

労働条件を切り下げる「底辺への競争」

—— 技能実習制度における価格管理政策

安 里 和 晃

1 本論文の目的

本論文の目的は、日本の技能実習制度に関する政府報告書や有識者会議における議論をレビューすることで、国際労働移動のプロセスにおいて送り出し国で発生する高額斡旋料や保証金の徴収に関する問題が、日本政府によってどのように認識され対応されてきたのか検討することである。この点に着目するのは、国際労働移動のメカニズムが作り出す諸問題が、特に技能実習制度において顕著に発現するためである。国際労働移動の特徴の1つとして、送り出し国からの労働供給が過剰な場合に、労働者の賃金が「底なし」に低下するという現象がある。こうした賃金の低下は、倫理的問題をはらむだけではなく、受け入れ国にとっては失踪などの様々な社会的コストを生じさせる原因になる。換言すると、労働供給の過剰状態を作り出すことで低賃金労働者を温存できるが、時として社会的コストが拡大するというジレンマに遭遇する。実際に、虐待や低賃金が頻繁に報道され、人権問題として、また失踪者数や刑法犯検挙者数の動向を見ても、技能実習制度がもたらす社会的コストは無視できないであろう。ところが、後述する通り、技能実習制度は国際労働市場の形成において、送り出し国における価格管理をほとんど実施しておらず、「底辺への競争 (race to the bottom)」と送り出し国間格差を放置してきた。日本は最低賃金法があるので、「底辺への競争」においても、労働者は同法により制度的には保護されることになっている。しかし、価格を下げようとする圧力は、送り出し国における斡旋費用や保証金などの初期費用の高騰という形で現れる。

1993年に成立した外国人技能実習制度は、もともとは開発途上国の人材を日本の中小企業で研修・実習させることで技能移転を果たすという、日本の国際貢献を担う制度として運用されてきた。ただし、労働力を受け入れる手段ではないというのは表向きで、実際は主に中小企業の人材不足の解消として用いられてきた。これは、多くの先行研究や政府報告書でも指摘されている。2010年7月までは、賃金支給の必要がない「研修生」として人

材をリクルートしており、彼らは「時給 300 円の労働者」（外国人研修生問題ネットワーク編 2006, 2009）と呼ばれた。2010 年以降は労働基準関係法令が適用されるようになったため、概して最低賃金水準の労働者に格上げされたが、労働者が高額な斡旋料や保証金を負担していることから、実質的には最低賃金を下回る労働者であることも近年に明るみとなった。

2016 年に制定された「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」（以降適正化法と称す）を通じて包括的な改革が実施され、13 か国とは 2017 年以降、二国間の協力覚書（以下 Memorandum of Cooperation, MOC と称す）が締結され送り出し国の「適正化」も定められた。

技能実習制度は、日本政府の報告書や政策提言だけでなく、アメリカ合衆国国務省が発行する『人身売買報告書』で 2007 年以降、毎年のように問題点を指摘されている稀有な制度である。これまでも政府の改革は失踪や刑法犯検挙数など多くの指標を見る限り、「適正化」が果たされたとは言えない。それでも、日本の労働力人口の減少とともに技能実習生の受け入れは拡大しており、2023 年 6 月末時点で 26 か国から約 36 万人の技能実習生が全国で就労している。しかし、皮肉にも法令が整備されるに従い保証金や高額斡旋料の問題が顕在化し、失踪率も減少しなかった。2023 年、ついに有識者会議で技能実習制度の廃止が提言されたが、同時に新制度で労働供給の安定化のための送り出し国の拡大と各国間の競争が模索されている。

改革にもかかわらず廃止に至ったいくつかの理由があると思われるが、移住労働問題を国際労働市場の枠組みで捉えようとせず、国内のみの「適正化」でもって解決しようとしてきたことが原因の一つではないだろうか。出入国管理は政府の裁量の範囲であったとしても、それぞれの送り出し国には国際労働市場を俯瞰した送り出し戦略がある。それによって生じる結果の一つが、「底辺への競争」と呼ばれてきた送り出し競争である。本論文は、送り出し国で形成される労働者の債務に焦点を当て、技能実習制度の変遷過程における債務問題、あるいは価格管理が日本政府によってどのように対処されてきたのかについて検討する。結局のところ、実習生が抱える債務の適正化ができなかったこと、言い換えると価格管理政策が十分でなかったことが、技能実習生の失踪や犯罪といった社会的問題に展開していったと考えられる。本稿では、こうした諸点を従来の学術的知見を検証しつつ、2006 年にさかのぼり政府報告書などを参照しながら、実習生の抱える債務に制度はどう対応してきたのかについて検討したい。

本論文の構成だが、第 2 章で技能実習制度と、その制度上の諸問題を概観する。第 3 章では、先行研究における「底辺への競争」に関する議論について整理する。グローバルゼー

ションの進展、つまり資本や貿易、人の移動の自由化の進展に応じて労働条件が切り下げられるというのが、「底辺への競争」である。そのストッパーとしては、国家間協力、労働組合や、ビジネスと人権などの規範的制度を挙げることができる。技能実習制度においてはストッパーとなる国際間協力の法的枠組みの不在が原因と考えられる。

第4章では、技能実習制度の斡旋料といった初期費用を取り上げる。複数の国からの労働者のリクルートにおいては、労働力の供給過剰が労働者の支払う初期費用を押し上げ、それが実質賃金の引き下げという形で「底辺への競争」を作り出している。日本は最低賃金法があるため、下方硬直的であるため最低賃金以下にはなりにくい。価格を下げようとする圧力は、送り出し国における初期費用の高騰として出現する。初期費用は高負担国と低負担国に分けられるが、後述のとおりその差は大きい。高負担国出身の実習生は事実上、過大な初期費用の負担により、技能実習生として自らの収入を減じている。仮に最低賃金水準の報酬を得たとしても、初期費用を勘案すると大きく最低賃金を割り込むのである。こうしたことから高負担国の実習生の失踪率は高く、社会的コストを生じさせている点を明らかにする。

第5章では、「底辺への競争」に対して、政府がどう対応してきたのかに焦点をあてる。2006年から2016年の適正化法に至るまで、保証金や債務の問題に関して、政府検討会や報告書はどのように諮問してきたのか検討しよう。徐々にではあるが、債務問題が議論の俎上に上ってくる過程を確認できる。次いで、適正化法が送り出し国における高額初期費用の問題にどの程度、効果があったのかについて確認する。同法以降、ようやく近年になって、実習生の抱える債務に関する調査がなされるようになってきたが、それと失踪率を突き合わせることで、両者の関連について議論する。「失踪」は、職業選択の自由が与えられていたならそもそも生じえない違法行為だが、技能実習制度は法令で多くの自由を制限してきた。失踪は入管法違反となり、原則として強制退去や収容の対象となる。それでも失踪が絶えないということは、制度的に何らかの機能不全が生じていると考えられる。そこから明らかにされるのは、労働者の過重な負担を通じて実質賃金が減じられていることであり、送り出し国間で「底辺への競争」が発生していることである。こうした圧力こそ、実習生が「失踪」せざるを得ない構造的要因となっている。同時に、技能実習制度を通じて、「底辺への競争」を予防する価格管理政策の不在が示唆される。最後に、2023年の有識者会議が提出した最終提言は、技能実習制度の廃止と新制度「育成就労制度」であった。そこでの提言は、この現象をどのように捉えているのか確認する。

なお本論文では、主に日本政府の統計資料を使用している。筆者はベトナム、カンボジア、タイ、ミャンマー、インド、モンゴル、日本で政府機関、送り出し機関、NGOなどを対

象に聞き取り調査を実施したが、本論文では紙幅の関係もあり別稿で論じることにした。しかし、こうした聞き取り調査の結果は、本研究の結論に矛盾せず、むしろその妥当性を高めていると考える。

2 技能実習制度の背景と問題

1982年に導入された、技能実習制度の前身である「研修」制度は、「企業単独型（企業内研修）」のみだった。現在の受け入れ体制として定着している中小企業に開かれた「団体監理型（企業内研修でない）」は1990年に設けられた。当時の在留期間は1年限りで、研修という性格から労働基準法が適用されなかったため、対価のない手当のみだった。1993年には在留期間の延長が定められ、1年の研修のあと、2年目を実習とする「技能実習制度」が告示された。そして、この2年目の実習期間中は、労働者として労働基準法が適用されることとなった。逆に言うと、1年目の研修期間中は、外形的には労働者であるにもかかわらず労働基準法が適用されない。この点は、人道的見地から2010年に廃止され、同年以降は1年目から実習生として労働基準法が適用されることになった。その後、2017年には技能実習3号が追加され、1+2+2年の制度設計となり、在留期間は最大5年となった。また、2019年には特定技能制度が技能実習制度に乗っかる形で設置された。

2.1 労働基準関係法令不適用の問題

技能実習制度の問題点については、いろいろ指摘されてきた。前述の通り2010年まで、研修生として入国した外国人には、研修期間は労働基準関係法令が適用されないと定められていた。法務省指針で「受入れ機関が研修生に報酬を支払うこともできません。したがって、研修生を労働者として受け入れるようなことがあってはいけません」（法務省入国管理局2007:5）と示されたように、研修はあくまで労働と区別され、報酬を受けとることが禁止されてきた。支給が認められたのは食費、医療費、娯楽費としての研修手当であり、その平均は63,423円（2005年団体管理型のみ）（厚生労働省2007）であった。そもそも研修手当の支給に法的義務や支払い基準額も設定されておらず、実態は不透明な部分が多い。研修といえども、外見上は労働との区別が困難と指摘されていたにもかかわらず、無報酬で労働基本法も適用されなかった。したがって、労働者として法令で保護することもままならなかった。

2年目以降は雇用契約を締結して実習を行うものと定められ、平均11.8万円（2006年）が支払われていた（衆議院調査局法務調査室2008:56）。これは当時の最低賃金レベルであっ

た。また、実習機関（受け入れ事業所）のうち安全基準、衛生基準、賃金支払等において何らかの労基法違反が確認された実習機関が7割から8割を占めることが、厚生労働省が毎年公表する「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」で指摘され続けてきた。つまり、低賃金、低生産性、低設備投資の悪循環に陥った事業者が一定数含まれていて、法令違反の状態でも実習生に依存せざるを得ない「低生産性の罫」にはまっていると考えられ、そもそも技能実習制度という国際的な技能移転にかなう事業者なのかということも問われる。

技能実習制度の問題点は各省庁報告書、米商務省報告書、質的調査研究などで広く扱われており、法令違反の労働条件、パスポートの取り上げや虐待、転籍の制限といった個人の自由を侵害する点、専門的な技術や知識を学ぶ機会の不足、送り出し機関・監理団体・実習先・実習生間の複雑な契約関係（鳥井 2020）や不適切な実習生の管理体制、失踪や人身売買が挙げられている。こうした諸々の指摘は、個別の事例というよりも制度的・構造的な問題に帰すると考えられている。

2.2 多額の初期費用と国際貢献

技能実習生として来日するためには多額の斡旋手数料や保証金などの初期費用（単に初期費用と称す）が必要となるが、この初期費用は大きく2つに分けられる。1つは、来日時に送り出し機関や、その送り出し機関に口利きを行うブローカーに支払う費用である。日本の国内法、および政府が批准したILO条約181号においては、職業紹介にかかる斡旋手数料は使用者が負担することになっている。ところが技能実習制度は、後述の通り国によっては労働者が高額な費用を負担している実態がある。

2つ目は、仮に研修生・実習生が失踪して受け入れ企業である技能実習機関などに損害を与えても、その損失を補填できるよう、約8割の送り出し機関があらかじめ一定の保証金を預けさせていた（厚生労働省 2007：23）。日本国内では、労働者負担の職業斡旋や保証金の徴収は違法だが、2010年まで送り出し国における斡旋手数料や保証金の徴収は省庁の間でも失踪を防ぐ上で有効かつ合法と考えられていた。これが国際貢献としての技能実習制度の実態であったのである。

2.3 形骸化した技能移転

労基法不適用、多額の費用負担に続く第3の問題は、技能実習制度の評価に関することである。技能実習制度に関する委託調査を実施した財団法人国際人材協力機構（以下JITCOと称す。2019年から公益財団法人）などによれば、技能実習制度に対する評価は

使用者側からも実習生側からも高いとされている（例えば外国人技能実習機構 2022a）。しかし、いずれも主観的評価によるものであり、例えば欧州でみられる技能の相互認証といった客観的な仕組みにはもとづいていない。また、労働法令に違反する事業所の割合の高さは、事業所が低生産性の罫に陥っている可能性を示しており、制度の趣旨である技能移転に資するものなのか疑問である。そういう意味では、2023年の技能実習制度の廃止という提言は、技能実習の「労働力」に依存する中小企業の多くが、正しい意味での「実習」を提供できないことを踏まえているようにも理解できる。

2.4 制度の管理主体

労働者の脆弱性が長年指摘されているにもかかわらず、技能実習制度の管理主体は、技能実習制度推進事業の助成事業によってJITCOが長期間にわたり受託してきた。ところが、JITCOは実習先からの「会費収入に依存しているサービス援助機関」にすぎず、民間の財団法人という性格上、法的権限もない。既述の法令違反に対して「指導・助言等により自主的な改善を促すに止まり」（厚生労働省 2008: 17-18）、実行力を持たない。また、2007年ごろから保証金や高額手数料といった送り出し国の問題も取り上げられるようになるが、JITCOは政府機関でないため、送り出し国に対して交渉力を持たない。こうした管理主体のありかたについては、2007年に厚生労働省が同省による監理強化の改革案を提示するが、実際の改革は2016年の適正化法まで待たなければならなかった。

政府は技能実習生の人権侵害問題が指摘され続けるなか、研修制度の廃止や不正行為の防止を改正入管法で制定し、適正化法の制定（2016年）などの改革を行ってきた。特に適正化法によって制度の管理主体がJITCOから外国人技能実習機構へと移り、政府が権限を持って実習機関や監理団体を監理できるようになった。また送り出し国とはMOCを締結するなど、送り出し国との「適正化」も実現されるはずであった。

しかし、その効果は十分に現われることはなかった。実習実施者（技能実習生の受け入れ事業者）による約7割で推移してきた労働基準関係法令違反も、実習生の失踪率も低下しなかった。また外国人による刑法犯検挙人員の在留資格別割合（2021年時点）を見ると、在留外国人の10%しか占めない技能実習生だが、刑法犯検挙人員の20%を占める（警察庁組織犯罪対策部 2021）。制度改革にもかかわらず、送り出しにおける高額債務問題は改善されず失踪を生み出し続けるなど、問題への取り組みは遅きに失していたこともわかってきた。

2022年、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」（以降、有識者会議と称す）が設置され、2023年11月24日、最終報告書がまとめられた（法務省

2023)。報告書には技能実習制度を廃止し、新制度「育成就労制度」（仮）の設置が11月30日小泉法相に提言された。この制度は、技能実習制度の国際貢献の看板を下ろし、労働力の受入れを明示化した。労働市場テストを通じて受け入れ人数の総量を規制しながら人材確保を図り、また特定技能制度との整合性を図りながら中長期的な滞在を可能とすることが示された。人道的観点から議論の焦点となっていた転籍を可能とし、送り出し国ともMOCを締結するという点も提示された。

3 先行研究

技能実習制度にまつわるこうした問題のうち、本稿で特に着目するのは、実習生が支払う多額の初期費用についてである。これがどのように生じるのか、「底辺への競争」という枠組みから検討する。

「底辺への競争」は、1930年代企業投資を引き付けるために、労働や他の規制を緩和する現象をアメリカ合衆国の最高裁判所判事であるルイス・ブランダイスが指摘したものとされる。この概念はグローバリゼーション研究でよく用いられ、投資を引き付けるために労働規制、環境規制、労働者福祉を緩和、あるいは倫理基準を無効化するという、競争がもたらす負の側面という文脈で使われることが多い。移住労働研究においては、労働市場を開放し移住労働者の労働供給の過剰や賃金格差などを利用して労働基準を下げて雇用するという現象で使われる。

筆者はかつて、家事労働の国際労働市場についての研究に従事したことがある。安里(2006)によれば、香港、台湾、シンガポールで働く家事労働者はフィリピン、インドネシア、ベトナムなど限られた送り出し国からリクルートされており、各国政府は送り出しによってそれぞれの考える利益を最大化しようと行動している。歴史的に送り出しを先行するフィリピン政府は、1991年のフロール・コンテンボラシオン事件後の法改正を主要なきっかけとして、労働者保護に大きく舵を切った。行政と斡旋業者との関係を見直し、労働者の高付加価値政策に舵を切った。他方、家事労働市場において後発のインドネシア政府は、労働市場のシェアを最大化しようと、家事労働者の賃金やその他の労働条件をフィリピン政府より低い水準に据え置く戦略をとっていた。シンガポールでは2000年代初頭、家事労働市場において労働供給が過剰となったことに伴い、賃金が低下し、数か月分の給料を雇用主は支払わなくても良いとする広告が誕生した。雇用主の代わりに斡旋業者が給料を支払うわけだが、その給料は斡旋料として送り出し国で労働者自身が支払った一部が自らの給料になったということである。つまり、労働者の値下げ競争が激化した結果、最

も不利益を被ったのは労働者であるといえる。当時、スリランカ大使館は労働条件を高く設定したいが、スリランカ政府の本省がシェアを確保するためには労働条件を切り下げる必要があるとした。こういった「底辺への競争」が国際労働市場では生じていたのである。

同様の現象は、グローバリゼーション研究でもよくみられる。開発途上国では国際競争力を維持するために、例えば経済特区において、労働者の権利や福祉を犠牲にして多国籍企業の誘致を進めたりする (Yimprasert and Hveem 2005; Ryders 2003)。また、法人税引き下げ競争も同時に展開していく。国際労働市場においても、同じく労働者の権利や福祉を犠牲にして送り出しを促進する。こうしたことは不安定労働者層の増大や格差の拡大へとつながる。労働条件の悪化は労働供給量が豊富で交渉力が欠けていると考えられている途上国の労働者に対してのみ生じるのではない。同じような現象は途上国だけでなく、先進国でも生じる。

アメリカでは生産拠点が国外へと移転するに従い、アメリカ国内労働者の賃金が開発途上国に引っ張られてしまい、労働条件が後退し交渉力を減じている (Tonelson 2002)。これは本論文で取り扱う技能実習生を受け入れる日本の中小企業も同じような経験をしていることを示唆する。つまり、資本の流出と共に日本国内の企業は賃金が安価な開発途上国との競争にさらされるため、労働者の労働条件が切り下げられる圧力が生じる。ブレークスルーを見いだせない限り、開発途上国との競争は、企業の体力をも奪っていき、産業全体が斜陽化していくのである。国際競争力の維持の一環として、先進国の企業も開発途上国から低賃金労働者を導入しようとする。一方は資本の海外展開で開発途上国の低賃金労働者を雇用し、「底辺への競争」が作り出されることになるが、他方、資本の海外展開ができなければ、開発途上国から低賃金労働者を国内で導入するという異なった「底辺への競争」が作り出されるのである。

国際労働移動のプロセスにおいて「底辺への競争」は不可避であるという考え方と、条件付きで発生するという考え方がある。前者は、貿易や資本移動の自由化が起こると、途上国間の競争が生じるため、労働条件が悪化すると考えられている。しかし、後者によると労働条件の悪化は不可避のものではないという (Singh and Zammit 2004)。それでは、底辺への競争を防止するのは何であろうか。1つ事例を出すと、2003年フィリピン政府とインドネシア政府は労働者の保護の促進に向け送り出し国間の協調を深めるという趣旨の覚書を締結した (International Labour Organization 2003)。また、労働組合の存在が底辺への競争を防止するアクターとなったという研究もある (Ruggunan 2011; Tran 2007)。例えば、ビジネスと人権や ESG (環境・社会・ガバナンス) などといった概念もこうしたグローバル経済の負の側面に歯止めをかける効果があるものと想定されている。つまり、

放任経済では「底辺への競争」を止めることはできず、何らかの制度を内部化していくことが必要であることがわかる。

これに対し、Taylor (2011) は「底辺への競争」を止める手段が、逆に競争を促進してしまう手段となる場合があることを明らかにした。例えば、企業の COC (code of conduct、行動規範) はこうした市場の失敗を克服するための手段であるかのように機能している。しかし、実際には労働条件を低下させる働きをすることがある。つまり、高い倫理基準を掲げる一方で、コスト削減や労働者の権利を剥奪するなど矛盾した結果を導いているというものだ。後述するが、技能実習制度においても、歯止めのための装置が形骸化している事例を挙げるができる。例えばベトナム労働力輸出協会 (VAMAS) の会長は労働傷病兵社会省の元次官が務めており、送り出し機関の評価制度を導入し、行動規範も示し、制度上は高い倫理規範をもっている (石塚 2018; Mekong Migration Network, 2020)。しかし、労働者の債務という点においては、最も問題をはらんでおり、「底辺への競争」の歯止めの制度も、利潤の確保を前提に置いた見せかけということもある。

「底辺への競争」は移住労働者の権利保護を目指してきた NGO によっても指摘されてきた。(Mekong Migration Network and Asian Migrant Centre, 2013; Mekong Migration Network, 2020; 外国人研修生権利ネットワーク編 2006, 2009)。ただし、学術研究において技能実習生の債務について取り上げられてきたかといえば、必ずしもそうではなかった。相田・森 (2021) は ICF (国際生活機能分類) をモデルに、技能実習生の健康と健康に影響する因子の交互作用について学術雑誌と業界誌を対象にメタ分析を行った。これによると、健康と健康に影響を及ぼす環境因子として「実習先企業・監理団体による支援」「不十分な労働関係法令の施行」「過酷な労働環境」「生活上の問題」「不十分な支援」「保健医療従事者による支援」「NPO・宗教団体による支援」「技能実習制度の問題」を挙げている。しかし、相田ら (2021) では健康に及ぼす因子として債務は考慮されておらず、因子として重要でないとされているか見逃されていることが考えられる。他の研究においても健康に及ぼす因子として債務に言及したものはほとんどない。

4 高額化する初期費用と失踪の現在：適正化法以降の実態

まず、初期費用の負担にかかる最近の動向についてみる。日本は最低賃金が設定されているため、仮に労働供給が過剰となっても、それ以下に賃金水準は落ちないように思われている。しかし、実際には送り出し国間の競争においては、斡旋料などの初期費用を高額に設定することで実質的な労働条件の低下が送り出し国において仕掛けられている。研修

制度があったころは労働基準関係法令が適用されなかったため、「底辺への競争」は日本でも確認されてきたが、2010年以降は最低賃金によってそれが不可視化された。ただし、「底辺への競争」はなくなったのではなく、送り出し国に舞台が移されたのである。そして、送り出し国における初期費用の規制を試みたのが適正化法であった。

2016年10月、適正化法が成立し、翌年施行された。この法律の重要な点は、法務省と厚生労働省が共管で外国人技能実習機構が新設され、実地検査を行うなど権限が強化されたこと、技能実習計画を認可制、監理団体は許可制にしたこと、技能実習生に対する保護規定を盛り込んだこと、技能実習生4年目から5年目を第3号技能実習生として定めたことだろう。JITCOによる実習実施機関や監理団体に対してはアドバイスや支援しかできず、労働者保護において大きな欠陥があった点はずでに見た通りである。また、二国間のMOCも締結され、送り出し機関の適正化も明記された。

技能実習適正化法(2016)以降は、政府間によるMOCが締結されるようになった。ただ、MOCはその性格として国会の承認を経る必要がなく、国内法を拘束するレベルの取り決めではない。また、各国の制度の違いを所与としているため、MOCが締結されたからと言って、その状況が相手国にとって合法であると考えられるのであれば、何ら影響を及ぼすものではない。送り出し国はその国ごとに斡旋料規制の考え方が大きく異なっており、適正化法を受けたMOC締結後も、送り出し費用の国家間格差に対して特段と変化が認められるものではなかった。送り出しにかかる斡旋手数料の格差が顕在化するには時間を要した。

それでは、適正化法の施行でどのくらい失踪者数は減少したのであろうか。公開されているデータをもとに失踪者数と失踪率を求めると図1のようになる。これによると、失踪者数は研修生・技能実習生の増加に応じて増えている。ただし、失踪率はほぼ2-3%で推移していて、減少傾向にあるとはいえない。2020年は一時的に率が減少しているが、これは新型コロナウイルスの蔓延が影響していることが考えられる。このように見ると、2009年の改正入管法や技能実習適正化法を通じても失踪率は変化がなかったといつてよいであろう。これは送り出し国に対する「適正化」が行われていないからなのか、そもそも保証金などの徴収が失踪と関係がないからなのか、十分な論考はなかった。

適正化法以降、送り出し国の問題にも目が向けられるようになり、また特定技能制度の導入により送り出し国との交渉プロセスに着目したレポートも現れ(安里2022; Mekong Migration Network 2020)、送り出し国における保証金や斡旋手数料などの初期費用の実態が明らかになった。また法務省も、送り出し国における調査を実施するようになった。

法務省(2022a)による調査で明らかになったのは、まず実習生が送り出し機関に支払う斡旋手数料などの初期費用が、国によって大きく異なっていたことである(表1)。初期

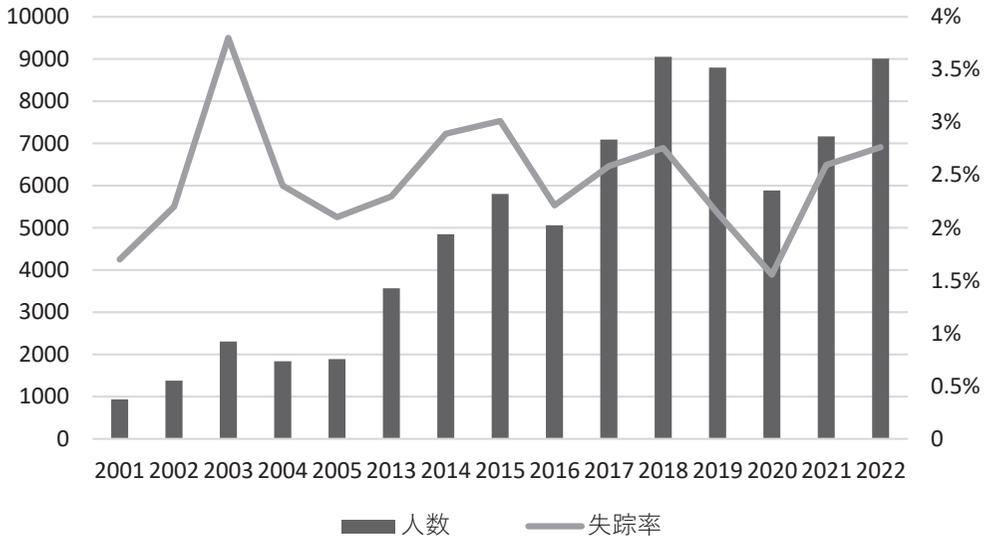


図1 技能実習における失踪者数（左）と失踪率（右）（2001-2022）

出所：厚生労働省（2007）、法務省（2022b）、法務省「在留外国人統計」各年

表1 実習生の派遣手数料など初期費用の推計値

出身国	送出機関に対する初期費用合計額（万円）	送出機関に加えブローカーに支払う者の初期費用合計額（万円）	「失踪者」の初期費用（万円）	斡旋手数料の法的上限額（米ドル）	日本政府との協力覚書の有無（2023年時点）	失踪率（2022）
ベトナム	65.6	110.3	102.8	3,600	あり	3.41%
中国	57.8	84.3	84.2	なし	なし	3.20%
カンボジア	57.1	64.1	NA	なし	あり	7.25%
ミャンマー	28.7	NA	NA	2,800	あり	3.56%
インドネシア	23.1	28.1	40.8	なし	あり	0.80%
タイ	NA	NA	NA	0	あり	0.74%
フィリピン	9.4	12.5	22.2	0	あり	0.24%
全体	52.1	85.6	88.2			2.77%

出所：送出機関およびブローカーに対する初期費用は法務省（2022a, 2022b）、調査は2021年から22年にかけて実施されている。失踪者データは「実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票」（2017年の失踪者データ2892枚）より筆者が取りまとめた。タイにおいては政府機関を介する斡旋の場合、フィリピンでは技能実習生の斡旋にかかる手数料の徴収は通達により禁止されている。

費用は、50万以上の高負担国と30万以下の低負担国に分けられる。最高額はベトナムの65.6万円、最低額はフィリピンの9.4万円で、その差は約6倍であった。

また、地域のブローカーを経由して送り出し機関にたどり着く実習生もいる。この場合、

送り出し機関に加えて、ブローカーにも費用の支払いが生じる。その額が最も高かったのはベトナム 110 万円、中国 84.3 万円であり、低負担国のインドネシアは 40.8 万円、フィリピンはわずか 12.5 万円だった。ベトナムとフィリピンの差は、およそ 100 万円に達する。技能実習制度と同じ制度におけるこの格差を、「必要経費の差」として説明するのは困難である。

次いで、2018 年 12 月、国会で存在が明らかとなった、失踪した技能実習生に関する聴取票データを見てみよう。このデータは、2009 年の改正入管法に伴い、取り消された在留資格の情報収集の公表が附帯決議されていたため調査されたものである⁽¹⁾。このデータを手書き集計した野党議員らは、失踪者のうち 3 分の 2 が最低賃金未満で働いており、約 1 割が過労死ラインに達する長時間労働であったと報告した。これに対し、追跡調査を行った出入国管理局（2019 年以降は出入国在留管理庁。以下、入管と称す）は、最低賃金未満が明らかになったのはわずか 50 件でしかないと反論した⁽²⁾。筆者がデータを再集計したところ、確かに主観的理由として低賃金を失踪の原因とした者は、高負担国において 6-7 割に上った。

しかし論点は別にある。失踪者の費用負担額は、前述の通り、高負担国のベトナムと中国がそれぞれ 102.8 万円、84.2 万円で、低負担国のインドネシアとフィリピンはそれぞれ 40.8 万円と 22.2 万円であった。失踪者数は高負担国に多く、全体の約 90% を占めるが、低負担国 2 か国の失踪者はわずか 5% であり、残りはその他の国の出身者である。高負担国の失踪は、就労 12 か月、24 か月、36 か月目に多く、雇用契約期間が満了する月に失踪していることが分かった。これは最初から失踪を意図しているというよりも、追加的収入を欲しているという事情が考えられた。また、低負担国の失踪においては時期の区分が明確でなく、失踪は借金理由だけではなく暴力など劣悪な労働条件が関係していると推測できた（安里 2022a）。

以上から導けることは、送り出し機関に支払う負担額、ブローカーへの支払いを加えた負担額、失踪者の負担額のいずれも高負担の国からの失踪率が明らかに高いという点である（表 1）。

失踪のデータを検討すると、暴力や賃金の未払いなど、劣悪な労働条件が理由と思われる事案が少なからずあった。ところが、実習生には訴える術が乏しいとともに、転職も認められてこなかった。その根拠は、「限られた期間内に計画的かつ効率的に技能等を修得

(1) 附帯決議に関しては、以下を参照。 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmuE1037F12FB568D33492580580020491D.htm (以下すべて 2023 年 12 月 27 日アクセス)

(2) 「第一九八回衆議院法務委員会議録第十二号」を参照。

する観点から、1つの実習先で実習を行うこと」(法務省 2023: 17) という原則である⁽³⁾。適正化法以降は、「やむを得ない事情がある場合」の転籍は可能だが、その基準が存在せず(法務省 2023: 17)、外国人技能実習機構の裁量にゆだねられていた。同機構の統計によれば、これまで実習先の変更(転籍)が認められたのは年間わずか二桁であり、実習生の0.007%から0.014%程度であった(外国人技能実習機構 2022a)。これは1万人に7人から14人の転籍しか認められなかったことを意味する。

労働基準法に違反する実習機関の割合が70%程度であることを勘案すると、技能実習において転籍率が低いのは、人権侵害問題が発生していないからではなく、そうした問題が認知されにくい制度設計となっているからだと指摘できる。技能実習は失踪者数、刑法犯検挙者数などの指標において、それらの割合が他の在留資格と比べて高くなっているが、特定の国における高額斡旋費用、低賃金などの労働条件、さらには転籍が認められにくい実態などが幾重にも重なっていることが原因であると考えられる。

5 高額初期費用はどう認識されてきたのか：二国間関係への取り組みの経緯

実習生が失踪して受け入れの事業所などに損害を与えても、その損失を補填できるよう、送り出し機関などが予め徴収する保証金の存在は、以下の通り省庁の報告書でも明らかであった。2010年ごろまで、こうした保証金は失踪を防ぐうえで有効かつ合法と考えられていた。送り出し機関やブローカーによる高額の初期費用の徴収は、2020年代に入ってようやくその実態が明らかになったものである。

この章では、技能実習制度の保証金や高額斡旋料の問題がどのように認知され、政策立案の俎上に乗るようになったのかについて、検討してみよう。特に、2006年ごろから技能実習制度に関する改革の機運が高まる。当時の内閣官房が主導した外国人の在留管理に関する議論が始まり、「生活者としての外国人」という社会統合政策が議論され始め、あわせて技能実習制度の改革についても意見が交わされた。ここでは、2006年以降、2016年の適正化法以前の技能実習制度の変遷、つまり制度の変更とそれにまつわる議論に焦点をあてて、送り出し国における問題がどのように認知され、対処されたかについて明らかにする(表2)。

⁽³⁾ 人材育成のために転籍を制限するという論理には理解しがたい点がある。ベトナムの事例で明確だが、1年の契約につき1,200米ドルという規則により、3年間の契約であれば3,600米ドルの斡旋手数料徴収が可能であった。つまり転籍の制限により、斡旋手数料が高騰している。技能実習3号が設置された際は、転籍が認められたことから、斡旋料の引き上げは行われなかった。特定技能の斡旋料が1,000米ドルと大きな差があるのも、転籍の制限と強く関係している。

表2 政策提言の概要 (2006年から2010年まで)

	中野案 (副大臣会議)	河野案 (副大臣会議)	長勢法務大臣案	経済産業省	内閣府経済財政 諮問会議	内閣府経済財政諮問 会議	法務省	法務省	厚生労働省	法務省
名称	外国人労働者の受 入れを巡る考え方 のとりまとめ	今後の外国人の受入 れに関する基本的な 考え方	外国人労働者受入 れに関する検討の 指示について	外国人研修・技 能実習制度に関 する研究会	労働市場改革専門 調査第2次報告	規制改革のための第二 次答申－規制の集中改 革プログラム	研修生及び技能 実習生の入国・ 在留管理に関する 指針	新たな在留管 理制度に関する 提言	研修・技能実習 制度研究会中間 報告	入管法改定
年	2006年6月	2006年9月	2007年5月	2007年5月	2007年9月	2007年12月	2007年12月	2008年3月	2007年5月	2010年7月
報告書等の性格	提言	提言	提言	提言	提言	提言	指針	提言	提言	法改正
目的	技術移転から労働 力不足対応	技術移転から労働 力不足対応	技能移転・労働 力確保	技能移転・国 際協力	低賃金と目的の 形骸化	労基法違反や多額の借 金が失踪原因	技能移転・国際 協力	技能移転・国 際協力	技能移転・国際 協力	技能移転・国 際協力
問題点	研修中の報酬な く低賃金単純労働 者の受入れと なっている	研修手当や賃金不 払いの発生と技術 移転目的達せず	低賃金	不適切事例の 増加			不適切受入れと 社会的批判	在留カード導 入など入管制 度全般の見直 し	不適正な運用実 態と制度の形骸 化	保証金の徴収 と技能実習の 不明瞭な法的 地位
研修制度の存続 廃止	現行制度の厳格 運用	廃止	研修制度存続と 技能実習廃止	現行制度の維持	存続	拡大と研修の労基法適 用	存続	国会での議論 を注視	研修廃止	存続
改革の方向	在留期間・職種・ 受け入れ枠の拡 大	拡大と規制および特 定技能制度の創設	拡大と3年の外 国人就労制度	適正化・厳格化	労働法適用、業 種・年数拡大	在留資格修習と実習生 保護、臨検監督による 受入機関適正化と送出 機関適正化緊請	労働者でなく 研修生として 適正な研修制 度の実施	研修を廃止し技 能実習に一本化 止めを法令化	在留資格整備 と保証金など 金額の移転禁 止を法令化	
制度の管理体制	現行維持	現行維持	現行維持	JITCO 問題あり	現行維持	省庁による臨検監督の 実施	JITCO の活用	省庁直接監視	現行維持	
ブローカー・ 保証金について		送り出し国との二国 間協定	現行維持、政 府による適正 化要請			規制強化と実態把握	保証金金額の適 正化	一定の役割ある が二国間協定等 対策必要	適法	

出所：各報告書より抜粋し取りまとめた。空欄は特に言及なし。

5.1 副大臣会議による三案

2006年、副大臣会議において、6月に中野清厚生労働副大臣案（当時）が、9月に河野太郎副大臣案（当時）「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」がそれぞれ提出された。前者が現状維持を強く訴えているのに対し、後者は技能実習制度の廃止を訴えており、対照的だった⁽⁴⁾。特に後者は、2018年に成立した特定技能制度を先駆けて提案していた。つまり、労働力を確保する手段としての新制度創設を、実現よりずいぶん早くに提案していたのである。また、送り出しについても、保証金や高額斡旋については触れられていないが「送出国側政府も関与するものとし、送出国体制が整っていると認められる国についてのみ」受け入れるとし、二国間協定の締結に言及していた。翌年5月には長勢甚遠法務大臣案（当時）「外国人労働者受入れに関する検討の指示について」が出され、研修制度の存続が触れられている。

5.2 三省報告書

2007年には経済産業省、法務省、厚生労働省が、中間を含む報告書を相次いで出した。焦点の1つとなったのは、報酬のない研修と技能実習の区分についてであった。

経済産業省によって提出された報告書は、業界団体の意向を強く反映したものであり、研修制度の存続を前提とした適正化を主張した。研修技能実習制度の意義を優れた「ものづくり」を研修・技能実習生に体得させる「草の根の国際貢献」であるとしたうえで、「『研修生は労働者である』という認識が行き過ぎる場合には、技能移転による国際貢献という趣旨が弱まり、体系的な技能教育の実施や、宿舍の確保、生活指導、日本語教育等の支援を企業負担で実施する意欲の減退につながる恐れもないわけではない。」（経済産業省2007: 11）として、制度維持を前提に「制度の趣旨・目的を周知徹底」し「適正化」（経済産業省2007: 18-19）をはかることが提言されている。これは、後述する厚生労働省の報告書が、研修制度の廃止や、法的に曖昧なJITCOに代わる所管の設置などを提言しているのとは対照的である。

とはいえ、経済産業省の報告書においても、送り出し国における人権問題については認識されている。研修・技能実習生のトラブル相談のうち、最も多いのは「途中帰国関連（保証金返還、失踪による賠償請求等）」であると、JITCOの統計を利用する形で述べられている。また、（現在は禁止されている）保証金の支払いが求められていることや、帰国した後も保証金が返還されない事例があること、さらには契約途中の帰国者に対しては送り

⁽⁴⁾ 副大臣会議案については、衆議院調査局法務調査室（2008）を参照。

出し機関から損害賠償請求が行われているという実態も示されている。経済産業省の報告書には「保証金の適正化」という文言があるが、対応策としてはJITCOと相手国政府との話し合いにおいて議事録を作成するという従来の対応に留まっている。つまり、JITCOと送り出し政府機関において討議議事録(Record of Discussion, R/D)を作成し、「研修・技能実習生が手当や給与の中から多額の保証金等を支払うようなことがないよう(中略)政府レベルで、相手国政府機関に対し、下部末端レベルの送出機関の指導や適正化」(経済産業省 2007: 12)を求めるとした。しかし、当時のJITCOは政府機関ではなく、それに議事録では法的根拠に乏しく実効性は担保できない。つまり、同省案は現状維持といてよい。

一方で厚生労働省は、2007年から翌年にかけて研修・技能実習制度の改定に向け、「研修・技能実習制度研究会」を立ちあげた。研修制度の廃止やJITCOの法的曖昧性の解消など重要な提言を行っているが、ブローカー対策については現状を追認している。報告書は以下のように示している。

研修生・実習生のあっせんは国内外に渡っており、(中略)受入れ団体・送出し機関以外に、これを媒介する者の必要を生じ、制度上想定されていない国内外の非公認のあっせん機関(いわゆるブローカー)等が介在しているケースが少なくないと考えられる。(中略)現地において受入れ企業側の要望に応じた研修生の選抜、企業との面接会の手配を行ったり、入国後の研修生・実習生の生活相談、トラブル解決に対応する等、制度運営上の潤滑油として一定の役割を担っているケースがある一方で、高額な仲介料等を本人や受入れ団体・企業から徴収したり、送出し国政府が認定していない送出し機関・送出しルートへのあっせん、申請書類の偽造等を行うケースのほか、コストダウンを図りたい受入れ企業に売り込みをかけ、一部に見られる低賃金・劣悪労働の原因となっているケースも指摘されている(厚生労働省 2008: 10)。

当時、ほとんどの実習生は、送り出し機関に対して斡旋手数料のほかに15万から30万円程度の保証金や違約金の支払いと、身元保証人が求められていた。実習を終えて帰国した者のうち6%は、帰国後も保証金が返金されていない。しかし、入管だけではなく、人権の保護に関心が(比較的)強かった厚生労働省が設置した研究会においても、「(保証金は)失踪防止の観点からは、一定の効果が認められる」(厚生労働省 2007: 23)と考えていた。

ブローカーの一定の役割を認めているという点でも、その存在を必要悪と考えており、保証金制度を容認している。ただ、手数料や保証金の適正化のために二国間協定などを通

じて規制を加える必要があるとし、技能実習制度はJITCOではなく、厚生労働省が直接送り出し機関、ブローカー、受け入れ機関を規制するという案が提出された。

5.3 出入国管理局の認識

それでは、出入国管理をつかさどる出入国管理局、いわゆる入管の保証金に関する認識はどのようなものであったのだろうか。2007年の実施要領によれば、送り出し機関に支払う手数料とは別に、失踪を防止する目的で保証金の徴収が行われていたことに関し、入管は問題事案を防止する、つまり失踪を防止するという理由で容認していた（法務省出入国管理局2007）。保証金や高額手数料が失踪を生み出す原因になるという認識ではなく、保証金が失踪を防ぐという考え方である。ただし、行き過ぎた保証金の徴収については不適切だと捉えていて、保証金の「適正化」は必要だとしていたものの、その適正な額についての基準は明示しなかった。結局は、保証金の徴収が容認されていたのである。2008年には「新たな在留管理制度に関する提言」（第五次出入国管理政策懇談会）を出したが、政府が見直しの検討中であることから、具体的な方向については言及しなかった。

以上の議論は、研修制度を維持する案（中野案、長勢案、経済産業省）、研修制度を廃止する案（厚生労働省）、研修と技能実習双方を廃止する案（河野案）に大別できる。制度運用機関については、従来通りのJITCO（中野案、経済産業省、法務省）、省庁による直接の監督（厚生労働省）に分かれた。送り出し国との関係でいえば、従来通りの討議議事録の作成（中野案、経済産業省、法務省）、協定締結案（河野案、厚生労働省）であった。

総括すると、制度の運用については、厚生労働省案はJITCOを廃止して同省が直接労働監督を実施する案を提示した。その他の多くの提言は、JITCOが受け入れ機関や監理団体に対する監理を行いつつ、監理強化と厳罰化の方向での提言が多かった。保証金の徴収については、三省案ともに一定の保証金の徴収は失踪を防ぐ手段として有効かつ合法であると明記していた。これが、次に見る経済財政諮問会議において変化することになる。

5.4 内閣府経済財政諮問会議

経済財政諮問会議は、研修・技能実習制度に関係する規則を法令に格上げすることで、問題を「見える化」するべきだと考えていた。2007年6月、政府は「規制改革推進のための3か年計画」を閣議決定する。このなかには、国際経済連携を推進する観点から、人の移動の法整備が含まれていて、2009年通常国会までに外国人研修・技能実習制度に関する法案も提出されることになっていた。この法案において、報酬の支払われない研修制度に法的保護の措置が必要であること、また技能実習生の法的地位が曖昧なため在留資格を

整備し特定活動から格上げすること、研修生・技能実習生に対する監理責任の法的地位が曖昧なので関連する規則を政省令に格上げすることが決定された。つまり、根拠となる法令や規則を格上げすることで、法的根拠の曖昧性を明確にする意図があった。換言すると、それまでの研修・技能実習制度には法的に確立していない部分があったのだ。

2007年12月の経済財政諮問会議の第二次答申の段階になると、研修・技能実習制度の取り扱いは、「必要な法令改正等を待つことなく」措置すべき事項として、緊急性の高さが示された（規制改革会議, 2007: 179）。強調しておくべきは、送り出し国に対する措置と保証金の撤廃が初めて記された点であろう。第二次答申においては、送り出し国に対する適正化要請として、送り出し機関の適正な認定基準の認定、保証金搾取などの実態把握及び対策、ブローカー対策等を「強く要請すべき」とし、「送出し国における技能移転の状況、技術レベルの向上の状況・習得技能の活用状況、問題点等について、報告を求めるとともに、これらについて調査を行い、当該制度の見直しに反映させるべきである」（規制改革会議 2007: 180-181）と結論付けて、これが2023年時点に至る調査の根拠となった。三省報告書が、保証金は失踪を防ぐ手段として機能しているとしたのに対し、第二次答申はこれを禁止すべき事項として認知した。つまり、保証金は失踪を防ぐ手段なのではなく、保証金こそが失踪を促進しているという解釈に至ったのである。

2008年3月に閣議決定されたのが、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（内閣府 2008）である。海外人材に関しての項目が設けられており、送り出し機関の適正化について踏み込んだ内容となっていて、「不当に保証金や管理費等を研修生・技能実習生から徴収している実態やこれらを不当に返還しない等の実態が明らかになった場合、当該送出し機関からの受入を停止する措置等を講じる」（内閣府 2008: 102）とした。2006年以来、さまざまな提言がなされてきたが、2007年の経済財政諮問会議第二次答申から2008年の規制改革推進のための3か年計画（改定）にかけて、研修制度の廃止、保証金の違法性の明記など大きく転向したのである。

政府最優先事項とされたこれらの諮問は、2009年7月に成立した改正入管法の根拠となった。そして、この改正入管法において技能実習制度に関する法的整備がなされ、研修が廃止されて技能実習1号となり、労働基準法が適用されるようになった。これまでは在留資格「特定活動」として「その他」のカテゴリーに位置づけられていた技能実習生は、在留資格「技能実習」に格上げされた⁽⁵⁾。さらに、この改正入管法は、送り出し国にお

⁽⁵⁾改正入管法は、技能実習以外にも在留カードの導入により外国人の在留管理が法務省に移ったため、自治体による行政サービスの提供も入管法と紐づけられるという大きな改革があった。

いても関連する機関から保証金の徴収を禁じ、技能実習の全期間を通じて実習生が金銭やその他の財産を管理されないことを求めた。労働契約の不履行に係る違約金を定める契約を締結することも禁止された。ただし、保証金などの禁止が法制化されたとはいえ、相手国の問題でもあることから、その後も実態は変化がないとして、引き続き問題が指摘されてはいる。また、高額手数料についてはまだ認識されていなかった。

5.5 技能実習適正化法に向けた動き

2009年に制定され、翌2010年に施行された改正入管法の運用について、総務省行政評価局（2013）は、行政事業レビューで技能実習制度を取り上げている。そこでは技能実習制度の運用機関としてJITCOの問題点が指摘された。JITCOは、技能実習制度の「円滑かつ適正な実施を図ること」（総務省行政評価局2013:8）を目的として、法務省、外務省、通産省、労働省、建設省の5省共管で設立された。1993年以降、業務委託を受ける形で技能実習制度推進事業を「一者応募・一者応札」で毎年のように受注してきた。つまり、技能実習制度の運用を任されてきたのがJITCOであった。

実習生の受け入れ事業者においては、労働法令違反の割合の高さや、悪質な実習実施機関の存在が継続して指摘されてきた。ところが、JITCOは公益財団法人として実習実施機関に指導などを行う役割があるとはいえ、「法令上の権限がないため指導にも強制力がなく、あくまでも支援や助言の事業にとどまっている。そのため、実効性の点で問題となっている」（法務省第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会2014:9）とされた。総務省は、「一定のチェック機能を果たしているものの、JITCO自体が受入れ団体や企業からの会費収入に依存しているサービス援助機関であるという性格や法的権限がないこともあり、受入れ企業に法令違反の疑いがあった場合も指導・助言等により自主的な改善を促すに止まるなど不正行為の摘発に対しては必ずしも十分な実効力を伴っていない」（総務省行政評価局2013:79）と見解を示した。こうした強制権限にもとづかない調査や指導は、法的地位の曖昧性とも言え、労働条件を改善できない理由とされたわけである（法務省第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会2014）。

そこで、総務省が指摘したのは、「推進事業実施機関による巡回指導の適正化」（総務省行政評価局2013:69）が求められるという点であった。JITCOは巡回指導を行っているが、重大事案に至っても関連省庁に報告される事案は半数以下であった（総務省行政評価局2013:94）。権限がないばかりか労基署との連携も乏しく、問題が放置されがちであったと言える。つまり、ここに至ってようやく、権限・人員・予算を持った公的な機関が監理団体・実習実施機関を管理する必要性が徐々に認識されるようになった。

総務省のこの行政事業レビューでは高額な初期費用や送り出し機関の問題にはほとんど触れられていないが、公益財団法人の立場では両国間の調整も困難であろう。筆者らがJITCOの理事に話を聞いたところ、「ILO条約181号に批准している日本は紹介料が負担である点を守っているが、高額斡旋料の問題は相手国の法令の問題である」（2019年7月9日）として、そもそも法的基盤が異なる点を強調した⁽⁶⁾。つまり、日本では職業紹介の手数料を労働者から徴取することは違法だが、送り出し国ではそうっておらず、技能実習生が高額の手数料を徴取されているのは、条約を締結していない送り出し国の問題だから仕方ないという趣旨である。なお、JITCOは送り出し国との協議において討議議事録を作成しているが、そもそもこれは政府間の取り決めはなく、法的な拘束力はない。

総務省のレビューを受け継ぐ形で、政府は2014年6月の「日本再興戦略改訂2014」（内閣府2014）において、技能実習制度における抜本策として、JITCOに代わる制度管理運用機関を新たに設置することや、送り出し国との政府間取り決め実施することを閣議決定した。念頭にあったのは、2006年からずっと指摘されてきた保証金問題である。

これと歩調を合わせるように、2014年6月、法務省入国管理局における第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」が出され、監督が不十分で支援や助言にとどまり人権侵害などに対応できないという状況を改善すべく、JITCOに代わって公的機関による監視が必要であると指摘した。また、悪質な送り出し機関の排除を目指して、送り出し機関に対する規制強化を目的とした二国間協定の締結を検討するとし、「送出し機関については、違約金や保証金の徴収など、送出し機関による不当な中間搾取に対しては国内の適正化だけでは不十分」（法務省入国管理局第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会2014: 5）であり、そのため監理団体が保証金の有無などを確認することが定められた。その後、に成立した技能実習適正化法では、送り出し機関の適正化を図るために、保証金などの有無を事前に確認することが監理団体の許可要件となった。

ただし、同分科会の提言は、送り出し機関について二国間協定を通じて適正化を強化すべきとして踏み込んだ内容となっているが、現実にはMOCの締結にとどまり、国内法の整備が求められる協定レベルにはならなかった。このことが、保証金や送り出し機関に支払う高額斡旋料を制限できていない現状につながっている。

⁽⁶⁾ 詳細は Mekong Migration Network の以下を参照。 <http://mekongmigration.org/?p=12837>

5.6 米務省『人身売買報告書』

技能実習制度に対しては、国内からだけでなく海外からも問題提起があった。アメリカ合衆国務省は『人身売買報告書』において、2007年、研修制度が「強制労働」に該当しないかどうかの調査に着手するよう指摘している。以降、同報告書は毎年のように研修・技能実習制度が強制労働の形態をとっていると指摘するようになった。研修生に労働法令が適用されず、劣悪な労働条件下にあっても受け入れ事業者が処罰の対象とならないことを問題視したのである（U.S. Department of State 2008）。その後も、高額な手数料、保証金、劣悪な労働条件、手数料、懲罰的な契約が報告されている。当時は中国からの受け入れが多く、保証金問題といえば、主に中国におけるブローカーを指していた。加えて、従来は余り指摘されてこなかった高額な斡旋手数料問題も取り上げられるようになった。その後、経済成長や雇用機会の増大により中国からの技能実習生としての送り出しの魅力は薄れるが、ブローカーはベトナムで活動を展開する⁽⁷⁾。こうした指摘は、その後の法務省の失踪者に対する非公開調査とも符合する。

2018年、日本政府が技能実習適正化法を成立させたことを受けて、『人身取引報告書』は人身売買撤廃のための最低基準を満たしているとして、日本を評価の高いTier1に位置づけるようになった。従来は、技能実習制度に加えて「JK」ビジネスや強制ポルノなども併せて取り上げられていたが、大枠である国連国際組織犯罪防止条約（UNTOC）、技能実習制度における適正化法の制定などが最低基準を満たした要因だと考えられる（U.S. Department of State, 2019）。技能実習制度についていえば、適正化法の成立によって技能実習機構が設置した。さらに、送り出し国とMOCを結び、送り出し国における高額斡旋メカニズムにもメスを入れたことが評価されている。他方で、高額な斡旋料や手数料問題、さらにはブローカーなどに対する処罰が甘いといった点は残された課題としてあることや、帰国後に習得した技能とは関係のない職務に従事していることも指摘している。全体としては、新たな人身取引防止メカニズムを運用開始したことが評価されていると言えよう。

5.7 「最終報告書」（2023）と高額初期費用徴収防止のメカニズム構築

すでに見た通り、適正化法においても技能実習生による初期費用負担の問題は解決されず、高負担国における斡旋の実態は改善されなかった。したがって失踪率も高いままである。技能実習制度の廃止が提言された2023年の有識者会議において、送り出し国に関す

⁽⁷⁾ 2019年7月、斡旋業者に対する聞き取りから。MMN（2020）も参照のこと。

る以下が提言された。

1. 政府は、送出国政府との間での二国間取決め（MOCを新たに作成し、これにより、不当に高額な手数料等の徴収、監理団体・受入れ機関への供給やキックバック等を行う送出国機関の取締りを強化するなどして、悪質な送出国機関の排除の実効性を高める。
2. 政府は、各送出国機関が徴収する手数料等の情報の公開を求めるなどして送出国機関に係る情報の透明性を高め、監理団体等がより質の高い送出国機関を選択できるようにするとともに、来日後のミスマッチや労働条件等に係る外国人と受入れ機関等の認識のそごを防止するため、受入れ機関に係る情報の透明性も高め、外国人が安心して働ける受入れ機関をより直接的に選択できるようにする。
3. 政府は、MOCに基づく協議等の際に、相手国に対して他国の送出国制度の実情等に関する情報提供を行うなどして、送出国間の競争を促進する。
4. 上記②の情報公開等の手段と併せ、外国人が送出国機関に支払う手数料等が不当に高額とならないようにするとともに当該手数料等を受入れ機関と外国人が適切に分担するための仕組みを導入し、外国人の負担の軽減を図る。

（法務省 2023: 32-33）

これまでの知見から、最終報告書の提言について検討してみよう。1. MOCの締結は適正化法と同じ外交手法を取ることを示しているが、既述の通りMOCは斡旋料などに関する国内法の整備を前提としておらず、送り出し国間格差を解消するものではない。MOCの採用についても効果には限界があるであろう。というのも、適正化法のあとも高額な初期費用の徴収は継続しており、失踪者数や失踪率に変化がないことがこれを示す。2. 手数料の透明性の確保は重要だが、現行ではフィリピンやタイは手数料がゼロと定められている一方、ベトナムやミャンマーは3,600ドル、2,800ドルとなっており、高額な初期費用は手数料の透明性の問題というよりも、手数料そのものの考え方の違いに由来している。3. 送り出し国間の競争について、すでに見た通り国際労働市場においては「底辺への競争」が発生する市場の競争原理に問題がある。また受け入れサイドでは高負担国からの労働者の受入れを好んで選択するという「逆選択」（安里 2022b）が起こる構造が問題なのであって、競争の促進は問題の解決にならない。ようやく技能実習制度をめぐる「底辺への競争」の実態に関する公的な理解が進んできたとはいえ、国際労働市場の失敗を防ぐ規制の制度への内部化に関しての検討は解決すべき課題として残っている。

6 結論

「底辺への競争」は、各国政府や送り出し機関が国際労働市場のプレーヤーとして、それぞれの利益を最大化しようとする際の競争原理である。研修生が導入されていた2010年までは、研修生に賃金が支払われることなく、単に手当のみが支給されており、国際労働市場における内外価格差を利用した労働条件の引き下げが制度化されていた。それ以降は研修生にも労働基準関連法令が適用されるようになったが、今度は送り出し国において初期費用の高騰が見られるようになった。各国の送り出し戦略は異なっており、フィリピンやタイは送り出しの斡旋手数料をゼロと定めている。他方、ベトナムは3,600ドルの手数料の徴収を認めており、実際には平均66万円、失踪者は平均102万円を支払っている。これは滞在期間中の賃金を大きく目減りさせるもので、実習生からすれば最低賃金を反故にされているようなものである。

このように「底辺への競争」は実質賃金を低下させ、失踪率を高め、さまざまな社会的コストをもたらす原因となる。しかし、送り出し諸国に対する有効な介入はほとんどなされてこなかった。適正化法以前は、財団法人のJITCOが制度の運用を任されており、送り出し国どころか日本国内の実習先の監理さえまならなかった。従来は所管官庁においても必要悪とされていた保証金は、2009年の改正入管法で、その違法性が初めて明記され、2016年の適正化法で送り出し国との協力覚書の締結が促進された。しかし、JITCOのこの討議議事録よりは進展したとはいえ、協力覚書は送り出し国の国内法を拘束しないため、最初から実効性を持たなかった。そのため、フィリピンとベトナムとの初期費用の格差を改善することはできなかった。2023年末に提言された「育成就労制度」においても、覚書のレベルでの締結が想定されており、その意味では初期費用の送り出し国間格差は今後も解消されまいだろう。

初期費用額と失踪率の因果関係は明白である。2023年時点では、失踪者は入管法に違反した容疑者として扱われるが、彼らには実際には制度不備の被害者である。失踪者の初期費用の平均は約90万円だが、そもそも斡旋手数料の徴収は日本の国内法やILO条約（第181号）違反である。したがって、個人の責を問う前に二重基準の制度の改定が必要となる。

「底辺への競争」は国際労働市場のみならず、税制、労働、福祉といった広い分野で指摘されてきて、その原理は明快だが、技能実習制度においては十分考慮されてこなかった。ベトナムやカンボジアにおいては、国際労働機関の支援のもと斡旋業者が行動規範を策定し、評価と公開も行っている。ところが実際には、Taylor (2011) の指摘と同じことが起きていて、高い倫理基準を定めつつも、高額斡旋の実態に変化はなく現実が隠蔽されてし

- 内閣府, 2008, 「規制改革推進のための3か年計画（改定）：平成20年3月25日閣議決定」内閣府。
- , 2014, 『日本再興戦略』（改訂）2014』内閣府。
- Ruggunan, Shaun, 2011, “The Role of Organised Labour in Preventing a ‘Race to the Bottom’ for Filipino Seafarers in the Global Labour Market”, *African and Asian Studies* 10, 180-208.
- Ryders, Guy, 2003, A Race to the Bottom, *International Union Rights*, 10 (2): 3. International Centre for Trade Union.
- Singh, Ajit and Ann Zammit, 2004, ‘Labour Standards and the ‘Race to the Bottom’: Rethinking Globalization and Workers’, *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (1): 85-104, Oxford University Press and the Oxford Review of Economic Policy Limited.
- 総務省行政評価局, 2013, 「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視－技能実習制度等を中心として－結果報告書」 https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/73055.html
- 衆議院調査局法務調査室, 2008, 「外国人研修・技能実習制度の現状と課題」 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/houmu_200801.pdf/\\$File/houmu_200801.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/shiryo/houmu_200801.pdf/$File/houmu_200801.pdf)
- Taylor, Marcus, 2011, Race you to the Bottom … and Back Again? The Uneven Development of Labour Codes of Conduct, *New Political Economy*, 16 (4): 445-462.
- Tonelson, Alan, 2002, *The Race To The Bottom: Why A Worldwide Worker Surplus And Uncontrolled Free Trade Are Sinking American Living Standards*, Basic Books.
- 鳥井一平, 2020, 『国家と移民 外国人労働者と日本の未来』集英社新書。
- Tran, Angie Ngoc, 2007, Alternatives to the “Race to the Bottom” in Vietnam Minimum Wage Strikes and Their Aftermath, *Labor Studies Journal*, 32 (4): 430-451.
- U.S. Department of State, 2008, *2008 Trafficking in Persons Report*, U.S. Department of State.
- U.S. Department of State, 2019, *2019 Trafficking in Persons Report*, U.S. Department of State.
- Yimprasert, Junya and Hveem Petter, 2005, The Race to the Bottom: Exploitation of Workers in the Global Industry, Norwegian Church Aid.