

JILPT 資料シリーズ

No. 46 2008年7月

# 諸外国の外国人労働者 受入れ制度と実態 2008

# 諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

## まえがき

近年のグローバル化の進展は、世界規模で人の移動を活発化させた。今日、外国人労働者問題への対応は先進諸国にとって共通の課題となっている。わが国でも、外国人労働者をめぐる議論が高まる中、外国人労働者の雇用ルールを見直す雇用対策法が2007年に改正されるなど、外国人の雇用環境の改善を図る取組みが始まっている。

当機構では、2005年にドイツ・フランス・イギリス・イタリア・オランダの5カ国を対象に、移民の受入れ制度と社会統合政策に関する調査を行い、その成果を労働政策研究報告書『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』（2006）としてまとめた。同調査では欧州諸国の移民政策がどのような変遷をたどり、受け入れた移民をどのように自国社会に統合してきたのかというテーマにアプローチした。

また、2006年にはアジアの主要な受入れ国である韓国・台湾・マレーシア・シンガポールを対象に調査を行い、アジアにおける外国人労働者受入れ制度の特徴と課題を明らかにした。現地調査を行い最近の実態にも踏み込んだ本成果は労働政策報告書『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』（2007）としてまとめられている。

2007年は、両調査の成果を踏まえ、2005年の調査以降に主な移民政策の変更があった欧州の主要国ドイツ・フランス・イギリスを取り上げその改正点を明らかにすることとした。また、これら主要国とは異なり、不法移民の大規模な合法化という他国とは異なるアプローチをとっているスペインをとりあげ、その制度と最近の受入れ実態も紹介している。

最近の国際間移動の激化を受けて、各国の外国人労働者をめぐる実態は刻々と変わりつつある。今後世界で労働力移動がさらに活発化することを踏まえると、諸外国で起きている国際間労働力移動の実態を把握し、その対応を分析することは、わが国の外国人労働者政策を考える上で大いに参考になると思われる。そうした意味で本資料が、外国人労働者をめぐる議論を行う際の一助となれば幸いである。

2008年6月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 稲 上 毅

## 執筆担当者

氏名	所属	執筆章
あませ みつじ 天瀬 光二	労働政策研究研修機構 主任調査員	第1部、第2部（第1章）
おおしま ひでゆき 大島 秀之	労働政策研究研修機構 主任調査員補佐	第2部（第2章）
まちだ あつこ 町田 敦子	労働政策研究研修機構 主任調査員補佐	第2部（第3章）
わだ かほ 和田 佳浦	早稲田大学大学院社会科学研究科地球社会論専攻 ラテンアメリカ研究 修士課程	第2部（第4章）

（2008年3月現在）

# 目 次

## まえがき

第1部 総論 最近の移民政策の変化と潮流	1
----------------------	---

## 第2部 諸外国に見る移民政策の最新動向

### 第1章 イギリスにおける最近の移民政策の動向

1. 最近の制度改正のポイント	7
2. 積極的高度人材受入れ政策	8
3. 最近の移民政策の評価	11
4. 今後の動向	14

### 第2章 ドイツにおける最近の移民政策の動向

1. ドイツの外国人問題の現状	17
2. 移民法の改正	19
3. 統合政策	23
4. 専門職の不足と規制緩和	30

### 第3章 フランスにおける最近の移民政策の動向

1. 移民政策の推移	35
2. 2006年移民法の成立～移民の選別と社会統合の強化へ～	37
3. サルコジ政権の移民規制強化法案	39
4. 徹底した移民の選別化を図るサルコジ大統領	40
資料：2007年9月18日に国会に提出されたオルトフー案（仮訳）	43

### 第4章 スペインの移民政策

1. 外国人労働者受入れの背景	53
2. 外国人法と受入れ政策の変遷	54
3. 外国人労働者受入れ制度	56
4. 行政機関の受入れ体制	65
5. 外国人の受入れ状況	66
付属 労働社会政策省「移民と労働市場 2007年報告」	75

## 第 1 部

# 最近の移民政策の変化と潮流

## 第1部 総論 最近の移民政策の変化と潮流

### 1. 概況

2007年は移民関連の話題に事欠かない年であった。フランスでは、5月にサルコジ氏が新大統領に就任し、新移民法を成立させた。内相時代から不法移民の取り締まり強化をはじめとする移民法改正に積極的だった同氏による法改正により、高度人材を積極的に受け入れるとする一方で、不法移民への取り締まり強化など移民の管理強化姿勢が鮮明になった。

一方、イギリスでは、ブレアからブラウンへと政権がバトンタッチされ、基本的には労働党が推進する積極的移民政策が踏襲された。しかし、イギリスにおいても政策の基本となっているのは、有能な人材の積極的な確保と非合法移民の制限強化という明確な方針である。さらにイギリスではポイント制が導入され、移民を5段階のレベルに階層化するという新制度がスタートしている。

こうした、自国の発展に有効な人材を優遇し、そうでない移民を制限しようという概念を基調とした、いわゆる「選択的移民政策」が最近の欧州の移民政策の新しい潮流となっている。欧州の移民政策にこうした潮流が生まれた背景には、移民が関与した事件の増加があることは否めない事実だろう。こうした事件は主に過去に受け入れた移民の2世、3世が関与するものである。過去の移民政策によって生じた負の遺産とも言える影の部分が社会問題として顕在化しているのである。移民に対する欧州各国の国民感情はいま微妙な揺れを見せている。ここで焦点となるのが社会統合政策の重要性である。ドイツでは言語教育など社会統合政策を盛り込んだ新移民法を07年7月制定した。社会統合政策の成否は今後欧州各国の経済発展に欠かせない要素となっている。

一方アメリカに目を転じると、やはりここでも不法移民の存在が社会に影を落とす実態が浮かび上がる。推定1200万人とも言われる不法移民が、サービス業、農業などの分野で経済の下支えをする一方で、社会保障費などを圧迫している。この問題は社会問題としてすでに看過できない域に達しており、この対応をめぐる議論が高まっている。

以上のように、欧州でもアメリカでも各国レベルでは、移民の受け入れに関して実ほどの先進国も非常に慎重であることがわかる。07年10月、欧州委員会はEU域外からの高度人材の受け入れに関する新制度を導入する指令案を提案した。アメリカのグリーンカードに対して「ブルーカード」と呼ばれるこの制度は、高度人材がEU域内の任意の国で自由に就労することを可能とする。高度人材の渡航先として人気に水をあけられているアメリカ、カナダといった国から欧州が巻き返しを図ろうというものだ。

他方、労働力移動の流動化に関してはアジアももちろんその例外ではない。経済のグローバル化に伴いモノ、カネとともに労働力の国際間移動が活発化している。多様性という特徴をもつアジア諸国においては、労働力移動も複雑な様相を呈している。同一地域内にフィリピン、中国等の送出国と、韓国、シンガポール等の受入れ国が存在していること、さらに、

いくつかの国が過去20～30年の間の急激な経済成長を背景に送出国から受入れ国に転換したこと等が複雑な状況を生み出している。アジアの移民受け入れの歴史は浅く、欧州と比較して受け入れのための社会的インフラストラクチャーが十分に整っているとは言い難い。

当機構では、2005年にドイツ・フランス・イギリス・イタリア・オランダの5カ国を対象に、移民の受入れ制度と社会統合政策に関する調査を行い、その成果を労働政策研究報告書『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』（2006）としてまとめた。同調査では欧州諸国の移民政策がどのような変遷をたどり、受け入れた移民をどのように自国社会に統合してきたのかを解明した。

また、2006年にはアジアの主要な受入れ国である韓国・台湾・マレーシア・シンガポールを対象に調査を行い、アジアにおける外国人労働者受入れ制度の特徴と課題を明らかにした。現地調査を行い最近の実態にも踏み込んだ本成果は労働政策報告書『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』（2007）としてまとめられている。

2007年は、両調査の成果を踏まえ、2005年の調査以降に主な移民政策の変更があった欧州の主要国ドイツ・フランス・イギリスを取り上げその改正点を明らかにすることとしたい。また、これら主要国とは異なり、不法移民の大規模な合法化という他国とは異なるアプローチをとっているスペインをとりあげ、その制度と最近の受入れ実態を紹介する。

## 2. 選択的移民という選択【イギリス】

イギリス政府は05年2月、80種類にも及ぶ複雑化していた受け入れスキームを一つの体系に整理する新入国管理5カ年計画を発表した。この計画で移民は5段階のレベルに分類されることとなった。技能を持つ第1層と第2層の入国者についてはポイント制を導入し、5年間の就労後に定住権の申請を可能とする優遇措置を与える。他方、第3層以下の低熟練労働者はヴィザの期限の切れた時点で出国しなければならないとする帰国担保事項が強調された。この5カ年計画を表した報告書のタイトルは『選択的受け入れ（Selective Admission）』というものである。報告書にこうしたタイトルが付された理由は、この計画が、国の利益になるような高度人材は積極的に受け入れるが、低熟練労働者については最小限に止めるという方針で書かれていることによる。今後のイギリスの移民政策は、自国に都合の良い者だけを選択して受け入れるというこのコンセプトに沿って進められていくものと思われる。

他方イギリスでは、国内労働者の雇用確保に配慮する動きも出始めている。07年9月、ブラウン首相はTUC（英国組合会議）の大会挨拶で、「イギリスの仕事をイギリス人労働者に（“British jobs for British workers”）」という演説を行い喝采を浴びた。イギリスはEUが東欧圏に地図を拡大した第5次拡大時（04年5月）、アイルランドなどと共に東欧からの移民労働者の受け入れに制限を加えなかった数少ない国の一つ。欧州の中では、移民への労働市場開放に積極的な国というイメージが定着している。自由・平等を重んじ、「移民に寛容な国」という看板を背負うイギリスであるが、果たして積極的移民政策の転換はあるの

だろうか。ブラウン政権の今後の動向が注目される。

### 3. 社会統合政策を加速【ドイツ】

ドイツは人口8200万人のうち、移民とその子孫（ドイツ国籍保持者含む）が約1500万人を占める。中でも歴史的にトルコ系が多数を占めるが、教育・雇用などの問題が顕在化、この層への社会統合に政府は力を注いでいる。統合策を強化する改正移民法が07年7月に成立した。中身は、①統合コース（ドイツ語、法令、文化、歴史）への参加義務付け（拒否した者には罰金及び社会扶助の削減）、②呼び寄せ家族のドイツ語知識の証明義務付け——など。また、政府はこの改正移民法の導入に際し、移民の統合状況の改善をテーマに統合サミットを開催した。このサミットには連邦政府、地方自治体、移民団体の代表者や有識者が出席、改善のための約400の誓約を含む国家統合計画を採択した。政府はこうした計画の実施にあたり、2011年まで毎年約75億ユーロの予算を統合促進プログラムに投ずるとしている。

### 4. 移民の選別化と社会統合【フランス】

フランスは1974年以降、就労を目的とした移民の受け入れを原則実施していない。最近メディアで目にする移民の暴動等は、実は移民の2世、3世が関与したものであることが多い。これもまた過去の政策が投げかける影の部分なのだろう。

自身も移民の子であるサルコジ大統領であるが、移民政策に関しては一貫して移民管理の厳格化路線をとる。サルコジ大統領が主張する移民政策のキーワードは二つ。「選択的移民政策への転換」と「社会統合の促進」。「選択的移民政策への転換」はイギリスと同様二つの側面を持つ。フランスの経済・社会発展に有益な人材の優先的受け入れと移民の流入抑制。このうち移民の流入抑制については、すでに03年11月の「移民の抑制、外国人の滞在及び国籍取得に関する法律（通称サルコジ法）」によって規定されているが、その後も、徹底した流入抑制策がとられている。06年の移民法改正では、10年以上の滞在を証明できる不法滞在者への正規滞在許可の自動交付を廃止し、家族呼び寄せの権利については制限を拡大、フランス人との婚姻に基づく滞在許可申請についても条件が厳格化された。07年の移民法改正では、家族呼び寄せの条件のさらなる厳格化を図った。

そして新移民政策のもう一つの重要な柱が移民の「社会統合の促進」だ。07年の移民法改正では、新規移民全員に、「受け入れ・統合契約（CAI）」が義務化された。これは移民とフランス共和国との間で交わされる契約である。移民はフランス語や市民教育講座に出席することを約束し、それに対して国家は就職や生活・教育等に関する情報の提供や支援を保障する。05年秋の移民の若者が引き起こした暴動でも明らかなように、現在の移民問題は、人種差別、失業、貧困、教育、宗教などの社会問題が複雑に絡み合っている。フランスの将来は、この社会統合促進政策の成否が重要な鍵を握っていると考えられている。

## 5. 他国とは異なるアプローチ【スペイン】

スペインは、現在欧州諸国の中で最も多くの移民の流入を経験している国である。しかし、外国人労働者を過去より多く受け入れてきたフランス、ドイツ、オランダ、イギリスといった他の欧州主要国などと比べても、スペインのアプローチは特異であり、ひとつの新しい潮流といえる。

スペインにおける外国人労働者受入れ手続きは正規の制度である「一般制度」および「一定枠割当制度」の他に、非合法状態の外国人を対象とした「特別合法化措置」および「労働上の定着による合法化」といった制度が存在する。特別合法化措置は、近年の南欧諸国において特徴的な現象であるが（イタリア5回、ポルトガル3回、ギリシャ2回など）、その中でもスペインはこれまで計6回のプロセスを行った最多実施国となっている。不法移民の数を正確にとらえることは難しいが、その規模が無視できないほどであることは確かであり、他の欧州諸国への影響も懸念されている。

## 第2部

### 諸外国に見る移民政策の最新動向

## 第1章 イギリスにおける最近の移民政策の動向

### 1. 最近の制度改正のポイント

移民を受け入れる制度は、その時々々の政治、経済・社会状況を反映して刻々と変わる。イギリスの受入れ政策もこれまで、たとえば医療従事者が足りない、理工技術系学生を確保したいなどその時々々のニーズに応じて策定されてきたため、受入れスキーム数が80種類にも及ぶなど制度はかなり複雑化していた。優秀な人材を迅速に確保するためには、複雑な制度を改め、手続きの簡素化を図る必要がある。政府はこうした経緯より2005年2月、従来の受入れ政策を1つの体系に整理する「入国管理5カ年計画」を導入した。この新規計画により、移民は5段階のレベルに分類されることとなった。(図表1-1参照)

第1層と第2層の入国者については、現在の高度専門技術移民プログラムと同様にポイント制を導入し、5年間の就労後に定住権の申請を可能とする(図表1-2参照)。この場合、語学試験と市民試験に合格することが必要である。従来は4年間の就労後に定住権を申請することが可能であったのに、この期間が5年間に延長された理由は、EU諸国間との関係という意味合いが強い。EU諸国間では、合法的就労者が5年間就労した場合には、居住国での定住権申請可能という統一基準が出来つつある。定住権を取得するためには、就労期間を満たすだけでなく、英語の語学試験と文化・慣習などに関する知識を問う市民試験に合格しなければならないことは他国と同様の措置と言える。

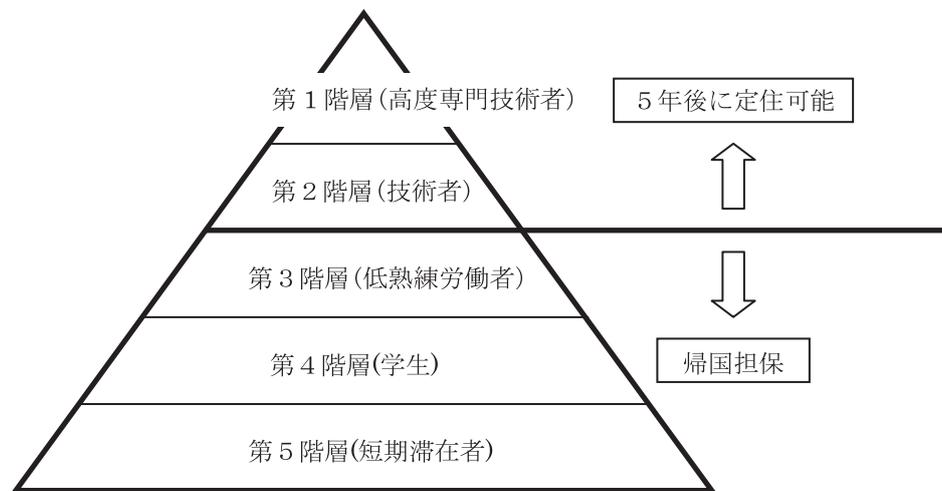
一方、低熟練労働者については査証期限の切れた段階で出国しなければならないとする帰国担保も改正では強調された。ところでこの5カ年計画をまとめた報告書のタイトルは『選択的受け入れ(Selective Admission)』[Home Office、2005]というもの。すなわち今後英国の移民受入れ政策は、国の利益になる人のみを選んで移住させる、低熟練労働者の受入れは制限する、という明確なコンセプトに沿って進められていくものと考えられる。

図表1-1 新入国管理5カ年計画における移民の分類

第一層	高度専門技術者	経済発展に貢献する高度専門技術を持った人(科学者、企業家など)
第二層	技術労働者	国内で不足している技術を持った人(看護師、教員、エンジニアなど)
第三層	低熟練労働者	技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する人(建設労働者など)
第四層	学生	
第五層	他の短期的移民	外国企業からの派遣労働者、文化交流時事起用での若者の交流等

出所：労働政策研究報告書 No.59「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」(2006)より

図表 1 - 2 新入国管理 5 ヵ年計画基本方針



出所：労働政策研究報告書 No.59 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」（2006）より

## 2. 積極的高度人材受入れ政策

EU、なかでもいわゆる旧加盟 15 カ国の抱える最近の問題は、高度専門技術者の不足が深刻化していることである。欧州の先進諸国はこぞって途上国から優秀な高度人材を受入れようとしているが、当然ながらその供給量には限界がある。しかも途上国の高度熟練労働者たちは欧州よりも比較的社会環境の整っている米国やカナダを目指す傾向があり、欧州がこうした人材を確保するのは容易ではない。各国ともさまざまな優遇措置を講じる中、イギリスも従来の移民政策を整備し、高度人材を積極的に受け入れていくという姿勢を明らかにしている。

### (1) 就労許可を免除して優先的に受入れ

居住権を有するかまたはイギリスに定住している英国市民および欧州経済地域（EEA）の加盟国民には、イギリスにおける就労の制限がない。しかし、これ以外の人イギリスに就労を希望する場合、基本的には就労許可の取得が義務付けられている。就労許可は一定の資格および能力を必要とする職種を対象に発給される。

就労許可を取得するには、労働市場テスト（国内労働者では代替できないことを証明）を経ないといけないなど一定の手続きを踏まなくてはならず時間もかかる。このため政府は、一部の優先的に受入れたいとする人材については、就労許可を免除して受入れるという措置を講じている。こうした措置のひとつが、外国人の高度人材を優先的に受入れようとする目的で導入された「高度専門技術移民プログラム（Highly Skilled Migrant Programme- HSMP）」である。

## (2) HSMPの概要

HSMPとは大学教授、医師等の資格所有者、法律、金融専門家など高度な技術を有する者が就労の機会を求めてイギリスに移住するのを許可するプログラム。2002年1月に開始された。国内の求人なしで移住できる点が特徴であり、労働市場テストの対象外という点でも労働許可とは異なる。また起業者を対象としたビジネス・ケース・ユニットのように雇用の創出や一定の投資水準などの条件も必要ない。

受入れ申請の審査にはポイント制が用いられている。①学歴、②職歴、③過去の収入、④就労希望分野での業績などの分野で合計65ポイント以上取得した場合に申請が認められる(図表1-3参照)。

同プログラムでイギリスに入国し、1年間経済活動を行った後には在留期間の延長が認められ、さらに連続4年間イギリスに在住した後は永住許可の申請が認められる。2002年の導入以降、取得ポイントの引き下げ(75→65)など、細かい制度変更が加えられてきた。28歳未満と28歳以上では異なる条件で審査されているほか、28歳未満であれば5ポイント加算されるなど、HSMPのターゲットとしてはより若い人材が志向されている。

図表1-3 HSMP受入れ基準

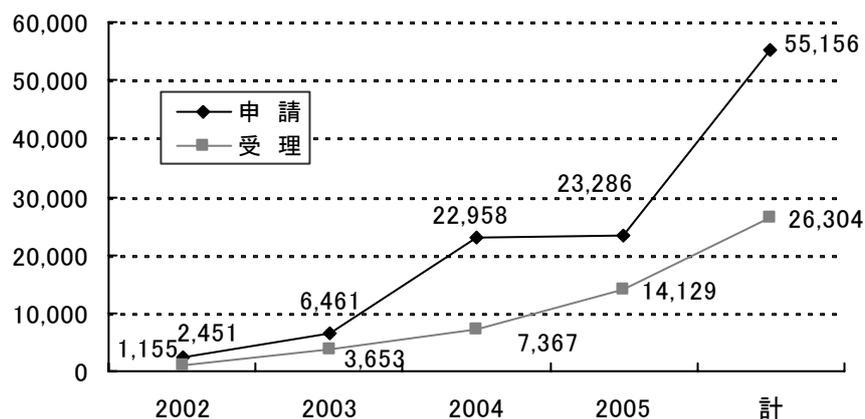
審査区分	最高スコア	審査内容と点数	
年齢	5	28歳未満=5点	
		28歳以上=0点	
学歴	30	学士号=15点	
		修士号=25点	
		博士号=30点	
職歴	50	5年以上(博士であれば3年以上)の学士レベル正社員職務経験=25点	
		2年以上のシニアレベルまたは専門性の高いポスト経験を含む、5年以上の学士レベル正社員職務経験=35点	
		5年以上のシニアレベルまたは専門性の高いポスト経験を含む、10年以上の学士レベル正社員職務経験=50点	
過去の収入 (年収)	25	Aグループ	4万ポンド以上=25点、10万ポンド以上=35点、 25万ポンド以上=50点
		Bグループ	1万7,500ポンド以上=25点、4万3,750ポンド以上=35点、 10万9,375ポンド以上=50点
		Cグループ	1万2,500ポンド以上=25点、3万1,250ポンド以上=35点、 7万8,125ポンド以上=50点
		Dグループ	7,500ポンド以上=25点、1万8,750ポンド以上=35点、 4万8,875ポンド以上=50点
		Eグループ	3,500ポンド以上=25点、8,750ポンド以上=35点、 2万1,875ポンド以上=50点
就労希望分野 での業績	25	特筆すべき実績・業績を残している=15点	
		きわめて優秀な実績・業績を残している=25点	

出所：労働政策研究報告書 No.59 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」(2006)より

### (3) HSMP 受入れ状況の推移

受入れ状況を見てみよう。2002年のプログラム開始以降、申請数、受理数ともに10倍以上の伸びを示していることがわかる（図表1-4参照）。国籍別に見ると、2003年以降、インドからの労働者の増が顕著である（図表1-5参照）。

図表1-4 HSMP受入れ数推移（2002-2005）



出所：労働政策研究報告書 No.59「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」（2006）

図表1-5 主要国籍別HSMP受入れ状況（2002-2005）

国籍	2002		2003		2004		2005		計	
	申請	認可	申請	認可	申請	認可	申請	認可	申請	認可
インド	391	176	1,171	651	7,301	1,933	9,050	5,483	17,913	8,243
パキスタン	169	55	630	265	4,472	977	3,777	1,656	9,048	2,953
オーストラリア	129	83	335	235	1,359	639	1,235	1,183	3,058	2,140
アメリカ	325	269	692	558	787	450	595	508	2,399	1,785
南アフリカ	106	69	477	342	1,045	585	760	693	2,388	1,689
ナイジェリア	272	30	557	182	1,996	432	2,459	882	5,284	1,526
ニュージーランド	29	19	154	115	698	331	692	682	1,573	1,147
ロシア	48	33	134	96	323	141	290	233	795	503
カナダ	69	48	115	89	201	105	171	138	556	380
バングラディッシュ	27	14	113	46	381	113	386	206	907	379
スリランカ	29	8	82	39	243	84	328	207	682	338
中国	53	32	252	153	986	357	756	502	2,047	1,044
ジンバブエ	89	28	179	73	246	86	172	89	686	276
マレーシア	23	14	59	32	138	63	176	137	396	246
エジプト	27	12	57	32	125	80	134	108	343	232
トルコ	26	9	81	56	124	50	120	79	351	194
イスラエル	15	9	60	45	115	51	66	61	256	166
ウクライナ	19	8	43	24	155	57	82	76	299	165
イラン	34	9	82	31	125	41	118	74	359	155
その他	571	230	1,188	589	2,165	792	1,919	1,132	5,816	2,742
合計	2,451	1,155	6,461	3,653	22,985	7,367	23,286	14,129	55,156	26,304

出所：労働政策研究報告書 No.59「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」（2006）

### 3. 最近の移民政策の評価

内務省は07年10月、他省庁と共同で作成した「移民の経済的、財政的影響」と題する報告書を発表した。移民の近年の増加について、経済成長や財政状況の改善に寄与するとともに、高齢化に伴う労働力不足緩和の一環を担うなどと、積極的な評価を下している。また、内務省は、受け入れる高度専門技術者の質的向上に向けて選択基準を整備し、同時に不法移民を阻止する国境警備体制を強化する移民制度改革の方針を改めて示した。

こうした政府の積極策の一方で、移民の急激な増加による公共サービス面の拡大を余儀なくされている地方自治体からは財政支援を政府に求める声が出ている。さらに、積極的移民政策を評価する向きとは逆に、国内労働市場に配慮する声も出始めた。これはブラウン首相が英国労働組合会議（TUC）の大会や労働党大会など行った演説「イギリスの仕事をイギリス人労働者に」（“British jobs for British workers”）にも表れている。

#### （1）移民がイギリス労働市場に及ぼす影響

報告書は、人口構成、財政・経済、労働市場、就業構造などの視点から、移民の影響を分析している。

- ・2005年半ばから2006年半ばにかけての長期移民（1年以上、イギリス人含む）は、移出が38万5千人、移入が57万4千人で、18万9千人の流入超過となった<sup>1</sup>。今後は年19万人のペースで移民が増加すると推計している。
- ・移民の経済成長への寄与は2006年で約60億ポンドと推定される（全体の15～20%相当）。また、公共政策研究所（IPPR）の2003～4年についての推計では、移民は政府収入の10%に貢献（税金等）、政府支出の9.1%相当を享受（各種給付、公共サービス）している。長期的には、財政改善や労働力不足の緩和に寄与するとともに、高齢化に伴う国民負担率の増加幅を押し下げる効果が期待される。
- ・労働力人口に占める外国人（国外出生者）の比率は、1997年の7.4%から2006年には12.5%に増加した。外国人の就業率（68%）は上昇しており、イギリス人（75%）との差は縮小傾向にある。フルタイム労働者の平均で比較した場合、技術水準はイギリス国籍労働者より高く、より高度な職業に就いている比率が高い。この結果、2006年の週当たり平均収入額の424ポンドは、イギリス人労働者の平均である395

<sup>1</sup> イギリス人を除いた長期移民データとしては2005年（暦年）が最新で、移出が11万1千人、移入が29万6千人（18万5千人の流入超過。イギリス人移入者数は、外国人の約四分の一の7万7千人だった）。また、報告書は移民の累積数に言及していないが、元データとなった統計局のレポートは、2005年までの5年間の外国人移入者について138万7千人の純増（移入－移出）、イギリス人については約50万人の純減としている。

なお、移民関連統計・推計の実態との乖離は報告書自体も課題として挙げているところだが、報告書の発表と前後して、外国人労働者の増加数が過少に推計されていたことが判明した。政府は既に2度の訂正を行っており、これをめぐって担当大臣が国会で謝罪するなどの事態に発展している。政府は、過去10年の外国人労働者数の増加に関して、当初80万人としていたが、これを110万人に訂正、さらに150万人に再訂正した（同時期に創出された雇用の8割を外国人が占める計算）。

ポンドを上回っている。ただし、近年の外国人の賃金水準の低下とイギリス人労働者における上昇により、その差は2001年の76ポンドから2006年には28ポンドへと縮小している。なお、失業への影響は観察されていない。最も低い賃金水準の労働者の賃金に対してわずかな負の影響がみられるが、このグループについても賃金は上昇しており、これには最低賃金制度の効果もあると考えられる<sup>2</sup>。

- ・新規EU加盟国である東欧諸国（A8）を除いた外国人の業種・職種別の分布は、建設業で比率が低く、専門的業務で高いことを除けば、イギリス人と大きな違いは認められない。

一方、A8からの移民については、業種別には流通・宿泊・飲食店業（24%）、製造業（21%）、建設業（14%）、職種別には初級の職業（elementary occupations）（38%）や加工・工場労務・機械操作（16%）などで比率が高い。

移民の増加は、国内の労働力に不足している技術を補完することにより、イギリス人労働者の生産性を直接的に高めているほか、国内経済に必要なサービスを提供することにより、イギリス人労働者が他のより適した職に就くことを通じて、間接的にも生産性に寄与している。

## （2）移民制度の改正プラン

報告書の発表にあわせて、内務省は、今後1年間に予定している移民制度改正プランについて改めて方針を示した。中心となるのは、2008年3月から段階的に導入される「ポイント制」<sup>3</sup>である。欧州経済地域（EEA）外からの移民に対して、技術・経験、年齢等に応じた加点により、入国の是非を判定する。受け入れ基準の設定など、その運用にあたっては、Migration Advisory Committee（政府の諮問機関として、労働市場への影響や技能労働者の不足業種の判定等を行う。有識者などで構成する予定）とMigration Impacts Forum（地域に対する社会的影響や、公共サービスを通じたその対応などを分析。移民担当大臣・コミュニティ担当大臣をトップに、政労使で構成）が政府に対して提言や情報提供を行う。

一方、港や空港での国境管理体制の強化の方策としては、国境移民庁（Border and Immigration Agency）に税関及び滞在許可発給機関（UKVisas）を編入し、政府とは独立

<sup>2</sup> ただし、識者の間には、移民の増加による賃金水準の低下を指摘する意見もある。

<sup>3</sup> 制度の概要は、JILPT『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—』（2007）、JILPTウェブサイト「海外労働情報」2007年7月などを参照。なお、就業許可との関連では、イギリスの移民制度上、「外国」は大きく4種類に分かれる。第1のグループは、2004年以降のEU加盟国を除く欧州経済地域（EEA）加盟国で、居住・就業とも自由。第2のグループは、2004年の新規EU加盟国のうちポーランド、チェコなど東欧の8カ国。就業先等について、労働者登録スキームへの登録を要するが、当該就業先で1年就業した後は第1グループと同じ扱いとなる。第3のグループは、2007年の新規加盟国であるルーマニアとブルガリア。高度専門技術移民プログラム（HSMP）の適用者、労働市場テスト（国内で労働力の調達が困難であることの証明）に基づく就労許可証保有者、自営業者以外については、低技能・若年労働者を対象とした業種別割当スキーム（SBS：2007年現在、該当業種は食品加工業のみ）および季節農業労働者スキーム（SAWS：2008年以降は上記二カ国のみ対象）により、一定数・一定期間のみ限定的に受け入れる。第4のグループはEEA域外で、原則的には、HSMPの適用か、労働市場テストに基づく就労許可証が必要となる。

の組織として拘束権など新しい権限を与える。また、出入国手続きの電子化（これに伴い、1997年以降廃止されていた出国管理を復活）や、難民認定作業の迅速化（40%について6ヶ月以内の解決をはかる）、重大な犯罪を犯した外国人を自動的に国外退去とするなど、手続きの効率化をはかる。

併せて、EU域内や一部関係国を除く外国人（世界の四分の三の人口に相当）に対する査証申請時の指紋押捺の義務化や、国内に居住する外国人への生体認証IDカード（就労の可否を含む情報が記載される）の付与などを予定している。さらに、外国人労働者の入国申請に際して雇い主（sponsor）となる資格をライセンス化し、不法移民を雇用するなどの法律違反に対しては、1万ポンド以下の罰金とともに、ライセンスの剥奪もありうる<sup>4</sup>。

なお、ポイント制については、英語能力の証明を新たに要件として加えることがこの9月に政府によって発表された<sup>5</sup>。これにより、技術移民労働者はイギリス政府が認定した試験などで、英会話能力などが一定水準以上であることを示さなければならない。政府は、2006年のEU域外からの技術移民労働者9万5千人のうち3万5千人が、政府の設定する基準に達していないとみており、制度導入後の大きな影響が予想される。

### （3）自治体からは財政支援の声も

政府の楽観論に対して、地方自治体では外国人移民の増加による公共サービスや財政への圧迫を訴える声が強い。11月初め、イングランドとウェールズの500弱の地方自治体が構成する地方自治体協会（Local Government Association: LGA）は、独自の調査をもとに、A8などからの移民の増加が地域に及ぼしている影響について報告書を発表した。移民の受け入れによる利益は認めつつも、その急激な増加が、教育・住宅供給・医療など地域の公共サービスの維持を難しくしている、というのがその内容だ。また、犯罪の被害にさらされやすい移民や貧困家庭の児童の保護の必要性も併せて指摘している。LGAはこれらの問題への対策費として、新たに年2億5千万ポンドの予算投入を政府に要請、また調査等によるデータの整備や実態把握や、地域の実状に沿った予算配分などを求めている。

地域での外国人統合政策の必要性については政府も認めており、10月には、今後3年間で5千万ポンドを投入する新たな政策パッケージの導入を決定している（2007年の予算額は200万ポンド）。これまで柱としてきた外国人に対する翻訳サービスや、特定のマイノリティ・宗教グループ等を代表する団体への援助といった支出内容を見直し、英語教育などで外国人の社会統合を支援する団体への財政援助に転換していく。また併せて、移民増加による摩擦に対応する専門家チームを地域ごとに設置するとしている。

ただし一方で、外国人向け英語コース（English for Speakers of Other Languages:

<sup>4</sup> 根拠法として、「2007年英国国境法」（UK Borders Act 2007）が10月末に成立した。

<sup>5</sup> 11月に始まった国会で、これに関する法案が提出される予定。なお、現行の制度で移民労働者に英語能力の証明を求めるのは、HSMPのみ。

ESOL) の無料提供を原則廃止し、受講者（もしくは雇用主）に費用の一部を負担させた、より簡易な「仕事向け」英語コース（ESOL for Work）を新設するなどの効率化も進めている。これには、受講期間の短期化による大量の受講待ちの解消とともに、現在仕事があって、長期滞在を認められている移民に対して、優先的に受講資格を与え、実用的な英語の習得による生活の向上を支援する意図がある。

LGA報告書は、同化政策における英語教育の重要性を強く主張、こうした効率化の方針にも再検討を促している。

#### 4. 今後の動向

積極的移民政策を評価し、イギリスは今後もこの方針を堅持していくべきという声があるのと同時に、一方で国内労働市場に配慮する声も出始めている。ブラウン首相は9月、英国労働組合会議（TUC）の大会や労働党大会などで、「イギリスの仕事をイギリス人労働者に」（“British jobs for British workers”）との方針を表明し、イギリス人に優先的に雇用を割り当てる一連の政策案を発表した。これに対し野党からの批判が相次ぎ、また労働党内部からも異論の声があがっている。

他方、移民関連統計・推計の実態との乖離も指摘されている。政府は移民の受け入れを積極的に評価する報告書「移民の経済的、財政的影響」を発表したが、この発表と前後して、外国人労働者の増加数が過少に推計されていたことが判明した。政府は既に2度の訂正<sup>6</sup>をしているが、これをめぐって担当大臣が国会で謝罪するなどの事態に発展した。

労働力調査によれば、イギリスの長期失業者（失業期間が1年を超える者）は1997年の74万6千人から2004年の27万5千人まで急激に減少したものの、以降は増加し、2007年に入ってから39万人前後で推移している。全失業者166万人の四分の一近くを占め、このうち約半数が2年を超えて失業している。政府が目標とする就業率80%の達成のためにも、また財政的負担の面からも、その削減が課題とされてきた。

ブラウン首相はTUC大会での挨拶で、現在イギリス国内にある60万人を超える求人が、技術のミスマッチや企業と求職者の間のマッチングの不十分さから充足されていないと主張し、失業者や労働市場から離れているイギリス人への優先的な雇用の斡旋などで、今後数年で50万人分の雇用創出を目指す、との方針を示した。

その中核は、「雇用パートナーシップ」協定だ。企業との間に長期失業者を雇用する約束を取り付け、その協力を得ながら、就労に適した訓練などを政府が行うという政策で、2010年までに25万人の雇用創出を見込んでいる。既に小売業やホテル業、警備業企業など100社以上との締結が10月末までに完了した、と政府は発表している。またこのほか、一人親に対する優先的な雇用機会の提供や試用期間・就業1年目に関する手当の支給、

<sup>6</sup> 過去10年の外国人労働者数の増加に関して当初80万人としていたが、これを110万人に訂正、さらに150万人に再訂正した。同時期に創出された雇用の8割を東欧からの労働者などが占める計算。

また2020年までに若者を中心とする徒弟制度の就業者を50万人に倍増することなどを政策案の柱として掲げている。政府がイギリス人優遇を打ち出す理由の一端には、近年の移民増加に伴う雇用や治安などの問題に関する国民の不安の高まりを緩和するねらいもあるといわれている。

これに対して、野党からは、一連の政策案が人種差別的・排外主義的であるとの批判や、その効果自体を疑問視する声が出ている。保守党のキャメロン党首は、国会での討論で、「British jobs for British workers」というスローガン自体がそもそも極右政党によって以前から使われていたことを指摘、イギリス人の優遇は、EU加盟国市民に対する差別的扱いを禁止している人権法（あるいはその元である欧州人権条約）に違反するとして痛烈に批判した。また労働党内でも、同政策を「雇用アパルトヘイト」と形容し、違和感を表明する議員も出ている。

ブラウン首相はこれらの批判に対して、イギリス人が圧倒的に多い長期失業者の訓練や雇用を企業に促しているにすぎないと主張、「職のない労働者に仕事を与えることは、どの政府にも重要な課題であるはず」として、差別にはあたらないと反論している。また関係閣僚も、首相発言を「行き過ぎ」と認めつつ、失業者対策は移民問題の有無にかかわらず行うものであり、あくまで国内の多くの失業者に仕事を与えることが目的であるとして、今後の技能訓練等への注力が首相の公約に実体を与えるだろう、と述べている。しかし、このトーンダウンに対しては、「イギリス人労働者に」という台詞は空手形だったのか、とのさらなる批判を野党側から生む結果となった。

移民政策は政権下の経済状況が大きく左右する。今後の経済動向の如何によっては、現在の移民政策に再び変更が加えられることもあり得る。寛容か制限か。そのさじ加減は社会に大きな影響を与え得る。今後のイギリスの移民政策が注目される。

## 参考

Home Office “The Economic and Fiscal Impact of Immigration” (2007)

Home Office “Evidence from our Regional Consultation on the Impacts of Migration” (2007)

Office for National Statistics “Statistical Evidence on the Economic Impact of Immigration” (2007)

Institute for Public Policy Research “Britain’s Immigrants –An economic profile–” (2007)

Local Government Association “Estimating the Scale and Impacts of Migration at the Local Level” (2007)

ほか、Home Office、Communities and Local Government、workpermit.com、BBC、Times Online、Guardian Unlimited、Financial Times、Telegraph.co.uk 各ウェブサイト

Department for Work and Pensions、Department for Innovation, Universities and Skills、Office for National Statistics、BBC、Guardian Unlimited、Times Online、Personnel Today、Financial Times 各ウェブサイト

## 第2章 ドイツにおける最近の移民政策の動向

### 1. ドイツの外国人問題の現状

#### (1) 外国人人口および外国人労働者数

2006年末のドイツの総人口は8235万人であり、このうちの675万人(8.2%)が外国籍を保有している(図表2-1)。外国人の性別は、女性が327万人(48.5%)、男性が348万人(51.5%)である。国籍別にはトルコが174万人と最も多く、全体の25.8%を占めている。これにイタリア53万人(7.9%)、ポーランド36万人(5.4%)、ギリシャ30万人(4.5%)、セルビア・モンテネグロ28万人(4.2%)、クロアチア23万人(3.4%)、ロシア19万人(2.8%)、オーストリア18万人(2.6%)、ボスニア・ヘルツェゴビナ16万人(2.3%)が続いている(図表2-2)。

2005年の国籍別の外国人労働者数はトルコが84万人(22.0%)と最も多く、次いでイタリア39万人(10.2%)、ギリシャ20万人(5.3%)、クロアチア20万人(5.1%)、セルビア・モンテネグロ18万人(4.7%)、ポーランド17万人(4.4%)の順となっている(図表2-3)。

図表2-1 総人口および外国人人口の推移(1991~2006年)

年	総人口 (千人)	外国人人口(千人)			外国人の 割合(%)
		合計	女性	男性	
1991	80,275	5,882	2,541	3,341	7.3
1992	80,975	6,496	2,776	3,720	8.0
1993	81,338	6,878	2,957	3,921	8.5
1994	81,539	6,991	3,046	3,945	8.6
1995	81,817	7,174	3,150	4,024	8.8
1996	82,012	7,314	3,236	4,078	8.9
1997	82,057	7,366	3,289	4,077	9.0
1998	82,037	7,320	3,294	4,026	8.9
1999	82,163	7,344	3,332	4,012	8.9
2000	82,260	7,297	3,338	3,959	8.9
2001	82,440	7,319	3,370	3,949	8.9
2002	82,537	7,336	3,409	3,927	8.9
2003	82,532	7,335	3,440	3,895	8.9
2004	82,501	6,717	3,219	3,498	8.1
2005	82,438	6,756	3,262	3,494	8.2
2006	82,348	6,751	3,273	3,478	8.2

出所：連邦政府ホームページ

図表 2-2 国籍別外国人人口（2006年12月31日現在）

国籍	外国人人口(人)			
	合計	男性	女性	構成比 (%)
合計	6,751,002	3,478,426	3,272,576	100.0
トルコ	1,738,831	920,861	817,970	25.8
イタリア	534,657	315,432	219,255	7.9
ポーランド	361,696	175,275	186,421	5.4
ギリシャ	303,761	165,761	138,602	4.5
セルビア・モンテネグロ	282,067	147,706	134,361	4.2
クロアチア	227,510	111,826	115,684	3.4
ロシア連邦	187,514	75,327	112,187	2.8
オーストリア	175,653	93,182	82,471	2.6
ボスニア・ヘルツェゴビナ	157,094	81,222	75,872	2.3
ウクライナ	128,950	50,556	78,394	1.9
オランダ	123,466	67,637	55,829	1.8
ポルトガル	115,028	62,603	52,425	1.7
スペイン	106,819	53,343	53,476	1.6
フランス	104,085	48,090	55,995	1.5
アメリカ	99,265	56,639	42,626	1.5
イギリス	96,507	58,433	38,074	1.4
ヴェトナム	83,076	40,830	42,246	1.2
中国	75,733	39,710	36,023	1.1
イラク	73,561	46,524	27,037	1.1
ルーマニア	73,353	29,886	43,467	1.1
モロッコ	69,926	40,607	29,319	1.0
マケドニア	62,295	33,420	28,875	0.9

出所：連邦政府ホームページ

図表 2-3 外国人労働者数

(千人)

国籍	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
							構成比 (%)	
トルコ	1,008	996	1,004	974	975	937	840	22.0
イタリア	386	395	403	407	408	398	391	10.2
ギリシャ	219	207	210	213	196	198	201	5.3
クロアチア	189	195	193	185	173	186	195	5.1
セルビア・モンテネグロ	—	207	217	220	218	175	180	4.7
ポーランド	100	106	113	133	144	144	167	4.4
ボスニア・ヘルツェゴビナ	103	100	96	98	104	114	149	3.9
オーストリア	118	110	116	113	118	124	135	3.5
オランダ	63	63	61	63	74	83	86	2.3
ポルトガル	77	83	84	76	83	76	83	2.2
スペイン	69	71	74	71	66	70	76	2.0
フランス	56	67	62	62	65	64	68	1.8
イギリス	65	71	74	72	78	73	62	1.6
アメリカ	54	51	58	55	57	55	56	1.5
その他諸国	1,038	824	851	892	944	1,004	1,134	29.7
合計	3,545	3,546	3,616	3,634	3,703	3,701	3,823	100.0

出所：OECD “International Migration Outlook 2007”

## (2) 移民の背景を有する人々

連邦政府の資料によると、ドイツには2005年時点で「移民の背景を有する人々」が、総人口の5分の1に相当する約1500万人いるという。この中には、外国籍を有する外国人約700万人のほか、19世紀にソ連や東欧諸国に移住したドイツ人の子孫で、第2次世界大戦後、ドイツ民族であることを理由に迫害を受け、その後人道的見地からドイツに受け入れられた帰還移住者など、約800万人のドイツ国籍保持者が含まれる。帰還移住者は申請すればドイツ国籍を簡単に取得でき、ドイツ入国後に生まれた子供もその地位を承継した。しかし、1993年に受け入れ手続きが厳格化され、子供への地位の承継は廃止された。これ以降に帰還した人々は後期帰還移住者として区別される。後期帰還移住者の中には、ドイツ国籍を持ちながら、ドイツ後を話せない者が多く、これらの人々のドイツ社会への統合が大きな課題となっている。

図表2-4 総人口における移民の背景の有無（2005年）

	合計	男性	女性
移民の背景のない人々	67,132	32,543	34,589
移民の背景のある人々	15,333	7,795	7,538
後期帰還移住者とその家族	4,053	1,995	2,058
市民権を与えられた移民およびドイツ人として生まれた移民の子供	3,959	1,992	1,967
外国籍の移民とドイツで生まれたその子供	7,321	3,809	3,512
合計	82,465	40,339	42,127

出所：連邦政府ホームページ

## 2. 移民法の改正

### (1) 新移民法の制定

ドイツでは、少子高齢化の急速な進展により、将来人口が大幅に減少することが予想されることから、2001年以降、人口減少に伴う労働力不足に対処する総合的な戦略を策定するための議論が活発に行われたが、就労目的外国人の募集停止に関する規定は、引き続き、維持された。2004年7月に、手続きの簡素化や社会統合に関する施策を盛り込んだ新移民法が成立、2005年1月1日から施行された（図表2-5および図表2-6参照）。新移民法は、「ワン・ストップ・ガバメント」原則を導入し、従来別々に行われてきた「滞在許可」と「就労許可」の手続きを単一の許可に統合した。また、合法的移民のドイツ社会への統合化を促進するための統合コースに関する規定を盛り込んだ。また、新移民法に基づき、初めてドイツに入国する外国人およびドイツ国内に滞在する外国人の雇用について規定する「新規入国外国人の就労許可に関する法令」（就労法令）（図表2-7）や「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令」（就労手続法令）などの法令が制定された。

図表 2-5 移民法の主な特徴（2005年1月1日施行）

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 移民法は、従来 4 種類に分かれていた滞在許可を、期限付きの滞在許可と無期限の定住許可の 2 種類に整理統合した。滞在の権利は、滞在の目的（雇用、教育訓練、人道的理由、および呼び寄せ家族の移住など）に応じて決められる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外国人は、従来のように滞在許可と就労許可の 2 つの申請手続きを別々に行う必要がなくなり、所轄の外国人局に滞在許可の申請書を提出するだけでよくなった。申請を受けた外国人局は、申請書を地方の雇用エージェンシーに送付して就労を許可するか否かの決定を求め、その結果を滞在許可に記載する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外国人労働者の募集停止に関する規定は、未熟練および半熟練の労働者に関してだけでなく、熟練労働者に関しても従来どおり効力を維持する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EU 新規加盟国の国民は、ある一定の職に適したドイツ人または同等の資格を持つ候補者がいない場合にのみ、その職に就くことが許可される。ただし、EU 新規加盟国の国民は、非 EU 加盟国の国民より優先される。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高技能労働者（科学者、教授など）は、ドイツ入国後直ちに定住許可を取得できる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自営業者は、その予定する事業に顕著な経済的利益または特別の地域的な需要が存在し、その事業が経済に有益な影響を与えることが期待され、しかも資金調達源を確保している場合（例えば、100 万ユーロ以上を投資して 10 人以上の雇用を創出）に、滞在許可を得る資格がある。滞在許可を受けた自営業者は、その事業が成功して生計が確保された場合には、3 年後に定住許可を取得できる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外国人留学生は、自分の取得した学位に適合した職を見つけるために卒業後 1 年間ドイツに留まることができる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合法的移住者（ドイツに定住希望の外国人、ドイツ系帰還者および EU 市民）は、全国的に標準化された統合化措置の基本パッケージ（ドイツ語 600 時間、法令・文化・歴史 30 時間）の提供を受ける。</li> </ul>

出所：Federal Ministry of Interior “Immigration law and Policy”

図表 2-6 労働移民に関する移民法の規定

基本原則	滞在資格に適用されるすべての一般条件を満たした上で、労働市場の状況および失業の効果的削減に関する必要性を考慮して、労働移民は許可される。			
分野	特別な職業資格を必要としない雇用	職業資格を必要とする雇用	高度技能移民	自営業
条件	基本条件： ・国際協定 ・入国手続きを規定する法令	基本条件： ・特定の職業の労働市場参入を規定する法令 ・特定の場合における公共の利益	1) 科学者 2) 教員および科学スタッフ 3) 専門職（最低限以上の収入）	1) 経済的利益および地域の需要 2) 積極的な経済的影響に対する期待 3) 優れた経営計画
	具体的な仕事の提示	具体的な仕事の提示	具体的な仕事の提示	参入過程におけるその他の機関、専門機関、商工会議所の関与
	1. 労働市場テスト a) 労働市場に否定的な影響がないこと b) その他の特権のある労働者の応募がないこと 2. 1a および 1b の審査の後、連邦雇用エージェンシーが特定の職業について労働市場および統合の観点から入国が正当かどうかを確認する。 3. 連邦雇用エージェンシーの許可が必要ないと規定する法令または国際協定			年金保険に加入する申請者にのみ滞在許可が発給される。
滞在資格	有期の滞在資格	定住許可要件： 1. 統合の意志および公的支援なしに十分生活できること 2. 国家が規定した上級国家機関の許可		3年間の有期滞在許可
	最初の申請時と同一の条件を満たしていれば延長が可能。			定住許可：自営業で成功し、十分な生計手段を獲得していること証明すること

出所：Migration Policy Group "Current Immigration Debates in Europe

図表 2-7 就労法令に基づくドイツ労働市場への参入分野

一般区分	関連する職業および分野
連邦雇用エージェンシーの許可を必要としない就労	職業訓練、高資格者、管理職、科学者、研究者および技術者、企業幹部、特別な職業、ジャーナリスト、ボランティア、休暇就労、短期派遣者、国際スポーツ行事への参加者、国際輸送、海運・航空、サービス業、特別な短期活動
連邦雇用エージェンシーの許可を必要とする、職業教育を前提としない就労	季節労働、展示業者助手、オーペア雇用、家事手伝い、派遣者に同伴する家事手伝い、芸術家、教育実習
連邦雇用エージェンシーの許可を必要とする、職業教育を前提とする就労	外国語教師・郷土料理人の有期雇用、IT 専門家・科学者、管理職・専門職、外国人のための業務に従事するドイツ語の堪能な社会福祉労働者、介護労働者、国際人材交流・外国プロジェクト
その他の就労許可	ドイツ民族、特定の国籍者（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、モロッコ、カナダ、モナコ、ニュー・ジーランド、サン・マリノ、米国等）、ツアー・フォー住宅の組立、長期派遣労働者、越境労働者
二国間協定に基づく就労	請負契約、研修のための外国人労働者の就労、その他の二国間協定

出所：Migration Policy Group ホームページ“Current Immigration Debates in Europe, Germany: Migration Country Report 2005”

## (2) 改正移民法

ドイツ政府は2007年に、2005年に制定された移民法の施行後の評価に基づく見直しを行い、移民法改正法案を策定した。改正法案は連邦議会で3月28日、連邦参議院で7月6日にそれぞれ採択され、8月28日に施行された。今回の改正は2005年1月に施行された移民法を、外国人・難民に関するEU（欧州連合）指令の適用、移民の社会統合促進、治安対策の観点から修正するものである。

シュョイブレ連邦内務相は連邦参議院で移民法改正案が採択された際、「この法律によって未来志向の移民法改正が実現する。これによりわが国の平和的共存が強化され、統合が促進されるだろう。今回の移民法改正は、外国人や移民の統合機会を改善することに重点が置かれている」と述べた。また、「移民の側の統合への意欲とそれを受け入れる社会の側の統合への意欲があって初めて共生が成り立つ。連邦政府は移民の包摂を促進し、外国人市民との直接対話に努める」と強調した。

改正移民法の概要は次のとおり。

### ア．EU指令の適用および統合促進

- ・ 強制結婚を阻止するために、ドイツに呼び寄せる外国人配偶者の最低年齢を16歳から18歳に引き上げる。また、呼び寄せる配偶者に簡単なドイツ語知識があることの証明を義務づける。もし偽装結婚の疑いがある場合、担当官はドイツへの入国を拒否できる。
- ・ 移民に統合コース（ドイツ語、法令・文化・歴史）への参加を義務づける。参加を拒む者には最高1000ユーロの料金を課し、社会扶助の一部を30%を上限として削減する。
- ・ EU市民とその家族に対する新しい無期限の滞在資格として「欧州共同体長期滞在許可」を創設する。
- ・ 刑法手続きに協力することに同意した人身売買被害者に対する一時的滞在権を創設する。
- ・ 研究者に対する特別滞在資格、および他のEU加盟国の大学に入学を認められた学生に対する特別滞在資格を導入する。
- ・ 難民保護に関する実体法上の条件とそれに伴う身分権、難民手続きの形式、難民申請者の生活条件など、EU難民法の中心的要素をすべて適用する。
- ・ ドイツに投資し、雇用を創出する外国人に認められる移住の前提条件について、最低投資総額を100万ユーロから50万ユーロに、創出すべき雇用数も10人から5人に緩和する。

### イ．一時的に滞在を容認された外国人の権利

また、人道的理由によりドイツでの滞在を一時的に容認されている外国人に対し、一定の条件を満たしている場合、2009年12月31日までの期限付き滞在権および労働市場へ

の参入権を与える。その前提条件は、①2007年7月1日現在、独身者は8年以上、未成年の子供がいる家族は6年以上、ドイツに滞在していること、②統合への意欲を示していること、③十分な居住空間を備えていること、④十分なドイツ語の知識を持っていること、⑤外国人局に偽証を行ったことがないこと——などである。2007年8月末現在、滞在を容認されている約15万5000人の外国人のうち約8万8000人が6年以上ドイツに滞在しており、さらにそのうちの約6万人が8年以上前からドイツで暮らしている。

就労によって十分な生活費を稼ぐことができない外国人は、以前の受給額を上回らない社会給付を受給することができる。

2010年1月1日以降は、外国人が将来にわたって生活費を確保でき、過去に概ね就労していた事実を証明できる場合、滞在許可が延長される。外国人の子供は、緩和された条件に基づき、独自の滞在許可を取得できる。

### 3. 統合政策

#### (1) 統合サミットの開催

ドイツ政府は2006年7月14日、移民の統合政策を協議するため、移民団体をはじめ、政治、経済、社会の様々な機関と団体を代表する86人が参加する第1回統合サミットを開催した。会議参加者は、移民の統合推進を基本目標とする国民的統合計画を2007年夏までに策定することで合意した。この基本目標の達成に向けて具体的な措置が必要なテーマとして、①移民向け統合コースの発展、②ドイツ語の習得促進、③良質な教育・職業教育の確保による雇用機会の促進、④女性・少女の生活状況の改善と男女同権の実現、⑤現場での統合支援、⑥市民社会の強化——の6つを確認した<sup>1</sup>。これらのテーマに対応する6つの作業部会を設置し、具体的措置を策定することとした。

ドイツ政府は2007年7月12日、移民の統合状態の改善をテーマに第2回統合サミットを開催した。サミットに参加した連邦政府、地方自治体、移民団体の代表や有識者は、約400の誓約を含む「国家統合計画」を採択した。国家統合計画は、第1回統合サミット以降、専門家6つの作業部会に分かれて議論し策定したものである。国家統合計画には、連邦政府、州および市町村、労働組合、企業、財団、協会など、数多くの団体による統合改善のための誓約や移民団体のプロジェクトが盛り込まれている。

ドイツ政府は2011年まで毎年7億5000万ユーロを統合促進プログラムの予算に割り当てることを表明した。統合コースの内容を拡充し、若者、母親、文盲者などの必要に合わせたコースを提供する。語学コースの受講時間数を現在の600時間から900時間に延長し、より少人数のクラスで実施する。政府はまた、移住の経験のある企業経営者の協力を得て2010年までに1万の研修生ポストを確保し、若年移民の就労への移行を支援する。

---

<sup>1</sup> 近藤潤三著「移民国としてのドイツ」木鐸社、2007年

若年移民のための奨学金制度も充実する。

連邦政府から語学コースの実施を委託された民間および非営利の語学学校は、受講時間中の託児サービスを提供しなければならない。このほか国家統合計画は、幼少の移民や学校を中退した移民に対する語学学習機会の提供、移民女性の権利確立を支援するプログラムの実施などを盛り込んでいる。ドイツの地方自治体もより多くの移民を公務員として採用するよう約束した。

メルケル首相は、国家統合計画を「統合政策の歴史におけるマイルストーン」であり「ドイツが未だかつて経験したことの無いイノベーション」であると賞賛し、2008年秋に進捗状況をフォローアップするための統合サミットを開催すると発表した。

しかし、ドイツで暮らす約250万人のトルコ系移民を代表する主要四団体は、2007年7月6日に成立した改正移民法に抗議するため、統合サミットをボイコットした。これらの団体は、呼び寄せ配偶者の最低年齢の引き上げや基礎的語学知識習得などの規制強化に反対している。この改正はトルコ人社会に蔓延する強制結婚の防止を目的としていると言われている。また、基礎的語学知識習得の要件は、日本、米国、オーストラリア、ニュージーランドやEU加盟国からの移民には適用されない。これらを理由にトルコ系移民の団体は、移民法の規定がトルコ人社会を狙い撃ちした人種差別であると糾弾した。

## (2) 国家統合計画の概要

国家統合計画は、連邦、州、地方公共団体、市民社会の代表者などがよりよい統合のために適切な措置を講じ、統合状態を改善する義務を負うとしている。参加者は、統合に関する措置の策定にあたり、移民および移民団体との対話と緊密な協力を実施する。すべての協力が引き受ける約400の誓約によって、国家統合計画は拘束力を得る。

### ア. 連邦の措置

連邦政府は、統合促進に関する措置のために、毎年約7億5000万ユーロを計上する。家族、教育および労働市場に関する現行プログラムを点検し、必要なら移民により一層有益となるよう調整する。連邦政府は2008年末に、国家統合計画の進捗状況について、中間評価を実施する。

### (7) 教育による統合

教育は社会的、文化的、経済的統合への重大な鍵であり、ドイツ語への確実な取り組みがそのための重要な前提条件となる。連邦政府は、①州や地方自治体とともに、2013年までに3歳以下の子供の35%が利用できるよう託児所を拡充し、移民の背景を有する子供のための早期語学教育を実施する、②言語レベルのチェック方法に関する研究を促進する、③登校拒否者を学校に再統合し、卒業資格を得るチャンスを改善する——などの施策を講ずる。

#### (イ) 言語による統合

言語は、移民が毎日の生活を自力で行うために不可欠であり、統合の前提条件となる。連邦政府は、統一的な言語およびオリエンテーション・コースから成る統合コースを実施する。統合コースの時間数を参加者の需要に応じて拡大し、内容の質的改善を図る。両親や女性が統合コースに参加できるよう、受講中に子供の世話をするサービスを提供する。若年移民のために職業と語学コースの運営主体の間のより強い協力関係を構築する。

#### (ウ) 職業教育と職業生活の統合

学校教育と職業教育は社会的統合の中心的要素である。連邦政府は、移民の背景を有する若年者の職業教育と雇用機会を改善するための処置を講ずる。

- ・ 職業教育の実施主体と共同で、移民の背景を有し、学校教育および職業教育を受ける用意のある若年者の職業への統合を改善する措置を実施する。
- ・ 初期職業資格付与措置（EQJ）に基づく職業訓練契約において、4万人の若年者を対象に助成金を支給する。
- ・ ドイツ商工業会議所およびドイツにある外資系企業の経済団体と共同で、2010年までに外国出身者が経営する企業で1万の新規職業訓練ポストを創設する。
- ・ 行政機関および公的企業の管轄領域において、移民の背景のある職業訓練生の数を増やす。
- ・ 外国人訓練生、とりわけ滞在権および滞在看通しを有する若者が職業専門教育を受けるための奨学金を拡充する。
- ・ 移民の背景を有する若い女性向けに労働市場や職業に関する説明を行う指導教員を養成する。
- ・ 経済界が進める「チャンスとしての多様性—ドイツにおける企業の多様性憲章」を支援し、移民の労働市場および職業教育の状況を改善することを目指す。
- ・ 2007年半ばから欧州社会基金（EFS）を活用してドイツ語教育に関連した助成を拡大する。連邦の統合コースを労働市場関連で補完し、将来的に移民の背景を有するすべての人々が自由に利用できるようにする。

#### (エ) 女性と少女

ドイツで生活している移民の背景を有する人々のほぼ半数は女性と少女である。移民女性は、母親の役割において、次世代の統合のために重要な立場を与えられている。連邦は、移民女性の潜在能力を強化し、社会的・政治的関与の可能性を支援するため、①両親および女性向けに統合コースの時間割当を拡大、②統合コースの運営主体に受講者の子供の世話をするサービスの提供を義務化——などの施策を講ずる。

#### (オ) 現場での統合

統合は地方自治全体にとって必要不可欠なものである。特に多くの移民が生活し、不利に扱われている都市においては特別な行動が必要である。連邦および州は、「特別な発展の必

要性を有する都市の一部—社会福祉の都市」計画で毎年財政援助を行っている。また、「現場での雇用、教育、参加」計画により、雇用および資格助成のための諸措置を講ずる。

#### (カ) 市民参加による統合

統合は市民社会の多様な活動がなければ不可能である。市民の参加は、社会的なまとまりを創り出し、統合の効果的な触媒として作用する。移民およびその家族の参加は、多様な社会を豊かにする。連邦は、移民および移民団体の適切な参加を保証する。連邦プログラムの枠内で多文化の開放とネットワーク化をより強力に推進し、社会経済基盤プロジェクトの助成基準や助成協定に定着させる。プロジェクトの運営主体の移民団体に対して専門的援助を行い、移民団体のネットワーク形成を支援する。

#### イ. 州の貢献

各州は、連邦、地方自治体、市民社会と協力して統合を成功させる責任を負っており、統合政策を将来の社会的中心課題と認識している。各州は、今後も、統合促進の多様な措置をよりよく調整し、全体構想の中で明確な責任を確立する課題に取り組む。各州は、連邦と市民社会の緊密な協力と並んで、各州間の対話を恒常的に行うため、統合政策の計画と措置に関する情報交換を実施する。

#### (7) 教育による統合

各州は、統合を成功させるために教育に関する次の措置を講ずる。

- ・ 言語教育を全日制託児所の構想に組み入れる。
- ・ 全日制託児所と基礎学校のための相互に緊密に調整された共通の教育および養成計画を策定する。
- ・ 必要な場合は、引き続き入学前に言語能力の確認と教育を実施する。
- ・ 移民の背景を有する子供の占める割合の高い施設に対し、追加の助成措置を講ずる。
- ・ 教育者の資格のための助成措置を講ずる。
- ・ すべての学校のすべての段階において、言語を支援する措置を考慮する。
- ・ すべての教師が、言語教育の課題を授業の中で実現できるよう、今後5年間で必要な継続教育に関する措置を提供する。
- ・ 多数の言語ができる移民の両親の協力により、州の仕事を強化する。
- ・ 今後5年以内に移民の背景を有する若者に占める中途退学者の割合を顕著に減少させる。
- ・ 移民の背景を有する生徒の割合が高い学校に特別の方法（例えば、生徒数の削減、教職員の増員、社会教育学の専門家による教師への支援）を導入する。
- ・ 移民の背景を有する教師、教育者、ソーシャルワーカーの採用を増やし、首尾一貫した継続教育を行う。
- ・ 職業に関連する言語育成に特別の注意を払い、移民の背景を有する若者の占める割合が高い職業教育を行う学校に対して特別の援助を行う。

#### (イ) 職業への統合

各州は、社会的統合のために決定的に重要な職業への統合を促進するために次の措置を講ずる。

- ・ 州独自の労働市場計画によって労働市場における統合を支援する。
- ・ 使用者は、移民の背景を有する職員の割合を、適性、能力、成績を考慮しつつ高める。
- ・ 「専門教育と専門家の後継者のための国家協定」の枠内で、学校から職業へのよりよい移行管理を実施し、移民の背景を有する若者を支援する。
- ・ 行政機関、学校、若者の施設、地方の経営者、雇用エージェンシー、研究者、移民団体、移民の企業連盟およびその他の関係者の間のネットワーク構築を支援する。
- ・ 移民の自営業者および生活基盤の創立者のための情報提供を強化する。
- ・ 移住の経験を持つオーナー経営者の企業における職業教育を強化する。

#### (ウ) 統合コース

各州は、外国人局、労働団体、地方自治体、統合コースの実施主体、連邦移民難民庁の地域コーディネーターおよび移民に特化した助言業務を行う地域コーディネーターとより緊密に協力する。高齢で移住した人々が統合コースによりよく適応できるよう、全日制託児所、学校、若者に助言を与える施設および住宅企業のネットワークを活用する。

#### (エ) 女性と少女

各州は、女性と少女が同等の権利で完全に参加する機会を持続的に強化する。そのために、女性と少女が、自由な職業選択および配偶者選択の権利を侵害されないよう、予防、危機への介入、支援に関する適切な措置を講じる。

### ウ. 地方自治体の貢献

いくつかの地方自治体では、住民のほぼ30%が移民の背景を有している。地方自治体、都市、市町村は、統合に関する自らの重大な責任を認識している。地方自治体連盟の連邦連合は、その構成員および構成連盟に次の点を勧奨している。

#### (ア) 地方自治体の横断的課題としての統合

- ・ 統合に地方自治体の政策上の高い意義を認める。
- ・ 統合を管轄範囲における重要な課題として地方行政に定着させ、その意義を相応に根づかせる。
- ・ その時々地域の特有の需要に適合した、地方自治体の全体戦略を発展、継続させる。

#### (イ) 地方ネットワークの支援

- ・ 社会的、政治的、経済的な関係者のネットワーク強化に尽力する。
- ・ その際に、さまざまな統合努力の調整と調和のための中心的な役割を担う。

#### (ウ) 行政の開放

- ・ 行政機関における移民の背景を有する人々の割合を高める。

(エ) 市民参加による統合

- ・ 移民による、移民のための市民参加を支援し、促進する。
- ・ 移民の背景を有する人々を、社会的、政治的決定および政策形成過程により強固に参加させる。

(オ) 言語と教育

- ・ 連邦および各州の行う教育機会を利用する移民を支援する。
- ・ 教育機会の提供を地方自治体の措置によって補完し、連邦および各州の措置とネットワーク化する。

(カ) 職業の統合

- ・ 社会法典第Ⅱ編に基づく「求職者の基礎保障」の実施主体として、移民の背景を有する人々の職業への統合を支援する。
- ・ 使用者としての地方自治体の役割において、職業への統合に直接貢献する。

エ. 非政府組織および関係者の義務

連邦政府は、国家統合計画の策定にあたり、10のテーマ分野を検討する6つの作業グループを設置した。移民を含む376人の代表者が参加する作業グループは、現状調査、目標および統合促進策を盛り込んだ報告を取りまとめた。報告は、市民社会の関係者の約400にのぼる非常に具体的な義務を盛り込んでいる。

(ア) 移民団体

- ・ ドイツのトルコ協会（TDG）は、トルコ人の父母団体連合と協力して、トルコ出身の父母の子供の教育を強力に推進する。とりわけ、学校におけるトルコ系の父母および生徒の代表者の参加を得て、中途退学者の割合を半減させ、中位の修了資格およびギムナジウム6年修了資格を取得するトルコ系学生の数を顕著に増加させる。この教育キャンペーンの枠内で、トルコ語メディアの協力により教育意識を啓蒙する。父母の学術協会をすべての連邦州に設立し、トルコ協会の100名を教育大使に任命する。
- ・ イタリア政府は、領事館と移民団体を通じて、子供と若者向けの補完的な母語の授業および学習状況と必要に応じた一般的な育成コースに対する助成を行う。さらに、将来は、この支援措置をイタリア人の子供の占める割合が高い全日制学校と協力して、知識欲旺盛なドイツ人の子供および他の言語を話す子供にも追加的に提供する。
- ・ スペイン人の父母団体連合は、今後数年のうちに、移民父母のための継続教育計画を言語育成の分野で実行する。

(イ) 経済団体と労働組合

- ・ 商工業会議所は、外国の企業に対して、教育についての専門的助言を行い、外国人の若者を対象に教育情報に関する催しを実施する。
- ・ 手工業会議所は、企業および移民の背景を有する若者の目的に合った教育助言者の訓練

を行う。

- ・ 商工業会議所および手工業会議所は、移民の背景を有する就職志望者を採用するよう企業に対して働きかけ、外国人労働者の採用および雇用に関する援助、情報提供を行う。
- ・ ドイツ使用者団体連合（BDA）は、移民の能力を評価するよう企業に強く働きかけ、補助的な言語教育の提供ならびに移民の背景を有する若者の仕事の準備と教育における助言に尽力する。また、企業が目的に合致した追加の資格付与、とりわけ仕事に関連する言語の授業、外国での実習、国境を越えた専門教育を行うよう働きかける。
- ・ ドイツ労働総同盟と労働組合は、外国の若者が職業教育の機会を同等に得られるよう努力する。そのため、デュアル・システムにおける職業教育の中で外国人の若者を受け入れるための法律上の枠組み条件について助言し、情報を提供する。企業や行政機関における移民の参加を促進し、国籍および出身にかかわらず就業者の利益が保証されるよう支援する。労働組合は、職業教育および継続教育のためのセミナーを実施する。ドイツ労働総同盟と労働組合は、低資格の移民が、連邦雇用エージェンシーの自治行政の枠内で、資格付与の措置に参加できるよう責任をもって関与する。

#### (ウ) 社会福祉団体および財団

自由な社会福祉事業の実施主体は、統合コース参加者を支援し、統合コースの内容の改善に寄与する。言語の発展と育成のために助言し、支援サービスを提供する。言語教育を全日制託児施設の質の改善構想に組み入れ、移民の背景を有する人々に教育者の資格を付与する。若者ソーシャルケースワーク事業の枠内で、学校から職業へ移行する若い移民を支援する。暴力や強制結婚に苦しんでいる移民女性への支援および助言提供を拡大する。

- ・ ドイツ同権社会福祉連盟は、移民のためのフォーラムを開設し、会員である約100の移民団体に協力を要請する。具体的には、移民団体の活動の適切化、効果的な戦略についての情報交換、プロジェクトの伝達および移民団体のノウハウの強化などを考慮する。
- ・ ドイツ連邦青少年団連合は、移民の背景を有する子供や若者を今までよりも強力に組織へ統合するため、助言、支援等を行う。
- ・ メルカトーア財団は、連邦全域の35カ所で「移民の背景を有する子供と若者のための育成授業」プロジェクトを実施する。プロジェクトの目的は、若い移民の言語能力の育成であり、将来の教員に対する言語教授法の養成教育も行う。メルカトーア財団は、このプロジェクトのために1000万ユーロを投じる。

#### (3) 統合コースに係る法律の改正

連邦政府は2007年11月21日、統合コースにかかわる法律の改正を決議した。これにより国家統合計画に盛り込まれた統合コースの最適化に向けた行動計画を実行に移す。その財源として1400万ユーロの予算を増額し、2008年度の統合予算として1億5500万ユーロを計上した。統合コース法にかかわる法律改正案の骨子は次のとおり。

- ・ 統合コースの効果を高めるために柔軟性のある時間割りを導入するとともに（最高助成時間1200時間まで）、反復受講の可能性を定める。
- ・ 若年層、女性を対象とする統合コースおよび文盲や特殊な言語教育支援を必要とする人々を対象とする統合コースでは、語学コースに900時間までの授業時間を確保する。
- ・ 通常の645時間より少ない時間で統合コースの目標に到達できる参加者に対しては、430時間で終了できる集中コースを設ける。
- ・ 連邦統一テストの導入と授業時間の45時間への延長により、オリエンテーション・コース（自由民主主義の基本体制、政党システム、ドイツの連邦制、社会国家性、同権、寛容な態度、宗教の自由など）を充実させる。
- ・ 参加者の学習意欲を向上させるため、良い成績で終了した受講者にはコース料金を一部返還する形で経済的インセンティブを与える。
- ・ 2009年1月1日より、「言語に関する欧州共通基準枠」の言語水準 A2～B1を証明するための習熟度別言語テストを導入する。
- ・ 参加義務のある者のうち、求職者の基礎保障の給付受給者や受講料を免除された者には交通費を支給する。
- ・ 改正法は日常的な報告の多くを廃止し、これを随時報告に切り替えることで、統合コース実施主体（約1800機関）の大幅な負担軽減を図る。また、「支援と要請」の原則に従って、統合コース参加者の努力義務に軸足を置く。

#### 4. 専門職の不足と規制緩和

ドイツでは2007年、好調な経済情勢を背景に専門職の人材不足が深刻化し、外国人技術者の受け入れ拡大に関する議論が活発に行われた。連立政権は8月、中・東欧諸国からの電機・機械技術者の受入れ制限措置の緩和を決定し、11月1日から実施した。また、EU域外の第三国からの専門職の受け入れについても引き続き検討することとした。

##### (1) 中・東欧諸国に対する制限措置

EU加盟国の市民にはEU域内での移動の自由が保障されており、将来的にはEU域内のどこでも就労することができるようになる。しかし、2004年5月にEU加盟した中・東欧諸国からの低賃金労働者の急激な流入を回避するため、EU旧加盟15カ国には最長2011年4月まで新規加盟国（マルタ、キプロスを除く）からの労働者受入れを制限することが認められている。ドイツは、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、チェコ共和国、スロヴェニア、ハンガリーの8カ国の労働者に対し、当該ポストに適したドイツ人が見つからない場合のみ、労働許可を発行している。これはEU拡大に関する条約に基づく第2段階（2006年5月～2009年4月）の措置であり、労働市場に深刻な混乱や脅威が発生する恐れがある場合のみ、最終段階（2009年5月～2011年

4月)も制限措置を継続することができる。ドイツ以外では、オーストリアが2009年4月まで制限措置を継続し、フランス、ベルギー、デンマークは段階的に労働市場を開放する。その他の旧加盟国は既に規制を撤廃している。

また、2007年1月にEU加盟したブルガリア、ルーマニアに対しては、EU25カ国が最長2013年12月まで労働者の受入れを制限することが認められている。現在は、マルタ、ラトビアを除く2004年の新規加盟8カ国とフィンランド、スウェーデンだけがブルガリア、ルーマニアからの労働者受入れを自由化している。ドイツはこの2カ国の労働者に対しても労働許可の取得を義務づけている。

## (2) 規制緩和に賛否両論

好調なドイツ経済を背景に、近年、電機産業や機械工業を中心に専門職の不足が深刻化しており、今後も継続すると見られる。これは1996年以降、工学・自然科学を専攻する卒業生の数が大幅に減少し、現在も低い水準に留まっていることによる。ドイツ経済研究所は2020年までに最大で27万人の専門職が不足するとの予測を発表した。連邦経済省が委託した調査によると、基幹産業における専門職不足がドイツ経済に年間200億ユーロまたは国内総生産の1%の損失を与えているという。

ドイツ産業連盟(BDI)は、「東欧には高度専門技術者が数多く存在する。我々に一刻も早くこれら技術者へのアクセス権を与えることが死活的に重要である」として、2009年以前に東欧諸国に対して労働市場を開放するよう政府に要望した。ドイツ商工会議所は、「技術者不足が重大な問題となりつつある。これは成長を著しく阻害し、産業立地としてのドイツの地位を脅かす」と警鐘を鳴らした。

連邦労働社会省のアンドレス副大臣は7月25日、「もし高度専門技術者の不足が持続するようなら、東欧諸国からの外国人労働者の受入れ制限を2009年以前に廃止することも考えられる」と述べた。ただし、賃金ダンピングを防止するため、当該分野に「国境を越えるサービスに係る強制的労働条件に関する法律」<sup>2</sup>に基づく最低賃金が成立することを条件とした。越境労働者派遣法に基づく最低賃金が成立することを条件とした。

一方、連邦雇用エージェンシーのヴァイゼ長官は、「良好な経済環境は、外国人でなく、既に国内にいる労働者のために利用すべきである」と述べた。キリスト教民主同盟(CDU)のカウダー幹事長も、「国内の労働力を第一に活用するため、海外から流入する労働力よりも高い優先順位を与えなければならない」として、2011年までの制限措置継続を主張した。

ドイツ労働総同盟(DGB)のゾンマー会長は、労働市場の開放によって使用者が低賃金

---

<sup>2</sup> 賃金ダンピングの防止を目的に、一般的拘束力宣言を受けた産業別労働協約の最低賃金及び休暇に関する規定を、当該分野の国内及び外国企業のすべての労働者に適用する法律。現在、建設産業、建物清掃業、郵便事業を対象としている。

労働者の雇用を促進することを警戒し、全国一律の最低賃金制度の導入を要求した。DGB 幹部のブンテンバッハ氏も、もし計画よりも早く制限措置が撤廃されたならば、空前の規模での賃金ダンピングを引き起こすと警告した。

### (3) 労働市場の部分的開放を決定

連立政権は2007年8月23、24日の両日、ベルリン近郊で、政権の残り任期2年間の政策を検討するための会議を開催した。この会議において、EU新規加盟国からの労働者の受入れ制限措置を、機械、自動車、造船、電機関係の技術者に限って撤廃することを決定し、11月1日から実施した。エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、ハンガリー、チェコ、スロヴェニア、ブルガリア、ルーマニアの専門職は、労働許可を取得することなくドイツで就労できるようになった。ドイツ商工会議所はこの決定を「正しい方向への小さな一歩」と評した。

しかし、最近では中・東欧諸国も同様の労働力不足に悩んでいる。特にドイツと国境を接するポーランドでは高度専門技術者の不足が深刻化しており、ドイツの労働市場開放が人材不足と賃金上昇を加速させると警戒している。制限措置の緩和によって、ドイツが中・東欧諸国から十分な技術者を確保できるのか懐疑的にみる専門家もいる。

連立政権はまた、ドイツで学位を取得した外国人留学生の就労目的の滞在権を現行の1年から3年に延長することとした。ドイツの大学を卒業した外国人留学生は、これまで当該ポストに見合うドイツ人求職者が見つからない場合のみその職に就くことができた。2007年11月1日以降はEU新規加盟国、第三国の国民双方とも、この優先審査を受けることなく就労できるようになった。中・東欧諸国の技術者およびドイツの大学を卒業した外国人留学生は、当初有効期間1年の「EU労働許可」を取得する。さらにドイツ労働市場への参入が認められてから1年後に無制限の「EU労働権」を申請できる。これによってドイツ全域でのいかなる就労も可能となる。

### (4) EU域外からの受入れも議論に

ドイツは1973年に外国人労働者の募集停止を宣言した。現在もEU域外の第三国からの低技能労働者の受入れは原則的に禁止されており、技能労働者も特定の職種に限り労働市場の状況を考慮して労働許可を与えている。高度技能労働者については、特別な専門知識を持つ学者や卓越した地位にある教授・科学者には初めから無期限の定住許可と労働許可を与える。しかし、技術者やIT専門家など、第三国の専門職がドイツで就労するためには、公的医療保険加入限度額の2倍以上の年収（07年は8万5500ユーロ）があることを証明しなければならない。この所得規定に基づき06年にドイツへ入国した外国人専門職は500人にも満たなかったという。

キリスト教社会同盟（CSU）のグロス経済相は2007年8月、EU域外から優秀な人材

を確保するため、高額の年収制限を半分にすべだと主張した。キリスト教民主同盟（CDU）のシャバン教育相も4万～6万ユーロへの引き下げを提唱した。

他方、社会民主党（SPD）のミュンテフェリング副首相兼労働社会相は、約370万人の失業者への対策を優先すべきであり、特にこれまで職を見つけることが困難であった高齢技術者を再訓練して活用することが重要であると述べた。

SPDは、シュレーダー政権が進めた2005年移民法の制定過程でCDUの反対によって法案から削除された「ポイント制」の導入を再び提起している。ポイント制は、労働市場の状況に応じて外国人労働者の受入れを調整するため、資格や職業経験、年齢、言語知識、出身国等の評価基準に基づき選抜手続きを行うものである。カナダ、オーストラリアなどで採用されている。CDUはこれに反対の立場を貫いており、CSUとともに外国人専門職の年収制限の引き下げを主張している。

連立政権は2007年8月、中期的なドイツの国益を考慮した移民構想を策定することを決定した。この構想の考案にあたっては、労働市場の状況に応じた移民調整に関する他国の経験を参考に、量的・質的措置を検討することとしている。

## 参考

近藤潤三「移民国としてドイツ」木鐸社、2007年

近藤潤三「統一ドイツの外国人問題：外来民問題の文脈で」木鐸社、2002年

丸尾眞「ドイツ移民法における統合コースの現状及び課題」内閣府経済社会総合研究所、2007年

労働政策研究・研修機構「労働政策研究報告書 No.59 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」、2006年

OECD “International Migration Outlook 2007”

ドイツ連邦政府ホームページ

ドイツ連邦内務省ホームページ

### 第3章 フランスにおける最近の移民政策の動向

#### 1. 移民政策の推移

フランスにおける移民とは「外国で生まれ、出生時に外国籍を持っていた人」である<sup>1</sup>。1974年以降、フランスは就労を目的とした移民の受け入れは原則実施していない。しかし、労働力不足を背景に、多くの移民を受け入れてきた歴史をもつ。19世紀後半から出生率が低下し始め、第一次世界大戦以降、人口が著しく減少したフランスは移民を積極的に受け入れてきた。特に第二次世界大戦後の「栄光の30年」と呼ばれた経済成長期には、安価な労働力が必要とされ、スペインやポルトガル、マグレブ（特にアルジェリア）から大量の移民が集まった。彼らの多くは炭坑や自動車工場の労働者として働き、フランスの経済成長を支えてきた。1945年には、外国人労働者の斡旋と受け入れ確保の任務を担う移民局ONI: L'Office National d'Immigration<sup>2</sup>が創設され、フランスに居住する外国人には滞在資格 (Titles de séjour) の取得が、就労する外国人には労働許可 (Titles de travail) の取得が義務づけられた。外国人労働者の家族の滞在も許可され、フランスにおける移民の割合は大幅に増加した。

しかし、オイルショック後の1974年、それまでの移民奨励政策は大きく転換する。当時のジスカールデカタン大統領は、突然、国境の閉鎖と就労を目的とする移民の受け入れ停止を決定したのである<sup>3</sup>。その背景には、オイルショックによる経済不況だけでなく、新たに生まれた社会・経済・政治的問題として、①低賃金で過酷な労働条件の職種が外国人労働者の職場として固定化、②劣悪な環境の住宅や居住地域の形成、③自らの権利に目覚めた外国人労働者たちによるストライキなどの労働争議の発生等 ― があるとされている。その一方で、既に労働者としてフランスに入国し居住している外国人の家族の合流は認めていたため、定住化した移民が出身国から配偶者や子どもを呼び寄せることが一般的となり、移民数の増加傾向はその後も続いた。

不況下で移民労働力の需要が減少するとともに、移民は国にとって必要な「労働者」ではなく、社会のなかの「異質」な要素として認識されるようになる。フランス政府は、それまでの「労働力導入」から「移民流入の抑制」と「正規滞在移民のフランス社会への統合」を

---

<sup>1</sup> 既に20世紀初めには、移民は人口の3%近くを占め、1931年には約6.6%、1999年の国勢調査 (INSEE:国立経済統計研究所) では約7.4%、2005年のINSEEの人口調査では8.4%となっている。ただし、国籍法の度重なる改正などにより国籍法が正しく認識されておらず、人口調査の際、子どもの国籍を間違えて申告するケースがある。

<sup>2</sup> 1997年には、OMI: Office des Migrations Internationalesに改組、さらに2005年1月には非営利組織SSAE (移民のための社会的援助サービス) との統合により、ANEM: Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (外国人・移民受入庁) に改組された。

<sup>3</sup> 移民の流入の完全な停止ではなく、雇用者が外国人を採用するには、フランス国内でそのポストに適当な人材が見つかることができなかったことを証明しなければならなくなったことを意味する。1974年の移民の停止以来、単純労働者の受け入れは停止しているが、季節労働者の受け入れ (農業中心) は継続している。ただし、季節労働者も仏国内で労働力が確保できないことを証明しなくてはならない。また、高技能労働者は仏国の経済・文化発展に寄与するという理由から、入国条件や諸手続きの緩和措置を進めている。

柱とした移民政策をすすめていった。

1997年後半以降の景気回復を背景とする雇用環境の改善や、テクノロジーの進化、少子高齢化、EU拡大、不法入国者の増加等、フランスを取り巻く経済・社会状況の大きな変化のなかで、こうした移民政策に新たな視点が加わる。それは、未熟練労働者の受入れは抑制するが、フランスの経済・社会発展への貢献度が高い外国人の高度専門技術者については、積極的に受入れるというものである。

以降、フランスの移民政策は「不法移民の取り締まり強化」と「フランスの経済・社会発展にとって有益な外国人労働者の積極的受入れ」の2点が柱となる。2003年には不法労働の取り締まり強化に重きをおいた外国人滞在規制法<sup>4</sup>（通称：サルコジ法）が公布された。2006年には、国が必要とする移民を選別して受け入れる方式への転換及び仏社会への統合促進を目的とする移民法の改正が行われた<sup>5</sup>。この背景には、家族呼び寄せを理由とする移民数の増加や2005年秋の暴動に多くの移民家庭出身者（主に2世や3世）が参加したことなど、移民に対する社会不安の強まりがある。

内相時代から不法移民の取り締まり強化をはじめとする移民法改正に積極的だったニコラ・サルコジ氏が、2007年5月に大統領に就任すると「フランスの社会・経済への貢献が期待できる高い能力を有する外国人には門戸を広げる一方で、それ以外の移民については滞在条件を厳格化する」という方針はますます強化された。

無差別の移民流入を規制し、フランスの経済需要に合致する移民の受け入れ促進を選挙公約に掲げていたサルコジ大統領は、野党から強い反発を受けながらも「移民・統合・国家アイデンティティ・共同開発省（Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement）」を新設し、側近のブリス・オルトフー氏を大臣に任命した。オルトフー移民大臣は2007年9月、国会で移民管理法案を発表し、10月23日に上院で可決、11月20日に法律は公布された<sup>6</sup>。

同法案は、移民の選別を目的として、2006年の移民法改正よりも家族の呼び寄せの条件を更に強化するというものであった。家族呼び寄せの条件にDNA親子鑑定を導入するという与党議員の修正案では、人道的見地からの反対も多く、与党・国民運動連合（UMP）内からも異論が出ていた他、反人種差別団体などが反発し、抗議デモも行われたが、最終的にサルコジ大統領の公約が果たされた結果となった。

---

<sup>4</sup> 移民規制、仏国における外国人の滞在及び国籍に関する法律2003-1119号（2003年11月26日）。

<sup>5</sup> 移民及び統合に関する法律2006-911号（2006年7月24日）。

<sup>6</sup> 移民の管理・参入・亡命者の庇護権に関する法律2007-1631号（2007年11月20日）。

## 2. 2006年移民法<sup>7</sup>の成立～移民の選別と社会統合の強化へ～

サルコジ大統領が主張する移民政策とは、国が必要とする移民を選別して受入れる方式への転換およびフランス社会への統合促進を目指すものである。内相時代には移民規制委員会の議長を務め、2006年6月には、移民の家族呼び寄せに関する規定の見直しや、偽装結婚への対策強化などを盛り込んだ移民法の改正を実現させた。2006年移民法は、①移民流入の抑制、②移民選別の促進、③移民の社会統合策の強化 ― の三つの柱で構成される。

### (1) 移民流入の抑制

移民流入の抑制は、既に2003年11月の「移民の抑制、外国人の滞在および国籍取得に関する法律（通称：サルコジ法）」によって規定されている。同法は、「移民の寛大な受入れ」と「非合法の移民流入ルートに対する取締り強化」を主な目的とし、質の高い移民の受入れについては寛大である一方で、非合法移民については厳しく取り締まるとの方針を明示している。2006年移民法では、非合法移民の入国取締りをさらに強化し、移民流入の抑制を図った。

滞在許可については、10年以上の滞在を証明できる不法滞在者に対する正規滞在許可証の自動交付制度を廃止した。また、移民の家族呼び寄せの権利については、これまでの「1年の正規滞在后」から「18カ月（1年半）の正規滞在后」に変更した。ただし、申請には①（家族手当など諸手当を除く）勤労所得が少なくともSMIC（法定最低賃金）<sup>8</sup>以上であること、②フランス共和国の法律を遵守することの証明 ― を必要とする。

さらに、フランス国籍を有する者との婚姻関係に基づく正規滞在許可証の申請については、これまでの「結婚後2年」から「結婚後3年」に改正した。これは、正規滞在許可証の取得を目的とした偽装結婚の防止が狙いとされる。

### (2) 移民選別の促進

2006年移民法では移民流入の抑制を強化する一方で、「移民選別の促進」を規定している。これは、フランス経済・社会の需要に沿って労働力を選別し、経済、科学、文化および人道に関するプロジェクトに参加できるような外国人のみを積極的に受け入れるという方針である。

まず、能力と才能のある外国人を対象に3年間有効かつ更新可能な滞在許可証を新たに創設した。この「能力・才能」滞在許可証を取得できる外国人は、「フランス経済の発展やフランスの地位向上に寄与する」と考えられる者で、具体的には研究者・科学者や情報処理技

<sup>7</sup> 当時は、2006年の移民法改正を「新移民法」と表記するケースが多かったが、サルコジ政権が誕生した2007年にも引き続き移民法の改正が行われ、現在ではこちらを「新移民法」とする場合もある。本稿では混乱を避けるために、前者を「2006年移民法」と記す。

<sup>8</sup> 月額1280ユーロ（2007年）。

術者（コンピュータプログラマーなど）、芸術家、スポーツ選手などを想定している。

学生の場合には、出身国での専門的研究が有意義と認められれば、滞在許可証の交付および更新が簡素化される。フランスを留学先に選んだ学生の便宜を図るため、査証の交付や高等教育機関への事前登録をまとめて行うサービス機関として、フランス専門研究センター（CEF：Centres pour les études en France）を設置する。また、フランスで高等教育の修士以上の資格を取得した外国人学生については、最大6カ月間の仮滞在を許可する。この間に就職活動および就労が可能となり、雇用先を見つけた場合には滞在許可が取得可能となった。

### （3）社会統合策の強化

移民の流入規制、選別化の促進とともに、2006年移民法の重要な柱とされるのが、移民の社会統合の促進である。新規移民全員に、受入れ・統合契約（CAI: Contrat d'accueil et d'integration）が義務化された。同契約は、移民の社会統合促進を目的として2003年7月に導入されたもので、新規に滞在許可を申請する移民者とフランス共和国との間で交わされる。移民者は、フランス語や市民教育講座に出席することを約束し、それに対して国家は就職や生活・教育等に関する情報の提供や各種支援を保障する。

初めて滞在許可を取得し、永続的な滞在を希望する移民は、同契約に従って、市民・語学教育を受けなくてはならない。さらに、10年間の滞在許可証を取得するには、

①フランス共和国憲法の遵守と諸原則の尊重に関する誓約、②それら諸原則の実際の尊重、③フランス語に関する十分な知識——を三要件とする「統合条件」を満たしていなければならない。

2006年12月23日2006-1791番のデクレ<sup>9</sup>は、移民・参入法の適用方法と、外国人が政府とCAIを結ぶ条件を明記している。それによると、移民の受入れ窓口となる外国人移民受入れ庁（ANAEM: Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations）がCAIを作成し、滞在許可証を付与するにあたり、管轄の知事がそれに署名しなければならない。CAIの目的は、フランスとフランスに長期的に生活しようとする人々の間に確固とした「相互的な義務と信頼関係」を保障することである。契約を通じて、政府は入国者たちに以下のものを提供する。

- ・ 書類を作成する社会監査員との個人面談。
- ・ 共和国の原則と価値、市民の基本的権利と義務を教える公民教育。
- ・ フランス語の試験を経て、入国者の語学レベルに応じたフランス語の講習。

フランス語を全く又はほとんど話さないCAI署名者が、日常生活で最低限自立しているように、フランス語の口語と書き言葉の基礎を教えることが本措置のねらい。

<sup>9</sup> デクレとは、一般に、大統領または首相によって署名された一般的効力を有する、行政立法または個別的効力を有する執行的決定とされる（中村紘一、新倉修、今関源成監訳『フランス法律用語辞典 第2版』、2002年）。「政令、行政命令」と訳されることもある。

- ・ フランスでの日常生活に関する説明会。初めてフランスに入国した移民たちにフランス社会の仕組みを教える。テーマごとの講習を通して、特に医療や社会保護、教育や子供を預けるための様々な方法、職業訓練や雇用、住居に関する情報や知識が与えられる。2006年12月23日2006-1791番のデクレにより、この講習を受けることは義務になった。期間については、移民のニーズに応じて調整が可能である。
- ・ ソーシャルワーカーとの面談。ソーシャルワーカーは入国者に個人ファイルの作成を提案することができる。

CAIは、2003年度には12の県で試験的に実施され、2004年度には26の県で実施されたが、2006年移民法の成立を受けて、2006年度末には95の県まで拡大した。ANAEMの活動報告書<sup>10</sup>によると、CAIに署名したのは2003年度では8,029人、2004年度では37,633人、2005年度では66,450人（61の県）、2006年度では95,693人で、署名率は96%となっている。

### 3. サルコジ政権の移民規制強化法案

#### (1) 家族呼び寄せの条件を一段と厳格化

2007年5月に大統領に就任したサルコジ氏は、移民・統合・国家アイデンティティ・共同開発省を創設し、側近のブリス・オルトフー氏を大臣に任命するとともに、6月には、家族呼び寄せの条件を更に厳格化する法案を閣僚会議で発表するなど、就任早々、改めて移民規制の強化に動き出した。法案は、9月18日から国会審議に入り、10月23日、与党の賛成多数で国会を通過、11月20日成立した（資料参照）。

今回の法案によると、すでにフランスに在住している者の16歳以上の家族が入国・滞在を希望する場合、フランス語の語学力およびフランス共和国の理念に関する知識を証明するテストを受けなくてはならない。合格ラインに達しなかった場合、最長で2カ月の研修を受け、その修了証書を提出する必要がある。テストおよび研修はフランスではなく入国希望者の現在の居住国において実施する。

家族を呼び寄せるためには、住居と家族手当等を受給せずに生活できるだけの収入があることを証明しなくてはならない。収入条件については、2006年移民法で「(家族の規模にかかわらず)少なくともSMIC以上の収入があることを証明しなければならない」とされている。今回の改正案ではこれをさらに強化し、諸手当を除く収入が「家族の規模により、SMICと同額からSMICの1.2倍まで」と定められた。

家族呼び寄せ制度によって入国する家族は全員がCAI（受入れ・統合契約）に署名しなく

<sup>10</sup> RAPPORT D'ACTIVITE ANNEES 2005-2006

てはならない。法案では、同契約に「親の権利と義務に関する研修」を盛り込み、親に子供のフランス社会への同化、特にフランス語の能力の向上について誓約を求めている。契約に反した場合は、家族手当支給の減額ないし停止もありうる。

## (2) 家族呼び寄せに DNA 鑑定の導入

今回の移民規制強化法案は、いくつかの修正案が加えられた。特に国中に議論を巻き起こしたのは、与党・UMP党議員による「家族呼び寄せの際に血縁関係を調べるためにDNA鑑定を求める」という修正案である。このDNA鑑定については、最終的に以下のような内容となった。

DNA鑑定は強制ではなく任意で行われる。しかし、拒否すれば査証の発給は難しい。当初申請者自身による負担とされていた費用については、国が負担する。対象者は、家族関係を証明する行政上のシステム（戸籍など）が存在しないか、その不備が目立つ国の者に限定し、対象国は政令により定める。裁判官の許可および査証申請者の書面による同意が必要で、母子関係のみに実施される。DNA鑑定は、2009年12月31日まで試験的に実施する。

この修正案には、野党や人権保護団体から一斉に反対の声が上がった。国家倫理諮問委員会は、10月4日、「外国人のみを対象とする遺伝学上の身元確認はフランスの法の精神に反する」との判断を下している。国民からも疑問の声があがり、10月20日には、およそ40都市で抗議運動が行われた。野党・社会党は、今回の移民規制強化法案が違憲であるとして、憲法評議会に訴える方針を明らかにした。しかし違憲とはみなされず、DNA鑑定の導入を含んだ移民規制強化法案は成立した。

## 4. 徹底した移民の選別化を図るサルコジ大統領

### (1) 経済的需要に応える移民を50%にまで引き上げる

サルコジ大統領は、「移民に対して開かれた国であり続けなければならないが、誰がフランスに滞在すべきで、誰が滞在すべきでないかを決める権利は、当然フランス自身にある」と常に主張してきた。

政府の発表によれば、2005年に18万5000人の外国人に滞在許可証が発行されたが、そのうち9万4500人が家族呼び寄せによるもので、次いで学生が4万9000人。経済的需要に応える移民は1万3000人で、全体の7%に過ぎない。

国が必要とする移民、フランスの経済・社会的発展に寄与する移民のみを受け入れるという「移民の選別化」を主張するサルコジ大統領は、この7%に過ぎない経済的需要に応える移民を50%にまで引き上げるよう、2007年7月9日にオルトフー移民大臣に通達を出している。

このようにサルコジ大統領の移民政策改革は、徹底した移民の選別化により、フランスの経済・社会に有益な優秀な外国人を積極的に受入れようとするものである。長期ビザの取得

に当たって、家族呼び寄せ利用者にフランス語のテストや語学研修を受けさせることで、政府はアフリカからの大量の移民入国にブレーキをかけようとしている。

しかし政府が最も優遇したいとしているエリート外国人の入国も、移民法改正によって阻まれる可能性があるという批判も出ている。エリートとされる外国人にとっても、フランスに滞在するための道のりは決して楽なものではない。それが、2006年7月の移民法案によって、まず全ての入国者（一時的な労働のために入国する賃金労働者も含む）はCAIに強制的に署名しなければならなくなった。そして、今回の移民法の改正によって、家族を呼び寄せるのにも、フランス語の能力が要求されるなど、さらに手続きが面倒なものとなってしまった。

このように各方面からの非難を受けて、オルトフー移民大臣はANAEMに対し、国際的企業の出向社員に対してCAIを強制しないことを要請した。国際的企業内の移動を簡単にするために、2006年7月の移民法はすでに出向社員や派遣社員用に3年間有効な特別な身分証明書を創設した。しかし実際には、許可証の有効期限は1年間で、3カ月ごとに手続きを要するものである。

こうした煩雑な手続きを回避するために、2006年7月の移民法改正によって新設された、CAIの署名を免除される3年間有効で更新可能な「能力・才能」許可証に外国人エリートは期待を寄せているが、その実施は遅れている。

## （2）移民割当数制度の設置へ

2008年1月には、オルトフー移民大臣はマスコミに対し「2006年移民法によって、2007年度は不法滞在者が6%も減少した」と述べ、不法滞在者の取り締まり強化とともに、優秀な外国人は積極的に受入れるという、現政権の選択的移民政策の成果とその継続を示唆した。また、サルコジ大統領の「移民割当数政策を最後までやり遂げるように」という指示を受けて、この入国制限政策と憲法の見直しを検証する委員会を2008年2月7日に設置した。

委員会には、人口統計学など様々な分野の専門家の意見も参考にし、入国制限に関する考察と法的手続きの簡略化に関する報告書を2008年4月までに提出する予定である。

オルトフー移民大臣は、「亡命申請者については、人数を制限する割当数は定めない」としているが、フランスにおける移民を全体的に統制するために「国内のニーズ及び受入れ能力を考慮して入国及び滞在を許可する移民の数を毎年決定する」という方針を提案している。こうして入国・滞在を許可された移民の中から、移民の構成要素（職業、家族、学業など）ごとに割当数が設定される予定である。また、定住を希望する移民全体のうち、経済的移民の割合を50%にまで引き上げるという目標のもと「経済的移民」というカテゴリーについては、さらに職業別に細かく分類して管理するとしている。

こうした移民の割当数制度の設置は、サルコジ大統領が内相時代から主張してきたもので

ある。当時は、憲法に反するという理由から各方面の反発を受け、２００６年移民法に盛り込むことを断念したという経緯がある。オルトフー移民大臣は「移民の入国者数を民族ごとに割り当てることには賛同できない」と強調しながらも、「移民全体の割当数を、出身地域別の割当数に変える」ことについて、その可能性の検証を委員会に託している。

しかし、出身地域別に移民割当数を設けるのは、やはり「出身・人種・宗教を問わず、法の前では人間は平等である」ことを謳う憲法第１条に反するという声が多い<sup>11</sup>。また、憲法だけでなく、「性別・出身地・宗教のための差別を否認するアムステルダム条約の第１３条にも反する」と指摘する研究者もいる。

こうした批判もある中、オルトフー移民大臣は、２００８年２月２５日、当時のサルコジ内相がセネガル政府と２００６年に署名した「移民フロー協調管理協定」の補則に初めて署名した。この補則は、２００８年度に労働を理由とする移民として入国するセネガル人に付与する予定の滞在許可証の数を定めるというもので、内訳は「能力・才能」用に２００枚、「出向・派遣社員」用に１８０枚、そして「賃金労働者」用に１０００枚である。今回、オルトフー移民大臣は、さらにこの「賃金労働者」用について、６０の職業リストを作成した。

職業リストについては、２００６年移民法により、既にフランス政府は、２００７年１１月に EU 諸国以外の移民を対象として、大卒以上の学歴を必要とする職業リストを定めている。そこに登録された職業は３０種類のみであった。今回のセネガル政府との相互協定において、オルトフー移民大臣さらに３０種類の職業を追加したことになる。特にホテル・レストラン業、農業、サービス業など、学歴や資格をあまり必要とせず、当初のリストには記載されていなかった職業（例えば料理人、ウェイター、公共事業の労働者、建物・庭の手入れ等）を増やしたとされる。こうした措置に対して、セネガル政府は、フランスの不法滞在者撲滅政策への支援を約束した。具体的には、セネガル出身の不法移民の帰国の簡易化、及び国境の監視強化等が行われるとみられている。

このように、フランスの移民政策は、サルコジ政権の下で今後も大きな改革が行われることが予想されるが、各方面の反発も強く、その行方が注目されるところである。

---

<sup>11</sup> 憲法院は１９８２年度と１９９９年度に、性別ごとの移民割当数について意見を求められたが、「割当数という概念自体が、フランス人も外国人も対象とする平等の理念に反する」として否定している。

## 主要参考文献等

ANAEM “RAPPORT D’ACTIVITE ANNEES 2005-2006”

INSEE “LES IMMIGRES EN FRANCE Edition 2005”

OECD “International Migration Outlook: SOPEMI 2006 Edition”

—— “International Migration Outlook: SOPEMI 2007 Edition”

労働政策研究・研修機構 調査研究報告書 No. 59 『欧州における外国人労働者受入制度と社会統合』 2006 年

宮島喬 『移民社会フランスの危機』 2006 年

## 資料：2007年9月18日に国会に提出されたオルトフー法案（仮訳）

### 序文

本法案の第1章は家族と社会参入のための移民に関する措置を含む。

2005年度、家族呼び寄せのための移民で初めて滞在許可証を取得した者は9万4500人にのぼった。フランスでは、家族に関係する移民が依然として主流であると言ってよい。それは外国人学生（2005年度では滞在許可証取得者4万8900人）や労働者（同年、1万3650人）の人数をはるかにしのぐものである。家族構成員はまず一時的滞在許可証を取得し、次いで通常の滞在許可証を付与される。彼らがフランス社会にいち早く溶け込むには、フランス語の習得と共和国の理念への知識が不可欠である。

何故なら、フランス語が習得できていると、社会参入の主なファクター、つまり雇用へのアクセス、そして社会生活を営む上では欠かすことのできない住居へのアクセスのための手続きが、容易になるからである。また、場合によっては男女の平等を推進する。フランス語はフランス人としてのアイデンティティ、フランス社会への同意及び参加を保障する根本的なものである。また、フランス語は我々の文化では、フランス社会を基礎付ける理念、例えば自由や平等と分かちがたく結びついている。従って、これらの理念を知っているだけで、社会参入への道が開かれる。

この社会参入を容易にするために、移民と社会参入に関する2006年7月24日2006-911番の法律により、受入・参入契約への署名が義務的なものとなった。必要な場合は語学研修も含む本契約への署名及びその遵守は、フランスに滞在することを望む家族構成員が（フランス人の配偶者、外国人の配偶者又はその子供）、フランス社会へ参入するために踏み出さなければならない第一歩になった。彼らはまず一時的滞在許可証を取得し、次いで通常の滞在許可証を取得することができる。また後々フランス国籍も取得することができる。

家族構成員である外国人の社会参入をフランスに入国する前から準備し、社会参入を成功

へと導くことが本法案の目的である。そのために本法案は、フランスへの入国を希望する家族構成員が、もしくはフランス人の配偶者でビザを申請している外国人が、出身国でフランス語検定を受け、また共和国の理念への理解度のチェックを受けるよう定める。その結果、必要と判断された場合で、それが免除される正統な理由がない場合は、権限のある行政当局は外国人、もしくはフランス人の配偶者でビザを申請している外国人のために、最長2ヶ月の研修を立ち上げる。研修の修了証書を提出することで長期滞在ビザを取得することができ、希望すれば家族呼び寄せ制度も利用することができる。外国人にとっては一手間増えるが、長期滞在ビザ取得や家族呼び寄せのために満たさなければならない条件は、他に特にない。ただ、フランスに到着した外国人が右も左も分らないというような状況をこれによって回避でき、さらにスムーズに社会参入できると考える。

**第1条**は、家族呼び寄せ利用者で、16歳以上の外国人の社会参入を準備する措置である。本措置は家族呼び寄せの権利に関する2003年9月22日の政令の流れを汲むものである。政令の第7条第2段落は、EU加盟国が、他国出身者がそれぞれの移民先の国の法律に鑑み、社会参入政策に従うよう要求できることを定めている。

**第2条**は、家族呼び寄せを希望する外国人の収入に関するものである。必要最低限の収入は、上記の2003年9月22日の政令の第7条第1-c段落が定めるように、家族が何人かによって異なる。収入は最低でもSMICと同額でなければならず、また上限は1.2 SMICとする。

**第3条**は、家族呼び寄せ制度を利用して子供をフランスに来させた親のための、《家族のための受入・参入契約》を創設する。本契約はフランスにおける親の権利と義務に関する研修を含むものである。契約の存在を知らない場合、県知事は県議会の議長の意見を仰ぎ、必要な措置を取ることができる。

**第4条**の1)は長期滞在ビザの取得を希望するフランス人の配偶者の社会参入を準備するための措置である。

2)は調整のための措置である。

3)はL.11-2-1の最後の段落を削除するものである。2006年7月24日の法律では、フランス人の配偶者がフランスで長期滞在ビザを申請し取得することが可能だったが、適用が難しかったため、本法案で削除することになった。新しくフランス人の配偶者となった外国人で、例えば学生や観光客としてすでに滞在許可証を持っている場合、長期滞在ビザを申請せずに身分を変更することができる。不法滞在している外国人がフランス人と結婚し、長期滞在ビザを申請するために出身国とフランスの間を行き来することが明らかにできない

場合、例外的にその滞在が許可される。

**第5条**は、L.313-11条の7番を根拠に（個人的・家族のつながり）滞在への許可を申請する外国人の社会参入度を、共和国の理念への理解度などを考慮に入れた上で評価することを定める。社会参入の度合いは、個人的・家族のつながりを評価する基準の一つである。

第2章は亡命に関するものである。

**第6, 7, 8条**の目的は、国境における亡命申請の拒否に対する手立てに関する欧州人権裁判所の最近の判決を適用することである。

欧州人権裁判所は2007年4月26日の判決において、国境で外国人に対して亡命が拒否された場合、外国人には権利として当然異議申し立ての手続きを利用しなければならないが、その手続きが存在しないことはヨーロッパの人権及び基本的自由の擁護に関する協定に背くものだと述べている。

フランスの法律をこの判決に合わせるために、ここでは亡命拒否に続く退去手続きを停止する期間を設けることを提案する。亡命のための入国が却下された場合に対し、行政裁判法典のL.521-2条の措置を適用する。コンセイユ・デタが亡命権を外国人に認められた基本的な保障の一つとして分類したことを考えれば、このような手続きを踏むことはなおさら望ましいことである。また具体的には、状況により、事態の緊急性に応えることができたと考える。

亡命が拒否されてから24時間以内にこの手続きを申請しなければならない。

本手続きの踏み方は、行政裁判法典L.53-1条の措置の定める通りである。つまり、コンセイユ・デタにおいて上訴し、コンセイユ・デタは48時間以内に判決を下す。

本手続きの導入する期限と待機ゾーンでの保留期間の合致をはかるため、本法案は以下のことを定める：保留の決定が定める待機ゾーンにおける外国人の保留期間を、上訴が待機ゾーンにおいて待機している最後の3日間のうちになされた場合、判事へ上訴した日から3日間延長することができる。

**第9条**は、移民・参入・アイデンティティ・共同開発大臣が任命され、その担当分野が亡命をも含むためである。Ofpra（フランス亡命者・無国籍者局）はもはや外務大臣ではなく、亡命担当大臣の管轄下に入る。また、Ofpraの取締役会の議長を任命するのも亡命担当大臣である（外国人受入滞在・保護権法典L.721-1条及びL.722-1条を修正する第9条1番を参照）。亡命が最終的に却下された亡命申請者の書類の整理に関しては、外務省に代わって移民省の各局が担当することになった（外国人受入滞在・保護権法典L.722-4条を修正する第9条3番を参照）。しかし、亡命担当大臣に並んで外務大臣もOfpraの会

長を任命する権限を持つ（外国人受入滞在・保護権法典 L. 7 2 2 - 2 条を修正する第 9 条 2 番を参照のこと）。

**第 1 0 条**は、亡命申請が最終的に却下され、それが確認できた場合、外国人の滞在を拒否することができるという行政裁判所の判決を法的に確認させるものである。亡命を拒否することは、潜在的に、しかし同時に必然的に外国人が保持する滞在許可証を無効にする。

第 3 章は職業のための移民に関する措置及びその他の措置を含む。

**第 1 1 条**は、数年に渡る移民政策に関する国会への報告書に関するものだが（外国人受入滞在・保護権法典 L. 1 1 1 - 1 0 条）、報告書の対象領域及び内容を、社会参入をめぐる問題に拡大する。

**第 1 2 条**は《派遣されている賃金労働者》に関するものである。外国人受入滞在・保護権法典 L. 3 1 3 - 1 0 条の 5 番は、上記の 2 0 0 6 年 7 月 2 4 日の法律によって導入され、賃金労働者、そして特に超国家的企業の管理職の移動性を保障するものであった。そして、雇用の状況に応じて賃金労働者へのフランス入国の機会を評価する権利があったのは行政当局であった。本法案はこの権利を廃止する。派遣賃金労働者や管理職には、「能力・才能」と注記のある滞在許可証が付与される。

**第 1 3 条**は、関係する外国人の尊厳を守るため、外国人受入滞在・保護権法典 L. 5 5 2 - 1 2 条の定める手続きを簡易化する。つまり、自由及び勾留を決定する判事の決定を視聴覚機材を使用して申し渡す手続きである。現状では、この手段を使うことができるのは、外国人の同意を得た場合のみである。第 1 3 条ではこれを逆転させる：つまり、理解できる言語で十分に説明を受けた上で外国人がそれに反対した場合を省いて、判事は行政当局の提案による視聴覚機材の使用を決定する。視聴覚機材に関するその他の取り決めは従来のものである。

**第 1 4 条**は、移民大臣の任命に伴う変化のためのものである。段階的な手順を踏んだ場合、例外的な滞在を認めるために国立委員会の意義を得るためや（L. 3 1 3 - 1 4 条の修正）、《能力・才能》滞在許可証を付与するため（L. 3 1 5 - 3 条の修正）、居住地が指定されている外国人が居住地を離れることを認可するため（L. 6 2 4 - 4 条の修正）、そして義務を怠った交通企業が支払わなければならない罰金を決定するため（L. 6 2 5 - 4 条の修正）に、現在では内務大臣がそれらを担当しているが、本法案では、権限のある行政当局がこれらの分野を担当していく。

第15条～第18条は海外県・海外領土に関するものである。

**第15条**はある間違いを正すためのものである。移民・社会参入に関する2006年7月24日の法律により、強制送還の政令とは異なる強制退去が外国人受入滞在・保護権法典に導入された。法典のL.514-1条2番は、普通法に反して、ギアナ及びサン・マルタンにおけるフランス国土からの強制退去及び強制送還に意義申し立てするための手続きは、停止効果のあるものではないとしている。2006年7月24日の法律以前の段階だと、L.514-1条4番はこのような性格を踏まえて結論を出し、《ギアナ及びサン・マルタンにおいてはL.512-2条からL.512-5条の措置は適用することができない》としていた。しかし、この部分が後に修正されたのは、2006年7月24日の法律の第60-III条によってL.512-5条が廃止されたためである。しかしL.512-1条は強制退去に抗するための手続きを定めるもので、同様に考慮に入れられるべきであった。本法案の第15条はこの書き忘れを修正するためのものである。

**第16条**は、外国人受入滞在・保護権法典L.831-1条に言及されているサン・ピエール・エ・ミクロンに関する特殊な調整を補完するためのものである。これは、海外県に関する2007年2月21日の法律を適用したことで、地方議会が旧県議会に取って代わって創設されたことを考慮に入れるためである。

**第17条**は、憲法の第38条の定める条件に従って、政府がオルドナンスにより、本法案の措置をマヨット、フレンチ・ポリネシア、サン・バルテレミー、サン・マルタン及びワリス・エ・フトゥナ島、ニューカレドニアの状況に合わせて調整するための必要な政策を取ることを認める。オルドナンスは遅くとも法案が刊行されて半年経った最後の日に出さなければならない。また法案が刊行されてから12ヶ月以内に、国会において批准のための法案が提出されなければならない。

**第18条**は、マヨット、ワリス・エ・フトゥナ島、フレンチ・ポリネシア、ニューカレドニアの移民及び社会参入に関する2007年1月25日のオルドナンスにおける番号付けの間違いを正し、その批准を実施するためのものである。

# 移民の管理・参入・亡命に関する法案

## 第一章

### 私生活・家族のための移民と社会参入に関する諸措置

#### 第1条

外国人受入滞在・保護権法典の第4巻第1篇に、以下のL.4 1 1－8条を追加する：

《L.4 1 1－8条：フランス社会にいち早く溶け込むための準備として、家族呼び寄せ制度を利用してフランスに入国する予定のある16歳以上の外国人は、出身国において、フランス語及びフランス共和国の理念に関する知識をチェックするための試験を受ける。試験の結果、必要とあらば、行政当局は外国人のために、出身国において2カ月未満の研修を立ち上げる。家族呼び寄せ制度を享受するには、この研修の修了証書を発行してもらう必要がある。研修は、コンセイユ・デタのデクレの定める条件に従うものである。デクレには、研修を提案できる期間と、外国人が研修を免除される場合の正統な理由が明記されている。》

#### 第2条

外国人受入滞在・保護権法典のL.4 1 1－5条の1番の最後の文章に代わって、以下の措置を追加する：

《収入の額は、家族呼び寄せ申請者の家族の規模に見合うものでなければならない。コンセイユ・デタのデクレのL.4 4 1－1条が、その金額を定める。申請者の収入は最低でも最低賃金（＝SMIC）と同額でなければならない、また上限は1.2 SMICである。》

#### 第3条

外国人受入滞在・保護権法典第3巻第1篇第1章第2セクションに、以下のL.3 1 1－9－1条を追加する：

《L.3 1 1－9－1条：フランスでの滞在を許可された外国人及びその配偶者は、子供が一人又は複数家族呼び寄せ制度を享受できた場合、フランス共和国における家族の社会参入を準備する。そのためには、政府と家族のための受入・社会参入契約を結ばなければならない。又、契約に従い、フランスにおける親の権利と義務に関する研修を受けなければならない。》

《外国人及びその配偶者が明らかに抵抗し、契約を守らなかった場合、社会活動・家族法典のL.2 2 2－4－1条の定める措置を適用することができる。その実施に関して、県知事は県議会議長の意見を仰ぐことができる。》

《これらの諸措置の適用条件はコンセイユ・デタのデクレによって決められる。》

## 第4条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 2 1 1 - 2 - 1 条を以下のように修正する：

1) 第1段落の後、以下の段落を挿入する：

《フランス社会にいち早く溶け込むための準備として、フランス人の配偶者は、ビザを申請する国において、フランス語及びフランス共和国の理念に関する知識をチェックするための試験を受ける。試験の結果、必要とあらば、第1段落の定める行政当局は、試験を受けた者のために、彼がビザを申請した国において2ヶ月未満の研修を立ち上げる。ビザを付与してもらうには、この研修の修了証書を発行してもらう必要がある。研修は、コンセイユ・デタのデクレの定める条件に従うものである。デクレには、研修を提案できる期間と、外国人が研修を免除される場合の正統な理由、及びビザの却下を決定する期間が明記されている。》

2) 第2段落では、《L. 3 1 1 - 7 条の定めるビザ》の代わりに、《前段落で述べられている場合に加えて、3ヶ月以上の滞在のためのビザ》と挿入する。

3) 最後の段落は削除する。

## 第5条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 3 1 3 - 1 1 条の7番の他に、以下の諸措置を追加する：

《フランスにおける外国人の社会参入の度合いは、フランス共和国の価値観に関する彼の知識を考慮に入れた上で評価される。》

## 第2章

### 亡命に関する諸措置

## 第6条

外国人受入滞在・保護権法典第2巻第1篇第3章で、以下の L. 2 1 3 - 9 条を新たに追加する：

《L. 2 1 3 - 9 条：亡命のためのフランス入国が却下されても、却下の決定が下ってから24時間以内は外国人を強制退去させることはできない。また、外国人がその期限内に、却下に抗議するために行政裁判法典 L. 5 2 1 - 2 条に基づき、急速審理手続きを申請した場合も強制退去させることはできない。

《希望する場合、外国人は法的手続きのために通訳を使用することが出来る。

《行政裁判法典 L. 5 2 2 - 3 条を適用した場合は別として、法廷の審問は行政裁判所の割り当てられた部屋で執り行われる。しかし、外国人が自らの理解する言語で十分な説明を受けた上でこれに反対した場合、待機ゾーンの法廷で審問を実施することができる。その際、

急速審理手続きを担当する判事たちは所属する裁判所で職務を遂行するが、その様子は機密性が保障されている視聴覚機材を通じて法廷に中継される。待機ゾーンの法廷と行政裁判所の法廷は一般に公開されている。

《第2篇の諸措置は適用可能である。》

## 第7条

外国人受入滞在・保護権法典のL.222-2条に以下の段落を追加する：

《亡命のためのフランスへの入国を拒否された外国人が、最後の保留の決定により定められた待機ゾーンにおける保留期間の最後の3日間のうちに、L.213-9条の定める条件に従って急速審理手続きの申請書を提出した場合、申請した日からその期間が3日間延長される。この決定はL.221-3条の定める帳簿に明記され、同条項が定める条件に従って共和国検事正に通知される。》

## 第8条

行政裁判法典第5巻第4篇第2章に、以下のL.522-4条を追加する：

《L.522-4条：亡命のためのフランスへの入国を拒否された外国人がL.521-2条を根拠に提出した申請書への決定は、外国人受入滞在・保護権法典L.213-9条の第2段落及び第3段落の定める規則に従うものである。》

## 第9条

外国人受入滞在・保護権法典第7巻第2篇を以下のように修正する：

- 1) L.721-1条及びL.722-1条の第3段落で、《外務大臣》という言葉を《亡命担当大臣》に置き換える。
- 2) L.722-2条で、《内務大臣》を《亡命担当大臣》に修正する。
- 3) L.722-4条の第2段落で、《外務大臣の》を《亡命担当大臣のサービス》に変える。

## 第10条

外国人受入滞在・保護権法典L.742-3条の最後の文章は、以下の通りである：

《L.511-1のIの措置がその場合適用することができる》。

### 第3章

#### 職業のための移民に関する諸措置及びその他の諸措置

##### 第11条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 1 1 1 - 1 0 条を以下のように修正する：

- 1) 第1段落で、《移民政策》の後に《社会参入政策》と付け足す。
- 2) i) に代わって、以下の新たな i) と j) を付け加える：

《i) L. 3 1 1 - 9 条及び L. 3 1 1 - 9 - 1 条の適用によって結ばれた契約の数と法的に滞在する外国人の社会参入を助けるための、例えば雇用や住居、文化へのアクセスといった国レベルの活動。》

《j) フランス国籍取得者の人数。》

##### 第12条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 3 1 3 - 1 0 条5番の第1段落に以下の措置を追加する：  
《労働法典 L. 3 4 1 - 2 条を根拠に労働状況に反対することはできない》。

##### 第13条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 5 5 2 - 1 2 条で、《外国人の同意を得た上で》を《外国人が自ら理解する言語で十分な説明を受けた上で反対した場合を省いて》に変更する。

##### 第14条

外国人受入滞在・保護権法典を以下のように修正する：

- 1) L. 3 1 3 - 1 4 条の最後の段落で、《意見を求められた内務大臣は》を《意見を求められた行政当局は》に変更する。
- 2) L. 3 1 3 - 3 条の最後の文章は削除する。
- 3) L. 6 2 4 - 4 条の最初の文で、《内務大臣又は県における政府の代表者又はパリにおける警視総監》を、《行政当局》に変更する。
- 4) L. 6 2 5 - 4 条第1段落の2つ目の文章で、《内務大臣》を《行政当局》に変える。

##### 第15条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 5 1 4 - 1 条の第4段落で、《L. 5 1 2 - 2 条》を《L. 5 1 2 - 1 条》に修正する。

##### 第16条

外国人受入滞在・保護権法典 L. 8 3 1 - 1 条で、《県》の後に《県議会》を追加し、《サ

ン・ピエール・エ・ミクロンの地方自治体》の後に《議会》と挿入する。

### 第17条

憲法第38条の定める条件に従い、政府は現法案を、共和国全体としての結果を引き出すために、必要な場合は調整してオルドナンスにより政策をフレンチ・ポリネシア、ニューカレドニア、ワリス・エ・フトゥナ島、マヨット島、サン・バルテレミーとサン・マルタンに拡大適用することができる。

オルドナンスは遅くとも本法案が刊行されてから半年経った最後の日には発令されていなければならない。

本法案が刊行されてから12ヶ月以内に、国会において批准のための法案が提出される。

### 第18条

マヨット島、ワリス・エ・フトゥナ島、フレンチ・ポリネシアとニューカレドニアの移民と社会参入に関する2007年1月25日2007-98番のオルドナンスは、以下の修正を加え、批准される：

- 1) 第36条で、《第12条》を《第11条》に修正する。
- 2) 第61条で、《第52条》を《第50条》に修正する。
- 3) 第68条で、《第20条の11番》を《第22条の11番》に変更し、《第16条で》を《第17条で》に修正する。

第110条の3番で、《9番で》を《5番で》に変更する。

## 第4章 スペインの移民政策

### はじめに

スペインは、中南米や欧州への大規模な移民の送出国であったという歴史的背景をもつ。しかもこうした流れは70年代まで続いており、移民受け入れ国としての歴史は浅い。90年代後半から労働移民の流入が顕著になるが、法制度が実態にそぐわず、不法移民が増加しつづけた。2000年を境に移民受け入れのための法制度の整備が進められ、同時に、統合に向けた政策も討議、推進されている。そうした中、2000年以降行われた3度の大規模な合法化措置は、これまでの失敗に立脚し、すでに社会に組み込まれている不法移民を法的枠組みに取り入れようとする統合に向けた取り組みでもある。政府は、新興の移民受け入れ国としての対応とEU全体の政策への合致という困難な課題を抱えている。本稿では、近年急ピッチで作成された外国人労働者受入れの法制度を中心に資料をまとめた。

### 1. 外国人労働者受け入れの背景

スペインは現在、欧州諸国で最も多くの移民を受け入れている国のひとつである<sup>1</sup>。この送出国から受入れ国への変化は、ここ20年間ほどで起こった。フランスやドイツ、イギリスなどの西欧先進諸国が、第二次大戦後の急激な経済成長のなか大量の外国人労働者を受け入れた時代においても、スペインは移民送出国として位置づけられてきた。こうした流れを大きく変える契機が、73年のオイルショック、75年の一党独裁政権の終焉、86年のEUへの統合という一連の出来事である。73年のオイルショックの後、西欧諸国は労働移民の抑制に転じ、スペインからの移民の流れは減少に向かった<sup>2</sup>。75年にはフランコの死により独裁体制が終結、その後の民主化への移行・定着および政治的・地政学的配慮も伴い、86年にEC加盟が実現した。スペイン経済は、軍事独裁体制下においても制限的な経済開放政策がとられ、60年代から70年代前半まで「スペインの奇跡」と呼ばれる高度経済成長を遂げている。75年以降の長い不況のトンネルを抜けると、EC加盟を果たしたスペインは、急激な市場開放の中で再び高度経済成長を達成する。脱農業、工業化、そしてサービス産業の拡大といった60年代に始まる傾向は更に進展した。経済再編、規制緩和による一連の変革が「高い失業率」を招く一方で、社会保障の拡充が図られ、インフォーマルセクターが成長した。こうした状況の中で、スペイン人が就労を望まない低技能・低賃金の労働市場が形成され、外国人労働者に対する需要が生まれることとなる。発展途上国からの経済移民の規模は、1975年には5万人に満たなかったが、2003年には200万人を超えるほどに拡大した<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> OECD (2007) によれば、2005年の流入数は欧州で最大、同年の外国人人口はドイツ、イギリスに次ぐ規模である。

<sup>2</sup> Moreno Fuentes (2005)

<sup>3</sup> Moreno Fuentes (2005)

外国人労働者を多く受け入れているのは、サービス産業（家事労働や観光部門）や、農業、建設業であるが、いずれも低賃金・重労働に加え、季節性（期間限定的）やインフォーマルな就業形態が特徴といえる。家事労働の増加は、スペイン女性の教育・就労機会の向上が背景にある。また、同国経済における農業の重要性は低下しているが、その農産品（ぶどう、オレンジ、オリーブなど）の多くは機械化が難しく、収穫期に大量の人手を要するため、国内労働者に代わって、より安い外国人労働者の需要が生じた。

移民問題を語る際、経済的要因の他に、人口動態上の要因としてスペインの少子高齢化が議論される。国連は世界人口報告書の中で、スペインは2050年に世界で最も高齢化が進んだ国になるとし、退職者1人に対して現行4人の労働者を維持するためには、約1,200万人の移民が必要であると推計している。スペインの出生率は低下し（女性1人に対して子供1.2人）、世界で最も低い国のひとつであり、今後急激な変化を望むことは難しい。国連をはじめとする国際機関のこうした報告もまた、国内における移民論議を活発化させるひとつの契機となった<sup>4</sup>。

## 2. 外国人法と受け入れ政策の変遷

スペインの最近の外国人法とその政策は、欧州諸国の中でとりわけ目立った動きをしてきた。近年においては3回の重要な法改正が行われ、政権の交代によって移民に対する姿勢も大きな変化をみせた。しかし、こうした流れも決してEU全体の移民政策を無視したものではない。むしろ、つねに国内移民政策の規範としてきたといつてよい。欧州共同市場の成立によって国家間の境界が希薄化し、EU圏外との新たな境界が創出された。そうした状況の変化と調和する移民政策の必要性に迫られていたのである。特に、1999年10月に開催されたタンペレ欧州理事会において、移民送出国・通過国との協働、庇護に関する欧州制度の策定、第三国市民の公正な取扱い、出入国管理など、EU各国が向かうべき共通目標が設定されたが、ここで取り決められた指針は、法改正が行われる度に姿をみせることになる。

国内で初めて外国人に対する法的言及がされたのは、1985年の「スペインにおける外国人の権利と自由に関する組織法<sup>5</sup>」（組織法第7／1985号）である<sup>6</sup>。85年まで外国人の居住に関するいずれの法律も制定していない。組織法第7／1985号は、86年のEU加

<sup>4</sup> Moreno Fuentes (2005)

<sup>5</sup> Ley Orgánica ; 語感としては「組織法」と訳され、定訳が存在しないと思われるため本章では組織法として統一する。しかし、位置づけ・機能としては「憲法付属法」と解釈するのが妥当である。（以下、参憲資料第25号より）『スペイン憲法において、固有の形式としての憲法付属法 (ley orgánica) という考え方を採用している。スペイン憲法の明文で「憲法付属法」と性格づけられているのは、(1) 基本的権利及び公的自由の具体化に関する法律、(2) 「自治憲章及び一般的選挙制度を承認する法律」、(3) 「憲法で定めるその他の法律」の3つである。こうした憲法付属法の制定・改廃については、特別の手續きと制約が予定されている。憲法付属法の形式的効力は、「法律の最高ランクに属する」ものとされる（憲法第81条）。これによって、憲法付属法は、国法の形式としては、憲法典に劣位するが、通常の議会制定法よりも上位に位置するといった規範構造が予定されていることになる。以上のようにスペイン憲法では、国民の権利自由に関するものも「憲法付属法」として観念されているということに注意する必要がある。』

<sup>6</sup> Cristóbal Roncero (2006)

盟を目前にして早急に編纂され、議会での修正も行われぬまま全会一致で承認された。同法では、包括的な移民法規に求められる内容に欠け、基本的な社会的権利が規定されていない。さらに、欧州南部国境の監視役としての役割に呼応して国境管理に重点を置いたという側面も指摘できる。この時期には、移民の社会統合に向けて不法移民の表面化を狙いとした特例合法化措置を実施しており、90年代になると一定枠割当制度も発足させた。しかし当時の割当制度は、申請者が申請時点でスペイン国内に居ることを認めていたため、実際には国内の不法移民を合法化するメカニズムとして機能していた。

マスメディアや一部の外国人嫌いの人々を通じて移民への関心が高まる状況を前に、90年代後半には移民問題が重要な政策課題として議論されることとなる。1985年法に代わるより包括的な法規を目指して1998年より国会委員会で新法案についての討議が開始された。当時の国民党（PP）保守政権は、同法案の諸点について強く反対したが、国会での相対的に弱い立場から草案の変更なく承認せざるを得ず、これにより2000年1月11日付け「スペインにおける外国人の権利と自由およびその社会統合に関する組織法第4/2000号」（以下「外国人法」という）が誕生した。これが現在の外国人法であり、その後の改正の対象となる。新法によって外国人の社会統合が明文化されることになり、外国人とスペイン人の権利均衡が目指された。外国人に関する包括的な権利が明記され、外国人青年（18歳以下）の教育の権利、就業や社会保障へのアクセス、家族統合などの権利規則が定められ、他にも司法上の保障、労働許可などの法制度、国外追放を含む罰則規定が設けられた。すでにスペインに「定着」している外国人の合法化も目的に含まれ、国内に2年以上継続的に滞在し（住民登録に基づく）、経済手段を有することを証明するすべての外国人に合法化を認めることを定めた。これに従い、2000年3月から7月にかけて特別合法化措置が実施された。

かねてから反対を続けていた与党PPは、2000年3月に控えた総選挙キャンペーンの中で新法に制限的条項を導入することを公約し、再選勝利をもって改正に着手した。12月22日付け「スペインにおける外国人の権利と自由およびその社会統合に関する組織法第4/2000号の改正に係る組織法第8/2000号」（以下、「組織法第8/2000号」という）が発表され、その改正理由を、新外国人法が現状に即していないことおよびタンペレ欧州会議の合意事項へ適合させることとしている。主な修正項目は、移動の自由への例外事項設置、集会・結社の権利を合法移民に限定、18歳以下のすべての外国人に対する教育義務の追加（以前は権利のみ）、定着に基づく合法化の定義を「2年以上」から「5年以上」に変更および過去における一時的滞在許可所持要件の追加（常時対応の合法化を想定）、別途定められる人道的理由および定着による一時的滞在許可交付に関する規定の追加、家族再統合の権利に関してそれに前一年間の合法的な滞在と後1年間の滞在許可の所有を求めたこと——などがあげられる。さらに、罰則規定として外国人法ですでに言及されている国外追放処分の対象を、移民犯罪組織を中心としていた内容から大幅に拡大し、不法滞在者・不法労働者をも対象枠に含めることとした。これにより集団的国外追放が可能になるとして、

改正に対する外国人支援集団や不法外国人らの激しい抗議が起こり、政府は再び合法化措置を実施する状況に追い込まれた。2001年7月20日付勅令第864/2001号により、外国人法の（旧）施行規則が承認された。

その後の改正は前述の流れをさらに強化するものだが、2003年9月29日付の組織法第11/2003号、および2003年11月20日付の組織法第14/2003号が主なものである。組織法第11/2003号の内容は、不法滞在外国人への罰則強化（6年以下の刑についての国外追放の代替など）および不法な人身輸送（不法移民の運び屋）に関する罰則強化——である。組織法第14/2003号における主要な変更は、行政手続の簡素化、不法移民および不法な人身輸送に対する罰則強化、外国人の住民登録データへの公的機関（警察庁を含む）のアクセス承認、家族統合について呼び寄せ可能な家族枠の拡大（組織法第8/2000号までは申請者の尊属・配偶者のみであったが、呼び寄せられた家族にも枠を広げた）、合法化の継続的手続きを可能にしていた5年以上の定着による合法化の規定廃止——があげられる。

国民党政権下の改正を通じて合法滞在外国人と不法滞在外国人の区別が明確にされ、合法移民に対しては権利の拡張、不法移民に対しては権利の縮小、という基本的な流れを歩んだ。厳格な外国人法や非効率な公的手続きへの批判に対しては合法化で対処し、一方不法滞在外国人問題に対しては不法滞在外国人の取締りを強化、また合法的な移民ルートを促進するため積極的に二国間協定に取り組むなどの政策を通して移民問題への対策に努めた。2004年に社会労働党が政権に返り咲いた後、政府の移民に関する言説は大きく変化した。法的枠組みについては基本的に前政権からの継承とされる。2004年12月30日付の勅令第2393/2004号により現行の外国人法施行規則が承認された。

### 3. 外国人労働者受入れ制度

新法制定と度重なる法改正により、スペインにおける外国人労働者の受入れ制度が安定するのは最近のことである。労働社会政策省誌（*Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*）第63号（2006年発行）では外国人労働者に関する法律や諸制度を労働権分野の教授陣が論じている<sup>7</sup>。受入れ制度の枠組みに関しては複数の説明が可能と思われるが、本稿では上記労働社会政策誌記載の内容に従うこととする。これに準ずれば、外国人労働者受け入れのためには4つの制度が存在する。まず、労働市場参加を可能とする本来の正規手続きとしての「一般制度」および「一定枠割当制度」があり、さらに、非合法状態の外国人を対象とした「特別合法化措置」および「定着による合法化」が枠組みに加えられる。ここで留意されたいのは、「一定枠割当て制度」を除く「一般制度」、「特別合法化措置」、「定着による合法化」は必ずしも労働者に限定した枠組みではないことである。しかし後者

<sup>7</sup> Charro Baena (2006), San Martín Mazzucconi (2006), Aguilera Izquierdo (2006), Cristóbal Roncero (2006)。各制度の説明については、省庁HPの情報およびその他文献も多数参照。

2 制度は就労が中心的な条件となるため、ここでは一般制度について若干触れておきたい。

外国人がスペインに滞在、居住、または就労を目的として入国するために、もっとも一般的に利用される制度は、EU市民を対象とする欧州共同体制度（*Régimen comunitario*）と非EU市民を対象とする一般制度（*Régimen general*）である。欧州共同体制度は、スペインで自由に居住および就労のできるEU加盟国出身者、EES協定批准国出身者（アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー）およびスイス人（EU-スイス連合協定による）に対して行政上必要な手続きやその家族の取扱いについて定めた、2007年4月2日発効の新しい管理規則である。同制度は、2004年の新規加盟国市民を含めたEU市民に適用されるが、2007年にEU統合を果たしたルーマニアとブルガリア出身者については、移行措置<sup>8</sup>の対象となり、就労の際は非EU市民と同様の労働許可申請が求められ、居住の自由のみが認められている。一般制度は、第三国市民（非EU市民）のビザ申請や入国後の手続き、家族の取扱いを定めている。つまり同制度は、外国人労働者に限らず、観光や留学などを含めた、共同体制度が適用されないすべての外国人のための入国管理規則である。

一般制度を通して申請できるビザの種類は、①通行ビザ（5日間まで）、②滞在ビザ（90日間まで）、③居住ビザ（労働を伴わない90日間を超える滞在）、④労働・居住ビザ（労働を伴う90日間以上の滞在）——である。③④については、別途居住許可または居住・労働許可を取得する必要がある。いずれも初回の許可は1年の有効期間をもち、その後の許可更新では2年の有効期間が与えられ、2度の更新が可能である。5年以上の継続的・合法的居住が可能である外国人には永住が認められ、以後の居住や労働について改めて許可を求める必要はない。

一般制度については上記の労働に関する側面に限定して取り上げながら、各制度について概説する。

### （1）一般制度（*Régimen General*）

一般制度に基づいて外国人労働者が労働市場へ参加するためには、「労働・居住ビザ」を出身国において入国前に申請・取得する必要がある。出身国における本人のビザ申請には、パスポート、無犯罪証明書、健康診断書の他に、就労先の企業が労働当局から得た申請に対する「有利な決議（*resolución favorable*）」の複写の提出が求められる。スペイン国内の使用者からすれば、ある職の求人に対して国内に求職者がいないという事前の証明（確認）と、当該外国人に対する具体的なジョブオファーをもって当制度の利用が可能ということになる。

以前は、国内の雇用状況を確認するために、各自治州の雇用公共サービス（SPE）を通じて求人を提出したうえで、求職者のいないことを証明しなければならなかった。しかしこうした煩雑な手続きを見直し、外国人労働者の居住・労働許可手続きの簡易化を狙いとして、

<sup>8</sup> 移行措置は2007年1月から最長2年間の適用と定められた。07年末、2008年の継続が決定された。

2004年の勅令により「充足困難な職業一覧」(Código de Ocupaciones de Difícil Cobertura、以下「CODC」という)が新たに制定された。各自治州の雇用公共サービスの情報提供や三者委員会との事前の協議を基に、国立雇用公共サービス(SPEE)が3カ月ごとに県別CODCを作成し、使用者は、一覧に記載のある職種については求人手続きを経ることなく外国人労働者を雇用することが可能となった。一覧に記載がない場合は、従前通り、各自治州のSPEへの求人手続きによる証明を必要とする。国内の雇用状況の確認が不要な外国人としていくつかの例外が設けられ、スペインに合法的に居住し労働許可の更新をうけた外国人の配偶者および子、特定の状況にいる亡命者や国籍不明者、スペインで生まれ居住者である外国人、スペイン人の子孫、定着や人道的理由により一時的滞在許可を取得した外国人、国際合意により同要件を免除された国の出身者、ルーマニア人、ブルガリア人、チリ人、ペルー人などである。

初回の労働許可(有効期間1年間)は、その許可申請に基づく特定の就業セクター・地域での労働に制限される。更新後はいずれの地域・活動においても就業が認められる。労働許可の更新条件は、初期の労働関係が継続していること、または新たな職が有効期間内に開始することを証明できる場合である。自営業の更新に関して、労働者は、財務上の義務と社会保険制度への加入、および前回の許可申請時の活動が継続されていることを証明しなければならない。

図表4-2は、一般制度に基づく居住許可の所有者(就労者、非就労者、永住者)と、共同体制度に基づく居住カード(EU市民の義務である登録証)所有者の数を示している。特別合法化措置の受益者も一般制度枠内の許可を得るため、同措置が実施された2005年は大幅に増加している。

図表4-2 居住許可(一般制度)または居住カード(共同体制度)を所有する外国人

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
一般制度	826,956	1,074,895	1,305,041	1,958,091	2,092,095	2,357,218
共同体制度	497,045	572,116	672,250	780,841	929,713	1,621,796
合計	1,324,001	1,647,011	1,977,291	2,738,932	3,021,808	3,979,014

出典：労働社会政策省 移民統計年鑑

※数値は年末時点

図表4-3は、1997年以降の労働許可発行数の産業別推移である。全産業においてこの10年間で約10倍の伸びが見られる。97年から06年まで、サービス業は外国人に対し常に最大の機会を提供している。その間大きく変化したのは建築業で、労働許可の2割を占めるまでに増加し、農業セクターの重要性は低下した<sup>9</sup>。図表4-4は、一般制度の居住

<sup>9</sup> 産業別の外国人比率については、本章末尾の付属資料「移民と労働市場2007年報告」を参照。

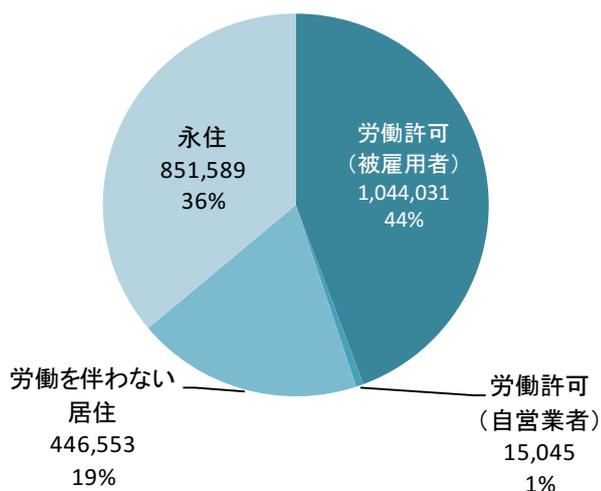
許可の内訳を示している。2007年には、労働を伴う居住許可保有者は全体の45%に達した。

図表4-3 産業別労働許可発行数

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
農業計	18,373	18,623	28,094	38,164	47,140	53,221	28,541	75,537	134,659	105,561
非農業計	66,434	65,283	86,846	197,198	220,392	248,941	236,435	346,820	749,714	664,926
工業	5,765	4,597	8,639	17,827	30,276	32,260	26,482	41,645	57,913	48,408
建築	7,161	5,138	11,045	36,846	46,071	58,759	57,103	88,442	188,056	171,411
サービス	53,508	55,548	67,162	142,525	144,045	157,922	152,850	216,733	503,745	445,107
分類不可	2,034	1,620	3,598	56,758	31,144	15,981	19,487	75,923	111,234	56,643
合計	86,841	85,526	118,538	292,120	298,676	318,143	284,463	498,280	995,607	827,130

出典：労働社会政策省サイト（Boletín Mensual 2008年3月10日更新）

図表4-4 2007年居住許可（一般制度）の内訳



出典：労働社会政策省 移民統計年鑑

## (2) 一定枠割当制度 (Contingente)

一定枠割当制度は90年代に制定され、93年から毎年2万～4万人に労働許可が発行された。すでに述べたとおり当初は不法滞在外国人が合法化の抜け道として利用していた側面をもち、現在のように厳格に現地契約の形で運用されるのは2002年以降である。施行規則（勅令第2393/2004号第77条2項）によれば、「安定した雇用に就くために呼ばれ、企業により提出されたオファーに基づき出身国で選別される労働者で、国内におらず、居住していない労働者の計画的契約を許可する」制度である。組織法第14/2003号の

改正により、(組織法第4/2000号では毎年定めるとした)一定枠割当を随意定めるとし、同制度の一環として求職ビザの許可も加えられた。従って、現在の一定枠割当制度内には、安定雇用 (contingente estable)、季節雇用 (contingente de temporada)、求職ビザ (visado de búsqueda de empleo) の3つのカテゴリーが存在する。

各カテゴリーに関して若干の説明をすると、まず、安定雇用は一年以上の職を指し、毎年初めに官報を通して県別の職種・割当数が発表されるものである。季節雇用は具体的な職種別割当数が発表されず、最長9か月の雇用(農業を想定)および1年を超えない特定の職(工場関係やインフラ整備が主)の二種類に対応する。求職ビザは、それをもってスペインへ入国し3か月の求職活動を行うことができる。県別割当枠をもつ特定の職(家政婦・調理人・給仕)に対するビザと、(試行中であるが)スペイン系の人々に向けられるビザに分けられる。

－割当制度の実施プロセス－

- ① 使用者連盟が翌年の労働需要の暫定値を発表する。
- ② 地方委員会がそれら需要を算出する。
- ③ 労働大臣が地方および国内状況を査定、その結果を閣僚会議にかけ承認を得る。
- ④ 承認を受けた割当枠は、使用者連盟のメンバー間で振り分けられる。
- ⑤ 外国人労働者が現地でリクルートされる。

出典：Balch (2005)

※安定雇用については、従来、経営者団体を通じてのみ利用が認められていたが、段階的に制限が除かれ、現在では経営者団体経由または企業が直接利用することが可能である。

割当数は、各自治州や代表的な労使団体および移民政策最高諮問委員会の提案をもとに労働社会政策省が作成し、内閣の合意と承認をもって決定され、毎年1月に、割当枠の暫定値が発表される(図表4-5)。割当制度を通じたジョブオファーは、次に詳述するスペインと移民に関する二国間協定を結んだ国々に優先的に振り分けられる。中央政府は、割当数は暫定的なもので変更の余地があるとし、制度を通じた実際の労働許可数を公表していない。しかし各自治州の情報から、当初の割当数を大幅に下回るまたは上回るケースがみられ、同制度がまだまだ適切に利用されていないことが窺える。

図表4-5 割当数の暫定値

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
安定雇用	10,884	10,900	10,908	6,594	16,878	27,034	15,731
季節雇用	21,195	13,692	20,070	-	-	-	-

※2005年以降、季節雇用のビザ発行予定数は発表していない。

2007年については季節雇用ビザ発行予定数61,000(推算)と発表。

出典：官報および二次資料を基に筆者作成

移民に関する二国間協定についてスペインは移民送出国の立場から長い経験を有している。多くのヨーロッパ諸国とスペイン人労働者の移住・契約・配置を容易にする協定を結び、また、1948年から1981年にかけて、ラテンアメリカ諸国へのスペイン人移民の便宜を図るため、アルゼンチン、ドミニカ共和国、ブラジル、チリ、パラグアイ、ベネズエラとも協定を結んだ。

今日の外国人労働者受け入れのための二国間協定は、2001年、政府により承認された「外国人および移民の調整と連携に関するグローバルプログラム」(通称GRECOプログラム)の一環として位置づけられる。GRECOプログラムでは、「EUを始めとする共同空間の一員としての視点を見失わず、近い将来移民現象がスペインにもたらす重要性から発せられ、外国人および移民の待遇に対してあらゆる側面から取り組むためのわが国最初のイニシアティブである」ことが述べられている。同プログラムの効力は、2001～2004年の期間とされ、その調整・促進・実行は内務省の管轄に置かれた。その最初の行動計画において、5つの活動分野(①スペインにおける移民現象・進展・予測に関する研究、②スペインが年間に必要とする移民数、移民の能力・類型の決定、③移民現象の全側面を包摂した協定締結による送出国からの移民到着の整理、④移民出身国及び通過国との共同発展、⑤EUの移民・国境・庇護の共通政策の設計へのスペインの参加)が設定され、各項目には具体策が用意された。項目③の対策として、GRECOプログラムは、スペインに在住しない第三国の市民に対する許可枠(就労人数/産業/出身国)を決定すること、本国人および在外国籍では満たされないスペイン労働市場の需要を確定するための公労使による情報交換と協力場の設定すること、スペインへの市民の流出が著しい国々との交渉を行い、当該国におけるスペイン人移民の状況、スペインとの歴史・政治・経済・地理的近接の関係に基づき協定を結ぶこと、を定めた。他に、移民の選別と訓練のためにNGOなど第三機関の設置にも言及している。

2001年以降結ばれた二国間協定は下記(図表4-6)のとおりである。

図表4-6 2001年以降の労働移民に関する二国間協定

締結年	2001	2002	2003
国名	コロンビア エクアドル モロッコ※	ドミニカ共和国 ルーマニア ポーランド	ギネアビサウ ブルガリア

※両国は、すでに1999年、季節労働者に関する協定を締結している。

現在追加締結国あり

出典：ILO資料「労働移民に関する二国間協定：ケーススタディ」(2004) 参考

### (3) 特別合法化措置 (Proceso de regularización extraordinaria)

合法化プロセスは、インフォーマルセクターに沈み、公的には見えない移民を表面化することで国内居住者に関する鮮明な視野を得ることを助け、合法化した外国人労働者が職を維

持または新たな職を得ることができれば、フォーマルな労働市場に不法移民を誘導し、税金や社会保障の支払いにより公的収入を増やすことができる。しかし、他方、合法化は、不法移民にある種の刺激を提供するのも事実である。法的に定められた手続きを踏むことなく労働市場に参入する多数の移民労働者の存在は、移民の国内政策の失敗を明らかにしている<sup>10</sup>。

不法移民の大部分は、有効なビザまたはビザ免除制度のもと入国し当局の承認なく合法的な期間を超えて滞在または、滞在の目的を変更している。つまり、『不法移民労働者』は、労働許可を所有していないことによって特徴づけられるが、様々な状況に置かれているのである。現行の施行規則に基づく、不法移民労働者に包含される外国人労働者は下記の通りである。

- 滞在または居住の目的のみでスペインに入国したため労働許可なく労働活動を行っており、結果として、出身国において法的に決められた行政手続きを開始していない外国人労働者
- 定められた地域、または具体的活動のための労働許可を得ており、許可とは異なる場所または活動に従事している外国人労働者
- 初期に付与された、被雇用者としての居住・労働許可の更新を取得していない外国人労働者
- 一時的滞在と期限付きの被雇用者の労働許可を持つが、労働関係を完了したのち、出身国に帰国せず、結果として、対応する許可をもたず、他の雇用主のために就労を始めた外国人労働者
- 求職ビザをもちスペインに入国し、所定の3か月の滞在期間を経てたのち労働契約を得ることなく、そのまま国内にとどまっている外国人労働者
- 学生ビザでスペインへ入国し、登録したコースを修了または未修了、または調査を完了または未完了で、スペインにおいて企業のために就業して滞在する外国人労働者

不法移民の数を正確にとらえることは難しいが、その規模が無視できないほどであることは確かであり、国家およびEUレベルでの最優先課題となっている。とりわけ2001年以降、特別合法化措置は、南欧諸国において共通する現象となってあらわれるが（イタリア5回、ポルトガル3回、ギリシャ2回など）、その中でもスペインはこれまで6回のプロセスを行っており、ひと際注目される。図表4-7は、これまでの特別合法化措置の受益者数であり、2005年の合法化措置がとりわけ大規模に行われたことが理解される。

図表4-7 特別合法化措置の受益者数

施行年	1986	1991	1996	2000	2001	2005
承認数	38,181	109,068	25,388	163,400	223,400	573,270

出典：Aguilera Izquierdo (2006) (1986～1996年数値)、Consejo Economico y Social (2004) (2000、2001年承認率から推算)、Plan estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010 (2005年数値)に基づき筆者作成

<sup>10</sup> Aguilera Izquierdo (2006)

新外国人法制定後の合法化プロセスは図表4-8、図表4-9のとおりである。合法化を認められた外国人には、一般制度枠内の居住許可および必要であれば労働許可が発行される。2000年および2001年の合法化措置は、労働者であることを必須条件していないものの、居住・労働許可発行数から、合法化された外国人の大半が労働者であることが分かる。2000年の特別合法化プログラムは、1999年6月1日以前からスペインに住む外国人を主な対象としているが、他にも過去に居住・労働許可を取得したことがあるものや、庇護申請を行い却下されたもの、これら条件を満たす外国人の家族や合法的居住外国人家族——といった人々にも合法化が認められた。2000年プログラムを通じた合法化に取り残された人々は、続く2001年の特別合法化プログラムで新たな機会が与えられた。組織法第8/2000号が発効する2001年1月23日以前からスペインに滞在し、かつスペイン社会への十分な統合（家族的つながりまたはジョブオファー）が証明できる外国人を対象にして実施された。

図表4-8 2000年-2001年特別合法化措置の内容

	2000年	2001年
申請条件	下記のいずれかの条件を満たすもの <ul style="list-style-type: none"> <li>・1999年6月1日以前からスペインに住む外国人</li> <li>・2000年2月1日以前から遡る3年間に居住または労働許可を取得したことがある外国人</li> <li>・2000年2月1日以前に庇護申請を行い却下されている外国人</li> <li>・2000年3月31日以前に何らかの許可を申請している外国人</li> <li>・上記の条件に含まれる外国人の家族、または合法的居住者の家族</li> </ul>	下記のすべての条件を満たすもの <ul style="list-style-type: none"> <li>・2001年1月23日以前からスペインに居ること</li> <li>・次のような定着の状況を証明すること： 労働市場への参加、過去のスペインでの居住、または居住外国人やスペイン人との家族的なつながり</li> <li>・国外追放となる特定の罪を犯していない</li> </ul>
申請期間	2000年3月～7月	2001年6月～7月
申請数	247,598	351,269
合法化数	66% (約163,400人)	63.6% (約223,400人)
労働・居住許可発行数	153,465	184,016
主な産業セクター	農業(28%)、家事サービス(17.7%)、建築(14.6%)、ホテル産業(11.9%)、小売商(5.1%)など	家事サービス(30%)、建築(20%)、農業(12.6%)、ホテル産業(8.6%)、小売商(3.5%)など
主な出身国(労働許可)	モロッコ(31.4%)、エクアドル(12.6%)、コロンビア(6.8%)、中国(5.6%)、パキスタン(5.6%)など	エクアドル(32%)、コロンビア(20%)、ルーマニア(13%)、モロッコ(13%)など

出典 Consejo Económico y Social<sup>11</sup> (2004)に基づき筆者作成

<sup>11</sup> 経済社会協議会。政府の社会経済政策及び雇用政策の法制化に関する諮問機関。構成メンバーは、労働組合、雇用主団体、そして、農業、水産業、消費者団体、生活協同組合の代表、また特定分野の専門家等。CESは、社会経済や雇用政策に関する政府法案や王室公布令案に対して、常に意見や見解を述べる義務を負い、また、政府に求められたときあるいは自発的に、意見を述べたり、調査や研究を行う。

最近の特別合法化措置は、2004年12月30日の勅令（勅令2393/2004）に基づく2005年の合法化措置である。今回は労働者であることが前提とされ、合法化の条件には、2004年8月8日以前からの滞在を証明すること、6カ月以上の雇用契約（農業・ホテル業はより短期も可）をもつこと、本国およびスペインにおいて無犯罪を証明すること——が求められている。なお、一時的滞在許可および労働許可の効力は、社会保険制度への加入を条件とされた。

図表4-9 2005年特別合法化措置の内容

申請期間	2005年2月7日～5月7日
申請数	691,655
合法化数	577,923件（83.56%）
主な産業セクター※1	家事サービス（31%）、ホテル産業（10%）、建築（21%）、農業（15%）
主な出身国※1	エクアドル（20.2%）、ルーマニア（17.1%）、モロッコ（12.5%）、コロンビア（8.2%）、ボリビア（6.8%）など
性別 ※2	男子外国人労働者55.9%、女子外国人労働者44.1%
年齢 ※2	16-24歳18.1%、25-39歳60.5%、40-65歳21.4%

出典：労働社会政策省発行「戦略計画2007-2010」p138-143より

性別・年齢については労働社会政策省の発表に基づく2005年12月末時点の結果

※1 申請者の内訳 ※2 承認者の内訳

#### （4）定着による合法化

不法移民の合法化に関して、特別合法化措置が特例により施行される（各プロセスで異なる要件を設定し、定められた申請期間のみ対応する）のに対して、手続きを通して継続的に合法化を可能にする制度が「定着による合法化」である。これは、組織法第4/2000号において初めて姿を現し、既述したように組織法第14/2003号で廃止された。しかし、「人道的理由および定着による一時的滞在許可交付に関する規定」によってその可能性は残されていたため、勅令第2393/2004号の外国人法の施行規則によって、「定着」に関して新たな法的手段が与えられることとなった。施行規則の第45条において、3種類の「定着」が想定され（労働上の定着、社会的定着、家族的定着）、申請により一時的滞在許可および必要に応じて労働許可が与えられる。

労働上の定着要件は、最低2年間スペインに継続的に居住していることを証明し、スペインおよび出身国において前科がなく、一年以上の労働関係が存在すること一である。2005年の特別合法化措置との重複を避けるため、労働上の定着による手続きは、2005年8月7日より開始された。次に、社会的定着と定義されるものであるが、最低3年間継続的に居住していることを証明し、スペインおよび出身国において前科がなく、申請時において一年

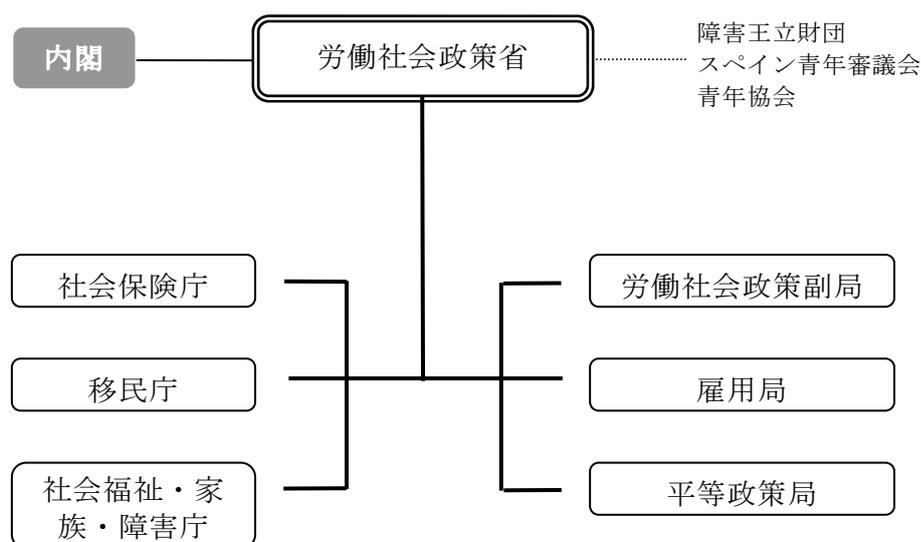
以上の労働契約（使用者と労働者の署名を伴うこと）を有し、かつ、他の居住外国人との家族関係（配偶者または直系親族）を証明でき、居住する自治体市役所が発行する社会統合を証明するレポートを提示すること一を要件とする。3つ目の家族的定着は、スペイン系であること（父または母が元はスペイン人）が条件である。

#### 4. 行政機関の受入れ体制<sup>12</sup>

法的枠組みは、これまで述べたとおり2000年の新外国人法制定以降、修正を加えられながらも基本線を保ちつつ現在に至っている。しかし、公的機関の受入れ体制においては、現与党PSOEの姿勢がより明確に反映されている。外国人および移民に関する行政管轄は、2004年の政権交代後の大規模な省庁再編に伴い、内務省から労働社会政策省に移行した。政府は、これにより労働者としての移民の存在を積極的に認めたのである。

労働社会政策省の下には、移民の管轄機関として、移民庁（Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración）が設置された（図表4-1参照）。移民庁は、法制度や入国管理に取り組む「移民局」（Dirección General de Inmigración）、統合分野に関わる「移民統合局」（Dirección General de Integración de los Inmigrantes）、スペイン人の海外移住に関わる「移住局」（Dirección General de Emigración）に分かれ、移民庁には他に、移民に関する情報の収集・分析・広報活動を行う「移民常設観測所」（Observatorio Permanente de la Inmigración）や政労使の三者から成る諮問機関「移民社会統合フォーラム」（Foro para la Integración Social de los Inmigrantes）などが置かれている。

図表4-1 労働社会政策省の組織図



<sup>12</sup> 本稿は、2008年1月末時点の情報である。2008年度の新内閣発足に伴い、「労働社会政策省」は「労働移民省」に名称変更され、組織改編も実施された。

外国人労働者と深く関わりをもつのが、同省の「雇用局」(Secretaría General de Empleo)である(図表4-1参照)。雇用局には、国立雇用庁(INEM)の後身である「国立雇用公共サービス」(Servicio Publico de Empleo Estatal、以下「SPEE」という)と呼ばれる自治機関が属している。雇用事業は1978年の創設からINEMの独壇場であったが、高い失業率に対して積極的な役割を演じることができず、その中央集権的な性格は非効率的との批判を受けてきた。2003年の法改正(雇用法第56/2003号)による体制変革で、現在はSPEEと自治州雇用公共サービス(Servicio Publico de Empleo de las Comunidades Autonomas)から構成される国民雇用システム<sup>13</sup>(Sistema Nacional de Empleo、SNE)が雇用政策の中核ツールである。SPEEは旧INEMの機能を引き継ぎ、他方、その一部の権限を委譲し、新たな機能を加えて創設されたのが自治州雇用公共サービスである。雇用法第56/2003号に変革の理由が述べられているが、まずEU内でいまだ際立つ失業率の高さ、とりわけ女性の失業率の高さ、加えて少子高齢化、移民現象、社会政策の新しい方向性(社会保障から労働市場へ再参加をするためのインセンティブへ)をあげている。さらにこうした労働市場の変化だけでなく、地方分権化へ進む政治環境の変化も要因であることを明らかにしている。自治州雇用公共サービスの創設によってより機能的、効果的で現状に即した対応が可能になると期待されている。移民に関する権限の委譲(自治州による労働許可の付与など)に関しては、現在議論が行われているが、承認はされていない。

## 5. 外国人の受入れ状況

社会労働党(PSOE)は、1982年より14年間の長期単独政権を務めた後、96年以降国民党(PP)に与党の座を奪われるが、2004年の悲劇の列車爆破事件(11-M)から数日後の総選挙で逆転勝利を収め、ホセ・ルイス・ロドリゲス・サパテロ書記長が首相に就任、現在に至るまでスペインをリードしている。社会労働党への政権交代により移民問題に対する政府言説は一転し、「スペインは移民を必要としており、移民はスペイン経済に積極的な役割を果たしている」と、コンスエロ・ルミ移民庁長官を通じて繰り返し主張された。移民に関する管轄部局の再編なども行われたが、最も重要な事実は、2004年の勅令に基づく特別合法化措置の実施(2005年)と新しい制度(CODC)の導入であった。

2007年2月、カルデラ労働大臣は「国民と統合の戦略計画2007-2010」を公布した。同計画は、スペイン人および外国人の国民全体に向けられ、権利と義務の平等、機会均等、スペイン社会への外国人人口の帰属意識の醸造、多様性の尊重—に根ざした公共政治を通して社会統合を目指して策定されたものである。政府は、これを国家の独占的プロジェクトではなく、公的機関や市民社会が相互に協力するための枠組みとして設計している。

<sup>13</sup> 雇用法第56/2003号第5章概念：国民雇用システムは、雇用政策を促進・展開するために必要な構造・対策・行動の総体として理解される。国民雇用システムは、SPEEと自治州雇用公共サービスから構成される。

同計画は12分野（受け入れ、教育、雇用、住居、社会保障、保健、幼児・青年、取扱平等、女性、参加、意識化、共同発展）に分かれ、各分野への拠出は教育分野に最も多い40%、受け入れ20%、雇用11%などとされ、国家予算から総額20.05億ユーロが分配される。現政権は、労働市場と社会政策の枠組みの中に移民を統合しようとする姿勢を明確に打ち出しているが、受け入れ制度については、いくつかの改善を行ったものの、既存の合法労働移民ルートを強化したのみといえるだろう。

2008年3月、総選挙が実施されPSOE政権の続投が決定した。選挙キャンペーンに際しては、PSOEの移民擁護、PPの反移民姿勢が明確に表れた。再選により二大政党が各5議席伸ばし、それぞれ169議席と148議席を獲得、国会における二極化が進んだ。サパテロ政権の継続により今後数年間の移民政策について大幅な変更の可能性はなくなったとはいえ、新労働移民大臣セレスティーノ・コルパチョ<sup>14</sup>がどのような政策を打ち出すか、その動向が注目される。

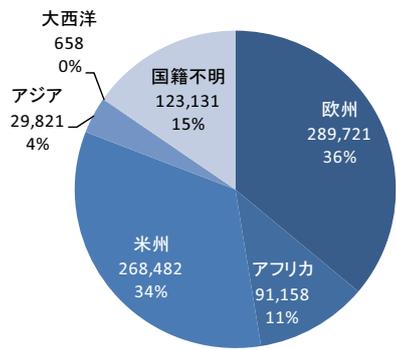
#### （1）外国人全体

スペインへの外国人の流入は、90年代の緩やかな上り坂基調から、2000年以降急激に増加し、1999年には10万人弱であったものが、2000年は約33万人、2006年には約80万人を記録した。地域別には、EUを含む欧州からの外国人流入がもっとも多く約29万人、続いて米州から約28万人、アフリカ地域からは約9万人で、残りの3万人ほどがアジア・大西洋諸国からの外国人である。2000年以降の急増に貢献した地域は、米州とりわけラテンアメリカ諸国であった。2000年にその他地域の出身者は2倍強の増加を示したのに対して、米州地域は5倍強であり、移動の自由が保障されているEU圏を除いた場合、米州がスペインへの最大の移民送出地域といえる。国別では、90年代後半までトップの座を占めていたモロッコが、増加を維持しながらも、エクアドル、コロンビア、ボリビアなどの中南米諸国や、2007年にEU統合を果たしたルーマニアにその座を譲っている。なおアジア地域からの流入は全体としてごくわずかであるが、近年中国からの流入数は1.4万人ほどで推移しており、アジア出身者としては突出した存在である。（図表4-10、図表4-11）

---

<sup>14</sup> 新内閣発足により大方の大臣が再任されたが、労働移民大臣にはセレスティーノ・コルパチョ氏が新任した。コルパチョ大臣は、カタルーニャ自治州においてバルセロナに次ぐ大都市ホスピタレット市で長年市長を務めてきた。同市は国内平均を大きく上回る30%前後の移民率を有しており、ここでの経験と手腕が買われての任命となった。

図表 4-10 出身地域別流入数



2006年合計 802,971人

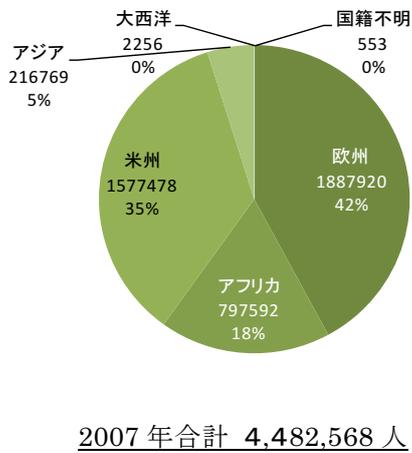
出典：INE

図表 4-11 上位出身国別流入数 2006

	国名	流入数	地域
1	ルーマニア	111,920	欧州
2	ボリビア	69,467	米州
3	モロッコ	60,830	アフリカ
4	イギリス	39,497	欧州
5	ブラジル	28,249	米州
6	コロンビア	27,864	
7	アルゼンチン	23,044	
8	ペルー	18,884	
9	ポルトガル	18,742	欧州
10	ブルガリア	17,664	
11	ドイツ	15,434	米州
12	エクアドル	14,292	
13	ポーランド	13,751	欧州
14	中国	13,170	アジア
15	ドミニカ共和国	12,291	米州

スペインにおける外国人居住者は、伝統的には、保養を目的とした欧州諸国（おもにイギリスやドイツ）の退職者などの移住がほとんどであり、それら外国人に対して移民問題が提起されたことはなかった。しかし90年代にはアフリカ地域から、2000年以降はラテンアメリカ諸国や東欧諸国からの流入が著しく、外国人構成やその規模に大きな変化を見ることとなった。98年には全人口の1.6%を占めるのみであったが、2000年に2.3%、2004年には7%に達し、2007年には遂に人口の一割が外国人という状況に至る。2007年住民登録によれば、欧州出身者が約189万人、米州出身者が約158万人、アフリカ出身者が約80万人、アジア出身者が約22万人である。EU市民を除く場合、米州地域からの移民が最多となる。国別には、モロッコ人が最大のコミュニティを形成しており、約58万人を数える。ルーマニアの約52万人、エクアドルの約42万人がそれに続き、これら3カ国で外国人全体の3分の1を占めている。さらにイギリス、コロンビア、ボリビアを加えると、外国人人口の半数超がこれら6カ国出身者から構成される。（図表4-12、図表4-13）

図表 4-12 出身地域別居住数



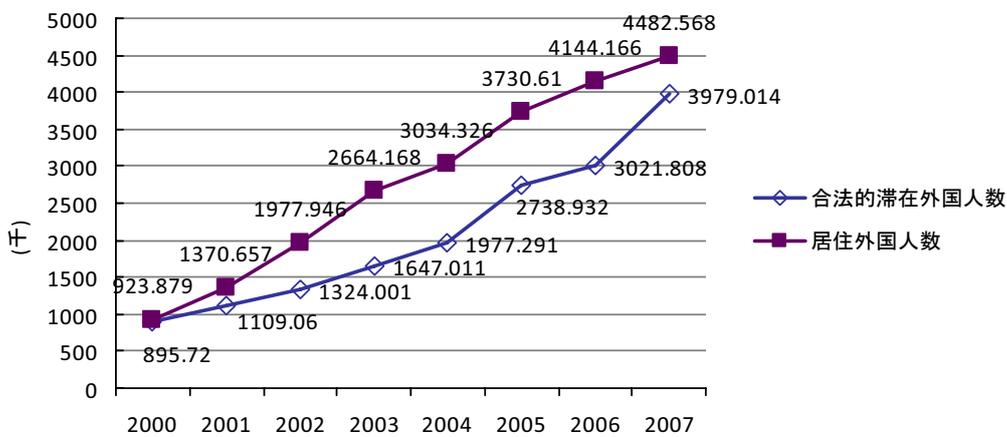
出典：INE

図表 4-13 上位出身国別居住数 2007\* 暫定値

	国名	居住者数	地域
1	モロッコ	576,344	アフリカ
2	ルーマニア	524,995	欧州
3	エクアドル	421,384	米州
4	イギリス	314,098	欧州
5	コロンビア	258,726	米州
6	ポリビア	198,770	米州
7	ドイツ	163,887	欧州
8	アルゼンチン	139,711	米州
9	イタリア	134,712	欧州
10	ブルガリア	121,611	欧州
11	中国	104,997	アジア
12	ペルー	102,485	米州
13	ポルトガル	100,196	欧州
14	フランス	100,018	欧州
15	ブラジル	89,482	米州

またここで注目されるのは、上記の各自治体住民登録から割り出される外国人人口と、政府が滞在許可（一般制度による非EU市民）および滞在カード（共同体制度によるEU市民）から把握する合法的滞在外国人数とのギャップの変化である（図表4-14）。2000年以降広がりを見せ100万人を超えることがあったが、2005年の合法化、さらには2007年にルーマニア、ブルガリアのEU統合とEU市民の外国人登録の義務化を導入したことにより、その差は50万人ほどにまで減少した。一定枠割当制度による入国者も考慮すればその差はさらに縮まることになる。

図表 4-14 合法的滞在外国人数と居住外国人数の比較（2000-2007）



出典：移民庁およびINE データより筆者作成

スペインの全17自治州の外国人居住状況を確認すると、4つの自治州（アンダルシア、カタルーニャ、バレンシア、マドリッド）に集中していることがわかる（図表4-15）。これら4自治州で外国人全体のほぼ7割を受け入れている。またEU市民と非EU市民では居住地域に異なる傾向がみられ、EU市民が最も多く居住するのはバレンシアであり、非EU市民は二大都市のマドリッドとバルセロナ（カタルーニャ自治州）にとりわけ集中している。表の右は、各自治体における外国人比を表わしているが、7自治州で外国人人口が1割を超えている。また、カタルーニャとマドリッドでは、EU市民の2倍から3倍にあたる非EU市民が居住していることがわかる。

図表4-15 外国人人口比 2007年

	自治州	外国人人口比(州内外国人/全国外国人)			外国人人口比(州内外国人/州人口)		
		外国人全体	EU(27)市民	非EU市民	外国人全体	EU(27)市民	非EU市民
1	アンダルシア	11.8%	14.8%	9.9%	6.6%	3.1%	3.5%
2	アラゴン	2.8%	3.3%	2.4%	9.6%	4.4%	5.2%
3	アストゥリアス	0.7%	0.6%	0.8%	3.0%	1.0%	2.1%
4	バレアレス	4.2%	5.6%	3.3%	18.5%	9.3%	9.1%
5	カナリアス	5.5%	7.6%	4.3%	12.4%	6.4%	6.0%
6	カンタブリア	0.6%	0.4%	0.7%	4.7%	1.3%	3.4%
7	カスティーリャ・イ・レオン	2.7%	3.2%	2.3%	4.7%	2.2%	2.6%
8	カスティーリャ・ラ・マンチャ	3.5%	4.5%	3.0%	8.1%	3.9%	4.2%
9	カタルーニャ	21.5%	13.5%	26.4%	13.5%	3.2%	10.3%
10	バレンシア	16.2%	22.7%	12.3%	15.0%	7.9%	7.1%
11	エストレマドゥーラ	0.6%	0.6%	0.7%	2.7%	0.9%	1.7%
12	ガリシア	1.8%	1.6%	1.9%	2.9%	1.0%	1.9%
13	マドリッド	19.2%	15.8%	21.2%	14.3%	4.4%	9.8%
14	ムルシア	4.5%	2.6%	5.6%	14.5%	3.2%	11.2%
15	ナバーラ	1.2%	0.9%	1.5%	9.2%	2.4%	6.8%
16	バスク	2.2%	1.5%	2.6%	4.6%	1.2%	3.4%
17	ラ・リオハ	0.8%	0.8%	0.8%	11.9%	4.2%	7.7%
	17自治州 合計	100%	100%	100%	10.0%	3.8%	6.2%

出典：2007年 INE データより筆者作成

## (2) 外国人労働者

スペイン統計庁（INE）の労働力調査（EPA）によれば（図表4-16参照）、外国人の労働力人口は、2002年の112万人から毎年40万人前後の増加をみせ、2007年には約317万人の外国人労働者が存在するとしている（表-参照）。また、政府の「戦略計画書2007-2010」においては、2006年の全労働力人口2153万人のうち、12.8%（2,754,800人）が外国人であり、非EU市民（当時はルーマニア、ブルガリアを含む）が11.2%（2,413,600人）を占めているとし、スペイン労働市場における外国人の重要性に言及している。同資料によれば、非EU市民の外国人労働力人口の55%がラテンアメリカ人（1,324,300人）、非EU欧州市民が22.5%、残り23%である。

また、スペイン人の失業率が、2006年に8.03%であるのに対して、2006年EU市民の失業率は9.48%、外国人労働者の多数を占める非EU市民の失業率は12.09%であり、外国人労働者の失業率の高さが示される。性別失業率は、スペイン人、外国人労働者ともに5%前後の開きがある。

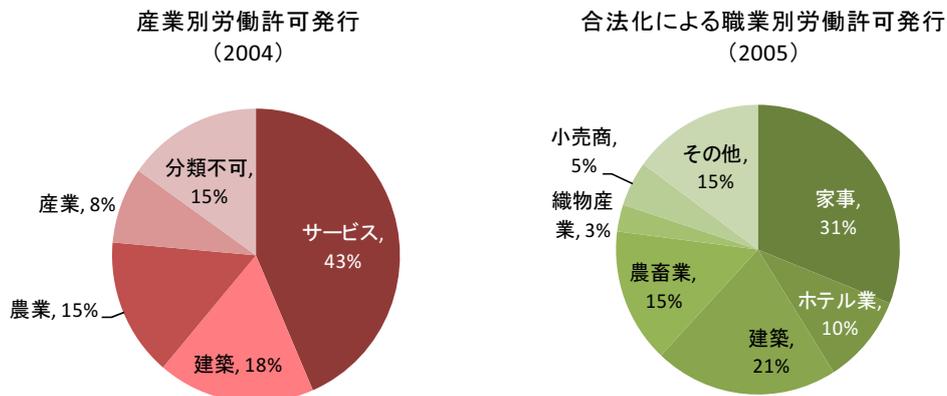
図表4-16 外国人労働力人口・就業者数・失業者数の推移 2002-2007

	16歳以上人口			就業者			失業者		
	全体	男子	女子	全体	男子	女子	全体	男子	女子
2002	1,542,700	751,300	791,400	1,116,700	633,400	483,400	162,500	81,300	81,200
2003	2,039,600	1,015,100	1,024,400	1,531,800	878,700	653,100	236,100	113,400	122,800
2004	2,534,900	1,277,200	1,257,800	1,918,800	1,111,000	807,800	259,500	123,400	136,200
2005	3,095,100	1,545,200	1,549,800	2,336,000	1,311,400	1,024,700	266,900	123,900	143,100
2006	3,616,600	1,809,200	1,807,300	2,789,700	1,554,000	1,235,800	328,600	144,400	184,300
2007	4,176,800	2,066,900	2,109,900	3,171,300	1,760,200	1,411,200	386,200	183,500	202,800

出典：INE, EPA

外国人労働者の多くは、法的身分にかかわらず、主にサービス産業に従事している。(図表4-17参照)。サービス産業における外国人の主な職業は、家事サービスや、ホテル業、レストランなどの飲食業とされる。

図表4-17 労働許可発行数



出典：INE2007年統計年鑑(2004年データ引用)、2007年戦略計画書(2005年データ引用)

家事サービスは、以前はアンダルシアなどの地方出身者により充足されていたが、彼女らはより賃金の高い職へ移動し、またスペイン全体の所得の増加とともに中所得家庭の利用が増えたことや高齢者の増加などによってその需要が拡大した。スペイン老人病・老人学協会は、「高齢者の住宅介護ヘルパーの80%がラテンアメリカ女性を中心とした移民である」

と発表した<sup>15</sup>。またホテル業については、バルセロナ飲食店組合の調査によれば、カタルーニャのホテルの98%が移民労働者を雇用し（つまり従業員に最低1名の外国人がいる）、短期的には4人に3人が移民であると推算している<sup>16</sup>。その他の外国人雇用創出源として建築業、農業が続く。社会保険加入データに基づく各産業の外国人率は、特に建築と農業で高く、サービス業（ただしホテル業や家事サービスでは高い）や工業では低い（詳細は74頁の付属資料を参考のこと）。スペイン労働者と外国人労働者との区分は明確であり、外国人はより低技能職で、重労働や危険を伴う臨時雇いの職業に就くことが多く、また職業上の住みわけがされている。従って両者の労働市場における競争はほとんど生じない。社会保険への加入は、雇用主側のコストに対する抵抗もあり、外国人労働者の加入が遅れていた。しかし、2005年合法化措置の際に加入を条件とするなど政府の努力も実り、2004年12月末の1,074,794人から、2005年12月末には1,688,598人へ増加し、2008年1月末には加入者数200万人超に達した。しかし外国人労働力人口（図表4-15参照）との比較からわかるとおり、就業者ベースにおいていまだ7割と低く、不法就労やインフォーマルセクターに対するさらなる取り組みが待たれる。

---

<sup>15</sup> Terra, EFE（2007年7月31日付記事）

<sup>16</sup> El Periódico-カタルーニャ地方紙（2007年8月1日付記事）

## 参考

楠貞義 (1994). 『スペインの現代経済』 勁草書房

参議院憲法調査事務局 (2004). 参憲資料第 25 号「憲法と憲法付属法に関する主要国の制度」

戸問一衛・原輝史編 (1998). 『スペインの経済』 早稲田大学出版部

坂東省次・戸問一衛・碓順治 編 (2007). 『現代スペイン情報ハンドブック [改訂版]』 三修社

Aguilera Izquierdo, Raquel (2006). “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el Arrigo social y laboral”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63*.

Balch, Alex (2005). “Immigration as a labour market strategy, Spain”, in Niessen and Yongmi Schibel (eds)-*Inmmigration as a labor market strategy –European and North American Perspective*. Migration Policy Group

Charro Baena, Pilar (2006). ”El trabajo de los extranjeros en España: Una lectura desde el Ordenamiento Laboral”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63*.

Comisiones Obreras de Aragón, CCOO (2007). “Estudio y análisis del procedimineto decontratación a través de contingente”. documentos sindicales número 17.

Consejo Economico y Sociales (2004). *Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España*, Madrid:CES.

Cornelius, Wayne A. (2004). “Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer“, in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, and James F. Hollifield, eds., *Controlling Immigration, A Global Perspective*, California: Stanford University Press.

Cristóbal Roncero, Rosario (2006). “Políticas activas de empleo de los inmigrantes”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63*.

Geronimi, Eduardo (2004). “Admision, contratacion y proteccion de trabajadores migrantes, Panorama de la legislacion y la practica nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Perú, Portugal y Uruguay”. *Estudios sobre Migraciones Internacionales 70*. OIT(ILO).

\_\_\_\_\_ (2004). “Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de empleo”. *Estudios sobre Migraciones Internacionales 65*. OIT(ILO).

Levinson, Amanda (2005). *The Regularisation of Unauthorized Migrants : Literature Survey and Country Case Studies*, Oxford : Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Martinez-Brawley, Emilia & Estrella Gualda(2006). “US / Spanish comparisons on

- temporary immigrant workers: implications for policy development and community practice”, *European Journal of Social Work*, Vol.9, No.1, March 2006, PP.59-84
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007). *Plan estratégico de ciudadanía e Integración 2007-2010*.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier (2005). “Evolution of Spanish immigration policies and their impact on North African migration to Spain”. *Studies in Culture, Polity and Identities*, Vol.6(1).
- OSCE/IOM/ILO (2006). *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*
- Sacristán Romero, Francisco (2005). “POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA INMIGRANTES EN ESPAÑA”, Universitas. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº3, invierno 2005/2006
- San Martín Mazzucconi, Carolina (2006). ”El acceso de los inmigrantes irregulares al Mercado de trabajo: Régimen general y contingete”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 63*
- Vicente Torrado, Trinidad L. (2006). *La inmigración latinoamericana en España*, UN/POP/EGM-MIG/2005/12

(参考ウェブサイト)

統計局 (INE) ホームページ

内務省ホームページ

労働社会政策省ホームページ

### 移民労働者の労働セクター

社会保険データを用いて移民人口の労働セクター分析を行い、近年の状況を概観する。社会保険統計より見出される最初のデータは、異なる保険制度によるもので、それらは大半の活動やセクター（工業、建築、サービスなど）を含む一般制度とその他の特殊制度に分けられる。これら異なる制度が重要なのは、外国人雇用において特殊制度（農業や家事労働など）の割合が高いからである。その後、一般制度内の職業データを分析する。

制度別加入者データの表17（人数）と表18（国別%）では、鉱業・製炭業は端数のためデータからは除いている。表18から、一般制度における外国人労働者の密度は就業人口全体と比べ低く、その他制度においては異なる結果が示された。

表17 社会保険制度別 外国人加入者数

(2007.1.11)

	一般	自営業	農業	家事	海運	合計
EU	267,529	84,053	21,806	3,761	1,102	379,021
その他ヨーロッパ	214,676	9,561	24,351	40,824	152	289,578
ブルガリア	35,541	1,505	4,221	5,815	13	47,095
ルーマニア	130,595	5,044	16,468	23,636	63	175,817
ウクライナ	28,343	912	2,538	7,779	31	39,604
アフリカ	273,357	17,801	77,116	15,249	1,357	384,891
アルジェリア	14,533	823	4,759	398	26	20,539
モロッコ	185,855	13,067	62,181	11,631	762	273,497
ラテンアメリカ	569,447	26,606	30,357	113,829	965	741,214
アルゼンチン	47,770	5,805	487	3,704	37	57,804
ボリビア	28,364	432	3,362	13,928	3	46,089
コロンビア	112,189	5,065	2,708	23,299	49	143,311
キューバ	19,983	1,656	270	1,400	130	23,439
エクアドル	206,567	4,903	21,779	44,382	39	277,674
ペルー	59,092	1,958	472	9,255	607	71,386
ドミニカ共和国	23,741	1,044	307	5,408	3	30,505
北米	4,897	1,767	30	100	7	6,801
アジア	86,154	23,522	4,100	9,129	191	123,097
中国	39,858	17,036	237	2,010	2	59,143
大西洋	811	167	39	19	0	1,036
全外国人就業者	1,420,369	164,208	157,912	183,174	3,780	1,930,260
EU外の外国人就業者	1,152,840	80,155	136,106	179,413	2,678	1,551,239
全スペイン内就業者	14,394,100	3,060,100	992,100	289,400	69,700	18,814,300

<sup>17</sup> Miguel Pajares. 14 *Inmigracion y mercado de trabajo. Informe 2007 - Analisis de datos de Espana y Catalunya*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 本資料は、移民常設観測所資料として移民庁より発行。 <http://extranjeros.mtas.es/es/general/InmigMercadoDeTrabajoInforme2007.pdf>

表18 社会保険制度別 外国人加入比率 (%)

(2007.1.11)

	一般	自営業	農業	家事	海運	合計
<b>EU</b>	<b>70.6</b>	<b>22.2</b>	<b>5.8</b>	<b>1.0</b>	<b>0.3</b>	<b>99.9</b>
<b>その他ヨーロッパ</b>	<b>74.1</b>	<b>3.3</b>	<b>8.4</b>	<b>14.1</b>	<b>0.1</b>	<b>100.0</b>
ブルガリア	75.5	3.2	9.0	12.3	0.0	100.0
ルーマニア	74.3	2.9	9.4	13.4	0.0	100.0
ウクライナ	71.6	2.3	6.4	19.6	0.1	100.0
<b>アフリカ</b>	<b>71.0</b>	<b>4.6</b>	<b>20.0</b>	<b>4.0</b>	<b>0.4</b>	<b>100.0</b>
アルジェリア	70.8	4.0	23.2	1.9	0.1	100.0
モロッコ	68.0	4.8	22.7	4.3	0.3	100.1
<b>ラテンアメリカ</b>	<b>76.8</b>	<b>3.6</b>	<b>4.1</b>	<b>15.4</b>	<b>0.1</b>	<b>100.0</b>
アルゼンチン	82.6	10.0	0.8	6.4	0.1	99.9
ボリビア	61.5	0.9	7.3	30.2	0.0	99.9
コロンビア	78.3	3.5	1.9	16.3	0.0	100.0
キューバ	85.3	7.1	1.2	6.0	0.6	100.2
エクアドル	74.4	1.8	7.8	16.0	0.0	100.0
ペルー	82.8	2.7	0.7	13.0	0.9	100.1
ドミニカ共和国	77.8	3.4	1.0	17.7	0.0	99.9
<b>北米</b>	<b>72.0</b>	<b>26.0</b>	<b>0.4</b>	<b>1.5</b>	<b>0.1</b>	<b>100.0</b>
<b>アジア</b>	<b>70.0</b>	<b>19.1</b>	<b>3.3</b>	<b>7.4</b>	<b>0.2</b>	<b>100.0</b>
中国	67.4	28.8	0.4	3.4	0.0	100.0
<b>大西洋</b>	<b>78.3</b>	<b>16.1</b>	<b>3.8</b>	<b>1.8</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>
<b>全外国人就業者</b>	<b>73.6</b>	<b>8.5</b>	<b>8.2</b>	<b>9.5</b>	<b>0.2</b>	<b>100.0</b>
<b>EU外の外国人就業者</b>	<b>74.3</b>	<b>5.2</b>	<b>8.8</b>	<b>11.6</b>	<b>0.2</b>	<b>100.1</b>
<b>全スペイン内就業者</b>	<b>76.5</b>	<b>16.3</b>	<b>5.3</b>	<b>1.5</b>	<b>0.4</b>	<b>100.0</b>

就業人口全体の自営業者（「自営業制度」加入者）は、16.3%で、外国人労働者内では8.5%である。欧州連合（EU）出身者に限定すれば22.2%と上昇するが、EU以外の出身者に限定すると5.2%に減少する。従って、移民人口の賃金労働者率は、全体平均を大きく上回る。国別に自営業者の割合を見ても、全体の16.3%と比較すれば、中国人を除き相対的に低い。これに続くのは、EU出身者を除くと、アルゼンチン人、次にキューバ人で高い。

「農業制度」に加入する外国人労働者の比率は、就業人口全体の平均を上回る。アフリカ人、特にモロッコ人で高く、東欧諸国がそれに続き顕著である。一方、就業者数（表17）においては、モロッコ人の次に、エクアドル人、そしてルーマニア人が多いことを示している。

「家庭内雇用制度」において、人口全体では1.5%であるが、EU以外の外国人では11.6%に上る。国別の割合には差がみられ、ボリビア人の30%が最も高い。就業者数では、エクアドル人、ルーマニア人、コロンビア人が上位を占める。

合法化の過程でこれらの比率にどのような変化が起きたのか（表19）。「農業制度」において変化はわずかにしか表れていないが、「家庭内雇用制度」（表中では家事）においては大きな変化が生じた。2005年1月時点の合法化以前の段階では、7万6,148人であったのが、合法化後の2006年には25万22人に飛躍した。これは合法化申請全体における、家事サービスの重要さを明示するものである。しかし2007年には、18万3,174人と減

り、約6万人の外国人がこの制度から外れ、一般制度へ移行したと考えられる。他の労働セクターへ移る能力のあった一部の女性たちが、ホテル業やその他サービス業へ就き、一般制度に加入したのであろう。

表19 社会保険制度別 外国人加入比率（％）変化

(各年1月)

	一般			農業			家事		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
EU	68.6	69.7	70.6	4.7	3.4	5.8	1.1	1.2	1.0
その他ヨーロッパ	75.4	66.9	74.1	12.5	10.5	8.4	7.9	20.1	14.1
ブルガリア	77.7	69.3	75.5	11.2	10.6	9.0	7.6	17.7	12.3
ルーマニア	73.8	66.2	74.3	15.5	11.9	9.4	7.1	19.8	13.4
ウクライナ	76.4	65.1	71.6	9.4	7.9	6.4	12.0	25.2	19.6
アフリカ	67.8	64.8	71.0	23.4	24.2	20.0	3.0	6.2	4.0
アルジェリア	68.8	37.4	70.8	26.0	24.9	23.2	0.8	3.6	1.9
モロッコ	64.7	32.8	68.0	26.4	26.5	22.7	3.5	5.9	4.3
ラテンアメリカ	77.8	69.0	76.8	5.4	4.9	4.1	12.2	22.8	15.4
アルゼンチン	83.1	79.6	82.6	0.8	0.8	0.8	2.9	10.4	6.4
ボリビア	70.4	46.8	61.5	9.3	8.9	7.3	17.8	43.7	30.2
コロンビア	78.4	71.0	78.3	3.2	2.2	1.9	14.3	23.6	16.3
キューバ	86.5	84.2	85.3	1.8	1.3	1.2	3.4	7.3	6.0
エクアドル	75.5	64.7	74.4	10.7	9.1	7.8	12.3	24.9	16.0
ペルー	78.4	78.7	82.8	1.0	0.8	0.7	16.8	16.9	13.0
ドミニカ共和国	72.7	73.0	77.8	1.4	1.1	1.0	22.4	22.7	17.7
北米	72.3	72.6	72.0	0.5	0.4	0.4	0.7	1.6	1.5
アジア	67.0	68.7	70.0	4.4	4.8	3.3	7.9	8.5	7.4
中国	66.5	69.0	67.4	0.7	0.4	0.4	2.3	3.7	3.4
大西洋	70.7	75.4	78.3	5.3	4.8	3.8	3.0	4.1	1.8
全外国人就業者	72.3	68.0	73.6	10.0	9.4	8.2	6.7	14.2	9.5

次に、一般制度の下部分類（鉱業、製炭業を含む）に目を向ける。表20に外国人の就業者数とパーセンテージを示した。

外国人労働者数が最も多いのは、建築業、続いてホテル業であるが、全体比での外国人割合が最も高いのは、ホテル業である。この2業種の後に、商業（卸売・小売）、その他企業活動が続く。この“その他企業活動”とは、他企業へのサービスを行う企業を指し、企業間の下請けの発展とともに近年目ざましい成長を遂げたセクターである。

表20 一般制度内産業・鉱業における外国人／全体就業者数

(2007年1月)

	外国人	全体	外国人比率
<b>農牧業</b>	<b>13,322</b>	<b>70,506</b>	<b>18.9%</b>
漁業	131	1,441	9.1%
石炭採掘・集積	692	8,852	7.8%
石油・天然ガス・ウラン・トリウム採掘	247	1,371	18.0%
非資源鉱物採掘	2,196	31,176	7.0%
飲食・タバコ産業	30,163	340,661	8.9%
繊維・服飾製造	10,073	141,844	7.1%
皮革・靴	1,788	41,405	4.3%
木材・加工	7,752	87,719	8.8%
製紙、グラフィックアート、出版	8,188	180,084	4.5%
製油、核燃料取扱	66	10,017	0.7%
化学産業	4,711	138,674	3.4%
ゴム・プラスチック製品製造	6,818	107,596	6.3%
非金属鉱物製品製造	13,336	175,401	7.6%
金属工業	2,868	75,919	3.8%
非機械金属製品製造	24,861	311,832	8.0%
機器・機械設備組立て	7,272	145,189	5.0%
事務機器・IT 機器製造	688	21,649	3.2%
機器・電子部品製造	4,070	94,640	4.3%
光学医療機器製造	1,177	31,471	3.7%
自動車・トレーラー製造	4,436	164,477	2.7%
その他輸送部材製造	2,467	53,473	4.6%
家具その他手工業製品製造	9,928	139,619	7.1%
電気・ガス・水の生産・供給	938	77,590	1.2%
<b>建築業</b>	<b>376,732</b>	<b>1,913,638</b>	<b>19.7%</b>
自動車販売・修理、燃料販売	19,268	315,005	6.1%
<b>卸売り業</b>	<b>71,175</b>	<b>860,204</b>	<b>8.3%</b>
<b>小売業</b>	<b>103,319</b>	<b>1,319,802</b>	<b>7.8%</b>
<b>ホテル業</b>	<b>210,801</b>	<b>864,121</b>	<b>24.4%</b>
陸路運輸	39,734	426,130	9.3%
海路・水路運輸	92	1,431	6.4%
空路・宇宙運輸	2,087	41,432	5.0%
輸送付帯産業、旅行代理店	23,264	318,749	7.3%
金融・保険機関	6,403	379,334	1.7%
不動産業	30,188	256,981	11.7%
情報処理・投資・開発活動	9,037	192,258	4.7%
<b>その他企業活動</b>	<b>167,376</b>	<b>1,602,024</b>	<b>10.4%</b>
官公庁、防衛、社会福祉組織	11,976	1,123,798	1.1%
教育	25,809	600,143	4.3%
医療・獣医活動、社会福祉	34,416	971,319	3.5%
公共衛生活動	4,714	82,867	5.7%
連合、娯楽、文化活動	27,902	410,959	6.8%
個人サービス活動	17,562	178,405	9.8%
家事労働者を雇用する家庭	2,225	35,170	6.3%

外国人就業者3万人以上と就業人口全体の5%以上の分野に限定し、その時系列変化を表21に示した。選択されたすべての業種において、規模、割合ともに成長が著しい。建築では2年間で外国人数が2倍に増加しているが、ホテル業、商業、その他企業活動も同様の状況である。

2005年から2006年の間に外国人比率が高くなったことは、合法化プロセスの重要性が表れたもので、2006年から2007年にはより穏やかな増加であった。このことは、外国人雇用の増加は、本国人の雇用増加とある程度平行していることを示している。

表21 一般制度内産業の外国人労働者の変化

	2005.1		2006.1		2007.1	
	外国人	外国人比率	外国人	外国人比率	外国人	外国人比率
飲食タバコ産業	19,424	5.9%	25,771	7.7%	30,163	8.9%
建築業	187,097	11.6%	311,281	17.3%	376,732	19.7%
卸売り業	44,501	5.5%	62,070	7.3%	71,175	8.3%
小売業	58,849	4.8%	89,028	6.9%	103,319	7.8%
ホテル業	131,013	17.3%	188,682	22.8%	210,801	24.4%
陸路運輸	23,360	6.1%	32,317	8.0%	39,734	9.3%
不動産業	19,198	9.0%	27,835	11.5%	30,188	11.7%
その他企業活動	96,480	7.0%	130,353	8.7%	167,376	10.4%

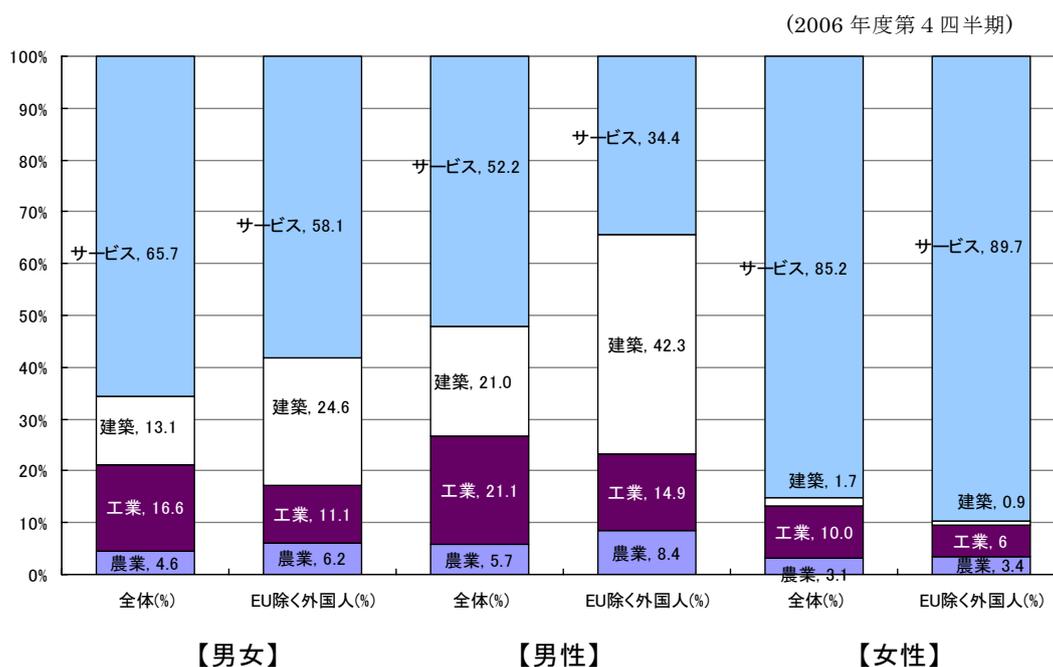
一般制度の最も重要な業種に、特殊制度である農業と家庭内雇用を追加すると、外国人労働市場の最も集中する6セクターが構成される。この6セクターにおける外国人就業者数の変化について、合法化プロセスを通して、建築、ホテル、商業、その他企業活動においては成長が維持され、一方で家事サービスにおける減少と、農業における僅かな減少を伴った停滞が見られた。(表22)

表22 主要6セクターにおける外国人労働者の変化

	2004.1	2005.1	04年成長	2006.1	05年成長	2007.1	06年成長
建築業	155,108	187,097	20.6%	311,281	66.3%	376,732	21.0%
ホテル業	112,826	131,013	16.1%	188,682	44.0%	210,801	11.7%
家庭内雇用	72,361	77,098	5.2%	247,874	221.5%	183,174	-26.1%
商業	85,433	103,350	21.0%	151,098	46.2%	174,494	15.5%
その他企業活動	76,953	96,480	25.4%	130,353	35.1%	167,376	28.4%
農業	120,928	113,768	-5.8%	163,290	43.5%	157,912	-3.3%

表23では、4つの大分類（サービス、建築、工業、農業）における就業者比率をみた場合、工業部門とサービス部門は全体と比べ外国人（EU 以外出身者）でその割合が低く、建築と農業ではその割合が高くなっている。性別での比率に注目すると、外国人男性では全体の傾向が強調され、男性全体の21%に対して、外国人男性の42.3%が建築に従事している。女性については、外国人女性が一層家事サービスに集中していることが分かる。

表23 性別就業者比率



---

JILPT 資料シリーズ No. 46

諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008

発行年月日 2008年7月18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:03-5903-6321

印刷・製本 株式会社相模プリント

---

©2008 JILPT

\*資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)