

「改正入管法及び育成就労法の関係省令に関する論点」について

弁護士 山脇康嗣

1. 特定技能制度の適正化等について

(1) 企業内転勤2号の受入れ機関の要件に関する検討の方向性について

<検討の全体的な視点・方向性>

●厳格な規制を設けて適正化を図った育成就労制度の潜脱的利用を許さないという観点
が重要。事業者は、どうしても「易くて（緩くて）安い」制度の利用に流れがち。

③受け入れる外国人に関する要件をどうするか。

●適正な技能移転を行うことを確保する観点から、「受け入れる外国人に関する要件」と
して、本国に帰国後本邦において修得等をした技能等を要する業務に従事することが予
定されていること（復職要件）を設ける必要があるのではないか（技能実習法施行規則
10条2項3号ハ参照）。

●「1年以上」勤務については、常勤の職員であったことも求めるべきではないか（技
能実習法施行規則10条2項3号ニ参照）。

<その他明らかにされるべき事項>

●「企業内転勤2号」に係る在留資格該当性を規定した入管法別表第1の2の企業内転
勤の項の下欄2号の「講習を受け」とは具体的にどのような内容を想定しているのか（座
学による技能等の修得なのか、育成就労制度におけるのと同様の入国後講習なのか）。

(3) 特定技能制度の適正化の検討の方向性について

③特定技能2号への移行を希望する者への支援について、どのように考えるか。

●特定技能2号への移行を希望する者に対する必要な支援を1号特定技能外国人の支援
計画の内容（義務的支援事項）に追加するべきだが、その具体的内容が重要。特定技能
2号への移行のために求められる技能試験（特定技能2号評価試験、技能検定1級等）
の内容は専門性がかかなり高く、その受験指導を自ら行うことは、少なくとも一般的な登
録支援機関には困難ではないか。仮に、そのような受験指導を自ら行うことを義務的支
援事項に含めるのであれば、登録支援機関の要件として、当該業務区分に係る上記の技
能試験の合格者やそれに相当する一定の実務経験を有する者の一定数の在籍を求めるこ
とになるのではないか。

自ら受験指導を行うことまでは求めず、例えば、特定技能2号への移行に必要な要件

についての個別的説明（特定技能2号評価試験と技能検定1級とでは受験資格として求められる実務経験年数等が異なることがあり、支援対象者が育成就労を経由しているかそうでないか等によっても状況が異なりうる。）、受験指導を行う機関等に関する情報提供、技能試験合格に向けた学習状況の進捗管理や個別的なキャリア相談等にとどめるという案もありうるのではないか。

④現在、特定技能1号に付与する在留期間を最長1年とし、その都度更新を求めているが、この在留期間を伸長すべきか。

●外国人労働者の脆弱性の程度、現場で発生する問題の内容・質・発生頻度、受入企業における法令違反の可能性等は、「技能実習」と「特定技能1号」とでは基本的に変わらない。従って、仮に、厳格に審査を行った上で1年ごとに状況を確認する必要がないと判断できる場合（特定技能外国人の在留状況として育成就労を経由している場合に限るべきである。）に1年よりも長い在留期間を付与するとしても、2年を超えない在留期間にとどめるべき（入管法施行規則別表第2の技能実習の項の下欄2号参照）。

⑤現在、特定技能1号の通算在留期間「5年」について、妊娠・出産等の配慮すべき事情がある場合でも、これに要する期間を含めているが、この期間を通算在留期間から除くなどすべきか。

●「妊娠・出産等のやむを得ない事由」の「等」の具体的内容を明らかにすべき。

2. 育成就労計画の認定基準について

(1) 育成就労の目標、内容、期間に関する検討の方向性について

①外国人が従事できる業務の範囲を現行の技能実習制度よりも幅広くして特定技能制度における業務区分と同一とする中で、

・技能実習制度において技能修得の担保のために設けている、必須業務・関連業務・周辺業務・安全衛生業務といった区分や当該区分ごとの従事時間の規制の取扱いについて、どのように考えるか

●「育成就労制度における計画的な育成・評価の対象となる「主たる技能」については、特定技能制度における業務区分内で細分化された個々の職種・作業単位に設定するか、業務区分単位で設定するかなどを業務区分ごとに定める予定」とある点に関して、育成就労の開始後1年経過時までに受験する育成就労評価試験については、「職種・作業」に対応する技能検定・技能実習評価試験以外に、「職種・作業」より広い「業務区分」に対応する育成就労評価試験を積極的に整備すべき。「業務区分ごとに定める」のはそのことが前提となるべき。

今般の制度改正は、育成就労制度と特定技能制度において連続性を持たせ、一貫したキャリアアップを可能とすることを目的とした改正である。そうである以上、特定技能

制度では主たる業務として従事可・受入可だが、同一分野・同一業務区分の育成就労制度では職種・作業に対応する技能検定がないためにそれができないというのは不合理である。

従って、育成就労の開始後1年経過時までには受験する試験として、「職種・作業括り」の技能検定・技能実習評価試験以外に、職種・作業より広い「業務区分括り」の育成就労評価試験を積極的に整備すべきであり、当該試験を作成し、実施する主体も柔軟に認めるべきである。これにより、例えば、飲食料品製造業分野において、技能検定のある「パン製造」のほか、技能検定のない「菓子製造」を必須業務・主たる技能とする育成就労外国人の受入れをも可能とすることができる。

育成就労が終了するまでに受験する試験には「業務区分」に対応した特定技能評価試験があるにもかかわらず、育成就労の開始後1年経過時までには受験する試験には「業務区分」に対応する育成就労評価試験がないというのは制度として整合性がとれておらず、計画的で一貫したキャリアアップの観点からも不合理である。

●育成就労計画の内容として、適正な技能修得の担保のための要件を遵守することを前提に、個々の育成就労実施者の創意工夫が可能となるよう、硬直過ぎるものとせず、ある程度柔軟に認めるべきではないか。例えば、当該育成就労実施者が所在する地域の事情（当該地域の伝統や祭祀等）や防災・防犯・各種社会的制度に係る知識（これらは社会情勢の変動に応じて入国時の段階から変化していきうるものである。）を含む生活者として必要な種々の知識を学んだり、自身の将来のキャリアプラン・ライフプランを早い段階から積極的に考えたりするような時間を個々の受入事業者の判断によって設けられるようにすべきではないか（これらの創意工夫を排除しないような規定ぶりであれば問題ない）。

・技能実習制度では原則想定していない時間外労働等の取扱いについて、どのように考えるか

●深夜労働及び休日労働についても、時間外労働と同様に柔軟化すべき。

（2）育成就労外国人の日本語能力の向上に資する講習・措置に関する検討の方向性について

①就労開始前までにA1相当の日本語能力の試験に合格していない外国人が受講しなければならないA1相当講習について、日本語教育の主体として認定日本語教育機関以外にどのようなものを認めるべきか、講習時間などをどのように設定するか。

●基本方針第三3（3）において、「就労開始前までに当該試験（育成就労分野別運用方針において定める当該育成就労産業分野の業務区分に対応する日本語能力の試験）に合格していない育成就労外国人については、育成就労の開始から1年経過時までには当該試験に合格することが求められる。」とあるが、1年経過時までには当該試験に合格しない場合でも、在留期間の更新は認められるのかが明らかにされる必要がある。そのことを前

提に講習の内容や主体等について検討する必要がある。

(3) 育成就労制度における受入れ機関の適正化に関する検討の方向性について

①制度目的が改正されたことを踏まえ、以下の要件をどう整理するべきか。

・ 人材確保を制度の目的とすることに起因する要件等、特定技能制度における受入れ機関の要件のうち、技能実習制度の受入れ機関には求められていない要件

●特定技能制度の受入れ機関の要件（欠格事由等）を参考にして育成就労制度の受入れ機関の要件を設定しようとするのであれば、特定技能制度において現に設けられている要件について不都合が生じていないかをまず検証する必要がある。

●特定技能制度において、「過去1年以内に非自発的離職者を発生させていないこと」に係る特定技能基準省令2条1項2号ロ、ハが、欠格事由にあたらな^いためには、「労働者の責めに帰すべき重大な理由」を求めている点は、やや厳格にすぎるのではないか。

本来は、特定技能所属機関が「真に人手不足であればとらないはずの行為」（整理解雇、人員整理目的での雇止め）を行ったことのみを欠格事由とすれば足りるのではないかと解される。例えば、就業規則上の「勤務状況が著しく不良で、改善の見込みがなく、労働者としての職責を果たし得ないとき」、「勤務成績又は業務能率が著しく不良で、向上の見込みがなく、他の職務にも転換できない等就業に適さないとき」といった解雇事由にあたるとして労働法上適法かつ有効に普通解雇することは、人手不足の事業者であったとしても生じることである。それにもかかわらず、「労働者の責めに帰すべき重大な理由」がない限りこれを常に欠格事由として扱うのは、少なくとも特定技能制度においては、やや厳格にすぎるのではないか。特に大規模な事業者において不都合が多く発生している。また、労働法上適法な態様（社会通念上相当な態様）で退職勧奨を行った結果、有効な合意によって退職した場合も、当該勧奨が人員整理目的でなかったならば、常に欠格事由とする必要まではないのではないか。

以上から、まず特定技能制度において、このような不都合が生じないような条文の規定ぶりに改めるか、少なくとも、運用上欠格事由にあたらな^いとする具体的な類型を要領等の解釈基準において明らかにする必要があるのではないか。

●育成就労制度は、特定技能制度とは異なり、「人材育成」（原則として3年間の就労を通じて計画的に「特定技能1号」の技能水準に育成する）をも目的とするものである。この目的からは、育成就労実施者には原則として3年間の「雇用責任」（民法628条、労働契約法17条1項の私法上の制約（有期雇用契約においては、使用者は、やむを得ない事由がない限りは一方的解約ができない）に加えて、育成就労実施者は、原則として育成就労の3年間は一方的解約をしてはならないという公法上の義務）が育成就労法上あるという前提に立つ制度設計もありうる。そのような制度設計をとるのであれば、育成就労制度において、特定技能基準省令2条1項2号ロ、ハのような規定ぶりの要件を設定することもありうるとはいえる。しかし、その場合であっても、育成就労実施者にとって過度に厳格な規制とならないように、欠格事由とならないのはどのようなときか（「労働者の責めに帰すべき重大な理由」があるとまではいえなくとも、民法628条、

労働契約法17条1項の「やむを得ない事由」が肯定されるような場合は存在するのではないか)について解釈基準等を示す必要があると考えられる。いずれにしても、育成就労制度における育成就労実施者としての「雇用責任」をどのように考えるのか(労働者たる育成就労外国人には一定要件のもとでの自己都合転籍が労働法上も(私法上も)育成就労法上も(公法上も)認められる一方で、育成就労実施者には3年間一方的な解約は原則として認められない公法上の義務を負うのか)を正面から「政策ポリシー」として示すことが望まれる。

(4) 受入れ機関ごとの受入れ人数枠に関する検討の方向性について

②育成就労外国人が都市部の受入れ機関に過度に集中することを防止するためにどのような方策が考えられるか。

●具体的にどのような基準・要素をもって「特に人材流出の懸念が大きい地方」と定めるかが重要

(5) 労働者派遣等監理型育成就労の要件の検討の方向性について

②就労先の数や年間を通じた業務の内容について、どのような要件を課すべきか。

●「就労先は2者を原則とし、いずれか一の就労先では全ての必須業務(一連の生産過程等)に従事すること」を求めるのは、農業現場の実態にそぐわないのではないか。「(事前に申告させる)各派遣先での就労全体を通してみて」必須業務(一連の生産過程等)に従事するものといえればよいのではないか。

④労働者派遣等監理型育成就労の場合の受入れ人数枠についてどのように考えるか。

●「1つの派遣元・派遣先の組合せで受け入れられる人数は、組合せに属する個々の派遣元・派遣先の人数枠のうち最小の数を超えられない」とすることは、派遣元が大規模事業者でない限り、やや過度の規制となるのではないか。ポイントは、各派遣先が認定された育成就労計画をそれぞれ確実に実施することを含め法令を遵守し、それを監理支援機関が確実に監理できるか否かであって、必ずしも、組合せに属する個々の派遣元・派遣先の人数枠のうち最小の数を超えられないとまでする必要はないのではないか。

3. 育成就労制度における転籍について

(1) 本人意向転籍の要件の検討の方向性について

①育成就労評価試験の合格率などを考慮して優良なものに限るべきか。

●育成就労評価試験の合格率については、育成就労1年目に受験する試験の合格率が1

00%であり、かつ、育成就労が終了するまでに受験する試験の合格率が95%以上であることをもって優良とすべきではないか。他者が実施した育成就労計画の途中の段階から、しかも残された限られた期間内に、それまでの別の育成就労実施者による育成就労の結果（技能到達度等）をも踏まえて、計画的に「特定技能1号」の技能水準（即戦力水準）に育成することが客観的に可能といえる程度に高い人材育成能力がなければ、「育成就労を適正に実施する」（育成就労法9条の2第4号ハ）ことが客観的に担保された適切な転籍先とはいえない。

令和4年度における第1号技能実習修了者の技能検定等の受検状況は、実技試験合格率98.9%、学科試験合格率98.6%であり、第2号技能実習修了時に受検する3級程度の技能検定等の実技試験合格率は94.1%であった¹。令和3年度における第1号技能実習修了者の技能検定等の受検状況は、実技試験合格率99.2%、学科試験合格率99.0%であり、第2号技能実習修了時に受検する3級程度の技能検定等の実技試験合格率は93.1%であった²。

④どのようにして民間職業紹介事業者が転籍手続に関与しないようにするか。

●育成就労制度への募集情報等提供事業者³の関与も認めるべきでない。

人材育成にも育成就労監理にも関与せず責任も持たない民間の募集情報等提供事業者

¹ <https://www.otit.go.jp/files/user/240329-200.pdf>

²

<https://www.otit.go.jp/files/user/%E3%80%90230327%E5%85%AC%E8%A1%A8%E7%89%88%E3%80%91%E4%BB%A4%E5%92%8C%EF%BC%93%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E6%8A%80%E8%83%BD%E5%AE%9F%E7%BF%92%E3%81%AE%E7%8A%B6%E6%B3%81%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6%EF%BC%88%E6%A6%82%E8%A6%81%EF%BC%89.pdf>

³ 求人企業から依頼を受けて求人情報を提供する事業、求職者から依頼を受けて求職者情報を求人企業に提供する事業、求人情報・求職者情報を収集（クローリング）して提供する事業、他の求人メディアに掲載されている求人情報を転載する事業（職業安定法4条6項）を行う者

の関与を認める必要性が皆無である。民間事業者によるあっせんを認めないにもかかわらず、募集情報等の提供を認めるのはそもそも理屈が立たないのではないか。

「技能実習制度及び特定技能の在り方に関する有識者会議最終報告書を踏まえた政府の対応について」(令和6年2月9日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定)において、「やむを得ない事情がある場合以外は、計画的な人材育成の観点から、3年間を通じて一つの受入れ機関において継続的に就労を続けることが効果的であり望ましい」とされているところ、育成就労制度への募集情報等提供事業者の関与を認めた場合、育成就労外国人に対して求人情報が次から次へと日々流れてくる中で、落ち着いて育成就労に専念できなくなり、計画的な人材育成を阻害することは明らか。外国人労働者が閲覧している SNS 等において、母国語等により違法な求人・求職情報が大量に掲載され、「野放し」になっている実情(募集情報等提供事業のうち、労働者になろうとする者に情報を収集して情報提供に使用している「特定募集情報等提供事業」(職業安定法4条7項、43条の5)の無届出を含む。)をも前提として考えるべきである。

(2) 転籍時の初期費用の補填の仕組みの検討の方向性について

①転籍の際に転籍先が支払うべき初期費用として一律の標準(固定)額(いわゆる有形コスト)を定めるとした場合、どのような費用を標準額として評価すべきか。

●職業紹介費、入国前後の講習費、来日渡航費等は、国ごとに異なることから、標準(固定)額は、国ごとに決するのも一案ではないか。

(3) 長期安定就労のインセンティブを検討する必要性について(省令事項ではないが関連意見として)

●規制方向での要件設定だけではなく、同一事業者で育成就労から特定技能1号に移行した特定技能外国人が、日本語 N2 相当以上に合格し、かつ技能検定2級相当以上に合格した場合等に、一定の要件のもとで家族帯同や永住許可要件を緩和するといった長期安定就労に対してインセンティブを与える方向も検討すべきではないか。例えば、次のようなインセンティブ付与が考えられる。

<家族帯同の緩和>

扶養能力の高さ(日本語 N2 相当+技能検定2級相当の合格に見合った高水準の賃金を得ていること)や受入環境が調っていること(長期安定就労している受入事業者から適切なサポートを受けられる環境であること)に鑑みて、「特定技能1号」での在留であっても、家族帯同を認める(現行制度では、「特定技能1号」では家族帯同は基本的に認められない)

<永住許可要件の緩和>

日本語 N2 相当以上に合格し、かつ技能検定 1 級相当に合格した上で、当該地域に有益な人材として、居住する自治体からの推薦を受けた場合は、永住許可要件（継続在留年数要件）を緩和し、「特定技能 2 号」をもっての在留が 5 年に満たなくてもよいとする（現行制度では、10 年継続在留が求められ、かつ、この期間のうち、就労資格（「技能実習」及び「特定技能 1 号」を除く。）又は居住資格をもっての 5 年以上の直近の継続在留が必要）

また、各事業者が外国人が就労しやすい職場環境を整備するとともに、一定期間以上の勤続を要件とする退職金に相当する制度の導入など、自社における長期勤続へのインセンティブとなる制度を設けることも重要。

（４）国・自治体による地方就労環境底上げ支援策の充実の必要性について（省令事項ではないが関連意見として）

●各事業者の自助努力には限界があるため、賃金水準の低い地域の自治体による独自の取組み（家賃光熱費補助、安価で快適な宿舍の運営、地方ならではの魅力の積極発信、定着努力を行う企業への財政的支援等）やそれへの国の支援も必要。

（５）その他明らかにされるべき事項

●「やむを得ない事情」がない自己都合転籍の場合に認定基準として求められる「育成就労外国人が修得した技能、育成就労外国人の日本語の能力その他育成就労外国人の育成の程度に関し主務省令で定める基準に適合していること」（育成就労法 9 条の 2 第 4 号ロ）について、「技能実習制度及び特定技能の在り方に関する有識者会議最終報告書を踏まえた政府の対応について」（令和 6 年 2 月 9 日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）において、「育成就労において必要となる日本語能力を測る試験について、A 1 相当から A 2 相当までの範囲内で設定される水準の試験を含む新たな試験の導入」を検討するとされていた。この点について、現時点の検討状況はどうなっているか。

●育成就労の対象でなくなった外国人を対象として新たに育成就労を行わせる場合のうち、「育成就労認定が取り消されたことによる場合」に認定基準として求められる「当該申請に係る育成就労の対象でなくなった外国人を対象として新たに育成就労を行わせることについて主務省令で定めるやむを得ない事情があると認められること」（育成就労法 9 条の 3 第 3 号ロ）とは、具体的にどのような事情を想定しているのか。

●育成就労の対象でなくなった外国人を対象として新たに育成就労を行わせる場合のうち、「育成就労の在留資格を有する者でなくなったことによる場合」に認定基準として求められる「従前の認定育成就労計画に定められていた育成就労産業分野又は業務区分と異なる業務に従事させることについて主務省令で定めるやむを得ない事情があると認められること」（育成就労法 9 条の 3 柱書但書）とは、具体的にどのような事情を想定して

いるのか。

4. 育成就労制度における監理支援機関の許可基準について

●前提として、技能実習制度と同様に、監理支援機関には、育成就労1年目は1月に1回以上の頻度での育成就労実施者への訪問指導を行わせるべき（育成就労法39条4項に基づく監理支援機関の業務の実施に関する基準として規定すべき）。

①独立性・中立性の担保の観点

・監理支援機関に対する外部監査を適正に行うために求められる外部監査人の要件について

●「外部監査人については、責任を明確化する観点から、HP上で氏名を公開する」ことについては、氏名公開には事実上の制裁的機能があるところ、以下のとおり、外部監査人に氏名公開される責任を負わせるに足る前提が十分でないことから、無条件の公開には慎重であるべきではないか。

即ち、①外部監査人には、強制的に監理支援機関に書面を提出させたり説明をさせたりする権限がないこと、②外部監査人には、改善の必要性等について自らが行った指摘を監理支援機関に従わせる権限がないこと、③外部監査人は年に5回の頻度で外部監査を行っているにすぎず、その間の監理支援機関による監理支援事業を常時チェックしているわけではないこと、④それにもかかわらず外部監査対象者たる監理支援機関が問題等を起こして公表された場合に外部監査人の氏名も明らかとなるとすれば、外部監査人への就任を敬遠されることにつながりうると考えられることが理由である。

5. 育成就労制度における送出しについて

(1) 育成就労制度において外国人が送出機関に支払う費用の上限等に関する検討の方向性について

①対象とする費目について、国によって外国人から徴収する費用の名目と費用が大きく異なり、統一的な基準を定め難い中、費目を限定するべきか。

●準備機関に対して支払った費用の扱いも重要である。

②借金等により費用を工面した場合であっても返済のメドが立つ金額とする観点から、何を基準に上限を設定するべきか。

●「外国人が日本で受け取る月給」について、手取額かそれとも税・社会保険料控除前の金額をいうのか、また、どの段階での（育成就労1年目なのか）月給なのかを明らかにする必要がある。