

## 《東京商工会議所主催の講演で出入国在留管理庁の政策課長である本針和幸氏が登壇》

6月7日に開催された東京商工会議所主催の「外国人材受入支援者のための支援力向上講座<春期編>」において、「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」の中間報告書の内容と議論の過程・今後の予定」というテーマで、出入国在留管理庁の政策課長である本針和幸氏の講演があった。

既に公表されている有識者会議の「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の中間報告」に記載されている委員の「主な意見」と「検討の方向性」を丁寧に紐付けして説明され、新しい制度について示唆に富む内容だった。

**図表1 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の中間報告(概要)**

論点	現状	新たな制度
制度目的と実態を踏まえた制度の在り方(技能実習)	人材育成を通じた国際貢献	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行の技能実習制度は廃止して人材確保と人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討</li> <li>● 特定技能制度は制度の適正化を図り、引き続き活用する。技能実習制度に代わる新たな制度との関係性、指導管理体制や支援体制の整備を議論</li> </ul>
外国人が成長しつつ、中長期に活躍できる制度(キャリアパス)の構築	職種が特定技能の分野と不一致	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 職種は新たな制度と特定技能の対象職種・分野を一致させる方向で検討(主たる技能の育成・評価を行う。技能評価の在り方は引き続き議論)</li> <li>● 現行の両制度の全ての職種や分野等並びに特定技能2号の対象分野の追加及びその設定の在り方について、必要性を前提に検討</li> </ul>
受け入れ見込み数の設定等の在り方	受け入れ見込み数の設定のプロセスが不透明	人手不足状況の確認や受け入れ見込み数の設定や対象分野の設定等は、様々な関係者の意見やエビデンスを踏まえつつ判断される仕組みとするなどの措置を講じることによってプロセスの透明化を図る
転籍の在り方(技能実習)	原則不可	人材育成に由来す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、制度趣旨と外国人の保護の観点から、従来より緩和する(転籍制度の在り方は引き続き議論)
管理監督や支援体制の在り方	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監理団体、登録支援機関、技能実習機構の指導監督や支援体制に不十分な面がある</li> <li>● 悪質な送出国が存在</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監理団体や登録支援機関が担っている機能は重要。他方、人権侵害等を防止・是正できない監理団体や外国人に対する支援を適切に行えない登録支援機関を厳しく適正化・排除する必要</li> <li>● 監理団体や登録支援機関の要件の厳格化等により、監理・支援能力の向上を図る(機能や要件は優良団体へのインセンティブも含め、引き続き議論)</li> <li>● 外国人技能実習機構の体制を整備したうえで管理・支援能力の向上を図る</li> <li>● 悪質な送出国の排除等に向けた実効的な二国間取り決めなどの取組を強化</li> </ul>
外国人の日本語能力の向上に向けた取組	本人の能力や教育水準の定めなし	一定水準の日本語能力を確保できるよう就労開始前の日本語能力の担保方策及び来日後において日本語能力が段階的に向上する仕組みを設ける

出所 法務省・出入国在留管理庁の資料をもとに当社作成

## 《有識者会議の4つの視座》

本針氏はまず、有識者会議が開催されるに至った経緯を説明された。そこから読み取れることは、有識者会議の開催が単なる法律の要請に基づくものではなく、技能実習制度と特定技能制度が直面する様々な課題を発展的に解消し、日本が直面する労働力不足の問題に対応するための議論の場として期待されているという点だ。日本の将来設計にかかわる重要な会議といえるだろう。そのことは、本針氏が有識者会議の基本的な視座について、①今後見込まれる労働力不足を考慮すると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、②我が国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、③日本で働く外国人がその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こと、④我が国の深刻な人手不足の緩和にも寄与する制度とすること、としていることから確認できるだろう。また、以上の4点は新しい制度を貫く基本的な考え方となるだろう。予想される様々な変化に対応する場合、この4点との整合性が重要になるだろう。

## 《有識者の意見とその集約について》

以下では、本針氏が個別のテーマに関する有識者会議の様々な意見の中からどの意見をピックアップし、最終報告に向けた検討の方向性と、どのように結び付けて講演をされたのかを、弊社の意見を交えながら報告させていただく。

### ① 技能実習制度は廃止

本針氏は有識者会議の「制度の在り方」に関する様々な意見の中から、「現行の技能実習制度の制度目的が“人材育成による国際貢献”となっているのに対し、その運用実態が“労働力の確保”となっていることが制度をめぐる様々なトラブルに繋がっている」という意見、「現行制度を廃止して人材確保を目的とした新しい制度として再出発すべき」という意見をピックアップしている。その上で、今後の議論の方向性が、「技能実習制度を廃止し、人材確保と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」になったとしている。その一方、企業単独型の技能実習制度の取り扱いや現行制度から新たな制度への移行の在り方については、2023年秋頃に予定されている最終報告書の完成に向けて引き続き議論することになるそうである。

### ② 特定技能制度は基本的に継続されるが新制度との関連性がポイントに

特定技能制度は引き続き活用する方針が示された。適正化のポイントとして、受入れ見込数や分野の設定の在り方、登録支援機関の役割の見直し、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議論が継続されるとのことである。

本針氏は、「特定技能制度が労働力不足の著しい特定の産業分野で認められた制度であり配慮が必要」という意見、「技能実習制度に代わる新たな制度と特定技能制度を一連の仕組みとして制度の見直しを図っていく必要がある」という意見を紹介している。特定技能制度は制度創設の背景に配慮し、基本的に大きな変更はしない方向で議論するが、新しい制度との一体性は、拡大方向で、積極的に検討されるようである。

### ③ キャリアパスは「我が国のための人材育成」に必要なものとして検討する

本針氏はキャリアパスについて、「技能実習制度と特定技能制度の職種や分野の不整合は避けるべきであり、できる限り幅広い業種で、一貫してキャリアが積めるような仕組みを考え、二つの制度の連結性を高めてキャリアパスを明示することが人材育成に繋がる」という意見、「外国人材は人手不足を埋める一時的な労働者ではなく、日本の社会の中で活躍してもらうという観点が重要」という意見、「技能や能力の成長を“見える化”すること、キャリアアップと処遇を連携させる仕組みも重要」という意見を紹介している。以上の意見から、新しい制度におけるキャリアパスは、特定技能制度との職種や分野の一致、スキルアップの「見える化」を前提に幅広い業種での特定技能への移行を制度化、特定技能 2 号の対象業種追加、日本で働くことが選ばれるような環境整備、などが議論されることになるようだ。

## ④ 受入れ見込数や受入れ業種設定は官民の知見を集約できる仕組みを検討する

中長期的な日本の労働力人口の減少は進むが、短期的な景気変動の影響が雇用全体に及ぼす影響にも配慮が必要だ。「労働者」である外国人材の雇用を保全すること、それが企業の大きな負担にならないことなどに十分配慮したうえで、受入れ見込数や受入れ対象業種を考える必要があると、弊社では考えている。

本針氏は、「受入れ見込数の決定や分野の追加は、エビデンスに基づく政策立案が肝要であり、様々なステークホルダーの予見可能性が確保されること、状況に応じて制度の見直しができることが欠かせない」という意見、「特定技能制度における人手不足の判断基準や受入れ人数の設定は政府が決めているようだが、労使や外国人支援団体などの多様なステークホルダーが参画する機関を設け、そこでの議論により決定する仕組みにする必要がある」という意見を紹介している。以上の意見を踏まえ、本針氏は、受入れ見込数や受入れ業種設定について、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た判断が可能になること、透明性や予見可能性を高めること、などが検討されると指摘している。

## ⑤ 転籍制限は緩和されるが残るだろう

2022年7月19日にアメリカ国務省が2022年版の「世界各国の人身売買に関する報告書」において技能実習制度の参加者が「強制労働」させられているうえ、それに関わった悪質な仲介業者や雇用主を日本政府が放置していると批判した。訓練と称して無給の仕事に従事させられたり、結婚や妊娠によって一方的に解雇されたり、パスポートなどの身分証明書を仲介業者や雇用主が強制的に預かるといった報道がアメリカ国務省の知るところとなったのかもしれない。このような隷属的な労使関係は「転籍不可」と「受け入れ企業の利益に偏った管理体制」が原因となっている可能性が指摘されている。

本針氏は、関連する有識者会議の意見の中から、「現行の技能実習制度は、転籍が原則認められていないため、雇用主が無理なことを言っても技能実習生は従わざるを得ず、それが技能実習生への様々な人権侵害を発生させる原因となっている」という意見、「転籍できないことが雇用主側に都合良く利用されている可能性があり、人権の遵守が国際的にも非常に厳しく要求されている以上、国際的な批判に耐えられる制度設計にすべき」という意見をピックアップしている。

一方、女性や65歳以上の高齢者の労働参加率上昇だけではカバーしきれなくなった労働力不足を、技能実習制度や特定技能制度による在留資格者の増加によってカバーしてきたのも事実である。転籍制限を一切なくしてしまった場合、外国人材を受入れ企業のリスクは増大してしまう。実際に特定技能制度では離職率の上昇が受入れる企業の大きな負担になっているようである。本針氏は、「転籍を認める場合、初期費用も含め、それまで掛かったコストについて補填等のルールをどう決めていくか議論を深めたい」という意見、「技能実習制度を、外国人材にとっても事業者にとってもエントリーステップと位置付け、一定期間は原則転籍不可という制度設計で見直すべきではないか」という意見、「技能修得には一定

の期間が必要であり、受入れ費用負担、事業計画等の観点からもほとんどの事業所が技能実習生の一定期間の在籍を望んでいるため、一定の就労期間を確保することが必要ではないか」という意見、「転籍制限をなくすと、真面目な実習実施者が結果的に受入れを取りやめざるを得なくなる懸念がある」という意見を紹介している。

以上を踏まえて、今後の議論の方向性として示されたのは、人材育成という制度目標に由来する一定の制限は残すものの、転籍制限は基本的に緩和するという点である。また、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にも十分配慮するべきという点も示された。

## ⑥ 監理団体や登録支援機関は厳しく適正化を求められる

本針氏は、監理団体や登録支援団体の在り方に関する有識者会議の意見の中から、「現行の技能実習制度の基本的な枠組みは引き継ぐ形で、優良な監理団体による各種支援の充実が必要」という意見、「労働法等の違反を起こした監理団体等は今後一切の受入れを認めない、一つしか実習実施者を見込んでいないところは実習実施者の意見を過度に優先する可能性があるため認めないなど、監理団体の適格性はより厳格化する必要がある」という意見、「受入れ事業所が監理団体に支払う費用の透明性を確保し、受入れ事業所の費用負担軽減を図ることや、監理団体の事業活動の評価を公表することによって受入れ事業所が監理団体を選ぶ幅を広げることが必要」という意見、「登録支援機関の手数料に制約を設けること、行政の検査や報告の機会を増やす方を検討すべき」という意見等を紹介している。

以上を踏まえて、今後の議論の方向として示されたのは、監理団体や登録支援機関が担っている役割の大きさを鑑み、人権侵害や不適切な就労を防止・是正できない監理団体、外国人のサポートを十分に実施できていない登録支援機関に対しては適正化を求め、場合によっては排除する必要があること、監理団体は受入れ企業等からの独立性・中立性の確保すべきこと、登録支援機関の支援に関する要件を厳格化すること、などの点がある。

監理団体や登録支援機関はそれぞれの業務の重要性を再確認し、それぞれの業務執行状況を見直す必要があるだろう。受入れ企業も取引関係のある監理団体や登録支援機関の費用とサービスの品質、事業の独立性を確認し、自らの人材のサプライチェーンに人権侵害のリスクがないことを確認する必要があるだろう。外部者が評価した場合でも人権侵害リスクが十分に低いとみられるような体制の整備、再構築が必要になるだろう。

## ⑦ その他の論点についての検討の方向性

国の関与や外国人技能実習機構の在り方についても議論が行われたが、外国人技能実習機構は存続の方向で議論されることとなった。国の関与についても、日本が国として共生社会を目指す以上、外国人材の生活面までのサポートを全て受入れ企業に負担させるのは限界があり、国や自治体の積極的なサポートは必要という方向で議論されるようである。

送出機関については国家間の取り決めを実効的なものにするなど、悪質な送出機関やブローカーの排除を進め、外国人材の来日前の負担軽減を図るべきとしている。今後は日本政府だけではなく、人材の供給元になる国の政府やその国の在日大使館との連携も重要になるだろう。

日本語能力の向上に向けた取組については、就労前の日本語能力の向上策、来日後に段階的な日本語能力の向上を目指せる仕組みの構築を検討するとのことである。送り出し先の国々で、日本の文化や、日本語の普及にどのような取り組みが行われているのかも重要な情報となるだろう。

## 《新しい制度はどうなる?》

ここからは我々の勝手な憶測になるのでご注意ください。以上の議論と我々が集めた情報をもとに新制度を予想すると以下ようになる。まず、新制度の制度目的は中間報告書に沿ったかたちで変更されるものの、実際の運用は現行の技能実習制度と大きく変わらないと考える。企業からの要請により、送出機関から優良な人材を集めてマッチングし、企業と監理団体等が協力して外国人雇用者のキャリアアップをフォローするといったフローは大きく変わらないとみている。

有識者会議では、技能実習制度の企業単独型は残す方向で議論されているし、特定技能制度の対象職種を、現在の技能実習制度の対象職種と擦り合わせるかたちで広げる議論もなされている。我々は新制度を、特定技能制度がその間口を一気に広げ、現在の技能実習制度を飲み込むようなイメージで考えている。

ただし、人権に対する配慮はかなり厳しくなるだろう。制度目的の変更に伴い、預かる外国人材は「職業訓練生」ではなく「労働者」になるためだ。アメリカ国務省の指摘も日本政府としてはかなり気にしているはずである。そのため、雇用主の責任が明確化され、監理団体や送出機関の問題に対しても一定の責任を負担させられる可能性があるだろう。この面での雇用主の負荷は大きくなることを覚悟せねばなるまい。

人権問題については企業がサプライチェーン全体に管理責任があるという認識が欧米で浸透しており、そのデューデリジェンスも頂点に立つ企業に実施義務があると認識されている。監理団体や送出機関に対して、外国人労働者の人権に対する理解が十分か、外国人労働者の側に立ってサポート業務を行っているかをチェックする必要があるだろう。

## 《我々アセアン・フィナンシャル・ホールディングスのお役に立てること》

我々は協同組合「善美」(<https://www.zenbicoop.com>)を通して、13の国々(インド、バングラデシュ、スリランカ、ネパール、ミャンマー、インドネシア、カンボジア、ラオス、ベトナム、モンゴル、タイ、フィリピン、中国)で、22の送出機関と提携し、多様な人材の供給のお手伝いしております。今後の制度見直しの方向性にも積極的に対応し、インド、スリランカ、バングラデシュの各政府との協力関係も深化させております。

我々のモットーは、「良い人材を紹介するのは当たり前、日本一のアフターケアを目指す」であります。導入後に発生する様々な問題に対して、迅速かつ丁寧に、改善志向のソリューションを提供すること、予期せぬ問題が発生した際の対応力こそが、長いお付き合いの基本と考え、経験値を積み上げ、送出国のリーダーとの関係構築に努めて参りました。

外国人材の活用は新しい時代に向かおうとしておりますが、私どもの強みである「外国人材と受入れ企業の双方をハッピーにしてきた実績と立ち位置」、「人材供給元になる国々の政府や在日大使館との強い信頼関係」がお役に立てる時代が到来したとワクワクしているところでございます。

変化への対応についてお役に立てますよう全力を尽くす所存ですので、是非、一度お時間を頂戴してご面談の機会を賜りますようお願い申し上げます。