

技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議（第6回）
議事要旨

1 日時

令和5年4月19日（水）10:00～11:35

2 場所

中央合同庁舎8号館特別中会議室

3 出席者

(1) 有識者

高橋座長代理、市川委員、大下委員、黒谷委員、是川委員、佐久間委員、鈴木委員
(代理出席)、武石委員、富田委員、富高委員、樋口委員、堀内委員、山川委員

(2) 関係省庁等

(内閣官房)

小玉参事官、岡野参事官

(出入国在留管理庁)

福原審議官、本針政策課長、藤谷調整官

(厚生労働省)

原口審議官、吉田外国人雇用対策課長、川口参事官（海外人材育成担当）

(外国人技能実習機構)

大谷理事長

4 議事内容

- 出入国在留管理庁本針政策課長より、【資料1-1】ないし【資料1-3】に基づき、「中間報告書（案）」について説明。
- 各有識者より、中間報告書（案）について、下記のような意見があった。

【「はじめに」について】

- 「人権に配慮しつつ地域社会を共に支える一員として」とあるが、これでは地域の中で生活している側面が前面に出てしまい、労働力としてというところが少し薄い気がする。産業、経済の担い手などの言葉が地域社会と並列で入った方が良いのではないか。
- 「我が国で能力を最大限に発揮できる」という文章が分かりにくいので、「我が国で働く外国人の能力を最大限に発揮できる」として、労働力としての位置付けを明確にした方が良いのではないか。
- 最初の2文で配慮すべきポイントや内容を網羅しているが、最終的に目的の方向性が

国際的にも理解を得られるものとなることの一本に絞られているのは少し違うと思う。人材確保を目的とする制度に変わるということを明確に書き、なおかつ、国際的にも理解が得られるようなものとするということが大きな方向性であるので、人材確保、人手不足の解決ということをしっかり最後の一文に入れていただきたい。

- 「国際的にも理解が得られるものとなる」という一文も入ってよかったと思う。ビジネスと人権についての国際的な要請なども含意されているものと理解している。

【制度目的と実態を踏まえた制度の在り方について】

- 一つ目の○に「技能実習制度が人材育成に加え、事実上、人材確保の点においても機能していることを直視し」という一文があるが、現行の技能実習制度の持つ人材育成機能を主として、人材確保の機能を新たな目的とした制度とすべきであり、人材確保と人材育成の順番は逆にするのが良いのではないか。
- 「登録支援機関による適切かつ実効的な支援の在り方」について、登録支援機関に求める支援は10項目あり、支援の種類を網羅すべきだと考えるため、「支援10項目を網羅する適切かつ実効的な支援の在り方」という文言に修正すべきである。
- 特定技能制度で登録支援機関の手数料に上限がない点について、今後問題になると思うので、この点も含めて検討していく必要があるのではないか。
- 一つ目の○の「すなわち」以下が追加されて分かりやすくなったが、実態と制度の乖離があるから実態に合わせるのだと読めてしまう。その側面もあるが、人材育成にこれまで力点を置いていたために労働者としての権利が薄くなってしまったということが大きな問題であり、制度と実態の乖離だけでなく、労働者性が十分に配慮されなかった点もあって今回の制度改正になったと思うので、人材育成だけを目的にしたことによる課題も明記すべきではないか。
- 技能実習制度を廃止することの理由として、技能実習が労働力需給調整の手段として行われてはならないという基本理念にバッティングすることは非常に説得力があるので、丁寧に書いていただくのがいい。
- 特定技能制度について、新たな制度との関連性と支援の面が書かれているが、受入れ見込数をどうするかも重要な論点であるため、最初の趣旨のところ、新たな制度との関連性に加え、受入れ見込数などの適正な水準について検討するということも入れておくべきである。
- まずは受入れ機関が人材を欲しいということがあり、働いてもらうためには育成もしなければいけないという流れであると思うので、この書きぶりは最大公約数の合意点だと思う。
- 一つ目の○のなお書き以下で「技能実習制度の目的と一致した運用実態が認められる企業単独型の技能実習」とあるが、やや唐突である。企業単独型の技能実習については特に議論しておらず、この表現だと事実と評価が一緒くたになっており、また、本会議

でも目的と一致した運用が認められるという議論もしておらず、具体的にエビデンスが得られていないので、実質的には後段の「現行制度から新たな制度の円滑な移行への在り方については～」の部分に含めて読み込むことで十分なのではないか。

- 特定技能制度について、「引き続き活用」と追記していただいたが、登録支援機関の実効性等について様々な課題があることから、「特定技能制度の適正化を図った上で引き続き活用する方向で検討する」とした方が適当ではないか。また、支援の在り方や行政の指導監督体制等が例示されているが、決定プロセスや試験の在り方を含めて幅広く議論する必要があるため、限定的な議論とならないよう、書きぶりを工夫していただきたい。
- 新たな制度の目的は人材確保と人材育成と示されているが、人材育成を通じた技能修得は国際貢献にも資するものであり、また、現行の技能実習制度の企業単独型や監理団体型でも制度の趣旨に沿って適切に運用しているところもあることを踏まえれば、この制度には国際貢献という趣旨が今後も残ると考えている。最終報告書の段階になるかもしれないが、法の条文化をするときには、結果として国際貢献にも寄与するということはきちんと明記する必要があるのではないか。
- 新しい制度の下でも正規の手順、手続を経ずに転籍、転職する者は一定割合出てくると思う。現状を見ても、技能実習制度に係る大きな社会的関心の1つは失踪事案であり、しばしば失踪事例が社会の不安や懸念をかき立てている。制度を逸脱した外国人材をどのように位置付け、どのように取り扱うかは、当人にとって重要であることはもちろん、社会の安定の観点からも非常に重要であるので、末尾に項目出ししていただきたい。
- 企業単独型について深く議論がされたわけではないことは理解しているが、ヒアリングを通じて技能実習制度の目的である人材育成を通じた国際貢献という機能を果たしてきたということに関して、理解が共有されたのではないかと考える。企業単独型についても一律に廃止して見直しをするといったように受けとめられてしまうことには違和感があるので、まとめて評価されないように配慮いただきたい。
- 人材育成を残すとしても、人材確保があって、育成はその中で行われる、人材確保の目的を達成するために育成が必要だという位置付けではないかと思うので、二つを分離して育成だけを独立させると、技能実習制度で起きたような制度の運用を誤るリスクがあるのではないか。
- 人材育成の機能を非常に重視しているため、一つ目の○にある「技能実習制度が人材育成に加え事実上、人材確保の点においても機能していることを直視し」という一文については、育成・確保としていただきたい。どういう人を受け入れるかというときに、人材確保と人材育成はその人材像の前提が違い、技能や日本語のスキルをどの程度要求するかによって、人材確保なのか人材育成なのか、ニュアンスが変わってくるのではないか。
- 今後、ある程度未熟練で、日本語能力も日本に来てから覚えればよいというような人

を受け入れていくのであれば、育成の機能が非常に重要になり、受け入れる外国人材のスキルレベルとも関わってくる議論であるので、育成は残すべきである。

- 育成という場合、未熟練労働者を受け入れて技能を授けることだけが育成ではなく、その後の特定技能1号や特定技能2号、その先を含めて労働者として高度な人材になっていく、あるいは生活者として暮らしていくことまで含めての育成であると思うので、育成を余り狭く考えてはいけないのではないか。
- 新しい制度を作るに当たっては、育成は極めて重要である。育成なしで人材確保だけであれば、特定技能制度だけでいい話であり、人材育成がないのであれば、新しい制度の目的、趣旨が達成されない。

【外国人が成長しつつ、中長期的に活躍できる制度（キャリアパス）の構築について】

- 新たな制度において対象とする職種は、現行の技能実習又は特定技能の対象に限らず、全ての職種について需給の状況、外国人材の受入れニーズをしっかりと把握して検討すべきである。少なくとも中間報告の時点では、特定技能や技能実習も含めて幅広い職種について検討するという方向性を出しておく必要がある。
- 特定技能2号の対象分野を追加することも含めての検討には賛成である。
- 最後の○の後に、「また、帰国する場合にそのスキルを生かすことができるよう、技能検定をはじめとした資格の国際的な相互認証に向けた取組についても併せて検討する必要がある」と付け加えてはどうか。国際貢献の機能、役割を担保するに当たって、具体的な仕組みが必要であり、形成したスキルが日本国内でいかされるだけでなく、帰国後もいかされるための具体的な仕組みがあることが望ましい。この意味で、国際的な相互認証に向けた取組についても検討していくこと、その必要性について書くことは重要ではないか。
- 三つ目の○に「幅広い業務に従事することができる制度」とあるが、これは多能工化のことかと思うが、裁判例等では、現行の技能実習と関係ない職種の作業に従事することが問題とされていることがあるので、単純に幅広いというよりは、トラブルに対処できることや工程プロセス全体を見渡して作業ができることといった、発展性のあることとすれば、特定技能につながりやすいと思う。
- 四つ目の○に「人材育成を適切に行うことと併せて」とあるが、企業側が人材定着を図るためのインセンティブを工夫することで、別の観点から転籍の問題を緩和していくことはあり得る。
- 一つ目の○に「対象職種や分野を一致させる方向」とあるが、一致させることが前提のように見える。具体的には今後の検討によるものであり「一致させるかどうかについて」というような書きぶりにするのが適当ではないか。
- 五つ目の○に、特定技能2号の対象分野の追加は「必要性があることを前提として」と記載されているが、この必要性を誰がどのような形で検討を行うかという点について、労使を含め第三者などの関係者が入った公の場で透明性を担保して検討することが

必要不可欠であり、その旨を追記していただきたい。

- 五つ目の○に、「働き先として選ばれるためには、我が国で修得した技能等を更に生かすことができる仕組みの構築が必要」とあるが、実際に選ばれるためにはそれだけでは不十分であり、賃金等が他国と比べて遜色ない水準であるかも重要な視点である。その旨追記いただきたい。
- 五つ目の○に、「高い技能を修得」とあるが、これをどのように担保するのが肝心である。現行の技能検定の仕組みや対象職種の妥当性も含め、今後検討すべき点であることから、何らか担保するような書きぶりを工夫していただきたい。
- スキルアップと連動した処遇の向上は、外国人労働者の働きがいやモチベーションの向上に非常に重要であり、人材定着にもつながる。四つ目の○の「処遇その他受入れ企業等における適切な体制等の整備」に包含されていると思うが、同等報酬規定の検証やその実効性をどう担保していくかについて、具体的に議論していく必要がある。また、処遇を含む外国人雇用管理については、外国人雇用管理指針があるが、これを法令等に格上げすることも検討すべきである。
- 二つ目の○に、「業界からの要望及び受入れの必要性を前提として」とあるが、特定技能制度に併せ「業界からの要望及び生産性向上・国内人材確保の取組状況を検証し」のような文面を入れていただきたい。
- 技能の相互認証について、アジアで実際どれくらいそれが可能であるかが未確定であることから、文章に入れることには消極的であり、仮に入れるとしても、かなり慎重な議論が今後必要である。
- マッチングと育成は非常に重要である。過去30年以内の間に日系人とEPAの受入れを通じて様々な経験をしてきており、新しい制度を作るに当たっては、これらの経験も踏まえ、制度構築をしていく必要がある。
- 特定技能2号の分野追加は明確に記載した方が方向性としては分かりやすく、今後新しい制度になるとしても、その新しい制度と特定技能制度がつながることによってスキルアップもされていき、企業にとっても長期的なコストをある程度掛けながらも育成することができるという展望ができるのではないか。
- 技能実習制度においてなかなか育成の機能が果たされてこなかったのは、3年ないし5年で帰ってしまう人材であるからだと考えている。新しい制度と特定技能制度、更に高度人材の受入れまでを含め、外国人材を、長期的に日本で働いてキャリアを上げていく人材として受け入れていく仕組みをどう作るのかが非常に重要である。育成の観点をどうするのか、二つの制度の連結性をどうするのか、対象職種の一貫性をどうするのかは、非常に重要な観点である。

【受入れ見込数の設定等の在り方について】

- 「確認」という言葉がどこに係るのかが分かりにくいので、例えば「確認を前提とし

て」や「確認を前提に」というように言葉を補うのが良いのではないか。

- 人材不足の業界に限定してむやみに対象職種や業種を拡大しないことも必要であるため、その受入れ可能人数については、政公労使の協議体などの組織を創設して決定するというニュアンスを出すと良いのではないか。
- 「対象分野の追加」とあるが、追加だけでいいのか。対象分野の設定やその対象分野そのものを見直すこともあるかもしれず、業種などが変化していけば、その言い方も変わるかもしれないので、「対象分野の追加」よりは、「対象分野の設定」というニュートラルな言い方でもよいのではないか。

【転籍の在り方について】

- 最後の一文も含め、とりまとめのしかたには基本的に賛成である。人材育成に掛けるコストを考慮材料に入れることについては私は異論があるが、そのような意見があることから入ったものと理解している。
- 二つ目の○について、現行の技能実習制度や新たに作られる制度においても、人材育成があって労働力の確保があるのだから、「地方における安定的な人材育成及び人材確保」と修正すべきではないか。労働力の確保だけであれば特定技能を活用すればいいのであって、新たな制度を作るということは、人を作って労働力としても生かすという視点があるため、この二つは制度として明確に分かれると考える。
- 受入れ側にとって転籍があった場合、人員体制に穴が空いてしまうということになるので、速やかにそれを補充できる観点が必要である。
- どういう育成をするかが正にポイントである。転籍の制限に至る一つの理由は、余りにジョブ型の制度になり過ぎており、育成のコストが高すぎるということがあるのではないか。コストの適正化には、本当に必要な育成は何なのかという観点を踏まえ、効率的な育成をすれば受入れ企業のみならず技能実習生等のコストを減らすことにつながるのではないか。
- 人材育成については、労働の文化的なものや日本語能力の育成という広い意味での育成と、個別の仕事の能力の育成といった狭い意味での育成の二つの側面があり、これらを分けて考えた方がよい。広い意味での育成は必要であるが、その意味での育成ということのために転籍不可ということにつながらない。

【監理団体や登録支援機関の監理及び支援の在り方について】

- 三つ目の○について、前半は監理団体の話をしており、その後に「その要件については、特定技能制度における登録支援機関の機能や要件を含め」という文章があるが、急に特定技能制度を取って付けたような書き方になっているので、もう少しきちんと整理していただきたい。
- 一つ目の○について、現行の特定技能制度においては、登録支援機関の利用は必須で

はないので、「必要不可欠」という書きぶりは事実と少し異なる表現ではあるが、一方で、国際的な労働移動において軽視できないものであることから、「極めて重要である」などと強調する表現が必要である。

- 二つ目の○に「受入れ企業等における人権侵害や不適正な就労を防止・是正できていない団体も少なくなく」とあるが、割合をみると一概に言えないと思うので、「是正できていない団体も存在していることから」という表現に修正していただきたい。
- 試験ルートで入ってきた特定技能外国人に対して、支援のノウハウが豊富な監理団体を兼ねた登録支援機関に支援を依頼する方法も考えられるのではないか。
- 監理団体の取消しに至る団体が1.18%であることが、監理団体が適正であるところが多いという理由にはならない。監理団体の許可が取消しになると、その先にいる他の技能実習生に大きな影響があり、また、監理団体が複数の企業を持っている場合、そこにまで影響が及ぶことへの懸念などが歯止めになり、処分されないことも多い。現状、適正な監理団体が多いのは、許可制になってから改善に取り組みされてきた結果だと思う。
- 新たな制度においても外国人技能実習機構が活用されると想定されるが、人員体制も含め相当程度強化しなければ実効性が担保されないのではないか。そうすると、監理団体や登録支援機関の要件厳格化が重要になってくる。登録支援機関が本当に登録制でよいのか、許可制も含め検討すべきではないかという点は今後の課題として考えておく必要がある。

【国の関与や外国人技能実習機構の在り方について】

- 地方における人材確保や外国人材の支援という記載が既にあるので、この部分でも、地方自治体も地方における人材確保や外国人材の支援等の観点から必要な取組を行うという記載が必要ではないか。
- 業所管省庁がいろいろな役割を果たし、それを横展開するなどして、最終的には国の政策になっていくと思うので、「国の政策としての整合性を確保しつつ」というような表現を加えることで、各業所管庁の役割を重視しつつ、最終的には国の政策であることを言えるようにするのがよいのではないか。
- 外国人技能実習機構の役割は、技能実習制度を適正にすることが主たる役割であるが、人材育成に必要な範囲を超えてその役割に余りこだわりすぎると、逆に権利擁護の側面が減ってしまう。

【国際労働市場の実態及びメカニズムを踏まえた送出機関や送出しの在り方について】

- 国際労働市場における手数料の問題は経済学的なメカニズムで説明がつくので、二つ目の○の後段の最後の「費用対効果」の後に、「経済学的メカニズム」という一言を入れておく必要があると思う。手数料を軽減するに当たっては、経済学的なメカニズムを無視して制度設計をしてもうまくいかない。

【外国人の日本語能力の向上に向けた取組について】

- 共生社会の実現が中間報告の中にもしっかりと盛り込まれ、多くの外国人を受け入れていくとなると、日本語教育については、受入れ企業の役目が主で、それを自治体等がサポートし、環境整備するという関係ではないと考える。仕事に必要な日本語は企業、生活に必要な日本語は自治体という役割分担が適切であり、そのように書いていただきたい。
- 就労開始前の日本語能力の担保方策について、入国時にハードルを高くしてしまうと、それが障壁となり、優秀な人材に日本が選ばれなくなる可能性もあるため、表現をもう少し検討いただきたい。

【その他】

- 外国人材が安心して日本を選べるよう、住宅確保などの生活面も含めてサポートする旨の記述も盛り込んでもらいたい。
- 技能実習生を採用するに当たり、手続を開始してから外国人の入国まで時間を要していることから、速やかな外国人材の確保に向けて、入国手続の円滑化についても最終報告書の取りまとめの中で検討していただきたい。
- 労基法違反あるいは職業安定法違反の案件や職業紹介のブローカーが違法な手数料をとっていた場合に、労働局に伝えても、なかなか取消し等の処分や送検に至らない。送検に至る場合も長い時間がかかる。労働法制に関する違反があった場合、どれだけ速やかに処分に至っているかという実態も考慮に入れなければならない。
- 今回は我が国の外国人労働政策の中でも非常にインパクトのある見直しだと思うが、制度の中身としてこの会議で議論するのは当然重要だが、外国人労働者が生活者として増えることも含め、国民的な議論を考える必要があり、最終報告書を作るときにはその点も含めて考えていくことが必要ではないか。

(以上)