

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中間報告書（抜粋）

第4 検討の方向性

1 はじめに（検討の視点）

我が国の人手不足が深刻化する中、外国人が日本社会において暮らし、経済社会の担い手となっている現状にある。これを踏まえ、外国人との共生社会の実現が社会のあるべき姿であることを念頭に置き、その人権に配慮しつつ、我が国の産業及び経済並びに地域社会を共に支える一員として外国人の適正な受入れを図ることにより、日本で働く外国人が能力を最大限に発揮できる多様性に富んだ活力ある社会を実現するとともに、我が国の深刻な人手不足の緩和にも寄与するものとする必要がある。このような観点から、技能実習制度と特定技能制度が直面する様々な課題を解決した上で、国際的にも理解が得られるものとなるよう、各論点について検討の方向性を示すものである。

2 技能実習制度と特定技能制度の制度趣旨について

(1) 制度目的と実態を踏まえた制度の在り方

- 現行の技能実習制度は人材育成を通じた国際貢献を制度目的とし、労働力の需給調整の手段としてはならないという基本理念を掲げているにもかかわらず、技能実習生が国内の企業等の労働力として貢献しており、制度目的と運用実態の乖離が指摘されている。このことにも鑑みると、今後も技能実習制度の目的に人材育成を通じた国際貢献のみを掲げたままで労働者として受入れを続けることは望ましくないことから、現行の技能実習制度を廃止して人材確保及び人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討すべきである。すなわち、技能実習制度が人材育成に加え、事実上、人材確保の点において機能していることを直視し、このような実態に即した制度に抜本的に見直す必要がある。
- 技能実習制度が有する人材育成機能は、未熟練労働者として受け入れた外国人を一定の専門性や技能を有するレベルまで育成することで、国内で引き続き就労する場合は身に付けたスキルを生かして活躍でき、国内産業や日本経済にも貢献するとともに、帰国する場合はそのスキルを生かすことにより国際貢献につながるため、新たな制度にも目的として位置付けることを検討すべきである。

- 特定技能制度については、深刻な人手不足に対応するため、制度を見直して適正化を図った上、人材確保と人材育成を目的とする新たな制度との調和を図りつつ、引き続き活用していく方向で検討すべきである。その際、新たな制度との関係性に加え、外国人材の支援面など様々な課題も指摘されていることを踏まえ、受入れ見込数の設定や分野の設定の在り方のほか、登録支援機関の役割の見直しを踏まえた適切かつ実効的な支援の在り方、行政の指導監督体制、特定技能外国人への支援体制の整備などについて、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
- 企業単独型の技能実習の取扱いや現行制度から新たな制度への円滑な移行の在り方については、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。

(2) 外国人が成長しつつ、中長期的に活躍できる制度（キャリアパス）の構築（両制度の対象職種の在り方を含む。）

- 新たな制度と特定技能制度は、外国人がキャリアアップしつつ国内で就労し活躍できるわかりやすい制度とする観点から、新たな制度から特定技能制度への移行が円滑なものとなるよう、その対象職種や分野を一致させる方向で検討すべきである。
- その際、現行の両制度の全ての職種や分野を含め、人材確保の面からは特定技能制度の対象分野に関する考え方を基本としつつも、業界からの要望及び受入れの必要性を前提として生産性向上や国内人材確保のための取組状況を検証した上で検討することとし、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
- 人材育成の観点から、外国人が修得する主たる技能等について、育成・評価を行うことによるスキルアップの見える化を前提として、特定技能制度への移行を見据えた上で体系的な能力を身に付ける観点に立って幅広い業務に従事することができる制度とする方向で検討すべきである。その際、修得した技能の習熟度を客観的に測定することは重要であり、技能評価の在り方について、技能検定や技能実習評価試験等の運用状況も踏まえながら、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。

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中間報告書（抜粋）

- また、外国人の処遇その他受入れ企業等における適切かつ効率的な育成のための体制等の整備と併せて外国人労働者の職場への定着を図るためのインセンティブを工夫することについても、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
- 日本の企業等が魅力ある働き先として選ばれるためには、日本で修得した技能等を更に生かすことができる仕組みの構築が必要である。そのような観点から、外国人と受入れ企業等の双方に向けたインセンティブになるよう、必要性があることを前提として、特定技能2号への対象分野の追加及びその設定の在り方を検討すべきである。その際、日本において、高い技能を修得して自立した外国人労働者が中長期的に安心して暮らし能力を発揮しながら働くことは、我が国の産業や経済の発展に資するものであることから、日本の企業等が魅力ある働き先として選ばれるよう、外国人労働者の受入れに関する政府方針等を踏まえつつ、賃金等の待遇面や実効的な技能の修得・評価を含め、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
- また、外国人材のキャリアアップを進めていくため、修得された技能について、母国での活躍につながるような方策を採れないかについても検討すべきである。

(3) 受入れ見込数の設定等の在り方（特定技能制度における現行の取扱いを含む。）

- 人材確保をも目的とする新たな制度と特定技能制度において、国内の人手不足状況に対して的確に対応するために、業所管省庁における取組状況の確認、人手不足状況や国内労働市場に与える影響の確認、受入れ見込数の設定及び対象分野の設定については、例えば労使団体などの様々な関係者の意見やエビデンスを踏まえつつ判断がされる仕組みとするなど透明性や予見可能性を高める方向で、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。

3 人権侵害の防止その他外国人にとっても我が国にとってもプラスとなる仕組みとするための方策について

(1) 転籍の在り方（技能実習）

- 現行の技能実習制度では、限られた時間内に計画的かつ効率的に技能等を修得する観点から、一つの実習先で実習を行うことを原則としているが、新たな制度においては、人材育成そのものを制度趣旨とすることによる転籍制限は残しつつも、制度目的に人材確保を位置付けることから、労働者としての権利性をより高め、また、制度趣旨及び対象となる外国人の保護を図る観点から、従来よりも転籍制限を緩和する方向で検討すべきである。
- その際、転籍制限の在り方については、受入れ企業等における人材育成に要する期間、受入れ企業等が負担する来日時のコストや人材育成に掛かるコスト、産業分野や地方における人材確保及び人材育成、我が国の労働法制との関係、労働者の権利行使に与える影響など新たな制度の目的である人材確保や人材育成との関係を踏まえた総合的な観点から、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
- 加えて、人権侵害や法違反等があった場合に外国人が権利行使をしやすい救済の仕組みや転籍先を速やかに確保する方策についても、現行の運用状況を踏まえつつ、具体的に議論していくこととする。その際、外国人の失踪事案は、いずれの制度においても一定数発生し得るものであるということに鑑み、外国人が犯罪の加害者にも被害者にもならないような観点も踏まえて検討すべきである。

(2) 管理監督や支援体制の在り方

ア 監理団体や登録支援機関の監理及び支援の在り方（存続の可否を含む。）

- 日本語能力が不足しスキルレベルが未熟練の外国人材を海外から円滑に受け入れ、適切な人材育成等を行うためには、現行の技能実習制度において監理団体が担っている国際的なマッチング機能、受入れ企業等に対する適正な受入れの監理・支援の機能、外国人に対する職業生活から日常生活までの全般的な保護・支援等の機能や、現行の特定技能制度における登録支援機関が担っている外国人に対する支援の機能は重要である。

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中間報告書（抜粋）

- 他方、現行制度下の監理団体の中には、受入れ企業等における人権侵害や不適正な就労を防止・是正できていない団体も少なくなく、そのような団体は厳しく適正化又は排除していく必要がある。また、現行制度の登録支援機関についても、法人か個人かを問わず登録できることから、その中には外国人に対する職業生活から日常生活までの全般的な支援を行うことができないものも少なくなく、登録支援機関の支援の在り方の見直しを検討するとともに、機能を十分に果たせないような機関は同様に厳しく適正化又は排除していく必要がある。
 - 新たな制度においては、監理団体は、国際的なマッチング機能や受入れ企業等や外国人に対する支援等の機能を適切に果たすことができる優良な団体のみが認められるようにするため、受入れ企業等からの独立性・中立性の確保や、監理・保護・支援に関する要件を厳格化する方向で検討すべきである。また、登録支援機関は、外国人労働者に必要とされる支援を適切に行う機能を果たすことができる優良な機関のみが認められるようにするため、支援に関する要件を厳格化する方向で検討すべきである。これらの要件については、受入れ企業等からの費用徴収の在り方を含めて、現行の運用状況を踏まえつつ、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
 - 受入れ企業等が安心して優良な監理団体及び登録支援機関を利用できるように、その事業活動の評価などを公表し、特に受入れ企業等への支援や外国人労働者保護の面で優良な団体等にはインセンティブを与えるような方向で検討すべきである。
 - 両制度において、受入れ企業等に対する支援と外国人に対する支援のそれぞれについて、監理団体や登録支援機関による支援と自治体等による支援の適切な役割分担の在り方を検討すべきである。
- イ 国の関与や外国人技能実習機構の在り方（存続の可否を含む。）**
- 外国人技能実習機構が担ってきた法令に基づく監督指導や相談窓口などの援助は、一定の効果があり適正な受入れに不可欠であることから、その役割に応じた体制を整備した上で引き続き活用する方向で検討すべきである。
- 技能実習生と同様、特定技能1号外国人についても、日本語能力や有する技能等の関係上、職業生活から日常生活まで一定の支援を要するが、その全てを受入れ企業等に委ねることは限界がある。また、受入れ企業等に対しても国による中立的で法令に基づく指導監督を行うことが適切な場合もある。したがって、特定技能制度についても、受入れや支援の実態把握や分析を進めつつ、登録支援機関による適切かつ実効的な支援の在り方や行政の指導監督体制の在り方を引き続き検討すべきである。
 - 新たな制度において、業所管省庁は、我が国の外国人労働者受入れ政策等との整合性を前提とし、それぞれの業界特有の事情を踏まえつつ、産業政策等の観点に立って、受入れ企業等が負担するコストに留意しながら、より良い受入れを後押しする役割を担う方向で検討すべきである。具体的には、業所管省庁は、そのイニシアチブの下にある業界団体と相互に連携し、業界ごとの生産性向上・国内人材確保の取組や当該取組を行った上での人手不足状況の確認、受け入れる外国人労働者から日本を就労先として選んでもらえて安心して暮らし働くことができるための支援、業界内の受入れの適正化等の役割を担うことを念頭に置き、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。また、特定技能制度においても、これらの取組について、業所管省庁等による更なる対応の強化を検討すべきである。
 - 地方における中小・小規模事業者が必要とする人材を確保して育成するという観点からは、業所管省庁だけでなく自治体においても外国人が安心して働き暮らせる環境整備に向けた取組を検討すべきである。
- ウ 国際労働市場の実態及びメカニズムを踏まえた送出国機関や送出しの在り方（入国前の借金の負担軽減策、MOCの更なる強化方策を含む。）**
- 国際労働市場においては求人者と求職者が離れていることから、その職業紹介のコストを受入れ企業等や外国人本人などの関係者が負担して監理団体や送出国機関などが介在することで仲介機能が働いている実態がある。このプロセスの中に悪質なブローカーや送出国機関が関与し、外国人本人が不当な費用を負担して多額の借金を負うことになれば、来日後の活動に悪影響を及ぼすこともあり得ることから、悪質なブローカーや送出国機関の排除など更なる対応を検討すべきである。

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中間報告書（抜粋）

- この点、政府機関自らが国際的な職業紹介の機能を担うこととしても、政府機関にたどり着く前に悪質なブローカーが介在する可能性は排除されるわけではない等の指摘も見られる。その点も踏まえつつ、新たな制度の仲介機能については、国際的な職業紹介のプロセスでの外国人の負担をできる限り軽減するよう、職業紹介における費用負担の国際的なルール、送出国の送出制度や関係法令との整合性、諸外国の受入れ制度の運用状況、費用対効果、国際労働市場における求人側と求職者との著しい情報の非対称性を内包したマッチングのメカニズムなどの総合的な観点から、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。
- 過大な手数料の徴収の防止や悪質な送出機関の排除や送出機関の適正化に向けて、新たな制度においても、相手国との間で実効的な二国間取決め（MOC）を作成するなど、外国人材の適正な受入れに関する国際的な取組を強化する方向で検討すべきである。

- 外国人労働者に対する来日後の日本語教育に掛かる費用や必要な支援については、外国人労働者の円滑な就労と技能形成が受入れ企業等や地域の産業・経済に資するという観点に加え、地域における外国人労働者に対する生活支援と共生社会実現の観点から、基本的に外国人労働者の負担とはせずに受入れ企業等の負担としつつも、国や自治体が日本語教育環境の整備などの支援を適切に行いながら、日本語教育の機会を充実させる方向で検討すべきである。その上で、受入れ企業等国や自治体の役割分担や負担の在り方については、新たな制度における日本語能力に関する要件や仕組みを踏まえつつ、最終報告書の取りまとめに向けて具体的に議論していくこととする。

以上

(3) 外国人の日本語能力の向上に向けた取組（コスト負担の在り方を含む。）

- 外国人労働者が来日する際に日常生活及び職業生活に必要な最低限の日本語能力を有することは重要であることから、来日前の日本語学習に掛かる負担の程度や安定的な人材確保に与える影響なども十分に考慮しながら、入国時の試験や入国後講習などにおける日本語能力に関する要件化も含めて就労開始前の日本語能力の担保方策について検討すべきである。
- 外国人労働者の来日後においても、引き続き日本で働き生活していく中では、日本語能力の向上は重要であり、適切な技能形成や長期的な就労を可能とする上でも必要であることから、受入れ企業等と外国人労働者が日本語教育に自発的に参画するためのインセンティブ化も含め、日本語能力が段階的に向上する仕組みを設ける方向で検討すべきである。