

外国人の受入れ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 —
〈調査結果に基づく勧告〉

総務省では、技能実習生、外国人看護師候補者等、留学生の適切な受入れ及び管理を推進する観点から、技能実習生の適切な受入れに向けた取組状況、EPA外国人看護師・介護福祉士候補者の日本語能力の向上に向けた取組状況、留学生の在籍管理に関する取組状況等を調査し、その結果を取りまとめ、必要な改善措置について勧告することとしましたので、公表します。

【本件連絡先】

総務省行政評価局

法務、外務、文部科学等担当評価監視官室

担 当：萬谷、岡村

電話（直通）：03-5253-5450

F A X：03-5253-5457

E-mail：<https://www.soumu.go.jp/hyouka/i-hyouka-form.html>

※ 結果報告書等は、総務省ホームページに掲載しています。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/ketsuka.html

外国人の受入れ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－

【調査の背景と勧告事項】

背景

- **技能実習制度**は、我が国の技能・技術・知識の開発途上国等への移転を図り、経済発展を担う「人づくりに」協力することを目的に平成5年度に出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。)に基づき創設された制度。平成22年7月から労働基準法(昭和22年法律第49号。以下「労基法」という。)等が適用される範囲の拡大等による技能実習生保護を強化
- **EPA(経済連携協定)**に基づき、平成20年度から外国人看護師及び介護福祉士候補者の受入れを開始(インドネシア、フィリピン)
- 「留学生30万人計画」(平成20年7月策定)に基づき、**外国人留学生**の受入れを推進

- 技能実習制度(注1)については、依然として技能実習生の受入れ機関(企業等)による入管法関係法令や労働関係法令違反が発生(注2)。実態把握にも課題

(注1) 監理団体が外国人を技能実習生として実習実施機関にあつせんし、監理団体の責任と監理の下で、実習実施機関で技能実習を実施。技能実習生は、就労を行う中で技能の修得等を行う。在留期間は、職種によって異なり、最長で3年
<監理団体> 事業協同組合、農業協同組合、商工会議所など
<実習実施機関> 監理団体の構成員である中小企業、農家、個人事業者など

(注2) 地方入国管理局(以下「地方入管」という。)による監理団体・実習実施機関に対する不正行為認定(※1)件数は156件、労働基準監督機関による実習実施機関に対する是正勧告件数(※2)は2,252件(いずれも平成23年)
※1 **不正行為認定**とは、法務省令に基づき、地方入管が実習実施機関等で計画と異なる実習の実施、労働関係法令違反などがあつた場合に、不正行為として認定し、3年又は5年の実習生受入れ停止措置を講ずるもの
※2 **是正勧告**とは、労基法等に基づき、労働基準監督機関が実習実施機関で労働関係法令違反があつた場合に行う行政指導

- EPA外国人看護師・介護福祉士候補者については、国家試験の合格率及び合格者数に増加もみられるものの、未だ低い水準にある(注3)。また、受入れ施設数、受入れ者数ともに受入れ当初に比べて減少(注4)

(注3) EPA候補者国家試験合格者数及び合格率(平成25年3月25日現在)
看護師 : 20年度0人(0.0%)、21年度3人(1.2%)、22年度16人(4.0%)、23年度47人(11.3%)、24年度30人(9.6%)
介護福祉士 : 23年度36人(37.9%)、24年度128人(39.8%)

(注4) 受入れ施設数 : 21年度311施設 → 24年度97施設 受入れ者数 : 21年度672人 → 24年度202人

- 外国人留学生については、短期滞在者、日本人の配偶者等に次いで不法残留者が発生(23年3,187人(留学生の約1.7%))。一部の教育機関では、留学生の大量除籍処分事案が発生

調査の概要

- 実施時期：
平成24年3月～25年4月
- 調査の対象機関：
内閣府、国家公安委員会(警察庁)、法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省等
- 主な調査事項：
 - (1) 監理団体による実習実施機関に対する監査の実施状況
 - (2) 技能実習制度推進事業実施機関による巡回指導の実施状況
 - (1) EPA外国人看護師・介護福祉士候補者の就労開始時点の日本語の習得状況
 - (2) 受入れ支援事業を始めとする各種の支援事業の実施状況
 - (1) 教育機関における留学生の在籍管理の実施状況
 - (2) 留学生の卒業後等の在留管理の実施状況 等

主な勧告事項

- 1 監理団体による監査の適正化、技能実習制度推進事業の在り方見直し及び技能実習制度の効果の検証
- 2 EPA候補者における日本語能力の向上、各種支援事業の見直し
- 3 教育機関における留学生の適切な在籍管理・在留管理の推進 など

技能実習生、外国人看護師候補者等及び留学生の適切な受入れ及び管理を推進する観点から、関連制度・施策の実施等について改善を勧告

勧告日：平成25年4月19日
勧告先：法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省及び経済産業省

1 技能実習制度の適切な実施 (1) ～監理団体による監査の適正化～

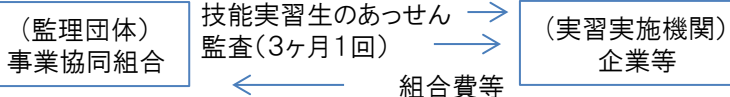
制度の仕組み

1 実習実施機関に対する監理団体の監査

- ① 監理団体は少なくとも3ヶ月に1回、実習実施機関における技能実習の実施状況を監査し、その結果を地方入管に報告
- ② 実習実施機関の不正行為を把握した場合は、直ちに監査を行い、その結果を地方入管に報告

※ 監理団体と実習実施機関の関係

監理団体は事業協同組合等で、実習実施機関はその組合員等であること等が要件となっており、両者の間に一定の利害関係が存在



2 監理団体及び実習実施機関の指導機関

厚生労働省が技能実習制度推進事業を委託した推進事業実施機関が監理団体や実習実施機関に対する巡回指導(詳細については後記1(2)参照)を実施

調査結果

1 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

① 監査結果報告の地方入管による確認が不十分

報告書P54～55

- ◆ 監理団体から関係する実習実施機関全ての監査結果が報告されているか否かを確認していない地方入管が半数

＜9地方入管のうち4地方入管＞

- ◆ 地方入管が別途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の監査結果報告が提出されていたのか否かが地方入管で確認できない事例がある

＜不正行為認定を受けた90機関のうち7機関 等＞

【原因】 地方入管において、技能実習生を受け入れている監理団体・実習実施機関の名称・所在等を網羅的に整理できておらず、監査結果報告の提出漏れをチェックするために必要な正確なリストが未策定

② 監理団体の監査で不正行為等の指摘漏れ

報告書P55～56

- ◆ 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これを指摘できていない事例が多数
- ◆ 推進事業実施機関による巡回指導においては、監理団体による監査の妥当性は未チェック

＜不正行為認定を受けた83機関のうち81機関＞

【原因】 監理団体の監査において、一定の利害関係がある実習実施機関に対する公平・公正な監査を確保するための枠組みが未整備。また、監理団体の監査能力も不足

勧告要旨

- 1 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情報をリスト化し、各地方入国管理局において当該リストを基に、監理団体による監査結果の提出状況等を踏まえ、報告の督促、実態調査等を行い、監査の実施及び結果報告を徹底すること(法務省)
- 2 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(法務省及び厚生労働省)

1 技能実習制度の適切な実施 (2)

～巡回指導の適正な実施～

制度の仕組み

2 推進事業実施機関の巡回指導

○ 巡回指導の枠組み及び内容

- i) 技能実習は最長3年間で、技能実習生は、入管法に基づく在留資格の分類により、実習1年目の者を技能実習1号、2年目以降を技能実習2号に区分
技能実習2号に移行できるのは、一定水準以上の技能等を要すると認められた職種のみで、現在67職種124作業
- ii) 巡回指導の対象
技能実習2号の技能実習生を受け入れる監理団体や実習実施機関
- iii) 巡回指導の内容
 - ◇ 監理団体に対してはおおむね年1回、実習実施機関に対する指導状況についてチェック
 - ◇ 実習実施機関に対してはおおむね2年に1回(毎年9,500件以上)、実習実施計画にのった実習の実施状況、適正な雇用管理状況をチェック
 - ◇ 実習計画と実際の作業等との相違、賃金不払等があった場合は文書指導を行い、改善報告書を提出させ、改善状況を確認
 - ◇ 地方入管による不正行為認定に相当する事案で特に重大な問題がある事案等は重大事案と位置づけ、関係行政機関(地方入管又は労基署)に情報提供

技能実習制度推進事業 (23年度約3億8,000万円)

- i) 本事業の委託先(推進事業実施機関)は、公益財団法人国際研修協力機構(以下「JITCO」という。)で、技能実習制度が発足した平成5年度から受託
 - ii) 事業内容は、巡回指導、実習実施計画の評価、母国語相談等
- ※JITCO 平成3年に4省の共管により、外国人技能実習制度・研修制度の適正かつ円滑な推進に寄与することを目的に設立。その後、平成4年に5省共管となり、24年4月に公益財団法人に移行。

調査結果

2 巡回指導の内容及び実施状況が不適切

① 技能実習1号のみを受け入れる監理団体・実習実施機関が巡回指導の対象外

報告書P73～74

- ◆対象外の技能実習生(23年度) <1万2,881人>
- ◆対象外の監理団体・実習実施機関(23年度推計)
<195団体、2,119機関>

【課題】 これらの監理団体や実習実施機関において、技能実習生に対し、どのような技能実習や雇用管理が行われているのか、その実態が明らかでなく、十分な指導も行われていない状況

② 巡回指導の実効性が不明

報告書P76～79

- i) 文書指導による指導が低調
 - ◆実習実施機関に対する巡回指導(23年度約9,500件)中、文書指導は2～3%(344件)
※労働基準監督機関による是正勧告は2,252件
- ii) 実習実施機関の不正行為等を指摘することができていない
 - ◆地方入管による不正行為認定を受けた46機関60件(23年中、不正行為を指摘できていないもの45機関(97.8%)59件
- iii) 関係行政機関への情報提供が低調
 - ◆21年度～23年度の3年間の重大事案23件中8件

【原因】 巡回指導における指導方法や関係行政機関への情報提供の取扱いが、推進事業実施機関(JITCO)に委ねられているため、その内容も運用も不十分

勧告要旨

- 3 巡回指導は、1号の技能実習生のみ受入れを行う監理団体及び実習実施機関も対象とすること(厚生労働省)
- 4 巡回指導における指導の基準及び地方入国管理局又は厚生労働省へ情報提供する事案の基準を策定し、これらの基準に沿った指導及び情報提供の厳格な実施を徹底すること(厚生労働省)

1 技能実習制度の適切な実施 (3)

～技能実習制度推進事業の見直しと技能実習制度の効果の検証～

制度の仕組み

3 推進事業実施機関の選考

- 随意契約だったものを平成19年度からは企画競争に転換
⇒ 平成5年度以来連続してJITCOが受託

4 平成21年の入管法改正と附帯決議等

① 平成21年7月の入管法改正

改正入管法附則第61条は、同法施行(22年7月)後3年を目途として、同法等の施行状況を勘案し、法律の規定について必要な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものと規定

② 入管法改正における衆参両法務委員会の附帯決議

「今回の法改正は、早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行う」と決議

③ 「第4次出入国管理基本計画」(平成22年法務大臣決定)

技能実習制度の抜本的な見直しについて、専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れ問題への対応と併せて検討すること等を規定

調査結果

3 技能実習制度推進事業の競争性、効率性の向上が必要

① 入札の競争性を高める取組が不十分

- JITCOによる1者応募・1者応札が継続する中、競争性向上策が不十分
 - ◆ 仕様書の内容が新たな入札参加者を募る上で不十分
(業務内容の具体性不十分、体制整備に委託費が使用可能な旨の記載なし)
 - ◆ 近年入札の公示期間(28日前後)の大幅な延長なし

報告書P96～97

② 入札時の競争を通じた委託費の効率化が困難

- 企画競争のため、価格競争が行われず、毎年度、委託予算額のほぼ上限で契約
<21～23年度のいずれも約100%>

報告書P97～98

【原因】競争性、効率性を向上させる取組が不十分

4 技能実習制度の現状についての把握・分析・効果の検証が必要

① 技能実習生が単純労働力として雇用されるのを危惧

- 従業員規模が小さい事業所、労働力不足の事業所は問題事例が多い
 - ◆ 21年度～23年度に文書指導の対象となった846機関中
 - i) 5割は従業員規模1～19人、8割は50人未満
 - ii) 2割(157機関)は従業員の半数以上が、うち34機関は全てが技能実習生
 - iii) 婦人子供服製造業116機関、溶接111機関、畜産農業57機関

報告書P112

② 本制度の目的となる技能移転の確認が形骸化

- 技能の修得状況を確認するための技能検定等の受験率が低調
<2号の技能実習生全体の1%未満><調査対象18機関でも受験は1機関1名のみ>

報告書P112～113

【課題】本制度の抜本的な見直しに向け、制度の効果検証を的確に行う必要

勧告要旨

5 仕様書の内容の明確化、公示期間の延長、総合評価落札方式の導入への取組など、競争性・効率性を確保すること(厚生労働省)

6 平成25年7月には現行制度下の初めての技能実習生が3年間の実習を修了することから、この3年間を通じた制度の運用状況を的確に把握し、効果を検証すること(法務省及び厚生労働省)

2 EPA(経済連携協定)に基づく外国人看護師・介護福祉士の適切な受入れ

制度の仕組み

1 候補者の日本語能力の習得に向けた取組

① EPAにおける日本語要件の取扱い

- ・ インドネシアやフィリピンとのEPAに基づく受入れでは、日本語能力は入国要件となっていない
- ・ 新たに平成26年度から開始されるベトナムとの交換公文に基づく受入れでは、日本語能力N3(※1)が入国要件
(※1) N3: 日常的な話題の文章を読んで理解できる等の日本語能力レベル

② EPA(日インドネシア、日フィリピン)における日本語研修

- ・ EPA上は、日本での6か月間の日本語研修(※2)のみ規定(平成20年度から実施)。EPAの枠組外で、訪日前日本語研修(※3)を23年度入国者から実施
- ・ これら訪日前後の研修合計12か月で、N3程度の日本語能力の修得を目安
(※2) 外務省及び経産省の委託事業(23年度は、執行額が外務省で2.7億円、経産省約2.8億円で、(財)海外技術者研修協会、(株)エヌ・アイ・エス、(株)アークアカデミーが受託)
(※3) (独)国際交流基金による事業(23年度の執行額約3.5億円)

2 受入れ支援事業、学習支援事業(厚生労働省委託事業)

① 受入れ支援事業(23年度約1.5億円)

- ・ EPAに基づく受入れ調整機関(公益社団法人国際厚生事業団。以下「JICWELS」という。)が行う事業
- ・ 受入れ施設に対する巡回訪問、母国語相談、導入研修等

② 看護師候補者学習支援事業(23年度約1.2億円)

- ・ 集合研修、eラーニング等

③ 介護福祉士候補者学習支援事業(23年度約1.3億円)

- ・ 集合研修、通信添削等

(注)②及び③は企画競争により、委託先が決定。平成23年度はJICWELSが受託

調査結果

報告書P171~177

1 候補者の日本語能力に課題

i) 日本語研修修了時点の日本語能力が高い方が合格率も高い

- ◆ 看護師国家試験合格者(平成21年度、22年度入国者)18人中
　　<N3程度到達者 11人(全体の61.1%)>

ii) 研修終了時の目安に日本語能力が達していない候補者あり

- ◆ 訪日前後に12か月間の研修をした24年度に入国したインドネシア人候補者で、日本語能力がN3程度に未達の者
　　<約12%(12人)>

iii) 受入れ施設による評価(当省意識調査)

- ◆ 受入れ時点の候補者の日本語能力が施設での研修・就労に必要なレベルに達していないとする施設の割合
　　<約55%>
- ◆ 候補者の日本語能力の不足により、研修・学習支援への施設の負担が多大、就労面でも課題ありとの意見

【課題】 候補者が国家試験に合格する上で日本語能力は重要な要素の一つであり、日本語能力不足により受入れ施設側の負担も大。他方、訪日後の研修では修了時の目安に日本語能力が達していない候補者がいる

2 受入れ支援事業・学習支援事業の委託費の積算と執行内容の乖離

報告書P225~226

(例)・巡回訪問<積算> 巡回訪問を行う専門家を謝金にて計上。1,059施設を1施設3人で訪問
　　<執行> 専門の法人職員が対応。326施設を1施設2.2人で訪問(注1)
　　(注1) 積算では1日2施設の訪問が前提だが、実際には、施設が遠隔地であること等から1日1施設の訪問が主であること等に起因

・相談窓口	<積算>6人体制対応	<執行>相談員3人(ほか社労士1人、精神科医1人)
・人件費(注2)	<積算(人件費充当人員)>	<執行(人件費充当人員)>
①受入れ支援事業	3,317万円(6人分)(※)	5,332万円(7.9人分)
②看護学習支援事業	計上しておらず	2,944万円(4.7人分)
③介護学習支援事業	計上しておらず	2,365万円(4.3人分)

(注2) 23年度事業に係る積算と執行。執行における人件費充当分については、12か月従事で1人として計算 ※このほかに謝金を計上

【課題】 これらの事業の中で行う巡回訪問等の各業務の実施目標が明らかでなく、また、委託費の積算と執行内容とに乖離もみられる

勧告要旨

- 1 ベトナムからの受入れの枠組みも参考にし、候補者の選定要件及び日本語研修について検討し、必要な措置を講ずること(外務省、厚生労働省及び経済産業省)
- 2 受入れ支援事業、看護・介護学習支援事業については、各業務の実施目標(数値目標)を委託先に明示するとともに、積算及び執行について適正な内容に見直し、効率的な業務の実施により、経費の縮減に努めること(厚生労働省)

3 留学生の適切な在籍管理及び卒業後の在留管理の推進

制度の仕組み

1 留学生の在籍管理に係る関係機関の主な取組

① 教育機関

- ・ 入管法に基づき、留学生の受入れ状況を年2回、退学・除籍等の発生時には14日以内に地方入管に届出

② 法務省(入管)

- i) 専修学校等については、入管法に基く退学者等の届出等の提出状況及び不法残留者の発生状況に応じ、学校ごとに「適正校」「非適正校」に選定
⇒ 非適正校には、その旨を伝達し、以後の入国審査を慎重に実施
- ii) 大学等については、5名以上不法残留者が発生した場合、文部科学省に対し情報提供
⇒ 文部科学省では、該当する大学等に対しヒアリング等を実施

③ 文部科学省

- ・ 留学生の適切な受入れ・在籍管理等がなされるよう、教育機関に対し通知等によって要請

2 留学生受入れに係る助成支援策

- i) 私費外国人留学生学習奨励費<(独)日本学生支援機構が実施>
 - ・ 私費留学生に対する奨学金(23年度決算額7,180百万円)
 - ・ 外国人留学生の在籍管理について、不適切な状況が見受けられる教育機関に対し推薦依頼枠の削減等のペナルティ措置を講ずる枠組み
- ii) 私立大学等経常費補助金(特別補助)<(特)私学事業団※が実施>
 - ・ 国際交流のための基盤整備を行う私立大学等に対する補助(23年度交付額1,344百万円)
 - ・ 取扱要領上にはペナルティ措置等の明記なし

※特殊法人日本私立学校振興・共済事業団

調査結果

1 卒業後等の在留管理に係る対応に教育機関が苦慮

報告書P319～320

i) 教育機関における責任の範囲の認識が区々

◆調査した専修学校21校中

「退学・除籍・卒業するまで」<3校>

「地方入管への届出まで」<6校>

「帰国するまで等」<10校> など

ii) 卒業後等の在留管理に係る対応についての教育機関の認識

◆調査した専修学校・大学13校の中には、次の意見あり

「卒業後等の責任が不明確で取り組みようがない」

「卒業後等も教育機関に責任があることに疑義」

【原因】 留学生の卒業後の在留管理に係る教育機関の役割や具体的な取組が不明確

2 再発防止対策が不十分

報告書P321～322

① 再発防止対策に活用できるような情報(不法残留事案の具体的な内容等)が教育機関に未提供

- 法務省又は文部科学省から不法残留者を発生させた教育機関に対し提供されている情報は限定的
 - ・ 専修学校等 <自校が「非適正校」に選定された事実>
 - ・ 大学等 <自校が前年に一定程度の不法残留者を出した事実>

② 学習奨励費等におけるペナルティ措置の対象が不明確

【原因】 ペナルティ措置の対象となる「在籍管理が不適切な状況」がどういった状況を指すのかが不明確等

勧告要旨

- 1 卒業後等の在留管理に係る教育機関の役割・具体的措置等を整理し、教育機関に示すこと (法務省)
- 2 不法残留事案の再発防止の観点から、具体的な情報を教育機関等に提供すること (法務省及び文部科学省)
- 3 (独)日本学生支援機構に対して学習奨励費の支給に当たり、推薦依頼数の削減等に係る基準の策定及び適切な処置を求めると等 (文部科学省)