

第4章 イギリス

はじめに

長期の景気拡大を背景とする人材不足の深刻化に、労働党政権は 1990 年代末から 2000 年代前半にかけて、移民労働者受入れの積極化に舵を切った。従来から移民労働者の受入れに比較的積極的な立場を取る省庁(貿易産業省や財務省)だけでなく、移民には本来消極的な内務省も、移民労働者は経済成長や競争力向上に寄与し、納税を通じて財政に貢献するといった利点を挙げて積極論を後押ししている¹。

しかし、2004 年の EU 拡大による旧東欧諸国からの急激な移民の流入と前後して経済成長には陰りが見え始め、雇用状況は徐々に悪化していった。移民労働者への風当たりは強まり、移民労働者がより安い賃金で働くことによってイギリス人の雇用を奪っているとの主張や、イギリスの社会保障や医療制度への寄生、また教育、住宅など公共サービスへの圧迫が言われるようになった。さらに、2007 年に始まる金融危機の経済・雇用への悪影響により、この傾向は決定的になった。反移民的な言説は必ずしも全てが十分な根拠や分析に裏打ちされたものではなかったが、それでも国民の移民に対する印象に少なからず影響を及ぼしたといえる。調査会社 Ipsos-Mori によれば、移民問題はこの 10 年間、とりわけ 2004 年と 2007 年の EU 拡大の時期に、経済・失業に次いでイギリスの直面する重要な問題として認識されるに至った²。

移民の流入は、人口構成にも影響を及ぼしている。統計局が 2012 年 12 月に公表したイングランド及びウェールズに関する 2011 年センサスの結果によれば、2001 年以降の人口増 370 万人のうち、210 万人分(55%)が移民流入によるものであった。国内に居住する外国出生者数は 750 万人と人口の 13%に相当、うち約半数の 380 万人が過去 10 年間にイギリスに流入している。国別には、インドやパキスタン(69 万 4,000 人と 48 万 2,000 人、いずれも 2001 年から 1.5 倍増加)など従来から在留者数が多い国に加えて、ポーランド出身者が 2001 年からほぼ 10 倍(57 万 9,000 人)に増加した。外国出生者の過半数はロンドン及びイングランド南東部に集中しているが³、地方でも、外国人が急速に増加する自治体が出ているという。

多くの国民が移民の増加を感じ、移民の削減を希望している。社会調査センター(NatCen)が 9 月に公表した British Social Attitudes Survey(意識調査)の結果によれば、51%が「移

¹ 例えば、DTI(1998)、Home Office(2001)など。

² 調査は、「イギリスが」直面する重要な問題と、「あなた及び家族が」直面する重要な問題を別に訪ねており、前者では移民・人種問題が上位にあるが、後者では相対的に低く、必ずしもこうした問題に直接直面しているわけではないことが窺える。なお、同調査は継続的に行われているが、移民問題は 2000 年代初頭から徐々に上位に浮上してきた。

³ 人口に占める外国出生者比率は、ロンドンで 2001 年の 27%から 37%に、イングランド南東部では 8%から 12%に上昇した。この間、ロンドンではおよそ 100 万人、南東部では 40 万人、それぞれ外国出生者が増加している。また現地メディアは、センサスが提供する地域毎の白人イギリス人比率に関する集計結果を受けて、ロンドンでは 2001 年の 58%から 2011 年には 45%と過半数を割り込んだことを大きく報じた(イングランド及びウェールズ全体では 87%から 80%に減少)。

民は大幅に減少するべき」、24%が「若干は減少するべき」と回答している。また、移民流入の影響についても、「経済的に悪影響を及ぼす」との回答が52%（「良い影響」は30%）、「文化的に悪影響を及ぼす」との回答が48%（同34%）を占める。悪影響との回答は、とりわけ所得・教育水準の低い層で比率が高く、こうした層が移民流入による影響への不安感をより強く感じているといえる⁴。

国民の間に高まる懸念に対応する形で、政府は2014年度までに移民の純流入数（流入者数から流出者数を差し引いた数）を現在の20万人前後から数万人に圧縮すると公約しており、既に就労ビザに関する数量制限や就学・家族ルートを含む全体的な受入れ基準の引き上げなど、流入経路の引き締めを図っている。移民労働者の数量制限を巡っては、当初、人材調達が困難になることなどを理由に経営側から反対があったものの、景気低迷が続いて国内の労働需要が顕著に減少するにつれ、そうした批判は下火となった。ただし、他のEU加盟国からの移民の流入を拒否することは出来ないなど、政府の手の及ばないところが大きいことから、目標は達成されないと見られている。

以下では、イギリスの選択的移民制度の近年の変化についてまとめる。

第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針

労働党政権による移民労働者の積極的受入れは、「管理された移民」(managed migration)との考え方に基づき、経済に貢献する高い専門技術を持つ者に門戸を開放する一方、未熟練あるいは不法就労移民の入国を認めないとの基本方針に基づいている。2001年には、労働許可証に係る資格水準の要件緩和に加え、高度技術者に対する新たな受入れスキーム(Highly Skilled Migration Programme)を導入、イギリスでの雇用主の有無にかかわらず、申請者の資格や過去の収入等に基づくポイントにより受入れの可否を決定するルートを開いた。

国内の雇用主のスキル需要や本人の高い資格に価値を置いたEU域外に対する選択的受入れの強化の一方で、2004年のEU拡大によって新たに加盟国となった旧東欧諸国(A8)に対しては、原則として就労が自由化された。これには、イギリス人労働者が就労に消極的な業種における未熟練労働者の不足について、域外からの労働者に比して同じEU内において管理が容易なA8労働者の受入れにより緩和する意図があったとみられている(Devitt 2012)。受入れに際しては、新たに導入された労働者登録制度(Worker Registration Scheme)への登録が義務付けられた(登録により住宅給付など一部の給付の受給権を付与、12カ月の継続的な就労の後に登録義務を免除)。しかし、2004年の新規加盟時点で労働市場を開放したのがイギリスやアイルランドなど一部の加盟国に留まったことも影響し、イギリスには政府の想定をはるかに上回るA8移民労働者が流入した。2004年から不況期に至る2009年までの約5年間で、労働者登録制度の登録者だけでも年間延べ20万人前後が新たに国内で就労を開始、

⁴ ただし、専門職の移民の流入については、積極的に評価されている(例えば東欧からの専門職移民の流入について、就職目的の場合は63%が、求職の場合でも59%が「良いこと」と回答している)。

多くは農業、ホスピタリティ産業、製造業、食品加工業などで未熟練職種に従事した⁵。さらに実数は不明だが、登録を行わない労働者や「自営業者」（この場合登録は不要）として入国、就労する者もいたといわれる。同制度は、EU の定める 7 年の年限をもって廃止され、2011 年 4 月以降は他の欧州経済圏（EEA）諸国からの労働者と同様、国内での自由な就労が認められている。なお、2007 年のブルガリアとルーマニア（A2）の EU 加盟に際しては、農業における季節労働者および業種限定（食品加工など）の受入れスキームのみで就労を認め、滞在期間や年間の数量規制などの制限が設けられている⁶。ただし両国についても、「自営業者」としての就労は制限されていない。

A8 諸国の移民労働者の予想外に急激な流入は、政府に移民政策の再考を促した。翌 05 年 2 月には「入国管理 5 カ年計画」が、7 月にはいわゆるポイント制（Points Based System）導入を柱とする制度改正案が示された。政府はポイント制導入について、移民制度に対する国民の信頼の改善のほか、高い生産性やスキルを有する労働者や留学生の受入れ、国内のスキル不足の充足、投資の呼び込み、生産性の向上、労働市場の柔軟化、また滞在期限がきた人々を確実に出国させることなど、多様な目的を掲げている（Home Office, 2005）。

従来の受入れスキームでも申請者の教育資格や収入に基づく審査は行なわれていたが、審査基準が点数により明確化されたほか、手続き上も簡素化がはかられた。特定の雇用主による受入れが前提となる第 2・第 5 階層や、受入れ先となる教育機関が明確な第 4 階層では、雇用主や教育機関に対してスポンサー（受入れ先）としてのライセンス取得を義務付け、スポンサーと関連付けて受入れ対象者を管理するシステムが導入された⁷。従来は、労働者等の受入れに際して雇用主が労働許可、対象者が入国申請をそれぞれ行っていたが、ポイント制の導入で労働許可証と入国許可が一元化されたことにより、スポンサーは上記システムを通じて「受入れ証明」（Certificate of Sponsorship）を申請し、発行された証明番号を対象者に通知すればよいことになった⁸。また第 2 階層については、英語能力とともに、主申請者及び家族の生活を維持するための資力に関する要件が新たに設定された⁹。一方で、従来の労働許可

⁵ Home Office (2007) Economic and Fiscal Impact of Immigration、UKBA (2009) Accession Monitoring Report May 2004・March 2009

⁶ それぞれ、Seasonal Agricultural Workers Scheme (SAWS) と Sectors Based Scheme (SBS)。本来は EEA 域外からの労働者に対して適用されていたが、A2 労働者向けに限定された。SAWS は政府から委託を受けた全国 9 カ所のスキーム運営者の管理の下で 6 カ月を上限に就労を認めるもので、2012 年および 2013 年の数量規制は年間 2 万 1,250 件。

SBS は、サービス業（宿泊・飲食業）および食品製造業（食肉・水産物・きのこ加工業）に限定して受入れが行われていたが、従来からこのスキームを通じて就労していた A8 労働者の就労自由化によって人手不足が緩和されたため、サービス業における受入れは 2005 年に停止された。国内で人手の調達に困難な場合に、12 カ月を上限に就労を認める（延長申請は可能）。なお、同スキームによる滞在が 12 カ月に達した労働者には、自営業者や、労働者登録制度で滞在 12 カ月を経た A8 労働者などと同様、国内での居住や就労が自由となる登録証（registration certificate）の申請が可能となる。

⁷ 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。

⁸ 受入れ証明は書面等ではなく、スポンサー管理システムを通じて受入れ対象者を登録して得られる登録番号として発行され、スポンサーは対象者に番号を通知する。

⁹ 実際の影響は不明だが、政府は 2006 年の EU 域外からの技能移民労働者 9 万 5,000 人のうち 3 万 5,000 人が、政府の設定する基準に達していなかったと推測している。

制度における労働市場テストで雇用主に求めている未充足求人の詳細や充足の努力、受入れ予定の労働者がいかに必要なスキルを備えているか、などに関する説明要件は緩和されている。

制度改正に伴い、運用体制も再編された。国境管理体制の強化策として、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、政府とは独立の組織として拘束権など新しい権限を与えた。また、労働市場への影響や専門技術者の不足職種の判定等を行う政府の諮問機関として、移民提言委員会 (Migration Advisory Committee) が新設された (後述)。さらに、移民流入の地域に対する社会的影響や公共サービスによる対応を分析し、政府に提言を行う移民影響フォーラム (Migration Impacts Forum : 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) が設置された¹⁰。

このほか、出入国手続きの電子化や外国人居住者に対する生体認証 ID カード (就労の可否を含む情報が記載される) の付与などが導入されている。

図表 4-1 移民制度の変遷

	社会的背景	施策	主な内容
1948		国籍法 制定	移民受入れに関する制限なし ・英連邦市民に英国臣民としての居住及び労働の権利を自動的に付与
1950年代	新英連邦諸国からの移民流入		
1962		英連邦移民法 制定	戦後最初の移民政策の転換点 計画的な移民受入れ政策の概念導入 ・移民を階層化・労働許可制度の導入
1965		人種関係法 制定	人種差別的行為の禁止
1968		英連邦移民法 制定	英国市民権の階層化?
1971		英連邦移民法 制定	原則移民の禁止 ・パトリアルルの概念導入(血統上のルーツを考慮)
1974	労働党政権発足		
1976		人種関係法 制定	間接差別の概念導入
1979	保守党政権発足		
1981		国籍法 制定	市民権の概念を明確化、取得が困難に
1987		運送会社賠償責任法 制定	有効な旅券やビザを持たない乗客を運送した船舶・航空会社に一人に就き 1,000 ポンドの罰金
1997	労働党政権発足		
1999		移民・庇護法 制定	医師、看護師、教員、IT 関連職種に対する受入れ規制緩和
2001	経済成長の持続と失業率の低下 IT から保健医療までの広い分野で、専門技術者の不足が深刻化		新たな就労許可制度の開始(移民規制を 30 年ぶりに緩和) ・労働許可証の発給規制を一部緩和 ・高度専門技術者にポイント制で労働市場開放、受入れを積極化
2002		国籍、移民・庇護法 制定	
2003			6 カ月を超えて滞在する全ての EU 域外移民に英国外でのエントリー・クリアランス (入国ビザ) 取得を義務化
2004	東欧諸国など 10 カ国が EU に加盟		新規加盟国を EEA 外の移民に対する規制対象から除外、旧東欧 8 カ国の移民労働者に労働者登録制を導入
2005			移民政策路線転換 「入国管理 5 カ年計画」(2 月) ポイント制に関するコンサルテーション(7 月) 未熟練労働者に対する受入れ制限 熟練労働者の受入れ積極化
2006		移民・庇護・国籍法 制定 (施行は 2008 年) (制度改正)	ポイント制を柱とする新制度案を発表(3 月)
		移民(欧州経済圏)規則 制定	就労カテゴリからの永住権申請に対する英国内で滞在期間要件を 4 年から 5 年に延長、英語の習得水準の明示を要件化 欧州経済圏 (EEA) からの移民に無条件で 3 カ月の居住を許可

¹⁰ Migration Impacts Forum は目立った成果を上げないまま、政権交代後に解体された。

2007	ルーマニア、ブルガリアがEUに加盟		EEA 外の移民に対する規制対象からは除外、ただし就労制限は継続(労働許可証を発給、雇用を季節労働などに制限)
		英国国境法 制定	スポンサー制度の導入
2008		ポイント制導入	永住権申請者に「英国での生活」テストの合格または英語以外を母国語とする者向け英語コース(ESOL)の修了を要件化
			第1階層(高度)導入(2~6月)、第2(専門技術者)・第5(短期等)階層導入(11月)
2009			特定の階層間の変更を許可(第2・4・5階層の滞在延長に関連?)
		ポイント制導入	第4階層(学生)導入(3月)、受入れ教育機関にライセンス制度 第1階層の資格・所得要件改定、外交官の帯同する家事使用人(第5階層)に5年滞後の永住権申請を許可 第1階層(就学後就労)について第4階層以外の入国者の滞在期間中の就学内容を考慮
2010		(制度改正)	第2階層(企業内異動)の入国者の永住権申請の権利を廃止 第1階層(一般)の初回入国ビザの年限を3年から2年に短縮(更新時の上限を2年から3年に延長) 研修中の医師・歯科医師の第1階層(就学後就労)への転換申請を許可
		保守党・自由民主党連立政権発足(5月)	
2011		(制度改正)	第1階層(一般)の国外からの新規申請、他の階層からの転換申請の受け付け停止
		(制度改正)	第2階層(一般)の雇用主ライセンスに年間2万700件の数量制限を設定(想定される給与水準が所定額を上回る者を除く)、また技能水準や給与水準、英語能力の基準を改定 第2階層(企業内異動)に短期・長期の区分を導入、短期は滞在延長を不可とし、長期には入国時に最長3年1カ月、延長により最長5年の滞在期間の上限を設定。以降、同一の区分で入国するには12カ月間の国外での居住を義務化 短期滞在ビザに起業見込みの区分を設定、第一階層(起業)への移行申請を許可 第4階層(一般)の家族帯同を制限、新規申請者については高等教育機関の提供するNQFレベル7以上・12カ月以上のコース及び英政府または他国政府の補助を受けた6カ月以上のコースの参加者のみ家族帯同を許可 第4階層(一般)の新規及び延長申請者の就労を制限、就労を認める時間をコースの水準や受入れ教育機関の種別に応じて決定 第1階層(例外的才能)を導入、科学・文化分野で国際的に認知された者、所定の機関により特に将来成功すると認められた者を対象に、初回申請時に3年4カ月、延長申請で2年間の滞在、また5年後には永住権の申請を許可、ただし初年度は1,000件の上限を設定、また既に他の区分で入国している者の移行は不可。
2012		(制度改正)	第1階層(就学後就労)廃止、第1階層(大卒等起業家)を導入、高等教育機関に世界水準の革新的アイデアや起業スキルを有すると認められた高等教育修了者に滞在延長を許可 第2階層(一般、宗教指導者、スポーツ選手)の一時的滞在許可に6年の年限を設定 滞在期間が上限に達した第2階層の移民に対して、次回の第2階層による申請までに12カ月の国外での居住を義務化 第4階層の全ての受入れ機関に「特に信頼されたスポンサー」のステータスの取得を要件化 就労を通じた訓練を含むコースの学習と就労の比率を2:1にすることを義務化 第5階層(国際協定)により入国を許可された外交官の家事使用人について、雇用主の滞在期間または最長5年の滞在を許可、滞在中の雇用主の変更や永住権申請は認めないが、家族の帯同は許可 家事使用人の帯同を短期訪問者に限定、雇用主とともに最長6カ月の滞在を許可、滞在中の雇用主の変更、家族の帯同、永住権申請は不可 家族帯同の要件を厳格化 ・配偶者(パートナー?)等の帯同に1万8,600ポンド、配偶者及び子供1名の帯同に2万2,400ポンドの所得水準の下限を設定、後者は以降子供1名につき2,400ポンドを加算 ・家族の永住権申請までの滞在期間を2年から最短5年に延長 ・国外で4年間同居したパートナーに関して即時永住許可を認める制度を廃止 ・成人・高齢者の被扶養者の親類について、国外で帯同申請を行うこと、近い親類であること、年齢や病氣、障害の結果として長期にわたり日常生活に援助を要し、かつこれを主申請者がイギリスにおいて行う必要があること、その際公的な金銭的補助を要さないことを証明しなければならない 長期の合法・非合法な滞在の結果として認められる永住申請権を14年から20年に延長

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)、
Home Office “Timeline: Policy and legislative changes affecting migration to the UK”
(<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/immigration-asylum-research/user-guide-immig-statistics/user-guide-policy-changes>)

第2節 外国人労働者受入れ制度

1 制度の全体像

移民受入れに関する基本的なルールは、1971年移民法とこれに基づく移民規則(Immigration Rule)¹¹によって規定されている。このほか、移民規則は、制度運用に関する詳細な内容を含んでおり、多くの制度改正は、内務相の改正に関する声明(Statement of Changes in Immigration Rule)について議会の承認を受ける形で実施される。入国(就労・就学許可)、滞在延長、市民権、難民の申請に関する審査は、上述の組織改編を経て設置された内務省の国境庁(UK Border Agency)が担う。

現在の主要な受入れ制度であるポイント制は、2008年から段階的に導入された。従来の労働許可制度や高度技術移民プログラム、ビジネス向けの制度など、80以上におよぶ受入れスキームが、5階層から成る区分の下にカテゴリとして整理されている。

図表 4-2 ポイント制における移民の分類

階層	対象	カテゴリ
第1階層	高度技術者 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者(科学者、企業家など)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 例外的才能 ・ 起業家 ・ 投資家 <ul style="list-style-type: none"> ・ 一般 ・ 学卒起業家
第2階層	専門技術者 国内で不足している技能を持つ者(看護師、教員、エンジニアなど)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般 ・ 企業内異動 <ul style="list-style-type: none"> ・ 運動選手 ・ 宗教家
第3階層	単純労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者(建設労働者など)	(停止中)
第4階層	学生	学生
第5階層	他の短期労働者、若者交流プログラム等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 短期労働者 ・ クリエイティブ・スポーツ、非営利、宗教活動、政府の交換制度、国際協定、若者交流プログラム

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)

各カテゴリには、それぞれ異なる基準要件や滞在期間などの条件が設定されており、年々修正が加えられている。家族の帯同についても、カテゴリによって条件が異なる。また、家事使用人など一部の者はポイント制の枠外で就労が認められている。

第2階層が対象とする専門技術者の受入れについては従来から、国内での人材調達が困難であることを示すために、当該のポストについて一定期間の求人広告を行うことを雇用主に義務付けている(「労働市場テスト」)。ただし、人材不足が明らかな職種についてはこのプロセスが免除される。こうした職種については、従来は国境庁がリストを作成していたが、改めて人材不足職種を検討し、また継続的な見直しを行う諮問機関として、移民提言委員会(Migration Advisory Committee : MAC)が2007年に設置された。MACは、研究者などで構成される委員と、研究機能も持った事務局によって構成され、統計データや企業や業界団

¹¹ 一次法である Act に対する二次法として、Regulations、Order、Rule などがある。

体などの関係者からの公式・非公式の意見聴取を通じてリストを作成、政府はこれを受けて不足職種を決定する。なお近年は、人材不足職種の検討に留まらず、各種政策の影響評価も諮問されるなど役割が拡大している。

この他、移民制度の実施に関与する組織として、移民制度に関する申請手続きについてアドバイスをを行う民間の専門組織が多数存在する¹²。こうした組織に対する政府から独立の監督機関として、1999年に **Office for Immigration Service Commissioner** が設置されており、アドバイザーとしての登録承認や監査などを担っている。

上述のとおり、第2・第4・第5階層における移民の受入れに際しては、受入れ機関等にスポンサー(受入れ保証者)としてのライセンスの取得が義務付けられている。ライセンスの申請に際しては、国内での合法的な事業活動を証明する書類(法人登録等)など¹³の提出および面談により、代表者や受入れ担当者の経歴等を含め、スポンサーとしての義務を履行する能力や意思、必要な人事管理制度の有無などを当局により審査される。ライセンスは、スポンサーとしての資格を認められたA級と、何らかの問題があり改善が必要とされたB級に分かれる。後者については、当局の定める改善計画を一定期間のうちに実施することが求められ、これを怠る場合はライセンスを剥奪される(A級のスポンサーが何らかの違反等でB級に変更された場合も同様)。ライセンスの有効期間は4年間で、この間にライセンスを取得したスポンサーは、スポンサー管理システムを通じて労働者の受入れを申請する。受入れ対象の労働者の氏名や住所、予定される職務等を登録し、審査を経て発行される受入れ証明番号を申請者に通知、受入れ対象者はこれをもとにビザの申請を行う。受入れ証明の有効期間は発行から3カ月である。

スポンサーが移民労働者を雇用する際には、対象者が合法的に滞在・就労する資格があるかを確認する義務を有し、違反した場合は罰金や訴追の対象となる。第2階層のスポンサーが不法労働者を雇用した場合は、労働者一人につき1万ポンド以下の罰金のほか、スポンサーとしての資格の制限¹⁴やライセンス自体の剥奪(または辞退)もありうる。さらに悪質な雇用主(違反を反復するなど)の場合は、2年以下の禁固刑または罰金(上限なし)が科される。ライセンスが剥奪された場合、6カ月以内に次の申請を行うことはできない。

雇用主が誤った受入れ証明を付与していることが明らかとなった場合、受入れ対象者は28日以内にイギリスを出国しなければならない。また雇用主のライセンスが失効した場合は、ライセンスに基づいて雇用主の下で就労する移民労働者には新しいスポンサーを探すための60日間の猶予が与えられる。なお、2012年の制度改正により、滞在期限を28日以上超過し

¹² 申請者の書類作成などにアドバイスをを行う組織で、申請者による利用は任意。2001年以降、OISCに登録するか承認を受けた組織以外がアドバイザーとしてサービスを行うことは違法となっている。

¹³ 新規企業や株式会社、公共機関、自営業者など雇用主の種別、また介護業や宿泊・飲食業、非営利など業種別、さらに企業内異動や教育などカテゴリの種別など、スポンサーの種類により異なる書類の提出が課されている。

¹⁴ A級からB級に変更された場合、全ての受入れは停止、改善計画の実施に合意し料金(1,500ポンド)を支払った後も、A級に戻るまで新規受入れは禁止。

てから行われたビザの延長申請は受理されないこととなった。

滞在許可がないか、期限を超えて滞在している不法滞在者は、退去の通告を受け、自主的に出国しない場合等は強制退去¹⁵、送還に係る費用は対象者の負担となる。以降、再入国の申請に際しては過去の在留時の記録が考慮されるため、場合によって入国が許可されない可能性がある。対象者には、当局の判断(入国または滞在延長の却下)について裁判所に異議申し立てを行うことが認められている。

2 高度人材受入れ制度

高度人材の受入れについては、上述のとおり HSMP の 2002 年の導入によって、申請者の教育資格や職歴、過去の年収などに応じたポイント制の制度が実施されていた。ポイント制への改正に際しても、高度人材向けの第 1 階層は各階層の中で最も早く開始されている(2008 年 2 月～6 月の間に段階的に導入)。HSMP のほか、旧制度における「ビジネス・パーソン」「イノベーター」「投資家」などのカテゴリを代替、また永住権申請を認める滞在期間を 4 年から 5 年に延長するとともに、英語能力、扶養家族を養う資力に関する基準などを変更している¹⁶。旧制度では、過去の収入と並んで職歴に関するポイントが占める比重が大きかった(いずれも 50 ポイント、属性全体では 65 ポイントが承認ラインの下限)が、新制度では要件化されていない。旧制度と同様、雇用主による受入れ(雇用契約)を前提としない点が他の就労ビザ(第 2・第 5 階層)と異なる。

導入当初、第 1 階層の下には①起業家、②投資家、③一般、④就学後就労(留学生在が大学等のコースを修了後、2 年間を上限に求職目的で国内に留まることを認める)の 4 カテゴリが設定されていた。しかし、政権交代後の 2010 年 12 月、新政権による数量制限の暫定的な導入と前後して、第 1 階層におけるビザ発給数の大半を占めていた「一般」カテゴリへの国外からの新規申請および国内滞在者による他の階層からの移行申請の受け付けが停止された(既に発給を受けている者の家族の帯同(呼び寄せ)及び本人の延長申請は可)。また、2011 年には「例外的才能」カテゴリと、第 1 階層(起業)への移行申請を許可する短期滞在ビザとして「起業見込み」の区分が新たに設けられた。さらに、2012 年 4 月には「就学後就労」カテゴリが廃止され、これに替わって「学卒起業家」(student entrepreneur)カテゴリが新設された。

¹⁵ 不法在留者に関しては、これまで幾度かの推計があるものの、正確な情報はない。直近では、2011 年に庶民院の決算委員会(Public Account Committee)が公表した報告書において、ポイント制による入国者のうち少なくとも 18 万 1,000 人が滞在期限を超えて滞在しているとの推計が示されている。多くは就学ビザ(tier 4)による入国者だという。また、2012 年の国境移民監査官(国境庁及び国境隊(Border Force)の国内外の業務監査を実施)による報告書によれば、延長申請が却下された 15 万人の外国人について、UKBA はその所在を把握していなかった。監査官は事態の改善を求め、内務省はこれを受けて不法滞在者の把握と帰国督促を民間業者に委託した。現地報道によれば、在留資格を有する労働者に誤って帰国が促されるケースや、既に帰国した労働者が「改めて帰国を促される」ケースも一部で生じているという。

¹⁶ ただし、旧制度による入国者(国内に居住)は、改正後の制度の適用を受ければ永住権の申請を認められない可能性を危惧して政府を提訴、最終的には 2009 年の高等法院判決により、旧制度の入国者には非適用となった。

現在運用されているカテゴリの概要は以下の通りである。

図表 4-3 第1階層のカテゴリ別要件等

カテゴリ	対象者	要件等	
例外的才能	科学・芸術分野で抜きん出ていると認められる者、その可能性がある者	○ポイント要件 ・属性(75ポイント) －王立協会(Royal Society)など国内4学会が推薦 ・英語能力(延長申請時のみ)	75 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長2年、他カテゴリからの転換の場合は3年 ・滞在期間5年で永住権の申請が可能 ○その他 2012年度は年間1,000人の数量制限を4学会に割当	
起業家	イギリスにおいて企業を設立または継承し、運営に積極的に関与する者	○ポイント要件 ・属性(75ポイント) －以下のいずれかが当てはまる場合 (a)20万ポンド以上の資金がある (b)5万ポンド以上の融資が利用可能(公的または公的に認知・登録された機関からの融資) (c)学卒起業家からの転換を希望する滞在延長申請者で、5万ポンド以上の融資が利用可能 (d)就学後就労からの転換を希望する滞在延長申請者で、過去3カ月の間に歳入関税庁に自営業者、新規企業または既存企業の代表者(director)として登録しており、所定の技能水準以上の仕事に従事、5万ポンド以上の融資が利用可能 －公的に登録された金融機関に資金を保有 －資金が英国内で処分可能な状態にある ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	25 25 25 10 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長2年、他カテゴリからの転換の場合は3年 ・滞在期間5年(所定の投資額を超える場合は3年)で永住権の申請が可能 ○その他 ・延長申請には投資・経営実績等を考慮した異なる基準を設定	
投資家	イギリスにおいて一定規模以上の投資を行う予定の者	○ポイント要件 ・属性(75ポイント) －以下のいずれかが当てはまる場合 (a)100万ポンド以上の自己資金が、公的に登録された金融機関に保有されており、英国内で支出可能 (b)200万ポンド以上の私的財産を有し、かつ公的に登録された金融機関から融資を受けた100万ポンド以上の資金がこうした金融機関に保有されており、英国内で支出可能	75
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長2年、他カテゴリからの転換の場合は3年 ・滞在期間5年(所定の投資額を超える場合は2年または3年)で永住権の申請が可能 ○その他 ・延長申請には投資実績等を考慮した異なる基準を設定	
一般	高度技術者	○ポイント要件 ・属性(75ポイント以上) －教育資格 (a)学士30ポイント、(b)修士35ポイント、(c)博士50ポイント －過去の収入 1万6,000ポンド～4万ポンド超まで、2,000・3,000(または5,000)ポンド毎に5ポイント加算	3～50 5～45

		<ul style="list-style-type: none"> - 英国における経験(過去に 1 万 6,000 ポンドの収入) - 年齢 (a)28 歳未満 20 ポイント、(b)28~29 歳 10 ポイント、(c)30~31 歳 5 ポイント ・ 英語能力 ・ 自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある 	<p>5</p> <p>5~20</p> <p>10</p> <p>10</p>
		<ul style="list-style-type: none"> ○更新・永住 ・ 延長申請による滞在許可は 3 年、転換 3 年 ・ 延長申請にはより高い収入基準(2 万 5,000 ポンド~)、収入が 15 万ポンド以上の場合はこの項目は不問 ・ 他カテゴリからの転換の場合、旧制度の HSMP、自営弁護士またはライター・作曲家・アーティストビザからのみ可能 ・ 滞在期間 5 年で永住権の申請が可能 ○その他 ・ 新規申請の受け付けは停止、滞在延長および扶養ルートは継続 	
学卒起業家	大卒者のうち起業に秀でた才能を発揮すると考えられる者	<ul style="list-style-type: none"> ○ポイント要件 ・ 属性(75 ポイント) - 英国の高等教育機関からの推薦 - 英国の高等教育機関が学士もしくは修士号を授与、または直前の滞在資格が学卒起業家で、前回と同一の教育機関から滞在延長に関する推薦がある場合 - 推薦が申請者と申請者のビジネスのアイデアを評価したことを裏付けている場合 ・ 英語能力 ・ 自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある 	<p>25</p> <p>25</p> <p>25</p> <p>10</p> <p>10</p>
		<ul style="list-style-type: none"> ○更新・永住 ・ 初回申請時の滞在許可は 1 年・延長 1 年 ・ 永住権の申請不可(申請要件となる滞在期間には算入されない) ○その他 ・ 通常、第 4 階層(学生)、旧制度の学生、看護学生など就学ビザからの転換のみ可能(就学後就労カテゴリからの転換は不可) ・ 2012 年度・2013 年度は年間 1,000 人の数量制限 	

出所：UKBA ウェブサイトおよび各カテゴリのガイダンス

「学卒起業家」を除く各カテゴリ申請者には、以下の条件が課される。

- ① 公的給付を受けずに生活できること、
- ② 医師・歯科医師としての就労は不可(英国の高等教育機関からの薬科・歯科の学位取得者等を除く)、
- ③ スポーツ選手(コーチ)としての就労は不可、
- ④ 出身国¹⁷により警察への登録を要する

「学卒起業家」については、上記①のほか、②本人の起業によるビジネス以外の就労は週 20 時間まで、③医師・歯科医師およびスポーツ選手(コーチ)としての就労は不可、となる。なお、ここでの「公的給付」は、低所得層向けの各種給付(所得調査制求職者手当、生活補助、住宅給付、児童給付、各種税額控除など)や障害者向けの給付などで、国民保険(National Insurance)への加入に基づいて支給を認められる手当(拠出制求職者手当、拠出制雇用・生

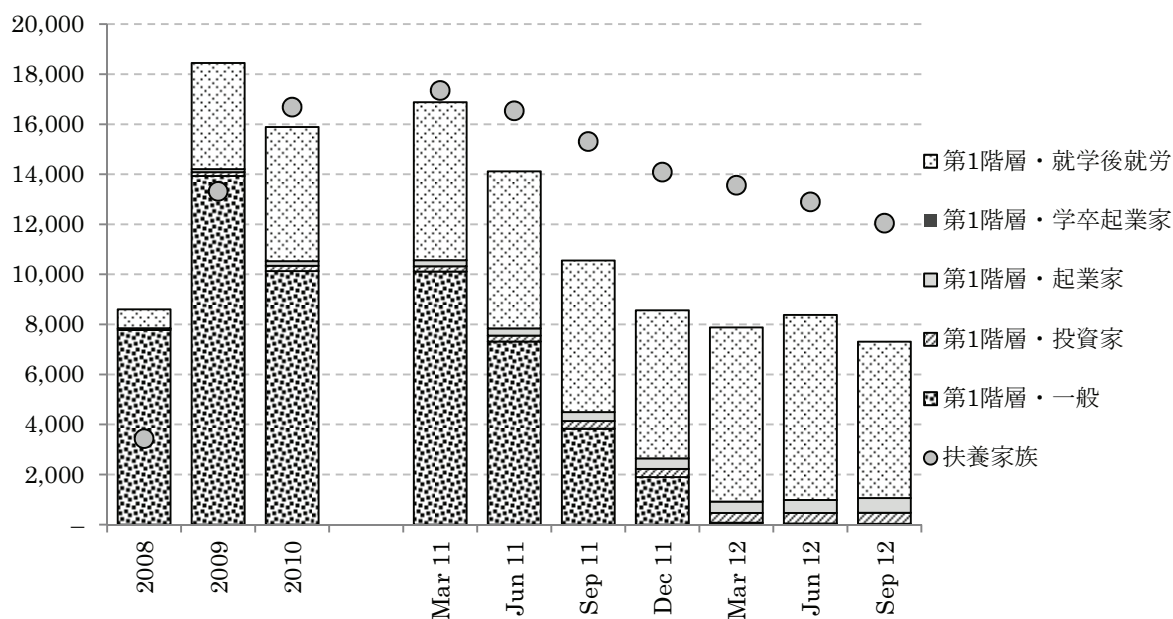
¹⁷ 中東、アフリカ、南米、中央アジアなどの 42 カ国。

活補助手当、法定出産手当など)については、拠出条件等を満たせば支給を受けることができる¹⁸。

(受入れ状況)

制度改正により、第1階層を通じたビザ発行数および構成は大きく変化した。内務省が公表している域外からの申請に対するビザ発給数データ¹⁹によれば、第1階層におけるビザ発給数の大半を占める一般カテゴリーの停止以降、ビザ発給数は半数以下にまで減少した(図表4-4)。また、現在最も多い就学後就労カテゴリーの取得者についても、2年の期限が設けられており、延長申請は認められていない。なお、未だ数は少ないものの、起業家カテゴリーのビザ発給数は2010年の190件から2012年9月には591件、また投資家カテゴリーについても210件から441件と増加している。

図表4-4 第1階層のビザ発給件数



注：2011年3月以降は各月とも過去12カ月間の累計。

出所：Immigration Statistics, Home Office(各期)

3 専門技術者の受入れ制度

一定水準を超える技能水準の仕事について、国内の雇用主による雇用が確保されていることを前提とする専門技術者(Skilled)の受入れ制度には、従来の労働許可制度などのスキーム

¹⁸ イギリスで就労する場合、国籍の如何を問わず国民保険への登録が必要となり、給与からは所得税と同様、国民保険拠出料が料率に基づいて自動的に差し引かれる(労働者向けの基本料率は12%)。

¹⁹ Immigration Statistics(四半期毎)。

を引き継ぎつつ、資格要件の点数化や職種に関する要件の詳細な検討、雇用主に対するライセンス制度及び「受入れ証明」(Certificate of Sponsorship)制度の導入など、ポイント制への改正に伴い新たな要素が盛り込まれた。

現在運用されている4カテゴリの概要は、図表4-5のとおりである。

図表4-5 第2階層の各カテゴリ別要件等

カテゴリ	対象者	要件等	
一般	域内で人材調達が困難な仕事に従事する技能を有する者	○ポイント要件 ・属性(50ポイント) －受入れ証明書 以下のいずれかが当てはまる場合 (a)人材不足職種リストに含まれる職種 (b)年15万ポンド以上の給与水準の求人 (c)雇用主(スポンサー)が労働市場テストを完了 (d)延長：同一の雇用主の下で就業 －適切な給与水準 年2万ポンド以上(ただし旧制度や2011年4月以前の基準に基づく入国者等の延長申請は除外) ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	30 10 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長3年 ・滞在期間5年で永住権の申請が可能、ただし2011年4月以降の入国者は年収(3万5,000ポンドまたは申請者の職業における実勢額)に条件 ○その他 ・2012年度の年間数量制限は2万700人	
企業内異動	多国籍企業に雇用されており、英国内の支部に派遣される者	○ポイント要件 ・属性(50ポイント) －受入れ証明書 －適切な給与水準 (a)長期4万ポンド以上 (b)短期・学卒者訓練プログラム・技術移転(学卒研修) 2万4,000ポンド以上(2万4,000ポンド未満は0ポイント、ただし2011年4月以前の基準に基づく入国者等の延長申請は除外) ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	30 10 10
		○更新・永住 (a)長期：初回申請時の滞在許可は3年・延長2年(年15万ポンド超の場合は最長9年) (b)短期：初回申請時に最長1年、延長は不可(前回滞在終了時から1年経過後に再申請可能) (c)学卒者訓練プログラム：最長1年 (d)技術移転：6カ月 ・永住権の申請は不可 ○その他 ・最長滞在期間を超えて同一のカテゴリで申請を行う場合、最後の滞在期間終了から12カ月間あける必要あり ・延長申請には投資実績等を考慮した異なる基準を設定	
宗教家		○ポイント要件 ・受入れ証明書 ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	50 10 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長3年 ・滞在期間5年で永住権の申請が可能	
運動選手・コーチ		○ポイント要件 ・受入れ証明書 適切な専門機関により、対象者(選手・コーチ)の技能水準などが国際的に最高水準にあることなどが保証される必要がある ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	50 10 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長3年 ・滞在期間5年で永住権の申請が可能、ただし2011年4月以降の入国者は年収(3万5,000ポンドまたは申請者の職業における実勢額)に条件	

出所：UKBA ウェブサイト、Tier 2 of the Points Based System - Policy Guidance (2012), Statement of Intent: Changes to Tier 1, Tier 2 and Tier 5 of the Points Based System; Overseas Domestic Workers; and Visitors (2012)

一般カテゴリによる移民労働者の受入れの経路は、主に①市場テスト(Resident Labour Market Test)と②人材不足職種による。対象職種の範囲は「実施規定」²⁰としてまとめられ、技能水準や給与等に関する基準が提供されている。

(市場テスト)

旧制度と同様、専門技術者の受入れには労働市場テストが課されている。受入れ申請に先立って、国内の労働者²¹に対する求人活動では適切な人材調達が困難であることを示すよう義務付けるもので、ジョブセンター・プラス(公共職業紹介機関)のほか定められた全国紙や専門誌、求人ウェブサイト等の媒体で、通常4週間の求人広告を行うことを求めている。従来はジョブセンター・プラスでの募集義務はなく、求人広告の期間も2週間とされていたが、不況により雇用状況が悪化した2009年に、イギリス人の雇用機会を改善する目的で新たに義務化された。なお、科学者や研究開発責任者、高等教育機関の教育者など、博士号レベルの職種と見なされる8職種のほか、給与水準が年7万ポンドを超える求人など、一部については労働市場テストが免除されている²²。

(人材不足職種)

一方、これも旧制度を引き継いで、顕著な人手不足の状態にあると認められる職種については、労働市場テストが免除される。人材不足職種リストの作成・見直しを担う移民諮問委員会(MAC)は、専門技術の水準、人材不足の有無、EU域外から人材を調達すべきか、といった観点から、独自の調査研究に加えて企業や業界団体等から寄せられた意見なども踏まえて検討を行っている。

MACは初回の人材不足職種リスト案に関する報告書を2008年9月にとりまとめた。報告書は、第2区分が対象とする専門技術職種の技能水準は、導入当初に第2階層全体と同様、全国資格枠組み(National Qualifications Framework)のレベル3²³以上の職種に限定すべきであるとして、こうした職種の時間当たり賃金の中央値が10ポンド以上であることなどを前提に、人材不足が生じている職種を絞りこんでいる。その際、①国内の他地域からの人材調達の可能性はないか、②国内労働者の雇用や専門技術の向上の阻害要件とならないか、③廉価な労働力として移民労働者を利用していないか——などが考慮された。結果として、特定の医療分野のコンサルタントや専門的介護労働者、エンジニア、中等教育の数学・科学の

²⁰ Occupation codes of practice for Tier 2 Sponsors

²¹ 国境庁ウェブサイトによれば、イギリス人またはイギリス国内で永住権を有する労働者(settled)。

²² このほか、大学等での求人イベント(Milkrounds)を通じてやその他の求人プログラムなどの活動も考慮される。

²³ 職業資格と学業資格の各5段階を対応づけたもの。職業資格の「レベル3」は、16～19歳を対象とする2年間のフルタイムコースに参加して取得する資格に相当、「多様な業務設定に置いて、知識と技能を応用して広い範囲の活動ができる能力。業務は単純あるいは一定作業でない場合が多い。仕事に対してかなりの責任と自主性を持ち、他の者を監督し、作業の指導をする能力もしばしば要求される」と定義される。

教員、船舶乗組員など 19 の職種グループを人手不足の分野として挙げ、各々について、必要に応じてより詳細な職種を限定するとともに、経験年数や保有資格、時間当たり賃金額の下限などの条件を定める。なお、特に専門技術者が不足しているとみられるスコットランドについては、上記に加えて一定以上の技術・資格を有する高齢者向け看護師や食品等加工労働者なども人手不足職種として認めている²⁴。

以降の見直しにより不足職種は順次削減され、さらに 2011 年 3 月の全面的な見直しに際しては、専門的介護労働者など 8 職種をリストから除外することが提言された²⁵。MAC の試算によれば、2008 年の不足職種リストは国内の 100 万人分の雇用(求人)に相当したが、2011 年 3 月の見直し前には既に 50 万人分に減少しており、さらに見直しによる削減で 23 万人分に圧縮された。

なお、2011 年 11 月以降はリストの見直しは行われていない。

(数量制限の導入)

一方、政府は 2010 年の政権交代直後の 7 月には、移民流入数の抑制策の一環として暫定的な数量制限を導入した。2014 年度までに移民の純流入数を数万人単位に圧縮するとの目標に即した措置として 2011 年 4 月からの本格的な導入を決定、これに先立って申請が急増することを防止する意図があった。第 1 階層のポイント要件の引き上げ(95 ポイントから 100 ポイントへ)と、第 2 階層の受入れ証明の発行数の抑制(翌年 3 月末までで 1,300 人分を削減)が実施されたとみられる。また並行して、2011 年度からの本格導入に係る具体的な数量などを MAC に諮問していた。

これに対して、人材調達の妨げになるとして企業や業界団体が反発、ビジネス・イノベーション・技能相も同様の立場を取っていたほか、その有効性自体を疑問視する声もあった。こうした懸念を受けて、政府は方針の見直しを行った。一つは第 2 階層に関する制限案の緩和で、全体の約 6 割を占める企業内異動カテゴリ(09 年で 2 万 2,000 人)を数量制限の対象外とすることや、既に国内で就業している専門技術者のビザの延長は原則として認めるというものであった。一方で、第 1 階層については一般カテゴリの受入れ停止が打ち出された。このほか、流入者の多くを占める就学ビザを高等教育相当に限定するほか、家族の呼び寄せに対しても制限を強化する方針をまとめた。

こうした中、MAC が同年 11 月に示した答申は、第 1 階層及び第 2 階層とも 2011 年度の受入れ数を 3,150~6,300 人削減し、合計で 3 万 7,400~4 万 3,700 人(第 1 階層 8,000~1 万 1,100 人、第 2 階層 2 万 9,400~3 万 2,600 人で、2009 年からは 13~25%相当の減)とする

²⁴ 一連の人手不足職種は、国境局による従来の不足職種と大きくは重なっていた。標準職業分類に基づいて職業全般から選定しなおしたため、職種数は増加したものの、該当する職種がカバーする就業者数は 100 万人から 70 万人へと減少したとの試算を委員会は示している。

²⁵ MAC(2011)

よう提言した²⁶。この前提として、移民労働者の制限による削減数は政府目標に必要な削減数の2割に止め、残る8割は就学や家族の呼び寄せによる入国者の制限によるべきであるとしている。実施にあたっては、企業への影響を考慮して高度技術者よりも専門技術者を優先すること、より選択的な受入れに向けて給与水準や資格要件を引き上げること、また既に国内に居住する移民に関して、短期滞在から定住への滞在資格の切り替えに係る経済的要件の厳格化の必要性について検討することなどを政府に求めた。併せて、国内の労働者の能力開発を実施し、企業が国内に必要な人材を調達出来るようにする必要があるとしている。

委員会の答申をうけて、政府が示した新たな方針は、第1・第2階層の合計を4万3,700人とするMAC案を採用しつつ、第2階層に大きく配慮した内容となった。第1階層については、一般カテゴリーの受入れ停止、例外的才能カテゴリーに関する1,000人の上限設定を決めた。一方、第2階層については、企業内異動以外の受入れ数の上限を2万700人とし、大卒者レベルの職種に限定するとともに、企業内異動による12カ月以上の受入れに4万ポンドの給与額の下限を設けるとした。

政府方針を反映して、第2階層(「一般」「企業内異動」)の対象職種の技能水準は、2011年にはNQFのレベル4以上、さらに2012年にはレベル6以上に引き上げられた。MACは引き上げの都度、政府の諮問を受けて該当職種のリストを作成している²⁷。

(受入れ状況)

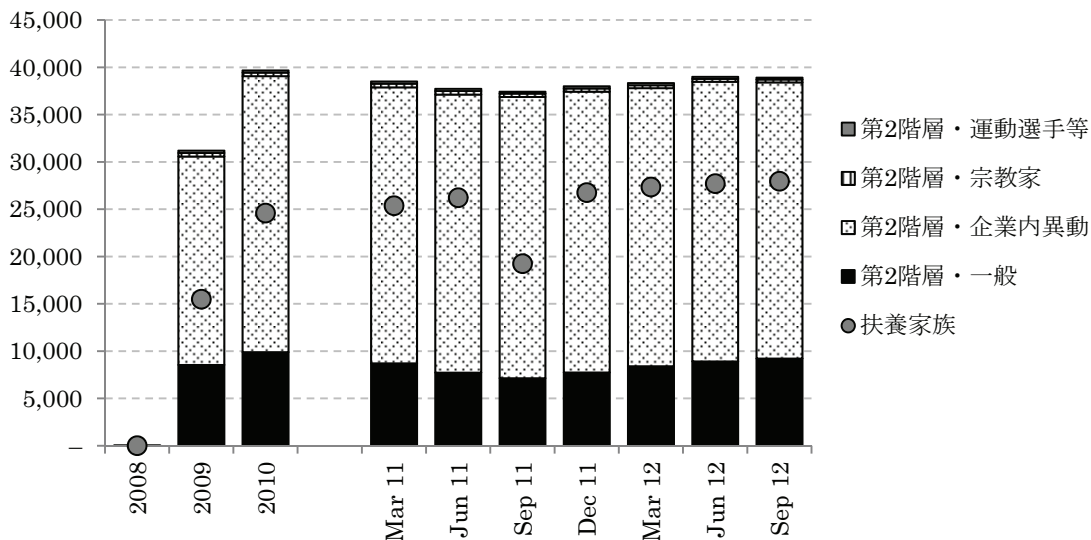
一連の制度改正はこれまでのところ、第2階層を通じた移民労働者の受入れの推移にはさしたる影響を及ぼしていない。大半を占める企業内異動カテゴリーのビザ発行数はほぼ横ばいであり、一般カテゴリーについても、景気低迷の影響から申請数が拡大せず²⁸、2万700件の数量規制を大きく下回って1万件弱で推移している。

²⁶ 移民全体の純流入数に関する政府目標を5万人と仮定。委員会の提言内容は、企業内異動についても数量制限の対象とすべきであるとする点で政府方針とは異なる。

²⁷ レベル4への引き上げの際には、従来の対象職種である192職種のうち71職種が対象から除外された。同様に、レベル6への引き上げでは121職種のうち32職種が除外された(MAC(2012a))。

²⁸ MACの分析による。

図表 4-6 第 2 階層のビザ発給件数



注：2011年3月以降は毎月とも過去12カ月間の累計。
出所：Immigration Statistics, Home Office (各期)

4 家事使用人の帯同許可制度

移民労働者による家事使用人の帯同は、①外交官による帯同の場合と、②民間世帯による帯同の場合で条件が異なる。なお2012年4月に、滞在期限や永住権の申請、親族の帯同などについて、大幅な制度改正が行われた(図表4-7)。

図表 4-7 家事使用人に関する制度改正(2012年4月)

	改正前	改正後
外交官による帯同	<ul style="list-style-type: none"> 滞在許可は初回申請時に最長24カ月、以降12カ月毎の延長により最長6年まで滞在可 滞在5年で永住権の申請が可能 親族の帯同可(公的給付を受けずに扶養できる場合) 雇用主の変更不可 	<ul style="list-style-type: none"> 最長滞在期間を5年に短縮 永住権の申請は不可 (改正なし) (改正なし)
民間世帯による帯同	<ul style="list-style-type: none"> 滞在許可は初回申請時に6または12カ月、以降12カ月毎の延長により最長6年まで滞在可 滞在5年で永住権の申請が可能 親族の帯同可(公的給付を受けずに扶養できる場合) 雇用主の変更可 	<ul style="list-style-type: none"> 最長6カ月、延長不可 永住権の申請は不可 親族の帯同は不可 雇用主の変更不可

出所：Statement of Intent: Changes to Tier 1, Tier 2 and Tier 5 of the Points Based System; Overseas Domestic Workers; and Visitors (2012)

(外交官による帯同)

外交官や国際機関職員による家事使用人(private servant)の帯同は、ポイント制の第5階層に設けられた国際条約²⁹カテゴリにより、ビザが発行される。対象となる家事使用人は18

²⁹ 外交官の場合は、外交関係に関するウィーン条約(Vienna Convention on Diplomatic Relations)あるいは国際法もしくは英国法による。国際機関職員は後二者。

歳以上で、申請に先立って1年間、家事使用人として主申請者に雇用された実績のほか、この関係を証明する証拠が求められる。滞在中は雇用主の住居でフルタイムで就労(これ以外の就労は不可)、滞在許可の期間が終了した場合は出国しなければならない。滞在中の雇用主の変更や、カテゴリの変更は不可。初回申請時の滞在期間は最長24カ月、以降、12カ月毎の延長により最長5年の滞在延長の申請が可能である。永住権の申請は認められない。なお、2012年4月以前に家事使用人として入国している場合は、同じく12カ月毎の延長により最長6年まで滞在延長の申請が認められ、また家事使用人として5年以上滞在した場合は永住権の申請が認められる。

対象者はビザ申請にあたり、雇用条件等に関する雇用主との間の合意書のほか、雇用主の取得した受入れ証明を国境庁に提出しなければならない。合意書には、家事使用人の職務内容、労働時間、休暇、住居(就寝場所)、雇用契約解除の条件等のほか、週・月当たり賃金の明示とともに雇用主がイギリスの最低賃金に関する法律を順守する旨が記載されていなければならない(国境庁がフォーマットを提供)。合意書に記載された労働条件は、家事使用人の合意がなければ変更することはできないとされている³⁰。

なお、雇用主は家事使用人が初日に出勤しない場合、10日以上休暇を取っている場合、他のカテゴリに移行したため受入れ保障が不要になった場合等について、当局に報告する義務を有する。

(民間世帯による帯同)

外交官以外の移民労働者による家事使用人(domestic worker)の帯同の場合は、主申請者の滞在予定期間が6カ月以下であることが前提となり、長期滞在を予定している雇用主は家事使用人を帯同することはできない³¹。対象となる家事使用人は18歳以上65歳未満で、申請に先立って1年間、家事使用人として主申請者に雇用された実績がなければならない。家事使用人と見なされる職務は、清掃、運転、調理、雇用主またはその家族の看護、子守など。申請により認められる滞在期間は最長6カ月または雇用主の出国までで、家族の帯同は不可、滞在延長も認められない。滞在中は、公的給付によらずに生活し、雇用主の住居でフルタイムで就労しなければならない(これ以外の就労は不可)。また雇用主の変更はできない(他のカテゴリからの「家事使用人」への変更も不可)。渡航に際しては、雇用主またはその配偶者、パートナーあるいは子供と同行しなければならない。

対象者はビザ申請にあたり、申請書、パスポート等の書類のほか、

- ・ 雇用条件等に関する合意書(申請者及び雇用主が署名)：職名、職務内容、イギリスにお

³⁰ ただし国境局の内部向けガイダンスによれば、例えば雇用主と同居して「家族のように」食事と就寝場所を無料で提供される場合等は、最低賃金は適用されない。

³¹ 主申請者に関するこれ以外の資格要件はない。内務省は当初、第1・第2階層の主申請者の場合には帯同する家事使用人に12カ月まで滞在を認める(延長不可、親族の帯同不可または親族は就労不可、など)案を示していたが、反映されなかった。

ける雇用開始日、雇用主のイギリスでの住所、申請者のイギリスでの住所(雇用主と異なる場合はその説明)、申請者のイギリスでの就業場所(雇用主の住所と異なる場合はその説明)、週・月当たりの給与額(最賃準拠の誓約)、日・週当たり労働時間及び自由時間、就寝場所、休暇の権利、雇用関係の終了に関する事前通告期間 — について記載

- ・ 雇用主による保証書(an undertaking)：申請者の滞在期間中、生活の維持と居住場所に責任を負い、個別の寝室を含め適切に提供することを誓約
- ・ 申請の直近 12 カ月間、雇用主により雇用されていたことを保証する雇用主による書面およびその証拠書類(当該期間の給与明細または銀行口座記録、雇用契約書、就労ビザなどから 1 点)

を国境庁に提出することが義務付けられている。また併せて、

- ・ 滞在中の居住場所に関する情報(賃貸の場合は貸主による保証など)、
- ・ 雇用主が滞在中の申請者の生活を維持する能力があること及び 6 カ月を超えて滞在する意図がないことを証明する書類
- ・ 雇用主に関する情報

の提出が推奨されている³²。家事使用人には合意書に記載された賃金(最低賃金以上)、休日手当などが提供されなければならない。雇用主は、過剰な労働時間を強制することはできない。

なお、制度改正前に入国した者で、フルタイムの家事使用人として 5 年以上滞在しており公的給付を受けたことのない者は、永住権の申請を行うことができる。

(家事使用人の保護)

内務省によれば、毎年 1 万 5,000~6,000 人の民間世帯の家事使用人がビザの発給を受けしており、また親族の帯同が 100 人から 300 人程度となっている。一方、外交官帯同の家事使用人に対するビザ発給件数は、2008 年までは 200~300 人で推移してきたが、これ以降の状況や、親族帯同に関するデータは不明である。

図表 4-8 家事使用人に対するビザ発給数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
民間世帯による帯同	235	325	255	190	*	:
〃 (扶養)	16,940	17,900	16,645	16,460	14,885	15,350
外交官等による帯同	180	265	150	75	245	335

出所：Home Office ウェブサイト

³² UKBA “Supporting documents guidance - employment outside the points-based system”(提出書類に関するガイド)

民間世帯の家事使用人の受入れは、専門技術者を選択的に受入れるとの方針にそぐわないとの見方から、2006年には受入れ自体の廃止³³が政府内部で提案され、その代案として、滞在期間の短縮や永住権申請の禁止、雇用主の変更禁止等の規制強化も検討されていた。しかし、規制強化が結果として家事使用人の立場を弱め、人身売買や虐待がさらに横行しかねないとの危惧から³⁴、当時の労働党政府は2008年、ポイント制導入後の状況により再検討を行うとして2年間の猶予を設けていた。

外国人家事使用人の支援団体である Kalayaan は、従来から規制強化に反対しており、家事使用人の強制労働や人身売買の防止に向けた最も重要な点は、現在の受入れ制度(における権利)や保護策の維持であると主張していた³⁵。同団体が2011年に発表した報告書³⁶によれば、2008年から2010年の間にイギリスに入学した年平均1万5,000人あまりの家事使用人のうち、0.2%が人身売買の対象となっており、特に外交官の帯同する家事使用人の場合、この比率は3.8%に増加するという。また、市民向けの相談窓口として法律支援なども行う非営利組織 Citizens Advisory Bureau は、雇用主からの虐待や劣悪な労働条件などについて申立てを行おうとすれば解雇されて滞在資格がなくなるなどの恐れがあり、合法的に入学している場合でも家事使用人は弱い立場にあるとしている³⁷。

政府は、賃金その他の雇用上の権利に関する問題が生じた場合等は、雇用審判所や民事裁判所に提訴することができる、としている³⁸。また、電話相談窓口(Pay and Work Rights Helpline)や、助言・斡旋・仲裁機関(ACAS)、Kalayaan のような支援団体、労働組合(Unite)への相談、あるいは警察への連絡を勧めている³⁹。

5 家族の帯同許可制度

移民労働者による家族の帯同については、主申請者の査証に関連した被扶養者(Dependants)として申請され、査証が発行される⁴⁰。帯同が認められる家族の範囲は、配偶者・パートナー(同性・異性)⁴¹、18歳未満の子供で、また主申請者および配偶者・パートナーについては、申請時点で18歳以上でなければならない。ただし、この範囲外の家族(例えば18歳以上の親族)についても、主申請者がイギリスで扶養しなければならない特別な理由を証明し、かつ国境庁の審査官が審査においてこの理由と証明を特別に認める場合は、扶養

³³ 国内または欧州経済圏内で家事使用人を調達することを求めるもの。供給不足が明らかになった場合は、第3階層を通じた受入れが検討されていた。

³⁴ 雇用主の変更は、1998年の制度改正により民間世帯の家事使用人に付与された権利で、

³⁵ 議会の内務特別委員会が2009年に公表した人身売買に関する報告書も、この意見に同意している。

³⁶ Kalayaan (2011)

³⁷ CAB (2011)

³⁸ UKBA ウェブサイトによる。

³⁹ UKBA ウェブサイトで提供されている‘Overseas domestic worker information sheet’による。

⁴⁰ これに対して、イギリス国内で永住権を有する者や、難民など人権上の理由で居住が認められた者が家族の再統合(reunion)を行う場合は、「家族」(family)ビザを申請する。

⁴¹ 同性の配偶者(婚姻関係あり)、未婚のパートナー(異性)、同性のパートナーを含む。

ビザが発給される可能性がある⁴²。

査証により認められる滞在期間は最長 3 年で、基本的に主申請者と同期間となる。扶養家族の帯同の申請には、主申請者が公的給付に頼ることなく、自身の生活に加え扶養家族の生活を支えるに足る資力があることを証明しなければならない。また、扶養家族はイギリス滞在中、主申請者と同居することを基本とし、別に居住する場合はその理由とともに、住居は異なっても主申請者から扶養されていることを証明⁴³しなければならない。

要件となる金額は、申請するカテゴリ等によって異なる。

図表 4-9 第 1・第 2 階層における資力要件

第 1 階層 (投資家・例外的才能 カテゴリ以外)	<ul style="list-style-type: none"> ・主申請者が査証申請時にイギリス国外に居住しているか、国内での滞在期間が 12 カ月未満の場合 →本人分 900 ポンド、扶養家族一人当たり 1,800 ポンド以上 ・主申請者がイギリスに 12 カ月以上滞在している場合 →一人当たり 600 ポンド以上。 ※投資家及び例外的才能カテゴリについては、扶養家族の帯同に関する条件なし
第 2 階層	本人分として 900 ポンド、扶養家族一人当たり 600 ポンドを保有することを要する

出所：UKBA による各カテゴリのガイダンス

このほか、扶養家族には第 1・第 2 階層の主申請者と同様、①公的給付を受けずに生活できること(主申請者に関連)、②医師・歯科医師としての就労は不可(英国の高等教育機関からの薬科・歯科の学位取得者等を除く)、③出身国により警察への登録を要する、といった条件が課される。なお、主申請者の滞在許可(就労・就学とも)が 12 カ月を超える場合、扶養家族の就労は制限されていない。

第 3 節 外国人労働者受入れの実態

1 全体の状況

改めて、労働者を含む移民全体の流出入の状況をみておく。移民の流入は、EU 拡大のあった 2004 年に就労目的の者を中心に急激に拡大した後、不況期以降もほぼ年間で 20 万人超

⁴² 日本でビザ申請に関するサービスを行っている VFS Global Japan 社に「18 歳以上の親族」に関して扶養ビザの申請を受け付ける可能性を問い合わせ、回答を得た。国境庁によるガイダンス等には、原則として核家族のみを家族の範囲と認める前提で記述されており、「特別な理由」には言及していないため内容は不明。ただし、EU 加盟国の移民政策担当行政機関で構成される European Migration Network の資料(EMN (2011))によれば、英内務省は英国の定住者による「核家族以外の家族」(extended family)の再統合について、「限られた状況においてのみ認める」としており、移民労働者による家族の帯同にも同種の状況が考慮される可能性がある。具体的には、主申請者の親または祖父母が 65 歳以上で配偶者が死亡しているか、18 歳以上の子供や主申請者の兄弟・おじ・おばで特別に同情すべき状況にある者など、主申請者の経済的支援に頼っている者が考慮の対象となる。主申請者が適切な居住環境を確保でき、公的給付等に頼らずに生活を支えることができることなどが条件となる。

⁴³ 理由については、例えば学業のために住居を別にする場合であれば、大学等から在学を証明する書類を取得の上で添付するなど。扶養状況については、当該の扶養家族と主申請者の銀行口座の過去 3 カ月の残高証明(扶養家族の預金の出所がわかるもの)。

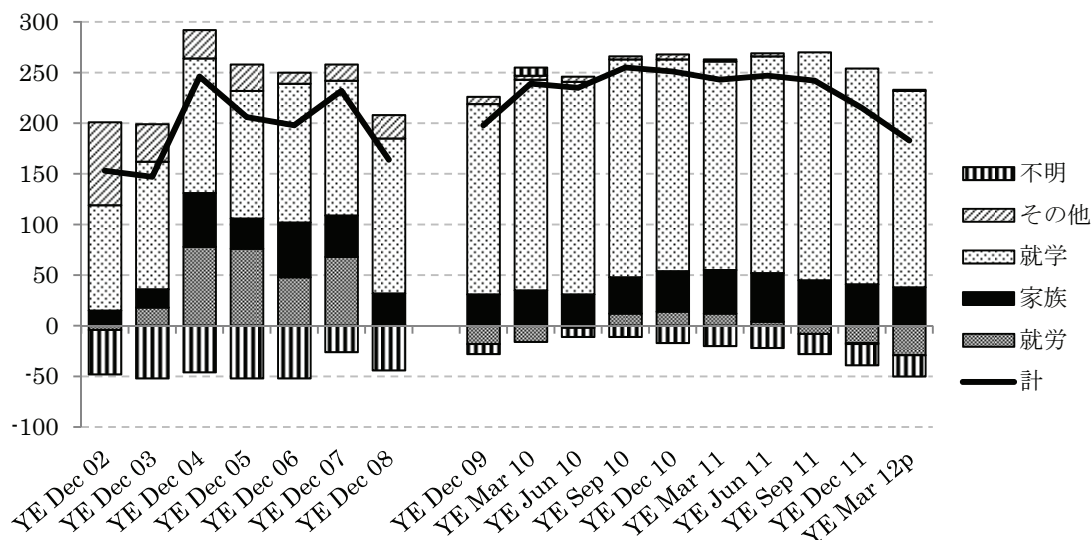
のペースで流入超過が続いた。ただし、ほぼ常に就学目的の移民が主要な位置を占めており、近年その傾向は一層強まっている。実数は不明だが、こうした中には就労を目的に就学ビザで入国している層も含まれるとみられている。

統計局によれば、2012年3月までの12カ月間の長期移民(1年以上滞在予定)の流入数は、前年(2011年3月までの12カ月間)の57万8,000人から53万6,000人と4万2,000人減少し、2004年以来の低い水準となった。うち、就労目的の流入数は17万7,000人で前年から1万7,000人減、就学目的は21万3,000人で1万9,000人減、家族の帯同・合流も1万人減少して7万1,000人となった。地域別には、EU域外(2万1,000人減)およびイギリス国籍者(1万9,000人減)の流入数の減少が顕著となっている。

一方、流出数には増加がみられる。2012年3月までの1年間の流出数は35万3,000人で前年から1万7,000人増、就労目的の流出者の増加が影響している。就労目的の流出者の増加はここ10年間の基本的な傾向であり、不況期には一旦減少したものの、近年は再び増加傾向にある。

就労・就学目的の移民の流入減・流出増の結果として、全体の純流入数は前年から3万2,000人減の18万3,000人となった(図表4-10)。減少分の6割をEU域外の移民が占め、その大半が就学目的の純流入数の減によるもの。就労目的の移民については、イギリス国籍者およびEU域外移民を中心に純流出数が増加している。

図表4-10 目的別純流入数の推移(千人)

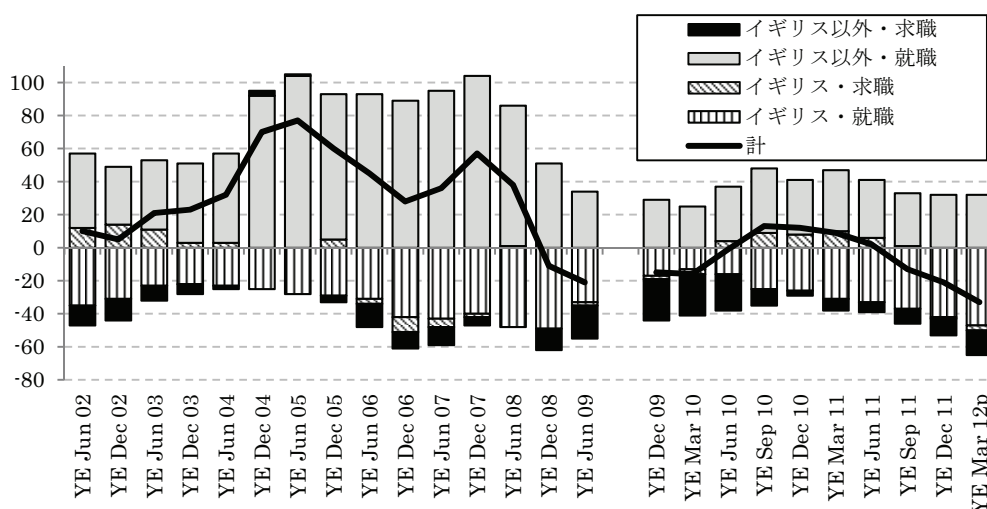


注：各月とも直近12カ月の累積。また2012年3月は速報値。

出所：“Migration Statistics Quarterly Report November 2012”, ONS

統計局の推計⁴⁴によれば、就労目的の流出者のうち 12 万 3,000 人が就職(特定の仕事に就くため)、7 万 8,000 人が求職のためにイギリスを離れており、特に男性では流出者の 43% が就職、25% が求職を理由としている(女性ではそれぞれ 27% と 20%)。また内務省のより詳細な分析⁴⁵によれば、2010 年の流出者全体の 36% が前職で専門・管理職に従事(単純労働・事務職種は 28%、このほか学生 22% など)しており、イギリス国籍の流出者に限定するとこの比率は 48% に高まる(同 27%、10% 弱)⁴⁶。この間の EU 国籍の流出者は、前職が単純労働・事務職種であった者が多く(次いで専門、学生の順)、EU 域外については学生が多数を占めている(同専門、単純労働)。イギリス人と EU 国籍の流出者の推移には失業状況と為替レートの変化が特に影響しているとみられるが、EU 域外の移民にはその傾向はさほど明確に表れていないという⁴⁷。報告書は、イギリス人の専門・管理職相当の人材流出が、将来的な国内における人材不足につながる可能性を危惧している。

図表 4-11 就労目的の純流入数の推移(千人)



(同上)

なお統計局の労働力調査に基づく分析によれば、国内の未熟練労働者に占める国外出生者の比率は、2002 年第 1 四半期の 9% から 2011 年第 1 四半期時点で 20.6% に増加している。この間、未熟練職種に従事する労働者数は約 320 万人で推移しているが、こうした仕事に従事するイギリス国内出生者の数は 304 万人から 256 万人と 50 万人近く減少している。とりわけ、東欧からの労働者に占める未熟練職種の従事者は 38.3% で、イギリスや他の EU 加盟

⁴⁴ 長期移民の推計に用いられる複数のデータソースのうち、詳細な分類が利用可能な渡航者統計による。

⁴⁵ Home office (2012)

⁴⁶ 近年のイギリス国籍の流出者は 89% が就労年齢層で(2008-2010 年)、また多くが渡航先に 4 年以上滞在する予定と回答しているという。2000 年からの 10 年間における主な渡航先は、オーストラリアのほか、スペイン、アメリカ、フランスなど。

⁴⁷ 雇用状況などが悪化しても出身国より良い雇用機会や労働条件が期待できるためではないか、と報告書は分析している。

国、あるいは域外出生の労働者を大きく上回っている。

図表 4-12 出身国・地域ごとの技能水準別職業従事者の割合

	イギリス	EU14	EU A8	その他(域外)
未熟練	10.3	10.4	38.3	13.1
中程度・下位	33.7	26.1	34.6	31.3
中程度・上位	29.1	27.5	19.3	26.6
高度	26.9	36.0	7.8	28.9

出所：Office for National Statistics ウェブサイト

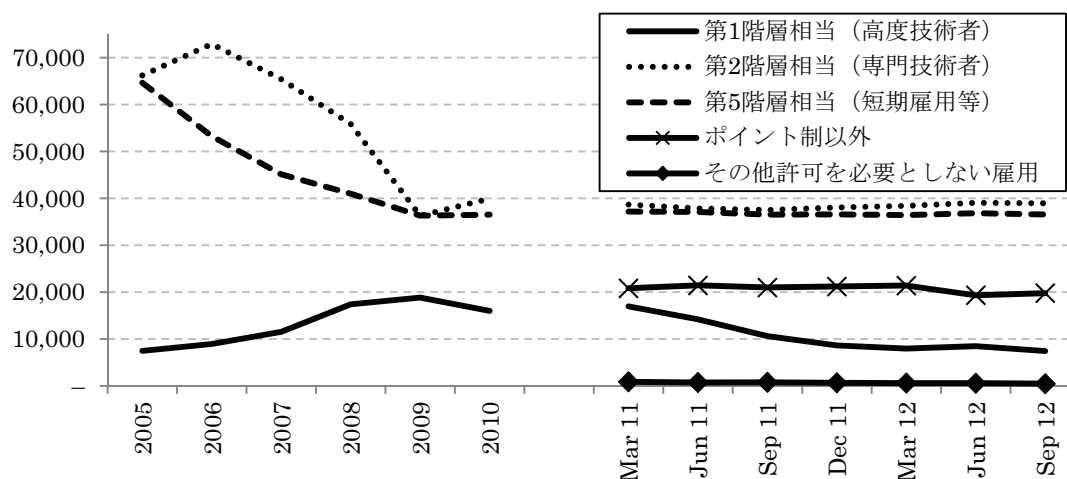
2 高度技術者・専門技術者の推移

(1) 入国・滞在延長・永住権

次に、高度技術者・専門技術者の受入れについて、ポイント制導入前後の状況を見る。

専門技術者および短期雇用者は2009年までに急激に減少、以降は横ばいの状態にあるが、高度技術者に対するビザ発行数は2009年まで増加した後、2011年以降は減少が続いている(図表 4-13)。ポイント制導入以前の増減については内訳が提供されていないため詳細は不明だが、2010年以降の高度技術者の減少は、「一般」カテゴリの減少による。なお、既に入国した者による扶養家族等の呼び寄せは可能であることから、第1階層では取得者本人と扶養家族等の数が逆転している(2012年9月時点で、取得者7,445人に対して被扶養者1万2,061人)。

図表 4-13 就労関連ビザの取得者数(主申請者)

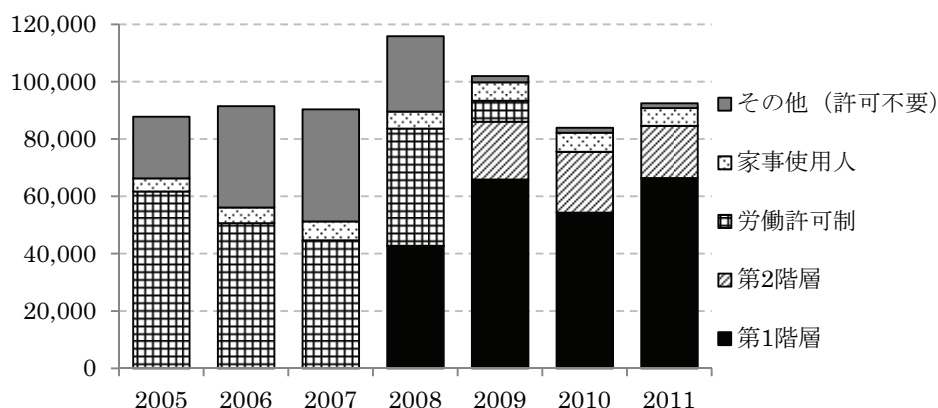


注：2011年3月以降は各月とも過去12カ月間の累計。

出所：Immigration Statistics, Home Office (各期)

次に、第1・第2階層相当の滞在延長の状況を見る。制度の転換期にあたる2008年をピークに労働許可制の延長件数が減少、第1階層の滞在延長に比重がシフトしている。その大半が一般及び就学後就労カテゴリの増加で、特に後者が半数以上を占める。

図表 4-14 主要な第1・第2階層相当のビザ延長件数(主申請者)



注：旧制度の一部のカテゴリ(訓練生等)を除く。
出所：(同上)

扶養家族を含め、滞在延長が許可された件数の推移は、図表 4-15 のとおりである。第1階層では、主申請者・扶養家族の合計が7~9万人で推移している。大部分が「一般」及び「就学後就労」カテゴリでの滞在延長で、主申請者では「就学後就労」、扶養家族では、「一般」カテゴリの比率がそれぞれ高い。制度切り替え直後の2009年には、「就学後就労」を中心に申請却下の比率が2割弱に達したが、現在は1割未満である。

一方、第2階層で滞在延長を認められた移民労働者・扶養家族は年々減少しており、2008年の7万5,000件から2011年には3万2,000件とほぼ6割減となっている。雇用の確保が前提となる第2階層では、第1階層に比べて不況の影響を大きく受けたことが推測される。

図表 4-15 滞在延長の状況

	2008	2009	2010	2011
第1階層	42,712	65,900	54,306	66,403
" (扶養)	21,742	28,280	19,025	21,650
旧第1階層相当	23,336	62	22	105
" (扶養)	2,666	18	0	0
第2階層	53	20,135	21,204	18,195
" (扶養)	14	23,007	16,194	13,525
旧第2階層相当	42,415	7,716	65	10
" (扶養)	33,286	7,471	825	398

(同上)

永住権の取得状況はどうか。ポイント制は導入から5年目に入ったばかりであり、2009年以降増加しているのは、旧制度の受入れスキーム(HSMP他)からポイント制の各階層に移行した層の永住権の取得とみられる(第1・第2階層による入国者の多くは未だ永住権の取得に至っていない)。2011年時点では、労働許可制(主に第2階層相当)からの取得が未だおよそ半数を占めている。

図表 4-16 永住権取得状況

	2007	2008	2009	2010	2011
第1階層	:	4	1,568	3,783	9,071
(扶養)	:	4	2,261	4,430	9,938
第2階層	:	0	425	2,829	4,182
(扶養)	:	0	597	3,847	5,116
労働許可証	15,166	23,272	25,425	23,053	15,056
(扶養)	18,067	30,574	36,810	31,665	18,255

(同上)

なお、内務省が2004年の入国者について業務データに基づいて行った分析によれば、2009年に永住権を取得した者のうち、「最終的に市民権の取得が認められる種類の」(leading to citizenship)就労ビザによる入国者が31%(約5万人)、就学ビザからこの就労ビザに転換の上、永住許可を取得した者が8%(1万3,000人)、などとなっている。

また、2011年時点の国別の申請状況は図表4-16のとおりである。インドからの移民労働者が滞在許可、延長および永住のいずれでも最多で、第1・第2階層における許可件数でもこの傾向は変わらない。2位以下については、段階によって国の構成、カテゴリの比重が異なる⁴⁸。

図表 4-17 滞在許可、延長、永住許可件数の上位10カ国(2011年)

滞在許可	滞在延長			永住							
	就労	うち第1	うち第2	就労	うち第1	うち第2					
	目的計	階層	階層	目的計	階層	階層					
インド	28,509	2,408	21,347	インド	30,847	21,965	7,520	インド	10,332	4,583	1,280
オーストラリア	16,395	230	1,326	パキスタン	10,056	8,886	850	フィリピン	2,988	18	474
アメリカ	9,405	663	5,496	ナイジェリア	7,546	6,738	537	南アフリカ	2,735	361	186
フィリピン	7,257	30	500	中国	7,468	6,237	1,183	中国	1,831	383	334
ニュージーランド	5,406	97	357	トルコ	4,263	438	95	オーストラリア	1,779	470	101
カナダ	5,037	156	920	フィリピン	4,132	381	699	パキスタン	1,751	663	157
中国	3,140	1,407	883	アメリカ	3,766	1,762	1,371	アメリカ	1,240	283	190
日本	3,026	135	1,528	バングラデシュ	3,182	2,861	191	ニュージーランド	962	196	45
ロシア	2,446	269	479	スリランカ	3,080	2,580	284	ナイジェリア	956	285	103
南アフリカ	2,164	119	508	オーストラリア	1,602	834	488	ジンバブエ	874	49	172

(同上)

(2) 就労状況

第1・第2階層による滞在者の就労状況はどうか。

雇用を前提としていない第1階層に関する情報は限定的である。内務省が第1階層による

⁴⁸ 例えば、中国からの第1・第2階層のビザ取得者の滞在及び延長許可は就学後就労カテゴリによるものが突出して多い、など。

滞在者 1,184 人に関して 2010 年に実施した調査結果⁴⁹によれば、専門技術を要する仕事(年間の給与額が 2 万 5,000 ポンド超)の従事者は全体の 25%に過ぎず、29%が未熟練(同 2 万 5,000 ポンド未満)、残る 46%については給与額・雇用の有無が不明、または失業者となっている。

また第 2 階層に関する MAC の分析⁵⁰によれば、最も多くの専門技術者を受入れているのは IT 部門で、大半が企業内異動カテゴリを通じて入国するインド人であるという。このほか、医療・介護部門(労働市場テストおよび人材不足職種による受入れ)や専門・科学・技術的業務(多くは企業内異動)、金融保険業(同)、教育(労働市場テスト・人材不足職種)などとなっている。また職種別には、科学・技術専門職、企業役員・管理職、医療・社会福祉専門職、教育・研究専門職などで受入れが多い。

なお、統計局が発表⁵¹している出生者地別の就業率(既に市民権や永住権を取得した者、難民等を含む)によれば、国内出生者が 72.2%、国外出生者が 68.2%と平均の 71.5%をはさんで若干の差がある。EU 域内(従来からの加盟国 14 カ国が 73.1%、04 年加盟の A8 が 80%)やアメリカ(71.9%)、オーストラリア・ニュージーランド(81%)、南アフリカ(79.6%)、インド(71.7%)の出生者の就業率が平均より高いのに対して、アフリカ(南アを除く、63.3%)、パキスタン・バングラデシュ(51.4%)が平均を大きく下回っている。

(3) 移民労働者受入れの影響

近年の域内からの移民の急増を反映して、移民労働者の労働市場などへの影響に関する議論は、イギリス国外からの移民全般に関するものとして行われることが多い。そうした分析の多くは、移民労働者の流入による雇用や賃金への影響はほとんど生じていないと結論付けているが⁵²、一部では低賃金層の雇用の代替や賃金水準の低下が僅かながらみられるとするものもあり⁵³、また経済効果についても評価はまちまちである。

一方、高度人材や専門技術者に絞った分析は、主に MAC によって提供されている。委員長を務めるデヴィッド・メトカーフ LSE 教授は、第 1・第 2 階層の移民労働者受入れの影響

⁴⁹ Home Office (2010)

⁵⁰ MAC (2009)。ポイント制導入初期の 08-09 年に関する分析。UKBA の業務データを利用した分析で、実数は示されていない。

⁵¹ “Labour Market Statistics, December 2012”, Office for National Statistics

⁵² 例えば、NIESR (2012) は不況期を含めた国民保健加入者データの分析を通じて、移民労働者は景気の良し悪しにかかわらず、雇用の悪化に影響を与えていないと結論付けている。また、Manacorda et.al. (2010) は、既存の分析で賃金への影響がほぼ見られないことについて、移民労働者と国内労働者の代替性が低いことが理由とみている。

⁵³ 例えば、MAC (2012b) は、1995~2010 年の間に入国して国内で就業しているとみられる移民労働者 210 万人のうち、最後の 5 年(2005~2010 年)分にあたる 70 万人の 23%、すなわち 16 万人分の国内労働者の雇用が移民労働者によって置き換えられたと推計している。これには景気動向の影響が大きく、好況期については移民労働者全般について国内労働者の雇用への影響は見られないが、不況期については代替率が 3 割に上昇するという。このほか、既存の研究結果などもふまえて、国内労働者に対する移民労働者の代替効果は持続するわけではないこと、また賃金については、高賃金層における賃金水準の引き上げと低賃金層での引き下げが起きることなどを推測している。

について、以下の通りまとめている⁵⁴。

- ・ 第1・第2階層の移民受入れは、全体としてGDPの成長には明確に寄与している。
- ・ 受入れ一人当たりの影響はより不確かだが、導入1年目で約6ポンド、5年間で28ポンドのGDPへの寄与があったと推計(全体では1年目に5億5,900万ポンド(成長率0.04%増)、5年間で28億ポンド(同0.22%増))。
- ・ 企業レベルでも長期的にはプラスの影響が期待できるが、移民減少に対応して雇用主が従業員の訓練や生産方法の変更を行う場合、効果は緩和される。
- ・ イギリス人の賃金水準や雇用へのマイナスの影響はないとみられる。
- ・ 物価水準にも影響は生じない。
- ・ 財政的にはプラスの貢献が期待できるが、滞在期間が長期化するにつれて貢献度は低下するとみられる(財務省の分析によれば、第1・第2階層で1万人の移民労働者を削減すれば、1年目に1億5,000万ポンドの追加的借入が必要となる)。
- ・ 公共サービスに関する影響としては、働き手として重要な位置付け(医療・介護、教育)にあるが、短期的には大きな受益者ではない。ただし、滞在期間が長期化するにつれ公共サービスの消費は拡大するとみられる。
- ・ このほかより広範な社会的影響として、純流入者の増加は長期的には人口増加を招く。住宅市場では、短期的には民間の賃貸価格の上昇、長期的には住宅価格の上昇を招く。またロンドンの人口密集度を高めるとみられる。

おわりに

労働党から保守・自民連立与党への政権交代に至る2010年の選挙戦のさなか、当時のブラウン首相は地方⁵⁵での遊説である失言をした。経済問題などと併せて移民増加に対する不満を訴えた労働党支持者の女性について「頭の固い女」と漏らした感想を、たまたま切り忘れていたマイクが拾ってしまったのである。前首相は、すぐさま女性に対して謝罪したが、その女性は結局労働党には投票しなかったという。

政権交代から2年後、ミリバンド労働党党首は労働党政権下での移民政策、特に2004年のEU拡大に際して労働市場を自由化したことは間違いだったと認めた。労働党は移民の経済成長への寄与を主張してきたが、成長の恩恵を誰が被っていたかを考慮せず、自国の労働者の懸念から切り離れていた、移民の急増に懸念を持つことは「頭が固い」ことを意味しない、と。「イギリスの雇用をイギリス人に」⁵⁶与える約束はしないし、わずかな移民の制限策

⁵⁴ LSEが2011年に開催したセミナーにおける講演資料(“British Immigration Policy and Work”)による。

⁵⁵ イングランド北部のロッチデール。東欧からの労働者の流入は全国平均よりも緩やかだという(“Rochdale: One town’s story of immigration”Telegraph, 02 May 2010)。

⁵⁶ ブラウン首相による2007年のGMB(労組)の大会で発言。EU法は加盟国からの労働者を差別的に扱うことを禁じており、実現不可能であるとして野党などから強い批判を受けた。ただし、2010年には保守党のダンカン＝スミス雇用年金相も同種の発言をしている。

で全ての問題が解決するふりもしないが、イギリス人労働者には公正な機会が与えられるべきだと主張し、次回総選挙(2015年の予定)に向けて一連の引き締め策の案を示している⁵⁷

一方、既にみたとおり、政府は滞在許可に関する数量制限と並行して、滞在延長の制限や永住権申請が可能なカテゴリの限定など、滞在の長期化を防止する措置を講じることで、国内の移民労働者の圧縮を図っている。また、EU域外からの移民の多くを占める就学目的の流入や、家族ビザによる入国を抑制する姿勢を示している⁵⁸。

さらに現地メディアによれば、政府内部では現在、EU域内からの移民に対する新たな抑制策が検討されている。これまで経過的措置として認められていたブルガリアとルーマニアからの労働者に対する就労制限が2013年末に期限を迎え、大量の移民が流入する可能性が危惧されているためである。政府は、「社会保障ツーリズム」を防止するため、制度へのアクセスを制限するとの意向を示しているが、他の加盟国からの労働者等に対する差別的な扱いを禁じるEU法に抵触しない形で、どのような方策が可能かは未だ明らかではない⁵⁹。

イギリスにおいて移民問題は政治的な側面が強い。専門技術者については企業の人材ニーズが配慮されたのに対して、必ずしも個別具体的な需要に対応していない高度技術者の受入れは、社会的な雰囲気により政策が左右されることの影響を受けやすかったとみられる。イギリスの場合、この社会的な雰囲気を決定付けたのは、EU拡大による移民の流入と、景気後退に伴う雇用状況の悪化である。景気後退はまた、一時は人手不足対策として受入れが活性化された第1階層の移民労働者の失業を増加させた。先の内務省報告書からも明らかのように、属性や資質に関する高い基準設定は、実際にこれをクリアした移民労働者の能力や資格に応じた働き方に必ずしも結びついていない。

今後とも目覚ましい景気回復は望みにくいと政府の経済予測が正しければ、イギリスでは当面のところ、高度・専門技術者の受入れには引き締めの傾向が継続することが予想される。

⁵⁷ 例えば、移民のみを扱う派遣事業者の禁止、低賃金の移民労働者が一定割合を超える企業や業種に警告を発する制度の導入、今後の新規EU加盟国に対する規制強化、最低賃金に関する規制の徹底。さらに、従業員が25%以上移民労働者を雇用している雇用主にはジョブセンター・プラスに対する報告義務を課し、政府や自治体が必要に応じて不足スキルの充足に向けた訓練を地元の労働者に対して行う、など。移民労働者によってイギリス人が雇用から締め出され、賃金水準が低下しているといった同党首のコメントを巡っては、党内から批判も出ている。

⁵⁸ 直近では2012年7月に、市民権または永住権保有者の家族再統合について、主申請者に関する所得制限(年収1万8,600ポンド以上、子供が1人居る場合は2万2,400ポンド。以降子供一人当たり2,400ポンドを加算)が導入された。家族の再統合は基本的人権として保障されるべきであるとして、移民支援団体などが強く抗議している。

⁵⁹ 例えば、入国から3カ月を経て仕事に就いていないEU市民に対して、公的医療サービスの利用を拒否するプランが議論されている。ただし、いずれにせよ2015年までに移民の純流入数を数万人に抑制するとの政府の目標は、達成されないとの見方が強い。

【参考資料】

- Citizens Advisory Bureau (2011) “Response from Citizens Advice to the UKBA consultation on Employment - related settlement, Tier 5 and overseas domestic workers”
- Department for Trade and Industry (1998) “Our Competitive Future building the knowledge driven economy”
- European Migration Network (2011) “Ad-Hoc Query on extended family reunification”
- Home Affairs Committee (2009) “The Trade in Human Beings: Human Trafficking in the UK”
- Home Office (2001) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2010) “International Group Points Based System Tier 1 - An Operational Assessment”
- House of Commons Library (2012) “Immigration: migrant domestic workers”
- Kalayaan (2011) “Ending the Abuse”
- Manacorda, M et.al. (2010) “The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain”
- Migration Advisory Committee (2009) “Analysis of the Points Based System: Tier 2 and dependants”
- Migration Advisory Committee (2011) “Analysis of the Points Based System: Revised UK shortage occupation list for Tier 2 comprising jobs skilled to NQF level 4 and above”
- Migration Advisory Committee (2012a) “Limits on Migration - Limit on Tier 2 (General) for 2012/13 and associated policies”
- Migration Advisory Committee (2012b) “Analysis of the Impacts of Migration”
- UK Border Agency (2011) “Employment - Related Settlement, Tier 5 and Overseas Domestic Workers - A Consultation”
- Committee of Public Accounts (2011) “Immigration: the Points Based System ? Work Routes”
- Department of Trade and Industry (1998) “Our Competitive Future - Building the Knowledge Driven Economy”
- Home Office (2001) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2007) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2012) “Emigration from the UK”
- National Institute for Economic and Social Research (2012) ””
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (2012) “An inspection of the Hampshire and Isle of Wight Local Immigration Team”

第5章 EU

はじめに

人口の高齢化や出生率の低下などによる労働力不足への懸念から、EU では移民政策の見直しが進められてきた。欧州委員会によれば、域内の労働力人口は 2050 年までに 4,800 万人が減少、また 2,500 万人が 65 歳に達し、今後 20 年だけをみても域内の労働者不足は様々な技能レベルで 2,000 万人にのぼる。欧州委員会は、この不足分を移民によって補うことを加盟各国に提言している。

なかでも重要な課題は、高度な技能を持つ移民労働者の確保で、特に IT 技術者やエンジニアなどの職種では、人材不足が顕在化している。しかし、技能を持った移民労働者の多くは、アメリカやオーストラリアなどを目指す傾向にある。欧州委のフラッティニ副委員長(2007 年当時)は、非熟練移民労働者の 85%が EU を目指すのに対して、専門技術移民は 5%に留まっており(米国はそれぞれ 5%、55%)、理由の一端は、域内の労働市場が分断されている点にあると述べた¹。そして、加盟国が単独でこうした地域と人材獲得競争をすれば勝ち目はないが、27 カ国の労働市場における多様な需要へのアクセスを認めることが他地域との比較における EU の魅力となり得るとして、域内共通の高度技術移民受入れ制度を提案した²。

この提案の下で導入された「ブルーカード」制度は、アメリカの「グリーンカード」を模した高度人材受入れ制度として、現在域内 24 カ国で実施されている。以下では、同制度の導入の経緯とその内容を概観する。

第1節 背景

1 域内における技能労働者の移動

加盟各国における人材需要の充足に、域外からの移民労働者の受入れと並んで重要な役割を果たしているのが、域内における人の移動の自由である。EU では、域内の他の加盟国の市民権を有する者の移動や居住の自由の原則が法制化³され、他国での居住や就労あるいは営

¹ 合法的移民に関するハイレベル会合(2007 年)におけるスピーチによる。出典は示されていないが、恐らく 2005 年の「合法的移民に関する政策プラン」で言及されている、地中海・中東・北アフリカ諸国からの移民に関する CARIM(欧州大学院が中心となって設立した移民問題に関する研究グループ)の調査結果(CARIM (2005))に基づいている。同調査によれば、これら地域からの高等教育資格を有する移民の 54%がアメリカに、また中等教育以下の低資格層の 87%が EU に、それぞれ移民として流入しているという。このほか、識者の間では、技能労働者に対する明確な受入れ政策や IT 産業等での賃金額の差などが指摘されていた。'EU 'blue card' seeks to attract highly skilled immigrants' The New York Times October 23, 2007 (http://www.nytimes.com/2007/10/23/business/worldbusiness/23iht-card.4.8022351.html?_r=0)

² Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (COM(2007)637)

³ EU 市民とその家族の域内における移動と居住の自由に関する指令(Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC(2004/38/EC))。

業の自由が認められている。EU 市民は原則 3 カ月間、滞在許可を得ずに他の加盟国に移動・居住することができる(有効な ID またはパスポートの保有が条件)。ただし、受入国の社会保障制度の負担となることを避けるため、滞在が 3 カ月を超える場合は、雇用者もしくは自営業者であることや、自らの生活を支える資産があることなどの条件を設けることを加盟国に認めている⁴。ユーロスタット(欧州委の統計部門)によれば、2011 年には加盟国の総人口の 6.6%に相当する 3,330 万人が外国人として域内に居住しており、うち 1,280 万人(2.5%)が他の加盟国に居住する EU 市民であった⁵。

各加盟国の労働市場は他の加盟国の労働者に原則として開放されており(新規加盟国に対しては一定の移行期間を設定することが認められる)、専門的な職種も例外ではない。2005 年に成立し、2007~2010 年の間に各国での法整備が進められた専門職資格指令⁶は、一定の訓練に基づく専門資格の保有が要件とされる規制職種に関する資格を、加盟国間で相互に認証すべきことが定められている⁷。医師や建築士などおよそ 800 の専門職種について資格要件の共通化が図られ、加盟国の国民が母国で取得した専門資格が他の加盟国で認証されるようになった。同制度の実施状況に関する欧州委の報告⁸によれば、2007 年以降で 10 万件的認証がなされ、8 万 5,000 人の EU 市民の他国での就労が可能となった。特に、医療の専門職、教員、社会的・文化的専門職、熟練工(craftsmen)などが多いという。

ただし、専門技術者の流動化には難点もある。例えばイギリスでは、地方の医療機関がドイツから受入れた医師が時間外診療に従事中に薬品の投与量を誤り、患者を死亡させるケースが生じた。医師は疲労のためと説明しており、また労働条件も悪かったとみられるが、十分な英語能力が備わっていなかったことも後に明らかとなった。医師会は、就業先国の言語に関する能力(イギリスで就業する場合は英語能力)を要件に加えるべきであると主張しているが、実現には至っていない。

これに関連して、看護師や助産士の受入れに際して従来行なわれていたチェック(過去 3 年間に 450 時間の従事か、技能・知識チェックを伴う 3 カ月の集中コースの受講)が、域内他国の労働者の移動の自由を妨げているとの欧州委の指摘により、廃止されている⁹。相互承

⁴ ①雇用者・自営業者であること(1年以上の就業を経た非自発的失業者で、求職者登録をしている者(1年未満の有期労働契約の満了後に非自発的失業状態にあり、求職者登録をしている場合は、認められる滞在期間は6カ月まで)、病気や事故で一時的に就業できない者を含む)、②自らと同伴している家族の生活を支えられる資産があり、かつ医療保険に加入していること、③受入れ国が承認または補助する教育・職業訓練に参加していること、または④上記のいずれかを満たす EU 市民の家族(EU 域外の出身者を含む)、というもの。

⁵ Eurostat(2012)。なお、EU 市民の受入れはドイツ(263 万人)、スペイン(233 万人)、イギリス(206 万人)などで多い。一方、域外からの移民については、ドイツ(457 万人)、スペイン(333 万人)、イタリア(324 万人)など。

⁶ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications

⁷ 同制度については現在、資格要件の見直しや承認手続きの簡素化(「専門職カード」の導入)などの提案を盛り込んだ指令改正案が欧州議会で審議中である。

⁸ European Commission(2011)

⁹ 'Safety tests on EU nurses working in Britain scrapped for being 'discriminatory'' Telegraph, 22 Aug 2010 (<http://www.telegraph.co.uk/health/7958662/Safety-tests-on-EU-nurses-working-in-Britain-scrapped-for-being-discriminatory.html>)

認を契機に、従来は英語圏に供給を依存していた看護師を、域内の他国、特にスペインやポルトガルから受入れるケースが増加しているという¹⁰。

なお、専門職種に限定した制度ではないが、域内の労働市場のマッチング機能を高める目的で、EURES というサービスが 1993 年から実施されている。加盟各国の公共職業紹介機関や専門的アドバイザーのネットワークを通じて、雇用主や求職者に対する情報提供やアドバイス、マッチングを行なう。過去には、イギリスの医療サービス(NHS)における人材不足の解消のために、イタリアからの医療部門労働者の受入れに道筋をつけ、以降定型的なパートナーシップにより毎年 15 人以上のイタリアからの医療労働者の受入れが続いている。また 2009 年以降は、同種のパートナーシップによりイタリアからデンマークへの医療労働者の受入れ(年間 20~25 人)も実施されている¹¹。

2 移民労働者の受入れ状況

欧州委の支援を受けて運営され、加盟国政府からの情報を収集する欧州移民ネットワーク(European Migration Network)のレポートによれば、域外からの移民労働者の在留者数は不況期に入る 2008 年まで各国とも大きくは増加傾向にあり、技能水準の別でもこの傾向は変わらない。ただし、在留者のうち高度技能者が約半数¹²を占めるスロヴァキア(53%)やイギリス(48%)から、3%にとどまるスロヴェニアやスペインまで、技能水準別の比率は各国で大きく異なる。報告書は、それぞれの技能水準の域外労働者が従事する業種・職種の分布は提供していないものの、いくつかの職種に関して域外労働者の比率¹³を示している。例えば、上記で高度技術者の在留者比率の高いスロヴァキアでは、医師の移民労働者の 7 割を域外労働者が占めるほか、教員で 4 割、専門的農業・漁業労働者でも 5 割にのぼる。ただし同時に、家事・飲食サービス労働者でも 7 割、労務者(鉱業・建設業・製造業・運輸業)でも 8 割を域外労働者が占めている。一方、スペインでは医師、看護師や教員から労務者まで、ほぼ全ての職種で移民労働者のほぼ 100%を域外労働者が占めている。

¹⁰ 'Spanish and Portuguese nurses fill the gaps in the NHS', 20 December 2011

(<http://www.guardian.co.uk/society/2011/dec/20/nurses-spain-portugal-fill-gap-in-nhs>)

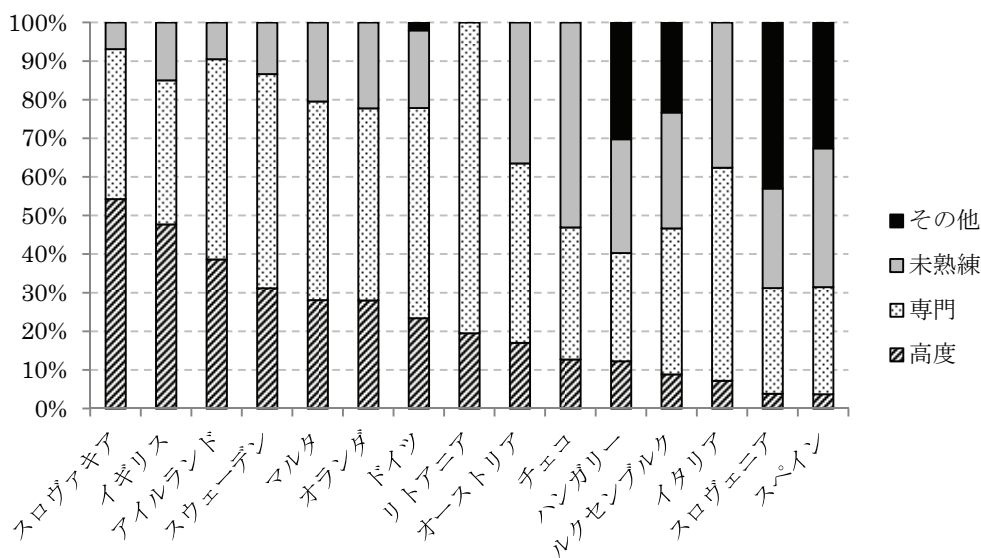
¹¹ 2010 年時点の情報。なお、デンマークの受入れに際しては、英語で医療行為が可能であれば、デンマーク語は要件とはならないという。

(<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&acro=news&catId=20&parentId=0&function=focusOn&focusOnId=9590&fromHome=Y>)

¹² データが得られた各年の平均を算出。

¹³ 国によって移民(域内及び域外)労働者に占める比率、あるいは当該職種の就業者全体(国内労働者を含む)に占める比率の場合があり、単純な比較はできない。なお、職種毎の就業者全体(国内労働者含む)に対する比率が提供されている国では、移民労働者の比率はいずれも数%の場合が多い(例外として、イギリスの医師に占める域外移民は 16%、アイルランドの看護師・助産師では 13%など(いずれも 2009 年))。

図表 5-1 各国における技能階層別の域外移民の在留者数



注：2004～09年の推移および09年の新規流入者数については章末の付属表参照。
出所：EMN (2011)より作成

なお、統計局のレポート¹⁴によれば、2008年に加盟国に居住していた25～54歳層のうち、国外出生者の失業率は27カ国の平均で10%と国内出生者(6%)よりも高く、また保有する資格水準よりも技能レベルの低い仕事に従事しがちな傾向にあったという(資格過剰な労働者の比率(overqualification rate)は国内出生者で19%、国外出生者で34%)。こうした状況は加盟国間でも度合いが大きく異なり、国外出生者の失業率ではスペインの15%、ベルギーの14%、フランスおよびドイツの12%に対して、キプロスやオランダでは5%である。さらに、資格を下回る仕事に従事する労働者の比率はギリシャ(62%)、スペイン(58%)、キプロス(53%)などで高く、最も低いルクセンブルク(5%)やハンガリー(14%)¹⁵と大きな開きがある。

こうした状況を反映して、加盟国平均で国外出生者の31%が貧困または社会的疎外リスクに直面している¹⁶(国内出生者では20%)。

第2節 高度人材受入れに関する政策

1 「ブルーカード」導入の経緯

域内の労働者の流動化によりスキル需要の円滑な充足をはかる一方で、絶対的な人材不足

¹⁴ Eurostat (2011)

¹⁵ 両国とも、移民労働者に占める域内労働者の比率が高い。

¹⁶ 雇用と成長に関する10カ年計画であるEurope 2020における指標のひとつで、①各国の平均可処分所得の6割未満の所得水準の者、②生活上必要な費用(住居費、暖房費、予期しない出費への対応、など9項目のうち4項目)を賄えない者、③就労者の比率が著しく低い家庭に属する者、の3点のいずれかに当てはまる者。

への対策として、合法的な移民労働者の受入れが検討されてきた。1999年に発効したアムステルダム条約は、共通移民政策の策定に関する権限をEUに与え、同年に作成された司法・内務政策に関するタンペレ・プログラムの中で、共通移民政策に必要な項目とその実現に向けた複数年の計画が示された。欧州理事会はタンペレでの会議において、域外からの移民に対する入国・居住許可の基準について加盟各国間で調和をはかる必要性を認め、特に域内に合法的に居住する移民に対する公正な扱いと、積極的な統合政策により彼らにEU市民と同様の権利と義務を付与することを目指すべきことを確認している¹⁷。

タンペレ・プログラムに次ぐ複数年の計画として2004年に採択されたハーグ・プログラムは、合法的移民が知識基盤経済の強化に重要な役割を果たすとして、移民労働者に対する需要の変動に即座に対応することを可能とする受入れ手続きなどを含む政策プランの策定を欧州委に要請した。2005年に欧州委が提出したコミュニケーション「合法的移民に関する政策プラン」¹⁸は、これを以下の5本の指令策定の提案としてまとめたものである¹⁹。

- ① 一般的枠組み指令(滞在・就労許可の一元化、滞在者の平等取り扱いなどを規定)
- ② 高度技術者の入国と居住の条件に関する指令
- ③ 季節労働者の入国と居住の条件に関する指令
- ④ 企業内異動者の入国、一時的滞在及び居住手続きの規制に関する指令
- ⑤ 有給研修生の入国と居住の条件に関する指令

このプランの一環として、欧州委は2007年10月、高度技術者の受入れに関する指令案を含む提案文書を採択した。同文書は指令の当初案について、以下のように概要を説明している。すなわち、高度技術者の受入れに関する手続きを簡素化し、滞在許可と就労許可を一元化(就労可能な滞在許可)する²⁰、また受入れ要件とする雇用契約、専門資格および給与水準に関する共通の定義を設置、各国で決定した最低基準に基づく受入れとする、というものである。さらに、家族の再統合に関する優遇措置を設け、また若年専門職に対しては業務経験や給与水準の条件を緩和する。

当初案で示された主な内容は、次の通りである。高度な雇用に従事するために3か月以上の滞在を申請する域外からの労働者に対して、3年以上の業務経験と、各国の最低賃金の3倍以上の給与が支払われる1年以上の雇用契約を条件に、所定の期間、EU加盟国で就労す

¹⁷ 合法的移民に関する法整備に至る議論については、労働政策研究・研修機構(2008)を参照。

¹⁸ Communication from the Commission : Policy Plan on Legal Migration (COM(2005) 669)

¹⁹ なお2006年12月の欧州理事会は、合法的移民と表裏の関係にある不法移民に関しても共通ルールの設定が必要であるとの合意に達した。国境を越えた犯罪やテロ、移民へのEU市民の懸念の高まりに対して、当時の意思決定の枠組みでは限界があるとの認識によるもので、これに基づき2008年6月には不法移民の送還に関する指令が、2009年6月には不法移民の雇用主への罰則に関する指令が、それぞれ成立している。

²⁰ しかし同指令案は、適用対象が一部の移民労働者に限定されている(難民や既に定住している者、短期労働者などを含んでいない)ことがEUの保証する基本権の侵害に当たるとして議会の承認を得られず、審議が長引いた。最終的に、指令は2011年12月に採択され、加盟各国は2013年12月までにこれに基づく法整備を行なうことが義務付けられている。

ることを認める²¹。取得から次期更新までの最長 2 年間は、同一国内での就業が義務づけられるが、更新以降は任意の加盟国で就労が可能となる。通常就労許可より手続きの所要期間を短くし、また家族の呼び寄せの条件に優遇措置を設ける。なお、滞在延長の上限は 2 年以上を認めることとし、雇用契約の期間がこれを下回る場合には契約期間プラス 3 カ月とする。このほか、30 歳未満の申請者に対しては、賃金水準に関する要件の引き下げや、高等教育資格をもって業務経験に替えるといった規定からの逸脱を認める内容が盛り込まれた。

なお、後進国の頭脳流出の懸念に配慮して、一定期間の就業後に移民労働者が帰国することを前提とした「頭脳循環」(brain circulation)という考え方が提唱されており、頭脳流出が懸念される国での積極的な募集活動も控えることが要請されている。

また、「ブルーカード」制度における手続き簡素化のため、域外の市民による居住・就労許可申請手続きの一元化に関する指令案が併せて議会・理事会に提出された。指令案には、国によっては別個の申請が必要な就労許可と滞在許可を一体化するとともに、合法的移民労働者に対する労働条件、教育訓練、資格制度の適用、また社会保障や税控除等の適用などについて、自国民や EU 市民と平等な取り扱いを加盟国に義務付ける内容が盛り込まれた。

ブルーカード指令案に対しては、移民政策を含め自国の労働市場政策の自律性が侵害されるおそれがあるとの理由などから、ドイツ、オーストリア、オランダなどが反対の立場を表明した。例えば、ドイツのグロス経済相は、「国内には活用されていない労働力が大量に保蔵されており」、「当座必要であるというだけで大量の外国人を受入れることは出来ない」と述べ²²、またショイブル内務相も、移民政策は加盟各国の専決事項であるべきだと主張した²³。現地メディアによれば、ドイツ政府は EU が将来的に割当制を導入しかねないと懸念していたという²⁴。また、2004 年以降に EU に加盟した東欧諸国からは、域外の労働者に対する雇用機会を提供するなら、むしろ新規加盟国からの高度人材の受入れが検討されるべきであるとの批判もあった²⁵。

さらに、複数の加盟国では既に独自の高度人材(または専門技術者)を対象とする受入れ制度や優遇措置、支援策を実施しているか、実施を予定していた²⁶。これには、イギリス(第 4

²¹ 米国のグリーンカードとは異なり、これ自体が永住権を許可するものではない。

²² 'EU Targets Skilled Immigrants: European Commission Launches New Push for 'Blue Card'' Spiegel Online, October 23, 2007 (<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-targets-skilled-immigrants-european-commission-launches-new-push-for-blue-card-a-513083.html>)

²³ 'Germany Suspicious About EU Blue Card Plan' DW, December 6, 2007 (<http://www.dw.de/germany-suspicious-about-eu-blue-card-plan/a-2992484>)

²⁴ フラッティエリ副委員長は、これを即座に否定した。

²⁵ チェコのネチャス雇用担当大臣(当時)は、ドイツやフランスなど 5 カ国が新規加盟国からの労働者の就労を規制している中で、域外からの受入れ促進をはかることは「間違っている」と述べた('EU work permit 'blue card' faces opposition' EUobserver, December 7, 2007 (<http://euobserver.com/justice/25292>)). チェコはその後も、同様の理由から指令案に反対していた(例えば' EU ministers flesh out foreign worker 'Blue Card' plan' EUobserver September 25, 2008 (<http://euobserver.com/justice/26809>))

²⁶ European Migration Network (2007)

章参照)やアイルランドなど最終的に指令からのオプトアウト(適用除外)を選択した国²⁷ばかりではなく、例えばオランダ、イタリア、ギリシャ、オーストリアなどが含まれる。またチェコも2007年に新たなグリーンカード制度(不足職種に係る3年間の就労・滞在許可)の導入を表明していた。こうしたことから、ブルーカード制度は各国の独自制度と並存すべきことが欧州理事会などで確認された。各国独自の制度とブルーカードの大きな違いは、後者であれば一定期間の滞在后、他の加盟国における居住および就労の申請が可能となる点にある。

イギリス政府によるオプトアウトの選択をめぐる議論は、庶民院のEU法案調査委員会(European Scrutiny Committee)の2008年の報告書²⁸からうかがうことができる。これによれば、①欧州委の提案はイギリスが導入を予定しているポイント制の内容、労働市場ニーズに関する国内での評価に即した移民政策の運営を行うとの方針と衝突する、②指令案は高度技術移民に公的給付の受給権を付与しており、イギリスの政策方針に反する、③指令に参加すれば域外からの移民のコントロールに関する決定権が侵害される、との理由が示されている²⁹。

一方、EUレベルの労使は、「ブルーカード」制度の導入自体には基本的に賛同していたものの、特に労働側についてはその中身は複雑であった。使用者団体であるビジネス・ヨーロッパは、世界規模で拡大する高度技能人材の市場から欧州が利益を得る必要性を強調、またこれまで続いてきた欧州からアメリカへの頭脳流出に伴う損失を防ぐ意味でも、同制度に賛同している。これに対して欧州労働組合連合(ETUC)は、域内で求められる高度技能労働者とそれ以外の労働者の間の線引きは、実際には難しいのではないかとの疑問を呈し、人材不足の業種に関しては、域内の技能労働者を活用する努力を行うべきであると主張した。また、移民労働者に対する処遇その他の差別の問題や、移民労働者の増加による域内労働者の労働条件の悪化、教育訓練機会の減少などへの懸念を表明した。

欧州議会では、市民的自由・司法・内務委員会が2008年11月に修正案を提示、議会はこれを採用した。修正案は、金融危機に伴う雇用状況の急速な悪化が始まっていたことを反映して、全般的に基準を引き締める内容となった。例えば、勤続年数に関する要件を3年から5年に延長、賃金水準に関する要件を最低賃金の3倍から各国の年・月当たり平均賃金額

²⁷ 両国及びデンマーク。いずれも欧州連合の機能に関する条約の第3部第5章(自由・治安・司法領域)に不参加で、移民政策に関する多くの法律(指令・規則)や理事会合意についてオプトアウトの適用を受けている。またイギリスとアイルランドは、EU域内の人の移動の自由化に関する各国間合意である「シェンゲン協定」に部分的にのみ参加している。

²⁸ House of Commons Select Committee on European Scrutiny (2008) "Thirtieth Report, Session 2007-08" (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/16-xxvii/1623.htm>)

²⁹ なお同報告書は、同年の司法・内務相理事会における合意形成を求めて当時の議長国フランスが提示予定であった妥協案(非公開)に言及している。同案は、規制職種に関する定義の追加や、指令の適用範囲に季節労働者を含めること、高等教育資格がない場合の最低就業経験を3年とする要件の削除、30歳未満の高度人材には規定からの逸脱を認めるとの内容の削除、給与水準に関する要件について最低賃金の3倍から1.5倍への引き下げなど、多様な内容を含んでいた。

(average wage)の1.7倍に変更³⁰、また域内の若年失業状況を考慮の上、30歳未満の申請者に対して逸脱を認める内容を削除した。ただし、初回申請により認める滞在期間については2年から3年に延長している。

2 ブルーカード制度の内容

ブルーカード指令は、欧州議会および欧州理事会における協議を経て、2009年5月末に成立した³¹。最終的な内容に至る経緯は必ずしも明らかではないが、議会による修正案、欧州理事会の合意内容などを経て、当初案からは受入れ基準や条件などが変更されている。また現地メディアによれば、各国による指令案検討の過程では、申請者に就労を認める職種リストの作成も議論されていたが、給与水準を唯一の基準とすることで各国政府が合意に至ったという³²。

ブルーカードの申請には、高度な専門性を要する仕事に関する加盟国での雇用契約もしくは1年以上の雇用のオファーが前提となる。新規に域内での就労を予定している者に加えて、既に許可を得て域内に滞在している者にも適用される。ただし、一時的な保護のために滞在許可を得ているか申請中の者、難民申請中の者、研究者として滞在許可を得て研究活動に従事している者、企業内異動による滞行者、長期滞行者として居住権を得ている者³³などは除外される。

取得による滞在・就労許可の有効期間は、欧州委の当初案が初回申請時の上限を2年、延長を2年としていたのに対して、成立した指令では加盟国が1～4年の範囲で自由に定めることができ、更新可能とした。ただし、申請者の雇用契約期間がこれを下回る場合は、当該の雇用契約期間に3カ月を加えた期間を有効期間とすることが定められている。

高度技術者として認める基準は、高度専門資格と就業予定先における賃金水準である(5条)。高度専門資格は、取得に3年以上の期間を要する公式な高等教育資格を指すが、例外規定として、加盟国が法律で定める場合は、就業予定分野の高度な(高等教育資格と同等の)仕事での5年以上の就業経験をもってこれに替えることができる。また、就業予定先で支払われる賃金水準については、各国の平均年間給与総額の1.5倍以上で、当該の職種で通常支払われる賃金水準を下回らないことが要件とされる。ただし、特定の職種で人材不足が顕著と認められる場合、例外的に平均賃金の1.2倍に変更することを認めている。ただし、こうした逸脱の対象とした職種については、毎年欧州委に連絡しなければならない。

³⁰ 直接は言及されていないが、フランスの妥協案である平均賃金の1.5倍を意識した修正案とみられる。

³¹ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment

³² 'EU eyes higher pay for skilled immigrants' EurActive, 24 September 2008 (<http://www.euractiv.com/justice/eu-eyes-higher-pay-skilled-immig-news-220549>)

³³ 長期滞行者指令 (Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents)による。5年以上の合法的な滞在により任意の加盟国において居住資格を付与された場合、加盟国民と同等の取り扱いを受けることを保障している。

加盟国は受入れに関する数量制限を設けることができ、また最初の2年間の滞在に関する申請・更新については、労働市場の需給状況により受入れの可否を判断するなど、域外からの求人に関する各国の規定を適用できる。なお、域内の他国からの労働者に就労制限を設けている加盟国については、ブルーカードの申請に対してもこれを適用しなければならない。この規定は、特に2004年以降の東欧などの新規加盟国に対して、ドイツなど旧加盟国の一部が受入れ制限を設けていることを念頭に置いたものだ(2011年に廃止された)。加えて、申請者の出身国(送出国)において専門技術者が不足している分野については、「倫理的採用」(ethical recruitment)の観点から申請を却下することが求められる。

申請に対しては、90日以内に申請者に対して可否を通知しなければならない。またブルーカードの発行が認められた申請者に対しては、加盟国は滞在許可に必要な他の手続き(ビザの発行など)に関する便宜を与えることが求められる。

ブルーカード保有者の最初の2年間の就業には、申請時の基準(雇用契約の有無、賃金水準等)が維持され、労働市場へのアクセスが制限される。この間に雇用主を変更する場合は、事前に当局の許可を得なければならない。3年目以降については、各国の法律制度に基づく判断に委ねられる。一方、当該加盟国の国民と同等の権利が与えられるべき領域として、指令は①労働条件(賃金、解雇に関するものを含む)、②結社の自由、③教育、訓練、資格認定、④社会保障と年金に関する当該国の国内法の多くの規定、⑤住居取得・情報入手・カウンセリングサービス利用に関する手続きを含む、物およびサービスへのアクセス、⑥国内法が定める範囲内で、当該加盟国の全地域への自由なアクセス—などを定めている。

合法的な滞在期間が18カ月を超えるブルーカード保有者およびその家族には、上記基準に基づく高度な専門性を要する仕事に従事することを目的に、他の加盟国に移動することが認められる。ただし、移住に際しては改めてブルーカードの申請が必要となるほか、申請を受けた加盟国は、自国制度の基準や数量制限などの理由によりこれを却下することが可能である。

また、連続3カ月以上もしくはカードの有効期間中に1度以上失業状態にあり、滞在国の給付制度に頼らなければ生活を維持できなくなった場合は、カードを剥奪することができる。

ブルーカードによる域内での滞在期間が通算で5年に達した労働者(及び家族)に対しては、長期滞在に基づく居住権が付与され、就労(自営含む)や教育訓練、社会保障などについて、EU市民との間の平等な取り扱いが保障される。ただし、他国への移動に関する申請を受けた加盟国は、受入れの決定前であれば、平等な取り扱いの分野を限定³⁴することができる。なお滞在期間の算定には、12カ月未満(かつ5年間で18カ月未満)の不在を滞在期間として含めることが出来る。

³⁴ 賃金や解雇などの労働条件、安全衛生、教育訓練、社会保障、所得連動の法定老齢年金、財・サービスへのアクセス、滞在中の加盟国の全ての地域へのアクセス。なお、労使団体などに関する結社・加入の自由、学位や資格、専門的資格の認証は逸脱可能な項目から除外されている。

なお、欧州委員会には3年に一度、加盟国における実施状況やその影響評価に関する報告を欧州理事会に対して行うことが義務付けられており、特に各国の独自制度との並存や受入れ基準(特に給与水準)、他国への移動などの状況について評価し、必要に応じて指令の改正を提案することが求められている。

3 各国の法整備状況

ブルーカード指令からのオプトアウトを決めたイギリスなど3カ国を除く24加盟国は、指令の定める期限である2011年6月までに関連する法制度の整備を実施することとされていた。しかし、実際に期限までに法整備を行った国は、オランダやブルガリアなどごくわずかであった。また複数の国で、独自の高度人材受入れ制度とブルーカード制度が並存することとなった。

加盟国におけるブルーカード制度の実施状況について、欧州委自体はまとまった情報を提供していないが、欧州委の支援を受けて運営されている欧州移民ネットワーク(European Migration Network)が、一部の加盟国から提供された情報を公開している。

当初、欧州委の指令案に反対の立場を示していたオランダは、2011年にブルーカード指令に基づく制度を導入したが、自国の高度人材受入れスキームも併存する形での実施となった³⁵。申請者は、いずれかのスキームに基づいてオランダにおける滞在を選択できるが、ブルーカードが給与水準と過去の経験年数の両方を要件とするのに対して、オランダのそれは給与水準のみが要件で、かつブルーカードよりも低い基準が設けられている。結果として、オランダで2011年に発行されたブルーカードは2件、いずれも他のカテゴリで既にオランダに居住していた者による取得であった。

一方、ブルガリアでは労働許可制度は実施されていたものの、高度人材受入れ制度は未整備であったことから、ブルーカードが唯一の制度として導入された。ただし、労働許可制度と同様、公共雇用サービス機関による労働市場テストに基づいて受入れが決定される。なお国内では、ブルガリアは経済的にも社会的にも他の加盟国と高度人材の受入れについて競争する段階にないとの議論があり、このため独自の高度人材誘致プロジェクトが並行して実施されることとなったという。導入から6カ月で7件が発行された(ロシア、インド、アルメニア、南アフリカからの移民による申請)³⁶。

加盟国における法整備が進まない状況を受けて、欧州委員会は2011年10月、ドイツ、ポ

³⁵ European Migration Network (2011)および(2013)。後者の資料によれば、両制度に関する2012年時点の給与水準要件は、ブルーカードが6万ユーロ、高度人材受入れ制度が5万1,239ユーロ(30歳未満の場合は3万7,575ユーロ)。また前者によれば、オランダでは労働許可制(work permit)が実施されており(高度技術移民は不要)、雇用主による受入れを前提に、国内・EU域内での求人活動及び給与水準が十分かどうか、被用者保険機関(Employee Insurance Agency)が雇用主の申請をチェックし、不十分と見なした場合は労働許可の申請を却下する。違法に労働許可のない外国人を雇用した場合には、違法労働者一人につき8,000ユーロの罰金が雇用主に科される。

³⁶ European Migration Network (2012) (ブルガリア内務省による報告書)

ーランド、スウェーデン、イタリア、マルタ、ポルトガルに対して、指令に基づく法整備を実施するよう要請³⁷、さらに翌年2月にはオーストリア、キプロス、ギリシャ³⁸、5月にはスロヴェニア³⁹に対しても同様の手続きを行なった。

4 家族の再統合

上述のとおり、ブルーカード制度は高度人材の受入れ促進の一環として、家族の再統合やその就労に関して優遇措置を設けている。域内に滞在する外国人による家族の帯同や呼び寄せは、家族の再統合の権利に関する指令⁴⁰(以下、再統合指令)の規定によることになるが、ブルーカード指令は前文において、再統合指令からの逸脱を認めるべきことを明記している⁴¹。例えば、再統合指令はこうした家族の滞在許可について、初回申請時は最長1年としている(延長は可能)が、ブルーカード指令においてはブルーカード保有者と同期間としている。また、再統合指令は受入国が対象者の入国から最長12カ月、就労規制を設けることを認めているが、これについても2011年12月以降は適用されない。

家族の範囲は、配偶者および年少の実子・養子を基本とする。ただし、例えば本人または配偶者の親が扶養下にあつて、母国では家族からの適切な支援を受けられない場合(第4条2項(a))など、その他親戚を対象とするかどうかは各国の判断に委ねている(未婚の成人の子供についても、健康状態が理由で自らの生活上のニーズを満たせない場合には同様(4条2項(b))。また、親の就労の可否については加盟国が決定すべきであるとしている(14条3項)。

なお、欧州委は家族の再統合に関する加盟国の状況について取りまとめており、08年のレポート⁴²によれば、半数の加盟国が家族の再統合の範囲に親を含めている。

³⁷ 'Blue Card' – Work permits for highly qualified migrants 6 Member States fail to comply with the rules 27/10/2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1247&type=HTML>)

欧州委はこれらの国に対して、EU 法違反に対する最初の手続きにあたる「公式通知書」(Letter of Formal Notice)を7月に送付していたが、ドイツ、ポーランド、スウェーデンは法改正が翌年まで完了しないと回答、残り3カ国からは回答がなかった。このため欧州委は、6カ国に「理由付き意見書」(Reasoned Opinion)を送付。

³⁸ 'Blue Card': Commission warns Member States over red tape facing highly qualified migrants 27/02/2012 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/167&type=HTML>)。同声明は併せて、法制化の完了によりマルタ、ルーマニア、ルクセンブルクに対する手続きを終了するとしている。

³⁹ 'Blue Card': Commission urges Slovenia to apply rules on highly qualified migrants 31/05/2012 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/529&>)。スロヴェニアは2011年7月の欧州委からの要請に対して法整備を約束していたが、法制化が中断したままとなっていた。なお同声明は併せて、法制化の完了によりフィンランドに対する手続きを終了するとしている。

⁴⁰ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (2003/86/EC)。なお、同指令は渡航時の帯同と、居住権を取得して以降の再統合を区別していない。

⁴¹ ただし、当該国の言語の習得など統合に関する条件や施策の維持・導入を妨げないとしている。

⁴² European Commission (2008)

【参考資料】

European Migration Network (2007) Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU European Commission.

労働政策研究・研修機構(2008)『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008』JILPT 資料シリーズ No.46
CARIM(2005) “Mediterranean Migration - 2005 report”

European Commission (2008) “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification”

European Commission (2011) “Evaluation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC)”

European Migration Network (2011) “Outlines of the Dutch vision on labour migration”

European Migration Network (2012) “Annual Policy Report 2011” The Bulgarian Contact Point for EMN (Ministry of Interior)

European Migration Network (2013) “EMN Focussed Study 2012 - Intra-EU mobility of third-country nationals - National Contribution from the Netherlands”

Eurostat (2011) “One in three foreign-born persons aged 25 to 54 overqualified for their job”

Eurostat (2012) “EU citizens living in another Member State accounted for 2.5% of the EU population in 2011”

附表 各国における技能階層別の域外移民の在留者数

		ストック(域外移民のみ)					フロー(2009年)		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	域外	EEA
オーストリア	高度	27,062	24,447	38,904	33,654	36,792	41,334		
	専門	121,630	120,036	122,586	124,522	127,075	112,585		
	未熟練	81,425	84,906	80,547	95,108	85,401	88,310		
	計	230,117	229,389	242,037	253,284	249,268	242,229		
ベルギー	高度	-	16,251	17,487	18,751	18,634	-	3,137	15,463
	専門	-	32,144	32,234	41,172	42,606	-	8,058	152,860
	未熟練	-	15,312	17,841	21,357	20,492	-	354	5,654
	計		63,707	67,562	81,280	81,732	0	11,549	173,977
チェコ	高度	4,955	6,964	7,792	8,878	11,831	11,647	7,500	13,282
	専門	16,688	24,783	28,512	41,307	60,636	31,343	18,561	48,327
	未熟練	11,394	23,565	29,123	45,446	71,131	48,575	44,756	28,642
	計	33,037	55,312	65,427	95,631	143,598	91,565	70,817	90,251
ドイツ	高度	170,000	-	395,000	399,000	424,000	454,000	311	
	専門	464,000	-	986,000	1,044,000	1,054,000	1,054,000	14,816	
	未熟練	168,000	-	380,000	395,000	405,000	389,000	8,405	
	その他	1,100,000	-	38,000	31,000	40,000	39,000	2,856	
計	1,902,000	1,759,000	1,799,000	1,869,000	1,923,000	1,936,000	26,388		
フィンランド	高度	5,389	5,962	6,736	7,598	-	-	760	780
	専門	8,373	9,346	10,671	12,594	-	-	1,043	1,609
	未熟練	5,097	5,368	6,563	8,341	-	-	1,117	932
	計	18,859	20,676	23,970	28,533				
フランス	高度	119,190	128,675	126,947	143,950	163,315	-	3,953	13
	専門	348,109	344,159	328,396	357,141	434,487	-		
	未熟練	159,163	167,028	167,852	179,027	173,690	-		
	計	626,462	639,862	623,195	680,118	771,492			
ハンガリー	高度	1,271	2,037	2,320	2,163	2,246	2,524	1,271	1,227
	専門	3,992	4,647	5,133	5,325	5,334	5,773	4,277	8,402
	未熟練	5,075	5,627	6,023	5,872	6,100	6,064	5,434	19,700
	定義なし	5,982	1,544	1,355	3,953	4,391	6,219	6,172	31,945
計	16,320	13,855	14,831	17,313	18,071	20,580	17,154	61,274	
アイルランド	高度	16,490	18,443	22,655	28,671	32,423	25,963	311	3
	専門	29,631	31,863	34,853	36,474	41,944	34,849	1,763	55
	未熟練	6,729	8,520	9,576	9,121	9,561	6,373	1,268	146
	計	52,850	58,826	67,084	74,266	83,928	67,185	3,342	204
イタリア	高度	-	-	78,415	97,797	97,181	93,794		
	専門	-	-	620,199	701,691	725,785	716,393		
	未熟練	-	-	331,515	363,307	446,748	487,662		
	計			1,030,129	1,162,795	1,269,714	1,297,849		
ルクセンブルク	高度	46	300	652	922	1,112	1,199	449	3,760
	専門	381	1,471	2,877	2,305	4,743	5,109	1,338	14,759

	未熟練	331	1,036	1,879	1,346	3,459	4,057	1,089	10,301
	不明	8,044	6,834	5,246	4,322	3,646	3,147	789	7,367
	計	8,802	9,641	10,654	8,895	12,960	13,512	3,665	36,187
リトアニア	高度	250	314	262	261	294	299	301	
	専門	303	715	2,099	3,957	4,939	1,232	1,232	
	計	553	1,029	2,361	4,218	5,233	1,531	1,533	
マルタ	高度	901	782	1,159	1,052	1,118	947	318	937
	専門	782	1,129	2,002	1,993	2,522	1,734	602	754
	未熟練	52	129	330	474	853	688	414	536
	計	1,735	2,040	3,491	3,519	4,493	3,369	1,334	2,227
オランダ	高度	56,000	53,000	53,000	57,000	57,000	53,000		
	専門	91,000	78,000	87,000	90,000	90,000	94,000		
	未熟練	47,000	42,000	45,000	46,000	52,000	42,000		
	計	194,000	173,000	185,000	193,000	199,000	189,000		
スウェーデン	高度	75,797	90,516	100,342	115,733	125,255	128,399	3,232	
	専門	151,696	185,767	201,350	218,602	233,840	228,413	1,027	
	未熟練	35,448	45,211	46,613	49,189	54,877	54,891	2,907	
	計	262,941	321,494	348,305	383,524	413,972	411,703	7,166	
スロヴェニア	高度	-	-	-	2,253	2,705	3,008	1,235	346
	専門	-	-	-	18,890	24,613	21,334	15,673	750
	未熟練	-	-	-	20,150	23,932	20,066	12,613	37
	定義なし	-	-	-	24,247	38,968	33,500	29,226	2,210
	計				65,540	90,218	77,908	58,747	3,343
スロヴァキア	高度	925	948	1,361	1,710	2,033	2,338	1,288	1,985
	専門	352	796	849	1,143	2,573	1,672	870	3,589
	未熟練	15	33	54	77	243	296	210	1,727
	計	1,292	1,777	2,264	2,930	4,849	4,306	2,368	7,301
スペイン	高度	-	25,814	31,091	37,427	42,864	43,394	6,568	
	専門	-	297,681	358,049	400,021	364,216	320,589	9,643	
	未熟練	-	496,440	542,997	558,723	478,686	415,693	16,292	
	定義なし	-	385,448	327,893	312,719	363,323	376,859	1,319	
	計		1,205,383	1,260,030	1,308,890	1,249,089	1,156,535	33,822	
イギリス	高度	444,245	467,576	534,771	550,628	576,308	581,701	36,000	27,000
	専門	336,831	356,853	417,960	420,991	472,248	454,194	13,000	29,000
	未熟練	143,568	150,192	161,429	184,929	204,491	182,424		17,000
	計	924,644	974,621	1,114,160	1,156,548	1,253,047	1,218,319	49,000	73,000

出所：European Migration Network (2011) 各国レポートより EMN 作成

第6章 アメリカ

はじめに

アメリカにおける移民政策の変遷は、次の4つに区分することができる。(1)19世紀後半から1924年までの移民大量受入れ期、(2)1924年から1965年までの移民受入れを抑制した国内志向期、(3)1965年以降の移民増大期、(4)1980年代以降である。

19世紀後半までは移民の流入に対して特段の制限はなかった。1850年代頃からの西海岸ではゴールドラッシュの影響を受けて中国人が大量に流入したことが問題化し、1882年に中国人移民が禁止され、1917年にはアジアからの移民が事実上全面的に禁止となった。1924年には新規移民を抑制することを目的とした移民割当法が制定され、新しい移民送り出し国である南欧や東欧諸国からの移民を厳しく規制し、アジアからの移民を原則として排除する一方で、西ヨーロッパからの移民を優遇する体制になった。

次に転換点となる1965年には新たな移民及び国籍法が成立した。1964年には人種や宗教、性、出身国による差別を禁止する公民権法が成立しており、1924年以来の移民に対する出身国別の割当制度は差別的であるとの批判が強まっていた。1965年法によって、移民の出身国別割当制度は廃止され、新規移民の抑制政策を方向転換させることになった。移民受入れの優先順位制度を強化し¹、移民によって離散した家族の再統合の枠(家族再統合の原則)と特定の職能を持つ労働者を受入れる雇用基準による枠が設けられた。

その後から現在までの移民政策は、不法移民への対応とアメリカの国際競争力を強化するために専門性の高い外国人を積極的に受入れる方向性にある。ただ、二つの政策の方向性にはその時々で強弱が見られる。つまり、不法移民への対応には一定条件での合法化を認める政策や社会統合から国境警備の強化、不法滞在者の強制送還や入国規制の強化まで規制の強化と緩和の波がある。また、高度人材の受入れについても、受入れ枠が拡大と縮小が見られ、国内の労働市場への影響を踏まえながら政策のかじ取りをしている。このような方向性は包括的な移民制度改革として議会において法案が審議されているものの成立には至っていない。

第1節 外国人労働者受入れの基本的方針

ここでは1980年代以降の移民政策の経緯を振り返ることによって現行の移民政策の背景を把握することを目的とする。

1 1986年移民改革統制法

現在の移民政策の基本方針は、1980年代以降の不法就労への対応と高度人材の積極的な受入れの流れをくんでいる。

¹ 職業能力や家族関係等を基礎とする移民受入の優先順位制度は、1952年法で創設された。

不法就労者の増加に対応するための移民改革統制法が制定されたのは 1986 年であった。そもそも不法就労者が増加した背景には 1965 年移民法以降の時代状況が深く関わっている。1965 年にはアメリカとメキシコの二国間協定に基づくプロセラ計画が廃止された。プロセラ計画とは、アメリカ人農場経営者がメキシコ人労働者と年度ごとに契約する制度であり、戦時中から一貫してアメリカ西南部の農業関連の労働力需要を支え、最盛期には年間約 40 万人もの労働者がこのプログラムの下で就労した。この制度が廃止されたのは、アメリカ人労働者の賃金をはじめとする労働条件が押し下げられたとの批判が高まったためである。しかし、農業経営者はプロセラ計画の廃止に強く反対したものの、廃止後は不法で滞在するメキシコ人を雇用するようになっていったため、制度廃止後、不法に入国して就労するメキシコ人が増大する結果となった。不法労働者は逮捕や強制送還を恐れていたため、プロセラ計画下での労働者よりも農業経営者に対して従順である都合のよい労働者であった。不法メキシコ人農業労働者は 70 年代を通じて急激に拡大、1980 年代に入ると大きな政治問題となったのである。

1986 年移民改革統制法は、不法就労者を雇用する事業主に対する罰則を定める一方で、長期に不法で滞在している者の地位を合法化することが盛り込まれた。

2 1990 年移民法

1990 年には家族関係および雇用関係の永住滞在ビザの割当数の増加と多様性移民ビザの創設を主な改革内容とする移民法が成立した。雇用関係のビザの改革の目的には、低下傾向にあったアメリカの国際競争力を強化するために専門性の高い移民を多く受入れられるよう割当を拡大するねらいがあった。1992 年から 1994 年までの間は 1 年当たり 70 万人に人数枠を設け、1995 年には 67 万 5,000 人の人数枠が設けられた。67 万 5,000 人の人数枠のうち、家族関係には 48 万人、雇用関係には 14 万人、多様性には 5 万 5,000 人が割り当てられた。また、非移民の雇用関係ビザである H-1B(後述)プログラムが創設された。1952 年に創設された「H-1 プログラム」は滞在期間と対象職種を限定的に受入れる制度であったが、受入れ人数が急激に増大し、当初想定していた特別な技術の職種とは異なる分野での就労が問題化していた。そのため、H-1 の対象を限定した上でカテゴリーを再編成し、O、P、Q²など新しいカテゴリー(図表 6-2 参照)を創設した。また、H-1A という看護師の一時滞在ビザ、H-1B という「高度に専門化した知識群の理論的・実践的な応用」が必要とされる職種を対象とするビザが創設された。人数枠が制限され 1992 年は 6 万 5,000 人となった。

1990 年移民法は H-1 ビザの量的規制を目的とする改革であった。しかし、結果として起こったことは、O、P、Q という新設されたカテゴリーの人数が別枠とされ、H-1A として分離したビザには上限が加えられず、実質上は人数枠が拡大することになった。その後「1998

² O 及び P は卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人、Q は国際文化交流訪問者。

年競争力及び労働力向上法」の成立によって、1999年～2000年のH-1Bビザの人数枠は10万7,500人に拡大し、2001年～2003年には、さらに19万5,000人に拡大することになった。2004年以降は6万5,000人に戻した上で、修士以上の学位をもっている労働者に対する2万人の別枠が設けられており、合計で年間8万5,000人の人数枠となっている。

不法移民への対応を中心的課題とした包括的な移民制度改革が近年審議されている。その内容は、非合法移民の高等教育就学を認める措置、親に連れられやむなく不法入国した、教育水準や能力が高く、国に対する貢献があった若者を非合法移民として国外退去させないようにする措置、農場で必要とされる季節労働者用のビザを発給し、安定した法的地位を与えること及び国外退去等を命じる場合には、可能な限り家族を分離しないようにする措置、不法移民の子弟でも、一定期間高等教育を受けた者や軍隊に入隊した者等には法的地位を賦与する措置などが検討されている。オバマ政権の第二期が2013年1月に始まり、その直後に民主党共和党超党派の議員による法案が発表され、オバマ大統領自身もほぼ同じ内容の法案の意向をしめすなど、法案の審議が具体化しつつある。

3 現行制度の方向性

以上見てきたように、アメリカでの外国人労働者受入れは人数制限のための割当枠を設けながらも、積極的に進めてきた歴史を持っている。特に近年においては、国際競争力強化の観点から、専門性の高い労働者をひきつけるために、移民・非移民の両面で高度人材の受入れに積極的である。

第2節 滞在資格別の特徴

1 滞在区分

米国に合法的に居住する外国人は、永住を許可される「移民」と期限付きで滞在を許可される「非移民」に区別することができる。

(1) 移民

「移民」とは、出生時に米国民ではなく、合法、非合法にかかわらず米国に期日制限なく滞在している者とされる。合法的移民には永住滞在の証として「移民ビザ」が与えられる。移民ビザのカテゴリーは図表6-1に示した区分に大別できる。この中で、高度人材の「移民」としての受入れは、「雇用」関係のビザの優先順位1位と2位が該当する。

優先順位第1位の「卓越技術労働者」が想定するのは、科学、芸術、教育、ビジネス、スポーツの分野における卓越した能力を有する者、国内外で高く評価されている者、当該分野ではトップに位置する者とされており、例えばノーベル賞等国際的に広く認知される賞の受賞者等が挙げられている。優先順位第2位の「知的労働者」は、科学、芸術の分野において特出した能力を有し、専門性の高い部類に属する者、ビジネスの分野では、アメリカの国家経済に貢献しうる能力を持っていえる者、アメリカの文化、教育、福祉の分野での貢献が期

待できる能力を持つ者とされている。

図表 6-1 移民受入れ区分

雇用関係
優先順位 1 位 (EB1: 卓越技能労働者)
優先順位 2 位 (EB2: 知的労働者)
優先順位 3 位 (EB3: 専門職、熟練・非熟練労働者)
優先順位 4 位 (EB4: 特別移民)
優先順位 5 位 (EB5: 投資家)
多様性
アメリカ市民の最近親者の家族呼び寄せ
アメリカ市民やアメリカ永住者の家族呼び寄せ
難民
政治的亡命者

出所：U.S. Department of Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics” 及び “U.S. Legal Permanent Residents: 2011” をもとに作成。

(2) 非移民

永住の意思をもたずに米国への入国を希望するものは「非移民」としてビザを取得する必要がある。「非移民ビザ」は図表 6-2 に示したカテゴリーに区分されている。そのうち、高度人材と考えられる「非移民」の受入れは、「H-1B」「O」等が該当する。

H-1B ビザが想定しているのは、専門性の高い職業、アメリカの利益となる才能をもつ外国人である。科学、薬学、ヘルスケア、教育、バイオテクノロジー、経営の専門性等をもった職種であり、大卒(学士)以上の学位が必要とされている。

滞在期間は 3 年であり、1 回更新することが可能であるが、滞在資格は継続期間としては最大で 6 年となっている。再度、H-1B ビザで滞在したい場合は、1 年間アメリカ国外で過ごす必要がある。

H-1B ビザ取得者が就労する職種は、学士以上の学位と職業上の専門性となっているが、産業別にみると IT 産業の企業はエンジニアとしての受入れが約 60%を占めるという特徴がある。

図表 6-2 非移民の滞在資格

外交・公用ビザ	A-1 または A-2、A-3(その使用人等)	
商用ビザ	B-1	
観光ビザ	B-2	
通過ビザ	C	
クルービザ	D(乗員=船員または航空機乗員)	
貿易駐在員・投資駐在員ビザ	E-1 および E-2(貿易駐在員・投資駐在員ビザとのその家族)	
	E-3(オーストラリアとの貿易協定に基づく貿易駐在員・投資駐在員ビザ)	
学生ビザ	F-1(学生ビザ)、F-2(その家族)	
国際機関ビザ	G-1～G-4、G-5(その使用人等)	
高度技能・特定職種ビザ	H-1B	特殊技能を要する職業
	H-1B1	特殊技能を要する職業(チリ、シンガポール)
	H-1C	特定地域への看護師
	H-2A	短期季節農業
	H-2B	短期非農業従事者
	H-2R	H-2B ビザ再入国者
	H-3	研修
	H-4	短期就労ビザ保有者の家族
報道関係者ビザ	I(報道関係者)	
交流訪問者	J-1、J-2(その家族)	
婚約者等ビザ	K-1、K-2	
企業内転勤者ビザ	L-1(企業内転勤者ビザ)	
	L-2(企業内転勤者ビザの家族)	
専門学生ビザ	M-1(専門学生ビザ)、M-2(その家族)	
NATO 関係公用ビザ	N1～N7(NATO 関係、その家族)	
卓越能力者・スポーツ ・芸術家・芸能人ビザ	O-1	科学、芸術、教育、事業、スポーツにおける卓越した能力の持ち主、または映画やテレビ製作において卓越した業績を挙げた者
	O-2	運動選手や芸能人で競技や公演に不可欠な役割を担う個人(O-1 ビザ保有者と同行するための申請可)
	O-3	O-1、O-2 の家族
	P-1	特定の運動選手、芸能人、芸術家および必須補助要員
	P-2	米国あるいは他の複数の外国との間で相互交流訪問プログラムに基づき、短期交流または芸能活動のために渡米する芸術家または芸能人
	P-3	文化的に独自のプログラムの中で公演・訓練・指導を行なう個人またはグループの芸術家または芸能人
	P-4	P-1～P-3 の家族
国際文化交流訪問者ビザ	Q(歴史・文化・伝統の普及を目的とする国際文化交流プログラム参加者)	
宗教活動家ビザ	R	

出所：Office of Immigration Statistics, Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics,” および在日米国大使館ウェブサイト、川原(1990)を参考に作成

2 近年の受入状況

(1) 移民

移民の受入れ枠は毎年若干の変更があるが、2011年は図表 6-3 に示したとおりである。また、永住権を取得した移民の数は、直近では年間 100 万人前後で推移している。この中で雇用関係の「移民」は、最近 6 年間で 14 万人から 16 万人程度(図表 6-4 参照)であり、移民全体の 10%から 15%割程度を占めている。このうち、高度人材である EB-1 及び EB-2 についてみると、2002 年以降、3 万人弱から 10 万 7,000 人を推移している。

図表 6-3 移民受入れ数の割り当て(雇用関係)

雇用関係	140,000
優先順位 1 位(EB-1: 卓越技能労働者)	40,040
優先順位 2 位(EB-2: 知的労働者)	40,040
優先順位 3 位(EB-3: 専門職、熟練・非熟練労働者)	40,040
優先順位 4 位(EB-4: 特別移民)	9,940
優先順位 5 位(EB-5: 投資家)	9,940

出所：U.S. Department of Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics,” “U.S. Legal Permanent Residents: 2011”をもとに筆者が作成

注：略称について、優先順位 1 位を E1 とする国務省と EB-1 とする移民サービス局がある。ここでは、非移民の「貿易駐在員・投資駐在」に関するビザとの混同を避けるために EB-1 の方を用いる。

図表 6-4 移民の数の推移

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
永住滞在許可総数	1,266,129	1,052,415	1,107,126	1,130,818	1,042,625	1,062,040
雇用関係	159,075	161,733	164,741	140,903	148,343	139,339
(雇用関係の割合)	12.6	15.4	14.9	12.5	14.2	13.1
優先順位 1 位 (EB1: 卓越技能労働者)	36,960	26,697	36,678	40,924	41,055	25,251
優先順位 2 位 (EB2: 知的労働者)	21,911	44,162	70,046	45,552	53,946	66,831
優先順位 3 位 (EB3: 専門職、 熟練・非熟練労働者)	89,922	85,030	48,903	40,398	39,762	37,216
優先順位 4 位 (EB4: 特別移民)	9,533	5,038	7,754	10,341	11,100	6,701
優先順位 5 位 (EB5: 投資家)	749	806	1,360	3,688	2,480	3,340
多様性	44,471	42,127	41,761	47,879	49,763	50,103
アメリカ市民の最近親者の 家族呼び寄せ	580,348	494,920	488,483	535,554	476,414	453,158
アメリカ市民やアメリカ 永住者の家族呼び寄せ	222,229	194,900	227,761	211,859	214,589	234,931
難民	99,609	54,942	90,030	118,836	92,741	113,045
政治的亡命者	116,845	81,183	76,362	58,532	43,550	55,415

出所：U.S. Department of Homeland Security, 2011 Yearbook of Immigration Statistics, U.S. Legal Permanent Residents: 2008 をもとに筆者が作成

(http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf)

雇用関係の移民ビザには優先順位ごとに受入れ数の制限が定められており、応募数に応じて優先順位の高い区分で制限数が満たされない場合は、残った受入れ数の枠が下位の優先順位のカテゴリーの受入れに割当てられる。

受入れ数は、5つのカテゴリーで合計 14 万人が上限となっている。第一優先から第三優先のカテゴリーはそれぞれ 14 万人の受入れ枠の 28.6%を上限としており、上位の優先カ

テゴリーの残数は下位のカテゴリーの受入れ数にまわされる。また、第四、第五優先のカテゴリーの上限は14万人の7.1%となっているおり、残数は第一優先のカテゴリーの受入れ数にまわされる。また、過年度の受入れの際に制限数が満たない場合には、翌年以降にその残数が割当てられることもある。

以上のように、「移民」としての外国人の受入れは、優先順位の順に卓越した能力を保有する者や高度な人材から割り当てを受けられることになっている。ただし、優先順位が低い区分の受入れも毎年行っているため、選別的な優遇とは言い難い³。

(2) 非移民

H-1B ビザは年間人数枠が定められており、現在は6万5,000人に制限されている。ただ、修士号以上学位取得者を対象とした2万人の別枠が設けられているため合計で8万5,000人となっている。「非移民」としての高度人材の受入れ数は全般的に増加傾向にある。中でも卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人であるO及びPやF1(留学生)ビザによる受入れ数がここ数年増加している。H-1B ビザは、各年で増減が見られ、リーマンショックの影響から2009年には落ち込んだものの36万人から50万人弱の滞在者となっている(図表6-5参照)。

H-1B ビザは、数量割当制であり、上限の6万5,000人の枠は募集開始から早期に埋まってしまう。2008年度の募集では4月に開始され、募集開始直後の申請総数は募集数の2倍近くにのぼったため、市民移民サービス局によって4月中旬までに抽選によって受入れ該当者を決定した。ただ、2008年9月のリーマンショック以後は景気後退の影響とともに、アメリカ人の雇用を奪うかたちでのH-1Bビザ取得の外国人を雇用することへの是正策もあり、H-1Bビザ申請件数はいったん減少した。2012年4月1日から受け付けが開始された2013年度のH-1Bビザの発給は、修士号枠が6月7日に、一般枠は6月11日に申請受付が上限に達した。ちなみに、過去5年間の上限に達した日は以下のとおりである。2012年度(2011年4月1日受付開始、以下同様に当該年の前年の4月1日に受付開始)は2011年11月22日(7カ月22日)、2011年度は2011年1月26日(9カ月26日)、2010年度は2009年12月21日(8カ月21日)、2009年度は2008年4月8日(8日)(リーマンショック前)となっている。

政府の非移民の受入れ方針は、高度人材を積極的に受入れる方針であるものの必ずしも非熟練を排除する意味において高度人材を優遇しているとは言いがたい。高度人材であるH-1Bの受入れが、季節労働や農業労働としてのH-2B受入れを停止するという意味で優先させるという意味ではない。つまり、H-1Bの申請が上限以上にあったとしても、H-2Bの枠をH-1Bに当てることはしていない。H-1BにもH-2Bにもそれぞれ発給の上限が定められており、高度人材に特化した外国人労働力の受入ではなく、市場のニーズに即した受入であり市場で確保できない労働力を受入れるという方針である。その意味で高度人材を選別的な

³ 後述の注4の非移民の方針についてのインタビュー結果を参照。

意味で優先的に受入しているわけではない⁴。

一方で、H1-B ビザの取得者は、大卒以上の学位を得た高度人材と位置づけられ、国内で確保できない技術を有している労働者として期待されているが、実態はビザ取得者の20%強が失業状態かその技能にふさわしくない低技術の職に就いているとの調査結果もある。また、H-1B が求められている相場となる賃金より低い水準で就労している外国人を指摘する報告もある⁵。これは、高度人材として正規にビザを取得した者も非熟練労働市場に流れ込んでいくことを意味している。

図表 6-5 非移民の数の推移

		2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	
短期就労ビザ	H-1B	特殊技能を要する職業	431,619	461,730	409,619	339,243	454,763	464,565
	H-1B1	特殊技能を要する職業 (チリ、シンガポール)	129	170	153	213	163	30
	H-1C	特定地域への看護師	24	49	170	231	295	124
	H-2A	短期季節農業	46,432	87,316	173,103	149,763	139,406	188,411
	H-2B	短期非農業従事者	134,071	154,895	109,621	56,543	69,499	79,862
	H-3	研修	4,134	5,540	6,156	4,168	3,078	3,279
	O-1、O-2、O-3		41,536	51,910	53,735	65,099	70,748	74,709
	P-1	特定の運動選手、芸能人、 芸術家および必須補助要員	46,205	53,050	57,030	54,432	72,917	84,545
	P-2、P-3、P-4		17,234	18,958	17,125	17,828	23,718	25,604
	Q(国際文化交流訪問者)		2,423	2,412	3,231	2,555	2,430	2,331
	TN(NAFTA 専門家ビザ)		73,880	85,412	88,382	99,018	634,121	899,455
	L-1(企業内転勤者ビザ)		320,829	363,536	382,776	333,386	502,732	562,776
	L-2(企業内転勤者ビザの家族)		145,180	167,537	175,709	160,606	199,728	225,411
	E-1、E-2、E-3		216,842	238,936	243,386	229,301	383,700	454,101
	I(報道関係者)		40,961	43,928	45,886	44,132	48,233	51,459
	F-1(学生ビザ)、F-2(その家族)		693,805	827,934	917,373	936,348	1,575,819	1,769,179
	交流訪問者		427,067	489,286	506,138	459,408	543,335	526,931
	外交・公用ビザ		158,129	163,476	169,267	175,119	214,111	215,186
	国際機関ビザ		117,525	120,926	125,669	127,584	141,492	139,378
	NATO 公用		17,192	18,888	19,984	20,480	24,638	23,266

出所：U.S. Department of Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics” 及び “U.S. Legal Permanent Residents: 2008”をもとに筆者が作成

第3節 最近の移民制度の動向

1 STEM 専攻留学生優遇政策の検討

科学(science)、技術(technology)、工学(engineering)及び数学(mathematics) (STEM) の分野を専攻してアメリカの大学にて博士号あるいは修士号を取得した F-1 留学生を対象とした優遇施策が検討されている。2012 年には議会において多様性ビザを 5 万 5,000 人分削

⁴ 2009 年 1 月 9 日、連邦労働省 Office of Foreign Labour Certification, Immigration Policy and Regulatory Analyst, Eugenia K. Ordynsky 氏へのインタビューに基づく。

⁵ Daily Labor Report, BNA, Oct. 14, 16, 23, 2008

Migrant Policy Institute, 2008, “The report, Uneven Progress: The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States,” (<http://www.migrationpolicy.org/pubs/BrainWasteOct08.pdf>)

減して STEM ビザに割り当てる法案が審議された。下院では 11 月 28 日に賛成多数で可決されたが、上院において SREM ビザの枠を拡大することには賛成するものの、多様性ビザを削減することに対しては疑義を訴える議員がいたため可決成立には至っていない。

2 連邦移民法の頓挫と州法レベルでの制度改正

連邦レベルでの包括的移民制度改革が進展しないなか、州レベルでの移民制度は改革される動きが見られる。ジョージア州、ミシシッピ州、ネブラスカ州、オクラホマ州、ペンシルバニア州、ユタ州などで移民関連の州法改正が成立あるいは具体的法案が審議されている。

アリゾナ州では 2011 年から厳格な移民制度改革が議論になっている。主な内容は、不法移民の州内での運転を禁止し、罰則として 30 日間の拘留と車の差し押さえ、不法移民への結婚証明書発行の禁止、不法移民の子弟の公立学校への入学の禁止、不法移民の各種公的補助の受け取り禁止、不法移民の子供の出生については特別出生証明書を発行し、州民としては認知しない、といった厳格な内容となっている。その内容は連邦最高裁も賛否両論となっている。

ユタ州では 2011 年 3 月 15 日、非合法移民に関する複数の法律が、州知事の署名を経て成立した。その主な内容は、重罪や最も重いクラスの軽罪で逮捕された外国人が合法的な滞在であるか否かの調査を警察官に義務付ける等の不法移民に対する警察官の権限の強化である。これは、人権侵害が懸念されているアリゾナ州の新移民法よりも強権的ではないと評価されている⁶。

また、アラバマ州法(2011 年 6 月 9 日に成立)も厳格な内容の改正となっている。さらに、ジョージア州では議会が 2012 年 4 月 14 日に不法移民対策強化法案を可決成立した。その主な内容は、警察官が刑事犯罪容疑者に対して移民としての証明書の提示を求める権限を与えること、不法移民を「知っていながら故意に」移送した人を処罰すること、従業員規模 10 人以上の企業に、「E-Verify」の利用を義務付けるといった内容である。

「E-Verify」とは E-Verify System(被用者有資格性照合システム)であり、外国人労働者を受入れる場合に必要な申請を電子化する制度である。この措置の対象範囲は州によって異なり、全ての雇用主に義務付ける厳正な州(アラバマ、アリゾナ、ミシシッピ、テネシーなど)もあれば、限定的な運用にとどまる州(公共部門のみ:フロリダ、ミズーリ、ネブラスカなど、州関連の機関のみ:ジョージア、アイダホ、インディアナなど)もある。

第4節 家事使用人の帯同許可

1 帯同可能な滞在資格の範囲

外交官、政府官僚ビザである A ビザには A-3、国際機関職員用ビザである G ビザには G-5 という家事使用人ビザが設けられている。その他、B(短期商用)、E(貿易、投資家、オーストラリアからの専門職)、F(学生)、H(高度人材専門職)、I(報道関係者)、L(企業内転勤)、

⁶ <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02470111.pdf>

TN(カナダ、メキシコからの専門職)の各ビザを保有する者が家事使用人を雇用する場合、B-1ビザが適用される。雇用主が本国から一緒に連れてくるケースと、後から呼び寄せるケースでの違いは特にはない。

2 帯同が可能となる要件

(1) Aビザ及びGビザ

Aビザ及びGビザ保有者は、使用人の就労許可を得るために、以下の事項に関する書類を提出し、手続きを受けなければならない⁷。

- ・ 申請者の雇用、母国を出国する日、渡米目的、アメリカでの滞在期間が明記された、雇用主が所属する国際機関または外交機関からのビザ発給を要請する口上書の提出
- ・ 雇用主が所属する外交機関または組織によって認証された雇用契約書の提出
- ・ 家事使用人及びその扶養家族(一緒に帯同する場合)を養える経済力があることの証明
- ・ 雇用主は、アメリカまでの渡航費及び雇用主の次の赴任先まで、あるいは契約終了時には使用人の居住国までの渡航費を支払う義務がある
- ・ 雇用主と使用人の署名の入った雇用契約書を提出しなければならない。契約書の記載要件は以下のとおり
 - 契約書は必ず英語及び使用人の理解できる言語で書かれたものであり、使用人の仕事内容、権利、義務、賃金及び労働条件が含まれていること
 - 家事使用人に支払う賃金が、アメリカの同職種相場賃金水準か州、連邦最低賃金のどちらか高い方であること
 - 食料や住居費のために差し引かれる金額が妥当な額であること
 - 使用人が雇用主の下で雇用されている間は、別の勤め先を見つけることはできないこと
 - 雇用主が使用人のパスポートを保管しないと約束すること
 - 使用人が賃金手当なしに残業できないことを、雇用主及び使用人の両者が理解すること

(2) その他のビザ

Bビザ、Eビザ、Fビザ、Hビザ、Iビザ、Jビザ、Lビザ、Mビザ、Oビザ、Pビザ、Qビザ、Rビザの保有者は、使用人の就労許可を得るために、以下の事項に関する書類を提出

⁷ 国務省領事局ウェブサイトのうち「domestic workers, or servants of individuals」

Aビザ：http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_2637.html

Gビザ：http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_2638.html#international

在日米国大使館ウェブサイト

<http://www.ustraveldocs.com/jp/jp-niv-typedomesticemployee.asp>

し、手続きを受けなければならない⁸。

- ・ 母国での雇用関係証明書の提出：雇用主の下で当該使用人が最低1年間母国で働いていたという実績の証明。1年未満の場合には雇用主が母国で家事使用人を常時雇用しているという証明。
- ・ 給与明細の提示
- ・ 雇用認可申請書(I-765 フォーム)
- ・ 使用人は、アメリカ国外に放棄する意思のない居住地があることの証明
- ・ 使用人は、少なくとも1年間使用人としての経験があることを前雇用主からの書面により証明しなければならない
- ・ 雇用主と使用人の署名が入った雇用契約書の提出
- ・ 雇用主が、アメリカまでの渡航費及び雇用主の次の赴任先まで、また契約終了時には使用人の居住国までの渡航費を支払うこと

3 帯同者の査証上の地位

帯同者の査証上の地位をまとめたものが図表 6-6 である。

図表 6-6 帯同使用人のビザの種類(雇用主のビザ種類別)

本人のビザの種類	帯同使用人の 在留資格上の地位
A(外交、公用)	A-3
B-1(短期商用)	B-1
E-1、E-2	B-1
E-3(オーストラリアからの専門職)	B-1
G-1、2、3、4(国際機関勤務者)	G-5
H-1B(高度人材専門職)	B-1
H-2A、H-2B(季節労働者)	B-1
H-3	B-1
I(報道、出版関係者)	B-1
L-1A、L-1B(多国籍企業からの派遣者)	B-1
O(卓越能力者)	B-1
P(スポーツ、芸能)	B-1
R(宗教家)	B-1
TN(カナダ、メキシコからの専門職)	B-1

出所：市民権・移民サービス局のホームページより作成

⁸ 国務省領事局ウェブサイトのうち「Personal or Domestic Employees」を参照
 Aビザ：http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1262.html
 在日米国大使館ウェブサイト
<http://www.ustraveldocs.com/jp/jp-niv-typedomesticemployee.asp>

4 査証更新手続き

(1) A-3 及び G-5 ビザ

最初の期限は 3 年。その後 2 年ごとに更新可能。雇用契約が継続している限り、雇用主の任期が終わるまで無制限に更新可能である。

(2) B-1 ビザ

最初の滞在期限は最長 6 カ月までであり、その後、6 カ月の更新可能である。一度の訪問で滞在できる最長期間は 1 年であり、その後は、一旦帰国する必要がある。

5 関連統計

家事使用人のビザ許可数については、国土安全保障省(DHS)が 2011 年に発行した年報に統計が掲載されている⁹(図表 6-7 参照)。

図表 6-7 A-3・G-5 ビザ就労者・家事使用人ビザ許可数(2005~2011 年) (単位:人)

ビザの種類	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
A-3(A-1、A-2 の使用人)	1,630	1,496	1,602	1,686	1,766	1,870	1,843
G-5(G-1,2,3,4 の使用人)	1,336	1,411	1,477	1,399	1,389	1,385	1,509

出所：2009 Yearbook of Immigration Statistics 及び 2011 Yearbook of Immigration Statistics

※家事使用人用の B-1 ビザ許可数のデータについては未詳。

第 5 節 親族の帯同許可

1 制度趣旨・内容

(1) 移民(永住権取得者)

移民については、親類の呼び寄せは、次のカテゴリーが適用される¹⁰。

- ・ 最優先：米国市民の息子と娘(未婚で 21 歳以上)
- ・ 第二優先(2A)：グリーンカード保持者の配偶者、永住者の子供(未婚で 21 歳未満)
- ・ 第二優先(2B)：永住者の息子と娘(未婚で 21 歳以上)
- ・ 第三優先：米国市民の息子や娘(既婚であり、いかなる年齢でも可)
- ・ 第四優先：成人米国市民の兄弟姉妹

⁹ 2009 Yearbook of Immigration Statistics の p.66 Table.25、及び 2011 Yearbook of Immigration の p.6 5 Table.25 参照。http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2009/ois_yb_2009.pdf

http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf

¹⁰ http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=75783e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=75783e4d77d73210VgnVCM10000082ca60aRCRD

つまり制度上では親の呼び寄せは規定されていない。ちなみに親の呼び寄せについては、米国民が外国人としての親を永住権取得者として呼び寄せることが可能としている¹¹。ただし、受入人数の統計データについては未詳である。

(2) 非移民(期限付き滞在者)

非移民による親族の帯同は、B(短期商用、観光)ビザ及びQ(国際交流)ビザなど、在留期間が1年前後のもの以外、全ての就労ビザで認められている。親族の範囲は、配偶者及び21才以下の子供が規定されている。また、A、Gなどの外交、政府関係ビザやEビザ等の比較的優遇されるビザ、企業内派遣の駐在員用のLビザの配偶者以外は、就労は認められない。

2 帯同可能な親族の範囲

ビザ種類別にその親族の帯同可能範囲をまとめたものが図表6-8である。

図表6-8 労働者のビザ種類別親族の帯同可能範囲

	帯同可能な親族の範囲	就業の可否
A-1、A-2、A-3(外交、公用)	配偶者及びあるあらゆる年齢の未婚の子供	可能
B-1(短期商用)	不可	—
E-1、E-2(貿易、投資家)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	可能
E-3(オーストラリアからの専門職)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	配偶者は可能、 子供は不可
G-1、G-2、G-3(国際機関勤務者)	配偶者及びあるあらゆる年齢の未婚の子供	可能
H-1B(高度人材専門職)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-2A(季節労働者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-2B(季節労働者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-1C	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-3	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
I(報道、出版関係者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
L-1A(多国籍企業からの派遣者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	可能
L-1B	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	可能
O(卓越能力者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
P(スポーツ、芸能)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
Q(国際文化交流)	不可	—
R(宗教家)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
TN(カナダ、メキシコからの専門職)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可

出所：市民権・移民サービス局のホームページより作成

¹¹ 国土安全保障省市民権・移民サービス局ホームページ参照：<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.m.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=5d893e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=5d893e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD>

3 帯同可能な滞在ビザの範囲

配偶者及び扶養関係のある 21 才以下の未婚の子供の帯同は、ほぼ全ての就労ビザで認められている。政府高級官僚の外交関連ビザ(A ビザ)は帯同できる親族の範囲が他に比べて優遇されている。

4 帯同が可能となる要件

非移民自身が、文化交流ビザ(Q ビザ)と短期商用ビザ(B ビザ)以外の合法的な就労ビザの保持者であればその配偶者、21 才未満の子供について帯同ビザが発行される。

5 帯同者の査証及び在留資格上の地位

非移民による帯同家族の在留資格上の地位をまとめたものが図表 6-9 である。

図表 6-9 ビザ種類別帯同者の査証及び地位

本人のビザの種類	帯同家族の在留資格上の地位
A-1、A-2、A-3(外交、公用)	A-1、A-2、A-3(外交、公用)
B-1(短期商用)	帯同ビザはない。家族は別途 B-2 ビザを申請しなければならない
E-1、E-2(貿易、投資家)	E-1、E-2(アメリカと通商条約を結んでいる国の投資及び貿易業者)家及び貿易業者)
E-3(オーストラリアからの専門職)	E-3(オーストラリア専門職)
G-1(国際機関勤務者)	G-1(国際機関勤務者)
G-2(国際機関勤務者)	G-2(国際機関勤務者)
G-3(国際機関勤務者)	G-3(国際機関勤務者)
H-1B(高度人材専門職)	H-4(高度人材専門家帯同)
H-2A(季節労働者)	H-4(季節労働者帯同)
H-2B(季節労働者)	
H-1C	H-4
H-3	H-4(研修生帯同)
I(報道、出版関係者)	I(報道、出版関係者)
L-1A(多国籍企業からの派遣者)	L-2(企業内派遣帯同)
L-1B	
O(卓越能力者)	O-3(卓越能力者帯同)
P(スポーツ、芸能)	P-4(スポーツ、芸能帯同)
Q(国際文化交流)	帯同は認められていない
R(宗教家)	R-2(宗教家帯同)
TN(カナダ、メキシコからの専門職)	TD(メキシコ及びカナダからの専門職帯同)

出所：市民権・移民サービス局のホームページより作成

6 親族に求める要件

非移民が帯同する親族に対して言語能力などは要求されないが、就労ビザ保有者が、その親族を養える経済力があるという証拠が要求される。

7 関連統計

非移民が帯同した親族のビザ許可数については、国土安全保障省(DHS)が2011年に発行した年報に統計が掲載されている(図表6-10参照)。

図表6-10 主要な非移民家族ビザの許可状況

ビザの種類	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
H-4(短期就労者の家族)	130,847	130,145	133,437	144,136	122,423	105,429	141,575	155,936
O-3(卓越能力者及びアシスタントの家族)	3,719	4,154	4,674	5,377	6,386	6,533	6,764	6,985
P-4(芸能人、スポーツ選手の家族)	1,853	1,938	2,067	2,223	2,229	2,359	2,836	2,944
R-2(宗教家の家族)	6,443	6,712	7,330	6,881	6,421	4,481	7,966	5,682
L-2(企業内派遣駐在員の家族)	142,099	143,206	145,180	167,537	175,709	160,606	199,728	225,411
E-1(貿易投資家の家族)	47,083	— (注1)	50,230	51,722	50,377	49,111	87,989	110,169
E-2(投資家の家族)	135,851	143,786	164,795	177,920	180,270	166,983	281,873	329,230
A-1(外交官、政府職員)	28,488	29,337	30,291	30,882	31,038	31,038	38,948	37,692
A-2(外交官、政府職員の家族)	126,827	127,296	131,583	136,699	142,315	142,315	173,293	175,651
A-3(外交官、政府職員の使用人)	1,630	1,496	1,602	1,686	1,766	1,766	1,870	1,843

出所：Yearbook of Immigration Statistics,

注1：データが開示されていない

【参考文献】

独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2009)『アメリカの外国人労働者受け入れ制度と実態—諸外国の外国人労働者受け入れ制度と実態 2009—』JILPT 資料シリーズ No.58

小井土 彰宏 (2003)「第1章 岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策 増大する移民と規制レジームの多重的再編過程」『講座 グローバル化する日本と移民問題 第1期 第3巻 移民施策の国際比較』明石書店 (小井土 彰宏編)

井樋 三枝子(2007)「米国における就労目的の外国人の受入れと規制」『外国の立法 No.231』

早川 智津子 (2007)「アメリカ移民法と労働市場—労働証明制度を中心として」『季刊労働法』219号、pp. 72～85

早川 智津子 (2010)「アメリカ合衆国における外国人労働者の統合政策と日本法への示唆：差別禁止法を中心に」『季刊労働法』236号、pp. 137-153

早川 智津子 (2010)「アメリカ合衆国の非移民に関する一時的労働証明制度とその日本法への示唆」『日本労働研究雑誌』独立行政法人労働政策研究・研修機構、2010年1月、pp.132～141

早川 智津子 (2008)『外国人労働の法政策』信山社

Work Authorization for non-U.S. Citizens: Workers in Professional and Specialty Occupations (H-1B, H-1B1, and E-3 Visas), U.S. Department of Labor

(<http://www.dol.gov/compliance/guide/h1b.htm>)

(<http://www.dol.gov/compliance/guide/>)

LOUIS UCHITELLE (2009) *Despite Recession, High Demand for Skilled Labor*, New York Times, June 23, 2009

(http://www.nytimes.com/2009/06/24/business/24jobs.html?pagewanted=all&_r=0)

Jeanne Batalova, Michael Fix and Peter A. Creticos (2008) *Uneven Progress: The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States*, Migration Policy Institute

(<http://www.migrationpolicy.org/pubs/brainwasteoct08.pdf>)

Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics*, US Department of Homeland Security Office

(<http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>)

U.S. Merit Systems Protection Board (MSPB), *In search of highly skilled workers a study on the hiring of upper level employees from outside the federal government*, A Report to the President and the Congress of the United States by the U.S. Merit Systems Protection Board

(<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=323118&version=323564&application=ACROBAT>)

【参考ウェブサイト】

米国国土安全保障省ウェブサイト (<http://www.dhs.gov/>)

米国国土安全保障省市民権・移民サービス局ウェブサイト (<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>)

国務省領事局ウェブサイト (<http://travel.state.gov/visa/>)

在日米国大使館ウェブサイト(<http://japanese.japan.usembassy.gov/ja/visas.html>)