

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12回）
議事要旨

1 日時

令和5年10月18日（水）10:00～12:25

2 場所

法務省20階第一会議室

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、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、藤谷調整官

(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1－2】に基づき、「最終報告書（たたき台）（提言部分）」について説明。
- 各有識者より、最終報告書（たたき台）（提言部分）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】

- 家族帯同について、基本的に特定技能1号までは認めないことには異論があるが、新たな制度で3年、特定技能1号で5年の計8年働いていれば、結婚したり子供ができたりするので、その家族の在留資格の措置について柔軟に対応していただきたい。
- 両制度の在り方を見直すに当たり、最も重要なことは、外国人材の人権が十分に守られ、日本社会の一員として安心して活躍していただける環境を整えることである。そのためには、来日前の手数料を減らして借金の負担を軽減することや、転籍要件を緩和し、雇用者側

が魅力的な職場を作るインセンティブを高めるといったことが必要である。

- 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について、受入れ経緯やキャリア形成の実態を踏まえると、既存の企業内転勤の在留資格を整理し直すことが適しているのではないか。一方、企業単独型において、技能実習2号、3号、特定技能に移行するケースについては、新たな制度の中で位置付けていくことが適切である。
- 前回会議においては、在留期間は3年間で基本になるという意見が多数を占めていたが、やはり最長5年間として、3年で要件を満たせば特定技能へ移行でき、また、あと2年人材育成に励んだ方には、例えば「技術・人文知識・国際業務」など他の在留資格へ移行できるといった形でメリットを与える制度設計にすべきではないか。
- 制度見直しにより、外国人労働者に不利益が生じることのないよう、丁寧な検討が必要である。
- 育成期間は3年としているが、分野や職種によって作業中の危険性などの違いは大きく、必要となる労働安全教育やスキル・知識の修得を含めて、即戦力に達するまでの期間には差が生じる。そのような課題をどうカバーしていくのか検討する必要があるのではないか。
- 企業単独型について、その定義や要件によっては、単純労働者受入れの新たな抜け道となる可能性もあるので、厳格な要件を課すことが重要である。
- 家族帯同の問題で、最短でも5年、最長8年帯同できないというのは長いと思う。例えば日本語で何か柔軟化するとか、あるいは5年という期間を試験に受ければ短くするなど、柔軟化策が必要ではないか。
- 全体の制度の建て付けとして、新たな制度から特定技能1号へ移行した先に特定技能2号があるということを明記していただきたい。

【新たな制度の受入れ対象分野や人材育成機能の在り方について】

- 人材育成・技能評価について、外国人が従事できる業務の範囲を現行の技能実習よりも幅広くし、体系的な能力を修得できるようにする観点から、特定技能の業務区分と同一とすることは良い。
- 新たな制度では、労働の季節性の問題を有する特定産業分野における有効な人材育成の手法の一つとして、出向元との労働契約は維持した状態で出向先の他社で勤務する在籍出向の仕組みを新たに認めてはどうか。
- 受入れ対象分野について、「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、新たな制度の趣旨等を踏まえ、新たに設定する」という書きぶりだと、現在受入れ実態がある業種が全部認められるわけではないという印象だけが残し、不安を生むため、「実態を踏まえつつ」など、少し言葉を補うのが望ましいのではないか。
- 試験に失敗した場合に再受験のために在留継続が1年までできるという記載だけでは、単に1年長くいるために試験に不合格になる人が出てくる可能性があるため、不合格者が一定の水準を超えた場合には、監理団体や雇用者側に何らかのペナルティーを与えなければならない。
- 地方における外国人材の確保が今より困難になるのではないかと懸念があるため、同一企業での就労を継続する場合には、再受験のための在留継続の期間を2年としてはど

うか。

- 分野や職種の追加に当たっては、人手不足の状況や生産性向上の方策を全国的かつ地域ごとに算出しながら総合的に判断していくことが重要である。
- 現行の特定技能1号評価試験の難易度は各分野によってばらつきがあり、今でも試験の難易度の低い分野へ技能実習生が流出している状況であるため、業所管省庁が業界団体としっかり協議し、試験のレベル感を統一するべきである。
- 技能実習制度の職種・作業一覧に掲載されている職種を網羅する形で特定技能の分野に一致させようとする方向性は、両制度の間をシームレスに連結することとなることなので、賛成。しかしながら、多くの分野や業種で人手不足の声が上がる一方で、行政と近い業界から要望や一定の数値データを示すことで分野の追加が頻繁に行われるようでは、生産性向上を図るためのDXなどのIT化投資、設備投資による省力化を避け、労働力を安易に外国人労働者に頼ってしまう懸念も生じる。
- 公労使による分野、職種の決定と検証のための継続的な会議体を設置し、分野決定の基準や決定・廃止プロセスの明確化を図っていくことが必要である。併せて、当該分野の業種や企業に、安易に外国人に労働力を求めるのではなく、日本人雇用を呼び込むための方策を検討させることも必要である。
- 新たな制度の受入れ対象分野の検討に当たっては、専門的・技術的分野の定義を明確にし、必要性や妥当性の観点から検討すべきであって、単純に接合すべきではない。「人材育成になじまない分野は新たな制度の対象としない」と明確に示すことは重要。
- 段階的に技能・知識が身に付いていく職種なのかという点は当然重要であるが、さらに、技能等の向上と適正な賃金とが結び付いているのかという視点も非常に重要であり、賃上げの状況等も勘案すべきである。
- 分野によっては幅広い作業に従事することがあり、労働災害等につながる懸念がある。少なくともコア業務を設け、労働安全衛生を含む適切な試験により習熟度を確認すべきである。
- 「業務区分」、「分野」といった記載が統一されていない印象があるので、統一すべきである。
- 新たな制度は即戦力と評価できるような計画的な人材育成を行う制度という論理になるので、試験の在り方や分野設定については、即戦力と評価できるというゴールを意識して考える必要がある。報告書では、もう少し計画的な人材育成と即戦力という点を強調してもいいのではないか。
- 「キャリア」と「スキル」という表現の区別が混乱しているような気がする。スキルは技能に着目した短期間の概念であり、新しい制度はどちらかという技能の修得とか形成、スキルの方に着目している。他方、職業能力開発促進法の1条や3条にキャリアの定義があり、より長期的な職業生活の設計という概念である。日本に来ればスキルが身に付くし、特定技能1号、2号を見据えたキャリアアップもできるというメッセージを海外に発信してはどうか。

【受入れ見込数の設定等の在り方について】

- 新たな会議体はどのように設置されるのか、また、特定技能の連絡協議会との関係はどのようなのか。新たな制度と特定技能制度の業種が揃うと、それぞれの協議会で同じことを扱うことが多くなると思うので、統一した方が企業の負担は少ないのではないかと。
- 各企業の受入れ人数枠を定めないことになれば、都市部あるいは地方の大企業等が受け入れたい人数だけ受け入れられることになり、実効性が担保できなくなるので、入国者数、在留者数と各企業の受入れ人数枠を二重にする必要がある。
- 現在の特定技能制度の分野別協議会について、新たな制度も含めた形で、制度所管省庁と業所管省庁をはじめ、監理団体や登録支援機関、受入れ機関が参画した上で、当該産業分野における人手不足の状況や賃金水準の確認、好事例の共有、課題・問題事案の把握等を行う会議体として再編し、新たな会議体と連携させていくことが重要である。

【新たな制度における転籍の在り方について】

- 転籍後の受入れ企業の費用負担について、実効性を確保するのは難しいのではないかと。機構も入管も、お金の問題について対応しないことが多いと感じる。
- 育成途中で帰国した者の我が国での滞在期間が通算2年以下の場合に限り、新たな制度で違う分野での育成を目的とした再度の入国を認めるというのは、1回限りなのか、それとも何回も可能なのか。何度も日本に来て短期で働きたいという人を許すのかどうか、どういうイメージを持てば良いのか。
- 外国人材と受入れ企業等の両者が業務内容の修得度合いやキャリアアップの状況などを確認して、特定技能1号への円滑な移行を促進する観点から、また、人権の保護を確実なものにするという観点から、転籍の意向の有無にかかわらず、育成期間が1年を超えた全ての外国人材に対して、技能検定の基礎級及び日本語能力試験のN5合格を必須要件としてはどうか。
- 転籍支援は監理団体を中心となって行うこととしつつ、ハローワーク、新たな機構等と連携するという案になっているが、監理団体の責任が余りにも重くなってしまうので、転籍につなぐまでは監理団体が行い、マッチングは新たな機構や第三者機関などが行うという仕組みも考えられるのではないかと。
- 1年を超えた場合に転籍を認めることについて、おおむね1年ごとに次の実習生を受け入れるという仕組みの中で、途中で転籍をされてしまうと、残りの期間の埋め合わせが難しく、実態面の不安はあるが、基本的に3年間の育成ということを徹底することで、そのような不安が少し軽減されるのではないかと。
- 転籍に伴う費用分担について、実効性が伴うように、分担する項目を明らかにするとともに、教育や生活支援に係る費用など実費で見ることが難しい費用についても、例えば、これまでの実態等を踏まえて定額を設定するなどの仕組みを設ければ、企業側の理解も得られやすいのではないかと。
- 原則転籍は自由という立場だが、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いうことや、就労開始後1年を超えた後は本人意向による転籍を認めるということは、これまでの議論の中で収束すべき地点だと感じている。
- 転籍に伴う費用分担について、転籍前後の企業間で金額の合意をするというのは非常に

大きなハードルになるのではないか。転籍前の企業に転籍先の企業が金銭支払いをしなければいけないとすることは、おそらく労働法上許されず、理論的にも難しいのではないか。

- 技能検定等を受けると企業側に転籍意志が伝わってしまい、企業がそれを妨害する、基礎級の試験を難しくするといった事態になることを危惧する。転籍は労働者の当然の権利なので、条件をクリアすれば恩恵的に認めるという話ではない。
- 基礎級の受験や日本語能力試験のN5の合格が転籍のメルクマールとされてしまうのはよくないと思うので、基本的に全員が受けるようにすべき。
- 費用負担の具体策に実効性がなければ、育成費用の一部を事前に債務の形で外国人労働者に負わせることになりかねないため、ワークする方法をしっかりと考える必要がある。
- 転籍の自由は労働者の権利として非常に重要であるが、一方で事業者間の公平という観点も非常に重要である。特に、海外から未経験者を採用するに当たっては、通常と比べてイニシャルコストがかかることは明白である。そのため、転籍者の受入れを、例えば優良な実習実施者に限るというように、事業者側に対して縛りをかけ、制度にただ乗りする事業者が蔓延することを防ぐ仕組みを設けてはどうか。
- 転籍者が使い回されるようなことを防ぐために、受入れ者数、特定技能1号への移行者数、合格率、実習中断者数等の受入れに関する情報の開示の義務付けや、転籍者に限って特定技能1号への移行率が非常に低いといった事業者への罰則を設けるべきではないか。
- 転籍については地域間の移動についても非常に懸念が示されているが、例えば実習実施者の所在地に応じてリージョンを決めて、リージョン間の移動については受入れ枠を制限することで、地域間の過剰な移動をマクロでコントロールするということもあるのではないか。
- 現行の技能実習制度は、入国前に母国語が併記された雇用条件通知書を明示した上で雇用契約を締結しているにもかかわらず、入国後、手取り額に関してトラブルになるケースもあるので、やむを得ない事情がある場合の転籍を認めるに当たっては、しっかりと外国人技能実習機構が精査すべきである。
- 新たな制度における人材育成の観点が全体的に弱いという印象を持っている。例えば、育成期間は可能な限り一つの受入れ企業で育成するということが望ましいとすることや、3年間の育成というものを見据えた受入れ企業の意味を明確にしてもらうことなど、何か提言できないか。
- もし義務付けで費用負担の合意ができるのであれば、外国人本人の費用と受入れ企業の費用の負担の割合は、転籍先企業の人材育成の計画の審査において検討されることになる。

【監理・支援・保護の在り方について】

- 役職員の兼職に係る制限の強化については、本当に実効性があるのか疑問を感じる。外部者による監視の強化等が現実的だと思われ、弁護士等、外部の目を体制の中にも含めるということと、新たな機構が適切に監督することが非常に重要である。
- 監理団体の独立性・中立性の強化という点は、非常に賛成である。今、事業協同組合が監理団体の多くを占めているが、役員の3分の2が組合員というような縛りがあるため、自分で自分を管理・監督する仕組みになっている。この兼職制限の強化又は外部監視の強化とい

うところの「又は」は、「及び」の方がよい。

- 監理団体の中立性や独立性が担保されていない一番の理由は、やはり経営の自律性がなかなか保てないということだと思う。そのため、実費規定の緩和、せめてNPO法人並みの内部留保を設けて、事業自体に再投資できるような、「あめ」の部分も設けなければ難しいのではないか。
- 特定技能制度の各産業分野の試験の難易度、手続等の平準化を図るため、外国人技能実習機構を、両制度を包括的に管轄する組織として再編すべきである。
- 協同組合は本来、組合員のためにある。前回会議では、役員企業は他の監理団体が監理すべきという意見があったが、中小企業等協同組合法だけではなく他の協同組合法でも、このような手法では員外利用に当たるため、強く反対する。
- 外部者による監督強化ということであれば、外部監査人の要件を引き上げる、例えば、弁護士や社会保険労務士等の有識者に限定し、取締りの権限を与えるなど、適正化を図るべきではないか。
- 新たな機構について、特定技能を監督指導の対象とすることや、権限強化などについて検討すべきである。体制強化のための予算は業所管省庁も負担すべきである。
- 監理団体の要件厳格化は重要である。過去に重大な法令違反があった場合や債務超過等の場合は受入れを一切認めないというような、これまで以上に厳格な要件が必要ではないか。
- 監理団体の適正化の中に、受入れ企業が1社しかないなど具体的に問題がある事例を記載するべきではないか。

【特定技能制度の適正化の在り方について】

- 技能実習の途中で特定技能へ移行するのはハードルが高いと思うが、新たな制度において、例えば、1年でN4合格レベルまで達して特定技能の試験に受かったような場合、特定技能への移行は可能なのか。
- 登録支援機関の業務にキャリア支援も追加し、特定技能1号から特定技能2号への移行をしっかりと支援していくという姿勢を示すべきではないか。
- 新たな制度での育成中に試験に合格したとしても、特定技能への移行を認めるべきではない。初めから特定技能1号で来ればよいだけの話である。
- 登録支援機関は登録制ではなく許可制にすべきであり、支援10項目を実施できないような体制の登録支援機関は、この見直しを機会に排除していくべきではないか。また、登録支援機関が受入れ機関から徴収できる費用の上限を設けるべきである。
- 特定技能の試験レベルについて、技能実習のような計画的な育成計画がないことを踏まえ、特定技能1号は、日本語検定N3及び技能検定2級相当の合格を最低限の要件とし、特定技能2号は、専門性を持って上限なく在留資格を更新できることから、N2相当及び技能検定1級相当以上を要件とすることが必要ではないか。
- 登録支援機関を利用しない受入れの場合の適正化の観点から、受入れ機関の要件厳格化や機構による監督指導を行うことについても検討すべきである。
- 特定技能に関する登録支援機関に関しても、責任を明確にする必要があるのではないか。

【国・自治体の役割について】

- 農業は、半島、離島、過疎地域など、民間の賃貸物件がないような地域でも行われており、外国人材の生活環境確保にコストの負担が大きいことから、住環境の整備に対する支援なども盛り込んでいただきたい。
- 新制度においても一定程度は特定技能へ移行せず帰国するという事は当然考えられるし、国際的な潮流を踏まえると、新制度にも、資格の相互認証などの形で国際貢献にも資するという部分は残すべきと考える。そのため、国の責務として、帰国した人たちが身に付けたことを出身国で生かしていけるような環境整備を行うべきである。
- 制度所管省庁の役割としては、新たな制度の適正運用のために、入管行政、労働行政の視点から、法令違反を含めて状況を確認していくこと、また、業所管省庁と連携しながら人手不足状況の動向等を把握し、助言していくことが必要である。
- 業所管省庁についても制度の適正化のために積極的に関与すべきである。機構の体制整備、制度適正化のための予算確保を含め、従来以上に責任を担うべきである。
- 国・地方自治体の役割の中に、企業の自助努力では限界がある部分について自治体として支援する、外国人が地方に留まるように支援する、あるいは、それを更に国として支援するというような項目を入れるべきではないか。
- 業所管省庁の役割として、それぞれの業種の特性に応じた育成プログラムの開発や提供を含めるようにし、全体的に人材育成の観点をもう少し強めていただきたい。

【送出機関及び送出しの在り方について】

- 「受入れ企業等が一定の来日前手数料を負担するなどの仕組みを導入し、外国人の負担の軽減を図る」とあるが、手数料が高騰するという懸念もあるので、その防止措置も必要になるのではないか。
- 受入れ企業の業務内容や賃金、就業時間等の情報を公的な法人等が外国人の母国語で明示して、外国人の期待や認識と現実のずれがないようにすれば、入国後の失踪の防止にもつながると思うので、海外向けの情報開示ということを加筆したらどうか。
- 受入れ企業側が来日前手数料の一定額を負担するという案を示されているが、具体的にどうするかが非常に重要である。実効性を担保するアイデアを考える必要があるが、送出機関との契約は労働者個人ではなく受入れ側が法人として行うということもその一つである。
- 実効性を担保するためにも、実習生の来日前の借金の額の把握を監理団体や雇用者の義務にするなど、もう少し踏み込んだ制度の検討が必要ではないか。

【日本語能力の向上方策について】

- 「相当な講習の受講」として、認定日本語教育機関等と特定産業分野ごとの技能評価試験及び特定技能1号試験の実施機関が連携して作成、実施する講習カリキュラムも認めてはどうか。
- 新たな制度の下で、どのタイミングで誰の負担で日本語教育機関を使って勉強していただくのかというところをもう少し踏み込んで記載してもいいのではないか。

- 日本語試験に関して、地方の場合、受験地や回数が限定されるほか、受験地への交通費など費用負担が必要であり、頻繁に受験機会を確保することが難しい状況にあるので、例えばオンライン試験の実施など、受験に向けた負担軽減策を講じる必要があるのではないか。
- 日本語能力については、入国時に日本語能力検定N5以上が必要である。また、新たな制度の在留期間満了時にはN4以上を必須とすべきであり、就労中にも各実習実施者、あるいは監理団体がしっかりと日本語教育を行っていく必要がある。レベルの不明確な講習の受講ではなく、試験の合格が必要ではないか。

【その他（新たな制度に向けて）について】

- 地方では現状でも人手不足となっており、質はもちろんのこと量も確保することが必要である。日本語試験に合格しなければ日本では3年しか働けないといった誤った情報が送出国や送出国機関に伝わることで懸念されるので、適切な情報発信が大事である。
- 新たな制度は基本的に3年間の就労を通じた育成期間で特定技能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趣旨を、事業所、外国人材、各機関にしっかりと周知徹底し、その趣旨が全うされるような環境を作っていくということが何よりも大事である。
- 今回議論した課題は他の在留資格にも共通するものもあり、今回の見直しで他の在留資格へのしわ寄せや不整合な部分が出てくるとも考えられる。家族帯同の問題も含めて、「共生社会」という視点でも議論しなければいけない。政府として外国人労働者政策全体について公の場できちんと議論する場を作っていただきたい。その点は最終報告書でも言及いただきたい。

【その他】

- 技能実習制度と特定技能制度は別の制度であり、上下の位置関係にはないので、イメージ図では縦ではなく横に配置すべきである。また、新しい制度のイメージ図は、特定技能制度に一本化しているような誤解を与えるので、両制度を分けていただきたい。
- 通算2年以下で帰国し、国民年金や厚生年金の脱退一時金を取得後、再度入国し、また帰国した場合に二度目の脱退一時金が得られるとしたら、帰国するごとに社会保険の保険外加入期間がなくなり、最後に日本の他の在留資格で働けるとなると、生活保護を受ける方も出てくると考えられる。そのような場合には新たな在留資格は認めないなどの仕組みに現状なっているのか。
- 外国人材や監理団体、登録支援機関等の抱えている懸念や不安がいろいろあろうかと思うので、これをできる限り解消するという意味でも、最終報告書における主要な関心事項として、冒頭の序文あるいは前文の中に記述しておくべきではないか。

(以上)