

技能実習・特定技能制度「見直し」についての意見書

2023年7月12日

外国人実習生 SNS 相談室 樽松佐一

昨年12月から「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」が始まりました。有識者会議は4月28日の第7回で中間報告を確認、6月30日の第9回には「最終報告書の取りまとめに向けた論点(案)」が提案されて今秋には最終報告書を取りまとめることになっています。中間報告までには幅広い関係者からのヒアリングが行われ中間報告の「委員の意見」はヒアリング結果を反映したものと思われます。いっぽう「検討の方向性」部分は最終版で自民党特別委員会からの意見を受けて大幅な加筆修正が行われました。

私は2007年に愛知県のトヨタ自動車下請け企業でのベトナム人研修生事件以来、外国人研修生・実習生からの相談を受け、これを整理して制度の改善を求めてきました。2016年の技能実習法の審議にあたっては参考人として意見を陳述しました。今回の「見直し」にあっても、外国人実習生・労働者・受入れ企業の実態を踏まえた意見を述べたいと思います。

はじめに

各論点に入る前に両制度の特徴と違いを明確にしておく必要があります。技能実習制度は1993年にそれまでの在留資格「研修」の2年目以後は「特定活動(技能実習)」として働けるようにしました。09年に入管法が改正され、10年からは1年目から労働法の適用となりました。その目的は「我が国の産業・職業上の技術・技能・知識の習得を支援する」ことで「開発途上国における人材育成に貢献する」とされ、運用は入管法上の「指針」で決められていました。

2015年に団塊の世代が65才となるころから外国人労働者の受け入れが拡大し、様々な「外国人特区」がつけられるなか、技能実習制度の議論が行われました。その結果2017年11月に「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(技能実習法)」が成立、さらに実習法施行の2018年11月には技能実習から移行できる在留資格である「特定技能」がつけられました(2019年4月施行)

技能実習制度が法律に基づく規則・運用要領を定めているのに対し、特定技能は入管法上の「在留資格」だけで、その運用は「基本方針」しか規定されていません。特定技能実施者への監督機関はなく、特定技能外国人の「申告権」も「保護規定」もありません。基本的に日本人と同じ労働法規しか適用されません。

しかし日本語が十分でなく、在留期限のある外国人労働者にとって不正を訴えることは容易ではありません。実際に運用要領で禁止されている解約料を請求されても外国人労働相談窓口では賃金から控除されたら労基署に相談するとしか言いません。外国人には入管の特定技能相談窓口がわかりません。今回技能実習制度を廃止して新たな制度を設け、特定技能とつなげることが提起されていますが、技能実習法にかわる新たな法律をつくるのか、強制力をもつ「監督」と「保護」が法律に定められるのか、どこにも書かれていないことが疑問です。

中間報告の「検討の方向性」は制度の実態を知らないのではと感じます。「委員の意見」にある「エビデンスを踏まえ」た議論をお願いしたいと思います。

最終報告書の取りまとめに向けた論点について

1 新たな制度及び特定技能制度の位置付けと両制度の関係性等【総論】

新たな制度が技能実習制度の「需給調整の手段としてはならない」とした建前を外して、人材確保と人材育成を目的とすることに異論はありません。いっぽうで未熟練の労働者を「保護」規定なしで大量に受け入れることには反対です。現行の特定技能はコロナ禍で帰国できなかった元実習生が大半を占め、就労先もそのままの場合が多いので、まだ数は少ないものの移籍に伴うトラブルなども発生しておりきちんとした保護規定が必要です。

2 人材育成機能や職種・分野等の在り方

「職種・分野の在り方」では技能実習と特定技能で産業別分野と職種の違い(ex 飲食品産業の食品加工と小売業の食品加工職種等)があります。また 2 号移行対象でない 1 年間だけの技能実習職種についても検討が必要です。

技能実習試験には国が関与する技能検定と業界団体による技能実習評価試験があります。しかし評価試験では開催場所が偏っており、受験料が高額なうえ試験機関の会員と会員外で二倍以上違うことがあります。「技能実習生の受験する技能検定等の水準・試験の方法等」によれば評価試験の初級では実技 99.9%、学科 99.5%の合格率となっています。ところが自動車座席シート試験では試験機関の協会会員にならなかった会社の実習生 5 人全員が不合格となりました。うち二人はN4を持っています。再試験は 4 か月半後の在留期限 2 日前とされ合格結果が出る前に在留資格を失いました。一次は6万円(協会会員は2.5万円)、再試験は4.5万円かかります。この試験機関については JITCO からも技能実習中部地域協議会に改善を求める意見書が提出されています。

基礎級、初級レベルで果たしてこんなにたくさんの試験種類が必要でしょうか。新制度では「外国人が成長しつつ、中長期的に活躍できる制度(キャリアパス)の構築が求められており、このような悪質な試験機関を排除し、国が責任をもって試験を行うようにすべきです。

3 受入れ見込数の設定等の在り方

「技能実習生の失踪状況」によれば失踪者の 53.6%を建設業が占めており、実習生の職種別割合 22.0%と比べて二倍以上となっています。次に多いのが農業です。しかし有識者会議ではこれらの産業で失踪率が高い理由については全く触れられていません。数量制限なく受け入れて、事後的に不正を処分するだけでは追いつきません。各業界が責任を持って受け入れるようにすべきだと思います。

「日本人が来ない」というのが外国人労働者を入れる理由になっています。しかし安易な外国人労働者拡大がさらに日本人離れを起こすこともあります。受入れ人数の拡大にあたっては労働力の確保だけでなく、今後十年程度を見越して必要な技術の伝承など各産業の国内人材育成政策・産業別雇用政策の議論が重要だと考えます。

4 転籍の在り方

「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る」という指摘(日弁連)もありますが、これが人権侵害の最大の原因か、もう少し詳しく実態を見るべきだと思います。

転籍の在り方・具体的方策

先にも書いたように失踪者の割合は産業によって大きく違います。失踪理由も違います移籍について「実習先支援の概要」によれば、実習実施者等の受入れ側の都合により実習実施困難となった技能実習生の 80%以上で転籍が成立しているとされています。困難時届等の届けで 15,000 件のうちの 80%ということは毎年 12,000 人程度が問題のある会社から変わっているということになります。いっぽう監理団体等が転籍先を確保する努力を尽くしてもなお確保ができない場合には技能実習機構が移籍先支援を行い、2021 年度は 39 件の支援を行っています。監理団体に相談したが半年以上移籍できず、この間の生活費はもらえず、さらに高額な寮費を請求された例もあります。やむなく帰国したもの、失踪せざるを得なかったものが、かなりあると思います。

機構の母国語相談は 2021 年に 23,701 件と急増しています。しかし技能実習法に基づく申告件数は 104 件に留まっています。失踪者は 7,167 人となっています。相談件数と比較して申告件数が少ないこと、失踪者が多いことからすると実習先に問題があってもこれを訴え(申告)られない、実習先を変えることができていないのではないかと思います。

「受入れ企業等が負担する来日時のコストや人材育成コストへの対応方策」

特定技能での手数料問題・上限・転籍時の賠償(家賃・退寮費用など)があります。国内での職業紹介については職業紹介法が適用されますが、外国人の多くが SNS で仕事を探すため、相手が職業紹介許可を持っているのか、国内にいるのか海外からかがわかりません。

私の相談では特定技能外国人は紹介料以外の様々な手数料を支払っています。これらには上限などの基準がありません。また受け入れ企業も様々な手数料を払っているため、退職する際に寮の退去費用など法外な金を要求されることがしばしばあります。日本人と同じ基準で違法な金額を拒否することはできますが、実習制度にある申告権も保護制度もないため民事裁判をおこすしかありません。在留資格をとるためには就労先と住所が必須なので、外国人は金を払ってでも期限内に確保する必要があります。介護・医療・保育の人材紹介業者のなかには「転職促すお祝い金」(朝日 6/29)がありますが、今後移籍の自由が拡大する中で、外国人労働者でも同様な問題が心配されます。

「人権侵害や法違反等があった場合の救済の仕組み」(事前把握方策等)について

まず現状ではどうなっているかが全くわかりません。相談の内容と件数、なぜこれだけ相談があるのに申告件数が少ないのはなぜなのか、機構相談のなかで不正が明らかになった場合どうしているのかなど、母国語相談の体制と仕組みについて実態を明らかにすることが必要です。

特定技能では「人権侵害や法違反等があった場合の救済の仕組み」が全く機能していません。技能実習生には申告権があり、代理人に委任することもできますが、特定技能にはこのような申告権がありません。労基法違反は労基署に申告することができますが、手数料や解雇など労働契約に関するものは民事裁判になります。寮費など特定技能の運用要領に反する行為があっても労働局の外国人労働相談コーナーでは受け付けてもらえません。地方入管の特定技能部局は人手不足で朝から何度電話してもつながりません。

「転籍先を速やかに確保する方策」

本来は受け入れを事前許可制とすべきですが、とりあえずは新制度も含めて特定技能外国人を受け入れる事業者はあらかじめハローワークに登録を義務付けることが必要だと思います。その際

には比較する日本人の条件も明らかにし、外国人労働者の受入れ要件、時期、回数等の基準を明らかにします。「日本人と同等」と言っても日本人の非正規、有期雇用、派遣労働者をさらに増やすことになれば、賃金の低下を招きかねません。

5 監理・支援・保護の在り方

新たな制度における監理団体の要件

先の試験機関S協会は2007年に処分されたT協同組合のI理事長が2010年に設立し彼が筆頭理事です。試験会場はI産業本社前でT協同組合があった場所です。S協会の監事はI社長がつくった監理団体Aの理事長です。先月もI産業の強制帰国を機構に申告しましたが、その監理団体Aは実習生に対し「移籍先がいつ見つかるかわからない、それまでの生活費はどうするつもりだ」と脅しの電話をかけてきました。I産業はT社の三次下請けで自動車の生地を持っていますので下請け企業への影響力は大きく機構名古屋事務所も「愛知県内では移籍先が見つからないかもしれない」と言っていました。結局実習生は申告の翌日に帰国を余儀なくされました。

2019年4月1日のNHK「NC9」では入国在留庁発足のニュースの直後に長野県の実習生が名古屋に逃げてきたことを紹介しました。この実習生は会社に行く前と休日には社長の経営するペットショップでエサやりをさせられ、家族の食事も作らされていました。監理団体は同住所である実習企業Kの社長が理事長でしたので、機構長野事務所が調査に入っても不正を確認することができませんでした。監理団体と実習企業の関係はきちんと分けるべきです。

優良団体へのインセンティブ

私は愛知県一宮市に本部をおくA事業協同組合が監理する企業の事件を6回も申告しましたが機構名古屋事務所は全く手が出ませんでした。ここでは移籍待ちの実習生から高額な寮費を取り、払えない実習生は研修センターを出て、帰国困難のための特定活動ビザをもらってアルバイトをしていました。結局2021年9月に国税局が告発し、その後機構は11月に監理団体の許可を取り消しました。しかし同所には依然として特定活動の登録支援機関があります。代表者名を変えただけです。この例のとおり優良な監理団体へのインセンティブ(優遇)では悪質な団体は無くなりません。(読賣 2022年1月6日)

悪質な団体等への対応・機構の体制整備等

機構による監理団体への監督の現状は全く不十分です。監理団体へは一年に一回監査を行うことになっていますが、この間に実習生が二倍に増えており、機構本部職員97名で全国3,600団体を監査することはとても困難です。監理団体の中には全国に派遣している大手監理団体もあり監査は容易ではありません。A事業協同組合は全国6カ所に地方事務所を持っていることになっていましたが、その実態はなく処分前後に閉鎖されました。また全国13カ所の機構地方事務所も約62,000もの事業所をかかえており、事前に連絡してからの訪問監査となっています。

機構による監理団体への監査は書類が中心とならざるを得ません。県外にまで派遣している団体への監査はとてできません。県域を超える場合には各労働局への届け出を義務付ける必要があります。

ある実習企業は 12 m²ほどのコンテナを寮にして実習生を 3 人入れ、地域相場の 3 倍ほどの寮費を取っていましたが、全額をリース会社に払っていたので機構は実費と認めました。しかし、このリース会社は監理団体と同住所にあり理事長が社長となっていました。

監理団体は建前上「非営利」となっていますが、設立以後は行政への届けでは書類だけで、監査はほとんどありません。私が広島で申告した監理団体はバックマージンを文書化しており、役員が 2 千万円を着服していました。監理団体には公認会計士又は監査法人による会計監査を義務付けるべきです。



「国、自治体、法テラス、弁護士会、NGO等の支援及び相談への関与の在り方」

手数料問題が重要です。相手国に対して拘束力のない覚書ではなく、二国間協定とすべきです。

意見にあるように「人権侵害や法違反等があった場合に外国人が権利行使をしやすくする救済の仕組みや転籍先を速やかに確保する方策についても、現行の運用状況を踏まえつつ、具体的に議論していくこととする。その際、外国人の失踪事案は、いずれの制度においても一定数発生し得るものであるということに鑑み、外国人が犯罪の加害者にも被害者にもならないような観点も踏まえて検討すべきである。」と思います。

SNSでの相談受付を

実習生の大半は電話番号を持たず、無料で国際通話ができるSNSを利用しています。SNSが使えるれば翻訳ソフトを使えますし、チャット機能を使えば通訳を含めたビデオ通話も可能です。各地方事務所でも通訳の確保が容易になります。

今のところ厚労省、入管ともSNSの利用には消極的です。機構は FACEBOOK でページをっていますが、一方的に情報を流すだけです。今年 3 月の移住連(移住労働者と連帯する全国ネットワーク)の要請に厚労省監督課は「労働基準監督署における労働相談対応にあたっては、外国人労働者を含め、ご相談される労働者の方の労働条件確保の問題を具体的に確認し、適切に対応する必要があることから、対面またはお電話により、直接お聞きするかたちでお受けすることが重要であると考えています」とSNSは使わないと回答しています。

不正が疑われる場合には通訳も含めたチャットで必要な聞き取りや証拠提出を求めるようにしてほしいと思います。不払い残業の写真や暴力・パワハラ動画を送ったりすれば 1 万件の相談のなかには不正申告の可能なものがかかりでてくると思います。

早急にSNSでの相談受付を始めるべきです。

6 特定技能制度の適正化方策

登録支援機関は許可制とし、悪質な登録支援機関に対しては監督・処分もできるようにすること

が必要です。具体的には技能実習法と同じく「監督と保護」の法制化が必要です。

また最低でも全都道府県で特定技能外国人からの相談と不正の申告を受け付ける体制を整備すべきです。悪質な登録支援機関があっても地方入管の特定技能担当は電話でしか受け付けられず、特定技能外国人が普段使うSNSは使えません。その電話も全くつながりません。

7 国・自治体の役割

「制度所管省の在り方・役割の見直し」について

私は2021年度に97件126人の実習生から相談を受け、このうち30件を全国の機構地方事務所に申告しました。帰国旅費については機構から文書で指示していただきましたので、ほとんど申告にせず相談で指導していただきました。申告したものは多くが暴言・暴力、強制帰国など人権侵害に関係するものです。申告したものはほとんどが機構の指導または移籍先支援により新たな実習先で実習を続けることができました。しかし近年は名古屋事務所指導課が忙しすぎて、大手監理団体が絡む事件には消極的です。機構・入管は外国人労働者の増加に見合う職員体制の確保と事務作業の簡素化が求められます。

「業所管省庁の役割の見直し」

暴力・暴言は建設業に多く、失踪でも他産業の二倍以上の失踪率となっています。建設業ではキャリアアップシステムへの登録が義務付けられ、会費も徴収されていますが事業者からは会費をとるだけで何もしてくれないという声が聞かれます。建設業は屋外作業が多く、言葉での作業指示が行われます。公共工事の受注では人数確保が最優先されることが少なくありません。

しかし実習生を安定的に受け入れている事業所では日常的な会話での人間関係ができており、「危険」の注意など作業の指示もうまくできています。元請け事業者には外国人労働者の適正管理ができているか、日本語指導のなどを支援・援助することが必要です。システムの抜本的な見直しが求められます。屋外での、言葉による作業指示でのトラブルは農業でも共通しています。

賃金の不足は被服繊維で目立ちます。経産省は2017年に工賃調査を行いました。最低賃金の引き上げに見合う見合う工賃の引き上げは2割程度しかありませんでした。経産省は毎年業界団体に向けセミナーを行っていますが、昨年も縫製業で大きな賃金不払い事件が起きています。

母国語相談を産業別に分析して、対応を検討すべきです。今のままで受け入れを拡大すれば、建設業で失踪者が増えることは間違いありません。2万件もある母国語相談のなかから不正事例を見つけ出し処分すること、産業別の問題点を明らかにして、各省庁に改善を求め、必要な規制を行うことが有効だと思います。

自治体の役割

この間技人国の外国人が多くなり、家族の帯同が増えています。愛知県では日本語教育を必要とする児童・生徒の数が1万人を超え全国最多となっています。日本語がわからないために中学で十分勉強することができず、中卒で社会に出た青年も少なくありません。しかし愛知県には夜間中学が1校もなく、彼らは学びなおすことも高校進学もできていません。やっと2年後から設立することになりましたが、全く不足しています。

人口の多い愛知県で外国人の割合が高くなっています。特に日系人が多く、なかには高齢者も

増えていて介護が必要なことが増えています。また長らく非正規労働者であったため、わずかな年金や無年金者も少なくありません。今後、長期的な滞在を増やし、家族帯同を増やすことに合わせて社会保障の面からも整備が必要ですが、実態は自治体任せになっています。

昨年から留学生も急増しています。特に日本語学校では働いている留学生が多く、寮の住所が登録されてはいますが実際には住んでいないことも多く、住民税・国保料の未納も発生しています。出身国も多様化しており自治体では通訳の確保も困難です。これらについては、国として支援整備が必要です。

8 送出機関及び送出しの在り方

外国人の来日前の手数料負担を減少させる方策

「技能実習生の来日前の支払い費用・借金の実態」にあるように母国で高額な手数料を取っている国があり、これも失踪との関連が指摘されています。雇用許可制にして一定回数の移籍ができる韓国でもベトナム人の失踪者数は多くなっています。ベトナム当局の発表では日本:4,700人以上韓国:12,200人以上(2021年)となっています。(tienphong 21/06/2023)

「借金の有無とその金額」ではベトナムとカンボジアで母国での借金の割合が高く、支払金額も多くなっています。いっぽう、送り出し国によって借金の少ない国もあります。これは日本国内の制度だけの問題ではありません。これらを参考に二国間協定で手数料及びそれ以前の紹介料などを規制する必要があります。

その他

不法就労助長罪への対応

移籍の自由が拡大するとブローカーによる不法就労のあつせんも拡大しかねません。私は昨年不法就労者を働かせている日本人ブローカーによる不払い賃金を労基署に申告させ、指導してもらいました。労基署からはブローカーが手数料として5か月分の賃金を取っていることを報告いただきました。その後法務省に入管の不法就労助長罪告発窓口を問い合わせましたが当局からは「地方入管の調査部門は、対象外国人が退去強制事由に該当するか否かを調査する部署であり、不法就労助長者やブローカーに対する刑事手続としての捜査は、捜査権限を有する警察等の捜査機関が行っています。」との回答でした。「不法就労等外国人対策の推進」によれば、「不法就労助長事犯(悪質な雇用主、あつせんブローカー等)の取締り強化並びに労働局による不法就労助長行為事業主に対する労働者派遣事業又は職業紹介事業の許可取消し処分に向けた警察及び入管局との連携強化」することとなっています。しかし名古屋入管も「必要に応じて関係機関に情報提供する」との回答で、労基署がブローカーの不正を確認した事件でも必ず連絡するとは答えませんでした。

ウイシュマさん事件のように不法滞在の外国人を警察に連れて行っても逮捕されるだけで、ブローカーの調査をしてもらえるとは思えません。支援団体が不法就労助長事犯を警察に告発することは様々な困難があります。入管として積極的な対応を求めます。

実習生SNS相談室のまとめ			FB外国人実習生相談室2021年				
国	件数	人数	産業	件数	人数	相談内容(ダブルあり)	件数
ベトナム	87	115	機械金属	16	24	帰国旅費	33
カンボジア	3	10	建設	10	16	有休	11
不明	1	1	繊維被服	9	24	3号移行手数料	9
合計	91	126	食品製造	7	10	移籍	8
			農業	4	4	暴言暴力	8
			他	2	2	賃金	6
			不明	44	46	労災	6
			合計	92	128	契約・職種違い	6
申告先	件数					住居・家賃	6
労基署申告	7					休日時間	5
入管申告	3					妊娠	5
OTIT申告	30					解雇強制帰国	4
						パスポート在留カード入権	3
OTIT相談	25					コロナ・休業補償	2

※ 帰国困難のための特定活動を含む

これとは別に特定技能、特定活動の相談が10件10人

外国人実習生SNS相談室
 樽松佐一
 名古屋市守山区森孝東 2-801 2-202
 TEL 090-9893-7248
 Email: skurematsu@nifty.com

2022年(令和4年)1月6日(木曜日) 第13号

実習生監理国審査ずさん 許可取り消し18団体「優良」

外国人技能実習生を企業などにあつせんする監理団体について、法令違反によって許可が取り消された30団体のうち、半数以上にあたる18団体は「優良」の認定を受けていたことが分かった。虚偽の監査報告書の提出や名義貸しなどの不正行為をしていた。国の審査は団体側の自己申告に基づくため、基準があいまいで形骸化しているとして、識者は実習生を守るためにも審査の厳格化が必要だと指摘する。

監理団体は2017年以降の役割を担う。一定の条件を満たせば、全国に要件を満たせば優良団体として、実習生の在留期間の延長や入数枠拡大といった優遇を得られる。厚生労働省によると、17年5月時点で認定されている優良団体は18団体と、17年11月に許可を取り消された18団体で、いずれも技能実習適正実施・実習生保護法に反する行為が確認された。除装技術を学ぶはずだったベトナム人男性(22)が実際にはアスベスト(石棉)の除去作業を指示されたことが判明し、実習先に送られる不適切な書類などで21年11月に許可を取り消された。除装技術を学ぶはずだったベトナム人男性(22)が実際にはアスベスト(石棉)の除去作業を指示されたことが判明し、実習先に送られる不適切な書類などで21年11月に許可を取り消された。

愛知県一宮市の「アジア共栄事業協同組合」では所

海外

技能実習生 実習先 監査 外国人技能実習機構

あつせん・監査 監査

実習生の送り出し 送り出し機関

技能実習制度の仕組み

監理団体「優良」基準の5分野

分野	配点
監査体制	50点
技能実習の実績	40点
法令違反の発生状況	5点
相談・支援体制	45点
地域社会との共生	10点

150点中90点以上獲得で「優良」認定

監査体制 監査についてのマニュアルを策定しているかなど

技能実習の実績 実習生が受検する技能検定の合格率が高いかなど

法令違反の発生状況 過去に改選命令を受けていないかなど

相談・支援体制 他の監理団体で実習困難となった実習生を受けているかなど

地域社会との共生 実習生に日本の文化を学ぶ機会を提供している実習先を支援しているかなど

※ 厚労省の資料などを基に作成

得障しが判明し、実習先に送られる不適切な書類などで21年11月に許可を取り消された。除装技術を学ぶはずだったベトナム人男性(22)が実際にはアスベスト(石棉)の除去作業を指示されたことが判明し、実習先に送られる不適切な書類などで21年11月に許可を取り消された。

優良団体と認定されたため、監理団体は申告書や事業計画書を作成し、「外国人技能実習機構(東京館)や厚労省、法務省の審査を受ける。3か月程度で承認されるが、不正行為が相次ぐ背景に、審査の甘さも指摘される。

申告書では、実習生の支援体制など5分野21項目に

だ」と語る。