

ベトナム人技能実習生支援に取り組む 神戸大学大学院 齊藤善久准教授に聞く

開発途上国の人々が日本の企業と雇用契約を結び、働きながら日本の知識や技術を学んでもらい、母国の発展に役立ててもらおうという技能実習制度。ところがその多くのケースが、単に最低賃金で働く単純労働の担い手となっていることは周知の事実であろう。今や全国各地に存在する実習生達だが、私たちが彼らと交流する機会はほとんどなく、実習生の話題を耳にするのは事故や事件に関わるネガティブなニュースが流れた時くらいではないだろうか。今、彼らが置かれている境遇や、抱えている問題がどのようなものなのか。なぜ長期にわたり人権侵害や労働搾取といった強い批判を内外から浴びせられながら技能実習制度は継続されてきたのか。そしてその問題は新たな「育成就労制度」で改善されるのか。労働法を専門とし、ベトナム人技能実習生支援に真っ向から取り組む神戸大学大学院の齊藤善久准教授にお話をうかがった。

技能実習生の問題に取り組むきっかけ

—— まず、先生と労働法やベトナムとの出会いについてうかがえますか。

私は地元の岡山から北海道大学の法学部に入學し学生寮に入ったのですが、当時寮では大学とよく団体交渉をやっていたんです。ところが大学側は学生運動を経験した先生方が担当者として出てきますから学生側はどうしても勝てない。それで法学部の寮生はなるべく労働法ゼミに入って、団体交渉やピラマキなどの戦術を学ぶべきだという話になり、私も労働法ゼミに入りました。それが労働法をやることになった経緯です。

当時の寮には早く卒業しようという学生は少なく、休学して海外に行ってみようという連中が多かった。僕もそれに感化されたわけです。実社会を理解しないまま法曹になるのは危ないと1年間休学して、いわゆるバックパッカーになりアジアの国々を回ってみることにしたんです。

そうしてバンコクの街を歩いていると「カンボジア、ベトナムのビザを出します」という看板が目に入ってきました。92年はカンボジアにPKOが入った年で、本当に自衛隊が海外派遣されたらしいという話は聞いていましたから、実際に見てみようとはまずカンボジア行き、そしてカンボジアからベトナムに入りました。それがベトナムとの出会いでした。そのときのベトナムは、ハノイは夜8時になると真っ暗で自分の手も見えないような状況でしたが、一方でホーチミンは少し猥雑な感じもありながら爆発的に発展しそうな予感を感じさせて、全体として今後いったいどうなっていくのか、とても興味をそそられました。

1年後北海道に戻り、学部卒業後には大学院に進学したのですが、そこで一つ国を選んで外国法との比較研究をすることになりました。普通はみなドイツ、フランスといった欧米の国を選ぶわけですが、それではつまらない。そう思っていた当時、1994年の末に中国とベトナムから初めての労働法典が出て95年の正月から施行さ

れるということを聞いたんです。それでこれはチャンスだと思いました。自分が旅行をしてみたい国を比較対象にすれば、ずっと関わっていくことができる。

実は旅行をした時は中国のほうが気に入っていたのですが、中国には日本語が非常に上手い中国人研究者が大勢いて、勝ち目は無いなど。ベトナムはやっている人が全くいないということで、ベトナムを選ぶことにしたわけです。

ただベトナムは中国と同様に社会主義国なので、私がそれまで日本で学んできた労働に関する概念、例えば労働組合の概念などは根本的に異なります。そこで壁にぶつかりました。そのたびに労働組合ってなんだっけ？というところに戻ってしまう。でも、根本に帰ってものを考え直さなければならない経験をするという意味ではいい機会でした。

日本がまだバブルの余韻の中にあった93年頃のサラリーマンはみな羽振りがよく、若い女性たちは少し前までディスコでセンスを持って踊っていたような時代です。この人たちが労働法で守る意味があるのかと思う一方で、日本企業はベトナムにどんどん進出して現地の労働者を使っているという状況がありました。じゃあ外資企業からベトナム人労働者の権利を擁護するのも日本人としての責任だろうと思い、ベトナムの労働法の研究をしてどうすればベトナムで労働者の権利を守れるのかということをやっていたわけです。そのうち技能実習制度の下でベトナム人がどんどん日本に来て働くようになってきた。フィールドが日本に帰ってきたわけです。それならそこをやるしかないな、という思いを持ったということです。

—— 本格的に技能実習生の支援に携わるようになったのはいつごろからなのでしょう。

技能実習制度に関する調査や実習生の支援に本



齊藤善久（さいとうよしひさ）

神戸大学大学院国際協力研究科 准教授。

岡山県生まれ。北海道大学法学部卒。日本の労働法を専門にし、その比較対象としてベトナム労働法を研究。著書に「ベトナムの労働法と労働組合」（2007年 明石書店）、「アジア労働法入門」（2022年 見洋書房 共著）「ベトナムの労働を取り巻く現状」（2019年 JILPT 共著）他多数。最新の論文に「外国人技能実習制度と送り出し国の状況」（2023年）など。

格的に取り組み始めたのは比較的最近です。2014年に労働法の研究のために1年間大学のプログラムを利用してベトナムのハノイに滞在したのですが、たまたまバス停で出会った通りすがりのおばさんから、ベトナム語ができるのなら日本語の先生をしないかと誘われたんです。紹介するからとそのまま学校に連れて行かれて日本語教師になったわけですが、せっかくだから技能実習生送り出しの未知の部分というのも見てみよう、と送りだし機関2ヶ所でも日本語を教え始めました。そこで生徒さんらと繋がって、実際に手数料をいくら払っているのかといったことなどを調べていまし

た。本来の目的であったベトナム労働法の改正作業に関する研究はそっちのけで、送り出しの実態調査ばかりをしていたわけです。

それまで技能実習生については、日本に来ていて中国の人たちの実態をちょこちょこ取材していた程度だったのですが、2015年に帰国してベトナム滞在1年間で得た送り出し機関の実態などを論文にして出したら、次の年に技能実習法の参考人として国会に呼ばれました。メディアからも声がかかるようになり、2018年には入管法の改正でまた国会に呼ばれて、いきなり第一人者のようになってしまったんです。

しかしやっている内容はどんどんアカデミズムから外れていっていますから学会で年配の先生から「斉藤君、がんばってるね」と言われると、恥ずかしくもあるわけです（笑）。

〔労働組合「神戸移民ユニオン」の設立〕

——先生が所属する労働組合「神戸移民ユニオン」について教えてください。

こうした活動をしていると学校や会社、議員から疎まれることもあるわけです。横から入ってきて口を出すなど。私としては「どこの誰だ」と質問されるから答えているだけなのに、職場である大学にクレームが入ることもある。それで立場や権利を明確にし、交渉がしやすいということで、2022年に「神戸移民ユニオン」という労働組合を作りました。そしてベトナム人がよく利用するFacebookに窓口を作りベトナム語での相談対応を始めたわけです。

今現在のメンバーは49,000人ほどで、日々40件ほどの相談が入ってきています。もちろん中には明らかに本人が悪いというケースもありますが、そうでない場合は、すぐに会社に連絡をするとか、行政機関につなげるなどしています。

——相談をしてくる実習生の傾向というのがありますか。

田舎の、文法もめちゃくちゃなベトナム語で、ベトナム人が聞いても何を言っているのかわからない、自分の状況をしっかり説明できないという人もいます。日本語にいたってはまったく出来ない人が多くて、やはりそういう人のところでは問題が起きやすいです。

技能実習生のトラブルに関してはまず監理団体が調整することになっていますから、一番大事なのは監理団体の名前なのですが、私のところに助けを求めてくる実習生はほぼ全員がわからない。会社の名前も読めずに自分の居場所も説明できない。今どこにいますかと聞くと「28番です」と答えるんです。都道府県の番号¹なのですが、日本人にはわかりません（笑）。

そうした人が安易に個人情報を売ってしまうということもあります。インターネット通販のメルカリのアカウントを売ってしまい、あとで何百万もの請求がきて困っているという相談が非常に多いです。簡単に人を信じてしまうとか、情報リテラシーが低いといった理由があると思いますが、そうだからこそ日本に来ていとも言えます。

〔難しい問題解決までの道のり〕

——技能実習生からの相談で、ひどいと思われた人権侵害にはどのようなものがありましたか。

一番わかりやすいのは、女性の実習生に対して社長が関係を迫るといったケースです。自分の相手をしないと残業させてあげないぞと。ただその残業代はわずか400円なんです。それでも彼女達は仕送りをしないといけない家族が待っていますから、応じざるを得ない。ただし、そういったことを被害者本人は表に出しません。女性が世帯の経済の責任を負わされる、そういう地域から来て

いる人が多いんです。

ですからSOSを出してきたのは、隣の2段ベッドにいた人たちで、毎晩社長が上がってきて向かいの二段ベッドに潜り込む、関係を迫る様子が異常で助けて欲しいと。その様子をスマホで撮影して私に送ってきました。しかし被害当事者が気がついて、全部消させて私と連絡をとらないように、外部に漏れたら自殺する、調査が入っても絶対に否定すると言っていたそうです。その会社では十数人いる女性の実習生のうち数人が相手をさせられていたことがわかったのですが、夫やコミュニティーにばれたら家族が崩壊するから絶対に表に出せない、というわけです。結果、被害者が会社を守ってしまうことになる。²

また、会社の問題を告発できない理由としては、会社に調査が入って会社が技能実習生の受け入れ停止になると、実習生自身が失職してしまうということがあります。日本人なら転職すればいいとか、一度家に帰ればいいとなりますが、実習生の厳しいところは期間限定の出稼ぎであり、しかも来日費用を工面するために大金を借金して来ていますから毎月の返済金の支払いもある。お金を払って一定期間だけ働ける会社に来ているのに、その会社が活動停止になったら自分が困るわけです。だから被害があっても申し出ない。黙って最後までやりすごして帰ろうということになるんです。それが怖いところです。

ですから制度的に転職（転籍）が出来ないようになっていることが根本的な問題としてあります。加えてある程度の日本語が出来て情報リテラシーがないと、危ない事態に遭遇しても、解決の糸口さえみつからないということになるわけです。

私はこの点を言い続けているのですが、問題が多い技能実習制度を見直すとした今回の育成就労制度にもその二つとも入っていません。だから問題解決にはならず、全然ダメなんです。跡継ぎもない、人材も集まらない零細企業の延命策のた

めに実習生が注ぎ込まれていて、そこから逃げないために「育成」という建前を使っている。実習生を拘束するためのスキームとして「育成」という言葉が残されているわけで、まったく話になりません。

態度が悪かったり会社を告発するような実習生を早朝に突然空港に連れていき、送り返すということをするところもあります。会社側の不正を訴えるような実習生、本人の素行が悪いとか、能力が無いといった者には会社を去って欲しいわけですが、ほかの会社に紹介するわけにもいきません。会社や学校は失踪だけはさせたくありませんから、強行手段に出てしまうというわけです。³

多いのは金曜日の夜に、明日の朝4時に空港に連れて行き帰ってもらいますと通告する。それでユニオンに助けて欲しいと連絡が来るわけですが、受け入れ会社はその夜に宿舍のWi-Fiを切ってしまう。なんとか連絡がついても入管事務所は土日は閉まっていますから、空港で止めてもらうことができない。そういうタイミングを狙って強制帰国をさせるというケースがけっこうあります。

もちろん受入れ企業や監理団体には一生懸命まともに対応しようとしている所も多くあります。我々が介入すると監理団体は不快に思い怒るのですが、その理由には二パターンがあって、一つは本当に悪いことを隠しているというパターン、もう一つはすごく親身になって面倒を見ているつもりなのに、どうして外部に相談するんだというパターンです。ですから我々が介入することについては、良い監理団体、受入れ企業も悪い監理団体、受入れ企業も嫌がるわけです。

〔 現地送り出し機関の問題 〕

—— 現地送り出し機関の問題についてはどうでしょうか。実習生から高額な手数料を取っているという問題も指摘されています。

これは最近の相談ですが、B型肝炎に感染していた実習生の体調が悪化して病院に入院したのですが、会社や監理団体は彼がB型肝炎感染者だと知らされていなかったの、どうしてそういう人が来たんだということになったわけです。実は現地送り出し機関は、本人には保菌者でも大丈夫だと伝え、日本側監理団体には保菌者であることを伝えていなかった。受入れ会社としては帰国してもらいたいけれど、一度採用した人をB型肝炎キャリアだからといって帰すわけにはいかないとすることがありました。

入墨をしている場合も同様で、建築系の実習生で現地では大丈夫と言われて来日したのですが、それが理由でクビになったという人もいます。

そもそも実習生は現地で支払う手数料がどういう明細になっているのかわかっていません。総額で70万円～80万円を支払っている場合が多いようですが、現地ではかなりの大金です。他方で、日本の受け入れ企業も実習生を受け入れるために何十万円も支払っている。そこで、実習生も受入れ企業も、支払ったお金を取り返そうとして、互いにむしりあいになってしまふ。

実習制度の実態の一つの側面は、職の売買と労働の売買です。受入れ企業側からすると労働力を買っていて、実習生からすると仕事を買っている。その間に入っているところが両方に対して売っているという構造で、両方からお金を取っているわけです。

——実習生本人だけでなく、日本側受入機関（監理団体、受入れ企業）も実習生の来日に関わる費用を負担しているということですね。

そうです。しかも決して安くない金額を払っています。一方で実習生や特定技能、技術・人文知識・国際業務（以下、技人国）⁴で来る人たちもたくさん払って来ています。これらは全て現地のブローカーや送り出し機関、この2つは一緒の場

合もありますが、彼らが双方から手数料をとっているわけです。来日する労働者はそこに航空券や書類代などが含まれていると聞かされていますが、転職するとなると受入れ会社側は、日本に来るために会社が支払った飛行機代とか行政書士の費用を払えということになる。外国人労働者側は、どうして会社からも請求されるんだということになります。この費用負担に関する相談は非常に多くて、特定技能でも技人国でも発生している問題です。

〔 転籍についての問題点 〕

——これまでの技能実習生度では原則不可能だった転籍ですが、育成就労制度のもとでは可能となります。当初は1年までという話もありましたが、結局、2年まで拘束することが可能とする内容が提案されています。

まず2年もそこにいられたのなら、今更移ろうとはならないでしょう。しかも転籍するためには日本語能力のテストに合格しなければなりませんから、転籍させたくない受け入れ会社側は勉強をさせない、試験に行けないように有給をとらせないといったことをするかもしれません。

——新制度では転籍にハローワークが新機関と連携して転籍先を探すことになりました。

ハローワークが完全に外国語対応をして、一般の労働者と同じようにマッチングできるならば、それは評価できます。しかしそこにおかしな育成計画とか、育成に対する認可といったものが入ってくるためにハローワークだけで対応できないということになります。結局一定期間外国人労働者を確保し、職場に張り付けるということを正当化するために「育成」という言葉を使っているわけです。ですから「育成」という名目で労働

者を確保するという意図がしっかり残っている以上、何も変わらないわけです。

—— 現状、技能実習生の転職（転籍）に関わる問題は怎么样了のでしょうか。

技能実習生の転籍問題は技能実習法だけに関係している問題ではなく、入管法、入国在留政策とも関係しています。入管法上の在留資格や在留期限の制約が絡んでくると労働関連法だけで動くことが出来ません。転籍の話が出たら、在留期間の更新の手続きを手伝わないという企業がけっこうあります。入管法上在留期限が切れるので帰らざるを得なくなる。会社側は「うちではクビにはしていません」というのがよくあります。雇用（実習）契約が1年間でビザの期限もだいたい1年なので、契約の更新とビザの更新が重なることが多く、それを悪用する会社が多い。

特定技能も同様で、その更新のタイミングで所属先がなく失職しているとビザ更新ができません。ですから在留資格の更新のために、来年以降も働きますと会社側に伝えるわけです。そして、ビザ更新ができた直後にやはり辞めますと伝える。当然会社は怒るわけですが、転籍したい場合、現状ではそれは仕方がないわけです。

そういった入管法との関係、在留資格、在留管理との関係をどう調整するか。解決方法としては、失職して求職中でもハローワークで仕事を探しているのなら、つなぎのビザ（特定活動求職）を出して、新たな職場に移れたら元の在留資格で更新できるということにしなければなりません。入管政策と労働政策の関係をどう調整するかというのはすごく大切です。

〔 ベトナムにおける海外への就労状況は？ 〕

—— 他国にも多くのベトナム人が働きに行っ



出国客で賑わうノイバイ・ハノイ国際空港

ていると思います。ベトナムで日本を就労先に選ぶ人はどのような人でしょうか。その傾向というのはありますか。

日本は語学の要件などの敷居を他国より低くして人を入れようとしています。他の国で高いハードルがあるところへは行きたくないという人ばかりが来るようになるということがあるかもしれません。でも、それでいて来日後に転籍するのなら日本語が必要だと言っている。できない人を集めておいて、職場を移りたいと言った途端にそうした語学のハードルを加えるのはおかしいですね。

韓国などはハローワークのような機関が現地に outward 選考を行い、国内で企業とのマッチングをおこなったうえで、来韓してもらっています。それを日本は民間に丸投げしているんですね。その理由の一つは、国が費用や人を負担せず国内零細企業には政策を実施しているという顔をしたくないということではないでしょうか。スキームを作るから外国人労働者を使ってなんとか生き延びなさいとやっているわけですが、結果それが人権無視の人材ビジネスになってしまっている。その仕組みは美味しいところがあり、様々な立場の人間がその甘い蜜を吸おうと絡んできていますから、簡単には変えられないシステムになってしまっているわけです。

技能実習制度から育成就労制度への 転換と日本語教育

—— 今、特定技能資格で働く外国籍労働者の80%が技能実習生からだとのことですが、今回の育成就労制度はまさに特定技能の労働者を育成するという側面が強くなりますか。

国会で、技能実習の失踪が非常に多いという問題を解決しないで特定技能の話などできないという議論があったときに、技能実習と特定技能はまったく違う制度だから、関係ないという説明がありました。しかし結果、連続した制度になっていますし、今回の育成就労制度では連続した制度にして統一しようとしています。特定技能になると転籍ができる一方、監理団体のようなサポート機関のケアもなくなるわけです。いわば日本社会というジャングルに放たれるわけですが、技能実習から特定技能に上がるケースでは、現在のところ日本語がほとんど出来なくても移行できてしまいます。彼らがさらに転籍をして誰のサポートもない世界に出て行くわけで、危険な状態に置かれることになるのではないかと危惧しています。

—— やはり日本語が最重要だということですね。

育成就労制度では、来日要件にN4と入れて欲しかったのですが、それがN5となって、最終的にはN5が取れなくても講習を受ければよいということになりました。向上心がない、語学の勉強もしたくないから来る、という人が増えても仕方がないと思います。

有識者会議のヒアリングで私は日本語要件を来日時に付けるべきで、来日後にN3などをとることで永住や家族帯同の要件が取得できるというインセンティブを与えるという案を提案し

たのですが、最終報告書で出てきた案はN5ないしN4をとったら転籍できるというものでした。転籍・転職はそもそも基本的人権なのに、そこにインセンティブを付けてどうするんだという感じです。

—— 来日する外国人労働者も税金や社会保険を負担することになります。より良い共生社会を作っていくという意味では、日本語教育については公費で負担すべきではないかと考えますがいかがでしょう。

現場労働、未熟練労働で来日する外国人に関しては、来日、受け入れの費用は本人と受入れ企業が負担しているわけですが、だからこそ、外国人労働者は時給の高いところに移ろうとするし、それで離職や転籍となった時に会社は賠償しろとなるわけです。少なくとも日本側については、誰が外国人を必要としているのかを考えないといけません。つまり、“人”が必要なのは会社ばかりではなくて日本社会なのですから、日本社会全体で見て行く必要があります。

ドイツなどでは共住する外国人は徹底的に語学をやらされます。入国前後はもちろんですが、仕事を始めてからも行政が責任をもってドイツ語の教育を行っています。ですから例えばドイツで介護に従事している外国人労働者は語学留学生に近い感じです。それはとても大事なことです。その社会で安全に働き、生活できるように言葉を教える。そうした教育を徹底して行っているのがドイツです。

一方日本は監理団体や受入れ機関は、規則上技能実習生に日本語学習の機会を与えなければならないということになっていますが、お金は使いたくありませんから、まったくやらないところや、無料の市民講座やNPOの日本語教室などに丸投げして終わりというところも少なくありません。

—— 技能実習と言われながら、技能の習得もままならず、日本語もできないまま帰国している人が多いと聞きますが。

私は日本語の習得に加えてキャリア形成ができるシステムにしないとダメだと言っています。ベトナムの技能実習生は3年間日本で働いて帰国するわけですが、帰国後現地で何らかの仕事に就いている人の割合がJICAの調査でも27%弱しかありません。あとの人はみな失職していることになっています。日本でなんの技能も身に付かず、年齢だけ上がってしまっているうえに金銭感覚のバランスも崩れている場合もあります。そうしたことでキャリア形成の重要性を訴えていたわけですが、結果今回の育成就労制度では何を育成するのかという特定技能人材を育成すると。それでは日本の制度下での技能であり、帰国後のことは意識されていません。

仕事に限らず日本で生活することでその国柄など、学べることが多いと言う人もいますが、以前数年間大阪で働いていた技能実習生とおこのみやきを食べに行ったら、これはなんですか？と聞くんです。町から遠く離れた山の中の宿舎に住んで、週に一度だけ地元に一軒だけのスーパーに食材の買い出しに行くような生活をしていたら、日本の社会など見ることも、学ぶことも出来ないんです。

技能実習生に限らない ベトナム人労働者からの相談

—— 技能実習生に限らず特定活動資格などの方からの相談もあるのでしょうか。

特定技能、技・人・国のエンジニアや留学生からの相談も多いです。技・人・国の場合、受入元は派遣会社が多いのですが、その場合はよくエージェントが契約書を偽造することもありますから、自分がどんな契約をして来日してい

るのかわからないということもある。契約書を見たこともサインをしたこともない、日本に来てみたら聞いたところとは全く違う会社に派遣されるとか、派遣先がない…一カ月、二カ月待っているけれどその間の給与がない。そういう相談が多いです。

技能実習制度は技能実習法（適正化法）ができたりして受け入れが面倒になっていますから、審査が通りやすい技・人・国資格で入れて働かせるケースが多くなっています。日本国内の受入元が派遣会社という場合は、職場が変わるのは普通ですから、具体的にどんなところで働かせるのかというところまでは入管はチェックしません。

もちろん派遣先がない場合、派遣会社は受け入れた外国人に対し賃金の補償をしないとくいけませんが、そこを訴えようとしても契約書面がありませんから、自分が時給いくらで働くことになっているのかもわからない。入管に申し出ても偽造書類でビザをとったのではないかと疑われれば自分の立場も危うくなってしまうんです。結局、大金を払って日本に来たのに仕事がないということになる。最近はこうした不当な方法を使う派遣会社が目に付くようになっていきます。

今後の外国人労働者 受入れのために

—— 今後、外国人労働者の受け入れに関してはどのような形を作っていくことが理想だと考えますか。

まず、2017年に技能実習生の問題を解決するために技能実習生保護法を成立させ、法務省と厚労省で「技能実習機構」という組織を作ったのに、ワンストップになっていないのが問題です。同機構に問い合わせると「そこは入管に聞いてください、これは労基に聞いてください、私たちにはその権限がない…」となる。ですから迅速に動ける、



ハノイ旧市街

外国人労働者のためのワンストップの権限を持つ部署を作るべきでしょう。年間の技能実習生失踪者が9000人⁵いる中、技能実習機構はシェルターを用意していますが、シェルターの稼働というのは2018年4月から2021年3月までの累計で117件に過ぎません。まったくカバーできていないといっても過言ではないでしょう。

例えば、失踪や暴力事件が起る原因として、日本人の上司から頭をたたかれて頭に来て、というケースもあります。建設現場などでヘルメットの上からポカンとたたくわけですが、日本人にとっては注意を促すための気軽な行為でもベトナム人にとって頭を叩かれるのは屈辱であり怖いことなんです。

言葉で示せばいいのかもしれませんが、入門程度の日本語しか勉強していない外国人に、田舎の方言で話す専門用語などわかるはずがありません。それでトラブルが起る。外国人労働者への日本語支援はもちろん必要ですが、受入側にもわかりやすく伝えるための資格試験を設けるということも考えたほうがいいと思います。

—— お互いがウィンウィンの共生ができるように、日本人には根本的な現状把握と意識改革をする必要があると感じます。

ある外国人支援の第一人者は、技能実習制度について、普通の、人の良いおじさんである町工場の社長さんが、この制度に乗ってやっていると実習生が思い通りに動くものだから、何をやってもいいんだとだんだん勘違いしていってしまう。良い人を悪くして行く制度だと言っていました。実際監理団体などを見ていてわかるのは、若い職員が家族もある年上の実習生を「この子」と呼んでいたります。こちらが先生だと勘違いをしているんです。「育成」という言葉を使うと、そういう勘違いが起きるわけです。

今の制度下では彼らは宿舍と職場という狭い範囲に囲い込まれていて、問題や犯罪が起った時にだけニュースで表に出ますから、一般の人からすると彼らはあまり目につかない異質な存在でしかない。共生とはほど遠い状況です。

職場に外国人が必要なのは日本人が来ないからなんですね。じゃあなぜ日本人が来ないのかを考えなければいけません。基本的に日本人が嫌な仕事は外国人も嫌なんです。日本人が来やすい職場にしないと外国人だって来ない。その上で本当に地域に働き手はいないのか、まずはそこを考えていかなければいけないのではないのでしょうか。

—— 本日は大変貴重なお話をありがとうございました。

1. 厚生労働省都道府県番号 <https://www.mhlw.go.jp/topics/2007/07/dl/tp0727-1d.pdf>

2. 参考：NHK「届かないSOS 外国人労働者への性暴力」2021年3月19日 <https://www.nhk.or.jp/minplus/0014/topic045.html>

3. 厚生労働省「不正行為の類型とその処分（ペナルティー）」失踪者が出ると技能実習生の受入れができなくなる。

4. 在留資格「技術・人文知識・国際業務」の取得要件：国内、国外を問わず、大学等高等教育を修了していて、かつ専攻内容と業務内容に関連性があること。「技術」は理系エンジニア系の専門職、人文知識は文系・ホワイトカラー系専門職、国際業務は通訳、翻訳、語学教師等。

5. 2022年法務省統計 <https://www.moj.go.jp/isa/content/001362001.pdf>

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

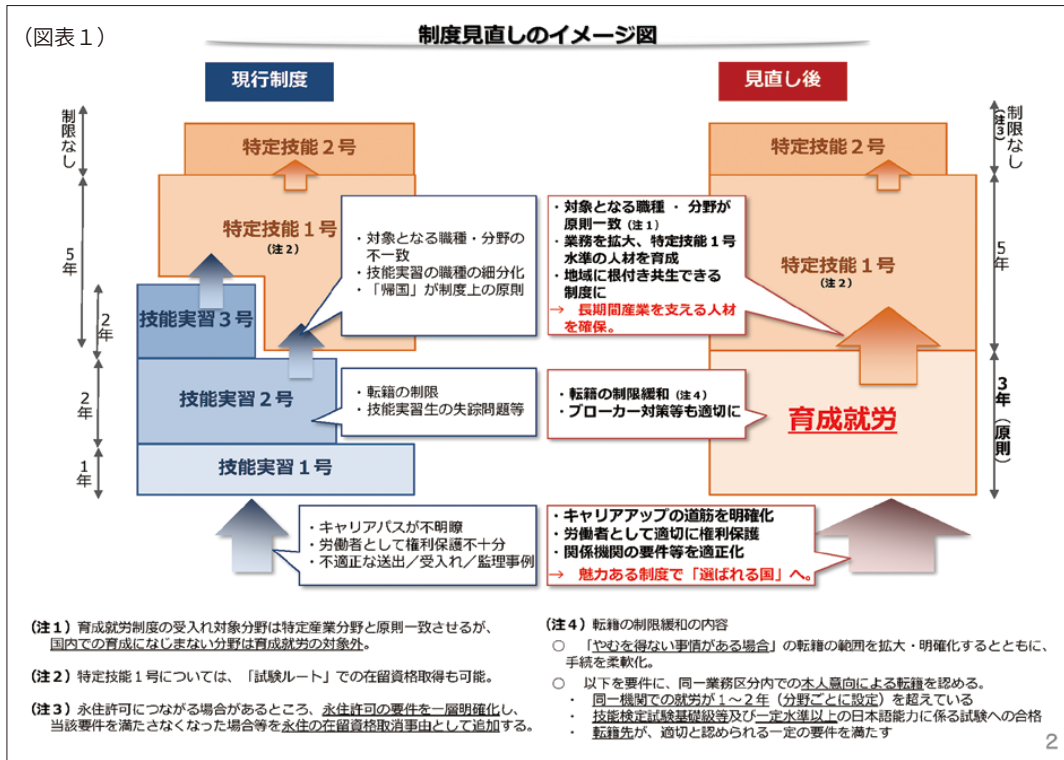
ところ「転籍の制限緩和」をすること、などが列挙されている。

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、日本の現実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

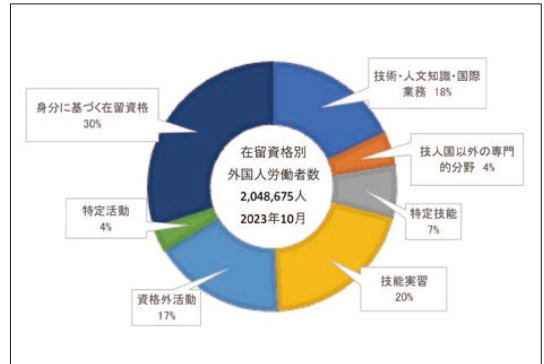
人労働者数は71.7万人だったので、この10年間で約3倍弱増加している(図表3)。日本の労働人口は約7000万人なので、外国人労働者の割合はその3%弱となり、5%に到達するのもしや遠くない時期となりそうである。

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%	
技能実習	412,501	20%	
資格外活動	352,581	17%	
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

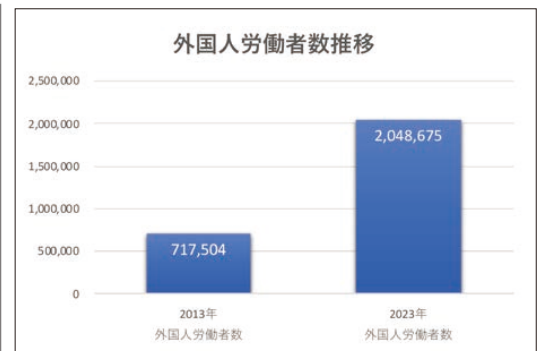
注3：永住者、定住者、日本人の配偶者等、他

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%

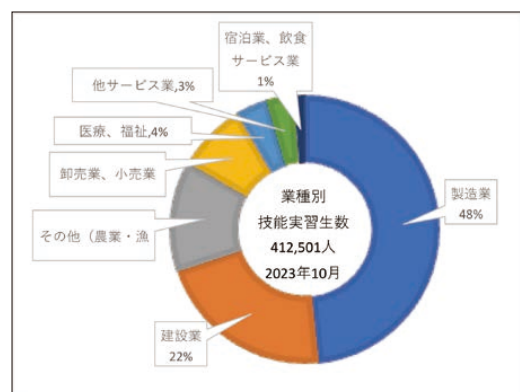


厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ』資料より編集部作成

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 米国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。

NHKは技能実習生に関連する特集を多く報道している。

「技能実習生」ニュース一覧

	「特定技能」自動車運送業や鉄道など4分野追加 自民が了承 3月18日 15時22分
	入国法の改正案「技能実習制度存続させる」弁護士団体が反対 3月15日 15時54分
	「育成就労制度」設ける出入国管理法などの改正案 国会提出 3月15日 18時00分
	「日本で学んだ技能生がして」母国での就職支援 インドネシア 3月7日 15時35分
	外国人労働者受け入れ「特定技能」に4分野の追加検討 政府 2月22日 16時47分
	故意に税金未納や滞納繰り返した場合 国が永住許可取り消しへ 2月20日 6時17分
	政府 技能実習制度を廃止し「育成就労制度」新設する方針決定 2月9日 12時08分
	被災した外国人の無料相談会開催も相談5件 支援情報局が 2月8日 21時12分

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「米国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 米国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ある。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、相当な公的教育投資が行われる。外国人労働者の場合このような公的教育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

改正法の概要（育成就労制度の創設等）

技能実習制度及び特定技能制度をめぐる状況に鑑み、就労を通じた人材育成及び人材確保を目的とする新たな在留資格として育成就労の在留資格を創設し、育成就労計画の認定及び監理支援を行おうとする者の許可の制度並びにこれらに関する事務を行う外国人育成就労機構を設けるほか、1号特定技能外国人支援に係る委託の制限、永住許可の要件の明確化等の措置を講ずる。（公布の日から原則3年以内に施行（注1）） （注1）準備行為に係る規定は公布後施行	
入管法	育成就労法（技能実習法の抜本改正）
1. 新たな在留資格創設 ○ 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）。	1. 育成就労制度の目的・基本方針 ○ 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。
2. 特定技能の適正化 ○ 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 。	2. 育成就労計画の認定制度 ○ 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。
3. 不法就労助長罪の厳罰化 ○ 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 。（拘禁刑3年以下又は罰金300万円以下→5年以下又は500万円以下 ※併科可）	3. 関係機関の在り方 ○ 監理団体に代わる「 監理支援機関 」については、 外部監査人の設置を許可要件とする 。監理支援機関は、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与さ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。 （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、技能検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。
4. 永住許可制度の適正化 ○ 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、特段の事情がない限り、在留資格を変更して引き続き在留を許可。 （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「 企業内転動2号 」の在留資格を創設。	
4. その他 ○ 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。	

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