

外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言

2007年9月18日
(社)日本経済団体連合会

外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言 概要

2007年9月18日
(社)日本経済団体連合会

総論:外国人研修・技能実習制度に対する基本的考え方

制度の意義

- ①技術・ノウハウの移転を通じた国際貢献
- ②外国人材が収入を得ながら技能を修得する機会の提供
- ③わが国における産業人材の確保

⇒制度そのものは基本的に維持すべき

制度の現状

- ①受入れ機関による不正行為
- ②研修・技能実習生の失踪 等

⇒内外に批判があるのは事実



制度の安定的運用のために、

- ①送出し機関・受入れ機関の適正化
- ②不正行為に対する罰則強化
- ③研修生の法的保護強化
- ④研修・技能実習の充実 等が必要。

さらに、

- ⑤受入れ人数枠・範囲の拡大
- ⑥再技能実習の制度化 等優遇措置により、**適正化のインセンティブ**を高める必要。

☆制度の見直し・実施に当たっては、すべての関係省庁が参加し、**政府一体**となって取り組むべき。

☆「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」では遅くとも2009年通常国会までに法案提出など必要な措置を取ることとされているが、法改正によらず対応可能な事項については可及的速やかに。

各論:外国人研修・技能実習制度見直しのポイント

送出し

相手国政府機関への申し入れや相手国機関との協定等により、送出し機関による不適正な保証金等の徴収を是正。

受入れ

産業界はCSRの一環として自主的にコンプライアンス強化。一次受入れ機関の監理責任を技能実習期間まで拡大。JITCOによる指導、相談・援助体制を強化。不適正な受入れ機関による新規受入れ停止期間の延長(3年→5年) 優良な受入れ機関につき受入れ人数枠の拡大を検討。グループ企業間の実務研修生受入れ要件の緩和・明確化。

研修

技能移転を有効に行うため、技能レベル等の評価を行いつつ、座学、実務研修、技能実習を段階的に実施。それぞれの期間については柔軟性を確保。研修中であっても、労働者性が認められ、実質的な低賃金労働と判断できる場合、労働基準監督署による指導・保護を充実。

技能実習

技能実習修了時の評価義務付け、送出し国での技能評価制度の普及、わが国制度との互換性確保。送出し国の日系企業による技能実習修了生採用促進。技能実習移行対象職種の拡大。

再技能実習

優良認定による再技能実習の制度化。

就労

再技能実習修了者(将来的には技能実習修了者)に「技能」の在留資格を付与し就労を可能に。

1. はじめに：外国人研修・技能実習制度見直しの経緯等

1993年に創設された外国人研修・技能実習制度は、来日する研修生が2006年に9万人を超え、また年間の技能実習移行者は4万人を超えるまでに増加するなど、わが国や発展途上国において普及・定着するとともに、わが国産業および地域経済の維持ならびに途上国の経済発展に貢献するものとなっている。一方で、制度発足以来14年余が経過し、研修・技能実習生の増加などに伴い問題も生じており、制度の適正化が求められている。2006年12月の規制改革・民間開放推進会議による「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」は、実務研修中の研修生の法的保護のあり方について、遅くとも2009年通常国会までに関連法案を提出するなど、必要な措置を取るよう求めている。これを踏まえ、厚生労働省、経済産業省の下に設置された研究会で検討が行なわれ、2007年5月にそれぞれ「研修・技能実習制度研究会中間報告」「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」を発表した。

日本経団連は、2004年4月に「外国人受け入れ問題に関する提言」¹を公表し、その中で、外国人受入れの三原則として、①質量両面におけるコントロール、②外国人材に対する人権の尊重と差別の禁止、③受入れ国・送出し国双方にとってのメリットの確保を掲げている。この観点から、外国人研修・技能実習制度についても、①受入れ人数枠の中で研修・技能実習の質を確保しつつ、②研修・技能実習生の権利確保を十分に行い、③受入れ国・送出し国双方にとって一層有益な形として運営していくことが重要であると考えられる。以下は、こうした観点から上記の両省の研究会による提案を評価しつつ、同制度の見直しに関する産業界の見解を改めて明らかにしたものである。

2. 総論：外国人研修・技能実習制度に対する基本的考え方

外国人研修・技能実習制度は、前述の通り、研修生・技能実習生に対する技術・ノウハウの移転を通じた国際貢献策として、また、わが国における産業人材の確保の上で、送出し側、受入れ側双方にとって有益な制度となっている。とりわけ、外国人材が日本で働いて収入を得ながら技能を修得できるという点と、国内で求人募集を行なっても応募がない産業や中小企業等が人材を確保できるという点で、その意義は大きい。こうした点を踏まえ、同制度そのものは基本的に今後とも維持すべきである。

他方、受入れ機関等による不正行為や研修・技能実習生の失踪等の問題が発生しており、2007年6月に公表された米国国務省の人身売買報告書²をはじめ、同制

¹ <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html>

² US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2007*; "Country Narrative"の章の"JAPAN"部分に"The government should make greater efforts to investigate the possible forced labor conditions of workers in the "foreign trainee" program, the domestic sexual exploitation of Japanese women and children, and the use of fraudulent marriage as a mechanism for human trafficking."の記述がある。

度に対し内外に批判があることも事実である。

こうした中、同制度を安定的に運用していくためには、まずもって送出し機関・受入れ機関の適正化や不正行為を行う機関等への罰則の強化、研修生の法的保護の強化や研修・技能実習の充実等、問題の発生を抑止する制度の確立が求められる。一方で、受入れ人数枠や範囲の拡大、再技能実習の制度化など、優良な受入れ機関や研修・技能実習生に対する優遇措置を講じることにより、制度運用の適正化に向けたインセンティブを高めていくことが不可欠である。

なお、今後の制度の見直し、ならびにその実施にあたっては、関係省庁（法務省、厚生労働省、経済産業省、総務省、農林水産省、国土交通省、外務省等）すべての参加の下、政府一体となって取り組むべきである。

3. 各論：外国人研修・技能実習制度見直しのポイント

(1) 送出し機関の適正化

研修・技能実習生が制度の趣旨を十分理解して母国を出国し、わが国で取得した技能等を活用して帰国後に充実した職業生活を送るためには、わが国受入れ側の改革とともに、研修・技能実習生を送出す母国側機関の適正化が不可欠である。しかしながら、送出し機関が受入れ企業・団体から必要以上に高額な送出し管理費を徴収したり、本人から高額の保証金や違約金を徴収するケースがあり、これが受入れ機関の負担増を招くとともに、研修中の残業や不法就労等を助長する原因となるなど、大きな問題となっている。厚労省案・経産省案ともに、相手国政府機関への申し入れや相手国機関との協定による、こうした不適正な保証金等の徴収の是正を提案しており、これを着実に実施することが重要である。その際には外務省とも連携を取り、外交ルートも用いながら効果的な働きかけを行うことが望まれる。

(2) 受入れ機関の適正化

受入れ側の適正化については、まず受入れ団体・企業自身のコンプライアンス体制の強化が重要であり、企業の社会的責任(CSR)の一環として、自主的にコンプライアンス強化に努めるべきである。日本経団連では、「企業行動憲章」を定め、会員企業による法令遵守や人権尊重の徹底等を促しており、また「CSR推進ツール」において、取引先に対しても人権（・労働環境）配慮に関する要求事項を明確化することを、CSR実践上の重要事項と位置づけている。産業界としては、これらを通じて、受入れ企業等の適正化を推進していきたい。

こうした受入れ機関のコンプライアンスを側面支援するために、厚労省案・経産省案ともに、現在、研修期間中に限定されている一次受入れ機関による二次受入れ企業の指導・監査等の監理責任を技能実習期間中にも拡大することを提案している。また経産省案は、集中的な取り締り月間や実態調査の実施等により制度の周知広報に努めることとしている。これらの施策は有効と思われ、

実効ある形で実施されることを期待したい。

ただし、厚労省案は悪質な一次受入れ機関の排除を目的として、本来の事業協同組合等としての一定期間以上の活動実績を一次受入れ機関の要件とすることを提案しているが、その結果、別添資料4で紹介する優良事例のように研修・技能実習をより効果的な形で適正に実施しようとする意欲ある機関の新規参入が阻害されてしまうおそれがある。したがって、「事前規制から事後チェックへ」との流れに合わせ、既存か新規参入かを問わず、上記の管理責任の履行状況のチェックや不正行為の発見・取締りを強化し、これらの義務違反等に対する罰則を厳格化することにより、悪質な一次機関を排除し適正な制度運用を確保すべきである。

その点で、厚労省案・経産省案ともに、不適正な受入れ機関による新規受入れ停止期間の3年から5年への延長を提案していることは評価できる。また、厚労省案・経産省案ともに、労働基準監督機関、出入国管理機関との連携とともに、今後ますますその役割が期待されるJITCOによる指導事業の充実や相談・援助体制の強化等を提言しており評価できる。特に、現在、JITCOが実施している研修・技能実習生向けの申告窓口を充実させ、受入れ機関の不正等の摘発や研修・技能実習生の保護強化のためのホットラインとして機能強化することが重要である。加えて、自民党の「外国人労働者に関する方針について」にて指摘されているとおり、JITCOによる監理指導業務を強化すべく、アウトソーシング等も活用しつつ、その組織・事業の活性化・効率化についても検討すべきである。

同時に、受入れ機関の不正行為認定などにより研修・技能実習の継続が困難となった場合で、研修・技能実習生本人に非がない場合には、他の機関での受入れを確保することが重要である。厚労省案・経産省案ともに、こうした場合に研修・技能実習生を救済する制度を整備するよう提案しており、評価できる。また、受入れ人数枠の制約により他の機関での受入れができないケースが多いと指摘されていることから、経産省案にもあるように、こうした場合の受入れ人数枠の特例についても検討すべきである。

(3) 受入れ人数枠・受入れ範囲の拡大

前述のとおり、研修・技能実習制度を安定的に運用していくためには、不正行為を行う機関に対する罰則の強化とともに、制度の適正化を促すためのインセンティブ措置も重要である。たとえば、現行制度では、受入れ企業の常勤職員20名につき、研修生1名の受入れが可能となっているが、団体監理型研修を小規模事業者が実施する場合には、受入れ人数枠が緩和されている。団体監理型に比べて問題が少ないとされている企業単独型研修につき受入れ人数をより厳しく制限する理由はなく、産業界は従来から人数枠の拡大を求めている。

この点に関しては、厚労省・経産省案ともに、今後の検討課題とするにとど

まっている。一方で、経産省案は、受入れ機関に対する優良認定制度を導入し、優良認定を受けた機関に対する再技能実習生の受入れや入管申請の際の提出書類の簡素化・審査期間の短縮等のインセンティブを提案している。したがって、受入れ人数枠に関しても、適正な運用実績を前提として、当該優良認定制度を活用し、少なくとも企業単独型研修につき、一定の人数枠の拡大がなされてしかるべきである。

さらに、企業単独型研修に関し、現行では派遣元企業は原則として受入れ機関の現地法人、合弁企業または取引実績のある企業でなければならないが、これらの企業と直接資本関係・取引実績のない受入れ機関の国内子会社への実務研修生の受入れが認められていない。他方、国内外において企業の再編・分社化が進む中で、さまざまな形で実務研修生を受入れるニーズが生じている³。法務省では、「一定の資本等の関係を有することを前提とし、一体として研修を実施する複数の企業は、いずれも研修生の受入れ機関にあたり、『親会社』及び『子会社』（『みなし子会社』いわゆる『孫会社』を含む）は、いずれも受入れ機関に該当」し、海外の子会社や「みなし子会社」（いわゆる「孫会社」）からの実務研修生の受入れが可能としているものの、その内容が周知されていない。したがって、これらグループ企業間での実務研修生の受入れ可能範囲を明確にした形で地方入国管理局等に明確に周知して運用を徹底すべきである。

（４）研修生の法的保護、研修制度の見直し

研修生の法的保護は、外国人研修・技能実習制度に関し、最も改善の必要性が指摘されている点である。これについて、厚労省案は、研修1年+技能実習2年の枠組みを改め、最初から雇用関係の下での最長3年間の実習とし、現在の研修期間中にも労働関係法令を適用し研修生の法的保護を強化することを提案している。これに対し経産省案は、現行制度の1年間の研修を継続し、その間の受入れ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付けや、申告・相談窓口の充実、罰則の強化等による、研修生の保護と研修内容の充実を提案している。

研修・技能実習制度において、外国人材への技能移転という側面は、外国人本人にとっても、またわが国企業の事業展開上、重要なアジア地域において広い意味で人材の能力レベルを底上げするという意味でも、今後とも重要であり続ける。この点で厚労省案では、最低限の安全衛生教育や、日本の生活習慣、職場において必要な日本語教育については、現行制度と同様に受入れ当初の段階で実施するとしているものの、技能レベルの評価を行うことなしに技能実習

³ たとえば、企業Aの子会社としてアジア地域統括会社Bがシンガポールにあり、その国別子会社bがタイにあるとする。bの製造子会社b'から、Aの製造事業部門a（別法人）に、新製品の製造ラインに習熟させるため研修生を受入れたいが、aとb'の間に直接の資本関係または取引関係がないため、受入れることができないケースなど。

に移行することになり、技能移転が有効に行われるか疑問が生じる。

一方、経産省案は、上記の通り日本語教育・安全衛生教育といった非実務研修の実施を法令により義務付けるとしているが、その適用を一律に行うのではなく、研修生の個別事情に応じて柔軟に行うべきである。重要なのは、技能移転を有効に行うために、座学、実務研修、技能実習を研修生・技能実習生の技能等の評価を行いつつ、そのレベルに応じて段階的に実施することである。その意味で、研修を1年（その3分の1は座学）、技能実習を2年と固定する必要はなく、それぞれの期間については極力、柔軟性を確保すべきである。

たとえば現行では、原則1年以内の研修期間のうち、3分の1以上を非実務研修に充てることとされているが、研修生が来日前に母国で日本語の学習や日系企業における研修・勤務等の経験がある場合は、それにより修得した日本語能力・職務知識等に応じて非実務研修の期間を短縮し、その分を実務研修に充てることを認めるべきである。さらに研修・技能実習期間の組み合わせにかかわらず、合計3年の滞在を認め、この期間内において、技能検定基礎2級相当の試験に合格した時点で技能実習に移行できることとすべきである。これにより、たとえば半年の研修と2年半の技能実習の組み合わせなどを可能とすべきであり、⁴この結果、研修生は一定の技能を修得した上で早期に技能実習に移行することができ、法的保護が強化されるとともに、より高額の給与を受給することが可能となる。

なお法的保護の観点からは、研修期間中であっても、労働者性が認められ、実質的な低賃金労働と判断できるような悪質な場合は、現行でも労働基準監督署による指導・保護が可能である。したがって、労働基準監督署は、研修生自身等からの申告や受入れ機関に対する監査等を通じてこうした悪質なケースが判明した場合には、かかる取り組みを一層充実させるべきことは言うまでもない。

（5）技能実習制度の見直し

上記の技術移転を有効に行うための仕組みとして、厚労省案・経産省案ともに、技能実習の実効性確保に向け技能実習修了時の評価の義務付けを提案しているのは有用であり、早急を実施すべきである。加えて、こうした技能評価の結果が、母国をはじめとするわが国以外の国々でも通用するよう、送出し国に於ける技能評価制度の普及等の促進をODAの活用により実施するとともに、当該制度とわが国制度の互換性を確保し、技能実習生の受検意欲を高めるべきである。また、送出し国に存するJETRO等の機関が、同地における日系企業の技

⁴ 現行制度では、海外において非実務研修が行われた場合、日本での座学の期間を短縮することはできるが、その短縮分を実務研修に充てることができず、研修期間全体が短くなる。また、研修期間が短いもの（6ヶ月未満）は技能実習は認められず、研修期間が9ヶ月を超えない場合、技能実習期間は研修期間の1.5倍以内でしか認められず、3年間の滞在はできない。ただし、研修期間が9ヶ月を超える場合は、この限りでない。

能実習修了生採用の意向を調査・把握し、その結果を技能実習修了生に提供するようなサービスも検討に値しよう。

また現在、62業種114作業につき技能実習への移行が認められているが、わが国において優れた知見・技術が蓄積されており、技能移転のニーズがある分野については、必要に応じ技能実習移行対象職種を拡大すべきである。この観点から、経産省案がサービス・流通も含め相手国で必要とされる技能やわが国で修得できる技能の実態を踏まえ職種追加を検討するとしていることは評価でき、その成果が期待される。この関連で、従来から産業界が要望してきたとおり、多能工化に応じた新たな職種設定を認めることにつき、厚労省案・経産省案ともに検討するとしていることは評価できる。

(6) 再技能実習制度の導入

研修・技能実習を修了し、一定レベル以上の技能を修得した者が、より高度な技能もしくは多能工として必要な関連技能を身につけ、母国の技術レベル向上に貢献できるようにするため、再技能実習を制度化すべきである。

この点に関し、厚労省案は、企業単独型に限り、帰国後一定期間（たとえば3年）経過後に2年間の再実習を認めるのに対し、経産省案は企業単独型・団体監理型を問わず、優良認定を受けた受入れ機関について、帰国後半年から1年後に高度技能実習（再実習）の受入れを認めるとしている。

企業単独型と比較し団体監理型が相対的に問題の発生する比率が高いとしても、別添資料4の優良事例など、団体監理型でも地道に適正な受入れを行なっている例は多い。したがって、制度の適正な利用へのインセンティブを高めていくためにも、本件については、経産省案に基づき、優良認定による再技能実習の制度化を図るべきである。

(7) 再技能実習修了後の就労

これまで経団連提言でも指摘しているとおり、将来にわたり技能者が慢性的に不足すると予想される分野については、二国間協定の締結や労働需給テストの導入を前提に、一定の日本語能力や技能水準を満たす外国人材を、在留資格「技能」の拡充により受入れることが不可欠である。再技能実習修了生は、まさにこの「一定の日本語能力や技能水準を満たす外国人材」に該当するものと考えられる。この点に関し、経産省案では、再技能実習中に高度な技能検定を取得した者につき、就労ビザによる入国を認めることを「将来的」に検討するとしているが、そのような技能取得者が引き続きわが国で就労を希望し、受入れ企業側でもそれを望む場合には、上記の「技能」の在留資格を付与することを早急に検討すべきである。さらに、将来的には、技能実習を修了した者についても、高度な技能取得や本人・受入れ側の希望を条件として、「技能」の在留資格を付与することを検討すべきである。

なお、現段階でのわが国の外国人材受入れの環境に鑑みると、新たに専門的・技術的分野と認め「技能」の在留資格で就労する者については、当面は基本的にローテーション型の受入れとすることが適切と思われる。したがって、新たな「技能」就労者については、当面、在留期間に上限を設けるとともに、二国間協定等に基づき送出し・受入れ機関が質・量のコントロールを行うこととすべきである。

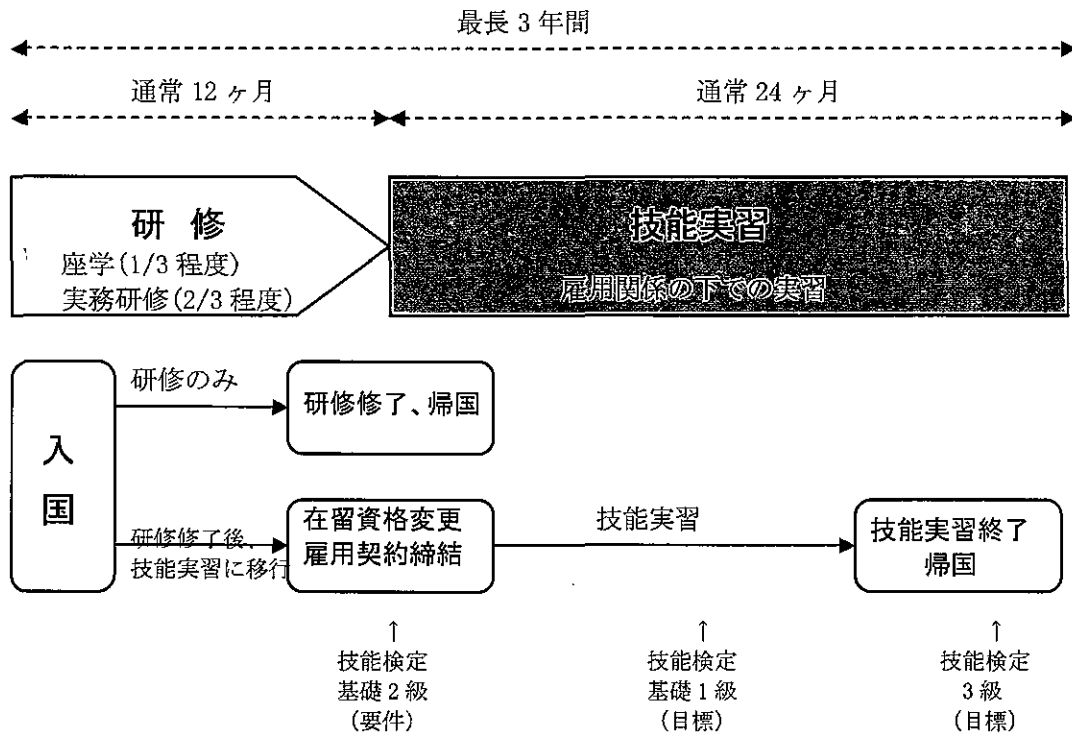
4. おわりに

以上、外国人研修・技能実習制度について望ましい見直しのあり方を提言してきた。これらの実施時期については、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」では、遅くとも2009年通常国会までに法案提出するなど必要な措置を取ることとされているが、法改正によらずとも対応可能な事項については、可及的速やかに必要な措置を講じるべきである。

また、同制度の見直しも含め、外国人材の受入れは、国と地方自治体が一体となって整合性ある施策を推進すべき課題であり、わが国全体として一体的・総合的に推進するための体制整備が不可欠である。このため、経団連が「外国人材受け入れ問題に関する提言」でも指摘したとおり、基本法を定めるとともに、内閣に「多文化共生社会推進本部」を設置し、必要な企画・立案・調整を行うことが重要であり、その実現が早期に図られるよう改めて提言したい。

以 上

資料 1 外国人研修・技能実習制度の概要



【在留資格「研修」】

【在留資格「特定活動」】

●研修生を受け入れることのできる受入れ機関

次の (1) (2) のいずれかに該当する企業。

(1) 企業単独型研修の受入れの場合

海外の現地法人、合弁企業、または外国の取引先企業（一定期間の取引実績が必要）の常勤職員を研修生として受け入れる日本の企業。

(2) 団体監理型研修の受入れの場合

日本の公的な援助・指導を受けた商工会議所・商工会、事業協同組合等の中小企業団体、公益法人などが受入れの責任を持ち、その指導・監督の下に研修生を受け入れる会員・組合員企業。

●受入れ可能な研修生の人数

原則として、受入れ企業の常勤職員 20 名につき、研修生 1 名の受入れが可能。ただし、商工会議所や協同組合等を通じて受け入れる団体監理型研修は、受入れ可能な人員の枠が緩和される。

受入れを行う企業等の常勤職員数	研修生の人数枠
201 人以上 300 人以下	15 人
101 人以上 200 人以下	10 人
51 人以上 100 人以下	6 人
50 人以下	3 人