



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

制度の抜本的な改革のための論点 2 4

2022年8月

1. 技能実習制度と特定技能制度の目的をどうするか

(技能実習制度の目的と実態の齟齬の解消等)

技能実習制度の目的と実態の齟齬を解消し、さらなる適正化も図った上で、「人材育成・人材確保・(広義の)国際貢献」を共通目的として、特定技能制度と整合性がとれた形で一元化するべきである。

(広義の)国際貢献とは、狭い意味での技能移転のみによって達成されるものではなく、人材を共同して育成し、国際的な環流の仕組みを構築することにより、少子高齢化への対応や産業技術の高度化を含め、アジア各国が共通して抱える社会的諸問題に連携して対応し、もって持続可能性のあるアジア各国の成長と安定に寄与することを意味する。

2. 技能実習制度と特定技能制度の一元的運用

(外国人材育成制度としての合理的な連結)

技能実習制度と特定技能制度の一元化にあたっては、技能実習を基礎的人材育成期間、その後の特定技能を実践的人材育成期間として捉えた上で、技能実習に係る職種・作業と特定技能に係る特定産業分野・業務区分の統一化を含め、両制度を合理的に連結し、段階的かつ計画的で一貫した人材育成制度として構築するべきである。両制度の「一元化」とは、①制度目的の共通化、②一貫した人材育成システムとしての完成、③対象業務の統一化を意味する。

3. 技能実習制度と特定技能制度の所管法令・主務官庁のあり方

法改正によって技能実習制度及び特定技能制度の各目的を変更し、目的を共通化するにあたっては、両制度の所管法令の一本化（主務大臣は法務大臣及び厚生労働大臣の両省共



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

管)が望ましい。適正な出入国在留管理の観点に加え、労働者の保護・育成等の観点から雇用関係成立の斡旋部分その他労働法関連を含めて実効的で一体的な規制や取り締まりを確保するためである。

4. 監理団体の許可の要件及び優良基準の改正

監理団体は非営利組織のみに限るとの建て付けは維持すべきである。強制労働や中間搾取の防止及び(広義の)国際貢献の観点による。

その上で、人権侵害のない健全な外国人就労システムを構築すべく、監理団体の許可要件及び優良基準を改正すべきである。

監理許可の要件の改正としては、例えば、①監理事業に従事する役職員数によって、実習監理する実習実施者の数又は技能実習生の数に上限を設けること、②監理事業所が、実習監理する実習実施者の事業所の所在地から一定距離内に存在しなければならないとすること、③技能実習生の相談等に対応する通訳が外部委託ではなく監理団体の役職員として存在しなければならないとすること、④監理事業に従事する役職員は、監理責任者以外も全て一定の講習を受講し修了しなければならないとすること等が考えられる。

また、優良基準を厳格化した上で、それを満たす監理団体は受入枠の拡大や提出書類の簡素化等を認め、合理的なインセンティブを付与すべきである。

5. 介護職種以外の技能実習に係る日本語能力要件

後記1.1のとおり、同種業務従事経験要件(前職要件)の撤廃により、全くの実務未経験者を技能実習生として受け入れることになるので、労災事故の防止、労使間のコミュニケーション不全による種々の問題の防止及び安定的な生活を可能とするために、「技能実習1号」に係る実習計画認定基準として日本語能力要件(N5相当)を新設すべきである。一定以上の日本語能力が実習の成否を左右する。

6. 技能実習の職種・作業と特定技能の特定産業分野・業務区分の統一化 (両制度における対象業務の統一化)と特定技能所属機関による実践的人材育成



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

技能実習と特定技能との間で人材育成としての一貫性を持たせるために、技能実習の職種・作業と特定技能の特定産業分野・業務区分を可能な限り統一化すべきである。両制度の目的を共通化する以上は、これが可能である。その上で、実践的人材育成を行うべき特定技能所属機関に対し、技能修得・向上配慮義務を課すべきである。この技能修得・向上配慮義務を担保すべく、特定技能所属機関に実践的人材育成計画を作成させ、在留審査の際に計画内容の相当性及び当該計画を実際に履行したか否かを審査すべきである。

なお、「技能実習」から「特定技能1号」への移行にあたっては、技能実習の3年間又は5年間に従事した業務（職種・作業）と同一の業務に従事することを原則としつつ、**後記7**の改革後の「特定技能1号」に係る技能試験（「技能実習2号」修了者と同程度以上で、実践的人材育成を行うに足る技能水準の人材であることを実際に担保する試験）に合格した場合は、他の業務に従事することとなる移行も認めることとするべきである。このような場合は、技能実習で従事した業務とは異なる業務であっても、特定技能所属機関において実践的人材育成が可能となるからである。

7. 「特定技能1号」に係る技能試験の改革

「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」において、「特定技能1号」に係る技能試験は、相当期間の実務経験等を要する技能であって、特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準にあることを確認するとされているが、実際には、同水準を担保する試験内容・難易度となっていない。よって、「特定技能1号」に係る技能試験について、「技能実習2号」修了者と同程度以上で、実践的人材育成を行うに足る技能水準の人材であることを実際に担保する試験内容・難易度に改めるべきである。

8. 「技能実習3号」のあり方

（「技能実習2号」に続き）「技能実習3号」を経てから「特定技能1号」に移行するか、それとも、「技能実習2号」から「特定技能1号」に移行するかについては、技能実習生及び実習実施者にとって多様な制度上の選択肢を用意するという観点から、実情に応じて、技能実習生及び実習実施者の話し合いによる選択に委ねることとすべきである。

もっとも、「技能実習3号」の独自性や存在意義を前提にした合理的な選択肢の提示があるべきである。そこで、技能実習生及び実習実施者に多様かつ合理的な選択肢の提示が可能とするという観点から、「技能実習3号」のあり方を検討すべきである。例えば、①



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

「技能実習3号」を経てから「特定技能1号」に移行した場合は、「技能実習3号」の2年間の実務経験を踏まえたより高い賃金等の労働条件が制度上確保されるべきこと（入管法の同等報酬基準の遵守の徹底、この点に係る審査の厳格化、同等報酬基準を遵守するために必要なツールとして実効的な賃金規程のモデル例の策定等）、②（後記13の改革後において）「技能実習3号」の修了者は、「技能実習2号」の修了者と異なり、日本語試験（N4又は国際交流基金日本語基礎テスト）の合格なしに「特定技能1号」に移行が認められるべきこと、③「技能実習3号」を経てから「特定技能1号」に移行した場合は、一定の要件のもとで家族の帯同が認められるべきこと、④「技能実習3号」においてしか修得できない教育内容（例えば、行政手続や労務管理に係る知識、医療通訳及びマネジメント手法といった育成内容）を設け、当該教育を受けたことが、後記21の改革後において、企業内管理者等の「特定活動」への在留資格変更の際のポイント制における加点事由とされるべきこと、⑤「技能実習1号」から「技能実習3号」までの5年間及びそれに続く「特定技能1号」での5年間を通じて同一企業において同一業務に従事した場合は、永住要件の一部（国益適合要件としての継続在留要件）を緩和されるべきこと等が考えられる。

9. 監理団体と登録支援機関のあり方

（技能実習及び特定技能の実施に係る監理・支援事業を一体的に行う機関の制度化又は支援能力のない者をより実効的に排除するため登録支援機関の許可制への変更等）

①技能実習及び特定技能の実施に係る監理・支援事業を一体的に行う「監理・支援機関」（仮称）の制度化（現行制度における監理団体と登録支援機関を統合し、主務大臣による許可制）又は②支援能力のない者をより実効的に排除するため登録支援機関の許可制への変更を行うべきである。いずれのスキームであっても、特に特定技能外国人の非自発的離職時において活動を実際に継続できるようにするため、雇用関係成立の斡旋機能を持たせるべきである。

10. 1号特定技能外国人に対する義務的支援事項の見直し

（非自発的離職時における支援の強化等）

上記9の措置を講じた上で、特定技能外国人が非自発的離職時に活動を引き続き行うこ



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

とを希望する場合は、特定技能所属機関や支援機関に対し、転籍が決まるまでの住居の確保等を含め、保護すべき明確な法的義務を課し、円滑な転籍の支援を現行制度よりも積極的に図るべきことを義務付けるべきである。さらに国のセーフティーネットも拡充すべきである。その他、1号特定技能外国人の類型（技能実習2号修了者、元留学生、特定技能試験の合格による新規入国者等）に応じて、必要かつ十分な支援をきめ細かく行えるよう、義務的支援事項を見直すべきである。

1 1. 技能実習に係る同種業務従事経験要件（前職要件）の要否

技能実習に係る同種業務従事経験要件（前職要件）を撤廃するべきである。狭義の技能移転を技能実習制度の目的から削除することによる帰結である。

1 2. 偽造書類対策の強化（1件あたりの購入費数百ドル）

上記1 1の前職要件にも関連し、在留資格審査やビザ審査の緩い部分の悪用が横行している。コロナ前は、勉強したこともする気もない若者が、偽造書類を使って金権主義の日本語学校へ留学することが常態化しており（偽装留学生）、同じ失敗を繰り返すべきではない。特に「技術・人文知識・国際業務」では偽造書類提出の噂が絶えず、「技人国」に該当しない単純業務に就労している者も多いとみられる。

1 3. 技能実習2号から特定技能1号への移行要件の見直し （日本語能力要件 N4 を求める等）

現行法上、技能実習2号の修了者が特定技能に移行する場合は、日本語試験が免除されている。しかし、実際には、技能実習2号を修了していても、職務及び社会生活の遂行上必要な程度の日本語を理解していない者も多い。そのため、技能実習2号から特定技能1号に移行する場合でも、日本語試験の合格（N4又は国際交流基金日本語基礎テスト）を課すべきである。

また、原則として、認定された技能実習計画を満了してから特定技能1号に移行すべきであり、移行時期についても必要な措置をとるべきである。

さらに、**上記6**の技能実習の職種・作業と特定技能の特定産業分野・業務区分の統一化（両制度における対象業務の統一化）に必要な作業が完了するまでは、1号特定技能外国



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

人が必要な技能水準及び日本語能力水準を満たしているものとして取り扱う場合における業務内容と技能実習2号移行対象職種において修得する技能との関連性（技能の根幹となる部分の関連性）を可能な限り広く肯定する運用とし、技能実習2号移行対象職種から特定技能1号に、特定技能試験の合格なしに移行できる範囲を拡大すべきである。

1 4. 技能実習に係る入国前講習及び入国後講習のあり方（期間、内容）

技能実習生が技能修得活動をより円滑に行うとともに、日本において犯罪や違法行為に巻き込まれず自らの身を守り、安心安全な生活を送ることを可能とするために、技能実習に係る入国前講習及び入国後講習の内容をより明確化するとともに拡充し、講習期間も延長すべきである。

1 5. 技能実習生来日後の継続的な日本語学習のあり方

一定以上の日本語能力が実習の成否を左右し、安心安全な就労及び充実した社会生活のためにも必要である。よって、技能実習生来日後における継続的な日本語学習の実施について、技能実習生及び実習実施者の義務として規定すべきである。但し、現時点において、全国の市区町村の6割が日本語教室空白地域という実情にあるなど、日本語教育を継続して実施するための環境が整備されているとは必ずしもいえない状況にあることに鑑み、当面は努力義務としつつ、技能実習生及び実習実施者にとって日本語学習の継続を実際に可能とする環境の整備を進め、政府による技能実習生に対する日本語学習継続支援の一層の強化を図るべきである。

1 6. 産業技術の発達等に応じ、現状に即した技能実習職種・作業の区分、技能実習計画審査基準及び技能検定の見直し

産業技術の発達及び業務体系の変化（単一作業のみを行う業務は減少し、多能工化）に応じ、現状に即した職種等の区分、技能実習計画審査基準及び技能検定に改めるべきである。

1 7. 技能実習制度及び特定技能制度のさらなる適正化、労働法上の権利侵害を含む人権侵害の防止のための具体的措置



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

- ・ 送出国への働きかけの強化（違反者に対する摘発の強化及び厳罰化の要請等）
- ・ 送出国への働きかけの強化（違反者に対する摘発の強化及び厳罰化の要請等）
- ・ 外国人技能実習機構や入管庁等による審査、検査、摘発体制の強化
- ・ 法令違反を犯す企業等への罰則等の制裁の強化

制度のさらなる適正化及び人権侵害防止のための措置として、第1に、送出国への働きかけの強化（送出国の法令に関する情報提供、違反者への摘発強化及び厳罰化の要請等）を図るべきである。第2に、外国人技能実習機構や入管庁等による審査、検査及び摘発体制の徹底強化を図るべきである。第3に、法令違反を犯す企業等への制裁を強化するべきである。

18. 技能実習生の転籍を認める場合の拡大・明確化、転籍を認める場合にその実際的な機会を可能な限り多く確保できるようにするための措置

①技能実習生の転籍を認める場合の拡大・明確化及び②転籍を認める場合にその実際的な機会を可能な限り多く確保できるようにするための措置を行うべきである。

技能実習中は、段階的かつ計画的な技能修得の強度の必要（同種業務従事経験要件の撤廃により、実務未経験者による技能修得にあたっての段階制及び計画性がより一層強く求められる。）から、「技能実習2号」から「技能実習3号」への移行時を除き、原則として転籍を認めないとするべきである。もっとも、転籍の自由が原則として認められないことにより労使対等が実質的に実現しにくく、人権侵害の誘因となりうる側面は否定できない。そのため、転籍を（例外的に）認める場合を現行制度よりも拡大、明確化するべきである。即ち、実習実施者において、外国人労働者に関して入管法、技能実習法又は労働法違反があった場合には、（技能実習法に基づき実習認定を取り消されないときでも）転籍を認めることとするべきである。また、行政見解が転籍を認めるとする場合の該当例をより明確化するべきである。さらに、転籍を認める場合にその実際的な機会を可能な限り多く確保できるように措置するべきである。法改正により、監理団体以外の一定要件を満たす「あっせん機関」が、転籍しようとする技能実習生の雇用関係の成立斡旋を行うことを認める仕組みを創設し、転籍を実際に可能とする機会を大幅に増加させるべきである。この「あっせん機関」として、例えば、監理団体ではないが、監理団体、登録支援機関、職業紹介事業者及び外国人受入企業等から構成され、技能実習制度に関する一定の知見及びネットワークを持つ全国的な団体が想定される。



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

19. 特定技能に係る不当な引抜き防止

特定技能に係る不当な引抜き防止を図るべきである。職業安定法による規制強化及び入管法による雇用経緯の適正性の審査強化が必要である。また、特定技能外国人が転職（転籍）した場合には、分野別協議会が転職の経緯等を確実に調査して把握することとし、不当な引き抜きによることが判明した場合には、特定技能所属機関や関与した登録支援機関に対して的確に指導し、それが繰り返されるようであれば、分野別協議会を退会させ、特定技能外国人の受入れをできないようにする等の措置を行う必要がある。

20. 特定技能外国人が所在する地域の偏在防止

特定技能外国人が所在する地域の偏在防止を図るべきである。企業の自助努力には限界があり、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、寮の運営、地方ならではの魅力発信等）が必要である。また、**上記19**の措置により、特定技能に係る不当な引抜き防止を図るべきである。さらに、特定技能所属機関が特定技能外国人に対する賃金額を上げ、流出を防ごうとしても、産業構造上、下請企業においては、賃金額を上げるのみに見合うだけの受注単価が確保できないという実情もある。そこで、各特定産業分野の業所管庁が下請企業等の実態を含む産業構造を正確に把握して、適正な取引価格となるよう、監督・指導を徹底して行うべきである。

21. 技能実習修了者や特定技能1号修了者についてキャリアステージにあわせた幅広い選択肢を創設するための在留資格に係る措置

技能実習修了者や特定技能1号修了者について、キャリアステージにあわせた幅広い選択肢を在留資格制度に創設するべきである。具体的には、①「特定技能2号」に係る特定産業分野の追加のための条件整備（例えば、帯同が認められる子の教育体制や配偶者の生活基盤の安定の確保を含む受入環境の整備、生産性向上や国内人材確保のための取組を行った上でなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野であると判断するための国内労働市場との調整の観点に基づく客観的指標や受入見込数の算出基準に係る緻密な検討等）、②日本語能力を含む一定要件を満たした技能実習修了者や特定技能1号修了者に対して、「特定活動」（企業内管理者、人材育成マネージャー、国際交流推進員等）での在留継続を認めること（技能実習2号・3号修了者及び特定技能1号修了者向けの入国前



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

の学歴、入国前の職歴及び国内試験資格等によるポイント制導入も検討しうる。) 等である。

技能実習の目的から狭義の技能移転を削除し、段階的かつ計画的な育成による人材確保を図る以上、3～5年限定の循環型労働とすることに必ずしも合理性はなく、技能実習生本人、受入企業（技能実習終了後も雇用を継続できるとした方が人材育成により熱心に取り組む。）及び日本社会いずれもの利益のために、一定要件を満たした技能実習修了者が在留継続できる枠組みを増やすべきであり、これにより「外国人材の使い捨て」との非難はあたらぬこととなる。

2.2. 外国人材に係る実態調査と公表（来日外国人が払う手数料の実態調査、外国人材から見た海外就労先(国)の比較等）

外国人技能実習機構や入管庁に提出すべき書類に、外国人が来日前に送出機関その他の外国の機関に対して支払った費用の項目と内訳金額を記載する欄があるが、実態を正しく反映しているとは言い難い。よって、外国人に対して直接実態調査を行い、その結果を公表し、制度の改善につなげるべきである。また、外国人材から見た海外就労先の比較についても調査し、日本が国際的な人材獲得競争に打ち勝つために必要な要素を具体的に把握した上で、制度に盛り込むべきである。

上記事項の調査に加え、技能実習制度及び特定技能制度全般について、政府の主導により、送出国の協力も得つつ、制度関係者（受入企業、監理団体、登録支援機関、送出機関及び外国人）に対し、両制度の問題点・改善提案・要望等に係る大規模な実態調査（全数調査が望ましい。）を継続的に行い、多面的な情報収集により現状を正確に把握した上で詳細に分析し、制度の改善につなげるべきである。

2.3. 送出国の労働市場法令との接続を踏まえた制度設計の強化

技能実習制度も特定技能制度も、日本側では職業安定法を基本法とし、職業安定法に基づく職業紹介事業及び技能実習法に基づく技能実習職業紹介事業として行われている。そして、いずれの制度においても、必要がある場合、送出国の取次送出機関が関与することになる。しかし、送出国においては、①送出国内の職業紹介の許可、②海外に労働者を送り出すことの許可、③海外に職業訓練生を送り出すことの許可が分かれている国もあり、日本法との概念の統一化も図られていない。

特に特定技能制度では、インターネットを用いて日本での許可を有しない事業者が日本で営業活動を行う等、不適切な国外にわたる職業紹介を行う事例や、国内にいる特定技能



NAGOMi

National Association for
Global & Open Minded
Communities

外国人を、日本での許可を有しない送出国が取り次いでいる事例が出てきている。

そこで、涉外的要素を含む斡旋事案に係る職業安定法の適用範囲を明確化した上で、送出国における送出しに関する労働市場法令と日本法との接続を整理し、国際労働市場に適合するよう制度設計を強化すべきである。

2 4. 日本政府による人権侵害対策等に係る対外発信の強化

米国国務省や国連等に対しては的確な反論を行い、技能実習制度等の実相を十分に説明する必要がある。米国国務省報告において「技能実習制度は、強制労働による人権侵害である」などと指摘される現状を放置すれば、諸外国の日本に対する信用を毀損し、日本企業の国際経済活動にも重大な悪影響がある。人権侵害対策等の日本政府による取組み及び官民連携しての取組み（NAGOMi が法務省、厚生労働省及び外務省と連携して行った不正行為撲滅キャンペーン等）について、対外発信を強化し、誤解を解くための努力を最大限行うべきである。