

「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ

平成19年5月14日

序

近時、産業界を中心に、外国人研修・技能実習制度に関する議論が活発化している。様々な機関が制度の在り方について検討を行い、提言や指摘を発表している。

具体的には、次のようなものがある。

日本経団連が、平成16年4月に公表した「外国人受入問題に関する提言」及び、平成19年3月に公表した「外国人材受入に関する第二次提言」においては、研修・技能実習制度について、不正行為に対する罰則の強化や、再技能実習の制度化などが提言されている。

労働界では、金属労協(IMF-JC)が、平成18年4月に公表した「ものづくり現場の技能者としての外国人労働者受入問題に対する考え方」において、研修・技能実習制度について、技能移転という本来の趣旨徹底のための制度整備、技能検定3級受検の義務付け、などが提言されている。

更に、自由民主党の外国人労働者問題特別委員会が、平成18年7月に公表した「外国人労働者に関する方針について」では、研修・技能実習制度について、不正な受入機関への処分の強化、制度支援機関である財団法人国際研修協力機構(以下「JITCO」という。)の役割の再構築、高度な技能修得のための再技能実習の制度化などが指摘されている。

一方、規制改革民間解放推進会議の「規制改革民間開放の推進に関する第3次答申(平成18年12月)」では、研修・技能実習制度に係る法令の整備として、①実務研修中の法的保護の在り方、②技能実習生に係る在留資格の整備、③法令以外の規定に基づく規制等の見直し、について、平成21年通常国会までに法改正等の措置をするべき旨を指摘した。この第3次答申は、最大限尊重する旨の閣議決定がなされており、関係省庁は平成21年に向けて具体的な取組を行うこととなっている。

こうした指摘や提言が行われる背景には、近年の、研修・技能実習制度における不適正事例の増加と、それらに対する社会的な批判の高まりがある一方で、産業界の研修・技能実習生の受入ニーズの増大や、制度の高度化の要請の高まりがあるという両方向での動きがあると考えられる。

このような課題への対応の必要性は、政府においても重く受け止められ、平成18年3月に設置された、政府の関係府省副大臣による「外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム(中野厚生労働副大臣(当時)主査)」においては、外国人労働者問題の主要な課題の一つとして、研修・技能実習制度が取り上げられ、同年6月に公表された「とりまとめ」において、「研修・技能実習制度の適正化・厳格化、制度の拡充・見直し、等について検討することが適当である」旨の指摘が盛り込まれた。

経済産業省では、こうした指摘等を受け、研修・技能実習制度の適正化及び制度

の高度化・拡充に関する具体策の検討を行うこととし、平成18年10月に、経済産業政策局長のもとに、有識者による「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」を設置した。本とりまとめは、同研究会での6回にわたる会合での議論をとりまとめたものである。

なお、本とりまとめの指摘や提言は、従来の外国人労働者の問題についての、基本的な考え方の継続が前提となっている。すなわち、

- ①高度人材（専門的技術的分野の外国人）については、産業界の具体的なニーズや経済社会の変化に即した対象分野のきめ細かな見直し等により、受入を促進する一方、
- ②単純労働者については、日本人の雇用との競合、劣悪な雇用環境の温存、社会保障・教育・治安等社会コスト増大等の懸念があり、慎重に対応する。本研究会における議論も、このような考え方が前提となっている。

1. 現状と課題

1) 制度の趣旨及び特徴

研修・技能実習制度は、「途上国への技能移転のための国際貢献」の制度と位置づけられている。即ち、日本が受入れた研修・技能実習生は、期間内に「技能」を習得し、研修・技能実習が終了すれば母国に帰り（研修・技能実習生の96%が予定された期間内に帰国している）、習得した「技能」を母国で発揮して母国の社会経済の発展に貢献する、というシステムである。

このため、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）及びその関係法令において、外国人研修・技能実習生の受入主体となる受入企業や一次受入機関による、「技能」の修得に関する研修計画の策定や、経験ある指導員による技能指導の実施などが事実上義務付けられている。

また、研修生が1年目の研修から2年目の技能実習への移行を希望する場合には、技能検定基礎2級の受験・取得が事実上の要件として課されており、一定の技能を修得していない研修生は技能実習へ進むことが出来ない仕組みとなっている。このような、体系的な技能教育の実施と技能修得を担保する仕組みは、本制度の大きな特徴である。

また、本制度のもう一つの特徴として、一次受入機関や受入企業による研修・技能実習生への様々な支援の仕組みがある。例えば、受入企業が研修生向けに宿舎を用意することや、生活指導員を配置すること、日本語教育を実施することなどが、事実上、受入企業の責務として入管法や関連法令に位置づけられている。

これらは、そのほとんどが、受入企業の人的・金銭的な負担により実施されており（技能実習期間中は、一部実習生による負担も生じる）、国による助成等は一切行われていない。

このような、受入企業による体系的な技能教育や、様々な支援の仕組みは、外

国人が日本で長期間滞在し、円滑に学び、働き、生活し、帰国する仕組みとして見た場合にも、優れたものと評価される。(表1)

(表1) 受入機関による支援等

(体系的技能教育の実施)

- ①5年以上の経験を有する常勤職員の指導のもとに研修を実施すること。(基準省令)
- ②1/3以上の座学研修(非実務研修)を実施すること。(基準省令)
- ③研修や実習は、入管局に届けた計画に基づき行われるものであること。(法務省入管局指針)
- ④研修用の研修施設を確保し、安全衛生法に準じた措置を講ずること。(基準省令)

(生活面での支援)

- ①研修生向けの宿泊施設を確保すること。(基準省令)
- ②生活指導を担当する職員(生活指導員)を置くこと。(基準省令)
- ③研修生のけがや疾病等に備えて、研修生向けの保険に加入等措置を講じていること。(基準省令)
- ④日本の生活習慣や安全衛生に関する教育を行うこと。(法務省入管局指針)

(日本語教育等)

- ①非実務研修中に日本語教育を実施すること。(法務省入管局指針)

(帰国担保措置)

- ①帰国旅費の確保など帰国担保措置。(法務省指針)

2) 受入ニーズ増大と制度の高度化

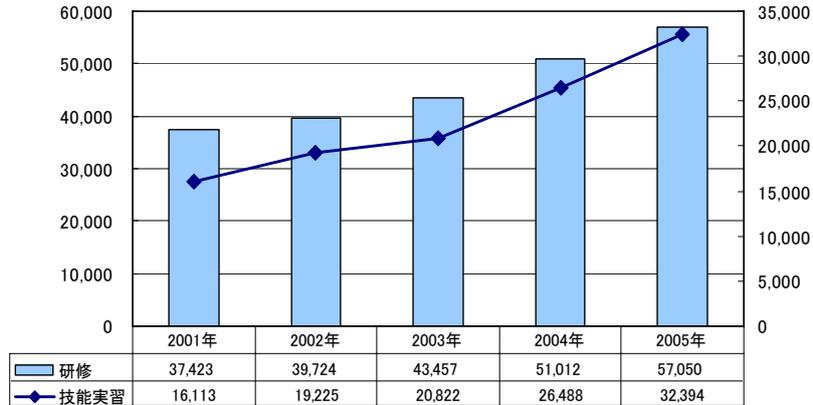
平成5年に、現在の研修・技能実習制度が形作られて以降、外国人研修・技能実習生の受入数は、年々増加し続けている(表2)。

業種別に見ると、繊維産業、機械・金属産業、等の受入数が多く、近年は農業、食品製造の受入数の伸びが大きい(表3)。受入形態別に見ると、大企業が中心の企業単独型による受入は、ほぼ横ばいか、若干減少傾向であるのに対し、中小企業が中心の団体監理型による受入は、ここ5年間で2倍近く伸びており、現在では、全ての研修・技能実習生のうち、8割以上が団体監理型での受入となっている(表4)。

こうした受入数の伸びにも現れているように、中小企業を中心として、産業界の研修生等の受入ニーズは極めて高く、産業界からは、受入人数枠(現行では常勤職員数の5%以内)の拡大や、技能実習移行対象職種の追加、等の制度の拡充に関する要望が出されている。

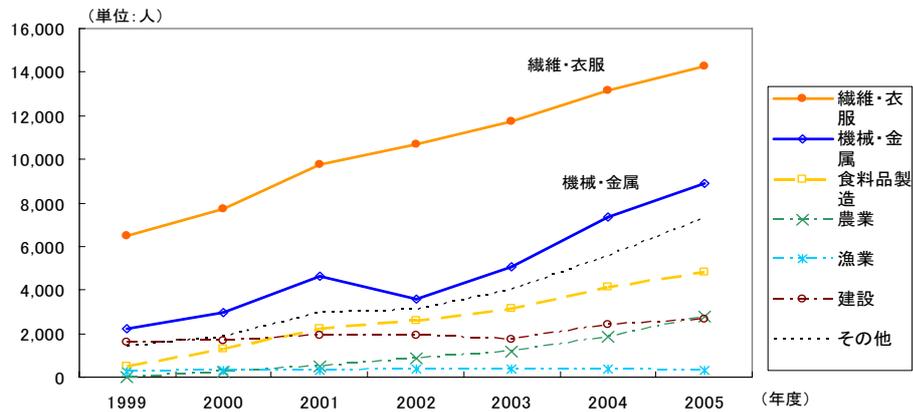
また、産業界からは、優秀で意欲のある研修・技能実習生には、現行の3年の研修・技能実習終了後に再技能実習を行うことを認め、更にレベルの高い技能や、管理者としてのスキルを修得したいという希望に応えるべきといった要望も出されている。これは、基礎的な技能の修得に主眼が置かれた現行制度を一步進めるものであり、いわば、「制度の高度化」の要請と言えよう。

(表2) 研修技能実習制度の受入数推移

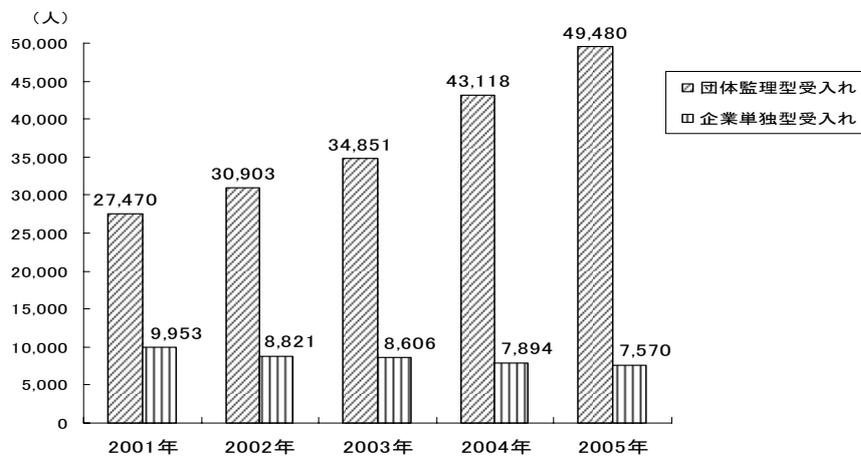


(出所) 研修は、『JITCO 白書 (2006 年度版)』、
技能実習は、『JITCO 白書 (2006 年度版)』(資料：法務省調べ)

(表3) 業種別技能実習移行申請者の推移 (2005 年度)



(表4) 研修技能実習生受入形態別の受入数の推移



(出所) 『JITCO 白書 (2006 年度版)』

3) 不適正事例の増加

一方で、研修・技能実習制度の趣旨に反する不適正な受入の実態が顕在化している。

法務省が研修技能実習制度における不適正な受入機関の取り締まりのために実施している不正行為認定の件数を見ると、平成15年には92件だったものが、平成18年には229件と4年間に2倍以上に増加している(表5)。

本制度の支援機関であり、相談事業も実施しているJITCOの相談窓口に寄せられた相談内容を見ると、トラブルのうち最も多いものは、受入企業による研修・技能実習生に対する不正行為に関するものとなっている(表6)。具体的には、技能実習中に、適正な賃金の支払いや残業手当の支払いを行わない等の違法行為や、パスポートや通帳を強制的に取り上げる等の不当な管理に関するものが多い。

こうした不正行為を行っている受入企業では、研修・技能実習生に対する十分な技能教育や生活支援なども行われていないケースが多いと言われており、まさに、制度趣旨に反する受入実態となっている。更に、こうした不適正な受入企業の属する一次受入機関では、受入企業への制度趣旨の周知徹底や監査による実態把握・指導等の責務を十分に果たしていないケースが多いとも言われており、不適正事例発生の一因となっている。

一方、相手国の送出国に起因するトラブルも少なくない。例えば、送出国が出国前に多額の保証金等を研修・技能実習生から徴収しているケースや、そのために出国前に多額の借金をしているケース等は、研修・技能実習生の失踪による不法就労の原因となっているとの指摘もある。また、途中帰国した場合には、送出国から多額の違約金を請求される約定が存在するため、研修・技能実習生が受入企業に不当な取扱いを受けても、結果として途中帰国措置とされることを恐れ、入管当局等に当該不正行為を申告することをためらう要因となっているとの指摘もあり、こうした実情を踏まえた対応策が求められている。

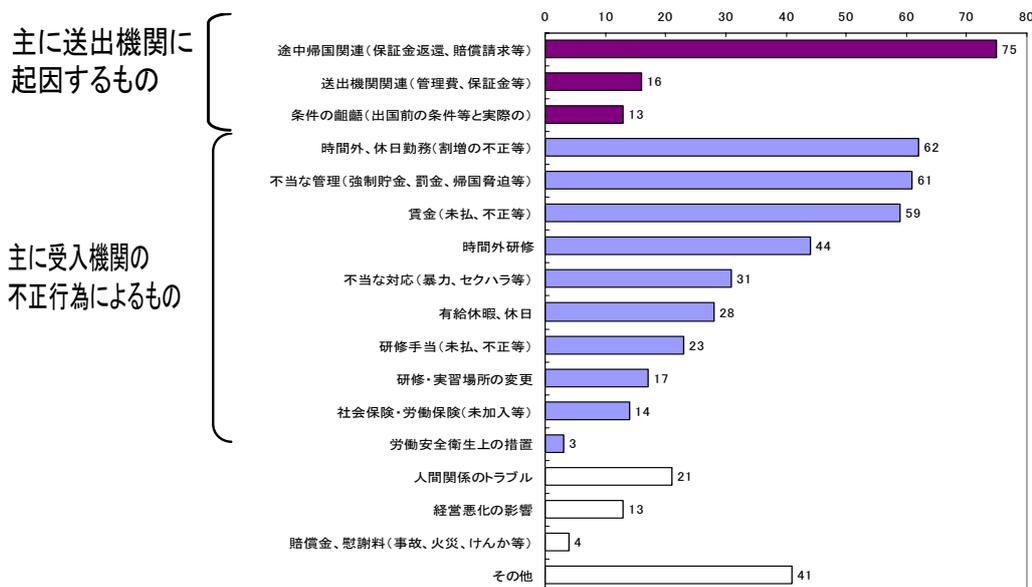
ここ数年、深刻なトラブル事例が、新聞等で報道されたり、社会的な批判に晒されたりするなど、制度の信頼をも揺るがしかねない状況となっている。技能の修得等を目的に来日した研修・技能実習生がこうしたトラブルにより不利益を受けたり、不正行為により不当な取扱いを受けることは、極めて遺憾なことであり、早急な対応が求められている。

(表5) 法務省による不正行為認定の推移

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

出典 法務省資料より

(表6) トラブル相談の内訳



出典 国際研修協力機構・外国人研修生・技能実習生受入実態調査(平成 17 年)

4) 優良な取組

上記のような実態とそれに対する批判は率直に受け止めるべきであるが、一方で、この制度の下で研修・技能実習生を受入れている受入団体や受入企業の中には、研修・技能実習に関して独自の工夫を行いながら、良好な制度の運営を行っている例も少なくないという事実も見逃してはならない。これらの受入企業等からは、むしろ、不適正事例の発生によって、周囲から誤解を受けるなどの迷惑を被っているという声も強い。

優良な取組みと見なされる事例に共通して言えることは、

第一に、制度の趣旨をよく理解し、研修・技能実習生の技能レベルを高めることを通して、母国での活躍を願い、草の根の国際交流を行うという熱意をもって取り組んでいることである。

第二に、技能を高めるためには、座学に加えて、OJTが非常に重要であり、研修・技能実習生は現場に入ることとなるが、研修・技能実習の効果を高めるために、現場において、様々な工夫を行っていることである。例えば、安全・衛生に係る基本事項の再確認や表示の工夫、技能伝承の円滑化のための細かな工夫、ベテラン熟練技能者の指導員としての再雇用、などが行われ、結果として、こうした取組みにより現場は活性化されることになる。研修技能実習生は、こうした受入企業の熱意や工夫を受け止め、専門技能の修得や安全・衛生等を始めた日本の優れたモノづくり文化の吸収に取り組むこととなる。こうして、研修・技能実習の受入の成果は、研修・技能実習生自身と受入企業の双方に及び、優良な研修・技能実習の実施と現場の活性化が有機的に結合することとなる。

第三に、研修・技能実習生の日本滞在が有意義で充実したものとなるよう、様々な

支援を独自に行っていることである。住居の整備など生活面での様々な支援の実施はもちろんのこと、地域との交流の機会の設定、日本語検定や技能資格の取得の支援などの取組みを、受入企業が独自に、あるいは一次受入機関が主体となり実施している。JITCOでは、こうした優良な取組み事例を収集し、広報誌に掲載するなどして、受入企業や一次受入機関への普及啓発に取り組んでいるところである。

2. 検討の基本方針

1) 制度見直しの方向性

国際貢献の一環として、人づくりによる技術協力を行うことを目指した本制度においては、制度の大枠は国が基準を定めるが、その運用は民間が主体となって実施することとなっている。即ち、研修生の受入、研修・技能実習の実施、研修・技能実習期間中の生活上の支援、さらに研修・技能実習終了後の帰国に至るまで、民間の受入団体・企業が責任を負っている「民間レベルの草の根の国際貢献」の仕組みである。

しかし、昨今の不適正な事例の発生により、制度そのものが「悪い」との社会的な認識が広まるようなことになれば、熱意を持って適正な運営の努力をしている多くの優良な受入機関、そして、意欲ある研修・技能実習生が結果として不利益を被る「悪貨が良貨を駆逐する」事態となることも懸念される。もとより、現在の制度が完璧無比なものとは言えず、制度の間隙について不適正な事例が発生しているのであるが、それにより制度の存在そのものを批判するのではなく、制度の本旨に立ち返り、より良くしていく方策を考えるべきである。

このため、制度見直しに当たっては、こうした民間レベルの国際貢献の取組みを維持し、充実させることを念頭に、不適正な受入機関に対しては厳しく対応するとともに、受入機関による制度趣旨に沿った適正で優良な取組みを促進する制度設計を進めることが必要である。具体的には以下のような取組が重要である。

第一に、制度運用の適正化・厳格化の徹底である。

現在の不適正事例発生の増加の状況は、制度への信頼を揺るがしかねないものであり、早急な対策が求められている。そのため、まず、「技能移転による国際貢献」という制度本来の趣旨を改めて確認・周知徹底するとともに、関係機関による制度運用の適正化策を講じることが必要である。同時に、研修・技能実習生に対する保護や支援を一層充実させることも重要である。

第二に、制度の高度化・充実である。

技能移転という制度趣旨に沿って、より高い技能レベルの習得や、より幅広い職種での技能習得ができるよう、制度の高度化や対象職種の見直し等の拡充にも取り組むことが必要である。その際、適正な受入機関や一定レベルの技能を習得した意欲ある実習生のみが高度な制度を利用できるとすることにより、運用の適正化等のインセンティブとしても活用すべきである。

第三に、受入企業や一次受入機関の活動内容を外部評価する仕組み等の導入である。

それにより、適正な制度運用や効果的な研修・技能実習を行う優良な受入企業や一次受入機関が高く評価され、一定のメリットを受けられる仕組みとすべきである。

第四に、制度運用の支援機関であるJITCOの体制の強化・見直しである。これにより、これまで以上に幅広く、制度運用の適正化のための指導や技能移転の効果向上の機能を担うことができるようにすべきである。

2) 制度の趣旨についての考え方

本制度の「技能移転による国際貢献」という趣旨については、様々な意見がある。具体的には、研修・技能実習生を労働者として酷使し、技能教育等をほとんど行わない不適正な事例の発生などを指して、制度趣旨と実態の乖離を指摘する声がある。また、この際、技能移転という制度趣旨を放棄し、外国人労働者受入に特化した仕組みとして制度を改編すべきとの意見も出されている。

しかし、こうした意見は、必ずしも現実を適切に見据えたものとはいえない。本制度から、「技能移転による国際貢献」という趣旨をとり去ってしまえば、受入企業等による技能教育や生活支援は担保されない。そのような支援が行われなまま長期間就労すれば、日本語の未習熟の問題、生活面での地域との摩擦、未熟練労働者から抜け出せない、などの問題が生じる可能性が大きい。また、労働者受入と受入側が割り切ってしまうと、低賃金労働者として酷使される恐れもあり、むしろ現在の悪用事例を制度的に追認することとなりかねない。日本と似た外国人研修の仕組みを導入していた韓国においては、やはり不適正事例が発生したため、政府は、研修生を事実上の労働者とする制度改革を行い、制度の建て直しを図ったが、かえって企業は制度改革以前より技能教育等を行わなくなり、研修生を労働者として酷使する例も増え、制度の崩壊につながったとの指摘がある。

一方、優良な受入企業が、技能移転の制度趣旨を踏まえて熱心に取り組んでいる事例では、研修・技能実習生の技能習得に向けた真剣な工夫やチームワークにより、結果として、企業の現場の活性化が達成されている。このような活性化の効果は、単なる外国人労働者受入の仕組みとした場合には得難いものであろう。

このような観点を踏まえれば、「技能移転による国際貢献」という制度趣旨は維持し、むしろ充実させていくことが適切である。

3. 具体的な対応策

上記の基本的な考え方を踏まえ、以下の具体的な対応策を実施することが必要である。

A 制度の適正化・厳格化

制度本来の趣旨を活かした適正な運用を行うためには、不適正な受入機関に対する厳格な対処や、研修・技能実習生に対する保護・支援を充実していくことが必要である。具体的には、以下のような取組みが必要である。

1) 制度趣旨の徹底

近年の不適正事例の増加の背景には、制度趣旨を理解せず、労働者供給事業に近い運用を行う一次受入機関が見られるようになるとともに、受入企業の側も、制度の趣旨を周知されないまま外国人労働者という意識で受入れている傾向があるとの指摘がある。このため、改めて制度趣旨を受入機関、送出国、研修・技能実習生自身、関係者等に周知徹底することが必要である。具体的には以下のような取組みが必要である。

① 周知・広報の充実

受入企業、一次受入機関、及び研修・技能実習生に、制度の趣旨・目的を周知し徹底させるために、広報活動を一層充実させる必要がある。現在、JITCOが、受入企業等を対象とした研修生受入セミナーの開催、パンフレットの配布などを実施しているが、こうした取組みをより一層充実すべきである。

② 相手国への要請

JITCOと送出国の統括機関との協議の際等に、相手国の末端の送出国機関にまで制度の趣旨・目的を理解させるよう、要請するべきである。また、出国前に研修生に制度の趣旨・目的を周知徹底させることも同様に要請すべきである。

③ 制度趣旨に反する募集の取り締まり

「不適正な募集や説明」を入管法における不正行為認定の判断基準の一つとして、位置づけ、一次受入機関が制度趣旨を正しく伝えず、単なる外国人労働者の受入として、受入企業の募集等を行うようなケースを取り締まることとすべきである。(例：インターネットの広告や、セミナー等のパンフレットの内容が不適切な場合等)

2) 研修・技能実習生の保護

研修・技能実習生が不当な待遇等を受けるケースが増加している。技能修得を目的に来日した外国人が不当な取り扱いを受け、帰国せざるを得ない状況となることは、極めて遺憾なことであり、早急な対策が必要である。

研修・技能実習生の中には、不当な取り扱いを受けながらも、申告の方法がわからなかったり、結果として帰国させられるのではないかと恐れるために、申告が出来ないケースがあるとの指摘がある。このため、以下のように、申告に関する体制を整備するとともに、研修・技能実習生を不当な待遇等から保護する措置を実施すべきである。

① 初期ガイダンスの実施、研修生カードの発行

来日した研修生に対し、研修・技能実習制度の趣旨、JITCO相談窓口への相談方法、労働基準監督署等への申告の方法、等を説明する「初期ガイダンス」を実施すべきである。例えば、これを公的機関(JITCO含む)が主催し、入

国後3ヶ月以内に、全ての研修生が「初期ガイダンス」を受けることを義務付けることなどが考えられる。

また、その際に、研修生カード(JITCO相談窓口の電話番号等を記載)を全ての研修生に配布し常時携帯させることとすべきである。

②申告窓口の充実

研修・技能実習生が受入機関の不正等を労働基準監督署や入国管理局に申しやすいよう、多言語に対応した相談・申告窓口を設置するなど、体制を整備すべきである。現在、JITCOでは、本部の相談窓口において、週1回づつ、曜日により、中国語、インドネシア語、ベトナム語の3ヶ国語による対応を実施しているが、当面こうした窓口の充実を図るべきである。

③受入停止の際の研修・技能実習生の保護

受入機関の不正等により受入れが取消しとなった場合、現行制度では、研修・技能実習生が帰国させられるケースが多い。これが逆に不正の申告を抑制しているとの指摘もあり、研修・技能実習生に非がない場合は、他の同業種の受入企業に移し、研修・技能実習を継続する措置をとることができるなど、救済の仕組みを制度化すべきである。併せて、こうした場合に受け皿となる企業の受入人数枠の特例を認めることなども含め、検討すべきである。

④雇用契約書の母国語表記の義務化

現在、技能実習への移行手続の際(「研修」から「特定活動」への在留資格変更時)、入国管理局への雇用契約書の写しの提出が事実上義務付けられているが、母国語表記は義務づけられていない。技能実習生が契約内容を正しく理解した上で雇用契約を結ぶことを促すために、母国語表記(日本語との併記)による雇用契約を締結し、その写しを入国管理局に提出することとすべきである。(経済産業省の委託調査によると、雇用契約書または労働条件通知書を、母国語表記または母国語と日本語の併記とするよう受入企業に指導している一次受入機関は全体の約50%に過ぎないとの結果が出ている。)

⑤積立金制度の導入

受入企業の倒産等による研修手当の不払いに備えるため、一次受入機関あるいはJITCOなど公的機関が、受入機関から一定額を預かり、積立てる制度の導入の制度化について検討すべきである。(研修手当は賃金ではないため、「賃金の支払の確保等に関する法律」の保護の対象とはなっていない。)

(参考)研修期間中の保護についての考え方

現在の制度の運用実態に鑑み、研修期間中の研修生の保護を強化することも課題となっている。これに関して、当初から研修生を労働者と考え(すなわち、当初から実習と位置づける)、労働法の適用により研修生を保護すべきとの考え方もある。現在、研修生に対して労働法規が明示的に適用されていないことが、研修生の酷使など趣旨に合致しない運用につながっているとの指摘もあり、一定の合理性がある。すなわち、罰則を伴う労働基準法、最低賃金法、労働安全

衛生法等の適用対象となるとともに、明示的に労働基準監督署の指導対象とされることで、悪質な運用に対する抑止効果が期待できる。

他方で、このような取扱いにより、「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。

この点については、本研究会でも双方の議論があったところであるが、研究会の結論としては、現行の一年間の研修を継続し、その間の受入機関による「体系的な技能教育」、「日本語教育」、「生活支援」等の法令上の明確な義務づけ、研修生による申告・相談の仕組みの整備、罰則の強化等により、研修生の保護を図り、研修の内容を充実させるという考え方を採用した。なお、この場合、実質的に低賃金労働として酷使されていると判断されるような悪質な場合には、研修生であっても、積極的に労働基準監督署が指導・保護等を実施していくことも求められよう。(現行制度の下でも、研修生であっても、労働基準監督署が実態に応じて指導・保護等を行うことは可能である。)

3) 受入機関の適正化

受入機関による適正な運用を確保するため、一方では、制度趣旨を守らず、技能移転がなされていないなかったり、労働基準法違反等を行うような受入機関に対しては、罰則を強化するなど、厳格な対応が必要である。他方、技能教育などに熱心で優良な取組を行う受入機関に対しては、よりその取組を伸ばすなど、受入機関の活動実態に応じた対応が必要である。

また、研修・技能実習の実効を確保するとの観点から、修了時の評価の義務付け(現行では技能実習修了時の技能検定受検率は1%未満)なども必要である。具体的には、以下のような対応が必要である。

① 不適正な受入機関に対する罰則の強化

不正行為を行った受入機関等に対する受入停止措置の期間を現行の3年から、最長5年とするなど、罰則を強化すべきである。また、不正行為認定を受けた一次受入機関や受入企業名の公表についても検討すべきである。

② 指針の明確化・具体化による不正行為の予防

法務省指針により示されている、現行の不正行為類型の内容等について、より明確化・具体化し、不正行為の予防、適正な制度運営の目安として、周知徹底すべきである。

③ 集中的な取締りや実態調査等のキャンペーンの実施

政府として、不適正な受入機関に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や、集中実態調査等のキャンペーンを実施し、幅広く広報すべきである。

④ 技能実習修了時の技能評価(技能検定受検)の義務化

技能習得の実を上げるため、技能実習修了時には、修得技能の評価を受け

ること(技能検定3級の受検など)を義務付け、受入企業は、その結果について、一次受入機関を通じ、入国管理局やJITCOに報告することとすべきである。また、結果を受入企業の外部評価(後述)の項目の一つとすることも考えられる。更に、例えば技能検定3級合格者には、希望すれば高度技能実習(後述)を受けられることとすれば、研修・技能実習生の技能修得意欲の向上にもつながることが期待出来る。

技能評価(検定)の費用については、技能評価は受入機関による技能教育の一環と位置づけ、受入企業が負担することとすべきである。

⑤日本語教育等の義務化

現行の指針で示されている、研修期間中の一次受入機関や受入企業による日本語教育、安全教育等の実施については、その重要性に鑑み、基準省令等に位置づけることにより、義務化し、取組みを徹底させるべきである。

⑥技能実習中の監理責任の導入

現在、一次受入機関の責任は、研修中に限定されているが、技能実習中についても、日本語教育や受入企業の生活指導員へのサポート等実習生に対する支援、及び受入企業に対する監理などを継続して義務付けるべきである。

その際、監理に関する費用負担は、実習生の賃金から負担させるべきではなく、JITCO等が費用負担を含めた監理の在り方のモデル等を作成することなどにより適切な対応を促進すべきである。

⑦受入企業・一次受入機関の外部評価・優良認定制度の導入(詳細後述)

受入企業や一次受入機関の一定期間の活動内容を外部評価する仕組みを導入し、申請に基づき優良な受入企業や受入機関の評価等を行うべきである。例えば、優良な受入企業には高度技能実習の受け皿となることが出来るなどメリットを与え、また、優良な一次受入機関には、優良認定を表示することが出来ることなどのメリットを与えることにより、より適正な運用を促進すべきである。

4)送出機関の適正化

相手国の送出機関が、研修・技能実習生から、出国前に不当に高額な保証金を取るケースなどがあり、研修生等が日本で失踪する原因の一つとなっているとの指摘がある。送出機関は、各国毎に実情が異なり、対応は容易ではないが、以下のとおり、様々な機会を通じて、相手国に送出機関の適正化を要請していくべきである。

①政府レベルでの適正化の要請

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を求めていくべきである。

②JITCOのR/D(record of discussion)(注)における対応

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、JITCOと相手国機関とのR/Dにおいて、送出機関による、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る等の措置を行うべ

きである。

(注)JITCOが相手国政府機関等と研修・技能実習制度に関する枠組み等について協議した際の合意事項等の記録書。

③一次受入機関による対応

一次受入機関と相手国送出機関が受入に関する協定を結ぶ際に、不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決める等の適切な対応を促すべきである。

B 制度の高度化及び拡充

現在、産業界から、技能実習対象職種の拡大や受入人数枠の拡大など、制度をより拡充すべきといった要望が出されている。また、優秀な実習生には、現行の3年の研修・技能実習終了後、更にレベルの高い技能を修得する機会を与えるべきといった、「制度の高度化」を求める意見も出されている。

このうち、高度な技能習得については、いくつかの優良な受入企業では、意欲のある研修生等に、現行制度の範囲内で、高度な技能教育を施し、技能コンクールに参加させるなどして、成果を挙げている事例がある。こうした企業からは、更に2年程度の「高度技能実習」が可能となれば、より高度で幅広い技能の修得が可能となる旨の意見が出されている。優秀な研修・技能実習生に、高いレベルの技能修得の機会を与えることは、技能移転という制度本来の趣旨にも合致するものであり、早急に制度化を検討すべきである。

なお、制度の高度化を導入する場合には、受入企業や一次受入機関による適正な制度運用を促すためのインセンティブとしても活用することが有効である。例えば、効果的な技能実習を実施し、適正な制度運用を行っている一次受入機関や受入企業についてのみ、制度の高度化の対象となることが出来る仕組みとすることなどが考えられる。そのように、受入機関の活動内容に応じた取り扱いをするため、後述の、受入機関の活動内容を客観的に審査・外部評価する仕組みを活用すべきである。

また、制度の高度化、対象業種の拡大に共通する課題として、本制度の担い手の大半を占める中小企業の利点を活用した仕組みにすべきとの指摘がある。

すなわち、中小企業の現場では、働く者は企業内での自己の役割と活動の成果が見えやすい。また、特定の機能だけに特化することは困難であり、いろいろな仕事を柔軟にこなすことが求められる。このため、企業を構成している個々人の行動が企業の成果に直結していることを肌で感じ、経営感覚を持つことが可能である。

このような現場で、OJTを通じて研修・技能実習生が技能を習得する場合、特定領域の技能の習得のみに限定することは、研修・技能実習生が習得しうる「技能」の幅を結果として狭め、現場の特徴である多様な技能の習得や経営感覚を身につけるチャンスを逸することになりかねない。

研修・技能実習生の母国の多くでは、近年工業化のスピードが一段と加速し、最新の機器を揃えた職場が出現し、生産活動の中心は多数のいわゆる単能工的労働者

である。しかし、そのような現場では、高い技能かつ複数の技能を使いこなし、ラインの流れや工程を管理することができる現場のリーダーが決定的に不足している。このような職場のリーダーの養成に向けて、現行の研修・技能実習制度を「高度化」し「拡充」することが求められている。このような視点からは、高度技能実習についても、単線的に同一の領域で高度な技術を追求する場合のみでなく、技能の幅を広げる場合も検討すべきである。また、対象職種の追加・拡充の在り方についても、単一の技能のみならず、多能工的な職種や一連の工程を包摂する職種についての枠組みを検討すべきである。

以上のような視点を踏まえ、次のような取組みが必要である。

1) 高度技能実習制度(再技能実習制度)の導入

優秀で意欲のある研修生等には、現行の3年の研修・技能実習終了後、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級を取得した者など優秀な者で、本人が希望する場合に限り、一旦帰国後に、再入国を認め、高度な内容の技能実習を受けることができる仕組みとすべきである。

i) 高度技能実習の対象となる受入企業

高度技能実習の対象となる受入企業は、中小企業・大企業を問わず、優良で効果的な技能実習を実施している受入企業に限るべきである。高度技能実習の受入を希望する受入企業は、審査・外部評価機関(後述)に申請し、評価を受けることとし、優良で効果的な技能実習を実施していると認められた場合に限り受入れが認められることとすべきである。

ii) 高度技能実習の内容

高度な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、管理者への準備等を念頭に、周辺の作業も含めて幅広い技能の修得を目指す場合とが考えられる。

iii) 高度技能実習の対象職種

高度技能実習制度の対象業種・職種については、追加の2年間で、意味のある技能の修得が期待出来るよう、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・職種に限るべきである。

なお、高度技能実習の際の賃金は、一定の経験に見合った水準にすることが必要であり、当初の実習時の賃金よりも高い水準とすべきである。

(参考)

高度技能実習の際の再入国 : 現行制度では、技能実習生のために「特定活動」の在留資格で入国することは認められていないため、特定活動で上陸できる者に関する法務省告示(平成2年5月24日法務省告示第131号)に、新たに上陸出来る者として、技能実習生を追加する必要がある。仮に、将来「技能実習」

の在留資格が整備された場合には、定められた再入国の基準に合致すれば再入国出来ることとなる。

2) 対象職種の追加等

① 産業実態に合った職種設定の在り方

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現場の実態、ニーズ等を踏まえ、例えば、一連の工程を包摂する職種設定(自動車組み立てなど)方法など、産業の実態にあった新たな職種設定について検討すべきである。その際は、技能の評価方法等に関して、従来の技能検定にとらわれることなく、工夫・検討を行うことが必要である。

② 新たな職種等の追加・見直し

現行の、7分野62職種の範囲以外の、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修得出来る技能の実態等を踏まえ、職種追加について検討すべきである。

その際は、職種追加の要件とされている技能検定制度の在り方など、業種の特性に応じ、職種追加方法の見直しについても検討すべきである。

3) 優良モデル事例の広報等

① 優良な事例のモデルの作成・広報

受入機関の中には、技能実習生の技能検定資格取得に対する支援や、母国へ帰国後の修得技能を活かした就職支援など、制度趣旨に沿う優良な取り組みを行っている例も少なくない。こうした取組を広めるために、JITCO等が中心となり優良事例モデルの作成・広報を行うべきである。

② 技能実習生OBのネットワークの構築

技能実習生の帰国後のフォローアップや、実習生OBへの情報提供等が可能となるよう、「技能実習生OBのネットワーク」を構築すべきである。このネットワークを利用し、技能実習生に対し、日系企業の採用情報の提供など、を行うことなども考えられる。このネットワークの管理やデータベースの運用はJITCOが行うことなどが考えられる。

C 受入企業等の審査・外部評価制度の導入

受入企業及び一次受入機関による制度運用の適正化等を図るためには、受入企業及び一次受入機関の研修・技能実習生の受入事業に関する活動内容を審査・外部評価する仕組みが必要である。審査・外部評価の結果、優良と認められる受入企業や一次受入機関については、一定のメリットを与えることとし、適正な制度運用を促進すべきである。また、こうした仕組みの導入により、受入企業や一次受入機関自身も、自己の受入事業の改善点を的確に把握することが出来、効果的な適正化努力の実施が可能となる。

具体的には、以下のような仕組みが考えられる。

1) 審査・外部評価の仕組み

① 審査・外部評価機関の組織

審査・外部評価を実施する機関は、例えば、地方入国管理局、労働局、地方経済産業局、地方農政局、地方整備局、有識者等の委員により構成される機関とし、全国の地域ブロックごとに主要都市に設置することなどが考えられる。

その際、実質的な審査、評価等の事務は、事務局が行うこととなるが、その運営については、JITCOや(独)雇用・能力開発機構、等に委託することなどが考えられる。

② 審査・外部評価の内容

i) 受入企業の外部評価

受入企業の研修・技能実習生受入事業の活動内容を評価する制度を導入し、一定以上の評価を受けた優良な受入企業については、一定のメリットを受けられることとすべきである。

受入企業の外部評価は、受入企業自身の申請に基づき、自社の研修技能実習生の技能検定3級合格者の割合、技能教育、日本語教育、生活指導等の実施状況、労働基準法等の悪質な違反等を行っていないことなど、制度趣旨に合致した運用がなされているかを基準に、評価することが考えられる。また、地域との交流事業など付加的な支援の状況についても考慮すべきである。このうち、技能検定に関する判断基準(技能検定合格者の割合など)については、職種や作業により難易度も異なるので、それらも勘案しつつ決めていく必要がある。

ii) 一次受入機関の外部評価と優良認定

一次受入機関の研修・技能実習生受入事業の活動内容を評価する制度を導入し、一定以上の評価を受けた優良な一次受入機関受入企業については、一定のメリットを受けられることとすべきである。

加えて、優良な一次受入機関については、「優良認定」を行い、「優良認定の表示」を行うことが出来ることとすることが考えられる。こうした制度が定着すれば、不適正な一次受入機関との差別化が図られることが期待出来る。

一次受入機関の外部評価は、一次受入機関自身の申請に基づき、傘下企業の研修・技能実習生の技能検定3級合格者の割合、日本語教育、生活指導等の実施状況、傘下企業の監査・指導の実施の状況、傘下受入企業が不正行為認定を受けていないことなど、一次受入機関としての十分な責務を果たしているかを基準とすることが考えられる。また、帰国後の就職支援など付加的な支援の状況などについても評価の要素とすべきである。

2) 審査・外部評価結果の活用

① 審査・外部評価結果の活用方法

審査・外部評価によって、適切な運営と効果的な技能実習を行う優良な受入企業や一次受入機関と認められた場合には、以下のような取り扱いを認めるべ

きである。

- i) 受入企業は、高度技能実習制度の受け皿となる(職種等が高度技能実習の対象職種等となっている場合)ことが出来る。
- ii) 一次受入機関は、優良認定を受けたことを表示することが出来る。また、傘下の受入機関が高度技能実習の申請が出来る。
- iii) 受入企業、一次受入機関ともに、入管申請の際(研修生受入時、更新時等)の提出書類の簡素化(例えば、現行では、受入時に13種類の書類が必要とされている)や審査期間の短縮が受けられる。

一旦評価を受け優良と認められた受入企業や受入機関については、3年毎など定期的に更新の審査を受け、更新が認められなかった場合には、受入企業は、特例の取り扱いを失い、一次受入機関は、優良認定の更新がなされないこととする。

悪質な法令違反等があった場合には、これまでの不正行為認定と同様に、受入停止措置が取られる。

D 指導・支援体制の充実

制度の適正な運用を確保し、受入機関等の指導監督の役割を担うべき、入国管理局、労働基準監督署、JITCOなど機関の体制が必ずしも十分ではないのとの指摘がある。特に、本制度の運用に関して中心的な役割が期待されるJITCOの体制の充実が必要であり、以下のように組織体制を整備・強化することが必要である。

- i) JITCO の事業として、受入機関に対する「指導」を、寄付行為(定款)に明確に位置づけるべきである。(現行の寄付行為では、「助言・援助」が規定されているのみ)
- ii) JITCOの組織体制を会員サービス部門と指導部門を明確に区分した上で、指導部門の人員体制を増強し、受入企業や一次受入機関に対する巡回指導の実施等、指導事業の充実を図るべきである。

4. 実施の時期

上記の具体策を実施する上では、例えば高度技能実習制度の創設のように、関係法令等の改正を含めた制度の見直しと一体として実施することが適当なものもある。一方で、特に運用の適正化・厳格化については、その緊急性から、制度改正を前提としないものについては、早急に実施することが必要である。

上記の項目のうち、次の事項については、早急に実施に着手すべきである。

1) 早急に実施すべき適正化・厳格化への取組み

○制度趣旨の周知・広報の充実

- ・ 受入企業、一次受入機関、及び研修技能実習生に対し、制度の趣旨・目

的を周知徹底するため、JITCOによる受入企業等を対象とした研修生受入セミナー、研修生に対するパンフレットの配布など広報を一層充実すべきである。

○指針の明確化・具体化による不正行為の予防

- ・ 法務省指針により示されている、現行の不正行為類型の内容をより明確化・具体化することにより、不正行為の予防と、適正な制度運営の目安として役立てるとともに、指導の強化を図るべきである。また、その際は、一次受入機関による不適正な募集・広告等についても不正行為の判断要素とすることを検討すべきである。

○集中的な取締や実態調査等のキャンペーンの実施

- ・ 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、政府機関が協力した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すべきである。

○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(「特定活動」への在留資格変更時)の際、入国管理局へ提出する雇用契約書を母国語表記(日本語との併記)とすることにより、母国語(日本語との併記)による雇用契約を事実上義務付けるべきである。

○相手国送り出し機関の適正化

i 政府レベルでの適正化の要請

- ・ 政府レベルで、相手国政府機関に対し、下部送出国機関の指導や適正化を求めていくべきである。

ii JITCOのR/D(record of discussion)における対応

- ・ 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るべきである。

2) 早急に実施すべき制度の拡充への取組み

○産業実態に合った職種設定の在り方

- ・ 職種設定の在り方について、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、産業の実態にあった新たな職種設定の方法について早急に検討すべきである。

5. 引き続き検討すべき課題

以上の具体策に加え、制度運用の適正化及び充実については、引き続き、幅広い観点から検討を深めていくことが必要である。

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。

① 受入人数枠の拡大

- ・ 「受入人数枠」(現行では一定規模以上の企業について、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。これについては、効果的な研修・技能実習が可能な人員の範囲という観点、また、運用適正化という点から見た適正規模等の観点もあり、当面の適正化対策による本制度の運用適正化の進捗状況も見つつ、引き続き十分な検討を行っていくことが必要である。

②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、高度技能実習中に非常に高度な技能検定を取得し、引き続き我が国での就労を希望する場合などについては、将来的に、就労ビザによる入国を認めることについても検討していくことが適当である。

おわりに

本とりまとめにおいて示した、研修・技能実習制度の在り方や、制度の見直しに関する提言等については、広範にわたるものであることから、関係省庁が十分に連携しつつ、制度趣旨の達成に向け議論し、取り組むことを求めるとともに、本制度が、受入機関を始めとする関係者の熱意ある取組みにより支えられているものであることを改めて指摘し、本制度が一層意義深いものとなるよう関係者の真摯な努力を期待するものである。

(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

(座長代理)

佐野 哲 法政大学 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 常務理事

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

宣 元錫 中央大学 兼任講師

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)