

入管法改定および外国人研修制度見直しの意義と限界

村上, 英吾 / MURAKAMI, Eigo

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経済志林 / 経済志林

(巻 / Volume)

77

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

131

(終了ページ / End Page)

157

(発行年 / Year)

2010-03-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006105>

入管法改定および外国人研修制度 見直しの意義と限界

村 上 英 吾

1. はじめに

2009年7月、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」（以下「改定入管法」という）が成立した。同法では従来の外国人登録制度が廃止され、新たに「在留カード」が導入されるなど留管理制度が大幅に見直されたが、同時に外国人研修・技能実習制度（以下「外国人研修制度」という）も見直しが行われた。

外国人研修制度は、開発途上国の人材育成支援と国際的技術移転を目的とした制度と位置づけられているが、「一部の受入れ機関」において、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として利用され、技能移転のための適正な実習指導が行われず、研修生・技能実習生のなかには貨幣を得ることだけを目的に入国し、受け入れ企業等以外で就労する者、受け入れ企業等から「失踪」する者がいるといった問題が生じていた。そこで、「規制改革推進のための3か年計画（2007年6月22日閣議決定）」において、「実務研修中の研修生の法的保護の在り方」等について「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出等」の必要な措置を講ずることとされた。これに先立ち2006年10月に設置された「研修・技能実習制度研究会」（座長：今野浩一郎 学習院大学経済学部教授）は、制度の適正化や在り方に関して

検討してきたが、2007年5月には中間報告をとりまとめ、2008年6年に「研究会報告書」を公表した。こうした動きを受けて、2009年12月には「技能実習生の入国・在留管理に関する指針（以下「新指針」という）」が公表された。

そこで本稿では、改定入管法および「新指針」によって、新たな技能実習制度が「本来の目的」に即して利用されるようになるのかについて、これまでの外国人研修制度の利用実態を踏まえながら検討する。

2. 外国人研修・技能実習制度の利用実態

(1) 制度の特徴と利用実態

現行の外国人研修制度は1990年に整備されたもので、「企業単独型受入れ」と「団体監理型受入れ」がある。企業単独型受入れは、日本企業が海外の現地法人、合弁企業、または外国の取引先企業（受入れ機関と引き続き1年以上の取引実績、または過去1年間に10億円以上の取引実績を有すること）の常勤職員を研修生として受入れるための制度である。受入れ人数は、受入れ企業の常勤職員の5%が上限とされている。

国外に進出した日本の企業が現地法人等から社員を呼び寄せ、必要な技術や知識を修得させたうえで帰国させ、現地のリーダーとして活用することは、すでに60年代後半以降から行われていたと言われている。その後、1981年の入管法改定により「研修」の在留資格が創設された。とはいえ、1980年代末には、「研修」制度が低賃金労働力の輸入手段として利用されているのではないかという指摘がすでになされていた¹⁾。こうした批判を受けて、「研修」の要件を厳格化したのが企業単独型受入れである。この受入れ方式では、送り出し国との経済的な繋がりが少ない企業、あるいは常勤

1) たとえば、森（1989）、駒井（1989）。

職員が少ない小・零細企業では研修生を「受け入れる」ことは出来ない。

これに対して、団体監理型受入れは、商工会議所や商工会、事業協同組合等の中小企業団体、公益法人などの団体が第1次受入れ機関として受入れの責任を持ち、その指導・監督の下で会員・組合員企業等が第2次受入れ機関として研修生を受入れる制度である。公的な指導・援助を受けた機関であるとの理由で、企業単独型に課される受入れ人数枠の条件が緩和される。たとえば、常勤職員50人以下の企業は研修生を3人まで受入れることができる。これにより、従業員数が少ない小・零細企業でも研修生を「受け入れる」ことが可能となる。

1993年には技能実習制度が導入された。これにより、研修状況・生活状況が良好であり、一定水準以上の技術・技能を修得していると認められれば、研修生は技能実習生として受入れ企業との雇用関係のもとで引き続き技能の習熟を図ることが出来るようになった。当初、実習期間は最長1年であったが、1997年から2年とされ、研修期間と合わせて最長3年間、受入れ企業は研修生・技能実習生を活用することが出来るようになった。これ以降、中小零細企業による団体監理型受入れを通じた研修生・技能実習生の「受け入れ」が急増していった。

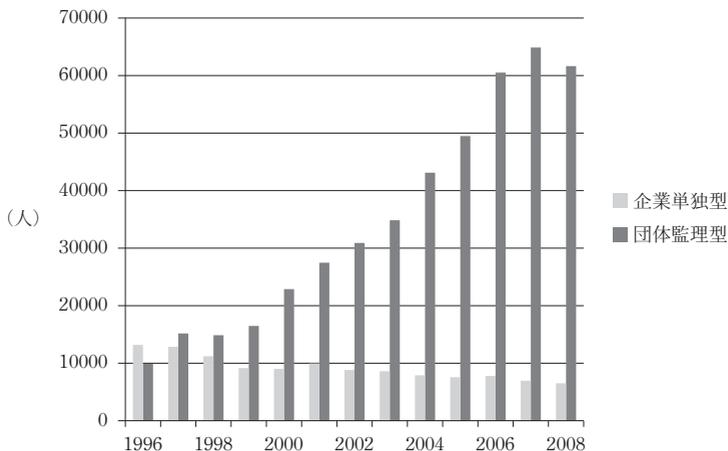
図1は、JITCO支援の外国人研修生数の推移を示したものである。技能実習生の実習期間が3年になった1997年に団体監理型が企業単独型を上回り、2000年代に入ると企業単独型受入は減少していく一方で、団体監理型受入れは急増していった²⁾。

2007年度の技能実習生の受入企業数を企業規模別に見ると、19人以下が約6割(57.5%)、20-49人が約2割(18.1%)、50-99人が約1割(12.0%)で、100人以下の小・零細企業が9割以上(96.3%)を占めている³⁾。

2) ただし、図には示していないが、リーマンショック以降の不況の影響なのか、2009年は受入数が大幅に減少した。

3) ただし、大企業で100人、150人といった規模で研修生を「受け入れ」ている企業もあり、そうした企業は増加傾向にあるという指摘もある(本間、2009年)。

図1 JITCO 支援の受入形態別研修生数の推移



出所：国際研修協力機構「業務統計」より作成

このように、外国人研修制度は、低賃金労働力の輸入手段とされているとの批判に応じて企業単独型という形で制度が整備されたにもかかわらず、団体監理型制度を導入したために、従業員の「研修」という制度本来の目的とは異なる性格を帯びるようになった。さらに、修得した技術の実務研修という名の下に技能実習生を雇用することが認められるようになり、「研修」としての性格がますます薄れていった。それゆえ同制度の目的は、開発途上国のニーズに合った汎用性の高い技術・技能等を雇用関係の下で実践的に修得させることを通じて、それぞれの国の経済発展を担う人材育成に協力することとされている。

しかしながら、制度導入の経緯からも明らかな通り、団体監理型を通じた受入れ企業のほとんどは安価な労働力の調達手段として同制度を利用しており、こうした実態と同制度の「本来の目的」との齟齬をなくすことが大きな課題となっている。そのための取り組みのひとつとして、研修生・技能実習生が技能を修得しているかどうかの評価がある。技能修得の評価

は国の技能検定か国際研修協力機構（JITCO）が認定した評価システムによって行い、技能実習への移行に際しては国の技能検定基礎2級相当を修得する必要がある。また、技能実習終了後は技能検定3級相当を目指すこととされている。ただし、技能実習生への移行の条件である技能検定基礎2級相当には多くの研修生が合格しているものの、技能検定3級相当の試験の受験率はわずか0.76%にとどまっており（厚生労働省, 2008年, p.13), こうした目標からはほど遠いのが実態である。それどころか、同制度が人権侵害を含めてさまざまな問題を引き起こしていることが指摘されてきた。次に、この点について見ていくことにしよう。

(2) 研修制度の問題点

低賃金性

外国人研修制度でまず問題にされるのは、その低賃金性である。研修期間はその活動が労働とはみなされないため、研修生には生活費の実費（食費、医療費・教養娯楽費・電話代等その他雑費）が支払われる。JITCO業務統計では、2007年の研修手当（平均月額）は65,729円、うち企業単独型は83,026円、団体監理型は63,875円であった。受入れ機関は、この他に往復の渡航費、住居費、病気・ケガ等のための損害保険料、研修教材費を負担している。仮に住居が現物支給されると見なして住居費相当分をこれに加えたとしても、研修生に支払われる貨幣額はかなり低い額であると言えよう。

2年目以降、技能実習生になってからは、受入れ機関との間で雇用契約を交わして「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」の賃金を支払う必要がある。JITCOの業務統計によれば、2007年の実習生への支給予定賃金（基本給）は平均12.1万円、11～13万円が65.3%を占めている。業種にもよるが、平均すると最低賃金額と同程度の賃金しか支払われてない⁴⁾。

とはいえ、こうした数値は、あくまでも受入れ機関の報告に基づくものである。現実には、ここから住居費や管理費などのさまざまな名目で経費

が差し引かれ、本人の手元に残るのはもっと少ない。もちろん、食費や住居費の実費を控除することは認められているが、それらがかなり割高であったり、控除が認められていない経費が差し引かれたりすることもある⁵⁾。また、合法的な帳簿とは別に裏の帳簿が作られ、法定最低賃金額をはるかに下回る額の賃金しか支払われてない悪質な事例も報告されている⁶⁾。

受入れ機関による「不正行為」

法務省入国管理局では、研修・技能実習に関して不適正な行為を行った機関に対して不正行為の認定を行っている。この結果によれば、2008年中に「不正行為」認定を受けた機関は452機関、うち企業単独型は7機関、団体監理型の第1次受入れ機関は29機関であり、第2次受入れ機関は416機関(92.0%)であった(法務省入国管理局, 2009年)。これを類型別にみると(表1)、第1類型(研修制度違反)は172件であった。このうち、①「二重契約」は在留資格認定証明書交付申請時に提出した研修契約と異なる契約が存在している場合を指すが、2008年は0件であった。

②「研修・技能実習計画との齟齬」は48件が「不正行為」と認定された。非実務研修を実施するという計画を提出しながら実施していない場合、技能実習への移行の際に研修成果の評価において受験した職種と異なる職種に従事させた場合が典型的とされているが、具体的には次のような事例が紹介されている。たとえば、受入れ機関である洋菓子製造会社は、技能実

4) 衆議院調査局法務調査室「外国人研修・技能実習制度の現状と課題」では、2006年度の技能実習生への支給予定賃金額(基本給)が最低賃金と同額であることが指摘されている(p.62)。また、入管法改定に伴う外国人研修・技能実習制度見直しに関するパブリックコメントには「これまでの技能実習の経緯からすると最低賃金以上の報酬で許可されるのであれば、労働者全体の賃金水準の引き下げにつながるのではないか」(法務省入国管理局参事官室, 2009年, p.4)との意見が紹介されており、これまで運用上は支払賃金額が最低賃金以上であれば認められてきたことが示唆される。

5) たとえば、外国人研修生権利ネットワーク(2009)では、農村で冷房もない物置小屋に共同で住んでいるにもかかわらず住居費として3万円が差し引かれていた事例(p.37)、ひとり当たり3.3m²程度のスペースで家賃2万5千円と水道光熱費5千円が引かれていた事例(p.72)がある。

6) 外国人研修生問題ネットワーク編(2000, 2006)、外国人研修生権利ネットワーク編(2009)。

習へ移行するために移行対象職種である「水産練り製品（かまぼこ類）」を製造していると偽って研修生を受入れ、菓子製造及び検品・包装作業をさせていた（2008年）。あるいは、「婦人子供服製造」の研修を行うとして「裁断研修」、「部分縫い研修」、「総合縫製作業」、「仕上げと検査」、「安全衛生作業」など縫製全般の研修を行う「研修実施予定表」を提出した受入れ企業は、プレス工程（完成品のアイロンかけ）の設備しか有していなかった（2006年）。「8時30分から17時00分」の時間に研修を行うとしていたが、実際には17時から翌朝4時までの時間帯で作業させていた（2008年）。これは、単に「計画との齟齬」だけではなく、第2類型の「時間外作業」の事例ともいえるだろう。

③「名義貸し」とは申請書類上の受入れ機関とは異なる機関で研修・技能実習を行った場合で92件、④「その他虚偽文書の作成・行使」は、申請時の申告書に記載された従業員数に偽りがあるような場合が典型で、28件であった。

第2類型（研修生の時間外作業）は研修生に時間外や休日に研修ではなく就労活動と認められる行為をさせていた場合で、最も多く169件であった。

第3類型の「悪質な人権侵害行為」は36件であった。これは、研修手当の不払いや直接払い違反、暴行・監禁、旅券・外国人登録証明書の取り上げ等が含まれる。たとえば、技能実習生のパスポート、預金通帳、印鑑及びキャッシュカードを預かり、技能実習生が何度も返却を求めても、相談を受けた組合等が返却の申入れを行っても返却しなかった事例（2008年）、研修生や技能実習生が部屋の施錠を忘れた場合や内履きで屋外に出たりした場合などに、1回1,000円を研修手当や賃金から差し引く、技能実習生の携帯電話を取り上げる等の罰則を行っていた（2007年）といった事例が紹介されている。また、受入れ機関である農業者の子が研修生の顔面を殴打し、鼻骨を骨折させたという暴力事件もある。

第4類型は研修生・技能実習生の失踪等問題事例を地方入国管理局等に

届け出なかった場合や第一次受入れ機関が監査報告を怠っていた場合で、2008年は1件、第6類型（不正行為に準ずる行為の再発生）は0件であった。

第5類型（不法就労者の雇用・労働関係法令違反）が167件で、うち「不法就労者の雇用」は15件、「労働関係法規違反」が155件であった。「労働関係法規違反」のほとんどは割増賃金の不払いの事例とされている。たとえば、技能実習生に時給200円で時間外労働をさせていた事例（2008年）、事業協同組合が組合企業に対して時間外作業に対する支払額を時給400円と定めて案内し、15社が1か月130時間を超える所定時間外作業を行わせていた事例（2006年）などが紹介されている。なかには、有資格者でなければ従事できない作業に資格のない技能実習生を従事させ、その作業中に技能実習生が死亡したという、安全衛生法に違反する事例（2008年）もある。

身分拘束性

研修手当や給与を銀行口座に振り込んで通帳と印鑑を管理する、あるいはパスポートを保管するといった行為は、多くの受入れ機関によって当たり前のように行われている。こうすることによって、受入れ機関は研修生・

表1 2008年 類型別受入れ形態別「不正行為」認定件数

		件数	
第1類型	①二重契約	0	(0.0%)
	②研修・技能実習計画との齟齬	48	(10.6%)
	③名義貸し	96	(21.2%)
	④その他虚偽文書の作成・行使	28	(6.2%)
第2類型	研修生の所定時間外作業	169	(37.4%)
第3類型	悪質な人権侵害行為等	36	(8.0%)
第4類型	問題事例の未報告等	1	(0.2%)
第5類型	不法就労者の雇用	15	(3.3%)
	労働関係法規違反	155	(34.3%)
第6類型	不正行為に準ずる行為の再発生	1	(0.2%)
計		549	-

注1：一つの受入れ機関が複数の類型により「不正行為」と認定されている場合はそれぞれの類型に計上しているため、認定機関数と類型別の認定件数とは一致しない。

注2：括弧内は認定機関数に452機関に占める割合。

出所：法務省入国管理局「平成20年の『不正行為』認定について」より作成

技能実習生を拘束し、「失踪」するのを防止しようとしているのである。

とはいえ、「失踪」防止のための引き留め策を講じなかったとしても、制度自体が研修生に対する拘束的な性格を持っている。というのは、研修生・技能実習生は基本的に受入れ機関を変えることが出来ないからである。したがって、来日してから受入れ機関における研修内容や待遇が受け入れ難いものだとすることが明らかになったとしても、研修生はこれを拒否することが難しい。このことは、研修生・技能実習生に対する暴力・脅迫・監禁といった人権侵害だけでなく、研修生・技能実習生を労働条件が悪い低賃金産業の小・零細企業につなぎ止めておくのに役立っていると考えられる⁷⁾。

研修生・技能実習生の身分を拘束するもう一つの要素が、送り出し機関が徴収する「保証金」である。多くの研修生は、出国する際に送り出し機関やあっせん機関に保証金を支払っている。その額が高額なため、研修生の時間外労働や不法就労を助長するだけでなく、劣悪な労働条件であっても研修を辞退することさえできなくなる。

研修生・技能実習生の「失踪」と「不法残留」

以上は基本的に受入れ機関側の問題であるが、研修生・技能実習生側の問題として「失踪」、「不法残留」がある。JITCO業務統計によれば、技能実習生失踪者数は1995年の127人から年々増加し、2007年度には2,138人に達した⁸⁾。

「失踪」した研修生・技能実習生の中には、在留期限を経過した後も滞在を続け「不法残留」状態にある者もいる。入国管理局の報道発表資料によれば、「研修」という在留資格で入国した者のうち、2009年1月1日時点で2,561人が「不法残留」状態にある。この数値は、2000年には3,055人で

7) 外国人研修・技能実習制度の身分拘束性については村上（2001，2002）で指摘した。また、川上（2009），旗手（2009）もこの点を指摘している。

8) 技能実習生の「失踪」はJITCO経由で入国管理局に報告することになっているが、JITCOへの報告が義務づけられていないため、JITCOの業務統計としては公表されていない。

あったが、2004年の3,959人をピークにその後は減少している。しかし、入管による取り締まりが強化され「不法残留者」全体が減少するなかで、(元)研修生の割合は1%程度だったものが2%へと上昇している。

途上国の人材育成支援という目的と実態との齟齬

「不正行為」として認定され、処罰されるのは、外国人研修制度や入管法、労働関係法規に関する違反事例であるが、制度通りに運用されたからといって同制度をめぐる問題が解消されるわけではない。というのは、制度の規定を守りながらも、同制度の趣旨が途上国の経済発展を担う人材育成を支援するという「制度本来の目的」が達成されないことがあるからである。そこで法務省は、2007年12月に改定した「研修生および技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（以下「旧指針」という）において、「制度の趣旨が、『人づくり』という国際協力、国際貢献にあることを理解しなければならない」ことを指摘した。さらに、「帰国後の修得技術等の活用状況に関するフォローアップ」を行う必要があるとし、これを受けて2008年には研修・技能実習生の帰国後の就業状況に関する調査（以下「フォローアップ調査」）が実施された。国際研修協力機構（2008）では、同調査の結果から「復職、転職、起業と、就業形態は様々ですが、約7割の者が、帰国後、経済活動に参加し、活躍している様子がうかがえました」（p.5）として、同制度の成果を評価している。

しかしながら、村上（2009）ではこうした評価が短絡的であるとして、JITCOが作成している「成果事例集」に収録されている個別の事例を検討した結果、次のような点を指摘した。確かに、「成果事例集」には研修・技能実習制度が技能・技術の移転に貢献している事例、生産方法や工程管理方法などの広義の技術を学習するという「予期せぬ技術移転」が行われている事例、送出し機関と受け入れ企業との間で合弁会社が設立され、元研修生・技能実習生が現場のリーダーとして活躍している事例も見受けられ、同制度が「人づくり」を通じた国際協力、国際貢献に寄与しているという事実は確認できる。しかし、「成果事例」からも、同制度を評価する際の問

題点を指摘できる。第1に、復職といっても技能・技術を活かしている事例ばかりではなく、通訳や日本語指導員になったり、帰国後間もなく他業種に転職したり、起業したりといった事例が多く見られる。したがって、帰国後に復職ないし同業種に転職しているかどうかだけで技術移転が行われているかどうかを判断するのは妥当ではない。第2に、研修生（ないしは送出し機関）が希望し、かつ自国では修得が困難であり、さらに帰国してから活用できる技能・技術を受入れ先機関で修得できるかどうか、現行の制度や運用では十分に保証されていない。第3に、技能・技術の修得のために必要な期間として、一律に研修+実習の3年間が必要かどうかは疑問である。

(3) 山梨事件から見てくるもの

「不正行為」に関する法務省報告では事例の詳細はわからないが、労働組合等による支援によって明るみに出た事例からは、外国人研修制度に関わるさまざまな問題が浮き彫りになる。そこで、鳥井（2009）の報告している「山梨事件」をやや詳しく紹介しながらこの点を考察しよう。

「婦人服製造」の研修をするという名目で中国人研修生を「受け入れた」山梨県の会社はクリーニング会社であり、「研修」および「実習」の内容は洗濯機へ洗濯物を出し入れする作業であった。研修内容を偽るのは、クリーニングは技能実習への移行対象職種ではないためである。研修生たちは、「婦人服製造」に関わる「研修」を行わなかったが、技能評価に合格し、技能実習生に移行した。中国の縫製工場で働いた経験があったからである。

彼女たちは土日も働かされ、毎日のように残業があったにもかかわらず、給料は月額5万円、残業代は時給300円で（1年後には350円、2年後には450円に引き上げられたが、実際に支払われる額はそれより少なかった）、土曜日の残業代は米などの現物支給であった（のちに現物支給もなくなる）。

JITCO職員が仕事と生活の状況の調査に来たものの、「縫製室」を作るなどの偽装工作によりこれらの問題は発覚しなかった。しかし、会社側が求

めたタイムカードの偽装に協力しなかったことに経営者が怒り、研修生を強制帰国させようとした。研修生のうち何人かが何とか脱出し、助けてくれた住民が研修生を支援している労働組合を探し当て、組合が他の研修生たちの身柄も保護し、社長に事実関係を認めさせた。ただし、その後、社長および第1次受入れ機関の理事長は話し合いに応じることを拒否している。一連の事態のなかで、研修生は一時監禁され、そこから逃げようと2階から飛び降り骨折したり、擦り傷を負ったりした。

この事例では、受入れ企業はさまざまな「不正行為」を行っており、「悪質な人権侵害」もしていた。しかし、問題は受入れ企業の行為だけにとどまらない。ここで注目したいのは、「不正行為」がJITCO職員によって発見できなかった（あるいは、職員は事実気づいていたが是正指導や入管への通報ができなかった）点、「研修」を行っていない研修生が技能評価に合格し、技能実習生へと移行した点である。前者は、JITCOによる指導や「監理」の限界を示している。JITCO職員による巡回指導は訪問日が事前に通告されており、調査項目も同じであるため、隠蔽工作が横行しているといわれている⁹⁾。受入れ企業の取り締まりには、入国管理局のような権限の強い第三者機関が抜き打ちで行うべきであろう。後者は、現行の技能評価制度が全く機能していないことを示唆している¹⁰⁾。

以上で述べてきたことは、外国人研修制度をめぐる主な問題点である。今回の入管法改定および「指針」の改定により、こうした問題点をどこまで解消することができるのであろうか。次に、今回の改定入管法及び「指針」のポイントについて見ていくことにしよう。

9) 朝日新聞、2007年9月6日、朝刊、p.9。

10) 技能実習生への移行に必要な基礎2級レベルの2007年における合格率は94.9%であり、ほとんどが合格している。

3. 新たな技能実習制度の概要

入管法改定に伴い、外国人研修制度に関連する法務省令も改定され、これにもとづき「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」が策定された。今回の改定のポイントは、新しい在留資格の創設、技能実習生保護策の強化、監理団体による監理強化、不正行為・あっせん業者の取り締まり強化である。以下、変更点について見ていくことにしよう。

(1) 新しい在留資格の創設

在留資格に対応した活動を実施することを「在留資格該当性」という。今回の入管法改定では、あらたに「技能実習」という在留資格が創設され、資格要件も改められた。もっとも大きな変化は、これまでの「研修」のうち、実務研修を伴うものは1年目から「技能実習」という在留資格が付与されることになった点である。入国当初に講習（非実務研修）を実施した後、実務研修を行う際は、受入れ先機関と雇用契約を交わしたうえで技能等を修得する活動を行うことが義務づけられ、労働基準法や最低賃金法などの労働法上の保護の対象になった。

これにともない、旧指針で「研修生の適格性」に関して「研修は学ぶ活動であり、労働ではないこと、研修手当は生活の実費であって労働の対価ではないことを理解した上で技術等の修得に当たることを徹底させる」とされていた規定が、新指針では削除された。

また、これまでは「研修」により修得した技能に習熟するため当該業務に従事する活動を技能実習と呼び、「特定活動」という在留資格が付与されてきたが、改定入管法では「技能実習」が付与されることになった。つまり、これまで1年間の研修と2年間の実習が行われてきたが、改定法では3年間「技能実習」という在留資格で実務研修を行うこととなった。

「技能実習」で行うことができる活動は1号、2号に分けられ、それらがさらにイ、ロに分けられ、合計4つの活動に区分されている。1号と2号

表2 これまでの外国人研修・技能実習制度と新たな在留資格との対応

	研修	技能実習（特定活動）
企業単独型	技能実習1号イ	技能実習2号イ
団体監理型	技能実習1号ロ	技能実習2号ロ

出所：筆者作成

という区分は、従来の研修（技能等を修得する活動）と技能実習（修得した活動に習熟するために雇用契約を交わした企業で引き続きその技能を要する業務に従事する活動）に対応している。また、イとロの区分は、これまでの「企業単独型」と「団体監理型」に対応している（表2）。

技能実習1号イで技能を修得した場合は、技能実習2号イに在留資格を変更し、当該業務を必要とする業務に従事することになる。

従来の外国人研修制度では、「研修」期間中の活動が「労働」とはみなされないため、低額の「研修手当」のみしか支払われず、時間外の活動に対する未払いや割増賃金の未払いがあったとしても、最低賃金法や労働基準法が適用されない可能性があった。あらたな在留資格の創設により、こうした問題が制度上は解消されることになる。

(2) 技能実習生保護策の強化

技能実習生の法的保護に必要な情報に関する講習の義務づけ

監理団体は、技能修得活動を開始する前に一定時間以上の「講習」を実施することが義務づけられる。これは、従来の「非実務研修」に該当するが、講習の内容には従来の「日本語」「生活一般に関する知識」に加えて、「技能実習生の法的保護に必要な情報」が含まれた。入管法や労働関係法令に関する事項、不正行為が行われていることを知ったときの対応方法に関する講義が含まれていなければならないとされている。このことが徹底され、技能実習生が相談する体制が整備されれば、受入れ機関によるさまざまな不正行為を防止することにつながるだろう。

労働関係法令の遵守

これまでの研修が技能実習とされたことにより、新指針の「技能実習計画に従った技能実習の実施」という項目に「技能実習生に時間外労働や休日労働、深夜労働を行わせる場合であっても、技能実習制度の趣旨に照らして、時間外労働等も技能等修得活動の一環として行われる必要があるとともに、技能実習生に対する指導が可能な体制が構築されていなければならない」旨が加えられている。この規定の重点は、技能修得の一環として行われなければならないとする部分に置かれているとはいえ、時間外、休日、深夜労働をさせることが安易に肯定されているという点で問題がある。

むしろ、すぐ後の「労働関係法令の遵守」という項目で、時間外労働等を実施する場合は労働基準法に基づき割増賃金の支払いと三六協定の締結が必要であると確認されている点が重要である。ただし、新指針ではこの協定を結ぶ当事者に技能実習生が含まれるのかが明確ではない。協定を結ぶに当たって、技能実習生の発言力が十分に保障されている必要がある。そうした発言力をどのように確保するかという点は、現実問題としては難しい課題であろう。

賃金の支払い

賃金の支払いに関しては、「最低賃金法をはじめ労働関係法令を遵守した賃金の支払いを行う必要があることは当然」としたうえで、「報酬が日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であること」があらためて確認されている。

また、食費や寮費等を賃金から控除する場合には労使協定の締結が必要であり、控除する額は実費を超えてはならないことが規定されている。

これらの規定は確かに重要であるが、「日本人が従事する場合の報酬と同等額」や「寮費等の実費」をどのように積算するかという運用段階の課題は残される。

相談体制の構築

監理団体は、技能実習生からの相談に対応する措置を講じることが義務

づけられた。新指針では、技能実習生が相談しやすいように、休日や夜間の相談にも対応でき、母国語で相談できる体制が望ましいとされている。相談員は、相談内容を記録し、必要に応じて公的機関や実習実施機関の生活指導員と連携して適切に対応するよう求めている。

相談体制の整備は確かに必要なことであるが、悪質な事例では監理団体も「不正行為」に関与しているか、黙認していることもあるため、これによる「不正行為」の防止や早期解決に対する効果には限界がある。したがって、相談体制には第三者機関が含まれていることが望ましい。

保証金の徴収の禁止等について

保証金については、旧指針では「保証金等の適正化」とする項目のなかで、「送出し機関が不当に高額な保証金等を徴収している場合には、その送出し機関からの受入れを取り止める等の対応が必要」とされていた。これに対して新指針では「保証金の徴収の禁止等」という項目にあらためられ、保証金が技能実習生の経済的負担となって時間外労働や不法就労を助長しているとの指摘もあるとし、送出し機関が技能実習生本人やその家族等から保証金を徴収するなどして金銭その他の財産を管理している場合には、その送出し機関からの技能実習生の受入れが禁止されることになった。また、技能実習生の労働契約の不履行に係る違約金を定めるなど、不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結した場合も受入れが認められない。

同様に、監理団体、実習実施団体またはあっせん機関が、技能実習に関連して技能実習生やその家族から保証金を徴収するなどしてその財産を管理していた場合、労働契約の不履行にかかる違約金を定めるなど不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していた場合は不正行為とされ、3年間の受入れ停止となる。

倒産等により技能実習が継続できなくなった場合の取り扱い

新指針では、これまでの倒産した場合のほか、「技能実習生本人の責めによらない事由により継続困難となった場合」にも、引き続き在留が認め

られることになった。この場合、実習実施機関や監理団体が入国管理局に報告するとともに、JITCOと協力しながらあらたな実習実施機関を探すことになる。さらに、そうした場合に備えて、監理団体は傘下の実習実施機関が技能実習生の受入れ余力をどの程度有しているかを把握していることが望ましいとしている。

事故等への備え

実習実施機関における労災事故等に備えるため、労災保険加入の届け出が義務づけられた。また、健康保険への加入はもちろん、これを補完するものとして民間の傷害保険等への加入も推奨している。

(3) 監理団体による監理強化

実習計画の策定

新指針では、技能実習を実施するために、監理団体に実施計画を策定することを求めている。団体監理型においては、監理団体の役員または職員で、計画を適正に策定する能力を有するものが「技能実習1号口」（従来の研修）の技能実習計画を策定する。「技能実習2号口」の技能実習計画は、監理団体、実習実施団体のいずれが策定しても良いことになっている。

計画では、各期間における達成目標を定める必要があり、1年目は技能検定基礎2級、2年目は基礎1級、3年目は3級を目安とすることが求められている。監理団体は、この計画に基づき、実習実施機関を監理することになる。この規定により、従来に比べて監理団体の役割が明確にされ、名目のみの監理団体を排除することにつながる。

講習の実施

従来、講習の実施時期は「入国当初が主になるが、研修期間の途中や最後に行うことも効果的である」とされていたが、新指針では技能修得活動の前に実施するものとされている。監理団体は、従来と同様に講習の実施状況を日誌に記録することが義務づけられるが、あらたに技能実習1号口の終了日から少なくとも1年間はこの記録を保存することが義務づけられ

た。

従来の研修手当の支払いに関する規定に加えて、講習手当を支払う場合は入国前に技能実習生本人にその額が明示されなければならないことが明記された。

適正な技能実習生の選抜

従来からの規定に加えて、監理団体が「技能実習生、送出し機関、実習実施機関それぞれの適格性を確認する」、「送出し機関と実習実施機関との間で直接技能実習生の受入れが行われるようなこと」はしないという点が明示されている。さらに、実習生と実習実施機関との間の雇用契約をあっせんする場合には、職業紹介事業の許可が必要であり、これによって収益を得てはいけないとされている。

訪問指導

監理団体は、実習実施機関への監査の他に、実習実施機関に訪問して技能実習の実施状況を確認し、適正な技能実習の実施を指導しなければならない。さらに、監理団体の実習実施の責任者に訪問状況を報告し、報告内容を記録し、技能実習終了後1年間は保存しなければならないとされている。

技能実習の成果の把握

監理団体は、技能実習の成果について、「技能実習1号」「技能実習2号」が終了する際に把握し、その成果をとりまとめ、入管から提出を求められた場合はすみやかに提出できるようにしておく必要があるとされた。

以上のように、あらたな指針では、団体監理型受入れに関して、監理団体の果たす役割が明確にされ、強化された。

(4) 不正行為の取り締まり強化

技能実習が適正に実施されているかどうかを確認するため、地方入国管理局が実態調査を実施している。これにより不正行為を行ったと認定された機関は、技能実習生の受入れが停止される。停止期間は、従来3年であ

ったが、新たな規程では「暴行・脅迫・監禁」「旅券・外国人登録証明書の取り上げ」「賃金等の不払い」「人権を著しく侵害する行為」「偽変造文書等の行使・提供」などの重大な人権侵害行為は5年に延長された。また、不正行為の対象となる具体的な行為および受入れ停止期間が明確化された。

さらに、過去の行為による欠格要件も追加された。実習実施機関、監理団体またはあっせん機関の役員等が不法就労助長罪や賃金等支払い義務等に違反して刑に処された場合は、執行後または執行を受けることがなくなってから5年は新規の技能実習生を受入れられない。また、実習実施機関の経営者等が他の機関で役員等として技能実習の監理等に従事していたことがあり、その在任中に当該機関が不正行為を行い、技能実習生の受入れ停止となっている場合、あるいは送り出し機関が過去5年間に不正に外国人の在留にかかる許可を受けさせる目的等で偽変造文書等の行使または提供をしたことがある場合、新規に技能実習生を受入れることができない。

(5) 悪質なあっせん業者の取り締まり強化

あっせん機関の適格性に関する項目が新たに加えられ、営利を目的とするものでなく、技能実習に係るあっせんに関して収益を得ないことが求められるようになった。

なお、入管法改定により、不正な技能実習活動のあっせんを行った外国人を退去強制することができるという規定が盛り込まれた。

以上のように、改定入管法およびあらたな指針では、全体として技能実習生の保護と悪質な受入れ機関やあっせん業者に対する取り締まり強化に焦点が当てられ、制度の適正な運用のために監理団体の役割が強化されている。これによって、外国人研修制度は「本来の目的」に即して運用することができるだろうか。次にこの点について検討していこう。

4. 制度改定の評価

(1) 技能実習生保護のための対策

今回の入管法改定は、実務研修を伴う「研修」が技能実習と位置づけられたことは、制度をより実態に近づけたという点で意味のあるものであった。技能実習生には1年目から賃金が支払われることになり、新指針ではその額が「日本人が従事する場合と同額以上」でなければならないことが改めて確認された。また、食費や寮費を賃金から控除する場合には労使協定が必要であり、控除する額は実費を超えてはならないとされた。さらに、賃金不払等が発覚した場合の技能実習生の受入れ停止期間が3年から5年に延長された。これにより、不当な低賃金や賃金支払いの減少が期待される。

このほかにも、「悪質な人権侵害行為」に対する受け入れ停止期間が延長され、「保証金」の徴収や労働契約不履行時の違約金支払いを求める契約が禁止され、またそのような行為をした送出し機関からの受入れが禁止されるなど、技能実習生を保護するための規定が多数盛り込まれたことは評価できる。

しかし、これまでも不正行為に対する罰則規定があったにもかかわらず、そして研修生が技能実習生に移行してからも、十分な報酬が支払われず、違反事例が後を絶たなかったことから、このような規定を追加していただくだけで実習制度の運用が劇的に改善されるとは考えにくい。罰則の強化以外にも実効性を高める取り組みが必要である。

この点について、今回の改定では、主として2つの方向で対策が立てられている。ひとつは、いわゆる団体監理型受入れにおける監理団体の役割を明確にし、団体を通じた実習実施機関の管理体制を整備したことである。これは、実質的な監理をせずに技能実習生をあっせんするだけの監理団体を排除するという点で重要な対策といえよう。ただし、具体的な管理方法は、相談体制を整備すること、監理団体の役員が3ヶ月に1回の監査、

「技能実習1号」の間は1ヶ月に1回の訪問指導を行い、結果を地方入国管理局に報告するというもので、形式的なものにとどまる恐れがある。これまでに発覚した悪質な不正行為においては、監理団体がこれを黙認したり、むしろ積極的に荷担したり、共謀して偽装・隠蔽を図ったりしている事例も少なくない。したがって、監理団体の役割を強化するだけでは対策として不十分である。地方の小・零細企業同でつくる事業協同組合は、会員企業の経営者と監理団体の役員が同一人物であったり、親しい間柄であったりするため、監理が甘くなる可能性は否定できない。地方入国管理局等の公的な第三者機関による監督も強化していく必要があるだろう。

もうひとつの対策は、技能実習生に対して入国当初に行う講習で、入管法や労働関係法令、不正行為が行われたときの対応方法などに関する知識の周知を義務づけたことである。これによって、問題が生じたときに技能実習生自身で関係機関に働きかけることができるようにした。厚生労働省(2008)では「最近の傾向として…実習生自らの訴えにより問題事案が顕在化するケースが増えている」(p.4)とされていることから、こうした取り組みは有効であろう。

とはいえ、こうした訴えは、受入れ機関との関係を悪化させてしまい、実習の継続を難しくさせてしまう恐れがある。したがって、技能実習生の責めによらない事由により実習の継続が困難となった場合に、引き続き在留が認められることは重要である。今回の改定では、実習実施期間、監理団体およびJITCOが協力して実習実施機関を探すこと、またこうした事態に備えて監理団体に受け入れ余力を把握しておくよう求めており、この点でも改善が見られる。ただし、受入れ機関が見つからなかった場合の措置については何も記載されていないため、技能実習生が安心して不正行為を訴えることができるとは言い難い。また、監理団体に相談体制を整備するよう求めているが、これは上記の理由であまり期待できないため、相談機関には入国管理局のような第三者の公的機関か労働組合や支援団体などが含まれることが望ましい。

(2) 「本来の目的」を達成するための対策

以上のような対策は、主として不正行為の防止、あるいは不正行為が行われたときの対応策である。外国人研修制度の問題点のひとつは、それが国際的な人材育成に貢献するという「本来の目的」通りに運用されているかどうかという点にある。このための施策として新指針で導入されたのは、監理団体が実習計画を通じて実習実施機関を管理するという方法である。また、従来の指針にも盛り込まれていたが、監理団体は「送出し機関と協力して、本邦で技術等を修得した技能実習生が本国内でそれを活用しているかどうかについてのフォローアップを行う必要」があるとされている。

実習期間における技能修得の目安となるのは技能検定への合格であり、新指針ではその基準として1年目が技能検定基礎2級、2年目が基礎1級、3年目が3級と1年ごとに明示された。この点を評価するには山梨事件の事例が参考になる。山梨事件の事例では、企業が申請した職種と実際の作業内容が異なっていたにもかかわらず、「研修生」は技能検定に合格し、技能実習生へと移行した。このことは2つの点で示唆的である。

第1に、1年間の実習の成果を測る基準として、(職種にもよるかもしれないが)技能検定基礎2級が低すぎる可能性があるという点である。技能検定基礎2級は「基本的な業務を遂行するために必要な基礎的な技能及びこれに関する知識の程度」を認定するものとされているが、これが評価基準として妥当なのかどうかを検討する必要がある。もちろんこれは、基礎1級と3級についても当てはまる。

指針では技能実習生(従来は研修生)を適正に人選しなければならないとする一方で、技能実習生の条件として「修得した技能等を要する業務に従事することが予定されていること」とともに、「修得しようとする技能等を要する業務と同種の業務に従事した経験を有すること、または従事することを必要とする特別な事情があること」を求めている¹¹⁾。つまり、「受入れ」に当たっては、すでに業務経験を有する人材を選抜していることが前

提とされている。実習終了後の修得目標である技能検定3級は「初級の技能労働者が通常有すべき技能及びこれに関する知識の程度」を認定するものであるから、職務経験者を選抜して研修および実習を行った成果をこの基準で評価するということは、日本企業で行われている業務は、すべて途上国における業務よりも高度な技術を必要としていることが暗黙のうちに前提されていることになる。果たしてそれは正しいのであろうか。仮にそうでないとすれば、皮肉なことに、現行の制度では「受入れ」企業がすでに技能を有している人材を適正に選抜すれば、「研修生」に研修をする必要がなくなってしまう。

第2に、厳密に技能の修得度を測るとするならば、実習（研修）前の技能水準と実習後の技能水準を比較しなければいけないという点である。山梨事件の研修生は、しばらくミシンを触っていないのでミシンの使い方を忘れてしまったと述べており、むしろ技能は後退しているかもしれない。にもかかわらず基礎2級に合格したのである。これは極端な事例であるが、仮に彼女たちが縫製会社で「研修」をしていたとしても、その業務が来日前より高度な技能を必要とするものかどうかは自明ではない。

旧指針では「修得した技術等の評価・認定のため、より上級の検定・資格試験を技能実習生に積極的に受験させることが望まれます」としており、むしろ相対評価が想定されていた。しかし、新指針では評価基準を厳密にしようとするあまり、検定の等級が妥当かどうか、技能修得とはどのようなことなのか、またどうあるべきなのかという点を吟味することなく、一律に評価基準を決めてしまった可能性がある。

5. おわりに

本稿では、2009年に改定された入管法と外国人研修制度に関連する省

11) この点は従来の外国人研修制度でも同様である。

令、それに基づく新しい「指針」が、同制度の抱える課題に対してどの程度有効かについて検討した。一連の改定では、技能実習生の保護に関する要件が追加されたことは評価できる。また、不正行為の防止に向けた対策として、技能実習生に関連法規の知識や連絡方法などについて周知することが義務づけられており、積極的に評価できる。

とはいえ、技能実習制度が「途上国の人材育成支援」という「本来の目的」に即して利用されるための規定については、技能修得の成果を厳密に評価し、帰国後の活動実態をフォローアップするという方向で制度改定が目指されたが、依然として有効な枠組みができていないように思われる。

では、この点を解消するためにはどのような方向で制度を見直すべきなのだろうか。実は、一連の制度改定でほとんど触れられていない問題がひとつある。それは、技能実習生（研修生）自身が、本当に技能を修得しようとして来ているのかどうかという点である。もちろん、技能を修得したいという意思はあるかもしれないが、それ以上により多くの貨幣を得るためにこの制度を利用している研修生・技能実習生がほとんどであろう。このことに向き合わない限り、外国人研修・技能実習制度が内包する矛盾を根本的に解消することはできないであろう。

この点について指針では、技能実習生の適格性に関する項目で、「技能実習生も技能実習制度の趣旨を理解し、監理団体や実習実施機関の指導の下、技能実習に対する意欲を持ち続けることが重要」であり、「失踪や不法就労することは、退去強制の対象となるほか、処罰の対象ともなる行為であり、失踪した技能実習生自身が不利になることを十分認識させなければならない」ので、監理団体や実習実施機関はこの点を技能実習生に十分説明し理解させる必要があるとしているにすぎない。しかし、技能実習生の意思を管理することはできないし、すべきではないだろう。だとすれば、この矛盾を解消する道は、「本来の目的」それ自身を見直すことしかないように思われる。

〈参考文献〉

- 外国人研修生問題ネットワーク編『まやかしの外国人研修制度』現代人文社、2000年
- 『外国人研修生 時給300円の労働者 ー壊れる人権と労働基準ー』明石書店、2006年
- 外国人研修生権利ネットワーク編『外国人研修生 時給300円の労働者 2 ー使い捨てを許さない社会へー』明石書店、2009年
- 川上園子「制度から15年、現況と問題点」外国人研修生権利ネットワーク編、同上書、所収
- 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会報告」2008年
- 国際研修協力機構『かけはし』Vol.88、2008年
- 駒井洋「低賃金労働力としての技術研修生」『エコノミスト』東洋経済新報社、1989年
- 衆議院調査局法務調査室「外国人研修・技能実習制度の現状と課題」2008年1月
- 鳥井一平「ドキュメント 山梨事件」外国人研修生権利ネットワーク編、前掲書、所収
- 旗手明「外国人研修制度に関する政策論」外国人研修生権利ネットワーク編、前掲書、所収
- 法務省入国管理局「平成20年の『不正行為』認定について」（報道発表資料）2009年4月9日
- 法務省入国管理局参事官室「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」の施行に伴う研修・技能実習制度の見直しに係る法務省令の改正・制定その他の所要の改正等に関する意見募集の結果について（別紙）『御意見の趣旨及び御意見に対する考え方』2009年12月25日
- 本間高道「極貧層誕生の実態報告」外国人研修生権利ネットワーク編、前掲書、所収
- 村上英吾「1990年代における中小企業の外国人研修制度活用実態ー産業別受け入れ状況と研修生の『女性化』」法政大学比較経済研究所／Working Paper No.101、2001年
- 「衣服産業における生産過程の国外移転と女性移住労働者の導入」『社会政策学会誌』第7号、社会政策学会本部事務局、2002年
- 「技術移転システムとしての外国人研修・技能実習制度を検証する」『都市問題』第100巻第3号、2009年

森廣正「我が国の外国人労働者問題－いくつかの論点をめぐって－」『経済志
林』Vol.56, No.4, 1989年

Revisions of Immigration Control and Refugee Recognition
Act and Industrial Training and Technical Internship Program:
Significance and Limitations

Eigo MURAKAMI

《Abstract》

In July 2009, the Japanese Immigration Control and Refugee Recognition Act (ICRRA) was amended, with the residence management system undergoing a major revision. Based on this, the Industrial Training and Technical Internship Program (ITTIP) was changed, and a new guideline was formulated.

Although the purpose of the ITTIP is to support the development of human resources in the developing countries, some accepting organizations have employed industrial trainees and/or technical interns as low-wage labor, and many problems have occurred involving the human rights of trainees. The revisions of the ICRRA and ITTIP were intended to deal with these problems.

This article examines the significance and the limitations of the revisions of the ICRRA and the guidelines for ITTIP, referring to the realities of industrial trainees and technical interns.