

改正出入国管理法の問題点

大坂 恭子

1 改正入管法の成立・施行までの急速な流れ

2018年12月8日、「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」（以下、「改正入管法」）が国会で成立し、法務省入国管理局を出入国在留管理「庁」に変更し、特定技能の在留資格を創設することが決まった。改正入管法は、「単純」労働者は受け入れないという出入国管理政策の大転換であるにもかかわらず、新制度の議論が本格的に始まったのは、2018年2月、安倍総理が経済財政諮問会議において、中小・小規模事業者を中心に深刻な人手不足があると指摘し、「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」を設置してからである。

これを受け、短期間にタスクフォースの会議が繰り返され、同年6月15日には、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針」）が閣議決定され、新制度の方向性が定まった。それでも具体的な法案の姿がわかったのは、同年10月に入ってからのものであり、そこから僅か1月半の内に成立に至ってしまった。

もっとも、改正入管法自体は、従来の在留資格のリストに「特定技能1号」と「特定技能2号」を加え、これに伴う条文の変更をただけ

で、「特定技能の在留資格に係る制度の意義に関する事項」や対象となる「産業上の分野」、「人材に関する事項」といった制度の根幹部分は政府と法務大臣に委ねられる形をとっているため、改正法成立時にも制度の具体的な内容は十分整っていなかった。その後、2018年12月25日、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」および「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」が閣議決定され、2019年3月15日になって初めて正式な政省令が整備され、同年3月20日に「特定技能外国人の受入れに関する運用要領」で詳細な中身が公表された。つまり、制度の具体的な内容は、国会の場ではなく、政府により次々と決定されることとなったため、これに国民の議論が伴っていないのは明らかである。政省令の整備にあたっては、国会で審議が行われない代わりに行政手続法に従い、パブリックコメントが行われたが、今回のパブリックコメントは、4月1日の施行時期ありきで、2018年12月28日、政省令案が整っていない段階で、「概要」に対するパブリックコメントが募集された。

その後も新制度を巡っては、めまぐるしく指針や運用基準が動いている。

2 技能実習生への注目と拙速な法案審議

他方で、改正入管法を巡り積極面もある。2018年11月までは、外国人労働者について単発で技能実習生の訴訟事件について報道が出るようなことはあったが、全国メディアで制度の問題点について特集が組まれるようなことは少なかった。それが、改正入管法の審議が始まると、連日、外国人労働者の問題が取り上げられ、筆者の元にも取材に応じてくれる技能実習生はいないかという問合せが相次いだ。

最低賃金法を大幅に下回る条件で長時間働かされた技能実習生達が顔を出してメディアの取材に応じ、国会でも意見を聞かれることがあった。それまで関心のなかった市民にも技能実習制度の問題点が広く周知されたことで、外国人労働者を巡る議論が活発になったことは積極的に受け止めたい。

もっとも、今回の改正入管法の審議にあたり、政府は、技能実習制度が途上国へ技術の移転を図るための制度であるのに対し、「特定技能」は日本の人手不足に対応するための労働者受入れ制度であって、全く別ものと位置づけていた。後述する通り、新制度は、改正入管法成立後に内容が具体化するにつれ、日に日に技能実習制度とは別の制度などではなく、多くの労働者が技能実習制度から特定技能へと移行することを期待する技能実習制度の上乗せ制度であることが明らかとなっているが、その点が十分整理されないまま成立してしまった。

また、以前から、技能実習制度については、日弁連やN G O等から廃止を求める提言が出されており、外国人労働者を受け入れるのであれ

ば、技能実習制度ではなく、労働者として正面から受け入れる制度を構築すべきという意見が挙がっていた。そのため、人権保障の観点からも、新制度は、技能実習制度に比べれば「まし」なのではないかという評価があった。

そのため、技能実習制度に対する批判が、そのまま新制度の在り方についての議論に直結しにくかった。

しかし、既に外国人労働者は146万人に達しており¹⁾、「移民政策を行わない」として短期間だけ都合良く労働して帰国してもらうような政策は許されない。

新制度のように長期間家族を帯同させない、上限期間が来れば帰国してもらうという政策で良いのか、国内における人材確保の努力は行われたのか、幅広い議論が行われるべきであったが、あるべき受入れ制度の中身については、残念ながらほとんど議論されていないまま審議が終わっている。この状況で、4月に受け入れが開始するのであるから、今後は、走りながらも制度の在り方については議論を続け、必要な改正を求めなくてはならない。

3 改正入管法の概要

(1) はじめに

今回の改正入管法は、「特定技能」の在留資格を創設するものであるが、それだけではなく、現在の法務省入国管理局が「出入国在留管理庁」に変更され、従来は、入管法の目的に「出入国」の管理とのみあったが、外国人の「在留」管理をも目的とする法令であることが明確になった。

また、2018年12月25日、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において確定

した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」には、外国人支援策ばかりではなく、警察庁、法務省、外務省等の関係機関の連携強化による不法滞在者等の排除の徹底等、管理強化の側面が色濃く出ている。

改正入管法は、日本人から「受入れ」という視点で見た場合には、従来の枠組みの緩和にも見えるが、外国人労働者受け入れの議論が進む一方で、外国人に対する在留管理は厳格化の一途を辿っている。特に、2012年施行の改正入管法以降は、外国人の在留管理の厳格化は顕著である。住所変更があった場合、日本人配偶者や永住者の配偶者が離婚した場合、就労系の在留資格の外国人が転職した場合等には、届出が罰則をもって義務化された。外国人は、自らの在留基盤を失うことに繋がる不利な事実を自ら申告することを強いられているのである。

また、在留資格取消事由も増加し、与られた在留期間を途中で取り消される不安定な地位に置かれている。

不法就労助長等の取り締まりも強化され、軽微な違反でも、突然、入管に収容されて退去強制を受ける外国人が少なからずいる。入管は、入国警備官に「容疑」があるとされれば容疑者を収容でき、裁判所の関与のない身柄拘束に至る。日弁連は、「出入国管理における身体拘束制度は、収容の必要性や相当性に関する要件や期限を設けないものとなっており、国際的な基準に適合しているとは言えない」と繰り返し指摘しているが、この点についての改善はない²⁾。

本来であれば、多くの外国人労働者を受け入れるにあたり、出入国在留を「管理」する省庁だけでは足りず、外国人支援に回る省庁がなければならない。しかし、日本では、外国人の人権を定める基本法やそれを外国人支援や多文化

共生を推進する省庁もない。そのため、「特定技能」の在留資格の問題点以前に、日本の出入国在留管理行政の在り方には問題が多いことを指摘したい。

(2) 在留資格「特定技能」の概要

特定技能1号の対象となる産業上の分野は、現時点で14業種が対象であり、そこから特定技能2号に移行できる産業上の分野は、現時点では、建設と造船・舶用の2分野に限定されている。介護については、特定技能2号はないが、既に「介護」の在留資格が設けられているから、特定技能1号の間に国家資格に合格すれば、「介護」の在留資格に変更して働き続けることはできる。これらの業種は、政府が何としても労働者を確保したい業種であることになる。

特定技能1号は、「特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験」、特定技能2号は、「特定産業分野に属する熟練した技能」が必要であり、あくまで「単純」労働者ではなく、「即戦力」であるから、原則として、技能と日本語能力について、試験を通過する必要がある。労働者は、「特定産業分野」で就労することになるが、同一の分野の間で雇用主を変更することは可能である。

特定技能を取得する前に、技能実習2号を「良好」に修了した者は、これらの試験が求められないため、現実には、技能実習2号修了者から特定技能に移行して就労を継続してもらうことが制度上も期待されていると言って良い。

(3) 「特定技能」の家族帯同と滞在期間の制限

「特定技能1号」の外国人労働者は、家族を伴って来日できず、在留期間は、通算して5年

が上限である。「特定技能2号」の対象となる建設分野、造船・船用分野、介護を除いては、「特定技能1号」修了後に帰国することが予定されている。

前提として、従来から入管法にリストアップされていた「専門的・技術的」分野の外国人労働者や留学生は、制度上、家族を帯同することが可能である。「専門的・技術的」分野の典型例は、外国料理の調理師や外国語教師、工場で稼働する技術者や海外取引業務を担当する営業職等である。その家族は、「家族帯同」という在留資格で、週28時間までのアルバイトは可能であり、日本で夫婦共働きをして子育てをしている家族も多い。家族を分離しないという人権保障の要請からすれば当然である。

もっとも、法令上、家族帯同が可能と言っても、個別の在留審査はあり、例えば、収入が低くて家族の扶養能力に疑義を生じるような場合は、在留許可が出ないことはある。そのため、制度上、家族帯同を認めたからといって、一律に家族帯同がかなうわけではないし、直ちに受け入れ地方自治体において公の負担が増加するといった単純な議論ではない。

ところが、今回の「特定技能1号」は、個別の在留審査の余地もなく、家族帯同が許されないこととされた。そうすると、技能実習の1号、2号、3号を通算して最長5年、その後の「特定技能1号」で最長5年、通算すれば最長10年間にわたり日本で適法に働くことになるにもかかわらず、その間、家族とは引き離されなくてはならない。10年という期間は、特に幼い子どもがいる家庭を想定すれば明らかな通り、家族分離を強いる期間としてあまりにも長い。専門的・技術的分野に従事する外国人労働者と比較しても、このような待遇で労働者を受

け入れることに人権保障の観点から問題があることは明らかである。

ただし、家族帯同をいかなる要件のもとで認めるのかという議論は単純ではない。外国人労働者に最初から家族の帯同を認めるべきなのか、一定期間滞在後に認めることが正当か、一定期間とはいったい何年であるのかに議論が必要である。

また、現在のように、3業種以外は、特定技能1号修了時に必ず帰国してもらおう制度を前提とすれば、外国人労働者が就学時期前後の子を帯同した場合、子が日本に定着し始めた頃に帰国しなければならない事態も生じる。それが子の福祉に適うかと言えば疑問の声が生じるであろう。

さらに、家族帯同を認めた場合、受け入れた地方自治体、とりわけ教育現場にどのような影響が生じるかも検討しなければならない。日本は、すでに1990年代から多数の日系人労働者の受け入れを開始しており、日系人労働者の場合には、定住者の在留資格で初めから受け入れるため、配偶者や子どもも一緒に受け入れ、特に日系人労働者が集中する地方自治体では、受け入れ体制の整備に迫られた。その際、本来であれば、国が外国人児童の教育について統一の方針を立て、地方自治体を十分支援すべきであったがそれが伴わなかったため、外国人が集住する自治体が多大な負担を負うこととなった。他方で、国の施策が足りない中、各自自治体や教育委員会が試行錯誤して先進的な取り組みが進んできたことも事実である。

例えば、入国したばかりの外国人児童を通常授業から取り出して日本語教育を行ったり、小学校で母語教育を行ったり、外国人児童の両親に小学校入学前にプレスクールを開いて日本の

小学校生活について理解を得たりしており、これらの先進的な取り組みは、国が司令塔となれば、特定の地域から全国に広めていくことが可能である。

今後は、技能実習生、特定技能1号については、他の労働者と区別して家族帯同を認めないことに合理的な理由があるのかどうか、受け入れた場合に具体的に生じる弊害について、正面から議論を開始し、その是非を問わなければならない。

(4) 「共生」の視点の欠落

改正入管法が審議される過程では、単なる労働力の受け入れではなく、必然的に「生活者」の受け入れとなることが繰り返し指摘された。そのため、政府は、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」をとりまとめ、生活者として支援することを強調したが、現実には、実態が伴っておらず、受け入れ機関任せである。

ア 生活支援を担う「登録支援機関」

新制度において、「特定技能1号」外国人を受け入れる企業は、外国人が理解できる言語で支援を行わなくてはならず、これを国に登録された「登録支援機関」に委託することができる。支援の内容が生活オリエンテーションの開催や、空港からの送迎、住居の支援等に留まれば、これを受入れ企業の負担とすることは正当化されようが、支援には、相談・苦情対応が含まれている点で問題である。

「登録支援機関」は、自ら「支援」を担えない受け入れ企業から委託料を徴収して、通訳人等を用意し、支援業務を行うことができる。支援機関として登録するためには、2年以内の支援実績等が問われるため、新しい支援団体がすぐ

に登録することは困難で、派遣会社や技能実習生の監理団体が多く名乗り出るものと推察される。

しかし、監理団体は、本来は、傘下の技能実習生受け入れ企業を監督する立場にありながら、傘下の受け入れ企業から管理費を徴収して成り立っている団体であるという構造上の問題点から、むしろ技能実習生の権利を侵害する事件を起こしてきた。例えば、妊娠や怪我により使用物にならなくなった技能実習生を強制的に帰国させようと空港まで連れて行った事例がその典型である。

使用者から委託を受けた団体が労働者である技能実習生や「特定技能1号」労働者を「支援」することには根本的な限界があり、公的機関や公的に助成を受けたNGO、NPO等、受け入れ機関から独立した機関の「支援」体制を強化していなければならないが、この点についての国の施策は、未だ具体的になっておらず、現状は不十分と言わざるを得ない。

イ 医療保険の差別的な取り扱い

改正入管法が成立した後、日本の医療保険が外国人に悪用されるのではないかという趣旨の報道があり、政府も「医療保険の適正な利用の確保のため、健康保険の被扶養者や国民年金第3号被保険者の認定において、原告として国内に居住しているという要件を導入する」ことを決定した³⁾。

しかし、健康保険加入者が日本で適法に就労し、本国の被扶養者を養っているのだから、被扶養者に保険適用があるのは当然である。技能実習生や「特定技能1号」の外国人はそもそも制度上、日本に家族を帯同できない。そのため、国内居住要件を課すことは、これらの労働者だけに不利益を課すといって過言では

ない。到底、これが「共生」のための対応策であるとは評価できない。

この間、週刊誌等の報道では、日本の医療保険が悪用されることが繰り返し取り上げられているが、政府は、そのような事実が真に横行しているのであれば、その事実を調査・公表し、前提事実を確定してから策を講じるべきである。

ウ 日本語教育

外国人が日本で安心して暮らすためには、通訳人の確保もさることながら、やはり労働者に対する日本語教育が必要である。現状、多くの技能実習生は、日本語教育を受ける機会が保障されておらず、技能実習2号修了者であっても、日本語能力が十分とは言えない。そのことが、適正に医療や法的支援を受けることを困難にしている。

最近、地域に居住する外国人に日本語指導をしているボランティア団体と交流する機会があった。この団体には、日本語講師養成講座という専門的な知識を身につけた講師が揃っているが、講師はすべてボランティアで参加しており、受講生からの費用の徴収をほぼしていない。それでも、教室を始めるにあたっては、開催場所を探すことに苦労したと言い、例えば、小学校の空き教室を使わせてもらえる等、公的な後押しがあれば喜んで教えるのに、現実にはそのような場所の提供は受けられない、と訴えていた。地域での日本語教室は、外国人と日本人との交流の場にもなり、両者の軋轢を生じにくくさせる効果もある。真に「共生」のための対応策を充実させるのであれば、既に実績のあるN G O等の団体の声に真摯に耳を傾け、有効な策を打つ必要がある。

4 国際的な人材ビジネスの始まり

パソナは、改正入管法の成立を受け、外国人労働者についての人材サービスを4月1日から開始することを発表した。パソナに限らず、改正入管法によりさらに34万人も受け入れるというのであるから、外国人労働者の募集、選抜、あっせん、「支援」の各過程で民間ビジネスが始まることになる。

もともと技能実習生制度では、団体監理型というシステムが受け入れの大半で利用されてきた。団体監理型は、雇い主である受入れ企業と外国人労働者との間に、送り出し国の派遣機関と日本の監理団体が入る仕組みである。雇い主と労働者の間に中間団体が入れば、中間団体は、費用を徴収するから、雇い主も労働者も余計な負担を負う。

しかし、なぜこの団体監理型が「活躍」してきたかと言えば、それは、技能実習生の受入れ主体は、多くが海外との直接の取引など全くない地方の中小零細企業であるからである。そのため、本国の送り出し機関と日本の監理団体が公式な仲介者として間に入り、受け入れを進めてきた。

新制度の「特定技能」にしても、雇い主が直接、外国人労働者の送り出し国で人を募集することは困難であり、団体監理型という仕組みが採用されなくとも、本国で労働者を募集し、日本から来た会社代表者との面接の場を設ける等して、日本の企業とあっせんする機関が必ず求められる。

その選択肢は、韓国の雇用許可制のように、悪質なブローカー排除の観点から、雇い主と労働者とのマッチングを完全に公的機関（ハロー

ワーク)が担う方法か、民間に担わせる方法かということになる。

しかしながら、外国人労働者受け入れについては、あっせんが国境を越えて行われるため、海外でのあっせんまで取り締まることは困難である。

技能実習制度においては、技能実習生から保証金や違約金を徴収して来日させるような送り出し機関が多数あることから、日本政府は、相手国と二国間取決め(協力覚書)を交わしてこのような事態が起きないように送り出し国にも適正化を求めている。しかし、直接調査したり摘発したりする権限がないことから、実効性が担保されていない。実際に、二国間取決めが締結されても、来日前に高額な保証金を納め、借金を背負って来日する技能実習生は後を絶たない。

今般、改正入管法が成立したことを受け、日本政府は、悪質な仲介事業者等の排除のための取り組みを進めていくとし、日本の職業紹介事業の許可基準のうち、国外にわたる職業紹介の要件を見直すとしてパブリックコメントを開始した(3月16日意見募集終了)。

しかし、規制できるのは、やはり日本の事業者のみであり、例えば、「求職者が他者に保証金の徴収その他名目のいかに問わず金銭その他の財産を管理され、又は他者が求職者との間で不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していることを認識して、当該求職者に対して職業紹介を行うものでないこと」という要件を設けたが、海外で送り出し国の機関が保証金等を徴収することは規制できない。

現状では、民間団体において、有償職業あっせんが行われる場合に保証金の徴収や、逃亡防止等の日本の法令上許されない約定が交わされ、違約金が徴収される等の事態を防ぐ実効的

な術はないと考えるべきで、あっせんを公的機関が一律に担う等、抜本的な見直しが求められる。もちろん、技能実習制度だけでも既に4,000にも上る監理団体が活動する中で、中間団体を排除することの影響は大きい。しかし、韓国では現実にその壁を超えて公的機関があっせんするという仕組みを構築したのであるから、悪質なブローカー排除を重視するのであれば、この選択肢を議論に乗せなければならない。

5 最大の問題点—技能実習制度との連続性

(1) 技能実習生の増加

ここまで特定技能の問題点について述べてきたが、改正入管法の最大の問題点は、技能実習制度の維持・拡大である。本稿では技能実習制度の問題点自体は詳しく述べないが、技能実習制度は、「途上国への技術移転」という建前に縛られるため、同じ実習実施者のもとで一貫して仕事をさせる制度になっており、職場移転が原則として許されない。そのため、時給300円で働かされても、別の職場に移転できずに帰国させられることを恐れて、技能実習生が不正を申告できず人権侵害の温床となるという根本的な問題を持っている。

ところが、新たな労働者受け入れ制度が設置されても、技能実習制度は縮小されることが予定されておらず、「特定技能」が技能実習の上乗せ制度となることにより、かえって技能実習制度は拡大する結果になっている。

この点は、技能実習生の数を見ても明らかである。技能実習生の数は、平成30年10月末時点で30万人を超えており、前年度と比べて5万人も増加している。この増加は、平成29

年11月施行の改正入管法により、技能実習3号が追加されたことに加え、「優良」とされる受入れ機関が従来よりも多くの技能実習生を受け入れられるようになったことが背景にある。つまり、改正入管法成立の1年前には、タイミング良く「特定技能」の予備軍を増やす仕組みが始まっていたのである。

(2) 技能実習の職種・作業から特定技能へのスライド

技能実習生がそのまま「特定技能」の在留資格に移行することが期待されていることは、制度が具体化すればするほど明らかになっている。前述の通り、技能実習2号修了者は、試験を受けることなく「特定技能」に移行することができる。そのため、技能実習2号の対象分野が多いほど、多くが特定技能に移行できることになる。

そこで、まず技能実習の対象職種・作業を見てもみると、平成31年3月14日時点で80職種144業種にまで及んでいる。技能実習の対象職種・作業は、法令事項でないため、告示レベルで次々と変更されていく。昨年11月に国会で入管法改正が議論されていた時期にも対象職種が注目も浴びずに増加していた。

法務省は、今年2月になって「特定技能1号における分野と技能実習2号移行対象職種との関係性について」という一覧表を公表した。技能実習の対象職種・作業のうち、どの職種・作業が「特定技能」のどの分野にスライドしているかを明らかにした対応表だ。これを見ると、繊維・衣服関係を除く多くの分野で技能実習対象職種と特定技能対象職種が重なっている。つまり、新制度で「特定技能1号」の対象となっている「人材を確保することが困難な状

況にある産業上の分野」を既に技能実習生が担っていることの証しだ。

もっとも、技能実習制度は、平成29年11月1日に技能実習法が施行されたことにより、改めて「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進する」制度であることが法令上確認された。それにもかかわらず、対象職種・作業の多くが「特定技能」と重なっていることは、いかに技能実習制度が本来の制度趣旨から離れ、労働者受入れ制度として機能しているかを示している。

(3) 技能実習が「外食」に対応

新制度で対象となる14業種のうち、外食業と宿泊業は、従来、技能実習の対象となっていなかった業種である。そのため、これら2業種については、技能実習生が特定技能にスライドすることが想定されていないものと思われた。

ところが、昨年、入管法改正議論が行われていた11月16日、技能実習の対象職種に「医療・福祉施設給食製造」という職種が追加された。その時期には、この点が注目されることがなかったが、後に「特定技能1号における分野と技能実習2号移行対象職種との関係性について」が公表されてみると、「医療・福祉施設給食製造」の技能実習は、新制度で外食業の特定技能に移行できることが明らかとなった。職種追加のタイミングからして、特定技能1号の外食業に対応するため、技能実習の対象職種を増やしてしまったと見える。

このように特定技能の労働者を確保するため、技能実習の対象職種を増やすようなことがあれば、それは、技能実習制度の崩壊である。ここまで建前が崩壊した制度を維持すべきではない。

(4) 技能実習生を日本に留めるための「特例措置」

法務省は、さらに異例の措置を講じた。改正入管法の成立後も政省令等の整備が整わない中、「特例措置」により、特定技能1号に変更予定の技能実習修了者に就労許可を与えるというのである。

もともと技能実習制度は、本国への技術移転を想定し、それ故に滞在期間に上限があるのであるから、技能実習修了時に帰国するのは当然である。

しかし、今回の「特例措置」は、「特定活動」の在留資格を利用し、従前通りフルタイムで仕事をしながら、特定技能の準備まで待機させるものである。この特例措置が技能実習制度の本来の建前と整合しないことは明白である。

(5) 技能実習2号を「良好」に修了した者

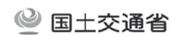
技能実習2号を修了した者が日本語試験等を受けずに「特定技能1号」に移行できること

は、前述の通りである。特定技能1号へ変更後は、同一の職種であれば、雇用主の変更は可能である。

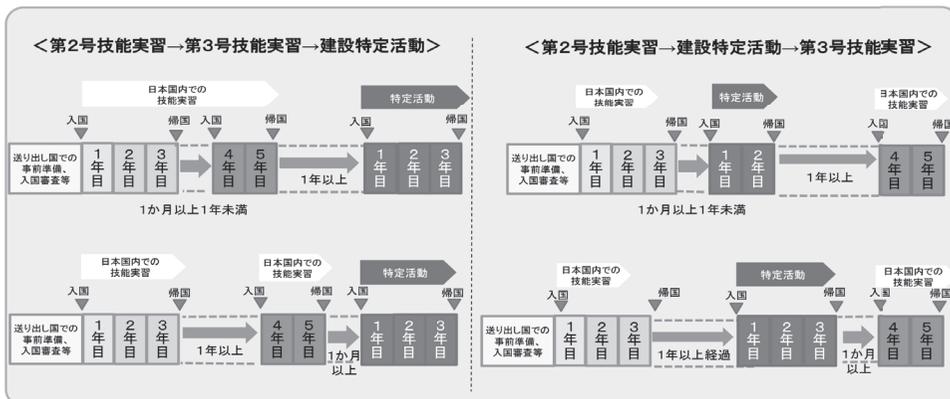
ところが、「特定技能1号」への移行には、技能実習2号を「良好」に修了したことが必要とされ、「良好」には、技能検定3級等の試験に合格するか、実習先から、「良好」の評価証書を発行してもらう必要があるという。ただし、「特定技能1号」になっても、実習先でそのまま働き続ける者は、「良好」の立証資料が必要ないという。つまり、技能実習2号を修了した後も、そのまま元の実習先で同じ業務を続けるのが一番容易であるように設計されている。

このような仕組みであれば、日本でなるべく長期間働きたい外国人労働者は、技能実習2号を終えるまで、同一の雇用主の下で問題を起こさず働き、その後も技能検定3級等の試験に合格しなければ、実習先の雇用主に評価証書の作成をお願いし、評価証書が得られない場合は、実習先で働き続けることになる。転職自由な労

(参考)第3号技能実習の導入による就労パターン



- 技能実習法の施行に伴い受入れが開始される第3号技能実習を踏まえた建設特定活動の就労パターンは、原則以下のとおり。



出所：国土交通省ホームページより。

働者に比べ、使用者への依存性、従属性が極めて高い点が問題である。

(6) 建設分野従事者の滞在期間の長さ

建設分野の外国人労働者受入れ制度を見ると、理屈の破綻状況が鮮明である。政府は、新制度が議論される以前に、「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」として、技能実習修了者が建設分野で働ける措置を講じた⁴⁾。

その後、技能実習制度自体が、技能実習1号、2号に加え、3号を新設することにより最長5年に伸張された。この「緊急措置」も見直され、国土交通省作成の資料の通り様々なパターンで技能実習生に再度建設分野の労働者になってもらう仕組みができた。

これを見ると、技術習得目的での技能実習3年、帰国して「緊急措置」で来日して労働、その後、さらに技術習得目的での技能実習2年という流れもあるが、技術移転の趣旨には沿わない。

さらに新制度利用後に特定技能の1号へと移行可能であるから、建設業では、技能実習、緊急措置、特定技能で通算13年以上は、家族を帯同しないで働いて欲しいという制度が設計されてしまっている。

もちろん受け入れの現場では、人手不足を補ってくれる外国人労働者を手厚く迎え入れる事業者もある。労働組合も外国人労働者に対し日本人とともに労働環境の改善を求めていこうと取り組みを拡げている。

しかし、技術移転による国際貢献という看板はもう掲げられない時期が来ている。

6 技能実習制度を廃止できる仕組みを

以上の通り、特定技能は、技能実習制度を拡大し、技能実習修了後にそのまま日本に留まって、技能実習修了者が引き続き労働者不足を補ってくれることを期待している。

しかし、技能実習という建前を維持し、技能実習2号修了までは同一の雇用主のもとに固定しようとするれば、その間、必ずこれまでと同じ人権侵害が繰り返されることになる。送り出し国から、借金を背負って来日した労働者はできる限り長い間、仕事をして帰らなければならないため、技能実習3号への移行や、特定技能への移行を希望すれば、技能実習2号修了まで耐えなければならないことになる。

新制度が議論される中、大企業でも技能実習計画に沿った活動が行われていないという不正事例の摘発が相次いだ。これは、もともと技能実習計画に則った活動を期待していたのではなく、別の労働力として受け入れをしたかったからと推察される。

このまま技能実習制度を維持・拡大し、上乘せ制度も拡大していけば、日本の入管政策の矛盾は広がるばかりであり、外国人住民との共生などほど遠い。改めて技能実習制度は廃止し、それを前提とした外国人労働者受け入れの制度設計が議論されなくてはならない。

(おおさか きょうこ・弁護士)

1) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況(平成30年10月末現在)

2) 日本弁護士連合会「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」(2014年9月18日)

3) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(平成30年12月25日)

4) 国土交通省「外国人建設就労者受入事業に関する告示(国土交通省告示947)」