

# 技能実習制度の現状と課題等について



平成25年11月

法務省入国管理局

## 研修・技能実習制度(※)の沿革について

※我が国で開発され培われた技能・技術・知識の開発途上国等への移転を図り、当該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する。

- 外国人研修生の受入れは、多くの企業の海外進出が本格化した昭和50年以降頃から、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を我が国で技能習得させたいとの要望に応え始まったもの
- 平成5年4月5日に技能実習制度が創設。創設時の技能実習対象職種は17職種17作業であったが、その後、技能対象職種は順次追加され、平成25年4月現在で68職種127作業

- **昭和57年1月1日 昭和56年改正入管法の施行**  
産業界における受入れ要請を受けて、外国人研修生の在留資格が創設された(※当時は留学生の一形態として位置づけられていた)。
- **平成2年6月1日 平成元年改正入管法の施行, 基準省令の施行**  
適正な外国人研修生の受入れを図るため、「研修」の在留資格及びその基準をより明確に整備した。
- **平成2年8月17日 「研修」に係る特例告示の施行**  
中小企業の中でも海外と関係の深い企業からの研修生を受入れたいという要望や、公益的な要素を持つ研修については派遣機関と受入れ機関との間に取引等の結びつきがなくとも、適正な研修の実施が見込まれるという事情を考慮し、**団体監理型の「研修」**が認められるようになった。
- **平成5年4月5日 「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」(法務省告示)施行**  
技能実習制度を創設し、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1年+技能実習1年(計2年間)**が認められるようになり、研修で取得した技術等をより実践的に取得することができるようにした。この後、平成9年に技能実習期間の延長が図られ、**研修1年+技能実習2年(計3年間)**が認められるようになった。
- **平成11年2月 「研修生及び技能実習生の在留管理に関する指針」策定**  
一部受入れ機関における問題事例の発生状況等を踏まえ、研修生及び技能実習生の受入れの適正化を推進するため、受入れのガイドラインとして策定した。この後、平成19年に研修・技能実習の状況等を踏まえ、受入れ機関が留意すべき事項などをより明確にするとともに、「不正行為」に該当する行為について明確化を図るなどの改訂を行った。
- **平成22年7月 入管法等改正法(平成21年法律79号)の施行**
  - ・一部の受入れ企業で、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として扱われ、さらに、賃金不払等の労働関係法令違反も発生していたので、研修・技能実習制度を見直し、1年目から労働関係法令の保護が受けられるように等した。
  - ・また、新制度により、技能実習生を受け入れる際に留意すべき点等について明らかにするため、受け入れのガイドラインとして「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」を全面的に改訂し、**「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」**を策定した。
- **平成24年11月 改正基準省令の施行**  
不正行為により基準不適合となる起算日の明確化及び過去に虚偽申請していた場合に基準不適合となる規定の新設を行い、また、不正行為があった場合に該当事実を監理団体が報告することを基準適合性の要件とした。
- **平成25年12月「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」改訂(予定)**  
総務省が実施した行政評価・監視結果報告書における指摘を踏まえ、監査の視点、手順、方法をより具体的に示すとともに、監査が適切に行われなかった際に、監理団体に適用する不正行為の基準の具体化・明確化を図る予定

## 平成22年入管法改正の経緯について

- 研修・技能実習制度の改正は、研修生・技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱うなど、不適正な受入れが増加していたため、研修生、技能実習生の保護の強化を図るため所定の措置を行ったもの。
- 平成21年7月15日入管法等改正法(平成21年法律79号)公布、平成22年7月1日施行、改正基準省令の施行

旧制度の問題点(※主に団体監理型の受入れで次のような問題点が顕在化していた。)

一部の受入れ企業で、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として扱われ、さらに、賃金不払等の労働関係法令違反も発生

不当な利益を得るなどして、研修生をあっせんする悪質な送出し機関やブローカーの存在

受入れ企業に対する指導・監督が不十分な受入れ団体が存在



### 法改正による措置

出入国管理及び難民認定法改正法による措置

労働関係法令の適用

退去強制事由の追加

上陸基準省令、団体要件省令等で規定する新たな要件(技能実習1号口)

技能実習生の保護に係る要件

団体による監理の強化に係る要件

過去の行為による欠格要件

不当な金品徴収の禁止に係る要件

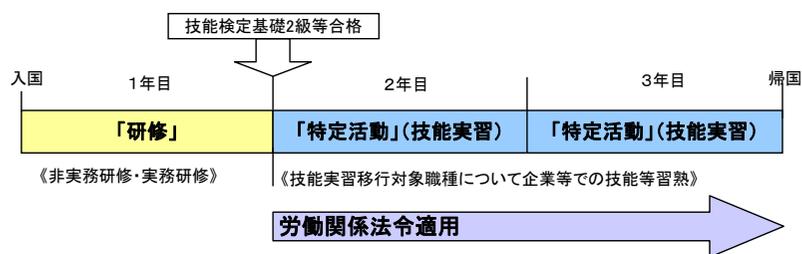
「規制改革推進のための3ヵ年計画(改定)」(平成20年3月24日閣議決定)においても、実務研修中の研修生に対する労働関係法令の適用、技能実習生に係る在留資格の整備及び法令以外の規定に基づく規制等の見直しについて措置することとされた。

## 研修・技能実習制度の概要(旧制度と現行制度の比較)

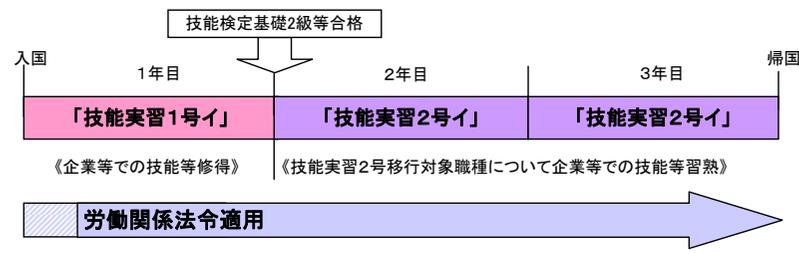
- 平成22年7月に改正入管法が施行され、現行の研修・技能実習制度が施行。
- 技能実習生1年目から労働関係法令が適用される等技能実習生の保護を強化(企業単独型, 団体監理型)
- 技能実習に対する受入れ団体の責任及び監理が技能実習終了時まで継続(団体監理型)

### 企業単独型の受入れ概要

- 1年目の研修生は労働関係法令の適用を受けない
- 「研修」における非実務研修は、研修を受ける総時間数の比率によって決まる(原則3分の1以上)

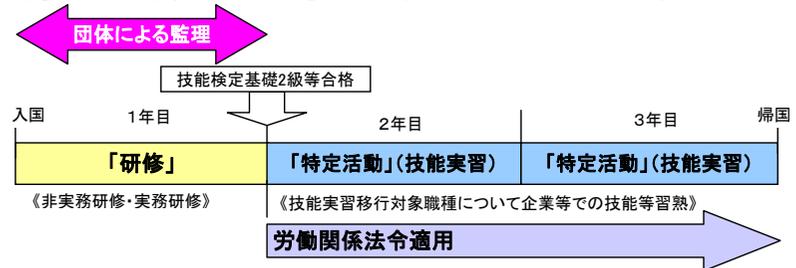


- 入国当初に雇用契約に基づかない講習を実施する場合を除いて、雇用契約に基づき技能実習生に労働関係法令が適用

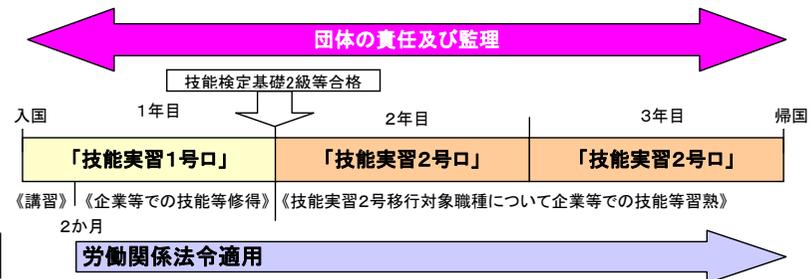


### 団体監理型の受入れ概要

- 1年目の研修生は労働関係法令の適用を受けない
- 受入れ団体による監理は1年目の研修のみ
- 「研修」における非実務研修は、研修を受ける総時間数の比率によって決まる(原則3分の1以上)



- 1年目の講習終了後から受入れ企業等との雇用契約に基づき技能実習生に労働関係法令が適用
- 技能実習に対する受入れ団体の責任及び監理が技能実習終了時まで継続



(注) 現行制度での「研修」は公的な研修、実務作業を含まない研修に限られている。

# 企業単独型による技能実習の概要

- 企業単独型での受入れが認められる技能実習生**
- 本邦の公私機関の外国にある事業所の職員(合併企業や現地法人を含む)
  - 実習実施機関と引き続き1年以上の国際取引の実績を有する機関の職員
  - 実習実施機関と過去1年間に10億円以上の国際取引の実績を有する機関の職員
  - 実習実施機関と国際的な業務上の提携又はその他の業務上の関係を有する機関で法務大臣が告示をもって定めるものの職員

## 「講習」について

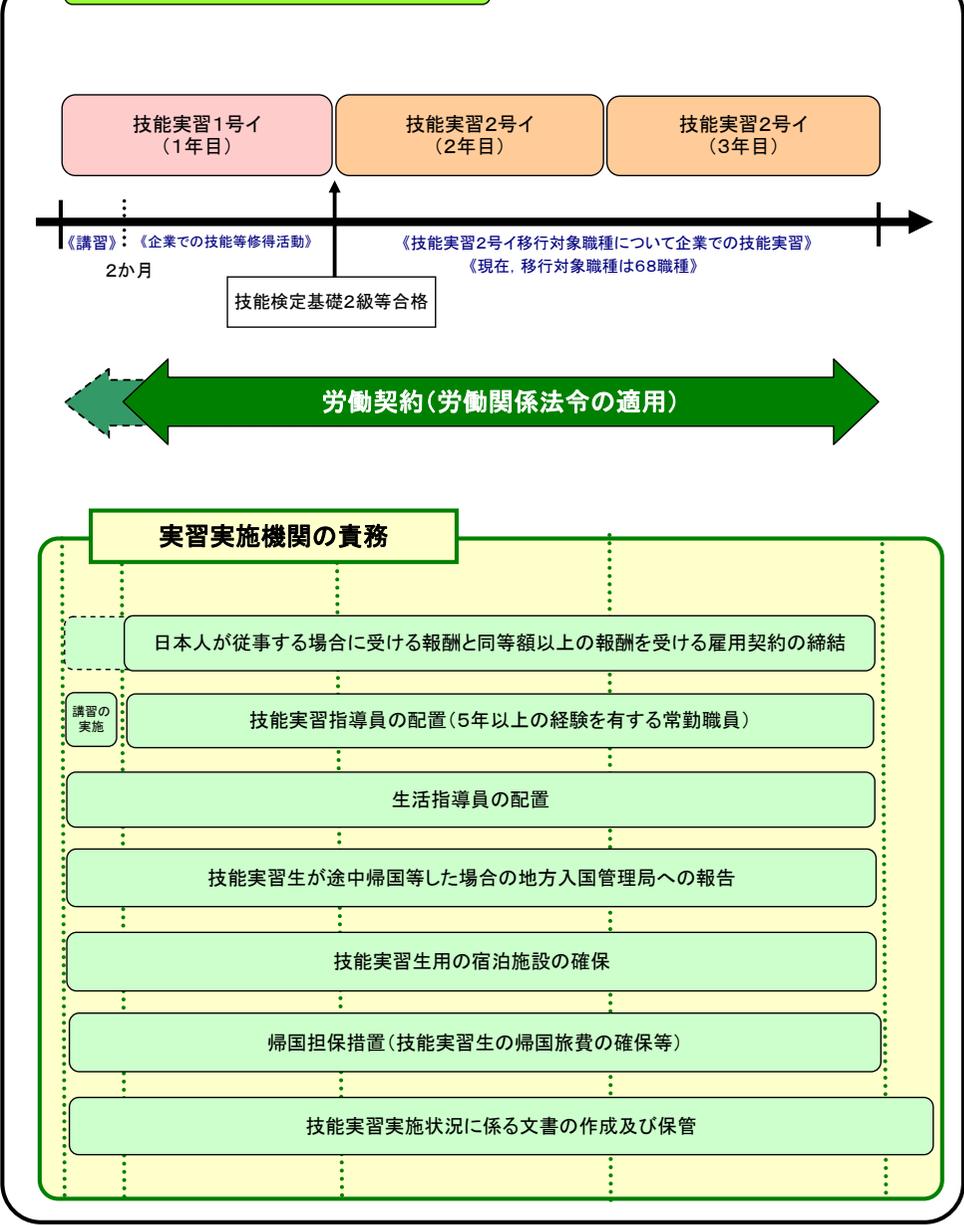
- 技能実習生が「講習」で修得する内容**
- 日本語
  - 修得技能に関する知識
  - 生活一般に関する知識
  - 技能実習生の法的保護に必要な情報(労働関係法令, 入管法令など) など

- 「講習」を実施すべき時間数**
- 技能実習1号での活動時間全体の1/6以上 → 技能実習1号の活動時間が1年の場合 **2か月**
  - 海外で160時間の事前講習を受けている場合  
技能実習1号での活動時間全体の1/12以上 → 技能実習1号の活動時間が1年の場合 **1か月**

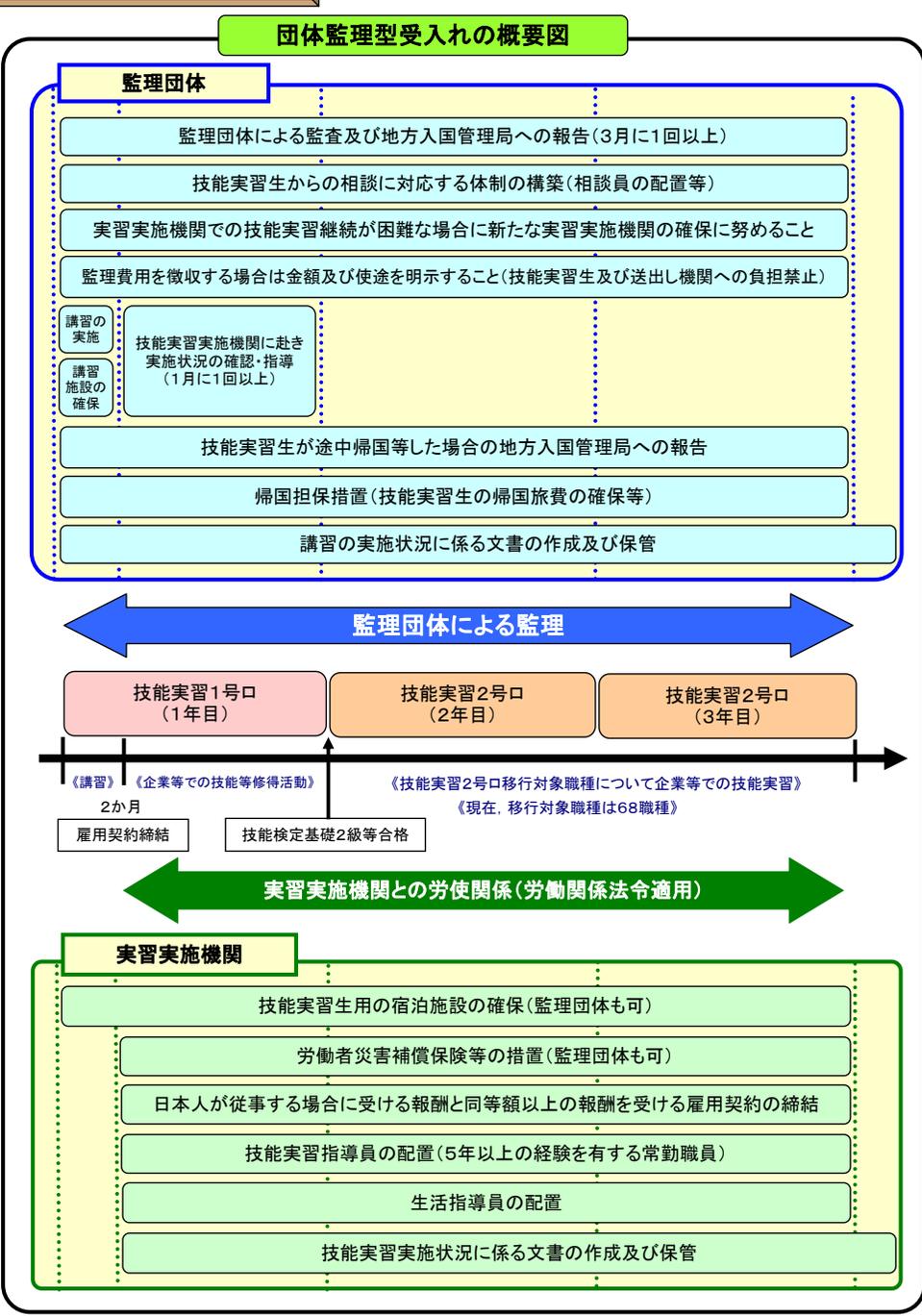
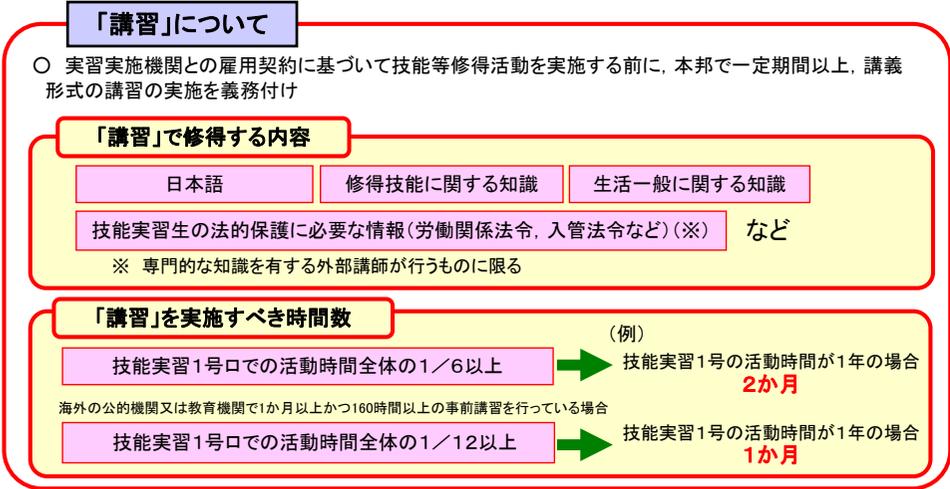
## 技能実習生の受入れ人数枠

- 実習実施機関の常勤職員の総数の1/20以内**  
(注) 常勤職員に、外国にある事業所に所属する常勤職員及び技能実習生を含まない。

## 企業単独型受入れの概要図



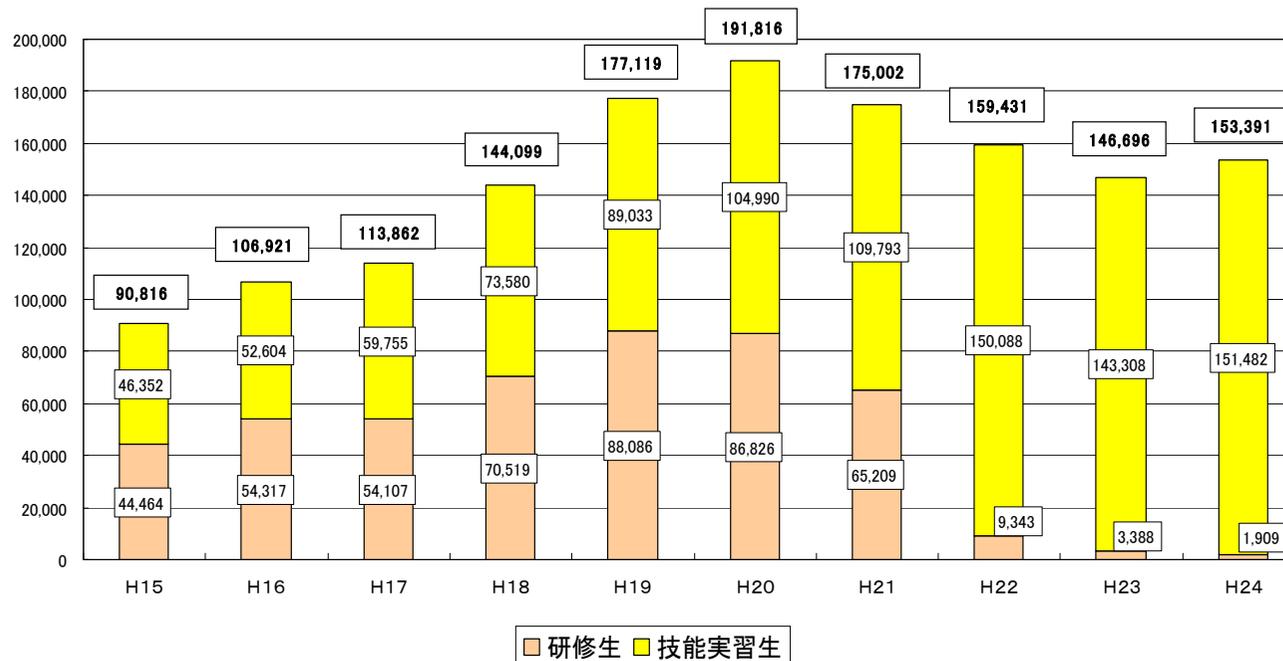
# 団体監理型による技能実習の概要



## 研修生・技能実習生の在留状況について①

- 平成15年以降で一番研修生・技能実習生の在留者数が多かったのは、平成20年の19万1,816人である。
- 現行制度開始以降研修生及び技能実習生の在留者数は15万人前後で推移している。

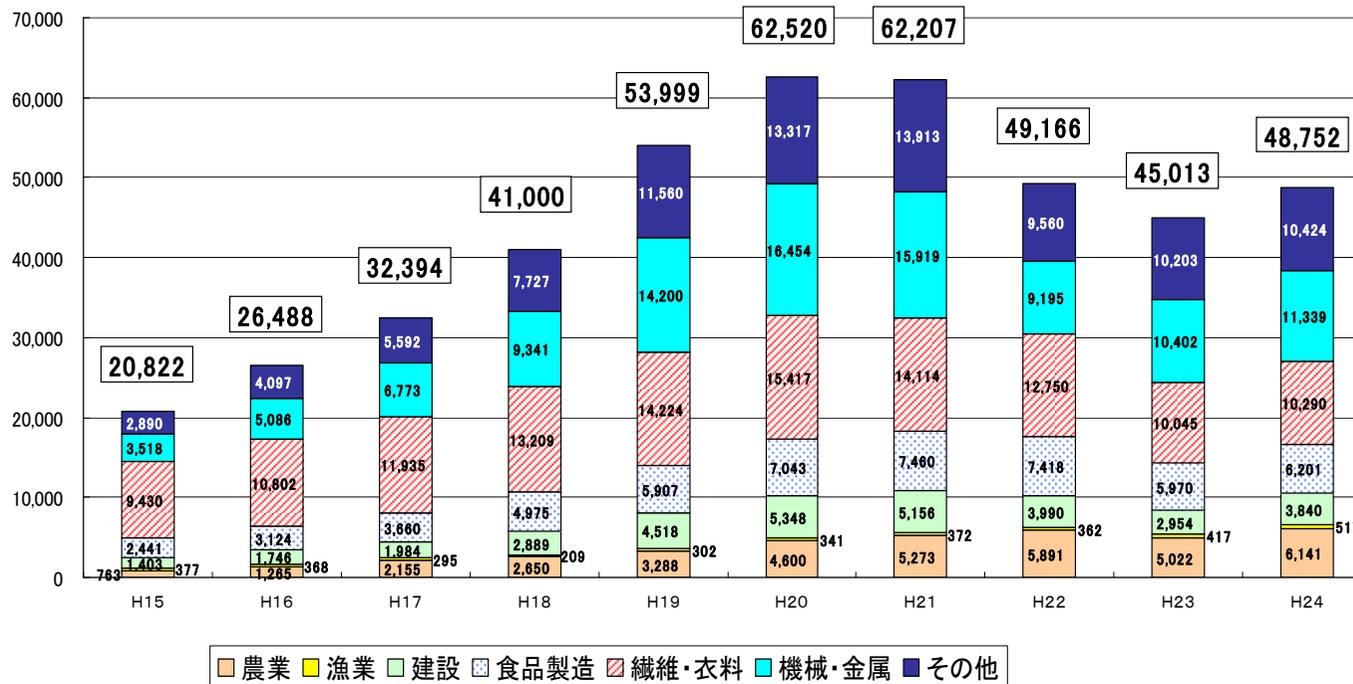
在留資格「研修」及び「技能実習」の在留外国人数の推移



## 研修生・技能実習生の在留状況について②

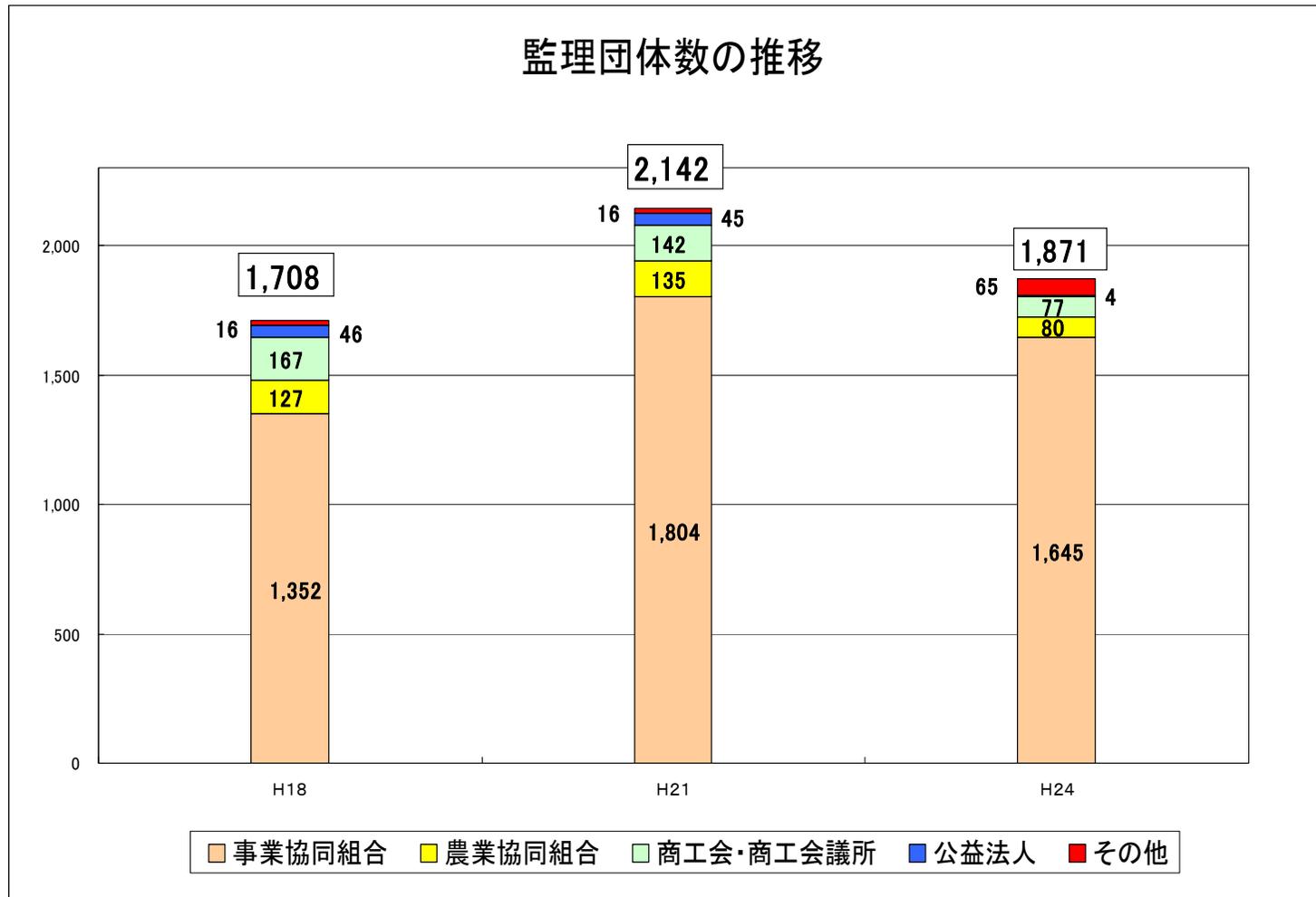
- 平成22年以降技能実習・2号移行者は、5万人弱で推移している。最も多かった旧制度の平成20年の約6万2千人と比べると減少しているが、平成24年の移行者数は平成23年よりも若干増加している。
- 平成24年の技能実習・2号への移行者の業種は、「繊維・衣料」と「機械・金属」が多く、それぞれ全体の約21%、23%を占めている。

業種別「技能実習2号」への移行者数



## 監理団体数の推移等について

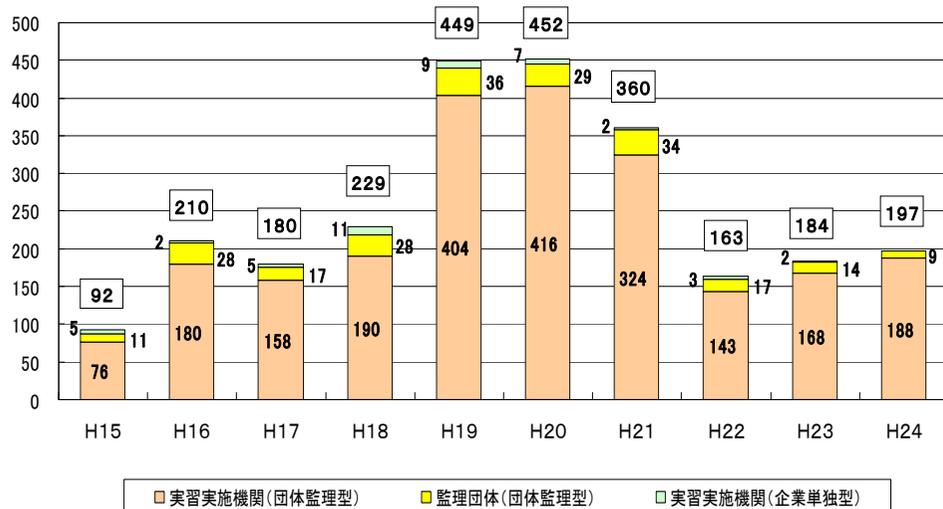
- 平成24年の監理団体数は1,871機関で、旧制度時である平成21年の2,142機関と比べるとやや減少している。
- 団体種別では、事業協同組合が全体の約90%を占めている。



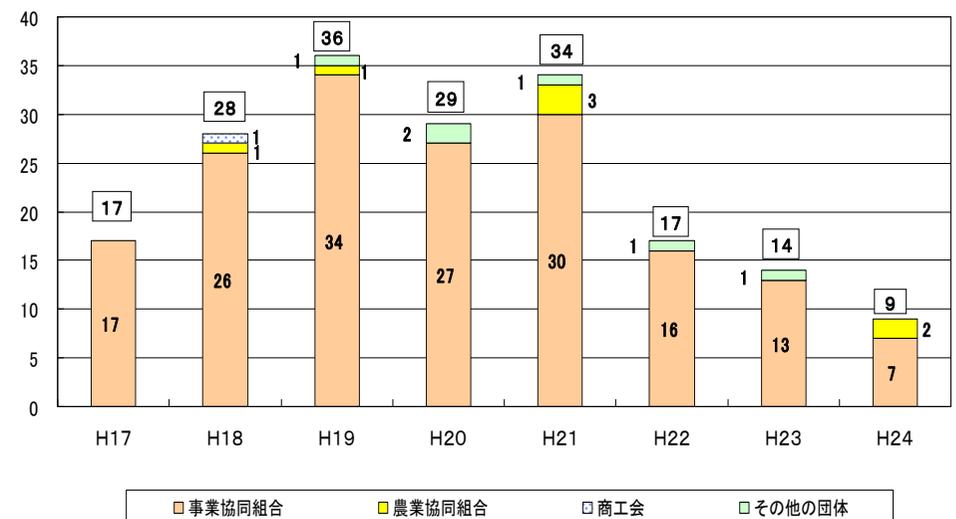
## 「不正行為」について①

- 現行技能実習制度の施行により、研修生・技能実習生の保護等を強化し、技能実習制度の適正化が図られたため、旧研修・技能実習制度に比べると「不正行為」を通知した機関数は約半数に減少している。なお、改正後は若干増加している。
- 「不正行為」を通知した機関の大多数は団体監理型の研修である。それを種類別に見ると、平成24年を除いて事業協同組合が全体の約80%以上を占めている。

### 受入れ形態別「不正行為」機関の推移



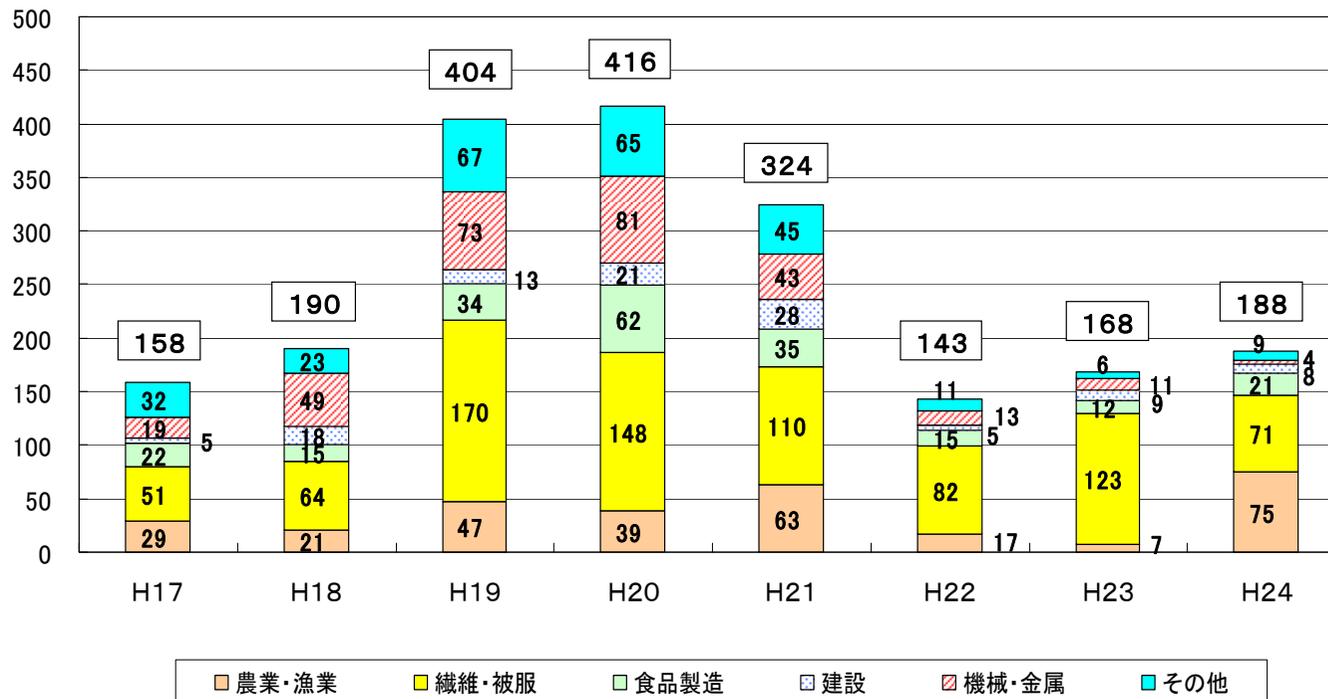
### 監理団体の種類別「不正行為」機関数の推移



## 「不正行為」について②

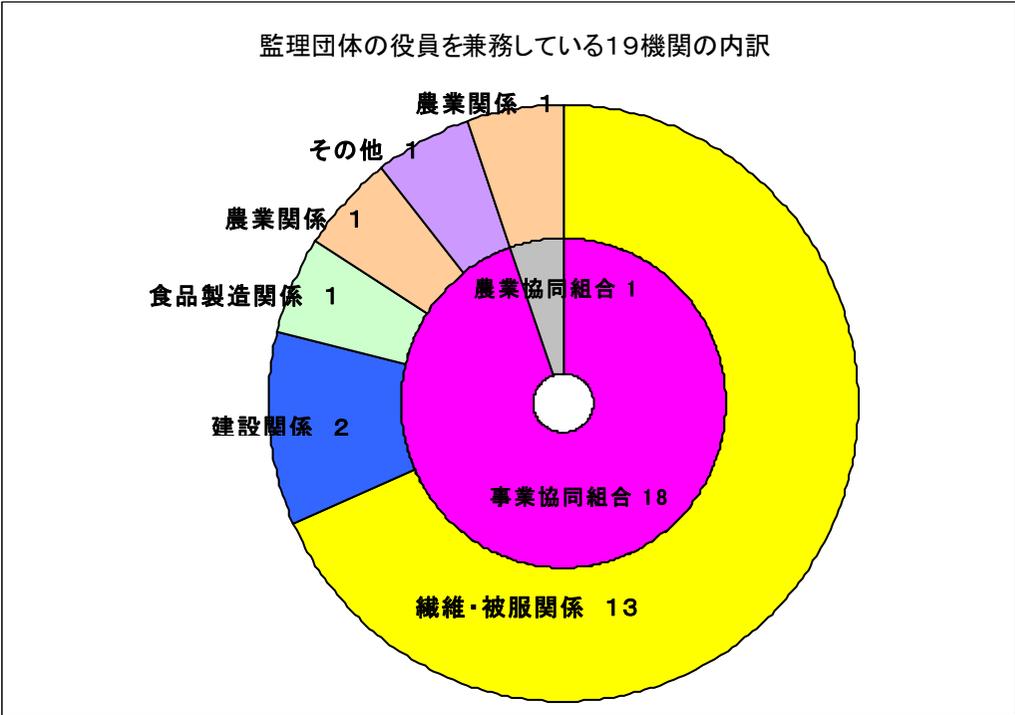
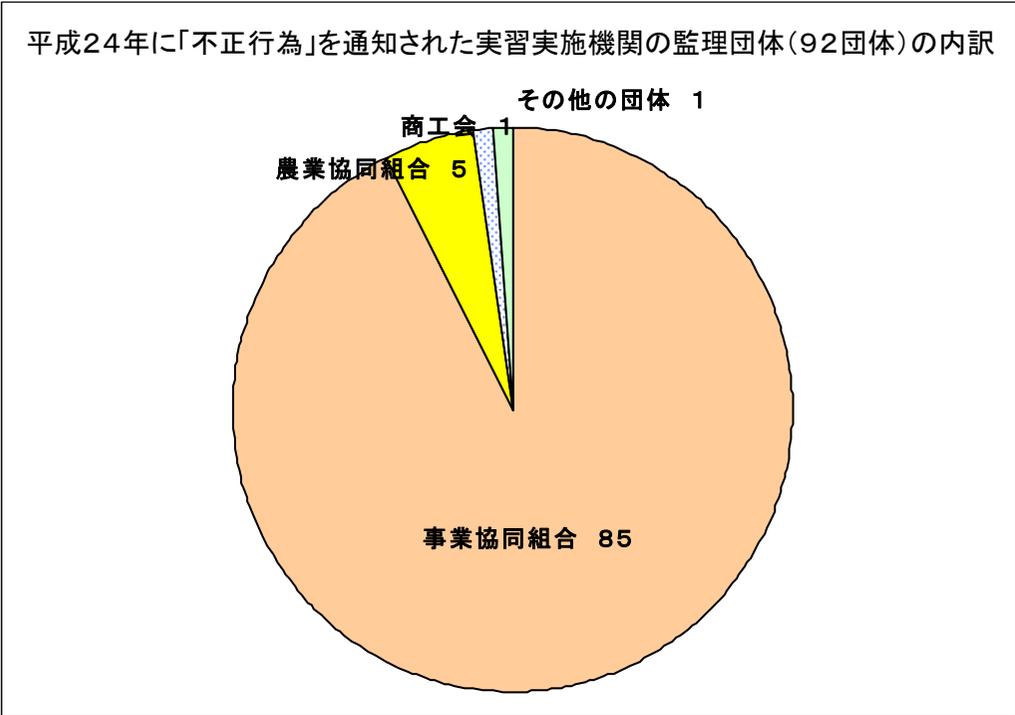
■「不正行為」を通知した実習実施機関を業種別にみると、ここ3年は「農業・漁業」と「繊維・被服」で全体の70%を占めており、平成24年を見ると、「農業・漁業」が約40%、「繊維・被服」が約38%をそれぞれ占めている。

### 実習実施機関の業種別「不正行為」機関数の推移



# 平成24年に「不正行為」を通知した実習実施機関の監理団体について

- 平成24年に「不正行為」を通知した実習実施機関は188機関あるが、これら188機関の監理団体は92団体あり、種別で見ると事業協同組合が約92%を占めている。
- これら92団体の役員のうち、「不正行為」を通知した実習実施機関の経営者を兼務していたのは19機関。業種別に見ると「繊維・被服関係」が約68%、また、監理団体を種別で見ると事業協同組合が約95%を占めている。



# 技能実習制度適正化の取組みについて① [平成24年]研修・技能実習に係る法務省令改正

■平成24年に次のとおりの法務省令改正を行い、技能実習生の保護の強化及び不正行為の自主申告の促進と悪質な機関等への規制強化を図った。(施行日:平成24年11月1日)

## 主な改正事項とその概要

### ① 不正行為により基準不適合となる起算日の明確化

現行の「不正行為が行われたと認められた日」から「不正行為が終了した日」に改め、法文上起算日を明確にし、基準省令としての性格を徹底。法令解釈上疑義が生ずるおそれ等を解消。

### ② 過去に虚偽申請に関与していた場合に基準不適合とする規定の新設

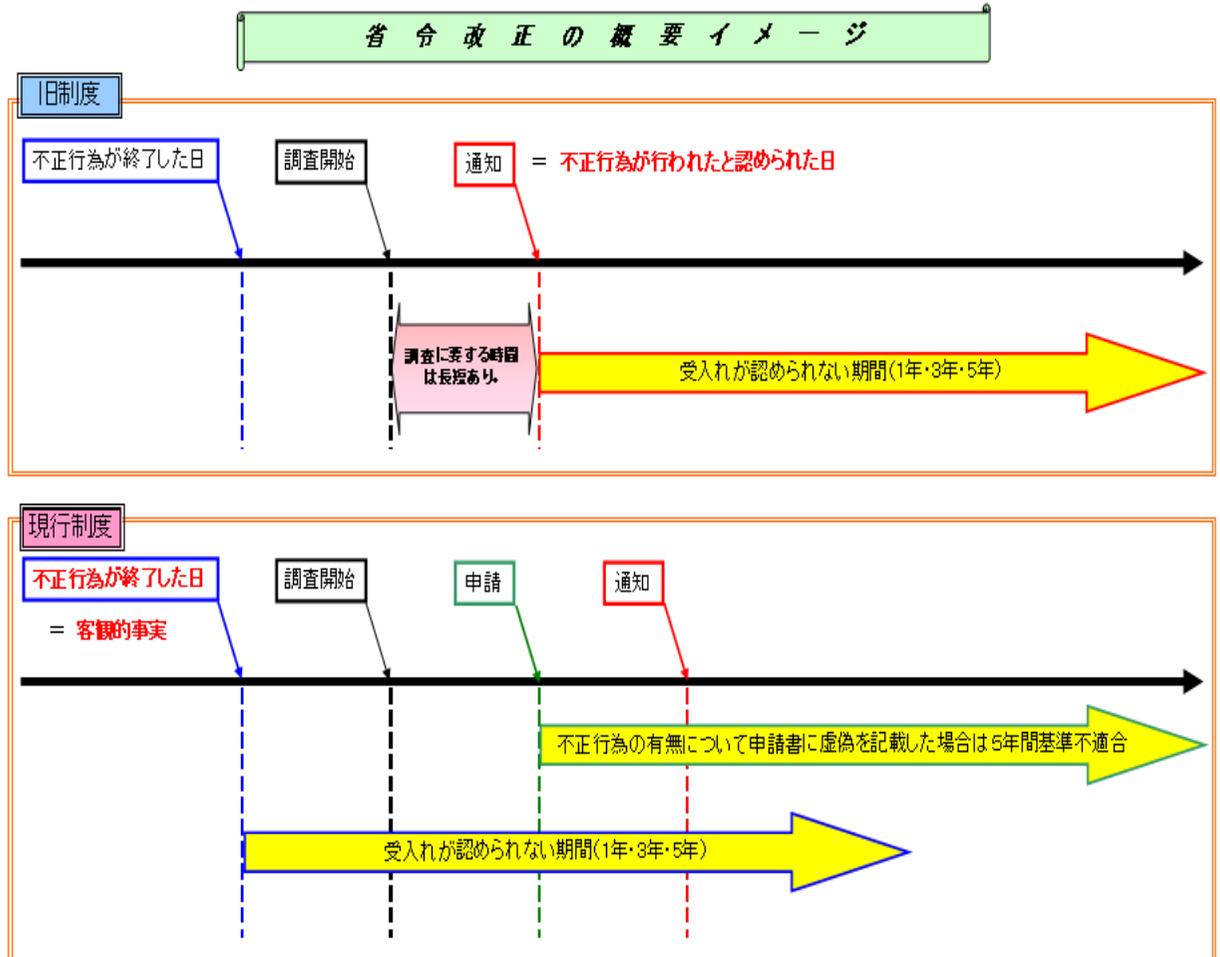
過去5年間虚偽申請(不正行為の有無について、申請書に虚偽を記載した場合を含む。)に関与していた場合には、基準不適合とする(新たな受入れは認められない。)

### ③ 不正行為事実の報告

不正行為を行った場合は、直ちに地方入管等に当該不正行為事実を報告することとされていることを基準適合性の要件とする。

不正行為事実を報告するとしていたにもかかわらず報告を怠った場合には、不正行為に該当する。

## 省令改正の概要イメージ



## 技能実習制度の適正化への取組みについて②

■平成25年度を技能実習制度適正化強化年度と位置づけ、関係省庁が連携して現行制度の適正運用の強化を図っている。

- 1 監理団体・実習実施機関に対する適正運用についての啓発の強化(集中キャンペーン)
  - ・ 監理団体等に対するセミナーの充実・強化
  - ・ 各種メールマガジン等による周知の検討
  - ・ 公益財団法人国際研修協力機構(JITCO)の実習実施機関への巡回指導の強化
- 2 各省間の情報共有, 協力体制の強化
  - ・ 各省の保有する情報についての法令の範囲内での情報共有の強化
  - ・ 各省の実施する事務・事業等への協力体制の強化
- 3 適正監理団体の明確化
  - ・ 例えば, 適正な監理団体が対外的に明確となるように特定地域や業種等における自主的な認証の仕組みづくりの推奨の検討
- 4 技能実習生本人への制度の趣旨, 労働法等により保護されている内容等の周知の強化
  - ・ 団体監理型で受け入れられている技能実習生に対し, 案内文書を入国する空・海港で配布
  - ・ 監理団体や実習機関に, 実習実施先の工場内や寮内への, 制度の趣旨, 法的保護の内容の掲示等を要請

## 技能実習制度の適正化への取組みについて③ 監理団体に対する実態調査等について

■法改正後の技能実習制度の運営状況を見るため、監理団体に対する実態調査を平成22年11月から本年12月にかけて実施。

■改正法に基づき3年間の技能実習を終了した帰国技能実習生1万人に対して、厚生労働省とともにフォローアップ調査を平成25年8月より実施。

### 監理団体に対する実態調査

平成22年11月から平成25年12月までの間、地方入国管理局において、原則として全監理団体(平成25年8月末時点で1,896団体)を対象に、保証金・違約金等契約の有無、講習の実施状況、監査実施状況、技能実習生からの相談体制、実習実施機関への巡回指導状況、技能実習生に対する賃金支払に関する指導状況等について調査を実施している。

### 帰国技能実習生に対するフォローアップ調査

厚生労働省とともに、平成25年8月以降技能実習を修了した技能実習生に対し、帰国後の就職状況、職位の変化、日本で取得した技術等の活用状況や技能実習時の賃金の支払や管理が適正であったかなどについて調査を実施するもの。調査対象は約1万人の見込み。調査は厚生労働省の委託を受け、国際研修協力機構(JITCO)によって実施されている。

- ☑
  - ☑
  - ☑
  - ☑
  - ☑
  - ☑
  - ☑
  - ☑
- この実態調査やフォローアップ調査結果等も踏まえ、法改正の効果を平成26年度を目処に検証する。

□ □

## 研修・技能実習制度の適切な実施～監理団体による監査について～

- 平成25年4月総務省行政評価局による、「外国人の受入対策に関する行政評価・監視－技能実習制度等を中心として－」において、監理団体による監査について、その実効性に課題がある等と指摘された。
- 法務省では「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を改定し、監査の視点、手順方法等をより具体的に示すとともに、監理団体に適用する不正行為の基準の具体化・明確化を図る予定。

### 監査結果

- 監理団体の監査の実施状況が不明また監査の実効性に課題
  - ◆ 監理団体の監査で不正行為等の指摘漏れ
    - 地方入管が指摘した実習実施機関の不正行為等について、これが行われていた時期に監理団体が実施した監査で指摘できていない事例が多数
    - 【原因】 監理団体の監査能力も不足

### 勧告要旨

- 監理団体による監査の厳正な実施を確保するため、推進事業実施機関に監理団体による監査の実施状況を確認させること。また、具体的な監査の視点、手順、方法等について監理団体に対する実践的な研修が行われるよう措置すること

### 改善措置の内容

- 監査結果が未報告などの監理団体に対し、報告の督促等を実施（平成26年度以降監査実施時期を迎える監理団体から順次開始）
  - システムの機能見直しを行い、技能実習生を受け入れている監理団体及び実習実施機関ごとの名称、所在地、技能実習生数などをリスト化。当該リストを基に監査結果が未報告などの監理団体に対し、報告の督促等を実施していく。
- 「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を改訂（平成25年12月初旬予定）
  - ◆ 具体的な監査の視点、手順、方法等の具体化・明確化
  - ◆ 監理団体に適用する不正行為の認定基準の具体化・明確化
- 指針改訂後、厚生労働省と連携し、監理団体に対する実践的な研修を実施していく予定。

## 外国人技能実習制度に関する主な要望

### ■ 外国人技能実習制度を拡充の方向で同制度の見直しを行うべきとする意見

#### 外国人研修・技能実習制度の期間延長(平成25年3月22日 (社)日本経済団体連合会)

期間(1号及び2号, 合計3年)が終了し, 一定レベル以上の技能を身につけた技能実習生が, 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るため, 更に2年程度の技能実習を可能とする制度を創設すべきである。その際, 技能実習生は, 専門職として技能検定に合格したものに限定し, また, 実施機関についても, 当該実習生が1号及び2号で技能を修得した同一の機関でかつ新たに創設する優良機関認定制度で優良と認められた機関(企業単独型及び団体監理型とも)に限定するものとする。

#### 「平成26年度中小企業対策に関する要望」建議について(平成25年6月21日 大阪商工会議所)

外国人研修・技能実習制度における技能実習期間は最長3年で再延長の制度がなく, 高度な技術取得により優れた技術者・技能者を育成するという当該制度の目的を達することが困難であり, 実習生・雇用する中小企業双方にとって効果が限定的となっている。そこで, 技能実習期間を10年程度まで延長するよう検討されたい。さらに, 中小ものづくりを支える有能な技術者・技能者を確保するため, 同制度終了後, 例えば中央職業能力開発協会などが実施する技能検定で一定水準以上の技能・技術・知識を修めた者については, 就労資格を与えるなど優遇制度を創設されたい。

#### 中小企業施策の充実を求める要望書(平成25年8月21日 全国中小企業連合会 全中連協同組合連合会)

外国人技能実習生受入れに関して平成20年3月25日に閣議決定された, 規制改革推進のための3ヵ年計画のうち, 「3年間研修・実習の終了後, 再度技術研修のための2年間再入国制度を設けること」について, 早急に措置を求める。

## 外国人技能実習制度に関する主な要望

### ■ 外国人技能実習制度の厳格化の方向で同制度の見直しを行うべきとする意見

2014～2015年度 政策・制度 要求と提言(平成25年9月19日 日本労働組合総連合会)

「国際貢献」という制度本来の趣旨を逸脱し、劣悪な研修・労働条件や賃金未払い、失踪、人権侵害など、入管法違反や労基法違反の運営が行われないう、制度改革の効果を注視するとともに、制度の見直しを進める。外国人技能実習制度に関連する劣悪な内容での契約締結などを解決するため、公的機関・民間企業を問わず、不正行為・違法行為のあった外国人実習生の送出し機関・受け入れ機関がこの制度に関与できないよう、規制を強化する。

### ■ 外国人技能実習制度の廃止の方向で同制度の見直しを行うべきとする意見

外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書(平成25年6月26日 日本弁護士連合会)

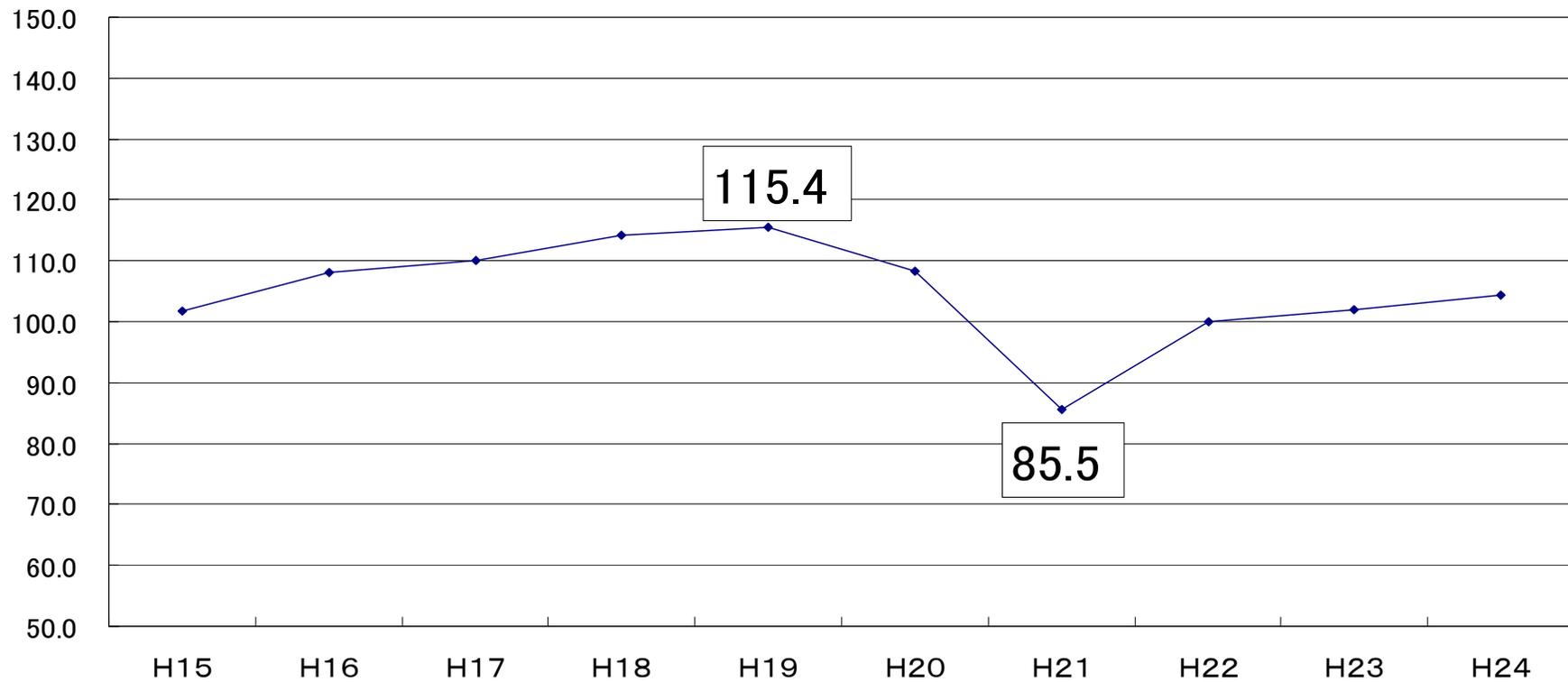
入管法改正後の新制度下においても、多くの問題事例が発生しているのであって、制度の抜本的な見直しが喫緊の課題であることは、改正法施行後3年経過した今日に至っても何ら変わることはない。したがって、外国人技能実習制度は、これを速やかに廃止するべきである。

また、外国人技能実習制度を廃止した上で、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲、制度が変更されるまでの間の現在の技能実習生の処遇などを、外国人の人権にも配慮した上で、早急に国会などの場で十分に検討するべきである。

## 景気動向指数について

(参考)

### 景気動向指数(一致指数(H22=100))の推移

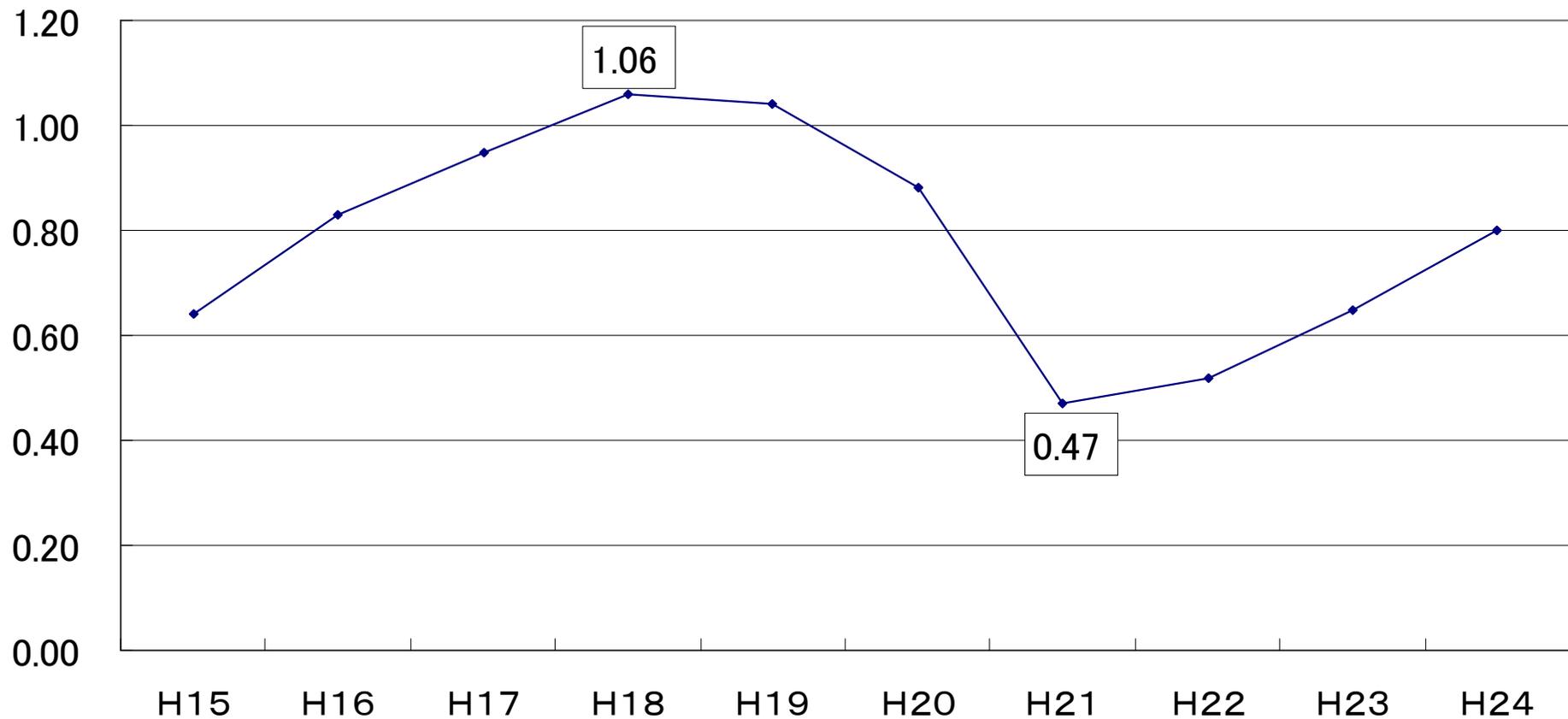


※ 出典:内閣府「景気動向指数」

## 有効求人倍率について

(参考)

### 有効求人倍率(新規学卒者を除きパートタイムを含む)



※ 出典:厚生労働省「職業安定業務統計」

# 産業別就業者について

(参考)

## 産業別就業者数の推移

(単位:万人)

