



労働政策研究報告書 No. 59

サマリー 2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合

独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査

労働政策研究・研修機構

「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合 —独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査」サマリー

執筆担当者（執筆順・平成18年4月現在）

今野 浩一郎（学習院大学 教授）
大島 秀之（労働政策研究・研修機構 調査員）
上野 隆幸（松本大学 助教授）
町田 敦子（労働政策研究・研修機構 調査員）
西岡 由美（湘北短期大学 専任講師）
淀川 京子（労働政策研究・研修機構 調査員）
天瀬 光二（労働政策研究・研修機構 主任調査員）
畑井 治文（松本大学 専任講師）
上林 千恵子（法政大学 教授）

研究期間

平成17年4月～平成18年3月

1. 調査研究の目的・ねらい

地球規模で労働力の国際間移動が活発化しており、先進国にとって外国人労働者問題にいかに対応するかが重要な政策的な課題になっている。わが国でも、自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）の締結などを背景にして労働力の国際間移動が新たな段階に入っていること、少子高齢化のなかで構造的な労働力不足が懸念されていること、グローバル化する国際競争に対応するには高度人材が必要であること等を背景にして、経済界を中心にして外国人労働者の受入れを促進すべきであるとの声が強まりつつある。

外国人労働者問題を議論するにあたり、外国人労働者の受入れ制度のあり方とともに以下の点が重要な論点となる。まず外国人労働者が労働者である点に注目すると、彼ら（彼女ら）が国内雇用にどのような影響を及ぼすのか、彼ら（彼女ら）の失業問題にどのように対応するのが真剣に検討される必要がある。さらに彼ら（彼女ら）が生活者である点についても考慮する必要があり、受入れにあたっては、生活基盤をいかに整備するかが重要になろう。とくに、彼ら（彼女ら）の滞在期間が長期化し、家族との同居が進むと、彼ら（彼女）とともに彼ら（彼女ら）の配偶者や子弟の社会統合を促進するために教育、社会福祉、住宅等の社会基盤をいかに形成するかが重要な政策的な課題になる。

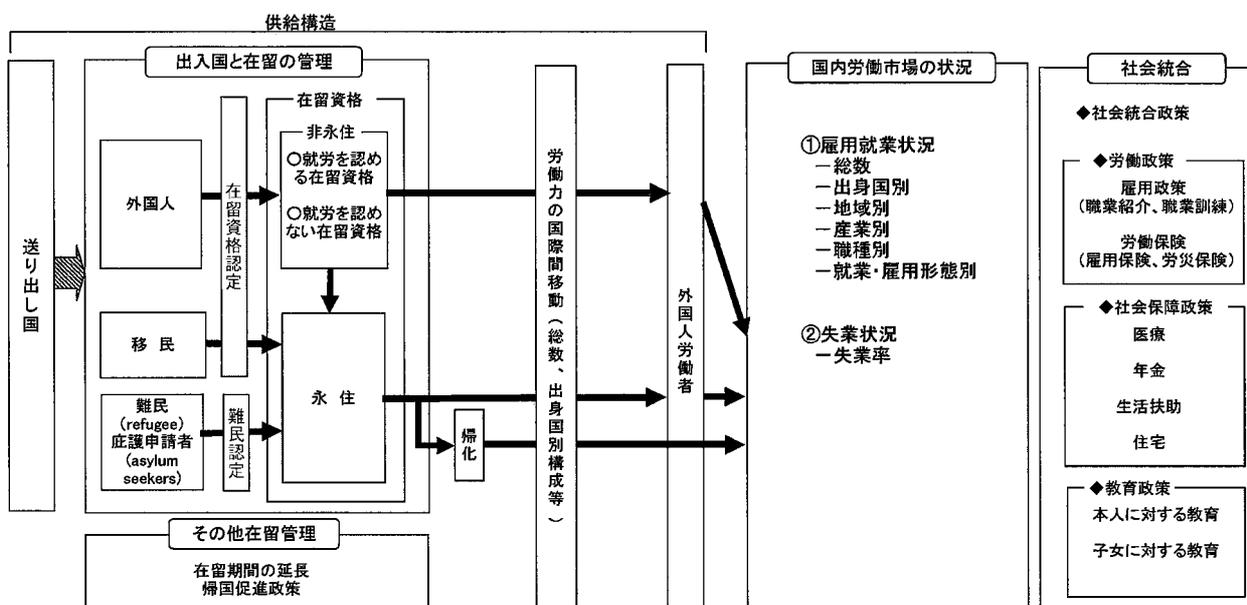
以上の点を踏まえると、外国人労働者の受入れのあり方を改めて議論する必要があるが、それは、受入れ制度にとどまることなく社会的基盤のあり方までも視野に入れた広い観点から行われる必要がある。そのさい欧州の経験が参考になる。そこで本調査研究では、主要な

欧州先進5カ国（ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、オランダ）を対象に、外国人労働者の受入れ政策と社会統合政策の特徴と課題を明らかにすることを目的としている。

2. 調査研究の内容と方法

欧州先進5カ国を対象にする本調査は、第1図に示したフレームワークに基づいて設計されている。労働者としての外国人の供給構造は、当該国の出入国管理と在留管理に規定される。それに基づく外国人労働者の主要な供給源には、①永住目的の移民、②難民認定を受けて永住許可を得た難民、③就労が認められている非永住の在留資格を取得したその他外国人の3つがある。なお、永住の在留許可の場合には当該国での活動に制限がなく、したがって就労が可能であること、日本と異なり欧州では、移民と難民で入国して就労する外国人が多いことから、ここでは移民と難民を外国人労働者の主要な供給源としている。また、就労目的の非永住資格で入国したのちに永住資格に転換する外国人労働者が多いことから、同図では両者間を矢印で結んでいる。

第1図 調査のフレームワーク 外国人労働者の受入れ制度と労働市場・社会統合



こうして当該国に入国した外国人は国内の労働市場に参入する。この外国人労働者の労働市場の特徴を把握するには、第一には、労働力の国際間移動の状況を把握する必要があり、本調査では、それをどの国からどの程度の人数の労働者が当該国に流入しているのかという観点からみている。第二に、このようにして流入した外国人労働者の雇用・就業状況と失業状況が問題になり、その特質も把握する必要がある。こうした外国人労働者の仕事と生活は社会統合政策によって支えられている。本調査では、社会統合政策を労働政策（雇用政策と労働保険）、社会保障政策、教育政策の三つの面からみている（第1図の「社会統合」）。なお、ここでいう「社会統合政策」とは、外国人労働者の流入によって、影響を受ける社会秩序を維持するための政策全般をいう。

3. 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合政策の特徴

(1) 外国人労働者の受入れ政策の変遷

調査対象である欧州先進国の外国人労働者受入れ政策は新しい段階に入っているが、その背景を理解するには、これまでの政策の変遷を理解しておく必要がある。第二次世界大戦以降の状況をみると、当初、送り出し国であったイタリアを除くと各国とも類似した政策をとってきている。その概要を整理したのが第2図である。これをみると、労働力不足に対応するために外国人労働者を積極的に受入れてきたドイツ、フランス、オランダは1970年代初頭の石油危機を契機にして、就労目的の外国人の受入れを原則停止し、彼ら（彼女ら）の帰国を促進するという政策に転換している。

しかし、その後の展開をみると、各国政府のねらい通りにはならなかった。すなわち、第一には、帰国促進をはかったにもかかわらず、外国人労働者の国内滞留が長期化したこと、第二には、それと平行して、外国人労働者の家族呼び寄せが進んだこと、そのため第三には、外国人あるいは外国人労働者が削減するという各国政府が意図した結果にはならなかったことが、外国人労働者の受入れ停止と帰国促進の政策の帰結であった。しかも、そうした事態が長期に続くなかで、彼ら（彼女ら）の定住化がますます進むとともに、彼ら（彼女ら）の二世、三世が増加した。それが新たな問題を生む温床になり、政策変更の一つの契機になった。

新たな世紀を迎えるに当たり、外国人労働者の受入れ停止と帰国促進を中心とする政策に大きな変化が現れてきた。第2図に整理してあるイタリアを除く4カ国の2000年以降の状況をみると、「誰を受入れるのか」（受入れ対象者の政策）、「どのように受入れるのか」（出入国・在留管理の政策）、「いかに社会に統合するのか」（社会統合政策）のそれぞれの面で政策が変化している。

第2図 外国人労働者受入れ政策の変遷

	60年代	70年代	80年代	90年代	2000年以降
ドイツ	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	73年。政策転換、国外募集停止と帰国促進政策。 しかし外国人人口の停滞と滞在の長期化		90年の外国人法に基づく東欧との労働者受入れの二国間協定締結	<p>【2000年】 IT技術者のグリーンカード制度の導入</p> <p>【2001年】 国籍法に一部出生地主義導入により、長期滞在外国人の滞在権・就労権の強化</p> <p>【2004年 新移民法】</p> <p>①移民関連法の全般的枠組み設定 ②合法的移民(EU市民、ドイツ系帰還者含む)の社会統合措置の新規規定</p> <p>【行政組織の改革】</p> <p>①移民関連業務の所掌を内務省へ集中化によるワンガバメント化 ②滞在許可と労働許可のワンストップ・サービス化</p>
フランス	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	<p>①74年。就労目的の移民受入れ停止の決定</p> <p>②定住移民の家族受入れは容認⇒以下の政策の二本柱に基づく移民法・国籍法の改正 (a)移民流入抑制 (b)合法的移民の社会統合</p> <p>③滞在許可と労働許可のワンストップ・サービス化(84年)</p>			
イギリス	新英連邦中心に大量の移民流入。それによる労働力不足のカバー。	71年。原則移民の禁止			<p>【2001年】 外国人労働者受入れの新制度導入(管理移住制度)。ポイント制による高度技能者の受入れ開放</p> <p>【2005年】新方針打ち出す</p> <p>①ポイント制の全面導入による受入れ厳格化 ②それに基づく高度技能者の積極的受入れと単純労働者受入れ(業種別割当計画(SBS))の段階的廃止</p>
イタリア	①移民送り出し国、あるいは ②他国への経由国	<p>【70年代後半以降】 英仏独の移民受入れ規制強化による移民増加⇒移民管理の必要性増大</p> <p>【1986年】 初めての移民法規の制定</p>		1998年移民受入れ制限の法的措置～滞在許可前の就職先確保の必須化 ⇒滞在許可と労働許可のリンク	<p>【2002年】 ボッシ・フィーニ法の制定に伴う受入れ規制強化</p>
オランダ	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	<p>①石油危機を契機とした外国人労働者の受入れ停止 ②既存外国人労働者の国内滞留の常態化</p> <p>70年代半ば。スリナムからの大量移民流入</p>			<p>①重要になる外国人の社会統合問題への対応 ②60年代の受入れ政策の反省を踏まえた受入れ政策の展開</p>

(2) 外国人労働者受入れ制度の特徴

現在、欧州先進国はどのような外国人労働者の受入れ体制をとっているのか。永住目的で無期限の滞在許可を取得した外国人を除くと、外国人労働者の就労には、「就労許可が不要な就労」と「就労許可が必要な就労」があり、さらに後者は、「労働市場テストが免除される就労」と「労働市場テストが必要とされる就労」に分かれる。各国とも就労目的の外国人の受入れには制限があるため、「就労許可が必要とされ」、就労許可をとるには「労働市場テストが必要とされる」というルートが基本であるが、それぞれの特殊な事情に対応してそれ以外のルートも設定されている。各国の就労許可に関わる複雑な制度の概要を整理したのが第3表である。「通常の外国人労働者」と「短期的な外国人労働者」（単純労働者）は「労働市場テスト付の就労許可」とし、これをベースとしたうえで当該国が受入れを強く希望する高度人材に対しては、例外的に「就労許可を必要としない就労」の優遇措置を与えるというのが受入れ体制の基本形であり、この基本形のうえに若干のバリエーションを加えるというのが各国の体制である。

ここでEU新規加盟国からの外国人労働者への対応について整理しておきたい（第3表の「EU新規加盟8カ国への対応」を参照）。労働市場を原則として開放しているイギリスを除いて、各国とも、東欧諸国の新EU国民が就労を目的に自国に入ることをこれまでと同じように制限するという過渡的措置をとっているが、それに代わって何らかの優遇措置をとっている。たとえば、ドイツの場合には、就労許可と労働市場テストの対象である「職業教育を必要とする職」については職種を限定するとの条件がついているが、新EU国民には「対象職種に限定なし」の優遇措置が与えられている。オランダの場合には、指定された人手不足が著しい部門・職で就労を希望する新EU国民には労働市場テストが免除されている。あるいはイタリアでは、受入れ人数の国別割当制度がとられているが、新EU国民は割当枠の面で優遇されている。

このような措置により、EU新規加盟国からの外国人労働者の流入が拡大しているため、欧州先進国にとって、非EU国から単純労働者を中心に外国人労働者を受入れるニーズは低下している。そのため第3表にあるように、たとえばイギリスは単純労働者を受入れるための業種別割当計画（SBS）の段階的廃止を、イタリアは季節労働者の人数枠の縮小を進めている。

第3表 就労許可に関わる諸制度

		ド イ ツ	フ ラ ンス
基本方針		<p>①技能労働者は例外を除き募集停止、ドイツ、EU、欧州経済圏を対象にした労働市場テストの必要。但し、EU新規加盟国民は非EU国民より優先。</p> <p>②高度技能労働者は入国直後に取得可の定居住許可（労働許可は不要）により持続的就労の許可</p>	75年の就労目的移民の受け入れ停止以降、受入れ人数は非常に少数
就労許可が必要ない就労		<p>【高度技能労働者】 ①無期限の定居住許可 ②対象一学者、教授、科学者、一定所得（年8,46万ユーロ）以上の専門家・幹部職員</p> <p>【その他】 ①職業教育・訓練、 ②商業活動、 ③学生の休暇中就労、 ④短期派遣労働者</p>	<p>①EEA（欧州経済圏）に属する国民</p> <p>②アンドラ公国、モナコ公国、スイスおよび2国間協定による労働者</p> <p>③アルジェリア人学生 （ただし、労働できる期間は、毎年7月1日から10月31日までの3ヵ月間）</p>
就労許可が必要な就労	労働市場テスト免除の職	<p>①国際人材交流 ②3年以下の労働者派遣 ③プレハブ住宅組み立て作業</p>	特定の専門職（IT専門家等）
	労働市場テストが必要な職	<p>【職業教育を必要とする職】 （高度技能資格に達しない一定レベルの職）</p> <p>①雇用期間3年以下に限る ②対象職～外国語教師・料理調理師、IT技術者（グリーンカードの代替）、介護要員、国際人事交流（企業内転勤含む） ③EU新規加盟国民に対する条件緩和（対象職の制限なしとする）</p> <p>----- 【職業教育を必要としない職】 (1)季節就労 ①農林業、果実・野菜栽培、製材業、ホテル・飲食業 ②二国間協定による（対象国 中欧、東欧） ③滞在期間～事業所の季節労働者8ヵ月、その他4ヵ月 (2)その他、展示会業者手伝い、オペア、家事手伝い</p>	<p>高度技能者については就労を例外的に認める （例）大学・研究機関職員、フランス人不可の職、一般企業の管理職（年6万ユーロ）</p> <p>【通常労働許可】 ①特定の職と地域に限定 ②滞在許可1年</p> <p>【暫定的労働許可】 ①特定企業での就労の高度技能者 ②9ヵ月</p> <p>【季節的労働許可】 ①季節的労働 ②6～8ヵ月</p>
EU新規加盟8ヵ国への対応*		「職業教育を必要とする職」（高度技能資格に達しない一定レベルの職）については、対象職を制限しないとの優遇措置をしている	移行措置（2006年まで）

* ポーランド、リトアニア、エストニア、ラトビア、スロベニア、スロバキア、ハンガリー、チェコ共和国

イギリス	イタリア	オランダ
<p>人材不足業種等一部を除き、労働市場テストを伴う労働許可の取得を義務付け</p>	<p>数量割当により受入れ (二国間協定)</p>	<p>①外国人労働者受入は極めて制限的 ②労働許可取得が原則</p>
<p>【一般的なスキーム】 ①ビジネス・ケース・ユニット（経営者等） ②ワーキングホリデー ③オペア ④留学生等</p> <p>-----</p> <p>【特別なスキーム】 ①高度技能移民プログラム（HSMP）～2002年開始《対象》高度技能者、《要件》求人なしで移住可。労働許可ではなくポイント制、《期間》1年更新。4年在住後に永住許可申請可 ②季節農業等労働者制度（SAWS）～《対象》季節労働者、18歳以上の学生、《期間》5週間～6ヵ月、《その他》数量割当制</p>		<p>【高度技能者（ナレッジワーカー）】 ①法務省管轄 ②受け入れ基準：年間所得のみ。年間4.5万ユーロ (但し、30歳以下は3.3万ユーロ)</p>
<p>①ビジネス・商務【第一種】 対象は、ア 人材不足職種、イ 社内転勤、ウ 取締役級、エ 対英投資。 なお人材不足職種については、内務省移民局が人材不足職種リストを作成する。2006年1月現在の人材不足職種はエンジニア、ヘルスケア、その他。リストから外れた職種は下記の第二種で対応。</p> <p>-----</p> <p>②業種別割当計画（SBS） (a)2003年開始、 (b)単純労働者の短期的不足対応の時的スキーム、 (c)対象者＝低技能者 (d)対象業種＝内務省移民局による不足業種の指定。食品加工業等 (e)期間＝1年 (f)数量割当制度 (g)段階的廃止の方向</p>	<p>基本的にイタリア国内での就労には労働許可の取得が必要</p>	<p>下記のEU新規加盟8ヵ国労働者に対する例外措置</p>
<p>ビジネス・商務【第二種】</p>	<p>①数量割当（国別、職種別） (a)受入人数＝約18万人（05年） (b)職の種類＝管理職、非定期、家内労働、季節労働者、独立労働 (c)EU新規加盟国割当により充足可から季節労働者枠の縮小。家内労働対応のためフィリピン枠の新規設置。</p> <p>②労働ビザの種類 (a)従属労働 有期契約（滞在期間は最大1年） 無期契約（最大2年） (b)独立労働（2年） (c)季節労働（最大9ヵ月）</p>	<p>①雇用者の要求期間に応じた許可：最大3年。3年後は「無期限居住許可」取得が可能。 ②条件付許可：最大3年。雇用者に労働者募集の努力義務あり。 ③短期間労働許可：最大24週間 ④更新不可の一時許可</p>
<p>①移行措置を設けず労働市場を解放 ②社会保障面で一定の制限 ③1ヵ月以上の就労については、「労働者登録制度（WRS）」で管理</p>	<p>数量割当の枠内において 新規に大きな割当枠の設定（2004年から）</p>	<p>①移行期間（2006年まで）は従来通り ②ただし、労働不足部門・職について特例措置 (a)市場テストの免除 (b)CWI（就労・所得センター）指定の部門・職対象 (c)指定部門・職＝園芸、食肉加工、内航運輸（船員等）、国際輸送（運転手等）、保健部門（医療助手）。但し、現在は対象範囲を縮小。</p>

(3) 社会統合政策の特徴

国によって若干の違いはあるものの、各国とも90年代後半から社会統合政策の重要性をあらためて、しかも、これまでも増して強く認識するようになってきた。ドイツの場合には、1970年代前半までの間に大量に流入してきた外国人労働者と彼ら（彼女ら）の二世、三世の失業と社会的不適応の問題が深刻化したことを背景にして、また過去の対応が不十分であったことの反省を踏まえて、90年代後半に社会統合政策の強化に踏み出している。オランダとフランスも似た状況にあり、オランダは統合プログラムを開始し、フランスは2003年に社会統合政策を改正し、社会統合を推進するために人口移民省の下に移民局（ANAEM）を設置するとともに、受入れ統合契約の新しい仕組みを導入している。さらにこれら3カ国の政策は共通して、外国人労働者等が困難な雇用・就業状況にあること、社会的不適応を起こしていることの背景には語学力不足があり、社会統合政策は彼ら（彼女ら）の語学力向上にむけられるべきとの基本方針をとっている。しかし、イギリスとイタリアはこれら3カ国とは異なる対応を示している。イギリスは、この時期に特別な対策を新たに打ち出すとの対応をとらず、社会統合政策は難民を対象とすること（ただし、社会統合政策の実施を担う地方政府の段階では、難民に限定するとの対応はとっていない）、社会統合の推進は既存の制度と機関の範囲で行うことを基本とする政策をとっている。イタリアの場合には、1998年に「外国人基本法」のなかで社会統合政策を初めて規定している。90年代後半に社会統合政策の強化に踏み出すという点では前記3カ国と同様であるが、政策の内容は外国人に対する相談・情報提供体制の整備にとどまっている。各国の社会統合政策の特徴を整理したのが第4表である。

社会統合政策の企画・実施体制については、社会統合政策が教育、社会福祉、労働等の広い範囲にかかわる政策であるため、中央政府では幾つもの部門が管轄している。しかし、中央政府の役割は政策決定、予算管理等の企画と全般的管理の業務にとどまり、政策の実施については地方政府に権限を委譲するというのが一般的である。また、今回は詳細な情報を入力できていないが、以上の政府機関に加えて非政府機関が重要な役割を果たしていることを忘れてならない。非政府機関は社会統合政策において語学教育、住宅支援、法律援助など広い範囲の役割を果たしている。

第4表 各国の社会統合政策

		社会統合政策	
		教育政策	労働政策
統合政策の経緯と考え方	企画・実施体制	相談、情報提供等活動	
<p>【経緯】</p> <p>①移民の二世三世を中心にした外国人移民の高い失業率</p> <p>②その背景には、低いドイツ語能力による低水準の教育訓練受講と困難な就職</p> <p>③90年代後半から事態の深刻化進む ⇒1998年。過去の不十分な対応への反省を踏まえた本格的な統合政策の開始</p> <p>【考え方】</p> <p>①失業手当、生活保護、犯罪等の長期の社会的コスト増に対応するため社会的統合政策は必要</p> <p>②統合政策の中心は語学能力向上</p>	<p>①州への権限委譲が基本</p> <p>②その下で語学教育中心の統合コース等担当の連邦政府と、その他政策担当の州政府</p>	<p>①統合コース開始～2005年</p> <p>②移民難民庁が主管</p> <p>③対象者～(a)新移民(EU市民除く)に対する受講の義務化、(b)既存移民に対しては受講権利の付与と受講促進</p> <p>④研修の目標～日常生活可の語学力(共通欧州準拠枠組みに基づくB1レベル)の取得、(c)対象人数(05年計画ベース)～19.4万人(新規移住者9.8、帰還移住者4.0、長期在住者5.6)</p> <p>⑤プログラムの内容～(a)ドイツ語教育(600時間)と歴史・法律等のオリエンテーション(30時間)、(b)研修期間は3～4ヶ月、(c)語学力修了テストあり</p>	<p>②相談・アドバイス事業</p> <p>(a)移民所属の教会等に対する情報提供と資金援助</p> <p>(b)教会を通してのドイツ人対象の広報活動</p>
ドイツ		【ベルリン州の事例】	
		<p>①教育の面～ドロップアウト、低教育水準に対応するための移民指定対応の学校づくり</p> <p>(a)対生徒(小学生中心)～小学校中心に語学教員配置(最低1人/校)、半日制から全日制への転換、語学力不足児童に対する入学前「特別言語クラス」の義務付け</p> <p>(b)対母親・語学講座、児童学習支援力強化のための「プロジェクトHippy」</p>	
		<p>【ANAEMによる「受入れ統合契約」(2005年から開始)】</p> <p>①社会統合のための新規入国者と県知事との個別契約。契約期間は1年(1回の更新可能)。滞在許可発行の条件。</p> <p>②契約に基づく政府の役割(提供する公的サービス)～社会的・言語的位置づけのためのソーシャルエディターとの個別面談、個別的社会的支援のためのソーシャルワーカーとの個別面談・権利等の情報提供、個別的社会的支援のためのソーシャルワーカーとの個別面談・権利等の情報提供、医療・教育・住居等の情報提供、諸問題の支援</p> <p>③契約に基づく個人の義務～市民講座への参加、言語教育の受講</p> <p>(a)成人の教育</p> <p>○経緯～外国人成人の教育については無関与。民間団体のボランティアが実施している程度⇒95年に政策転換。成人教育機関に対する公的助成開始。2003年以降は「受入れ統合契約」による市民教育、語学教育。</p> <p>○教育体制～市民教育約30ヶ所(05年現在)、語学教育(300-500時間)約60ヶ所。全て無料。</p>	<p>【外国人集中地域中心に就職支援事業(DIDO)の試行】(ハリの職業安定所の事例)</p> <p>(a)ANAEMとの連係のもとでの「受入れ統合契約」を活用した就職支援</p> <p>(b)支援内容～ソーシャルエディター、ソーシャルワーカー、職安との面</p>
		<p>【政府機関】</p> <p>①中央政府主導の統合政策</p> <p>②その主要な政府機関＝ANAEM、実施機関＝受入れプラットホーム</p> <p>【主要な非政府機関】</p> <p>①FASTI～語学教育、教育援助、法律援助、住宅支援、社会文化活動を通しての外国人支援</p> <p>②GISTI～(a)法律専門家からなる外国人権利問題を専門とする組織、(b)法律相談などの法的な面からの援助</p>	
		<p>①外国人受入れの成功には社会統合が重要との考えに基づき、社会統合策の体系的実施と管理の必要性高まる。</p> <p>②それに伴い2003年、社会統合政策の改正</p> <p>③人口移民省の下にANAEM(出入国管理局と非営利組織のSSAE)移民の社会的援助サービス)の統合)の設立</p>	
フランス			

フランス	<p>○実施体制～約6000万ユーロの公的教育機関DPM (統合と教育のための活動基金)に委託。同機関が民間教育機関の選定。</p> <p>(b) 子女の教育</p> <p>【1970年代からの語学教育】</p> <p>○初等教育段階～</p> <p>入学困難の難民対象に「入学に関する手引き書」の作成中</p> <p>【オザンブトン市の事例】</p> <p>①基本的な方針～受入れ外国人の社会的調和促進を通じて紛争の回避と経済的貢献の促進のために全ての公的サービスの面で積極的に対応</p> <p>②ボランティア組織に対する援助の実施</p>	<p>○実施体制～約6000万ユーロの公的教育機関DPM (統合と教育のための活動基金)に委託。同機関が民間教育機関の選定。</p> <p>(b) 子女の教育</p> <p>【1970年代からの語学教育】</p> <p>○初等教育段階～</p> <p>入学困難の難民対象に「入学に関する手引き書」の作成中</p> <p>【オザンブトン市の事例】</p> <p>①基本的な方針～受入れ外国人の社会的調和促進を通じて紛争の回避と経済的貢献の促進のために全ての公的サービスの面で積極的に対応</p> <p>②ボランティア組織に対する援助の実施</p>	<p>談を通して「労働者のプロフィールの作成」(職歴、資格、能力等)⇒全国の求人情報を検索⇒適職なしの場合には職業訓練の紹介。これらと平行して語学力向上のための教育受</p>	
イギリス	<p>【考え方】</p> <p>①中央政府の社会統合の政策的対象は難民(外国人労働者は範囲外)。特別な機関を設置することなく、既存の制度・機関で対応するとの方針。</p> <p>②ただし現場の実施機関では、そうした区別なしで政策実施</p> <p>【中央政府】①中心機関～内務省移民国籍局、②機能～政策策定、予算管理・配分、省庁調整</p> <p>【実施機関】地方政府及び地域のボランティア組織</p> <p>【主要なボランティア組織】</p> <p>①ASI～住宅、雇用、教育訓練、福祉、言語、医療へのアクセスに関するワンストップ支援の活動</p> <p>②JCWI～移民に対する弁護士等による法的支援活動</p>	<p>【エミリア・ロマーニャ州の事例】</p> <p>～中心的な諮問機関「外国人のための地域評議会」(自治体、経営者、労働組合、支援ボランティアの代表から構成)の設置</p> <p>①児童対象～学校単位で対応</p> <p>②成人対象～市、教会等ボランティア、労働組合主催の語学教育中心</p>	<p>①「文化の架け橋」政策</p> <p>(a)メデアートルレ(長期滞在の外国人)による教育、医療などの相談支援活動</p> <p>(b)メデアートルレについて</p> <p>I州内に約400人、II資格取得が条件、III市等と契約、IV市から報酬支給</p> <p>②外国人専用窓口の設置</p>	
イタリア	<p>1998年の「外国人基本法」のなかで初めて社会統合を法的に規定</p> <p>①地方政府が社会統合政策の中心</p> <p>②中央政府の役割</p> <p>(a)社会統合予算(社会基金)の管理・配分</p> <p>(b)全国的なモニタリング など</p>	<p>【統合プログラム】(原則として義務付け)</p> <p>①旧移民コース(98年以前入国の長期定住者)～言語教育中心</p> <p>②新移民コース</p> <p>(a)受講の義務付け</p> <p>(b)実施機関～CWI(就労・所得センター)</p> <p>(c)受講の手順～CWIに登録⇒スキル評価等に基づく言語コース(地域教育センターROC提供)への配分</p> <p>⇒教育後の能力評価⇒水準達成者にはCWIによる就職相談、未達成者は統合コースの再受講</p> <p>【アマースフォート市の事例】(統合コース以外の独自政策)</p> <p>①CWI中心に行う幼児をもつ女性対象の言語教育と養育アドバイス</p>	<p>①「文化の架け橋」政策</p> <p>(a)メデアートルレ(長期滞在の外国人)による教育、医療などの相談支援活動</p> <p>(b)メデアートルレについて</p> <p>I州内に約400人、II資格取得が条件、III市等と契約、IV市から報酬支給</p> <p>②外国人専用窓口の設置</p>	
オランダ	<p>①主要な対象=60年代流入の外国人労働者(トルコ系、モロッコ系中心)</p> <p>(その理由)彼らの失業問題とその後、三世の社会的疎外問題への対応の必要性</p> <p>②主要な政策～「統合プログラム」</p> <p>(a)背景～言語能力不足による外国人の就職困難⇒言語教育中心のプログラムとする</p>	<p>【統合プログラム】(原則として義務付け)</p> <p>①旧移民コース(98年以前入国の長期定住者)～言語教育中心</p> <p>②新移民コース</p> <p>(a)受講の義務付け</p> <p>(b)実施機関～CWI(就労・所得センター)</p> <p>(c)受講の手順～CWIに登録⇒スキル評価等に基づく言語コース(地域教育センターROC提供)への配分</p> <p>⇒教育後の能力評価⇒水準達成者にはCWIによる就職相談、未達成者は統合コースの再受講</p> <p>【アマースフォート市の事例】(統合コース以外の独自政策)</p> <p>①CWI中心に行う幼児をもつ女性対象の言語教育と養育アドバイス</p>	<p>①「文化の架け橋」政策</p> <p>(a)メデアートルレ(長期滞在の外国人)による教育、医療などの相談支援活動</p> <p>(b)メデアートルレについて</p> <p>I州内に約400人、II資格取得が条件、III市等と契約、IV市から報酬支給</p> <p>②外国人専用窓口の設置</p>	

4. 結論 —欧州の経験の意味を考える—

(1) 高度人材の受入れ政策について

本報告書では欧州先進5カ国の外国人受入れ制度、外国人労働者の労働市場、社会統合政策の特質について明らかにしているが、わが国の外国人労働者問題を考えるうえで、そうした経験から何を学ぶことができるのか。今回の調査は、外国人労働者の受入れが労働市場にどのような影響を及ぼすのかということより、受入れ制度と社会統合政策に焦点を当てているので、ここでも、受入れ制度と社会統合政策の観点からみた欧州の経験の意味を考えてみたい。

まず受入れ政策については、欧州先進国は「外国人労働者の受入れは原則的に禁止する」を政策の基本に置いている。しかし、それには二つの例外があるということを見逃すと、欧州の経験を誤って理解することになる。

第一には、高度人材については受入れに積極的であり、とくに最近になって、その傾向を強めている。わが国の受入れ政策もこの方向で促進することについては、広く合意を得ることができるだろう。そうなる問題は、国際間で激しい取り合いをしている高度人材をどうすればわが国に誘引できるかであり、現状をみると、わが国は高度人材にとって必ずしも魅力ある働き場ではない。欧州の経験を改めて精査して、高度人材の受入れを支援するための優遇措置のあり方について考えてみる必要がある。

(2) 単純労働者等の受入れ政策について

もう一つの例外は、人材不足が深刻な分野への高度人材以外の外国人労働者の受入れであり、しかも、それには、かなりの程度不熟練労働者が含まれている。したがって、欧州先進国は、高度人材以外の分野や単純労働分野に外国人労働者を全く受入れていないと理解するのは誤りである。ただし各国とも、自国の労働市場と社会への影響を慎重に配慮して、労働許可と労働市場テストの仕組みに加えて、帰国を担保するための二国間協定などの特別の仕掛けを工夫している。

わが国にとって、高度人材以外の外国人労働者、とくに不熟練の外国人労働者の受入れの問題は重要な政策的な課題であるが、欧州の経験を踏まえれば、自由な受入れは考えられず、「いかに管理できるのか」との関連でつねに考えられる必要がある。欧州先進国は、60年代までの間に大量に受入れた外国人労働者問題に苦勞しているにもかかわらず、「特別なスキーム」のもとで一定程度の不熟練の外国人労働者を受入れてきている。したがって、「いかに管理できるのか」を考えるさいには、この「特別なスキーム」についてあらためて検討する価値は大きいだろう。

外国人労働者とくに高度人材以外の外国人労働者の受入れについて考えるさいには、国内の労働市場に与える影響について慎重に検討する必要がある。それを前提にしたうえで制度の面からみると、外国人労働者の受入れのあり方は「いかに管理できるのか」のスキームと

の関連で検討されねばならない。

(3) 社会統合政策について

ア 避けられない外国人労働者の定住化

社会統合政策を考えるうえでの出発点は、帰国してほしいときに帰国してもらえという、受入れ国にとって都合のよい外国人労働者像は捨てざることであり、欧州の経験から学ぶべきもっとも重要な点の一つである。有期の資格で受入れても、彼ら（彼女ら）の滞在が長期化する可能性は大きいこと、そうすると日本に生活の基盤を置き、日本で家族を形成することになるであろうことを認識しておかねばならない。

彼ら（彼女ら）が安定的で有能な労働者として経済活動に貢献することを考えれば、わが国にとって、それが必ずしも悪いことではない。しかし他方では、滞在が長期化するに伴い様々な社会的問題が発生することは避けられないこと、それを解決するためには、つまり彼ら（彼女ら）を日本社会に統合化するためには膨大なコストが必要になることを覚悟しておく必要がある。

イ 膨大な社会統合コストの覚悟が必要

このような外国人労働者一世にも増して問題になるのは、彼ら（彼女ら）の二世、三世の世代である。外国人労働者一世は雇用先が確保されているという条件のもとで入国するが、二世、三世の場合には、一世のように雇用機会が事前に与えられるということにはならない。しかも欧州先進国の経験が教えることは、語学力が不足し、学歴水準が低いことから、二世、三世は労働市場において競争力のない労働者の立場におかれ、厳しい雇用・就業状況を経験するであろうことである。そのため、若年を中心にして外国人労働者の失業率が高まり、そのことが、社会不安の大きな要因になることが予想される。

社会統合問題に関連して、欧州先進国から学ぶべきもう一つの重要な点は、問題の原因となる事象が起きたときから、問題の深刻さを認識して本格的な対応策をとるまでの間に長い時間を要しているということである。つまり欧州先進国が大量の外国人労働者を受入れた60年代から、社会統合政策に本気に取り組むようになった90年代後半までの間には30年から40年の時間がたっており、その長い期間は、外国人労働者の二世、三世が労働力として形成されるまでに要した期間なのである。

さらに社会統合問題に対処するために、各国が膨大なコストをかけていることを明らかにした。これについては、そうしたコストをかけても外国人労働者を受入れるメリットは大きいという意見もあるし、そうしたコストがかかるような問題を引き起こした外国人労働者を受入れ政策は失敗であるという意見もある。このように社会統合からみた受入れ政策の評価が固まっているわけではないが、欧州の経験をみると、わが国が欧州先進国のように多くの外国人労働者を受入れるとすると、少なくとも、外国人の受入れから長いタイ

ムラグをもって必ずや社会統合の問題が起こること、その解決には膨大なコストがかかることは認識しておく必要がある。

こうしたことを踏まえると、わが国が外国人労働者の受入れを促進する、それも高度人材以外の分野で促進するのであれば、受入れの早い段階から学校教育、成人教育のいずれの場においても、日本語教育を中心とした統合化のための教育政策を強力に推進する必要がある。こうした早期からの準備をしないままに受入れを促進すると、欧州先進国と同様に、その数十年後に外国人、とくに彼ら（彼女ら）の二世、三世の深刻な失業と社会統合の問題に直面することになる。

受入れ政策のあり方は社会統合政策とセットで検討されねばならない。社会統合政策なしの受入れ政策、社会統合政策を後回しにした受入れ政策はありえないことを強調しておきたい。

報告書の構成

第1部 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合を展望する

1. 調査研究の背景
2. 調査研究のねらい
3. 調査のフレームワークと報告書の構成
4. 外国人労働者の受入れ政策の変遷
5. 外国人労働者の受入れ制度
6. 外国人労働者の労働市場
7. 社会統合政策
8. 結論－欧州の経験の意味を考える－

第2部 欧州各国における外国人労働者受入れ制度と社会統合

第1章 ドイツにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I ドイツにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人労働者受入れ政策・制度の変遷
2. 出入国管理制度
3. 外国人労働者受入れ制度
4. 在留管理制度

II 外国人労働者の労働市場

1. 雇用・就業状況
2. 失業状況

III 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制
2. 統合コース ー国による統合プログラムー
3. 連邦州の統合政策 ーベルリン州政府のケースー
4. 移民への職業紹介
5. 移民の社会保障制度

第2章 フランスにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I フランスにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷
2. 出入国管理制度
3. 外国人労働者受入れ制度

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

2. 雇用・就業状況

3. 失業状況

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制

2. 雇用

3. 社会保障

4. 教育

参考 外国人労働者及びその家族に対する支援体制

第3章 英国における外国人労働者受入れ制度と社会統合

I 英国における外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

2. 出入国管理制度

3. 外国人労働者受入れ制度

4. 在留管理制度

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

2. 雇用・就業状況

3. 失業状況

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に対する姿勢

2. 社会統合に関する制度の運営体制

3. ボランタリーセクターによる支援活動

結び

第4章 イタリアにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I イタリアにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

2. 出入国管理制度

3. 外国人労働者受入れ制度

4. 在留管理制度

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

2. 雇用・就業状況

3. 失業状況

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. イタリアの社会統合の歴史と概況
2. 社会統合における国の役割
3. 社会統合における地方の役割 —エミリア・ロマーニャ州の事例—
4. 雇用
5. 社会保障
6. 外国人の犯罪と国外追放

第5章 オランダにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I オランダにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷
2. 出入国管理制度
3. 外国人労働者受入れ制度
4. 在留管理制度

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動
2. 雇用・就業状況

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制
2. 社会統合の実際
3. 非政府機関の行う支援活動
4. 社会統合の評価
5. 今後の展望

結び

第6章 欧州連合の共通移民政策

1. 欧州連合共通移民政策の概要
2. 合法移民
3. 非合法移民
4. EU域内の「人の自由移動」政策

第3部 選択的移民受入れの実現を目指して ～イギリスの移民政策の現状と評価

はじめに

1. 移民政策の特徴と困難さ
2. イギリスの移民政策の展開

3. 移民受入れ制度の現状と評価

4. 2004年以降の動き

おわりに

参考資料

労働政策研究報告書 No.59 サマリー

欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査—

発行年月日 2006年4月27日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 TEL 03-5903-6323

(販売) 広報部成果普及課 TEL 03-5903-6263

FAX 03-5903-6115

印刷・製本 大東印刷工業株式会社

©2006

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://jil.go.jp/>)



The Japan Institute for Labour Policy and Training