

国際協力と移住労働力受入のギャップ

介護技能実習生受入制度の性質とその政策的課題について

尾崎正利

1: はじめに

技能実習生の現在の受入制度は2017年11月1日施行の「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」によりスタートした。この法律は2016年11月28日に成立したものであったが、その施行には送出国の協力が不可欠であった。従ってその半年後には早くもこれまでの送出国との間の協議により、2017年6月6日のベトナム政府との協力覚書(或いは協力協定: Memorandum of Cooperation on the Technical Intern Training Program) に始まり、以降、カンボジア(2017年7月11日)、インド(2017年10月17日)と相次いで協定署名がなされ、法律施行後も引き続き署名が続けられ、法施行後までの約1年間の間にさらに7ヶ国、合計10ヶ国の協力を得ると言う、極めて異例の速さで行われ、法実施の基盤を作りあげた。

このベトナム政府との最初の協力覚書について、2017年6月6日付報道発表(職業能力開発局海外協力課)でその目的及び趣旨が述べられている。「今回の覚書は、技能実習生の送出国や受入に関する約束を定めることにより、技能実習制度を通じて日本がベトナムへの技能等の移転を適正かつ円滑に行い、国際協力を推進することを目的としています。なお、技能実習の協力覚書については、今回の覚書が初めての作成となります」と発表した。これら締結された協力覚書はベトナムとのそれを母型にし、報道発表にもあるように、①技能、技術及び知識の送出国への移転、②送出国の人材育成に寄与すること、③送出国・受入両国の利益のために「アジアにおける平和と繁栄のための広範な戦略的パートナーシップ」を促進すること、及び④国際協力を推進することを目的とし、労働者送出国・受入のためのそれぞれの国がなすべき任務を定める。例えば、送出国の送出国業務認可・取消は送出国政府に、受入業者(監理団体)認可・取消は日本政府それぞれで行い、そのリストを相互に提供し、公表し、是正措置を講じた場合或いは実習実施業者の技能計画及びその履行等の結果を相手国政府に通告することなどの協力が定められている。さらにまた、この法律施行に伴い、新たに「介護技能実習生」の受入が始まっ

たのであった。

しかしながらここで浮かぶ大きな疑問は、技能実習制度はこうした協力覚書締結以前から長年にわたり、「研修ビザ」に基づいて大規模に行われてきたが、それを整備・拡大(制度整備だけでなく、受入数、滞在期間の拡大、新たな職種・作業の追加)することが目的なのか、或いは技能実習生の保護の拡充を主たる目的としているのか? また EPA 協定に基づいた看護及び介護労働者の受入の歴史も10年を超えて長いが、この制度を今後も存続させるのか? 加えて、以前から受入れてきたインドネシアやタイ並びにマレーシアと云った諸国との協力覚書が2018年12月時点で存在しないことがもたらす結果、すなわち、これら諸国からの技能実習労働者の受入は今後廃止されるのか? 或いは送出国の送出国機関について認可業者であるかどうかを問わずに受入れるのか? 例えば、2017年11月1日に施行された厚労省告示320号に見られる介護技能実習制度の追加に関して、ベトナム政府が認可した介護技能実習生送出国機関である業者は6社しかなく、そのうち2社が同一資本であるとの指摘もあるが、同時に日本とベトナムの合弁会社(JSC)²及びベトナム法人からなる数百を超える送出国業者及び非公表の日本人を含む個人ブローカーも多数存在していることに鑑みれば、この覚書に従った労働者の送出国は労働者に対する債務(協力覚書では禁じられているが、ブローカーに対する手数料及び(取次)送出国機関からの名義

*筆者は津市立三重短期大学教授、青森中央学院大学大学院教授を経て、現在NPO法人労働問題研究所理事長。

¹ 2018年12月に7機関が追加認可されている。また、ハノイでの送出国業者に対するヒアリングでは、2019年度中に30機関に増加させるとの情報もある。

² ベトナム労働傷病兵及び社会問題省(MOLISA)が一般的にベトナム人労働者の海外派遣法に基づいた許可を出す。この許可を得るのはベトナム資本の企業に限られている。従って、日本資本との合弁送出国企業は別個にベトナム資本による子会社を設立し、或いはブローカーとして活動せざるを得ない。また、この許可はその文面から特定の職業分野に限定されておらず、協力覚書に云う取次機関としての資格を得るには、新たに締結された協力覚書に基づいて認定されなければならないと考えられる。

借用費用など)を増加させる結果をもたらすのではないかと?などの疑問が浮かび上がる。

本稿では、2017年11月1日から始まった介護技能実習生受入制度について論じる。すなわち具体的には、2017年9月29日に公布された厚生労働省告示第320号(介護職種について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施行規則に規定する特定の職種及び作業に特有の事情に鑑みて事業所管大臣が定める基準等:施行は11月1日)及び関連通達等に基づいて、主として介護技能実習制度の抱える問題について、ヴェトナム介護労働者に焦点を当てて指摘することにした³。当然ながら、2018年12月の臨時国会で成立した特定技能外国人1号については、2019年4月1日の開始時点で農業及び漁業並びに建設労働者のみを受入対象とすることになっていた⁴が、最終的には、2019年2月の法務省入国管理局の文書では14業種すべてにおいて1号の受入が4月1日より可能になること、但し2号については建設及び造船・舶用工業のみについて受入が認められることになった⁵。介護労働者は技能実習終了後にこうした新たな入国資格(特定技能1号)にどのように移行するのも大きな問題となる。しかしながらこれらの問題は別稿に譲ることにした。また、新たな特定技能外国人1号及び2号は、従来の技術者ビザ等を受けていた労働者とどのように関係するのも大きな問題となる。技能実習生を受入れている業者は留学生送出並びにこうした技術者に対する仲介も積極的に行っており、彼らのなかにはこの新たな法律により技術者ビザのハードルが低くなると理解する者も多い。本稿ではこうした問題を直接扱うことはできないが、広い意味でかつ人材ビジネスの業務区分の曖昧さと云う意味で、とりわけヴェトナムから

の労働者(Migrant Workers)の受入と云った幅広い背景を常に踏まえながら、本稿の限られたテーマを論じることにしたい。

2: 技能実習生の受入システム整備及び拡大の概要

介護技能実習生の受入は2017年11月1日からである。告示320号及びそれと同時に都道府県知事、政令市・中核市長、及び地方厚生(支)局長宛てに通達された「介護職種について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施行規則に規定する特定の職種及び作業に特有の事情に鑑みて事業所管大臣が定める基準等」について(社援発0929第4号、老発0929第2号)において初めてその全容が明らかにされた。

その大本になる法律は、2017年11月1日に施行された「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」⁷の施行規則別表第一その他(13職種25作業)の中に介護が追加され、その保護に関して、介護実習についてその他の実習制度とは別個に定められたのが告示320号であった。2017年6月以降の一連の二国間協力覚書締結を含めて、こうした政策の実施の経緯を辿っていくと、この覚書は少なくとも介護技能実習労働者受入、すなわち被介護者の安全を確保することを前提にしたスケジュール及び或いは特定技能労働者制度の政権が企図した新設スケジュール⁸に合わせて締結を急いだのではないかと、との疑念もあながち理由のないことではないと思われる。

そこで、現在の技能実習制度に至る日本の外国人労働者受入の歴史或いは経緯を確認しておくことも有益であると思われる。以下において、研修ビザによる受入から現在の制度に至る流れを見ることにする。

技能実習制度導入は先行制度と見なされ得る研修ビザでの労働者の受入がベースとなった。しかしながら、企

³ 筆者は就労経路等に関する調査をヴェトナム及び日本において行っているが、まだ充分ではないので、それが一段落した段階で別稿として発表することにした。このペーパーは従って、法律制度の構造と機能に焦点を当てて、介護技能実習制度を論じたい。

⁴ その後介護実習生2号修了予定及び終了者にも特定技能外国人1号への移行が認められることになったとの情報も漏れ聞こえてくる。

⁵ 法務省入国管理局「新たな外国人材の受入について」2019年2月

⁶ 例えば、日本とヴェトナムでそれぞれ送出と受入ビジネスを展開しているヴェトナム人H氏は、主としてホーチミン工科大学の卒業生を技術者ビザで日本に金属機械技術者として送出しているが、条件を満たせなかった者を技能実習生として送出さざるを得なかったが、そのような場合でも特定技能外国人(1号)としての送出が可能になるとみている。2018年10月13日同社大阪本社におけるヒアリング。

⁷ 2017年11月28日制定(法89号)、2017年11月1日施行。この法律は2018年7月6日一部改正(法71号)され現在に至っている。

⁸ 2018年6月15日の閣議決定の内容が2018年10月12日の法務省入国管理局「新たな外国人材の受入に関する在留資格『特定技能』の創設について」の文書で示されているが、在留資格『特定技能』の創設の目的を定める政府基本方針(骨子案)の中で、技能水準及び日本語能力水準については「技能実習2号(3年間の実習修了者)に対する試験を免除」としている。ま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ための法律案要綱第一の三の2では「…基本方針このとおり、人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき…」ことが趣旨として盛り込まれている。

業の海外進出の増加に伴う進出予定先の労働者のための技術指導に留まっている段階から必ずしもそうした趣旨に適さない、労働力としての外国人受入のルートとしても大規模に利用されるようになった⁹。このような状況及びバブル崩壊前の労働者不足、とりわけ 3K 職種における不足に直面した政府は、閣議決定されてきた単純労働者の受入拒否を堅持しつつも、実質的にこうした労働力不足に対応しようとした。そのために 1991 年 10 月 1 日 JITCO (国際研修協力機構)¹⁰を設置し、さらに中小零細企業における人手不足に対応するべく「IMM JAPAN」(中小企業国際人材育成事業団)¹¹による受入制度の整備を開始した。

こうした制度整備は同時に滞在期間及び職種(及び作業)の拡大へと進んでいく。1993 年になって、法務省は「技能実習制度に係る入国管理上の取扱に関する指針」(4 月 5 日告示)を公表し、1 年間の研修+技能検定 3 級合格者=2 年間の技能実習生として、合計 3 年間の日本滞在を認めると云う受入制度の整備と同時に滞在期間の拡大を図った¹²。1999 年になって、この整備は労働条件の規制に踏込むことになった(以下において本稿では「旧技能実習制度」と表記する)。2 月 23 日法務省告示「研修性及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」がそれであり、この業務は JITCO に委ねられ、JITCO は「外国人研修、技能実習事業における研修手当、賃金及び管理等に関するガイドライン」を策定し、この指針

に対応することになった。

2009 年になって、2009 年 12 月 25 日改正入管法の外国人技能実習制度に係る運用に関する「入国管理法難民認定法施行規則」、同規則に伴う「7 条 1 項 2 号の基準を定める省令」「同規則別表第 1 ノ 2 の表の技能実習生の項の下欄に規定する団体の要件を定める省令」「同規則 20 条の 2 第 2 項の基準を定める省令」「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」が公表され、2010 年 7 月 1 日に施行された。これにより、在留ビザは「研修」から「技能実習」に変更されることになり、さらにまた非営利団体の協同組合方式による受入機関を介する就労経路を基本とすることとし、現在の監理機関方式に発展していく先駆けとなった。厚生労働省もこれに対応して、1993 年 4 月 5 日の「技能実習制度推進事業運営基本方針」を 2010 年 1 月 22 日に改正し、技能実習の職種・作業の範囲第 1 部¹³を公表した。この整備は当時の議会における技能実習生制度は実質的に労働者の受入ではないか? そうであれば低賃金及び劣悪な労働条件で移住労働者を虐待しているのではとの疑念が大きく取上げられたことが整備の主要な動機である。「技能実習生」の滞在期間を拡大し、この段階において事実上の労働力としての受入整備に大きく踏み込んだ。

しかしながらこうした職種・作業の整備拡大は、さらに継続した。旧技能実習制度での技能実習生送出機関について、海外において「技能実習に関与する外国の業者」を「送出機関」としていた。しかしこれら送出機関は自由に日本の業者への取次業務を行えるのではなく、受入申請のための必要書類として「(送出機関の適正性を証明する)外国の公的送出機関の推薦状(certification)」を必要とした。例えば、タイ国からの送出しには「Department of Employment」(タイ国職業紹介局¹⁴)の発給する文書(Certificate of being the Sending Organization for Trainees under the Overseas Training and Technical Intern Training Program)により、送出業者の名称、ライセンス番号及び住所を特定し、当該業者が海外研修及び技能実習プログラムの研修生のための適正な送出機関であると見なすとされ、条件として「Recruitment and Job-Seekers Protection Act, BE 2528」に従うことを特記し、最後に有効期間及び発給日を記すことになっている¹⁵。これら certification の対象と

⁹ 例えば、研修生に関する裁判例では、改進黨事件最高裁判決(平 9 年 1 月 28 日労判 708 号 23 頁)がある。日新製罐事件における韓国人男性研修生の労災事故における使用者責任、フィリピン人男性研修生との研修内容の相違をめぐる事件などが初期のケースとして裁判で争われた。前者は劉永基 対 日新製罐株式会社(大阪地裁昭 47 年 12 月 8 日)判例集未掲載であるが、その全文は尾崎: 渉外労働判例研究: 三重法経 111 号(1999 年) 138 頁以下に掲載されている。後者は山口製糖事件(東京地裁決平 4 年 7 月 7 日労判 618 号 36 頁)を見よ。日新製罐事件においても山口製糖事件においても原告の労働者性が認められている。なお、落合英秋「アジア人労働力輸入」現代評論社(1974 年)も見よ。この文献は高度成長期における労働力不足に対応する策としての「研修ビザ」による労働力の受入から生じた問題を記録している。

¹⁰ この機関は 1994 年、入国・更新ビザの取次機関として認められ(1994 年 2 月 1 日法務省令改正)、5 月 2 日よりビザ代行業務を開始している。

¹¹ IMM JAPAN は従業員一人を雇用する雇用主に一人の研修生の受入れを認めると云う、制度設計からして明確に労働力不足に対応するものとして「研修ビザ」の利用が認められていたことに留意すべきである。

¹² 当時の技能検定制度において 3 級が整備されている職種は 8 職種である。

¹³ 35 職種 66 作業。職種及び作業の範囲を明確にするとともに、受入職種・作業をさらに拡大した。

¹⁴ 吉田美喜夫「タイ労働法研究序説」晃洋書房 2007 年 53 頁の訳語による。

¹⁵ タイ国を例に挙げたのは、新技能実習の認定送出機関(approved sending organization)に関する二国間協力覚書が締結されていないので、旧制度の推薦状を持って

なる送出業者は原則として JITCO と送出国との所轄部局との間に交わされた協議及びその結果を記した文書の調印に基づいていた。JITCO が R&D (討議議事録) と呼んだ文書である。この協議調印は 1991 年 12 月 26 日の中国が最初で、2015 年 11 月 30 日のインドまで、15 ヶ国 16 機関との間で調印された。これら文書は実質的には送出業者に対する、受入国日本における受入適正化のために何らかの規制機能を果たしたが、国家間の協定でない点で、なお十分ではなかった。さらにまた、当時の「送出機関」の定義が取次と渡航前訓練業務双方を含んでいたため、現地における日本語及び日常生活のための訓練を行う業者が管理団体或いは受入企業に対して送出取次を行い、受入側の要望を取入れたサービス並びに候補者のリクルートを渡航前に実施し、営業利益を含めたそれら費用(ブローカーによるリクルート費用や受入業者に対する売込費用などを含め)を事実上技能実習生に課すと云う慣行もこの時期にほぼ確立されたように思われる。

この後、2016 年 11 月 28 日成立、2017 年 11 月 1 日施行の「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」(法 89 号)¹⁶が施行され、この施行規則(2016 年 11 月 28 日公布)が法の施行日、すなわち 2017 年 11 月 1 日から施行された¹⁷。この結果、研修ビザから技能実習ビザまでの制度整備及び受入職種・作業の拡大が一段落することになったと見なし得ると思われる。

この法律はこれまで技能実習生の業務を扱ってきた JITCO について、その業務の監視を中心に新たに設立された「外国人技能実習機構」に委ねるとともに、その監視機能を強化・拡充した。さらにまた技能実習計画に関する規制を明確にし、管理団体に対する規制を強化した。加えて、研修期間を廃止し、技能実習制度を 1 号から 3 号に分け、合計 5 年間の技能実習に拡大し、実習受入業者との雇用契約に基づいた労働関係を率直に最初から認め、同時に監理団体における事前研修を義務付けることになった。監理団体の機能は外国人技能実習生の受入窓口として、実習機関に配属する前に事前教育を座学で行い(入国後講習:原則 2 ヶ月)、技能実習生はその期間を含めて「技能実習」のビザで日本に滞在することになった。

さらにまた、監理団体は実習機関に配属された後も「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護について重要

な役割を果たす」(5 条 2 項)役割を課されるとともに、実習計画について監理許可を受けた監理団体は技能実習計画の実施について実習管理の義務(技能実習指導及び支援)を負うことになった。すなわち、実施計画に従って、技能の開発が適正に行われるよう支援し、管理することになった。

これら研修・技能実習制度の整備・拡大はさらに続けられた。まずそのために着手されたのは、従来の JITCO と送出国の技能実習生送出所管機関との R&D による調印に代えて、日本の政府機関(外務省及び厚生労働省)との間に締結される「技能実習制度に関する協力協定」(Memorandum of Cooperation on the Technical Intern Training Program)交渉である。ヴェトナムとの間で 2017 年 6 月 6 日に署名され、続いて、カンボジア(2017 年 7 月 11 日)、インド(2017 年 10 月 17 日)、フィリピン(2017 年 11 月 21 日)、ラオス(2017 年 12 月 9 日)、モンゴル(2017 年 12 月 21 日)、バングラディッシュ(2018 年 1 月 29 日)、スリランカ(2018 年 2 月 1 日)、ミャンマー(2018 年 4 月 19 日)及びブータン(2018 年 10 月 3 日)と 1 年 4 ヶ月の間に 10 ヶ国との間に締結・署名され、従来の R&D 調印国で未締結国はタイ及びインドネシアだけになった。これら協力覚書協定は最初に締結されたヴェトナムのそれを母型とし、ほぼ同じ内容になっている。正文は英語であり、日本語訳が併せて公表されている。ヴェトナムとの協定を例にあげれば、前文、目的、コンタクトポイント(日本が 2017 年 1 月 25 日に設立された外国人技能実習機構、ヴェトナムが労働・傷病兵・社会問題省海外労働局)、協力の枠組¹⁸、協力の仕組¹⁹、それぞれの責務として例えば、日本が定める送出機関の「認定基準」を満たすとしてヴェトナム政府が認定した「認定送出機関」の情報を日本国において公表すること、日本の監理団体への取次・送出機関としての送出業者の推薦(recommendation)はヴェトナムの省以外の公的機関に行わせないこと、送出機関(外国の取次送出機関及び外国の準備機関)の認定は協定の条件を満たすものについてヴェトナムの省が行うことなどが盛り込まれている。加えて、別添として、①ヴェトナムの送出機関の認定基準、②送出機関の概要、③技能実習生

¹⁸ それぞれの国において効力を有する法令の範囲内で行われ、他方の同意なくして交換された情報を公表しないこととされている。

¹⁹ 相互協力の中には失踪した技能実習生、不法残留となった技能実習生が例示として明記され、適当な場合には外交使節団を通じてそれぞれの国における関連する省庁と友好的かつ緊密に協力するとしている。また日本では監理団体とヴェトナムの送出機関に対するそれぞれの法令の違反を監督し、対応(handle)することも定めている。

暫定的に代用することになっているためである。なお、フィリピン(2018 年 6 月 1 日から MOC による認定業者による)及びインドネシアも同じである。

¹⁶ その後 2018 年 7 月 6 日に一部改正されている。

¹⁷ この規則は 2017 年 4 月 7 日厚生労働省令 1 号により一部追加されている。

候補者のリスト、④監理団体の許可基準、⑤技能実習計画の認定基準、⑥協力覚書作成後に公的機関、送出機関及び技能実習生等が作成すべき書類、⑦監理団体の取消、⑧技能実習計画の認定の取消、⑨技能実習生の待遇の基準、⑩企業単独型技能実習制度の候補者の条件が添付されている。

従って、上記の流れから云えることは、中小規模企業の平均勤続年数が7年前後であることに鑑みれば、この5年間の滞在期間は概ね労働力として十分な水準であり、単純労働者の受入を認めてこなかった日本において、実質的に、一種の移住労働力の受入政策としてほぼ完成したものと見なすことができるものであり、それに必要な実効的な監視機構を必要としたものであろうと思われる。それらの変更を支えるものとして、国家間の協定である協力覚書の締結が技能実習制度を支える重要な文書として必要であったものと理解することができる。

この法律により、介護技能実習制度が新たに追加（別表第二の7「その他」）されることになった。

3：介護技能実習制度の導入の意義について

新たな介護実習制度の導入は、EPAによる看護・介護労働力の受入が十分な数を確保できなかった点にあると思われる。「特定技能」ビザ新設の際に公表された、2018年10月12日の法務省入国管理局「新たな外国人材の受入に関する在留資格『特定技能』の創設について」の文書の「御議論いただく課題③」に「EPAの運用状況を踏まえたわが国の国家資格を有する介護分野の外国人の受入」として、「介護分野における外国人の受入については、現在、インドネシア及びフィリピンとの間の経済連携協定²⁰に基づき、特例的に受入が行われているが、経済連携協定で受入れた外国人介護福祉士の就労状況や、この分野が国内人材の重点的な雇用創出分野と位置付けられていることも踏まえながら、わが国の大学等を卒業し、介護福祉士等の一定の国家資格を取得した外国人の受入の可否について、検討を進めていくこととする」ことに意見を求めている。その受入資料として提供されている「受入人数等の推移」「国家試験合格者・合格率の推移」では、介護福祉士候補者のヴェトナムからの受入は2014年から開始され、初年度の受入希望人数は241人とインドネシア（154人）及びフィリピン（98人）に比べて二倍の数であり、インドネシア及びフィリピンの2012年度の国

家試験²¹合格率39.8%と同じ程度の合格率であるとしても、2018年以降の介護福祉士合格者数は200人程度で、仮に受入希望人数が倍増したとしてもまったく需要を満たさないことになることを、この資料は示唆していると思われる。このことは、外国人介護福祉士候補者の受入は留学生に対する教育機関に委ね、4年間或いは2年間の教育中に提供する労働力に相当する受入を、介護技能実習制度に代替させることにより需要に応じる、代替政策に転じる意図が背景に存在していると思われる。またこの資料に特記されている注意書きに「労働力不足への対応でなく、経済活動の連携の強化の観点から、公的な枠組みで特例的に行う」と明示していることも、労働力として必要な介護労働力の導入を促していると思われる。

さらに加えて、日本人学生及び留学生を問わず、日本の介護福祉士の課程を持つ大学・短大及び専門学校（指定された介護福祉士養成施設）で所定の課程を修めた場合、介護福祉士の資格が付与された従来の扱いを変更し、2018年度に実施される試験に合格することが資格取得の条件となった。この場合経過措置として、2017年4月4日から2022年3月31日までの卒業生に限り「経過措置」が適用されるとし、それは試験に合格しない場合①5年間の内に介護福祉士試験（筆記試験）を受験し、合格すること、②卒業後5年間継続して（従事する期間が連続して1,825日以上、従事日数が900日以上）介護の業務に従事することが必要であるとされた。このことも介護福祉士としての資格が必要な労働力でなく、介護従事労働者＝ヘルパーとしての労働力として、日本国内での求人難に直面している作業に従事する介護技能実習生であって、相当長期（5年間）にわたって就労可能な労働力の受入に政策の重点があるとする推測を一層強固にする。

4：介護技能実習生の保護について

厚生労働省告示320号（2017年9月29日公布、2017年11月1日施行）は新たに受入れる介護技能実習生の保護について基本方針を定めたものである。技能実習生の職種の中で介護技能実習生の詳細な保護措置を定めたのは、施行規則10条2項8号による「当該職種及び作業に特有の事情に鑑みて告示で定める」に基づいて、定められたものである。以下において他の法令との調整部分を除き、「特有の事情に鑑みて定められた」の保護の部分を見ることにする²²。

技能実習生の要件として課される日本語能力について、1号実習生（受入後1年間）については、入国後講習（監

²⁰ ヴェトナムともEPAにより介護候補者を受入れているが、この中に記述がないのは、すでに協力覚書協定が締結され、技能実習生として受入れることになっているからであろうと思われる。

²¹ 国家試験受験には4年間の実習を必要とする。

²² 本稿では監理団体方式による受入実習に限定している。

理団体による座学)2カ月を経て1年間の実習に入るが、公益財団法人日本国際教育支援協会による日本能力試験N4級に合格している者その他これと同等以上の能力があると見とめられる者でなければならない²³。次の2号実習生に移行するには、2年間の実習終了までに日本語能力試験3級に合格その他これと同等以上の能力を有する者であって、3年の実習期間を終了して、1ヶ月以上帰国した後再入国した、今回の技能実習制度で延長された4年目から5年目の3号実習生として勤務する者は、期間中に実技試験2級を受験することが条件となっている。

入国後講習(2ヶ月間)については、日本語の教育総時間に240時間以上を要求しているが、「入国前講習」で日本語科目の講習を受けた者については「教育内容及び時間数に応じて、入国後講習における日本語科目の時間数の一部を免除」することができるとしている²⁴。また「技能等の習得等に資する知識の科目」についても内容及び時間数が定められている²⁵が、同じく入国前講習の成果を以て、一部を免除することができるとしている²⁶。

²³ 2017年9月29日厚生労働省(社援発0929第4号:老発0929第2号)はその他同等以上の能力を有すると認定される基準として、日本語能力試験N3以上の合格者、2010年3月31日までに実施された日本語能力試験3級以上の合格者、J.TEST実用日本語検定のE-Fレベル試験において350点以上を取得している者或いはA-Dレベルの試験において400点以上を取得している者、日本語NAT-TESTの4級以上に合格している者としている。なお、技能実習制度への介護職種の追加に向けた準備会(2017年9月29日策定)は、1号実習生について入国時にN3級を望ましい水準とし、「現地の日本語教育機関と連携するなどし、N3程度の日本語能力を有する技能実習生の候補者の育成を行うこと」としている。

²⁴ 1号実習生は総合日本語(100時間)、聴解(20)、読解(13)、文字(27)、発音(7)、会話(27)、作文(6)及び介護の日本語(40)の合計240時間、2号実習生は発音(7時間)、会話(27)、作文(6)及び介護の日本語(40)合計80時間である。

²⁵ 技能等の習得に資する知識は、介護の基本I・II(6時間)、コミュニケーション技術(6)、移動の介護(6)、食事の介護(6)、衣服の着脱の介護(6)及び入浴・身体の清潔の介護(6)合計42時間となっている。詳細については、2017年9月29日の通達2(1)及び2(2)を見よ。

²⁶ 一部免除の基準は、入国前講習において入国後講習の科目に相当するものであって、合計時間数が1/2以上である場合に、1/2を上限として認めることができる。2017年9月29日の通達(2)(3)①及び②を見よ。入国前講習の日本語担当者に対しても基準があり、学校教育法に基づく(短期大学を除く)大学又は大学院において日本語教育に関する課程を修めて当該大学を卒業し、又は当該大学院の課程を修了した者、並びにこれと同等以上の能力を有すると認められる者、すなわち海外の大学を卒業

技能実習体制について、規則12条1項14号介護技能実習の「特有の事情に鑑みて」定める基準として、技能実習指導員の内の1名以上が、介護福祉士の資格を有すること及びその他同等以上の専門的知識及び技術を有する者²⁷、技能実習生5名について1名以上の指導員を選任することを要求している。また「介護職種の技能実習生の受入に関するガイドライン」は指導員に対して介護の技能実習指導員研修会を受講するよう推奨している。この講習会は適切に技能移転が図られる体制を確保するため「技能実習指導員が、「技術実習」の「指導者」としての役割を理解するとともに、技術実習制度に即して効果的な技能実習ができるための知識及び技術を習得することを目的として行われる」と説明している²⁸。介護実習を行わせる事業所については、介護等の業務を行うもの²⁹であって、開設後3年以上を経過している事業所でなければならない。

入国前研修における過大な要求、並びに入国後監理団体が行う座学及び実習実施機関が行う技能指導に対する厳しい要件も、技能実習生自身の債務負担を大きくし、されだけでなく実習実施機関のコストをも増加させる。このことは結局、技能実習生の最終的な所得を低下させ、ひいては所得を殆どゼロにしてし増す可能性も生じさせた³⁰。

及び大学院の課程を習得した者であって、技能実習計画の認定の申請の日から遡り3年以内の日において外国における日本語教育機関で日本語教員として1年以上従事した経験を有し、かつ、現に日本語教員の職を離れていない者である。また技能等の習得等に資する知識科目担当者についても、詳細な規定があり、入国前講習で受講した科目の免除にも講師の基準がそのまま適用されることになっている。2017年9月29日通達2(2)③を見よ。従って、入国前に受講した知識科目は免除されるケースは少ないと想定される。

²⁷ 習得等をさせようとする技術等について5年以上の経験を有することに加え、3年以上介護等の業務に従事し、実務者研修を修了した者であって、申請者が技能実習指導員としての適格性を認めた者、並びに看護師、准看護師の資格を有する者。2017年9月29日通達二1を見よ。

²⁸ 講習会の内容は、技術指導員の役割(2.5時間)、移転すべき技能の理論と指導方法及び技能実習指導の方法と展開(1.5)、技能実習指導における課題への対応(2.25)及び理解度テスト(0.75)合計7.0時間である。介護職種の技能実習生の受入に関するガイドライン4(2)を見よ。

²⁹ 2017年9月29日の通達の別表1を見よ。

³⁰ 例えば読売新聞(2019年3月31日)電子版によれば、食品製造会社での技能実習生の実情を報告しているが、送出機関に支払ったのは約95万円、しかし実習において受け取る賃金月額額は15万円、そこから良否及び食費を引かれると残るのは3万円程度であるとの報道もある。

介護技能実習生に対する労働条件に関わる特有の保護体制として、「居宅ヘルパー・サービス」を提供する業務に従事させない(告示2条4号)こと、並びに「技能実習生に夜勤業務その他少人数の状況下での業務または緊急時の対応が求められる業務を行わせる場合にあつては、利用者の安全の確保のために必要な措置を講ずること」(5号)と定めている。後者は従って必ずしも実習生の労働を保護することを目的としていないと理解することもできる。しかしながら2017年9月29日の通達ニ3は「利用者の安全性に対する配慮が特に必要になるとともに、技能実習生の心身両面への負担が大きい」ので利用者の安全を確保し、技能実習生を保護するための措置を講ずることが必要と述べている³¹。しかしながら、技能実習生にとって多額の借金を返済しなければならない一方、受入に多額のコストをかけなければならない実習実施機関の基本賃金の増額は困難である。これが時間外労働や冶金の増加をもたらす可能性にも注意を払う必要がある。

これら以外の保護については他の技能実習生と同じく、労基法及び労契法上(雇止法理19条など)の規定、安全衛生法、労災保険法など日本人と同等の適用を要求している。また「外国の送出機関」に対する技能実習生を保護するための日本法における規制は、規則25条1号により、監理団体への外国取次機関に対して当該国における推薦(協力覚書締結国では認可)を要求し、その条件が協定文書に明示されているので、日本政府との間に協力覚書を締結している場合には間接的に効力を及ぼし得る。そうした前提に立って、「保証金の徴収その他の名目のいかんを問わず、技能実習生等又はその配偶者、直系若しくは同居の親族その他技能実習生等と社会生活において密接な関係を有する者の金銭その他の財産を管理する行為」(8号イ)並びに「技能実習に係る契約の不履行について違約金を定める契約その他の不当に金銭その他の財

産の移転を予定する行為」(8号ロ)、技能実習生に対する暴行、脅迫、自由の制限その他人権侵害行為(8号ハ)、実習生受入や入国に必要な文書等の偽造・提供(8号ニ)、取次に関わった違約金その他不当な金銭の移転(9号)が明示されている一方、手数料その他の費用の請求が法上認められ「費用については団体監理型技能実習生に対して明示し、十分に理解させること」(25条3号)とあえて明示した点に注目したい³²。ただし、技能実習実施機関から徴収する額は、37条により次のように定められている。①職業紹介費(監理団体と技能実習実施者との雇用関係成立に係るあっせん事務費用:募集及び選抜に要する人件費、交通費、外国取次機関へ支払う費用その他実費に限る)②講習費(1号技能実習に限る)(監理団体が実施する入国前講習及び入国後講習に要する費用:監理団体が支出する施設使用料、講師及び通訳への謝金、教材費、1号技能実習生に支給する手当その他の実費に限る)③監査指導費(1号技能実習生は1ヶ月に1回、その他は3ヶ月に1回)(団体監理型技能実習の実施に関する管理に要する費用:技能実習実施者に対する監査及び指導に要する人件費、交通費その他の実費に限る)④その他諸経費(技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する費用:実費に限る)である。

これに関連して、ヴェトナムとの協力覚書(別添1)の(9)において、ヴェトナム人技能実習生を日本に送出す企業に関するヴェトナム政府の認定基準の一つとして、「ヴェトナムの送出機関又はその役員が、覚書の開始の後、次に掲げる行為をしていないこととして(a)技能実習生の募集やヴェトナムの送出機関及び日本の監理団体との間における技能実習生の送出及び受入に際し、ブローカーが介入することを許容し、又はブローカーが日本の管理団体に対し、わいろを提供し、又は手数料を支払うことを許容する行為、(b)技能実習制度上の手続及び日本における出入国管理制度上の手続において、不正に許可等を受けさせる目的で、偽造された、変造された又は虚偽の文書若しくは図画を行使し、又は提供する行為、(c)技能実習生及び日本の監理団体との間で締結された契約に従わず、又は技能実習生及び日本の監理団体との間で詐欺的な条項を含む秘密の契約を結ぶ行為、(d)日本にヴェトナム人技能実習生を送り出す法的資格を他の機関に貸与する行為、(e)日本の監理団体及び両国の公的機関に対して、情報提供及び報告を十分に行わず又は誤った情報を提供する行為、(f)その他技能実習制度に関する両国の現行法令に違反する行為を要求し、それを含めて(Iに

³¹ ガイドラインは夜勤等(4(1))について、取るべき措置について次のような指導をしている。指導等に必要数の技能実習生以外の介護職員(主として技能実習指導員)と技能実習生の複数名で業務を行うとし、「技能実習生が配置される事業所と同一敷地内で一体的に運営されている事業所がある場合は、一体的に運営されている事業所に技能実習生以外の介護職員(主として技能実習指導員)を同時に配置する体制とすることも可能」並びに「利用者の安全及び技能実習生の心身への負担回避の観点から、事業所の判断により、夜勤業務等を行わせるのは2年目以降の技能実習生に限定する」「夜勤業務については適切な範囲で実施する」「技能実習生に対して有給休暇の取得を推奨するなどの配慮を行う」ことも考えられるとしている。しかし、これは夜勤を規制に抵触することなく行うためのアドバイスと理解すべきで、夜勤そのものを禁止し或いは制限するものではない。

³² 25条は監理団体に関する規定であるが、外国送出及び取次機関の要件に関する規定とも理解される余地もあり、特に3号の文章は両者に対する間接的な規制であると見なし得ると思われる。

定める要件を) 満たさない場合にはヴェトナム認定送出機関のリストから除外されると定める。

上記の規制システムに基づいて、技能実習生が背負うことになる、日本での技能実習を行うために必要な個人的債務について、検討することが必要になる。と云うのも個人が負っている債務は日本で得た、主として賃金や報酬から返済しなければならないのが一般的であるからである。ヴェトナムとの協力覚書においてブローカーの介入或いは介入を禁止する規定があるけれども、その他の協定にこの部分は存在せず、規則 25 条に定める条件を定める方法に変更されている。従ってヴェトナムを含め、ブローカーへの費用の支払を技能実習生が負担することを禁じるものではない。技能実習生にブローカーの介入・介入そのものはヴェトナム人技能実習生を除いて禁止の対象でなく、ヴェトナム人技能実習候補者が自らリクルートに誘われてブローカーを経由して送出機関にアクセスし、その費用をブローカーに支払うことを明示的に禁じておらず、その結果ブローカーの発掘・紹介 (recruitment) により求職者が負担する斡旋業務にかかる手数料は、技能実習生自身が弁済しなければならない借財であると解され得る。規則 37 条は監理団体が実習実施事業者に対する職業紹介にかかる実費に限定されているからである。加えて入国前講習にかかる費用について、一般的に受講生の中から候補者を選定するのであり、教育施設が受講生を求職候補者として認定した後の監理団体が実施する現地での講習とは別個であり、一般の日本語受講生と同じ費用が受講者に対して徴収されると見るのが合理的であろう。同様に、これに加えて地方出身者の寄宿舎費用やその他生活費等も個人的に負担する費用と見なされる。日本入国に必要な様々な書類作成に必要な費用、並びに渡航費等も技能実習生が個人的に負担する費用と見なされるのが合理的であろう³³。他方において、技能実習生を雇用する技能実習実施事業は、規則 37 条に定める費用を管理団体に支払わなければならない、入国前講習を行っている技能実習生であっても 1 ヶ月以上は入国後講習の費用を支払い、かつ受入後の 1-2 ヶ月間はほとんど労働力と

³³ これら費用に加えて、送出・取次機関の利益がヴェトナム政府の認める上限であるこれら機関に課せられた実習生から徴収する上限額 3,600US\$だけで賄えるのか、事業としての収益をどれくらい必要としているのか大いに疑問とするところでもある。またこのヴェトナム政府が定めている一人あたりの許容される上限徴収額を、日本での就労に伴う賃金や報酬から技能実習生が弁済するシステムは、監理団体或いは実習実施機関が代行或いは国外送金に便宜を図っても許されるのか、その場合賃金支払方法に関する全額払だけがその障害となるのかなどの問題に疑問があり、疑問があり、この問題にも明確な基準が示されるべきと思われる。

して使用できないにもかかわらず、日本人と同等以上の賃金負担及び労働条件の履行をしなければならない仕組みであること、技能実習指導員の配置にかかるコスト負担など、一般的にこれら技能実習生個人の債務を肩代わりする余裕はない、とりわけ低賃金労働力としての労働者受入を期待する小規模施設においてはそうであると考えるのが合理的である。

5: 外国人技能実習機構による実習計画実施及び実習実施会社の適格性監督の及ぼす効果

法 89 号はその主要な規制として、外国人技能実習機構の新設に伴うその業務及び権限を定めている。8 条は技能実習を行わせようとする本邦の個人又は法人 (技能実習実施者) は技能実習生ごとに、技能実習の実施に関する計画を作成し、これを主務大臣に提出して、その技能実習計画が適当である旨の認定を受ける (ことができる) と定めている。この認定は 12 条 1 項により、主務大臣は外国人技能実習機構に対して 8 条 1 項において認定に関する事務の全部又は一部を行わせることができる旨定め、その場合認定事務の全部又は一部を当該機構に委ねることとしている。

外国人技能実習機構は法 89 号に基づく唯一の組織で、国及び国以外の出資による資本金で構成される、法務省と厚生労働省が所管する「認可」法人として 2017 年 1 月 25 日に設立されたものである。87 条は機構が本来有する業務を定めているが、それらは主務大臣が機構に委託することができる業務 (12 条から 29 条) に加えて、技能実習生からの相談業務 (相談内容の応じた実習実施者、監理団体その他関係者に対する必要な指導及び助言その他: 87 条 2 項) であり、技能実習計画認定取消やその他監理団体及び実習実施機関認可の取消等は機構による検査を踏まえて主務大臣が行うこととなっている。

この機構に委ねられた業務の中において、とりわけ実習計画の認定及びその実施に対する監視・検査、並びに取消の権限が注目されなければならない。この業務が法の定めに従って厳格に行われる場合には、技能実習生の労働力としての機能が受入実習実施者の思惑と異なる結果を招来するためである。

法 89 号が定める取消得る違反は、認定された技能実習計画に基づく実習の実施が当該認定基準 (9 条) に従って行われていないケース、認定の欠格事由 (10 条) に該当するケースがあり、それら基準は詳細に定められている。

日立製作所笠戸工場 (実習実施機関) におけるケースでは電気機器組立で雇用した技能実習 1 年目において、職業能力開発促進法に定める当該技能習得の必須技能の

実習を実施しなかった³⁴ことによる。

また、監理団体の認可が取り消され、結果として実習が中止されたケースもある。報道³⁵によると、兵庫県内の7縫製工場にタイ人女性約30人を送出していた「協同組合クリエイティブ・ネット」が実習計画と異なる業務（監理団体における講習を3の実習実施機関での実習）に従事させ、講習を受けたと虚偽報告をしたことが監理団体の認可取消理由とされた。機構監督のもとでの監理団体認可取消の初めてのケースとして注目された³⁶。

その他2019年1月25日、法務省及び厚生労働省は、①三菱自動車岡崎製作所での溶接で受入れた技能実習生を部品組立で実習させ、②パナソニック富山工場での過労自殺した男性社員に対する長時間労働を命じたことによる労働基準法違反を理由として実習計画の認定を取消し、③労働安全衛生法違反を行った富山県の鋳造会社、④相続税法違反が確定した茨城県の建設会社それぞれの実習計画の認定を取消した³⁷。

加えて、労使紛争に発展したケースも報告されている³⁸。愛知県の監理団体から受入れた同県内の実習実施者（青果卸会社）の農業技能実習生（ベトナム人21人）を北海道の農家に派遣していたところ、それがうまくいかなくなり解雇したこと、解雇された技能実習生らが札幌中小労連・地域労働組合に加入し、団体交渉を求めたケースである。労側は組合に加入すれば次の派遣先（実習先）が決まるまでの生活費を支払わないとし、組合脱退を勧誘したと主張している。

6：まとめに代えて

以下において、「1：はじめに」において提起した疑問

³⁴ 朝日新聞2018年8月23日によれば、「実習生の証言によると、配電盤や制御盤を作る「電気機器組立」の習得のために昨年から日立で働いている複数の実習生が、英国向けの車両に、窓や排水パイプ、カーペットやトイレを取り付ける作業しかしていないという。…国の基準は、電気機器組立の技能習得に配電盤や制御盤の加工などを「必須業務」と定め、窓などの取り付けは該当しない」実習計画取消の理由を報道した。このケースの実習生はフィリピン人で、監理団体（フレンドニッポン）型実習で、実習計画は実習実施者が管理団体の指導に基づき、技能実習計画を作成しなければならない（8条4項）のであって、管理団体による実習管理を受けなければならない（9条8号）。

³⁵ 朝日新聞デジタル版（2018年12月27日）

³⁶ 同時に、講習中に実習させた3工場も実習計画違反と認定され、監理団体と共に5年間の技能実習生受入が認められないことになった。

³⁷ 中日新聞2019年1月26日

³⁸ 毎日新聞2019年1月22日。

について、それに対する答を提出するなどにより、まとめに代えることにする。ただし、すでにお断りしておいたように、介護実習送出機関並びにブローカー等の周辺業者に関する筆者の現地ヒアリング³⁹はいろいろな事情が重なり、現在の時点では十分ではない。従って、暫定的なものになることを了解いただきたい。

- ① 法89号による技能実習制度改正は従来の制度の整備或いは拡大を目的とするのか、それとも技能実習生の保護を拡充することを主たる目的とするのか。法の表題及び規定では、両者の要素が存在していることは確かである。この改正は研修生+技能実習生の2段階を技能実習生一本にした点で、少なくとも形式的には労働者としての保護を最初から与えると云う意見に沿ったものである⁴⁰。介護技能実習制度の導入についてこれを見れば、EPAによる看護師・介護士候補者の受入は、日本法上の資格（看護師及び介護福祉士）を得るための研修・資格取得の後、日本での就労を認めることで、労働力の確保を狙ったと見なし得るが、その数は少なく、また、介護士（ヘルパー）の需給が逼迫している中、介護現場で働くヘルパー労働力の大きな数が必要とされていた状況も考慮すれば、主たる目的は外国人労働力の大規模な導入であったと推測しても誤りではないと思われる⁴¹。

³⁹ 2018年11月2日から7日にホーチミン市、2019年3月14日から20日にハノイ市において4の送出業者に対するヒアリング調査を行い、それらと取引関係にある日本での受入業者にもその間にヒアリング調査を行った。ベトナム資本だけで受入・送出業務を行っているのは1業者、ベトナム資本だけで送出業務を行い、日本には複数の駐在員を配置しているのは1業者、日本人の独立ブローカが1業者、ベトナムと日本の合弁会社が1業者である。

⁴⁰ 但し、入国後監理団体で行われる入国後研修期間を除く。この入国後研修終了後に、実習実施機関と雇用契約を締結して雇用関係が成立するので、最初の数週間に実施される座学等の研修中であっても労働者として保護の対象となる。

⁴¹ 同じく需給が逼迫していた職種である、特定技能者制度（1号）の農業・漁業及び建設への導入（2019年4月1日から）は、新規入国或いは技能実習5年経過後の同制度への移行により、率直に外国人労働力の大規模な受入態勢を実現したが、介護職種については導入が始まったばかりの段階であること、被介護者の安全等に配慮する必要があることなどの理由から、当分の間、技能実習に限定されると思われるが、3年実習（2号）完成後は特定技能制度に移行する可能性が高く、技能実習の段階から外国人労働力の導入と見なされる、より強固な証拠となろう。

- ② 技能実習に関する協力覚書協定は、旧制度における JITCO と送出し政府機関との「討議議事録 (R&D)」により当該政府機関による推薦状が送出機関に必要とされる方式を採用していたが、それは政府間協定でなく、適正な送出を保障するための基準も公表されていなかった。ヴェトナム政府との間の「協力覚書 (MOC)」に始まる一連の作業は R&D の欠陥を政府間協定と云う形式で繕い、送出機関の認定に明確な基準を設け、その認定・取消及び情報提供について詳細な取極めを実現したと見なされ得る。しかしながら本稿の 4 項で考察したように、就労斡旋の現実の経路について十分な対応ができない可能性があった。これにより生じる問題は、技能実習生が抱える日本入国に際して生じる個人債務の額である。筆者のヒアリングでは一人当たり 100 万円から 150 万円程度の債務を抱えて日本で就労するのは一般的であるとされている。これを返済する財源は日本で得ることになっている賃金その他の報酬であるが、低賃金で就労する技能実習生にとって大きな負担であり、返済は容易でないと思われる。こうした負担は、技能実習生の精神的負担となり、夜勤や残業の引受その他の賃金増額に向けて過重労働をせざるを得ない可能性⁴²も否定できず、ひいては法が高く掲げる理想的な実習を適正かつ十分に行うことが困難となる原因にもなり得る。しかしながら、技能実習実施事業者は不足する労働力を補うために受入れているのであって、ヘルパーとして働く介護技能実習生に限っても、そもそも介護保険制度の枠内で天井のある低賃金労働力を使用する職種であること、並びに非就 (労座学及び研修指導) に多額のコストを負担せざるを得ない実習実施機関の事業運営に鑑みれば、技能実習生がこうした債務を負担することは極めて困難であろうと見るのが合理的であろう。
- ③ 技能実習制度の目的は、公式には法 89 号 3 条に明記する、「技能の適正な習得、習熟又は熟達のために整備され、かつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環

境で行われなければならない」(1 項)、「労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」(2 項)のであり、さらにまた協力覚書(ヴェトナムとの)によれば、「技能、技術及び知識をヴェトナムに移転すること」「ヴェトナムの人材育成に寄与すること」「両国(ヴェトナムと日本)の利益のためにアジアにおける平和と繁栄のための広範な戦略的パートナーシップを促進すること」「及び国際協力を推進すること」を目的とするとの見解を共有し、そのために「技能実習制度を適正に推進するために」覚書の内容を定めたのであるとしている。しかしながら、これら目的の中には労働者の移住或いは「出稼労働力の受入」と云った文言は全くなく、労働力の需給手段として利用されてはならないと明記されているだけである。こうした目的設定は文言に相違はあるが、基本的な考え方において、旧技能実習制度或いはもっと溯って、研修ビザを利用した受け入れ体制の構築から、そもそも一貫している。すなわち、送出国の経済発展に貢献し技術移転を促し、日本との架橋の構築(国際協力)などの理想である。そうした形式の中で、これまで実質的な外国人労働力の導入が図られてきた。新たな技能実習制度もこうした枠組を形式上取りながら、外国人労働力導入を継続し、しかも大幅に職種・作業、受入数、滞在期間等の拡大を図ったと云えよう。しかしながら法 89 号の表題にもあるように、技能実習生の保護も前面に出さざるを得なかったのは、事実上の外国人労働力の導入を白々しく否定するだけでは済まなくなったからであろうと推測できる。にもかかわらず、形式的な受入目的により、今回の技能実習制度改正も労働者の実質的な保護の十分な実現を阻む結果をもたらすことになり得ないと思われる。

- ④ 機構の調査は 2018 年 5 月頃に行われた模様である。実習計画取消或いは監理団体の認可取消でマスコミで取り上げられたケースはこの時期の調査に基づいて、2018 年 12 月から 2019 年 1 月にかけて処分が表に出ている。これらのケースはいずれも氷山の一部分で、この方針が継続的に行われれば、さらに多くの監理団体及び実習実施機関が実習計画を取消され、5 年間の受入が不可能になろうと思われる。二国間 MOC には送出機関の相手国政府による認可取消も定められ、すでにフィリピンでは JITCO 時代に送出機関として認定されていた業者のうち、2018 年 7 月 31 日付で 23 業者が取消されている。その意味では、技能実習生に対する保護及び技能実習の適正化は改正後においてより

⁴² 時間外労働も日本人に適用される基準がそのまま適用されるが、それが技能実習生の保護につながるか疑問である。と云うのも、36 条協定が締結されていけば、時間外労働を拒否する自由は正当な理由のない限りないとするのが日本の判例法理であり、そもそも技能実習生が 36 条協定の締結にどれだけ自らの意見を表明できるか、また技能実習生以外の労働者が技能実習生の利益をどれだけ代表できるのか、大いに疑問でもある。

厳格になったと云えるが、この政府の対応は現実に技能実習生を受入れる業者の需要と相いれないのである。すなわち、法と現実の乖離が一層大きくなったと云える。こうした乖離に対応する制度として、特定技能外国人ビザの新設が構想されたのではないか。しかしながら技能実習制度を前段階とした特定技能外国人の導入には、当面は過去の旧実習生及び技能実習生の5年経験者に頼らざるを得ない可能性、或いは要件がより緩和された形での労働力の導入に踏み切る可能性などが考えられるが、いずれか或いは両者を併用するにしても、日本の受入企業が労務管理の手間を少なくするために要求する日本語能力の現地での習得を放棄するわけにはいかないものと思われる。前途は多難であると云わざるを得ない。

- ⑤ 過度な日本語能力の要求がこれまで以上に実習生に要求されるようになった。そうした要求の一因は、技能実習制度及び特定技能外国人制度設計の段階で、法律をデザインするデスクプランにおいて、移住労働者の受入でないことを強調するあまり、加えて中小企業の実習指導を含む労務指揮・管理におけるコスト削減に起因するコミュニケーション障害を少なくしたいとの要求を受けて、一層厳格化の途へ踏み込んだようである。日本語能力の公式のライセンス、すなわち N4 或いは N3 の資格を必要とすると云う公式のライセンスの要求は、入国前日本語教育の長期化につながり、実習生が負担しなければならないコストをさらに増加させるばかりでなく、この高いハードルをクリアするための多様な戦術がブローカを始め送出国によってとられることになるであろうことは想像に難くないであろう⁴³。さらにまた、厳格なルールの遵守は送出国を減少させ、低賃金労働力を期待する企業にとっても結果的に好ましい制度では

なくなることになろう。この点すでに、2号を終了した或いは終了が予定されている実習生が特定技能外国人1号に移行する場合、日本語ライセンスの要件を緩和する動きも公然と語られていることにも注目すべきである。

本論文の初出等

この論文は2019年1月に執筆した、尾崎正利「介護技能実習生受入制度の性質とその課題について」法学教育研究会誌3=4合併号(2019年3月)をベースとして、それ以降に出された政府の受入のための細則等を補充し、並びに昨年12月に成立した特定技能外国人の導入との関係を検討の視野に入れることにより、内容についてそのオリジナル論文をベースにしなが、4月終わりまでの政府文書も取り上げ、さらにまたベトナム及び日本における仲介人材ビジネスに対するヒアリング調査(尾崎により1月から4月にかけて行われた)を踏まえて大幅に加筆・訂正したものであることをお断りする。

⁴³ 例えば、入国前日本語教育の標準カリキュラム(これまでも3ヶ月では大半が十分でなく、6ヶ月以上の期間を要する)をさらに延長すること、従って結果として実習生の負担額の増加或いは実習実施機関のコストが増加する可能性があり、さらにまた日本語海外試験における業者がらみの何らかの不正行為等が考えられる。