

JILPT 資料シリーズ

No.153 2015年5月

諸外国における外国人受け入れ制度の概要と 影響をめぐる各種議論に関する調査



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

諸外国における外国人受け入れ制度の概要と 影響をめぐる各種議論に関する調査

ま え が き

本報告書は、厚生労働省の要請を受けて当機構が実施した「諸外国における外国人材活用に関する調査」の結果をとりまとめたものである。2012年に実施した「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受け入れ政策」において得られた知見を基に、各国における外国人受け入れ制度の現状と、受け入れに伴う各種の影響やこれに関する議論について、調査を行った。

本報告書が、外国人労働者の受け入れ政策をめぐるわが国の議論の一助となれば幸いである。

2015 年 5 月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅 野 和 夫

執筆担当者

氏 名	所 属	担 当
なかむら しんいち 中村 慎一	労働政策研究・研修機構 主任調査員	序 章
ひぐち ひでお 樋口 英夫	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第 1 章
いいだ けいこ 飯田 恵子	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第 2 章
きたざわ けん 北澤 謙	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第 3 章
やまざき けん 山崎 憲	労働政策研究・研修機構 主任調査員	第 4 章

2015 年 5 月現在

諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる各種議論に関する調査
目 次

まえがき

序章 調査の概要	1
第1章 イギリス	3
第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況	3
1. 背景	3
2. 制度概要	5
3. 受け入れ状況	9
第2節 外国人労働者受け入れの影響	16
1. 経済・財政、労働市場への影響	16
2. 社会保障制度への影響	23
3. 公共サービスへの影響	27
第3節 地方自治体の事例	30
まとめ	35
第2章 ドイツ	39
第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況	39
1. 背景	39
2. 制度概要	39
3. 受け入れ状況	46
第2節 外国人労働者受け入れの影響	51
1. 経済・財政への影響	52
2. 社会保障制度への影響	53
3. 公共サービスへの影響	57
第3節 地方自治体の事例	58
まとめ	60
第3章 フランス	63
第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況	63
1. 背景	63
2. 制度概要	63

3. 最近の動向	64
4. 受け入れ状況	65
第2節 外国人労働者受け入れの影響	71
1. 経済・財政、労働市場への影響	72
2. 社会保障制度への影響	78
3. 公共サービスへの影響	78
第4章 アメリカ	83
第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況	83
1. 背景	83
2. 制度概要	84
3. 受け入れ状況	86
第2節 外国人労働者受け入れの影響	89
1. 経済・財政への影響	89
2. 社会保障制度への影響	91
3. 公共サービスへの影響	93
4. その他	93
第3節 地方自治体の事例	95
まとめ	98

序章 調査の概要

〈調査の背景〉

少子高齢化とともに経済のグローバル化が進展し、人の国際移動も今後一層、活発化していくことが見込まれる。こうした状況をふまえ、厚生労働省より、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカにおける外国人労働者の状況について調査をするよう、当機構に要請があった。本報告書はその内容を取りまとめたものである。

〈調査項目と調査手法〉

調査項目は大きくふたつに分かれている。ひとつは「外国人労働者の受け入れ施策の概要及び受け入れ状況」であり、もうひとつは「外国人労働者の受け入れの影響」である。特に後者について言えば、経済・財政への影響、社会保障制度への影響、公共サービスへの影響、その他、について、各国における議論といくつかの研究機関で実施された調査研究の結果を中心に取りまとめている。

調査手法は、各国の文献、資料、統計データ等を収集し調査し、項目ごとに整理した。

〈調査概要〉

ひとつめの調査項目である「外国人労働者の受け入れ施策の概要及び受け入れ状況」については、外国人労働者の受け入れ施策についての背景や歴史的変遷を、また、制度概要、受け入れ状況、流出入状況等については、各国の最新の情報及びデータを収集し整理した。更に、最近の制度改正についても紹介している。

もうひとつの調査項目である「外国人労働者の受け入れの影響」では、外国人労働者の受け入れの影響について、特にそのコストがどのくらいなのかについて、各国における議論を調査している。

結論から先に言えば、外国人労働者の受け入れに伴い発生する社会的コストが実際にいくらになるのかを算出することは非常に難しい。というのも、外国人労働者の受け入れに伴う社会的コストを検討する場合、社会的コストとして認識する項目や範囲について客観的に定めたり、概ね合意されているものがないため、分析する者の見方によって、その結論が異なるものになってしまうからである。本調査では、各国の様々な機関が外国人労働者の受け入れによる影響について実施した研究結果について調べているが、それらの結論も、やはり、それぞれの機関がどのような範囲で社会的コストを認識したかに応じて異なる傾向にある。

その他にも、外国人労働者の受け入れによる影響を考える場合、様々な視点が影響を及ぼすことになる。例えば、「高度人材か低技能労働者かという視点」「(ヨーロッパで言えば)EU域内の外国人労働者か域外のそれかという視点」「短期的な影響を見るか中長期的な影響を見るかによる視点」「その時々の方々の景気の違いによる視点」、その他、地域社会における実際

の生活を通した市民の体感面からの視点も影響するであろう。

以上のように、「外国人労働者の受け入れの影響」は、簡単にひとつの結論に達しないものではあるが、本報告書においては、いくつかの研究機関がそれぞれの立場で考察したものについてとりまとめている。ただ、それらの中でも概ね共通することとして言えることがあるとすれば、次のとおりである。

外国人労働者による経済への影響は、納税等によってプラスの影響はある。ただし、外国人の社会保障費を始めとした社会的支出水準がどのくらいなのか、それを差し引けばプラスになるのかマイナスになるのか——という条件による違いや結論の変更は残ることになる。

また、社会的支出についても、それをどのように計算するのか。どこまでをそれに含めるのか。例えば、治安維持に係るコストも含めるのか、といったことでも計算の結果は異なるものになるだろう。更に、外国人が国内労働者との代替を引き起こすならば、そのマイナスの影響はどこまで大きくなるのか、という問題にもなる。

外国人労働者は、各国のその時々を経済情勢や雇用・労働環境に応じて受け入れられてきた。各国とも、当初は受け入れを推進する確固たる理由があり、結果として短期的には経済的な利益をもたらしたともみられるが、その後の経済情勢の変化等によってこの状況は急速に転換している。また、滞在が長期に及ぶ場合、むしろ受け入れ国の社会保障や公共サービスにとってコストとなり得るほか、国内労働者にも直接・間接の影響が及び、さらにはその影響は簡単には解決できない、といった可能性が各国の状況からは示唆される。

しかし、こうした影響が誰にとって、どの程度の時間的なスパンに関して、また何によって測られるかなど、共通の判断軸が定めにくいことから、外国人労働者の受け入れによる影響を、中立的・客観的に検討することは非常に難しい。この点を認識したうえで、本報告書の各章の後半部分では、各国において様々な研究機関が受け入れの影響について実施した研究について、その概要、論旨、結論をまとめている。

本報告書では、第1章から第4章を、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカの4カ国の国別の章立てとしている。各章は、第1節で「外国人受け入れ施策の概要及び受け入れ状況」、第2節で「外国人労働者の受け入れの影響」、第3節で「地方自治体の事例」（フランスを除く）をとりまとめている。

第1章 イギリス

第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況

1. 背景

イギリスでは従来、労働許可制を中心に外国人労働者の受け入れを行っていたが、長期の景気拡大を背景とする人材不足（IT、保健・医療分野など）の深刻化を受けて、政府は1990年代末～2000年代前半に外国人労働者受け入れの積極化に踏み切った。経済に貢献する専門技術を持つ者に門戸を開放、未熟練外国人を受け入れ不可とする基本方針のもと、2000年前後に労働許可証に係る資格水準の要件を緩和したほか、2001年末には高度技術者向け受け入れスキーム（Highly Skilled Migration Programme：HSMP）を導入した。HSMPは、雇用の有無を条件とせず、申請者の資格や過去の収入等に基づくポイントで受け入れの可否を判断した（図表1-1参照）。

図表1-1 ポイント制以前の外国人受け入れ制度

①労働許可等によるもの	ビジネス・商務 職業訓練・研修スキーム 芸能・スポーツ インターンシップ その他（サービスの貿易に関する一般協定など） 業種別スキーム（Sector Based Scheme）
②労働許可以外の就労制度によるもの	ビジネス・ケース・ユニット（経営者、自営業者、投資家など） ワーキングホリデー（Youth Exchange Scheme） オペア（住み込み家事手伝い） 留学生 その他のスキーム（科学・工学科目修了者スキーム等） 高度技術者向けプログラム（HSMP） 季節農業労働者スキーム
③労働者登録制度	2004年のEU新規加盟国（東欧8カ国）の労働者が被用者として就労する場合の登録制度

出所：労働政策研究・研修機構編（2006）

また、2004年のEU拡大に際して、東欧諸国（EU8）からの労働者の就労を原則自由化、被用者については労働者登録制度を適用した。結果として、2009年まで年間20万人前後が流入し、多くが農業、宿泊業、製造業、食品加工などの単純労働に従事したとみられる。しかし、これと前後して経済成長には陰りが見え始め、雇用状況が徐々に悪化するにつれ、外国人労働者の受け入れへの風当たりが強まった。彼ら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、この種の論調はさらに強まった¹。

外国人の流入は、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%）が外国人の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%に相当し、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²、その他の地域でも、都市を中心に外国人が急速に増加する自治体が出ているという。

多くの国民が外国人の増加に懸念を示している。社会調査センター（NatCen）による意識調査British Social Attitudes Surveyの2013年調査の結果によれば、外国人の流入は「経済的に悪影響を及ぼす」との回答が47%（「良い影響」は31%）、「文化的に悪影響を及ぼす」との回答が45%（同35%）を占める。悪影響との回答は、社会階層・教育水準の低い層、あるいは年齢の高い層で比率が高く、こうした人々が外国人の流入に対する不安感をより強く感じているといえる³。

こうした状況をうけて、政府は域外からの外国人受け入れに関する引き締め策として、ポイント制（Point Based System）を2008年から導入した。従来の雑多なスキームを5階層に整理し、審査基準の明確化、手続きの簡素化（入国・就労許可の一体化など）がはかられた（図表1-2参照）。旧制度との対応関係は、およそ以下のとおりである。

- －旧HSMP相当の高度人材、起業家、投資家などの受け入れ→第1階層
- －労働許可制による専門技術者・企業内異動労働者の受け入れ→第2階層
- －スポーツ関連や若者向けの交流プログラムなど、短期労働者→第5階層
- －留学生→第4階層

なお、単純労働者に対応する第3階層は、設計されたものの1度も使われていない（東欧諸国からの単純労働者の供給拡大のため）。

¹ こうした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、それでも国民の印象に少なからず影響を及ぼしたと見られる。調査会社 Ipsos-Mori は、この10年間の意識調査において、とりわけ2004年と2007年のEU拡大の時期に、外国人問題が経済・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としている。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尋ねており、前者では外国人・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、外国人問題は2000年代初頭から徐々に上位に浮上してきた。

² 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）。

³ Ford and Heath (2014)

図表1-2 ポイント制における外国人の分類

階層	対象	カテゴリー
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)	・ 例外的才能 ・ 学卒起業家 ・ 起業家 ・ 一般 (2011受け入れ停止) ・ 投資家 ・ 就学後就労 (2012廃止)
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)	・ 一般 ・ 運動選手 ・ 企業内異動 ・ 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	・ 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・研修機構編（2013）

2. 制度概要

2010年に成立した連立政権は、外国人の流入数を抑制する方針を打ち出し、外国人受け入れ制度にも様々な修正が加えられている。その一環として、2010年7月には、ポイント制における域外からの主要な受け入れルートであった第1階層、第2階層の各「一般」カテゴリーに、暫定的数量制限を導入、以降第2階層については年間20,700件の上限が維持されている（2014年度も継続）。また、資格要件の引き上げやスキームの廃止などを次々と実施した。

加えて、ポイント制導入に前後して急速に拡大している就学目的の外国人の中にも、実際には就労を目的に入国している者が含まれるとの見方から、就学ビザに関する要件（参加予定のコースのレベル等）の引き上げや、教育機関に対する取り締まりの強化（不正な教育機関に対しては受け入れ先としてのライセンスを停止）を行っている。以下、各階層について簡単に内容をみていく。

（1）第1階層：高度技術者

事前に国内で雇用が確保されていることを要件とせず、教育資格や収入等により入国の可否を判断する。「一般」カテゴリーの要件（図表1-3参照）は、従来から実施されていた高度技術者向け受け入れプログラム（HSMP）に大きくは対応しているが、旧制度でポイントの比重が高かった「職務経験」「就業希望分野での業績」は要件から除外された。また、「就学後就労」カテゴリーを設置し、高等教育修了後の留学生（第4階層）に卒業後2年間の求職を目的とする滞在を許可した。

2009年の導入以降、2011年には「一般」カテゴリーの新規受け入れを停止している（既に同カテゴリーで入国している者の滞在延長、一部の他カテゴリーからの転換は2018年まで可能）。また2012年には、「就学後就労」カテゴリーが廃止となり（第2階層への転換は可能）、新たに「学卒起業家」カテゴリー（高等教育修了者のうち、起業を予定しており、これに関

する大学等からの推薦がある場合）が導入されている。このほか、「起業家」「投資家」の各カテゴリーには、相応額の資金保有などが要件化されている。

図表1-3 第1階層「一般」カテゴリーの資格要件

○ポイント要件	
・属性（合計75ポイント以上）	
－教育資格（学士30、修士35、博士50）	30～50
－過去の収入（1万6000ポンド～4万ポンド超まで）	5～45
－英国における経験（過去に1万6000ポンドの収入）	5
－年齢（28歳未満20、28～29歳10、30～31歳5）	5～20
・英語能力	10
・自身（及び被扶養者）の生活を維持する資金がある	10
○更新・永住	
・滞在延長・他カテゴリーからの転換の滞在許可は最長3年	
・延長申請にはより高い収入基準（2万5000ポンド～）、収入が15万ポンド以上の場合は他の項目は不問	
・他カテゴリーからの転換の場合、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、滞在延長及び扶養ルートは継続。ただし、滞在延長は2015年、永住権の申請は2018年には停止予定。	

出所：労働政策研究・研修機構編（2013）、UK Visas & Immigration（2014）“Tier 1 (General) of the Points Based System – Policy Guidance”

（２）第２階層：専門技術者

ポイント制開始に先立って、雇用主に外国人の受け入れ先（スポンサー）としてのライセンス制度を導入している。「労働市場テスト」（ジョブセンター・プラス（公共職業紹介機関）などでの４週間の求人広告―後述）を経るか、または政府の諮問機関Migration Advisory Committee（MAC）⁴が作成する「労働力不足職種」に該当する場合のみ、受け入れ証明（certificate of sponsorship）の取得を認める。受け入れ対象の外国人はこれに基づいて入国許可（leave to enter）及び就労許可（tier 2 visa）を申請する。

入国の可否は、職業のレベルや給与水準等により判断されるが、導入以降、これらの要件が引き上げられている。外国人の受け入れを抑制するとの政府の意向を受けて、MACが提言したもので、ポイント制導入当初には、第２階層で受け入れ可能な職務レベルの下限は中等教育修了相当だったが、現在は高等教育修了相当となっている。これに対応して、労働力不足職種リストの職種数も大幅に削減された（介護労働者などを削除）。また、一定期間の滞在後に永住権申請を認めるカテゴリーから「企業内異動」を除外、滞在期間にも年限を設けるなど、定着の抑制もはかられている。

⁴ MAC は、ポイント制導入に合わせて設置された機関で、研究者によって構成される（大学教員５名、公的機関（技能関連）の研究者１名）。労働力調査や賃金統計などの統計データを元に、労働力不足が生じている職種や、受け入れを認めるべき職務レベル・給与水準などを検討する。併せて、外国人労働者の受け入れによる国内労働市場への影響などの検討も行う。

さらに、2011年4月以降の入国者に対しては、滞在5年後（2016年）に永住権を申請する際、年3万5,000ポンドの給与水準要件が適用される（図表1-4及び1-5参照）。

図表1-4 第2階層「一般」カテゴリーの資格要件

○ポイント要件	
・属性（50ポイント） －受け入れ証明書 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15万3500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2万500ポンド以上	30
・英語能力	10
・自身（及び被扶養者）の生活を維持する資金がある	10
○更新・永住	
・初回申請時の滞在許可・延長とも最長5年、ただし6年を超える滞在は不可 ・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に条件（3万5000ポンドまたは申請者の職業における実勢額－5年後の2016年に適用開始）	

出所：労働政策研究・研修機構編（2013）、UK Visas & Immigration（2014）“Tier 2 of the Points Based System – Policy Guidance”

図表1-5 第2階層「企業内異動」カテゴリーの資格要件

○ポイント要件	
・属性（50ポイント） －受け入れ証明書 －適切な給与水準	30
(a)長期 4万1000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） 2万4500ポンド以上（2万4500ポンド未満は0ポイント、ただし旧基準に基づく入国者等の延長申請は除外）	20
・自身（及び被扶養者）の生活を維持する資金がある	10
○更新・永住	
(a)長期：初回申請時の滞在許可・延長とも最長5年、ただし6年を超える滞在は不可（給与額が年15万3500ポンド超の場合は最長9年）、5年を超える延長は不可 (b)短期：初回申請時に最長1年、延長は不可 (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ーで申請を行う場合、最後の滞在期間終了から12カ月間あける必要あり（給与額が年15万3500ポンド超の場合を除く）	

〈労働市場テスト（resident labour market test）〉

第2階層（一般カテゴリー等）による労働者の受け入れには、適切な職務レベルや給与水準等の基準に加えて、労働市場テストが雇用主に義務付けられている。外国人労働者の受け入れが、国内の労働市場に害を及ぼすことの予防が目的である。

具体的には、国内での採用が不可能であることを証明するため、通常ジョブセンター・プラスの職業紹介ネットワーク及びメディア等で28日間（4週間）の求人広告が義務付けられる。雇用主は、例えば2週間の求人を2回に分けて実施することもできるが、1回の求人が7日間を下回ってはならない。

なお、例外として、求人を行う職種がMACの作成する「労働力不足職種リスト」に該当する場合は、求人の実施が免除される。職業分類（2014年4月現在で32職種）をベースに、各職種においてより詳細な職業名を限定、職種毎に給与水準の下限を設定している。エンジニア、科学者、IT技術者などが中心となっている。

〈期限付きの受け入れの場合の出国プロセス、不法労働者への対応〉

上記のとおり、外国人労働者は制度上の区分により滞在・就労可能な期限が設けられており、延長申請の可否等はカテゴリーによって異なる。通常、5年間（第1階層の「投資家」「起業家」は投資状況等により2～5年）の合法的な滞在を経れば、永住権（indefinite leave to remain）の申請が可能となる。滞在期限に達した外国人労働者は、自発的に帰国することが前提となっており、帰国を促す制度（例えば対象者に対する通知、何らかの金銭的メリットを設ける等）はない。期限を超えて滞在する外国人労働者は、入国管理当局による取り締まりの対象となる。なお、入国時の滞在許可の期間が6カ月を超える（か、入国後に滞在許可のカテゴリーを転換する）場合、外国人労働者には入国等から7日以内に地元警察に登録することが義務付けられている⁵。

域外からの外国人労働者を雇用する雇用主には、ライセンス制度が設けられている。受け入れ先（sponsor）として認可された雇用主は、域外の外国人労働者の受け入れに関して受け入れ証明（番号）を取得し、これが当該外国人の滞在許可の申請に用いられる。一方、雇用主が既に国内に滞在している外国人を雇い入れる際には、滞在・就労資格のチェックを行うことが義務付けられている。外国人を違法に雇用している（違法な手段による入国者や、期限を超えて滞在している者、就労が認められていないか、労働時間の上限を超えて就労している者等）とみなされた場合、雇用主にはこうした労働者一人につき最高2万ポンドの罰金が科される⁶ほか、ライセンスを保有している場合はこれを一時停止⁷または剥奪されるとともに、違反雇用主として公表される場合がある。また、違法労働者と分かっている雇用した場合には刑事罰（最長2年間の懲役及び上限規定のない罰金）の対象となる可能性がある。

⁵ 登録するよう通告された場合、対応を怠れば5000ポンドの罰金と6カ月の拘留を科される可能性がある。
(<https://www.gov.uk/register-with-the-police>)

⁶ 雇用主には、罰金の通告に対して異議申し立てを行うことができるが、通告から28日以内に行わなければならない。

⁷ A級（A-rated）からB級に格下げとなる。改めてスポンサー申請の料金1,500ポンドを支払うとともに、改善計画の実施によりA級に再度回復されるまで、受け入れは禁止。

（３）制度改正・最近の動向等

ポイント制の受け入れ要件の厳格化を通じて、EEA域外からの外国人流入の抑制をはかる一方で、近年拡大している（次項参照）EEA域内諸国からの外国人の流入については、移動の自由に関する原則から、抑制策を講じにくい状況にある。特に、2007年にEUに加盟したルーマニア及びブルガリアについて、移行措置として認められていた就労制限の年限が終了し、2014年１月から域内他国での就労が自由化された。政府は域内からの外国人に対して社会保障給付の受給資格を制限するなどの方策により、流入抑制を図っている。また現地メディアによれば、内務省は非公開の報告書において、EU出身者に対して年間 7 万5,000人の数量制限を設定するプランを検討しているともいわれる⁸。

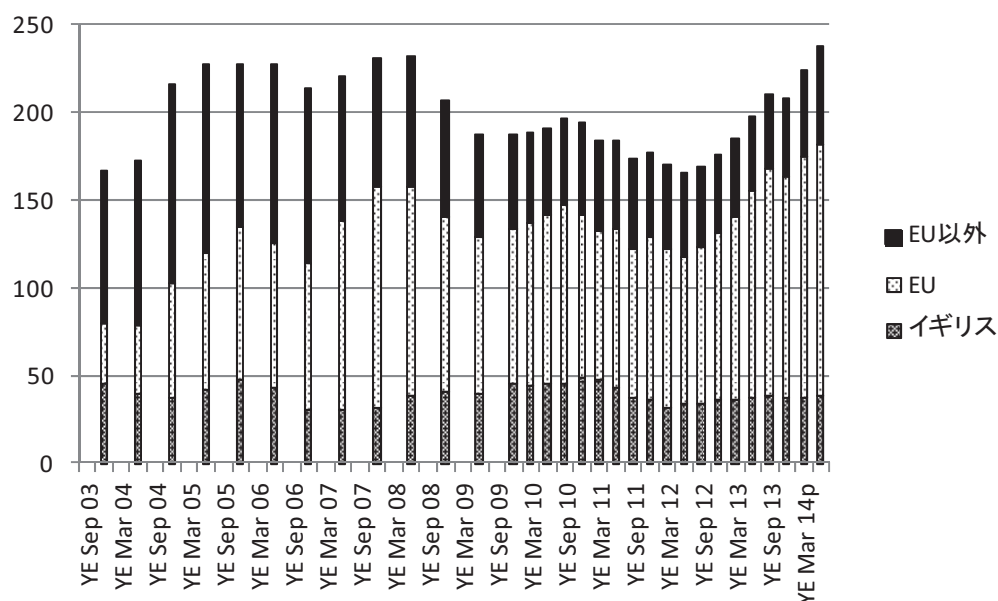
３．受け入れ状況

統計データからは、１年以上の滞在（予定）者の国籍に基づく出身地域別の流出入状況を把握することが可能である（図表1-6参照）。これによれば、域外からの流入数は2004年をピークに急速な減少が見られた。また、域内他国からの流入数は、2008年の経済危機を契機に減少が見られたものの、近年は急速な増加傾向に転じている。一方、流出数についても、2008年まで増加が見られるが、これは、主にイギリス人と域内からの外国人労働者の流出によるものと考えられる。

⁸ この報道を受けて、欧州委はもとより、連立政権のパートナーである自由民主党も、EU 法違反であるとして政府を強く批判している。

図表1-6 就労目的のイギリス人・外国人の流出入数の推移

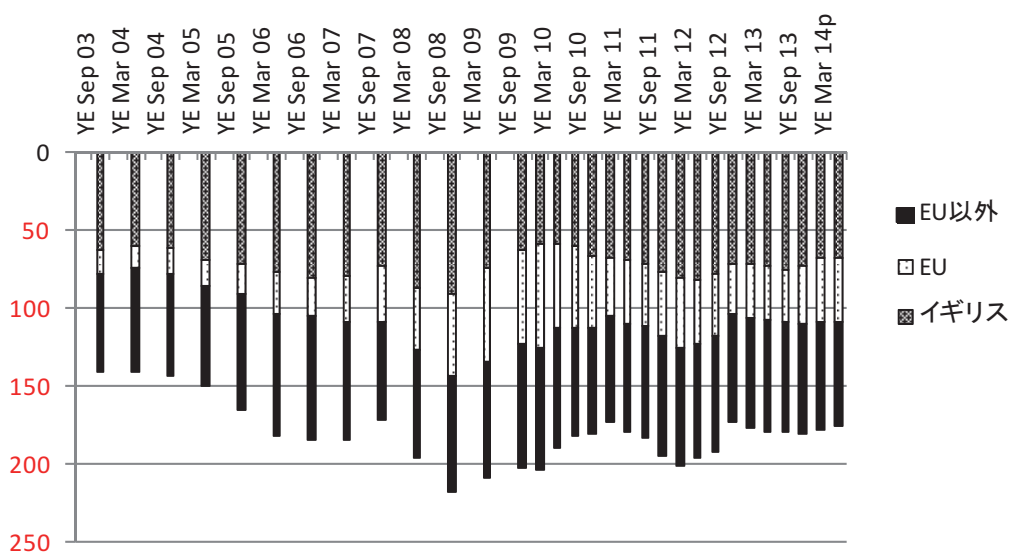
(a) 流入数（千人）



注：1年以上の滞在（予定）者に関する推計。各期のデータは直近12カ月のもの。

出所：Office for National Statistics 'Migration Statistics Quarterly Report - May 2014'

(b) 流出数（千人）

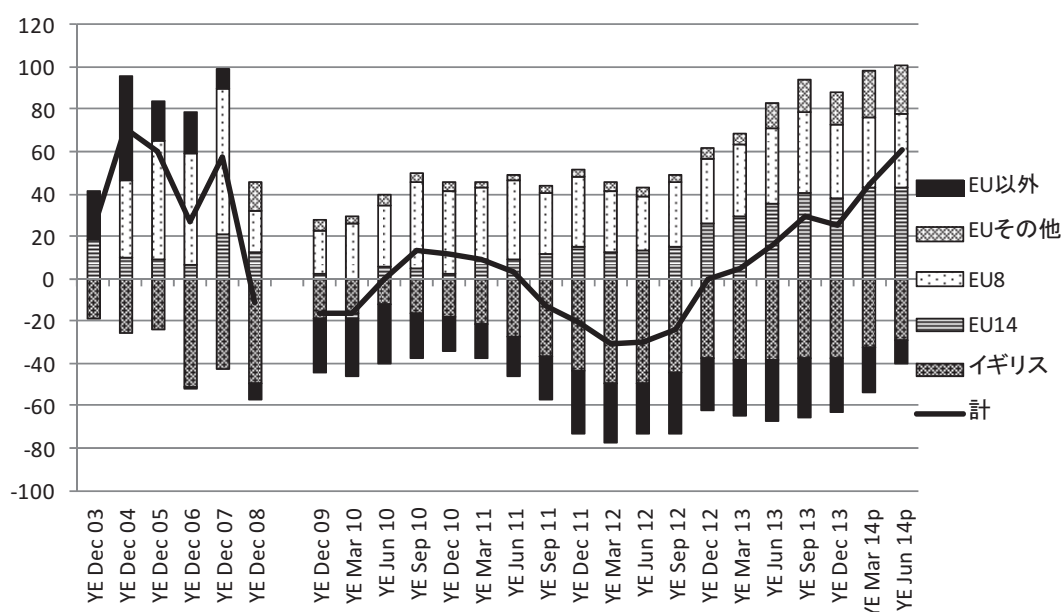


出所：同上

純流入数（流入数から流出数を差し引いたもの）は、2008年を境に域外からの労働者の流入数が減少したことに伴ってマイナスに転じ、イギリス人及び域外労働者の流出超過が続いている。一方、前後してEUからの労働者の流入が拡大、2008年以降も流出数を上回って増

加が続いている（図表1-7参照）。近年の増加は、新規EU加盟国（EU8）からの継続的な流入超過に加え、旧加盟国（EU14）からの流入が増加していることによる。なお、外国人の受け入れを抑制する観点から、政府は2010年に、純流入数を2015年までに年間10万人未満に減らすことを目標として掲げた⁹。しかし、EU加盟国からの流入について拒否出来ないなど、政府の手の及ばないところが大きく、目標の達成は困難とみられていた。直近の2015年2月に公表された純流入数は29万8,000人で、むしろ2010年の水準をおよそ5万人分上回る結果となっている¹⁰。

図表1-7 就労目的のイギリス人・外国人の地域別純流入数の推移（千人）



出所：同上

国別の労働者の年々の流入状況については、国内で就労・給付申請を行う場合に登録を要する社会保険制度である国民保険の新規登録数に関するデータから推測することができる（図表1-8参照）。2013年度には、前年に続きポーランド人による登録件数が最多となったほか、近年、大きく増加したスペイン、イタリア、ポルトガルなど高失業の南欧諸国からの外国人が上位を占めている。加えて、ルーマニア、ブルガリアからの外国人の登録が大幅に増加している。一方、一昨年まで上位にあったインド、パキスタン人の登録は前年度に続き減少している。

⁹ House of Commons Library (2015)。なお、与党保守党は既に2010年の総選挙に先立って、純流入数を10万人未満に削減することを公約に掲げており、連立政権は実質的にこれを引き継いだ。

¹⁰ 'Net migration to UK higher than when coalition took office' The Guardian (26 February 2015) (<http://www.theguardian.com/world/2015/feb/26/net-migration-to-uk-higher-than-when-coalition-took-office>)。

図表1-8 出身国別国民保険新規登録者数（2012・2013年度、上位20位）（千人）

	2012年度	2013年度	対前年比	対前年 増加率
計	562.09	602.50	40.41	7%
EU	385.44	439.45	54.01	14%
EU外	176.24	162.45	-13.79	-8%
ポーランド	91.36	101.93	10.57	12%
ルーマニア	17.82	46.89	29.07	163%
スペイン	45.53	45.62	0.10	0%
イタリア	32.80	41.95	9.15	28%
インド	31.25	28.76	-2.48	-8%
ポルトガル	24.55	27.26	2.71	11%
ハンガリー	24.67	23.62	-1.05	-4%
リトアニア	27.32	22.44	-4.88	-18%
フランス	21.23	22.28	1.06	5%
ブルガリア	10.40	17.75	7.35	71%
アイルランド	15.54	16.37	0.84	5%
パキスタン	16.16	12.09	-4.07	-25%
スロヴァキア	11.48	11.78	0.30	3%
ラトヴィア	13.60	11.30	-2.30	-17%
中国	12.01	11.13	-0.88	-7%
オーストラリア	11.78	10.70	-1.08	-9%
ドイツ	10.95	10.52	-0.43	-4%
ナイジェリア	10.51	10.28	-0.23	-2%
ギリシャ	8.68	9.04	0.37	4%
アメリカ	9.03	8.69	-0.34	-4%

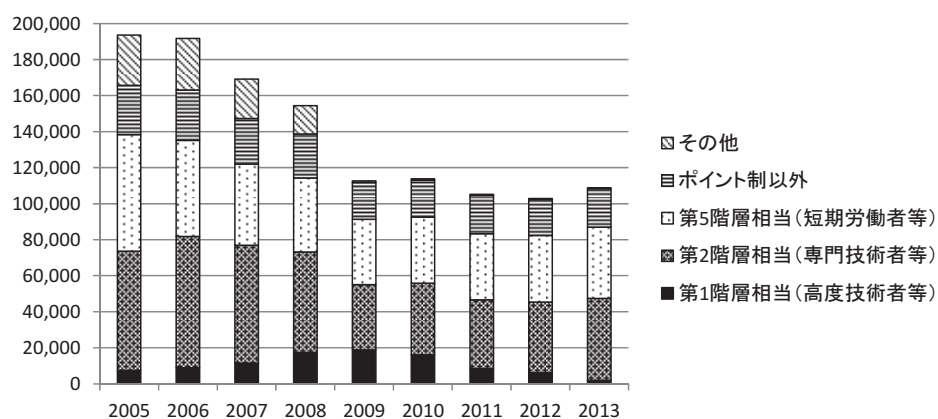
注：各年とも3月までの12カ月間の件数。国民保険は加入者の出入国と連動した制度ではないため、国内に滞在する外国人のストックに関するデータを得ることはできない。

出所：同上

また、域外からの外国人労働者の受け入れに適用されるポイント制における就労関連ビザの年間発行数は、2008年にかけて減少の後、10万人強の水準で推移している（図表1-9参照）。このうち、高度人材に相当する第1階層相当の外国人に対するビザ発行数は、ポイント制導入当初に設けられていた「一般」カテゴリーの新規受け入れが2011年に停止され、また「就学後就労」カテゴリーが2012年に廃止されたことに伴い、急速に減少している（図表1-10参照）。家族の帯同・呼び寄せの許可件数は、主申請者に対するビザ発行数に比して未だに多いが、これも減少傾向にある。

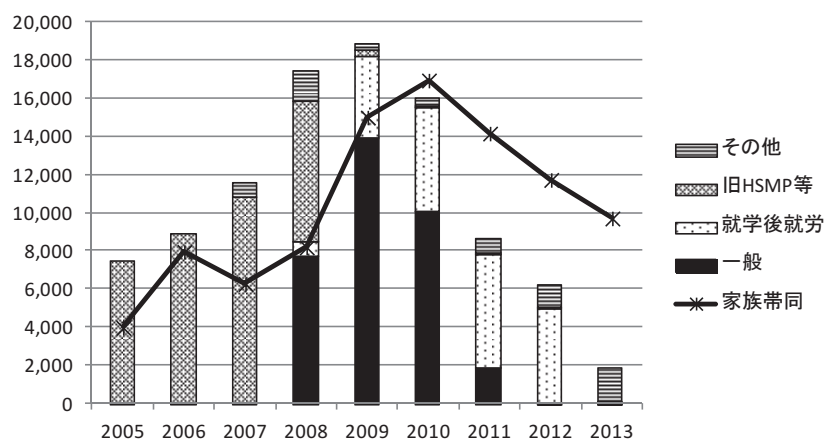
また、専門技術者（skilled worker）相当の第2階層に関するビザ発行数も、ポイント制導入と経済危機が重なった2008年から2009年に大きく減少した。2010年には、「一般」カテゴリーについて数量制限（国外からの新規申請及び既に入国している学生ビザ（第4階層）からの転換に対して適用）が導入されているが、年間発行数の上限（2万700件）を大きく下回る1万件前後で推移している。また、数量制限から除外されている「企業内異動」（多国籍企業による域外からの労働者の派遣）カテゴリーでは、3万件前後で推移した後、2013年には3万3,000件に増加した（図表1-11参照）。

図表1-9 就労関連ビザの発行数（主申請者）



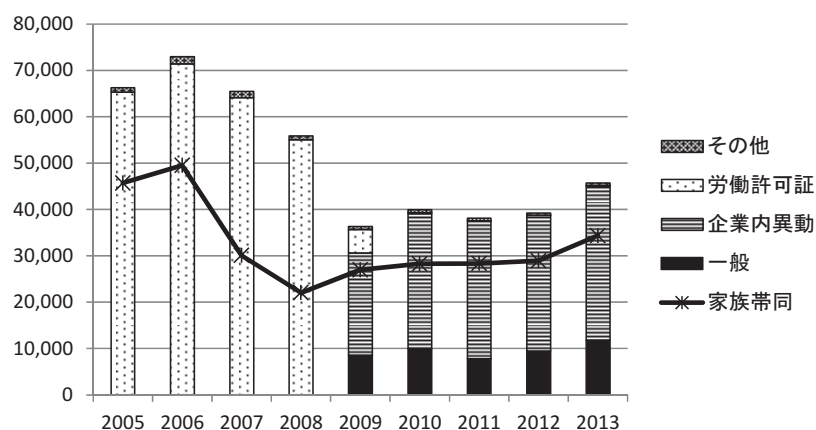
出所：Home Office “Immigration statistics, January to March 2014”

図表1-10 第1階層の各カテゴリーの発行数



出所：同上

図表1-11 第2階層の各カテゴリーの発行数



出所：同上

ただし、高度技術者向けビザの発行数の減少を補う形で、域内からの高度人材が流入しているとの見方もある。Migration Observatoryが2014年7月に公表したレポート¹¹によれば、EEA域外及びEU 8からの高学歴・専門的職種の就業者は経済危機以降減少したが、旧加盟国（EU14）からの同等の就業者は大きく増加している。レポートは、外国人流入数の削減に向けた制度変更や、南欧を中心とする高失業を背景に、高度人材の域外からの雇用が困難になったことで、雇用主が域内での採用を促進した可能性を指摘している。

なお、ポイント制導入初期の第1階層及び第2階層による入国者の国内での就労実態について、国境庁が公表しているレポートによれば、第1階層（2010年時点－6月に家族の呼び寄せを申請した者で、独身者は含まれていない）については、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）の従事者が25%、未熟練職種（同2万5,000ポンド未満）が29%、残る46%は給与額・雇用の有無が不明または失業中であった（UK Border Agency (2010)）。また第2階層については、IT部門での受け入れが最多で、大半が企業内異動カテゴリーを通じて入国しているインド人である。このほか、医療・介護部門（労働市場テスト及び人材不足職種による受け入れ）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）などであった（MAC (2009)）。

なお内務省は、イギリス人労働者及びEEA労働者、域外労働者の従事する業種・職種別比率について図表1-12にみるとおり推計している。業種別には、流通・ホテル・レストラン業に従事する外国人労働者の比率が高く、また職種別には、域外労働者では専門職従事者の比率が高いのに対して、EEA労働者では未熟練職種に従事する比率が高くなっている。

こうした状況は、滞在（居住）期間によってどのように異なるのか。統計局が2011年センサスをもとに、出生国・地域や滞在期間の別による就業状況や資格水準、住居の状況等の特徴をまとめたレポート¹²によれば、外国出生者のうち、EU出生者の就業率は滞在期間区分全般を通じて高く、特に滞在期間5—10年層では8割が就業している。一方、EU外の出生者は相対的に就業率が低い。滞在期間に比例して就業率が高まる傾向にある。相対的に高い技能水準の職種¹³に従事している労働者の比率を、EU出生者とEU外出生者で比べると、前者のほうが低くなっている。その理由は、EU出生者のうちEUに2001年以降新規に加盟した国の出生者で、こうした高技能職種に従事する労働者が相対的に極めて少なく、EU出生者全体の比率を押し下げているからである（図表1-13参照）。

¹¹ Migration Observatory (2014a)

¹² Office for National Statistics (2014)

¹³ レポートは分析の都合上、各職種を技能水準の高低で二つに区分している。技能水準の高い職種（'highly skilled occupations'）は、管理・監督・上級職、専門職、準専門職・技術職、熟練職を指す。

図表1-12 出身地域別、業種別及び職種別従事者比率（2012年、％）

	UK	EEA域内	EEA域外
農林漁業	1	1	—
エネルギー・水供給業	2	1	1
製造業	10	15	7
建設業	7	9	4
流通・ホテル・レストラン業	18	23	24
運輸・通信業	9	10	11
銀行・金融業	16	18	19
行政・教育・保険業	31	18	28
その他サービス業	5	5	6
管理・監督・上級職	10	6	8
専門職	20	16	25
準専門職・技術職	15	11	12
事務・秘書職	11	7	7
熟練職	11	12	8
看護・レジャー・その他サービス職	9	7	11
販売・顧客サービス職	8	5	8
加工・プラント・機械操作職	6	11	6
未熟練職種	10	25	16
計(実数)	2560万人	140万人	120万人

出所：Home Office and Department for Work and Pensions (2013) “Review of the Balance of Competences - Internal Market: Free Movement of Persons”

図表1-13 出生地域別、滞在期間別就業率（2011年、千人・％）

	就業者数	5年未満	5—10年	11—30年	30年超
就業者					
国内出生者	20,861 (69.0)				
外国出生者	3,812 (63.2)	53.2	67.3	64.8	67.9
うちEU出生者	1,361 (73.3)	69.3	79.8	73.0	69.0
EU外出生者	2,451 (58.7)	42.9	60.6	62.6	67.5
うち技能水準の高い職種					
国内出生者	11,855 (52.6)				
外国出生者	2,155 (51.3)	44.3	48.8	55.4	56.7
うちEU出生者	688 (47.4)	38.6	43.4	61.4	54.6
2001年までの加盟国	425 (61.2)	64.7	66.1	62.5	54.0
2001年以降の加盟国	263 (34.8)	27.3	35.3	56.0	57.0
EU外出生者	1,427 (53.4)	49.7	52.5	53.4	57.5

出所：Office for National Statistics (2014)

保有する教育・職業資格の水準をみると、学位レベル以上の資格保有者の比率が外国出生者で相対的に高く、この比率は過去30年までの入国者でほぼ変化していない（36～38%、国内出生者では26%）¹⁴。なお、住居の状況については、持ち家の比率が国内出生者で69%、外国出生者では46%で、民間賃貸がそれぞれ15%と38%、公的住宅はいずれも16%となっている。公的住宅（social rented）に居住する外国出生者は滞在期間が11—30年層で23%と最

¹⁴ また、より最近の入国者ほど、職業資格等の保有者の比率が高くなる傾向にある。なお、英会話能力については、外国出生者の約半数が母語は英語と回答しており、英語が話せないとする者は11%にとどまる。

も高い。

これらの特徴は、出身国によっても大きく異なる。同レポートによれば、10年以上の滞在者が多い国のうち、パキスタン、バングラデシュ、ジャマイカの出身者については、保有資格の水準が相対的に低く、長期の滞在者においても高度な職種に従事する比率が低い傾向にある。また、ジャマイカ及びバングラデシュ、ナイジェリア出身者では、公的住宅に居住する比率が高い。加えて、パキスタン、バングラデシュ出身者は定年退職以外の理由による非労働力人口の比率が高いが、これは世帯内の女性の就業率が低いことが一因とみられる。

第2節 外国人労働者受け入れの影響

1. 経済・財政、労働市場への影響

外国人労働者の増加による経済・財政への影響に関しては、多くの論文や報告書が分析を試みている。とりわけ、2004年の新規EU加盟国に対する就労自由化以降、急速に拡大してきたEU加盟国からの労働者の流入による影響をめぐって様々な議論がある。以下では、近年の議論の動向を紹介する。

(1) 経済・財政への影響

上述のとおり、政府が人手不足への対応策として2000年前後に外国人労働者の受け入れを積極化する根拠の一端としたのは、経済・財政面での利益であった。従来から外国人労働者の受け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、受け入れには本来消極的な内務省も、外国人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た¹⁵。

その後の諸研究により、経済成長についてはわずかにプラスの効果が想定されるものの、顕著な影響は生じていないとの見方が概ね定着しつつあるとみられる¹⁶。一方で、財政への影響をめぐっては、継続的に議論が行われる状況にある。

分析に際しては、受け入れの利益として想定される税収増と、コストとしての社会保障制度や公共サービスの提供に係る支出増を推計の上、その比較を行う形をとるが、コストに含めるサービスの範囲や、属性に応じた消費傾向、あるいは財政への貢献の度合いなど、各種

¹⁵ Department for Trade and Industry (1998)、Home Office (2001)など。また Home Office (2007)は、外国人労働者の経済的貢献は2006年単体年で60億ポンドに及ぶとの試算を示し、外国人労働者は経済成長や生産性の向上に寄与していると述べたが、ほどなく分析に使用した外国人人口に関するデータが実際の水準を大きく下回っていたことが明らかとなった。

¹⁶ Home Office (2007)に対して、貴族院の経済問題特別委員会が2008年に公表した報告書（House of Lords Select Committee on Economic Affairs (2008)）は、外国人労働者の経済への影響はごくわずかで、貢献の証拠はほとんどないこと、また人口増の効果がGDPが拡大することは考えられるものの、指標としては一人当たりGDP（あるいは一人当たり所得）を用いる必要があるとしている。また、長期的な視点から想定される社会的なコストを勘案すべきであるとして、受け入れには慎重な立場を示している。この他、Holland et al. (2011)は、既存の研究を踏まえつつ、東欧諸国からの外国人の流入がGDPに及ぼす影響は、短期的にはプラス(1.5%)だが、長期的にはほとんどない（流入する外国人の生産能力によりわずかにプラスの可能性あり）、と結論付けている。

の仮定を行う必要があり、結果もこれに応じて異なったものとなる。Migration Observatory (2014) によれば、内務省の2002年の報告書 (Gott and Johnston (2002)) に端を発するこうした分析の多くは、財政への影響についてほとんど中立的 (1%前後) との結果を報告している¹⁷。ただし、外国人を入国時期や出身地域別に区分して分析した論文等では、近年流入した労働者、またとりわけ欧州域内の他国からの労働者の財政への影響について、プラスの貢献を結論付けるものが多くみられる¹⁸。国内に流入する外国人は就労年齢層の比率が高いこと、また特に近年増加した新規加盟国からの労働者は相対的に若く、教育水準が高く、就業率も国内労働者より高い傾向にあることから、経済・財政的な貢献の一方で、社会保障給付や医療などの利用が相対的に低いと想定されるためである。

例えばDustmann and Frattini (2013)¹⁹は、2001～2011年における国内の外国人の財政への影響について推計を行っている (図表1-14参照)。これによれば、域外からの外国人については868億ポンドの財政へのコスト、域内からの外国人では90億ポンドの貢献があった (全体ではおよそ780億ポンドのコスト)。ただし、2001年以降に入国した層については、域外・域内のいずれの出身者についても、財政にプラスの貢献があったとの結果となった (域内221億ポンド、域外29億ポンド、合計で250億ポンド)。この間、国内出生者は6,241億ポンドのコストとなったと推計されている。Dustmann and Frattiniの推計結果をもとに、Stone (2013)が試算した一人当たりの年額換算をみると、2001年以前の入国者については、EEA出身者が国内出生者とほぼ同等 (マイナス1,052ポンド)、域外出身者はほぼ倍 (マイナス2,198ポンド) のコストとなっている。また2001年以降の入国者は、EEA出身者が2,732ポンド、域外出身者が162ポンド、いずれも財政に貢献している。

さらにDustmann and Frattini (2014) は、2001-10年の期間における外国人の財政への影響について試算を行い、EEA域内からの労働者が200億ポンド (うち東欧諸国10カ国が50億ポンド、その他が150億ポンド)、域外からが50億ポンド、合計で250億ポンドのプラスの貢献があったとの結果を示し、この間の財政赤字の削減に寄与したとしている (この間、イギリス人については6,170億ポンドの財政へのコストとなったと推計している)。このほか、国外からのスキルを有する労働者の受け入れは、国内で同等の技能の労働者を育成するコストの節約になっている、と述べている²⁰。

¹⁷ Gott and Johnston (2002)は、1999年度の外国出生者による税の支払い額は彼らに対する政府支出を25億ポンド上回ったと推計している。

¹⁸ 以下に紹介する Dustmann and Frattini (2013), (2014)のほか、Dustmann, Frattini and Hall (2013)。また、政府の予算責任局 (Office for Budget Responsibility) も、外国人の流入は長期的に財政にプラスの効果をもたらすとの試算を示している (OBR (2013))。

¹⁹ なお同論文は、財政支出及び収入として、主に以下の項目を用いている (括弧内は 1995～2010 年度の総額に対する各項目の比率)。

支出：「純粋な」公共財 (23.3%)、保健 (16.9%)、年金 (13.2%)、初等・中等教育 (8.4%)、「混雑が生じる」公共財 (7.5%)、家族・児童向け給付 (7.4%)

収入：所得税・国民保険料 (44.7%)、付加価値税・その他間接税 (28%)、法人税・資産税 (9.3%)、その他 (4.7%)

²⁰ なお、MAC (2012)はこうした利益について、国内労働者の訓練機会が失われていることを併せて考える必要があるとしている。

図表1-14 出身別、入国時期別の財政への影響に関する推計結果（2001～2011年）

	財政への影響 (百万ポンド)	一人当たり・年額 (ポンド)
国内出生者	-624,120	-1,087
EEA出生者	8,978	436
うち2001年以降に入国	22,106	2,732
2001年より前に入国	-13,128	-1,052
EEA域外出生者	-86,820	-1,471
うち2001年以降に入国	2,942	162
2001年より前に入国	-89,762	-2,198

注：財政への影響の累積額はDustmann and Frattini (2013)、またこの結果をベースにStone (2013)が一人当たりの年額を算出している。

出所：MAC (2014)

一方、受け入れに反対する政党やシンクタンク等は、大量の外国人の流入は雇用をはじめ、教育、医療、住宅などの公共サービスを圧迫し、質の劣化を招くと主張している。そうした団体の一つであるMigration Watchは、Dustmann and Frattini (2013) による推計について、税収増（所得税、国民保険料、その他間接税）の効果の過大評価、また近年の流入者について給付受給を過小に想定しているといった批判を行い²¹、これらを調整する場合、全てのグループで財政コストを増加させるとの結果を示している²²。Rowthorn (2014a) も、Migration Watchによるこれらの指摘に賛同しており、またDustmannらは外国人労働者の所得水準を過度に高く想定しているとして、一連の分析結果に疑問を投げかけている。Rowthorn (2014b) は、流入した外国人が生産部門で雇用される場合、経済成長のペースを速め（ただし一人当たりGDPへの影響はわずか）、また人口全体の年齢構成を若返らせ、就労や消費を通じて税収の拡大に寄与するといった点で、短期的には財政的利益が想定されるとしている。ただし、仕事に就けないか、低技能の仕事しか得られない場合、また国内労働者を代替する場合には、経済成長にも財政にもマイナスの影響を与えると述べ、いずれにせよ規模は小さいと推測している。また、国内労働者の代替＝雇用の喪失により、彼らが行うはずであった財政への貢献（税支払い）が失われたとの見方から、この影響をコストとして算定すべきであるとして、2001～2011年の間の累積額を105億ポンドと試算している²³。

（２）労働市場への影響

外国人労働者の流入による国内労働者の雇用・賃金水準への影響についても、多くの論文

²¹ 加えて、近年入国した外国人の税額控除及び住宅給付の受給規模を過小に見積もっていると述べている。

²² Migration Watch (2014)。Rowthorn (2014a)は、Dustmann らが所得税・国民保険料以外に関する指摘点に反論していないとして、指摘が妥当である可能性を示唆している。

²³ コストの試算は、複数の仮定に基づく。まず、2001～2011年の間に国内労働者およそ27万人（就業者の1.1%）の外国人労働者による代替があったと仮定（経済危機前の2001～2007年の時期で、外国人100人に対して10人、以降の2008～2011年の時期で20人の代替があったとの仮定による）。また代替により、国内労働者による税の支払い額は就業している場合に比べて4割減少すると仮定している。そのうえで、Dustmann and Frattini (2013)による国内労働者の税支払い額に関する推計結果から、1万8500ポンドの4割にあたる7400ポンドが代替効果による一人当たりのコストを算出、27万人分の額を計算している。

等で分析が試みられている。全体としては、影響は限定的との見方が一般的だが²⁴、金融危機以降の景気停滞期を含む分析においては、若者や低技能層の雇用についてマイナスの影響も指摘されている。

内務省が2014年にまとめた、イギリス人（イギリス国籍者）及び外国人労働者の技能水準別の就労状況に関するレポート²⁵によれば、近年国内に流入している外国人は、低技能職種の雇用に就く傾向にあり、イギリス人労働者のこの分野での雇用の減少と対をなす形で推移している（図表1-15参照）。ただし、2012年に関してはこれが反転し、低技能職種における雇用の増加分の大半（42万5,000人のうち36万7,000人分＝86%）をイギリス人労働者が占めた。報告書は、政府の引き締め策により、就学・家族ルートによる外国人流入を抑制した結果として、こうした層による低技能職種での雇用が減少し、これがイギリス人の雇用増につながった可能性を指摘している。なお、報告書が示す地域別のデータによれば、2004年から2011年までの低技能職種での雇用増の大半は、東欧諸国からの労働者によって占められている。

また、MACが2012年に公表した報告書²⁶は、1975～2010年に関する統計データによる分析の結果、期間全体では顕著な影響はみられないとしつつも、より短期の1995～2010年については、EU域外からの外国人労働者の流入による国内労働者の雇用へのマイナスの影響が観察されたとしている。報告書は、1975～2010年における就業年齢の外国人（外国出生者）の人口比率と、国内労働者（国内で出生した労働者）の就業率の関連について、労働力調査の年次データを基に推計を行っている。分析に際しては、期間区分として①対象期間全体（1975～2010年）、②1975～1994年、③1995～2010年の三区分と、④GDPギャップ（各年の実際のGDPと潜在的GDPの差）がゼロ以下の時期＝低成長または景気縮小期、及び⑤プラスの時期＝景気拡大期、の計5区分を設けている。

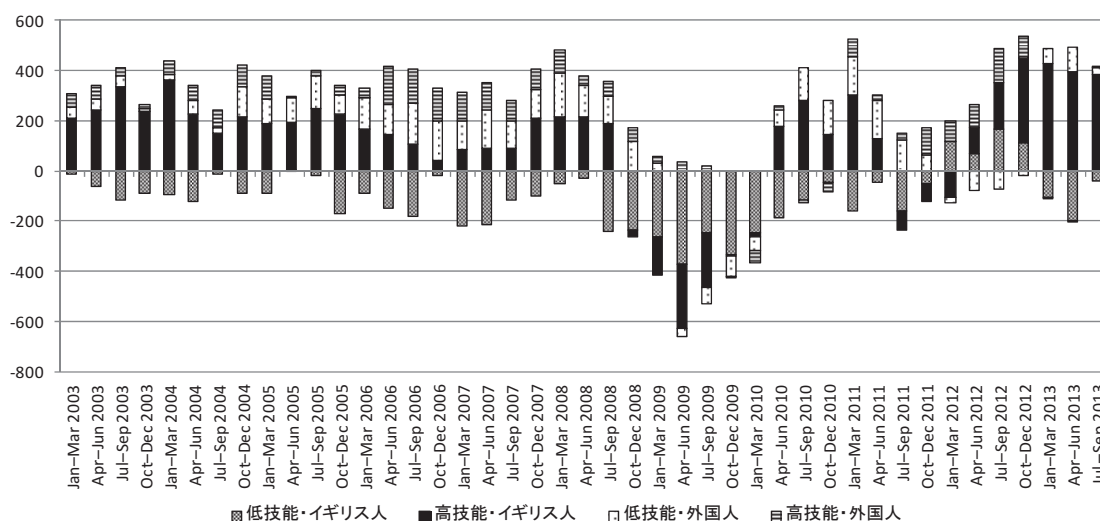
²⁴ Devlin et al. (2014a)。また例えば Lucchino et al. (2012)は、国民保険加入者データの分析を通じて、外国人労働者は景気の良し悪しにかかわらず、雇用の悪化に影響を与えていないと結論付けている。また Manacorda et al. (2010)は、既存の分析で賃金への影響がほぼ見られないことについて、外国人労働者と国内労働者の代替性が低いことが理由とみている。また、Lemos and Portes (2008)は、2004～2006年の東欧諸国からの労働者の流入の影響について分析を行い、国内労働者の雇用に影響を及ぼしたとのエビデンスは得られなかったと結論付けている。Nathan (2010)は、90年代半ばと2000年代半ばの比較により、この間の外国人労働者の増加が、国内労働者の生産性や賃金の引き上げと、雇用の減少を並行して生じさせていたとの分析結果を報告している。

²⁵ Campbell et al. (2014)

²⁶ MAC (2012)。同報告書によれば、外国人労働者の流入による賃金や雇用への影響に関する既存の分析は、大半がほぼ影響は見られないとの結果であった。

図表1-15 出身地域別、技能水準別就業者の変化

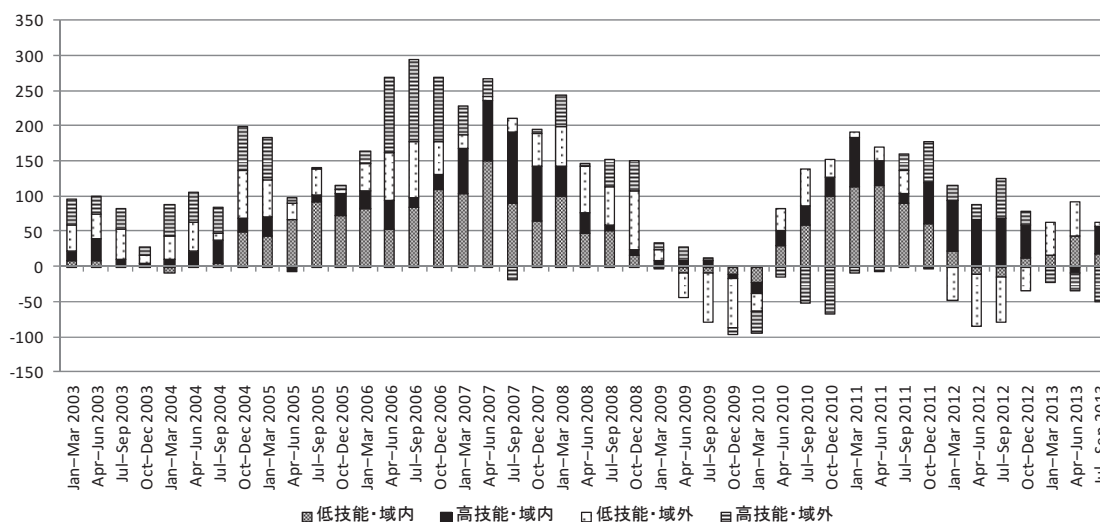
(a) イギリス人・外国人



注：低技能職種（事務・秘書職、介護・レジャー・その他サービス、販売・顧客サービス、加工・プラント・機械操作、単純労働）、高技能職種（管理・経営・上級職、専門職、準専門職・技術職、熟練工）

出所：Home Office (2014)付属データを基に作成。

(b) 欧州域内・域外



注：図表(a)のうち外国人のみを、さらに出身地域により区分したもの。

また外国人に関する区分としては、①外国人全体、うち②EU出身者、③非EU出身者、加えて滞在期間の長短により④5年以上と⑤5年未満に分けて、それぞれ推計を行っている。統計的に有意な結果が得られたのは、次のケースであった。

- i)1995～2010年の期間について、外国人口比率の増加が国内労働者の就業率の低下に関連しており、人数に換算する場合、外国人100人の増加に対して国内労働者23人分の雇用が減少している。

ii)1995～2010年の期間について、非EU出身者人口比率の増加が国内労働者の就業率の低下に関連しており、人数換算では非EU出身者100人の増加に対して国内労働者23人分の雇用が減少している。

iii)1975～2010年のうちGDPギャップがゼロ以下であった時期について、外国人人口比率の増加が国内労働者の就業率の低下に関連しており、人数換算では外国人100人の増加に対して国内労働者30人分の雇用が減少している。

iv)GDPギャップがゼロ以下の時期について、非EU出身者人口比率の増加が国内労働者の就業率の低下に関連しており、人数換算では外国人100人の増加に対して国内労働者27人分の雇用が減少している。

EU出身者については、期間に関する全ての区分を通じて、統計的に有意な結果は得られなかったとしている。また滞在期間の長短の別による分析でも、有意な結果は得られなかったものの、国内労働者の雇用との関連はいずれもマイナスで、相対的には短期の外国人に関する統計的な関連度が高かった。報告書はこれらの結果から、1995～2010年の間に入国したとみられる外国人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外国人労働者によって置き換えられたとする可能性を指摘している。このほか、既存の研究結果などを踏まえ、国内労働者に対する外国人労働者の代替効果は持続するわけではないこと²⁷、また賃金も、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²⁸などを推測している。なお、外国人労働者の流入による雇用や賃金への影響はほとんど観察されないとしていたこれまでの報告書との違いについて、2008年の経済危機以降の期間を対象に含む分析が未だ少ないことを理由の一つとして挙げている。

さらに、より最近のMACの報告書²⁹では、低技能の外国人労働者の流入による各種の影響の分析により、低賃金層の賃金を若干ではあるが、さらに引き下げる可能性があるとしている。ただし、同報告書はこれに関して、低技能の外国人労働者の受け入れを抑制するのでは

²⁷ 上記のMACによる分析で、5年以上滞在する外国人については有意な代替効果が見られないことを指す。報告書は併せて、OECD18カ国の1984～2003年の期間について就労年齢の外国人の流入数と失業者数の関連性を分析したJean and Jimenez (2007)でも、外国人流入から2年目及び3年目については失業者数との関連が見られる（代替率は両年とも34%）が、以降は失業との関連は観察されない、と報告していることを紹介している。

²⁸ 例えば、Dustman et al. (2008)は1997～2005年の間の就労年齢の外国人流入による影響について賃金水準の階層別に推計を行っており、賃金水準が下位10%の層の賃金の引き下げ効果と、上位10%層での引き上げ効果が生じたと分析。金額に換算する場合、1万人の外国人流入に対して、下位10%で年間1ポンドの減少、上位10%層では4～5ポンドの増加に相当すると試算している。またNickell and Saleheen (2008)は、1992～2006年の期間の外国人流入による職種別平均賃金への影響に関して推計を行い、中程度の熟練及び未熟練の職種（semi-skilled and unskilled occupations）、熟練生産職種（skilled production occupations）について、引き下げ効果があったとしている（管理職や専門職を含め、上記以外の職種では明確な影響は見られない）。同論文の分析結果に基づくMAC報告書の試算では、各職種について1万人の外国人流入があった場合に、前者で年間8ポンド、後者で年間15ポンドの賃金の減少に相当する。さらに、介護・対人サービス職種での引き下げ効果は、およそ25ポンド相当と試算されている。

²⁹ MAC (2014)

なく、賃金低下自体の問題への対応が必要である点を指摘し、最低賃金制度の実施強化の必要性も提言している。

低技能の外国人労働者の流入による影響（MAC（2014）による分析）

●メリット

- ・経営者にとって、労働力の確保が可能となる（例えば食品製造や農業、レストランなど、イギリス人労働者の調達がしばしば困難な労働集約的業種の企業）
- ・スキルを有するイギリス人労働者や未熟練の労働者がより高い賃金の仕事に特化できる
- ・イギリス人労働者より流動的で柔軟な外国人労働者を確保できる（例えば就業場所の変更、就業場所で居住、あるいはシフト勤務など）
- ・外国人労働者は、自国より高い所得を得ることができ、また家族が居る場合は送金もできる

●コスト

- ・多くの地域で人口増加や人口構成の急激な変化を引き起こす。このことは社会的包摂や厚生に影響を及ぼす可能性があるが、これについてはさらなる検討を要する
- ・医療、教育、公共交通サービスの混雑
- ・住宅市場への影響－民間賃貸市場の圧迫、複数世帯の居住に伴う地域的問題、イギリス人に対する社会的住宅の提供に若干影響を及ぼす可能性（主として供給不足の問題）
- ・低賃金層に対する若干の賃金低下の影響－最低賃金制度などの実施強化が必要となるが、これには監督機関である歳入関税庁の体制強化を要する（現状では国内の事業者数に比して、250年に一度の監査のみ可能）

●中立的またはわずかな影響

- ・国内出生者の就業率は2004年の新規EU加盟国の大量流入後も実質的に変化していない
- ・若年労働市場（16-24歳）の状況は懸念材料として残っているが、外国人労働者の影響よりも需要不足や教育訓練政策に起因
- ・2000～2011年の期間における外国人とイギリス人それぞれの財政への影響は、年間マイナス1000ポンドでほぼ同等、一部は2008年以降の不況の影響による。2000年以降に入国した外国人は、財政にプラスの貢献をしているが、2000年以前のEEA域外からの外国人によるマイナスの影響が大きい（相対的な年齢層及び就業率の差）*。

* 上述のDustmann and Frattini (2013)及びStone (2013)による。

〈賃金水準、最賃制度の適用〉

外国人労働者のみの賃金水準に関する公式の統計はないが、上述のとおり、相対的に技能水準の低い職業に従事する労働者を多く含むとみられ、このため国内労働者に比して賃金水準は低いと推測される。特に近年増加している東欧諸国からの労働者については、英語能力の低さや国内での外国人としての立場の弱さなどから、外国人労働者が自らの雇用法上の権利についてよく知らないか、あるいはこれを主張しにくいといったことも影響しているとの見方が一般的である。

こうした権利に関して、全国最低賃金制度は、原則として国内の全ての労働者（被用者、本来の自営業者以外の労働者など）に適用され、外国人も例外ではない。しかし、外国人は自らの法律上の権利を必ずしも理解しておらず、また立場の弱さから法的権利を主張しにくいとみられている。このため、悪質な雇用主が最低賃金未満の賃金しか支払わなかったり、支払い回避のために、外国人労働者に擬似的な自営業者として法人を設立させて、最低賃金の適用を回避するといったことが行われているとみられる。

政府は、外国人労働者の抑制策と併せて、こうした悪質な雇用主に対する罰則を強化することを目的に、最低賃金違反の雇用主に対する罰金の額を従来の 4 倍の 2 万ポンドとする法律を 2014 年に成立させた。既に導入されている、違反雇用主の公表制度と併せて、抑止効果が期待されている。

2. 社会保障制度への影響

次に、外国人に対する社会保障制度の適用状況、また外国人の増加による社会保障制度への影響についてみる。

(1) EEA 域内からの労働者

EEA 域内の各国（EU 加盟国、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）及びスイスからの外国人には、人の移動の自由に関する法制度³⁰に基づき、域内での就労や求職活動の権利が認められており、これに関連して社会保障にかかわる基本的な権利も保証されている。EEA 市民（及びスイス国民）には、域内の任意の国で最初の 3 カ月間の居住権が認められているが、3 カ月を超えて滞在する場合に居住権が認められるのは、「労働者」「自営業者」「学生」「求職者」「その他、自らの生活を維持する資金がある者」（年金生活者等）などである。労働者と求職者以外のグループについては、自らの生活を維持する資金があること（及び医療保健に加入していること）が居住権の条件となり、低所得者向け社会保障給付の申請は原則として認められない。

居住権が前提となる給付制度：

所得調査制求職者手当、所得連動制雇用・生活補助手当、所得補助、年金給付、住宅給付、カウンスル税の減免、児童給付、児童税額控除、ユニバーサル・クレジット、自治体からの住宅補助

労働者として滞在する場合は、社会保障給付や税額控除が適用される。また、国内で一定期間の就労を経た後に、健康上の問題で就労が困難になったり、解雇などで仕事を失った際には、所定の要件（1 年以上の継続的雇用、あるいは 1 年未満の有期雇用の後 6 カ月を超えて失業していないこと、職業訓練への参加、あるいは一時的な就労不能など）を満たす場合は労働者としての地位が維持される。国民保険料の拠出要件を満たせば、拠出制求職者手当（定額・最長 6 カ月）の支給を受けられるほか、低所得者向け給付制度への申請も可能である。その際、居住権を有するか、求職等のため当面の間国内に滞在することの証明（「居住権

³⁰ 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

テスト」³¹⁾は免除される（図表1-16参照）。

図表1-16 EEA市民の労働者・求職者の社会保障給付に関する権利

給付制度	労働者 (worker)	求職者 (jobseeker)
児童給付及び児童税額控除*	○	○
求職者手当 ※3カ月の居住要件（居住権テストの適用）	○ なし	○ あり
雇用・生活補助手当、所得補助、年金クレジット、住宅給付	○	×

* EU法は、家族が就労先国で同居していない（域内他国に居住する）場合でも、関連する給付を受給する権利を認めている。

出所：Department for Work and Pensions 'Minimum earnings threshold for EEA migrants introduced' (2014年2月14日プレスリリース) を元に作成。

一方、求職者の場合は、ジョブセンター・プラスに求職者として登録して求職活動を行うことが条件となる。求職者に対する給付制度については、現在、支給要件の厳格化などの制度改革が進められている。これは、2007年のEU加盟国であるルーマニア、ブルガリアからの労働者に対する就労規制が2013年末に廃止されたことと関連して、政府が「社会保障ツーリズム」（他国のより整った社会保障給付や医療などの制度を目当てとした外国人）への警戒感を高めていることによる。直近では2014年1月から、EEA市民等に対して入国後3カ月間は求職者手当（所得調査制）の申請資格を認めないとする制度改革が行われた。3カ月を経て給付を申請する際に条件となる居住権テストについても、内容が厳格化され、受給が認められる場合も、支給期間は最長3カ月に限定され³²⁾、これ以降は確実な雇用の見込みがある場合を除いて、これを超えて受給継続は出来ない。また3月には、さらなる受給資格の制限策として、申請に先立つ3カ月間に就労を通じて一定の所得を得ていることが要件化された。所得額の基準は、国民保険の拠出が発生する所得下限額（2014年度には週153ポンド）に設定されている。これを下回る場合は、基本的に「労働者」（または自営業者）ではなく「求職者」とみなされ、求職者手当以外の低所得層向け給付（雇用・生活補助手当（所得連動制）、所得補助、住宅給付、年金クレジット、住宅給付）の申請は認められない。さらに4月からは、新たなEEA市民からの求職者に対して低所得層向け住宅給付の申請を認めないとしている（上記の「労働者」の要件を満たす者、自営業者及びイギリス及びアイルランド国籍を有する者は引き続き申請可）。

（２）EEA域外からの労働者

一方、EEA域外の外国人については、永住権の取得が低所得層向け給付制度の適用の条件となる。これには、所得調査制求職者手当、所得連動制雇用・生活補助手当（ESA）、所得

³¹⁾ それまでの滞在期間、入国の理由、将来の予定、入国後に定住（生活の確立）のためにどのような活動を行ったか、雇用の見通し、家族や資産・所有物などの所在。

³²⁾ House of Commons Library (2014)

補助、児童税額控除、就労税額控除、ユニバーサル・クレジット、児童給付、住宅給付など大半の給付制度が含まれる。期限付き滞在許可による外国人は、こうした公的扶助に頼らないことが滞在の条件となっているため、受給している場合は国外退去や滞在延長申請の却下、あるいは訴追の対象となりうる。なお、国民保険への拠出を前提とする拠出制求職者手当や拠出制雇用・生活補助手当についても、従来は拠出等の条件を満たす限り、入国管理制度上の身分を問わず支給されてきたが、2012年の制度改正により、国内で就労資格を有することが支給要件に加えられた。

永住権が前提となる給付制度等：

所得調査制求職者手当、所得連動制雇用・生活補助手当、所得補助、年金給付、住宅給付、カウンスル税の減免、児童給付、児童税額控除、ユニバーサル・クレジット、就労税額控除、社会基金からの補助、障害生活手当、個人自立手当、付添手当、介護手当、自治体による社会的住宅の提供、自治体のホームレス向け給付

（３）給付申請状況

統計局は、既存の国民保険登録者に関する情報と社会保障給付申請者のデータとのマッチングにより、外国人による社会保障給付の申請者数を推計している（図表1-17参照）。2014年時点では、就労年齢層向け給付申請者531万人のうち、国民保険登録時点で外国籍だった者は39万5,000人（全体の7.4%）で、2009年から5年間でおよそ6万6,000人増（20%）となっている。同時期に、イギリス国籍の申請者は約1割減少しており、外国人受給者の比率は相対的に高まっているといえる。また実数ではアジア・中東出身者が多いが、EU新規加盟国出身者の申請が5年間で184%増と顕著に拡大している。地域別の特徴として、アジア・中東やアフリカ諸国からの外国人については、就労困難者、一人親、介護者による給付申請者が多くみられるのに対して、EU新規加盟国からの外国人の給付申請者は、求職者が大半を占める（57%、うち四割近くがポーランド人）。また、国別の申請者数で上位を占めているのは、パキスタン、ポーランド、ソマリア、インド、バングラデシュなどとなっている。

図表1-17 就労年齢層向け給付申請者の推移・2014年の申請者種別内訳（千人）

	イギリス国籍	外国籍	EU旧加盟 国						その他EU外・不明
			EU旧加盟国	EU新規加盟国	その他欧州	アフリカ	アジア・中東		
2009	5472.74	329.75	60.41	23.67	21.29	84.38	108.86	31.14	
2010	5560.72	356.84	63.67	26.22	22.40	93.28	118.16	33.11	
2011	5394.31	371.02	62.57	28.74	21.99	98.76	125.69	33.28	
2012	5474.79	406.90	66.80	49.72	22.34	101.87	132.04	34.13	
2013	5298.23	397.16	62.33	58.95	21.31	94.70	128.03	31.84	
2014	4914.16	395.42	63.72	67.27	20.08	88.98	126.11	29.26	
うち求職者	1011.64	134	26.25	38.58	3.75	29.34	28.78	7.3	
就労困難者	2316.52	142.78	23.78	15.68	10.42	29.93	50.59	12.38	
一人親	441.95	38.13	3.59	3.86	2.15	16.28	9.63	2.62	
介護者	499.22	45.71	4.59	5.11	2.24	6.91	23.95	2.91	
その他低所得	129.26	9.46	1.26	0.72	0.45	2.11	3.62	1.3	
障害者	443.7	17.84	2.94	2.65	0.82	3.14	6.49	1.8	
遺族	71.87	7.49	1.32	0.67	0.24	1.27	3.05	0.94	

注：各年とも2月時点のデータ。なお、「その他EU外」には南北アメリカ、オーストラリア・オセアニアなどを含む。また、国民保険登録時の国籍ベースでの推計のため、外国籍者には現在はイギリス国籍を取得している者が含まれる。

出所：Department for Work and Pensions “National Insurance Number Allocations to Adult Overseas Nationals Entering the UK - registrations to March 2013”

（４）社会保障制度への影響に関する議論

既にみたとおり、近年流入している外国人、特にEEA出身者については、相対的に年齢が若い層が多く、教育水準が高く、また就業率も高い傾向にあることが知られており、失業者や就労困難者向け給付の受給は、国内の就労年齢層に比べて限定的とみられている。

例えば上述のDustmann and Frattini（2013）は、外国人労働者の財政への影響に関する推計の一環として、給付受給や低所得層向けの税額控除を受ける確率を分析し、EEA出身者はイギリス人に対して8%ポイント、EEA外の出身者は1.2%ポイント、給付受給の傾向が小さいとの結果を示している³³。また特に、2000年以降に入国した外国人のうち、EEA出身者では20.1%、EEA外出身者でも16.7%ポイント、国内労働者に比べて確率が低い。加えて、外国人は公的住宅に居住する確率がイギリス人より2%ポイント高いが、ここでもEEA出身者ではむしろ3%ポイント低く、EEA外出身者で3%ポイント高い。Dustmannらはこの結果について、外国人は公的住宅が多いロンドンに居住する比率が高く（EEA出身者で33%、EEA外出身者で44%、イギリス人では9%）、地域差を調整する場合、外国人とイギリス人の差はほぼなくなる（0.2%ポイント）としている。

なお、上述のEU加盟国からの外国人に関する「社会保障ツーリズム」の議論に関連して、

³³ 年齢構成を調整した場合でも、EEA出身者では4.7%ポイントの差が生じるが、EEA外出身者については、イギリス人とほぼ同様（0.8%）になる。なお、Dustmann and Frattini（2014）は、同種の試算によりイギリス人と外国人の間でさらに大きな傾向の差があるとの結果を示している。これによれば、外国人が給付や税額控除などを受給する確率は、イギリス人に比して43%低く、公的住宅に居住する確率も7%低い。

全国紙ガーディアンが統計データからまとめたところによれば³⁴、他のEU加盟国で失業手当に相当する給付を受給しているイギリス人は、データが利用可能な23カ国でおよそ3万人で、イギリス国内のEU出身者による求職者手当の申請者数（約6万5,000人）の半数以下であった。ただし、イギリス人受給者はアイルランドやドイツ、フランス、スペイン、イタリアなど従来からの加盟国に偏っており、またしばしば、各国からのイギリス国内での受給者数を上回っている。こうした国における失業者向けの給付の水準は、イギリスで提供されているものを上回る場合も多いという³⁵。一方、イギリス国内での受給者はポーランドやスロヴァキア、チェコなど新規加盟国の出身者が多くを占めるが、これらの国ではイギリス人はほとんど給付を受給していない。求職者の受け入れや給付の支給に関する加盟国間のコスト負担は一律ではないが、イギリスが一方的に損失を被っているとも言にくい状況にあるとみられる。

3. 公共サービスへの影響

(1) 公共サービスへの影響

公共サービスについて、外国人の利用状況に基づくサービス提供の支出や、これに対応した人員（あるいはその増減）に関する情報は提供されていない。また、近年の政府による歳出削減の影響により、サービスに関する予算額から外国人の増加による影響を看取することは難しくなっている³⁶。例えば、財務相が公表している公共サービスの提供に関する政府支出データ³⁷によれば、「入国管理・市民権」(immigration and citizenship) サービスの提供に関する支出は、1998年度の約3億ポンドから2003年には19億ポンドへと急速に拡大した後、2000年代を通じて緩やかに増加が続くが、2011年以降は大きく減少している（3年間で3割減）。2010年までの推移については、外国人流入の拡大によるところもあるとはみられるものの、具体的な影響は明らかではない。また他方、失業者向けサービスの提供に関する支出、あるいは住宅に関する支出は増加しているが、これについては外国人の増減よりも、むしろ景気低迷による失業者³⁸や低所得層の増加、また高齢者層の拡大の影響が推測される（図表1-18参照）。

³⁴ 'Revealed: thousands of Britons on benefits across EU' The Guardian, 19 January 2015 (<http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/19/sp-thousands-britons-claim-benefits-eu>).

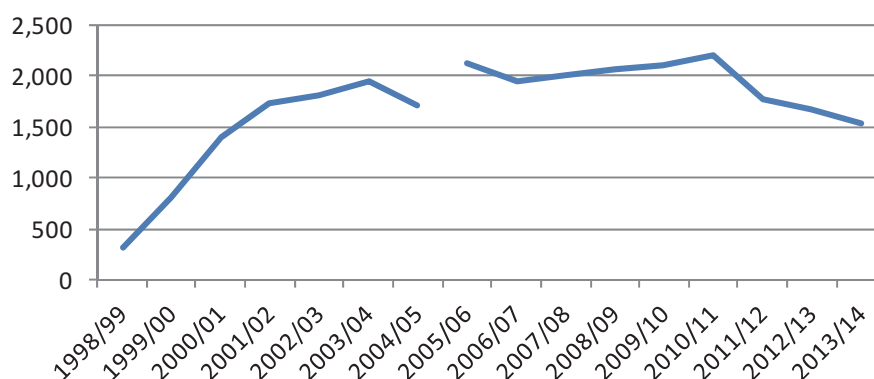
³⁵ 例えば、フランスにおける失業者向け給付の額はイギリスの3倍以上だという（同記事の紹介による）。

³⁶ 中央省庁を含めて多くの公的機関ではここ数年、人員削減が進行している。また、従来は中央省庁とは独立に設置されていた出入国管理の実施機関や公的職業紹介機関（ジョブセンター・プラス）が、相次いで中央省庁に再統合されており（入管当局については、2007年のエージェンシー化を含めて3度の組織・業務改編の後、2013年に再び内務省に吸収された）、事業内容や配置されている人員、予算支出などの詳細は公表されていない。

³⁷ HM Treasury "Public Expenditure Statistical Analyses 2014" (<https://www.gov.uk/government/statistics/public-expenditure-statistical-analyses-2014>)

³⁸ なお、ジョブセンタープラスにおける対面の就労支援は、求職者として給付を申請している者に対象が限定されているため、給付の受給資格がない状態で失業している外国人はこうした支援の対象にならない。

図表1-18 入国管理・市民権サービスに関する政府支出額（1998～2013年、百万ポンド）



注：2004年度から2005年度については、データが連続していない。

出所：HM Treasury “Public Expenditure Statistical Analyses” 各年度

加えて、外国人を含め居住者に対する公共サービスの多くは、地方自治体を通じて実施されている。後述のとおり、外国人流入の状況やその影響は、自治体ごとの人口規模やこれに占める外国人比率、流入する外国人の特徴（従事する業種・職種、所得水準、年齢や家族構成など）によって異なると考えられるが、ここでも、地方自治体は外国人に限定したサービス提供のコストについて必ずしも把握していない。公共サービスの提供に際して、外国人と他の住民とが区別されにくい（基本的なサービスに関するニーズは両者で同様）ことが理由とみられる。自治体では、需要拡大に対してサービスの維持を図るため、限られた予算の柔軟な配分や、独自の取り組みなどを行っているという³⁹。

（公共サービス提供のコスト）

George et al. (2011) は、外国人（外国出生者）の子弟に対する教育の提供、また保健サービス（医療・介護等）やソーシャルサービス（在宅介護、児童保護、失業者支援など）の提供に関わるコストについて分析を試みている。まず教育サービスに関しては、全体に係る支出⁴⁰を、児童（16歳以下）の年齢と人口比で案分している。2009年度の教育サービス全体の支出746億ポンドのうち、外国人子弟に対する支出は全体の15%にあたる115億ポンドで、児童全体に占める人口比13%より若干高い割合の支出が行われたと推計している。児童一人当たりでは年間1,449ポンドで、イギリス人（国内出生者）の子弟一人当たりの支出1,190ポンドより2割弱高い。

保健サービスについても同様に、成人及び児童の年齢・性別により、サービス全体の支出額を案分している。2009年度の保健サービスに関する支出額は1,176億ポンド、うち外国人向けの支出は127億ポンドと試算されている。支出全体に占める比率は10.8%で、対象とな

³⁹ Local Government Association (2007)

⁴⁰ データの制約のため、英語以外を母語とする児童への対応など、外国人子弟向けの支出内容は考慮されていない。

る人口比13%に対して低い。なお報告書は、各種のエビデンスから、外国人はイギリス人に比して、医療サービスを利用しない傾向にあると見られることから、この試算結果は上限に近いとしている。

また、ソーシャル・サービスの提供に係るコストに関する試算では、サービス全体の支出310億ポンドに対して、外国人向けには37億ポンドで、対象となる人口比の13%に対して11.8%との結果を示している。一人当たりの支出額では、イギリス人に対する年間509ポンドに対して、外国人向けには463ポンドである（図表1-19参照）。

報告書は、一連の試算結果について外国人の成人一人当たりに換算し、公共サービスの支出は、外国人全体ではイギリス人より高いが、このうち過去10年に入国した者については、むしろ支出額は低くなるとの結果を示している。ただし、長期的な影響に関しては、外国人の滞在期間が予測できないため判断は難しいとしている。

図表1-19 公共サービスの外国出生者向け提供に係る支出額の試算（2009年度）

	支出額(百万ポンド)	一人当たり支出額(ポンド)	成人一人当たり支出額(ポンド)	支出額全体に占める比率(%)	人口全体に占める比率(%)
教育サービス					
全体	74,559	1,223	1,728	100.0	100.0
国内出生者	63,100	1,190	1,662	84.6	87.0
外国出生者	11,459	1,449	2,216	15.4	13.0
うち過去10年に入国	4,155	1,280	1,838	5.6	5.3
保健サービス					
全体	117,627	1,930	2,776	100.0	100.0
国内出生者	104,954	2,003	2,765	89.2	87.0
外国出生者	12,672	1,602	2,450	10.8	13.0
うち過去10年に入国	4,262	1,313	1,886	3.6	5.3
ソーシャル・サービス					
全体	31,006	509	719	100.0	100.0
国内出生者	27,344	515	720	88.2	87.0
外国出生者	3,662	463	708	11.8	13.0
うち過去10年に入国	1,319	407	584	4.3	5.3
公共サービス計					
全体	223,192	3,662	5,173	100.0	100.0
国内出生者	195,398	3,708	5,147	87.5	87.0
外国出生者	27,793	3,514	5,374	12.5	13.0
うち過去10年に入国	9,736	3,000	4,308	4.4	5.3

出所：George et al. (2011)

MAC (2012) は、この他に外国人の流入によって影響を受ける可能性がある領域として、人口集中（交通網における混雑）、住宅、治安、社会的統合などを挙げ、それぞれ外部の研究者に委託した分析結果について紹介している。ただし、人口集中以外の領域についてはそもそも金銭換算や量的把握が難しく、また人口集中についても、やはり推計には限界があると

している⁴¹。

（２）統合政策等

イギリスでは、統合政策の対象は難民や難民申請者であり、全国的な政策の枠組みに基づく外国人向けの統合政策は行われていない⁴²。2001年には、国内の成人が達成すべき読み書き計算能力に向けた教育の受講に公的な補助を行う「スキルズ・フォー・ライフ」の一環として、英語以外を母語とする外国人の英語コースの受講を全額補助する制度（English for Speakers of Other Language : ESOL）が開始された。初歩的な英語能力の習得が目標とされ、義務教育以降の教育・職業訓練を担う継続教育カレッジや、地域の成人向けカレッジ、訓練プロバイダーなどが提供を担っている。国内の外国人の増加に伴い、制度導入以降、参加者は2001年の15万8,000人から2006年には53万8,000人に増加し⁴³、支出額も3倍に増加しておよそ3億ポンドとなった⁴⁴。このため、公共サービスの整理統合の一環として補助対象が限定され、2007年度の参加者は20万3,200人、2008年度には19万7,000人、2009年度には18万7,000人と徐々に減少しているとみられる⁴⁵。さらに、2011年の制度改正により、現在は求職者として給付を受給している者が主な対象となっている⁴⁶。

第3節 地方自治体の事例

外国人の流入状況は地域によっても異なる。ロンドン及びイングランド南東部が外国人全体の5割以上を占めるほか、イングランド東部やミッドランド西部でも、人口に占める外国人比率が相対的に高い（図表1-20参照）。全般的に、外国出生者の比率が2001年から2011年にかけて大幅に高まったことが窺える。また全体としてはロンドンに集中する状況は変わらないものの、ロンドン及びイングランド南東部以外の地域の比率が相対的に高まっている。これには、従来の外国人に比して、近年増加している東欧諸国からの外国人は、相対的に地

⁴¹ 例えば、人口集中に伴う交通の混雑への影響については、MACの委託により Tsang and Rohr (2011)が分析を行っている。これによれば、域外出身者（第1・第2階層の入国者に）はロンドンを中心とする都市部で就労する傾向が強いこと、また特に入国からしばらくは、公共交通機関や徒歩・自転車など、自動車以外の手段による通勤が主となる傾向にあるが、こうした傾向は滞在期間が長くなるにつれてイギリス人に近づくという。また、外国人の流入と犯罪や犯罪被害への影響に関する Bell and Machin (2011)の分析によれば、外国人は犯罪率、被害率ともイギリス人より低い傾向にある。ただし、滞在期間が長くなるほどイギリス人に傾向が近づくという。加えて、Saggar et al. (2012)は、外国人の増加による社会的包摂や統合政策への影響に関する経済的な損益計算は不可能（試算しても影響はほとんどみられない）、と分析している。

⁴² Marangozov (2014)

⁴³ O'Leary (2008)

⁴⁴ Paget and Stevenson (2014)

⁴⁵ BIS (2011)。なお、House of Commons Library (2011)によれば、2008年度の支出額は2億5000万ポンド。

⁴⁶ なお、政府は2013年に、ESOLの対象から外れる非求職者に対する英語コースの提供事業に関してコンペティションを実施した。ロンドン（15地域）及び地方の14地域を対象に、600万ポンドの予算を措置するので、6件のプロジェクトが審査を通過して資金提供を受けることが決定している。政府は、2万4000人あまりの参加を見込んでいる。

域間に均等に分布する傾向にある⁴⁷ことも影響しているとみられる。

図表1-20 イングランド及びウェールズの地域別総人口に占める外国出生者比率（％）

	1971	1981	1991	2001		2011		地域別分布	
				(千人)		(千人)		2001	2011
イングランド北東部	1.8	1.9	2.1	2.9	74	5.0	129	1.6	1.7
イングランド北西部	4	4.3	4.4	5.1	342	8.2	577	7.4	7.7
ヨークシャー及びハンバー	3.7	4.1	4.3	5.3	261	8.8	465	5.6	6.2
ミッドランド東部	4.4	5.1	5.2	6.0	252	9.9	448	5.4	6.0
ミッドランド西部	6.2	6.6	6.6	7.6	399	11.2	630	8.6	8.4
イングランド東部	5.1	5.4	5.7	7.0	378	11.0	642	8.1	8.6
ロンドン	15	18.2	21.7	27.1	1,943	36.7	2,998	41.8	39.9
イングランド南東部	6	6.2	6.6	8.2	652	12.1	1,043	14.0	13.9
イングランド南西部	4.1	4	4.2	5.1	249	7.7	405	5.4	5.4
ウェールズ	2.2	2.5	2.7	3.2	92	5.5	168	2.0	2.2
イングランド・ウェールズ	6.1	6.6	7.3	8.9	4,643	13.4	7,505		
国内・外国出生者数					52,042		56,076		

出所：Office for National Statistics (2014)

地域内でも、受け入れの状況は多様である。例えば、イングランド東部に位置するケンブリッジシャー州議会が2008年にまとめた報告書⁴⁸によれば、センサスによる2001年時点の州内の外国出生者は人口の9％にあたる4万8,368人で、出身地域別の内訳をみると、西欧諸国（34％）、アジア（24％）、米国（20％）などが多かった（東欧出身者は5％）。

一方、2001年以降2006年までに就労目的で流入した外国人は3万人で、38％を東欧出身の労働者が占めている⁴⁹。特に、ケンブリッジ東部（3万人のうち3,070人）では外国人労働者の4分の3、州北部のフェンランド地域（同3,800人）では半数が、それぞれ農業に従事しており、その大半が東欧出身者であった。農業労働者の場合、季節労働のため、想定される滞在期間が相対的に短い傾向にあるという。

このほか、3万人の半数近く（1万4,940人）が州都のケンブリッジ市に集中しており、その周辺のケンブリッジシャー南部（4,160人）と併せて、ホスピタリティ業（宿泊・レストランなど）の従事者が相対的に多い⁵⁰。これらの地域に流入している外国人は、相対的に長期に滞在する意向を持っている比率が高いとみられる。

報告書は、上記の3万人のうち調査時点で1年を超えて州内に留まっている外国人は1万3,100人で、外国人人口は2006年までに6万1,500人に増加したと推測している（3割弱の増

⁴⁷ Wadsworth (2014)

⁴⁸ Cambridgeshire County Council (2008)

⁴⁹ このほか、西欧諸国出身者が24％、アジア出身者が19％など。ただし、国民保険の登録データによるため、流出の状況は不明。

⁵⁰ 報告書はケンブリッジ市などで外国人従事者が多かった業種として「経営・管理」(administration, business and management)を筆頭に挙げているが、参照している労働者登録制度のデータは、派遣事業者を通じて就業している労働者を「経営・管理」に分類しており、実際に派遣された業種は不明である（可能性としては製造業など）。ハンティンドンシャーでは、半数以上が「経営・管理」に分類されている。

加、人口比は9%から11%に上昇)。この間、東欧出身者が倍以上増加し、外国人に占める比率は5%から10%近くに上昇したとみられる⁵¹。

(公共サービスへの影響)

外国人の増加が地方自治体における公共サービスの提供に及ぼす影響については、地方自治体協会 (Local Government Association) ⁵²が2007年に報告書をまとめている⁵³。これによれば、教育機関では多言語対応 (翻訳) のほか、児童の読み書き計算能力、文化的な違いへの理解、また学期途中での入学やそれまでに受けた教育・評価に関する情報不足などに直面している。家庭環境に関する情報を得にくいことが、児童の保護を難しくしている。言葉の壁の問題から、彼らが必要としている基本的な情報の提供も難しく、翻訳や通訳が必要になる。より複雑な問題に関する支援や緊急時のコミュニケーションにも困難が生じている。外国人向けの英語コース (ESOL: English for Speakers of Other Language) の提供は、人材や財源確保の観点から不足している。

加えて、住宅の問題もある。とりわけ経済成長が著しい地域では、しばしば安全衛生上の問題がある住居に、多人数の外国人が同居している。公的住宅への需要自体には (調査時点では) さほどの影響は見られないが、低所得者向けの住宅給付の支給コストの増加や、ホームレス・貧困層の増加が一部の地域で問題化している。

このほか、地域コミュニティにおける緊張や諍い、また外国人が犯罪の被害者となりやすいこと、あるいは医療サービスへの需要拡大 (不適切な救急サービスの利用、産科の利用者の拡大など) による負担の増加も指摘されている。ただし、外国人の流入への対応によって生じるコストは、必ずしも明確に把握されていない。自治体は、教育や住宅、情報提供、あるいは社会的包摂といった基本的なサービスを維持するため、予算配分の変更を含め、必要に応じて柔軟な取り組みを行っているという。報告書は、外国人の受け入れによる経済的な利益は、こうしたサービスに対する需要の拡大に対応する自治体の予算にも還元される必要がある、と述べている⁵⁴。

⁵¹ MAC (2014)は、フェンランド地域の町、ウィズベックにおける外国人労働者に対する搾取の状況を取り上げている。リトアニアとラトヴィアから農業や食品加工に従事する労働者を多く受け入れているウィズベックは、入国当初に英語を学ぶ場所として外国人に認識されているという。また、搾取の対象となっている者や、仕事を失ってホームレス化した者を、地域の非営利組織が支援している状況を紹介している。

⁵² イングランド及びウェールズの 500 弱の地方自治体により構成。

⁵³ Local Government Association (2007)

⁵⁴ 地方自治体に対しては、外国人の増加に対応するための補助制度として Migration Impacts Fund が 2009 年に導入され、同年度と 2010 年度について各 350 億ポンドの予算が見込まれていた。この財源として、ビザ申請に際して 1 人当たり 50 ポンドの料金が新たに徴収されることとなった。しかし、同制度はその有効性を理由に、政権交代後ほどなく廃止された。コミュニティ・地方自治省は、むしろ外国人の流入抑制を行う方がより効果的であり、このため政府は 2015 年までに外国人等の純流入数を数万人に削減することを目標としている、と述べている。('Fund to ease impact of immigration scrapped by stealth', The Guardian, 6 August 2010 (<http://www.theguardian.com/uk/2010/aug/06/fund-impact-immigration-scrapped>))

また、内務省の報告書⁵⁵は、イングランドとウェールズの348カ所の自治体に対して、外国人流入による公共サービスの実施への影響について尋ねた結果をまとめている。これによれば、留学生やEEA域外からの専門技術者は、公共サービスや社会的包摂施策に対する需要が平均より低く、影響も小さい。ただし、特定の地域に多くの外国人が流入する場合、全体としての影響は大きい可能性があり、また報告書で扱っていない交通機関やゴミ収集、都市計画に影響することも考えられる。一方、低技能の外国人労働者については、特に好況期には一部の業種に利益をもたらすが、保健、住宅、社会的包摂施策への影響も大きい可能性がある。また、就学ビザなどで入国する不法就労者についても、劣悪な住環境や違法な就労、税の支払い忌避、あるいはコミュニティに溶け込まない（poorly integrate）など、マイナスの影響が大きい傾向にある。難民や難民申請者世帯は、その境遇やニーズの大きさから、他のグループに比べて最も公共サービスへの影響が大きくなりがちな層で、とりわけ保健サービスへの影響が大きいとみられる。

報告書はまた、特に社会的包摂施策に関して、自治体におけるこれまでの外国人の流入状況が影響を左右すると推測している。これまで外国人の受け入れ経験が浅く、近年急激な流入に直面している自治体では、大きな影響を受けているとみられるが、従来から外国人の流入があり、多様な民族により構成される自治体や、外国人と否とを問わず、多様なサービスへのニーズに対応してきた自治体などでは、相対的に影響は小さい可能性が高い、と分析している⁵⁶。

なお、現実の公共サービスの場における外国人の増加の影響については、より断片的な情報による以外にないが、例えば教育サービスについて、教育機関を監督するOfstedが2014年12月に公表した報告書⁵⁷は、シェフィールド（イングランド中部の都市）の複数の初等学校において、英語以外を母語とする「ロマ」（中東欧に多く居住する移動型民族）の子弟の増加への対応が、資金不足により困難になっている状況を指摘している。2011年以前は、Ethnic Minority Achievement Grantという補助制度があり、例えば年度途中に入学した外国人の子弟に対応するための資金を速やかに得ることができたが、同年に予算制度に組み込まれた⁵⁸こと、また予算額自体の減少もあり、対応が難しくなっているという。教育省の統計によれ

⁵⁵ Poppleton et al. (2013)

⁵⁶ Migration Observatory (2014b)は、センサスデータにより、2001年から2011年の間の地方自治体における外国出生者数や比率の変化について分析しており、この10年間で外国人比率が急速に上昇した自治体と、2011年時点で外国出生者の比率が高い自治体（いずれも上位30カ所）は大半が異なることを明らかにしている。このことから、従来外国人の比率が低かった自治体で、近年急速な増加が生じていると推測される。

⁵⁷ Ofsted (2014)

⁵⁸ 予算申請では、児童数に応じた予算以外に、外国人への対応の必要性に関して自治体が認める場合、加算を受けることが可能。なお現地メディアによれば、教育省は新たな児童の受け入れのため、自治体に対する支払いに5年間（2010～2015年）で50億ポンドを措置しており、相応の措置が行われていると述べている。

（‘Britain’s schools lack capacity to deal with ‘influx’ of migrant children says Ofsted chief inspector of schools’ The Independent, 30 October 2014

（<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/britains-schools-lack-capacity-to-deal-with-influx-of-migrant-children-says-ofsted-chief-inspector-of-schools-9827455.html>）

ば、英語以外の言語を母語とする児童の全就学児童に対する比率は全国平均で18%、ただし自治体によっては3割から5割、またロンドンでは7割を超える地域もある⁵⁹。

また、治安への影響をめぐっては、例えばケンブリッジシャーの州警察が2007年に、主に東欧諸国からの外国人の流入による治安の悪化（傷害事件や飲酒運転など）への対応に人員が不足しているとして、政府に増員を求めると現地メディアに対してコメントしている⁶⁰。同警察は同年にまとめたレポート⁶¹でも、外国人増加の影響により通訳費が多額にのぼっていると報告している。ただし、現在はむしろ外国人労働者（ラトヴィア、リトアニア人など）に対する搾取の問題が顕在化しており、試行的な施策として、こうした外国人を支援する職員を設置している⁶²。

（新たに増加が見込まれる外国人流入の利益とコスト—ケントシャー州の試算）

地方自治体は、外国人受け入れに際してどういった利益・コストに注目しているのか。イングランド南東部のケントシャー州議会（Kentshire County Council）は、2014年からのルーマニア及びブルガリアの労働者に対する就労自由化以降に、両国から想定される外国人の流入に対する経済的利益と財政コストの増加について分析した報告書を2013年に公表している⁶³。報告書は、2004年の新規EU加盟国に対する就労自由化の際の外国人の流入状況（各国の人口とイギリスへの流入規模）をもとに、2014年以降5～10年の間に流入・定着するルーマニア人・ブルガリア人を8,600人と試算している。そのうち約7割（6,190人）が就業、1割弱（600人）が求職、また2割（1,810人、児童含む）は経済活動を行わない層と仮定して、分析を行っている⁶⁴。その結果、就業による地域経済への貢献ならびに税収増の合計7,631万ポンドに対して、失業者向けの給付（求職者手当）支給に214万ポンド、児童給付の支給に41万ポンドで、差し引き7,377万ポンドを受け入れによって得られる経済的利益として算出している。一方で、地域における公共サービス（教育の提供が必要な児童の増、救急医療サービスの利用増など）にかかる追加的なコスト312万ポンドを差し引いた7,065万ポンド（一人当たり8,210ポンド）を、両国からの外国人流入による影響として示している（図表1-21参照）。

⁵⁹ Department for Education “Schools, pupils and their characteristics: January 2014”

⁶⁰ ケンブリッジシャー州警察の主席治安官（Chief Constable）による。（‘Increased immigration boosts knife crime and drink-driving, police chief says’ The Guardian, 19 September 2007
（<http://www.theguardian.com/uk/2007/sep/19/immigration.immigrationandpublicservices>））

⁶¹ Cambridgeshire Constabulary (2007)

⁶² Cambridgeshire Police and Crime Commissioner “Annual Report 2013-14”

⁶³ Kent County Council (2013)

⁶⁴ 失業者や非労働力人口の比率、業種別の就業者の分布等は、両国からの外国人流入の影響に関する全国レベルの推計を行った Rolfe et al. (2013)を参考にしている。

図表1-21 ケントシャー州におけるルーマニア・ブルガリア出身者の流入による
経済・財政的影響の推計（千ポンド）

経済的影響	
就労、税支払い、経済への貢献の金銭的価値	76,310
求職者手当の受給者拡大	-2,140
児童給付の受給者拡大	-410
①経済的影響計	73,770
地域サービスへの直接的影響	
学校における生徒の増(英語以外が母語の児童の支援含む)	-1,630
健康・発育に問題を抱える児童の支援の増	-200
通訳サービスの需要の増	-270
家庭向けゴミ収集の需要の増	-320
救急医療サービスの利用の増	-1,440
治安維持の需要の増	-220
消防・救命サービスへの需要の増	-360
地域サービスのコスト計	-4,440
カウンシル税の税収増	1,320
②地域サービスの純コスト	-3,120
①+②	70,650

出所：Kent County Council (2013)

まとめ

イギリスにおける外国人労働者の受け入れは現在、欧州域外・域内の二系統により行われている。域外からは、原則としてスキルを持った労働者を選別して受け入れており、あらかじめ雇用先が確保されていることが前提となる。一方、域内他国からの労働者は、スキルや雇用先の有無にかかわらず入国が可能であり、低賃金・低技能労働に従事する層を多く含む。外国人労働者の受け入れ抑制を掲げる政府の近年の制度改正を反映して、域外からの労働者が減少する一方、域内からの労働者は増加が続いている。

国内では、主に域内からの労働者に対して、社会保障制度や医療サービスを濫用し、公共サービスを圧迫しているといった非難の声も一部で強まっているが、正確な状況は必ずしも把握されていない。特に近年流入している層は、相対的に若く、また教育水準が高い。それにもかかわらず低賃金労働に従事することで、国内労働者による労働供給を望みにくい領域で労働力需要を充足し、人材不足や労働力不足の緩和に貢献している側面がある。社会保障給付や医療などを利用する比率は相対的に低く、少なくとも短期的には、財政にプラスの貢献をしているとの見方が一般的といえる。

ただし、国内の経済や財政、労働市場への影響は、景気の状態に左右されるところが大きい。労働需要が拡大する好景気には、外国人労働者の増加は労働市場で吸収されるが、不況期には低技能職種の仕事をめぐって国内労働者との間に代替効果が生じている可能性がある。代替される国内労働者は、雇用機会だけでなく、スキル向上の機会も失うことになり、結果として国内における恒常的な人材不足の原因となりうる。このため、教育訓練を通じた国内労働者の育成を並行して行うことの重要性が指摘されている。同時に、外国人が多く流入している地方自治体では、公共サービスへの需要の拡大（あるいは新たな需要の発生）を含め、

影響への対応に懸念を感じている状況も窺える。外国人労働者による経済・財政への貢献は、必ずしもこうした対応に要する財源等に還元されない状況にあるとみられる。

加えて、外国人労働者の受け入れによる利益は、数年のうちに縮小することも、複数の研究が指摘するところである。滞在が長期化するにつれて、社会保障給付の受給や、医療をはじめ公共サービスの利用の可能性は高まる（つまり、国内労働者に同化する）とみられている。加えて、近年拡大している低賃金層が、そのまま低所得層として国内に定着する可能性もある。このためイギリスでは、近年の外国人労働者の急速な拡大に関して、短期的な経済・財政への貢献以外により長期的かつ広範な影響に関する評価や対策の検討が、今後ますます重要度を増すと考えられる。

【参考資料】

- 労働政策研究・研修機構編（2006）『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ヵ国比較調査—』労働政策研究報告書No.59、労働政策研究・研修機構
- 労働政策研究・研修機構編（2013）『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策—デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—』資料シリーズNo.114、労働政策研究・研修機構
- Bell, B. and S. Machin (2011) “Impact of migration on crime and victimisation” Migration Advisory Committee
- Campbell, S., J.Cooper, J.Simmons (2014) “Employment and occupational skill levels among UK and foreign nationals” Home Office
- Department for Business, Innovation and Skills (2011) “English for Speakers of Other Languages (ESOL) Equality Impact Assessment”
- Department for Trade and Industry (1998) “Our Competitive Future building the knowledge driven economy”
- Department for Work and Pensions “National Insurance Number Allocations to Adult Overseas Nationals Entering the UK - registrations to March 2013”
- Devlin, C., O.Bolt, D.Patel, D.Harding, I.Hussain (2014a) “Impacts of migration on UK native employment: An analytical review of the evidence” Department for Business, Innovation and Skills and Home Office
- Dustmann, C. and T.Frattini (2013) “The Fiscal Effects of Immigration to the UK”
- Dustmann, C. and T.Frattini (2014) “The Fiscal Effects of Immigration to the UK”
- Dustmann, C., A.Glitz, T.Frattini (2008) “The labour market impact of immigration”
- Dustmann, C., T.Frattini, C.Halls (2013) “Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK”
- Ford, R. and A.Heath (2014) “A nation divided? ” in Park,A., C.Bryson and J.Curtice (eds.) “British Social Attitudes: the 31st Report” NatCen Social Research
- George, A., P.Meadows, H.Metcalf, H.Rolfe (2011) “Impact of migration on the consumption of education and children’s services and the consumption of health services, social care and social services” National Institute of Economic and Social Research
- Gott, C. and K.Johnston (2002) “The Migrant Population in the UK: Fiscal Effects” Home Office
- Holland, D., T.Fic, A.Rincon-Aznar, L.Stokes, P.Paluchowski (2011) “Labour mobility within the EU -The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements” European Commission
- Home Office and Department for Work and Pensions (2013) “Review of the Balance of Competences - Internal Market: Free Movement of Persons”
- Home Office (2001) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2007) “Economic and Fiscal Impact of Migration”
- House of Commons Library (2011) “Impacts of Migration”
- House of Commons Library (2014) “Measures to limit migrants’ access to benefits”
- House of Commons Library (2015) “Immigration and asylum: changes made by the Coalition Government 2010 - 2015”
- House of Lords Select Committee on Economic Affairs (2008) “Economic Impact of Immigration”

- Kent County Council (2013) “Potential impact on kent public services of the ending of transitional restrictions on Bulgaria and Romania”
- Lemos, S., and J.Portes (2008) “New Labour? The Impact of Migration from Central and Eastern European Countries on the UK Labour Market”
- Local Government Association (2007) “Estimating the scale and impacts of migration at the local level”
- Lucchino, P., C.Rosazza-Bondibene, J.Portes (2012) “Examining the relationship between immigration and unemployment using National Insurance Number registration data” National Institute of Economic and Social Research
- Manacorda, M., A.Manning, J.Wadsworth (2010) “The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain”
- Marangozov, R. (2014) “Benign Neglect? Policies to Support Upward Mobility for Immigrants in the United Kingdom”
- Migration Advisory Committee (2012) “Analysis of the Impacts of Migration”
- Migration Advisory Committee (2014) “Migrants in low-skilled work: The growth of EU and non-EU labour in low-skilled jobs and its impact on the UK”
- Migration Observatory (2014a) “Highly Skilled Migration to the UK 2007-2013: Policy Changes, Financial Crises and a Possible ‘Balloon Effect’?”
- Migration Observatory (2014b) “England: Census Profile”
- Migration Watch (2014) “An Assessment of the Fiscal Effects of Immigration to the UK”
- Nathan, M. (2010) “The long term impacts of migration in British cities: Diversity, wages, employment and prices”
- Nickell, S. and J.Saleheen (2008). “The impact of immigration on occupational wages: evidence from Britain”
- Office for Budget Responsibility (2013) “Fiscal Responsibility Report”
- Office for National Statistics (2014) “2011 Census Analysis: Social and Economic Characteristics by Length of Residence of Migrant Populations in England and Wales”
- Ofsted (2014) “Ensuring Roma children achieve in education”
- O’Leary, D. (2008) “A Common Language - Making English work for London” DEMOS
- Paget, A. and N.Stevenson (2014) “On speaking terms - Making ESOL policy work better for migrants and wider society...” DEMOS
- Poppleton, S., K.Hitchcock, K.Lymperopoulou, J.Simmons, R.Gillespie (2013) “Social and public service impacts of international migration at the local level” Home Office
- Rolfe H., T.Fic, M.Lalani, M.Roman, M.Prohaska, L.Doudeva (2013) “Potential impacts on the UK of future migration from Bulgaria and Romania”
- Rowthorn, R. (2014a) “A Note on Dustmann and Frattini’s Estimates of the Fiscal Impact of UK Immigration”
- Rowthorn, R. (2014b) “Large-scale Immigration - Its economic and demographic consequences for the UK” Civitas
- Saggar, S., W.Somerville, R.Ford, M.Sobolewska (2012) “The impacts of migration on social cohesion and integration” Migration Advisory Committee
- Stone, M. (2013) “Plain Assumptions and Unexplained Wizardry Called in Aid of ‘The Fiscal Effects of Immigration to the UK’ ” Civitas
- Tsang, F. and C.Rohr (2011) “The impact of migration on transport and congestion”
- Wadsworth, J. (2014) “Immigration, the European Union and the UK Labour Market”

第2章 ドイツ

第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況

1. 背景

ドイツは過去の外国人単純労働者受け入れへの反省¹から、抑制的な外国人労働者政策に転じていたが、近年、少子高齢化や比較的好調な国内経済を背景に技能人材不足が課題となっており、その解決策の一つとして高度外国人材²の受け入れを促進している³。また、高度外国人材の中でも、特に人材不足が懸念されるMINT⁴（数学、情報科学、自然科学、工業技術）のほか医療・介護分野（医師、看護師、介護士等）の専門人材を積極的に受け入れようとする動きが見られる⁵。

このほか、EU加盟国の拡大に伴い、域内の中東欧や南欧諸国からの外国人労働者が増加している。EU出身の外国人は、受け入れに際して保有資格の程度や分野は問われず、集住地域の自治体負担や社会保障給付の増加が懸念されており、連邦政府が対策に乗り出している。

2. 制度概要

外国人の受け入れに関する主な根拠法令には、Zuwanderungsgesetz（以下ZuwG：入国管理法⁶）のほか、滞在法（AufenthG）、滞在令（AufenthV）、就労令（BeschV）、就労手続令（BeschVerfV）などがある。また、外国人がドイツに滞在するためには原則として滞在資格が必要である。滞在法は4つの異なる滞在資格（滞在許可、EU域内継続滞在許可、定住許可、ビザ）を定めており、以下の①～④の通りとなっている。

¹ 1960年代に労働力不足を補うためトルコなどから受け入れた大量の外国人労働者が予想に反して自国に戻らずドイツに留まったまま数十年が経過し、現在までドイツ社会に融合せず閉鎖的なコミュニティを形成し、教育水準の低さや失業率の高さなどが問題になっている。その間ドイツは「我が国は移民国家ではない」という認識のもと、移住者を「一時的な外国人滞在者」として扱い、社会統合政策をほとんど実施してこなかった。主な政策転換の契機となったのは1998年に誕生したシュレーダー政権の取り組みで、2005年のZuwG(Zuwanderungsgesetz)の制定により、移住者の社会的統合促進原則が明記され(滞在法 43 条 1 項)、ドイツ語、法秩序、文化、歴史などを学ぶ「統合講習」が導入された。

² 連邦内務省(BMI)は、「高資格者(Hochqualifizierten)」という用語の普遍妥当的な定義は存在しないが、大学教育を修了した全ての者が高資格者とみなされることが多い」としている。出所：BMI サイト(http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html)(2012年10月5日閲覧)。

³ BBMFI(2012) pp.536-538.

⁴ STEM(科学、テクノロジー、エンジニアリング、数学)と呼ばれることもある。

⁵ JILPT 海外労働情報(2010年11月)『景気回復で熟練労働者不足が深刻に—40万人が不足』、同(2011年8月)『「専門人材の確保」で政労使が会合、共同宣言を発表』。

⁶ 「移民法」、「移住法」と訳されることもある。直訳すると、「移住の規制と管理、及びEU市民と外国人の滞在と統合を規定した法律」となる。

（１）４つの滞在資格

①滞在許可

滞在法が定める目的に対して付与される滞在資格のことで、図表2-1のような分類になっている。このうち、経済活動を目的とする滞在法18～21条は、主に高度外国人材の受け入れについて規定している。

なお、一般的に滞在許可を延長する場合、初回の付与と同じ前提条件を満たす必要があるが、指定された目的によって滞在が単なる一時的なものとなされる場合には、管轄当局は延長を認めないことがある。滞在許可の延長では更に、外国人が規定通りに統合講習への参加義務を果たしているかどうかとも考慮される。外国人に統合講習への参加義務があったか、又は現にある場合、滞在許可は原則として外国人が統合講習を修了するまで、又は公共・社会生活への統合が別の方法で実現されていることを証明するまで、１年間に限り延長される⁷。

図表2-1 滞在法が定める目的に対して付与される滞在資格の分類

教育を目的とする滞在(滞在法16、17条)
大学入学、語学講習、学校への通学(16条)、その他の教育目的(17条)
経済活動を目的とする滞在(滞在法18条～21条)
就労(18条)、国外退去強制を猶予されている専門技術保有者に対する就労目的の滞在許可(18a条)、ドイツの大学の卒業生に対する定住許可(18b条)、有資格の専門家に対する求職活動のための滞在資格(18c条)、高資格者に対する定住許可(19条)、EUブルーカード保持者(専門技術者)(19a条)、研究者(20条)、自営業者(21条)
国際法上、人道上の理由又は政治的理由による滞在(滞在法22～26条、104a条、104b条)
国際法上の緊急の人道上の理由に基づく外国人受け入れ(22条)、特別な政治的利益が存在する場合の受け入れ(23条)、苛酷な状況における滞在の保証(23a条)、一時的保護のための滞在の保証(24条)、人道上の理由に基づく滞在(25条)、十分に融合している少年及び成年の場合の滞在の保障(25a条)、滞在期間(26条)、既存事例に関する滞在許可(104a条)、猶予された外国人の統合された子のための滞在権(104b条)
家族の事情による滞在(滞在法27～36条)
家族呼び寄せ原則(27条)、ドイツ人の家族呼び寄せ(28条)、外国人の家族呼び寄せ(29条)、配偶者の呼び寄せ(30条)、配偶者の独立した滞在権(31条)、子の呼び寄せ(32条)、ドイツ国内での子の出生(33条)、子の滞在権(34条)、子の独立した機関の定めのない滞在権(35条)、両親及び他の家族構成員の呼び寄せ(36条)

出所：滞在法(AufenthG)を基に作成。

<以下、滞在許可の補足情報>

原則として、特別な資格がない場合は、ドイツに働きに行くことはできない。しかしながら、例外的に職業教育資格を要しない就労が許可される可能性については、就労令(BeschV)に定められている。就労令は滞在法の意図を具体化するもので、無資格・低資格就労を目的とする、いわゆる「非高度外国人材」の受け入れは、期限付きでのみ認められ、長期滞在資格を付与することはできない(就労令17～24条)。例えば、農業及び飲食分野における季節

⁷ 連邦内務省(BMI)のサイトでは、「滞在許可の期限満了時に注意すべきこと」として、必ず有効期限が切れる前に、滞在許可の延長か、別の滞在資格(例えば定住許可)を申請するように呼びかけている。申請が適時(期限切れ前)に行われた場合には、外国人局(Ausländerbehörde)の決定まで、引き続き滞在は許可されたものとみなされる(その間、例えば“営利活動を行う権利”など滞在許可に関連する全ての効力はそのまま保持される)。しかし、有効期限が切れた後に申請した場合、期限満了後の滞在は、不法滞在とみなされる(出国義務が生じ、就労も不可能となる)。

労働者の就労、オペア⁸、家事手伝い労働も非高度外国人材に含まれる。就労令に基づく外国人の就労は、図表2-2のように分類されている。

図表2-2 外国人の就労に関する職種分類

連邦雇用エージェンシー(BA)の同意がなくても、滞在資格が付与される職種(就労令1～15条)
基本(1条)、職業教育・訓練の一環(学業、EUプログラム枠内、公的機関等の国際交流プログラムの枠内、公的機関等の奨学金プログラムの枠内)(2条)、高資格者(3条)、管理職・上級幹部(4条)、学術・研究開発(5条)、商業活動(3カ月以内)(6条)、特別な職業(プロスポーツ選手、コーチ、写真モデル等)(7条)、ジャーナリスト(8条)、ボランティア・慈善活動者(9条)、外国学生の休暇中のBAが斡旋したアルバイト等の就労(3カ月以内)(10条)、外国企業派遣者(11条)、国際スポーツ行事関係者(12条)、国際交通・鉄道(13条)、海路・空路スタッフ(14条)、EU・EEAに営業所がある企業の常用労働者が一時的に派遣される場合(15条)、滞在許可のいらない就労滞在(16条)
BAの同意を必要とする非熟練分野／職業教育を前提としない職種(就労令17～24条)
基本(17条)、季節労働(条件により6カ月、もしくは8カ月まで)(18条)、出店業者(9カ月まで)(19条)、オペア(子守など)(20条)、家事手伝い(要介護世帯での介護、3年まで)(21条)、外国企業派遣の駐在員の家事使用人(子守又は要介護世帯、2年まで、3年に延長可)(22条)、芸術・娯楽従事者(23条)、外国の修了認定を前提とした実習(24条)
BAの同意を必要とする熟練分野／職業教育・資格付与を前提とした職種(就労令25～31条)
基本(25条)、外国語教師・郷土料理人(教師は5年、料理人は4年まで)(26条)、IT専門家・学術的職業(27条)、管理職・専門職(28条)、社会福祉の仕事(29条)、看護・介護スタッフ(30条)、国際的な人材交流・外国プロジェクト(3年以内)(31条)

出所：就労令(BeschV)を基に作成。

② EU域内継続滞在許可

EU域内継続滞在許可（滞在法9a条）は、「EU域外（第三国）出身者の長期滞在資格に関する2003年11月25日のEU指令2003/109/EC」に基づく国内法整備に該当する。同許可は、無期限の滞在資格で、EU加盟国に滞在する第三国出身の外国人が、5年間の滞在後に取得することができるものである。この資格は他のEU加盟国に再移住する権利を認めるとともに、定住許可と同様に、第三国出身者に対して、権利を幅広く（例えば労働市場への参入や社会保障給付などの面で）付与するものである。

③ 定住許可

定住許可は無期限で、原則として滞在期間や場所に制限がなく、営利活動を行う権利が認められる。付与の前提条件については、滞在法9条に定めがあるが、例えば高資格者（滞在法19条）、人道的理由から滞在許可が得られる外国人（滞在法26条）、特別な政治的利益が存在する場合の受け入れ（滞在法23条2項）等の特例規定が存在する。

⁸ オペア(Au-pair)とは、主に語学習得や滞在先の国についてより多くの知識を得ることを目的としてホストファミリー宅に滞在し、簡単な家事や子どもの世話などの手伝いを行う若者をいう。原則として18歳以上(EU、EEA、スイス出身者は17歳以上)25歳未満で、ドイツ語の基礎知識を有する者に対して、6カ月以上最長1年までの期間、就労・滞在許可が付与される(オペアは既婚でも可能)。但し、この就労はILO家事労働者条約(189号)の適用範囲には該当せず、厳密な意味での家事労働者には該当しないとされる。

④ビザ

ドイツの滞在期間や目的によってビザは複数ある。例えば「シェンゲントランジットビザ (Bビザ)」は、シェンゲン協定加盟国に第三国を通じて何度でも通過できるビザで、他国へ行く途中にドイツでの滞在が5日まで認められる。「シェンゲン・トラベル・ビザ (Cビザ)」は、シェンゲン協定加盟国の滞在を認めるもの（但し、就労目的の滞在は認めない）で、半年で通算3カ月の連続滞在あるいは複数の訪問が認められる。また、「ナショナル・ビザ (Dビザ)」は、ドイツに3カ月以上長期滞在する場合に必要となり、その目的によって、一時滞在許可もしくは定住許可、シェンゲン協定加盟国圏内のトランジット又はドイツへの入国などが認められる⁹。

ドイツ入国以前のビザ取得は、ほとんどの国が義務対象で、ビザは申請者の国に駐在するドイツ大使館又は総領事館で申請することになる。しかし、①EU加盟国、②欧州経済地域 (EEA) の加盟国、③カナダ、イスラエル、オーストラリア、日本、ニュージーランド、韓国、アメリカの国籍保有者とその家族は、ドイツ入国後にビザを申請することができる（ビザは滞在先の管轄の外国人局で発行される）。

（２）外国人労働者の不法就労に対する罰金

必要な滞在許可を持たない外国人労働者を雇用した使用者は、その違反行為に対して50万ユーロ以下の罰金を支払わなければならない、当該の外国人労働者には5,000ユーロ以下の罰金が科せられる（社会法典第3編404条2項3号、4号）。

【不法滞在の状況】

2010年のドイツにおける不法滞在者数は、10万～40万人と推測されている。不法滞在者の多くは、21～40歳と働き盛りの世代が多く、男性が64%、女性が36%と推計されている。ユーロスタット (Eurostat) によると、2010年にドイツで実際に不法滞在者として逮捕された第三国出身者は計5万250人で、前年とほぼ同様の数値だった（図表2-3参照）。逮捕者の多くはトルコ、アフガニスタン、イラク出身者で、特にアフガニスタン出身の不法滞在者が増加していた（2008年から2010年にかけて4倍増）¹⁰。

なお、強制退去となる不法滞在者の本国送還や難民（もしくは難民申請者）が自発的に永久帰国を決意した場合の帰路の費用、その関連アドバイス費用には、欧州リターン・ファンド (RF) が使用されている。RFは2007年にEUによって設立された基金である。2007～2013年のEU全体の基金総額は6.76億ユーロで、プロジェクト申請に応じて各国に配分された¹¹。

⁹ ドイツでの短期滞在やトランジットのビザに関しては、欧州国家間で国境検査なしに国境を越えることを許可するシェンゲン協定で取り決められており、長期滞在や就労ビザは別途ドイツの法律に沿って付与される。協定加盟国間の入出国は国内移動と同様に扱われ、入出国時の税関審査がない。日本など協定加盟国以外から入国する場合、最初に到着した協定加盟国の空港で入国、税関審査を受ける。

¹⁰ BAMF(2012)pp.71-72.

¹¹ BAMF サイト(<http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/EUFonds/ERF/erf-node.html>)(2014年9月2日閲覧)。

なお、同じく2007年にEUが設立した域外国境基金（EBF）は、ドイツにおいて国境警備の強化などに利用され、2007～2013年におけるEU全体の基金総額は18.2億ユーロであった¹²。双方の基金を利用したプロジェクトの多くに、連邦移住者難民庁（BAMF）や連邦刑事庁（BPol）が関与している。

図表2-3 第三国出身者の出身別不法滞在逮捕者数(2008-2010)

国籍	2008年	2009年	2010年
トルコ	6,675	5,610	5,565
アフガニスタン	880	2,665	3,700
イラク	4,715	4,530	3,060
セルビア	5,920	2,590	2,920
ベトナム	3,010	3,010	2,680
ロシア	2,415	2,085	2,125
中国	2,565	2,285	1,975
コソボ	—	1,605	1,935
インド	1,420	1,615	1,615
イラン	1,090	1,205	1,605
他の国籍	24,970	22,340	23,050
合計	53,695	49,555	50,250

出所：Eurostat.

注：概数のため、各国を足し上げても合計とは少しずれる。

（３）制度改正・最近の動向等

外国人労働者（ガストアルバイター¹³）の受け入れは、第二次世界大戦後の経済復興期（1955年）にイタリアと二国間協定を締結し、低・中技能の外国人労働者を受け入れたことから始まった。その後、こうした二国間協定は1960年代に、スペイン、ギリシャ、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアとも順次締結されたが、その後、石油危機その他により生じた急速な景気悪化と失業者の増大を受け、1973年11月に外国人労働者の受け入れを原則停止した。しかし、実際には短期滞在の外国人労働者については引き続き、就労許可がなくても就労可能な法規命令や二国間協定に基づいて継続的に受け入れ、その対象職種は拡大していった。

1983年には、外国人労働者の帰国を促進するため、「外国人帰国支援法（RückHG）」が施行され、年金の労働者負担分の速やかな返還や職業年金受給権の補償などが規定されたが、外国人の構成員に大きな変化はなく、1990年の東西統一後は、旧東欧諸国（特にポーランド）

¹² Summaries of EU legislation のサイト

(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-2013_en.htm?locale=en)(2014年9月2日閲覧)。

¹³ 詳細は本章第2節2(2)で後述。

からの後期帰還移住者¹⁴等の流入の増加により、かえって外国人は増加した。

2000年に入ってから、ITの進展に伴うIT技術者不足を解決するために、「グリーンカード省令¹⁵」が導入され、IT技術者を中心とする欧州経済領域（EEA）外の高度外国人材を最長5年の期限付きで受け入れた。しかし、2005年のZuwG施行に伴い、同省令は廃止された。

最近の大きな動きとしては、2005年のZuwGの制定と、その一環としてそれまでの外国人法に代わり「滞在法¹⁶」が制定されたことが挙げられる。このZuwGによって高度外国人材の受け入れ、滞在許可と就労許可の手の統一化（ワンストップガバメント）、社会的統合政策の推進などが規定され、現行制度の基礎が築かれた。

その後、同法の見直しが行われ、2007年8月には改正ZuwGが施行された。この改正では、2002年11月から2005年12月までに与えられた外国人の滞在権・難民の庇護権に関する11本のEU指令の国内法整備が図られると共に、偽装・強制結婚撲滅強化、国内の保安強化、外国人の起業の規制緩和、ドイツ語を話せない外国人に対する「統合講習」への参加義務付けなどが盛り込まれた。

近年は高度外国人材の受け入れ促進が加速しており、2009年には「労働移住者調整法（Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz）」が施行され、新規EU加盟国の大学修了資格者の就労に対する「優先性審査」の廃止や専門技術を有する外国人の最低年収要件の引き下げなどが行われた。直近では、EU域外（第三国）出身者の専門技術を有する外国人の優遇措置や規制緩和を目的とした「国外職業資格認定改正法」や「EUブルーカード法」等が制定された。詳細は以下の通りである。

①国外職業資格認定改正法（2012年4月1日施行）¹⁷

国外職業資格認定改正法（Anerkennungsgesetz）は、2012年4月1日から施行された。EU域外で専門技術を習得した外国人の資格認定を簡素化することで、高度外国人材の受け入れを促進するのが目的である。EU域内者は、建築家や医師、看護師など一部の専門的職業の相互承認に関する基準などを定めた「EU専門職業資格相互承認指令¹⁸」があり、資格認

¹⁴ 帰還移住者とは旧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者。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にもその地位が承継された。しかし、1993年に受け入れ手続きが厳格化され、子への地位承継は廃止された。これ以降に帰還した人々が「後期帰還移住者」とされる。後期帰還移住者の中には、ドイツ国籍を持ちながら、ドイツ語を話せない者が多い。

¹⁵ 「IT技術に関する外国人の高度人材に対する就労許可に関する時限的省令(2000年7月制定)」によって外国人に付与された就労許可のことで、2000年8月1日から2004年末の期間中、大学修了資格もしくは同等の資格を有したIT技術者に対して、計約1万7,900枚のグリーンカードが配布された。

¹⁶ 滞在法はEU自由移動法(FreizügG/EU)の適用者(EU、EEA諸国の者とその家族)を適用外と定めている(第1条第2項)。さらに、ECとスイスとの間の協定により、スイス国民も適用外である。また、ドイツ民族に属し第2次世界大戦以前の1937年12月31日の時点でドイツ領土にいた者とその配偶者、子孫などの帰還者もドイツ人と見なされるため同法の適用を受けない。

¹⁷ BMBI サイト(http://www.bmbf.de/pub/BMBF_Flyer_Anerkennungsgesetz.pdf)(2014年7月25日閲覧)。

¹⁸ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications.

定は比較的容易になっている。その一方で、EU域外の教育・訓練機関で資格を得た者は公式に認定されるまで、試験・実習・面接など一連の過程を経なければならず、場合によっては数年かかるケースもあった。こうした事態を改善するため、同改正法では申請から認定まで全ての手続きを3カ月以内とすることを定めた。政府は、これによって国外資格の認定を受けられずにいる国内在住の約30万人の外国人が恩恵を受けると推定している。30万人の内訳は、約25万人が職業訓練修了レベル、約2万3,000人がマイスターもしくは熟練工レベル、約1万6,000人が大卒などの高等教育修了レベルとなっている。

②EUブルーカード法（2012年8月1日施行）¹⁹

2012年8月1日に施行したEUブルーカード法は、2009年に成立した「EU域外出身者の高資格雇用目的の入国・滞在条件に関する理事会指令（2009/50/EC）²⁰」の国内法整備に該当する。アメリカの「グリーンカード」を模して「ブルーカード（Blaue Karte）」と呼ばれる滞在・就労許可制度は、EU域内の長期的な人口減少に伴って不足が懸念される専門技術者を、EU域外からの積極的な受け入れにより補うことを目的としている。今回の国内法施行により、EU域外の高度外国人材に対して様々な緩和措置が実施され、主に「滞在法（AufenthG）」、「就労令（BeschV）」、「社会法典第6編」においてEUブルーカード関連の規定が新設された。特に恩恵を受けたのは、ドイツの大学もしくはこれに相当する外国の大学を卒業し、ドイツで一定の所得があるEU域外者で、最長4年の期限でブルーカードが付与される。また、ブルーカード保持者は33カ月以上就労し、期間中に法定年金の保険料を納付し、生計確保等の要件を満たす場合には、定住許可が付与される。更に、その中で一定のドイツ語能力²¹を証明できる者は、この期間が21カ月まで短縮される（滞在法19a条）。

従来の滞在法19条では、所得要件がない“特別な専門知識のある学者”と“卓越した地位にある教育者又は科学者”のほか、所得要件がある（最低年収6万6,000ユーロ）“専門家”と“管理職・上級幹部（高度専門技術者）”を「高資格者（Hochqualifizierten）」として規定していた。

しかし2012年に19a条が新設され、19条の“専門家”と“管理職・上級幹部（高度専門技術者）”の所得要件は現在（2014年）4万7,600ユーロ（最低年収）となっている。さらに数学、IT、自然科学、工学（MINT）分野の専門技術労働者、医師などの不足職種の最低年収は3万7,128ユーロ（2014年）とされている。

従って、滞在法19条は、“特別な専門知識のある学者”と“卓越した地位にある教育者又は科

¹⁹ 労働政策研究・研修機構『ブルーカード法』が成立—EU域外が対象『Business Labor Trend(2012年7月号)』p.54を参照。

²⁰ 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. 2009年6月18日公布、19日施行のEU指令で、同指令6章では各加盟国は2011年6月19日までに国内法化を行い、2013年6月19日までを第1回とする年間統計報告をEU委員会に対して行うことなどが規定されている。

²¹ 言語に関する欧州共通基準B1以上相当のドイツ語能力。

学者”のみ²²が「高資格者」として適用されることになり、これらの者については、従来通り所得要件がなく、最初から定住許可が付与される。

ドイツの大学を卒業した外国人留学生についても「社会的統合が容易な高度外国人材の卵」という観点から優遇措置がなされ、卒業後の求職期間の上限が従来の12カ月から18カ月まで延長された。また、在学中に認められる年間90日までの副業（半日の場合180日）も120日（半日の場合240日）に延長され、副業の拡大が就業に結びつく可能性を高めるよう配慮された（滞在法16条）。このほか、ドイツの大学修了資格、もしくは同等の外国の大学の修了資格を有し、かつ生計が確保されている外国人に対しては、その資格に相応する求職のために、最長6カ月まで滞在許可の付与が可能となった（滞在法18c条）。

自営業者（Selbständige）については、外国人の起業をしやすくすることで、新たな雇用創出に寄与してほしいとの目的から、滞在法21条で定められていた従来の最低投資額及び創出する最低雇用数の一律要求が、2012年8月1日の施行をもって撤廃された。

なお、ブルーカードの発給数は、前述のEU指令（2009／50／EC）6条において加盟国がその規模を決めることを認めており、状況に応じてドイツが独自に「ゼロ枠」とすることも可能である²³。

3. 受け入れ状況

（1）総人口の8.7%が外国籍

ドイツの統計では、2005年までドイツ国籍者と外国人とを区別するのが通例であったが、「この区分ではドイツ社会の現実を的確に評価できない」との判断により、2006年からドイツ国籍者も含む「移住の背景を持つ人」と「移住の背景を持たない人」という区別での把握も行うようになった²⁴。

ドイツの全人口は8,170万人（2010年）で、前年から18万9,000人減少した一方で、「移住の背景を持つ人（外国人及び移住の背景を持つドイツ人）」の割合は、19.2%から19.3%へと増加し、総数では1,570万人に達した。1,570万人のうちドイツ国籍を取得した人は860万人（総人口の10.5%）で、外国籍を有したままの人は710万人（総人口の8.7%）だった（図表2-4参照）。

また、自ら移住を経験した人は1,060万人に上り、移住の背景を持つ人の2／3を占める。これに対して1／3の520万人は移住経験がない、ドイツ生まれの移住者の子どもとなっている（ドイツ国籍を取得した子どもはこのうち160万人）。「移住の背景を持つ人」の特徴とし

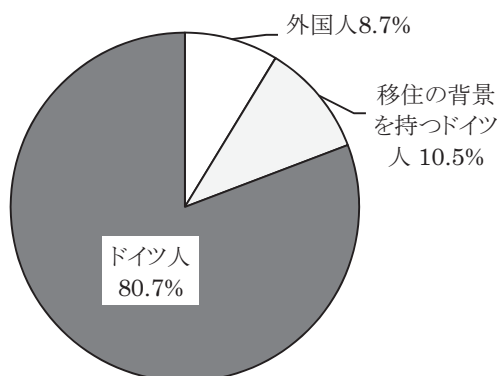
²² 「特別な専門知識のある学者」、「卓越した地位にある教育者又は科学者」について、連邦内務省(BMI)では具体例として「大学で講座を担当できるなど極めて高い職位にある教員」としている。

²³ BBMFI(2012) pp.545-546.

²⁴ 連邦統計局が定義する「移住の背景を持つ人」とは、①ドイツ国籍の有無は問わず、ドイツ生まれでなく、かつ1950年以降に移住した人、②ドイツ人であって、両親のいずれかが①を満たす人を指す。統計を取る際には、①移住の背景の有無、②自らの移住経験の有無、③ドイツ国籍の有無という3つを確認し、分類できるようにしている。

ては、全体の平均年齢が35.0歳と、そうでない人の平均年齢45.9歳と比較して非常に若い。なかでも、ドイツ全体の5歳未満の子どものうち、「移住の背景を持つ子ども」は34.9%を占めている。そのため、現在の政策では、学校教育や職業教育など、どちらかというライフコースの早期段階における社会的統合政策に主眼が置かれている。

図表2-4 移住の背景を持つ人がドイツの全人口に占める割合



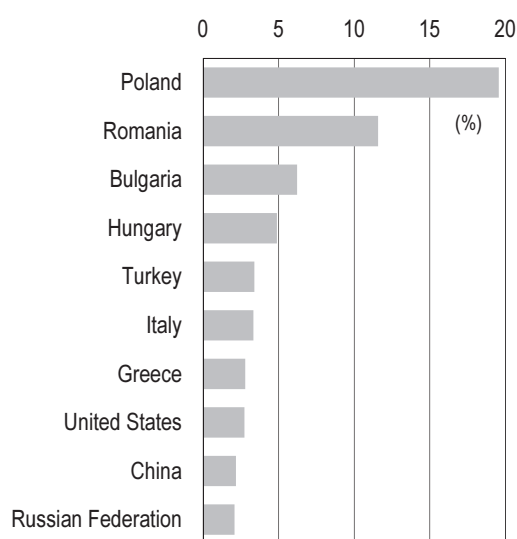
注：外国人と移住の背景を持つドイツ人を足すと小数点以下が繰り上がり、19.3%となる。

出所：Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, BAMF.

（２）流入・流出状況

ドイツにおける2011年の外国人の流入数²⁵は、約30万人であった²⁶。流入者を国籍別にみると、最も多かったのはポーランドで、次にルーマニア、ブルガリア、ハンガリー、トルコ、イタリア、ギリシャ、アメリカ、中国、ロシアの順になっている（図表2-5参照）。

図表2-5 2011年における流入外国人の国籍（上位10）、（%）



出所：OECD(2013).

²⁵ 同時期の総流入数から総流出数を引いた数(net migration)。

²⁶ OECD(2013)pp.254-255.

なお、滞在許可別、及び一時滞在の種類別による外国人の受け入れ実績は、図表2-6、2-7の通りである。

図表2-6 外国人の受け入れ実績（滞在許可別）※

	(単位:千人)		(%)	
	2010年	2011年	2010年	2011年
就労許可	20.1	26.1	9.0	9.0
家族(帯同含む)	54.9	54.0	24.7	18.6
人道上の理由	11.8	11.0	5.3	3.8
移動の自由(EU域内)	133.3	197.5	59.9	67.9
その他	2.4	2.1	1.1	0.7
計	222.5	290.8	100	100

出所：OECD(2013)

※Permit based statistics (standardised).

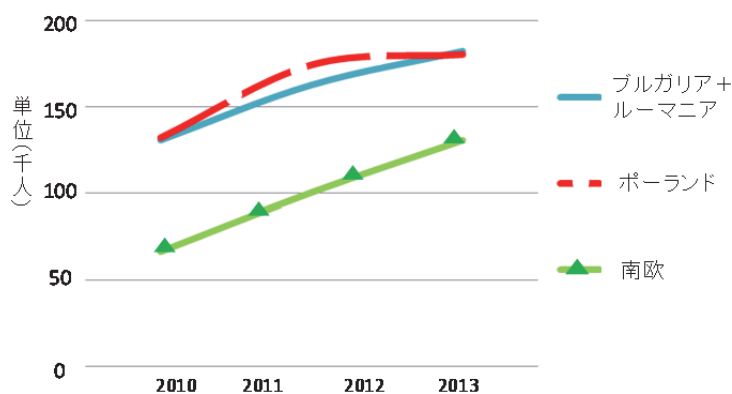
図表2-7 外国人の受け入れ実績（一時滞在型）(単位:千人)

	2005年	2010年	2011年	2006-2010年平均
留学生	55.8	66.4	72.9	58.6
研修生	2.6	4.9	4.9	4.9
季節労働者	329.8	296.5	167.6	295.9
企業内転勤	3.6	5.9	7.1	5.2
その他の一時滞在労働者	63.6	33.9	33.5	37.5

出所：OECD(2013).

近年、国内経済と労働市場が好調なドイツへの外国人の流入が急増しており、ドイツはOECD加盟国中、アメリカに次いで2番目に流入が多い国となった²⁷。トーマス・リービヒOECD専門官は「短期間でこのような急増は稀だ。明らかにドイツへの流入ブームが起きており、特に中東欧や南欧からの流入が増えている（図表2-8参照）」と指摘した。同専門官は、これほどの上昇幅ではないが、今後もドイツへの流入は増加すると見ている。

図表2-8 EU域内の国/地域からのドイツへの流入推移（2010～2013）



出所：OECD(2014)。

²⁷ OECD(2014)pp.1-4.

OECDによると、EU域内からドイツへ入国した外国人労働者の大半は職があり、2007年以前の者より高い技能を有している。その一方で、比較的寛容なドイツの社会保障制度が、技能や資格を有しない給付金目的の人たちをも惹きつけている可能性を指摘している。ドイツでは、2014年1月1日からブルガリア及びルーマニア出身者に対する就労と移動の制限が解除された²⁸。これにより国内ではEU域内から社会保障給付を目的に入国する「社会保障ツーリズム (Sozialtourismus)」に対する懸念が強まっている。

(3) 社会経済的状况

ドイツ全体の労働市場をみると、2008年の世界金融危機以降、比較的好調に推移し、失業者数は2011年平均で20年ぶりに300万人の壁を下回り、297万6,000人まで減少した。東部ドイツでも失業者数が初めて100万人の壁を下回り、約95万人となった。同年の就業者数は4,100万人を超えて最高記録を達成し、社会保険義務のある就業者数は2,840万人を突破した。このような労働市場の全般的な改善状況に伴って外国人の状況も若干ではあるが好転しており、例えば2011年平均でみると、失業者数(届け出制)も2005年と比較すると20万人以上減少している。しかし、その一方で、ドイツ人と比較すると、改善程度は鈍く、労働市場の好調の波に乗り切れていない状況にある。図表2-9は外国人とドイツ人の失業率の推移を比較したものであるが、外国人の失業率はドイツ人よりも高く、2005年には2.15倍だったが、2011年には2.35倍に膨らんでいる。こうした外国人とドイツ人の差は給与水準にも出ており、労働市場・職業研究所(IAB)が2013年1月に発表した調査では、ドイツで働く外国人の給与は、ドイツ人平均の64%に留まり、低い給与水準にあるとの結果が出ている²⁹。IABではこれについて、言語の問題、外国における取得資格が認定されない場合が多いこと、ドイツの労働市場に関する知識不足により保有資格に相応する就業が困難なこと等の外国人特有の不利な点が一因になっているのではないかと分析している。ただ、トルコや旧ユーゴスラビア出身の外国人労働者の給料が低くなっている一方で、アメリカ、イギリス、オーストリア、オランダなどの先進国出身者はドイツ人の平均を上回る所得を得ているケースも多いなど、外国人労働者間でも出身国による格差があることも示している。

なお、連邦移住者難民統合委員(BBMFI)³⁰が2012年6月に連邦議会に提出した「ドイツにおける外国人の状況に関する第9回報告書³¹」によると移住の背景を持つ子どもの世代(二世)の貧困率は、一世とさほど変わらない。同報告書はこの理由について、二世の学歴向上

²⁸ それまでは2007年にEU加盟した両国に対し、旧加盟国として認められる最長7年の「移動の自由の適用猶予」を用いて制限してきた。それが2013年末で期限切れとなり、両国の労働者は自由にドイツへ移住して働くことが可能になった。

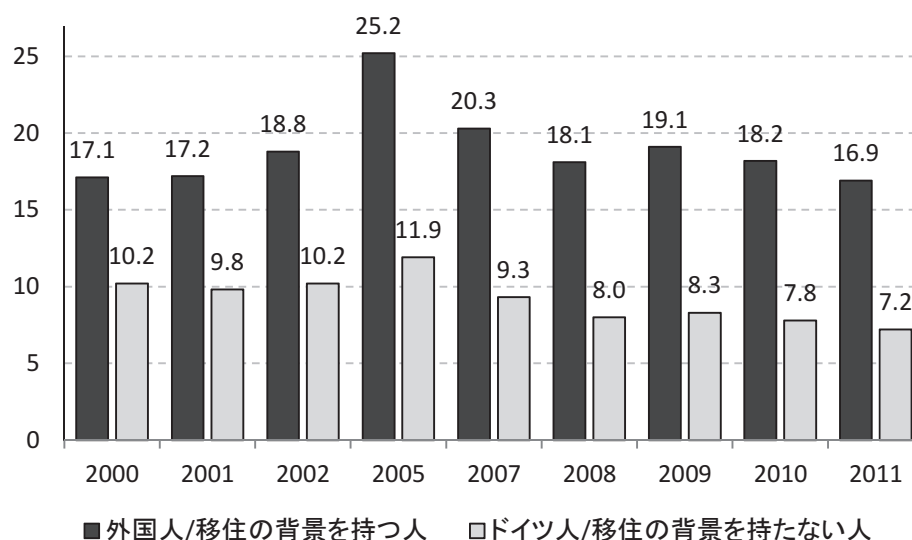
²⁹ Florian Lehmer und Johannes Ludsteck(2013)p.3.

³⁰ 連邦移住者難民統合委員(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration:BBMFI)は、滞在法92~94条の規定に基づき、連邦政府から任命を受けた専門委員で構成される。ドイツ国内の外国人や移住者、難民の統合を促進するため、連邦政府の政策支援をしたり、「ドイツにおける外国人の状況に関する報告書」等を定期的に発行している。

³¹ BBMFI (2012).

があまり見られないことや、子ども世代の多くが未だに両親のもとで生活しているためではないかとみている。

図表2-9 主要な年における外国人とドイツ人の失業率（年平均、％）



出所：Bundesagentur für Arbeit.

図表2-10は、外国人やEU出身者の地域別の労働市場の状況を示している。

これによると、2014年9月時点の失業率は、ドイツ人7.5%に対して、外国人は14.7%と、約2倍の高さであった。出身地域別に見ると、特にEU-4（南欧）出身の外国人労働者の失業率が高めだが、外国人全体の平均失業率よりは低い。

さらに、ブルガリア人、ルーマニア人の社会法典第2編に基づく給付金受給者の割合は2014年8月時点で13.7%と、外国人平均の16%を下回っているものの、前年の10.0%から大きく上昇していることが分かる。

図表2-10 ドイツの労働市場に関する統計(出身地域別)

	EU-2 (ブルガリア・ルーマニア)	EU-8 (エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキア、チェコ、ハンガリー)	EU-4 (ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン)	外国人	ドイツ人
労働者(単位:人)					
2013年9月	156,818	446,872	497,322	2,975,527	35,411,504
2014年9月	260,381	521,220	531,173	3,262,668	35,966,540
失業者(単位:人)					
2013年11月	15,520	44,332	62,015	496,654	2,806,146
2014年11月	25,878	49,830	64,020	518,794	—
失業率(単位:%)					
2013年9月	9.1	10.0	11.2	15.2	7.7
2014年9月	9.1	9.9	11.1	14.7	7.5
社会法典第2編(※1)の受給者(単位:人)					
2013年8月	38,801	94,348	121,945	1,198,730	6,129,169
2014年8月	68,677	110,652	134,755	1,268,465	6,087,951
社会法典第2編(※1)の受給者の割合(単位:%)					
2013年8月	10.0	10.6	11.0	16.0	7.5
2014年8月	13.7	11.1	11.6	16.0	7.4
仕事をしながら社会法典第2編(※1)を受給する者の割合(単位:%)(※2)					
2013年7月	4.9	5.4	6.8	9.3	3.5
2014年7月	6.5	5.6	7.2	9.2	3.4

※1 社会法典第2編に基づく給付は、主に長期失業者とそのパートナー等の生活保障を目的としている。

求職者本人に「失業手当Ⅱ」を、同一世帯の就労能力のない家族に「社会手当」を給付する。同手当は、生活するために最低限必要とされる衣食住等の費用のうち、収入などで賄えない分が給付される。単身者(成人)1人当たりの標準月額額は2015年1月1日時点で月額399ユーロとなっている。「失業手当」の一種ではあるが、失業者の生活を保障しながら就労を支援するため、手当を受けながら仕事をすることができる。

※2 各人口群の雇用労働者全体のうち、社会法典第2編に基づく給付金を受給している雇用労働者、いわゆる上乗せ(最低限度の生活に必要な基準を満たさない収入を、国が手当の形で補う)受給者の比率。

出所：IAB(2014)。

第2節 外国人労働者受け入れの影響

ここからは、外国人労働者の受け入れの影響について見て行く。主に、経済・財政、社会保障制度、公共サービスへの影響について見ていき、状況の把握を図る。

現在、ドイツの「外国人労働者受け入れ問題」については、主に2つの議論がなされている。一つは1960年代に二国間協定で受け入れた外国人単純労働者(ガストアルバイター)の高齢化と貧困、その子弟を含めた社会的統合の問題で、主にトルコ人が議論の対象になるこ

とが多い。もう一つは、「域内の移動の自由³²」により受け入れているEU出身外国人の自治体負担や社会保障給付の増加が懸念されており、主にブルガリア人、ルーマニア人が議論の対象になることが多い。以下に詳しく見ていく。

1. 経済・財政への影響

(1) 受け入れと統合にかかる費用便益分析

連邦移住者難民庁（BAMF）によると、連邦レベルにおける外国人の受け入れと統合に係る包括的な行政費用分析は行われていない。同様に全16州や数千の地方都市についても適切なデータがないため行われていない。全体像は不明だが、統合講習等にはかなりの行政費用がかかっているとBAMFでは推測している。また、包括的なデータがないため、企業全体、もしくは中小企業における外国人の受け入れと統合にかかる費用分析計算も行われていない。ただ、過去にいくつかの大学や研究機関で実施された横断的研究（cross-sectional study）や縦断的研究（longitudinal study）では、いずれも「社会的に統合していない外国人の方が、社会的に統合している外国人よりも社会的費用がかかる」という結果が出ている³³。このような観点に立ち、統合講習等の行政予算が組まれているものと思われる。

(2) 最近の民間研究所の調査結果をめぐる議論

2014年11月、ベルテルスマン財団の委託を受けて欧州経済研究センター（ZEW）が行った調査結果³⁴が、メディアの注目を集めた。報告書は冒頭で「外国人は、社会保障制度の負担になっていない。2012年は1人当たり平均3,000ユーロの貢献をしており、彼らが支払う税金と受ける手当（給付）を計算すると、差し引きで計220億ユーロの黒字になる」とし、「外国人の受け入れは、社会保障に多大な負担をもたらす」という一般的な考えと異なる結論を出した。発表時にPEGIDA³⁵という反移民団体のデモ活動が国内を席卷していた時期だったことも注目を集める要因となった。

³² EUはEEC（欧州経済共同体）結成時から「人の移動の自由」を大きな目標の一つとしており、EU域内の人の移動の自由を妨げる直接的・間接的な障害を取り除くため様々な政策がとられている。また、EU加盟国はEFTA（欧州自由貿易連合）加盟4カ国のうちスイスを除くアイスランド、リヒテンシュタイン及びノルウェーとEEA（欧州経済領域）を構成しており、その域内では商品、資本、人、サービスの移動の自由を保障している。また、EUとスイスとの間においても二国間協定で「人の移動の自由」が保障されている。「人の移動の自由」に関連して、EU加盟国（イギリス、アイルランドを除く）及びEFTA加盟国は、加盟国間の国境における検問の廃止、域外からの者に対する共通査証の実施などを内容としたシェンゲン協定に調印しており、25カ国で施行されている（世界の厚生労働 2010、p.20 より）。

³³ EMN Ad-Hoc Query on Scientific Research on Costs and Benefits of Migration and Integration (Requested by DE EMN NCP on 14th December 2011, Compilation produced on 5th April 2012) pp.5-6.

³⁴ Holger Bonin(2014).

³⁵ PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes、西欧のイスラム化に反対する欧州愛国主義者)は、ドイツ発祥の反移民団体で、2014年後半に国内で急速なデモ活動の広がりを見せた。2014年12月に団体主宰者がヒトラーに扮した写真が出回り、翌年1月21日に代表を辞任した。その後複数の幹部も辞任したが、同団体は現在でもデモ活動などを各地で行っている。

これに対し、Ifo研究所³⁶のハンス＝ヴェルナー・ジン所長が、「メディアの報道は誤りで、同報告書をきちんと読めば、最終的に“暗黙の赤字”として、受け入れごとに総額 7 万9,100 ユーロの社会的費用が発生する、とされている」と言及し、さらに話題を呼んだ³⁷。Ifo研究所は同報告書を基に、関連の国境警備などを経費に追加して新たに試算を行って「外国人 1 人当たり、毎年1,800ユーロの社会的費用がかかっている」とする結論を出し、現在の外国人受け入れ政策に対する疑問を投げかけた。

このような外国人の受け入れ費用をめぐる議論の高まりに呼応して、連邦雇用エージェンシーのフランクユルゲン・ワイズ理事長は2015年 1 月、メディア取材に応じて、「我々は外国人労働者を必要としている」と述べ、「近年受け入れている外国人労働者の多くは高い技能を有しており、国内のドイツ人長期失業者と競合して職を奪うということはない」という点を強調した。さらに「南欧等から来ているEU出身者も全員がドイツに永住するわけではなく、自国の経済が復活すれば帰国するだろう。労働市場の人材不足に対しては、外国人だけでなく、高齢者や女性の一層の参加や、失業者の労働市場への統合など、包括的な取り組みを行う必要がある」と述べて、現政策への疑問に対する反論を行った³⁸。

2. 社会保障制度への影響

(1) 外国人に対する社会保障制度の適用と最近の判決

ドイツの最低生活保障及び失業保障は、「求職者に対する基礎保障（社会法典第 2 編）」と「社会扶助（社会法典第12編）」という 2 つの法律のもとで2005年に再編された。社会法典第 2 編は、長期失業者や就業能力のある生活保護受給者に就労を促す目的で創設され、給付の中心となるのは失業手当Ⅱである。原則として、まず社会法典第 2 編による給付が優先され、その適用とならない者が社会法典第12編による社会扶助給付の対象となる。なお、社会法典第 2 編も社会法典第12編も国籍を給付要件としていない。しかし、外国人の場合、社会法典第 2 編は就労許可を得ているか、あるいは得ることができる「稼得能力を要する」という要件がある（同法 8 条 2 項）。他方、社会法典第12編はドイツに滞在する外国人も、生計扶助及び保健扶助、出産扶助などの支給対象となっている（同法23条 1 項）。ただし、社会扶助受給目的でドイツに入国した外国人などは社会扶助から排除される（同法23条 4 項）³⁹。

しかし、このように国内法の規定によってドイツ人とEU出身者を区別して取り扱うことがEU法に抵触するか否かが裁判で争われるケースが近年増加している。最近、象徴的な事案とされたのは2010年11月にドイツに入国したルーマニア人の母と息子の社会保障給付を

³⁶ Ifo 研究所は、「ドイツ 6 大研究所」の一つで、政府の助成を受けて国内の経済状況を報告する民間研究所である。6 大研究所は Ifo 研究所のほかに、ドイツ経済研究所(DIW)、キール世界経済研究所(IfW)、ベルリン経済研究所(IWH)、ハンブルク世界経済研究所(HWWA)、ライン・ウエストファーレン経済予測研究所(RWI)がある。

³⁷ “Immigration is not a financial benefit to German Society, says economist”, *Deutsche Welle*, 2014.12.29.

³⁸ Zuwanderer sind keine Konkurrenz für Arbeitslose, *Die WELT*, 2015.1.4.

³⁹ 木下秀雄(2005)pp.4-7、p.11。

めぐる裁判である。当該事案では、国内法の申請基準を満たしていないとして失業手当Ⅱの給付を拒否されたことについて争われた（児童手当等は受給）。当該の母親は専門資格を一切保有しておらず、ドイツ及びルーマニアにおいて専門資格を取得しようとした形跡もなく、ドイツでも職を探した形跡がなかった。欧州司法裁判所は2014年11月10日、このような場合、不適切な社会保障の支出を避けるために受け入れ国が社会保障給付の一部を拒否することをEU法は妨げないとする判断を下した⁴⁰。

同判決について国内外のメディアは、社会保障給付目当ての外国人の流入に一定の歯止めをかけるものだとの評価をしている⁴¹。

（２）高齢化したガストアルバイターと高い貧困リスク

ハンスベックラー財団経済社会研究所（WSI）の調査⁴²によると、1960年代にドイツに入国し、そのまま残留したガストアルバイターは、大半が低い額の年金を受給しながら、高い貧困リスクを抱えていることが明らかになった。

「ガストアルバイター（Gastarbeiter）」と呼ばれる外国人労働者は、第二次世界大戦後、労働力不足を補うためにドイツが二国間協定（外国人労働者募集協定）を締結して受け入れてきた。最初にイタリア（1955年）、その後、スペイン、ギリシャ（ともに1960年）、トルコ（1961年）、モロッコ（1963年）、ポルトガル（1964年）、チュニジア（1965年）、ユーゴスラビア（1968年）と順次協定を締結した⁴³。「ガスト（客）」という呼び名の通り、彼らは「労働契約満了後に帰国する」と当初は考えられていた。しかし、予想に反して多くの者が残留し、ドイツ在住の外国人は、1961年から1967年までの間に68.6万人から180万人へと増加した。

ガストアルバイターの内訳を見ると、1960年代初頭はイタリア人の割合が最も多かったが、1970年代初頭からはユーゴスラビア人、そして最終的にはトルコ人が最多となった。彼らの多くは、専用のバラックから住宅等へ転居し、家族を呼び寄せたり、現地で結婚したりしてドイツで暮らすようになった。企業側も、せっかく技能を習得した外国人労働者を辞めさせてまで、新たな求人手続きや新規従業員に対する職業訓練の追加費用負担をしようとしなかった。そのため、時間の経過とともに彼らの滞在は長期化し、人数も増え、受け入れに伴う

⁴⁰ European Court of Justice, *the Grand Chamber handed down its judgment in Dano v Jobcenter Leipzig (C-333/13) on 11 November 2014.*

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddcfcb56561f32406c9f3fd396a3b3fbc7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPaNf0?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=340781>)(2015年2月9日閲覧)。

⁴¹ Wann EU-Bürgern Hartz IV gestrichen werden darf, *ZEITOnline*, 11. November 2014, European court: Germany can deny benefits to jobless EU immigrants, *Deutsche Welle*, 2014.11.11, EU court: Countries can deny benefits to 'welfare tourists' *euobserver*, 2014.11.11.

⁴² WSI Report(2014) pp.5-18.

⁴³ 本文中の「ドイツ」は1949年から1990年までの間は「旧西ドイツ」を、「ユーゴスラビア」は「旧ユーゴスラビアの継承国」を指す。

諸問題などが浮上するようになった。このような状況下で1973年11月、石油危機が契機となって協定による外国人労働者の募集が停止された。募集停止後、ドイツの外国人数は、1970年代末まではほぼ一定で推移した⁴⁴。この間に当時のEC（欧州共同体）加盟国出身者は、労働許可の取得が不要になった。また、1975年からはドイツ国外にいる外国人の子に支給される子ども手当が、国内で暮らす場合よりも低く設定されたため、外国人労働者が家族をドイツに呼び寄せる動きが加速した。

1960年代にドイツに入国したガストアルバイターの多くは、入国翌日には建設現場や工場のベルトコンベヤーに配置されて働いた。大半は若い男性で、短期間に稼ぎ、その後は本国に戻るという希望を抱いてドイツに来た者ばかりだった。従って、彼らの労働力率は当時のドイツ平均を上回り、失業率は平均を大幅に下回っていた。1960年から70年初頭にかけては、多くが鉄・金属製造業、鉱業、化学産業など、大企業が多勢を占める産業で働いていた（1972年時点で、外国人労働者の41%が従業員数500人以上の大企業で働いていたが、そのような大企業で働く者はドイツの総雇用数においては約4分の1のみだった）。所得面を見ると、1972年には、70%強が単純（未熟練）労働者で、この状況が、外国人労働者が低賃金層に占める数が過度に多い一因となった。平均時給は、ドイツ人労働者の平均を下回っていたが、特別手当が支給される危険な仕事等を引き受けることでそれを補填していた。また、「短期間で可能な限り稼ぐ」という目標から、多くの者は超過勤務をいとわず、外国人男性の月労働時間は、36%が200時間を超え、さらに20%は220時間を超えていた。こうした長時間にわたる超過勤務の結果、外国人労働者の平均総月額賃金は1972年にはドイツ人とほぼ拮抗していた。

ところがこの状況は、募集停止後の景気停滞期に大きく様変わりする。外国人の就業可能人口に対する社会保険加入義務のある就業者割合は、1972年の83.7%から1979年には65.2%へと激減し、外国人の失業率がドイツ人の水準を上回るようになった。他方、超過勤務等が減少し、外国人の低い時給は、月額総賃金におけるドイツ人との格差にも反映されるようになった（前述の通り1972年には36%が月200時間強の労働を行っていたが、この割合は1980年までに14%へ低下し、さらに1985年には8%にまで低下した）。

協定によってドイツに入国し、残留した者の多くは、ドイツ人が嫌がる仕事（石炭採掘やゴミ収集等）を引き受け、それによって、多くのドイツ人は社会的な昇進が可能になった。しかし、これはドイツ社会と一線を画する外国人の下層階級を生み出すことになった。

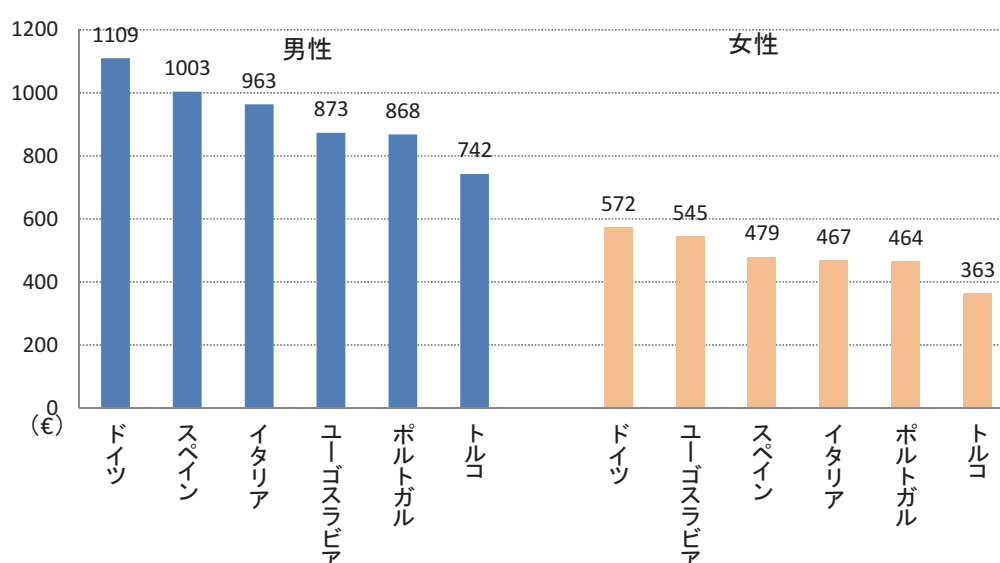
WSIによると、このような経緯で主に利益を得たのは、一部の企業だった。企業から見れば、ガストアルバイターは生産を拡大し、賃金上昇を緩和し、低い時給で高い利益と経済成長の維持に貢献してくれる存在だった。もっともこれにより採算性のない事業が継続し、労働力を節減する機械への投資がおろそかになった面もある。そして、遅れながらもようやく

⁴⁴ 募集停止後も短期滞在の外国人労働者については、二国間協定等により継続的に受け入れており、その対象となる職種も拡大されてきた。

構造変化が始まると、今度は外国人労働者のポストが過剰になった。最終的に外国人の低収入と失業増加は、現在の低い年金受給額と高い貧困リスク⁴⁵に姿を変えた。

図表2-11は公的老齢年金の平均受給月額を、国籍や男女別に示したものである（ドイツと社会保障協定を締結した国から追加的な年金所得を得ている者は除外する）。ここから、協定国から入国した外国人の年金受給者は、ドイツ人よりも低額の年金を受給していることが分かる。ガストアルバイターの中で最多を占めるトルコ人は、男女ともに特に受給額が低いが、彼らは無資格や低資格者が多く、低賃金と高失業率で特徴付けられる⁴⁶。

図表2-11 公的老齢年金の平均受給月額（国籍別、男女別）（ユーロ、2012年）



出所：Sonderauswertung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

さらに図表2-12を見ると、65歳以上の協定国出身外国人は、明らかにドイツ人と比較して貧困リスクが高い。ここからも、トルコ人高齢者が突出して高い貧困リスクを抱えていることが分かる。トルコ人に次いで人数が多いユーゴスラビア人高齢者の貧困リスク率は37%と控えめな数値に見えるが、それでもドイツ人と比較すると相当に高い。

⁴⁵ 高齢者の貧困リスク率は、EUの定義に基づき、「基準とする所得の中央値の6割に満たない場合、貧困リスクに瀕する」としている。

⁴⁶ ただ留意すべきは、これは公的老齢年金の受給額であって、個人の総収入ではない点である（公的年金のほかに、例えば企業年金やその他の収入によっても補足されている可能性がある）。

図表2-12 65歳以上の貧困リスク率、2012年（％）

	合計	男性	女性
ドイツ人	12.5	9.8	14.5
協定国出身外国人	41.8	39.5	45.2
そのうちユーゴスラビア人	37.0	32.7	43.3
そのうちトルコ人	54.7	53.9	55.6

出所：Mikrozensus.

当時の移住政策についてドイツでは、ガストアルバイターの受入れは一種の開発援助政策として理解されていた。協定国側は、労働者の送り出しによる自国の労働市場の負担軽減、ドイツからの技術やノウハウの移転、外貨の獲得などに期待を寄せていた。また、ドイツの使用者にとっては生産と利潤の確保をもたらし、ドイツ人労働者にとっては昇進を容易にし、ガストアルバイター自身にとっては短期間で稼ぎ、成功者として帰国できる政策だと思われた。さらに帰国を前提とした時限的な政策である点でも、関係者の考えは一致していた。

確かに、この政策が意図した通りの利益を得た者もいるが、実際のところ、残留してドイツ社会の一員になったガストアルバイターの現状を見ると、彼らの多くは高齢者になっても社会の底辺に高い割合で属していることを示している。WSIは報告の中で、「移住政策を経済政策上の目的で利用しようとする者は、前提となった経済問題が忘れ去られた後も、政策の影響が当事者や社会で存在し続けていることを熟慮すべきである」と結論付けている。

3. 公共サービスへの影響

（１）統合講習

外国人及び移住の背景を持つ人のためのドイツ語教育は、2005年ZuwGによる「統合講習」の導入で大きく拡大され、現在、統合政策の中で重点政策の一つとなっている。また、2012年3月には一部を除いて統合講習令（Integrationskursverordnung）の改正案が施行され、受講時間の拡大、受講料自己負担の引き上げなどが実施された。

統合講習は、「ドイツ語教育」（欧州共通基準B1レベル習得を目指す）と、ドイツの法律、文化、歴史などを学ぶ「市民教育」がある。統合講習の構造は、300授業単位の「基礎言語講習」に続き、300授業単位の「言語向上講習」がある。この基本パターンのほか、若年者や女性、子を持つ親、読み書きのできない人などの特定層を対象に900授業単位に延長した講習もある。言語学習のほかに別途開催される「市民教育講習」の総受講時間は、2012年に45時間から60時間へと引き上げられた⁴⁷。

2011年には、総額2億1,800万ユーロを連邦政府が負担し、2012年の連邦政府予算では、

⁴⁷ イルメリン・キルヒナー(2012)pp.6-7、及びBBMFI(2012) pp.127-132。

2億2,400億ユーロが計上された。受講者の自己負担については、2012年に1授業あたり1ユーロから1.2ユーロに引き上げられた（一般的な計660授業単位の統合講習に対して792ユーロの自己負担になる）。しかしこの引き上げは、低所得層が多い受講者にとっては多大な経済的負担となるため、2012年3月に開催された連邦／州政府大臣会合では「自己負担の引き上げは、統合講習サービスの利用拡大に悪影響を及ぼす」との批判が出された。但し、生活保障受給者が統合講習に参加する場合には、その負担が免除されることがあり、受講資格を得てから2年以内に修了試験に合格した場合、支払った参加費の半額が還付される。

一方、第9回報告書⁴⁸では、2012年の統合講習令の改正について「講習参加中の保育サービスの提供を可能とする規定が盛り込まれたこと」を評価している。これにより保育サービスを要する若い親の参加の拡大が見込まれるものの、保育措置の提供が3歳未満の子に限るという年齢制限がある点で効果は限定的だとしている。

2014年現在、約1,300の運営者が、連邦の財源による統合講習を連邦全域で提供しており、2005年の導入以来、統合講習に対する支出は15億ユーロを超えている⁴⁹。

第3節 地方自治体の事例

（1）自治体の受け入れに関する調査報告書（IAB）

ドイツ労働市場・職業研究所（IAB）は2014年11月、地方の外国人の失業状況に関する報告書⁵⁰を発表した。図表2-13は、外国人が集住する主要都市のEU-2（ブルガリア、ルーマニア人）、外国人、ドイツ人の失業率の状況を示したものである。いずれも外国人の失業率がドイツ人を上回っており、特にEU-2の失業率が高い地域は、デュイスブルク（32.1%）、ドルトムント（25.8%）、ベルリン（22.1%）であった。

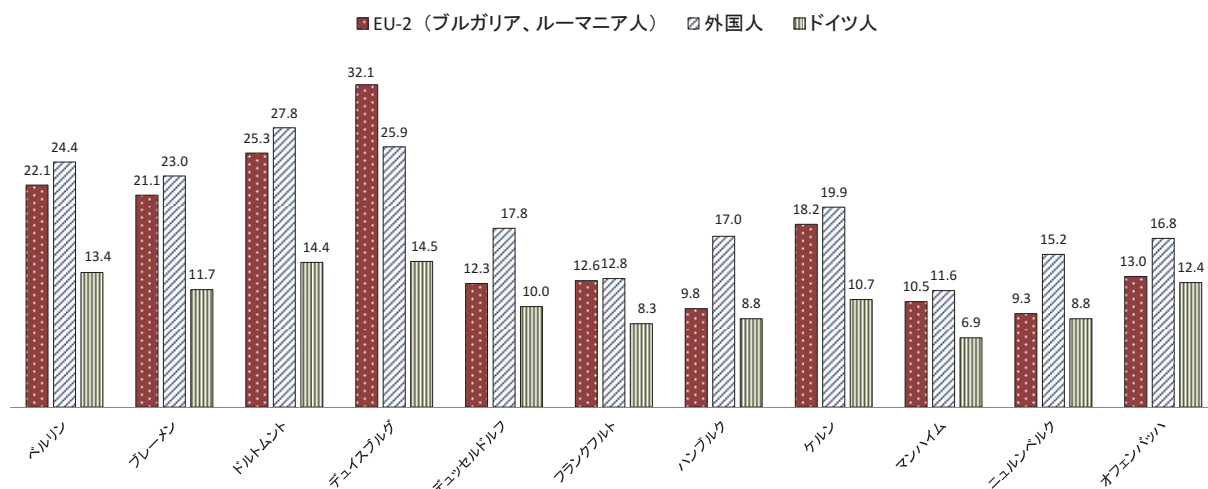
デュイスブルクやドルトムントは失業率自体が他より高いが、当該地域はかつての炭鉱と鉄鋼の町であり、ガストアルバイター等の外国人を受け入れてきた歴史がある。近年は、ブルガリア、ルーマニアを中心とするEU出身者の集住地域となり、児童手当や住宅手当、医療費等の負担が大きく増加している。上述の報告書によると、2014年1月からの8カ月間で、ドイツにおけるブルガリアとルーマニア出身の社会法典第2編に基づく給付金受給者は、約52%増加し、うち最も増加した地域は、デュイスブルク（99.5%増）、ドルトムント（+98.2%増）、ハンブルク（64.2%増）、マンハイム（60.9%増）となっている。

⁴⁸ 連邦移住者難民統合委員(BBMFI) が2012年6月に連邦議会に提出した「ドイツにおける外国人の状況に関する第9回報告書」。

⁴⁹ BMI/BMAS(2014)p.83.

⁵⁰ IAB(2014)pp.2-4.

図表2-13 主な地域のEU-2、外国人、ドイツ人の失業率（2014年9月）



出所：IAB（2014）。

（２）受け入れ自治体に対する政府支援、社会保障ツーリズム対策

ドイツでは2014年1月1日からブルガリア及びルーマニア出身者に対する就労と移動の制限が解除された。これまでも制限がありながら両国からの入国者は2007年以降増加しており、2013年半ば時点で13万人のブルガリア人、23万人のルーマニア人が国内に居住していた。それとともに彼らの受け入れにかかる通訳や語学学校などの社会的統合費、児童手当、緊急医療費などの行政負担が増え、一部の自治体では財政が逼迫するケースが増加。さらに両国出身者に対する失業手当Ⅱの支給も増加し、給付認定をめぐって裁判に発展するケースも多発するようになった。こうした状況下で、2014年からは社会保障の受給を目的とした両国からの流入がさらに増加するのではないかと懸念が広がり、すでに受け入れて行政費用の負担が大きくかかっている集住地域（デュイスブルク、ドルトムント等）などの地方自治体の長が、2013年11月、国の対策や財政支援を求める嘆願書を提出する事態にまで発展した。

このようにEU域内、特にブルガリア、ルーマニア出身者に対する「社会保障ツーリズム（Sozialtourismus）」の懸念の声が高まる中、連立与党の一翼を担うキリスト教社会同盟（CSU）は2013年末「嘘つきは追放すべし（Wer betrügt, der fliegt）」とする文書を発表し、「ブルガリアとルーマニアに対する就労と移動の制限が撤廃されれば、両国から無資格者や低資格者がドイツに来て社会保障給付を不正に請求しようとするだろう」と警告し、大きな物議を醸した。このCSU文書に対しては、“特定の外国人層を犯罪者に見なしている”、“大衆迎合的だ”等の批判が噴出し、事態を重く見たメルケル首相は2014年1月8日、11省庁の政務次官、連邦移民・難民庁長官らで構成する調査委員会を設置し、議論の鎮静化を図った。

上述の調査委員会の中間報告が3月26日に、最終報告⁵¹が8月27日に出された。それぞれ

⁵¹ BMI/BMAS(2014).

トーマス・デ・メジエール内相（CDU）とアンドレア・ナーレス労働社会相（SPD）が共同で発表し、EU出身外国人の集住地域の地方自治体に対する連邦政府の支援と、外国人による社会保障の不正受給への取り組み強化を伝えるとともに、改めて「EU域内の移動の自由」に対する政府の支持を強調した。

具体的な受け入れ自治体に対する支援は、中間報告発表時点で、連邦政府が総額 2 億ユーロの財政支援を行うとしていたが、最終報告書では新たに外国人の住宅費や暖房費の連邦政府負担分を 2,500 万ユーロ（2014 年）増額するとした。主な連邦政府の財政支援内容は、外国人の住宅環境整備や、外国人に対する包括アドバイスセンターへの支援、職業統合政策、外国人の子どもの学校・保育園等の登録と個別指導、ワクチン接種費用負担など多岐にわたっている。

さらに社会保障については、EU 出身の外国人の大半は法に従っており、不正受給はごく少数であるが、今後は法改正によって、不正者に対する一定期間の再入国禁止や、就業の見通しが立たない者に対する当初 6 カ月間の求職活動のための滞在権付与制限、児童手当の二重払防止対策の強化、不法労働や偽装自営への取組みを強化している。

まとめ

以上見てきたように、ドイツは少子高齢化や堅調な国内経済による人材不足を背景に、高度外国人材や専門人材の受け入れを促進している。制度上は原則として高度人材を優遇し、低資格、無資格者や単純労働者に対しては一定の条件下で期限付きの滞在を認めている。

受け入れの状況については、入国先としてドイツの人気の高まっており、OECD 加盟国でアメリカに次いで 2 番目に外国人を多く受け入れている国となった。

社会的状況を見ると、外国人の失業率はドイツ人の約 2 倍となっており、失業手当 II を受給している外国人の割合もドイツ人より高い。

受け入れの費用便益分析については、経費をどの範囲まで考慮するのかによって結果が大きく異なる。総じて、民間等の調査結果からは、「低資格・無資格者よりも、高資格・専門技能を有する外国人労働者の方がドイツ社会に貢献する」、「社会的に統合していない外国人の方が、社会的に統合している外国人よりも社会的費用がかかる」という点が共通して浮かび上がってくる。

【参考資料】

- BAMF (2012) *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*.
 BBMFI (2012) *9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*.
 BMI/BMAS (2014) *Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“*.
 Florian Lehmer und Johannes Ludsteck (2013) *Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt-Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung IAB-Kurzbericht 1/2013*.
 Holger Bonin (2014) *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*,

Bertelsmann Stiftung.

IAB (2014) *Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien*.

OECD(2013) *International migration outlook 2013*.

OECD (2014) Is migration really increasing?, *Migration Policy Debates*, OECD.

WSI Report (2014) *Die Gastarbeiter, Geschichte und aktuelle soziale Lage*.

イルメリン・キルヒナー(2012)「ドイツの在住外国人に対する言語学習制度」『自治体国際化フォーラムJun. 2012』。

木下秀雄 (2005)「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」『賃金と社会保障1408号』旬報社。

第3章 フランス

第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況

1. 背景

フランスの外国人受け入れ政策の変遷には大きな転換点が二つある。第一次世界大戦以降、人口が著しく減少したフランスは、外国人受け入れの長い歴史と経験をもっている。特に第二次世界大戦後の「栄光の30年（1945年～1974年）」と呼ばれた経済成長期には、炭坑や自動車工場での安価な労働力としてスペインやポルトガル、マグレブ諸国（特にアルジェリア）から大量の外国人を受け入れていた。その高度成長が終わり、第一次石油危機を契機として、雇用状況が悪化したことを理由に「労働力導入」から「外国人流入の抑制」と「正規滞在外国出身者のフランス社会への統合」を柱とした外国人受け入れ政策を進めることとなった。その1974年が第一の転換点である。

その後、就労を目的とする外国人の受け入れは停止されたが、一方で既に入国している外国出身者が家族を呼び寄せることは許容したため、外国人は引き続き増加し続けていった。第一次オイルショック以後のフランスでは、外国人の入国を取り締まる一方で既に入国している外国出身者（不法滞在者も含む）の権利保障を進めるなど、政権交代による不法滞在者に対する取締りの強化と緩和が繰り返されてきた。

そうした「1974年以来閉ざされてきた国境を40年ぶりに労働者受け入れのために開くという方向転換」が行われたのが2006年の移民及び統合に関する法の成立である。1974年以降の外国人受け入れ政策は、家族の移動としての外国人流入を継続することであったが、その政策による経済への影響を検討した結果、政府は家族移動の外国人受け入れによる経済的な効果が低いと判断した。この第二の政策転換は、こうした判断に基づくものと言える。後掲の図表3-4に示したとおり、家族移動は経済的移動の4倍から7.5倍の水準で推移している。

2. 制度概要

EU加盟国及びフランスと二国間協定を締結している国以外の国民がフランスに3か月以上滞在する場合には、外交官など少数の例外を除いて滞在許可証を申請する必要がある。EU加盟国との間では、労働者の自由な移動に関する枠組み条約があり、EU加盟国の労働者に関しては、原則としてフランス国内への受け入れ手続きをする必要はない。ただし、2004年5月以降にEUに加盟した諸国に関しては、労働許可証を取得する義務を課している。2013年12月31日まで、ブルガリア国籍とルーマニア国籍の者の就業目的での入国が規制されていたが、2014年1月1日から自由化された。EU加盟国のうちクロアチアについては、移動の自由までの移行期間として2015年6月30日まで入国が制限される。

フランスの旧植民地として二国間協定（Accords bilatéraux sur les migrations

professionnelles et échanges de jeunes professionnels)¹を締結しているアフリカ諸国の労働者については、個別に入国及び滞在に関する諸条件を規定している。

フランスの滞在資格は、「一時滞在許可 (cartes de séjour temporaire)」と「正規滞在許可証 (carte de resident)」の2種類である。なお、最初の入国で発行されるのは、原則「一時滞在許可証」である。一時滞在許可には、学生 (étudiants)、研修者 (stagiaires)、学術研究者 (scientifiques-chercheurs)、芸術文化活動滞在者 (artistes)、企業内転勤者＝給与所得者 (salarié en mission)、能力・才能 (compétence et talent)、季節労働者 (travailleurs saisonniers) などである。

現在のフランスの入国管理政策は、6カ月間以内の季節労働者を除けば、未熟練労働者の受け入れは抑制し、フランスの経済・社会発展への貢献度が高い高技能外国人労働者については積極的に受け入れるという政策をとっている。「Immigration choisie」²の受け入れという方針をとっているが、保守や右派が政権与党の時期には外国人受け入れ規制が厳格化され、左派が与党の時期には緩和される傾向が見られる。

2007年5月に内相時代から不法外国人の取り締まり強化をはじめとする入国管理法改正に積極的だったニコラ・サルコジが大統領に就任し、「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、それ以外の外国人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。この後、2012年6月にオランド政権が成立し、大幅な制度改正は行われていないものの、外国人受け入れ姿勢を徐々に緩和する傾向が見られる。

3. 最近の動向

(1) 国籍取得の手続きに関する通達

ヴァルス内相(当時)は2012年10月16日、国籍取得の手続きに関する新たな通達を出した。サルコジ大統領時代に厳格化していた帰化申請の手続きを緩和することを目的とした通達である。従来の帰化審査の過程で申請者の実際の状況を踏まえた手続きを行うべく、帰化条件を意図的に厳しくしないようにするための措置である。帰化申請書類の審査の基準の透明性と公正さを実現することを目的としている。申請に必要な要件の1つの「安定した就労生活」の項目というのがあるが、申請者が有期雇用や派遣の契約労働者であることだけをもって、安定的な就労生活に該当しないと判断することを避けるようにするねらいがある。また高学歴の若年者を対象に以前よりも国籍取得を促す内容となっている。

¹ 二国間協定については：

<http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/accords-bilat%C3%A9raux-et-%C3%A9changes-de-jeunes-professionnels>

以下、本稿におけるホームページ最終閲覧は2015年4月22日。

² 一般的には「選別的移民政策」あるいは「選択的移民政策」と訳される。

（２）議論中の項目

政府は 7 月 23 日の閣議に外国人の滞在許可に関する規定を改正する法案及び難民申請・認定等の手続きの改革に関する法案の 2 法案を提出し審議した。

（a）才能ある人材を受け入れるための新ビザの検討（2014年7月）

法案の重要な改正点の一つに、才能ある人材をフランスに引き寄せることを目的として、新しい査証を導入するための措置がある。これは、研究者、投資家、起業家、管理職、アーティスト、スポーツ選手などを対象に、フランス社会への貢献が期待できる人材に対して、4 年期限の新しい査証を発行するという趣旨である。現行の各種優遇待遇の許可証について、制度を一本化しつつ優遇度を高めるねらいがある。

この他、外国人受け入れの手続きを簡素化するために複数年期限の滞在許可証を発行するという措置である。現行の制度において、外国人は 1 年期限の滞在許可証を毎年更新しなければならない、5 年が経過したところで 10 年期限の滞在許可証を請求する権利が発生することになっている。今回の法案は、フランス国籍者の配偶者又はフランス国籍の子供の親について、1 年期限の滞在許可証の更新時に 2 年期限の許可証を発行し、この期限が切れる時点で 10 年許可証の発行請求できるという形に改正されるというものである。家族呼び寄せの場合には、1 年、4 年と許可証を発行し、その後 10 年許可証の発行を請求できる形にする³。

（b）難民受け入れに関する法案（2014年7月）

現行法下において約 2 年を要している難民受け入れの手続きを迅速化して 9 カ月を目標とする措置が盛り込まれている。新しい難民申請の判断手順は、難民・無国籍者保護局 (Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)) の管理下で行われ、優先順位を公正で公平なものとする。庇護申請者受け入れセンター (Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)) での判断に要する期間は標準的なもので 5 カ月とする。申請が却下された場合の再請求は、庇護権全国裁判所 (Cour nationale du droit d'asile (CNDA)) において、5 週間の期間で判断が下されるようにするというものである⁴。

4. 受け入れ状況

（１）滞在する外国出身者と外国人の割合（2010年）

外国出身者に関する統計で、国籍別の内訳まで見られる最新の統計数値は 2010 年のもので

³ 政府公共サービスサイト

(<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-au-droit-etrangers-france.html>)

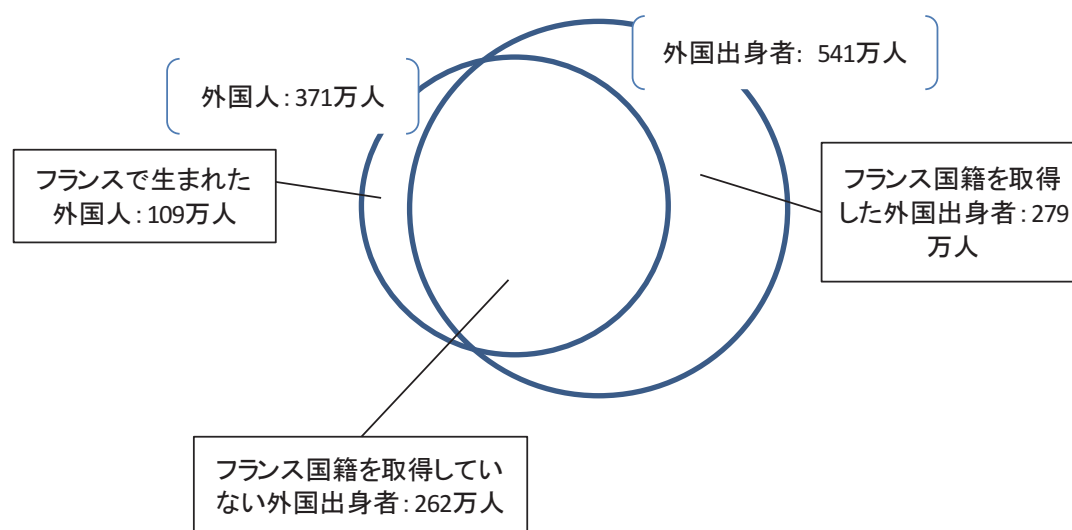
Les Echos 紙 2014 年 6 月 24 日、Le Monde 紙 2014 年 7 月 24 日

⁴ 政府公共サービスサイト

(<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-reforme-asile.html>)
Le Figaro 紙 2014 年 6 月 23 日、Le Monde 紙 2014 年 7 月 23 日

ある。2010年のフランスの総人口が6,276万5,235人、そのうちフランス人は5,627万1,000人、外国人が370万5,000人、外国出身者が540万6,000人、外国で出生したフランス国籍取得者が278万9,000人である。「外国人」とはフランス国籍を持たずにフランスに居住する全外国人がこれにあたる。これに対して、外国出身者は出生地及び国籍の二重の基準により定義される（図表3-1参照）。

図表3-1 外国出身者と外国人の割合（2010年）



出所：INSSE資料⁵より作成

図中の「外国出身者」は原資料では「immigrés」であり、一般的には「移民」と訳される。

（２）滞在する外国出身者の国籍別構成（2010年）

外国出身者について、国籍別に見ると欧州ではポルトガル、スペイン、イタリアが多い。また、アフリカではマグレブ 3 カ国、アジアではトルコ、カンボジア、ラオス、ベトナムが多い（図表3-2参照）。

⁵ Part des populations étrangères et immigrées en 2010

INSEE とは、L'Institut national de la statistique et des études économiques（フランス国立統計経済研究所）のこと。

図表3-2 外国出身者の国籍別構成（2010 年）（千人・％）

フランス人	56,271	89.7
フランス国籍取得者	2,789	4.4
外国人	3,705	5.9
外国出身者	5,406	8.6
欧州	2,062	37.4
EU27カ国	1,821	33.0
スペイン	248	4.5
イタリア	304	5.5
ポルトガル	588	10.7
その他EU諸国	680	12.3
その他欧州諸国	241	4.4
アフリカ	2,362	42.8
アルジェリア	730	13.2
モロッコ	671	12.2
チュニジア	242	4.4
その他アフリカ	719	13.0
アジア	791	14.3
トルコ	246	4.5
カンボジア、ラオス、ベトナム	161	2.9
その他アジア	384	7.0
アメリカ、オセアニア	299	5.4
合計	5,514	

出所：INSSE資料⁶より作成（表の上部と下部では異なった統計数値によるものであるため、外国出身者の合計数値が一致していない）

注：「外国出身者」は「フランス国籍取得者」と「外国人」の内数。「フランス人」「フランス国籍取得者」「外国人」の合計で100%。

（３）滞在する外国出身労働者の割合と人数（国籍別・2010年）

上記、図表3-2では外国出身の数が551万人とあるが、以下で挙げる図表3-3の全体数はその中の外国人労働者431万人の内訳であるので、この点についても、2つの図表は接続できないものである。

⁶ Immigrés selon le pays de naissance

図表3-3 外国出身労働者の割合と人数（国籍別・2010年）

		外国出身労働者及び その子孫の労働者総 数(千人)
EU域内からの外国出身者の子孫		1,270
EU域外からの外国出身者の子孫		810
外国 出 身 者	ポルトガル	380
	その他EU諸国	410
	マグレブ諸国	610
	その他アフリカ諸国	330
	トルコ	90
	その他アジア諸国	230
	その他諸国	180
合 計		4,310

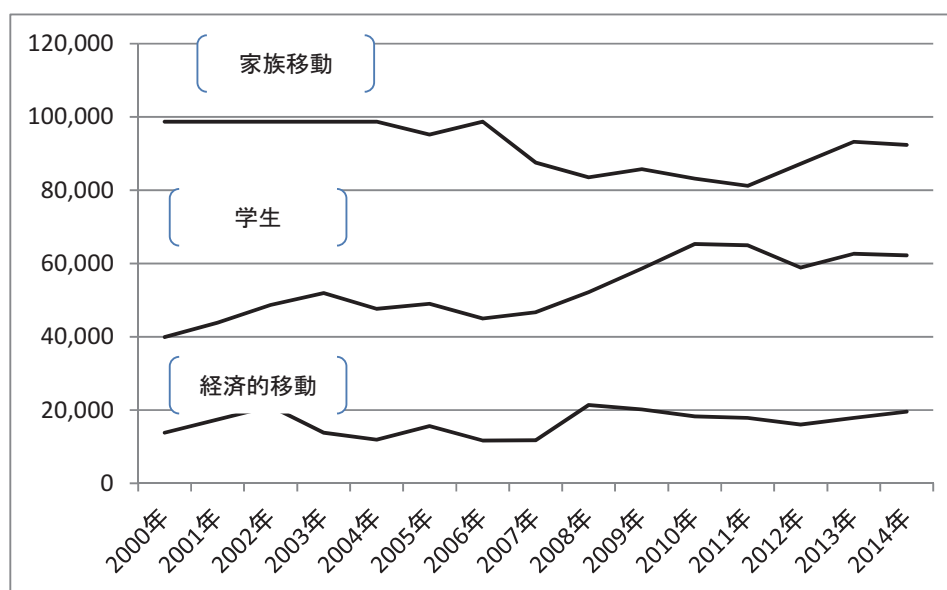
出所：INSEE発表資料⁷より作成

（４）外国人流入の入国理由別人数

年々の外国人流入について、入国理由別に2000年以降の推移を示したものが、図表3-4及び図表3-5である。家族移動や学生が多く、経済的移動が少ないという特徴がある。家族移動とは、既にフランスに滞在している外国人が家族を呼び寄せ再統合する場合である。経済的移動とは、就労・経済活動をするためにフランスに入国する場合である。

⁷ Fiches thematiques, situation sur la marche du travail

図表3-4 国理由別人数（単位：人）



出所：SGCIC (2011b)、SGCIC (2011a)等より作成

図表3-5 入国理由別人数（単位：人）

	経済的 移動	家族移動	学生	その他	人道的 移動	合計
2000年	13,841	98,642	39,942	15,891	6,723	175,039
2001年	17,411	98,643	43,859	14,314	9,288	183,515
2002年	21,065	98,644	48,680	12,734	10,929	192,052
2003年	13,777	98,645	51,873	12,870	4,635	181,800
2004年	11,908	98,646	47,622	11,257	6,287	175,720
2005年	15,661	95,123	48,959	15,545	22,500	197,788
2006年	11,678	98,646	44,943	11,329	16,665	183,261
2007年	11,751	87,537	46,663	10,511	15,445	171,907
2008年	21,352	83,465	52,163	9,667	17,246	183,893
2009年	20,181	85,715	58,582	11,342	18,581	194,401
2010年	18,267	83,178	65,271	11,571	18,220	196,507
2011年	17,821	81,171	64,925	11,627	17,487	193,031
2012年	16,013	87,170	58,857	12,624	18,456	193,120
2013年	17,832	93,173	62,614	12,952	17,425	203,996
2014年	19,565	92,365	62,200	13,380	20,360	207,870

出所：Ministère de l'Intérieur (2015) 等より作成

注：2013年の数値は暫定値、2014年の数値は予測値。

（５）不法滞在の外国人

フランスでは、「サンパピエ（sans-papiers）」と呼ばれる正規の滞在許可証を持たずに不法に滞在する外国人が数十万人にのぼるとされている。サンパピエは、観光ビザで入国して、滞在証明書の交付を受けずにそのままフランスに残留しているケースがほとんどであるとされている。フランスの失業率は高いものの、重労働とされる建設・土木業、清掃業やレストランでは、慢性的な労働力不足が続いており、不法滞在者の多くがこうした産業で就労している。

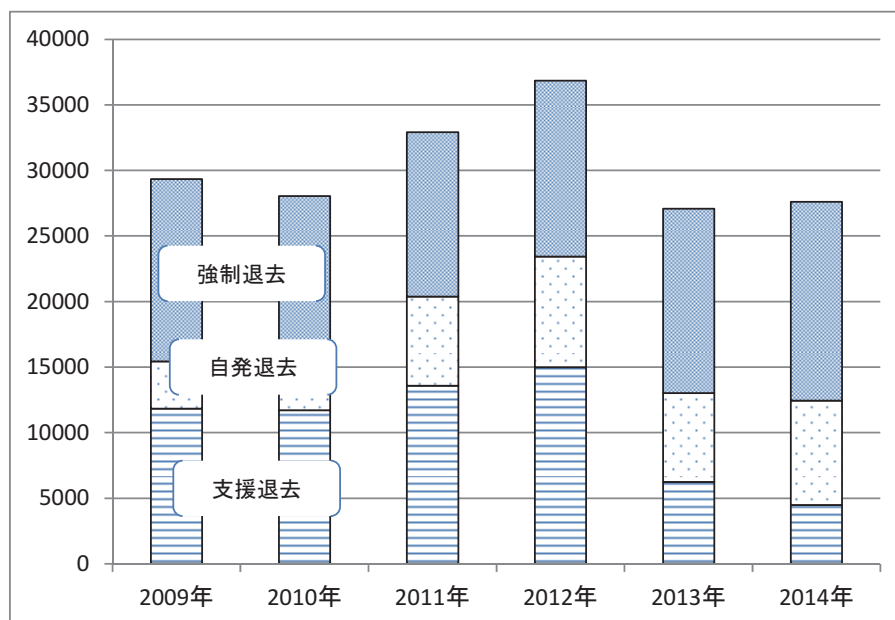
不法滞在者の国外退去は毎年３万人前後記録されている。内務省が発表した2009年以降の国外退去数を示したのが図表3-6及び図表3-7である。

図表3-6 国外退去数の推移（単位：人）

	強制退去	自発的退去	支援を伴う退去	合計
2009年	13,908	3,606	11,818	29,332
2010年	12,034	4,292	11,700	28,026
2011年	12,547	6,781	13,584	32,912
2012年	13,386	8,455	14,981	36,822
2013年	14,076	6,777	6,228	27,081
2014年	15,161	7,968	4,477	27,606

出所：Ministère de l'Intérieur発表資料⁸より作成

図表3-7 国外退去の推移（退去区分別）（単位：人）



出所：Ministère de l'Intérieur発表資料より作成

⁸ Ministère de l'Intérieur, L'éloignement des étrangers en situation irrégulière
<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/L-eloignement-des-etrangers-en-situation-irreguliere>

高山（2006）によれば、「移民及び統合に関する2006年7月24日の法律第2006-911号」⁹（以下「2006年移民法」という。）以前は、不法滞在者であってもフランスに「10年常住」していることを証明できれば滞在証を交付して正規化する施策をとってきた。しかし、2006年移民法によって滞在が長いというだけの理由で、滞在が正規化する権利は奪われることとなった。その結果、従来であれば、居住者証が交付されるはずの不法滞在者の権利が剥奪され、正規の仕事に就くこともできないという、全くの無保障の状態におかれることになった。ところがこれらの不法滞在者たちは1945年オルドナンス¹⁰第25条によって国外退去や国外追放からは保護されており、居住者証は与えられないものの、国外退去や国外追放もできないという中途半端な状態におかれる不法滞在者が大量に発生することになった。

2009年10月には、サンパピエ労働者達が正規化を求めて派遣会社やレストラン、工事現場などでストライキを実行した。外国人労働者支援団体や人権擁護団体だけでなく、CGT（労働総同盟）やCFDT（民主労働同盟）などの労組もストライキを支持し、スト参加者数はおよそ2,000企業の5,400人にのぼったとされる。これに対して政府は同年11月、不法滞在労働者の合法化に関する新たな基準を決定した。正規滞在許可証を持たない労働者で正規化を申請したい者は、最低5年間フランス国内に滞在しており、企業に最低12カ月雇用されていることを証明しなければならないというもので、雇用主による最低1年間の雇用契約に関する書類も揃える必要がある。さらに、「人員が不足している」職業に限られる。

この政府の対応に対して労組側は、「サンパピエ労働者たちは、既に統計にもカウントされており、ニューカマーではない」「人員が不足している職業で人手が必要だということを認めるならば、なぜそのうえ5年間の滞在証明までも要求されるのか」と強い反発を示した。また、同年11月に実施された世論調査によると、78%が「不法滞在の労働者はフランス経済にとって重要な役割を果たしている」と考えており、64%が「不法滞在の労働者を状況に応じて、合法化すべき」、24%が「全ての不法滞在労働者を合法化すべき」と回答している。背景には、「不法滞在の労働者はフランス経済に大きな影響を与えている」とする国民の認識があるとされる¹¹。

第2節 外国人労働者受け入れの影響

フランス経済を分析対象とした外国人労働者受け入れの分析では、雇用拡大による経済成長へのプラスの影響が確認できるが、労働市場への影響として賃金や就業率、失業率については小さいながらもマイナスの影響を指摘する研究がある。ただ、外国人労働者の失業率はフランス人に比べて大幅に高いことや、外国人労働者が就業する業種に関して偏りが見られ

⁹ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

¹⁰ フランスにおける外国人の入国及び滞在の条件に関する 1945 年 11 月 2 日のオルドナンス第 45-2658 号 (Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France)

¹¹ 当機構・海外労働情報 2010 年 1 月参照。

るとの指摘もある。また、税収や社会保障会計の観点ではプラスとマイナスの双方の影響が見られるとされている。

1. 経済・財政、労働市場への影響

(1) 外国出身者の労働力率、失業、就業率（2011年）

Minni et al. (2012)¹²によると、外国出身者の労働力率は67.5%となっており、フランス人の70.7%と比較して低い水準である。男女別では外国出身者男性の労働力率が78.0%でフランス人男性の74.6%より高いのに対して、女性では外国出身女性の労働力率が58.0%でフランス人女性の67.0%より低い。出身国別の労働力率は、ポルトガルの78.8%を筆頭に、インドシナ諸国やサハラ砂漠以南のアフリカ諸国で7割を超えており高い水準にある。逆にトルコ出身者の労働力率は57.8%と低い。この違いは女性の労働力率によるものとされている。ポルトガル出身女性の労働力率が75.3%に達しているのに対して、トルコ出身女性では32.0%に過ぎない。

外国出身者の失業率は16.1%と高い水準にありフランス人の8.5%と比べて2倍近い水準である。出身国別にみると、特にトルコ出身者の失業率は25.8%に達しており、北アフリカのマグレブ諸国及びサハラ砂漠以南のアフリカ諸国出身者でも20%を超えている。それに対して、ヨーロッパ諸国出身者の失業率は低い。ポルトガル出身者が5.6%、スペイン出身者が7.4%、イタリア出身者でも8.5%にとどまっている。なお、インドシナ出身者の失業率は11.4%であった。

外国出身者の就業率は56.6%でフランス人の64.7%より低い水準にある。特に、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国出身者の労働力率は比較的高いにもかかわらず、高失業率の影響により就業率は58.0%にとどまっている。トルコ出身者は労働力率が低い上に失業率が高いため就業率が42.9%に過ぎない。

他の条件を一定であると仮定すれば、すなわち、年齢、子供の数、学歴、フランス滞在期間などが同じ場合、外国出身者が失業者となる確率を推計した結果、ヨーロッパ諸国（イタリア、スペイン、ポルトガルの3国）出身者以外はフランス人と比べて高い。特に、北アフリカのマグレブ3カ国の出身者が失業者となる確率は、フランス人の2倍を超えている¹³。1995年から2011年の統計数値を参照すれば、マグレブ諸国出身の外国人の失業率はフランス人の2.6倍から3.2倍、サブサハラ諸国出身者では2.3倍から3.1倍となっている（図表3・8参照）。

¹² Minni et al. (2012), 2012-077 - Emploi et chômage des immigrés en 2011, 31 octobre 2012

¹³ Minni et al. (2012) 7 ページ参照。

図表3-8 フランス人と外国人出身者の失業率比較（％）

	フランス人	外国出身者				
			欧州域内	マグレブ諸国	サブサハラ・アフリカ	その他の諸国
1995年	10.9	19.9	10.6	31.1	28.1	23.4
1996年	11.2	22.2	11.6	33.7	30.7	26.6
1997年	11.5	21.6	10.6	33.1	32.1	25.3
1998年	11.0	22.0	11.1	32.4	32.1	25.1
1999年	11.0	21.1	10.5	31.1	31.9	23.6
2000年	9.3	18.8	9.9	28.4	24.3	20.4
2001年	8.1	16.5	7.8	25.9	22.8	16.5
2002年	8.2	16.5	7.9	25.3	20.3	19.0
2003年	7.9	15.9	6.8	24.3	24.2	15.8
2004年	8.3	15.6	6.9	22.1	22.0	18.7
2005年	8.2	16.6	8.3	23.3	19.5	18.5
2006年	8.3	15.5	8.1	21.7	21.9	15.0
2007年	7.3	15.3	7.5	20.9	19.9	16.0
2008年	6.8	13.1	6.3	18.0	16.6	14.0
2009年	8.5	16.1	8.2	22.5	20.3	16.1
2010年	8.7	16.0	7.8	22.9	20.0	15.6
2011年	8.5	16.3	7.9	22.5	22.2	16.4

出所：Minni et al. (2012)より作成。

（２）長期失業者、パートタイム労働者（2011年）

Minni et al. (2012)によると、失業者に占める長期失業者の割合についても、外国出身者が高い水準にある。長期失業者の割合はフランス人で40%であるのに対して、外国出身者は48%となっている。特に、北アフリカのマグレブ諸国出身者は52%であり、さらに女性に限れば58%に達する。ちなみに、フランス人女性の長期失業者の比率は39%である。

パートタイムで就業する者の比率は、フランス人で17.4%であるのに対して、外国出身者では20.4%と比較的高い。男女別に見てもパートタイムで就業する者の比率は、フランス人と比べると外国出身者の方が高い。また、パートタイムで就業している最大の理由として、「フルタイムでの仕事が見つからなかったため」としている者は、フランス人で29%であるのに対して、外国出身者では41%となっている。特に、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国出身者に関して、この比率が55%に達している。

さらに、有期の雇用契約（CDD及び派遣）で就業している者の比率は、フランス人で13.2%であるのに対して、外国出身者では16.2%となっている。特に、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国出身者では、この比率が21.0%に達している。

（３）外国出身者が多く就業する業種

Minni et al. (2012) によると、外国出身者が比較的多く就業している業種¹⁴は、家事代行・支援業や警備業、建設・土木業、ホテル・レストラン業である。就業者全体では、8.6%が外国出身者であるが、家事代行・家事支援の職では34.7%、警備員では28.6%、建設業の熟練労働者で27.1%、ホテル・レストラン業の従業員（管理職は除く）で19.4%が外国出身労働者によって占められている。ちなみに就業者に占める公務員の比率はフランス人で20.6%であるのに対して、外国出身者では10.4%に過ぎない。

（４）賃金水準

今回の調査の結果、外国出身者の賃金水準に関する公式統計は見つかっていない。ただ、外国出身者が多く就業する業種・職種は低技能で低賃金のものに偏っている傾向が見られるため、外国出身者の賃金水準はフランス人のそれと比較して低い水準にあると言われている。

（５）外国人受け入れによる経済・財政への影響分析

この項ではフランス語文献を中心に外国人受け入れがフランス経済や財政に与える影響について分析した既存研究についてレビューする¹⁵。

a. 外国人の財・サービス及び経済成長に対する影響分析¹⁶

『選別的外国人受け入れとフランス経済に必要なもの』（Ministère de l'économie(2006)）は、フランス経済・財政・産業省によって、2006年 1 月に発表された報告書である。この報告書は、外国人受け入れがマクロ経済指標や所得分配、労働市場、財政へどのような影響を及ぼすのかという視点で分析している。その冒頭でヨーロッパ諸国における外国出身者の経済への影響に関する統計・研究は少ないと指摘している。つまり、この報告書は具体的な統計的データに基づく裏付けは十分とは言いがたく、理論的な議論が中心となっている。この報告書は、外国出身者の受け入れによって財やサービスの需要が高まる効果を指摘し、需要増大への企業の対応として労働需要が高まるが、その需要による雇用はフランス人と外国出身者で区別するわけではないと分析している。つまり雇用の拡大によって、経済活動にプラスの影響を与えることになるというのが趣旨である。また、この報告書ではBretin (2004) を引用しながら、年間 5 万人の外国出身者の増加により、経済成長率が年間で0.1ポイント引き上げられる効果があると指摘している¹⁷。

¹⁴ このデータは 2009 年から 2011 年の平均値である。

¹⁵ フランス人（フランス語）による外国人文献は、この報告書で取り上げたもの以外にも確認できている。だが、アメリカの研究をベースにした論考やフランス以外の諸外国を分析対象とする研究は本報告書では取り上げなかった。

¹⁶ 本項目を執筆するにあたって、藤本玲氏（パリ・デカルト大学（パリ第 5 大学）博士課程）の協力を得た。

¹⁷ Ministère de l'économie(2006)の 15 ページ参照。

b. 1人当たりGDPに与える影響

Ministère de l'économie(2006)は、外国出身者の流入による経済規模の拡大は、国民一人当たりGDPの増加にはつながらないが、国力としての経済規模の拡大はフランス人にも有益であると分析している。経済・社会活動に必要な社会資本や歳出の基礎部分は、人口の規模に比例せず一定の額が支出されるため、外国人の受け入れによって一層規模の大きな人口が負担することになり、1人当たりの負担する額が低下する。また、経済規模の拡大は国際競争力の強化に繋がると分析している。

さらに、外国出身者の経済活動上の能力や行動がフランス人と同等であれば、国民一人当たりGDPに変化は見られないものの、GDPは人口増加分拡大することを指摘している。この根拠として挙げているのが、アルジェリア独立後の1962年に、フランス人が多く引き揚げたことによって労働力人口が1.6%増加した経験である。自国民と非常に類似した特性を持つ帰国者が流入することによる、経済の主要な指標への統計的に有意なほどの影響はなかったという¹⁸。

ただ、一般的にはフランス人と外国出身者は経済活動上の能力や行動が同じではない。職業能力は、フランス人と比べて低い場合が多く、そのため外国出身者が失業する可能性もフランス人と比べて高い（第2節1.（2）参照）。労働力率や出生率についてもフランス人と外国出身者では状況が異なる¹⁹。外国出身者は収入の一部を母国の家族などに送金する者もいるため、フランス国内での消費や貯蓄の行動も異なる²⁰。

ただ、外国出身者の中には、技能の極めて高い人材もいる。その高い生産性が一人当たりGDPの増大に繋がる可能性も指摘している。また、高い技能がなくてもフランス人を補完する能力を持っている外国出身者は、国民一人当たりGDPを増大させる可能性があることを示している。フランスにおける典型的な例として、農業の季節労働者を挙げている。収穫時などの繁忙期に多くの外国人季節労働者が就労することで、フランスの農業が発展していると考えられている。つまり、外国出身者は熟練技能の点だけでなく、フランス国民では十分に供給されない分野において一定の期間一定の労働力が提供されるという点について、受け入れ国においてフランス国民に対して優位性を持っている場合もある。この点について、フランスの経済においてフランス国民に対して補完的性質があると指摘している。

D'Albis et al. (2013)²¹は、1994年から2008年にかけてフランスが受け入れた外国人のうち、1年以上の滞在許可証を取得した者の大部分は外国出身者の家族（家族呼び寄せや配偶者への帯同など）²²であることに着目し、外国人受け入れによるGDPへの影響を分析してい

¹⁸ この他に、1962年のフランスにおける人口増加の影響に関する研究として、Hunt (1992) がある。

¹⁹ 1999年時点の数値として、フランス人の出生率が1.9人だったのに対して、外国人は2.4人だったことが例に挙げられている（D'Albis et al. (2013)の16ページ参照。

²⁰ Ministère de l'économie(2006)の16ページ参照。

²¹ パリ第1大学教授らによる研究。

²² 「immigration familiale」のことであり、一般的には家族移民と訳される。

る。この論文では、ベクトル自己回帰（VAR : Vector Autoregressive）モデルに基づいて、外国出身者比率（新規入国者のフランス居住者に占める割合）と、国民一人当たりGDPの関係を分析している。このモデルでは「一人当たりGDP」と「失業率」「外国出身者の比率」の変数によるモデルを構築し、それぞれの過去のデータの変化に基づいた推計を行っている。分析の結果、ヨーロッパ諸国以外からの外国出身者は、一人当たりGDPの増加に貢献したと結論付けている。すなわち、外国出身者は国民の生活水準の向上へ寄与しているとしている。外国出身者比率、とりわけ外国出身者の家族の比率は、国民一人当たりのGDPにプラスの効果があり、しかも統計的に有意であることが実証されている。外国出身者比率の1%の上昇は、1年後の一人当たりGDPを0.017~0.02%増加させる効果があると推計している²³。

c. 賃金及び失業（雇用）に与える影響

Ministère de l'économie（2006）は、外国出身者受け入れの労働市場への影響として、賃金と就業率・失業率への影響は小さいものの、マイナスの影響の可能性を指摘している。外国出身者が増えることによって賃金及び就業率へ与える影響は、労働市場における雇用が流動的か否かの度合いによって異なる。アメリカと比べてヨーロッパは労働市場が流動的ではないという現状を踏まえると、外国人の受け入れによる労働市場への影響は賃金の低下ではなく、失業を引き起こす傾向があると言える。ただ、この影響の現れ方は熟練労働者と非熟練労働者では異なるだろうという見解が示されている。フランスでは最低賃金が他の国に比べて高い水準にあり、均衡賃金（au salaire d'équilibre.）との差が相対的に小さい。すなわち最低賃金に近い水準で就労する非熟練労働者の賃金水準が相対的に高い。非熟練労働者の外国出身者が増加し、労働供給が増大した場合に、企業は非熟練労働者の賃金が高い水準にあるため、非熟練労働者の雇用を吸収することができず、失業者が増加することになる。そのため外国人の受け入れは、フランス人の雇用に対してわずかながらマイナスの影響が見られるとしている²⁴。その一方で、賃金上昇や低下が起こりやすい労働者層の場合、労働供給の増大の結果として賃金が低下することで市場が調整され、失業者が増えるような影響は出ないとする。これは、熟練労働者について起こりうるケースである。Borjas（1999）で用いられているシミュレーション分析の手法に基づくと、フランスでは5万人の外国出身者が増加（労働力人口の0.18%増加）することによって、賃金が0.04%から0.18%低下すると推計している²⁵。ただ、これにはフランス人と外国出身者の労働市場における代替性の度合いが関係している。つまり、フランス人の労働力を補完する能力を持っている場合は、賃金や就業率の低下はわずかであるか、場合によっては相殺されるとも指摘している。

また、D'Albis et al.（2013）は、外国出身者の増加による失業や雇用への影響はないとし

²³ D'Albis et al.（2013）の14ページ参照。

²⁴ Ministère de l'économie(2006)の18ページ参照。

²⁵ Ministère de l'économie(2006)の19ページ及び46ページ参照。

ている²⁶。外国人の受け入れが失業率にネガティブな影響を及ぼしている数値が確認できるが、統計的に有意な結果が得られなかったとしている²⁷。さらに、Gross（2002）によると外国人受け入れは短期的に失業率を上昇させるものの、中長期的には失業率を低下させていると述べている。失業率が低下する理由としては、労働需要が次第に増加し調整がなされていくことをひとつの要因として挙げている。

d. 財政に与える影響

Ministère de l'économie（2006）は、外国出身者の財政への影響について、プラスとマイナスの双方の効果が考えられ、差し引きした結果としての影響はどちらとも言えないとしている。短期的に見れば、外国出身者は子供が多いため公費負担の教育費が多いことや、低賃金の職種で就労する労働者が多いため、租税・社会保障制度を通じた再分配が増加することが考えられる。こうした外国出身の労働者に着目すれば、財政支出の大きさに比べて、税・社会保険料拠出額は少ないため支出超過となる。ただ、高度人材が多い場合などは、税・社会保険料拠出額が多い一方、公的扶助制度等の利用は少ないため、財政へはプラスの影響があると考えられる。長期的に見れば、フランスでの社会生活に定着しフランス人より高い収入を得ることができる職種に就く外国人の存在も想定されると指摘する。また、外国出身者の一部は、労働市場から引退した後、出身国に戻る者もあり、それが（高齢者）医療費の削減などにつながるという分析をしている²⁸。

Rapoport（2010）²⁹では、非ヨーロッパ系の外国出身者は、失業保障制度の諸手当を受給する確率がフランス人の1.7倍、生活保護³⁰を受給する確率は3.6倍、住宅手当を受給する確率はマグレブ諸国出身者で3倍、その他アフリカ諸国出身者で1.8倍に上っているとしている³¹。しかしながら、生産年齢人口の割合は外国出身者の方がフランス人よりも高いという点で、税・社会保険料拠出が多く、歳入に寄与しているとも考えることもできる。それと同時に、平均寿命が短いことなどから、医療・年金部門での支出は抑制されていると指摘している³²。このような外国出身者の特徴を踏まえ、世代会計という手法に基づいて、年齢の変化や教育レベルの変化を加味した動態的な分析をした結果、外国出身者の税収³³への貢献は約39億ユーロであり、収支差ではおよそ120億ユーロ（2005年）の負担超過と試算している³⁴。

²⁶ D'Albis et al. (2013) では、移民の人口に対する比率の上昇が、失業率に与える影響を分析した結果、6 ヶ月後、19 ヶ月後にネガティブな影響があることが確認できたが、家族移動の場合に限定する等の条件を変えると、統計的に有意な分析結果は得られないとしている（11 ページ、13 ページ、16 ページ参照）。

²⁷ 経済的移動の場合と家族移動の場合、あるいは流入後の期間の長さといった条件の違いでの比較分析の結果。

²⁸ Ministère de l'économie(2006)の 20 ページ参照。ただし、この部分の分析に事例として挙げられているのは米国の分析結果が反映している

²⁹ リール大学の研究チームによる成果。

³⁰ 研究実施当時の RMI であり、現在では RSA に相当する。

³¹ Rapoport (2010)の 4 ページ参照。

³² Rapoport (2010)の 5 ページ、134 ページ参照。

³³ 公的会計に関する分析であり、国や地方の一般会計と社会保険特別会計の合計である。

³⁴ Rapoport (2010)の 121 ページ参照。

その他、外国人に関連する財政支出額推計に関する研究として、Bichot (2006) ³⁵がある。外国出身者の教育や社会保障、住居、治安維持などに支出された費用は、2005年分の推計として少なくとも242億ユーロに上るとしている³⁶。242億ユーロの内訳として挙げているのは、犯罪対応・予防関連費用として44億7,000万ユーロ、初等中等教育関連の費用として94億2,000万ユーロ、高等教育関連の費用として4億4,000万ユーロ、社会保護関連費用として85億ユーロ、住宅・都市整備関連として9億ユーロ、公共交通サービス関連費用として5億ユーロである。また、犯罪対応・予防関連費用の積算には、警察、治安維持、刑事訴訟（犯罪の有罪件数のうち外国人関連の比率から算出）、刑務所運営費用（刑務所で収監されている者の割合から算出）などに基づき算出したとしている。ただし、外国出身者の財源への貢献分、すなわち、税・社会保険料拠出額は明らかにしていない。

2. 社会保障制度への影響

(1) 社会保障制度³⁷

フランスの社会保障制度は、原則としてフランス人と外国人の合法滞在者を区別しない。合法滞在の外国人の場合、雇用主が社会保障費を負担しており、疾病、年金、失業手当等、すべてフランス人と同等の支給対象となっている。これに対して、不法の外国人労働者の場合には、通常、社会保障の対象にはならない。

合法滞在の外国人は、年金や医療保険、子どもに対する養育費としての家族給付（子どもにはフランスへの滞在要件あり）等、拠出制の給付を受給できる。無拠出制の給付については、労働市場への復帰が当面期待されていない者に対する給付には、成人障害者手当(AAH)等を除き、国籍要件が付されている。一方、労働市場への復帰が見込まれる者への給付である積極的連帯所得手当(RSA)（生活保護に相当）等には、国籍要件は存在しない。なお、年金若しくは労働災害及び職業病、又は親が社会保障の被保険者である未成年者の医療保険（疾病・出産・死亡）に関しては、不法滞在者であっても受給できる。

3. 公共サービスへの影響

(1) 住宅支援³⁸

外国人世帯の多くは、集合住宅や社会賃貸住宅等に居住している場合が多い。少々データが古いが、1999年の調査時点の数値として、フランス国内で外国人人口の最も多いイル・ド・フランス（首都パリを中心とした8つの県から成り立つ地域圏）の外国出身者の住宅状況を

³⁵ リヨン第3大学教授の研究結果。この論文の発行元であるトマス・モア研究所は、ブリュッセルとパリに拠点をおく欧州の独立系シンクタンクである。設立は2004年。研究領域は、ヨーロッパの制度・政策、経済・国際金融、社会・政治、国際ビジネス等にわたる。

³⁶ Bichot (2006)の15ページ参照。

³⁷ 堤 健造 (2008) を参照。

³⁸ 労働政策研究・研修機構編 (2006) 参照。

みると、外国出身者世帯の61.3%が賃貸住宅に居住している。さらに、公営適正家賃住宅（HLM: Habitation à Loyer Modere）の集合住宅に居住しているケースが非常に多く、イル・ド・フランスの全世帯平均では賃貸住宅の居住者の24.3%がHLM居住者であるのに対して、外国出身者では30.5%である。また、出身国により住宅環境は異なり、ヨーロッパ出身者（47.5%）と東南アジア出身者（47.3%）の住宅の保有状況はイル・ド・フランスの全世帯平均（44.3%）より高く、特にイタリア出身者はフランスで生活し始めてから歴史が長いことと、建築業に就いている外国出身者が多いこともあり持ち家率は63.0%と非常に高い。アフリカ出身者は75.9%が賃貸住宅に居住しており、さらに程度に差はあるものの約半数がHLMの集合住宅に居住している。フランスにおける住宅保障をみると、HLMへの入居は、フランス人、外国人に関係なく住宅困窮度の高い者からという規則が適用されている。

（２）社会統合政策

a. 「受け入れ・統合契約（contrat d'accueil et d'intégration）」³⁹

「受け入れ・統合契約」は、外国人に対する市民教育、言語教育を推進することによって、外国人がフランス社会にとけこみ、フランス的思考方を身につけることを目的としている。

2003年7月以降、外国人の社会統合に関する公的政策を具体化するものとして「受け入れ・統合契約」が施行されている。永続的な定住の観点から、少しでも早期にフランス社会にとけこむことを目的に、新たに入国した外国人に対して「受け入れ・統合契約」が提示される。県知事と個々人が契約を締結するかたちをとり、社会統合のための積極的な取り組みに対する双方の義務は、同契約書に具体的に記されている。すべての給付は無料で行われる。契約の締結に伴って、フランス共和国は当該外国人に対して以下の提供を保障する。(1) 受け入れのための説明会、(2) 滞在資格の交付を可能にする健康診断、(3) 社会的、言語的な位置づけを行うソーシャルエディターとの個別面談、(4) ソーシャルワーカーとの面談と個別の社会的支援、(5) フランス共和国の大原則と基本的権利、フランスの諸制度を提示する市民教育、(6) 新規入国者のニーズに応じた言語教育、(7) 公的雇用サービスや職業訓練へのアクセスに関する情報の提供、(8) 医療、学校、住居、職業訓練や雇用といったテーマごとのニーズに応じた情報提供、(9) 外国人が抱えている諸問題に対する支援や評価、である。

一方、契約を締結した外国人は国に対して以下の義務を負う。(1) 市民教育講座に参加すること、(2) 命じられた言語教育を受けること、(3) 本契約のフォロー・アップを可能とするために、決められた面談に赴くこと、である。

「受け入れ・統合契約」は、2005年1月18日以降、滞在許可証の発行は当該外国人が共和国に統合されることが条件となっており、「受け入れ・統合契約」にサインすることが滞在許可証発行の条件となっている。

³⁹ 労働政策研究・研修機構編（2006）参照。

b. 外国人に対する教育⁴⁰

1995年までフランス政府は外国人の成人への教育に対して、原則として関与してこなかった。フランスにおける教育は国民教育省の管轄にあり、国民教育省は16歳以下の子供に対してのみ国の教育義務が発生するとの考えに基づき、16歳以上の居住者に対しては、国の教育義務が発生しないと考えてきたためである。その結果、1995年までは外国人を対象とした教育は民間団体によるボランティアなどで行われるものに限られていた。しかし1995年以降、政府は外国人受け入れ政策を転換し、成人への教育を実施しているアソシアシオン（非営利団体）に公的助成を行うとともに、2003年以降は「受け入れ・統合契約」に伴う市民教育、言語教育を推進している。

市民教育とは、当該外国人に対してフランス国民としての教育を施すことを目的とした教育であり、その内容はフランスの共和国としての共和制と非宗教主義の原則を尊重し、さらに民主主義の原則、男女同権などを外国人に認識してもらうための教育である。言語教育はフランス語能力が十分でないと判断された場合のフランス語教育であり、受け入れプラットホームで行われるソーシャルエディター、ソーシャルワーカーとの会話、及び外部教育機関による言語能力テストによって受講対象者を選別している。受講時間数は、評価結果をもとに決められ、当該外国人の言語能力レベルに応じて300～500時間のフランス語教育が実施される。

市民教育及び言語教育の受講後には、市民教育講座への参加を証明する証明書、受講した語学教育のコースに応じて習得したフランス語の能力レベルを法的に認める政府発行の証明書がそれぞれ交付される。

フランス滞在上の資格はフランス人だが外国人の子女のために必要とされる教育もある。フランス国内で出生した外国人の子供たちは、出生主義によりフランス国籍を取得している。そうした子どもたちは、両親の出身国の言葉や文化を家庭で受け継ぐ一方で、フランス社会のなかでフランス人として生活している。フランスにおける外国人の子女に対する教育政策として、ニューカマーならびにロマ人（ジプシー）⁴¹の教育問題のためのCASNAV（Centre Académique pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et des enfants du Voyage、ニューカマーならびにロマ人の子どものための修学センター）が挙げられる。

c. 国籍取得手続きにおける社会統合政策

第1節3. の最近の動向において既述のとおり、ヴァルス内相（当時）によって2012年10月16日、国籍取得の手続きに関する新たな通達が出されたが、この通達には国籍取得手続きにおける社会統合の新たな方策が示されている。

⁴⁰ 労働政策研究・研修機構編（2006）参照。

⁴¹ 14世紀以降にインドから欧州に向けて移動してきたとされるインド・ヨーロッパ語系ロマニー語を話す人々。以前は「ジプシー」などと呼ばれたが、差別的な意味合いもあるため、現在では「ロマ人」と呼ばれる。

フランスでは、外国人が国籍取得の申請をする場合、原則として次の4要件が必要となる。
 (1) 成人(18歳以上)であること、(2) 申請時とそれ以前の5年間フランスに居住していること、(3) 安定した就労生活を送っていること、(4) フランス社会に定着していること(フランス語力や共和国の価値に対する理解があること)である。

手続きとしては、国籍取得希望者が必要書類を居住地の県庁へ提出し(手数料として、55ユーロを納付する必要がある)、書類審査を受け、面接調査(聞き取り調査)、最終審査などを経て、18カ月以内に結果が通知されることになっている。

このような状況を踏まえて、ヴァルス内相は2012年10月16日付けで、国籍取得手続きに関する通達を出した。この通達では、従来の帰化審査の過程で申請者の実際の状況を見逃している場合があったり、有資格者の帰化条件を意図的に厳しくしていることもあったことを認めている。その上で、帰化申請書類の審査は、民法典21-16条及びそれ以下の条項で定められる条件に基づいて行われており、国籍付与(帰化)の基準が透明性を持ち、公正なものなくてはならないとしている。

この通達では、(1) 安定した就労生活、(2) 25歳以下の若年者、(3) 新卒者・学生、(4) 国籍取得に必要なフランス滞在年数、(5) 65歳以上の語学力の評価について、(6) フランスの歴史及び文化、社会に関する知識と、フランス共和国の原則及び基本的な価値に関する理解についての評価などに関する詳細を定めている。

(3) 医療費に与える影響⁴²

INSEE(2012)によると、医療費について、外国出身者とフランス人の間で違いはほとんど見られないとしている⁴³。また、45歳以上で予防接種や血圧測定など、予防的な措置を受ける者の比率も、外国出身者とフランス人でほとんど変わらない。ただ、外国出身者が病院(公立病院)や一般医に掛かることがフランス人より多いのに対して、専門医に掛かる者の割合はフランス人より低いという違いがある。

【参考資料】

高山直也(2006)「フランスにおける不法移民対策と社会統合」『外国の立法』230(2006.11) 国立国会図書館調査及び立法考査局

(<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/230/023003.pdf>)

堤 健造(2008)「2 外国人と社会保障」『総合調査「人口減少社会の外国人問題」』国立国会図書館・調査資料(<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2008/20080110.pdf>)

前田研究会(2014)「帰国支援という名の強制退去—諸外国の制度との比較から—」『法律学研究』(51号)、慶應義塾大学法学部法律学科ゼミナール委員会

(http://www.clb.law.mita.keio.ac.jp/j-committee/index.html/_src/sc2050/91o93c8ca48b8689ef.pdf)

労働政策研究・研修機構編(2006)『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合：独・仏・英・伊・蘭 5 カ国比較調査』労働政策研究報告書 No.59、労働政策研究・研修機構

Bichot, Jacques, 2006, « Immigration : quels coûts pour les finances publiques ? Essai d'évaluation pour la

⁴² 本項目を執筆するにあたって、藤本玲氏(パリ・デカルト大学(パリ第5大学)博士課程)の協力を得た。

⁴³ INSEE(2012)の232ページ参照。

- France, Deuxième édition », Les Notes, no 6, L'Institut Thomas More, août 2006
- Borjas, George J., 1999, "The Economic Analysis of Immigration", in Orley Ashenfelter and David Card (ed.), *The Handbook of Labor Economics*, Elsevier Science B. V., Vol. 3A, Chapter 28, pp. 1697-1760.
- Bretin, Emmanuel., 2004, « La croissance potentielle de l'économie française de moyen-long terme », DPAE, Direction de la Prévision, n° 48 – septembre 2004.
(<https://www.tresor.economie.gouv.fr/file/326741>)
- D'Albis, Hippolyte; Boubtane, Ekrame et Coulibaly Dramane, 2013, « Immigration et croissance économique en France entre 1994 et 2008 », Etudes et Documents n° 05, CERDI Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CNRS - Université d'Auvergne), janvier 2013
- Gross, Dominique M., 2002, "Three Million Foreigners, Three Million Unemployed? Immigration Follows and the Labor Market in France." *Applied Economics*. Vol. 34. No. 16. pp. 1969-1983.
- Hunt, Jennifer, 1992, "The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 45, No. 3, pp. 556-572.
- INSEE, 2012, « Immigrés et descendants d'immigrés en France, édition 2012 », Insee Références - Édition 2012, INSEE, octobre 2012
- Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, 2006, « Immigration sélective et besoins de l'économie française », Rapport, ministère de l'économie des finances et de l'industrie, janvier
- Ministère de l'Intérieur, 2015, « L'admission au séjour - les titres de séjour », 15 janvier 2015
- Minni, Claude et Okba, Mahrez, 2012, « Emploi et chômage des immigrés en 2011 », Dares Analyses, 2012-077, Dares du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, octobre 2012
- Rapoport, Hillel (Dir.), 2010, « Migrations et protection sociale : étude sur les liens et les impacts de court et long terme », Rapport pour la Drees-Mire, Laboratoire Equippe des Universités de Lille, juillet 2010
- Secretariat general du comite interministeriel de controle de l'immigration (SGCIC), 2008, "Rapport au parlement, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration", Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, décembre 2008
(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000036/0000.pdf>)
- Secretariat general du comite interministeriel de controle de l'immigration (SGCIC), 2011a, "Rapport au parlement, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration", Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, mars 2011
(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000189/0000.pdf>)
- Secretariat general du comite interministeriel de controle de l'immigration (SGCIC), 2011b, "Rapport au parlement, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration", Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, décembre 2011
(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000036/0000.pdf>)

第4章 アメリカ

第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況

1. 背景

アメリカは、移民を中心として建国された歴史的経緯を持つ。

そのため、永住権を付与することと、期間を定めた就労査証を付与することとの二本立てで制度が設計されてきた。そのうち、永住権を付与することで移民として受け入れることが制度の柱となっている。査証を取得して就労する労働者も特定の条件をクリアすれば、永住権、そして市民権を取得する道も用意されている。

外国人労働者の受け入れに関する基本的な制度設計はこの二本立てだが、不法滞在の状態にある外国人労働者とその家族の扱いにおいて、たびたび特別な措置を講じてきた。具体的には、永住権も就労査証も持たずに不法に入国する、もしくは就労可能な期間をこえて不法に滞在し続ける外国人労働者とその家族、および不法滞在の状態にある外国人がアメリカ滞在中に生まれた子供に合法的に滞在する道を開くことだった。

したがって、外国人労働者の受け入れ制度は、移民、期間を定めた就労、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する特別措置という三つの施策のなかで動いてきたのである。

2013年6月27日に連邦議会上院を通過したものの、会期の終了により廃案となった法案が「国境安全、経済機会、および移民近代化法（Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act, S.744）」である。この法案は、共和党マケイン上院議員を筆頭に超党派の議員8名が提出したことから、別名でギャング・オブ・エイト移民法と呼ばれている。

その内容は、①不法滞在の状況にある外国人労働者に暫定移民登録（RPI：Registered Provisional Immigrant）をさせ、将来的に永住権を付与する道を開くこと、②16歳未満で渡米して高校卒業もしくは高校卒業認定試験（GED）に合格した者に永住権（グリーンカード）支給の道を開くこと、③家族の呼び寄せ手続きの迅速化、および規制強化、④国境警備の強化、の四つからなる。

RPIの申し込みは、罰金として1,000ドルと身辺チェックが必要になる。申し込みが受理され審査に通れば、6年間の滞在が許可され、6年後に再び同様の審査が必要になる。最初の申請から10年で1,000ドルの罰金を再び払い、永住権（グリーンカード）の申し込みが可能となる。審査に通ればそれから3年後にグリーンカードが支給される。

16歳未満の若年者のRPIの申請には1,000ドルの罰金の支払が免除される代わりに、2年間の大学在籍もしくは4年間の軍務が必要となり、あわせて身辺調査、英語能力試験、米国市民としての常識試験に合格しなければならない。PRIが受理されてから5年後に永住権（グリーンカード）の取得が可能であり、永住権取得直後に市民権の申請が認められる。

2014年11月の中間選挙を経て、連邦議会は上院、下院ともに共和党議員が過半数を占めた

ことにより、移民法改革の先行きは難しくなっているとみられている。これを受けて、11月21日にオバマ大統領はPresident Action¹を発表した。その内容は、現在、不法滞在の状態にある外国人の本国への送還を留保するとともに、ホワイトハウスに移民制度改革のための省庁横断的なタスクフォースをつくることなどである。

不法滞在の状態にある外国人で本国への送還が留保されるのは、5年以上米国に滞在し、子供が市民権を持つ、もしくは合法的な滞在査証を有しており、犯罪歴がなくかつ納税の意志があって登録した者に限られる。また、制度改革のためのタスクフォースは、120日以内および1年以内のレポート提出を義務付けている。

2. 制度概要

上記三つの施策はすべて、1924年移民法とその改正法によって制度が設計されてきた。

移民については1924年移民法（Immigration Act of 1924）が、期間を定めた就労は1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952）、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する特別措置は1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）によって実施された。

（1）移民

1924年移民法（Immigration Act of 1924）は出身国別に永住権の割当に制限を設けたが、割当枠は1965年改正移民法（Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965）により撤廃された。1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）は、不法滞在の状態にある外国人労働者に合法的に滞在できる道を開くと同時に、非合法な入国を防ぐ施策が織り込まれた。

非合法な入国を防ぐ施策とともに、不法滞在の状態にある外国人に対する措置として、1996年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）と個人責任及び雇用機会調和法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）により、人道的に配慮が必要な場合をのぞいて社会保障サービスの受給を停止した。

1990年移民法（Immigration Act of 1990）では新たに多様化プログラムを設けた。これは、移民として受け入れた数が少ない国から、永住権希望者を抽選で選ぶものである。

¹ President Actionは、いわゆる大統領令（Executive Order）とは性質が異なる。大統領令は議会に対して法的効力を有するが、President Actionは行政機関を通じて実行可能なものに限られる。どちらも議会や裁判所によって覆すことが可能である。大統領令との違いは、President Actionがより論争を呼ぶような課題を議会で議論と採決を行うように促すことを目的としていることにある。オバマ大統領は、2014年11月のPresident Actionを発表する声明のなかでも、2013年6月に上院で通過した法案の議論の再開と採決を強く促した。

（２）期間を定めた就労

1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952）が、職業能力に基づく査証の発給を定めた。

1990年移民法（Immigration Act of 1990）は、1952年移民及び国籍法で定めた職業能力に基づく基準を、家族の呼び寄せ、職業能力、多様化プログラムの三つに拡大、整備し、高度技能者を対象とした査証、H1Bを新設した（1992年の発給数は6万5,000）。1998年米国の競争力及び労働力改善法（American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998）ではH1Bビザの発給数が拡大されている。

2008年にはリーマン・ブラザーズ証券の破綻を契機にした経済危機を迎えたことで、米国籍を持つ労働者の雇用を守る2009年アメリカ人労働者を雇用する法（Employ American Workers Act）が施行された。これにより、外国人を雇用するために米国籍を持つ労働者を解雇することが禁じられたほか、企業がH1Bビザを持つ外国人を雇用する場合の基準が厳しくなった。

（３）不法滞在の状態にある外国人に対する特別措置

1980年代に中南米諸国から永住権も査証も持たない、もしくは就労可能な期間をこえて不法に滞在し続ける労働者とその家族の数が急増した。こうした外国人労働者に合法的に就労できる道を開いたのが1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）だった。

1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）は非合法に新しく入国することを防ぐ施策が織り込まれていたが、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、その方向が強化された。2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）で国土安全保障省が新設され、査証を持たない外国人労働者の摘発、拘留、本国への送還が拡大した。

ブッシュ政権下の2007年には、移民法改革法案（Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act, S.1348）が連邦議会に提出された。法案は、1986年移民改革法と同じ様な性格をもっていた。その内容は、2007年1月以前に不法入国した外国人滞在者に対して新たなカテゴリーの査証（Z）を付与することで将来的に永住権の道を開くものだった。5,000ドルの罰金と手数料を支払うことで申請が可能で、英語の能力試験で一定の成績を収めることと犯罪歴がないことが条件だった。査証は8年間有効で、その後は500ドルで更新が可能とした。あわせて、H2AとH2Bという技能レベルが低い単純労働者（ゲストワーカー）に対する査証の再発給について規制を強化することが盛り込まれた。議会での議論には結論が出ず、移民法は改正されなかった。

1924年移民法 (Immigration Act of 1924)
1952年移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act of 1952)
1965年改正移民法 (Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965)
1986年移民改革統制法 (Immigration Reform and Control Act of 1986)
1990年移民法 (Immigration Act of 1990)
1996年不法移民改正及び移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996)
1996年個人責任及び雇用機会調和法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)
1998年米国の競争力及び労働力改善法(American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998)
2002年国土安全保障法 (Homeland Security Act of 2002)
2000年21世紀における米国の競争力法(American Competitiveness in the 21st Century Act of 2000)
2004年H-1Bビザ改正法 (H-1B Visa Reform Act of 2004)
2009年アメリカ人労働者を雇用する法 (Employ American Workers Act)

3. 受け入れ状況

永住権を付与する数がビザを発給する数を上回っている。2012年の永住査証の発給数は103万1,631、短期就労査証の発給数は61万1,912だった。

査証の期限が切れた後も国内に不法に滞在している、もしくは査証を持たずに入国して就労している労働者の数が政治的な論点となるほど多いという特徴もある。2007年から現在に至るまで、こうした外国人労働者に就労を許可するビザを発給し、将来的には永住権を付与する道を開くための法改正が議論されているが、いまだ成立をみていない。

(1) 短期就労査証

短期就労査証を保持する労働者数のストックは、2012年度の短期就労者とその家族が3,049,419人、短期就労者と研修生が1,900,582人だった。

図表4-1 短期就労者、研修生、家族の数推移

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
短期就労者	1,785,032	1,560,820	2,613,896	3,153,127	2,817,701
研修生	6,156	4,168	3,078	3,279	4,081
家族	158,507	138,709	199,551	229,369	227,637

2012年度の内訳は、高度技術者向けのH1Bが473,565人、特定地域への看護師H1Cが29人、短期季節農業H2Aが183,860人、短期非農業従事者H2Bが82,921人、研修H3が4,081人、卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人とその家族、O1、O2、P1、P2、P3合計で176,936人、国際文化交流Q2,494人、NAFTA専門家TN739,692人、企業内転勤者L1が498,899人、企業内転勤者の家族L2が218,994人、貿易駐在員・投資駐在員E1、E2、E3が386,472人、報道関係者Iが44,472人だった。

短期就労査証を保持する労働者数のフロー、つまり新規に査証が発給された外国人労働者(H、L、O、P、Q)の合計は、367,305人だった。そのうち、H1Bが135,530人、H2Aが65,345人、H2Bが50,009人、L1が62,430人、O1とO2が15,947人、P1～P3が33,020人、Q1が1,632人だった。そのほか、Hビザ保有者の家族が80,015人、L1の家族が71,782人だった。

企業内転勤や駐在員、その家族等を除くいわゆる短期就労ビザであるHのうち、滞在期間は、H1Bで初回が三年、最長六年までの延長、短期季節農業と短期非農業のH2AとH2Bで初回一年、最長三年までの延長、H3が最長二年となっている。H1Bの申請に際し、雇用主は、連邦労働省に雇用契約の内容や条件に関する労働条件申請書を提出する必要がある。同様にH2Aは雇用主が非移民労働者請願書I-129の提出、H2Bが適格な米国人労働者がいないことを確認する労働省の証明を取得する必要がある。

(2) 合法的移民

永住権査証の発給数は2012年に1,031,631人²で、そのうち雇用関係に基づくものが143,998人だった。雇用関係に基づく永住権取得には優先順位がある。1位が卓越技能労働者、2位が知的労働者、3位が専門職、熟練・非熟練労働者、4位が特別移民、5位が投資家となっている。

(3) 不法滞在の状態にある外国人

続いて不法滞在の状態にある外国人の数である。正確な数字を把握することができないため、アメリカ地域社会調査(ACS; the American Community Survey)による外国生まれの住民の数と国土安全保障省(the Department of Homeland Security)が把握している永住権を取得した移民の数から、国土安全保障省が推計している。

2012年の推計値は1,143万人だった。

² 1,031,631人のうち、米国外在住で新規に取得した者が547,599人、短期就労査証からの変更(Adjustment of Status)が484,072人だった。なお、雇用を条件としたステータス変更の手続きには雇用主による証明や審査により、最短で数ヶ月要するほか、場合によっては米国外に出て申請することが必要である。

図表4-3 未認定の移民人口の入国時期

入国時期	推計人口（2012年1月）	
	人数（単位：人）	%
合計（1980-2011）	11,430,000	100
2005 - 2011	1,540,000	14
2000 - 2004	3,250,000	28
1995 - 1999	2,920,000	26
1990 - 1994	1,720,000	15
1985 - 1989	1,110,000	10
1980 - 1984	890,000	8

出所：the Department of Homeland Security

入国時期は、1980年から84年が89万人で全体の8%、85年から89年が111万人で全体の10%、90年から94年が172万人で全体の15%、95年から99年が292万人で全体の26%、2000年から04年が325万人で全体の28%、05年から11年が154万人で全体の14%だった。全体の54%、617万人を占める1995年から2004年がもっとも多かったことがわかる。こうしたことが、2007年ブッシュ政権下の移民法改革法案、現在審議が続いている「国境安全、経済機会、および移民近代化法」の議論の背景にある。

不法滞在の状態にある外国人のストックは、2000年の850万人、2005年の1,050万人、2006年の1,130万人、2007年の1,180万人と上昇したのち、2008年に1,160万人と下降し、2009年に1,080万人、2010年に1,160万人、2011年に1,150万人、2012年に1,140万人と再び上昇している。なお、2009年までは2000年の国勢調査、2010年からは2010年の国勢調査を使った推計値であり、2000年の国勢調査を基にした2010年の推計値は1,080万人だった。

不法滞在の状態にある外国人は、短期就労査証を保持しないか期限が切れている者のことをいう。こうした外国人が就労している場合、移民税関捜査局（Immigration and Customs Enforcement : ICE）が事業所に立ち入り捜査により検挙し、本国に送還している。

2010年から11年にかけて、アリゾナ、インディアナ、ユタ、ジョージア、アラバマの各州は、不法滞在の状態にある外国人の取り締まりを強化するための州法を制定した。その内容は、雇用する労働者の身元を明らかにする社会保障番号の照合をオンラインで行うことや、州警察による取り締まりの強化を含んでいた。

しかし、2012年に連邦最高裁判所によりそうした州法の大部分が違憲とされた。たとえば、アラバマ州では①証明書類の携帯義務②求職、就労の禁止③不法滞在が疑われる場合の令状なしの逮捕④警官による無作為の確認、の四つが州法に織り込まれていたが、④を除き違憲とされている。

こうした取り締まりにおいても、雇用主が届け出ない、就労可能な知人の情報を使って書類を届けている、といったような場合は取り締まることが難しい。

第2節 外国人労働者受け入れの影響

1. 経済・財政への影響

2007年移民法改革法案とギャング・オブ・エイト移民法案の成立が頓挫するなど、合法、非合法を問わず外国人労働者の存在が米国生まれの労働者の経済的状況を脅かすか否かが対立の論点となっている。賛成側は肯定的なところのみ、反対側は否定的なところのみを強調しており、どちらも長期的に条件が変わった場合について深く検討されているわけではない。中立的な立場からは、短期的には米国生まれの労働者の賃金をわずかに下げるが、経済市場規模が拡大するために長期的にはプラスに働くというようにプラス、マイナスをあわせて考慮している。

(1) 移民研究センター——低学歴低スキル労働者の受け入れはデメリットが大きい

保守系シンクタンク、移民研究センター（Center For Immigration Studies）は合法、不法を問わず移民および外国人の就労に否定的な立場をとっている。

2013年3月に発表した「米国における移民の財務・経済上のインパクト(The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States)」では、移民研究を専門とする労働経済学者、ハーバード・ケネディ・スクールのGeorge Borjas教授の研究成果を引用する。

それによれば、合法であれ不法であれ外国人労働者の存在はアメリカで経済規模を毎年11%（1兆6000億ドル）ずつ押し上げているものの、GDP押し上げ分の97.8%が外国人労働者の賃金と社会福祉のために向けられているとする。

賃金については、毎年推計で4,020億ドルの賃下げを米国生まれのアメリカ人にもたらす一方で、外国人労働者を使用する側の収益又は所得を4,370億ドルほど増加させているとする。外国人労働者が1%増加すると賃金が0.3%下降するとのNational Research Council (NRC) の調査結果も引用している。

雇用については、米国生まれのアメリカ人の人口が増えているにもかかわらず、雇用増のほとんどが外国人に向かっているとする。具体的には2000年の第1四半期から、2013年の第1四半期までの13年間に、16歳から65歳の米国生まれのアメリカ人の生産年齢人口が1,640万人増で、外国人が880万人増だったが、過去13年間の雇用は、米国生まれのアメリカ人が130万人減少する一方、外国人労働者が530万人の増加となっており、雇用増の全てが外国人労働者に向かっているとする。

（２）カリフォルニア大学サンディエゴ校 Gordon Hanson「The Economic Logic or Illegal Immigration」

保守系シンクタンクの移民研究センター、NRC、ヘリテージ財団は低学歴外国人労働者がもたらす米国生まれのアメリカ人に対する賃金、雇用におけるマイナスのインパクトと社会保障と教育における財政負担を強調する。とくに、教育レベルの低さが財政負担を増していることを強調する。その一方で、そうした外国人労働者や子どもに対する職業訓練や教育の効果については語ることはない。つまり、外国人労働者による米国生まれのアメリカ人に対する経済的なマイナスのインパクトのみを強調する。それに対して、カリフォルニア大学サンディエゴ校Gordon Hanson教授はプラス、マイナスの影響を挙げることを通じて、アメリカがかかえる外国人労働者問題の論点を明らかにしようとしている。

ピュー・ヒスパニック・センター（Pew Hispanic Center）が2006年に行った調査では、回答者の53%が不法滞在の状態にある外国人労働者の母国への送還を望んでいる一方で40%がなんらかの保護が与えられるべきだとするように国論を二分しているとする³。

アメリカは過去30年間で外国生まれの人口が増え続けている。その数字は1970年の960万人から3,500万人を超えるほどになっている。全米で均一に外国人労働者が存在しているわけではなく、カリフォルニア州の28%、ニューヨーク州の21%のように州人口の決して少なくない人数を占める州がある一方で、ほとんどいない州もある。これが社会保障費や教育費負担の差を州別に産むことになり、政治的な対立を招く原因だとしている。

合法的に永住権を取得する外国人労働者はハイエンド、不法滞在の状態にある外国人労働者はローエンドの能力という違いもある。移民人口の33%が高卒未満であり、米国生まれの12%と比べれば高い。ローエンドの労働者を必要とするのは、主として農業、グラウンドメンテナンス、建設、食品調理であり、それぞれ45%、34%、26%、24%が外国人労働者となっている。高卒未満の米国生まれのアメリカ人は1960年には50%に達していたが、現在では12%に過ぎず、米国生まれのアメリカ人だけではローエンドの仕事を充足できないのが現実であるとする。

こうした特徴から、外国人労働者の活用における勝者（Winners）は雇用主と消費者であり、敗者（Losers）は競争相手となる労働者だとする。そのうちの最大の勝者は農業事業主、工場事業主、日雇い労働者を活用する建設業者である。

Gordon Hanson教授は、外国人労働者の活用のGDPに与える影響は年率マイナス0.1%だが、経済規模が拡大することにつながるため、外国人労働者の子どもを教育することで最終的には生産性を高めることになるとする。

³ 'The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006'
(<http://www.pewhispanic.org/2006/05/17/the-state-of-american-public-opinion-on-immigration-in-spring-2006-a-review-of-major-surveys/>) 全米の成人男性 2,000 人を対象に 2006 年 2 月 8 日から 3 月 7 日の期間で調査。

（３）移民法改革推進派

ギャング・オブ・エイト移民法を提出した共和党マケイン上院議員の経済ブレーンDouglas Holtz-Eakinはダイナミックスコアリング（Dynamic Scoring）という発想で、移民法改革による10年間の経済効果がGDP成長率を0.9%、10年後の一人あたりGDPを1,700ドル押し上げ、連邦政府の財政赤字を10年間の累積で2兆7,000億ドル減少させると2013年に試算した。

サンフランシスコ連邦銀行、アトランタ連邦銀行もそれぞれレポートを出している。

サンフランシスコ連銀は2010年にGiovanni Periが短期的にも長期的にも外国人労働者が米国生まれのアメリカ人労働者の雇用を奪っている証拠がなく、長期的にはアメリカ生まれの労働者の賃金と生産性を引き上げるとした報告書を出した。

住宅資産を外国人労働者が引き上げているとの報告もある⁴。

外国人労働者は消費者としてアメリカ経済を支えている。また、荒廃しているためにミドルクラスのアメリカ人が住みたがらない地域に不動産を購入するもしくは借家で生活することで、本来であれば空き家となる場所の不動産価値を高めるとともに、その地域の周辺に居住するミドルクラスの居住する不動産価値を高めているとする。

リベラル系シンクタンク、アメリカの進歩センター（Center for American Progress）は不法滞在の状態にある外国人が合法的に就労することや市民権を取得することで、職業訓練や教育を受ける機会が高まるとともに、賃金の高い職に就くことが可能になるために、GDP、米国生まれのアメリカ人の収入、連邦税・州税、外国人労働者の収入、雇用数において、2013年の5年後、10年後で試算をし、早ければ早いほど経済効果が大きいことを指摘した。

２．社会保障制度への影響

（１）移民法改正による外国人に対する社会保障給付適用の除外

1996年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）により、新たに「第5章外国人に対する社会保障給付の制限（TITLE V—RESTRICTIONS ON BENEFITS FOR ALIENS）」が加わった。

第501条は、虐待を受けた外国人社会保障除外の例外（SEC. 501. EXCEPTION TO INELIGIBILITY FOR PUBLIC BENEFITS FOR CERTAIN BATTERED ALIENS.）として、配偶者、親、家族のほかの成員等により虐待を受けた者が必要とする社会保障が受けられることとし、関連して1996年個人責任及び雇用機会調和法第431条が修正された。

第502条では、不法滞在の状態にある外国人に対する自動車運転免許の発給を取りやめる

⁴ Americas Society/Council of the Americans(AS/COA) and Partnership for a New American economy(PNAE)が2013年に発表した調査報告「Immigrants Boost U.S. Economic Vitality through the Housing Market」による。
(<http://www.renewoureconomy.org/research/immigrants-boost-u-s-economic-vitality-through-the-housing-market/>)

パイロットプログラムについて記載されている。第503条は、不法滞在の状態にある外国人が社会保障給付の受領資格を1996年12月1日で失うとした。

第505条は、不法滞在の状態にある外国人が大学等の高等教育機関に進学する際の補助を受ける権利を1998年7月1日以降に失うとした。

第510条は、1977年フードスタンプ法のもとで現在援助を受けている資格のある外国人は、1997年4月1日から同年8月22日までに再認定を受けることになるとした。

市民権もしくは永住査証を申請中の合法的にアメリカに居住する外国人とその保証人の負担を第551条が定めている。市民権もしくは永住査証を取得する前に、外国人が社会保障給付を受けた場合、保証人が給付額を政府機関に返納しなければならない。また、保証人は貧困ラインの125%と同額の金額を生活費として援助する義務があるとする。

貧困層向けの住宅補助受給の制限もある。第576条は、住宅地域開発法第214条の改正をとらない、家族のうち少なくとも一人に受給資格がなければならないとする。

（２）移民に対する社会保障についての財政負担に関する批判

1996年不法移民改正及び移民責任法と個人責任及び雇用機会調和法、住宅地域開発法の改正により、不法滞在の状態にある外国人および市民権と永住権を申請中の外国人のどちらも社会保障給付の適用から除外された。

保守系シンクタンク、移民研究センター（Center For Immigration Studies⁵）は、全米研究評議会（NRC; National Research Council⁶）とヘリテージ財団（the Heritage Foundation）の報告を引用して、合法、不法を問わずアメリカに滞在する外国人に対する財政負担が大きいとする。

NRCは、1997年の研究報告において、外国人世帯が合法であれ不法であれ、1996年の純財政負担が114億ドルから202億ドルの範囲にあることを推計した。この額は教育水準に大きく影響を受けているとしており、高校卒業未満であれば一人あたりの生涯の財政負担は89,000ドル、高校卒業であれば31,000ドルの財政負担となるが、それよりも上の教育を受けている場合は逆に105,000ドルの税収増となるとしている。

ヘリテージ財団は2013年の研究報告において、不法移民は世帯平均で税金の支払よりも14,400ドルほど多くの社会保障給付を受けており、年間総額で550億ドルに達するとしている⁷。とくに不法滞在の状態にある外国人労働者の場合、平均で10年ほどの教育しか受けてお

⁵ 保守系論客である Mark Krikorian 氏が代表を務める。内国歳入法 501C（3）に該当する NPO 組織。

⁶ 1863 年設立の全米科学アカデミーの下で設立された。

⁷ 報告ではどのような世帯が社会保障給付を受けているかについて触れていないが、1996 年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）第 501 条は、虐待を受けた外国人社会保障除外の例外（SEC. 501. EXCEPTION TO INELIGIBILITY FOR PUBLIC BENEFITS FOR CERTAIN BATTERED ALIENS.）として、配偶者、親、家族のほかの成員等により虐待を受けた者が必要とする社会保障が受けられることとし、関連して 1996 年個人責任及び雇用機会調和法第 431 条が修正されており、本報告がとりあげている社会保障は人道的見地から支給が認められているものと考えられる。

らず、そのことが財政支出にもっとも大きな影響を与えているとする。

移民研究センターでも、2004年の研究報告において、不法滞在の状態にある外国人労働者が低学歴の場合、合法化されて社会保障給付を受けられることとなれば、一世帯あたり7,700ドル、合計で年間290億ドルの歳出超過(納税額—社会保障支出)をもたらすことになるとし、移民法改革が政府へ大きな財政負担になると主張している。

3. 公共サービスへの影響

外国人労働者とその家族の社会統合は、市民権を付与するプロセスの帰化テスト(The Naturalization Test)のなかで行なわれる。帰化テストは、歴史や社会について尋ねる市民テスト(Civic Test)と英語テスト(English Test)の二つからなる。

子どもの教育については、1982年のプライラー対ドゥ判決(Plyler v. Doe case)により、公立学校で無償の教育を受ける権利があることが最高裁で確認されている。

各州の教育省や教育委員会は連邦政府の助成金により、外国人の子弟に対する教育をすすめている。管轄は連邦教育省となっている。

連邦教育省には、成人教育と移民の社会統合を目的とする部門もある。職業および成人教育局(Office of Vocational and Adult Education)である。主要な事業は、①効果的でイノベティブな英語教育プログラムへの移民のアクセスの改善、②市民権取得へ向けた道筋へ移民をサポートすること、③教育訓練による移民のキャリア開発の支援である。

4. その他

永住権、期間を定めた就労はアメリカで継続的に行なわれてきた施策である。しかしながら、歴史をたどれば1882年中国人労働者排斥法(Chinese Exclusion Act of 1882)により中国人労働者の就労と移民に制限を設けたことに加え、1924年移民法では南ヨーロッパ、東ヨーロッパからの移民の制限、および日本からの移民の排除が織り込まれたことがある。これらは、仕事を奪われることを危惧した白人労働者による移民排斥運動を背景としている。南ヨーロッパおよび東ヨーロッパを含む非白人に対する差別的な取り扱いが1943年に廃止されるまで続いた。

非白人に対する差別的な取扱いはなくなったとしても、アメリカ国籍を持つ労働者の雇用を脅かす恐れのあるような外国人労働者の受け入れにいては、制限が設けられている。それが、米国籍を持つ労働者の雇用を守る2009年アメリカ人労働者を雇用する法(Employ American Workers Act)である。この法律により、外国人労働者を雇用するために米国籍を持つ労働者を解雇することが禁じられたほか、H1Bビザを持つ外国人を雇用するための基準が厳格なものとなった。これは、2008年のリーマン・ショックによる経済不況がもたらした雇用不安を背景にしたものである。

つまりは、高度技術者や短期季節農業従事者、短期非農業従事者のように高度、単純間わ

ず、アメリカにとって必要不可欠な人材についての移民であっても、アメリカ国籍を持つ労働者の雇用を脅かす恐れがあるとする社会情勢や世論によって外国人労働者の受け入れに制限が設けられてきたのである。こうした制限の必要性についての客観的な根拠は見つけることができない。

このような社会情勢や世論の背景は、アメリカの移民の歴史からも指摘することができる。スグルー（2002）は、デトロイト市を舞台に後発移民がそれ以前の移民の仕事や居住地域を引き継ぐとともに、後発移民が絶えず過酷な状況に置かれていることを明らかにした。こうしたことは、渡米してくる移民の出身国が時代の経過とともに移り変わってきたことを意味している。移民は出身国別に仕事と居住地域が分かれている。先発の移民は、在住年数が長くなると、当初手にしていた単純低賃金労働から熟練労働や知識労働へとステップアップしていく。それとともに、居住地域もレベルアップしていくのである。そうすると、それまでの仕事と居住地域を後発の移民が引き継ぐ。しかし、アフリカ系、メキシコや中南米からのラテン系の移民は仕事も居住地域もレベルアップすることなく継続し、それが人種的な分断や貧困の原因となっているとスグルー（2002）は説明したのである。

こうした社会情勢や世論は、移民や期間を定めた就労に従事する外国人労働者よりもむしろ、不法滞在の状態にある外国人労働者に対して向けられていることが近年の特徴である。2001年9月11日の同時多発テロ事件後に設立された2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）に基づく国土安全保障省による、査証を持たない外国人労働者の摘発、拘留、本国への送還の拡大や、2010年から11年にかけてのアリゾナ、インディアナ、ユタ、ジョージア、アラバマの各州による不法滞在の状態にある外国人の取り締まりを強化するための州法制定の動きはそうした社会情勢や世論を色濃くあらわしている。かつての南ヨーロッパおよび東ヨーロッパを含む非白人に対する差別的な取り扱いが、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する反感へと移ってきたと言えよう。

一方で、1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）で不法滞在の状態にある外国人労働者に就労や市民権を獲得する道を開いたことがあるように、すでに国内に大量に居住して、家族やコミュニティを形成する不法滞在の状態にある外国人労働者を一定の条件の下に受け入れるべきだとする論調も根強く存在する。

上記のようなことから、アメリカにおける外国人労働者の受け入れに対する各方面への影響は客観的、中立的な立場からのものを見出すことが難しい状況となっている。不法滞在の状態にある外国人労働者に特別な措置を講じて合法的な就労、もしくは滞在の道を開くことに反対の立場であれば、経済・財政、社会保障、公共サービスのあらゆる面においてマイナスの影響を強調し、賛成の立場であれば、経済・財政の面でプラスの影響を強調するのである。両者の主張は平行線をたどり、妥協点を探ることは難しい。どちらの統計データもそれぞれの主張を支えるために活用されているが、両者の主張に基づくプラスとマイナスの影響を列記したところで、それが中庸であるわけではない。結局のところ、政治的な判断に委ね

られている。

そうした情勢とは別に、建設労働者を組織する労働組合やサービス産業で働く労働者を組織する労働組合は、組織すべき労働者が不法滞在の状態にあるかどうかの判別がつきにくいほど多くなっているという状況に直面している。そうした労働者を組織しなければ労働組合としての組織体制を維持することが難しくなっているといえる。建設労働者のなかでも、日雇い労働者は不法滞在の状態にある外国人が雇用されることが多いが、そうした人の権利擁護や労働条件向上のために活動している組織としてNational Day Laborer Organizing Network (NDLON) があり、建設労働者の労働組合LIUNAと提携して、不法滞在の状態にある労働者に合法的な就労、もしくは滞在の道を開くロビー活動を展開している。NDLONは労働組合ではない。

そのほか、不法滞在の状態にある外国人の子供の教育資金を支援することや、教育の支援、就業支援といった活動をするNPOが全米中で活動している。

第3節 地方自治体の事例

労働政策研究・研修機構は2014年に刊行した「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズング」に関連して、2013年8月、連邦労働省に訪問調査を行っている。その場では外国人労働者の扱いについても聞いた。不法滞在の状態にある外国人労働者に市民権を付与する道が開かれるような移民法改正が今後実施されたならば、職業訓練や職業斡旋の対象となる膨大な数の労働者が突然に出現することになるが、その準備はまったくできていないとのことであった。

職業訓練と職業斡旋のみならず、合法的な移民の受け入れに関する実務は連邦政府ではなく各州政府に委ねられている。全米50州それぞれで独自の取り組みが行われているが、そのうちミシガン州を取り上げたい。

ミシガン州は10年に一度実施される国勢調査で2010年に唯一人口が減少した州であり、2040年までに65歳以上人口が州の25%となると推計されている。かつては製造業が州の中心産業であったが、製造業の衰退のなかで州の人口が減少してきた。この状況で、州経済を活性化させ、人口を再び増加へと転じる施策として、合法的な移民および外国人労働者を積極的に活用するために、リック・シュナイダー州知事(共和党)は、2014年に州知事令(Executive Order)でMichigan Office For New Americansを立ち上げた。

Michigan Office For New Americansは、ミシガン州の事業の成功や起業、農業や観光業の振興や人口の増加、経済の活力、文化の多様性等にとって移民の受け入れが重要だとの認識のもとに設立された。2014年1月にミシガン大学で行われたプレゼンテーションの資料(Michigan: Where Your Future Begins)によれば、ミシガン州では2018年までに27万4,000人の科学技術人材(STEM)が不足し、ヘルスケア分野で看護師が2020年には1万8,300人の不足、医者の方分の一以上が現在60歳以上と高齢化、医学部卒業生の半数以上が州外に流

出している。

移民がこうした状況を変えることができる根拠として、Michigan Office For New Americansは、次のような教育水準の高さと企業数をあげる。

- ・ 2009年に25歳以上で大学卒以上の学位を有する人の割合は、外国生まれの人が36.6%であったのに対して、アメリカ国内で生まれた人は24.7%だった。
- ・ ミシガン州には26,926人の外国籍の学生がおり、州に8億2,300万ドルの経済効果をもたらしている。
- ・ ミシガン州の工学博士号取得者の6割以上が外国生まれである。
- ・ 2010年に移民が所有する企業の純利益は18億ドルだった。
- ・ 2006年から2010年で起業した移民の数は30,233人である。
- ・ ミシガン州の事業主のうち、10.4%が移民である

そのうえで、ミシガン州は雇用に基づくEBビザ（Employment Based Visa）による外国人労働者の受け入れを求めている。EBビザは合法的な永住権を保証する、つまりは移民を目的とする外国人労働者に付与するものである。

とくに1967年の黒人暴動で荒廃したままとなっており、人口の減少が続くデトロイト市の復興を目的として、オバマ政権に5年間で50,000人のEBビザ取得者の受け入れを求めている。最初の一年間はパイロットプログラムとして5,000人、二年目から四年目までに10,000人、最終年に15,000人を受け入れるという計画となっている。そのなかでも、特に必要としているのが上級学位を保有し特別な技能を有する労働者に付与されるEB-2ビザ所持者である。

こうした高技能労働者への潜在的な可能性は、2011－2012年度で州内の15の公立大学を卒業した6,479名の卒業生、2012年秋に在学中の21,032人の学生、2013年に受け入れた4,658人の難民にあるとしている。

経済振興と人口増を目的とした移民受け入れを五カ年で実施するための機関が、Michigan Office For New Americansである。具体的には、職業紹介・斡旋、起業支援、各種政府機関との連携および手続き窓口の紹介といった業務を担う。

下記は、Michigan Office For New Americansがウェブサイト上で提供している、新しくミシガン州にやってきた移民が必要なる手続きについての窓口と手続き方法を記したサイトへのリンクの一覧である。

職業紹介・斡旋、起業支援（Employment Services）

Global Talent Retention Initiative Career Center

Job Search for Skilled Immigrants - Upwardly Global

MEDC Talent Connect

Michigan Skilled and Professional licensing guides for Immigrants

Migrant, Immigrant and Seasonal Worker Services

Starting A Company in Michigan - Access to Capital

政府機関 (Government Agencies and Programs)

Ethnic Commissions at Michigan Department of Civil Rights

How do I print off my electronic I-94 card

Michigan Department of Civil Rights

Michigan Department of Licensing & Regulatory Affairs

Migrant, Immigrant and Seasonal Worker Services

Refugee Assistance Services (State of Michigan)

Secretary of State Driver's Licenses and ID cards

State of Michigan EB-5 Regional Center

Traveler Redress Inquiry Program for issues experienced at travel screenings at airports, train stations or US Ports of Entry

US Citizenship & Immigration Services (USCIS)

US Customs & Border Protection (CBP)

US Department of Labor's Office of Foreign Labor Certification

US Department of State (DOS)

USCIS Detroit District Office

法的サービス (Legal Services)

Administrative Relief Resource Center

American Immigration Lawyer's Association's "Find a Lawyer"

Avoiding Scams Against Immigrants

Beware of immigration scams

How to choose a lawyer or immigration representative DOC icon

How to locate a Court Interpreter (State of Michigan)

List of Non-Profit Immigration Legal Service Providers in SE Michigan PDF icon

Michigan Immigrants Rights Center's Immigration Service Provider Reference Guide

Michigan Legal Help

Read this before you take legal advice: A message from the U.S. Department of Justice PDF icon

State Bar of Michigan immigration pamphlet PDF icon

そのほか

Citizenship Class Providers PDF icon

English as a Second Language providers - by county PDF icon

How do I print off my electronic I-94 card

Traveler Redress Inquiry Program for issues experienced at travel screenings at airports, train stations or US Ports of Entry

まとめ

ミシガン州の事例は、人口増や経済活性化という目的のために、移民の受け入れについてプラスの経済効果をあげるものである。

不法滞在の状態にある外国人労働者に合法的な就労や市民権取得の道を開くことを支持するときの根拠にも、アメリカが移民によってつくられた国だということが語られることが多いが、アメリカはすべての移民を等しく社会に包摂してきたわけではない。スグルー（2002）は、「アメリカの都市危機と『アンダークラス』」において、後発の移民が先発の移民によってつくられる社会に包摂されることを指摘したが、アフリカ系やメキシコ・中南米からのラテン系の移民は先発の移民によってつくられる社会に包摂されることがなかったこともまた歴史的経緯の一つである。その一方で、ラテン系を含む非白人系の外国人が不法滞在の状態にあるとしても、アメリカの低賃金労働を支えていることは事業主や保守系の政治家であっても認めざるを得ない。

アメリカにおける外国人労働者の受け入れにおいてコストが問題となるのは、アメリカで生まれたかどうかを問わず、主として不法滞在の状態にある外国人の場合である。特別措置による就労もしくは市民権取得に反対の立場からコストを指摘する側も、賛成の立場から経済効果を指摘する側もそれぞれ存在する。しかし、どちらにより客観性が高いかを峻別する合理的な根拠はない。

つまりは、膨大な数にのぼる不法滞在の状態にある外国人とその家族に、何ら手を尽くさずに現状のままにしておく場合の不明瞭さや社会負担をとるのか、本国へ送還することによる社会的混乱をとるのか、合法的な就労機会もしくは市民権取得の機会を提供するという道をとるのか、といったことは、実のところ政治的判断によるところが大きい。

これはつまり、単に不法滞在の状態にある外国人労働者の問題に対処するのかどうかということのみならず、多額の負担を負う大きな政府が良いのか、もしくはなるべく支出を削減して自助にまかせる小さな政府が良いのかという論争をよぶような課題と関係が深いことを意味している。不法滞在の状態にある外国人は概して所得が低い場合が多い。現在でも、非政府組織を通じたさまざまな支援が民間からの寄付を財源にして行われているほか、不法滞在であるかどうかを問わず小学校から高校までの教育機会は無償で提供されている。こうした人たちに合法的な滞在許可が与えられるだけでなく、失業手当、社会保障、職業訓練・斡旋の対象となった場合、低賃金労働に従事しているがゆえに所得再分配の受給側となる可能

性が高い。その場合に、大きな政府であれば、アメリカ国籍もしくは市民権をもつ人の払う税金によって不法滞在の状態にある外国人の生活を支えることになるという批判が避けられない。表面的にはコストの問題であるかのようにみえつつも、さまざまな利害が絡み合っているだけに、政治的判断をつけることも難しい状況が続いている。

【参考資料】

- Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) and Partnership for a New American Economy (PNAE), (2013), NEW DATA SHOW IMMIGRATION ADDED \$3.7 TRILLION TO U.S. HOUSING WEALTH, Analysis of U.S. Census Data by Americas Society/Council of the Americas and the Partnership for a New American Economy Finds That Immigration Helped Stabilize Communities Where Home Prices Have Declined
- BAKER, BRYAN AND RYTINA, NANCY (2013) Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012, Office of Immigration Statistics Homeland Security.
- Camarota, Steven A. (2013) The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States, Center for Immigration Studies
- Federal Reserve Bank of Atlanta (1997), How Has Immigration Affected the U.S. Economy?, Economics Update, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Hanson, Gordon, (2005) Examining the Economic Impacts of Immigration,
- Hanson, Gordon H. (2007) The Economic Logic of Illegal Immigration, Council on Foreign Relations
- Holtz-Eakin, Douglas (2013a) Immigration Reform, Economic Growth, and the Fiscal Challenge, American Action Forum
- Holtz-Eakin, Douglas (2013b) Study: Immigration Reform, Economic Growth, and the Fiscal Challenge, American Action Forum
- Immigration Policy Center (2014) An Immigration Stimulus, : The Economic Benefits of a Legalization Program.
- Lynch, Robert and Oakford, Patrick (2013) The Economic Effects of Granting Legal Status and Citizenship to Undocumented Immigrants, Center for American Progress
- Martin, Jack and Ruark, Eric A. (2010) The Fiscal Burden of Illegal Immigration on United States Taxpayers, Federation for American Immigration Reform
- Michigan Office For New Americans (2014) Michigan: Where Your Future Begins, ミシガン大学でのプレゼン資料。
- MONGER, RANDALL AND YANKAY, JAMES U.S. (2013) Lawful Permanent Residents: 2013, Office of Immigration Statistics Homeland Security.
- Office of Immigration Statistics Homeland Security (2013) 2012 Yearbook of Immigration Statistics
- Peri, Giovanni (2009) The Effect of Immigration on Productivity: Evidence From US States, NBER Working Paper 15507.
- Peri, Giovanni (2010) The Effect of Immigrants on U.S. Employment and Productivity, Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter, Aug. 30, 2010.
- Pew Hispanic Center (2006) The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys.
- ウェブサイト
- U.S. Department of Education, Office of Vocational and Adult Education
- スグルー、トマス・J.(2002)「アメリカの都市危機と『アンダークラス』」明石書店

JILPT 資料シリーズ No. 153

諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる
各種議論に関する調査

発行年月日 2015年5月29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

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

国際研究部 TEL:03-5903-6321

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2015 JILPT Printed in Japan

* 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/>)