

研修・技能実習制度研究会報告

はじめに

外国人研修・技能実習制度については、技能移転を通じた開発途上国等への国際協力を目的としているが、一部の受入れ機関において、研修生が実質的に低賃金労働者として扱われていたり、技能移転のための適正な実習指導が行われていない等の問題が生じている。

このため、同制度については、「規制改革推進のための3か年計画（平成19年6月22日閣議決定、平成20年3月25日改定）」において、「実務研修中の法的保護の在り方」等について「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出」等必要な措置を講ずることとされているほか、その見直しについて各種の提言が行われている。

本研究会は、現行制度の問題点を是正するとともに、制度の目的である技能移転が適正に実施されるよう、制度の適正化や在り方に関する事項について、平成18年10月以来12回にわたって、問題点の整理及び検討を行ってきた。この間、平成19年5月には、制度見直しの方向性について中間報告をとりまとめ、主に次のような提言を行った。

1. 実務研修中の研修生の法的保護のあり方

実務研修中の研修生が実質的に低賃金労働者として扱われている等の問題が生じているが、組織的な労務管理体制が不十分な中小零細企業を中心に、「労働」とならないよう「研修」の性格を担保することは困難であることから、「研修（1年）」+「技能実習（2年）」については、最初から雇用関係の下での3年間の実習とし、労働関係法令の適用を図る。

2. 技能実習の実効性の確保

実習としての実効性を確保するため、実習計画の作成の他、実習指導員の配置、技能実習終了時の評価等を義務づける。

また、対象職種については、実習生の幅広い技能の修得が可能となるよう見直す。

3. 受入れ団体の役割・責任

受入れ団体（第一次受入れ機関）は、新たに、傘下の技能実習中の受入れ企業に対する実習の適正実施に係る指導、監査等の監理責任を負うこととする。また、営利目的の団体の設立を防止するため、本来の事業協同組合等としての活動実績を有することを実習生受入れの要件とする。

4. 同等報酬要件の実効性の確保

日本人の労働市場への悪影響を防ぐため、同等報酬要件の判断の前提

となるガイドライン（目安）を設定し、実習生の賃金水準が目安に照らし著しく低い場合には同等報酬要件の遵守状況を調査し、必要な措置を講ずる。

5. より高度なレベルの技能実習

いったん帰国した実習生の再入国による実習（再技能実習）については、現行制度において技能移転や適正な運営がなされていること、定着のおそれがないことが前提であり、概ね技能移転と適正化が図られ、失踪率も低い「企業単独型」に限り、現地法人における更なる技能向上のためなど、個別の審査により再実習の必要性が認められた場合に、2年間に限定し（合算して5年以内）これを認める。

6. ブローカー対策等

受入れ機関・送出し機関の適正化、不正行為を行った場合の規制の厳格化等の措置を講ずる。

7. チェック機能の強化

JITCO（財団法人国際研修協力機構（ジツコ））において巡回指導等を強化するとともに、その役割・体制を抜本的に見直す。

この中間報告公表後、経済産業省の研究会報告と法務大臣（当時）の私案が相次いで発表されたほか、経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会第2次報告（平成19年9月）においても、研修・技能実習制度のあり方が提言された。また、産業界、労働界からも制度の適正化や見直しを求める各種提言が発表されている。

本研究会においても、引き続き検討すべき事項として、ブローカー対策や技能移転の実効性確保等の課題を取り上げ、議論を継続してきたところであるが、今般、最終的なとりまとめを行ったので、報告する。

本報告は、中間報告で指摘した事項に加え、制度目的である実習の実効性を一層確保するため、悪質な企業・団体を排除する一方、優良な企業・団体を育成する観点から更に検討すべき事項について、その検討の方向性を打ち出すものである。本研究会としては、この報告を踏まえ、厚生労働省をはじめとする関係省庁において更なる検討を深め、具体的な制度化が図られることを期待する。

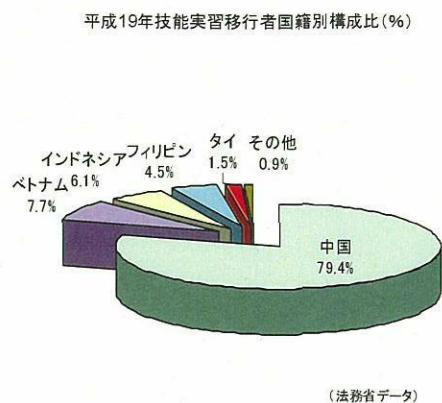
平成20年6月

I 中間報告以降の動向

1. 研修生・実習生の増加

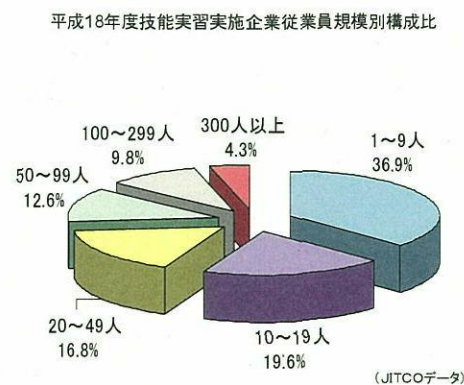
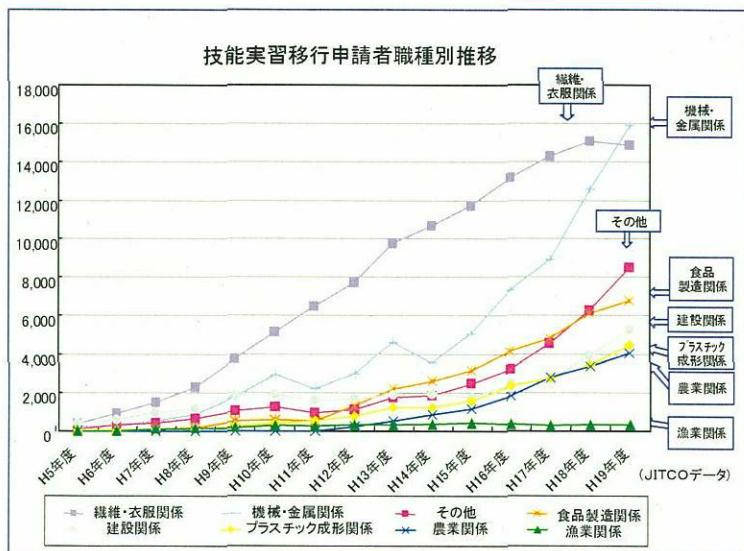
外国人研修生・実習生の数は、引き続き増加しており、平成19年の在留資格「研修」入国者数は約10万2千人（政府関係機関による受入れも含む。）、技能実習移行者数は約5万4千人となり、技能実習中の者は10万人近くに上ることとなった。研修生・実習生合わせると約20万人と

いう規模に達しつつある。なお、国籍別には、従来同様、実習生の約80%を中国が占めている。

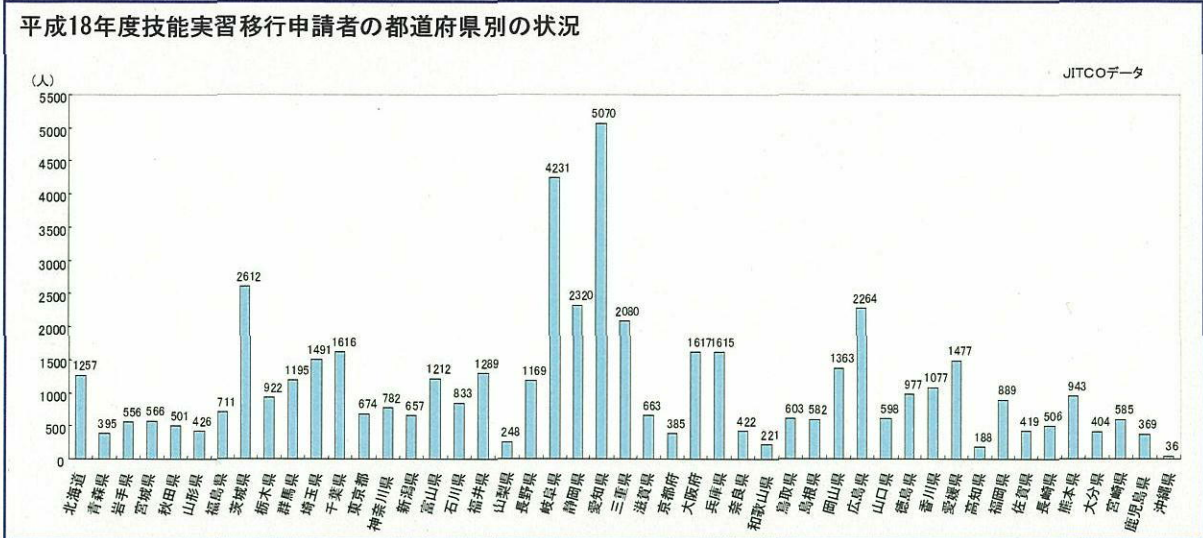


また、実習生受入れ人数を職種別に見ると、制度発足以来、繊維・衣服関係が最も多い状況が続いていたが、ここ数年、機械・金属関係が急増し、平成19年に遂に逆転した。

なお、実習生の在留地域を都道府県別にみても、愛知（機械・金属等）が岐阜（繊維・衣服等）を抜いて最も多くなり、次いで、茨城（農業等）、広島（機械・金属等）等が続いている。



都道府県別技能実習移行申請者数



2. 平成19年の問題事案発生状況と適正化に向けた取組

本制度をめぐる問題事案の増加を受けて、関係行政機関及びJITCOにおいては制度の適正化に向けた取組を強化しているところであるが、依然として、研修中の残業（研修時間外の活動）や名義貸し（いわゆる「飛ばし」）、パスポートの取上げ等の不正行為が頻発している。また、最近では、受入れ団体が偽造パスポートによる入国を手引きしたケース、渡航費用を受入れ企業と研修生から二重取りしたケース、最低賃金法違反、パスポート管理等を受入れ企業に指示していたケース等、受入れ団体が不正の温床となっている事例が見られるところである。

なお、最近の傾向として、実習生が労働基準監督署に申告したり、労働審判の申立て、民事訴訟の提訴等を行うケースが目につくようになっており、実習生自らの訴えにより問題事案が顕在化するケースが増えている。

（法務省入国管理局による不正行為認定等）

平成19年の不正行為認定件数を見ると、出入国管理機関において取締りを強化していることもあり、その数は大幅に増加し、449件（対前年220件の増加）となっている。

不正行為認定件数 (法務省データ)

	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年	合計
認定件数	92	210	180	229	449	1160
うち団体監理型	87	208	175	218	440	1128

不正行為認定の類型別内訳		H19年						H19年計 (延数)	H18年計 (延数)
		企業単独型	団体監理型						
			第一次受入れ機関	第二次受入れ機関					
第1類型	①二重契約	0	25.0%	7	8.9%	1	5.3%	8	20
	②研修・技能実習計画との齟齬	2	58.3%	4	58.9%	30	25.6%	36	46
	③名義貸し	2	8.3%	4	26.8%	109	52.7%	115	74
	④虚偽文書の作成・行使	3	66.7%	13	91.1%	6	8.9%	22	43
第2類型	所定時間外活動等	3	83.3%	5	12.5%	90	42.3%	98	69
第3類型	人権侵害行為等	0	50.0%	6	8.9%	64	10.1%	70	4
第4類型	問題事例未報告等	0	8.3%	1	7.1%	0	1.4%	1	7
第5類型	労働法規違反等	2	25.0%	6	0.0%	201	14.5%	209	68
第6類型	準ずる行為の再発生	0	0.0%	3	0.0%	0	0.0%	3	1
計		12		84		501		562	332

こうした中、法務省入国管理局においては、昨年12月、受入れ機関等が留意すべき事項を定めた「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」について、制度運用の適正化の観点から改訂するとともに、不正行為に該当する行為についても具体的に列挙・明確化し、取締りを強化しているところである。

特に、今回の改訂においては、①パスポートや外国人登録証明書を預かる等不適切な方法による研修生の管理の禁止、②営利目的であっせんを行う機関の介在の禁止、③受入れ団体における研修実施体制の確保、④送出し機関が徴収している保証金等の適正化等が明記されたほか、受入れ機関が不正行為に認定された場合であっても、研修生・実習生本人に責がなく、適正に研修・実習を実施できる他の機関に受け入れられる場合には、引き続き在留が認められることが明確にされたところである。

(労働基準監督機関による監督指導等)

労働基準監督機関においては、JITCOから提供された情報も踏まえ、実習生の労働条件の履行確保上問題があると考えられる実習生受入れ事業場に対する監督指導を実施している。平成18年度の技能実習生受入れ事業場に対する監督指導件数は1,633件(うち違反事業場数1,209件、違反率74.0%)となっており、前年度(906件)に比べて大幅に増加している。

また、実習生に係る申告件数は232件となっており、ここ数年大幅に増加している(平成16年48件、平成17年126件)。

労働局の対応について

○外国人労働者相談コーナーにおける外国人労働者らの相談件数

平成16年 8,712件
 平成17年 9,934件
 平成18年 11,081件

※技能実習生に係る相談件数の内訳は不明

○外国人労働者に係る申告件数（うち技能実習生に係るもの）

平成16年 1,566件（48件）
 平成17年 1,654件（126件）
 平成18年 1,721件（232件）

○技能実習生受入れ事業場に対する監督指導結果

年	監督指導実施事業場数	違反事業場数
16	630件	513件（81.4%）
17	906件	731件（80.7%）
18	1633件	1209件（74.0%）

（外国人雇用状況届出の義務化等）

昨年10月から改正雇用対策法が施行され、外国人雇用状況の届出が義務化されるとともに、「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」が策定された。この指針は実習生受入れ企業にも適用されるものであり、その旨指針にも明記され、周知啓発が図られている。

（JITCOによる巡回指導、実習生に対する相談・援助等）

JITCOにおいては、受入れ団体・受入れ企業に対する巡回指導を強化しており、平成19年度においては農業や縫製関係等トラブルが多く発生している業種を重点として、8,139件（受入れ団体98件、受入れ企業8,041件）実施した。指摘内容としては、雇入れ時の健康診断の未実施、社会保険・労働保険の未加入、賃金控除協定の未締結等が多い。なお、平成20年度については、さらに取組を強化し、10,000件を目標に実施する予定である。

受入れ機関への巡回指導結果

巡回指導等実施企業及び団体 (JITCO)

平成19年度 8,139件 (うち訪問指導: 8,041企業、98団体)

○技能実習の申請と実行の乖離状況

項目	該当する企業数	全数に占める割合
技能実習申請職種との不一致	23	0.3%
技能実習申請場所との不一致	85	1.1%

○賃金の支払い状況

項目	該当する企業数	全数に占める割合
口座払いの同意書なし	428	5.3%
賃金控除協定の未締結	745	9.3%
割増賃金の不適正な支払い	179	2.2%
労働条件の書面による明示なし	32	0.4%
就業制限業務免許等なし	9	0.1%
定期健康診断の未実施	173	2.2%
雇い入れ時の健康診断の未実施	2,848	35.4%
特殊健康診断の未実施	18	0.2%

○国の保険の未加入状況

項目	該当する企業数	全数に占める割合
健康保険未加入	1,209	15.0%
厚生年金保険未加入	1,212	15.1%
雇用保険未加入	1,147	14.3%
労災保険未加入	419	5.2%

○不適正なパスポート等の管理状況

項目	該当する企業数	全数に占める割合
不適正なパスポート等の管理	25	0.3%

また、平成20年度においては、研修生・実習生の相談援助体制を強化するため、土曜、夜間等にフリーダイヤルによる相談ホットラインを開設するとともに、受入れ企業・受入れ団体が倒産したり、不正行為認定を受けた場合であって、実習生本人に責がなく、継続して実習を希望する場合について、関係行政機関との連携を図りながら、できるだけ実習が継続できるよう支援することとしている。

JITCOの体制

体制 (平成19年7月現在)

本部 (総務部、出入国部、企業部、国際部、能開部)
 常勤役員 7人 本部職員 109人 (非常勤スタッフ等を除く。)
 地方駐在事務所 全国17カ所 (巡回指導要員 約60名)

役割

(国際関係)

- ① 送り出し国政府とのR/Dの締結、定期協議・意見交換
- ② 帰国生ネットワーク化事業 (同窓会の組織化) の推進等

(出入国関係)

- ① 入国・在留関係申請書類の事前点検事業 (会員以外も対象)
- ② 入国・在留関係申請書類の取次ぎ事業 (会員のみ: 有料)
- ③ 受入れ機関に対する実地調査 (実習移行、在留期間更新時) 等

(能力開発関係)

- ① 研修成果の評価・技能実習計画の評価 (政府からの委託)
- ② 技能実習生受入れ企業・団体に対する自主点検、巡回指導 (政府からの委託)
- ③ 技能実習修了認定証明書の交付 (政府からの委託)
- ④ 日本語教育支援
- ⑤ 教材の開発等

(相談・援助)

- ① 受入れに関する相談 (企業・団体向け)
- ② 母国語相談等 (研修生・技能実習生向け)

その他、各種セミナーの開催等を行っている。

JITCOの主な取組み

- ① 受入れ機関への巡回指導の強化
平成19年度8,139件実施
- ② 全受入れ機関への自主点検の実施
- ③ 自主点検を踏まえた巡回指導の実施及びそれらの結果の労働基準監督機関への提供
- ④ 適正化キャンペーン会議等の実施
2007年6月~7月全国7都市にて開催
※参加者数 789団体、1158名
- ⑤ 受入れ団体の技能実習担当者講習会の実施
(平成19年度 35回 対象者868名)
- ⑥ 地方行政機関連絡会議の実施等関係行政機関との連携

Ⅱ 現行制度の評価と見直しの方向性（研修・技能実習制度の実効性強化）

現行研修・技能実習制度については、研修生が実質的に低賃金労働者として扱われ、残業（研修時間外の活動）までしている例や、本来の実習場所と異なった場所で働いている例、適切な技能実習がなされていない例など、不適正な運用実態がつとに指摘されてきた。

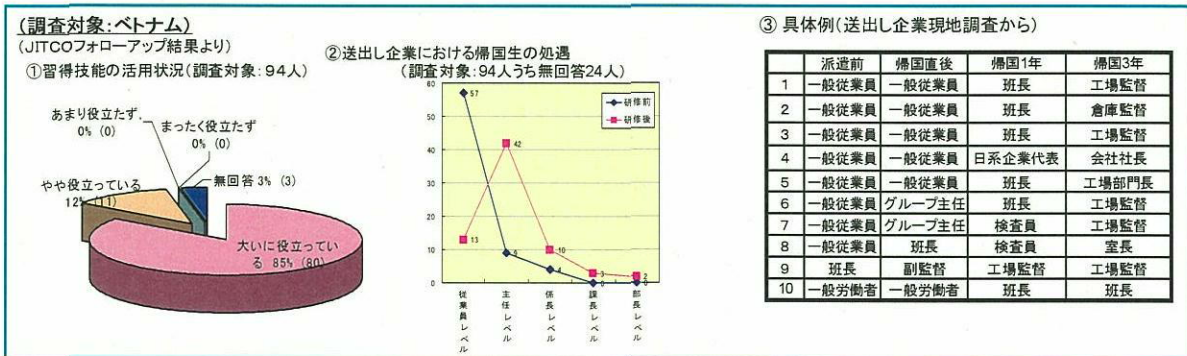
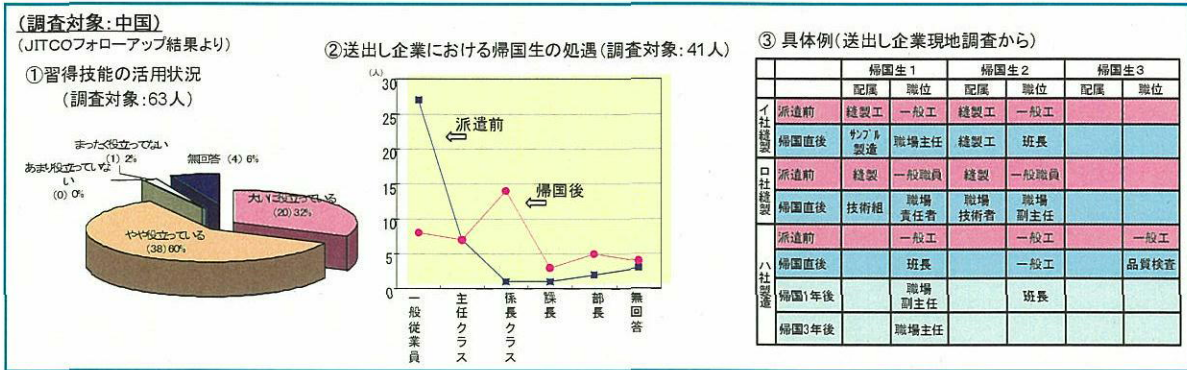
このため、現行制度は制度目的が形骸化しているとして、これを一旦廃止した上で、産業・経済上の必要性を正面から認め、新たな労働力受入れの仕組みを創設すべきとの意見や、移民の受入れを推進すべきとの意見もある。

しかしながら、技能実習制度の実績を見ると、制度の趣旨に則った適正な研修・実習が行われ、研修生・実習生が帰国後その修得した技能や経験を活かして活躍している例も少なからず報告されている。

また、近年、アジア諸国との経済連携が強まる中で、アジア諸国の若者を単なる労働力として受け入れるのではなく、来日した労働者に技能を付与し、帰国後その成果を活かしてもらうことにより、これらの国の人づくり、技術向上に寄与するという現行制度の趣旨は、今後、益々重要になるものと考えられる。

したがって、こうした技能実習制度のメリットを考えると、現状において不適正な運用実態が一部にあることを認めつつも、逆に本来の制度理念に立ち帰って、技能実習としての性格を強化し、実効ある方向に改革していくことが適当である。

研修・技能実習における技能修得の状況について(サンプル調査結果)



なお、現行制度は、「技能移転を通じた国際協力」という目的ゆえに、以下のような制度上の仕組みを設けており、そのことが上記のような実習成果のほか、一定の労働条件・生活環境等の保障をする、在留管理を容易にする、帰国担保、失踪率を低く抑える等の効果、メリットを生んでいると考えられる。これを単に労働力確保のための制度とした場合には、以下の仕組みによる様々な対応が行われず、低賃金労働や失踪・不法残留が増える恐れがある。

- ① 現行制度は、受入れ条件として、入国当初に日本語、日本の生活習慣等を教育するとともに、研修施設・宿泊施設の確保、研修計画・技能実習計画の作成とそれに基づく実習指導、研修・実習中の生活面での管理・支援等を受入れ団体・企業に義務づけている。また、職種については、同一作業の反復によって修得できる技術・技能等（単純作業）でないこと、実習生の労働条件については日本人と同等額以上の報酬を支払うことを条件としている。
- ② 現行制度では、実習計画等の履行を確保するため、JITCOによる巡回指導等が相当な頻度で行われ、一定のチェック機能を果たしている。また、単純労働力としての活用については、制度趣旨に反することから、こうした指導においては是正を求め、悪質なケースについては受入れ停止等の措置を取っている。
- ③ また、現行制度では、修得した技能を母国に移転する目的があること

から、最長3年で帰国する仕組みとなっており、家族の帯同も認めていない。

- ④ なお、現行制度は「研修・実習」という目的があるため、研修施設（＝活動場所）が特定されており、本人に対するケアや在留管理が容易となっている。

以上を踏まえ、技能実習制度については、技能移転を通じた国際協力という目的は今後とも堅持した上で、現状を改め、制度の適正化と実習の実効性を高めるための措置を徹底していくこととする。

Ⅲ 各論（今後の課題と検討の方向性）

1. ブローカー対策等、実習生の需給調整のあり方

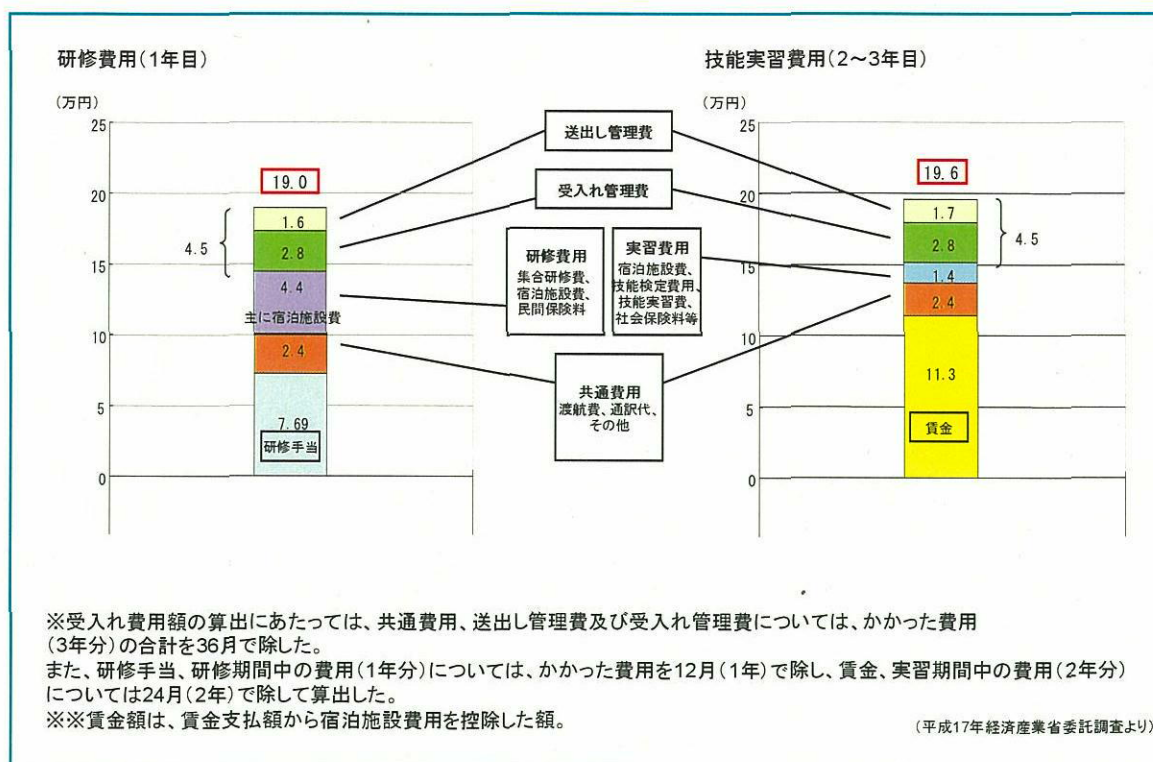
（現状と課題）

研修生・実習生の送出し・受入れについては、団体監理型の場合、国外においては送出し機関が、国内においては受入れ団体が当事者となり、責任をもって運営することが制度上想定されている。

しかしながら、研修生・実習生のあっせんは国内外に渡っており、その募集から始まって、日本の企業に受け入れられるまでに、様々な手続、段階を経ることが必要となっている。このため、実態としては、こうしたプロセスを経る間において、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。

これらのいわゆるブローカーについて、その実態は必ずしも明らかではないが、中には、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。

受入れ企業(団体監理型)における一人あたりの費用負担(月額)比較



現行制度における、高額な管理費や保証金、手数料等の問題、募集時の条件と入国後の実態との乖離(落差)をめぐるトラブル、人権侵害等の問題への対処としては、中間報告で述べたように、当面、

- ① 受入れ企業、受入れ団体が不正行為を行った場合のペナルティーの強化(受入れ停止期間の延長等)
- ② 受入れ団体の実習生あっせん行為について職業紹介事業の許可又は届出が必須の条件となることにより、紹介に係る手数料を透明化
- ③ ②に併せ、受入れ団体における受入れ管理費及びその使途の透明化
- ④ 国外の送出し機関の不当に高額な保証金や違約金等について、送出国政府に対し適正化を要請

等を重点として対策を講じていく必要がある。

しかしながら、上記のような問題は、近年、深刻の度を増しており、こうしたあっせんに関わる諸問題を抜本的に解決するためには、

- ① 過剰な保証金、管理費等の負担を軽減すること
- ② 実習生・受入れ企業の双方の条件を保障・明示し、入国後のトラブルを防止すること
- ③ 実習生・受入れ企業の双方が納得でき、かつ、効果的な実習実施の観点から適正なマッチングが実現できること

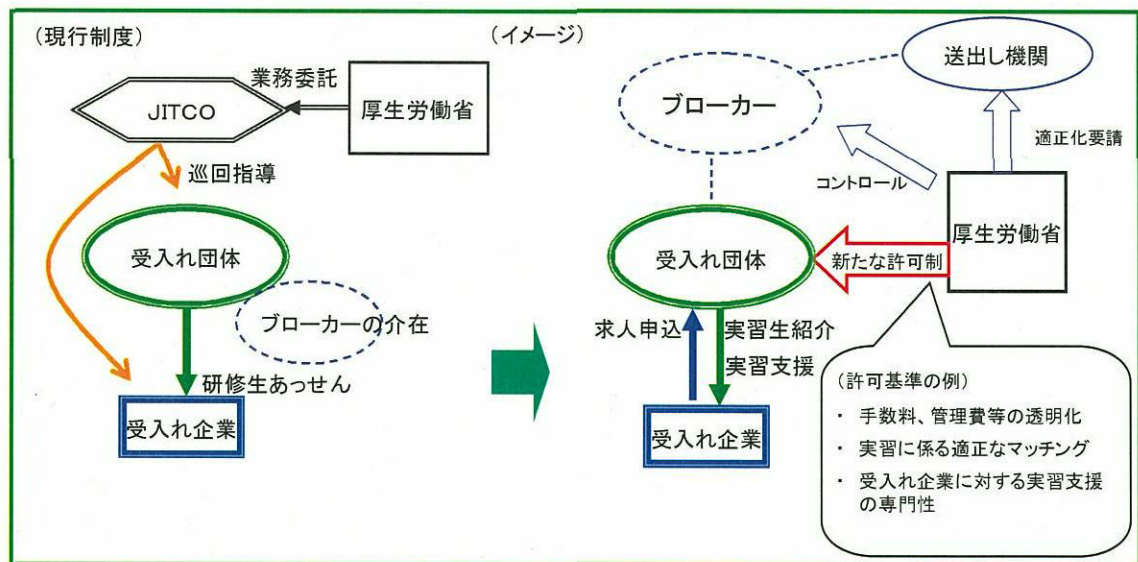
等に留意しつつ、単に個々の送出し機関や受入れ団体の問題に止まらず、ブローカーの存在も含め、国内外を通じた実習生あっせんシステム全体を視野に入れて適正にコントロールする仕組みを検討していくことが必要である。

(検討の方向性)

上記のような、研修生・実習生あっせん行為を適正化する方策としては、例えば、あっせん行為を公的機関が一元的に管理する方法、あっせん行為を民間機関に委ねつつ適正にコントロールする方法、それぞれが考えられるが、毎年5万人以上にのぼる様々な国からの受入れであること、現地面接会の実施等きめ細かなマッチングを行うことが効果的な実習実施の観点からも求められること等を踏まえれば、現実的な方策としては、あっせん行為は従来どおり民間に委ねつつ、これを適正にコントロールする方途を探ることが適当である。

今後の検討に当たっては、特に次の視点が重要である。

- ① 国内においてあっせん行為を行う受入れ団体については、単に職業紹介事業の許可のみならず、手数料・管理費等の透明化、実習に係る適正なマッチングの実施や受入れ条件の保障に加え、後述の受入れ企業に対する実習支援のための専門性を担保する観点から、新たな許可制の導入を図ることが必要である。



- ② 国内外にわたる諸々のあっせん機関についても、届出制の導入や国内の受入れ団体を通じてその活動を報告させる等何らかの方法によりコントロールすることや、二国間の協定等に基づき一定の機関に限定していく等、送出し国政府と連携して適正化を図ることについて、実態を踏まえつつ、あり方を探る必要がある。

- ③ 送出し機関については、引き続き、送出し国政府に対して手数料、保証金等の適正化や条件面の保障を要請していくことが求められる。

なお、①の許可制度の検討に当たっては、併せて、受入れ団体のマッチング能力、実習支援のための専門性、基準適合性等について公正かつ専門的に評価する仕組みや、許可基準に反した場合の勧告・取消等の措置、そ

のための立入調査等のあり方も考えていく必要がある。

2. 実習の実効性確保

(1) 実習内容の実効性確保

(現状と課題)

現行制度上、技能修得の達成目標として技能検定3級レベルを取得することが想定されており、制度上は、3級取得に向けた技能実習計画を作成し、それに基づく指導を行うこととなっている。

しかしながら、現実には、実習移行後は受入れ団体に企業に対する監理責任もなく、実習の内容や指導方法は、個々の企業の自主的な判断に任されている。また、JITCOの指導も、法令遵守や監理面でのチェックが中心であり、実習内容の専門的指導には及んでいない。

こうした中で、実習終了時の3級レベル試験受験率については、受験に対するインセンティブが乏しいこともあり、わずか0.76%に止まっており、受入れ企業の中には、「低賃金の労働力として活用」し、日本語教育も十分に実施せず、単純・反復作業に従事させたり、指導する立場の日本人従業員が作業ラインに配置されていない等のケースも見られる。

研修・技能実習制度における評価試験受験者数等の推移

技能実習終了時の3級レベル試験受験率は、0.76%

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
基礎2級レベル受験者数 (α) カッコ内数字はJITCO認定評価 システム受検者数	27,253 (5,961)	34,825 (7,756)	41,030 (10,001)	52,754 (13,392)
基礎2級レベル合格者数 (β)	26,224 (5,807)	33,233 (7,559)	39,120 (9,578)	50,054 (12,792)
基礎2級レベル合格率 (α/β)	96.3%	95.4%	95.3%	94.9%
3級レベル受験者数 (A) カッコ内数字はJITCO認定評価 システム受検者数	105 (15)	169 (25)	205 (24)	263 (8)
3級レベル受験率 (A/C)	0.47%	0.73%	0.75%	0.76%
3級レベル合格者数 (B) カッコ内数字はJITCO認定評価 システム受検者数	96 (15)	155 (25)	187 (24)	246 (8)
3級レベル合格率 (A/B)	91.4%	91.7%	91.2%	93.5%
前々年度の移行申請件数※2 (C)	22,268	22,997	27,233	34,816

(3級取得へ向けた実習制度の改革)

上記のように、現行制度は3級取得を達成目標としているにもかかわらず、その目的を具体的に担保させるための仕組みが整っていない。実

習の形骸化は、実習生を単純労働力として扱うことにもつながりかねないものであり、これを防ぐためにも、実習の実効性を高める必要がある。

このため、中間報告でも述べたように、

- ① 実習指導員の配置の義務づけ
- ② 1年経過時の技能検定基礎2級レベル試験の維持
- ③ 技能実習終了時の評価の義務づけ

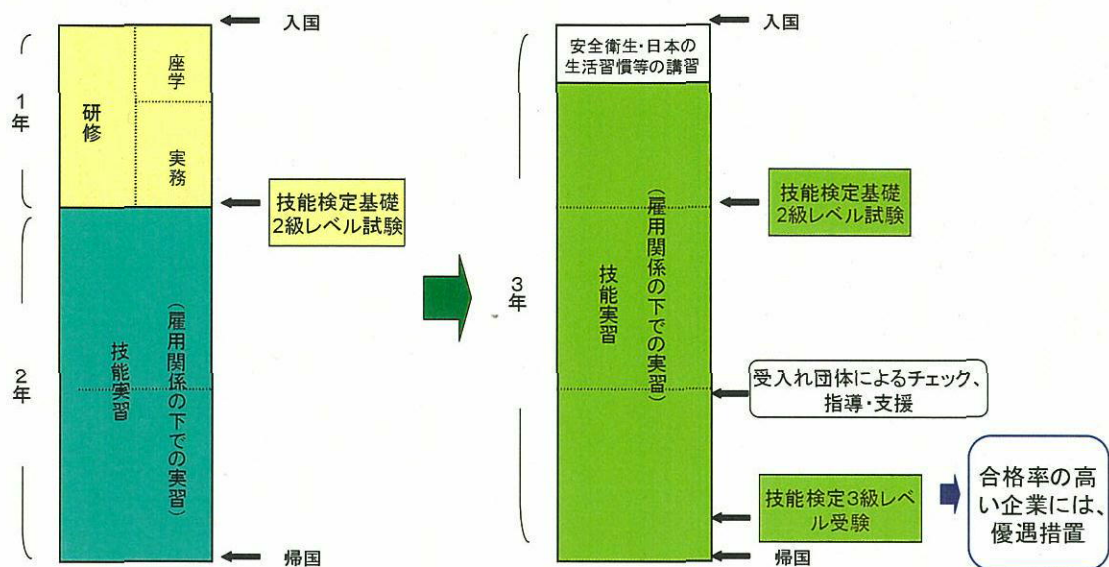
等の措置を最低限講じていく必要がある。

さらに、今後は、上記のような措置にとどまらず、実習生が3年間で着実に技能検定3級レベル以上を取得して帰国できる制度としていく観点から、受入れ企業の実習が効果的に実施されるよう企業を専門的に支援するための取組を強化し、併せて、実習生本人や受入れ企業に対し3級取得に向けたインセンティブを付与することが必要である。

具体的には、次のような点をポイントとして、制度設計を検討していく必要がある。

- ① 1年経過時の技能検定基礎2級レベル試験については、中間報告で述べたように、実習が確実に行われていることの確認や実習生本人の緊張感の維持のために必要であるとともに、実習生活に必要な日本語や安全衛生に関する知識の水準を担保する観点からも重要であることから、引き続き維持する。
- ② 達成目標である技能検定3級レベル以上の試験については、実習終了時までには受験させることを企業に義務づけるとともに、試験の合格率については定期的に報告を求め、公表することとする。併せて、合格率が高い企業に対しては、例えば、受入れ人数について優遇措置を講じるなど、メリットを付与する。
- ③ 受入れ団体は、実習期間を通じて、定期的に企業を巡回し、実習内容・方法等について企業を指導、支援する役割を担うこととする。
この場合、受入れ団体において個々の実習生の技能レベルを評価シート等によりチェックしたり、実習職種に係る1級技能士等専門家を企業に派遣してアドバイスする等の取組を促進していくことも併せて必要である。
- ④ 実習生本人の技能修得意欲の向上を図るため、能力に応じた賃金ガイドライン（例えば、合格した技能検定のレベルに応じた給与の格付け等）の導入等を奨励するとともに、後述するように、3級取得が帰国後評価され、その能力を発揮できる環境を整備するため、送出国に対する技術協力を進めていく。

このほか、受入れ企業、受入れ団体とは別に、実習生の生活面や仕事上の悩み、トラブル等の相談に専門的に対応する体制を整備する等、実習生個人を支援する仕組み作りを進めていくことが重要であり、モデル的にキャリア・コンサルティング制度の適用などを進めていく必要がある。



(2) 受入れ人数・実習体制

(現状と課題)

上記のように、技能検定3級レベル以上の取得という制度目標に従って、それを達成するためには、受入れ企業の体制についても、実習指導の担当者を明確にした上で、日本人と実習生を分離せず、日本人従業員とともに業務に就きながら随時実習できる体制が必要となる。

現行制度上は、日本人従業員の数に応じた研修生の新規受入れ人数(フロー)の制限(常勤職員数50人以下の場合3人まで)はあるものの、具体的には、日本人従業員が3人いれば、新規受入れ研修生3人まで、結果として3年間で研修生・実習生合わせて9人まで受入れが可能である。しかも、実習生に移行後は、新規受入れ人数の算定に当たり、日本人従業員と同様に常勤職員数(分母)としてカウントするため、研修生・実習生の数が日本人従業員の数大きく上回っていたり、事業主以外はすべて研修生・実習生といった例も見られる。

実習の実効性確保の観点からは、こうした極端な実態について早急に是正していく必要があり、フローのカウントの仕方のみならず、ストック面から事業場単位の制限を考えていく必要がある。

【研修生の受入れ人数枠】

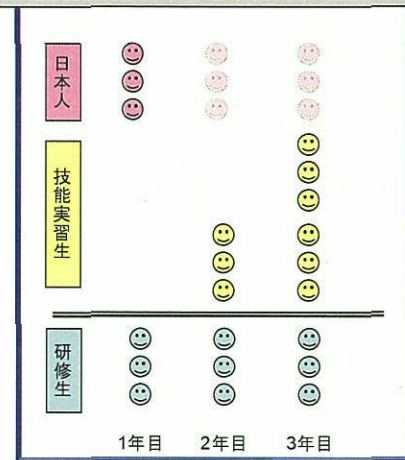
・ 研修生の新規受入れ人数は、入管法に基づく基準省令において、受入れ企業の常勤職員の5%までと規定されている。団体監理型については、受入れ枠が緩和されており、3～50人以下の企業では毎年研修生3人まで新規受入れ可能である。つまり、日本人従業員が3人いれば、研修生・実習生合わせて3年間で9人まで受け入れられる。また、実習生は常勤職員数にカウントする取扱いになっているため、2年目以降は日本人がいなくても受入れが可能である。

【研修生受入れ人数の上限】

入管法に基づく基準省令において、受入れ企業の常勤職員1/20と規定されている。
また、基準省令第6号の特例告示においては、団体監理型の研修生の受入れ人数枠について、それぞれ受入れ企業の常勤職員数に従い上限が規定されている。

団体監理型における中小企業団体(B区分)傘下企業における受入れ人数のシミュレーション(従業員3～50名の企業における受入れのケース)

区分	第1次受入れ機関	受入れを行う企業等の常勤職員数	研修生の人数枠
A	企業単独型		常勤職員の5%以内
	民法第34条による社団・財団法人		
	職業訓練法人(財団法人)		
B	商工会義所、商工会	201人以上300人以下	15人
	中小企業団体	101人以上200人以下	10人
	職業訓練法人(社団法人)	51人以上100人以下	6人
		50人以下	3人
C	農業協同組合、農業技術協力を行う公益法人	農業を営む組合員	2人以下



加えて、総量コントロールの仕組みがないため、研修生・実習生の数があなご登りに増加しており、入国管理局やJITCOによる適正な管理が困難な状況になりつつある。

(実習体制の確保に向けた改革)

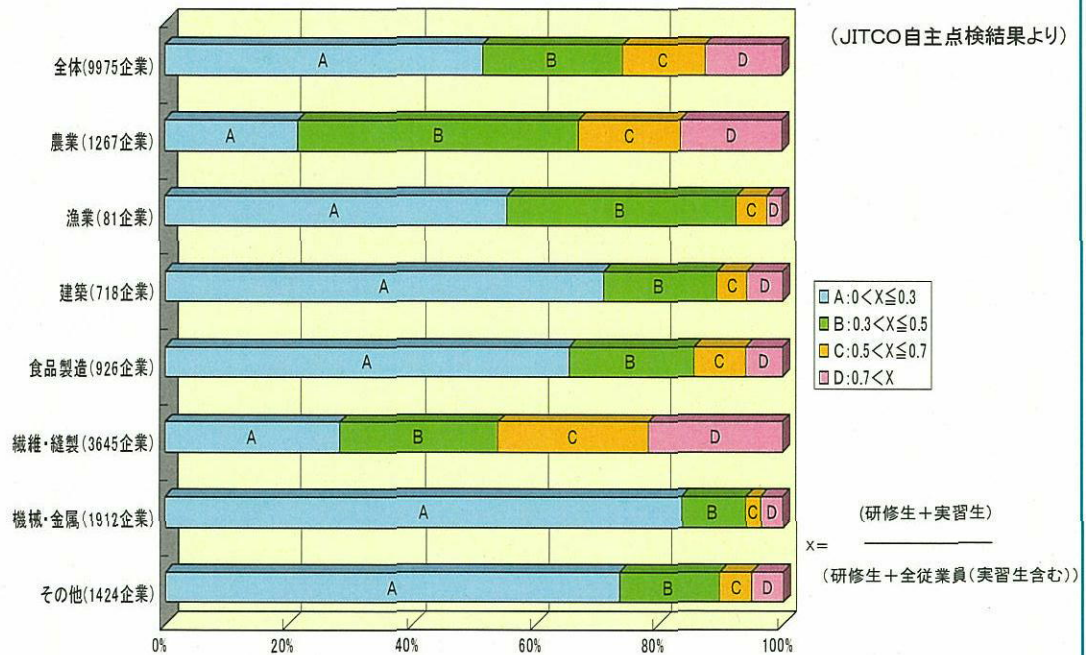
このため、中間報告で指摘したとおり、個々の事業場における受入れ人数の制限について、実習生の数に応じた実習指導体制(日本人従業員)を確保する観点から、新規受入れ人数(フローの人数)の制限に加え、具体的なストック面での制限(実習生と日本人従業員についての一定の比率)を設定することを具体的に検討する必要がある。

なお、このようなストック面での制限を設定した場合、例えば、縫製関係や農業において、現行に比べて受入れ人数が大幅に制限されるケースが生じうる。これらの産業については、実習体制の適正化と併せて、日本人の就業促進や職場環境の改善、事業の高度化、機械化等の施策を併せて推進していくことが必要となろう。

[JITCO自主点検結果]

受入れ企業の従業員に対する研修生、実習生の割合

・全従業員（研修生・実習生を含む）に占める研修生・実習生の割合は平均40.2%であるが、一部の受入れ企業では、この割合が70%を超えている。



さらに、受入れ総数についても、研修生・実習生の急激な増加を踏まえ、①出入国管理・雇用管理上の問題、②国内労働市場への影響、③技能流出や産業政策上の問題等の観点から、コントロールのあり方について中長期的課題として検討していくことが必要である。

3. 法令遵守・実習状況に係るチェック機能の強化

(現状と課題)

これまで、制度の適正化に向けて、JITCOにおいて巡回指導等の強化を図るとともに、労働基準監督機関や出入国管理機関等においても、JITCOから提供された情報も踏まえ、実習生受入れ事業場に対する監督指導、実態調査を積極的に実施してきたところであるが、依然として、飛ばし、パスポート取上げ等の不正行為や、労働関係法令違反も頻発しており、こうした不正行為等に対するチェック体制の強化が大きな課題となっている。

このため、上記Iの2にあるように、19年度、さらにJITCOにおいて巡回指導件数を大幅に増加する等取組を強化しているとともに、労働基準監督機関、出入国管理機関等関係機関相互の連携を緊密にし、受入れ団体・受入れ企業に関する情報の共有化を図っているところである。

しかしながら、JITCOの巡回指導については、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面がある。

(検討の方向性)

このため、受入れ企業・受入れ団体における法令遵守や実習実施についての適正化を徹底するため、こうした監理的な面について一元的にチェックする機能を強化する方向で、今後そのあり方を検討していく必要がある。

具体的には、次のようなことが可能となるよう制度設計を検討していくことが適当である。

- ① 適正な実習実施や雇用管理・労働条件等に係る「ガイドライン」を策定し、ガイドラインに基づき、一定の公的機関が受入れ企業に立入調査等を行い、助言・指導を実施し、悪質なケースに対しては勧告等の措置を実施できるようにする。
- ② 法令違反や指導等に応じない受入れ企業については、入国管理局と連携し、受入れ停止等の措置を科す。
- ③ こうしたケースについて、受入れ団体の指導等が不十分と認められる場合は団体に対しても改善を指導し、悪質なケースについては許可を取消す。

(適正な実習実施、雇用管理・労働条件等に関するガイドラインの例)

- ・ 実習が計画に則って適正に実施されていること。
- ・ 実習内容や労働条件について契約違反、法令違反がないこと。
- ・ 作業内容が単純作業の繰り返しでないこと。
- ・ 常時日本人従業員による実習指導ができるようにすること。作業ラインに実習生だけを配置しないこと。
- ・ 長時間残業、休日労働が常態化していないこと。
- ・ 実習の基盤となる日常生活を快適に送れるよう、住環境の整備、地域社会との交流を図ること。
- ・ 技能レベルに応じた賃金制度の導入を図ること。

4. 制度運営に係る役割分担

(現状と課題)

現行制度では、受入れ団体は、研修生・実習生の受入れ、日本語教育等非実務研修の実施のほか、研修中の企業に対する監理責任（研修の適正実施に係る指導、監査等）を負っているが、実習移行後については、ほとんど関与していない。

一方、JITCOは研修・実習期間を通じて受入れ企業に対し入管法令・労働関係法令の遵守状況のほか、実習計画の進捗状況、実習記録の作成等監理的な面でのチェックを中心に巡回指導を行っている。

このような、現在の技能実習移行後の制度運営に係る責任・役割については、

- ① 法令遵守、実習の適正実施等の監理面に関し、受入れ団体の役割はほとんどなく、専らJITCOの巡回指導に委ねられているものの、その性格、権限から、必ずしも十分な実効を上げていない。
 - ② 実習の実効性を高める面に関しては、JITCOにおけるテキストの開発や実習計画の作成援助がなされているが、必ずしも具体・個別の専門的・技術的援助となっていない。
 - ③ 受入れ団体やJITCOの性格を踏まえた責任・役割分担のあり方が明確になっていない。
- 等の問題を抱えている。

(役割分担・責任の明確化)

このため、今後、企業の実習実施に係る監理面でのチェック機能や実習内容面での専門的・技術的援助の機能、さらには中間報告でも指摘した実習生本人に対する相談援助等の機能を強化していくためには、関係機関の

役割分担・責任の所在を明確にするなど、そのあり方を検討していく必要がある。

その際、役割分担・責任を明確にするに当たっては、

- ① 受入れ企業・受入れ団体における法令遵守や実習実施に係る適正化を徹底するためには、一定の権限ある公的機関がその役割を担う必要があり、受入れ企業を構成員とする受入れ団体や、現在サービス機関としての性格を持つJITCOが、これに当たることは現状において適当ではない。
- ② 実習の実効性を確保するためには、企業の実習能力や実習生の希望・能力を踏まえた適正なマッチングや、実習の内容・方法についての専門的・技術的支援が不可欠であるが、これらを担当する役割・責任が明確になっていない。
- ③ 特に、受入れ団体の中には、一部の異業種組合に見られるように、何ら実績や専門性を持たず、にわかに受入れ団体になっているものもあり、実習の適正化を図る観点からは、こうした団体を排除し、受入れ団体を専門性、技術を持ったものに限定していく必要が高い。

等の事情に留意することが重要であり、役割分担のあり方としては、次のことを基本的方向として、具体的な姿を検討していくことが適当である。

第一に、受入れ企業は実習生が帰国するまでに技能検定3級レベル以上に合格することを目標として、実習の適正かつ効果的な実施に努める。

第二に、受入れ団体は、日本語・安全衛生教育等の講習を実施するとともに、専門性を持った団体として、上記の許可制のもとに、実習生と受入れ企業のマッチングを行うほか、受入れ企業の実習に関し、専門的・技術的支援を行う。

第三に、受入れ企業・受入れ団体における実習に係る法令遵守や実習実施に係る適正化のためのチェックについては、一定の権限ある公的機関が責任を持って担当する。

第四に、上記業務のほか、技能実習制度を運営するために必要な送出し国政府との定期的な協議、制度の周知のほか、企業向け相談会・セミナーの開催、入国・在留に係る書類の事前点検等のサービスの提供等については、上記団体とは別個に役割を担う機関が必要である。

なお、JITCOについては、こうした全体の役割分担の検討の中でそのあり方を抜本的に見直すことが必要である。

5. 帰国後の技能移転のあり方

実習生の帰国後の再就職状況等技能移転の状況については、中間報告でも指摘したように、その把握が十分でなく、引き続き制度効果の検証に努めることが必要であるが、一部報告によると、帰国後は実習職種とは関係なく、日本語を活かして通訳になったり、送出し機関の職員になる例も少なくないと言われている。

技能実習制度が強いインセンティブを持ち、技能移転としての効果を発揮するためには、実習生の母国において、日本における実習経験や技能検定3級取得が評価され、帰国後活かすことができる状況にすることが重要であり、そのためには、技能実習制度だけでなく、トータルな技術協力、技能移転を推進する中で、技能実習制度とこれらの国際協力事業とを適切に関連づけていく必要がある。

このため、現在、送出し国における技能労働者の育成への協力、適正な技能評価制度の移転と処遇改善等を並行して進めているところであるが、今後、さらに、トータルな「人づくり」支援の中で、実習生本人たちが技能修得意欲を高め、帰国後にその能力を発揮できる環境整備を進めていくことが必要である。

(※) 主な海外技術協力事業

- ・ アジア・太平洋地域人材養成事業
アセアン諸国等の職業能力開発担当者の研修、現地日系企業等を活用した技能訓練、セミナーの開催等
- ・ アジア太平洋地域技能就業能力計画（SKILLS-AP）への協力
ILOが協力する地域プログラム（職業訓練政策、訓練技法等の調査研究）への拠出
- ・ 技能評価システム移転促進事業
我が国の技能検定のノウハウを移転するため、技能評価者に対する研修や技能検定の試行実施を支援

6. 「研修」のみで1年以内に帰国する場合の取扱い

技能実習には移行せず「研修」のみで1年以内に帰国する場合についても、ほとんどの場合「実務研修」が行われており、「実務研修中の研修生の法的保護を図る」べき必要性に変わりはない。

H18年における「研修」入国者数の内訳			
		H18年(人)	(構成比)
合 計		92,846	100%
国の受入れ	小 計	12,868	13.8%
	JICA	7,812	8.4%
	AOTS	4,924	5.3%
	ILO協会	132	0.1%
JITCO支援	小 計	68,304	73.6%
	企業単独型	7,794	8.4%
	団体監理型	60,510	65.2%
そ の 他		11,674	12.6%
小計		79,978	86.2%

○19年「技能実習」移行者数 約54,000人

※1年以内で帰国する者; 79,978-54,000
=約26,000人

この点については、労働市場改革専門調査会第2次報告において、「技能実習に移行せず「研修」のみで1年以内に帰国する場合についても、技能実習に移行する場合の「研修」と同様に、実務研修部分につき労働基準法等を適用することにより、研修制度の濫用を防止する。ただし、JICAなど国の機関や地方自治体などが実施する研修事業であって、原則として実務研修を伴わない場合、入管法上は従来どおり「研修」の在留資格で入国・滞在を認め、労働基準法等を適用しない。」との提言がなされている。

こうした提言を踏まえ、「研修」のみで1年以内に帰国する場合についても、実務研修部分については労働関係法令を適用することとし、在留資格「研修」の取扱い等を整理することが適当である。

なお、その際には、当該研修が短期の単純労働として悪用されることがないように、「研修」としての実効性や、受入れ体制を確保するための措置について、新たな「技能実習」とのバランスも考慮しつつ、併せて検討することが必要である。

IV 我が国の産業構造等の問題

外国人研修生・実習生の数は制度創設以来一貫して増加しており、主な受入れ先となっている中小零細企業や経済団体等からは制度の維持、拡充を求める声強い。

実習生を受け入れる動機・背景として、一部の産業・企業において、産業

構造上の問題や労働環境等の状況から日本人従業員を十分に確保できない実態がある。本報告書は、こうした動機等を背景とする受入れにおいて、専ら低賃金労働力としての活用が横行することのないよう、制度の見直しを提言するものである。

他方、本報告書のテーマそのものではないが、労働力確保問題については、なぜ、一部の産業・企業において、日本人従業員を十分に確保できないのかについて、十分な分析を行う必要がある。

例えば、繊維、水産加工、農業などの産業や、近年は、自動車、電機等の下請関係を中心とする機械・金属などのものづくり分野において、国内の若年労働力の確保が困難であるとの声が高まっているが、こうした産業において、若年層を含む国内労働力確保のための職場環境・労働条件改善の努力や事業の高度化、機械化を図る努力が十分なされているとは言い難い。

また、産業のグローバル化、棲み分けが進む中で我が国のように豊かな国において、果たして、全ての産業をフルセットで存置する必要があるかも問われるところであり、むしろ、我が国は、より生産性の高い分野を中心に産業構造を高度化していく必要がある。

さらに、教育訓練機関がサービス系に偏り、ものづくり分野の人材を供給する教育訓練機関が極めて限られるなど、産業分野の需要と、教育訓練機関の状況が大きなミスマッチを生じている。

このように、労働力確保問題については、背景となっている産業構造の問題や、ものづくり分野における人材育成・確保等の在り方についての議論が必要であり、政府全体として、中長期的な産業・経済政策、教育政策等も含めた総合的な観点から議論していくことが必要である。

おわりに

研修・技能実習制度は、21世紀の国際社会、とりわけ、アジアにおいて指導的地位に立つことが期待される我が国にとって益々重要な意義を持つ制度として、その発展が期待される。一方で、一部の受入れ企業において、研修生・実習生が劣悪な居住環境・就労環境に置かれ、深刻な人権侵害も発生している。

こうした中、現行制度を廃止して、労働力確保のための新たな外国人労働力受入れ制度を創設すべき等の意見もあり、当研究会としても、この問題について様々な意見、議論が提起されることを否定するものではない。

しかしながら、どのような制度を検討するにしても、外国人に「低賃金の労働力」としての役割を期待することなく、現行制度で発生している劣悪な労働環境や人権侵害等の問題を阻止・解消することが求められる。

現行制度は、外国人を単なる労働力として受け入れるのではなく、研修・実習を通じて彼らの能力形成を支援することを目的としている。まずは、この制度を本来の趣旨に立ち帰って適正に運用することが急務であり、適正化の可否が、我が国が将来的に外国人との共生社会を築くことができるかどうかの試金石となるものと考えらる。

本報告を踏まえ、政府をはじめ関係機関が制度適正化に向けて真摯に取り組むことを期待する。