

2022年11月28日 全8頁

# 技能実習制度の見直しの方向性を探る

## 強制労働発生要因である同制度の目的と実態の乖離をどう埋めるのか

経済調査部 研究員 矢澤 朋子

### [要約]

- 米欧を中心に強制労働に対する姿勢が厳しくなっている。米国では2022年6月にウイグル製品輸入禁止法が施行され、欧州連合（EU）の欧州委員会は9月に強制労働を伴う製品のEU市場での流通を禁止する提案をしている。このような中、米国から強制労働と指摘されている日本の技能実習制度は、輸入停止などの事態の発生を回避するために、優先的に解決すべき課題の一つであると考えられる。
- 強制労働と指摘される要因として、実習実施機関における労働基準関係法令違反が定期監督等適用事業場よりも高い割合で発生しており、技能実習生（以下、実習生）からの相談内容でも同法令違反や技能実習法違反が疑われるものの割合が高いことが挙げられる。さらに、母国で借金をした実習生の割合は54.7%にのぼり、中でもベトナムは80.8%と非常に高く、債務労働に陥りやすい状況にいるといえよう。
- 実習生を取り巻く現在の状況には、技能実習制度の「国際貢献」「技能移転」という目的と「労働力確保」という実態との乖離からもたらされている部分が多い。両者の乖離を埋める方法は、①目的に即した運用を徹底する、②実態に即した制度に変更（労働力確保を目的とした特定技能制度に一本化）する、の二つが主に考えられる。ただし、いずれにせよ技能実習を経て特定技能になった者に対する強制労働の疑念や送出国での借金問題など、解決しづらい課題も残る。また、実習生の減少が更なる労働力不足につながることを予想されるため、日本政府は難しいかじ取りを迫られている。
- 他方で、日本政府は高度外国人材等を含めた日本の外国人労働者受入れ政策の全体図を提示し、その中で技能実習制度をどう位置付け、どのように改善すべきか、という視点も忘れてはならない。

## はじめに

米欧を中心に強制労働、そして強制労働によって生産された製品に対する姿勢が厳しくなっている。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、日本の技能実習制度は米国国務省発行の「人身取引報告書」において（2021年に引き続き2022年も）強制労働にあたるとの指摘を受けている。今後日本製品に対する輸入制限などの事態が発生するリスクも考えられ、技能実習制度の見直しは日本として最優先で取り組まなくてはならない課題の一つであろう。本稿では、技能実習制度における強制労働（と捉えられている部分）の実態を確認するとともに、同制度の見直しの方向性を探る。

## 強制労働によって生産された製品に対する規制強化と日本の技能実習制度

2022年9月15日、経済産業省及び厚生労働省は日本・米国・EUの貿易大臣及び労働大臣による三者共同声明を発表した。その内容はILOが公表した強制労働の推計に関する懸念を示すとともに、強制労働を根絶するために国内及び国際的な取組を強化するというものである。日本政府は、共同宣言の直前である9月13日に「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」を公表し、その中で「人権尊重への取組は、企業が直面する経営リスクを抑制することに繋がる」ことであり、日本で事業活動を行うすべての企業は人権尊重の取り組みに最大限努めるべきであるという方針を示した<sup>1</sup>。しかし、米欧を中心として強制労働を伴う製品に対する規制強化の流れはそれ以前から本格化している。米国では同年6月に中国の新疆ウイグル自治区からの輸入を原則停止する法律が施行され、EUでは9月に欧州委員会から強制労働を伴う製品のEU市場での流通を禁止するという提案がなされた。

日本政府として最優先で解決すべき問題の一つは、米国国務省発行の「人身取引報告書」において強制労働とみなされた技能実習制度であろう。古川法務大臣（当時）は7月に技能実習制度の問題点を挙げ、今後の見直しについても言及した（図表1）。

図表1：古川法務大臣が指摘した技能実習制度の問題点

- ① 人づくりによる国際貢献という技能実習制度の目的と、人手不足を補う労働力として扱っているという実態がかい離していること
- ② 実習生側、実習実施者側双方において事前情報が不足しているため、例えば、「聞いていたよりも賃金が低い」「聞いていたよりも能力が低い」等のミスマッチが生じている事例があること
- ③ 実習生の日本語能力が不十分であるために職業上の指導やトラブル発生時の意思疎通に困難が生じている例があること
- ④ 不当に高額な借金を背負って来日するために、不当な扱いを受けても相談・交渉等ができない実習生がいること
- ⑤ 原則転籍ができないとされているため、実習先で不当な扱いを受けても相談・交渉等ができない実習生がいること
- ⑥ 構造的な問題もあり、監理団体による監理体制や相談・支援体制が十分機能していない事例があること
- ⑦ 外国人技能実習機構の管理・支援体制に十分でない面があること

注：下線は筆者。

出所：法務省「法務大臣閣議後記者会見法務大臣記者会見内容」（2022年7月29日）より大和総研作成

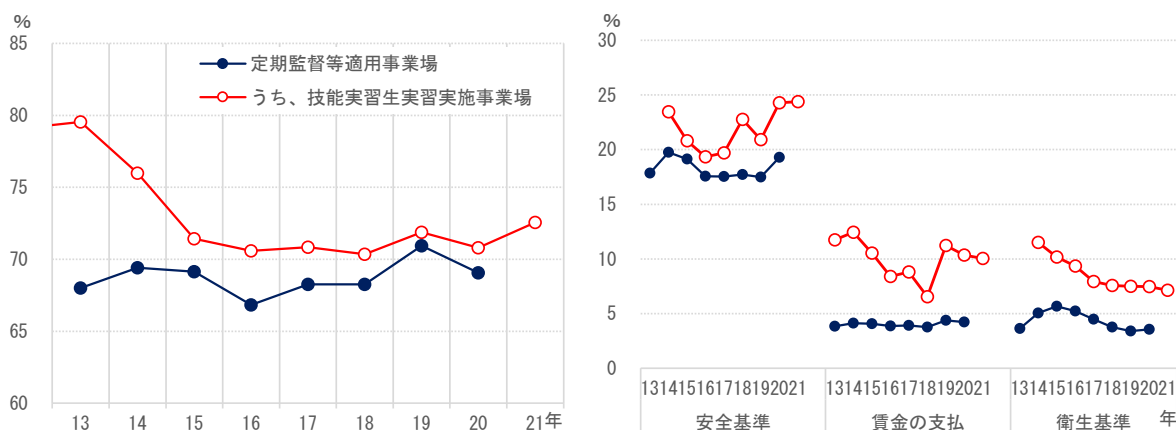
<sup>1</sup> 経済産業省「[責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン](#)」

## 実習生が置かれている労働環境

技能実習制度は強制労働とされ得るのかを確認するため、労働基準関係法令違反の状況を見てみよう。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確認すると、2013～20年のいずれにおいても、後者の違反割合の方が高い（図表2左図）。ただし、両者の差は縮小傾向にあり、2013年の11.5%ptから2019年には0.9%ptまで縮小している（2020年は1.7%pt）。

違反事項別では、「安全基準」、「賃金の支払」、「衛生基準」において特に両者の差が大きい（図表2右図）。国連グローバル・コンパクト（UNGC）<sup>2</sup>によると、『賃金の留保または不払』（「賃金の支払」違反）は強制労働の条件に該当する。また、『安全かつ健全な労働条件を提供する』ことは企業が人権を尊重する行動であるため、「衛生基準」及び「安全基準」違反はそれに反していると考えられる<sup>3</sup>。

図表2：労働基準関係法令違反の割合の推移（左図：違反総数、右図：事項別）



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：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で確認されたものであり、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2020年、技能実習生実施事業場の監督状況は2021年まで公表。

出所：厚生労働省「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」より大和総研作成

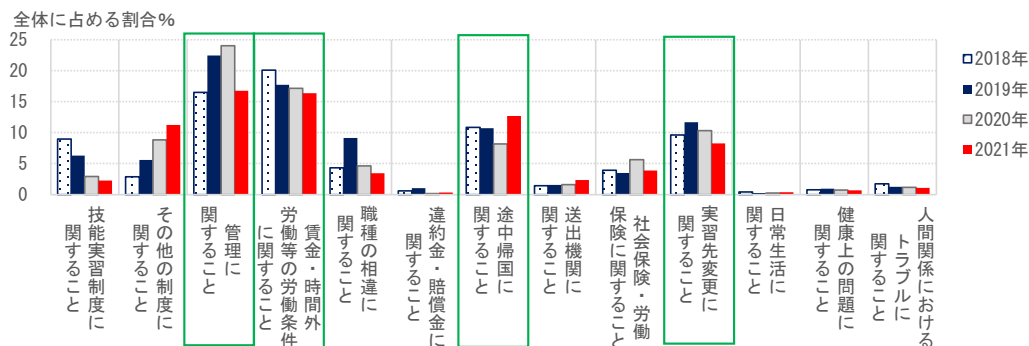
次に、外国人技能実習機構（OTIT）に寄せられた実習生からの相談内容を見ると、「管理に関すること」、「賃金・時間外労働等の労働条件に関すること」、「途中帰国に関すること」、「実習先変更に関すること」の割合が多い（図表3）。「管理に関すること」とは、帰国旅費の負担を拒否された、生活一般に関して制限を設けられた、居住費が高いなど、実習生だけではどうすることもできない費用や生活一般に関することである。これらの相談内容から、まだ表に出ていない技能実習法及び労働基準関係法令違反、または人権侵害にあたる行動が発生している可能性が

<sup>2</sup> 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。なお、本文中の二重カッコ内は「国連グローバル・コンパクト4分野10原則の解説」より引用（出所：グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパン）。

<sup>3</sup> 2022年6月、ILOの中核的労働基準に「安全で健康的な労働環境」が追加された。

あると推測される。これらは OTIT に寄せられ明らかになった相談であるため、氷山の一角であるとも考えられよう。

図表 3：実習生による母国語相談（内容別）



注 1：言語は、ベトナム語、中国語、フィリピン語、英語、インドネシア語、タイ語、カンボジア語、ミャンマー語。相談可能日や日数は言語によって異なる。

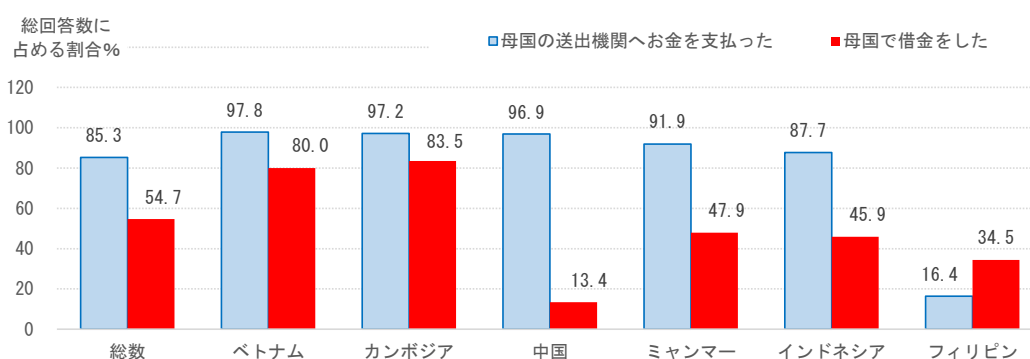
注 2：複数の相談を受け付けた場合は、複数項目で計上している。

出所：外国人技能実習機構「外国人技能実習機構 業務統計」より大和総研作成

### 実習生が背負う借金の実態

実習生が抱える過大な債務も、技能実習制度が強制労働と捉えられる要因の一つである<sup>4</sup>。出入国在留管理庁が 2021 年 12 月～2022 年 4 月に実施した調査<sup>5</sup>によると、対象となった実習生の 54.7%が母国で借金をしており、ベトナムやカンボジアでは特に割合が高い（図表 4）。この借金の背景には母国の送出国機関や仲介業者に支払う費用があるとされているが、総回答数のうち 85.3%が送出国機関にお金を支払っている。また、仲介者（送出国機関以外）にお金を支払った実習生は 11.5%、送出国機関及び仲介者のいずれにも支払をした実習生も 10.6%となっている。

図表 4：母国で借金をした、もしくは送出国機関へお金を支払った実習生の割合



注：「母国の送出国機関へお金を支払った」と「母国で借金をした」割合の総回答数は異なる（前者 2,178、後 2,107）。

出所：出入国在留管理庁より大和総研作成

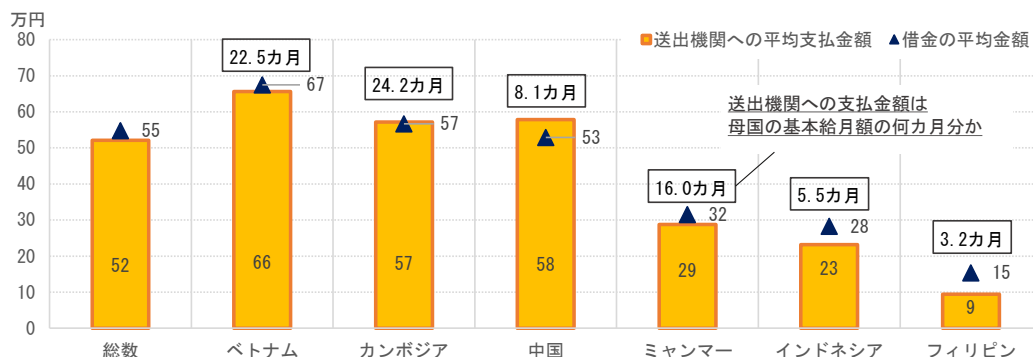
実習生が送出国機関へ支払った平均金額はベトナムで 66 万円、中国で 58 万円、カンボジアで 57 万円となっており、借金の平均金額と近い。母国の製造業・作業員の平均給与（諸手当除く）

<sup>4</sup> 詳しくは拙著「[技能実習制度に潜む人権リスク](#)」（大和総研レポート、2021 年 12 月 21 日）を参照

<sup>5</sup> 出入国在留管理庁「[技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について](#)」

と比較すると、ベトナムで22.5カ月分、中国で8.1カ月分、カンボジアで24.2カ月分となり、支払金額の大きさが浮き彫りとなる（図表5）。

図表5：実習生が母国の送出国機関へ支払った平均金額及び借金の平均金額



注：基本給月額、（諸手当を除く）製造業・作業員の平均給与（21年8月時点）。2021年8月の為替レート（平均）で円換算。

出所：出入国在留管理庁、ジェトロ「2021年度 海外進出日系企業実態調査 アジア・オセアニア編」（2021年12月）、IMF（INDB）より大和総研作成

送出国機関が実習生に研修費用の支払を負担させること自体は多くの送出国で禁止されていないが、国が上限を設けている場合もある。例えば、ベトナムの上限は契約に基づく賃金の最大3カ月分と規定されている。契約に基づく賃金に近いと考えられる実習生の所定内給与額は2021年平均で16.4万円であることから<sup>6</sup>、送出国機関への実際の支払金額は上限を上回っていると想定される。また、禁止されている保証金や違約金を送出国機関が実習生に課しているケースも見られた。

債務労働は労働者が強制労働に陥る要因の一つであるため、日本政府は送出国機関による実習生への不明瞭な費用請求、保証金・違約金の禁止など<sup>7</sup>を含む二国間取決めを送出国と締結することで悪質な送出国機関の排除に努めている。政府は、図表5に掲載の国では中国以外と二国間取決めを締結しているが、その効果は国によって異なり、一部の国においてはあまり機能していないといえよう。

加えて、今後留意しておきたい点は円安である。2022年に円安が急速に進行しており、実習生の借金が実質的に増加している。実習生の更なる負担増、そしてそれによって実習生が債務労働からより抜け出しづらくなるのが今後の懸念材料となろう。

### 技能実習制度の見直し：本来の目的と実態の乖離をどう埋めるのか

実習生を取り巻く状況は、技能実習制度の「国際貢献」「技能移転」という目的と「労働力確保」という実態との乖離からもたらされていると考えられる。実習実施者は、労働力不足を補うための「労働者」を「実習生」として受け入れる。実習実施者は技術を学びに来ている実習生と

<sup>6</sup> 出所：厚生労働省「賃金構造基本統計」

<sup>7</sup> 政府が規定する送出国機関の要件でもある。

いう立場を意識するあまり、(労働基準関係法令が適用されるにもかかわらず) 実習生を労働者として保護する意識が薄れてしまう。他方、実習生は、短期間でお金を稼ぐために「実習生」という「労働者」となる。そのためには、多額の借金を負うことを厭わない。実習実施者と実習生の実際の目的(「実習生」という名の下で「労働者」として働いてもらう/働く)が一致しているため、強制労働と捉えられる状況が改善されないであろう。

技能実習制度の目的と実態との乖離を埋める方法として、①その本来の目的(国際貢献、技術移転)に即した制度運用を徹底する、もしくは②現在の実態(労働力確保)に即した制度にする(特定技能制度に一本化)、の二つが主な選択肢として挙げられる。

①を選択する場合、監理団体は、実習実施者や実習生に対して技能実習法及び労働基準関係法令に関する教育を強化し、相談窓口の周知徹底を行う。そしてこれらを定期的実施することに加え、労働力の調整弁として実習生が利用されていないかをより厳密に調査し、違反が認められた場合は厳格に対応することが求められる。他方、元実習生に対するアンケートによると、帰国後に「雇用されて働いている」あるいは「雇用されて働くことが決まっている」あるいは「起業している」者の割合は40.0%に留まっている<sup>8</sup>。監理団体は、実習生が好条件で安定的な就労を得られるよう、送出国と協力し帰国後の就労支援(就職先の案内や推薦など)を一層強化する必要がある<sup>9</sup>。さらに、「実習と同じ仕事」あるいは「実習と同種の仕事」に従事している者の割合は上記40.0%のうちの64.0%にすぎない。政府は、実習生の受入れ分野の見直しも視野に入れるべきであろう。

実習実施者に対しては、実習生の現行の技能検定等の合格に加え<sup>10</sup>、現地で指導的立場になれる人材に育成するなどの基準を設ける(実習生の付加価値向上)一方で、政府は受入れ手続きの簡素化や費用負担の軽減などを実施する。OTITは監理団体や実習実施者への検査体制を強化するとともに、実習生に対する相談・支援体制を一層充実させ、人権侵害を受けた実習生の保護に努めることが重要と考える。

本来の目的に即して技能実習制度を運用する場合は、同制度と特定技能制度が併存することになる。よって、現在認められている技能実習から特定技能への在留資格変更を停止し、両制度を完全に切り分けることが求められる。また、技能実習制度の「実習先の変更不可」という原則を廃止することも必要であろう。これは、UNGCに掲げられた「労働者は確立された規制によって自由にその職を離れられなければなりません」という当然の権利に反している。過大な借金と「実習先の変更不可」という原則が合わさることで、実習生が実質的に強制労働に陥りやすくなると考えられる。

②を選択する場合は、技能実習制度を廃止し、労働力の確保を目的とした特定技能制度に一本

<sup>8</sup> 令和3年度「帰国後技能実習生フォローアップ調査(概要)」(出所:OTIT)

<sup>9</sup> 令和2年度の実績では、具体的な支援内容で最も多いのは「日本での技能実習の終了証明、在職証明書等の発行」76.5%で、「帰国後の就職先の案内や推薦」は38.1%、「帰国後の就労・起業に関する相談対応」は39.3%に留まっている(出所:OTIT)。

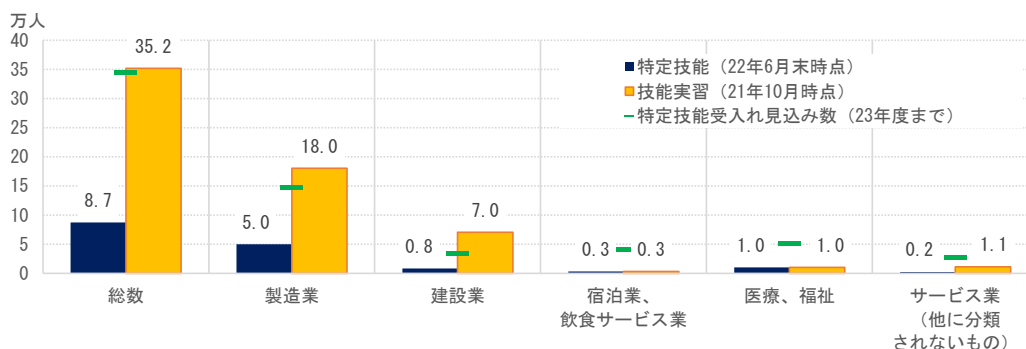
<sup>10</sup> 技能実習の目標として、技能検定や技能実習評価試験の実技試験合格が掲げられている。

化することが想定される。特定技能制度では転職が可能となっているが、2022年6月末時点で特定技能の76.1%は技能実習からの移行者が占めている。よって、技能実習を経て特定技能になった者への強制労働の疑念（債務労働など）は当面残存する。また、特定技能制度においても、国によっては送出国が介在するため借金の問題が解消されにくい、日本の受入機関や支援機関に対する監督体制が不十分である、特定技能在留資格保持者の保護・支援体制が不十分である、など技能実習制度と同種の問題点がある。

実習生の借金の主要因と考えられる母国の送出国機関や仲介業者等（送出国機関以外）への支払に関しては、他国が管理主体であることから日本政府が今以上に直接的に（強く）是正を働きかけることは難しい。政府はできるだけ多くの送出国と二国間取決めを締結し、それが確実に運用されるよう粘り強く働きかける必要がある。

他方、労働力の供給源という面では、現在の特定技能制度は技能実習制度にはまだ遠く及ばない。特定技能制度で課せられている技能試験と日本語試験は難易度が高いこと<sup>11</sup>、煩雑な手続き・支援不足・コスト負担があることなどから、特定技能受入れ人数は創設から3年以上経った2022年6月末時点でも5年間の見込み数（34.5万人）の25%程度に留まっている（図表6）。①による実習生数の縮小や②による技能実習制度の廃止が更なる労働力不足を惹起すると考えられ、実習生が担ってきた労働力を特定技能が供給できるようになるまでには、相当の時間が必要となろう。よって、①②のいずれを選択する場合でも、ある一定の移行期間を設けることが現実的な対策と考えられる。

図表6：技能実習及び特定技能在留資格保持者（産業別）



注：「製造業」は特定技能の素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野、造船・船用工業分野、飲食物品製造業分野の合算値、「宿泊業、飲食サービス業」は宿泊分野、外食業分野の合算値、「医療、福祉」は介護分野、「サービス業（他に分類されないもの）」は、ビルクリーニング分野、自動車整備分野、航空分野の合算値とした。

出所：出入国在留管理庁、厚生労働省より大和総研作成

## 終わりに

米欧を中心に強制労働に対する規制が厳しくなる中、技能実習制度の是正は日本にとって早期に取り組むべき課題の一つであろう。

技能実習制度の目的と実態との乖離をなくし（縮小し）、強制労働に該当し得る事案を減らす

<sup>11</sup> 技能実習2号（3年間の実習）を修了した者は、特定技能移行時に技能、日本語両試験が免除される。

ための対策を徹底することで、強制労働を理由とした日本製品の輸入停止や制限などが発生するリスクを低減させることができよう。一方で、実習生が貴重な労働力となっている産業も多いため、急速に実習生が減少したり制度が廃止されたりとなれば労働力不足がさらに厳しくなる可能性が高く、日本政府は難しいかじ取りを迫られている。

他方で、技能実習制度の是正は、高度外国人材等を含めた「外国人労働者を日本としてどう受け入れるか」を明確にした上で実施することが肝要と考える。政府は外国人労働者政策を明確に打ち出していないが、現状の外国人労働者及び在留外国人の増加や（今後予想される更なる）労働力不足、先般岸田首相が表明した海外からの高度人材誘致の方針などに鑑みると、まずは日本の外国人労働者受入れ政策の全体像を打ち出すべきである。