

外国人研修生・技能実習生制度に対する意見書

平成21年3月10日

第一東京弁護士会
会長 村 越 進

意見の趣旨

当会は、外国人研修生・技能実習生制度に関し、国に対して以下のとおり求める。

- 1 抜本的制度改善として、以下の諸施策を行うこと。
 - (1) 「研修」の在留資格は、出身国への技術移転という本来の目的に沿った運用が可能な制度となるよう、原則として企業単独受入型に限定し、また、研修のうち実務研修については労働関係法令を適用し、第三者的な監督機関を設立するなどして研修生の保護を行うことができるよう法令を改正すること。
 - (2) 技能実習制度を廃止すること。
 - (3) 研修・技能実習制度が、いわゆる単純労働者の受け皿となってきた実態に鑑み、単純労働者の受入れについては、その受入れを前提とした在留資格を創設して外国人を受け入れることの是非、受け入れるとしたときはその範囲をどのようにするかなどについて全国的な議論を行って法改正の要否を検討すること。その結果、受け入れを行うとすれば、単純労働者の確保という視点のみではなく、入国した外国人の労働基本権、教育を受ける権利などの人権を保障し、多民族多文化の共生する社会を実現するという観点から制度設計を行うこと。
- 2 上記の抜本的制度改善が行われるまでの間、以下の改善策を直ちに実施すること。
 - (1) 研修生の実務研修に対して労働関係法令を適用すること。
 - (2) 労働基準監督署の監督機能を強化し、罰則を強化すること。
 - (3) 団体監理型受入れ機関（協同組合等）を厳格に審査すること。
 - (4) 申告窓口を充実し、その存在を周知徹底するとともに、研修生・技能実習生に対する法的援助を実施すること。
 - (5) 研修生・技能実習生に対する不正行為などが明らかになった場合などに、同業種他企業への移籍による研修・技能実習の継続を可能とすること。
 - (6) 雇用契約書・研修生処遇通知書を母国語及び日本語によって交付することを徹底すること。
 - (7) 保証金などの徴収の禁止を含めて送り出し機関の適正化を行うこと。

意見の理由

はじめに

日本には、平成19年12月31日時点で、企業において技術を修得するための在留資格である「研修」の資格で在留する外国人研修生が8万8086人に在留している。また、より高度の技術を習得することを目的とするものとして、研修生から「技能実習生」に移行することを申請する者も平成19年には6万0177人にのぼった。

しかし、これら研修生・技能実習生が、低賃金で長時間の単純労働を行うこととなっていた事例や、研修生の本国の送り出し機関が保証金などの名目で多額の金銭を預かっていた事例や、受入れ機関がパスポートを取り上げて私生活の細部まで監視をしていた事例などが入国管理局や労働基準監督署によって多数報告されている。

国際的にも、国連自由権規約委員会は、日本政府報告書への総括所見（2008年）で、「研修生・技能実習生の権利を適切に保護し、低賃金労働力確保よりも能力向上に焦点をあてる新しい制度に現行制度を改めることを検討すべきである」と勧告し、アメリカ合衆国も2008年の人身売買報告書の日本の項目で、研修生・技能実習生について人身売買の対象とされやすく、2006年だけでも労働基準監督署が1209件の労働関連法違反を認定しているなどの問題点を指摘するに至っている。

当会は、研修生・技能実習生からのヒアリングを含む調査研究を行った結果、研修生・技能実習生制度は、人権の観点からも看過しがたい状況にあるとの認識に至った。

そこで、当会は、本意見書において、外国人研修生・技能実習生制度についての、抜本的改善を提言するものである。

第1 制度の沿革・概要

1 制度の沿革

(1) 平成元年入管法改正以前

日本における外国人研修生の受け入れは、昭和40年代頃の海外進出企業による現地職員の日本での研修教育等が始まりであると言われており、法務大臣が特に在留を認める「特定の在留資格」の枠組みで入国が許可されていた。その後、昭和56年の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）の改正により留学の一形態として、入管法4条1項6号の2の「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を修得しようとする者（いわゆる「技術研修生」）」として在留が認められるようになった。

昭和58年に「技術研修生」の新規入国者数が1万人を超え、また、昭和60年代に入り外国人労働者問題についての関心が高まったことを背景に、研修制度についてもその問題点やその制度のあり方について議論がなされ、平成元年に入管法改正が行われた際に、「研修」が独立した在留資格となった。

(2) 平成元年入管法改正後（独立した在留資格である「研修」制度の確立拡充）

その後、経済団体や中小企業からの要望を受けて、以下のとおり制度が拡充され

てきた。

平成2年8月に法務省告示により企業単独に加え団体監理型の受け入れが認められるようになった。これは、企業単独では受け入れが困難な中小企業の中にも研修生の受け入れを希望する声があったため、平成2年8月に法務省告示により、制度を改正したものである。この改正により、従前の企業単独型の受け入れに加えて、海外企業との関係がない中小企業でも、事業協同組合や商工会議所などの中小企業団体を通じた研修生受け入れが可能となった。

次に、平成3年、研修制度の適切な運営と支援に当たるため、法務、外務、通産、労働、建設の5省共管の財団法人として、国際研修協力機構（Japan International Training Cooperation Organization, 以下「JITCO」という。）が設立された。

(3) 「技能実習制度」の創設及び拡充

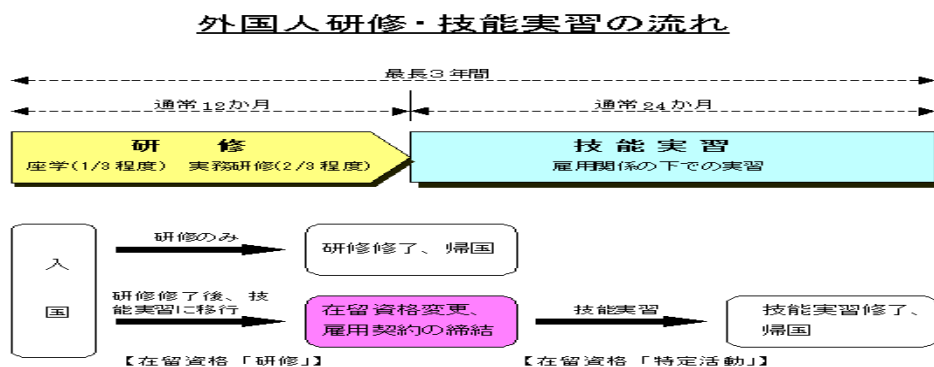
その後も外国人研修生は増加を続け、「研修」の在留資格で入国した外国人は平成4年には4万3000人となり、その5年前に比して約2.5倍と大幅な増加を示した。

平成5年には、研修により習得した技術、技能、知識を、労働者としてさらに実践的に訓練するため、新たに「技能実習制度」が創設された。これは、平成3年12月の臨時行政改革推進審議会の「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」等を踏まえたものであり、対象職種は、公的に評価でき、研修生送り出し国のニーズに合致するものに限られた。これに併せて、技能実習生の技能評価のため、技能検定の基礎1級及び基礎2級が創設された。技能実習制度により、外国人は労働者として賃金を得て働くこととなり、研修・実習を合わせ最大2年間滞在が可能となった。

平成9年3月に再改訂された規制緩和推進計画に、研修生・技能実習生が最大2年間の在留が可能であったところを、3年間に延長することが盛り込まれ、同年4月の法務省告示第106号（技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針の一部改正）及び労働省の「技能実習制度推進事業運営基本方針」の改正により、実施された。

2 制度の概要（研修制度、技能実習及びJITCO）

研修制度と技能実習の関係は下図のとおりである（JITCOのホームページより）。



(1) 研修制度

外国人研修生の在留資格である「研修」は、「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動」を行うことができる（入管法別表第一の四）。要件は、出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（平成2年法務省令第16号）により、①修得しようとする技術、技能又は知識が同一作業の反復のみによって修得できるものではないこと、②18歳以上で、研修終了後母国で修得した技術等を活かせる業務に就く予定があること、③母国での修得が不可能又は困難な技術等を修得しようとする事、④5年以上の経験を有する研修指導員の下に行われること、が定められている。研修生の新規受け入れ人数については、企業単独型受入れの場合、常勤職員の5%までとなっている。団体監理型受入れは、受入れ枠が緩和されており、3～50人以下の企業では、毎年3人まで新規受け入れを行うことができる。この緩和策により、例えば、従業員が3人いる企業において、研修生・実習生合わせて3年間で9人まで受け入れることが可能である。受入れ機関は、研修計画の作成・履行、研修指導員や生活指導員の配置、研修生のための宿泊施設の整備などの責務を負う。

研修の内容は、非実務研修と実務研修に分かれている。非実務研修は、産業・職業の基礎知識や、安全衛生、日本語、生活環境・文化などの教育を行い、実務研修は、生産活動に従事したり、販売やサービス業務に携わりながら、技術、技能、知識を修得する。原則として、研修期間全体のうち、非実務研修期間が3分の1以上を占めなければならない。

外国人研修生は、報酬を得る労働者ではないとされており、報酬を受ける活動が禁止され、原則として労働関係法令も適用されない。このため、受入れ機関が研修生に報酬を支払うことはできず、日本での生活に要する実費を弁償するものとしての研修手当の支給のみ認められている。

(2) 技能実習制度

技能実習制度は、研修を修了した研修生に、雇用関係の下でより実践的な技術、技能等を修得してもらうことを目的として、平成5年4月に法務省告示（「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」）によって創設された。その創設の方法は、入管法の改正によるものではなく、それまで存在した「特定活動」の在留資格の中の一類型として技能実習生を含めるものとするを、前記告示に規定するという方法によった。

研修生が、技能実習に移行するためには、技能実習を実施できる職種の研修を修了し、技能検定基礎2級相当レベルの試験に合格することとなっている。

上述のとおり「技能実習」という在留資格は存在せず、「研修」の在留資格から、「特定活動」（入管法別表第一の五）の在留資格に変更になる。実習期間は2年以内で、1年以内の研修期間と通算すると、合わせて最大3年の在留が可能である。

技能実習生は、労働基準法上の「労働者」に該当するため、労働関係法令、社会保険関係法令が適用される。労働条件としては、受け入れ企業は、日本人と同等額以上の報酬を実習生に支払わなければならないとされる。

(表1 研修・技能実習制度比較表)

	研修生	技能実習生
該当する在留資格	「研修」	「特定活動」
労働者性の有無	労働者性はなし	労働者性あり
時間外・休日労働	行うことはできない	行うことができる
対象業務・職種の範囲	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復でない業務	技能検定等の対象となる62業種114作業
保護措置	入管法令に基づく保護を行う	入管法令及び労働関係法令に基づく保護を行う
受入れ機関による生活保障措置	生活実費としての研修手当	労働の対価としての賃金
傷害・疾病への保険措置	民間保険の加入が義務づけられている（JITCO保険）	国の社会保険・労働保険が強制適用される

(3) JITCOについて

平成3年に設立されたJITCOは、研修・技能実習制度の適正かつ円滑な運営を目的とし、国内の受入れ機関及び外国の送り出し機関に対し、支援や助言、指導を行うとともに、研修生・技能実習生の相談に応え、法的権利を保障する役割を担っているとされる。JITCOの具体的業務には、受入れ機関に対する受入れ相談や技能実習を予定する研修生の紹介、入国手続支援、技能実習への移行の受付・評価・支援、日本語習得支援のための日本語作文コンクール開催、実習終了後の技能実習修了認定証の交付、関連教材・出版物の提供などがある。また、研修生には労災保険等が適用されないため、民間保険加入が義務づけられているが、JITCOを保険契約者として、外国人研修生総合保険（いわゆる「JITCO保険」）が提供されている。JITCO保険の運営収入は、受入れ期間から徴収する賛助会費及び厚生労働省等からの委託事務による委託手数料などとともにJITCOの重要な財源となっている。

第2 外国人研修生・技能実習生制度の現状と問題点**1 現状**

(1) 研修生の数

平成19年、日本は、新たに10万2018人の外国人研修生を迎え入れた。日本の研修生新規入国者数は、平成15年時点で4万4464人であったところ、年々高い割合で増加し平成20年秋以降は、不況の影響で受入れ数は減少している。

(2) 受入れ企業実態

平成19年の外国人研修生の受入れ企業の実態については、JITCO支援者7万1762人（研修生全体の70.3%）に限ってみても、90.3%にあたる6万4807人が団体管理型による受入れによる。団体管理型受入れの構成団体は、その84.7%が、中小企業が共同して設立する事業協同組合であることから、主

に、事業協同組合を構成する中小企業が外国人研修生を受け入れている実態が明らかとなる。

このことは、JITCO支援者のうち、従業員数1人～19人以内の小規模企業に受け入れられた研修生数が2万9303人（40.8%）、従業員数20人から99人以内の小規模企業が受け入れられた研修生数が1万8676人（26%）に上っているということにも顕著に表れている。

（3）職種等

ア 研修生について

研修対象職種については、単純労働でないこととの条件が付されているのみで、対象職種に制限はない。

なお、平成19年度のJITCO支援研修生の対象職種構成比を見ると、衣服・繊維製品製造業が18.3%と最も高く、次いで食品製造作業が14.2%、さらに金属加工業が11%と続いている。

イ 技能実習生について

他方、技能実習移行対象職種は、対象職種が特定されている。当該対象職種について、平成5年の制度創設時は17種であったが、その後順次拡大を続け、平成20年度においては63種116作業にのぼっている。

技能実習移行者数を分野別にみると、制度開始時から平成18年まで衣服・繊維分野が最も多く、食料品製造分野がこれに続いていたが、平成17年ころから、機械金属分野が急激な伸びを見せ、平成19年には機械金属分野が一位となった。

もっとも、他の分野においても、いずれも実習生移行者数は増加傾向にあり、近年は、2位を占める繊維被服業の受入れ者数は概ね1万5000人前後、3位を占める食料品製造分野は6000人前後で推移している。

（4）待遇等

ア 研修手当について

JITCO支援研修生に対する平成19年の月額平均研修手当の額は、団体管理型では平均6万3873円、企業単独型では8万3026円であり（但し企業がJITCOに届け出た限りの金額）、団体監理型がより低廉となっている。

なお、研修手当は、平成9年度時点では、団体管理型平均8万5567円、企業単独型平均10万5200円であったものが年々減少して現在に至っており、団体監理型・企業単独型問わず減少傾向にある。

イ 技能実習生の賃金について

他方、技能実習生に対する月額平均賃金額は、平均すると15万1000円である。なお、繊維産業の支給額は11万～12万未満に集中しているものの、機械・金属の支給額が12万～14万円未満に集中しているため、機械・金属の研修生増加が、支給賃金の平均額の上昇に寄与していると思われる。

2 問題点

外国人研修生・技能実習生制度において生じている問題点は以下のとおりである。

なお、当会は、平成20年10月から11月にかけて、元研修生、技能実習生に対する聴き取りを実施したため、当該聴取結果も踏まえて言及する。

(1) 劣悪な労働条件～低賃金、長時間労働

ア 経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会は、研修生や技能実習生が「事実上、国内における最低賃金を下回る低賃金労働者として活用される傾向も見られる。こうした傾向は団体監理型による受入れの場合により顕著」¹（であると指摘し、厚生労働省の研修・技能実習制度研究会中間報告も「受け入れ企業の中には、研修制度を悪用して、実務研修中の研修生を実質的に低賃金労働者として扱い、残業（研修時間外の活動）までさせている例が見受けられる」²と報告している。

イ ヒアリング（以下「ヒアリング」という）においても、この点に関する深刻な問題を確認した。

山梨県内のクリーニング業者で研修及び技能実習を行った中国人女性らは、研修時、平日午前8時30分から午後10時まで稼働し（土曜日は、午後8時まで）、技能実習生となった後は、平日、土曜日とも、午前8時30分から翌日午前0時頃まで稼働していた。なお、同人らの休憩時間は、昼休み1時間、午後一度15分休憩のみであった。

また、栃木県内のイチゴ農家で研修を行った中国人男性は、午前5時から午後7時、別の中国人男性は午前5時から午後9時ないし午前0時までの稼働した。休憩時間は、午前15分、昼休み1時間、午後15分であった。

千葉県内のリサイクル店で研修を行った中国人男性は、午前9時から午後6時までの勤務であったが、2、3時間の残業を求められることもあったうえ、休日を与えられなかった。

ウ このように研修生・技能実習生は、所定労働時間を上回る過酷な長時間労働を強いられることがある。

ヒアリングの結果でも、こうした処遇が、技能実習生・研修生の心身の健康を阻害し、健全な生活を奪うものであることが明らかであり、ヒアリングに応じた中国人女性は、「日曜日も、疲れ果てて何をやる気もおこらなかった」と発言した。

(2) 作業内容～単純労働

各省庁の副大臣を構成員として設置された、政府の「外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム」は、「特に団体監理型研修においては、制度本来の目的を離れ

1 労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会 第2次報告」（平成19年9月21日）8頁

2 研修・技能実習制度研究会「研修・技能実習制度研究会中間報告」（平成19年5月11日）12頁

実態として低賃金・単純労働者の受入れとなって」³旨報告している。

当会が行ったヒアリングにおいても、クリーニング工場の洗浄機の操作や包装作業など、説明や指導はなされずに見よう見真似ですぐに行うことのできる作業や苺摘みなどの単純作業に従事させられている事例を確認した。

こうした単純作業への従事は、高度な技術や技能の習得という研修・技能実習制度の趣旨と本来的に矛盾するものである。

(3) 受入れ機関と研修生・技能実習生間の支配従属的な関係

ア 厚生労働省は、研修・技能実習制度研究会の最終報告において、外国人研修生、技能実習生に対し「飛ばし、パスポート取上げ等の不正行為や、労働関係法令違反が頻発」している旨報告している⁴。

法務省も「劣悪な環境の宿舎に居住させたり、旅券等を強制的に取り上げる等の研修生・技能実習生の人権侵害に至るような事例も指摘され」⁵ているとし、平成19年においては、受入れ機関が、技能実習生の旅券と預金通帳を預かり、技能実習生が2度に渡って返却を求めたにもかかわらず返却を拒んだ事例や、研修生・技能実習生が部屋の施錠を忘れて、内履きで屋外に出た場合に、1回1000円の違反金を研修手当や賃金から差し引き、また技能実習生の携帯電話を取り上げる等の人権侵害行為を行っていた事例を公表している⁶。

イ ヒアリングにおいても、こうした不正行為を確認した。

クリーニング業者で働いた技能実習生は、給料・手当のうち、1万円しか渡されず、その余は会社が占有管理する研修生・実習生名義の口座に強制的に預金させられていた。また休日も外出には会社関係者の許可が必要であり、かつ1回あたりの外出人数も限定されていた。さらに、労働条件改善を求めて社長に嘆願書を提出したところ、嫌がる中国人実習生に有形力行使して強制的に帰国させようとした結果、3人が強制的に帰国させられ、途中逃げ出した3人が支援組織に保護されている。

苺農園で働いた中国人研修生・実習生は、風邪で熱があっても休むことを許されなかった。また技能実習生となった際、残業代の減額に応じなければ退職するよう迫られた。また、当該研修生は、腰痛が酷く、休みたい旨訴えたもののこれを拒絶され、耐え切れずに1週間休んだところ、会社から解雇されている。

リサイクル業者で働いていた研修生は、あちこちのリサイクル会社に派遣され

3 外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」（平成18年6月22日）3～4頁

4 研修・技能実習制度研究会「研修・技能実習制度研究会報告」（平成20年6月13日）17頁

5 法務省入国管理局「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針（平成19年改訂）」3頁

6 法務省入国管理局「平成19年の「不正行為」認定について」（平成20年5月）7頁

仕事場所が固定しなかったため、決まった研修先で仕事をしたい旨要求したところ、雇用主から解雇された。

このように、受入れ企業が、退職や帰国を恐れる研修生・技能実習生に対し、労働関係上のみならず、私生活を含めた全人格的な支配従属関係を作り、かつ自らの意に沿わない研修生や技能実習生を安易に解雇もしくは強制的に帰国させようとするケースがある。

(4) 第一次受入れ機関の不当な費用徴収

ア 厚生労働省は、「受入れ団体の中には、研修生・実習生の受入れによる営利のみを目的として事業協同組合を設立し、ブローカー的に高額な管理費等を徴収しているケースがあると指摘されている」旨報告している⁷。

イ ヒアリングにおいても、第一次受入れ機関の不当な費用徴収を確認した。すなわち、会社は日本側の第1次受入れ機関に対する部分を含めて15万円を支払っていたが、現実に研修生に支払われるのは7万円という事例があった。

(5) 送り出し機関の保証金名目での法外な預託金

ア 法務省は、失踪防止等を名目として、研修生本人から保証金等を徴収している送り出し機関があり、中には高額な保証金を徴収しているケースもあり、これが研修生の経済的負担となって、研修時間外の稼働や不法就労を助長していると指摘されていることを認めている。

このような送り出し機関の不当な管理費保証金等の徴収ないしこれに起因する残業や不法就労の助長については、厚生労働省⁸や経済産業省⁹、さらには日本経済団体連合会¹⁰も同様の指摘を行っている。

イ ヒアリングにおいても、この点に関する問題を確認した。

クリーニング工場で働く中国人女性技能実習生らは、来日にあたり、送り出し機関に対し、仲介費用として2万5000元（約35万円）を支払い、さらにそのうち一人は、来日一年後に、年間手数料名目で、送り出し機関社長に対して、約15万円を支払っている。

苺農家で働く中国人男性研修生は、現地の送り出し機関に対し、パスポート取得費用として約3万元、2年分の仲介手数料として2万元、保証金として2万元を支払っている。2万元の保証金については、自らに原因があつて（病気に罹患した場合も含む）途中帰国等した場合には没収されることとなっている。さらに、

7 上記注2「研修・技能実習制度研究会中間報告」19頁

8 「研修・技能実習制度研究会中間報告」9頁など及び「研修・技能実習制度研究会報告」10頁など

9 「「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ」（平成19年5月14日）5頁

10 社団法人日本経済団体連合会「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」（平成19年9月18日）2頁

途中で受入れ機関から逃げた場合には、保証人に対し20万円請求するとの取り決めがなされている。

また、他の研修生は、送り出し機関に対し、ビザ取得費用5000元に加え、3万5000元支払った。このうち、2万5000元については、最後まで研修・技能実習を行って帰国をしたときに返還されることになっていた。

ウ また、ヒアリングにおいて、送り出し機関が研修予定者らに対して行う研修制度の説明が杜撰である例も確認された。

ある研修生らは、送り出し機関から「日本に仕事がある」と言われるのみで、労働条件や研修内容、研修制度自体に関する説明は一切行われず、またある研修生は、送り出し機関から、苺栽培の研修があるとの説明を受けたのみで労働条件や研修制度に関する説明は受けなかった。

以上のように、多額の借金返済の圧力や保証金没収をおそれ、意に沿わない条件下においてもその関係を受け入れざるを得ないこととなっている。

(6) 国連等による指摘

アメリカ国務省も、2007年同省人身売買報告書¹¹において、「移民労働者の中には『海外研修生』制度という名のもとで強制労働の状態にある者がいることが報告されている」と指摘し、「政府は「外国人研修生」制度に参加する労働者が強制労働状態に置かれている可能性・・・の捜査に一層の努力を払うべきである。」としている（訳文2頁）。

国連自由権規約委員会は、日本政府の報告書に対する総括所見（2008年10月30日付）24項において、「委員会は、外国人研修・技能実習制度の下で、締約国に来た外国人は国内労働関係法令、社会保障の保護から除外されており、非熟練労働においてしばしば有給休暇なく搾取され、法定最低賃金を下回る研修手当を受領し、無給で残業を強いられ、しばしば雇用主によって旅券を取り上げられているという報告を懸念する。（第8条及び第26条）」¹²としている。

第3 問題点の背景、原因について

1 研修・技能実習の本来の目的と単純労働力の利用という実態の乖離

研修の在留資格の適合性の基準を定める出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（以下「基準省令」という）は、「研修」について、「申請人が住所を有する地域において修得することが不可能又は困難である技術、技能又は知識を修

11 原文：米国国務省「Country Narratives -- Countries H through P」

<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82806.htm>

訳文：駐日米国大使館「2007年人身売買報告書（抜粋）」

<http://tokyo.usembassy.gov/j/p/tpj-j20070702-50.html>

12 訳文：外務省「（仮訳）規約第40条に基づき締約国より提出された報告の審査」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/jiyu_kenkai.pdf

得しようとする」とを要するとし、「研修」の在留資格は、「国際間の技術移転を図ることを目的とし、企業等で技術、技能等を学ぶ研修生を受け入れるために設けられた」（「出入国管理及び難民認定法逐条解説改訂第3版」172頁、坂中英徳・齊藤利男著、日本加除出版）ものであるとされている。

しかし、平成2年の法務省告示によって団体監理型の受入れを導入したことにより、必ずしも高度な技術を有しない中小企業が事業協同組合を通じて研修生を受け入れることができるようになった。

他方、研修生については、最低賃金法を含む労働関係法令の適用がない。このため、現実にも、研修生に給付される研修生手当月額の平均は、企業単独型受入れで8万3026円円、団体監理型受入れでは6万3873円と安価なものとなっている（「JITCO白書2008年版」130頁）。

平成5年に創設された技能実習制度は、「より実践的な技術、技能又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う人づくりに協力することを目的」（前掲「出入国管理及び難民認定法逐条解説改訂第3版」180頁）とし、国際間の技術移転の効果をより向上させようとしたものであると説明される。しかし、技能実習制度の対象職種は当初の17職種から63職種116作業（平成20年4月1日現在）に漸次増加し、これらの職種の相当数は、相当程度単純労働を含みうるものである。

以上により、現在の研修・技能実習制度は、研修生の1年間と、引き続く技能実習生の2年間の合計3年間を、単純労働力として利用することが可能な制度となっているといわざるを得ない。

この点、法務副大臣が座長を務める「今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム」も、「今後の外国人の受入れに関する基本的考え方」（平成18年6月22日付）において、主として団体監理型の受入企業を念頭に、研修・技能実習制度が制度本来の目的を離れ低賃金・単純労働者の受入れとなっている実態があることを認めるなど、このような実態は、既に官民双方の共通の認識となりつつある。

2 労働関係法令の不適用

現在、研修生の行う実務研修については、研修であって労働ではないという説明の下で、労働基準法、最低賃金法などの労働関係法令は適用されていない。技能実習生については、研修の性格を有する労働であるとして労働法を適用している。

しかし、研修生についても、その実態の多くが本来の目的を離れて単純労働の側面が強い制度となっていることは既に指摘したとおりである。また、制度本来の目的に沿った研修を実施している企業においても、目的が研修であるとしても、研修内容が労働の側面を有しうることは否定しがたい。行政解釈においても、研修生は、一般的には労働基準法上の労働者とはならないが、実態によりこの労働者に該当する場合があるとしている（平成5年10月6日基発592号）。

このような中で、研修生については、労働法及び社会保障法を一切適用せず、研修中の死亡、負傷、疾病などについては、任意の保険に加入することが基準省令によって定められている。これに基づいて、多くの企業は、JITCOが運営する「外国人研修生総合保険」（いわゆる「JITCO」保険）に加入している。

また、安全衛生上の措置については、同じく基準省令が、労働安全衛生法の規定する安全衛生上必要な措置に準じた措置を講じることを受入れ機関に求めている。しかし、この指導は、基本的には労働基準監督署によらず、厚労省などから業務を受託したJITCOが指導・助言を実施することなどに委ねられている。

さらに、実質的な労働者性を立証しない限り、最低賃金法の適用を求めることができない。

このように、制度上は研修生には労働法の適用がないとされているため、労働者保護という側面においては、極めて不十分な制度となっている。

3 受入れ機関を特定した在留資格制度であることなどによる支配従属的關係

研修の在留資格及び、技能実習制度のための特定活動の在留資格を付与するにあたっては、企業単独受入型にあつては当該受入れ企業、団体監理型にあつては事業組合等の当該受入れ機関が、受入を表明し、入国管理局は、その受入れ機関との関係において在留資格を審査し、これを許可する。そして、研修生、技能実習生は、当該受入れ機関において研修ないし技能実習を期間終了まで成し遂げることを想定している。

研修生・技能実習生が、研修等の途中において、その待遇における問題点や不満を感じて、他の受入れ機関への移動などを行おうとしても、制度上、他の受入れ機関への移動は想定されていないから、何らかの待遇上の問題点、不満等を認識しているときは、研修や技能実習を中止し、帰国するほかない。問題点、不満等を当該受入れ機関に指摘して改善を促すこともありうるところではあるが、その改善が実現する保障はなく、ヒアリング調査の対象者を含め、このような要求を行った結果、かえって受入れ機関の側から敵視され、空港まで強制的に移動させられたうえ帰国させられるという「強制帰国」と呼ばれる方法を探られそうになった事案が存在するなどしている。入国管理局や労働基準監督署に通報するなどの方法もありうるところではあるが、その結果、当該受入れ機関の受入れができなくなるとすれば、他の機関への移動は想定されていないから、当該研修生等も帰国をせざるをえなくなる。

また、研修生・技能実習生は、受入れ機関との間での契約に基づいて入国し、基準省令に定めるとおり、入国後も受入れ機関の手配した宿舎で生活し、日本語指導などの研修も受入れ機関の準備した設備において行うことが想定されている。このため、研修生・技能実習生は、その心理状態としても、受入れ機関への依存性が高くなりやすい。受入れ機関が研修生・技能実習生の旅券を取り上げて保管することや、研修生・技能実習生の預金通帳を保管して強制的に預金させるなどの問題事例が多く発見されているこ

とは、このような関係の結果ともいうことができる。

以上の結果、受入れ機関と研修生・技能実習生の間には、私生活にも及ぶ支配従属的な関係が成立しやすく、人権侵害事例や待遇上などの問題を自ら改善することを求めることも極めて困難な状況にある。この点、アメリカ合衆国の2008年人身売買報告書において、研修・技能実習制度の問題点が指摘された所以が存在する。

4 管理監督機関による監視機能、支援機能の構造的弱体性

(1) 管理監督におけるJITCOの役割

3に述べたとおり、研修制度においては、労働法の適用が制度的にはないため、労働基準監督署などの公的専門機関による指導監督が困難・状況にある。

法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五つの省の共管により、財団法人国際研修協力機構（JITCO）が設立され、JITCOは、「研修生・技能実習生の受入れを行おうとする、あるいは、行っている民間団体・企業等や諸外国の送り出し機関・派遣企業に対し、総合的な支援・援助や適正実施の助言・指導を行うこと」、「研修生・技能実習生の悩みや相談に応えるとともに、入管法令・労働法令等の法的権利の確保のため助言・援助を行うこと」をも目的として掲げている（JITCOホームページより）。

JITCOは、入管が定めた「研修生及び技能実習生の入国・在留に関する指針」に沿って、「外国人研修・技能実習事業における研修手当、賃金及び管理費等に関するガイドライン」を策定し、また、受入れ機関などに対するセミナーや説明会を実施している。また、JITCOは、自ら受入れ機関に対する巡回指導を行って指導助言をしたり、地方入国管理局からの依頼に基づいて調査相談員が受入れ機関に赴き、研修状況、生活状況及び技能実習状況等の調査を行い、その結果を地方入国管理局に報告するなどしている。

(2) 現行の管理監督機能の限界

しかし、JITCOによる研修・技能実習の適正な実施に向けての指導業務については、それが十分なものではないとの指摘が多くなされているところである。たとえば、JITCOの調査は、事前に調査対象者に対する連絡を行った上で調査に赴くものであるため、二重帳簿の作成などの作為によって偽装が可能となるなどの弱点がある。

この背景としては、以下の事情を挙げることができる。

JITCOは、研修生・技能実習生の入国・在留手続等に関する申請書類の事前点検、申請取り次ぎなどの入国在留手続への支援業務、研修指導員や生活指導員に対するセミナー、日本語教育支援などの研修成果向上のための支援業務、外国人研修生総合保険（いわゆる「JITCO保険」）の運営事業などの広範は業務を取り扱っている。これらの業務は、研修生・技能実習生の受入れを促進する役割を担ってい

るものも多く、現に J I T C O は、技能実習対象職種の拡大への取り組みなども活動内容として含んでいる。

J I T C O の財政基盤としても、2007年度の収入31億円余りのうち、受入機関を賛助会員として徴収する会費収入が約52%を占め、事業収入のうち在留資格関係の申請取次業務の収入は約2億5300万円、外国人研修生・技能実習生総合保険事業収入が約1億2200万円と合計約12%を占める（「J I T C O 白書2008年版」167、180頁）。

以上のとおり、J I T C O は、研修・技能実習制度を積極的に推進、利用する受入れ機関からの会費及びその受入れ業務の取次ぎなどを収入源としながら研修・技能実習制度の積極的な拡大も指向しているところである。その一方で、研修・技能実習制度を抑制的に運用する方向での指導助言を行ったり、J I T C O の賛助会員でもある受入れ機関と利害が対立するような研修生技能実習生からの相談に対して、研修生・技能実習生の立場に立って事態を解決したりすることを求めることは、制度的に困難、限界があるといわざるをえない。

地方入国管理局も自ら受入れ機関などを調査することがあるが、研修生受入れ企業の数が1万9000社（2007年）にも及んでおり、また、労働関係法令などに関しても特段の専門性のない入管職員による調査であることに徴すれば、その調査にも自ずから限界のあることは明らかである。

5 送り出し機関の規制の困難性

研修・技能実習制度にあつては、企業単独型の場合を除き、団体監理型の受入れの場合においては、送り出し国にある送り出し機関の存在が必須となる。

これら送り出し機関は、研修・技能実習制度の詳細な説明を行わず、あたかも通常の労働者であるかのような募集方法をしているものもある。また、紹介料を徴収するほか、保証金などの名目で高額の金員を預かり、研修生が途中で研修を続行できなくなったような場合には理由の如何を問わずに保証金を没収するなどの運用をしているものがある。研修生・技能実習生は、受入れ機関から敵視されて強制的に帰国されるなどの措置をとられれば保証金が没収されることをおそれて、自らの当然の権利の主張すら控える結果となりがちである。このように保証金の存在が、日本における受入れ機関と研修生・技能実習生との間の支配従属的な関係を助長しているものであることは明らかである。

これに対する対応策を含めて、J I T C O は、いくつかの送り出し国の政府や主要な送り出し機関との間で定期協議を行い、送り出し機関に対するセミナーを行うなどしている。しかし、送り出し国にある機関であるという性格上、その適正化については、その国の政府などの努力に委ねるほかなく、日本政府が何らかの制裁的措置などを伴う強制的な是正措置をとることはできない。

保証金については、J I T C O も、「外国人研修・技能実習事業における研修手当、

賃金及び管理費等に関するガイドライン」中、取扱い方針の5項において、送り出し機関が保証金を徴収すること自体は是認し、その額及び内容が当該送り出し国の経済状況、社会状況・生活賃金相場を勘案して不当に高額でないかどうかなどを受入れ機関が検証することを求めている。

しかし、そもそも送り出し機関が、送り出し後の研修生・技能実習生の日本での行為に関して保証金を徴収する必要性は存在せず、研修生・技能実習生受入れ後の管理監督はもっぱら受入れ機関をはじめとする日本側が行うほかない問題であり、また、保証金を没収する手続が適正に運用されているかを監督したり、その運用が適正でなかった場合に保証金回収を援助したりすることは、他国の主権下では実現不可能であるというほかないから、このような保証金等の徴収自体が是認されるべきではない。

6 法改正によらずに技能実習制度を創設・運用していること

平成5年4月5日付法務省告示により、従前より存在した「特定活動」の在留資格が予定する活動の中に、技能実習生としての活動が含まれることとなり、研修の在留資格での1年の在留に引き続き、合計3年間の在留が可能となった。

このように、対象職種が様々な労働に拡大したことを通じて、研修・技能実習制度は単純労働の実態を持ちうるものとして機能するに至った。しかし、このような国の経済政策、外国人の人権状況などに重大な影響を及ぼすことがらが、入管法などの法律の改正によらずに、告示などによって決定されていることは、人権上の配慮を欠いた制度設計が行われていることの原因の一つであるといわざるをえない。

第4 人権侵害の防止のための抜本的な制度改正の提言

1 「研修」の在留資格は、出身国への技術移転という本来の目的に沿った運用が可能となるよう、原則として企業単独受入型に限定し、また、研修のうち実務研修については労働関係法令を適用し、第三者的な監督機関を設立するなどして研修生の保護を行うことができるよう法令を改正すること。

研修制度は、これに引き続く2年間の技能実習ともあいまって、劣悪な労働条件のもとでの単純労働を行わせるという事案を多く発生させている。

特に、団体監理型の研修においてこれらの事例が集中しているところ、団体監理型においては送り出し機関の存在が不可欠であり、海外にあるこれら機関の適正な運用を図ることは極めて困難である。また、団体監理型の受入れ機関についても、団体を構成する企業や団体自体の管理監督が困難であるなどの実情にある。これらに鑑みると、団体監理型の研修は、これを認めないこととするべきである。

他方、平成5年の技能実習制度の創設以前から、海外への技術移転という目的で行う日本で行う外国人に対する研修は、その目的に沿った運用がなお行われているものもある。

とすれば、現地法人や取引先を通じて研修生を受け入れる企業単独受入型の研修については、研修生の人権保障に十分留意をしながら研修本来の目的に沿った運用ができるよう制度を改めつつ存続することが考えられる。

ただし、いかに研修目的であるとはいえ、特に実務研修は労働の側面があることに相違はないから、実務研修中については、労働者災害保険法、労働基準法、最低賃金法など労働関係法令の適用を認めるよう、関係法令を改正するべきである。

また、研修制度の適正な運用を監督し、研修生からの救済の申立を受け付けて法的な解決を含めて研修生を援助することのできる機関が必要不可欠である。JITCOは、受入れ機関からの会費によって運営され、制度を積極的に実施・運用する立場からの事業をも担う機構であることなどに鑑み、これとは別に、研修制度を監督し、研修生の権利保護・救済にあたることを専らの目的として、政府などの公的資金に基づいて、第三者性、専門性をもって活動する機関を設立するべきである。

2 技能実習制度を廃止すること。

技能実習制度は、法律に基づかない告示によって「特定活動」の在留資格の中に含まれることとなり、その後、十分な国民的な議論を経ないままに制度が拡大し、実質的には単純労働の受け皿として機能するに至っている。

技能実習の前段階である研修制度も、研修に続いて技能実習が存在することにより、かえって、その本来の目的から離れて単純労働の受け皿として機能するケースが多くなっている。

技能実習生は、法的には労働者としてその保護法制の対象となるものの、実際には、研修の延長上の制度として特定の受入れ機関との関係で在留資格が付与され、労働市場における自由な企業選択も許されないことなどから、受入れ機関との間で支配従属的な関係が生じやすい。また、特に団体監理型の受入れにおいては、送り出し機関の存在が不可欠であるが、送り出し機関による不適切な募集や保証金の徴収などを根絶することは、現実には極めて困難である。

これに対して、研修の側面が小さく、より労働者性の強い技能実習生を、研修に引き続くものとして、実務的な実習をさらに2年間継続させる必要性のある業種がこれほど多業種にわたって存在することは、必ずしも十分に説明されておらず、むしろ、実態としては単純労働者の受入れという側面から制度が利用されているおそれが強い。

このように、技能実習制度は、法的な根拠に乏しく、また、多発する弊害の根絶も困難であるのに対し、その必要性も明らかになっていないから、これを廃止すべきである。

送り出し国への技術の移転という目的を達成するためには、なお技能実習制度の存続が必要であるとする考え方も存するところであるが、ある程度長期の実習による技術の習得が必要な制度があるとするならば、研修制度を、その期間を柔軟に延長することを含めて充実させることとするべきである。特に、本意見書において述べるとおり、実務研

修について、労働関係法令の適用を認めることとなるのであれば、研修とは異なる制度としての技能実習制度を存続させる意義はなくなるものと考えられる。

3 単純労働者の受入については、その労働者性を前提とした在留資格を創設して外国人を受け入れることの是非、受け入れるとしたときはその範囲をどのようにするかなどについて全国的な議論を行って法改正の要否を検討すること。その結果、受け入れを行うとすれば、単純労働者の確保という視点のみではなく、入国した外国人の労働基本権、教育を受ける権利などの人権を保障多民族多文化の共生する社会を実現するという観点から制度設計を行うべきである。

技能実習制度を廃止し、研修制度をその本来の目的に沿って運用するとすれば、現在研修や技能実習の名のもとで行われている単純労働者の事実上の受入れはできなくなる。

そこで、単純労働を行うことも想定した外国人を受け入れるか否か、受け入れるとしてその範囲をどのようにするかなどについては、全国的な議論を行い、省令や告示の改正などの方法によることなく法改正によってその方向性を決めるべきである。

但し、単純労働者を受け入れるとした場合には、単純労働者の確保という視点からのみではなく、以下の視点からの制度設計が必要である。

即ち、外国人であっても基本的人権が保障されることは憲法及び国際人権自由権規約、国際人権社会権規約などによって明らかであるところ、労働基本権を尊重すること、労働者が家族とともに生活し、労働者の子どもが教育を受ける権利を保障することなどが必要である。したがって、単純労働者を受け入れた場合には、日本社会の状況のみに合わせてその労働期間を伸縮して在留を危うくしたり、在留資格更新にあたって新たな条件を付して事実上在留を危うくしたりするなどの制度設計をするべきではない。

また、専門的分野の労働者や日本人との何らかの身分関係を有する者、難民など、日本に定住する外国人は現在も増加しているところであるが、単純労働者についてもこれを受け入れる以上は、日本社会の一員として差別を受けることなく安定した生活を送ることができるよう、人種差別禁止法の制定や外国人政策全般を取り扱う省庁の設立などを通じて、多民族多文化の共生する社会を実現するべきである¹³。

第5 抜本的制度改革を実施するまでの間、直ちに実施すべき改善策

第4に述べたとおり、現状の問題点を解決し、途上国への技術移転という本来の制度趣旨に沿った研修・技能実習の運用のためには、現行の技能実習制度の廃止及び在留資格「研修」の抜本的制度改革が必要である。

また、これらの、抜本的制度改革が直ちに実施できないとしても、現実には、劣悪な

13 日本弁護士連合会第47回人権擁護大会宣言「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」参照

労働条件の下で研修生・実習生の基本的人権が侵害されている現状を踏まえ、以下の改善策を直ちに実施すべきである。

1 研修生への労働関係法令の適用

現在、実習生は労働基準法上の「労働者」に該当するので労働・社会保険関係法令が適用されているが、研修生は労働者性がないとして労働・社会保険関係法令が適用されていない。

しかし、研修生の多くが単純労働者として低賃金で酷使され、休日出勤、長時間労働を強いられているケースもあることからすれば、研修生の保護のためには、研修生についても、労働基準法等労働法規の適用対象とすべきである。

2 労働基準監督署の機能強化、罰則の強化

労働基準監督署が積極的に指導・保護を実施するとともに、法令違反等不正行為を行った受入機関については、受入停止措置の期間を現行の3年からさらに伸長するなどして罰則を強化すべきである。

3 団体監理型受入の受入れ機関（協同組合等）の厳格な審査

団体監理型受入は、研修生全体の約9割を占めており、問題の多くが団体監理受入企業で発生していることに鑑み、団体監理型受入の機関（協同組合等）については、本来の事業協同組合等としての一定期間以上の活動実績を要件とし、人権・労働環境について団体所属企業に指導可能な団体であるのかを厳格に審査すべきである。

4 申告窓口の充実・周知徹底及び法的援助の実施

研修生・実習生の問題については、JITCO、労働基準監督署、出入国管理局が対応しているが、研修生・実習生制度の適正な運用、法的保護に十分とはいえない。研修生・実習生の保護を図るとともに、実際の救済を可能とするためには、研修生・技能実習生が不正行為を申告し救済を求める具体的手段として、多言語対応のホットライン（相談・通報窓口）を国の予算において法テラスなどに創設し、その電話番号等連絡先を記載したカードを配布するなどして研修生・実習生にその窓口を周知させるべきである。そして、その窓口を通じて、必要に応じて、労働基準監督署や出入国管理局への協力要請、弁護士を紹介、弁護士費用についての民事法律扶助をそのホットライン窓口から一元的に得ることができるようなシステムを構築すべきである。

5 同業種他企業への移籍による研修・技能実習の継続

研修生・実習生は、受入機関に適正化を求め厳しい対立構造となった場合、あるいは、受入機関の不正行為認定がなされた場合、現状では、研修・技能実習の継続が困難となる。同業種他企業へ移籍し、研修・技能実習を継続できるよう柔軟な制度運用を図ることとし、これを研修生・技能実習生に周知するべきである。

この点、政府の「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月25日閣議決定)も、「受入れ機関が不正行為の認定を受けた場合及び受入れ機関の倒産等により研修・技能実習が継続できない場合であって、研修生・技能実習生の責めに帰すべき理由がないとき」は、原則として上記のような運用を行うよう平成20年度中に措置することとしたが、その対象を含め、柔軟・積極的な運用が求められるところである。

6 雇用契約書・研修生処遇通知書（母国語及び日本語）の交付

研修生及び技能実習生が、契約内容を正しく理解できるよう、また、監督機関や裁判所等が即座に契約内容を把握できるためにも、母国語と日本語が併記された雇用契約書・処遇通知書の交付と入国管理局への写しの提出を受入機関に義務づけ、実施を徹底すべきである。

7 保証金などの徴収の禁止を含む送り出し機関の適正化

相手国の送り出し機関の適正化として、保証金などの名目での金銭の徴収を禁止し、相手国政府機関に対して、これらの施策を含む送り出し機関の適正化を求めるとともに、受入れ機関が、各送り出し機関に対して、研修生から保証金を徴収しているかどうかを確認し、保証金を徴収している場合には、受入を取りやめるなどの対応をすべきである。

以上