

# 自治研 かんがわ

2019 **8** No.179  
(通算 243号)

## CONTENTS

### 巻頭言 人口減少・高齢化が示す課題

第55回地方自治研究神奈川集会全体集会講演

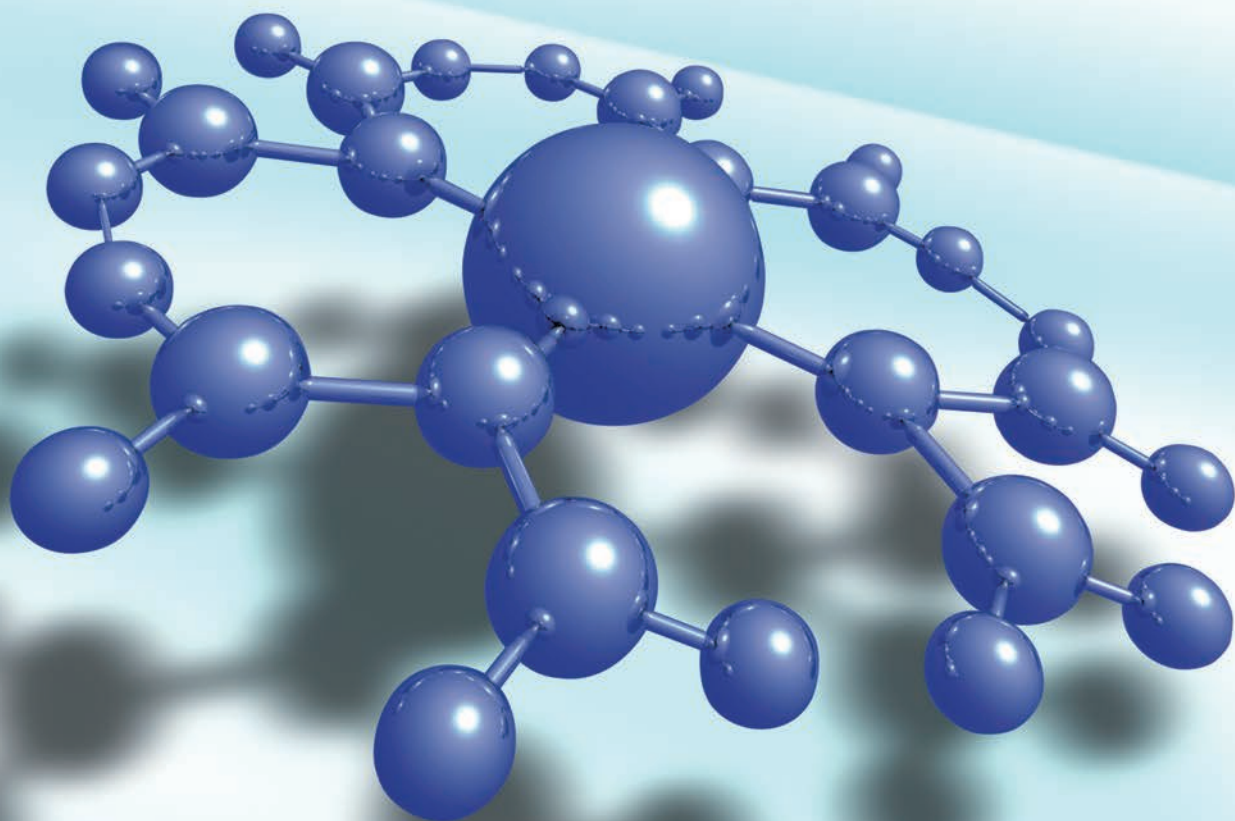
#### 子どもの虐待を防げ ―わたしたちにできることは―

認定NPO法人チャイルドファーストジャパン理事長 山田 不二子 …… 1

#### 外国人労働者受け入れの現状と課題を考える

―技能実習生の受入れ経験から伝えたいこと―

公益財団法人日中技能者交流センター理事 黒沢 一夫 …… 15



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

第20回自治研センター総会記念フォーラム「人口急増時代から減少期へ」を聞いた。現場で働く人たちのデータ解析と実証・実体験に基づく素晴らしい報告で感動した。

だが、人口減少と高齢化が提起する本当の問題は、その背後で共進する産業構造の転換、というより産業「空洞化」にあると言っている。1950年代後半、日本社会は、重化学工業化による高度成長期に入り、神奈川県にはその心臓部である京浜工業地帯が展開した。横浜や川崎の郊外は、京浜工業地帯で働く全国から集まった工場労働者や技術者とその家族が住む住宅地となり、人口は急増する。

1970年代初め、ドル・オイルの両ショックに見舞われるが、電子技術（ME）導入によって産業構造転換（「軽薄短小」化）に成功、日本の経営に支えられ80年代初頭自動車生産世界一、電子・電気機器では世界市場を席捲する等、Japan as No.1に上り詰めた。だが、産業「空洞化」に苦しむアメリカとの間で貿易摩擦が激化、85年プラザ合意で円の対ドルレートが50%も切り上げられ、輸出競争力は急落。生産の韓国・台湾への移転が始まる。

冷戦が終結しバブルがはじけた90年代初頭、中国・インドがより一層の改革・開放路線に転じ、盟主アメリカは経済再建政策に舵を切る。IT革命（インターネットの商用利用開始）と第二次円高（1\$=80円超）により生産の海外（中国）移転が本格化し、京浜工業地帯の「空洞化」は一挙に進んだ。さらに、2000年代デジタル（DX）化の進展と共に競争力を喪失した日本企業の凋落が始まる。半導体・液晶・スマホ・AI・5Gと先端技術製品の主導権を次々に韓国・台湾・中国企業に奪われ、IT革命を主導するプラットフォームは、米GAF・中BATHに独占され、日本企業はIT機器の部品供給下請けの位置に成り下がる。

1989年（平成元年）世界企業トップ10には日本企業7社が名を連ね、産業競争力はダントツの1位であった。それが30年後の2018年、30位に転落する。世界企業トップ10にはもちろん、上位50社に入るのはトヨタ1社のみという惨状である。平成の30年は、実に日本産業（重化学工業）凋落と、京浜工業地帯「空洞化」の30年であった。

現在、神奈川県人口の微増を支えている横浜市臨海部や武蔵小杉に林立するタワーマンションは、大半が工場跡地の再開発によるものであり、いわば京浜工業地帯「空洞化」のシンボルに他ならない。そこに住む新住民は、東京都心に立地するIT企業や金融、外資系コンサル会社で働くニューリッチだが、彼らも10年先の保証はない不安定就業者である。

2018年8月、経産省が「DXレポート」を出した。内容は「2025年日本企業の大半のシステムは経年劣化し世界で通用しなくなる」という警告である。先進・新興諸国企業のシステムは、90年代IT革命に合わせリニューアルしたが、長期不況下の日本企業は旧システムの継ぎはぎ改良でしのいできた。今やIT予算の90%が補修費で、このままでは落伍する。以来、システム転換は至上命令となり、ITセミナーや展示会はどこも超満員の盛況である。

一方、地方自治体の実態はどうか。1700ものばらばらのシステムで運営されているにもかかわらず、危機感すらない状態にありはしないか。工場（安定雇用）減と人口（若年労働者）減が税収を減らす一方で、高齢者増、経年劣化する設備・インフラは支出を増やす。こうした事態に、少ない自治体職員でどう対処するのか。自治体のシステム転換は、民間企業に劣らず急務なのである。ビッグデータ分析の前に、ビッグデータを収集・処理・利用可能にする新システムへの転換が求められている。

## 子どもの虐待を防げ

～わたしたちにできることは～

認定 NPO 法人チャイルドファーストジャパン理事長 山田 不二子

2019 年 6 月 1 日藤沢商工会館ミナパークにおいて第 55 回地方自治研究神奈川集会が開催され、認定 NPO 法人チャイルドファーストジャパン理事長の山田不二子氏より「子どもの虐待を防げ～わたしたちにできることは～」をテーマに講演をいただいた。以下は、当日の講演をもとに編集部において原稿を作成したものである。



### はじめに

虐待を受けて育った子どもが親になったときに、また子どもを虐待してしまうという現象を「世代間伝達」と呼んだりするんですけど、この世代間伝達を絶つということが虐待を減らすのに非常に重要なわけですね。

英国や米国の児童虐待は、通告件数は上がったったり下がったりしていますが、虐待を受けた子どもの実数は減ってきているんです。英国や米国が虐待に気付いたのは、日本より 30～40 年も早く、まだ経済成長の波があって予算も人材も投資もできる、そういった状況の中で子どもへのケアを 30 年にわたって頑張った。英国や米国では、一世代を育て上

げたことによって、世代間伝達を相当な確率で切ったために被虐待児を減らすことができます。

一方、米国や英国をならっている日本では、児童虐待がまだうなぎのぼりの状況があるわけですね。日本は発見が遅れてしまって、少子高齢化でどうしても高齢化の方を先に手をつけなければいけないという現状があって、少子化対策が後手に回った。虐待を防げば子どもの人口が増える、というような単純な問題ではないですけども、子どもの虐待防止は非常に特殊な事例に対する施策ではなく、少子化とか人口減少社会といったものとも強く関連しているということ意識しながら、施策をどう展開していくかということでお聞きいただければと思います。

### 1. 虐待とは

#### (1) 法の定義と現実との矛盾

児童虐待防止法は 2000 年にできたんですが、法律の「児童虐待」という言葉と、われわれ医療者が言う「虐待」とではだいぶ範疇

が違うんですね。定義をお話する前にこんな例を話しても何のことやらお分かりにならないかもしれませんが、日本の児童虐待防止法だと、例えば、きょうだい間で性加害被害があったりすると「保護者のネグレクト」に定義されるんです（※注1：文末参照）。

お兄ちゃんにレイプされて、妹さんが妊娠をして、例えば14歳で赤ちゃんを産みましたという場合、この子（妹）は未成年ですので、生まれてきた赤ちゃんは祖父母に当たる人が親権者というかたちになるわけです。その親権者（妹の両親）の意思のもとに、その赤ちゃんは乳児院に措置される。他方で、お兄ちゃんが妹にレイプしたという事態が発生しているにも関わらず、児童虐待防止法ではネグレクトの範疇だから、赤ちゃんの親権者である祖父母、つまり赤ちゃんを産んじやった女の子（妹）の両親の指導をするのが対策である、というかたちになります。肝心なレイプをしたお兄ちゃんへの指導とか、被害に遭った妹さんへのケアというのがすっかり抜けてしまう。とても矛盾のある対応がなされているというのが現実ということですね。

ですから、定義は重要ですが、定義とか法律とかにあまりとらわれずに、被害を受けている子ども、また加害をしてしまった子どもや親たちのケアをどうするのかという、一人ひとりの人生の問題として対応するというのをお願いしたいなと思っています。

## (2) 子どもへの「不適切な養育」とは？

### ① Child Maltreatment = Child Abuse & Neglect

まず、実体的な虐待をどう見ていくかというお話から始めます。英語では、Child Maltreatmentと言いますが、これを日本語で「不適切な養育」と訳してしまった。そのために、健全な養育があって、深刻な虐待やネグレクトがあって、そのグレーゾーンの中

間的なところを Child Maltreatment と言う。これは行政も含め一般市民も、場合によっては医療者もそう思い込んでいるところがある。けれど、元々の Child Maltreatment というのは虐待とネグレクトを含んだ、Child Abuse & Neglect という4つの単語で、それをまとめた概念にしましょうと作られた言葉なんですね。Treatment というのは大切に扱うということで、そこに Mal というのが付くと「悪い」という意味が付加されるんですね。子どもに対して悪い扱いということで Child Maltreatment です。

すなわち、その中身は虐待とネグレクトを指します。Abuse は「乱用」ですが、子どもは物じゃないので乱用と訳さず、虐待と訳したのですが、子どもに対して誤った使い方、してはいけないことをすることはすべて Abuse になる。それから Neglect という言葉はもともと「持ち上げないこと」という意味合いの言葉ですけど、「無視する」とか「怠る」という意味になっている。児童虐待防止の定義にとらわれてしまうと見落としが起るので、子どもにしてあげなければいけないことをしないときには、すべて Child Neglect であるというふうに、広い概念で捉えていただきたいということですね。

### ②ネグレクトのリスクファクター

もう1つ、Neglect を無視とか養育の怠慢とか拒否と言ってしまうと、わざと子どもを世話しないことを Neglect と呼ぶという意味合いになってしまいがちです。けれども、実際のネグレクト家庭に対応してみると、お父さんもお母さんも子どもを無視しようとか、わざと養育を怠っているとか、そういうわけではないんです。子どもを拒否している人もいないとは言いませんけれども、それは少数派で、ほとんどのネグレクトはその家庭が貧困であるとか、親御さんに精神疾患や知的障害があるとか、夫婦の中でDVがあって、な



かなかお母さんが養育力を発揮できないとか、そういう課題がある。それをリスクファクターと言ったりしますけれども、リスクを抱えているために意図せず、悪気はないけれども結果として子どもへの養育が不十分になっているという家庭のほうが圧倒的なんですね。

いわゆる「ゴミ屋敷」で生活している子どもたちがいるんですが、ゴミ屋敷で生活している子どもたちのところへ家庭訪問に行ってみると、お父さんもお母さんも子どもを可愛がっているんです。けれども、お風呂場はゴミに包まれている。だからお風呂に入らない。洗濯機もゴミ箱になっている。だから洗濯もしない。洋服も着のみ着のままボロボロになるまで着る。季節が変わると別のお洋服を買うけれども、またそれを着のみ着のままです。キッチンが汚れていて使えないから食事はコンビニで買ってきて、食べ終わったゴミはまた家の中に積み上げられていく。それでも親子はとても仲良く一緒にテレビゲームをやっているわけですね。ただ、生計は生活保護で成り立っていて、子どもは幼稚園にも保育所にも学校にも行っていない。

確かに親子は仲がいいし、愛情豊かに育てられているかもしれないけれども、そこで育った子どもが、15歳になって自立するのは無理という状況なわけです。そういう家庭に育っている子どもを社会が放置してきたという問題があって、もうちょっとネグレクトに対しての感度を上げていかないといけない。

Child Maltreatment は、Children's Well-being に相対する言葉だという考え方もあります。Well-being という言葉も福祉の分野ではだいぶ広がって来ましたけれども、直訳は「良好な状態」です。心身の健康や衣食住の福祉や人権が保障されている状態を言います。病気の子どもの Well-being が侵害されていますし、子どもの Well-being が侵害される原因は多種多様ですが、その中でも親の

養育が原因で子どもの人権保障や健康・福祉に侵害が起こっていれば、それは虐待とみなしていくというような捉え方が大事です。

### (3) 日本の「児童虐待」：法律の定義と現実

#### ①児童虐待にあたる行為

日本の児童虐待防止法の児童虐待にあたる行為を見ていくと、身体的虐待は「児童の身体に外傷が生じ、または生じるおそれのある暴行を加えること」です。体罰と身体的虐待はどう違うのかというと、今国会で審議中の改正児童虐待防止法にはしつけとしての体罰禁止が盛り込まれていますが、体罰というのは外傷が生じ得ないような身体への痛みを加える行為です（※編集部追記：改正児童虐待防止法は6月19日参議院本会議で可決・成立）。

例えば、頭をパチンと叩くとかお尻をペチンとやるとか、それで怪我をしてしまう子はまずいないわけですが、そういうのも体罰にはなる。また、怪我はまったくしないけれども正座の状態で何時間も座らせっぱなしにするとか、押し入れに閉じ込めるとか、怪我はしないけれども、子どもにとっては辛い経験。そういったものが体罰で、身体的虐待とイコールではないです。身体的虐待はその中でも外傷が生じるおそれ、もしくは生じたものを指すということです。

そして性虐待については、保護者が「児童にわいせつな行為をすること」、また「児童をしてわいせつな行為をさせること」というのが定義で、保護者が加害者のときしか性虐待と言わないんですよ。さきほどお話したように、きょうだい別のきょうだいに対して性加害をしたのは保護者のネグレクトになってしまうという、非常に矛盾した定義が成立しているのが日本です。

#### ②ネグレクトの定義と現実

そして3つ目がネグレクトですが、「児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい

減食」については、こういう被害を受けている子がいっぱいいる。学校や幼稚園、保育所で身長体重を計ると、本来、子どもは右肩上がりで身長も体重も伸びていくはずですが、体重の伸びが悪いとか、場合によっては身長も伸びなくなってしまうというような子どもたちもいます。

もっと酷いと急激な体重減少を起こします。昨年 3 月 2 日に目黒区で遺体が見つかった結愛（ゆあ）ちゃんは、香川県の善通寺市から東京の目黒に引っ越してきたんですね。一昨年の 12 月時点で養父である父親は目黒に来ていて、年が明けた 1 月半ばから下旬辺りに、結愛ちゃんとお母さんと下のお子さんの 3 人がお父さんを追いかけて目黒に来た。結愛ちゃんは善通寺市で医療機関にずっとかかっている、1 月 4 日に体重チェックを受けた時点では 16.6 kg ありました。5 歳 11 ヶ月の結愛ちゃんが 3 月 2 日に遺体として発見された時の体重は 12.2 kg、約 2 ヶ月で 4.4 kg の体重減少です。直接死因は、冷水を浴びせられて肺炎を起こし、肺炎を放置されたことによる感染症ですけれども、体重減少によって免疫力を極めて低下させられてしまったということが死を招いたわけですね。

また「長時間の放置」もネグレクトになります。他の国だと自分で自分の安全を確保できないような低年齢児を、子どもだけで生活させたら、それが短時間であってもネグレクトです。安全監督の不行き届きという概念のもとに、目を離している隙に大きな事故に巻き込まれたというのはネグレクトの典型になるわけですが、日本では長時間放置しないとネグレクトにならない。この辺りでも、児童虐待防止法の定義というのは非常に問題があるという認識を持っていただければと思います。

それから、「保護者以外の同居人による」「身体的虐待、性虐待、また心理的虐待に揭

げる行為と同様の行為」を保護者が放置した場合、それは保護者のネグレクトという、というふうに定義されています。

ここで「保護者以外の同居人」によると規定される性虐待は、特に母子家庭や父子家庭の保護者のパートナーによるものです。日本では、圧倒的に母子家庭のほうが多いので、典型例は母子家庭のお母さんのボーイフレンドが同居しているときです。そこに婚姻関係が成立していない場合、お母さんのボーイフレンドが母子家庭の子どもに対し身体的虐待や性虐待や心理的虐待を行うことをお母さんが放置したら、お母さんのネグレクトです。

同居人がママのボーイフレンドというのは、英語圏でも「ママズボーイフレンド」と言って、虐待の加害者として筆頭に挙がるカテゴリですけれども、ママズボーイフレンドがやった虐待はママのネグレクトと定義されるために、同居人はほとんど指導を受けない。そしてその同居人をコントロールしなかったママがいけないという話になる。

#### (4) 心理的虐待

心理的虐待は「児童に対する著しい暴言または著しい拒絶的な対応」。痛みも加えていないし、身体的なケアをほったらかしているわけではないけれども、子どもに対して心理的ケアが不十分であったり、怒鳴ったり、脅したり、きょうだい差別をしたり、「お前なんか生まなきゃよかった」とか「生まれてこなきゃよかった」とか人権や人格を否定するような暴言を吐く、そういったことです。

もう 1 つは「児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力」。すなわち DV です。DV が存在することが児童虐待、心理的虐待にあたるということです。DV の加害者も被害者も直接子どもに危害を加えたり、子どもをほったらかしているわけではないけれども、その激しい暴力環境を子どもに見せた

り、聞かせたりすることは心理的虐待にあたるよというものです。

### (5) DV と児童虐待との関係

DV の加害者が子どもに対しても虐待する。奥さんも殴る、子どもも殴る、ということですね。DV と児童虐待が合併しやすいということは、この分野の関係者にはだいぶ浸透ってきて、みんなよく知っていることでした。

けれども日本の DV 対応は、男女共同参画社会の問題として、女性相談という形で入ってきましたから、DV 対応と子どもへの虐待対応については、市町村であれば要保護児童対策地域協議会の中に一応女性相談員（昔の婦人相談員）が入っていますけれども、なかなか連携が密にいかない。家族問題と DV 対策がかなり距離のあるところに設置されてしまったということも、機能不全に陥らせている 1 つの要因かなと思いますね。

DV と夫婦喧嘩がどう違うかといったら、夫婦喧嘩は時々お母さんが激怒し、あるときはお父さんが激怒して、喧嘩の発端になる人が入れ違うわけですね。拮抗した夫婦関係の中で起こってくるのが夫婦喧嘩です。一方、DV というのは完全に加害者と被害者が固定化しています。あるときはものすごく優しい関係なんだけれども、じわじわと怒りが募って、ほんの些細なことがきっかけになって暴発して、相手が命からがらという形になる。これが DV なわけです。

DV 被害者というのは、本来加害者に対して向けなければいけない怒りを加害者に向けて力がなくなっちゃうんですね。そんなことをしたら自分の命が奪われてしまうわけですから、どうするかというと薬物に依存するか、アルコールに依存するか、鬱になってしまうとか、全員がそうなるわけではないですけども、そういう状態になって子どもが養育できない。もしくは、DV 加害者にぶつ

けるべき怒りを子どもにぶつけてしまう。DV 被害者が子どもに対して虐待ネグレクトの加害者になってしまうというケースもあって、DV と児童虐待というのは非常に合併しやすい。

1月24日に千葉県野田市で心愛（みあ）ちゃんという10歳の女の子が亡くなりました。心愛ちゃんの加害者は実父ですが、お父さんがお母さんに対してDVを行っていたがために、お母さんは心愛ちゃんを十分に守れない状況にあった。子どもを守らなかったからということで彼女は、保護責任者遺棄致死で逮捕され起訴されています（※編集部追記：6月26日の千葉地裁判決は、懲役2年・執行猶予5年。）。守れないという実態を直視せずに、ただ概念論だけでDVの被害者を責め立ててみたところで子どもが救えるわけではないのではないかと。もちろん、お母さんにも責任の一端があることは認めますし、彼女が心愛ちゃんの命をおざなりにしたことは紛れもない事実ですけども、だからといってお母さんを責めてもあの子を救えたかどうかは分からない。

DV を見つけて、そこに子どもがいるならば、子どもが何らかのかたちで虐待を受けているのではないかという視点を持つ必要がある。逆に子どもが虐待を受けている、ネグレクトを受けているのであれば、その両親の間には、パートナーであろうと婚姻関係であろうとDVがあるのではないかという視点を持つ必要があります。

## 2. 児童虐待の統計

### (1) 相談対応件数

日本では1990（平成2）年から児童虐待の統計を取り始めました。諸外国では通常、児童虐待統計は通告が起算点になりますけれど、日本の児童虐待統計は相談対応件数にな

っています。保健相談、養育相談、障害相談、非行相談、育成相談などがあって、そこで虐待相談に分類されたものを相談対応件数として統計を出しています。通告が起算点にならない統計をとっているから、あまり正確な統計ではない。

統計を取り始めたときの児童相談所数は全国に 170 前後で、たった 1,101 件しか児童虐待に相談分類されていなかった。それが 2000 年（平成 12）年に児童虐待防止法ができ、その後はうなぎのぼりで通告が増え、通告が増えれば必然的に相談対応件数も増えているというわけで、2017（平成 29）年には 13 万件を超えました。非常に大変な状況になって、児童相談所の数も、児童福祉の職員数も増えてきていますけれども、それよりも対応件数がめっちゃめっちゃ増えたので、ケース労働が重くなって辛い状況になってきました。

また、2004（平成 16）年の改正で市町村が通告を受けるようになって、2005（平成 17）年にはいきなり 4 万件を超えました。市町村も通告を取るようになっただけで、児童相談所の通告と単純に合算すると倍増している。現実には重複ケースがありますから、完全に倍増というわけではないですけれども、窓口を増やしただけでこれだけ見つかるようになった。ということは、対策を進めればまだまだ掘り起こせるだろうということです。

## (2) 種類別割合

分類を見ると、身体的虐待が約 1/4、ネグレクトが約 1/5 で、心理的虐待が約 1/2 と日本の大きな特徴として心理的虐待がすごく多い。さっきの定義でお話した通り、心理的虐待の約 7 割は「面前 DV」です。

それに比して、非常に性虐待が少ない。米国のデータと 2016 年で比較してみると、米国は通告 410 万件ですが、子どもの数としては 350 万人とされています。この 350

万人のうち、虐待やネグレクトが立証された子どもというのが 67 万 6,000 人です。

日本は通告の確度が非常に高いので、通告されるとほぼ虐待認定をされています。児童相談所統計で、2016 年の日本の児童虐待は 12 万件を超えているわけですが、米国の人口は日本の約 2.5 倍ですから、これを米国の人口で換算すると約 30 万人ですよ。米国で立証されたのは約 67 万人ですから、日本は米国に比べると 1/2 の確率で虐待が見つかっているということになります。米国は 410 万件も通告があるからおかしな国で、日本はまともな国だという議論をされることがありますけれども、実際に虐待認定をされている子どもの数を比較すれば 1:2 ということで、日本は決して虐待やネグレクトの少ない国ではありません。それに、性虐待の数は米国と 7~8 倍の差があり、これから日本は性虐待対応をどうするかということが非常に大きな課題になると思います。

## (3) 主な虐待者

加害者は、2016（平成 28）年度の児童相談所の統計で見るとお母さんが半数近くを占めるわけですね。お父さんが 4 割弱です。これを警察庁の平成 30 年統計、警視庁と全国の県警が児童虐待事件として検挙した数で見ると 1,380 件です。その中で、物証として外傷のある身体的虐待が主たる犯罪ですが、15%以上を性虐待が占めているんですね。先ほどの児童相談所統計だと 1.2%しかなかった性虐待が、検挙されているものだと 15~16%となって、性虐待は犯罪性が高い。

加害者を見てみると、児童相談所統計では半数近くを占めている実母が、警察が検挙するような重篤な児童虐待事件になると 1/4 に減るんですよ。その代わり実父が 4 割、そして血の繋がらない養父が 2 割弱、ママズボーイフレンドという内縁の男性が 9%ぐ



らいで、ほぼ3/4は男性が加害者です。

このように、重篤な事件となるような児童虐待は男性の問題であるにもかかわらず、男性のケアがなされていない。父親のケアがなされていないというのが日本の虐待対応の1つの大きな欠陥です。先ほどの結愛ちゃんの養父にしろ、心愛ちゃんの実父にしろ、虐待をしていることは、以前から認識されていました。それなのに、一般論として虐待はお母さんの問題だというふうに認知されていて、加害者に何もしてこなかった。重篤な虐待を起ししやすいお父さんに対するケアが欠落しているというのが日本の実態です。

#### (4) 被害児の年齢

被害児は、心中も統計を取っていますので心中を除いて、純粋な虐待・ネグレクトで亡くなった子どもの14年間の累計統計を見ると、0歳のように自分で自分の身を守ることができない子どもは亡くなりやすいので半数近くを占める。3歳まで加えると約8割です。生まれて4年以内の子どもは自分で自分の安全を守ることは難しいので、命を奪われやすいということですね。

### 3. 死亡事例検証から見える危険因子とその対策

#### (1) 予期しない妊娠と「0日死亡」の問題

今、社会的に問題となっているのが「0日死亡」という産み落としの問題です。神奈川県内でも3年ぐらい前に、見つかったときは高校2年生の6月でしたが、中学が同じで別々の高校に行っていた男女のカップルで妊娠して、高校1年の2月に産み落とした赤ちゃんを埋めていたという事件が発覚しましたね。産み落とした後、ほったらかしたために死んでしまったということなので、殺人罪にはならなかった。それで保護観察になっ

て、特に処罰はされていません。その前に他県で起こった高校3年生同士のカップルが、産んだ女の子とボーイフレンドが赤ちゃんの口の中にガーゼを突っ込んで殺しちゃったという事件があったんですが、そちらはその子たち2人とも少年院に行きました。

どちらの女の子たちも、ほぼ陣痛がくる日まで高校に通っていました。事件が起こったとき、ネットの書き込みでは「自分の子どもが妊娠してお腹が大きくなっているのに、なんで赤ちゃんを産んだ高校生のお母さんは気付かなかったんだ」と、赤ちゃんの祖父母がなじられていました。でも思春期の子どもは、普通はお父さん、お母さんとできるだけ離れようとする生活をするわけですから、様子が変で親と接触しないようにしている高校生がいても、まさか妊娠を隠して部屋に閉じこもっているなんていうことは思いもよらない。見逃してしまって、気付かないまま娘が子どもを産んでしまう事態になることが多いです。

一方、子どもは家にいると両親に見つかってしまうリスクが高いため、頑張って学校に行きます。だから学校では噂になって、「あの子、もしかして」と同級生とか学校の先生は気付く。けれども、「あれだけお腹が大きいから、お父さんやお母さんが気付かないわけはない」と無言に徹する。ということで、あの子たちは妊婦時代に誰からも手を差し伸べられず、1人陣痛に耐えるということが起こって、その結果、産み落として「0日死亡」という現象になっているんですね。

ただ「0日死亡」は、数字ではティーンエイジャーは3割しかいません。むしろ成人に多い現象です。母子手帳が発行されていない。母子手帳が発行されなければ無料券が取れませんから、妊婦検診にも行かないということです。それでも飛び込み出産で医療機関に来てさえくれれば、赤ちゃんを生きた状態で乳児院に入れるなり、里親さんに預かって

もらうなり、特別養子縁組に申し込むということが出来るわけですが、自宅や公衆トイレ等で産み落とされてしまえば赤ちゃんの命が奪われるということですね。産み落としをしてしまう人が1人いるということは、そのリスクを抱えている人は何倍もいるはずなんです。その人たちが赤ちゃんを殺してしまうというのを起こさないために、妊婦さんに対して特別なケアをしていくという必要があります。

## (2) 人権教育としての性教育

神奈川県としてももう少し力を入れなきゃいけないと思うのは性教育です。日本では一昨年、刑法が改正されて、監護者性交等罪、監護者わいせつ罪ができました。そのときに、現在13歳とされている性交同意年齢を、15歳16歳に引き上げられないかという議論もあったんですが、結果として中学生同士が恋愛のもとにセックスすることを犯罪にはできないからといって、性交同意年齢は13歳に据え置くということになりました。

すなわち、13歳未満の子どもについては、暴行脅迫がなくても強制性交等罪や強制わいせつ罪が成立しますけれども、被害者が13歳以上のときには暴行脅迫が行われないう限り、強制性交等罪も強制わいせつ罪も成立しない。ということで、13歳には刑法上セックスをしていいという、先進国とは思えないような性暴力規定になっている。もっと言えば、近親姦が禁止されていませんから、18歳未満は監護者性交等罪になりますけれども、18歳を超えたら、同意があれば父親が実の娘を姦淫しても構わない。19歳の女性が父親にレイプをされたのに、父親に無罪判決が出ることが実際に起こっているわけです。

ここで言いたいのは、13歳が性交同意年齢であるなら13歳はセックスをしていいと国家は認めているわけだから、だったら性教

育をしなきゃダメということです。中学校では性行為を教えるはいけないという学習指導要領になっている。そのために子どもたちは、巷の噂やいかがわしい本で習った避妊に頼って、避妊に失敗して、産み落としのような事件が起こったりしているわけですから、この矛盾をどうするのかということですね。

性教育というのは人権教育です。日本の場合、人権教育は他者の人権をどう守るかということで、これももちろん大事だけれども、自己の人権をどう守るかという研究や学習がほとんどなされていない。自分の人権をどう守るか、もしくは非常に身近な人の人権をどう守るか。そういったことも性教育の中では非常に大きなメッセージになりますので、ここをもう一度きちんとやっていくということが重要なのではないかと思います。

## (3) 特定妊婦・要支援児童等

ティーンエイジャー妊娠のほかにも、精神障害や知的障害を持つ妊婦さんとか、非常に貧困の状態にある妊婦さんたちも含めて、児童虐待のハイリスクの妊婦さんのことを特定妊婦と言います。これは予防的な活動が非常に重要になります。

また、要支援児童やハイリスク家庭もまだ虐待が起こっていないので通告の対象ではないのですが、児童福祉法の2016(平成28)年改正で、情報提供は努力義務化されました。母子保健担当や市町村の保健師さんたちは、法律に規定される前から児童虐待予防には随分力を注いでくれてはいましたけれども、課長さんが「母子保健法に虐待予防が入っていないから止める」とか、「同意のとれていない情報提供は放っておけ」と言って、特定妊婦や要支援児童に何もできなかったということも時々耳にしました。情報提供が努力義務化されましたので、特定妊婦や要支援児童に対しては例え同意が取れていなくても、その

情報提供を受けた市町村は、支援を提供しなければいけないという枠組みに大きく変わったということです。

児童虐待対応というのは、個人情報保護が大事か、子どもの命が大事か、何時もせめぎあっていて、子どもの命に関わらなければ、個人情報を守るとなりがちですが、ここが逆転しつつあるとの意識を持っていただくと、行政の体制も変わってくるかと思えますね。各市町村の「こんにちは赤ちゃん事業」（乳児家庭訪問事業）も、アドバイザーさんが、赤ちゃんの生まれた家庭に行き、市のサービスのパンフレットを手渡してくるだけで、赤ちゃんの顔を見ずに帰ってくるみたいに形骸化してしまっているというのも実態です。

「こんにちは赤ちゃん事業」は、元々虐待予防として始まった事業ですので、その子が虐待のリスクを抱えることになるかもしれないという視点や、お母さんが産後鬱を発症していないかどうかをしっかりと見ていただきたいと思います。

#### 4. 行政に求められている取組み

##### (1) 要保護児童の発見努力と通告の義務

児童虐待の発見努力については、児童虐待防止法第5条に「学校、児童福祉施設、病院」や「学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、歯科医師、保健師、助産師、看護師、弁護士」のほか「児童の福祉に職務上関係のある者」は、「児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない。」と、これらの人々には、早期発見に一般市民より重い責任があることが書いてあります。

そしてその結果「児童虐待を受けたと思われる疑いのある子どもを見つけた場合は、その児童を発見した者」は、「速やかに、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若

しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない。」と、市町村や児童相談所に虐待を受けたと思われる児童を通告しなければならないということです。通告は、親を糾弾する行為ではないんですね。ここに守ってあげなければいけない子どもがいます、虐待、ネグレクトを受けて、われわれが支援すべき子どもがここにいます、ということを見守る市町村や児童相談所に連絡する行為が通告です。

##### (2) 通告への対応：アセスメント能力の向上

児童相談所や市町村で、どんなに軽微な通告であっても、すべてに対しウェルカムなところは信用していいという話がありますが、いまだに「われわれのところに言って、何しろというんだ」ということを、医療機関や学校に言う市町村や児童相談所が存在するのは、かなり嘆かましいですね。子どものことが心配で、心身の抵抗があるのを乗り越えて一生懸命に電話をかけてきてくれるのに、その相手に対してなじむようなことを言うはあり得ないです。この辺りは気持ちを入れ替えてもらいたいですね。

通告で大事なものは「と思われる」なので、疑いがあったら通告しなければならない、というのが日本の法律です。ですから、通告があったものはすべてウェルカムで受ける。小さな通告であってもそれが繰り返される、あちこちから同じような情報が入ってくる、といったら例え外傷が軽傷であっても、その子が虐待を受けている可能性が高くなります。

心愛ちゃんの件が通告されたきっかけは、学校のいじめのアンケートに「お父さんに暴力を振るわれています。夜中に起こされたり立たされたりします。先生何とかありませんか」と書いたことですね。それを読んだ担任の先生はびっくり仰天して、聴き取りをして、

どんな暴力があるかということも聞いてくれています。だから通告をしたわけですが、受けた児童相談所が、客観的に認知される外傷はアザが1個しかないから軽傷と判断した。

アザがいっぱいあるとか、非常に重篤なヤケドをしているとか、骨折があるといったらみんなこれ重篤だと思いますよね。虐待重傷だと思います。でも外傷が軽傷だから虐待が軽傷だということにはならない。これは必ずしも真理ではなくて、外傷が軽傷でも虐待は重症ということはいくらでもあるんです。

例えば、賢い加害者は外傷を起こさないような虐待をします。心愛ちゃん、結愛ちゃん両方に共通していた虐待は、風呂場で冷水を浴びさせる。冷水を浴びたばかりのときに見つければ、びしょびしょになっているから何事が起こったか気付くかもしれないけれど、アザなんか1つもできるはずないです。寒い中にお風呂場でじゃんじゃん水をかけられたら、子どもはめちゃめちゃ辛いです。命の危険を感じるでしょう。外傷がない、もしくは外傷が軽微であるということと虐待が軽傷であるということとは一致しない。それにも関わらず児相は、アザが1個しかなかったから虐待軽傷と判断しているんですね。

これが最初のボタンの掛け違いです。学校の先生が聞き取った暴力の内容をきちんとアセスメントをしていれば、父親にせつつかれたから解除するなんてことはしないはずですよ。ましてあの子はお父さんにズボンが脱がされて、パンツも脱げたとお医者さんに話した。そのお医者さんはPTSDの診断の根拠として、身体的虐待だけではなくて、性虐待も重くのしかかっているということを書いているわけですよ。だから家に帰すなという判断をされたのに、その診断書が出た2週間後に保護が解除されている。

こういうことが起こってしまっているのだから、通告を受理するだけではなく、アセスメント

の力をつけていくということが、虐待に関わる行政の大きな仕事ですね。今、人員を増やそうとって児童福祉増員計画が図られていますけれども、大学を出たてで、社会福祉士や精神保健福祉士資格を取ったばかりの現場経験のない新人がいっぱい入ってきたら、その人たちを育てるのに人材が奪われる。そのしわ寄せは子どもにいくわけですから、どうするかですよ。ケース労働を減らすのに人数を増やすことは大事だけれども、新人を増やしたら現場は混乱どころか、破綻しますね。この問題は、自治体の知恵の見せ所だと思いますが、人数を増やすには、児童相談所経験があったけれど別の職場に移っているとか、中途退職したとかある程度現場を分かっている人を再雇用する以外、現実的ではないなと思います。

## 5. Child Maltreatment の発見と通告に対する心理的抵抗

### (1) 関わりたくない理由「否認」

私たちは、あつてはいけないことを知ってしまったときには「否認」という方法を使って、自分を守ろうとします。虐待というのは一番子どもを大切にしなきゃいけない存在が子どもに危害を加えたり、ほつたらかしていたり、本来あつてはならないことですから、われわれは「きっと特別だ」とか、「家庭で何か事情があつて、そのときだけ起こったことだ」といって、否認をしまえば傷つなくて済みます。見逃してもらえた親もラッキーかもしれません。けれども、見逃された子どもにはたまらない話です。

否認をしない心を皆さんの中に育ててもらうのは、なかなか難しい。ですから、まず否認している自分に気付いてほしい。「あのお父さんは代議士だし」とか、「あのお母さんはお医者さんだし」とか、「いつも運動会に



来てビデオを回して子どもたちのことを可愛がっているのに」とか、虐待を否定したくなるような情報を皆さんいっぱい持っているかもしれないけれども、例え虐待を否定すべき情報が 100 あったとしても、1000 あったとしても、虐待を疑う情報が 1 個あったら通告をしなければいけないわけです。

## (2) 関わりたくない理由「疑うことへの罪悪感」

人間がつく対人関係サービスのお仕事で疑うことを前提にしている仕事というのは、検察と警察ぐらいですよ。あの人たちは人を見たら罪人だと思えと教育されているから、すべて疑ってかかる。でも、それ以外の対人サービスは教育でも、福祉でも、医療、保健、心理でも、基本的に性善説に則って「話せば分かる」という枠組みの中でサービスを提供しているわけです。そうすると援助者は人を疑うということに対し、どうしても抵抗感を持ってしまう。

けれども親子という一番身近な関係で起きているのが虐待ですので、子どもを救う場合、親が加害者ではないかということに疑わないことには救い出せないわけですね。親を疑うことに抵抗を感じるのはよく分かりますけれども、それよりもより人権の弱い、立場の弱い子どものほうを優先して守るのが、この Child First と英語で言う子ども第一の原則です。

## (3) 子どもが第一の原則を守る

日本は子ども第一の原則が児童福祉法に入っていませんでした。児童福祉法は、保護者を支援することで子どもを守りましょうという枠組みで戦後 70 年動いていました。日本の児童福祉のソーシャルワークは、保護者支援が第一に重要視されていて、保護者を支援すれば必ず子どもは良くなる、というパラダ

イムで仕事をしてきたわけです。

でも虐待は親が子どもの人権を侵害している行為ですから、いくら親と仲良くなっても子どもは命を奪われてしまうということが起こる。例えば、結愛ちゃんが香川県から東京都品川児童相談所に移ったとき、品川児相は 1 回家庭訪問をしましたが、お母さんが品川児相で嫌な思いをしたから児相には関わって欲しくないと、結愛ちゃんに会わせなかったんですね。「会わせてくれない＝リスクが重い」と考えるのが普通だと思うけれども、品川児相はお母さんとの関係をまず作って、それで子どもの安否を確認して安全を守っていくという方針を立てたわけです。それで 2 月 20 日の入学前説明会のときに結愛ちゃんを見つけようという作戦に出た。そうしたらそこにお母さんは現れたけれど、結愛ちゃんは来なかった。それで「どうしよう」となってしまう。2 月 22 日には、善通寺市で医療ケアをしていた病院が、「非常に心配な子どもだからすぐに安否を確認して欲しい」と管轄の品川児相に電話しているんです。

医療機関から連絡があったその日に家庭訪問して、ダメでも翌日に立ち入り調査して、それもダメだったらその翌日にでも臨検捜査していれば、死ぬまでに 10 日あったから、あの子は救えたんです。でも児相は親との関係を構築することしか考えていなかった。結愛ちゃんはみすみす見捨てられたんです。そういう社会の犠牲者が虐待の犠牲児たちだということなんです。

2016（平成 28）年の児童福祉法改正で第 2 条に「児童の最善の利益を考慮しなければならない」という条文がやっと入ったんです。保護者を支援するのではなく、まず子どもを第一義的なクライアントとして見ていくということが規定された。けれども、まだこれが児童相談所や市区町村の末端まで浸透していないというのが現状です。親と子どもの人権

対立が起こっている、親権の乱用が起こっているのが虐待ですので、親の人権よりも弱い子どもの人権を最優先にする、という視点で関わってもらいたいと思います。

#### (4) 子どもと保護者は別面接

親を立ち合わせてしまったら、被害者だとしても子どもが真実を語れるわけがないですよ。親のいるところで子どもから話を聞くと、だいたい親が口出ししてくる。親は「虐待なんかじゃなくてただの事故なんですよ」という話をするわけです。目の前で親が嘘をついているのを見た子どもが「今ママはああ言ったけれども、本当はパパが叩いたんだよ」なんて言えるはずがない。ですので、親の言い分を絶対子どもに聞かせない。子どもと親は必ず別々に面接をすることです。

別々に面接したとしても、親は例えば「今から保育所に行くけれども、保育士さんの先生に聞かれたら自分で転んだって言いなさいよ」みたいな嘘を子どもに教え込んでそれを喋らせる。これはスポーツの世界とは違う意味で「コーチング」と言います。ありもしないこと、事実でないことを子どもにお話するように仕向けることです。そうすると、子どもが手を怪我していて、お母さんと部屋を別にして「どうしたの」と子どもに聞いても、子どもはお母さんに言われた通り「転んだ」と言うわけです。別々に聞いても情報が一致しちゃうことがあります。その場合は、外傷が語られた発生基準ではできにくいとか、どうもそういうメカニズムでこんな怪我はしないんじゃないか、というように矛盾があったら虐待を疑うことが鉄則になります。

例えば、ある子どものほっぺたに大きなアザがありました。その子が1人でいたので「そのほっぺたどうしたの」と聞きました。そうしたらその子が「新しいパパが私を殴ったんです」と言いました。そうしたら、皆さ

んはどうされますか。ここで子どもが親からの暴力を訴えたわけですから、もう通告です。親に確認する必要なんか何もない。親に確認しても「はいそうです」と言ってくれるはずもないし、「通告していいですか」と言っても「はいどうぞ」と言ってくれるはずもないわけですから、親に接触したら通告できない。親に確認せずに通告すればいいんです。

#### (5) 関わりたくない理由：「職務外の仕事」や「恐怖」

今や虐待が職務外の仕事だなんていう人はほとんどいなくなりました。でも、性虐待については、学校現場などはもし違っていたら「校長の俺が責任をとらなきゃいけない」ということを言って、現場の養護教員や担任の先生がどんなに心配していても、通告を差し止めるようなことが、まだ行われているという現状があります。もし、その子が妊娠したとか、性感染症になったといったら、結局、通告を差し止めてしまった学校の管理職の責任になるわけですから、通告はためらわないということが重要です。

それから「恐怖」です。恐怖の典型例が心愛ちゃんでしょう。あのお父さんはよほど怖かったみたいで、学校も教育委員会も児童相談所も震え上がり、法的手段に出ると言われると、こちらに正当性があるのに、向こうのほうが正当のように思ってしまった。怒られると、自分たちの正当性の足元が揺らいじゃう。アンケート開示の同意だって、心愛ちゃんが書かされたということを教育委員会は認知していたけれども、署名が揃っちゃったから開示しちゃった。

そうやって親に文句を言われると、すごすごと親寄りになっていく。子どもがどんどん守られない状況というのが現場で作られているわけです。私たち援助者、大人ですから親に対する恐怖を感じ、文句を言われると

「そうですか」と条件を変えなきゃいけない。そういう強硬な人のパワーが子どもにむけられたら、どれだけ子どもが怖いか。われわれが怯えるような存在は、子どもにとってはもっと恐ろしい存在なわけです。それに対してなんで大人である私たちが屈してしまうのか。それが現実です。

## 終わりに

### —「通告」の普及と発想の転換を

通告は、法律で義務化されていますので、間違っても免責をされます。子どものことを心配して通告したけれども、調査の結果、「虐待・ネグレクトではありませんでした」となっても、虐待通告をした人はなんら責任を問われない。けれども、このことがあまり浸透していないです。間違った通告をしたら責任を取らされるんじゃないか、という発想を変えないといけないですね。

ある虐待死亡事例の検証をしたときに、その子が亡くなるまでまったく兆候がなかったのかを、あちこち聞いて回ったんですが、やっぱり兆候はある。子どもさんを殴っていたのが目撃されていたり、アザを作ってきたので「どうしたの」と聞いたら「パパにやられた」と子どもが言っていたというように、虐待は分かっていたんです。では、知っていたのにどうして通告しなかったのかを聞くと、せっかくお父さんとの関係がよくできてきたところなのに、通告したら親を裏切ることになって親との関係が壊れるから、という回答でした。

すなわち、通告しなきゃいけないことも知っていた。けれども、通告しないほうがよいと思っている人がいっぱいいる、ということです。通告すると、この家庭にマイナスになってしまうと考える援助者は今も多いです。正しいと思っていると行動変容を起こせない

ですよね。子どもを守るために通告しないと胸を張って言う人たちに、通告をしてもらうような啓発活動も、自治体の腕の見せ所なのでどんどんやっていって欲しいです。

子どもを全面的に守ることは、学校でも保育園でも幼稚園でも医療機関でも、短期間ではできないということを理解してもらう以外ないですね。自分たちが関わってあげたほうが、通告するより安全だということは、ある意味驕りなんです。1つの機関で子どもを守れると思っているからそういう発想になる。そんなことはできないということをきちんと啓発していかないといけない、ということになりますね。

通告は個人情報保護法の例外規定に入り、同意は不要です。目的外使用、第三者提供が禁止されているのが個人情報保護法で、本来は、同意を取るのが個人情報の取り扱いの原則になりますが、第三者提供にしろ、目的外使用にしろ、同意をとらなくていい例外が4つ定められています。1つ目が法令で定められているとき。2つ目が国民の財産、生命に関与するとき。3つ目は公衆衛生および児童の健全育成に資するとき。4つ目が国や自治体の調査に協力するとき。虐待通告は、この4つすべてに当てはまるので、個人情報保護法には一切抵触しないんです。

そういった基本的な法律の枠組みも、市民はもとより行政の中でも徹底されていないという現状があるので、ここをしっかりと把握していただくことが非常に重要だと思います。

[文責：編集部]

※注1：児童虐待防止法の「児童虐待の定義」

第2条 この法律において、「児童虐待」とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。）がその監護する児童（十八歳に満たない者をいう。以下同じ。）について行う次に掲げる行為をいう。【以下省略。】

【参考資料】

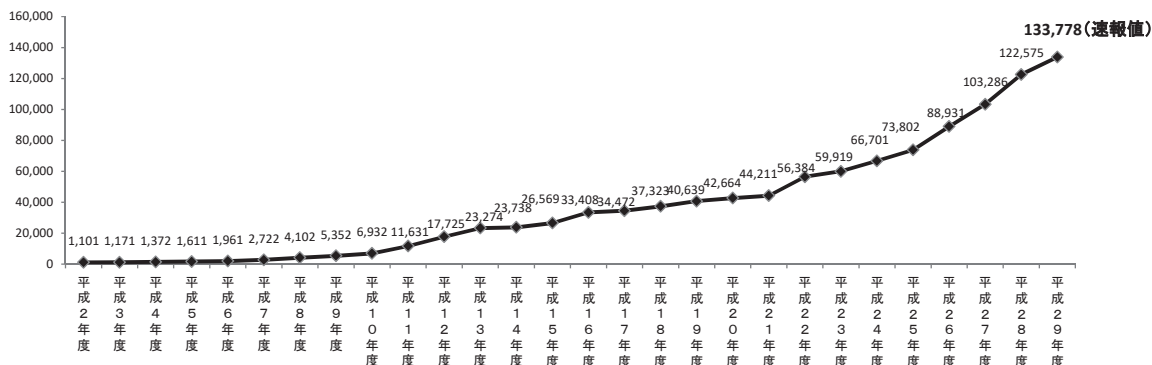
児童相談所での児童虐待相談対応件数とその推移

1. 平成29年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数

平成29年度中に、全国210か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は133,778件（速報値）で、過去最多。

- ※ 対前年度比109.1%（11,203件の増加）
- ※ 相談対応件数とは、平成29年度中に児童相談所が相談を受け、援助方針会議の結果により指導や措置等を行った件数。
- ※ 平成29年度の件数は、速報値のため今後変更があり得る

2. 児童虐待相談対応件数の推移



年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度(速報値)
件数	42,664	44,211	注 56,384	59,919	66,701	73,802	88,931	103,286	122,575	133,778
対前年度比	105.0%	103.6%	-	-	111.3%	110.6%	120.5%	116.1%	118.7%	109.1%

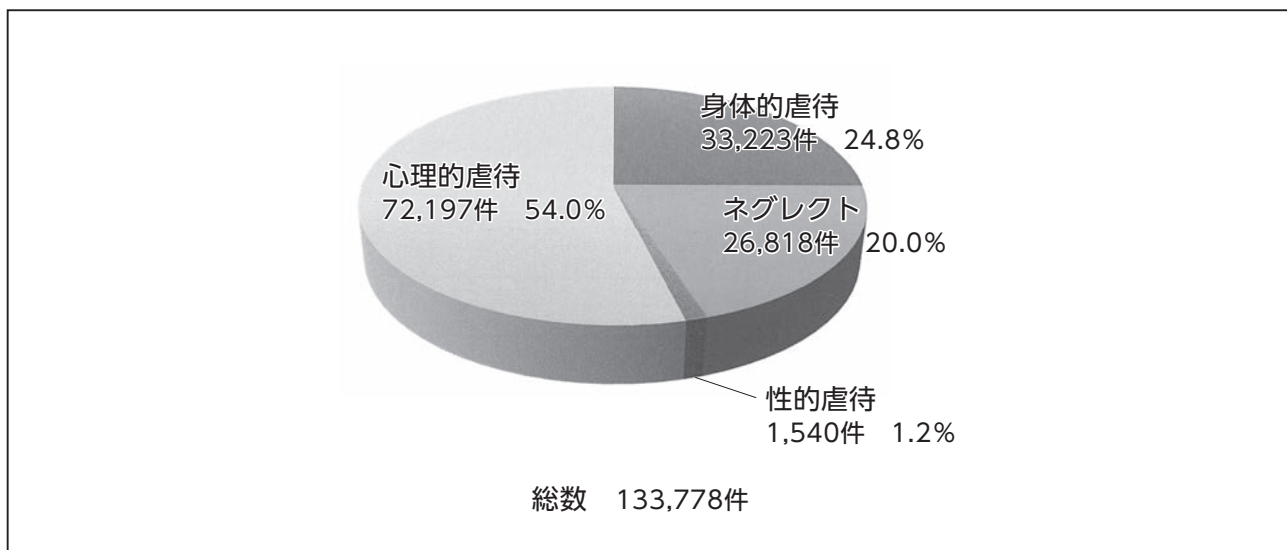
注）平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値。

3. 主な増加要因

- 心理的虐待に係る相談対応件数の増加（平成28年度：63,186件→平成29年度：72,197件（+9,011件））
  - 警察等からの通告の増加（平成28年度：54,812件→平成29年度：66,055件（+11,243件））
- （平成28年度と比して児童虐待相談対応件数が大幅に増加した自治体からの聞き取り）
- 心理的虐待が増加した要因として、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力がある事案（面前DV）について、警察からの通告が増加。

出所：厚生労働省公表資料

平成29年度児童相談所での虐待相談の内容別件数（厚生労働省公表）



出所：厚生労働省公表データをもとに編集部にて作成



2019 年度第 1 回定例研究会（2019 年 6 月 25 日）

## 外国人労働者受け入れの現状と課題を考える

～技能実習生の受入れ経験から伝えたいこと～

公益財団法人日中技能者交流センター 理事 黒沢 一夫

2019 年 6 月 25 日神奈川県地域労働文化会館において 2019 年度第 1 回定例研究会が開催され、公益財団法人日中技能者交流センター理事の黒沢一夫氏より「外国人労働者受け入れの現状と課題を考える」をテーマに報告をいただいた。以下は、当日の報告内容をもとに編集部において原稿を作成し、黒沢氏が加筆・修正したものである。

### はじめに

2018 年 6 月まで神奈川県地方自治研究センターの理事長を務め、その後 7 月から公益財団法人日中技能者交流センターにお世話になっています。理事は全部で 15 人、常任理事 7 人の一人として、総合技能交流部の仕事も担当しております。

今日は、外国人労働者の新たな在留資格の「特定技能」を中心に話をとということです。まだ一年の経験ですが、お話をさせていただきます。事実関係では、私の勝手な思い込みの部分もあると思いますが、ご容赦ください。

まず、特定技能については、昨年 12 月に法改正され、今年 4 月 1 日より、新しい「出入国管理及び難民認定法（入管法）」での外国人材受け入れとして施行されています。まだ本格的に動いていないというのが現状ですが、今までとの大きな違いは、「深刻な人手不足・働き手不足」の対応策としての、外国人材・外国人労働者の受け入れであることです。

外国人材・外国人労働者を受け入れるため

の在留資格（日本に在留する外国人は何らかの在留資格が必要）は、これまで「高度専門職」



「技術・人文知識・国際業務」「特定活動」「技能実習」でしたが、それに、「特定技能」が加わりました。まだ、実施されたばかりで「特定技能」で入国した外国人材は極めて少ない現状です。

私の財団では、従来から技能実習生を受け入れていて、その数は単年度で 500 人から 600 人ぐらいです。3 年の制度ですから合わせて 1,500 人くらいになります。昨年 3 号技能実習生資格の 2 年在留移行が始まりましたが、まだ少数です。財団の主力は技能実習生の受入監理団体と言えます。

それに加えて特定技能ということで、4 月

1 日から特定技能の登録支援機関の登録が始まりました。受入企業の側でどう対応するか  
の論議がある中、特に技能実習 3 年を終えた後、特定技能に「無試験」で入れるという運用があり、当財団でも、受入企業や当該技能実習生からの希望に応じていかざるを得ないので、登録支援機関の登録をするため、出入国在留管理庁に書類を出して、審査を受けているところです。(文末資料 3 参照)

## 1. 外国人労働者に関わる諸課題

### (1) 「共生」をめぐるさまざまな問題提起

『月刊自治研』の今年の 5 月号では「外国人労働者との共生を目指して」をテーマに、この問題についていろんな方が語っております。この中でも言われていますが、もう、外国人労働者を抜きに日本の国は成り立たない、そうした状況下にあることが出発点だと思います。この特集の中では、やはり市民として生活者として外国人労働者が成り立っていく。そのことに自治体として、自治体労働者として、あるいは地域としてどう関わっていくのかが、現状と今後の課題を考えるテーマになっていると思います。

### (2) 日中技能者交流センターの歴史から

この問題を私自身の関わっているところから考えたいと思います。日中技能者交流センターは 30 年間にわたり、中国を中心としたアジア各国の国民との友好・交流を様々に取り組んできました。当初は、中華全国总工会（中国のナショナルセンター）の要請を受けて、労働団体、福祉団体、経済団体などの協力により財団法人日中勤労者交流センターとして、設立をされました。理事長は設立時の総評議長の榎枝元文さんでした。労働団体というのは総評の各産別ですし、福祉団体というのは労金・労福協です。経済団体は、その

労働組合に関連している企業等と聞いております。とにかく日中交流を進めることで始まりました。まだ日中の国交正常化から数年しか経ておらず具体的交流が進んでいない時です。日本語を教える教師を送ろうということで、日教組の主に高校、中学の国語の教師の退職者で日本語教師の資格を持っている方をボランティア的なかたちで中国の大学に送った。そこで日本語を教えていくというのが最初のスタートと聞いています。

それから職場指導者の招へいということをして独自の事業としてやっていく中で、研修生制度がつくられ、受入に参加をすることになりました。そこで「技能者交流センター」に改称をし、事業を始め、技能実習生制度へと進む中で、2014 年には受入れの研修生・実習生がトータルで 1 万 5,000 人を超えました。しかし、実習生が激減した時もあります。1 つはリーマンショックです。企業そのものが疲弊をしたということ。それから東日本大震災の後、中国、ベトナムを中心に日本に行くことをためらうことがあって減ったという経緯があります。

財団にとって、実習生受入は、主要な事業となっておりまして、赤字が何年か続いて大変だったという話も聞いております。今日的には少し安定した中で技能実習生を受入れています。当初、中国から始めたわけですが、ベトナムとの二国間協定が成立し、現在は日本に来ている技能実習生は、全体でも当財団でも、ベトナムからが一番多くなっています。

### (3) 技能実習生の失踪問題

技能実習生の受入監理団体としての事業は、どうかたちになっているのかということですが、受入監理団体（事業）は、主務官庁の許可を得て行っています。この制度の運用に関する状況は、法務省発表の 2018 年、昨年の出入国管理に関わる各種統計では、在留

外国人総数が 240 万人。そして国籍別だと中国 76 万人。韓国 44 万 9,000 人です。働くことのできる在留資格の中で、技能実習というのは 32 万 8,000 人であり、かなり多くなっています。神奈川県の前在留外国人数は全体で 21 万 8,000 人となっています。

技能実習の話題となると、「不法在留」や「失踪」の問題があります。とりわけ国会でも問題となる中で、2017 年から 2018 年の 9 月までを対象とした調査結果を法務省が発表しています。

失踪というのは、結果として失踪したとの判断となりますが、技能実習生が職場や宿舎から行方不明になることから始まります。その理由は、多くはより高い賃金の仕事を求めてとなっています。しかし、低賃金と劣悪な労働条件から逃れるためとの言われ方もしています。現実には様々な理由が伴っていますが、最悪なのは、手引きをするブローカーが存在することです。技能実習生は、認定された技能実習計画に基づいて実習（労働）するのですが、職種、業種の変更はできません。

「もっと稼げる仕事があるよ」の誘いでブローカーが暗躍しているのです。その行く先は、さらに劣悪な職場であったり、働くことのできない風俗関係であったりします。そして、不法滞在者となってしまいます。最近ですと、東京福祉大学ですか、3 年で 1,500 人もの「行方不明」が出ているとの報道がありました。これは、技能実習ではなく、留学生の在留資格で入国し、許される「特定活動」としての週 28 時間以内のアルバイトで、「沢山稼ぐ」ことを求めた結果だと言えます。受け入れる側と送り出す側両方に、そのことを利用して金儲けをする悪い人間がいるということだと思います。

私たちの財団でも、年 600 人の入国実習生のうち、1 人か 2 人の行方不明者が出ます。その対策に力を入れているのですが、送出し機関、

受入監理団体、受入企業が、技能実習生の安定した状態づくりと、コミュニケーションを充分にとることで防いでいます。

しかし、中には、初めからそういう目的で入国している。あるいは騙されたのかも分かりませんが、加担する人たちがいるということも事実です。

## 2. 技能実習生を保護する法改正

次に、国会でも問題になりましたが、技能実習生の労働災害が、一般日本人の平均よりも多いと言われます。今ある技能実習法は 2016 年の 6 月に法律が通って、2017 年 11 月に施行されたものです。2017 年 11 月以降入国した技能実習生は今の法律に基づき、新法適用者で、それ以前の方は旧法適用者と言われます。旧法では「出入国管理及び難民認定法」の中の在留資格の一部でしたが、入管法の下に、技能実習法が整備されました。

「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」、技能実習生を保護するための法律だということです。

技能実習法制定の背景には、1 つはアメリカ国務省の「人身売買報告書」が日本について、「きわめて人身売買の疑いの深い国である」との報告を複数年出していました。報告は、改善努力にも触れていましたが、日本政府としては法制定としてあらわさざるを得なかったのです。また、国連の人権委員会の中では「旧制度による技能実習を廃止して雇用制度とすべきだ」と報告がされています。安倍内閣も法制定せざるを得なかったのです。

どちらにしても、技能実習生の保護をしなければいけないという立場が明確になりました。1993 年創設のしくみで、最初に技能実習生が入ってきたころは、労働法の適用もなければ社会保障の適用もなかったという状況でした。2010 年にやっと制度改正で労働法

が初めて適用され、その後、社会保障の関係についてもきちんと加入義務が発生するようになってきたということです。

かなり劣悪な労働条件の中で長時間労働の研修生、実習生が労働法の適用もなく働かされてきたことが、国内外から指摘されてきました。日本弁護士連合会なども何度も声明を出したりしておりますし、各関係団体も動いています。労働組合もいろんなかたちで動いた結果として、2016年の技能実習生の保護を前面に打ち出した法律制定に至っています。

### 3. 「技能実習」と「特定技能」との比較

#### (1) 法の目的の違い

技能実習法の整備から1年しか経っていない2018年の12月に、「特定技能」の導入が図られたわけです。これには野党、あるいは労働組合、連合も反対したのですが、強行採決により法律が通って2019年4月から施行されました。

法律の内容で、明確に違うのは目的です。技能実習法には、人材育成も含めて、日本の「技能・技術・知識の移転を通じた国際貢献」が、目的として明記されています。

しかし、その1年後には「深刻化する人手不足への対応のため」に、「特定技能」の導入が図られた。技能実習のときは「雇用調整としてこの制度を使ってはいけない」という前提でしたが、今回は「人手不足のために外国から労働者を入れる」ことを目的としているということです。

それから資格的な問題では、特定技能の場合は「相当程度の知識または経験」があるものということなので、同じような仕事をしてきた経験と知識が求められ、その評価は試験によるとしたのです。また、企業が直接技能者を採用することができるので、試験に合格していれば、海外の関連企業からの採用や職

業紹介業からの採用が可能です。もう一つの条件は、日本語能力の問題で、介護の場合はN4（基本的な日本語を理解できるレベル）とされていますが、その他は明確となっているとは言えません。試験は、国内外（6カ国）で行われます。国外試験は、秋以降の実施となっています。

試験合格者以外に、技能実習2号（3年間の実習）を優良に終えた者（技能検定3級合格者）は、無試験で特定技能の在留資格を認定するとなっていますので、現実的には、そうした流れになることも想定できます。技能実習制度の場合は、90%以上が受入監理団体型の管理で導入されています。行方不明防止でも言いましたが、受入監理団体（登録支援機関ではなく）の関与は重要だと考えます。

#### (2) 留学生のアルバイト（特定活動）

特定技能の場合は技能水準、日本語能力水準を試験等で確認します。日本での試験は、ホテル関係の第1回が日本で行われましたが、応募した半分ぐらいしか試験を受けに来なかった。その後、外食産業もやりました。8割程度の合格率と聞いています。その多くは、留学生の資格で入っている外国人が多数受けに来たと聞いております。

多くのコンビニで、働く外国人と出会いますが、その多くは留学生アルバイトだと言われます。要するに留学生として日本語学校で勉強し、さらに大学進学に向けて来日しているということですが、併せて働き場を求めて来ているのも事実だと思います。在留資格の「留学」ではありますが、この在留資格では「特定活動」というのが認められていて、週28時間まではアルバイトをしていいとなっています。そのことを利用して、日本語学校そのものがアルバイト先も含めて外国現地で募集をかけている。「うちに来ればこういうアルバイトがあります。学費も稼げて小遣い



も出ますよ」と。そして日本語も勉強すれば更に 1 ランク上が望める、と現地の募集機関が進めているとも聞いています。

### (3) 送出側との取り決め

送出機関については、外国政府の推薦または認定を受けた機関ですが、技能実習生の場合、外国の政府と日本の政府が、二国間協定（取り決め）を結んでいます。その中には必ず送出機関を明確にしています。送出機関は外国での労働者の募集機関で、きちんと国の認可を受けた団体でなければいけないということです。私どもの財団では、中国側の団体は政府が作った送出機関との関係から始まり、現在はその付属の会社となっています。ベトナムでも国がそれぞれ付属機関として送出団体を作り、その認定機関（国の機関）の推薦した団体と関係を作ってきています。今は、中国もベトナムの送出団体も民営化となっています。

この二国間の取り決めでは、細かくいろいろな取り決めが行われています。それは業種の問題で縛るところもありますし、あるいは受入れた技能実習生の処遇の問題についての取り決めもあります。例えば、送出機関として技能実習生を送る場合に、まず現地で日本語の教育をしなければいけないということは日本政府との取り決めになっています。少なくとも 3 ～ 6 ヶ月は現地で教育すること、そして日本に入ってきて日本国内で 1 ヶ月の日本語の教育と合わせて、日本の風習やルール、交通ルール、日本の労働法規などについても、講習時間を決めて実施し、その後企業に配属された時に、生活できる日本語と知識が身に付いていることを最低基準としているのです。

中国と違い、ベトナムでは、漢字を知らないで、より長期の日本語研修を行っています。それぞれの送出機関が研修所を持っていて研修をしていますが、研修所によって日本

語の能力の差が出ている現実もあります。そして、日本の受入企業、あるいは受入監理団体は、国外での事前研修に対する費用の負担をする取り決めもあります。日本円で 1 人に対して 2 万円というような取り決めになっていますし、受け入れて日本で研修する最初の 1 ヶ月の生活費として 3 万円を実習生に払うという取り決めもあります。また企業に対しては、居住費や宿舎について 2 万円以上の家賃を取ってはだめという取り決めもあります。これは二国間の取り決めとしていないことで必ず守らなければいけないのです。

そして、技能実習生を受入れるのには、外国人技能実習機構（国がつくった機構）に、受入企業は技能実習計画を提出し、認定を受けることが前提となります。認定計画書には、実習の内容、実習期間の実習予定表、労働契約書、労働条件書、等々の書面を実習生 1 人ずつ作らなければなりません。また、この計画書の中に、企業の環境、準備している宿舎の環境（1 人当たり 4.5 平米以上）また、企業の財務状況なども提出しなければなりません。そして、技能実習計画の認定をもらうのです。その認定が下りた段階で入管から在留許可が下りるというかたちです。

最初に募集をかけてから、実際に技能実習生が日本に入国するまでの期間は半年近くになります。半年以上かかるものもありますが、それが実態です。送り出すことに責任を持った送出機関と、受け入れることに責任を持った監理団体がやっているから成立しているということです。

### (4) 「送出機関」がない新制度

新しい制度の「特定技能」では送出機関はありません。企業が直接外国に行って、募集をかけて集まった人が、既に試験に合格している、また、試験を受け、試験合格すれば、雇うことができます。

募集は現地の募集団体、職業斡旋企業に委託をすることもできます。ここに、ブローカーが暗躍することが危惧されています。

今、特定技能で二国間取り決めが結ばれている国というのはまだいくつありません。ベトナムとも中国ともまだ結べていません。それはこの送出機関の位置づけを明確にすべき（ブローカー排除）ということが、できる限り規制緩和したい日本側の意見と違うからだとされます。

技能実習では、送出機関は責任をもって実習生に対応する、監理するという事になっています。ベトナムとは、技能実習生が日本での実習の期間、1人月5,000円以上の管理費をベトナムの送出機関に送金するという取り決めが成立しています。当然これは、日本の受入監理団体への管理費（団体によって金額は違う、管理委託契約による）とともに、企業負担（人件費コスト）となります。

また、責任の範囲も取り決めの中に細かくあります。例えば出国した費用はどちらが持つとか、それから入国の経費はどちらが持つとかいうような細かいことがあります。どちらかに瑕疵があって帰らなければいけないということで出国する場合、日本から帰る場合費用は実習生に出させるべきではない、そういう前提になっています。お金の問題ですからどこが持つかということで、シビアにやり取りをしているようです。

特定技能での二国間取り決めが締結できていないベトナムからも中国からも、現時点では就労可能な在留資格である特定技能での労働者を採用することはできません。また、日本で企業から委託を受けることのできる、登録支援機関の登録も進んでいない状況にあります。

しかし、制度は導入されているわけですから、いずれ多くの特定技能労働者が今後増えてくることが予想されます。制度の不十分さ

も含め、国会では2年後の見直しが導入の前提とされていますので、今後の状況を注視することが求められていると考えます。

#### (5) 就労者保護の規制が不十分

技能実習法（新法）に基づく認定取り消し等の処分が1年半の間に何件か出ています。受入企業が「実習認定を受けた技能実習計画に従って技能実習を行わせていない」との外国人技能実習機構の現地検査で指摘され、実習計画の認定取り消しとされた例が、何件か出ました。これは、例えば、溶接の業種で技能実習生として配属された企業で、実際は組み立て作業をしていた（させられていた）例です。技能実習計画の認定が取り消されるとは、技能実習生一人一人に認定が出ているのですから、その企業にいらなくなる。帰国か、企業を変えるかということになってしまいます。企業も処分を受けますが、実習生を守るためには、受入監理団体が、計画通りの企業職場を探すかしかありません。受入監理団体の責任は重大であります。

また、受入監理団体が処分をされた例は、入国後の講習をきちんとしていなかったうえ、虚偽の入国後実習記録の提出を行ったことがあげられます。

さらに、送出団体が、技能実習生から多額の手数料を取って、受入実績を求めて、日本の監理団体にキックバックや過剰な接待をしていたなどがあります。（2019年3月24日付読売新聞）これらの団体は、日本での認定が下りない状況にあります。

こうした例の通り、技能実習生保護のための措置が、技能実習法制定以降にとられています。

一方、技能実習新法から1年も経ずに制定された、特定技能の就労者には、現在のところこうした保護のための規制は働きません。それが、大きな課題としてあります。

技能実習と特定技能とでは、日本の労働者として労働法の適用、社会保障の適用と同様に見えますが、全く違うのが、転職ができることにあります。そもそも、特定技能は、14分野（業種）のみが対象となっています。技能実習の場合は、転職は原則不可で、例えば1つの職種・業種で入国した人はずっとその職種・業種に拘束されます。もし動くとしても明確な理由があって、1年目（1号）から2年目（2号）に移行する時、同業種の他の企業に変わることで、それは監理団体が責任を持って企業を探すということによって可能となっているだけです。住むところも技能実習生は企業が責任を持つということになっています。特定技能は自分で探す、逆に住居も変えることができるということになります。

この間、単純労働者を入れるのか入れないのかということが大きな論議としてありました。連合も単純労働者を入れることには反対でした。それ自体にはいろいろ論議があると思いますが、政府もそういうことではなく、人材育成とか研修、あるいは技術の移転をさせるという、言い訳的なことをやってきたわけです。しかし、人手不足を補うための制度が、日本経団連や日本商工会議所の要請で強行採決で作られてしまったのです。

## 4. 新制度に対する懸念

### (1) 分野協議会による対応

今回は人手不足ということで一定の技術試験をやるだけの受入れですが、受入れ先は14分野の産業分野しか行けません。厚労省所管では介護、クリーニング、経産省所管では素形材産業、産業機械、電気・電子情報、国交省所管では建設、造船・船用工業、自動車整備、農水省所管では農業、漁業、飲食物品製造業、外食業などそれぞれの監督省庁がついてきます。

これらの産業分野ごとに、それぞれの監督省庁のもと分野別協議会を作る。今までバラバラの業界をさらに1つにまとめていくというのは、極めて政治的な意図が大きいのではないかとされています。今までも各種業界団体の協議会とか協会とかたくさんあって、それらが動くことによって、受入れの分野が決まったり、受入れ見込み数が決まったりしてきたのが事実であります。

業界が統一した対応を取っていないところは外されているということがあります。例えば、喉から手が出るほど人が欲しいというのが、流通業界で、1号の技能実習生だけを取っている。つまり1年だけの技能実習生を受入れているのが、現状です。

人手によってしかできないという業種のかなりの部分が外国人労働者が担わざるを得ない現状から、今後も拡大傾向は変わらないと言えます。

### (2) 「技能実習」資格から「特定技能」資格へのルート

「特定技能1号での外国人材受入れ」には、2つのルートがあります。試験ルートは日本で、あるいは海外6カ国でやっています。この試験を受けて合格すれば日本に入国することができます。

もう1つのルートは、技能実習ルートということで、技能実習2号修了者から「特定技能1号」へということになっています。（文末資料2参照）

技能実習1号というのは最初の1年間で、6ヵ月を過ぎて技能検定試験を受けます。各県にある職業能力開発センターで検定試験をやっています。日本人を対象とした技能検定は、3級から始まるのですが、その下に外国人実習生のために基礎級という試験をやっています。学科と実技がありますが、基礎級の試験に受からないと1年で帰ってください

ということになります。3年いるつもりで意気込んでくるわけですから1年で帰る結果になっては困るので、再試験と2回ある試験の中で受からなければなりません。

そして基礎級の試験に受かると、次の2年間の技能実習2号に移行できます。丸2年経過した後に今度は技能検定3級の試験を受けなければなりません。3級の試験は結構難しく、日本人の場合は工業高校卒業までに3級を取る、みたいなことでしたから、日本語の読み書きがかなり進んでいないと取れないので、技能実習生は実技だけでいいということになっています。

日本人の検定試験というのは年に2回ぐらいの実施ですが、技能実習生が大変多くなってきていますから各県とも随時試験をやっています。3級試験は受験することが義務となっており、合格は問われずに、3年間の技能実習期間は終了できます。しかし、それに受ければ今度は、技能実習3号という扱いになり、あと2年間実習ができます。それから、技能実習2号をきちんと終え、3級試験も受かっているということであれば、特定技能は無条件、無試験でいいということになっています。

技能実習2号から特定技能1号というかたちで進むと全部で3年間プラス5年間、8年間ですね。技能実習3号から特定技能1号に進めば、全部で10年ということになります。途中1ヵ月以上の帰国というのが3年目と4年目の間に入っています。なぜ1ヵ月以上の帰国がここに入っているかというと、繋げていって10年を超えると、難民条約で永住権を与えなくてはいけないというのがからです。それに違反しないために10年を超えさせない運用となっています。1ヵ月帰っていればそこで期間がリセットされるということで帰国があると聞いています。

特定技能はおそらく技能実習ルートという

ことで入ってくる人がずっと多くなるのではないかと思います。

### (3) 外国人労働者の社会保障は

なおかつ言われていますのが、社会保障の問題です。40歳を過ぎると介護保険も入れますが、少なくとも30歳前半ぐらいまでの人しか技能実習では来ないです。20代が中心ですね。18歳以上ですから40歳に到達してまだ技能実習生をやっているという人はほとんどいないのですが、あり得ない状態になっているようでもあります。

そういう変なからくりがですが、10年間日本で働けるのです。その先の特定技能2号は、まだ細かいことが出てきておりませんが、そうするとさらに5年いられる。家族を呼べますよとかいろんなことが言われています。新たな試験制度も考えられているようですので、これはこれでまた、ふるいにかけて、外国人労働者の選別をしようということなのかもしれません。

社会保障は、1981年の「難民の地位に関する条約」の批准を契機に、適法な在留資格のある外国人に対して適用されています。健康保険の例で言うと、技能実習では入国して1ヵ月は国内で研修に入りますから、そのときは公益財団法人国際人材研修協力機構が保険会社とタイアップして保険をやっている保険に企業が支払って全員加入します。ですから、最初の1ヵ月はこの保険に入っていると10割給付で、医療機関に雇っても大丈夫ということになっています。

それから企業に入ると企業の健康保険に加入する。そこに加入することで健康保険の問題は解消されます。そして、健康保険は3割負担ですけれども、その3割負担分もその保険から給付されます。実習生は、医療費はゼロというようなことになっています。実際その手続きも監理団体経由でやっています



からかなりの給付が出ています。

それから年金のほうですけれども、具体的には技能実習生として 36 ヶ月、その間講習で 1 ヶ月ありますから 35 ヶ月保険料の支払いをすることで、3年目の1 ヶ月以上の帰国時に退職手続きをとり、30 ヶ月分は還付金が一時金として返ってくるという制度になっています。ただし 1 ヶ月帰っても会社を退職せずにそこから2年継続しても一時還付金の最高月、36 ヶ月分しか還付できないとの矛盾があります。全員が厚生年金に加入することで徹底されています。厚生年金の企業負担は持ち出しということになります。不十分なところもありますが、実習生の外国人労働者の保護という意味では現在は、社会保障は機能していると言えます。

## さいごに

技能実習生制度については、2017 年 11 月から新しい法律のもとでの制度になったのにも関わらず、まだ外国人労働者にとっては保護が薄いと現実があると思います。私も何回か企業が募集をかけた中国やベトナムの人の採用までの間に行う面接に同行しました。面接の中でやっぱり聞くのは「なぜ日本に行くのですか」ということと、「日本についてどんなことを思っていますか」ということです。「日本に行く目的は何ですか」との質問をします。

日本に行く理由は、1 つは日本の文化に触れたいなどと答えますが、もう 1 つは、現実的に日本に行くことによって家族の経済を援助したいとか、子どもの教育のためにお金を稼ぎに行きたいという答えは必ず返ってきます。貯金（送金）の目標を聞くと、その金額は、だいたい 3 年間で 250 万円から 300 万円ぐらいと考えているようです。そういう答えです。母国での現在の手取りはいくらか

のアンケートがあって、20 代の人で中国では日本円で月収 6 万円から 7 万円ぐらいです。ベトナムだと月収 2 万 5,000 円ぐらいです。ベトナムの場合は家族で月収 4 万円ぐらいです。

3年実習を終えて帰ったら何をしたいかという、「日本語をきちんと覚えて日系企業に勤めたい。」「日本語の通訳をめざしたい。」「日本語が喋れるということが次の就職にとってすごく有利だ。」ということも聞きました。

「奴隷労働」というような言われ方もしましたけれども、そういう現実に対しての警戒心というのはあまり持っていないみたいでした。ただ、この特定技能 1 号は日本の企業が行って、現地で勝手に募集して試験が受かっていれば採用されるということになり、そうなったときにどうなるのかなどの危惧はいろんなところで言われています。

最初に言ったように、今、日本の生活は外国人労働者を抜きに成り立たないというところが出発点です。そして実際には自治体で、あるいは地域で、共生するために、どういう支援ができるのかが重要だと思います。そういう意味では共に生きていくということはどう追求できるのかが、日本の将来にも関わっているのではないかと思います。特に、地域、自治体、自治体労働者として考えていく必要があると考えます。

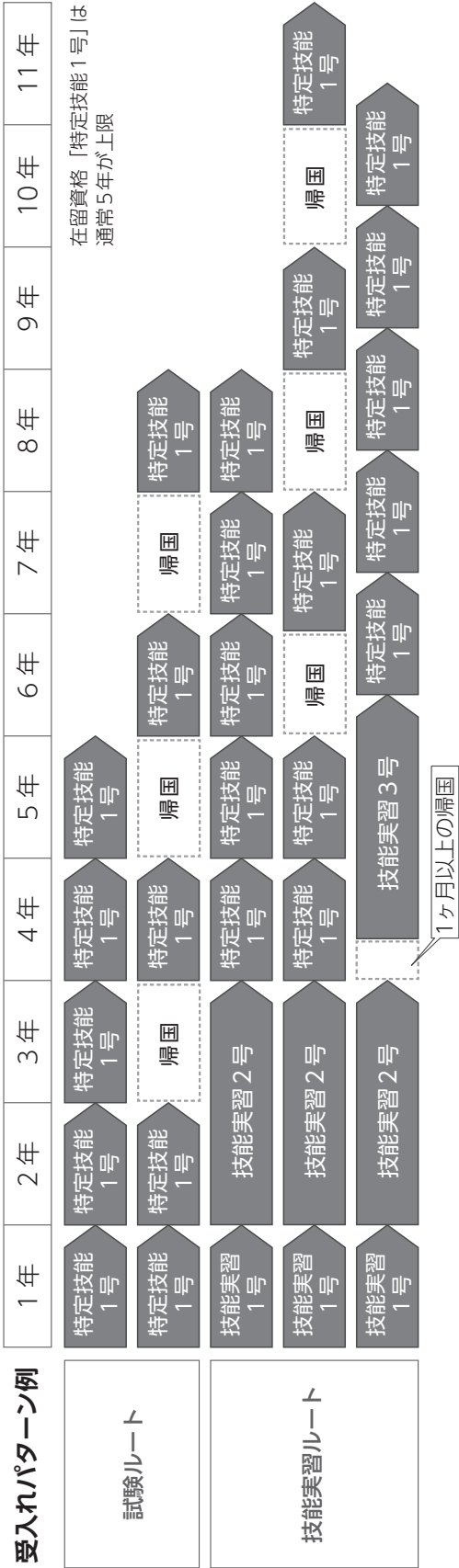
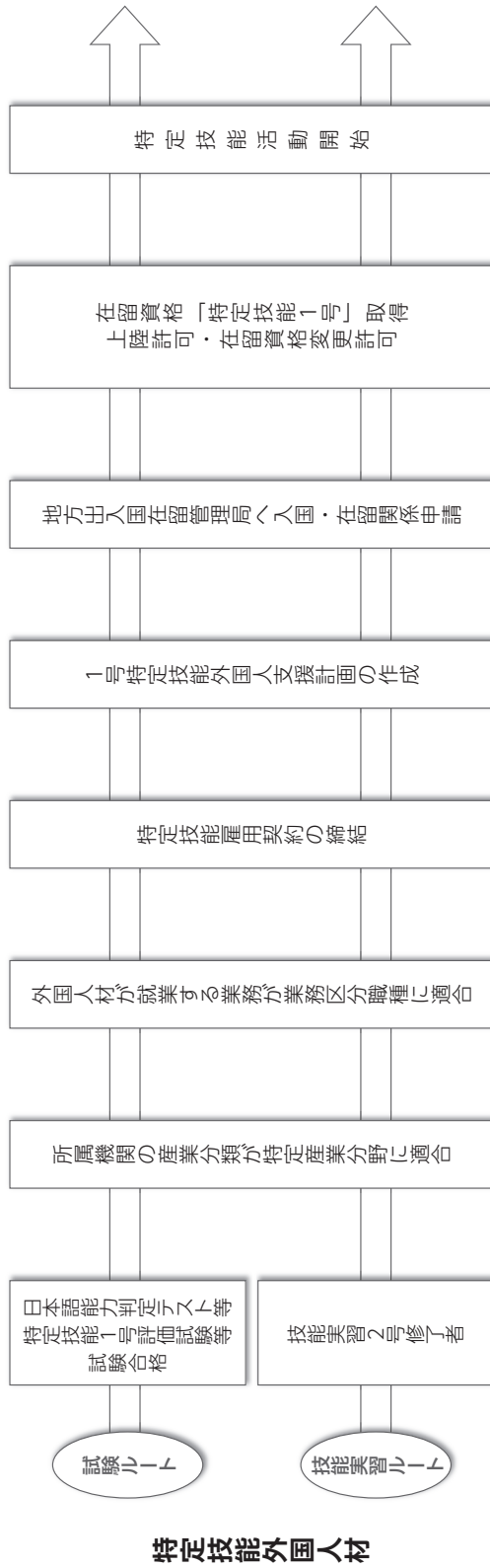
共に生きることをどう追求していくのかという点については、自治研センターの活動や、それぞれの現場で奮闘しているという皆さんも多くいらっしゃいますので、一緒にいろんなことを考えていきたいし、頑張っていきたいという思いを申し上げまして、終わりにしたいと思います。ありがとうございました。

技能実習と特定技能の制度比較 (概要)

		技能実習 (団体監理型)	特定技能 (1号)
関係法令	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 / 出入国管理及び難民認定法	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 / 出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法
在留資格	在留資格「技能実習」	在留資格「技能実習」	在留資格「特定技能」
在留期間	技能実習 1号：1年以内、技能実習 2号：2年以内、技能実習 3号：2年以内(合計で最長5年)	技能実習 1号：1年以内、技能実習 2号：2年以内、技能実習 3号：2年以内(合計で最長5年)	通算5年
外国人の技能水準	なし	なし	相当程度の知識又は経験が必要
入国時の試験	なし (介護職種のみ入国時 N4レベルの日本語能力要件あり)	なし (介護職種のみ入国時 N4レベルの日本語能力要件あり)	技能水準、日本語能力水準を試験等で確認 (技能実習 2号を良好に修了した者は試験等免除)
送出国機関	外国政府の推薦又は認定を受けた機関	外国政府の推薦又は認定を受けた機関	なし
監理団体	あり (非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣による許可制)	あり (非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣による許可制)	なし
支援機関	なし	なし	あり (個人又は団体が受入れ機関からの委託を受けて特定技能外国人に居住の確保その他の支援を行う。出入国在留管理庁による登録制)
外国人と受入れ機関のマッチング	通常監理団体と送出国機関を通して行われる	通常監理団体と送出国機関を通して行われる	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い又は国内外のあせせん機関等を通じて採用することが可能
受入れ機関の人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	人数枠なし (介護分野、建設分野を除く)
活動内容	技能実習計画に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動 (1号) 技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動 (2号、3号) (非専門的・技術的分野)	技能実習計画に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動 (1号) 技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動 (2号、3号) (非専門的・技術的分野)	相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動 (専門的・技術的分野)
転籍・転職	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能	同一の業務区分内又は試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職可能

※出所：出入国在留管理庁 HP より

# 在留資格「特定技能1号」での外国人材の受入れ



## 制度概要 ①在留資格について

- **特定技能1号**：特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格
- **特定技能2号**：特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格

特定産業分野：介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、  
(14分野) 建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業

(特定技能2号は下線部の2分野のみ受入れ可)

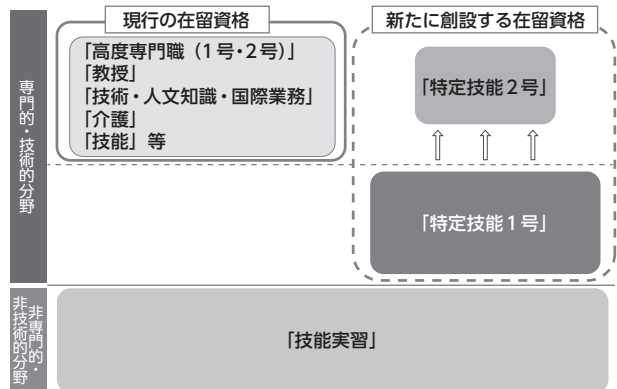
### 特定技能1号のポイント

- 在留期間：1年、6か月又は4か月ごとの更新、**通算で上限5年**まで
- 技能水準：試験等で確認（技能実習2号を修了した外国人は試験等免除）
- 日本語能力水準：生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認（技能実習2号を修了した外国人は試験等免除）
- 家族の帯同：基本的に認めない
- 受入れ機関又は登録支援機関による**支援の対象**

### 特定技能2号のポイント

- 在留期間：3年、1年又は6か月ごとの更新
- 技能水準：試験等で確認
- 日本語能力水準：試験等での確認は不要
- **家族の帯同：要件を満たせば可能（配偶者、子）**
- 受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象外

### 【就労が認められる在留資格の技能水準】



## 制度概要 ②受入れ機関と登録支援機関について

### 受入れ機関について

#### 1 受入れ機関が外国人を受け入れるための基準

- ① 外国人と結ぶ雇用契約が適切（例：報酬額が日本人と同等以上）
- ② 機関自体が適切（例：5年以内に出入国・労働法令違反がない）
- ③ 外国人を支援する体制あり（例：外国人が理解できる言語で支援できる）
- ④ 外国人を支援する計画が適切（例：生活オリエンテーション等を含む）

#### 2 受入れ機関の義務

- ① 外国人と結んだ雇用契約を確実に履行（例：報酬を適切に支払う）
- ② 外国人への支援を適切に実施  
→ 支援については、登録支援機関に委託も可。  
全部委託すれば1③も満たす。
- ③ 出入国在留管理庁への各種届出

(注) ①～③を怠ると外国人を受け入れられなくなるほか、出入国在留管理庁から指導、改善命令等を受けることがある。

### 登録支援機関について

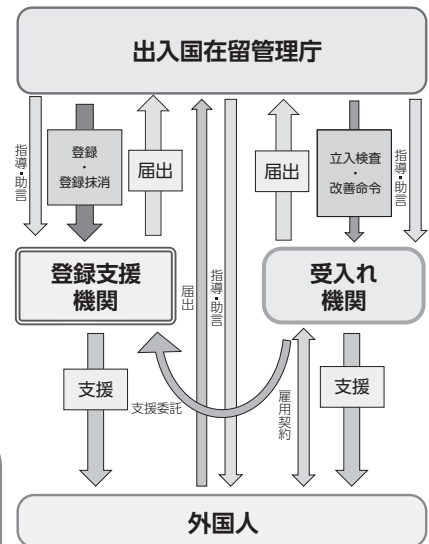
#### 1 登録を受けるための基準

- ① 機関自体が適切（例：5年以内に出入国・労働法令違反がない）
- ② 外国人を支援する体制あり（例：外国人が理解できる言語で支援できる）

#### 2 登録支援機関の義務

- ① 外国人への支援を適切に実施
- ② 出入国在留管理庁への各種届出

(注) ①②を怠ると登録を取り消されることがある。



※出所：出入国在留管理庁 HP より



## 編集後記

東京オリンピック・パラリンピック開催まで1年となった7月下旬、首都高の通行規制や企業の時差出勤など、開催時を想定したさまざまな社会実験が行われていた。来年は五輪日程に合わせた休日変更もあり、7月23日からの4連休も予定されている。円滑な大会運営が「錦の御旗」に掲げられ、社会一般の協力体制を当然とする風潮が、21世紀の先進国における出来事として腑に落ちないのは私だけだろうか。首都高の交通規制は一般道の大渋滞を招来し、バスの運行や配送業者等に大幅な遅延を発生させることとなった。社会経済活動を支える人々や国民の日常生活に負担を強いてまで行われる五輪は、時代錯誤に思えてならない。ポスト東京五輪の都市問題も指摘される今日、各方面への配慮を欠くことなく、未来につながる視点から今後の準備が進められることを切に願っている。

(谷本有美子)

### 【編集部より：6月号の訂正とお詫び】

月報6月号で巻頭言執筆をいただいた小泉親昂さんの肩書部分（団体名）で一部記載を欠落し、「特定非営利法人あゆみの会代表理事」〈誤記載〉と表記していました。

正しくは「特定非営利活動法人あゆみの会代表理事」です。

関係の皆様にお詫び申し上げますとともに訂正いたします。

2019年8月25日

### 自治研かながわ月報第179号（2019年8月号，通算243号）

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 大沢 宏二 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。