刊建設工業新聞二〇一五年四月一日）。

なお、FITSは、「特定活動」の外国人建設就労者を対象とすることから、技能実習を扱うJITCOとの人的・組織的關係はなく、下記に記すような問題点を抱えながらも、国交省とともに制度の適正な運営をめざして真剣に取り組もうとしており、制度改善の先事例となることが期待される。

め、監理団体や実習実施機関に対する必要な支援（対象職種拡大に係る相談支援、技能実習指導員の養成等）が引き続き行われることが重要である」ともされている。これは、現在JITCOが行なっている技能実習生受入れのための様々なサービスを継続する必要性を指している。もし、こうした受入れサービスを技能実習機構に行なわせることになるのであれば、機構による管理機能は大きく損なわれることとなる。実際、JITCOが行なっていた巡回指導については、二〇一三年四月に出された総務省の行政評価においても、「実習実施機関の不正行為等を指摘することができていない」と評価されていた。これは、サービス提供機関が管理機能をも果たすことの矛盾を端的に表している。

その点で、心配な材料も示されている。すなわち、同機構は本部のほか一三の地方事務所で構成され、JITCO事務所と同じ地域に置かれることが想定されている。新たな機構が、組織や人的構成において、実態としてJITCOから明確に切り離されて成立することが重要である。

他方、技能実習の監督指導体制を強化するためとして、労働基準監督署における定数が三五人増となるという報道もある（労働新聞二〇一五年二月一六日）。同機構には、政府も出資するし、予算も投入されることから、法務省や厚生労働省から職員が出向することも考えられる。機構がどのような体制でスタートするのか、期待される機能を現実に果たせるのか、引き続き



## 2 構造的な人手不足

建設業の就業者数は一九九七年に六八五万人とピークを迎えたが、二〇一三年には四九九万人まで約二七％も減少してきている。しかも、二〇一二年時点で、五五歳以上が三三・六％（全産業平均では二八・七％）を占め、とくに高齢化が進行してきている。さらに、建設業では高卒三年後の離職率も高く、二〇一〇年三月卒業生で四六・八％と半数近くにおよび、全産業平均の三九・二％を大きく上回っている。人手不足状況を判断する指標となる有効求人

倍率は二〇一三年一月に一・〇を超えて以降、継続的に一・〇を上回っており、二〇一五年二月には一・一五にまでなっている。とくに建設業では、現在三倍近くにまでなっており、とりわけ型枠・とび・鉄筋工などの躯体工事部門では、二〇一三年度に六・三六（二〇一五年二月で七・〇五）と深刻な人手不足となっている。

これらの背景として、公共事業の縮小を含む建設投資の減少がある。建設投資は一九九二年にピークを迎え八四・〇兆円となったが、二〇一二年には四五・三兆円とピーク時から四六％も減っている。また、建設業の賃金水準は低く、とくに男性生産労働者は年収三九一・六万円と、全産業男性労働者の五二九・七万円より二六％も低くなっている（二〇一二年）。

他方、労働時間は長く、二〇一二年度での月平均実労働時間は全産業で一六三・五時間のところ、建設業では一七一・六時間となっている。また、建設業の社会保険加入率は低く、二〇一四年一〇月の公共事業労働費調査では、雇用保険が七九％、健康保険が七二％、厚生年金保険が六九％となっている。このような建設業における労働条件の悪さが、人手不足の背景にあることは否定できない。

## 3 様々な問題点

### (1) 即戦力に限定されない

これまで建設関係で技能実習を修了した者が

約五万人いるとされているが、帰国後も建設関係で働き続けている元技能実習生は、その三四割と推定されている。しかし、即戦力としての受入れである以上、建設関係で長らく働いていない元技能実習生らは、基本的に受入れ対象とすべきではない。しかし、告示では、なんらの限定もされていない。

また、国土交通省は、過去の元技能実習生のリストを持っていないとしている。それでは、その外国人労働者が元技能実習生であったことについて、どのようなデータで確認することができるのか、疑問である。

### (2) 深刻な労働災害の多発

建設分野は、もともと深刻な労働災害が多発する分野であり、外国人労働者の受入れには、安全衛生環境を確保するため十分な措置が図られるべきである。さもないと、外国人労働者のみならず、ともに働く日本人労働者の生命・身体にとっても危険な事態となる。しかし、告示でもガイドラインでも、安全衛生環境に関する十分な措置は取られていない。

二〇一四年の労災での死亡者数一〇五七人のうち、建設業がもっとも多く三七七人と全体の三分の一以上に及び、二番目に多い製造業一八〇人の二倍以上になっている。また、技能実習生における建設業での労災発生率（休業四日以上・千人率）は、建設業の全労働者での五・二に対して、九・九と大きく上回っている（二〇一一年度）。

建設分野に受け入れる外国人労働者は、少なくとも現場でのコミュニケーションが十分に取れるよう一定の日本語能力を有していることが必要である。しかし、告示・ガイドラインとも日本語能力に関する要件をまったく求めている。

### (3) 賃金水準の確保は疑問

二〇一五年二月以降の建設労働者の「公共工事設計労務単価」は全国全職種平均で一日一万六六七八円（月額三〇万円を大きく上回る）であるが、他方、技能実習生（二号）の「予定賃金額」は月額一三万一九二〇円（二〇一三年度）と最低賃金レベルであり、その差はきわめて大きく、ゆに二倍を超えている。

告示では、「報酬予定額が同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であること」を要件とし、ガイドラインでは「概ね三年間の経験を有する経験者として扱う」としている。

この基準は、技能実習修了後、母国等で建設労働者として長年経験を積んできた外国人労働者に対する基準として妥当なものとは言えない。また、企業単位の報酬基準では、具体的な数値として基準が設定されないため、結果的に低賃金労働者を生み出す可能性が高い。少なくとも「公共工事設計労務単価」における職種別・都道府県別での基準を活用して、客観的な最低基準を設けるべきである。

### (4) 雇用先移動の自由は現実性がない

国土交通省は、緊急措置で外国人労働者を受け入れる場合、技能実習とは異なり受入れ企業間での雇用先の移動を自由にするとした。しかし、緊急措置では、一年ごとの契約更新とされており、有期労働契約であるため、退職は法的に「やむを得ない事由があるとき」に限られる（民法六二八条）。したがって、雇用先移動の自由が認められる場合は、そもそもきわめて限定されている。

さらに、ガイドラインでは、雇用先の移動に関する相談を受けた特定監理団体が、「当該外国人建設就労者、就労先の受入建設企業及び送出し機関の間の話し合いの仲介」を行なうこととしている。これでは、外国人建設就労者が自由に雇用先を探すことなどとうていできない。以上の結果、雇用先移動の自由は画餅に帰してしまふほかないと思われる。

### (5) 強制帰国のチェックはできるか

ガイドラインが「本人の意思にかかわらず、外国人建設就労者を非自発的に帰国させた場合」は、「人権を著しく侵害する行為」という不正行為類型に含まれることを明記したことは、積極的に評価できる。しかし、強制帰国について、法務省入管局はまったく不正行為として認定できておらず、入管局は強制帰国に関する調査能力を有していない。

この緊急措置を契機に、法務省と国土交通省

が連携して、強制帰国に対するチェックシステムを確立すべきである。

### (6) 「優良な」に値しない要件

国土交通省は、緊急措置での受入れは「優良な」監理団体・受入れ企業に限定するとしており、告示でその要件を定めた。しかし、告示では、過去五年以内に不正行為を行なっていないこと、暴力団員を含まないこと、保証金・違約金を取らないことなどとされ、むしろ最低限守られるべき要件にとどまり、およそ「優良な」とはほど遠い。積極的に「優良な」要件を定めるのでなければ、緊急措置の適正実施に対する姿勢が疑われざるをえない。

実際のところ、不正行為に関する入管局の調査能力は、実態解明にはほど遠く、きわめて限定されたものでしかない。そもそも不正行為を適切に認定することができていないのであれば、不正行為がないことをもって監理団体や受入れ企業が「優良」とすることはとてもできない。（二八四二号につづく）

（はたて あきら）