

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—
結果に基づく勧告

平成 25 年 4 月

総 務 省

前書き

外国人（日本国籍を有しない者）の我が国への入国者数は、平成 22 年に約 944 万人と、過去最高の人数となった。平成 23 年は、東日本大震災の影響に加え、過去最高水準の円高となったことなども要因として、約 714 万人と、前年比で約 231 万人の大幅な減少となったが、翌 24 年は前年比約 204 万人増の約 917 万人（速報値）となっている。

一方、我が国に在留する外国人（外国人登録者数）は、平成 17 年末に約 201 万人と初めて 200 万人を超え、20 年末までは年々増加していたものの、同年末の約 222 万人をピークに、それ以降 3 年連続で微減傾向が続いており、23 年末現在においては約 208 万人となっている。

このように、近年こそ外国人登録者数は減少傾向にあるが、今後、経済社会の一層の国際化等に伴い、国際的な人の移動がより活発化することが予想されており、我が国と近隣諸国間の経済水準の格差を背景に、これらの国々から我が国への労働力の送付圧力が強まることが見込まれている。

こうした状況を踏まえ、出入国の公正な管理を図るため、法務大臣は外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべき「出入国管理基本計画」を平成 4 年から策定している。直近の「第 4 次出入国管理基本計画」（平成 20 年 3 月 30 日法務大臣決定）においては、「本格的な人口減少時代が到来する中、我が国の社会が活力を維持しつつ、持続的に発展するとともに、アジア地域の活力を取り込んでいくとの観点から、積極的な外国人の受入れ施策を推進していく」こと、また、外国人の受入れの在り方に関しては、「我が国の産業、治安、労働市場への影響等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、幅広く検討・議論していく必要がある」とされている。

なお、我が国の雇用政策における「外国人の受入れ」については、雇用対策法（昭和 41 年法律第 132 号）第 4 条第 10 項の規定において、高度の専門的な知識又は技術を有する外国人（いわゆる高度人材）の我が国における就業を促進することとされている。一方、いわゆる単純労働者の受入れの可否について

は、今日まで、国会等の場で何度も議論されてきているものの、単純労働者を受け入れないとする方針は現在も維持されている。しかし、資格外活動における留学生、技能実習生の中には高度な専門性・知識・技術を要しない単純労働に従事している者もいるとされている。

こうした中、外国人の就労環境や入国・在留に関する改善策や新たな制度が導入されてきている。

外国人研修・技能実習制度については、平成 22 年 7 月の「出入国管理及び難民認定法及び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例法の一部を改正する等の法律」(平成 21 年法律第 79 号)の施行に伴い、新たな技能実習制度が導入され、実務研修中の外国人実習生の法的保護が強化された。その際、技能実習が適切に行われているかどうかを監査する仕組みが導入されているものの、その実効性については疑問があり、地方入国管理局により不正行為認定された機関数は約 180 機関あまり(平成 23 年)に上っている。

外国人の受入れとして新たな制度も導入されている。二国間経済連携協定(EPA)に基づき、平成 20 年度からはインドネシアから、翌 21 年度からはフィリピンから、看護師・介護福祉士候補者の受入れが開始されている。この受入れ枠組みは、外国人の就労が認められていない分野で、候補者本人が国家資格の取得を目指すことを要件の一つとして、一定の要件を満たす病院や介護施設での就労を特例的に認めるものであり、一人でも多くの意欲と能力のある外国人候補者が看護師や介護福祉士の国家試験に合格し、その後、本人と受入れ施設の合意の下、継続して日本に滞在することが期待されているが、外国人候補者の国家試験の合格率は、受験者全体の合格率を下回るものとなっている。

留学生については、平成 20 年 7 月に文部科学省ほか関係省(外務省、法務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省)により策定された『留学生 30 万人計画』骨子』に基づき、平成 32 年を目途に留学生の受入れを 30 万にすることを目指している。また、法務省においても、適正かつ円滑な入国・在留審査(審査に係る提出書類の大幅な簡素化)、出入国管理及び難民認定法(昭和 26 年政令第 319 号)の改正による在留資格「留学」の在留期間の延長、留学生の就職活動に係る在留手続上の支援などが行われている。さらに、平成 22 年 7

月には、留学生の安定的な在留を図るため、それまで在留期間・資格外活動の範囲等が異なっていた「留学」と「就学」の二つの在留資格が「留学」に一本化されている。しかし、一部の教育機関において大量の除籍処分事案が発生したケースや、除籍・退学者の中には在留期間内に出国せず不法残留者となるケースもみられる。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、外国人の受入れ対策について、技能実習生、EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者及び留学生という3つの異なる対象に関し、適切な受入れの実施を推進する観点から、それぞれの受入れ状況、円滑・適切な受入れの推進に関する施策・事業の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

ページ

1	技能実習生の受入れ	1
(1)	技能実習制度の概要・受入れ状況	1
(2)	監理団体による監査の適正化	15
(3)	推進事業実施機関による巡回指導の適正化	22
(4)	技能実習制度推進事業の在り方の見直し	37
(5)	在留資格認定証明書交付申請の取次ぎの適正化	42
(6)	技能実習制度の効果の検証	44
2	E P A（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の 受入れ	48
(1)	外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ制度と受入れ状況	48
(2)	国家試験合格率の向上及び受入れ施設の負担軽減	61
(3)	外国人看護師・介護福祉士受入支援事業等の見直し	72
(4)	候補者の資格要件の適合性に係る確認手続等の適正化	84
(5)	受入れ施設から徴収する各種契約に基づく手数料等の見直し	92
3	外国人留学生の在籍管理等	99
(1)	外国人留学生の受入れに関する政策・制度の概要	99
(2)	専修学校等における留学生の管理の適正化	108
(3)	留学生の卒業後等の適切な在留管理の推進	116
(4)	留学生の退学・除籍等の届出に関する基準の明確化	124
4	F E I Sを活用した的確かつ効率的な業務の実施	126

1 技能実習生の受入れ

(1) 技能実習制度の概要・受入れ状況

ア 技能実習制度の概要

(ア) 制度の目的と沿革

a 制度の目的

技能実習制度は、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。）に基づく在留資格「技能実習」により入国した者を一定期間産業界で受け入れて、その技能・技術・知識を修得させ、我が国の技能・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」に協力することを目的とした制度である。

b 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は昭和 40 年代頃からあり、昭和 56 年の入管法改正により、入管法第 2 条の 2 第 1 項の規定が設けられ、海外に支店や関連会社のある企業が外国人研修生を 1 年間受け入れる制度が設けられた。

その後、平成 2 年の入管法改正により、独立した在留資格として「研修」が設けられた。

また、同じく平成 2 年には、中小企業においても研修生を受け入れ、国際協力を行うことができるよう、「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の研修の在留資格に係る基準の六号の特例を定める件」（平成 2 年法務省告示第 247 号）により海外企業との関係がない中小企業でも、事業協同組合や商工会議所などを通じた研修生の受入れが可能となった。

平成 5 年には、「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）により、在留資格「特定活動」の一類型として技能実習が認められ、在留資格「研修」での 1 年間の研修を修了した者については、引き続き 1 年を限度として技能実習を行うことを目的に在留することが可能となった。平成

9年には、技能実習の滞在期間の上限が2年に延長され、研修及び技能実習を合わせた全体の滞在期間は最長3年となった。

その後、平成21年の入管法改正（平成21年7月15日公布。平成22年7月施行。）により、在留資格「技能実習」が単独で設けられ、受入れ1年目からこの資格により受け入れることが可能となった。

表 外国人実習生の受入れ制度における在留資格の変遷

	1年目	2年目	3年目
昭和56年	4-1-6-2（注2）		
平成2年	研修		
平成5年	研修	特定活動 （技能実習）	
平成9年	研修	特定活動 （技能実習）	特定活動 （技能実習）
平成22年	技能実習（1号）	技能実習（2号）	技能実習（2号）

- （注） 1 当省の調査結果による。
 2 入管法第4条第1項第6号の2の規定に基づく在留資格を指す。
 3 技能実習1号は、入国1年目の技能実習生の在留資格、2号は2年目以降の技能実習生の在留資格を指す。

（イ）平成21年の入管法の改正

a 改正の経緯

平成5年以降、1年目は労働関係法令が適用されない在留資格「研修」として座学、実務の研修を行い、その後、2年目以降に労働関係法令が適用される「特定活動」（技能実習）の在留資格で活動するという研修・技能実習制度が運用されていたが、この制度で

は、研修生や技能実習生を受け入れている機関の一部において、本来の目的を十分に理解せず、研修生等を実質的に低賃金労働者として扱う等の問題が生じていた。

また、平成 18 年 3 月 31 日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改訂）」では、研修・技能実習制度に係る研修生等の法的保護の検討を行うこととされ、平成 19 年 6 月 22 日に閣議決定された「規制改革推進のための 3 か年計画」では、法的保護を図るために必要な措置を講じ、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された。

なお、国外からも例えば、平成 24 年 6 月の米 국무省人身売買報告書において、研修・技能実習制度を利用する事業者における虐待や権利侵害など研修生、技能実習生の置かれている実態についての問題点が指摘されている。

このような状況の下、国会、各省等において、同制度の適正化や在り方について検討、提言等が行われ、平成 21 年 7 月 15 日に「出入国管理及び難民認定法及び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例法の一部を改正する等の法律」（平成 21 年法律第 79 号。以下「入管法等改正法」という。）が公布され、平成 22 年 7 月 1 日から施行された。

b 改正の概要

平成 22 年 7 月の入管法等改正法施行後の技能実習制度では、それまで「研修」の在留資格で入国させていた研修生を 1 年目から「技能実習」の在留資格で在留させるものとしている（注）。改正前の研修・技能実習制度においては、1 年目は研修生として報酬を受ける活動が禁止され、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）上の労働者に該当しないものとされていたが、改正後においては、1 年目から労働者として労働基準関係法令の適用を受けることとなるなど、技能実習生の法的保護及びその法的地位の安定化を図るための措置

が講じられた。

(注) 国の機関、独立行政法人国際協力機構等が実施する公的研修や実務作業を伴わない非実務のみの研修は、引き続き在留資格「研修」で入国・在留する。

イ 技能実習の区分

平成 22 年の入管法等改正法の施行後、技能実習の在留資格は、「技能実習 1 号イ」、「技能実習 1 号ロ」、「技能実習 2 号イ」、「技能実習 2 号ロ」の 4 種類に分類されている。

このうち、「1 号」と「2 号」の違いは、技能の修得の段階の違いであり、入国 1 年目の技能実習生が「1 号」とされ、2 年目以降の技能実習生が「2 号」(注)とされている。すなわち、「2 号」の技能実習生とは、「1 号」の技能実習生として技能等を修得した後、2 年目以降において当該技能等に習熟するための活動に従事する者である。

一方、「イ」及び「ロ」の違いについては、受入れ形態の違いによるものである。「イ」は我が国の企業による海外の現地法人や合弁企業又は取引先企業の職員の受入れであり、「企業単独型」と言われ、本邦の公私の機関の外国にある事業所又は「出入国管理及び難民認定法別表第一の二の表の技能実習の項の下欄に規定する事業上の関係を有する外国の公私の機関を定める省令」(平成 21 年法務省令第 52 号)で定められた事業上の関係を有する外国の事業所の職員に限られている。

「ロ」については、事業協同組合等が受入れ団体となって技能実習生を受け入れ、当該組合傘下の企業等において技能実習を行うもので、「団体監理型」と言われる。

なお、団体監理型における受入れ団体である事業協同組合等は「監理団体」と言われ、技能実習を行う企業は「実習実施機関」と言われる。

(注) 技能実習 2 号は、技能実習 1 号で修得した技能等について習熟するものであることから、一定水準以上の技能等を修得したことを公的に評価できるものに限られており、平成 25 年 2 月 12 日現在、技能実習制度推進事業運営基本方針(平成 5 年 4 月 5 日厚生労働大臣公示。以下「厚生労働省基本方針」という。)に基づいた 67 職種 124 作業となっている(以下、これらを「2 号移行対象職種」という。)

ウ 技能実習生の受入れ制度

(7) 技能実習生の入国手続

a 技能実習生の入国手続

我が国に上陸しようとする外国人は、入管法に基づき、原則として有効な旅券及び日本国領事館等が発給した有効な査証を所持し、出入国管理及び難民認定法施行規則（昭和 56 年法務省令第 54 号。以下「入管法施行規則」という。）に定められている出入国港において入国審査官の上陸審査を受けなければならないこととされている。

一方で、入管法では、外国人が「短期滞在」以外の在留資格で上陸しようとする場合には、申請に基づき法務大臣があらかじめ在留資格に関する上陸条件の適合性を審査し、当該条件に適合している場合にはその旨の証明書（在留資格認定証明書）を交付することができることとされている。

外国人が在留資格認定証明書を日本国領事館等に提示して査証の申請をした場合、在留資格に係る上陸条件については法務大臣の事前審査を終えているものと扱われるため、査証の発給に係る審査は迅速に行われる。また、入国審査においても、必要とされる資料の提出が原則として不要となり、上陸審査も迅速に行われる。このため、「技能実習」の在留資格で入国する者は、基本的に在留資格認定証明書の交付申請を行い、同証明書の交付を受けた上で入国している。

なお、在留資格認定証明書の交付申請は、技能実習生を受け入れようとする機関の職員等が代理人として行うことができる。

b 在留資格認定証明書申請様式

在留資格認定証明書の申請様式については、入管法施行規則において定められている。当該様式には、技能実習生の受入れを行う監理団体及び実習実施機関の名称、所在地等の記載欄が設けられており、地方入国管理局では申請の受理後、これらの情報を外国人出入

国情報システム（以下「FEIS」という。）（注）に入力している。

（注） FEISは個々の外国人に係る出入国審査、在留審査、退去強制・出国命令の各手続のデータ管理を行うもので、入国する外国人の国籍、氏名、性別、生年月日、在留資格、在留期間、出入国年月日、在留資格認定証明書交付申請の受理日、同申請の交付日等が入力されている。

（イ） 在留資格変更許可申請

前述の入国手続により、在留が認められた外国人は技能実習1号の在留資格が与えられる。技能実習1号の在留期間は入管法施行規則により1年又は6月とされていることから、2号移行対象職種以外の職種の技能実習生は、原則1年までしか在留することはできない。

一方、2号移行対象職種について、技能実習2号への移行を希望する場合、地方入国管理局に在留資格変更許可申請を行い、この変更が認められれば、引き続き在留することができる。

（ウ） 技能修得の到達目標

入管法施行規則では、監理団体又は実習実施機関が、実習の具体的なスケジュール、カリキュラム、指導体制等を記載した技能実習計画を策定し、在留資格認定証明書の交付申請時や在留資格の変更時に、地方入国管理局に提出することとされている。また、技能実習計画には、技能実習の内容、必要性、実施場所、期間のほか、到達目標（技能実習の成果を確認する時期及び方法を含む。）を盛り込むこととされている。

技能実習計画に関しては、「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（平成24年11月改訂法務省入国管理局。以下「法務省指針」という。）及び厚生労働省基本方針において、技能実習1号については、技能検定基礎2級に相当する技能等が適切に修得することができるよう作成することとされ、技能実習2号については、技能実習2号を開始した日から1年を経過した日においては技能検定基礎1級に相当する技能等が、2年を経過した日においては技能検定3級に相当する技能等が適切に修得できるよう作成することとされている。

また、入管法施行規則では、技能実習 2 号に移行する際の在留資格変更許可申請においては、技能検定基礎 2 級又はこれに準ずる検定若しくは試験に合格していることを証する文書の写しを提出することが求められている。このため、技能実習 1 号の技能修得の到達目標に対する達成状況は、職業能力開発促進法（昭和 44 年法律第 64 号）に基づき技能検定及び厚生労働省基本方針に基づき推進事業実施機関（注）が認定する公的評価機関の試験により把握することができる。

一方、技能実習 1 号のみで帰国する者や技能実習 2 号の到達目標の達成状況の確認方法は明確に定められていないが、技能検定等の試験の受験のほかに社内試験の実施等による確認も認められている。

技能検定については、2 号移行対象職種のうち、53 職種 84 作業について実施されており、残りの 14 職種 40 作業については、厚生労働省基本方針に基づき推進事業実施機関が認定した公的評価機関が技能検定に準じた試験を実施している。

（注） 厚生労働省が技能実習制度の適正かつ円滑な推進を図ることを目的に委託している技能実習制度推進事業を実施する機関。

a 技能検定

技能検定は、労働者の有する技能を一定の基準によって検定し、これを公証する国家検定制度であり、職業能力開発促進法に基づいて各都道府県知事が実施している。なお、各都道府県知事は、受験申請書の受付、試験の実施等の業務を都道府県職業能力開発協会に行わせている。

技能検定のうち、技能実習制度における実習により修得した技能等を評価する試験として、基礎 2 級、基礎 1 級及び随時に実施される 3 級（注）が利用されている。受検対象者は基礎 2 級が技能実習 1 号の期間の 4 分の 3 程度を経過した者、基礎 1 級が技能実習 2 号の 1 年目の終了予定者、3 級が技能実習 2 号 2 年目の終了予定者とされている。

（注） 技能検定の試験の程度は、基礎 2 級が「基本的な業務を遂行するために必要な基礎的な技能及びこれに関する知識の程度」、基礎 1 級が「基本的な業務を遂行するために必要な技能及びこれに関する知識の程度」、随時 3 級が「初級の技能労働者が通常有すべき技能及びこれに関

する知識の程度」とされている。

б 厚生労働省基本方針に基づき推進事業実施機関が認定した公的評価機関が実施する試験

厚生労働省基本方針に基づき推進事業実施機関が認定した公的評価機関が実施する試験は、各機関が該当する職種・作業に関連したものを実施している。

また、技能検定の基礎2級に相当するものとして「初級」、基礎1級に相当するものとして「中級（又は基本級）」、3級に相当するものとして「専門級」が設けられている。

エ 技能実習生の受入れ状況

(7) 在留資格における区分別の人数

平成23年末現在の在留資格「技能実習」である外国人登録者数は14万1,994人である。

この14万1,994人を1号及び2号の別でみたところ、1号の技能実習生は6万1,178人、2号の技能実習生は8万816人となっている。

さらに、この14万1,994人を企業単独型と団体監理型の別で見ると、企業単独型の技能実習生は6,717人、団体監理型は13万5,277人であり、全体の約95.3%を団体監理型の技能実習生が占めている。

(4) 出身国別の人数

前述(7)の14万1,994人を出身国籍別にみると、中国が10万7,601人で全体の約75.8%を占めており、以下、ベトナム1万3,524人(9.5%)、フィリピン8,233人(5.8%)、インドネシア8,016人(5.6%)と続いている。

(5) 職種別・業種別の人数

平成23年において公益財団法人国際研修協力機構（以下「JITCO」という。）（注1）が支援（注2）を行った1号の技能実習生（4

万 8,297 人) の産業・業種別の受入れ人数をみると、衣服・その他の繊維製品製造業 (1 万 268 人 (21.3%))、食料品製造業 (7,449 人 (15.4%)) 及び農業 (6,130 人 (12.7%)) での受入れが多い。

一方、平成 23 年度に技能実習 1 号から 2 号へ移行申請した技能実習生 (5 万 1,109 人) の職種別の移行者数をみると、機械・金属 (1 万 2,164 人 (23.8%))、繊維・衣服 (1 万 837 人 (21.2%))、食料品製造 (6,401 人 (12.5%)) が多い。

(注 1) J I T C O は外国人研修・技能実習制度の適正かつ円滑な推進に寄与するため、平成 3 年に当時の法務、外務、通産、労働の 4 省共管 (平成 4 年に建設省が追加) により設立された財団法人であり、平成 5 年度から 24 年度までの間、厚生労働省から技能実習制度の円滑かつ適正な実施を図ることを目的に技能実習制度推進事業を受託している。

(注 2) J I T C O が行う支援とは、在留資格認定証明書の交付申請において、申請書の事前点検等を行うこと等をいう。

オ 不適正な受入れに対する行政機関の取組

(7) 地方入国管理局による実態調査

a 不正行為認定機関数

地方入国管理局は、入管法第 19 条の 19 及び第 59 条の 2 の規定に基づき技能実習が適正に実施されているかを確認するために、監理団体や実習実施機関等に対して実態調査を実施している。実態調査の結果、「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。以下「上陸基準省令」という。)に記載されている不適正な行為を行った機関に対しては、「不正行為」の認定を行い、上陸基準省令の規定に基づく期間、技能実習生の受入れを認めていない。

平成 23 年に「不正行為」が認定された機関は 184 機関 (監理団体 14 機関、実習実施機関 170 機関) である。「不正行為」の認定を受けた機関を受入れ形態別にみると、企業単独型が 2 機関 (1.1%)、団体監理型が 182 機関 (98.9%) である。団体監理型の受入れについて、受入れ機関別では、監理団体が 14 機関 (7.7%)、実習実施機関が 168 機関 (92.3%) となっている。

なお、前述の実習実施機関 168 機関を業種別にみると、繊維・被

服関係が 123 機関（73.2%）と 7 割以上を占めている。

b 平成 22 年 7 月の入管法等改正法施行後の認定件数

平成 23 年に「不正行為」が認定された機関数は 184 機関であるが、一つの機関に対し複数の不正行為について認定が行われているものがあるため、認定件数ベースでは 248 件（企業単独型 2 件、団体監理型 246 件〔監理団体 22 件、実習実施機関 224 件〕）となっている。

また、平成 22 年 7 月から入管法等改正法に基づく新たな技能実習制度が施行されたが、新制度施行前に行われた不正行為については、施行前の上陸基準省令に基づく「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）」（平成 19 年 12 月法務省入国管理局）により「不正行為」の認定が行われ、新制度施行後は、施行後の上陸基準省令に基づいた「不正行為」の認定が行われている。

平成 23 年において、新制度施行後の上陸基準省令に基づき「不正行為」に認定された件数は 156 件（企業単独型 2 件、団体監理型 154 件〔監理団体 9 件、実習実施機関 145 件〕）となっている。

c 不正行為の類型別の件数

前述 b の 156 件を類型別にみると、「賃金の不払」が 84 件（53.8%）、「労働関係法令違反」が 28 件（17.9%）であり、この 2 類型で全体の 7 割を超えている。

(4) 労働基準監督署による監督指導

労働基準監督官は、労働基準法第 101 条等の規定に基づき、事業場へ立ち入り、帳簿及び書類の提出を求めることなどができることとされており、賃金の支払や労働時間管理など労働基準関係法令の遵守状況について確認を行っている。これは、一般的に監督指導と呼称されており、監督指導の結果、法令違反が認められた場合には、是正勧告

書により是正を図るよう行政指導を行っている。

厚生労働省は、技能実習生の適正な労働条件の確保に取り組んでおり、全国の労働基準監督署等の労働基準監督機関において、平成 23 年に実習実施機関に対して 2,748 件の監督指導を実施し、このうち 2,252 件（82%）で労働基準関係法令違反が認められている。

なお、主な違反内容としては、安全衛生関係（労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）関係）が最も多く 1,233 件（44.9%）で、以下、労働時間（労働基準法第 32 条）871 件（31.7%）、割増賃金不払（労働基準法第 37 条）631 件（23.0%）となっている。

カ 技能実習制度推進事業（厚生労働省の委託事業）

（7）概要

厚生労働省は、平成 5 年度から、技能実習制度の適正かつ円滑な推進を図るため、技能実習生の受入れ企業・団体に対する指導・支援、技能実習生からの相談等を行う技能実習制度推進事業を委託事業として実施している（以下、委託を受けて同事業を実施する機関を「推進事業実施機関」という。）。同省は、技能実習制度推進事業の円滑かつ適正な実施を図ることを目的として、厚生労働省基本方針を定めている。厚生労働省基本方針では、推進事業実施機関の役割等が示されており、また、監理団体、実習実施機関及び技能実習生に対する支援等として、①技能実習 2 号の技能実習計画の評価、②技能実習 2 号への移行に係る修得技能等の評価、③監理団体及び実習実施機関に対する自主点検及び巡回指導の実施、④技能実習生に対する母国語電話相談の実施等 11 項目が示されている。

技能実習制度推進事業は、事業が開始された平成 5 年度以降 24 年度までは、J I T C O が受託し、実施している。

なお、厚生労働省は、平成 19 年度以降、技能実習制度推進事業を企画競争により推進事業実施機関に委託しており、この結果、毎年度、J I T C O が受託している。

(4) 事業内容、予算及び実績

a 平成 24 年度の事業内容

厚生労働省は、平成 24 年度の技能実習制度推進事業において、①自主点検、②巡回指導、③母国語電話相談の実施、④実習生手帳の発給、⑤フォローアップ調査の実施等 13 項目（注1）を推進事業実施機関に委託し実施している。

なお、技能実習制度推進事業の項目の中には、平成 23 年度で廃止されたもの及び 24 年度に新規に開始されたものがある。例えば、平成 23 年度で「法的保護情報の提供」が廃止されている一方、24 年度は新規に「フォローアップ調査」や「労働関係法令等講習会の開催」が予定されている（注2）。

（注1） 厚生労働省基本方針においては、技能実習制度推進事業に関して 11 項目が示されているが、厚生労働省の平成 24 年度予算では、事業内容ごとに 13 項目に区分されている。このため、技能実習制度推進事業に関しては、以下この区分によるものとする。

（注2） 平成 22 年 7 月からの入管法等改正法施行により、技能実習生の法的保護の強化のため、技能実習生の法的保護情報に関して、外部講師による講習が義務化された。これにより、講師養成等が喫緊の課題となったため、平成 22 年度から「法的保護情報の提供」事業が開始されたものである。厚生労働省では、当該事業について、平成 22 年度及び 23 年度の 2 年間実施した結果、講師養成を相当程度達成する等の成果があり、法的保護講習が円滑に行われるための基盤ができたことから、23 年度をもって廃止している。

また、平成 24 年は、「フォローアップ調査」事業及び受託者の企画に基づく「労働関係法令等講習会の開催」事業が新規に実施されている。

厚生労働省では、「フォローアップ調査」事業について、入管法等改正法の附則第 60 条において、施行 3 年後の見直しが規定されており、平成 22 年 7 月以降に入国した技能実習生に関して制度改正の効果を把握する必要があることから、平成 24 年度から実施することとしたとしている。なお、同省では、当該事業について、平成 25 年度は入管法等改正法の施行後に入国した技能実習生が初めて帰国することから、引き続き効果把握のために実施する予定であるが、26 年度以降については、24 年度及び 25 年度の調査結果を分析した上で、継続の必要性について検討することとしている。

b 予算及び実績

(a) 予算

技能実習制度推進事業の委託費の予算は、一般会計である政府開発援助技能実習制度推進事業等委託費及び労働保険特別会計の雇用勘定である若年者等職業能力開発支援事業委託費から計上されており、これら 2 費目の額の割合はおおむね半々となっている。

また、同委託費の予算額は、平成 20 年度の約 5 億 4,637 万円をピークに減少傾向にあり、23 年度は 3 億 8,315 万円、24 年度は 3 億 8,643 万円となっている。

(b) 技能実習制度推進事業の委託事業の計画

厚生労働省が作成する技能実習制度推進事業の委託事業の計画について、項目ごとの予算額をみると、平成 23 年度及び 24 年度ともに実施体制の整備のための費用が全体の約 7 割を占めており、23 年度は 2 億 5,217 万円、24 年度は 2 億 6,877 万円と最も大きく、次いで、巡回指導のための費用が 23 年度は 6,266 万円（約 2 割）、24 年度は 5,093 万円（約 1 割）となっている（注）。

前述のとおり、平成 24 年度の技能実習制度推進事業に係る予算の合計約 3 億 8,642 万円のうち、最も多い費用は事業を実施するための体制の整備にかかる費用であり、予算全体の約 7 割を占めている。

JITCO では、同事業の契約額の編成について、平成 19 年度以降は、厚生労働省の企画競争に応募し、受託者として選定された後に、委託事業の計画に基づく費用を積算している。

（注） 実施体制の整備については、本事業に係る地方駐在事務所の借料、通信運搬費等のほか、本部及び地方駐在事務所において巡回指導や技能実習計画の評価を担当する職員の人件費を含む合計である。

なお、例えば、巡回指導を担当している業務委託相談員や、母国語電話相談を担当しているスタッフ等に対する謝金は予算に含まれていない。

(c) 実績

平成 23 年度の技能実習制度推進事業における項目ごとの支出額の実績についてみると、交付実績額 3 億 7,777 万円のうち、実施体制の整備にかかった費用が 2 億 5,366 万円（約 7 割）と最も大きく、次いで、巡回指導にかかった費用が 6,504 万円（約 2 割）となっている。

次に、平成 23 年度の支出額の内訳（人件費、謝金、旅費、庁費の別）についてみると、人件費が 1 億 8,946 万円（前述交付実

績額の約5割)と最も多く、次いで、庁費が1億2,361万円(同約3割)(注)となっている。

(注) 庁費内訳は、地方駐在事務所家賃等が5,245万円(庁費全体の約4割)、印刷製本費、消耗品費、通信運搬費等が7,116万円(庁費全体の約6割)となっている。

(ウ) 巡回指導にかかる費用の実績(平成23年度)

前述(c)のとおり、巡回指導にかかった費用は、平成23年度の実績で、6,504万円となっており、交付実績額全体の約2割(17.2%)を占めている。

この費用の内訳をみると、旅費が約3,000万円と最も多く、次いで、委託相談員への謝金が約1,700万円、印刷製本費、自動車借上代、通信運搬費等を含む庁費が約1,800万円となっている。

また、巡回指導を実施するためには、体制整備も必要であり、地方駐在事務所の借料、光熱費、人件費等の費用がかかっている。巡回指導の実施体制の整備にかかった費用は、平成23年度の実績で、2億5,366万円となっており、交付実績額全体の約7割(67.1%)を占めている(注)。この費用の内訳をみると、①スタッフの配置にかかった費用が約1億8,000万円であり、②本部・地方の事業実施体制整備にかかった費用が約7,300万円となっている。また、②のうち、本部にかかった費用が約300万円、地方駐在事務所にかかった費用が約7,000万円となっている。

JITCOでは地方駐在事務所の業務は、国からの委託事業が中心で、その中でも巡回指導が主な業務となっており、自主事業は、セミナーの開催、講師派遣、教材販売(名古屋事務所及び大阪事務所のみ)等であるとしている。また、自主事業として、入国・在留手続支援を行っている7地方駐在事務所では、地方入国管理局への在留資格認定証明書の交付申請書等の点検取次業務も主な業務の一つであるとしている。

(注) 実施体制の整備にかかった費用の実績は、技能実習制度推進事業全体のものであるが、その多くは巡回指導にかかったものである。

(2) 監理団体による監査の適正化

【制度の概要等】

(監理団体による実習実施機関に対する監査の枠組み)

入管法では、団体監理型の技能実習は、「出入国管理及び難民認定法別表第1の2の表の技能実習の項の下欄に規定する団体の要件を定める省令」（平成21年法務省令第53号。以下「団体要件省令」という。）で定める営利を目的としない団体（監理団体）の責任及び監理の下で行うものとされている。また、この「監理」とは、法務省指針によると、技能実習生を受け入れる団体が、技能実習を実施する各企業等において、技能実習計画に基づいて適正に技能実習が実施されているか否かについて、その実施状況を確認し、適正な実施について企業等を指導することとされ、これに基づき、監理団体は実習実施機関に監査を行っている。

監理団体による監査の実施については、団体要件省令に定められており、監理団体の役員で当該技能実習の運営について責任を有する者が、実習実施機関において行われる技能実習の実施状況について3月につき少なくとも1回監査を行うほか、監理団体において実習実施機関による不正行為を知った場合は直ちに監査を行い、その結果を当該監理団体の所在地を管轄する地方入国管理局に報告することとされている。

監査の実施内容については、法務省指針において、現地に赴き技能実習生の技能実習の実施状況を直接確認し、技能実習の実施状況を把握するものとされ、また、賃金台帳その他の文書を実際に確認することにより、技能実習生の労働時間や賃金の支払が労働基準関係法令の規定に適合しているか確認する必要があるとされている。

なお、監理団体が監査につき、必要な報告を怠った場合や、虚偽の報告を行った場合には、上陸基準省令の監査・相談体制構築等の不履行や偽変造文書等の行使・提供に係る不正行為に認定される。

(監理団体と実習実施機関の関係)

企業単独型で技能実習生を受け入れる事業者以外が技能実習生を受け入れる場合、当該技能実習生の在留資格は、技能実習1号口又は技能実習2

号口に該当するため、監理団体を通じた受入れを行うこととなる。

監理団体は、団体要件省令により、商工会議所・商工会、中小企業団体、職業訓練法人、農業協同組合、漁業協同組合、公益社団法人・公益財団法人等であることが要件とされており、このうち、商工会議所・商工会、中小企業団体、農業協同組合及び漁業協同組合については、さらに実習実施機関がその会員や組合員であることが要件となっている。

また、監理団体は、上陸基準省令で規定される講習、監査及び訪問指導の実施、相談体制の構築、宿泊施設の確保、帰国担保措置等の監理に要する費用を監理費用として実習実施機関から徴収することができる。

このように、監理団体と監理団体が監査の対象とする実習実施機関の間には、自団体の運営に関する権限を有する会員又は組合員であったり、自団体の運営財源の一部である会費・組合費又は監理費用の拠出元であるなど、一定の利害関係が存在する。

(団体監理型の技能実習制度における監査の位置付け)

団体監理型の技能実習制度は、監理団体の責任と監理の下で実施されるものであり、監理団体による実習実施機関に対する監査は、当該制度の根幹をなす重要な取組となっている。

したがって、監理団体による監査については、これを励行するとともに利害を排した公正中立で実効性ある実施が求められている。

【調査結果】

今回、地方入国管理局における監理団体及び実習実施機関の把握状況、監理団体からの監査結果報告の確認状況、管轄する監理団体による監査の実施状況について調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア 地方入国管理局による監理団体及び実習実施機関の把握状況

地方入国管理局は、上陸審査時又は在留資格認定証明書交付申請の審査時に、技能実習1号の在留資格で新たに入国してくる技能実習生の受入れ先の監理団体及び実習実施機関の名称や所在地等を把握している。また、それらの情報は、FEISに入力・蓄積され、個々の在留資格者がどの監

理団体及び実習実施機関に受け入れられているのかといった情報について適時に抽出できるものとなっている。

しかし、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に関して、現在どのような団体や機関があるのかといった点に着目した情報は、F E I Sの仕様上、容易に抽出することができない。このため、今回調査した9地方入国管理局（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松及び福岡入国管理局並びに神戸支局をいう。以下同じ。）では、技能実習生の所属する監理団体及び実習実施機関や監理団体ごとの傘下の実習実施機関等に関して、F E I Sを用いた網羅的な把握は行っていなかった。

一方、9地方入国管理局の中には、在留資格認定証明書の交付申請時に把握した情報等を基に、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についてのデータベースを独自に作成し、把握を行っているところもあるが、地方入国管理局が統一的に行っているものではなく、また、F E I Sとは別にデータベース化していることから、それぞれの情報を結びつけた検索等は行うことができないものとなっていた。

イ 監理団体からの監査結果報告の確認状況

前述アのとおり、F E I Sでは、監理団体ごとの傘下の実習実施機関について網羅的な把握を行うことができない。このため、地方入国管理局では、特定の実習実施機関に関する監査結果について、報告を励行していない監理団体があったとしても、その存在を完全には把握できず、また、十分に監査や報告を督促することができない状況であった。

一方、9地方入国管理局の一部には、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についてのデータベースを作成し、実習実施機関ごとの監査結果の報告状況を把握・確認しているものもあったが、監査結果の報告状況の確認は、各地方入国管理局の判断で行われており、全国統一的行うものとなっていなかった。

今回、9地方入国管理局について、監査結果報告の報告状況の確認方法をみたところ、4局（東京、名古屋、広島及び高松入国管理局）においては、監理団体ごとに傘下の実習実施機関のリスト化を行っておらず、報告

が提出された監理団体ごとに傘下の全ての実習実施機関について報告されているかどうかの確認までは逐一行っていなかった。

このため、次のとおり、監理団体からの監査結果の報告が確認できないものがみられた。

- ① 平成 23 年に地方入国管理局による不正行為認定を受けた実習実施機関 90 機関（注 1）のうち 7 機関については、不正行為が行われていた時期に係る関係監理団体による監査結果が管轄の地方入国管理局に報告された事実が確認できなかった（注 2）。

（注 1）平成 23 年において上陸基準省令に基づき行われた不正行為認定 145 件を機関数でみると 100 機関である（1 機関で複数件の不正行為認定を受けているものもあるため。）。そこから、データを保存しているシステムに不具合があり、現時点で詳細な情報を把握できない高松入国管理局分の 5 機関、関連資料による確認がとれなかった名古屋入国管理局分 3 機関、広島入国管理局分 2 機関を除外したものである。

（注 2）平成 22 年 7 月の入管法等改正法施行前においては、第一次受入れ機関（現行制度における監理団体）による監査は、入国 1 年目の在留資格「研修」の間のみを対象としており、在留資格「特定活動（技能実習）」の者しか所属しない第二次受入れ機関（現行制度における実習実施機関）に対しては監査を行うことは求められていなかった。当該 7 機関における当時の技能実習生の在留資格は既に確認することができないため、監査結果の報告を行う必要性があったのか否か、あるいは未報告であったのかについての確認をすることはできない。

- ② 平成 23 年に労働基準監督機関から地方入国管理局に通報（注 1）された是正勧告事案 519 件から当省が任意に抽出した 23 件のうち 1 件については、労働基準関係法令違反の発生時期に係る関係監理団体による監査結果が管轄の地方入国管理局に報告された事実が確認できなかった（注 2）。

（注 1）地方入国管理（支）局長は労働基準関係法令に違反する疑いが認められた事案を地方労働局長宛てに、地方労働局長は労働関係法令違反が認められた事案を地方入国管理（支）局長宛てに通報することとされている（以下「相互通報制度」という。）。

（注 2）前述①と同様に当該機関における当時の技能実習生の在留資格は既に確認することができないため、監査結果の報告を行う必要性があったのか否か、あるいは未報告であったのかについての確認をすることはできない。

ウ 監理団体による監査の実施状況

監理団体が商工会議所・商工会、中小企業団体等である場合には、実習実施機関がその会員や組合員であることが要件となっているなど、監理団体にとって実習実施機関は運営財源である組合費等の拠出元であり、一定の利害関係がある。

また、監査の実施方法については、法務省指針において、労働関係法令の適合状況に関し、「賃金台帳その他の文書を実際に確認すること」とされているほか、「技能実習指導員などの担当者から状況を聴く」だけでなく、「技能実習生から技能実習の進捗状況を聴取」し、「その場で技能実習日誌の記載内容を確認する」などが示されているが、具体的な監査の視点、手順、方法等は示されておらず、実際の監査に役立つ実践的な研修も行われていなかった。

さらに、監理団体が不正行為事例を把握できなかった場合に、当該監理団体に対し不正行為の認定を行うことは、監査の厳正な実施を確保する上で有効であると考えられる。こうした場合の不正行為認定の適用基準は、法務省指針において、監査体制の構築不履行の場合とされているものの、必ずしも明確でない。このため、平成 23 年に地方入国管理局から不正行為認定を受けた実習実施機関 90 機関の監理団体 60 団体のうち、監査未報告又は実習実施機関の不正行為等を監査により把握していなかったことを理由として不正行為認定を受け、技能実習生の受入れ停止となった団体はなかった。

今回、地方入国管理局において、平成 23 年に不正行為認定を受けた事案、労働基準監督機関による是正勧告を受けた事案について、監理団体の監査による指摘状況をみたところ、次のとおり、監理団体による監査の実効性に疑義があるものがあつた。

(7) 不正行為認定事案に係る指摘

地方入国管理局に不正行為認定を受けた実習実施機関 90 機関のうち、不正行為が行われていた時期に係る監査の結果が管轄の地方入国管理局に報告されていた 83 機関について、監査における指摘状況をみたところ、81 機関（97.6%）において不正行為認定の対象となった行為について指摘することができていなかった。

(1) 労働基準関係法令違反事案に係る指摘

平成 23 年に相互通報制度に基づいて労働基準監督機関から地方入国管理局に通報された 519 件の中から、当省が任意に 23 件抽出したもの

のうち、労働基準監督機関が是正勧告した労働基準関係法令違反の発生時期に係る監査の結果が管轄の地方入国管理局に報告されていた 22 件について、監査における指摘状況をみたところ、その全てで、監査において労働基準関係法令違反の対象となった行為について指摘することができていなかった。

エ 監理団体による監査の厳正な実施の確保

前述イ、ウのとおり、監理団体の監査に関しては、①実習実施機関が不正行為認定や是正勧告の原因となる行為を行った時期に係る監査結果報告が地方入国管理局に対して行われたか否か確認できない、②実習実施機関に対して不正行為認定や是正勧告が行われた原因となった行為について指摘がなされていないという状況がみられた。

このような状況を踏まえると、監理団体による監査の厳正な実施を確保するためには、地方入国管理局に対して監査結果報告の励行を図る等の対応のみならず、監理団体等の支援・指導を行う推進事業実施機関も、当該監査の実施状況について第三者的な立場から確認していくことが必要であると考えられる。

【所見】

したがって、法務省及び厚生労働省は、監理団体による監査の適正化を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 法務省は、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、技能実習生数等をリスト化すること。
- ② 法務省は、各地方入国管理局において、当該リストを基に監査結果が未報告又は傘下の実習実施機関の監査結果が報告漏れとなっている監理団体に対し、報告の督促、実態調査等を行い、監査の実施及び監査結果の報告を徹底させること。
- ③ 法務省は、監理団体が傘下の実習実施機関における不正行為等を監査で指摘することができない場合に適用する不正行為の認定基準について、更に具体化・明確化を図り、より一層厳格な対応を行うこと。

- ④ 法務省及び厚生労働省は、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。

(3) 推進事業実施機関による巡回指導の適正化

【制度の概要等】

(巡回指導の概要)

推進事業実施機関が監理団体及び実習実施機関に対して行う巡回指導については、厚生労働省が示している技能実習制度推進事業に係る仕様書に定められており、平成23年度は、

- ① 全監理団体と面接し、当該団体による傘下の実習実施機関に対する監理・指導状況を把握し、必要な助言・指導を行う
- ② 全実習実施機関の半分（1万件）程度を原則、直接訪問し、実習実施計画に則った技能実習が実施されているか、及び適正な雇用管理が行われているかについて把握するとともに、技能実習状況に応じた指導等を行うこととされている。

(巡回指導の実施体制)

J I T C O（平成5年度から24年度まで推進事業実施機関）では、巡回指導を主に全国17都市に設置している地方駐在事務所（注1）において、担当者が監理団体及び実習実施機関を直接訪問し実施している。

地方駐在事務所における巡回指導の実施体制は、各事務所が管轄する都道府県内の監理団体及び実習実施機関の数に応じて、担当職員がおおむね3人から6人配置されている。管轄する監理団体及び実習実施機関の数が最も多い名古屋事務所では、最多の11人が巡回指導を担当している。

また、巡回指導の担当者は、事務所長を始め、駐在員、相談員及び業務委託相談員であり（注2）、当該担当者は、元地方労働局職員、元自治体職員、元民間企業職員や社会保険労務士の資格を有する者等となっている。

なお、J I T C O本部においては、巡回指導を能力開発部が担当している。

（注1）平成23年度は、札幌、仙台、水戸、宇都宮、千葉、東京、新潟、富山、長野、静岡、名古屋、大阪、松江、広島、高松、松山及び福岡に設置している。

なお、24年度に新潟事務所を廃止し、熊本事務所を新設している。

（注2）巡回指導の担当者は、遠方での巡回も可能となるよう地方駐在事務所とは別に遠隔地にある府県等に配置される場合もあり、例えば、札幌事務所では、網走市に在住している者が配置されている。また、当該担当者は、巡回指導以外に、技能実習2号への移行申請書類の点検、関係行政機関等との連絡会議、実習実施機関との連絡協議会等への対応、監理団体及び実習実施機関からの相談等への対応も行っている。

なお、相談員は、月 15 日勤務の非常勤職員であり、雇用契約があるが、業務委託相談員は、巡回指導業務を委託した相談員であり、雇用契約はない。

(巡回指導の実施目標)

厚生労働省は、毎年度、推進事業実施機関である J I T C O に対し、技能実習制度推進事業の仕様書において、巡回指導の目標件数を示しており、平成 21 年度は、監理団体が 1,500 件、実習実施機関が 9,000 件、22 年度は、監理団体が 1,879 件、実習実施機関が 1 万件、23 年度は、監理団体は把握する全ての監理団体、実習実施機関が 9,500 件（注1）としている（注2）。

J I T C O は、この数値を基に、毎年度、駐在事務所ごとの巡回指導の年間目標件数案を策定し、駐在事務所に巡回指導実施方針で提示している。また、これを受けた地方駐在事務所は、その数を基に、管内状況及び職員配置状況を踏まえて目標件数を決定している。

（注1）平成 23 年度は、当該仕様書において示した実習実施機関に対する目標件数は、1 万件であったが、平成 23 年 3 月以降の東日本大震災の影響により、9,500 件へ契約変更の手続をしている。

（注2）厚生労働省では、毎年度、技能実習制度推進事業の評価を行い、行政事業レビューとして公表している。行政事業レビューにおいては、巡回指導の当初見込み数として、監理団体と実習実施機関への巡回指導件数を活動指標としており、平成 22 年度は 1 万 1,879 件、平成 23 年度は 1 万 843 件としている。

また、同省では、雇用保険二事業の評価に際して、実習実施機関への巡回指導件数の目標値を、平成 21 年度は 9,000 件、平成 22 年度は 1 万件、平成 23 年度は 9,000 件としている。

(巡回指導における指導区分)

J I T C O では、巡回指導において、技能実習計画と実際の職種・作業とのミスマッチ、賃金の不払、不適正な割増賃金の支払等をチェックしており、J I T C O は、これらに関する問題を把握した場合に、監理団体又は実習実施機関に対して、文書指導又は口頭指導を実施することとしている。

文書指導にあつては、地方入国管理局の不正行為認定等の対象となるような問題を把握した場合に、改善指導書を交付して指導し、改善報告書を期限を付して提出させることとしている。また、口頭指導にあつては、口頭で助言・指導を行い、必要に応じて改善状況を報告させることとしている。

(関係機関との連携)

技能実習制度推進事業の仕様書においては、事業の受託者は、巡回指導の結果を取りまとめ、必要に応じて関係行政機関に情報提供を行うこととされ

ている。

また、JITCOでは、巡回指導の実施要領において、技能実習の適正な実施の観点から重大な問題があると認められる事案については、事案の内容等に応じて関係行政機関へ通報することとしている。

(地方入国管理局による実態調査に基づく不正行為認定)

地方入国管理局では、法務省指針に基づき、技能実習の適正な実施のために必要な事項や留意すべき事項が実行されているかを確認するために実態調査を実施しており、不適正な受入れを行っている実習実施機関等に対しては、不正行為認定を含めた厳正かつ的確な対応を行うこととされている。

地方入国管理局が行う不正行為認定については、上陸基準省令に規定されており、技能実習の適正な実施を妨げる不正行為を行った実習実施機関等は、1年間から5年間技能実習生の受入れが認められないこととなる。

また、この不正行為については、技能実習計画との齟齬、賃金の不払等の上陸基準省令に規定する行為とされている。

なお、JITCOが行う文書指導に該当する事項は、地方入国管理局が行う不正行為認定に該当する事項をほぼ対象としている。

(労働基準監督機関による監督指導に基づく是正勧告)

労働基準監督機関では、労働基準法第101条等の規定に基づき、労働基準関係法令の遵守徹底を図るため、事業場に対して、立入権限や帳簿書類等の調査権限に基づく監督指導を行っており、違反があった場合は、当該事業場に対し行政指導等を行っている。

労働基準監督機関による監督指導は、労働基準法、最低賃金法（昭和34年法律第137号）、その他労働基準関係法令の遵守状況を確認するものである。

なお、JITCOの巡回指導で確認すべき事項にも、労働関係法令の遵守状況を確認する事項が含まれている。

(団体監理型の技能実習制度における巡回指導の役割)

団体監理型の技能実習制度は、監理団体の責任と監理の下で実施されるものであり、監理団体による実習実施機関に対する監査は、当該制度の根幹をなす重要な取組であると言える。

このため、監理団体による監査は、その励行と利害を排した公正中立で実効性ある実施が求められるが、会員・組合員等である傘下の実習実施機関に対して行われる場合もある。このため、推進事業実施機関の巡回指導による第三者的チェック機能は、企業単独型及び団体監理型の区別なく双方を対象とするものである(注)ものの、特に団体監理型の技能実習制度の適正な運営を図る上で、重要な役割を担っている。

(注) 技能実習制度推進事業において実施される巡回指導は、企業単独型及び団体監理型のいずれをも対象とする。このため、本項目の以下の調査結果では、両者を含む機関数及び件数である。

なお、JITCOが把握している企業単独型と団体監理型の実習実施機関の割合は、おおむね1：9である。

【調査結果】

今回、推進事業実施機関であるJITCOによる巡回指導の実施状況について調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア 巡回指導対象の把握状況

(ア) 技能実習1号を受け入れる監理団体及び実習実施機関を巡回指導の対象とする必要性

平成5年度から実施されている技能実習制度推進事業は、平成22年7月の改入管法等改正法の施行以前は、在留資格「研修」を経て、入国2年目と3年目となる在留資格「特別活動(技能実習)」で活動する技能実習生の技能等の修得を支援することを目的としていた。

入管法等改正法の施行前は、入国1年目は在留資格が「研修」、2年目から在留資格が「特定活動」とされていたため、2年目以降の者が、技能実習を受け、また、労働関係法令の適用を受けることとされており、技能実習の実施状況及び適正な雇用管理の実施状況をチェックする巡回指導は、2年目以降の受入れがある監理団体及び実習実施機関のみを対象としていた。

その後、入管法等改正法の施行により、それまで在留資格「研修」であった1年目の者が、新たに在留資格「技能実習1号」を付与され、技能実習生という位置付けとなり、労働関係法令の適用を受けることとなった。このため、これら技能実習1号の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も推進事業実施機関が実施する巡回指導の対象とする必要が生じている。

しかし、技能実習制度推進事業は、平成22年7月以降においても、在留資格「技能実習」のうち、3年間で技能等を修得することを前提とした2年目又は3年目の技能実習2号として活動する技能実習生のみを対象としており、技能実習1号として活動する技能実習生は、対象となっていない。

このため、技能実習1号のみを受け入れている監理団体及び実習実施機関も、当該事業の対象となっておらず、また、巡回指導の対象にもなっていない。

(イ) J I T C Oの巡回指導の対象となっている監理団体数及び実習実施機関数

J I T C Oにおける巡回指導の対象となる監理団体及び実習実施機関の把握状況をみたところ、技能実習1号に係る監理団体及び実習実施機関については把握していなかった(注1)。

J I T C Oが把握しているのは、技能実習2号の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であり、その数は、平成23年度で、監理団体1,955団体、実習実施機関2万1,223機関となっている(注2)。

(注1) ただし、技能実習1号及び2号の両方の受入れを行っている監理団体及び実習実施機関については、技能実習1号の技能実習生の受入れについて把握している場合や、母国語相談等を通じて、独自に把握している場合がある。

(注2) 技能実習2号の技能実習生が所属する監理団体及び実習実施機関については推進事業実施機関として実施している、技能実習1号から2号へ移行する際に必要となる実習実施計画の評価業務を通じて把握しており、平成23年度は、技能実習2号への移行の際に評価を行った監理団体1,625団体、実習実施機関1万6,178機関について網羅的に把握している。

(ウ) 巡回指導の対象となっていない技能実習生数、監理団体数及び実習実施機関数（推計）

J I T C Oが把握できていないのは、技能実習1号として活動する技能実習生のみを受け入れている監理団体及び実習実施機関である。これら監理団体数及び実習実施機関数について推計してみると、監理団体については約195団体、実習実施機関については約2,100機関となり、これらの団体、機関については、巡回指導の対象にもなっていないものと考えられる。

(推計方法)

- i) 平成23年12月末の在留資格「技能実習」の外国人登録者数は、14万1,994人(内訳は、技能実習1号の技能実習生数6万1,178人、技能実習2号の技能実習生数8万816人)である。

このうち、J I T C Oが把握できる技能実習生数は、12万9,113人(注)であり、その差1万2,881人が技能実習1号の活動のみを行う技能実習生と考えられる。

(注) 平成23年度に在留資格認定証明書の交付申請書の事前点検等を行った技能実習1号の技能実習生4万8,297人(ただし、事前点検等については、J I T C Oで記録を保持しているものではない。)と外国人登録者数における技能実習2号の技能実習生8万816人の合計である。

- ii) J I T C Oが把握している平成23年度の監理団体数は1,955団体、実習実施機関数は2万1,223機関である。
- iii) i)、ii)の数値に基づき、J I T C Oが把握できない技能実習1号として活動する技能実習生のみを受け入れている監理団体及び実習実施機関の数を推計すると次のとおりである。

① J I T C Oが把握できていない監理団体数(約195団体)

a 1監理団体当たりの技能実習生数=巡回指導の対象実習生数/巡回指導の対象監理団体数=12万9,113人/1,955団体
≒66.04人

b J I T C Oが把握できていない監理団体数=巡回指導の対象外技能実習生数/1監理団体当たりの技能実習生数(a)
=1万2,881人/66.04人≒195.05団体

なお、JITCOが把握できていない監理団体数とは、現在、巡回できていないと考えられる監理団体数と同義となる。

② JITCOが把握できていない実習実施機関数（約2,100機関）

a 1 実習実施機関当たりの技能実習生数＝巡回指導の対象技能実習生数／巡回指導の対象実習実施機関数＝12万9,113人／2万1,223機関≒6.08人

b JITCOが把握できていない実習実施機関数＝巡回指導の対象外実習生数／1 実習実施機関当たりの実習生数（b）＝1万2,881人／6.08人≒2,118.59団体

なお、JITCOが把握できていない実習実施機関数とは、現在、巡回できていないと考えられる実習実施機関数と同義となる。

イ 巡回指導の実施状況

平成 21 年度から 23 年度における JITCO による巡回指導の実施状況についてみたところ、次のような状況となっていた。

(7) 巡回指導の目標件数の達成状況

巡回指導の目標件数を達成できていない地方駐在事務所は、毎年度発生しており、監理団体に対する巡回指導に関しては、東京、富山及び広島
の 3 事務所が、実習実施機関に対する巡回指導に関しては、東京、名古屋及び福岡の 3 事務所が、いずれも 3 年連続で未達成となっていた。

特に東京事務所については、監理団体に対する巡回指導は、全国平均が約 8 割から 9 割となっているのに対し、同事務所は約 3 割から 4 割、実習実施機関に対する巡回指導は、全国平均がおおむね 9 割以上となっているのに対し、同事務所は約 6 割から 8 割と極めて低調であり、事務所の中で最も低くなっていた。

一方、目標件数の達成率が 3 年連続で 100%を超える地方駐在事務所が 6 事務所あった。

(イ) 巡回指導の実施機関率の状況

巡回指導は、平成 23 年度の技能実習制度推進事業に係る仕様書においては、監理団体の全部、実習実施機関の全機関の半分（1 万件）程度について実施することとされている。しかし、JITCO が把握する監理団体及び実習実施機関に対して、実際に行った巡回指導の実施割合（以下「実施機関率」という。）についてみると、毎年度、監理団体に対する巡回指導については約 7 割から 8 割、実習実施機関に対する巡回指導については約 4 割となっていた（注）。

特に、東京事務所については、監理団体で約 2 割から 3 割、実習実施機関で約 2 割から 4 割と低調であり、駐在事務所の中で最も低い水準となっていた。

（注） 実習実施機関に対する巡回指導の目標は、総数（平成 21 年度 2 万 3,716 件、22 年度 2 万 3,636 件、23 年度 2 万 1,223 件）に対し 1 万件（23 年度は 9,500 件）であるため、総数の 4 割で達成となる。

また、技能実習生 1 人が技能実習を受ける標準的な期間（技能実習 1 号として、及び 2 号として技能実習を受ける標準的な期間）である 1 年から 3 年間の間に、これを受け入れている全ての監理団体及び実習実施機関に対して、JITCO が巡回指導を行っているか否かについてみたところ、次のとおり、2 年間または 3 年間のうちに巡回されていない監理団体及び実習実施機関が一定程度あることが分かった。

- ① 平成 21 年度及び 22 年度の 2 年間において、監理団体 2,018 団体のうち 178 団体（8.8%）、実習実施機関 2 万 3,716 機関のうち 5,681 機関（24.0%）が巡回できていなかった。また、平成 22 年度及び 23 年度の 2 年間についても監理団体 2,018 団体のうち 136 団体（6.7%）、実習実施機関 2 万 3,636 機関のうち 6,367 機関（26.9%）が巡回できていないなど 2 年間で巡回できていない監理団体が全体の約 7%、実習実施機関が全体の約 25%となっていた。
- ② 平成 21 年度から 23 年度の 3 年間において、実習実施機関 2 万 3,716 機関のうち、巡回できていない機関が 1,051 機関あった。

巡回指導は、監理団体及び実習実施機関における技能実習の実施状況及び適正な雇用管理の実施状況について、唯一網羅的かつ第三者的にチェックできる仕組みであるが、技能実習生1人が技能実習を受ける期間である2、3年の間に、必ずしも巡回できていない状況であると考えられる。

(ウ) 巡回指導の対象の選定状況

巡回指導の対象の選定について、JITCOは、原則として、全ての監理団体及び実習実施機関を対象としているが、特に、①新規に技能実習生を受け入れる機関等これまでに巡回指導の実績がない実習実施機関、②直近の巡回指導から相当程度期間が経過している実習実施機関、③技能実習の適正な実施の観点から指導の必要がある実習実施機関、④適正な技能実習実施の観点から傘下の実習実施機関の状況把握や指導に問題がある監理団体を優先することとしている。

しかし、平成23年に①地方入国管理局が実態調査を実施し不正行為認定を行った100機関(145件)及び②当省において愛知及び福井労働局を任意に選定し管内の労働基準監督署が実習実施機関に対し監督指導を実施し是正勧告を行ったもののうち、それら処分の原因となった行為が行われていた時期が明らかな80機関(82件)^(注1)を対象に、当該時期のJITCOの巡回指導の実施状況についてみると、次のとおり、巡回指導の実施率が3年間で約95.4%という水準であることを考慮しても、対象機関の選定が効果的に実施されているとは言えない状況であった。

- ① 不正行為認定を受けた実習実施機関100機関(145件)のうち、28機関(28.0%)(41件)について、平成21年度から23年度までの3年間を通じて一度も巡回指導をしていなかった^(注2)。
- ② 是正勧告を受けた実習実施機関80機関(82件)^(注1)のうち、17機関(21.3%)(18件)について、平成21年度から23年度までの3年間を通じて一度も巡回指導をしていなかった。

(注1) 愛知及び福井労働局で実習実施機関に対して是正勧告を行ったもののうち相互通報制度に

より地方入国管理局に通報された 156 件から処分の原因となった行為が行われていた時期が明らかな 80 機関（82 件）を抽出した。

（注 2）これらの機関数は巡回指導の対象となっていない技能実習 1 号のみの受入れの場合も含むものである。

（イ）巡回指導における指導状況

J I T C O の平成 21 年度から 23 年度における文書指導の実施状況をみると、改善を促すために有用な文書指導の枠組みは、推進事業実施機関の内規により設けられており、その運用も推進事業実施機関による裁量に委ねられていることから、毎年度、巡回指導を監理団体が 1,500 件前後、実習実施機関が 9,500 件以上実施しているものの、文書指導を行った件数は、監理団体では平成 23 年 2 月から 24 年 3 月までの 1 年 1 か月間で 2 件、実習実施機関では毎年度 300 件程度にとどまっていた。

このことについて、J I T C O は、巡回指導は改善を目的とするものであるため、文書指導案件であっても口頭指導で対応している場合があるとしている。しかし、口頭指導とした場合、文書指導の場合と異なり、改善報告書の提出を求める枠組みになっていないため、指導事項に対する改善の実効性の担保が必ずしも図られないものとなっていた。

また、平成 21 年度から 23 年度における地方駐在事務所ごとの実習実施機関に対する文書指導の件数を 3 年間の合計でみると、富山事務所 288 件、広島事務所 193 件と多い事務所がある一方、3 年間で 10 件未満となっているものが 6 事務所（注）あるなど、文書指導の取扱いが事務所によって区々となっていた。

（注） 6 事務所は水戸、宇都宮、長野、松江、高松、松山の各事務所を指す。なお、高松事務所では、独自に「指摘件数」として、チェックリストのようなものを用い交付しているため、文書指導の実施件数は少なくなっている。

（オ）巡回指導の指摘状況

J I T C O による巡回指導において、問題の指摘が的確に行われているかとの観点から、平成 23 年に①地方入国管理局が実態調査を実施し不正行為認定を行った 100 機関（145 件）及び②当省において愛知及び福井労働局を任意に選定し管内の労働基準監督署が実習実施機関に対

し監督指導を実施し是正勧告を行ったもののうち処分の原因となった行為が行われていた時期が明らかな 80 機関（82 件）^{（注）}を対象に、当該時期に実施していた J I T C O の巡回指導における文書指導による指摘状況についてみると、次のとおり、的確な指摘ができていない状況がみられ、これができたものは、不正行為認定で 1 件、是正勧告では 0 件であった。

- ① 不正行為認定を受けた実習実施機関 100 機関（145 件）のうち、45 機関（59 件）については、不正行為の時期から地方入国管理局の実態調査までの間に巡回指導を実施したが、文書指導はしていない。また、1 機関（1 件）については、文書指導をしたが当該行為に関する指摘はしていなかった。
- ② 是正勧告を受けた実習実施機関 80 機関（82 件）^{（注）}のうち、12 機関（13 件）については、違反の時期から労働基準監督機関の監督指導までに巡回指導を実施したが、文書指導はしていなかった。

（注） 愛知及び福井労働局で実習実施機関に対して是正勧告を行ったもののうち相互通報制度により地方入国管理局に通報された 154 機関（156 件）から処分の原因となった行為が行われていた時期が明らかな 80 機関（82 件）を抽出した。

なお、巡回指導の実効性に関して、J I T C O では、次のとおりとしている。

- ① 巡回指導は、監理団体及び実習実施機関の理解と協力を得て実施しており、権限を有する行政機関の監督指導等とは根本的に異なるものである。
- ② 実際の巡回指導においては、事前（おおむね 1 か月前）に監理団体及び実習実施機関に連絡し日程調整を行い、合意の上で実施しているため、不正行為認定事案に多い二重帳簿や「とぼし」のような悪質なケースを現場で発見することは困難である。
- ③ また、巡回指導については、技能実習制度推進事業に対し、巡回先の監理団体及び実習実施機関から理解を得られず、対応を拒否される場合もあり、これを行えない場合もある。

なお、このように対応を拒否した監理団体及び実習実施機関について

ては、繰り返し説明することによって理解と協力を得て、巡回指導を実施しているところである。しかし、対応を拒否した監理団体及び実習実施機関に関する情報を関係行政機関に連絡し、その改善を図るようなことはしていない。

(カ) 特定巡回指導及び特別巡回指導の実施状況

JITCOは、特定巡回指導として、事前通知を行わない、いわゆる抜き打ちの手法を取り入れた巡回指導を、当該手法が効果的と考えられる案件を対象に、平成21年度から導入している。

このほか、特別巡回指導として、母国語相談で情報提供があった場合など、特に問題があると思われる事項を中心に、呼出しや訪問の直前の通知などの手法による巡回指導も平成23年末から取り入れている。

これらの手法は、巡回指導の実効性を高めるために効果的な手法であり、JITCOが厚生労働省と相談し、技能実習制度推進事業の委託の範囲内において、自ら取り入れている手法である。

これらの実績をみると、特定巡回指導については、監理団体に対するものが、平成23年度1件、実習実施機関に対するものが、平成21年度6件、22年度0件、23年度6件、また、特別巡回指導については、平成23年度に、監理団体に対するものが3件、実習実施機関に対するものが5件となっていた。

(キ) 巡回指導における指摘事項の改善確認状況

平成21年度から23年度における実習実施機関に対する文書指導をした846事案について、おおむね1か月を目途に提出することになっている改善報告書の提出状況をみると、毎年度約1割から2割の機関が提出しておらず、JITCOでは改善状況が確認できていなかった。

なお、口頭指導については、必要に応じ改善状況の報告を求めるものとなっているが、前述イ(エ)のとおり、JITCOは、巡回指導は監理団体及び実習実施機関の主体的な取組を促すことを主眼としているため、文書指導すべき事案を口頭指導にとどめているケースもあるとして

おり、この点からも、巡回指導により把握した不正行為等の改善状況の確認が必ずしも適切に行われていないと考えられる。

(ク) 関係行政機関との連携状況

a J I T C Oによる関係機関への通報事案

巡回指導の結果については、技能実習制度推進事業に関する仕様書において、必要に応じ関係機関に連絡することとなっている。しかし、J I T C Oは、不正行為に該当する事案と考えられる文書指導事案について、地方入国管理局や労働基準監督機関に連絡することとしていなかった。

また、J I T C Oは、内部規定である関係行政機関への通報等実施要領において、不正行為認定に相当する事案で、とりわけ重大な問題のみられる事案、地方駐在事務所の度重なる指導にもかかわらず改善の意志がみられない悪質な事案などを重大事案と位置付け、これらを通報事案の対象範囲に定めているが、平成 21 年度から 23 年度における重大事案 23 件のうち関係行政機関に連絡したものは 8 件となっており、3分の1程度しか連絡していなかった。

b J I T C Oから厚生労働省への報告状況

J I T C Oは、技能実習制度推進事業の委託元である厚生労働省（職業能力開発局）に対し、同事業に関する仕様書に基づき、母国語相談で把握した問題のある事案については、毎月平均 7 件程度を月末に報告しているが、巡回指導については、そのような取り決めがなく、毎月の報告は行っていなかった。

(ケ) 巡回指導の実効性確保

巡回指導の実効性が低い点について、厚生労働省の「研修・技能実習制度研究会報告」（平成 20 年 6 月）においては、「J I T C Oの巡回指導については、一定のチェック機能を果たしているものの、J I T C O自体が受入れ団体や企業からの会費収入に依存しているサービス援

助機関であるという性格や法的権限がないこともあり、受入れ企業に法令違反の疑いがあった場合も指導・助言等により自主的な改善を促すにとどまるなど不正行為の摘発に対しては必ずしも十分な実効力を伴っていない面がある。」との指摘がなされている。また、同報告書においては、検討の方向性として、「受入れ企業・団体における法令遵守や実習実施についての適正化を徹底するため、こうした監理的な面について一元的にチェックする機能を強化する方向で、今後そのあり方を検討していく必要がある。」とされ、具体的方策も提示されているが、JITCOと監理団体との関係性の改善策は何ら提示されていない。

【所見】

したがって、法務省及び厚生労働省は、厚生労働省が実施している技能実習制度推進事業の委託先である推進事業実施機関による巡回指導の適正な実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

① 厚生労働省は、巡回指導について、技能実習1号の技能実習生のみを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。

また、法務省は、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のリスト（監理団体及び実習実施機関の名称及び所在地並びに当該監理団体及び当該実習実施機関の技能実習生の受入れ人数等の情報が盛り込まれたもの。）を厚生労働省からの求めに応じ提供するものとし、厚生労働省は、これを推進事業実施機関に提供すること。

② 法務省及び厚生労働省は、巡回指導の実効性を高める観点から、次の措置を講ずること。

i) 厚生労働省は、巡回指導の実施が低調な地域がある場合は、推進事業実施機関に対し、地方事務所の配置やその職員配置についても指導を行うなど必要な措置を講ずること。

ii) 法務省は、巡回指導対象の適切な選定に資するため、厚生労働省からの求めに応じ、不正行為認定事案に関する情報を法令の範囲内で提供すること。

また、厚生労働省は、当該事案や労働基準監督機関による監督指導等

に関する情報を分析するなどして、推進事業実施機関に対し、必要な情報提供を行うこと。

- iii) 厚生労働省は、巡回指導における指導の基準（文書指導に関する基準、改善報告書の提出に関する基準及び抜き打ち又は訪問直前連絡の実施に関する基準を含む。）及び地方入国管理局又は労働基準監督機関へ情報提供する事案（巡回指導を拒否された事案を含む。）の基準を策定すること。

その際、文書指導に関する基準及び関係行政機関への情報提供の基準の適用範囲については、地方入国管理局による不正行為認定及び労働基準監督機関による是正勧告の検討対象となる事案を踏まえて設定すること。

また、推進事業実施機関に対し、上記基準を提示し、これに沿った指導及び関係行政機関への情報提供の厳格な実施を徹底するよう指導すること。

さらに、法務省及び厚生労働省は、上記基準に基づき推進事業実施機関から情報提供された問題事案については、当該問題事案の内容・緊急性を勘案し、可能な限り迅速かつ適切に処理すること。

- iv) 厚生労働省は、推進事業実施機関が定期的に行う実施状況の報告において、巡回指導の実施目標に向けた進捗状況等を聴取し、上記iii)の巡回指導における指導の基準に沿った取組が確実に実施されるよう、必要な指導を行うこと。

(4) 技能実習制度推進事業の在り方の見直し

【制度の概要等】

(技能実習制度推進事業の委託先の選考方法)

厚生労働省は、技能実習制度推進事業の委託先について、平成19年度から企画競争により選考することとしている。

企画競争に参加した団体については、同省職業能力開発局内に設置された企画書評価委員会（委員5人、うち2人は外部有識者）において、同局が定めた「技能実習制度推進事業に係る企画書等評価基準及び採点表」に基づき、提出された企画書等の内容について、本業務範囲の妥当性及び業務実施体制の妥当性を中心に、審査項目別にAからEまでの5段階で評価が行われ、全項目の採点結果を係数化して得た総得点が最も高い競争参加者が契約候補者として選定されている。

なお、技能実習制度推進事業は、企画競争となった平成19年度以降も含め、当該制度が始まった平成5年度以来継続して、JITCOが委託先として選考されている。

(JITCOの賛助会員制度)

JITCOの賛助会員制度は、自主事業として行われているものであり、設立目的に賛同した団体、企業又は個人が入会しており、技能実習生を受け入れている監理団体も任意で入会している。

賛助会員になった場合、監理団体は、毎年度、賛助会費（基礎会費10万円と、傘下の実習実施機関数に応じて支払う比例会費との合計額）を支払い、賛助会員のみの特典として、①技能実習生の受入れに関する個別相談、②地方入国管理局に提出する各種申請書類の書き方の支援及び申請書類の取次ぎ、③技能実習に関するテキスト・教材等の割引価格での提供等を受けられるものとなっている。

平成24年9月現在で賛助会員になっている監理団体は1,758団体となっている。

【調査結果】

今回、厚生労働省における技能実習制度推進事業の企画競争の実施状況及び同事業と J I T C O における賛助会員制度との関係性についてみたところ、以下のような状況であった。

ア 企画競争の実施状況等

(7) 応募状況

平成 21 年度から 24 年度までの技能実習制度推進事業の応募状況をみると、いずれの年度も、応募は J I T C O 1 者のみとなっており、委託先として J I T C O が選考される結果となっていた。

他方、こうした一者応募・一者応札については、厚生労働省に設置された公共調達中央監視委員会が平成 21 年 3 月に取りまとめた「「1 者応札・1 者応募」に係る改善方策について」において、その改善方策として、入札の公示期間の延長、公告の周知の工夫、実績等参加要件の緩和、内容が分かりやすい仕様書の作成等が示されているところである。

この内容の技能実習制度推進事業への反映状況についてみると、

- ① 入札の公示期間については、15 日から 25 日に延長した平成 22 年度事業以降、毎年度、2 月中を公示期間とし 28 日前後で推移しており、大幅な延長は行われていない
 - ② 仕様書の内容については、平成 24 年度事業の応募要領（添付される仕様書を含む。）では、委託先が行う巡回指導の内容や方法が具体的に記されていない。また、巡回指導を全国に所在する監理団体及び実習実施機関に対して行うことになるが、それに必要となる実施体制の整備に係る費用（地方事務所の借料、人件費等）にも委託費を充てることができることは明らかにされていない
- など、一者応募・一者応札を改善するための更なる取組が求められるものとなっている。

(1) 委託費の交付・執行状況

厚生労働省は、技能実習制度推進事業の委託先の募集の際、企画書募集要領において委託費の上限を示しているが、企画競争であるため、委

託費の契約額の多寡については審査対象となっていない。

このため、同事業の予算額に対する契約額の割合についてみると、平成 21 年度事業は予算額が 5 億 942 万円であるのに対して契約額が 5 億 939 万円で予算額比 100.0%、22 年度事業は予算額が 4 億 1,584 万円であるのに対して契約額が 4 億 1,503 万円と予算額比 99.9%、23 年度事業は委託の予算額が 3 億 8,315 万円であるのに対して契約額が 3 億 8,313 万円（注）と予算額比 100.0%と、毎年度、委託費の上限とほぼ同額の委託費が交付されていた。

また、同事業の契約額に対する執行額の割合についてみると、平成 21 年度事業は執行額が 4 億 7,870 万円で予算額比 94.0%、22 年度事業は執行額が 4 億 1,218 万円で予算額比 99.1%、23 年度事業は執行額が約 3 億 7,777 万円で予算額比 98.6%の執行となっており、また、その執行内容について 23 年度事業でみると、総額約 3 億 7,777 万円の約 7 割（約 2 億 5,366 万円）が地方駐在事務所の借料や人件費などに支出されていた。

（注）平成 23 年度の契約額については、23 年 12 月 19 日に契約変更を行い、3 億 8,311 万円となっているが、この場合も予算額比は、100.0%である。

イ 技能実習制度推進事業と J I T C O における賛助会員制度との関係性

監理団体やその傘下の実習実施機関は、技能実習制度推進事業による巡回指導の対象となるため、その信頼性を確保するためにも、推進事業実施機関は、それらの団体・機関との関係に十分な留意が必要であるが、J I T C O における賛助会員制度の運用状況をみると、次のような状況であった。

(7) 監理団体における賛助会員の加入率

平成 24 年度時点で技能実習生を受け入れている監理団体における賛助会員への加入率をみると、J I T C O が同年度に把握している監理団体 2,010 団体のうち、賛助会員が 1,758 機関（加入率 87.5%）と、技能実習制度推進事業により J I T C O が実施する巡回指導の対象となる監理団体の多くが、賛助会員となっていた。

(イ) 賛助会費収入への依存度

平成21年度から23年度におけるJITCOの総事業収入に占める賛助会費収入の割合をみると、毎年度、賛助会費収入が総事業収入の約6割を占めており、事業運営財源における賛助会費への依存度は高いものとなっていた。

(ウ) JITCOにおける巡回指導による指摘

厚生労働省の研究会が公表した「研修・技能実習制度研究会報告」（平成20年6月）においては、JITCOの巡回指導について、「一定のチェック機能を果たしているものの、JITCO自体が受入れ団体や企業からの会費収入に依存しているサービス援助機関であるという性格や法的権限がないこともあり、受入れ企業に法令違反の疑いがあった場合も指導・助言等により自主的な改善を促すにとどまるなど不正行為の摘発に対しては必ずしも十分な実効力を伴っていない面がある。」との指摘がなされている。

前述(3)イ(エ)のとおり、JITCOによる巡回指導は、平成21年度から23年度において、毎年度、監理団体にあつては1,500件前後、実習実施機関にあつては9,500件以上実施しているが、文書指導を行っている件数は、監理団体では、平成23年2月から24年3月までの1年1か月間で2件、実習実施機関では、毎年度300件程度にとどまっていた。

【所見】

したがって、厚生労働省は、技能実習制度推進事業における適切な委託先の選定及び適正な事業の実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 当該事業の委託に当たっては、一者応募・一者応札が継続していることから、競争性が生じるよう仕様書の内容の明確化（巡回指導の内容の詳細、委託費で支出可能な経費等の記載）、公示期間の延長等必要な措置を検討すること。

また、技術面の評価のみならず経費面での効率性も高める総合評価落札方

式の導入に向けて取り組むこと。

さらに、推進事業実施機関に対し、当該事業の効率的な実施により委託費の執行額の節減に努めるよう指導すること。

- ② 当該事業の応募に当たって、公平かつ公正な事業実施を担保できるよう、外部の有識者で構成される組織体制を備え、当該組織に厚生労働省が示す巡回指導における指導の基準及び関係行政機関への情報提供の基準等に沿った厳正な事業の実施について審査させることを参加条件とすること。

また、当該事業の実施に当たって、定期的に当該組織による審査状況を確認すること。

(5) 在留資格認定証明書交付申請の取次ぎの適正化

【制度の概要等】

(在留資格認定証明書交付申請の取次業務)

我が国に入国しようとする外国人が地方入国管理局へ提出する在留資格認定証明書については、当該外国人のほかに、入管法第7条の2の規定に基づき当該外国人を受け入れようとする機関の職員と入管法施行規則で定める者が、代理人として、提出することができることとされている。また、入管法施行規則第6条の2第3項の規定では、在留資格「技能実習」の場合、当該証明書提出の代理人は、監理団体の職員又は実習実施機関の職員とされている。

また、この在留資格認定証明書交付申請の書類の取次業務については、入管法施行規則第6条の2第4項第1号の規定に基づき、外国人の円滑な受入れを図ることを目的とする公益社団法人又は公益財団法人の職員で、地方入国管理局長が適当と認めたものは、当該外国人や代理人から依頼を受けた場合、当該外国人等に代わって申請書等の提出を行うことができることとされている。

現在、在留資格「技能実習」について、取次業務を行っている公益社団法人又は公益財団法人の職員は、JITCOの職員のみとなっている(注)。

(注) 在留資格認定証明書の申請の取次ぎについては、入管法施行規則第6条の2第4項第1号の規定に基づき、財団法人入管協会も実施しているが、同協会では、「外交」及び「公用」を除く全ての在留資格の中で、「興業」に一部例外があるものの、「技能実習」については、事前点検のみを行っており、申請の取次ぎは実施していない。

【調査結果】

今回、JITCOによる在留資格認定証明書交付申請の取次業務の実施状況について調査した結果、以下のような状況がみられた。

ア 在留資格認定証明書交付申請の取次業務の運用状況

JITCOは、入管法施行規則第6条の2第4項第1号の規定に基づき、地方入国管理局長の認定を受けて、在留資格認定証明書交付申請の取次業務を、自主事業である申請書類の点検業務と一体として、点検・取次業務として実施している。

しかし、当該業務は、JITCOが独自制度として、賛助会員のみの特典として実施しているものである。このため、賛助会員でない者は、自ら申請、又は弁護士等に依頼することも可能であるが、JITCOによる取次ぎを受けるためには、賛助会員にならざるを得ず、この取次業務を利用して賛助会員の拡大を図る構造となっていた。

なお、調査時点で、在留資格「技能実習」に関して同申請の取次ぎを行っているのは、JITCOの職員ほか、弁護士、行政書士及び受入れ機関の職員であるが、弁護士や行政書士の申請取次ぎ（書類の点検を含む。）の手数料は、JITCO（1人から10人までが一括5,500円、11人から20人までが一括6,600円等^{（注1）}）に比べ、1人当たり約10万円から15万円とする弁護士等もあり^{（注2）}、一般的に高くなっていた。

（注1） JITCOは、書類の点検と取次ぎを行っており、その両方に要する人件費、通信・運搬費、交通費等を点検・取次料としている。

（注2） 実際には、複数依頼するケースが多く、その場合は、その分割安となっていく。
また、弁護士等の場合は、当該証明書の作成料としての費用が含まれている。

【所見】

したがって、法務省は、入管法施行規則に基づき地方入国管理局長が特別に認めている、在留資格認定証明書交付申請の申請取次ぎについて、他の事業と関連付けて特定の者のみに限定する、又は特定の者のみを不合理に優遇する方法で実施する公益社団法人又は公益財団法人の職員には認めないものとするよう措置を講ずる必要がある。

(6) 技能実習制度の効果の検証

【制度の概要等】

(技能実習制度の抜本的な見直しについて)

技能実習制度は、平成 21 年の入管法改正の際、衆議院法務委員会及び参議院法務委員会の附帯決議において、外国人研修生・技能実習制度について、「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こと」とされた。

また、平成 22 年 3 月に策定された「第 4 次出入国管理基本計画」（法務大臣決定）においては、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の問題とも密接に関連しているので、この点については、諸外国における例や国民のコンセンサスを踏まえた上で、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合わせて検討を進めていく」とされ、出生率の向上への取組、生産性の向上、若者、女性や高齢者などの潜在的な労働力の活用に取り組むことを前提に、これらの取組によっても対応が困難である場合には、「それに対処する外国人の受入れはどのようにあるべきか、我が国の産業、治安、労働市場への影響等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、幅広く検討・議論していく必要がある」とされている。

(修得技能等の到達目標)

技能実習制度の目的を達成するために必要となる技能実習生における技能等の修得を効果的かつ効率的に実施するため、入管法施行規則においては、実習実施機関が、実習の具体的なスケジュール、カリキュラム、指導体制等を記載した技能実習計画を策定し、在留資格認定証明書の交付申請時や在留資格の変更時に、地方入国管理局に提出することとされ、同計画には、技能実習の内容、必要性、実施場所、期間のほか、到達目標（技能実習の成果を確認する時期及び方法を含む。）を盛り込むこととされている。

また、この到達目標については、法務省指針及び厚生労働省基本方針にお

いて、技能実習2号について開始した日から1年を経過した日においては技能検定基礎1級に相当する技能等が、2年を経過した日においては技能検定3級に相当する技能等が適切に修得できるものとするものとされている。

(技能の修得状況の確認方法)

技能実習1号のみで帰国する者や技能実習2号の到達目標の達成状況の確認方法は法令上明確な規定はなく、技能検定等の試験の受験のほか社内試験の実施等による確認も認められており、JITCOが作成した技能実習計画書の記載例では、2号の1年目の修得状況を確認するものとして技能検定基礎1級、技能評価試験中級（又は基本級）、2年目の修得状況を確認するものとして技能検定3級、技能評価試験専門級が例示されている。

【調査結果】

今回、平成21年度から23年度において、文書指導を受けた実習実施機関の態様、技能実習生における技能の修得状況等について調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア JITCOによる文書指導の指摘事項における発生態様

平成21年度から23年度にJITCOによる文書指導を受けた実習実施機関846機関について、実施されている技能実習の職種別、従業員の規模別、従業員に占める技能実習生の割合別に、その分布を整理してみたところ、次のとおりであった。

- ① 職種別では、婦人子供服製造が116機関（13.7%）で最も多く、以下、溶接が111機関（13.1%）、畜産農業が57機関（6.7%）と続き、これら3職種で全体の約3割となっていた。

これらの3職種が属する製造業や農業では、名目GDPの産業別構成比において中長期的にその割合が低下しており、特に農業においては担い手不足、繊維産業においては空洞化が指摘されているところである。

- ② 従業員の規模別では、従業員が1人から19人の機関の構成比が5割以上を占めており、これを50人未満とすると全体の約8割となっていた。

また、従業員に占める技能実習生の割合についてみると、157 機関において従業員数の半数以上が技能実習生であり、そのうち 34 機関においては、従業員が全て技能実習生であるなど、文書指導を受けた実習実施機関においては、技能実習生に対する依存度が高いものも多かった。

このように、従業員規模が小さく、外国人従業員に対する依存度が高い事業所においては、改善を要するような行為が多く、技能実習生が単純労働力として雇用されやすい環境にあることが危惧される。

イ 技能実習生における技能の修得状況

技能実習生の技能修得状況を確認するために行う技能検定や技能評価の受験状況についてみたところ、次のとおり、受験率が極めて低く、技能の修得状況も確認しないまま帰国する技能実習生が多かった。

- ① 技能実習 2 号の技能実習生全体の技能検定及び技能評価試験の受験対象者に占める受験者数の割合をみると、それぞれ受験率が 1 %を下回るなど、技能検定基礎 1 級、3 級、技能評価試験中級及び上級の受験率は著しく低かった。
- ② 当省で任意に抽出した 24 実習実施機関について、技能実習 2 号に係る技能実習計画で定める到達目標の設定状況及びその達成状況の確認方法をみたところ、いずれの機関も技能実習 2 号の 1 年目の到達目標については、「技能検定基礎 1 級程度」又は「技能評価中級の技能レベル」、2 年目については、「技能検定 3 級の技能レベル」又は「技能評価試験専門級レベル」としていた。また、その確認方法については、「技能検定の受験」又は「技能評価試験の受験」としているものが 18 機関、「社内試験」「社内基準」によるとしているものが 6 機関であった。

このうち、技能検定等を受験することとしている 18 機関について、その受験状況をみると、技能検定 3 級の受験が 1 社 1 名あったのみで、それ以外に技能実習生が受験している機関はなかった。

なお、技能実習生が技能検定等を受験しない理由について、調査対象の実習実施機関では、「技能実習 2 年目及び 3 年目の到達目標はあくま

で目標であり、法令により技能検定の受験及び合格が義務付けられたものではないことから受験させていない」、「日本の技能検定基礎1級あるいは3級に合格しても、母国では評価されないので技能実習生が受験しようとしなない」、「受験料も負担となっている」ことなどを挙げている。

ウ 技能実習制度の抜本の見直しに向けた取組

技能実習制度については、平成21年の入管法改正における附帯決議や「第4次出入国管理基本計画」において、その抜本的な見直しを行うこととされているところ、現在、法務省では監理団体等に対して制度の定着状況を確認するための実態調査を行っており、また、厚生労働省では、帰国した技能実習生のフォローアップ調査を行うなど現行制度における問題点等の把握を進めている。しかし、調査時点においては、関係機関で技能実習制度の抜本的な見直しのための具体的な取組は行われていなかった。

【所見】

したがって、法務省及び厚生労働省は、関係省と連携し、技能実習制度について、平成21年の入管法改正時における附帯決議及び「第4次出入国管理基本計画」における趣旨・内容に沿って、かつ、国民的なコンセンサスを踏まえつつ進められる検討・議論に資するため、平成25年7月には改正入管法（22年7月施行）の下で初の実習期間3年を終了する技能実習生が帰国の時期を迎えることから、この3年間を通じた新制度の運用状況を的確に把握し、その効果を検証する必要がある。

2 EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ

(1) 外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ制度と受入れ状況

ア 受入れ制度の概要

外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについては、現在、以下のとおり、経済連携協定（以下「EPA」という。）に基づき、インドネシア及びフィリピンとの間で実施しているが、この受入れについて、政府は、看護・介護分野の労働力不足への対応として行うものではなく、相手国からの強い要望に基づく経済活動の連携の強化の観点から実施するものであるとしている。

(ア) EPA

a 日インドネシア経済連携協定

インドネシア人候補者の受入れについては、「日インドネシア経済連携協定」（平成 20 年 7 月発効。以下「日インドネシアEPA」という。）の附属書 10「(第 7 章関係) 自然人の移動に関する特定の約束」に基づき、平成 20 年度から実施している。

b 日フィリピン経済連携協定

フィリピン人候補者の受入れについては、「日フィリピン経済連携協定」（平成 20 年 12 月 11 日発効。以下「日フィリピンEPA」という。）の附属書 8「(第 9 章関係) 自然人の移動に関する特定の約束」に基づき、平成 21 年度から実施している。

(イ) 厚生労働省の告示及び通知

日インドネシアEPA及び日フィリピンEPAを受け、厚生労働省は、看護及び介護分野における円滑な受入れを図ることを目的として、受入れの仕組み及びその運営における基本的事項を明らかにするため、「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との協定に基づく看護及び介護分野におけるインドネシア人看護師等の受入れの実施に関する指針」（平成 20 年厚生労働省告示第 312 号。以下「インドネシア人候補者受入れ指針」という。）及び「経済上の連携に関する日

本国とフィリピン共和国との協定に基づく看護及び介護分野におけるフィリピン人看護師等の受入れの実施に関する指針」（平成 20 年厚生労働省告示第 509 号。以下「フィリピン人候補者受入れ指針」という。また、インドネシア人候補者受入れ指針と合わせて、「受入れ指針」という。）を定めている。

受入れ指針においては、それぞれ、候補者や受入れ機関の責務、資格取得前の受入れ機関での就労、受入れ施設の要件、資格取得後の就労、受入れ調整機関によるあっせん、監督指導等、円滑な受入れを実施するための措置について規定されており、具体的には、次のとおりである。

a 受入れの目的

受入れの目的は、「「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との間の協定に基づく看護及び介護分野におけるインドネシア人看護師等の受入れの実施に関する指針」について」（平成 20 年 5 月 19 日付け医政発第 0519001 号・職発第 0519001 号・社援発第 0519001 号・老発第 0519004 号都道府県知事、政令市・中核市長、地方厚生（支）局長及び都道府県労働局長宛て厚生労働省医政局長、職業安定局長、社会・援護局長及び老健局長通知）及び「「経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定に基づく看護及び介護分野におけるフィリピン人看護師等の受入れの実施に関する指針」等について」（平成 20 年 11 月 6 日付け医政発第 1106012 号・職発第 1106003 号・社援発第 1106004 号・老発第 1106007 号都道府県知事、政令市・中核市長、地方厚生（支）局長及び都道府県労働局長宛て厚生労働省医政局長、職業安定局長、社会・援護局長及び老健局長通知）（以下、両通知を合わせて、「指針について」という。）によれば、インドネシア人及びフィリピン人の看護師・介護福祉士の候補者に対して、E P A で定められた期間内に国家資格を取得させ、引き続き我が国に滞在できるようにさせることとなっている。

インドネシア人候補者の受入れにおいては、候補者の在留資格が

「特定活動」(注)とされ、在留期間は、看護師・介護福祉士の国家資格を取得することを目的としてEPAで認められる滞在の期間とされ、看護は3年間、介護は4年間の就労・研修が認められている。フィリピン人候補者の受入れにおいては、インドネシアの場合と異なり、介護福祉士候補者の受入れが就労コースと就学コースとに分かれている。介護福祉士の就学コースを除く、看護師候補者及び介護福祉士候補者(就労コース)の受入れの目的、在留資格、活動内容、在留期間及び受入れ調整機関については、インドネシア人候補者の場合と同様である。

(注) 他の在留資格に該当しない活動について、法務大臣が個々の外国人について特に活動を指定する在留資格をいう。

b 受入れ調整機関の役割・責務・事業

EPAに基づく候補者の受入れにおいては、双方の政府の合意により、円滑かつ適正に実施するため、多数の医療・福祉関係団体との連携が適切に図られるよう、政府が監督する福祉・医療関係の一元的な受入れ組織により、これを実施することとされている。

日本国の受入れ調整機関は、公益社団法人国際厚生事業団(以下「JICWELS」という。)となっており、相手国の送出し調整機関は、インドネシアにおいてはインドネシア海外労働者派遣・保護庁(以下「BNP 2TKI」という。)、フィリピンでは、看護師・介護福祉士(就労コース)においては海外雇用庁(以下「POEA」という。)、介護福祉士(就学コース)においては高等教育委員会(CHE D)となっている。

受入れ調整機関が行う事業については、受入れ指針において定められており、主な事業は、次のとおりである。

- ① 受入れ機関の募集及び受入れの仕組みの説明に係る周知広報、あっせん等
- ② 現地で行われる説明会への職員の派遣等
- ③ 日本語研修実施機関との連携

- ④ 受入れ機関からの定期報告及び随時報告の受理並びに厚生労働省大臣への報告の提出
- ⑤ 受入れ施設に対する巡回訪問
- ⑥ 候補者等からの相談等に対する対応
- ⑦ 候補者等の就労前又は就学前の受入れ施設に対する研修の実施及び雇用管理等に関する説明会の実施
- ⑧ 受入れ機関に対する助言
- ⑨ 都道府県労働局、地方入国管理局等関係行政機関との連携

c 候補者の責務

候補者の責務については、受入れ指針において、受入れ機関の指導に従い、日本国の法律に基づく看護師及び介護福祉士の資格の取得に必要な知識及び技術の修得に精励するとともに、当該資格取得後は両国の保健医療及び福祉の発展に貢献するよう、努めることとされている。

d 受入れ機関の役割・責務

受入れ機関とは、国内にある医療法人、社会福祉法人等であり、候補者がその法人の傘下の施設・病院で就労・研修を行うことについて候補者等と雇用契約を結んだ公私の機関をいう。また、フィリピンの就学コースに関しては、傘下の介護福祉士養成施設に入学する許可を与えた法人等の公私の機関をいう。

受入れ機関の責務については、受入れ指針において、看護師及び介護福祉士の国家資格取得に必要な知識及び技能の習得が図られるよう、受入れ体制の整備に取り組むとともに、専門的人材として、候補者が地域の保健医療及び福祉の現場において専門的能力を発揮し、活躍する環境づくりに努め、更に、労働関係法令等の遵守を通じ、適正な労働条件の確保を図ることとされている。

e 受入れ施設における研修

受入れ施設における研修の要件については、受入れ指針において、それぞれ次表のとおりとされている。

表 受入れ施設における研修の要件

病院における研修	介護施設における研修
① 研修内容は、国家試験の受験に配慮した適切なものとし、これを実施するための研修計画が作成されていること。	
② 研修を統括する研修責任者並びに専門的な知識及び技術に関する学習の支援、日本語学習の支援、生活支援等を行う研修支援者が配置され、研修計画を実施するために必要な体制が整備されていること。	
③ 研修責任者は、原則として看護部門の教育責任者とし、研修支援者は、原則として三年以上の業務経験のある看護師とすること。	③ 研修責任者は、原則として、五年以上介護業務に従事した経験があつて介護福祉士の資格を有する者とすること。
④ 日本語の継続的な学習、職場への適応促進及び日本の生活習慣習得の機会を設けること。	
⑤ 研修が行われる病床は、医療保険が適用されるものに限ること。	

(注) 厚生労働省公表資料に基づき、当省が作成した。

イ 受入れ制度開始後の関連施策に関する改正等

(7) 候補者に対する訪日前日本語研修の実施

平成 22 年度に外務省による委託事業として、また、平成 23 年度から独立行政法人国際交流基金運営費交付金事業として、EPA に基づく訪日後 6 か月の日本語研修の前に現地での日本語研修を実施している。本研修は、訪日後の 6 か月の日本語研修の効果が最大限に発揮されるよう、その準備段階として行う研修と位置付けられている。

(イ) 国家試験における候補者への配慮措置の導入

看護師国家試験及び介護福祉士国家試験においては、厚生労働省に設置された各有識者会議において、外国人候補者への配慮から、試験の在り方等について検討がなされ、それを受けて、次のような措置が講じられている。

a 看護師

「看護師国家試験における用語に関する有識者検討チーム」の取りまとめを受け、平成 23 年 2 月に実施された第 100 回看護師国家試験からは、試験の質を担保した上で、日本語を母国語としない看護師候補者にとっても分かりやすい文章となるよう問題を作成し、難解な漢字への振り仮名付記や疾病名への英語併記等の対応を行っている。また、平成 24 年度の第 102 回国家試験では、これまでの対応に加え、試験時間を約 1.3 倍に延長し、全ての漢字に振り仮名を付ける措置が導入されることとなっている。

加えて、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）及び「経済連携協定（EPA）に基づく看護師・介護福祉士候補者の受入れ等についての基本的な方針」（平成 23 年 6 月 20 日人の移動に関する検討グループ。以下「基本的方針」という。）を踏まえ、平成 23 年 12 月に新たに設置された「看護師国家試験における母国語・英語での試験とコミュニケーション能力試験の併用の適否に関する検討会」において、看護師国家試験における母国語・英語での試験とコミュニケーション能力試験の併用の適否について検討が行われた。

b 介護福祉士

「経済連携協定（EPA）介護福祉士候補者に配慮した国家試験のあり方に関する検討会」における検討結果を受け、平成 24 年度の試験から、全ての漢字に振り仮名を付記（選択可能）することや分かり易い日本語への改善、試験時間を一般の受験生の 1.5 倍に延長することなどの措置が導入されることとなっている。

(ウ) 滞在資格に係る特例措置

政府は、国家資格取得者の数が非常に限られていたことから、平成 20 年度に入国したインドネシア人の看護師候補者（第 1 陣）の 3 年の在留期間が 23 年度で終了することを受け、外交上の配慮の観点から、政府による追加的な学習支援（注）が本格的に開始される前に入国した平成 20 年度又は平成 21 年度の候補者について、「経済連携協定（E P A）に基づくインドネシア人及びフィリピン人の候補者の滞在期間の延長について」（平成 23 年 3 月 11 日閣議決定）により、協定外の枠組みとして特例的に滞在期間の 1 年間延長を認めている。

さらに、6 か月の訪日前日本語研修の開始前に入国した、平成 22 年度及び 23 年度のインドネシア人及びフィリピン人看護師・介護福祉士候補者並びに 24 年度のフィリピン人看護師・介護福祉士候補者についても、「経済連携協定（E P A）に基づくインドネシア人及びフィリピン人の候補者の滞在期間の延長について」（平成 25 年 2 月 26 日閣議決定）により、協定外の枠組みとして特例的に滞在期間の 1 年間延長を認めている。

（注）外国人看護師候補者学習支援事業、外国人介護福祉士候補者学習支援事業、外国人看護師候補者就労研修支援事業及び外国人介護福祉士候補者受入施設学習支援事業（全て厚生労働省所管事業）

ウ 受入れの実態

(7) 平成 18 年度から 23 年度までの事業費

a 日本語研修に係る事業費

E P A に基づく訪日後の 6 か月日本語研修は、外務省及び経済産業省の 2 省から委託を受けた機関（以下「訪日後日本語研修実施機関」という。）により実施されている。その事業費については、2 省で分担し負担しており、平成 20 年度から 23 年度までの間で、毎年度 1 億 3,175 万円から 12 億 2,329 万円を執行し、その 4 年間の合計は 24 億 3,884 万円となっている。

また、平成 22 年度から実施している候補者の出身国で行う訪日前

日本語研修の事業費については、全て外務省が負担しており、22年度及び23年度の2年間の執行総額は約5億円となっている。

b 受入施設での就労・研修支援に係る事業費

厚生労働省は、EPAに基づく訪日後の6か月日本語研修修了後、受入れ施設での就労・研修を開始した候補者及び候補者の受入れ施設に対し、国家資格取得に向けた必要な知識及び技術が習得できるよう、各種学習支援や研修体制の整備のための補助金等様々な支援を実施している。それら支援のための事業費は、平成18年度から23年度までの間で、毎年度1,789万円から6億4,861万円が投入され、6年間で総額14億1,949万円が執行されている。

(1) EPAに基づく看護師・介護福祉士候補者の受入れに要した費用

EPAに基づく候補者の受入れに係る各府省の事業執行額については、平成18年度から23年度までの総額で、外務省が16億5,928万円、厚生労働省が14億1,949万円、経済産業省が12億7,959万円あり、合計43億5,836万円となっている。

エ 受入れに係る手続等

(7) 候補者の選定等に係るEPAにおける取極

日インドネシアEPA及び日フィリピンEPAの両附属書において、『日本国の権限のある当局によりその活動を行うことについて許可された調整のための機関』が、送出し国の権限のある当局と詳細についての契約を締結することとされている。この「契約」に当たるのが、JICWELSとBNP2TKIの間の覚書及びJICWELSとPOEAの間の覚書である。これらの覚書において、受入れに係る手続の詳細が二国間で決められている。

(1) 選定から送出しまでの手続

JICWELSが候補者の受入れを検討している機関（病院・介護

施設)に向けて発行している「(看護師等)候補者受入れの手引き」等によると、候補者の選定から送出しのプロセスの概略は、次のとおりである。

まず、送出し調整機関は、日本とのEPAに基づき、外国人看護師候補者・介護福祉士候補者として日本での滞在・就労が許可される要件に合致し、日本での就労を希望する者(以下「就労希望者」という。)を募集する。一方、受入れを希望する病院・施設(以下「受入れ希望機関」という。)の募集、要件審査及び選考はJICWELSが行い、要件審査を通過した受入れ希望機関による総求人数がJICWELSから送出し調整機関に伝えられる。送出し調整機関では、総求人数の3倍程度となるよう、就労希望者の審査及び選考が行われる。

送出し調整機関及びJICWELSは、それぞれの審査・選考を通過した就労希望者リスト及び受入れ希望機関のリストを作成・交換し、そのリストを用いて就労希望者と受入れ希望機関とのマッチングが行われる。このマッチングに先立ち、JICWELSは、リストにある就労希望者と現地で面接、人物評価を行い、その結果と共に、就労希望者の学歴、職歴、日本語能力等の情報が受入れ希望機関に提供される。一方、就労希望者には受入れ希望機関の雇用条件等の情報が提供される。

なお、JICWELSでは、就労希望者の面接において、その同意を前提として、面接の一部をビデオに収録し、これを当該就労希望者が就労を希望する施設に対して提供している(インドネシア人は平成22年度から、フィリピン人は21年度から実施)。そして、これらの情報を基に、就労希望者、受入れ希望機関の双方が希望を出し合い、マッチングが行われる。

就労希望者と受入れ希望機関の双方がマッチング結果に同意した場合、採用が内定する。採用が内定した後は、入国手続のため速やかに、受入れ予定機関と就労予定者の間で雇用契約が締結される。

雇用契約が締結されると、送出し調整機関により候補者の入国手続がとられる。具体的には、インドネシア及びフィリピンにある日本国

大使館において、送出し調整機関が提出した各就労予定者の必要書類を審査し、査証発給の手続が行われる。

(ウ) 受入れ機関が受入れを行うまでの手続等

受入れ希望機関は、J I C W E L S の募集に対し応募を行い、J I C W E L S は応募施設が、受入れに係る資格要件に適合しているかどうかの審査を行う。その審査に通過した施設は、この段階で J I C W E L S との間で職業紹介に関する契約及び受入れ支援に関する契約を交わし、求人登録を行うこととなる。この段階で受入れ希望機関は求人申込手数料を支払う。

この後、受入れ希望機関と就労希望者のマッチングが成立し、受入れ希望機関が候補者と雇用契約を締結する段階で、受入れ希望機関は J I C W E L S に対し、あっせん手数料等を支払うこととなる。

受入れ機関は、候補者を受け入れた場合、受入れ指針に基づき、施設での就労に伴う給与、国家試験合格のための支援、日本語習得のための支援、日本での生活のための支援等様々な人的・経済的支援を行っている。また、就労前の日本語研修が免除とならないほとんどの候補者に関し、当該候補者の日本語研修費用等の一部を訪日後日本語研修実施機関に支払うこととなっている。

(I) J I C W E L S の概要

a 設立・事業概要

J I C W E L S は、国際的な保健・福祉の発展に貢献することを目的とし、昭和 58 年に厚生労働省（旧厚生省）から社団法人の認可を受け、設立された。

主な事業は、アジア地域を中心とした開発途上国の人材育成を目的とした研修事業、調査やプロジェクトの実施、国際会議の実施等、保健医療・福祉分野の政府開発援助事業やその他の国際協力事業である。

b 事業活動収入等

J I C W E L S が公表している平成 22 年度から 24 年度までの収支計算書総括表（ただし、24 年度は収支予算総括表）をみると、E P A 関連事業は次のとおりとなっている。

事業活動収入をみると、平成 22 年度における全体の収入は 4 億 1,532 万円に対し、E P A 関連事業は 1 億 9,119 万円となっている。

同様に、平成 23 年度は事業活動収入 5 億 7,742 万円に対し E P A 関連事業は 2 億 453 万円、24 年度は事業活動収入 5 億 1,622 万円に対し E P A 関連事業は 1 億 8,529 万円となっている。

なお、E P A 関連事業とは、外国人看護師・介護福祉士候補者受入れ支援事業及び自主事業として得られるあっせん手数料を合わせたものであり、企画競争により受託した委託事業、滞在管理費等は含んでない。

表 J I C W E L S の事業活動収入における E P A 関連事業費 (単位：千円)

区分	平成 22 年度	23	24
事業活動収入 計	415,317	577,423	516,220
E P A 関連事業	191,191	204,529	185,288
うち、受入れ支援事業	148,162	153,952	156,860
うち、あっせん手数料	43,029	50,577	28,428

(注) 1 J I C W E L S 公表資料に基づき、当省が作成した。

2 平成 24 年度については、収支予算である。

3 受入れ支援事業とは、外国人看護師・介護福祉士受入れ支援事業を表す。

c J I C W E L S が唯一の受入れ調整機関とされた理由

E P A に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れにおいては、J I C W E L S が唯一の受入れ調整機関とされ、受入れ希望機関へのあっせんやその他受入れに関する様々な支援を実施している。

J I C W E L S を唯一の受入れ調整機関として相手国政府に通報した理由について、厚生労働省は「公正・中立な立場から業務を実

施すること及び送り出し国政府から信頼されていることという条件を基に、機関を選定する必要があったことから、これまでASEAN地域を中心とした保険・福祉に関する国際的な研修の実績があり、医療・福祉に関する知見を有するとともに、送出し国政府からも信頼されているJICWELSがふさわしいとの判断に至った」と説明している。

オ 看護師・介護福祉士候補者の受入れに係る政府の取組

看護師・介護福祉士等の海外からの人の移動に関する課題への取組について検討することを目的として、平成22年11月に「人の移動に関する検討グループ」（議長は内閣府副大臣（当時の国家戦略担当））が設置された。さらに、基本の方針において、政府は以下のような取組を進めることとされた。

① 看護師・介護福祉士候補者受入れに対する取組

i) 日本語能力向上のための取組として、引き続き訪日前の日本語研修を実施していくとともに、候補者の現地での日本語能力の強化、相手国関係者による日本の看護・介護制度への理解の促進のための諸施策の実施に努める。

また、中長期的には、現地看護大学等における日本語等の教育の実施を目指す。

ii) 国家試験に不合格となり母国に帰国した候補者が、帰国後も試験にチャレンジしやすい環境を提供するため、eラーニングや現地での模擬試験等の実施を進める。

iii) ベトナムからの受入れについては、一定の日本語能力を有する候補者の受入れについて、検討を行う。

インドネシア及びフィリピンについては、EPAの改正を要さない見直しは、早急を実施する。改正を要す見直しについては、相手国の意向も踏まえ、制度の改革の可能性について検討する。

② その他の取組

看護師・介護福祉士候補者の国家試験合格率・合格者数向上の観点

から、母国語・英語でのコミュニケーション能力試験の併用、国家試験の出題範囲の適正化、介護福祉士国家試験の複数回の受験機会の提供及び介護福祉士候補者の定員配置基準換算の見直し等の適否について検討を行う。

(2) 国家試験合格率の向上及び受入れ施設の負担軽減

【制度の概要等】

(候補者の日本語能力向上のための取組)

外国人看護師・介護福祉士候補者は、EPAに基づき、看護師候補者の場合は来日年度から3回の国家試験を、介護福祉士候補者の場合は、来日4年目の年度の国家試験（合計1回）を受験することになっている。

この試験に合格するためには高い日本語能力が必要とされるため、これまで訪日前にあっては、候補者の出身国で行う日本語研修を独立行政法人国際交流基金（以下「国際交流基金」という。）が、訪日後にあっては、EPAに基づく6か月の日本語研修を外務省及び経済産業省の委託（注1）を受けて、財団法人海外産業人材育成協会、ヒューマンリソシア株式会社、財団法人ひろしま国際センター、学校法人新井学園赤門会日本語学校、株式会社エヌ・アイ・エス、株式会社アークアカデミー及び国際交流基金が実施しており、日本語学習だけでなく、日本社会や職場へ円滑に適応できるような研修も含めた幅広い内容で行っている。

また、EPAに基づく6か月の日本語研修が修了し、その後候補者を受け入れた介護施設・病院でも、候補者への日本語の学習支援を独自に行っており、厚生労働省では、こうした受入れ施設における取組に対し、JICWELL S等を通じた日本語学習に係る支援事業や、都道府県を通じた日本語学習等に係る費用の支援を行っている。

（注1）平成21年度から23年度までは企画競争、24年度は一般競争入札である。

(訪日前の日本語研修における日本語能力の目標)

訪日前の日本語研修は、平成22年度から候補者の来日前に現地で行われている研修（注2）で、インドネシアについては平成22年度が3か月間、23年度からは6か月間、フィリピンについては、平成22年度から23年度までが2か月から3か月間、24年度からは6か月間行われている。

この研修の到達目標については、平成22年度の外務省による企画競争の説明書によると、「日本語：協定上6か月研修を開始する時点で日本語の授業について行けるレベル」とされている。また、平成23年度の研修は、国

際交流基金では、「基礎的な日本語の会話力と読み書き能力の習得」とし、6か月間の日本語研修がなされたインドネシアの場合は、初級後期修了レベル（日本語能力試験におけるN4（注3）程度）、3か月間の日本語研修がなされたフィリピンの場合は初級前期修了レベル（N5（注3）程度）としている。

（注2）候補者の来日は23年度となる。

（注3）日本語能力試験における日本語能力のレベル認定の目安の概要

表 日本語能力試験における日本語能力のレベル認定の目安の概要

レベル (注)	認定の目安
N1	幅広い場面で使われる日本語を理解する。
N2	日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができる。
N3	日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる。
N4	基本的な日本語を理解することができる。
N5	基本的な日本語をある程度理解することができる。

（注）日本語能力のレベルは、平成22年に現在のN1～N5の区分になり、それまでは1級～4級という区分であった。

（訪日後の日本語研修における日本語能力の目標等）

訪日後の日本語研修は、日インドネシアEPA及び日フィリピンEPAに基づき、候補者が来日した後に日本で行う研修で、インドネシア及びフィリピンともに6か月間行われる。

また、この研修の修了は、候補者が日本に滞在するための要件の一つとなっているが、日本語能力試験N2以上（旧2級以上含む。）及び日本語教育機関において一定期間以上日本語教育を受けたことが確認された者については、受入れ施設で就労・研修を行う上で十分な言語能力を有すると認められ、当該訪日後研修における日本語の語学研修部分については受講を免除されている。

この研修の到達目標については、外務省及び経済産業省ともに、「病院・介護施設において日本語を使って就労・研修ができるレベル」としている。加えて、経済産業省では、当該日本語研修に係る企画競争募集要領において、到達目標の目安となる研修修了時の日本語能力について、平成23年度募集要領では「日本語能力試験N3レベル」としている。

(候補者の選定要件における日本語能力の取扱い)

日インドネシアEPA及び日フィリピンEPAでは、候補者への応募・就労等の条件に、日本語能力に関する特段の定めがない。

他方、平成 26 年度からベトナム政府との間の交換公文に基づき開始されるベトナムからの日本への候補者の受入れにおいては、候補者が日本に入国するための条件として、第 1 陣の受入れから 5 年間は、日本語能力試験 N 3 の保有を候補者に課すこととされており、この N 3 を目指すための日本語研修を現地で約 12 か月行い、その後マッチングを行うことになっている。

また、第 1 陣の受入れから 5 年後に日本側でベトナムとの協議の後、見直しを行い、改めて、日本語能力の要件について必要な場合には変更されることとなっている。

(候補者における国家試験の合格率)

平成 21 年度から 23 年度までの看護師試験の合格率をみると、日本人も含めた全体では、21 年度が 89.5%、22 年度が 91.8%、23 年度が 90.1%と毎年度 90%前後で推移しているが、候補者（来日まもなく受験した者も含む。）では 21 年度が 1.2%、22 年度が 4.0%、23 年度が 11.3%となっている。

また、平成 23 年度の介護福祉士試験の合格率をみると、日本人も含めた全体では約 64%であるが、候補者では 37.9%となっている。

(受入れ施設数及び候補者受入れ数の推移)

インドネシア及びフィリピン両国から候補者の受入れが始まった平成 21 年度以降の受入れ施設数の推移をみると、21 年度の 311 施設をピークに減少傾向にあり、24 年度においては 97 施設となっている。

また、候補者受入れ数の推移をみると、最も受入れ人数が多い平成 21 年度で 672 人、最も少ない 24 年度で 202 人となっている。

【調査結果】

ア 候補者の日本語能力の修得状況

候補者の就労・研修開始時点の日本語能力については、インドネシア又

はフィリピンの現地で行われる訪日前の日本語研修が6か月間なされ、EPAに基づく訪日後の日本語研修と合わせて計12か月間の日本語研修を修了した場合にN3程度が目安とされている。

今回、訪日前の日本語研修及び訪日後の日本語研修を通じた候補者における日本語能力の修得状況について調査したところ、以下のとおり研修修了時の目安とされるレベルの日本語能力に達していない候補者がいる状況がみられた。

(ア) 平成24年度に入国したインドネシア人看護師・介護福祉士候補者

日本語研修期間が訪日前6か月及び訪日後6か月の計12か月実施された平成24年度に入国したインドネシア人看護師・介護福祉士候補者について、訪日前日本語研修修了時及び訪日後日本語研修修了時の日本語能力についてみると、

- ① 訪日前日本語研修修了時の成績については、全105人のうち、N4程度の者は66人(62.9%)、N4からN3程度の者は20人(19.0%)で、N4程度以上に達した者は合わせて86人(81.9%)である一方、N4程度に達しなかった者は19人(18.1%)、
- ② ①の訪日前日本語研修の後に実施された訪日後日本語研修修了時の成績については、全101人のうち、目安とされるN3程度の者は65人(64.4%)、N2程度の者は23人(22.8%)、N1程度の者は1人(1.0%)で、N3程度以上に達した者は合わせて89人(88.1%)である一方、N3程度に達しなかった者は12人(11.9%)となっていた。

(イ) 平成24年度に入国したフィリピン人看護師・介護福祉士候補者

日本語研修期間が訪日前3か月及び訪日後6か月の計9か月実施された平成24年度に入国したフィリピン人看護師・介護福祉士候補者について、訪日前日本語研修修了時及び訪日後日本語研修修了時の日本語能力についてみると、

- ① 訪日前日本語研修修了時の成績については、全99人のうち、目安とされるN5程度の者は49人(49.5%)、N5からN4程度の者は

9人(9.1%)、N4程度の者は10人(10.1%)、N4からN3程度の者は12人(12.1%)で、N5程度以上に達した者は合わせて80人(80.8%)である一方、N5程度に達しなかった者は19人(19.2%)、

- ② ①の訪日前日本語研修の後に実施された訪日後日本語研修修了時の成績については、全99人のうち、N4程度の者は24人(24.2%)、N3程度の者は48人(48.5%)、N2程度の者は22人(22.2%)で、N4程度以上に達した者は合わせて94人(94.9%)である一方、N4程度に達しなかった者は5人(5.1%)

となっていた。

(注4) 当省では、当該候補者に対する訪日前日本語研修の実施期間に鑑み、訪日前日本語研修修了時の日本語能力についてはN5程度、訪日後日本語研修修了時の日本語能力についてはN4程度を基準として分析した。

(ウ) 平成23年度に入国したインドネシア人及びフィリピン人看護師・介護福祉士候補者

参考として、平成23年度に入国したインドネシア人看護師・介護福祉士候補者(日本語研修期間は訪日前3か月及び訪日後6か月の計9か月)の訪日後日本語研修修了時の成績(注5)については、全104人のうち、N4程度の者は14人(13.5%)、N3程度の者は58人(55.8%)で、N4程度以上に達した者は合わせて72人(69.2%)である一方、N4程度に達しなかった者は32人(30.8%)となっていた。

同様に、平成23年度入国のフィリピン人看護師候補者(日本語研修期間は訪日前2か月及び訪日後6か月の計8か月)(注6)の訪日後日本語研修修了時の日本語能力についてみると、全69人のうち、N4程度の者は8人(11.6%)、N3程度の者は22人(31.9%)で、N4程度以上に達した者は合わせて30人(43.5%)である一方、N4程度に達しなかった者は39人(56.5%)となっていた。

(注5) 訪日前日本語研修修了時の日本語能力については、日本語能力試験に照らした評価とっていないことから不明である。

(注6) フィリピン人候補者のうち、介護福祉士候補者に係るデータについては、各研修実施団体により評価基準が異なることから記載していない。

(注7) 経済産業省の当該事業に係る平成23年度の企画競争募集要領においては、訪日後日本語研

修の到達目標の目安として日本語能力試験N3レベルとされているが、当省では、当該候補者に対する訪日前日本語研修の実施期間に鑑み、訪日後日本語研修修了時の日本語能力について、N4程度を基準として分析した。

イ 国家試験に合格した候補者における日本語能力の状況

看護師又は介護福祉士の国家試験に合格したインドネシア人候補者又はフィリピン人候補者における訪日後研修修了時の日本語能力についてみると、

- ① 平成21年度及び22年度に入国した候補者173人のうち、平成22年度又は23年度の看護師国家試験合格者18人の訪日後日本語研修の修了時の日本語能力についてみると、次表のとおり、候補者の国家試験合格に向けた学習については、受入れ施設での支援や候補者の学習への取組が重要であるものの、訪日後日本語研修の修了時において、日本語能力試験N3程度以上のレベルとされた者が、合格者全18人のうち、11人(約6割)を占めていることから、就労・研修開始時の日本語能力が高い者ほど合格率が高い傾向がみられた。

表 看護師国家試験合格者(平成21年度及び22年度入国者)の訪日後日本語研修修了時の日本語能力(概要) (単位:人、%)

到達レベル	候補者	合格者(構成比%)	合格率
N5程度未満	33	2(11.1)	6.1
N5程度	99	3(16.7)	3.0
N4程度	8	2(11.1)	25.0
N3程度	33	11(61.1)	33.3
計	173	18(100.0)	10.4

(注) 日本語研修実施機関への調査結果に基づき、当省が作成した。

- ② 平成23年度の介護福祉士国家試験に合格した第1陣のインドネシア人候補者が受講した20年度の訪日後日本語研修については、日本語能力試験区分による能力評価を実施していないため、研修修了時の日本語能力は不明であった。しかし、第1陣インドネシア人候補者のうち、日

本語能力試験N2以上の認定を受け、訪日後日本語研修が免除された3人については、いずれも平成23年度の国家試験において合格していた。

ウ EPA以外の外国の看護師学校養成所を卒業した者の看護師国家試験に関する日本語能力の取扱い

外国の看護師学校養成所を卒業し、外国において看護師免許を取得した者が日本で看護師国家試験を受験するためには、厚生労働大臣の認定が必要である。

その認定基準については、外国看護師学校養成所の修業期間、教育内容、履修時間等に関するものに加え、日本の中学校及び高等学校を卒業していない者については、N1（旧1級含む。）の認定を受けていることが要件となっている。

このように、N1レベルの高度な日本語能力が求められる理由について、厚生労働省では、医療関係の国家資格については、国民の健康に重大な影響を及ぼすおそれがあるため、日本の医療現場における専門用語の修得や医学知識等の理解力が不可欠であるとともに、十分なコミュニケーションが図れない場合には、医療事故等の発生により患者の健康に重大な損害を与える可能性があり、患者や患者家族、医師と看護師及び薬剤師等の専門職とのコミュニケーションを十分に図れることが求められるためとしている。

エ ベトナム政府との間の交換公文における日本語能力の取扱い

ベトナムについては、ベトナム政府との間の交換公文により、平成26年度から候補者受入れが開始される予定となっているが、基本の方針を踏まえ、N3の認定を有していることが来日する候補者の条件となっている。

オ 候補者の日本語能力に関する有識者等の意見

有識者等からは、外国人候補者が国家試験に合格するためには、以下のとおり、日本語能力の習得が課題であると指摘する意見がある。

① 出身国で看護師の資格を取って実務にも従事しているにもかかわらず

ず、日本語のハードルが高いために国家試験に合格できない（厚生労働省「看護師国家試験における母国語・英語での試験とコミュニケーション能力試験の併用の適否に関する検討会」の資料）。

- ② 候補者が就労・研修開始時に一定の日本語能力を有していることは重要である。一定の日本語能力の下地があれば、その後の日本語学習や試験対策の吸収も良くなる（学識経験者への当省のヒアリング結果）。
- ③ 日本語がある程度できる者を送り出してもらうと、受入れ施設は日本語の学習をさせる必要がないので、3年で国家試験対策の支援ができると考える（学識経験者へのヒアリング結果）。

カ 候補者の日本語能力に関する受入れ施設における意識

候補者の日本語能力に関する受入れ施設における意識についてみると、以下のとおり、施設で受け入れた後の就労・研修の効果的な実施と施設の負担軽減、また、資格取得後における職員としての活用度の向上を図るため、日本語能力の高い候補者を求める声が多かった。

(ア) 厚生労働省医政局が平成 23 年 9 月に実施した看護師候補者受入れ施設を対象とした意識調査の結果では、候補者が十分に効果的な就労・研修を行うために有すべき日本語能力について、受入れ施設 125 施設のうち、

- ① 日本語能力試験 N 1 レベルと回答した受入れ施設が 32 施設（25.6%）、
- ② 日本語能力試験 N 2 レベルと回答した施設が 60 施設（48.0%）となっており、現在の訪日後日本語研修における到達目標の目安とされる N 3 レベルを超える日本語能力が必要と考えるものが 72 施設と、全体の 7 割以上であった。

（注 8） 調査対象の受入れ施設の者は日本語専門家ではない。

(イ) また、今回、当省が 226 施設に対し実施した意識調査の結果は、次のとおりであった。

- a 訪日前日本語研修が開始された平成 23 年度以降に受入れを行った

受入れ施設全 96 施設に対し、直近で受け入れた候補者 1 人又は 2 人の就労・研修開始時の日本語能力について調査したところ、次のとおり、受入れ施設の求める日本語能力を有していないとされる候補者が約半数がいる状況がみられた。

① 看護師候補者に関しては、全候補者 70 人のうち、26 人 (37.1%) の者については、受入れ施設が就労・研修に当たって必要な日本語能力を有していたと回答し、44 人 (62.9%) の候補者については、受入れ施設が必要な日本語能力を有していなかったと回答した。

② 介護福祉士候補者に関しては、全候補者 107 人のうち、54 人 (50.5%) の者については、受入れ施設が必要な日本語能力を有していたと回答し、53 人 (49.5%) については、受入れ施設が必要な日本語能力を有していなかったと回答した。

b 受入れ施設全 226 施設に対し、候補者の日本語能力が低いために苦勞しているか否かについて調査したところ、次のとおり多数の受入れ施設で候補者の日本語能力不足が負担となっている状況がみられた。

① 候補者の意欲は見られるものの、日本語能力が不足しているため、日本語習得のための学習が思うように進まないと回答した施設が 80 施設 (35.6%)。

② 同様の理由により国家試験のための学習が思うように進まないと回答した施設が 134 施設 (59.6%)。

c 国家試験の合格者を輩出し、当該合格者が現在も就労中である受入れ施設 36 施設に対し、当該候補者の就労状況について調査したところ、次のとおりであった。

① 「日勤・夜勤ともに日本人と同程度の業務量をこなしている」と回答した施設が 18 施設 (50.0%)。

② 一方、「合格者は日勤においては日本人職員と同程度の業務ができるが、夜勤はできない」と回答した施設が 10 施設 (27.8%)。

③ 「合格者は日勤・夜勤共に日本人職員と同程度の業務はできない」と回答した施設が 8 施設 (22.2%)。

また、②、③と回答した 18 施設のうち、「日常業務で用いる日本語能力が不足しているため」という設問に対し「そう思う」又は「どちらかと言えばそう思う」と回答した施設が 13 施設（72.2%）、「患者・利用者の容体急変時や緊急時に対応できる日本語能力が不足しているため」という設問に対し「そう思う」又は「どちらかと言えばそう思う」と回答した施設が 17 施設（94.4%）みられるなど、受入れ施設による多大な支援を受けて国家試験に合格した者が、その後の就労において、日本語能力不足により十分な戦力になっていない状況がみられた。

d 候補者を受け入れたことに起因する問題点

受入れ施設に対し、候補者受入れに起因する問題点についてその意識を調査したところ、全 226 施設のうち、

- ① 「学習指導のために、研修支援者の負担が増えている」という設問に対し、「そう思う」又は「どちらかと言えばそう思う」と回答した施設は 200 施設（88.5%）、
- ② 「業務をサポートするために、現場スタッフの負担が増えている」という設問に対し、「そう思う」又は「どちらかと言えばそう思う」と回答した施設は 149 施設（65.9%）

であった。

e 受入れを行わない理由

平成 23 年度以降、候補者の受入れを行っていない病院・施設に対し、その理由を調査したところ、全 130 施設中、「以前受け入れた候補者の国家試験の結果をみてから検討するため」（49 施設）とする意見が最も多かった。

また、以下、「就労開始前の日本語研修の充実だけでは、受入れを検討する材料にはならないため」（34 施設）、「25 年度は受け入れる予定」（20 施設）、「以前受け入れた候補者が国家試験に合格せず、支援が無駄になったため」（14 施設）と続いた。

さらに、自由記載欄におけるその他の理由として、「受入れ施設の負担が大きいため」（16 施設）といった回答もあった。

【所見】

したがって、外務省、厚生労働省及び経済産業省は、外国人看護師・介護福祉士候補者における国家試験合格率及び合格者数の向上並びに受入れ施設の負担軽減を図る観点から、日本語能力の不足等に伴う問題に対応するため、ベトナムからの受入れの枠組みも参考とし、候補者の選定要件及び日本語研修について検討し、その結果を踏まえ必要な措置を講ずる必要がある。

その際、外務省及び経済産業省は、候補者に対する日本語研修については、それぞれの現場において十分なコミュニケーション能力が求められることを踏まえたものとする必要がある。

(3) 外国人看護師・介護福祉士受入支援事業等の見直し

【制度の概要等】

(外国人看護師・介護福祉士受入支援事業の概要)

外国人看護師・介護福祉士受入支援事業（以下「受入れ支援事業」という。）は、厚生労働省の委託事業として、外国人看護師・介護福祉士の円滑かつ適正な受入れが実施できるよう、これらの雇用管理に万全を期すとともに、国家資格の取得に向けた必要な知識及び技術を習得することを目的に、平成 18 年度から実施されているものである（平成 18 年度及び 19 年度は「比国看護師・介護福祉士受入事業」として実施）。

主な事業内容は、候補者・施設の両者に対する支援として行われる巡回訪問や母国語による相談窓口の設置等や、候補者に対して行われる看護・介護導入研修や就労ガイダンス、受入れ施設に対して行われる国内説明会や就労前説明会などがある。

事業実施主体については、受入れ指針に基づき、唯一の受入れ調整機関とされている J I C W E L S が実施することとされている。

予算額は、次表のとおり、平成 24 年度で約 1 億 6,000 万円であり、毎年度の執行率は 84.5%から 100%となっている。

表 受入支援事業の予算及び執行

(単位：千円、%)

	平成 18 年度	19	20	21	22	23	24
予 算 額	17,889	20,631	69,191	183,773	148,162	153,952	155,383
執 行 額	17,889	17,428	65,142	182,527	148,162	153,952	—
執行率	100.0	84.5	94.1	99.3	100.0	100.0	—

(注) 1 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

2 平成 24 年度の予算 155,383 千円の内訳は、インドネシア・フィリピン分 144,980 千円、ベトナム分 10,403 千円となっている。

(巡回訪問の内容)

J I C W E L S は、「E P A に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れパンフレット」（以下「受入れパンフレット」という。）において、巡回

訪問は、J I C W E L S の職員及び日本語専門家により、全ての受入れ施設について少なくとも年に1回訪問し、候補者の就労上の労務管理状況、研修実施状況、日本語学習の進捗状況等を確認するものであると説明している。

なお、訪問時の体制については、J I C W E L S の職員が労務管理状況、研修実施状況等の確認を行い、日本語学習の進捗状況の確認については同行した日本語指導員が行っている。

訪問の際は、受入れ施設の研修担当者、候補者等は、事前にJ I C W E L S から送られてきた事前調査票に回答し、J I C W E L S の職員及び日本語指導員は、その回答を基に種々の確認作業を行っている。

巡回訪問は、平成24年9月の受入れ指針の改正により、受入れ調整機関が実施する事業の一つとして明記されることになり、また、「巡回訪問の際の求められた必要な協力を拒んだことがない機関により設立されたものであること」等が受入れ施設の要件に加えられた。

(相談窓口の内容)

相談窓口は、電話、eメール等により、受入れ施設における候補者の研修や雇用管理等に関する疑問や相談について、候補者や受入れ施設の職員等から直接受け付ける窓口として設置されている。

(看護・介護導入研修の内容)

看護・介護導入研修は、候補者が受入れ施設での就労を開始する前に、看護・介護の基礎的な知識・技能を一定程度習得することで、受入れ施設内研修への円滑な移行を図ることを目的として実施されており、E P A に基づく訪日後の日本語研修の期間中に、約40時間行われる。

(外国人看護師候補者学習支援事業の概要)

外国人看護師候補者学習支援事業（以下「看護学習支援事業」という。）は、厚生労働省の委託事業として、候補者の日本語学習を含む看護師国家試験の受験に向けた効率的かつ効果的な学習を支援するため、eラーニングを活用した日々継続的な自己学習が可能となる学習環境の提供や定期的な集合

研修及び学習指導などにより、候補者の学習を総合的に支援することを目的に、平成 22 年度から実施されているものである。

主な事業内容は、模擬試験とその解説を行う集合研修、看護専門家又は日本語専門家が受入れ施設の研修責任者等や候補者に対して個々の学習状況に応じた学習方法等の指導を行う巡回学習指導、eラーニング、国家資格を取得できずに帰国した候補者の母国での模擬試験等の再チャレンジ支援等である。

実施主体は、外国人看護師候補者学習支援事業実施団体公募要領に基づき、企画競争により選定されており、平成 22 年度から 24 年度までは、J I C W E L S が当該事業を実施している。

予算額は、次表のとおり、平成 24 年度で約 1 億円であり、毎年度の執行率はほぼ 100%となっている。

表 看護学習支援事業の予算及び執行 (単位：千円、%)

	平成 22 年度	23	24
予 算 額	117,002	116,894	102,348
執 行 額	117,000	116,894	—
執 行 率	100.0	100.0	—

(注) 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

(巡回学習指導の内容)

巡回学習指導は、候補者及び受入れ施設の希望に応じ、日本語指導専門家又は看護専門家が受入れ施設を訪問し、候補者等へ対面で学習指導等を行う支援のことである。また、平成 23 年度からは、対面での指導だけでなく、スカイプと呼ばれるインターネットを介したビデオ通話ツールを利用した指導も開始されている。

(厚生労働省が実施するそのほかの委託事業)

厚生労働省では、前述の受入れ支援事業並びに看護学習支援事業のほかに、介護福祉士候補者の介護福祉士国家試験の受験に向けた効率的かつ効

果的な学習を支援するため、平成 22 年度から外国人介護福祉士候補者学習支援事業（22 年度の事業名は「日本語定期研修事業」で、(財) 海外産業人材育成協会が実施。以下「介護学習支援事業」という。）を実施し、23 年度からは J I C W E L S が実施している。

予算額は、次表のとおり、平成 24 年度で約 1 億 2,000 万円であり、23 年度の執行率はほぼ 100%となっている。

表 介護学習支援事業の予算及び執行 (単位：千円、%)

	平成 22 年度	23	24
予 算 額	62,273	129,268	120,560
執 行 額	59,676	129,499	—
執 行 率	95.8	100.2	—

(注) 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

このため、平成 23 年度及び 24 年度においては、次表のとおり、J I C W E L S が受入支援事業、看護学習支援事業及び介護学習支援事業の 3 事業を実施するものとなっている。

表 J I C W E L S が実施する受入れ支援事業、看護学習支援事業及び介護学習支援事業の予算額 (単位：千円)

	平成 22 年度	23	24
受入れ支援事業	148,162	153,952	155,383
看護学習支援事業	117,002	116,894	102,348
介護学習支援事業	—	129,268	120,560

(注) 厚生労働省への調査結果に基づき、当省が作成した。

【調査結果】

ア 受入れ支援事業の実施状況

今回、J I C W E L S による受入れ支援事業の実施状況について調査したところ、厚生労働省は、J I C W E L S に対し事業を委託するに当たり、

実施目標（数値目標）を示していなかった。

また、以下のとおり、予算の積算と執行との間に乖離がみられ、事業実施に係る人件費に予算上の謝金が充てられている業務がみられた。

(7) 巡回訪問

a 予算の積算と執行との乖離

平成 22 年度及び 23 年度における巡回訪問の謝金、旅費等（人件費を除く。）の予算の積算と執行についてみると、22 年度は予算額 6,948 万円に対し執行額 2,933 万円、23 年度は予算額 5,644 万円に対し執行額 3,251 万円と約 2,000 万円から 4,000 万円の予算残が生じていた。

この原因としては、巡回訪問を行う専門家について、予算の積算上は謝金として計上されているが、実態は専門の法人職員が行っているため、その経費が、別途区分される人件費として支出されていること等によるものである。

また、巡回訪問の体制については、平成 22 年度及び 23 年度の予算の積算において、常時 3 人の専門家（日本語指導員、看護師又は介護指導員ほか 1 人）で訪問するとして計上しているが、実際の巡回訪問の体制について 23 年度でみると、1 受入れ施設当たり平均 2.2 人（主に日本語指導員と J I C W E L S 職員の 2 人体制）で実施していた。

さらに、巡回訪問の訪問施設数については、受入れパンフレットにおいて、少なくとも年 1 回全ての受入れ施設に実施するものとされており、予算の積算においては、毎年度 1,000 を超える施設数を対象に、1 日 2 施設の訪問を行うとして計上している。しかし、平成 22 年度における巡回訪問では、22 年度に受入れを行った受入れ施設を除く、20 年度又は 21 年度に受入れを行った 316 施設を対象とし、23 年度では、23 年度に受入れを行った受入れ施設を除く、20 年度、21 年度又は 22 年度に受入れを行った 326 施設を対象として実施しており、施設が遠隔地にあることが多いこと、労務管理状況、研修状況及び日本語学習の進捗状況の確認には一定の時間を要すること等

から1日1施設の訪問が主となっている。

b 業務の実施状況

(a) 指導の実績及び内容

平成21年度から23年度の巡回訪問における雇用管理に係る指導件数は、21年度は全100施設中20件、22年度は全316施設中47件、23年度は全326施設中9件となっていた。

なお、指導内容をみると、「健康診断の受診を指導」、「労働基準法を周知」といった内容が大半を占めていた。

(b) 巡回訪問以外の仕組み

巡回訪問のような受入れ施設の実態を把握するための他の仕組みとしては、次の4つがある。

① 定期報告

受入れ指針においては、全ての受入れ機関からJICWELSを通じ、年に一回、厚生労働大臣及び地方入国管理局長宛てに受入れ施設の要件の遵守状況、研修の実施状況及び労働契約の遵守状況を報告することとされている。

当該報告においては、受入れ施設の要件の遵守状況については、受入れ施設の体制（代表者の氏名、住所、患者数・入所者数等）及び候補者に係る情報（就労開始日等）を、研修の実施状況については、研修責任者等に関する情報、研修内容並びに研修責任者及び候補者による研修の進捗状況等に対する評価を、労働契約の遵守状況については、候補者の過去1年間の賃金、同程度の業務に従事する日本人職員の給与等を報告するものとなっている。

② 受入れパンフレット等による周知

JICWELSは、受入れパンフレット等において、候補者の就労中に受入れ施設等が留意すべき雇用管理上の事項について周知している。

③ 相談窓口

相談窓口では、候補者からは受入れ施設の研修、指導体制、就業環境等について、また、受入れ施設からは候補者の研修、雇用管理等についての相談が受け付けられ、必要なアドバイスが行われており、候補者や受入れ施設は雇用管理や研修等に関する疑問があれば、巡回訪問を待たずに相談できる体制が整備されている。

④ 巡回学習指導

J I C W E L S が看護学習支援事業の一つとして実施している巡回学習指導については、候補者及び受入れ施設の希望に応じ、日本語指導専門家又は看護専門家が受入れ施設を訪問し、候補者等へ対面で学習指導等を行うものとなっている。

(c) 受入れ施設の評価

受入れ施設に対して、J I C W E L S が行う巡回訪問に関する意識について調査したところ、次のとおりとなっていた。

- ① 「対面で具体的指導を受けられるので役立つ」との設問に対して、「そう思う」又は「どちらかといえばそう思う」と回答したものが、全 210 施設中 143 施設 (68.1%) ある一方、「そう思わない」又は「どちらかと言えばそう思わない」と回答したものが 58 施設 (27.6%) あった。
- ② 「機械的なチェックであるため、書類提出等ほかの方法で済ませられるならば、訪問の必要はない」との設問に対して、「そう思わない」又は「どちらかと言えばそう思わない」と回答したものが 118 施設 (56.2%) ある一方、「そう思う」又は「どちらかといえばそう思う」と回答したものが、82 施設 (39.0%) あった。
- ③ さらに、自由記載欄の記述において、「候補者の居住等の生活環境も見ること、受入れ施設の体制・受入れに対する考え方・取り組みを理解すべきである。」、「労務管理・指導により、施設ごとの労働条件の差異を極力少なくすべきである。」等とい

った巡回訪問への提案・期待について 10 施設から意見がある一方、「意見を聴いてもらえる場としてはありがたいが、大きな問題がなければ書面のやり取りで十分である。」「訪問の目的が分からない。」等の巡回訪問への疑問や問題の指摘について 10 施設から意見があった。

また、そのほか、当省の実地調査において、20 施設中 13 施設から「指導を受けられてありがたい。」「施設職員が気づかない点について指導が受けられ参考になる。」等、巡回訪問を評価する意見がある一方、6 施設においては、「候補者の受入れ年度や在日期间に応じた指導を希望する（就労期間が長くなれば、異なる問題点が出てくるはずだが、毎年同じ質問項目のアンケートを基に聴き取りしている。）。」「毎年 1 月は、国家試験と重なり、時期の繰り上げを希望する。」等といった、巡回訪問の在り方について更なる改善や工夫を求める意見があった。

(イ) 相談窓口

・ 予算の積算と執行の乖離

平成 22 年度及び 23 年度における相談窓口の予算の積算と執行についてみると、22 年度は予算額 936 万円に対し執行額 656 万円、23 年度は予算額 936 万円に対し執行額 327 万円と約 300 万円から 600 万円の予算残が生じていた。

この原因としては、22 年度及び 23 年度の予算の積算において、相談窓口の体制を通訳含む 6 人のスタッフを配置し、計 624 日（週 2 日）相談に当たることを想定した積算としていたが、実際の業務に当たっては、21 年度から、外国語を話すことができる相談員を配置していること等により、積算の想定と比較し、人数が少ない体制で実施していることが挙げられる。

(ウ) 看護・介護導入研修

a 看護導入研修

看護導入研修は、看護師候補者を対象にした8日間程度（研修時間40時間）の集合研修（2か所から3か所で実施）で、平成22年度及び23年度の執行額は、約1,500万円から2,000万円となっていた。

また、平成22年度及び23年度における看護導入研修の予算の積算と執行についてみると、22年度は予算額1,146万円に対し執行額1,905万円、23年度は予算額1,613万円に対し執行額1,477万円となっていた。その内容をみると、予算の積算においては、毎年度の候補者最大受入れ人数（平成22年度以降は毎年度計400人）を研修対象者数として計上しているが、実際の研修における受講者数は、平成21年度の266人が最大であり、それ以降は22年度85人、23年度117人、24年度57人と積算の半数以下の状況となっていた。

b 介護導入研修

介護導入研修は、介護福祉士候補者を対象にした8日間程度（研修時間40時間）の集合研修（2か所から3か所で実施）で、平成22年度及び23年度の執行額は、約800万円から1,500万円となっていた。

また、平成22年度及び23年度における介護導入研修の予算の積算と執行についてみると、22年度予算額911万円に対し執行額849万円、23年度予算額1,487万円に対し執行額1,839万円となっていた。その内容をみると、予算の積算においては、毎年度の候補者最大受入れ人数（22年度以降は毎年度計600人）を研修対象者数として計上しているが、実際の研修における受講者数は、平成21年度の379人が最大であり、それ以降は22年度149人、23年度119人、24年度145人と積算の半数以下の状況となっていた。

イ 看護学習支援事業等の実施状況

今回、JICWELLSによる看護学習支援事業及び介護学習支援事業の実施状況について調査したところ、厚生労働省は、これら事業を委託する

に当たり、実施目標（数値目標）を示していなかった。

また、看護学習支援事業の巡回学習指導業務について、平成 22 年度及び 23 年度における予算の積算と執行についてみると、22 年度予算額 1,997 万円に対し執行額 474 万円（執行率 23.7%）、23 年度予算額 1,943 万円に対し執行額 481 万円（執行率 24.8%）と約 1,500 万円の予算残が生じていた。

なお、平成 23 年度から訪問による学習指導に加え、スカイプと呼ばれるインターネットを利用した電話ツールによる学習指導が開始されているが、仮に、スカイプによる学習指導を訪問による学習指導と想定した場合であっても、予算の執行率は 34.3%（予算額 1,943 万円に対し執行額 667 万円）と約 1,300 万円の予算残が生じていることとなる。

この原因としては、予算の積算上は平成 22 年度が 3 人体制で 221 日間（延べ 663 日間）、23 年度が 3 人体制で 214 日間（延べ 654 日間）と、土日を除く全営業日に 3 人の職員が巡回学習指導を行うと想定しているものの、同業務が受入れ施設からの要請があった場合に実施するものであり、実績としても年間 90 施設程度（平成 22 年度 91 施設、23 年度 94 施設）と利用が低調となったことが挙げられる。

ウ 各事業における人件費の執行状況

今回、J I C W E L S が厚生労働省から受託している受入れ支援事業、看護学習支援事業及び介護学習支援事業における人件費の支出状況について調査したところ、以下のとおり、全ての事業において、人件費が予算上の想定を超える支出となっていた。

- ① 受入れ支援事業については、平成 22 年度は予算の積算上 2,876 万円に対し執行は 4,109 万円、23 年度は予算の積算上 3,317 万円に対し執行 5,332 万円となっていた。この理由としては、予算上は専門家へ支弁する謝金として計上されているものが、実態は専門の法人職員が行っているため、その経費が人件費として支出されていること等が挙げられる。

また、支出規模を平成 23 年度における人件費の充当人員でみると、

予算上人件費は職員6人分としていたものが、執行段階では約7.9人分（清算においては従事した日数に応じて人件費が支出されており、本計算における人件費の充当人員については12か月従事で1人として計算している。）の人件費として執行されていた。

- ② 看護学習支援事業については、平成22年及び23年ともに予算の積算上人件費は計上されておらず、執行段階で22年度2,930万円、23年度2,944万円が支出されていた。

また、支出規模を平成23年度における人件費の充当人員でみると、執行段階では約4.7人分（清算においては従事した日数に応じて人件費が支出されており、本計算における人件費の充当人員については12か月従事で1人として計算している。）の人件費として執行されていた。

- ③ 介護学習支援事業については、平成23年度は予算の積算上人件費は計上されておらず、執行段階では2,365万円が支出されている。

また、支出規模を平成23年度における人件費の充当人員でみると、執行段階では約4.3人分（清算においては従事した日数に応じて人件費が支出されており、本計算における人件費の充当人員については12か月従事で1人として計算している。）の人件費として執行されていた。

【所見】

したがって、厚生労働省は、受入れ支援事業、看護学習支援事業及び介護学習支援事業（以下「3事業」という。）の効果的かつ効率的な実施を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 3事業については、各業務の実施目標（数値目標）を明らかにし、委託先に示すとともに、積算及び執行について、各業務の規模、内容、実績等を踏まえた適正な内容に見直すこと。

また、委託先に対し、適正な執行及び効率的な業務の実施により、経費の縮減に努めるよう指導すること。

- ② 受入れ支援事業における巡回訪問については、定期報告や受入れ前後の各種説明会における周知、相談窓口での対応、巡回学習指導やスカイプによる個別指導等の他の業務との連携も勘案し、その支援内容の改善を図る

こと。

(4) 候補者の資格要件の適合性に係る確認手続等の適正化

【制度の概要等】

(候補者の選定に関する基本的考え方)

候補者の受入れについては、「指針について」において、経済活動の連携強化の観点から、これまで我が国として外国人労働者の受入れを認めてこなかった分野について、2国間の協定に基づき、公的な枠組みで特例的に受入れを行うものであり、看護・介護分野における労働力不足への対応のために行うものではないとされている。

また、「第4次出入国管理基本計画」においては、我が国社会の秩序を維持し、治安や国民の安全等を守るため、不法滞在者や今後増加が懸念される偽装滞在者対策等を強力に推進することとされているところである。

このため、EPAの趣旨に反し就労のみの目的のために経歴・資格を偽るなどした入国・就労の資格要件に適合しない者を候補者として入国させることがないように、就労希望者から候補者を選定する際は、入国・就労要件の適格性について厳格な確認が求められる。

(送出し調整機関による候補者の資格要件の審査方法)

フィリピンの場合は、JICWELSとPOEAとの間の「フィリピン人看護師候補者等の送り出し及び受入れに関する覚書」において、募集から送り出しまでの詳細な手続を定め、それに基づきPOEAがフィリピン国内の関係機関に向けたガイドラインを示している。これによると、就労・研修希望者はPOEAに対し、卒業証書や技術等の認定書の原本を提示し、その写しを提出することとなっている。

インドネシアの場合も、JICWELSとBNP2TKIとの間の「インドネシア人看護師候補者等の送り出し及び受入れに関する覚書」に基づき、就労・研修希望者が応募する際、EPAに基づく各資格要件に係る証明書類を、応募書類に添付することが指示されている。この応募書類には、当該就労・研修希望者により提出された書類が適正なものであることをBNP2TKIの担当者が確認し署名する欄が設けられている。

(送出し調整機関による資格要件の審査業務を取り巻く環境)

平成 25 年度の受入れの場合でみると、送出し調整機関では、7月中旬に募集を開始し、J I C W E L Sによる現地面接・合同説明会が開始される9月中・下旬までの約2か月の間に、資格要件等に係る書類の確認と審査を行うことが必要となっているが、例えばフィリピンの介護福祉士候補者の場合、応募者数は3,000人から5,000人と言われている。

また、受入れ施設が候補者と雇用契約を締結した際、受入れ施設は職業紹介に関し、J I C W E L Sを通じて、送出し調整機関に対し、手数料（フィリピンは約4万円、インドネシアは約3万円）を支払うことになっているが、この手数料は、候補者と雇用契約が締結されれば、たとえ、その後、候補者の経歴・資格に問題があったことが発覚しても、返還を求められるものとなっていない。

なお、フィリピンでは偽造証明作成ビジネスが盛んで、業者の偽造技術が高度化する中、フィリピン政府もその摘発に苦慮しているとの報道（平成24年1月17日CNN報道）もある。

このような状況を踏まえると、日本国政府は、責任を持って候補者を受け入れる立場にあることから、候補者の資格要件の適合性に係る確認について、日本国側関係機関による対応に関する検討も求められる。

(候補者の選定等に係るE P A等における取極)

日フィリピンE P A、日インドネシアE P Aの各附属書においては、『日本国の権限のある当局によりその活動を行うことについて許可された調整のための機関』が、送り出し国の権限のある当局と詳細についての契約を締結することとなっており、この契約に当たるのが、J I C W E L SとB N P 2 T K Iの間の覚書及びJ I C W E L SとP O E Aの間の覚書である。

附属書等においては、候補者の入国・就労の資格となる要件として、大学卒であること、必要な認定資格や実務経験等を有していることなどが定められており、資格要件を満たす者に限って相手国政府が指名し、日本政府に通報することとしている。

他方、これらの覚書においては、以下のとおり、送出し・受入れの手續に

関する具体的な事項についての取極がなされているが、受入れ施設で就労・研修中の候補者が日フィリピンEPA又は日インドネシアEPAに基づく資格要件に合致しないことが発覚した場合又はその疑いが生じた場合における対応については、特段の規定はない。

- ① 相手国政府の担当部局は、就労希望者が看護師・介護福祉士候補者等としての資格要件に適合していることに関する確認についての責任を負うこととされている。
- ② 送出し調整機関は、選定した就労・研修希望者を一覧にし、そのリストをJICWELSに渡し、一方、JICWELSは、記述内容に不正な記述や虚偽を発見した場合は、その者を当該リストより削除できるとされている。
- ③ 全ての雇用者・就労者における不法滞在の防止等も含めた日本国及び送出し国の法令等遵守のため、送出し調整機関とJICWELSが協調的努力に取り組むこととされている。

【調査結果】

今回、候補者の選定時等における候補者の資格要件の適合性の確認及び候補者受入れ後における候補者の資格要件の疑義等に関する対応について、日本側関係機関（受入れ希望機関、JICWELS、在外公館、地方入国管理局）における取組状況を調査したところ、以下のような状況がみられた。

ア 候補者の選定時等における日本側関係機関による候補者の資格要件の適合性の確認状況

候補者の選定時等における資格要件の審査・確認は、日フィリピンEPA、日インドネシアEPA等において相手国政府が行うものとされており、受入れ希望機関、JICWELS、在外公館における確認状況は次のとおりとなっていた。他方、候補者における学歴詐称による資格要件の不適合事案も発生していた。

(ア) 受入れ希望機関による資格要件の確認

JICWELSは、受入れ希望機関に向けて発行している「(看護師等) 候補者受入れの手引き」において、受入れ施設に向けて、「候補者

等の我が国への入国及び滞在（許可）については、入管法等に基づいて、特定活動という在留資格となります。個々のフィリピン人、インドネシア人ごとに、具体的に雇用される機関、就労する施設が特定された上で、当該施設における活動の内容が指定されて許可されます。これらに違反して就労を行った者は、入管法に基づき国外退去等の処分の対象となります。受け入れ機関においては、「雇い入れる候補者等の在留資格が適正なものであるかどうか確認を行って下さい。」との要請を行っている。

当該要請は、適切な在留資格が許可されているかどうか（実際に就労を行う受入れ施設での活動が指定された「特定活動」であるかどうか等）の確認を求めるものであり、資格要件そのもの又は卒業証書や資格認定証等、資格要件に係る書類の確認を求めるものではない。

一方、資格要件の確認状況についてみたところ、雇用契約時、受入れ施設が自ら就労希望者（候補者）の資格要件の適合性を確認している例はほとんどなかった。調査対象とした21受入れ施設のうち、雇用契約を締結する際に、卒業証書や資格認定書等の証明書、在留資格に係る書類を確認しているところは5施設であり、残りの16施設は、就労予定者の資格について確認は行っていなかった。なお、確認を行っているとする5施設のうち、証明書類に原本証明が付いており、書類の真性が確認できているのは2施設であった。

16施設において確認を行っていない理由は、大別して、「資格要件の確認が既になされていると理解しているため」及び「施設が証明書等の真性を確認することが不可能なため」の2点である。このうち前者についての詳細は、①送出し調整機関が審査を行うこととなっていること、②J I C W E L Sがあっせん手続を行っていること、③マッチングに際しては、J I C W E L Sにより学歴・資格などの情報が提供されていることなどから、資格要件の確認が既になされていると理解しているとの回答である。

(イ) J I C W E L Sによる資格要件の確認

送出し調整機関は、覚書に基づき、その責任において資格要件の審査・選考を行い、就労・研修希望者のリストにまとめ、J I C W E L Sは、そのリストを基に、現地において面接を行う。これは、受入れ希望機関においては、経済面、体制面等の理由から全て機関が現地に渡航できるわけではないため、その公平を期す観点から、J I C W E L Sが代わって面接を行っているものである。

その後のマッチング時、J I C W E L Sは受入れ希望機関に対し、面接結果と共に就労・研修希望者の学歴・職歴などの情報を提供している。

J I C W E L Sは、覚書において、送出し調整機関が作成した就労・研修希望者リストの記述内容に不正な記述や虚偽を発見した場合は、その者をリストから削除することができるとされており、また、候補者の受入れ及び送出しを適正に実施するために国から指定を受けた唯一のあっせん機関として、各施設から一定のあっせん手数料を徴収して職業紹介事業を実施している立場である。

当省が全受入れ施設（477 施設）を対象として実施した意識調査において、候補者の受入れに関しJ I C W E L Sに求めることを尋ねたところ、回答のあった226施設のうち204施設（90.3%）が、「あっせん機関として候補者の学歴や職歴に関する情報を確認すること」に「そう思う」又は「どちらかと言えばそう思う」と回答としている。なお、この設問は、資格要件の適合性の確認が相手国政府の役割であると取り極められていることには言及せず、J I C W E L Sに対する何らかの期待として尋ねているものである。

J I C W E L Sは、この面接や情報提供に際し、送出し調整機関から提供される学歴・職歴等の情報を活用しており、施設にもその情報を提供することとしているが、不正が疑われる事案を発見した場合には、送出し調整機関に通報する等の対応を行っている。

(ウ) 在外公館（査証発給審査）による資格要件の確認

送出し調整機関では、マッチングが成立し、就労・研修予定者と受入れ予定機関との間で雇用契約が締結されると、インドネシア及びフィリピンにある日本国大使館において入国手続をとることになる。これらの大使館では、入国手続における査証審査について、送出し調整機関の作成した候補者リストに基づき、各候補者の本人確認書類（身分証明書や出生証明書）、雇用契約書の写し、履歴書の写し等の書類を基に行うが、候補者としての資格要件に係る書類（卒業証明書や資格認定書）の提出は求めておらず、資格要件への適合性は確認していない。

(エ) 候補者における学歴詐称による資格要件の不適合事案の発生

平成22年度のインドネシアからの候補者のうち1人について、日本に入国する前の日本語研修の途中、学歴詐称を行っていることが発覚し、BNP2TKIの指示により研修が打切りとなり入国が取りやめとなった事案が発生している。

イ 候補者の受入れ後に資格要件の適合性に関する疑義が生じた場合の日本側関係機関の対応

(ア) J I C W E L S の対応

日フィリピンEPA、日インドネシアEPA等においては、候補者の資格要件の適合性の確認は相手国政府の責任において行われるものとされており、J I C W E L S においては、当該候補者から在留資格に係る証明書等の提出を求める権限がないなど、厳格な調査を実施することは困難である。

(イ) 地方入国管理局における対応

法務省は、地方入国管理局における審査においては、各国の偽造証明書等に関する情報を活用したり、事実関係を確認したりすることなども可能であるため、例えば、候補者の在留期間の更新に併せて資格要件に

疑義があるとの相談が受入れ施設からあれば、書類の提出等を候補者から求め、審査を行うことも可能であるとしている。

また、審査の結果、候補者としての要件を満たしていないことが判明した場合には、在留期間の更新を認めない取扱いとなるとしている。

(ウ) 相手国政府への対応

日本国政府は、前述ア(エ)「学歴詐称による資格要件の不適合事案」の発生を受けて、先方政府に対し、再発防止のための対応強化を、外務省を通じ求めている。

ウ 候補者の資格要件に関する相手国との取極内容

現行の日フィリピンEPA、日インドネシアEPA等においては、次のとおり、就労希望者の資格要件の適合性に関する問題事案の早期解決や未然防止・再発防止の視点に立った必要な措置が不十分である。

- ① 覚書は、雇用契約に至るまでの手続を定めたものであり、雇用契約締結後に入国・就労資格要件に不適合であることが発覚した場合の手続については定められていない。
- ② 受入れ施設等において資格要件の適合性に疑義が生じた場合等に、必要に応じて我が国の関係機関が在留資格に係る原本書類を確認できるような枠組みになっていない。

【所見】

したがって、法務省、外務省及び厚生労働省は、候補者の資格要件に係る確認がより確実に実施され、また仮に、候補者の資格要件への適合性について疑義が生じた場合は、事実関係調査等の対応が迅速かつ適切に行われるよう、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 法務省、外務省及び厚生労働省は、雇用契約締結後に候補者の資格要件に係る不正行為が発覚した場合や疑義が生じた場合の資格要件の確認のための手続等について検討を行うこと。
- ② 厚生労働省は、受入れ調整機関に対し、就労中の候補者の資格要件の適

合性について疑義が生じた場合は、地方入国管理局に事実関係を明らかにするための対応を相談することなどの手続について、受入れ施設に周知徹底するよう指導すること。

また、法務省は、当該相談が受入れ施設からあった場合には、事実関係を明らかにするための調査等の措置について、在留期間更新時を待つことなく迅速に対応すること。

さらに、その結果、資格要件に適合しない候補者が入国していることが判明した場合は、入管法に基づく必要な措置を講ずるとともに、外務省に通報すること。

- ③ 外務省は、当該通報があった場合には、当該候補者の送出し国に対し、その事実確認とともに再発防止策を講じるよう求めること。

(5) 受入れ施設から徴収する各種契約に基づく手数料等の見直し

【制度の概要等】

(J I C W E L S の位置付け)

厚生労働省は、受入れ指針の「第1 総論」において、日フィリピンE P A、日インドネシアE P Aの規定に基づき、候補者と受入れ機関との間の雇用関係の成立をあっせんする機関として、職業安定法（昭和22年法律第141号）第30条第1項の規定により有料職業紹介事業の許可を厚生労働大臣より受け、日本国政府から相手国政府に通報された機関を「受入れ調整機関」と定義付け、「第4 受入れ調整機関によるあっせん等」において、受入れ調整機関をJ I C W E L Sとすること及びJ I C W E L Sが、受入れ支援に係る契約を受入れ機関と締結した上で、受入れ機関と候補者との間における雇用関係の成立に向けたあっせんを行うこととしている。

また、受入れ指針の「第5 円滑かつ適正な受入れを実施するための措置」において、厚生労働大臣は、日フィリピンE P A、日インドネシアE P Aに基づく候補者の受入れの円滑かつ適正な実施を図る観点から、J I C W E L Sが行う職業紹介事業の適正な運営を確保するため必要があると認めるときは、J I C W E L Sに対し、必要な措置をとることを指示することができることとされている。

(受入れ施設が締結する各種契約の概要)

J I C W E L Sは、受入れ指針に基づき、受入れ希望機関の募集を行い、応募をしてきた機関について、資格要件を満たしているかどうかの審査を行う。

この審査に通過した受入れ希望機関は、求人登録を行うこととなり、この段階で、J I C W E L Sとの間で、「候補者の職業紹介に関する契約書」及び「候補者の受入れ支援に関する契約書」を交わすこととなる。

また、受入れ希望機関は、就労希望者とのマッチングが成立し、採用が内定した段階で、就労予定者と、その入国手続のために雇用契約を締結する。その際、J I C W E L Sが送出し調整機関と合意した内容の契約書のひな形を用意しており、雇用主たる受入れ予定機関、就労者たる就労予定者に加え、

J I C W E L S 及び送出し調整機関の 4 者が署名を行い、契約の履行を担保することになっている。

(候補者の職業紹介に関する契約)

「候補者の職業紹介に関する契約書」においては、主に、受入れ希望機関が J I C W E L S 及び送出し調整機関に対して支払うべき手数料の種類（求人申込手数料、あっせん手数料、送出し調整機関への手数料の 3 種類）、金額、支払時期、返還条件等が規定されている。

本契約締結時、受入れ希望機関は J I C W E L S に対し、求人申込手数料として 1 受入れ機関当たり 3 万 1,500 円（初めて候補者を受け入れる機関の場合）を支払うこととなっている。

なお、求人申込手数料については、マッチングが不成立となった場合でも、マッチング前に行う応募のあった受入れ希望機関の要件審査及び求人情報の翻訳に要する費用であるため、返還は行われていない。

次に、受入れ予定機関と就労希望者が雇用契約を締結した時点で、受入れ予定機関は職業紹介の対価として、J I C W E L S に対し、あっせん手数料として 1 候補者当たり 13 万 8,000 円を、また、送出し調整機関に対して手数料（フィリピンの場合約 4 万円、インドネシアの場合約 3 万円）をそれぞれ支払うこととされている。送出し調整機関に支払われる手数料については、J I C W E L S と送出し調整機関との間の覚書において、J I C W E L S が、受入れ施設より定額を徴収し、候補者の送出しの前に、送出し調整機関に支払うこととされている。

J I C W E L S に支払われるあっせん手数料については、就労開始前に専ら候補者本人の責めに帰すべき事由により帰国に至った場合、50%が受入れ予定機関に返還される。

(候補者の受入れ支援に関する契約)

「候補者の受入れ支援に関する契約書」には、受入れに当たっての支援業務等を J I C W E L S が行うことができるようにするための規定と、J I C W E L S が行う巡回訪問や報告等に関する守秘義務に関する規定がある。受

入れ支援に係る J I C W E L S の業務内容としては、候補者の入国・滞在支援、受入れ機関及び候補者からの在留管理に関する相談への対応、その他受入れ事業の円滑化のために必要な業務等とされている。

本契約により、J I C W E L S の実施する業務に対し、受入れ施設は滞在管理費として1候補者1年当たり2万1,000円を支払うこととなっている。また、この滞在管理費は、受け入れた候補者が国家試験に合格して看護師あるいは介護福祉士として当該施設で就労を開始した後も、引き続き J I C W E L S に対して支払うことになっている（1人1年間当たり1万500円）。

滞在管理費の経費内訳としては、①地方入国管理局への所定報告の取次事務、②滞在者情報の取りまとめと国への報告、③受入れ機関・候補者からの在留管理に関する相談への対応、④在留期間更新許可申請の手続案内、⑤日本語研修中に帰国する場合の帰国費用、⑥データベースシステム管理費、⑦受入れ機関を対象としたメールマガジンによる情報提供とされている。

(雇用契約)

日フィリピンEPA及び日インドネシアEPAのそれぞれの附属書では、候補者の在留については受入れ施設との契約が条件として許可されていることから、受入れ予定機関は、マッチングが成立した後、就労予定者の入国手続のため、速やかに雇用契約を締結する必要がある。

この雇用契約書は、いずれの受入れ施設においても、J I C W E L S が作成したひな形を基に作成しており、その内容は、賃金、休日など施設ごとに異なる細かい労働条件に加え、①給与の額に関する原則、②雇用契約の期間中の契約の終了、③雇用契約の期間、④更新の有無、⑤帰還費用の負担などが共通事項として規定されることとなっており、国内の労働関係法令に準じたものとなっている。

具体的には、①の項目について、日本人と同等額以上の報酬が受入れ施設側に求められること（注1）、②の項目について、受入れ施設が雇用契約を終了しようとする場合は、30日間の予告期間を設けること（注2）や、雇用主は、やむを得ない事由がある場合でなければ、期間が満了するまでの間において、本契約を終了させることができないこと（注3）が規定されており、候

補者の保護がなされている。

また、③の項目については、看護師候補者の場合も介護福祉士候補者の場合も3年間とされ、日フィリピンEPA及び日インドネシアEPAにおいて4年間の滞在が認められている介護福祉士候補者については、必ず1回の更新が必要であるため、雇用主又は就労者のいずれかが契約を更新しない意思を表明しない限り、入国日の翌日から起算して4年後の日までに更新されること、④の項目については、雇用主は、契約の更新を、勤務成績、態度により判断することが規定されている。

さらに、⑤の項目については、雇用契約の終了の際の就労者の帰還費用は、契約の終了の原因が就労者の重大な責に帰する場合を除き、雇用主が負担するものとされ、就労者が日本国に滞在を認められた期間の最後の国家試験を受験した場合又は病気などやむを得ない事情により当該試験を受験しなかった場合において、日本国の国家資格を取得できなかったときは、そのこと自体をもって、就労者の重大な責に帰する場合とはみなされないことが規定されている。

なお、「「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との間の協定」に基づき受け入れるインドネシア人看護師等の労働条件等の確保について」（平成20年9月8日付け基発第0908001号労働基準局長通達）においては、日本語研修及び看護・介護導入研修（日本語の語学研修の受講を免除された者については導入研修）を修了することが雇用契約の効力発生の条件とされている。

（注1） 労働基準法第3条では、「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない。」とされている。

（注2） 労働基準法第20条では、「使用者は、労働者を解雇しようとする場合においては、少なくとも30日前にその予告をしなければならない。」とされている。

（注3） 労働契約法（平成19年12月5日法律第128号）第16条では、「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。」とされている。

【調査結果】

今回、当省が全受入れ施設（477施設）を対象に実施した意識調査において、候補者の学習支援において苦勞していることについて尋ねたところ、回

答のあった 226 施設のうち 108 施設 (47.8%) が、「候補者の指導に当たって、施設が負担する経費が想定以上に大きいこと」であると回答していた。

また、平成 22 年度までに候補者を受け入れたことがあるものの、23 年度以降の受入れを行っていない 130 施設の中には、経済的負担が大きいことが見合わせた理由であるとしているところも 8 施設あった (注)。

これらの回答は、学習支援又は全体の経費についての負担感に係るものであり、受入れ施設から徴収している各種手数料等について個別に触れているものではない。しかし、以下のような状況を踏まえると、受入れ施設の経済的負担軽減を図る観点から、各種手数料や滞在管理費について、改善に向けた検討が必要である。

(注) 平成 23 年度以降の受入れを行っていない受入れ施設に対し、受入れを行わない理由を複数回答で尋ねたところ、「受け入れている候補者の国家試験の結果を見てから検討するため」、「就労開始前の日本語研修の充実だけでは、受入れを検討する材料にならないため」、「受け入れていた候補者が国家試験に合格せず、支援が無駄になったため」などの選択肢から、「その他」を選択し、かつ、自由記載欄に記載のあった 47 施設のうち、具体的に「経済的負担が大きいから」としたのは 8 施設であった。また、経済的・人的負担も含め、「施設の負担が大きいから」としたのは、47 施設のうち 16 施設であった。

ア 送出し調整機関に支払う手数料

「候補者の職業紹介に関する契約書」においては、J I C W E L S に対する手数料の返還条件については記載があるものの、送出し調整機関への手数料の返還条件については何ら記載がない。J I C W E L S では、実際の手続においては、専ら候補者本人の責めに帰すべき事由により入国してこなかった場合は、受入れ施設に対し当該手数料が返還されているが、入国後、就労開始前に帰国に至った場合は、返還されていないとしている。

このため、平成 20 年度に候補者受入れを開始して以降 24 年度までの間、マッチングは成立したものの入国してこなかった候補者、あるいは、来日して日本語研修を受けたものの、就労開始前に帰国してしまった候補者数は合計で 172 人に及ぶが、このうち、入国してこなかった 164 人の当該手数料 (計約 530 万円) については、J I C W E L S は受領していないか又は J I C W E L S より受入れ施設に対し返還されている一方、来日して日本語研修を受けたものの就労開始前に帰国した 8 人については、1 日も受入れ施設において就労していないが、送出し調整機関に手数料として計約

32万円が受入れ施設から支払われていた。

イ J I C W E L S に支払う滞在管理費

「候補者の受入れ支援に関する契約」に基づき支払われる滞在管理費については、J I C W E L S が受入れ施設に向けて発行している「(看護師等) 候補者受入れの手引き」において、主な経費の内容(用途)が示されるとともに、国から委託費等の交付を受ける経費や職業紹介関係の手数料を充てる経費を除くものとされており、

- ① 「相談対応」に係る経費について、雇用管理や研修に関する相談は委託費から、帰国手続や在留管理、生活管理等に関する相談は滞在管理費から支弁し、
- ② 「データベース管理」に係る経費について、厚生労働省への定期報告関係は委託費から、地方入国管理局への定期報告関係は、滞在管理費から、求職・求人情報関係はあっせん手数料から支弁する

ものとなっているなど、受入れ施設が拠出する滞在管理費については、その支出対象となる経費の範囲が整理されている。

しかし、こうした個々の経費のうち国からの委託費や職業紹介関係の手数料を充てることにより除かれる具体的な経費の範囲や、滞在管理費の執行状況については、受入れ施設に向けて発行している上記手引きでも明らかにされておらず、受入れ施設にも示されていなかった。

ウ 勤務成績・態度が不適切な候補者の帰還費用

受入れ指針においては、候補者の責務として、「受入れ機関の指導に従い、日本国の法律に基づく看護師及び介護福祉士の資格の取得に必要な知識及び技術の修得に精励する」こととされている。

しかし、当省が意識調査において、学習支援において苦勞したことを尋ねたところ、回答のあった226施設のうち64施設(28.3%)は、「候補者の学習意欲が低く、学習が思うように進まないことである」としていた(注)。また、調査対象とした20施設のうち5施設においては、受け入れた候補者の中には、その来日目的が就労・観光であり、国家試験合格のた

めの学習意欲が低い者がいるとしていた。

候補者の帰還費用は、契約の終了の原因が候補者の重大な責に帰する場合は、雇用主が負担するものとはならないが、このように学習意欲が低いとされ、候補者としての責務を十分に果たしていないと考えられる者が一部存在する中、現に雇用主により候補者の勤務成績・態度が著しく不適切であるとして雇用契約の更新がなされなかった場合でさえも、帰還費用を候補者が負担する事由に当たるのかも明らかでないのが現状である。

(注) 候補者の学習支援において苦労していることを複数回答で尋ねたところ、「候補者の学習意欲が低く、日本語学習が思うように進まないこと」あるいは「候補者の学習意欲が低く、国家試験の学習が思うように進まないこと」のどちらか又は両方を選択した施設が 64 施設であった。

【所見】

したがって、厚生労働省は、受入れ施設における負担軽減を図る観点から、受入れ調整機関に対し、受入れ施設から徴収している各種手数料、滞在管理費等について、受入れ施設における責任の有無・度合いを勘案し、以下のような措置を講ずるよう指導する必要がある。

- ① 相手国政府の送出し調整機関に支払う手数料については、入国後、受入れ施設での就労に至らなかった候補者に係る手数料が送出し調整機関から返還（全部又は一部）されるよう、制度の改善について検討すること。
- ② 滞在管理費については、その範囲及び執行状況を明確にし、同管理費の拠出元である受入れ施設に対して「(看護師等) 候補者受入れの手引き」等において明示すること。
- ③ 受入れ施設での就労開始後の帰還費用に関し、候補者の勤務成績・態度が著しく不適切であることをもって、雇用主の側から雇用契約の更新を行わなかったことが明らかである場合について、雇用主に当該候補者の帰還費用の負担を求めず、当該候補者に負担を求める場合があることを明らかにすること。

3 外国人留学生の在籍管理等

(1) 外国人留学生の受入れに関する政策・制度の概要

ア 外国人留学生受入れに関する制度の概要等

(ア) 外国人留学生受入れ制度

a 本勧告でいう外国人留学生の定義

外国人留学生とは「入管法」においては、「本邦の大学、高等専門学校、高等学校（中等教育学校の後期課程を含む。）若しくは、特別支援学校の高等部、専修学校若しくは各種学校又は設備及び編制に関してこれらに準ずる機関において教育を受ける活動をする者」とされている。本勧告において外国人留学生とは、「留学」の在留資格を取得し、大学、大学院、短期大学、高等専門学校又は専修学校（専門課程）に在籍して学習に専念する者及び我が国の大学に入学するための準備教育課程を設置する教育施設において教育を受ける者を指している。

b 在留資格としての「留学」

(a) 在留資格「留学」と「就学」の一本化

平成 22 年 7 月 1 日以前は、教育機関の形態により、在留資格は「留学」（大学、大学院、高等専門学校、専修学校専門課程等）と「就学」（専修学校高等課程、専修学校一般課程、各種学校等）に区分されており、認められる在留期間も「留学」の場合は、2 年 3 月、2 年又は 1 年 3 月、1 年であり、また「就学」の場合は、1 年 3 月、1 年又は 6 月であり、差異があった。

しかし、就学生として日本語教育機関等で学んだ後、「留学」の在留資格を取得し、大学等へ進学する傾向が高まり、「就学」の位置付けについて「留学」のためのワンステップとする傾向が強まったことを背景として、外国人留学生の安定的な在留及び負担軽減のため、入管法等改正法により、在留資格「留学」への一本化が行われた。

(b) 在留期間の拡大

入管法等改正法が平成 24 年 7 月に施行されたことに伴う、新しい

在留管理制度では、法務大臣が、我が国に在留資格を持って中長期間在留する外国人を対象として、その在留状況を継続的に把握し、対象者には、基本的身分事項、在留資格、在留期間、顔写真等が記載された在留カードが交付されることとなった。この制度の導入により、法務省入国管理局及び地方入国管理局・支局・派出所（以下「入国管理局」という。）においては、在留状況をこれまで以上に正確に把握できるとされ、在留期間の上限がこれまでの3年から5年に変更された。これを受け、在留資格「留学」に認められる在留期間として、4年3月、4年、3年3月、3年及び3月が創設され、従来どおりの2年3月、2年、1年3月、1年、6月に追加された。

(イ) 留学生の種類

日本への留学は、以下の4種類に分類することができ、留学経費の負担方法、留学の期間が異なっている。

a 国費外国人留学生(日本政府奨学金留学生)

日本国政府と国交のある国の出身で（無国籍でも応募可能）、日本の高等教育機関で学ぶ意欲のある者を対象として、大使館推薦、大学推薦、国内推薦の3つの方法で選考が行われる。教育機関・課程により給付期間は異なるが、渡航費及び日本国内での滞在費が、日本国政府から支給される。平成23年度の国費外国人留学生数は9,396人であり、留学生総数（18万8,065人）の1割にも満たない。

b 私費外国人留学生

日本に留学する学生の大半が、経費を自己負担する私費外国人留学生である。学生が大学等に入学するには、海外から志望大学等の選考を経て入学する方法か、又は、渡日後、日本語教育施設に入学し1年程度の日本語教育を受けて進学する方法がある。

なお、当省が調査した大学によれば、ほとんどの留学生は、日本語教育機関での日本語教育を受けた上で、大学・短期大学（以下「大学等」という。）に進学する傾向にあるとしているが、法務省において

は、日本語教育機関に入学し、大学等に進学する者の数は把握していないとしている。

c 外国政府派遣留学生

諸外国の中には、人材養成を推進するため、当該国政府の経費負担により留学生を派遣し、日本国政府に対して、その受入れについての協力を要請するところがある。これらの留学生は国費外国人留学生（日本政府奨学金留学生）ではないため、私費外国人留学生に位置付けられている。現在、日本国政府は、マレーシア等各国政府の人材育成を支援し、国際協力を積極的に推進する立場から、これらの国の留学生に対して、教育機関への受入れあっせん等必要な協力を行っている。

d 短期留学生・交換留学生

短期留学とは、主として大学間交流協定に基づいて、母国の大学に在籍しつつ、他国の大学等における学習や異文化、語学の習得等を目的とし、おおむね1学年以内の1学期間又は複数学期留学するものである。交換留学とは、このように大学間協定を結んだ大学が相互に留学生を派遣し、受け入れる留学のことをいう。学費は通常、在籍中の大学に支払うことが多い。

イ 留学生の受入拡大政策の概要

(7) 留学生受入れ拡大計画

a 10万人計画の背景と概要

現在の我が国における留学生政策は、昭和58年当時の中曽根内閣総理大臣の指示に基づき、同年8月の「21世紀への留学生政策に関する提言」（以下「政策提言」という。）及び昭和59年6月の「21世紀への留学生政策の展開について」（以下「政策展開」という。）という文部省（当時）の2つの有識者会議報告により、枠組みが形づくられた。

政策提言においては、我が国は21世紀初頭までに、当時のフランス

と同程度の 10 万人の留学生受入れ国となるという目標が掲げられ（当時の議論の前提となった昭和 57 年の受入れ数は 8,116 人）、それを受け政策展開において、受入れ政策の長期的指針が示されている。しかし、実際に留学生数が 10 万人に達したのは平成 15 年（10 万 9,508 人）であり、当初の計画より 3 年遅れた。

b 30 万人計画の背景と概要

10 万人の受入れという目標は、平成 15 年に達成されたものの、目標が達成される頃から、留学生の質の低下が懸念されるようになり、平成 19 年頃からは、政府の有識者会議等で議論されるようになった。こうした議論の背景として、社会・経済のグローバル化が急速に進展し、世界各国が優秀な人材を求める中、高等教育の段階から人材を確保しなければ、国際的な頭脳獲得競争に勝てないという認識が浸透してきたことが挙げられる。

新たな留学生受入れ拡大が議論される中、福田内閣総理大臣（当時）は平成 20 年の第 169 回国会（常会）における施政方針演説の中で、「30 万人計画」を策定し、実施に移すと共に、産学官連携による海外の優秀な人材の大学院・企業への受入れの拡大を進めることを述べた。これを受け、文部科学省の中央教育審議会では、大学分科会の下に留学生特別委員会を設け、新たな留学生政策の策定についての調査・審議を行った。これらの検討を経て、「経済財政改革の基本方針 2008」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）において、平成 20 年度中に「グローバル 30（国際化拠点大学 30）等のプログラムをはじめとする留学生 30 万人計画を策定し、具体化を進める」とされ、「平成 32 年度を目途に、留学生数を 30 万人とすることを目指す」という目標が明記された。なお、平成 23 年における留学生数は、13 万 8,075 人となっている（注）。

（注） 独立行政法人日本学生支援機構（以下「JASSO」という。）の「外国人留学生在籍状況調査」（5 月 1 日現在）による。なお、本集計には、日本語教育機関への留学生は含まれていない。また、法務省統計によると、平成 23 年度（24 年 1 月 1 日現在）の留学生数は 18 万 8,605 人である。

(イ) 留学生受入れ拡大に係る政策

a 10万人計画の当初

10万人計画が始まった昭和58年と時期を同じくして、法務省は、留学生の資格外活動（アルバイト）を解禁した。

また、留学生を大学等に送り込む役割を担う日本語学校は、その当時、学校設置基準や、認可制度もなく、個人や有限会社であっても自由に日本語学校を開校でき、入学許可書を発行すれば、海外から学生を招聘することが可能であった。その結果、日本語学校に在籍する、又は日本語学校出身である不法就労者や、不法残留者が増加した。昭和63年11月には、中国で、日本語学校が入学許可書を乱発したことによって、入学金を払い込んだにもかかわらず、入国ビザがとれない事態に怒った数百人が日本国上海総領事館を取り囲む事件が起きた。

b 厳格な審査の実施

この事態を受けて、平成元年（施行は平成2年）に入管法が改正され、入国管理局では日本語学校に対し、極めて厳しい指導を行うようになった（なお、当該改正の際に在留資格「留学」及び「就学」が制度化された。）。

また、財団法人日本語教育振興協会による日本語学校の審査等も開始された。これにより、就学生が激減し、大学等に入学する留学生数も停滞した。

さらに、平成8年から入国管理局は、日本語学校に対し、国別、不法残留率による学校別の審査（不法残留率が5%以上となると、非適格校とされ、従来どおりの「厳格な審査」の対象となる。）を開始した。

c 緩和と厳格化の方針の繰り返し

平成12年、入国管理局は、この国別、不法残留率による学校別の審査対象者を、大学等と専修学校・各種学校（以下「専修学校等」という。）への入学予定者に拡大し、不法残留者を多く発生させたこれら教育機関に対しては、審査を厳格に行うという条件の下、財政、学歴等

の書類添付を一切求めず、申請書と写真のみで、在留資格認定書を発給するという方針に変更した。しかし、学生の定員不足を留学生で埋めようとする大学等の問題が露呈し、留学生の量的拡大を急ぐあまり、質の低下を招いたのではないかと議論されるようになった。

結果的には、平成 15 年 11 月から、留学生の入国に係る各種審査が再び厳格化され、受入れ数は減少した。現在はこの方針を保ちつつ、出来るだけ教育機関の学生選考結果・入学許可事実を尊重しながら、在留資格審査を行っている。

ウ 留学生の実態

(ア) 受入れ人数・実態

平成 23 年度の在留資格「留学」の外国人登録者数は、18 万 8,605 人となっており、前年度の 20 万 1,511 人と比較して、6.4%の減少となっている。

また、留学生を受け入れている教育機関数は、日本語教育機関及び準備教育課程（注1）については、「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の留学の在留資格に係る基準の規定に基づき日本語教育機関等を定める件」（平成 2 年法務省告示第 145 号）により留学生の受入れが可能な学校が定められているため、法務省において把握が可能となっている。平成 23 年度に同省において留学生の在籍管理状況等（注2）を確認した教育機関は、日本語教育機関 349 校、準備教育課程 20 校となっている。

しかし、留学生を受け入れている大学等や専修学校等の数については、これら教育機関側の届出等が義務化されておらず、実態把握が十分に行われていない。法務省が把握している限りでは、平成 23 年度に留学生の在籍管理状況等を確認した教育機関は専修学校が 889 校となっており、また、文部科学省が J A S S O 調査により把握している平成 23 年度に留学生を受け入れた大学は 633 校、短期大学は 124 校となっている。

（注1） 準備教育課程は、諸外国において高等学校に対応する学校の課程を修了した者で、我が国の大学等に入学することを目的とする者に対し、日本語その他大学等に入学するために必要な教科に係る教育を行うことを目的としており、文部科学大臣が指定した教育施設のことである。

(注2) 本報告書においては、留学生が教育機関に入学し、在籍している期間における教育機関の行う出欠の管理、生活指導等について「在籍管理」と称し、退学除籍卒業等により在籍しなくなった後の、在留資格満了時までの教育機関の留学生の帰国の確認等といった取組を「卒業後等の在留管理」と称する。

(イ) 不法残留者数

平成 23 年度の在留資格「留学」における不法残留者数は、3,187 人となっている。この数は、平成 23 年度の不法残留者総数 6 万 7,065 人のうち、不法残留者数が 1 番多い「短期滞在」4 万 6,845 人、2 番目に多い「日本人の配偶者等」5,060 人の次に多いものである。

(ウ) 留学生に占める不法残留者数の推移

平成 12 年度に我が国に在留していた留学生総数は 11 万 4,761 人であったのに対し、同年に留学生で不法残留者となった者は 1 万 4,426 人で、留学生に占める不法残留者数の割合は 12.6%であった。近年は、留学生に占める不法残留者数は年々減少してきており、平成 21 年度は 19 万 2,668 人に対し 5,842 人 (3.0%)、22 年度は 20 万 1,511 人に対し 4,322 人 (2.1%)、23 年度は 18 万 8,605 人に対し 3,187 人 (1.7%) となっている。

エ 私費外国人留学生等に対する支援

(7) 私費外国人留学生学習奨励費

JASSOは、独立行政法人日本学生支援機構法（平成 15 年法律第 94 号）第 13 条 1 項 2 号に規定される業務（外国人留学生、我が国に留学を志願する外国人及び外国に派遣される留学生に対し、学資の支給その他必要な援助を行うこと。）を実施するため、私費外国人留学生学習奨励費給付制度を設けている。

当該制度は、大学、大学院、短期大学、高等専門学校、専修学校の専門課程、我が国の大学に入学するための準備教育を行う課程を設置する教育機関に在籍する私費外国人留学生のうち、学業、人物ともに優れ、かつ、経済的理由により、修学に困難があるものに対し、学習奨励のた

めの奨学金を給付する制度である。

この給付制度における「私費外国人留学生」とは、我が国の大学等に在籍する外国人留学生（入管法別表1に定める「留学」の在留資格を有する者（予定者を含む。））で、「国費外国人留学生制度実施要項」（昭和29年3月31日文部大臣裁定）に定める国費外国人留学生及び外国政府の派遣する留学生以外の者を指す。

この給付制度によって学習奨励費を受けている私費外国人留学生は、平成23年度は、1万3,421人であり、在籍する教育機関別にみると大学533校、短期大学71校、専修学校367校、日本語教育機関225校となっている。

(イ) 私立大学等経常費補助金（特別補助）

日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学共済事業団」という。）は、私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）第4条の規定等に基づき、国の補助金を財源として、私立大学等を設置する学校法人に対し、私立大学等経常費補助金を交付している。当該補助金は、私立大学等の教育又は研究に係る経常的経費の2分の1以内を補助する「一般補助」と、学術や教育の振興のため補助金を増額交付する「特別補助」に分けられている。

私学共済事業団は、「特別補助」による支援の一つとして、「大学等の国際交流の基盤整備への支援」を行っており、グローバル化に対応した教育研究環境を整備するため、①学生や教員の海外からの受入れ、②海外からの教員の招へい、③学生の海外派遣、④教員の海外派遣、⑤大学等のグローバル化に向けた取組を組織的に行っている私立大学等を対象に補助金を交付しており、平成23年度に交付を受けた私立大学等は664校となっている。

なお、私立大学等が行う留学生を対象とした授業料の減免については、平成21年度までは、文部科学省から政府開発援助外国人留学生修学援助費補助金（授業料減免学校法人援助）が交付されていた。しかし、文部科学省において、留学生の支援に係る制度の在り方について検討が行

われた結果、当該補助金は平成 21 年度をもって廃止され、平成 22 年度より「特別補助」として、留学生に対する授業料減免の取組を「大学等のグローバル化に向けた取組み」の中で新たに支援することとなった。

(2) 専修学校等における留学生の管理の適正化

【制度の概要等】

(専修学校等の所管)

専修学校等は、学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）第 130 条の規定により、国又は都道府県が設置する専修学校を除くほか、市町村の設置する専修学校にあつては都道府県の教育委員会、私立の専修学校にあつては都道府県知事の認可を受けなければならないこととされている。各種学校は、学校教育法第 134 条の規定により、市町村の設置する各種学校又は私立の各種学校の設置にあつては、それぞれ都道府県の教育委員会又は都道府県知事の認可を受けなければならないこととされている。また、私立の専修学校等は私立学校法（昭和 24 年 12 月 15 日法律第 270 号）第 4 条第 2 号及び第 4 号の規定により、都道府県知事の所轄（市町村が設置する専修学校等の場合は、都道府県の教育委員会が所轄）となっている。

なお、学校教育法その他の法令において、留学生数の把握を含め留学生の在籍管理に関して、都道府県及び都道府県教育委員会（以下「都道府県等」という。）の責任等について規定しているものはない。

(専修学校等の留学生に関する地方入国管理局の取組)

地方入国管理局では、留学生の態様に係る情報を得るため、「入国・在留審査要領」に基づき、専修学校等に対し、年 2 回（4 月末と 10 月末現在の在籍者）の「留学生名簿」及び月 1 回の「退学者等名簿」（退学・除籍・所在不明者・不入学について発生した翌月の 10 日までに提出するもの。以下「定期報告」という。）について任意で提出を求め、その情報を基に留学生の受入れ状況や退学等により「留学」に係る活動を行っていない者を把握^(注)していた。

平成 24 年 7 月の入管法等改正法の施行以降は、入管法第 19 条の 17 の規定及び入管法施行規則第 19 条の 16 の規定に基づき、年 2 回（5 月 1 日及び 11 月 1 日現在の在籍者）の「受入れ状況に関する届出」及び受入れの開始又は終了が発生した都度「受入れに関する届出」（発生から 14 日以内）の提出に努めるように変更された（努力義務化）（以下これらの届出をまとめて「在籍届出」という。）。

また、「留学生及び就学生の入国・在留審査について」（平成 11 年 12 月 28 日付け管在第 4919 号入国管理局長通知）及び「入国・在留審査要領」に基づき、不法残留率（前年の留学生在籍者に占める不法残留者数の割合）が 5 % を超える学校、定期報告を適正に行わなかった学校等については、専修学校等における適正な留学生管理を促すため、非適正校として選定し、入国・在留手続時の申請書類の簡素化は行わず、在留期間を短縮する等の措置を講ずることとされている。

（注） 退学・除籍・卒業となった者あるいは所在不明者となった者の報告が元の教育機関からなされ、転校先からの届けや在留資格の変更届けがなされず、かつ、出国が確認されなければ、在留期限満了日前でも先の退学等の日から 3 月経った段階で在留資格の取消しの対象となる場合がある。このように教育機関からの定期報告は、在留資格の取消しの端緒としても活用されている。

（専修学校等の留学生に関する文部科学省の取組）

文部科学省では、専修学校等を所管する都道府県等に対し、専修学校等において留学生の適切な受入れ、在籍管理等がなされるよう、平成 22 年 7 月の入管法等改正法の施行に伴う手続変更による提出書類の周知や留学生の募集・在籍管理の方法等について、累次の課長通知等により要請している。

特に、「専修学校における留学生管理等の徹底について」（平成 22 年 9 月 14 日付け 22 生推第 51 号生涯学習政策局生涯学習推進課長通知。以下「留学生管理要請通知」という。）においては、専修学校等における留学生の選抜や在留管理に関して、参考例として、入学許可に際しての書類審査、面接、筆記試験等、日本語能力の判定、入学時オリエンテーション、母国語によるオリエンテーション等の具体的取組について示している。

（専修学校における留学生の受入れ基準）

文部科学省は、専修学校における留学生の受入れ数について、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律等の施行に伴う留学生、就学生及び外国人教師等の受入れについて（通知）」（平成 2 年 6 月 29 日付け文学留第 168 号学術国際局長、生涯学習局長、初等中等局長通知）により、専修学校が設置する全ての学科の入学定員を合算した数（以下「総入学定員」という。）の 2 分の 1 までにとどめるものとし、都道府県等に対し、そのことを専修学校

に周知するよう要請してきた。

しかし、高度人材受入れの拡大等に対する要請の高まりや当時の教育機関の受入れ実態等を考慮し、平成 23 年度以降に入学予定の留学生については、「専修学校及び各種学校における留学生の受入れについて」（平成 22 年 9 月 14 日付 22 文科生第 473 号生涯学習政策局長通知。以下「留学生受入れ基準通知」という。）により、都道府県等に対し、留学生の在籍管理等を適正に行っている専修学校にあっては、充実した教育指導及び適切な留学生管理を確保できる範囲で、総入学定員 2 分の 1 を超えて、受け入れることを可能とする旨を通知している。

また、留学生管理要請通知においては、「専修学校教育の振興方策等に関する調査研究」の協力者会議（注）による留学生受入れ数に関する取扱いの方法例が紹介されている。これによると、総入学定員数の 2 分の 1 を超えて受け入れることとした専修学校は、所轄の都道府県等に対し、①事前届出（留学生の受入れ状況、留学生の受入れ予定数、在籍管理の実績、留学生の受入れのための組織体制、その他必要な事項）及び②定期の報告（留学生の受入れ状況、当該年度内及び次年度における留学生の受入れ予定数、在籍管理の実績、留学生の受入れのための組織体制、その他必要な事項）を行うこととされている。

（注） 文部科学省では、平成 24 年 11 月 11 日に専修学校制度の目的・役割を踏まえつつ、固有の課題等への対応を図る観点から、社会の要請に対応した教育内容の充実を始めとする今後の専修学校教育の振興方策等について、調査研究を実施し、施策立案等に資することを目的として、「専修学校教育の振興方策等に関する調査研究協力者会議（協力者会議）」を立ち上げた。

協力者会議は、専修学校教育の振興策のうち、具体的な検討課題として、①教育内容・方法の改善・充実について、②多様な学習ニーズへの対応について、③各種制度等における専修学校の取扱いについて、④その他（専修学校に対する理解促進など）等を掲げ、各課題の内容の整理、具体的な振興方策の方針や取組について、平成 23 年 2 月 28 日までの間に全 15 回の会議を開催し、議論や方策の整理を行った。

さらに、留学生管理要請通知では、

- ① 地方入国管理局により留学生の在籍管理能力の判定において、非適正校の選定を受け、翌年の留学生受入れに関し、入国・在留手続を簡素化しないこととされた年が、受入れ予定年度の前年から過去 4 年間に 2 回以上あるものなど、在籍管理の実績が良好でない専修学校、
- ② 留学生の生活指導に係る業務に専任する教職員が置かれていないなど、留

学生受入れのための組織体制が十分でない専修学校

については、従来どおり、留学生数を総入学定員の2分の1までにとどめるべきとした提言に沿った取組を促している。

【調査結果】

今回、専修学校等の留学生の在籍管理に対する関係機関（地方入国管理局、専修学校、文部科学省、都道府県）における取組状況について調査したところ、以下のとおり、地方入国管理局において留学生が在籍する専修学校等の実態把握が必ずしも十分に行われていないことや都道府県等の役割が明確になっていないことから、専修学校等における留学生の在籍管理の適正化に向けた取組が十分に効果を上げていない状況がみられた。

ア 法務省による専修学校等に対する適切な在籍管理を促す取組

(7) 専修学校等及び留学生の実態把握

地方入国管理局は、在留資格認定証明書交付申請やその他在留に係る申請の審査の際に、留学生を受け入れる教育機関の名称や所在地等を把握しているほか、平成24年7月の入管法等改正法の施行後は、留学生本人による所属機関の届出（入管法第19条の16）及び所属機関による届出（入管法第19条の17）により留学生を受け入れている教育機関の名称や所在地等を把握している。また、それらの情報は、FEISに入力・蓄積され、それぞれの留学生がどの専修学校等に受け入れられているのかといった情報について適時に抽出できるものとなっている。

しかし、FEISにおいては、蓄積した情報等を基に、専修学校等の機関を基準とした形での情報抽出が十分にできないため、各地方入国管理局管内において留学生が在籍する専修学校等の数などが網羅的に把握できていなかった。

(イ) 定期報告による専修学校等及び留学生の実態把握

今回調査した9地方入国管理局による定期報告制度の運用状況についてみると、定期報告の対象となる専修学校等を網羅的に把握できていないため、次のとおり、把握できていなかった専修学校等に対して、定期報告

の依頼を行っていないものがあった。

【事例1】 地方入国管理局が把握している留学生を受け入れている専修学校数と都道府県が把握しているデータに齟齬がある事例

地方入国管理局名	内 容
神戸入国管理局	<p>平成23年6月末時点で神戸入国管理局及び兵庫県（注）がそれぞれ把握している留学生を受け入れている専修学校等について確認した結果、兵庫県が把握している16校中2校について、同局は留学生の受入れ校として把握していなかった。</p> <p>このため、同局では、この未把握の2校に対して定期報告を求めておらず、毎年6月に行う専修学校等に対する適正校・非適正校の選定も行っていなかった。</p> <p>これについて同局は、「留学生受入れ校については、教育機関からの入学予定の留学生に係る在留資格認定証明書の交付申請等を通じて把握に努めている。しかし、FEISでは、管内で留学生を受け入れている専修学校等の検索・抽出等はできず、例えば日本国内の日本語教育機関に在籍している留学生が別の教育機関に進学した場合、その進学先教育機関から入国管理局に報告等がなければ、留学生から次回の在留期間更新許可申請等があるまで進学先教育機関を把握できないことから、留学生受入れ校の把握漏れが生じることが有り得る。」としている。</p> <p>（注）兵庫県は、学校の運営状況や補助金の使用状況等を中心とした約2、3年に1回ずつの専修学校等の調査と、JASSOの「外国人留学生在籍状況調査」を通じて、留学生在籍している専修学校名及び留学生数について把握している。</p>
高松入国管理局	<p>平成22年及び23年における高松入国管理局及び香川県（注）がそれぞれ把握している留学生を受け入れている専修学校等について確認した結果、両年とも、香川県が把握している9校のうち1校について、同局は留学生の受入れ校として把握していなかった。</p> <p>このため、同局では、この未把握の1校に対して定期報告を求めておらず、毎年5月に行う専修学校等に対する適正校・非適正校の選別も行っていなかった。</p> <p>これについて、同局は、「入国・在留審査時における申請書類により、留学生在籍校を把握することとしているが、留学生在籍校に係る情報を別途リスト化していない。留学生を受け入れている専修学校等の名称等は、担当者の記憶によるところが大きく、留学生が少数である場合は、留学生が多い専修学校等と比べて、担当者が申請書類を目にする回数も相対的に少なくなり、把握漏れとなる場合がある。」としている。</p> <p>（注）香川県は、毎年JASSOが実施する「外国人留学生在籍状況調査」により、県内の専修学校等に対して、5月1日時点の生徒数、生徒の年齢、学歴等とともに、留学生在籍している専修学校等名及び留学生数について調査を行っている。</p>

（注）当省の調査結果による。

【事例2】 地方入国管理局による定期報告の提出依頼が適切に行われていない事例

地方入国管理局名	内 容
大阪入国管理局	大阪入国管理局では、日本語教育機関については、告示校のみが受入れ可能となっているため、留学生を受け入れる機関を漏れなく把握しているが、その他の専門学校については、継続して留学生を受け入れている学校以外はリスト化していないため、定期報告の提出依頼をしておらず、このため未報告の学校が発生している可能性があるとしている。
広島入国管理局	<p>全国専修学校各種学校総連合会のホームページ記載の「留学生受入れ校一覧」（平成23年5月現在、留学生を受け入れている、又は受け入れたいとしている学校の一覧）に掲載されている中国5県の42校と、広島入国管理局の管内で、平成22年から24年までに受け入れを行い、定期報告の対象となった54校を突き合わせ、同局の報告対象となっていなかった25校に対して、留学生の受け入れ実績について確認した結果、留学生が在籍していたが報告書を提出していなかったという学校が、25校中、定期報告の基準日である平成22年4月末に9校、同年10月末に14校、23年4月末に6校、同年10月末に4校みられた。</p> <p>この原因は、同局では近年、日本語教育機関を除き、留学生名簿、退学者等名簿、在留資格認定証明書交付申請書等が提出された教育機関のみに定期報告の提出依頼をしているためである。</p>

(注) 当省の調査結果による。

また、これらの事例にあるとおり、専修学校等の留学生に関する情報については、文部科学省、JASSO、都道府県等の地方入国管理局以外の機関においても調査等が行われているが、これらの情報について地方入国管理局では活用されていなかった。

(ウ) 適正校・非適正校の選定

地方入国管理局では、専修学校等に対する適正校・非適正校の選定の枠組みを導入し、専修学校等における留学生の適正な在籍管理を促している。

しかし、この枠組みは、専修学校等における自主的な取組を促すにとどまるものであるため、例えば、東京入国管理局管内でみると、非適正校は、平成21年24校、22年13校、23年13校で、このうち3年連続で非適正校に選定されたものが6校（うち3年連続で不法残留率が10%を超えるものが2校）と多く、在籍管理を適切に行っていない専修学校等が固定化される傾向にあり、現在の取組の効果が十分に上がっていない状況となっていた。

イ 文部科学省による専修学校等に対する適切な在籍管理を促す取組

文部科学省では、専修学校等及び国費外国人留学生に関する制度の所管省として在籍管理に関する留意点等は都道府県に提示している。しかし、専修学校等の直接的な所管は都道府県であり、専修学校等に在籍する留学生の管理も都道府県の指導等の下で専修学校等において適正に行われるものであるとして、専修学校等における留学生の在籍管理に関する実態について把握していなかった。

また、文部科学省では、都道府県ごとに、専修学校等に在籍する留学生の管理等に関する取組や認識が区々になっていることは把握しているが、法令等の整備を新たに行わなくとも、都道府県には、現行制度の下で、留学生の在籍管理が適切に行われていない専修学校等に対して厳格な指導監督を行える権限があるとしている。

ウ 都道府県による専修学校等に対する適切な在籍管理を促す取組

調査した 11 都道府県では、私立学校法(昭和 24 年 12 月 15 日法律第 270 号)第 4 条の 2 号及び 4 号の規定では、私立専修学校及び私立各種学校の所轄庁は都道府県知事とするとされているが、そこに在籍する留学生の管理等に関する責任について、専修学校等自体も一学生という範囲を超えてどこまで責任を負うものなのか、また、それに対して都道府県がどこまで指導監督できるのかが法令上も含め明確になっていないため、設置許可の取消等の措置は事実上困難であり、都道府県が専修学校等の留学生の在籍管理に関し、指導等を行うにも限界があるとしている。このため、次のとおり、留学生を受け入れている専修学校等への対応が 11 都道府県によって区々になっていた。

- 専修学校等に在籍する留学生に関する実態把握の状況をみると、管内の留学生を受け入れている学校数及び留学生数については、いずれも J A S S O から毎年度依頼されている「外国人留学生在籍状況調査」の取りまとめを通じて把握していた。しかし、留学生の在籍管理に関する実態については、独自に調査やヒアリングを行っているものが 3 都道府県みられるものの、残りの 8 都道府県では、専修学校等の実態把握を行う根拠も権限も

ないため行っていないとしていた。

専修学校等の留学生受入れ基準通知に係る取扱状況をみると、総入学定員2分の1を超えて留学生を受け入れる際の事前事後の届出を専修学校等から求めていたものが9都道府県あったが、残りの2都道府県では、それらの届出を求めていなかった。

当該2都道府県のうち1都道府県においては、地方入国管理局から平成23年の選定において、非適正校とされた専修学校が総入学定員2分の1を超えて留学生を受け入れているもの（1事例）があり、留学生受入れ基準通知に沿った取組が行われていない状況がみられた。

【所見】

したがって、法務省及び文部科学省は、専修学校等における留学生の在籍管理の適正化を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 法務省は、管内の留学生を受け入れている専修学校等を的確に把握するため、地方入国管理局において、他の機関が保有する情報の活用やF E I Sの機能見直し等により教育機関のリスト作成を可能とする措置を講じ、地方入国管理局において、リストを適時に作成し、当該リストを基に、在籍届出が未報告の専修学校等に対する督促等を厳格に行い、その徹底を図ること。

なお、大学等に関してもこれに準じた措置を講ずること。

- ② 文部科学省は、法務省と連携して、専修学校等の留学生の受入れ及び在籍管理に関する都道府県等の役割について明確にすること。
- ③ 法務省は、上記②を踏まえ、都道府県に対して、行政目的に照らして法令で認められる範囲で、専修学校等の適正校・非適正校の選定結果を提供すること。

(3) 留学生の卒業後等の適切な在留管理の推進

【制度の概要等】

(教育機関に対する留学生の卒業後等の対応要請)

文部科学省は、留学生受入れ基準通知において、都道府県等に対し、専修学校等においては、①退学・除籍者に対して、できる限り帰国を勧めるよう努めること、②その後の帰国状況等を十分把握すること、③卒業時には、その後の進路を把握すること、④帰国者については、確実に本国に帰るまでの確認を行うこととし、専修学校等への周知を要請している。

また、大学等に対しても、「外国人留学生の適切な受入れについて」（平成24年9月5日付け24高学留第60号高等教育局学生・留学生課長通知）等の通知において、専修学校等と同様、退学・除籍・卒業後の者に関する帰国等に至るまでの適切な対応について要請している。

法務省においては、各種講習会や行政相談において、卒業・退学等した留学生に対する受入れ教育機関の指導等について周知を行っている。

(元留学生の不法残留が発生した場合における教育機関への措置)

法務省は、専修学校等や大学等に在籍していた留学生が卒業後等に起こした不法残留事案についても、在留資格期間が満了するまでの間は、当該教育機関の責任であるとの認識から、不法残留者に教育機関の卒業後等の者を含め、次のような措置を講じている。

- ① 専修学校等について、「留学生及び就学生の入国・在留審査方針について」（平成11年12月28日付け管在第4919号入国管理局長通達）に基づき、不法残留率が5%を超えるなど留学生の在籍管理が良好と認められない場合は非適正校と選定し、在留資格申請の際の申請書類を簡素化しない、在留資格期間を短縮するといった措置を講ずることとしている。
- ② 大学等について、前年（1月1日から12月31日の期間）に不法残留者が5名以上発生した大学等を文部科学省に連絡している。これを受け、文部科学省では、これらの大学等に対し、留学生の在籍管理に関する関係書類の提出を求めたり、ヒアリングを行っている。

(不法残留者の発生に伴う学習奨励費における減額措置)

JASSOは、学業、人物ともに優れ、かつ、経済的理由により、修学に困難があり、大学、大学院、短期大学、高等専門学校、専修学校の専門課程、我が国の大学に入学するための準備教育を行う課程を設置する教育機関、日本語教育機関に在籍する私費外国人留学生に対し、奨学金（私費外国人留学生学習奨励費。以下「学習奨励費」という。）を給付している。

この給付における配分基準、条件等について、JASSOの学習奨励費の募集要項では、「大学等において、本事業に係る事務処理が適切に行われていない場合や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場合は、該当大学等に対する学習奨励費の推薦依頼数、採用数の削減又は募集を停止し、推薦を受け付けない措置を行うことができる。」とされている。

(不法残留者の発生に伴う私立大学等経常費補助金における減額措置)

私学共済事業団は、私立大学等経常費補助金特別補助のうち「大学等の国際交流の基盤整備への支援」に係る取組に対する補助（以下「大学等国際交流基盤整備特別補助」という。）として、経済的に修学困難な留学生に対し、授業料減免等を行うといった大学のグローバル化に向けた取組を行っている私立大学等を設置する学校法人への補助を行っており、この補助制度における配分基準、条件等については、私学共済事業団が文部科学省と調整した上で決定されている。

【調査結果】

ア 卒業後等の在留管理の責任に関する認識

今回、教育機関に在籍する留学生の卒業後等の在留管理に関する認識について、11 都道府県及び 29 教育機関（大学 7 校、専修学校 22 校）に調査したところ、留学生の卒業後等の在留管理に関する教育機関の責任の範囲が明確に示されていないため、以下のとおり、これに関する教育機関の役割の認識が都道府県等、教育機関によって区々となっている状況がみられた。

(7) 専修学校等を所管する都道府県の認識

調査した 11 都道府県のうち回答があった 9 都道府県では、専修学校等

における卒業後等の在留管理の責任の範囲は、

- ① 当該留学生が退学・除籍・卒業した段階まで（2都道府県）
- ② 当該留学生が帰国するまで、又はそれを確認するまで（4都道府県）
- ③ 地方入国管理局へ退学者等名簿で留学生を報告するまで（1都道府県）
- ④ 当該留学生の在留資格の期限が満了するまで（1都道府県）
- ⑤ 留学生の入学に当たっての教育機関の関与の度合いによって在留管理の責任が変わってくる（1都道府県）としており、その認識が区々になっていた。

(イ) 教育機関における認識

調査した専修学校 22 校のうち、回答のあった 21 校では、専修学校における卒業後等の在留管理の責任の範囲は、

- ① 当該留学生が退学・除籍・卒業した段階まで（3校）
- ② 当該留学生が帰国するまで、又はそれを確認するまで（10校）
- ③ 地方入国管理官署へ退学者等名簿で留学生を報告するまで（6校）
- ④ 当該留学生の在留資格の期限が満了するまで（1校）
- ⑤ 除籍なら処分の段階まで、退学卒業なら帰国の確認まで（1校）

としており、その認識が区々になっていた。

また、卒業後等の在留管理の認識について調査を行った専修学校 22 校及び大学 7 校のうち、回答のあった 13 校（専修学校 9 校、大学 4 校）において、次のとおり、卒業後等の在留管理の教育機関における責任への疑義や実効性の問題についての意見が聴かれた。

- i) 卒業後等の在留管理を教育機関が十全に行うことは事実上困難であり、そもそもそのような責任を負うべきか疑義がある専修学校で 6 校、大学 4 校)
- ii) 退学・除籍後に具体的に何をすれば責任を取ったとされるのかが明確でないため、取り組みようがない（大学 4 校）

さらに、前述 i) の認識を持つ専修学校（6 校）及び大学（4 校）においては、教育機関による卒業後等の在留管理を十全に行うことが困難な理

由として、次のような問題があるとしていた。

- ① 地方の小さな学校が退学・除籍者等の帰国を確認するために空港まで見送りに行くことは人的・経済的な問題があり、限界がある。
- ② 退学・除籍者等の帰国の確認手段として、当該者に対し、帰国時のチケットの半券の送付やパスポートの出国スタンプのページのコピーの送付を義務付けたとしても、連絡が取れないなどにより帰国の確認が困難となる場合もある。
- ③ 退学・除籍者等の帰国を確認したものの、その後、当該留学生在留資格期間内に再入国し、不法残留となる場合もある。この際に、教育機関が元留学生の帰国の取組を適正に行っていない状況（出国確認等の対策や届出が行われていない等）が見られた場合は、地方入国管理局は、当該教育機関から発生した不法残留者として取り扱っている。
なお、調査した 29 教育機関（大学 7 校、専修学校 22 校）のうち 22 教育機関においては、前述③のように、教育機関が行った措置内容によって一旦帰国したものの、再入国し、その後不法残留となった場合も、教育機関から発生した不法残留者として計上されていることを知らなかった。

イ 不法残留者に関する情報提供の状況

留学生の卒業後等、在留資格期間が満了するまでの間に発生した不法残留の責任を教育機関に求める根拠については、法令上等においても明らかになっていないのが現状である。しかし、教育機関で受け入れた留学生の一部が卒業後等に不法残留している事案が発生している状況に鑑み、教育機関においては、そうした不法残留事案が発生しないよう、その防止に努めることが求められる。

こうした不法残留の防止対策を的確に行うためには、不法残留となった元留学生在が就学していた教育機関において、当該者に対する在学中の管理や卒業後等の対応等について、どこにどのような問題があったのかを検証し、現行の防止対策の見直しにつなげていくことが必要不可欠である。

このため、留学生の卒業後等における不法残留事案に関する具体的な情報

を、関係の専修学校等や大学等に提供することが必要となる。

また、不法残留者が所在不明な場合は、地方入国管理局がその手がかりとなる情報を得るためにも、関係の専修学校等や大学等に提示することが必要となる。今回、地方入国管理局における教育機関への留学生の不法残留事案に関する情報提供の状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 地方入国管理局が教育機関に提供する情報の内容

地方入国管理局が、教育機関に提供している留学生の不法残留事案に関する情報の内容についてみたところ、次のとおり、教育機関における不法残留の再発防止に資するような不法残留者の氏名、不法残留の態様を含む具体的な情報の提供は行われていなかった。

- ① 専修学校等については、非適正校に選定した場合は、その結果を該当の専修学校等に毎年10月から12月の間に書面で伝えることとなっているが（適正校にも書面で結果が伝えられる）、その際に伝えられる情報は、非適正校に選定したという事実のみである。
- ② 大学等については、前年に不法残留者が5名以上発生した場合は、その大学等を文部科学省に伝えているが、その際に伝えられる情報は、該当する大学等の名称と不法残留者数のみである。また、文部科学省は、法務省から提供された情報に基づき、該当する大学等に対してヒアリング等を行い、当該大学等における在籍管理状況を確認しているが、その際に法務省の意向を踏まえ、当該大学等に対して伝える情報は、前年中、一定程度の不法残留者が発生しているという事実のみである。

(4) 情報提供を受けた教育機関における対応

a 専修学校等における対応

地方入国管理局からの情報提供に関して調査を行った専修学校22校のうち回答のあった13校においては、非適正校の選定は定期報告の提出状況も要件となっていることから、非適正校と選定されたとしても、実際に不法残留者が発生したのか否かも分からず、また、実際に不法残留者が発生していたとしても、具体的に何人の不法残留者が発生し、退学者等名簿で報告したどの者が該当者なのかといった情報が提供さ

れなければ、その後の再発防止策を講ずることが難しいとしていた。

他方、不法残留率が5%を超えたことにより非適正校に選定された専修学校等について、東京地方入国管理局管内の専修学校等についてみると、平成21年に24校、22年に13校、23年に13校と跡を絶たず、また、これらの中には、2年連続で非適正校に選定されたものが2校、3年連続で発生させたものが6校（うち3年連続で不法残留率が10%を超えるものが2校）あり、専修学校等における再発防止対策が十分に行われていない状況となっていた。

b 大学等における対応

調査した7大学のうち、不法残留者が5名以上発生したとして文部科学省のヒアリングの対象となった4大学においては、不法残留者の発生にかかる詳細な情報が文部科学省から提供されず、大学としては、今後の再発防止策のためにも、不法残留者が何人発生したのか、当該留学生の出国状況等の不法残留の具体的な情報を提供してもらいたいとしていた。

他方、不法残留者が5名以上発生した大学等は、全国で、平成21年に8校、22年に12校、23年に11校と跡を絶たず、また、これらの中には、2年連続で不法残留者が5名以上発生したものが6校（21年から22年に連続して発生したのが2校、22年から23年に連続して発生したのが4校）、3年連続で発生させたものが1校あり、大学等における再発防止対策が十分に行われていない状況となっていた。

ウ 学習奨励費等におけるペナルティ措置の適用状況

前述イ(イ) bの4校について、学習奨励費の支給状況をみると、JASSOの募集要項において、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大学等に対しては、学習奨励費の推薦依頼数、採用数の削減又は募集を停止し、推薦を受け付けない措置を行うことができるものとなっているが、この在籍管理が不適切な状況とは、どういった状況を基準とするのかが明確でないため、学習奨励費は推薦依頼数、採用数の削減等

の措置を受けることなく給付されていた。

また、大学等国際交流基盤整備特別補助については、その取扱要領上において、外国人留学生の在籍管理を適切に行うことが支給条件として明確にされていない。ただし、在籍管理を含め、法人として基本的な管理運営に問題があると考えられる場合には、取扱要領等に基づき、私立大学等経常費補助金を減額又は不交付とすることとされている。

また、文部科学省では、大学等における不法残留者の情報は把握しているが、専修学校（専門課程）における法残留者等の情報については、法務省から提供を受けていない。このため、留学生の在籍管理が適切ではないとして非適正校の認定を受けた専修学校等に対しても、学習奨励費の推薦依頼数、採用数の削減等の措置が行われることなく、給付されている。

【所見】

したがって、法務省及び文部科学省は、教育機関における適切な留学生の卒業後等の在留管理を推進する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 法務省は、教育機関における留学生の卒業後等の在留管理の実行性を確保する観点から、文部科学省と連携して、留学生の卒業後等における在留管理に係る教育機関の役割及び取り組むべき具体的な措置を整理し、教育機関に示すこと。

また、文部科学省は、教育機関に対し、上記の具体的な措置に沿って、留学生の卒業後等の適切な在留管理への協力を求めること。

- ② 法務省は、教育機関における留学生の不法残留事案の再発防止策を充実強化する観点から、文部科学省に提供する留学生の不法残留事案に関する情報については、法令の範囲内で再発防止に資するような具体的な情報を提供すること。

また、文部科学省は、大学等に対しても、法務省から提供された当該情報を提供すること。

なお、専修学校等に対する留学生の不法残留事案に関する情報の提供について、法務省は、専修学校等の留学生に関する都道府県の役割の範囲を踏まえ、適切に対処すること。

③ 文部科学省は、JASSOに対し、学習奨励費の支給について、教育機関から発生する不法残留者数等を踏まえた推薦依頼数・採用数の削減等に係る基準の策定を求め、また、法務省から提供される情報を参考にしつつ、その基準に沿った適切な措置をとるよう求めること。

また、法務省は、文部科学省に対し、専修学校等に対する適正校・非適正校の選定結果を提供すること。

さらに、文部科学省は、私学共済事業団に対し、大学等国際交流基盤整備特別補助について、留学生の在籍管理を適切に行うことを支給条件とすることを明確にするとともに、在籍管理の状況を含め大学等の管理運営が不適正であると認められる場合には、文部科学省の学習奨励費制度等における対応を十分に踏まえつつ、当該大学等に対して、補助金の減額等を行うなど、在籍管理の適正化を図るための措置を講ずるよう求めること。

(4) 留学生の退学・除籍等の届出に関する基準の明確化

【制度の概要等】

法務省では、留学生は、入国後、在留資格期間満了前であっても、在籍する教育機関における退学・除籍等により、在留目的となっている留学に係る活動を行っていない場合があるため、教育機関に対し、在籍する留学生における退学・除籍、所在不明等が発生した場合は、翌月 10 日まで（平成 24 年 7 月 9 日以降は、卒業・退学・除籍・その他の事由について 14 日以内）に所轄の地方入国管理局に届けるよう求めている。

この届出を受けた地方入国管理局においては、当該留学生が退学・除籍等となった後、猶予期間である 3 か月以内に出国等したか否かを確認している。したがって、この届出は、地方入国管理局による留学生の在籍状況等の的確な把握のために重要なものとなっており、教育機関においては、在籍する留学生が退学・除籍、所在不明等になった場合における速やかな対応が求められる。

なお、届出の対象となる退学・除籍・所在不明等について、在籍する留学生におけるどのような状態がどれぐらいの期間継続した場合に退学・除籍の処分を行うのか、行方不明の認定をするのか等の具体的な判断基準がなく、その判断は各教育機関に任されている。

【調査結果】

今回、地方入国管理局への届出対象となる留学生の退学・除籍、所在不明等についての判断基準について、調査した教育機関 29 校（大学 7 校及び専修学校 22 校）を対象に照会したところ、回答があった 9 校（大学 6 校及び専修学校 3 校）においては、各学校により、判断基準は区々となっており、所在が確認できなくなってから 2 週間をかけてその行方を調査しても所在が確認できない場合は除籍処分とし、地方入国管理官署にその旨を届け出るものとしている教育機関がある一方、所在が確認できなくなった後、次の学期が開始されるまでの間（最大 6 か月）に学費が納入されないことをもって除籍処分とし、それから、地方入国管理局に届け出るとしている教育機関もみられた。

このため、当該留学生在籍する教育機関の退学・除籍等の判断基準の違いによって、留学生の所在が確認できなくなっからの教育機関の地方入国管理局への届出時期が相違している。

【所見】

したがって、法務省は、留学生の不法残留に係る端緒情報を的確に把握する観点から、文部科学省と連携して、教育機関において、在籍する留学生の所在が確認できなくなった後、地方入国管理局への届出の対象となる所在不明の留学生として取り扱う標準期間を明らかにし、それを教育機関に示す必要がある。

4 F E I S を活用した的確かつ効率的な業務の実施

(1) 出入国管理業務の概要

ア 出入国管理システムの概要

出入国管理行政の目的は、全ての人の出入国の公正な管理を図ることとあり、それはすなわち、外国人の適正かつ円滑な受入れを進めていく一方で、テロリストや犯罪者など我が国の治安等を脅かす外国人の入国・滞在を阻止することにより、我が国社会の活性化と健全な国際化の進展に資するとともに、安全・安心な国民生活の確保に寄与することにあるとされている。

現在の我が国の出入国管理における具体的な実施手続としては、入管法に基く我が国と諸外国間の人の移動に当たっての国境通過に係る許可・確認手続として、全国の空港・海港における日本人・外国人の出入国審査、全国の地方入国管理局・支局・出張所における外国人の在留審査、退去強制・出国命令に関する手続及び難民認定審査等の手続により構成される。

これらの業務をコンピュータにより処理又は支援するための諸システムが整備され、地方入国管理局等で運営・利用されている。

現行の出入国管理システムは、F E I S、個人識別情報システム（注1）、指紋照合システム（注2）、外国人出入国記録即日取得システム（注3）などにより構成されており、これらと、財務省と共同で運用している事前旅客情報センターシステム、外務省の査証発給システム及び輸出入・港湾関連情報処理センター株式会社が運営管理する府省共通ポータルとの間で連携が図られている。

（注1） 上陸申請手続時の外国人に係る指紋及び顔画像をデータ管理するもの。

（注2） 退去強制・出国命令の手続の過程で対象外国人から取得した指紋及び顔画像をデータ管理するもの。

（注3） 外国人の出入国審査手続の際に提出される出入国記録カードの画像をデータ管理するもの。

イ F E I S の概要

F E I S は、出入国・在留管理に係る様々なデータベース（以下「D B」という。）で構築されている統合サーバシステムのことである。F

FEIS導入以前は、出入国・在留管理に係る各システムがそれぞれで管理され、関連する情報の取り出しができないなど、入国管理に係る業務が非効率的に行われていた。そこで平成13年度から3か年計画により、昭和59年から運用してきた既存システムのDBをFEISに統合し一元化を図り、さらに、その他のシステムとFEISのDBとの接続を図ることで、単一の端末から全システムのデータ検索が可能となり、外国人の入国から出国までの記録が一元化される等、業務の適正化、効率化が実現されることとなった。

現行のFEISは、氏名、性別、国籍、生年月日、旅券番号、入国年月日、居住地、在留目的、在留資格期間、資格外活動に係る情報、研修生派遣・所属機関番号などの「外国人管理情報DB」、「所属機関情報DB」、「イメージ情報DB」などの共通事項に加え、「査証情報DB」、「外国人BL（ブラックリスト）基本情報DB」、「出入国記録情報DB」、「外国人登録履歴情報DB」、「在留認定審査情報DB」など、いくつものDBから構成されている。

ウ FEISの活用状況

FEISを活用した外国人の一般上陸^(注1)等に係る現行の手続は、おおむね次のようになっている。

上陸申請や在留資格認定書の申請の際、提出された書類をFEISの外国人BL（ブラックリスト）基本情報DBやその他のDBと突合し、その結果、条件に適合すると認められれば、申請が認められる。また、申請が認められた結果、当該外国人の情報がFEISに入力され、情報がストックされていくこととなる。

なお、法務省では、不法残留者数は、FEISの情報を元に在留期限が過ぎ、かつ、出国が確認されていない者をブラックリストとしてまとめていることから推計^(注2)されている数であるとしている。

(注1) 外国人の入国及び上陸に関する基本原則は、入管法第2条の規定において、外国人が領海内に入ること（入国）と外国人が領土に入ること（上陸）を区別して規定されている。

(注2) 不法残留者には、在留期限を過ぎた者のほかに、密入国者、データ入力の際の誤り等による誤差などもあるため、精緻なデータが出せないことから、あくまで推計としている。

(2) 出入国管理業務に係る動向

ア 第4次出入国管理基本計画

適正かつ円滑な出入国管理行政を実現するために、法務大臣が、我が国に入国・在留する外国人の状況を明らかにした上で、外国人の入国及び在留の管理の指針となるべき事項その他関係する施策に関し必要な事項を定めたものが出入国管理基本計画（以下「基本計画」という。）である。平成4年に初めての基本計画が策定され、12年に第2次、17年に第3次、そして20年3月に第4次基本計画が策定されている。

第4次基本計画は、第3次基本計画策定以降の国内外の社会状況の変化や新たな在留管理制度の導入などが進められている中、今後5年程度の期間を想定し「活力ある豊かな社会」、「安全・安心な社会」、「外国人との共生社会」の実現への貢献という視点に立ち、策定されている。

イ 出入国管理業務・システムの最適化計画

(7) 最適化計画の概要

現行の業務システムのままでは、昨今の出入国管理行政を取り巻く環境の大きな変化に対して柔軟かつ迅速に対応することが難しくなりつつあるとして、平成18年3月に「出入国管理業務の業務・システム最適化計画」（以下「最適化計画」という。）が策定され、その後、19年8月、22年3月、23年5月に改定されている。

これによれば、近年の外国人入国者数の増加等に伴う出入国管理に係る業務量の顕著な増加や予算効率の高い簡素な政府を実現するという「電子政府構築計画」（平成15年7月17日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）を背景に、出入国管理業務の業務・システムについて、経済的重要度、戦略的重要度、利用者のニーズ及びサービス向上効果を勘案した上で、平成17年度から24年度の間において、最適化を実施することとされている。その具体的な内容としては、システムの刷新や情報の電子化などの基盤整備に加え、平成22年7月から施行された入管法等改正法に対応した新たな在留管理制度の実施や機能の拡充、外国人総合相談窓口の設置などの体制整備となっている。

(イ) 最適化の実施状況等

平成22年3月改定の最適化計画に基づき22年5月に作成されている「出入国管理業務の業務・システム最適化に係る次世代外国人出入国情報システムの設計・開発・テスト等及び統合データ管理システムの改修に関する仕様書」（以下「仕様書」という。）では次の記載がある。

「現行のF E I Sにおいては、業務ごとにデータベースが縦割りとなっており、十分なデータ統合が図られているとは言えない状況である。また、至るところでマスターデータの重複が発生しており、データ補正を頻繁に行っていること及びデータの鮮度が最新の状態ではない等の課題が顕在化しておりこれらの課題も併せて解決する。次世代F E I Sの整備及び統合データ管理システムの改修により（以下、総称する場合、「次世代外国人出入国情報システム等」という。）、新たな在留管理制度に適正に対応するとともに、各業務系のデータを統合し、全体として統合されたデータベースで業務情報を管理することにより出入国管理業務の一層の効率化を図ることを目的とする。」

また、平成24年8月に公表されている「平成23年度出入国管理業務・システム最適化実施評価報告書」（法務省情報推進会議決定）では、22年1月から日本人の出帰国審査システムの導入に伴い、出入国管理システムに関する次世代日本人審査システムと統合データ管理システムの連携が実施されているとしている。また、雇用状況及び教育・研修機関等所属機関から提供のあった情報についても、次世代F E I S及び統合データ管理システムについては、情報の統合及び一元的管理に係る設計・開発（改修）を行ったとしている。

(3) F E I Sを活用した的確かつ効率的な業務の実施

【制度の概要等】

(F E I Sにおける技能実習生・留学生関係情報)

F E I Sは、出入国・在留管理に係る様々なDBを一元的に管理する入国管理局の基幹システムであり、在留資格認定証明書交付申請書に係る事項等

の主要な事項や同申請の一件書類も個人毎データとして保存されている。

技能実習生や留学生に関する情報についても、上陸審査時又は在留資格認定証明書交付申請書の審査時に地方入国管理局が把握した技能実習生の受入れ先の監理団体及び実習実施機関や留学生を受け入れる専修学校等の名称や所在地等に関する最新の情報が逐次入力・蓄積されている。

また、このF E I Sにより、例えば、目的とする技能実習生や留学生個人が明確になっている場合、その個人の氏名から、当該者が所属する監理団体・実習実施機関や専修学校等の名称、電話番号等を検索することが可能なものとなっている。

このように、F E I Sには技能実習生や留学生に関する豊富で最新の情報が蓄積されていることから、その活用は、監理団体による監査結果の報告や教育機関による定期報告の徹底を図るために必要となる、報告対象となる監理団体・実習実施機関や専修学校等に関する情報の的確かつ網羅的な把握に有用である。

【調査結果】

ア 監理団体からの監査結果報告及び教育機関からの定期報告の励行状況

今回、技能実習制度に基づく監理団体からの監査結果の報告状況並びに留学生に関する専修学校等及び大学等からの退学者等名簿等の報告状況について調査したところ、

- ① 監理団体からの監査結果の報告については、項目1「(2)監理団体による監査の適正化」のとおり、実地調査を行った9地方入国管理局のうち4地方入国管理局において、管轄の監理団体からの監査結果報告は、その傘下の全ての実習実施機関に対して実施されたものであるかどうかを確認されていない事例
- ② 専修学校等からの定期報告については、項目3「(2)専修学校等における留学生の管理の適正化」のとおり、4地方入国管理局において管内の専修学校等からの定期報告が未報告になっている事例がみられた。

こうした事例の発生は、地方入国管理局において、報告を徴収すべき監

理団体や実習実施機関、専修学校等を網羅的に分析可能な形態で整理できておらず、未報告の学校への督促や定期報告の提出依頼が適切に行われていないことなどによるものであった。

このため、技能実習生や留学生の出入国や国内での異動等により日々変化する、技能実習生を受け入れている監理団体や実習実施機関、留学生を受け入れている専修学校等の教育機関のリストを適時・適切に策定し、それに基づき、未報告や内容に報告漏れがある監理団体や教育機関を的確に把握することが必要である。

イ 地方入国管理局による報告徴収対象の把握状況

今回、9 地方入国管理局による監理団体やその傘下の実習実施機関、専修学校等の教育機関に関する情報の把握状況について調査した結果、次のとおり、これらの情報の把握・整理が的確かつ効率的に行われていない状況がみられた。

F E I S には、地方入国管理局が上陸審査時又は在留資格認定証明書交付申請の審査時に把握した技能実習生の受入れ先の監理団体及び実習実施機関や留学生を受け入れる専修学校等の名称や所在地等の情報が蓄積されているが、次のようなシステム仕様上の問題から、技能実習生がいる監理団体ごとの実習実施機関数や留学生がいる教育機関数等を適時に把握することが困難なものとなっていた。

このため、地方入国管理局では、技能実習生を受け入れている監理団体やその傘下の実習実施機関、留学生を受け入れている専修学校等の教育機関に関する情報の網羅的な把握に、F E I S を活用していなかった。

(F E I S の仕様上の問題の例)

- ① 技能実習生や留学生を現時点で受け入れている団体・機関のリストを作成しようとした場合、これまでに受入れ実績がある団体・機関に関する情報が履歴情報として全て出力されてしまう。
- ② 監理団体と実習実施機関のデータが連携されていないため、監理団体ごとの傘下の実習実施機関の数等も出力できない。

また、大阪入国管理局など担当官個人が入国審査時の書類等から情報を集め、管内の監理団体や実習実施機関、留学生を受け入れている教育機関を整理しDBを構築している地方入国管理局もあったが、これは地方入国管理局個々の判断で独自に行っているものであるため、その策定の有無を始め、蓄積する情報やその範囲、利用方法等が地方入国管理局ごとに異なったものとなっており、全国統一的な対応となっていなかった。また、個別DBに蓄積された情報の精度についても、技能実習生や留学生の出国・再入国・移動等に関する最新情報が逐次反映されるものとなっていないため、十分なものとなっていなかった。

ウ F E I S への新たな機能の付与の可能性

法務省では、F E I S は、個人をベースとした情報を元に、在留資格者個人を管理するためのシステムであり、個人が属する団体全体を把握・管理するために設計されたものではないため、所属の団体・機関を基準とした最新データの把握ができないとしている。また、F E I S に新たな機能を付与することとする場合、複雑に連携し、かつ膨大なDBから、どのような命令システムにより必要な情報を取り出すかということについて検討し、それに沿ったシステムを設計・構築し運営に供するまでには、相当な時間と費用を要するため、業務上の必要性が相当に高いと判断されない限り難しいとしている。

【所見】

したがって、法務省は、監理団体による監査結果報告、教育機関による届出に対する的確かつ効率的な確認に資する観点から、監理団体及び実習実施機関並びに留学生を受け入れる教育機関に関する情報について、F E I S に蓄積された情報を活用した適時的確なリスト化が可能となるよう、F E I S の機能見直しに向けた取組を行う必要がある。