

自由権規約委員会による総括所見のフォローアップの分析評価報告書

2017年9月8日

1. 日本政府の第6回定期報告に関する最終見解(総括所見) 2014年8月20日

技能実習制度

16. 委員会は、外国人研修生及び技能実習生に対する労働法の保護を拡大した法改正にもかかわらず、いまだに技能実習制度において性的搾取、労働関連死亡事故、強制労働となり得る条件について多くの報告があることに、懸念をもって留意する(第2条及び第8条)。

前回の委員会の最終見解(CCPR/C/JPN/CO/5, para. 24)に沿って、締約国は、現行の制度を低賃金労働者の確保のためではなく、能力養成に焦点を置いた新たな制度へと代えることを真剣に検討すべきである。その一方で、締約国は、実地調査回数を増やし、独立した申立ての仕組みを設立し、労働搾取目的の人身取引事例やその他の労働法違反については実効的に捜査、訴追し、制裁措置をとるべきである。

2. 最終見解フォローアップ文書に対する分析評価報告書(1度目) & 追加情報の提供要請

パラ 16 技能実習制度

B 2 : 委員会は、2015年3月に国会に提出された関連法案で提案されている変更を歓迎し同関連法案の内容及び議論への市民社会の関与に関する情報を含めた同法案可決に向けた進展に関する情報提供を要請する。また、委員会は、低賃金労働者の雇用の慣行を避けるために、同法案が刑罰や実習生の最低賃金を規定しているか否かに関する情報の提供についても要請する。

C 2 : 労働搾取目的の人身取引事例やその他の労働法違反を捜査し、訴追し、制裁するための実地調査及び措置に関して、委員会は、現地調査の実施に際しての労働基準監督署や法務省入国管理局の努力を認識する。委員会は、2014年7月に委員会が最終見解(CCPR/C/JPN/CO/6)を採択して以降、実地調査の回数を増やすために取った措置についての情報提供を要請する。また、委員会は、ここ三年で実施された実地検査の回数、結果についての情報提供についても要請する。

C 2 : 独立した申立ての仕組みの設立に関し、委員会はその勧告を繰り返す。

【参考】

- ・ 満足のゆく回答又は行動 A : 一般的に満足のゆく回答
- ・ 部分的に満足のゆく回答又は行動

- B 1 : 実質的な行動がとられたが、追加情報が必要
- B 2 : 初期の行動がとられたが、追加情報が必要
 - ・ 満足のゆかない回答又は行動
- C 1 : 回答はあったが、取った行動が勧告を実施するものではなかった
- C 2 : 回答はあったが、勧告に関係しないものであった
 - ・ 委員会に協力していない
- D 1 : 1 以上の追加勧告又は追加勧告の一部について回答がない
- D 2 : (数度にわたり) 督促したが回答がない
 - ・ とった措置が委員会の勧告に反する
- E : 回答が委員会の勧告と逆行する措置がとられたことを示している

3. 日本政府の回答概要

技能実習法案は、2015年3月に国会に提出され、引き続き継続審議となっている。
罰則については、同法案において、技能実習生保護の観点から、

- ① 暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体を不当に拘束する手段によって技能実習を強制する行為
- ② 技能実習生との間で技能実習に係る契約の不履行について違約金等を定める行為
- ③ 技能実習生に係る契約に付随して技能実習生の貯蓄金を管理する契約等を締結する行為
- ④ 技能実習生の旅券又は在留カードを意思に反して保管する行為
- ⑤ 技能実習生に解雇その他の労働関係上の不利益又は財産上の不利益を示して、技能実習実施時間外における通信、面談の一部又は全部を禁止する旨を告知する行為
- ⑥ 実習実施者等による法令違反を主務大臣に申告したことを理由として技能実習生に対する不利益な取扱いをする行為等について、刑罰を科すこととしている。

また、賃金については、新制度でも、現在の「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」という要件と同趣旨の基準を、技能実習計画の認定基準の一つとして定める予定であるところ、法務大臣及び厚生労働大臣の委託を受けた一元的な制度管理運用機関である外国人技能実習機構においてその確認を行うこととしている。

労働基準監督機関では、技能実習実施機関に対して、2013年に2,318件、2014年に3,918件の監督指導を実施しており、それぞれ1,844件、2,977件の労働基準関係法令違反を認めた。

さらに、技能実習生に係る重大・悪質な労働基準関係法令違反が認められた技能実習実施機関については、2013年に12件、2014年に26件を送検した。入国管理局が、独自に行った実地調査の件数は、2014年359件、2015年486件であるが、その結果にかかる

統計は存在しない。

日本政府が 2015 年 8 月に提出した最初のフォローアップ情報のなかで、実地調査等により、不正行為の事実が認められた機関数は、2014 年 241 機関としていたが、追加情報として 2015 年 273 機関であったと報告している。

4. NGO からの情報

移住者と連帯する全国ネットワークー日本（編集注：2016 年 9 月の情報提供による）

技能実習法案は 2016 年に入って 8 回審議されたが採決に至っていない。

送出し機関による違反行為に対する制裁は科されていない。

技能実習生が実習実施機関に対して権利を主張した場合に強制帰国のリスクに遭遇することが権利主張の妨げとなっている。にもかかわらず日本政府は強制帰国の問題をまったく取り上げていない。

議論への市民社会への関わりでは、NGO 等市民社会と関係省庁との外国人政策に関する定期的な協議も持たれているが、協議時間が限られており十分ではない。また、法案に関して政府側から積極的に市民社会に説明する機会は設けられていない。

法案が制裁の対象とするのは実習実施機関と監理団体のみである。技能実習生は帰国後も送出し機関との関係を容易に断ち切ることはできないため、送出し機関への制裁の不在は問題である。

強制帰国や低賃金に関する刑事罰は規定されていない。また、「技能実習の強制」や約束された実習実施機関とは異なるところで実習させられる「名義貸し」の多くは実習実施機関により行われているにもかかわらず、これらに関する刑事罰は、監理団体のみを適用対象とし、実習実施機関は対象としていない。これまでに技能実習に関連して労働基準法第 5 上の「強制労働の禁止」が適用された事例はない。

日本政府は技能実習生に関する最低賃金の設定について検討する意思を示していない。

2014 年における実地調査の件数は、公益財団法人国際研修協力機構(JITCO)が 7210 件、労働基準監督署が 3918 件、入国管理局が 359 件であり、実習実施機関総数のうちの各々の機関による実地調査の実施率は、28/9%、15.7%、1.4%である。

外国人技能実習機構の職員数は本部に 80 人、地方の 13 支所に 250 人程度とされていることから、監理団体には 1 年に 1 回、実習実施機関には 3 年に 1 回の実地調査を行うと見込まれる。このような頻度の実地調査では、大きな状況改善は見込めない。

外国人技能実習機構は独立した苦情申し立て機関ではないが、苦情を受けて関係省庁に報告し、技能実習生の権利保護にかかわる相談やその他のサービスを提供するとされている。現状の制度下で労働基準監督署またはJITCOが受けている苦情申し立てや相談件数は、技能実習生19万人以上に対して138件にすぎず、苦情申し立ての制度の有効性については大きな疑問が残る。

5. 最終見解フォローアップ分析評価報告書（2度目）

パラ 16 技能実習制度

B：委員会は、2015年3月に国会に提出された関連法案の内容に関する情報に留意し、NGOが報告した罰則の限定的な適用範囲への懸念についても留意する。委員会は2015年3月に国会に提出された法案への修正を含め、法案の現状にかかる情報提供を要請するとともに、締約国が、実習生の強制帰国や低賃金労働について、送出機関による違反に対処する予定はあるか否か、強制実習の禁止を実習実施者にも拡大する予定はあるかについての説明に加え、権利侵害を訴える実習生に対する報復や国外退去に対する適切な保護措置についての説明を要請する。委員会は、法案が、実習生の報酬が、同等の労働で日本人に支払われる報酬と同等であると規定していることに留意する一方で、法案の可決までの間に、締約国は低賃金実習生の募集

防止するための措置を実施する予定はあるか否かについて説明を要請する。

C：委員会は、2013年及び2014年に実施された実地調査の数に関する統計を評価するが、委員会が最終見解を採択して以降、検察庁に送致された深刻な違反数の低さ、及び実地調査の数を増加させるためにとられた措置に関する情報の不足について、懸念とともに留意する。委員会は、その点に関する要請を繰り返す。さらに、委員会は、検察庁に送致された深刻な違反事件の処理結果及び入国管理局によって行われた実地調査の結果に関する情報の不足を遺憾に思う。委員会は、NGOにより報告された実地調査に従事する職員数の2010年以降の半減、外国人技能実習機構の職員予定数、及び調査の予定周期についても留意する。委員会は、2015年以降の労働基準監督署及び入国管理局によって行われた調査数及びその結果、委員会が最終見

を採択して以降の検察庁に送致された技能実習生に関する違反事件数及びその処理結果に関し、最新情報を要請する。委員会は、外国人技能実習機構に配置された人材及び調査の周期について、同機構が効果的にその機能を果たすことを確保するためにとられた措置に関する情報も要請する。

C：委員会は、独立した申し立ての仕組が設立されていないこと及び実習生から毎年提出され

る申立件数が、実習生数及び調査の間に確認された違反件数に比して非常に少ないことに留意する。また、委員会は、報告されている、法案により設立予定の外国人技能実習機構の独立性の欠落にも留意する。委員会は、最終見解の採択以降に実習生が提出した年間の申立て件数及び真に独立した申立ての仕組みの設立のためにとられた措置に関する追加情報を要請する。

【参考】委員会による政府のフォローアップ情報提供に対する 2 度目（第 2 ラウンド）の成績評価

- A 大部分は満足のゆく回答・行動：締約国は委員会による勧告の実施に向けてとった重要な行動の根拠を提供した。
- B 部分的に満足のゆく回答・行動：締約国は勧告の実施に向けた措置をとったが、追加的な情報や行動が必要である。
- C 満足のゆかない回答・行動：回答はあったが、とられた行動や提供のあった情報に関連性がなく、勧告を実施するものではない。
- D 委員会に協力していない：(数度にわたり) 督促したが回答がない。
- E (提供のあった) 情報やとられた措置が委員会の勧告に反するか、勧告を拒否している。