

第 2 見直しに当たっての基本的な考え方

現在、技能実習制度及び特定技能制度を取り巻く状況として、国内において、特に地方や中小零細企業を中心に人手不足が深刻化し、外国人が日本の経済社会の担い手となっているという実情がある。国際的な人材獲得競争が激しさを増している中では、日本は、外国人材の確保について正面から検討すべき段階にきている。

他方で、現行の技能実習制度については、人材育成等の観点から原則として転籍ができないことや監理団体による監理・支援が十分でない場合があることなどが、人権侵害や法違反の背景・原因となっている旨指摘されている。

このような中で両制度を見直すに当たっては、国際的にも理解が得られ、日本が外国人材に選ばれる国になるよう、3つの視点（ビジョン）、すなわち

- ① 外国人がキャリアアップしつつ活躍できる分かりやすい仕組みを作ること、
- ② 外国人の人権が保護され、労働者としての権利性を高めること、
- ③ 全ての人が安全安心に暮らすことができる外国人との共生社会の実現に資するものとする事、

に重点を置き、両制度を見直すこととした（注）。

その上で、技能実習制度と特定技能制度の在り方の見直しは、次の4つの方向性に集約できる。

- I 技能実習制度を、実態に即して、人材確保を行うとともに、特定技能1号の技能水準の人材を育成する新たな制度とすること
- II 外国人材に日本が選ばれるよう、キャリアパスを明確化し、新たな制度から特定技能制度へ円滑な移行を図ること
- III 外国人の人権保護の観点から、一定の要件の下で本人意向の転籍を認めるとともに、監理団体・登録支援機関・送出機関等を適正化して有効に活用すること
- IV 外国人材の日本語能力を段階的に向上する仕組みを設けることなどにより、外国人材の受入れ環境を整備する取組と相俟って、外国人との共生社会の実現を目指すこと

（注）当該3つの視点は、令和3年11月に提出された「外国人との共生社会の実現のための有識者会議」における意見書（共生社会の在り方及び中長期的な課題について）における「目指すべき外国人との共生社会（三つのビジョン）」、すなわち、

- 1 これからの日本社会を共につくる一員として外国人が包摂され、全ての人が安全に安心して暮らすことができる社会（③）
- 2 様々な背景を持つ外国人を含む全ての人が社会に参加し、能力を最大限に発揮できる、多様性に富んだ活力ある社会（①）
- 3 外国人を含め、全ての人がお互いに個人の尊厳と人権を尊重し、差別や偏見なく暮

らすことができる社会 (②)
に対応している。

第3 ● 提言

1 新たな制度及び特定技能制度の位置付けと両制度の関係性等【総論】

【提言】

- ① 現行の技能実習制度を実態に即して発展的に解消し、我が国社会の人手不足分野（注）における人材確保と人材育成を目的とする新たな制度（以下「新たな制度」という。）を創設する。人材確保に関しては、人権の保護を前提とした上で、地方における人材確保も図られるようにする。
- ② 新たな制度は、未熟練労働者として受け入れた外国人を、基本的に3年間の就労を通じた育成期間でにおいて計画的に特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指すものとする。
- ③ 特定技能制度は、人手不足分野において即戦力となる外国人を受け入れるという現行制度の目的を維持しつつ、制度の適正化を図った上で引き続き存続させる。
- ④ 家族帯同については、現行制度と同様、新たな制度及び特定技能制度（特定技能1号に限る。）においては認めないものとする。
- ⑤ 現行の技能実習制度で行われている企業単独型の技能実習の中にはうち、新たな制度の趣旨・目的に沿うものについては、必ずしも監理・支援手段等の適正化を図った上で新たな制度で引き続き実施することを可能とする。また、国際的に活動している企業における短期間の育成のような、新たな制度の趣旨・目的に沿わないものゆえであっても、引き続き実施する意義があるものもあり、これらについては、適正性を確保するための手段を講じつつ、既存の在留資格の対象拡大等により、新たな制度とは別の枠組みで受け入れることを検討する。

（注）生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人の受入れにより不足する人材の確保を図るべき産業上の分野をいう。

【提言に至るまでの検討状況】

（1）提言①について

現行の技能実習制度は、人材育成を通じた国際貢献を制度目的とし、労働

力の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を掲げているにもかかわらず、技能実習生が現に経済社会の担い手となって国内の企業等の貴重な労働力として受け止められており、制度目的と運用実態の乖離が指摘されている。

この点について、中間報告書においては、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機能していることを直視し、このような実態に即した制度に抜本的に見直すべく、現行の技能実習制度を廃止して人材確保及び人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討すべきであるという方向性を示したところである。その後の議論においても、問題を解消して新たな制度を提案するとの方向性には、委員の総意として異論はなかった。

そこで、①のとおり提言する。

(2) 提言②について

新たな制度の具体的な位置付けについては、中間報告書提出後の議論において、未熟練労働者を特定技能1号の技能水準の人材に育成するため、現行の技能実習1号及び2号の実習期間に相当する3年間の就労及び育成の期間とすべきとの意見が複数あった。

これに対しては、業種によっては技能実習3号までの実習期間に相当する5年間の制度とすべき、又はこれを選択可能とすべきといった意見も一部あったが、3年の人材育成期間で特定技能への移行を目指すシンプルな制度にすべきという意見もあり、このような観点を踏まえた制度とする必要があると考えられた。

そこで、②のとおり提言する。

なお、新たな制度により得られる効果として、就労を通じた育成後には、外国人が国内で引き続き就労する場合は特定技能1号や特定技能2号にステップアップしながら活躍することにつながるとともに、帰国する場合はそのスキルを本国で活かすことで我が国の国際貢献にも資することとなるという意見もあったため、付言する。

(3) 提言③について

中間報告書においては、特定技能制度について、深刻な人手不足に対応するため、制度を見直して適正化を図った上、人材確保と人材育成を目的とする新たな制度との調和を図りつつ、引き続き活用していく方向で検討すべきであるという方向性を示したところであり、このような方向性については、その後の議論においても特段の意見等はなかった。

そこで、③のとおり提言する。

(4) 提言④について

新たな制度及び特定技能1号により入国する外国人の家族帯同の可否に

については、特定技能2号に移行するまでの間家族帯同が認められないとすれば、外国人にとって日本で働く魅力に欠けることや、留学等の在留資格で一定要件の下で家族帯同が認められている点とのバランスを指摘する意見があった。

その一方で、外国人本人の扶養能力や、医療や子女教育といった受入れ環境の観点から、家族帯同を認めることには慎重であるべきといった意見があったほか、家族帯同は入国から10年経過後に認めるべきといったヒアリング結果があった。

このような意見を踏まえると、家族帯同については、新たな制度及び特定技能1号においては原則として認めないものとするのが相当と考えられた。

そこで、④のとおり提言する。

(5) 提言⑤について

現行の技能実習制度における企業単独型技能実習については、不適正事例の僅少さや技能移転への貢献性を理由にその維持を求める意見があり、特定技能への円滑な移行を図る新たな制度の趣旨・目的に沿うものについては、監理や支援手段等の在り方について適切な見直しを行いつつも、引き続き活用できるようにすることが相当と考えられた。

一方で、国際的な企業が技能の向上を目的として短期間の育成を行う場合等については、3年で特定技能1号への移行を目指す新たな制度にはなじまない可能性があるため、一定の要件を設けた上で「企業内転勤」の在留資格による受入れを可能とすることも考えるべきとの意見もあり、既存の在留資格の対象を拡大するなどして一定の範囲で受け皿を用意し、新たな制度とは別の枠組みで受け入れるよう検討するのが相当と考えられた。

そこで、⑤のとおり提言する。

2 新たな制度の受入れ対象分野や人材育成機能の在り方

【提言】

(受入れ対象分野)

- ① 新たな制度の受入れ対象分野については、現行の技能実習制度の職種等を当然に引き継ぐのではなく、新たな制度と技能実習制度の趣旨等・目的の違いを踏まえ、新たに設定するものとする。その際、新たな制度が人手不足分野における特定技能1号への移行に向けた人材育成を目的とするものであることから、新たな制度の受入れ対象分野は、特定技能制度における「特定産業分野」が設定される分野に限ることとし、我が国内にお

ける就労を通じた人材育成になじまない分野については、新たな制度の対象とせず、特定技能制度でのみ受け入れることを可能とする。

(人材育成・技能評価)

- ② 新たな制度は特定技能1号への移行を目指すものであるため、外国人が従事できる業務の範囲については、外国人が現行の技能実習よりも幅広く体系的な能力を修得できるよう、特定技能の業務区分(注)と同一としつつ、人材育成の観点から、当該業務区分の中で修得すべき主たる技能を定めて計画的に育成・評価を行うものとする。~~その際、技能の評価については、現行の技能実習制度において活用している技能検定等のほか、特定技能1号評価試験により行うことも認める。~~
- ③ 受入れ機関は、技能修得状況等を評価するため、外国人に対して、
- 1年経過時まで、技能検定試験基礎級等及び日本語能力A1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)
 - 育成終了時まで、技能検定試験3級等又は特定技能1号評価試験及び日本語能力A2相当以上の試験(日本語能力試験N4等)を受験させるものとする。新たな制度で育成を受けたが、特定技能1号への移行に必要な試験等に不合格となった者については、同一の受入れ企業等での就労を継続する場合に限り、再受験に必要な範囲で最長1年の在留継続を認める。【6に移動】
- ④ 従事させる業務の内容について、季節性のある分野において、その業務の実情に応じた受入れ・勤務形態も認めるものとする。【P】

(注) 農業分野の「耕種農業全般」「畜産農業全般」等、特定技能外国人が従事することになる業務の区分をいい、各業務には、当該業務に従事する日本人が通常従事することとなる関連業務も含まれる。

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①について

現行の技能実習制度は、人材育成を通じた国際貢献という制度目的を踏まえてその対象とする職種等が定められている。しかしながら、当該職種等は、人材確保が困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図る必要があるものとして定められる特定技能制度上の特定産業分野とは必ずしも一致していない。

この点について、中間報告書においては、新たな制度と特定技能制度は、外国人がキャリアアップしつつ国内で就労し活躍できる分かりやすい制度とする観点から、新たな制度から特定技能制度への移行が円滑なものとなるよう、両者の対象職種や分野を一致させる方向で検討すべきであるとい

う方向性を示したところであり、この方向性については、その後の議論においても特段の異論はなかった。

その上で、新たな制度の受入れ対象分野については、技能実習制度との制度目的の違いを踏まえて新たに設定すべきとの方向性で議論がなされ、その対象分野は、特定技能制度の受入れ分野と一致させるべきとする意見が多くあった。

もともと、新たな制度の受入れ対象分野は、特定技能制度の受入れ対象分野である特定産業分野に機械的に一致させるのではなく、その妥当性や必要性の観点から丁寧に検討するべきであるといった意見もあり、特定産業分野の全てを新たな制度での受入れ対象分野とするのではなく、新たな制度による人材育成を行うべき必要性等も踏まえて設定されるのが相当と考えられた。

その上で、上記1の提言②のとおり、新たな制度が人手不足分野における特定技能1号への移行に向けた人材育成を目的とするものであることから、新たな制度の受入れ対象分野は、特定技能制度における「特定産業分野」が設定される分野に限ることが適当であること、また、我が国における就労を通じた人材育成になじまない分野も想定される場所、そのような分野は、新たな制度の対象とせず、特定技能制度でのみ受け入れることを可能とすることが適当であると考えられた。

そこで、①のとおり提言する。

(2) 提言②について

現行の技能実習制度においては、職種・作業が細分化されている上に従事できる業務が限定されており、技能実習生のキャリアが広がりにくいとの意見があった。

この点について、中間報告書においては、人材育成の観点から、外国人が修得する主たる技能等について、育成・評価を行うことによる技能の向上の見える化を前提として、特定技能制度への移行を見据えた上で体系的な能力を身につける観点に立って幅広い業務に従事することができる方向で検討するべきであり、その際には、修得した技能の習熟度を客観的に測定することが重要であるという方向性を示した。

その後の議論においては、現行の技能実習制度と同様、軸となる業務の設定及びその評価の仕組みを求める意見や、キャリアアップの重要性を指摘する意見があり、新たな制度では、現行の技能実習よりも幅広く体系的な能力を修得できるよう、特定技能の業務区分に相当する幅広い業務に従事させるものとしつつ、人材育成の観点から、中心となる技能を定めた上で育成・評価を行うべきとの方向性で議論された。

そこで、②のとおり提言する。

(3) 提言③について

外国人が修得した技能や日本語能力の評価については、まず、育成終了時までに、受入れ機関において、特定技能1号への移行に必要となる試験（後記6参照）を外国人に受験させることを義務付けるべきとの方向性に異論はなかった。また、本人の意向による転籍の要件として技能検定試験基礎級等及び日本語能力A1相当以上の試験への合格を要するものとする（後記4参照）との関係や、技能等の修得状況を適時に確認して特定技能1号に円滑に移行する観点から、現行の技能実習1号修了時に相当する1年を経過するまでに、受入れ機関において、当該試験を外国人に受験させることを義務付けるべきとの意見があった。

そこで、③のとおり提言する。

(4) 提言④について

新たな制度で外国人に従事させる業務の分野には、季節によって繁閑があるものもあり、このような分野においても新たな制度の下で適切に育成を実施できるようにすべきとの意見があった。

そこで、④のとおり提言する。

3 受入れ見込数の設定等の在り方

【提言】

- ① 新たな制度は人手不足分野の人材確保を目的の一つとするものであるため、日本人の雇用機会の喪失や処遇の低下等を防ぐ観点及び外国人の安定的かつ円滑な在留活動を可能とする観点から、現行の特定技能制度の考え方にのっとり、受入れ分野ごとに受入れ見込数を設定し、これを受入れの上限数として運用する。
- ② 新たな制度及び特定技能制度における受入れ見込数や受入れ対象分野は、国内労働市場の動向等に的確に対応する観点から、や経済情勢等の変化に応じて柔軟適時・適切に変更できるものとし、真に人材を必要とする分野等に必要な人員が行き渡る運用とする。
- ③ 新たな制度及び特定技能制度における受入れ見込数の設定、受入れ対象分野等の設定、特定技能評価試験等の作成レベルや内容の評価等については、有識者・関係や労使団体などの様々な関係者等で構成する新たな会議体が業所管省庁や業界団体等からの説明、情報共有に基づき議論した上での意見を踏まえ、制度全体としての整合性に配慮しつつ、政府が判断するものとする。

【提言に至るまでの検討状況】

特定技能制度においては、政府基本方針に基づき、分野別基本方針によって特定技能外国人の受入れ見込数を定め、当該見込数を特定技能1号の外国人の受入れ上限数として運用することとされている。これに対し、現行の技能実習制度においては、労働力の需給の調整の手段として行われてはならないという基本理念も踏まえ、受入れ見込数は設けられていない。

しかし、新たな制度は、特定技能制度と同様に人手不足分野における人材確保も目的の一つとするものであるため、現行の特定技能制度の考え方にとつて、受入れ見込数を設け、受入れ上限数として運用するのが相当と考えられた。

その上で、受入れ見込数や受入れ対象分野については、経済情勢等の変化に応じて柔軟に変更できる運用とするべきという意見や、人手不足が深刻化している地方において安定的に人材が確保できる制度とするべきという意見があった。

また、受入れ見込数や受入れ対象分野の設定に当たっては、有識者や労使団体などの様々な関係者等で構成する会議体において検討した上、会議体の意見を踏まえて政府が判断するという方向性で議論がなされた。併せて、会議体は、技能評価試験等のレベルや内容等が業務の実態に則しているかの評価等も行ふべきであるといった意見があった。また、会議体における検討に当たっては、特定産業分野における現状や生産性向上等の取り組み状況を把握する観点から、業所管省庁や業界団体、分野別協議会と連携し、その説明・情報共有を受けて行ふべきであるといった意見があった。

そこで、①ないし③のとおり提言する。

4 新たな制度における転籍の在り方

【提言】

(基本的な考え方)

- ① 新たな制度における転籍については、まず、現行の技能実習制度において認められている「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大かつ明確化する。また、人材育成の実効性を確保するための一定の転籍制限は残しつつも、人材確保も目的とする新たな制度の趣旨を踏まえ、外国人の労働者としての権利性をより高める観点から、一定の要件の下での本人の意向による転籍も認める。

(「やむを得ない事情がある場合」の転籍)

② 「やむを得ない事情がある場合」の転籍については、例えば労働条件について契約時の内容と実態の間で一定の相違がある場合を対象とすることを明示するなど、その範囲を拡大・明確化し、手続を柔軟化する。その上で、転籍が認められる範囲やそのための手続について、関係者に対する周知を徹底する。

(本人の意向による転籍)

③ 上記②の場合に加え以外は、人材育成の観点に基づくから、3年間を通じて一つの受入れ機関において就労を続けることが望ましいものの、以下の条件要件をいずれも満たす場合には、本人の意向による転籍も認める。

⊖ア 同一の受入れ企業等機関において就労した期間が1年を超えていること

⊖イ 技能検定(試験基礎級)等及び日本語能力A 1相当以上の試験(日本語能力試験N 5等)に合格していること

ウ 転籍先となる受入れ機関が、例えば受入れ中の外国人のうち転籍してきた者の占める割合が一定以下であることなど、一定の要件を満たす企業であること【③全文についてP】

(本人の意向による転籍に伴う費用分担)

④ 本人の意向により転籍を行う場合、転籍前の受入れ企業等機関が負担した初期費用等のうち、転籍後の受入れ企業等機関にも負担させるべき費用については、両者の不平等が生じないように、転籍前後における各受入れ企業等機関が外国人の在籍期間に応じてそれぞれ分担することとするなど、その対象や負担割合を明確にした上で、転籍後の受入れ企業等機関にも負担させるなどの措置をとることとする。

(転籍支援)

⑤ 転籍支援については、受入れ企業等機関、送出機関及び外国人の間の調整が必要であることに鑑み、新たな制度の下での監理団体(後記5参照)が中心となって行うこととしつつ、ハローワークも、~~外国人技能実習機構~~に相当する新たな機構(後記5参照)等と連携するなどして転籍支援を行うこととするし、悪質な民間職業紹介事業者等が関与することで外国人や受入れ機関が不利益を被ることがないように、必要な取組を行う。

(転籍の範囲)

⑥ 転籍の範囲は、人手不足分野における人材の確保及び人材育成という制度目的に照らし、現に就労している分野業務区分と同一分野内同一の業務区分内に限るものとする。

(育成途中で帰国した者への対応)

⑦ 育成を終了する前に帰国した者については、新たな制度でのこれまでの我が国での滞在期間が通算2年以下の場合に限り(注)、新たな制度により、それまでとは異なる分野・業務区分での育成を目的とした再度の入国を認めることとする。

(悪用防止及び適切な人材育成のための措置)

⑧ 上記の転籍等に係る制度の悪用防止や、適切な人材育成を促すため、上記2の提言③に係る試験への合格率等を、受入れ機関及び監理団体の許可等の要件や優良認定の指標とする。

(注) 新たな制度で複数回我が国に滞在した場合、その通算の滞在期間が2年以下であれば再度の入国が可能であり、再度の入国後の滞在を含めた新たな制度での滞在期間は、5年が上限となる(ただし、下記6の提言③により再受験に必要な範囲で最長1年の在留継続があり得る。)

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①について

現行の技能実習制度では、限られた期間内に計画的かつ効率的に技能等を修得する観点から、一つの実習先で実習を行うことを原則とし、人権侵害行為等、「やむを得ない事情がある場合」を除き、転籍すなわち実習実施者の変更を認めていない。このような転籍制限の存在が、実習実施者と技能実習生との間に過度な支配従属関係を生じさせ、様々な人権侵害が発生し、深刻化させる背景・原因となっている旨指摘されており、中間報告書においても、人材育成に由来する転籍制限は残しつつも、制度趣旨及び外国人の保護を図る観点から、従来よりも転籍制限を緩和する方向で検討すべきであるとの方向性を示したところである。

この点について、上記方向性を前提に議論を重ねた結果として、以下に述べるとおり、「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大かつ明確化するとともに、一定の転籍制限は残しつつも本人の意向による転籍を認めるなどの形で、上記方向性を具体化するに至った。

そこで、①のとおり提言する。

(2) 提言②について

転籍については、まず、人権侵害や法違反等があった場合の救済の方策を講じることが必要と考えられる。しかしながら、現行の技能実習制度においては、「やむを得ない事情がある場合」の具体的要件が定められておらず、どのような場合を指すのかが必ずしも明らかではないという問題がある。

そこで、例えば労働条件について契約時の内容と実態の間で一定の相違がある場合を「やむを得ない事情がある場合」の対象とすることを明示する

など、その要件を拡大するとともに明確化することが必要であり、そのような方向性について、特段の異論はなかった。

加えて、現行の技能実習制度における「やむを得ない事情がある場合」の転籍については、その立証責任が技能実習生に転嫁されていることなどを指摘し、転籍の実効性を確保する上では、個別の事情に応じて立証手段を簡素化するなど、柔軟な対応を行う必要があるとの意見があった。また、このような転籍の範囲や手続等については、外国人をはじめとする関係者に対して適切に周知しなければならないといった意見があった。

そこで、②のとおり提言する。

(3) 提言③について

本人の意向による転籍については、国内の労働法制や国際的な批判に鑑み、本人の意向による転籍を一定の範囲で認めるべきとの方向性については、特段の異論はなかった。

もっとも、このような転籍については、これを無制限に認めることで人材育成が阻害され制度目的を達成できなくなるという懸念や、受入れ機関側がそれまで人材育成・確保のためにかけてきたコストをどのように考慮するか等の問題がある。そのため、転籍の時期、回数等について一定の制約を設けるべきとの方向性で議論が進められた。

まず、転籍の時期及び回数については、民法及び労働基準法上、有期雇用契約の場合には1年を超えれば退職が可能であることや、ILOに対するヒアリングでも、当該民法等の規定との整合性をとることに一定の合理性があるとの指摘があったことを踏まえ、少なくとも1年経てば転籍制限を緩和するべきとする意見が大勢であった。

他方、一度転籍を行った上で再度転籍を行う場合に同様の就労期間の制限を設けるか否かについては、これを設けるべきではないとの意見もあった。しかし、頻繁な転籍は受入れ企業、外国人双方にとって望ましくないとする意見も多くあり、上記のとおり、労働法制上も1年間の転籍制限が認められていることを踏まえると、本人の意向による転籍の場合、2回目の転籍についても、同一の受入れ機関での勤務が1年を超えていることを要件とするのが相当と考えられた。

その他の要件としては、現行の技能実習1号（技能実習1年目）における目標として技能検定基礎級等の合格が掲げられていることを踏まえ、新たな制度の目的の一つである人材育成の実効性を確保する観点から、転籍の要件としても、技能検定基礎級等の合格を求めることが考えられた。

また、日本語能力については、就労開始前に日本語能力A1相当以上の試験（日本語能力試験N5等）の合格又は相当レベルの講習を求めていること

を踏まえ、一定程度の育成が図られていることを確認するために、転籍の要件として、日本語能力A 1相当以上の試験（日本語能力試験N 5等）の合格を求めることが考えられた。

これらに加えて、新規に実習生を採用する受入れ機関等が不利益を被らないようにするとともに、転籍先の雇用条件などの待遇が転籍前のものよりも向上するようにするため、転籍者の受入れ企業等に対しても一定の条件を設けることが望ましい旨の意見があった。

そこで、③のとおり提言する。

(4) 提言④について

提言③のとおり本人の意向による転籍を認めることを前提に、転籍前の受入れ機関が負担した初期費用等に関する転籍前後の受入れ機関間での分担の在り方が問題となった。

この点については、初期費用の基準の不明確さやコスト負担を理由に転籍を受け入れない受入れ機関が生じ、結果的に転籍が制限されることへの懸念など、転籍先の受入れ機関に負担させることに消極的な意見があった。

もともと、多くの意見は、転籍先の受入れ機関にとって過度な負担になれば転籍制限の緩和の実効性が損なわれかねないことを懸念しつつも、転籍前の受入れ機関にとって不平等が生じることのないよう配慮する必要を認め、明確かつ合理的な基準を設けた上で、一定の範囲で初期費用等を転籍先の受入れ機関に負担させるべきであるとの方向性で共通していた。

また、初期費用等の分担の具体的な方法については、受入れに要した費用のうち請求できる範囲の明確化や就業期間等に応じた分担方法の設定などのガイドラインを設け、ルール遵守を徹底する取組が重要になるといった意見があり、こうした点も踏まえ転籍前後の受入れ機関における初期費用等の分担方法に係る基準を設定するなどして、その明確化を図ることが相当と考えられた。

そこで、④のとおり提言する。

(5) 提言⑤について

現行の技能実習制度においては、「やむを得ない事情がある場合」に転籍を認める場合には、監理団体が新たな実習先を確保するものとし、必要に応じて外国人技能実習機構が監理団体に必要な情報提供を行うなどの運用がなされている。提言③のとおり、新たな制度において本人の意向による転籍を認めた場合、転籍の件数の増加が見込まれ、また、悪質な機関による不利益を受ける外国人が生じることを防ぐ必要があるため、転籍の制限緩和の実効性を損なわせないよう、適切な能力等を有する者が、適切に当該外国人に対する支援等を行う仕組みを構築する必要が認められた。

そして、この点については、新たな制度の下では監理団体のみならずハローワークが外国人技能実習機構を改組した新たな機構（後記5の提言①参照）等と連携するなどして転籍支援を行うことが相当とする意見があり、この点に特段の異論はなかった。

また、民間職業紹介事業者による転籍支援については、現に特定技能制度においても多く活用されており、排除することは適当ではないが、悪質な事業者が在籍中の外国人を勧誘し過度な転籍を引き起こすことは受入れ機関のみならず外国人本人にとっても不利益となるため、これを防止する必要があると考えられた。

そこで、⑤のとおり提言する。

(6) 提言⑥について

提言③のとおり本人の意向による転籍を認めた場合に、異なる業務区分への転籍を認めるべきかが問題となった。

この点については、人材育成の観点に加え、賃金水準が高い産業に人材が流出するなどの事態が生じることへの懸念等から、異なる業務区分への転籍に対して消極的な意見が多くあった。これに加え、提言⑦のとおり、一旦帰国した後に異なる分野で再度入国する余地も残ることから、本人の意向による転籍については、同一の業務区分の範囲内に限るのが相当と考えられた。

そこで、⑥のとおり提言する。

(7) 提言⑦について

人材育成を通じた技能等の移転による国際貢献を目的とする現行の技能実習制度では、帰国後の再実習は原則として認めていない。また、新たな制度における転籍については、提言⑥のとおり、同一の業務区分に限るのが相当と考えられる。

この点について、人材確保も目的とする新たな制度においては、外国人が本人事業や分野のミスマッチ等を理由として帰国した後、改めて異なる業務分野での育成を目的として再度入国することを妨げる理由はなく、そうした場合に限っては再チャレンジの機会を認めるべきとの意見があり、これに対する特段の異論はなかった。

他方、この場合でも、未熟練の労働者の立場で無制約の再入国を認めるのは相当ではなく、再度の入国を認める期間には一定の制約を設けるべきとの意見があった。その具体的な期間としては、これまでの我が国での滞在期間が通算2年以下の場合とし、異なる分野での就労の場合、最長でも通算5年とすることについて、特段の異論はなかった。

そこで、⑦のとおり提言する。

(8) 提言⑧について

新たな制度の下での転籍等に係る制度が適正に運用されるためには、各種試験への合格率等から、真摯な育成等が行われているか否かを判断することが有用であると考えられ、これらの観点について、受入れ機関及び監理団体の許可等の要件や、優良認定の指標とするべきといった意見があった。そこで、⑧のとおり提言する。

5 監理・支援・保護の在り方

【提言】

新たな制度及び特定技能制度が円滑かつ適切に運用され、また、外国人に対する支援や保護が適切に行われるよう、以下のとおり、両制度に関わる各機関等による監理・支援・保護体制を強化する。

(外国人技能実習機構)

- ① 外国人技能実習機構を改組(改組後の組織について、以下「新たな機構」という。)の上、受入れ企業等機関に対する監督指導や外国人に対する支援・保護機能(転籍支援や相談援助業務を含む。)を強化するとともに、特定技能外国人への相談援助業務(母国語相談等)を行わせることとし、このような機能を適切に果たすため、必要な体制等を整備する。
- ② 労働基準監督署等との間での相互通報の取組を強化し、重大な労働法令違反事案に対して厳格に対応する。また、新制度で受け入れる外国人のみならず特定技能外国人の保護の観点からも、地方出入国在留管理局との連携を強化し、不適切な受入れ機関等に対して厳格に対応する。

(監理団体)

- ③ 新たな制度においても、就労を通じた人材育成の適正な実施の監理等を行う監理団体を設ける。新たな制度の下での監理団体については、監理団体と受入れ企業等の機関を兼職する役職員の兼職に係る監理への関与の制限の強化又はや外部者による監視の強化などによるより独立性・中立性要件の強化やを担保するとともに、受入れ企業機関数等に応じた職員の配置、財政基盤や外国語による相談応需対応体制の強化確保、送出機関からのキックバック、饗応の禁止厳格化など、その許可要件を厳格化した上設け、新たに許可を受けるべきものとする。その際、監理団体に対しては、新たな許可要件にのっとり、厳格に審査を行う行い、機能が十分に果たせない監理団体は厳しく適正化又は排除していくものとする。
- ④ 新たな制度の下での監理団体にとってより良い監理支援のインセンティブとなるよう、優良事例の公表、優良な監理団体に対する各種申請書類

の簡素化や届出の頻度軽減などといった優遇措置を講じる。

(受入れ企業等機関)

- ⑤ 新たな制度における受入れ企業等については新たな制度の下での受入れ機関については、受入れ人数枠を含む受入れ支援体制等、人材育成の観点から必要な要件を適正化した上、現行の特定技能制度における要件を参照し、分野の協議会への加入等、人材確保目的を踏まえた要件を設ける。また、外国人の前職要件等、現行の技能実習制度の国際貢献目的に由来する要件をなくす方向で見直した上、現行の特定技能制度における要件も参照し、受入れ企業等としての適正性及び育成・支援体制等に係る要件を設けるについては撤廃する。
- ⑥ 新たな制度の下での受入れ機関にとってより良い受入れのインセンティブとなるよう、優良事例の公表、優良な受入れ企業等機関に対する各種申請書類の簡素化や届出の頻度軽減などといった優遇措置を講じる。

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①及び②について

中間報告書においても方向性を示したとおり、現行の技能実習制度において、外国人技能実習機構が担う法令に基づく監督指導や相談窓口等の援助は一定の役割を果たしており、適正な受入れに不可欠であることから、新たな制度においても、同機構を改組してその役割に応じた体制を整備した上で、引き続き活用するのが相当である。

その上で、新たな機構に求められるべき役割については、失踪防止の観点からの監理団体等に対する指導・監督権限の機能拡大や職員増員及び予算拡大による体制強化、ハラスメントや転籍に係る相談対応の強化、外国人材の受入れ環境の調整を行う「支援調整担当」や法的な専門家の設置など、様々な意見があり、大きな方向性として、受入れ機関及び監理団体に対する監督指導や外国人に対する支援・保護機能を強化すべきことや、労働基準監督署等の関係機関との連携の強化によって労働法令違反事案に対して厳格に対応すべきことについては異論がなかった。

また、新たな機構は、新たな制度のみならず、特定技能制度に関わる業務も一括して担うべきとの意見も複数あった。この点については、一挙に業務を拡大することが可能かについてはなお慎重に検討する必要があるものの、少なくとも、地方出入国在留管理局との連携の強化によって不適切な受入れ機関等に対する厳格な対応をとった上で、少なくとも特定技能外国人への相談援助業務を行うことについては実現すべき事柄と考えられた。

さらに、新たな機構には、その機能を適切に果たすため、十分な職員の配

置など、必要な体制を整えるべきとの意見があった。

そこで、①及び②のとおり提言する。

(2) 提言③について

現行の技能実習制度における監理団体は、国際的なマッチング機能、受入れ機関に対する監理・支援、外国人に対する保護・支援等の機能を担っている一方、一部の団体において適切にその役割を果たせていないことが指摘されている。このことから、中間報告書においては、そのような不適切な団体を厳しく適正化又は排除するため、監理団体の受入れ機関からの独立性、中立性を確保しつつ、監理・保護・支援に関する要件を厳格化するという方向性を示した。

まず、監理団体の独立性、中立性に関しては、多くの監理団体の役員等が受入れ機関の役員等を兼ねていることについて、監督者と被監督者が同一では本来求められる機能を果たせないとして、兼職を全面的に禁止すべきとの意見があった。もっとも、これに対しては、現状の監理団体のうち大多数が中小企業事業協同組合や各種協同組合等によって占められている実情を踏まえると、役員兼職を禁止するのは現実性を欠き困難であるとする意見や、いわゆるペーパー団体の設立を招くだけで実効性が乏しいとする意見があった。

他方、当該規制に対する代替的な案として示された、兼職する役職員の監理への関与を制限するという案や、外部者による監視を強化するという案に対しては、特段の異論はなく、これらによって監理団体の独立性・中立性要件の強化を行うべきという方向性でおおむね一致を見た。【P】

また、監理団体の許可要件については、何らかの問題が生じた受入れ機関について、外国人から速やかに相談を受け、又は受入れ機関への監査や指導を通じて問題を把握・指導できるような職員体制が必要である、財政的基盤が弱い団体や監理を行う受入れ機関が1者のみの小規模団体を排除すべき、送出機関からのキックバックや響応を受けることを排除すべきといった意見があり、十分な監理業務体制を確保しなければならないという方向性について、特段の異論はなかった。

そして、新たな制度への移行に際しては、不適切な監理団体を排除するため、現行の監理団体の自動的移行は認めず、改めて新制度における許可要件の適合性を確認するべきとの意見があり、この点に異論はなかった。

そこで、③のとおり提言する。

(3) 提言⑤について

現行の技能実習制度では、適正な人材育成を行う観点から、受入れ機関の規模に応じた技能実習生の受入れ人数枠の設定、技能実習責任者及び指導

員の配置といった受入れ体制に係る要件を設けているところ、新たな制度でも、制度目的の一つである人材育成の観点から、これらの要件を設けつつ適正化すべきという方向性に異論はなかった。

また、新たな制度が特定技能制度と同様に人材確保も制度目的の一つとするものであることを踏まえ、特定技能制度において受入れ機関に求められる要件を参照し、分野の協議会への加入といった要件を設けるべきとの意見があった。

さらに、現行の技能実習制度においては、技術等の移転を通じた国際貢献という制度目的から、外国人が我が国で従事しようとする業務と同種の業務に母国で従事した経験を有することといういわゆる前職要件を設けている。当該要件については、ブローカーが手数料をとって前職の証明書を発行するなどの問題があることを指摘する意見等もあり、制度目的を抜本的に見直す新たな制度においては、もはや当該要件を維持するのは適当ではないと考えられ、その他、前記目的に由来する受入れの要件等についても、撤廃することが相当と考えられた。

そこで、⑤のとおり提言する。

(4) 提言④及び⑥について

新たな制度において適切に外国人の受入れや監理支援がなされるためには、提言③や⑤のように不適切な監理団体や受入れ機関に対する規制を強化すると同時に、優良な監理団体や受入れ機関に対するインセンティブとなる制度を設けるのが効果的である。具体的には、優良事例の公表、提出書類の簡素化や審査期間の短縮、監査回数の軽減などを提案する意見があり、これらに対する特段の異論はなかった。

そこで、④及び⑥のとおり提案する。

6 特定技能制度の適正化方策

【提言】

- ① 新たな制度において育成がなされた外国人の特定技能1号への移行については、従前の技能検定試験3級等以上又は特定技能1号評価試験への合格に加え、日本語能力A2相当以上の試験（日本語能力試験N4等）への合格を条件要件とする。ただし、日本語能力試験の条件要件については、当分の間は、当該試験合格に代えて、認定日本語教育機関等における相当の講習を受講した場合も、その条件要件を満たすものとする。
- ② 新たな制度を経ない特定技能1号の在留資格取得については、従前のとおり、特定技能1号評価試験等及び日本語能力A2相当以上の試験（日本語能力試験N4等）への合格を要件とする。新たな制度において育成途

中の外国人がこれらの試験に合格した場合の特定技能1号への在留資格変更の在り方については、上記4の提言③の本人の意向による転籍の要件等も踏まえて検討するものとする。【P】

③【2から移動】新たな制度で育成を受けたものの、特定技能1号への移行に必要な試験等に不合格となった者については、同一の受入れ機関での就労を継続する場合に限り、再受験に必要な範囲で最長1年の在留継続を認める。

②④ 特定技能外国人に対する支援については、支援業務を委託する場合には、その委託先を登録支援機関に限ることとした上、支援業務が適切になされるよう、登録支援機関の支援責任者等に対する講習受講や人員配置の義務付け等、要件を設け登録要件を厳格化するとともに、支援業務の委託先を登録支援機関に限る特定技能外国人のキャリア形成の支援も行わせることとする。

③—⑤ 特定技能外国人の受入れ機関にとってより良い受入れのインセンティブとなるよう、優良事例の公表、優良な受入れ企業等機関に対する各種申請書類の簡素化や届出の頻度軽減などといった優遇措置を講じる。

⑥ 特定技能2号の在留資格取得については、従前の特定技能2号評価試験等への合格に加え、日本語能力B1相当以上の試験（日本語能力試験N3等）への合格を要件とする。

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①について

現行の技能実習制度及び特定技能制度において、技能実習を経ないいわゆる試験ルートにより特定技能1号の在留資格を得るためには、筆記試験及び実技試験からなる特定技能1号評価試験及び日本語能力試験N4以上の試験への合格が要件とされている。これに対し、技能実習を経て特定技能1号の在留資格を得るいわゆる技能実習ルートの場合には、これらの試験への合格は必ずしも必要ではなく、技能検定試験3級若しくは技能実習評価試験の実技試験の合格、又は技能実習2号を良好に修了していることで足りるものとされている。

その上で、新たな制度における特定技能1号への移行の要件の在り方については、新たな制度を特定技能1号の技能水準の人材に育成するための制度と明確に位置付けることを踏まえ、改めて移行の要件を検討する必要があると考えられた。

この点、まず、新たな制度においては、特定技能の業務区分に相当する幅広い業務に従事させつつ、人材育成の観点から、中心となる技能を定めた上

で育成・評価を行うべきであり（前記2の提言②参照）、具体的な評価方法については、技能検定試験3級等又は特定技能1号評価試験によって行うべきという意見に特段の異論はなかった。

なお、従前、技能検定試験3級等に合格せずとも、実習を「良好に修了」していれば可としていた点については、技能検定試験3級の合格率が90%以上であることなどを踏まえると甘過ぎるとの指摘もあり、新たな制度において、そのような救済措置は撤廃すべきという結論に至った。

また、新たな制度によって受入れの対象とする外国人は、特定技能1号に移行し、業種によっては特定技能2号にも移行して人手不足分野において活躍し、かつ、長期的に我が国に滞在することが期待される人材である。このため、業務上の必要性や共生社会実現の観点、更には当該外国人が自身の権利行使を適切になし得るようにするという観点から、新たな制度から特定技能1号に移行する際にも、試験ルートの場合と同様、何らかの尺度で日本語能力を担保する必要があるという方向性で議論が進められた。

そして、この点については、日本語能力A2相当以上の試験（日本語能力試験N4等）への合格を要件としつつ、当分の間は、当該試験合格に代えて、認定日本語教育機関等における相当の講習を受講した場合も、その要件を満たすものとするのが適当と考えられた（後記9の提言①参照）。

そこで、①のとおり提言する。

(2) 提言②について

特定技能制度については、人手不足分野において一定の専門性・技能を有し即戦力となる人材を確保することを目的とするものであることから、新たな制度による育成を経ない外国人が特定技能1号の在留資格を得るには、現行の特定技能制度におけるいわゆる試験ルートに係る要件を適用することが適切である。

その上で、新たな制度での3年間の途中で特定技能1号に係る試験に合格した外国人の特定技能1号への移行の取扱いについては、当該外国人を受け入れ、それまで育成を行ってきた受入れ機関の負担等も踏まえて改めて検討する必要があると考えられた。【P】

そこで、②のとおり提言する。

(3) 提言③について

新たな制度においては、育成期間を終えて特定技能1号に移行する場合には、提言①のとおり、技能検定試験や日本語能力試験といった一定の試験への合格等を要件とするのが相当である。

しかしながら、こうした要件を設ける一方で、希望を持って我が国を就労先として選択した外国人を、1回の試験不合格をもって直ちに帰国させる

ことは配慮に欠ける面があり、制度の魅力を失わせかねないため、試験不合格者に対する救済措置を検討することが必要と考えられ、このような方向性に異論はなかった。

そこで、③のとおり提言する。

(4) 提言④について

特定技能制度において登録支援機関が担っている外国人に対する支援の機能は重要である一方、登録支援機関の中には、職業生活から日常生活までの全般的な支援を行うことができていないものも少なくないとの意見があり、中間報告書においては、登録支援機関の支援の在り方の見直しを検討するとともに、機能を十分に果たせないような機関については、監理団体と同様に厳しく適正化又は排除する必要があるとの方向性を示した。

この点について、まず、現行制度上、特定技能1号外国人に対する支援業務の委託先は登録支援機関に限定されていないため、登録支援機関の要件厳格化の結果、登録支援機関を利用しない受入れ機関の増加という悪影響を招くおそれがあると認められた。そのため、支援業務を委託する場合には、その委託先については登録支援機関に限るなどすべきとの意見があり、この点について、特段の異論はなかった。

また、登録支援機関が外国人への支援を適切に行えるよう、支援責任者等に講習を受講させるほか、支援を適切に行えるような人員要件を設けることで、体制強化を行うことが考えられ、この点について特段の異論はなかった。

さらに、登録支援機関については、許可制の導入や、支援の実績とノウハウを有する監理団体の活用を提案する意見があったほか、手数料目的の転職あっせんを防止するため、登録支援機関が徴収できる手数料の上限の設定を求める意見等もあった。もっとも、この点については、登録要件の厳格化等によって悪質な登録支援機関の排除が可能であるとともに、人員要件等による体制強化により支援能力の向上が見込まれることなどを踏まえ、今回の提言においては、まずは上記のとおりに対応を行うことが相当と考えられた。

その他、今回の見直しにおいては、特定技能2号への移行も見据えた外国人のキャリア形成を支援すべきとして、登録支援機関の支援業務に特定技能2号への移行の支援等を追加するべきとの意見があった。

そこで、④のとおり提言する。

(5) 提言⑤について

特定技能制度における受入れ機関についても、新たな制度における受入れ機関や監理団体と同様、その適正化を図る必要を指摘する意見があり、上

記5の提言④及び⑥と同様、優良な受入れ企業に対するインセンティブとなる仕組みを設けるという方向性に異論はなかった。

そこで、⑤のとおり提言する。

(6) 提言⑥について

特定技能2号の在留資格取得については、従前、特定技能2号評価試験等への合格のみを要件としていたところ、これに加え、日本語能力試験等への合格を要件とすべきとの意見があり、この点に特段の異論はなかった。

具体的な能力水準については、様々な意見が示されたところ、日本語能力B1相当以上の試験（日本語能力試験N3等）への合格を要件とすることについて、おおむね意見の一致を見た。

そこで、⑥のとおり提言する。

7 国・自治体の役割

【提言】

- ① 地方出入国在留管理局、新たな機構、労働基準監督署、ハローワーク等の関係機関が連携し、外国人の不適正な受入れ・雇用を厳格に排除し、的確な転籍支援等を行う。
- ② 制度所管省庁は、送出国との連携を強化し、不適正な送出国を新たな制度及び特定技能制度から確実に排除する。
- ③ 業所管省庁は、業界団体と連携し、受入れ対象分野の受入れガイドラインや育成・キャリア形成プログラム（新たな制度から特定技能1号への移行だけでなく、特定技能1号から特定技能2号への移行を含む。）を策定するなどして業界全体で受入れの適正化を促進するほか、業界特有の事情に係る相談窓口の設置、優良受入れ企業等機関に対する支援等の優遇措置等を講じるなど、外国人の受入れ環境の整備等に資する取組を行う。
- ④ 文部科学省は、厚生労働省及び出入国在留管理庁と連携し、日本語教育機関における日本語教育の適正化適正かつ確実な実施を図り、日本語学習その水準の質の維持向上を図る。
- ⑤ 各地方自治体は、外国人受入環境整備交付金を活用するなどして、外国人から生活相談等を受ける相談窓口の整備や、外国人の生活環境等を整備するための取組等を推進する。
- ⑥ 政府は、日本で修得した技能が帰国後に活かされ、ひいては日本への送出しにもつながるよう、育成される技能の見える化等を推進する。

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①について

現行の技能実習制度に関しては、有識者会議での議論全体を通して、監理団体や受入れ機関による不適正な受入れに対する強い問題意識と、悪質な監理団体等の排除の必要性を強調する意見が多く示されている。

そして、これを実現するための関係機関の連携の在り方については、地方出入国在留管理局や新たな機構に加え、企業等への労働基準関係法令に係る監督を実施している労働基準監督署や、外国人の雇用状況及び地域の外国人材の需要を把握しているハローワークを含む外国人労働施策に関する関係機関の連携強化や相互通報の必要性を指摘する意見があった。

そこで、①のとおり提言する。

(2) 提言②について

後記 8 の提言①のとおり、制度の円滑かつ適正な運用のため、送出国政府との協議を通じた送出機関の適正化及び悪質な機関の排除は重要な課題であり、我が国の制度所管省庁が適切にその役割と責任を果たす必要があると考えられた。

そこで、②のとおり提言する。

(3) 提言③について

業所管省庁は、現行の技能実習制度において、関係省庁や業界の監理団体、実習実施者、業界団体等を構成員とする事業協議会を設け、また、特定技能制度においても、特定産業分野ごとに分野別協議会を設置し、これらの協議会において、関係者間の連携の緊密化や法令遵守の啓発等、制度の適正な運用に向けた対応を行っている。

その上で、新たな制度の下で業所管省庁に更に期待される役割については、外国人の受入れに係るガイドラインや、特定技能 2 号までの移行を見据えた技能育成・キャリア形成に関する標準的なモデルを策定すること、産業政策の観点から人材不足及び人材確保の状況を確認すること、分野別協議会の活用によって受入れの現場の実態を踏まえ、業界全体として取り組むことなどを求める意見などがあった。

そこで、③のとおり提言する。

(4) 提言④について

後記 9 の提言③のとおり、新たな制度及び特定技能制度においては、外国人に対する日本語教育の質の向上が必要不可欠である。この点について、特に地方において日本語教育の環境整備の遅れや現状の日本語教員数の少なさへの懸念があることから、文部科学省や関係者が、日本語教育の推進に関連する制度を活用しつつ、日本語学習の質の向上や機会の確保に向けて取り組むことの必要性を指摘する意見があった。

そこで、④のとおり提言する。

(5) 提言⑤について

新たな制度及び特定技能制度においては、監理団体や登録支援機関のみならず、地方自治体においても、監理団体や登録支援機関と適切に役割分担を行い、外国人の支援等を行うのが相当であり、具体的な方策としては、外国人の受入れにより負担がかかる地域に対する支援や相互理解等のための取組、国の支援を活用した一元的相談窓口の体制整備や国と地域のネットワークの構築、外国人の生活環境等の整備を求める意見などがあつた。

また、地方自治体における相談対応体制の整備、強化を図るための財源としては、現在出入国在留管理庁が実施している外国人受入環境整備交付金制度等をより一層積極的に活用することなども考えられた。

そこで、⑤のとおり提言する。

(6) 提言⑥について

近年、スキル形成を通じた国際貢献という視点が国際的に強調されており、新たな制度及び特定技能制度においては、人材育成を通じた国際貢献を直接の目的とするものではないものの、帰国した外国人の技能等の活用を支援することが望ましく、その具体的な方策として、資格の相互認証などの仕組みを設けるべきとの意見があつた。このような意見を踏まえ、日本で修得した技能が帰国後に活かされるような仕組みを検討することが有益であると考えられた。

そこで、⑥のとおり提言する。

8 送出機関及び送出しの在り方

【提言】

- ① 政府は、送出国政府との間での二国間取決め(MOC)を新たに作成し、これにより、不当に高額な手数料等の徴収、監理団体・受入れ機関への響応やキックバック等を行う送出機関の取締りを強化するなどして、悪質な送出機関の排除の実効性を高める。
- ② 政府は、各送出機関が徴収する手数料等の情報の公開を求めるなど、して送出機関に係る情報の透明性を高め、監理団体等がより質の高い送出機関を選択できるようにするとともに、受入れ機関に係る情報の透明性も高め、外国人が安心して働ける受入れ機関を選択できるようにする。
- ③ 政府は、MOCに基づく協議等の際に、相手国に対して他国の送出制度の実情等に関する情報提供を行うなどして、送出国間の競争を促進する。
- ③④ 上記②の情報の公開等を通じてその手段と併せ、外国人が来日前送出

機関に負担する支払う手数料の透明化を図る等が不当に高額とならないようにするとともに、当該手数料等を受入れ企業等が一定の来日前手数料を負担機関と外国人が適切に分担するなどための仕組みを導入し、外国人の負担の軽減を図る。

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①ないし③について

現行の技能実習制度では、かねてより、高額な手数料等を徴収するなどの悪質な送出国機関が存在し、技能実習生が借金等を負った状態で入国することで失踪事案等を発生させている旨指摘されている。そのため、政府は、多くの送出国との間でMOCを作成し、当局間の定期協議の場等を通じて不適切な送出国機関に係る通報や許可取消しの要請を行っており、このような問題に対しては、新たな制度においても更なる取組を進めていく必要がある。

このような観点から議論を行い、送出国政府との関係でMOCを新たに作成し、響応やキックバック等を行う送出国機関の取締りを強化するという点については、意見の一致を見た。

また、我が国と送出国が相互に、送出国機関、監理団体や受入れ機関等に関する情報提供や情報公開を行うことで、外国人、監理団体や受入れ機関において選択が容易になるといった意見や、更には他国に対する情報提供によって、送出国間の競争を促進すべきであるといった意見もあり、これらに対する異論はなかった。

そこで、①ないし③のとおり提言する。

なお、この点に関連し、送出国機関の適正化に向けたODAによる送出国政府の能力構築支援や政府関連機関によるマッチング支援等の意見もあったが、仮に実施するとしても、相当の期間と費用を要すると考えられるため、新たな制度や特定技能制度の運用状況を踏まえた将来的な検討事項とするのが相当と考えられた。

(2) 提言④について

職業紹介のプロセスにおける外国人の負担を軽減するための方策については、職業紹介における費用負担の国際的なルール、送出国の送出制度や関係法令との整合性、諸外国の受入れ制度の運用状況、費用対効果、国際労働市場における求人側と求職者との著しい情報の非対称性を踏まえたマッチングのメカニズムなどの観点から、検討やヒアリングを行った。

その結果として、ILO181号条約等を根拠に外国人から求職に関する手数料の徴収は求めるべきではないという意見もあった一方で、送出国にお

いて手数料は送出国の送出しに係る役務に対する対価として支払われているものであるとの意見や、受入れ機関の負担増加を懸念する意見もあった。手数料徴収の制限に対する代替的な案として、外国人の費用負担の少ない送出国や送出国を優遇する仕組みを提案する意見や、日本語学習に係る費用はあくまでも本人負担とすべきとの意見などがあつた。

このような議論を踏まえると、具体的な方策については更なる検討が必要と考えられるものの、まずは外国人が送出国に支払う手数料等が不当に高額とならないようにした上、当該手数料等を受入れ機関と外国人が適切に分担するための仕組みを導入するという方向性については、おおむね意見の一致を見た。【P】

そこで、④のとおり提言する。

9 日本語能力の向上方策

【提言】

- ① 新たな制度及び特定技能制度においては、以下の試験への合格等を就労開始や特定技能1号、2号への移行の要件とすることで、受入れ企業等による支援を促進し、継続的な学習による段階的な日本語能力の向上を図る。
 - 就労開始前（新たな制度）
日本語能力A1相当以上の試験（日本語能力試験N5等）への合格又は入国直後の認定日本語教育機関等における相当の日本語講習の受講（後者の場合、1年目終了時に試験合格を確認する。）
 - 特定技能1号移行時：日本語能力A2相当以上の試験（日本語能力試験N4等）への合格（ただし、当分の間は、当該試験合格に代えて、認定日本語教育機関等における相当な講習の受講をした場合も、その要件を満たすものとする。）
 - 特定技能2号移行時：日本語能力B1相当以上の試験（日本語能力試験N3等）への合格
- ② 受入れ機関による支援のインセンティブとなるよう、受け入れた外国人の日本語能力試験等の合格率など日本語教育支援に積極的に取り組んでいること等を確認するような要件を、優良な受入れ機関の認定要件とする。
- ②③ 政府は、日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律の施行状況を踏まえつつ、同法の仕組み（認定日本語教育機関や登録日本語教師）を活用し、外国人に対する日本語教育

の質の向上を図る。また、政府は、外国人に十分な日本語能力試験等の受験機会を確保するなどの方策を検討する。

【提言に至るまでの検討状況】

(1) 提言①について

現行の技能実習制度では、入国時（技能実習1号）並びに技能実習2号及び3号への移行時には日本語能力に係る要件は設けられておらず、入国後講習の中での日本語科目の講習の実施のみを求めている（注1）。特定技能制度では、上記6の提言①のとおり、特定技能1号のいわゆる試験ルートの場合には、日本語能力A2相当以上（日本語能力試験N4等以上）の試験への合格が要件とされるものの、いわゆる技能実習ルートの場合や特定技能2号への移行の場合には日本語能力に係る要件は設けられていない。

この点については、中間報告書では、外国人労働者が日常生活及び職業生活上、必要最低限の日本語能力を有することやその向上を図ることの重要性から、就労開始前及び就労開始後の日本語能力の担保・向上を図る方策やその要件化を検討することとしており、改めて、新たな制度及び特定技能制度において外国人に対して求める日本語能力やその確認方法についての具体的な制度の在り方を議論した。

まず、就労開始前の日本語能力に係る要件については、技能修得及び自身の権利保護上の便宜や、入国後の地域社会との共生の観点から、入国前の日本語能力試験N5の習得を求める意見があった。

また、就労開始後については、在留の段階ごとに日本語能力が実際に向上する仕組みを取り入れるため、新たな制度による在留期間が満了し、特定技能1号に移行する時には、技能検定の合格とともにN4以上の試験合格を必須とすべきであるといった意見があった。

もっとも、これらの意見に対しては、入国前に高いハードルを設けた場合には、分野によっては就労先として選択されなくなってしまうことや、日本語能力に係る試験の受験機会が僅少であることを懸念する意見のほか、日本語教員不足や、特に地方における日本語教育環境の整備の必要性を述べる意見もあった。

このような議論を踏まえると、新たな制度による就労開始時並びに特定技能1号及び2号への移行時に、一定の日本語能力試験の合格等をその要件とすることも十分考えられるところであるが、上記のとおり、入国意欲への影響や試験の受験機会及び教育環境に係る懸念を呈する意見などもあり、日本語能力試験への合格等を一律に要件とすることが直ちに相当といえるかはなお検討の余地があると考えられた。

そこで、特定技能1号への移行時の日本語能力に係る要件については、試験の合格を基本としつつ、上記提言③の日本語教育機関認定法による新制度の運用が浸透するまでの当面の間、試験合格に代わり、相当レベル・時間の日本語教育の受講等を許容する案が考えられた。

そこで、①のとおり提言する。

なお、日本語能力に係る試験については、乱立する試験種類やレベル感の統一の必要性を求める意見やCEFR（注2）日本版の重要性を指摘する意見があったことを踏まえ、今後は、CEFR日本版において定める日本語の熟達度も踏まえ、必ずしも日本語能力試験のみによることなく、日本語能力を判断する仕組みを構築することが相当と考えられた。

（注1）ただし、介護分野については、技能実習1号として入国する時に日本語能力試験N4相当以上の、技能実習2号移行時にN3相当以上の日本語能力を有すること、又は日本語学習プランを提出し、継続的に日本語を学ぶことを要件としている。

（注2）ヨーロッパ言語共通参照枠（Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment）の略で、欧州の言語学習・教育・評価の場で共有するための枠組みとして、外国語の熟達度をA1、A2、B1、B2、C1、C2（C2が最高レベル）の6レベルに分け、各レベルで外国語を使ってどのようなことができるかを、言語能力記述文（「～できる」という文）で示している。

（2）提言②について

外国人労働者の日本語能力の向上は、日常生活のみならず、適切な技能形成や長期的な就労を可能とする上でも必要であり、受入れ機関において自発的にこれを実施するインセンティブを設けることによって、段階的かつ適切な日本語能力の向上を図る仕組みとすることが相当である。

そこで、②のとおり提言する。

（3）提言③について

日本語教育に係る費用等については、中間報告書において、外国人ではなく受入れ企業等の負担としつつも、国や自治体が日本語教育環境の整備などの支援を適切に行いながら、日本語教育の機会を充実させる方向で検討すべきという方向性を示した。

このような方向性については、外国人の受入れ数の増加及び入国後の継続的な日本語学習に対応する日本語教育の体制や環境整備の必要性を訴える意見があったところであり、今後は、日本語教育機関認定法に基づく新制度の施行状況を踏まえつつ、同法の仕組みの活用によって、日本語能力の習得、向上のための環境整備及び日本語教育の質の向上を図ることが適切かつ効果的と考えられた。

その他、日本語能力試験が年に2回しか開催されていないとして、十分な受験機会を確保するための取組を行う必要があると指摘する意見があり、これらに対する異論はなかった。

そこで、③のとおり提言する。

10 その他（新たな制度に向けて）

【提言】

- ① 政府は、現行の技能実習制度から新たな制度への移行に当たっては、現行の技能実習制度が長年にわたって活用されてきたという経緯や、現在も多くの技能実習生が受け入れられているという実態に留意し、移行期間を十分に確保すべきである。また、政府は、丁寧な事前広報を行い、技能実習生、監理団体、受入れ企業機関、外国人技能実習機構等の制度関係者の間に無用な混乱や問題が生じないように、また、不当な不利益や悪影響を被る者が生じないように配慮する。
- ② 政府は、新たな制度及び特定技能制度について、制度の趣旨、内容等を適切に国内外に情報発信することにより、制度目的が着実に達成されるようにするとともに、制度に対する誤解等を招くことのないよう努める。
- ③ 加えて関係省庁は、新制度新たな制度の施行後も、同制度他の外国人材の受入れ制度との整合性を含め、新たな制度が制度趣旨・目的に照らして円滑かつ適切に運用されているか否かにつき、不断の検証と必要な見直しを行う。

【提言に至るまでの検討状況】

法改正や運用の見直しを経つつ、30年の長きに渡り、多くの国内外の関係者により活用されてきた。令和5年●月現在、国籍・地域様々な32万人を超える技能実習生が在留し、監理団体及び実習実施者数は合わせて約6万5,000を超えるなど、同制度は、日本全国及びアジアを中心とした諸外国において、広く、かつ、深く根付いてきたと言える。

現行制度から新たな制度への移行は、技能実習生や技能実習での来日を考えている外国人や国内外の関係者に、今後制度がどうなるのか、自分達が利用できるのか大きな不安を抱かせかねない。少なくとも、来日を希望する外国人や、現行制度に適切に取り組んでいる関係者に対して予期しない不利益や悪影響を与えることがないようにするため、十分な配慮が必要である。

また、新たな制度に移行した後も、制度を実効的に機能させるためには、制度の趣旨、内容等について適切に国内外に情報発信し続けることが必要不

可欠である。

そして、政府は、新たな制度が施行された後も、他の外国人材の受入れ制度との整合性も含め、その運用状況について絶え間なく検証を行い、必要な見直しや改善を図るべきである。

そこで、①ないし③のとおり提言する。