

## 第5回

# 外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会 資料（平成27年1月8日）

## 技能実習制度の見直しについて

厚生労働省 職業能力開発局  
外国人研修推進室

## 技能実習制度の見直しに関する論点（案）

### 1. 制度の適正化方策

#### (1) 確実な技能等の修得・移転（制度趣旨・目的の徹底）

- ① 技能実習の各段階での技能評価の在り方について  
（1 号、2 号及び延長又は再実習の各修了時における受験の義務化等）
- ② 実習生の帰国後のフォローアップの推進について  
（監理団体や送出し機関の関与等）
- ③ 修得技能・経験の帰国後における発揮の促進について  
（日本で修得した技能・経験の見える化等）

#### (2) 監理団体による監理の適正化及び公的機関による監視体制の強化等

- ① 新たな法律に基づく制度管理運用機関による指導監督の在り方について（報告徴収・立入調査の権限付与等）
- ② 監理団体や実習実施機関のガバナンス強化の在り方について  
（外部役員設置又は外部監査等）
- ③ 悪質な監理団体等に対する罰則等の在り方について  
（刑事罰、公表制度等）

#### (3) 技能実習生に対する人権侵害行為等への対応の強化

- ① 通報・申告窓口の充実について  
（母国語相談、ワンストップサービス等）
- ② 実習生に対する支援や保護の在り方について  
（実習実施機関の変更の在り方、一時退避施設の確保等）
- ③ 実習生における賃金等の処遇の適正化について  
（「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」の履行確保等）

#### (4) 送出し機関への規制の実効性の強化

- ① 送出し機関の適正化に向けた送出し国政府への要請について  
（送出し機関の認定とその要件、実習生に対する保証金や違約金の禁止、送  
出し機関に対する指導等）
- ② 監理団体及び実習実施機関の役割について  
（送出し機関との契約の在り方、関係機関への通報等）

## 2. 制度の拡充方策

### (1) 実習期間の延長又は再実習

- ① 優良な監理団体及び実習実施機関の要件の在り方について  
(技能評価実施状況、実習実施体制等)
- ② 延長又は再実習が可能となる実習生の要件の在り方について  
(求められる技能等の水準、確認方法等)
- ③ 講習期間の柔軟化について (一定等級の日本語検定合格等の考慮等)

### (2) 受入れ人数の上限の見直し等

- ① 優良な受入れ機関への受入れ人数の上限設定の在り方について
- ② 常勤職員数に応じた区分に関するよりきめ細かな人数枠設定の在り方について

### (3) 対象職種の拡大等

- ① 多能工化のニーズへの対応の在り方について (複数職種の実習等)
- ② 「地域ごとの産業特性を踏まえた職種」や「企業単独型において社内検定を活用する職種」の追加について (認める場合の要件等)

※介護分野の対象職種への追加については、別途、厚生労働省社会・援護局「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」において検討中。

## 第1回 技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会 議事要旨

### 1 日時

平成26年11月10日（月）午後1時30分から午後3時35分まで

### 2 場所

東京高等検察庁17階会議室

### 3 出席者（敬称略）

#### （1）合同有識者懇談会委員

多賀谷座長，青山委員代理，浅井委員，板垣委員，小林委員，新谷委員，高倉委員代理，高橋委員，豊島委員，根本委員代理，山川委員，吉川委員

#### （2）法務省及び厚生労働省

法務省：井上入国管理局長，杵渕官房審議官，菊池総務課長，石岡入国在留課長，  
小新井参事官

厚生労働省：宮川職業能力開発局長，中山大臣官房審議官，高橋育成支援課長，山  
田外国人研修推進室長

#### （3）オブザーバー

小川外務省外国人課長，堀井厚生労働省外国人雇用対策課長，福田農林水産省就農・  
女性課長，小林経済産業省産業人材政策室長，青木国土交通省政策課長

### 4 議事要旨

互選により多賀谷委員の座長が決定されるとともに、議事の公開について案のとおり決定された後、法務省及び厚生労働省から、技能実習制度の概要、現状及び見直しの検討状況について資料に基づき説明を行い、協議を行った。委員から出された主な意見は以下のとおりであった。

#### 総論について

- 技能実習制度は国際協力として発展途上国に我が国の技能を持ち帰ることによる国際貢献のための制度。しかし、こうした制度趣旨を逸脱する運用が多数見られ、単純労働者として扱い低賃金で働かせている実態がある。パスポートや携帯電話の取上げ、保証金の徴収といったことも起きている。2009年の入管法改正で労働者としては保護の強化が図られたが、依然として労働基準監督署が指導に入ると8割で違反がある。これは遺憾な状態であり、早急に解決すべき。
- 出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会の報告書では、制度の拡充についても触れているが、まず今般指摘されている問題点を洗い出してその解決策

を議論し、それから始めて技能実習制度の拡充を議論するという段取りで議論すべきではないか。

- 管理運用体制の強化と制度の拡充のバランスをとるべき。過度な負担や煩雑化が生じないようにしてほしい。新たな規制によって現行制度の下でも大きな問題なくやっているところの負担が増し、技能実習制度の利用をためらうようなことがないようにしてほしい。
- 製造業では特に、技能実習制度で発展途上国に対して技能移転することで、結果的に、日本の企業が海外展開する際に、技能実習生がキーパーソンとして活躍することが想定される。日本企業にとってもメリットがあることであり、互いの国にとってもいいこと。
- まず制度の適正化の方策がなされ、その効果が確認された段階で拡充の検討に踏み出すべきというのが、「外国人受入れ制度検討分科会」の報告書の基本的な考え方。

そうした基本的な考え方を前提として、技能実習制度が発展途上国の発展に資するという国際貢献の仕組みとして適切に運営されるよう見直すべき。また、技能実習生の母国である外国のニーズに応じていくべきであり、受入れ国たる我が国のニーズだけに基づくものであってはならない。

## **論点 1. 制度の適正化方策**

### **(1) 確実な技能等の修得・移転**

#### **①技能実習の各段階での技能評価の在り方について**

- 技能実習制度が制度本旨に沿った運営とされるためには、技能実習生の技能が高まったかを適切に確認すべき。現在は2号終了時の技能検定3級の受験率が0.3%しかない。効果測定できないと制度の目的が果たせないで、2号終了時に3級の受検を義務付け、技能の向上を確認すべき。
- 2号終了時における技能検定3級の受検率などが低いことの背景には、技能実習生が3年間では日本語の習得レベルが高くなく、筆記試験がネックとなっていることがある。実技と筆記を分けて、実技だけの合格を求めるなどできないか。義務化をするのであれば、技能は修得しているのであるから、技能検定3級の全てではなく実技だけにするなど検討していただきたい。
- 技能修得の状況を適切に評価するためには、実技と学科の両方の受検の義務化が必要。
- 技能実習生に、技能移転のためにやっているのだということを認識させ、技能修得をしっかりと目的づけること、また、単純労働のための労働力の受入れになってしまわないように、制度趣旨を契約レベルでも活かすことが大事であ

り、そのためにも技能実習計画ないしその概要を実習生本人に示して理解させることが重要である。

## ②実習生の帰国後のフォローアップの推進について

- 帰国後フォローアップ調査は重要。制度のPDCAを回す上で、基礎となる情報はしっかり把握すべき。フォローアップ調査の回収率が15%にとどまっているので、技能実習生に調査への協力を義務付けるなどすべき。

## ③修得技能・経験の帰国後における発揮の促進について

- 実習実施機関からは、技能検定試験に合格しても技能実習生の母国では評価されず受検するメリットが少ないという話があるようだが、そうであるならば技能検定が母国の労働市場でも評価、活用されるようにすべき。

## (2) 監理団体による監理の適正化及び公的機関による監視体制の強化等

### ①新たな法律に基づく制度管理運用機関による指導監督の在り方について

- 制度管理運用機関については、JITCO（公益財団法人国際研修協力機構）が行っている現在の体制を見直す必要がある。JITCOに代わって、法律に基づく公的機関を立ち上げ、政府として体制強化をやるべき。
- JITCOについては、見直しに当たり、職員の雇用問題が起こらないように配慮してほしい。
- JITCOはこれまで監理団体や実習実施機関への支援をきめ細かくやってきており、そういう面も踏まえてほしい。
- 制度管理運用機関には、監理団体や実習実施機関への立入権限や指導監督の権限を付与すべき。
- 新法人の独立性が重要。従来のJITCOが機能を果たしていないので、新法人はしっかりと独立性を保つ必要がある。一般の会社でも外部役員は一部義務付けられているので、新法人でも考える必要があるのではないかと。
- 新法人については、財政面での独立性も重要と考えており、国費でしっかり担保すべき。
- 新法人の設立にあたっては、国費の歳出を伴うものなので、過度なものにならないようにということと、行政改革の観点にも配慮して効率的な形で対応してほしい。

### ②監理団体や実習実施機関のガバナンス強化の在り方について

- 事業協同組合は、基本的には組合員内部で運営をする前提となっているものであり、また、一部員外役員を設けているところもあるが、現実的には員外役員に払う役員報酬など厳しい部分がある。員外役員の数には中小企業等協同組合法で人数の制限が設けられていたり、員外役員への報酬を支払うのは厳しいこ

ともあったりするので、例えば、監理団体での会計の方法や監理費の額を公表させるなど、外部役員とは何らか別の方法が考えられないか。

- 新しい事業協同組合ができてからすぐに（技能実習生を）受け入れると、財政基盤もなく、監理団体としての役割を果たせないおそれがある。事業協同組合や実習実施機関について事業の実績を見てから技能実習を行わせることが適切かを判断できるようにすべきであり、新制度においては、監理団体の許可基準などで、財政基盤や監理の状況を見るべき。
- 異業種組合は問題を起こしたら、名前を変えてまた出てくる。事業協同組合の認可は、許可制よりも緩やかであり、なかなか事業協同組合の規制をするのは難しい面がある。

### ③悪質な監理団体等に対する罰則等の在り方について

- 罰則や公表についても、新たな制度でしっかり設けるべき。
- ペナルティーの性質としては、事業協同組合などが自己規律をしているかという観点と、実習実施機関が現場で実際に雇ってやっているという観点があり、それぞれどのように実効的な罰則にできるかという問題として考える必要がある。

## (3) 技能実習生に対する人権侵害行為等への対応の強化

### ①通報・申告窓口の充実について

- 技能実習生の人権侵害が表面化しづらい背景には、技能実習生が実習実施機関に縛り付けられているという面があり、転職できないことから、不正な行為があっても告発をためらうということがあると考えられる。
- 技能実習生の通報窓口の強化は重要。技能実習生が実習実施機関の不正行為を監理団体に相談したら、監理団体も実習実施機関と結託していたという事例も聞いている。公正中立な機関が母国語で相談に乗れる体制は重要。そうした相談窓口について、技能実習生にしっかりと周知することも重要。

### ②実習生に対する支援や保護の在り方について

- 人権侵害を起こさないということが大事であり、その点は新たな制度でしっかり担保すべき。
- 実習生保護の観点から、新法人の関与の下、人権侵害などの不適正な受入れをしている実習実施機関から転籍できるよう措置を講じるべき。

### ③実習生における賃金等の処遇の適正化について

- 技能実習生の中でも、農業が特に賃金が低く、技能実習生全体の賃金の平均を引き下げているのではないか。小さな規模の農業などでは外国人技能実習生が賃金を比べる対象となる日本人労働者がいないという場合もあるのではな

いか。

- 技能実習について、日本人のなり手がいない分野で、最低賃金に張り付いた形になってしまわないか懸念がある。そうした実態も見ながら議論すべき。
- 報酬については、日本人と同等以上という法務省令の実効性を担保すべき。例えば、業種別の最低報酬ラインを示し、そのラインを下回った場合には実習生の受入れを認めない等の措置を講じるべき。
- 農業については、労働基準法上、労働時間規制の適用除外とされている。人手不足を理由にチープレーバーを入れるという発想では、農業分野の労働者全体の処遇が改善しない。新たな日本人の担い手の参入を考えても、しっかりと処遇を確保すべきであり、そうした実態も見て検討すべき。

#### (4) 送出し機関への規制の実効性の強化

##### ①送出し機関の適正化に向けた送出し国政府への要請について（②監理団体及び実習実施機関の役割についても含む）

- 送出し機関について、実態として、農業や繊維などが不正行為をたくさんやっているが、これらに対して不正防止のために何らかの措置ができるのか。外国政府との二国間協定等で規制の実効性を確保できるのか。実効性のあるような規制ができるのか。
- 送出し機関については、現行では、JITCO と相手国政府の R/D（討議議事録）しかない。これは話し合いの記録でしかなく、強制力はない。
- 保証金の徴収などの不適正事案の根絶のためには、相手国と日本政府が二国間協定等を結んで不適切な送出し機関を排除し、適正でない送出し機関からは受け入れられないような制度にすべき。
- 二国間協定での対応に加え、日本国内において外国のブローカーが日本の職安法等に違反する活動を行った場合に、日本法の適用があり得るのかなどといった問題もあるのではないかな。

## 論点 2. 制度の拡充方策

### (1) 実習期間の延長又は再実習

#### ①優良な監理団体及び実習実施機関の要件の在り方について

- 制度の適正化が確認されていない段階で制度の拡充を行うことは施策の順序として逆であり、厳に慎むべき。仮に実習期間の延長等を認める場合であっても、法令遵守や3年目の2号終了時に技能検定3級の受験率や合格率が高いなど、適切に技能実習を行っている受入れ機関に限定して認めるべき。
- 拡充は制度の適正な利活用拡大に向けたインセンティブになる。成長戦略に



も記述されていることであり，着実に行っていただきたい。

- 延長の対象となる優良な機関の基準としては，問題ないところであれば基本的に認定される現実的な水準にしてほしい。

## ②延長又は再実習が可能となる実習生の要件の在り方について

- 仮に技能実習の期間の延長を認める場合であっても，3年の技能実習後引き続き日本で技能実習することは人道上の問題があるので，必ず一度帰国する形とすべきであり，それを要件とすべき。
- 技能実習期間の延長については，一旦帰国させることに賛成。帰国させずに家族帯同を認めると子どもの教育問題なども出てきて問題が大きい。
- 延長の対象となる技能実習生については，技能検定3級の合格は要件とすべき。
- 「技能検定3級」ではなく，技能検定3級「程度」とすべき。筆記試験があると日本語の関係で難しいので，実技面を重視して判定すべき。その上で，実技試験に合格した人を再入国させる形としてはどうか。

## ③講習期間の柔軟化について

(言及なし)

## (2) 受入れ人数の上限の見直し等

### ①優良な受入れ機関への受入れ人数の上限設定の在り方について

- 受入れ人数枠については，上陸基準省令は最低基準を定めているミニマムのスタンダードであって，最低基準の安易な緩和は認めるべきものではない。

### ②常勤職員数に応じた区分に関するよりきめ細かな人数枠設定の在り方について

- 受入れ人数枠については，弾力的な受入れ枠の扱いをお願いしたい。

## (3) 対象職種の拡大等

### ①多能工化のニーズへの対応の在り方について

- 多能工化ニーズは多くの企業から上がっている。技能実習計画上で複数の技能を修得できるようにしてほしい。
- 制度の矛盾を感じている。日本側のニーズが人手の足りないところになっており，相手国側のニーズをどう担保していくのか。職種の拡大とどう制度の趣旨との折り合いをつけていくのか。
- 相手国側のニーズに答えているかは根本的な疑問。例えば，2号移行対象職種には，「かつお一本釣り漁業」や「まぐろはえ縄漁業」や「いか釣り漁業」などがあるが，いか釣りなどは2～3ヶ月かけて日本海でいかにいるところを

追いかけているが、他の国でこうした漁法のニーズというものはあるのか。人手が足りないことの穴埋めとしか思えない職種もある。

○ 送出し国の方にニーズがあるのが大前提。その趣旨に沿っているのか。

②「地域ごとの産業特性を踏まえた職種」や「企業単独型において社内検定を活用する職種」の追加について

○ 送出し国に、固有ニーズがあるということを具体的に把握しているのか。そうではなくて何となく拡充すればいい、拡充ありきという話では認められない。

以 上

## 第2回 技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会 議事要旨

### 1 日時

平成26年11月25日（火）午後5時00分から午後6時55分まで

### 2 場所

中央合同庁舎4号館1階会議室

### 3 出席者（敬称略）

#### （1）合同有識者懇談会委員

多賀谷座長，青山委員代理，浅井委員，板垣委員，勝野委員，小林委員，新谷委員，高倉委員，高橋委員，根本委員，橋本委員，山川委員，吉川委員

#### （2）法務省及び厚生労働省

法務省：井上入国管理局長，杵渕官房審議官，菊池総務課長，石岡入国在留課長，小新井参事官

厚生労働省：宮川職業能力開発局長，中山大臣官房審議官，高橋育成支援課長，山田外国人研修推進室長

#### （3）オブザーバー

小川外務省外国人課長，堀井厚生労働省外国人雇用対策課長，福田農林水産省就農・女性課長，小林経済産業省産業人材政策室長，青木国土交通省政策課長

### 4 議事要旨

厚生労働省から，取りまとめの方向性について資料に基づき説明を行い，協議を行った。委員から出された主な意見は以下のとおりであった。

#### ○制度の適正化方策について

- ・技能実習生の帰国後のフォローアップについて，どこまで行うことを求めるのか。また，フォローアップを実施する主体は監理団体で適当なのか。国や送出し機関がメインで行うこととするべきではないのか。帰国した技能実習生の追跡を国内の監理団体に課するのは難しい。
- ・現行のフォローアップ調査は回収率が10%台であり，ミスリーディングがあり得るため，調査を充実することは賛成。しかし，無理に回収率を上げようとして技能実習生の本音を拾えなくならないように，技能実習生が自主的に回答できるような形で実施するべき。
- ・技能実習制度を円滑に運用するためには，実習実施機関や監理団体に対する支援業務も重要。こうした支援業務がなければ，制度の本質が損なわれかねない。

- ・日本で修得した技能等を本国で有効に活用するため、2国間取決めの中で相手国側に必要な措置を求めることができるよう検討すべき。
- ・技能実習の評価の際の情報提供等、これまでJITCOが行ってきたサービスはどのようなのか。
- ・監理団体は技能実習生の受入れのみを行っているわけではなく、また、外部監査の実施や外部役員の設置は費用負担がかかるため、外部監査の実施や外部役員の設置によるガバナンスの強化がどうなるのか検討が必要。
- ・新たな制度管理運用機関の創設は是非ともやるべきであり、その際は地方事務所も十分な体制とするべき。
- ・新たな制度管理運用機関の設立については、行政改革の観点から定員等につき一定の歯止めが必要。
- ・新たな制度管理運用機関を創設するとしても、同一の案件について、新機関と入管局と労基署がそれぞれ調査するようなことや同一の報告を徴収するようなことにならないよう、業務の重複を排除すべき。
- ・罰則については、対象となる不適正な行為の中にも重いものと軽いものがあり、どのような行為にどのような罰則が適用されるのか、基準を明確にするべき。
- ・技能検定3級の受検率は0.3%という現状であり、優良な監理団体でさえ、受検が奨励されていることを知らないこともある。技能実習の効果測定の必要性に鑑み、技能実習修了の各段階における技能評価試験の受検を義務化すべき。
- ・技能実習2号修了時に義務付ける技能検定3級相当の技能評価試験の対象は、「実技試験」と「学科試験」の双方とすべき。「学科試験」に関し、日本語が受検の障害になるのであれば、外国語での受検や、EPAにおける看護師等の資格受検の特例と同様に試験時間を延長するなどの措置を講ずるべき。
- ・技能実習生の報酬は、最低賃金スレスレ程度のところも多く、日本人と同等額以上とする法務省令が軽んじられている。この点が、法務省令の実効性を高め、本制度を適正化する上で最も重要。法務省令の実効性を担保するための基準を許可要件に明確に位置付けるべき。
- ・労働関係法令違反が行われないためにも、技能実習指導員や相談員の要件として、労働法に関する知識が必要。労働者派遣制度では派遣元責任者の講習を義務付けているので、参考にすべき。
- ・地域協議会（仮称）を構成する業所管省庁は具体的にどうなるのか。
- ・地域協議会（仮称）での情報共有は必要。会議の場だけでなく、適宜、関係機関が連絡を取って対応すべき。
- ・通報・申告について、技能実習生が恐れや不安を抱かない形で自由に申告できる仕組みが必要。また、そのような制度とする場合には、実習生に十分な周知も必要。

- ・人権侵害等を受けた技能実習生の実習実施機関の変更について、実習先変更は事務手続の手間がかかることが予想されるので必要な配慮を御願いたい。
- ・2国間取決めについては、現行のJITCOが行っているR/D（討議議事録）よりもしっかりしたものとするべき。現行で実習生を受け入れている全ての相手国と取決めを結べる見通しがあるのか。
- ・技能実習生が受入れ機関の違法行為や不適正な行為を申告・相談するためには、技能実習生が違法不適正を認識していることが前提になる。国によって法令が異なっている場合もあるため、例えば、日本の労働関係法令の周知のために、技能実習生にパンフレットを配布することも重要。また、技能実習生本人にも技能実習計画を開示し、技能移転の目的であることを把握させることも重要。
- ・送出し機関が裏で二重契約を結んで、保証金や違約金を徴収している場合、監理団体や実習実施機関では見抜けないことがある。
- ・平成25年度帰国後フォローアップ調査において、約16%が保証金契約を締結しており、うち30%が返還されていなかったとの結果があるが、この現状への対応が必要。
- ・技能移転の有効性の評価、人権侵害の実態、フォローアップ調査など、客観的な根拠やデータで定量的に議論することが重要。例えば、技能評価試験の受検を義務付けると、合格率が出るので、合格率の低いところを精査することも可能となる。また、受入れ枠の拡大についても定量的に検討でき、極端に多く受け入れるとマネジメントできず破綻することにもなりかねない。

### ○制度の拡充方策について

- ・優良な受入れ機関にのみ制度の拡充を認めるのであれば、技能評価試験の合格率や実習体制を要件とすることが必要。
- ・優良な監理団体及び実習実施機関は3年間の技能実習生の受入れに加え、さらに最大2年間の受入れができるようになるため、受け入れる技能実習生の人数が増える。このため、技能等の指導が適正にできるかどうかの受入れ体制が重要。
- ・監理団体と実習実施機関の関係において、両方が良い、或いは悪いならともかく、ある実習実施機関には問題があるが、同じ監理団体の別の実習実施機関が優良だった場合の取扱いはどうなるのかも検討が必要。
- ・実習期間の延長又は再実習において、「一旦帰国」の期間は実習生本人の希望も尊重すべきではないか。
- ・地域ごとの産業の特色を踏まえた対象職種については、送り出し国のニーズではなく、我が国特有のニーズではないのか。
- ・旧制度ではあるが、既に受入れ人数枠を拡大している「外国人研修生受入れ特区」

では失踪や労働関係法令違反等の事例が顕在化しているところもある。安易な緩和の考えはとるべきではない。

- ・地域ごとの産業特性を踏まえた職種追加については、地元の企業のニーズを吸い上げる仕組みも必要。
- ・今回の制度見直しは適正化と拡充を同時に行うものであり、適正化だけでは制度見直しの所期の目的は達成されない。
- ・受入れ枠の増加は、要望する声も多く、現行制度でしっかり管理ができていない受入れ機関には、是非とも増加が認められるようにすべき。
- ・技能実習生の受入れや在留管理に必要な書類手続が煩雑化しており、実習生のサポートに回す時間が無いという声を聞くが、優良な監理団体及び実習実施機関に対しては事務の簡素化を行うべき。
- ・監理団体に対して講習の期間についてヒアリングを行ったところ、監理団体の理事長によると、講習の期間は、日本語や日本の生活習慣や法令の修得のみならず、技能実習生が監理団体にいつでも相談できるようになるための信頼関係構築に必要な期間であり、1か月では短いとのコメントがあった。単に日本語能力の程度のみで、講習期間を短縮することには慎重であるべき。
- ・家族と離れてきていることもあり、技能実習生が地域社会と共生できるような取組は重要。
- ・一定の日本語要件を満たす技能実習生に対して、講習期間を柔軟化することには賛成。
- ・建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置が平成27年4月からはじまるが、これにより在留資格「特定活動」で外国人労働者が入国してくる。同じ担当者が技能実習生と特定活動で受け入れる外国人労働者の両方を監理する受入れ先が出てくると思われ、こういった事情についても配慮が必要。

以 上