

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16回）
議事要旨

1 日時

令和5年11月24日（金）11:00～12:25

2 場所

東京高等検察庁17階第二会議室

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、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）

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2-1】に基づき、「最終報告書（案）」について説明。
- 各有識者より、最終報告書（案）について、下記のような意見があった。

【見直しに当たっての基本的な考え方について】

- 「3 留意事項」について、最終行に「地方や中小零細企業においても人材確保が図られるように配慮すること」と記載されており、極めて重要な認識が示されている一方で、「配慮」という非常に弱いトーンになっている。国内の人手不足はとりわけ地方や中小零細企業において深刻であるという受け止めに沿って、しっかりと図られるよう対応していく旨を記載していただきたい。

【新たな制度における転籍の在り方について】

- ③について、原則1年としたことは良いと思う。やはり転籍制限の原則はあくまで1年であるべき。
- 「技能検定試験基礎級等及び日本語能力A1相当以上の試験に合格していること」を転籍の要件とすることについて、転籍を防ぐためのモラルハザードが生じる可能性があるため、これらの試験の合格率が、受入れ機関の育成能力や適格性という点においても考慮されることを端的に記載してはどうか。例えば、③の最後に、「その合格率は、受入れ機関の育成能力、適格性の評価において考慮する」というような記載を加えてはどうか。

【監理・支援・保護の在り方について】

- 運用において、要件を満たさなくなった監理団体が問題を起こしていた場合には積極的に監理団体の許可を取り消す権限を行使していただきたい。
- 運用要領を薄くして誰にとっても使いやすくて分かりやすいものを作ることが、人権侵害などを防止する点でも役に立つと考える。

【国・自治体の役割について】

- 今後の自治体の役割の一つとして、都道府県、市町村がしっかり連携し、制度改正の内容説明やその手法を適宜情報共有しながら取組を進めていくことが重要であると考えます。
- ③に関して、「引き抜き」の前の「過度な」という表現が削除されているが、判例上、引き抜きはおよそ違法であるとは考えられておらず、「社会通念上相当でない場合」等となっているので、「不適切な」「違法な」「不当な」といった表現はあっても良いのではないかと。

【日本語能力の向上方策について】

- ①について、今回、N5相当の日本語講習の受講をした者については試験合格の確認を行わないという記載に変更されているが、この内容では、日本語能力の向上を客観的に測定することが困難になると考えられる。統一的な試験の合格ということをこれから盛り込むことが難しいのであれば、せめて前回までの記載の「1年目終了時に試験合格を確認する。」という表現は戻していただきたい。

【特定技能制度の適正化方策について】

- 現状、特定技能1号評価試験のレベルが明らかに低く、このままでは3年を待たずして移行する方が相当数出てくると思うので、全ての特定技能1号評価試験が技能検定3級等と同程度であることが確認されない限り、育成途中の特定技能1号への移行を認めるべきではないと考える。移行は、3年間修了後、技能検定試験3級及び日本語能力N4に合格した者のみに認めるべき。
- 育成途中の特定技能への移行により、地方が都市部への足掛かりにされる可能性がある。また、転籍費用の負担の抜け道にもつながるおそれがある。

【経過措置について】

- 激変緩和措置として、受入れ対象分野によっては1年を超える転籍制限期間を認めるような措置が採られる可能性を残した点は評価したい。対象となる分野の公正な要件設定が必要。地方の中小事業者における人材確保及び人材育成が達成できるような措置となることを期待する。
- 提言「10 その他」に経過措置として記載した部分について、賛同しがたい。特定技能の場合には、分野をまたいで転籍できるため、地方から大都市圏への移転、あるいは中小企業から大企業への移転が起きうるが、同一の業務区分の中で移転が大量に起きるといふ実証的な説明はない。このため、1年間の転籍制限を施行した上で、そこで起きた変化について、施行後3年、あるいは5年で見直しをするという見直し条項を入れるのが適切であると考え。例えば、③の最後に、「特に地方から都市圏への転出を含む転籍の状況や外国人に対する人権上の問題、事案の発生状況を鑑みて、転籍条件の在り方について、施行後3年をめどに見直しを行う」というような条項を入れるのがよいのではないか。
- 「当分の間」という記載ぶりの問題点として、例えば、労働基準法において割増賃金の率について同様の表現があり、結局施行まで10年以上かかったことがあるため、期間を明確に区切るべきである。期限を設けておかなければ、全体的な中小企業や自治体の取組も進まず、進まないことで経過措置を解除することもできないという悪循環に陥ってしまう。
- 転籍要件について、一定の経過措置を設けることで、受入れ企業は非常に安心するので、最終報告書内の「10 その他」に記載し、一定の幅を持たせた記載ぶりになっている点について、前回の議論を踏まえれば、一つの落としどころではないかと考える。「当分の間」については、明確に年数で区切ることが難しいため、定性的な条件を記載できればよいのではないか。
- 法律の施行までのそれぞれの過程において、適切に各方面の不安が払拭できるような情報発信をしっかりとお願いしたい。
- 期限を設けずに「当面の間」という記載ぶりにすることについて懸念がある。ある程度経過措置の終わりを区切るのか、経過措置を解除するための条件、あるいはそのためのアンケート等でデータを収集するといった手法を見つける必要があるのではないか。長い目で見ると、むしろ転籍を制限している分野に外国人が来なくなると不利益に働くことも十分考えられるので、そのようなことも含めて、経過期間にできるだけ条件を整えるべきである。
- 経過措置は、当該分野の業務内容に照らして、必要性が認められる場合に限られる旨を明記するということがよいと思う。「当面の間」については、具体的な年数を記載するのは難しいのではないか。新制度施行後、地方や中小零細企業の人材流出等の懸念や不安が鎮静化しているかどうかなどについて、新たな会議体の場で議論が行われ、その議論を踏まえて、政府が経過措置の存廃を判断するというのではないか。「提言に至るまでの検討状況」の中で、その旨を付記してはどうか。
- 激変緩和措置として「就労開始後1年を経過した後には昇給その他待遇の向上等を義務付けること」とあるが、今回の表現だと、転籍制限を延長しない場合には昇給やその他の待遇向上をしなくてもよいという誤った解釈がなされる可能性があるかと危惧している。こ

の記載を、「5 監理・支援・保護の在り方」の⑥に示された優良な受入れ機関に限るとしてはどうか。優良な受入れ機関であれば、技能移転や日本語教育の充実、最低賃金を超える賃金の支払いや実勢以上の昇給が行われているはずであり、単に昇給だけを要件とするよりも納得性がある。同時に、受入れ機関が魅力的な就労環境を整備することにつながると期待できる。

- 転籍要件の経過措置について、提言4から提言10に記載を移したことはよいと思うが、経過措置が転籍制限のみといったようにも見える。わかりやすさの観点から、全般的な経過措置として記載されていた修正前の記載のほうがよいのではないかと。
- 「当分の間」について、前回、経過措置の恒久化への懸念等の様々な意見があった中で、「当分の間」という曖昧な表現が残されていることには違和感がある。年数を区切るなど、恒久的な措置と受け取られないように確実に修正いただくことが重要。また、前回の会議でのチェック体制の整備等を懸念する意見も記載すべき。
- 法制化に当たり、制度の適正化や労働者の権利保護といった視点が最終報告書の内容から後退することはあってはならず、記載には十分留意いただきたい。
- 制度の適正化を図った上で、制度の運用が適正に行われない限り効果は上がらない。新制度の施行に向けては、受入れ機関や業所管省庁、自治体に対し、制度見直しの趣旨を丁寧に説明することが重要。人材育成と処遇の確保、特に労働関係法令の理解促進と遵守徹底は重要であり、その点は、最終報告書にも明確に記載いただきたい。
- 受入れ側の意識も含めた環境整備が重要であり、外国人労働者政策全般について、公の場で検討する場を設け、国民的な議論を行っていただきたい。
- 労働契約上の拘束力と在留資格上の問題は別であることの周知について記載してはいいかがか。「当面の間」という表現について、期限を限定するべきと他の委員の意見と同意見であるが、年数を区切るのは施行期間によって変わってくるので、「一定期間」にして、あとは施行日との関係で調整を行っていくのはどうか。
- 外国人労働者の人権保護を最重要視しつつも、地方や中小零細企業の懸念に対し、「1年を超える期間を設定すること」という経過措置が盛り込まれたことを非常に評価したい。
- 「当分の間」を年限や期間で区切るとするならば、新制度は育成期間を3年とするので、それが一巡する3年とした方が、今後業界内で話をする際にまとめやすいのではないかと考える。また、期限を切りその中で議論していくということを見えるようにしていただきたい。
- 経過措置が転籍だけでなく全体にかかるものであることをきちんと示すべき。「当分の間」という記載を入れることでいつまでも続いていくような印象になってしまうので、削除してよいと考える。経過措置を設けるに当たっては、いくつかの条件を設け、条件が整ったら要らなくなるようなことを文章に記載してはどうか。
- 「当分の間」という表現は日本語教育のところでも使われているが、有識者会議の議論では、転籍制限に関しては期限を切ることの重要性がより高いというトーンだったように思う。有識者会議としてそれらの重要性を論じ分け、極めて重視してきたということ、何らかの形で記載する必要はあると考える。
- 賃金構造基本統計調査等を分析した結果では、技能実習1号、2号の間の生産性は最低

賃金を下回っていると考えられ、その3年の間に頻繁に転籍しても、本人の労働環境が改善する見込みは非常に低いため、誰も利さないだろうという予想が立てられる。そうした中で、本人意向の転籍は、純粋な経済合理性に基づいた利益追求というよりは、やむを得ない事情がある場合の転籍の外側でフェイルセーフ的に労働者を救うという、まさに人権保障、人権保護の観点で重要。このように、制度全体として何段階かの丁寧な制度設計を行っているということをしっかり説明していくことも必要ではないか。

- 市場の参加者とのコミュニケーションという意味で、新制度では育成もできない、されないという間違った認識が一人歩きすることを防ぐために、経過措置を適切に行うことは実務上極めて重要であると思う。制度全体をバランス良くみて、転籍により何が生じるのかという観点から、実質的な人権保障がなされるような視点を打ち出していく必要がある。
- 経過措置というのは本来、一時的な措置であって、施行後の経過を見た上でその存廃を判断するものであるから、具体的な年数の記載は馴染まないと思う。新たな会議体での議論を踏まえて、3年をめどに存続の是非を検討するというのが妥当なところではないか。
- 「当分の間」について、検討状況の中に3年等の期間を記載してはどうか。
- 経過措置の存続の是非を判断という点は、経過措置が恒久的なものとなりえることから、記載すべきでない。

【新制度の名称について】

- 新制度の名称について、次のステップへの連結という意味で、「準特定技能」というイメージもありかと思う。あるいは、「就労」は人材確保、あるいは労働者性をきちんと据えるという意味合いだろうと思うので、「育成」と「就労」の間に黒点を入れてはどうか。
- 新制度の名称について、国際貢献のためという理念は外れたものの、これから日本と送出国との間のことを考えると、人材を育成していくということが非常に重要なことであり、双方にとってメリットが大きいことだと思う。「育成」と「人材確保」は日本側の都合だけではないということも含めて、「育成就労」で良いのではないか。

【取りまとめ】

- 最終報告書の、特に提言部分の大筋について、これはよろしくないとの見解はなかったと理解した。最終報告書は本日の議論をもって取りまとめることができると思うが、いかがか。
- それは最後の部分の書きぶりは座長一任にするということか。
- 本日で議論が終わりということであるとすると、最終報告書の書きぶりやこれからのプロセス等については、基本的に座長に一任していただけるとありがたいが、そのように進めてよいか。
- 本文の「当分の間」は削除するというのが私の意見なので、もし残すとするならば、それには明確な反対意見があったこと、期限を切るべきだという意見があった旨記載していただきたい。
- 様々な意見があったため、会議の開催はせずとも、修正案を委員に示していただき、その意見も集約した後に、座長一任ということにしてはいかがか。

- まだ一任できないということか。では、どうするか。
- 座長一任で差し支えないと思う。この提言を基に法案等の作成が進められると思うが、新たな会議体の意見を集約しながら進めてほしい。
- 本日一任としていただくのか、あるいは修正案を見てからというプロセスにするのか。
- 座長一任でよいと思う。
- 大方の委員は座長一任でよいと思っていると思う。もし一任できないということであれば、譲れないところや何か条件を言っていただくのかと。その上で一任でよいかと思う。
- 「当分の間」について強い懸念がある。経過措置が恒久的になるということはないようにしてほしい。そこが記載されないのであれば、一任で結構。仮に記載されるのであれば、反対意見があったことを記載していただくことを前提に、座長一任としたい。
- 提言本文については、全面的に賛成でないまでも、概ねやむなしということであったように思う。あとは、「提言に至る検討状況」の中で、実際に行われた重要な議論について具体的に記述するというではないか。反対意見や懸念については、検討状況として記録することとし、その上で一任でよいと思う。
- 「当分の間」は本文から削除すべきという意見が多かったと受け止めているので、それはこの会議で明確にしておいた方がよいと思う。
- 「当分の間」という記載が残る場合は、きちんと反対意見があった旨を記載することとし、どのように記載するかは一任していただきたいと思っているが、いかがか。
- 基本的に一任に賛成ではあるのだけれども、反対意見があったというよりも、反対意見が多かったという感じがする。挙手で確かめたわけではないが、客観的に描写すればそれなりの数があったと思う。その上で、一任で結構である。
- 本日の発言は十分考慮に入れた上で、細部にわたっての修正案について一任いただけるとありがたいが、いかがか。よろしいか。
(意見なし)
- では、最終報告書の外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議への提出の段取りについても一任いただけるとありがたいが、いかがか。よろしいか。
(意見なし)
- 本日をもって、有識者会議は最終回となる。それぞれのお立場から、技能実習制度及び特定技能制度に関する数多くの課題に真正面から向き合ってください、その解決に向けて、豊かな知見と有意義な御意見をもって、真摯かつ率直な検討と議論を行っていただいた。その成果が最終報告書であると思うので、皆様の見識を十分生かした取りまとめをしたい。新しい制度について、分かりやすく頑健な形が望ましいと思っているが、全体としてそういう方向性に沿った形に取りまとめることができたと思う。これをもって有識者会議を終了したい。

(以上)