

## 第3回 ODA 政策協議会 議題案

2009年2月26日

## 1 議題案名

- ①「外国人研修・技能実習制度」の推進事業に、外務省の ODA 予算を支出してきたことの評価。
- ②「経済連携協定」(EPA) に基づき日本へ受入れる看護師・介護福祉士候補者に対する日本語研修等の事業に、外務省として ODA 予算を支出することの妥当性について。

## 2 議題の背景

## ①外国人研修・技能実習制度について

日本における研修生の受入れは、海外に進出した日本企業が、現地法人や合弁会社などの社員を技術・技能の習得を目的に日本に呼ぶという形で 1960 年代以降実施されてきた。

日本政府は 1990 年、その研修制度を改定し、日本が技術移転により開発途上国における人材育成に貢献することという目的へと拡大し、中小企業団体などを通じて「研修生」を受入れる団体監理型の受入れを認めることによって、人材不足に直面する中小企業が研修生を受入れることをも可能にしたのである。

さらに、政府は 1993 年、日本での研修（1 年）を修了して所定の要件を満たした研修生に、雇用関係の下でより実践的な技術、技能を修得させ、それぞれの国の経済発展を担う「人づくり」に一層協力することを目的に掲げた「技能実習制度」（最大 2 年）を創設したのである。＝現行の制度（最低賃金法や労働基準法などの労働法令は、研修生には適用されず、技能実習生には適用される）

そうしたなか、この制度の適正かつ円滑な推進に寄与することを目的に、(財) 国際研修協力機構 (JITCO) が、法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五省共管により 1991 年に公益法人として設立された。以後、研修生は増加し続け、近年では中国をはじめ東南アジア諸国などから毎年 7 万人前後が来日している。

ところが、研修生・技能実習生の増加とともに、団体管理型の制度を悪用した受入れ企業（機関）が、パスポートの取上げ、強制貯金、研修生の時間外労働、強制帰国、保証金・違約金による自由の束縛、低賃金をはじめ労働関係法規違反、セクハラ・性暴力など、数多くの人権侵害が明らかになっている。

法務省が 2008 年 5 月に明らかにした「平成 19 年の『不正行為』認定について」のなかで、「平成 19 年中に『不正行為』に認定した機関は 449 機関であり、過去最多であった前年の 229 機関の約 2 倍となった」と報告している。そのなかでも、「不正行為」と認定された第二次受入れ機関（受入れ企業）は 404 機関であり、類型別では 501 件にも及んでいる（表 1 参照）。

確かに政府は、事態の改善に努める姿勢を幾度も示してきた。2008 年 3 月に閣議決定された「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」もそのひとつで、「研修生・技能実習生

の保護」の緊急措置の必要性を打ち出している。だが、その実効性は乏しい。

**表 1：第二次受入れ機関に対する類型別「不正行為」認定件数の推移**

		平成 17 年 (2005)	平成 18 年 (2006)	平成 19 年 (2007)	
第 1 類型①	二重契約	12	16	1	
	②	研修・技能実習計画との齟齬	67	37	30
	③	名義貸し	96	64	109
	④	その他虚偽文書の作成・行使	25	16	6
第 2 類型	研修生の所定時間外作業	74	60	90	
第 3 類型	悪質な人権侵害行為等	38	4	64	
第 4 類型	問題事例の未報告等	1	2	0	
第 5 類型	不法就労者の雇用	8	29	29	
	労働関係法規違反	16	36	172	
第 6 類型	準ずる行為の再発生	0	0	0	
計		337	264	501	

※議題提案者注：第二次受入れ機関とは、さまざまな業種の受入れ企業のことである。

(出典：法務省のウェブサイト <http://www.moj.go.jp/PRESS/080512-1-1.pdf> 平成19年の「不正行為」認定について 平成20年5月入国管理局)

そうした事態に対する憂慮や批判は国内のみならず、国際的に指摘されるところであるが、たとえば米国国務省は、2007年および2008年6月の「人身売買報告書」<sup>1</sup>において、同制度を人身売買の一形態と指摘している。また、2008年10月に国連自由権規約委員会が、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約)の日本の第5回定期報告書を審査した後に採択した総括所見<sup>2</sup>において、同制度を改めるよう勧告している。

#### ②経済連携協定(EPA)に基づく日本への看護師・介護福祉士候補者の受入れについて

二国間の経済連携協定(EPA)に基づき、日本政府はインドネシアとフィリピンから日本への看護師・介護福祉士候補者の受入れ事業を2008年度から開始した。これら候補者は、基本的には来日後に6ヵ月間の日本語研修(675時間)、および日本の生活習慣・職場適応研修、看護あるいは介護導入研修を受けた後に、来日前に雇用契約を結んだ病院や介護施設に配属され、日本の国家資格取得を目的に就労と研修を行うという制度である。

### 3 議題に関わる問題点(議題に挙げたい理由)

①問題は、外国人研修・技能実習制度が、「技術移転により開発途上国における人材育成に貢献するという目的」にかなっているかという点である。現実には、議題の背景で示したような数々の人権侵害が発生している。制度が目的としている「技術移転」が確保される

どころか、日本滞在 3 年を限度とした「使い捨ての外国人低賃金労働者」受入れの「隠れ蓑」になっていると言わざるを得ない。

そうした現状であるにもかかわらず、国際研修協力機構（JITCO）に対して、法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五つにも及ぶ省から国庫補助金および受託金の交付という費目で多額のODA予算が毎年投入されてきた（p6 のJITCOの「2007 年度補助金・受託費等支出明細書」参照 <http://www.jitco.or.jp/about/data/2007hoiyokin.pdf>）。

制度が開始された 1990 年代初頭から継続的に数多くの人権侵害を引き起こしているこの事業に、共管 5 省から ODA 予算が投入されてきたことについて疑問を持つものである。

外務省の支出金額は他省と比べて相対的に少ないとみられるものの、外務省がこれまで ODA 予算を支出してきたことの評価をうかがいたいという理由から議題としたい。

②看護師・介護福祉士候補者は、「日本国の法律に基づく看護師及び介護福祉士の資格の取得に必要な知識及び技術の修得」を求められるが、その一環として実施される来日後 6 ヶ月間の「日本語研修等」は経済産業省所管の（財）海外技術者研修協会（AOTS）と外務省所管の国際交流基金などによって行われる。その経費には、候補者が 6 カ月後に就労する病院などの施設による一部負担（1 人当たり約 36 万円）以外のは大半は両省の ODA 予算が充てられる。

提案者は、経済連携協定（EPA）に基づく看護師・介護福祉士の受入れは国の事業であるだけに、インドネシア（第一陣は来日中）をはじめ今後のフィリピン、タイ、ベトナムから来日予定の候補者に対する日本語研修等の費用を国が支援することじたいに異論はない。しかし、「日本国の法律に基づく看護師及び介護福祉士の資格の取得に必要な知識及び技術の修得」を目的とした研修に対して、外務省のODA予算を投入することの妥当性について明確な論拠を求めたいという理由から、これについても並行して議題としたい。

#### 4 外務省への事前質問

##### 「外国人研修・技能実習制度」に関する質問

- ① 2007 年度に外務省の ODA 予算で国際研修協力機構（JITCO）によって実施された「開発途上国からの研修生等受入れに伴う実態調査」と「研修・技能実習制度の活性化・多様化事業『指導チームの派遣』」の結果を、外務省としてどのように評価しているのか。
- ②平成 20 年度（2008 年度）以降、外務省は JITCO に対して ODA 予算の支出を行っていないとのことだが、その理由は何か。
- ③当該制度はさまざまな人権侵害の温床などと指摘されているが、ODA 大綱に謳われる「人間の安全保障」及び「人権状況への配慮」の観点から、外務省の内部においてどのような議論を行ったうえで ODA 供与を実施してきたのか。

**経済連携協定（EPA）に基づく「日本語研修等の事業」に関する質問**

- ①経済連携協定（EPA）に基づく看護師・介護福祉士候補者の受入れの一環として行われる日本語研修等に対する外務省の ODA 予算の内訳を公開していただきたい。
- ②当該事業に ODA 予算が支出されることの妥当性を説明していただきたい。

**5 議題に関わる論点****「外国人研修・技能実習制度」に関する論点**

外国人研修・技能実習制度は、「技術移転により開発途上国における人材育成に貢献するという目的」で企画・導入されたはずである。その目的に基づき、同制度が 1990 年以来継続して実施されているが、外務省はこの制度の成果に関して、どのように評価しているのかを問うものである。

そのうえで、来日した研修生・技能実習生の多くが人権侵害の被害を受けていることに対して、外務省はどのような議論を積み重ねながら ODA 予算を支出してきたのかということをも明らかにすることを通じて、今後の ODA 予算のさらに効果的な使途に寄与するものと考ええる。

**経済連携協定（EPA）に基づく「日本語研修等の事業」に関する論点**

開発途上国における人材育成に貢献するという目的ではなく、日本における看護や介護を担う人材を育成するために、ODA 予算が支出されることには ODA の目的と照らし合わせたときに素朴な疑問を感じるのである。

ODA 供与の観点からみて、「開発途上国における人材育成」と「海外経済連携協定（EPA）に基づく看護師、介護福祉士の養成」との関係を整理することによって、今後の ODA 予算のさらなる効果的な使途が明確化されるものと考ええる。

名前： 藤本伸樹

役職： 研究員

所属団体： （財）アジア・太平洋人権情報センター（ヒューライツ大阪）

連絡先： 〒552-0021 大阪市港区築港 2-8-24 pia NPO 3F

電話 06-6577-3578、Fax 06-6577-3583、メールアドレス [nfuji@hurights.or.jp](mailto:nfuji@hurights.or.jp)

## 1 2008 年人身売買報告書（抜粋） 国務省人身売買監視対策室

2008 年 6 月 4 日

（前略）

労働搾取は、労働問題活動家、NGO、シェルター、マスコミなどによって広く報告された。入国管理局と労働基準監督署は、外国人研修生・技能実習生制度（以下「外国人研修生制度」とする）の悪用事例を多数報告している。報告された事例では、詐欺的な雇用条件、借金による束縛、移動の制限、給料の未払いなどが含まれる。大半の企業は外国人研修生・技能実習生を適切に起用しているが、3年間の研修・実習プログラムの1年目の参加者は労働関連法で保護されておらず、人身売買の対象とされやすかった。さらに、そのような搾取は、研修・実習プログラムの1年目の参加者だけに限らなかった。2006年だけでも労働基準監督署が1209件を超える労働関連法違反を認定したにもかかわらず、過去2年間で労働目的の人身売買で有罪となったのはわずか2件であった。このことは、政府にこれらの法を執行しようとする意志がかなり欠けていることを示している。政府は外国人研修生制度を監督するために、一定の努力を払った。法務省は、この制度を管理するために禁止行為の一覧を発表したが、決まりに反した企業に対する刑事罰はなかった。内閣は、研修・実習初年度への労働基準法の適用を含む、外国人研修生制度を見直す規定を承認した。しかし、本報告書の対象期間に、これらの規定をまだ実効しておらず、国会での審議も行われていない。労働関連法の執行が大幅に強化されなければ、これらの施策がこの問題に効果をもたらす見込みはない。

（後略）

（出典：在日米国大使館のウェブサ<http://japan.usembassy.gov/jp/tpj-20080604-50.html>）

## 2 規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査

## －自由権規約委員会の総括所見 日本（仮訳）

24. 委員会は、「研修制度」「教育実習制度」のもと締約国に来る外国人が締約国内の労働法による保護や社会保障から排除されていること、彼らがしばしば有給休暇も与えられずに単純労働で搾取され、法律上の最低賃金を下回る研修手当の支払を受け、時間外賃金の支払いもなく時間外労働に従事することを強制され、しばしば使用者に旅券を取り上げられているとの報告に、懸念を有する（規約8条、26条）。

締約国は、法律上の最低賃金や社会保障を含む最低限度の労働基準について、外国人研修生・教育実習生に対する国内法上の保護を拡大し、かかる研修生や実習生を搾取する使用者に適当な制裁を課し、研修生・実習生の権利を適切に保護し、低賃金労働力確保よりも能力向上に焦点をあてる新しい制度に現行制度を改めることを検討すべきである。

（出典：日本弁護士連合会のウェブサイト

[http://www.nichibenren.or.jp/ja/kokusai/humanrights\\_library/treaty/data/Concluding\\_observations\\_ja.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Concluding_observations_ja.pdf)）