

2017年1月13日

法務省入国管理局御中

厚生労働省職業能力開発局御中

特定非営利活動法人 移住者と連帯する全国ネットワーク（移住連）

東京都台東区上野 1-12-6 3階

Tel: 03-3837-2316 Fax: 03-3837-2317

外国人技能実習生権利ネットワーク

東京都台東区上野 1-12-6 3階

Tel 03-3836-9061 Fax: 03-3836-9077

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の施行に伴う技能実習制度の見直しに係る法務省・厚生労働省関係の政省令等の制定・改正について（意見の提出）

私たち移住連と外国人技能実習生権利ネットワークは、この社会で暮らし、働く、外国人移住者とその家族の生活と権利を守り、自立への活動を支え、よりよい多民族・多文化共生社会を目指す個人、団体による全国のネットワーク組織です。

標記の件について、以下のとおり意見を提出しますので、真摯なご検討をよろしく願います。

記

1. 実習先の変更について（基本方針案第二の5(2)）

技能実習生が基本的に実習先を変更できないことが、技能実習生の権利行使を困難にして、過酷あるいは違法な労働条件や労働環境の改善を妨げていることから、技能実習法案の修正（第87条3号）により、技能実習機構の業務として実習先の変更を支援する業務が加えられた。

実習先の変更が可能な場合としては、「技能実習を行うことが困難となった」場合（同条同号）や「実習先の変更を求めることについてやむを得ない事情があると認められる場合」（基本方針第二の5(2)）とされている。

しかし、これでは極めて限定的であり、技能実習生からみると実習先の変更が可能かどうか予測可能性が低く、実習先の変更を申し出ることが躊躇されることは容易に想像される。

したがって、技能実習の制度趣旨を維持しながら、できるだけ健全な労働市場を機能させることを通じて労働環境の整備を図るためには、同一職種の技能実習を実施でき、一定の条件を満たす優良な実習実施者への実習先の変更が可能となる制度とすべきである。少なくとも、技能実習機構において、常日頃から監理団体の変更を含めて広く転籍先となり得る実習実施者候補の最新リストを備える等の措置を含むことを明記すべきである。

2. 低賃金労働について（基本方針案第二の2(2)②、施行規則案第8条14号）

技能実習法案の修正（第9条9号）により、「技能実習生に対する報酬の額が日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上であること」とされ、また基本方針や施行規則により、実習実施者に対して技能実習計画の認定申請の際に説明責任が課された。

しかし、技能実習生を受け入れている企業等は小零細のところが多く、比較対象となる日本人がいないケースがほとんどである。したがって、説明責任を課すだけでは、最低賃金レベルにとどまっている低賃金構造の改善は到底望めない。

そこで、各種賃金統計を活用して、客観的合理的な基準（技能実習における地域別・職種別の最低賃金）を設定することとされたい。

3. 強制帰国について（基本方針案第二の1(2)④、施行規則案第3章）

基本方針案において「技能実習生が実習期間の途中でその意に反して帰国させられることはあってはならない」と明記し、事前の届出義務を課すことは、大いに評価したい。また、昨年9月から空港等において母国語で作成した「意思確認票」を用いて技能実習生の出国時の意思確認をしていることも歓迎する。

しかし、技能実習生本人の意思確認の手続きは、出国ギリギリのタイミングだけでは漏れも多くなる。そこで、途中帰国者に対しては、受入れ機関関係者を排除した形で、事前に法務省入管局が意思確認する手続きを設置されたい。

また、強制帰国をされるケースでは、賃金不払いや保証金・違約金等の問題が絡むことも多く、技能実習生が他の実習先で技能実習を継続したいという意思を有することも多いと想定される。

したがって、単に強制帰国を止めるだけではなく、実習先変更の支援、その変更までの宿泊先（シェルター）の確保、未払い賃金の回収、保証金・違約金からの解放等について、包括的な支援体制が必要となる。そこで、技能実習機構に関する施行規則第3章において、かかる体制の整備について明示規定を置くべきである。

さらに運用面において、法務省、厚生労働省及び技能実習機構の連携はもちろん、関係自治体やNGO・労組等とのネットワークを形成して有効に対処することが望まれる。そのためには、技能実習法が定める「地域協議会」を活用して、かかるネットワークを形成すべきである。

4. 技能実習機構について（施行規則案第3章）

技能実習機構に関しては、施行規則第3章に規定することとされているが、今回のパブコメにおいてはその内容が提示されていない。そこで、施行規則第3章については、その規定案文が作成されたのち、速やかに改めて意見募集を実施すべきである。

また、同章の作成にあたっては、衆参両院の附帯決議及び基本方針を踏まえて、その具体的な措置について定めるべきである。特に、附帯決議にある「実習実施者及び監理団体の実地検査について、適正かつ実効性ある検査が実施できる体制と専門性を確保するとともに、適時、予告をしない検査も含めて行うこと」、また「その際、・・・割増賃金等の報酬の支払の実績、残業時間を含む総実労働時間の実情その他技能実習生を巡る待遇の状況を、帳簿類の点検のほか、技能実習生及び日本人従業員からの意見の聴取など、実態を的確に把握できる方法により確認すること」を実現するための規定を設けるとともに、予算及び運用においてもその趣旨の実現を最大限図るべきである。

さらに、国会審議において、同機構の実施体制に関しては、例えば実習実施者に対する検査が3年に1回しか実施できないことについて、検査の実効性の観点から疑義が出されていたこと等を踏まえ、十分な体制の確保について努力すべきである。

5. 二国間取決めについて（基本方針案第二の6）

技能実習法において明示されていなかった二国間取決めは、国会審議及び衆参両院での附帯決議を踏まえて、基本方針において「国レベルでの二国間取決めを順次作成し、それを公表する」と明記された。

しかし、国会審議において、「二国間取決めは条約ではなく、相手国に対して法的な拘束力はない」とされ、その実効性には疑問がある。また、二国間取決めがなくても、技能実習生の受入れは継続することとされており、二国間取決めを通じた送出し機関の適正化は覚束ない。

特に、送出し機関は、技能実習生との間で保証金や違約金の定めを通じて、技能実習生の権利行使を困難にし、劣悪な労働環境でも我慢を強いる極めて深刻な人権侵害に加担していることが多い。しかも、技能実習生に圧力をかけ、保証金や違約金の存在を押し隠して、規制を逃れようとしている。他方、技能実習法においては、送出し機関及びその関係者に対する刑罰規定が定められていない。

そのため、入管当局や労働基準関係機関による送出し機関の不正行為の摘発は稀であり、あくまで送出し国を通じた対応に依存した規制にとどまっている。

そこで、少なくとも新たな技能実習制度がスタートして一定期間（例えば2年間）の間に二国間取決めが締結できない送出し国からの受入れは停止すべきである。また、今後、技能実習法を改定して、送出し機関及びその関係者による不正行為に対する刑罰規定を定めるべきである。

このほか、附帯決議にある「二国間取決めにおいて、送出国機関に関する基準を設け、当該基準に適合しない送出国機関からの受入れを禁止すること、送出国が送出国機関に対し本法第四十七条と同様の規制を行うこと、規制に違反した送出国機関に対し送出国政府当局が迅速かつ厳正な対応を行うべきこと」、及び「二国間取決めに違反する行為が認められた場合、当該送出国機関に係る技能実習計画について、新たな申請に対する認定をしないことや、事案によっては、既に認定された技能実習計画の認定の取消しを行うことも含め、厳格な対応を行うこと」を基本方針に反映すべきである。

6. 優良の判断基準について（施行規則案第15条及び第31条、参考資料）

実習実施者及び監理団体について「高い水準を満たす」優良なものとする判断項目が施行規則案で示され、その具体的な判断方法について参考資料「優良な実習実施者及び監理団体について」が示された。「参考資料」においては、ポイント制が採用されており、そのポイントの扱い方が判断基準の妥当性を左右する。

そこで、具体的にポイント制の内容を見ると、実習実施者の「基礎級程度の技能検定の合格率」では、「95%以上」が20点、「80%以上95%未満」が10点、「75%以上80%未満」が0点などとされている。

しかし、そもそも基礎級程度の合格率は99%を超えており、こうした中、「95%以上」の合格率があってもそれは決して「優良」と判断する材料とはならない。したがって、「参考資料」におけるポイントの扱いは失当であり、改善されるべきである。

7. 受入れ人数枠の拡大について（施行規則案第16条）

技能実習法において受入れ人数枠が具体的に定められず、主務省令にほぼ白紙委任されていたため、その内容がどうなるか危惧していた。今回提案された施行規則案第16条の規定を見ると、私たちが想定していたものを大きく超えた拡大となっている。

その規定ぶりはやや複雑であるが、実習実施者の規模により結果的にどうなるか試算したところ、特に団体監理型において「優良」とされた場合、とても受け入れ難い拡大であることが判明した。

すなわち、常勤職員数が「41人以上50人以下」の場合、従来は年間3人×3年＝最大9人であったところ、今回は均整化により年間5人とされ、優良枠でさらに倍加（10人）され、3号で2年間延長の上、枠が1.5倍になるため、1号で10人、2号で20人、3号で30人となり、合計で最大60人にまで拡大される。また、常勤職員数が「31人以上40人以下」の場合は最大48人まで、「9人以上30人以下」は最大36人までなどとなっている。

こうした大幅な拡大は、技能実習制度が技能移転のためのものだという建前を、政府自らが裏切るものと言わざるを得ない。技能実習制度の目的を達成する観点からは、少なくとも、例えば、実習実施者が受入れ可能な技能実習生総数を「実習実施者の常勤職員数を超えてはならない」とするなど、受入れ人数枠を限定すべきである。

特に、この受入れ人数枠の拡大は、制度全体に与える影響が極めて大きい。したがって、受入れ人数枠の拡大は、適正化策が効果を発揮し、制度改善が確認される状況となってから実施すべきである。

8. 受入れ職種の拡大について

（基本方針案第三の5、6及び7、同案第四の1、事務取扱要領案）

移行対象職種については「基本方針」において若干触れられているが、その詳細な内容は「事務取扱要領案」として提示されている。

（1）技能実習に対するニーズの把握について（基本方針第四の1、事務取扱要領案）

対象職種の追加については、同要領（P.18）において「海外の実習ニーズの存在を明らかにするため、複数の送出し国の中央政府の行政機関が発行した要望書を必要としている」とされている。

しかし、対象職種の選定は、技能実習制度の意義を左右する重要な問題であり、送出し国の要望書だけで判断するというのは、全く軽率で不十分である。

厳格に判断するためには、送出し国側の技能実習ニーズについて、客観的に確認する手続きを採用すべきである。すなわち、送出し国にある日本大使館やJETRO（日本貿易振興機構）、JICA（国際協力機構）等の在外機関を通じて、送出し国の社会・経済状況等を把握した上で技能実習ニーズについて判断すべきである。

特に、今後、従来の製造業・建設業や第一次産業を中心としたものから、サービス業への拡大が予想される中、サービス業に関するニーズは送出し国の社会的・経済的・文化的な状況により大いに異なるものである。

そのことをあまり考慮しないで対象職種を選定すると、送出し国のニーズよりも国内のニーズが優先される判断となりかねず、制度の根幹を揺るがす懸念も否定できない。さらに、上記のようなサービス業の特徴を考えると、「送出し国のニーズ」と言っても、それは送出し国ごとに大きな違いがあり、対象職種として適用するかどうかは、送出し国ごとに判断すべきものと

考える。したがって、基本方針第四の1「技能等の移転を図るべき分野」に、その趣旨を記載すべきである。

(2) 専門家会議について（基本方針案第三の6、事務取扱要領案）

対象職種を選定は、専門家会議において行われることとなるが、参議院の附帯決議においては、「専門家会議の運営の透明性の確保のため、同会議の議事録の速やかな公開に努めること」とされている。

したがって、同附帯決議を踏まえて、「専門家会議の議事録の速やかな公開」について、「基本方針」及び「事務取扱要領」に明記すべきである。

(3) 地域限定型及び社内検定型職種について（事務取扱要領案）

「事務取扱要領案」では、有識者懇談会報告を踏まえて「地域ごとの産業特性を踏まえた職種」「企業単独型において社内検定を活用する職種」を実習職種に追加するとしている。

しかし、かかる職種は、地域限定、あるいは受入れ企業特有の職種に基づくもので、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おり、対象職種に加えるべきものではない。

9. 介護職種の追加について（基本方針案第三の7、事務取扱要領案）

日本は介護分野における深刻な労働者不足に直面している。団塊の世代が75歳以上になる2025年度には38万人の介護職が不足するという。そうしたなか、国際貢献を目的に、介護分野の技能実習生を受け入れる余裕のある介護施設がどれだけ存在するのか甚だ心もとない。現実には、介護労働者不足の解消を図るために受け入れを望む実習実施者が多いのではないかと

基本方針案第一の3は、「技能実習制度が国内の人手不足を補う安価な労働力の確保等として使われることのないよう」と明言している。また、基本方針案第四の1では、「技能等を移転することができるよう、開発途上地域等のニーズを把握するよう努めるものとする」としている。しかし、家族介護がほとんどの開発途上国では介護職が職業として定着しておらず、日本で学んだ技術が帰国後にどう活かされるのか大いに疑問である。

したがって、基本方針を担保する要件や手続きを設定すべきである。少なくとも、介護職種の追加にあたっては、あらかじめ技能実習ニーズを送出し国に関する経済的・社会的な指標を活用して客観的に把握することとし、帰国後の技能の活用について、その見通しを明らかにする必要がある。

一方、「技能実習制度における移行対象職種・作業の追加等に係る事務取扱要領」（案）の第4の1（4）において、「追加の対象となる職種に係る海外の実習ニーズの存在を明らかにするため、複数の送出し国の中央政府の行政機関が発行した要望書を必要としている」と定めている。

しかし、「介護の技術移転による国際協力」を実施するならば、通常の政府開発援助（ODA）でとりいれられている国別開発協力方針にみられるように、国ごとのニーズを見極め、国別に介護職種での受入れの可否を判断すべきである。「複数の送出し国」の要望書という全く不十分な確認で、介護職種の追加の可否を一律に判断すべきではない。

もし従来通りの技能実習ニーズの確認方法を継続するのであれば、そのニーズは開発途上国にはなく、日本にあるのではないかと疑わざるを得ない。

基本方針案第三の7では、介護サービスの質を担保するためとして、7つの対応策を求めている。その②の「必要なコミュニケーション能力の確保」は、介護サービスの利用者の生命に関わることから、重要な要素である。そして、日本語のコミュニケーション能力として、例えば介護記録の作成などを考えれば、日本語能力検定で問われる「読む・聞く」だけでなく、「話す・書く」能力も重要である。

そのため、十分な研修の実施が求められるところであり、監理団体への日本語教育の専門家の配置、また技能実習計画での日本語学習計画の策定は必要不可欠である。さらに、日本語能力試験の受験時期が限定されていることを補うため、N3程度の独自の試験体制を整える必要もある。

特に問題とすべきは、他の職種よりも必然的に長くなる研修の経費を誰がどのように負担するかということである。経済連携協定（EPA）による受入れでは、国が多額の予算を投入して支援しているが、技能実習制度の日本語等の研修には支出されないという。

そのため、負担は実習実施者、ひいては技能実習生に転嫁されることになる可能性が高い。従来の職種においても来日前から背負う債務や、来日後の低賃金が問題となってきたが、介護の実習生はさらに厳しい状況に追いやられる危険性がある。それでは、7つの対応策のいずれに関しても実現が困難になりかねない。

そこで、国際貢献という技能実習制度の趣旨を踏まえ、日本語研修の費用については、第一的には実習実施者が負担することとし、重ねて国から補助金を支払うものとすべきである。

技能実習法案に関する附帯決議において、衆議院は介護の追加後3年を目途として、参議院は課題が確認された場合には見直しを行うこととしている。この見直しに当たっては、基本方針案第四に基づき技術移転のフォローアップ（追跡調査）を行った結果も考慮すべきである。そして、有効な技術移転の効果が確認できれば推進する一方で、技術移転の効果がさほど見られない場合は対象職種から除外すべきである。

以上