

紹介

外国人の研修・技能実習制度 見直し動向について

渡邊 博顕

(労働政策研究・研修機構研究員)

目次

- I はじめに
- II 研修・技能実習制度の概要と問題点
- III 研修・技能実習制度の見直しに関する提言
- IV 各報告に対する評価
- V まとめ

I はじめに

外国人の研修・技能実習制度をめぐって私たちが見聞きする情報の多くは、決して「明るい」ものではない。たとえば、イチゴ農園が受け入れていた実習生が「不作で仕事がなくなった」との理由で解雇され、強制帰国させられそうになった事例（他に賃金の未払いがあった）、洋菓子店がかまぼこを製造していると偽って研修生を受け入れて単純作業に従事させていた事例、婦人子供服製造で研修を受けるはずが実際はクリーニングで、長時間にわたる低賃金労働を強要され、問題が明るみになると、強制帰国させられそうになった事例など、不正行為に絡んだ事例が目につく。

こうした問題事例があることは以前から何度も指摘されており、社会問題化している。これを受けて、関係官庁をはじめとしていくつかの研修・技能実習制度の見直しに関する提言が発表された。当然のことながら、外国人研修生・技能実習生を受け入れる企業、受入れに関係している受入れ団体はこの制度がどのように見直されるか注目している。

厚生労働省、経済産業省それぞれの報告書がと

りまとめられてから既に1年が経過し、事務的な調整が終了していると思われるし、小論ができる頃には国会での審議が終わり、法案が成立していることも考えられる。やや時機を逸した感を免れないが、これまでの議論を整理しておくことにする。

以下の構成は、IIで研修・技能実習制度の概要とどのような問題点があるかを簡単に整理する。IIIでは、厚生労働省と経済産業省から提出された研修・技能実習制度の見直しを中心に、概略と論点について整理する。IVでは、見直し案についての評価を見ていく。

II 研修・技能実習制度の概要と問題点

研修・技能実習制度は、日本の技術や技能、知識を習得し、帰国後にそれを活かして経済発展を担う人材を育成することを目的としている。この制度は、職種によって多少異なるが、1年間の研修（座学研修と実務研修で構成される）後、所定の技能評価試験（技能検定基礎2級レベル）に合格すれば、在留資格「特定活動」に変更され、技能実習生として雇用関係の下で技術等を習得する制度である。この制度の下では、研修期間1年とあわせて最長3年間の在留が認められている（図1）。ここで、研修生は労働者にあたらないので労働法令が適用されないが、技能実習生には労働法令が適用される¹⁾。

外国人研修生・実習生の人数は増加傾向で推移している。2007年現在、「研修」の在留資格で入国した人数は10万人を超え、技能実習生に移行

申請した人数は約6万人となっている(図2)。民間による研修生の受入れには海外現地法人等の職員を受け入れる「企業単独型」と事業協同組合、商工会議所、商工会などが第一次受入れ団体となり、会員企業が研修生・実習生を受け入れる「団

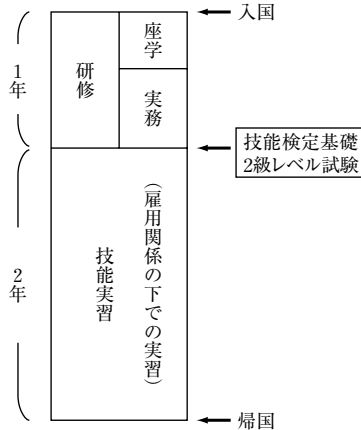
体監理型」があり、後者が圧倒的に多い。

研修終了後技能実習への移行者数の送出し国の内訳を見ると、中国が85%を占め圧倒的に多い。また、技能実習生を受け入れる職種の特徴は、繊維・衣服関係、機械・金属関係、食料品製造関係が多く、受入れ企業数の57%が従業員規模19人以下の小零細企業となっている(2008年国際研修協力機構資料)。

ところで、研修生に対して支給される「研修手当」は、「生活する上で必要と認められる実費」(法務省指針)であり、平均6万6000円ほどである(2007年、国際研修協力機構データ)。また、技能実習生に支払われる予定賃金(基本給)の平均額は12万1000円、実習生の賃金額(基本給・諸手当)の平均額は15万1000円である。

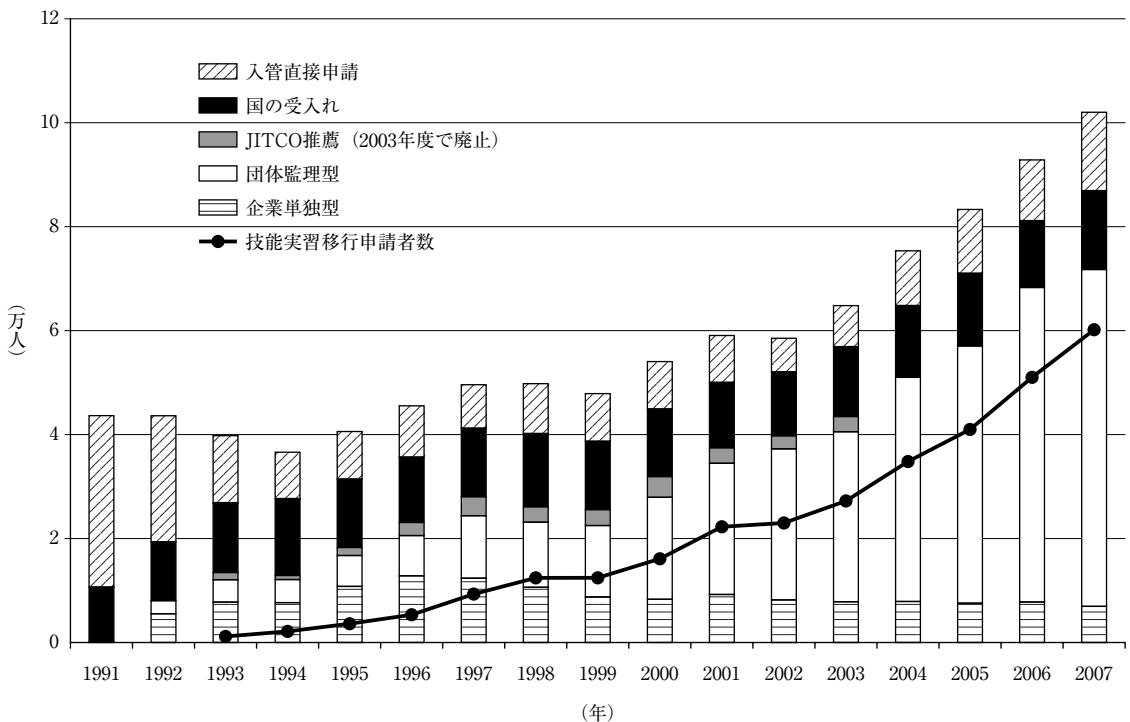
外国人研修・技能実習制度で学ぶ内容には品質管理や生産管理も含まれており、一定の成果を上げている。たとえば、研修・技能実習生が帰国後に日系企業で活躍している事例や自分で起業して

図1 研修・技能実習制度の概要(2009年4月現在)



資料出所：厚生労働省(2008)「研修・技能実習制度研究会報告書」

図2 受入れルート別外国人研修生入国者数と技能実習への移行申請者数の推移



資料出所：JITCO白書より作成。
注：JITCO推薦制度は2003年度で廃止。

いる事例もある。

しかし、この制度については次のような問題点があることが指摘されている。すなわち、

(1) 海外への技能移転という制度本来の趣旨と実態が乖離している。研修・技能実習制度は海外への技能移転という本来の目的を持っている。しかし、実態としては、労働力を確保できない中小零細企業が労働力を確保するための制度となっている可能性があること。研修生・技能実習生を受け入れている企業は、生産性が低く賃金の支払い能力が低いために日本人が就きたがらない分野が多い(上林 2002)。しかも、企業は研修・技能実習制度によって合計3年間定着する「計算できる労働力」を確保することができる(宣 2003)。そのため、受入れ企業の中には日本人を採用せず、研修生・技能実習生を受け入れている企業があるといわれている。

(2) 研修や実習が計画通り実行されていなかったり、本来認められていない研修生の残業、賃金不払い、人権侵害などが発生している。研修や技能実習が計画通り実行されていなければ、この制度の本来の趣旨に反することは明らかである。さらに、研修生では認められていない残業をさせたり、研修手当から管理費を不正に控除したりする事例、実習生に対する賃金についても同等報酬要件が満たされていない事例が報告されている。さらに、暴力、セクシャル・ハラスメント、パワー・ハラスメントといった人権侵害も起きている。こうしたことが不正行為を隠すために行われることもある。

(3) 技能実習生を常勤職員に含めて数えることによって受入れ人数を割り増しする事例の発生。研修生の新規受入れ人数は、実習指導を行うことを考慮して、受入れ企業の常勤職員の5%の上限が規定されている。また、団体監理型で従業員3~50人以下の企業では3人まで研修生の新規受入れが認められている。

日本人従業員3人の企業では、1年目に新規研修生を3人受け入れ、2年目に研修生が技能実習生に移行し、それを常勤職員数として数えることによって、新規研修生3人と合わせ計6人の受入れが、3年目には技能実習生6名を常勤職員とし

て数えれば、新規研修生3人と合わせ計9名の受入れが可能になる。このような受入れ体制では研修や技能実習を行うことが困難となり、明らかにこの制度の趣旨に反する。

(4) ブローカーの介在や研修生・実習生の失踪の問題。受入れ団体と送出し団体以外の第三者が仲介するいわゆるブローカーの存在があげられる。また、ブローカー以外にも送出し機関が介在することによって、制度本来の趣旨に反し、研修生・実習生に拘束的な労働を強制したり、受入れ企業の負担増につながりかねない。

(5) 研修・技能実習生の意識として日本で「就労」することを目的として来日している者もいること。

といった問題点が指摘されている。

法務省の発表によれば、研修・技能実習制度における不正行為件数は、2008年には過去最多の452機関にのぼっている。主な不正行為の内容では、「所定時間外作業」169件、賃金不払いや安全管理を怠るなどの「労働関係法令違反」155件、「名義貸し」96件、届け出内容と違う作業をさせる「研修・技能実習計画との齟齬」48件などとなっている。過去の問題事例は団体監理型の受入れで相対的に多い。

不正行為事例の報告が続いたことに対して、法務省入管局では「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を改訂(2007年12月)し、不正行為を明示するなどの対応をとっている。

Ⅲ 研修・技能実習制度の見直しに関する提言

こうした中、外国人研修・技能実習制度をめぐって各方面から意見や見直し案が発表された。やや恣意的ではあるが、後の議論と関連する厚生労働省報告書と経済産業省とりまとめを中心に概要を整理しておく(表1)²⁾。表側の各項目が研修・技能実習制度の見直しに関する論点にあたっているが、この表から次のような整理が出来るだろう。

第一に、各報告とも現行の制度のメリットを考え、技能移転を通じた国際協力という目的を維持しながら、不正行為につながる労働環境・実習環

表1 外国人研修・技能実習制度見直しについての厚生労働省案と経済産業省案の比較

	現行制度	厚生労働省「研修・技能実習制度研究会中間報告」報告書 同「研修・技能実習制度研究会」報告書	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」	(参考) 労働市場改革専門調査会案
目的	技能移転を通じた国際協力	技能移転を通じた国際協力	技能移転を通じた国際協力	技能移転を通じた国際協力・産業構造高度化の実現・労働力ミスマッチへの対応
制度の枠組み	研修1年+技能実習2年(雇用関係)	技能実習3年間(雇用関係)一定の日本語能力を入国要件に、入国時に生活習慣、安全衛生等の実施を義務づけ	研修1年+技能実習2年(雇用関係)	技能実習3年間(雇用関係あり)ただし、「座学」は労働時間として扱わない
研修生の保護	実質的に低賃金労働者として扱われ、残業をさせられている事例も	労働関係法の適用(同等報酬要件のガイドライン設定)	「研修」「労働」の判断基準明確化。制度趣旨の周知、徹底、研修生に対する初期ガイダンス、研修生カードの配付、相談・申告窓口の整備	「実務研修」部分について労働関係法令を適用。「研修」のみで1年以内に帰国する場合も実務研修には労働関係法令を適用
再技能実習	—	企業単独型に限定(2年)	優良な受入れ機関(2年)、優秀な技能実習生に就労ビザ	当面は「企業単独型」を主とし、優良企業は「団体監視型」でも個別企業ベースで対象に(2年)
対象職種の見直し	63種116作業(2008年4月現在)	関連する複数職種の実習が可能ないように見直し	職種設定のあり方、追加・見直しの検討	職種設定・職種範囲の弾力的見直し。送出国の研修ニーズを十分把握し、常時追加・見直し
受入れ人数枠	受入れ全従業員の5%、事業協同組合等では従業員数10人以下は3人まで拡大	受入れ人数について検討 新規受入れ人数(フロー)、実習生・日本人比率(ストック)を設定	優良な受入れ機関では受入れ人数枠の拡大を検討	—
受入れ団体	研修期間中は第二次受入れ機関に対する監視を義務づけ(技能実習期間中は無い)	実習期間中の監査等監視責任導入、事業組合としての活動実績	技能実習期間中の受入れ企業に対する監査・支援義務の導入	—
技能実習の実効性	技能検定基礎2級合格により技能実習移行、研修計画・技能実習計画の作成・履行を義務づけ	実習計画の作成・履行、実習指導員の配置、1年目に技能検定2級レベルの受験、技能実習終了までに3級レベル以上の受験義務づけ、合格率の高い企業に優遇策 受入れ団体による定期的な巡回、実習生の技術レベルのチェックとアドバイス	技能実習終了時の評価、安全衛生教育の義務づけ	—
チェック機能の強化	JITCOによる巡回指導、入国管理局による実態調査、労働基準監督署による監督指導	JITCOの巡回指導の強化、管理指導業務に集中し、不正行為認定時に実習生を保護。公的機関による企業への立ち入り調査、助言・指導、勧告。法令違反等があった場合には受入れ停止措置	JITCOによる指導の強化(サービス部門と指導部門の区分)。不正行為認定時の研修・技能実習生の保護	JITCO支援機能の徹底。研修生ホットラインの設置。研修手当・賃金不払い防止のための積立金制度設立
ブローカー対策	営利目的の研修のあっせんは不可	職業紹介事業の許可制、届け出による手数料の透明化、問題送出国政府への適正化要請、不正行為に対して規制の厳罰化	受入れ機関によるコントロール、送出国政府との連携による適正化(受入れ団体に対する許可制、国内外のあっせん機関の届け出制など)	外部評価機関による優良団体認定、受入れ団体の適正化。政府レベルでの要請、JITCO等による保証金の規制、不正行為に対する規制の厳格化。罰則の強化(不正行為認定時の受入れ停止期間を3年から5年に延長)

資料出所：厚生労働省研究会の資料をもとに作成。

境を改善し、技能移転の実効性を高めるよう制度の見直しをする方向性が共通している。

第二に、研修生が残業をさせられているといった不正行為があるが、これに対してどのようにして研修生を保護するかという点について、厚生労働省報告書では、現行制度の研修（1年）+技能実習（2年）を統合し、入国当初から労働関係法令が適用された下で最長3年の実習とする制度改正が提唱されている。経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会二次報告でも同様である。一方、経済産業省とりまとめでは現行の1年間の研修を継続し、受入れ機関による体系的な技能教育、日本語教育、生活支援等を法令上義務づけて罰則を強化するほか、研修生・技能実習生による申告・相談の仕組みの整備、保護を図るとしている。このほか、厚生労働省報告書では技能実習生の同等報酬要件の実効性を確保するために、ガイドラインを設定し、必要な措置を講ずる仕組みが提言されている。

第三に、制度の本来の目的である技能移転の実効性を確保するために、厚生労働省中間報告書では、技能実習中の技能実習計画の作成・履行、実習指導員の配置、技能検定基礎2級レベル受験の維持、技能実習終了時の評価の義務づけが、さらに報告書では技能検定3級レベル以上の技能習得のための受入れ団体の指導と同受験の義務づけ、優秀企業に対する優遇措置の導入などが提案されている。経済産業省とりまとめでも技能実習終了時に技能検定3級の受験など習得技能の評価を義務づけ、日本語教育、安全教育等の実施を基準省令等に位置づけて義務化することが提唱されている。

これと関連して、受入れ人数枠について、厚生労働省報告では日本人従業員と実習生の割合など受入れ人数を検討することが必要で、受入れ企業単位でストック面の制限を設置することが提案されている。これに対して経済産業省案では受入れ人数枠拡大の要望もあるが、効果的な研修・技能実習が可能な人員範囲、運用適正化の観点から引き続き検討すべき課題としている。また、両案とも受入れ団体の役割・責任について、研修中だけでなく技能実習中の監理責任についても言及し

ている。厚生労働省案では、悪質な受入れ団体を排除するために受入れ団体の本来の団体としての活動実績を要件とすることを提案している。

第四に、より高度な技能実習のための再技能実習を求める声があるが、この点について厚生労働省案では「企業単独型」に限定して2年間の再技能実習を認めるとしている。一方、経済産業省案では中小企業、大企業に限らず優良で効果的な技能実習を実施している受入れ企業に限って認め、そのために審査・外部評価機関による評価の仕組みを取り入れることを提案している。

第五に、受入れ機関・送出し機関のあり方について、厚生労働省案では受入れ機関・送出し機関の適正化を図るために、不正行為を行った企業、団体に対する規制を強化・厳格化すること、送出し機関による不当に高額な保証金や違約金の適正化を送出し国政府に要請することが提言されている。経済産業省案でも受入れ機関、送出し機関の適正化が必要で、そのために罰則の強化などの厳格な対応が必要であるとしている。また、送出し機関の適正化のために、政府レベルでの適正化要請、JITCOと相手国機関、一次受入れ機関と相手国送出し機関とで不適正な保証金等の徴収の規制を取り決めることが提唱されている。

第六に、厚生労働省報告書、経済産業省とりまとめとも、チェック機能としてのJITCOの指導を強化するとともに、研修生・技能実習生を保護するための取組の強化が提言されている。

なお、表1には整理しなかったが、経済産業省研究会とりまとめ、厚生労働省報告書の後、「規制改革推進のための3カ年計画」（2007年6月）においては、外国人研修・技能実習制度について、①実務研修中の研修生が低賃金労働者として扱われる等労働に従事させられないことがないように、制度本来の目的の技能移転が適正に行われ、研修手当が適切に支払われるように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と、②技能実習に係る在留資格を早急に整備するべきであること、③外国人研修・技能実習制度に関する告示等の規制を出入国管理及び難民認定法関連の政省令に格上げし、受入れ機関に対する不正行為を認定する基準を明確化し、規制の実効性を向上させ

ることも措置することが示されている。

さらに、「規制改革推進のための3カ年計画」(2008年3月)では、研修生・技能実習生が不当な扱いをされることなく、本来の技能移転が行われるよう、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早急に措置する事項として、

①研修生・技能実習生の保護のために早急に講ずべき措置、(ア)「外国人研修生・技能実習生ホットライン(仮)」を設置し、相談体制を整備・周知し、併せて相談で得られた情報を関係機関に取り次ぎ、受入れ機関の不正行為の発見および研修生・技能実習生に対する保護の実効性を高める。(イ)新規に来日する研修生に対する制度や労働関係法令の説明、受入れ機関の不正行為等に対する対処法等、研修生の法的保護に必要な情報の理解を促進し、初期講習会を実施する体制整備を検討する。既に入国している研修生・技能実習生に対しても受入れ機関の不正行為への対処方法を周知する。(ウ)受入れ機関が不正行為の認定を受けた場合及び研修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の構築。

②受入れ機関の適正化のために、(ア)「不正行為」の範囲の明確化、不正事案については受入れ機関の実態調査または臨検監督を実施し、取り締まりを強化しつつ、JITCOの巡回指導を強化すること。(イ)不正行為が認定された場合は新規受入れ停止期間の延長などし、受入れ機関の改廃があった場合も厳格な適用を含めて防止措置を講じる。(ウ)上記措置の実効性を調査し、不正行為防止の実効性向上のための措置の必要性を検討する。(エ)JITCOによる研修・技能実習実施担当者講習会の充実。

③講習受講者不在の場合、研修生・技能実習生の受入れの停止等の措置(詳細省略)。

④送出し国政府に対する適正化の要請(詳細省略)。

⑤実務研修中の研修生には原則として労働基準

法や最低賃金法等の労働関係法令を適用し、入管法の在留資格「研修」の扱い及び位置づけを整理する等必要な措置を講じること。

⑥2年間の再技能実習制度(高度技能実習制度)の導入を検討すること(詳細省略)。といった方向性が示されている。

IV 各報告に対する評価

上で取り上げた見直し案に対して、野川(2007)は厚生労働省報告書、経済産業省とりまとめとも研修生・技能実習生の保護や、受入れ機関に対する厳正な対応を求めている点は共通していること、しかし、厚生労働省報告書では3年間の技能実習として扱うよう改めることによって「労働者」として受け入れ、経済産業省案の技能実習を受け入れることが出来る職種を拡大し、外部評価によって受入れ団体のチェックとコントロールを行う点、さらに技能実習後に優秀な実習生に「就労」ビザを付与する可能性を指摘していることに注目し、「これまでの研修・技能実習制度を外国人労働者としての受入れの方向に一步進めた考え方」としている。その上で、研修制度を実習制度に統合する案を土台とすることが妥当としている。

早川(2008c)は、研修生の保護のための労働法の適用に関して踏み込んで議論しており、経済産業省とりまとめについては日本語教育等を受入れ企業に義務づけることが出来るというメリットがある反面、受入れ機関の任意の法令遵守に頼らざるを得ず、研修生の保護の実効性が十分図られるか確証がないとしている。また、厚生労働省案については、労働法を適用することによって労働行政機関が関与できること、労災保険に加入できるといったメリットがある反面、日本語教育等の非実務研修の扱い、研修手当や賃金の支払について曖昧さがあるほか、受入れ企業のモラルダウンが起こる懸念があることを指摘する。そして、労働法の適用とは別に制度的に技能移転の趣旨を確保することが必要としている。

以上は法律分野での議論であるが、それ以外の分野については議論が熟しているわけではなく、

今後の展開を期待したい。

V まとめ

国会に提出された法務省の法律案³⁾では、(1)在留資格「技能実習」を創設すること、(2)不正な研修・技能実習活動のあっせん等を行った者を強制退去事由に追加すること、関係省令の改正等により措置予定の項目として、(3)受入れ団体の指導・監督・支援体制の強化、運営の透明化、不正を行った場合の受入れ停止期間の延長、送出し機関と本人との間の契約内容の確認を強化することが示されている。これにより、団体監理型受入れでは2カ月程度の講習後、労働関係法令の適用の下で3年間の技能実習が行われることになる。

既に許された紙幅がつきているが、まとめに代えて2つのことを指摘しておきたい。1つは、厚生労働省報告書によれば、産業構造上の問題や労働条件・環境の状態から、日本人従業員の代わりに研修生・技能実習生を低賃金労働者として悪用する企業やあっせん機関が存在していること、事業の高度化や労働環境の改善努力をしない(あるいはできない)ためや、賃金水準を支払う経営基盤がないために、研修生・実習生を労働力として活用しているケースもあり、労務管理体制の強化、労働環境改善の促進や事業の高度化を進めること、さらに、中長期的な産業・経済政策・教育政策等も含めて総合的な観点から議論していくことが必要であると指摘している。単に研修・技能実習制度の見直しにとどまることなく、根本的な点に立ち返って議論することも必要であろう。

もうひとつは、昨年以降の景気後退による研修生・技能実習生への影響である。法務省入国管理局によれば、2008年10月から2009年1月の間に受入れ企業の倒産や事業縮小によって途中帰国した外国人研修生・技能実習生が1007人(研修生222人、技能実習生785人)に達している。途中帰国の理由を見ると、企業の事業縮小や経営悪化が921人、企業の倒産が86人となっている。外国人研修生・技能実習生も景気後退の波にさらされていることには変わりはない。現在すすめられ

ている研修・技能実習制度の見直しの行方を見守っていききたい。

※小論に含まれる誤りの責任はすべて筆者個人に帰するものである。

- 1) この点については早川(2008c)の74~77頁を参照。
- 2) ほかに法務大臣私案(2007年5月)、経団連提言(2007年9月)、連合追加私案(2007年3月)などの提言がある。さらに、外国人研修・技能実習制度に限らず、外国人受入れ制度全体に関わることとして、法務省『新たな在留資格制度に関する提言』(2008年3月)では、外国人登録証明書を廃止し、新たに法務省入管局が「在留カード」を発行し、在留期限の上限を原則3年から5年に延長することが示されている。
- 3) <http://www.moj.go.jp/HOUAN/NYUKANHO06/refer02.pdf>を参照。

参考文献

- 井口泰(2008)「動き始めた外国人政策の改革——緊急の対応から世紀の構想へ」『ジュリスト』No. 1350, pp. 2-14.
- 上林千恵子(2002)『日本の企業と外国人労働者・研修生』梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』東京大学出版会, 第3章, pp. 69-96.
- 木口慎一(2007)「外国人研修・技能実習制度の見直しの在り方について——経済産業省外国人研修・技能実習制度に関する研究会」の議論を踏まえながら『季刊労働法』219号, pp. 100-115.
- 厚生労働省職業能力開発局外国人研修推進室(2008)『「研修・技能実習制度研究会」報告書関係資料』.
- 国際研修協力機構(2008)『外国人研修・技能実習事業実施状況報告 JITCO 白書』.
- 宣元錫(2003)「外国人研修・技能実習制度の現状と中小企業」依光正哲編著『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社, 第8章, pp. 135-152.
- 野川忍(2007)「外国人労働者法制をめぐる課題」『季刊労働法』219号, pp. 4-22.
- (2008)「外国人労働者政策の課題と研修・技能実習制度」日本労働法学会編『日本労働法学会誌』112号, pp. 64-72.
- 早川智津子(2008a)「外国人と労働法」『ジュリスト』No. 1350, pp. 21-29.
- (2008b)『外国人労働の法政策』信山社.
- (2008c)「外国人研修・技能実習制度における労働法の適用問題」日本労働法学会編『日本労働法学会誌』112号, pp. 73-81.
- 藤枝茂(2007)「外国人研修・技能実習制度見直しの方向性——研修・技能実習制度研究会中間報告を中心として」『季刊労働法』219号, pp. 86-99.
- 山川隆一(2007)「外国人労働者と労働法上の問題点」『季刊・社会保障研究』Vol. 43, No. 2, pp. 119-130.

わたなべ・ひろあき 労働政策研究・研修機構研究員。社会政策専攻。