



「日本の移住労働者――OECD
労働移民政策レビュー」
Recruiting Immigrant
Workers: Japan 2024

第11回 外国人雇用対策の在り方に関する検討会（令和6年9月10日）

是川夕

博士（社会学）、国際関係部長
国立社会保障・人口問題研究所

OECD移民政策レビューとは？

- ◆ OECDが実施するシリーズの第12弾
 - ◆ これまでの実施国（カナダ、韓国、オーストラリア、欧州、オランダ、オーストリア、ノルウェイ、ニュージーランド、ドイツ、スウェーデン等）
- ◆ 著者：OECD（経済協力開発機構）
- ◆ 刊行日：2024年6月30日（日本語版2024年8月26日）



構成

第1章 日本の労働移住制度に関する評価の概要と主な提言

第2章 労働移住の背景

第1節 日本経済は完全雇用近く、人手不足が蔓延している

第2節 人手不足に対処するための移民の役割とは？

第3章 日本への労働移住

第1節 1950年代から今日までの労働移民政策の変遷

第2節 日本への労働

第3節 雇用全体に対する移民の寄与はわずかだが、今後10年間で増加する可能性が高い

構成(2)

第4章 労働移住の政策枠組み

第1節 高技能労働移住のためのプログラム

第2節 低技能職及び中技能職のための期限付き労働移住プログラム

第3節 豊富な小規模労働移住プログラム

第5章 高技能移民と留学生の獲得と定着

第1節 高技能移民

第2節 留学生

構成(3)

第6章 訓練と技能に基づく労働移住

第1節 技能実習制度は大規模な受け入れ制度へと発展した

第2節 特定技能制度は、技能実習制度の上に構築された

第3節 技能実習と特定技能は労働市場の一部しかカバーしていない。

第4節 技能検定の枠組みは、職業教育の枠組みに基づいている

第5節 日本語教育、日本語試験の海外進出

第6節 外国人労働者のいくつかの脆弱性が残っている

第7節 期限付き労働移住プログラムから長期滞在へ

第8節 スキルズ・モビリティ・パートナーシップ・モデルの構築に向けて

第9節 結論

ポイント（全体）

1. 日本の労働移民政策を固有の社会的文脈、及び国際的な労働移民政策の動向を踏まえ包括的に取り扱った初めての文献。
2. 日本は労働移民政策に関して他のOECD加盟国と同様の課題に直面する国として位置づけられる。
3. これまでの通説に対して検証した上で新たな見方を提示
 - ① 日本は移民政策をとっていないのか？
 - ② 日本は高度人材にとって魅力がないのか？
 - ③ 技能実習制度は単なる低スキル労働者の受入れの代替なのか？

各章のポイント

1. 日本は移民政策をとっていないのか？

1. 日本はOECD加盟国の中で移民人口が最も少ない国のひとつである。
2. 日本は、主に生産性の向上と国内人口による労働供給の引き上げを目的とした様々な政策を通じて、労働市場の構造的課題の解決に取り組んでいる。
3. 労働移住は、労働市場の変化に対応するために検討された政策オプションのひとつである。日本は労働移住プログラムを、人口構造の変化から最も影響を受ける分野を含む、特定の分野に焦点を当てて進めてきた。
4. 日本は需要主導型の労働移住システムである。日本への技能労働移住にはほとんど制限がない。
5. 日本の移民政策は、技能移民の受け入れと留学生の誘致に重点を置いてきた。

2. 日本は高度人材にとって魅力がないのか？

1. 高技能移民の大半は、単一プログラムである「技術・人文知識・国際業務」（技人国）で日本に移住している。
2. 人材の獲得は、日本型雇用システムによっても妨げられている。雇用慣行を変えることを目的とした最近の政策は、高い技能を持つ移民にとっての日本の魅力を向上させるかもしれない。
3. 日本に来ることを選択した高技能移民は、日本に留まる傾向がある。日本は国際的にみても留学生の定着率が高い。留学生の30%から40%が、来日後5年経っても日本に留まっている。
4. 日本は、潜在的な高技能移民を惹きつけるための雇用マッチング・プラットフォームを開発することができる。
5. 移民にとって日本社会への統合は依然として課題である。他のOECD加盟国に比べて、永住資格取得のための居住条件は厳しい。配偶者の労働市場へのアクセスを促進すべき。

2. 日本は高度人材にとって魅力がないのか？(2)

「OECD移民政策レビュー」(p.157)

1. 技人国の賃金率(時間当たり賃金)は平均的な日本人男性労働者よりも35%低い。
この差の大部分は、日本の労働市場での経験年数と勤続年数(同じ雇用主のもとで勤務した年数)が少ないことによる。
これらの違いを考慮すると、賃金格差は10%と推定され、日本人男性と比較した場合、技人国の男性も女性も賃金格差は同程度である。
2. 調査結果によれば、新卒採用者のうち、移民の「新卒者」の初任給は日本人と同程度である。

「令和6年度経済財政白書」(p.211-2)

1. 各種属性の差異をコントロールしなかった場合、日本人労働者と外国人労働者との間の賃金差は28.3%であるが、差異をコントロールした場合、その差は7.1%となる。この結果から、日本人労働者と外国人労働者との間にある賃金差のうち、約4分の3は、労働者個人の属性や勤め先の事業所の属性によって説明される一方で、それらでは説明されない部分が約4分の1残ることも明らかになった。

※(高技能に限定すると-4.2%)

3. 技能実習制度は単なる低スキル労働者の受入れの代替なのか？

1. 技能実習制度は現在、技能レベルの低い外国人労働者を雇用するための主なプログラムである。
2. 送出国における過剰な手数料とブローカーの関与は依然として問題である。技能実習生は「送出機関」又は雇用主に縛られ、到着後の雇用主の変更の可能性は限定的である。
3. NGOが指摘する技能実習制度に対する主な批判のひとつは、技能実習生が同じ会社に留まることを義務付けられているため、搾取の対象になりやすいというものである。OECD加盟国の多くの期限付き労働移住プログラムは雇用者の流動性を制限しているが、こうした制限は通常、ホスト国に残留する労働者については徐々に緩和されることが多い。
4. 特定技能制度は技能実習制度と同様、他のOECD加盟国の労働移住プログラムよりも厳重に管理されている。ほとんどの技能実習生が雇用主のもとに留まり、コンプライアンスのレベルも高い。アメリカ国務省の報告書では、強制労働を目的とした人身取引のリスクが引き続き技能実習制度の議論の焦点となっているが、これらの重要な点はほぼ解決されている。

3. 技能実習制度は単なる低スキル労働者の受入れの代替なのか？(2)

5. 技能実習制度には現在、通常の労働移住プログラムには含まれない多くの追加的支援メカニズムが含まれている。日本の労働市場の特殊性を考慮すれば、監理団体が提供する労働移住の初期段階におけるオリエンテーション、雇用者と労働者への支援、日常生活の責任という全体的枠組みは維持されるべきである。
6. 技能実習制度は、出身国に対してより良い貢献ができる。そのためには、出身国における訓練の機会の提供を促進するために、試験の基準や要件を見直す必要がある。日本の労働慣行に焦点を当てた明確で現代的な試験であればより適切であり、それは参加者が日本又は自国で将来のキャリアに役立つ技能を身に付けることを促進するだろう。
7. 特定技能制度は、職業資格を持つ移民に長期的な移住経路を作るために導入された。特定技能制度は将来の労働需要を効果的に満たす可能性を秘めているが、移民が必要な技能を習得できるようにするためには、別のプログラムに頼るべきである。つまり、技能試験よりも技能実習制度が特定技能制度への主な経路となっている。
8. 技能実習制度の訓練と試験、及び特定技能制度の試験の存在は、これらのプログラムを包括的なスキルズ・モビリティ・パートナーシップ (Skills Mobility Partnership) アプローチとして有望なものにしている。

コラム6.7 アメリカ国務省の人身取引報告書と技能実習制度 (p.249)

- アメリカ国務省は、人身取引（TIP）に関する年次報告書を発行している。この報告書では、人身取引撲滅に向けた政府の取り組みと、その活動の進捗状況に応じて、アメリカ自身を含む各国をランク付けしている。TIPランキングを注視している国もあり、この分野の政策立案に影響を与えることもある。強制労働と現代奴隷制はTIP報告書の対象である。日本は2020年から2023年までTier2であり、2018～19年のTier1から低下した。残念ながら、この評価は古く、主観的なものである。
- TIP報告書は、アメリカ在外公館からの情報だけでなく、公開された文書や聴取、ないしは寄せられた意見も活用した、混合的な方法論に基づいている。2022年の報告書では、その範囲や規模を定量化することなく、多くの出身国において送出機関が技能実習生を強制労働によって搾取している事例を挙げている。TIP報告書は、技能実習制度の下での労働者人身取引は日本政府が主張するよりも頻繁であると主張し、同様に、日本政府が送出国と結んでいる二国間協定について、仲介業者が過大な手数料を請求するのを防ぐことをできていないと評価している。TIP報告書は、日本における人身取引の証拠は限られていると強調している（例えば、2021年、日本の出入国在留管理庁は、契約終了前に日本を出国する1万2,865人の技能実習生に聞き取り調査を行ったが、その中に人身取引の被害者は1人もいなかった）。しかし、人身取引の証拠がないのは、審査手順と担当者の訓練が不十分だからだとしている。この評価は、数十万人の参加者を擁するプログラムのアウトカムに対する詳細な評価というよりは、エピソードベースの報告や極端な虐待のケースに基づいたものである。
- OECD加盟国における期限付き労働移住プログラムも、違法な募集費用や借金のために、濫用のリスクや強制労働への脆弱性と無縁ではない。しかし、こうしたケースのほとんどに対して、TIP報告書はプログラムの改革について抜本的な勧告を行っていない。

報告書から何を読み取るか？

報告書から何を読み取るか？

1. 日本は生産年齢人口の減少に対する政策オプションとして労働移民政策をとる国であり、多くの課題を他のOECD加盟国と共有する。
2. 日本型雇用や日本語といったハードルによって高度人材の受入れは阻まれている部分もあるものの、留学を経由したり、いったん入国した高度人材外国人の定着率は高い。より多くの高度人材を獲得するためには、雇用の流動性を高め、生産性と賃金の連動性を高める現在の改革や、高度人材獲得のための「雇用マッチング・プラットフォーム」の開発も有用。
3. 技能実習は特定技能制度と併せて、低一中技能労働者の供給ルートとなりえる。その際、技能実習制度はスキル形成を通じて特定技能制度への人材供給源としての役割を果たす（スキルズ・モビリティ・パートナーシップ）。
4. 技能実習制度、及び特定技能制度における現行のシステム（移住仲介機能の介在、技能検定との整合性）は今後の改革においても維持されるべき。
5. 現在の改革の方向性はこうした指摘とおおむね一致する。