

新たな「育成就労制度」は 「技能実習制度」の矛盾を解決するか

編集部

「育成就労制度」は技能実習生問題の
解決策になるか？

昨年、2023年11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」¹（以下、有識者会議）より、最終報告書が出された。この有識者会議は内閣官房長官と法務大臣を議長とし、他に関係する19閣僚（総務大臣 外務大臣 財務大臣 文部科学大臣 厚生労働大臣 農林水産大臣 経済産業大臣、他）で構成される「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」²（以下、閣僚会議）の下に設置されたものである。有識者会議は2022年12月、田中明彦 独立行政法人国際協力機構（JICA）理事長を座長として14名の委員で設置され、最終報告書が出されるまで約1年の間に16回の会議が開催された。

「有識者会議」の最終報告を受けて、今年3月15日に育成就労法案と関連する入管法改正案が閣議決定され、衆議院に提出された。具体的な法案の詳細は法務省の関連ホームページを参照してほしい。同じ法務省ホームページには「改正法の概要」のイメージ図も掲載されていて、左に現行制度とその問題点、右に見直し後の制度と改善点が比較されている（図表1）。「労働者として権利保護が不十分」であるところ「労働者として適切に権利保護」すること、「不適正な送り出し・受入れ・監理」があるところ「関係機関の要件等を適正化」すること、「転籍の制限」をしている

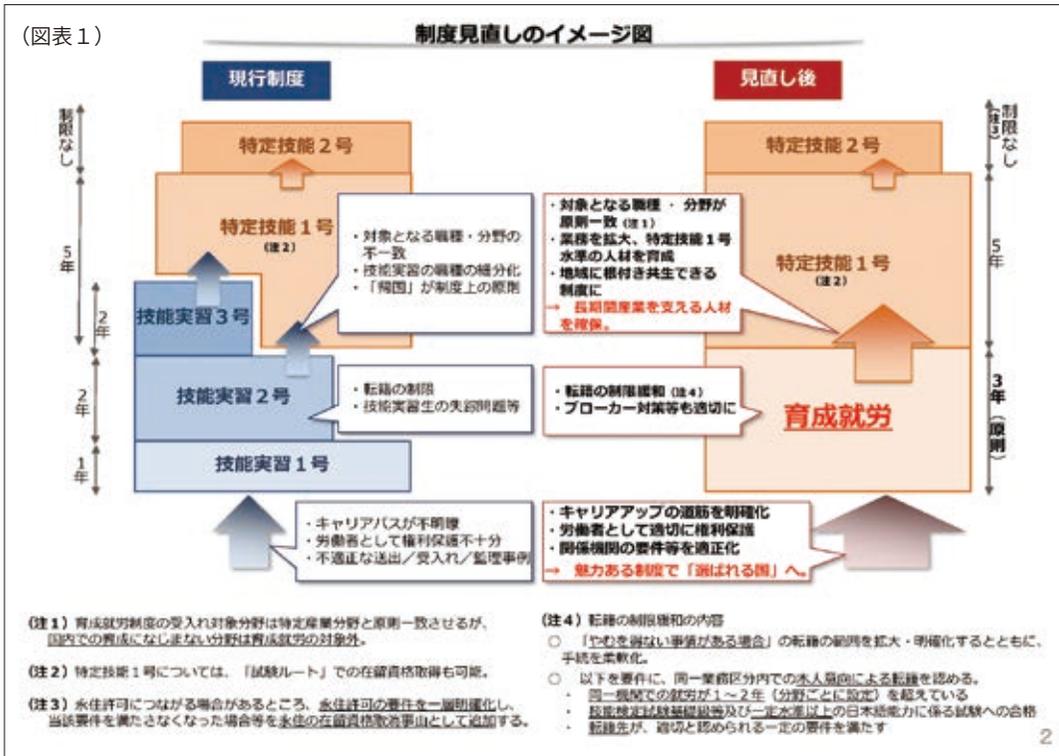
ところ「転籍の制限緩和」をすること、などが列挙されている。

もちろんこれらは一つ一つが改善されなければならない重要なポイントではある。しかし、技能実習制度の根本の問題点は、日本の現業現場で不足する労働力を「単純労働で外国人は導入しない」という建前を守るため、「実習で技能を習得する」という名目の下、実質的には外国人を安価な労働力として働かせるという点にあった。なおかつ実習だから（労働者ではないので）職場の「転職」は認めないという、人権も労働法も無視する制度矛盾にあったはずである。「有識者委員会」でも当初は、技能実習制度は廃止し原則「転籍」を認めるという方向だったと聞いている。「制度廃止」の議論は途中から「発展的解消」となり、最終的には「実習」という言葉が「育成」という言葉への言いかえになった。「転籍」を認めるという方針も最終的には「1年を超え」「やむを得ない事情がある場合は認める」と後退した。「やむを得ない事情」の立証は実習生自身が行わなければならないとすると、来日1、2年程度の外国人実習生が雇用者と相対することになり、両者の立場を考えると、実習者の転籍は力学的に無理があると言わざるを得ないだろう。つまり、労働者としての権利保護より、安く使える労働力を一定期間「拘束」して使いたいという、受け入れ業界側の意向が強く反映される結果となったということではないだろうか。

1. 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 https://www.moj.go.jp/isa/policies/conference/03_00033.html

2. 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>

(図表1)



法務省ホームページより <https://www.moj.go.jp/isa/content/001415280.pdf>

技能実習生は何人いて、 どんな仕事をしているか

実際のところ現在技能実習生は何人いて、どんな仕事をしているのだろうか？ 実は、2007年より外国人の雇用に際して、留学生の資格外活動も含めてすべての雇用主はハローワークに届けることが義務付けられたことから、厚生労働省は外国人労働者数の統計を作成することとなり、毎年「外国人雇用状況の届出状況」が公表されている。この外国人労働者統計³から2023年10月時点での技能実習生の状況について見みたい。

同統計によると、2023年時点で全外国人労働者は200万人を超え、在留資格別の人数は(図表2)の通りである。10年前、2013年での外国

人労働者数は71.7万人だったので、この10年間で約3倍弱増加している(図表3)。日本の労働人口は約7000万人なので、外国人労働者の割合はその3%弱となり、5%に到達するのもそう遠くない時期となりそうである。

2023年度においては外国人労働者200万人のうち、20% 41万人が技能実習生となっていて、技能実習と関連性の強いとされる「特定技能」資格(2018年新設)と合わせると55万人となる。これら技能実習生が配属されている業種は(図表4)の通り、製造業に約20万人、建築業8.8万人、農業等に5.6万人などとなっている。このような実態から、好むと好まざるとにかかわらず、急速な少子高齢化の進行に抗して、我が国の経済・産業を維持していくためには外国人労働の受入れは避けて通れない道程であるといえるだろう。

3.「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和5年10月末時点) https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html

(図表2) 在留資格別外国人労働者数

在留資格等	人数(人)	割合	備考
技術・人文知識・国際業務	366,168	18%	
技人国以外の専門的分野	91,218	4%	注1
特定技能	138,518	7%	
技能実習	412,501	20%	
資格外活動	352,581	17%	内留学 274千人
特定活動	71,676	3%	注2
身分に基づく在留資格	615,934	30%	注3
不明	79	0%	
全在留資格計	2,048,675	100%	



注1：在留資格「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職1号・2号」「経営・管理」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「企業内転勤」「介護」他

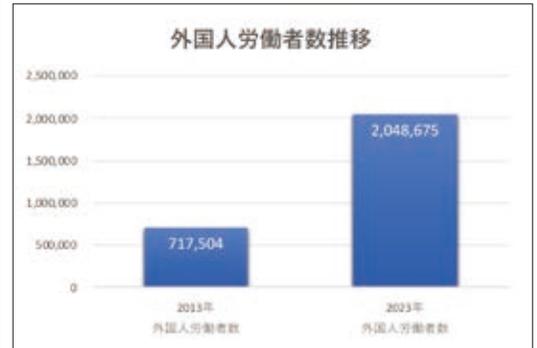
注2：外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデー、経済連携協定に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、特定活動46号（留学）等

注3：永住者、定住者、日本人の配偶者等、他

厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ』資料より編集部作成
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html

(図表3) 外国人労働者数推移 2013 → 2023

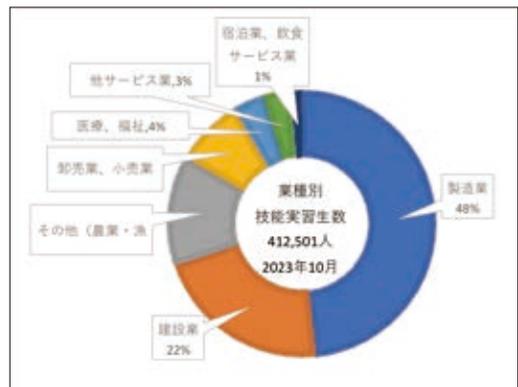
在留資格等	2013年 外国人労働者数	2023年 外国人労働者数	増加率
技術・人文知識・国際業務	93,503	366,168	292%
技人国以外の専門的分野	39,068	91,218	133%
特定技能	0	138,518	-
技能実習	136,608	412,501	202%
資格外活動	121,770	352,581	190%
特定活動	7,735	71,676	827%
身分に基づく在留資格	318,788	615,934	93%
不明	32	79	147%
全在留資格計	717,504	2,048,675	186%



厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ』資料より編集部作成
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html

(図表4) 業種別技能実習生数

業種	技能実習生数	割合
製造業	199,336	48%
建設業	88,830	22%
その他(農業・漁業など)	55,529	13%
卸売業、小売業	34,167	8%
医療、福祉	15,957	4%
他サービス業	13,549	3%
宿泊業、飲食サービス業	4,866	1%
情報通信業	228	0%
教育、学習支援業	39	0%
技能実習生数	412,501	100%



厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ』資料より編集部作成
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html

技能実習制度に対する 米商務省人身取引報告書の指摘

先に述べた通り、1993年に創設された「技能実習制度」は、目的として『日本で得られる技能、技術、知識を移転することにより開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に寄与する⁴』ことが目的として掲げられたが、実態は不足する現場への労働力補填でしかないと批判がなされてきた。実習生を最低賃金以下の賃金で働かせる、賃金未払いのまま働かせる、実習生のパスポートを取り上げて事実上の強制労働をさせる等、様々な問題が指摘され度々報道もされてきた。

これらの問題を解決すべく2017年11月には「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」が施行された。受入れ会社や監理団体の不正に対する管理強化や、技能実習生への相談や支援のため、厚生労働省の認可法人として「外国人技能実習機構（OTIT）」が設立された。日本の主要都市8か所に事務所が設置され、同機構には毎年60億円の政府補助金が投入されている。それにもかかわらず、今回再度の制度見直しを行われざるを得なかったわけだが、その根本的な問題点はどこにあるのだろうか。



2022年12月14日に開催された第1回「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」⁵では、外務省から「技能実習制度に対する国際的な指摘について」という資料が提出された。ここで提示された「米商務省人身取引報告書2022年版 日本⁶」の日本の技能実習制度に対する「指摘」と「勧告」は極めて端的にこの制度に対する問題点をえぐり出しているのので、以下に引用掲載することとした。

技能実習生に対する国際的な指摘について 米商務省人身取引報告書 2022年版 日本

1. 指摘事項

- (1) 【日本政府は】4人の技能実習生を人身取引被害者として正式に認知したが、技能実習制度における労働搾取の人身取引被害が引き続き起きており、認知・保護が不十分である。
- (2) 技能実習制度の雇用主は、技能実習制度の本来の目的に反して、多くの技能実習生を技能育成が実施されない仕事に従事させている。

4. 公益財団法人国際人材協力機構（JITCO）ホームページ <https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>

5. 技能実習制度に対する国際的な指摘について 外務省資料 <https://www.moj.go.jp/isa/content/001385807.pdf>

6. Trafficking in Persons Report: Japan U.S.Department of State, OFFICE TO MONITOR AND COMBAT TRAFFICKING IN PERSONS <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/japan>

(3) 送出国と日本との間で過剰な金銭徴収の慣行を抑制することを目的とした二国間合意があるにもかかわらず、過大な労働者負担金、保証金や不明瞭な「手数料」を母国の送出国機関に支払っている。

(4) 移動・通信の制限、パスポート等の取上げ、強制送還や家族に危害を及ぼすといった脅迫、身体的暴力、劣悪な生活環境、賃金差押え等の人権侵害が起きている。

(5) 技能実習の仕事を辞めた実習生は、在留資格を喪失し、労働搾取目的や性的搾取目的の人身取引の被害者になる者もいる。技能実習生に「処罰合意」への署名を義務付け、労働契約を履行できない場合、何千ドルもの違約金を科す送り出し機関もあった。

(6) 劣悪な労働環境から逃れてきた技能実習生を、当局が逮捕したり、強制送還することがある。契約終了前に出国する多くの技能実習生に対して出入国在留管理庁が面接審査を行っているが、労働搾取目的の人身取引被害者として認知していない。

(7) 技能実習制度の下で労働搾取目的の人身取引の兆候が広くみられたにもかかわらず、加害者に刑事責任を負わせたという報告はない。また、労働基準法違反で加害者に有罪判決が下されたケースにおいても罰金刑に留まるなど、犯罪の重さに比して刑罰が不十分である。

2. 勧告

(1) 労働搾取目的による人身取引被害者の認知の向上及び被害者が適切な支援サービスを受けられるようにするための関係府省庁の標準的な手順を策定すること。

(2) 技能実習法の監督・執行措置を強化する。その具体的な対策として、外国人技能実習機構や出入国在留管理庁職員に対する被害者認知の研修実施、技能実習計画を認定する前の全ての契約の審査、雇用主に対する検査強化、外国人技能実習機構と NGO との連携を強化する等。

(3) 過大な保証金、募集・雇用斡旋のための費用や手数料等の廃止のための関連政策の改定。

(4) 全ての外国人労働者が雇用主・業種間の変更を含む転職を可能とする。

(5) 外国人労働者の旅券や身分証明書等の書類の取上げを禁ずる法律を制定、取締りを強化する。(注：米国は、技能実習法における罰則規定の存在自体は認識しているところ、その取締りの強化及び罰則規定の執行と、技能実習生以外の外国人労働者の旅券等の留め置きについても刑事罰をもって禁止することを求めている。)

(6) 人身取引事犯によって強制された違法行為を理由として拘束又は強制送還されないよう審査(スクリーニング)を強化する。

(7) 労働搾取目的の人身取引事犯を積極的に捜査、起訴し、重い刑を科して刑事責任を問う。

(第一回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 外務省提出資料より)

「就労育成制度」へ移行しても
解決されない根本問題

日本は基本的人権が保障される「先進国(?)」ではなかったのか? これらの問題を正面から解決するためには、きちんと在日外国人の人権を守る基盤となる基本法が必要となるのだろう。実は2022年に立憲民主党が議員立法として「多文化共生社会基本法案」⁷を国会に提出したが、現在まで継続審査に回されたままである。積極的に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会」の検討事項に加えるとか、超党派の議員立法として提案するとかできないものだろうか。このことは、受入れた外国人労働者の法的地位をどう保証するかという問題であり、無制限に移民として受け入れるという意味ではないということに留意したい。

日本人が社会人となり税金や社会保険料を負担し、社会を支える側になるまでに、義務教育から高等教育まで、相当な公的投資が行われる。外国人労働者の場合このような公的投資がなされないまま、日本で働けばすぐに税金や社会保険料を支払うことになる。このように考えると、外国人にある程度の年数、日本で働いてもらうためには、共生に必要な教育厚生経費は公負担すべきという考え方があっていいのではないだろうか。

今後、育成就労法に關係する具体的な運用のための省令が順次定められていくことになる。最初に図表で示した法務省の「制度見直しのイメージ図」の通り、「魅力ある制度で選ばれる国」になるよう期待したい。

文責 白石勝己

新たな「育成就労制度」は「技能実習制度」の矛盾を解決するか

改正法の概要 (育成就労制度の創設等)

入管法	育成就労法 (技能実習法の抜本改正)
<p>1. 新たな在留資格創設</p> <ul style="list-style-type: none"> 技能実習の在留資格を廃止。「育成就労産業分野」(特定産業分野のうち就労を通じて技能を修得させることが相当なもの)に属する技能を要する業務に従事すること等を内容とする「育成就労」の在留資格を創設(注2)。 	<p>1. 育成就労制度の目的・基本方針</p> <ul style="list-style-type: none"> 法律名を「外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律」(「育成就労法」)に改める。 育成就労制度は、育成就労産業分野において、特定技能1号水準の技能を有する人材を育成するとともに、当該分野における人材を確保することを目的とする。 政府は基本方針及び分野別運用方針を定めるものとし、分野別運用方針において、各分野の受入れ見込数を設定するものとする。
<p>2. 特定技能の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> 特定技能所属機関(受入れ機関)が1号特定技能外国人の支援を外部委託する場合の委託先を、登録支援機関に限るものとする。 	<p>2. 育成就労計画の認定制度</p> <ul style="list-style-type: none"> 育成就労計画の認定に当たって、育成就労の期間が3年以内(注3)であること、業務、技能、日本語能力その他の目標や内容、受入れ機関の体制、外国人が送出機関に支払った費用額等が基準(注4)に適合していることといった要件を設ける。 転籍の際には、転籍先において新たな育成就労計画の認定を受けるものとし、当該認定は、①やむを得ない事情がある場合や、②同一業務区分内であること、就労期間(1~2年の範囲で業務の内容等を勘案して主務省令で規定)・技能等の水準・転籍先の適正性に係る一定の要件(注5)を満たした場合(本人意向の転籍)に行う。
<p>3. 不法就労助長罪の厳罰化</p> <ul style="list-style-type: none"> 外国人に不法就労活動をさせる等の不法就労助長罪の罰則を引上げ。(尚罰則3年以下又は罰金30万円以下→5年以下又は500万円以下 ※併科可) 	<p>3. 関係機関の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> 監視団体に代わる「監視支援機関」については、外部監理人の設置を許可とする。監視支援機関は、受入れ機関と密接な関係を有する役職員を当該受入れ機関に対する業務に関わらせてはならないものとする。 外国人技能実習機構に代わる「外国人育成就労機構」を設立。育成就労外国人の転籍支援や、1号特定技能外国人に対する相談援助業務を追加。
<p>4. 永住許可制度の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> 永住許可の要件を一層明確化し、その基準を満たさなくなった場合等の取消事由を追加。ただし、特例の事情がない限り、在留資格を変更して引き続き在留を許可。 	<p>4. その他</p> <ul style="list-style-type: none"> 季節性のある分野において、派遣形態による育成就労の実施を認める。 制度所管省庁が地域協議会を組織することができるものとし、地域の実情を踏まえた取組について協議を行うものとする。 施行までに技能実習生として入国した者は、施行後、現段階から次の段階までの資格変更(例:1号→2号、2号→3号)を一定の範囲で認める。
<p>(注2) さらに、一定基準に適合する企業の外国事業所の職員が技能等を修得するための「企業内転勤2号」の在留資格を創設。</p>	
<p>(注3) 主務省令で定める相当の理由(試験不合格)がある場合は、最大で1年の延長可。 (注4) 詳細な要件は、主務省令で定める。 (注5) 詳細な要件は、主務省令で定める。具体的には、 ・同一機関での就労期間については分野ごとに1年から2年の範囲で設定すること ・技能等の水準については、技能決定試験基礎級等及び分野ごとに設定するA1~A2 相当の日本語能力に係る試験への合格 ・転籍先が、育成就労を適正に実施する基準を満たしていること を要件とすることを予定している。</p>	

法務省ホームページより <https://www.moj.go.jp/isa/content/001415280.pdf>

7. 衆議院ホームページより第198回国会 「多文化共生社会基本法案」

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19805028.htm