

令和3年4月2日

法務大臣 上川陽子 殿

外国人材総合的対応策に関する意見書

一般財団法人外国人材共生支援全国協会(NAGOMi)

代表理事会長 武部勤

●総論

「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策（2018、2020年度改訂版191施策）」は、日本政府が掲げた初の本格的施策であり、且つ予算措置を伴う総合的な対応策が盛り込まれており、高く評価される。特定技能制度（2018年）、日本語教育推進法（2019年）とともに、外国人材との差別のない共生社会構築に向けて本格的第一歩になると期待される。

ただし、共生社会実現のためには内外からの強い批判（主に技能実習生に対する人権侵害、失踪、不法滞在の急増等）に対する対応策を強化することも急務である。外国人犯罪者や不法滞在者の増加は、日本国内治安の不安定要因であるとともに、日本に対して恨みを持つ外国人の増加を意味し、日本の安全保障に直結する問題でもある。更に、ESG投資やSDGsへの取り組みが国際的に重視されており、人権侵害を放置しておくことは日本企業が国際経済から取り残されるリスクとなる。

技能実習生は、地方都市の中でも市街地ではなく、工場や農場が立地する郊外に居住する者が多く、加えて、総合的対応策は特定技能が重視されていることで、技能実習生がコロナ禍で置き去りにされているのではという懸念もある。共生社会に向けて実態に即したきめ細やかな施策が在留資格を問わず隅々まで行き渡るよう、十分な配慮の上で

実施が求められる。

なお、NAGOMi では技能実習制度と特定技能制度の連結が必要と考えており、この点について、改めて説明する機会を設けていただきたい。

I. 人権侵害などに対する具体的施策に関する提言

1. 人権侵害対策（暴力・給与・残業未払い等）

●総合的対策における言及

2. (3)「悪質な仲介業者の排除」や4. (4)の「技能実習の更なる適正化」において、立ち入り検査や行政処分、実習実施者や監理団体に対する許可の取り消し処分について言及されている（施策番号 33、34、179、181）。

これらの規定に基づき、令和3年3月末現在、監理団体・実習実施者に対する行政処分等は許可取り消し18件、認定取り消し108業者となっており、外国人技能実習機構の効果的検査、関係各省の処分は漸く機能し出した。より一層の強化が必要と考える。

●追加いただきたい対策

(1)「不正行為禁止キャンペーンの実施」

NAGOMi は業界団体として不正行為禁止キャンペーンを実施するが、政府との連携も必要である（例：厚労省が6月に実施する外国人労働者問題啓発月間に合わせて実施する）。

(2)「より適正な検査と厳格な処分の確保」

外国人技能実習機構は技能実習生20万人の時代に計画、設立された。現在実習生は40万人以上、監理団体3千及び実習実施者8万社を超えており、機構の強化は不可欠である。

特定技能においては、所属機関だけでなく登録支援機関への検査も必要である。

(3) 「優良監理団体の基準を厳格化」

取得団体に対して、監査の簡素化・効率化などインセンティブの提供。なお、NAGOMi 会員の中には、優良な監理団体・実習実施者であることを示すために、ISO 国際認証を取得している団体がある。

(4) 「悪質企業等に対する刑事告発（抑止力強化）」

(5) 「ブラック企業の事前排除」

入管法関連で書類送検された企業等を、労基法と同様に定期的に公表すべきと考える。

2. 失踪・不法滞在防止対策

●総合的対策における言及

4. (4) 「技能実習制度の更なる適正化」の施策として、高額な保証金や手数料等を原因の一つとした失踪防止のため、積極的広報活動に言及されている（施策番号 181）。より実効性を高めるためには、広報活動に加え、過剰な借金を生んでいる要因について踏み込んで取り組む必要がある。

●追加いただきたい対策

(1) 「送り出し国政府との連携強化、決められた手数料等の厳守を要請」

各国ごとの手数料及びその内訳などについて、入管庁として一覧を作成し、公表してはどうか。

(2) 「キックバック（一人当たり 10 万～15 万円）、過剰接待（約 5 万円）の禁止徹底 依頼と、罰則強化」

これらも 1.(1)の人権侵害対策で述べている不正禁止キャンペーンの対象。

機構の監査において確認をする事は、監理団体に対して抑止となる。

※金額は日越の業界関係者への取材に基づいた報道による

(3)「悪質なブローカー（1件 1000 ドル）を利用することなく「送出機関」を選択
できるプラットフォームの構築」

在ベトナム日本大使館、JICA、ベトナム政府による取り組みの支援。

※金額は日越の業界関係者への取材に基づいた報道による

(4)「失踪・犯罪に繋がる SNS の取り締まり強化」

失踪の斡旋や盗品売買等は殆どが SNS を通じて行われており、現在の取り締りを更に強化することが必要である。

(5)「監理団体・実習実施者の担当者が、訪日前に出来るだけ実習生の家族に
会う」

特にベトナム、インドネシアの場合、家族の絆が強いため、失踪などの抑止力になる。

(6)「日本人職員、地域コミュニティとの交流の場を作る」

実習生は職場と宿舎の往復だけの生活となり、「透明人間」との批判もある。

自治体、監理団体や実習実施者のイニシアティブが重要。

3. 偽造書類対策

技能実習制度及び留学生制度において、「偽造書類」の提出が常態化。より厳格な偽造書類対策は、質の高い留学生・技能実習生・特定技能労働者の確保のみならず、留学生・技能実習生等の「借金減額」の観点からも不可欠である。

●総合施策での言及

2. (3)「悪質な仲介業者の排除」や4. (2)「在留管理基盤対策の強化」において、日本語能力、経費支弁能力、卒業証明書等の審査厳格化について言及されている（施策番号 32、169）。

●追加いただきたい施策

(1)「技能実習生の「前職要件」の廃止」

高卒の地方出身者など職歴のない候補者が多く、偽造書類（一件数万円）を複数提出するケースもあるなど、実態に即していない。

(2)「日本語学校留学生の在留資格審査にあたり、主管官庁発行の高校卒業認定書及び成績証明書の提出義務化と、N5 審査の厳格化（実力確認）」

今まで勉強したこともなく来日後も出稼ぎ目的の外国人が、留学生の在留資格とビザで訪日するケースがある。東京福祉大学の問題発覚後（2019年）資格審査は厳しくなっているが、認定書提出の義務化は強い抑止力になる。

また、認定書の偽造は当該国において「公文書偽造」となる。

(3)「技術・人文知識・国際業務の資格審査にあたり、主管官庁発行の大学卒業認定書及び成績証明書の提出を義務化」

この資格で入国する人が急増しているが、この制度を悪用して本来資格のない人を訪日させているとの噂が絶えない。

4. 技能実習生の意識・能力向上（特定技能も同じ）

●総合施策での言及

3. (3)「日本語教育の充実」で言及されている通り、日本語能力は実習の成否に

大きく影響し、更には共生社会の形成・発展に不可欠である。

●追加いただきたい施策

(1)「日本語教育強化」

技能実習生には、訪日時に最低日本語 N5 試験の合格を義務付ける。なお、日本語に加え、実習の目的、仕事内容、住環境、日本文化・慣習、妊娠、失踪、不法滞在、犯罪予防についても、監理団体・実習実施者と連携して十分な講習を実施すべきと考える。

また、入国後講習の施設が要件を満たしていない例も多いことから、講習実施者・内容を許可制とし、実地検査も行ってはどうか。

(2)「実習期間中も日本語学習の機会とインセンティブを提供（特定技能も同様）」

例として福岡県外国人技能実習生受入組合連絡協議会では、技能実習生や特定技能外国人を対象に、コロナ禍でオンラインでの日本語教室設置や日本語作文コンクールも開催（2020年10月）し、海外送出国からも含めて約900人が参加した。

5. 日本語学校関係

●総合施策での言及

4. (3)「留学生の在籍管理の徹底」で言及されている、日本語学校に対する検査機能の強化、適切な指導と厳格な処分（施策番号 171 号）、査証審査等で判明した要件を満たさない留学生・日本語教育機関情報の省庁間共有（施策番号 172 号）、在籍管理の適正さを欠く大学などに対する私学助成の減額、不交付措置、大学名の公表（施策番号 174 号）について、早急かつ厳格な実行が必要である。

●追加いただきたい施策

2019年（令和元年）の日本語教育推進法は、日本語教育に政府と自治体及び企業が責任を負うと明記した画期的なものである。

（1）「日本語学校留学生の在留資格審査にあたり、健康診断（特に結核）

の義務化の早期実施」

（2）「日本語教育の主管官庁の明確化」

多くの関係者が困惑。文科省、法務省

（3）「日本語学校から特定技能に移る要件を2年修了でなく、1年半でベトナム側の

了解を取るべき」

6. 人権侵害対策などに関する対外発信強化

1.（2）「啓発活動等の実施」で言及されているフォーラムの開催など啓発活動を実施し、特に米国務省及びベトナムをはじめ関係各国政府に正しい情報を発信する。自治体、監理団体、実習実施者、受入れ機関による人権侵害対策や、共生社会構築に資する実践的な取組を発信することも重要。

7. 難民認定における法務省と外務省の連携

4.（5）「不法滞在者への対策強化」（施策番号191）で言及されている難民認定申請に関して、申請者の出身国の最新の政治状況については外務省地域局（ミャンマーやアフリカ諸国等）の知見を活用すべき。

II. コロナ禍で困窮する外国人への対応（セーフティネット含む）

●総合施策での言及

コロナ禍における現金支給支援、在留資格に関する特例措置をはじめとする政府の柔軟な措置は、多くの関係者から高く評価されている。そのうえで、コロナの長期化に伴い以下のような対応が必要と考える。

●追加検討いただきたい措置

（1）緊急帰国便（ベトナム）の増便要請

3月22日の首脳電話会談で菅総理より要請いただいているが、継続的な取組みをいただきたい。

（2）「監理団体に対する支援を含め、緊急事態対応の仕組み・助成」

現状、雇止めなどの困難に直面した多数の技能実習生を監理団体が保護し、事態のさらなる悪化を食い止めている。（在留資格切り替え／特別給付金の手続きと受領／帰国待機中の生活費負担／日本人社員による差し入れ等）
厳しい経営状況の中でのこうした取組みを行政が正しく評価・サポートすべきである。

2021年3月にNAGOMiが一般監理団体（非会員）向けに実施したアンケート（92団体より回答）でも、回答者の8割以上が、監理団体等の寮で保護されている解雇等された技能実習生等（帰国待機者含む）の滞在費やPCR検査への補助・助成を求めており、総合的対応策への追加がセーフティネットの観点から効果的であると考え。例として、北海道や福岡など一部の自治体で実施されている外国人技能実習生の隔離費・滞在費への補助を、全国に広げるべきと考える。

(3) 「解雇等された技能実習生のマッチング支援の拡充」

2. 「外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組」の現状認識・課題に記載されているとおり、新型コロナウイルス感染症の影響により解雇等され、実習の継続が困難となった技能実習生、特定技能外国人等の本邦での雇用を維持するため、特定産業分野における再就職支援が行われることとなっており、これについては一定の必要性がある。(施策番号 14)

しかしながら、解雇等となった技能実習生の中には、特定技能の在留資格に変更してまで、日本に中長期にわたる在留を希望しない者も少なくない。自らの人生設計（結婚・出産等）、母国の両親・家族との生活のことを考慮し、技能実習の在留期間中は、技能実習の在留資格のまま、実習先の変更ができるようなマッチング支援を拡充することも必要である。

その際は、監理団体の枠を超えた求人・求職情報をマッチングする取り組みの拡充も必要である。

(4) 「解雇等され実習継続困難となった技能実習生等の現状把握のため、実態調査と継続的なモニタリングの実施」

施策番号 14 (p.5)、24 (p.7) について、新型コロナウイルス感染症の影響により解雇等され、実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援措置を着実に実施するとあるが、まずは、現状を把握した上で必要な支援を検討することが、セーフティーネットを拡充する上で必要と考える。技能実習生等に雇用調整助成金、雇用保険、未払い賃金の立替払いの申請・受給など、必要な支援措置が行き届いているかを確認することも重要である。

(5) 「一時退避先の提供」

技能実習法に基づく技能実習制度では、実習生に対する保護方策として、実習生

本人の希望や緊急性・必要性等を考慮して一時退避先を提供する仕組みが構築されていると説明されているが、総合的対応策の中で、この仕組みに関する言及が見当たらない。

新型コロナウイルス感染症の影響が長期化しているため、行き場を失った技能実習生等のセーフティーネットとして、一次退避先の提供を総合的対応策に盛り込み、予算措置も含めて、その実施と拡充を行うことが効果的と考える。

(6) 「留学生に対する支援」

留学生の多くはアルバイトでの収入を授業料や生活費に充てて生活しているが、コロナの長期化により働き口・勤務時間が減り、深刻な生活困窮者が増加している。また新規留学生の来日が止まっており、日本語学校の経営が非常に厳しくなっているとの訴えも増えている。政府として実態把握を急ぎ、留学生・日本語学校に対する新たな支援の要否について検討いただきたい。

(7) 「特定技能外国人に対する支援」

特定制度では技能実習における監理団体のような保護体制がないため、外国人材が必要な支援を受けられず、不法滞在や失踪に繋がる可能性が懸念される。技能実習制度を例とした外国人材保護体制を早急に整備すべきと考える。

実例として、コロナ禍で技能実習から特定技能へ資格変更するケースが増えており、WEB面接だけで雇用条件を十分に把握せずに就職先を決めていることが多く、就職後にトラブルに巻き込まれるケースが増えている。

- (8) 上記の支援は、新型コロナウイルス感染症のみならず、自然災害、テロ・クーデター等が発生した際にも、困窮する外国人へのセーフティーネットになるものとする。現状においては、新型コロナワクチンの在留外国人（仮放免中の者も接種可との通達が3月31日に厚労省より発出され前進がみられるが、難民も対象とすべき）

向け接種や、クーデター発生でミャンマー人帰国困難者の増加が推察されることも念頭に置き、対策の拡充が必要と考える。

Ⅲ. 共生社会に向けた提言

1. 共生社会の実現に資すると考えられる事項（日本語教育）

●総合施策での言及

3. (3)「日本語教育の充実」の現状認識・課題に記載のとおり、日本で働くに当たっては、業務上必要となる専門的な日本語のほか、職場において日本語で意思疎通を図ることができるよう、生活に必要な日本語を身に付けることが必要であるとともに、職場等における効果的なコミュニケーションのため受入れ側の環境整備を図ることが重要である。特に施策番号 91、96、97、99、100、101 の早期実施と拡充を通じて日本語教育の充実が図られることが重要である。

●追加いただきたい施策

(1)「入国後講習への日本語教師の派遣、出張日本語教室（オンラインも含む）

の開講とそれに伴う経費助成」

入国後講習における日本語教育が技能実習生にとって貴重な日本語学習の機会となっているが、監理団体又は当該団体が外部に委託して実施する日本語教育は、質・量ともに不十分であるという指摘がなされている。

総合的対応策を通じた日本語教師の育成や、全国各地にある日本語教室空白地域において頻繁に日本語教室が開講されるようになるまでには、相当な時間を要するものと思われ、特に、地方都市の中でも、さらに郊外に居住する技能

実習生が、日本語教育に頻繁にアクセスすることは難しい。そのため、喫緊の課題となっている技能実習生の日本語教育を充実させるべく、入国後講習に対する更なる積極的な支援が必要と考える。

なお、出張日本語教室などは、入国後講習以外の期間において、技能実習生、特定技能外国人を対象に実施を促すことが効果的である。

(2) 「日本語検定においてコミュニケーション能力を測る仕組みの構築」

日本語の教育を目的とする外国人（留学生）と、日本での生活を重視する外国人（実習生等）は求める日本語が異なる。例えば3月から国内でも受験可能となる日本語基礎テストに上位級を創設するなど、中長期在留する外国人のコミュニケーション能力を測る試験も用意してはどうか。

(3) 「施策番号 171、174 で言及されている日本語教育機関・大学に対するの実地調査や審査、処分を徹底」

そのためには早急な体制強化が必要であり、加えて、これまで実施した調査・指導実績を公表すべきである。

(4) 「日系四世の受入れ制度に関わる案件の見直し」

日系4世に係る定住者告示において、N5レベルを有していることについては試験により証明、N4相当としてはJICA監修「日系4世向け来日前日本語講座」（仮称）を修了した者を認める旨の改正が3月29日に行われた。

N5についても、改正入国時N5-JICA研修「日系4世向け来日前日本語講座」

（仮称）の修了者を「可」とすべきと考える。こちらは書類偽造の恐れがほぼない。

(5) 「日本のソフトパワーを活用した日本語教育へのアプローチ」

日本をはじめアジア各国では、韓流ドラマやK-POPの流行により、韓国語の

学習人口が増えている。日本もドラマ・アニメ・音楽等のコンテンツ輸出を強化し、外国人が日本語に触れ興味を持つ機会を増やしてはどうか。

2. 共生社会の実現に資すると考えられる事項（行政サービス）

(1) 暮らしやすい地域社会づくり

●総合施策での言及

3. (1) 「暮らしやすい地域社会づくり」において、以下①、②に関する現状認識・課題が明記され、施策が実施されることとなっている。

- ① 行政・生活情報の多言語・やさしい日本語化、相談体制の整備
- ② 地域における多文化共生の取組の促進・支援

その確実かつ早期の実施が必要であると考え。その際、技能実習生等は、地方の小規模な市町村が支援の窓口となること、また、地方都市の中でも郊外に居住する者が多いという実情を踏まえ、暮らしやすい地域社会づくりから技能実習生等が取り残されることのないように留意する視点を打ち出すことが必要である。

●追加いただきたい施策

3. (1) ①の現状認識・課題において、外国人が、社会生活上のルール等について、分かりやすい形で迅速に情報を入手できることが必要であると明記されている。技能実習生については情報提供のルートとして、監理団体、実習実施者はもとより、日常的に技能実習生と接している生活指導員、技能実習指導員（いずれも技能実習法により配置が義務付け）を活用することも効果的である。

なお、NAGOMi の会員では、監理団体が県の国際交流センターと業務提携し、

母国語による相談窓口を設置するところがあるほか、SNS を通じて、生活に必要な情報を母国語で技能実習生に配信する工夫を行い、生活指導員、技能実習指導員を中心に相談事にも対応する取組を行っている例も報告されている。

(2) 生活サービス環境の改善等

●総合施策での言及

(1) 3.(2)「生活サービス環境の改善」において、以下の項目に関する現状認識・課題が明記され、施策が実施されることとなっている。その確実かつ早期の実施が必要である。

- ① 医療・保健・福祉サービスの提供環境の整備等
- ② 災害発生時の情報発信・支援等の充実
- ③ 交通安全対策、事件・事故、消費者トラブル、法律トラブル、人権問題、生活困窮相談等への対応の充実
- ④ 住宅確保のための環境整備・支援
- ⑤ 金融・通信サービスの利便性の向上

●追加いただきたい施策

(1) 上記①の医療・保健に関する施策に加え、これまでの監理団体、実習実施者、受入れ機関などが経験してきた外国人材の健康上のトラブルとその対応事例等を、ノウハウとして共有することも効果的である。

また、通訳が同行しないと対応を受け付けない病院・クリニックがある一方で、通訳者の同行が難しいときもあることから、オンラインでの通訳対応を受け付けるか、医療通訳者の病院への配置（オンラインでも可）を検討いただきたい。

(2) 上記②の災害発生時の情報発信・支援等の充実について、防災・気象情報の多言語化推進とあるが、周知・普及が、「特定技能」の在留資格に基づく外国人材

の受入れ機関、登録支援機関等となっており、技能実習生、定住者、永住者など現在在留中の多くの外国人労働者がその対象から除外されているように感じられる。すべての外国人が支援の対象となっていることを明確にすべきである。

- (3) 上記④の住宅確保について、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い解雇等された技能実習生等のうち、住居を失った者が公営住宅や都市再生機構の賃貸住宅、官公庁・公的機関の有閑施設へ入居できるような支援が検討できれば、セーフティネットの観点からも効果的である。

また、外国人だからという理由で賃貸住宅の契約ができないといった例もNAGOMi会員の監理団体で確認している。共生社会を目指すにあたって、いかなる場合でも差別はあってはならないとのメッセージを強く出し続けるべきと考える。

- (4) その他、総合的対応策では、日本に在住する日系人についての記述が十分ではないと思われる。彼らがこれまで果たしてきた日本社会への貢献を正しく評価したうえで、日系人等定住外国人が直面している高齢化問題について、総合的対応策において現状認識・課題を明らかにし、施策の必要性を検討しておくべきと考える。(施策番号 44、63)

- (5) ここにあげた各種行政サービス（市役所・保健所・病院・学校等）について、外国人が1か所で相談を済ませる事ができるワンストップ相談センターを各地域に設置すべきと考える。また自治体間において、地域のもつ特性やトップのグローバル志向により施策の進捗に差が出ており、自治体間で先進的な取組みを共有できる勉強会を定期的に設けるべきである。

3. その他

●追加いただきたい施策

(1) 「新たな在留資格の創設（特定活動）」

日本語能力を含む一定の要件を満たした技能実習修了者について、「特定活動」等での在留継続を認めること等の検討が考えられる。この「特定活動」を認める活動内容として、以下の例をご参考いただきたい。

① 「外国人材育成マネージャー」（施策番号 59、60）

「技能実習 2 号」を良好に修了し、日本語能力 N2 以上で特に優秀な者が担い、外国人就労制度の円滑化をサポートする。

② 「国際交流推進員」（施策番号 63）

地域社会の国際性を高めるとともに、外国人が多文化共生社会の担い手として活躍できるように国家試験として創設し、当該資格を有する者が、地域社会の国際交流機関において就労する。

③ 「企業内管理者」

日本の企業において外国人材が増え、その労務管理等が重要な業務になることを踏まえ、「技能実習 2 号」を良好に修了し、日本語能力 N2 以上で特に優秀な者が担う。

(2) 「啓発活動等の実施」（施策番号 4～7）

1. (2) 「啓発活動等の実施」の現状認識・課題に記載されているとおり、外国人との共生社会を実現するためには、広報啓発活動が重要である。既に外国人向けには「生活・就労ガイドブック」が用意されていることを踏まえ、施策番号 4～7 に加え、特定技能外国人、技能実習生をはじめとする外国人を雇用する企業が、関係法令のみならず、言語、宗教、慣習等の違いに起因する様々な問題の発

生防止や被害が生じた場合の対応についてのノウハウ・グッドプラクティスを共有する「外国人雇用管理ハンドブック（仮称）」（動画教材のネット掲載を含む）を作成し、啓発活動が行われることが効果的である。事後の相談対応ではなく、問題の未然防止にも資するものとする。

- (3) 令和3年度当初予算案に「技能実習」が明記された施策は、191 施策のうち、施策番号 14、24、31、33、34、183 の6つである。総合的対応策の策定経緯から特定技能を重視する点は理解できるが、技能実習生を共生社会を担う重要な一員と位置づけ、総合的対応策の支援から取り残されることがないように、具体的に施策に明記し、予算措置を図ることが重要である。

以上