

(資料 2)

研修・技能実習制度に係る各種提言

規制改革・民間開放推進3か年計画（平成18年3月閣議決定）（抜粋）

（2）外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備

昭和57年のいわゆる技術研修生の受入れ開始から20年余り、平成5年の技能実習制度の創設から10年余りを経て、その運用は我が国経済・社会に定着してきたと考えられる。しかしながら、研修・技能実習生の失踪などの問題を防止する施策など、当会議における昨年度来の個別の検討事項が措置されたとしてもなお、適正化を図るべき部分をいまだに積み残している。

不適正事例も見受けられる本制度の改善を図り、我が国が技術移転により開発途上国における人材育成に貢献するとの本来的趣旨の更なる徹底を図る意味でも、研修・技能実習生として入国・在留する外国人本人の法的地位の向上等、制度自体を適正化する観点より検討を行う。

① 実務研修中の法的保護の在り方【平成18年度結論】

現在の研修期間中に支払われる研修手当は、出入国管理及び難民認定法上、在留資格「研修」が非就労資格と規定されていることから賃金ではなく、「生活する上で必要と認められる実費の支給」という位置付けとなっている。しかしながら、研修生を受入れる企業等の中には、これを悪用して研修生を実質的に低賃金労働者として扱っているものも見受けられ、国内のみならず研修生送出国からも適正化が求められているところである。

したがって、研修・技能実習制度の見直しの中で、在留資格「研修」の在留活動の一部である「実務研修」中の研修生が、実質的な低賃金労働者として扱われる等労働に従事させられることなく、制度本来の目的である技能移転が適正に行われ、かつ、研修手当が適切に支払われるよう、その法的保護の在り方を幅広く検討し結論を得る。（Ⅲ法務ウ⑩）

② 技能実習生に対する在留資格の創設【平成18年度検討、結論】

平成16年の技能実習生への移行者数は2万人を超え、他の就労可能な在留資格の多くと遜色ない水準にあるものの、その在留資格は「特定活動」として、在留活動は「法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動」とされており、その内容は法律において明確になっていない。

第2次出入国管理基本計画（平成12年法務省告示第119号）において既に指摘事

項でもあったこの点については、技能実習生の安定的な法的地位を確立する観点から、その在り方について早急に結論を得る。(Ⅲ法務ウ 34 a)

③. 法令以外の規定に基づく規制等の見直し【平成 18 年度検討、結論】

現在有効な規制としては「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」(平成 5 年法務省告示第 141 号)、「技能実習制度推進事業運営基本方針」(平成 5 年 4 月 5 日労働大臣公示)、「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」(平成 11 年 2 月法務省入国管理局公表)が挙げられる。

受入れ機関等の研修生及び技能実習生に対する監理責任は、以上の規制等においては法的な位置付けが曖昧で担保措置が不十分であることから、それぞれの規制等の性質を明らかにした上、例えば出入国管理及び難民認定法関連の政省令へと格上げを行うなどの形で整理を行うことについて検討し、結論を得る。

その際は、不正行為を行った受入れ機関の新規受入れ停止期間を 5 年に延長するなど、規制を厳格化する等の方策についても併せて検討する。(Ⅲ法務ウ 34 b)

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」

(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)

①ヒト:「人財立国」の実現(世界的「ブレイン・サイクル」の取り込み)

- ・外国人留学生制度の充実を図るとともに、我が国とアジア等との若者レベルの人材交流を進める(「アジア人財資金(仮称)」構想の具体的事業の検討)。優れた外国人研究者・技術者等の高度人材の受入れ拡大に加え、現在専門的・技術的と評価されていない分野の受入れについて、その問題点にも留意しつつ検討する。研修・技能実習制度の見直し、在留管理の強化を図る。

「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」（抜粋）
（平成18年6月22日外国人労働者問題に関するPT（副大臣会議））

(3) 研修・技能実習制度

研修・技能実習制度の現状については、次のような問題が指摘されている。

- ① 国際技能協力を目的としているにもかかわらず、特に団体監理型においては、制度の目的を離れ実態として低賃金・単純労働者の受入れとなっており、一部において労働基準法違反や人権侵害の問題を生じている。
- ② 対象職種、在留期間が、国内における産業・企業の切実な受入れニーズに十分応えるものとなっていない。
- ③ 研修期間中に報酬が支払われないのは不当である。

他方、同制度については、次のような点で一定の評価がなされている。

- ① 在留管理に係る厳格な仕組みにより、不法就労・不法滞在を防ぎ「3年で帰す」ことが順守されている。
- ② 同制度による技能実習生の受入れにより、地域の産業や日本人の雇用が支えられている実態がある。

このようなことから、研修・技能実習制度について、単純労働者の受入れを認めない原則に沿って制度を廃止すべきであるとの意見もあるが、制度が定着していることを踏まえ、当面は、現行制度の厳格な運用を行うとともに、制度の実施状況等を踏まえ、必要な制度の見直しを検討していくことが適当である。

制度の見直しについては、次のようなさまざまな方向での意見がある。

- ① 一定の条件のもとでの再技能実習制度の導入
- ② 在留期間の延長
- ③ 技能実習対象職種の見直し・拡大
- ④ 受入枠の拡大
- ⑤ 研修と実習の関係の見直し

このような検討にあたっては、何よりも国内労働市場に悪影響を及ぼさないこと、国内の劣悪な就労を助長することのないようにすること、研修・技能実習制度が定住につながらないようにすることに最大限の配慮をすることが不可欠である。また、不法就労、不法滞在をさせないための管理面での仕組みの維持・強化を図ることや、労働基準法等違反や人権侵害の問題に迅速かつ適確に対応するための労働条件・在留管理に係る措置の厳格化を図ることが必要である。

以上の検討に併せ、現行制度が、単純労働者についての国際技能協力のためのものに限定されていることについて、必要な範囲において国内における産業・企業のニーズにも応えること、高度技能者など技能労働者の受入れも対象とすることなど、大胆な見直しも視野において検討することが有益である。

外国人労働者に関する方針について（抜粋）

平成18年7月18日
自由民主党
外国人労働者等特別委員会

2. 外国人研修・技能実習制度の改善

- ・ 研修・技能実習の内容、失踪や賃金不払い状況、労働・社会保険法令の遵守状況等に関して、受入れ組合や受入れ企業に対するチェック体制を強化する。また、不正受入れ機関への処分措置を強化する。
- ・ (財)国際研修協力機構の業務については、できるだけアウトソーシング等を図り、管理・指導業務等に集中できるよう、役割等の再構築を検討する。
- ・ 現行の3年間では十分な技能の修得が進まない分野が出てきているため、本人と受入れ側の双方が、より高度な技能習得を希望する際には、再度入国して2年間技能実習を受けられるよう、定着化の防止等にも留意しつつ、制度化を図る。

4. 外国人の生活環境の整備

- ・ 将来的な外国人の健康悪化、医療機関への医療費未払いの増加を回避するため、社会保障協定の締結を促進する。また、帰国時に年金支払額を全額本人に返還するよう、外国人脱退一時金制度を見直す。

今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方（抜粋）

（平成 18 年 9 月 22 日河野法務副大臣「今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム」）

2. 具体的施策

（1）特定技能労働者の受入れ

- 現在専門的、技術的とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて、国内治安や国内労働市場に対する影響も考慮しつつ、一定の日本語能力があること等を要件とした上で、入国当初から受入れ企業との雇用契約の下で労働者として受け入れることとする。受入れを可能とする産業の分野は、国内対策を尽くしてもなお外国人を受け入れることが産業の発展のために必須であると評価され、また技能評価制度や受け入れた外国人の実態把握等総合的な受入れ体制が整っている分野に限定することとする。
- 当該受入れには、送出国側政府も関与するものとし、送出国体制が整っていると認められる国についてのみ、受入れの枠組みを構築するものとする。その際、日本社会の多様化に資するよう、受入れ外国人の国籍の多様化について配慮する。
- 二国間協定等により日本語研修、基礎研修などの枠組みが用意されている場合には、入国時の日本語能力要件を緩和する。
- 雇用開始後一定期間内に一定の技能の習得及び日本語能力の向上が認められた場合は、当該受入れ企業における就労を継続することを可能とする。
- 本制度対象者は、日本入国後一定期間が経過し、一定の技能及び日本語能力等を取得した場合には、家族の呼び寄せを考慮する。その際、配偶者等にも一定の日本語能力を求める。配偶者の就労活動については、それが外国人労働者受入れの方針と齟齬しないような管理制度を構築する。

（2）研修・技能実習制度の見直し

- 研修・技能実習制度においては、研修手当や賃金の不払い等様々な問題が生じており、開発途上国等への技術移転という本来の目的にそぐわない事例が多いことから、いわゆる団体監理型で受け入れている研修・技能実習生については、原則として、上記（1）の制度創設後は当該制度に基づき受け入れる。
- 海外の子会社等の社員に対する研修については、より合理的な研修制度を構築する。

日本経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」(2004年4月14日)(抜粋)

7. 外国人研修・技能実習制度の改善

(3) 制度の改善に向けた方策

こうした考え方にに基づき、制度の改善に向け、以下のとおり提案する。

1. 受け入れ機関の不正行為に対する処分内容の強化

本制度の改善を図るため、不正行為を行った受け入れ機関に対して、より厳しい処分を行うよう同指針を見直すよう提案する。具体的には、新規受け入れ停止の期間を5年間に延長するとともに、当該受け入れ機関が既に受け入れている研修・技能実習生については、JITCOの斡旋により、直ちに類似職種を取り扱う他の受け入れ機関に移すようにする。

2. 研修・技能実習生の早期帰国制度の導入

法務省では、1999年2月に「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を公表し、そのなかで不正行為を6つの類型に分類している。それをもとに不正行為にあたりと判断された場合には、3年間、研修生・技能実習生の受け入れを行うことができなくなるなどの処分を定めている。

現在、研修・技能実習制度を巡っては、一部受け入れ機関の不正行為によって批判が高まっている。しかし本制度は、既に述べたように、地域における産業の活力維持や日本人の雇用維持にも資するという面も併せ持っており、不正行為に対しては、まず関係者への指導や不正行為の取り締りの強化を徹底すべきであろう。

具体的には、本制度の改善を図るため、不正行為を行った受け入れ機関に対して、より厳しい処分を行うよう同指針を見直すよう提案する。具体的には、新規受け入れ停止の期間を5年間に延長するとともに、当該受け入れ機関が既に受け入れている研修・技能実習生については、JITCOの斡旋により、直ちに類似職種を取り扱う他の受け入れ機関に移すようにする。

3. 再研修・再技能実習の制度化

入管法では、研修・技能実習を終了して帰国した元研修生・技能実習生の再入国が禁止されているわけではないが、帰国後早々の再研修や、前回の研修と同種・同等レベルの再研修は認められていない。再研修・技能実習が認められるのは、帰国・復職後1年以上経過していること、再研修・技能実習の修得すべき技術・技能・知識・ノウハウ等の水準が管理監督者クラスのそれに該当するなど、研修技能実習目標・内容が前回よりレベルアップしていることなどの基本的な要件が必要とされることに加え、再研修が必

要であると認めるに足りる相当の個別の具体的理由があると法務大臣が判断した場合に限られている。現実には、企業単独型の受け入れにおいて一部再研修・技能実習が認められた例があるものの、商工会議所や事業協同組合等の団体監理型の受け入れで認められたケースはほとんどない。しかし、多くの企業が元研修生・技能実習生のうち優秀な人材を再び受け入れたいと考えている。また、元研修生・技能実習生のなかにも、次は生産ラインの管理者としてのスキル、ノウハウを学びたいといった希望を持つ者も少なくない。

そこで、まず再研修・技能実習が認められる基準を明確化し制度化すべきである。その際、これまで必要とされていた要件に加えて、技能実習2年目終了時までには技能検定3級を取得すること、日本語能力試験2級を合格すること、受け入れ企業が研修・技能実習制度を適正に運営していることなども要件とすれば、より厳格な運用が可能となる。

日本商工会議所「経済グローバル化時代における外国人労働者の受け入れのあり方について」（平成 15 年 9 月 17 日）（抜粋）

① 「外国人研修・技能実習制度」の拡充

わが国の単純労働者の受け入れについては、ブラジルなどの日系2世、3世等を除けば「外国人研修・技能実習制度」によるものに限定される。同制度では、研修生は最長3年（研修1年、技能実習2年）の滞在が認められている（平成14年度の新規受け入れ数は約4万人）が、受け入れ人数枠や技能実習移行対象職種が限定されていること、研修期間中の夜間を含むシフト勤務は実施できない等の問題がある。

このため、在留期間の延長、受け入れ人数枠や技能実習移行対象職種の拡大、研修中の夜間を含むシフト勤務の許可、研修生の再入国制度の創設、受け入れ手続きの簡素・迅速化等、近隣諸国や国内企業のニーズに沿った運用緩和・拡充を図り、使いやすい制度に改善すべきである。

なお、制度の厳正な運用を確保するため、不適正な受け入れを排除し、受け入れ団体・受け入れ企業の適正化を図ることが必要である。

連合「2006～2007年度『政策・制度 要求提言』」(抜粋)

パート2:2006～2007年度の政策課題

1. 雇用と公正労働条件の確保

9. 外国人労働者の雇用を改善し、研修・技能実習制度の運用を厳正に行う。

- (1) 外国人労働者の受け入れは、引き続き専門的な知識・技能・技術を必要とする職種に限定し、国内雇用との調和と国民的合意を原則とする。
- (2) 就労資格の有無にかかわらず、日本に居住するすべての外国人労働者に対して、労働基本権、日本人と同等の賃金、労働時間その他の労働条件や、安全衛生、労働保険の適用を確保する。同時に、資格外就労に関与するブローカー・雇用主などの摘発を強化し、厳正に処罰する。
- (3) 外国人研修・技能実習制度をめぐる事業主と受入機関の違法行為や人権侵害が増加しているため、適正な運営を監視する機関を地方労働局・地方入国管理局を中心に都道府県単位に設置し、労使とNPO代表が参加するものとする。また、対象業種は、事業主の都合を理由として安易に拡大しないよう、「送り出し国における必要性に合致するもの」の原則を堅持する。