

2021年12月21日 全8頁

技能実習制度に潜む人権リスク

業務上の安全・衛生基準等の違反解消や、政府の対策強化が必要

経済調査部 研究員 矢澤 朋子

[要約]

- 日本の技能実習制度が「強制労働」にあたりと米国から指摘を受けている。本稿では、労働基準監督の状況などを確認し、技能実習制度が強制労働と指摘される要因を検証する。さらに実習生が抱える債務や制度に係る問題についても取り上げ、技能実習制度に潜む人権リスクに日本が今後どう対応すべきかを探る。
- 技能実習生実習実施事業場における違反率（監督実施事業場数に占める違反事業場数）は定期監督等適用事業場のそれと比べて、全体として大差はない。ただし、種類別で見ると、技能実習生実習実施事業場では業務上の安全基準・衛生基準、賃金や残業代の不払などの違反の割合が高い。これらは強制労働の代表的な条件に合致する。また、技能実習生は不法な仲介手数料や保証金などを含む多額の債務を負っている場合があり、債務労働に陥る可能性がある。加えて、職を離れる自由がないことが、技能実習制度が強制労働であると指摘される要因であろう。
- 日本政府は17年に「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」を施行し、監理団体や実習実施者に対する監督や技能実習生保護の強化、送出国との二国間取決めによる不適切な送出国の排除、実習先変更支援などの対策を行ってきた。今後は、これらの対策をより強化するとともに、実習実施者や監理団体、実習生に対する継続的かつ定期的な研修を行うことも重要となろう。
- 技能実習制度の「実習生の受入れ先の変更を認めない」という原則に関しては、今後慎重に対応を考える必要がある。技能実習制度の本来の目的は実習を通じた技術移転であるが、実情は人手不足を補う貴重な労働力となっている。目的と実情の乖離をなくし、技能実習生に対する不適切な対応を排除することが必要と考える。

2021年5月、米国税関・国境警備局は日本の大手服飾メーカーの綿製シャツの輸入を差止めたと公表した。同シャツは強制労働で生産された原材料が使用されていると判断されたことが理由である。この出来事が、サプライチェーンにおける人権侵害（強制労働を含む）及びそれを容認する（是正のための適切な措置を実施しない）行為が企業に大きな損失を生じさせると日本で広く認知されたきっかけの一つになったと考えられる。

人権という観点では、日本の「技能実習制度」が「強制労働」にあたると米国から指摘を受けている。21年7月に米国国務省が発行した「人身取引報告書」では、日本の技能実習制度が「強制労働」に相当し、政府はその是正に積極的でないと指摘している。

本稿では、日本の技能実習制度が人権侵害や強制労働にあたると指摘される要因を検証するため、労働基準監督の状況及び外国人技能実習機構による指導状況を確認する。さらに統計では表れづらい実習生が抱える債務や制度に係る問題についても取り上げ、技能実習制度に潜む人権リスクに日本が今後どう対応すべきかを探る。

「強制労働」とは？

国際労働機関（ILO）によると、「強制労働」とは「ある者が処罰の脅威の下に強要され、かつ、右の者が自ら任意に申し出たものではない一切の労務」と定義される（図表1）。一般的には身体的または心理的な暴力や脅しによる無償労働をイメージしやすいが、賃金を支払っていれば強制労働に当たらないわけではない。賃金の不払（未払）、最低賃金以下の賃金、残業代の不払、不当に低い残業代などの他、虚偽の条件下での労働なども強制労働に該当する。

図表1 「強制労働」の定義

強制労働とは、ある者が処罰の脅威の下に強要され、かつ、右の者が自ら任意に申し出たものではない一切の労務を指します。処罰とは、監禁、暴力による威嚇やその行使、労働者が職場の外に自由に出ることを制限を含みます。脅威とは、被害者の家族に危害を加える旨の脅迫、不法就労者の当局に対する告発、最終的に賃金が支払われるとの期待の下に労働者を職場に留める目的で行われる賃金不払を含みます。労働者に賃金又はその他の報酬が提供されていることは、必ずしもそれが強制労働でないことを示すものではありません。

労働者は、合理的な期間に関する事前の通知に従いつつも、職場を離れる自由が与えられるべきです。債務労働は多くの労働者が強制労働に陥ってしまうもう一つのルートです。債務労働は労働者（時にはその家族共々）が自らの借金又は承継した借金を返済するため使用者の下で働かざるを得ない状況に追い込まれたときに生ずるものです。

代表的な条件

- ・債務労働または債務による奴隷的拘束
- ・強制的な超過勤務や、雇用の見返りとして保証の預託（金融書類または個人的な文書）を求める搾取的な行為
- ・ある者を強制労働につなぎ止めておく手段としての身体的または心理的（性的なものを含む）暴力（直接の暴力、または、労働者、家族もしくは縁故者に対する脅迫）
- ・全面的もしくは部分的な移動の自由の制限
- ・賃金の留保または不払（実体のない債務返済、搾取、その他の形態による強要にも関連する）
- ・労働の条件と種類に関するごまかしまたは虚偽の約束

注：下線は筆者

出所：ILO、国連グローバル・コンパクトより抜粋

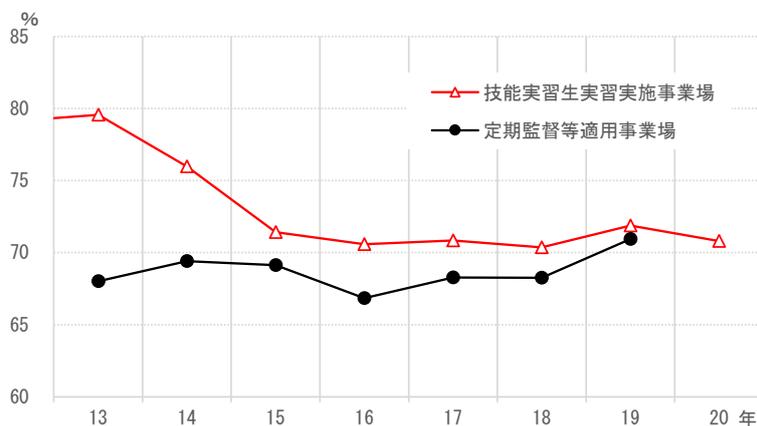
また、強制労働と人権は密接に関わっており、企業が労働者の人権を侵害する行動の一つが強制労働と言える。国連グローバル・コンパクト（UNGC）¹では企業が支持すべき普遍的価値として4分野を定めているが、そのうちの一つが「人権」であり、もう一つが「労働」である。企業は日常的な活動において「安全かつ健全な労働条件を提供する」、「人事慣行における差別禁止を徹底する」、「直接、間接を問わず、強制労働または児童労働の不使用を徹底する」などを通じて人権を尊重するべきであるとしている²。よって、ある企業で強制労働が存在するということは、同時に人権侵害も存在しているということになる。

技能実習生を取り巻く状況

技能実習生実習実施事業場における違反率は、定期監督等適用事業場のそれと大差はない

まず、労働基準監督機関による監督結果から、定期監督等適用事業場における違反状況と、そこから抽出された技能実習生実習実施事業場に限った違反状況を比較してみよう³。図表2の違反率は、監督実施事業場に占める違反事業場数の割合である。技能実習生実習実施事業場での違反率は13年に79.6%と定期監督等適用事業場のそれより11.5%ptも高かった。しかし、その後違反率は低下し、15～20年は70～72%の水準で推移している。他方、定期監督等適用事業場での違反率は、13～19年にかけて66～71%の範囲内で推移している。技能実習生実習実施事業場の違反率は定期監督等適用事業場のそれより常に高い水準にあるものの、19年には両者の差はわずか0.9%ptまで縮小した。

図表2 労働基準監督機関による違反率の推移



注1：労働基準監督機関による監督は①定期監督等、②申告監督、③再監督に分かれ、①が全体の80%程度を占める。

注2：違反率は、監督実施事業場に占める違反事業場数の割合を示す。

注3：技能実習生実習実施事業場の違反は同事業場に認められたものであり、日本人に関する違反も含む。

注4：労働基準監督機関による監督状況は19年、技能実習生実施事業場の監督状況は20年まで公表。

出所：「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」、「労働基準監督年報」厚生労働省より大和総研作成

¹ 国連グローバル・コンパクト（UNGC）は世界の各企業・団体が持続可能な成長を実現するための自発的な枠組みであり、4分野（人権、労働、環境、腐敗防止）10原則を目的として掲げている。

² 「[国連グローバル・コンパクト4分野10原則の解説](#)」グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパン

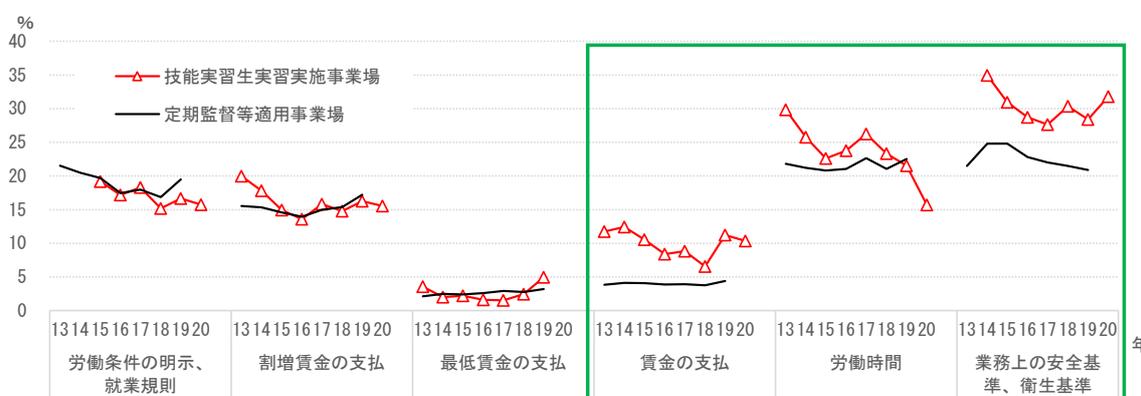
³ 19年の定期監督等適用事業場数は134,981、うち技能実習生実習実施事業場は9,455である。

業務上の安全・衛生基準、賃金関連の違反が多い

次に種類別の違反率を見てみよう。技能実習生実習実施事業場の「業務上の安全基準、衛生基準」の違反率は定期監督等適用事業場のそれを大きく上回っている（図表 3）。両者の差は 14 年の 10.2%pt から 19 年の 7.6%pt に縮小しているものの、最も差が大きい。また、「賃金の支払」や「労働時間」の違反率においても定期監督等適用事業場より技能実習生実習実施事業場の方が高い水準で推移している。

なお、20 年に技能実習生実習実施事業場における「労働時間」の違反割合が大幅に低下しているが、これには新型コロナウイルス感染症が影響していると考えられる。20 年は全産業の実労働時間の前年比減少率が拡大し⁴、特に外国人労働者が従事する割合の高い製造業や宿泊・飲食サービス業は減少幅が大きかった⁵。

図表 3 種類別違反率の推移



注 1：違反事項が二つ以上ある場合は、各々に計上しているため、各違反事項（違反事業場数）の件数の合計と違反事業場数とは一致しない。

注 2：技能実習生実習実施事業場における最低賃金の支払の 20 年のデータは未公表。

出所：「技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」、「労働基準監督年報」厚生労働省より大和総研作成

宿泊施設の不備に関する指導が多く、技能実習計画認定取り消しを受けた実習実施者数も増加

技能実習制度の計画認定や管理・指導を行う外国人技能実習機構（OTIT）も、定期的に技能実習監理団体や実習実施者に対する実地検査を行っている。OTIT が実習実施者に対して行った実地検査の指導内容を見ると、20 年度は「宿泊施設の不備」が 26.1%（指導件数全体に占める割合）と最多を占め、次いで賃金関連（「計画通りの報酬未払い」及び「不適切な残業代」）が 13.3%、実習計画との相違（「計画と異なる実習内容」及び「計画と異なる実習時間数」）が 11.8%となっている（図表 4 左）。

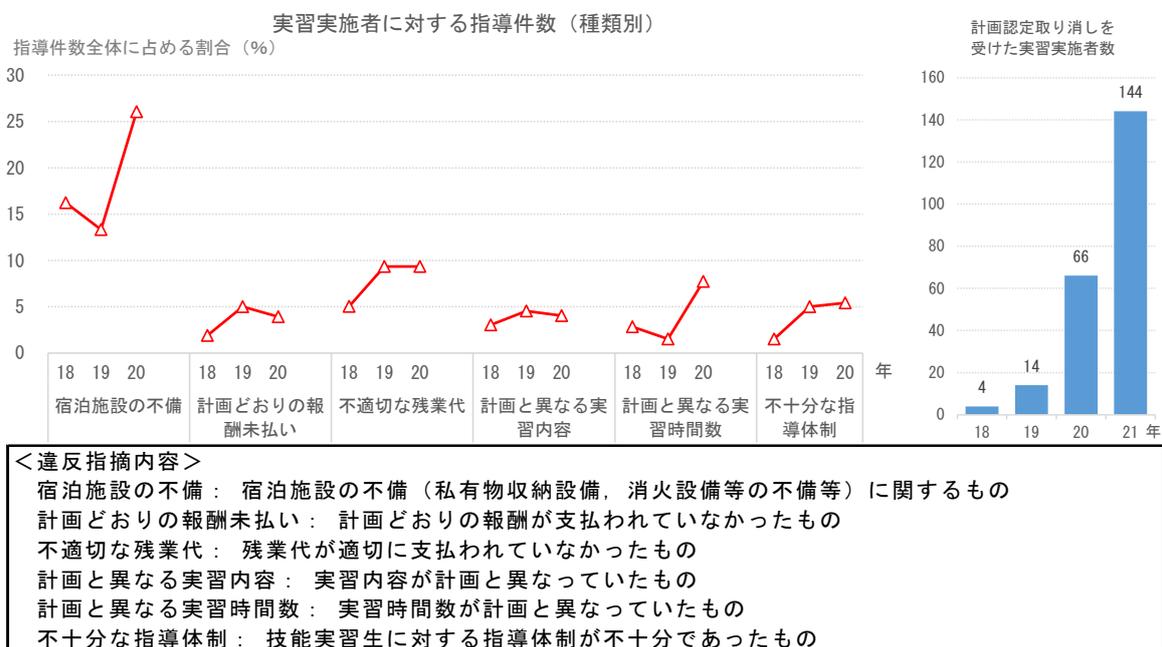
また、OTIT の実地検査の結果、出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣によって技能実習計画の認定取り消しを受けた実習実施者数は 18 年には 4 事業者であったが、21 年には 144 事業者

⁴ 「毎月勤労統計調査（確報）」厚生労働省

⁵ 外国人労働者の産業別比率は、矢澤朋子「[コロナ・ショックによる最大の被害者とは？](#)」（大和総研コラム、2020 年 6 月 16 日）参照。

(12月14日時点)と大幅に増加している(図表4右)。

図表4 実習実施者に対する指導件数(種類別)及び計画認定取り消しを受けた実習実施者数



注：技能実習計画認定取り消しを受けた実習実施者数は2021年12月14日時点。

出所：外国人技能実習機構より大和総研作成

ここまで示してきたことから、技能実習生実習実施事業場では、強制労働の代表的な条件である賃金関連及び技能実習生の安全や健康が脅かされる違反や指導の割合が高いことが確認された。技能実習生から労働基準監督機関に対する申告内容を見ても、「賃金・割増賃金の不払」が圧倒的に多い(20年の申告件数に占める割合：84.9%)。

技能実習生が抱える債務と技能実習制度に係る問題

送出機関に支払う費用に加え、仲介手数料や保証金の存在が強制労働に繋がる

これまで技能実習生を取り巻く状況を統計で示してきたが、統計で示すことのできない問題も存在する。一つは技能実習生が抱える(過大な)債務である。

技能実習生は来日する前に現地の送出機関で講習などを受けるが、この費用は実習生負担となる。最大の技能実習生送出国であるベトナムを例に挙げると、同国政府は技能実習生送出機関が技能実習生から徴収できる費用の上限を3,600米ドルと定めている(図表5)。この上限金額はベトナムの製造業作業員の平均賃金の約1年分(基本給+賞与)に相当するため、多くの技能実習生は借金をして支払う。しかし、技能実習生はこれ以外にも債務を負っていることがある。現地では技能実習生と送出機関をつなぐ不法な仲介業者が存在し、技能実習生は(時に法外な)仲介手数料を請求されることがある。さらに、悪質な送出機関は技能実習生の失踪対策として(不法な)保証金を請求したり、違約金契約をしたりすることもある。

このように、技能実習生は多額の債務を抱えて来日している者が多く、技能実習から得られる給与から返済しなければならない。しかし、技能実習生の47.8%は所定内給与14～15.9万円、24.5%は16～17.9万円であり⁶、日本での生活費や仕送りを考慮すると債務負担は大きいと考えられる。このような状況下では、技能実習生は債務返済のために働かざるを得ず、(強制労働に繋がりやすい)債務労働に陥りやすいと言えよう。

図表5 ベトナム人技能実習生が支払う研修費用

送出機関が技能実習生から徴収できる費用(上限)

	米ドル	円換算
3年契約	3,600	407,016
1年契約	1,200	135,672
事前教育費(590万ドン)		29,429
製造業・作業員の平均賃金(年)	3,350	378,751

注1: 平均賃金(年)は、正規雇用の一般工職で実務経験3年程度の場合。ただし請負労働者および試用期間中の作業員は除く。月額基本給(250米ドル)12か月分に賞与1.4か月分を加えて算出した。

注2: 為替レートは113.06円/ドル、0.004988円/ベトナムドンで計算(21年11月30日時点)。

注3: 事前教育の内容は約520時間の日本語教育。

出所: 在ベトナム日本国大使館、「2020年度海外進出日系企業実態調査(アジア・オセアニア編)」日本貿易振興機構より大和総研作成

原則、実習先(受入れ先)の変更が出来ない技能実習制度

もう一つの問題は、技能実習制度は実習先(受入れ先)の変更を原則として認めていないことである。受入れ先の変更が可能となるのは、実習生の受入れ先が受入れを継続できない場合に限られる。その場合においても、実習生が次の受入れ先を選ぶのではなく、監理団体が新たな受入れ先を探し、決定する。図表1で示しているように、ILOは「労働者は、合理的な期間に関する事前の通知に従いつつも、職場を離れる自由が与えられるべきです。」と明記しており、国際的には、技能実習制度において受入れ先の自由な変更が認められていない点がこれに反していると認識される可能性がある。

政府の対策の徹底及び強化に加え、技能実習制度の本来の目的に基づいた実施が必要

労働基準監督機関による監督状況を見ると、技能実習生実習実施事業場では業務上の安全基準及び衛生基準が満たされていないという違反の割合が圧倒的に高く、賃金の支払違反の割合も高い。加えて、OTITの実地検査では宿泊施設の不備に対する違反が最も多い。これらは、人権を尊重する行動に反し、強制労働の代表的な条件に合致する。また、不法な仲介料や保証金などによって技能実習生が負う債務、実習先の自由な変更が出来ない制度によって、技能実習制

⁶ 「令和2年賃金構造基本統計調査」厚生労働省

度が強制労働であると一部で認識されていると考えられる。

技能実習制度が強制労働を認めている制度というわけではなく、それが実際に運用されている中で強制労働の代表的な条件に一致する事象が多く発生していると言えるだろう。

技能実習法施行により技能実習生を取り巻く状況の改善が図られるも、更なる対策が必要

政府は、17年に「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（以下、技能実習法）」を施行し、監理団体や実習実施者に対する監督や技能実習生の保護を強化した。それにより、監理団体や実習実施機関への強制調査が可能となり、改善命令、許可取り消し、業務停止等の罰則を科すことが出来るようになった。また、技能実習生送出国と二国間取決めを締結することで、不適切な送出国や受入れ機関を排除し、認定基準を満たす機関によって技能実習生の送出し及び受入れが実施される体制を整えている。

今後の対策として、まず実習実施者や監理団体に対する監督体制の強化を行い、法令順守を徹底させることが最優先であろう。技能実習計画の認定取り消しを受けた実習実施者数の増加は監督が強化されたことの証左であるが、大手の監理団体が内閣府より複数回の勧告を受けるなど、いまだ違反の取り締まりや違反を防ぐ対策が不十分であると考えられる。検査実施場数を増やすことだけに注力するのではなく、検査の質を維持したり、その時々状況に合わせて検査内容や方法を柔軟に修正したりする必要があるだろう。同時に、実習実施者や監理団体、そして技能実習生に対して、技能実習法、労働関係法令、人権、強制労働などに関する継続的かつ定期的な研修を行い、意識を変えることも急務と考える。

次に、すべての送出国と二国間取決めを締結すべく、政府は今後も未締結の国々に締結を働きかける必要がある（本稿執筆時点で日本は14カ国と二国間取決めを作成している）。送出国の認定要件には実習生及びその家族等に対して保証金の徴収や違約金の契約をしないことが含まれているため、一定の効力が期待できよう。また、技能実習計画認定基準でも「技能実習生や家族等が、保証金の徴収や違約金の定めをされていないこと（技能実習生自身が作成する書面によって明らかにさせる）」となっている。とはいえ、例えばベトナムとは二国間取決めを締結済であるが、前述の通り技能実習生が債務労働に陥りやすい状況が続いている。実習生自身が保証金や違約金契約を違法だと認識していない、または送出国から費用詳細を開示されていないことなども考えられるため、正しい申告ができていないかの判断は難しいだろう。さらに、仲介手数料や保証金、違約金契約などは送出国の慣習や文化に根付いている場合も多いため、保証金や違約金を禁止する日本政府の方針を送出国や送出国機関に理解してもらうには、ある程度の期間と同時に送出国に対するより踏み込んだ働きかけが必要と考えられる。

可能な対策をすべて実施したとしても、技能実習生を取り巻く状況がすぐに改善されるわけではない。しかし、政府が人権を尊重しない行為を許さないという姿勢を明確にし、違反や指導

を減らす適切な対策を行わなければ、世界から「人権を尊重している国」として認められないであろう。

自由な実習先の変更については、慎重な対応が求められる

他方で、技能実習制度が定める「実習生の実習先（受入れ先）の変更を認めない」という原則に関しては、今後慎重に対応を考える必要があるだろう。そもそも技能実習制度の目的は国際貢献であり、日本での実習（就労）を通じて送出国に技能を移転することである。技能実習生は受入れ企業との間で雇用契約を結び、労働関係法令等が適用されているものの（講習期間を除く）、実習（就労）内容は受入れ企業が事前に作成・認定された計画に基づいている。このような条件の下では、実習生が自由に実習先を変更することは現実的とは言えないだろう。

ただし、実際には技能実習生は人手不足を補う貴重な労働力となっており、この目的と実情の乖離や実習生に対する不適切な扱いが、実習先の変更を求める声の要因と考えられる。よって、まずは先に示した技能実習の適正な実施及び実習生への適切な扱いを徹底させること、そして技能実習生に対する不適切な扱いが発生した場合の支援・保護等の対策を拡充することが有効であろう⁷。技能実習制度の目的と実情の乖離については、政府が外国人労働者の受入れを今後どうしていくのかを明確にし、その方針に基づいて、乖離を無くすための対策や制度作りを行う必要があるだろう。

⁷ OTIT は、技能実習生の一時宿泊先の提供や受入れ先変更も含む支援（実習生からの相談内容による）を実施している。