

## 育成就労に向けた考え方について

2025年2月27日

移住者と連帯する全国ネットワーク

共同代表理事 鳥井一平

研修制度、研修・技能実習制度と変遷し、これまで技能実習制度が続いてきたが、このほど育成就労への「転換」が行われることとなった。

すなわち、数多くの人権侵害を指摘されてきた技能実習制度の見直しが、昨年3月に育成就労法案として国会に提出され、同年6月に若干の修正を経て成立した。しかし、同法が、技能実習におけるさまざまな課題を克服するものとなっているか、検証していく必要がある。

まずは、これまで30年以上に及ぶ経緯を振り返ることが、今回の「転換」に対する理解を促すことになる。

### ◆重なる変遷を経ても変わらぬ実態

私たちは、四半世紀を超える期間、この問題に取り組んできた。日常的に技能実習生からの相談を受け、事案の解決に向け北海道から沖縄まで、個人加盟の労働組合を中心に、個人で取り組むケースも珍しくない。こうした中で私たちは、技能実習制度の実態を、さまざまな人権侵害を被る技能実習生の立場から、連日見続けてきた。

#### （1）研修制度から研修・技能実習制度そして技能実習制度へ

1985年のプラザ合意により円高が進行し、日本国内の人手不足が強まる中、いわゆるニューカマーの来日が増加した。そうした中、1993年には、「研修（1年）」に接木する形で「技能実習（特定活動で1年）」が開始され、研修・技能実習制度がスタートした。しかし、研修には労働法が適用されず、研修手当が賃金とはみなされない状態であった。その後、1997年には、技能実習が2年間に延長され、併せて3年間の制度が定着した。

もともと1950年代から始まっている「研修」自体についても、実質的に労働力の補充となっているという批判が重ねられていた。こうした偽装が、残念ながら今日も続いており、これが技能実習生に対するさまざまな人権侵害を継続させてきている。

このような状況を背景に、2009年の入管法改定では、在留資格として「技能実習」を創設するとともに、「研修」は切り離され純化することとなった。この改定により、技能実習制度として1年目から労働法が適用されるものとなった。しかし、こうした改定にもかかわらず人権侵害は続いたことから、2016年に技能実習法が成立し、制度の監視機関として外国人技能実習機構（認可法人）も設立された。このように一つの在留資格

に対して、固有の法律が制定された例は、他にない。それほど、放置できない問題の存在が明らかとなったのである。

## 外国人労働者受入れ小史

- 1985年 ブラザ合意（円高の進行：ニューカマーの来日）
- 1989年 入管法改定（日系人の来日解放、在留資格の整備）
- 1993年 技能実習制度スタート（「研修」に接ぎ木、在留資格：特定活動で1年）
- // 非正規滞在者が約30万人
- 1997年 技能実習が1年から2年に（研修と合わせて3年）
- 2001年 外国人集住都市会議設立（最大29都市、現在13都市）
- 2003年 非正規滞在者半減計画（5年で半数に）
- 2008年 リーマンショック（日系人の帰国促進策）、留学生30万人計画
- 2009年 入管法改定（2010年施行：在留資格「技能実習」創設＝「研修」と分離）  
（2012年施行：外国人登録廃止、外国人住民、在留カード）
- 2014年 日本再興戦略（改訂2014）
- 2017年 技能実習法施行（技能実習機構の創設、監理団体の許可制、人権保護規定）
- 2018年 入管法改定（「特定技能」創設）、外国人材受入れ・共生総合的対応策
- 2024年 技能実習法&入管法改定（3年内に育成就労制度へ転換）

### （2）世論の動向

しかし、こうした体制整備にもかかわらず、人権侵害を排除できない状況が継続したことから、今回の育成就労制度への転換が図られているのである。

他方、世論もこうした状況を憂えるものとなっており、主要な新聞各紙は、その社説で技能実習制度の廃止を主張している。すなわち、毎日新聞（2018年12月4日、「就労外国人 あるべき制度は実習制廃し資格一本化を」）をはじめ、朝日新聞（2020年9月16日「技能実習制度の縮小・廃止に本気で踏み出すべきだ」）、日経新聞（2021年7月26日、「技能実習は速やかに廃止を」）などの状況となっており、読売新聞（2022年8月20日）も「外国人技能実習 健全な制度へ改革が不可避だ」としている。2020年1月21日には、経済同友会が「技能実習制度廃止も視野に入れた制度の見直しが必要」とした。

## <技能実習制度廃止・見直しの提案>

- 220820-読売新聞社説：「外国人技能実習 健全な制度へ改革が不可避だ」
- 220811-日経新聞社説：「技能実習は廃止し特定技能に一本化せよ」
- 220805-朝日新聞社説：「技能実習制度 積年の課題 見直しの時」
- 220530-朝日新聞社説：「技能実習制度 政治の責任で見直せ」
- 220415-日弁連意見書：「技能実習制度を直ちに廃止」
- 210726-日経新聞社説：「技能実習は速やかに廃止を」
- 200916-朝日新聞社説：技能実習制度の「縮小・廃止に本気で踏み出すべきだ」
- 190824-日経新聞社説：「技能実習制度は必要なのか」
- 190121-経済同友会提言：「技能実習制度廃止も視野に入れた制度の見直しが必要」
- 181204-毎日新聞社説：「就労外国人 あるべき制度は 実習制廃し資格一本化を」
- 181012-新経済連盟提言：「技能実習制度の根本的見直し」「移民基本法の制定」

### (3) 国際的な批判が集中

このほか、国連の各人権関係委員会からも技能実習制度に対する批判は積み重ねられており、アメリカ国務省からは、2007 年以降、毎年問題点が指摘され続けている。

## <国際的な批判が集中>

- ◆ 米国国務省・人身売買報告書（2007～24年：毎年）～実習生の認定（21年、23年）
- ◆ 国連自由権規約委員会（2008年、14年、22年10月）
- ◆ 国連女性差別撤廃条約委員会（2009年、16年、24年10月）
- ◆ 国連人身売買に関する特別報告者（2010年）
- ◆ 国連移住者の人権に関する特別報告者（2011年）
- ◆ 国連人種差別撤廃委員会（2014年、18年、20年フォローアップ）
- ◆ 国連人権理事会普遍的定期的審査（2017年、23年1月）
- ◆ 国連人権理事会・ビジネスと人権作業部会（2023年調査、24年6月報告）

## 米国国務省 人身取引報告書（2024年）

- ・日本政府は、人身取引撲滅のための最低基準を十分には満たしていないが、満たすべく相当の取り組みを実施している。……引き続き第2階層となった。
- ・労働搾取目的の人身取引の事案は、技能実習制度において引き続き起きている。
- ・人身取引事案について政府が行った刑事捜査件数と訴追件数は、低水準にとどまった。……技能実習制度の労働者を搾取した**人身取引犯を1人も訴追しなかった**。
- ・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、… 技能実習生は、過去5年間にわたり… 数千ドルの過大な労働者負担金、保証金や不明瞭な「手数料」を母国の送出し機関に支払ってきた。
- ・技能実習制度の雇用主は、明記された技能実習制度の本来の目的に反して、多くの実習生を**技能の教授や育成が実施されない**仕事に従事させている。
- ・技能実習生に「処罰合意」への署名を義務付け、**妊娠**したことなどで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出し機関もあった。
- ・元技能実習生を含む、**特定技能**制度下の外国人労働者の一部は、**人身取引の危険性**にさらされている可能性がある。

以下、育成就労法及び主務省庁の提案に対する私たちの評価及び意見を述べていく。

### ◆転職の自由の保障は限定的

転籍制限は、技能実習生の権利主張を抑制することにつながるため、奴隷労働と言われる大きな要素ともなってきた。それ故、今回の見直しにおいて最も重要な論点となった。

育成就労では、一定の要件で本人意向による転籍が認められるが、転籍の範囲は「分野」より狭い「同一の業務区分内」に限られる。

また、本人意向の転籍については、同一の受入れ機関での就労期間が、1年以上2年以

下の範囲内で、分野ごとに省令が定める期間を超えていなければならない。さらに、技能や日本語能力が、省令で定める一定の水準に達する必要がある。具体的には、技能試験基礎級及び日本語能力N5等が想定されている。

こうした条件があると、長時間労働、重労働、イジメなど労働条件・就労環境が劣悪な受入れ機関であればあるほど、試験準備のための時間や機会が保障されず、かえって転籍しにくくなってしまう懸念はぬぐえない。

このほか、転籍制限の継続期間について、2024年2月の関係閣僚会議決定では、「1年を目指しつつ」「当分の間」という限定も付されていたが、育成就労法には何らの規定もない。一応、国会答弁でも「政府方針（関係閣僚会議決定）に従って対応してまいりたい」とはされているものの、具体的にどのように「1年を目指」すこととするかは明らかでない。また、「当分の間」についても、国会答弁では「制度施行後の人材育成や転籍に係る制度の運用状況等を踏まえて、見直しの可否を判断する必要があると考えております」というものにとどまり、定かな方向性はみえない。その結果、育成就労外国人における「転職の自由」の保障はまったく不十分なものとなった。

以上が、私たちの基本的認識である。その上に立って、今回、有識者懇談会に示された主務省庁の提案について、触れていく。

#### <本人意向の転籍の要件について>

まず、転籍先を「優良な受入れ機関に限ってはどうか」という点であるが、この議論の前提として、現在の技能実習制度において「優良な実習実施者」及び「優良な監理団体」が、どの程度いるのか、その数値を明らかにすべきである。そうしなければ、育成就労制度において、どれほどの転籍先が確保されることが想定されるのか、判断し難い。

一応の参考指標として、下記のようなデータ（業務統計：技能実習計画認定件数）が外国人技能実習機構から示されている。これによれば3号の認定件数は、2号のほぼ1割にとどまっている。ここから直ちに優良な実習実施者数を推計することはできないが、かなり絞られることは明らかであろう。あまりに優良な実習実施者数が少ない場合は、この要件を設けることは、育成就労法において本人意向の転籍を認めることとした趣旨を没却することとなるのではないか。

○ 技能実習区分別 技能実習計画認定件数（構成比）（1－1）  
（令和5年度）

単位：件数

| 受入形態      | 合計      | 構成比    | 1号      | 構成比   | 2号      | 構成比   | 3号     | 構成比  |
|-----------|---------|--------|---------|-------|---------|-------|--------|------|
|           |         |        |         |       |         |       |        |      |
| 企業単独型技能実習 | 6,821   | 1.9%   | 4,373   | 1.2%  | 2,294   | 0.7%  | 154    | 0.0% |
| 団体監理型技能実習 | 343,205 | 98.1%  | 174,476 | 49.8% | 153,260 | 43.8% | 15,469 | 4.4% |
| 合計        | 350,026 | 100.0% | 178,849 | 51.1% | 155,554 | 44.4% | 15,623 | 4.5% |

次に、転籍先に「在籍する育成就労外国人に占める本人意向による転籍者の割合を、1／3以下としてはどうか」であるが、労働条件や就労環境が良い受入れ機関に人気が集ま

る場合、それは育成就労の制度趣旨に適合した受入れ機関でもある。したがって、受入れ機関ごとの受入れ人数枠による限界付けにとどめ、転籍者の割合そのものを限定する必要はないものとする。

さらに、「都市部の受入れ機関が都市部以外の受入れ機関から受け入れることができる転籍者数を、②のとおり算出した転籍者数の上限の1/2以下としてはどうか」であるが、まずは「都市部」をどのように定義するのか、また県別に決めるのか、あるいは市区町村別に判断するのか、も含めて明らかにならないと、どのような影響が出るものとなるのか、判断し難い。

また、技能実習生は地方の足の便もよくない地域に所在することも多いことを考えると、育成就労外国人についても同様の状況が生じ、都市部以外において就労するケースが多いことを想定する必要もあろう。そうした場合、転籍先の都市部の受入れに焦点を当てるばかりでなく、転籍元の都市部以外の育成就労外国人数をも考慮要素に加えるべきではないか。すなわち、都市部以外の育成就労外国人がかなり多い場合には、都市部での転籍受入れ可能数があまりに限定されることは、転籍の自由が実質的に制約を受けることとなりかねないと言えるからである。したがって、受入れ機関ごとの受入れ人数枠による限界付けにとどめることで足りるのではないか。

このほか、転籍先が負担する「初期費用の補填の仕組み」であるが、無形コストを有形コストと同額まで見込むべきかについては、疑問がある。しかし、転籍との関係で重要なのは、転籍先が負担する按分割合が大きい場合に、転籍者を受け入れることに対する躊躇をうみ、その結果、育成就労外国人が転籍しづらい状況が生まれてしまう恐れがないか、という点である。提案では、1年で転籍した場合には5/6もの負担をすることとなっている。有形コスト、無形コストの設定にもよるが、結果的にかなりの多額に及ぶことも想定される。原則1年で転籍可能とすることを考えると、この按分割合が妥当なのか、疑問がある。この按分割合を考える要素として、転籍の自由の確保という観点も考慮すべきではないか。

#### ◆多額の債務問題について

技能実習生は来日までに手数料、事前研修費、渡航費などの名目で多額の債務を負担することが多く、債務奴隷とも言うべき事態を生み出す最大の要因となっている。

この点に関して、同関係閣僚会議決定では、送出し国政府との「二国間取決め（MO C）を新たに作成し、悪質な送出し機関の排除に向けた取組みを強化する」とされるにとどまっていた。しかし、育成就労法では、「送出し機関に支払った費用の額が……適正なものとして主務省令で定める基準に適合していること」とされた。

しかし、送出し国側において送出し機関にたどり着く前に、ブローカー的な機関が関与することも多い実情を考えると、これらが規制の対象とならない点をどうするのか見通せなければ、送出し機関への規制だけで多額の債務問題が解決することにはならない。した

がって、主務省令の射程範囲内で、どこまで効果的な対応ができるか、おぼつかないと言えよう。送出し機関以外の関係機関への支払いについてどのように対応するのか、さらなる検討が求められる。

このほか、債務負担額の持つ意味は、送出し国と受入れ国とで違うので、送出し国基準と受入れ国基準の二重基準とすることも考えられるのではないかな。

### ◆育成就労における日本語能力について

主務省庁の提案では、育成就労において、「就労開始までに A1 相当の日本語の試験に合格していない場合、A1 相当の講習を受講する必要」があるとしている。また、「3 年の育成就労の期間で、……原則 A2 相当までに段階的に向上させる方策が必要」としている。

そして、「A1 相当講習」の日本語教育の主体として、「認定日本語教育機関による「就労」課程の講習」を基本としながら、「施行後一定の間、登録日本語教員による講習を認めてはどうか」ともしている。

しかし、現在のところ「就労」課程を認可された認定日本語教育機関はなく、申請中も 2 つの機関にとどまっている。こうした状況では、2027 年までに育成就労に向けた日本語教育の体制が整えられると思えず、日本語教育の状況をどこまで理解した上での提案なのか、疑問を持たざるを得ない。

この背景には、「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」においても、また「特定技能制度及び育成就労制度の基本方針及び分野別運用方針に関する有識者会議」「特定技能制度及び育成就労制度の円滑な施行及び運用に向けた有識者懇談会」においても、日本語教育に関する専門性を持った有識者がひとりも参加していないことにあるのではないかな。

このほか、上記の試験においては、日本語の 4 技能（「聞く」「話す」「読む」「書く」）のうち、「聞く（聴解試験）」「読む（読解試験）」の 2 技能しか測定していない。しかし、日本での就労や生活のためには、「話す」「書く」を含む幅広い日本語能力が求められるのであり、試験合格にとどまらない幅広い日本語能力を培うスキームの構築が必要ではないかな。

### ◆監理団体は役割を果たさず

育成就労法では、監理団体は監理支援機関と名称が変わり、受入れ機関と密接な関係を有する役職員の監理への関与の制限、外部監査人の設置の義務化等により独立性・中立性を担保するとともに、受入れ機関数等に応じた職員の配置・相談対応体制を担保することとしている。

技能実習法において、監理団体は、技能実習生の保護も含めて制度を健全に運用するための中核的な機関とされてきた。しかし、現実には、受入れ企業等の立場・利害を優先し、技能実習生の保護という重要な役割を放棄している監理団体も数多い。労働相談の現

場では、技能実習生の支援団体などに対して、平気で虚言を弄する監理団体も珍しくない。

こうした監理団体に対して、技能実習法でも厳格な要件を定め、技能実習機構によるほぼ年1回の実地検査も実施され、問題があれば許可取消しを含む行政処分も行われているが、十分な成果をあげられていない。したがって、許可要件を多少厳格化しても、それにより改善されると想定するのはあまりに楽観的である。

例えば、「受入れ機関と密接な関係を有する役職員の監理への関与の制限」について言えば、同一地域の同一業種が集まって技能実習での受入れのために小規模な事業協同組合（4人以上の組合員がいれば設立できる）を作り監理団体としているような場合、受入れ機関への監理を担当する特定の役職員について「密接な関係を有しない者」としても、それ自体が大いに疑問であると言わざるを得ないことになる。

### ◆技能実習機構は抜本的な変革を

育成就労制度では、技能実習機構は育成就労機構に改組され、育成就労外国人に対する支援・保護業務を行うとともに、特定技能外国人への相談援助業務も行うことになる。

技能実習法の下で技能実習機構による実地検査は、監理団体に年1回、実習実施者に3年に1回という数値目標をほぼ達成しているが、必須業務の不履行を見逃すことすらみられ、その実効性は大いに疑問だ。

また、技能実習生に対する相談も表面的・役所的なものにとどまり、技能実習生に「相談しても仕方ない」という想いを抱かせることも多い。ときには、問題を起こしている受入れ企業等や監理団体が言うことを鵜呑みにして対応したりするなど、バランスを欠く対応もみられ、技能実習生の救済とは程遠い例も少なくない。そのため、技能実習生からの信頼は厚くない。

現状の同機構の体質を温存したままでは、新たな制度においても十分な役割を果たすことはできない。同機構の延長で新たな制度に対するチェック機能を構想するのではなく、抜本的な組織変革が必要だ。

### ◆特定技能における問題点

これまでの技能実習・特定技能の見直しに向けた有識者会議等において、特定技能における問題点については、必ずしも十分な議論が行われてこなかったと思われる。以下に、私たちが認識している特定技能の現状をお伝えし、今後の議論の参考になればと思う。

#### <転職の自由の実質的な保障について>

特定技能については、基本方針において「同一の業務区分内又は試験等によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職を認める」とされている。

しかし、現在、特定技能外国人あるいは特定技能を目指す外国人にとって、求人情報に

アクセスすることは容易ではない。このため、意に反して実習先と同一の特定技能所属機関に就労するケースや、他の事業所に移ろうとして監理団体・実習実施者からの協力が得られずスムーズに特定技能に移行できない技能実習生が多く存在する。また、特定技能所属機関に問題があっても、なかなか転職先が見つからず、退職・転職を躊躇するケースもみられる。

これまで厚生労働省は、特定技能外国人への求人情報提供について、「職業安定法第3条により、職業紹介等について、国籍等を理由とした差別的取扱いは禁止されており、外国人のみを対象とする求人や、全部又は一部の外国人が応募できないという求人を出すことはできません。したがって、特定技能外国人は、すべての求人に応募可能であり、そもそも「特定技能に関する求人情報」のみを集約することは不可能です」とする一方、「日本人も特定技能外国人も応募できるのであれば、職業安定法第3条には抵触しない」ともし、「求人情報についてはハローワークに相談するように」との対応である。

しかし、ハローワークの紹介で応募しても、紹介先が特定技能外国人の雇用を考えていないなど、的確な求人情報の提供となっていない場合もまま見られるのが実情である。これでは、転職の自由を認めている意味がなくなってしまう。その結果、SNS等での求人情報に頼り、不当に手数料を取られるケースも珍しくない。なかには、職業紹介事業者の許可を受けていない登録支援機関が、SNS上で情報提供を行い、あっせんを行う場合すら存在する。このほか、厚生労働省が提供しているハローワークインターネットサービスも、多言語化が図られていない。

#### <特定技能における問題事例について>

以下、移住連や参加している支援団体等に寄せられている問題事例の一部を参考までに紹介する。

##### \* 転籍関連

- ・「インドネシア人男性」：退職を申し出たところ、登録支援機関から帰国を強要されている。
- ・「ベトナム人女性」：退職を申し出たところ、罰金 30 万円を支払うよう言われた。
- ・「インドネシア人女性、介護」：特定技能で新規入国して 1 年。退職を申し出たところ、雇用主はそれを認めず、来日までに負担した諸費用 100 万円ほどの支払いを請求してきた。
- ・「ベトナム人男性」：特定技能で労働契約を結ぶ際、「1 年 6 ヶ月未満で自ら退職する場合は、ビザ取得費用 12 万円を支払う」との内容が記載されている。
- ・「インドネシア人女性、農業」：雇用主の暴言や態度が怖く、転籍しようとしても、登録支援機関がパスポートを預かっていた。支援団体がシェルターに保護してくれたが、転籍し働き始めるまでに在留資格変更手続きが必要なため、3 ヶ月ほどは収入がなくなり、友人等から借金して生活している。
- ・「ベトナム人女性、ビルクリーニング」：転籍したが書類に不備があり、在留資格変更手続きが長引いている。しかし、転籍先が人手不足のため、登録支援機関は働くように言ってきている。
- ・「インドネシア人女性、農業」：転籍したところ、最後の賃金が未払いのままとなってい

る。労基署に申告したが、解決しない。

・「ベトナム人男性」：技能実習から特定技能に移るとき、実習先とは別の会社で働こうとしたら、監理団体が必要書類の発行に協力してくれなかった。特に、技能実習修了証明書を求める登録支援機関や会社が多い一方、同証明書の発行が法的義務となっていないことから、技能実習生らを苦しめている。ひどいケースでは、技能試験の合格証書を本人に渡さないこともある。

#### **\*妊娠・出産関連**

・「ベトナム人女性」：帰国して出産したところ、雇用主がメールで雇用を継続しないと言ってきた。帰国前には雇用を継続して産休・育休も取れると言っていたのだが。

・「ベトナム人女性」：特定技能で18ヶ月働いており、妊娠中である。出産予定日後、半年ほどで在留資格と雇用契約の期限を迎えるが、雇用主は「契約を更新するかどうか分からない」と言っている。

・「ベトナム人女性、飲食料品製造」：会社に妊娠したことを告げたら、「辞めて、寮を出るように」と言われた。その後、友人宅にいたが、支援団体から生活支援を受け、最終的に帰国した。

#### **\*その他**

・「フィリピン人男性」：会社は、本人の名前を使って在留資格のないフィリピン人を造船所で働かせている。登録支援機関に訴えたが、社長の話を鵜呑みにして何も対応してくれない。現場の勤務表に付してある写真を見れば、すぐに分かるはずだが。

・「ミャンマー人男性、農業」：ミャンマー国内で面接し、派遣での採用が決まり、労働契約も結び、ビザも取れた。しかしその後、送出し機関に呼び出されて、内定取消しが通告された。理由は、派遣先に人が入ったので、次は8ヶ月以上先になるとのこと。

・「ミャンマー人男性、介護」：来日後、募集時の就労先とは違う会社に変更した労働契約にサインさせられた。また、家賃は、会社が半額負担することになっていたが、全額自己負担になった。基本給も18万円ほどのはずだったが、14.5万円とされた。なお、現地で契約後、保証金を2,000ドル超支払わされた。

### **◆まとめに代えて**

育成就労法に向けた議論では、技能実習において検討されるべき主要な論点がいくつも欠落してきた。すなわち、頻発している暴力行為、技能実習生の意思に反する強制帰国、妊娠・出産に対するさまざまな制約、家族の帯同が認められないという制度的問題、日本人と同等以上とはとても言えない低賃金構造などである。これらは、そのまま育成就労制度にも継承されることとなる。

すでに350万人を超える外国人が在留する日本社会は、外国人なしに社会の持続可能性を考えられない段階に入っている。

厳しい人口減少に直面する日本社会の労働力不足をローテーション政策で補うことはもはや困難である。すでに移民社会である日本社会の現実を直視し、基本的に外国人が望めば定住に結びつけられる外国人労働者政策を採るべき時が来ている。