

技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する 有識者会議におけるヒアリング

2023年2月24日

公益財団法人 国際人材協力機構

1. JITCO事業概要 (1)役割と体制

JITCOとは

JITCOは、1991年に財団法人国際研修協力機構として設立され、2012年4月に内閣府所管の公益財団法人に移行し、2020年4月に名称を国際人材協力機構に変更した。技能実習生、特定技能外国人等の外国人材の受入れの拡大と円滑化を図り、国際経済の発展に寄与することを事業目的としている。

JITCOの役割

外国人技能実習・特定技能等の外国人材の受入れに係る制度の総合的な支援機関

監理団体、実習実施者、特定技能所属機関、登録支援機関、送出機関等の制度関係者に対し、円滑な制度活用・業務運用をサポート

※技能実習法施行前は、厚生労働省等からの委託を受け、巡回指導や技能実習2号への移行評価等を実施し、制度の中核的推進機関として活動

JITCOの組織体制

所在地：本部（東京都港区芝浦2-11-5 五十嵐ビルディング）

地方駐在事務所 11ヶ所（札幌、仙台、東京、富山、長野、名古屋、大阪、広島、高松、松山、福岡）

役職員数：役員（常勤）7名、職員：本部133名、地方駐在事務所104名（2023年2月1日現在）

JITCOの賛助会員数

賛助会員数 2,161先（企業・個人 353先、団体 1,808先）

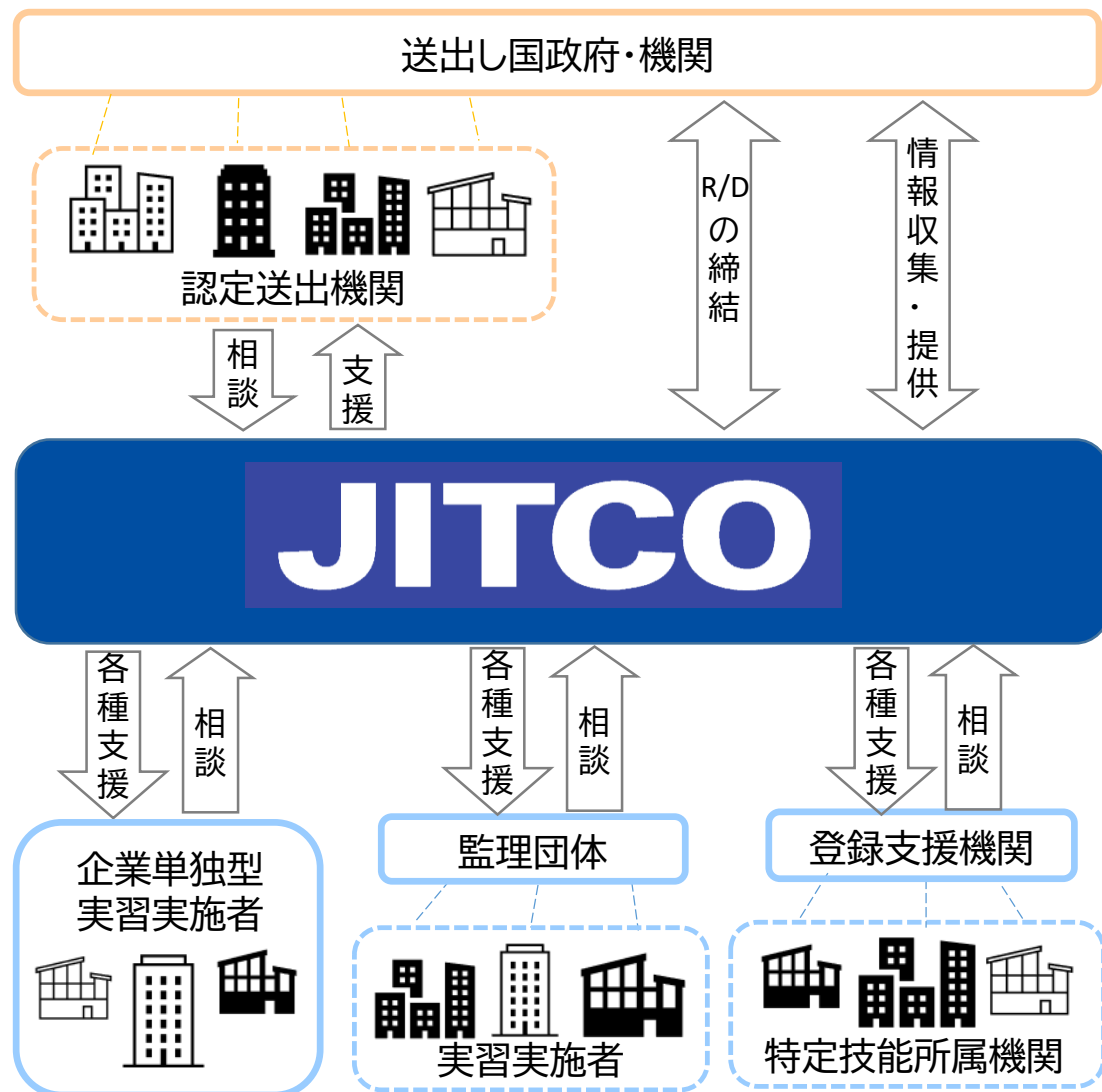
傘下機関数 20,886先（企業・個人 295先、団体 20,591先）

※許可監理団体の約半数が賛助会員

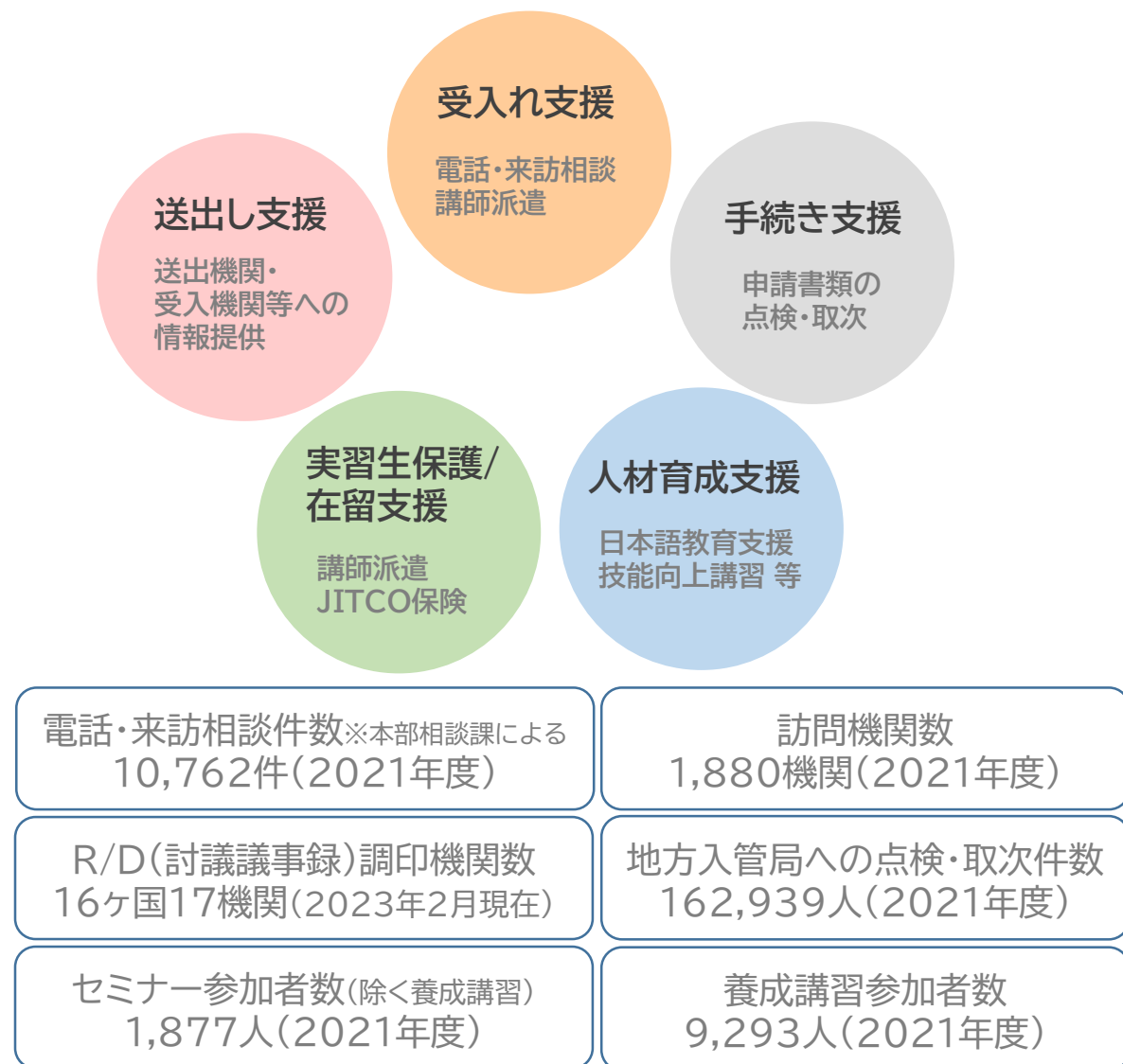
（2023年1月31日現在）

1. JITCO事業概要 (2)5つの支援サービス

JITCOと関係機関



5つの支援



2. 送出機関や送出しの在り方(1)

(1)送出機関へのアンケート調査について

1 現行の技能実習制度に対する評価

- ・肯定的評価が 96.1%とほとんどであり、特に最上位の「高く評価」が 32.5%に達する。評価困難という声もほぼなし(2.6%)。
- ・「給料は約束どおり支払われる」、「人権保護は十分」、「実習生の相談先が明確」といったコンプライアンス・権利保護に関する項目が特に評価が高く、「仕事の効率的な進め方の修得」や「技能習得」、「日本語修得」も評価。
- 実習実施者を監理する監理団体の存在・制度に特化した政府監督機関OTITの体制を高く評価、技能・技術・知識の移転という制度趣旨も効果を上げていると評価。

2 現行の特定技能制度に対する評価

- ・肯定的評価が 73.1%ながら、評価困難(15.4%)、否定的評価(11.5%)も一定数あり。
- ・「労働者としての制度設計」、「長期滞在できる仕組み」を高く評価する一方で、外国人の権利保護体制に懸念が示される。
- 受入機関を管理する機関の不在・制度に特化した政府監督機関の不在が人権保護への懸念につながっている。

3 改正する技能実習制度・特定技能制度の関係性

- ・「両制度の特長を活かしつつ連結性を高めて並存させるべき」が最多の 40.4%。
- ・次いで「両制度とも現行の仕組みを維持すべき」(32.7%)、「見直すなら特定技能」(19.2%)との声。

4 諸外国制度の比較に関する意見

- ・日本の制度の優位点として、ここでも「人権が守られている」が5段階で 4.32 と最高評価。
- ・日本は「教育要求や条件が厳しい」という評価になっており、受入側から求められる日本語能力へのハードルが高い模様。
- ・出国に際しての実習生等の金銭的負担については、他国と同水準か、むしろ少な目との回答

2. 送出機関や送出しの在り方(2)

(2)背景についての考察

○技能実習制度の拡大及び特定技能の追加導入が送出国政府へもたらした影響(職業訓練から出稼ぎへのシフト)

- ・ 特定技能において制度上の役割の変化・・・送出し手順は送出国に委ねる形→未整備の国もあり。
4類型: 1. 国家関与 2. 送出機関経由 3. 直接契約 4. 左の組み合わせ
- ・ 中国: 専任局から商務省へ移行(特定技能導入以前より)。MOC交渉難航の一因。
- ・ フィリピン: TESDAは新たに再編された海外雇用庁の傘下に入らず。
- ・ インドネシア: 同じ労働省内における職業訓練・技能実習所管局と特定技能所管局とのせめぎ合い。歪みの発生。
(IPKOLの状況、LPKとP3MIの二重関与)

→ これらの動きは日本における制度の実情を送出し政府側で反映したもの。

○送出機関(技能実習制度)は、2167機関(16ヶ国)と、淘汰は進むもコロナ前より総数増加。関心拡大。しかし、日本国向け実績のない機関も多数。

- ・ 日本対応の要求水準が高い(試験、日本語等)との負担感。
- ・ 各国の送出機関は特定技能について未だ成熟途上にあると見ている。
 - 一技能実習と比較して保護が実体上不十分と懸念。
例えば、登録支援機関の乱立は保護の不安定さを予感させる。
 - 一送出し監理費が徴収できない等ビジネスヴァイアビリティ面の苦情あり。
例えば、フィリピンなどでは実習生の出国後から帰国まで送出機関が責任を持つこととなっており、特定技能への移行や、転職などで事実上フォローアップできず監理費も徴収できない状況でも法的責任だけは残るという歪な状況。

→ 技能実習と特定技能との一貫性と整合性が必要。

2. 送出機関や送出しの在り方(3)

(3) 提言

① 技能実習制度は技能を強調

- ・ 実習は職業訓練の一環。職業訓練施設とひも付ける。特定技能との明確な目的差別化をアピール。
- 技能検定試験の確実な実施、相互認証等も必要。

② 双方向の情報不足のDX化による軽減・解消へ

- ・ 外国についての情報不足、国内の現状についての発信不足の改善。
- ・ 移民労働者保護にあたっての最大の論点である情報の非対称性もDX化によって軽減・解消へ。
- 今後は日本国内と海外とをつなぐDXの積極推進が肝要

○ 日本入国前に海外の求職者へ情報提供するDX化

- ・ 出入国規制のみならず、労働関係法規や実情に関する情報発信（例：都道府県別の最低賃金）。
- ・ 日本からの情報発信を、政府、地方公共団体、企業の各レベルで各国言語で充実させていく。

○ 日本の職業紹介事業者・機関と海外の求職者を結ぶDX化

- ・ 日本の監理団体等の海外の求職者とのオンライン面接の推進（コロナ禍における変化を契機として）。
- ・ 国内向け職業斡旋システムで海外在住外国人の求人求職情報を扱う例も他国（例 韓国）では起きつつある。

③ 手数料問題

- ・ ILO181の存在（アジアでは日本・モンゴルのみ）。・手数料定義の曖昧さ（日本語授業料の名目も）。・送出国内の問題は是正も必要（MoC改訂）。

<参考> ○ JITCO国際部のDX化(現状)

- ・ 送出国事情のビデオクリップ作成・ホームページへの掲載。
- ・ 送出機関と日本の職業紹介事業者等との内外を結ぶオンラインマッチングの試験的实施。
- ・ 送出し側への日本の状況についての情報発信DXは今後の課題。
（実際は、送出機関セミナー、長期調査出張によるヘルプデスク設置（現在カボ・ジア労働省の一角で実施中）等リアルの場合が多い）

2. 送出機関や送出しの在り方(4)

(4) 国際労働市場の現状と動向につき監理団体等へ提供(JITCO独自の取組)

- コロナ禍やロシアのウクライナ侵攻による政治経済の変動により国際労働市場に大きな変化の兆し。
- 大きなうねりの余波が日本にも影響を及ぼしアジアの人材争奪戦の兆し。
- 競合国は近隣諸国のみではない。韓国は入国者数を倍増(2023年11万人)するも依然小規模。台湾は在留ベースで68万人(内2/3工場労働(人手不足で給料高騰)1/3家事労働)、永住権付与の動きあり。今後の中国の動向を注視。真の競合国は先進国。

1 先進国の労働市場

- ・コロナによる労働人口減少・労働力の移動制限による構造的な人手不足、特に移民国家で移民労働者流入が一時的に滞る。
- ・OECD諸国では早期退職進み総計1000万人の就業人口減。
- 米国
 - ・一般教書演説にて建設・農業分野での移民労働者に市民権を付与すると発表(建設分野で人手不足50万人超、Temporary Guest Worker制度の導入検討、平均賃金US\$36との報道)。
- 欧州
 - ・BREXIT
 - ・ウクライナ労働者の帰国等による人手不足深刻化。
 - ・アジアからの移民労働者の吸引に注力し、ベトナムと協力協定締結。
- 豪州NZ
 - ・移民枠やワーキングホリデー制度の拡充。アジアからの労働力吸収強化。

2 新興国や発展途上国での労働市場

- コロナによる経済的影響が大きく海外への人材送出し圧力が高まっている。

3 日本の労働市場への影響

- これまでのメインの送出国ベトナムや中国からの受入れの勢いに鈍化の動き。
- インドネシア・フィリピン等からの受入れにシフト。
- 中東へ送出しに傾注してきた南アジアの国、ロシアへの移民労働者の流れに影響がある中央アジアの国も、日本への送出しに強い関心を示している。 → 2022/3-11入国者統計において高い伸び率を示している。

- 労働人材の需要供給双方で変化。先進各国とも、如何にアジア市場から良い人材を採るかの競争であり、現在が転機。
→ 労働者にとりわかりやすい魅力的な制度設計と多角化が必要。
- JITCOとして中国・ベトナム後の主要送出国として、インドネシア・フィリピン等に加え、南アジア・中央アジアに市場の関心を向けるよう働きかけ。

3. 外国人の日本語能力の向上に向けた取組(1)

技能実習・特定技能制度アンケート調査(2022年11月実施)における意見

- 「技能実習制度の課題」では、特に重要な課題の一つとして、回答者の4割弱が「実習生の日本語能力が低い」点を選択。
(監理団体35.3%、実習実施者37.3%)
- 「制度見直しに期待するポイント」では、特に重点なポイントの一つとして、回答者の約2割が「一定の日本語能力と技能を有する即戦力の確保に重点を置いて欲しい」を選択。
- 「技能実習制度の運用面の課題」では、特に大きな課題の一つとして、実習実施者の3割が「技能実習生とのコミュニケーション、日本語教育で苦労している」を選択。
- この他、日本語能力によるスクリーニング(実習開始時又は2号移行時の日本語N4合格を必須化)や、国による日本語教育支援・教育環境整備を求める意見あり。

外国人材に対する日本語教育の課題

JITCOは、外国人に日本語を教える日本語指導者を対象に各種の助言・指導を実施。この経験を通して日本語教育の課題と考える点は以下の通り。

- 外国人材の受入れ側と外国人材の双方が、費用負担、指導ノウハウの不足、モチベーション維持の難しさ等から、実践的な日本語能力向上に結びつかないケースが多い。
- 効果の高い指導を期待して日本語学校や有資格者の日本語教師に指導を委ねるケースも増えているが、プロに任せておけば安心と考える企業側と、現場の事情がわからない日本語教育従事者との間で十分な意思疎通や情報交換が行われず、期待した成果を得られていない場合がある。
- 受入れ企業において、指導時間の確保が困難なことに加え、レベルの異なる複数名を同時に指導する必要があり、十分な指導が行えていない。
- 日本語学習の支援団体や教師は都市部に偏在するため、多くが地域で暮らす技能実習生等にとって、身近に日本語学習の機会がない。
- 外国人材の日本語能力向上が結果としてトラブル防止や事業成果に繋がるとの認識を持つ企業の中には、積極的に学習支援を実施しているところもあり、その経験の共有が求められている。
- 本来、日本語能力が担保されているはずの特定技能外国人でも日本語の能力に問題がある場合がある。

3. 外国人の日本語能力の向上に向けた取組(2)

外国人材の日本語能力向上に向けたJITCOの取組

【課題1】 技能実習生等が必要とする日本語の指導ノウハウを持つ日本語教師が不足している

JITCOの取組:

自国における日本学習環境等、技能実習生の実情を踏まえた日本語教育方法の指導及び「やさしい日本語」の使い方等に関するセミナーや個別指導の実施（主に、監理団体や受入れ企業における日本語教育担当者が対象）
（過去10年間の受講者数は、延べ約3,300人）

【課題2】 技能実習生等に適した日本語指導教材の欠如

JITCOの取組:

- ・ 外国人材に対する日本語指導に使えるコンテンツを提供（HP上に「日本語教材ひろば」を開設）。
- ・ 利用登録者は国内外を含め2万7千人。

【課題3】 外国人材の日本語学習意欲の向上

JITCOの取組:

- ・ 技能実習生の日本語学習意欲の喚起、受入れ機関の日本語指導推進意欲の向上を期して、優秀な日本語作文を表彰する「日本語作文コンクール」を1993年より実施。（過去30回の応募作品総数は延べ62,000編）
- ・ 優秀作品や入賞者に対する受入れ企業の指導方法等の紹介を通じて、ベストプラクティスとして周知。

3. 外国人の日本語能力の向上に向けた取組(3)

外国人の日本語能力向上に向けたコスト負担の考え方

- 現在の外国人材の日本語学習は、外国人材自身の負担と受け入れる監理団体や受入れ企業の負担等により、国全体としての大きな方向性も無く、個別に行われている。
- 外国人材の日本語能力の向上は、①入国する外国人材自身、②受け入れる監理団体及び受入れ企業、③国及び地方自治体のそれぞれにとって、以下のような大きなメリットがある。
【メリット】
 - ① 外国人材・・・仕事と生活の双方が円滑に行えるだけでなく、滞在時の処遇や生活レベルの向上、自身の将来の発展に繋がることが期待できる。
 - ② 監理団体・受入れ企業・・・相互理解の下、外国人材に対する指導・指示が容易となり、生産性の向上を図ることができる。
 - ③ 国・地方自治体・・・国際協力・国際貢献をより充実させるとともに、外国人材の誘致と多文化共生社会の推進、地域の活性化などを行うことができる。
- このため、国全体の大きな方針の下で体系的な日本語学習支援プログラムを創り、効果的・効率的に学習を行える環境を整えるべきではないか。
- この際の費用負担は、特定の者だけが負担するのではなく、外国人材の環境や日本語能力の状況に合わせて、関係者全体が協力して負担し、持続可能なものとすることが望まれる。
- これを踏まえた費用分担のイメージは以下の通り。
(以下は技能実習生を対象としたイメージであるが、特定技能外国人についても、国・地方自治体による同様の支援が重要)

ステージ	費用負担	学習内容
入国前	外国人材＋(送出機関)	日本語能力N5または日本語基礎テストで同等以上の取得(入国時の要件) ※各国での受験環境の整備が課題
入国時	国＋(監理団体・受入れ企業)	入国後、1ヶ月間の日本語講習(N4レベル以上の取得を目指す)を義務化 (N4以上の取得者には、より上位レベルの取得を目指す講習を実施)
実習開始後	監理団体・受入れ企業＋国・自治体の支援	現場の実情に合わせた継続的な日本語学習機会の提供 (日本語資格取得による永住ポイント制導入なども検討)

3. 外国人の日本語能力の向上に向けた取組(4)

外国人の日本語能力向上に向けた提言

提言1: 技能実習生等の実情を理解した上で効果的な日本語教育を行える指導者育成のための標準カリキュラムの構築と認定制度の創設

- ・ 日本語学校や有資格者の日本語教師は多いものの、技能実習生の実情や受入れ企業の実態を把握していない場合が多く、必ずしも効果的な日本語教育が行われていない。
- ・ このため、これらの理解を促す指導者育成カリキュラムを構築するとともに、修了者を認定することで、技能実習生等に対する効果的な日本語指導を実現。

提言2: 技能実習生等に対する入国時日本語講習の強化(前述)

- ・ 現行の入国時日本語講習要件に加え、より実践的な日本語教育をすべての技能実習生等に提供。
- ・ 講習では、日本語能力の向上に加え、人権問題に関連した日本語表現の教育にも重点を置く。
- ・ 質の担保された日本語指導を行うため、指導者は提言1の制度で認定されることを要件とすることを検討。

提言3: 技能実習生等の日本語能力の向上を図る監理団体・受入れ企業の認定や優遇措置の導入

- ・ 外国人材の日本語学習意欲を高める環境を整備する受入れ企業の認定・表彰。
(日本語学習機会・時間の確保、「やさしい日本語」の導入推進 等)
- ・ 優良な監理団体・実習実施者の加点要件に日本語能力試験(N4など)の合格率を追加。

提言4: オンラインによる日本語教室の整備

- ・ 日本語指導者が都市部に偏在していることを踏まえ、地方の外国人材が容易に参加できるオンライン日本語教室を、国・地方自治体を中心となって整備。

【参考】 ウェブ会議システムを活用した在住外国人の地域社会参画支援事業(愛媛県国際交流協会)

4. そのほかの論点(1)技能実習制度と特定技能制度の制度趣旨について

技能実習・特定技能制度アンケート調査(2022年11月実施)における意見

- 技能実習制度については、監理団体の38.9%、実習実施者の51.7%が肯定的評価
- 技能実習制度のよい点として最も多かった回答(複数選択)は、監理団体、実習実施者ともに「労働力人口の不足を補うことに役立っている」(監理団体57.4%、実習実施者65.7%)だったが、実習実施者では「実習生本人のキャリアアップを実現している」が2番目(40.1%)に多かった。
- 特定技能制度については、登録支援機関の41.3%、特定技能所属機関の60.8%が肯定的評価
- 今後の制度のあり方としては「技能実習、特定技能の両制度の特長を活かしつつ、連結性を高めて並存させるべき」が最多(37.1%)となり、「両制度を統合すべき」(21.2%)を大きく上回った。
- 技能実習制度において「制度の枠内で自由に転職できる制度として欲しい」の割合は低い(監理団体7.1%、実習実施者4.7%)
- 技能実習制度に関しては「技能実習制度で転職を自由にと都市部に人材が集中し、地方の中小企業は大打撃となる」旨のコメントが複数寄せられた。



- 実習実施者の多くが、制度のよい点として「実習生のキャリアアップの実現」と回答⇒現行制度においても目的に沿った成果
- アンケート回答者の多くは、特定技能と連結制を高めつつ、連結性を高めて技能実習を残すことを希望
- 2022年12月時点で在留する特定技能外国人130,915人のうち、技能実習ルートは7割以上(96,356人)を占めているが、技能実習から特定技能へ移行できない業種があるなど、さらに連結性を高める必要がある。

提言

- 外国人材、受入企業ごとのニーズに寄り添える多様なスキームを、パッケージで提示することが有効と考えられる
 - ①技能修得のみ(技能実習⇒帰国)、②一定期間の就労のみ(特定技能⇒帰国)、③技能修得＋一定期間の就労(技能実習⇒特定技能⇒帰国)、④期間の上限がない就労((技能実習⇒)特定技能⇒上位の在留資格(⇒定住・永住))
- 技能実習修了者が円滑に特定技能に移行できるよう、技能実習制度の職種・作業と特定技能制度の産業分野の整合性は必要

4. そのほかの論点(2)管理監督や支援体制の在り方

技能実習・特定技能制度アンケート調査(2022年11月実施)における意見

【監理団体・登録支援機関関連】

- 団体監理型技能実習制度は、実習実施者、技能実習生に対する監理体制が確立されている。制度としてはよくできている。
- 監理団体から見れば、実習実施者は監理費を頂く「お客様」なので、トラブルの際に実習生より実習実施者に寄りがち。
- 登録支援機関も(届出制ではなく)許認可された団体とし、コンプライアンスを重視した制度にしてほしい。

【国、OTIT関連】

- 監理団体があげた技能実習制度の課題(複数回答) 第2位(38.6%)「送出側の制度が国によって異なり、日本側でコントロールできない」
第3位(35.3%)「実習生の多額の借金」 ※第1位は53.4%「目的と実態の乖離」
- ルールを守らない、制度を悪用する監理団体や実習実施者等は厳しく罰して排除することが必要。
- 締めるだけでなく緩めるべきところは緩めて、関連当事者にとって運用しやすい制度にしてほしい。
- 特定技能制度において、関係する省庁が多すぎる。
- OTITは、現場で法令・ルール違反がないよう、体制を強化して監理団体や実習実施者を指導することに注力してほしい。
- 技能実習計画認定において、実習内容を無理に「モデルケース」にあてはめようとせず、柔軟に対応してほしい。計画と実際が乖離してしまう。

JITCOができること

- 取り締まりと罰則強化といった事後的対策が求められる一方で、法令違反や人権侵害を未然に防止するための取組が一層重要。
⇒ 総合支援機関として制度の適正な運営に資する情報提供と支援に努めつつ、2023年度は新たに人権啓発セミナーを開催し、「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」の考え方について実習実施者等の受入れ企業まで周知を図っていく。
- 実習実施者に対するOTIT検査は3年に1度であり、法令違反や人権侵害の未然防止に必ずしも十分ではないという声がある。
⇒ 全国組織と実績・ノウハウを活かし、監理団体と連携した実習実施者への巡回サービス実施が考えられる。制度の適正運用のみならず、人権DDの要素もカバーできるチェック項目とし、要請があれば特定技能所属機関も対象とする。本格展開に向けて、財政基盤の強化が課題。

<参考>アンケート結果:その他の注目点

申請手続きの簡素化の要望について

- 技能実習については監理団体の66.1%、実習実施者の57.6%が、特定技能については登録支援機関・特定技能所属機関の65.9%が、制度の運用面の課題として「申請・届出手続きが煩雑すぎる」と回答(複数選択)した。

自由記述でのコメント(抜粋):

「技能実習制度と特定技能制度の申請書類の仕組みをわかりやすくして欲しい」、「申請・届出書類について優良な監理団体、登録支援機関は簡略化・免除を認めて欲しい」、「特定技能の入管への定期報告の内容が細かすぎる」、「45時間以上残業したら技能実習計画の軽微変更届出が必要など、意味があるのか分からない届出が多い」

外国人材に係る問題意識について

- 人権侵害への厳罰化や制度を守らない関係者の排除に関する意見がある一方、外国人材に関する問題を指摘するコメントもあった。

自由記述でのコメント(抜粋):

「日本に来る外国人実習生の質の低下(犯罪や失踪)が目立っており、送出国と日本政府で人選や事前教育に関しての一定の基準を策定して欲しい」、「もちろん人権やコンプライアンスを遵守できない企業や組合は排除されるべきであるが、実習生の問題ある行動に対し、厳しく処罰できない現状もある」、「入り口である送出国での人選も1つの原因であるが、この2～3年では借金問題よりも、本人の意識の問題(入国が目的で実習に真面目に取り組まない)が、結局失踪に繋がっているケースが多く感じる」

技能検定・技能評価試験の受検について

- 技能検定等に関する意見も多く寄せられた。

自由記述でのコメント(抜粋):

「試験内容が古過ぎるので改善して欲しい。現状と相違があるため、試験準備の対応が難しい」、「都道府県により実施体制(技能検定委員の配置、選抜など)にばらつきがあり過ぎる」、「技能検定に合格したことが帰国後にまったく評価されないため、意味がない」、「新しい試験機関のやり方がバラバラで受検料が高い。試験官の交通費や宿泊費の請求もあり受検料は平等にして欲しい」

JITCO