

新たな外国人労働者受入れ制度を定める
出入国管理及び難民認定法の改正に対する意見

2018年11月19日

東海労働弁護団

幹事長 樽井直樹

【意見の趣旨】

政府は、2018年6月15日、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針」）を閣議決定し、深刻な人手不足を背景として、これまで「単純労働」に分類して在留資格を認めていなかった分野で、外国人労働者を受け入れる方針を明らかにした。そして、11月2日には、新たに「特定技能1号」（相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務が対象。）、「特定技能2号」（熟練した技能を要する業務が対象。）の在留資格を創設することを柱とした「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。

現時点では、「特定技能1号」及び「特定技能2号」の受入れ基準が明らかにされておらず、受入れ人数についても「見込み」が示されるだけで、中長期的な視点での受入れ人数の方針さえ明らかにされないにもかかわらず、2019年4月から新制度を開始することを前提にした審議が始まっている。

政府が導入しようとしている新しい外国人労働者受入れ制度（以下、「新制度」という。）は従来、専門的・技術的に分類しなかった業種で、外国人労働者の受け入れを開始するという意味で入管法の歴史的な転換であり、今後も人手不足を背景に外国人労働者の需要は伸び続けることが想定される。

日本では、現在でもすでに約128万人の外国人労働者が働いており、そのうち約39万人（外国人労働者全体の30.2%）が製造業に従事している。東海地方（岐阜、静岡、愛知、三重）では、約23万人の外国人労働者が働いており、そ

のうち約6万人は、技能実習生である。

技能実習制度は、地方の中小企業の労働力不足を補うための労働者受入れ制度として機能してきたにもかかわらず、途上国への技術移転という名目が維持されてきたために、原則として職場移転が認められていない。そのため、技能実習生の在留の許否は、実質的に使用者に依存することとなり、仮に職場で旅券の強制管理、貯金の強制管理、長時間深夜労働、最低賃金法違反等の常軌を逸した人権侵害にさらされても、帰国させられる結果を恐れて権利行使を躊躇する傾向にあり、この仕組みが深刻な人権侵害の温床ともなってきた。

東海地域においても、特に縫製工の職場において、技能実習生から朝から深夜に及ぶ長時間労働を強いられた上に、最低賃金も支払われず、使用者に未払賃金を請求したところ使用者が破産して、結局、最低賃金の保障もされず帰国させられるという事態が繰り返されている。

技能実習制度の建前と実体の乖離は、日本人手不足がさらに深刻化する中、毎年拡がる一方であり、今後も解消する見通しはない。技能実習生を特定の使用者に依存させ、労働者としての権利を保障しない技能実習制度は、速やかに廃止すべきである。

東海労働弁護団は、技能実習制度を維持、あるいは拡大したまま新たな外国人労働者受入れ制度を設けようとする、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」に強く反対する。そして、外国人労働者を、人権が保障された労働者として受け入れる制度を構築するために、抜本的な議論を行うことを呼びかける。

【意見の理由】

1 新たな制度は技能実習制度の廃止と合わせて検討すべきである

現在、日本では、単純労働者は受け入れないという建前のもと、既に約128万人の外国人労働者が働いており（「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本

文】(平成29 年10 月末現在)、そのうち約 39 万人(外国人労働者全体の 30.2 %) が製造業に従事している。

東海地域(岐阜、静岡、愛知、三重)では、約 23 万人の外国人労働者が働いており、そのうち約 6 万人は技能実習生である。

技能実習制度は、制度設立時から、日本の技術を途上国へ移転することにより国際貢献を図る制度であるという名目を堅持してきたが、実体としては、地方の中小企業の労働力不足を補うための労働者受入れ制度として機能してきた。

「技能実習制度は途上国への技術移転である」という名目が維持されているが故に、技能実習生は、同一の事業所で技術を習得することが想定され、原則として職場移転が認められていない。技能実習生には、使用者の倒産、使用者の不正行為等、技能実習生に帰責性がなく、同一の事業所で技能実習を継続することが出来なくなった場合には、一定の要件の下で職場移転を認められているが、不正行為等の立証が困難な場合や、新たな移転先が見つからない場合等、実質的に職場移転が認められず、帰国を余儀なくされる場合もある。そのため、技能実習生の在留の許否は、使用者に依存することとなり、仮に職場で旅券の強制管理、貯金の強制管理、長時間深夜労働、最低賃金法違反等の常軌を逸した人権侵害にさらされても、帰国させられる結果を恐れて権利行使を躊躇する傾向にあり、この仕組みが深刻な人権侵害の温床ともなってきた。

実際に、東海地域においても、特に縫製工の職場において、技能実習生から朝から深夜に及ぶ長時間労働を強いられた上に、最低賃金も支払われず、使用者に未払賃金を請求したところ使用者が破産して、結局、最低賃金の保障もされず帰国させられるという事態が繰り返されている。

このような技能実習制度の建前と実体の乖離は、日本人手不足がさらに深刻化する中、毎年拡がる一方であり、今後も解消する見通しはない。

したがって、技能実習生を特定の使用者に依存させ、労働者としての権利を保障しない技能実習制度は、速やかに廃止するほかなく、技能実習制度を維持

したまま、あるいはさらに拡大して、新たな外国人労働者受入れ制度を設けるべきではない。

2 新たな外国人労働者受入れ制度を構築するにあたって必要な視点

(1) 職場移転の自由について

上記のような技能実習制度の反省を踏まえ、新たな外国人労働者受入れ制度を構築するとすれば、特定の使用者に在留を依存させることができないよう職場移転の自由を名実ともに保障しなければならない。

この点、「特定技能1号」、「特定技能2号」の外国人労働者は、同一職種の範囲内で転職することは認められるとされており、技能実習生のように自発的な職場移転が一切認められないわけではないとされている。

しかしながら、職場移転の自由を実質的に保障するためには、単に制度上職場移転が禁止されないというだけでなく、日本語での情報収集が困難な外国人労働者に対しても、ハローワーク等の公的機関によって、移転先となる職場の情報等が十分に提供され、実質的に職場移転の自由が保障されなければならない。

また、職場移転の際、入国管理局において必要とされる手続きについても、予め外国人労働者に周知されなければならず、入国管理局における手続きが職場移転を抑制する結果にならないよう十分配慮されなければならない。

仮に、職場移転について十分な情報提供がなされず、入国管理局における手続きも煩雑となった場合、手続きに悪質なブローカーが介入する事態を招き、その結果、外国人労働者の権利利益を損なう恐れがある。

したがって、転職の支援はハローワーク等の公的機関によって行われる必要がある。

(2) 外国人労働者の送出し国における悪質なブローカー対策

現在、技能実習制度のもとでは、来日に先立ち、技能実習生が本国の送出し機関に高額な手数料を徴収されたり、逃亡防止目的等のため高額な保証金を聽

取される例が少なからず報告されており、技能実習生は、入国時から高額な借金を抱えており、借金返済のために不法就労をするに至ることもある。

このような事態に対し、国は、これまで実効的な策を講じていない。

新たな制度の構築にあたっては、送出し国との条約ないしは協定等により労働者の募集、選抜、使用者とのあっせんを担う機関を公的機関に限る等、送出し国において不当に高額な手数料や保証金を徴収することができないよう実効的な方策を講じるべきである。

(3) 外国人労働者の家族の帯同

現在の技能実習制度は、最長 5 年間の滞在が可能であるにもかかわらず、名目上、日本の技術を習得して本国へ帰国してこれを活かすための制度であるとして、家族を帯同することが許されていない。

このような名目自体、既に正当化できる状況ではないが、新制度においては、技能実習修了者が「特定技能 1 号」の在留資格でさらに滞在を継続できることとされており、最長 5 年間の技能実習と最長 5 年間の特定技能で通算 10 年間もの長期にわたり日本に滞在することができるようになる。にもかかわらず、その間、家族を帯同することが許可されていない。「特定技能 2 号」については、家族帯同が許されるとされているが、そもそもいかなる要件の下で「特定技能 2 号」の在留資格に移行できるのかも明らかでない。

これでは、家族分離を強いる期間があまりに長期に過ぎ、外国人労働者一人一人が生活者であるという視点が欠落していると言わざるを得ない。

外国人労働者がより短い滞在期間の内に家族との統合が図られるよう家族帯同の基準を見直すべきである。

(4) 適正な労働条件の確保

労働基準法 3 条は、「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的扱いをしてはならない」として均等待遇を定めている。新制度においても、受入れ機関が日本人同等以上の報酬を支払うことが形式的には求められている。

しかしながら、技能実習生の例をみても明らかな通り、日本人との均等待遇の保障どころか、最低賃金法違反の事例が厚生労働省からも毎年報告されるなど、労働関係法令さえ遵守されていない状況があり、新制度においても、このような深刻な状況に対し、従前から行われてきた労働基準監督署による是正指導、法令の周知等の対応策以上に何ら抜本的な施策が示されていない。

このような状況は、公正な労働市場を確保する上でも、日本人労働者の労働条件向上を図る上でも弊害である。

したがって、新制度では、労働関係法令の遵守と日本人との均等待遇が実効的に担保されるための方策が伴わなければならない。

(5) 外国人労働者の支援

新制度は、日本の人手不足を補うため、多数の外国人労働者を受け入れる制度であり、かつ、受け入れた外国人労働者が日本で生活することとなることから、外国人労働者を生活者として受け入れ、医療、教育、法的サービス等の様々な側面からの支援が求められる。

現在の法案では、「登録支援機関」が外国人労働者に対する生活ガイダンスの提供、日本語の習得支援、相談・苦情対応、行政手続きの情報提供等の支援活動を担うとされているが、このような活動を担うことのできる体制が必要である。

この点について、技能実習制度のもとでは、監理団体が制度上は実習実施者（使用者）を監督・指導し、技能実習生の保護を図ることとされているが、監理団体は、傘下の実習実施者から徴収する管理費で財政的に成り立っており、監理団体の長が実習実施機関の長を兼務している例もある等、実習実施者を監督・指導できる体制が担保されていなかった。それどころか、監理団体が実習実施機関とともに、使用者にとって都合の悪い技能実習生を強制的に帰国させる等、悪質な人権侵害に加担している事案も少なからず報告されている。

また、「登録支援機関」の支援の内容には、「相談・苦情対応」が含まれるが、そうであれば、これらの支援を担う者には、弁護士の関与、守秘義務の担保が

求められることになる。

したがって、単に登録支援機関を定めるだけでは足りず、外国人労働者の支援が現実に担える体制を整えさせなければならない。現に就労する外国人労働者のみならず、家族に対しても十分な支援がなされる体制を整えることが必要である。

(6) 多文化共生政策

すでに日本には、約 128 万人の外国人労働者が居住しているにもかかわらず、国として多文化共生政策をまとめた法律は存在しない。

例えば、愛知県が「あいち多文化共生推進プラン 2022」を策定する等、外国人労働者を多数受け入れてきた自治体においては、必要に迫られ、独自に、あるいは、同じように外国人が集住する自治体と連携し合いながら、多文化共生の地域づくりを進め、国に対しても、中長期的な視点に立った外国人の受入れ方針の策定や、国としての総合的な多文化共生策の策定を求めてきた。

しかしながら、国がこれらの求めに応じてきたとは言いがたく、国による中長期的で総合的な方針が欠け、財政的な裏付けも乏しい中、自治体の取り組みには困難が伴い、政策の内容については地域差も大きい。

新たな制度の構築にあたっては、より一層多くの外国人労働者を受入れることとなるのであるから、多文化共生推進に向けた基本法を制定する等、国として多文化共生政策を推進する体制を整えなければならない。

3　まとめ

以上の通り、政府が来年 4 月から導入しようとしている新制度については、技能実習制度の廃止が伴っていないこと、新制度それ自体としても検討が不十分な点が多いことから、法案審議を拙速に進めるべきではない。

そして、外国人労働者の受け入れる新たな制度を構築することを、中長期的な視点に立って正面から議論するべきである。

以上