

論点と対応の方向性

令和元年 12 月 20 日

厚 生 労 働 省

技能実習の職種のあり方に関する検討チーム

目次

- 1 技能実習制度を取り巻く状況
 - (1) 技能実習適正化法の施行
 - (2) 技能実習適正化法施行後の動き
 - (3) 特定技能制度の創設
 - (4) 技能実習適正化法の今後の検討
 - ① 技能実習適正化法附則
 - ② 入管法等改正法附則
 - (5) 技能実習制度の課題と検討チームの設置
- 2 検討チームでの検討の視点
 - (1) 法に定める技能実習制度の目的を適切に実現すること
 - (2) 法に定める技能実習制度の基本理念に則ること
- 3 検討チームでのヒアリング結果等
 - (1) 検討チームの構成
 - (2) 検討チームのヒアリング団体及び開催状況
 - (3) 都道府県からの要望書等による要望の把握
 - (4) 技能実習の職種のあり方等に関する要望事項
 - ① 多能工育成の観点からの複数職種による技能実習
 - ② 密接な関係を有する複数法人による技能実習
 - ③ 2号移行対象職種の追加
 - ④ 2号移行対象職種の区分の明確化・見直し
 - ⑤ 2号移行対象職種の関連業務・周辺業務の位置づけの明確化
 - ⑥ 自然条件の影響による収穫量の変動への対応
 - ⑦ 冬季に寒冷地で農作業が出来ないことへの対応
 - ⑧ 離島など地域によって様々な課題への対応
 - ⑨ その他
- 4 検討チームの論点と対応の方向性
 - (1) 対応の基本的考え方
 - ① 現行制度でも実施が可能となっている事項
 - ② 現行の要件がわかりにくい事項
 - ③ 書類の簡素化、手続きの迅速化など
 - ④ その他
 - (2) 具体的な論点と対応の方向性

1 技能実習制度を取り巻く状況

(1) 技能実習適正化法の施行

技能実習制度は、我が国の技能等の開発途上地域等への移転を図ることを目的に創設され、技能実習生には入国直後の講習期間以外は労働関係法令等が適用され、1年目が技能実習1号、2、3年目が技能実習2号として、最長3年間の技能実習が可能となっていた。

こうした中、一部の受入先で、制度趣旨を理解せずに人手不足を補う安価な労働力の確保策として使われ、労働関係法令の違反等が生じていた。また、制度の活用を促進するため、制度の拡充も求められていた。

このため、技能実習生が適切な実習環境で安心して技能実習に専念できるよう、監理団体を事前の許可制、技能実習計画を個々の技能実習生ごとの認定制とした上で、外国人技能実習機構（以下「機構」という。）が監理団体、実習実施者に実地検査を行い、適正な事業運営が行われているかを確認することに加え、優良な実習実施者や監理団体に対してより高度な技能実習（更に2年間の技能実習3号）を可能とする等を内容とする、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（以下「技能実習適正化法」という。）案が国会に提出され、修正を経て、平成28年11月に成立・公布、平成29年11月に施行された。

(2) 技能実習適正化法施行後の動き

技能実習制度については、技能実習適正化法に基づき、その適正な実施に努めていたところであるが、昨年11月の第197回国会（臨時会）に提出された出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律（以下「入管法等改正法」という。）案の国会審議等において、技能実習生の失踪問題が注目を集めたことにより、その原因の解明や技能実習適正化法施行後の運用の検証ないし改善が求められることとなった。

こうした状況を受け、昨年11月16日の法務大臣の指示に基づき、出入国在留管理の観点から、技能実習制度の施行状況の検証等を行い、運用上の改善を図ることを目的として、法務大臣政務官を議長とする「技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム」が設置され、本年3月28日に調査・検討結果報告書が取りまとめられた。

(3) 特定技能制度の創設

入管法等改正法が本年4月から施行され、新たな在留資格として、特定技能1号（特定産業分野（※1）に属する相当程度の知識又は経験を必要とす

る技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格)、特定技能2号(特定産業分野(※2)に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格)が創設された。

※1 介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業

※2 建設、造船・船用工業

特定技能制度は、中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性向上や国内人材確保のための取組を行っても、なお人材確保が困難な状況にある産業分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れる仕組みである。

このうち、特定技能1号の在留資格で在留できる期間は通算して5年を超えることができず、在留するためには技能水準と日本語能力水準に関する試験に合格等することが求められる。技能実習2号の修了者は、特定技能1号の技能水準と日本語能力水準に関する試験の合格を免除される。

特定技能制度では、一時帰国が可能であり、また、日本人が通常従事する関連業務に付随的に従事することは差し支えないこととされている。

その他、例えば農業分野の特定技能では、季節による作業の繁閑、同地域でも作物による農作業のピークが異なるといった特性から、直接雇用に加え労働者派遣による受入れが可能とされている。

(4) 技能実習適正化法の今後の検討

① 技能実習適正化法附則

技能実習適正化法の附則第2条で、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされている。

② 入管法等改正法附則

入管法等改正法の附則第18条第2項で、「政府は、この法律の施行後2年を経過した場合において、新入管法別表第1の2の表の特定技能の在留資格に係る制度の在り方(地方公共団体の関与の在り方、同表の特定技能の項の下欄第1号又は第2号の技能を有するかどうかの判定の方法の在り方及び同表の技能実習の在留資格に係る制度との関係を含む。)につい

て、関係地方公共団体、関係事業者、地域住民その他の関係者の意見を踏まえて検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされている。

なお、この検討規定は、国会で施行後3年から施行後2年へ修正された。

(5) 技能実習制度の課題と検討チームの設置

平成29年11月から技能実習適正化法のもとで新たに実施している技能実習制度については現場からいくつかの課題(※)が指摘されてきた。これを踏まえ、厚生労働省では、業界団体及び地域等から要望を聴取し、その円滑化の検討を行い、より実効的な技能実習が可能となる改善を図るため、本年3月に厚生労働大臣政務官を主査とする「技能実習の職種のあり方に関する検討チーム」(以下「検討チーム」という。)を設置した。

(※) 課題

- 送り出し国では多能工育成のニーズがあり、現場でも1人の労働者がいくつかの作業を行っているが、技能実習は作業単位の実施となっているため、技能実習が行いづらい。
- 農業は六次産業化が進んでいるが、関連業務、周辺業務として明示されていないため、同じ職場の日本人労働者が行っている作業であるにも関わらず、技能実習生が行うことができない。
- 技能実習生が技能実習を通じて技能を身に付けようとしても、該当する職種・作業が2号移行対象職種となっていない。
- 天候等による収穫量の変動により、必須業務に従事する時間が業務に従事する時間全体の2分の1未満となってしまうことがある。また、冬季において、寒冷地では農作業が行うことができず、技能実習生の実習機会が限られてしまう。
- 離島など地域によって様々な課題があるため、都市部への技能実習生の集中を防ぐための2号移行対象職種の見直しが必要である。

2 検討チームでの検討の視点

検討チームでは、以下の視点に立って、職種のあり方について検討を行う。

- (1) 技能実習適正化法に定める技能実習制度の目的を適切に実現すること
「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進する」という技能実習制度の目的(技能実習適正化法第1条)を一層適切に実現するという視点から、現場の実態をよく見た上で、

より実効的な技能実習を可能とするよう、検討を行う。

- (2) 技能実習適正化法に定める技能実習制度の基本理念に則ること
技能実習制度の以下の基本理念に則って、検討を行う。
- ・ 「技能実習は、技能等の適正な修得、習熟又は熟達のために整備され、かつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行われなければならない」（技能実習適正化法第3条第1項）
 - ・ 「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」（技能実習適正化法第3条第2項）

3 検討チームでのヒアリング結果等

(1) 検討チームの構成

検討チームの構成

- ・ 厚生労働大臣政務官（主査）
- ・ 人材開発統括官（副主査）
- ・ 厚生労働省大臣官房審議官（人材開発担当）
- ・ 厚生労働省人材開発統括官付参事官（海外人材育成担当）
- ・ 同人材開発統括官付参事官付調査官
- ・ 同人材開発統括官付参事官付主任職業能力開発指導官
- ・ 出入国在留管理庁在留管理支援部在留管理課長（※）

※「技能実習の職種のあり方に関する検討チーム設置規程」（厚生労働大臣伺い定め）
の改正までは、法務省入国管理局入国在留課長

(2) 検討チームのヒアリング団体及び開催状況

検討チームにおいては、技能実習制度に関し、より実効的な技能実習が可能となるよう技能実習計画の内容について、業界団体、地域等から要望を聴取した。

ヒアリング団体については、1の(5)の技能実習制度の課題やこれまでいただいていた要望も踏まえつつ、業界団体や地域のバランスを参考にして、業所管省庁等とも相談しつつ、

- ・ 複数の職種・作業で技能実習を行っている業界団体
- ・ 中小企業団体
- ・ 地域（寒冷地、離島等）

などを条件に選定を行い、以下のような日程で要望等を聴取した。

○ 第1回（3月19日（火））

- ・ 北海道水産物荷主協会
- ・ 全国中小企業団体中央会

○ 第2回（3月26日（火））

- ・ 日本建設業連合会
- ・ 日本農業法人協会

○ 第3回（4月11日（木））

- ・ 和歌山県橋本市
- ・ 日本造船工業会
- ・ 長崎県庁
- ・ 日本機械土工協会

○ 第4回（4月15日（月））

- ・ 愛媛県中小企業団体中央会
- ・ 有限会社余湖農園
- ・ 群馬県嬭恋村農業協同組合
- ・ 全日本漁港建設協会

○ 第5回（4月22日（月））

- ・ 鹿児島県中小企業団体中央会
- ・ 電子情報技術産業協会

○ 第6回（5月23日（木））

- ・ 全国水産加工業協同組合連合会

○ 第7回（5月28日（火））

- ・ 全国漁業協同組合連合会
- ・ 大日本水産会

(3) 都道府県からの要望書等による要望の把握

平成30年度以降に厚生労働省に提出された都道府県からの要望書、各地で開催された中堅・中小企業支援施策に関する説明・意見交換会で出された、技能実習の職種に関する要望事項についても確認した。

(4) 技能実習の職種のあり方等に関する要望事項

検討チームは、技能実習の職種のあり方を中心に、技能実習制度に関し、より実効的な技能実習が可能となるよう技能実習計画の円滑化について要望を聴取するものである。

検討チームでのヒアリングや都道府県からの要望書等により把握した、詳細な要望事項を分類すると以下のとおりであるが、機構の現地検査の実施方法など技能実習制度に関するその他の要望や特定技能制度に関する要望にまで及んだ。

他方、本年4月から特定技能制度が開始されたため、技能実習制度は技能等を開発途上地域等に移転するという本来の目的に近づけるようにしていただきたい旨の要望もあった。

- ① 多能工育成の観点からの複数職種による技能実習
- ② 密接な関係を有する複数法人による技能実習
- ③ 2号移行対象職種の追加
- ④ 2号移行対象職種の区分の明確化・見直し
- ⑤ 2号移行対象職種の関連業務・周辺業務の位置づけの明確化
- ⑥ 自然条件の影響による収穫量の変動への対応
- ⑦ 冬季に寒冷地で農作業が出来ないことへの対応
- ⑧ 離島など地域によって様々な課題への対応
- ⑨ その他

4 検討チームの論点と対応の方向性

(1) 対応の基本的考え方

今回、検討対象とした要望については、上記2の視点に則って検討し、制度の目的を達成するために改善等を行うことが有効なものについて対応することとした。基本的考え方は以下のとおり。

① 現行制度でも実施が可能となっている事項

現行でも実施が可能となっているにもかかわらず、そのことが技能実習の現場で知られていない可能性があるため、実施する上での要件などをわかりやすく周知する。

② 現行の要件がわかりにくい事項

現行の要件がわかりにくいものについては、要件を明確化した上で、周知する。

③ 書類の簡素化、手続きの迅速化など

今回の検討チームにおける検討に限らず、不断に取り組む。

④ その他

対応するためには制度見直しが必要であるものについては、技能実習制度の今後の検討に向けての課題として受け止める。

(2) 具体的な論点と対応の方向性

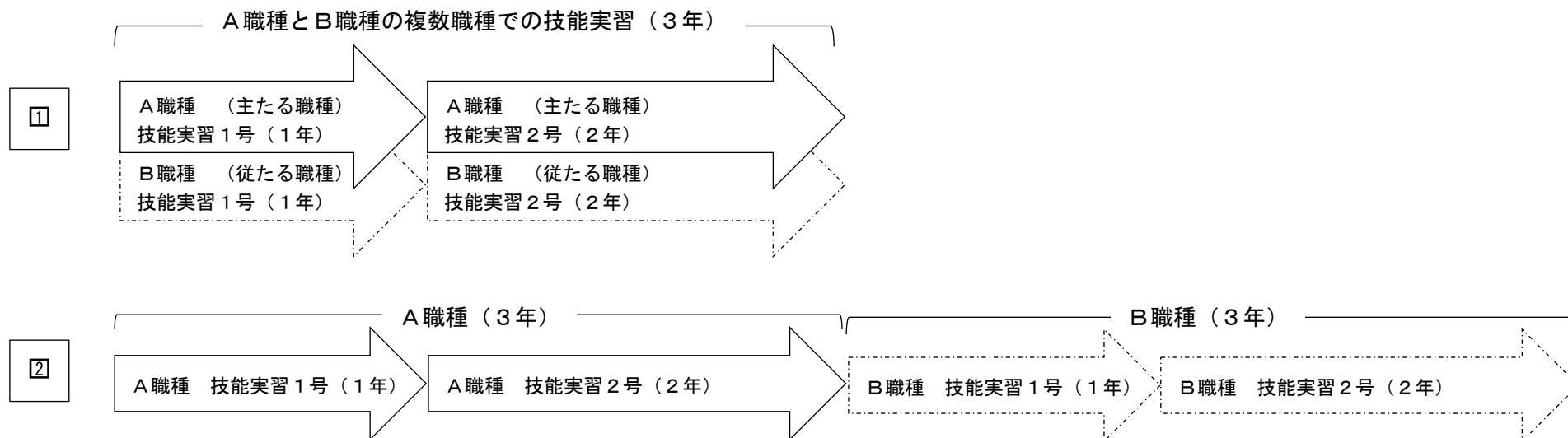
上記3(4)に掲げた①から⑧までの要望について、検討チームとして、上記の基本的考え方に沿って、個々の要望に係る具体的な論点と対応の方向性を整理したものが別添である。

【要望事項】① 多能工育成の観点からの複数職種による技能実習（1）

【要望内容】

日本人の技能者においても多能工化を進めていることを踏まえ、技能実習生についても（特定の）複数職種を同時に実習できるものとしていただきたい（□）。

また、高い関連性のある職種で例えば3年間ずつ技能実習を行うことができるようにしていただきたい（㊦）。



【論点】

多能工育成の観点から、複数の職種による技能実習を行うか（□）、また、職種ごとに複数回の技能実習を行うか（㊦）。

【対応の方向性】

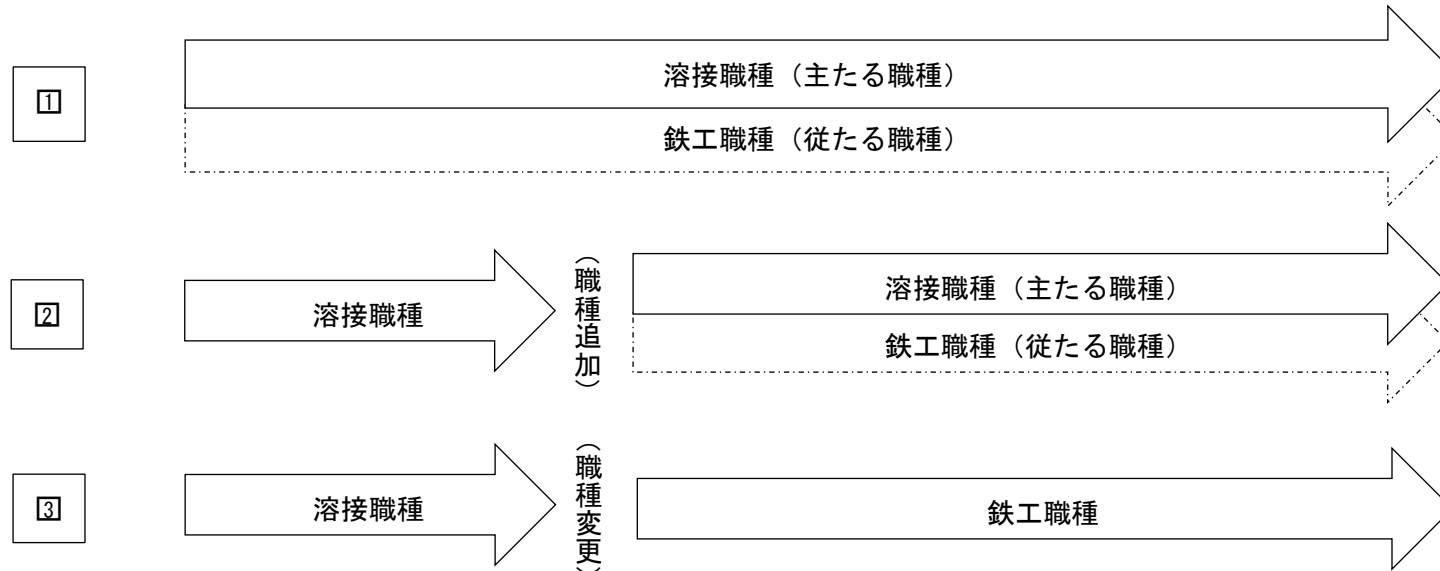
現行でも、相互に関連しており、かつ、複数の職種・作業で行うことに合理的な理由がある、通常3つの職種・作業までの技能実習は可能となっている（□）。このことが、技能実習の現場では知られていない可能性があるため、実施可能な要件等についてホームページ等で周知していく。なお、複数の職種・作業で技能実習を行うことについて、技能実習生の同意を得ておく必要がある。

なお、技能実習制度は、限られた年限の実習で特定の職種・作業に関する技能等をしっかりと身に付け、本国で当該技能等を活用いただくことを趣旨とするものであり、職種ごとの複数回の技能実習は当該趣旨と整合しないのではないかと考えられる（㊦）。

【要望事項】① 多能工育成の観点からの複数職種による技能実習（2）

【要望内容】

多能工化が進んでいるため、既に入国している技能実習生だけでも、入国後の技能実習生の適性と希望意思表示をもって、溶接職種から鉄工職種に変更できるような柔軟な対応をしていただきたい。



【論点】

多能工育成の観点から、技能実習開始の時点から複数の職種による技能実習を行うか（①）、技能実習の途中で、職種を追加するか（②）、職種を変更するか（③）。

【対応の方向性】

現行でも、相互に関連しており、かつ、複数の職種・作業で行うことに合理的な理由がある、通常3つの職種・作業までの技能実習は可能となっている（①）。また、複数の職種・作業の要件を満たすのであれば、技能実習の途中で従たる職種を追加することも可能となっている（②）。このことが、技能実習の現場では知られていない可能性があるため、実施可能な要件等についてホームページ等で周知していく。なお、複数の職種・作業で技能実習を行うことについて、技能実習生の同意を得ておく必要がある。

なお、技能実習制度は、限られた年限の実習で特定の職種・作業に関する技能等をしっかりと身に付け、本国で当該技能等を活用いただくことを趣旨とするものであり、技能実習の途中で職種変更は当該趣旨と整合しないのではないかと考えられる（③）。

【要望事項】 ② 密接な関係を有する複数法人による技能実習

【要望内容】

ワイナリー（法人）と契約栽培農家（法人）を「密接な関係を有する複数の法人」として取り扱うことについて、要件を明確化していただきたい。

（耕種農業職種（果樹作業）の例）

【果樹作業（必須業務）】

- ① 土壌づくり作業
- ② 施肥作業
- ③ 種子・苗木の取扱い作業
- ④ 栽培作業（落葉果樹、常緑果樹のいずれか）

【関連業務】

- 農作物を原材料として使用する製造・加工の作業（例：ワイン製造）

ワイナリー
ワイナリーの契約栽培農家
※他方の法人の実習時間が実習計画の1/12以上
※両方の法人と実習生は雇用契約を締結
（在籍出向による契約を含む）

【論点】

密接な関係を有する複数法人での技能実習の要件を明確化し、周知するか。

【対応の方向性】

現行でも、同一の職種・作業について、親会社と子会社の関係にある複数の法人、同一の親会社をもつ複数の法人のほか、相互間に密接な関係を有する複数の法人による技能実習が可能となっている。このことが、技能実習の現場では知られていない可能性があるため、実施可能な要件等についてホームページ等で周知していく。なお、複数の法人で技能実習を行う場合には、複数の法人と技能実習生との間で雇用契約が締結されている必要がある。

【要望事項】③ 2号移行対象職種の追加

【要望内容】

鉄工職種の必須業務の一部に集中して実習できるように、入国後の技能実習生の適性と希望意思表示をもって、重点作業の集中選択制や非重点作業の大幅削減を認めていただきたい。

(鉄工職種(構造物鉄工作業)の技能実習1号)

【構造物鉄工作業(必須業務)】

- ①読図作業
- ②けがき作業
- ③鉄工用工作機械による鋼板の切断及び穴あけ作業
- ④グラインダによる研削作業
- ⑤鋼板のガス切断作業
- ⑥組立図による溶接及びボルトを用いた構造物の組立て作業(揚重作業含む)
- ⑦製品測定作業

必須業務の7つある作業の中で、①、②、④、⑦を集中的に実施

【論点】

技能実習計画の審査基準に記載されている必須業務の作業について、選択的な実施が認められるか。

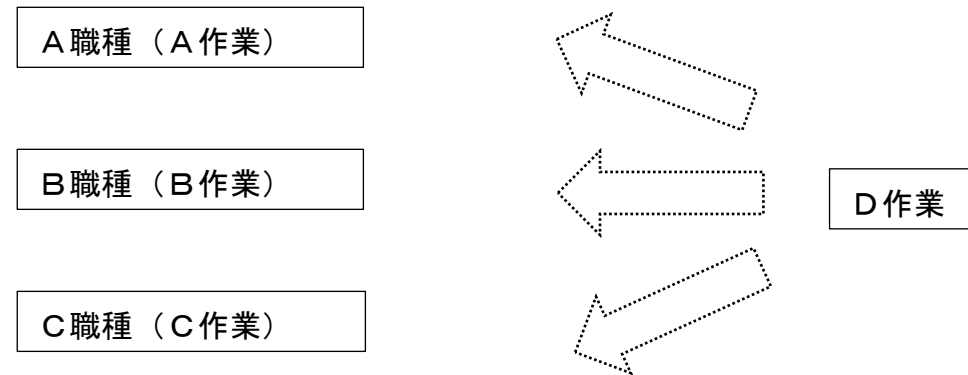
【対応の方向性】

必須業務は、技能実習生が修得等をしようとする技能等に係る技能検定又は技能実習評価試験の試験範囲に基づき、技能等を修得等するために必ず行わなければならない業務である。このため、必須業務の選択的な実施は認められない。一方、業界で、当該作業に関する技能等を開発途上地域等に移転したい意向があれば、2号移行対象職種を追加を検討していただく。

【要望事項】④ 2号移行対象職種の区分の明確化・見直し

【要望内容】

建設関係の 22 職種 33 作業の範囲を明確化・拡大するか、2号移行対象職種・作業の追加をしていただきたい。



【論点】

具体的にどのような作業の位置づけが不明確となっているか。また、既存の2号移行対象職種に位置づけられるか。

【対応の方向性】

位置づけが不明確となっている具体的な作業を業界で洗い出していただき、既存の2号移行対象職種に位置づけられるか整理する。また、位置づけられない場合には、業界で、当該作業に関する技能等を開発途上地域等に移転したい意向があれば、2号移行対象職種の追加を検討していただく。

(③ 2号移行対象職種の追加にも関連)

【要望事項】⑤ 2号移行対象職種の関連業務・周辺業務の位置づけの明確化

【要望内容】

販売、サービス（役務）に関する作業を、既存の2号移行対象職種の関連・周辺業務でどこまで読めるか明確ではないので、明確化していただきたい、又は、2号移行対象職種に追加していただきたい。

（耕種農業職種（果樹作業）の例）

【果樹作業（必須業務）】

- ① 土壌づくり作業
- ② 施肥作業
- ③ 種子・苗木の取扱い作業
- ④ 栽培作業（落葉果樹、常緑果樹のいずれか）

【関連業務】

○ 農作物を原材料として使用する製造・加工の作業

※ 関連業務、周辺業務に販売、サービス（役務）の記載はない。

【論点】

販売、サービス（役務）に関する作業を、既存の移行対象職種の関連・周辺業務に位置づけられるか。販売、サービス（役務）に関する作業を2号移行対象職種に追加するか。

【対応の方向性】

技能実習計画の審査基準に記載されている関連・周辺業務は例示であり、必須業務に関連して行われることのある業務であって修得等をさせようとする技能等の向上に直接又は間接に寄与する業務（関連業務）、又は、必須業務に関連して通常関わる業務（周辺業務）に該当し、かつ、同じ事業所の日本人も従事しているのであれば、疎明書の提出により実施が可能となっている。このことが、技能実習の現場では知られていない可能性があるため、実施可能な要件等についてホームページ等で周知していく。

また、業界で、販売、サービス（役務）に関する技能等を開発途上地域等に移転したい意向があれば、2号移行対象職種の追加を検討していただく。

（③ 2号移行対象職種の追加にも関連）

【要望事項】⑥ 自然条件の影響による収穫量の変動への対応

【要望内容】

天候不順等により果樹栽培（必須業務）が計画どおりに実施できず、ワイン製造（関連業務）に従事する時間が結果的に多くなった場合には関連業務の割合が2分の1を超えることを許容していただきたい。

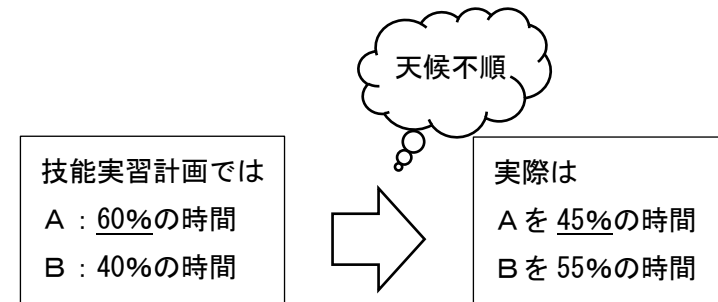
（耕種農業職種（果樹作業）の例）

【果樹作業（必須業務）】：A

- ① 土壌づくり作業
- ② 施肥作業
- ③ 種子・苗木の取扱い作業
- ④ 栽培作業（落葉果樹、常緑果樹のいずれか）

【関連業務】：B

- 農作物を原材料として使用する製造・加工の作業（：ワイン製造）



【論点】

天候不順等の不可抗力により必須業務に従事する割合が50%未満となった場合について、どのように対応するか。

【対応の方向性】

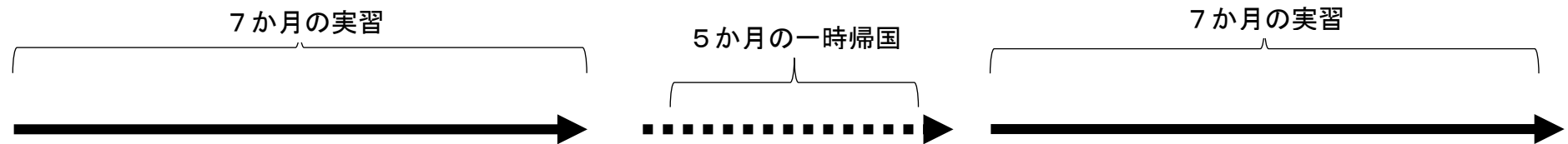
不可効力である自然条件の影響による場合には、一定の要件の下、技能実習計画について柔軟に対応することがあることをホームページ等で周知する。

【要望事項】⑦ 冬季に寒冷地で農作業が出来ないことへの対応

【要望内容】

現行の技能実習制度の運用上、最初から一時帰国を見込んだ技能実習2号の計画が認められていない。冬季に、関連・周辺業務を含めて農作業を行えない地域では、「7か月実習⇒5か月一時帰国⇒7か月実習」として技能実習2号の計画を認定していただきたい。

(耕種農業の技能実習2号の計画)



【論点】

冬季に寒冷地で農作業が出来ないことについて、どのように対応するか。

【対応の方向性】

技能実習適正化法の趣旨、現場の実態などを踏まえ、引き続き検討する。

【要望事項】⑧ 離島など地域によって様々な課題への対応

【要望内容】

漁港の建設は、とび、溶接、型枠施工等の2号移行対象職種で技能実習生を受け入れているが、職種・作業が細分化されており、現場の実態と合わない上に、特定技能に移行する際の対応が明確でないので、2号移行対象職種の追加や既存の職種を大括り化していただきたい。

また、作業内容が多岐にわたるため、技能実習の関連・周辺業務を可能な限り広げていただきたい。

さらに、台風や冬季の季節風等による波浪など自然条件の影響により工事が困難な日や時期があるので、工事が困難な日や工事閑散期においては必須・関連・周辺業務以外の作業も可能とするなど、技能実習計画については柔軟な対応をしていただきたい。

【論点】

離島など地域によって様々な課題があることに関してどのように対応するか。

【対応の方向性】

業界で、漁港の建設に関する技能等を開発途上地域等に移転したい意向があれば、2号移行対象職種の追加を検討していただく。

また、複数の職種・作業での技能実習の実施、関連・周辺業務の取扱の明確化に関し、実施可能な要件等についてホームページ等で周知していく。

さらに、技能実習制度は、技能等の移転により国際協力を推進することを本旨としており、必須・関連・周辺業務以外の作業の実施を可能とすることは困難ではないかと考えられる。他方、不可効力である自然条件の影響による場合には、一定の要件の下、技能実習計画について柔軟に対応することがあることをホームページ等で周知する。

- ③ 2号移行対象職種の追加
- ① 多能工育成の観点からの複数職種による技能実習
- ⑤ 2号移行対象職種の関連業務・周辺業務の位置づけの明確化 にも関連
- ⑥ 自然条件の影響による収穫量の変動への対応