

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14回）
議事要旨

1 日時

令和5年11月8日（水）10：00～12：15

2 場所

法務省7階共用会議室

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、末松委員、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

(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)

近江理事

4 議事内容

- 出入国在留管理庁本針政策課長より、【資料1－3】及び【資料1－4】に基づき、「最終報告書（たたき台）（提言部分等）」について説明。
- 各有識者より、最終報告書（たたき台）（提言部分等）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】

- 制度目的について、3年間で特定技能1号に移行するという考え方を否定するものではないが、当初の議論は、現在の技能実習の対象になっている業務内容に就業してもらうためには一定の育成という要素は必要であり、そのための育成だということだった。新しい制度において、就業している業務区分での基本的な就業能力は全員が身につけるべきものだが、その上のランクの特定技能1号レベルまで全員が到達することは難しく、そこまで想定しなくてもよいのではないか。二つの育成を書き分けた方がよい。
- 日本の産業界の意向は、新制度で育成して長期的に日本にいてもらえるのが望ましい

という考え方が強いと思うが、送出国側には、日本である程度のレベルまでトレーニングしたら帰ってきてほしいという意向もある。新制度で3年育成し、その後は日本に残る人と帰る人の両方いるという形がいいのではないかな。

- 基本的に3年という認識がどこかにいってしまって、1年ごとの制度のようになってしまっているということを懸念する。
- 新たな制度は、3年経ったら特定技能に自動的に行くという制度ではなく、そこで帰る人もいる。特定技能1号の試験を受ける意味は、特定技能に行くためだけではなく、3年間の成果としてその水準まで達した人材であることを証明すること。そういうことで全体の整理をしていただきたい。
- 中間報告の段階でも、新しい制度の目的は人材確保と人材育成ということで議論してきたが、最終報告書のたたき台では、目的が特定技能1号への移行にすり替わってしまっているのではないかな。特定技能1号の技能水準を目指す、又は技能水準等を目指すという表記に統一してはどうか。
- 新しい制度と特定技能制度は独立したものだという事は、非常に重要である。一定数出身国に帰っていく部分もあり、それは、国際労働移民政策の中では国際協力の一つとして認知されつつある分野である。今回の最終報告書のたたき台には、技能の見える化も国の責務として書かれてあり、そことも整合するのではないかな。その際、身につけるべき技能水準については手を抜かないような表現ぶりが必要ではないかな。
- 新しい制度を「特ゼロ」という人がいるが、それはよくない。両者は独立であり、結果として接続するとしても、それぞれが矜持を持ってしっかり運用するということが大事なのではないかな。
- 家族帯同については、在留中に子供が生まれたり、家族ができたような場合、ある程度柔軟な対応が必要ではないかな。
- 新たな制度が特定技能の前段階に見えることに違和感があり、修正いただきたい。新たな制度における人材育成の重要性を強調してはどうか。

【人材育成機能や職種・分野等の在り方について】

- 人材育成期間は3年間を維持していただきたい。
- 計画的な人材育成のやり方を現在の技能実習制度よりも大綱化することで、現状において失踪や拘束の原因の一環になっている受入れ企業のコストをなるべく下げるべきではないかな。
- 良好な成績を修めた受入れ企業については受入れ可能人数を上げるなどのインセンティブのような形で考えるということも可能ではないかな。
- 1年目の試験については、当該業務区分における基本的な就業能力の修得を確認するという位置付けに、最後の試験については、特定技能1号に相当する能力の修得を確認するという位置付けにしてはどうか。
- 対象分野の部分でも不安がある。新たな制度は、現行の技能実習制度の受入れ対象分野をそのまま引き継ぐわけではなく、減るかもしれないが、増える可能性もあるということを適切に打ち出していくことが非常に大事ではないかな。

- 特定技能の分野と業務、技能実習の職種と作業というのが混在しているが、これを分かりやすくするため、厚生労働省の職業分類表等、統一性があるものを活用できないか。
- 季節労働について、農業については、技能実習制度では農作業請負方式、特定技能制度では派遣業態を認められている実績があるため、新しい制度でも行えるのではないか。一つの企業ではなく、各所で技能を学べるため、キャリア形成の面からも有効に作用するのではないか。
- 季節性のある分野について、労働安全衛生や人材育成の担保への懸念が残る。「認めるものとする」と断定的にするより、「認めることを検討する」のような記載にすべきではないか。
- 季節性のある分野について、農業と漁業が明記されたが、製造業等においても季節性のある分野もあるため、関係者等へのヒアリング等も踏まえて、実態に即して分野設定を行っていく必要があるのではないか。

【受入れ見込数の設定等の在り方について】

- 就労を通じて、安全衛生の意識も含めて技能や知識が培われるということを踏まえれば、今の特定技能評価試験では不十分。施行前の段階で、新たな会議体の枠組みで試験内容やレベルを検討し、整備することが大前提である。
- 関係省庁や業界団体からは、不足する業種や生産性の数字等が正確に出ていると思う。新たな協議会においてそうした数字を示せるようにすることが必要なのではないか。
- 受入れ見込数に関連して、現行の特定技能では受入れ企業ごとの上限が特にないが、今回の見直しを機に、事業者ごとの受入れ人数の在り方について検討する必要があるのではないか。一事業者あたりの外国人比率を一定程度に制限することで、日本人従業員との交流の機会が生まれ、日本の文化や日本語能力の強化を図ることができる。また、外国人の入国規制が生じた場合においても、事業の継続性を確保し、経済活動への支障を予防することにつながる。

【転籍の在り方について】

- 本人意向の転籍の要件については、懸念や不安の声が大きいため、有識者会議としても不安の軽減策や緩和策について議論し、検討する必要があるのではないか。人材を確保することが大前提になるので、地方や中小企業に一方的に不利にならないよう、議論を詰める必要がある。
- 新たな制度における転籍については、費用負担を転籍先に負担させることが可能な建て付けとなっているが、特定技能制度へ移行した場合は新たな制度における転籍とは異なるため、就職先に費用負担を求めるのが難しい。入国時の費用を負担せずに、移行による転籍者を狙う事業者が後を絶たなくなるのではないか。
- 転籍については反対だが、1年経過すれば転籍可能になるという提言をとりまとめることはやむを得ないと思う。
- 転籍に一定の制限をかけているが、実効性が担保されておらず、育成期間中の特定技能への移行も可能となる建て付けが想定されていることから、地方の中小企業の人材確保

- 保、人材育成の観点からは、自発的な転籍は3年間で1回限りとし、ハラスメント等やむを得ない事由に当たる場合は当然この1回には含まないとするのが適切ではないか。
- 転籍や特定技能1号への移行を細かな基準を設けて縛るのは、実効性の観点からも、どうなのかと思う。本筋の対策は、送出し段階における充実したマッチングの実現、ブローカーの排除、転籍等を受け入れる企業が具備すべき要件の設定の3点セットではないか。特に、本人の意思による転籍については、人材育成の実績を転籍先企業の要件とするなどにより、大きく方向付けていくことが望ましい。
 - 報告書の提言で示された転籍における一定の条件は本当に十分なのか。簡単ではないか。
 - 1年経てば転籍はできるということが必要十分条件のような受け止め方をされているが、必要条件ではあるが十分条件ではないというメッセージをもっと出した方がいいのではないか。
 - 労働者保護の観点からは、転籍先が労働法令違反をしていないかということも考慮すべきではないか。
 - 地方や中小零細企業への配慮という記載はあるが、そういった地方や企業の不安を払拭できるような記載や提言の仕方が必要ではないか。
 - 転籍に際してどれぐらい地方から首都圏や都市部への移転があるかということだが、今あるデータには、技能実習から特定技能への移行の際には分野もまたいいという前提があるため、全く同じ想定をすることはできないのではないか。そのデータでも、必ずしも首都圏に集中していくということでもないため、そのことも言っていくのがよいのではないか。地方協議会のようなものを作り、自治体も参画し地方の魅力を発信する、あるいは自治体の支援を発信する、仲介者の明示を通じて悪質なブローカーの排除をしていくというような内容を概要等で明確に示すことで理解を得る必要があるのではないか。
 - 本人意向による転籍について、概要でも考え方を強調してはどうか。提言4(3)アは言わば必要条件としての1年の経過で、それにプラスして転籍適合性という要件が加わり、イはその中での本人適合性要件、ウは受入れ先適合性要件、それが更に分かれて、計画的な人材育成適合性、労働者保護適合性、仲介機能適合性という要件に分かれるというような形で、単純に1年経てばよいということではないという考え方も強調して示してはどうか。
 - 新制度における転籍の在り方に関して、新たな制度の中での転籍支援がビジネスの対象になることの影響を慎重に考える必要がある。民間職業紹介事業者が介入しない仕組みを考えるべきではないか。不要な転籍あっせんに外国人の方が巻き込まれないような制度設計が必要ではないか。

【監理・支援・保護の在り方について】

- 転籍先の要件として、外国人材の不利益を防ぐ観点から、また、ブローカーなど悪質な仲介者を排除するために、転籍先企業に対して、人材育成等の実績があること、誰が仲介したのか記録することの2点を求めているかどうか。

- 「転籍支援」の部分について、仲介状況の把握を監理団体等に義務付けることとしているが、実効性を担保するため、記録を残させるべきではないか。
- 「転籍支援」の部分について、外国人材が本人意向による転籍の要件を充たさないで転籍等してしまった場合、いわゆる失踪をした場合、何らかの犯罪を犯した場合は別論だが、当人が希望すれば、元の軌道に戻れる道を制度上開いておくことが必要である。そういった場合にも監理団体は見放すのではなく、支援すべきではないか。
- 「送出機関や受入れ機関に係る情報の透明性を高めること」について、ミスマッチをできる限り防ぐことが本旨であるので、ミスマッチの防止を図る、あるいは来日後の労働条件等の認識のそごの防止を図ると、目的まで踏み込んで記述してはどうか。
- 「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」という部分について、中小企業により組織された事業協同組合や農協、漁協、あるいは会員組織を執る商工会、商工会議所等により占められている実情を踏まえるという表現にした方が、今の監理団体数からすると適切ではないか。
- 監理団体の監督のところで、弁護士や社労士の参加とあるが、弁護士会として、必ずそれを入れようというコンセンサスがあるわけではない。むしろ全体の監理団体の建て付けをきちんとしたものにしなから、外部監査はどういうやり方がいいかと、含みを持たせた表現にすることでどうか。
- 企業の受入れ人数枠の関係についても追記されているが、単に「受入れ人数枠」とされて何の受入れ人数なのか分かりにくいので、分野全体の受入れと企業の受入れということで明確に出していただきたい。
- 特定技能でも人材育成という視点が盛り込まれるということを考えると、特定技能においても企業ごとの受入れ上限を設けるべきである。

【特定技能制度の適正化方策について】

- 新たな制度で3年間の就労を通じた人材育成を修了し、かつ要件を満たした場合のみ特定技能1号へ移行できるものとする。
- 育成期間中に特定技能の試験に受かった場合、特定技能への移行を認めるかどうかという論点については、基本的には認めつつも、転籍の在り方と平仄を合わせる必要があるのではないか。同一事業所内の場合は、制度の趣旨である育成が順調に進んだということで、その成果を労働者及び雇用者ともに享受するのは十分合理性があるのではないか。一方で別の事業所に移る場合は、実質的に転籍の抜け穴になるおそれがあるため、禁止すべきではないか。その場合でも転籍の要件自体は満たしていると考えられるので、実質的には権利の制限にはならないのではないか。
- 異なる分野で新たな制度の再実習をしたい場合、滞在期間が通算2年に満たない場合は認めることになっているが、それに準ずる形で、2年未満であれば他分野に特定技能1号で行くことを認めてはどうか。
- 日本に来ずに特定技能試験に受かって特定技能1号で入国できるような人は、そもそも新制度では来ない。一方で、日本に来て日本の生活を経験しないと合格できないとい

う人は、新制度の利益を受けているため、一定の手續に従うということには十分合理性があるのではないか。新制度から直接「特定技能2号」や「技術・人文知識・国際業務」に移行するような人もないとは言い切れないが、その場合も同様の扱いをすれば十分整合性が取れるのではないか。

- 特定技能1号に移転するというのは、現実には事例として多くはないのではないか。3年の新しい制度を使えるのであれば、ほぼ全部履行した上で次へ移っていくというのが通常の考え方ではないか。
- 育成期間中の特定技能への移行については、仮に制限をかけても、一旦帰国した後、特定技能で入国するということが可能であるため、縛り切れないのではないか。そう考えると、転籍と同じような条件下で認めていくというのが一つの着地点ではないか。
- 企業側は、特定技能1号に合格されると、当然、待遇改善しなくてはいけないということになる。そうすると、余り早く試験を受けてもらいたくないという、実態的に受けさせないようにしてしまうかという懸念がある。
- 同一事業所であれば特定技能1号に変更可能ということであれば、働く側と雇用者の合意がなければ成り立たないので、その都度、相対で決まる。一方で、特定技能1号に早く上げて、様々な待遇改善をしていきたいという事業所であれば、積極的にそのような取組をするだろう。
- 最終的には、新たな制度での受入れの手間を毎年かけるよりも、特定技能2号の外国人で必要な人材を埋める方向にシフトしていくべき。新たな制度は3年の育成期間で特定技能1号の水準に育成をする制度であるが、受入れ企業側が、優秀でやる気もある外国人については、3年を待たずに特定技能1号に受かるように育成することを望むようにしなければならない。3年以内の特定技能1号への移行については、同一事業所内という制限をかけるべきではないか。
- 育成途中の特定技能への移行に際したよそからの引き抜きに対しては、事業者は、日本人の労働者と同様に、雇用契約を結びなおして引き抜かれないような賃金をオファーするはずであり、問題とすべきではない。ただ、特定技能1号への切替え時に同じ事業所に行く意向があることが双方にきちんと確認されているという事実は重要である。
- 契約による制限の問題と在留資格の問題を分ける必要がある。特定技能への移行の際に1年契約を結べば、その期間はやむを得ない事由がない限りは辞職もできないし解雇もできない。契約に反して、やむを得ない事由がないのに転職した場合に在留資格がどうなるかというのは、また別個考えるべきであるが、労働法上の契約期間制限を前提としての、期間中の解雇・退職制限はあり得る。
- 転籍については、1年経過後に転籍元と転籍先との間で利益調整をした上で認めるという建て付けになっていることを考えると、育成途中の特定技能への移行の際に同一事業者に縛るということは理屈として難しいのではないか。同一分野とか同一業種の中ではある程度可能にせざるを得ないのではないか。その上で、転籍の場合と同じように利益調整するなら、それは一つの在り方ではないか。
- 余り複雑な制度にしないということが大事である。シンプルに言うと、試験に受ければ特定技能への移行を認めるか、もしくは新制度で3年経たなければ特定技能の試験に

受かっても駄目だとするか、この二つしかない。

- 現行でも技能実習から特定技能への変更は1年目終了時と3年目終了時に限っている。それと同じように、きりのいいところで受ければ特定技能1号に移行してもいいという運用は一つあるのではないか。
- 今回の制度の見直しはキャリアを形成していくことを大事にしており、試験に受ければ特定技能への移行を認めるというのが前提ではないか。それでもいろいろな懸念はあるが、業界としても、企業の体質を強化して賃金を上げていく努力、受入れや生活の環境を整えていく努力をして、育成していくというのがいいのではないか。
- 特定技能1号への在留資格の変更の在り方については、本人の意向による転籍の要件も踏まえて検討するというのがちょうどいいのではないか。
- 特定技能の試験と、技能実習の最後の試験のレベルがほぼ同じであるということが担保されれば、試験に受ければ特定技能1号に移れるといっても、そう簡単には移れないのではないか。
- 新たな会議体のところで、特定技能評価試験のレベルや内容の評価等について検討するということが重要である。特定技能の試験に受かる人は、即戦力と認められる人であり、試験に受ければ移行するということが制度全体としての整合性が取れるのではないかという前提である。ただ、安全衛生などを試験の内容に含めるかどうかは慎重に検討した上で、試験を通れば即戦力として一人前だというレベルに持っていくことが重要。
- 3年間を育成期間としている中で、いつでも分野をまたいで特定技能に移行できることとするのは、兼ね合いとしてどうなのか。スキル形成という観点では、同一の産業分野に限ることが必要ではないか。加えて、地方における人材確保や企業間のコスト負担の煩雑さの観点からは、3年間は同一企業で就労を続けるといった基準を設ける方がいいのではないか。
- 育成途中の特定技能への移行を認める考えの委員の方は、1年以内に特定技能1号の試験に合格した人の特定技能への移行まで認める必要があると考えているのか。費用負担についても、転籍の場合は受入れ先の企業も認めることになるが、特定技能への移行の際に自由意思で転職した場合にも相手先に負担させるかどうかは問題になるのではないか。
- 同一企業であっても、特定技能1号へ移行した場合、給料を上げなければいけないのか。現状においては技能実習生と特定技能1号で賃金格差があるが、それは技能の有無によるものか、企業にいた年数によるものか、企業内のルールもあるかもしれないので、一概に特定技能1号だから高くなっているとは言えないのではないか。
- 特定技能1号への移行の際の違う分野、企業への移動は、ブローカーのような声をかけてくる方がいないとできないと思うが、その取締りや悪質性等を認定する体制の確保は難しいので、3年間は新制度でいていただいた方が良いのではないか。
- 1年経った後は転籍は一定の条件下で認め、特定技能に行きたい人は試験を受ければ同一業種内であれば行けるという整理がシンプルで、割と全体のフィロソフィーには合っているのではないか。
- 特定技能への移行は、試験に受ければいいということにしてはどうか。本人の努力も

認めるべきである。

- 今後、登録支援機関の中に職業紹介事業者などが増えてきて、支援を行わないところや10項目を行わないところも登録をするということが出てきた際に、実際に稼働している事業者を残しておくために、何らかの条件を設けていただきたい。
- 特定技能の適正化方策で、2号への要件として求められる日本語能力の基準については、エビデンスに基づいた検討をする必要があるのではないか。欧州の先行事例等を見ても、受入れ国、受入れ社会の言語を十分に理解できない方が長期在留した結果、社会統合に支障を来す要因の一つになった過去がある。共生社会実現という観点から、長期に滞在される方やその家族があつれき、摩擦なく日本社会に適応できる基準を求めるとなると、一定の日本語能力が必要なのではないか。

【国・自治体の役割について】

- 地方や中小企業への配慮ということを趣旨としたのはよいが、具体的な内容が分からないため不安は軽減できない。1年で転籍ということだけが報道等されて不安があおられるばかりであるため、しっかり対応していく必要がある。労働政策、入管政策の観点だけでは限界があるので、企業支援や地域支援といった、経済政策の観点で、しっかりとした受入れをしている受入れ企業を力強くサポートするという事も打ち出していく必要がある。
- 定着率が比較的によく、大きなトラブルも起こしていない企業、監理団体等には優遇策を検討してほしい。
- 企業や地域も良質な受入れをしっかりと進めていくための見直しであり、そのために周辺施策も行っていくということもしっかり打ち出していくことが非常に大事ではないか。
- 地方と中小企業への配慮となっているが、配慮ではなく支援という形で打ち出せたらいいのではないか。今後、育成期間中に外国人材に対しての育成費用を一部助成するといったことを考えていき、地域産業を振興していくのであれば、少しは懸念の払拭ができるのではないか。
- これまでの政府の方針は労働市場を活発化させることだったが、このところそれを制約する方向に動き始めているように感じる。特に外国人の移動の自由を制約することには懸念があるため、やはり支援ということの方が重要ではないか。
- 技能水準の可視化と、それにひもづいた処遇担保が非常に重要である。その点は、技能水準の見える化と併せて、国の責務において記載いただきたい。

【その他】

- いつの間にか新たな制度の目的に特定技能1号の技能水準への育成も追加され、イメージ図において事実上の一本化と取れるような図となっている。あくまでも新たな制度と特定技能制度は別の制度だということを示すべき。
- 技能実習は実習のため、残業は原則不可であり、特別な場合にのみ許可されることから、残業があまりないことで手取りが少なくなっており、実習生の不満につながっているという側面がある。新しい制度では労働が主になるため、残業に関する規制は取り払

われるのか。

- 育成期間であるためプログラムを組むことになるが、当然それは残業を前提としないものだと思う。もし追加的な労働者としての作業の必要性が生じたときには残業するが、基本は残業はないという前提で、何らかの事情で残業がある場合には、その分について対価を払うという整理がいいのではないか。
- 技能実習生には、意識が高く同じ企業の中でスキルを磨いて日本社会に定着していくという人と、技術として高度なスキルが身につくわけではない分野でとにかく稼ぎたいという人がいる。初任給の低い日本では、非正規雇用の場合、残業代で稼いでいる側面がある。そのため、原則残業なしと打ち出すことはよくないのではないか。
- 転籍も日本の労働者と同じように認めるのであれば、時間外労働に関しても、過剰な時間外労働は当然制限すべきだが、原則なしとするのはバランスが取れないのではないか。ただし、育成プログラムをきちんとこなすことが大前提。育成プログラムに関係ないことで残業をした結果、特定技能に移行できないという状況が続くようであれば、不適切な時間管理として何らかのペナルティーを与えるべきだが、基本的にそこが妨げられないのであれば、日本人と同じように残業も可とすべきではないか。
- 国籍にかかわらず、「収入を増やすために残業する」という考え方自体が法令の趣旨に反している。最終報告書の中で「残業ができる」などと書くべきではない。
- 原則として日本人の労働者が持つ権利は基本的には維持するが、その中で育成という目的に照らして妥当な形で運用していくべきであるというのはいかがでしょうか。
- 新たな制度に人材確保という側面も入ったことで、残業は認めないというよりは、計画的な人材育成が実現できる限りは、という条件付きになるのではないか。ただ、その部分だけ特に書くと誤ったメッセージが発せられるおそれがあるため、報告書に書くべきではない。
- 残業等については三六協定が必要であるとの周知を行うべき。
- N4と特定技能の試験を受けさせることを義務付けるとした場合、試験等の費用は誰が負担することになるのか。
- 試験の在り方も含めた新制度の前提がうまく機能していれば、それほど不安が強くなることはないのではないか。ただ、転籍制限を現在の案より強める方向で行くのか、実態や運用がどうなっているのかを見るための経過措置のようなものを検討することも考えられるのではないか。新たな会議体がどうなるのか、現在の外国人技能実習機構がどうなるのかといった運用の不確定要素が多いため、通常経過措置に比べて相当慎重な対応が必要である。
- 非正規のルートや悪質ブローカーを排除できるような仕組みを担保するために、転籍の場合に表のルートしか認めないという制度的な工夫は十分あり得る。大きな原則と運用上どうするかはかなり変わってくるため、経過措置として、2年経った時点で制度が適正に動いているかを見直し再検討するというのはいかがでしょうか。
- 1年未満で転籍すると失業保険はもらえないのが原則なので、もっと制度を周知し、1年以上いた方が本人にとってもメリットがあるという説明をしていくべきではないか。入国後、半年経ったくらいでもう一度、自動車運転免許の更新のビデオのような形で制

度を見せるなど、公的機関が制度を説明していく機会が何度か必要なのではないか。

- 新たな制度のイメージ図について、新たな制度があり、それが特定技能や他にもつながるといったイメージに変更してはどうか。
- 経過措置は大事ではないか。転籍制限に関する要件について、地方部や産業区分等によって経過措置を考えることには一定の合理性があるのではないか。
- この制度の改正時期についてもステークホルダーに対して丁寧に説明していく必要がある。技能実習生も含め関係者が不安を覚えることは容易に想像できるため、そういった不安を払拭して、予見可能性を確保するためにも、最終報告の発表時に、改正時期や移行措置について丁寧な周知を改めてお願いしたい。

(以上)