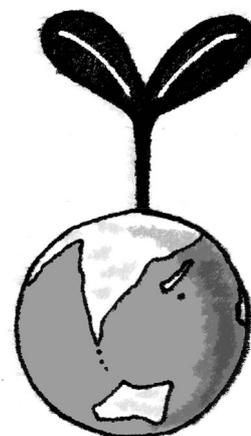


外国人研修制度の実態と課題

●(財)国際研修協力機構(JITCO)

総務部企画調整課長 小谷野享司 こやの・あつし

総務部企画調整課調査役 小野 努 おの・つとむ



― 本日は、外国人研修制度の実態と課題について、お話を伺いたいと思います。まずは、国際研修協力機構の概要から紹介ください。

国際研修協力機構の概要

JITCOの目的と役割

財団法人 国際研修協力機構 (JITCO (シント) : Japan International Training Cooperation Organization) は、法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の五省共管により1991年に設立された公益法人です。JITCOは、外国人研修制度・技能実習制度の適正かつ円滑な推進に寄与することを基本として、

1. 研修生・技能実習生の受入れを行

おうとする、あるいは、行っている民間団体・企業等や諸外国の送出し機関・派遣元企業に対し、総合的な支援・援助や適正実施の助言・指導を行うこと。

2. 研修生・技能実習生に対し、その悩みや相談に配慮するとともに入管法令・労働法令等の法的権利を保障すること。

3. 制度本来の目的である研修・技能実習の成果が上がり、国際的な人材育成が図られるよう受入れ機関、研修生・技能実習生、送出し機関等を支援すること、を使命としています。

国際協力としての研修・技能実習事業

開発途上国等には、自国の経済発展と産業振興の担い手となる人材を育成する観点から、特に青壮年の働

き手に先進国の進んだ技術・技能や知識を修得させようとするニーズがあります。このようなニーズに的確に応えるため、諸外国の青壮年労働者を一定期間日本の産業界に受入れて産業界上の技術・技能・知識を修得してもらう仕組みが「外国人研修・技能実習制度」です。

この制度は、研修生・技能実習生への技術・技能移転を図り、その国の経済発展を担う人材育成を目的としたもので、日本の国際協力・国際貢献の重要な一翼を担っています。これらを通じ、①研修生・技能実習生にとっては、技能修得と帰国後の能力発揮により自らの職業生活の改善向上に、②研修生・技能実習生を派遣する外国の企業にとっては、修得した能力・ノウハウの活用による品質管理の徹底・職場規律の徹

底・コスト意識の高揚等企業の事業活動の改善や生産性向上に、③日本の受入れ企業等にとっては、外国企業との関係強化、経営の国際化、社内の活性化、生産への貢献等に役立ててもらうことにしています。

JITCOの組織体制

JITCOの事業計画、予算等の基本的事項は、評議員会、理事会で審議決定され、それに基づき事業を展開しています。

JITCOは、具体的な事業を効率的かつ円滑に実施するため、以下の体制を整備しています。

●本部は、都内御茶ノ水駅近くにある、人事、会計、庶務、企画調整、情報システム、教材センターを所管する「総務部」、各種サービスを提供する四つの事業部―「出入国部」、

「国際部」、「能力開発部」、「企業部」を設置、活動を行っています。また、諸事業を円滑、適正に推進するため、必要に応じて外部の専門家を委員とする各種委員会を設置しています。

● 地方には、技能実習関係のサービズネットワークとして駐在事務所を設置しています。さらに、全国各地に、研修状況の調査や入国管理局への申請取り次ぎを主な任務とする調査相談員及び研修生・技能実習生の事故・疾病予防を任務とする安全衛生アドバイザー、メンタルヘルスアドバイザー、労災保険相談員を配置しています。

JITCOの財政基盤は、基本財産の運用収入、賛助会員会費、政府からの受託金・国庫補助金等で支えられています。

外国人研修・技能実習制度の沿革

外国人研修・技能実習制度の沿革について説明ください。

日本における研修生の受入れは、多くの企業が海外に進出するようになった1960年代後半頃から実施されてきました。すなわち、海外に

進出した多くの日本企業は、現地法人や合弁会社、取引関係のある企業の社員を日本に呼び、関連する技術や技能、知識を自社内で効果的に修得させた後、その社員が現地の会社に戻り、修得した技術などを発揮させるために外国人向けの研修を実施していました。

こうした実績の積み重ねの中で、日本では1980年代末、少子高齢化の進展、ボーダーレス社会の出現、高度情報化の進展等により、外国人労働者問題にどう対応するかという問題が政治、経済、社会等の場で大いに議論されました。

その結果、日本国政府は1990年に従来の研修制度を改正し、日本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ことを旨として、より幅広い分野における研修生受入れを可能とする途を開きました。

具体的には、従前の企業単独型の受入れに加えて、中小企業団体等を通じて中小企業等が研修生を受け入れる団体監理型の受入れが認められました。これにより開発途上国にとっては、そのニーズにあった汎用性の高い技術・技能等が移転されやすくなりました。同時に、日本の中小

企業にとっても外国との接点が生まれ、事業の活性化等に役立つようになりました。

さらに、日本国政府は、研修制度の拡充の観点から、1993年、研修を修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、技能等を修得させ、その技能等の諸外国への移転を図り、それ「一層協力することを目的として技能実習制度を創設しました。

制度の基本的な枠組み

外国人研修・技能実習制度の基本的な枠組みはどのようなのですか？

制度の基本的な枠組みとして、(1) 開発途上国の人材育成協力、(2) 秩序だった受入れ、(3) 研修生・技能実習生の保護の3点を掲げています。

第1は、開発途上国の人材育成協力ということですが。これは、①単純労働力として受け入れるものではなく、国際的な人材育成として実施すること、②講義主体の研修方式に加えて、オン・ザ・ジョブ・トレーニング・システム(OJT)の採用により実践的な技能移転を可能とする

こと、③技能移転を確実にこなうため、修得技能の目標と修得方法等に関する研修計画や技能実習計画を作成・履行させるとともに、技能実習移行等の際に、技能修得状況のチェックを行なう公正な技能評価制度を設けること、④研修生・技能実習生は、帰国後修得技能を発揮すること、をめざしています。

第2は、秩序だった受入れです。これは、①より多くの国の多数の青年に職業能力開発の機会を提供すること、②受入れ機関の受入れ人員



インタビューに答えるJITCO小谷野氏(左)と小野氏

枠を設定すること、③在留期間は、研修・技能実習を合わせて最大3年とすること、を定めています。

第3は、研修生・技能実習生の保護について、①受入れ機関は、研修生に対して、研修手当（生活実費）、安全衛生、保険、生活指導、宿舍等について入管法令等に基づき適切な措置を行うこと、②受入れ機関は、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、労働・社会保険法令上の権利を保障すること、を定めています。

外国人研修制度及び技能実習制度の概要

外国人研修制度及び技能実習制度の概要について説明をお願いします。

外国人研修制度及び技能実習制度とは、諸外国の青年壮年労働者を一定期間日本の産業界に受け入れて、技術・技能・知識を修得してもらうという人材育成を目的とした日本の国際協力・国際貢献の重要な一翼を担っています。

外国人研修制度

外国人研修制度については、諸外国の青年壮年労働者を日本に受け入れ、原則1年以内の期間に、わが国の産業・職業上の技術・技能・知識の修得を支援することを内容としています。対象業務としては、入管法令の要件を満たす同一作業の単純な復でない業務としています。

技能実習制度

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、研修をした企業との雇用関係の下、より実践的かつ実務的に習熟することを内容としています。

外国人研修制度の課題について

外国人研修生の受入れ形態について見ますと、最近では団体管理型受入れが増加して、企業単独型受入れが減っていると聞いていますが、その理由は何ですか？

2004年のJITCO支援外国人研修生の受入形態別の受入れ状況を見ると、社団法人・財団法人や協

同組合、商工会議所等の団体管理型受入れは1058団体で4万3118人の研修生を受入れています。一方、企業単独型受入れは、713企業で7894人の研修生を受入れています。研修だけならば、JITCOを通す必要はありません。しかし、研修を修了して、技能実習へ移行する際は、研修成果の評価、在留状況の評価、技能実習計画の評価の3つの評価をすべてクリアする必要があります。このうち、研修成果の評価及び技能実習計画の評価については、JITCOが行い、その結果を地方入国管理局へ連絡する仕組みになっていますので、JITCOを通す必要があるのです。印象としては、企業単独型が減っているのではなく、団体管理型が増している感じですね。技能実習への移行は、全て企業との契約型になります。JITCOの調査では、申請ベースでは、研修から、技能実習に移行する割合は半分程度です。

研修から技能実習への移行が少ない理由としては、移行対象職種が絞られていることもあげられます。

実務研修と技能実習の内容について、明確な違いがないように思われますが？

外国人研修制度と技能実習制度の違いは別表の通りです。

修得技能水準の目標については、1年研修の場合、技能検定基礎2級相当、技能実習の場合技能検定3級相当が設定されていますが、技能検

	研修制度	技能実習制度
対象業務・職種の範囲	入管法令の要件を満たす同一作業の単純な復でない業務	技能検定等の対象となる62職種114作業に限定
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)	技能検定3級相当(2年実習の場合)
技能修得の担保措置	研修計画の作成と履行	技能実習計画の作成と履行
該当する在留資格	「研修」 非就労資格 3分の1の非実務研修を義務づけ 時間外・休日研修不可	「特定活動」 条件付き就労資格 時間外・休日労働可
処遇条件の明確化	研修条件を定めた処遇通知書の交付	労働条件に関する雇用契約書、労働条件通知書の交付
生活保障措置	生活実費としての研修手当	労働の対価としての賃金 労働基準法・最低賃金法
傷害・疾病の保障措置	民間保険加入の義務づけ	労働・社会保険の強制適用



JITCO本部でのインタビュー風景

定試験は日本人と外国人で内容が違うのでしょうか？

技能検定の内容は、日本人と外国人の違いは基本的にありません。技能検定は、国の技能検定にあるものを使用しており、各都道府県の職業能力開発協会が実施しています。

技能実習を2年実習して受ける技能検定3級の合格者の割合はどのくらいですか？

研修成果の評価のため活用されている技能検定基礎2級相当試験と異なり、技能検定3級相当試験の受験

は義務的なものではなく、JITCOは関与していないため、合格者数は把握しておりません。なお、JITCOは、修得技能評価の促進のため、受検を奨励しており、合格者に対して、2万円の報奨金を支給しています。2004年度は、申請のあった155名に対して報奨金を支給しました。

大企業にヒアリング調査すると、基礎2級試験は当然認識しています。が、初級技能者レベルの技能検定3級制度試験を知らない担当者が意外に多いことがわかりました。

帰国後の就職先は

研修及び技能実習を修了して帰国後、同職種に就いているかどうかについてはいかがですか？

国によっては、日本の技能検定3級の資格を持っていると、帰国後、現地の日本企業に就職する際に有利であることは確かです。2004年度には推計で約2万人が3年間の研修・技能実習を修了して、それぞれの国に帰国していますが、その全員を追跡調査することは難しいのが実態です。追跡調査するには、送り出し国側の協力も不可欠です。中国

やフリーピンなどでは、送り出し窓口組織が中心になって、同窓生体制を確立する動きも出ています。

企業への受入れ可能な研修生の人数について、現在は原則として受入れ企業の常勤職員20名につき、研修生1名の受入れが可能となっています。常勤職員と受入れ研修生との比率については、適正と考えていますか？

常勤職員20名につき研修生1名という比率を原則としています。公益法人や協同組合などを通じて受入れる団体管理型研修の場合は、受入れ可能な人員枠はもう少し緩和されまして、常勤職員と研修生の比率は、現在50人で3人までとなっています。適正な比率はどのくらいなのかは、現在調査中です。

期間延長の希望はどうですか？

2006年3月に法務省が発表した第3次出入国管理基本計画では、「問題の少ない企業単独型研修については企業活動の変化等に応じた基準の緩和を検討していく」としていますが、在留期間の延長については言及されていません。

再研修の希望について

再研修の希望はどうですか？

再研修の希望がある場合には、従来から個々に審査し合理的な事情があるときに、法務省入国管理局として、例外的に認めてきてはいますが、「再研修」が認められる基準を明確化すべきとの指摘があったことから、2006年3月に入国管理局としてのガイドラインを定めています。

研修生は、母国においては学ぶことが困難な技術、技能等をわが国で学び、それを母国に戻って活用し、母国の発展に尽くすことが必要とされています。それ故に、同じ研修を何回も受けることは想定されていません。しかしながら、産業上の技術・技能の高度化等もあり、わが国で研修を修了し、帰国した後、あまり期間が経過しない時期に、再度、わが国で同一分野のより高度の研修や別の業種についての研修を受けることを必要とする場合があります。

再研修を受ける場合の条件としては、①より上級の又は関連する技術・技能等の修得を目的とする再研修であること。②前回研修で学んだ技術等が、母国において活用されていること。③従前と全く異なる業種に関わる研修ではないこと、が定め

られています。

再研修が認められた事例としては、わが国の電機部品メーカーの合弁企業の技術者であるAが、半年間、わが国において金型メンテナンスを中心とした仕上げ組み立ての研修を受け、帰国してから母国の合弁企業の工場において金型部門スタッフとして従事し、その4年後に、金型製作、加工に関する加工機プログラムの技術、知識習得を目的とした実務研修を含む1年間にわたる研修を受けることを認められた事例があります。この場合の研修実施先は、2回とも同一機関でした。

不正行為の実態と対応

—不正行為の実態についてはどのような状況ですか？

最近の問題点として、不正行為事案の増加が目立っています。不正行為事案の内容としては、①名義貸し、②所定時間外活動、③研修・技能実習計画との齟齬、④虚偽文書の作成・行使、⑤不法就労者の雇用、などが目立っています。また、労働基準法違反については、①健康診断未実施、②賃金控除協定の未締結、③労働条件の書面による明示なし、④

割増賃金の不適切な支払などが増えています。

不正行為が把握できたものについては、できる限り対応するようにしています。制度の適正化については日々努力しています。

—不正行為発覚の場合、3年受け入れ停止措置は有効に機能していますか？

不正行為発覚の場合、3年受け入れ停止措置は入国管理局が決めるようになっていきます。有効に機能していると思います。

J-ITCO支援の研修生は5万1000人

—「研修生」の失業者はどのような状況ですか？

日本における外国人の入国者数は、1990年頃から急激な伸びを見せており、2004年に新規に入国した外国人は約550万人となっています。その中でも、在留資格「研修」での入国者及び在留資格「特定活動(技能実習)」で滞在する外国人が増加傾向にあることは、法務省の統計からも明らかです。実態として、2004年には7万5359人と7万人を超える研修生が来日

しています。うち、J-ITCO支援の研修生は2004年で5万10012人(J-ITCOへの点検依頼ベース)です。

失業者に対する取り組み

このように、外国人研修・技能実習制度による入国者、滞在者が増えているということは、この制度が幅広く利用されているということでも、有意義なことですが、その一方で、研修生・技能実習生の失業者も増加するという、極めて好ましくない事態も見られるようになっていきます。

来日直後に失踪するなど、最初からこの制度を悪用した例もあります。失業者の多くは、希望に燃えて来日したにもかかわらず、待遇に不満を持った、あるいは「もつと稼げるところがある」などの甘言に乗せられ、失踪して不法就労しているのが実情と思われれます。

法務省が2004年度に発表した不法残留者数の推移では、在留資格「研修」の不法残留者数は、1998年以来3000人を超えており、2000年、2001年と若干の減少は見られるものの、2002年には増加に転じ、2005年1月1日現

在では3648人と過去最高を示した2004年に次いで多く、在留資格別不法残留者の上位5位に入るほどになっています。

また、技能実習生の失業者については、2004年度は対前年比22%減の1175人(J-ITCOへの報告ベース)となりましたが、依然として1000人を超える失業者が出ています。国別の失業者数では、中国人505人、ベトナム人363人、インドネシア人250人の順となっています。

このような失踪に対する取り組みとして、J-ITCOでは、ホームページ・各種セミナー等を通じ技能実習生の失踪統計を広く公表し、失踪防止への注意を喚起するとともに、受入れ機関・送出し機関へのアドバース、送出し国政府への要請、母国語情報誌「研修生の友」を通じた研修生・技能実習生への失踪防止の呼びかけ、各種広報出版物での制度・関係法令等の周知徹底など、さまざまな防止策を推進してきました。

〈聞き手〉JIC政策局・浅井茂利
〈文責〉編集JIMF-JIC組織総務局