
外国人研修・技能実習制度に関する研究会
とりまとめについて

平成19年6月
経済産業省

外国人研修技能実習制度 見直しの背景

<背景1> 政府の外国人労働者受入の基本方針

我が国の外国人受入に関する方針は、平成11年の「第9次雇用対策基本計画」(閣議決定)に示された内容が基本。また、具体的な出入国管理施策の方針としては、平成17年に「第3次出入国管理基本計画」が策定されている。

第9次雇用対策基本計画

第9次雇用対策基本計画(平成11年閣議決定)では、「専門的、技術的分野の労働者の受入は、積極的に対応する一方、単純労働者の受入には慎重に対応する」との方針が示されている。

- ・専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れについては、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から積極的に推進。
- ・単純外国人労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活等に多大な影響を及ぼすと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応。

第3次出入国管理基本計画

平成17年3月に、当面5年間の外国人出入国管理政策の基本方針が策定された。

- ・我が国にとって必要な外国人労働者の受入の円滑化。
 - ・強力な水際対策の推進、不法滞在者対策の適切な実施。
- 等の方針が示されている。

< 背景2 > 外国人労働者のカテゴリー別の現状と課題

我が国に在留する外国人は、約201万人(外国人登録者ベース)。このうち特別永住者(在日の方)、日本人の配偶者、永住者などを除くと、いわゆる「外国人労働者」は、約90万人であり、概ね以下に分類出来る。

| 区分 (特別永住者等は除く) | 現状と課題 | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|----------|------|-----|-------|-------|----|----|-------|----|----|-------|----|-----|-------|-----|
| 1. 専門的技術的分野 「教授」から「技能」まで、14のカテゴリー 18万人 | 大企業のホワイトカラー、研究者、高度専門技術者、大学教授、等。 比較的収入が高く、生活面は安定。在留管理面では、大きな問題は少ない。 ◆技術・研究人材の新規入国が減少傾向。優秀な外国人の受入が進まない状況。 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. 留学生・就学生 「留学」= 大学生等(13万人) 「就学」= 日本語学校生等(3万人) (うち資格外活動による就労許可=10万人) 16万人 | 飲食店、コンビニ等でアルバイト。週に28時間の就労制限あり。 ◆一部に就労目的で入国し、失踪し、不法就労する者も多い。 ◆優秀な留学生の日本への就職が進まない状況。 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. 研修・技能実習生 「研修」= 1年間 「特定活動」= 2年 13万人 | 繊維、機械、金属等の中小企業で多く受入れ。近時、農業、食品分野も増加。 一部に不適正な受入機関等の問題があり、制度運用の適正化が必要。 ◆産業界からは、高度技能実習(再実習)制度の導入など、制度拡充の要望強い。 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4. 日系人 「定住者」 うちブラジル・ペルー人の定住者は17万人 (参考:ブラジル・ペルー人の永住者は9万人) 27万人 | 就労制限なし。派遣・請負会社を通じ、自動車等大企業の下請工場等で就労。 ◆浜松市、太田市など、いくつかの集住地域あり。住居の把握が困難。 ◆子弟の未就学、社会保障、日本語の問題、地域との摩擦等に、自治体が苦慮。 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5. 不法滞在者 「興行」の在留資格で入国したフィリピン人ダンサーの失踪者が多かったが、入国制限のための制度見直し済み。 19万人 | 在留資格別不法滞在者(2006)法務省資料より <table border="1"> <tbody> <tr> <td>短期滞在(観光)</td> <td>13万人</td> <td>68%</td> </tr> <tr> <td>留学・就学</td> <td>1.5万人</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>興行</td> <td>1.1万人</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>研修</td> <td>0.3万人</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>その他</td> <td>3.1万人</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table> | 短期滞在(観光) | 13万人 | 68% | 留学・就学 | 1.5万人 | 8% | 興行 | 1.1万人 | 6% | 研修 | 0.3万人 | 2% | その他 | 3.1万人 | 16% |
| 短期滞在(観光) | 13万人 | 68% | | | | | | | | | | | | | | |
| 留学・就学 | 1.5万人 | 8% | | | | | | | | | | | | | | |
| 興行 | 1.1万人 | 6% | | | | | | | | | | | | | | |
| 研修 | 0.3万人 | 2% | | | | | | | | | | | | | | |
| その他 | 3.1万人 | 16% | | | | | | | | | | | | | | |

人数は平成17年度。法務省資料等より抜粋(一部推計含む)

<背景3> 外国人労働者問題関係会合

| 会合名 | 経緯・今後の予定 |
|---|--|
| 規制改革民間開放推進会議 外国人移入在留WG ◆主査: 安居委員(帝人相談役) | 規制改革・民間開放推進3ヶ年計画(再改定)(平成18年3月31日閣議決定) ◆平成18年12月に最終答申。 ◆最終答申では、 <u>研修・技能実習制度について、平成21年度通常国会までに技能実習の在留資格の整備等の法改正を実施するよう提言。</u> |
| 外国人労働者問題PT(副大臣会合) ◆主査: 中野厚生労働副大臣 | 関係省庁の副大臣により平成18年3月30日に設置。同年6月22日に、とりまとめを公表。 <u>研修技能実習制度については、適正化と拡充に関する見直しを検討すべきとの提言。</u> |
| 法務省・今後の外国人の受入等に関するPT ◆河野法務副大臣座長 | ◆法務省内部で、河野法務副大臣を中心に「今後の外国人の受入等に関するプロジェクト」を設置し、議論。18年9月26日に中間とりまとめを公表した。 ◆ <u>研修技能実習制度の抜本的な改廃、永住許可要件の緩和などを提言。</u> |
| 関係省庁・在留管理WT ◆内閣官房が事務局 ◆各省課長級により構成 | ◆平成17年6月犯罪対策閣僚会議でWT設置が合意。外国人の在留管理の在り方(外国人登録制度の見直し等)について検討。 ◆現在、入国管理法と外国人登録法の一元化等について検討中。 |
| 外国人労働者問題関係省庁連絡会議(生活者としての外国人) ◆内閣官房が事務局 ◆局長級と課長級の会合あり | ◆平成18年4月に関係省庁連絡会議で外国人生活面の支援を中心に検討を開始。 ◆平成18年4月21日から検討を開始。6月に中間整理を行い、内閣官房長官に報告。18年12月に取りまとめを公表。 |
| 自民党・外国人労働者問題特別委員会 木村義雄委員長 | ◆外国人労働者問題について、平成18年7月に最終とりまとめが行われ、公表された。 <u>研修技能実習制度については、制度運用の適正化、再技能実習制度の導入、国際研修協力機構(JITCO)の見直し等が提言された。</u> |

< 背景4 > 研修技能実習制度の枠組

(制度の目的)

途上国の労働者を我が国に招き、企業の現場で実習を行いながら、技能を身につけさせ、帰国させる、国際貢献の制度。

(受入方式)

企業単独型:主に大企業が現地法人から直接受け入れる仕組み。現地人材の教育手段として活用される。

団体管理型:主に中小企業が、一次受入機関を通じて受入を行う仕組み。

(期間)

最長3年間(研修1年+実習2年)

(受入人数枠)

受け入れ先企業の従業員数の5%以内と規定

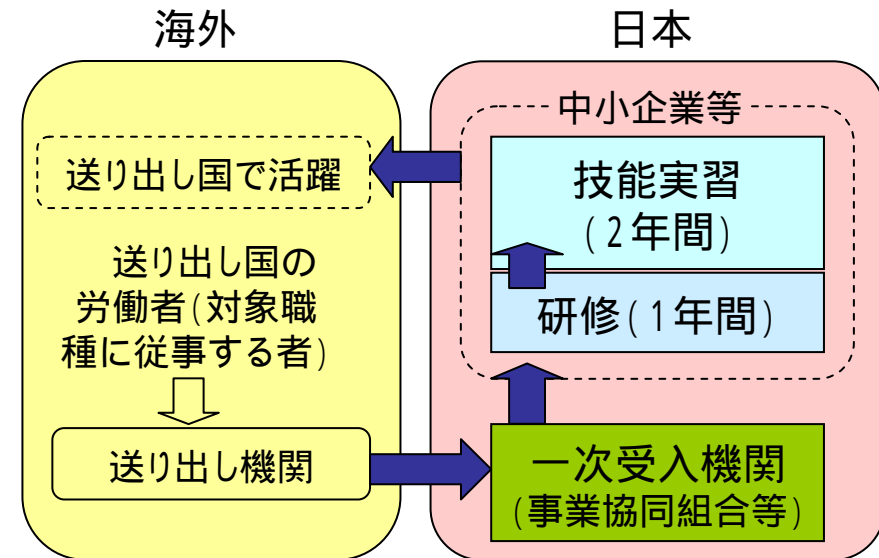
(職種)

62職種114作業

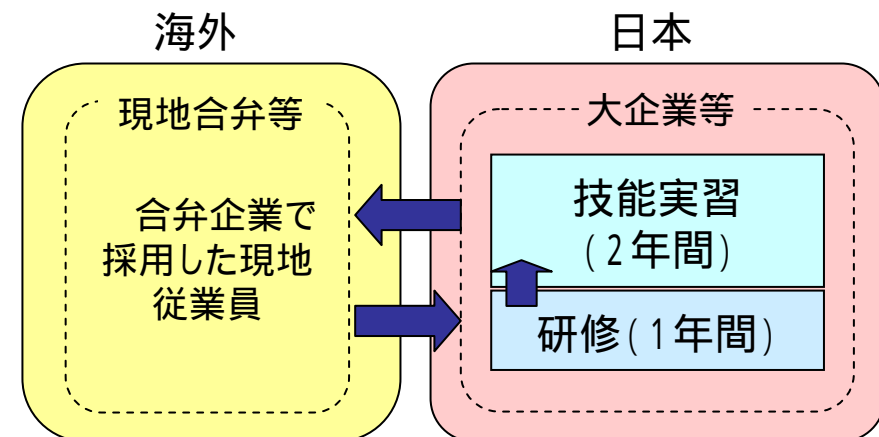
(支援機関)

- ・研修・技能実習制度の実施サポート機関として、国際研修協力機構(JITCO)が設立されている。
- ・実習移行の手続き支援、研修生や受入企業の相談事業、受入企業等への巡回指導等を実施。

(1) 団体管理型受入



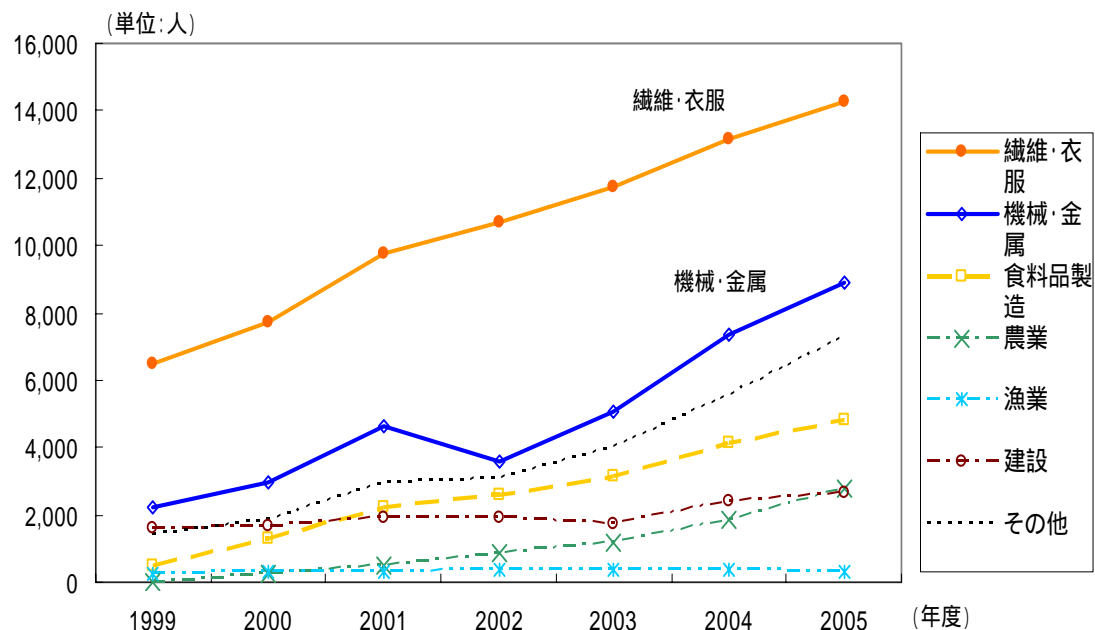
(2) 企業単独型受入



< 背景5 > 研修・技能実習制度の現状と課題

研修・技能実習生の受入ニーズは高く、受入人数は増加している。特に、繊維関係、機械・金属産業が多く、近年は、農業や食品産業での受け入れが増えている。
一方、法務省による受入機関に対する不正行為認定の件数についても増加の傾向にあり、制度運用の厳格化、適正化が求められている。

業種別・技能実習移行者数の推移



(出所) 『JITCO白書』
2004～2006年度各版

法務省による不正行為認定件数の推移

| | |
|--------------|------|
| 平成15年(2003年) | 92件 |
| 平成16年(2004年) | 210件 |
| 平成17年(2005年) | 180件 |
| 平成18年(2006年) | 229件 |

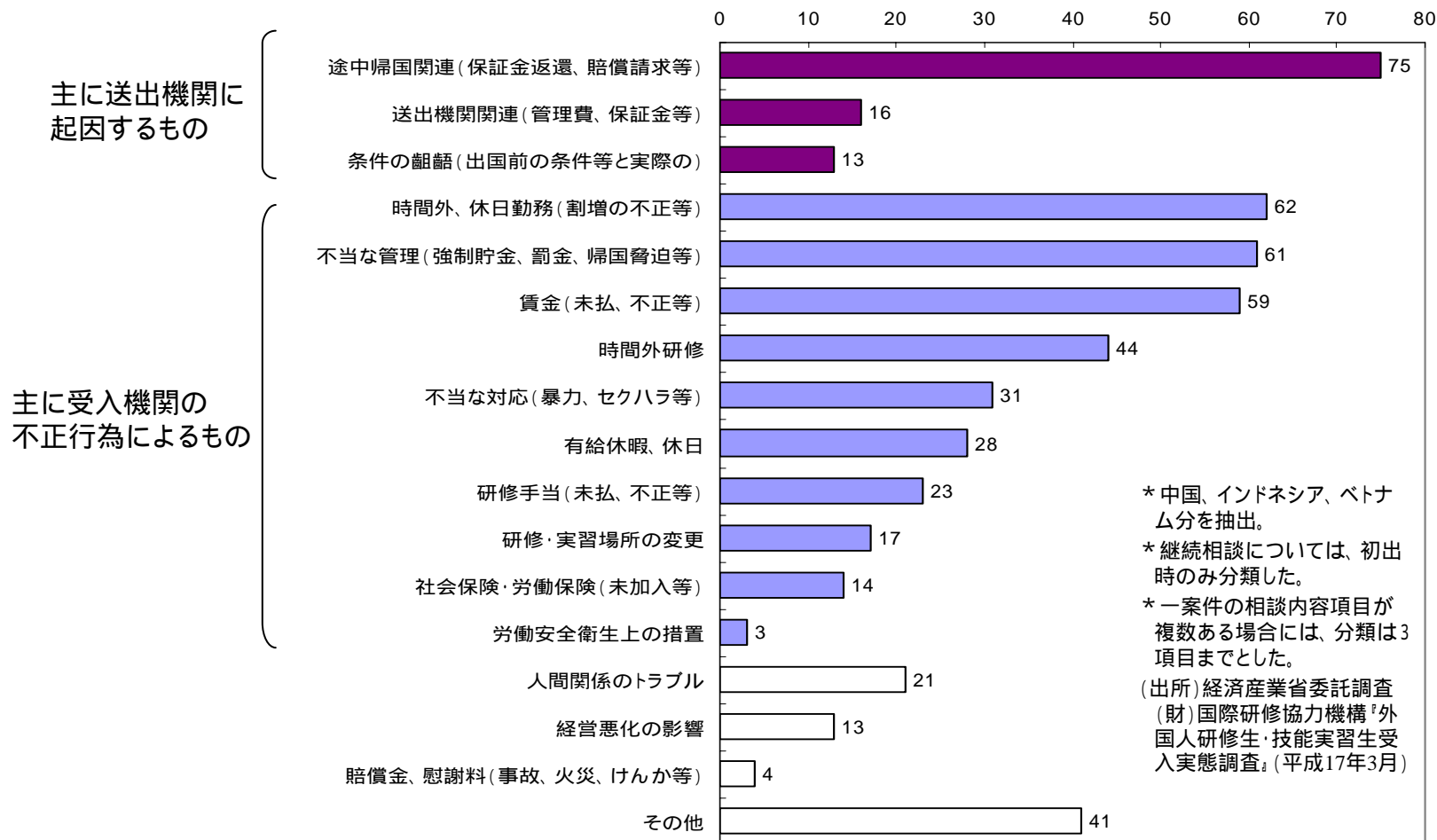
(法務省資料より)

()法務省に不正行為認定を受けた受入機関は3年間の受入停止処分となる。

< 背景6 > 不適正事例やトラブルの内容

JITCO相談窓口寄せられているトラブル相談を見ると、受入機関による不適正な行為(割り増し賃金の不払いや、不当な管理行為、等)によるものと、相手国の送出国機関に起因するもの(保証金等のトラブル)、に大別出来る。

トラブル相談件数



< 背景7 > 制度の高度化の必要性

優秀な実習生の中には、日本での経験を生かし現地工場の管理者や指導員として活躍している例が見られる。こうした優良事例を広げ、高いレベルの技能者を育成するためには、技能実習の高度化が必要との声も多い。

真面目で意欲のある技能実習生も多く、こうした実習生には、より高いレベルの技能修得にチャレンジする機会(チャンス)を与えるべきとの声も多い。

団体管理型においても、企業の国際展開の際の現地人材の育成・研修の仕組みとして、研修技能実習制度が活用されている。

石川県の電子機器製造会社S社(団体管理型)

- ・技能実習生をインドネシアの現地子会社で採用。優秀な元実習生を、現地工場のプラズマTVの部品製造ライン60名の管理者に抜擢するなど、実習生の効果的な活用を図っている。



S社現地子会社の工場で活躍する元実習生の様子

高い技能修得を目指す、意欲のある外国人技能実習生も多い。

広島県福山市の産業機械製造会社H社

- ・中国からの技能実習生が、市の溶接技術コンクールに挑戦し、好成績を収めた。同コンクールはレベルが高いものであったが、同実習生は、30名中11位の好成績であった。



競技中の技能実習生の様子

外国人研修技能実習制度研究会 とりまとめの概要

1 - 基本的な考え方

(基本的な考え方)

研修・技能実習制度は、開発途上国の人材への技能移転を図ることを目的とし、我が国企業の活性化にも資する民間レベルの国際貢献の制度として、我が国に定着しつつある。この「技能移転による国際貢献の制度」という理念は今後とも維持継続していくことが適当。

(制度見直しの方向性)

本制度は、受入企業の努力と熱意なしでは成り立たない制度。適正な制度運用を前提として、受入企業等による、以下のような取組みを促し、制度の充実を図ることが適当。

日本の優れた「ものづくり」の現場を、企業での就労を通じて研修・技能実習生に体得させる技能検定等を活用した体系的な研修や技能実習により、技能レベルを向上させ、本人の帰国後の活躍・キャリアアップにつなげる。

受入企業による生活面での支援や、日本語教育等の様々な支援やケアにより、日本での滞在を充実させ意義深いものとする。

このような地道な取組みにより、「草の根の国際貢献」を実現していくべき。

本報告書の考え方を踏まえ、関係省庁との間において、当面の対応及び具体的な制度設計について調整を進めるべき。

1 - 基本的考え方(当面の対応と制度設計)

1. 当面の対応

制度運用の適正化は急務。関係省庁が協力して早急に次のような適正化を進めるべき。

制度趣旨の周知・広報の充実

・受入企業、一次受入機関、研修・技能実習生に、制度の趣旨・目的を周知徹底させるため、周知・広報活動を一層充実。(JITCOによるセミナーの開催、パンフレットの配布等の充実)

指針の明確化・具体化による不正行為の予防と指導強化

・法務省指針で示されている、現行の不正行為類型の内容をより明確化・具体化し、不正行為の予防や適正な制度運営の目安とするとともに、入管局による指導を強化する。

集中取締月間の実施や実態調査等の実施

・政府として、不適正な受入機関については厳しく対応することを明確に示すために、集中的な取り締まり月間の実施や、集中実態調査、等のキャンペーンを実施。

2. 新たな制度設計

技能実習の制度見直し(遅くとも21年通常国会までに法案提出:規制改革・民間開放推進会議第三次答申)に併せ、制度趣旨の達成と更なる強化が図られるような制度設計を検討すべき。

(ポイント)

制度運用の適正化の徹底、制度の厳格化

受入機関の活動内容を審査・評価する仕組みの導入

受入機関による体系的な技能教育、日本語教育、生活面での支援充実等、制度の機能強化

これらの適正化実施を前提とし、制度趣旨と整合した形での、制度の高度化・充実

(参考)

研修技能実習制度の制度設計案

| 段階 | | 関係機関 | | 新たな措置 |
|--------|--------------|------------------|----|---|
| 送出国 | | 送出国機関 | | 送出国機関が徴収する保証金等に関する適正化の要請(政府レベル、事業者レベル) |
| 入国後早期 | | JITCO 一次受入機関等 | | 研修生向け「初期ガイダンス」を受講させることを義務付け 研修生カードの発行 |
| 研修 | 技能検定 基礎2級 | 一次受入機関 | 企業 | 研修・技能実習生が申告・相談を行いやすいように、申告制度の整備・充実 事業者の責による受入取消の場合に、研修等を継続出来る制度の導入 日本語教育・安全衛生教育の実施を法令により義務付け 受入企業・一次受入団体の外部評価・優良認定制度の導入 不適正な受入機関への罰則強化(受入停止3年 5年) |
| | 技能検定 3級等 | | | 一次受入機関 |
| 一旦帰国 | | 現地企業等で勤務 | | |
| 高度技能実習 | 高度な技能検定 | 一次受入機関 | 企業 | 中小企業・大企業を問わず、優良な企業について受入を認めることとする 優良な一次受入団体のみが受入に関与出来ることとする 対象業種は、高度で体系的な技能修得プログラムを策定・実施出来る業種とする |
| | (長期検討課題) | | | |

2-1 制度の適正化・厳格化(制度の趣旨の周知徹底)

一部の受入機関では、技能移転という制度趣旨を理解しないまま外国人を低賃金労働者として受け入れている例が見られ、不適正な事例発生の原因となっているとの指摘があるため、改めて制度趣旨の周知徹底を図る。

制度趣旨の周知徹底

受入機関への周知広報

・受入企業に、制度の趣旨・目的を周知徹底させるために、周知・広報活動を一層充実。(JITCOによる、受入機関、企業を対象とした研修生受入セミナー、パンフレットの配布などを充実)

相手国への要請

・相手国の末端の送り出し機関に、制度の趣旨・目的を周知徹底するよう相手国統括機関に要請。

不適正な募集(制度趣旨に反する募集)の取り締まり

・不正行為認定の判断材料の一つに「不適正な募集や説明」を加え、制度趣旨を正しく伝えず、単なる労働者受け入れとして募集をしているような一次受入機関を取り締まり。

2-1 制度の適正化・厳格化(研修技能実習生の保護)

研修・技能実習生に、制度の概要・趣旨及び日本の労働法規などのガイダンスの実施や、申告・相談制度の充実などの措置を導入し、研修技能実習生の保護を図る。

研修・技能実習生の保護

初期ガイダンスの実施とカードの交付

- ・研修生に、入国後早期に公的機関(JITCO等)による初期ガイダンスの受講を義務付け、本制度の趣旨、労働法規、申告制度等について伝達。

その際、相談先や申告先の電話番号等を記載した研修生カードを全員に交付し、常時携帯。

申告・相談窓口の充実

- ・外国人研修生等が受入機関の不正等を労基署、入管局、JITCOに申告・相談できるよう、多言語に対応した相談・申告窓口を設置。(現在、JITCO相談窓口では、中国語、インドネシア語、ベトナム語の相談を日替わりで実施。)

受入機関の責による受入取消の場合の保護

- ・受入機関の不正等により受入れが取消しとなった場合でも、現行制度では、研修技能実習生に責が無い場合でも、帰国させられるケースが多いが、研修等を継続出来る制度を導入。

雇用契約書の母国語表記の義務化

- ・技能実習への移行手続時の入管局への雇用契約書の提出が実質的に義務付けられているが、母国語契約書の提出は義務付けられていないため、母国語(日本語併記)契約を促すために、提出を義務付け。

研修手当不払いへの積立金制度の導入

- ・二次受入企業の倒産等による研修手当不払いに備え、一次受入機関が、二次受入機関から一定額を預かり、積立てる制度を導入。(現在JITCOでは、こうした制度導入を推奨)

2 - 制度の適正化・厳格化(受入機関の適正化)

不適正な受入機関には、厳しく対応。制度の機能を強化するための取組を実施。優良な受入機関については、一定の優遇など、適正化への取組を促す仕組みを導入。

受入機関の適正化

不適正な受入機関への罰則の強化

不正を行った受入機関(一次、二次)に対する罰則を強化(受入停止3年 5年など)。

研修期間中の日本語教育義務等の徹底

・現行、指針で示されている、研修期間中の一次受入機関による日本語教育、安全教育等について、基準省令等に明示することにより義務付け、内容の充実を図る。違反の場合は取り締まり。

技能実習中の管理・支援義務の導入

・技能実習中についても、一次受入機関に対し、二次受入企業の管理や実習生に対するケア(生活指導員の配置など)を義務付け。

技能実習修了時の技能評価の実施

・技能移転の趣旨を徹底し、修得技能の評価を行う観点から、技能実習修了時に修得技能の評価(技能検定の受検など)を受けることを義務付け。評価結果については、JITCO等に報告。

受入企業や一次受入機関の評価審査(詳細は後述)

・申請により受入企業や一次受入機関の活動内容を審査・評価し、優良な企業や一次受入機関については、メリットを与え、一次受入機関については、優良認定を行う仕組みを構築。

2-1 制度の適正化・厳格化(送出し機関の適正化)

研修生等の失踪など、送出国機関の高額な保証金等に起因する不適正事例も多いことから、相手国に対し、様々なレベルで、送出国機関の適正化を要請していくことが必要。

送出国機関の適正化

政府レベルでの適正化の要望

・相手国政府機関に対し、下部送り出し機関の指導や適正化を求めていく。

JITCOのR/Dによる対応

・研修生が多額の保証金等を支払うことがないよう、JITCOと相手国機関とのR/Dにおいて、送出国機関による、研修生からの不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決め。

一次受入機関と送出国機関の協定による対応

・一次受入機関と相手国送出国機関との協定中に、不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決め。

() 相手国の送出国機関は、国によって体制が異なり、重層的な仕組みとなっている国もあるなど、対応が難しい面もあるため、送出国機関の適正化の取組には、複層的な取組が必要。

3-1 制度の高度化・拡充(高度技能実習制度の導入)

制度をより充実させ、技能移転の効果を高めるため、優秀で意欲のある実習生に対し、高度技能実習制度(再技能実習制度)を導入。

高度技能実習制度(再技能実習制度)の導入)

「高度技能実習制度」の導入

- ・優秀で意欲のある実習生等には、現行の3年間終了後、更に2年程度、よりレベルの高い技能を修得する機会(高度技能実習制度)を与えるべきである。
- ・具体的には、3年修了時に技能検定3級を取得した者で、本人が希望する場合に、一定期間経過後に再入国を認め、より高度な内容の技能や、管理者としてのスキルの修得などを旨とする。

(対象となる企業)

- ・中小企業、大企業を問わず、適正な運営と効果的な技能実習を実施している優良な受入企業とする。
- ・高度技能実習を希望する受入機関は、外部評価機関(後述)に申請を行い、審査を受け、優良と認められた場合に限ることとする。

(高度実習の内容)

- ・高度技能実習の内容については、同一の職種について、より高度な技能の修得を目指す場合と、周辺の作業も含めて幅広い技能を修得し管理者を目指す場合が考えられる。
- ・高度技能実習の対象となる職種・業種については、追加の2年間で、高いレベルの技能修得のための体系的で高度な内容のプログラムを策定・実施できる業種・職種に限ることも考えられる。

3 - . 制度の高度化・拡充(対象職種の見直し)

対象職種の在り方について、産業の現場の実態を踏まえた見直しを実施。併せて、職種追加の在り方、技能検定等の評価の在り方についても検討。

対象職種の見直し

産業実態に合った対象職種の設定

- ・職種設定の在り方について、多能工が重要視されつつある産業の現場の実態等を踏まえ、例えば、一連の工程を包摂する職種設定(例えば自動車組み立てなど)方法など、新たな職種設定の在り方について検討。
- ・その際は、従来の技能検定制度にとらわれることなく、技能評価の在り方についても検討。

新たな職種等の追加・見直し

- ・現行の対象分野以外の例えば、サービス・流通等、の業種・職種について、相手国で必要とされる技能や我が国で得られる技能等の実情を踏まえ、対象職種の在り方を検討。
- ・同時に、技能検定制度など、職種追加方法の見直しについても検討。

4. 受入機関の審査・評価制度

受入企業や一次受入機関の外部評価・審査を行うための公的な「審査・評価機関」を設置。評価結果を高度実習の受入企業の評価等に活用。

審査・外部評価機関の組織

組織

・入管局、労基署、地方経産局、地方農政局、地方整備局等、関係省庁及び有識者による委員会を組織、運営や事務はJITCO等に委託、などが考えられる。

役割

・審査・評価機関は、高度技能実習等を希望する受入企業の審査、一次受入機関の優良認定の書面審査、必要に応じ現地審査等を実施することが考えられる。

制度内容

(審査・評価の内容)

・技能教育や生活支援、日本語教育などの受入機関の活動内容を評価・審査。技能実習生の技能実習修了時の技能検定3級の合格率や悪質な労基法違反を行っていないことなども考慮。

(審査・評価結果の活用)

・評価結果が一定以上の優良な受入企業については、高度技能実習の受け皿として認める、など。
・優良な一次受入機関は優良認定を行い、優良の表示を認める。(不正な一次受入機関との差別化を図る)など。

5. その他

JITCOの体制の充実

制度の適正運用を確保し、受入機関の指導監督の役割を担う「入国管理局」「労働基準監督署」「国際研修協力機構(JITCO)」等の体制が必ずしも十分ではないとの指摘がある。特に指導的役割が期待されるJITCOについては、会員受入機関に対する「指導」を、寄付行為上に明確に位置づけ、指導部門と会員サポート部門とを区分し、充実を図るべき。

今後の検討課題

今後、引き続き検討すべき具体的な課題としては、次のようなものが挙げられる。

受入人数枠の拡大

「受入人数枠」(現行では従業員数の5%)の拡大については、産業界からの要望が強いところであるが、まずは、例えば、効果的な研修・技能実習を実施している受入企業での受入人数を増やすことには、研修・技能実習の効果を高める観点から一定の合理性があるが、具体的な導入については、引き続き十分な検討を行っていくことが必要である。

優秀な技能実習修了生への就労資格付与

研修・技能実習生は、本国へ帰国し活躍することが期待されているが、例えば、高度技能実習中に高度な技能検定を取得するなど、高度な専門技能を取得した者については、就労ビザによる入国を認めることについて、検討していくことが必要である。

(参考)外国人研修・技能実習制度に関する研究会委員名簿

(座長)

- 依光 正哲 埼玉工業大学 教授

(委員)

- 安城 要 財団法人国際研修協力機構 常務理事
- 加藤 俊雄 社団法人日本自動車部品工業会 理事事務局長
- 川田 琢之 筑波大学大学院 助教授
- 河村 勲 日本輸出縫製品工業組合 副理事長
- 北 文夫 日本繊維産業連盟 事務局長
- 児玉 洋介 社団法人日本鑄造協会 副会長
- 佐野 哲 法政大学 教授(座長代理)
- 宣 元錫 中央大学 講師
- 辻井 一男 協同組合川口鑄物海研会 理事長
- 原川 耕治 全国中小企業団体中央会 労働政策部長
- 吉田 清二郎 加西商工会議所 中小企業相談所長

(敬称略 50音順)