

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11回）
議事要旨

1 日時

令和5年10月4日（水）10:00～12:00

2 場所

法曹会館2階「高砂の間」

3 出席者

(1) 有識者

田中座長、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（代理出席）、樋口委員、堀内委員、山川委員

(2) 関係省庁等

（内閣官房）

南部参事官、岡野参事官

（出入国在留管理庁）

福原審議官、本針政策課長、安東室長

（厚生労働省）

原口審議官（人材開発、外国人雇用、都道府県労働局担当）、川口外国人雇用対策課長、堀参事官（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】に基づき、ヒアリング結果について説明。
- 各有識者より、論点について、下記のような意見があった。

【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について】

- 新たな制度は、労働力確保を目的とする特定技能制度とは違い、まずは技能を修得する人材育成があり、その次に転籍可能な人材確保の段階があるべき。新たな制度における在留期間は現状と同様に5年間とし、なるべく長い期間、外国人に地方の中小企業にとどまってもらうようにすべきである。
- 技能検定等の合格により、他の在留資格（例：「技術・人文知識・国際業務」）の取得のチャンスを与えることも考えるべきである。技能修得の期間が5年も必要ない職種が

あるのではないかという点については、業界団体等が技能修得の体系について考えていく必要がある。

- 前半の3年間で修了後、特定技能へ移行することも可能であるし、さらに技能を磨くための違うルートを用意しておくこともよいのではないか。後半の2年間在籍し、技能検定随時2級試験の合格により、修了後は、「技術・人文知識・国際業務」等の他の在留資格取得のチャンスを与えるなどのインセンティブを付けるというのがよい。
- 特定技能との接続を考えると、特定技能のレベルと3年間の育成後のレベルは同じにするべきであるが、必要な技能修得期間は業種によって差があるため、育成期間は一律に3年間に縛るのではなく、業種ごとに柔軟に設計すべき。
- 特定技能制度はそのままにしつつ、現行の技能実習制度に替えて、キャリアアップ、キャリア形成プログラムのシステムを作り直し、本人が希望すれば、3年や5年ではなく、長期間滞在できるというようなシステムにしていくということも考えられる。
- 新たな制度の期間は3年とすべき。もし5年とするのであれば、4年目以降は何のための期間なのか、特定技能との違いは何なのかを明確にして制度設計すべきである。新たな制度に4、5年目があることによって、受入れ企業が特定技能へ移行させることにモチベーションが生じない、努力をしないということになれば、今回の見直しの方向性と合致しないのではないか。
- 家族滞在についての問題は、金銭的な扶養能力と、日本語能力を含めた生活能力が十分にあるのかということ。監理団体が家族も含めた生活面でのサポートを行うことは難しいのではないか。共生社会の実現に向けた国や自治体の環境整備が十分でない中で、家族帯同を在留の早い段階でのインセンティブにすることは慎重に考えるべき。
- 見直しが看板の掛け替えとならないよう、抜本的かつ実効的な制度改正が必要であり、人権侵害や労働関係法令違反の解消のため、「ビジネスと人権」の観点から方策を示すことが必要。
- 新しい制度は3年で、特定技能制度は5年が基本のコースでよいのではないか。もし4年目、5年目があるとするならば、技能移転、国際貢献の趣旨の方を対象にしてはどうか。
- 人材育成の定義付けが必要。今回の制度改正では、いわゆる未熟練労働者が入国して特定技能に移行していくまでに、その技能や日本語能力などを向上させていくことが人材育成であることを明確にした方が、新たな制度に盛り込むべき施策が明確になるのではないか。
- 新たな制度が3年で特定技能を目指すものならば、現行の技能実習1号で1年間のみ在留する企業単独型の受入れは、それとは異なる。一方、こうしたスキームは、現地法人の現場リーダーの育成という観点からは、日本企業の国際競争力の強化にも貢献してきたので、今後も維持されるべき。企業単独型の技能実習1号で扱われているものを、企業内転勤の在留資格に整理し直しても良いのではないか。悪用防止の観点から、受け

入れる外国人の前職要件や、帰国後の従事要件等を設けることが前提になる。

- 在留の年数について、3年間でベースになると思う。特定技能1号へ移行する際に試験合格を要件とすることは、本人のインセンティブとしても制度としても整合性がある。特定技能に移る際の試験は、仕組みが複雑になればなるほど、コストやブローカー、利権が生じ、それは結局、労働者に転嫁されることになるので、シンプルなものがよい。
- 企業単独型の技能実習は2通りあり、該当する職種が技能実習にないため企業単独型で申請しているケースと、海外子会社からの実質的な企業内転勤のケースがある。いずれも活用されており、違反事例が皆無に等しいことなどから、今後も維持すべきであると考えが、これらについては、新制度の外に出して、企業内転勤の対象範囲を広げ、その在留資格の中に位置付けることも検討されるべきではないか。
- 人材育成の定義について、未熟練労働者を特定技能1号のレベルに引き上げることのみが人材育成ではない。特定技能2号、あるいはそれ以上のレベルまで人材育成をしていくということも含めるべきではないか。
- 3年をベースにすることに異論はないが、3年で縛ってはいけない。例えば2年目以降、特定技能試験を受けて合格するのであれば、特定技能に移行してもよいと思う。3年経たないと受験できないとするのはいかがなものか。
- 有識者会議の議論の中のボトルネックになっているのは、日本の労働、産業構造、非正規労働者の問題である。
- 制度設計に当たっては、できるだけ簡明にし、また、共生社会を実現し、いかなる人権侵害も起きないことを担保することを十分に念頭において、議論していくことが重要。

【人材育成機能や職種・分野等の在り方について】

- 受入れ分野について、OJT以外で得られる「スキル・知識」は何かという視点も重要であり、その上で、試験の適正化を含め特定技能との関係を考えていくべきである。単純に接続すべきではない。
- 現行制度の対象分野・職種を含め、改めて整理が必要であり、労使等の関係者が参画する会議体において、必要性や妥当性の観点から議論すべきである。
- 新しい制度から特定技能への円滑な移行によるキャリアパスを描くという観点から、特定技能に合わせた働き方、柔軟な働き方というのができるようにしたらどうか。
- 新たな制度では、1年ごとに育成計画を作成の上、現状の技能実習評価試験を基礎に、一定の期間ごとに評価することとしてはどうか。また、外国人の働くモチベーションを上げるため、現場での処遇の向上に対してインセンティブ付けするのも一つの方策ではないか。
- 一つの形態で実習をするよりも、複数の形態で技能修得した方が有効であるとの声があるので、新しい制度では在籍出向を認めるべき。雇用主が変わることによる人材育成への懸念については、出向元が執行計画で人材育成の趣旨や実効性を担保するというこ

とを導入できないか。

- 特定技能と技能実習の職種、業務内容に相当食い違いがある。大括りな特定技能と、細かい技能実習の間をとるのがよいと思うが、特定技能との接続の仕方、技能検定の在り方については、実務的に整理する必要がある。
- 人材育成のあり方について、特定技能1号だけではなく、特定技能2号にどうつなげていくかが重要。世界的に見ても、特定技能制度のような制度でのスキル形成の在り方は共通課題であり、うまくいっている例はない。特定技能1号が使い捨てとならないよう、良好な成績を修めた者が特定技能2号にスムーズに移行できる仕組みが必要ではないか。
- 技能実習3号に相当する部分については、良好な成績で終えた場合には特定技能2号に移行できるというインセンティブを付せば、転籍制限を設けずともワークするのではないか。また、技能実習3号について、技能水準を特定技能2号と同じ技能検定1級水準まで引き上げるということでリニューアルし、技能の高度化という要請にも応えてはどうか。
- 現行の技能実習制度は、職種業務区分、作業区分で定義されており、特定技能は産業分野別となっているが、現行の技能実習の職種作業区分を大括りにした上で、特定技能も作業ベースで定義した方がいいのではないか。
- 受験機会を1回限りとする、試験に弱い人もおり、3年間真面目に努力してきた人が1回の不合格で帰国することになっては酷なので、試験に落ちた人には何らかの在留期限の更新を認めて、複数回の受験を可能とする制度がいいのではないか。
- ドライバーのように、産業分野ではなく、職種として整理すべきものがあるなど、特定技能との接続も含めて、職種、作業、産業分野をどう整理するかが実体的な問題になる。

【受入れ見込数の設定等の在り方について】

- 有識者会議の議論と平行して、現行制度における受入れ拡大のような動向もみられるが、安易かつなし崩し的な受入れとならないよう、現行制度の運用についても、有識者会議の議論を踏まえた対応をとっていただきたい。
- 個々の制度の見直しにとどまらず、家族帯同や、それに伴う教育や社会保障、それらの費用負担の在り方を含め、外国人労働者の受入れと人権保護などについて、正面から議論する時期が来ている。議論の際には、労使を含め、広く関係者を交えた公開の場で議論すべきである。
- 受入れ見込数の設定について、新たな会議体を創設して議論を透明化するという点については議論が一致しているが、そこでは、人手不足感だけでなく、労働市場へ与える影響等も専門的、客観的に考慮することとするべきである。また、産業分野や職種の検討に当たっては、育成期間や到達水準についても考慮されるべきである。好事例の横展

開や、分野ごとにばらばらな部分の平準化や整合性の確保も、新たな会議体の所管事項としてはいかがか。

【転籍の在り方について】

- 転籍について、現行の技能実習制度の副次的な機能である地方の中小企業の人材確保を阻害しないよう、地方への影響を十分に考慮して要件等を決定していく必要がある。1年で転籍されてしまうと人材育成機能を十分に果たすことが困難になる。そのため、在留期間を5年とし、転籍は最初の3年間で1回に限り、キャリア形成の観点から同一業種内に限定すべきである。
- 転籍の要件は、職場環境になじめないなど、賃金以外の理由とすべきで、受入れや技能修得にかかった費用は転籍先企業が支払うことをルール化すべきである。
- 転籍の制限は、基本的には1年間までではないか。3年分の実習プログラムを1年ごとに更新していき、転籍もその1年ごとにチェックするやり方が望ましい。本人にとっても、どんどん転籍してしまうとキャリアアップにならないという観点からも検討すべきである。在留資格とリンクさせることで、働く側のインセンティブが働くように設計するべきではないか。
- 国際的な批判や、労働関連法制との整合性の観点から、転籍不可とする年限は1年が限界ではないか。他方、人材育成の観点からも頻繁な転籍は、受入れ企業、外国人双方にとって望ましくなく、同一企業で就労し続けるインセンティブが働く仕組みの一つが、3年の実習プログラムであると考え。1年での転籍に対する懸念は強いので、業所管省庁や自治体が、なるべく同一企業、地域で長く働いてもらえるよう、企業や外国人材に対する支援を拡充することが必要。
- 転籍の際の費用負担については、イニシャルコストを転籍先が負担するとの意見があるが、何を以てイニシャルコストとするのかについて、明確かつ簡便な基準が必要である。
- アメリカ、イギリス、カナダ、フランスなどでは、短期的な季節労働者でも転籍制限がない。国際的にも、ビジネスと人権の観点から欧米のスタンダードに満たないということになると、欧米からは敬遠あるいは排除されて、日本の国際的な競争力が低下していくおそれがあるのではないか。
- 転籍を制限する期間について、ILO駐日事務所が、民法及び労働法の規定との整合性を考慮して最長1年間とすることには一定の合理性があると指摘していることにも留意すべき。1年間が最大限の譲歩で、それ以降は、一定の育成ができていることを前提に転籍を自由にし、特段の制限を設けないこととするべき。
- 転籍先のコスト負担について、金額の基準が曖昧ということと、コスト負担によって転籍先が外国人の受入れを躊躇することになり、結果的に転籍ができなくなる、自主的に制限することになってしまうことを危惧する。1年間の育成の中で十分コストは回収できるだろうと考える。
- 転籍を実質的に可能とするためには、現在の機構、分野所管省庁が求人側の企業名、

職種、条件等の情報をオープンにし、ハローワークが実効性のあるあっせんを行うことができるようにすることが必要である。

- 仮に同一分野の中でのみ転籍可能とすると、その分野では合わないとして帰国せざるを得ない者が生じ得る。その場合に再度入国することを一律に禁止する理由はないのではないか。その際には、トータルの在留期限の上限について検討すべきという意見もあるかもしれない。
- 農業の現場は、他の産業に比べると賃金が低いところもあり、人材が都会に流出してしまうのではないかと懸念する声は大きいですが、人権の保護の観点からは、2年目からは転職可能にしてはどうか。
- 人材育成及びコスト負担の観点から、3年間は一つの事業所で育成をするのが、外国人労働者にとっても受入れ企業にとっても重要なので、3年間は一つの事業所で定着してもらうことを原則にできないか。転籍を縛るというよりも、定着することが企業及び労働者にとってメリットになるということで考えられないか。
- 転籍の可否を判断する際には、転籍候補先での人材育成の計画や体制がどうなっているかが重要。人材育成の継続性の判断方法や、転籍先でのスキル形成が図れるような計画の作成、それを客観化してポータブルなものにするといった点を検討する必要がある。
- 現行法でも、契約期間内でもやむを得ない事由があれば転職できるが、合意解約の場合はどうするのかや、人権侵害事案の立証の在り方はどうするかなどの明確化が問題。また、所管省庁間の連携体制として、労働基準監督署は大きな役割を果たせるのではないかと思う。
- 途中で帰国した人に対しても、再チャレンジの機会があってもよい。技能実習生等は若く、別の職種を試してみたいという思いを持っているので、違う職種でチャレンジする機会があってもいいのではないかと思う。
- 転籍制限について、基本は1年で考えるべき。人権侵害があった場合は他職種への転職も認めるべきではないかと思う。人権侵害の被害の程度が大きいほど、その職種全体に負のイメージを持ってしまっていて、なかなかそこから次につながらない。
- 転籍は1年後に可能とするとしても、原則は3年間、同一企業で育成をするということが打ち出されれば、受入れ側は安心する。

【監理・支援・保護の在り方について】

- 新たな制度においても監理団体は行政が監督しやすい非営利法人に限り、現行制度における監理団体を十分に活用していくべきである。監理団体の許可要件、優良要件の見直しこそが必要である。
- 監理する実習実施者数が1社などの小規模な監理団体や、技能実習生受入れ事業以外の自主的な事業を行っていない団体、監理費以外の収入源がない団体、債務超過の団体など、小規模かつ財政基盤の整っていない法人は、実習監理を適切に実施する体制が不十分であるため、許可を与えるべきではないのではないか。
- 中小企業組合について、名が体を表していない組合、監理が行き届くのか不明なほど活動地区を拡大している組合等でも、書類不備がなければ認可されてしまうなど、都道

府県による許認可が機能していない。中小企業庁の指導により、中小企業等協同組合法の運用を正常化していく必要がある。

- 弁護士に監理団体の外部監査人や顧問を委嘱することや、重大な不法行為があった場合は、実習実施者や監理団体の取消や、監理団体名、顧問名の公表を実施することが効果的ではないか。
- 監理団体の要件について、非営利に限る必要はない。
- 監理団体の要件について、営利性、非営利性というよりも、受入れの現場をしっかりと日常的に確認できる状況にあるのかどうか重要である。
- 実習実施者から手数料を受け取っている監理団体は、経済的な独立性が担保されていないため、機構に当たるような機関に費用を納めて、監理団体はその機関から手数料を受領するというような方法が考えられる。
- 監督する者と監督される者が人的に重なり合っているという状況では、監理監督が制度的に機能しないことは明らかである。新制度では、監理団体と実習実施者の役員の兼職は全面的に禁止することを検討するべきである。
- 現行の監理団体について、新制度移行に際して、新たに定めた要件の下で要件適合性をチェックして許否を決めることとしなければ、不適切な監理団体の排除はできない。
- 優良な実習実施者への優遇措置として、提出書類の削減や審査期間の短縮化といったことが考えられる。優良認定の評価項目は、技能の修得状況、日本語の学習支援、最低賃金とのかい離率等とすることが挙げられる。これらは現行制度上も採用されているが、加点点数を引き上げることで、受入れ企業等の行動変容を促していくことも一案である。
- 監理団体の役割は重要であるが、外国人技能実習機構、政府、ハローワーク等の機関がどのような責任をもって、どのようにサポートしていくのか、整理が必要ではないかと思う。現行制度でも外国人技能実習機構の負担が大きい中で、一体どこまで機構に任せられるのか議論するべきである。
- 監理団体のあり方について、必ずしも非営利に限る必要はないのではないか。せめてNPO法人並みに収益事業を可能とし、かつ内部留保によって再投資、事業の拡大が可能といったような形まで緩和し、監理団体自体のキャパシティビルディングが行われる仕組みを設けるべきではないか。
- 労働条件や契約の保護の仕組みとして、現行の技能実習制度と特定技能制度では、雇用契約を人材育成のための計画の認定の基準として審査するのか、契約そのものを審査するのかという違いがある。特定技能の方が雇用契約に係る認定基準が詳細なので、両制度の基準の整合性をどう保っていくか考えるべきである。要保護性の高い技能実習よりも、特定技能の方が詳細な基準を設けている点は、整合性の観点から検討が必要である。紛争予防や失踪対策の点から、契約内容や労働条件の透明化についても議論が必要である。
- 外国人技能実習機構からは「調査はするが自分たちに処分権限はない」と言われることがある。機構には特定技能もカバーしてほしいが、権限や責任、裁量を与えることで、自ら創意工夫し、制度改善について主体的に考えるようになるのではないか。

- 監理団体のあり方について、実習実施者と監理団体が分離されていないのは問題だと思う。事業協同組合は、その成り立ちから、監理や監査をすることに向いていない団体だと思う。制度として両者を分離するという意見に賛成であるが、現状は事業協同組合が圧倒的多数なので、制度移行の中で、相互監理や第三者的な目線が入るような仕組みを作り、本来の第三者的な監理に移行していければよいと思う。
- 監理団体は実費程度しか取れないが、営利団体はそれでは経営していけないし、行政側の管理の手数が回らない。
- 役員の兼業禁止は、組合の直接奉仕、間接奉仕の原則に反する。組合員企業同士が牽制し合う組織にもできる。組合は会員に対してサービスを行う組織体なので、非営利的な組織体の方が、公平にできるのではないか。
- 監理団体と実習実施者の役員の兼任について、完全に分離するのは難しいのではないか。兼務を禁止すれば、監理団体は、外形上、別団体を作るだけで、実態の解決にはつながらない。第三者の目を定期的に入れること、また、悪質な状況に対しては厳しい措置が実効的に働く仕組みを設けることで、解決をするしかないのではないか。
- 実習実施機関と監理団体が一体化すると、自分で自分を監督するということになると思うので、そうではなく、傘下でない別の地域の受入れ機関を監理するなどといった手法も考えられるのではないか。
- 弁護士が監理団体の中に入るといふこともあり得ると思うけれども、まずは監理団体の独立性に係るきちんとした仕組みがあるべきである。そうでないと、入りにくいのではないか。監理団体に第三者の目を入れることも必要であるが、やはり監理団体の仕組み自体として、その在り方を検討する必要がある。
- 監理団体の監理体制を不安視するのであれば、外部監査を弁護士に担ってもらい、厳しく見てもらうことも必要なのではないか。法律の番人たる弁護士が見られないとすれば、どの組織や士業の方、どこも見ることができない。

【特定技能制度の適正化方策について】

- 登録支援機関は労政審（労働政策審議会）による諮問を経た許可制とし、支援の実施体制が不十分な登録支援機関は排除するべき。登録支援機関が徴収する手数料は上限が定められておらず、青天井になっている。職業紹介手数料目当ての事業者が転職のあつせんをしている可能性がある。手数料の上限の設定が必要である。
- 登録支援機関の支援10項目を十分に実施できる監理団体が多数存在している。監理団体に特定技能外国人の支援を委ねていくことも検討していくべきである。
- 特定技能への移行については、より積極的なスキルの向上が重要であり、高度なスキルが担保されていることを適切な基準の試験で確認し、合格すれば特定技能に移行できるようにすることが必要である。
- 登録支援機関は非営利に限定し、また、取締りを強化するべきである。

【国・自治体の役割について】

- 通報体制や苦情処理、スムーズな転籍など、人権や労働者保護のための救済メカニズ

ムが、実質的に、かつ、迅速に機能するのか、そのための体制をどう変えていくべきなのか、検討するべきである。

- 違反者の排除、許可の取消しのほか、処罰や訴追を含めるべきかどうか、不法就労やあつせん業者をどう排除するかも考えるべきである。
- 業所管省庁でも、産業ごとの外国人労働者の保護や人材育成支援を行うべきである。外国人技能実習機構の体制強化のための予算確保をはじめ、所管産業の外国人の日本語教育や生活支援、制度の適正運用のための予算を確保し、地域・地場産業の在り方、産業政策も含め十分な施策を講じるべきである。これらの施策は、共生社会実現の観点からも重要である。
- 業所管省庁が、1年、2年、3年という段階を迫って育成が進む業界別の育成計画のモデルを作るのが現実的であるとする。使用は任意とし、ある程度、標準化していくことで、汎用的なスキル形成ができるのではないかと考える。
- 在留資格の元となる法律関係にトラブルが生じているときに、それを解決するためには在留資格を諦めなくてはならず、結果的に泣き寝入りするというケースがある。これを防ぐために、法的な問題を解決するための在留資格を設けることを検討するべきである。

【送出国機関及び送出しの在り方について】

- JICA等が、送出国において、無償あるいは非常に安い料金で日本語教育や技能試験のための教育を行うプラットフォームを作ることが考えられる。このプラットフォームと送出国機関が契約を結び、プラットフォームが送出国機関に対して送出国費用を払う形にすることで、外国人が違法な手数料、高額な手数料を払う動機もなくなり、日本側もB to Bの形で送出国機関に対して適正な送出国料金を払うことができる。
- 送出しの費用負担をどう適正化していくかということが重要である。例えば、外国人本人の費用負担が重いと失踪のリスク要因になるため、費用負担が少ない送出国機関や送出国を優遇する仕組みを設けてはどうか。費用負担の状況を実習計画等に記載させて監督上注意を要する事項とすることや、本人の負担を軽減した受入れ企業には手続の簡素化を認めるというようなことが考えられる。
- 不適切な送出国機関については、相手国政府任せではなくて、日本側も積極的な権限を発動できるようにするべきではないかと考える。MOCの実効性をどう保つのが重要。外国人技能実習機構は、失踪者発生が著しい送出国機関の機関名を公表しているが、監理団体を含めて、こういった形での実質的な排除を図っていくとよいと思う。
- 公的な送出しプラットフォームが実現すると、送出しに関する受入れ側の負担や不安が下がると思うので、具体化を検討してほしい。

【日本語能力の向上方策について】

- 日本語能力について、レベルの不明確な講習会の受講や「相当」ではなく、入国時はN5以上、在留期間満了時にはN4以上の試験の合格を要件とすべきである。就労中も実習実施者や監理団体が日本語教育を行う必要がある。

- 日本語能力の試験が20種類ぐらいあるが、それでは統制が取れない。文化庁が進めようとしている日本語教育に関する指導者養成や日本語能力の試験のレベルの統一を行うべきである。
 - 日本語能力について、事故防止等の観点からは、入国前にN5レベルがあることは大事であるが、農業分野は人気がないので、ハードルを高くすると人材確保が困難になる。N5レベルを必須化するならば、試験回数が年に2回しかないというのは困るので、特定技能1号試験等の場を活用し、同時に試験を行うなどの対応をしてほしい。
- (以上)