

【原著】

技能実習法における監理団体の考察

岩 下 康 子

A Study on the Responsibilities of Supervising Organizations
under the Technical Intern Training Act

Yasuko Iwashita

1. は じ め に

出入国在留管理庁によると、2020年6月末現在における在留外国人数は約288万人にのぼり、新型コロナウイルス感染症（以下、コロナ感染症）の影響による入国者制限のため前年より減少してはいるが、2019年に到達した過去最高の水準を維持していることには変わらない。在留資格別では技能実習が還流労働者として高い比重を占めており¹⁾、日本の人口減少に伴う労働力が外国人に置き換えられていることを如実に物語る。

一方で、2020年春以降世界を震撼させているコロナ感染症の影響は、サービス業をはじめ人と接触することを基本とする業界を麻痺させ、非正規雇用者を中心とした低所得層の生活を脅かしている（Kikuchi・Kitao・Mikoshiba, 2020）。外国人労働者も影響は免れず、雇止めや解雇、生活の困窮など様々な問題に直面している（鈴木, 2021）。技能実習生においては、技能実習先の倒産や解雇等によって実習の継続が困難となった場合、就労が継続できる特例措置として、最大1年間の特定活動の在留資格を許可することとし、職業紹介機関からのマッチング転職が認められる通達が法務省（2020）より出された²⁾。従来、転職は認められず就労先の変更も極めて困難とされた技能実習生が継続して働くことができるようになった点において、画期的な措置であったといえるが、監理団体の支援を必要とする中での転職は容易ではない。また、本来の技能実習計画に基づかない業務への変更を可能としたことで、技能実習制度（以下、制度）の大前提である母国に持ち帰るための技能習得という建前は大きく崩れることとなった。

日本の労働力人口の減少に伴い、「出入国管理及び難民認定法」（以下、入管法）は、近年目まぐるしい改定が実施されてきた³⁾。中でも、とりわけ技能実習については、法的根拠を持たない人材派遣ビジネスの在り方や技能実習生の処遇に対し、長期間にわたって国際的な批判を浴び⁴⁾、国内においても厳しい意見が飛び交い、2016年ようやく法に基づく制度に漕ぎつけた経緯がある。

2016年、「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）が公布され、翌2017年11月より施行された。技能実習法では技能移転と人材育成による国際貢献という基本理念に沿った技能実習の実施及び技能実習生の人権保護を図ることが明記され、国の責務としてこれらを推進することが掲げられている。実習実施者、監理団体の定義づけがされ、これらの機関は国や地方公共団体の講ずる施策に協力する必要があることも明記されている。これにより、法根拠に基づく技能実習生の受け入れ態勢は整ったとされるが、制度上の元凶ともいわれる「職場移動の自由がない」ことは据え置かれ、技能実習生が保護さ

れるどころか実習実施者と共に監理団体が搾取・人権侵害行為に加担する事例は継続して見受けられている。

法制定に当たっては、30億円以上の巨額の税金を投入して外国人技能実習機構（以下、機構）を設立し、法務省や厚生労働省からの出向者を中心に全国13箇所にも事務所が設置された（機構、2021）。実習実施者と監理団体は機構による許認可制となり、定期的な監査を受けることも明記されている。機構の創設により、実習実施者及び監理団体への監査は一定の効力を持ち始めているが、法施行から4年目を迎える現在、その効果は氷山の一角にとどまる。

機構の統計によると、全国で技能実習を受け入れている企業数は約39万件となり、許可を受けた監理団体は、全国で約3000団体にも及ぶ。これほどまでに膨れ上がってしまった関係者への監査がどれほど煩雑で困難であるかは、その数だけ見ても想像に難くない。現場からは、形式的な監査が行われているに過ぎない、という声も聞こえてくる。

制度については、技能実習生に関わる支援者の多くが従前より廃止論を掲げている。その筆頭ともいえる外国人技能実習生問題弁護士連絡会（以下、実習生弁連）は、技能実習法制定以降も政府に対し「制度を廃止し、労働者に対する人権侵害を生じさせる構造的問題を克服した、新たな制度を構築すべき」という声明を出している（実習生弁連、2018）。人権侵害事件は今なお頻発していることから鑑みると、技能実習法によって関係者に緊張感は生まれたが、実際の業務には大きく反映されていない、もしくは意識改革が追い付いていないという実態が見え隠れする。筆者の周囲でも、この2、3年の間に、賃金不払いや倒産に伴う解雇・強制帰国、さらに妊娠した技能実習生による解雇相談などが寄せられており、制度には疑問の声を上げざるを得ない。

さらに、技能実習生の失踪者数にも歯止めがかからず、その数は右肩上がりを記録している⁵⁾。制度の構造上の問題が背景にあるといわれて久しいが、問題の先送りをしながら、2019年には41万人もの技能実習生を受け入れ、コロナ禍では帰国困難という新たな問題を生み出している。

2. 先行研究と目的

技能実習生に関する初期の先行研究では、制度の検証（旗手、2002）、制度利用による国内経済の動向（今村、2001）、実習実施者及び研修生・技能実習生⁶⁾の実態調査（丹野、2013；ゲン、2013）が研究の主体であった。技能実習生や実習実施者の動向が明らかになると制度の不備、とりわけ本音と建前論による歪な制度設計によって引き起こされる課題が指摘されるようになる。その集大成に上林（2015）の研究があげられる。さらに、技能実習生が配属される業種によって、技能実習生の立場や待遇にも差があることや、日本の産業構造の問題などの指摘と絡めながら、様々な論考がある。

二階堂（2020）は、農業に従事する技能実習生に着目し、3年間で習得する技能の母国移転の可能性に言及している。軍司（2016）は、農業におけるカンボジアからの安定的な労働力派遣を実施するにあたり新しい人材育成の形について事例を述べている。惠羅（2018）は、建設業に従事する技能実習生に着目し、送り出しの構造的な問題点を指摘する。岩下（2017）は広島県での調査を行い、牡蠣養殖業に携わる技能実習生の課題について取り上げている。制度を法律上の観点から論じているのに、早川（2015；2020）の研究があげられ、判例研究としては香川（2011）、清水（2019）らの研究がある。さらに、技能実習生の出身国別による論考⁷⁾も多くみられており、技能実習生及び制度については、多様な角度から先行研究が累積していると

いって過言ではない。本稿では、これらの論考に加え労働関係法研究会の論説を参考に述べていく。

一方、技能実習生を受け入れる3団体、すなわち送り出し機関、監理団体、実習実施者のうち前者2団体について取り上げた研究は極めて少ない。送り出し機関については、送り出し国にある団体の内情や規制に踏み込むことは現実的ではないためとされるが、監理団体は、国から許認可を受けた団体であるにもかかわらず、その経営事情や事業運営については明らかになっていないのが現状である。月刊日本⁸⁾の記事によると、「監理団体は外から様子がうかがえない密室」であるとして、その不透明な内情を表現している。

制度における監理団体は、法律上、実習実施者を監督し技能実習生に寄り添い保護する団体であるとされる。しかし、実際には監理団体が実習実施者と共に技能実習生の搾取・人権侵害行為に加担する事例や、相談窓口業務を放棄して困窮する技能実習生を放置する事例等が散見されている。しかし、監理団体は技能実習生の雇用契約上の使用者ではないことから、その責任を問われない事例が多くある。

そこで、本稿では、これまで制度の中で看過されていた監理団体について、定義を掘り起こし、多くの事例から得られた知見に基づき監理団体の責任について言及する。さらに、労働者供給や派遣事業との比較を通して、監理団体の労働関係法上の使用者性の可能性を提起し、監理団体が部分的とはいえ使用者である実習実施者と同視できる程度に支配、決定することができることとされる事例の検証から、その責任の所在を明らかにするための法制度の改定に係る提起を目的とする。

3. 技能実習生の労働者性と監理団体の使用者責任

3-1 技能実習生の労働者性

1993年に在留資格「特定活動」の一類型として制度が創設された当時、1年目は座学研修(研修生)とされたにもかかわらず、実際には実務労働にあっていたことが多くの事例からわかっている。これらの実務労働問題が当時の研修生の労働者性と実習実施者の使用者性の問題となって表面化した。つまり、研修生という名の元で働いていた彼らは、実習実施先から労働者ではないとみられており、社会通念上もそれに準じた解釈が行われていたのだ。研修生時代の彼らの手取りは約6万円であったこともそれを裏付ける(JITCO, 2010)。

2007年、三重県の縫製業に勤務する研修生・技能実習生が実習実施者に対し、未払い賃金請求訴訟(三和サービス事件)⁹⁾を起こしたことにより、裁判所が初めて彼らの労働者性を認め、それ以降この判例が適用されるようになった。この三和サービス事件を契機に労働法の適用が認められるようになり、2010年には入管法の改定に帰結する。この後、「特定活動」とされた在留資格を「技能実習」に移行し、入国1か月の研修¹⁰⁾後2年11か月間を技能実習期間としてとらえる労働者性が確立した。

今なお賃金未払いやハラスメントなどの労働上の問題は発生するが、技能実習法において技能実習生は労働者としての正当な権利を主張することができるようになってきている。しかし、それは適切な運営を行使する監理団体や法的救済支援者等との出会いに恵まれた者だけに与えられた幸運でしかない。技能実習生の労働者としての権利はすべて行使できるわけではなく、限定的と言わざるを得ない。

3-2 監理団体とは

技能実習法における監理団体は、技能移転による国際貢献を主目的とする制度において重要

な役割を果たす機関として非営利法人であるとされ、具体的には、技能実習法第25条に次のように定められている。今回の事例で取り上げる監理団体が団体監理型であること、技能実習生を受け入れている監理団体の約97%が団体監理型であることから、本稿では、団体監理型に絞って話を進める。

監理団体の許可基準は、商工会議所、商工会、中小企業団体の組合員又は会員、農業協同組合の組合員、漁業協同組合の組合員であり、その他職業訓練法人、公益社団法人、公益財団法人などであるとする基準に適合し、かつ欠格事由（法律違反による刑罰を受けたものや反社会勢力である等）に該当しないこととされている。これらの法人以外の法人であって、監理事業を行うことについて特別の理由があり、かつ重要事項の決定及び業務の監査を行う適切な機関を置いているものも監理団体として認められている。つまり、難関な国家資格を必要とする等の要件はなく、一定の基準を満たせば監理団体設立は可能となる。

さらに、技能実習法第27条において、監理団体は、「技能実習職業紹介事業（監理団体の実習監理を受ける団体監理型実習実施者等のみを求人者とし、当該監理団体の実習監理に係る団体監理型技能実習生等のみを求職者とし、求人及び求職の申し込みを受け、求人者と求職者との間における技能実習に係る雇用関係の成立を斡旋すること）を業として行うもの」と定められ、このことから技能実習に特化した職業紹介事業者であることがわかる。

監理事業を行うためには、機構へ許可申請を行い、主務大臣の許可を受ける必要がある。業務の実施基準に従って事業を適正に行うに足る能力を有することとして、次のような項目が掲げられている。

- ・実習実施者に対する定期監査を実施する。
- ・技能実習の実施状況の実地確認を行う。
- ・技能実習責任者及び技能実習指導員から報告を受ける。
- ・在籍技能実習生の4分の1以上との面談を定期的に行う。
- ・実習実施者の事業所における設備の確認及び帳簿書類等の閲覧を行う。
- ・技能実習生の宿泊施設等の生活環境の確認を行う。
- ・技能実習生に対する入国後講習を実施し、技能実習生一人ひとりの実習計画の作成指導を行う。

そして、技能実習生からの相談に適切に応じ、助言・指導その他の必要な措置を実施することも監理団体の業務の一環とされる。これらはすべて、技能実習法で定められている。

すなわち監理団体は、その業務と責務において、職業紹介事業者であると同時に実習実施者と技能実習生をつなぐ立場にあり、実習実施者を監査する任務を負い、その立ち位置は技能実習生側にある。また、雇用、賃金などにおいて、実習実施者と技能実習生の間に利害が発生することから、技能実習生の権利を保護する役割を担っている。しかしながら、これまでに全国各地で起こった人権侵害事例を検証すると、監理団体が実習実施者と共に技能実習生に対する圧力を強める事例もみられ、抑制機能が有効に働いているとはいえない。

岩下（2021）によると、広島県内で起きた技能実習生の問題には、監理団体の姿勢が大きく関与する事例が述べられている。セクシャルハラスメントの相談を受けても何の対処も取らず、地域支援団体から言及されると知らなかったと逃げる団体、自ら積極的に強制帰国に加担する団体などの事例が紹介されている。逆から捉えると、監理団体が本来の業務を適切に遂行し、実習実施者と真正面から対峙していれば、人権侵害事件は解決していたであろうと思われる事例も存在する。

次節では、監理団体が適切な業務遂行を放棄したがゆえに引き起こされた事例について述べ

ていく。

3-3 近年の事例

近年発生した技能実習生の人権侵害事例について取り上げ、事件の背景から監理団体の責任について明らかにする。

3-3-1 監理団体の責任を認めた事例

a) プラスパアパレル事件（2010年判決）

熊本県の繊維企業で働く中国人研修生4名が賃金未払い、不当な口座や旅券の管理について提訴した。最低賃金を著しく割る賃金や残業代不払いは合計1290万円にものぼる。強制貯金等をさせて預金通帳や印鑑を取り上げ、逃亡しないよう旅券も預かっていた。この裁判では、繊維会社の監査・指導義務違反として監理団体の共同不法行為責任を認めている。監理団体の責任を裁判で認めたのは全国初となる。香川（2011）は、この事件の考察上で、「監理団体の使用者性は形式的には認められないであろうが、実質的に、技能実習生の取り扱いについての指導を行っていることからすると、使用者性を認められる可能性はありうる。」と述べている。

b) 強制帰国未遂事件（2013年判決）

食品加工会社で働く中国人技能実習生Aは、実習期間に交際を開始した男性と婚約し妊娠したことが分かる。監理団体は、送り出し機関との契約に「妊娠した場合、帰国させる」内容があるという理由から、Aを強制帰国させようとする。本人の意思に反して空港に連行し、長時間に渡る拘束、携帯電話の取り上げ等による人権侵害行為を繰り返す。出国ゲートを通過する際にAが通行人に助けを求めたため保護されるが、その後、身体にかかった負担やストレスによって流産してしまう。Aは勤務先と監理団体を提訴し、概ね損害賠償が認められる。裁判所は監理団体に対し、その責務を怠り適切な監査、指導をすることなく入管への不適切な報告に加担したことを認めた。この事件を契機に、技能実習生の妊娠を理由として、不利益扱いをしてはならないという通達が出されることになる。

c) 北日本電子事件（2014年判決）

電子機器メーカーで勤務する中国人技能実習生が、未払い賃金や不法行為及び強制帰国に対して訴訟を起こした。特に旅券の取り上げや社外での人との交流を禁じる等厳しい人権侵害が確認されている。未払い賃金については概ね認められ、監理団体の共同不法行為責任を認定して賠償責任を命じた事件である。

3-3-2 監理団体の責任を認めない事例

d) 大阪の不当労働行為（2017年命令書）

食品会社及び監理団体が、ユニオン¹¹⁾に加入した技能実習生による団体交渉の申し入れに対し、ユニオン組合員名簿及び組合規約の提出を求めるなどして、団体交渉を引き延ばし、その後、退去強制により本国に帰国した技能実習生たちに、ユニオン脱退を働きかけたことに対し、不当労働行為であるとして申し立てられた事件である。

監理団体が、ユニオン組合員らの労働組合法上の使用者に当たるかについて、以下の判断が下された。第一に、技能実習生と監理団体との間に雇用関係がないことについては争

いがない。第二に、労働組合法上の使用者は、雇用主に限定されるものではないので、その使用者性について次のように判断が行われた。監理団体は、技能実習生の技能実習、在留期間更新に一定の影響を及ぼし得る立場にあると認められるが、その影響力は、技能実習生の受け入れを在留資格等の面で適正に行うため、技能実習制度上要請された結果というべきもので、この範囲を超えて、基本的な労働条件に直接の影響力を及ぼしたと認めるに足る疎明はなく、また、受入企業と技能実習生との労使関係に対し強い支配力を及ぼし、実質的に労働契約関係の基礎となる役割を果たしていたと認めるに足る疎明もない。また、ユニオン脱退を強要したことをもって使用者性があるとは認められない。監理団体は賃金の決定者でないことから、最終的に労働組合法上の使用者に当たらない、とされた。一方、食品会社については、ユニオンとの団交を積極的に開催する意思を欠いていたとみなされ、労働組合法上の使用者であることには争いがなく、会社が主体的に団体交渉申し入れに対応すべき立場にあるとされ、これに応じる命令が出されている。

e) U鉄筋工業等不当労働行為救済申立て（2017年命令書）

技能実習生が職場での暴力に耐えかねてユニオンに加入して交渉を試みたところ、監理団体がユニオン脱退を求めた事件である。「技能実習生には実習の継続意志があるが、東京入国管理局及び公益財団法人国際研修協力機構（以下、JITCO）が労働組合に加入している技能実習生を受け入れる企業は見つからないというので、移籍先企業を見つけるためにもユニオンを脱退させてほしい。」という fax がユニオンに送られた。ユニオンは不当労働行為として、U工業、監理団体及びJITCOに対し労働委員会に救済を申し立てた。U工業及び監理団体とユニオンとの間に和解が成立し、事実上、JITCOが行ったユニオン脱退工作についての不当労働行為救済申し立てとなった。JITCOは、監理団体の指導及び技能実習生の新たな実習実施機関を探す義務を負っているため、技能実習生の実習実施機関の確保という労働者の重要な労働条件について、雇用主と部分的とはいえ同視できる程度に具体的かつ現実的に支配・決定できる地位にあることから、労働組合法上の使用者に当たる旨がユニオンから主張された。しかしながら、JITCOは、民法に基づいて設立された民間の財団法人であり、入管法等の関係諸法令上の役割は定められておらず、技能実習生の労働条件の決定に関与することが予定されていない。以上により、JITCOは、技能実習生の新たな実習実施機関を探す義務を負っているとはいえず、技能実習生らの基本的な労働条件等について、具体的に支配・決定できる地位にあったとは認められないことから使用者に当たらず、不当労働行為は成立しないと申し立ては棄却された。

f) 日本語研修中の強制帰国（2020年県労委命令書）

2017年来日したインドネシア人技能実習生Rが、日本語研修中に監理団体の主導によって強制帰国させられた。Rは応募時に監理団体専務とスカイプで面談しており、雇用契約書の説明や内容確認を専務と行い、実習実施者とは面識がない中で帰国させられている。帰国当時、Rに強い支配力を行使していたのは監理団体であったといえる。Rは監理団体が自分を帰国させようとしていることを知り、寮を抜け出して支援団体の元に駆け込む。間に入ったユニオンが監理団体に赴き、「Rを帰国させないこと」及び「講習の継続と技能実習の遂行」について交渉したところ、先方が応じたため、Rは監理団体の寮に戻る。しかし、その翌日Rは強制帰国させられていた。ユニオンは監理団体及び実習実施者に対する「不当労働行為救済申立書」を労働委員会に提出する。表向き日本語教育をインドネ

シアで実施する、という名目でRは帰国させられていたが、帰国後、日本語教育機会は全く与えられていない。2019年5月、ユニオンの配慮により証人尋問の機会が与えられ、Rは一時滞在ビザで渡日し労働委員会で陳述したが、それは受け入れられなかった。この申し立てに対する命令書が2020年の3月に出され、Rの技能実習継続を求める救済内容は全て棄却された。監理団体は使用者性がないという理由で、その支配力はないと結論付けられている。ユニオンは中央労働委員会に再審査を要求している。

監理団体の責任を認めたa, b, cの事例は、技能実習法施行以前のものであることが共通しており、監理団体としての定義が曖昧であったことも影響すると考えられる。実習実施者の監督という責務を放棄し、また実習実施者と共同で不法行為に加担している監理団体の実態を重く見たものとする。一方、その責務を問われないd, e, fの事例は、労働組合法上の不法労働行為における使用者性を争うものとなっている。ユニオン加入者の団結権を阻むことに関与する監理団体の使用者性を否定する命令が出されている。しかし、直接の使用者ではなくとも監理団体が技能実習生に対し支配的行為を及ぼしていることは明らかであり、責務を免れる理由はない。特にfの事例は、Rが入国後1か月以内の強制帰国で、実習実施者との雇用関係が始まっていない間に生じている。この1か月間の責任者は講習を担当する監理団体にあることは明らかである。帰国にあたり強い支配力を行使したのは監理団体であったことは、Rの証言にも詳しく述べられている¹²⁾。

次章で労働組合法上の使用者性について詳説し、技能実習法上における監理団体の立場の矛盾に言及し、その使用者性を問うための根拠を提示する。

4. 労働組合法上の労働者性と使用者性

労働法の2大分野は、国家権力による最低労働基準の強制と、集团的労使関係による適切な労働条件の設定とされる。労働基準法に反する劣悪な労働条件は国家によっては是正させられるが、それを超える部分は労使自治に任されている、というのが成熟した労働市場におけるルールの在り方となっている（濱口，2009）。しかし、このメカニズムが正常に働かない現状を紐解くと、非正規労働者やその底辺にいる技能実習生には、労働基準の概念や集团的労使関係法の周知すらないことが見えてくる。また、非正規労働者の増大する今に至っても、脆弱な立場にある人々の集团的労使関係システムの構築について議論されることは少ない。

一人ひとりでは弱くとも、集团的に統合された声をもって、労使対等に訴えようとする労働者のエンパワーメントは今後必要とされる分野であり、技能実習生が労働者としての権利と人権の重要性に自ら働きかける力を持つよう支援することは重要な教育の一環でなくてはならない。いずれの形においても、外国人労働者は日本社会において今後も大きなウェイトを占めると考えられ、彼らが集团的労使関係システムを理解し、その権利を行使するための方法を身に着けることは今後の大きな課題であると思われる。本章では特に労働組合法上の労働者・使用者概念を追究し、技能実習制度に当てはめていく。

4-1 労働者・使用者の概念

労働者の概念は、労働関係法規の主旨・目的に応じてその範囲を決定することがある。職場における労働条件の最低基準を定めることを目的とする労働基準法上の労働者は、同法の労働条件による保護を受ける対象を定めるための概念とされ、事業者で使用され、賃金を支払われ

るものと定義される。他方、労働組合法においては、労働者の定義は、失業者であっても賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する以上は労働者に該当し、労働組合法の保護を受ける構成員となることができるとする。また、同法は、労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することで労働者の地位を向上させ、その労使対等の交渉を実現するために団体行動権の保証された労働組合の結成と労働協約の締結のための団体交渉を助成することを目的とする（厚生労働省・労使関係法研究会、2011）。

すなわち、不当労働行為の主体は使用者であるが、労働法と労働組合法における使用者の定義は大きく異なり、労働組合法では使用者の定義を明確にしていない。使用者の定義は、それぞれ個別の法解釈に委ねられてきたともいえる。労働組合法7条にある使用者規定では、労働契約の一方の当事者である使用者に限定する見方が通例であったが、多様な働き方が生じるにつれ様々な見解が示されるようになった。使用者として、労働関係に直接影響力ないし支配力を及ぼしうる地位にある者、あるいは労働者の人事、労働条件等の労働関係上の諸利益に対し、支配的ないし影響力を有するすべての者、また、労働者の自主的な団結目的に関連して対抗関係に立つ者とした見方が表れ、これに準じた不当労働行為責任が訴訟の場で問われるようになってきたのである。

この使用者の定義が拡大されていった背景には、企業内の労使関係の複雑化、多様化、さらには中間業者の存在や派遣・請負労働者の受け入れによる雇用の多角化がある。不当労働行為制度は、労働契約上の責任を追及するものではなく、団結権の擁護を目的とする集団的労使関係上の制度に変化しつつある。中島（2014）は、使用者概念は具体的状況に対応し得るためにも、弾力的なものでなければならないとし、使用者を「不当労働行為法の適用を必要とするほどの実質的な支配力ないし影響力を及ぼしうる地位にある者」と定義している。これに当てはめると、先述の事例にみられた監理団体は、使用者に値すると解釈することは不可能ではない。

労働組合法においては不当労働行為として、労働者がユニオン会員であること、あるいはユニオンの正当な行為をしたことによって、労働者を解雇し不利益な取扱いをすることを禁じている。また、労働者がユニオンに加入しない、若しくはユニオンから脱退することを雇用条件とすることも禁じている。さらに、使用者が労働者の代表者と団体交渉をする際に正当な理由なく拒むことを禁じている。d, e, fの事例では、まさにこれらを行行使したのが監理団体及びJITCOであった。

4-2 技能実習生という労働者派遣

ここで、技能実習制度の仕組みにもう一度立ち返る。

近代的な労使関係は、なによりも労使の対等性が前提となる。その上で、求職者と求人者を結びつける仕組みとしては、現在、職業紹介、労働者派遣及び労働者供給という形が存在する。

職業紹介とは、求人者と求職者との間における雇用関係の成立をあっせん（職業安定法4条1項）することが定められている。労働者供給とは、供給契約に基づいて労働者を他人の指揮命令を受けて労働に従事させることをいい、労働者派遣に該当しない形をいう（職業安定法4条6項）。労働者派遣では、雇用する労働者を当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、他人の労働に従事させることをいう（労働者派遣法2条1号）。

職業紹介事業では、紹介所と労働者の間に雇用契約はなく、労働者は勤務先と雇用契約を結びその指揮下で労働に当たる。有料職業紹介事業者は、一定の紹介手数料を勤務先企業から受け取り、労働者からは徴収しないことが基本となっている。ここまでは技能実習法の監理団体と親和性があると言えるが、職業紹介所は私人間の契約を斡旋という法律行為ではない事務処

理を伴うのみで、民法上の準委任契約としての義務は発生しても、監査や職務遂行計画等労働上の問題には一切かわからない。その後、労働上の問題に介入する監理団体とは大きくかけ離れているといえよう。

労働者供給は、概ね次の3つの型に分けられる。第1型は、供給元・供給先双方との間に雇用関係がある二重の雇用関係をいい、在籍型の出向がその典型例とされる。第2型は、供給元・供給先双方とも雇用関係がないが、支配従属関係などによって行われている人夫出しといわれるもので事実上は禁止されている。第3型は、供給元とは支配従属関係にあり供給先とは雇用関係を結ぶ形で、労働組合等でみられる組合労供などがこれに当てはまる。この場合、労働者に対して利害関係が一切ない形を想定して組織されているため、監理団体と労働組合を同一視することはできない。

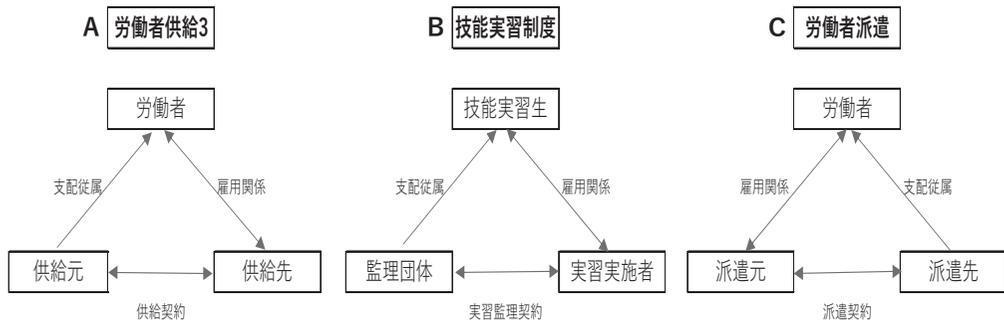
労働者派遣では、派遣元と派遣先企業が契約を結び、派遣元と派遣労働者間に雇用関係が存在する。すなわち派遣元、派遣先と派遣労働者は三角形の雇用関係にあるが、派遣元がその使用者として考えられるのが一般的である。

近年、使用者の概念が拡張され、派遣労働者と派遣先との間に黙示の労働契約が成立していると認定する場合が生じている。黙示の労働契約が成立していると認定されると、派遣元だけでなく派遣先も当該派遣労働者の使用者として、労働法関連に関わる義務を負うことになる。この派遣先の使用者責任を認めたものに、「朝日放送事件」¹³⁾ (1995年)があり、その後の判例となっている。

労働者(技能実習生)・派遣元(供給元・監理団体)・派遣先(供給先・実習実施者)の関係を図示したものが下記の表である。

図1のBには、監理団体と技能実習生間に、本来なら指導保護関係と入れるべきなのかもしれないが、敢えて支配従属関係とする。それは、監理団体と実習実施者間に実習監理契約によ

図1 労働者供給・技能実習制度・労働者派遣における相関図



筆者作成

る上下関係が組み込まれており、両者の利害関係を無視できないからである。Aの供給元と労働者の関係がポジティブな支配従属関係であると捉える一方で、技能実習生と監理団体はネガティブな支配従属関係であると考えられる。

そこで、労働者派遣の仕組みと比較すると、大きな相違は監理団体と技能実習生の間に雇用契約がないことであろう。監理団体の収入源となる監理費は技能実習生1人当たりの金額で実習実施者から毎月徴収され、その原資は技能実習生に負っていることは暗黙の了解となっている。つまり、監理団体と技能実習生に雇用関係はないが、間接的に金銭授受の発生する労働者派遣の派遣元と同視できる部分があり、歪な労働者派遣の一形態であるとも解釈できる。

外国人雇用にあたっては、在留資格サポート、日常生活上の様々な支援が必要とされ、国内における労働者派遣事業と同一視することは適切ではない。各種サービスを提供する上で、監理団体の果たす役割が大きいことも事実である。そこで、監理団体のサービス提供者を技能実習生とするならば、技能実習生を顧客とし彼らから直接サービス料をもらう形が最もふさわしい。それは労働者供給第3型と同じ形を取ることもある。

すなわち、監理団体を善意の保護団体とする解釈から脱却し、実態に即した派遣労働者における派遣元と同視できる支配的な立場にあることを法解釈の中に組み込む必要があるのではないだろうか。弾力的に使用者概念を適用するとした際、前節の事例 d, f においては、「不当労働行為法の適用を必要とするほどの実質的な支配力ないし影響力を及ぼしうる地位にある者」とする根拠は十分に存在すると考えられる。これを雇用契約がない、という解釈で監理団体の責任を問わないのは、その存在意義自体を揺るがしていることに他ならない。さらに、f の事例にある3年間の間に据え置かれた1か月の空白期間について、技能実習生の受け入れに責任を持つ団体の所在を明確にする必要もあると思われる。

監理団体の立場について議論を提起するとともに、その責任を明確にすることは業務遂行上の意識の改革につながる。この業界に携わる方々が制度と技能実習生について理解を深めることにも意義がある。コロナ禍では実習実施者と監理団体が共同で、仕事を失った技能実習生を放置するケース¹⁴⁾等が報じられ、制度の意義が問われる局面に来ている。善意の非営利団体としての立ち位置を改めなければ、理念に沿った制度の遂行はますます遠のいていく。

5. お わ り に

技能実習制度は法務省及び厚生労働省の共管となっている。法務省統計によると、不正行為を通知した監理団体、実習実施者の数は2015年に273（うち監理団体32）、2016年に239（うち監理団体35）、2017年には213（うち監理団体27）、そして2018年に112（うち監理団体7）となっている（法務省、2019）。そのうち、2020年9月現在までに公開されている行政処分が、実習実施者の認定取り消し42件、監理団体に対する認可取り消し8件である。

一方、厚生労働省が取りまとめる全国の労働局や労働基準監督署が、技能実習生の実習実施者に対して行った監督指導や送検等の状況を見ると、違反事業者数は2015年に3695件、2016年に4004件、2017年に4226件、2018年には5160件となっている。これらの違反の多くが労働時間違反と安全基準違反、そして賃金の違反である。また、技能実習生本人からの申告も毎年100件近く寄せられている。これらの事案の影に、監理団体の杜撰な監査と技能実習生たちの黙殺された声が潜んでいる。また、実際の送検状況を見ると、2018年に至っては、5160件ある違反のうち送検数は19件にすぎず、実際に処分を受ける確率は低く、監理団体においては摘発すらない。関係者の間では慢心を助長する方向に作用していることも疑われる。

法律上では、監理団体が技能実習生を保護する存在として明記されていることに矛盾を感じるのは筆者だけではないだろう。監理団体は独立した非営利団体であるが、その顧客はあくまでも実習実施者である。また、実習実施者から徴収する監理費が監理団体の主な収入源となっていることから、監理団体と実習実施者には利害関係が発生しているのは明白である。

このように、技能実習生の人権が踏みじられる背景に、実習実施者はいうまでもないが監理団体の不適切な職務行為や妨害行為があることも忘れてはならない。

実習実施者に対する定期監査、実施状況の確認、技能実習生との面談及び相談、入国後講習の実施、実習計画の作成指導等、監理団体には技能実習制度のワンストップセンターともいう

べき業務が課せられている。入管・法律業務を司る人材、通訳、日本語教育、カウンセラーなど多岐にわたる分野のエキスパートを必要としながら、監理団体の運営はどのように行われているのか、その多くは不可視化されている。これらを可視化させる取り組みも必要であると考えられる。

監理団体がブラックボックス化してしまった背景には、技能実習法における監理団体の定義の曖昧さ、その業務と実習実施者との間の矛盾した関係が大きく働いている。監理団体が業務を適正に行うためにも、責任の所在を明らかにし、現状の制度の中では技能実習生に支配力を持つことを認める必要がある。そして、「不当労働行為の適用を必要とするほどの実質的な支配力ないし影響力を及ぼしうる地位にある」場合には、使用者としての責任を認めていくことも辞さない限り、監理団体の適正化は図れないと考える。業務の遂行上、使用者と同視できる影響力があると言えない理由はない。この支配的かつ実質的な影響力を持つ事例を前に、使用者責任を免れるような判例が今後も続けば、監理団体の定義が揺らぎ、制度の根幹も歪められていくことを危惧する。

外国人労働者をどう受け入れるのかは先進国の大きな政策課題となってきた。その中で、形はどうであれ日本は外国人労働者を受け入れる、という選択をし、共存の道を歩み始めようとしている。技能実習生はもはや安くて若い期限付きの労働者で括ることはできなくなり、特定技能に移行して長期で日本経済を支える基幹労働力にもなってきている。技能実習法施行から4年を経た今、その振り返りを行う時期に来ている。技能実習生に頼る外国人労働者の在り方も含め、理念に恥じない制度の改革、もしくは刷新を実施しなくてはならない。そして、人口減少を辿る日本の行く末と外国人労働者の受け入れについて、国民一人ひとりが多角的な議論を展開することが責務であると考えられる。

本論文は、科研費助成（基盤C、課題番号19K02152「技能実習制度の入り口及び出口政策のグランドデザイン」代表：岩下康子）を受けた研究成果の一部である。

注

- 1) 出入国在留管理庁発表によると、在留資格別外国人数は、最多の永住者約80万人に次ぎ、技能実習約40万人、特別永住者約31万人、技術・人文知識・国際業務約29万人、留学約28万人となっている。
- 2) 法務省出入国在留管理庁は、2020年4月にコロナ感染症の影響により、受け入れ機関又は受け入れ予定機関の経営状況の悪化（倒産、人員整理、雇止め、採用内定の取消し等）等自己の責めに帰すべき事由によらずに当該機関において活動することができなくなり、現在の在留資格で日本に在留することが困難となった外国人を対象に、在留資格特定活動への変更を認めた。また同年9月には、帰国便の確保や本国への帰宅が困難となった外国人にも同様の資格を付与するとした。
- 3) 「出入国管理及び難民認定法」は、日本における出入国、及び外国人の日本滞在に関する許可要件や手続き、在留資格制度を司る法律で、難民条約への加盟に伴い、1982年に難民認定が付け加えられている。1990年代には、不法滞在者の取り締まりを強化する内容が加えられ、日系人の入国許可、研修制度の創設などがある。2008年には、2国間経済連携協定（EPA）による介護福祉候補者の受け入れが認められる。2009年の改定で技能実習が創設される。2012年には高度人材ポイント制が導入され、優遇措置が図られるようになり、2015年には高度専門職のほか、人文知識・技術・国際業務が加えられる。2019年に特定技能が創設され、単純労働者の受け入れを認めた。
- 4) 2010年以降、アメリカの人身売買に関する年次報告書において、技能実習制度は劣悪な強制労働の温床であると毎年報告に上がっている。また、国際連合人権理事会の専門家調査においても、制度を廃止すべきだという報告がなされている。
- 5) 出入国在留管理庁統計によると、技能実習生失踪者数は、2014年に4847人、2015年に5803人、2017年5058人、2018年7089人、2019年に9052人を記録している。
- 6) 1993年に成立した研修・技能実習制度は、1年目を座学研修期間として実務労働ではない研修と定め、

2年目からが実際の実務労働に当たる技能実習として定めた。実際には1年目から実務労働に従事させられていた者が多かったが、この研修生期間は労働関係法令が適用されなかった。1997年に1年の実務労働期間が2年に延長されている。2010年の改定入管法により、3年間の「技能実習」と名称が改定され、1年目から労働関係法令が適用されるようになった。

- 7) 佐伯奈津子氏、合地幸子氏によるインドネシア人技能実習生に係る研究、巢内尚子氏、二階堂裕子氏らのベトナム人技能実習生に係る研究、宋弘揚氏、許善姫氏らの中国人技能実習生の研究などがある。
- 8) 月刊日本の2019年11月号の記事「外国人労働者3：日本全体で毎月130億円！ 監理団体の収入源監理費とは何か」pp. 66～69を参照する。
- 9) 三和サービス事件とは、2007年、三重県四日市市の研修生・技能実習生7名が労働組合に加入して、実習実施者に対し残業代を請求した事件である。実習実施者は、研修生・技能実習生が仕事をボイコットしたため、会社の取引先を失い廃業に追い込まれたとして、研修生・技能実習生を解雇したうえで損害賠償を請求している。法廷では研修生の労働者性を認め、残業代の支払いを認めたとうえで、実習実施者が求めた損害賠償請求を棄却した。
- 10) 第1号技能実習の総時間の6分の1以上を座学で実施すると規定されているが、入国前6か月以内に1か月以上かつ160時間以上の講習を母国で実施した場合、12分の1に短縮することができる。そのため、多くの技能実習生の日本国内での講習は1か月となっている。
- 11) ユニオンとは、本稿では主に個人でも加入できる地域内の労働者組織を総称する。企業の枠を超えて労働者を組織する労働組合を意図する。監理団体の中には協同組合、という名称で呼ぶ組織があるため、混同を避けるために、技能実習生の労使関係を調整しようとする労働組合をユニオンとする。
- 12) Rの聞き取りに筆者が関わり、通訳の筆記を筆者が行った。また、本件労働審判には筆者が証人として参加している。その際の聞き取りによると、Rの強制帰国について実習実施者は関与しておらず、ホームシックで帰国するという虚偽の書類を作成して帰国させているのは監理団体であることが分かっている。
- 13) 事業主が雇用主との請負契約により派遣する労働者を業務に従事させる場合、労働者の業務全般につき、作業日時、作業時間、作業場所、作業内容等細部に至るまで事業主が決定し、労働者が事業主の作業秩序に組み込まれて、その従業員と共に働き指揮監督の下に置かれている場合、事業主は、労働者の基本的な労働条件等について雇用主と部分的とはいえ同視できる程度に現実的かつ具体的に支配、決定することができる地位にあり、その限りにおいて、労働組合法七条にいう「使用者」に当たる、と認定した判例である。
- 14) 2020年10月22日、NHKweb 特集で報道された「外国人技能実習制度の闇～彼は駅に捨てられた～」による。

参 考 文 献

- 浅川晃広 (2019) 『知っておきたい入管法』 平凡社。
- 指宿昭一 (2009) 「外国人研修・技能実習生問題と弁護士との取り組み」『Law & Practice』, No. 3, pp. 239-257.
- 指宿昭一 (2020) 『使い捨て外国人 人権なき移民国家, 日本』 朝陽会。
- 今村肇 (2001) 「なぜ外国人を雇用するのか」 桑原靖夫編 『グローバル時代の外国人労働者』 東洋経済新報社。
- 岩下康子 (2017) 「広島における技能実習制度の課題」『広島文教グローバル』, 第2号, pp. 17-28.
- 岩下康子 (2021) 『広島発「技能実習生事件簿—スクラムユニオン・ひろしまの闘い』』 文芸社。
- 惠羅さとみ (2018) 「ベトナムからの建設技能実習生の送り出しをめぐる実態—積極的勧誘期における中間組織の役割に着目して—」『成蹊大学アジア太平洋研究』, 43, pp. 117-135.
- 大阪府労働委員会：平成27年9月25日（不）第30号, https://www.mhlw.go.jp/churoi/meirei_db/mei/m11536.html. (2021年9月1日アクセス)
- 外国人技能実習機構 (2021) 『OTIT 外国人技能実習機構事業概要2021年度版』, <https://www.otit.go.jp/files/user/210831-1.pdf>. (2021年8月1日アクセス)
- 外国人技能実習機構 HP 「行政処分等」, <https://www.otit.go.jp/gyouseishobun/> (2021年8月1日アクセス)
- 外国人技能実習生問題弁護士連絡会 (2018) 『外国人技能実習生法的支援マニュアル』 明石書店。
- 香川孝三 (2011) 「技能実習生の第一次受入れ機関に損害賠償責任を認めた事例—プラスパアパレル協同組合事件」『労働判例研究』, 第1157回, No. 1424, pp. 130-133.
- 香川孝三 (2016) 「外国人研修生の労働者性と解雇の効力：北日本電子ほか事件」『労働判例研究』, No. 1490, pp. 127-130.
- 上林千恵子 (2015) 『外国人労働者受け入れと日本社会：技能実習制度の展開とジレンマ』, 東京大学出版会。

技能実習法における監理団体の考察

- 上林千恵子 (2018) 「外国人技能実習制度の第二の転換点—2016年の技能実習法を中心に」『月刊 DIO 連合総研レポート』, 2018年5月号, pp. 1-14.
- Kikuchi Shinnosuke & Kitao sagiri & Mikoshiba Minamo (2020) 「Heterogeneous Vulnerability to the COVID-19 Crisis and Implications for Inequality in Japan」, 『REITI Discussion Paper Series』, 20-E-039.
- ゲン・ティ・ホアン・サー (2013) 「日本の外国人研修制度・技能実習制度とベトナム人研修生」『佛教大学大学院紀要』, 第41号, pp. 19-34.
- 軍司聖詞・堀口健治 (2016) 「カンボジア国における日本国への外国人技能実習生送出し：一送出し機関 A 社・B 社の事例—」『農村計画学会誌』, 35, pp. 247-252.
- 月刊日本 (2019) 「ルポ外国人労働者(3)」月刊日本23(11), pp. 66-69.
- 厚生労働省 HP 労働関係法研究会 (2011) 「労使関係法研究会報告書 労働組合法上の労働者性の判断基準について」平成23年7月, <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001hrd8-att/2r9852000001hrwe.pdf>. (2021年8月1日アクセス).
- 最判朝日事件：平成7年2月28日「民集」第49巻2号, p. 559.
- 財団法人国際研修協力機構 (JITCO) (2010) 『JITCO 白書』第8図.
- 清水弥生 (2019) 「判例紹介 (207) 協同組合つばさ事件技能実習生の請負作業で未払い残業代の支払い命じる [水戸地裁平30.11.9判決]」『先見労務管理』, 57, pp. 44-50.
- 職業安定法, 昭和22年法律第141号.
- 鈴木江理子 (2021) 「コロナから問う移民/外国人政策」『国士館人文科学論集』, 第2号, pp. 55-63.
- 丹野清人 (2013) 『国籍の境界を考える』吉田書店.
- 土田道夫 (2015) 「外国人労働者の就労と労働法の課題」『立命館法学』, 2014年5・6号 (357・358号), pp. 81-110.
- 中島正雄 (2014) 「不当労働行為の [使用者] 性の判断基準—大阪市大阪運輸振興事件・大阪府労委命令の検討—」, 『立命館法学』, 2014年5・6号 (357・358号), pp. 134-165.
- 二階堂裕子 (2020) 「外国人技能実習生を活用した農業経営戦略—技能移転を通じた内発的発展の可能性—」, 『社会学評論』, 71(4), pp. 559-576.
- 旗手明 (2002) 「外国人研修生・技能実習生の実態と制度上の問題点—労働相談の事例から—」『労働法律旬報』, 1520, pp. 66-68.
- 濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ—』岩波新書.
- 早川智津子 (2015) 「外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題」, 『日本労働研究雑誌』, No. 662, pp. 63-75.
- 早川智津子 (2020) 「外国人労働者をめぐる政策課題」, 『日本労働研究雑誌』, No. 715, pp. 10-19.
- 広島県労委平成30年(不)第3号「中亜国際協同組合外1社不当労働行為審査事件」, https://www.mhlw.go.jp/churoi/meirei_db/mei/pdf/m12071.pdf. (2021年6月30日アクセス).
- 法務省・技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム (2018) 『調査検討結果報告書』, <http://www.moj.go.jp/content/001290916.pdf>. (2021年8月1日アクセス).
- 法務省出入国在留管理庁, 2019『平成30年の「不正行為」について』.
- 法務省 HP 「送出国との不適切な関係についての注意喚起」, <http://www.moj.go.jp/content/001253674.pdf>. (2021年8月1日アクセス).
- 「妊娠等を理由とした技能実習生に対する不利益取扱いについて」, <http://www.moj.go.jp/content/001287988.pdf>. (2021年8月1日アクセス).
- 「新型コロナウイルス感染症の拡大等を受けた技能実習生の在留諸申請の取り扱いについて」, <http://www.moj.go.jp/content/001317458.pdf>. (2021年8月1日アクセス).
- 皆川宏之 (2009) 「労働者派遣をめぐる法的問題」『日本労働研究雑誌』, No. 582, pp. 4-12.
- 村中隆・荒木尚志 (2016) 『別冊ジュリスト 労働判例百選』有斐閣.
- 山川隆一 (2005) 「外国人労働者と労働法上の問題点」『季刊 社会保障研究』, Vol. 43, No. 2, pp. 119-130.
- 労働関係法研究会 (2011) 「労使関係法研究会報告書 労働組合法上の労働者性の判断基準について」平成23年7月, 厚生労働省.
- 労働者派遣法, 昭和六十年法律第八十八号, 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」.

—2021年9月22日 受理—