



NAGOMi

National Association for  
Global & Open Minded  
Communities

# 開国なくして、成長なし

「育成就労・特定技能」制度改正と日本経済

NAGOMi 富山支部意見交換会

2024年5月31日

NAGOMi副会長  
元厚生労働大臣 塩崎 恭久

# 日本以外は世界に開かれた労働市場

## 各国の人口動態の変化率

日本

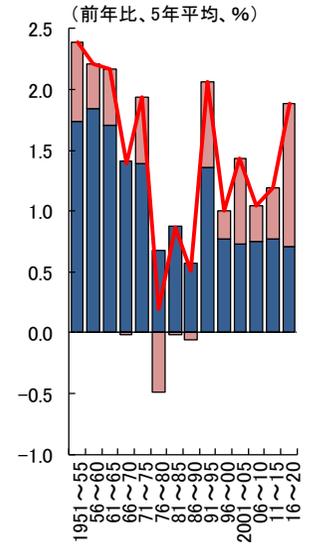
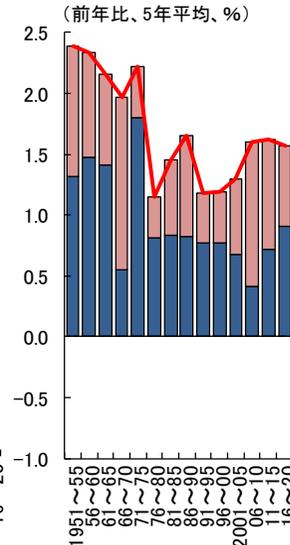
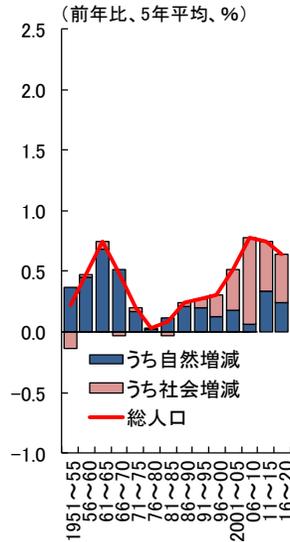
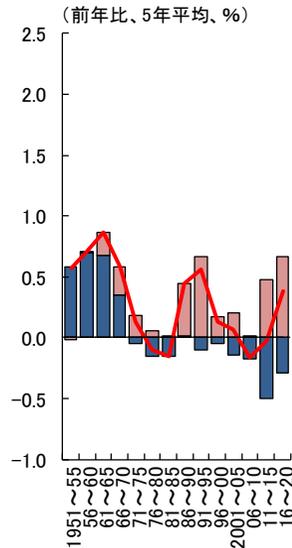
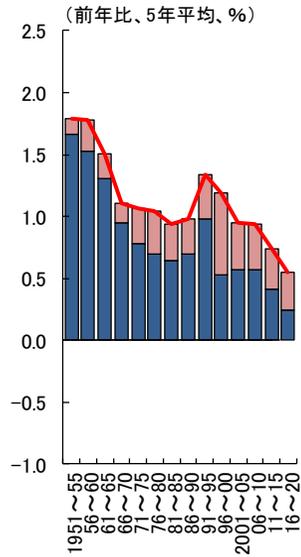
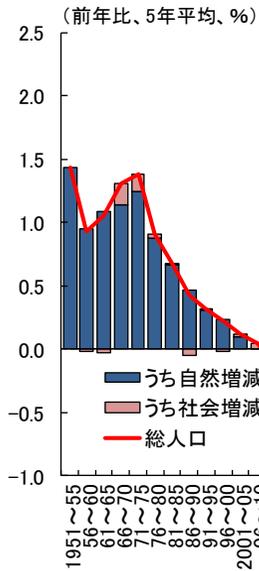
米国

ドイツ

英国

豪州

ニュージーランド



(出所) 総務省、世界銀行等

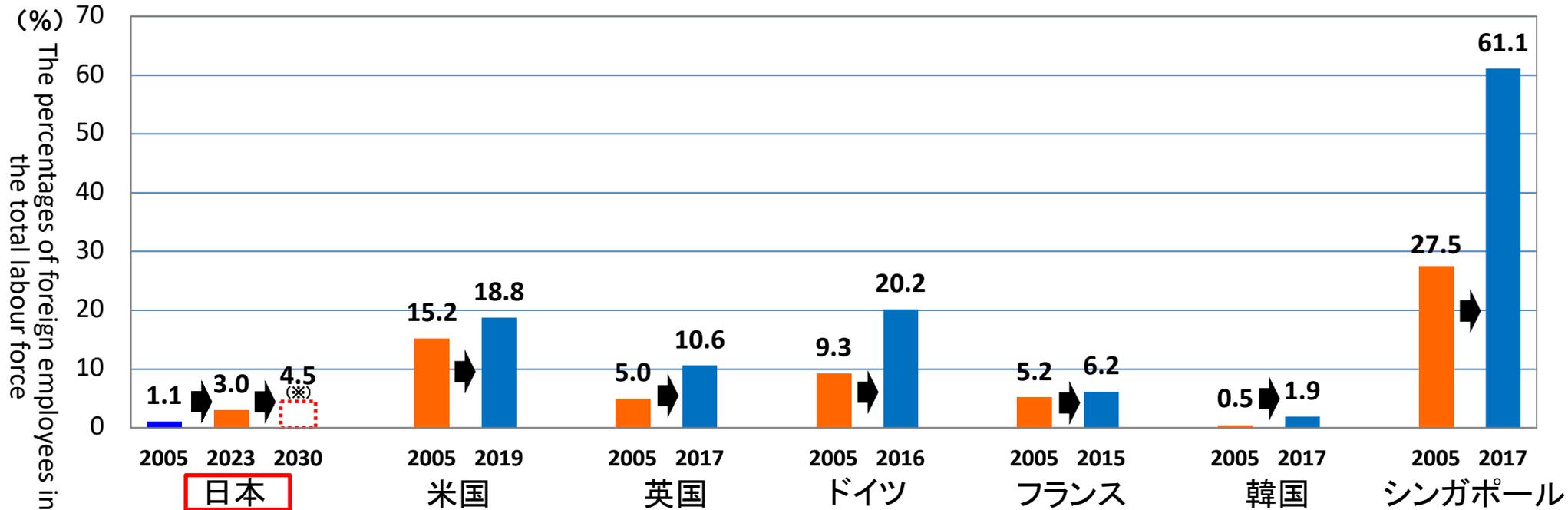
# 実質経済成長率2%の達成には、生産性改善と働く人の増加が不可欠

	日本				英国	米国
	実績 1990～ 2021年	シミュレーション（2022～2040年）				
		就業者数減少 トレンド継続 シナリオ	女性、高齢者 就業促進 シナリオ	労働生産性 上昇率横ばい シナリオ		
実質経済成長率 （年平均）	0.9%	2.0% （目標）			1.8%	2.4%
労働生産性上昇率	0.6%	2.9%	2.3%	0.6%	1.2%	1.5%
就業者数増加率	0.3%	▲0.9%	▲0.3%	1.4%	0.6%	0.8%
就業者数増減数 （百万人）	+6	▲11	▲4	+20	+6	+35
「就業者数減少トレンド 継続シナリオ」との差分 （百万人）	—	—	+7	+31	—	—
			+24			

〈注釈〉

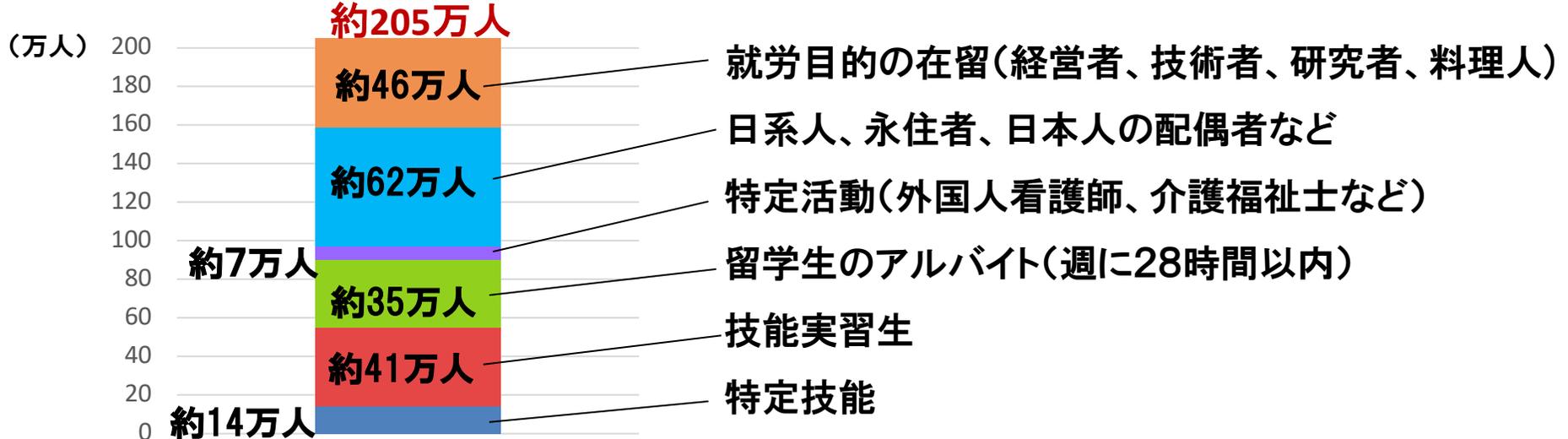
- **就業者数減少トレンド継続シナリオ**：各年齢・各性別の労働力率が、2021年の水準のまま横ばいで推移すると仮定。
- **女性、高齢者就業促進シナリオ**：①30～59歳の女性労働力率が、2040年までに概ね2010年時点のスウェーデン並みの水準まで上昇すること、②高齢者の労働力率が、2040年までに、60～64歳について55～59歳と同じ水準まで上昇し、65歳以上についてもそれに見合せて上昇すること、③失業率が2025年までに1%程度改善することを仮定。
- **労働生産性上昇率横ばいシナリオ**：労働生産性が過去（1990～2021年）平均並みで推移すると仮定。

# 外国人労働力参加



出所：「外国人雇用状況」の届出状況まとめ・労働力調査（2023年）、（独）労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2019」、一部塩崎事務所にて作成。  
 ※ 2030年の日本の外国人労働力率は、「2023年度版 労働力需給の推計（速報）」（令和6年3月11日（独）労働政策研究・研修機構）の「成長率ベースライン・労働参加漸進」シナリオによる。

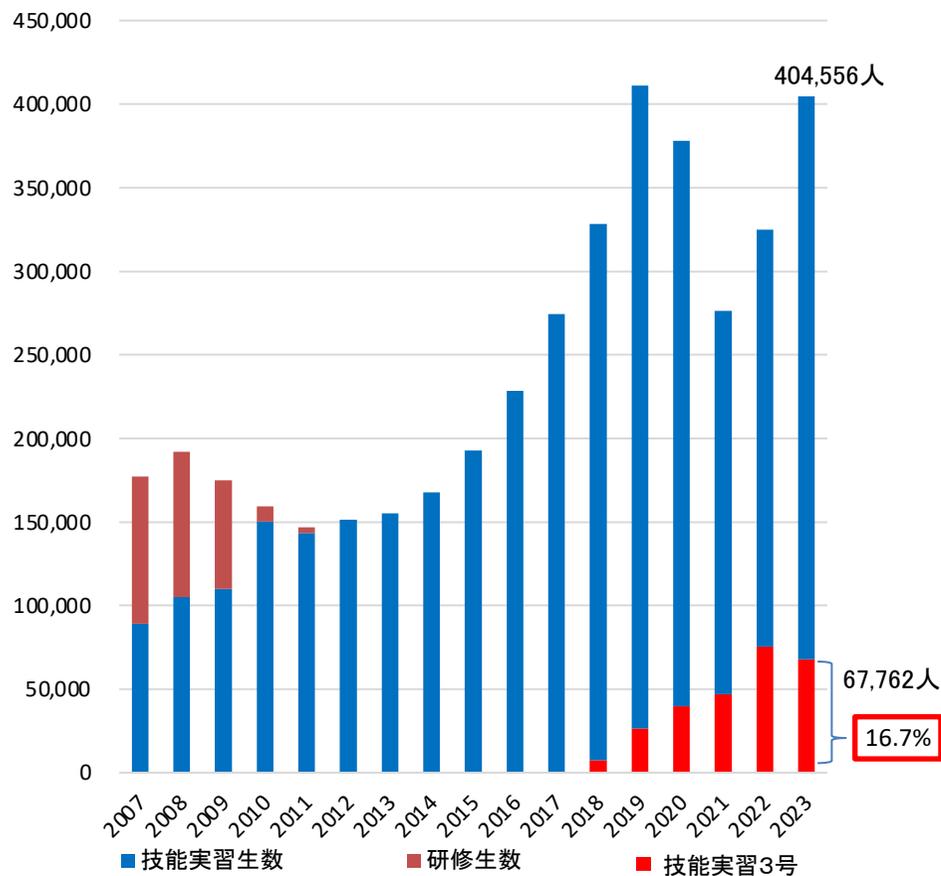
## 日本で働く外国人のカテゴリーと人数(2023年10月末)





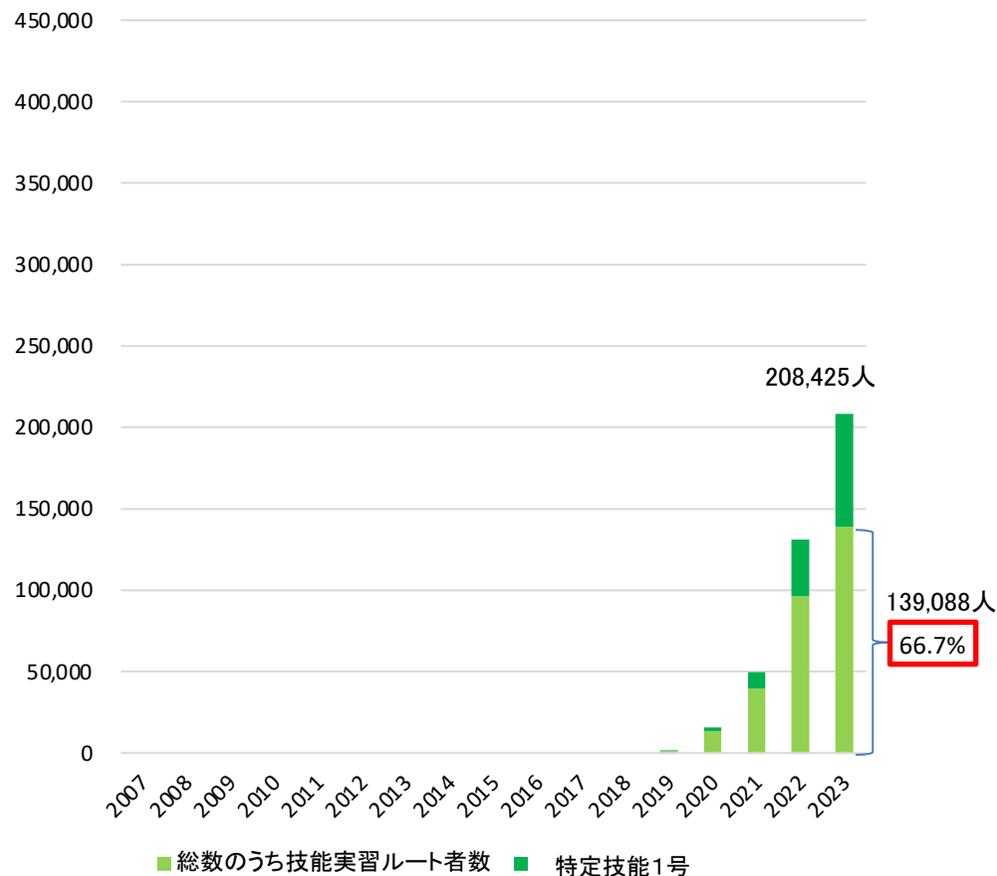
# 技能実習・特定技能 在留者数の推移

## 技能実習生数



※ 2010年7月に制度改正が行われ、在留資格「研修」が「技能実習1号」に、在留資格「特定活動(技能実習)」が「技能実習2号」となった。

## 特定技能1号外国人数



※ 特定技能は2019年4月施行、12月末の速報値  
 ※ 特定技能2号は37名

# 「グローバル人材共生社会実現のための提言」

<2021年5月19日一般財団法人外国人材共生支援全国協会(NAGOMi) 提言>

## 技能実習と特定技能の整合性のとれた一貫性のある制度に改革する

### 【なぜ？】

- ①社会経験の浅い非熟練の段階からの外国人材確保の必要性があるため  
→安全・安定就労のために監理団体の保護支援は必須
- ②現実に、特定技能外国人の80%以上は技能実習経由
- ③特定技能より容易に来日できるルートを設け、他国への人材流出を防ぐ

### 【両制度の“一元化”の意味は？】

- 1) 両制度の目的を「人材育成・人材確保・国際貢献」に共通化する
- 2) 技能実習3年間を「**基礎的人材育成期間**」、特定技能5年間を「**実践的人材育成期間**」と位置づけ、一貫した人材育成システムとする
- 3) 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する

# 「技能実習と特定技能の整合性の取れた一貫性のある制度への改革」 (NAGOMi 提言の10のポイント)

- 技能実習と特定技能の整合性の取れた一貫性ある制度へ。
- 技能実習は「基礎的人材育成期間」、特定技能は「実践的人材育成期間」とし、一貫した人材育成の制度へ。

<p><b>①共通目的</b> 人材育成・人材確保・国際貢献を共通目的とする（実態との乖離をなくす）。『技能実習』を『基礎的人材育成期間』とし、『特定技能』を『実践的人材育成期間』と位置付ける。</p>	<p><b>⑥技能要件</b> 技能実習の前職要件を廃止する。技能実習関連事務手続きは簡素化する。特定技能については、当初在留資格取得時の現行「技能試験」は同職種の技能実習2号修了レベルであることを実技試験を含めて確認する方式とする。また、技能実習2号からの移行時の「試験免除」は、同職種の場合に限ることとする。加えて、習熟段階に応じた技能実技試験（任意）を新たに導入する。</p>
<p><b>②主管官庁</b> 両制度の主務官庁を法務省及び厚労省とする（現在特定技能は法務省のみ）。</p>	<p><b>⑦監理団体・登録支援機関</b> 両制度をカバーする許可制の「管理支援機関（仮称）」を導入し、監査だけでなく、保護機能も義務化する。</p>
<p><b>③対象職種</b> 原則すべての業種。同時に「技能実習制度」の職種作業と「特定技能制度」の特定産業分野を統一的なものにし、産業技術の発達に応じ、現状に即した業種の「大きくくり化」を進める。</p>	<p><b>⑧実地検査</b> 両制度とも技能実習機構が実施する（多くの職場において、技能実習生と特定技能労働者が混在しており、行政の効率化につながる）。</p>
<p><b>④転籍・転職</b> 人権重視等の観点から、転籍基準を明確化した上で柔軟化する。「技能実習は基礎的人材育成期間」との考えの下、初めの3年間（職種により短期化）は、できる限り一企業での実習を基本とする。</p>	<p><b>⑨大都会集中の防止</b> 大都会への不当引き抜きの防止策強化、処遇を含め、国・自治体による地方就労環境底上げ支援策（地方創生・中小企業振興）の実施。</p>
<p><b>⑤日本語能力要件</b> 技能実習について、入国時に日本語能力N5要件を設ける（技能実習では、介護を除き日本語要件なし、特定技能はN4）。</p>	<p><b>⑩インセンティブ付与</b> 同一職種、同一企業で技能実習・特定技能を一定期間（例：5年以上、8年以上、10年以上、などの節目を設ける）継続的に行い、同時に、日本語能力N2合格者及び上記⑥の技能実技試験等に合格した人材に対するインセンティブ付与（家族帯同、永住権の付与、就労資格取得要件緩和、など）。</p>

# 「技能実習」と「特定技能1号」比較一覧

	技能実習（技能実習法）		特定技能1号（入管法）
目的	技能移転による国際貢献		深刻な人手不足への対応（労働力確保）
主管官庁	法務省、厚生労働省		法務省のみ
在留期間	1号=1年以内 2号=2年以内 3号=2年以内 } 最長5年		最長5年 (2号は期限なし)
対象職種	86職種 158作業		12分野
転籍・転職	原則不可 (企業倒産などやむを得ない場合は 監理団体サポート下で可)		転職可能 (同業種内で)
日本語能力要件	なし (介護のみ日本語要件<1号はN4、2号・3号はN3>)		あり (JLPTのN4もしくはJFT BasicのA2) (技能実習2号からの移行者は要件なし)
技能要件	なし（前職要件あり）		あり（分野ごとの技能試験合格） (前職要件なし) (技能実習2号修了者は要件なし)
監理団体 ・ 登録支援機関	必要性	必須 (団体監理型)	任意
	設立要件	許可制	登録制
	機能	斡旋、支援、 保護、監査 (生活支援全般、 日本語教育等)	支援のみ 事前ガイダンス、契約支援、日本語学習機会提供 などの支援機能あり。保護機能はなし
	指導	①技能実習機構による 実地検査 (監理団体=1年毎、 実習実施者=3年毎) ②地方入管局による 不定期立ち入り検査あり	地方入管局による不定期立ち入り検査 のみ
インセンティブ付与	-	-	-

# 目指すべき新たな制度

整合性、一貫性ある両制度へ
人材育成・人材確保・国際貢献
法務省、厚生労働省
各最長5年
原則、全ての業種。技能実習の職種作業と特定技能の産業分野を統一的なものとし、現状に即した業種の「大きくり化」を進める
転籍基準を明確化した上で柔軟化
あり (技能実習は入国時N5を義務化、特定技能ではN4 (介護はワンランクアップ))
実技試験による技能重視 (技能実習では前職要件をなくし、特定技能は技能実技試験 (任意)を導入)
必須（仮称：管理支援機関）
許可制
斡旋、支援、保護、監査
①技能実習、特定技能とも技能実習機構による 実地検査 (管理支援機関=1年毎、技能実習と特定技能の実習実施者=3年毎) ②地方入管局による不定期立ち入り検査あり
同一職種、同一企業での技能実習・特定技能を一定期間継続的に行い、加えて、日本語能力N2合格者及び習熟段階に応じた技能実技試験等に合格した人材に対するインセンティブ付与

- 「両制度の整合性の取れた一貫性ある制度へ。」
- 「新制度は『基礎的人材育成期間』、特定技能は『実践的人材育成期間』とし、一貫した人材育成の制度へ。」  
⇒⇒⇒両制度の法律は一本化し、厚生労働省・法務省共管の新法とする。  
——「両制度を、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、分かり易いもの、とする」(「骨太の方針2023」)
- 両制度は地方の「人材確保」につながる仕組みとすべき。
- 両制度とも、魅力ある働き先国として、真の能力実績主義に基づくキャリアアップを徹底する仕組みとすべき。
- とりわけ、特定技能を名実ともに人材育成に相応しい制度とすべく、その目的規定に「人材育成」を明記するとともに、特定技能におけるキャリアアップ制度(技能評価制度等)を新たに構築すべき。
- 長期安定就労、日本語能力、高度技能等を兼ね備える者には、家族帯同等においてインセンティブを付与し、人材力向上、地域共生を支援。
- 対象職種を原則全ての業種とする際、中小企業に止まらず、零細企業、スタートアップ、個人事業主・小規模企業等における深刻な労働力不足の解決にも資するよう、業種別団体等がない業務・職種の経済主体も利用可能な制度となるよう、社会経済的安定の維持、確保を前提に、特例的な外国人材活用に関する取り扱いを制度化すべき。
- 「やむを得ない場合の転籍の範囲を拡大・明確化し、手続きを実効性のあるもの」とすることを前提として、少なくとも2年超、「3年の育成期間」は、できる限り同一企業での就労を基本とすべき。仮に、本人の意向による転籍を認める場合は技能検定3級+日本語能力A2(N4)合格を要件とすべき。
- 新たな制度における転籍時の民間職業紹介事業者の関与は、一貫した人材育成や人権保護等の観点から、撤回すべき。
- 両制度をカバーする許可制の「管理支援機関(仮称)」を導入し、特定技能制度においても、監査及び雇用関係成立のあっせんだけでなく、迎え入れる外国人材の立場に立って、保護・支援・育成を行う機能も義務化すべき。
- 外国人材受入れ共生に向けた「基本法」の制定(議員立法)

# 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最終報告書を踏まえた政府の対応について

両制度の在り方については、有識者会議最終報告書を踏まえ、共生社会の実現を目指し、日本が魅力ある働き先として選ばれる国になるという観点に立って、地方や中小零細企業における人材確保にも留意しつつ、以下の方針で検討を進める。

## 1 総論

- 現行の技能実習制度を実態に即して発展的に解消し、人手不足分野における人材確保及び人材育成を目的とする育成就労制度を創設。
- 企業単独型技能実習のうち、育成就労制度とは趣旨・目的を異にするもの引き続き実施する意義のあるものは、別の枠組みで受入れを検討。
- 特定技能制度については、適正化を図った上で存続。

## 2 外国人の人材確保

- (1) 受入れ対象分野
  - 「特定産業分野」に限定して設定。
  - 技能実習2号対象職種のうち、特定産業分野があるものは原則受入れ対象分野として認める方向で検討。技能実習が行われている職種のうち、対応する特定産業分野がないものは、現行制度が当該職種に係る分野において果たしてきた人材確保の機能の実態を確認した上で、特定産業分野への追加を検討。
- (2) 受入れ見込数
  - 対象分野ごとに受入れ見込数を設定し、受入れ上限数として運用。
- (3) 設定の在り方
  - 有識者・労使団体等で構成する新たな会議体の意見を踏まえて政府が判断。
- (4) 地域の特性等を踏まえた人材確保
  - 自治体が地域協議会に積極的に参画し、受入れ環境整備等に取り組む。
  - 季節性のある分野で、業務の実情に応じた受入れ形態等を検討。

## 3 外国人の人材育成

- (1) 人材育成の在り方
  - 基本的に3年間の就労を通じた育成期間において特定技能1号の技能水準の人材を育成。業務区分の中で主たる技能を定め、計画的に育成・評価。
- (2) 人材育成の評価方法
  - 以下の試験合格等を要件とする。
    - ①就労開始前 日本語能力A1相当以上の試験（日本語能力試験N5等）合格又は相当する日本語講習を認定日本語教育機関等において受講  
※受入れ機関は1年経過時までと同試験（ただし、既に合格している場合を除く。）及び技能検定試験基礎級等を受験させる。  
※日本語能力に関しては現行の取扱いを踏まえ各分野でより高い水準を設定可。以下同じ。
    - ②特定技能1号移行時 技能検定試験3級等又は特定技能1号評価試験合格  
日本語能力A2相当以上の試験（N4等）合格  
※試験等に不合格となった者について、最長1年の在留継続を認める。
    - ③特定技能2号移行時 特定技能2号評価試験等合格/日本語能力B1相当以上の試験（N3等）合格
- (3) 日本語能力の向上方策
  - 日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律の仕組みを活用するとともに、受入れ機関が支援に積極的に取り組むためのインセンティブを設ける。
  - A1相当からA2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や受験機会の確保の方策を検討するとともに、日本語教材の開発等、母国における受験準備のための日本語学習支援の実施等を進める。

## 4 外国人の人権保護・労働者としての権利性の向上

- (1) 「やむを得ない事情がある場合」の転籍
  - 「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大・明確化するとともに手続を柔軟化。現行制度下においても速やかに運用改善を図る。
- (2) 本人の意向による転籍
  - (1)の場合以外は、3年間一つの受入れ機関での就労が効果的であり望ましいものの、以下を満たす場合に同一業務区分内に限り本人意向による転籍を認める。
    - ア 同一の機関において就労した期間が一定の期間（注1）を超えている
    - イ 技能検定試験基礎級等・一定水準以上の日本語能力に係る試験に合格（注2）
    - ウ 転籍先が、適切であると認められる一定の要件を満たす  
（注1）当分の間、各分野の業務内容等を踏まえ、分野ごとに1年～2年の範囲内で設定。人材育成の観点から踏まえた上で1年とすることを目指しつつも、1年を超える期間を設定する場合、1年経過後は、昇給その他待遇の向上等を図るための仕組みを検討。  
（注2）各分野で、日本語能力A1相当の水準から特定技能1号移行時に必要となる日本語能力の水準までの範囲内で設定。
  - 転籍前の受入れ機関が支出した初期費用等について、転籍前の受入れ機関が正当な補填を受けられるようにするための仕組みを検討。
  - 転籍の仲介状況等に係る情報を把握。不法就労助長罪の法定刑を引き上げ適切な取締りを行う。当分の間、民間の職業紹介事業者の関与は認めない。

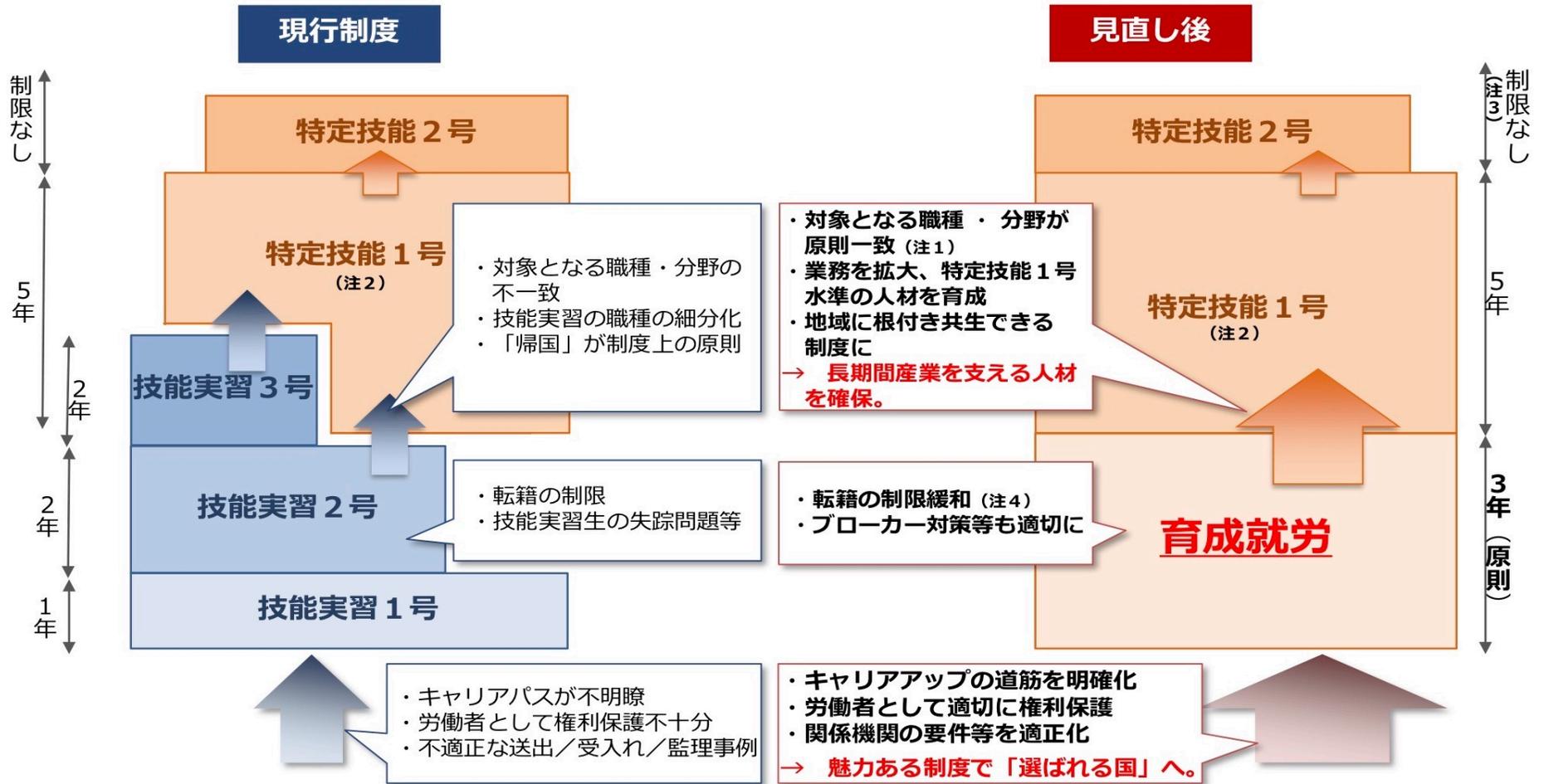
## 5 関係機関の在り方

- (1) 監理支援機関・登録支援機関
  - 監理団体（監理支援機関）について、受入れ機関と密接な関係を有する役職員の監理への関与の制限、外部監査人の設置の義務化等により独立性・中立性を担保。
  - 特定技能外国人の支援業務の委託先を登録支援機関に限定。
- (2) 受入れ機関
  - 受入れ機関の要件を適正化。適正な受入れに必要な方策を講ずる。
- (3) 送出機関
  - 二国間取決め（MOC）を新たに作成し、悪質な送出機関排除に向けた取組を強化するとともに、原則として、MOC作成国からのみ受入れ。
  - 手数料等の情報の透明性を高めるとともに、手数料等を受入れ機関と外国人が適切に分担するための仕組みを導入し、外国人の負担軽減を図る。
- (4) 外国人育成就労機構
  - 外国人技能実習機構を外国人育成就労機構に改組、特定技能外国人への相談援助業務も行わせるとともに、監督指導機能や支援・保護機能を強化。

## 6 その他

- 制度所管省庁は、制度全体の適正な運用の上で中心的な役割を果たす。
- 業所管省庁は、必要な受入れ環境整備等に資する取組を行う。
- 人権侵害行為に対しては現行制度下でも迅速に対処。
- 移行期間を確保し丁寧な事前広報を行い、必要な経過措置を設ける。
- 新制度の施行後も制度の運用状況について不断の検証と必要な見直しを行う。
- 永住許可制度を適正化。

# 制度見直しのイメージ図



(注1) 育成就労制度の受入れ対象分野は特定産業分野と原則一致させるが、国内での育成になじまない分野は育成就労の対象外。

(注2) 特定技能 1号については、「試験ルート」での在留資格取得も可能。

(注3) 永住許可につながる場合があるところ、永住許可の要件を一層明確化し、当該要件を満たさなくなった場合等を永住の在留資格取消事由として追加する。

(注4) 転籍の制限緩和の内容

- 「やむを得ない事情がある場合」の転籍の範囲を拡大・明確化するとともに、手続を柔軟化。
- 以下を要件に、同一業務区分内での本人意向による転籍を認める。
  - ・ 同一機関での就労が1～2年(分野ごとに設定)を超えている
  - ・ 技能検定試験基礎級等及び一定水準以上の日本語能力に係る試験への合格
  - ・ 転籍先が、適切と認められる一定の要件を満たす

# 改正法の概要（育成就労制度の創設等）

技能実習制度及び特定技能制度をめぐる状況に鑑み、就労を通じた人材育成及び人材確保を目的とする新たな在留資格として育成就労の在留資格を創設し、育成就労計画の認定及び監理支援を行おうとする者の許可の制度並びにこれらに関する事務を行う外国人育成就労機構を設けるほか、1号特定技能外国人支援に係る委託の制限、永住許可の要件の明確化等の措置を講ずる。（公布の日から原則3年以内に施行（注1））  
（注1）準備行為に係る規定は公布即施行

## 入管法

### 1. 新たな在留資格創設

- 技能実習の在留資格を廃止。「**育成就労産業分野**」(特定産業分野のうち就労を通じて技能を修得させることが相当なもの)に属する技能を要する業務に従事すること等を内容とする「**育成就労**」の在留資格を創設（注2）。

### 2. 特定技能の適正化

- 特定技能所属機関（受入れ機関）が1号特定技能外国人の支援を外部委託する場合の委託先を、登録支援機関に限るものとする。

### 3. 不法就労助長罪の厳罰化

- 外国人に不法就労活動をさせる等の不法就労助長罪の罰則を引上げ。（拘禁刑3年以下又は罰金300万円以下→5年以下又は500万円以下 ※併科可）

### 4. 永住許可制度の適正化

- 永住許可の要件を一層明確化し、その基準を満たさなくなった場合等の取消事由を追加。ただし、特段の事情がない限り、在留資格を変更して引き続き在留を許可。

（注2）さらに、一定基準に適合する企業の外国事業所の職員が技能等を修得するための「企業内転勤2号」の在留資格を創設。

### 4. その他

- 季節性のある分野において、派遣形態による育成就労の実施を認める。
- 制度所管省庁が地域協議会を組織することができるものとし、地域の実情を踏まえた取組について協議を行うものとする。
- 施行までに技能実習生として入国した者は、施行後、現段階から次の段階までの資格変更（例：1号→2号、2号→3号）を一定の範囲で認める。

## 育成就労法（技能実習法の抜本改正）

### 1. 育成就労制度の目的・基本方針

- 法律名を「外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律」(育成就労法)に改める。
- 育成就労制度は、育成就労産業分野において、**特定技能1号水準の技能を有する人材を育成**するとともに、**当該分野における人材を確保**することを目的とする。
- 政府は基本方針及び分野別運用方針を定めるものとし、分野別運用方針において、各分野の受入れ見込数を設定するものとする。

### 2. 育成就労計画の認定制度

- 育成就労計画の認定に当たって、育成就労の期間が3年以内（注3）であること、業務、技能、日本語能力その他の目標や内容、受入れ機関の体制、外国人が送出機関に支払った費用額等が基準（注4）に適合していることといった要件を設ける。
- 転籍の際には、転籍先において新たな育成就労計画の認定を受けるとし、当該認定は、①やむを得ない事情がある場合や、②同一業務区分内であること、就労期間（1～2年の範囲で業務の内容等を勘案して主務省令で規定）・技能等の水準・転籍先の適正性に係る一定の要件（注5）を満たす場合（本人意向の転籍）に行う。

### 3. 関係機関の在り方

- 監理団体に代わる「**監理支援機関**」については、外部監査人の設置を許可要件とする。監理支援機関は、受入れ機関と密接な関係を有する役職員を当該受入れ機関に対する業務に関わらせてはならないものとする。
- 外国人技能実習機構に代わる「**外国人育成就労機構**」を設立。育成就労外国人の転籍支援や、1号特定技能外国人に対する相談援助業務を追加。

（注3）主務省令で定める相当の理由（試験不合格）がある場合は、最大で1年の延長可。

（注4）詳細な要件は、主務省令で定める。

（注5）詳細な要件は、主務省令で定める。具体的には、

- ・ 同一機関での就労期間については分野ごとに1年から2年の範囲で設定すること
- ・ 技能等の水準については、技能検定試験基礎級等及び分野ごとに設定するA1～A2相当の日本語能力に係る試験への合格
- ・ 転籍先が、育成就労を適正に実施する基準を満たしていることを要件とすることを予定している。

## 受入れ見込数の再設定

- 特定技能制度の運用に関する基本方針（閣議決定）において、「分野別運用方針において、当該分野における向こう5年間の受入れ見込数について示し、人材不足の見込数と比較して過大でないことを示さなければならない。」と定め、分野別運用方針（閣議決定）において、分野ごとの受入れ見込数を記載。
- 制度開始時に設定した、令和元年度から5年間の受入れ見込数の期限が、令和5年度末に到来。
- 令和6年3月29日、各分野の人手不足状況等を踏まえ、令和6年4月から5年間の受入れ見込数を設定（関係閣僚会議決定・閣議決定による分野別運用方針の変更）。

## 受入れ見込数の算出方法

- 各分野において、5年後（令和10年度）の産業需要等を踏まえ、以下の計算で算出。

$$\text{受入れ見込数} = \text{5年後の人手不足数} - (\text{生産性向上} + \text{国内人材確保})$$

## 令和6年4月からの受入れ見込数等

	介護	ビルクリーニング	工業製品製造業	建設	造船・舶用工業	自動車整備	航空	宿泊	農業	漁業	飲食品製造業	外食業	自動車運送業	鉄道	林業	木材産業	合計
特定技能1号在留者数 (令和5年12月末現在：速報値)	28,400	3,520	40,069	24,433	7,514	2,519	632	401	23,861	2,669	61,095	13,312					<b>208,425</b>
制度開始時の受入れ見込数	60,000	37,000	31,450	40,000	13,000	7,000	2,200	22,000	36,500	9,000	34,000	53,000					<b>345,150</b>
令和5年度末までの受入れ見込数 (※1)	<b>50,900</b>	<b>20,000</b>	<b>49,750</b>	<b>34,000</b>	<b>11,000</b>	<b>6,500</b>	<b>1,300</b>	<b>11,200</b>	<b>36,500</b>	<b>6,300</b>	<b>87,200</b>	<b>30,500</b>					<b>345,150</b>
令和6年4月から5年間の受入れ見込数 (※2)	<b>135,000</b>	<b>37,000</b>	<b>173,300</b>	<b>80,000</b>	<b>36,000</b>	<b>10,000</b>	<b>4,400</b>	<b>23,000</b>	<b>78,000</b>	<b>17,000</b>	<b>139,000</b>	<b>53,000</b>	<b>24,500</b>	<b>3,800</b>	<b>1,000</b>	<b>5,000</b>	<b>820,000</b>

※1 コロナ禍の影響による大きな経済情勢の変化を踏まえ、令和4年8月に見直した受入れ見込数。

※2 受入れ見込数が増加することを踏まえ、受入れ機関が地域における外国人との共生社会の実現のため寄与することが当該機関の責務であること等を明記（基本方針に追記）。

# 「育成就労・特定技能」制度改革の骨格 ①

●「」内は、2024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」(以後、「閣僚会議決定」)からの引用

★「現行の技能実習制度を実態に即して発展的に解消し、人手不足分野における人材確保及び人材育成を目的とする育成就労制度を創設する。」

★「特定技能制度については、適正化を図った上で存続させる。」

→事実上、「育成就労制度」構築のみの改正。

(育成就労制度の目的等)

- 「育成就労制度は、基本的3年間の就労を通じた育成期間において、対象となる外国人ごとに育成就労計画を定めた上で計画的に特定技能1号の技能水準の人材に育成することを目指すものとし、適正化方策を講じた特定技能制度と連続性を持たせる。」

(対象職種)

- 技能実習2号移行対象職種のうち、特定産業分野あり→原則として受入れ対象分野へ。  
特定産業分野なし→人材確保の機能の実態を確認した上で検討。

(受入れ見込み数)

- 「育成就労制度においても、特定技能1号と同様に、受入れ対象分野ごとに受入れ見込数を設定して受入れ上限数として運用する。」

(「本人の意向による転籍」の導入)

- ①一定期間(受入れ対象分野ごとに1年～2年)を超過、②一定水準以上の日本語能力、③適切な転職先の場合には、同一業務区分内に限り、転籍を認める。
- 就労開始1年後以降の転籍制限は、待遇向上等が必要。費用の「正当な補償」の仕組みは今後検討。  
また、転籍支援は、監理支援機関、ハローワーク、外国人育成就労機構等が行う。  
当分の間、民間の職業紹介事業者の関与は認めない。
- 「一定の期間」後には、育成途中でも特定技能1号評価試験等+日本語N4等に合格すれば移行可能に。

## 「育成就労・特定技能」制度改正の骨格 ②

### （人材育成の評価方法）

- 育成就労制度の「人材育成の評価方法」は、①就労開始前までは、「日本語N5等」合格又は、「相当する日本語講習」、②1年経過時までは、「技能検定基礎級等」+「日本語N5等」を受験させる。

### （特定技能1号への移行ハードル）

- 特定技能1号移行時は、「技能検定3級等」又は「特定技能1号評価試験」+「日本語N4等」合格。

### （キャリア形成の仕組み）

- 「業所管省庁は、育成就労制度及び特定技能制度の育成・キャリア形成プログラムを策定する。」  
「特定技能外国人に対する支援にキャリア形成の支援を加える。」  
———いずれも内容等詳細は不明。

### （「監理支援機関」の新たな許可）

- 育成就労制度の「監理団体（監理支援機関）」  
———「新たに許可を受けるべきものとし、機能を十分に果たせない監理団体は許可しない。」

### （家族帯同問題）

- 「育成就労」、「特定技能1号」の制度下での「家族帯同」に関しては、従前通り認めないものと理解。

# 出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律案に対する修正(要項)

## 一 政府の措置

1 政府は、育成就労制度の運用に当たっては、人材が不足している地域において必要とされる人材が確保され、もって地域経済の活性化に資するよう、育成就労外国人が地方から大都市圏に流出すること等により大都市圏その他の特定の地域に過度に集中して就労することとならないようにするために必要な措置を講ずるものとすること。

2 政府は、監理支援機関及び育成就労実施者が、育成就労外国人の人権及び労働環境に十分配慮しつつ、育成就労外国人に係る育成就労実施者の変更及び労働者派遣等監理型育成就労に関する事務を適切かつ円滑に実施することができるよう、監理支援機関、育成就労実施者、外国人育成就労機構、公共職業安定所等の間の連携強化その他の必要な措置を講ずるものとすること。

3 政府は、監理支援機関が監理型育成就労実施者から独立した中立の立場で監理支援事業を行うことができる体制が十分に確保されていることを確認するために必要な措置を講ずるものとすること。

4 政府は、本邦に在留する外国人に係る社会保障制度及び公租公課の支払に関する事項並びに新入管法第22条第2項及び第22条の4第1項の規定その他の新入管法及び育成就労法の規定の趣旨及び内容について、本邦に在留する外国人及び関係者に周知を図るものとすること。

(附則新第24条関係)

## 二 永住者の在留資格の取消しに係る規定の適用に当たっての配慮

新入管法第22条の4第1項(第8号に係る部分に限る。)の規定の適用に当たっては、永住者の在留資格をもって在留する外国人の適正な在留を確保する観点から、同号に該当すると思料される外国人の従前の公租公課の支払状況及び現在の生活状況その他の当該外国人の置かれている状況に十分配慮するものとすること。

(附則新第25条関係)

## 三 検討

政府は、この法律の施行後3年を目途として、外国の送出機関及び監理支援機関の事業活動の状況その他の育成就労制度の運用状況の検証を行い、その結果等を踏まえて育成就労制度の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずるものとすること。

(附則新第26条第1項関係)

# 「質の高い労働」、「能力・実績による評価・報酬」の国こそが「選ばれる国」

**「両制度を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、分かり易いものとする」**

(「骨太の方針2023」、2024年2月9日「閣僚会議決定」)

**「業所管省庁は、育成就労制度及び特定技能制度の育成・キャリア形成プログラムを策定する」**

**「特定技能外国人に対する支援にキャリア形成の支援を加える」** (2024年2月9日「閣僚会議決定」)

- ①人材育成・キャリアアップに関し、業所管省庁・業界団体・受入れ企業に丸投げではないか？
- ②「就労期間に応じた昇給」(「閣僚会議決定」P6)とあるが、これは「年功賃金」が前提か？
  - 「真の能力実績主義」に基づき、働く人が納得できるキャリアアップを実現すべき。
  - 「同一労働同一賃金」を徹底すべき。
- ③「特定技能制度」の目的に「人材育成」が追加されず、政府が法律に基づく制度化なしで、キャリアアップの実効性を担保させることは困難ではないか？
- ④要件を満たした「転籍可能者」は、「3年間の育成期間」修了を待たずに特定技能へ早期移行可能へ。
  - これまでは、少なくとも技能実習3年間は技能実習に専念の上、「技能検定試験3級」または「技能実習評価試験専門級」合格後に、特定技能へ移行が原則であった。今後は、育成就労期間修了前に、3年未満で特定技能へ移行可能に。

**➔ このままで、「日本が魅力ある働き先として選ばれる国」になることができるか？**

# 現行「技能実習」、「育成就労」、「特定技能」の対象職種・分野・業務区分等の相関

→ : 原則移行可能

→ : 日本標準産業分類の対象であれば移行可能

→ : 下線付の職種作業から移行可能

## 産業分野・業務区分の世界



## 職種・作業の世界

- ①技能実習2号移行対象職種のうち、対応する特定産業分野が設定されているものについては、当該分野が特定技能制度において外国人材による人材確保が必要な分野と認められていることを前提に、育成就労制度においても、原則として受入れ対象分野として認める方向で検討する。
- ②それ以外の職種については、育成就労制度の趣旨・目的を踏まえ、特定産業分野への追加の要否や対応等について、業所管省庁と業界団体等との連携、調整を政府全体で促進していく。その際、技能実習が行われている職種のうち、対応する特定産業分野が設定されていないものについては、現行の技能実習制度が当該職種に係る分野において果たしてきた人材確保の機能の実態を確認した上で、特定産業分野への追加について検討を進める。<「関係会議決定」>

# 特定技能制度の対象分野の追加③ (令和6年3月29日閣議決定)

## 既存分野への業務等追加の詳細

	分野名	改正内容	改正後の業務区分	特定技能2号の受入れ	新たに関連させる技能実習の職種等	分野独自の要件
経済産業省	工業製品製造業	紙器・段ボール箱製造、コンクリート製品製造、陶磁器製品製造、紡織製品製造、縫製、RPF製造、印刷・製本を新たな業務区分として追加。 既存の業務区分に鉄鋼、アルミサッシ、プラスチック製品、金属製品塗装、こん包関連の事業所を新たに含める。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機械金属加工</li> <li>・電気電子機器組立て</li> <li>・金属表面処理</li> <li>・紙器・段ボール箱製造</li> <li>・コンクリート製品製造</li> <li>・陶磁器製品製造</li> <li>・紡織製品製造</li> <li>・縫製</li> <li>・RPF製造</li> <li>・印刷・製本</li> </ul> 〔10業務区分〕	新規追加業種は特定技能1号のみ受入れ可。	繊維・衣服関係等 (21職種38作業)	※
国土交通省	造船・舶用工業	業務区分を3区分に再編するとともに、作業範囲を拡大し、造船・舶用工業に係る必要となる各種作業を新たな業務区分に追加。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・造船</li> <li>・舶用機械</li> <li>・舶用電気電子機器</li> </ul> 〔3業務区分〕	新たな業務区分でも2号特定技能外国人が業務に従事可能。	とび、配管等 (8職種11作業)	—
農林水産省	飲食料品製造業	特定技能外国人の受入れが認められる事業所を追加し、食料品スーパーマーケット及び総合スーパーマーケットの食料品部門における惣菜等の製造も可能とする。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・飲食料品製造業全般（飲食料品（酒類を除く）の製造・加工、安全衛生）</li> </ul> 〔1業務区分〕 ＊業務区分の変更なし	新たな業務においても、2号特定技能外国人が業務に従事可能。	* 新たに関連させるものではないものの、そう菜製造業等が関連する。	—

※協議会入会要件等として以下の内容を定める。

- ・ 繊維工業（紡織製品製造区分及び縫製区分）については、①国際的な人権基準を遵守し事業を行っていること、②勤怠管理を電子化していること、③パートナーシップ構築宣言を実施していること、④特定技能外国人の給与を月給制とすること。
- ・ 印刷・同関連業（印刷・製本区分）については、全日本印刷工業組合連合会、全国グラフィア協同組合連合会、全日本製本工業組合連合会のいずれかに所属していること。
- ・ こん包業での受入れについては、日本梱包工業組合連合会に所属していること。

# 主要論点の変遷とNAGOMi提言①

## 受け入れ対象分野・職種について

### 有識者会議最終報告

●受入れ対象分野は、現行の技能実習制度の職種等を機械的に引き継ぐのではなく新たに設定し、特定技能制度における「特定産業分野」の設定分野に限定。

※国内における就労を通じた人材育成になじまない分野は対象外。

2023年11月30日「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 最終報告書」



### NAGOMi提言

●新たな制度の受入れ対象分野は、「特定産業分野」限定ではなく、原則として全ての業種とし、少なくとも現行技能実習制度上の「対象職種」は含めるべき。「国内における就労を通じた人材育成になじまない分野は対象外」としていることについては、そもそも人材育成になじまない分野は存在せず、また、日本の人材不足の深刻さの認識が大きく不足しており、撤回すべき。

2023年11月10日「有識者会議最終報告書」にかかるNAGOMi緊急提言

●新たな制度の受入れ対象分野を「特定産業分野」に限るものとしていることから、現行制度の利用者等からの不安の声が多く寄せられている。特定産業分野ではない繊維・衣服、自動車部品業界等、全国的な業界団体の枠組みがないこと等の理由で「特定産業分野」に入っていない分野・職種が数多く存在する。

そのような分野・職種の受入れ機関も利用可能な制度となるような枠組みを構築すべきである。

2023年12月8日「有識者会議最終報告に対するNAGOMiの提言」



### 政府の対応

●技能実習2号対象職種のうち、特定産業分野があるものについては……原則受入れ対象分野として認める方向で検討。

●技能実習が行われている職種のうち、対応する特定産業分野がないものは、現行制度が当該職種に係る分野において果たしてきた人材確保の機能の実態を確認した上で、特定産業分野への追加を検討。

「閣僚会議決定」

## 主要論点の変遷とNAGOMi提言②

### 本人の意向による転籍を認める期間・民間職業紹介事業者の関与について

#### 有識者会議最終報告

##### ●本人の意向による転籍も認める。

➢計画的な人材育成等の観点から、一定要件(同一機関での就労が1年超/技能検定試験基礎級等・日本語能力A1相当以上の試験(日本語能力試験N5等)合格/転籍先機関の適正性(転籍者数等))を設け、同一業務区分に限る。

##### ●新たな制度における転籍の在り方

民間職業紹介事業者による転籍支援については、そもそも民間事業者の参入を認めるべきではないとする意見もあったが、現に特定技能制度においても多く活用されている状況等を踏まえると、その参入を排除することは困難であると考えられた。

2023年11月30日「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 最終報告書」

#### NAGOMi提言

●一年後に本人都合による「転籍」が認められれば、受入企業の「人への投資」を通じた「人材育成」は積極的に行われず、「人材の質」が低下する。また、地方においてはこれまで以上に「人材確保」が困難となる恐れがある。それが故に、人権侵害がある場合の救済システムを整えた上で、外国人労働者は新たな制度における「育成期間」の間(出来れば3年、少なくとも2年)は、同一企業での就労を基本とすべき。

●転籍時の「民間職業紹介事業者の関与(有料職業紹介事業者の参入)」は、「人権保護」の観点だけではなく、「人材育成」の観点からも、認めるべきでない。現状において、職業安定法に基づく「職業紹介事業許可を有していない悪質ブローカー」や職業紹介事業許可を有していても「違法行為を繰り返す事業者」が跋扈しており、まず第一に、これらの悪徳事業者に対する効果的な規制や摘発の仕組みを整えるべきである。

2023年12月8日「有識者会議最終報告に対するNAGOMiの提言」

#### 政府の対応

##### ●本人の意向による転籍

3年間一つの受入れ機関での就労が効果的であり望ましいものの、以下を満たす場合に同一業務区分内に限り本人意向による転籍を認める。

ア 同一の機関において就労した期間が一定の期間(注1)を超えている

(注1)当分の間、各分野の業務内容等を踏まえ、分野ごとに1年～2年の範囲内で設定。人材育成の観点を踏まえた上で1年とすることを目指しつつも、1年を超える期間を設定する場合、1年経過後は、昇給その他待遇の向上等を図るための仕組みを検討。

● 転籍については、受入れ機関、送出機関及び外国人の間の調整が必要となることに鑑み、転籍支援は、まずは監理支援機関が中心となって行うこととしつつ、ハローワークは外国人育成就労機構等と連携するなどして行うこととする。

なお、当分の間、民間の職業紹介事業者の関与は認めない。

「閣僚会議決定」

# 今後の詰めが必要な重要論点

- 「」内は、「閣僚会議決定」からの引用

## 【重要となる論点】

(正当な補填)

- 「本人の意向により転籍を行う場合、転籍前の受入れ機関が支出した初期費用等のうち、転籍後の受入れ機関にも分担させるべき費用については、転籍前の受入れ機関が正当な補填を受けられるようにするための仕組みを検討する。」

—— 本人意向による転籍における転籍前機関の初期費用負担への「正当な補填」について……先行重点投資を行う当初受入れ企業に不利とならないことを大前提とした①具体的な仕組み、②対象費用の特定③算出方式、④費用の透明化、⑤転籍元企業と転籍先企業との合意プロセス等)具体的に明示すべき。  
(2023年11月10日「有識者会議最終報告書」にかかるNAGOMi緊急提言)

(受入れ見込数と対象分野)

- 「育成就労制度においても、特定技能1号と同様に、受入れ対象分野ごとに受入れ見込数を設定して受入れ上限数として運用する。」
- 「育成就労制度及び特定技能制度においては、受入れ見込数や受入れ対象分野は適時・適切に変更できるものとし、それらの設定……等は有識者・労使団体等で構成する新たな会議体の意見を踏まえて政府が判断するものとする。」

## 【その他、両制度の今後に影響する主な未確定の論点(省令事項等)】

- 監理支援機関の許可要件(事業適正遂行能力要件、財産的基礎要件、外部監査人の設置要件等)。
- 育成就労計画認定の要件(各業務において要する技能・日本語能力その他の育成就労の目標及び内容、評価方法、受入れ機関ごとの受入れ人数枠、外国人が送出機関に支払った費用の額等)。
- 育成就労制度における転籍の際の「やむを得ない事情」の定義、帰国費用負担者等。
- 「企業内転勤2号」の要件。 ●「特定技能外国人に対するキャリア形成支援」の実効化策、等。

# 特定技能制度の課題

- 育成・キャリア形成プログラムの策定、特定技能外国人に対する支援にキャリア形成の支援義務が加わったものの、制度目的には「人材育成」が明示されていない。
- 建前(即戦力)と実態の乖離がある。現在の特定技能試験のレベルが「即戦力」といえるものか、疑いあり。
- 各分野の特定技能1号評価試験と技能実習2号修了時の試験の水準が適合しているかどうかを検証すべき。
- 実技試験については、原則として「作業を伴う試験(製作等作業試験)」にすべき。
- 「海外での特定技能試験」のあり方は、実施の有無を含めて再考すべき。  
—— 例えば3年間の猶予を置いて廃止し、以後は「育成就労(3年)」→「特定技能1号(5年)」を基本としてはどうか。
- 「育成就労」から「特定技能1号」への移行は同一職種を原則とすべき。
- 異業種への移行は、「即戦力」人材であることを実際に担保する実効性ある特定技能1号試験合格が前提。
- だれも保護機能を担っていない。
- 転職後、所在不明になる者(解雇、失業状況)への対応、及び実情の把握。
- 義務的支援を行っていない等、問題ある登録支援機関や受入れ機関への対応、及び実情の把握。
- 実態調査の頻度・結果・処分状況の周知、等。

# 積み残しの課題

今までのNAGOMi提言より

- 両制度の法律は一本化し、厚生労働省・法務省共管の新法とする。
- 両制度とも、魅力ある働き先国として、真の能力実績主義に基づくキャリアアップを徹底する仕組みとすべき。  
→「同一労働・同一賃金」の徹底（年齢、性別、国籍、障害の有無、正規・非正規別、等による差別の解消）
- 本来、両制度の対象業種は、原則全ての業種とすべき。中小企業に止まらず、零細企業、スタートアップ、個人事業主・小規模企業等における深刻な労働力不足の解決にも資するよう、業種別団体等がない業務・職種の経済主体も利用可能な制度となるよう、社会経済的安定の維持、確保を前提に、特例的な外国人材活用に関する取り扱いを制度化すべき。  
→「真の開国へ」（優秀なグローバル人材に向け、広く開国）
- 当面は、両制度における対象業種は、大括り化を推進すべき。
- 両制度をカバーする許可制かつ非営利の「管理支援機関（仮称）」を導入し、特定技能制度においても、監査及び雇用関係成立のあっせんだけでなく、迎え入れる外国人材の立場に立って、保護・支援・育成を行う機能も義務化すべき。
- 長期安定就労者等の外国人材かつ、地域共生社会作りの中核人材候補は優遇し、人材の育成に資するインセンティブ（優遇策）を示すべき。

## 【インセンティブの例】

同一企業かつ同一職種での就労（長期安定就労）で

【家族帯同】→5年超（新制度3年+特定技能1号2年超）/技能検定2級相当+日本語N2

【永住許可】→計8年間/技能検定1級相当+N2+居住する地方自治体からの推薦

- 外国人材受入れ共生に向けた「基本法」の制定（議員立法）。

# 「労働施策総合推進法」（安倍働き方改革の理念法）

2018年7月公布・下記第三条は即施行

## （基本的理念）

### 第三条

（略）

2 労働者は、職務の内容及び職務に必要な能力、経験その他の職務遂行上必要な事項（以下この項において「能力等」という。）の内容が明らかにされ、並びにこれらに即した評価方法により能力等を公正に評価され、当該評価に基づく処遇を受けることその他の適切な処遇を確保するための措置が効果的に実施されることにより、その職業の安定が図られるように配慮されるものとする。

（出所）「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」