

# 外国人研修・技能実習制度の現状と課題

平成 2 0 年 1 月

衆議院調査局法務調査室

## はじめに

外国人研修・技能実習制度は、我が国で開発され培われた技術・技能・知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に寄与することを目的として創設されたものである。

しかし、近年、同制度に関して、研修生や技能実習生を安価な労働力として受け入れる機関が存在し、このような受入れが様々な問題を引き起こしており、中には研修生や技能実習生の人権が侵害されている事例が報告され、制度の不適切な運用に対する社会的批判も高まっている。

政府は、平成 18 年 3 月に閣議決定した「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」において、外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備を行うこととした。また、平成 19 年 6 月に閣議決定した「規制改革推進のための 3 か年計画」において、技能実習生の在留資格については、遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案を提出することとした。

このような状況の中、同制度の在り方や改革について様々な議論や研究がなされ、関係各機関から提言等が発表されているところである。

本資料は、同制度の在り方を検討する上での参考に資するため、関係資料をとりまとめたものである。

平成 20 年 1 月 衆議院調査司法務調査室

# 外国人研修・技能実習制度の現状と課題

## 目次

### I 外国人労働者の概況

1 出入国管理及び難民認定法	1
2 外国人入国者・外国人登録者	3
(1) 外国人入国者数の推移	3
(2) 外国人登録者数の推移と我が国の総人口に占める割合の推移	4
(3) 就労を目的とする在留資格による新規入国者数（外交及び公用を除く。）の推移	5
(4) 就労を目的とする在留資格による外国人登録者数（外交及び公用を除く。）の推移	6
(5) 「研修」「留学」「就学」の在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数の推移	7
(6) 身分又は地位に基づく在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数の推移	8
3 外国人労働者の雇用状況等	9
(1) 産業別外国人労働者の割合の推移（直接雇用）	9
(2) 産業別外国人労働者の割合の推移（間接雇用）	10
(3) 事業所規模別外国人労働者の割合の推移（直接雇用）	12
(4) 事業所規模別外国人労働者の割合の推移（間接雇用）	13
(5) 平成16年の外国人労働者の受入れに関する世論調査	14
4 不法残留・不法就労等	15
(1) 不法残留者数（総数）の推移	15
(2) 不法残留者数（国籍別）の推移	16
(3) 不法残留者数（在留資格別）の推移	17
(4) 入管法違反事件（退去強制事由別）の推移	18
(5) 退去強制手続を執った入管法違反者数及びそのうちに占める不法就労者の数の推移	19
(6) 不法就労事件（就労内容別）の推移	20
(7) 不法就労事件（国籍別）の推移	22
(8) 外国人労働者雇用関係事犯検挙状況の推移	23

5	外国人労働者に対する施策	24
(1)	第9次雇用対策基本計画（平成11年8月13日閣議決定）	24
(2)	雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律（平成19年法律第79号）	26
(3)	外国人労働者に対する社会保障制度	28
II	外国人研修・技能実習制度の現状及び外国人研修生・技能実習生の実態	
1	外国人研修・技能実習制度の沿革	33
2	外国人研修・技能実習制度の概要	34
(1)	外国人研修制度の概要	34
(2)	技能実習制度の概要	35
(3)	研修と技能実習との比較	36
(4)	研修及び技能実習の流れ	37
(5)	技能実習移行対象職種	38
(6)	技能評価システムの試験実施機関	39
3	外国人研修生の実態	40
(1)	官民別外国人研修生の受入れ状況の推移	40
(2)	国籍・出身地別外国人研修生入国者数の推移	42
(3)	性別・年齢別外国人研修生入国者数の推移（JITCO支援）	44
(4)	受入れ形態別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）	46
(5)	受入れ産業・業種別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）	48
(6)	従業員規模別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）	50
(7)	外国人研修生の平均研修手当（月額）の推移（JITCO支援）	52
(8)	外国人研修生の不法残留者数の推移	53
(9)	研修から技能実習への移行状況の推移	54
4	技能実習生の実態	55
(1)	技能実習移行申請状況の推移	55
(2)	受入れ機関別技能実習移行申請者の状況	56
(3)	国籍別技能実習移行申請者数の推移	57
(4)	性別・年齢別技能実習移行申請者数の推移	58
(5)	職種別技能実習移行申請者数の推移	60
(6)	従業員規模別技能実習実施企業の状況	61
(7)	技能実習生への支給予定賃金（基本給）の推移	62
(8)	技能実習生の国の保険の加入状況	64

(9)	技能実習生の失踪者数の推移	65
5	不正行為認定	66
(1)	不正行為認定の概要	66
(2)	不正行為認定の状況	69
III	外国人研修・技能実習制度に関する提言等	
1	閣議決定	
・	第9次雇用対策基本計画(平成11年8月13日閣議決定)(抄)	71
・	規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)(平成18年3月31日閣議決定)(抄)	73
・	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)(抄)	75
2	政府機関等	
・	外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ[平成18年6月・外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム(副大臣会議の下に設置)]	77
・	今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方[平成18年9月26日・今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム(主査:河野法務副大臣(当時))]	85
・	研修・技能実習制度研究会中間報告[平成19年5月・研修・技能実習制度研究会(厚生労働省)]	93
・	「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ[平成19年5月14日・外国人研修・技能実習制度に関する研究会(経済産業省)]	121
・	外国人労働者受入れに関する検討の指示について[平成19年5月15日・長勢法務大臣(当時)が記者会見において発表したもの]	141
・	労働市場改革専門調査会第2次報告(抄)[平成19年9月21日・労働市場改革専門調査会(内閣府経済財政諮問会議)]	143
・	規制改革推進のための第2次答申—規制の集中改革プログラム—(抄)[平成19年12月25日・内閣府規制改革会議]	159
・	外国人研修・技能実習制度に関する提言等の対比表	169
3	経済団体・労働団体	
・	少子高齢化、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・日本商工会議所]	171
・	外国人受け入れ問題に関する提言[2004年4月14日・(社)日本経済団体連合会]	179

- ・ 外国人材受入問題に関する第二次提言[2007年3月20日・(社)日本経済団体連合会]……………207
- ・ 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]……………229
- ・ 連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方[2004年10月21日・日本労働組合総連合会]……………243
- ・ 新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について[2007年3月9日・日本労働組合総連合会]……………261

#### IV 主な論点

- 1 外国人労働者の受入れ方針……………265
  - (1) 人口減少社会への対応……………265
  - (2) 労働力不足のために外国人研修生・技能実習生等が実質的に単純労働者として就労している実態……………266
  
- 2 専門的・技術的分野以外の外国人労働者の受入れの制度設計……………267
  - (1) 外国人労働者受入れの在り方を検討する際に考慮すべき点……………267
  - (2) 具体的な受入れ制度に関する論点……………268
  
- 3 外国人研修・技能実習制度の見直し……………270
  - (1) 研修・技能実習制度の評価……………270
  - (2) 研修制度の在り方……………271
  - (3) 受入れ機関の適正化……………272
  - (4) 外国の送出し機関の適正化……………274
  - (5) 受入れ人数枠……………275
  - (6) 同等報酬要件の実効性確保……………277
  - (7) 技能実習の対象職種の在り方……………278
  - (8) チェック体制……………279
  - (9) 評価制度……………280
  - (10) 高度技能実習・再技能実習……………281

#### V 国会における主な議論

- 1 外国人労働者問題全般……………288
  - (1) 外国人労働者の受入れ方針……………288
  - (2) 単純労働者の受入れ……………293
  - (3) 特定分野における外国人労働者の受入れ……………295
  - (4) 社会保障、在留管理、不法滞在者の合法化等……………296

2	外国人研修・技能実習制度の現状	298
(1)	制度の趣旨・経緯	298
(2)	実態と問題点	298
(3)	国際研修協力機構（JITCO）	305
3	外国人研修・技能実習制度の見直し	309
(1)	見直しの方向性等	309
(2)	厚生労働省研究会中間報告	312
(3)	経済産業省研究会とりまとめ	314
(4)	長勢私案	316

# 外国人労働者の概況



## 1 出入国管理及び難民認定法

外国人労働者を含めた我が国の外国人の出入国管理は、「出入国管理及び難民認定法」(以下「入管法」という。)に基づいて行われている。

我が国の経済が国際化し、多くの企業が海外に進出するようになった昭和 40 年代頃から、外国人を我が国に受け入れて技術研修を行うというニーズが発生するようになった。こうした動きを受けて、昭和 56 年に入管法が改正され、外国人研修生を受け入れるための在留資格が創設された。

その後、我が国の国際化が一層進展する中で、我が国に入国する外国人は、年ごとに増加するとともに、その入国や在留の目的も多様化していった。また、各種事業者から優れた外国人労働者を受け入れたいという需要が大きくなる一方、不法就労外国人の増加も顕著になっていった。

そのため、出入国管理の根幹である在留資格を抜本的に改めるとともに、不法就労外国人に対処するための入管法の改正が平成 2 年から施行された。改正の主な内容は以下のとおりである。

我が国に入国する外国人の入国・在留目的の多様化に対応できるようにするため、既存の在留資格を抜本的に見直す。これにより、現在の入管法による在留資格の区分の形ができあがった。

入国審査基準の明確化と入国審査手続の簡易・迅速化を図る。

不法就労外国人問題に対処するため、合法的に就労できる外国人は就労が可能である旨の証明書の交付を受けることができることとし、不法就労外国人の雇用主等に対する新たな罰則規定を設ける。

入管法は、その後も我が国を取り巻く国際情勢の変化などに合わせて改正されており、外国人労働者に関連する主な改正の内容は以下のとおりである。

- ・ 平成 9 年改正

近隣諸国から船舶を利用した集団密航事件が激増したことに的確に対応するため、集団密航に係る罪を新設するとともに、関連規定の整備を図る改正を行った。

- ・ 平成 11 年改正

集団密航に係る罪の新設により、一時減少するかに見えた不法入国者数が、再び増加傾向に転じたため、不法在留罪を新設すること、退去強制者に対する上陸拒否

期間を1年から5年に伸長することなどを内容とする改正を行った。

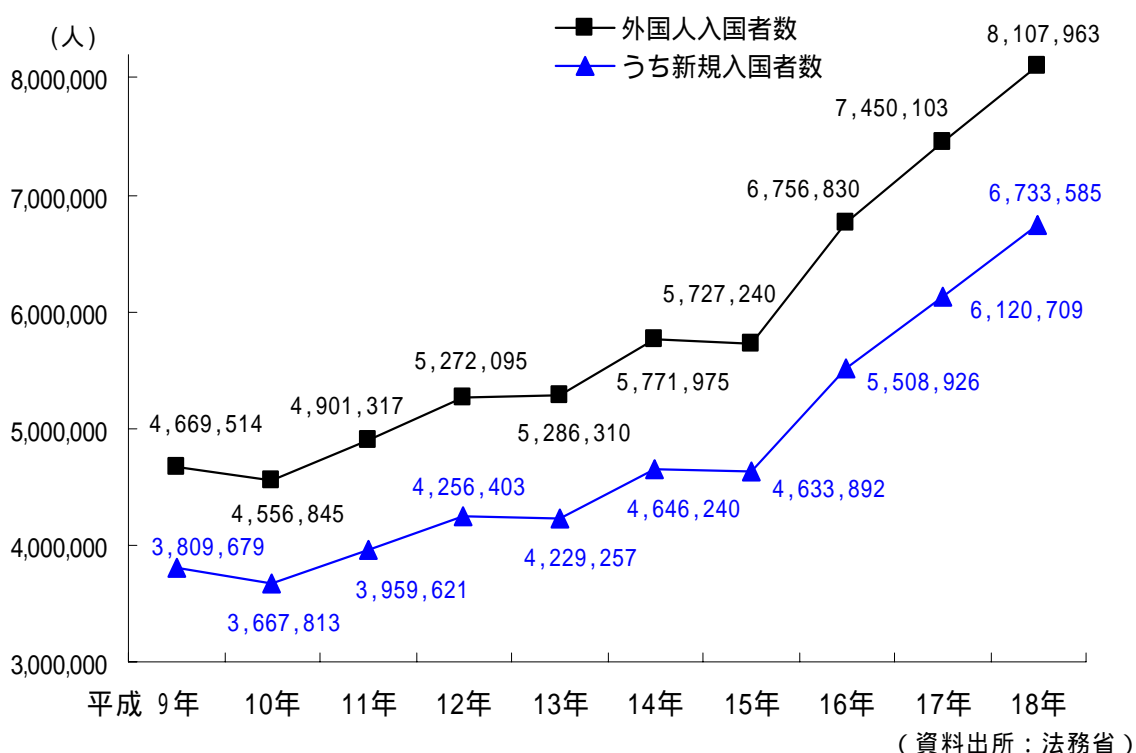
- ・ 平成16年改正

外国人犯罪の深刻化に伴い、その温床とされる不法滞在者などの対策のため、不法滞在に係る罰則の強化や本来我が国に入国・在留することのできない外国人等に対して、その在留資格を途中で取り消すことができる制度の新設などの改正を行った。

## 2 外国人入国者・外国人登録者

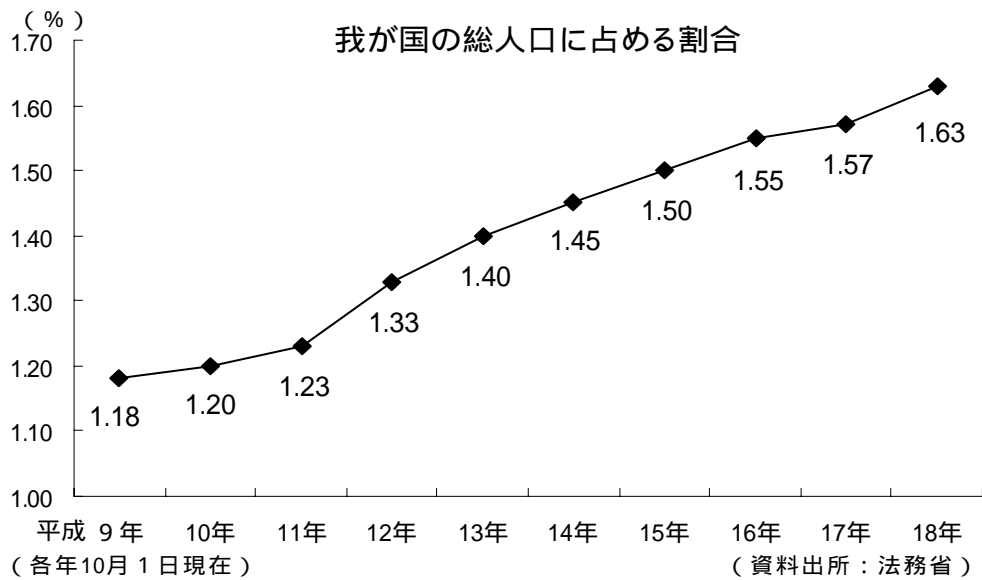
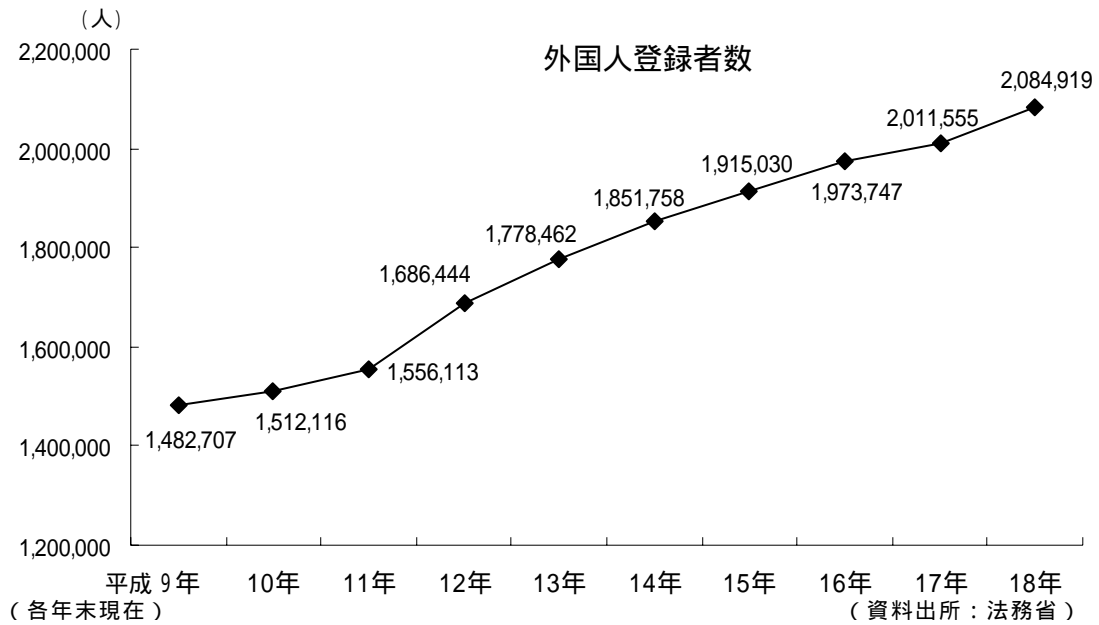
### (1) 外国人入国者数の推移

外国人入国者数は、平成 16 年から連続して過去最高を更新している。これは、政府の訪日観光客拡大のためのキャンペーンの効果や、平成 17 年 3 月からの韓国人及び台湾居住者に対する査証免除措置、あるいは、中国人訪日団体観光旅行の査証発給対象地域の全国拡大など複合的な要因が考えられる。



## (2) 外国人登録者数の推移と我が国の総人口に占める割合の推移

我が国における外国人登録者数は、毎年過去最高を更新して増加を続けている。また、総人口に占める割合も上昇し続けている。



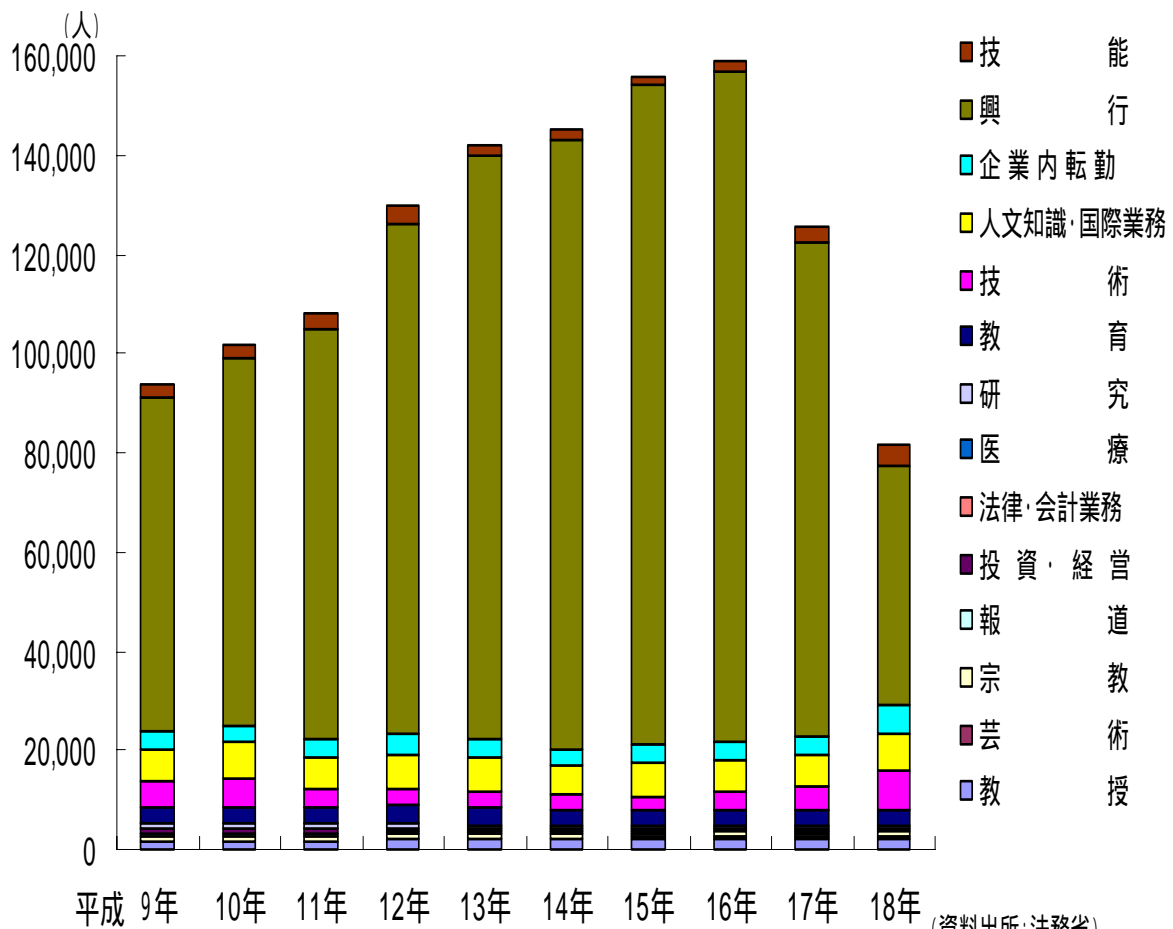
(3) 就労を目的とする在留資格による新規入国者数（外交及び公用を除く。）の推移

「興行」の在留資格による新規入国者数は、平成17年から、大幅に減少している。これは同年から「興行」の在留資格に係る上陸許可基準を見直し、上陸審査・在留審査の厳格化が図られたことなどによるものと考えられる。それに伴い、就労を目的とする新規入国者の総数も大幅に減少している。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
教授	1,463	1,429	1,513	1,941	2,024	1,966	2,303	2,339	2,253	2,380
芸術	136	136	159	167	211	220	194	197	245	223
宗教	1,214	1,231	1,229	1,199	1,105	946	927	971	846	897
報道	192	145	180	231	166	351	241	150	248	92
投資・経営	1,064	1,212	974	863	681	566	598	675	604	777
法律・会計業務	6	7	4	3	5	1	4	0	2	3
医療	2	2	4	1	0	4	0	1	2	3
研究	1,251	1,229	1,147	1,036	793	782	647	577	607	555
教育	3,068	3,318	3,203	3,323	3,296	3,337	3,272	3,180	2,954	3,070
技術	5,128	5,699	3,670	3,396	3,308	2,759	2,643	3,506	4,718	7,715
人文知識・国際業務	6,709	7,150	6,510	7,039	6,945	6,151	6,886	6,641	6,366	7,614
企業内転勤	3,354	3,531	3,765	3,876	3,463	2,900	3,421	3,550	4,184	5,564
興行	67,475	73,778	82,305	103,264	117,836	123,322	133,103	134,879	99,342	48,249
技能	2,833	3,024	3,375	3,529	2,118	1,792	1,592	2,211	3,059	4,239
総数	93,895	101,891	108,038	129,868	141,951	145,097	155,831	158,877	125,430	81,381

(資料出所:法務省)



(4) 就労を目的とする在留資格による外国人登録者数(外交及び公用を除く。)の推移

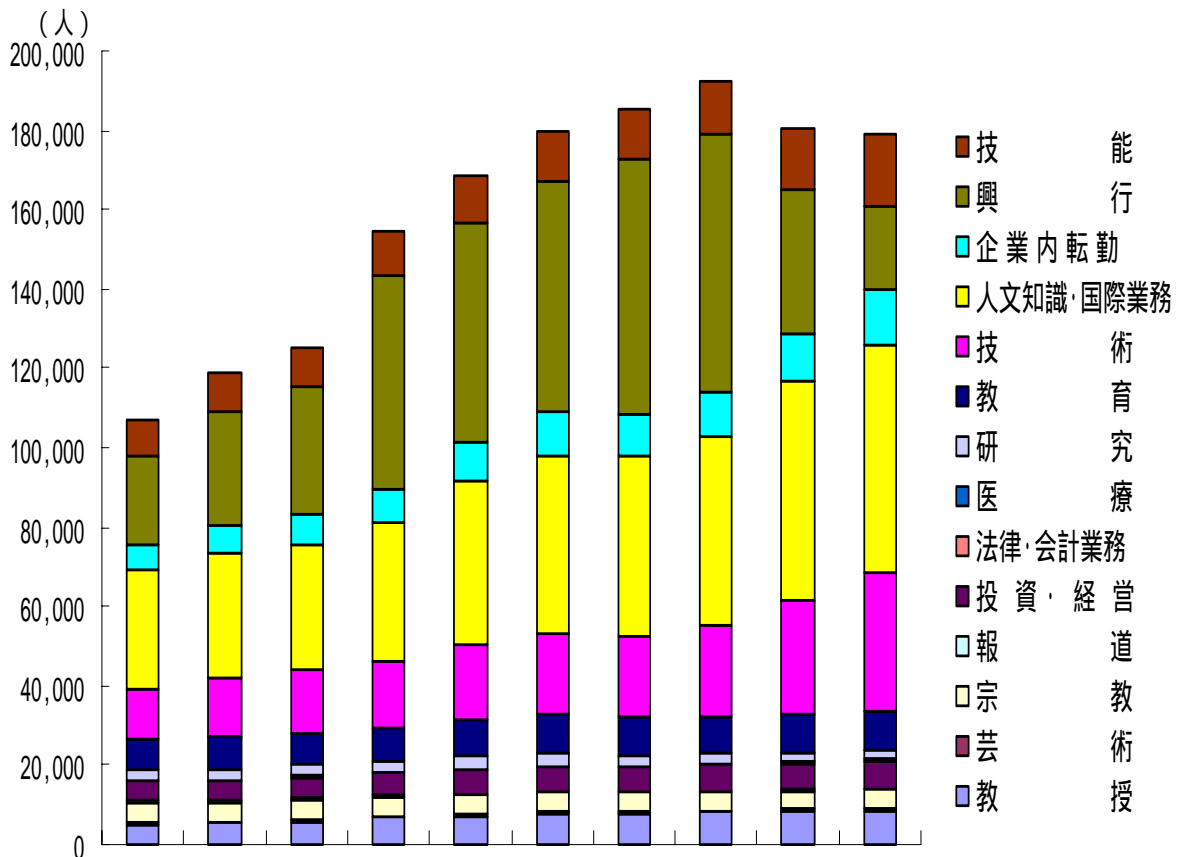
新規入国者数と同じく、平成17年から「興行」の在留資格による外国人登録者数が大幅に減少しており、それに伴い、就労を目的とする外国人登録者の総数も減少している。しかし、「興行」以外の在留資格については、「技術」や「技能」など増加傾向にあるものが多い。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
教授	5,086	5,374	5,879	6,744	7,196	7,751	8,037	8,153	8,406	8,525
芸術	276	309	351	363	381	397	386	401	448	462
宗教	5,061	4,910	4,962	4,976	4,948	4,858	4,732	4,699	4,588	4,654
報道	420	373	361	349	348	351	294	292	280	273
投資・経営	5,055	5,112	5,440	5,694	5,906	5,956	6,135	6,396	6,743	7,342
法律・会計業務	58	59	77	95	99	111	122	125	126	141
医療	131	111	114	95	95	114	110	117	146	138
研究	2,462	2,762	2,896	2,934	3,141	3,369	2,770	2,548	2,494	2,332
教育	7,769	7,941	8,079	8,375	9,068	9,715	9,390	9,393	9,449	9,511
技術	12,874	15,242	15,668	16,531	19,439	20,717	20,807	23,210	29,044	35,135
人文知識・国際業務	29,941	31,285	31,766	34,739	40,861	44,496	44,943	47,682	55,276	57,323
企業内転勤	6,372	6,599	7,377	8,657	9,913	10,923	10,605	10,993	11,977	14,014
興行	22,185	28,871	32,297	53,847	55,461	58,359	64,642	64,742	36,376	21,062
技能	9,608	10,048	10,048	11,349	11,927	12,522	12,583	13,373	15,112	17,869
総数	93,835	105,360	111,114	140,242	153,865	164,483	171,007	177,546	165,640	163,439

(各年末現在)

(資料出所:法務省)



平成9年 10年 11年 12年 13年 14年 15年 16年 17年 18年 (資料出所:法務省)  
(各年末現在)

(5) 「研修」「留学」「就学」の在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数の推移

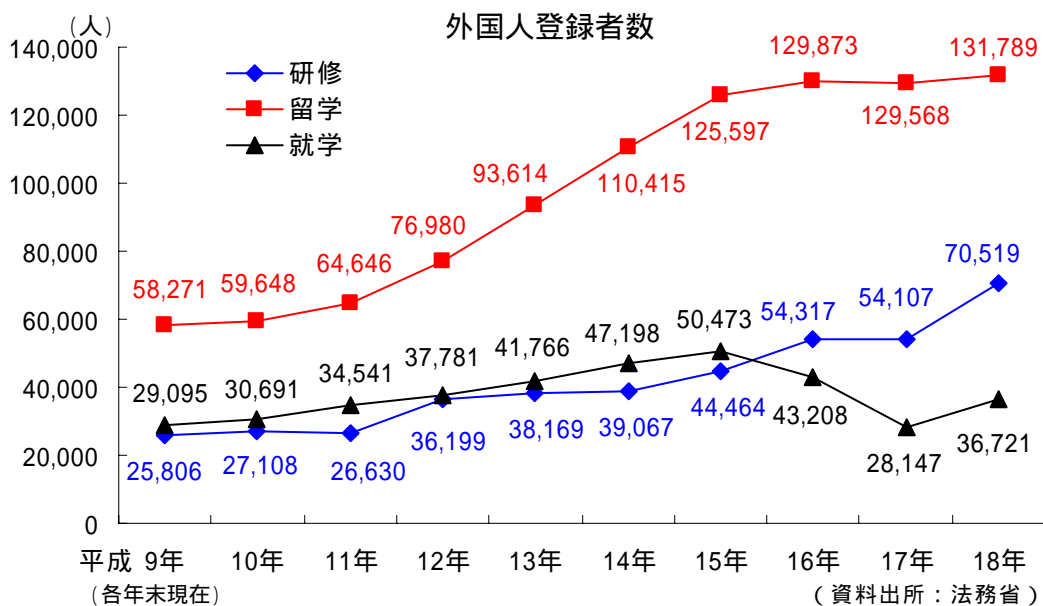
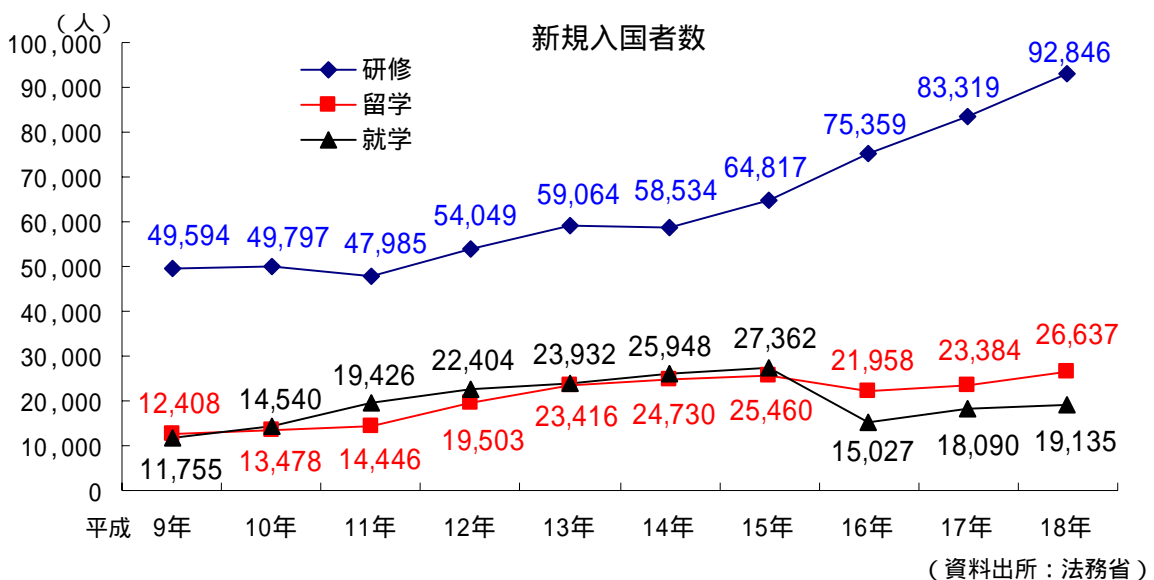
「研修」の在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数は、新規入国者及び外国人登録者ともに増加している。「留学」及び「就学」の在留資格による外国人新規入国者数は、ともに平成 16 年に大幅に減少している。これは平成 15 年 11 月から留学生及び就学生の勉学の意思・能力や経費支弁の能力の有無等許可要件に適合するかの審査を徹底した結果によるものと思われる。

なお、入管法が定める在留資格の内容は以下のとおりである。

「研修」…本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動。就労は認められていない。

「留学」…本邦の大学若しくはこれに準ずる機関、専修学校の専門課程、外国において 12 年の学校教育を修了した者に対して本邦の大学に入学するための教育を行う機関又は高等専門学校において教育を受ける活動。一定の条件の下でアルバイト活動が認められる。

「就学」…本邦の高等学校等又は設備及び編制に関してこれに準ずる教育機関において教育を受ける活動。一定の条件の下でアルバイト活動が認められる。



(6) 身分又は地位に基づく在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数の推移

入管法が定める身分又は地位に基づく在留資格の内容は以下のとおりである。

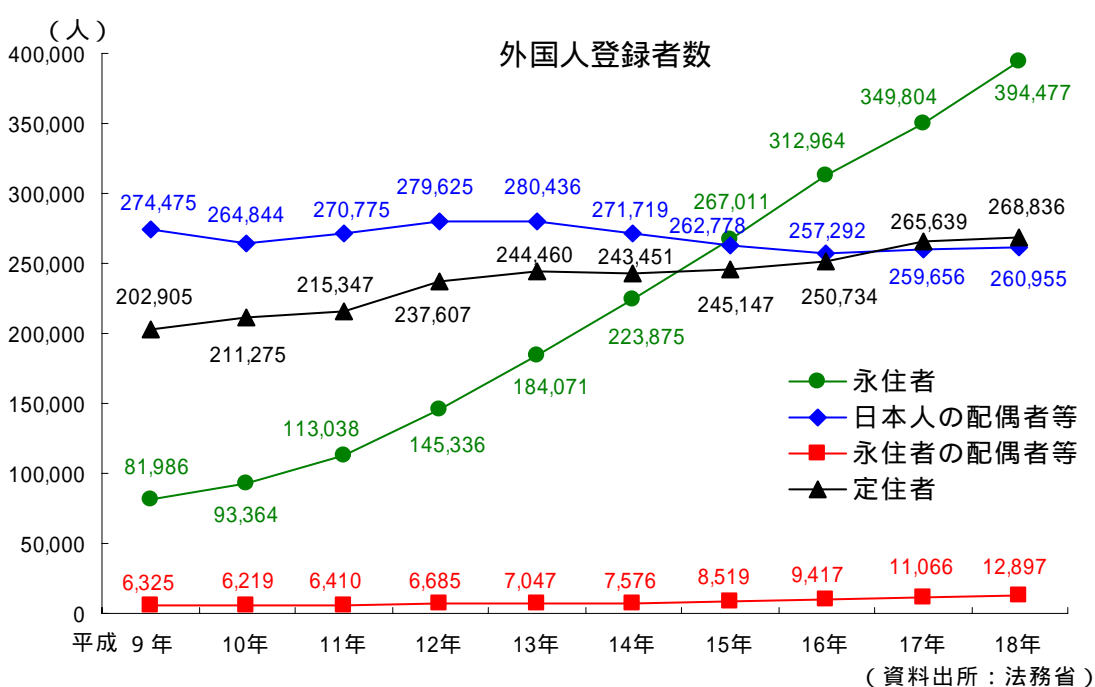
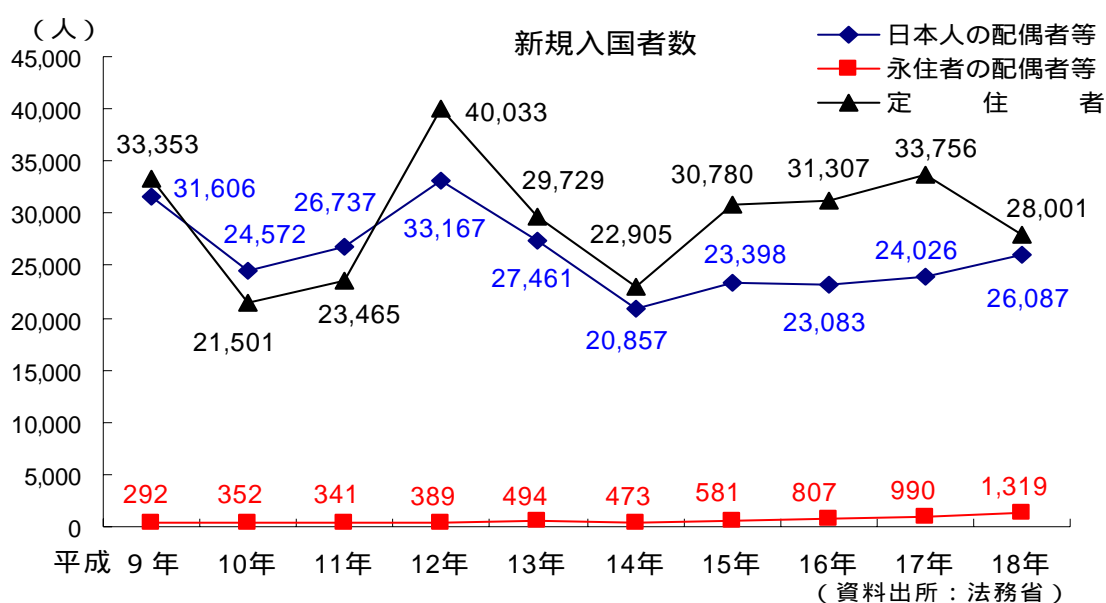
「永住者」...法務大臣が永住の許可を認める者

「日本人の配偶者等」...日本人の配偶者若しくは民法の規定による特別養子又は日本人の子として出生した者

「永住者の配偶者等」...永住者の在留資格をもって在留する者若しくは特別永住者（以下「永住者等」と総称する。）の配偶者又は永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者

「定住者」...日系人や中国残留邦人など法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者

なお、これらの者に対しては、就労に関する制限はない。





### 3 外国人労働者の雇用状況等

#### (1) 産業別外国人労働者の割合の推移（直接雇用）

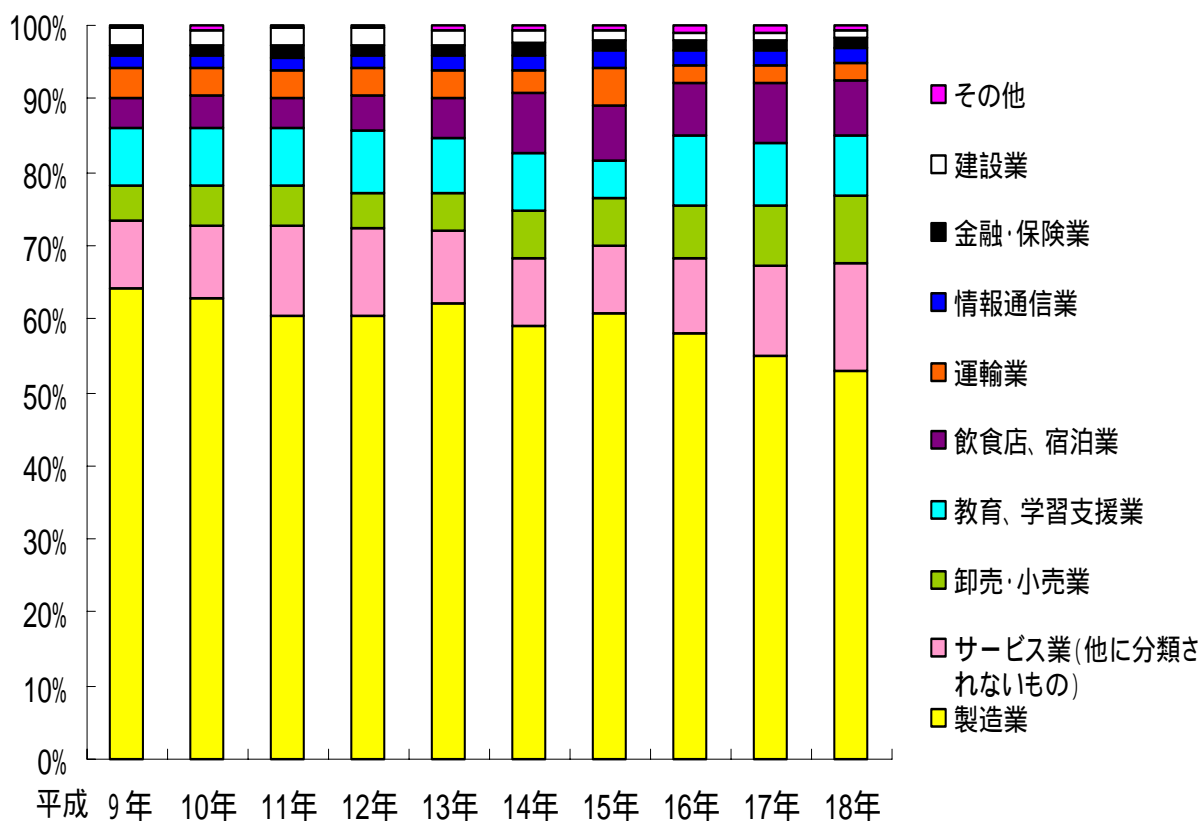
産業別の外国人労働者（直接雇用<sup>1</sup>）の割合を見ると、製造業の割合が50～60%台で最も多い状況が続いているが、近年その割合は減少してきている。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
製造業	70,956	71,008	68,709	72,093	80,115	82,736	94,741	103,234	108,008	116,977
サービス業(他に分類されないもの)	10,268	11,231	13,851	14,254	12,802	12,545	14,095	18,567	23,910	32,039
卸売・小売業	5,244	6,043	6,089	5,844	6,602	9,072	10,190	12,592	16,101	20,513
教育、学習支援業	8,725	9,057	9,027	10,115	9,926	11,278	8,165	16,794	16,631	18,245
飲食店、宿泊業	4,654	4,744	4,423	5,392	7,083	11,141	11,594	12,723	15,942	16,388
運輸業	4,644	4,409	4,245	4,624	4,883	4,538	8,039	4,722	4,805	5,272
情報通信業	1,667	2,012	2,242	2,250	2,564	3,031	3,918	3,569	4,249	4,678
金融・保険業	1,545	1,568	1,794	1,479	1,818	2,242	1,961	2,051	2,450	2,695
建設業	2,521	2,291	2,542	2,646	2,653	2,533	2,181	2,054	2,159	2,086
その他	565	706	521	577	679	747	959	1,865	1,838	1,706
総数	113,961	114,753	115,036	120,484	130,440	141,285	157,247	179,966	198,380	222,929

(各年6月1日現在)

(資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況報告」2)



<sup>1</sup> 直接雇用とは、事業所において、直接に雇用契約を交わして労働者を雇っている場合のことである。

<sup>2</sup> 外国人雇用状況報告の対象事業所は、従業員50人規模の事業者については全事業所であるが、従業員49人以下の規模の事業者については、各地域の実情等に応じて選定した一部の事業所に限定している。そのため、外国人労働者を雇用している事業所を全数把握しているものではない。以下(2)～(4)で同じ。

(2) 産業別外国人労働者の割合の推移（間接雇用）

産業別の外国人労働者（間接雇用<sup>3</sup>）の割合を見ると、製造業が9割以上と、直接雇用と比べて、製造業の占める割合が大きくなっている。しかし、直接雇用と同じく、近年、製造業の割合が微減してきている<sup>4</sup>。（グラフは次の頁）

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年
製造業	64,350	68,258	68,859	79,375	84,205	80,169
サービス業	2,395	2,460	2,967	3,550	2,921	2,962
卸売・小売業、飲食店	1,068	1,501	1,095	1,188	1,565	906
運輸・通信業	2,825	2,184	2,720	1,782	1,769	1,798
金融・保険業	249	230	463	405	621	435
建設業	319	272	268	210	241	325
その他	47	156	62	99	45	104
<b>総数</b>	<b>71,253</b>	<b>75,061</b>	<b>76,434</b>	<b>86,609</b>	<b>91,367</b>	<b>86,699</b>

（各年6月1日現在）

（資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況報告」）

平成15～18年の産業別外国人労働者数の推移

（単位：人）

	平成15年	16年	17年	18年
製造業	108,478	121,076	131,562	151,669
サービス業（他に分類されないもの）	1,660	1,968	2,928	3,628
卸売・小売業	1,180	1,305	1,953	2,298
教育、学習支援業	1,132	814	1,020	1,125
飲食店、宿泊業	771	1,012	982	1,182
運輸業	2,033	3,962	3,175	4,345
情報通信業	590	1,119	1,371	1,932
金融・保険業	507	433	395	233
建設業	231	400	352	359
その他	316	347	1,153	520
<b>総数</b>	<b>116,898</b>	<b>132,436</b>	<b>144,891</b>	<b>167,291</b>

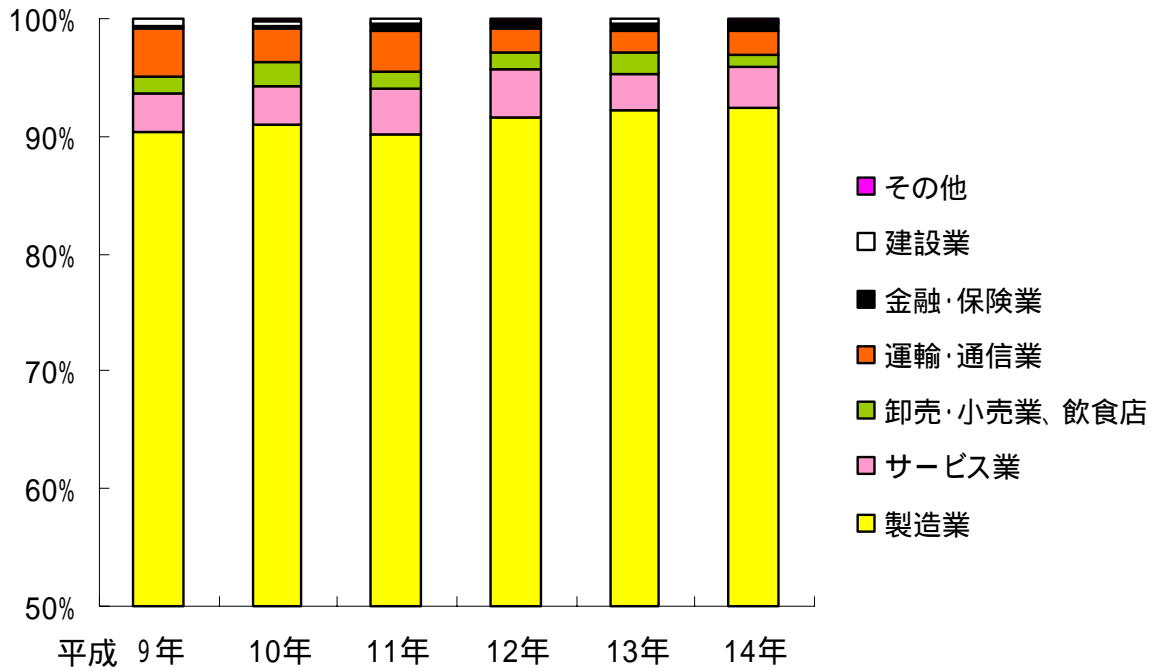
（各年6月1日現在）

（資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況報告」）

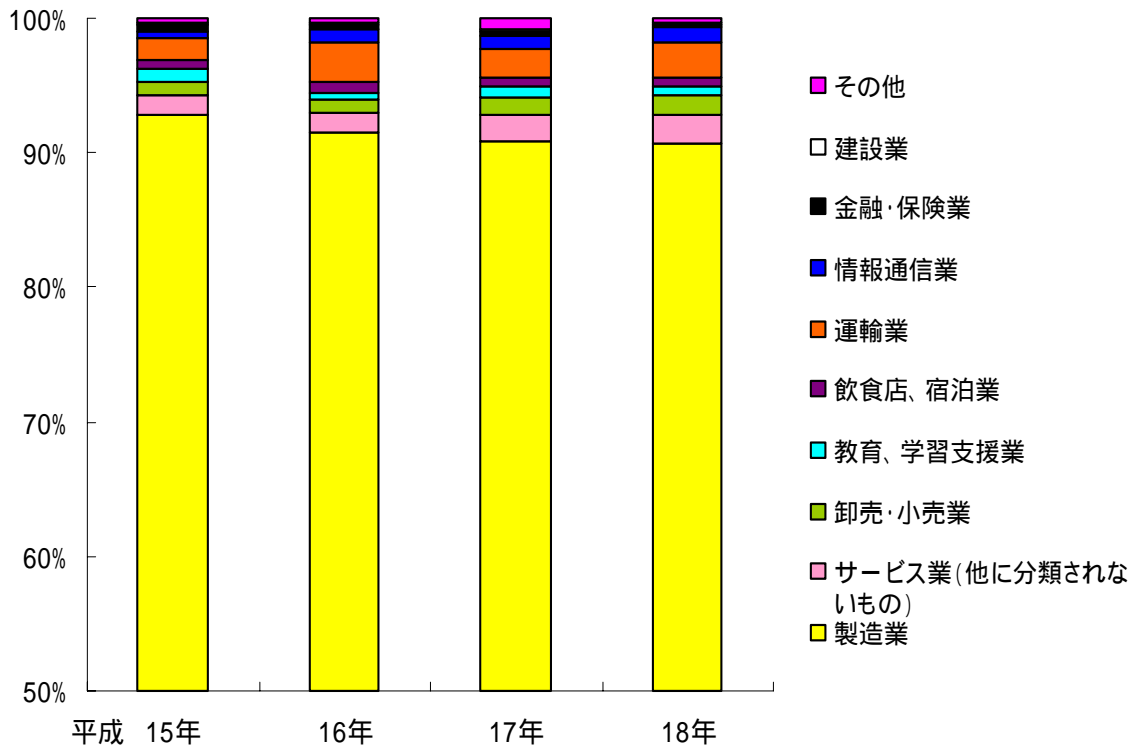
<sup>3</sup> 間接雇用とは、直接雇用以外の形態で、労働者派遣、請負等により事業所内で就労している場合のことである。

<sup>4</sup> 平成14年3月に日本産業分類が改訂され、外国人雇用報告制度について平成15年度から適用されたため、平成14年以前と平成15年以後とで、表・グラフを分けて掲載している。

平成9～14年の産業別外国人労働者の割合の推移(間接雇用)



平成15～18年の産業別外国人労働者の割合の推移(間接雇用)



### (3) 事業所規模別外国人労働者の割合の推移（直接雇用）

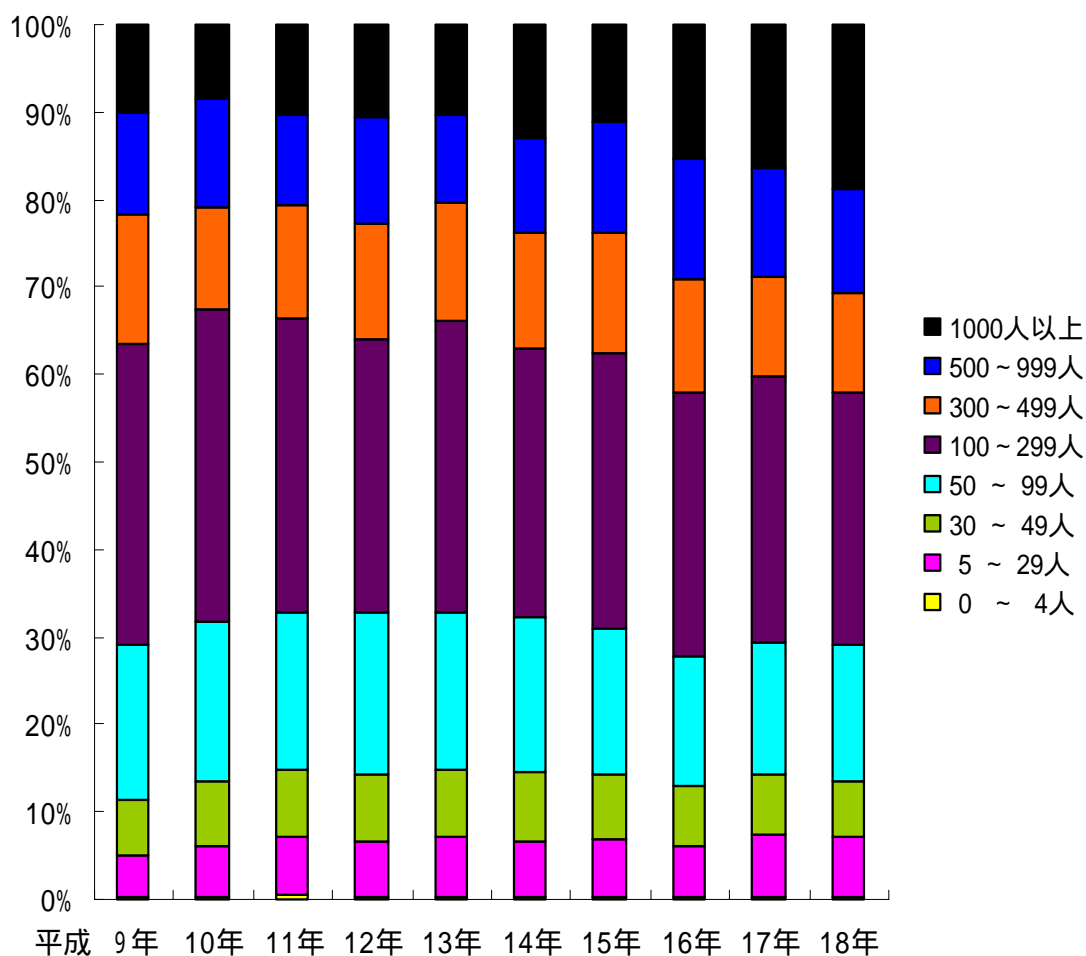
事業所規模別の外国人労働者（直接雇用）の割合の推移を見ると、従業員999人以下の中小規模の事業所の割合が大きい状況が続いている。しかし、近年は、従業員1,000人以上の大規模の事業所の割合も伸びてきている。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
0～4人	199	395	628	365	437	317	447	428	638	599
5～29人	5,670	6,549	7,485	7,653	8,782	9,018	10,499	10,681	14,030	15,132
30～49人	7,201	8,466	8,824	9,122	10,050	11,095	11,518	12,308	13,533	14,191
50～99人	20,209	20,868	20,895	22,372	23,691	25,202	26,360	26,638	30,201	35,067
100～299人	39,190	41,193	38,529	37,561	43,205	43,182	49,276	54,416	60,163	63,934
300～499人	16,621	13,368	14,956	15,988	17,780	18,913	21,679	23,130	22,576	25,805
500～999人	13,414	14,177	11,884	14,720	13,146	15,313	19,843	24,520	24,558	26,467
1000人以上	11,457	9,737	11,837	12,703	13,349	18,245	17,625	27,845	32,681	41,734
<b>総数</b>	<b>113,961</b>	<b>114,753</b>	<b>115,036</b>	<b>120,484</b>	<b>130,440</b>	<b>141,285</b>	<b>157,247</b>	<b>179,966</b>	<b>198,380</b>	<b>222,929</b>

(各年6月1日現在)

(資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況報告」)



#### (4) 事業所規模別外国人労働者の割合の推移（間接雇用）

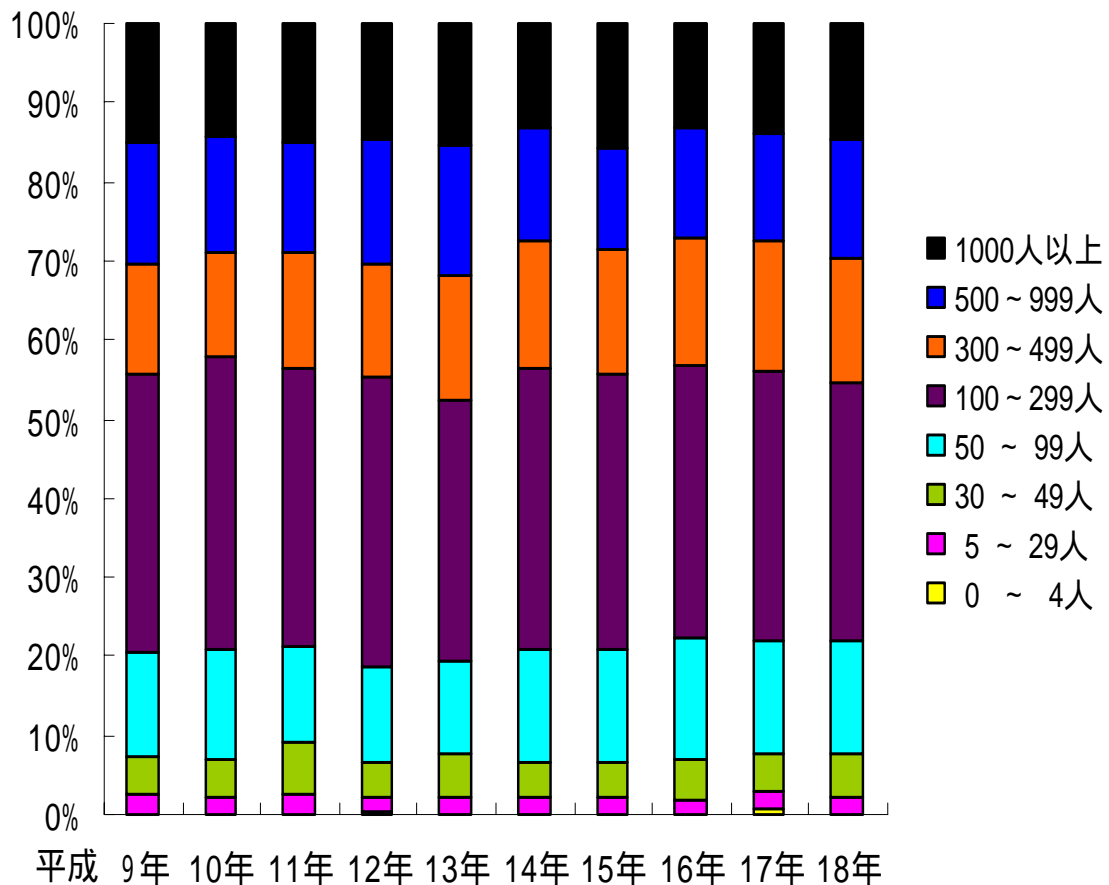
事業所規模別の外国人労働者（間接雇用）の割合の推移を見ると、直接雇用におけると同様に、従業員 999 人以下の中小規模の事業所の割合が大きい状況が続いている。しかし、直接雇用に見られるような 1,000 人以上の大規模の事業所の割合が伸びている状況は見られない。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
0～4人	124	65	136	195	91	140	193	77	1,270	237
5～29人	1,658	1,544	1,772	1,809	2,035	1,738	2,246	2,327	2,990	3,356
30～49人	3,326	3,541	4,984	3,632	4,909	3,907	5,086	6,656	6,712	9,082
50～99人	9,396	10,648	9,336	10,652	10,567	12,256	16,776	20,521	21,080	24,267
100～299人	25,044	27,563	26,857	31,674	30,402	30,733	40,847	45,753	48,932	54,644
300～499人	10,159	10,041	11,209	12,266	14,377	14,160	18,298	21,351	24,031	26,116
500～999人	10,763	11,014	10,591	13,648	15,044	12,213	14,879	18,370	19,958	25,266
1000人以上	10,783	10,645	11,549	12,733	13,942	11,552	18,573	17,381	19,918	24,323
<b>総数</b>	<b>71,253</b>	<b>75,061</b>	<b>76,434</b>	<b>86,609</b>	<b>91,367</b>	<b>86,699</b>	<b>116,898</b>	<b>132,436</b>	<b>144,891</b>	<b>167,291</b>

(各年6月1日現在)

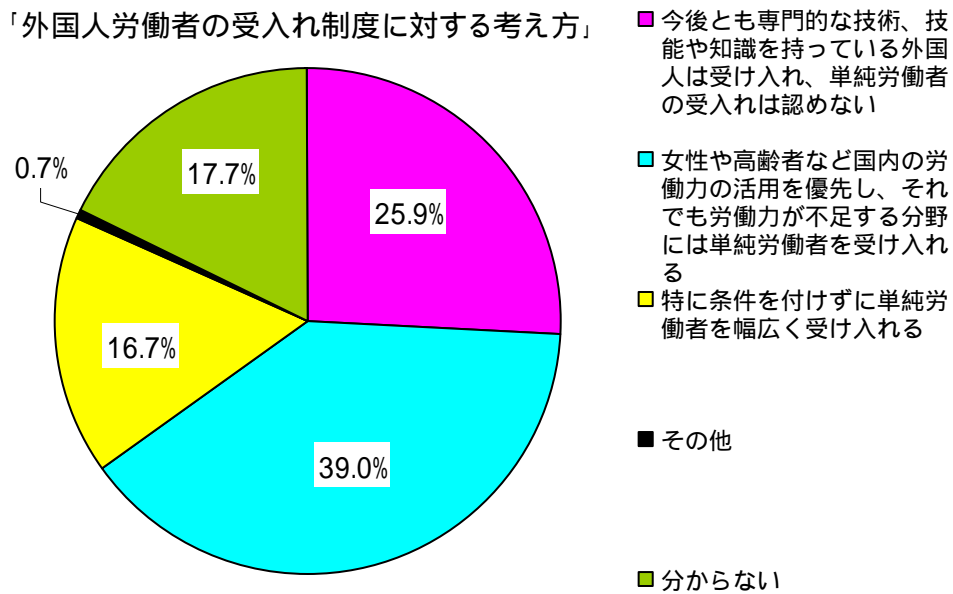
(資料出所：厚生労働省「外国人雇用状況報告」)



(5) 平成 16 年の外国人労働者の受入れに関する世論調査

労働力が不足する分野に限るという条件付きも含めると、半数以上が外国人の単純労働者の受入れを認めており、単純労働者の受入れを認めないのは約 4 分の 1 となっている。

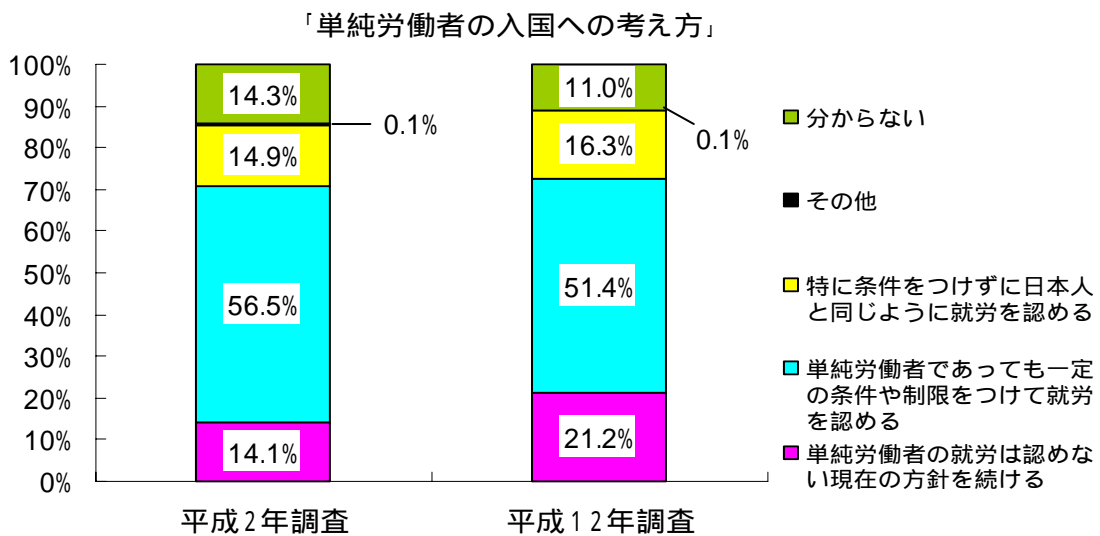
内閣府「外国人労働者の受入れに関する世論調査」(平成 16 年 5 月調査)



(参考) 単純労働者の入国への考え方

内閣府「外国人労働者問題に関する世論調査」(平成 12 年 11 月)

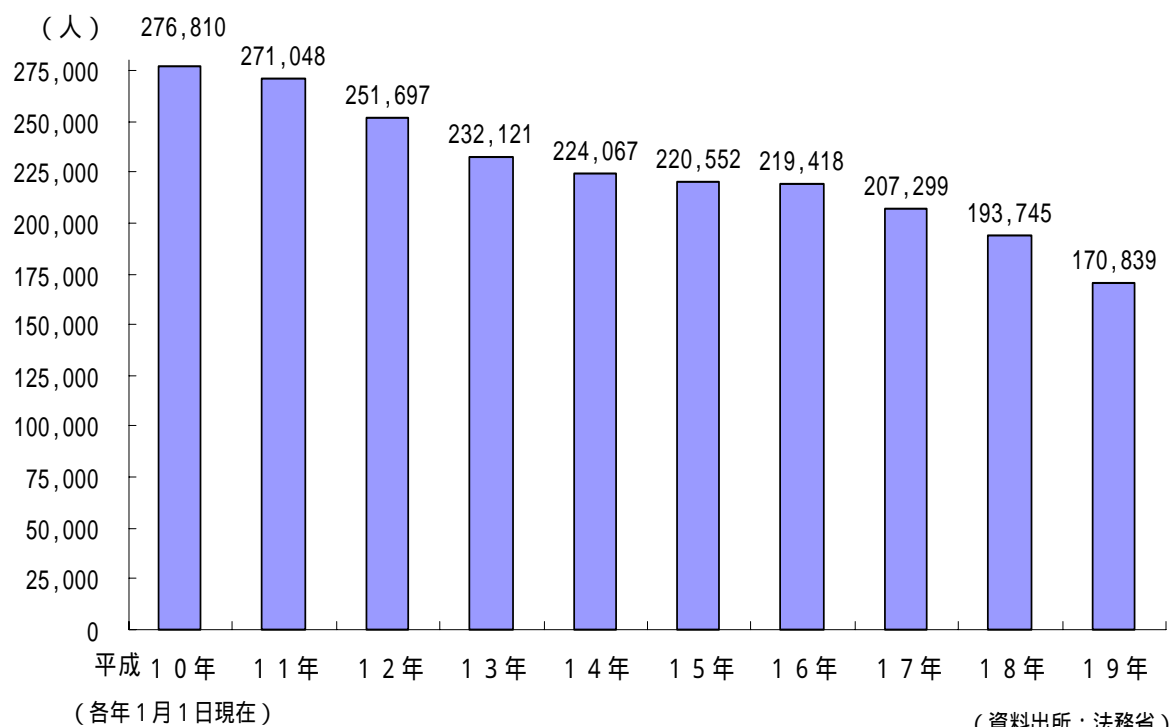
総理府「外国人労働者問題に関する世論調査」(平成 2 年 11 月)



#### 4 不法残留・不法就労等

##### (1) 不法残留者数（総数）の推移

不法残留者数は、毎年減少を続けている。これは平成16年から行っている不法滞在者半減5か年計画を含む入国管理行政における総合的な不法滞在者対策の成果などによるものと思われる。



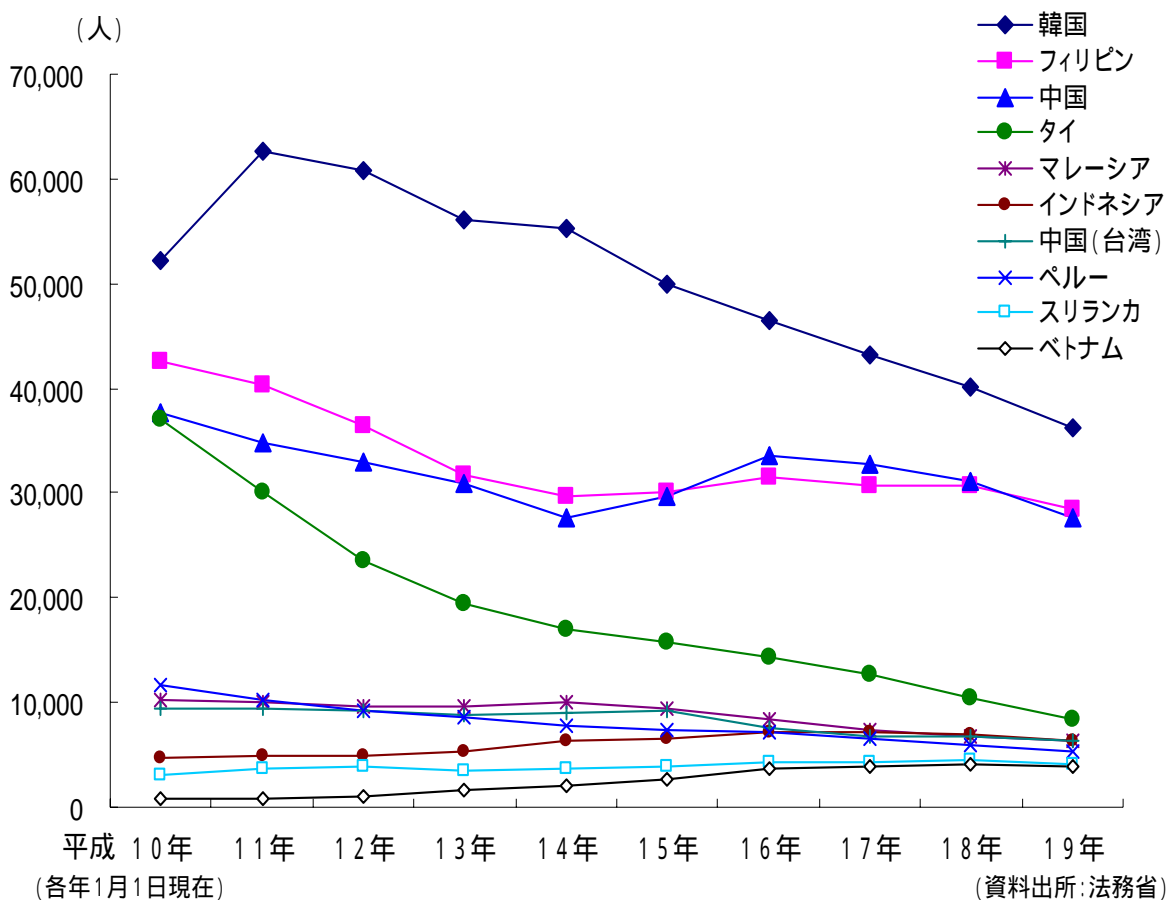
## (2) 不法残留者数（国籍別）の推移

国籍別の不法残留者数の推移を見ると、韓国、フィリピン、中国、タイなどこれまで上位であった国は総じて減少している。他方、インドネシアやベトナムなどが増加傾向にある。

		(単位:人)									
		平成10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
総数	韓国	52,123	62,577	60,693	56,023	55,164	49,874	46,425	43,151	40,203	36,321
	フィリピン	42,608	40,420	36,379	31,666	29,649	30,100	31,428	30,619	30,777	28,491
	中国	37,590	34,800	32,896	30,975	27,582	29,676	33,522	32,683	31,074	27,698
	タイ	37,046	30,065	23,503	19,500	16,925	15,693	14,334	12,787	10,352	8,460
	マレーシア	10,141	9,989	9,701	9,651	10,097	9,442	8,476	7,431	6,822	6,397
	インドネシア	4,692	4,930	4,947	5,315	6,393	6,546	7,246	7,169	6,926	6,354
	中国(台湾)	9,430	9,437	9,243	8,849	8,990	9,126	7,611	6,760	6,696	6,347
	ペルー	11,606	10,320	9,158	8,502	7,744	7,322	7,230	6,624	5,997	5,283
	スリランカ	3,071	3,734	3,907	3,489	3,730	3,909	4,242	4,209	4,590	4,042
	ベトナム	731	880	1,092	1,550	2,021	2,697	3,582	3,916	4,071	3,959
	その他	67,772	63,896	60,178	56,601	55,772	56,167	55,322	51,950	46,237	37,487

(各年1月1日現在)

(資料出所:法務省)





### (3) 不法残留者数（在留資格別）の推移

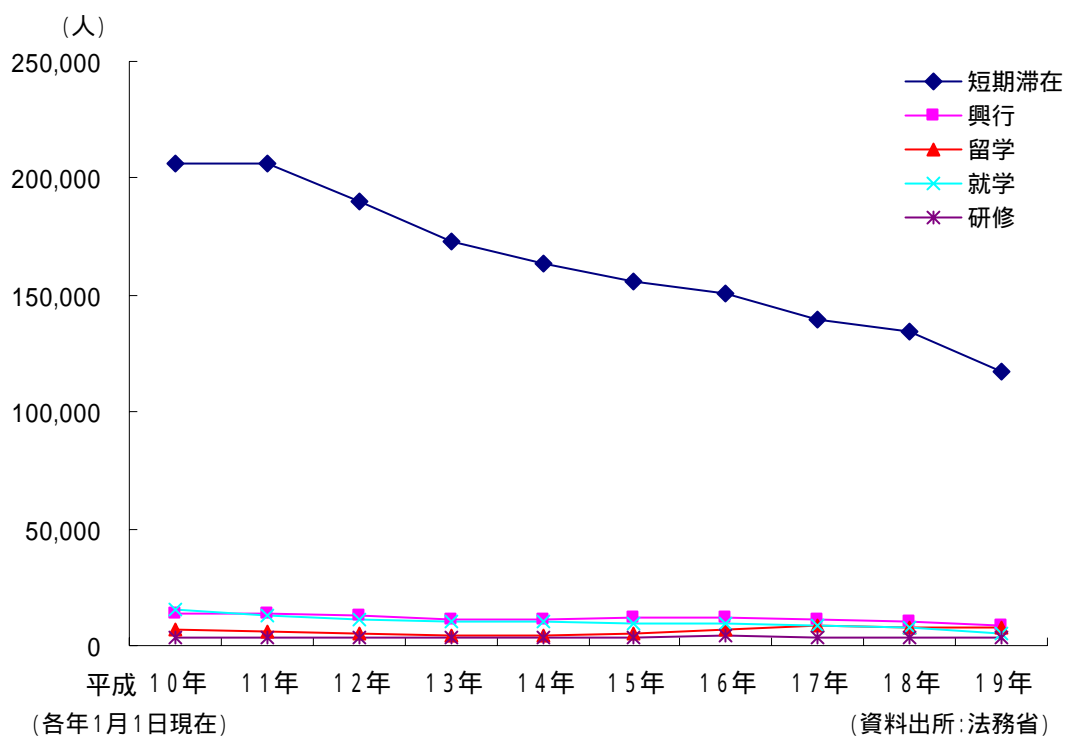
不法残留者数の総数は減少している。総数に占める「短期滞在」（観光客、会議参加者等）の割合は7割前後で推移している。短期滞在のほかは「就学」の減少傾向が顕著である。

(単位:人)

	平成10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
総数	276,810	271,048	251,697	232,121	224,067	220,552	219,418	207,299	193,745	170,839
短期滞在	206,620	206,193	189,847	173,051	163,271	155,498	150,326	139,417	134,374	117,289
興行	13,917	13,610	12,552	11,029	11,154	11,770	11,974	11,319	10,052	8,162
留学	6,824	5,914	5,100	4,401	4,442	5,450	6,672	8,173	7,628	7,448
就学	15,083	12,931	11,359	10,025	9,953	9,779	9,511	8,506	7,307	5,281
研修	3,099	3,115	3,055	3,004	3,264	3,409	3,959	3,648	3,393	3,333
その他	31,267	29,285	29,784	30,611	31,983	34,646	36,976	36,236	30,991	29,326

(各年1月1日現在)

(資料出所:法務省)



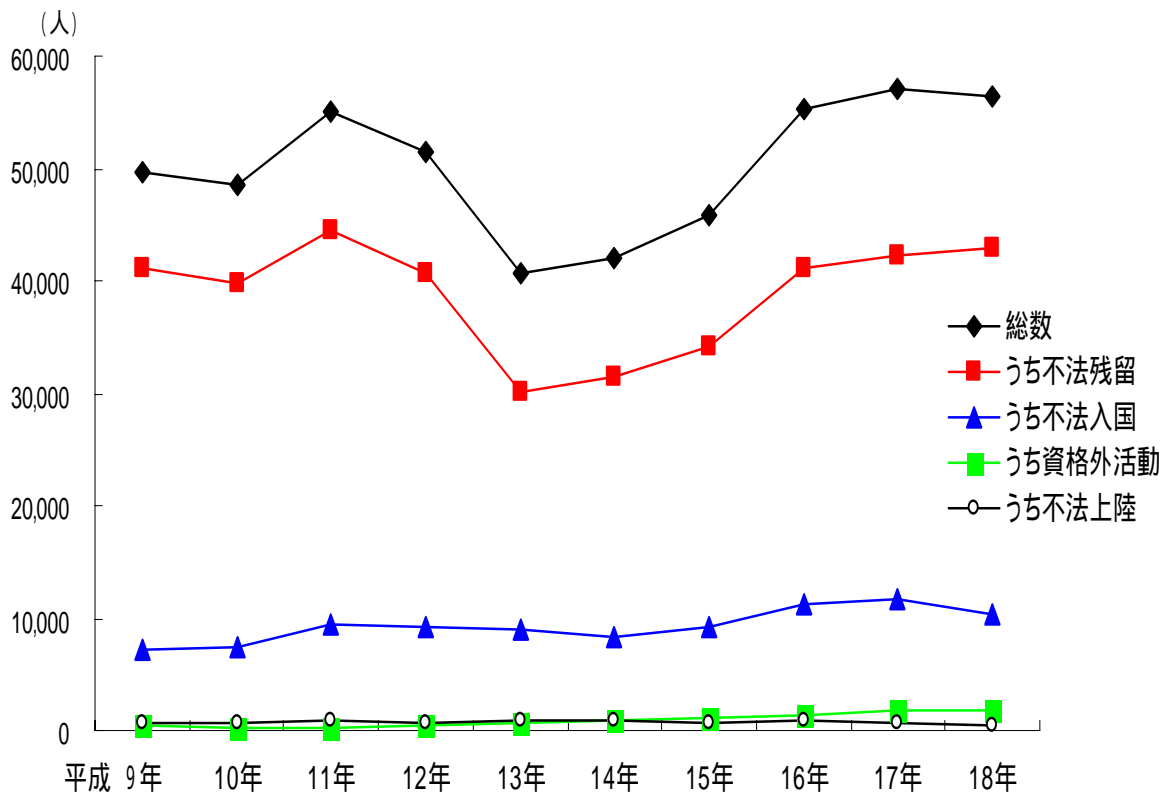
#### (4) 入管法違反事件（退去強制事由別）の推移

入管法違反事件総数における不法残留の占める割合は常に8割前後であり、総数の増減と不法残留の増減はほぼ連動している。また、減少傾向にあった退去強制手続を執った入管法違反者数であるが、再び増加傾向にある。これは不法滞在者半減5か年計画が平成16年から始まるなど、入管法違反の摘発の強化の効果があると考えられる。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
総数	49,566	48,493	55,167	51,459	40,764	41,935	45,910	55,351	57,172	56,410
不法残留	41,113	39,835	44,403	40,756	30,063	31,520	34,266	41,175	42,254	42,829
不法入国	7,117	7,472	9,337	9,186	8,952	8,388	9,251	11,217	11,586	10,441
資格外活動	430	310	335	473	594	850	1,199	1,399	1,890	1,736
不法上陸	776	719	831	748	826	789	777	992	690	506
その他	130	157	261	296	329	388	417	568	752	898

(資料出所:法務省)

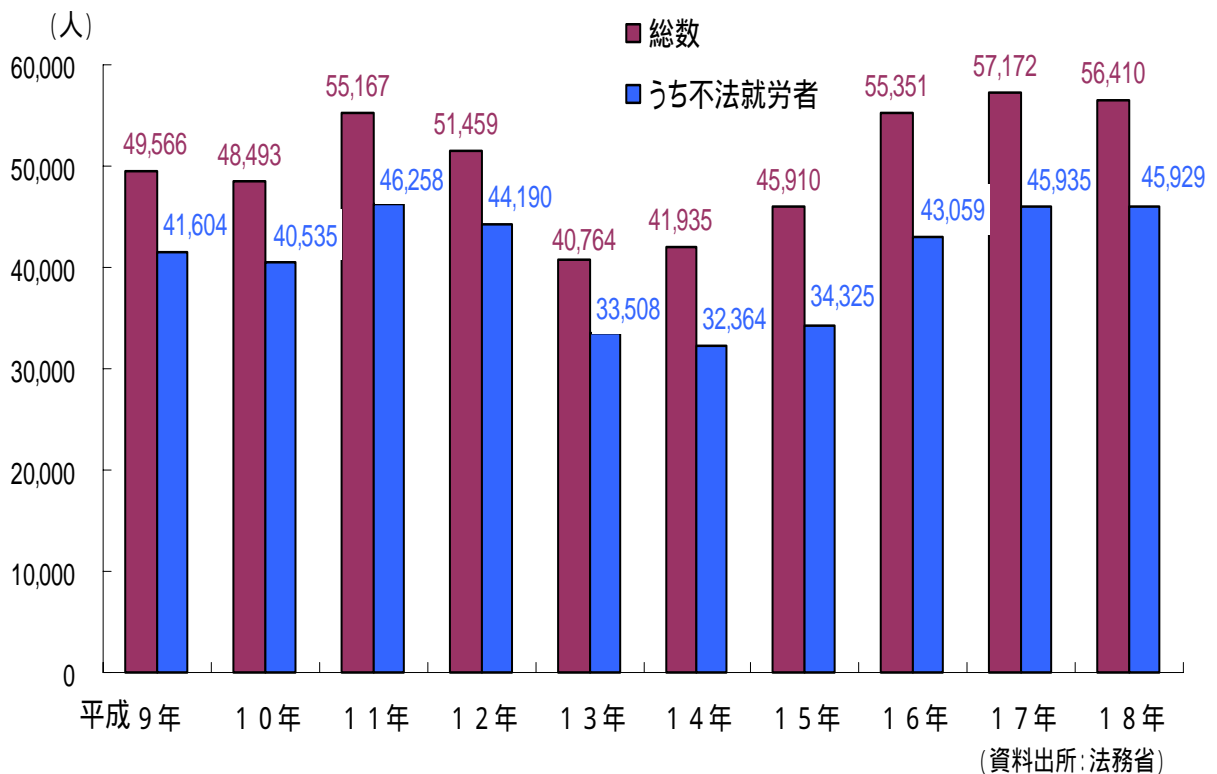


(資料出所:法務省)

(5) 退去強制手続を執った入管法違反者数及びそのうちに占める不法就労者の数の推移

退去強制手続を執った入管法違反者のうち、不法就労していたことが認められた者の数は、平成13年から15年にかけては3万人台の前半で推移していたが、平成16年から再び4万人以上に大幅に増加している。

入管法違反者の総数に占める不法就労者の割合は常に8割前後であり、不法就労対策が入管行政の重要課題であることを示している。



(6) 不法就労事件（就労内容別）の推移

不法就労者を就労内容別に見ると、いずれの年も工員が最も多く、近年は他の就労内容に比べて増加傾向が大きい。

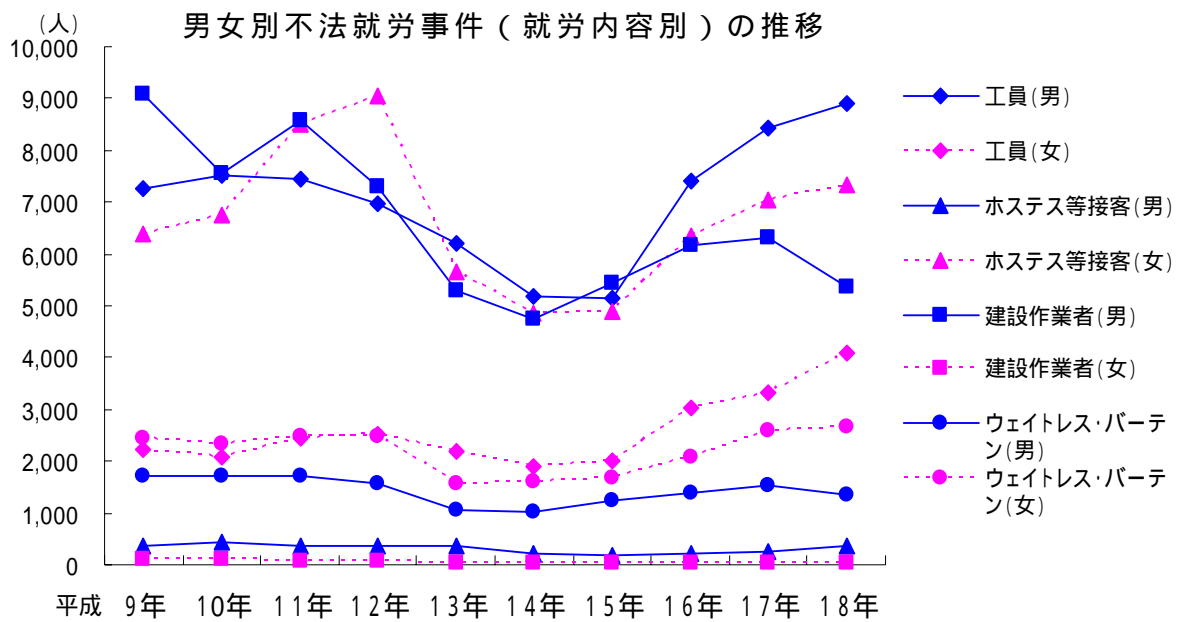
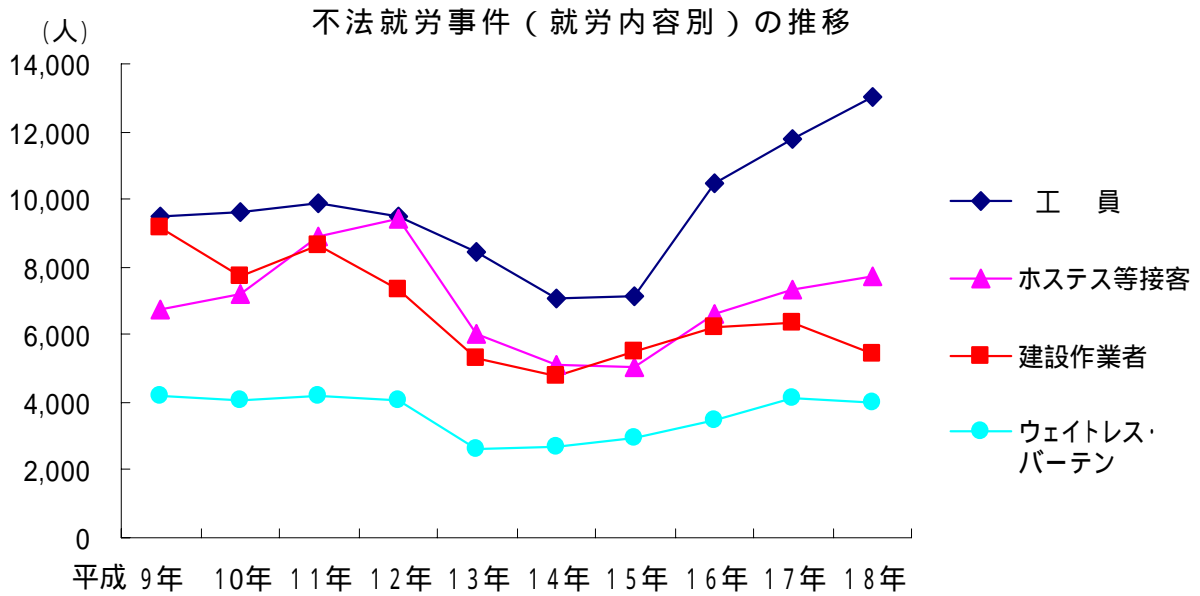
男女別に見ると、男性は工員と建設作業者が多いが、近年は工員の増加傾向が顕著である。

女性は、いずれの年もホステス等接客が最も多いが、近年は工員も増加傾向にある。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
総数	41,604	40,535	46,258	44,190	33,508	32,364	34,325	43,059	45,935	45,929
男	25,781	24,808	26,418	23,949	19,313	18,610	20,274	25,349	26,232	24,759
女	15,823	15,727	19,840	20,241	14,195	13,754	14,051	17,710	19,703	21,170
工員	9,496	9,602	9,907	9,466	8,413	7,084	7,156	10,440	11,786	12,986
男	7,274	7,514	7,453	6,956	6,210	5,181	5,146	7,402	8,447	8,892
女	2,222	2,088	2,454	2,510	2,203	1,903	2,010	3,038	3,339	4,094
ホステス等接客	6,740	7,186	8,888	9,415	6,009	5,081	5,057	6,597	7,319	7,701
男	348	424	371	359	362	236	184	229	258	356
女	6,392	6,762	8,517	9,056	5,647	4,845	4,873	6,368	7,061	7,345
建設作業	9,182	7,695	8,638	7,354	5,330	4,790	5,468	6,228	6,378	5,425
男	9,076	7,568	8,563	7,290	5,290	4,757	5,426	6,185	6,331	5,378
女	106	127	75	64	40	33	42	43	47	47
ウェイトレス・ バーテン	4,189	4,080	4,209	4,056	2,595	2,653	2,919	3,471	4,091	4,008
男	1,730	1,731	1,715	1,561	1,043	1,030	1,235	1,401	1,518	1,336
女	2,459	2,349	2,494	2,495	1,552	1,623	1,684	2,070	2,573	2,672
その他	11,997	11,972	14,616	13,899	11,161	12,756	13,725	16,323	16,361	15,809
男	7,353	7,571	8,316	7,783	6,408	7,406	8,283	10,132	9,678	8,797
女	4,644	4,401	6,300	6,116	4,753	5,350	5,442	6,191	6,683	7,012

(資料出所:法務省)



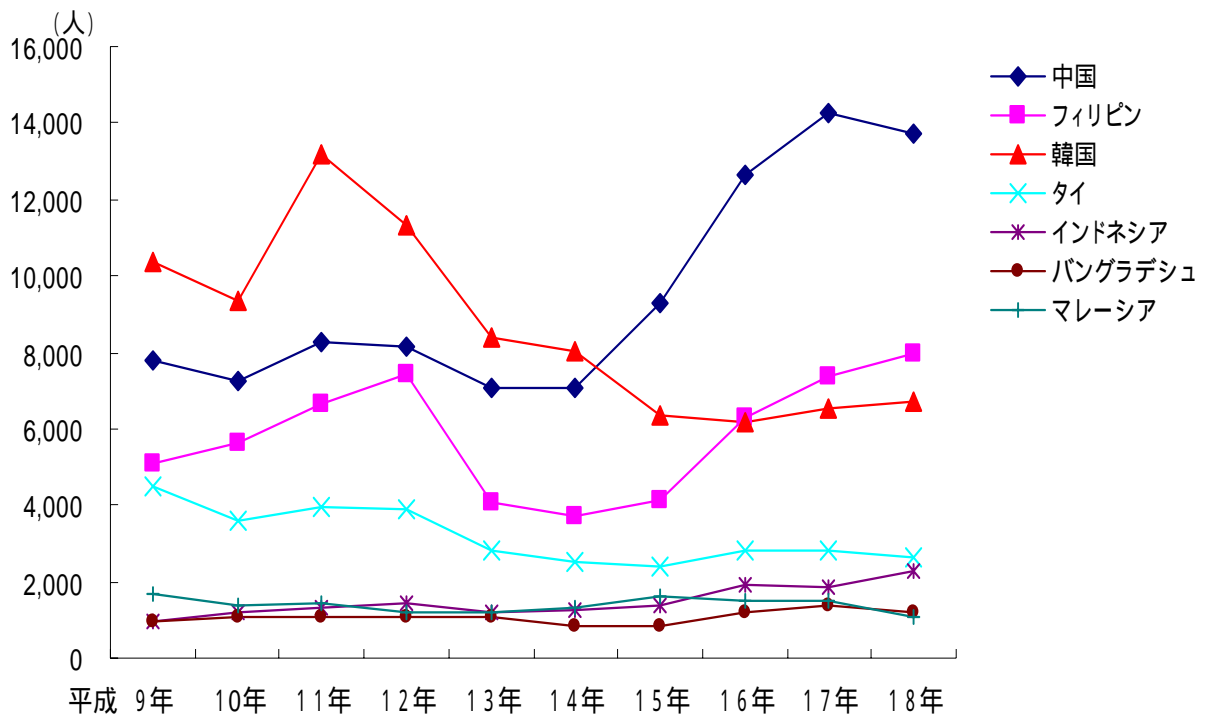
(7) 不法就労事件（国籍別）の推移

不法就労者を国籍別に見ると、アジアの国がほとんどを占めている。中国とフィリピンは平成 16 年からの増加が顕著である。

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
総数	41,604	40,535	46,258	44,190	33,508	32,364	34,325	43,059	45,935	45,929
中国	7,810	7,224	8,278	8,132	7,080	7,087	9,302	12,669	14,239	13,750
フィリピン	5,067	5,631	6,672	7,420	4,072	3,696	4,108	6,299	7,378	7,978
韓国	10,346	9,360	13,164	11,336	8,400	8,043	6,372	6,192	6,514	6,696
タイ	4,483	3,604	3,926	3,902	2,800	2,538	2,423	2,831	2,816	2,650
インドネシア	957	1,210	1,314	1,458	1,222	1,254	1,389	1,897	1,844	2,286
バングラデシュ	930	1,067	1,082	1,073	1,102	833	861	1,214	1,405	1,176
マレーシア	1,694	1,350	1,429	1,217	1,209	1,329	1,638	1,486	1,486	1,093
その他	10,317	11,089	10,393	9,652	7,623	7,584	8,232	10,471	10,253	10,300

(資料出所:法務省)



(資料出所:法務省)

(8) 外国人労働者雇用関係事犯検挙状況の推移

外国人労働者雇用関係事犯検挙の状況は、件数・人員ともにほとんどが入管法に規定する不法就労助長罪であり、この統計からも、不法就労対策が重要課題であることが分かる。また、減少傾向にあった検挙状況が、平成16年から再び増加傾向に転じているのは、同年から始まった不法滞在者半減5か年計画の効果があると考えられる。

(件数)

(単位:件)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
総数	518	511	504	342	375	342	338	389	381	412
不法就労助長 (入管法)	488	499	484	323	360	334	336	378	372	406
職業安定法	7	4	12	18	10	6	0	9	5	5
労働者派遣法	21	8	7	1	4	2	2	2	3	0
労働基準法	2	0	1	0	1	0	0	0	1	1

(資料出所:警察庁)

(人員)

(単位:人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
総数	650	564	598	379	437	352	394	445	448	448
不法就労助長 (入管法)	627	556	583	368	426	347	392	431	438	442
職業安定法	10	3	6	10	6	4	0	12	4	6
労働者派遣法	11	5	8	1	5	1	2	2	4	0
労働基準法	2	0	1	0	0	0	0	0	2	0

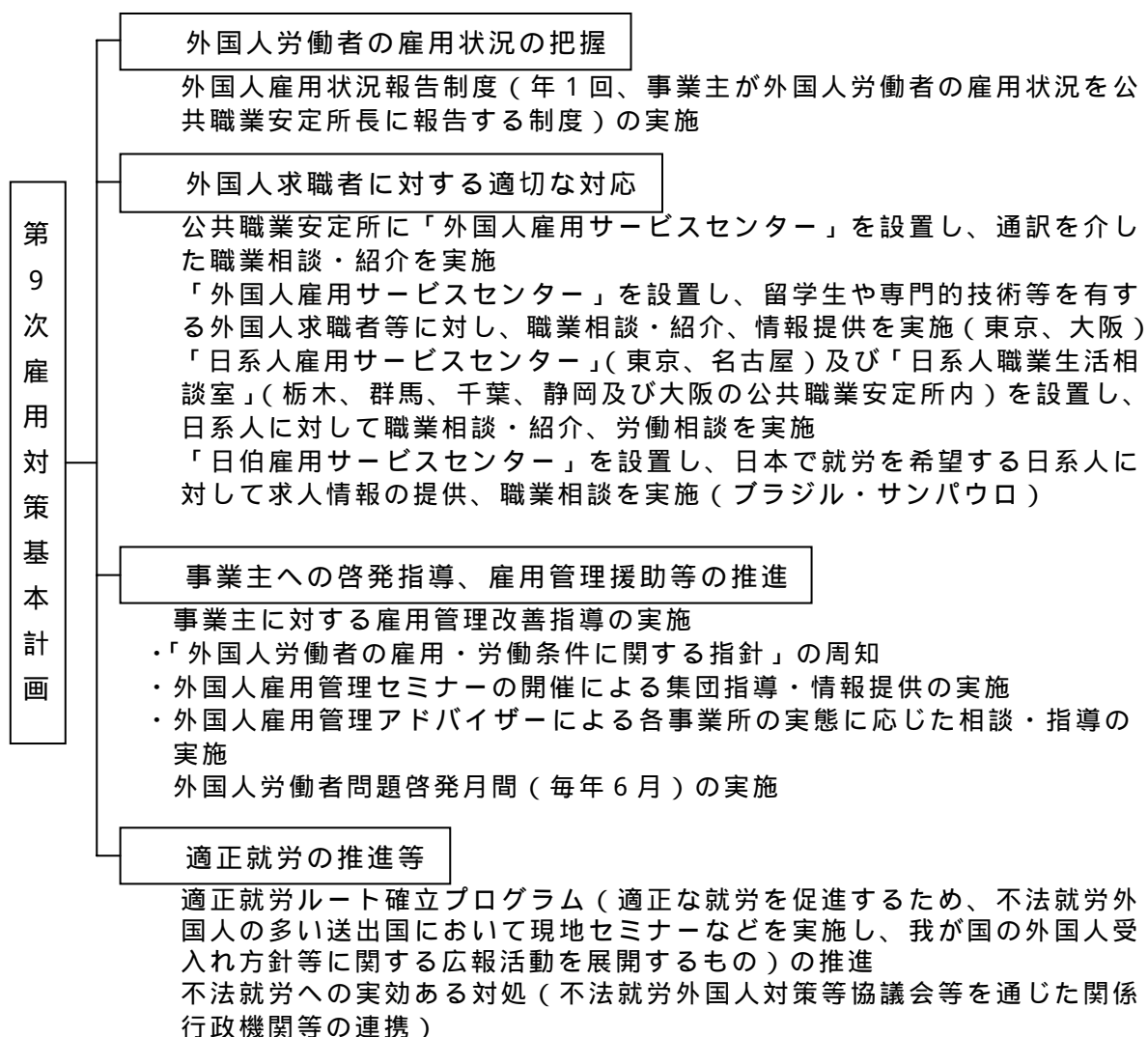
(資料出所:警察庁)

## 5 外国人労働者に対する施策

### (1) 第9次雇用対策基本計画（平成11年8月13日閣議決定）

平成11年8月、雇用対策法に基づき、平成11年から21世紀初頭までの10年間程度の雇用対策の方向を示す、第9次雇用対策基本計画が閣議決定された。

同計画は、外国人労働者の受入れに関する基本的な方針として、「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する」とし、また、「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である」としている。



（資料出所：厚生労働省資料）



平成 19 年 8 月施行の雇用対策法の改正により、同法中の雇用対策基本計画に関する規定が削除された。この改正を受けて、雇用対策法施行規則の規定に基づき、厚生労働大臣は、平成 19 年度中に新たな基本方針（いわゆる「中期ビジョン」）を策定することとなっている。その際、第 9 次雇用対策基本計画は、廃止される予定である。

(2) 雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律(平成19年法律第79号)

外国人労働者については、単純労働者は今後も受入れを認めないという基本方針は堅持しつつも、専門的・技術的分野の労働者、技能実習生、日系人等が国内労働市場において影響を無視できない存在となりつつあることから、その適正な雇用管理の推進等をする必要があるとして、雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律によって、雇用対策法の改正が行われた(外国人労働者の適正な雇用管理に係る部分は平成19年10月1日施行)。

この改正は、事業主に対して、外国人労働者の雇用管理の改善及び再就職支援の努力義務を課すとともに、外国人雇用状況の届出を義務化するものであり、その主な内容は次のとおりである。

事業主の責務等

事業主は、その雇用する外国人(厚生労働省令で定める者を除く<sup>5</sup>。以下同じ。)が職業に適応することを容易にするための措置の実施その他の雇用管理の改善に努めるとともに、その雇用する外国人が解雇等により離職する場合において再就職を希望するときは、求人の開拓その他再就職の援助に関し必要な措置を講ずるように努めなければならないものとする。

厚生労働大臣は、上記の事項に関し、事業主が適切に対処するために必要な指針を定め、公表するものとする。

外国人雇用状況の届出等

事業主は、新たに外国人を雇い入れた場合又はその雇用する外国人が離職した場合には、厚生労働省令で定めるところにより、その者の氏名、在留資格、在留期間その他厚生労働省令で定める事項を確認し、厚生労働大臣に届け出なければならないものとする(以下この届出を「外国人雇用状況の届出」という。)

外国人雇用状況の届出があったときは、国は、次に掲げる措置を講ずることにより、当該届出に係る外国人の雇用管理の改善の促進又は再就職の促進に努めるものとする。

- ・ 職業安定機関において、事業主に対して、当該外国人の有する在留資格等に応じた適正な雇用管理を行うことについて必要な指導及

<sup>5</sup> 外国人の範囲から除かれる者は、外交又は公用の在留資格をもって在留する者及び特別永住者である。

び助言を行うこと。

- ・ 職業安定機関において、事業主に対して、その求めに応じて、当該外国人に対する再就職の援助を行うことについて必要な指導及び助言を行うこと。
- ・ 職業安定機関において、当該外国人の有する能力、在留資格等に応じて、当該外国人に対する雇用情報の提供並びに求人の開拓及び職業紹介を行うこと。
- ・ 公共職業能力開発施設において必要な職業訓練を行うこと。

厚生労働大臣は、法務大臣から、外国人の在留に関する事項の確認のための求めがあったときは、外国人雇用状況の届出に係る情報を提供するものとする。

外国人雇用状況の届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、30万円以下の罰金に処するものとする。

### (3) 外国人労働者に対する社会保障制度

#### ア 公的医療保険

健康保険法は健康保険が適用される被保険者については、「適用事業所に使用される者」等と定めており、国籍は問われてない。また、健康保険等の被用者保険の被保険者とならない者は、原則として国民健康保険の被保険者となるが、国民健康保険法においても被保険者の国籍は問われてない。したがって、外国人労働者は、日本人労働者と同じく健康保険等の公的医療保険が適用される。

#### イ 国民年金

国民年金法は、原則として、被保険者の資格を日本国内に住所を有する 20 歳以上 60 歳未満の者（厚生年金等の被保険者又はその被扶養配偶者を除く。）としており、日本国内に住所を有する者であれば被保険者となり、国籍は問われてない。したがって、外国人労働者も、日本人と同じく国民年金制度に加入することとなる。

しかし、老齢基礎年金の給付を受けるためには、原則として 25 年間国民年金制度に加入する必要があるため、外国人労働者が老齢基礎年金の受給権を取得することなく帰国することがほとんどであると想定され、外国人労働者が納付する年金保険料は掛け捨てになるのではないかと問題にされた。

そのため、政府は、平成 7 年から「脱退一時金」制度を実施することとし、保険料納付済期間が 6 月以上ある外国人労働者等に対して保険料を一部還付することとした。脱退一時金の受給資格要件として、

日本国内に住所を有していないこと。

障害基礎年金などの障害給付の受給権を有したことがないこと。

最後に被保険者資格を喪失した日（その日に日本国内に住所を有している場合は日本国内に住所を有しなくなった日）から 2 年以内であること。

としており、これらの受給資格要件を全て満たす者から請求があった場合は、被保険者期間に応じて以下の額が支給される。

被保険者期間	支給額（平成 19 年度）
6 月以上 12 月未満	42,300 円
12 月以上 18 月未満	84,600 円
18 月以上 24 月未満	126,900 円
24 月以上 30 月未満	169,200 円
30 月以上 36 月未満	211,500 円
36 月以上	253,800 円

#### ウ 厚生年金

厚生年金保険法においても原則として、被保険者の資格を厚生年金の適用事業所に使用される者としており、国籍は問われてない。したがって、厚生年金の適用事業所に使用される外国人労働者は日本人労働者と同じく厚生年金保険制度に加入することとなる。

また、国民年金と同じく、外国人労働者の厚生年金保険料の掛け捨ての問題があるため、厚生年金保険料の納付月数が 6 月以上ある外国人労働者に対して脱退一時金を支給することとした。支給資格要件は国民年金と同じであり、支給額は以下のとおりである。なお、保険料率とは、外国人労働者が厚生年金の被保険者であった最後の月の前年の 10 月（最後の月が 1 月～ 8 月の場合は前々年の 10 月）における保険料率である。

被保険者期間	支給額
6 月以上 12 月未満	平均標準報酬月額 × 保険料率 × 0.5 × 6
12 月以上 18 月未満	平均標準報酬月額 × 保険料率 × 0.5 × 12
18 月以上 24 月未満	平均標準報酬月額 × 保険料率 × 0.5 × 18
24 月以上 30 月未満	平均標準報酬月額 × 保険料率 × 0.5 × 24
30 月以上 36 月未満	平均標準報酬月額 × 保険料率 × 0.5 × 30
36 月以上	平均標準報酬月額 × 保険料率 × 0.5 × 36

#### エ 労働者災害補償保険及び雇用保険

労働者災害補償保険法は、労働者災害補償保険が適用される事業所について、事業所に使用される労働者の国籍を問題にしていない。これは雇用保険の適用事業につい

ても同じである。したがって、適用事業所に使用される外国人労働者については、日本人労働者と同じく労働者災害補償保険及び雇用保険が適用される。

#### オ 社会保障協定

日本と諸外国との間の国際的な人的交流が活発になるに従い、海外から日本国内にある支店や駐在員事務所などに派遣される外国人労働者、あるいは、日本から海外にある支店や駐在員事務所などに派遣される日本人労働者が増加する傾向がある。このような労働者にとっては、社会保障について以下のような問題点が指摘されるようになった。

- ・ 日本と派遣先の国あるいは母国と日本の両国の社会保険制度に加入して保険料を負担しなければならない場合がある（二重加入の問題）
- ・ 派遣期間は一般的に数年程度であるため、年金制度については、加入した期間が短いため、年金給付が受けられない場合がある（保険料掛け捨ての問題）

これらの問題を解決するため、二国間で社会保障協定を締結することが進められている。

社会保障協定の内容は以下のとおりである。

- ・ 二重加入防止のため、社会保険制度の取扱いに関しては、就労地国か母国のいずれかにのみ加入すればよいものとする
- ・ 保険料掛け捨ての問題については、一方の国の年金制度の加入期間のみでは、受給資格を満たさない場合に、他方の国の年金制度の加入期間も一方の国の加入期間とみなし、受給資格期間を通算することにより、年金を受けられるようにすること（ただし、英国及び韓国との社会保障協定には年金加入期間の通算措置は盛り込まれていない。）

社会保障協定についての我が国のこれまでの動きと、各国との社会保障協定の内容は、2007年12月現在以下のとおりである。

協定相手国	署名年月	発効年月
ドイツ	1998年4月	2000年2月
英国	2000年2月	2001年2月
韓国	2004年2月	2005年4月
アメリカ	2004年2月	2005年10月

協定相手国	署名年月	発効年月
ベルギー	2005年2月	2007年1月
フランス	2005年2月	2007年6月
カナダ	2006年2月	発効に向け準備中
オーストラリア	2007年2月	発効に向け準備中
オランダ	交渉中	
チェコ	交渉中	
スペイン	交渉準備中	
イタリア	交渉準備中	

協定相手国	二重加入防止の対象となる制度	年金加入期間の通算措置
ドイツ	公的年金制度	あり
英国	公的年金制度	なし
韓国	公的年金制度	なし
アメリカ	公的年金制度 公的医療保険制度	あり
ベルギー	日：公的年金制度 公的医療保険制度 白：公的年金制度 公的医療保険制度 公的労災保険制度 公的雇用保険制度	あり
フランス	日：公的年金制度 公的医療保険制度 仏：公的年金制度 公的医療保険制度 公的労災保険制度	あり
カナダ	年金制度	あり
オーストラリア	日：公的年金制度 豪：退職年金保障制度	あり

(資料出所：社会保険庁)

外国人研修・技能実習制度の現状及び  
外国人研修生・技能実習生の実態



## 1 外国人研修・技能実習制度の沿革

外国人を我が国に受け入れて技術研修を行うというニーズが発生したのは、我が国の経済が国際化し、多くの企業が海外に進出するようになった昭和40年代頃からである。海外進出した日系企業が、現地法人や取引関係にある企業の社員を我が国に呼び、関連する技術・技能・知識を我が国の会社の中で修得させた後、その社員が現地の会社に戻り、修得した技術等を活かして活躍することを期待して行ったものが始まりであるとされている<sup>1</sup>。

こうした動きを受けて、政府は、昭和56年の入管法の改正で外国人研修生を受け入れるための在留資格を創設した。この在留資格は、外国人研修生を留学生の形態として位置付けていたものであった<sup>2</sup>。

このような形態により、外国人研修生の受入れの実績を積み重ねる中、産業界における受入れ要請に応え、また適正な外国人研修生の受入れを図るため、平成2年6月施行の改正入管法及び基準省令<sup>3</sup>の中で、「研修」の在留資格及びその基準をより明確に整備した。

この基準では、研修生を受け入れることができる機関は、相当な規模の会社等であることが必要である。しかし、中小企業の中でも海外との関係の深い企業等から研修生を受け入れたいとする声があり、平成2年8月に研修生受入れ基準の要件を一部緩和する2つの法務大臣告示<sup>4</sup>を定め、中小企業にも外国人研修生受入れの道を広げた<sup>5</sup>。

さらに、平成5年には、研修により一定水準以上の技術等を修得した外国人について、研修終了後、研修を受けた機関（企業等）と同じ機関において、雇用契約を結び、研修で修得した技術等をより実践的に修得することができるようにする「技能実習制度」<sup>6</sup>が創設された。当初、最長2年間だった研修生・技能実習生の滞在期間が平成9年4月に最長3年間に延長されるなど、同制度の拡充が図られ今日に至っている。

1 いわゆる「企業単独型」の受入れ形態である。

2 この時の入管法の改正で、外国人研修生を受け入れるための在留資格が「4-1-6の2」（入管法第4条第1項第6号の2の意）として創設された。当時の在留資格「4-1-6」は留学生のための在留資格であった。

3 出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（平成2年5月24日法務省令第16号。以下「基準省令」という。）

4 出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の5号の特例を定める件（平成2年8月17日法務省告示第246号）及び、出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の6号の特例を定める件（平成2年8月17日法務省告示第247号。以下「基準省令第6号の特例告示」という。）

5 中小企業団体等が第一次受入れ機関となり、中小企業等（第二次受入れ機関）が研修生を受け入れる「団体監理型」の受入れ形態である。

6 この「技能実習制度」により受け入れている外国人労働者の在留資格は、「特定活動」である。「特定活動」の在留資格は、他のいずれの在留資格にも該当しないが法務大臣が特に活動を指定して受け入れるものである。

## 2 外国人研修・技能実習制度の概要

### (1) 外国人研修制度の概要

外国人研修制度は、諸外国の青壮年労働者を我が国に受け入れ、概ね1年以内の期間に、我が国の産業・職業上の技術・技能・知識の修得を支援することを内容とするものである。

我が国で研修を行うためには、「研修」の在留資格が必要であり、この在留資格で入国を許可されている者を研修生という。「研修」の在留資格は入管法で「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識を習得する活動」と定められており、技術等を学ぶことが目的であり、就労活動を行うことはできない。したがって、研修生は生活費等の実費の弁償として支払われる「研修手当」を受けることができるが、労働力の提供に対する対価として給付される「報酬」を受けるとは認められていない。また、研修生の受入れ人数については、原則として常勤職員総数の20分の1以内となっている。<sup>7</sup>

研修内容は、「実務研修」と「非実務研修」に大別される。

実務研修は、研修生が生産現場で実際に商品の生産活動に従事したり、店頭で商品の販売活動に携わったりしながら実際の仕事を通じて、技術、技能及び知識を修得する研修をいい、研修を受ける時間全体の3分の2以下とされている（基準省令）。

一方、非実務研修は、実務研修以外のいわゆる座学中心の研修であり、実務研修を円滑に実施するために行われるもので、具体的には、日本語教育、生活指導、安全教育、実習室における基礎技術の実習訓練等が挙げられる。

また、受入れ機関には、研修生用の宿泊施設及び研修施設を確保すること、生活指導員を置くこと、研修中の様々な危険を担保する保険に加入することなど研修環境を整えるための義務を課している（基準省令）。

<sup>7</sup> 基準省令による。しかし、基準省令第6号の特例告示において、団体監理型の研修生受入れ人数枠については、それぞれの受入れ企業の常勤職員数に従い特例が規定されている。ただし、研修生の人数が第二次受入れ機関である中小企業の職員総数を超えてはならない。（下記の表を参照）

区分	第一次受入れ機関	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		常勤職員総数の20分の1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	商工会議所・商工会 中小企業団体 職業訓練法人（社団法人）	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
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

## (2) 技能実習制度の概要

技能実習制度は、研修期間と合わせて最長3年間の期間において、研修生が研修により修得した技術・技能・知識を雇用関係の下、より実践的かつ実務的に習熟することを内容とするものである。

この制度の対象者は、研修により一定水準以上（国の技能検定試験「基礎2級」相当以上）の技術等を修得した外国人である。研修から技能実習への移行を希望する外国人は、研修成果の評価、在留状況の評価及び技能実習計画の評価を受ける必要がある。それにより、技能実習への移行が適当であると認められると「特定活動」の在留資格への変更が許可され、研修を受けた機関と同じ機関において技能実習に移行することができる。また、技能実習は、研修で修得した技術等をより実践的に修得するためのものであるため、研修で修得した技術等と同一のものでなければならない。

技能実習制度の実習の内容については、公的に評価でき、かつ、研修生送出し国のニーズにも合致する技術等が対象となる。具体的には、国家試験である技能検定基礎1級及び基礎2級の評価制度が整備されている型枠施工、機械加工等51職種及び国家試験ではないが財団法人国際研修協力機構<sup>8</sup>（以下「JITCO」という。）が認定した公的な評価システムが整備されている建設機械施工、紡績運転等11職種の合計62職種となっている。<sup>9 10</sup>

実習希望者と実習実施機関との間には、日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けることを内容とする雇用契約が締結されることが必要である<sup>11</sup>。また、技能実習生は、労働者として扱われるため、労働基準法、労働安全衛生法、最低賃金法、労働者災害補償保険法、雇用保険法、健康保険法及び厚生年金保険法等雇用労働者に係る諸法令が適用される。

実習実施機関には、実習生用の宿泊施設を確保し、かつ、実習生の帰国旅費の確保等帰国担保措置を講じなければならないなどの義務を課している。<sup>11</sup>

8 財団法人国際研修協力機構：(Japan International Training Cooperation Organization 略称JITCO(ジツコ)) 研修生・技能実習生の受入れの拡大と円滑化を図り、我が国の技術、技能又は知識を開発途上国等に積極的に移転し、もってこれらの国の人材の育成と経済社会の発展に寄与することを目的として、平成3年9月19日に法務省、外務省、通商産業省（現経済産業省）及び労働省（現厚生労働省）の共管の公益法人として設立された。（後に建設省(現国土交通省)も主務官庁となっている。）同機構では、研修生・技能実習生の入国・在留に関する法制度や申請手続等に関する案内や参考書の作成、各種申請書類の作成要領の指導・助言及び申請書類の点検、在留資格認定証明書交付申請等の取次ぎ等の事業を実施している。

9 技能実習移行対象職種については、38頁を参照。

10 技能評価システムの試験実施機関については、39頁を参照。

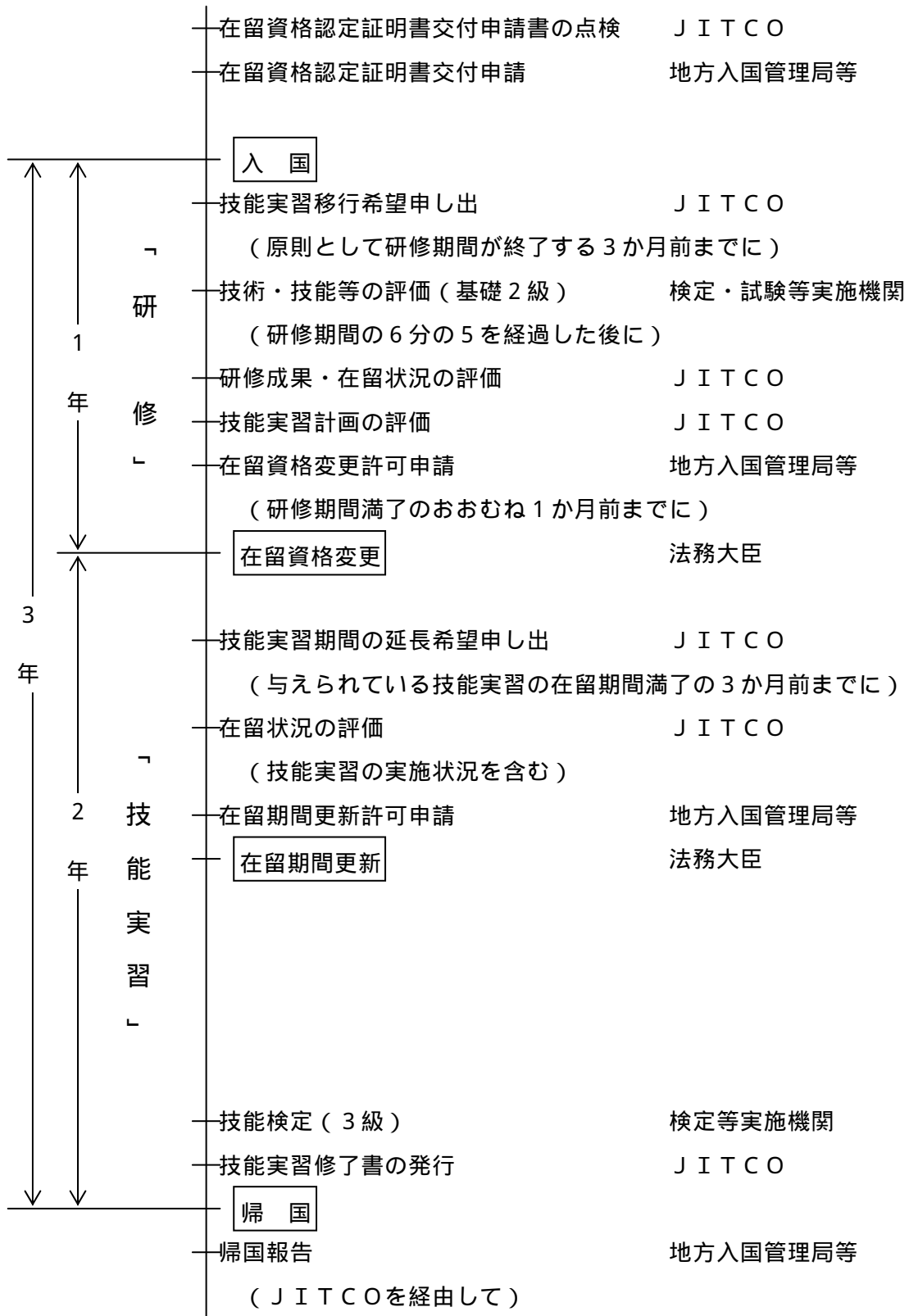
11 技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針（平成5年4月5日法務省告示第141号。以下「技能実習告示」という。）

(3) 研修と技能実習との比較

	研 修	技能実習
1 対象となる業務・職種の範囲	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復でない業務とする。	技能検定等の対象となる62職種114作業とする。
2 修得技能水準の目標	技能検定基礎2級相当(1年研修の場合)とする。	技能検定3級相当(2年実習の場合)とする。
3 技能修得のための担保措置	研修計画を作成・履行する。	技能実習計画を作成・履行する。
4 該当する在留資格	研修	特定活動
5 労働者性の有無	労働者性はなく、就労は認められない。	労働者として取り扱われる。
6 時間外・休日従事の適否	時間外・休日研修を行うことができない。	時間外・休日労働を行うことができる。
7 外国人に対する保護措置	入管法令に基づく保護を行う。	労働法令に基づく保護を行う。
8 処遇条件の明確化	研修時間、研修手当等の条件を定めた処遇通知書を交付する。	労働条件に関する雇用契約書又は労働条件通知書を交付する。
9 受入れ機関の生活保障措置	生活の実費として研修手当が支払われる。	労働の対価として賃金が支払われる。
10 障害・疾病への保険措置	民間保険への加入が義務付けられている。	国の社会保険・労働保険が強制適用される。

(資料出所：JITCO「外国人研修・技能実習制度概説」)

(4) 研修及び技能実習の流れ（3年職種の場合の一例）



(法務省資料を基に作成)

(5) 技能実習移行対象職種 (62職種114作業)

平成20年1月1日現在

1 農業関係 (2職種5作業)

職種名	作業名
耕種農業*	施設園芸
	畑作・野菜
畜産農業*	養豚
	養鶏
	酪農

2 漁業関係 (1職種7作業)

職種名	作業名
漁船漁業*	かつお一本釣り漁業
	まぐろはえ縄漁業
	いか釣り漁業
	まき網漁業
	底曳網漁業
	流し網漁業
	定置網漁業

3 建設関係 (21職種31作業)

職種名	作業名
さく井	パーカッション式さく井工事作業
	ロータリー式さく井工事作業
建築板金	ダクト板金作業
冷凍空気調和機器施工	冷凍空気調和機器施工作業
建具製作	木製建具手加工作業
建築大工	大工工事作業
型枠施工	型枠工事作業
鉄筋施工	鉄筋組立て作業
とび	とび作業
石材施工	石材加工作業
	石張り作業
タイル張り	タイル張り作業
かわらぶき	かわらぶき作業
左官	左官作業
配管	建築配管作業
	プラント配管作業
熱絶縁施工	保温保冷工事作業
内装仕上げ施工	プラスチック系床仕上げ工事作業
	カーペット系床仕上げ工事作業
	鋼製下地工事作業
	ボード仕上げ工事作業
	カーテン工事作業
サッシ施工	ビル用サッシ施工作業
防水施工	シーリング防水工事作業
コンクリート圧送施工	コンクリート圧送工事作業
ウェルポイント施工	ウェルポイント工事作業
表装	壁装作業
建設機械施工*	押土・整地作業
	積込み作業
	掘削作業
	締固め作業

(参考) ほかに建設に係るものとして、別掲の塗装職種に「建築塗装作業」と「鋼橋塗装作業」の2作業がある。

4 食品製造関係 (6職種11作業)

職種名	作業名
缶詰巻縮*	缶詰巻縮
加熱性水産加工食品製造業*	節類製造
	加熱乾製品製造
	調味加工品製造
	くん製品製造
非加熱性水産加工食品製造業*	塩蔵品製造
	乾製品製造
	発酵食品製造
水産練り製品製造	かまぼこ製品製造作業
ハム・ソーセージ・ベーコン製造	ハム・ソーセージ・ベーコン製造作業
食鳥処理加工業*	食鳥処理加工作業

注) \*の職種は、JITCO認定職種

5 繊維・衣服関係 (9職種16作業)

職種名	作業名
紡績運転*	前紡工程作業
	精紡工程作業
	巻糸工程作業
織布運転*	合撚糸工程作業
	準備工程作業
	製織工程作業
染色	仕上工程作業
	糸浸染作業
ニット製品製造	織物・ニット浸染作業
	靴下製造作業
婦人子供服製造	丸編みニット製造作業
紳士服製造	婦人子供既製服製造作業
寝具製作	紳士既製服製造作業
帆布製品製造	寝具製作作業
布はく縫製	帆布製品製造作業
	ワイシャツ製造作業

6 機械・金属関係 (15職種28作業)

職種名	作業名
鋳造	鋳鉄鋳物鋳造作業
	銅合金鋳物鋳造作業
	軽合金鋳物鋳造作業
鍛造	ハンマ型鍛造作業
	プレス型鍛造作業
ダイカスト	ホットチャンバダイカスト作業
	コールドチャンバダイカスト作業
機械加工	普通旋盤作業
	フライス盤作業
金属プレス加工	金属プレス作業
鉄工	構造物鉄工作業
工場板金	機械板金作業
めっき	電気めっき作業
	溶融亜鉛めっき作業
アルミニウム陽極酸化処理	陽極酸化処理作業
仕上げ	治工具仕上げ作業
	金型仕上げ作業
	機械組立仕上げ作業
機械検査	機械検査作業
機械保全	機械保全作業
電子機器組立て	電子機器組立て作業
電気機器組立て	回転電機組立て作業
	変圧器組立て作業
	配電盤・制御盤組立て作業
	開閉制御器具組立て作業
	回転電機巻線製作作業
プリント配線板製造	プリント配線板設計作業
	プリント配線板製造作業

7 その他 (8職種16作業)

職種名	作業名
家具製作	家具手加工作業
印刷	オフセット印刷作業
製本	書籍製本作業
	雑誌製本作業
	商業印刷物製本作業
プラスチック成形	圧縮成形作業
	射出成形作業
	インフレーション成形作業
強化プラスチック成形	手積み積層成形作業
塗装	建築塗装作業
	金属塗装作業
	鋼橋塗装作業
	噴霧塗装作業
溶接*	手溶接
	半自動溶接
工業包装	工業包装作業

(資料出所：法務省資料)

(6) 技能評価システムの試験実施機関

- 技能検定の試験実施機関  
各都道府県職業能力開発協会

- JITCO認定職種の試験実施機関

職種名	試験実施機関
耕種農業	全国農業会議所
畜産農業	
漁船漁業	社団法人 大日本水産会
建設機械施工	社団法人 日本建設機械化協会
缶詰巻締	社団法人 日本缶詰協会
食鳥処理加工業	社団法人 日本食鳥協会
加熱性水産加工食品製造業	全国水産加工業協同組合連合会
非加熱性水産加工食品製造業	
紡績運転	財団法人 日本綿業技術・経済研究所
織布運転	
溶接	社団法人 日本溶接協会

(JITCOホームページを基に作成)

### 3 外国人研修生の実態

#### (1) 官民別外国人研修生の受入れ状況の推移

平成18年において、我が国に入国した外国人研修生は、民間の受入れが79,978人で全体の86.1%になっており、その中の団体監理型が60,510人で全体の65.2%を占めている。

平成9年から平成18年の外国人研修生の推移を見てみると、49,594人から92,846人へと1.9倍に増加している。そのうち、国の機関の受入れは、13,222人から12,868人へと2.7%減少している。

一方、民間の受入れは、36,372人から79,987人へと2.2倍に増加している。民間の受入れの中で団体監理型が12,024人から60,510人へと5.0倍に増加しているが、企業単独型は12,374人から7,794人へと37.0%減少している。

官民別外国人研修生の受入れ状況の推移

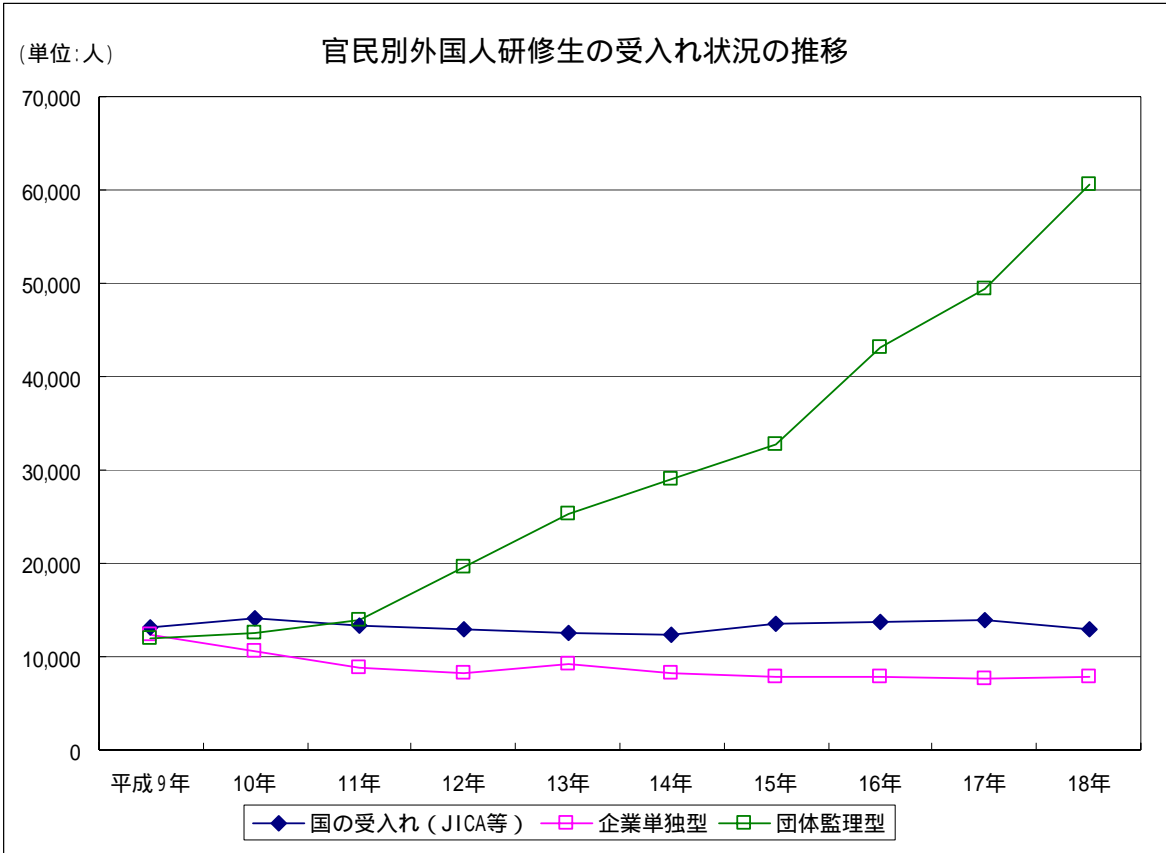
(単位：人)

		平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	
国の受入れ	JICA	7,263	8,304	7,793	7,791	7,816	7,489	8,297	8,664	8,599	7,812	8.4%
	AOTS	5,207	5,110	4,933	4,547	4,126	4,425	4,761	5,011	5,244	4,924	5.3%
	JAVADA	550	525	525	534	534	322	249	-	-	-	--
	ILO	202	197	162	158	150	115	166	142	142	132	0.1%
小計		13,222	14,136	13,413	13,030	12,626	12,351	13,473	13,817	13,985	12,868	13.9%
民間の受入れ	JITCO支援											
	企業単独型	12,374	10,627	8,759	8,316	9,243	8,196	7,844	7,894	7,570	7,794	8.4%
	団体監理型	12,024	12,515	13,846	19,618	25,238	29,064	32,706	43,118	49,480	60,510	65.2%
	JITCO推薦型	3,613	2,933	3,026	3,964	2,942	2,464	2,907	-	-	-	--
	企業受入れ	465	581	579	707	710	625	762	-	-	-	--
	社団・財団	3,148	2,340	2,435	3,212	2,232	1,839	2,142	-	-	-	--
	他団体	0	12	12	45	0	0	3	-	-	-	--
小計		28,011	26,075	25,631	31,898	37,423	39,724	43,457	51,012	57,050	68,304	73.6%
その他		8,361	9,586	9,165	9,121	9,015	6,459	7,887	10,530	12,284	11,674	12.6%
小計		36,372	35,661	34,796	41,019	46,438	46,183	51,344	61,542	69,334	79,978	86.1%
合計		49,594	49,797	48,209	54,049	59,064	58,534	64,817	75,359	83,319	92,846	100.0%

- (注) 1. JICA(独立行政法人国際協力機構)、AOTS((財)海外技術者研修協会)、JAVADA(中央職業能力開発協会)、ILO((財)日本ILO協会)
2. 国の受入れ人数は、平成12年までは各受入れ機関とも会計年度の集計数を掲載している。
3. 平成13～18年については、AOTSのみ会計年度の集計数を掲載している。また、平成13～18年のAOTSについては、平成13～18年度において国庫補助金事業として受け入れた研修生数を掲載している。
4. JAVADAについては、平成15年3月をもって研修生の受入れを中止した。
5. JITCO推薦制度は平成15年度をもって廃止。

(JITCO白書を基に作成)





(2) 国籍・出身地別外国人研修生入国者数の推移

平成18年において、外国人研修生入国者数を地域別に見ると、最も多いのは、アジア地域で全体の94.6%を占めている。国籍別に見ると中国が最も多く61,963人で全体の66.7%を占めており、次いで、ベトナム5,744人(6.2%)、インドネシア5,695人(6.1%)、フィリピン4,941人(5.3%)、タイ3,776人(4.1%)の順になっている。

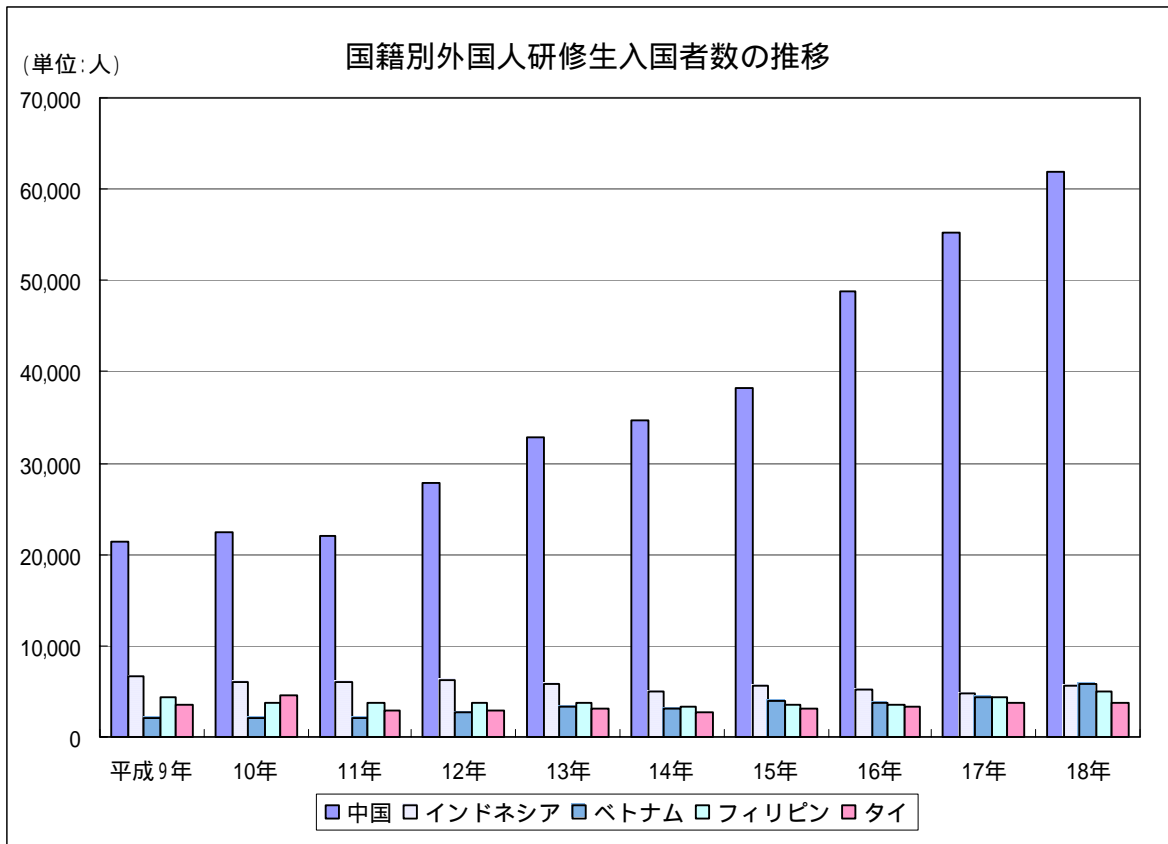
平成9年から平成18年の推移を見てみると、中国が21,357人から61,963人へと、ベトナムが2,009人から5,744人へとそれぞれ3倍近くに増加している一方、マレーシアが48.7%、南米が39.0%、インドネシアが15.0%減少している。

国籍・出身地別外国人研修生入国者数の推移

(単位：人)

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	
アジア小計	44,384	44,460	42,456	49,142	53,967	53,690	59,501	69,762	77,775	87,822	94.6%
中国	21,357	22,383	22,041	27,839	32,894	34,754	38,319	48,729	55,156	61,963	66.7%
フィリピン	4,380	3,658	3,694	3,727	3,768	3,222	3,618	3,635	4,311	4,941	5.3%
タイ	3,534	4,625	2,998	2,974	3,184	2,739	3,119	3,353	3,645	3,776	4.1%
マレーシア	1,575	1,645	1,358	1,285	1,163	947	824	773	786	808	0.9%
ベトナム	2,009	2,136	2,108	2,757	3,238	3,034	4,028	3,835	4,371	5,744	6.2%
インドネシア	6,701	5,972	5,926	6,231	5,817	4,925	5,597	5,204	4,788	5,695	6.1%
インド	567	637	697	649	479	464	540	590	709	687	0.7%
スリランカ	478	392	476	479	456	449	466	413	374	495	0.5%
その他	3,783	3,012	3,158	3,201	2,968	3,156	2,990	3,230	3,635	3,713	4.0%
ヨーロッパ	1,001	980	902	854	1,021	1,090	1,236	1,364	1,335	1,148	1.2%
アフリカ	1,502	1,587	1,764	1,573	1,603	1,416	1,621	1,684	1,705	1,555	1.7%
北米	638	758	757	622	727	676	727	882	818	860	0.9%
南米	1,648	1,590	1,693	1,399	1,237	1,164	1,250	1,162	1,143	1,005	1.1%
オセアニア	356	372	346	374	427	399	423	440	471	403	0.4%
その他	65	50	67	85	82	99	59	65	72	53	0.1%
合計	49,594	49,797	47,985	54,049	59,064	58,534	64,817	75,359	83,319	92,846	100.0%

(JITCO白書を基に作成)



### (3) 性別・年齢別外国人研修生入国者数の推移（JITCO支援）

平成18年の年齢別外国人研修生数は、20歳代が47,421人で69.4%を占めている。次いで30歳代が13,580人（19.9%）であり、20歳代と30歳代を合わせると89.3%を占めている。

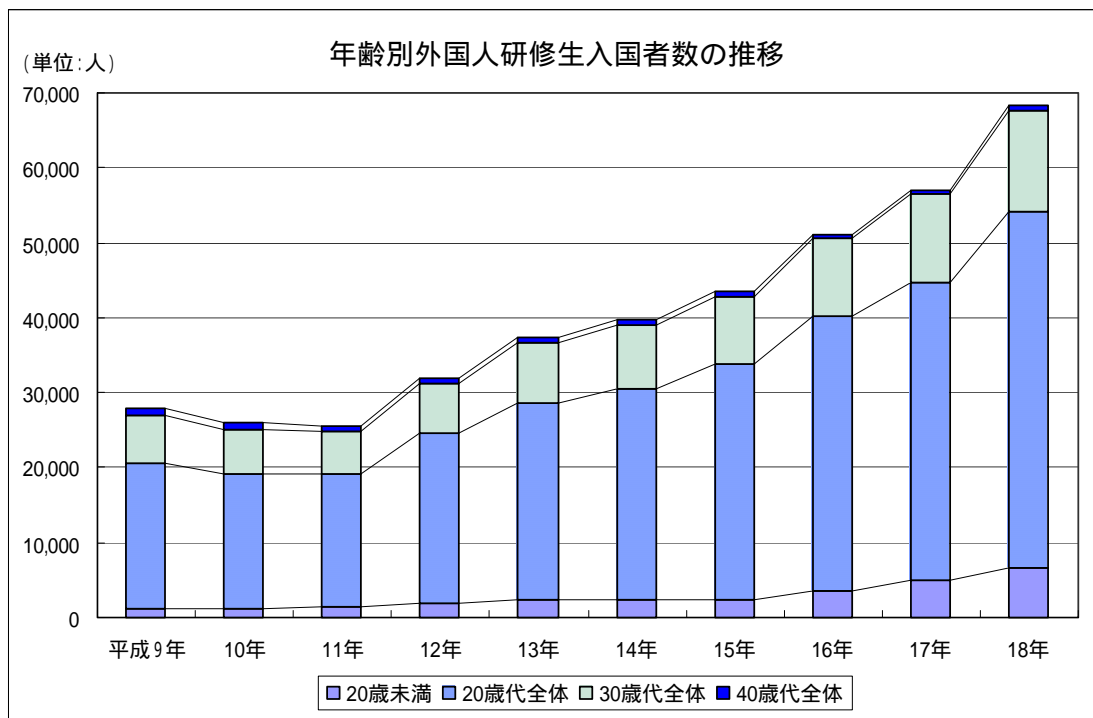
性別・年齢別外国人研修生入国者数の推移（JITCO支援）

（単位：人）

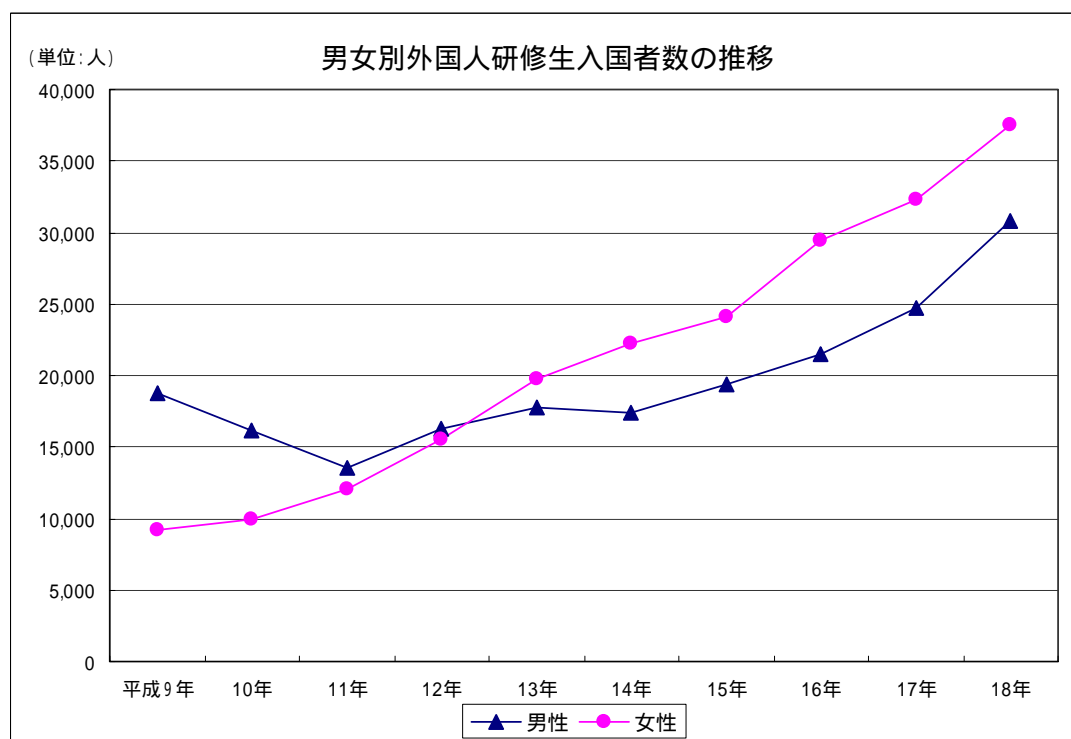
		平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	
20歳未満	男	311	336	310	426	493	433	443	487	801	1,140	1.7%
	女	771	820	1,084	1,377	1,827	1,861	1,956	2,976	4,260	5,582	8.2%
	計	1,082	1,156	1,394	1,803	2,320	2,294	2,399	3,463	5,061	6,722	9.8%
20歳代全体	男	12,667	10,644	8,956	11,411	12,203	12,123	13,972	15,681	17,438	22,133	32.4%
	女	6,917	7,270	8,764	11,276	14,012	16,032	17,511	21,052	22,127	25,288	37.0%
	計	19,584	17,914	17,720	22,687	26,215	28,155	31,483	36,733	39,565	47,421	69.4%
20～24歳	男	6,210	5,183	4,453	6,096	6,004	6,278	7,570	8,210	8,973	11,817	17.3%
	女	3,949	4,032	4,920	6,340	7,942	9,365	10,365	12,174	12,598	14,812	21.7%
	計	10,159	9,215	9,373	12,436	13,946	15,643	17,935	20,384	21,571	26,629	39.0%
25～29歳	男	6,457	5,461	4,503	5,315	6,199	5,845	6,402	7,471	8,465	10,316	15.1%
	女	2,968	3,238	3,844	4,936	6,070	6,667	7,146	8,878	9,529	10,476	15.3%
	計	9,425	8,699	8,347	10,251	12,269	12,512	13,548	16,349	17,994	20,792	30.4%
30歳代全体	男	4,886	4,336	3,536	3,863	4,488	4,369	4,396	4,944	6,076	7,031	10.3%
	女	1,425	1,743	2,153	2,795	3,722	4,293	4,578	5,356	5,864	6,549	9.6%
	計	6,311	6,079	5,689	6,658	8,210	8,662	8,974	10,300	11,940	13,580	19.9%
30～34歳	男	3,304	2,979	2,435	2,695	3,323	3,275	3,296	3,818	4,671	5,441	8.0%
	女	1,129	1,396	1,738	2,314	3,150	3,697	3,934	4,548	5,002	5,375	7.9%
	計	4,433	4,375	4,173	5,009	6,473	6,972	7,230	8,366	9,673	10,816	15.8%
35～39歳	男	1,582	1,357	1,101	1,168	1,165	1,094	1,100	1,126	1,405	1,590	2.3%
	女	296	347	415	481	572	596	644	808	862	1,174	1.7%
	計	1,878	1,704	1,516	1,649	1,737	1,690	1,744	1,934	2,267	2,764	4.0%
40歳代全体	男	772	735	654	580	501	461	472	395	372	418	0.6%
	女	97	93	97	113	131	105	94	96	88	127	0.2%
	計	869	828	751	693	632	566	566	491	460	545	0.8%
40～44歳	男	584	554	460	416	370	351	355	291	288	339	0.5%
	女	81	76	85	96	102	84	74	81	82	116	0.2%
	計	665	630	545	512	472	435	429	372	370	455	0.7%
45～49歳	男	188	181	194	164	131	110	117	104	84	79	0.1%
	女	16	17	12	17	29	21	20	15	6	11	0.0%
	計	204	198	206	181	160	131	137	119	90	90	0.1%
50歳以上	男	134	88	71	50	42	44	34	24	23	32	0.0%
	女	7	10	6	7	4	3	1	1	1	4	0.0%
	計	141	98	77	57	46	47	35	25	24	36	0.1%
不 明	男	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	--
	女	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	--
	計	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	--
合 計	男	18,788	16,139	13,527	16,330	17,727	17,430	19,317	21,531	24,710	30,754	45.0%
	女	9,223	9,936	12,104	15,568	19,696	22,294	24,140	29,481	32,340	37,550	55.0%
	計	28,011	26,075	25,631	31,898	37,423	39,724	43,457	51,012	57,050	68,304	100.0%

（JITCO白書を基に作成）

平成9年から平成18年の推移を見ると、20歳代が19,584人から47,421人へと2.4倍に、30歳代が6,311人から13,580人へと2.2倍に増加している。また、いずれの年も20歳代の占める割合が7割程度で最も多く、次いで30歳代となっている。



性別の推移を見ると、平成9年は女性9,223人に対し男性18,788人と男性が女性の約2倍だったが、平成13年に逆転し、それ以降は女性が男性よりも多くなっている。



#### (4) 受入れ形態別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）

平成18年において、団体監理型は全体の88.6%を占め、企業単独型と比較すると7.8倍の研修生を受け入れている。団体監理型の中でも協同組合等（事業協同組合等の中小企業団体）が全体の74.4%を占めている。

平成9年から平成18年の受入れ形態別の推移を見ると、団体監理型は、15,172人から60,510人へと約4倍に増加している一方、企業単独型は、12,839人から7,794人へと39.3%の減少である。

受入れ形態別外国人研修生受入れ状況（JITCO支援）

（単位：人）

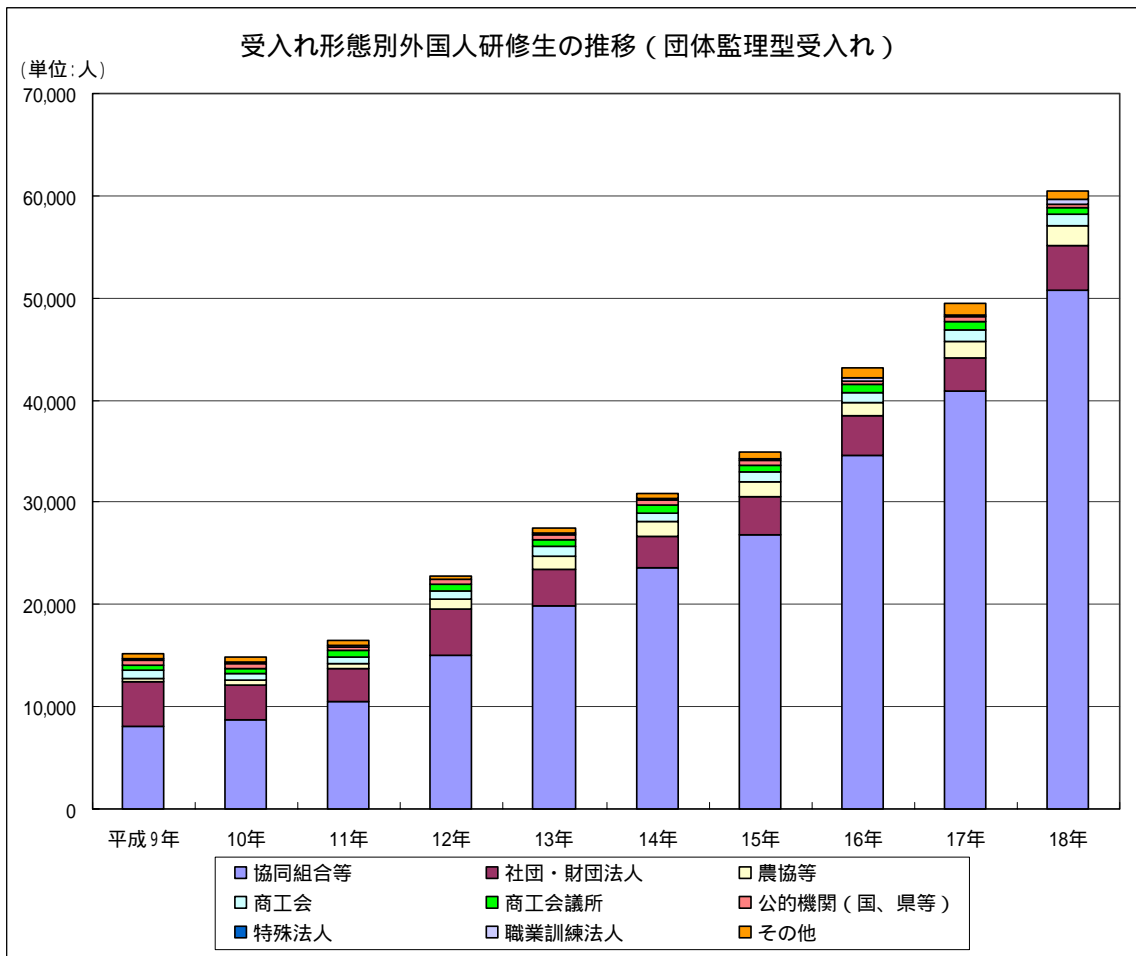
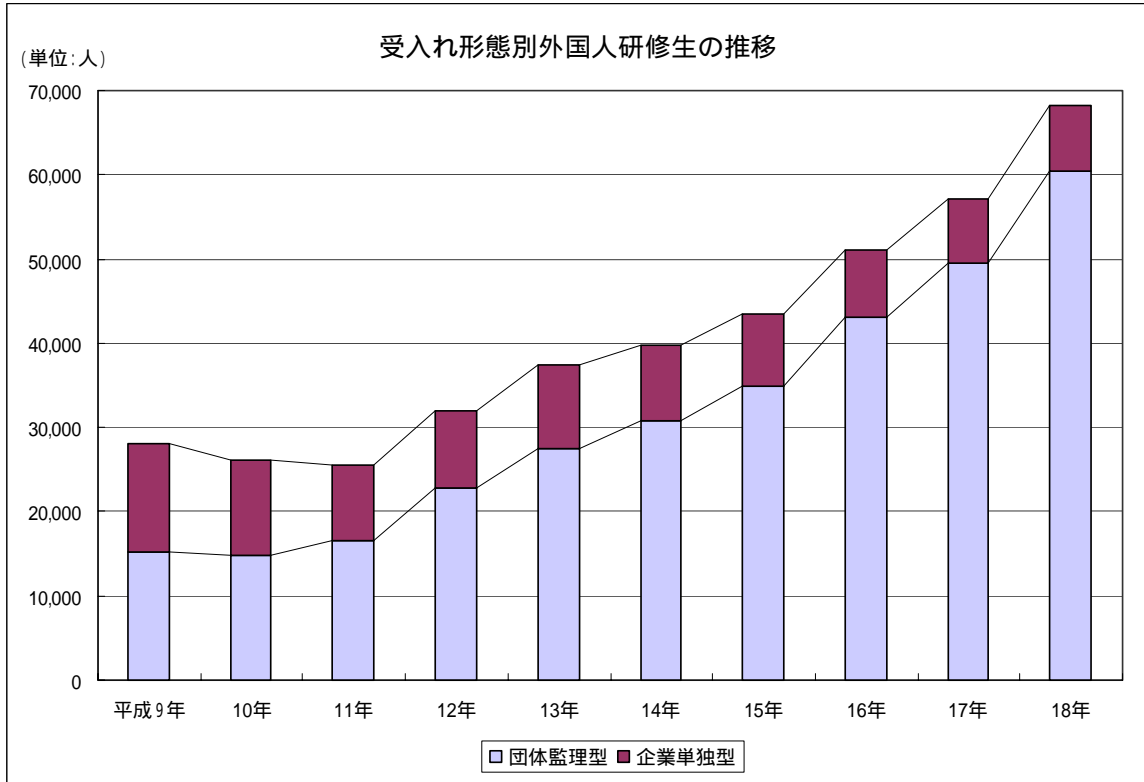
	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	
団体監理型受入れ	15,172	14,867	16,480	22,875	27,470	30,903	34,851	43,118	49,480	60,510	88.6%
協同組合等	8,079	8,784	10,528	14,980	19,891	23,567	26,828	34,670	40,863	50,820	74.4%
民法34条による 社団・財団法人	4,291	3,397	3,134	4,505	3,541	3,167	3,739	3,778	3,334	4,303	6.3%
農協、農業技術協 力をを行う公益法人	361	435	549	1,098	1,296	1,390	1,406	1,376	1,608	1,996	2.9%
商工会	789	561	664	793	960	865	990	978	1,122	1,054	1.5%
商工会議所	589	624	598	620	678	789	698	725	740	675	1.0%
公的機関（国、県 等）	518	383	388	422	398	439	441	377	438	343	0.5%
特殊法人・ 独立行政法人	13	92	3	0	0	0	0	0	0	0	0.0%
職業訓練法人	70	61	79	93	153	164	206	277	272	392	0.6%
その他	462	530	537	364	553	522	543	937	1,103	927	1.4%
企業単独型受入れ	12,839	11,208	9,151	9,023	9,953	8,821	8,606	7,894	7,570	7,794	11.4%
現地法人	4,601	2,623	2,773	2,846	3,615	3,326	3,391	3,037	3,116	2,725	4.0%
合併企業	4,355	5,237	3,801	3,845	4,446	3,796	3,517	2,939	2,777	2,200	3.2%
取引関係	2,373	1,828	1,219	1,045	1,139	986	922	991	1,024	703	1.0%
技術提携関係	837	390	493	620	258	135	118	97	10	2	0.0%
派遣国公的機関	532	119	55	11	28	14	31	70	33	39	0.1%
その他	141	1,011	810	656	467	564	627	760	610	2,125	3.1%
合 計	28,011	26,075	25,631	31,898	37,423	39,724	43,457	51,012	57,050	68,304	100.0%

（注）企業単独型受入れの内訳は、派遣元機関別である。

（JITCO白書を基に作成）

団体監理型は特殊法人・独立行政法人を除き、全般的にそれぞれの形態で増加している。中でも協同組合等の受入れは8,079人から50,820人へと6.3倍に増加しており、また、農協、農業技術協力をを行う公益法人も、361人から1,996人へと5.5倍に増加している。

一方、企業単独型は、受入れが減少傾向である。



(5) 受入れ産業・業種別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）

平成18年において、最も外国人研修生を受け入れている産業・業種は、衣服・その他の繊維製品製造業の14,413人で全体の21.1%を占めている。次いで、食料品製造業10,062人（14.7%）、輸送用機械器具製造業5,996人（8.8%）の順である。

平成9年から平成18年の推移を見ると、それぞれの産業・業種で増加傾向にあるが、中でも農業は487人から5,445人へと11.2倍に、食品製造業は2,288人から10,062人へと4.4倍に、衣服・その他の繊維製品製造業は4,503人から14,413人へと3.2倍にそれぞれ増加している。

受入れ産業・業種別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）

（単位：人）

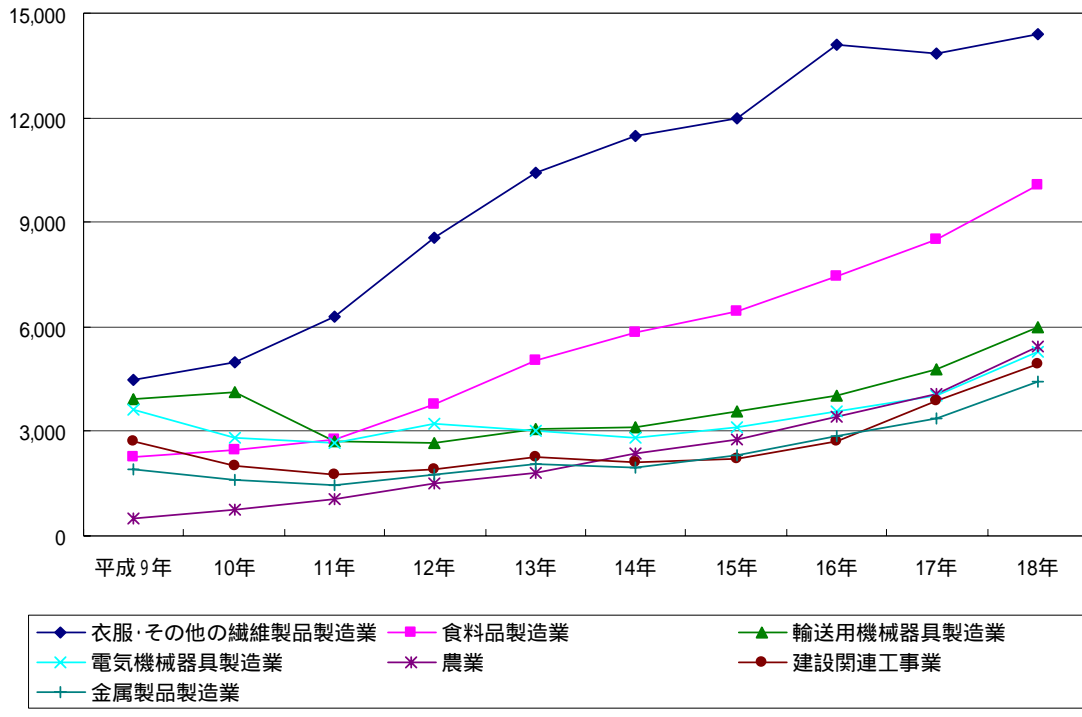
	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	
衣服・その他の繊維製品製造業	4,503	4,970	6,317	8,533	10,444	11,480	11,988	14,078	13,865	14,413	21.1%
食料品製造業	2,288	2,449	2,784	3,770	5,026	5,829	6,427	7,426	8,520	10,062	14.7%
輸送用機械器具製造業	3,945	4,113	2,708	2,664	3,092	3,118	3,593	4,003	4,797	5,996	8.8%
電気機械器具製造業	3,638	2,833	2,691	3,202	3,016	2,794	3,114	3,561	4,031	5,304	7.8%
農業	487	735	1,062	1,505	1,804	2,387	2,768	3,444	4,064	5,445	8.0%
建設関連工事業 （総合工事業と職別工事業の合算）	2,738	2,019	1,754	1,893	2,254	2,132	2,213	2,722	3,900	4,914	7.2%
金属製品製造業	1,901	1,586	1,476	1,772	2,065	1,950	2,334	2,881	3,366	4,437	6.5%
プラスチック製品製造業	577	848	660	962	999	1,119	1,606	2,084	2,344	2,917	4.3%
一般機械器具製造業	1,112	820	507	888	817	728	1,022	1,368	1,674	2,244	3.3%
鉄鋼業	666	677	561	848	673	745	1,004	1,174	1,170	1,609	2.4%
繊維工業 （衣服、その他の繊維製品を除く）	590	574	678	733	954	874	988	1,136	1,322	1,248	1.8%
精密機械器具製造業	764	817	911	825	926	1,010	813	1,023	1,153	1,168	1.7%
その他	4,802	3,634	3,522	4,303	5,353	5,558	5,587	6,112	6,844	8,547	12.5%
合計	28,011	26,075	25,631	31,898	37,423	39,724	43,457	51,012	57,050	68,304	100.0%

（JITCO白書を基に作成）



受入れ産業・業種別外国人研修生受入れ状況の推移  
(主要な産業・業種)

(単位:人)



(6) 従業員規模別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）

平成18年における従業員規模別の外国人研修生受入れ状況を見ると、最も多く研修生を受け入れているのは、1～19人の規模の企業で26,429人である。次いで50～99人の規模の企業の9,298人、20～49人の規模の企業の8,489人と続いており、小企業が上位3位を占めている。

平成9年から平成18年の推移を見ると、小企業は、12,507人から44,216人へと3.5倍に増加している。また中企業も7,432人から17,474人へと2.4倍に増加している。

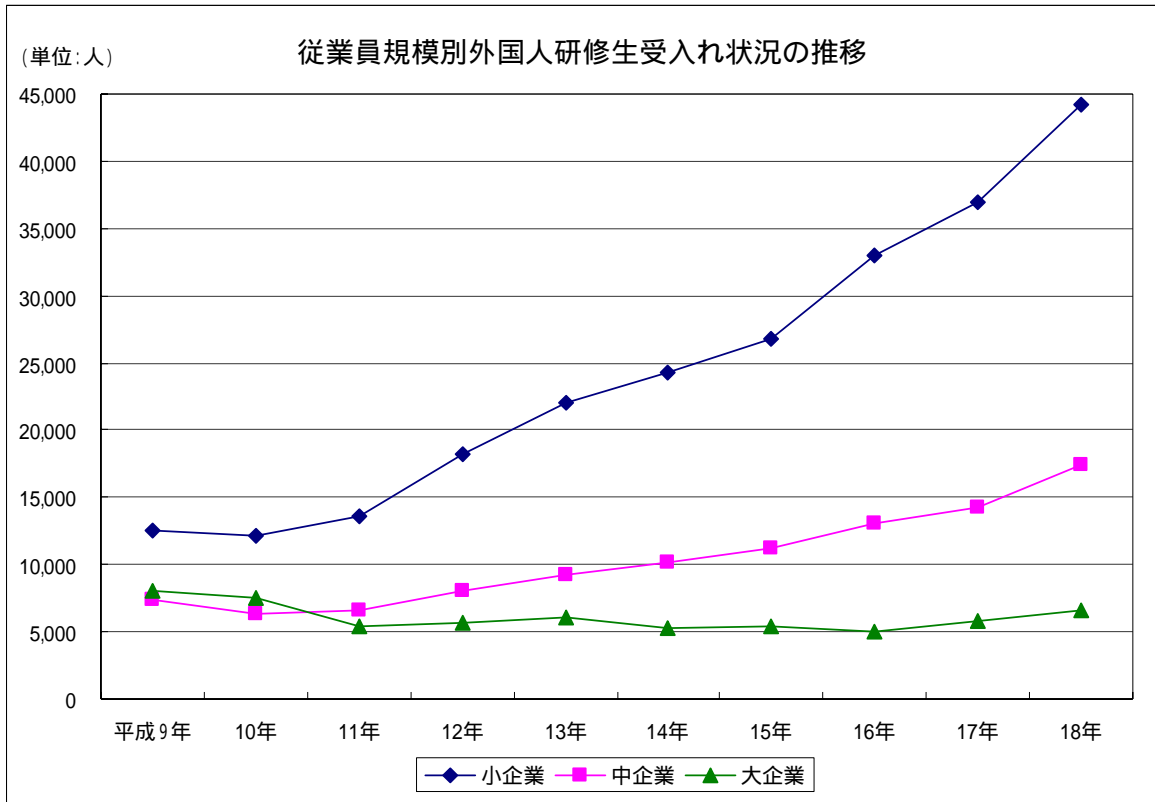
一方、大企業の受入れ人数は減少傾向を示していたが、平成17、18年は増加に転じている。

従業員規模別外国人研修生受入れ状況の推移（JITCO支援）

（単位：人）

	平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	
小計	12,507	12,193	13,557	18,270	22,066	24,320	26,781	33,004	36,974	44,216	64.7%
小企業											
1～19人	6,063	5,803	6,923	9,640	12,094	13,981	15,500	19,523	22,060	26,429	38.7%
20～49人	3,031	2,935	3,021	4,000	4,595	4,762	5,290	6,314	7,003	8,489	12.4%
50～99人	3,413	3,455	3,613	4,630	5,377	5,577	5,991	7,167	7,911	9,298	13.6%
中企業											
小計	7,432	6,296	6,612	8,010	9,226	10,129	11,222	13,058	14,256	17,474	25.6%
100～199人	2,763	2,469	2,653	3,505	3,845	4,487	4,878	5,838	6,536	7,506	11.0%
200～299人	1,430	1,273	1,458	1,675	2,016	2,073	2,573	2,814	3,103	3,725	5.5%
300～999人	3,239	2,554	2,501	2,830	3,365	3,569	3,771	4,406	4,617	6,243	9.1%
大企業											
1,000人以上	8,067	7,586	5,462	5,618	6,131	5,275	5,454	4,950	5,820	6,614	9.7%
不明	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	--
合計	28,011	26,075	25,631	31,898	37,423	39,724	43,457	51,012	57,050	68,304	100.0%

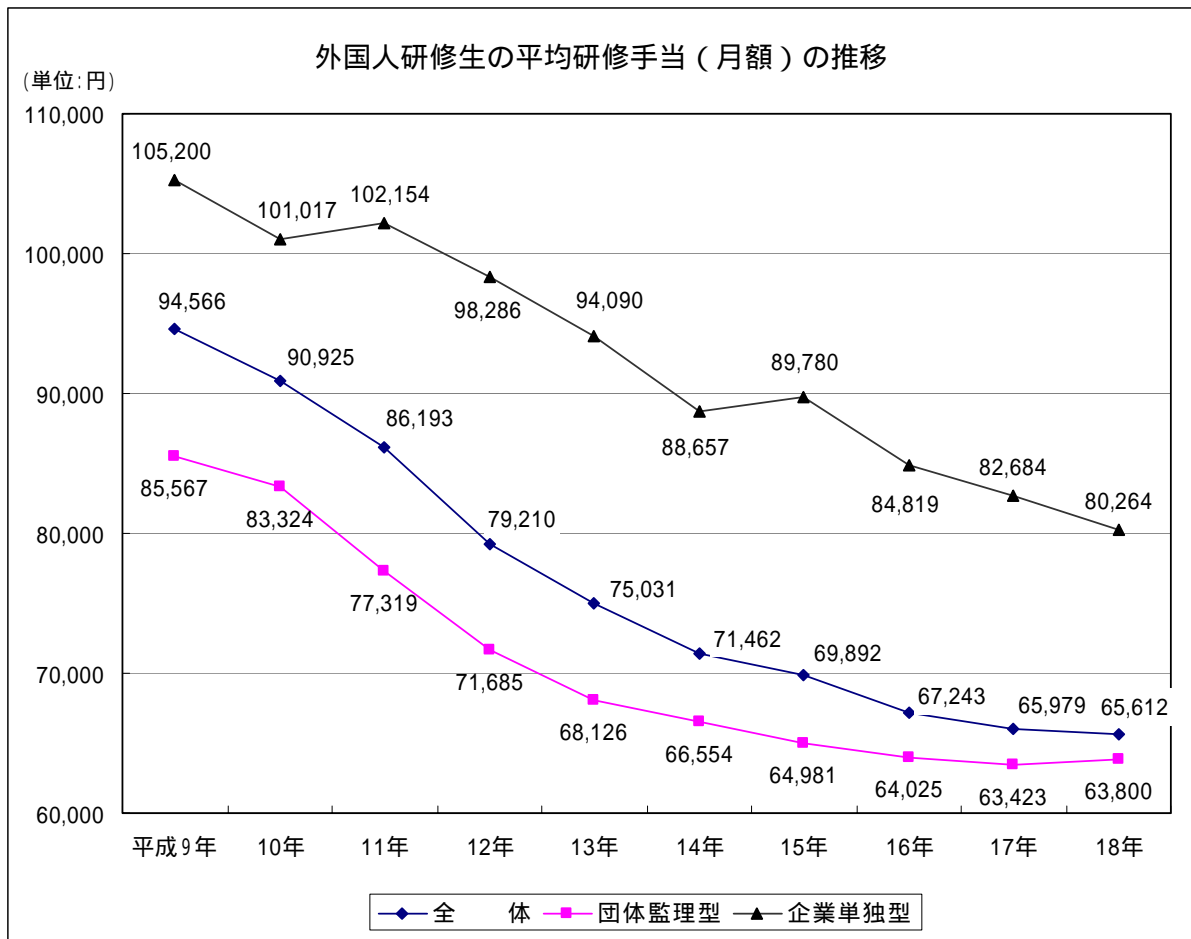
（JITCO白書を基に作成）



(7) 外国人研修生の平均研修手当（月額）の推移（JITCO支援）

平成18年において、外国人研修生の平均研修手当は65,612円であった。団体監理型と企業単独型のそれぞれの平均金額は、63,800円、80,264円となっている。

平成9年から平成18年の推移を見ると、全体の平均が94,566円から65,612円へと28,954円の減少、団体監理型は85,567円から63,800円へと21,767円の減少、企業単独型は105,200円から80,264円へと24,936円の減少であり、全体的に減少傾向にある。

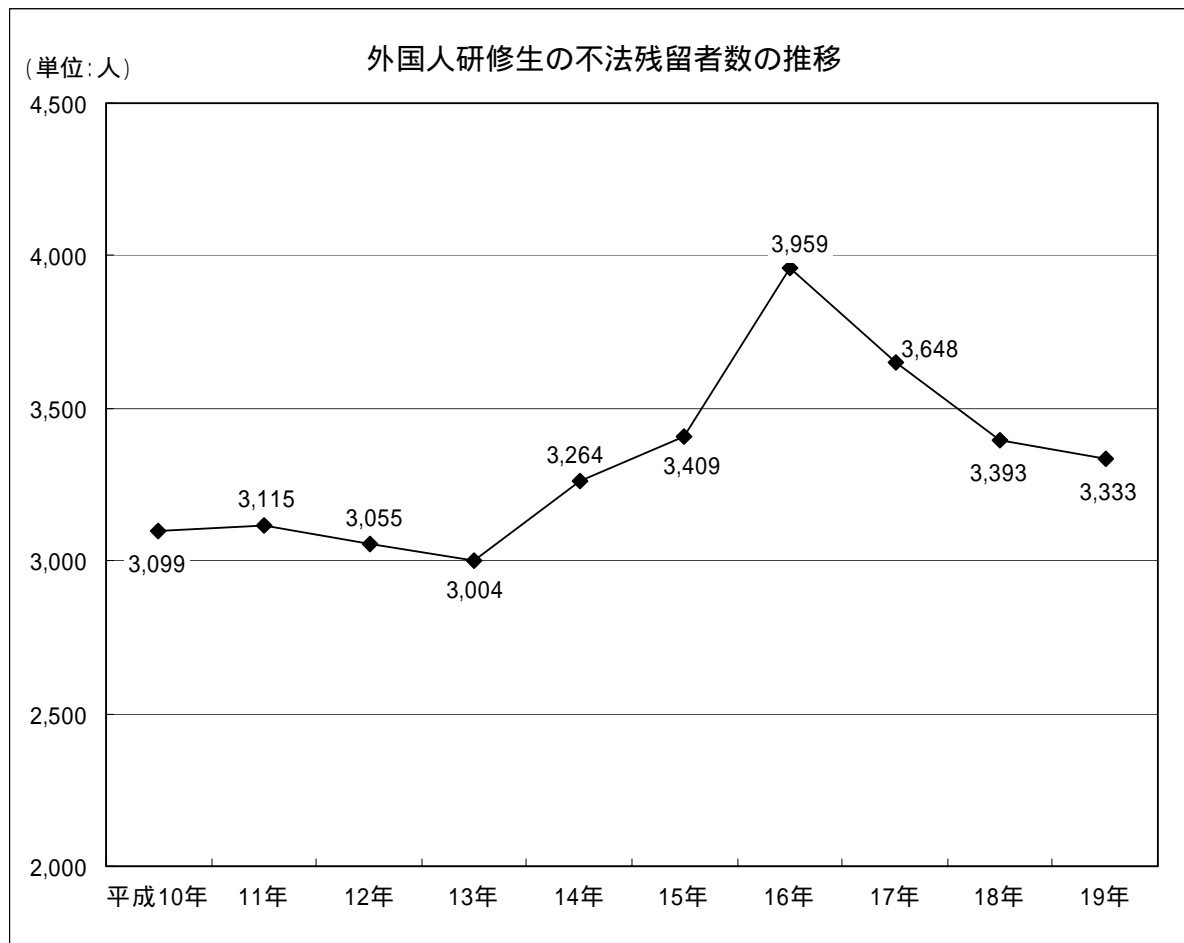


(注) 研修手当は、食費、衣料費、教養娯楽費、電話代等のその他の雑費の我が国滞在中の生活実費である。

(JITCO白書を基に作成)

### (8) 外国人研修生の不法残留者数の推移

外国人研修生の不法残留者数は、平成10年から平成16年まで増加傾向にあったが、平成17～19年は減少している。<sup>12</sup>

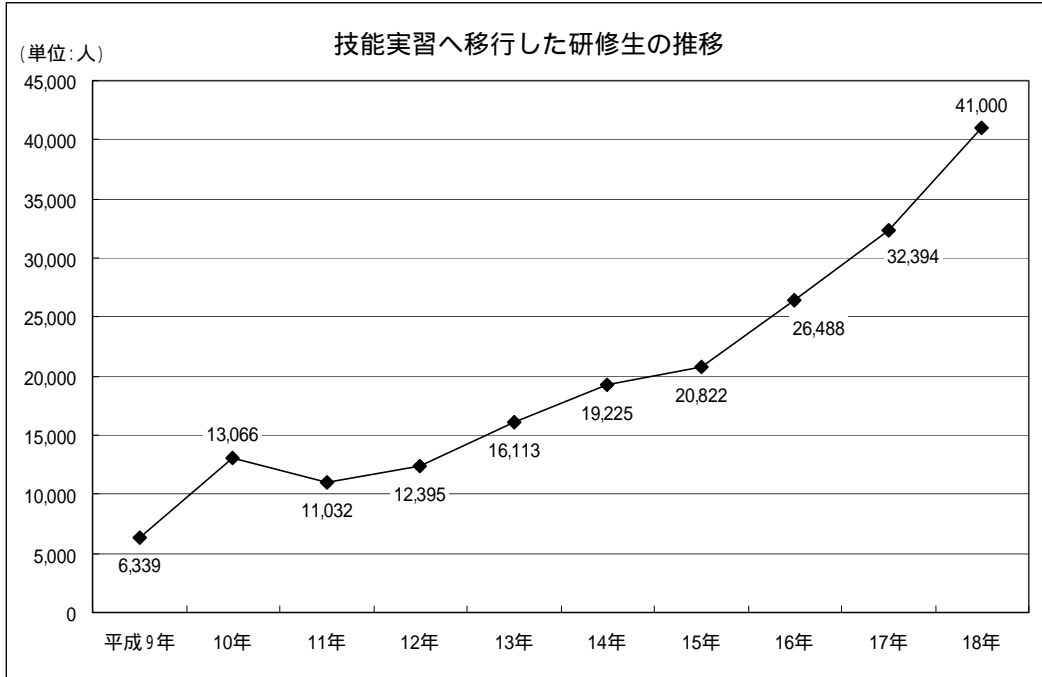


(法務省資料を基に作成)

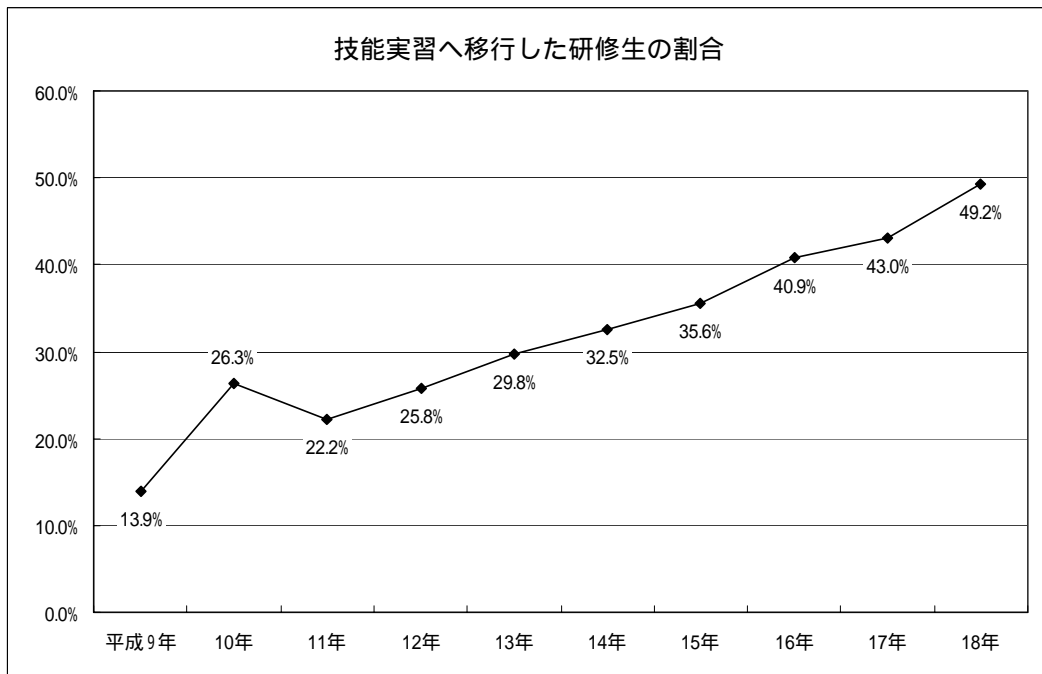
<sup>12</sup> 数値は全て1月1日現在のものである。

(9) 研修から技能実習への移行状況の推移

技能実習へ移行した研修生は、平成9年から平成18年の間に6,339人から41,000人へと6.5倍に増加している。技能実習へ移行した研修生の割合<sup>13</sup>も13.9%から49.2%へと増加している。



(法務省資料を基に作成)



(法務省資料を基に作成)

<sup>13</sup> 研修が1年、技能実習はその後の2年というのが基本的なモデルであるため、技能実習へ移行した研修生は、前年に研修の在留資格で入国した者となるので、  
 技能実習へ移行した研修生の割合 = (技能実習へ移行した研修生の数) ÷ (前年に研修の在留資格で入国した者) となる。

## 4 技能実習生の実態

### (1) 技能実習移行申請状況の推移

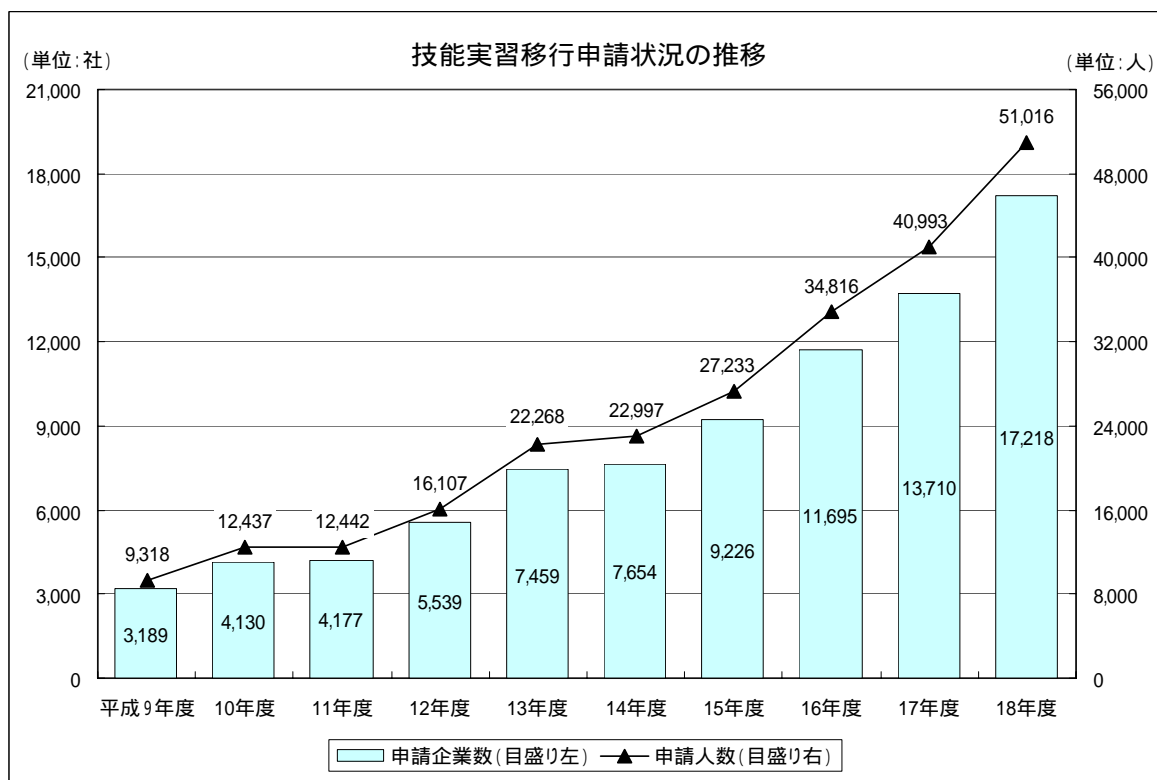
平成9年度から平成18年度における技能実習移行申請の推移を見ると、申請企業数は、3,189社から17,218社へと5.4倍に、申請人数は、9,318人から51,016人へと5.5倍に増加している。<sup>14</sup>

技能実習移行申請状況の推移

企業数(単位:社)/人数(単位:人)

	平成9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
申請企業数	3,189	4,130	4,177	5,539	7,459	7,654	9,226	11,695	13,710	17,218
申請人数	9,318	12,437	12,442	16,107	22,268	22,997	27,233	34,816	40,993	51,016

(JITCO白書を基に作成)



<sup>14</sup> 技能実習の実施状況は、研修から技能実習へ移行の申請を行った外国人研修生の人数(以下「移行申請者数」という。)又は、技能実習生の受入れ機関からJITCOへ報告される技能実習移行者数により把握することができる。技能実習移行者数は、報告に遅延や漏れがあるために、必ずしも技能実習生の受入れの状況を正確に表していないが、移行申請者数は、移行の申請を取り下げたり不許可になるものが少数いるものの、技能実習へ移行するためには必ず申請しなければならないために、技能実習生の受入れ状況をほぼ正確に表しているといえる。(「JITCO白書」)

## (2) 受入れ機関別技能実習移行申請者の状況

平成18年度における受入れ機関別の技能実習移行申請者数は、団体監理型が95.7%、企業単独型が4.3%となっている。団体監理型のうち協同組合等が全体の76.8%を占めている。

平成11年度から平成18年度までの推移を見ると、ほとんどの機関で技能実習移行申請者数が増加している。協同組合等は7,187人から39,166人へと5.4倍、農協・農業技術協力を行う公益法人は、133人（平成12年度）から1,189人へと8.9倍に増加している。

受入れ機関別技能実習移行申請者の状況

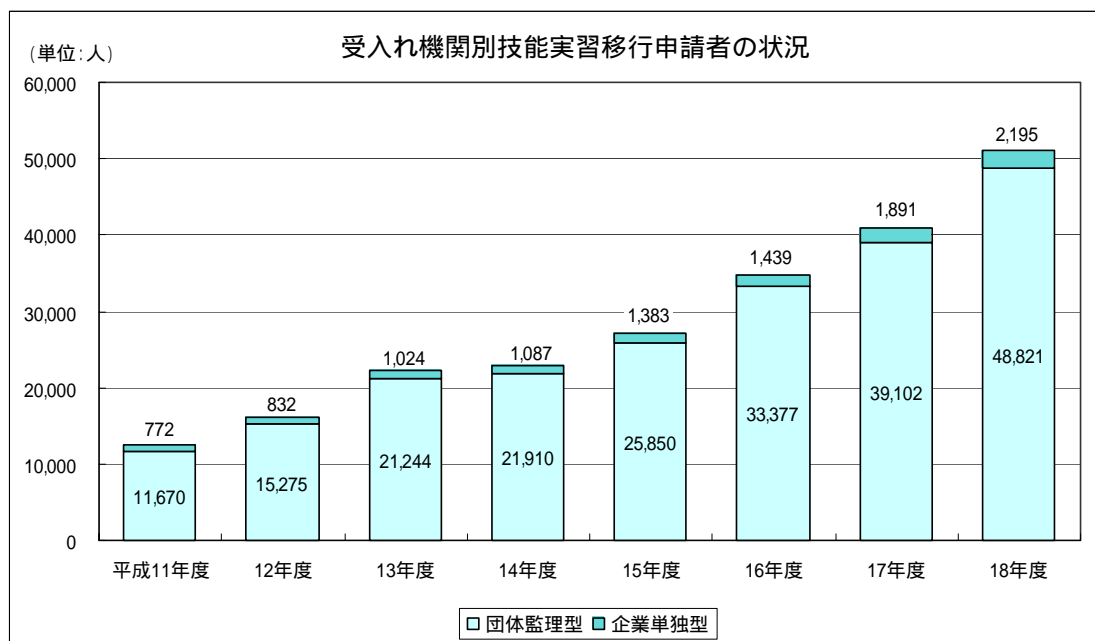
(単位：人)

	平成11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	
<b>団体監理型</b>	11,670	15,275	21,244	21,910	25,850	33,377	39,102	48,821	95.7%
協同組合等	7,187	10,116	15,014	16,534	19,753	26,406	32,126	39,166	76.8%
民法第34条による 社団・財団法人	2,599	3,120	3,926	2,605	2,799	3,344	2,362	4,212	8.3%
10号団体	735	653	772	825	1,091	1,128	1,657	2,129	4.2%
商工会	465	577	616	660	578	765	814	1,036	2.0%
農協・農業技術協力 を行う公益法人	-	133	227	431	397	853	1,196	1,189	2.3%
商工会議所	403	319	309	414	450	395	446	567	1.1%
公的機関	249	310	320	348	707	343	283	319	0.6%
職業訓練法人	32	47	60	93	75	143	211	203	0.4%
その他団体	-	-	-	-	-	-	7	0	0.0%
<b>企業単独型</b>	772	832	1,024	1,087	1,383	1,439	1,891	2,195	4.3%
<b>合計</b>	12,442	16,107	22,268	22,997	27,233	34,816	40,993	51,016	100.0%

(注) 1. 10号団体とは、経過措置として現行の外国人研修制度に係る基準が定められた平成2年6月以前に研修事業を実施していた団体で、人数要件等一部の要件が免除されるものをいう。

2. 平成10年度以前のデータはない。

(JITCO白書を基に作成)





### (3) 国籍別技能実習移行申請者数の推移

平成18年度における国籍別技能実習移行申請者数は、中国が41,072人で80.5%を占めている。次いで、インドネシアの3,438人(6.7%)、ベトナムの3,266人(6.4%)となっている。

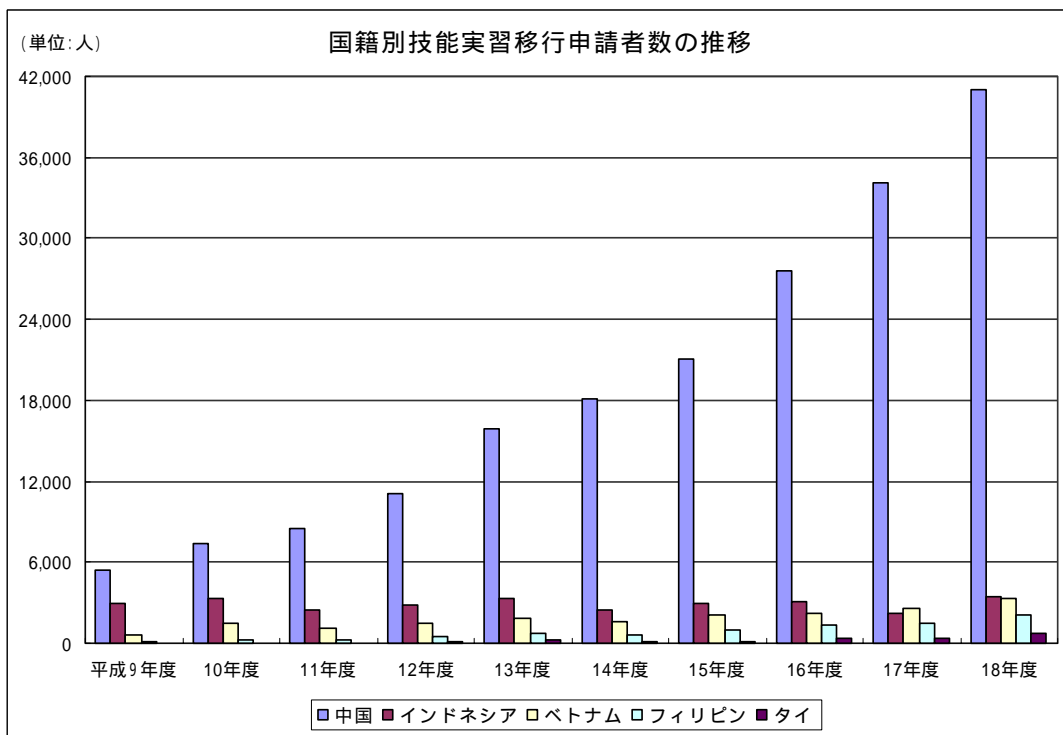
平成9年度から平成18年度の推移をみると、中国が5,467人から41,072人へと7.5倍に、ベトナムが675人から3,266人へと4.8倍に、フィリピンが175人から2,083人へと11.9倍に増加している。

国籍別技能実習移行申請者数の推移

(単位:人)

	平成9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	
中国	5,467	7,331	8,530	11,115	15,846	18,137	21,007	27,581	34,095	41,072	80.5%
インドネシア	2,917	3,299	2,456	2,840	3,355	2,407	2,932	3,071	2,193	3,438	6.7%
ベトナム	675	1,461	1,067	1,422	1,891	1,612	2,088	2,268	2,640	3,266	6.4%
フィリピン	175	291	307	546	756	619	1,014	1,379	1,491	2,083	4.1%
タイ	39	41	49	115	200	145	137	339	369	702	1.4%
モンゴル	0	2	0	37	82	31	19	95	116	160	0.3%
スリランカ	12	0	28	22	107	37	16	22	0	6	0.0%
ミャンマー	21	0	3	7	5	4	5	13	33	124	0.2%
ウズベキスタン	0	0	0	0	4	0	5	0	0	2	0.0%
ペルー	0	0	0	0	0	0	2	2	3	11	0.0%
ラオス	0	0	0	0	0	0	3	0	3	36	0.1%
インド	3	2	2	1	0	0	0	0	0	1	0.0%
その他	9	10	0	2	22	5	5	46	50	115	0.2%
合計	9,318	12,437	12,442	16,107	22,268	22,997	27,233	34,816	40,993	51,016	100.0%

(JITCO白書を基に作成)



(4) 性別・年齢別技能実習移行申請者数の推移

平成18年の年齢別技能実習移行申請者数は、20歳代が37,900人で74.3%を占めている。次いで30歳代が11,638人(22.8%)であり、20歳代と30歳代を合わせると97.1%を占めている。

平成9年から平成18年の推移を見ると、20歳代が7,334人から37,900人へと5.2倍に、30歳代が1,737人から11,638人へ6.7倍に増加している。

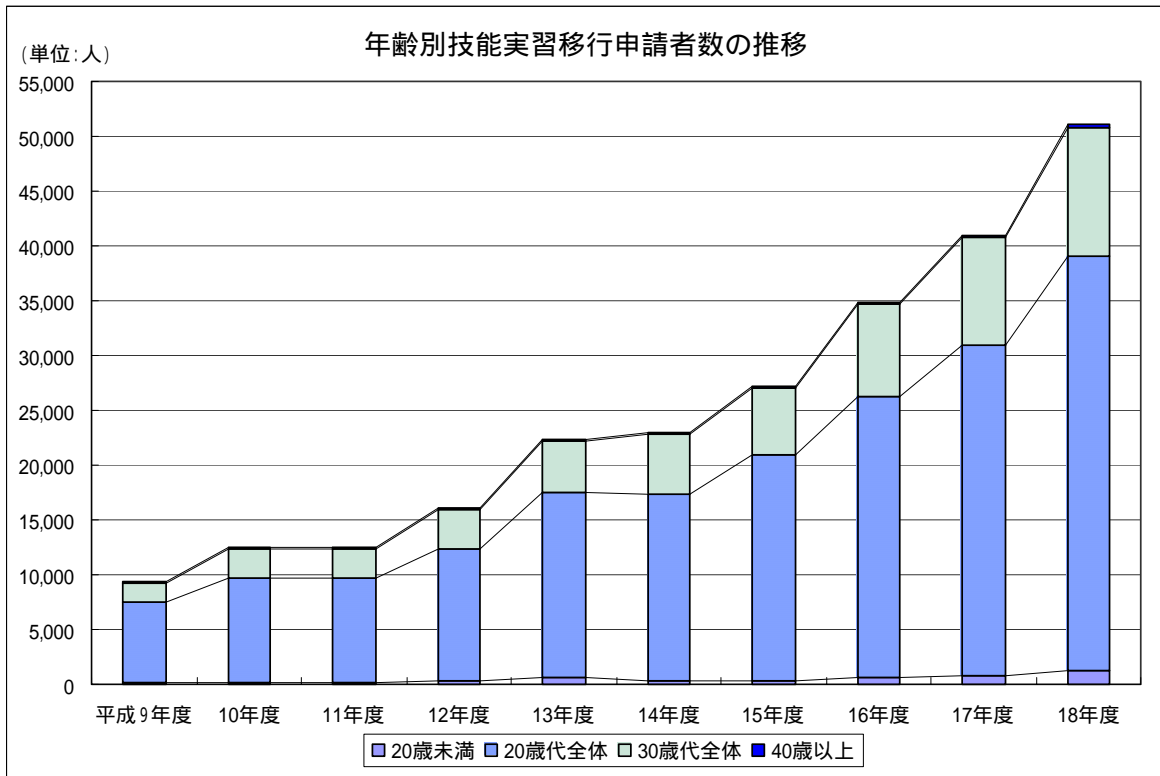
性別・年齢別技能実習移行申請者数の推移

(単位：人)

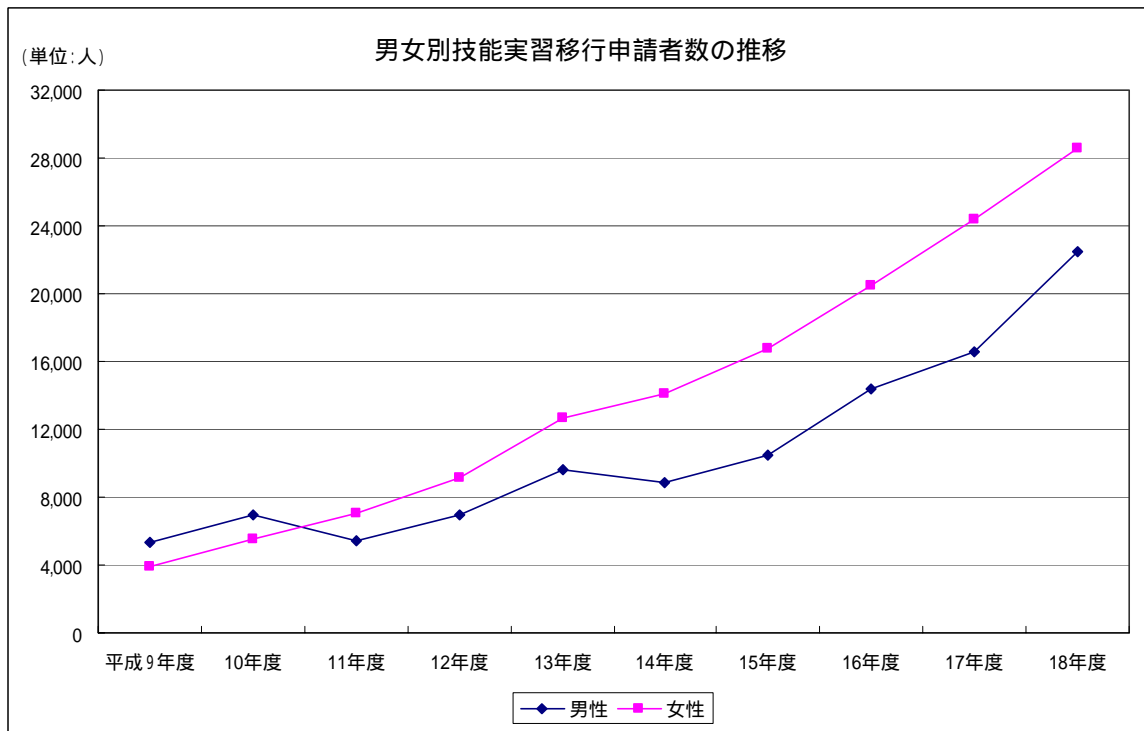
		平成9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年		
20歳未満	男	20	30	30	47	136	64	72	485	121	210	0.4%	
	女	125	143	163	217	465	300	307	73	697	1,026	2.0%	
	計	145	173	193	264	601	364	379	558	818	1,236	2.4%	
20歳代全体	男	4,164	5,106	3,940	5,146	7,229	6,402	7,845	10,168	11,817	16,514	32.4%	
	女	3,170	4,364	5,514	6,920	9,692	10,572	12,657	15,577	18,338	21,386	41.9%	
	計	7,334	9,470	9,454	12,066	16,921	16,974	20,502	25,745	30,155	37,900	74.3%	
	20～24歳	男	2,249	2,579	1,994	2,726	3,796	3,240	4,184	5,306	5,834	8,341	16.3%
		女	1,849	2,406	3,054	3,876	5,444	6,172	7,493	9,126	10,949	12,996	25.5%
		計	4,098	4,985	5,048	6,602	9,240	9,412	11,677	14,432	16,783	21,337	41.8%
	25～29歳	男	1,915	2,527	1,946	2,420	3,433	3,162	3,661	4,862	5,983	8,173	16.0%
		女	1,321	1,958	2,460	3,044	4,248	4,400	5,164	6,451	7,389	8,390	16.4%
		計	3,236	4,485	4,406	5,464	7,681	7,562	8,825	11,313	13,372	16,563	32.5%
30歳代全体	男	1,096	1,645	1,328	1,627	2,164	2,317	2,457	3,603	4,542	5,571	10.9%	
	女	641	996	1,313	1,977	2,463	3,207	3,744	4,792	5,294	6,067	11.9%	
	計	1,737	2,641	2,641	3,604	4,627	5,524	6,201	8,395	9,836	11,638	22.8%	
	30～34歳	男	770	1,103	928	1,162	1,598	1,811	1,905	2,739	3,470	4,313	8.5%
		女	573	822	1,095	1,678	2,150	2,814	3,179	4,058	4,447	4,963	9.7%
		計	1,343	1,925	2,023	2,840	3,748	4,625	5,084	6,797	7,917	9,276	18.2%
	35～39歳	男	326	542	400	465	566	506	552	864	1,072	1,258	2.5%
		女	68	174	218	299	313	393	565	734	847	1,104	2.2%
		計	394	716	618	764	879	899	1,117	1,598	1,919	2,362	4.6%
40歳以上	男	94	136	136	140	87	97	107	135	135	156	0.3%	
	女	8	14	17	33	32	38	44	56	49	86	0.2%	
	計	102	150	153	173	119	135	151	191	184	242	0.5%	
	40～44歳	男	84	121	106	105	72	79	96	122	111	139	0.3%
		女	8	13	13	27	28	34	44	54	45	80	0.2%
		計	92	134	119	132	100	113	140	176	156	219	0.4%
	45歳以上	男	10	15	30	35	15	18	11	13	24	17	0.0%
		女	0	1	4	6	4	4	0	2	4	6	0.0%
		計	10	16	34	41	19	22	11	15	28	23	0.0%
不明	男	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	--	
	女	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	
	計	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	--	
合計	男	5,374	6,920	5,435	6,960	9,616	8,880	10,481	14,391	16,615	22,451	44.0%	
	女	3,944	5,517	7,007	9,147	12,652	14,117	16,752	20,498	24,378	28,565	56.0%	
	計	9,318	12,437	12,442	16,107	22,268	22,997	27,233	34,889	40,993	51,016	100.0%	

(JITCO白書を基に作成)

また、いずれの年も20歳代が一番多く、次いで30歳代となっている。



性別の推移を見ると、平成9年は女性3,944人に対し男性5,374人と男性が女性の1.4倍だったが、平成11年に逆転し、それ以降は女性が男性よりも多くなっている。



(5) 職種別技能実習移行申請者数の推移

平成18年度における職種別の技能実習移行申請者数を見ると、繊維・衣服が15,072人（29.5%）で最も多く、次いで機械・金属が12,557人（24.6%）、食料品製造6,117人（12.0%）となっている。

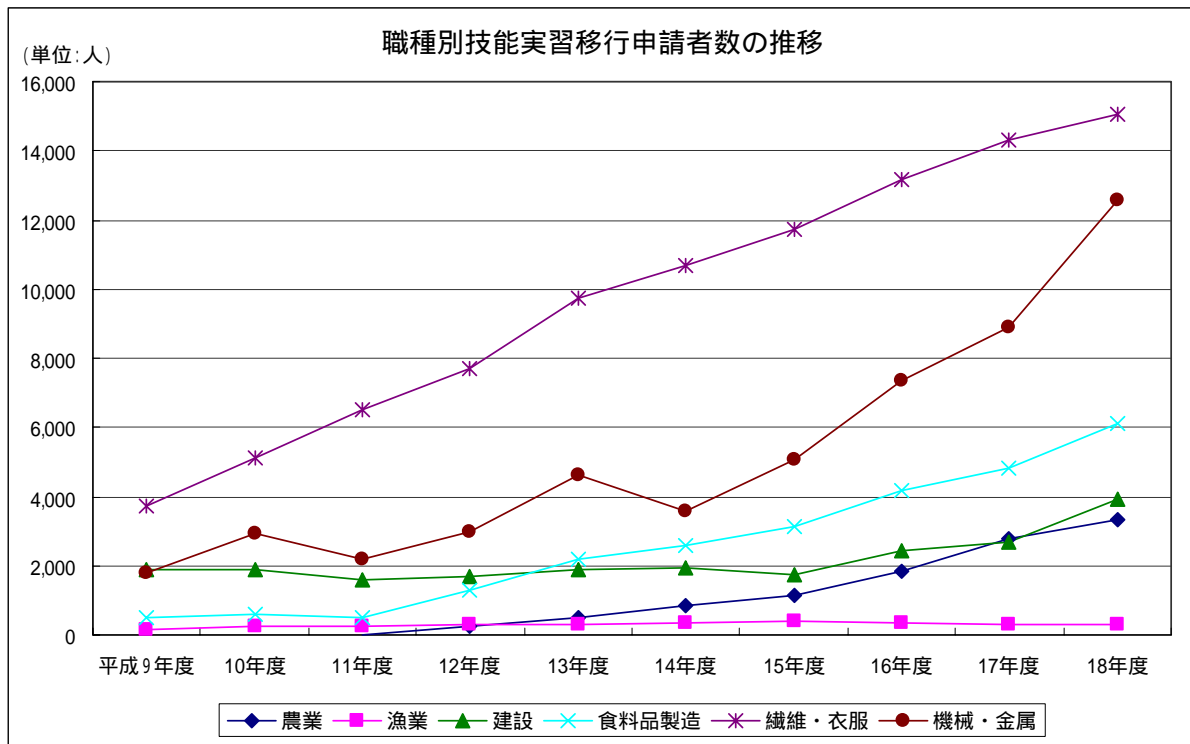
職種別技能実習移行申請者数の推移

（単位：人）

	平成9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	
農 業	-	-	11	247	510	849	1,155	1,837	2,758	3,341	6.5%
漁 業	166	272	245	309	320	348	397	341	280	304	0.6%
建 設	1,866	1,891	1,576	1,667	1,891	1,928	1,748	2,424	2,659	3,930	7.7%
食料品製造	491	585	497	1,315	2,202	2,596	3,134	4,158	4,844	6,117	12.0%
繊維・衣服	3,733	5,138	6,486	7,703	9,756	10,661	11,716	13,162	14,289	15,072	29.5%
機械・金属	1,801	2,914	2,196	2,987	4,627	3,553	5,064	7,334	8,903	12,557	24.6%
そ の 他	1,261	1,637	1,431	1,879	2,962	3,062	4,019	5,560	7,260	9,695	19.0%
合 計	9,318	12,437	12,442	16,107	22,268	22,997	27,233	34,816	40,993	51,016	100.0%

（JITCO白書を基に作成）

平成9年度から平成18年度の推移を見ると、繊維・衣服が3,733人から15,072人へと4.0倍に、機械・金属が1,801人から12,557人へと7.0倍に、食料品製造が491人から6,117人へと12.5倍に増加している。



(6) 従業員規模別技能実習実施企業の状況

平成18年度における従業員規模別技能実習実施企業は、小企業が14,784社で85.9%を占めている。小企業の中でも1～9人の規模の企業が6,346社(36.9%)で最も多く、次いで10～19人の規模の企業で3,370社(19.6%)となっている。

平成9年度から平成18年度の推移を見ると、小企業が2,429社から14,789社へと5.4倍に、中企業以上が404社から2,429社へと6.0倍に増加している。

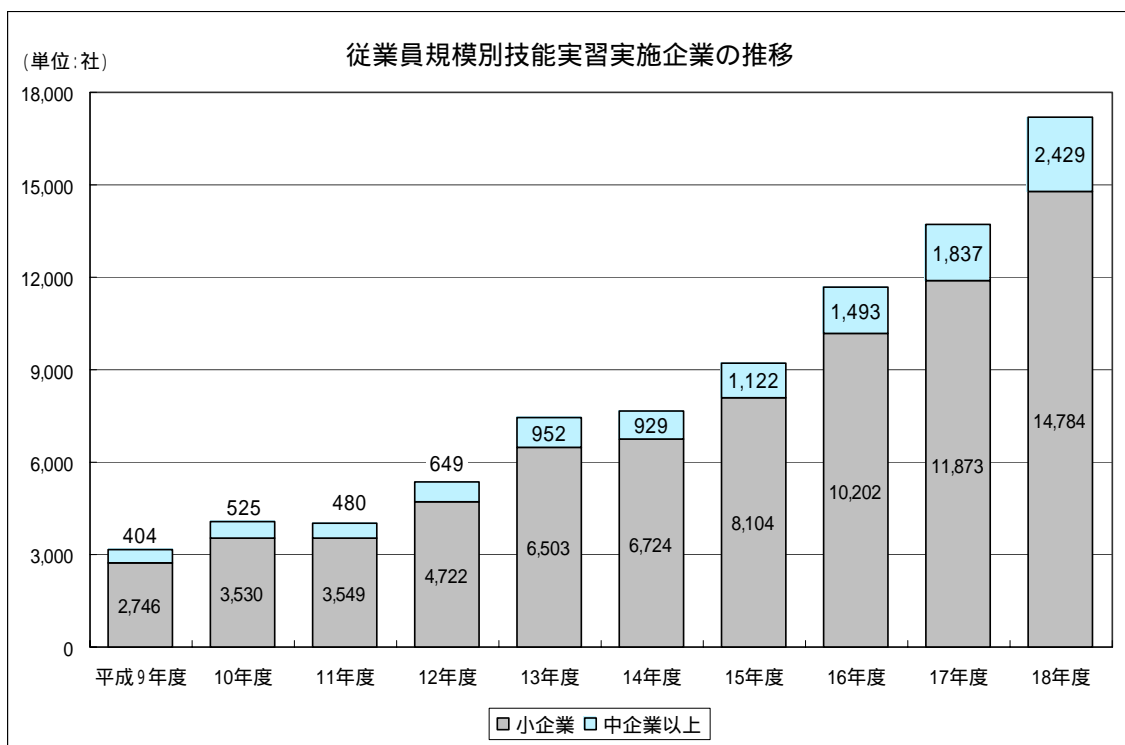
平成16年度を除き、ほとんどの年度で小企業が8割を超えており、また、すべての年度で1～9人の規模の企業が3割近くを占めている。

従業員規模別技能実習実施企業の状況

(単位：社)

	平成9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度		
小企業	小計	2,746	3,530	3,549	4,722	6,503	6,724	8,104	10,202	11,873	14,784	85.9%
	1～9人	879	1,171	1,110	1,555	2,250	2,616	3,222	4,169	5,116	6,346	36.9%
	10～19人	667	796	861	1,198	1,520	1,621	1,912	2,412	2,678	3,370	19.6%
	20～49人	707	906	925	1,166	1,620	1,408	1,726	2,138	2,322	2,900	16.8%
	50～99人	493	657	653	803	1,113	1,079	1,244	1,483	1,757	2,168	12.6%
中企業以上	小計	404	525	480	649	952	929	1,122	1,493	1,837	2,429	14.1%
	100～299人	309	387	367	500	738	707	841	1,094	1,321	1,688	9.8%
	300人以上	95	138	113	149	214	222	281	399	516	741	4.3%
不明	39	75	148	168	4	1	0	0	0	5	0.0%	
合計	3,189	4,130	4,177	5,539	7,459	7,654	9,226	13,188	13,710	17,218	100.0%	

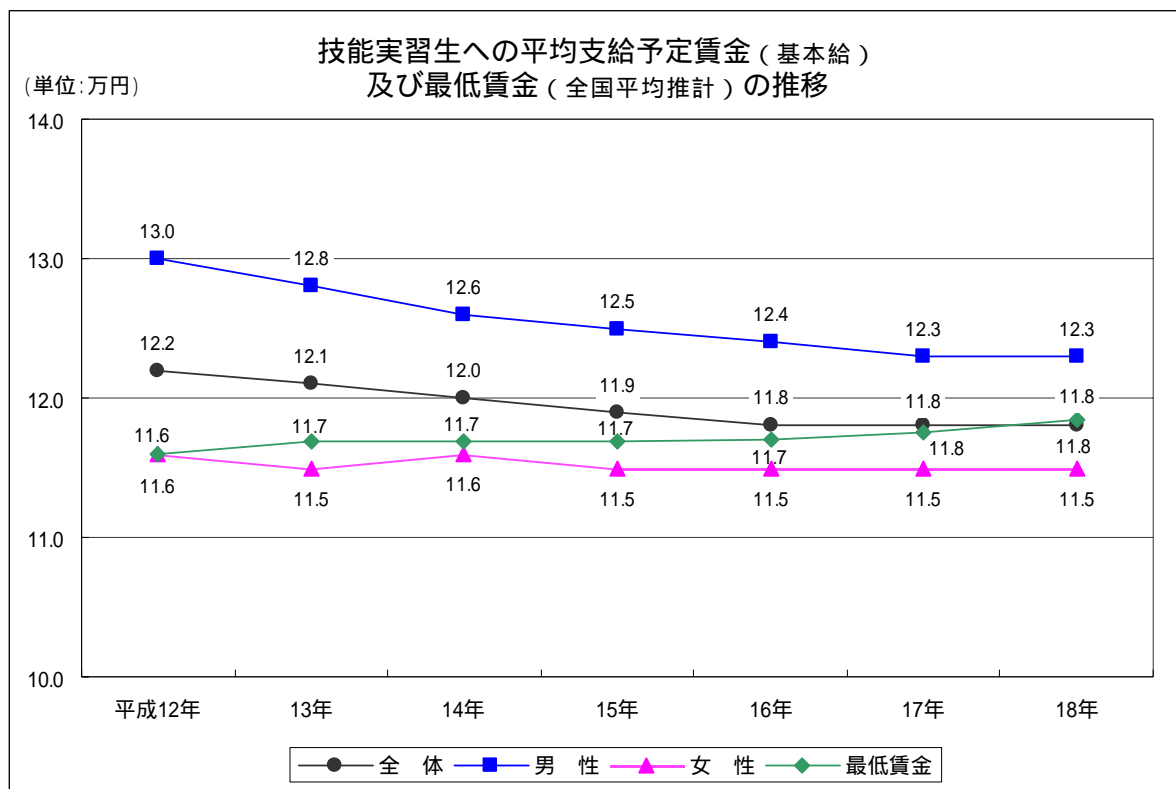
(JITCO白書を基に作成)



(7) 技能実習生への支給予定賃金（基本給）の推移

平成18年度の技能実習生への支給予定賃金（基本給）は、男性の平均額が12.3万円、女性の平均額が11.5万円、全体の平均額は11.8万円となっており、最低賃金（全国平均推計）<sup>15</sup>と同額になっている。

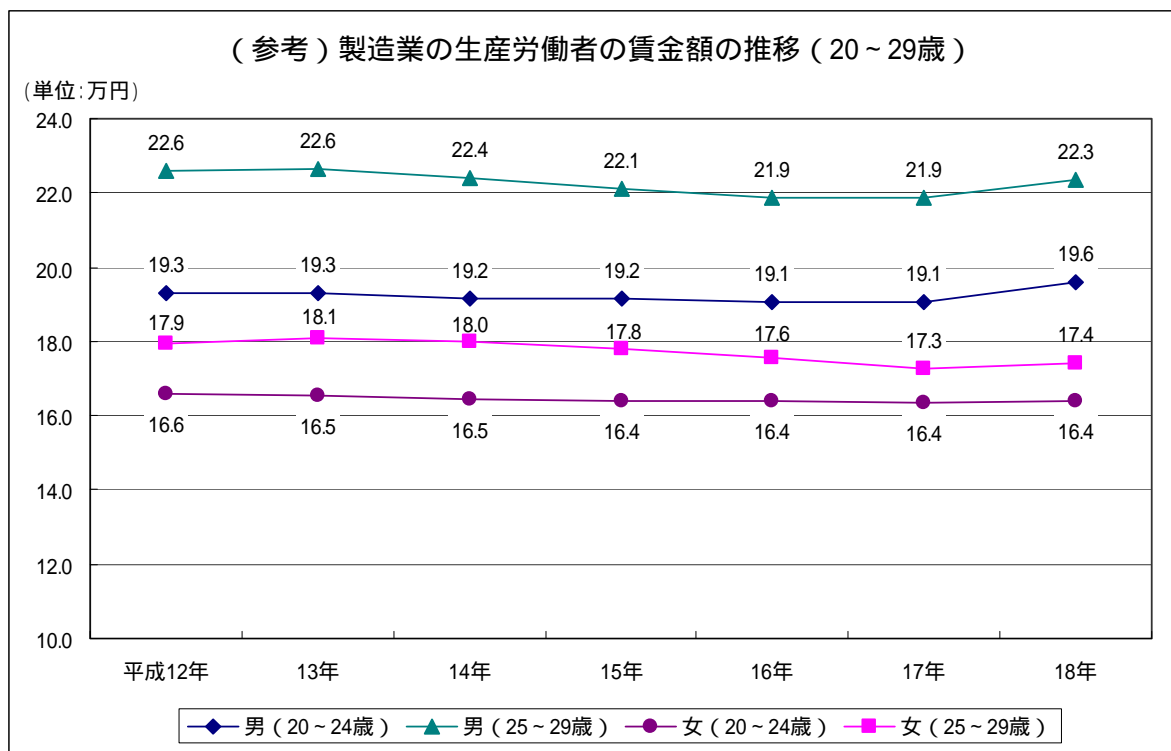
平成12年度から平成18年度までの推移を見ると、男性の平均額は、13.0万円から12.3万円と減少傾向にある。一方、女性の平均額は、男性の平均額を下回っており、金額は11.5～11.6万円とほぼ横ばいである。



- (注) 1 技能実習生への平均支給予定賃金（基本給）の平成11年以前のデータはない。  
 2 技能実習生への平均支給予定賃金は、時間外手当、休日出勤手当、深夜手当、通勤手当等を除き、食事手当等の手当があれば、これらを含む。  
 (JITCO白書及び厚生労働省資料を基に作成)

15 最低賃金（全国平均推計）= 最低賃金加重平均値 × 8（時間）× 22日

(参考) 我が国の20～29歳の製造業の生産労働者の賃金額の推移は次のとおりである。なお、技能実習生の平均支給予定賃金(基本給)は、男女ともにこれらの者の賃金額を下回っている。



(注) 生産労働者の賃金額は、6月分として支給された現金給与額(決まって支給する現金給与額)のうち、超過労働給与額を差し引いた額で、所得税等を控除する前の額。  
(厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に作成)

## (8) 技能実習生の国の保険の加入状況

技能実習生は、労働者として位置づけられているので、一定の企業に使用されている場合は、社会保険（健康保険、厚生年金保険）及び労働保険（雇用保険、労災保険）に加入しなければならない。

JITCOは、平成14年度に5,155社、平成15年度に5,434社、平成16年度に4,191社、平成17年度に4,770社、平成18年度に6,206社の技能実習実施企業に対し、調査・巡回指導を実施している。次の表は、それぞれの年度におけるこれらの企業の加入状況である。

技能実習生の国の保険の加入状況 (単位：%)

		平成13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
社会 保険	健康保険	85	88	80	84	81	85
	厚生年金保険	73	82	79	82	81	85
労働 保険	雇用保険	74	88	92	87	83	87
	労災保険	91	98	97	96	94	96

(注) 1. 平成12年度以前のデータはない。

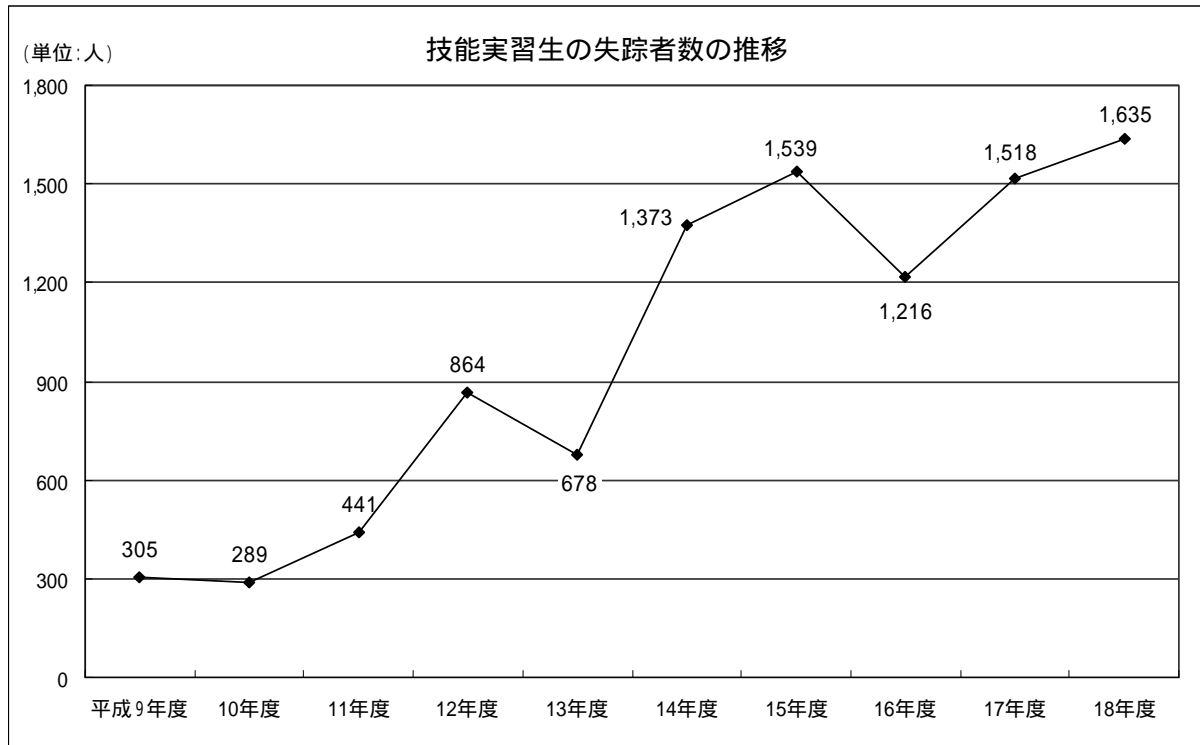
2. 平成13年度については、JITCOが調査・巡回指導を行った企業数は不明。

(JITCO白書を基に作成)



### (9) 技能実習生の失踪者数の推移

平成9年度から平成18年度における技能実習生の失踪者数<sup>16</sup>の推移を見ると、305人から1,635人へと5.3倍に増加している。なお、平成8年から平成19年の間に技能実習へ移行した研修生は、6,339人から41,000人へと6.5倍に増加している。



(JITCO白書を基に作成)

16 技能実習生失踪者数は、受入れ機関がJITCO経由で地方入国管理局へ報告することになっているので、JITCOは全数を把握している。なお、研修生の失踪者は、受入れ機関がJITCOに報告する仕組みになっていないので把握できない。

## 5 不正行為認定

### (1) 不正行為認定の概要

法務省入国管理局では、研修・技能実習に係る不正な行為を行った受入れ機関に対して、その行為が悪質と認められた場合には「不正行為」と認定し、悪質とまでは認められず今後の改善が見込まれる場合には「不正行為に準ずる行為」と認定している（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19年改訂）。以下「指針」という。）。

「不正行為」を行ったと認定された受入れ機関は、基準省令又は技能実習告示に基づき3年間、研修生又は技能実習生を受け入れることができない。また、「不正行為に準ずる行為」を行ったと認定された受入れ機関は、改善策を提出し、適正な研修・技能実習の実施が可能と判断されるまで、研修生・技能実習生の受入れを認めない措置が採られることになっている。

#### ・不正行為の種別（指針 第5の2）

類 型		内 容
第1類型	二重契約	<p>研修生については、在留資格認定証明書交付申請時などに提出された書面上の研修手当の額などと異なる合意が存在する場合。</p> <p>技能実習生の雇用契約についても、提出された雇用契約書に記載された報酬より低い報酬を実際には支払う旨の別の合意があるような場合。</p> <p>また、団体監理型の研修においては、第一次受入れ機関が傘下の第二次受入れ機関での「二重契約」を知らずながら、何ら対策を講じないまま放置したような場合には、第一次受入れ機関も「二重契約」に当たる。</p>
第1類型	研修・技能実習計画との齟齬	<p>提出された研修計画や、技能実習生との間の雇用契約の内容と齟齬する研修や技能実習が行われていた場合で、その齟齬の程度が申請の許否を左右する程度である場合。</p>
第1類型	名義貸し	<p>申請上の研修生・技能実習生の受入れ機関では研修生・技能実習生を受け入れず、他の機関が研修生・技能実習生を受け入れている場合。名義を借りた機関（実際に研修生や技能実習生を受け入れた機関）及び名義を貸した機関（申請上では、研修生・技能実習生を受け入れるとされた機関）の双方がこの類型に当たる。</p>
第1類型	その他虚偽文書の作成・行使	<p>地方入国管理局等に対し、虚偽の内容の書面を提出した場合。</p> <p>なお、この類型に該当するのは虚偽記載の内容が申請の許否を決する程度である場合に限り、それに至らない場合は、「不正行為に準ずる行為」に認定される。</p>

類 型		内 容
第2類型	研修生の所定時間外活動等	研修生に、一般の労働者のように所定時間外、休日等に作業を行わせるなど、研修計画に記載されていない作業をさせていた場合。
第3類型	暴行・監禁等	研修生や技能実習生に対し、暴行や監禁を行った場合。
第3類型	旅券・外国人登録証明書の取上げ	研修生や技能実習生の旅券・外国人登録証明書を取り上げていた場合。
第3類型	研修手当、賃金の不払い	研修生に対する研修手当や技能実習生に対する賃金の一部又は全部を支払っていなかった場合。
第3類型	その他人権侵害行為	その他研修生や技能実習生に対し悪質な人権侵害行為を行ったり、研修・技能実習制度に対する信頼に重大な影響を与えた場合。
第4類型	報告義務違反	研修生や技能実習生の失踪等問題事例が発生した事実を、ことさらに地方入国管理局等に対して届け出ていなかった場合。
第4類型	監査未実施	第一次受入れ機関が研修告示で定められた監査報告を怠っていた場合。
第4類型	失踪者の多発	直近の失踪者の発生の前1年間に受け入れた研修生・技能実習生が50人以上の機関については20%以上の研修生・技能実習生が失踪した場合。 前1年間に受け入れた研修生・技能実習生が50人未満である機関については、10人以上の研修生・技能実習生が失踪した場合、あるいは、失踪者が10人未満であっても、その失踪者数が受け入れた研修生・技能実習生の半数を超えていた場合のいずれかの場合。 なお、失踪者が発生したことについて、受入れ機関の責に帰すべき事情がない場合は、この類型に該当しない。
第5類型	不法就労者の雇用	研修生受入れ機関や実習実施機関において、不法就労者を雇用した場合。
第5類型	労働関係法規違反	研修生受入れ機関や実習実施機関において、技能実習生等に係る労働関係法規違反があった場合。
第5類型	その他外国人の就労に係る不正な行為	、のほか、第二次受入れ機関や実習実施機関など研修・技能実習に関与する機関が、不法就労者の雇用をあっせんしたり、不法就労活動を容易にするなどの外国人の就労に係る不正な行為を行った場合。
第6類型	再度の不正行為に準ずる行為	「不正行為に準ずる行為」に認定された後、改善策を提出し、改善が認められて研修生や技能実習生の受入れを再開したものの、「不正行為に準ずる行為」に認定された後、概ね3年以内に、再度「不正行為に準ずる行為」に該当する行為を行った場合。

・不正行為に準ずる行為の種別（指針 第5の4）

類 型		内 容
第1類型	研修・技能実習計画との相違	研修及び技能実習に係る提出書類の内容と相違する研修・技能実習が実施されている場合で、かつ、その程度が軽微なもの。
第2類型	研修生の所定時間外作業	研修生に所定時間外、休日等に作業を行わせていたが、その時間数や作業の内容が、本来の研修の実施を阻害したと認めるまでは至らないような場合。
第3類型	権利侵害	研修生や技能実習生の権利・利益を侵害する行為があったものの、既に改善されていたり、速やかな改善が見込まれる場合。
第4類型	失踪者の多発	<p>直近の失踪者の発生の前1年間に受け入れた研修生・技能実習生が50人以上の機関については、10%以上の研修生・技能実習生が失踪した場合。</p> <p>前1年間に受け入れた研修生・技能実習生が50人未満である機関については、5人以上の研修生・技能実習生が失踪した場合、あるいは、5人未満の失踪者であっても、その失踪者数が受け入れた研修生・技能実習生の4分の1を超えていた場合のいずれかの場合。</p> <p>なお、失踪者が発生したことについて、受入れ機関の責に帰すべき事情がない場合は、この類型に該当しない。</p>
第5類型	監理責任等	<p>研修生を受け入れている第二次受入れ機関が「不正行為」に認定された場合、研修事業の実施主体である第一次受入れ機関の監理責任を問うこととし、「不正行為に準ずる行為」に認定する。</p> <p>また、第一次受入れ機関が「不正行為」を行ったときは、その「不正行為」に関し第二次受入れ機関自体の帰責性がある場合に、当該第二次受入れ機関を「不正行為に準ずる行為」に認定する。</p>

(2) 不正行為認定の状況

平成18年における不正行為認定数は229機関で、企業単独型が11機関（4.8%）、団体監理型<sup>17</sup>が218機関（95.2%）である。

平成15年から平成18年の推移を見ると、不正行為認定機関数は92機関から229機関へと2.5倍に増加しており、すべての年で団体監理型がおおむね95%以上を占めている。

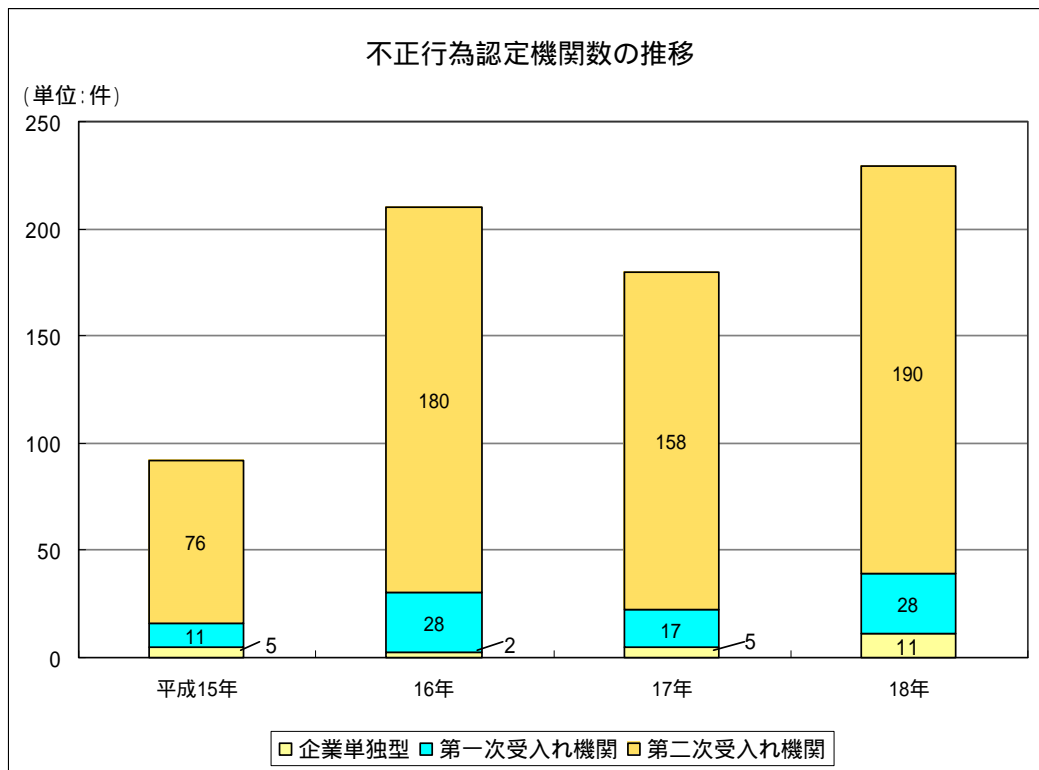
不正行為認定機関数の推移

（単位：機関）

	平成15年		16年		17年		18年		合計	
企業単独型	5	5.4%	2	1.0%	5	2.8%	11	4.8%	23	3.2%
団体監理型	87	94.6%	208	99.0%	175	97.2%	218	95.2%	691	96.8%
第一次受入れ機関	11	12.0%	28	13.3%	17	9.4%	28	12.2%	84	11.8%
第二次受入れ機関	76	82.6%	180	85.7%	158	87.8%	190	83.0%	607	85.0%
小計	92	100.0%	210	100.0%	180	100.0%	229	100.0%	714	100.0%

（注） 法務省入国管理局で不正行為認定についてとりまとめを始めたのは、平成15年からである。

（法務省資料を基に作成）



17 団体監理型の第一次受入れ機関は中小企業団体等を、第二次受入れ機関は中小企業等を指す。

不正行為認定の類型別に見ると、最も多い類型は第1類型（名義貸し）の308機関、次いで第2類型（研修生の所定時間外活動等）の261機関、3番目が第1類型（研修・技能実習計画との齟齬）の192機関である。

受入れ機関別に見ると、企業単独型で最も多いのは第1類型（虚偽文書の作成・行使）が14機関、次いで第2類型が12機関、3番目が第1類型が8機関となっている。

団体監理型の第一次受入れ機関で最も多いのは第1類型の72機関、次いで第1類型の41機関、3番目が第1類型の25機関となっている。

同じく、団体監理型の第二次受入れ機関で最も多いのは第1類型の282機関、次いで第2類型の235機関、3番目が第1類型の143機関となっている。

不正行為認定の類型別内訳

(単位：機関)

	企業単独型 (23機関)		団体監理型(688機関)				計 (711機関)	
			第一次 受入れ機関 (84機関)		第二次 受入れ機関 (604機関)			
第1類型 二重契約	6	12.0%	6	12.0%	38	76.0%	50	100.0%
研修・技能実習計画との齟齬	8	4.2%	41	21.4%	143	74.5%	192	100.0%
名義貸し	1	0.3%	25	8.1%	282	91.6%	308	100.0%
虚偽文書の作成・行使	14	10.1%	72	51.8%	53	38.1%	139	100.0%
第2類型 研修生の所定時間外活動等	12	4.6%	14	5.4%	235	90.0%	261	100.0%
第3類型 悪質な人権侵害行為等	6	10.5%	5	8.8%	46	80.7%	57	100.0%
第4類型 問題事例の未報告等	1	5.6%	9	50.0%	8	44.4%	18	100.0%
第5類型 不法就労者の雇用、労働関係法規違反	5	3.8%	1	0.8%	125	95.4%	131	100.0%
第6類型 準ずる行為の再発生	0	0.0%	1	100.0%	0	0.0%	1	100.0%
合 計	53	4.6%	174	15.0%	930	80.4%	1157	100.0%

(注) 1. 平成15年～18年末までに不正行為認定された受入れ機関(711機関)についての数である。

2. 一つの受入れ機関が、複数の類型をもって不正行為認定されている場合は、複数カウントしているため、認定類型数と認定機関数は一致しない。

(法務省資料を基に作成)

外国人研修・技能実習制度に  
関する提言等

第9次雇用対策基本計画(平成11年8月13日閣議決定)(抄)

雇用対策基本計画

今後の労働市場・働き方の展望と対策の方向

雇用対策の基本的事項

9 国際化への対応

(4) 外国人労働者対策

経済社会のグローバル化に伴い、我が国の企業、研究機関等においては、世界で通用する専門知識、技術等を有し、異なる教育、文化等を背景とした発想が期待できる専門的、技術的分野の外国人労働者に対するニーズが一層高まっている。このような状況の中で、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する。

また、我が国の経済、社会等の状況の変化に応じて在留資格及び在留資格に関する審査基準によって規定される外国人労働者を受け入れる範囲については今後も見直すこととする。ただし、受入れ国としてみた日本には、周辺に巨大な人口を有し、かつ経済的に発展途上にある国が多いことから、巨大な潜在的流入圧力が存在していることに留意すべきである。このため、我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案しつつ、雇用情勢の悪化等我が国の労働市場の状況を反映して的確かつ機動的に入国者数を調節できるような受入れの在り方についても検討する必要がある。

なお、いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。

また、単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、



女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進していくことが重要である。

以上の基本方針に基づき、我が国における外国人労働者の就労環境の一層の整備を図る。そのため外国人労働者の雇用の動向の把握に努めるとともに、公共職業安定機関の外国人求職者等に関する職業紹介、職業相談機能・体制の一層の整備・充実に努め、また、雇用管理の改善を図るための事業主への指導、援助等の一層の充実に努める。特に、留学生については、専門的、技術的分野の外国人労働者の積極的な受入れを推進する観点から、就職支援等の充実に努める。日系人労働者については、違法なブローカーの活動等により雇用面のトラブルが生じやすい点にかんがみ、公的就労経路の充実、雇用管理の改善等により、日系人の適正な雇用が確保されるよう努める。

不法就労対策については、関係行政機関との連携、協力の下、人権擁護に留意しつつ、悪質な仲介業者や事業主の取締りの強化、事業主への啓発・指導等、的確な措置を講ずるとともに、我が国での適正な就労を促進するため、不法就労外国人を多く送り出している国等において、我が国の外国人労働者受入れ方針、制度等に関する周知、啓発を推進する。

また、労働基準関係法令等に基づき外国人労働者の労働条件及び安全衛生の確保を図る。

さらに、秩序ある国際労働力移動を実現するため、関係国際機関、各国政府との国際労働力移動に関する情報交換の促進、連携の強化に努める。

規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）（平成18年3月31日閣議決定）（抄）

規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）

17年度重点計画事項

（横断的重点検討分野の改革）

3 外国人移入・在留

（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。

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。（ 法務ウ ）

### 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。（法務ウ34a）

### 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。（法務ウ34b）

規制改革のための3か年計画（平成19年6月22日閣議決定）  
（抄）

規制改革推進のための3か年計画

重点計画事項

9 国際経済連携

（2）国境を越えた「ヒト」の円滑な移動のための法整備

外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備

ア 実務研修中の法的保護の在り方【 イの施行までに措置】

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、その法的保護を図るために必要な措置を講ずる。（法務ウ a）

イ 技能実習生に係る在留資格の整備【遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出】

平成17年の技能実習生への移行者数は32,394人を数え、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。

したがって、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、出入国管理及び難民認定法別表第一に、技能実習に係る在留資格を早急に整備する。（法務ウ b）

ウ 法令以外の規定に基づく規制等の見直し【（イ）の施行までに措置】

外国人研修・技能実習制度に関して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、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。その際は、受入れ機関に対する不正行為を認定する基準をより明確化するとともに、当該不正行為の程度や内容に応じて、例えば、重大な不正行為については新規受入れ停止期間を5年に延長するなどして、規制の実効性を向上させることについても併せて措置する。（法務ウ c）

「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」

平成18年6月  
外国人労働者問題に関する  
プロジェクトチーム

## 外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ

平成 18 年 6 月  
外国人労働者問題に関する  
プロジェクトチーム

はじめに

外国人労働者の受入れ問題については、最近、政府各方面において活発に議論されているが、当PTにおいても、3月30日以降、7回にわたり、労働政策の観点を中心に多岐の論点にわたり議論を深めてきた。

短期間の議論で網羅的に結論を得ることはできないが、従来、議論の対象が必ずしも明確でないまま、外国人労働者受入れの拡大の要否が議論されてきたきらいもあったこの問題について、どのような議論をすべきかを整理することができたことは有意義であった。

特に、現行制度において受入れを認めている「専門的・技術的分野」と受入れを認めていない「それ以外の分野」との区分に従って、その区分の意義、是非を含め、各々の区分の論点を整理することができた。

当PTにおける議論は以下のとおりであるが、これに沿ってさらに十分な検討が行われるよう提言する。

### 1 「専門的・技術的分野」について

現行制度において受入れが認められているこの分野について、以下のような問題が指摘されている。

- ① 高度人材の受入れが進まないでいる
- ② 「専門的・技術的分野」の範囲・要件が狭い
- ③ 留学生の国内就職が進まないでいる

#### (1) 高度人材の受入れ促進

我が国経済社会の活性化のために必要な高度人材（「専門的・技術的分野」のうち特に優秀な研究者等）の受入れを促進することが必要である。

高度人材の受入れが進まないでいる原因は様々考えられるが、例えば、

- ① 企業等による取組みが不十分なのではないか
- ② 制度的な見直しが必要なのではないか
- ③ 生活環境の整備が必要なのではないか

が指摘されている。

これについて、具体的にさらに受入れを促進すべき高度人材はどのような職種かを明確にしたうえ、個別の職種ごとに受入れの促進のために必要な措置を検討すべきであり、制度見直しが必要なものについては、その見直しを積極的に検討すべきである。

当面、以下の職種については、制度見直しを検討することが適当である。

- ① MBA取得者について、「投資・経営」の実務経験年数要件の緩和。
  - ② コンテンツ人材について、実態に応じた認定要件の見直し（例えば、ソフト開発実績等）。
- （注）最先端技術等の優秀な研究者については、今般、在留期間の延長措置等の全国展開が決定したところである。

## (2) 「専門的・技術的分野」の範囲・要件

経済社会の進展に応じ受入れが必要となった職種・分野については、「専門的・技術的分野」に追加することが検討されるべきである。

具体的には、「専門的・技術的分野」の範囲は、入管法において、「産業及び国民生活に与える影響その他の事情」を勘案して定められるものとされており、このような総合的な観点にたって個別の職種ごとに検討すべきである。

また、すでに「専門的・技術的分野」とされている職種についても、必要に応じ、その受入れ要件のあり方を検討すべきである。

当面、以下の事項について検討することが適当である。

- ① 工業デザイナーを「専門的・技術的分野」に追加
  - ② すでに「専門的・技術的分野」とされている「技能」職種の要件緩和（例えば、技能証明のある外国料理人等についての実務経験年数要件の緩和）
  - ③ 本邦と外国の企業間契約のベースでの受入れを求める意見については、一定の条件の下で、このような形態の受入れが認められることとなっており、その具体的な措置の実施
- （注）看護師については、今般、受入要件緩和措置が実施されたところである。

なお、「専門的・技術的分野」以外と整理されている製造・サービス分野の熟練技能者や介護福祉士等資格者（以下「高度技能者等」という。）について、「専門的・技術的分野」とすべきという意見があり、さらに検討を重ねることが適当である。その際、「専門的・技術的分野」とそれ以外の分野との区分が不明確なものとならないようにすることが必要である。また、高度技能者等については、2の「専門的・技術的分野」以外の分野において述べるように、新たな就労資格を設けるべき等の意見があるところであり、その検討とあわせて行う必要がある。

## (3) 留学生の国内就職の促進

国内就職を希望する留学生が卒業後、就労可能な「専門的・技術的分野」へ国内就職すること、特に最先端技術等の研究者等の高度人材としての就職は促進すべきである。

そのための措置として、企業・研究機関による支援の取組み等に加え、制度的な見直しとして、卒業後の就職活動ビザの延長（180日→1年）、総合職としての受入れ促進のための在留資格の見直しを図るべき、との意見があるが、それが真に就職が進まない阻害要因となっているかを十分に確認の上、さらに検討することが適当である。



## 2 「専門的・技術的分野」以外の分野について

「専門的・技術的分野」以外の分野については、現行入管制度において受入れが認められていない。

この分野は、未熟練・無資格の単純労働者と、高度技能者等に区分され、それぞれ次のような問題が指摘されている。

- ① 高度技能者等の受入れを認めるべき（例えば、技能実習終了者のうち優秀な者）
- ② 単純労働者について設けられている研修・技能実習制度を見直すべき
- ③ 日系人についての受入制度を見直すべき

「専門的・技術的分野」以外の分野の受入れを検討するにあたっては、次の観点を基本とすることが重要である。

- ① 我が国産業、国民生活に必要な労働力は我が国の労働力によることを基本とすべきである。特に、高齢者、女性、若年者等の雇用機会を妨げないことが必要である。
- ② まずは低賃金構造の業種に対する産業政策を明確化すべきである。
- ③ 滞在の長期化、定住化に伴う、教育、医療、福祉、治安その他の社会的コストが増大しないようにすることが必要である。
- ④ なお、治安等の観点から、関係閣僚会議において検討されているところであるが、外国人労働者の在留管理の強化が不可欠である。

### (1) 高度技能者等

高度技能者等を受け入れることとする場合には、その方策として、次のようなことが考えられる。

- ① 「専門的・技術的分野」に追加
- ② 新たにこれらの分野の受入れのための制度の創設
- ③ 現行の技能実習制度の活用

これらのいずれの方向とするかは、さらに検討を重ねることが必要である。

検討にあたっては、高度技能者等の定義・範囲について単純労働者と実態上区別することが困難な面もあることを踏まえ、「専門的・技術的分野」以外の分野が実態として無制限に受入れが認められてしまうことにならないようにすることが不可欠である。

いずれにしても、職種ごとに個別に検討していくことが必要である。

### (2) 単純労働者

単純労働者については、今後も受入れを認めないという基本方針は堅持すべきである。

### (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。

#### (4) 日系人

日系人については、身分を理由に制限なく受け入れられ、主として単純労働者として就労している実態があり、その受入れのあり方について、例えば、新たに日本語要件、安定的雇用の確保を要件とすることの可否を含め、検討が必要である。その際には、送出国における日本語教育の拡充や個別事情の配慮を併せて検討することが必要である。

さらに、省庁横断的な検討が行われているところであるが、日系人の定住に伴う諸問題への対処、定着支援等について、地方公共団体のみならず、国や企業が果たすべき役割も含め、体制の強化・充実を図ることが不可欠である。

## 外国人労働者問題に関するプロジェクトチームの開催経緯

### 副大臣会議（平成18年3月30日）

- ・ 外国人労働者問題に関するプロジェクトチームの設置

### 第1回会合（平成18年3月30日）

- ・ 外国人労働者の現状と労働力需給の展望について

〔中野厚生労働副大臣資料提出〕

### 第2回会合（平成18年4月13日）

- ・ 専門的・技術的分野の受入れについて

〔中野厚生労働副大臣資料提出〕

### 第3回会合（平成18年4月26日）

- ・ 外国人労働者の受入れについて

〔河野法務副大臣、松経済産業副大臣資料提出〕

### 第4回会合（平成18年5月11日）

- ・ これまでの議論の整理と課題について

〔塩崎外務副大臣、松経済産業副大臣資料提出〕

### 第5回会合（平成18年5月26日）

- ・ とりまとめ案について、その他

〔山崎総務副大臣資料提出〕

### 第6回会合（平成18年6月13日）

- ・ 外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ（案）について

### 第7回会合（平成18年6月21日）

- ・ 外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ（案）について

### 副大臣会議（平成18年6月22日）

- ・ 外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめについて（報告）

## 外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム構成メンバー

内閣官房副長官（政務・衆）	長 勢 甚 遠
内閣官房副長官（政務・参）	鈴 木 政 二
内閣府副大臣	櫻 田 義 孝
総務副大臣	山 崎 力
法務副大臣	河 野 太 郎
外務副大臣	塩 崎 恭 久
厚生労働副大臣	中 野 清（主査）
経済産業副大臣	松 あ き ら

### ※ その他、プロジェクトチーム会合にご出席いただいた副大臣

外務副大臣	金 田 勝 年
財務副大臣	竹 本 直 一
文部科学副大臣	馳 浩
農林水産副大臣	宮 腰 光 寛

## 今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方

### 今後の外国人の受入れに関する プロジェクトチーム

我が国の総人口が予想より早く昨年からは減少を始めたことが、昨今社会の耳目を集めているが、生産年齢人口に関しては、減少に転じてから既に 10 年が経っている。

我が国は、「専門的、技術的分野の外国人労働者（注）は積極的に受け入れることとしてきており、我が国の経済活力を維持するためにも、この分野の外国人労働者の受入れ拡大に向けて、入国管理制度に限らず、様々な施策を講ずべきことは、論ずるまでもない。

一方で、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は、現在、国内議論が収束しているとは言い難い状況にあり、今後更に議論を深める必要がある。その際、開発途上国への技術移転のための制度である研修・技能実習制度で受け入れた者や日本人との血のつながりに着目して定住目的で受け入れた日系人が、実際には非専門的・技術的労働者として就労している実態があり、こうした本音と建前の乖離が、外国人の受入れ体制を不備あるいは不十分なものとし、受け入れられた外国人、受け入れられた外国人を隣人として迎えることとなる地域社会の双方にとって不幸な結果をもたらしている場合があることにも留意しなければならない。

また、外国人の受入れ拡大は、外国人犯罪や不法滞在者への対策なしにはあり得ず、不法滞在者の大幅な縮減を通じて治安に対する国民の不安を払拭し、「世界一安全な国、日本」の復活を実現することが、大多数の善良な外国人を受け入れやすい環境を作るためにも不可欠である。

今こそ、外国人の受入れ問題を国全体の問題として真剣に考えるべき時であり、その中で、本音と建前の乖離を解消し、本音に近づけるべき制度は本音に合わせて制度を再構築し、正しい制度は不正を許さない運用を行うべきである。

こうした観点から、「今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム」（主査：河野太郎法務副大臣）では、本年 6 月に中間的な取りまとめを行い、国民の皆様からの御意見をお聞きしてきたが、そこでいただいた御意見を踏まえ、以下のとおりの基本的考え方を取りまとめた。

今後、この案をもって更に関係者との議論を深め、国民の皆さんや将来の我が国にとってよりよい受入れ策を作るべく検討していきたいと考えている。

（注：現状においては大学卒業程度、実務経験 10 年以上又は一定の資格等を有する者であってこれらを活かして就労するもの）

## 1. 考え方の基本

(1) 外国人の受入れによる文化的・社会的摩擦を可能な限り避け、また、在留外国人の増加に対する国民の不安を払拭するため、長期的な在留外国人（特別永住者を除く）数の上限を設定（注）するなどして、これに近づいたときには、受入れを抑制する施策の実施についても検討することとする。

（注）総人口に対する受入比率の上限を設定した場合も、現在の西欧諸国における水準に近づくことはないものとする。

(2) 国内治安への影響を勘案しつつ諸外国との人的交流をさらに推進するため、短期滞在による外国人観光客の大幅な増加を促進すると共に、留学の対象となる高等教育制度の改善やワーキングホリデー制度等の拡大を図る。

韓国や米国等人的交流の活発な国との間の人の往来の更なる円滑化を図る。

(3) 外国人労働者の受入れに関しては、女性、高齢者の活用やニート、フリーター対策など国内対策を尽くした上で、なお労働者の確保が困難で、その確保が我が国経済社会の発展に資すると考えられる分野について、労働者の質を維持し、国内治安や国内労働市場に対する影響も考慮しつつ、受入れの拡大を図る。

現行制度において、実質低賃金労働者の確保として利用されている側面の強いもの（研修・技能実習生及び日系人の受入れ制度）については政策・制度を変更する。

(4) 外国人労働者の受入れの拡大に当たっては、現行よりさらにきめ細かく外国人の在留状況を把握するための在留管理制度を構築する。

(5) 外国人労働者の受入れ企業に関しては、外国人労働者に対して他の日本人被雇用者と同等の賃金及び社会保障に関する処遇を行うことを義務付けるとともに、外国人労働者の受入れに伴う社会的コストの一部について応分の負担を求める。外国人労働者への対応が十分に行われていないと認められる企業に対しては厳格な対応を行う。

(6) 外国人労働者の生活環境の整備に資するため、専門的、技術的分野の外国人を除く外国人労働者に一定の日本語能力を義務付ける他外国人労働者本人に対しても子弟に義務教育を受けさせること等、日本人と合理的に同等な義務を果たすことを徹底することを外国人受入れの前提とする。

(7) 日本社会の多様化に資するよう、在留外国人の国籍の多様化について配慮し、特定の国に偏らないよう努める。

(8) 出入国管理手続の合理化・効率化を図る。

## 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。

### (3) 日系人の受入れ政策の見直し

日系人の受入れについては、血のつながりのみを理由とした特別な受入れは行わず、就労目的の日系人については、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。

既に滞在している就労目的の日系人については、日本語教育支援等の施策の実現を前提に、一定の経過期間を経て、安定した生計維持能力（定職）と一定の日本語能力を、継続的な在留の要件とすることを原則とする。

直系親族（日本人を含む）との同居及び扶養関係を維持する日系人については、これらを要件として、引き続き受入れを認める。

#### **（４）総合的な外国人の在留管理制度の構築**

外国人犯罪を未然に防止し、治安を維持することを念頭に置きつつ在留外国人の活動について、在留資格及び期間をより正確に把握し得るような在留管理制度を構築する。

在留外国人本人に居住地や転職等の報告を求めるとともに、雇用主や教育機関等外国人の受入れ機関にも、受け入れた外国人の身分の確認と必要な報告を求め、不法滞在、不法就労の発生を未然に防ぐ体制を作る。

不法滞在者を把握し、摘発等する体制も併せて構築する。

問題のある受入れ機関に対しては、その後の受入れを規制する等、厳格な対応を行う。

関係行政機関が有する外国人に関する情報の相互活用を可能にするるとともに、外国人に対する行政サービスにも資するものとする。

外国人に在留カード（仮称）を発行し、在留管理目的のみならず、社会的に広く活用し得るものとする。

特別永住者については、日本人と同様に住民としての把握を行うこととする。

雇用主に対し、不法就労者を雇用するのではなく、上記（１）の制度を活用するよう厳格に対応し、そのための摘発・巡回指導等の体制を構築する。

#### **（５）「興行」の在留資格による外国人エンターテイナーの受入れ政策の見直し**

外国人エンターテイナーの受入れについては、その審査を厳格に行うとともに、風俗店における外国人エンターテイナーの接客行為等違法行為については、実態調査及び摘発を効果的かつ徹底的に行う。

#### **（６）教育機関の在留管理能力に応じた留学生・就学生の受入れ**

不法残留者を一定程度（外国人受入れ人数の規模に応じ、１％から１０％）以上出した教育機関については、その後の受入れを規制等する。



適切な在留管理が行われている教育機関については、より円滑な受入れを可能とする。

#### (7) 永住許可と帰化

我が国経済社会に貢献する外国人の定着化を促進するため、特に我が国への貢献が大きい外国人に係る永住許可要件を緩和する。

永住許可に当たっては、我が国社会の多様化に資するよう、永住者の国籍についても考慮する。

帰化の許可に当たっては、一定の日本語能力を求めるとともに、「特別永住者」又は「永住者」以外の在留資格を有する者からの帰化許可申請の審査については、厳しく行うものとする。

永住許可を付与した後も、一定期間ごとに在留状況をチェックし、在留状況が問題であったり、在留実績がない者については、入国・在留管理上の規制を行う。

#### (8) 外国人の生活基盤の整備

外国人を社会の一員として受け入れ、合理的な権利の保証と義務の賦課を実現する。

外国人労働者の雇用者は、年金を含む社会保険等について、外国人に関する処遇を他の日本人の被雇用者と同等に行う。また、住居等生活環境についても、責任をもって整備する。

外国人本人も、子弟に義務教育を受けさせることなど、日本人と同等の義務を果たすこととし、それが実行されない場合には、在留を制限することとする。

#### (9) 国際交流の推進や諸外国との協力

不法滞在者の発生状況や治安への影響をも勘案しつつ、国際交流の推進、交流拡大を図る。

短期滞在による外国人観光客を大幅に増やすための施策を実施すると共に、ワーキングホリデー制度等の拡大を図るなど、諸外国との人的交流をさらに推進する。

外国人留学生に対する奨学金制度を拡充したり、学位の授与や外国の大学との単位の相互認証を拡大するなど、より優秀な学生を迎えるべく、教育制度上の改革を行う。

我が国の国家資格のうち、大卒レベル以上の国家資格を有している外国人については、その就労を可能とする。

国際的なビジネス活動の活性化に資するため、我が国で就労する長期

出張者などに対する在留資格の整備を行う。

韓国・米国等人的交流が活発な国との間の人的往来を更に円滑なものにするため、双方の出入国審査の自動化等について、将来的な可能性を検討・協議していく。

#### ( 1 0 ) 出入国管理手続の合理化

再入国許可申請と在留期間更新申請等の申請書を一本化するなど、手続の合理化を図る。

提出書類をさらに合理化し、インターネット等を利用して申請手続の内容を正確に広報するとともに、「出入国管理業務・システム最適化計画」に基づいて多言語による電子手続を充実させ、申請者側・行政側双方の利便性を高め、サービス改善・向上を図る。

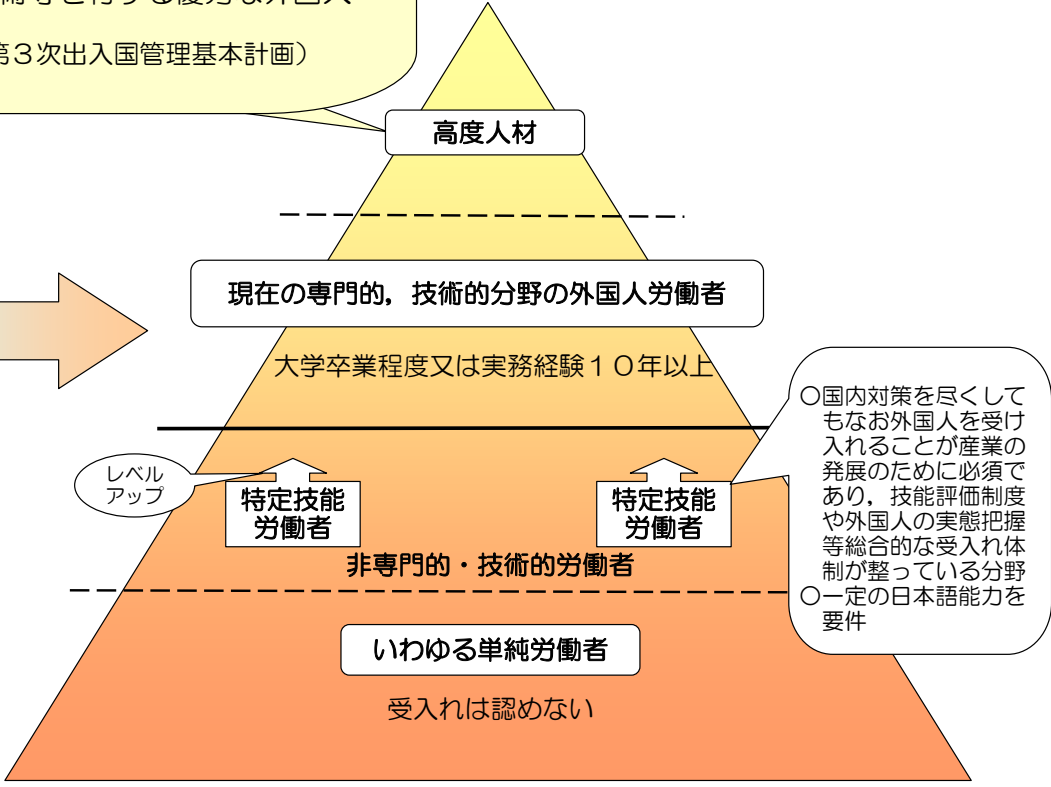
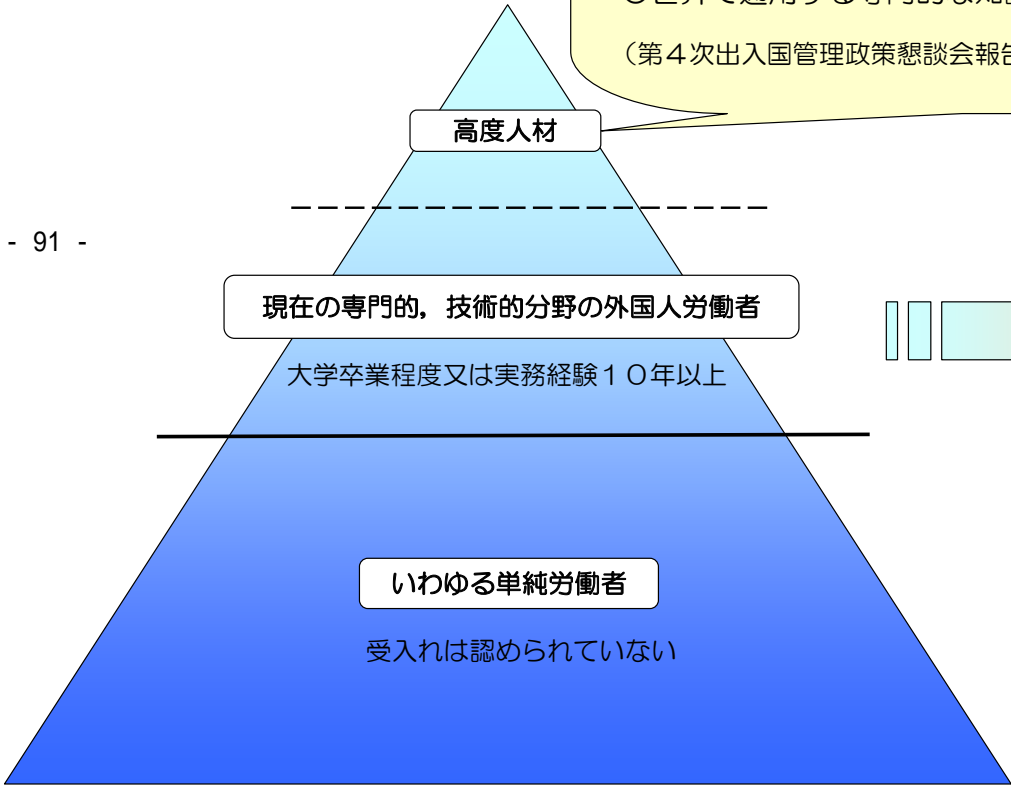
# 高度人材と専門的、技術的分野の外国人労働者

現行

今後

○専門的、技術的分野の外国人労働者の中でも、特に高度な人材  
 ○例えば研究成果の著しい博士号取得者や、優良大企業の経営者、特に高度な技術者、著名な芸術家等社会、経済、文化等の分野において我が国への貢献があると認められる者  
 ○世界で通用する専門的な知識や技術等を有する優秀な外国人  
 (第4次出入国管理政策懇談会報告書、第3次出入国管理基本計画)

- 91 -



○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り、技能評価制度や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  
 ○一定の日本語能力を要件

## 研修・技能実習制度研究会中間報告

はじめに

外国人研修・技能実習制度については、平成5年4月の制度発足以来14年余りを経過し、研修生・技能実習生の数も大幅に増加している。この間、アジア各国の若者が来日し、技術、技能又は知識を学び、帰国後は現地で技術等を指導する立場に就き活躍している者も少なくない。

しかしながら、一部の受入れ機関において、本来働かせてはならない研修生が残業（研修時間外の活動）までさせられていたり、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も生じている。

特に、同制度については、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申（平成18年12月25日規制改革・民間開放推進会議）」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、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」、外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム（副大臣会議）、自民党外国人労働者等特別委員会などにおいても制度の見直しが提言されている。

本研究会は、現行制度の問題点を是正するとともに、制度の目的である開発途上国等への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9回にわたって、問題点の整理及び検討を行ってきた。検討に当たっては、受入れ団体及び受入れ企業に対する現地訪問調査や、労使関係者及び受入れ団体からのヒアリングを実施し、出来る限り実態を踏まえた議論を行ったところである。

こうした検討の結果、今般、制度見直しの方向性について一定のとりまとめを行ったので、中間的に報告する。

なお、本研究会は、研修・技能実習制度として「研修」後に「技能実習」に移行するケースを中心に検討してきたが、今後、「研修」のみで帰国するケースも含め、必要に応じ残された課題等についても引き続き検討していくこととしたい。

本研究会としては、この中間報告を契機として、厚生労働省をはじめとする関係省庁において具体的な制度設計についての検討が開始されることを期待する。

平成19年5月

### I 外国人研修・技能実習制度の現状と課題

#### 1. 現行制度の仕組み

研修・技能実習制度は、従来の研修制度を拡充する観点から、研修を終

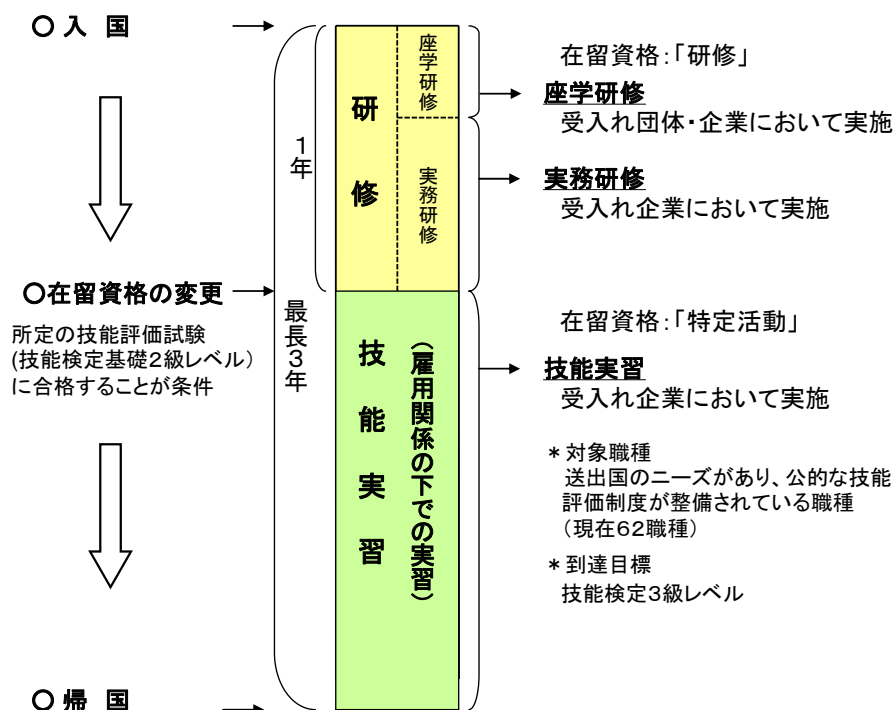
了し所定の要件を満たした研修生に、雇用関係の下でより実践的な技術・技能等を修得させ、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力することを目的として、平成5年4月に創設された。

同制度において、開発途上国等の若年労働者は、まず研修生（在留資格「研修」）として入国し、日本の企業等において、概ね1年間、産業・職業上の技術、技能又は知識を修得する（なお、この「研修」期間中は、研修生は報酬を受ける活動が禁止されており、原則として労働基準法上の「労働者」には当たらない。）。

その後、研修生は、対象となる職種について、研修終了後の技能レベルが一定水準以上に達し（具体的には、技能検定基礎2級レベル試験に合格すること）、在留状況が良好と認められるなど所定の要件を満たすと、在留資格「特定活動」への変更許可を受け、雇用関係の下でより実践的な技術等を修得する技能実習生（以下「実習生」という。）に移行することとなる（研修期間と合わせて最長3年間の在留が認められる。）。

### 研修・技能実習制度の仕組み

開発途上国等の「人づくり」に一層協力するため、新たな技能移転の仕組みとして平成5年4月に創設。

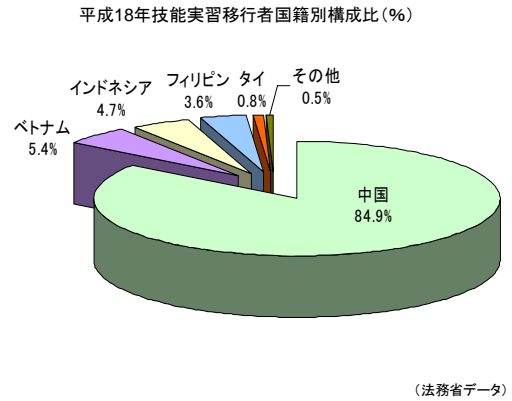
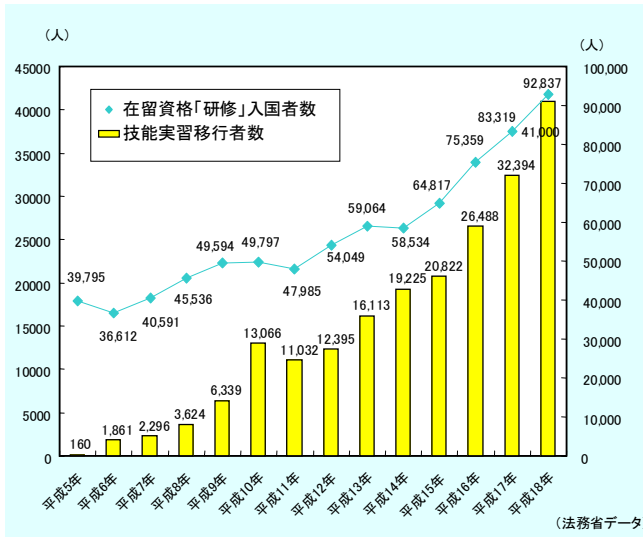


## 2. 現状と問題点

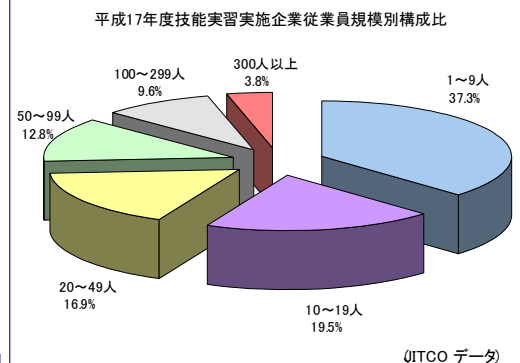
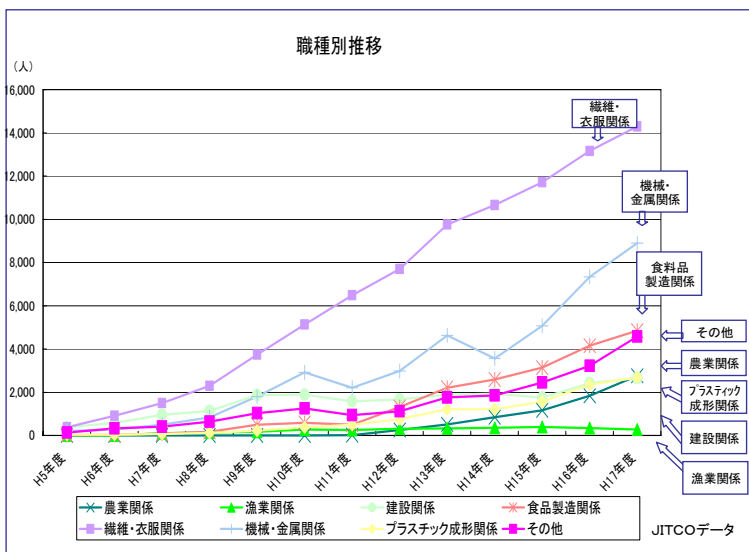
(研修生・実習生の増加)

外国人研修生・実習生の数は、大幅に増加しており、平成18年の在留資格「研修」入国者数は約9万3千人(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4万1千人、技能実習中の者は約7万人に上っている。国籍別には、実習生の約85%が中国、次いでベトナム、インドネシア、フィリピン、タイの順となっている。

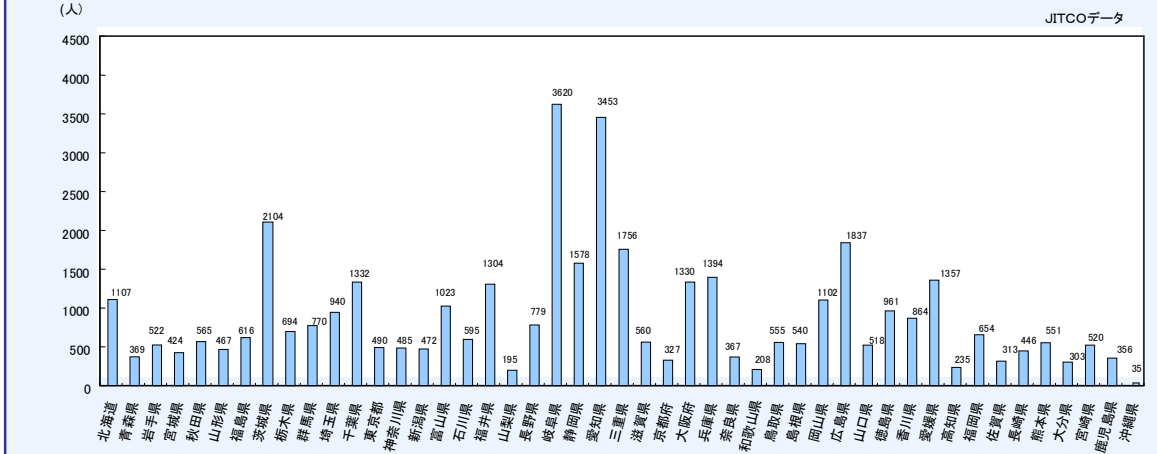


受入れ側の状況を見ると、実習生受入れ人数の多い職種は、①繊維・衣服関係、②機械・金属関係、③食料品製造関係となっており、近年の特徴として、繊維・衣服、機械・金属関係が増加している。受入れ機関については、受入れ団体数は1,116団体（平成17年度）、受入れ企業数は13,710企業（平成17年度）であり、受入れ企業の半数以上が従業員規模19人以下の中小零細企業である。



また、実習生の在留地域を都道府県別にみると、岐阜（繊維・衣服等）、愛知（機械・金属等）、茨城（農業等）、広島（機械・金属等）等が多い。

平成17年度技能実習移行申請者の都道府県別の状況



(技能移転の効果)

研修生・実習生の帰国後の就職状況等技能移転の実態については、部分的な把握ではあるものの、JITCO（財団法人国際研修協力機構（ジッコ）：法務省、外務省、厚生労働省、経済産業省及び国土交通省共管の公益法人）が帰国生を対象にフォローアップ調査を実施している。

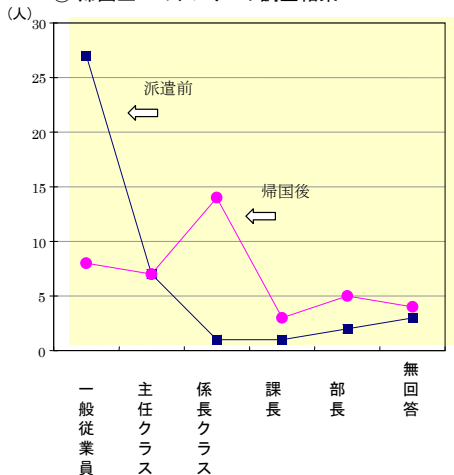
それによれば、例えば、中国の帰国生を対象に実施したアンケート調査では、来日前は一般従業員であった者が、係長クラスや課長クラスに登用されている例も少なくない。

この他、具体的な事例として、日本の厳しい品質管理基準や生産管理の手法を学んだことにより、帰国後技術・品質の担当課長に抜擢され、現地従業員の技術指導に当たっている例、日本の受入れ企業の現地法人に採用され、品質検査や本社との連絡を任されている例、日本で修得した技術を活かし自ら起業した例等も報告されている。

送出し企業における帰国生の処遇について(調査対象:41人(中国))

① 帰国生へのアンケート調査結果

② 具体例(送出し企業現地調査から)



		帰国生 1		帰国生 2		帰国生 3	
		配属	職位	配属	職位	配属	職位
イ社縫製	派遣前	縫製工	一般工	縫製工	一般工		
	帰国直後	サンプル製造	職場主任	縫製工	班長		
ロ社縫製	派遣前	縫製	一般職員	縫製	一般職員		
	帰国直後	技術組長	職場責任者	職場技術者	職場副主任		
ハ社製造	派遣前		一般工		一般工		一般工
	帰国直後		班長		一般工		品質検査
	帰国1年後		職場副主任		班長		
	帰国3年後		職場主任				

(問題事案の発生)

上記のように、技能移転が効果的に行われ、現地の技術向上に寄与している例がある一方で、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、残業（研修時間外の活動）までさせられている事例や、技能実習移行後においても賃金未払い、36協定未締結等の問題事案が発生しており、国内労働市場への悪影響も懸念される。この他、こうした労働法規違反にとどまらず、なかには、暴力、セクシュアル・ハラスメント等の人権侵害の事例もみられるところである。

**「研修中の問題事例」（新聞報道等の抜粋）**

- ① 団体の理事長及び同族が経営する5社で、研修中に残業させたり、管理費2万～2万5千円を研修手当から不正に控除していたケース（H17 縫製 団体監理型）
- ② 研修生に時間給100円で残業させ、非実務研修（座学）も内容・時間数が基準以下であったケース（H17 縫製 団体監理型）
- ③ 研修生に残業させ、強制的に貯金させていたケース（H17 縫製 団体監理型）
- ④ 当事者で合意の上、研修中に残業を行わせていたケース（H17 縫製 団体監理型）
- ⑤ 研修手当6万5千円、残業代3万円（残業代時給450円）で働いていたケース（研修生は来日前に約100万円の借金）（H18 農業 団体監理型）
- ⑥ 送り出し機関が多額の保証金を徴収し、没収を恐れた研修生が不正な指示に従うケース（H18 農業 団体監理型）

また、法務省入国管理局における不正行為認定件数を見ると、平成15年から平成17年の3年間で482件となっている。これを類型別に見ると、

- ① 名義貸し（本来の受入れ先とは異なる企業に研修生・実習生が派遣されているケース、いわゆる「飛ばし」）
  - ② 所定時間外の活動等
  - ③ 研修・技能実習計画との齟齬（計画どおりの研修・実習が行われていないケース）
- 等が多い。



**不正行為認定件数**（法務省データ）

	H15年	H16年	H17年	合計
認定件数	92	210	180	482
うち団体監理型	87	208	175	470

不正行為認定の類型別内訳 (H15～17年の合計)		企業単独型		団体監理型				計 (延数)
				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	3	25.0%	5	8.9%	22	5.3%	30
	②研修・技能実習計画との齟齬	7	58.3%	33	58.9%	106	25.6%	146
	③名義貸し	1	8.3%	15	26.8%	218	52.7%	236
	④虚偽文書の作成・行使	8	66.7%	51	91.1%	37	8.9%	96
第2類型	所定時間外活動等	10	83.3%	7	12.5%	175	42.3%	192
第3類型	人権侵害行為等	6	50.0%	5	8.9%	42	10.1%	53
第4類型	問題事例未報告等	1	8.3%	4	7.1%	6	1.4%	11
第5類型	不法就労者の雇用等	3	25.0%	0	0.0%	60	14.5%	63
第6類型	準ずる行為の再発生	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0
計		12		56		414		

さらに、労働基準監督機関による実習生受入れ事業場に対する監督指導結果によると、平成17年の違反事業場数は731件（違反率80.7%）となっており、違反内容は法定労働時間に係る違反、割増賃金に係る違反が多い。また、実習生に係る申告件数は126件と前年（48件）に比べ大幅に増加している。

このほか、JITCOが平成17年度に実施した巡回指導において、何らかの改善すべき点を指摘した受入れ企業は4,141企業であり、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。

○巡回指導等実施企業及び団体（JITCO）  
平成17年度 5,945件（うち訪問指導：4,770企業、87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	12	0.3%
技能実習申請場所との不一致	55	1.2%

○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	254	5.3%
賃金控除協定の未締結	479	10.0%
割増賃金の不適正な支払い	68	1.4%
労働条件の書面による明示なし	8	0.2%
就業制限業務免許等なし	7	0.1%
定期健康診断の未実施	90	1.9%
雇入れ時の健康診断の未実施	1,285	26.9%
特殊健康診断の未実施	34	0.7%

○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	903	18.9%
厚生年金保険未加入	906	19.0%
雇用保険未加入	822	17.2%
労災保険未加入	280	5.9%

○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	26	0.5%

なお、平成17年の実習生の失踪者数は1,236人であり、過去5年間で5千人を超える数となっているが、技能実習移行者数に占める割合は約4%にとどまっており、制度としては概ね3年間で帰国することが担保されていると言える。

### 3. 企業単独型と団体監理型の比較

研修生・実習生の受入れには、「企業単独型」と「団体監理型」の2つのタイプがある。「企業単独型」とは、日本の企業が海外の現地法人や合併企業、取引先企業の常勤職員を直接受け入れるものである。一方、「団体監理型」は、事業協同組合等の中小企業団体、商工会議所、商工会等が受入れ団体（第一次受入れ機関）となって研修生・実習生を受入れ、傘下の中小企業（＝受入れ企業、第二次受入れ機関）において実務研修及び技能実習を実施するものである。この「団体監理型」は、中小企業における研修実施機会の拡大ニーズに応えるため、平成2年8月に導入された。

この2つのタイプについて比較すると、技能実習移行者の95.4%が団体監理型による受入れであり、そのうち、事業協同組合等による受入れが約8割を占めている。

#### 企業単独型(主に大企業)

##### ○研修生の要件

次のいずれか

- ・ 送出国の現地法人・合併企業の常勤職員
- ・ 引き続き一年以上又は過去1年間に10億円以上の取引実績のある取引先の常勤職員
- ・ 送出国の公務員等

##### ○入国者数等

研修生7,570人(平成17年JITCO支援)  
技能実習移行申請者数1,891人(計40,993人の4.6%)  
(平成17年度)

##### ○失踪者数

平成13～17年度 121人(1.5%)

#### 団体監理型(協同組合等が第一次受入れ機関となるもの。主に中小・零細企業)

##### ○研修生の要件

送出国の国・地方公共団体からの推薦を受け、かつ、日本で受ける研修と同種の業務に従事した経験のある者

##### ○入国者数等

研修生49,430人(平成17年JITCO支援)  
技能実習移行申請者数39,102人(計40,993人の95.4%)  
(平成17年度)

##### ○失踪者数

平成13～17年度 6,198人(4.0%)

一方、法務省入国管理局が認定した不正行為482件(平成15～17年)のうち470件(98%)が団体監理型であり、また、失踪者の割合も企業単独型が1.5%であるのに対し、団体監理型は4.0%となっているなど、企業単独型に比べ、団体監理型で問題が多く発生している。特に団体監理型の中でも異業種の事業協同組合(異なる業種の企業で構成される事業協同組合)に所属する企業において問題が見られる割合が高い。

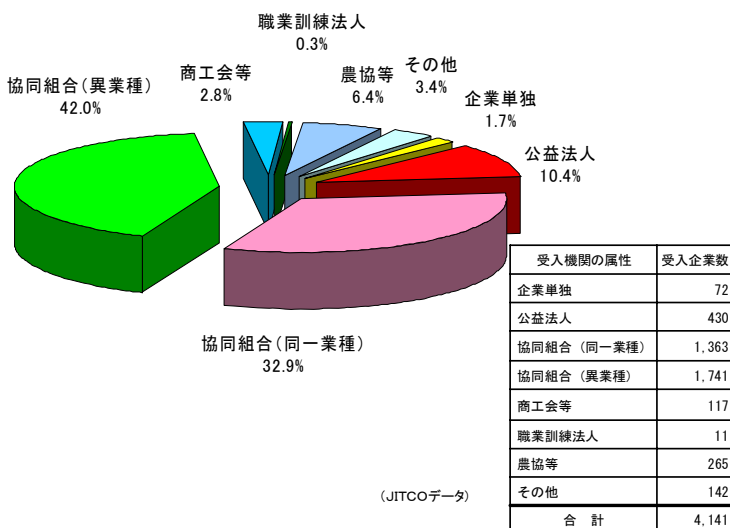
**不正行為認定件数** (法務省データ)

	H15年	H16年	H17年	合計
認定件数	92	210	180	482 (100%)
うち団体監理型	87	208	175	470 (98.0%)

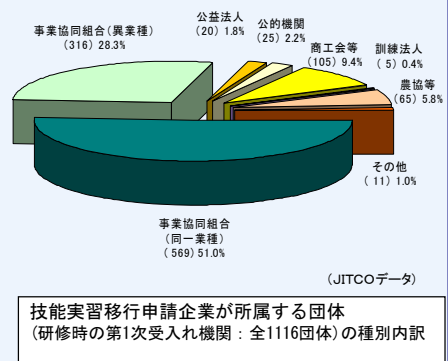
**技能実習期間中における失踪者数** (JITCOデータによる)

	失踪者報告数(A) (2001年度～2005年度)	当該期間の技能実習生数※ (B)	A/B×100(%)
企業単独型	121	7,856	1.5
団体監理型	6,198	156,558	4.0

**JITCO巡回指導で指摘のあった受入れ企業の属性(受入団体)別割合**



**技能実習移行申請企業が所属する団体の種別内訳**



技能実習移行申請企業が所属する団体  
(研修時の第1次受入れ機関: 全1116団体)の種別内訳

**4. ブローカー等の存在**

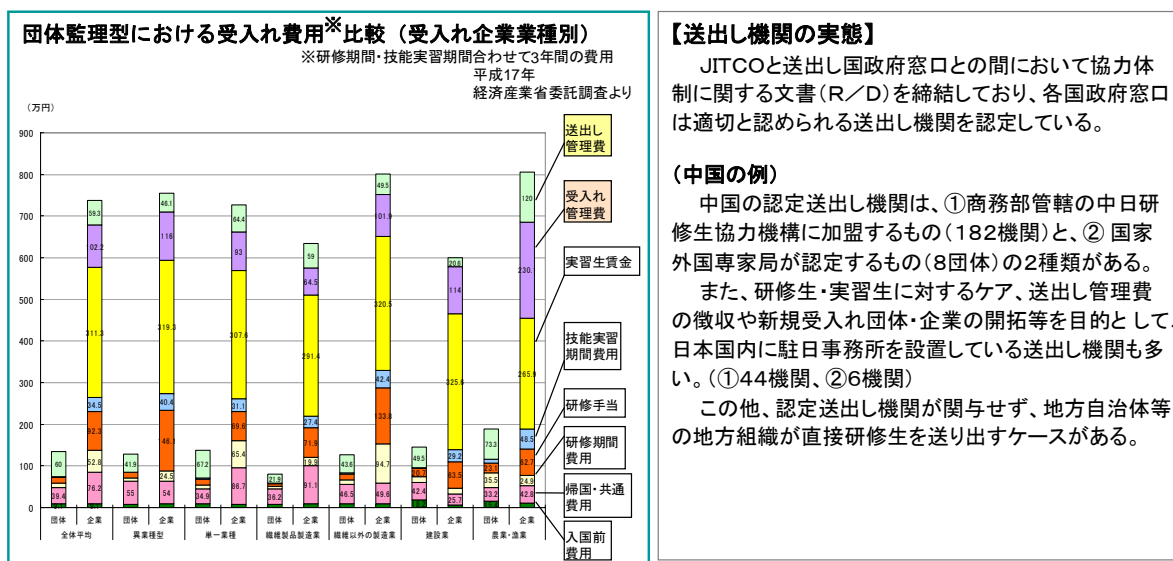
研修生・実習生の受入れに当たっては、企業単独型の場合は、受入れ対象が送出し国の現地法人・合併企業等の常勤職員に限られており、いわばグループ企業間における従業員の異動であるため、基本的にはブローカーと呼ばれるようなあっせん機関が介在する余地はない。

一方、団体監理型においては、受入れ企業は独自に研修生を受け入れるノウハウや送出し機関とのパイプを持たないことから、事業協同組合等の受入れ団体が研修生・実習生の受入れ窓口となり、送出し機関(送出し国政府の認定を受けた商事会社等)との連絡、調整を行っている。また、研修生・実習生本人の側も日本の受入れ団体・受入れ企業との連絡、調整はすべて送出し機関に委ねている。

このように、団体監理型においては、受入れ企業と研修生・実習生の間に国内においては受入れ団体が、国外においては送出し機関が介在する仕

組みとなっており、この受入れ団体や送出し機関の一部にあっせんによる営利を目的として高額な管理費等を徴収しているケースや、受入れ団体、送出し機関以外の第三者が、いわゆるブローカーとして仲介しているケースもあると言われる。

このような受入れ団体や送出し機関等の存在は、制度の趣旨に反するだけでなく、受入れ企業の負担増や研修生・実習生に対する拘束的な研修や労働の要因ともなっていることから、受入れ団体・送出し機関等の適正化が必要である。



**【送出し機関の実態】**

JITCOと送出し国政府窓口との間において協力体制に関する文書(R/D)を締結しており、各国政府窓口は適切と認められる送出し機関を認定している。

**(中国の例)**

中国の認定送出し機関は、①商務部管轄の中日研修生協力機構に加盟するもの(182機関)と、②国家外国専門家局が認定するもの(8団体)の2種類がある。また、研修生・実習生に対するケア、送出し管理費の徴収や新規受入れ団体・企業の開拓等を目的として、日本国内に駐日事務所を設置している送出し機関も多い。(①44機関、②6機関)

この他、認定送出し機関が関与せず、地方自治体等の地方組織が直接研修生を送り出すケースがある。

**II 適正化に向けた取組**

このような不適正な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。

まず、JITCOにおいては、制度の適正かつ円滑な推進を図ることを目的として、受入れ団体・企業に対する総合的な支援、研修生・実習生に対する相談援助のほか、研修・技能実習の実効性を確保するため、受入れ団体・企業に対する調査、巡回指導等を実施している。

この巡回指導については、年間約6,000件実施しているが、平成19年度においては7,300件(全受入れ企業の約半数)に増やす予定である。また、平成18年度においては、労働関係法令の遵守状況を中心とした自主点検を、すべての実習生受入れ企業(14,500企業)及び受入れ団体(1,180団体)を対象に実施した。JITCOにおいては、自主点検結果を踏まえ、未回答企業及び問題があると認められた企業への巡回指導を実施し、それらの結果を労働基準監督機関に提供しているところである。

また、労働基準監督機関においては、実習生についての労働基準関係法令の遵守徹底を平成19年度の重点施策の一つに掲げ、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、問題がある実習生受入れ事業場に対する監督指導を実施している。

さらに、出入国管理機関（入国管理局）においても、積極的に受入れ団体・企業に対する実態調査を行い、入管法令等に照らして「不正行為」に当たると判断した場合は、新規受入れを3年間停止するなど、厳格な対応を行っている。

なお、平成18年6月からは、出入国管理機関と労働基準監督機関との新たな相互通報制度が設けられたところであり、こうした連携により適正化に向けた取組の強化を図っている。

#### 〔適正化のための当面の対応〕

##### ○ JITCOによる全受入れ機関に対する自主点検の実施等

・労働関係法令の遵守状況を中心とした自主点検を、すべての技能実習生受入れ企業（14,500企業）及び受入れ団体（1,180団体）を対象とし、JITCOを通じて平成18年9月に実施。（回答率74%）

・JITCOにおいて、自主点検結果を踏まえ、未回答企業及び問題があると認められた企業への巡回指導等を平成18年12月より実施し、それらの結果を労働基準監督機関に提供している。

##### ○ JITCOを通じた巡回指導の強化。

・平成19年度巡回指導件数を増加し、7,300企業（全受入れ企業の約半数）に対して予定。（前年度比1,300件増）

##### ○ 労働基準監督機関による監督指導等の実施

・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、技能実習生の労働条件の履行・確保上、問題がある技能実習生受入れ事業場に対する監督指導を実施。

・出入国管理機関との間に新たに設けた相互通報制度を適切に運用。

##### ○ 出入国管理機関による調査等

・受入れ団体・企業に対する実態調査を行い、入管法令等に照らして「不正行為」に当たると判断した場合は、新規受入れを3年間停止するなど、厳格に対応。

・労働基準監督機関との間に新たに設けた相互通報制度を適切に運用。

### Ⅲ 現行制度の評価と見直しの方向性

現行制度については、技能移転を通じた国際協力を目的としているにもかかわらず、上記Ⅰの2にあるように、一部において研修生・実習生が実質的に低賃金・単純労働者として扱われ、人権侵害等の問題も生じている。他方、現行制度の対象職種・在留期間等が、国内における産業・企業の受入れニーズに十分応えるものになっていないとの指摘もある。

このような中、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、新たな労働力受入れの仕組みを創設すべき、との意見もある。

しかしながら、これまで受入れを行ってきた団体・企業の中には、制度の趣旨に則った適正な研修・実習が行われているものも少なくない。研修生・実習生の帰国後の状況を見ても、職場の主任や責任者に登用され、技術指導や品質管理を任されたり、日本企業との取引・交渉担当者に抜擢されるなどの例が報告されている。

また、現行制度は、研修・実習としての性格を担保するため、以下のような仕組みを設けており、それによって、上記の例に代表されるように一定の実習の実効性や管理に係る効果をもたらしていると考えられる。

① 職種の設定に当たって、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）ではないこと、公正な評価制度を設けることを前提条件としていること。

- ② 受入れ企業は、修得技能の目標と修得方法等に関する研修計画・技能実習計画の作成・履行が義務づけられているとともに、研修から技能実習に移行する際には、研修生は公正な技能評価試験に合格することが条件となっていること。
- ③ 研修期間当初に、日本語、日本の生活習慣等を教育することにより、その後の技術・技能の修得や日本での生活面への適応が円滑に図られる仕組みとなっていること。
- ④ 研修期間中は、受入れ団体が受入れ企業に対する研修の適正実施に係る指導、監査等の監理責任を負うとともに、JITCOにおいて、技能実習計画等の履行を担保するための巡回指導、相談・援助を相当の頻度で行っていること。

このほか、現行制度は、次のような点で研修・実習制度として仕組まれていることによって、定着を避け、一定期間で帰国することが、ほぼ実現（期間内の帰国率96%）できている。

- ① 修得した技能を母国に移転するため、国内の労働力需給動向にかかわらず、研修・技能実習合わせて最長3年で必ず帰国する仕組みとなっていること。
- ② 3年の年限を限って研修・技能実習を受け、帰国することが予定されているため、家族滞留を認めていないこと。
- ③ 行政機関による監督以外に、技能実習計画等の履行を担保するため、JITCOによる巡回指導等が相当の頻度で行われていること。

さらに、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、これらの国の技術向上に寄与するという制度の趣旨は、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、現行制度について、技能移転を通じた国際協力という目的は今後とも維持した上で、一部に見られる劣悪な労働環境・実習環境の改善を図りつつ、技能移転の実効性を一層高めるための措置を講ずる方向で制度の見直しを行うことが適当である。

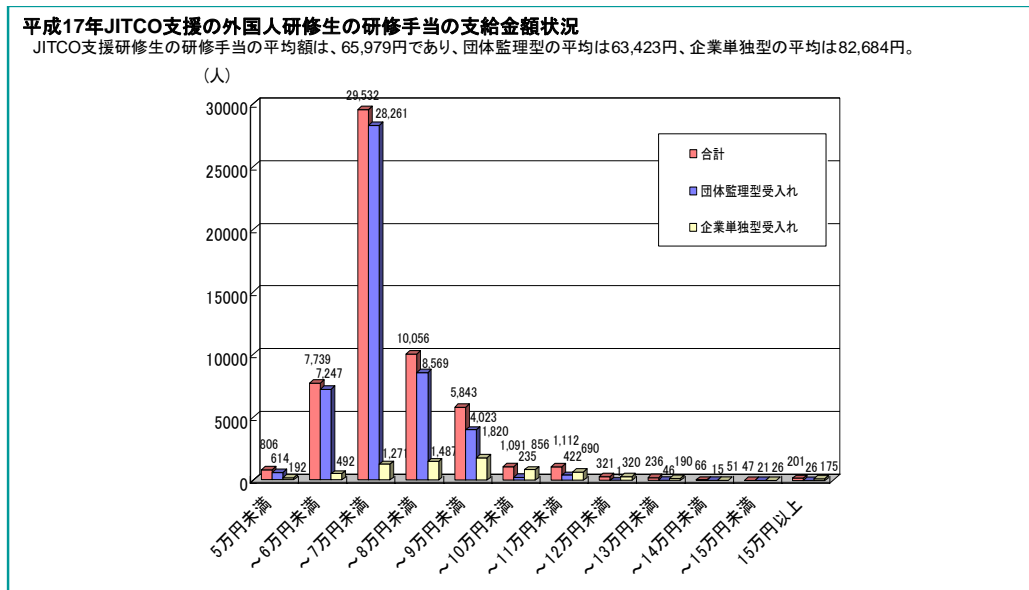
#### IV 各論（制度の課題と対策）

##### 1. 「実務研修」中の研修生の法的保護の在り方

研修の実態を見ると、日本語教育等を中心とした「非実務研修」（座学、概ね4ヶ月（うち集合研修1ヶ月））終了後、多くの受入れ企業において「実

務研修」(概ね8ヶ月)が行われている。この実務研修においては、実際に、生産現場での生産活動、販売、サービス業務等に携わりながら、技術・技能、知識を修得することとなる。

この期間中、研修生は報酬を受ける活動が禁止されており、制度上「労働者」ではない。したがって、研修生には通常「研修手当」が支払われるが、これは賃金ではなく、法務省の指針において「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おり、その支給額は月6～7万円が最も多くなっている。



一方で、上記 I の 2 のように、受入れ企業の中には、研修制度を悪用して、実務研修中の研修生を実質的に低賃金労働者として扱い、残業(研修時間外の活動)までさせている例が見受けられる。この点は、規制改革・民間開放推進に関する第3次答申においても指摘され、「実務研修中の研修生の法的保護を図るために必要な措置を講ずるべきである。」とされている。

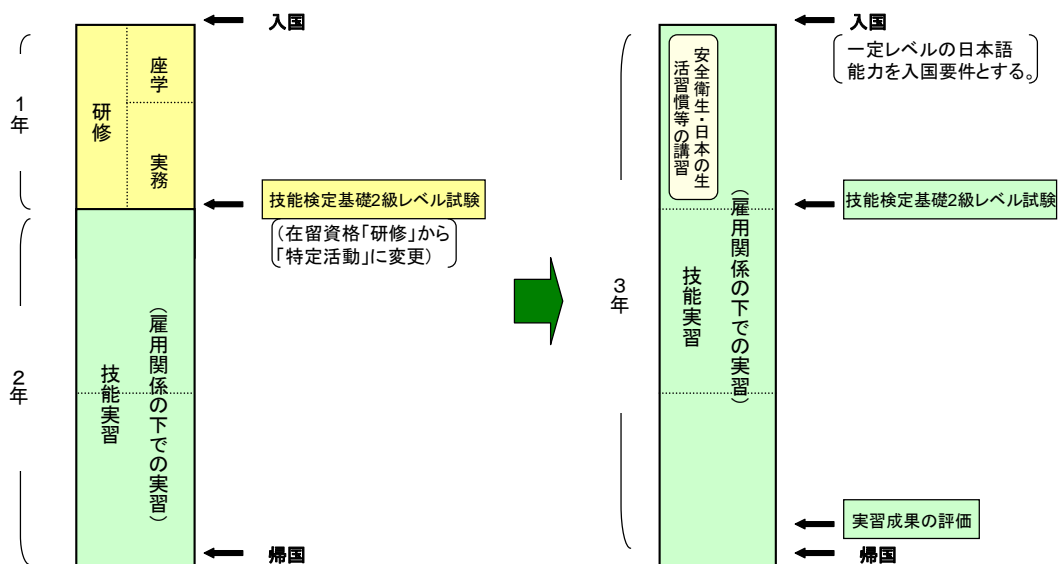
「研修」の法的位置付けは「労働」ではないことから、「実務研修」の実施に当たっては、「労働」と明確に区別する必要がある。判例や労働基準法の解釈を踏まえると、「研修」を「労働」と区別するための指標として、①研修が教育の目的でのみ行われること、②研修計画を定め、それに従って行われること、③研修と関係のない作業、事務その他の雑用に使用されないこと、④教育効果が実現されること等が挙げられる。

しかしながら、「実務研修」については、生産現場で実際に商品の生産等に従事することから、外見上はその活動が「研修」なのか、資格外活動である「労働」なのか明確に区別し難い場合が多い。特に、組織的な労務管理体制が不十分な中小零細企業(団体監理型による受入れ)において、「労働」とならないよう「研修」の性格を担保することは困難な実態がある。

また、現行の労働関係でない「研修(1年)」+労働関係のもとに実施される「技能実習(2年)」については、実態的にも、意識の上でも、「実

務研修」から「技能実習」まで一連のものとして捉えられている。

したがって、こうした実態を踏まえ、かつ、研修生の法的保護の実効性を図るためには、「研修（１年）」＋「技能実習（２年）」について、これを統合し、最初から雇用関係の下での最長３年間の実習として法律関係を明確にした上で、労働関係法令の適用を図ることとし、入管法上においても、技能実習に係る新たな在留資格を設けることが適当である。



この場合には、実習生と受入れ企業との間において、当初から雇用契約を締結し労働関係に入ることになり、次のように、制度面で実習生の募集・あっせんのあり方や実習のあり方を見直すことが必要である。

第一に、最初から雇用関係の下での実習とすることにより、入国後のトラブルを防ぐ措置についての検討が必要である。まず、実習生の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り、実習生の募集に当たっては、職業安定法上労働条件等の明示が義務づけられる。これに加えて、労働基準法上の労働条件明示義務や、明示された労働条件と事実が相違する場合の契約解除及び帰郷旅費負担義務の履行を担保する方法についても検討する必要がある。また、実習生に応募する者に実習先に係る情報を与えるため、受入れ企業の技能実習計画、技能評価試験の受験率・合格率等実習の内容や実施機関の質に係る事項等を入国前に明示させることも検討する必要がある。

第二に、具体的な制度設計については、実習の円滑な実施が可能となるよう、次のような考え方にに基づき設計を行う必要がある。

- ① 最初から雇用関係の下での実習となるため、技能修得の実効性や安全衛生の確保の観点から、実習生については入国前に一定レベルの日本語能力を有していることを要件とすることが必要である。ただし、送出国における日本語の普及状況等を勘案し、当面は、現行制度と同様に入国後に一定の日本語を修得することとし、入国前に一定の日本語レベル



に到達している場合は、これを免除するといった仕組みにすることが適当である。

- ② 最低限の安全衛生教育、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受入れ団体の責任において実施することが必要である。

なお、上記のような「研修」＋「技能実習」についての整理以外に、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の取扱いが課題として残る。「研修」のみで1年以内に帰国する場合にも、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。したがって、「研修」のみの場合について、今後、労務管理上「研修」と「労働」の区別が明確に出来る体制の有無などを踏まえ、その法的関係の整理と受入れ体制の明確化も併せ、その取扱いを検討することが必要である。

「研修」の位置づけについて

現行		見直し案
「研修」 (1年以内) のみ	「座学研修」のみ	検討が必要
	「実務研修」を伴うもの	
「研修」＋「技能実習」 (最長3年)		新「技能実習」に統合

## 2. 技能実習の実効性の確保

制度の形骸化が指摘される中で、制度目的である技能移転が確実に行われるよう、実習の実効性を確保することが求められている。

### (1) 技能移転の実効性の確保

#### (制度上の問題点)

現行制度上、実習生が労働力としてのみ活用されることを防ぎ、技能移転の実効性を確保するため、受入れ企業に対し、修得技能の目標、修得方法等を記載した技能実習計画の作成とその履行が義務づけられている。これを受け、JITCOにおいては、技能実習移行申請時に計画の内容を審査・評価し、併せて、実習指導の担当者（指導員）の配置状況

等指導体制も確認することとしているが、制度上は、指導員の配置は義務づけられていない。

また、現行の技能実習の対象職種・作業範囲については、評価制度が整備されている職種・作業に限定されていることから、実習生の幅広い技能の修得や、効果的なOJTが十分にできない状況にある。

さらに、研修・技能実習の成果については、研修から技能実習移行時に技能検定基礎2級レベルの試験に合格することが要件とされているが、技能実習終了時の技能レベルについては、技能検定3級レベルが到達目標として設定されているものの、実習終了時の評価試験は義務づけられていない。受験を奨励するためにJITCOが報奨金を支給しているが、技能実習終了時の3級レベル試験受験率は0.75%であり、実習成果の評価ができる状況となっていない。

**技能実習制度における実習終了時の評価試験受験者数の推移**  
 技能実習終了時の技能検定3級レベル試験受験率は、0.75% ※JITCOデータ

	2003年度	2004年度	2005年度
技能検定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験者数	105 (15)	169 (25)	205 (24)
技能検定3級レベル受験率 (A/C)	0.47%	0.73%	0.75%
技能検定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験者数	96 (15)	155 (25)	187 (24)
技能検定3級レベル合格率 (A/B)	91.4%	91.7%	91.2%
前々年度の移行申請件数 (C)	22,268	22,997	27,233

このほか、実習生の帰国後の就職状況等技能移転の実態については、JITCOが毎年1カ国に対しフォローアップ調査を実施するほか、帰国生のネットワーク化や同窓会の設立を推進しているが、全体として、状況の把握は部分的なものにとどまっている。

(実効性確保に向けた見直し方針)

こうした状況を踏まえると、実習の実効性の確保と成果の評価を進めるためには、制度の見直しが不可欠であり、今後、次のような点を踏まえ、具体的な制度設計を行う必要がある。

- ① 技能の修得について適正に実習指導が行われることを担保するため、技能実習計画の記載内容については、例えば、各段階の技能の修得目標とそのために実施する作業内容、時期を明記させる等より具体

的なものとするとともに、実習指導員の配置を制度上義務づける。

- ② 技能実習の対象職種・作業範囲については、製造業の生産現場において多能工化が進んでいることを踏まえ、対象職種・作業に限定せず、例えば、関連する複数職種について実習することを可能とし、評価制度（試験）については中心となる対象職種について整備されていればよいこととする。
- ③ 現行制度においては、実習に移行する前に研修成果を評価するために技能検定基礎2級レベル試験の受験を義務づけている。こうした仕組みは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観点からも必要であることから、新たな制度においても1年経過時の技能検定基礎2級レベルの受験を引き続き維持する。
- ④ 現行制度では、技能実習終了時（3年経過時）の評価は義務づけられていないが、実習生本人の実習成果を確認するとともに、制度全体の政策評価を行う観点からも、実習終了時の評価が重要であり、これを義務づける必要がある。ただし、その場合の評価方法については、必ずしも技能検定試験等に限ることはなく、評価の実施体制、受入れ企業の実態等を踏まえて、実行可能な仕組みとする。

なお、技能検定3級レベル試験の受験率・合格率は、受入れ企業の実習実施機関としての評価につながることから、前述（Ⅳの1）のように、実習生募集時に受験率・合格率の明示を義務づけることは、受験奨励の観点からも有効である。

さらに、今後の検討課題として、帰国後の再就職状況、技能移転の状況等をより確実に把握する方法についても、送出し国の協力を得ながら、検討を進めることが必要である。

## （2）受入れ人数・実習体制

受入れ企業の実習体制を見ると、研修生・実習生の数が日本人従業員の数を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。こうしたケースにおいては、多くの場合、実習指導の担当者がいないか不明確な上、日本人と研修生・実習生の業務内容が分離され、OJT効果が乏しく、適正な実習が困難な状況にあると考えられる。

**【研修生の受入れ人数枠】**

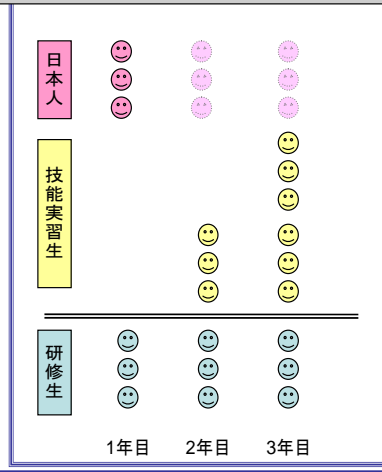
・ 研修生の新規受入れ人数は、入管法に基づく基準省令において、受入れ企業の常勤職員の5%までと規定されている。団体監理型については、受入れ枠が緩和されており、3～50人以下の企業では毎年研修生3人まで新規受入れ可能である。つまり、日本人従業員が3人いれば、研修生・実習生合わせて3年間で9人まで受け入れられる。また、実習生は常勤職員数にカウントする取扱いになっているため、2年目以降は日本人がいなくても受入れが可能である。

**【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)

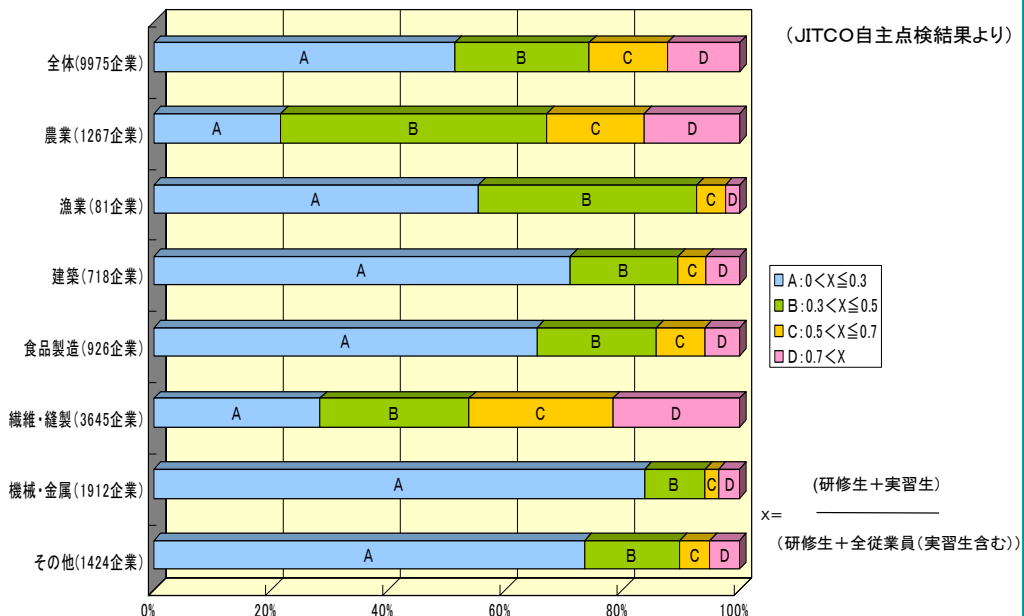
区分	第1次受入れ機関	受入れを行う企業等の常勤職員数	研修生の人数枠
A	企業単独型		常勤職員の5%以内
	民法第34条による社団・財団法人		
	職業訓練法人(財団法人)		
B	商工会義所、商工会	201人以上300人以下	15人
	中小企業団体	101人以上200人以下	10人
	職業訓練法人(社団法人)	51人以上100人以下	6人
		50人以下	3人
C	農業協同組合、農業技術協力を行う公益法人	農業を営む組合員	2人以下



**【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。



実習の実効性を確保するためには、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技能を実習できる体制が望ましい。そのためには、日本人従業員と実習生の割合を含め、受入れ人数のあり方について、次の点を中心に

今後検討課題としていくことが必要である。

- ① 現行制度上、新規受入れ（フロー）の人数枠の算定に当たり、2年目以降の実習生を常勤職員数（分母）にカウントする取扱いとなっていること。
- ② 現行制度上、従業員数に占める実習生の総数（ストックの割合）については制限がないこと。

なお、制度全体としても、創設から14年余りを経過し、研修生・実習生の数が大幅に増加している。特に近年は、繊維・衣服（縫製）を中心に急増しており、我が国の労働市場において無視できない存在となっていることから、上記のような受入れ企業単位の人数枠の在り方に加えて、受入れ人数の総枠をコントロールすることなど、労働市場への影響を考慮する方法についても中長期的な課題として検討していく必要がある。

### （3）受入れ団体の役割・責任

現行制度上、研修中は受入れ団体（第一次受入れ機関）に監理責任（受入れ企業に対する研修の適正実施に係る指導、監査等）があるが、技能実習中については受入れ団体に監理責任がなく、実習の実施責任は受入れ企業に委ねられている。

このような中、受入れ企業の一部においては、計画どおりの実習が行われていなかったり、申請と異なる職種・場所で実習を行っているケースや、賃金未払い等の法令違反も見られる。

#### 「技能実習中の問題事案」(新聞報道等の抜粋)

- ① 技能実習生11人に対する残業代(総額800万円)が不払い・賃金額も最低賃金未満の月額6万円であったケース(H18 縫製 団体監理型)
- ② 実習生の時間外割増賃金の不足、管理費2万～2万5千円を賃金から不正に控除していたケース(H17 縫製 団体監理型)
- ③ 中国人実習生8人が、月額賃金が4万5千円～5万円と最賃法違反で労基署に申告したケース(H18 縫製 団体監理型)
- ④ 実習生が組合理事長からセクハラを受けたとして理事長を提訴したケース(H18 異業種 団体監理型)
- ⑤ 自動車関連の2次-3次下請け会社23社が、ベトナム人実習生に対し、月額12万2千円、残業代450円の統一賃金を定め、最賃法や労基法違反で労基署から是正勧告を受けていたケース(H18 異業種 団体監理型)
- ⑥ 中国人実習生3人が残業代不払いを労基署に申告、その他①年間休日は10日前後、残業は月200時間、②パスポートや預金通帳は会社管理、③終業後も1～2時間の内職の訴えがあったケース(H18 縫製 団体監理型)

したがって、実習の実効性や労務管理体制を確保する観点から、受入れ団体が、技能実習中において、受入れ企業の実習を補完するとともに、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ことが適当である。

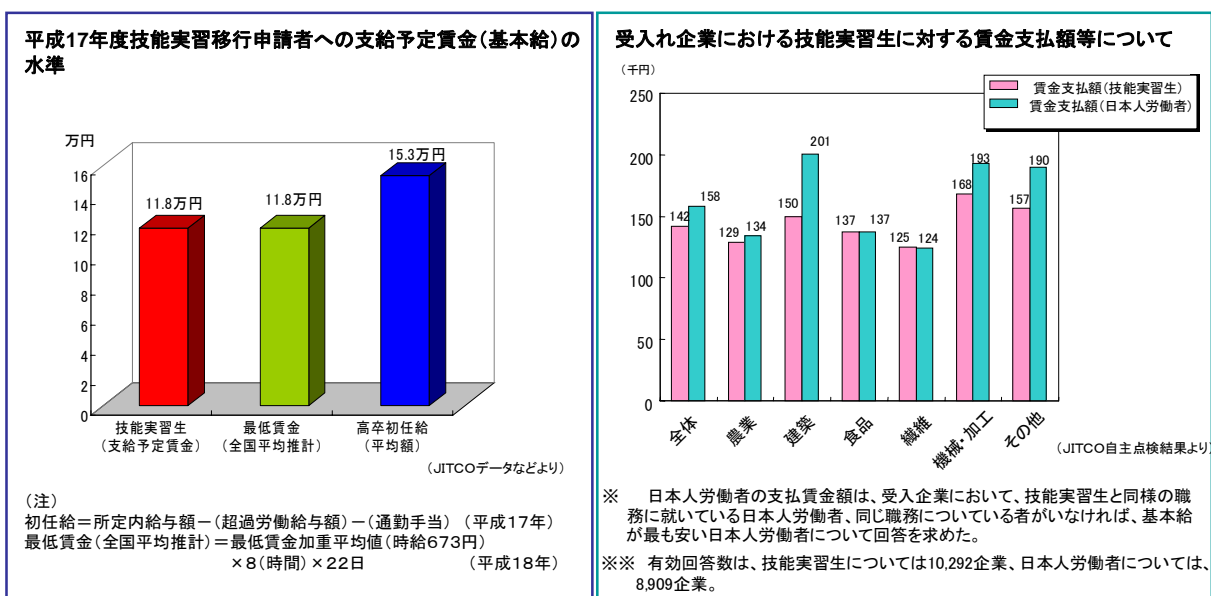
また、受入れ団体の中には、研修生・実習生の受入れによる営利のみを目的として事業協同組合等（特に、異業種の事業協同組合）を設立し、ブローカー的に高額な管理費等を徴収しているケースがあると指摘されている。

本来、研修生・実習生を受入れ、的確な実習を実施するためには、一定の事業基盤が確立し、事業活動を適正に実施している実績が必要である。また、不正行為認定を受けて研修生の新規受入れを停止された受入れ団体が、別の団体を新たに創設して脱法的に受入れを継続するケースもあると言われる。

したがって、営利のみを目的とした受入れ団体の新設と脱法行為の防止を図る観点から、受入れ団体について、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（例えば、不正行為認定を受けた場合の新規受入れ停止期間と同期間）を要件とすることなどにより、悪質な受入れ団体を排除することが必要である。

### 3. 同等報酬要件の実効性の確保

制度上、企業が実習生を受け入れる条件として、実習生について、「日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けること（同等報酬要件）」が要件として課されているが、実習生に支払われる予定賃金の水準をみると、概ね最低賃金レベルに止まっている（支給予定賃金（基本給）の平均は11.8万円）。また、単純な比較はできないものの、実習生の賃金額（基本給＋諸手当）の平均がパートタイム労働者を含めた日本人のそれをかなり下回っている（日本人15.8万円、実習生14.2万円）。



受入れ企業の一部には、人件費の削減を目的として、あえて日本人を採用せず、実習生を低賃金労働力として悪用しているケースもみられ、国内労働市場への悪影響が懸念される。

しかしながら、同等報酬要件については、職種別労働市場の形成されて

いない我が国において、年齢、職種、技能レベル等が異なる労働者について何をもって同一労働とみなすかが難しいことに加え、実態として比較対象となる日本人労働者がいない場合にはこの要件は機能しない。

したがって、同等報酬要件については、いきなり、その適用の可否を審査する前に、その判断の前提となるガイドライン（目安）（例えば、都道府県別高卒初任給平均額等）を設定し、実習生の賃金が目安に照らし著しく低い場合には、JITCO等が同等報酬要件の遵守状況を調査し、必要な措置を講ずる等チェックできる仕組みを検討すべきである。

#### 4. より高度なレベルの技能実習

使用者団体や受入れ団体から、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）の要望が出されている。

しかしながら、再技能実習については、一般にトータルの滞在期間が長期化することによる失踪・定住化のおそれがあること、長期（5年以上）に渡って家族の呼び寄せを制限することは人権上の問題が生じるおそれがあること、現行の技能実習制度において、団体監理型を中心に、技能移転の実効性や労働条件の確保などの問題点が指摘され、その適正化が求められている実態があること等を踏まえてその是非を判断する必要がある。

具体的には、団体監理型については、①不正行為（98%が団体監理型）や失踪者の割合が高い（4%、企業単独型は1.5%）実態にあること、②内外のブローカーが介在し、あっせん経路が不明確な問題や、高額な管理費等を徴収するケースがあるなどの問題を抱えていること、③帰国後の技能移転状況が、送出し国においてほとんど把握されていないこと、などを踏まえると、まず、実習制度本来の姿として、現行制度の適正化と技能移転効果の確認を進める必要がある。

これに対し、「企業単独型」については、受入れの対象が送出し国の現地法人・合弁企業等の常勤職員に限定されていることから、概ね技能移転や適正化が図られ、失踪率も低い実態にある。

したがって、この問題については、「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必要性が認められる場合には、再技能実習を認めることが適当である。

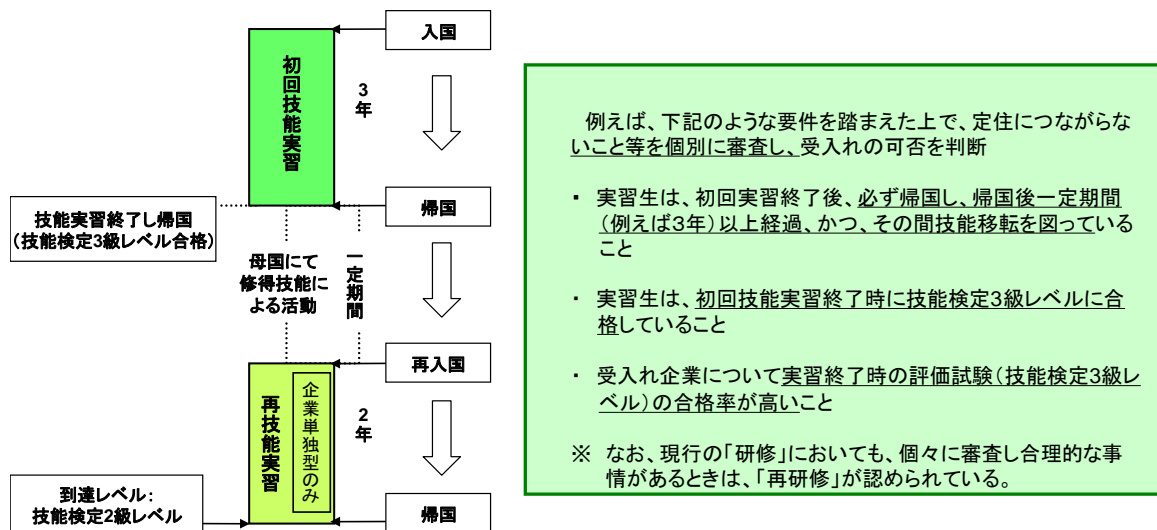
この場合、再技能実習については、技能検定2級レベルを到達目標とし、技能移転のため必ず帰国することを前提として、期間については、次のような理由から、2年の実習とすることが妥当である。

- ① 初回の技能実習の経験があること。
- ② 送出し国において同一職種の経験をさらに積んでくること。
- ③ 家族滞同を制限する期間が通算して長期に渡ることのないよう人権上の配慮が必要であること。

なお、この場合であっても、再技能実習を適正に進める観点から、例え

ば、次のように、技能移転の趣旨が十分図られていること、再技能実習生、受入れ企業ともに優良な成績であること等を要件とすべきである。

- ① 帰国後一定期間（例えば、3年）以上経過し、その間、技能移転を行っていること。
- ② 初回技能実習終了時に技能検定3級レベル試験に合格していること。
- ③ 受入れ企業についても技能実習終了時の技能検定3級レベル試験の受験率・合格率が高いこと。



## 5. 受入れ機関・送出し機関のあり方（ブローカー対策を含む）

上記 I の 2 で述べたように、一部の受入れ機関において不正行為等の問題事案が発生している。また、上記 I の 4 で述べたように、ブローカー等の存在は、制度の趣旨に反するだけでなく、受入れ企業の負担増や実習生に対する拘束的労働の要因ともなっている。したがって、次のような方向で、受入れ機関・送出し機関の適正化を図ることが必要である。

### (1) 受入れ企業

一部の受入れ企業において、名義貸し、研修時間外の活動等の不適切な研修が行われていたり、実習移行後においても、労働基準法違反等の問題事案が発生している。

これらの不適正な事案を排除していくためには、ペナルティを強化していくことが必要であり、不正行為を行った受入れ企業に対する規制（現行では、3年間の新規受入れ停止）について、例えば、受入れ停止期間を5年以上に延長するなど、厳格化することが必要である。

[参考]

有料職業紹介事業・一般労働者派遣事業の許可が取り消された場合、5年間は再許可を得ることができない。

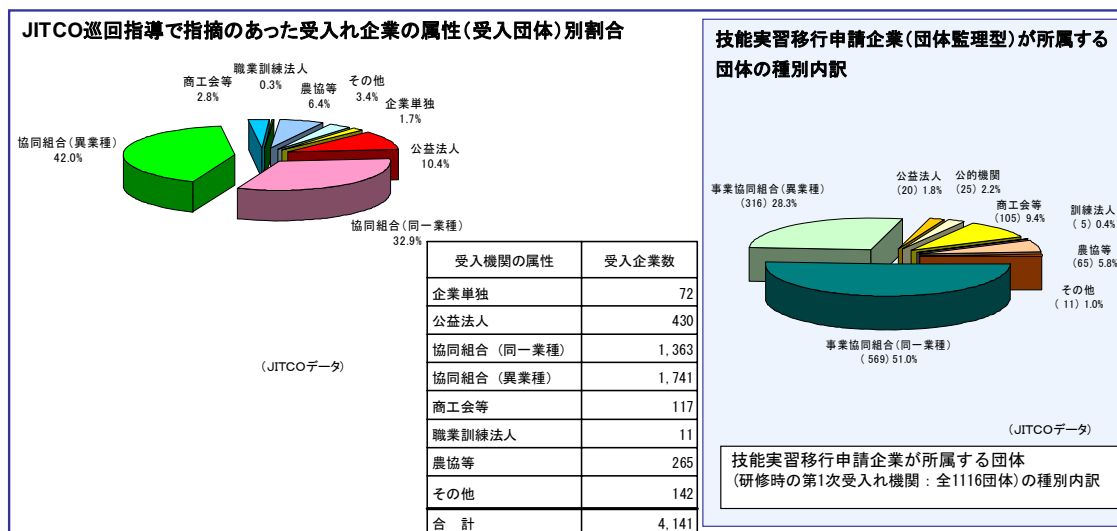


## (2) 国内の受入れ団体

受入れ団体は、多くの場合、企業から手数料や受入れ管理費を徴収しており、後者の内訳としては、研修生の募集・選考に要する費用、集合研修に要する費用、受入れ企業に対する指導・支援に要する費用等が挙げられるが、具体的な金額は個々の受入れ団体が決定している。（平成17年経済産業省委託調査によると1人当たり月平均2.8万円）

受入れ団体の中には、不当な仲介手数料や必要以上に高額な受入れ管理費を徴収するケースもあるとされるが、上記IVの1のように最初から雇用関係の下での実習とすれば、実習生の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り、紹介に係る手数料は透明化される。他方、受入れ管理費については、職業紹介に係るものではないため、別途、その用途を、透明化しチェックしていく仕組みを検討する必要がある。

また、不正行為等の問題も団体監理型において多く発生しており、特に最近は、一部の異業種の事業協同組合において営利を目的として組合を設立し、ブローカー的に高額な管理費等を徴収するケースも見られる。



こうした不正行為を行った団体に対しては、ペナルティを強化していくことが必要であり、例えば、不正行為を行った企業に対するペナルティ強化に併せ、受入れ停止期間を5年以上に延長するなどの厳格化を図る必要がある。併せて、前述したように、受入れ団体について、本来の事業協同組合としての事業実績要件を課すること等により、悪質な受入れ団体の排除を図っていくことが必要である。

## (3) 国外の送出し機関

送出し機関は、多くの場合、受入れ団体及び受入れ企業から送出し管理費を徴収しており、その送出し管理費の内訳としては、研修生の選抜・

選考に要する費用、日本語教育等の事前研修に要する費用、研修生・実習生に対する相談・支援に要する費用等が挙げられるが、具体的な金額は送出し機関と受入れ機関の契約により決定されている。(平成17年経済産業省委託調査によると、1人当たり月平均3.3万円、受入れ団体と受入れ企業で分担)

送出し機関によっては、必要以上に高額な送出し管理費を徴収する例があるとされる。

<p><b>【送出し機関の実態】</b> JITCOと送出し国政府窓口との間において協力体制に関する文書(R/D)を締結しており、各国政府窓口は適切と認められる送出し機関を認定している。</p> <p><b>(中国の例)</b> 中国の認定送出し機関は、①商務部管轄の中日研修生協力機構に加盟するもの(182機関)と、②国家外国専門家局が認定するもの(8団体)の2種類がある。 また、研修生・実習生に対するケア、送出し管理費の徴収や新規受入れ団体・企業の開拓等を目的として、日本国内に駐日事務所を設置している送出し機関も多い。(①44機関、②6機関) この他、認定送出し機関が関与せず、地方自治体等の地方組織が直接研修生を送り出すケースがある。</p>	<p><b>送り出し側の問題：保証金等の事例</b> JITCOフォローアップ調査結果(中国：対象63人)</p> <p>保証金納入状況(対象63人)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">納入あり</th> <th>不納</th> <th>無回答</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">49人(77.8%)</td> <td rowspan="2">14人 (22.2%)</td> <td rowspan="2">0</td> </tr> <tr> <th>送出し企業</th> <th>送出し機関</th> </tr> <tr> <td>22人(34.9%)</td> <td>27人(42.9%)</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>納入者のうち保証金の返還状況(対象49人)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>全額返還された</th> <th>一部返還された</th> <th>返還されなかった</th> <th>無回答</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(人)</td> <td>46(93.8%)</td> <td>0(0%)</td> <td>3(6.2%)</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	納入あり		不納	無回答	49人(77.8%)		14人 (22.2%)	0	送出し企業	送出し機関	22人(34.9%)	27人(42.9%)				全額返還された	一部返還された	返還されなかった	無回答	(人)	46(93.8%)	0(0%)	3(6.2%)	0
納入あり		不納	無回答																						
49人(77.8%)		14人 (22.2%)	0																						
送出し企業	送出し機関																								
22人(34.9%)	27人(42.9%)																								
	全額返還された	一部返還された	返還されなかった	無回答																					
(人)	46(93.8%)	0(0%)	3(6.2%)	0																					

また、送出し機関の多くが、失踪防止等を目的として、本人から保証金(15万円～30万円と言われる)や違約金を徴収したり、身元保証人を求めたりしている。JITCOのフォローアップ調査事例によれば、保証金はほとんど(94%)が返還されているが、中には、契約どおり研修・技能実習を終えて帰国したにもかかわらず、返還されないケースもある。

本人からの保証金等の徴収は、失踪防止の観点からは、一定の効果が認められるものの、一方で、高額な保証金を払うために借金をしているケースもあり、本人が「できるだけ多く稼ぐ」ことを優先させ、研修中の残業(研修時間外の活動)や不法就労を助長している面がある。

したがって、送出し機関による不当に高額な保証金や違約金については、送出し国政府に対し、その適正化を強く要請することが必要である。

## 6. チェック体制等の再構築

現行制度において、Ⅱで述べたように、JITCOにおいては、①受入れ団体・受入れ企業に対する調査、巡回指導、②研修成果、技能実習計画の評価、③研修生・実習生向けの相談・援助等を実施しており、問題事案の多発を受けて、全受入れ企業に対する自主点検の実施、巡回指導の強化等適正化に向けた取組を強化している。

また、労働基準監督機関及び出入国管理機関においても、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、実態調査を実施するとともに、相互の連携を図っている。

これまで述べてきた技能実習制度の問題点を踏まえ、その適正な運営を確保するためには、上記のような巡回指導や相互の連携の強化に加え、出入国管理機関における実態調査等の強化を図るとともに、次のような方向で、チェック体制の再構築を図っていくことが必要である。

第一に、JITCOによる技能実習の適正化対策については、今後とも、受入れ団体・企業に対する自主点検・巡回指導を抜本的に強化するとともに、業務の見直しを行い、管理・指導業務への集中化を図ることが必要である。具体的には、実習の実施状況の点検・改善指導や評価、労働基準監督機関、出入国管理機関等に対する情報提供・連携の強化をさらに進める必要がある。

また、研修生・実習生は受入れ企業等から不当な扱いを受けても、帰国させられることを恐れて泣き寝入りするケースが多いとの指摘もある。このため、研修生・実習生の様々な問題について、率直に相談でき、かつ、必要な支援が受けられるよう、相談・援助体制を強化する必要がある。例えば、技能の修得状況を研修生・実習生本人に対して確認する機会を設け、併せて相談会も実施する等、直接研修生・実習生を支援する仕組みなどを検討することが必要である。

さらに、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について、他の受入れ企業・受入れ団体へのあっせん等JITCOが積極的に関与することによって、研修生・実習生が帰国することなく研修・実習を継続できるシステム作りを検討することが求められる。

第二に、労働基準監督機関においては、引き続き、実習生の労働条件の履行・確保上、問題がある実習生受入れ事業場に対する監督指導を実施するとともに、出入国管理機関との相互通報制度を適切に運用することが求められる。

第三に、上記Ⅳの1のように最初から雇用関係の下での実習とすれば、研修生・実習生の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り、受入れ団体の実施する実習生あっせん行為について、職業安定法令のルールが適用されることとなる。

[参考]

- ・ 今国会に外国人雇用状況報告の義務化（報告漏れや虚偽報告には罰則）等を内容とする雇用対策法改正案が提出されており、その報告対象には技能実習生も含まれる。

第四に、上記Ⅳの2で提言したように、受入れ団体についても、実習が適正に行われることを補完し、監理する役割を担うため、受入れ企業に対する実習の適正実施に係る指導等を行うことが求められる。

最後に、制度の適正化のためには、上記のように、JITCOをはじめとする関係機関が各々の役割を適切に果たすとともに、これらの機関及び出入国管理機関が相互に連携し、重層的に監視していく体制づくりが重要である。そのため、JITCOによる巡回指導の結果等、受入れ企業・受入れ団体の情報の共有化を進め、緊密な連携体制を構築することにより、制度の適正化を図っていくべきである。

## V 我が国の産業構造等の問題

研修・技能実習制度は、その名のとおり、途上国への技術移転を目的とした制度であるが、雇用関係のもとに実習労働に携わることから、他方で、受入れ産業、企業の労働力ニーズに応えている実態もある。

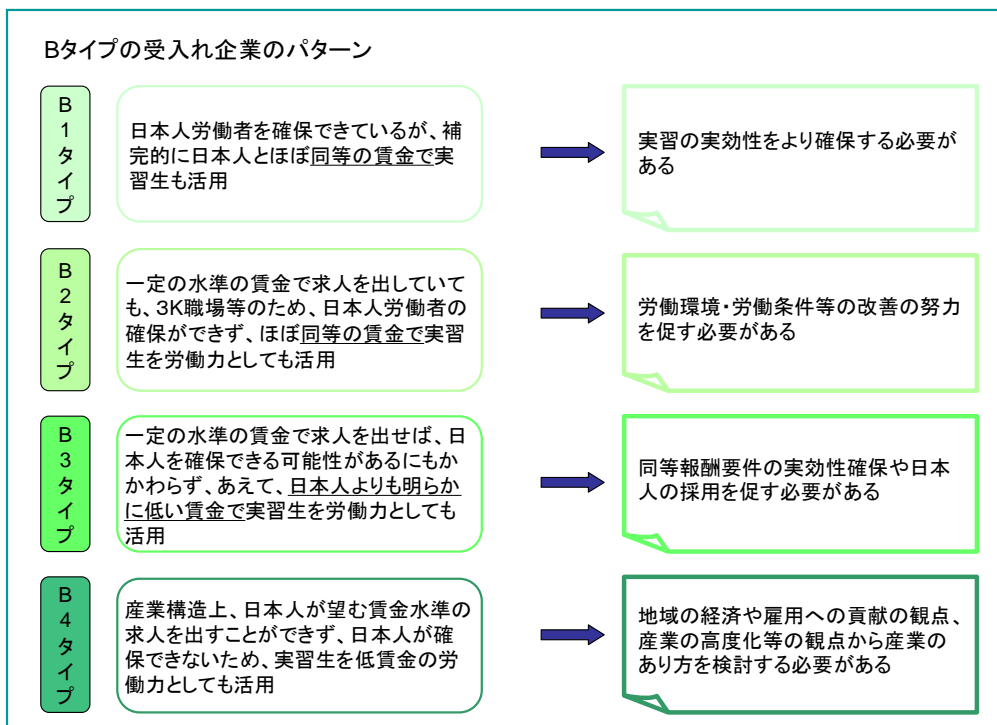
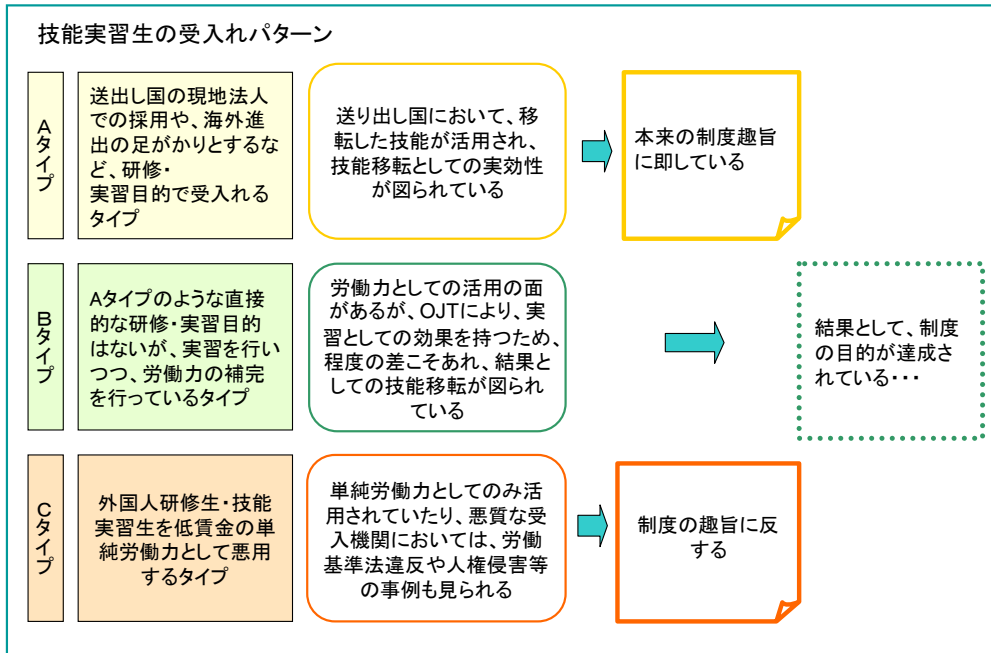
受け入れている産業・企業の受入れ動機は様々であるが、少なくとも団体監理型については、背景として、産業構造上の問題や労働条件・環境の状況から、日本人従業員を十分に採用できない実態が存在している。

こうした背景のもとで、専ら人件費の削減を目的として研修生・実習生を低賃金労働者として悪用する企業や、安い労働力を供給することを売り物として、営利を目的として高額な管理費等を徴収するあっせん機関も存在している。

また、こうした一部の悪質な事例を除いても、事業の高度化や労働環境の改善努力を怠り、安易に研修生・実習生に頼っているケースや、そもそも産業構造上、日本人が望む賃金水準を支払う経営基盤がなく、やむをえず研修生・実習生を労働力として活用し、事業活動を維持しているケースも少なくない。

今後、国内産業の益々の高度化が必要となる中で、少子化による若年世代の減少や高学歴化が進むことが予想され、上記のような産業・企業の矛盾は一層深まることが懸念される。

したがって、今後の研修・技能実習制度のあり方を考える場合、上記で述べてきた制度の見直しを進めるだけでは根本的な解決にならない可能性があり、今後、背景となっている我が国の経済的立場や産業構造のあり方を正面から見据え、労務管理体制の強化、労働環境改善の促進や、さらには、事業の高度化を進めることなどについて、議論を深めていくことが必要となってこよう。



おわりに

以上、当研究会におけるこれまでの議論を中間的に取りまとめた。  
 研修・技能実習制度は、アジア諸国の若者に我が国の技術・技能を付与し、これらの国の技術向上に寄与することを目的としており、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。

その一方で、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・就労環境の下で拘束的な労働を強いられていたり、中には、セクハラ、暴力等の人権侵害を受けているなどの事案も発生している。こうした事態は、一刻も早く根絶する必要がある。

これら現在発生している問題事案については、これをいたずらに放置することなく、迅速に対応することが必要であり、制度の適正化に係る提言内容については、可能なものから順次実行に移していくことを強く希望する。

本報告においては、各論として、具体的な見直し内容の提言までに至らず、検討の方向性を示すにとどまったものもあり、これらの課題については今後引き続き議論を深めていくこととする。

上記の見直しを契機に、研修・技能実習制度が本来の趣旨に立ち返って、アジア全体の技術力向上・経済成長に貢献する制度として発展することを期待するとともに、そのためには、政府、地方公共団体、労使団体、業界団体、個々の企業経営者等関係者の真摯な努力が不可欠であることを最後に指摘しておきたい。

## 研修・技能実習制度研究会委員名簿

- ◎ 今野浩一郎 (学習院大学経済学部教授)
- 上林千恵子 (法政大学社会学部教授)
- 北浦 正行 ((財)社会経済生産性本部社会労働部長)
- 丹野 清人 (首都大学東京都市教養学部准教授)
- 樋口 美雄 (慶應義塾大学商学部教授)
- 森永 卓郎 (獨協大学経済学部教授)
- 山川 隆一 (慶応義塾大学大学院教授)
- 渡邊 博顕 ((独)労働政策研究・研修機構主任研究員)

(注)◎は座長 (敬称略、五十音順)

## 「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ

平成19年5月14日

### 序

近時、産業界を中心に、外国人研修・技能実習制度に関する議論が活発化している。様々な機関が制度の在り方について検討を行い、提言や指摘を発表している。

具体的には、次のようなものがある。

日本経団連が、平成16年4月に公表した「外国人受入問題に関する提言」及び、平成19年3月に公表した「外国人材受入に関する第二次提言」においては、研修・技能実習制度について、不正行為に対する罰則の強化や、再技能実習の制度化などが提言されている。

労働界では、金属労協(IMF-JC)が、平成18年4月に公表した「ものづくり現場の技能者としての外国人労働者受入問題に対する考え方」において、研修・技能実習制度について、技能移転という本来の趣旨徹底のための制度整備、技能検定3級受検の義務付け、などが提言されている。

更に、自由民主党の外国人労働者問題特別委員会が、平成18年7月に公表した「外国人労働者に関する方針について」では、研修・技能実習制度について、不正な受入機関への処分の強化、制度支援機関である財団法人国際研修協力機構(以下「JITCO」という。)の役割の再構築、高度な技能修得のための再技能実習の制度化などが指摘されている。

一方、規制改革民間解放推進会議の「規制改革民間開放の推進に関する第3次答申(平成18年12月)」では、研修・技能実習制度に係る法令の整備として、①実務研修中の法的保護の在り方、②技能実習生に係る在留資格の整備、③法令以外の規定に基づく規制等の見直し、について、平成21年通常国会までに法改正等の措置をするべき旨を指摘した。この第3次答申は、最大限尊重する旨の閣議決定がなされており、関係省庁は平成21年に向けて具体的な取組を行うこととなっている。

こうした指摘や提言が行われる背景には、近年の、研修・技能実習制度における不適正事例の増加と、それらに対する社会的な批判の高まりがある一方で、産業界の研修・技能実習生の受入ニーズの増大や、制度の高度化の要請の高まりがあるという両方向での動きがあると考えられる。

このような課題への対応の必要性は、政府においても重く受け止められ、平成18年3月に設置された、政府の関係府省副大臣による「外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム(中野厚生労働副大臣(当時)主査)」においては、外国人労働者問題の主要な課題の一つとして、研修・技能実習制度が取り上げられ、同年6月に公表された「とりまとめ」において、「研修・技能実習制度の適正化・厳格化、制度の拡充・見直し、等について検討することが適当である」旨の指摘が盛り込まれた。

経済産業省では、こうした指摘等を受け、研修・技能実習制度の適正化及び制度



の高度化・拡充に関する具体策の検討を行うこととし、平成18年10月に、経済産業政策局長のもとに、有識者による「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」を設置した。本とりまとめは、同研究会での6回にわたる会合での議論をとりまとめたものである。

なお、本とりまとめの指摘や提言は、従来の外国人労働者の問題についての、基本的な考え方の継続が前提となっている。すなわち、

- ①高度人材（専門的技術的分野の外国人）については、産業界の具体的なニーズや経済社会の変化に即した対象分野のきめ細かな見直し等により、受入を促進する一方、
- ②単純労働者については、日本人の雇用との競合、劣悪な雇用環境の温存、社会保障・教育・治安等社会コスト増大等の懸念があり、慎重に対応する。本研究会における議論も、このような考え方が前提となっている。

## 1. 現状と課題

### 1) 制度の趣旨及び特徴

研修・技能実習制度は、「途上国への技能移転のための国際貢献」の制度と位置づけられている。即ち、日本が受入れた研修・技能実習生は、期間内に「技能」を習得し、研修・技能実習が終了すれば母国に帰り（研修・技能実習生の96%が予定された期間内に帰国している）、習得した「技能」を母国で発揮して母国の社会経済の発展に貢献する、というシステムである。

このため、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）及びその関係法令において、外国人研修・技能実習生の受入主体となる受入企業や一次受入機関による、「技能」の修得に関する研修計画の策定や、経験ある指導員による技能指導の実施などが事実上義務付けられている。

また、研修生が1年目の研修から2年目の技能実習への移行を希望する場合には、技能検定基礎2級の受験・取得が事実上の要件として課されており、一定の技能を修得していない研修生は技能実習へ進むことが出来ない仕組みとなっている。このような、体系的な技能教育の実施と技能修得を担保する仕組みは、本制度の大きな特徴である。

また、本制度のもう一つの特徴として、一次受入機関や受入企業による研修・技能実習生への様々な支援の仕組みがある。例えば、受入企業が研修生向けに宿舎を用意することや、生活指導員を配置すること、日本語教育を実施することなどが、事実上、受入企業の責務として入管法や関連法令に位置づけられている。

これらは、そのほとんどが、受入企業の人的・金銭的な負担により実施されており（技能実習期間中は、一部実習生による負担も生じる）、国による助成等は一切行われていない。

このような、受入企業による体系的な技能教育や、様々な支援の仕組みは、外

国人が日本で長期間滞在し、円滑に学び、働き、生活し、帰国する仕組みとして見た場合にも、優れたものと評価される。(表1)

**(表1)受入機関による支援等**

**(体系的技能教育の実施)**

- ①5年以上の経験を有する常勤職員の指導のもとに研修を実施すること。(基準省令)
- ②1/3以上の座学研修(非実務研修)を実施すること。(基準省令)
- ③研修や実習は、入管局に届けた計画に基づき行われるものであること。(法務省入管局指針)
- ④研修用の研修施設を確保し、安全衛生法に準じた措置を講ずること。(基準省令)

**(生活面での支援)**

- ①研修生向けの宿泊施設を確保すること。(基準省令)
- ②生活指導を担当する職員(生活指導員)を置くこと。(基準省令)
- ③研修生のけがや疾病等に備えて、研修生向けの保険に加入等措置を講じていること。(基準省令)
- ④日本の生活習慣や安全衛生に関する教育を行うこと。(法務省入管局指針)

**(日本語教育等)**

- ①非実務研修中に日本語教育を実施すること。(法務省入管局指針)

**(帰国担保措置)**

- ①帰国旅費の確保など帰国担保措置。(法務省指針)

## 2) 受入ニーズ増大と制度の高度化

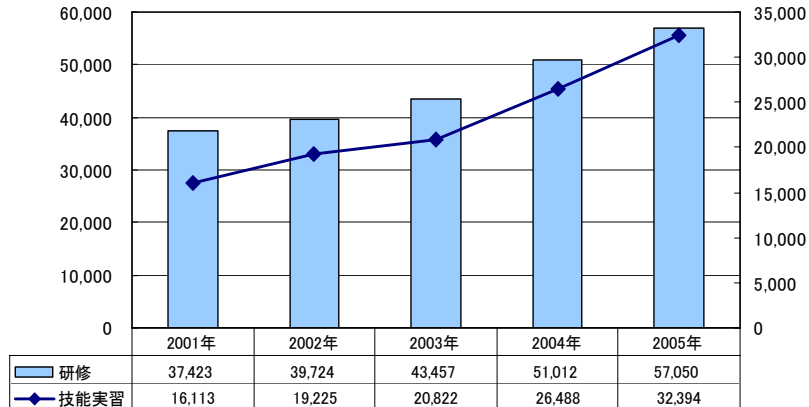
平成5年に、現在の研修・技能実習制度が形作られて以降、外国人研修・技能実習生の受入数は、年々増加し続けている(表2)。

業種別に見ると、繊維産業、機械・金属産業、等の受入数が多く、近年は農業、食品製造の受入数の伸びが大きい(表3)。受入形態別に見ると、大企業が中心の企業単独型による受入は、ほぼ横ばいか、若干減少傾向であるのに対し、中小企業が中心の団体監理型による受入は、ここ5年間で2倍近く伸びており、現在では、全ての研修・技能実習生のうち、8割以上が団体監理型での受入となっている(表4)。

こうした受入数の伸びにも現れているように、中小企業を中心として、産業界の研修生等の受入ニーズは極めて高く、産業界からは、受入人数枠(現行では常勤職員数の5%以内)の拡大や、技能実習移行対象職種の追加、等の制度の拡充に関する要望が出されている。

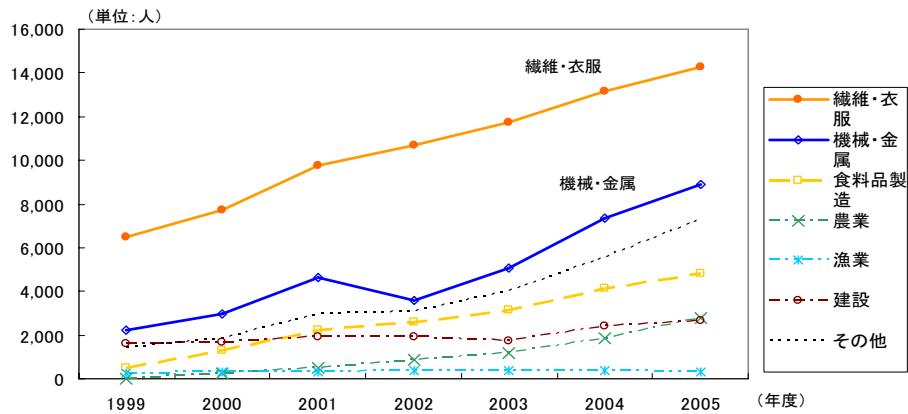
また、産業界からは、優秀で意欲のある研修・技能実習生には、現行の3年の研修・技能実習終了後に再技能実習を行うことを認め、更にレベルの高い技能や、管理者としてのスキルを修得したいという希望に応えるべきといった要望も出されている。これは、基礎的な技能の修得に主眼が置かれた現行制度を一步進めるものであり、いわば、「制度の高度化」の要請と言えよう。

(表2) 研修技能実習制度の受入数推移

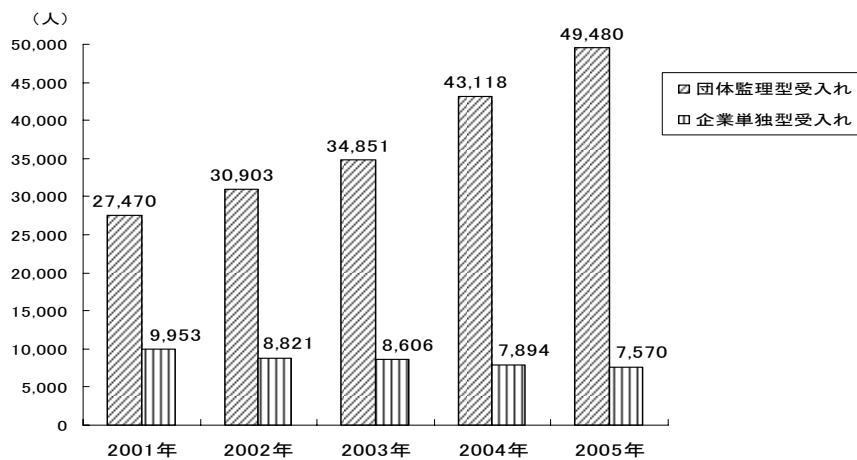


(出所) 研修は、『JITCO 白書 (2006 年度版)』、  
技能実習は、『JITCO 白書 (2006 年度版)』(資料：法務省調べ)

(表3) 業種別技能実習移行申請者の推移 (2005 年度)



(表4) 研修技能実習生受入形態別の受入数の推移



(出所) 『JITCO 白書 (2006 年度版)』

### 3) 不適正事例の増加

一方で、研修・技能実習制度の趣旨に反する不適正な受入の実態が顕在化している。

法務省が研修技能実習制度における不適正な受入機関の取り締まりのために実施している不正行為認定の件数を見ると、平成15年には92件だったものが、平成18年には229件と4年間に2倍以上に増加している(表5)。

本制度の支援機関であり、相談事業も実施しているJITCOの相談窓口に寄せられた相談内容を見ると、トラブルのうち最も多いものは、受入企業による研修・技能実習生に対する不正行為に関するものとなっている(表6)。具体的には、技能実習中に、適正な賃金の支払いや残業手当の支払いを行わない等の違法行為や、パスポートや通帳を強制的に取り上げる等の不当な管理に関するものが多い。

こうした不正行為を行っている受入企業では、研修・技能実習生に対する十分な技能教育や生活支援なども行われていないケースが多いと言われており、まさに、制度趣旨に反する受入実態となっている。更に、こうした不適正な受入企業の属する一次受入機関では、受入企業への制度趣旨の周知徹底や監査による実態把握・指導等の責務を十分に果たしていないケースが多いとも言われており、不適正事例発生の一因となっている。

一方、相手国の送出国に起因するトラブルも少なくない。例えば、送出国が出国前に多額の保証金等を研修・技能実習生から徴収しているケースや、そのために出国前に多額の借金をしているケース等は、研修・技能実習生の失踪による不法就労の原因となっているとの指摘もある。また、途中帰国した場合には、送出国から多額の違約金を請求される約定が存在するため、研修・技能実習生が受入企業に不当な取扱いを受けても、結果として途中帰国措置とされることを恐れ、入管当局等に当該不正行為を申告することをためらう要因となっているとの指摘もあり、こうした実情を踏まえた対応策が求められている。

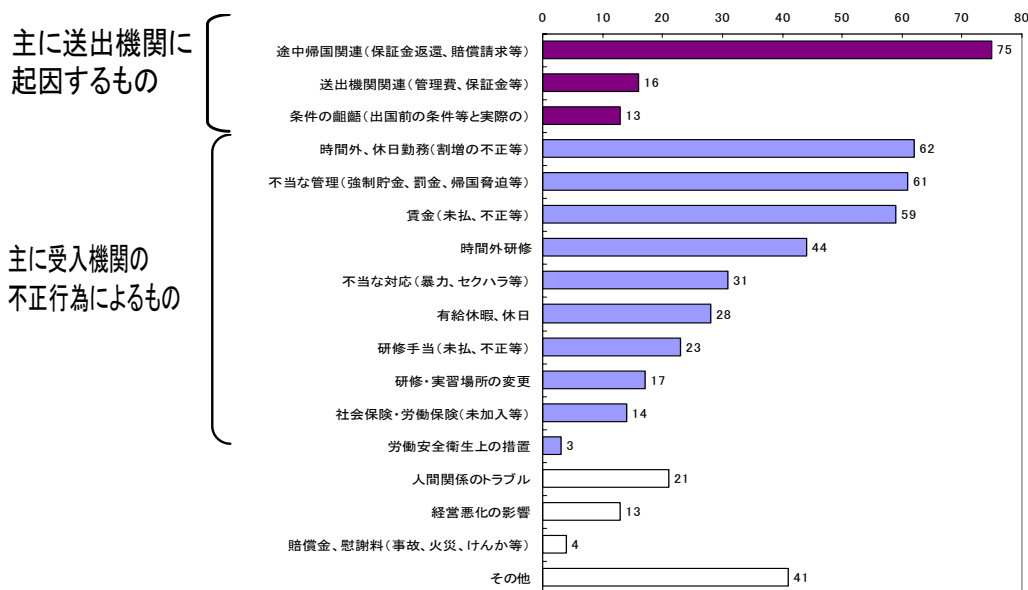
ここ数年、深刻なトラブル事例が、新聞等で報道されたり、社会的な批判に晒されたりするなど、制度の信頼をも揺るがしかねない状況となっている。技能の修得等を目的に来日した研修・技能実習生がこうしたトラブルにより不利益を受けたり、不正行為により不当な取扱いを受けることは、極めて遺憾なことであり、早急な対応が求められている。

(表5) 法務省による不正行為認定の推移

平成15年(2003年)	92件
平成16年(2004年)	210件
平成17年(2005年)	180件
平成18年(2006年)	229件

出典 法務省資料より

(表6) トラブル相談の内訳



出典 国際研修協力機構・外国人研修生・技能実習生受入実態調査(平成 17 年)

#### 4) 優良な取組

上記のような実態とそれに対する批判は率直に受け止めるべきであるが、一方で、この制度の下で研修・技能実習生を受入れている受入団体や受入企業の中には、研修・技能実習に関して独自の工夫を行いながら、良好な制度の運営を行っている例も少なくないという事実も見逃してはならない。これらの受入企業等からは、むしろ、不適正事例の発生によって、周囲から誤解を受けるなどの迷惑を被っているという声も強い。

優良な取組みと見なされる事例に共通して言えることは、

第一に、制度の趣旨をよく理解し、研修・技能実習生の技能レベルを高めることを通して、母国での活躍を願い、草の根の国際交流を行うという熱意をもって取り組んでいることである。

第二に、技能を高めるためには、座学に加えて、OJTが非常に重要であり、研修・技能実習生は現場に入ることとなるが、研修・技能実習の効果を高めるために、現場において、様々な工夫を行っていることである。例えば、安全・衛生に係る基本事項の再確認や表示の工夫、技能伝承の円滑化のための細かな工夫、ベテラン熟練技能者の指導員としての再雇用、などが行われ、結果として、こうした取組みにより現場は活性化されることになる。研修技能実習生は、こうした受入企業の熱意や工夫を受け止め、専門技能の修得や安全・衛生等を始めとした日本の優れたモノづくり文化の吸収に取り組むこととなる。こうして、研修・技能実習の受入の成果は、研修・技能実習生自身と受入企業の双方に及び、優良な研修・技能実習の実施と現場の活性化が有機的に結合することとなる。

第三に、研修・技能実習生の日本滞在が有意義で充実したものとなるよう、様々な

支援を独自に行っていることである。住居の整備など生活面での様々な支援の実施はもちろんのこと、地域との交流の機会の設定、日本語検定や技能資格の取得の支援などの取組みを、受入企業が独自に、あるいは一次受入機関が主体となり実施している。JITCOでは、こうした優良な取組み事例を収集し、広報誌に掲載するなどして、受入企業や一次受入機関への普及啓発に取り組んでいるところである。

## 2. 検討の基本方針

### 1) 制度見直しの方向性

国際貢献の一環として、人づくりによる技術協力を行うことを目指した本制度においては、制度の大枠は国が基準を定めるが、その運用は民間が主体となって実施することとなっている。即ち、研修生の受入、研修・技能実習の実施、研修・技能実習期間中の生活上の支援、さらに研修・技能実習終了後の帰国に至るまで、民間の受入団体・企業が責任を負っている「民間レベルの草の根の国際貢献」の仕組みである。

しかし、昨今の不適正な事例の発生により、制度そのものが「悪い」との社会的な認識が広まるようなことになれば、熱意を持って適正な運営の努力をしている多くの優良な受入機関、そして、意欲ある研修・技能実習生が結果として不利益を被る「悪貨が良貨を駆逐する」事態となることも懸念される。もとより、現在の制度が完璧無比なものとは言えず、制度の間隙について不適正な事例が発生しているのであるが、それにより制度の存在そのものを批判するのではなく、制度の本旨に立ち返り、より良くしていく方策を考えるべきである。

このため、制度見直しに当たっては、こうした民間レベルの国際貢献の取組みを維持し、充実させることを念頭に、不適正な受入機関に対しては厳しく対応するとともに、受入機関による制度趣旨に沿った適正で優良な取組みを促進する制度設計を進める必要がある。具体的には以下のような取組が重要である。

第一に、制度運用の適正化・厳格化の徹底である。

現在の不適正事例発生の増加の状況は、制度への信頼を揺るがしかねないものであり、早急な対策が求められている。そのため、まず、「技能移転による国際貢献」という制度本来の趣旨を改めて確認・周知徹底するとともに、関係機関による制度運用の適正化策を講じる必要がある。同時に、研修・技能実習生に対する保護や支援を一層充実させることも重要である。

第二に、制度の高度化・充実である。

技能移転という制度趣旨に沿って、より高い技能レベルの習得や、より幅広い職種での技能習得ができるよう、制度の高度化や対象職種の見直し等の拡充にも取り組む必要がある。その際、適正な受入機関や一定レベルの技能を習得した意欲ある実習生のみが高度な制度を利用できるとすることにより、運用の適正化等のインセンティブとしても活用すべきである。

第三に、受入企業や一次受入機関の活動内容を外部評価する仕組み等の導入である。

それにより、適正な制度運用や効果的な研修・技能実習を行う優良な受入企業や一次受入機関が高く評価され、一定のメリットを受けられる仕組みとすべきである。

第四に、制度運用の支援機関であるJITCOの体制の強化・見直しである。これにより、これまで以上に幅広く、制度運用の適正化のための指導や技能移転の効果向上の機能を担うことができるようにすべきである。

## 2) 制度の趣旨についての考え方

本制度の「技能移転による国際貢献」という趣旨については、様々な意見がある。具体的には、研修・技能実習生を労働者として酷使し、技能教育等をほとんど行わない不適正な事例の発生などを指して、制度趣旨と実態の乖離を指摘する声がある。また、この際、技能移転という制度趣旨を放棄し、外国人労働者受入に特化した仕組みとして制度を改編すべきとの意見も出されている。

しかし、こうした意見は、必ずしも現実を適切に見据えたものとはいえない。本制度から、「技能移転による国際貢献」という趣旨をとり去ってしまえば、受入企業等による技能教育や生活支援は担保されない。そのような支援が行われなまま長期間就労すれば、日本語の未習熟の問題、生活面での地域との摩擦、未熟練労働者から抜け出せない、などの問題が生じる可能性が大きい。また、労働者受入と受入側が割り切ってしまうと、低賃金労働者として酷使される恐れもあり、むしろ現在の悪用事例を制度的に追認することとなりかねない。日本と似た外国人研修の仕組みを導入していた韓国においては、やはり不適正事例が発生したため、政府は、研修生を事実上の労働者とする制度改革を行い、制度の建て直しを図ったが、かえって企業は制度改革以前より技能教育等を行わなくなり、研修生を労働者として酷使する例も増え、制度の崩壊につながったとの指摘がある。

一方、優良な受入企業が、技能移転の制度趣旨を踏まえて熱心に取り組んでいる事例では、研修・技能実習生の技能習得に向けた真剣な工夫やチームワークにより、結果として、企業の現場の活性化が達成されている。このような活性化の効果は、単なる外国人労働者受入の仕組みとした場合には得難いものであろう。

このような観点を踏まえれば、「技能移転による国際貢献」という制度趣旨は維持し、むしろ充実させていくことが適切である。

## 3. 具体的な対応策

上記の基本的な考え方を踏まえ、以下の具体的な対応策を実施することが必要である。

### A 制度の適正化・厳格化

制度本来の趣旨を活かした適正な運用を行うためには、不適正な受入機関に対する厳格な対処や、研修・技能実習生に対する保護・支援を充実していくことが必要である。具体的には、以下のような取組みが必要である。

### 1) 制度趣旨の徹底

近年の不適正事例の増加の背景には、制度趣旨を理解せず、労働者供給事業に近い運用を行う一次受入機関が見られるようになるとともに、受入企業の側も、制度の趣旨を周知されないまま外国人労働者という意識で受入れている傾向があるとの指摘がある。このため、改めて制度趣旨を受入機関、送出国機関、研修・技能実習生自身、関係者等に周知徹底することが必要である。具体的には以下のような取組みが必要である。

#### ① 周知・広報の充実

受入企業、一次受入機関、及び研修・技能実習生に、制度の趣旨・目的を周知し徹底させるために、広報活動を一層充実させる必要がある。現在、JITCOが、受入企業等を対象とした研修生受入セミナーの開催、パンフレットの配布などを実施しているが、こうした取組みをより一層充実すべきである。

#### ② 相手国への要請

JITCOと送出国の統括機関との協議の際等に、相手国の末端の送出国機関にまで制度の趣旨・目的を理解させるよう、要請するべきである。また、出国前に研修生に制度の趣旨・目的を周知徹底させることも同様に要請すべきである。

#### ③ 制度趣旨に反する募集の取り締まり

「不適正な募集や説明」を入管法における不正行為認定の判断基準の一つとして、位置づけ、一次受入機関が制度趣旨を正しく伝えず、単なる外国人労働者の受入として、受入企業の募集等を行うようなケースを取り締まることとすべきである。(例：インターネットの広告や、セミナー等のパンフレットの内容が不適切な場合等)

### 2) 研修・技能実習生の保護

研修・技能実習生が不当な待遇等を受けるケースが増加している。技能修得を目的に来日した外国人が不当な取り扱いを受け、帰国せざるを得ない状況となることは、極めて遺憾なことであり、早急な対策が必要である。

研修・技能実習生の中には、不当な取り扱いを受けながらも、申告の方法がわからなかったり、結果として帰国させられるのではないかと恐れるために、申告が出来ないケースがあるとの指摘がある。このため、以下のように、申告に関する体制を整備するとともに、研修・技能実習生を不当な待遇等から保護する措置を実施すべきである。

#### ① 初期ガイダンスの実施、研修生カードの発行

来日した研修生に対し、研修・技能実習制度の趣旨、JITCO相談窓口への相談方法、労働基準監督署等への申告の方法、等を説明する「初期ガイダンス」を実施すべきである。例えば、これを公的機関(JITCO含む)が主催し、入



国後3ヶ月以内に、全ての研修生が「初期ガイダンス」を受けることを義務付けることなどが考えられる。

また、その際に、研修生カード(JITCO相談窓口の電話番号等を記載)を全ての研修生に配布し常時携帯させることとすべきである。

#### ②申告窓口の充実

研修・技能実習生が受入機関の不正等を労働基準監督署や入国管理局に申告しやすいよう、多言語に対応した相談・申告窓口を設置するなど、体制を整備すべきである。現在、JITCOでは、本部の相談窓口において、週1回づつ、曜日により、中国語、インドネシア語、ベトナム語の3ヶ国語による対応を実施しているが、当面こうした窓口の充実を図るべきである。

#### ③受入停止の際の研修・技能実習生の保護

受入機関の不正等により受入れが取消しとなった場合、現行制度では、研修・技能実習生が帰国させられるケースが多い。これが逆に不正の申告を抑制しているとの指摘もあり、研修・技能実習生に非がない場合は、他の同業種の受入企業に移し、研修・技能実習を継続する措置をとることができるなど、救済の仕組みを制度化すべきである。併せて、こうした場合に受け皿となる企業の受入人数枠の特例を認めることなども含め、検討すべきである。

#### ④雇用契約書の母国語表記の義務化

現在、技能実習への移行手続の際(「研修」から「特定活動」への在留資格変更時)、入国管理局への雇用契約書の写しの提出が事実上義務付けられているが、母国語表記は義務づけられていない。技能実習生が契約内容を正しく理解した上で雇用契約を結ぶことを促すために、母国語表記(日本語との併記)による雇用契約を締結し、その写しを入国管理局に提出することとすべきである。(経済産業省の委託調査によると、雇用契約書または労働条件通知書を、母国語表記または母国語と日本語の併記とするよう受入企業に指導している一次受入機関は全体の約50%に過ぎないとの結果が出ている。)

#### ⑤積立金制度の導入

受入企業の倒産等による研修手当の不払いに備えるため、一次受入機関あるいはJITCOなど公的機関が、受入機関から一定額を預かり、積立てる制度の導入の制度化について検討すべきである。(研修手当は賃金ではないため、「賃金の支払の確保等に関する法律」の保護の対象とはなっていない。)

#### (参考)研修期間中の保護についての考え方

現在の制度の運用実態に鑑み、研修期間中の研修生の保護を強化することも課題となっている。これに関して、当初から研修生を労働者と考え(すなわち、当初から実習と位置づける)、労働法の適用により研修生を保護すべきとの考え方もある。現在、研修生に対して労働法規が明示的に適用されていないことが、研修生の酷使など趣旨に合致しない運用につながっているとの指摘もあり、一定の合理性がある。すなわち、罰則を伴う労働基準法、最低賃金法、労働安全

衛生法等の適用対象となるとともに、明示的に労働基準監督署の指導対象とされることで、悪質な運用に対する抑止効果が期待できる。

他方で、このような取扱いにより、「研修生は労働者である」という認識が行き過ぎる場合には、技能移転による国際貢献という趣旨が弱まり、体系的な技能教育の実施や、宿舍の確保、生活指導、日本語教育等の支援を企業負担で実施する意欲の減退につながる恐れもないわけではない。

この点については、本研究会でも双方の議論があったところであるが、研究会の結論としては、現行の一年間の研修を継続し、その間の受入機関による「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づけ、研修生による申告・相談の仕組みの整備、罰則の強化等により、研修生の保護を図り、研修の内容を充実させるという考え方を採用した。なお、この場合、実質的に低賃金労働として酷使されていると判断されるような悪質な場合には、研修生であっても、積極的に労働基準監督署が指導・保護等を実施していくことも求められよう。(現行制度の下でも、研修生であっても、労働基準監督署が実態に応じて指導・保護等を行うことは可能である。)

### 3) 受入機関の適正化

受入機関による適正な運用を確保するため、一方では、制度趣旨を守らず、技能移転がなされていないなかったり、労働基準法違反等を行うような受入機関に対しては、罰則を強化するなど、厳格な対応が必要である。他方、技能教育などに熱心で優良な取組を行う受入機関に対しては、よりその取り組みを伸ばすなど、受入機関の活動実態に応じた対応が必要である。

また、研修・技能実習の実効を確保するとの観点から、修了時の評価の義務付け(現行では技能実習修了時の技能検定受検率は1%未満)なども必要である。具体的には、以下のような対応が必要である。

#### ① 不適正な受入機関に対する罰則の強化

不正行為を行った受入機関等に対する受入停止措置の期間を現行の3年から、最長5年とするなど、罰則を強化すべきである。また、不正行為認定を受けた一次受入機関や受入企業名の公表についても検討すべきである。

#### ② 指針の明確化・具体化による不正行為の予防

法務省指針により示されている、現行の不正行為類型の内容等について、より明確化・具体化し、不正行為の予防、適正な制度運営の目安として、周知徹底すべきである。

#### ③ 集中的な取締りや実態調査等のキャンペーンの実施

政府として、不適正な受入機関に厳しく対応することを明確に示すために、集中的な取り締まり月間や、集中実態調査等のキャンペーンを実施し、幅広く広報すべきである。

#### ④ 技能実習修了時の技能評価(技能検定受検)の義務化

技能習得の実を上げるため、技能実習修了時には、修得技能の評価を受け

ること(技能検定3級の受検など)を義務付け、受入企業は、その結果について、一次受入機関を通じ、入国管理局やJITCOに報告することとすべきである。また、結果を受入企業の外部評価(後述)の項目の一つとすることも考えられる。更に、例えば技能検定3級合格者には、希望すれば高度技能実習(後述)を受けられることとすれば、研修・技能実習生の技能修得意欲の向上にもつながることが期待出来る。

技能評価(検定)の費用については、技能評価は受入機関による技能教育の一環と位置づけ、受入企業が負担することとすべきである。

#### ⑤日本語教育等の義務化

現行の指針で示されている、研修期間中の一次受入機関や受入企業による日本語教育、安全教育等の実施については、その重要性に鑑み、基準省令等に位置づけることにより、義務化し、取組みを徹底させるべきである。

#### ⑥技能実習中の監理責任の導入

現在、一次受入機関の責任は、研修中に限定されているが、技能実習中についても、日本語教育や受入企業の生活指導員へのサポート等実習生に対する支援、及び受入企業に対する監理などを継続して義務付けるべきである。

その際、監理に関する費用負担は、実習生の賃金から負担させるべきではなく、JITCO等が費用負担を含めた監理の在り方のモデル等を作成することなどにより適切な対応を促進すべきである。

#### ⑦受入企業・一次受入機関の外部評価・優良認定制度の導入(詳細後述)

受入企業や一次受入機関の一定期間の活動内容を外部評価する仕組みを導入し、申請に基づき優良な受入企業や受入機関の評価等を行うべきである。例えば、優良な受入企業には高度技能実習の受け皿となることが出来るなどメリットを与え、また、優良な一次受入機関には、優良認定を表示することが出来ることなどのメリットを与えることにより、より適正な運用を促進すべきである。

### 4)送出機関の適正化

相手国の送出機関が、研修・技能実習生から、出国前に不当に高額な保証金を取るケースなどがあり、研修生等が日本で失踪する原因の一つとなっているとの指摘がある。送出機関は、各国毎に実情が異なり、対応は容易ではないが、以下のとおり、様々な機会を通じて、相手国に送出機関の適正化を要請していくべきである。

#### ①政府レベルでの適正化の要請

政府レベルで、相手国政府機関に対し、下部末端レベルの送出機関の指導や適正化を求めていくべきである。

#### ②JITCOのR/D(record of discussion)(注)における対応

研修・技能実習生が手当や給与の中から多額の保証金等を支払うようなことがないよう、JITCOと相手国機関とのR/Dにおいて、送出機関による、研修生からの不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決める等の措置を行うべ

きである。

(注)JITCOが相手国政府機関等と研修・技能実習制度に関する枠組み等について協議した際の合意事項等の記録書。

### ③一次受入機関による対応

一次受入機関と相手国送出機関が受入に関する協定を結ぶ際に、不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決める等の適切な対応を促すべきである。

## B 制度の高度化及び拡充

現在、産業界から、技能実習対象職種の拡大や受入人数枠の拡大など、制度をより拡充すべきといった要望が出されている。また、優秀な実習生には、現行の3年の研修・技能実習終了後、更にレベルの高い技能を修得する機会を与えるべきといった、「制度の高度化」を求める意見も出されている。

このうち、高度な技能習得については、いくつかの優良な受入企業では、意欲のある研修生等に、現行制度の範囲内で、高度な技能教育を施し、技能コンクールに参加させるなどして、成果を挙げている事例がある。こうした企業からは、更に2年程度の「高度技能実習」が可能となれば、より高度で幅広い技能の修得が可能となる旨の意見が出されている。優秀な研修・技能実習生に、高いレベルの技能修得の機会を与えることは、技能移転という制度本来の趣旨にも合致するものであり、早急に制度化を検討すべきである。

なお、制度の高度化を導入する場合には、受入企業や一次受入機関による適正な制度運用を促すためのインセンティブとしても活用することが有効である。例えば、効果的な技能実習を実施し、適正な制度運用を行っている一次受入機関や受入企業についてのみ、制度の高度化の対象となることが出来る仕組みとすることなどが考えられる。そのように、受入機関の活動内容に応じた取り扱いをするため、後述の、受入機関の活動内容を客観的に審査・外部評価する仕組みを活用すべきである。

また、制度の高度化、対象業種の拡大に共通する課題として、本制度の担い手の大半を占める中小企業の利点を活用した仕組みにすべきとの指摘がある。

すなわち、中小企業の現場では、働く者は企業内での自己の役割と活動の成果が見えやすい。また、特定の機能だけに特化することは困難であり、いろいろな仕事を柔軟にこなすことが求められる。このため、企業を構成している個々人の行動が企業の成果に直結していることを肌で感じ、経営感覚を持つことが可能である。

このような現場で、OJTを通じて研修・技能実習生が技能を習得する場合、特定領域の技能の習得のみに限定することは、研修・技能実習生が習得しうる「技能」の幅を結果として狭め、現場の特徴である多様な技能の習得や経営感覚を身につけるチャンスを逸することになりかねない。

研修・技能実習生の母国の多くでは、近年工業化のスピードが一段と加速し、最新の機器を揃えた職場が出現し、生産活動の中心は多数のいわゆる単能工的労働者

である。しかし、そのような現場では、高い技能かつ複数の技能を使いこなし、ラインの流れや工程を管理することができる現場のリーダーが決定的に不足している。このような職場のリーダーの養成に向けて、現行の研修・技能実習制度を「高度化」し「拡充」することが求められている。このような視点からは、高度技能実習についても、単線的に同一の領域で高度な技術を追求する場合のみでなく、技能の幅を広げる場合も検討すべきである。また、対象職種の追加・拡充の在り方についても、単一の技能のみならず、多能工的な職種や一連の工程を包摂する職種についての枠組みを検討すべきである。

以上のような視点を踏まえ、次のような取組みが必要である。

### 1) 高度技能実習制度(再技能実習制度)の導入

優秀で意欲のある研修生等には、現行の3年の研修・技能実習終了後、更に2年程度、よりレベルの高い技能を修得する機会を与えるべきである。

具体的には、3年修了時に技能検定3級を取得した者など優秀な者で、本人が希望する場合に限り、一旦帰国後に、再入国を認め、高度な内容の技能実習を受けることができる仕組みとすべきである。

#### i) 高度技能実習の対象となる受入企業

高度技能実習の対象となる受入企業は、中小企業・大企業を問わず、優良で効果的な技能実習を実施している受入企業に限るべきである。高度技能実習の受入を希望する受入企業は、審査・外部評価機関(後述)に申請し、評価を受けることとし、優良で効果的な技能実習を実施していると認められた場合に限り受入れが認められることとすべきである。

#### ii) 高度技能実習の内容

高度な技能実習の内容については、同一の職種について、より高度な技能の修得を目指す場合と、管理者への準備等を念頭に、周辺の作業も含めて幅広い技能の修得を目指す場合とが考えられる。

#### iii) 高度技能実習の対象職種

高度技能実習制度の対象業種・職種については、追加の2年間で、意味のある技能の修得が期待出来るよう、体系的で高度な内容のプログラムを策定・実施できる業種・職種に限るべきである。

なお、高度技能実習の際の賃金は、一定の経験に見合った水準にすることが必要であり、当初の実習時の賃金よりも高い水準とすべきである。

#### (参考)

高度技能実習の際の再入国 : 現行制度では、技能実習生のために「特定活動」の在留資格で入国することは認められていないため、特定活動で上陸できる者に関する法務省告示(平成2年5月24日法務省告示第131号)に、新たに上陸出来る者として、技能実習生を追加する必要がある。仮に、将来「技能実習」

の在留資格が整備された場合には、定められた再入国の基準に合致すれば再入国出来ることとなる。

## 2) 対象職種の追加等

### ① 産業実態に合った職種設定の在り方

職種設定の在り方について、多能工が重要視されつつある現場の実態、ニーズ等を踏まえ、例えば、一連の工程を包摂する職種設定(自動車組み立てなど)方法など、産業の実態にあった新たな職種設定について検討すべきである。その際は、技能の評価方法等に関して、従来の技能検定にとらわれることなく、工夫・検討を行うことが必要である。

### ② 新たな職種等の追加・見直し

現行の、7分野62職種の範囲以外の、例えば、サービス・流通等の業種・職種について、相手国で必要とされる技能や我が国で修得出来る技能の実態等を踏まえ、職種追加について検討すべきである。

その際は、職種追加の要件とされている技能検定制度の在り方など、業種の特性に応じ、職種追加方法の見直しについても検討すべきである。

## 3) 優良モデル事例の広報等

### ① 優良な事例のモデルの作成・広報

受入機関の中には、技能実習生の技能検定資格取得に対する支援や、母国へ帰国後の修得技能を活かした就職支援など、制度趣旨に沿う優良な取り組みを行っている例も少なくない。こうした取組を広めるために、JITCO等が中心となり優良事例モデルの作成・広報を行うべきである。

### ② 技能実習生OBのネットワークの構築

技能実習生の帰国後のフォローアップや、実習生OBへの情報提供等が可能となるよう、「技能実習生OBのネットワーク」を構築すべきである。このネットワークを利用し、技能実習生に対し、日系企業の採用情報の提供など、を行うことなども考えられる。このネットワークの管理やデータベースの運用はJITCOが行うことなどが考えられる。

## C 受入企業等の審査・外部評価制度の導入

受入企業及び一次受入機関による制度運用の適正化等を図るためには、受入企業及び一次受入機関の研修・技能実習生の受入事業に関する活動内容を審査・外部評価する仕組みが必要である。審査・外部評価の結果、優良と認められる受入企業や一次受入機関については、一定のメリットを与えることとし、適正な制度運用を促進すべきである。また、こうした仕組みの導入により、受入企業や一次受入機関自身も、自己の受入事業の改善点を的確に把握することが出来、効果的な適正化努力の実施が可能となる。

具体的には、以下のような仕組みが考えられる。

## 1) 審査・外部評価の仕組み

### ① 審査・外部評価機関の組織

審査・外部評価を実施する機関は、例えば、地方入国管理局、労働局、地方経済産業局、地方農政局、地方整備局、有識者等の委員により構成される機関とし、全国の地域ブロックごとに主要都市に設置することなどが考えられる。

その際、実質的な審査、評価等の事務は、事務局が行うこととなるが、その運営については、JITCOや(独)雇用・能力開発機構、等に委託することなどが考えられる。

### ② 審査・外部評価の内容

#### i) 受入企業の外部評価

受入企業の研修・技能実習生受入事業の活動内容を評価する制度を導入し、一定以上の評価を受けた優良な受入企業については、一定のメリットを受けられることとすべきである。

受入企業の外部評価は、受入企業自身の申請に基づき、自社の研修技能実習生の技能検定3級合格者の割合、技能教育、日本語教育、生活指導等の実施状況、労働基準法等の悪質な違反等を行っていないことなど、制度趣旨に合致した運用がなされているかを基準に、評価することが考えられる。また、地域との交流事業など付加的な支援の状況についても考慮すべきである。このうち、技能検定に関する判断基準(技能検定合格者の割合など)については、職種や作業により難易度も異なるので、それらも勘案しつつ決めていく必要がある。

#### ii) 一次受入機関の外部評価と優良認定

一次受入機関の研修・技能実習生受入事業の活動内容を評価する制度を導入し、一定以上の評価を受けた優良な一次受入機関受入企業については、一定のメリットを受けられることとすべきである。

加えて、優良な一次受入機関については、「優良認定」を行い、「優良認定の表示」を行うことが出来ることとすることが考えられる。こうした制度が定着すれば、不適正な一次受入機関との差別化が図られることが期待出来る。

一次受入機関の外部評価は、一次受入機関自身の申請に基づき、傘下企業の研修・技能実習生の技能検定3級合格者の割合、日本語教育、生活指導等の実施状況、傘下企業の監査・指導の実施の状況、傘下受入企業が不正行為認定を受けていないことなど、一次受入機関としての十分な責務を果たしているかを基準とすることが考えられる。また、帰国後の就職支援など付加的な支援の状況などについても評価の要素とすべきである。

## 2) 審査・外部評価結果の活用

### ① 審査・外部評価結果の活用方法

審査・外部評価によって、適切な運営と効果的な技能実習を行う優良な受入企業や一次受入機関と認められた場合には、以下のような取り扱いを認めるべ

きである。

- i) 受入企業は、高度技能実習制度の受け皿となる(職種等が高度技能実習の対象職種等となっている場合)ことが出来る。
- ii) 一次受入機関は、優良認定を受けたことを表示することが出来る。また、傘下の受入機関が高度技能実習の申請が出来る。
- iii) 受入企業、一次受入機関ともに、入管申請の際(研修生受入時、更新時等)の提出書類の簡素化(例えば、現行では、受入時に13種類の書類が必要とされている)や審査期間の短縮が受けられる。

一旦評価を受け優良と認められた受入企業や受入機関については、3年毎など定期的に更新の審査を受け、更新が認められなかった場合には、受入企業は、特例の取り扱いを失い、一次受入機関は、優良認定の更新がなされないこととする。

悪質な法令違反等があった場合には、これまでの不正行為認定と同様に、受入停止措置が取られる。

#### D 指導・支援体制の充実

制度の適正な運用を確保し、受入機関等の指導監督の役割を担うべき、入国管理局、労働基準監督署、JITCOなど機関の体制が必ずしも十分ではないのとの指摘がある。特に、本制度の運用に関して中心的な役割が期待されるJITCOの体制の充実が必要であり、以下のように組織体制を整備・強化することが必要である。

- i) JITCO の事業として、受入機関に対する「指導」を、寄付行為(定款)に明確に位置づけるべきである。(現行の寄付行為では、「助言・援助」が規定されているのみ)
- ii) JITCOの組織体制を会員サービス部門と指導部門を明確に区分した上で、指導部門の人員体制を増強し、受入企業や一次受入機関に対する巡回指導の実施等、指導事業の充実を図るべきである。

## 4. 実施の時期

上記の具体策を実施する上では、例えば高度技能実習制度の創設のように、関係法令等の改正を含めた制度の見直しと一体として実施することが適当なものもある。一方で、特に運用の適正化・厳格化については、その緊急性から、制度改正を前提としないものについては、早急に実施することが必要である。

上記の項目のうち、次の事項については、早急に実施に着手すべきである。

### 1) 早急に実施すべき適正化・厳格化への取組み

#### ○制度趣旨の周知・広報の充実

- ・ 受入企業、一次受入機関、及び研修技能実習生に対し、制度の趣旨・目



的を周知徹底するため、JITCOによる受入企業等を対象とした研修生受入セミナー、研修生に対するパンフレットの配布など広報を一層充実すべきである。

○指針の明確化・具体化による不正行為の予防

- ・ 法務省指針により示されている、現行の不正行為類型の内容をより明確化・具体化することにより、不正行為の予防と、適正な制度運営の目安として役立てるとともに、指導の強化を図るべきである。また、その際は、一次受入機関による不適正な募集・広告等についても不正行為の判断要素とすることを検討すべきである。

○集中的な取締りや実態調査等のキャンペーンの実施

- ・ 不適正な受入機関については厳しく対応することを明確に示すために、政府機関が協力した集中的な取り締まり月間の実施や、集中実態調査等のキャンペーンを実施すべきである。

○雇用契約書の母国語表記の義務化

- ・ 技能実習への移行手続時(「特定活動」への在留資格変更時)の際、入国管理局へ提出する雇用契約書を母国語表記(日本語との併記)とすることにより、母国語(日本語との併記)による雇用契約を事実上義務付けるべきである。

○相手国送り出し機関の適正化

i 政府レベルでの適正化の要請

- ・ 政府レベルで、相手国政府機関に対し、下部送出国機関の指導や適正化を求めていくべきである。

ii JITCOのR/D(record of discussion)における対応

- ・ JITCOと相手国機関とのR/Dにおいて、送出国機関による、研修生からの不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決めるべきである。

## 2) 早急に実施すべき制度の拡充への取組み

○産業実態に合った職種設定の在り方

- ・ 職種設定の在り方について、一連の工程を包摂する職種設定(例えば自動車組み立てなど)方法など、産業の実態にあった新たな職種設定の方法について早急に検討すべきである。

## 5. 引き続き検討すべき課題

以上の具体策に加え、制度運用の適正化及び充実については、引き続き、幅広い観点から検討を深めていくことが必要である。

今後、引き続き検討すべき具体的な課題としては、次のようなものが挙げられる。

①受入人数枠の拡大

- ・ 「受入人数枠」(現行では一定規模以上の企業について、従業員数の5%)の拡大については、産業界からの要望が強いところである。これについては、効果的な研修・技能実習が可能な人員の範囲という観点、また、運用適正化という点から見た適正規模等の観点もあり、当面の適正化対策による本制度の運用適正化の進捗状況も見つつ、引き続き十分な検討を行っていくことが必要である。

#### ②優秀な技能実習修了生への就労資格付与

- ・ 研修・技能実習生は、本国へ帰国し活躍することが期待されているが、例えば、高度技能実習中に非常に高度な技能検定を取得し、引き続き我が国での就労を希望する場合などについては、将来的に、就労ビザによる入国を認めることについても検討していくことが適当である。

## おわりに

本とりまとめにおいて示した、研修・技能実習制度の在り方や、制度の見直しに関する提言等については、広範にわたるものであることから、関係省庁が十分に連携しつつ、制度趣旨の達成に向け議論し、取り組むことを求めるとともに、本制度が、受入機関を始めとする関係者の熱意ある取組みにより支えられているものであることを改めて指摘し、本制度が一層意義深いものとなるよう関係者の真摯な努力を期待するものである。

(参考)

「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」委員名簿

(座長)

依光 正哲 埼玉工業大学 教授

(座長代理)

佐野 哲 法政大学 教授

(委員)

安城 要 財団法人国際研修協力機構 常務理事

加藤 俊雄 社団法人日本自動車部品工業会 常務理事

川田 琢之 筑波大学 大学院助教授

河村 勲 日本輸出縫製品工業組合 副理事長

北 文夫 日本繊維産業連盟 事務局長

児玉 洋介 社団法人日本鑄造協会 副会長

宣 元錫 中央大学 兼任講師

辻井 一男 協同組合川口鑄物海研会 理事長

原川 耕治 全国中小企業団体中央会 労働政策部長

吉田 清二郎 加西商工会議所 中小企業相談所長

(敬称略 50音順)

外国人労働者受入れに関する検討の指示について 19・5・15

- 1 11日に厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」、14日に経済産業省「外国人研修・技能実習制度に関する研究会取りまとめ」が公表された。
- 2 外国人労働者の受入れを巡っては、「専門的・技術的分野」以外の分野については受け入れが認められていないことに不満があること、研修・技能実習制度の運用の実態に種々の批判があること、経済の国際化、人口減少社会の到来から内外の流入圧力が高まっていること、一方で外国人労働者の増大が治安や地域の負担の増大をもたらしていることなどから多くの議論がある。  
これまでも自民党外国人特別委員会、経団連などからも意見が出されているところであり、今回の両省の提言もそのひとつとして評価できるものであり、さらに議論が進められるものと思う。
- 3 昨年6月21日には副大臣PTにおいて「外国人労働者の受入れを巡る考え方の取りまとめ」が行われている。そこでは具体的な結論は示されていないが、問題の論点の整理が行われており、これからの議論はその論点をどのようにクリアできるかについて行われることが望ましいと考える。
- 4 外国人労働者受入れに関するいかなる制度も入国・在留制度、雇用管理制度の整備なしには円滑安定的な実施はできないものであり、受入れ制度はこれらの制度の整備に応じたものとして検討されるべきものである。  
現在政府において入国・在留管理体制の整備について21年度実施を目途に作業を進めており、法務省でも研究会を設置して具体的検討を行っている。厚生労働省の中間報告でも雇用管理の強化に多くの提言を行っている。これらを踏まえた受入れ制度の見直しの議論を進める時期に来ている。
- 5 私は初当選以来ずっとこの問題に取り組み、研修・技能実習制度の立案にも関与してきた。そういう立場から、近く、外国人労働者の受入れ問題についての私の個人的な考えを示して入管行政を担当する法務省で議論するよう指示したいと考えている。  
私の考えには法務省内でも異論が多いことと思うが自由で突っ込んだ議論を期待している。
- 6 私としては、次の視点に立った新たな外国人労働者受入れ制度を検討してみたいと考えている。
  - (1) 受入れの目的を現行の国際技能移転に限定せず、国内で必要な労働力確保に資するものに転換する。
  - (2) 受け入れ対象者、受入れ企業について、形式的な業種・職種、技能

能力などの区分は行わない。

- (3) 長期滞在、定住につながらないものとする。
- (4) 劣悪、低賃金での受け入れは認めない。
- (5) 受入数などわが国の労働市場に悪影響のないものとする。
- (6) 入国・在留管理のやりやすいものとし、入管などの事務負担が過大なものとならないものとする。

7 現時点で具体的な制度設計をしているわけではないが、上記視点を踏まえれば「専門的・技術的分野以外の分野」について次のような仕組み（短期外国人就労制度）とすることが検討の対象となると考えている。

- (1) 特定の要件を備えた受入れ団体の許可制度を設ける。
- (2) 受入れ団体にはその人的、資金的規模等により外国人受入れ枠を設定する。
- (3) 受入れ団体は受入れ枠の範囲内で外国人の就労希望者を募集し国内企業（一部の業種を除く）に紹介する。企業は紹介された外国人労働者と雇用契約を締結する。
- (4) 受入れ団体は雇用企業とともに外国人労働者の入国・在留管理、雇用管理について責任を負う。
- (5) 外国人の就労期間は3年とする。再就労は認めない。
- (6) 以上により技能実習制度は廃止する。研修制度は存置し見直しを行う。
- (7) 企業単独型の受入れ、日系人の受入れなどについては上記を踏まえさらに検討する。

10 わが国の将来にかかわる重要問題であるだけに検討には相当の時間を要すると思われるが、その議論の過程では各方面との意見交換を行うことになると思われるので、新たな外国人労働者受入れ制度の検討に資することとなるものと考えている。

法務省としての考え方を取りまとめることができるかどうかも予断を許さないが、いづれ、政府全体としての統一的な議論をする場を設ける必要があると考えている。

労働市場改革専門調査会  
第2次報告（抄）

平成19年9月21日  
労働市場改革専門調査会

## 序

労働市場改革専門調査会の第2次報告においては、第1次報告で言及した6つの「壁」<sup>1</sup>のうち、国境の「壁」と働き方の「壁」を是正するための具体的措置とについて検討した。

すなわち、国境の「壁」については、外国人の研修・技能実習制度のあり方について、次に、働き方の「壁」については、多様な働き方を実現するためのひとつの手段としてのテレワーク（在宅勤務）に関わる労働法制について、別紙のような提言を行った。

今後、経済社会環境の変化に対応し、働き手の視点に立った労働生産性の向上を実現するとともに、多様で公平な労働市場を目指した抜本的な改革を目指した第3次報告に結びつけて行きたい。

平成19年9月21日

労働市場改革専門調査会会長

八代尚宏

---

<sup>1</sup> 「労働市場改革専門調査会の検討項目についての意見」（平成18年12月20日経済財政諮問会議有識者議員提出資料）が指摘している「壁」は、①正規・非正規の「壁」、②性別の「壁」、③働き方の「壁」、④年齢の「壁」、⑤国境の「壁」、⑥官民の「壁」の6つである。

## 外国人労働に関わる制度改革について ～研修・技能実習制度のあり方を中心に～

### はじめに 報告の視点

労働市場改革専門調査会の第2次報告においては、第1次報告で言及した6つの「壁」のうち、国境の「壁」を是正するための具体的措置について検討する。

本専門調査会で外国人労働者の問題を取り上げる際の視点として、次の点を重視することとする。

第1に、産業界や労働界の一部にある低賃金労働の利用や国内労働者の保護のみに重点を置く観点だけではなく、サービス利用者の視点や発展途上国の人材開発への貢献の観点も重視する。

第2に、社会統合の観点や社会保障・教育などの面での受入れコストも含め、日本経済全体の成長戦略における外国人労働の役割を検討する。

第3に、高度人材の受入れ促進と単純労働の受入れ抑制という政府の基本スタンスは維持した上で、労働力人口の減少、少子・高齢化、経済活動のグローバル化・サービス化等の社会環境変化に対応する形で、外国人労働者の受入れ対象範囲の拡大を進める。

第4に、高度人材の受入れに関しては、既に門戸を開いている「専門的・技術的分野」の人材の積極的活用を図るため、企業における多様な人材マネジメントの実現に向けた支援などの環境整備を行う。

以上のような基本的視点をベースに、当面喫緊の課題として、現行の「研修・技能実習制度」の問題点を検討し、その適正化を図るとともに、将来的課題として外国人労働者受入れの基本方針の見直しを求めることが本第2次報告の主たる目的である。

### 1. 外国人労働者の活用の意義と留意点

日本経済が今後本格的な人口減少社会に突入していく中で、外国人労働者を活用することは重要な課題となる。本章では、まず外国人労働者を活用する意義と留意点を整理する。

#### ① 発展途上国の人材開発への貢献



本報告で取り上げる「研修・技能実習制度」は、発展途上国への技術移転を目的にして導入された制度である。その制度本来の趣旨に鑑みれば、アジア地域等で供給が不足している熟練労働者の人材開発と母国への還流を進める長期ビジョンの中で、外国人労働者の受入れを行うことが重要である。

また、外国人研修・技能実習生による技能移転を適切な形で推進する中で、研修生・技能実習生等の経験を持つ人材を母国に還流させる道を拓くことにより、人材開発国としての日本の国際的な評価を高める必要がある。そのためには、送出し国のニーズに沿って人材を育成する現在の OJT（業務上の訓練）型の仕組みを維持・強化することを基本としつつ、我が国での研修・実習実績が母国に帰ってから高く評価される仕組みとなるよう不断の見直しが必要である。また日本で研修・実習を受ける外国人にとっても高度な技能を身につけることで、母国への貢献のみならず、自己実現に向けた高いモチベーションが持てるような仕組みにしていく必要がある。なお、我が国での研修・実習経験がアジア諸国全体でも評価されるような仕組みに育てていくことができれば、東アジアとの経済連携協定の推進やアジアにおける人材育成という重要な役割を日本が担うことにもつながると考えられる。

## ② 産業構造高度化の実現

中長期的な観点からの外国人労働者受入れの問題は、基本的には商品やサービスの輸出・輸入と同じ国際分業の枠組みで考えることができる。これによれば、外国人労働者の受入れは、各々の国の比較優位を活かした国際的な労働分業を進展させることによって国内産業構造の高度化を図る政策の一部であると考えることができる。

例えば、貿易取引では、労働力が豊富で賃金水準の低い国から労働集約的な商品を輸入し、資本や知識集約型の商品を輸出することが、国内産業の生産性・付加価値を高めることに資する。同時に、最適な国際分業構造を構築することで、双方の国の生産・消費可能な商品を増やすことができる。

この点は労働者の送出し・受入れについても同様であり、とくに国際競争にさらされにくいサービス分野において、外国人労働者の多様な能力を積極的に活用することはサービスの輸入を拡大することに等しく、商品分野と同様に、サービス産業の生産性・付加価値の向上に結びつく余地が大きい。

また、中長期的に需要が拡大すると予想されるサービス分野（例えば、看護・介護など）の市場成長のためにも、専門的知識・スキルや職務経験、日本語能力等、一定の条件を充足する外国人労働者の受入れを拡大することは、サービス利用者のニーズを満たすためにも大きな意味を持っている。

### ③ 労働力ミスマッチへの対応

製造業や農林水産業等で日本人労働者の確保が困難な分野が拡大する中で、十分な労働力が確保できなければ、日本企業の海外移転がさらに進み、地域経済への影響も無視できないものとなるため、単純労働者の受入れも含めて外国人労働者を活用すべきとの指摘が一部にある。

しかし他方で、国内で不足する労働力の確保のために単純労働に従事する外国人を活用することは、労働力の不足を労働集約的な財の輸入によって補う場合と比べて、低賃金労働依存の低生産性分野を国内に温存することにつながり、経済全体の生産性向上を妨げるなどの問題点も指摘されている。

このため、外国人労働者の活用については、単に労働力の不足を補うために単純労働者を受け入れるという発想は必ずしも適切ではなく、現在生じているか或いは将来的に生じ得る労働力のミスマッチへの対応という観点から、途上国の人材育成ニーズの有無を踏まえつつ、検討すべきである。

例えば、看護・介護など商品の輸入との代替が困難なサービス分野<sup>2</sup>では、低生産性分野を温存することになる懸念は相対的に小さい。看護・介護等の高齢化関連産業では、労働力の需要と供給との量的なミスマッチが拡大する傾向にあり、長期的に見て、専門的な能力や経験を有する外国人労働者を受け入れなければ、国民生活に不可欠なサービスの供給に支障が生じかねない状況にある。

こうしたサービス分野における外国人労働の活用を熟練・非熟練労働のいずれか一方に位置づけるという二分法は現実的ではなく、専門的知識・技能を表す一定の資格のみならず、母国での職務経験や日本語能力、日本での研修・技能実習経験など専門的能力の認定要件をより柔軟に見直すことが求められる。

### ④ 労働者の競合問題

看護・介護等などの産業分野における量的なミスマッチについては、国内の有資格者の就労率や定着率が低いことも、要因の一つとして挙げられている。定着率等の低さは、これらの産業では深夜労働など通常勤務以外の勤務が避けられず、また賃金等の労働条件も低いことによるものであるが、そこに外国人労働者を受け入れれば、低賃金労働者の流入によって国内労働者の雇用機会が縮小し、あるいは労働条件がさらに低下する可能性も指摘されている。

しかし、このことは貿易取引がもたらす国内労働市場への影響一般についても言えることであり、コスト競争力で劣る国内商品の生産が減少することは珍しくないため、こうした問題は、業績・生産性の向上とそれによる労働条件の改善を図ることにより対応すべきである。もっとも、看護・介護分野で就業す

---

<sup>2</sup> 仮に労働集約的な財の輸入で製造業の労働者に余剰が生じ、それらがサービス業に向かえば、間接的に財の輸入との代替は可能であるが、その調整コストは短期的には大きい。

る労働者の賃金水準は、社会保険制度の報酬体系の枠内で事業主が定めることになるため、報酬体系が相対的に低い水準に抑制されることで、必要以上に外国人への代替が進むことは望ましくないという指摘もある。他方で、深夜労働の制約等から多くの有資格者の就業が困難な場合に、外国人労働に依存しなくても良いように、国内における十分な労働供給を確保するため賃金水準を人為的に高めることも現実的ではない。サービスを利用する者の立場から見れば、深夜労働なども可能な専門的な資格を持つ労働者の増加は、患者等の安全性や利用者の利便性を大きく向上させるという側面もある。

以上の点を勘案すれば、国内における労働者と代替的な関係にある専門的職種の外国人労働者を受け入れるに当たっては、その職種の適正な労働条件を維持するとともに、より高付加価値分野や業務への労働移動が円滑に進むように、教育訓練や産業間・職種間の流動性を高めるための支援にも重点を置く必要がある。

## ⑤ 地域社会への影響

外国人労働者を受け入れた場合、それが、仮に日本人が就きたがらない分野を補完する形での受入れであっても、結果的に生じうる治安面の問題、及び社会保障や家族帯同に伴う子弟の教育など社会統合面でのコストの増大などの問題にも留意が求められる。

これらの社会的コストを最小化するためには、例えば、定住の傾向が生じた場合の地域社会との摩擦を回避し、社会の安定を維持するために、税・社会保険料の適切な負担を確保することや、外国人子弟に十分な基礎教育を提供すること等、が重要である。

そのためには、自治体と企業の協力関係の促進や、税法・社会保険法等の履行確保、外国人に対する差別禁止の徹底など社会統合策の充実が必要である。また、その際、外国人が多数定住する自治体が直面している課題を踏まえて、具体的な施策を検討することが不可欠である。

外国人を活用する企業には、雇用に伴うコストだけでなく、地域社会が負担する費用についても応分の負担を求める必要がある。その場合には、例えば、自治体と産業界が協力して基金制度を設けることなどが考えられる。

## 2. 研修・技能実習制度改革の方向

外国人労働の活用に関する以上のような視点・留意点を踏まえつつ、本章では、具体的課題として現行の「研修・技能実習制度」の問題点と、その解決の

ための改革の方向性について述べる。

### (1) 現行制度の概要と問題点

現行制度は、1年間の研修（座学と実務研修の組み合わせ）と2年間の技能実習を組み合わせたものであり、その目的は、「途上国のニーズに沿って OJT 型の仕組みで技能移転を行うこと」にある。そのため、外国人労働者は単身で入国し、技能実習終了後には帰国して、その技能を母国の発展に活用することが前提となっている（下図参照）。

— 現行の研修・技能実習制度の区分 —

1年		2年
研修		技能実習
座学	実務研修	

具体的には、受入れ企業は、技能実習に移行した後はその範囲内で外国人を労働者として活用できる一方で、家族の帯同を認めないことにより、定住を避ける方式が採られている。また、受入れ先となる企業の雇用責任が明確にされる（入国後の転職は原則として認められない）とともに、出入国管理法により、一次受入れ機関や企業による技能習得、支援措置が担保されている。

このような外国人労働者の受入れには、単独の企業による受入れ（企業単独型）と中小企業等の協同組合等による受入れ（団体監理型）との二つの方式がある。海外に子会社を持つ日本企業の場合には、親会社で習得した技術をそのまま母国で活用することが可能であるが、そうした条件にはない中小の製造企業や農業等、業種や職種によっては、母国で技術を活かせる産業が少ない等の理由から、国内で学んだ技能が活用できない場合も多い。この場合には、とくに実務研修中において、技能移転という制度本来の趣旨を逸脱して、事実上、国内における最低賃金を下回る低賃金労働者として活用される傾向も見られる。こうした傾向は団体監理型による受入れの場合により顕著であり、営利目的のいわゆるブローカーが介在する場合には、問題のある事例も少なくない。

また、いずれの方式による受入れであっても、技能の習得よりも、収入を得ることを目的として来日する外国人が少なくなく、このことが技能移転という制度本来の趣旨をさらに形骸化させているという指摘もある。

### (2) 運用面の改善とその限界

こうした問題点を改善するためには、まず運用面で、以下のような方策を講じることが考えられる。

- ① 現行制度を維持しつつ罰則の強化（例えば、不正が明らかになった場合には、受入れ企業の資格停止期間を、従来の3年から5年<又はもっと厳しく10年程度>に延長する）で対応する。
- ② 文化交流、生活指導などJITCOの支援機能を徹底させるとともに、例えば、労働基準監督機関との連携強化や外部評価（研修生の資格取得等）の拡充を図る。
- ③ 研修生を保護するため、ホットラインを設置して、代替的な研修先を確保することを含め、被害に遭った研修生の権利救済を迅速に行う。また、受入れ先企業の資格を停止する場合には、代替研修先を確保するための措置を講じるとともに、賃金の不払いを防止するために積立金制度を設立すること（又は、現行労災保険制度に基づく未払い賃金の立替払い制度の適用対象に含めること）を検討する。

しかし、これらの改善案に対しては、次のような疑問・限界も指摘できる。

- ① 会員企業の会費に大きく依存しているJITCOに、会員企業への強制力をどこまで期待できるのか。
- ② 資格停止期間の延長だけで企業に対する十分なペナルティとなるのか。企業名を変えて新たな募集を行うようなことを防止できるのか。
- ③ 研修生については、実質的に労働基準法上の労働者に該当すると判断されない限り労働関係法令の適用はできないが、そのような労働者性の判断の機会が実際上どの程度確保できるのか。

以上のような問題点の改善のためには、可能な限り制度自体の適正化を推進することによって労働者保護を図ることがまず必要である。さらに中期的には、産業構造高度化の観点なども含めて、制度自体の改革、あるいはそれを発展させた新たな受入れ制度を再構築する必要があるのではないかと。以下では、こうした観点から、4つのポイントを指摘する。

### **(3) 新たな制度再構築の方向性**

#### **① 研修・技能実習の区分を見直し—実務研修生にも労働法を適用する**

現行制度の存続を前提に運用面を改善するだけでなく、制度自体を改革・再構築する場合、以下のように、現行の研修・技能実習の区分を見直し、実務研修生にも労働法の適用を可能にする中で、その保護を図る方策がまず検討されるべきである。

具体的には、最初の1年間を「研修」として位置づけ、これに続く技能実習のための2年間の滞在を「特定活動」という形で認めてきたこれまでの在留資

格に代えて、両者を合わせた3年間を通じた「技能実習」という新たな在留資格を設けることが考えられる。このことにより「研修」の中の実務研修部分を、現行の技能実習と同様に位置づけ<sup>3</sup>、労働基準法等を適用し、労働基準監督機関による指導・監督を可能にする。そうすることによって、労働者の保護と労働条件の改善が期待できる。

実務研修・技能実習の内容やその間の就業条件については、予めその明示を義務付けて契約の内容となるようにするとともに、入管手続で示された条件と齟齬が生じないようにするために、徹底した情報開示を促進する。こうした取組みを通じて、実務研修・技能実習が適正に行われることを確保する。なお、実務研修と技能実習の時間は労働時間として取扱い、最低賃金法を適用したうえ、生産性に見合った適切な賃金が支払われるようにする<sup>4</sup>。他方、「研修」の中の座学部分については、労働時間としては取り扱わず、賃金の支払いを要しないことにする。ただし、座学に関しては、現在の研修と同様に、入管法上の取扱いも含めて配慮しつつ、手当を支払うという条件の下で入国・在留を認める。また、座学については、生活指導や、文化交流、社会統合の観点から引き続き極めて重要であり、座学が軽視されないよう運用面での配慮が必要であるが、公的な職業訓練施設でこれを実施することも検討する。なお、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<sup>5</sup>。

## ② 高度技能実習制度の導入

次に、送出し国のより高度な技能移転ニーズに応えるために、現行の「研修・技能実習制度」とは別に、2年間の「高度技能実習制度」を設けることを検討すべきである。この制度は、現行制度の単なる延長ではない。ただし、現行の3年間の研修・実習期間を終了し、技能検定3級レベルの試験に合格した後いったん帰国して、母国において一定期間(例えば2年間)の技能移転を行ったような場合には、その後再入国して2年間の高度技能実習生となることを妨げるものではない。「高度技能実習制度」が送出し国のより高度な新たな研修ニ-

<sup>3</sup> 実務研修時の指導や研修成果の評価など、技能移転の段階的な実施という観点から取扱いに時間的な区切りを設けることは差し支えない。

<sup>4</sup> ただし、この場合、賃金支払いは、最低賃金率で良いか、日本人と同一労働の基準(例えば高卒の初任給水準)を適用すべきかという問題点もある。

<sup>5</sup> ただし、JICAなど国の機関や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は、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。

ズに対応したものとなるためには、制度新設の前提として、送出し国においてこうした高度な研修ニーズの有無やその内容を十分検証する必要がある。この場合、現行の入管法上認められている「再研修」を拡充することにより、「高度技能実習制度」を円滑に導入することも検討すべきである。

さらに、こうした高度技能実習を受け入れる企業の資格は、現行の研修生を受け入れる場合の資格よりも厳格にし、実際に高度技能実習により移転すべき技術水準や設備を有している等の要件を課すとともに、これを技能移転等に関する外部評価と連動させることが考えられる。

なお、現行制度の問題点を踏まえれば、この高度技能実習制度については、当面は国内で習得した技能を母国に帰ってから活用することが担保可能な企業単独型をその主な担い手と考えるが、過去の実績からみて技能実習を適正に運用し効果的な技能移転を実施していると判断できる優良企業<sup>6</sup>が申請する場合については、団体監理型であっても将来的には個別企業ベースで対象とすることを検討すべきである<sup>7</sup>。

### ③ 対象職種設定・対象職種範囲の弾力的見直し

本制度の対象職種は、現在、製造業を中心に7分野 62 職種となっているが、今日の製造現場では、一人の労働者が様々な技能を同時に駆使して生産ラインに関わる多能工の役割がますます重要になっている。

例えば、自動車の組立ラインでは、乗用車、小型車、バンなど多品種の車を1つの組立ラインで同時に組み立てることが必要になってきており、こうした現場の実態を勘案すれば、職種設定のあり方についても、複数の技術を含めた包括的な認定（個々の技術ではなく、例えば自動車組立等に関する全般的な工程を対象とするなど）に切り替える等の措置が必要である。

また、現行研修制度の対象職種は途上国への技能移転の観点から、そのほとんどが製造業及び建設業関係の職種となっているが、少子・高齢化の進行や経済のサービス化の流れを踏まえれば、対象職種を、例えば、看護・介護や家事・育児など、より将来的にニーズが高まる分野であって、かつ技能移転を実現しつつ、外国人の多様な能力を活用することのできる分野に拡大することも検討すべきである。なお、この場合、現行の技能検定制度等の評価制度は、業種の特性に応じた形で柔軟に見直すことも不可欠となる。ただし、こうした見直しによって、実質的な単純労働者の受入れ拡大がなし崩し的に進まないよう留意

<sup>6</sup> 例えば技能実習終了時の技能検定3級の合格率がかなり高い水準であること、等の基準が考えられる。

<sup>7</sup> 例えば、海外に子会社のない造船業では、一般的に団体監理型となっているが、企業型と同レベルの研修・技能実習を行っている場合もある。

する必要がある。

#### ④ 技術移転という本来の趣旨の徹底化

途上国への技能移転という制度本来の趣旨を重視する観点からは、ともすれば低賃金労働活用のための仕組みと化しやすい現行制度を改革し、途上国のニーズに合致した研修・実習を行うものに改める必要がある。その場合、研修制度による受入れ職種の範囲は、送出し国の研修ニーズを十分把握し、そのニーズに即したものとなるよう、常時、追加・見直しが必要である。

また、2年間の高度技能実習については、同一職種でより高度かつ広範な技能習得を目指す場合や、送出し国でニーズが強い現場監督者や保全・工程管理担当者など母国で管理者的な立場に就く場合等、の条件をクリアーする形での受入れとすることを検討すべきである。

このように新しい制度の再構築に当たっては、送出し国やその労働者の研修ニーズがまず考慮されるべきであり、結果として受入れ企業にもプラスとなるという双方にとって利益となる仕組みに再設計することが重要である。

### 3. 就労可能な在留資格の見直しと「ジョブカード」の交付

以上の「研修・技能実習制度」の改革とは別に、専門的技術的分野等就労可能な在留資格についても、下記の条件の下で、将来的にその範囲を弾力的に見直すことを検討すべきである。

- ・ 基本的な学校教育（例えば、短大・高専程度）の終了を前提に、一定以上の日本語能力や日本に関する知識、我が国で認められる公的資格の取得、日本（日系）企業における一定以上の勤務経験（技能実習生・高度技能実習生としての経験も含む）及び当該企業の推薦などを要件として在留資格を付与すること。
- ・ 日本国内で雇用が予定され、国内労働市場に悪影響を与えないことが確認できることを条件に、現行の専門・技術労働者に準じて、更新可能で転職及び家族帯同の可能な新たな在留資格を付与すること。
- ・ 少子・高齢化や経済のサービス化の進展に伴い、雇用需要の持続的な拡大が見込まれる看護・介護、育児・家事、秘書などの対個人サービス分野では、専門的資格の認定要件を弾力的に見直すことにより、サービス利用者の利便性向上に配慮すること。また、外国人が、日本人と同じ養成機関を修了し看護師等の国家資格を取得しても、現行の「医療」の在留資格に設けられている最長在留期限（看護師7年、保健師4年など）以内に帰国しなければならないとされているが、「内外人平等」の観点から、これらの規定を早急に見



直すこと。

なお、従来、個人の技能とは無関係に容認されてきた日系人については、一定期間以上我が国に滞在し、就労を希望する場合には、日本語能力等の向上を強力に支援しつつ、今後は一定の資格取得を求めることも検討すべきである。

さらに、事業主に対して外国人労働者の権利保護を義務付けるとともに、外国人を雇用することによる社会的コストの一部の負担を義務づける等、その責任を明確する包括的な法制度について検討すること。例えば、国籍による差別の禁止（採用差別の禁止を含めて検討する）の徹底、入管手続において届け出た労働条件の外国人労働者本人への事前開示の義務づけ、外国人が不法在留者でないことのチェックの義務づけ等のほか、請負会社で働く外国人労働者についても、税・社会保険料の納付を確認できるよう、省庁横断的なデータシステムを構築すること等がその際の検討課題となる。

以上のような見直しを行うことを前提に、一定の要件を満たす日系人や外国人に対して「成長力底上げ戦略」で提起されている「ジョブカード」類似のカードを交付することを検討すべきである。具体的には、国の内外を問わず、企業の現場での職務履歴や、実践的な研修・技能実習を行った実績、取得資格などの情報をカードに記載する形で、転職、能力開発、キャリア形成を中心に「ジョブカード」を適用し、専門的能力を有する外国人の就労をサポートすることが必要である。このような対応により、企業が外国人を含めて多様な人材を活用できるようにするための支援を行うことが、高度人材の受入れ促進のために有効であると考えられる。

## おわりに

我が国における「研修・技能実習」制度の一部には、本来の趣旨から外れ、受入れ企業による実質的な低賃金労働力の調達手段と化し、それが外国人労働者の劣悪な労働条件をもたらしているという状況が見られる。

このような状況を放置することは、技能移転等により発展途上国の健全な発展を支援すべき立場にある我が国にとって、人権問題にとどまらず、ひいては我が国の労働生産性を引き下げ、労働条件一般の低下をもたらすという点においても決して望ましいことではない。

本報告は、こうした観点からの検討を中心に、外国人労働に関わる現行制度の改革を進めるためのひとつの提言を行ったものである。

## 労働市場改革専門調査会委員名簿

	氏名	現職
会 長	八代 尚宏	国際基督教大学教養学部教授
会長代理	樋口 美雄	慶應義塾大学商学部教授
	井口 泰	関西学院大学経済学部教授
	大沢 真知子	日本女子大学人間社会学部教授
	小嶋 典明	大阪大学大学院高等司法研究科教授
	小林 良暢	グローバル産業雇用総合研究所所長
	佐藤 博樹	東京大学社会科学研究所教授
	中山 慈夫	弁護士
	山川 隆一	慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(会長及び会長代理を除いて五十音順)

平成 19 年 9 月 21 日現在

## 労働市場改革専門調査会 開催状況

### 第1回会合（平成18年12月28日）

- ・ 専門調査会における検討のあり方について
- ・ 厚生労働省における労働政策審議会の検討状況について

### 第2回会合（平成19年1月25日）

- ・ 英国ブレア政権下における「福祉から就労へプログラム」について（みずほ情報総研株式会社藤森主席研究員から報告）
- ・ 若者に対する教育訓練の実情について（佐藤委員から報告）

### 第3回会合（平成19年2月14日）

- ・ ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた取組み等について（大沢委員及び樋口委員から報告）

### 第4回会合（平成19年2月28日）

- ・ 高齢者の雇用促進の取組み等について（株式会社高島屋管理本部人事部小林人事政策担当部長及び小林委員から報告）

### 第5回会合（平成19年3月9日）

- ・ 女性の登用、テレワークなど多様な働き方の推進に向けた取組みについて（松下電器産業株式会社 e-Work 推進室永木室長から報告）
- ・ 第1次報告の取りまとめに向けての議論

### 第6回会合（平成19年3月30日）

- ・ 第1次報告の取りまとめに向けて

第7回会合（平成19年4月6日）

- ・ 第1次報告の取りまとめに向けて
- ・ 動き出した外国人政策の改革と外国人雇用問題の展望について（井口委員から報告）

第8回会合（平成19年5月11日）

- ・ 外国人住民の現状と課題について（群馬県新政策課山口和美政策主監から報告）
- ・ どのようにして外国人労働者を受け入れるべきかについて（経済財政諮問会議伊藤隆敏議員から報告）

第9回会合（平成19年6月8日）

- ・ 外国人研修・技能実習制度の検討状況について（法務省、厚生労働省、経済産業省からヒアリング）

第10回会合（平成19年6月29日）

- ・ 在宅勤務と労働関係法について（小嶋委員から報告）

第11回会合（平成19年7月31日）

- ・ 在宅勤務に関する労働時間の取扱いに関する関係法令・制度上の現行の取扱いと課題等について（厚生労働省からヒアリング）

第12回会合（平成19年8月31日）

- ・ 第2次報告のとりまとめに向けて

第13回会合（平成19年9月21日）

- ・ 第2次報告のとりまとめに向けて

## 規制改革推進のための第2次答申

### - 規制の集中改革プログラム -

（抄）

平成19年12月25日

規制改革会議

本答申における【具体的施策】は、政策提言として、政府に誠実に対応を求める事項である。

なお、本答申の【問題意識】は、当会議におけるこれまでの議論を集約したものであり、広く国民の意見を聞くため問題提起するものである。

## Ⅱ. 各重点分野における規制改革

### 4 機会均等の実現

#### (3) 海外人材分野

##### 外国人研修・技能実習制度の見直し

#### 【問題意識】

外国人研修・技能実習制度（以下、「研修・技能実習制度」）は、平成5年の制度発足以来14年余りを経過し、近年、研修生・技能実習生の数は年々増加している。在留資格「研修」における平成18年の新規入国者は9万2,846人と、平成17年に比べて9,527人増（+11.4%）で過去最高を記録し、技能実習への移行者も4万人を超えている。

本制度を利用し、アジア諸国の20～30歳代を中心とする多数の青年が来日し、日本語を学ぶとともに、我が国の生産現場における高い勤労倫理を習得し、実践的な技能・知識等を身につけて帰国し、母国の生産現場でリーダー的な役割を果たす者も少なくない。しかしながら、本制度においては、研修生が労働基準法上の労働者でないために法的保護を受けられず、実質的な低賃金労働者として扱われる、技能実習生に対し、雇用契約に明記された賃金が支給されない、時間外労働に対する割増賃金が正当に支給されない等の違法な事案や、パスポートや通帳を強制的に取り上げる等の不当な事案が発生している。また、送出し国側の機関等が、出国前に多額の保証金等を研修生・技能実習生から徴収していたり、そのために研修生・技能実習生が出国前に多額の借金を強いられる例等があり、このことが、我が国入国後に研修生・技能実習生が失踪し不法就労に走る原因となっているとの指摘もある。このような受入れ機関等の不正行為に遭遇しながらも、研修生・技能実習生は、自らが途中帰国させられることを恐れ、被害の実情を入国管理局、労働基準監督機関等に申告することを躊躇する傾向にあるため、不正行為が減少しないと指摘され

ている。特に、近年、深刻なトラブル事例が報道され、制度本来の趣旨を逸脱した行為が明らかになり、国際的にも批判の目が厳しくなっている。また、研修生・技能実習生の急速な増加が、地域の産業・雇用に及ぼす影響に鑑み、現在の地方自治体からの援助や指導の在り方を見直し、何らかの責任を持たせるべきであるとの指摘もある。

このような中で、関係省庁のみならず経済界、労働界からも、研修・技能実習制度の見直しについて提言や指摘がなされている<sup>3</sup>。これらは、技能移転という制度本来の目的を踏まえつつ、実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用、受入れ職種の拡大、技能実習を終了した者に対する再技能実習（又は高度技能実習）の制度化等を提言する一方で、研修生・技能実習生の保護の強化、送出し機関・受入れ機関の適正化や不正行為を行った機関等への制裁措置の強化、問題の発生を抑止するための措置等を提言している。

このように本制度の見直し議論が活発化する中においても、研修生・技能実習生の受入れに係る不正行為と認定された件数は、平成 18 年において過去最高の 229 件に達し、平成 19 年上半期においても、入国管理局が実態調査を強化していることや（財）国際研修協力機構（以下、「JITCO」）が適正化指導を強化していることもあって、「不正行為」に認定された件数は 166 件にのぼっている。これらには、研修生・技能実習生が、劣悪な居住環境・就労環境の下で実質的な低賃金・単純労働者として扱われたり、人権侵害を受けた事案も含まれている。

研修・技能実習制度に関しては、「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）において、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案提出」することが措置事項とされている。こうした中、研修生・技能実習生が不当な扱いを受けることなく制度本来の技能移転がなされるよう、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等について、可能な限り措置を前倒しし、緊急を要する措置は直ちに講じなければならない。

なお、眼下の問題を改善、抑止すべき措置については、関係機関の緊密な連携の下、早急に積極的かつ実効性ある対策を講じる一方で、研修・技能実習制度全体の見直しについては、継続して検討を行っていくべきである。

## 【具体的施策】

<sup>3</sup> 厚生労働省研修技能実習制度研究会「研修・技能実習制度中間報告」（平成 19 年 5 月 11 日）経済産業省外国人研修・技能実習制度に研究会「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」（平成 19 年 5 月 11 日）全日本金属産業労働組合協議会「外国人研修・技能実習制度の見直し等に関する法務大臣、並びに経産省・厚労省の研究会からの提案に課する見解」（2007 年 6 月 12 日）（社）日本経済団体連合会「外国人研修制度の見直しに関する提言」（2007 年 9 月 18 日）経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第 2 次報告」（平成 19 年 9 月 21 日）



外国人研修・技能実習制度については、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案を提出」することとされているが、研修生・技能実習生が不当な扱いをされることなく、制度本来の技能移転がなされるよう、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等、必要な法令改正等を待つことなく、前倒しできる以下の事項については、早急に措置すべきである。

## ア 研修生・技能実習生の保護のため早急に講ずべき措置

研修生・技能実習生が、母国語で実情を率直に相談し、かつ、必要な支援を受けられることができるよう、「外国人研修生・技能実習生ホットライン（仮称）」を開設し、平日に加え土・日曜日や夜間等を中心に、中国語、ベトナム語、インドネシア語等の研修生・技能実習生が母国語で相談に応じられる体制を早急に整備し、かつ、研修生・技能実習生に周知すべきである。併せて、上記相談で得られた情報を関係機関に取り次ぎ、受入れ機関<sup>4</sup>の不正行為の発見及び研修生・技能実習生に対する保護の実効性を高めるべきである。【平成20年措置、以降継続実施】

研修の開始時点において、原則として、今後新たに来日する研修生全員に対して、研修・技能実習制度や労働関係法令の説明や受入れ機関の不正行為に遭遇した場合の対処方法等、研修生の法的保護に必要な情報の理解を促進すべく、初期講習会を実施する体制整備を検討すべきである。【平成20年検討・結論】

また、既に入国している研修生・技能実習生に対しても、多様な方法によって可能な限り受入れ機関の不正行為に対する対処方法を周知すべきである。【平成20年措置、以降継続実施】

さらに、受入れ機関が不正行為の認定を受けた場合及び受入れ機関の倒産等により研修・技能実習が継続できない場合であって、研修生・技能実習生の責めに帰すべき理由がないときは、原則として、当該研修生・技能実習生が他の受入れ機関において研修・技能実習を継続できるよう受入れ先機関の開拓を行う仕組みを構築し、このような取扱いを明示するとともに、事前に、研修生・技能実習生に対して周知すべきである。【平成20年措置】

## イ 受入れ機関の適正化のために早急に講ずべき措置

---

<sup>4</sup>本項で言う「受入れ機関」とは、「第一次受入れ機関」（商工会や中小企業団体等の団体が監理することにより研修生の受入れを行ういわゆる「団体監理型」の商工会や中小企業団体等を指す）、「第二次受入れ機関」（第一次受入れ機関の下で研修を行う企業及び企業が直接研修生を受け入れる「企業単独型」の受入れ企業を指す）及び「実習実施機関」（研修を行っていた機関で研修終了後に雇用契約を結び技能実習を行う企業を指す）

研修・技能実習を適正に行うために受入れ機関等が留意すべき事項に加え、受入れ機関が、如何なる行為が「不正行為」に該当するかをはっきりと認識できるよう、その範囲を明確化して公表すべきである。また、不正事案については、入国管理局及び労働基準監督機関の間との緊密な連携の下に、受入れ機関に対し引き続き積極的に実態調査又は臨検監督を実施し、悪質な受入れ機関に対する取締りを強化しつつ、現在 J I T C O を通じて実施している制度運用の適正化に向けた巡回指導を強化すべきである。**【平成 19 年度措置】**

これらを踏まえ、認定された不正行為については、受入れ機関の不正行為の程度や内容に応じ、例えば、重大な不正行為については、新規受入れ停止期間を 5 年に延長すべきである。また、不正行為認定を受けた受入れ機関が一旦廃止され、新たに別組織で研修生・技能実習生を受け入れようとする行為についても、上記措置の厳格な適用を含めた防止措置を講ずるべきである。**【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに措置】**

なお、これらの措置の実効性を調査した上、受入れ機関の不正行為の防止の実効性を向上させる措置の必要性についても、引き続き検討すべきである。**【技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行以降速やかに検討】**

さらに、受入れ機関の責任者・担当者に対して、J I T C O が技能実習実施担当者講習会を実施し、これらの事項を含め、制度の適正な運営、労働関係法令の遵守について指導を徹底しているところ、その成果を検証しつつ、研修・技能実習実施担当者講習会の実施の一層の充実について検討すべきである。**【平成 20 年検討・結論】**

併せて、受入れ機関に、当該講習会を受講した責任者が不在の場合には、当該受入れ機関による研修生・技能実習生の受入れを停止する等の措置についても、当該講習会の実施状況を踏まえながら、その導入を検討すべきである。**【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに検討・結論】**

## ウ 送出国政府に対する適正化要請等

外交ルート及び J I T C O を通じ、送出し国政府に対して、送出し機関の適正な認定基準の設定、保証金搾取等の実態把握及び対策、ブローカー対策等、送出し機関の適正化を継続的に強く要請すべきである。**【平成 19 年度以降継続実施】**

特に、研修生・技能実習生の送出し機関が不当に保証金や管理費等を研修生・技能実習生から徴収している実態やこれらを不当に返還しない等の実態が明らかになった場合、当該送出し機関からの受入を停止する措置等を講じるべきである。

### **【平成 20 年措置】**

また、送出し国政府及び研修生・技能実習生本人に対して、送出し国における

技能移転の状況、技術レベルの向上の状況・習得技能の活用状況、問題点等について、報告を求めるとともに、これらについて調査を行い、当該制度の見直しに反映させるべきである。【平成 19 年度以降逐次実施】

## エ 実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用

研修生に対し、非実務研修（いわゆる座学研修）に加え、実務研修を実施する場合、原則として、実務研修には労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令を適用することとし、労働法上の保護が受けられるようにすべきであり、当該措置の実施に当たっては、出入国管理及び難民認定法上の在留資格「研修」の取扱い及びその位置付けとの関係を整理する等必要な措置を講じるべきである。また、制度の円滑な運営のために必要な措置を併せて講じるべきである。【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法令の施行までに措置】

## オ 「再技能実習（又は高度技能実習）制度」の検討

3年間の技能実習を終了して帰国した技能実習生であって、帰国した後、一定期間経過後に、前回よりも高度な内容の技能移転を行うことが見込まれる者に対し、再来日して新たな技能実習を2年間実施することを内容とする「再技能実習（又は高度技能実習）制度」の導入について検討すべきである。なお、検討に際しては、送出国における技能修得のニーズを的確に把握するとともに、国内で修得した技能の帰国後の活用が図られていること、一定以上の日本語能力、技能評価等を再来日の要件にすることや、失踪及び不正行為の防止に加え、高度の技能実習を実施できる体制の確保の有無を考慮した受入れ体制の在り方等について検討し、また、現行制度上の「再研修」との関係を整理し、検討すべきである。

【遅くとも技能実習生に係る在留資格の整備に関する関係法案提出までに検討・結論】

## 規制改革会議開催経過

### 【規制改革会議】

平成 19 年 1 月 26 日（金） 規制改革会議設置

1 月 31 日（水） 議長互選、議長代理指名、内閣総理大臣より諮問等

2 月 23 日（金） 今後の会議の検討課題等について

3 月 28 日（水） 重点検討課題への取組方針等について

4 月 20 日（金） 各課題の検討状況等について

5 月 11 日（金） 第 1 次答申案文審議

5 月 30 日（水） 規制改革推進のための第 1 次答申決定

10 月 5 日（金） 今後の審議の進め方について

10 月 29 日（月） 各課題の検討状況等について

11 月 27 日（火） 第 2 次答申素案審議

12 月 6 日（木） 第 2 次答申案文審議

12 月 25 日（火） 規制改革推進のための第 2 次答申決定

## 規制改革会議委員名簿

議長	草刈隆郎	日本郵船株式会社代表取締役会長
議長代理	八田達夫	政策研究大学院大学学長
委員	有富慶二	ヤマトホールディングス株式会社取締役会長
	安念潤司	中央大学法科大学院教授
	翁百合	株式会社日本総合研究所理事
	小田原 榮	東京都八王子市教育委員長
	川上康男	株式会社長府製作所代表取締役社長
	木場弘子	キャスター・千葉大学特命教授
	白石真澄	関西大学政策創造学部教授
	中条 潮	慶応義塾大学商学部教授
	福井秀夫	政策研究大学院大学教授
	本田桂子	マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク ・ジャパン ディレクター
	松井道夫	松井証券株式会社代表取締役社長
	松本 洋	アドベントインターナショナル 日本代表兼 マネジングパートナー
	米田雅子	慶應義塾大学理工学部教授 NPO法人建築技術支援協会常務理事

外国人研修・技能実習制度に関する提言等の対比表

外国人研修・技能実習制度に関する提言等の対比表

	厚生労働省 「研修・技能実習制度研究会中間報告」 (平成 19 年 5 月 11 日)	経済産業省 「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」 (平成 19 年 5 月 14 日)	長勢前法務大臣私案 「外国人労働者受入れに関する検討の指示について」 (平成 19 年 5 月 15 日)
受入れの目的	技能移転を通じた国際協力	途上国への技能移転のための国際貢献	国際技能移転に限定せず、国内で必要な労働力確保に資する
受入れ期間	全体で最長 5 年	全体で最長 5 年	3 年
対象職種	対象職種・作業に限定せず、関連する複数職種について実習することを可能とする。	現行の対象分野以外の新たな職種等の追加・見直しを検討する。	業種、職種の区分は行わない。
現行の研修・技能実習制度の見直し	研修と技能実習制度を統合し、最初から雇用関係の下での最長 3 年間の技能実習制度とする。	現行維持	研修制度については、存置し見直しを行い、技能実習制度は廃止する。
新たな制度の導入	再技能実習  〔初回の技能実習終了時に技能検定 3 級を取得した優秀な技能実習生が、帰国して一定期間（例えば 3 年）以上経過した後、2 年間の再技能実習を認める。受入れ機関は「企業単独型」に限る。〕	高度技能実習制度（再技能実習制度）  〔現行の研修・技能実習終了時に技能検定 3 級を取得した者など優秀な者に、本人が希望する場合に限り、一旦帰国後に再入国を認め、2 年程度、高度な内容の技能実習を受けることができる機会を与える。〕	短期外国人就労制度  〔特定の要件を備えた受入れ団体の許可制度を設け、専門的・技術的分野以外の分野について外国人労働者を 3 年間受入れ、再就労は認めない。〕
不正行為を行った受入れ機関に対する罰則の強化	不正行為を行った受入れ機関に対する受入れ停止期間を現行の 3 年から 5 年以上に延長する。	不正行為を行った受入れ機関等に対する受入れ停止措置の期間を現行の 3 年から 5 年に延長するなど罰則を強化する。また、その機関名の公表も検討すべき。	(この項目に関する記載なし)
イメージ図			

(衆議院調査局法務調査室作成)

## 少子高齢化、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  
日本商工会議所

経済のグローバル化が進み、国境を越えた人の移動が活発化する中で、国際的な競争はかつてなく激しくなっている。大競争時代の到来に伴い、経営・研究・技術分野における高度な技術・知識を有する人材の獲得競争が世界的規模で激化しており、高度人材外国人労働者の受け入れ促進は、もはや一私企業の隆盛に係わる問題ではなく、イノベーション（技術革新）を通じた一国の産業・経済の活性化、持続的成長のための重要戦略として認識されている。

また、わが国においては、世界に例のないスピードで少子高齢化が進んでおり、2006 年には人口のピークを迎えるという見通しもある。雇用情勢が極めて深刻な現在ですら、職種や地域によっては必要な人材を確保できない分野があるが、今後の急激な労働人口の減少により、「ものづくり」や看護・介護など、わが国の経済社会や国民生活にとって不可欠な産業分野においても労働力不足が継続し、支障をきたすことが大いに懸念される。高齢者や女性の社会進出促進策と平行して、いわゆる単純労働に携わる外国人労働者の受け入れ促進策が真剣に検討されるべきゆえんである。

わが国の現状をみると、専門的・技術的分野の外国人労働者については、その受け入れに積極的であり、受け入れ人数に制限を設けていないにもかかわらず、約 10 万人と低水準にとどまっており、高度人材外国人労働者の確保に関して欧米諸国に大きく遅れをとっている。他方、単純労働者の受け入れについて政府は、国内の労働市場に係わる問題をはじめとして日本の経済社会・国民生活に多大な影響を及ぼすことを危惧して、ブラジルなどに移住した人やその子孫らを除いては厳しく規制している。

そこで、当所は、少子高齢化、経済グローバル化時代において、わが国の産業・経済の活性化ならびに持続的成長に資するとともに、経済社会や国民生活に欠かさない重要な産業分野における労働力不足解消に向けた外国人労働者受け入れのあり方について、下記のとおり提言する。

記

### 1. 外国人労働者の受け入れのあり方 (1) 高度人材外国人労働者の受け入れ

国際競争の激化に伴い、IT 技術者などの専門的・技術的労働者に対するニーズが世界的に高まったため、欧米諸国では、高度な技術・知識を有する人材の受け入れ促進のための制度改正を行うなど、積極的な受け入れ政策を展開している。

日本では、現在、就労目的の在留資格として 14 種類の専門的・技術的分野を設けて、外国人労働者を受け入れている。政府は、専門的・技術的分野の外国

人労働者については、経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、その受け入れに積極的であり、受け入れ人数に数量制限を設けていないにもかかわらず、当該分野における受け入れ人数は約 10 万人（2001 年現在。「興行」「技能」を除く）にとどまっており、高度人材外国人労働者の確保に関して欧米諸国に大きく遅れをとっている。

この大競争時代を勝ち抜くためには、わが国における人材育成対策をさらに充実するとともに、高度人材外国人労働者の受け入れについては、これまでの発想を大転換し、受け入れを大幅に拡大すべきであり、中小企業といえども、優秀な外国人労働者を活用して製品やサービスの高付加価値化を図ることが必要である。

そのため、高度な技術・知識を有する外国人労働者の受け入れ促進に向け、資格の相互認証の積極的拡大、在留資格認定要件の緩和、社会保障協定の締結促進、医療保険制度の見直し、留学生に対する支援の拡充、労働・住環境の整備等を推進すべきである。

### **資格の相互認証の積極的拡大**

資格の相互認証については、近年、わが国は数カ国と IT 技術者資格の相互認証を行い、それに伴う在留資格要件を緩和した。2001 年には、インド人 IT 技術者の受け入れ促進と、日印間のソフトウェアビジネス交流の活性化を図るため、両国の IT 技術者試験の相互認証とそれに伴う入国規制の緩和を行った結果、インド人 IT 技術者の受け入れが促進された。

一方で、「法律・会計業務」などの専門的分野については、2 国間・多国間の相互認証は進んでいない。欧米諸国では、IT 分野をはじめ、法律、会計、エンジニアなど、自国の競争力強化につながる分野について資格の相互認証を積極的に進め、優秀な外国人労働者の獲得を図っている。わが国においても、自国の競争力強化につながるような専門的・技術的資格について、各国との相互認証を積極的に拡大すべきである。

### **在留資格認定要件の緩和**

在留資格の一つである「企業内転勤」については、外国にある系列企業等からの転勤・出向は認められているものの、その必要要件として、他の在留資格である「技術」または「人文知識・国際業務」等と同様の基準を満たさなければならない。優秀な人材の国際的労働移動をさらに活発化させるため、こうした要件を緩和するとともに、在留期間を延長するなど、専門的・技術的外国人労働者に係わる入国・在留制度についてはできる限り合理化・簡素化すべきである。

### **社会保障協定の締結促進**

公的年金制度については、大部分の国で「当該国で就労している者」を対象者としている。そのため、例えば、日本で就労している外国人は、日本の公的年金制度に加入して保険料を負担するとともに、母国における受給権を確保するために、母国の年金保険料も払い続けなければならない。さらに、赴任期間が短期間である場合には、赴任国における年金の受給権は発生しない場合が多く、赴任国の保険料はいわば掛け捨ての状態になっている。



この問題を解決するため、欧米諸国は社会保障協定を締結し、短期滞在者については、赴任国における年金制度の加入義務を免除し、保険料の二重払い問題等を解消している。米国は、すでに 19 カ国と社会保障協定を締結しているが、日本はドイツ（2000 年締結）とイギリス（2001 年締結）の 2 カ国にすぎない。先ごろ、日米政府間で、二重負担の回避（短期滞在者）と加入期間の通算（長期滞在者）を内容とする協定について最終合意に達したが、国際的な人材移動を活発化させるためにも、わが国は、早急にその他の国とも協定を締結すべきである。

### **医療保険制度の見直し**

現行の社会保険制度では、永住を前提としていない外国人に対しても健康保険と年金・介護保険のセット加入を義務付けており、外国人の医療保険加入を妨げる要因の一つになっている。このため、セット加入義務の緩和や、年金・介護保険部分の納付額を帰国時に返納する制度の創設等を検討すべきである。また、国民健康保険制度は、運営における自治体間格差や保険料の滞納など様々な課題があるため、将来的には、外国人向けの医療保険制度の創設について検討すべきである。

### **留学生に対する支援の拡充等**

留学生を通じた人材獲得・育成は、わが国の社会慣習や文化・言語に対して親近感を抱いている人材を得るという観点から極めて望ましい方法である。わが国への留学生をさらに増加させるため、就学中および卒業後の就職時やインターン等に関する制度的な障壁を可能な限り低くするとともに、奨学金等の充実や低廉な留学生宿舎の確保等、生活環境面での支援等を拡充されたい。

さらに、地方勤務をためらう日本人の代わりに、優秀な外国人留学生 O B を開発要員として採用し、技術開発力を高めている先進的な中小企業もすでにあるが、中小企業で活躍することを希望する留学生をデータベース化し、地方の中小企業と結びつける就職支援事業を創設されたい。その際は、民間のノウハウや人材を活かした事業が展開できるよう、商工会議所をはじめとする民間機関を最大限に活用すべきである。

## **(2) 外国人単純労働者の受け入れ**

わが国政府は、いわゆる単純労働に携わる外国人労働者の受け入れについては、国内の労働市場に係わる問題をはじめとして、日本の経済社会・国民生活に多大な影響を及ぼすこと等を危惧して、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠であるとの方針を明らかにしている。

しかしながら、世界でも例がない少子高齢化の急速な進展に伴い、将来労働力が減少することは確実であり、「ものづくり」や看護・介護など、わが国の経済社会や国民生活にとって不可欠な産業分野においても労働力不足が継続し、支障をきたすことが大いに懸念される。そのため、若者の勤労観・職業観の醸成政策の拡充や、高齢者や女性が活躍できる環境づくりと平行して、単純労働者の受け入れ促進策について真剣に検討すべきである。

### 「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。

### 新たな制度的枠組みの創設

わが国には不法就労者が約30万人もいるという現実があるが、こうした状況を放置せず、諸外国の例も参考にして、混乱が生じないよう一定の管理の下に外国人単純労働者を受け入れる新たな制度的枠組みを創設されたい。

例えば、わが国と同様に「ものづくり」を中心に経済発展を遂げてきた台湾においては、雇用に影響がないこと、移民にさせないこと、治安を乱さないこと、産業高度化の妨げにはならないことを基本的な条件に、二国間協定に基づき、重大公共工事、重大投資製造業、看護・介護などの分野で約30万人の単純労働者を受け入れている。

単純労働に携わる外国人労働者の急激な増大は、社会不安を引き起こす、あるいは、わが国産業構造の高度化を阻害するなどの議論もあるが、わが国においても、台湾方式による単純労働者受け入れ制度を導入することを真剣に検討されたい。その際、今後、労働需要の拡大が予想される製造、建設、林業、観光、看護・介護、メイドなどの分野については、二国間協定に基づき、受け入れ業種・職種や人数の上限など一定の条件を課すとともに、滞在期間中の管理の徹底などを条件に、受け入れを検討すべきである。

仮に、すぐさま全国一律の制度として導入することが著しく困難であるならば、当面、構造改革特区制度を利用して、台湾方式による受け入れ制度を導入すべきである。

なお、日本とASEAN各国では、経済連携協定の締結に向けた政府間協議が進められており、わが国に対しては、ビザ発給要件の緩和など人の移動の円滑化に対する要望が強く寄せられている。例えば、フィリピンからは、看護師・介護士等の日本での就労について要請があるが、わが国が今後急速な少子高齢化の道を歩む現実を見据え、日本語でのコミュニケーション能力や看護水準を含めた適切な能力の確保を前提として、その受け入れに道を開くべきと考える。

### (3) 外国人労働者の受け入れに係わる諸課題への取り組み

わが国の諸制度は、移民を含めて、外国人労働者およびその家族が長期間在留し、生活することを念頭においたものとはなっておらず、外国人の受け入れ

を推進するためには、生活・教育面における受け入れ体制の整備をはじめ、社会保障制度のあり方にいたるまで、経済社会や国民生活に係わる様々な課題について、今後、国民各層を交えて議論し、そのコスト負担のあり方も含めてコンセンサスを形成していかなばならない。

例えば、生活面においては、賃貸住宅への入居や宗教活動への理解の促進、子女教育に関しては、インターナショナル・スクールの整備や公立学校の受け入れ体制の整備などの課題がある。社会保障制度については、社会保障協定の締結を促進するとともに、健康保険と年金・介護保険のセット加入義務の緩和や、年金・介護保険部分の納付額を帰国時に返納する制度の創設、外国人向けの医療保険制度の創設等について検討すべきである。

さらに、経済社会の活性化を維持するため、永住を前提とした移民を受け入れ、一定規模の人口を確保するという選択肢も考えられるが、その是非については、まずは、上述した高度人材外国人労働者や単純労働者の受け入れについて、新たな制度的枠組みの創設や改善を行い、その実績や効果等を十分見極めたうえで、さらに国民生活への影響や社会的コストの負担問題等も含めた幅広い観点から議論することが必要である。

## 2. 商工会議所の役割

地域に根差した総合経済団体である商工会議所は、会員の多くを中小企業が占めており、これまで「外国人研修・技能実習制度」においても受け入れ団体となるなど、深刻な労働力不足に悩む中小企業に対する支援を行ってきている。

また、日系人などの外国人労働者が多数居住している浜松市、豊田市などの14都市では外国人集積都市会議を設立し、商工会議所など産業界の協力の下、外国人労働者との共生を目指して様々な課題の解決に取り組んでいる。

少子高齢化、経済グローバル化時代においては、これまで以上に外国人労働者の受け入れに対するニーズが増大することは明白であり、地域中小企業の商工会議所に対する期待はますます高まるであろう。就労、教育、年金、医療など、外国人労働者の受け入れに係わる諸課題は多岐にわたっており、行政が直接係わるべきものもあるが、行政と企業との間の調整機能や、外国人労働者と企業との仲介機能など、商工会議所が担うべき役割は大きなものがある。商工会議所においては、今後とも地域の実情を十分踏まえて外国人労働者受け入れ問題に取り組むことが求められている。

以上

(資料出所：日本商工会議所ホームページ)

**1. 外国人労働者導入の背景・経緯**

1980年代後半：労働集約的産業（製造業、建設業等）を中心に労働力不足が深刻化。

1989年10月：重大公共事業を進めるために外国人労働者の受け入れを開始。

1991年10月：外国人労働者の受け入れを民間に開放。労働力不足が大幅に改善。

1992年5月：「就業服務法」を公布施行。

1992年7月：「外国人招聘許可および管理弁法」を公布施行。

→ 行政指導で許可・管理していた外国人労働者の雇用について、法的根拠が整備された。

**2. 外国人労働者の受け入れ制度の概要****(1) 基本政策**

- ・台湾人の雇用に影響がない、制度導入後移民にさせない、治安を乱さない、産業高度化の妨げにはならない、が基本的な条件。
- ・二国間協定に基づき、一定の範囲のブルーカラー労働者を受け入れ。
- ・受け入れたブルーカラー労働者は、行政院勞工委員会職業訓練局外籍勞工作業センターが一元管理。生活指導、カウンセリング等、ソフト面での充実にも努める。

**(2) 協定締結国（5カ国）**

タイ、フィリピン、インドネシア、マレーシア、ベトナム

**(3) 受け入れ業種・職種（5種）**

重大公共工事（公立学校、社会福祉施設、病院等の建設）、重大投資製造業（經濟部工業局の投資案件審査による）、看護・介護、メイド、船員

**(4) 受け入れ人数の上限**

製造業については、經濟部工業局による審査をクリアした投資案件についてのみ、外国人労働者の雇用が認められ、投資額によって人数の上限が定められる。

審査の流れ

投資案件を工業局に提出 審査 当該投資案件が「重要産業である」との認定を受ければ外国人の雇用が許可される。

許可要件と外国人雇用率（例）

- ・伝統産業（組立・加工等の製造業）

投資額要件： 5年間に2億元（約7.4億円）の投資を達成した場合に雇用可能

雇用上限率： 台湾人従業員の15%

- ・ハイテク産業

投資額要件： 5年間に5億元（約18.5億円）の投資を達成した場合に雇用可能

雇用上限率： 台湾人従業員の20%

**(5) 外国人労働者受け入れ手順**

求人企業は公的就業サービスセンターに求人情報を登録する。

求人情報は3日間公募された後、14日間台湾人の求職者からの申込みを待つ。

台湾人からの照会がない場合にのみ、外国人労働者の雇用が可能となる。

外国人を雇用する企業は「就業安定基金」への資金拠出が必要となる。

拠出金は台湾人労働者の再就職支援のための「職業訓練チケット」の財源（政府から民間職業訓練機関に支払われる費用）となる。

基金への拠出額（外国人労働者1人あたり）

（例）重大投資製造業=月2,400元（約8,880円）、看護・介護=月2,000元（約7,400円）

以前、供託金制度があったが廃止された。

## (6) 外国人労働者の労働条件

外国人労働者の賃金は最低賃金を下回ることができない。

(例) 製造業の最低賃金 = 月15,840元 (約 58,608円)

製造業の平均賃金 = 月34,154元 (約126,369円)

## (7) 外国人労働者の滞在期間

滞在期間は3年間。3年間の滞在期間中または滞在期間終了後に1回出国が必要。滞在期間中に1回出国していれば、最長6年間まで滞在することが可能である。

## 3. 外国人労働者受け入れの現状

### (1) 受け入れ人数

約30.5万人(2001年。就業者数の約3.2%)

失業率の推移: 2000年2.99%、2001年4.57%、2002年9月5.32%

### (2) 出身国別

タイ(13万人)、インドネシア(9.1万人)、フィリピン(7.2万人)、ベトナム(1.3万人)等

### (3) 受け入れ業種別

重大投資製造業(16万人。製造業就業者数の約6%)、介護・看護(11万人)、政府重大公共工事(2.5万人)、メイド(0.76万人)、船員(0.24万人)

## 4. 外国人労働者の受け入れにおける課題等

### (1) 不法就労対策

供託金制度の廃止

外国人労働者の雇用者に対し、供託金制度(外国人労働者が逃亡したときは没収。上記「就業安定基金」とは別)が設けられていたが、人道的見地から、現在ではこの制度は廃止された。不法就労外国人の雇用者に対する処罰

最高3年以内の有期刑、拘禁、60万元(約222万円)以下の罰金を科すか若しくは罰金を併科。

仲介業者対策

仲介業者が外国人労働者の賃金からマージンを搾取する問題が発生していることに対応するため、仲介業者を排除する国家間の直接招聘を進めている。

不法滞在者数は定かではないが、外国人労働者のうち連絡がつかない人が0.7万人、観光ビザ入国者で帰国しない人が約2万人いると見られている。

### (2) 外国人労働者受け入れの今後の方向性

- ・台湾人労働者の賃金上昇に直面している企業には、国際競争力を維持するため、外国人労働者を雇うニーズがある。特にシフト制(夜勤含む)のライン製造業等、いわゆる3K職場など台湾人労働者が嫌う業種において外国人労働者が活用されている。
- ・一方で、台湾企業の中国大陸への進出、米国不況等による輸出減少に伴う業績悪化等の影響により、台湾人労働者の雇用減少が進み、失業率が悪化するため、外国人労働者の受け入れに対して厳しい意見が出始めている。
- ・このような中、2000年6月、民進党政権になって主任委員に就任した陳菊氏が、外国人労働者を毎年1万5千人ずつ減らしていく縮減政策を表明した。
- ・政府は外国人労働者の増加に歯止めをかけ、国内の失業者の雇用を促進するために、企業に対する助成金制度などを創設している。しかし、外国人労働者数は微減しているものの、大幅な減少は見られない。
- ・また女性の外国人労働者が妊娠した場合、以前は企業が帰国させていたが、現在では人道的観点より帰国させられなくなっている。しかし企業からは苦情が出ている。

出所: 行政院勞工委員会との懇談、勞工委員会ホームページ、「台湾の経済事情2001」(交流協会)、「台湾の投資環境」(交流協会)

以上

# 外国人受け入れ問題に関する提言

2004年4月14日  
(社)日本経済団体連合会

## 1. 基本的な考え方

(付加価値創造力を高めるために外国人の力を)

戦後の日本は、労働力の同質性、均質性を力に経済大国となったが、少子化・高齢化の進展に直面し、専ら労働力の“マス”の力に頼って経済を発展させることはもはや困難になっている。国立社会保障・人口問題研究所の人口推計(中位推計)によれば、2006年から総人口が減少に転じる見込みになっているが、私たちは、その“埋め合わせ”のために、外国人の受け入れを進めていこうとは考えていない。新ビジョン『[活力と魅力溢れる日本をめざして](#)』をとりまとめる際に日本経団連が行った試算によれば、2025年度までの期間において労働力人口の減少が潜在成長率を押し下げる程度は年平均で0.2%程度であり、技術革新を通じてイノベーションを着実に進めていけば十分克服できるレベルである。そこで本提言では、多様性のダイナミズムを活かし、国民一人ひとりの“付加価値創造力”を高めていく、そのプロセスに外国人がもつ力を活かすための総合的な受け入れ施策を提案する。

(高度人材の積極的受け入れ)

いわゆる高度人材については、既に1990年代以降、グローバルな大競争が展開されており、今や、モノやカネ、情報にとどまらず、多くの人々が国境を越えて頻繁に移動し活動する状況となっている。また、1995年に発効したWTOのサービス貿易に関する一般協定には、多角的な国際協定としては初めて、人の移動についての規定が盛り込まれた。さらには、FTA(自由貿易協定)やEPA(経済連携協定)の締結に向けた二国間の通商交渉のなかでも、より具体的な人の移動の自由化が議論されている。

日本では、1999年7月の閣議決定において、外国人の受け入れに関しては、まず専門的・技術的分野の外国人について、「日本経済の活性化や一層の国際化を図る観点から、受け入れをより積極的に推進」することを掲げた。しかし政府は、縦割り行政の壁に阻まれ各省庁が連携して施策を展開していない。現状を放置したままでは、日本において外国人がその能力を十分に発揮することは難しく、受け入れが進まないというのが私たちの結論である。

本提言において、各省庁の所管する外国人受け入れ関連の施策を一元化するために「外国人庁」(仮称)、あるいは「多文化共生庁」(仮称)の創設に向けた検討を求めたのは、そうした問題認識からである。加えて、外国人を受け入れているのは地域であり、国の関係省庁だけではなく、地方自治体も一体となって、総合的な政策を展開する必要がある。

(現場で働く外国人の受け入れとそれに伴う問題の解決)

政府は、一方で単純労働者の受け入れを「経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼす」との理由から、「慎重に対応する」という方針を打ち出している。経済原則から考えても、労働集約的で付加価値の低い商品については、国内生産から海外生産にシフトしていくのは当然の流れである。グローバルに経営を考えると、国内に人件費の安い外国人を導入することによって、国内で生き残りを図るという経営戦略は長続きするものではない。

しかし実態をみると、日本には、現場で働く外国人が相当数流入し就労・生活している。その多くはブラジル人を中心とした日系人であり、現在その数は23万人にもものぼり、しかも最近では定住化する傾向が強まっている。

日本経済が長期にわたり低迷するなかで、日系人などの外国人が職を得られる背景には、日本人、とりわけ若者が働きたがらない仕事が存在するという現実がある。多くの企業関係者は、日本人の若者に現場で働いてもらいたいという期待を抱いており、また日本人の若者が専門知識、技術・技能を身に付けられるよう、企業、高校や大学、行政などが連携して、その職業能力・意識の向上に取り組む必要もある。しかし、日系人など外国人が日本人の就きたがらない現場で働いているという現実を直視しなければならない。

日本の労働力人口が減少していくなかで、女性や高齢者の力を最大限に活用したとしても、日本人では供給が不足する分野は、今後さらに増えていくことが予想される。その対策としては、まずは労働生産性の向上や就労環境・労働条件の改善を図ることが求められる。しかし、それでもなお、たとえば、福祉分野を中心としたサービス分野、あるいは農林水産業などの第一次産業分野などにおいては、日本人だけでは労働力不足が深刻化するであろうという見方もある。現場で働く外国人の受け入れを巡る問題をいつまでも先送りにすることはできない。

### (外国人を受け入れるための三原則)

こうした現実を踏まえ、日本も外国人受け入れの原則を決めておかなければならない時期を迎えている。

第一に、外国人の受け入れは、その質と量の両面で、十分にコントロールされた、秩序あるものでなければならない。現在の受け入れは、在留資格というかたちで、日本国内での活動に質的な要件が課されているが、その総数については何ら規定がない。そこで、今後の受け入れに当たっては、求められる職種・技能の要件や受け入れ人数、期間を明確にし、合理的な基準で客観的な判断を行っていくことが必要となる。これは、来日する外国人の就労、生活の環境を良好に保つためのものでもある。

第二に、受け入れる外国人の人権や尊厳を損ねるものであってはならない。人間の尊厳に関わるような劣悪な労働条件や生活環境、あるいは賃金などをはじめとする差別が許されないことは当然のことである。労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法などの労働法制についても、日本人を雇用する場合と同様に遵守することは、企業として当然の責務である。また入国時だけでなく在留期間中においても、外国人の生活や就労の実態について、行政が必要に応じて把握、確認できるようにしておくことが必要である。

第三に、外国人の受け入れは、受け入れ企業や外国人にとって有益なものであることは当然として、さらに受け入れ国、送り出し国の双方にとってメリットのあるものでなければならない。とりわけ高度人材はどのような国でも、政治や経済、産業、文化を支える重要な存在として、大きな期待が寄せられている。日本において、このような人材が十分に活用され、才能や技能等が磨かれる環境が整備される必要がある。日本で活躍する彼らが満足し、また受け入れた企業もメリットを感じることになれば、日本と送り出し国との間で、経済的、文化的な交流の機会がさらに拡大していくことが期待される。また、外国人を受け入れることによって、日本国内の就労環境や労働条件の改善が妨げられてはならないことはいままでのない。

こうした原則のもと政府には、3年、5年と期限を定めて具体的に施策を展開しつつ、透明かつ安定的な外国人の受け入れシステムを確立することが求められる。

## 2. 日本企業における雇用契約、人事制度改革

外国人の一層の活用を考える際には、受け入れようとする企業の側において雇用管理、人事諸制度などのシステムを改革することが必要となってくる。日本企業において外国人を働きにくくしている阻害要因を取り除くことは、日本人にとっても必要なことである。

## (1) 異文化シナジーを生み出す経営のあり方

現在、企業経営においてダイバーシティ・マネジメントが必須のものになりつつある。ダイバーシティ・マネジメントとは「多様な人材を活かす戦略」であり、従来の企業内や社会におけるスタンダードにとらわれず、多様な属性(性別、年齢、国籍など)や価値・発想を取り入れることで、経営環境の変化に迅速かつ柔軟に対応し、企業の成長と従業員の自己実現につなげようとするものである。これは、文化的な多様性を活かす経営という意味で「異文化経営」と呼ばれている。

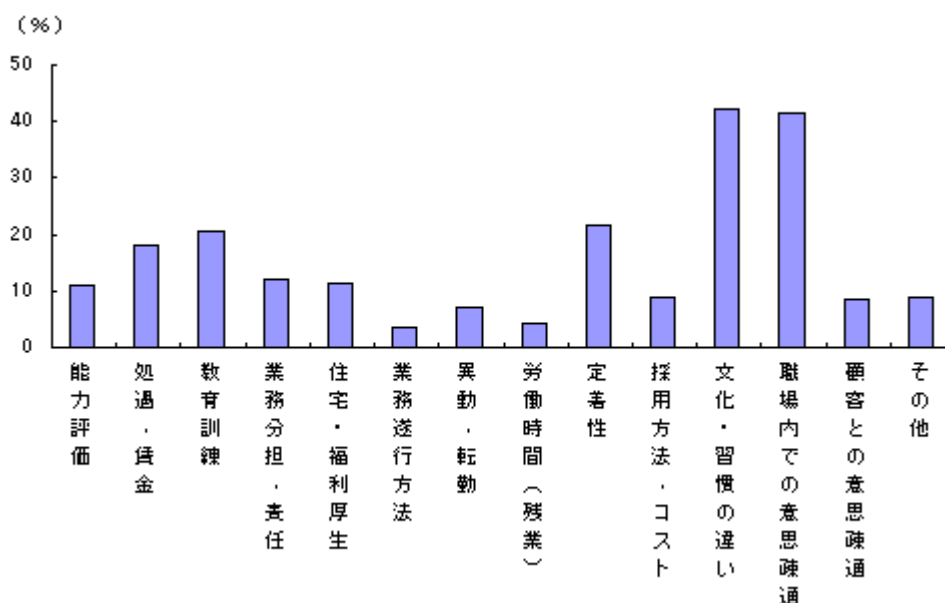
もちろん多様性は、組織の効率的な運営に様々な影響を及ぼす。多様性によって組織の一体感が欠如したり、コミュニケーション・ギャップが発生する、あるいは意思決定に要する労力と時間が増大するといったことも考えられる。その一方で、多様性は「異文化シナジー」といべきプラスの効果を組織にもたらすとも考えられる。異文化シナジーを持つためには、構成員が互いの違いを認識しつつ、異なった方法が創造的に結合されることによって、組織の運営や仕事の進め方において最善の方法が生み出されることが期待されるのである。従来の「異文化経営論」では、国ごとの文化の差に焦点をあて、その理解を深めて多様性に対応することによって企業経営を円滑にしていくことに主眼が置かれてきた。しかしグローバル化がさらに進展し、世界規模で迅速な市場ニーズへの対応を求められている今日においては、ことさらに差異を強調するのではなく、異なる文化を超える経営が必要になる。その意味で「異文化経営」は、新たな次元に入っており、企業はそのなかで外国人の活用も位置づけていくことが求められる。

## (2) 外国人を受け入れ、活用するにあたって留意すべき点

日本経団連が今年実施した「外国人受け入れ問題に関するアンケート調査」によれば、外国人を活用している企業は、社内システム上の問題点として「文化・習慣の違い」(42.1%)、「職場内での意思疎通」(41.5%)をあげている(図表1)。また、外国人を活用しない理由としては、そもそも「外国人雇用のニーズがないこと」「接客業が中心となるため、言葉や文化の違いがネックになると考えること」などがあげられている。また、外国人受け入れにあたっての日本企業の課題を聞いたところ、「会社・従業員の意識改革」(44.9%)が最も多く(図表2)、その具体的な意見として、「社内のシステムだけでなく、従業員の意識に問題がある。グローバル時代にそぐわない排他的な意識が問題となる」といった声も聞かれた。日本企業が外国人を活用するにあたり課題となるのは、文化、語学、意識といったものであることが窺われる。

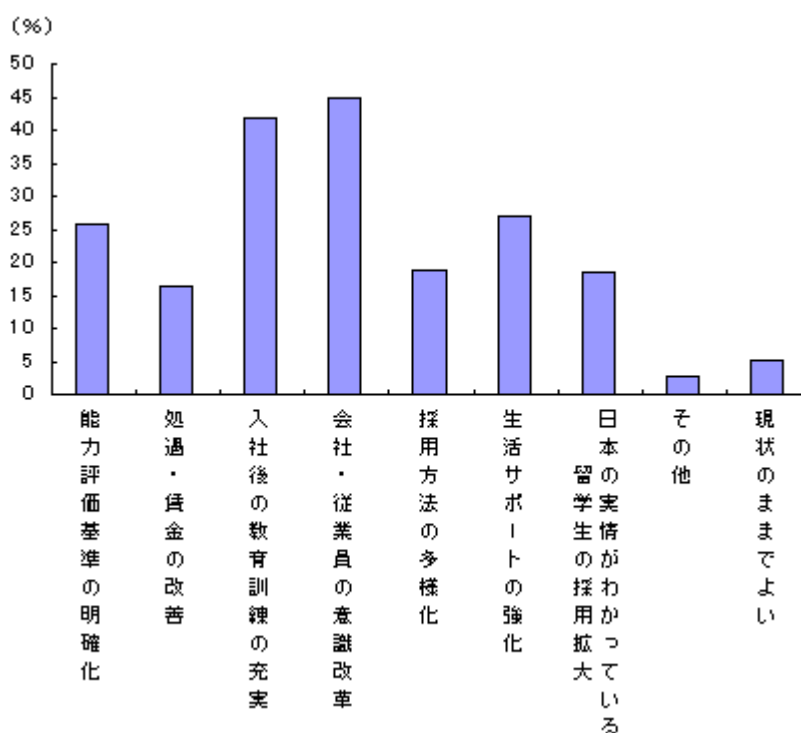
図表1 - 外国人を雇用・活用するにあたっての社内システム上の問題点





出典：日本経団連「外国人受け入れ問題に関するアンケート調査」（2003年10月）

図表2 - 外国人受け入れにあたっての日本企業の課題



出典：日本経団連「外国人受け入れ問題に関するアンケート調査」（2003年10月）

そうした文化、意識の改革と並んで、日本企業が外国人を活用するために必要なことは、外国人を適正な報酬で有効かつ適切に活用し得る仕組みづくりである。外国人が働きがいを感じ得る仕事と処遇を提供することが不可欠であろう。

日本で働く外国人、とりわけ専門的・技術的分野の外国人は、多様な雇用形態のなかから自ら適したものを選び、そのなかで自己のキャリア・パスを描きたいと考えている者も多い。日本での在留が短期であっても、その期間で自分に何ができるか、その次のステップとして何をするかを強く意識している。そのような姿勢で仕事に取り組む外国人が積極的に選択できるような働き方の選択肢を準備する必要がある。

こうした外国人には、日本企業の長期雇用を前提としたキャリア形成や賃金構造はなじみ

にくく、海外から優秀な人材を集められるかは疑問である。世界的な人材獲得競争はますます激しくなっており、長期雇用だけでなく、たとえば限られた期間の雇用を前提に、職種や担当業務を限定し、報酬なども在職期間の貢献に連動した刺激的なものとするといった選択肢を準備するなど、多様な対応をとることが求められる。これは、同じような働き方を望む日本人にとっても望ましいことであろう。

加えて、外国人社員に対する日常生活を含めたケアも必要である。外国人を積極的に活用している企業は、平日の夜などに日本語教育を行うほかにも、日本に長く住んでいる外国人社員を先輩役として相談員の形で配置する、それぞれの職場でしっかりと面倒を見る庶務係をつける、できる限り海外赴任の経験がある上司をつける、などの工夫をこらしている。また、外国人を活用するにあたり、法令遵守・機密確保のための仕組みづくりも重要な課題となろう。日本経団連のアンケートでも、「固有技術の海外流出」「機密の漏洩」などの不安があげられている。企業は、細かな事項でも契約書に記載することを心がけなければならない。

以上指摘した点は、日本企業の置かれた経営環境のなかにあっては、グローバルな共通の規範(World Values)と呼ぶことができよう。こうした規範をベースとして、企業独自の文化と融合させ、異文化シナジーを発揮させていくため、社内の意識を変え、同時にシステム・制度を整えていくことが必要である。

### 3. 国と地方自治体が一体となった整合性ある施策の推進

#### (1) 外国人受け入れ問題本部の設置、外国人庁(仮称)の創設検討

周知のとおり、日本では出入国管理及び難民認定法(以下、入管法という)によって、外国人の在留資格を審査した上で、入国及び就労・就学を認めている。日本に入国し在留する外国人に係る問題は、関係する省庁や地方自治体が一体となって対応すべきところであるが、関係省庁や地方自治体が日常、情報を共有し連携をとりあい、共同して問題解決を図るような体制にはなっていないのが実態である。

1990年の入管法改正以降、外国人の入国・在留は大幅に拡大したが、それに対応して国が総合的な施策を推進したとは必ずしもいえない。そうした状況のもと企業は、外国人を十分活用しきれておらず、また外国人が実際に居住し就労する都市では、地方自治体、NPO、NGOなどが具体的な問題解決に追われている。外国人に対する社会保険の不備、居住環境の悪さなど日本側の問題に加え、子弟教育や日本語修得への努力不足、地域コミュニティとの摩擦など、外国人側に起因する問題も含め、その対応は企業や地域に委ねられているのが実態である。

以上のような状況を改善するため私たちは、国に対して、外国人受け入れに関する検討体制の整備と外国人に係る諸問題を総合的に企画・立案し、必要な調整を行うため、内閣に「外国人受け入れ問題本部」(仮称)を設置するとともに、内閣府に「特命担当大臣」を置くことを提案する。同本部は、当面は閣議決定により設置し、本部長を内閣総理大臣、副本部長を内閣官房長官及び特命担当大臣、本部員を他のすべての閣僚とし、これに関する事務は内閣府の協力を得て内閣官房が行うものとする。

同本部は、外国人受け入れ全般の基本方針を企画・立案することを主な任務とする。また、出入国審査をになう法務省、査証発給を行う外務省、日本語修得、子弟教育に係わる文部科学省・文化庁、医療保険、年金、さらには外国人の雇用管理などを担当する厚生労働省、地方自治体への支援を行う総務省などの関連省庁との間で、具体的な施策に関する総合調整を行う。また施策の展開に当たっては、地方分権の原則を踏まえつつ、外国人集住都市など地方自治体、NPO、NGOなどとの連携を重視すべきである。

加えて国は、将来的に「外国人受け入れに関する基本法」(仮称)を制定し、さらにその取り組みを強化すべきである。さらに外国人受け入れに係る施策を一元的に管轄する「外国人庁」(仮称)、あるいは「多文化共生庁」(仮称)の設立について、その是非を含めたあり方を検討すべきである。

## (2) 新しい就労管理の仕組み

入管法に基づき入国が許可された外国人については、その在留資格に基づき日本国内で就労・就学することが可能となる。そして、企業などにおいて就労した者について、職業安定法施行規則に基づき、国が外国人を雇い入れている企業から雇用状況の報告を受けることとなっている。しかしこれは、外国人個々の情報を報告するのではなく、企業が雇い入れている外国人をいわば概数的に報告するものであり、そのため現行制度のもとでは、国として外国人の就労実態を把握することができていない。

外国人の入国管理制度は、入国事前審査(査証等)、入国審査(上陸許可)及び在留審査・退去強制(在留管理)に分けられるが、就労管理の観点から最も重要なのは、入国後管理である。現行制度のもとでは、入国管理局による在留資格の変更、在留期間の更新等、市町村による外国人登録制度、厚生労働省による外国人雇用状況報告などがあるが、外国人労働者の権利を確保し、不法就労・不法在留を防止し、国内労働市場を保護するためには、入国後管理の制度を根本から改める必要がある。私たちは「中間とりまとめ」において、「外国人雇用状況報告」の拡充を提案したが、現状を踏まえれば、同制度を強化しただけでは、就労管理の徹底はできないと思われる。諸外国においても、アメリカ、ドイツ、イギリスなどが既に就労管理の仕組みを導入しており、所管の一元化、情報の共有化も進んでいる(図表3)。

図表3 - 海外の外国人行政と就労管理の現状

アメリカ	滞在期限付外国人労働者は、移民帰化局へのビザ申請に先立って連邦労働省の労働許可が必要。H-1B(専門職)の場合、雇用主は労働条件許可申請書を連邦労働省に提出。解雇・転職の場合は移民帰化局や労働局への変更手続きが必要。雇用主にはすべての労働者について就労資格確認義務がある。
ドイツ	外国人の滞在許可については市町村の外国人局が担当。労働許可については公共職業安定所が担当。両者の整合性は連邦内務省と連邦経済労働省の間で調整されている。1994年に外国人中央データベースが構築され、外国人の入国、在留および就業に関する行政データが共通化された。市町村外国人局のデータも安定所のデータも、利用目的やデータ保護などの制約の下で関係行政が利用可能。
イギリス	外国人の労働許可申請は雇用主によってのみ行われる。労働許可の発給は教育雇用省が担当していたが、2001年の組織改編によって、内務省移民国籍局労働許可課となり、所管の一元化が進んでいる。入国管理の対象となる外国人は一定の条件(国、目的)のもとで警察への住所登録が義務づけられている。

出 厚生労働省編「諸外国における外国人労働者の現状と課題」

典 経営労働協会「イギリス、オランダ、スウェーデン各国における外国人受入に関する調査研究」

こうした事例を参考として私たちは、図表4のとおり、企業が提供した外国人の個人情報データベース化し、地方自治体や社会保険庁などの公的機関が活用できるようにするために、「外国人雇用法」(仮称)を制定することを提案する。同法に基づいて、現在、指針(外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針)にとどまっている外国人雇入れ時の在留資格確認を義務化する。そして、外国人の労働条件の確保、社会保険加入状況の確認などを目的に、外国人の採用・離職時において報告する義務を雇用主に課し、その情報をもとに外国人雇用データベースを構築する。そのデータベースは、入国管理局、公共職業安定所、労

働基準監督署、社会保険庁などが厳重な管理の下で共有する。また市町村が保有する外国人登録の記録と照合できるよう連携する仕組みを築く。なお新法制定の前提として、入管法、外国人登録法、社会保障関連法令、労働法令などの既存法制を整合性あるかたちで見直すことが求められる。

企業の側においても、同法に基づき雇い入れた外国人の情報を提供する一方で、日本人とは異なるダブル・スタンダードを設け、日本人より低い労働条件で雇い入れたり、外国人だけを合理的な理由もなく解雇したりすることがあってはならないことを再確認する。労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法などの労働法制について、日本人の雇用の場合と同様に遵守することは企業として当然の責務である。

なお、外国人を雇い入れる企業に対し、外国人雇用税を課すべきであるとの意見もあるが、税制における「公平の原則」に反することから、その導入は慎重に考えるべきである。外国人の受け入れに伴う社会的コストは一義的にその受益者が負担すべきものであるが、生産性の向上が直接、企業収益に反映され、また雇用の増加も図られることを考えれば、法人税や外形標準課税となる法人事業税等の納税というかたちで企業はその責務を相当程度果たし得るといえよう。

図表4 - 新しい外国人の就労管理の仕組み

本資料では後掲

## 4. 専門的・技術的分野における受け入れの円滑化

### (1) 激化する人材獲得競争

国は、第9次雇用対策基本計画(1999年)、第2次出入国管理基本計画(2000年)において、「専門的、技術的分野の外国人労働者は、日本経済の活性化や一層の国際化を図る観点から、受け入れをより積極的に推進」することを掲げている。

世界的に、能力の高い専門的、技術的分野の人材獲得競争が激化しているなか、日本に在留するこの分野の外国人は登録者数(ストック)では増加しているが、入国者数(フロー)では必ずしも増加する傾向にない(図表5)。

図表5 - 専門的・技術的分野の外国人新規入国者数の推移(興行を除く13資格)



出典: 法務省入国管理局

そこで私たちは、企業からの高まるニーズへの対応、多様性のダイナミズムを基本とした経済社会の活性化といった観点から、専門的・技術的分野の外国人の受け入れを拡大するため、以下のような具体的な施策を講じるよう提案する。

## (2) 受け入れ円滑化に向けた方策

### 1. 在留資格の拡大

いくつかの在留資格について、在留活動の見直しや上陸許可基準を緩和する。

#### 〔技術〕

現在、「技術」の在留資格取得の要件として、入管法第七条第一項第二号の基準を定める省令(以下、省令)によって、「大学を卒業し若しくはこれと同等以上の教育を受け又は十年以上の実務経験により」と定められている。しかし情報処理技術者に対しては、法務省告示で定める情報処理技術に関する試験の合格または資格の保有を前提にこの要件が緩和されており、この要件緩和を「技術」の他の業種にも可能な限り拡大する。

#### 〔人文知識・国際業務〕

省令の人文知識・国際業務の項の下覧に掲げる活動に関して、大学を卒業していない場合に求められる「十年以上の」実務経験という要件を大学を卒業する年限に合わせて「四年以上の」と改正する。

#### 〔企業内転勤〕

省令の企業内転勤の項の下覧に掲げる活動に関して、在留資格の取得を希望する申請人の行おうとする活動が、技術又は人文知識・国際業務に係る在留活動に該当する場合には、業務経験が1年未満であっても企業内転勤としての在留資格を認定する。あるいは、技術又は人文知識・国際業務に係る「本邦の公私の機関との契約」には、直接の雇用契約だけでなく、出向契約等も含まれることについて、これを周知徹底する。

#### 〔投資・経営〕

省令の投資・経営の項の下覧に掲げる活動に関して、投資については「二人以上の本邦に居住する者が従事する規模のものであること」が要件とされているが、これを削除する。二人以上の本邦居住者が従事する規模のものでなくても、日本経済の活性化に資する投資を行う外国人を受け入れることができるようにする。

#### 〔業務独占資格分野〕

弁護士、公認会計士、医師、歯科医師、看護師等については、たとえば、アメリカ、欧州連合加盟国等の先進国ならびに経済連携協定を締結する国等が認定する同様の資格を有する者に対して、資格要件を緩和するとともに、在留期間の拡大及び就労制限の緩和を行う。

### 2. 在留年数の延長

#### 〔最長在留期間の5年への延長〕

すべての在留資格に関して、最長在留期間を5年に延長する。たとえば、ドイツ、イギリスは5年、フランスは10年となっている。

#### 〔在留期間の区分の細分化と区分選択の自由化〕

在留期間に関して、期間の区分を5年、4年、3年、2年又は1年へと細分化した上で、在留資格認定証明書を申請する外国人が、この区分のなかから、従事する業務に応じた在留期間を選べるようにする。

#### 〔在留期間と有期労働契約期間との整合性〕

在留期間の見直しの際には、有期労働契約期間との整合性をとることが必要である。2004年1月より有期労働契約期間は1年(高度の専門的知識を有する者は3年)から3年(同5年)に改められ、在留期間と労働契約期間を3年に合わせることが可能となった。さらに在留期間を5年に延長する場合には、入管法上の在留資格の要件と、改正労働基準法上の高度な専門知識等を有する者の要件を調整することが必要となる。

3. 在留資格認定証明書の交付・不交付事例の公開、理由の提示  
在留資格認定証明書の交付・不交付に関する事例を類型化し公開する。また、在留資格認定証明書の不交付を決定した場合、その申請人に対して、別表以上の具体的な理由を提示する。
4. 在留資格審査手続に係る処分の簡素化・迅速化  
法務省入国管理局における在留資格認定証明書交付申請に係る審査は、平均で2～3カ月、長い場合には半年という審査期間を要するケースもある。こうした状況は、優秀な外国人をいち早く受け入れて事業を遂行したい企業からすればあまりに長いといわざるを得ない。イギリスでは、電子申請システムが導入されており、申請書受理後1日で7割、受理後1週間で9割が処理されている。  
また査証の申請には、在外公館のある地域によっては、代表取締役の押印まで求められる招聘理由書、身元保証書の提出が必要になる。  
たとえば、過去数年間にわたり申請において不許可になった事例がなく、かつ許可された外国人に事故が発生した事例もないような企業等を優良事業者として認定する制度を設け、こうした事業者が代理人として査証、在留資格認定証明書の交付を申請する場合には、特別に、迅速(例：1週間の処理期間の設定等)かつ簡易な手続き(例：査証申請の必要書類における代表取締役印を招聘企業の部門長印で代替等)で当該申請に対する処理を行い得るようにする。
5. 社会保障協定の早期締結  
現在、日本が締結した社会保障協定はドイツ(2000年発効)、イギリス(2001年発効)の2カ国とのものに過ぎない。今般、署名に至ったアメリカ、韓国との協定を早期に批准するとともに、引き続き、社会保障制度が整備されている国との間、特に、既に交渉中の国(フランス、ベルギー)、申し入れのある国(オランダ、イタリア、ルクセンブルグ、カナダ、オーストラリア、フィリピン及びブラジル)、その他の重点国(アジア諸国)との協定の早期締結を図るよう求めたい。
6. 高度人材の定住促進に向けた制度(日本版グリーンカード)創設の検討  
専門的・技術的分野の外国人がその能力を日本で十二分に発揮できるようにするためには、彼らが日本において自己のキャリアプランを長期的に考えることができる環境を用意する必要がある。たとえばイギリスでは、2002年1月、科学、金融等の専門技術者の受け入れを拡大する観点から、「高度技能移民プログラム」を導入している。図表6の得点計算方法に基づき75点以上ある場合、求人がなくてもまず1年間の在留が許可され、さらに最大3年の在留延長が可能となっている。また合計4年間、高度技能移民として就労した後は、定住が申請できることになっている。  
研究人材など、極めて高度な専門的・技術的分野の外国人の受け入れ、定住の促進は、世界的にみて既にひとつの大きな流れになっている。日本においてもこうした制度・システムの創設に向けて検討を行う必要がある。

図表6 - イギリスの高度技能移民プログラム得点方法

学歴	博士号保持者=30点、修士号保持者=25点、学士号保持者=15点
職歴	学卒レベルの職に5年(博士号保持者は3年)以上就労=15点、 上級レベルないし専門職に2年以上=10点
過去の収入 (年収)	4万ポンド以上=25点、10万ポンド以上=35点、25万ポンド以上=50点 (EU諸国、アメリカ、日本の場合)
就労希望分野	「例外的な」業績がある場合=50点、「重要な」業績がある場合=25点

での業績	
一般開業医 特別枠	国家保健サービスの一般開業医として就労を希望する 海外の医師を招致するための特別枠

出典：経済産業省『通商白書2003』（2003年7月）

## 5. 留学生の質的向上と日本国内における就職の促進

### (1) 留学生受け入れの意義と産学官の取り組み

外国人留学生の日本への受け入れは、諸外国との相互理解の促進、人的ネットワークの形成、国際社会への知的貢献、そして学術研究水準の維持・向上による国際競争力の強化などを図る上で意義は大きい。

国は、「留学生受け入れ10万人計画」(1983年)等に基づき留学生の受け入れを進めている。留学生数は、この4年の間に中国などアジアを中心に倍増しており、本計画は2003年に達成された(2003年5月現在、109,508人)。

今後は留学生受け入れの意義を踏まえて、留学生の質を向上させる必要がある。特に事実上、就労目的で来日する留学生が増え、その一部が資格外の就労をし、また犯罪に手を染めることが社会問題化している。大学は入学時の選抜厳格化(日本語能力、基礎学力、目的意識の重視)、大学院生の受け入れ拡大、入学後の学籍管理、学生サポート体制の充実などが求められる。留学生の質を向上させていくためには、何よりもまず世界レベルで競争力のある大学を数多くつくりあげることが重要であるが、これは日本人学生にとっても望まれることである。

具体的な方策として、以下のとおり提案する。

#### 1. 魅力的な大学教育プログラムの構築

まず留学生に対して、人生の貴重な数年を日本で学びたいと思わせる、世界的にみても質が高く、魅力的な大学教育プログラムを開発し用意することが重要である。国際的にも卓越した教授陣を揃え、グローバルなコミュニケーション・インフラとなった英語による講義を充実させるなど、大学が国際的な汎用性という観点から、教育プログラムを見直すことが求められる。各大学が独自の取り組みを行うよう期待したい。

加えて、それぞれの大学がどのような教育プログラムを持っているかについて、広く海外に情報発信する必要がある。そのためには在外公館が開催する日本留学説明会などを充実させるとともに、外務省、文部科学省、及び関係諸機関が連携し、ホームページ上で日本への留学情報を積極的に発信することなどが考えられる。

日本で学び帰国した留学生は、政治、経済等さまざまな分野において日本と母国の架け橋となる貴重な人材である。帰国した留学生には、帰国後の定期的な動向調査などフォローアップを行うことも必要となる。

#### 2. 留学生への生活支援の充実

日本経団連が行った大学に対するヒアリングによれば、留学生が実際に日本で生活していく上で最も困っていることは、収入面では奨学金を受給できないこと、支出面では住宅費が高いことであった。この結果、アルバイトをしなければ、学業以前に生活していくことができない。そうした状況を踏まえ、官民あげて奨学金の充実に取り組む必要がある。<sup>(注1)</sup>

国費留学生については、まず対象者を拡大する必要がある。また、一旦支給が決まった留学生には学業成績に関係なく支給し続ける現行の制度を改め、成績不振の場合には支給を打ち切り、注意を促してもなお改善されない場合には帰国を命じるなど、留学生のモラルが高まる仕組みに改める。一方、留学生の9割を占める私費留学生に対しては、公的な奨学金に加えて、民間の財団等による奨学金の充実が必要である。大学側には成績優秀な学生への授業料の減免など、優秀な学生が学業に専念できる環境を整えることを望みた

い。

住宅については、安くて良質な留学生宿舎を確保することが重要である。大学や公益法人が留学生宿舎を充実させることに加え、民間企業が協力して社員寮の一部を留学生宿舎として提供する方法も考えられる。

2004年4月、日本育英会、日本国際教育協会、内外学生センターなどが統合し独立行政法人「日本学生支援機構」が設立され、日本人学生のみならず留学生に対する奨学金支給、宿舎提供等の事業を行う。本機構に対して、官民が一体となって支援することが必要である。

(注1)

日本で2番目に多くの留学生を受け入れている早稲田大学では(2003年現在約1,600人)、2001年に留学生の生活実態調査を行なった。その結果から浮かび上がった実態は、(1)留学生の月平均の支出額は約11万8千円、うち4割(約4万8千円)が住居費である、(2)7割の留学生は留学生寮ではなく、広さ6畳程度の民間アパートに住んでいる、(3)奨学金を受けている留学生は5割弱で、7割弱の留学生が週20時間前後、飲食店等でアルバイトをしている。これらの状況から、6割の留学生が現在の生活に経済的な不満を持っている。

### 3. 日本語教育の充実、多様化

日本に海外の優秀な若者を招くために、日本語教育の充実、多様化を図る必要がある。まずは、多様なカリキュラムの開発・提供により、日本国内外を問わず、また期間を問わず、日本語を修得できるシステムを整えるべきである。

その際、海外における日本語教育の充実が重要な課題である。中国、韓国などアジアの国々を中心に、日本語学習へのニーズは依然として高い。国のODA資金を活用してアジアの主要都市に日本語学校を設立し、日本国内で培われたノウハウ、カリキュラムを活用した日本語教育を行うべきである。

また今日、国内の日本語学校は、海外の若者が日本の大学を目指すゲートウェイの機能を果たしているが、そのために日本語学校の質的向上、学生サポート体制の充実を図る必要がある。最終的に、日本語学校の生徒の大半は、日本語能力試験1～2級合格の力をつけ、日本の大学の留学生試験を受けているが、その間の生活は日本社会のルール、マナー、あるいは日本人のものの考え方などを理解するための重要な期間である。この期間を有意義に過ごすことが、大学進学後、勉学に集中できる生活習慣を身につけることにつながるものと考えられる。

## (2) 日本国内における就職の促進

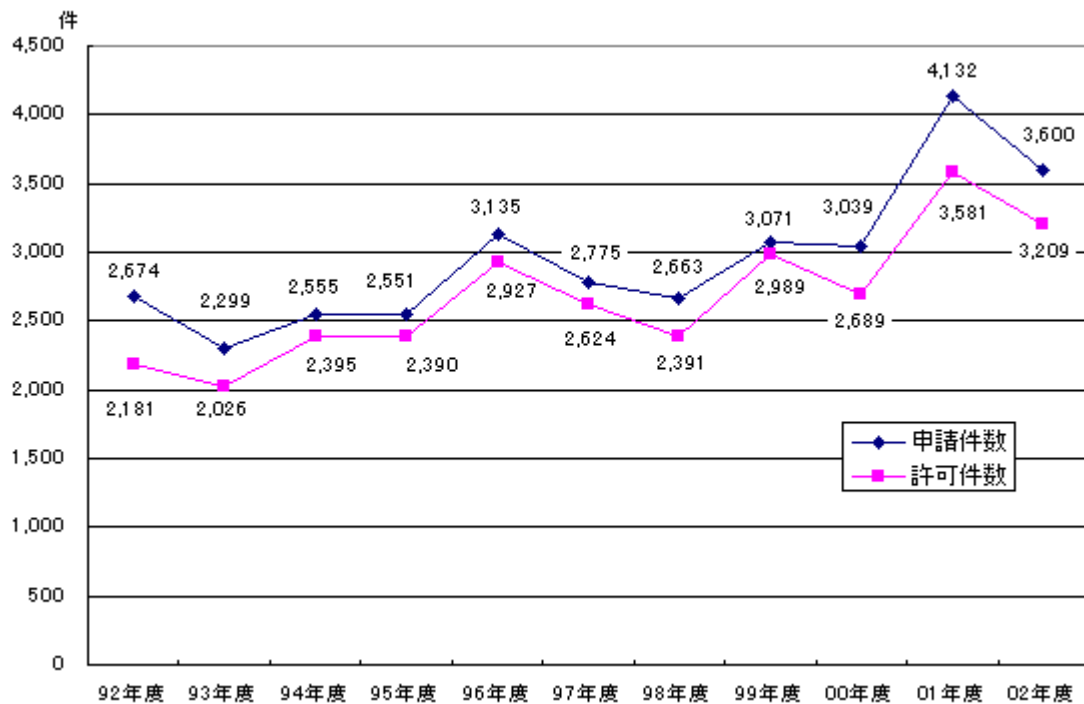
グローバル化を背景に、日本企業においても国籍を問わず優秀な人材を確保しようという動きが出てきている。また、日本の大学におけるさまざまな研究分野において、既に重要な役割を担っている優秀な留学生の能力に注目する企業が増えている。一方、在学中の日本企業での就労経験をもとに、日本企業への就職を希望する留学生も増えている。このような動向に対し、国は留学生の「留学」から「就労」への在留資格変更を積極的に認めることとしている。<sup>(注2)</sup>しかし、実際の在留資格変更は、[図表7](#)のとおり、申請3,600件に対して許可が3,209件となっている(2002年末現在の留学生数は110,415人)。問題は、留学生数に比べて在留資格変更数<sup>(注2)</sup>があまりにも少ないこと、申請に対する不許可率が11%にのぼることである。

(注2)

国費留学生は、留学後は本来母国に帰国し、母国の発展のために働くことを基本としているが、専門的・技術的分野の外国人受け入れの促進という方針のもと、国は日本国内での就職を認めている。

図表7 - 留学生等からの就職目的の申請者数等の推移





出典：法務省入国管理局

留学生の日本国内での就職は、専門的・技術的分野における外国人の活用にとって有効な方策である。本人の希望を前提としつつ、これを積極的に推進する。併せて、留学生による日本国内での起業を促進するための施策を実施していくことも必要である。具体的な方策として、以下のとおり提案する。

## 1. 在留資格制度の見直し

### i. 在留資格変更基準の緩和

在留資格変更の不許可理由に、大学で学んだ「専攻」と就職する際の「業種」「職種」が一致しないことをあげるケースが少なくない。専攻と業種・職種が一致していないことを理由に在留資格変更が許可されず、企業への就職が内定していても結果として、就職できないという事態も生じる。このようなことが度重なると、企業は一連の手続きを煩雑に感じ、留学生の採用に躊躇することになる。昨今の企業活動においては文系理系を問わず、さまざまな専攻分野の人材を必要としており、このように専攻と業種・職種の一致を厳しく求める制度運用は是正されるべきであり、現行の在留資格変更基準の緩和が求められる。

### ii. 就労、起業への橋渡しとなる在留資格の新設

現行の入管制度では、留学生が日本での就職を希望しても、卒業時点で企業から就職内定を得ていなければ、帰国か進学かいずれかの選択を迫られる。「留学」から「就労」へ橋渡しする在留資格が存在しないことから、日本での就職機会が失われているとの指摘もある。

日本の大学及び大学院の課程を優秀な成績で修了した留学生が、企業のインターンシップ制度のもとトレーニングを行うことを前提に1年間、在留できる在留資格を設ける。この期間は就職先を探すことに使われるが、留学生自らが起業するといった可能性を追求することにも活用できる。このような在留資格の新設は、不法就労、さらには治安悪化の一因となるとの意見もあるが、大学の正規課程を優秀な成績で修了した学生の在留を認めても、それらが助長されることはないと考える。

iii. 日本留学経験者への在留期間の優遇

日本への留学経験者の日本での就職を促進するため、国は、就労における在留期間を他の外国人就労者より優遇することを検討する必要がある。

2. 就職支援

日本で就職を希望する留学生の多くは、就職活動の留意点や日本の雇用慣行などを内容とするガイダンスの開催、インターネットによる就職活動に必要な情報の提供、就職面接会の開催などを期待している。これらの活動は、大学のみならず国、経済団体、留学生の就職を支援するNPOなどが相互に連携して進める必要がある。

3. 均等待遇の徹底

日本企業においては、日本での就職を考える留学生にとって、昇進・昇格、さらには幹部登用の可能性を示す外国人のロール・モデルがほとんど存在しないという問題がある。留学生などを雇用しようとする企業においては、仕事自体の魅力を高めるとともに、採用や処遇において国籍を問わず均等に取り扱うという人事方針を徹底し、さらにその方針を留学生も含め外部に明確に発信することが求められる。

## 6. 将来的に労働力の不足が予想される分野での受け入れ

### (1) 透明かつ安定的な受け入れシステムの必要性

既に述べたように政府は、いわゆる高度人材については、「受け入れをより積極的に推進する」とする一方、いわゆる単純労働者の受け入れについては「国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である」との方針を打ち出している。しかし、日本の総人口が減少していくなかで、女性や高齢者の力を最大限活用するとともに、労働生産性の向上、就労環境・労働環境の改善を図ることがまずは求められるが、そうした対策を講じたとしても、たとえば福祉分野を中心としたサービス産業<sup>(注3)</sup>や農林水産業などにおいて、将来的に日本人では供給不足になる分野が出現することが予想され、また既に供給不足となっている分野も見られる。したがって日本は、これまで以上に多様な分野で外国人を受け入れることが必要になってこよう。他方、経済連携協定(EPA)の交渉においては、たとえばタイやフィリピンなどから看護や介護等の分野の人材受け入れに対する強い要望がある。そのため、日本人では供給不足となると予想される分野において、こうした国々の要望も踏まえつつ、送り出し国において必要な人材を奪うことなく、送り出し国・受け入れ国の共存共栄が実現されるよう、透明かつ安定的な受け入れのシステムを確立していく必要がある。

これら分野での受け入れは、適切な能力・技術を確保しつつ、日本国内の雇用情勢への影響に十分配慮し、質と量ともに十分にコントロールできるものである必要がある。諸外国においては、労働市場テスト、受け入れ上限制、二国間協定等を組み合わせたかたちとなっている。日本でも、(1)在留資格の見直しや労働市場テスト等を通じて、求められる職種・技能の要件や受け入れ人数、期間を明確にすること、(2)EPAを含む二国間協定の締結を通じて、公的機関等による送り出し・受け入れ体制を確立すること、など秩序あるシステムを実現すべきである。

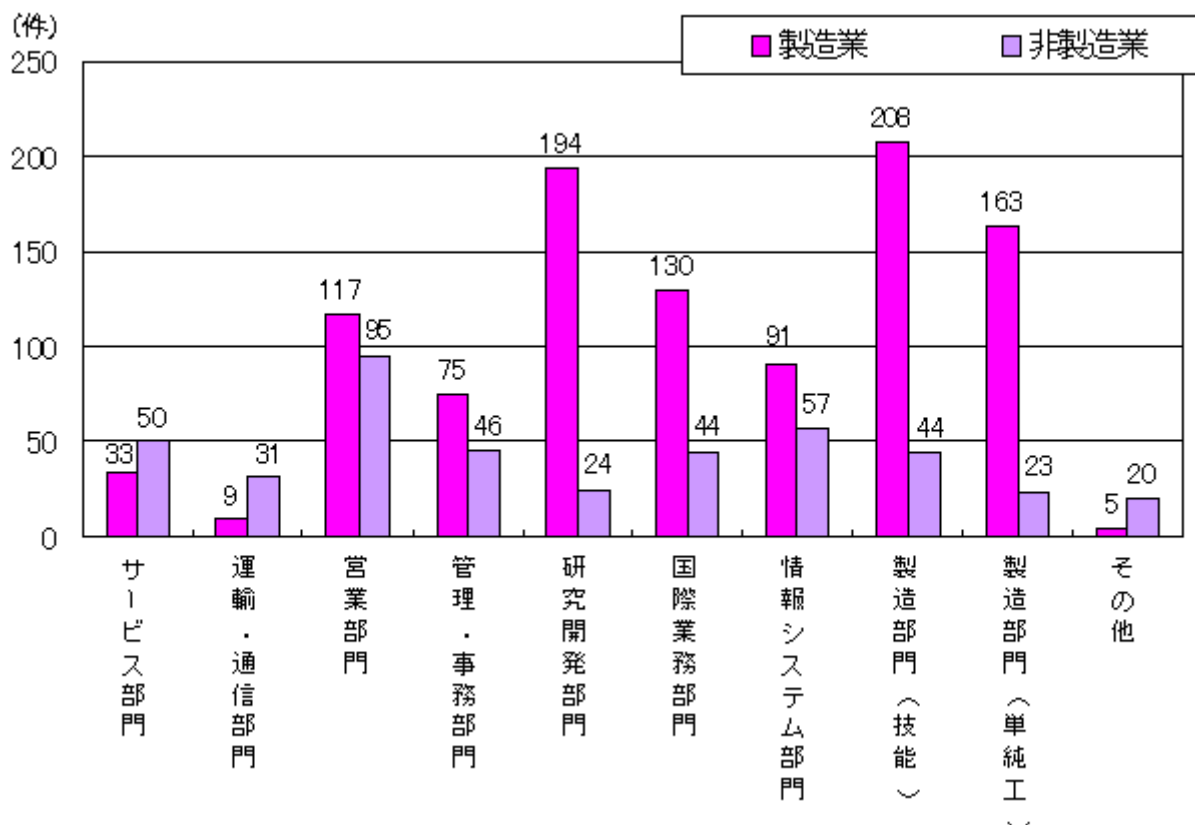
今後供給不足が予想される分野については、まず、看護など専門的・技術的分野として在留が認められているものの、入国・就労が困難となっている分野について、制度改革や各種支援等を通じ、受け入れ促進に向けた環境整備を行うべきである。次に、介護など入国・就労が認められていないものの日本において該当する資格があるなど一定の専門性が認められる分野については、一定の条件のもと、研修や就労を認める方向で検討すべきである。

なお、現場で働く労働者については、既に日系人等が国内の製造やサービスの現場で働いていること、会員企業を対象に日本経団連が実施したアンケートでも、製造業を中心に不足すると見通されていること(図表8)から、諸外国の事例等を参考にしつつ、その受け入れのあり方を検討すべきである。

(注3)

例えば介護分野については、「人口・経済・社会保障モデルによる長期展望 - 人的資本に基づくアプローチ」(2003年4月 日本大学人口研究所)によると、1990年時点で44位だったわが国の家族扶養指数タイプIII(高齢者一人につき何人の成人した介護適齢期の女子がいるかを表す)は、2005年には世界最低水準の0.772、2015年には0.588まで低下する。高齢化が進展するにつれて、特に子供を介護者とする在宅ケアなどは一層困難となり、介護福祉士、ホームヘルパーなどによる介護の必要性がさらに高まるものと見込まれる。

図表8 - 将来(2010年頃)労働力が不足すると思われる分野



日本経団連が会員企業を対象に実施した「外国人受け入れ問題に関するアンケート調査」によれば、将来(2010年頃)の労働力不足は、総じて非製造業よりも製造業で多く見込まれており、中でも「製造部門(技能)」、「研究開発部門」、「製造部門(単純工)」、「国際業務部門」などを中心に不足すると予想されている。

出典: 日本経団連「外国人受け入れ問題に関するアンケート調査」(2003年10月)

## (2) 看護、介護分野での受け入れ

看護および介護の分野は、将来的に供給が不足するともいわれており、また、現在EPAの交渉が行われているタイやフィリピンなどからの送り出しのニーズも高いことから、各々の分野で以下のような施策を展開することが重要である(図表9)。

### 1. 看護分野

看護分野については、既に日本の看護師資格の取得を条件に4年以内の研修としての就労が認められている。しかしながら、受験にあたっては、日本の看護養成機関を卒業、または外国の看護師資格を有しかつ既に日本において在留資格を有している必要があり、受験資格を得ることは困難となっている。

そこで、医療実務上の円滑なコミュニケーションができるレベルの日本語能力を有する海外の看護師資格者に対する国家試験の受験資格の緩和・見直しを行うとともに、4年以内の研修としての就労のみ認められるという制限を早急に撤廃すべきである。同時に上記の資

格・能力取得を支援すべく、現地での日本語教育の充実や看護分野の養成所・講座の設置をODA資金等の活用により進めるとともに、現地での試験の実施等試験方法の多様化や、国内看護師等養成所の外国人受け入れ枠の緩和などを含めた国内施設での就学・研修・実習体制を整備すべきである。

## 2. 介護分野

介護については、現行の入管制度では該当する在留資格がなく、介護を目的としての入国・就労は認められていない。日本では、介護福祉士や訪問介護員（ホームヘルパー）の資格が同分野の資格として一般的である。

そのため、介護福祉士の資格取得者や外国における隣接職種の資格者で介護実務上の円滑なコミュニケーションができるレベルの日本語能力を有する者等については、たとえば「技術」や「技能」の在留資格として就労を認める方向で検討を進めるべきである。同時に、上記の資格・能力取得を支援すべく、現地での日本語教育の充実や介護分野の講座の設置等をODA資金等の活用により進めるとともに、現地での試験の実施等試験方法の多様化や、現地での訪問介護員養成講座の受講者等に対する日本国内での補講・研修・実習を可能とするなどの体制整備を行うべきである。

図表9 - 看護師、介護福祉士の資格制度の概要

	看護師	介護福祉士
業務内容	免許を受けて、傷病者若しくはよく婦に対する療養上の世話又は診療の補助を行うことを業とする者	登録を受け、介護福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、身体上又は精神上的の障害があるものにつき介護を行い、並びにその者及びその介護者に対して介護に関する指導を行うことを業とする者
資格の特徴	業務独占資格	名称独占資格
養成課程	看護師国家試験に合格受験資格 <ol style="list-style-type: none"> <li>高卒後、指定を受けた看護系大学・看護系短大(3年)又は看護師養成所(3年課程)を卒業</li> <li>高卒又は実務経験3年以上の准看護師であって指定を受けた看護系短大(2年)又は看護師養成所(2年課程)を卒業</li> <li>外国の看護学校を卒業し、1.の者と同等以上の知識及び技能を有することの認定(永住資格及び日本語能力も必要)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>高卒後、指定養成施設(2年以上)を卒業</li> <li>社会福祉系大学等卒業後、指定養成施設(1年以上)を卒業</li> <li>実務経験3年又は高校で必要課程を修めかつ介護福祉士試験に合格</li> </ol>
現行在留資格(資格活動)	【医療】 <ul style="list-style-type: none"> <li>日本の養成校卒業</li> </ul>	なし

	<ul style="list-style-type: none"> <li>4年以内の研修目的としての就労</li> </ul>	
--	---	--

### ホームヘルパー資格について

	研修内容	受験資格	講習時間
1級課程	厚生労働省の定める研修基準による基幹的な研修で、2級課程で修了した基本事項についてより深い知識と技術を習得する。	2級課程修了者。2級課程修了後、原則として1年以上ホームヘルパーとして活動した人。	230時間(講義:84時間、実技講習:62時間、施設実習:84時間)
2級課程	厚生労働省の定める研修基準によるホームヘルプサービス事業に従事する人の基本的研修で、ホームヘルパーとして必要な知識と具体的技術を習得する。	なし	130時間(講義:58時間、実技講習:42時間、施設実習:30時間)
3級課程	厚生労働省の定める研修基準によるホームヘルプサービス事業の入門研修で、ホームヘルパーとして必要な知識と技術のうち基本的なものを習得するための研修。	なし	50時間(講義:25時間、実技講習:17時間、施設実習:8時間)

出典:厚生労働省資料

## 7. 外国人研修・技能実習制度の改善

### (1) 制度の概要と実績

外国人研修・技能実習制度は、開発途上国などの青壮年労働者を最長3年間(研修1年、技能実習2年)、日本国内に受け入れ、技術・技能・知識などを修得させ、帰国後、修得技能を活かし、その国の経済発展を担うことができる人材を育成することを目的とした制度である。

外国人研修生の受け入れについては、日本企業が、現地法人、合弁企業または外国の取引先企業の社員を研修生として受け入れるケース(企業単独型)に加えて、1990年より、商工会議所や事業協同組合などの団体が第一次受け入れ機関として研修生を受け入れること(団体監理型)も可能となった。さらに1993年には、研修を終了し所定の要件を充足した研修生に、雇用関係の下でより実践的な技術、技能などを修得させることを目的とした「技能実習制度」が創設され、現行制度の枠組みとなった(図表10)。

図表10 - 研修・技能実習制度の基本的な枠組み

#### 1. 開発途上国の人材育成協力

- 単純労働力として受け入れるものではないこと
- 講義主体の研修方式に加えて、OJTシステムを採用
- 技能移転を確保するため、目標と公正な技能評価制度を設定
- 研修生・技能実習生は、帰国後、修得技能を発揮すること

## 2. 秩序立った受け入れ

- より多くの国の多数の青壮年に職業能力の開発機会を提供
- 受け入れ機関の受け入れ人数の上限を設定
- 研修・技能実習を合わせ滞在期間は最大3年

## 3. 研修生・技能実習生の保護

- 受け入れ機関は、研修生に対して、安全衛生、保険、生活指導、宿舎等について出入国管理法等に基づき適切に措置
- 受け入れ機関は、技能実習生に対し、労働者としての位置付けの下に、賃金、労働時間、安全衛生、労災補償等について労働法令上の権利を保障

出典：JITCO資料

なお、本制度の適正かつ円滑な推進を図る中核的機関として、[財団法人 国際研修協力機構](#)（以下、JITCO）がある。JITCOは、1991年に設立された、法務・外務・厚生労働・経済産業・国土交通の五省共管による公益法人である。研修と技能実習は、前述のとおり同じ目的で実施されているが、[図表11](#)にあるように要件や内容に違いがある。

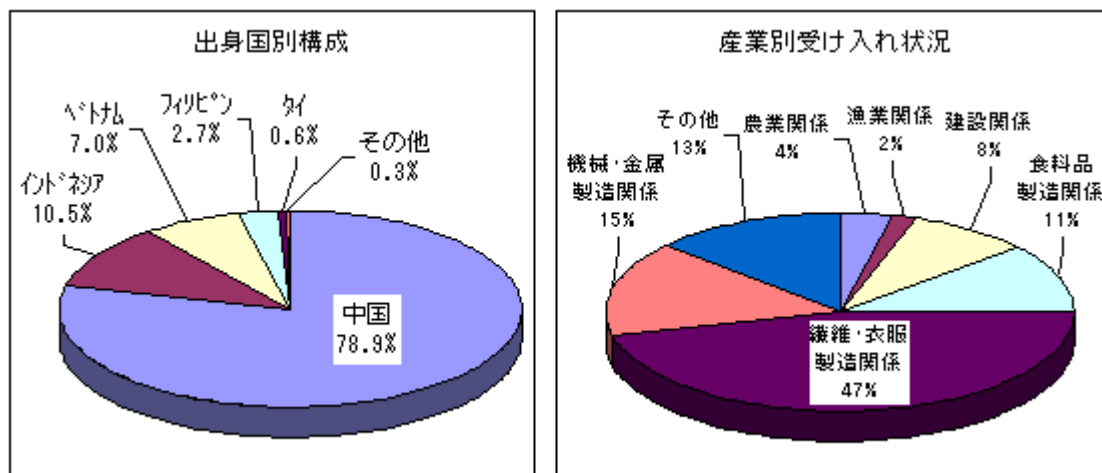
図表11 - 研修と技能実習の相違

	研修	技能実習
在留資格	研修	特定活動
対象職種	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復でない業務	技能検定等の対象となる62職種113作業
取得技能水準の目標	技能検定基礎2級	技能検定3級
雇用契約の有無	なし(就労は不可)	あり(労働者としての扱い)
受け入れ機関の生活保障措置	生活実費として研修手当を支給	労働の対価として賃金を支給
外国人に対する保護措置	入管法令等に基づく保護	労働法令等に基づく保護
社会保険・労働保険の適用	民間の研修生保険の加入	国の社会保険・労働保険の強制適用

出典：JITCO資料より一部加工

JITCO運営による研修・技能実習制度の活用者は、2002年で約6万3千人（研修生約4万人、技能実習移行申請者約2万3千人）にのぼる。10年前と比較すると、研修生、技能実習生ともに約10倍の規模となっている。受け入れ形態別ではここ数年、団体による研修生の受け入れが急増している。出身国別の構成は、中国が全体の約8割を占め、インドネシア、ベトナムを加えた3カ国で全体の96.4%となっている。産業・業種別では製造業が圧倒的に多く、なかでも繊維・衣服製造関係が全体の約半数を占めている（[図表12](#)）。

図表12 - 技能実習生の出身国別構成と産業別受け入れ状況(2002年度)



出典：JITCO資料

## (2) 運営上の課題と対応策

技能実習制度が創設されて10年が経過した。受け入れ人数の増加からも本制度が定着し、製造業を中心に産業界で広く活用されてきていることがわかる。しかし、受け入れ企業によっては、低賃金の単純労働者を確保するために本制度を活用しているといった面もあり、研修生・技能実習生が帰国しても、修得した技術等を活かせる職場が提供されていないケースもあるといわれている。こうした実態は、開発途上国などへの技術移転という本来の目的から乖離している。これが本制度における最大の問題である。加えて、研修手当や賃金を巡る問題、失踪問題などが発生していることも事実である。これらの問題は、研修・技能実習制度を低賃金の労働者供給ビジネスとして悪用している団体やブローカーなどが介在する場合に多く見られるが、このまま放置すれば日本の信用に係わる重大な問題となる。研修生・技能実習生の人権や労働条件の保護の観点からも、こうした問題は早急に解決されなければならない。

これら問題の解決に向けた対応としては、JITCOが関係省庁との緊密な連携のもと現場の実態を十分把握した上で、送り出し機関ならびに受け入れ機関に対する本制度の趣旨・ルールの周知徹底、適切な助言や指導、各種相談援助などの活動を強める必要がある。さらに、送り出し機関において研修生が適正に選抜される仕組みをつくること、受け入れ機関において各段階で語学・慣習などの教育を徹底すること、研修生・技能実習生のケアを充実することなどが特に重要である。

これらの具体策を考えるにあたり、岐阜県を中心とした繊維産業の事業協同団体における取り組みは参考になる(図表13)。この受け入れ団体傘下の企業では、前述のようなトラブルはほとんど発生していない。受け入れ機関が自助努力を惜しまず、真摯に取り組むことによって、本制度を巡る様々な問題を払拭することができるという良い例である。

図表13 - 繊維産業の事業共同団体(受け入れ機関)の取り組み例

- JITCO推薦の送り出し機関を活用するだけでなく、現地対応窓口(合併会社等)を設置し、自ら研修生の選抜を行い、優秀な人材確保を図る。
- 研修生の選抜にあたっては、実務試験や知能テストに加え、身元調査を行う。
- 来日前に、研修手当や賃金の具体額、並びに税金・社会保険等の控除額を提示する。あわせて、失踪が重大犯罪であること、これまでも厳しい処罰が行なわれていること等を具体的に説明する。

- 日本語教育を徹底するため、教育・研修機関を自ら設立する。
- 研修生・技能実習生に担当カウンセラーをつけるなど、相談・連絡先を明確化する。
- 各企業を定期的に訪問し、研修手当や賃金の支払い状況を本人に確認する。
- 受け入れ企業の倒産時等に、研修生・技能実習生への支払いが滞ることがないように、保険見合いの基金の積み立てを行なう。

出典：日本経団連調査

また、本制度に係る問題として、研修生・技能実習生が低賃金の労働力として機能しているために日本人の雇用機会が奪われているのではないかと指摘もある。しかし今日、国内では日本人に対して求人募集を行っても応募者がなく、研修生・技能実習生がいなければ事業を継続できない状況にある中小零細企業が多いという事実を見過ごすことはできない。こうした企業では、外国人である研修生・技能実習生を受け入れることで日本人の雇用機会が奪われているのではなく、彼らと共生することで事業が継続でき、その結果、日本人の雇用も守られているという面がある。このように、本制度は功罪両面をあわせ持ち、制度自体、まだ不完全な部分がある。しかし本制度は広く定着していることから、まずは、関係者が本制度を巡る諸問題への解決に向けて真摯に取り組むことを求めたい。

### (3) 制度の改善に向けた方策

こうした考え方に基づき、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

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。<sup>(注4)</sup>

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。

(注4)

第1類型：二重契約、計画との齟齬、名義貸し(研修先・技能実習先の無断変更も含む)、虚偽文書の作成・行使、第2類型：研修生による所定時間外、休日等に活動、第3類型：研修手当の不払い、直接支払い行為、暴行・監禁、旅券・外国人登録証明書の取り上げなど悪質な人権侵害行為、第4類型：失踪の事実を地方入国管理局に未届けの場合等(届出が行われた場合でも問題事例が外国人による刑事事件等の場合、失踪事例のうち不法在留していてそれが研修・技能実習の実施体制に起因する場合も含む)、第5類型：第二次受け入れ機関等が不法就労者を雇用するなどの外国人の就労に係る不正な行為をした場合、第6類型：改善策を講じて受け入れを再開したものの、再度同様の問題が生じた場合

#### 2. 研修・技能実習生の早期帰国制度の導入

技術・技能等の修得という本制度の目的の達成を担保するものとして、不適格な研修・技能



実習の実態がある場合には、期限前でも研修・技能実習を打ち切り、研修生・技能実習生を帰国させるといった制度を導入する。

具体的には、研修・技能実習内容が計画した内容とかけ離れている場合、研修生・実習生の生活や素行に不審な点がある場合、さらには技能検定基礎1級に相当するレベルに到達することを技能実習2年目を履修する「要件」とし技能実習生が当該資格が取得できなかった場合（現在は技能実習1年目終了時に技能検定基礎1級に相当するレベルに到達することを「目標」としている）などにおいて、技能実習を続けることができないようにすることが考えられる。

### 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。

## 8. 外国人の生活環境の整備

外国人に日本の社会とそれを支えるシステム・制度を理解し適応してもらうとともに、国、地方自治体が一体となって受け入れ体制を整備する必要がある。

### (1) 多文化共生を促す地域の役割

在留資格を得て、日本に在留しようとする外国人はまず、地方自治体の窓口において外国人登録を行う必要がある。その際、行政が外国人に種々の説明を行うが、これを一歩進めて、日本の生活習慣や法律、日本語学習、子弟教育などのオリエンテーションの受講を任意で受けられる制度を整える必要がある。外国人が集住する都市では既に、外国人対応の職員の配置や行政パンフレットの翻訳などを行っているほか、日本語教育の機会を充実させてきている。国は、こうした地方自治体の取り組みを支援するだけでなく、地域における総合的な受け入れ体制の整備に取り組むことが求められる。

外国人の地方自治への参加も課題である。現在、国会には、永住外国人地方参政権法案が提出されているが、地方自治体が独自に、外国人の意見や要望を直接聞き行政に反映させる取り組みを進めている例も見られることは注目すべきである。なかでも川崎市の「外国人市民代表者会議」（96年12月設置）は、条例で設置が定められた唯一の例であるが、事実上の市政調査権も有し、代表者会議の提言が市政、条例制定に活かされている（外国人高齢者福祉手当の増額、公立学校への多文化教育講師の派遣など）。各地の地方自治体は、地方分権の大きな流れのなかでこうした先進事例を参考としつつ主体的に取り組み、外国人の声を地方行政に反映させていくべきである。

日々の具体的な課題としては、日本で生活する外国人の悩みを聞き適切なアドバイスを行う相談窓口の充実が不可欠である。今日、極めて多様な外国人が日本で生活しているが、

地方自治体で窓口を開設しても、必要な言語の通訳を配置することができず、結果として、当該業務を外国語のできるボランティアが所属する各地の国際交流協会などに委託するケースが多い。しかし、地方自治体にも重要な役割がある。国際交流協会のみならず、弁護士会や精神医学会などの専門団体、さらにはNPO、NGOなどの団体がパートナーシップを原則に対等に連携できるネットワークづくりに取り組むとともに、市民のなかから有為な人材を発掘し、外国人に対するケアの活動に参画してもらう仕組みを構築することなどである。併せて、外国人と共生する市民の意識を醸成する観点から、学校教育などの現場において、国際化のための教育や交流プログラムを積極的に推進することも求められよう。加えて、外国人に対する日本語教育を地域においてプログラム化する必要がある。外国人が日本語を修得することは、日本社会において自立と自己実現を図るための最初のハードルである。また、そうした外国人に日本語学習の機会を与えることは、日本人にとっても多文化共生の理念を理解する上で重要な経験となる。国と地方自治体、さらには地域の交流協会、NPO、NGO、教育機関などが連携して、日本語支援コーディネータや日本語教育の専門家などの人材育成や配置、教材・教授法の開発、各種情報を集め供給するリソースセンター、カウンセラーや通訳の配置された相談窓口の設置などに取り組むことが求められる。日本語学習のニーズは地域によって多様であると考えられることから、国の役割としては、日本語教育関連情報の収集・発信の推進へ向けて、たとえば、ITを活用した日本語学習環境の整備を図るとともに、地域が主体的に取り組む先進的なプロジェクトをモデルとして助成しつつ、その成果を全国に周知・普及させることなどが考えられよう。

## (2) 居住環境の改善

日本に入国し職業を確保し、在留資格を得た後に外国人が最初に直面する問題は住居の確保である。企業による社宅の提供や、民間住宅の斡旋、保証の場合にはそれほど苦労はないが、外国人が自ら住居の確保を行おうとすると必ずといってよいほど、壁にぶつかる。

公的住宅においては、1980年と1992年に旧建設省が永住外国人・外国人登録を行っている者について日本人と同様に扱う旨の通達を都道府県に行った。その結果、90年代後半から外国人の公営住宅入居者数が増加した。しかし、民間の賃貸住宅では、依然として外国人の入居を拒否するケースが多く、外国人にとって住居確保は、苦労を要するものとなっている。また、外国人が集住する都市では、公営住宅への入居が中心となるが、なかには居住者の20～40%を外国人が占めている団地もあり、地域のコミュニティとの間でトラブルとなっているケースも少なくない。

これら問題の解決には、地方自治体の取り組みが求められ、実際に対策が講じられているところもある。特に民間住宅における外国人に対する差別的な取り扱いをなくす観点から注目されるのは、川崎市などで行われている「外国人居住支援システム」である。民間の賃貸住宅の場合は、外国人の入居に日本人の保証人を求めるケースが多いが、保証人が見つからない場合、地方自治体が設けた「保証システム」を通じて、万が一の場合の損失補償を行うというものである。まだこのシステムの有用性が十分理解されていないため利用者が少なく、そもそもこうしたシステムを持たない地方自治体も多いなど課題はあるが、まずはこれを全国的に普及させる取り組みを行うべきである。

## (3) 子弟教育の充実

日本に入国し在留資格を得て就労する外国人のなかには、子弟を連れて生活する者も少なくない。その子弟に対する教育については、インターナショナルスクールや外国人学校の場合、母国語による教育が可能であるが、無認可校か認可されていても補助金が極めて限定的にしか支給されない各種学校となっているため、授業料が相対的に高く、また数も少ないという問題がある。一方、公立学校の場合、当然のことながら日本語による授業のため、子供達に日本語修得へのプレッシャーがかかり、学力低下や不登校を招くケースもある。こうした事態を回避するため、外国人が集住する地方自治体のなかには、いわゆるプレスク

ールと呼ばれる教室を小学校内に設け、日本語教育や生活・習慣の指導を行うとともに、巡回型の日本語指導員やカウンセラー、通訳を配置するなどの取り組みも見られる。また保護者を対象とした学校制度に関する理解を促すための説明会・交流会などを実施している地方自治体もある。

こうした地方自治体の取り組みに伴う経費は、地方自治体が自主的に捻出せざるを得ない。特に教員や通訳、カウンセラーなどの追加的配置の経費に対する国による助成は少ないことから、外国人が集住する地方自治体、先進的な取り組みを行っている地方自治体を中心に、国による助成の拡大を図る。

そもそも日本の義務教育は外国人には適用されていない。そのため、特に日系人子弟の就学率の低さが問題となっている。不就学の状況は、中学、高校に進学するに従い高くなり、非行の温床ともなる。地方自治体や公立学校だけではなく、外国人学校、地域のNPO、NGOなどが協力して、保護者の子弟教育に関する理解を深めることが、子弟にとっても地域にとっても必要なことであろう。また日系人子弟などの非行を未然に防止する観点から、地域において彼らの居場所となる空間、時間を用意することが必要である。外国人が集住する都市を中心に、企業が保有する運動場、体育館などの施設を開放するとともに、スポーツ、文化、さらには日本語などを指導できるボランティアの派遣なども検討に値しよう。

小学生、中学生にあたる学齢の子弟の教育を外国人の保護者に義務化することについてはなお検討が必要であるが、入管法上の在留資格付与の要件として子弟の教育機関の特定を組み入れることや、在留期間更新時において子弟の就学状況を確認することなどを組み込むようにすべきである。

#### (4) 社会保障制度の改善、充実

日本で就労する外国人は、医療など社会保障に対し大きな不満をもっている。日本は、1982年に「難民の地位に関する国際条約」を批准し、これに伴う国内法の改正で、国民年金、児童手当、児童扶養手当を外国人にも開放した。また国民健康保険も、1986年にはすべての外国人に加入が認められている。しかし外国人に対する年金、健康保険制度は、必ずしも有効に機能していない。実際、外国人集住都市である豊田市での外国人の健康保険加入率(2000年12月末)は、「健康保険」(8.0%)、「国民健康保険」(46.9%)、「未加入」(45.1%)であり(健保、未加入は推計値)、半数弱が無保険となっている(なかには民間保険に加入している場合もある)。このように社会保障の分野では、医療保険の未加入者の増加とそれに伴う外国人市民の健康問題、医療現場における高額医療費の未払いや医療通訳の問題、国民健康保険制度運営における自治体間の格差や保険料の滞納など、きわめて多様な問題が発生している。

これは、日本の制度が長期雇用労働者を前提にしているため、定住を前提としない外国人の実情に合っておらず、さらに短期雇用を繰り返す外国人も多いため、社会保険への加入が進んでいないということが背景にある。また年金制度についていえば、保険料を6カ月以上納めた外国人が日本に住まなくなった場合、2年以内に請求すれば脱退一時金が支給されるという制度が導入されているが、[図表14](#)のとおり、保険料納付期間が36カ月以上の場合では、支給額は一定で、保険料を支払うだけ損という状況が生じている。掛け捨てに近い状態になる年金制度への加入を嫌い、これとセットになっている健康保険にも加入しないのである。

国民健康保険では、在留期間が1年以上の在留または、在留期間が1年未満であっても入国目的、生活実態からみて1年以上日本に在留すると保険者が認めた者という外国人だけの加入付帯条件がある。緊急医療については、現行の行旅病人及行旅死亡人取扱法では適用範囲が狭く、地方自治体のなかには1993年の群馬県を皮切りに、外国人の未払い医療費を一部補填しているところもある。国の制度としては、1996年度に外国人の未払い緊急医療費への補填制度がつけられたが、その指定を受けている病院(救命救急センター)は限られている。

図表14 - 年金脱退一時金制度の概要

保険料納付期間	厚生年金(率)	国民年金(額)
6～12ヵ月	0.4	39,900円
12～18ヵ月	0.8	79,800円
18～24ヵ月	1.2	119,700円
24～30ヵ月	1.6	159,600円
30～36ヵ月	2.0	199,500円
36ヵ月以上	2.4	239,400円

\* 厚生年金の受給額は平均標準報酬月額×率  
国民年金は第1号被保険者の納付期間

出典: 社会保険庁資料

こうした状況を踏まえ、私たちは外国人に対する社会保障制度の改善、充実の観点から、以下のとおり提案する。

まずは、社会保障協定の推進である。既に述べたように、日本の締結国は現在のところイギリス、ドイツの二カ国のみである(韓国、アメリカとは2004年2月協定署名)。さらに多くの国々との間で協定の締結を実現すべきである。

次に求められるのは、公的年金と医療保険の加入を巡る問題の解決である。現在、外国人だけに適用されている公的年金の脱退一時金制度に関しては様々な批判が聞かれることから、これを抜本的に見直すとともに、在留者の健康保険加入促進策を検討すべきである。

## 9. 日系人の入国、就労に伴う課題の解決

日系人の入国、在留は、1990年の入管法改正に伴い急激に拡大し、現在、23万人余が日本国内で働いている。日系人は、現行の入管制度上、その身分や地位に着目した在留資格である「日本人の配偶者等」(主に二世)、「定住者」(主に三世)の資格により在留しており、一般の外国人のように企業等との雇用契約を前提としていない。一般の外国人であれば、雇用契約が成立し在留資格を得た後、離職し無職のまま在留することや、入国時に許可された資格以外の職に就くことは許されないが、日系人はその身分や地位において、厳密な意味で外国人とは扱われず、一般の外国人と比べかなり自由に入国、在留ができるため、かえって将来の生活の見通しや十分な準備が整わないまま日本に入国するケースが少なくない。その結果、入国後、厳しい生活・就労環境に置かれることも多い。

いうまでもなく日系人は、既に日本経済を支える重要な役割を果たしているが、日本経済の長期低迷によって、その生活基盤は揺らいでいる。そうした状況のなかで、安易な入国、在留は本人やその家族にとっても好ましいこととはいえない。生活基盤は、職業とそれによって得られる所得によって確かなものとなる。その前提に立てば、今後入国を希望する日系人については、企業等との雇用契約が整い、日本で安定的な所得を得られる者に対して在留資格を与えることを原則とするなど、現行の在留資格制度を見直すべきである。また、既に入国し生活をしている日系人については、日本語を学ぶ機会を可能な限り提供するとともに、社会保険への加入、子弟教育の努力などを在留資格更新時に確認する制度を設けるよう求めたい。

なお近年、永住権を取得する日系人が増加しているが、生活、就労の環境は定住者等として在留している日系人と基本的に変わりなく、特に生活支援などの行政による対応は定住者等に対するものと同じように行われる必要がある。

## 10. 受け入れ施策と整合性のとれた不法滞在者・治安対策

### (1) 不法滞在の現状

2004年1月1日現在、オーバースティなどの不法在留者数は22万人弱で、前年同時期に比べて約千人弱減少している。不法在留者は1993年5月1日現在の29万9千人弱をピークに減少を続けており、これに比べると約7万9千人減少したことになる。しかし依然として高いレベルであることには変わらない。

不法在留者の多くが不法就労の状態にあるとされている。不法に入国をして就労している者までも含めると、現在、不法滞在者数は約30万人にのぼるといわれている。外国人就労者が約80万人と推定されるなか、30万人もが不法の状態にあることは看過できない。加えて、不法在留は刑法犯罪に結びつきやすく、このことが日本の治安状況に影響を及ぼしているともされている(図表15)。

図表15 - 外国人犯罪の現況

- 2003年の来日外国人犯罪検挙人員は約2万人。  
(内訳 刑法犯 8.7千人 特別法犯 11.3千人)
- 刑法犯・特別法犯とも、ここ数年増加傾向にある。特に刑法犯の増加が目立つ。凶悪犯も増加しつつあるが、放置自転車の無断使用(占有離脱物横領)などの微罪が多く含まれているとの指摘もある。
- 国籍別検挙人員は、中国が一番多く(45%)、韓国(9%)、フィリピン(7%)、ブラジル(6%) (2003年)と続く。
- 特別法犯の82%、刑法犯の17%、全体の54% (2003年)は、不法滞在者が占める。
- 犯罪の組織化(共犯事件の増加)が進んでいる。
- 東京から全国への犯罪の拡散が進んでいる。

刑法犯: 刑法に規定する犯罪(凶悪犯、粗暴犯、窃盗犯、知能犯、風俗犯など)

特別法 入管法、覚せい剤取締法、風営法、軽犯罪法などの違反で、刑法犯を除くす

犯: べての犯罪

出典: 関係機関からのヒアリングにより日本経団連作成

### (2) 具体的な施策の方向

#### 1. 不法滞在者対策

法務省入国管理局は、「第2次出入国管理基本計画」(2000年3月)において、在留資格がなく日本に事実上在留している外国人は厳正に排除するという方針のもと、上陸審査の厳格化、摘発体制の強化、収容施設の拡充、内外関係機関との連携などを行ってきた。一方で、日本社会とのつながりが強く、退去強制させるのは非人道的と考えられる場合については、個別事案毎に「在留特別許可」を与えるという配慮措置をとっている。現在、在留特別許可を得る外国人は年間約7千人に上っている。また入国管理局は、罰則の強化等により不法在留の発生防止に努めつつ、他方では不法在留者が自発的に帰国することにメリットを与えることにより出頭を促す施策も講じ、両者の相乗効果により、不法在留者の減少を実現させることを目的とする入管法の改正法案を国会に上程中である。

警察庁、法務省、厚生労働省は、「不法就労等外国人対策について」(2003年3月)において、(ア)不法就労外国人及び悪質なブローカー・雇用主に関する緊密な情報交換、(イ)事業主・団体に対する行政指導及び啓発活動の強化、(ウ)就労資格を有する外国人による資格外活動の防止対策の強化、(エ)悪質な不法滞在・不法就労事犯に対する取り締り等の強

化、(オ)不法就労防止に向けた国内及び海外広報の積極的実施を打ち出し現在これに沿った対応を行っている。

これらを踏まえ私たちは、政府の不法滞在者に対する厳正な対処を基本的に支持する。また現在検討中の入管法改正についても賛同したい。しかし、本改正については、改正による影響の大きさに照らして、国内外にその趣旨を周知すべきであると考え。特に、罰則の強化が検討されているが、どのような事例が本罰則適用の対象となるかを明確にする必要がある。

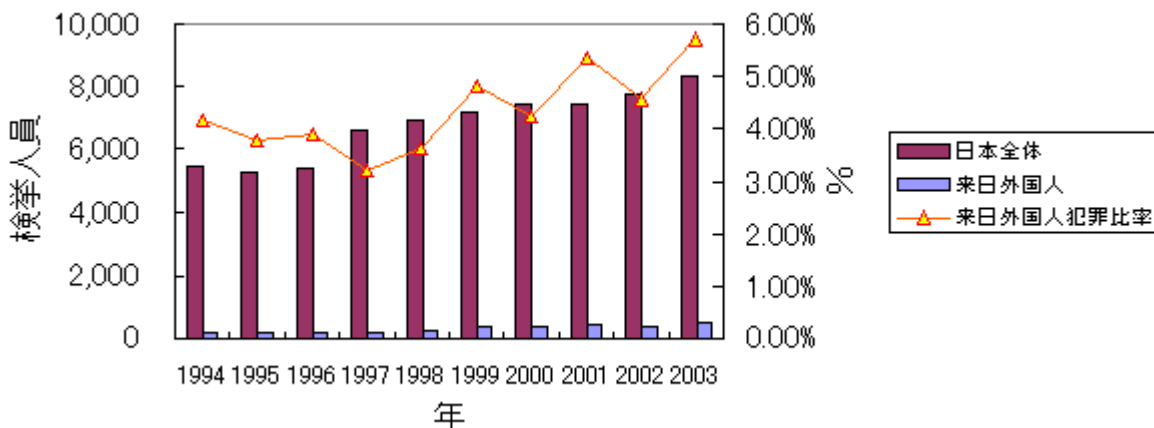
不法在留者は、不法であるがゆえに活動が地下に潜ってしまうという性格を持つ。犯罪組織が、「不法状態をばらす」と脅し組織に引き込むケースも増えているという。不法在留者を日本社会のいわば“日陰者”として追い込まないよう、素行が良く、日本国内で生活基盤が確立している不法在留者には個別に合法的な在留を認めることが求められる。そのため、「在留特別許可」の条件緩和を行うべきであり、不法在留者の減少を実現するために、取り締りと合法化の両立での対策が必要であると考え。

不法就労対策は、既に述べた「外国人雇用法」(仮称)の制定に基づき外国人に対する就労管理を徹底することにより有効に機能するものと考えられる。本法は、入国管理行政と労働行政との連携強化を目指し、外国人の就労先を常に確認できるようにする仕組みである。雇用主には外国人を雇い入れる際、在留資格を確認することが義務付けられるが、不法在留者を雇い入れ、なおかつその程度が悪質である場合には、官公需の受注や入札が停止されるなどの措置も付加されるべきである。

## 2. 治安対策

不法滞在者を含む外国人の犯罪は増加傾向にある。刑法犯のなかには日本社会のルールを十分理解していない外国人が、たとえば無断で放置自転車を借用してしまうような微罪も多く含まれていると指摘されている。しかしながら、中国人就学生による福岡での残忍な殺人など象徴的な事件の発生により、国民の“体感治安”は悪化している(図表16)。

図表16 - 凶悪犯検挙人数の推移



出典:警察庁資料

そうしたなか、政府の犯罪対策閣僚会議は、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」(2003年3月)において、今後5年以内に国民の治安に対する不安感を解消することを目標に掲げた。外国人についても、5年以内に不法滞在者を半減させることを目指し、偽装婚などの不正が発覚した外国人の国外退去処分の新設や、宿泊時に外国人登録証での身分確認を徹底させる態勢を整備することとしている。また、警察官などの大幅な増員も織り込んでいる。

いうまでもなく、日本の治安回復は喫緊の課題である。そのためにこれらの施策は早急に実施される必要がある。

刑法犯の多くを占める、犯罪目的で来日する外国人への対応としては、入国審査の厳密化

や国内外治安関係機関間の連携強化が必要である。しかし、公権力の強化に加えていま求められているのは、外国人の受け入れ施策と整合性のとれた対策であると私たちは考える。

犯罪は、個人の意思と犯罪に手を染めざるを得ない社会環境の双方によって起きるとされている。後者については、外国人が安心して仕事や勉学に励み、安定的な生活を送ることができるような社会環境を日本人の側で整備することにより、減少させることは十分可能である。来日する外国人の子弟をも対象とした日本語教育、就労支援、差別の防止など、多面的な外国人受け入れ施策を国と地方自治体とが一体となって展開することが何よりも求められているのである。

昨今、日本に勉学を目的として来日した外国人が犯罪に手を染めるケースが社会問題化している。就学目的でない者が就学生、留学生を名乗り来日するケースがあることも事実である。しかし大半は、日本でまじめに勉学に励み、日本企業への就職などチャンスをつかみたいと考えている。留学生、就学生を受け入れている大学、日本語学校などでも、学生サポート体制を充実するなどしているが、その一方で、東京入国管理局では、2004年4月入学者について、日本語学校入学希望者の約55%について在留資格認定書を不交付とするなど、就学生の入国審査を厳格化している。このような行政の裁量の振れにより、まじめな就学生、留学生が排除されたり、外国人の日本への嫌悪感が増幅されることのないようにすべきである。

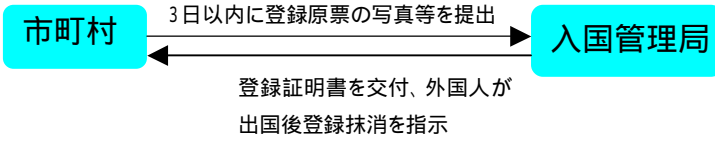
国民が安心して生活するために、外国人犯罪への対応を含む治安対策は早急を実施される必要がある。しかし、日本社会において感情的に外国人を排斥するような動きが広がるようなことがあってはならない。多くの外国人は日本のなかで平穩にまじめに生活を送っている。特に日系人やアジア各国から来日した外国人は、既に日本の経済・社会にとって欠かせない存在となっている。日本人は彼らといかに共生していくか、その姿勢がいま問われているのである。何よりも重要なことは、日本あるいは日本人が外国人の人権や尊厳を損ねるような姿勢をとってはならないということである。外国人が外国人ゆえに差別されるようなことが無いよう、社会の諸制度・システムのなかで外国人を日本人と同じ条件で扱い、またケースによっては支援の手を差し伸べることが必要である。

私たち日本人が外国人の人権や尊厳を尊重することにより、外国人犯罪が減少し、ひいては日本人も外国人も安心して生活できる多文化共生の社会が形成されることを切に希望するものである。

以 上

図表4 - 新しい外国人の就労管理の仕組み

## 就労管理のない現状



(外国人登録制度)

### 登録内容

登録番号 登録の年月日  
 氏名 生年月日 性別  
 国籍 本国での住所  
 出生地 職業 旅券番号  
 旅券の発行日 上陸許可の日  
 在留資格 在留期間 居住地  
 世帯主の氏名 世帯主との続柄  
 、 世帯、家族の情報  
 勤め先の名称、所在地

### 外国人登録の目的

住民登録に代わるもの。外国人の居住関係及び身分関係を明確にし、在留外国人の公正な管理(出入国管理のみならず、厚生労働、住宅、教育、税務、住民行政など)に資するため

### 開示請求要件

住民票は何人も閲覧できるが外国人登録原票は以下の条件以外では公開していない。  
 ・本人、代理人・同居の親族の請求  
 ・国、自治体、弁護士等が法律の定める事務遂行のため

### 問題点

- ・外国人登録は一度登録すれば、本人が変更申請しない限り、次の切り替えまでの5年間、記載事項がそのままになる可能性がある。
- ・入国管理では、入国時、更新時にしか就労先を問われない。入国後、転職や資格外の就労も可能なのが実態

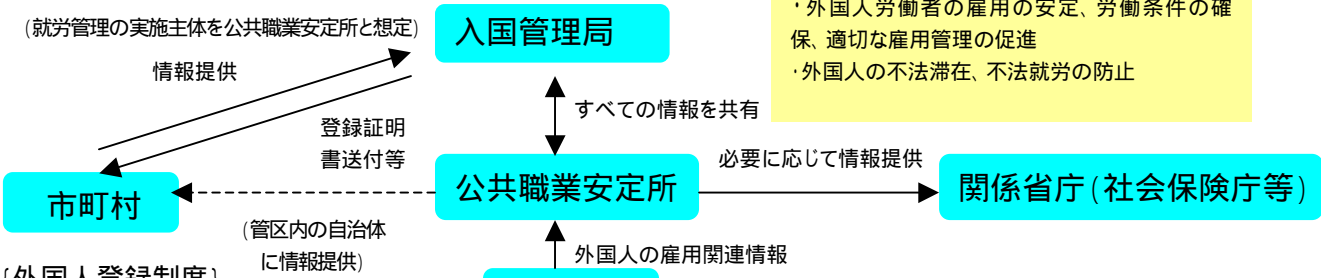
## 厚生労働省

(外国人雇用状況報告)

年1回6月、従業員50以上の事業所を対象に雇用外国人の人数、職種、出身地域などを公共職業安定所に報告する制度。人数のみ。  
 目的：外国人労働者の雇用の安定を含めた地域の労働力需給の適正な調整と外国人労働者に対する適切な雇用管理の促進

## 新しい就労管理の導入

(就労管理の実施主体を公共職業安定所と想定)



### 就労管理の目的

- ・外国人労働者の雇用の安定、労働条件の確保、適切な雇用管理の促進
- ・外国人の不法滞在、不法就労の防止

### 登録内容

登録番号 登録の月日  
 氏名 生年月日 性別  
 国籍 本国での住所  
 出生地 職業 旅券番号  
 旅券の発行日 上陸許可の日  
 在留資格 在留期間 居住地  
 世帯主の氏名 世帯主との続柄  
 、 世帯、家族の情報

### 内容

会社名、所在地、代表者、事業の種類  
 外国人労働者氏名、在留資格・期間、国籍、性別、生年月日、雇入日、離職日、労働者の住所、労働者の職種(選択式)

- \* 外国人の雇い入れ・離職時に事業主が提出。原則、雇用保険適用事業所に提出義務
- \* 永住者、特別永住者、外交、公用は対象外
- \* 電子申請可能に
- \* 雇用保険適用事業所番号を使用
- \* 雇用状況報告は廃止

## 新しい就労管理

### 就労管理の課題

- ・公共職業安定所の事務負担
- ・企業の事務負担
- ・情報共有のあり方
- ・外国人だけを管理することの妥当性



## 外国人材受入問題に関する第二次提言

2007年3月20日  
（社）日本経済団体連合会

# 目次

I	はじめに	1
II	総論	2
	1. 外国人材受入の必要性	2
	2. 最近の政府・与党の動き	2
	(1) 自民党「外国人労働者に関する方針について」(中間報告)	2
	(2) アジア諸国との経済連携協定	3
	(3) WTO サービス貿易一般協定に基づく約束	3
	3. 外国人材受入の社会的基盤	3
	(1) 受入に際しての官民の責任の明確化	3
	(2) 労働市場の的確な把握と受入のコントロール	4
	(3) 在留・就労管理の徹底	5
	(4) 受入国・送出し国双方の利益確保	5
III	各論	6
	1. 高度人材の受入ならびに企業・グループ内転勤	6
	(1) 高度人材の受入	6
	(2) 企業・グループ内転勤	6
	2. 現場で働く人材が不足する分野での外国人材受入	7
	(1) 看護師・介護士	7
	(2) 製造部門等における技能者	7
	3. 外国人研修・技能実習制度	8
	(1) 制度の安定的運用	8
	(2) 再実習の制度化	8
	4. 在留期間ならびに在留資格認定証明書交付申請	9
	(1) 在留期間の延長	9
	(2) 在留資格認定証明書交付申請手続の簡素化・透明性の向上	9
	5. 在留・就労管理ならびに生活支援等	9
	(1) 在留管理	9
	(2) 就労管理	9
	(3) 外国人材に対する社会保障制度の適用	10
	(4) 外国人住民への生活支援	11

## I はじめに

日本経団連では2004年4月に「外国人受け入れ問題に関する提言」を發表し、外国人が有する多様な価値観や経験・ノウハウを活かすことで、国民一人ひとりの「付加価値創造力」を高めていく、多文化共生をベースにした経済社会づくりを提唱した。同提言では、

- ①質と量の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受入国、送出し国双方にとってのメリットの確保

を外国人材を受入れるための三原則として掲げつつ、専門的・技術的分野ならびに将来的に労働力不足が見込まれる分野における外国人材の受入の円滑化、外国人研修・技能実習制度の改善、外国人の生活環境の整備等についての具体策を総合的に提案した。

その後、政府・政党において外国人材受入に係る議論が活発化しているほか、アジア諸国との経済連携協定(EPA)交渉等を通じて看護師・介護士の受入が決定するなど新たな動きがみられる。そこで今般、再度取りまとめた産業界のニーズを踏まえつつ、政府・地域社会が特に重点的に取り組むべき課題ならびに外国人材を受入れている企業のコンプライアンス体制強化について、下記の通り提言する。

## Ⅱ 総論

### 1. 外国人材受入の必要性

多様な価値観・発想力による組織の活性化、国際競争力の強化の観点から、わが国の多くの企業にとって、グローバルな人材マーケットから優秀な人材を獲得することが急務となっている。日本経団連が2003年10月と2006年12月に関係者に対して行ったアンケート調査では、IT、先端研究開発部門、グローバルな商品開発、海外事業展開等に際しては、外国人材が不可欠であるとの結果を得ている。

また、職種によっては労働需給のミスマッチの懸念が高まりつつある。例えば、看護・介護、農業等、さらには製造業、建設業、機械組立等に係る技能者については、将来的に慢性的な人手不足が予想されている。労働需給のミスマッチは、若年者、女性、高齢者等の雇用を通じて解消することが重要であるが、求人募集をしても応募者がいない場合も多く、外国人材をも含めた人材の確保が考慮されてよい状況が生じている。

このように、わが国は外国人材を必要としており、規制改革等を通じて外国人材の受入をさらに推進していくことが不可欠である。その前提として、1990年の「出入国管理及び難民認定法」改正以来、日系ブラジル人を中心にいわゆる「ニューカマー」が多数入国し在留・就労している実態を踏まえ、在留管理・就労管理を徹底するなどの対応が求められる。

#### 必要性の高い外国人材

高度人材	将来的に不足が予想される技能者等
<ul style="list-style-type: none"><li>・研究開発部門全般</li><li>・IT技術者、システムエンジニア</li><li>・先端研究開発部門</li><li>・製造技術</li><li>・グローバルな観点での商品企画</li><li>・中国に関する専門家</li><li>・国際法務の専門家</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・機械組立、板金、溶接、造船、設備保全等</li><li>・看護師・介護士</li><li>・農林水産業</li></ul>

(日本経団連「外国人材受入れ問題に関するアンケート」より抜粋)

### 2. 最近の政府・与党の動き

#### (1) 自民党「外国人労働者に関する方針について」(中間報告)

2006年7月、自民党外国人労働者等特別委員会は「外国人労働者に関する方針について」(中間報告)を取りまとめた。同中間報告は、わが国に世界の人材・頭脳を集積し、その定着を図ることは、将来のわが国経済社会の活性化に寄与するものであり、外国人材に係る総合的な対策が必要であるとの問題意識の下、①高度人材の在留期間の延長、②高度技能者等を対象とした在留資格の整備、③外国人研修・技能実習制度に

おける再実習の制度化、④外国人登録・在留管理の抜本的見直し等について言及した積極的な内容であり、高く評価できる。政治のリーダーシップにより、これらの政策が具体的に実現することを期待する。

## (2) アジア諸国との経済連携協定

日本・フィリピン経済連携協定において、看護師・介護福祉士の受入について定められ、2年間で合計1,000名を受入れる旨決定された点を高く評価する。インドネシア、タイ等からの受入についても具体的に進展することを期待したい。今後とも経済連携協定のスキームを活用しつつ、継続的に外国人材を受入れ、資格の取得状況を含む在留・就労の実態をフォローしていくことが重要である。

## (3) WTO サービス貿易一般協定に基づく約束

WTO サービス貿易一般協定第1条2項は、サービス貿易の形態の一つとして「いずれかの加盟国のサービス提供者によるサービスの提供であって他の加盟国の領域内の加盟国の自然人の存在を通じて行なわれるもの」を挙げている。同協定は「人の移動」の自由化について取り極めた初の多国間協定であり、各 WTO 加盟国が交渉を通じて自由化を約束した範囲で拘束力を有する。わが国は WTO 発足当初、企業内転勤と自由職業サービス(弁護士、外国法事務弁護士、公認会計士、税理士等)の自由化を約束するに止まっていたが、2005年6月、「技術」「人文知識・国際業務」「技能」に関する約束を追加した改訂オファーを提出した。しかし、改訂オファーは現行の制度を国際的にコミットするに止まっており、今後は、他の加盟国のリクエストをも踏まえ、国内法の改正を伴う積極的な約束が求められる。

## 3. 外国人材受入の社会的基盤

### (1) 受入に際しての官民の責任の明確化

外国人材の円滑な受入実現に向け、政府は現状を踏まえた基本方針を改めて示すとともに、内閣府に担当大臣を置き、関係省庁が一体となって施策に取り組む体制を整備すべきである。また、政府には、地方自治体との連携を一層強化することが求められている。

地方自治体は、住民サービスという観点から外国人材の生活環境の向上に資する各種プログラムの企画・実施に主体的に取り組むべきである。とりわけ、外国人材に対する日本語教育の充実、子どもの教育の徹底等は極めて重要な課題である。

他方、受入企業はコンプライアンス体制を強化し、①労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法等の規程の遵守、②就労管理の徹底による不法就労・残留の排除、③就労上の安全衛生管理、④外国人材の社会保険への加入促進等に主体的に取り組むことはもとより、生活支援(住宅の確保、日本語教育、子どもの教育等)の面でも対応を強化する必要がある。なお、企業が直接外国人材を雇用していない場合であっても、子会

社、関連企業等が外国人材を雇用している場合は、これらとの連携を通じて社会的責任を果たしていくべきである。

併せて企業は、多様な価値観や発想力を受入れるべく、異文化コミュニケーションに係る教育プログラムを実施するほか、外国人材に適した処遇制度の導入、キャリアサポート体制の整備等を通じて、高度人材の定着に努めることが欠かせない。

官民がそれぞれの責任を果たし、諸外国から見てわかり易い外国人材の受入・管理体制を確立することが何より重要である。

## (2) 労働市場の的確な把握と受入のコントロール

多様な外国人材が入国・在留を希望する状況の中、入国管理面では、入国・在留の適否に関し明確な基準を周知することにより、透明性のある安定した制度運用を図る必要がある。また、技能分野の外国人材については、いわゆる労働需給テストを導入し、そのニーズを明らかにした上で、量的規制を行なうのも一案である。

### 主要国における外国人材受入とコントロール

米 国	在留資格に応じて、それぞれの基準に適合している人材を受入。ほとんどの在留資格について、「賃金等価要件」が課され、一部については数量調整も行われている。H-1Bビザ(特定技能従事者)については、国内労働市場に与える影響に配慮して、年間発行枠が65,000件に限定されている。また同様の理由から、H-2Aビザ(農業季節労働者)およびH-2B(短期季節労働者)については労働需給テストが課される。
イギリス	学歴・職業資格・実務経験等、一定の技術・技能を有する人材のみを受入。企業内転勤の場合であっても、受入企業は、4週間の求人募集を行い、国内労働者で求人が充足できないことを証明する必要がある。これとは別に、大卒者、医師、金融専門家等を対象に、学歴・職歴・過去の収入・就労希望分野をポイント化し、一定の点数を満たした人材を受入れ、4年の勤務ののちに永住権を認める制度がある(Highly Skilled Migrant Program)。
フランス	労働需給テストを導入し、外国人労働者受入の必要性が認められた場合に限り、県庁が臨時滞在許可証を発給。県の労働雇用職業訓練局が、職種・地域雇用情勢・30日間の募集の結果等に基づき、外国人労働者受け入れの必要性を審査。大学の教員、公的研究機関の研究委員等の高資格労働者に関しては、雇用情勢に関係なく、経済的・文化的貢献度によって判断される。
ドイツ	公共職業安定所が、4週間、国内労働者またはEU出身者で求人が充足されないか、ドイツ人の労働条件を悪化させるおそれがないか等について審査する。一部の専門的・技術的分野の労働者については、労働許可を受けなくても滞在許可のみで就労が可能である。
シンガポール	一定の学歴・資格を有し、一定額以上の報酬を得る専門的・技術的分野の労働者については数量制限なし(Pパス、Qパス)。このほか、中間技能人材についても、2004年に導入された「Sパス」により、給料・学歴・技能・職種・職歴等をポイント化し一定の点数を満たした人材を受入れている。非熟練労働者については、業種及び送り出し国を指定し、雇用税制度(外国人を雇用するごとに一定額の税金を雇用主から徴収)、雇用率制度(各企業において外国人が全労働者に占める割合に上限を設定)により数量を制限している。
台 湾	製造業の場合は行政院經濟部、看護・介護の場合は医師による審査に通った案件のみ外国人材の雇用申請を行うことができる。労働需給テストにより、募集ポストの職が国内労働市場では充足できないことが証明された後、外国人労働者雇用許可が発給される。

(2006年12月現在。労働政策研究・研修機構資料等に基づき作成)

### **(3) 在留・就労管理の徹底**

外国人の在留管理の上で最も重要なことは、入国後の動向の把握である。しかし、現状では一度外国人登録をしてしまえば、本人が在留資格の変更や期間の更新を申請しない限り、在留状況を把握するすべがない。住民としての外国人に対して自治体が的確に行政サービスを提供する上でも、外国人登録制度と住民基本台帳制度の連携等の措置が急がれる。また、就労管理については、職業安定法に基づき実施されている現行の「外国人雇用状況報告書」を、不法就労の防止、社会保険の加入促進等の観点から見直すとともに、入国管理局、市町村、公共職業安定所等が連携を密にして外国人材の就労・生活環境の安定化を図ることが重要である。さらに、地域の経済団体には、その会員企業に対して適正な就労を徹底させる等の取組が求められよう。

### **(4) 受入国・送出国双方の利益確保**

より良い職場を求め、能力の発揮を望む人材に対して国境を越えて働く場所を提供することは、本人、受入側の双方にメリットをもたらす。また、海外で働いた人材の技術、技能、見識のほか、彼らからの送金等は送出国の発展にも寄与する。したがって、外国人材の受入は秩序ある形で継続的に推進される必要がある。特に技能分野の外国人材の受入にあたっては、わが国と送出国の間で職種・技能要件のほか受入人数等について協議するとともに、人材の選定等に関して送出国側の責任を明確にすることが双方の利益確保の上で不可欠である。この点、二国間協定(経済連携協定ならびに人の移動に特化した協定)の活用が有効である。加えて、政府は必要に応じて政府開発援助(ODA)を活用し、送出国における人材の育成を支援すべきであり、その際、民間企業や NPO は専門家の派遣による現地での技術指導、日本語教育等の面で貢献し得る。

## Ⅲ 各 論

### 1. 高度人材の受入ならびに企業・グループ内転勤

#### (1) 高度人材の受入

多様な価値観・ノウハウの導入による経済社会の活性化等の観点から、高度人材に対する企業のニーズはますます高まっている。国際的な人材獲得競争が展開される中、わが国としても専門的・技術的分野における外国人材受入を拡大すべく、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令」に定める基準の見直しが求められる。この点については、2004年4月の「外国人受け入れ問題に関する提言」においても指摘しているが、特に以下の見直しが急がれる。

##### (1) 人文知識・国際業務

「人文知識・国際業務」の在留資格について、「10年以上の実務経験」という資格要件を緩和し、例えば、大学卒業年限である「4年以上」とする。

##### (2) 技術

「技術」の在留資格について、わが国の国家資格を有している外国人材については、「大学を卒業し若しくはこれと同等以上の教育を受け又は10年以上の実務経験」とする要件を緩和する。

##### (3) 企業間の契約に基づく高度人材の受入

「研究」「技術」「人文知識・国際業務」の在留資格を満たす外国人材について、当該企業間の契約があれば、受入企業と外国人材との間の直接雇用契約がなくても長期的に招聘できるよう制度を改善する。

#### (2) 企業・グループ内転勤

国際的なプロジェクト等の立ち上げに伴い、海外現地法人の勤務者をわが国に招き、業務を遂行させる(例えば、外国人のエンジニアを雇い即戦力として活用する)ケースにおいて、「企業内転勤」の在留資格における「就労経験1年以上」の基準が障害となることがあり、その要件緩和が必要である。なお、外国企業が在日支店に職員を転勤させる際にも同様の問題に直面しており、WTO サービス貿易自由化交渉の場等でEUをはじめとする先進国から改善に向けた要望が出されている。

加えて、語学習得を主な目的として在外現地法人の職員をわが国に転勤させる場合、「企業内転勤」の在留資格が認められず、「就学」の在留資格で入国するケースがあるが、その場合、①企業における実務研修が原則として認められない、②語学研修終了後、引続き企業に勤務することが認められない、といった問題が指摘されている。転勤の主要目的が語学の習得であっても、業務遂行に必要な企業内での人の移動に何ら変ることなく、「企業内転勤」の在留資格を付与する、あるいは「企業内転勤」に準じた在留資格を新設するといった措置が求められる。



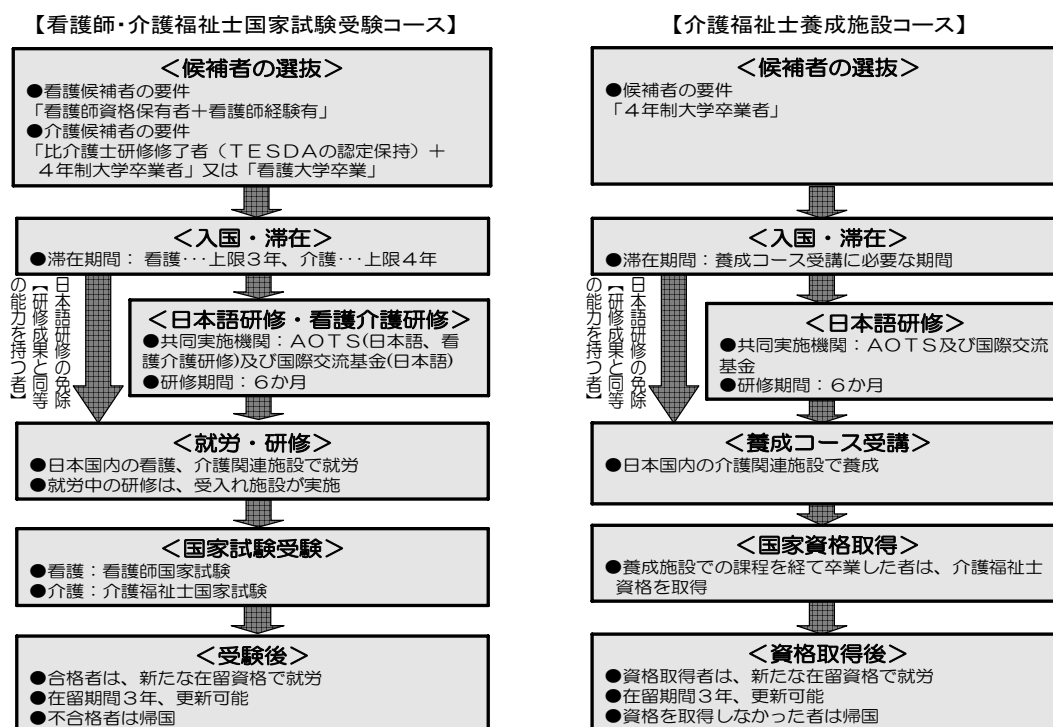
## 2. 現場で働く人材が不足する分野での外国人材受入

### (1) 看護師・介護士

日本・フィリピン経済連携協定において、看護師・介護福祉士を受入れることが決定された。今後、円滑な受入のための環境整備に取り組むとともに、その成果を検証できる体制を整える必要がある。

また、インドネシア、タイ等についても、経済連携協定のスキームを通じた人材の受入を早期に実現すべきである。その上で、看護師については、将来的に、わが国の国家資格の取得要件、並びに「7年以内の研修としての就労」という制限の緩和等を通じて、経済連携協定の当事国以外にも門戸を開くべきである。また、介護士については、日本の資格取得を条件に「技能」の在留資格での就労を認めることで経済連携協定当事国以外にも門戸を開くべきである。

日本・フィリピン経済連携協定における看護師・介護福祉士候補受入の枠組



(経済産業省資料)

### (2) 製造部門等における技能者

製造業、建設業、機械組立、造船等における技能者の将来にわたる慢性的な不足を解消すべく、労働需給テストの導入を前提に、日本語能力や技能の要件を満たした外国人材を「技能」の在留資格で受入れる方向で検討すべきである。なお、当面は経済連携協定を含む二国間協定のスキームを活用し、送出し国側の責任を明確にしつつ、質・量双方の管理を徹底しながら受入を実現すべきである。

### 3. 外国人研修・技能実習制度

外国人研修・技能実習制度は、研修生・技能実習生に対する技術・ノウハウの移転、並びに国内で求人募集を行っても応募者がいない産業や中小企業における人材の確保という二つの側面を有し、送出し側、受入側双方にとってメリットがあるものとなっている。外国人研修生については、2000年の入国が54,049人であったのに対し、2005年には83,319に拡大しており、また、技能実習生は2000年に16,107人であったのに対し、2005年には40,993人となっている。このように、同制度が定着していることに鑑み、今後は安定的な運用を前提に受入枠の拡大等が期待される。しかし一方で、受入機関による不正行為や研修・技能実習生の失踪も少なからず発生しており、本制度の存続のためにも、趣旨・ルール の周知、在留管理の徹底等が不可欠である。

#### (1) 制度の安定的運用

外国人研修・技能実習制度の安定的運用を図るべく、受入機関・企業のコンプライアンス体制の強化、受入の実態に関するモニタリング実施が重要であり、この点、受入支援、適正化指導、研修・技能実習生に対する助言・援助の役割を担う(財)国際研修協力機構(JITCO)の役割が期待される。また、法務省の「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」(1999年2月)を見直し、不正行為を行った受入機関に対しては、新規受入停止期間を5年間に延長するなど(現行では3年)、より厳しい処分を行うべきである。加えて、研修・技能実習生本人に不適切な在留実態が認められる場合は、期限前でも研修・技能実習を打ち切り、帰国させる制度を導入すべきである。さらには、送出し国に対しても、制度の適正な運用について働きかけることが重要である。

#### (2) 再実習の制度化

技能実習の経験者の中には、より高度なスキルを身につけたいという希望が強い。そこで、①日本語能力や技能が一定レベルを満たしていること、②一旦母国に帰国すること等を条件に、2年間の再実習を可能とすべきである。また、業種によっては、技能実習を修了していることを条件に、「技能」の在留資格を付与することについても検討すべきである。

外国人研修・技能実習制度の概略

	入国前	1年目	2・3年目	帰国後
外国人研修・技能実習生	事前準備	研修	技能実習	【経団連提言】 一定の条件下、再実習のため再入国 職種によっては「技能」の在留資格で就労
JITCO	送出し支援 受入支援	受入支援、適正化指導、研修・技能実習生に対する助言・援助、技能実習移行申請の受理・評価		フォローアップ
受入機関	受入準備	研修計画策定・実施	実習計画策定・実施	フォローアップ
送出し機関	送出し準備	研修・技能実習生のケア		帰国受入

(JITCO資料をもとに作成)

## 4. 在留期間ならびに在留資格認定証明書交付申請

### (1) 在留期間の延長

「出入国管理及び難民認定法施行規則」別表第二に基づき在留資格ごとに定められている在留期間について、期間の定めのないものを除き最長5年に延長するとともに、外国人が在留資格認定証明書の交付を申請する際に、従事する業務に応じた在留期間を5年以内の範囲で選択できるようにすべきである。そうすることで、在留期間と「労働基準法」第14条によって定められる有期労働契約期間(高度の専門知識を有する者は最長5年、その他は最長3年)を一致させることが可能となる。

### (2) 在留資格認定証明書交付申請手続の簡素化・透明性の向上

在留資格認定証明書申請のオンライン化を推進することにより、現在、1ヶ月～3ヶ月とされている標準処理期間の短縮を図るべきである。また、在留資格認定証明書交付の代理申請については、当該外国人の受入を予定している企業のみができるという運用になっている。しかし、分社化、持株会社化が進んでいる現状を踏まえ、「出入国管理及び難民認定法施行規則」別表第四の「本邦の機関の職員」を柔軟に解釈することで、受入企業の人事担当グループ子会社による代理申請を認めるべきである。

加えて、企業のコンプライアンス体制に応じて、例えば、過去に適正な受入の実績があり、問題を起こしていない受入企業が代理申請する場合、「出入国管理及び難民認定法施行規則」別表第三に基づき提出する資料の一部を省略する等、手続の簡素化を推進すべきである。このほか、在留資格認定証明書の不交付事例を類型化し公開するほか、不交付の場合はその理由を開示するなど、手続の透明性の向上を図ることも重要である。

## 5. 在留・就労管理ならびに生活支援等

### (1) 在留管理

外国人の在留管理を徹底すべく、在留外国人の公正な管理を目的とする外国人登録制度と、住民の地位に関する正確な記録の整備に係る住民基本台帳制度および住民基本台帳ネットワークとの融合を進めるべきである。具体的には、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」(2006年12月)にもある通り、「外国人住民基本台帳法」(仮称)を制定し、外国人住民基本台帳を整備することによって、住民基本台帳との統一的な記録の管理を行うとともに、居住関係の公証、行政サービス提供の基礎とすべきである。

### (2) 就労管理

現行の「外国人雇用状況報告」は、雇用情勢の把握を目的としており、外国人一人ひとりの就労管理には不十分なのが実情である。そこで、「外国人雇用状況報告」を抜本

的に見直し、外国人を雇用する全ての事業主に対して国籍、在留資格、在留年限、雇用形態の報告を定期的に求めるとともに、当該情報を出入国管理行政、各地域における外国人の就労場所の把握、社会保険の加入徹底等に活用すべきである。

### 在留外国人の入国後のチェック体制の強化 一規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申のポイント一

- ①外国人の在留に係る情報の相互照会・提供
- ②外国人登録制度の見直し
- ③使用者に対する責任の明確化
  - ・不法就労者を使用する事業主への厳格な対処
  - ・「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化
- ④使用者以外の受入機関等に対する責任の明確化
- ⑤在留資格の変更、及び在留期間更新許可のガイドライン化並びに事例の公表
- ⑥永住許可を得た外国人に対する在留管理の在り方等

(2006年12月 規制改革・民間開放推進会議)

### (3) 外国人材に対する社会保障制度の適用

各種の調査によると、健康保険に加入している外国人は少ない。このため、外国人が医療機関にかかった場合、医療費を支払えず、自治体がこれを肩代わりしているケースも多い。外国人が健康保険に加入しない理由の一つとして、年金への加入を嫌い、結果としてこれと同時加入が原則となっている健康保険にも加入しないという点が挙げられる。年金については、保険料を6カ月以上納めた外国人が日本に住まなくなった場合、2年以内に請求すれば脱退一時金が支給されるという制度が導入されているが、保険料納付期間が36カ月以上の場合、支給が一定となり、事実上、保険料の掛け捨てになるという状況が生じている。そこで、外国人脱退一時金制度を見直し、個人負担分について、納入者に保険料を全額返還するといった措置を検討する必要がある。

また、社会保障制度が整備されている先進国との間で社会保障協定を締結し、年金保険料の二重払いを回避すべきである。

外国人脱退一時金制度

保険料納付期間	厚生年金 (支給率)	国民年金 (支給額)	備 考
6-12ヶ月	0.4	41580円	厚生年金の脱退一時金支給額は 平均標準報酬月額×支給率  国民年金は第一号保険者の納付期間
12-18ヶ月	0.8	83160円	
18-24ヶ月	1.3	124740円	
24-30ヶ月	1.7	166320円	
30-36ヶ月	2.1	207900円	
36ヶ月以上	2.5	249480円	

社会保障協定の締結状況

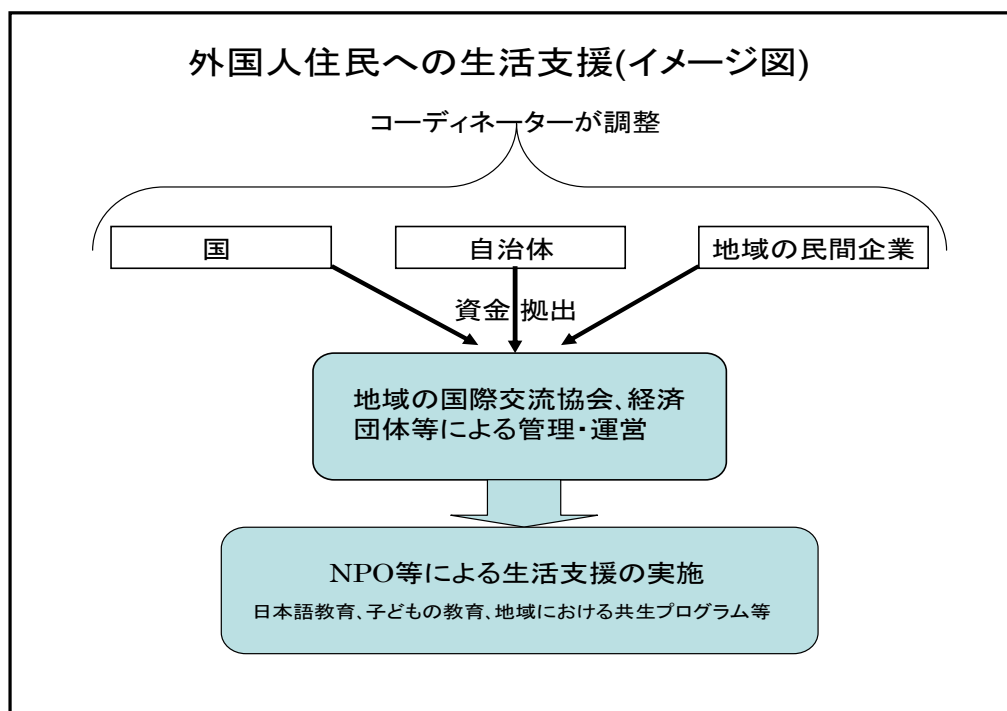
ドイツ	1998年4月署名	2000年2月発効
イギリス	2000年2月署名	2001年2月発効
韓国	2004年2月署名	2005年4月発効
米国	2004年2月署名	2005年10月発効
ベルギー	2005年2月署名	2007年1月発効
フランス	2005年2月署名	発効に向け準備中
カナダ	2006年2月署名	発効に向け準備中
豪州	2007年2月署名	発効に向け準備中
オランダ	現在交渉中	

(社会保険庁資料をもとに作成)

#### (4) 外国人住民への生活支援

外国人材の受入は人権に係る問題や地域社会への影響を伴うため、経済合理性や企業の制度上の位置付けのみで割り切ることができない。住民としての外国人の生活を支援すべく、民間企業、自治体、国際交流協会、NPO等が連携して外国人の住宅確保、日本語教育、子どもの教育等に適切に対処する必要がある。加えて、各主体間の総合調整も重要であり、各自治体においてその役割を担うコーディネーターを育成することが急がれる。

また、外国人住民の生活支援に必要な資金を確保する観点から、地域(県または市町村)ごとに、国、自治体に加え自発的に民間企業等が資金を拠出できるスキームの構築を検討することが重要である。

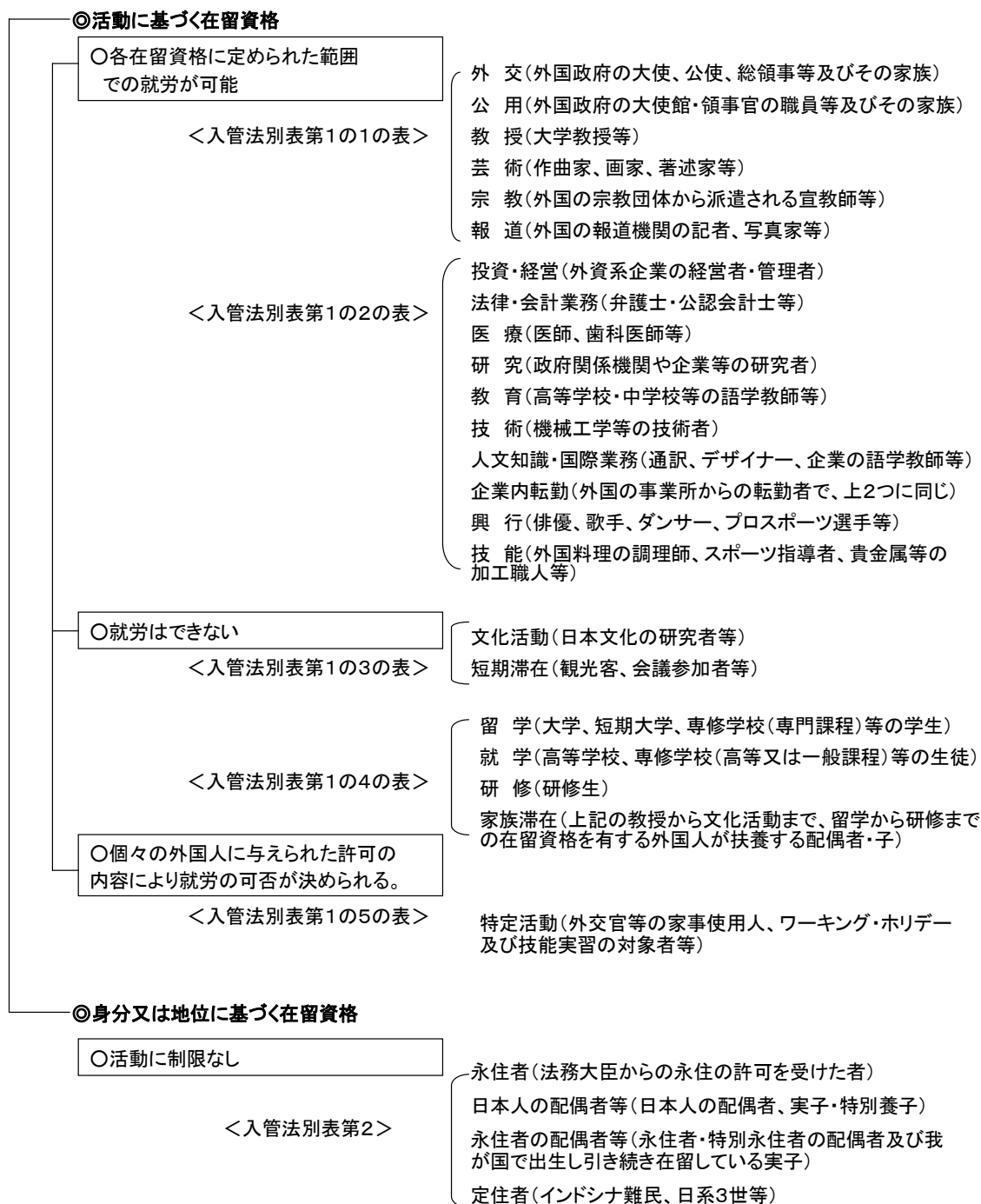


以 上

# 関連資料

在留資格一覧表	i
外国人の在留期間一覧	ii
在留資格別外国人登録者数の推移	ii
国籍(出身地)別外国人登録者数の推移	iii
国籍(出身地)別構成比の推移	iii
外国人登録者数の推移とわが国総人口に占める割合	iv
就労を目的とする在留資格による外国人登録者数の推移	iv
外国人研修生の入国状況	v
技能実習生の推移	v
外国人研修・技能実習生の失踪	v
外国人研修・技能実習生受入における不正行為認定の類型別内訳	v
外国人集住都市会議参加都市(2006年)	vi
豊田商工会議所 外国人を雇用する場合の企業における留意事項	vi
国別不法残留者数	vii
来日外国人犯罪の検挙の推移	vii
外国人材受入問題に関するアンケート結果(抜粋)	viii

## 在留資格一覧表



- ①専門的・技術的分野の人材とは以下の在留資格で日本に在留する外国人をさす。  
 (教授、芸術、宗教、報道、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能)
- ②留学生とは、「留学」あるいは「就学」の在留資格で日本に在留する外国人をさす。
- ③研修・技能実習生とは、「研修」あるいは「特定活動」の在留資格で日本に在留する外国人をさす。
- ④日系人とは、海外に住む日本人の子孫で、「定住者」、「日本人の配偶者等」などの在留資格で日本に在留する外国人をさす。

(注1)永住者の中には、朝鮮半島や台湾等の出身者で「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特別法」により特別永住者として我が国に永住を許可されている者も含む。

(注2)「留学」、「就学」のように就労できない在留資格があっても、資格外活動の許可を受ければ、許可の範囲内での就労が可能である。

(注3)在留資格の後ろの( )内は例示。

出典:入管法等

## 外国人の在留期間一覧

	在留資格	在留期間
入管法別表第1の1の表	外交	外交活動を行なう期間
	公用	公用活動を行なう期間
	教授	3年又は1年
	芸術	3年又は1年
	宗教	3年又は1年
入管法別表第1の2の表	報道	3年又は1年
	投資・経営	3年又は1年
	法律・会計業務	3年又は1年
	医療	3年又は1年
	研究	3年又は1年
	教育	3年又は1年
	技術	3年又は1年
	人文知識・国際業務	3年又は1年
	企業内転勤	3年又は1年
入管法別表第1の3の表	興行	1年、6月又は3月
	技能	3年又は1年
入管法別表第1の4の表	文化活動	3年又は1年
	短期滞在	90日又は15日
入管法別表第1の5の表	留学	2年又は1年
	就学	1年又は6月
	研修	1年又は6月
	家族滞在	3年、2年、1年、6月又は3月
入管法別表第2	特定活動	3年、1年又は6月 法務大臣が指定する期間
	永住者	無期限
	日本人の配偶者等	3年又は1年
	永住者の配偶者等	3年又は1年
	定住者	3年又は1年 法務大臣が指定する期間

## 在留資格別外国人登録者数の推移(人)

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
<b>総 数</b>	<b>1,778,462</b>	<b>1,851,758</b>	<b>1,915,030</b>	<b>1,973,747</b>	<b>2,011,555</b>
教 授	7,196	7,751	8,037	8,153	8,406
芸 術	381	397	386	401	448
宗 教	4,948	4,858	4,732	4,699	4,588
報 道	348	351	294	292	280
投資・経営	5,906	5,956	6,135	6,396	6,743
法律・会計業務	99	111	122	125	126
医 療	95	114	110	117	146
研 究	3,141	3,369	2,770	2,548	2,494
教 育	9,068	9,715	9,390	9,393	9,449
技 術	19,439	20,717	20,807	23,210	29,044
人文知識・国際業務	40,861	44,496	44,943	47,862	55,276
企業内転勤	9,913	10,923	10,605	10,993	11,977
興 行	55,461	58,359	64,642	64,742	36,376
技 能	11,927	12,522	12,583	13,373	15,112
文化活動	2,954	2,812	2,615	3,093	2,949
短期滞在	69,741	72,399	74,301	72,446	68,747
留 学	93614	110,415	125,597	129,873	129,568
就 学	41,766	47,198	50,473	43,208	28,147
研 修	38,169	39,067	44,464	54,317	54,107
家族滞在	78,847	83,075	81,535	81,919	86,055
特定活動	38,990	47,706	55,048	63,310	87,324
永住者	184,071	223,875	267,011	312,964	349,804
日本人の配偶者等	280,436	271,719	262,778	257,292	259,656
永住者の配偶者等	7,047	7,576	8,519	9,417	11,066
定住者	244,460	243,451	245,147	250,734	265,639
特別永住者	500,782	489,900	475,952	465,619	451,909
未取得者	13,488	15,379	16,628	18,236	15,353
一時庇護	32	32	30	31	30
その他	15,282	17,515	19,376	19,164	20,736

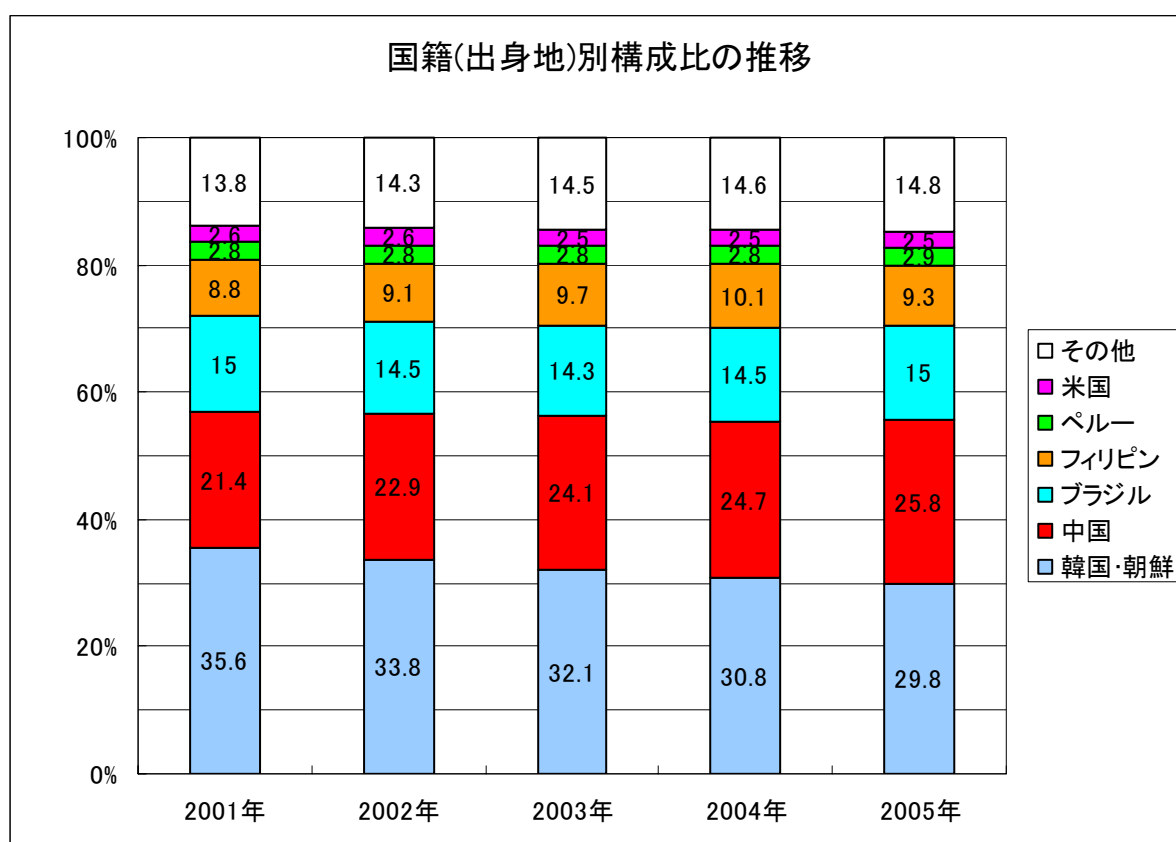
出典：法務省 平成18年版「出入国管理」



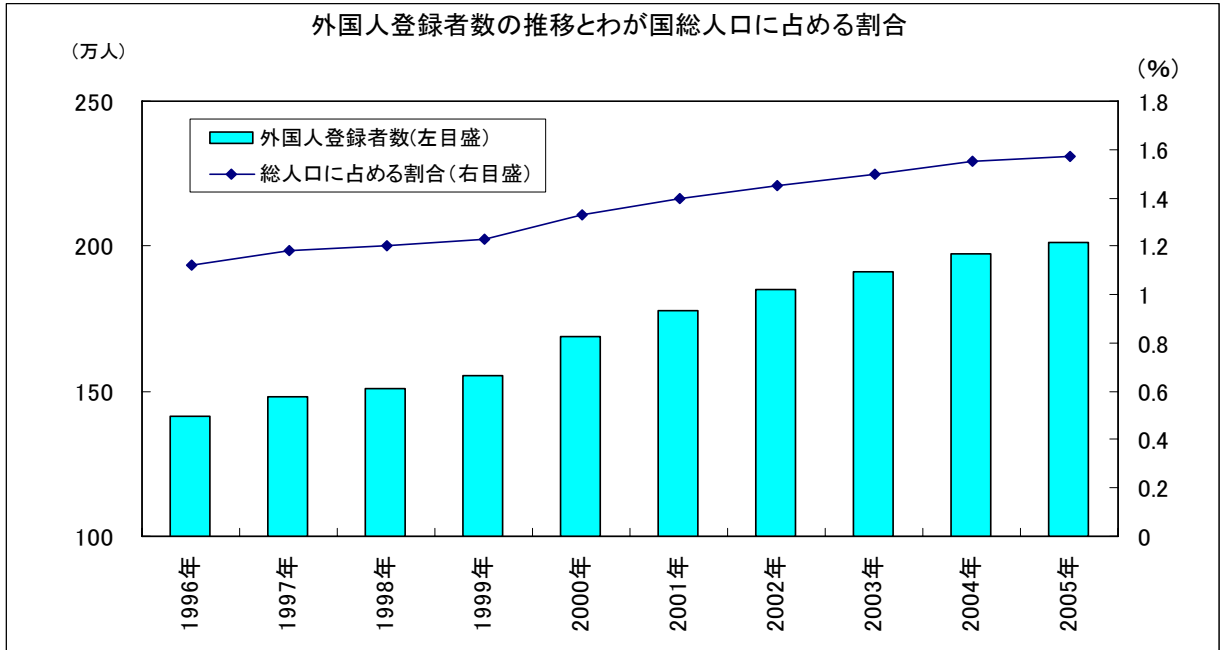
### 国籍(出身地)別外国人登録者数の推移(人)

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
<b>総数</b>	<b>1,778,462</b>	<b>1,851,758</b>	<b>1,915,030</b>	<b>1,973,747</b>	<b>2,011,555</b>
韓国・朝鮮	632,405	625,422	613,791	607,419	598,687
中国	381,225	424,282	462,396	487,570	519,561
ブラジル	265,962	268,332	274,700	286,557	302,080
フィリピン	156,667	169,359	185,237	199,394	187,261
ペルー	50,052	51,772	53,649	55,750	57,728
米国	46,244	47,970	47,836	48,844	49,390
その他	245,907	264,621	277,421	288,213	296,848

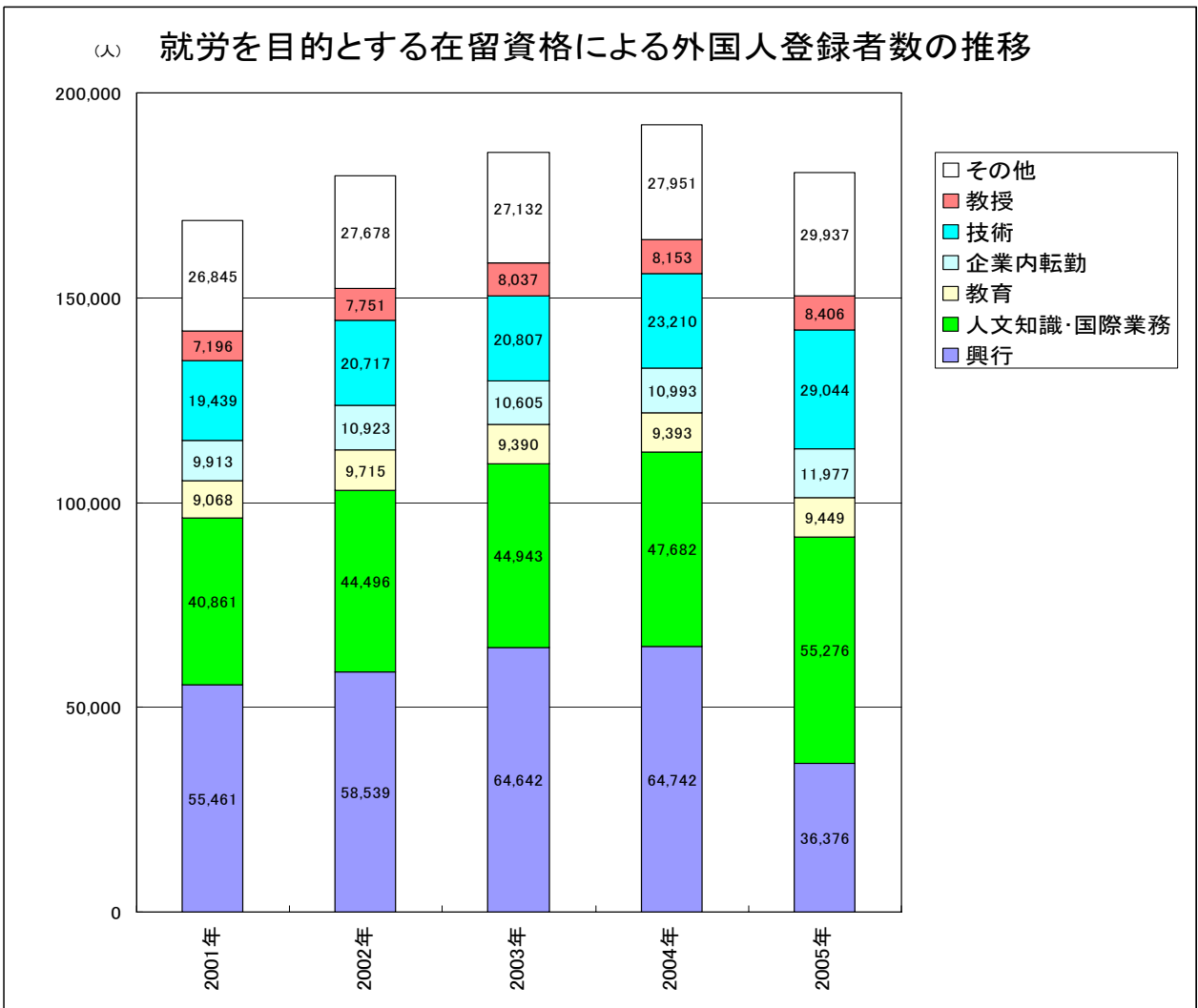
出典：法務省 平成18年版「出入国管理」



出典：法務省 平成18年版「出入国管理」



法務省資料をもとに作成



法務省資料をもとに作成

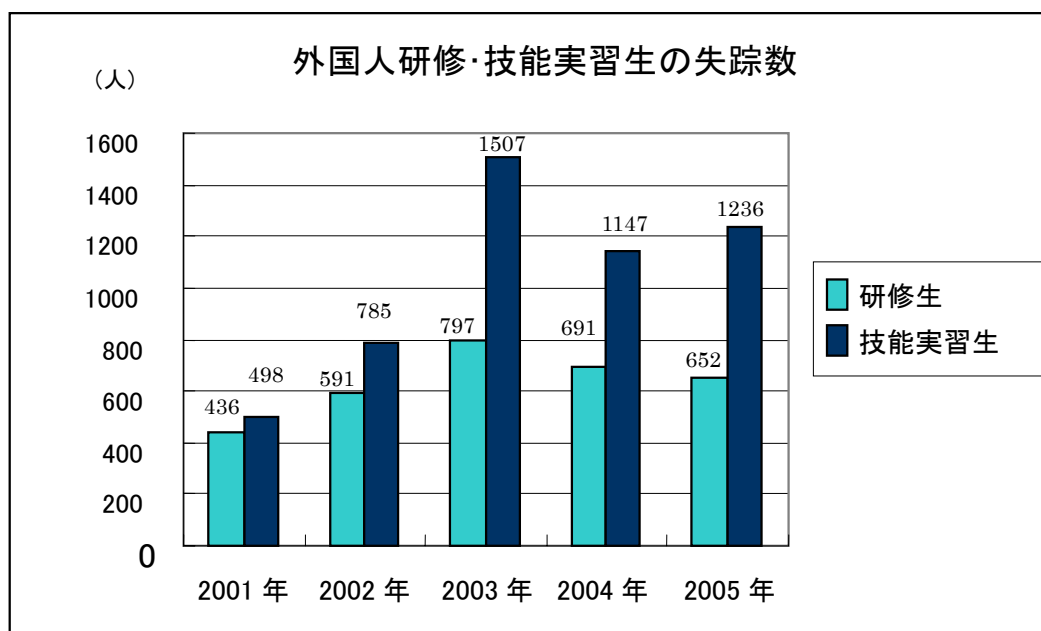
### 外国人研修生の入国状況

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
国による受入(JICA、AOTS等)	13,030	12,626	12,351	13,473	13,817	13,985
JITCO支援の民間受入	31,888	37,423	39,724	43,457	51,012	57,050
入管直接申請	9,121	9,015	6,459	7,887	10,530	12,284
合計	54,049	59,064	58,534	64,817	75,359	83,319

(単位:人)

### 技能実習生の推移

		2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
技能実習生数(人)		16,107	22,268	22,997	27,233	34,816	40,993
(内)男女別	男	6,960	9,616	8,880	10,481	13,979	16,615
	女	9,147	12,652	14,117	16,752	20,837	24,378
受入企業数(社)		5,539	7,459	7,654	9,226	11,695	13,710



### 外国人研修・技能実習生受入における不正行為認定の類型別内訳(2003-2005年累計)

	企業単独型		団体監理型			
	(計 12 企業)		第一次受入機関 (計 56 機関)		第二次受入機関 (計 414 機関)	
第1類型 ①二重契約 ②研修・技能実習計画との齟齬 ③名義貸し ④虚偽文書の作成・行使	3	25.0%	5	8.9%	22	5.3%
	7	58.3%	33	58.9%	106	25.6%
	1	8.3%	15	26.8%	218	52.7%
	8	66.7%	51	91.1%	37	8.9%
第2類型 所定時間外活動	10	83.3%	7	12.5%	175	42.3%
第3類型 人権侵害行為	6	50.0%	5	8.9%	42	10.1%
第4類型 問題事例未報告	1	8.3%	4	7.1%	6	1.4%
第5類型 不法就労者の雇用	3	25.0%	0	0.0%	60	14.5%
第6類型 準ずる行為の再発生	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

JITCO、法務省資料をもとに作成

## 外国人集住都市会議参加都市(2006年)

都市	総人口(人)	外国人登録者数(人)	外国人割合(%)	登録国籍 1位	登録国籍 2位
群馬県太田市	218,003	8,785	4.0	ブラジル	フィリピン
群馬県大泉町	42,165	6,676	15.8	ブラジル	ペルー
長野県上田市	167,731	6,270	3.7	ブラジル	中国
長野県飯田市	110,739	3,146	2.8	ブラジル	中国
岐阜県大垣市	166,342	6,910	4.2	ブラジル	中国
岐阜県美濃加茂市	53,550	5,146	9.6	ブラジル	フィリピン
岐阜県可児市	101,244	6,281	6.2	ブラジル	フィリピン
静岡県浜松市	817,548	30,772	3.8	ブラジル	中国
静岡県富士市	243,287	4,640	1.9	ブラジル	中国
静岡県磐田市	175,263	9,031	5.2	ブラジル	中国
静岡県湖西市	45,800	3,597	7.9	ブラジル	ペルー
愛知県豊橋市	379,484	18,577	4.9	ブラジル	韓国・朝鮮
愛知県岡崎市	367,850	10,706	2.9	ブラジル	韓国・朝鮮
愛知県豊田市	412,207	14,660	3.6	ブラジル	中国
愛知県西尾市	106,083	4,814	4.5	ブラジル	韓国・朝鮮
三重県四日市市	310,710	9,044	2.9	ブラジル	韓国・朝鮮
三重県鈴鹿市	199,975	9,195	4.6	ブラジル	ペルー
三重県伊賀市	103,005	4,794	4.7	ブラジル	中国

出典:外国人集住都市会議資料

## 豊田商工会議所 外国人を雇用する場合の企業における留意事項 (外国人雇用企業ガイドライン)

### 1. 外国人雇用の目的

⇒将来の少子高齢社会を見据え、良質な外国人労働力を確保し、企業の生産性の向上、活性化に資すると共に、コミュニティにおける多文化共生社会の実現に貢献する。

### 2. 外国人労働者を雇用(活用)する場合の留意事項

#### (1) 関連法規の遵守

⇒日本国内で外国人労働者を雇用する場合は、入管法の遵守(ビザの確認)はもとより、「労働基準法」「最低賃金法」「労働者派遣法」等についても日本人労働者と同様に労働諸法を遵守しなければならない。

#### (2) 優良な業務請負業者への業務委託

⇒業者の選定

・「業務委託」とする場合は、上記の法規を遵守している適切な業者を選定する。不法入国者・違法就労者等を雇用している請負業者は絶対に利用しない

・日常生活を含め、しっかりと教育・指導を行っている業者を活用

⇒契約書の締結

・「業務請負契約」を締結し、取り決め事項を明確化する。

⇒保険加入の確認

・業者が雇用している外国人労働者が社会保険等に加入していることを確認する。

#### (3) 外国人労務管理者の選任(雇用管理責任者の設置)

⇒「外国人労務管理担当者」を事業所毎に選任し次の事項を担当することが望ましい。

・労働契約、就業規則、雇用通知書、外国人労働者名簿等の整備

・地方入国管理局、労働基準監督署など、外部機関との対応

・事務処理、事業場内の連絡調整等

・外国人労働者を使用する管理監督者、並びに日本人の同僚等に対する教育訓練

・作業施設、寄宿舎等の点検・整備、労働安全衛生の確保に関する点検・整備

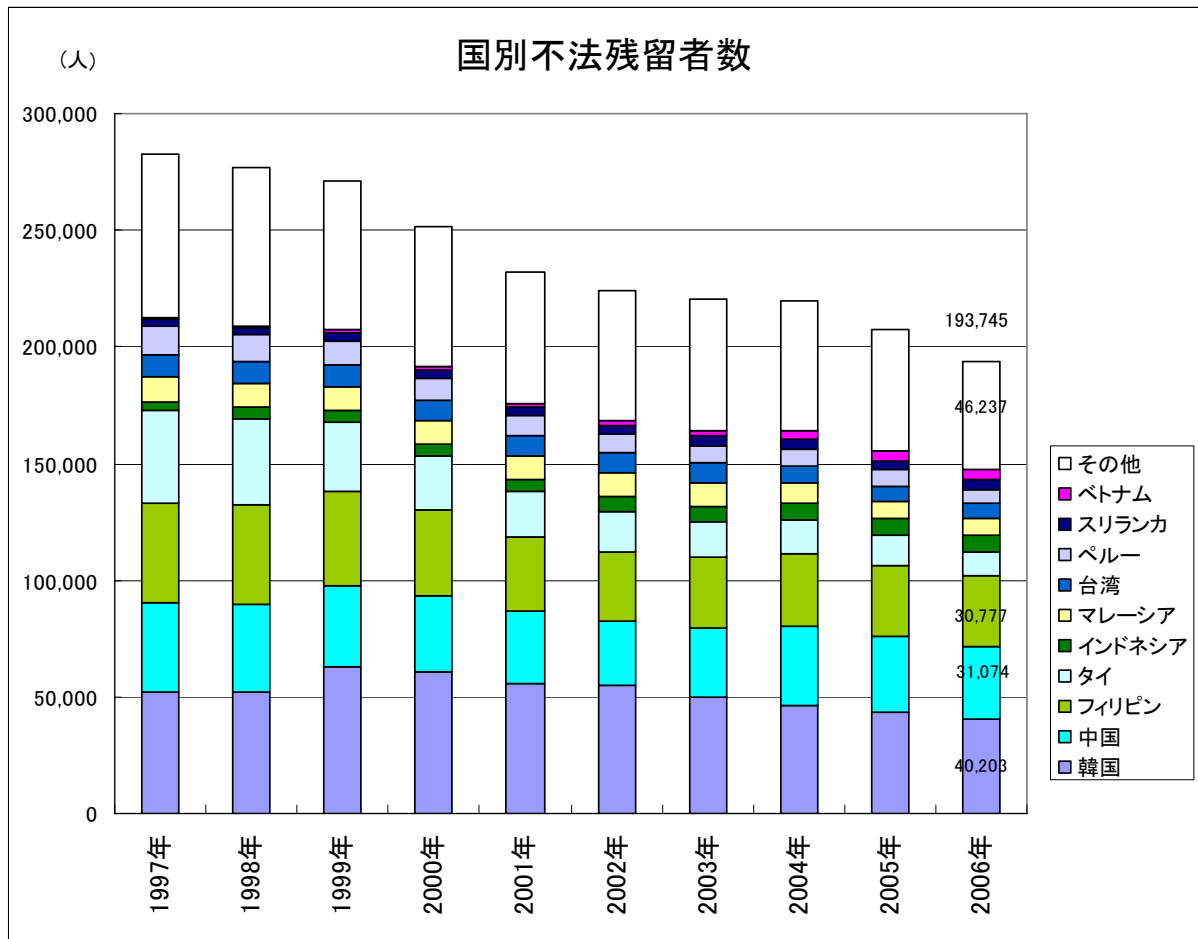
・外国人労働者の募集、選考、採用の取りまとめ

・採用した外国人労働者に対する説明、教育訓練、職場適応等

・企業内関係者に対する指導、相談、アドバイス、苦情処理等

#### (4) 外国人労働者の日常フォロー

⇒たとえ業務請負等の場合であっても、外国人を受け入れる企業は法的規制に拘わらず、職場の安全管理をしっかりと行い、社会のルール(交通ルール、ゴミだし等)やマナーなど、私生活面を含め関心を持って対応することが重要である。



\* 各年とも1月1日の数値  
法務省資料をもとに作成

### 来日外国人犯罪の検挙の推移

		1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
総検挙	件数	24,374	27,414	32,033	31,779	34,398	30,971	27,763	34,746	40,615	47,128
	人員	11,976	11,949	13,883	13,418	13,436	12,711	14,660	16,212	20,007	21,842
うち 刑法犯	件数	17,213	19,513	21,670	21,689	25,135	22,947	18,199	24,258	27,258	32,087
	人員	6,527	6,026	5,435	5,382	5,963	6,329	7,168	7,690	8,725	8,898
うち 特別法犯	件数	7,161	7,901	10,363	10,090	9,263	8,024	9,564	10,488	13,357	15,041
	人員	5,449	5,923	8,448	8,036	7,473	6,382	7,492	8,522	11,282	12,944

\* 特別法犯とは入管法、銃刀法、商標法、売春防止法、風営法、軽犯罪法等に違反した場合

警察庁資料

## 外国人材受入問題に関するアンケート結果(抜粋)

質 問	回 答
外国人材受入の主要目的は何ですか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現状では採用しにくい分野、将来的に不足する分野での人材確保</li> <li>・企業の競争力を高めるべく、グローバルな人材マーケットからの優秀な人材の確保</li> <li>・多様な価値観・発想力の導入による企業風土の活性化</li> <li>・研修を目的とした企業内転勤</li> </ul>
貴社はどのような分野において外国人高度人材を必要としていますか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研究開発部門全般</li> <li>・IT 技術者、システムエンジニア</li> <li>・先端研究開発部門</li> <li>・製造技術</li> <li>・グローバルな観点での商品企画</li> <li>・中国に関する専門家</li> <li>・国際法務の専門家</li> </ul>
将来的に労働力が不足するのはどの分野ですか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機械組立、板金、溶接、造船、設備保全等</li> <li>・看護師・介護士</li> <li>・農林水産業</li> </ul>
わが国の企業に高度人材が定着しない原因は何ですか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在留資格が限定的で活躍できる範囲が狭いため。</li> <li>・処遇、キャリアサポート体制等企業の受け入れ体制の未成熟。</li> <li>・長期雇用を前提とした日本企業の処遇制度が外国人には合わない。</li> <li>・高度人材については日本より海外の方が待遇面を含め魅力的と考えられるため。</li> </ul>
外国人研修・技能実習に関する要望は何ですか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術ならびに技能分野全般における受入が必要。</li> <li>・再実習の制度化等により最大 5 年の受入を可能とすべき。</li> <li>・「実務研修は研修時間全体の 2/3」という条件の緩和が必要。</li> </ul>
企業・グループ内転勤に関して、どのような問題が生じていますか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現地採用の外国人の日本語教育を本邦で行う場合、企業内転勤の在留資格が得られず、就学の在留資格で入国することがあるが、その場合企業における OJT が原則できない。</li> <li>・「現地事業所での 1 年以上の勤務実績」という条件では、現地採用の新人を本邦における研修のため企業内転勤させることができない。</li> </ul>
わが国の在留許可の取得・更新制度にはどのような問題がありますか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在留資格認定証明書交付申請のオンライン化等により、標準処理期間の短縮を図るべきである。</li> <li>・受入企業の人事担当グループ子会社が代理人として申請することを認めるべきである。</li> <li>・過去に適正な受入の実績があり、特段の問題をおこしていない企業の受入れについては手続を簡略化すべきである。</li> <li>・在留許可期間(1 年-3 年)の判断基準について具体的に明示されたい。</li> </ul>
就労管理について、企業が果たすべき責任は何ですか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在留・就労に関する必要な手続を確実に実施することでコンプライアンスを確保すべき。</li> <li>・在留資格制度、外国人登録制度に関して、自社従業員に適切な情報提供をすべき。</li> <li>・住宅の確保、日本語教育等はある程度企業の責任で支援すべき。</li> <li>・定期的に在留資格証明書などの確認を実施し、不適切な資格で就労することがないように徹底すべき。</li> <li>・派遣社員を受け入れている場合、派遣会社が適切な就労管理をしている旨、契約の際に徹底すべき。</li> <li>・就労状況を国へ報告する。</li> </ul>
外国人登録制度の改善のために必要なことは何ですか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民基本台帳制度の活用による在留管理の徹底</li> <li>・まず不法外国人の排除が必要</li> </ul>

\* 同アンケートは 2006 年 12 月に経団連の主要会員企業を対象に実施

以 上

## 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。

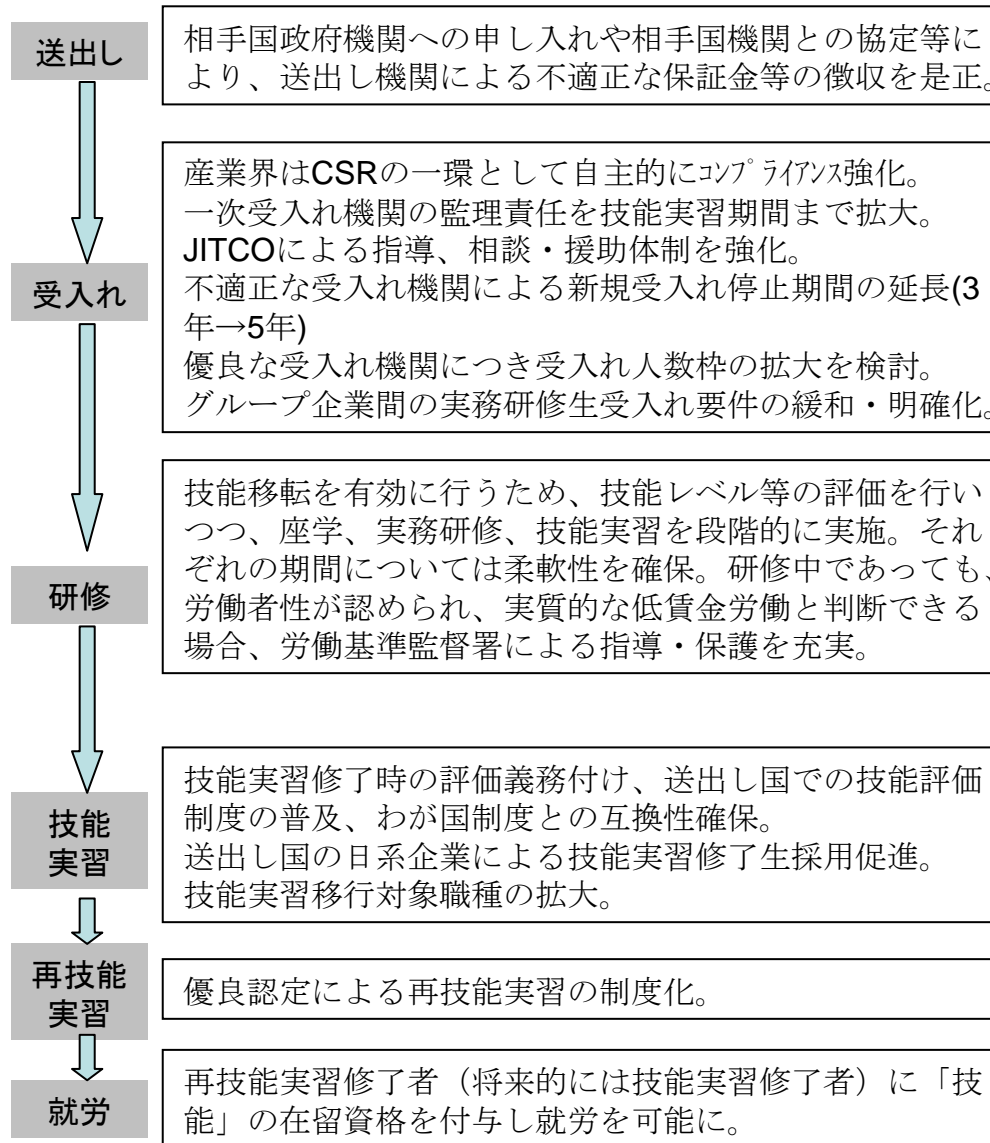
さらに、

- 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年度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





## 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年度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」<sup>1</sup>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<sup>2</sup>をはじめ、同制

---

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

<sup>2</sup> 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、本人から高額な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なるべきである。

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<sup>3</sup>。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

---

<sup>3</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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。

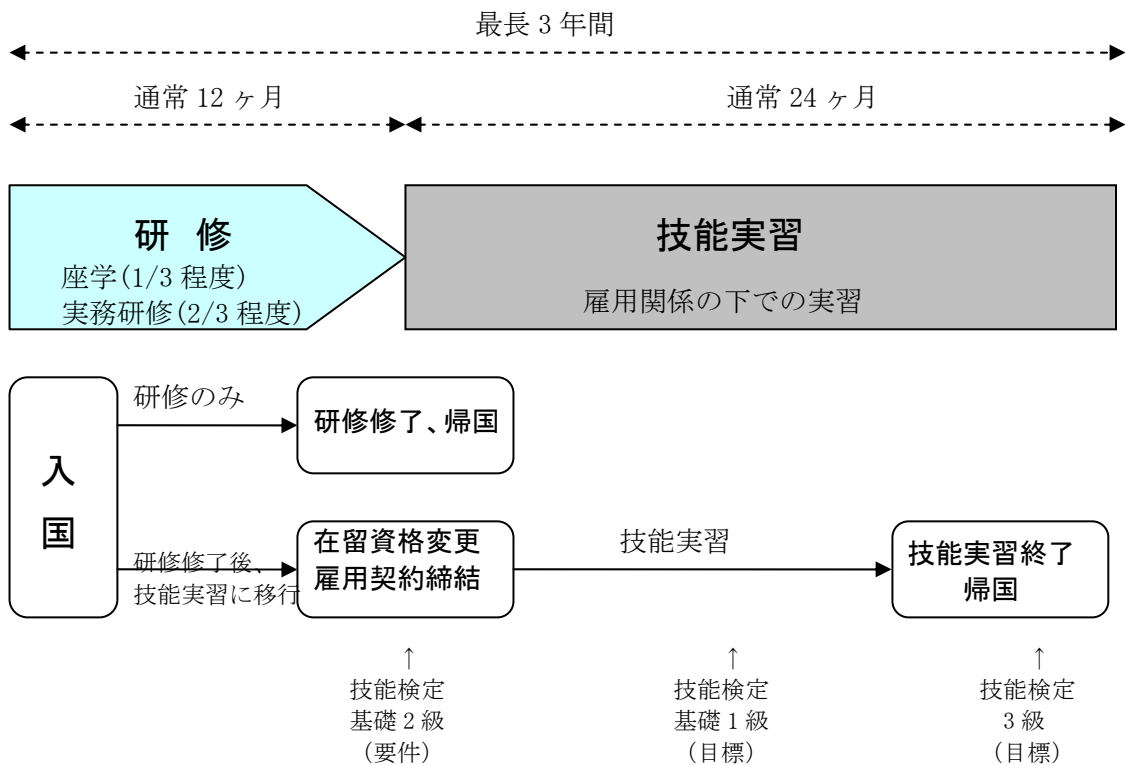
#### 4. おわりに

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年度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。

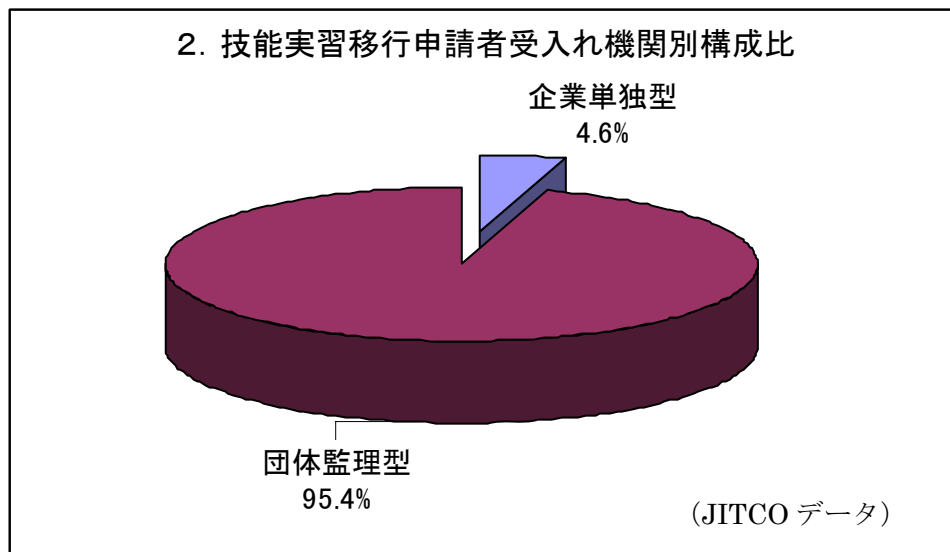
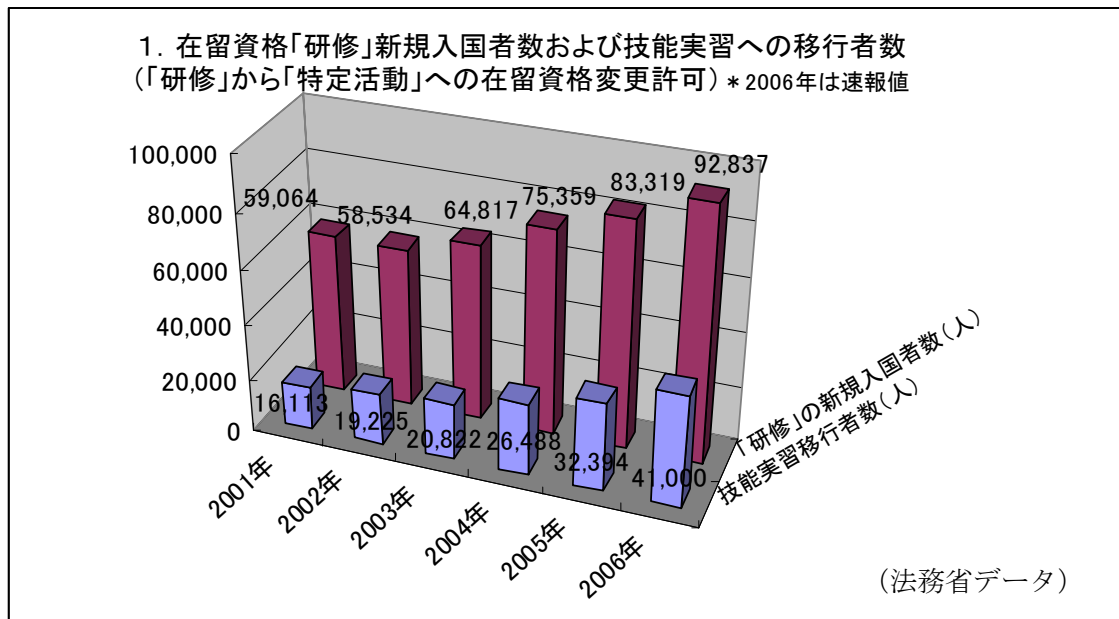
#### ●受入れ可能な研修生の人数

原則として、受入れ企業の常勤職員 20 名に付き、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



## 資料 2 外国人研修・技能実習制度の現状



### 3. 研修・技能実習生の平均像

	団体監理型	企業単独型
入国時の平均年齢 (JITCO 支援研修生データより)	25.6 歳	26.9 歳
研修手当 (平均) (JITCO 支援研修生データより)	63,423 円	82,684 円
支給予定賃金 (技能実習移行申請データより)	117,809 円	124,277 円
主な職種 (JITCO 支援研修生データより)	衣服・繊維製造業、食料品、製造業、農業	機械製造業

(出典：厚生労働省「研修・技能実習制度研究会」資料)

資料3 日本における外国人労働者の受入れ実態

(2005年)

	在留資格	外国人数
就労目的外国人 (専門的・技術的分野)	教授	8,406
	芸術	448
	宗教	4,588
	報道	280
	投資・経営	6,743
	法律・会計業務	126
	医療	146
	研究	2,494
	教育	9,449
	技術	29,044
	人文知識・国際業務	55,276
	企業内転勤	11,977
	興行	36,376
	技能	15,112
小計	180,465	

特定活動(注1)	87,324
アルバイト(資格外活動)(注2)	100,176
研修	54,107

不法就労	不法残留者数	193,745
	資格外就労、不法入国等	相当数(=α)

日系人等(注3)	定住者	265,639
	日本人の配偶者等	259,656
	永住者の配偶者等	11,066
	小計	536,361

(注)

1. 特定活動とは、ワーキングホリデー、技能実習等を指す。この人数には、非就労者を含む。
2. アルバイトは、「留学」等の在留資格で在留する外国人がアルバイトをするために資格外活動の許可を受けた件数。
3. 日系人等には、就労していない者も含む。
4. 資格外活動者数は1年間の許可件数、不法在留者数は2006年1月現在の数、その他の数は2005年末現在の数。

法務省入国管理局資料より作成

※日系人就労者数を約23万人とすると、外国人労働者数の合計は約85万人+αとなる。

## 資料 4 研修・技能実習生受入れのための優良取り組み事例

<事例 1> 中国における事前研修の強化とフォローアップ

### ■概要

- ・受入機関：自動車部品関連企業の協同組合
- ・送出し機関：中日研修協力機構の推奨団体、その他
- ・日本入国前の教育機関：2007年3月、組合員企業が天津に研修センターを開設。
- ・天津の事前研修センターを活用するなどして、制度の本来目的である対象国の循環型人材育成と人材交流による国際貢献に本格的に取り組んでいる。

### ■事前研修センターの概要

- ・所在地：天津市開發区内
  - ・設立：2007年3月
  - ・教室数：6教室、教室収容人数：200名
  - ・宿泊施設：全寮制（200名収容）
  - ・敷地面積：約7,000㎡
- ※事前研修センターは組合の専用施設ではなく、現地日系企業の教育、企業単独型研修の事前教育等も実施する。

### ■特色

- (1)事前研修センター活用による、団体監理型研修生受入の取り組み。
- (2)日系企業の中国生産拠点の人材育成を国際貢献の目的とする。
- (3)教育強化による質的価値の向上に見合った処遇（給与水準）を導入することもある。
- (4)入国前の採用基準を厳しく設定すると共に、研修センターで5ヶ月以上の訓練を行う。
- (5)日本語教育については実用語を中心に教育する。教材はオリジナルの「日本語ものづくり用語集」を活用する。
- (6)日本へ入国後、受入組合として、語学・技能向上に対し、報奨制度を用意する。

### ■研修内容

- ・研修期間：5ヶ月以上

#### 【日本語教育】

日本語能力検定3級レベルまたは以上を修得

#### 【事前技能訓練】

- ・受入企業の要望や必要に応じ、一定程度の赴日前技能訓練を行うこともある。
- ・ものづくりに必要な用語の修得

#### 【日本文化・風習教育】

- ・来日後の文化・生活習慣の違いによる理解教育

#### 【規律訓練】

- ・協調、団体精神、チームワーク等の教育

## <事例2> フィリピンにおける事前研修

### ■概要

- ・受入機関：経産省、国交省、農水省の認可に基づく協同組合。
- ・送出し機関：TESDA=日本のJITCOに相当。
- ・日本入国前の教育機関：受入機関がフィリピン（マニラ、ダバオ）に事前研修所を設立。ダバオ校は、本年3月12日に開校。

### ■事前研修所の概要

- ・2007年3月で創立10周年、2000名以上が日本で研修を終了。現在、約2000名の入所希望者が待機中。
- ・120名/月の研修生派遣が可能。
- ・研修生は研修費の負担はなく、寮費（約1,500円）のみ負担する。研修費は、日本での研修・実習生を受け入れている企業が拠出する管理費で賄われている。

### ■事前研修所入所の人選・手続き(対象19~24歳)

- (1)適正テストの実施（スピードテスト、IQテスト）
- (2)面接（適正検査の合格者のみ）
- (3)健康診断（肝炎、血圧、肺結核、コレステロール）
- (4)身元調査（日本に親戚がいないか、日本のお店で働いた経験がないか、カソリックであるか）
- (5)最終面接を経て事前研修所の研修生となれる
- (6)研修開始（下記参照）
- (7)研修生の企業による人選
  - ・語学、実技を研修している一般クラスの中から、希望に合う人材を企業の担当者が現地で人選する。人選後は、特別クラスに移行して企業の要求・条件に合わせた研修が行われる。
- (8)健康診断×2回
- (9)オリエンテーションセミナー
- (10)VISA申請・取得      (11)契約      (12)日本への派遣

### ■研修内容<上記(6)>

- ・指導員は、日本で3年間研修・実習を行って帰国した人を採用している。日本語の指導員については、フィリピン人のほか日本人の日本語教師も在籍。
- ・研修期間：座学3ヶ月+実習3ヶ月=計6ヶ月

#### 【日本語研修】

- (1)まず、全員が一般クラスで研修を受ける。日本語（漢字、ひらがな）による一般的用語と工場内で使用する安全用語などの習得。
- (2)企業から指名を受けた研修生は特別クラスに移行して、日本企業派遣までの間レベルアップのための研修が行われる。特別クラスには、派遣先企業名と本人の氏名が掲載されている。

#### 【実技研修】

- ・一般的実習と派遣先企業決定後の特別実習がある。特別実習は、派遣先企業の要求した実習を行う。

以上

## 連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方

### I. はじめに

「グローバル化」が進む中、国境を越えた商品や資本などの「モノの移動」とどまらず、「人の移動」も劇的に進行している。この動向は今後一層盛んになることは明白であり、日本にもこの流れは確実に押し寄せている。

日本国内では、国際的な人の移動について多くの議論がわき起こっている。まず、少子高齢化が急激に進展する中で、今後減少が予想される労働力に対してどう対応するか、注目が集まっているのである。労働力不足を外国人労働者で補うことの当否をめぐる議論がマスコミ等でクローズアップされ、日本経団連や日本商工会議所は、特別の知識や技能、熟練を必要としない労働（以下、「単純労働」とする）は特に人手不足となる、として、外国人を単純労働に受け入れるべき、と要求している。

また、モノやサービスに関する自由貿易協定（FTA）だけでなく、人の交流なども含む経済連携協定（EPA）の交渉が進展していることもある。日本はアジア諸国から労働者受け入れを強くせまられており、人の移動についても大きな焦点になっている。

しかし、「人の移動」は「モノの移動」とは基本的に性格が異なる。その理由は、文化の異なる人間同士が接触することによって生じがちな生活上の摩擦から、国家の在り方についてまで、人の移動は多様で非常に幅広い問題を引き起こすからである。

連合は、民間連合時代の1988年に「外国人労働者受け入れにあたっての前提および判断基準についての考え方」で、「外国人労働者の受け入れについては、専門的な知識・技術・技能を必要とする職種に限定し、国内雇用の調和と国民的合意を原則とする」との内容を確認し、1989年の連合結成の際に再確認した。しかし、現在の世界と日本の人の移動をめぐる状況は88年当時から比べると激変しており、外国人労働者をめぐる議論は新たな段階を迎えている。

そこで連合は、この間の世界と日本の動きをふまえ、新たに「外国人労働者問題に関する当面の考え方」を取りまとめ、提言する。

### II. 外国人労働者に関する現状

#### 1. 日本の外国人労働者受け入れ制度の概要

- (1) 外国人が日本に在留して就労するためには一定の在留資格が必要であることが、「出入国管理及び難民認定法」(以下、「入管法」と略称)で定められている。入管法は1951年に制定され、1989年に大きな改正があり、現在の在留資格27種類が整備された。具体的には、芸術、医療、留学などの「活動に基づく資格」と、永住者とその配偶者、日本人の配偶者等、日系人などの定住者の「身分・地位に基づく資格」に分かれ、「身分・地位に基づく資格」であれば、原則として就労は制約を受けない。
- (2) 「資格外就労」とは、[1]日本に不法に入国したり、在留期間を超えて不法に残留したりするなどして、正規の在留資格を持たない外国人が行う就労、[2]正規の在留資格を持つ外国人でも、資格外活動許可を受けないで、その許可の範囲を超えて行う就労、をいう。
- (3) 89年改正以前の入管法は、外国人の就労について、日本人や永住者の配偶者や子である場合をのぞけば、「研修」「技術提供」「熟練労働」や日本では代替できない高度の技術・技能職に在留資格を限り、単純労働が可能な在留資格は認めていなかった。しかしながら、日本経済の急成長にともない、日本国内で資格外就労をおこなう外国人労働者が急増し、とりわけ単純労働に集中する事態が発生した。そのため政府は、1989年に入管法を改正し、単純労働が可能な在留資格は引き続き認めないものの、改正以前の在留資格を拡充整備し、禁止される資格外活動を明確化するとともに、違反した者に対する退去強制手続および罰則規定を整備した。罰則のうち重要なのは、資格外就労をあっせんする業者と資格外就労者の雇用主に対する「不法就労助長罪」を設けたことである。

## 2. 我が国の外国人労働者に対する政策と外国人労働者の概況

- (1) 入管法違反を含むすべての外国人労働者の推計は、1990年には26万人であったが、2002年には76万人にまで増加しており、多くの外国人労働者が日本に定着し始めている。
- (2) 我が国の外国人労働者受け入れの基本的考え方を示す「第9次雇用対策基本計画」(1999年閣議決定)では、専門的・技術的分野の外国人受け入れを積極的におこなうとしたが、専門的・技術的分野の外国人労働者は、2002年には約18万人と外国人労働者の総数76万人に比して少なく、受け入れは進んでいない。
- (3) 現実には、政府の外国人労働者受け入れの考え方とは反対の事態が進行している。日本では、有期、パート、派遣、請負などの非典型労働者が増えており、これらの労働者はいわゆる「正社員」と比較すると賃金などの労働条件も不十

分で、労働組合組織率も極めて低い。日本の雇用の階層化・二極化が進む中で、日系人、資格外就労の外国人、技能実習生・研修生が日本の雇用の下層部分に組み込まれて、単純労働を担う大きな労働力となりつつある。

(4) 日系人は、1990年には7万2000人であったが、2002年には23万4000人にまで激増している。入管法の89年改正では、[1]引き続き単純労働を可能とする資格を認めず、[2]不法就労の取締りを強化し、[3]「定住者」の在留資格を新設した。89年改正以前から、日本国籍をもつ日系人が日本で就労することは何ら制限がなかったが、入管法改正で日本国籍を持たない日系人が「定住者」の資格で制限のない就労をおこなうことが可能となった。そこにブラジル国内の経済状態悪化などが重なったため、多数の「出稼ぎ」日系人が来日するようになった。

日系人は就労に制限がないといっても、事実上、大多数は製造業の中の単純労働に従事している。また、日本滞在も長期化しているが、キャリアアップの機会は乏しい。すでに日系人が集住（外国人がまとまって居住していること）している地域も形成されている。集住地域では住宅や教育など、次世代にまたがる問題も発生している。

(5) 資格外就労の抑制を目的として1989年に入管法が改正されたにもかかわらず「不法残留者」が増えている。「不法残留者」の多くが資格外の就労を行い、事実上は単純労働に集中している。「不法残留者」数は1990年の11万人から2002年には22万人に倍増した。

(6) 89年入管法改正直後に「研修生」の受け入れ基準を大幅に緩和し、1993年には1年の研修後さらに最長2年の就労を認める「技能実習制度」を導入して現行の制度となった。しかし、「国際貢献と人材育成」という本来の制度趣旨を歪めて利用されている実態もある。研修・実習の名の下で、単純労働をおこなわせる隠れミノに利用されたり、悪質な受け入れ先や企業により研修生・技能実習生の人権侵害が多発しているという問題もある。

### 111. 外国人労働者に関する連合の基本的考え方

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の人権を尊重し、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。外国人との共生を目指し、いかなる外国人であっても住宅や公共施設などの社会的インフラを利用できるようにする。外国人の単純労働を可能とする在留資格、就労資格の緩和はおこなわない。医師や看護師、介護士など法律上我が国の資格を有しなければ就業できない「業務独占資格」については、資格の国家間相互認証はしない。

連合と地方連合会ならびに構成組織・単組は、NPO等と協力し、外国人労働者からの労働相談をおこなう。

#### 1. 外国人労働者の人権について

##### (1) すべての外国人労働者の権利保護について

日本国内で働く者はすべて、労働関係諸法が適用されて適正な労働条件や安全衛生が確保され、労働・社会保険により保護がはかられる。たとえ入管法に違反した資格外就労の外国人労働者であっても、日本人と等しく人権が尊重されることをはじめ、労働関係諸法が適用され労働・社会保険の保護が受けられるのは当然であり、実質的にこれらがおこなわれるよう、必要な体制整備を進める。外国人に対するダブルスタンダードは許さない。

とりわけ、日本国内の労働関係諸法や社会保障関係諸法を外国人労働者にも周知徹底し、外国人労働者の雇用主に対しても、労働関係諸法や社会保険関係諸法を遵守させ、その雇用する外国人労働者に職場の労働条件や安全衛生について説明させる取り組みを、政府は早急におこなうこととする。

##### (2) 資格外就労への対応について

資格外就労に対しては、違法な使用者の摘発を一層強化することで対応する。

##### (3) 外国人との共生を目指す社会について

外国人労働者の就労を法律で制限することは、言うまでもなく、日本社会が閉鎖的であればいいということではない。日本は外国人との共生、異なる文化を柔軟に受け入れる国を目指さなければならない。そのため、日本に居住する外国人が、適正な住宅を確保でき、公共施設等の利用を妨げられないなど、社会



的インフラを日本人と同等に利用できるよう、政府は早急に取り組みを開始する。

## 2. 国際的な人の移動のルールについて

### (1) 「人の移動」のルールについての基本的考え方について

「人の移動」についての政策判断は、当該国・地域の内発的持続的な社会開発・発展が可能となるような中・長期的視野から検討されるべきであり、「送り出し国」の一時的なニーズや「受け入れ国」の労働力需給状況など短期的視野からなされるべきではない。

外国人労働者を受け入れることは、日本社会全体として、国内雇用への悪影響だけでなく、医療や住宅、教育から文化面での摩擦、治安に至るまで、将来にわたり非貨幣面も含め、莫大なコストを負担しなければならないことを十分考慮すべきである。また、「送り出し国」や外国人労働者自身にも大きな影響があることを忘れてはならない。

### (2) 日本への外国人労働者受け入れについての考え方について

以上から、外国人労働者の受け入れについては、専門的な知識・技術・技能を必要とする職種に限定し、国内雇用の調和と国民的合意を原則とすべきである。また、国内の雇用状況や労働条件等を守るためにも、外国人労働者が日本国民と同等かつ適切な条件で就労できることを前提とすべきである。

外国人の単純労働を可能とする在留資格、就労資格の緩和は行わない。単純労働の外国人については、日本の雇用状況や労働条件等に悪影響を及ぼす可能性があることから、今後も受け入れるべきではない。日本国内では今、非典型労働の拡大と雇用の階層化が進んでおり、安易な外国人単純労働の受け入れは、そうした雇用階層の底辺部として固定化されるおそれがある。また、国内の学卒未就業者や大量のフリーターやニートの問題の解消、高齢者・女性労働力の活用に向けた環境整備など、少子化に伴う労働力不足を外国人で補うという対応以前に、まず国内の雇用状況を改善すべきである。

### (3) FTA/EPA についての考え方について

また、現在 FTA/EPA 交渉で議論中である、医師や看護師といった法律上我が国の資格を有しなければ就業できないいわゆる「業務独占資格」については、相手国の該当資格を相互に認証することはしない。業務独占資格により日本国内で外国人が就労を希望する場合は、日本国内の資格を取得させることとする。ホームヘルパーなど国内の資格制度が未整備なものについては、いわゆる単純

労働者との区別が難しいため、受け入れない。

### 3. 連合の取り組みについて

連合と地方連合会ならびに構成組織・単組は、NPO 等と協力し、すべての外国人労働者の基本的人権が脅かされることのないよう、外国人労働者からの労働相談をおこなう。さらに、外国人労働者についての組織化も将来の検討課題である。

## IV. 労働政策に関する個別課題

### 1. 就労資格制度について

現行の在留資格・就労資格を維持する。

現行の「興行」資格は、トラフィッキングや強制労働に繋がるケースもあることから、審査を厳格化する。

奨学金制度を充実させるとともに、就学生・留学生の資格外就労許可を厳格化する。

大臣権限による在留特別許可の付与要件を明確化する。

#### (1) 在留・就労資格についての考え方

わが国の在留・就労資格は、1989年の入管法改正によって大幅に緩和されている。一方で、わが国の雇用環境は依然として厳しく、先進諸外国に比べ、女性の活用などが遅れている現状では、その改善なくして新たに外国人の受け入れ議論を行うべきではない。その前に、技術・技能、経験にすぐれた高齢者の活用や、未熟練若年労働者等が活躍できる雇用環境の改善、技術革新による省力化・効率化、雇用管理の改善等を推進することが重要であり、こうした当面の課題解決が不可欠である。

また、将来的に現状の入管制度の枠組みを超えて外国人労働者を受け入れることは、「国家のあり方に関する将来像」を左右する重要な問題である。例えば、一時的に減少する労働力を補うために外国人労働者を受け入れることは、経済が悪化した場合に大量の失業が発生する可能性があるため、事前に十分な国民的な合意を形成しておく必要がある。

それゆえ、現行の在留資格・就労資格は、これを維持し、その要件も緩和すべきではない。

#### (2) 「興行」資格について

現行の「興行」による在留資格は、トラフィッキングや強制労働に繋がるケースが多くみられることから、審査を厳格化する必要がある。日本にはトラフィ

ッキングという行為そのものを定義し、一般的にこれを違法として禁止する規定がない。そのため、売春周旋者やブローカーに対しては、資格外就労の斡旋に対する罰則のみ適用されるだけで、刑事罰に課せられない場合が多い。そこで、被害者に対するカウンセリングや医療面での保護措置を充実させることと同時に、違法なブローカーの摘発強化が不可欠である。

### (3) 就学生・留学生の資格外就労許可について

近年、コンビニや居酒屋などで働く多くの外国人就学生・留学生を目にする。就学生・留学生のアルバイトは、資格外活動の許可を受ければ、在留資格に属する活動を阻害しない範囲で、就学生は4時間以内/日、留学生は28または14時間以内/週のアルバイト可能時間が認められている。しかし実態は、日本の物価水準に合わせて生活費を稼ぐために、やむなく複数のアルバイトを掛け持ちするケースもあり、なかには就労を目的とした悪質な就学・留学が後を絶たない。

アルバイト可能時間を越えた就労は、資格外就労であるばかりでなく、「勉学」という本来の目的にも支障をきたすことから、資格外活動許可の審査をこれまでより慎重に行う必要がある。さらには、アルバイトによらずにわが国での就学・留学が可能となるよう、国籍にかかわらず適用を受けられる奨学金制度を、さらに充実させる必要がある。

### (4) 大臣権限による在留特別許可について

入管法第24条(退去強制)に該当する外国人への恩恵措置に在留特別許可があるが、その許可を与えるか否かの裁量は、単に違反者の経歴や家族関係等の主観的あるいは個人的事情だけでなく、国際的な情勢や、送還事情、外交政策などを総合的に勘案して決定されることとなっている。現実には主観的・客観的の事情は個々に異なり、在留特別許可の許否についての一義的基準はないため、付与要件を明確化する必要がある。

また、滞在期間や犯罪履歴、納税状態等の一定条件で資格外就労者を合法化する「アムネスティー政策」は、すでに大臣権限による在留特別許可の付与が行われていることと、再度の政策実施を期待して、さらなる資格外就労者の入国に繋がる可能性があることから、慎重に対処する必要がある。

## 2. 外国人研修生・技能実習生制度

制度廃止を含めた抜本改革が必要であり、以下の条件を満たす新たな国際貢献の制度を検討する。

研修・実習対象業務は、送り出し国・地域が技術移転を必要とし、その地位で貢献できる技術・技能領域に限定する。

研修・実習の内容は、「国際貢献としての技術移転」という制度の目的を強化するために、技能検定の取得や語学力の向上に重点を置き、同一技術分野での研修・実習を目的とした再入国は、原則として許可しない。

実習内容の決定は、企業に対して、研修期間のみでは取得できない上級技術の実習であることを証明する義務を課す。

企業に対して、研修生・実習生の生活環境の整備、生活費への十分な配慮や、研修生への労災並み保険給付を義務付ける。

物理的・精神的暴力、人権侵害や入管法・労働諸法等に違反した事業所については、以後の研修・実習生の受け入れを禁止する。

強制預金や、監督機関の承認のない研修・実習生に対する課金等は、受入機関・送出国双方で禁止とし、違反した場合は以後の制度に関与することを禁止する。

研修・実習生の手取り賃金・手当等の労働条件を統一的に調査・管理を行い、違法運営に関するチェック体制を強化する。

### (1) 外国人研修生・実習生制度の概要

外国人研修生・実習生制度は、日本企業が海外から研修生・実習生を受け入れ、彼らの技術・技能の修得を支援し、各国の経済発展を担う人材育成に協力することを目的とした政府主導の活動で、62職種113作業(2003年11月5日現在)を対象としている。研修生・実習生は、合計で最長3年間、日本企業で研修・実習を受けることができる。

### (2) 外国人研修生・実習生制度の問題点

この制度は、国際貢献の趣旨に沿って真摯に運用される一方で、制度の趣旨を大幅に逸脱し、単純労働者の受け入れ手段にもなっている。さらに、入管法に抵触するパスポートの取り上げの他に、強制貯金、住宅費・食費の天引き、労働安全衛生上の配慮の欠如や、研修生に対して入管法基準省令(入国手続の保険加入義務)によって義務付けられている保険の未給付等により、研修生や実習生が不安を訴えるケースもある。また、失踪問題のみならず、最低賃金法違

反や違法な研修生の残業など、その原因は、制度を悪用している一部企業および送り出し・受け入れ団体にあり、送り出し国側にも問題がある。

### (3) 外国人研修生・実習生制度についての連合の考え方

以上のように、この制度には、解決すべき問題が山積しており、制度自体を廃止することを含めた見直しをおこない、以下の条件を満たす新たな枠組みを政労使で議論する必要がある。

### (4) 外国人研修生・実習生制度の適正化のために

研修生・実習生制度の適正化には、単に入国する研修・実習生に対する査証・在留資格審査の厳格化や、悪質な受け入れ団体・企業の違反摘発強化のみでは対応はできない。そのため、以下の制度改革が必要である。

[1] 研修生・実習生を適格にサポート・指導するには、現状の基準以上の受け入れ態勢が必要となる。そのために、受け入れ可能な研修生の人数は現在一部で緩和されているが、原則としている「受け入れ企業の常勤職員 20 名につき、研修生 1 名」を厳格に適用する。

[2] 単純と思われる業務を研修・実習の対象業務から除外するなどの対象業務を見直す。

[3] 受け入れ機関の責務の強化・厳格化、違反した機関・企業の以後の受け入れ停止等。

[4] 失踪を無くす観点から、合法的な研修生・実習生等の生活環境の整備や生活費の支給を行う。

[5] 現状では研修・実習生の手取り賃金・手当等について、統一的に把握しているところがないため、その実態を正確に把握し、法違反等をチェックする枠組みを創設する。

## 3. 違法な雇用主への対策について

資格外就労者を直接・間接に使用した雇用主への罰則を強化する。

資格外就労による物品の製造やサービスの提供を許さない条項を盛り込んだ CSR（企業の社会的責任）の策定を、構成組織と加盟する単位組合に、早急に普及させる。

### (1) 資格外就労の外国人の権利保護について

わが国においては、例え資格外就労であったとしても、労働者である限り労働者としての権利が保護される。法文上では、労基法、最賃法、安衛法等の労働諸法は国籍をとわず、すべての労働者に適用されるものの、労働者としての権

利は実質的に守られなければならない。

(2) 「不法就労助長罪」の罰則強化について

資格外就労外国人を雇用した事業主や、資格外就労となる外国人を斡旋した者等資格外就労を助長した者に対しては、不法就労助長等罪により3年以下の懲役又は200万円以下の罰金に処せられる。また、集団密航者の運搬人から密航者を収受し、支配管理下に置いたまま資格外就労させている場合、不法就労助長罪のほか、入管法第74条の4により5年以下の懲役又は300万円以下の罰金(営利目的は1年以上10年以下の懲役及び1,000万円以下の罰金)に処せられる。そのほか、退去強制を免れさせる目的で、不法滞者をおかした場合は、法第74条の8により3年以下の懲役又は100万円以下の罰金(営利目的は5年以下の懲役及び300万円以下の罰金)に処せられることとなっている。

しかし、資格外就労の外国人に対する量刑は、3年以下の懲役または300万円以下の罰金となっており、これと比較すると雇用主の量刑が低いためか、違法な雇用主が後を絶たない。したがって、雇用主に対する量刑をさらに強化する必要がある。

(3) 資格外就労を抑制するCSRの策定について

資格外就労者を雇用している違法な雇用主は、違反と知りつつ低賃金で雇用しているケースが多く、合法労働者を雇用している場合と比べてコスト上有利であることから、違法雇用主の存在は公正な経済競争を阻害し、法律を遵守している企業が駆逐されかねない。悪意の有無にかかわらず、資格外就労者が国内に存在する大きな要因は、資格外であっても労賃は安ければ良いとする企業風土にある。こうした企業は社会的責任(CSR)の視点にも反しており、厳しく対処する必要がある。

4. 連合の取り組みについて

連合と地方連合会ならびに構成組織・単組は、NPO等と協力し、就労資格にかかわらず、すべての外国人労働者の労働相談に取り組む。

連合と地方連合会ならびに構成組織・単組は、NPO等と協力し、すべての外国人労働者の基本的人権が脅かされることのないよう、外国人労働者からの労働相談をおこなう。また、すでに一部の構成組織や地方連合会では、外国人労働者を対象にした組織化の取り組みを開始している。外国人労働者についての組織化も連合の将来の検討課題である。

## V. その他の政策

### 1. 定住する外国人への支援体制について

合法的に定住する外国人に対しても、差別なく良質な雇用の創出を促進する。国籍を問わず日本語指導・日本文化講座等を開講し、言語的・文化的な溝を埋めるよう公的に支援する体制を確立する。

教員、自治体職員への採用の道を開くとともに、自治体選挙権（投票権）を付与する。

集住地のある地方自治体への外国語通訳を増員する。

民族学校、民族学級の法的位置づけを明確にし、財政的な支援を行う。

差別の根絶のため、相互理解を深める文化交流等をすすめる。

国籍を問わず合法的に定住する外国人に対する帰化の付与基準を明確化し、さらに緩和する。

#### (1) 定住外国人の参政権、自治体職員採用について

現在、オールドカマーと呼ばれる在日韓国・朝鮮、台湾・中国人に加え、ブラジルやペルー等からの日系人が合法的にかつ長期に日本に滞在・就労している。外国籍であっても、合法的に一定期間以上（例えば5年以上）滞在を継続しており、かつ本人が希望する場合には、地域住民として認め、自治体選挙権（投票権）を付与すべきである。同時に、自治体での公務員採用等の「国籍条項」を撤廃し、職種を問わない外国籍住民の採用を確立する必要がある。その際には、権利義務の関係から、外国人登録ではなく「住民登録」に移管し、地方税の納税の義務も生じる。

#### (2) 外国人労働者の雇用・失業問題について

外国人労働者の間でも失業者が増加しており、本人や配偶者の生活面でのケアも必要となってきた。また、外国人労働者の職業能力開発も立ち後れているため、とりわけ数の多い日系人向けの職業訓練プログラムの策定が望まれる。さらに、出稼ぎのリピーター化も進行しており、一貫した教育を受けることが不可能な子弟も多くなっている。

#### (3) 外国人と日本人の相互理解、文化交流について

外国人が文化的な違いから日本に順応できないということに考慮し、外国人に対する日本文化への理解をはかるとともに、日本人も外国人の出身国の言語・習慣の理解を深める必要である。また、日本語の理解が不十分であると、地域

コミュニティに対して無関心となり、対人関係のトラブルから孤立・差別を感じ、入管や各種社会保障等の行政手続にも支障が生じるため、日本語の教育体制が必要となる。

#### (4) 帰化の要件について

帰化については、従来よりその要件が緩和されているものの、帰化は総合的判断の部分があり、その要件は完全に明確化されていない。そこで、国籍を問わず合法的かつ長期的に日本に滞在する外国人で、かつ本人が望む場合には、その許可要件をさらに緩和し、明確化する必要である。

#### (5) 集住地のある地方自治体について

行政サービスとしては、外国人が集住している地域の地方自治体でも、外国語のできる担当者は若干名程度しか配置されておらず、意思疎通や相互理解の不十分さから、集住地域での日本人住民との軋轢もあり、十分な役割を發揮しているとはいえない。予算の制約上、十分な配置が不可能な場合でも、地方自治体の職員採用を外国人にも解放し、外国人・日本人間のコミュニケーションの向上をはかる必要がある。

## 2. 外国人の住宅問題について

外国人労働者を雇用する企業及び国・自治体は、使用者としての社会的責任で、外国人労働者が住宅を確保できるようにする。

国や自治体は、不動産業者や家主に対する啓発活動を行い、外国人の入居を円滑にする。

自治体や不動産業者は、外国人向けの外国語の住宅のガイドブック・パンフレット等の住宅情報の提供を推進するとともに、相談窓口を設置する。

集住により、生活習慣等の違いから、地域住民との間で問題が生じている地域については、自治体等が仲介となって、相互理解を深めるための取り組みを推進する。

#### (1) 外国人労働者の住宅確保について

外国人の入居をためらう不動産業者や家主に対して、一定の理解を得る取り組みが必要である。同時に、外国人に対して住宅情報や入居手続き等の情報を外国語で提供することによって、より円滑な入居を促進する必要がある。また、資格要件を満たせば、外国人であっても公営住宅や公団住宅等の公的住宅へ申し込むことは可能であるが、手続きが複雑なため書類準備に苦労するケースもあることから、自治体もこれを積極的に支援する体制を整える必要がある。



(2) 集住地における地域住民とのトラブル解消について

外国人が集住する一部地域で、特に公的住宅に集住した外国人と地元住民とがトラブルになるケースがあり、社会問題化している。現実問題として、言葉の壁もあり意思の疎通は難しいが、相互理解のための取り組みが必要である。

3. 外国人も包括する社会保障制度の確立

年金と健康保険制度の「セット加入」については、現状の制度を維持する。年金加入のメリットの周知（障害年金等）を行い、加入率の向上を目指す。年金脱退一時金の算定期間の上限を3年（36ヶ月）から5年（60ヶ月）に引き上げる。

諸外国における年金制度確立のための支援を行い、年金制度の確立した国と年金通算協定を締結していく。

合法的な外国人労働者に対しては、内国民と同様に実質的社会的権利の確立をめざす。

(1) 外国人の社会保障について

わが国が年金の通算協定等を締結していない国の外国人労働者の場合、国民年金や厚生年金といったわが国の年金制度への加入が原則となっている。年金に未加入のままでは、不幸にして障害を負ったり死亡した場合に、障害者年金や遺族年金が保障されないこととなる。日本で就労する外国人が日本社会で共に暮らすために、少なくとも日本滞在中は、日本人と同様に税金も社会保障も応分の負担をし、必要な給付が保障されるべきである。

(2) 年金と健康保険制度の「セット加入」について

むしろ、日系人にみられるように、外国人の滞在期間は長期化する傾向があり、将来的に当該外国人が無年金者として社会問題になる可能性がある。現在でも、無年金の障害者が約10万人程度存在しているという現状を考え、年金・健康保険は外国人もセットで加入すべきである。

(3) 年金通算協定の締結について

また、アジア諸国でも年金制度自体がない国や、制度上存在しても現実的に給付が難しい国もあることから、日本の年金に関するノウハウを提供し、安定した年金制度を確立できるようサポートし、通算協定を拡大してゆくことが必要となる。

#### 4. 外国人の子どもの教育

原則として、日本国内のすべての子どもが国籍・在留資格に関係なく、普通学校に通学でき、かつニーズに見合った教育を受けられる「包括的な教育(インクルーシブ教育)」の原則を確立する。

留学生および外国人児童・生徒の受け入れ態勢や入学・編入等の条件を整備・拡充する。

外国人の子どもの教育の権利と、機会に関する情報提供を確保し、かつ教育内容充実のための基盤・体制整備をはかる。

日本語教育の支援、母語教育の支援、および外国人学校への運営補助を自治体レベルで行う。

国内のインターナショナルスクールや民族学校などで、当該国が本国と同様の教育を行っているとして認定する学校、または国内とほぼ同様の教育を行っている学校については、日本の小・中・高の修了・卒業者と同様の転入学・卒業資格を認める。

外国人の子どもの高校進学について、義務教育との連携のもとで、情報提供や入試等での支援的措置を拡充する。

教員採用の国籍による制限を撤廃する。

外国人に対する「偏見・差別」を撤廃する教育を進める。

日本国内のすべての子ども達が、国籍や在留資格を理由として、公教育から排除されることのないよう、国、または地方自治体は条件整備を行うとともに、外国人の子どもが言語上・習慣上の違いを乗り越えられるようサポートを充実する。義務教育は公教育であり、憲法、教育基本法、学校教育法等の理念を受けて、公的財政で手当てすべきである。また、公教育へのアクセスは情報提供とサポートが重要であり、これを当該の外国人が理解できる言語で行うことが重要である。さらに、日本人の子どもも、諸外国の文化等を認識しあい、共生できるよう、地域でも対話の場を設け、交流を促進する。他民族・多文化との共生やインクルージョン(多様な人々を包括する教育)などの人権意識を高めながら、教科学習への興味や関心にもつなげる必要がある。

## 5. 国際的連携と円滑な就労に向けて

日本における外国人労働者の労働実態に関する広報を、海外で積極的に行う。日本国内で外国人が安心して就労できるよう、送り出し国のナショナルセンターと協議の場を設ける。

入国する労働者に対し入国審査の場で、日本の労働諸法や、就労資格で可能な就労の範囲についての基本的な情報を当該外国人労働者に理解可能な言語で提供する。

### (1) 外国人労働者の労働実態に関する広報について

入管法の就労資格違反などを犯したとしても、日本で就労すれば現地通貨換算で多額の収入となることから、外国人労働者の日本での労働実態を知らずに来日を希望する者が多い。合法的な就労であっても、本人の意図した労働条件でない場合等もあり、来日する前に、法制度など日本に関する適切な情報を海外に向けて発信する必要がある。

法務省は英語、中国語及び韓国語等による広報用リーフレットを作製し、7 개국・地域にある在外公館 21 箇所に送付して外国人に配布する取り組みを行っている。それをさらに拡大・強化するとともに、連合も海外のナショナルセンターに対しても情報を発信する必要がある。

### (2) 送り出し国のナショナルセンターとの協議について

合法・非合法を含め多くの国の労働者が日本で就労しているが、人の移動は送り出し国の人材流出となる。そこで、送り出し国における人材育成や日本での就労状況や処遇について、送り出し国とのナショナルセンターと必要に応じて協議することも重要である。

### (3) 日本入国に際しての情報提供について

日本での就労について、法律等で保護されている内容や合法的に就労できる範囲、いざというときの相談先について、労働者に対して情報提供を行うことが必要である。パスポートチェックの際には、国籍や就労資格等を確認することから、併せて外国人労働者の理解可能な言語で各就労資格ごとの情報を適切に提供することがトラブルの減少につながる。

## 6. 難民への対応について

入管法については、行政手続法の適用を受けるよう法改正する。

難民の定義については、人権擁護の観点から難民条約または議定書の定義より広義にとらえ、戦争、内戦等による避難民を日本の「難民」の範疇に加える。2004年の入管法改正における付帯決議を踏まえ、難民認定基準を公正で透明性・納得性のある内容に改善し、その基準を公表する。

### (1) 入管法の改正について

入管法は、行政手続法第3条第10項により、行政手続法の適用除外とされている。2004年の入管法改正によって、第三者諮問機関としての難民審査参与員制度が導入されたものの、難民認定処分に対する異議申し立ては、不認定処分を行った法務大臣に対して入管局を通じて行うため、同じ省庁による再審査であり、審査の公平性について疑問がある。

例えば、ドイツにおいては、難民認定に関する一次処分を行う連邦外国人難民認定庁の判断に対する行政上の不服申立手続は存在しないものの、同庁の判断に不服のある者は、行政訴訟を取り扱う州の行政裁判所に対して訴えを提起して審査を求められる（庇護手続法第11条）。さらに、この行政裁判所の判決に不服のある者は、同裁判所の許可をえて、高等行政裁判所に対して控訴も可能である。

本来、行政手続法は「国民の権利を守るために立法化」されたものであり、難民認定には馴染まないとの見解もあるものの、人権面の配慮からも、さらなる不服申立制度の改善が必要である。

### (2) 難民認定基準について

わが国の難民認定制度は、「迫害を受けるおそれがある」ことが重要な要件とされている。従って、国会の付帯決議も踏まえ、難民認定基準を公正で透明性・納得性のある内容に改善し、その基準を公表すべきである。

### (3) 難民の定義について

また、戦争、天災、貧困、飢饉等の事由では難民条約（1951年の難民の地位に関する条約）または議定書にいう難民に該当せず、「難民」と認定されない。これは、難民条約に定義された難民の要件に該当すると判断された人のみを、「条約難民」として受け入れの対象にしていることにもとづいている。現実には、天災・飢餓については国際的な支援の枠組みがあり、当面の危険状態から

逃れることができるが、内戦状態は国際的な救援が届かないことが多い。そこで、戦争・内戦等については、仮に直接的な迫害が及んでなかったにせよ、避難民ではなく「難民」として受け入れるべきである。

## 7. 今後の検討課題

外国人労働者受け入れについての「新たな制度の創設」について議論を進める。今後の連合の外国人労働者受け入れについての考え方を策定する際には、国際連帯の観点から、ICFTU や ILO での議論をも考慮に入れる。

外国人の国内での登録のあり方について検討を行う。

特区での外国人労働者受け入れ緩和（研修生の拡大、医療分野等）について、追跡調査をおこなう。

（資料出所：日本労働組合総連合会ホームページ）

## 新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について

はじめに

2004年10月の第14回中央執行委員会にて「連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方」が確認された。そのなかで、「外国人研修・技能実習制度」については、安価な単純労働力の調達手段として活用されており、当制度本来の目的である「国際貢献」という趣旨を逸脱している事例が多いため、「制度自体の廃止を含めた抜本的改正」を提言している。この提言の基づき、これまで再三にわたり厚生労働省、法務省等に運用の改善など要請を行ってきたが、具体的な変化はなく、その後も受入れ機関・企業による暴力、賃金・手当の未払いや失踪等問題も多発している。

技能実習生による労基署への相談件数は、2003年の28件から、2005年には126件と急増している。また、財団法人国際研修協力機構（JITCO）の実施した2005年の巡回結果では、68社に不払い残業があり、不当に賃金を減らしていたケースも479社にのぼっている。2005年の労基署の立ち入り調査では、約8割の731社で長時間労働や低賃金など労基法・最賃法違反で摘発されていた。

そうした現状を踏まえ、厚生労働省と経済産業省は研究会を立ち上げ、改善策を検討したが、その研究会報告書では、産業・企業の受入れニーズを受け、制度存続のための最低限の対策を提案しているだけであり、送出し機関への対策を含めた根本的な解決は示されていない。

さらに、経済団体などから、受入れ拡大の提言がなされていることや、FTA/EPAなどにより相手国から要望があるとして、受入れを拡大しようとする動きがあるため、より具体的な政策を追加することとしたい。

### 外国人研修・技能実習生制度に関する連合の政策（下線部分を追加）

制度廃止を含めた抜本改革が必要であり、制度を悪用する受入れ団体・企業の手法が年々巧妙化していくなか、運用に関する規定をこれまで以上に厳格化することを中心とし、以下の条件を満たす新たな国際貢献の制度を検討する。

#### 1. 制度運用の改善

(1) 研修・実習の内容は、「国際貢献としての技術移転」という制度の目的を強化するために、技能検定の取得や語学力の向上に重点を置き、日本で習得した技術・

技能の帰国後の活用状況を PDCA サイクルで検証し、その研修・技能実習分野に対する受入れ継続の可否について随時判断する。

(2) もっぱら研修・技能実習生の受入れのみを行っており、それ以外に具体的な活動が見られない事業協同組合に対しては、受入れを許可しない。

(3) 技能実習期間の延長は認めない。また、同一技術分野での研修・実習のための再入国は、原則として許可しない。

(4) 物理的・精神的暴力、人権侵害や入管法・労働諸法等に違反した事業所については、以後の研修・実習生の受け入れを禁止する。

(5) FTA/EPA 交渉において、相手国の要望があったとしても、問題が山積している当該制度による受入れの拡大を行わない。

## 2. 研修生保護の強化

(1) 研修生の受入れ人数については、受入れ企業の常勤職員 20 名につき 1 名とする「5%ルール」を適用させる。

(2) 技能実習に移行できない職種・作業については研修を認めない。

(3) 研修生の労働者性について、解釈通達である「技能実習制度に係る労働基準法等の関係法令の適用(基発第 592 号:H5.10.6)」を大臣告示に格上げするとともに、労働者性の判断基準を明確化すること。

(4) 研修生の生活費について、十分な配慮をおこなう。

(5) 研修生の安全衛生教育については、事業場ごとに「研修生の理解できる言語」で実施する。

## 3. 研修・技能実習生の研修・労働条件の拡充

(1) 実習内容の決定は、企業に対して、研修期間のみでは取得できない上級技術の実習であることを証明する義務を課す。

(2) 企業に対して、研修生・実習生の生活環境の整備を行う。

(3) 技能実習生に対する「日本人と同等の賃金を支払う」要件について、実効性を確保する。

(4) 強制預金や、監督機関の承認のない研修・実習生に対する課金等は、受入れ機関・送出し機関双方で禁止とし、違反した場合は以後の制度に関与することを禁止する。また、送出し機関と労働者間の劣悪な契約の締結などが事態を一層深刻化していることから、対策を強化する。

(5) 住居費・光熱費や食費については、天引き額の上限を定める。また、研修・実習生の手取り賃金・手当等の労働条件を統一的に調査・管理を行い、違法運営に関

するチェック体制を強化する。

- (6) 公共職業安定所内に外国人労働者専門官と通訳による「外国人研修・技能実習生雇用サポート室」を設置し、「出身国ごとの現地語による無料相談体制」や「トラブルに対応する体制」などを構築し、財団法人国際研修協力機構（JITCO）や地方入国管理局との連携を強化する。
- (7) 送り出し・受入れ機関に対する管理費について、適正な内容・水準について、検討を行う。

（資料出所：日本労働組合総連合会ホームページ）



## 主な論点

## 1 外国人労働者の受入れ方針

我が国の外国人労働者受入れの基本方針は、日本の経済社会の活性化や国際化を図る観点から「専門的、技術的分野の外国人労働者」を積極的に受け入れる一方で、「いわゆる単純労働者」の受入れについては、国内労働市場にかかわる問題をはじめとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすことから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠であるというものである。単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者・女性の活用を図るべきであるという方針である<sup>1</sup>。

単純労働者の受入れに慎重である理由は、以下のような考え方が指摘されている<sup>2</sup>。

他の労働者の就業機会を減少させるおそれがあること。  
労働市場の二重構造化を生じさせ、劣悪な労働条件の固定化や差別問題が発生するおそれがあること。  
雇用管理の改善や労働生産性の向上の取組を阻害し、ひいては産業構造の転換等の遅れをもたらすおそれがあること。  
景気変動に伴い、失業問題が発生しやすいこと。  
新たな社会的費用の負担（教育、医療・福祉、住宅等）を生じさせること。  
送出国については、その発展を担う人々が国外に流出するおそれがあること。また、外国人労働者が日本社会に適応していく上で様々な問題に直面するおそれがあること。

しかしながら、次のような要因により、外国人労働者受入れ方針に関する検討が各方面で行われている。

### (1) 人口減少社会への対応

平成 18 年 12 月 1 日現在で約 1 億 2,778 万人（人口推計月報）である我が国の総人口が平成 23 年には約 1 億 2,691 万人、平成 28 年には約 1 億 2,496 万人に減

<sup>1</sup> 「雇用対策基本計画（第 9 次）」（平成 11 年 8 月 13 日閣議決定） 9（4）。

<sup>2</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人雇用問題研究会報告書」（平成 14 年 7 月）第 2 章 1（1）。

少すると予測されている<sup>3</sup>が、この予測のとおり人口の減少が進み、少子高齢化が進行するとすれば、以下のような課題の解決が困難となることが予想される<sup>4</sup>。

現在の経済規模・経済成長率の維持

労働市場における労働の需要と供給の均衡

社会の各方面における人材確保

老齢年金、介護・医療等の社会保障制度の維持

地域社会の維持・運営

これらを解決するため、外国人労働者を受け入れることで人口構造を補正することが考えられる。しかし、このような観点からの移民受入れは、多くの不確実性と不安定性を伴い、決して安易に実行できるものではないとの指摘がある<sup>5</sup>。

以上のような人口構造の補正という方策を採り得ないとすれば、出生率が上昇に転じるように、少子化対策を着実に実施し、また、女性・高齢者の人材を確保することが必要となる。しかし他方で当面の対処としては、将来の労働力人口の減少幅を最小化させるため、外国人人材を開発し、これら人材の一部を日本国内に還流させ、人口減少下で産業の活力を維持する努力を積み重ねる必要があるという指摘がある<sup>6</sup>。

## (2) 労働力不足のために外国人研修生・技能実習生等が実質的に単純労働者として就労している実態

現在、日本人労働者が就労しつづける分野を中心として、外国人研修生・技能実習生、日系人、不法入国者や不法残留者が、実質的な非専門的・技術的労働者として就労している実態がある。このような分野においては、外国人労働者に依存しなければ存続し得ない企業・産業が存在しているとされる<sup>7</sup>。しかし、政府は、外国人の単純労働者を受け入れない方針を堅持している。

こうした実態と政府方針との「本音と建前の乖離」が外国人の受入れ体制を不備にしており、この乖離を解消するために実態に応じた外国人受入れ制度を構築

<sup>3</sup> 平成18年12月の国立社会保障・人口問題研究所による推計（中位推計）。

<sup>4</sup> 井口泰『外国人労働者新時代』筑摩書房(平成13年)10-11頁。

<sup>5</sup> 同上92-93頁。

<sup>6</sup> 井口泰「少子・高齢化と外国人労働者政策」『生活経済政策96号』生活経済政策研究所（平成17年1月）44,45頁。

<sup>7</sup> 桑原靖夫「岐路に立つ外国人労働者政策」『都市問題98巻3号』東京市政調査会(平成19年3月)62-63頁。

すべきであるとする意見がある<sup>8</sup>。

これに対しては、今後、人口減少社会において経済が縮小し、雇用が縮小していく中で、高齢者、女性、フリーター、ニート等の日本人と、受け入れた外国人労働者との間で雇用に関して競合が発生する可能性があり、受入れは慎重に考えるべきであるという意見がある<sup>9</sup>。

## 2 専門的・技術的分野以外の外国人労働者の受入れの制度設計

### (1) 外国人労働者受入れの在り方を検討する際に考慮すべき点

以上のような議論を踏まえ、専門的・技術的分野以外の外国人労働者の受入れについて、様々な議論が行われている。

まず、前提として、外国人労働者受入れの在り方を議論するに際して留意しなければならない点として、次の点が挙げられている<sup>10</sup>。

経済や社会の在り方を含めた「国家」の在り方が、外国人労働者受入れの在り方の前提となるものであること。  
外国から「労働力」を求めたとしても、受け入れるのは「人間」であること。  
外国人労働者受入れには様々な問題が伴い、受入れ国はその解決に向けて絶えず努力を続ける必要があること。

以上を踏まえ、我が国における外国人労働者受入れの在り方を検討する際に考慮すべき基本的事項として、次の事項が挙げられている<sup>11</sup>。

国の在り方や中長期的な政策の方向性との整合性の確保  
国内労働市場政策の優先  
国内の女性、高齢者等の労働環境の整備や国内労働者の能力開発をまず実施する必要がある。  
国内労働市場への悪影響の防止  
国内労働者の雇用機会の縮小や賃金の低下等の労働条件の悪化につながることをないようにすべきである。  
国内産業への悪影響の防止

<sup>8</sup> 法務省今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム（主査：河野法務副大臣（当時））「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」（平成18年9月）。

<sup>9</sup> 依光正哲・野川忍「対談 外国人労働者受入の国家戦略に向けて」『季刊労働法208号』労働開発研究会（平成17年3月）83-84頁、依光の発言。

<sup>10</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人雇用問題研究会報告書」（平成14年7月）第2章4。

<sup>11</sup> 同上。

劣悪な労働条件や低生産性の産業・企業を温存し、産業の高度化が阻害されることのないようにすべきである。

我が国社会の在り方と日本人のアイデンティティについての合意  
受入れに伴う様々な社会的コストの負担についての合意  
外国人の人権や外国人のアイデンティティへの配慮

## (2) 具体的な受入れ制度に関する論点

以上を踏まえた専門的・技術的分野以外の外国人労働者の具体的な受入れ制度に関する論点としては、次のものがある。

### ア 受入れ分野・労働者の量や質

労働力不足に対応するために専門的・技術的分野以外の外国人労働者の受入れを行う場合、国内で労働力が不足する分野及び量を的確に把握し、そのような分野に必要な量の労働者を秩序ある形で受け入れることが必要であり、受け入れる外国人労働者の能力(日本語能力や当該分野の技能など)等を適切に評価・判定する仕組みの整備が必要であるという指摘がある<sup>12</sup>。

他方、受入れ企業・受入れ対象者について、形式的な業種・職種、技能能力などの区分は行わないこととする考え<sup>13</sup>もある。

### イ 受入れ上限の設定

文化的・社会的な摩擦を回避し、混乱が生じないように一定の管理の下に外国人労働者を受け入れるために外国人労働者の受入れ上限を設定すべきであるという意見がある<sup>14</sup>。上限の設定により、中長期的な産業の在り方に沿った受入れを図ること、我が国の近隣には巨大な人口送出圧力を有する国々があること、国内の雇用失業情勢が大きく変化した場合の対応の必要性といった課題に対応できる。設定に当たっては、産業別・職業別に枠を設定することや、受け入れる外国人労働者の多様性の確保とい

<sup>12</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人雇用問題研究会報告書」(平成14年7月)第5章4(1)(イ)。

<sup>13</sup> 平成19年5月15日に発表された長勢法務大臣(当時)の私案。

<sup>14</sup> 主なものとして、法務省今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム(主査:河野法務副大臣(当時))「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」(平成18年9月)1(1)、日本商工会議所「少子高齢化、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)1(2)。

う観点から、国別の受入れ枠を定めることが考えられる<sup>15</sup>。

しかし、分野ごとに受入れ枠を設定した場合、政治的影響を受けるおそれがあることや、運営の実効性確保のために多大な行政コストを必要とするといったデメリットがある<sup>16</sup>。

#### ウ 協定方式等による受入れ

平成 18 年 9 月に締結された日本・フィリピン経済連携協定（E P A）において、我が国にフィリピン人看護師・介護福祉士を受け入れることが決定された。このような方式で外国人労働者を受け入れることには、労働者の能力の平準化や送出し国の協力による秩序ある受入れが期待できるといったメリットがあり<sup>17</sup>、その推進が主張されている<sup>18</sup>。

しかし、この方式には、協定の締結が外交的・政治的影響を受けること、国際的な約束であるので国内の状況変化に対応して柔軟に制度変更ができないことといったデメリットがある<sup>19</sup>。

#### エ 在留期間

受け入れる外国人労働者の在留期間の設定が長期となる場合には、労働者の家族を含めた医療保険、年金等の社会保険制度だけでなく、住居や子弟の教育等についての問題にも取り組む必要が生じる等、広範囲の施策を講じなければならない。

そのため、長期滞在・定住につながらない形とするために外国人の就労期間を 3 年間とし、再就労は認めないとする意見がある<sup>20</sup>。また、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、就労の継続を可能とすることとする考えがある<sup>21</sup>。

<sup>15</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人雇用問題研究会報告書」（平成14年7月）第5章4（1）（イ）。

<sup>16</sup> 同上第4章3（2）。

<sup>17</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人雇用問題研究会報告書」（平成14年7月）第5章4（1）（イ）。

<sup>18</sup> 主なものとして、日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」（平成16年4月）6（1）、日本商工会議所「少子高齢化、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）1（2）。

<sup>19</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人雇用問題研究会報告書」（平成14年7月）第5章4（1）（イ）。

<sup>20</sup> 平成19年5月15日に発表された長勢法務大臣（当時）の私案。

<sup>21</sup> 法務省今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム（主査：河野法務副大臣（当時））「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」（平成18年9月）2（1）。

## オ 受入れ団体

専門的、技術的分野以外の外国人労働者を受け入れる場合、外国人就労希望者を募集して国内の企業に紹介する「受入れ団体」の許可制度を設けるべきであるという意見がある<sup>22</sup>。当該「受入れ団体」に受入れ企業に対する監視・指導を行わせることによって、外国人労働者の入国・在留管理、雇用管理について責任を負わせることができるとしている。

### 3 外国人研修・技能実習制度の見直し

#### (1) 研修・技能実習制度の評価

外国人研修・技能実習制度については、法令違反・人権侵害の事例等、途上国への技能移転という本来の目的にそぐわない事例の多発が指摘され、平成19年6月に公表された米国国務省の人身売買報告書をはじめ、内外から多くの批判がなされている。そのため、特に問題がある団体監理型の外国人研修・技能実習制度を廃止するべきであるという意見がある<sup>23</sup>。

他方、次のような理由から、外国人研修・技能実習制度を存続させるべきであるという意見がある<sup>24</sup>。

制度の趣旨に則った研修・技能実習が行われているものも少なくなく、外国人研修生・技能実習生の帰国後の成果も報告されている。

外国人研修生・技能実習生の期間内の帰国率 96%を達成している。

アジア諸国との経済連携強化の中で、技能移転によってこれらの国々の技術向上に寄与するという制度の趣旨はますます重要になる。

「民間レベルの草の根の国際貢献」の仕組みとなっている。

<sup>22</sup> 平成19年5月15日に発表された長勢法務大臣（当時）の私案。長勢法務大臣（当時）は、同日の記者会見において、「受入れ団体」は「民間の職業紹介の事業をやっている方々の外国版」であると発言している。

<sup>23</sup> 法務省今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム（主査：河野法務副大臣（当時））「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」（平成18年9月）2（2）、平成19年5月15日に発表された長勢法務大臣（当時）の私案。

<sup>24</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」（平成19年5月）、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」（平成19年5月）2・1）、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」（平成19年9月）2・。

外国人が日本で働いて収入を得ながら技能を修得でき、国内で求人募集を行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。

## (2) 研修制度の在り方

外国人研修生は、報酬を受ける活動が禁止されており、制度上は労働者性が否定されている<sup>25</sup>が、受入れ企業の中には、制度を悪用して「実務研修」中の外国人研修生を実質的に低賃金労働者として扱い、「残業」(研修時間外の活動)までさせている例もある。

このことの原因としては、次のようなものが挙げられている。

実務研修において外国人研修生が生産現場で実際に商品の生産等に従事することから、外見上はその活動が「研修」なのか「労働」なのか明確に区別し難い場合が多いこと。特に、組織的な労務管理体制が不十分な中小零細企業において、「研修」が「労働」とならないように担保することは難しいこと。

労働関係でない「研修(1年)」と労働関係の下に実施される「技能実習(2年)」が実態的にも、意識の上でも、一連のものとして捉えられていること。

そのため、このような実態を踏まえ、外国人研修生の法的保護の実効性を図るため、「研修(1年)」と「技能実習(2年)」を統合し、最初から雇用関係の下での最長3年間の実習とするべきであるという意見がある<sup>26</sup>。これにより、罰則を伴う労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法等の適用対象となり、明示的に労働基準監督署の監督の下に置かれることとなる。

なお、「研修」の中の実務研修部分のみを現行の技能実習と同様に位置付け、労働法規等を適用することとする考え方もある<sup>27</sup>。この場合、「研修」の中の非

<sup>25</sup> 「研修」の法的位置付けは「労働」ではないことから、「実務研修」の実施に当たっては、「労働」と明確に区別する必要があるとされる。判例や労働基準法の解釈を踏まえ、「研修」と「労働」とを区別する指標としては、「研修が教育の目的でのみ行われること、研修計画を定め、それに従って行われること、研修と関係のない作業、事務その他の雑用に使用されないこと、教育効果が実現されること」等が挙げられるとされる(厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月) 1.)。

<sup>26</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月) 1.。

<sup>27</sup> 経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会第2次報告(平成19年9月)2.(3)。



実務（座学）研修部分については、従来どおり労働時間としては取り扱われず、賃金の支払いを要しないこととなる。

他方で、「研修生は労働者である」という認識が行き過ぎると、技能移転による国際貢献という趣旨が弱まり、体系的な技能教育の実施や、宿舍の確保、生活指導、日本語教育等の支援を企業負担で実施する意欲の減退につながるおそれもないわけではないとして、より強力な外国人研修生の保護を図りつつ現行の研修制度を継続すべきであるとする意見がある<sup>28</sup>。また、この意見を踏まえつつ、研修を1年、技能実習を2年と固定する必要はなく、来日前の日本語能力の修得等の研修生の個別事情に応じて、それぞれの期間について極力、柔軟性を確保すべきであるという意見がある<sup>29</sup>。

### (3) 受入れ機関の適正化

#### ア 第一次受入れ機関

「団体監理型」の研修・技能実習においては、事業協同組合<sup>30</sup>等の中小企業団体、商工会議所、商工会等が第一次受入れ機関となって外国人研修生・技能実習生を受け入れ、傘下の中小企業等（第二次受入れ機関）において実務研修・技能実習が行われている。

団体監理型では、一部の事業協同組合において、あっせんによる営利を目的として設立され、第二次受入れ機関からブローカー的に高額な管理費等を徴収する事例が指摘されている。また、不正行為認定を受けて研修生の受入れを停止されても別の団体を新たに創設して脱法的に受入れを継続する第一次受入れ機関もあるといわれる。このような機関の存在が第二次受入れ機関の負担増や外国人研修生・技能実習生に対する拘束的な研修や労働の要因となっていることから、第一次受入れ機関の適正化が求められている。

そのため、次のような対策が提案されている。

不正行為を行った機関に対する受入れ停止措置の期間を現行の3年から、

<sup>28</sup> 経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」（平成19年5月）3．A 2）。

<sup>29</sup> 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」（平成19年9月）3．（4）。

<sup>30</sup> 事業協同組合とは、中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号）に基づいて設立され、生産・加工・販売・購買・保管・運送・検査などの事業に関する共同施設、事業資金の貸し付け、福利厚生に関する施設などの事業を行う法人である。

5年以上に延長し、機関名を公表するなど罰則を強化すること<sup>31</sup>。

最初から雇用関係の下での実習とすることで技能実習生のあっせん行為について職業紹介の許可又は届出を必須の条件とすること<sup>32</sup>。

紹介に係る手数料・受入れ管理費の透明化を図ること<sup>33</sup>。

ブローカー的な行為を防止するため、第一次受入れ機関につい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要件とすること<sup>34</sup>。

第一次受入れ機関の活動内容を外部評価する仕組みを導入すること<sup>35</sup>(詳細は(9)参照)。

## イ 第二次受入れ機関

一部の第二次受入れ機関においては、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)までさせられている事例や、技能実習移行後においても賃金未払い、36協定<sup>36</sup>未締結などの問題事案が発生しており、国内労働市場への悪影響も懸念されている。

このような不正行為・違法行為の状況については、次のようなことがいわれている。

- ・「飛ばし」と呼ばれる本来の受入れ先とは異なる企業に外国人研修生・技能実習生が派遣される例や、入管に申請した計画どおりの研修・技能実習が行われていない例など研修・技能実習の枠組みから外れるものが少なくない。
- ・法定労働時間に係る違反、割増賃金に係る違反の増加や、雇入れ時の健康診断の未実施、社会保険・労働保険への未加入、賃金控除協定<sup>37</sup>の未締結といった労働法規等の違反も少なくない。
- ・暴力、セクシュアル・ハラスメント等の人権侵害の事例もみられる。

<sup>31</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)5.(2)、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.A3)。

<sup>32</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)5(2)。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 同上2(3)。この提案に対しては、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として反対する意見がある(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」(平成19年9月)3.(2))。

<sup>35</sup> 経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.A3)。

<sup>36</sup> 労働基準法第36条参照。

<sup>37</sup> 労働基準法第24条参照。

このような権利侵害が生じやすい背景には、外国人研修生・技能実習生に労働移動の自由がなく、特定の中小企業団体、特定企業でしか研修・技能実習を受けられないという制度的前提（固定性）があるという指摘がある<sup>38</sup>。

以上のような状況を踏まえ、次のような対策が提案されている。

不正行為を行った機関に対する受入れ停止措置の期間を現行の3年から、5年以上に延長し、機関名を公表するなど罰則を強化すること<sup>39</sup>。

第一次受入れ機関が技能実習中においても、第二次受入れ機関に対する監理責任を負うようにすること<sup>40</sup>。

第二次受入れ機関の活動内容を外部評価する仕組みを導入すること<sup>41</sup>（詳細は(9)参照）。

#### (4) 外国の送出し機関の適正化

外国の送出し機関は、多くの場合、第一次・第二次受入れ機関から研修生の選抜・選考費用、日本語教育等の事前研修費用、研修生に対する相談・支援費用等として送出し管理費を徴収している。中には、必要以上に高額な送出し管理費を徴収する事例もある。

また、送出し機関の多くが失踪防止等を目的として外国人研修生・技能実習生から保証金や違約金を徴収している。そのため、外国人研修生・技能実習生が高額な保証金を払うために借金をしている例もあり、外国人研修生・技能実習生が「できるだけ多く稼ぐこと」を優先させ、研修中の残業（研修時間外の活動）や失踪による不法就労を助長している面があると指摘されている<sup>42</sup>。

そこで、このような高額の管理費や保証金等の適正化を図るため、次のように送出し国等に対して送出し機関の適正化を要請すべきであるという提案<sup>43</sup>がある。

<sup>38</sup> 井口泰「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望(下)」『国際人流第241号』財団法人入管協会(平成19年6月)23頁。

<sup>39</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)5.(1)、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.A3)。

<sup>40</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)2.(3)、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.A3)。

<sup>41</sup> 経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.A3)。

<sup>42</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)5.(3)、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)1.3)。

<sup>43</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)5.(3)、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.A4)。

日本政府が送出し国の政府に対し、送出し機関の指導や適正化を強く要請する。

J I T C O と送出し国政府の窓口との間で締結する協力体制に関する文書（R / D<sup>44</sup>）において、送出し機関による、研修生からの不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決める。

第一次受入れ機関と送出し機関が受入れに関する協定を結ぶ際に、不適正な保証金等の徴収を規制することを取り決める等の適切な対応を促す。

#### (5) 受入れ人数枠

第二次受入れ機関である受入れ企業の実習体制には、外国人研修生・技能実習生の数が日本人従業員の数を大きく上回っている例や、事業主以外はすべて外国人研修生・技能実習生といった例も見られる。このようなことが可能となるのは、以下のような研修生の新規受入れ人数に係る制度の仕組みによる。

研修生の新規受入れ人数は、原則として受入れ企業の「常勤の職員」の5%以内に規定されている（5%ルール）<sup>45</sup>。ただし、団体監理型の一部については、受入れ枠が緩和されており、例えば、「常勤の職員」が1人以上50人以下の企業では、5%ルールにかかわらず、毎年3人まで新規に研修生を受け入れることができるようになっている（ただし、研修生の数は「常勤の職員」の数を超えてはならない。）<sup>46</sup>。

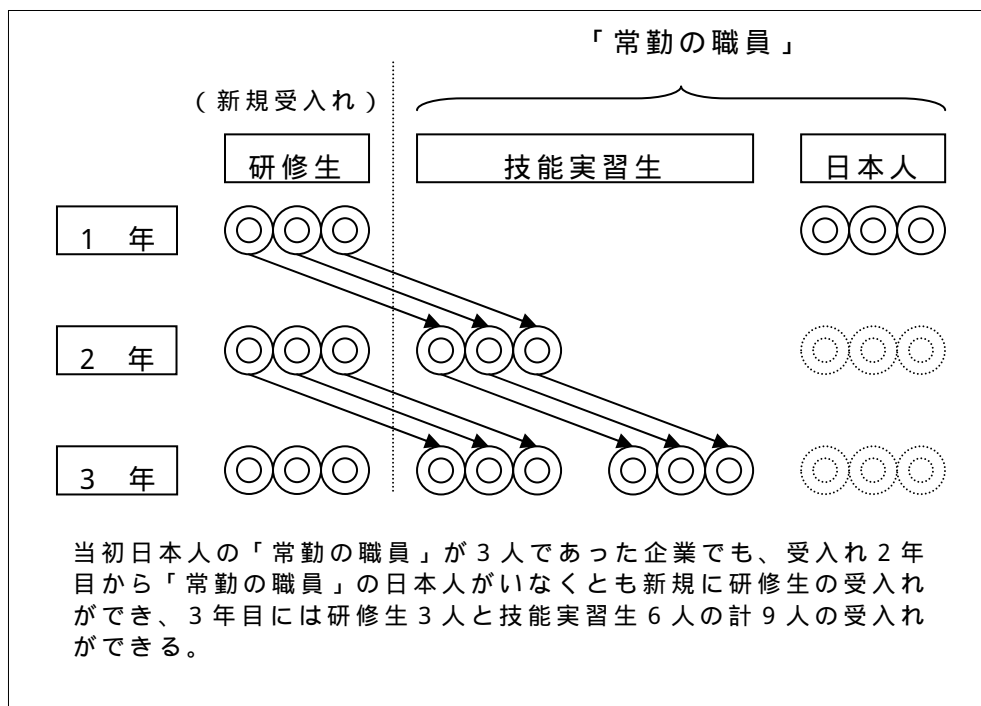
つまり、日本人の「常勤の職員」が当初3人いれば、研修生・技能実習生を合わせて3年目には9人の受入れが可能になる。技能実習生も「常勤の職員」の数にカウントされるため、受入れ2年目以降は常勤の職員である日本人がいなくとも受入れ可能となる。これを図解すれば、次のとおりである。

---

<sup>44</sup> record of discussionの略。J I T C O が送出し国政府機関等と研修・技能実習制度に関する枠組み等について協議した際の合意事項等の記録書。

<sup>45</sup> 出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（平成2年法務省令第16号）。

<sup>46</sup> 出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の6号の特例を定める件（平成2年法務省告示第247号）。



受入れ企業の全従業員（外国人研修生・技能実習生を含む。）に占める外国人研修生・技能実習生の割合は平均で 40.2%であるが、一部の受入れ企業では、この割合が 70%を超えていると J I T C O の自主点検結果では報告されている<sup>47</sup>。

日本人と外国人研修生・技能実習生との人数比が不適切な場合には、多くの場合、実習指導の担当者が明確でなく、日本人と外国人研修生・技能実習生の業務内容が分離され、O J T (On the Job Training) 効果に乏しい状況になると考えられる。そのため、この点を改善するために次の点を検討課題とすべきであるという意見がある<sup>48</sup>。

現行制度上、研修生の新規受入れ（フロー）の人数枠の算定に当たり、技能実習生を常勤職員数（分母）にカウントする取扱いとなっていること。現行制度上、常勤職員数に占める技能実習生の総数（ストックの割合）について制限がないこと。

これに関しては、研修生の受入れ人数については、（中小企業についても特例を認めず）受入れ企業の常勤職員 20 名につき 1 名とする「5%ルール」を適用させるべきであるという意見がある<sup>49</sup>。

<sup>47</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」（平成19年5月） 2. (2)。

<sup>48</sup> 同上。

<sup>49</sup> 日本労働組合総連合会「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」（平成19年3月）。

なお、近年、繊維・衣服（縫製）分野を中心に外国人研修生・技能実習生の数が急増しており、労働市場において無視できない存在となっていることから、企業単位の人数枠だけでなく、受入れ人数の総枠をコントロールすること等、労働市場への影響を考慮する方法についても検討すべきであるという意見がある<sup>50</sup>。

他方、外国人研修・技能実習制度が定着していることにかんがみ、安定的な運用を前提に受入れ枠の拡大等が期待されていることから、問題の少ない企業単独型研修については、優良認定を受けた機関の受入れ人数枠の拡大がなされるべきであるという意見がある<sup>51</sup>。

#### （6）同等報酬要件の実効性確保

技能実習生に支払われる予定賃金（基本給）の水準は、おおむね最低賃金レベルにとどまっている。また、技能実習生の賃金額（基本給＋諸手当）の平均は、パートタイム労働者を含めた日本人のそれをかなり下回っている<sup>52</sup>。

受入れ企業の一部には、人件費の削減を目的として、あえて日本人を採用せず、技能実習生を低賃金労働力として使用しているケースもみられ、国内労働市場への悪影響が懸念されると指摘されている<sup>53</sup>。

制度上は、企業が技能実習生を受け入れる条件として、「日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けると」を内容とする雇用契約を締結しなければならないという要件（同等報酬要件）が課されている<sup>54</sup>。

そこで、上記の実態に対処するため、同等報酬要件の実効性を確保すべきであるという見解<sup>55</sup>がある。しかしながら、同等報酬要件については、職種別労働市場の形成されていない我が国において、年齢、職種、技能レベル等が異なる労働者について何をもって同一労働とみなすかが難しいことに加え、実態として比較対象となる日本人労働者がいない場合にはこの要件は機能しないという指

<sup>50</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」（平成19年5月）2.（2）。

<sup>51</sup> 日本経済団体連合会「外国人材受入問題に関する第二次提言」（平成19年3月）3.、同「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」（平成19年9月）3.（3）。

<sup>52</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」（平成19年5月）3.。

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> 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）第1の3（1）。

<sup>55</sup> 日本労働組合総連合会「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」（平成19年3月）。

摘がある<sup>56</sup>。

そのため、同等報酬要件については、その判断の前提となるガイドライン(目安)(例えば、都道府県別高卒初任給平均額等)を設定し、技能実習生の賃金が目安に照らし著しく低い場合には、JITCO等が同等報酬要件の遵守状況を調査し、必要な措置を講ずる等のチェックができる仕組みを検討すべきであるという見解がある<sup>57</sup>。

### (7) 技能実習の対象職種の内訳

現在、研修から技能実習への移行対象職種は、国の技能検定かJITCO認定による技能評価が実施されている職種(7分野62職種)の範囲であるが、これについては、次のような意見等が示されている。

- ・ 次のような理由から新たな職種設定・職種追加を検討すべきである<sup>58</sup>。

多能工が重視されつつある現場の実態を踏まえ、自動車組立てといった一連の工程を包摂する職種設定など、産業の実態に合った新たな職種設定について検討すべきであること。その際には、技能の評価方法等に関して、従来の技能検定にとらわれない検討が必要なこと。

サービス・流通等の職種について、相手国で必要とされる技能や我が国で習得できる技能の実態等を踏まえ、職種追加について検討すべきであること。その際には、技能検定制度の内訳等、業種の特性に応じ、職種追加方法の見直しについても検討すべきであること。

- ・ 技能実習の対象職種・作業範囲については、製造業の生産現場において多能工化が進んでいることを踏まえ、対象職種・作業に限定せず、関連する複数職種について実習することを可能とし、評価制度(試験)については中心となる対象職種について整備されていればよいこととすべきである<sup>59</sup>。
- ・ 複数の技術を含めた包括的な認定(個々の技術ではなく、例えば自動車組立て等に関する全般的な工程を対象とするなど)に切り替える等の措

<sup>56</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月) 3。。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3。B 2)。

<sup>59</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月) 2。(1)。

置が必要である<sup>60</sup>。

- ・ 製造業及び建設業関係の職種以外にも、少子・高齢化の進行や経済のサービス化の流れを踏まえ、看護・介護や家事・育児など、より将来的にニーズが高まる分野で、技能移転を実現しつつ外国人の多様な能力を活用することのできる分野に拡大することも検討すべきである<sup>61</sup>。
- ・ 国際貢献としての技能移転という制度の目的を強化するために、日本で習得した技術・技能の帰国後の活用状況をPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルで検証し、その研修・技能実習分野に対する受入れ継続の可否について随時判断すべきである<sup>62</sup>。
- ・ 技能実習に移行できない職種については研修を認めないこととすべきである<sup>63</sup>。

#### (8) チェック体制

現在、違反事例や問題事案の多発を受けて、次のような方向で研修・技能実習のチェック体制の再構築を図っていくことが必要であるという意見<sup>64</sup>がある。

JITCOの業務について次のような見直しを行うこと。

- ・ 受入れ機関に対する管理・指導業務への集中化を図ること。
- ・ 外国人研修生・技能実習生に対する相談・援助体制を強化すること。
- ・ 受入れ機関が倒産したり、不正行為認定を受けた場合、他の受入れ機関へのあっせんなど外国人研修生・技能実習生が帰国することなく研修・技能実習を継続できるシステム作りを検討すること。

最初から雇用関係の下での実習とし、技能実習生のあっせん行為について職業紹介事業の許可又は届出を必須の条件とすることで、第一次受入れ機関の実施する技能実習生あっせん行為について、職業安定法令のルールを適用すること。

第一次受入れ機関に技能実習期間においても第二次受入れ機関に対する監理責任を負わせること。

<sup>60</sup> 経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会第2次報告(平成19年9月)2.(3)。

<sup>61</sup> 同上。

<sup>62</sup> 日本労働組合総連合会「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」(平成19年3月)。

<sup>63</sup> 同上。

<sup>64</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」(平成19年5月)6.、経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3.D。



J I T C O 等関係機関が出入国管理機関と相互に連携し、受入れ機関の情報  
の共有化を進め、制度の適正化を図ること。

### (9) 評価制度

第一次・第二次受入れ機関について、次のような審査・外部評価制度を設け、  
優良機関に対してメリットを与えることで適正な制度運用を促進し、改善すべき  
点の把握によって受入れ機関自身が効果的な適正化に向けた努力をすることを  
可能とするべきであるという意見<sup>65</sup>がある。

#### 「審査・外部評価制度」の概要

審査・外部評価の実施機関は、関係行政機関の職員や有識者等の  
委員により構成される機関とし、全国の地域ブロックごとに設置  
する。

第一次・第二次受入れ機関自身の申請に基づき、受入れ機関自身  
や第一次受入れ機関が指導・監督を行う第二次受入れ機関等につ  
いて、次のような内容について評価する。

- ・外国人研修生・技能実習生の技能検定3級合格者の割合
- ・技能教育、日本語教育、生活指導等の実施状況
- ・労働基準法等の違反を行っていないこと
- ・第一次受入れ機関については、第二次受入れ機関等への監査・  
指導の実施状況
- ・地域との交流事業、外国人研修生・技能実習生帰国後の就職  
支援等の付加的な支援の状況

評価の結果、優良と認められた受入れ機関には、次のようなメリ  
ットを認める。

- ・高度技能実習制度の受け皿となることができる。
- ・優良認定を受けたことを表示できる。
- ・入管申請の際の提出書類の簡素化や審査期間の短縮が認めら  
れる。

<sup>65</sup> 経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」(平成19年5月)3 .  
C。

## (10) 高度技能実習・再技能実習

現在、技能実習の経験者には、より高度な技能を身につけたいという希望が強いという指摘や、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という指摘があることから、優秀な技能実習生には、現行の3年の研修・技能実習終了後、更に高度の技能を修得する機会を与えるべきである<sup>66</sup>といった「制度の高度化」を求める意見が出されている。

このような意見を受けて、次のような「高度技能実習制度」の導入が提案されている<sup>67</sup>。

### 「高度技能実習制度」の概要

対象者は、研修・技能実習（3年）修了時に技能検定3級を取得した者など優秀な者とする。

本人が希望する場合に限り、いったん帰国後、更に2年程度高度な内容の技能実習を受ける機会を与える。

受入れ企業は、中小企業・大企業を問わず、優良で効果的な技能実習を実施しているものに限る。

高度技能実習の内容は、同一職種についてより高度な技能の習得を目指す場合と、管理者への準備等を念頭に、周辺の作業も含めて幅広い技能の習得を目指す場合とが考えられる。

対象職種は、追加の2年間で意味のある技能の習得が期待できる体系的で高度な内容のプログラムを策定・実施できるものに限る。

高度技能実習生の賃金は、当初の技能実習時の賃金よりも高い水準とする。

高度技能実習中に非常に高度な技能検定を取得し、引き続き我が国での就労を希望する場合等については、将来的に、就労ビザによる入国を認めていくことについても検討する。

他方、このようないったん帰国した後の技能実習（再技能実習）については、次のようなことを踏まえてその是非を判断すべきであるという指摘<sup>68</sup>がある。

<sup>66</sup> 日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」（平成16年4月）7.(3)3.、同「外国人材受入問題に関する第二次提言」（平成19年3月）3.(2)。

<sup>67</sup> 経済産業省「『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ」（平成19年5月）3.B 1)及び5.。

<sup>68</sup> 厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」（平成19年5月）4.。

一般にトータルの滞在期間が長期化することによる失踪・定住化のおそれがあること。

長期（５年以上）にわたって家族の呼び寄せを制限することは人権上の問題が生じるおそれがあること。

団体監理型を中心に、技能移転の実効性や労働条件の確保などの問題点が指摘されており、その適正化が求められていること。

そのため、企業単独型に限り以下に示すような「再技能実習制度」を導入すべきであるという意見<sup>69</sup>がある。

「再技能実習制度」の概要

企業単独型に限り、団体監理型は認めない。

対象者は、研修・技能実習（３年）修了時に技能検定３級レベル試験に合格した者とする。

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必要性が認められる場合に、帰国後一定期間（例えば３年）技能移転を行った後、２年間の再技能実習を認める。

受入れ企業は、技能実習終了時の技能検定３級レベル試験の受験率・合格率が高い企業に限る。

到達目標は、技能検定２級レベルとする。

以上の要件を踏まえ、定住につながらないこと等を個別に審査して受入れの可否を判断する。

技能実習生は、技能移転のために必ず帰国することを前提とする。

なお、高度技能実習・再技能実習に関しては、次のような意見等も示されている。

- ・ 高度技能実習ないし再技能実習の要件として、技能実習生の日本語能力（日本語能力試験２級の合格）を挙げる考え<sup>70</sup>がある。
- ・ 高度技能実習を受け入れる企業の資格は、現行の研修生を受け入れる場合の資格よりも厳格にし、実際に高度技能実習により移転すべき技術水準や設備を有している等の要件を課すとともに、これを技能移転等に関

<sup>69</sup> 同上。

<sup>70</sup> 日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」（平成16年４月）7.（3）3.。

する外部評価と連動させることが考えられるという意見がある<sup>71</sup>。

- ・ 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、再技能実習が修了した者に「技能」の在留資格を付与して労働者として受け入れることを早急に検討すべきであるという提言がある<sup>72</sup>。
- ・ 技能実習期間の延長は認めるべきでなく、同一技術分野での研修・実習のための再入国は原則として許可するべきでないとする意見<sup>73</sup>がある。

---

<sup>71</sup> 経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会第2次報告(平成19年9月)2.(3)。

<sup>72</sup> 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」(平成19年9月)3.(7)。

<sup>73</sup> 日本労働組合総連合会「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」(平成19年3月)。

## 国会における主な議論

以下は、会議録を基に第162回国会から第166回国会（平成17年1月から平成19年7月）における外国人労働者問題、特に、外国人研修・技能実習制度に係る主な議論について、政府の答弁等を分類整理して掲載するものである。

※ 発言者の会派・肩書は発言当時のものである。

## 細目次

<b>1 外国人労働者問題全般</b> .....	<b>288</b> -
(1) 外国人労働者の受入れ方針 .....	288 -
ア 政府の基本的な見解 .....	288 -
(ア) 内閣総理大臣 .....	288 -
外国人労働者の受入れ .....	288 -
(イ) 法務大臣 .....	288 -
外国人労働者の受入れ .....	288 -
外国人労働者の受入れの検討の在り方 .....	289 -
(ウ) 厚生労働大臣 .....	290 -
外国人労働者の受入れ .....	290 -
(エ) 経済産業大臣 .....	290 -
外国人労働者の受入れ .....	290 -
外国人労働者政策 .....	290 -
イ 少子化対策と外国人労働者の受入れ .....	291 -
少子化対策としての外国人労働者の受入れの是非 .....	291 -
ウ 産業の現場と外国人労働者の受入れ .....	292 -
労働力確保策としての外国人労働者の受入れ .....	292 -
エ 経済団体・労働団体の見解 .....	292 -
経済同友会代表幹事の見解 .....	292 -
連合副事務局長の見解 .....	293 -
(2) 単純労働者の受入れ .....	293 -
我が国が外国人の単純労働者を受け入れることの是非 .....	293 -
単純労働者の受入れが産業の高度化に与える影響 .....	294 -
(3) 特定分野における外国人労働者の受入れ .....	295 -
専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れの在り方 .....	295 -
農業分野における外国人労働者の受入れ .....	295 -
(4) 社会保障、在留管理、不法滞在者の合法化等 .....	296 -
外国人労働者に対する社会保険制度の適用 .....	296 -
政府において外国人労働者の情報を一元的に管理する必要性 .....	296 -
不法就労している外国人に対する在留資格の付与 .....	297 -

<b>2 外国人研修・技能実習制度の現状</b> .....	<b>298 -</b>
(1) 制度の趣旨・経緯 .....	298 -
制度の趣旨・経緯 .....	298 -
(2) 実態と問題点 .....	298 -
ア 現状の評価 .....	298 -
外国人研修・技能実習制度の評価 .....	298 -
イ 人権侵害・法規違反の事例 .....	299 -
外国人研修・技能実習制度に係る違反事例 .....	299 -
技能実習生に対する労働法制の適用 .....	300 -
外国人研修生・技能実習生の失踪の状況 .....	300 -
ウ 制度の目的と実態の乖離 .....	301 -
改善の取組 .....	301 -
制度の目的の維持 .....	301 -
エ 技能移転 .....	302 -
外国人研修生・技能実習生の帰国後の成果活用の状況 .....	302 -
オ 外国人研修生・技能実習生の保護 .....	302 -
法定労働条件の履行確保対策 .....	302 -
労働法規の違反率 .....	303 -
技能実習生に対する厚生年金保険・雇用保険の適用 .....	303 -
送出し機関が徴収する高額な保証金 .....	304 -
外国人技能実習生が置かれている住環境 .....	304 -
倒産・不正行為認定があった場合の外国人研修生・技能実習生の保護 .....	305 -
(3) 国際研修協力機構（JITCO） .....	305 -
JITCOの概要・業務内容 .....	305 -
違反事例に対するJITCOの対処 .....	306 -
外国人研修生総合保険の概要 .....	306 -
JITCOの賛助会員制度 .....	307 -
JITCOへの政府職員の再就職 .....	307 -
JITCOに対する法務省の補助金交付 .....	308 -
<b>3 外国人研修・技能実習制度の見直し</b> .....	<b>309 -</b>
(1) 見直しの方向性等 .....	309 -
制度の見直しの方向性 .....	309 -
制度の見直しの方向性 .....	309 -
制度の見直し .....	310 -
外国人研修・技能実習の期間の伸長 .....	310 -
外国人研修生・技能実習生による労働力不足の解消 .....	311 -
入管法改正案の平成21年常会提出に向けての取組 .....	311 -

(2) 厚生労働省研究会中間報告	312
厚生労働省研究会中間報告の内容	312
中間報告において研修と技能実習を統合することとした理由	313
ブローカー的受入れ機関に対する対策	314
(3) 経済産業省研究会とりまとめ	314
経済産業省研究会とりまとめの内容	314
とりまとめにおいて現行の研修制度を維持することとした理由	315
とりまとめに研修生人数枠の見直しが盛り込まれなかった理由	315
(4) 長勢私案	316
長勢私案の提示	316
私案において専門的・技術的分野以外の労働者の受入れの検討を提案した理由	317
外国人労働者受入れの責任体制	318
私案に対する厚生労働省の立場	319
私案に対する柳澤厚生労働大臣の見解	319
私案に対する経済産業省の立場	319
私案に対する甘利経済産業大臣の見解	320



## 1 外国人労働者問題全般

### (1) 外国人労働者の受入れ方針

#### ア 政府の基本的な見解

##### (7) 内閣総理大臣

#### 外国人労働者の受入れ

(164-参-予算委員会-14号 平成18年03月17日)

荒井正吾君（自民）に対する答弁

#### ○内閣総理大臣 小泉純一郎君

労働力が足りないからといって、外国人労働者をどんどん受け入れるべきかという議論がありますが、その点については私は慎重に考えていかなきゃならないと思っております。特に、どの地域、どの国を見ても、一定の外国人労働者が超えると、増えると、必ずその国の人々との摩擦、対立が起こります。

そういう点も考えて、今、日本には不法外国人滞在者が大勢いるということ、20万人から25万人が不法滞在の、法律的に問題がある、正規の許可を得ていない外国人労働者であると言われていますが、これを見ても、日本に来たがっている外国人はたくさんいるわけです。何とか日本で働きたい、パスポートを偽造してでも、あるいは犯罪者のいかがわしい組織を使ってでも日本に来たいと。強制退去してもまた来ると。またそれ、偽造パスポートを見抜けないということもあるものですから。それだけ日本というのは多くの国の人々が来たがっている。

それだけに、今後外国人の労働者を受け入れる場合には、企業主にしても、あるいは最近学校でも学業ということで実際は不法就労している部分もあるものですから、どうやったら正式に許可を持った外国人を受け入れることができるか、また一定の必要な訓練をした能力のある外国人を受け入れることができるかについては、政府としても、また受入側の企業としても学校側としても、現地の身元についてよりしっかりとした確認の方法にしても、まだまだやるべきことはありますから、そういう点をよく検討して外国人労働者を受け入れなければならないという点については、全部阻止することはできませんので、どの程度を受け入れて、どういう対応が必要か、そして日本に来た外国人がやはり日本から歓迎されると、友好関係を保っていただくと、日本とのやっばり懸け橋、将来の、そういう温かい受入れ体制をつくっていかなくちゃならないものですから、そういう点にも配慮して、外国人労働者の受入れについてはこれからも真剣に検討していくべき課題だと思っております。

---

##### (4) 法務大臣

#### 外国人労働者の受入れ

(162-衆-決算行政監視委員会-2号 平成17年04月06日)

山名靖英君（公明）に対する答弁

#### ○法務大臣 南野知恵子君

本当に少子化問題と労働問題、雇用問題というのは大変大きな課題を我々抱えているなというふうに思っておりますが、先日策定いたしました第3次出入国管理計画におきましては、人口減少時代の到来が予測されていることなども踏まえまして、現在では専門的、技術的、先生がおっしゃられたとおりでございますが、それぞれにプラスなのかマイナスなのかということも考えて

いかなければならないというふうに思っております。

また、専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れを一層推進することが重要であるということも我々考えておりますが、現在、1回の許可で在留することができる最長期間が3年というふうになっておりますけれども、より高度な知識や技術を有する外国の方々に対しましては、さらに長い在留期間を許可する方向に持っていくということなどを検討いたしております。そのほかに、外国人研修生の受け入れの円滑化なども進めているところでございます。

さらに、先生が御指摘になられました台湾の状況ということでございますが、外国人労働者の受け入れの検討に当たりましては、産業分野または日本語の能力などの要件を検討するだけではなく、先生もお触れになれましたが、受け入れに伴って生ずることが予測される国内の治安、労働市場に与える影響のほか、産業の発展または構造転換に与える影響等を十分に勘案する必要もあろうかなというふうに思っております。

このような検討に当たりまして、御指摘の台湾の方式ということにつきましては、諸外国の受け入れ、これらを勘案しながら、いろいろなあり方を参考にしながら検討していこうとしているところでございます。

---

## 外国人労働者の受入れの検討の在り方

(166-衆-法務委員会-15号 平成19年05月11日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○法務大臣 長勢甚遠君

入管行政を預かる立場ではありますけれども、若干私の個人的な感覚を申し上げさせていただきますと、人口減少社会だから外国人労働者をという視点で物を考えるだけというのはいささかいかがかと思っております。

まず、日本の経済力は日本人で守るのが基本であり、例えば高度な専門知識等々について国際社会の中でいろいろな方々に協力してもらおうというか、来ていただいて一緒にやるということは必要でありますけれども、労働力そのものを他国に依存していこうという発想自体はいささかいかがかと思います。

むしろ、今、若年の方々を典型的に言われておりますけれども、職業に対する意欲、意識というものが変わってきているんじゃないかということはどう考えるかということも含めて、人口減少社会における労働力の確保というのは考えなきゃいかぬ、私は基本的にはそう思っております。

しかし、さはさりながら、現実にはどうも、すべてではありませんけれども、一部には、日本人がいないからではなくて、日本人は働かないから外国の労働者を雇いたいという方もおられる。また、そういう方々がいないと、仮にそこに、近場に日本人の失業者がおられても経営が成り立たない、来ないし働かないという人もおられるわけで、そういう実態も踏まえて考えるべきことは考えなきゃならぬかなとは思っております。

この問題についていろいろ各方面で御議論があることは承知をいたしておりますが、受け入れをどうするこうするの前に、まず受け入れた場合、現在もある意味では研修・技能実習生等々、受け入れ制度があるわけで、その方々の入国、在留の管理の仕組みをきちんとするということが大前提で、それがあってこそ次の議論になるんだろう。それは、それなりにいろいろな議論を踏まえて結論を出していかなきゃならぬ時期かなというふうに思っております。

---

(ウ) 厚生労働大臣

外国人労働者の受入れ

(165-衆-本会議-10号 平成18年10月26日)

笠浩史君（民主）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

我が国では、すぐれた外国人研究者、技術者等を積極的に受け入れることとしているほか、日系人等、身分に基づく在留資格で入国した外国人などが現在就労いたしております。その上に、現在受け入れを認めていない外国人労働者を新たに受け入れるとすれば、1つ、労働市場の二層化等の悪影響が生じて格差是正の妨げになること、また2つ目に、滞在の長期化や定住化に伴う深刻な社会的問題が発生する等の弊害が懸念されることから、慎重に対処すべきものと考えております。

---

(イ) 経済産業大臣

外国人労働者の受入れ

(166-衆-本会議-14号 平成19年03月16日)

近藤洋介君（民主）に対する答弁

○経済産業大臣 甘利明君

外国人労働者の受け入れにつきましては、専門的、技術的分野の労働者の受け入れは積極的に対応する一方で、単純労働者については慎重に対応するというのが政府の基本的方針でございます。一部の地域では、産業の担い手確保や国際競争力の強化のため、外国人の活用が進んでおります。しかしながら、外国人の受け入れ拡大には、国内労働市場への悪影響であるとか社会的コストの増加を懸念する声があるのも事実であります。

このために、当省といたしましては、産業界のニーズも踏まえながら、IT人材の受け入れ基準の緩和など、随時関係省庁と連携をし、専門的、技術的分野の範囲、要件の見直しをいたしております。今後とも、関係省庁と連携をして、我が国にとって望ましい外国人労働者の受け入れのあり方について検討をまいります。

---

外国人労働者政策

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○経済産業大臣 甘利明君

政府の方針は、専門的、技術的分野の労働者の受け入れは積極的に対応する、一方、単純労働者については、慎重に対応するというのが基本であります。

この専門的、技術的分野の労働者につきましても、日本に留学をして、そのままその知識を生かして就職をしていく、あるいは、国に戻って、その国の復興のために技術力を発揮する、能力を発揮する、そういうシームレスなシステムができ上がっていないと思います。そこで、私は、留学から国に帰っての就業、それらが一連として結びついていくように、アジア人財資金構想というのを文科省とともに今年度から実施をするつもりであります。

そして、研修・技能実習制度については、国際的な技能移転という制度の根幹をしっかりと守りつつ、労働法制に反するようなことがないように、きちんと体制をとっていくということになります。

---

## イ 少子化対策と外国人労働者の受入れ

### 少子化対策としての外国人労働者の受入れの是非

(164-衆-予算委員会-7号 平成18年02月08日)

坂口力君（公明）に対する答弁

○内閣総理大臣 小泉純一郎君

外国に比べまして、特に先進国に比べて、日本はまだ女性の社会進出の割合が低いわけであり、ます。ということは、現在の女性の社会進出の割合を高めていくということ、そして、子育ての喜びを感じながらも、やはり仕事も生きがいであるという仕事環境、生活環境、子育ての環境、少子化の流れをとめるためにどういう対策をしていくか、これも並行してやっていかなきゃならないと思っております。

かつてとは違って、高齢者も元気です。60歳定年で、はい、もう何もしなくていいですというよりも、できれば仕事があった方が健康のためにも生きがいのためにも張り合いがあると思っいる人はたくさんいるわけですから、そういう60過ぎの高齢者も、仕事があれば喜んで仕事につくという人が多いわけですから、今後、女性のみならず、高齢者がどのように社会に参加してもらえるか。

さらに今、これから懸念材料であります若者、フリーター、ニート。今は大した定職にたなくてもアルバイトでやっていける、1日8時間働かなくても、1日何時間か、しかも毎日働かなくてもいいんだという方も多いようではありますが、やはり将来、長い将来を見れば、定職につくような訓練なり支援活動、仕事探し、こういうものについて支援していく必要があると思っいます。子供のころから、仕事の重要性、仕事のとうとさというものをわかってもらうような教育も必要だと思っいます。

そして、これがちょっと問題なんです、労働力が足りないから外国人を入れればいじゃないかという議論がよく出てまいります。ある程度外国人労働者を入れるというのは一つの時代の流れですけれども、一定の規模、一定の外国人の労働者がふえると、必ず衝突が起こります。これを事前に防ぐような対策を練って、考えながら、外国人労働者を必要なら入れていくという方策が必要だと思っいます。安易に、労働力が足りないからどんどん入れればいいんだということにはならないんじゃないかと思っしております。

〔中略〕

外国人労働者を一挙に開放すると、労働力はよくても、衝突が起こって犯罪が多くなるとは元も子もないということがありますから、外国人労働者の受け入れについては、専門職とか技術職というのは当然一定の条件のもとに入れざるを得ない時代だと思っいますけれども、安易にどんどん受け入れるようなことで労働力の不足を補っていかうという考えは、慎重に考える必要があると私は思っしております。

## ウ 産業の現場と外国人労働者の受入れ 労働力確保策としての外国人労働者の受入れ

(166-参-法務委員会-3号 平成19年03月20日)

松村龍二君(自民)に対する答弁

### ○法務大臣 長勢甚遠君

人口減少社会ということもあって、外国人の労働力の受入れについてはもう考え直すべきではないかという御意見もあることも事実であります。

総じて、従来の議論からいいますと、外国人の方々がたくさん日本で働くということを認めてしまうと、定住化が進む、その中で治安の問題があるという御議論と、特に中小零細の方々の労働力が確保できないという問題とがずっと議論の中心になってきたと思います。

いろんな議論も、昨年来も経団連はもちろん、労働組合の方々、あるいは党の中でもいろんな議論が出ていますので、そういうことは踏まえて今後の在り方は検討していかなければならないと思っておりますが、現時点で今、方向性を見いだしている段階ではございません。

ただ、外国人の方々による国内のいわゆる治安の問題をきちんと整理をする、つまり在留管理等々がきちんとするという仕組みができて、その上でそういう問題についてより正確な議論ができるんじゃないかなと私自身としては思っております。

---

## エ 経済団体・労働団体の見解

### 経済同友会代表幹事の見解

(164-参-少子高齢社会に関する調査会-3号 平成18年02月22日)

後藤博子君(自民)に対する答弁

### ○参考人 (社団法人経済同友会代表幹事、日本アイ・ビー・エム株式会社代表取締役会長) 北城恪太郎君

基本は、これだけ先進国となった日本が更に活力のある社会をつくっていくために、優れた能力を持った人たちが日本に入ってくるということは認めていくべきではないかというふうに思います。

そういう意味で、外国人労働者の導入そのものには基本的には賛成なんですけど、しかし日本社会には多様な国の人たちが多く、特に知的労働以外の分野も含めてたくさんの外国人の方が入ってくることを想定した社会になっているかというところではないし、また日本社会がそれを受け入れるような価値観、あるいはそれに対応した教育であるとか社会保障の制度を用意していない状況があるわけで、したがって私どもは人口減少の問題を対応するために外国人労働者の問題をとらえるべきではないんじゃないかと。また、我々の国の活力のために知的労働者を中心とした導入を中心に考えるべきではないかというふうに思っています。

一方で、これから人口が減少していくという中で労働力が不足するのではないかという意見もありますが、一方でニート、フリーターを見ますと、大量、非常に人数の多い若者が職がないという状況もありますので、そういう中で一方的に外国人労働者の導入を図ること自体、若者の職場を奪うことになりまして、また社会の安定というようなことでも問題を起こすのではないかというふうに思いますので、外国人労働者の問題は外国人労働者の問題として対策を考えるべきだし導入も考えるべきだと思うんですが、少子化対策あるいは人口減少の解決策として考えていくべきではないと思います。

特に、長期的に今の日本の出生率が推移するとしますと、2100年には中位推計で日本の人口が6,400万ぐらいになると言われていますけれども、ということは、今の人口が1億2,700万としますと半分は外国人の社会をつくらなければ人口減少を避けられないということになりますので、日本社会はそういう多民族国家をつくるというような価値観に今ないと思いますので、したがってこれは分けて考えるべきではないかと我々は思っております。

---

## 連合副事務局長の見解

(162-参-経済・産業・雇用に関する調査会-2号 平成17年02月16日)

### ○参考人（日本労働組合総連合会（連合）副事務局長） 久保田泰雄君

外国人労働者の問題についても懸念を申し上げておきたいと思います。

私どもは、いたずらに少子高齢化対策の一つとして外国人労働者の導入ということについては反対です。安易な外国人労働者の導入は、問題の解決にならないばかりか、必要とされる社会改革に逆行するんじゃないかという懸念を持っております。

国境を越える人の移動の問題は、対等、公正の原則に基づいて、出す国の方も納得性があり、あるいは受け入れる方もそれで納得性があり、そして日本に来ている外国人労働者は、就業、就労資格があろうがなかろうが、日本人と同じように、同じ仕事に就いているのであればしっかりとしたイコールの労働条件をしっかりと保障すると、そういう社会をしっかりとつくりながら、まず日本の雇用政策のひずみ、そういう問題をしっかりと直しながら、少し時間を掛けて本当の、移民を含めたグローバル化の問題ということは慎重に対応すべきではないかというふうに思います。

単なる目先の労働力不足対策として位置付けて外国人労働者問題に対して対応することについては、非常に禍根を残すのではないかという問題意識を持っております。

---

## (2) 単純労働者の受入れ

### 我が国が外国人の単純労働者を受け入れることの是非

(166-衆-予算委員会-11号 平成19年02月19日)

岡田克也君（民主）に対する答弁

### ○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

技能実習制度につきましては、私は、両面あったと思います。日本が空洞化というふうな言われ方もしたんですが、海外に工場進出するときに、そこで雇用する労働者をあらかじめ日本に呼んで本社工場か何かでがっちり技能実習をさせる、そういう意味の、本当にコネクションもしっかりした枠組みでのそういう技能実習制度もあったと思うんです。しかし、また他面、今岡田委員が指摘するような形で、むしろ、技能実習というよりも単純労働というようなものを頭に置きながら、そういった制度に乗せていったというようなことも実例としてはあるのではないかと、このように思います。

これを一体どうするか。もう技能実習などという枠組みを取っ払って単純労働という形に思い切ってして、そういうこととして規制をしていったらどうか、こういう御提案かと思っておりますけれども、私ども、今技能実習制度というものを所管している役所の立場からすると、やはり、研修は研修でこの充実を図り、また実務の方は実務の方でしっかりと雇用管理をしていくというような方向でのいわば制度の改善、こういうことを志向していく、こういう方向にございまして、現

在、その考え方に沿ってどういう改善が図り得るかということについて、専門家の人たちによる検討をお願いしているという状況です。

単純労働ということについては、これは入管法の本来の考え方、大きな枠組みがあるわけですが、それとの調整というようなことも当然必要になってくるであります。そういう観点から、私がここで何か明確に物を言うということは、やはり差し控えたいと思います。

#### ○国務大臣（内閣官房長官） 塩崎恭久君

どういう経済社会を日本はつくっていくのかというときに、今は、外国から入ってきてもらう人たちには、やはり専門的な人たちに入ってきてもらって、そして日本の産業を高度化していかないといけない、競争力を強くしていかないといけないという意味でこうやっているわけです。したがって、単純労働者を入れることによって産業の競争力を引き上げていくという逆の方向をやるということが、それがいいことかどうかということを考えなければいけない。

---

#### 単純労働者の受入れが産業の高度化に与える影響

（166-衆-経済産業委員会-13号 平成19年05月30日）

河井克行君（自民）に対する答弁

#### ○経済産業大臣 甘利明君

私が国会議員になりまして何年かたったころ、まだ30代のときでしたけれども、ある先輩議員から、石田博英労働大臣の功績を聞かされたことがありました。石田博英先生は、石田労政と言われているぐらい労働大臣を長く務められて、労働政策に石田ありと言われた方でした。その方が私に、それもさることながら、石田労相の最大の功績は、産業界から安い賃金の外国人単純労働の導入を競争に勝つために解禁せよと求められたことを突っぱねた、拒否したことであるということと言われたことがありました。

産業界は、いたし方なくというか、その辺は事実関係はよくわかりませんが、その説明によりますと、みずから生産性を上げるための努力を強いられた、それが今日の日本の産業界の競争力の源泉であるということを知られたことがあります、事実関係は私は確認しておりませんが。

やはり日本は高付加価値政策をとっていくしかないと思うんですね。政治の目的というのは国民生活の安定と向上でありますから、常に、去年よりもことし、ことしよりも来年、国民生活が安定し向上していくための努力をするわけでありまして、生活水準を切り下げて競争に勝つというのは本末転倒だと思います。競争に勝つのは手段であって、国民生活の安定、向上は目的であるわけでありまして、手段を目的にするために生活水準を下げるというのはとるべき姿ではない。

だから、基本は、高付加価値化政策、生産性を上げるための努力というのが日本を強くする基本であります。ですから、安易に単純労働を労働力としてどんどん入れるということについては、私は慎重に考えるべきだと思っております。

そもそも、日本の技術を少しずつ移転していく、そのかわり日本はもっと先の技術を開発するというのが基本姿勢でありますから、労働者を外国から受け入れた場合には、技術移転で貢献をしてあげることが基本であります。もちろん、日本のためになるんですけれども、相手国の発展に資するような貢献という形でやっていかないといけないと思いますから、私自身も、今

の政府の方針、専門的な、技術的分野の労働者の受け入れは積極的にするけれども、一方で単純労働者については慎重に対応する、この方針はそのとおりであるべきだと思っております。

---

### (3) 特定分野における外国人労働者の受入れ

#### 専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れの在り方

(165-参-内閣委員会-3号 平成18年11月07日)

秋元司君（自民）に対する答弁

○政府参考人（内閣府規制改革・民間開放推進室長） 田中孝文君

外国人労働者の受入れに関しましては、単純労働者ではなくて、専門的、技術的な労働者の受入れを積極的に図っていくと、これが基本でございます。

ただ、現在の制度規制の下では、この専門的、技術的な労働者というのをどうとらえるかという範囲がいささか狭過ぎるのではないかというのがこれまで規制改革・民間開放推進会議の問題意識としてきたところでございます。

現在、例えば、国内で働き得る様々な在留資格がございますが、技術でありますとか人文知識・国際業務という在留資格がございます。ここで入国が認められるためには、大学卒又は10年以上の実務経験を有するということが判断基準の一つになってございます。しかし、この技術革新の著しい現在、この基準が必ずしも実情に合っていないということで、例えばIT技術者に関しましては、同等の国家資格等がある場合には専門的、技術的労働者というふうにみなすということのような、その上陸許可基準を弾力化していただいております。

今後とも、政府の閣議決定の中では、他の分野で同様の事案がある場合、随時そこで、必ずしも大卒10年以上でなくてもみなされるのかということを実際に即して随時検討をしていただくということになっております。

このように、経済社会の変化に即応しまして、受入れ可能な専門的、技術的労働者の範囲というのを見直しを求めていくというのが規制改革・民間開放会議の基本的な考え方であり、今後そうした方向で審議がされるものと考えてございます。

---

#### 農業分野における外国人労働者の受入れ

(166-参-予算委員会-12号 平成19年03月19日)

高野博師君（公明）に対する答弁

○農林水産副大臣 国井正幸君

外国人労働者については、専門的、技術的分野の方については、積極的に受入れを我が省でもやっている。あわせて、単純労働者については今お話ありましたように慎重に対処をするという政府方針の下でありますので、そのように対処しているわけではありますが、農業の現場におきましてはやはりいろんなニーズがあります。現実には今御指摘もありましたように農業従事者が減少しているという状況もありまして、是非これを置き換えると言っただけではなんでもありますが、そういうふうなニーズも農業現場においてあるのも確かでございます。

しかし、それ以上にもろもろの問題があろうというふうに思いますので、是非農林水産省としては、そういうニーズにこたえながらも、是非政府全体で検討していただいて、その結果の中で行動していきたいと、このように考えておる次第でございます。



---

#### (4) 社会保障、在留管理、不法滞在者の合法化等

##### 外国人労働者に対する社会保険制度の適用

(162-衆-予算委員会-6号 平成17年02月04日)

松島みどり君（自民）に対する答弁

○厚生労働大臣 尾辻秀久君

外国人労働者の受け入れを検討するに当たりましては、外国人労働者の皆さんが安心して働けるよう、社会保障制度の適用も含めまして、労働者としての地位の確保に留意する必要があります。外国人に対しても自国民と同じように社会保障制度を適用し、必要な保障を行うこと、これは国際的にも要請されておるところでございます。

その国際的に要請されておる外国人労働者の社会保障制度を自国民と同じように適用するというところでございますが、厚生年金保険につきましては、適用事業所に常時使用されておる労働者は国籍にかかわらず被保険者としておりまして、そして、仮にこれらの方々が、我が国に滞在中、障害や死亡という保険事故が発生した場合には、厚生年金保険から障害給付、遺族給付が行われております。すなわち、ここのはっきり行われておるということをごまかせず申し上げます。

しかし、お触れになりましたように、では、本人が帰った場合にどうなるかということでございますけれども、最終的には社会保障協定によって解決すべきではございますけれども、とりあえずとして、特例措置として、短期滞在の外国人が帰国した場合には、脱退一時金、すなわち本人負担分はお返しするというのを平成7年4月から実施いたしておるところでございます。

今後、外国人労働者の我が国への受け入れについては、さまざまな御議論がございますけれども、年金制度について言いますと、内外人、外国人、日本人平等を原則として、社会保障協定による対応を推進しつつ、政府全体の議論の動向を踏まえ、広範な視野から慎重に検討していくべきものと考えております。

---

##### 政府において外国人労働者の情報を一元的に管理する必要性

(165-参-経済産業委員会-2号 平成18年11月02日)

藤末健三君（民主）に対する答弁

○法務大臣政務官 奥野信亮君

法務省というところは、外国人の在留情報をしっかりと正確に把握して管理をするという、そういう役柄を担っているということは十分承知しているわけでありまして。

しかし、一元的に管理をしていくためにはいろいろな方の御協力を得なくてはいけないということも事実だろうと思えます。そういう意味で、政府の犯罪対策閣僚会議の下で今、外国人の在留管理に対するワーキングチームというのができております。そういったところでの検討状況をも踏まえながら、我々としても、外国人の在留実態がよりの確に把握できるようにあるいは管理できるようなそういったシステムの在り方を追求していきたいと、そういうふうに積極的に考えていることは事実であります。

---

## 不法就労している外国人に対する在留資格の付与

(162-衆-予算委員会-12号 平成17年02月15日)

生方幸夫君（民主）に対する答弁

○法務大臣 南野知恵子君

先生、もう一つのお尋ねは、不法滞在者の問題もございました。そういう意味では、およそ25万人と推測される不法滞在者の存在が我が国でございますが、それに対して、治安に対する不安を深刻化させる要因の一つであるとも指摘されております。法にのっとって在留していただくということは、我が国の安心、安全な暮らしのルールの一つでもあるというふうに思っております。

法務省といたしましては、昨年来、これら不法滞在者を5年間で半減させるというために強力に種々の対策を講じているところでございますが、このような状況のもとで、本邦に不法に滞在している外国人に対しまして一律に一定の地位を与えて在留を認めることにしますと、今後、新たな不法入国者の流入、または不法残留者の増加を誘発するという要因にもなりかねないということから、そのような措置は相当ではないと考えております。

しかしながら、不法滞在者の中にはさまざまな事情を持った方がおられます。そういう意味では、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族状況、生活状況、素行、内外の諸情勢、その他諸般の事情を総合的に考慮するとともに、我が国における不法滞在者への影響等も十分に配慮させていただきながら、適切な在留特別許可の運用に努めてまいりたいと思っております。

---

## 2 外国人研修・技能実習制度の現状

### (1) 制度の趣旨・経緯

#### 制度の趣旨・経緯

(166-衆-予算委員会-16号 平成19年02月27日)

糸川正晃君（国民）に対する答弁

#### ○法務大臣 長勢甚遠君

研修・技能実習制度は、我が国で習得した技術、技能等を、その国の経済発展や技術の進歩に寄与するという、人づくりを通じた国際協力、国際貢献を目的として制度化されてまいりました。

まず、研修制度ですけれども、多くの企業が海外に進出するようになりまして、技術研修の目的で入国する者が増大をしたということを背景に、昭和56年の入管法の改正で、本邦の公私の機関により受け入れられて、産業上の技術または技能を習得しようとする者に係る在留資格が創設され、その後、平成元年の改正で現在の研修の在留資格が設けられております。

これにより、海外進出した日本の企業が、現地法人や取引関係等のある企業の社員に対し、関連する技術や技能、知識を我が国で効果的に習得させることが可能となるとともに、中小企業向けには、商工会議所、中小企業協同組合等が研修生受け入れ事業の主体となる、いわゆる団体管理型による外国人研修生受け入れが開始されたわけでございます。

さらに、平成3年12月に、第3次臨時行政改革推進審議会第2次答申において外国人技能実習制度の創設が提言され、さらに、同月に閣議決定された「平成4年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」において、外国人研修制度について新たな制度の創設を検討することとされました。

これを受けまして、平成5年には、研修期間中に一定水準以上の技術等を習得した外国人について、研修終了後、研修を受けた企業等と雇用契約を結び、研修で習得した技術等についてより実践的な磨きをかけられるようにする技能実習制度が創設されました。

技能実習制度は、創設以後、この制度を活用できる職種が逐次拡大され、また滞在期間の延長等の措置も講じられるなどして、現在の研修・技能実習制度となった経過でございます。

---

### (2) 実態と問題点

#### ア 現状の評価

#### 外国人研修・技能実習制度の評価

(166-衆-法務委員会-18号 平成19年05月22日)

大串博志君（民主）に対する答弁

#### ○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

外国人研修・技能実習制度につきましては、平成5年4月の制度発足以来14年余りを経過したわけですが、研修生、実習生の数も大幅に増加しております。

この間、帰国後の研修生、実習生が、職場の主任や責任者に登用され、技術指導や品質管理を任されるなど、技能移転が効果的に行われ、現地の技術向上に寄与している事例も報告されております。能力評価や実習計画の作成、履行、こういったものを義務づけられることによって、このような一定の能力開発等の効果をもたらしている面があるというふうに考えております。

また、実習生の約96%が実習終了後に母国に帰国しておりまして、実習制度として仕組み

ことによって定着を避け、一定期間で帰国することがほぼ実現できているというふうを考えております。

ただ、一方、一部の受け入れ機関におきまして、研修生が実質的に低賃金労働者として扱われ、研修時間外の活動までさせられている事例、それから、技能実習移行後におきましても、賃金未払いとか36協定未締結、こういった問題が発生しております。中には、セクシュアルハラスメントとか暴力等の人権侵害を受ける等の問題が生じているところもありまして、こうした事態は一刻も早く根絶する必要があるというふうと考えております。

このほか、近年アジア諸国との経済連携が強まる中で、アジア諸国の若者に技能を付与し、帰国後その成果を生かしていただく、こういう制度の趣旨というのは、今後ますます重要であろうというふうと考えております。

したがいまして、こうした技能実習制度のメリットを考えまして、現行制度については、技能移転を通じた国際協力という目的は今後とも維持した上で、一部に見られる不適正な事例の排除とか、劣悪な労働環境、実習環境の改善を図っていく必要があるというふうと考えております。

#### ○政府参考人（経済産業省大臣官房審議官） 立岡恒良君

本制度の評価でございますけれども、おおむね厚生労働省さんの方から御答弁があったことと認識は同じだと思っております。企業現場でのOJTを通じまして、来ていただいた方に技能移転をし、国際交流を図っていくということで、そういう成果がうまく出て、本国に帰って活躍しておられる人材がいるのも事実でございます。

他方、るる議論がございますように、一部の受け入れ機関で、制度の趣旨を理解せず、来た人を劣悪な環境に置いているという例があるのも事実でございます。そういった意味で、適正化を急ぐ必要があるという認識も同じでございます。

もう一点、他方、産業界からは、一たん研修・技能実習生を受け入れた後、さらに高度な技能の習得をする可能性があれば、そういった可能性も考えられないかといったような要望も出されておまして、こうした適正化をするということと制度の高度化を図っていくという両面からの課題があるというふうに認識をしてございます。

---

### イ 人権侵害・法規違反の事例

#### 外国人研修・技能実習制度に係る違反事例

(164-参-厚生労働委員会-19号 平成18年05月11日)

小池晃君（共産）に対する答弁

#### ○厚生労働大臣 川崎二郎君

今御指摘いただきました研修・技能実習制度、我が国で取得した技術等を母国において生かすことにより母国の経済発展や技術の進歩に寄与すること、この趣旨に沿った制度の適正な運用ということがなければならない。しかし、今、906事業場を調査した結果、731の事業場、違反率80.7%と、こういう結果になっております。

制度趣旨の理解不足を背景に一部の、一部のというより多くの受入れ機関において、研修生、技能実習生に対する研修手当、賃金の一部不払、パスポートの不適切な管理、こうした問題が出てきております。

厚生労働省としては、国際研修協力機構、JITCOを通じて、受入れ団体・企業に対する制度趣旨や関係法令の周知徹底のためのセミナーの開催、計画に基づく研修、技能実習の適正な推進等に進めてまいりましたが、一方で、労働基準監督署の方でチェックをさせているところがございます。

いずれにいたしましても、こうした実態に照らし合わせながら、法務省を始めとした関係省庁と連携を取りながら、制度の適正な運営に努めてまいりたいと、このように考えております。

特に、研修生の法的保護の在り方や研修生、技能実習生に対する受入れ機関の管理体制の強化等についてしっかりもう一度検討を行い、研修・技能実習制度の本来の趣旨に戻るようしっかりとやっていかなければならないという認識をいたしております。

---

## 技能実習生に対する労働法制の適用

(164-参-決算委員会-9号 平成18年05月10日)

中村博彦君（自民）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省職業能力開発局長） 上村隆史君

技能実習生の支払賃金額については、JITCOの調査に基づいたものでございますが、委員からお話のありましたように16万3,000円ということになっております。

ただ、技能実習制度につきましては、法務省の告示におきまして、日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上の報酬を受けることとされておきまして、また当然、労働保護法制、最低賃金法を始めとする各種の法令の適用があることにはなっておりますので、その適正には努めていきたいというふうに思っております。

それから、御指摘ありましたように、平成5年から実習制度がスタートした中で、今お示されましたような報道等にありますように、賃金や時間外割増し賃金の不払、あるいは36協定の不締結、そういった基準法違反の問題等も見られるところでございまして、これにつきましては関係省庁と連携を取りながらJITCOを通じた巡回指導の強化等によって是正の措置を講ずるよう努力しているところでございまして、今後ともその適正な運用に努めていきたいというふうに思っております。

---

## 外国人研修生・技能実習生の失踪の状況

(165-参-財政金融委員会-5号 平成18年11月30日)

円より子君（民主）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

研修生、実習生の失踪の問題でございますが、平成13年から本年9月まで5年9か月の間に報告のあった研修生と実習生両者を含めた失踪者の数が今お話ありました1万97人ということでございます。そのうち実習生が6,354人ということでございまして、年間で申しますと、平成17年の技能実習の失踪報告、1,236人ということになっております。

他方、これを失踪率という観点で見ますと、平成13年から17年までで見ますと、報告のあった技能実習生の失踪者数は5,173人、これに対しまして、当該期間に失踪者となる可能性のあった技能実習生の累計、すなわち平成12年から17年までの技能実習移行者に係る累計は12万7,437人でございまして、これを分母としますと失踪者の割合4.1%。したがって、裏を返すと96%

の実習生が帰国しているという状況ではございます。

外国人研修・技能実習制度、御存じのとおり、国際貢献の観点から開発途上国への効果的な技能移転を図ること、目的でございます。一部にお話のような失踪等の事案が発生していることにつきましても、適正化の徹底を図る必要があるというふうに考えております。

失踪の、どういう理由でどこに行っているかということについては、詳細については正確にはまだ把握できていないところでございますが、今後そういうことがないように適正化の徹底を図ってまいりたいというふうに考えております。

---

## ウ 制度の目的と実態の乖離

### 改善の取組

(164-衆-予算委員会第三分科会-2号 平成18年03月01日)

篠田陽介君（自民）に対する答弁

○政府参考人（法務省入国管理局長） 三浦正晴君

研修、それから、それに引き続きます技能実習制度というのがございますが、これは、我が国の技術、技能または知識の途上国等への移転を図ることを目的として設けられたものでございます。しかしながら、現実には必ずしもこの趣旨を理解されていない部分もございまして、まさに御指摘のとおり、低賃金労働者の確保の観点から扱っているような事例も見られることは事実でございます。

したがって、これは、本来の制度の趣旨をきっちりと実施していくために、まず、私どもといたしましては、関係機関とも連携いたしまして、この制度の趣旨の周知徹底を図りたいと思っております。もちろん、外国から来られる方に対してもそうでございますし、受け入れる側の日本の側の企業もそういうことでございます。

それから、実態調査を強化してまいりたいと思っております。現実に研修、技能実習がどんな形で行われているのかということをお我々の方でもよくフォローアップしていきたい。これによりまして、制度の適正な運用を図ることが重要であろうと思っております。

また、この制度につきましても、現在、実務研修中には、研修生という立場なものですから、いわゆる労働関係法令の保護が若干薄いところがございますので、これを何とかすべきではないかという観点。またさらには、技能実習生というのは、今それに見合った在留資格がございません。特定活動という形でやっておりますが、これを、やはり何らかの在留資格を創設すべきではないかという観点から、これから検討をしていくこととしておるところでございます。

---

### 制度の目的の維持

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○経済産業大臣 甘利明君

あくまでも、この制度は、相手国の発展に資するような技能移転を図っていくということが建前なんですね。本当の建前化してしまっているのではないかと、だったら本音でやればいけないかという御指摘かもしれません。

しかし、中小企業といえども、やはり歯を食いしばって頑張るところは頑張っていたかなければ

ればならないのでありまして、低賃金で、3K職場のことは外国人にやらせようという精神は、やはり、国際社会の中で尊敬される地位を築かなければならない日本としては、歯を食いしばってもそういう策はとるべきではないというふうに私は思っているのであります。

建前化しつつあるという御指摘はそうなのかもしれませんが、それであっても、それを外しちゃうと、では、大っぴらに、最低賃金でどんどん外国人に嫌な仕事をやらしてもらおうということになってしまいますから、そこは頑張っておいとめなくちゃいけないですし、やはりきちんと日本語を学んでいただいて、技能を身につけていただいて、そして、帰って国の発展に資する人材になってもらいたい、この建前は、苦しくともやはり守っていかなくちゃならないというふうに私は思っております。

---

## エ 技能移転

### 外国人研修生・技能実習生の帰国後の成果活用の状況

(166-衆-予算委員会-16号 平成19年02月27日)

糸川正晃君（国民）に対する答弁

○政府参考人（法務省入国管理局長） 稲見敏夫君

〔外国人研修生・技能実習生の〕帰国後の成果でございますが、実際にお帰りになってからどのように日本で学んだ技能、技術を発揮しているか、私どもが直接見るというわけにはまいりませんので、実は昨年、私どもでは、日本の研修生を送り出した149の機関、ここで876人の研修生、技能実習生を日本で研修・技能実習し、送り出したんですが、ここに対しまして調査をさせていただきました。

その結果、研修で来る前と同じところに7割の方がお帰りになっている。ということは、そこで多分日本で身につけた技術なり技能を生かされているであろうということでございます。それから、残り3割のうちの1割は、実は企業は変わっているんですが、同じ職種で仕事をされておる。これも、多分同じように日本で身につけた技術、技能を生かしているのかなと推測している次第でございます。残りの20%は、大学に行ったとか御結婚されたとか、そういうものでございます。

---

## オ 外国人研修生・技能実習生の保護

### 法定労働条件の履行確保対策

(166-参-厚生労働委員会-24号 平成19年05月31日)

小池晃君（共産）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省職業能力開発局長） 奥田久美君

外国人研修・技能実習制度におきましては、研修生でありながらいわゆる実質的な残業をさせられていたりとか実習中の実習生が最賃違反の状況にあるとか、いろんな問題が指摘をされてきたわけでございます。

そういう実態に対しまして、私ども厚生労働省といたしましては、まず、JITCOを通じまして全受入れ機関に対しまして自主点検表というものを配りまして、それを回収いたしました。現在、その回収結果を踏まえまして、回答してこなかった企業、また回答の内容に問題があるところということを重点的に巡回指導を実施をしているところでございます。

19年度におきましては、18年度は年間で6,000件ということでやっておりましたけれども、これを20%強件数を増やしまして、7,300の事業所に入れるように今巡回指導を実施をしているということでございます。

それから、労働基準監督機関におきます技能実習生に関するいろんな申告等も出てまいりましたので、労働基準監督機関におきましての労働条件の履行確保のための監督指導というものを強化をしているということが2つ目でございます。

それから、入管当局との連携を強化をいたしまして、お互いにその情報を通報し合うというような形で、それぞれ問題があるところについて是正をしていくということをやっております。その結果、入管当局の方でも、不正行為の摘発といいますか、そういったものについてはかなり精力的に実施をしていただいているところでございます。

---

## 労働法規の違反率

(166-衆-予算委員会-16号 平成19年02月27日)

糸川正晃君（国民）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

研修・技能実習制度につきましては、特に技能実習生に係る法定の労働条件の履行の問題につきまして、従来から重点的に取り組んでいるところでございます。

監督対象事業場については、投書等の各種の情報から、法定労働時間の履行確保上特に問題があると考えられる事業場を選定して調査を行っているところでございますが、御指摘の違反率<sup>1</sup>になっているのにはそういう関係も作用しているというふうに思います。

この9割ということは、確かに無視できない非常に高率の違反でございます。もう糸川委員も御承知かと思えますけれども、これは賃金の問題、労働時間の問題、それから健康管理の問題、寄宿舎の問題、安全衛生の問題というように、そのいろいろな問題についてどこかで引っかかっている、こういう事態で、そういうものをトータルしますと9割になるということですが、いずれにしても、これは非常に高率でございますので、引き続き監督対象事業場を的確に選定しまして適切な監督指導を実施することによって、技能実習生に係る法定労働条件の履行確保についてはこれをしっかりと図ってまいりたい、このように考えております。

---

## 技能実習生に対する厚生年金保険・雇用保険の適用

(162-参-厚生労働委員会-17号 平成17年04月26日)

辻泰弘君（民主）に対する答弁

○厚生労働大臣 尾辻秀久君

現在、外国人技能実習生は、受入先である事業主と雇用契約を結んでおります。すなわち、雇用契約にあるということでございます。したがって、事業主が厚生年金保険の適用事業所である場合は厚生年金被保険者となりますし、また同様に、雇用保険の適用事業に雇用されておれ

---

<sup>1</sup> 委員は、「福井県の労働局が県内で外国人研修生を雇用している事業所に実際に立入検査をしたところ、実に9割の事業所が、時間外労働の賃金の未払いですとか、法定労働時間の超過、そして労働基準法違反などの労働関係法の違反があった、こういう発表もございました。」と指摘した。



ばその被保険者となる、当然のことでございます。

さらにまた、当然のことでもありますけれども、厚生年金保険の被保険者である間に事故が起きた場合は障害給付であるとか遺族給付が支給されますし、また、保険料の本人負担相当分についてのみではありますけれども、帰国後には脱退の一時金を支給するという特例措置もございます。

雇用保険につきましても、被保険者となって6か月以降に受入先の倒産等により離職した場合には給付を受けるということも可能になります。実際に、次の受入先がすぐに見付からずに離職した外国人技能実習生に対して支給がなされた事例もございますし、逆に、こうした人たちが適用除外とすると、外国から、諸外国から外国人労働者を差別しているというふうに受け取られかねないところもございます。

こうしたことを考えますと、外国人技能実習生を厚生年金保険でありますとか雇用保険の適用除外とすることについては適当でないと考えておるところでございます。

---

### 送出し機関が徴収する高額な保証金

(166-参-厚生労働委員会-24号 平成19年05月31日)

小池晃君（共産）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

保証金等の問題につきましても、先ほど申し述べました研究会〔研修・技能実習制度研究会〕の中間報告におきまして、送り出し機関による不当に高額な保証金や違約金については、送り出し国政府に対し、その適正化を強く要請することが必要と、そういう指摘をされているところでございます。

このような営利を目的として高額な保証金等を徴収する送り出し機関や受入れ団体等の存在は、制度の趣旨に反するだけではなく、研修生、実習生に対する拘束的な研修、労働の要因ともなっておりますことから、厚生労働省としても、今委員御指摘のとおり、外務省、法務省とも連携をし、送り出し国政府に対する要請や受入れ団体等に対する指導の強化等、適正化に取り組んでまいりたいと考えます。

---

### 外国人技能実習生が置かれている住環境

(166-衆-予算委員会-16号 平成19年02月27日)

糸川正晃君（国民）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省職業能力開発局長） 奥田久美君

ただいまの委員御指摘のような、技能実習生が劣悪な住環境に置かれている<sup>2</sup>ということにつきましては、技能実習の適正な実施の観点だけでなく、実習生の健康上の確保という観点からも、非常に問題があるというふうに認識をしているところでございます。

宿泊施設等の住環境につきましては、先ほどのJITCOを通じまして、宿泊施設等の住環境について留意すべき事項というものを定めまして、実習生受け入れ企業に対しまして周知をして

---

<sup>2</sup> 委員が指摘した事例は、「プレハブなどの寮に住んでおりましたけれども、7人とか10人の共同生活で、プライバシーがないわけです。クーラーや網戸もない、こういうようなところに住まわされていたというふうに報道もされておる」というものである。

いるところがございます。また、JITCOの巡回指導におきまして、宿泊施設が著しく狭隘である、あるいは衛生上問題があるというようなものにつきましては、指導を行っているところがございます。

また、今年度、9月にJITCOを通じまして、全受け入れ企業、1万4,500 ございますが、そこに対しまして自主点検表を送りまして、みずから企業で自主点検をしていただくということをしていただきました。今、その点検表を回収いたしましたので、これに基づきまして、問題があるところにつきまして巡回指導を強化するというようにしておりますところがございます。

また、違反があるようなところにつきましては、労働基準監督機関、また入国管理機関とも連携をいたしまして、宿泊施設だけでなく、他の分野につきましても、制度全般につきましてもの適正化を図ってまいりたいというふうに考えているところがございます。

---

### 倒産・不正行為認定があった場合の外国人研修生・技能実習生の保護

(166-参-厚生労働委員会-24号 平成19年05月31日)

小池晃君（共産）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

御指摘のような事案につきましては、現在、受入れ団体でその責任において実習が継続できるよう新たな受入先を探しているというふうに承知をいたしております。受入先の企業等が不正行為認定を受けた場合等について、本人に何ら責任のない研修生、実習生につきましては、できる限り当初の計画どおり実習が継続できるようにすることが当然望ましいわけであります。

このことにつきまして、5月の11日に取りまとめられました研究会の中間報告におきましても、受入れ企業等が不正行為認定を受けた場合について、他の受入れ企業や受入れ団体へのあっせん等JITCOが積極的に関与することによって、研修生、実習生が帰国することなく研修、実習を継続できるシステムづくりを検討することが求められるとされているところがございます。

厚生労働省といたしましては、こうした場合に、本人に責めのない研修生、実習生が帰国させられることなく研修、実習が継続できるような仕組みづくりにつきまして、今後、法務省とも連携をしながら検討をしてまいりたいと考えております。

---

### (3) 国際研修協力機構（JITCO）

#### JITCOの概要・業務内容

(166-衆-予算委員会-16号 平成19年02月27日)

糸川正晃君（国民）に対する答弁

○政府参考人（法務省入国管理局長） 稲見敏夫君

御質問の財団法人でございますが、これは、法務省、外務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、5省共管の公益法人でございます。平成3年に設立されたものでございます。

その業務は、おおむね3つのカテゴリーに分類されるかと思えます。

第1のカテゴリーは、これから研修生、技能実習生を受け入れて事業を行う、それを適正にかつ円滑に行っていただくために、受け入れ機関に対して総合的な支援、指導、助言を行うというものでございます。具体的には、説明会、セミナーを開催いたしまして、受け入れに関します総合的な援助、相談に乗るといったもの、あるいは、研修計画の作成につきまして相談、援助に必ず

るというものでございます。

第2の категорияは、研修生、技能実習生に対しまして、その悩みや相談にこたえるというような形で、入管法令、労働法令等によります法的権利の保障に寄与するという業務でございます。具体的には、研修生、技能実習生の母国語によります情報誌を作成し、配布しております。また、健康、医療、メンタルヘルスその他の相談に母国語で応ずるといったようなことをやっております。

第3の categoriaの業務でございますが、これは、実施されました、もうアイ・エヌ・ジーで進行している研修・技能実習が制度本来の目的どおり成果が上がるように、受け入れ機関、研修生、技能実習生に対しまして支援を行うというものでございまして、具体的には、日本語教育についての支援、あるいは、受け入れ機関の調査、巡回指導というような業務がこれに当たっております。ところでございまして、研修・技能実習の適正な実施につきましてなくてはならない存在というぐあいに考えておる次第でございます。

---

### 違反事例に対する J I T C O の対処

(164-参-厚生労働委員会-19号 平成18年05月11日)

小池晃君（共産）に対する答弁

○参考人（財団法人国際研修協力機構専務理事） 佐田通明君

J I T C O では、法令違反等がないようにということで巡回指導をやっておりました。そして、関係法令あるいは技能実習のガイドライン等を説明しているわけでありまして、大臣がおっしゃったような賃金の未払とか実習場所の無断変更というのがあった場合は、文書の改善を指導する。

それから、入管法関係につきましては、入管局から依頼を受けて調査をして、その結果を報告していると、入管局に報告しているということでございます。特に悪質な場合には、関係当局に情報提供して、その措置をお願いしております。

---

### 外国人研修生総合保険の概要

(165-参-内閣委員会-4号 平成18年11月14日)

秋元司君（自民）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

この外国人研修生総合保険でございますが、研修生受入れ企業は、入管法令上、研修中に死亡し、負傷し、又は疾病に罹患した場合における保険への加入その他の措置を講ずることが義務付けられているわけでございます。そうした規定を基に、研修生の受入れ企業に向けて割安な保険を提供することを目的に、民間の損害保険会社と共同で開発したものでございます。

ただ、研修生受入れ企業は、入管法令上、今申し上げましたように民間の保険への加入が義務付けられておりますが、特定の保険への加入が義務付けられているわけではございません。現実には、今申し上げました外国人研修生総合保険につきましても全体の研修生の約7割の方が入っているわけございまして、3割の研修生の方は他の保険に加入しているという状況でございます。

したがって、この保険制度に加入するかどうか、独占かどうかということについては、独占との指摘は当たらないと考えておりますし、この保険の開発自体、損害保険会社により保険契約の募集等の代理店業務を委託されているものでございまして、基本的には民間会社間の契約の問題であるというふうに承知しております。

---

## J I T C O の賛助会員制度

(165-参-内閣委員会-4号 平成18年11月14日)

秋元司君（自民）に対する答弁

○政府参考人（法務省入国管理局長） 稲見敏夫君

ただいま委員御指摘いただきました J I T C O の出入国部が主としてやっております書類の取次ぎあるいはその賛助会員についてでございますが、まず認定証明書交付申請などにつきまして、私どもの法務省令に基づきまして、私どもの地方入国管理局への申請の取次ぎという行為を国際研修協力機構、行っております。これを行った場合には、人件費、交通費などの実費をちょうどいしていると承知しております。具体的な金額、これは一律じゃないんですが、申し上げますと、研修生10人の場合に総額で5,500円をいわゆる徴収していると承知しております。1人で割り戻しますと、10分の1で1人550円ということになるのでしょうか。

それから、またさらに御質問がございました賛助会費でございますが、これもなかなか、複雑な体系になっているようでなかなか一言で正確に説明できないんですが、賛助会費、年会費でございますが、例えば具体的な金額で申し上げた方がいいと思うんですが、資本金が3,000万未満というような企業があったといたします、この企業が単独でこの国際研修協力機構の賛助会員になるとした場合の年会費は10万円と規定されているようでございます。

ただ、この今の申し上げました規模の企業が例えば商工会議所あるいは商工会に附属する機関として参加している場合、この場合には年間5万円が賛助会費に相当する金額だと承知しているところでございます。

---

## J I T C O への政府職員の再就職

(165-参-内閣委員会-4号 平成18年11月14日)

秋元司君（自民）に対する答弁

○政府参考人（法務省入国管理局長） 稲見敏夫君

国際研修協力機構には、役員といたしまして理事29名、監事3名が置かれていますと承知しておりますが、このうち法務省の職員であった者ということになりますと、この役員につきましては、国際研修協力機構全体を統括しております理事長、それから国際研修協力機構の中で入国、在留の相談、各種調査等を担当しております出入国部という部がございますが、この部長としてその同部を統括しております常勤の理事1名、それから非常勤の監事1名、この3名が役員として今現在所属しております。

このほか、それ以外に法務省の職員であった者、現在、同機構の本部の職員として4名、それから契約職員、これは多分賃金職員に類すると御理解いただければよろしいかと思いますが、この契約職員が27名雇用されているとも承知しております。

これらの元職員でございますが、国際研修協力機構の方では、同機構の目的を達成するためにそれらの者が有している専門的能力に着目し、採用したものと承知しているところでございます。

○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

国際研修協力機構本部におけます厚生労働省OBの状況でございますけれども、役員につま

しては、理事 29 名のうち 3 名、職員につきましては本部職員 6 名となっております。

また、3 名の理事のうち常勤の理事は 2 名でございまして、1 名は専務理事兼事務局長でございまして、J I T C O、国際研修協力機構各部が行っております業務の統括あるいは理事長の補佐などの業務を行っております。また、他の 1 名は能力開発部長を兼任してございまして、同部の行う業務の統括責任者でございます。

職員は 6 名、本部職員は 6 名おるわけでございますが、主に能力開発部に所属しまして、受入れ企業などに対する巡回指導、技能実習移行時の研修成果の評価などの能力開発部の業務に従事しているところでございます。

---

## **J I T C O に対する法務省の補助金交付**

(165-参-内閣委員会-4 号 平成 18 年 11 月 14 日)

**秋元司君（自民）** に対する答弁

**○政府参考人（法務省入国管理局長） 稲見敏夫君**

お尋ねの国際研修協力機構につきましては、そこでは出入国を行っております私どもへ出していただく書類の点検、あるいはいろんな調査も依頼しておりますが、このことにつきましては、これは会員じゃなくて広く一般を対象にやっていただくということで公益性があるということで、これに対しまして年間 5,000 万程度の補助金、法務省から出しております。金額は徐々に減っておりますが、もちろん、今後、国際研修協力機構の財政状況等々、あるいはその取扱いの件数等々を踏まえまして、補助金の在り方、長期的に見直していきたいと考えているところでございます。

---

### 3 外国人研修・技能実習制度の見直し

#### (1) 見直しの方向性等

##### 制度の見直しの方向性

(165-参-予算委員会-2号 平成18年10月12日)

山下英利君（自民）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

今後の取組ということにつきましては、骨太の2006におきましても明記されていることございますけれども、規制改革・民間開放推進3か年計画の中でも「実務研修中の法的保護の在り方」という命題の下でこの検討を進めることにいたしております。また、厚生労働省としては、今後学識経験者の意見も聞きながら問題点を洗い直しまして、これを制度の見直しに役立ててまいりたい、このように考えております。

やはり幾つかのポイントがございますけれども、何よりも国内労働市場に悪影響を及ぼさないと、二極化が固定するというようなことを避けたいということがございます。それからまた、国内の劣悪な就労を逆に助長してしまうというようなこともないようにしたいと。それから、研修・技能実習制度が定住につながってしまう、日本の国に居座ってしまうということではなくて、研修本来のこの目的に沿ったそういう日本への入国又は出国というものを確保したい、こんなポイントを念頭に置きながら最大限の配慮をする、そういう制度の見直しをしてまいりたいと、このように思っております。

---

##### 制度の見直しの方向性

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○経済産業大臣 甘利明君

外国人研修・技能実習制度は、研修・技能実習生の企業現場でのOJT、オン・ザ・ジョブ・トレーニングを通じた技術移転による国際貢献の制度、これが制度の根幹であります。その過程で受け入れ機関は彼らの技能を活用することができる仕組みとなっているわけでありまして、多くの受け入れ機関はその趣旨を踏まえて運用しておりまして、研修・技能実習生の多くは、帰国後、その経験を生かして母国のために活躍をしているというふう聞いております。

産業界からもこの制度は評価されておりまして、より高度な技術の習得機会の付与など、研修・技能実習生及び受け入れ企業双方にとってさらに望ましい制度に拡充してほしいという要望も寄せられているところであります。

他方、御指摘のように、昨今、案件数はかなり多いという御指摘がありましたが、一部の受け入れ機関において、制度の趣旨に反して、割り増し賃金の不払いなど不適正な管理の例なども指摘をされておるわけでありまして、制度運用の適正化を図る必要があるということを確認しております。

これらを踏まえまして、経済産業省といたしましては、先般、この制度の適正化と、それを前提とした制度の高度化を図る見直し案を提案させていただいたところでありまして、今後、よりよい制度を構築すべく、関係省庁と議論をさらに深めていきたいというふうに考えております。

## 制度の見直し

(165-参-経済産業委員会-2号 平成18年11月02日)

藤末健三君（民主）に対する答弁

○法務大臣政務官 奥野信亮君

外国人労働者の受入れにつきましては、少子高齢化時代を迎えた我が国にとってニーズは高いように思われるわけでありますけれども、一方ではやっぱり国内の労働市場にも多くの懸案事項があります。御承知だろうと思いますが、高齢者、お年寄りの活用とか、女性の活用とか、あるいはニート、フリーターの問題、そういった懸案事項をも考えなくてはいけない。あるいは、いわゆる安全、安心という社会を求める国民の立場に立って、本当に国内の治安に与える影響があるのかなのか、あるいは社会的コスト等もよく吟味していった上で考えていく必要があるんだろうと思います。

また、御指摘の研修・技能実習制度につきましては、各方面から制度の悪用など不適正な事実が存在していることも事実であります。御承知かとは思いますが、過去5年間にその研修中の方が8,000人も市場へ出ていってしまってトレースができないというようなことも実態として起きておるわけでありますから、その実態をしっかりと把握した上で関係省庁と連携協力して研修・技能実習制度の適正化を求めていきたいと、進めていきたいというふうに考えております。

さらに、適正化を図りながらも、更に技能・研修制度の一層の充実、特に日本で生活していただけのわけですから、日本語というものにも堪能になってもらわなくてはならない、そういったものも含めて充実した制度の見直しを検討していきたいと思っております。

---

## 外国人研修・技能実習の期間の伸長

(164-衆-経済産業委員会-21号 平成18年06月09日)

松原仁君（民主）に対する答弁

○政府参考人（経済産業省経済産業政策局長） 北畑隆生君

研修で1年、技能実習で2年、合計3年ということなんでございますけれども、最近の技術進歩を考えると3年では十分な研修ができない、あるいは、先生から先ほど来御指摘いただいておりますけれども、日本に来て研修を受けてよかったと言っていたくためには、この辺の見直しが行われる機会にはぜひ検討していただきたいと思っております。

私どもとしては、例えば、一たん3年で帰国をされて、現地の工場等で働いて、しかし、より高度な幹部になりたい、高度な技術者になりたいという方が、日本でもう一度研修を受けたい。それは受け入れ企業にとっても非常に重要なことだということであれば、一定の条件は必要かと思っておりますけれども、そういう再研修、再入国の機会を設けるということは重要なことだろう。御本人にも重要なことでもありますし、我が国の産業界にとっても有意義なことであろうかと思っております。

所管の厚生労働省、法務省、関係省庁とも十分相談しながら、技能実習制度が使いやすく意義のあるものになるように、私どもとしては検討を進めてまいりたいと考えております。

## 外国人研修生・技能実習生による労働力不足の解消

(164-衆-経済産業委員会-21号 平成18年06月09日)

松原仁君（民主）に対する答弁

○政府参考人（経済産業省経済産業政策局長） 北畑隆生君

今副大臣の方から答弁があったとおりでございますけれども、労働力が足りないからそれを外国人あるいは研修生、こういうことで単純に考えるというのは必ずしも適切じゃないんだろうと思います。

まずは、国内にある潜在的な労働力であって顕在化していない人、女性とか、それから今年の問題がございましたけれども、60歳になっても気力、知力、体力で何ら現役と変わらないという人はたくさんおられるわけでありますから、そういう高齢者の再雇用とか活用というのを考えていく。それから、副大臣から答弁がありましたけれども、一人一人の生産性を高める、機械に置きかえる、ITの活用をする、そういうことがむしろ主として考えるべきことだろうと思います。

研修制度は外国に技術を伝えるというもう一つの方に趣旨があるわけでございますから、労働力の不足部分を研修生、外国人で置きかえるというふうに短絡的に考えるのはよくないんじゃないかなと考えております。

---

## 入管法改正案の平成21年常会提出に向けての取組

(166-参-本会議-26号 平成19年05月18日)

津田弥太郎君（民主）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

研修・技能実習制度の見直しにつきましては、厚生労働省の制度研究会の中間報告におきまして、技術移転を通じた国際協力という目的は今後とも維持した上で、一部に見られる劣悪な労働環境、実習環境の改善を図るとされております。厚生労働省といたしましては、この方針を基本として、今後、関係各省と幅広く意見交換を行い、見直しを行ってまいりたいと考えてございます。

○経済産業大臣臨時代理 山本有二君

本制度は、製造業を始めとする中小企業を中心に幅広く活用されており、経済産業省といたしましても、本制度の適正化と、それを前提とした制度の高度化を図る観点から、今後の議論のたたき台として、有識者、実務者から成る研究会で議論し、報告書を取りまとめました。

今後、厚生労働省の報告書等も十分に参考にさせていただきまして、より良い制度を構築すべく、関係省庁と議論を深めてまいりたいと存じております。

○法務大臣 長勢甚遠君

外国人研修・技能実習制度に関する私案についてのお尋ねがありました。

外国人労働者の受入れをめぐるっては、専門的、技術的分野以外の分野については原則として受入れが認められていないことについて種々の意見があること、研修・技能実習制度の運用の実態について種々の意見があること、経済の国際化、人口減少社会の到来から内外の流入圧力が高まっていること、一方で外国人労働者が治安や地域の負担の増大をもたらしていることなどから、



各方面で多くの議論があるところであります。

この問題を考えるに当たっては、まず、外国人労働者受入れに関するいかなる制度も、入国・在留制度、雇用管理制度の整備なしには円滑、安定的な実施はできないものであり、受入れ制度はこれらの制度の整備に応じたものとして検討されるべきものであると考えております。

現在、政府において入国・在留管理体制の整備について検討を進めており、これらを踏まえた受入れ制度の見直しの議論を進める時期に来ていると考えます。その場合、外国人労働者受入れ制度をどう考えるかは国の在り方の将来にもかかわる問題であり、多岐な観点からの検討が必要であると考えております。

今回、公表されました厚生労働省及び経済産業省の報告は、現在の研修・技能実習制度を基本とするものと思いますが、研修・技能実習制度は国際技能移転を目的としているものであることから、必ずしも実態と合致していないのではないかと、そのことが種々の問題の原因となっているのではないかとという意見もあるところであります。そこで、制度の目的を国際技能移転に限定しない制度とする場合にはどういうことになるのか、我が国の雇用失業に対する悪影響、あるいは外国人労働者の長期滞在、定住化、劣悪・低賃金労働などの問題を生じないでどういう制度設計を考えることができるかを検討したいと考えているところであります。

これに対しては御批判の向きもあろうかと思いますが、この検討が厚生労働省及び経済産業省など政府全体としてのより深められた議論につながり、良い結論を見いだすことに資することができると考えております。

---

## (2) 厚生労働省研究会中間報告

### 厚生労働省研究会中間報告の内容

(166-衆-法務委員会-18号 平成19年05月22日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

〔厚生労働省の「研修・技能実習制度研究会」が平成19年5月に発表した中間報告の内容は〕第1に、実務研修中の法的保護のあり方でございます。これは、規制改革3カ年計画で指摘されているところでございますが、現在の研修に加えまして技能実習、こういう仕組みを統合いたしまして、最初から雇用関係のものと実習として労働関係法令の適用を図る、こういう趣旨でございます。

研修の中に実務研修というものがございまして、ここは先ほど申し上げたような、研修中であるにもかかわらず実質的に低賃金労働として扱われたり残業までさせられているといった例があるポイントでございます。このところを、実務研修と労働というものを雇用管理上区別するのが中小零細にとって極めて困難である、そういうことからこういう事態が発生するわけでございまして、やはり法律関係を明確にして、労働関係諸法令の適用を図ることが法的保護につながるというふうに考えております。

それから、一たん帰国した実習生の再入国による再技能実習につきまして、一般的にトータルの滞在期間が長期化することによって失踪、定住化のおそれがある、ただし、この再技能実習については、経済界等の要望が強いということもございまして、受け入れ対象が、送り出し国の現地法人などの従業員に限定されて、失踪率が低く、おおむね技能移転や適正化が図られている企

業単独型というものです、これに限って再技能実習を認めようというのが第2点でございます。

それから第3点に、先ほど申し上げましたこととも関連しますが、不正行為などを行った場合の規制、これを厳格化していきたいというふうに考えております。

---

## 中間報告において研修と技能実習を統合することとした理由

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省職業能力開発局長） 奥田久美君

私どもの報告書は、5月11日に中間報告という形でまとめられまして、発表いたしました。

その中で、基本的な考え方につきましては、今、経産省の方からお話ございましたように、技能移転を通じた国際協力という目的は今後も維持した上で、一部に見られる劣悪な労働環境、実習環境の改善を図る、こういう意味では基本的な考え方は一致をしているというふうに認識をしているところでございます。

そもそも、私どもの研究会が始まりましたのは、規制改革・民間開放推進会議の中で、実務研修中の研修生の法的保護を図るために必要な措置を講ずるべきである、こういう命題が与えられましたので、それに対してどういうふうにこたえていったらいいのかということで、いろいろな現状もヒアリングをしたりしながら調査をいたしました。

そういう中で、委員御指摘がございましたように、実際には、残業ということは研修生ですのでもできませんけれども、そういった実態もあるというようなこと。それから、研修手当といいますが、生活する上で必要と認められる実費の支給というふうにはしか法務省令では定められておりませんので、幾らが適当なのかといった判断が非常に難しいというようなこと等、今の状況でなかなか、研修生の保護を図るということは、いろいろな意味で制約があるということから、私どもといたしましては、現在、研修生として1年間認められているわけですけれども、この研修期間中は大きく2つに分かれるわけです。

一つは、いわゆる座学といいますか、の部分でございます。この部分は、外から見ましても、これは明らかに座学で、労働はしていないということがだれの間からもわかるわけですけれども、実務研修と呼ばれている部分が、実際には生産現場で製品をつくったりということをやっておりますので、その過程を見る限りはなかなか、これが在留資格である研修なのか、資格外の労働に当たるものなのかということ判断することが、特に中小零細企業の現場を見ますと非常に困難だということがございました。

そういう中で、研修生の法的保護の実効性を確保するという観点から、私どもの考え方といたしましては、実務研修におきましては、これをやはり実習生と同様の法制のもとに置く必要があるのだろうということで、そういうふうにいたしますと、労働法制、労働基準法とか最低賃金法とか安全衛生法とか、労災保険法もですけれども、いろいろな法律の適用ができますし、それから、監督官による監督指導、申告を受け付けて監督指導をする、こういったことが可能になってまいりますので、そういう意味で、研修生の保護を図るという観点からは、研修というものを実習という形に切りかえることが、保護の観点からは最も効果的ではないかということでこういった考え方を示したわけでございます。

## ブローカー的受入れ機関に対する対策

(166-衆-法務委員会-18号 平成19年05月22日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

この技能実習制度につきましては、おっしゃいますように、内外のブローカーというものが介在しているという実態がございます。国内におきまして、技能実習生は、最初研修で入りまして、1年たったところで基礎2級に受かって技能実習に移行する、こういう仕組みになっておりまして、受け入れのところでは、研修ということであるがゆえに職業紹介事業と位置づけられておりません。

それからまた、最近では異業種の協同組合というものが、ある意味ではあっせんを目的として設立して、ブローカー的な行為をやっているという事例も散見されるところでございます。

それからもう一つは、制度として、この第一次受け入れ機関というのは、研修期間中は管理責任を負いますが、実習に移行した場合には管理責任を負わないという制度的な仕組みになっております。

したがって、今後、こうした国内のブローカー、悪質なブローカーなどを排除していくためには、まず、やはり研修というものについて法律関係を明確にする、労働関係にすることによって入り口のところを職業紹介事業としてとらえて、届け出ないしは許可の方向に持っていくということでチェックしていくというのが一つでございます。

それから2つ目としまして、にわか的一次受け入れ組合といえますか、あっせんを目的として、にわかには異業種組合を設立するような事例についてはやはり事業実績というのを見ていく。やはり、事業協同組合として適切な事業をやっているという期間があって初めて管理責任も負い得るということからしますと、実績要件、例えば5年とか、そういうものを課していくということが一つの方策ではないかというふうに考えております。

さらに、その管理責任につきましては、研修期間中だけでなく、第一次受け入れ機関にも実習中の責任を負っていただく、そういう方向で考えていくべきであるというふうに思っております。

---

### (3) 経済産業省研究会とりまとめ

#### 経済産業省研究会とりまとめの内容

(166-衆-法務委員会-18号 平成19年05月22日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○政府参考人（経済産業省大臣官房審議官） 立岡恒良君

〔経済産業省の「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」が平成19年5月に発表したとりまとめ〕内容的には、大枠においては厚生労働省さんの御提言とほぼ重複いたしますけれども、基本的には、諸外国への技術移転、国際貢献というこれまでの枠組みを維持するという観点に立ってございます。

その上で、研修1年プラス技能実習2年という枠組み、現在の枠組み、これを維持しながら、適正化の部分はしっかりやっていく、できることは直ちに行う、加えて、将来を見据えて罰則を強化していきなり外部評価を入れていきなりといったことも検討してはどうかというようなことが適正化の内容で盛り込まれてございます。

他方、制度の高度化の方は、これも1年研修、2年実習して一たん帰った後、一定期間を置いて、特に一定レベルに達して意欲のある優秀な人については再入国を認めるといった形で考えておりますけれども、私どもといたしましては、必ずしも企業単独型でなくて、中小企業が構成する組合型でも非常にいいパフォーマンスもございますので、そういったものを含めて優良な受け入れ機関、優良な実績を上げているところについては、そういったことを考えていってはどうかといったようなことを御提言内容としていただいているところでございます。

---

### とりまとめにおいて現行の研修制度を維持することとした理由

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○政府参考人（経済産業省大臣官房審議官） 立岡恒良君

私どもでまとめました研究会の報告と、それから厚生労働省でおまとめになった研究会の報告の差についてのお尋ねでございますけれども、私どもの認識といたしましては、厚労省でまとめられた研究会の報告におきましても、外国人技能実習制度というのが技能移転による国際協力の制度として位置づけられておりますし、その性格を今後とも維持した上で、適正化と高度化を提案しているということだと理解いたしておまして、そういった意味では、大きな方向性においてはさほどの差はないというふうに理解をいたしてございます。

その上で、私どもの研究会では、今委員が御指摘になりましたように、そういう提案をしているわけでございますけれども、その考え方は、基本的に技能移転による国際貢献という、目的といたしますか、理念といたしますか、志といたしますか、そういったものを基本に据えるならば、やはり今の研修という枠組みを維持した上で、研修期間中の日本語教育をきっちりやるように政省令で担保したり、あるいは罰則で担保したり、さらには、研修生が不都合な事態に直面した場合には、それを申告できることを簡単にできるような、そういうような取り組みを進めるなり、つまり、研修の充実ということと不適正事例の排除ということを組み合わせた形でやっていくということかどうかという提言をいただいたところでございます。

もちろん、その研究会の議論の過程におきましては、当初から労働者としていろいろな労働規制を適用してはどうかという議論もございましたけれども、やはりこの制度の本旨に立ち返って考えますならば、そういう内容の充実と適正化ということを組み合わせてはどうかということでこういう結論に立ち至った次第でございます。

いずれにいたしましても、私どもとしては、大きな方向下においては差はないと思っています。それを実現する手段としてはいろいろあると思っておりますけれども、その点につきましては、今後、関係省庁間でよく議論をして、すり合わせてまいりたいというふうに考えてございます。

---

### とりまとめに研修生人数枠の見直しが盛り込まれなかった理由

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○政府参考人（経済産業省大臣官房審議官） 立岡恒良君

研修生の受け入れ人数の枠につきましては、出入国管理及び難民認定法、いわゆる入管法に基づきます法務省令及び告示で決められておまして、その骨格は今委員が御指摘になられたとお

りでございます、原則5%なわけでございますけれども、さらに、その下の告示で、中小零細の事業者につきましては、これは規模ごとに差があるんですけれども、50人以下の企業については3名の受け入れが、5%にかかわらず可能だ、ただし常勤職員の数を超えちゃいけない、こういうことになっているわけでございます。

したがって、この制度のもとでは、今委員が御指摘になりましたように、最初は3人の常勤職員がいて、3人の研修生を受け入れて、それが実習、実習ということで、3年目には最大9人になるというのは事実でございます。

それからまた、仮に日本人の従業員がどこかの段階、最後の段階で離職をいたしますと、御指摘のとおり事態が生ずることになるというのは、もちろんこれは最終的には入管御当局がどう判断、運用、解釈をされるかによりますけれども、制度上、そういうことは起こり得るというふうに認識しておる次第です。

それで、こういう事態がどのぐらい頻発しているかについて、私ども、蔓延しているというふうには聞いてはおりませんけれども、御指摘のとおり、厚労省さんの報告で、そういう事態があるというふうな御指摘がされていることは承知をいたしております。

確かに、こういうケースにつきましては、実習生への技能移転がしっかり行われるかという観点から見ますと大いに疑問なしとしないわけでございます、そういう意味では、入管当局あるいは労働基準当局で把握されている実態、あるいは入管法に基づく省令、告示の解釈、運用についても伺った上で、私どもといたしましては、技能移転という本旨に立ち返って、今後、全体を見直す中で、この問題についてもよく相談をしてみたいというふうに思っております。

---

#### (4) 長勢私案

##### 長勢私案の提示

(166-衆-法務委員会-18号 平成19年05月22日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○法務大臣 長勢甚遠君

外国人労働者の受け入れについては、私が初当選以来、もうずっと各方面で議論されてきました、現行の技能実習制度は私も立案に関与いたしました。

厚生労働省、経産省の方々から評価のお話ございましたが、おおむね想定の範囲内で推移してきたかなというふうに私は思っています。特に、3年で帰国されているということは、当初の目的がそういう意味では達成されているんじゃないかと思っております。

私は、受け入れ問題ばかりが議論になっていきますけれども、この問題を考えるには、まず入国・在留制度あるいは雇用管理制度がきちんと整備されることがあって、それと相応した形できちんとした制度を考えなければならないと思っております。

法務省では入国・在留管理制度の見直しを今検討中でございますので、政府全体としてもその問題に取り組んでおりますので、そろそろそれに合った形での受け入れ制度というものも、これだけいろいろな意見がある中ですから、議論していかなければならないなど。

昨年、私は官房副長官をしておりましたが、副大臣PTがありまして、そこで論点整理を行っております。そういうことに私もかかわってきました。特に、経産省、厚生労働省ですずっと御研究になって、報告が出るという段階になられたようであります。記者会見等でマスコミの方々か

らも意見を聞かれますので、法務省でこの問題を今検討しているわけではなかったわけでありませすけれども、誤解のないように、私としては自分の考えを文書の形で御説明申し上げたという経過であります。

今の両省の改革案というものも、それなりに大変御苦労をされた立派な案だと私は評価をいたしておりますが、それがいいとか悪いとかということではなくて、やはり別の観点からの議論もした上で、国としてどうあるかを議論した方がいいのではないかと私自身は思っております。

というのは、今の技能実習制度については、いろいろな問題点、いいところ、悪いところありますけれども、やはりその基本は、国際技能移転という目的を前提にしておるということから生じておる部分が大変多い、そのことが、事務負担もふえ、またいろいろな形での問題を生じておるといふうに私は思っておりますので、そこを切り離したらどうということになるのかということを一遍考えてみて、その上で、国内労働市場にも影響があってはいけない、低賃金の受け入れになってもいけない、また定住を促進するようなことになってはいけないという観点をうまく仕組めるかどうかということを一遍検討してみたいなという思いで、あの記者会見の際に記者の皆さんに申し上げたという経過でございます。

厚生労働省あるいは経産省の検討のように、具体的なものはまだお示しできる段階ではございませんが、ぜひ両省とは違った切り口で議論をする、それを踏まえて全体で議論すれば、皆さんの納得できる、また日本の将来にとって有益な制度をつくることのできる、それに資することができますというふうには思っております。

---

## 私案において専門的・技術的分野以外の労働者の受入れの検討を提案した理由

(166-衆-法務委員会-19号 平成19年05月23日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○法務大臣 長勢甚遠君

平成5年でしたか、もともとの制度ができた時点においてもいろいろな問題が指摘されておる中で、一方、人手不足問題というのがあって、内外とも流入圧力が非常に高かったわけでございます。そういう中でこういう仕組みをつくったわけでありまして、この十何年間の施行の中で、それなりの機能を果たすというか、貢献をしてきた制度だと私は思っております。

問題は、この制度がいい悪いだけではなくて、専門技術者の方々は自由に入れる国になっている、これ以下は基本的には日本で働いてはいけないことになっておる。そのすき間を縫うという表現が適切かどうかはわかりませんが、これだけでは不自由だというような御意見もあってこの制度をつくったわけですが、どうしても全体の制度がいまだに整備されていないというか、基本的には入れないという仕組みになっておるわけです。

私も、今までそういう立場で議論してきましたし、私は、基本的に日本の産業は日本人が守るべきだと思っておりますので、それは基本的に正しいと思っておりますが、しかし世間には、これからの人口減少社会、グローバル化等々いろいろなことがあってこれを考えねばならないという意見もありますし、その中で今技能実習制度、先ほど言っているような問題もあって、全体としての制度になっていない中でいろいろな議論が行われておりますので、この際、全体的に見直す、整理したらどうかと。

しかし、ただそう言っているだけでは議論になりませんので、とりあえずといいますか、私の

申し上げたことを私案と新聞等で報道されたり、先生にもそういうふうにおっしゃっていただいておりますが、また、制度設計をしていないということは書いておるわけで、むしろ、そういうことを一遍考えてみて、制度設計が本当にできるかどうかという議論をやはりやらないと、いつまでもごちゃごちゃした議論を続けていかなければいかぬということに私は問題提起をさせていただいたという思いであります。

---

## 外国人労働者受入れの責任体制

(166-衆-法務委員会-19号 平成19年05月23日)

大串博志君（民主）に対する答弁

### ○法務大臣 長勢甚遠君

私の案は、どうも、マスコミ等によれば、承知する限りでは、単純労働者を受け入れるのを私が容認する提言をしたということに評価が高いようでございまして、よって、私のところに来るメールもほとんどが反対でございます。それは、そういう理解に基づいて、けしからぬ大臣だという御指摘でございまして、そう言われれば確かにけしからぬ提案だろうと私自身が思っておるわけでありまして。

私は、単純労働者を入れると書いておるのではなくて、入れ方を、専門技術者でない人の一連の一つの案を考えたらどうかと申し上げておるだけであります。かつ、私とその視点で申し上げておるように、定住は認めないようにしたらいいのではないかという観点。それから、今現在、国際貢献ということでやってはいますけれども、それをめぐって手続が物すごく煩瑣になって、かつ、それは本当に意味のある手続なのかどうかかわからないことを行わざるを得ないというようなこともたびたび起きておるわけです。

こういうことをどうしたらいいかということを考えますと、受け入れの責任体制を、今は最終的には役所がやっているわけですが、役所でそんなに目が届くわけではない、全く無意味な作業をさせられているということもよく考えないかぬ、そういうことにかわるものをどうやったら仕組めるか、かつ、日本の労働市場に影響させないようにしなきゃならぬ、それをどういう形でやれるかということ、今申し上げたような受け入れ団体と受け入れ企業との共同責任という形で考えることはできないだろうか。

これは、ぜひ一遍、具体案をまだ正確には設計しておりませんが、私も考えたいと思いますし法務省にも検討させたいと思いますし、各省にも考えてもらいたい。また、いろいろ各方面で御議論いただいて、私も検討してみたけれどもやはりだめだったということにならないという保証はないわけですが、これはぜひみんなで考える一つの視点だと思います。

### ○法務大臣 長勢甚遠君

今どういうことがイメージされているかということになると、余り具体的に申し上げるのは差し控えさせていただきますけれども、いずれにしても、雇用企業とともに外国人労働者の入国・在留管理、雇用管理にみずから責任を持つというものであることを前提に私は考えたいと思っておりますので、その要件についてはいろいろな考え方があると思っております。組織の規模もあつたり、あるいは財政的な規模があつたり、いろいろ考えられることがあると思っておりますが、今現在、受け入れ団体としてあるものを前提に、その方々がすべてこれになるということは考えておりま

せん。

---

### 私案に対する厚生労働省の立場

(166-衆-法務委員会-19号 平成19年05月23日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官） 草野隆彦君

私どもの立場は、昨日も申し上げたとおり、研修・技能実習制度は、国際技能移転ということでございますが、東アジア地域との経済連携が深まる中で重要性を増していく、いろいろな問題があるわけですが、基本的にこれを維持した上で、いろいろ出ている問題、こういう問題については排除していくという方向で見直しをすべきという考え方でございます。

ただ、法務大臣の御発言につきましては、あえて申せば、技能実習制度の見直しについて、制度の枠内の検討にとどまらず、その背後にある本質的問題をとらえ、幅広く検討する必要性について問題提起をされたというふうに理解しておりまして、厚生労働省としても、中間報告をベースとしつつも、幅広く意見交換をしてよりよい制度の構築を図ってまいりたいというふうに考えております。

---

### 私案に対する柳澤厚生労働大臣の見解

(166-参-厚生労働委員会-20号 平成19年05月17日)

辻泰弘君（民主）に対する答弁

○厚生労働大臣 柳澤伯夫君

単純労働者の受入れにつきましては、私どもとしては従来、若者、女性等の雇用の機会を妨げ、労働市場の二層化等の悪影響が生ずる、また、低賃金分野の温存等、生産性向上であるとか産業構造の高度化というものが阻害されるということ、それから、ヨーロッパ等の例に見られますように、滞在の長期化や定住化につながって、社会的問題の発生を防止するとの前提が担保できない等の懸念があるというふうに考えております。

そういうことでございますので、労働力の確保についても、午前中の御議論でも申し上げましたように、若者、女性、高齢者などのすべての人の意欲と能力が最大限発揮できるような環境整備を図ることによって多くの国民の就業参加を図っていくことが大事だと、こう考えております。

そういう観点から、単純労働者の受入れによる以上のような考え方から、これは極めて慎重な検討が必要であると、このように考えておりまして、その考え方は変わっておりません。

---

### 私案に対する経済産業省の立場

(166-衆-法務委員会-19号 平成19年05月23日)

大串博志君（民主）に対する答弁

○政府参考人（経済産業省大臣官房審議官） 立岡恒良君

私どもの本制度に対する評価は、昨日のこの場の御審議でお答えを申し上げたとおりでございます。一定の成果を上げてきた、しかし、他方で、適正化の観点からは大いなる問題があるということだと思います。

この制度についての評価は、大きく申し上げますと、やはり適正化はまずしっかりやらなきゃ



いけない。特に、来られた方がやや人道的な観点から問題があるといったところについてはしっかり対応していくということ、これは恐らく、皆さん異論はないところだと思います。

それから、他方で、実際、中小企業の現場も含め、なかなか人材確保が困難だという中で、技能の移転を含めて実習していただいて、その中で、彼らがいることによって日本人の雇用も支えられるという面があるのも事実だというふうに思っております。この効果についても、多分異論はないと思っております。

ただ、他方、もう一点議論があるのは、恐らく、この制度の本来の趣旨である国際貢献というところは、日本がアジアとともに生きていく中で、単に来て働いてもらうだけではなくて、やはり来てもらった中で技能を上げて、そして帰っていただいて、それで向こうの国でまた活動していただいてということで、ともに栄えていくという発想できた志があるんだというふうに理解をいたしております、そこのところはやはり大事にしていくべきじゃないかと思っております、そういう観点からも、国際貢献というところをやはり大事にすべきじゃないかと思っております。

それから、何よりも大事なのは、やはりこういう問題はいろいろな考え方がございまして、日本の将来といいますか、あるいは国の形といいますか、例えば、入ってこられた結果、いろいろな自治体でいろいろな負担が起こったりとか、あるいは治安の問題等々が指摘されてもおります。そういったことを考えますと、やはり大局的な観点から考える必要があるということが恐らく法務大臣がおっしゃった御趣旨だと思います。

そういった意味では、私どもとしては、そういったもろもろの要素をこの際しっかり議論していくという意味で、私どもの御提案したものがたたき台として議論の一つの材料になればというふうに思っているところでございます。

---

## 私案に対する甘利経済産業大臣の見解

(166-衆-経済産業委員会-15号 平成19年06月06日)

太田和美君（民主）に対する答弁

○経済産業大臣 甘利明君

先ほど来申し上げております私の危惧をまさに顕在化させてしまうのではないかと思っております。

日本は、大企業は当然でありますけれども、中小企業といえども、やはり高付加価値化をねらっていかなきゃいけないんですね。中小企業の中でも優秀な技術を持っているところはたくさんありますから、それを製品、商品、サービスにしていく努力を怠ってはいけません。安い労働力に頼って生き残ろうとするという方向性は、私は、短期的にはそれで切り抜けられるかもしれませんが、中長期には無理だと思うんです。

それに、日本人が働きたくない嫌な部分を取ってかわってやってくれというのは、国際社会のリーダーを務めなければならない日本としては、余り褒められた姿じゃないなというのが私の思いであります。

---

## 外国人研修・技能実習制度の現状と課題

---

平成 20 年 1 月発行

編集・発行 衆議院調査局法務調査室

---

平成 20 年 1 月 24 日  
衆議院調査局法務調査室

# 外国人研修・技能実習制度の現状と課題

## 追 録

## 平成 20 年度中小企業・小規模事業対策の 拡充強化に関する要望（抄）

平成 19 年 9 月 19 日  
日本商工会議所

### 中小企業の雇用環境整備と人材確保・育成支援等

#### 3. 外国人労働者の受け入れの大幅拡大および研修・技能実習制度の拡充等

##### （1）外国人労働者の受け入れ拡大

国際競争の激化および少子高齢化の急速な進展の中で、わが国の経済・産業を活性化させ、持続的な成長を維持していくために、外国人労働者の受け入れは重要な戦略の一つであり、特に、以下の事項に重点的に取り組まれない。

##### 専門的・技術的分野における人材の受け入れ拡大

専門的・技術的分野の優れた知識・技能を有する外国人労働者について、在留資格認定要件の緩和や在留期間延長など、制度の見直しや手続きの合理化・簡素化を行われたい。

また、経済連携協定（EPA）に向けた政府間協議において、看護師、介護士等の日本への受け入れについて、日本語および専門分野の能力確保を前提に、受け入れの道を開かれたい。併せて、留学生について、生活環境面を含め、わが国における就職を支援する環境を整備し、人材不足が深刻化している中小企業において、高度外国人材の受入を促進するため、「アジア人財資金構想」を着実に推進されたい。

##### わが国で不足が予想される分野における人材の受け入れ拡大

今後、労働力不足が予想される製造、林業、観光、福祉など、わが国の経済社会や国民生活にとって不可欠な産業分野において、一定の管理のもとに外国人労働者を受け入れる制度を創設されたい。全国一律の制度として導入することが著しく困難であるならば、まずは構造改革特区制度を利用し、台湾方式による受け入れ制度の導入を検討されたい。

先に、長勢前法務大臣が私案として、専門的技術的分野以外の分野で一定の管理のもとに外国人が就労する新たな仕組みを提案されたことは評価するものであるが、関係省庁におかれては、緊密な連携を図り、わが国経済の活力強化の観点から、実効性のある制度となるよう、早急に検討されたい。

##### （2）研修・技能実習制度の運用緩和・拡充

研修・技能実習制度が適正に実施されるよう制度を見直すとともに、成果が一定水準を満たしている場合の再研修・再技能実習の制度化、受け入れ人数枠の拡大や技能実習移行対象業種の拡大、夜間・深夜における研修の許可、受け

入れ手続きの簡素化・迅速化等、近隣諸国および国内企業のニーズに沿った運用緩和・拡充を図られたい。

なお、再技能実習の制度化については、団体受け入れ型、企業受け入れ型のいずれも実施可能となるような制度とされたい。

また、構造改革特区における受け入れ人数枠の規制緩和措置について、その効果を検証し、早急に全国的に規制を緩和されたい。

以 上