

序章 諸外国の外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ

はじめに

外国人を労働力として受け入れる場合、大別すると、高度人材の受け入れと非高度人材の受け入れという2種類の受け入れ方がある。ただし、一口に高度人材と言っても、例えばA国においては主に高い知識を持つ人材を指す一方で、B国においては優れた技術を持つ人材を指すなど、その中身は受け入れ国の労働市場の構造によって異なる。また、その基準についても、例えばA国では一定の教育レベル以上の者を高度人材と呼び、B国では一定の報酬額以上を得る者を高度人材と呼ぶように、国によってさまざまである。よって、A国とB国の高度人材受入制度を比較する前提として、その人材の種類またはレベルが必ずしも一致するものではないことを認識しておかねばならない。

このことは同様に非高度人材にも当てはまる。A国とB国における高度人材が異なるということはまた、高度人材と非高度人材を分ける境界ラインが異なるということも意味する。さらに複雑なのは、この両者を隔てる境界ラインは、同じ国の中においてさえ、時として上下することがある。労働市場における外国人材のニーズが時代によって異なるからである。すなわち、受け入れた外国人材を高度人材と称するか、非高度人材と称するかは、基本的にはその国の判断に委ねられているわけである。これらのことは、外国人材受入制度の国際比較が容易ではないことを示している。

本資料シリーズにおいては、以上の前提に留意した上で、労働市場における非高度人材（非熟練労働者）¹の位置づけに注目しつつ、7カ国の外国人材受入制度を比較した。比較対象としてとりあげたのは、外国人材の受け入れについて長い歴史を持つ欧州主要国のイギリス・ドイツ・フランスのほか、経済成長とともに人の移動が顕著に拡大しているアジア諸国の、実質的な非熟練労働力受入制度である雇用許可制を導入した韓国、小規模ながらユニークな受入制度を展開する台湾・シンガポールである。また、制度が大きく異なるため比較には適さないが、移民国家として施策が注目されるアメリカの状況については各論にとりあげた。

本章では、第1章以降の各論で、各国における外国人材受入制度及び現況を詳察する前に、非高度人材労働市場の全体像を把握するため、まず1) 外国人材受入制度における非高度人材の位置づけを考察した上で、2) 非高度人材とは誰か、3) 非高度人材受入スキームの時間（受入期間）及び4) 非高度人材受入スキームの規模（枠・人数）について横断的に比較考察し、5) 最後に若干のまとめをしたい。

¹ 本調査では、制度比較上、完全な非熟練労働者とはいえない労働者も比較対象に含めたため、高度人材に対する非高度人材の比較とすることができるが、序章及び各論において非熟練労働者のみを指す場合においては、非熟練労働者をそのまま用いた。

1. 非高度人材はどう位置づけられているか

非高度人材を受け入れるスキームは、外国人労働者受入制度の中でどのような位置づけにあるのだろうか。これを明らかにするには、各国の制度の内容に踏み込み、それぞれの国における非高度人材受入スキームを比較してみなくてはならない。

(1) イギリス

イギリスの外国人材受入制度は、従来の度重なる制度改変で複雑化していたスキームを5つの階層に整理することにより、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）を図った。同時に、域外からの外国人受け入れに関する引き締め策としてのポイント制（Point Based System）²を、2008年から導入している。

制度構造としては、5つの階層から構成されている。第1階層（Tier 1）が高度技術者、第2階層（Tier 2）が専門技術者、第3階層（Tier 3）が非熟練労働者、第4階層（Tier 4）が学生、第5階層（Tier 5）がその他となっているが、第3階層の非熟練労働者枠に関しては、制度導入以来一度も開かれてはいない。それでは、イギリスは非熟練職種に外国人材は用いず、すべてが国内労働者によって担われているのかということ、そうではない。この非熟練労働市場における供給不足分を補っているのが、EU第5次拡大以降加盟した中東欧諸国（A8,A2）³出身の労働者である。彼らの域内における移動は原則自由であり、外国人材受入スキームの枠外にあるため、制度表上（下図）には存在していない。しかし現実には、中東欧諸国出身労働者という可視化できない枠が、主には第3階層の枠上に存在しているのである。イギリスにおいては、特にポーランドからの労働者が多く、男性においては建設業、配管工など、女性においてはホテル・飲食業のほか小売業などのサービス業でも広く就労していると言われる。

では、第5次拡大以前はどうだったのかということ、一部の業種（職種）を域外の労働者に担わせる特別のスキームが存在した。詳しくは各論（第1章イギリス）をご覧いただきたいが、農業労働者向けの季節農業者受入スキーム（Seasonal Agricultural Worker Scheme : SAWS）と、業種別スキーム（Sector Based Scheme : SBS）という2つのスキームが、かつては非熟練職種の供給源の1つとして存在していた。この2つのスキームの対象職種は、いずれも国内労働者の忌避する傾向の強い3K職種に当たる。しかし、この2つのスキームは、

² ポイント制は、入国者の能力（教育資格、収入、就労経験、業績等）に応じて付与されるポイントの高い者のみを受け入れるとした旧高度技術者受入スキーム（Highly Skilled Migration Program: HSMP）の仕組みを受け継ぎ、その他のカテゴリーについてもポイントの高い者（つまり受け入れるに相応しい者）のみを受け入れようとするスキームである。本ポイント制は、外国人受け入れの引き締め策として策定されたものであり、高度人材を優遇するために策定されたものではない。各ポイントの要件については各論（第1章イギリス）を参照。

³ A8：2004年加盟のチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの8カ国、A2：2007年加盟のブルガリア、ルーマニアの2カ国。

制度運用上の問題点が多かった⁴ことから既に廃止されている。すなわち、現在イギリスにおいては、域外から非熟練職種 of 外国人材を受け入れるスキームは、制度の枠としては存在するものの実施はされていない。

イギリス

区分	階層	レベル	業種（職種）	スキーム
高度技術者 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者	Tier 1	高度	科学者、企業家、起業家、投資家、学卒起業家	ポイント制
			一般	停止（2011年）
			就学後就労	停止（2012年）
専門技術者 国内で不足している技能を持つ者	Tier 2	専門	看護師、教員、スポーツ選手、企業内異動、宗教家	ポイント制： 雇用許可制（労働市場テスト有）
			エンジニア、科学者、IT技術者、看護師、シェフ	ポイント制： 労働力不足職種リスト（労働市場テスト免除）* 2018年4月現在 34職種
非熟練労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者	Tier 3	非熟練	不足職種	停止中
学生	Tier 4			ポイント制： 受け入れ許可制
他の短期労働者、若者交流プログラム等	Tier 5			ポイント制

ここで、第2階層と第3階層の境界ラインを確認しておきたい。第2階層は、区分上は専門技術者として位置づけられており、何らかの技能を持ち、かつ国内で不足している技能者に制限されている。スキームとしては、専門技術者かどうかは雇用許可制で選別し、国内で不足しているかどうかについては労働市場テスト（国内労働者の供給が無いことを証明）を課すが、さらに著しく不足が認められる業種（職種）については、MAC（Migration Advisory Committee）が作成する労働力不足リストで定め、労働市場テストを免除するという仕組みとなっている。つまり、制度上では非熟練労働者はこの第2階層から完全に排除されていると言っていい。しかし、可変的なのはMACが定める労働力不足リストである。このリストで不足職種と認められれば、労働市場テストが免除されることから、国内労働力供給の有無にかかわらず就労が可能となる。そしてこのリストは随時（不定期に）改変される。気になるのはリストの中身であるが（現在の34職種については第1章に記載）、例え

⁴ この点についてJILPTは、2005年9月にイギリスの移民問題シンクタンクであるCOMPAS（Center on Migration, Policy and Society）にて聴き取り調査をしている。これによると、送り出し国側に不正行為が見られる他、制度の目的外利用などの問題点が指摘されている。詳しくは労働政策研究報告書No.59『欧州における外国人労働者受入制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査』（JILPT, 2006年）第3部を参照。
<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/059.html>

ば従来はリストに入っていた「専門的介護労働者 (skilled senior care worker)」を 2011 年 3 月の見直しでリストから外している⁵。このほか、同時期に「料理人 (chef)」についても、収入や経験年数の要件⁶を厳格化するなどの措置をとっている。これらのことから、労働市場の需給状況によって、高度人材と非高度人材を分ける境界ラインは多少の上下動が可能であることがわかる。しかしながら、何らの専門技術を持たない非熟練労働者がこの階層に入り込む余地は少ないと見ていいだろう。

(2) ドイツ

ドイツに滞在（短期除く）する外国人は、滞在法に基づく滞在資格が必要であり、就労を目的とする滞在については、滞在法で就労資格を認めた上で、就労令において細かい規定がなされている。就労令上、非熟練労働者は、主には一般区分における期限付き雇用に位置づけられる。ただし、この就労令上の区分には高度人材対象と目される職種も混在していることから、表上（下図）では、非熟練関連の職種を分けて記載した。

ドイツ

区分	レベル	業種（職種）	スキーム
熟練労働者	高度	高資格者、EU ブルーカード、大卒者、上級幹部、専門家、学術・研究開発、訓練終了資格者、ドイツ語学校卒業生、外国専門資格・継続訓練修了者、求職者・長期滞在時の雇用	就労には、原則として連邦雇用エージェンシーの同意が必要（高度人材等、例外的に同意不要あり）
期限付きの雇用		人材交流、外国プロジェクト、外国企業派遣者、外国語教師・外国料理人、慈善活動、教育実習（インターンシップ）	
	非熟練	オペア（子守）、家事使用人、季節労働者、ショービジネス、介護	
送り出し労働者		商業活動出張者、社内研修、ジャーナリスト、製品納品・組み立て・保守・管理・修理等、陸運・鉄道、EU・EEA に営業所がある企業の常用労働者の一時的派遣	
特定の職業グループ・特定のグループ		講演・公演・プロスポーツ選手・コーチ・モデル・旅行ガイド等、国際スポーツ行事への参加者・関係者、海運・航空、芸術家・エンターテイナー、特定国民（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、日本、カナダ、韓国、モナコ、ニュージーランド、サン・マリノ、米国等）、ドイツ民族、越境労働者	
その他		国際協定（トルコ、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア等）、滞在許可なしの雇用	国際協定
人道的		人道配慮等に基づく外国人に対する就労許可、職業訓練許可等	国際条約

ドイツで就労を伴う滞在をする場合、原則として連邦雇用エージェンシー⁷の出先機関である労働局が発行する「労働許可」が必要となる。外国人は原則として、有効な「滞在許可」と「労働許可」の両方の交付を受けるまでは一切の就労活動はできない。また、非熟練労働者については、期限付きの区分で受け入れられるため、長期滞在や定住資格を得ることも不

⁵ 「EU 域外からの専門的介護労働者などの受け入れ、廃止に」（海外労働情報 2011 年 4 月, JILPT) http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_4/england_01.html

⁶ リスト上の「料理人 (chef)」の最低年収は £ 29,750 (約 430 万円)、最低経験年数は 5 年。

⁷ ドイツの公共職業安定機関である連邦雇用エージェンシー (BA) は、連邦直属の行政機関であり、自治管理を行う権利能力を有する公法上の法人 (Korperschaft des Öffentlichen Rechts) である。BA の前身は、連邦雇用庁で、2003 年 12 月 23 日に成立したハルツ第三法に基づき、組織改編が行われて独立法人となった。

可となる。域外からの非熟練労働者の流入については、やはり厳しく制限されていると言ってよいだろう。

しかし、欧州の中でも比較的好調な経済状況を受け、ドイツ労働市場の労働力需要は強い。従って、域外向けのゲートを狭める一方で、域内へのゲートは広げる政策をとっている。従来、ドイツの非熟練労働市場の中で最も規模の大きかったのが「季節労働者」であった。就労許可は毎年 30 万件程度発行されていたが、2011 年から急激に減少し始め、2013 年以降は発行されていない。この変化は、EU 第 5 次拡大で加盟した新規加盟国に対する移行措置の終了時期、すなわちドイツが労働市場を域内労働者に完全開放した時期と重なる。このことから、ドイツにおいても、非高度人材供給は域内労働者によって置き換えが進んでいるものと見られ、需要の増大を背景に域内労働者の流入は拡大している。

このほか、非熟練の関連区分としては「送り出し労働者 (Posted Worker)」がある。例えば建設労働者などは、EU・EEA に営業所がある企業を通じて一時的派遣という形態で供給されている。また、特定の職業グループや国際協定を通じての受け入れなどでも個別の受入規定が設けられ、一部非熟練労働力の受け入れが行われている。

他方、近年においては、大量の難民受け入れがあり、労働市場へも少なからず影響を及ぼしていると言われる。特にシリア紛争の影響で 100 万人規模の難民を受け入れた 2015 年以降、認定された難民の一部が労働市場へも参入し始めているものと見られ、難民受け入れをめぐる議論が増大している。

(3) フランス

フランスでは、セネガル、チュニジア、コンゴなど旧植民地であるアフリカ諸国との間に二国間協定が結ばれ、農業をはじめとする季節労働者としての受け入れがなされている。これらの受け入れに関しては、個別に入国及び滞在に関する諸条件が定められており、例えば、季節労働者には、フランス国外を主たる居住地とすることが求められ、1 年につき半年を超えてフランスに滞在することはできない⁸。フランスは、上記以外の非熟練労働者受入スキームを設けておらず、域外からの非熟練労働者受入に関しては抑制する方針を堅持している。

他方、フランスの労働市場にもイギリス、ドイツと同様に、EU 第 5 次拡大以降の新規加盟国出身労働者が多く参入している。加盟国の労働者は、原則としてフランス国内の労働市場へアクセスするに際して許可等の手続きをとる必要がないことから、非高度人材労働市場においても広く就労していると思われる。

フランスが域外からの非熟練労働者の移入を厳しく制限している背景には、フランスが過去において非熟練労働者を大量に受け入れた歴史が深く関係している。フランスが第二次世界大戦後の経済成長期に労働力の受け入れを行ったのは、主には旧植民地であったマグレブ系（北アフリカのモロッコ・アルジェリア・チュニジアの 3 国）の労働者だった。彼らの一

⁸ ビザとしては 3 年間有効（更新可）。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

部は受け入れ停止後も帰国することなく滞留し、家族を呼び寄せるなどして移民のコミュニティを形成した。現在は二世もしくは三世の世代に移ってきているが、彼らが集住している地域の貧困や治安の悪化が社会問題として顕在化している。フランス脆弱都市地区観測所の報告（2011年11月）によると、困窮都市地区の失業率は20%以上に達しており、フランス全体の平均の2倍以上となっているという。この地区に居住する者のうち、半数以上が移民出身者で、またその半数以上をマグレブ系出身者が占める。地区においては学校を中退する若者も少なくなく、教育水準の低さはエンプロイアビリティの低さにつながり貧困を固定化させている。

フランス

区分	レベル	業種（職種）	スキーム
高度熟練の労働者	高度・専門	専門分野あるいは科学分野の修士。 3カ月以上の雇用契約の締結、年間給与総額は、35,963.20ユーロ以上。	滞在有効期間は雇用契約期間と同じ（最大4年まで）。
革新的企業の従業員		企業の研究開発プロジェクトに直接関与する職務（年間給与：35,963.20ユーロ以上）。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
給与所得者		フランスを拠点とする企業との雇用契約の締結（最低年間給与：32,366.88ユーロ）。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
学術研究者		公的及び民間研究機関の研究者、大学レベルの教員。	研究機関等の受け入れ証明（管轄する自治体の知事による）。
起業家		商業、工芸、工業に関するプロジェクト事業の実現。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
投資家		永続的な利益（少なくとも資本の10%）を確保する会社に対する個人的投資等。 フランス領土に少なくとも投資30万ユーロの有形または無形資産へ投資。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
執行役員		企業組織の法定代表者。 年間総額給与：53,944.80ユーロ以上。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
芸術・文化関連職業		芸術的・文化的活動家及び制作者。	最長4年間の制限内で、滞在中のフランスの活動期間または雇用契約期間が有効滞在期間。
国内で特に不足する職種の労働者	非熟練	農業その他を対象とした季節労働。	セネガル、チュニジア、コンゴなど旧植民地諸国との二国間協定。
学 生		留学生	就労時間上限。

フランスは、外国人を対象とした社会統合政策として「共和国統合契約」を実施している。詳細は第3章フランスをご覧ください。外国人に対する言語教育及び市民教育を実施することによって、外国人をフランス社会に包摂しようという政策である。現在のマクロン政権は、この政策を推進する一方で、不法滞在者に対しては厳しく対処していこうという方針を見せている。

(4) 韓国

韓国は、従来非熟練労働者の受け入れを原則として禁止していたため、日本の制度とよく

似た産業研修制度（後の研修就業制度または就業管理制度）で非熟練分野の労働力不足を補ってきた。しかし、深刻化していた労働力不足と不法滞在者の増加は看過できない状況となり、2004年から実質的な非熟練分野の外国人労働者受入スキームである雇用許可制を導入した。韓国政府は、外国人政策の基本方針⁹を「外国人の人権保障」、「国家競争力の強化」、「多文化包容と社会統合」の三原則に基づく「外国人と共に生きる開かれた社会の実現」であるとしている。

全体の制度構造としては、就労可能な区分は専門職と非専門職の二区分があり、専門職区分が高度人材、非専門職区分が非高度人材対象となっている。雇用許可制は非熟練分野の外国人労働者の受け入れを可能とするスキームであり、外国人全般を対象とする一般雇用許可制と在外同胞（韓国系外国人）を対象とする特例雇用許可制の2種類に分かれる。在留資格は、一般雇用許可制が非専門就業（E-9）ビザに、特例雇用許可制が訪問就業（H-2）ビザに対応する。対象業種は、E-9ビザが製造業、農畜産業、漁業、サービス業（リサイクル、冷凍倉庫等5業種）、H-2ビザが一般雇用許可制で就業できる業種その他、飲食店、介護、清掃等のサービス業等、合計38業種となっている。特例雇用許可制で入国する在外同胞は韓国語を話せるためより多くの業種での就労が可能である。

韓国

区分	レベル	業種（職種）	スキーム	規模
専門職	高度	教授（E-1）、会話指導（E-2）、研究（E-3）、技術指導（E-4）、専門職業（E-5）、芸術興業（E-6）、特定活動（E-7:企業役員、経営管理者、大学学長、金融管理者、情報通信管理者、IT技術者、デザイナー等）	在留資格	4.8万人 (2016年)
非専門職	非熟練	非専門就業（E-9:製造業、農畜産業、漁業、サービス業（リサイクル、冷凍倉庫等5業種））、訪問就業（H-2:一般雇用許可制で就業できる業種その他、飲食店、介護、清掃等のサービス業等、合計38業種）、船員就業（E-10）	雇用許可制	54.9万人 (2016年)

さて、彼らはどのくらいの期間滞在が可能なのだろうか。まず、一般雇用許可制については、当初基本的な滞在期間は3年間としていたが、2009年の改正で、事業主の申し出により、1年10カ月の延長が可能となった。さらに2012年の改正¹⁰により、滞在期間4年10カ月（基本3年+延長1年10カ月）が終了後、一旦出国し3カ月経過後、同じ事業主が雇用許可申請をする場合においてさらに4年10カ月の滞在を可能（韓国語試験、研修の免除）とした。すなわち、最長で9年8カ月の滞在が可能となっている¹¹。

⁹ 2006年の第1回外国人政策会議において決議。

¹⁰ 「誠実勤労者再入国制度」（2012年）。ただし、就労期間中（延長期間含む）に事業所の変更がないこと、また業種は製造業（小規模）、農畜産業、漁業に限られる。

¹¹ 本制度は誠実な労働者のみを再入国させる制度であるため、①就業期間中に事業所を変更していないこと、②再入国後における1年以上の雇用契約を締結すること、③農畜産業、漁業、50人以下の製造業に勤務する労働者であることの3要件を満たす必要があり、実際の対象者は毎年の雇用許可数約5万人の内約1万人程度であり、抑制的な運用を行っていると思われる。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—



他方、特例雇用許可制の方は、基本的な就労期間は3年で、事業主の申し出により、1年10カ月の延長が可能であるが、再入国に制限はかけていない。H-2ビザは5年間のマルチビザ（出入国自由）である。

また、韓国政府は2011年、一般雇用許可制で就労する外国人労働者を対象とした非専門就業（E-9）の在留資格保持者が、4年以上就業したこと等一定の条件を満たせば、専門人材の特定活動（E-7）の在留資格に切り替えることを可能とする制度改正を実施した。専門職人材は5年滞在すると一般帰化や永住権取得に必要な在留期間を満たす。雇用許可制により入国した外国人労働者に実質的な定住化の道を開いたといえる。在外同胞の訪問就業（H-2）についても、4年以上勤務するなどの要件を満たせば、永住（F-5）の在留資格の取得が可能である。

規模的には、E-9ビザ（一般）の発行件数が27万9,000件（2016年）、H-2ビザ（特例）が25万5,000件（2016年）。受け入れを国籍別に見ると、中国が最も多く半数近くを占め、次いでベトナム、アメリカ、タイ、フィリピンの順となっている。

なお、雇用許可制下においては、就労期間中の家族の帯同は許されていない。

（5）台湾

台湾では、1980年代以降国民所得が増加し、教育水準が向上するに伴い、若者を中心に3K職種を忌避する傾向が強まっていった。また、少子高齢化が進行したことから労働力不足が顕著となり、非高度人材の確保が課題となった。当時、非熟練労働力を受け入れる本格的なスキームを持たなかったため、観光ビザで入境し不法就労する者が後をたたなかった。政府はこうした状況に対処するため、「政府プロジェクト公共工事における労働力需要に応じる対策法」により外国人材3,000人の受け入れを決定、非熟練労働者の受け入れを開始した。その後政府は、受入総量数を調整しながら、各分野において二国間協定に基づく形で非熟練労働者を受け入れている。

台湾

区分	レベル	業種（職種）	スキーム	規模
専門職 （外国人材）	一般専門	A類：専門的・技術的業務（通信・輸送、税務・金融、不動産仲介、移民、弁護士・弁理士、技師、医療保健、環境保護、文化・スポーツ及びレクリエーション、学術研究、獣医師等） B類：華僑もしくは外国人によって投資・設立された事業の経営者 C類：教師（大学・大学院の教師、大学に所属する外国語センターの教師、技術や職業訓練専門学校の教師、外国人学校の教師、高校の教師、中学校または小学校等） D類：補習クラスの専任外国語教師 E類：スポーツ監督、スポーツ選手 F類：芸術及び演芸 G類：契約技術者 H類：補習機構の技術専門教師 N類：自由芸術者 O類：外国人専門人材の成年子女	雇用許可制 求職許可制 個人業務制 ポイント制（留学生対象）	3万928人 （2017年末）
	特定専門	科学技術（科技部）、経済（經濟部）、教育（教育部）、文化芸術（文化部）、体育（体育部）、金融（金融管理委員会）、法律（法務部）、建築設計（内政部）	「就業ゴールドカード」（有効期間1～3年） 雇用許可期間延長（最長5年まで）	
非専門職 （外籍劳工）	非熟練	海洋漁業、家事サービス業、製造業務、建築業務、屠畜業務、施設介護、家庭介護、非営利団体介護	雇用許可制	67万9,464人 （2018年3月末）

制度構造としては、「就業サービス法」に「一般外国人専門人材」と「外労」の2種類の規定があり、非熟練労働者は、「外労」（外籍労働者）と呼ばれる区分で受け入れられている。非熟練労働者は、「人口密度が高い地域において、労働者が移民として移住する条件が揃っておらず、同時に域内労働者の就職機会、労働条件に影響を及ぼさず、経済発展を促進することを前提とする、補助的な客工（Guest Workers）」として位置づけられている。就業分野としては、海洋漁業に従事する者（漁船の船員）、家政婦・メイド（家事サービス労働者）、台湾当局の重要建設プロジェクト、または経済発展の必要性に鑑み中央主管機関（行政院劳工委員会¹²）が指定した業務に従事する者となっている。

台湾の特徴として、非熟練労働者の雇用に当たり、雇用主が労働部に納付を義務づけられる「就業安定費」がある。この納付金は、非熟練労働者の人数に応じて納付額が定められており、製造業労働者の場合は毎月1人当たり2,000台湾ドル、建設労働者の場合は同1,900台湾ドル、家事サービス労働者（雇用主が台湾人）の場合は同5,000台湾ドルとなっている¹³。就業安定費は、主として台湾人の雇用の安定（職業訓練の実施、就業情報の提供など）

¹² 2014年「労働部」に組織変更。

¹³ ただし、在宅介護者の必要な雇用主なら、中低収入である場合、就業安定費の納付は免除される。

に役立てるために活用されると位置づけられている。

非熟練労働者の規模は、2018年3月時点で約68万人。業種別に見ると、製造業が約41万人（全体の60.4%）と大半を占める。経済危機後、2009年に一時的に人数が減少したが、再び回復して、現在も増加傾向にある。介護業が約25万人（全体の36.8%）と続く。一方、重大投資や、重大プロジェクト、家事サービス業界においては漸減傾向にあり、特に重大投資では、2003年は7万354人であったが、2018年3月にはわずか353人までに減少した。

受け入れを国籍別に見ると、インドネシアが最も多く4割近くを占め、次いでフィリピン、タイ、ベトナムなどの順になっている。また業種別でみると、介護業ではインドネシア人が圧倒的に多く8割を占め、製造業ではベトナム人、フィリピン人が多い。

（6）シンガポール

シンガポールにおいては、建国以来経済成長を支える存在としての外国人労働者の役割が広く認知されてきた。現在、全人口における外国人は約3割を占め、うち8割近くが就労ビザを持つ労働者である¹⁴。しかし、経済的な成熟期に入ったことに加え、世界的な金融危機の影響等を受け、2000年代後半になると、高度人材・非高度人材ともに、外国人材の流入を抑制する方向へ政策方針は転換している。少子高齢化の影響もあり、経済維持のための一定割合での外国人材の必要性は認めつつも、外国人雇用税を引き上げるなど、外国人材流入のハードルを年々高めている傾向にある。今後は、ローカル人材（シンガポール市民及び永住権保有者）に配慮しながら現状の受け入れレベル（労働力の3分の1）を維持していくことを目指すとする。

制度構造としては、高度人材向けスキームとして、管理職などの「雇用パス（Employment Pass :Eパス）」が、中高度人材向けとして「Sパス」がある。非高度人材向けスキームとしては、特定産業（建設、製造、海運、サービス業、家事など）のみに許可される「労働許可（Work Permit）」がある。家事以外の労働許可はさらに、上級技能（Higher Skilled）労働者に与えられる「R1パス」と、基礎技能（Basic Skilled）労働者に与えられる「R2パス」に分かれるが、R1パスの方は一定以上の報酬額及び経験年数等を取得要件としているため、非熟練労働に相当するのはR2パスと家事労働者に与えられる労働許可と考えられる。就労ビザをもつ外国人のなかでも労働許可保有者が7割ともっとも多い。

就労可能期間は、Eパス・Sパスとは異なり、労働許可には出身国制限と最長雇用可能期間が設定されている。とはいえ、出身国により、R1で22～26年、R2パスで14年と長期的な雇用（労働許可の更新を続けた場合）が可能である。また、最大雇用期間の適用がされない出身国（マレーシアなど）もある。さらに、家事労働者は、特定国（バングラデシュ、カンボジア、香港、インド、インドネシア、マカオ、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、韓国、スリランカ、台湾、タイ）出身者のみに制限されており、最長雇用期間は適用外である。

¹⁴ 永住権保有者には就労許可の必要はない。

シンガポール

区分	レベル	条件	スキーム	規模
専門職 (Employment Pass)	高度	・専門職、管理職、役員対象。 ・月額 S\$3,600 以上の給与と相応の学歴。	雇用許可制	187,700
技能労働者 (S pass)	中高度	・中度技能（技術者等）スタッフ対象。 ・月額 S\$2,200 以上の給与と相応の学歴または資格。 ・就労経験年数（S パス申請が許可されない職種）。 ウェイター、バーやラウンジのホステス、食料品店のオーナー。	雇用許可制	184,400
準技能労働者 (労働許可・建設)	中熟練 (R1：上級技能)	次のうち 2 つを満たすこと。 ・4 年以上の就労年数。 ・規定の資格。 ・S\$1,600 以上の月額給与。	雇用許可制	284,900
	非熟練 (R2：基礎技能)	規定の資格が必要。	雇用許可制	
準技能労働者 (労働許可・家事)	非熟練	家事労働	雇用許可制	246,800
準技能労働者 (労働許可・その他産業)	中熟練 (R1：上級技能)	製造、石油化学、サービス、海運 各産業で規定する経験年数／月額給与／資格（そのすべてまたは一部）が求められる。		433,500
	(R2：基礎技能)	製造、石油化学、サービス、海運 各産業で規定する資格が求められる場合がある。	雇用許可制	

シンガポールは、外国人労働者の雇用に当たり、外国人雇用税（Foreign Worker Levy）を義務づけている。これは、S パスまたは労働許可をもつ外国人労働者を雇う企業が、その雇用に對して毎月支払う 1 人当たりの税金である。外国人労働者数を規制するメカニズムとしての側面もあるが、政府収入の大きな部分を占めており、シンガポール特有の重要な政府財源となっているようである。さらに S パスと労働許可保持者に対しては、外国人雇用上限率が定められており、これらを変更しながら需給調整が行われている。

労働許可の受け入れ分野は、建設業、製造業、海運業、石油化学産業、サービス産業、家事労働。規模としては、労働許可枠の非高度人材が現在 100 万人近く存在する。労働許可枠の外国人労働者の増加は、建設分野における労働者の拡大が背景にある。ただし、2012 年から 2015 年の間、毎年 3 万人前後増加し続けたが、ここ数年は減少傾向にある。他方、建設労働者と同様に大きな集団を形成している家事労働者¹⁵については、毎年 5 千人前後の増加で推移し、2017 年現在 24.7 万人となっている。

受け入れを国籍別に見ると、マレーシア、北アジア諸国（香港、マカオ、韓国、台湾）、中国、非伝統国（インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピン）等であり、家事労働者の受け入れ国として認められているのは、バングラデシュ、カンボジ

¹⁵ 家事労働者には 6 カ月毎の感染症と妊娠検査が義務づけられている。家事労働者含め労働許可保持者の妊娠は労働許可の条件からの逸脱とみなされ、国内での墮胎か出産のための帰国を余儀なくされる。

ア、香港、インド、インドネシア、マカオ、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、韓国、スリランカ、台湾、タイの13カ国。うち、ほとんどをインドネシア、フィリピン出身者が占める。

以上、非高度人材受入スキームの位置づけについて各国別に概観した。しかし冒頭でも触れたように、各国の制度は多様であり、枠組の上の比較だけでは制度の実像にアプローチすることは難しい。そこで非高度人材受入スキームをより深く理解するため、各国制度を横断し、次の3つの視点で比較検討してみたい。第1の視点は、そのスキームで受け入れている非高度人材とは一体誰なのか（彼らがどこから来て、何をやる人なのか）、第2の視点は、非高度人材受入スキームの時間（受入期間）について、そして第3の視点は、非高度人材受入スキームの規模（枠・人数）についてである。

2. 非高度人材とは誰か

各国の制度を比較するための第1の重要な視点は、受け入れている非高度人材とは一体誰なのか（彼らがどこから来て、何をやる人なのか）である。彼らがどこから来たかについては、欧州主要国に共通して言えることがある。欧州主要国においては、1950年代～1970年代前半にかけてが大規模な移動の時期に当たる。わが国の高度経済成長期に当たるこの時期は、欧州主要国においても第二次世界大戦後の混乱が収束し、各国とも力強い経済成長を遂げようとしていた。経済成長を背景とした旺盛な労働需要に支えられ、多くの労働者が欧州主要国を目指した。彼らはおしなべて特別な技能を持たない製造業や建設業に従事する非熟練労働者であった。イギリスはかつて大英帝国に属していた国々から労働者を積極的に受け入れ、フランスはスペインやポルトガル、マグレブ諸国などから大量の労働者を受け入れた。ドイツは、二国間協定によりイタリア、スペイン、ポルトガル、ユーゴスラビアなどから、さらにトルコからは1960年代末に年間100万人規模の労働者を流入させた。見落とされがちであるが、今日われわれが目にする欧州都市の繁栄は、これら外国人労働者の貢献に負うところが少なくない。

このようにして受け入れられた労働者であったが、1970年代初めのオイルショックを引き金とする景気後退の影響から、どの国もこうした受け入れを一斉に停止することになる。移民としてではなく、一時的な滞在者として受け入れられていた労働者らは、労働契約の打ち切りと同時に帰国を余儀なくされた筈だった。しかし現実には必ずしもシナリオ通りに運ばなかった。受け入れられていた労働者らは、それぞれの国ですでに生活の基盤を築いており、帰国しないまま一部が滞留したのである。その中には多くの不法滞在者も含まれていた。そして滞留した労働者らは家族を呼び寄せるなどしてその数を水面下で次第に増やしていった。言うなれば彼らは、この時点ですでに帰国を前提とする「労働者」ではない。むしろ「移

民」と呼ばれるべき存在であろう¹⁶。彼らは1カ所に集住するようになりコミュニティを形成していった。これが2000年代以降各国で社会問題として認識されることとなる。

受け入れが停止されて以降は、各国とも基本的には非熟練労働者の受け入れを抑制しつつ、例外的に二国間協定などで個別の協定を結んだ国からの受け入れにシフトしていたが、その後欧州における労働移動の地図は、中東欧諸国がEUに加盟した第5次拡大を境に大きく書き換えられることになる。すなわち、これまで域外から欧州主要国に流入していた労働者は、ポーランドやスロバキアなど新規加盟国（A8・A2）出身の労働者に順次置き換えられていった。これら新規加盟国からの労働者の市場参入については、国内労働市場への影響を最小限に抑えよとの趣旨から、当初段階的な移行措置（流入制限）が設けられた。しかし、その後それもすべて終了し、EU諸国における加盟国間の労働力移動は、基本的に自由となっている。現在、欧州主要国において新規に非熟練労働者を受け入れるスキームは、一部の例外を除いて存在していない。つまり、EU第5次拡大以降、欧州における非熟練労働市場の主役は、域外労働者ではなく、中東欧諸国出身の域内労働者に移っていると言える。

他方、アジアにおける移動は、地理的な要因が大きい。例えば韓国は、国境の外であるが韓国近辺に居住する同じ言語を持つ在外同胞を大きな供給源としているし、シンガポールはマレーシア、インドネシア、フィリピンといった近隣諸国からの受け入れが主である。また、アジアにおいてはかつて送り出し国であった国が受け入れ国に転じるなど、より多様化が進みつつある。

次に、彼らが何をやる人かについてであるが、これは国によって異なる。そもそも、非高度人材受け入れの動機が国によって異なるためであるが、基本的には、労働者が不足している業種（職種）、それも当該国の労働者が忌避するような業種（職種）が存在する場合、そこに外国人材を受け入れるという場合が多い。国内における不足労働力を補うことによって国際的な競争力を維持しようという方策である。しかし、こうした分野への外国人材の受け入れは他方で、古い産業構造の温存につながり、産業構造の転換を遅らせることから、産業近代化の阻害要因になるのではという指摘がある。構造自体が古くなっている産業については、市場競争の中で淘汰されるべきで、安易な保護をもって維持させない方がよいという考え方である。こうした両極の議論は、各界の利害を反映させる形で、国内の各ステークホルダー間においてなされるものであり、結果として採択されるスキームは各国各様のものとなる。結局、彼らが何をしているのかについては、各国の制度の中身を注意深く見るしかない。各国における制度上の工夫（例えば労働市場テストや外国人受入枠決定システムなど）や受

¹⁶ 日本では、就労目的の外国人材を移民と区別するために、外国人労働者と称することが多い。この点について、広渡清吾・東大名誉教授がアルブレヒト・ヴェーバー・オスナブリュック大名誉教授に対して欧州における認識について問うたところ、ヴェーバー教授は「日本のように区別して使い分けているわけではない。migrationはmigrationであり、外国人が一步でもその地に足を踏み入れたと同時に彼らは移民と認識され得る」と回答している（2018年2月23日開催国立国会図書館主催国際セミナー「EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に—」において）。

け入れをめぐる議論については、以降の各章における各論において詳述してあるので参考にしていきたい。

3. 受入スキームの時間（受入期間）について

各国の制度を比較する第2の重要な視点は受入スキームの時間（受入期間）である。非高度人材受入スキームは、定住化を防ぐために、一定期間就労させた後に帰国させることを前提としたローテーション方式で行われることを特徴とする。すなわちこれは、体の良い建前を取り払って直截に言えば、使い捨てシステムのことである。既述の通り、このシステムはローテーションが守られていれば問題ないが、もし管理できなかった場合不法滞在という形で滞留を招くリスクを内包する。つまり使い捨てるつもりが、それがリスクとなって跳ね返ってくることもあり得るということである。では、ローテーションが守られる適切な時間（期間）というのはあるのだろうか。逆に、どの位の時間を経過すれば滞留のリスクが高まるのか。

欧州においては、非熟練労働市場の主役が移動制限のない中東欧労働者となっているので、もはや時間（期間）は関係ない。ただし、かつては域外労働者向けの非熟練スキームが存在したイギリスの例をまず見てみよう。

非高度人材労働市場が域内労働者に完全解放されるまでイギリスに存在したのは、業種別スキーム（SBS）と季節農業労働者受け入れスキーム（SAWS）の2種類。前者が主に農業労働者をウクライナ、ブルガリア、ロシア、ルーマニアなどから受け入れたのに対し、後者は食品加工（食肉・水産加工）労働者をバングラデシュ、パキスタン等から受け入れた。いずれも国内労働者が忌避するいわゆる3K職種である。期間については、SBSが1年以内と滞在を制限し、SAWSの方は1回の滞在につき最短で5週間、最長でも6カ月の制限をかけ、滞在期間終了後直ちに出国しなければならないとされていた。しかし、前出のCOMPAS（Center on Migration, Policy and Society）によれば、それでも不法に滞留してしまう例が後を絶たなかったという。結局この両スキームともEU第5次拡大を機に廃止されてしまった。

また、フランスが二国間協定で受け入れている季節労働者は、12カ月の滞在につき、6カ月を超えて滞在することはできない。虚偽の就労（当局への申告なしに季節労働者を雇用した場合）については、雇用主に対し、最高で3年間の禁固刑もしくは45,000ユーロの罰金が科される。いずれもかなり厳しい制限をかけていることがわかる。

他方、アジアのスキームはどうだろうか。アジアにおいては欧州におけるような量的にも豊富で質的にも概して均一な供給源を持たないため、受け入れ対象国はバラエティーに富み、期間は長期化する傾向にある。

まず韓国であるが、一般雇用許可制については、当初基本滞在期間を3年としていたが、2009年の改正で1年10カ月の延長を可能とし、12年改正により、滞在期間4年10カ月（基本3年＋延長1年10カ月）が終了後、3カ月出国後同一事業主が雇用許可申請をする場合

において、さらに4年10カ月の滞在を可能とした。すなわち、最長で9年8カ月までの滞在が可能となっている。在外同胞の特例雇用許可制の方は、基本的な就労期間は3年（1年10カ月の延長可能）であるが、再入国に制限はかけていない。

台湾は、外国人労働者の導入を定めた1992年「就業サービス法」において、非熟練労働者の滞在期間を当初1年と定めていたが、98年の改正で2年を基本雇用期間として1年延長可の最長3年とし、次いで2002年の改正で最長6年に延長した。その後07年改正で最長9年に、さらに12年改正では最長12年にまで延長（基本雇用期間も2年から3年に延長）し、同時に基本雇用期間終了時に台湾から一時出国させる規定も廃止している。

また、シンガポールの労働許可は出身国により雇用期間を設定しているが、R1（上級技能）パスで22～26年、R2（基礎技能）パスでも14年とかなり長いことが特徴となっている。

以上の通り、アジアにおける非高度人材の受入期間は長期化する傾向にあると言える。問題はこうした長期において滞在した労働者が滞留してしまうのか否かであるが、ここで各国が最後の滞在期間の延長を決めた時期に着目して欲しい。韓国が最長9年8カ月としたのが2012年、台湾が最長12年としたのが同じく2012年、シンガポールの直近の改正が2018年、つまり現時点（2018年）において、まだ全体の評価の判断はできないのである。

4. 受入スキームの規模（枠・人数）について

第3の視点は、受け入れの規模である。欧州においては、前述した通り、域内に移動制限はなく、従って各国毎の非高度人材の規模を正確に把握することは難しい。また一部域外向けの二国間スキームにおける受け入れ規模はどれも小さく、あまり参考にはならないだろう。

アジアはどうか。まず韓国であるが、一般雇用許可制の発行件数が27万9,000件、特例雇用許可制が25万5,000件（各2016年）であり、合わせると50万件を超える規模となっている。導入当初（2004年）は両方合わせても1万件に満たなかったことを考えると、かなりの伸びである。また、台湾の非熟練労働者は約68万人（2018年）。業種別に見ると、製造業が約41万人と大半を占め、介護業が約25万人と続く。経済危機後一時減少したが再び回復、やはり増加傾向にある。シンガポールは、労働許可枠の非高度人材が現在約100万人で、うち家事労働者は25万人（2017年）。増加の主な要因は建設分野における労働者の拡大がある。このように、アジアにおける非高度人材の市場規模は、地域の活発な経済状況を反映し、基調としては拡大する傾向にあると言える。

このように拡大傾向にあるアジアの非高度人材受入スキームであるが、人数については、もちろんこれを無制限に受け入れているわけではない。では、受け入れの枠はどうやって決められているのだろうか。韓国の場合は、外国人労働者政策実務委員会（労働側代表、使用者側代表、公益代表、政府委員25名）が、経済状況や国内労働市場の状況、不法滞在者数などを勘案し、受入割当数を調整している。台湾の受け入れは基本的に二国間協定によるので、個々の受け入れについては個別の協定で定められる。また総量については、政府（労働

部)が調整する。シンガポールでは、Sパスと労働許可で雇用する企業に対し、外国人雇用上限率(DRC)が定められ、この率は全就業者に対する外国人労働者の割合で産業別に定められている。

小括

各国の労働市場において、非高度人材がどう位置づけられ、どのような実態にあるかを見てきた。欧州諸国の状況を見ると、域外からの非熟練労働者については、流入を極めて制限しながら、慎重な政策で一貫していることがわかる。これは、欧州主要国が、EU第5次拡大により域内に非熟練労働力の供給源を得たことももちろん大きいですが、過去の政策により受け入れた労働者がそのまま滞留し、社会問題化していることと無関係ではない。

外国人労働者を自国の社会に受け入れるということは、労働条件の整備だけではなく、外国人にも対応した教育、医療、その他諸々の生活環境インフラを整えておく必要があることを意味する。これらインフラの必要性は、外国人労働者を受け入れた直後から発生するからだ。また、労働者が一定期間滞在すれば、社会保障との関わりも生じる。もし受け入れる外国人労働者の規模が大きいとすれば、自国の社会保障制度に組み込まれることを想定して、制度を再設計する必要性も生じるだろう。滞在する外国人労働者がその家族を呼び寄せた場合、合法、違法にかかわらず、本人だけでなくそうした家族のケアも必要となる。違法に呼び寄せた子供だからといって、教育を受けさせず放置するわけにはいかない。もしそれを無視すれば社会の潜在的なリスクとなる。外国人材の導入は、例えそれが帰国を前提とした期限付きの受け入れであったとしても、一部が滞留してしまうことを欧州主要国の経験は示している。

何故彼らは滞留してしまうのか。ローテーションシステムを完全にコントロールすれば彼らを問題なく帰国させることも可能ではないかとの疑問も生じよう。しかし、欧州の経緯を見る限り、この答えは否定的にならざるを得ない。これは、当然のことであるが、労働者が同時に生活者であることに起因する。例え一時的な就労スキームで受け入れた労働者であっても、彼らはスキームで括られる一群の塊ではなく個々の存在であり、労働者であると同時に人間としての生活者であり、生活者である以上人生で起こり得る様々なエピソードが、その地で発生し得るということである¹⁷。これらのことは、今日の欧州社会が社会統合政策(各論の各国社会統合政策を参照)にどれほどの国費を投じ、どれほどの努力を費やしているかを想起すれば容易に理解できよう。

他方、アジアに目を転じると、そこにはまた多様な人の移動が展開している。韓国は、実質的な非熟練労働力受入スキームである雇用許可制度を導入した。また台湾も二国間という

¹⁷ 2016年のマックス&モーリッツ賞を受賞した『マッドジャーマンズ—ドイツ移民物語』は、1970年代、当時の東独が一時的就労者としてモザンビークから受け入れた外国人労働者若者3人の生活とその後の人生を通して、彼らが外国人労働者である以前に人間としての生活者であるが故に、人がその地でそこにある社会と密接に結びついたとき、制度がそれを引き離すことがいかに難しいかを象徴的に描いている。

形ではあるが、製造業を中心に非熟練労働力を受け入れている。シンガポールも多くの家事労働者を受け入れており、彼らは社会の中で不可欠な存在となっているようである。非高度人材の受け入れ期間については、長期化する傾向にあるが、どの国も欧州ほどの時間を経過していないため、滞留等のリスクを判断するには時期尚早だろう。また、受け入れ規模も拡大しつつあるが、受け入れの総量については枠を設定して調整するなど、各国とも工夫しながら制度を運用している様子が窺える。

しかし、これらの国の、スキームだけを取り出して比較・評価してみても実はあまり意味がない。A国で上手くいっていると評価されているスキームであっても、そのままB国に導入できる訳ではない。必要な視点は、これらの制度がその社会に適合的であるかどうかであろう。そして、国民の間に、コンセンサスが醸成されているかどうか最も重要な点となる。

これらの国に共通するのは、どの国も経済成長を遂げるプロセスで高学歴化が進んだ学歴偏重社会であり、国民が非熟練職種を忌避する傾向が非常に強いことである。これは社会に内在する格差とも関係する。格差のない社会を目指すのか、格差があることも是認しつつ経済発展を目指すのか。こうした判断は、それぞれの国のそれぞれの国民において為されることである。

[参考文献]

- JILPT 資料シリーズ No.59(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・研修機構
- JILPT 資料シリーズ No.114(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、韓国、シンガポール比較調査—』
- JILPT 資料シリーズ No.139(2014)『欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者—ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス 5カ国調査—』労働政策研究・研修機構
- JILPT 資料シリーズ No.153(2015)『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』労働政策研究・研修機構
- ビルギット・ヴァイエ著・山口侑紀翻訳(2017)『マッドジャーマンズ—ドイツ移民物語』花伝社

第1章 イギリス

1. 背景（経緯）

イギリスでは従来、労働許可制を中心に移民労働者の受け入れを行っていたが、景気拡大に伴う人材不足（IT、保健・医療分野など）への対応のため、1990年代末～2000年代前半に移民労働者受け入れを積極化した（図表1-1）。経済に貢献する専門技術を持つ者に門戸を開放、非熟練移民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¹。

EU域外に対して選択的な移民受け入れを継続する一方で、2004年のEU拡大によって新たに加盟国となった中東欧諸国²に対しては、原則として就労が自由化された。これには、イギリス人労働者が就労に消極的な業種における非熟練労働者の不足について、域外からの労働者に比して同じEU内において管理が容易なA8労働者の受け入れにより緩和する意図があったとみられている（Devitt 2012）。受け入れに際しては、新たに導入された労働者登録制度（Worker Registration Scheme）への登録が義務付けられた³。

しかし、2004年の新規加盟時点で労働市場を開放したのがイギリスやアイルランドなど一部の加盟国に留まったことも影響し、イギリスには政府の想定をはるかに上回るA8移民労働者が流入した。2004年から不況期に至る2009年までの約5年間で、労働者登録制度の登録者だけでも年間延べ20万人前後が新たに国内で就労を開始、多くは農業、ホスピタリティ産業、製造業、食品加工業などで非熟練職種に従事した⁴。さらに、実数は不明だが、登録を行わない労働者や「自営業者」（この場合、登録は不要）として入国、就労する者もいたといわれる。労働者登録制度は、EUの定める7年の年限をもって廃止され、2011年4月以降は他の欧州経済圏（EEA）諸国⁵からの労働者と同様、国内での自由な就労が認められた。

なお、2007年のブルガリアとルーマニアのEU加盟に際しては、農業における季節労働者及び業種限定（食品加工など）の受け入れスキームのみで就労を認め、滞在期間や年間の数量規制などの制限が設けられている⁶。ただし両国についても、「自営業者」としての就労は制限されていない。

¹ 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。

² チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの8カ国。

³ 登録により、雇用されて就労している期間中は住宅給付など低所得層向けの給付の受給権を付与、12カ月の継続的な就労の後に登録義務を免除するとともに、求職者手当の受給を認める。ただし、離職した場合には登録は失効し、再び雇用に就いて再登録を行うまで給付の受給は不可。

⁴ Home Office (2007)、UKBA (2009)。

⁵ European Economic Area: EU加盟国及びノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン。

⁶ それぞれ、農業季節労働者スキーム (Seasonal Agricultural Workers Scheme:SAWS) と業種別スキーム (Sectors Based Scheme : SBS)。制度概要については後述。

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（SAWS）
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（2006）

急激な労働者の流入をうけて、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）が2008年から導入された。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）が図られた（図表 1-2）。

- －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
- －留学生→第4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

なお、非熟練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（東欧諸国からの非熟練労働者の供給拡大のため）。

このほか、一部の労働者については、ポイント制の枠外で受け入れが行われた。これには、現在は廃止されている季節農業労働者向けの制度ならびに業種限定スキームのほか、外国人を雇用主としてこれに帯同する家事使用人が含まれた。

2. 現行制度

（1）制度構造

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⁷に基づき、域内での就労や求職活動の権利が認められている。原則として、イギリス国内の労働法が適用となる以外、従事

⁷ 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

する職務や給与額等に関して特段の制限は設けられていない⁸。

一方、EEA 域外からの労働者の受け入れは、上記のポイント制における第1階層、第2階層及び第5階層による。このうち、第5階層では一般的な労働者は受け入れられていないため、以下では主に第1及び第2階層に関して概要を紹介する。

なお、入国管理制度は内務省（Home Office）の所管の下、省内の部門として設置されている UK Visas and Immigration がビザの審査・発行等を、また Immigration Enforcement が移民法違反の取り締まりの執行や予防措置の実施を、それぞれ担っている。

図表 1-2 ポイント制における移民の分類

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）。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 例外的才能 ・ 起業家 ・ 投資家 ・ 学卒起業家 ・ 一般（2011 停止） ・ 就学後就労（2012 停止）
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）。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般 ・ 企業内異動 ・ 運動選手 ・ 宗教家
第3階層	非熟練労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者（建設労働者など）。	（停止中）
第4階層	学生	学生
第5階層	他の短期労働者、若者交流プログラム等。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 短期労働者 ・ クリエイティブ・スポーツ、非営利、宗教活動、政府の交換制度、国際協定、若者交流プログラム。

出所：労働政策研究・研修機構（2013）

①第1階層：高度技術者等

雇用主を必要とせず、教育資格や過去の収入等により入国の可否を判断する。導入時、主要ルートとして設置された「一般」カテゴリーの要件（図表 1-3）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）に大きくは対応しつつ、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」を要件から除外するなどの調整が行われた。また、「就学後就労」カテゴリーを設置、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、2012年には「就学後就労」カテゴリーを廃止（第2階層への転換は可能）。また、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）が導入された。

⁸ 滞在に関する条件については後述。

図表 1-3 第1階層「一般」カテゴリ（停止中）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） －過去の収入（1 万 6,000 ポンド～4 万ポンド超まで） －英国における経験（過去に 1 万 6,000 ポンドの収入） －年齢（28 歳未満 20 ポイント、28～29 歳 10 ポイント、30～31 歳 5 ポイント）	30～50 5～45 5 5～20
・英語能力 ・自身（及び被扶養者）の生活を維持する資金がある。	10 10
○更新・永住	
・滞在延長・他カテゴリ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 5,000 ポンド～）、収入が 15 万ポンド以上の場合他の項目は不問。 ・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を 2011 年、また滞在延長を 2015 年、永住権の申請を 2018 年にそれぞれ停止。	

出所：労働政策研究・研修機構（2013）、UK Visas & Immigration（2015）“Tier 1 (General) of the Points Based System – Policy Guidance”

②第2階層：専門技術者

雇用主による受け入れを前提に、職業のレベルや給与水準等により入国の可否が判断される。

受け入れ先となる雇用主（スポンサー）にはライセンスの取得が義務付けられ⁹、また受け入れにあたっては、受け入れ証明（certificate of sponsorship）の申請が必要となる。対象となる外国人は、これをもとに第2階層の入国許可を申請する。

主要な受け入れカテゴリーは、「一般」（general）と「企業内異動」（intra-company transfer）である。このうち「一般」カテゴリーでの受け入れには、国内での労働力調達が困難であることを証明する「労働市場テスト」（resident labour market test：規定された媒体等における一定期間の求人広告）を経るか、政府の定める労働力不足職種リスト（shortage occupation list）に該当する職種の受け入れであることが主要な要件となる（図表 1-4）（後述）。

制度の導入以降、職業のレベルや給与水準等の要件が引き上げられ、これに伴って労働力不足職種リストに含まれる職種も大幅に削減されている（介護労働者などを削除）。また、2017年4月以降、「一般」及び「企業内異動」カテゴリーを通じて6か月以上労働者を受け入れる場合には、移民技能負担金（immigration skills charge）が課される。受け入れる

⁹ スポンサーには、受け入れた労働者に関する記録（パスポートや滞在・就労許可に関する書類の写し、最新の連絡先）保持や、当局による検査や資料要求に協力すること、さらに労働者の失踪や雇用等の契約の打ち切りなどについて所定の期限内に当局に報告を行うことなどが義務付けられている。なお、国内のスポンサーは2018年3月時点で2万9,023組織（Home Office "Register of licensed sponsors: workers" (<https://www.gov.uk/government/publications/register-of-licensed-sponsors-workers>))。

労働者毎に課されるもので、負担金の額は、雇用主の規模等で異なる¹⁰。

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	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 属性 (50 ポイント) <ul style="list-style-type: none"> － 受け入れ証明 <p>以下のいずれかが当てはまる場合。</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 人材不足職種リストに含まれる職種。 (b) 年 15 万 9,600 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。 <ul style="list-style-type: none"> － 適切な給与水準 <p>年 3 万ポンド (新入社員の場合、2 万 800 ポンド) または職種毎の適切な給与額 (移民規則に規定) のいずれか高い額以上であること。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ その他 (必須) <ul style="list-style-type: none"> － 英語能力 － 自身 (及び被扶養者) の生活を維持する資金がある。 	30
○更新・永住	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 新規申請時の滞在許可・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 2018 年 4 月以降は年収要件あり (4 月 6 日までの申請者で 3 万 5,000 ポンド、以降 3 万 5,500 ポンド (以降も引上げを予定)、または従事する職種における実勢額)。 	20

出所: 労働政策研究・研修機構 (2013)、UK Visas & Immigration (2018) “Tier 2 of the Points Based System – Policy Guidance”

なお、「一般」カテゴリーでの受け入れには、2010 年以降、受け入れ証明の発行数に数量制限 (restricted certificate of sponsorship) が設けられている。年間の上限 2 万 700 件が月毎に 1,000 ～ 2,200 件で配分され、当該月の上限を 100 件以上超えない範囲で、スポンサーの受け入れ申請におけるポイントの高い順に受け入れを許可する形をとる。年度前半により多くが配分されており、4 月は 2,200 件、5 ～ 9 月が 2,000 件、10 ～ 2 月が 1,500 件、3 月が 1,000 件となっている¹¹。ポイント要件は、仕事の性質と予定される給与水準の 2 つの柱からなる (図表 1-5)。

スポンサーの受け入れ申請は、最低でも 21 ポイント以上であることが求められる。ただし上記のとおり、毎月の申請状況により、許可を受ける最低ポイントは変動する可能性があるため、21 ポイント以上の申請であっても許可を得られるとは限らない¹²。また、証明の発

¹⁰ 小規模または非営利の雇用主の場合、最初の 12 カ月に 364 ポンド、以降 6 カ月毎に 182 ポンド。中～大規模雇用主の場合は、それぞれ 1,000 ポンドと 500 ポンド。なお、規模区分の明確な規準は示されていないが、政府のガイダンスによれば、通常、「年間の売上が 1,020 万ポンド以下」で、「従業員規模が 50 人以下」の場合は、小規模雇用主に区分される可能性が高い。(https://www.gov.uk/uk-visa-sponsorship-employers/immigration-skills-charge)

¹¹ なお、配分された受け入れ証明の一部は、2013 年に EU に加盟したクロアチアからの労働者 (現在、就労制限が適用されている) の受け入れにも用いられており、翌月の割り当て分から差し引かれる。

¹² 従来は、申請数が月当たりの上限を下回っていたため、下限となる 21 ポイント以上の申請はすべて許可される状況にあったが、2017 年 12 月には 55 ポイントが下限となり、以降も 50 ポイント前後の状況が続いている。オックスフォード大学の Migration Observatory によれば、スポンサーによる受け入れ申請が 55 ポイントを得るためには、雇用される予定の職務が (労働力不足職種または) 博士課程相当のレベルの仕事であるか、予定される年間の給与額が 15 万 9,600 ポンド以上である必要がある。

行許可には3カ月の期限が設けられており、これを超える場合は原則として失効、次月に繰り越される。

図表 1-5 スポンサーの受け入れ申請におけるポイント要件

○ポイント要件	
・仕事の性質 (type of job)	
－人材不足職種リストに含まれる職種	130
博士号相当の職種。	75
大学の新卒者向け就職説明会 (milkround) での募集活動。	30
労働市場テストを実施。	20
－給与水準 (pay)	
年間年 2 万 800 ポンド～ 15 万 9,599.99 ポンドまで。	1 ～ 60

出所：Home Office (2018) ” Tiers 2 and 5: guidance for sponsors”

(労働市場テスト)

第2階層（一般カテゴリ等）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を予防することが目的である。

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、通常職安の職業紹介ネットワークやメディア等（全国紙、専門誌、よく知られた求人ウェブサイトなど）¹³、2つ以上の手法により、28日間以上の求人広告を行うことが義務付けられる。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。また、国内での求人広告における給与額よりも高い額で外国人を受け入れたい場合は、再度その額で労働市場テストを行わなければならない。

なお、例外として、求人を行う職種が政府の諮問機関 Migration Advisory Committee (MAC)¹⁴ が作成する「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（2018年4月現在で34職種）¹⁵をベースに、各職種においてより詳細な職業名を限定している。エンジニア、科学者、IT技術者などが中心だが、看護師も含まれている。

③ 「企業内異動」 カテゴリー

企業内異動 (Intra-Company Transfer) カテゴリーは、イギリス国内に事業所を有する多国籍企業が、他国の従業員を当該事業所に派遣するためのルートとして設けられている (図

¹³ このほか、大学での就職説明会であれば3カ所以上でこれに替えることも可能。また250人以上規模の企業の場合、自社のウェブサイトでの掲載も可能。

¹⁴ 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。

¹⁵ Home Office 'Immigration Rules Appendix K: shortage occupation list' (<https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-k-shortage-occupation-list>) (章末参照)

表 1-6)。従来は、「長期スタッフ」(long term staff)、「学卒訓練生」(graduate trainee)のほか、「短期スタッフ」(short-term staff)及び「技能移転」(skill transfer)のサブカテゴリーが設けられていたが、「技能移転」については2016年、「短期スタッフ」については2017年にそれぞれ停止された。これらのカテゴリーは、相対的に受け入れが容易で、特に短期スタッフについては、企業内異動にサブカテゴリーとして導入(2011年)されて以降、主要な受け入れルートとなっていた。

図表 1-6 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	
<ul style="list-style-type: none"> ・属性 (50 ポイント) <ul style="list-style-type: none"> －受け入れ証明 他国で同一の雇用主の下で 12 カ月以上雇用されていた実績があること。 －適切な給与水準 <ul style="list-style-type: none"> (a) 長期スタッフ 4 万 1,500 ポンドまたは職種毎の適切な給与額 (移民規則に規定) のいずれか高い額以上であること。 (b) 学卒訓練生 2 万 3,000 ポンドまたは職種毎の適切な給与額 (移民規則に規定) のいずれか高い額以上であること。 ・その他 自身 (及び被扶養者) の生活を維持する資金がある (必須)。 	<p>30</p> <p>20</p>
○更新・永住	
<ul style="list-style-type: none"> (a) 長期：新規申請時の滞在許可・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 12 万ポンド超の場合は最長 9 年)。 (b) 学卒訓練生：最長 12 カ月。 ・永住権の申請は不可。 ○その他 <ul style="list-style-type: none"> ・同一のカテゴリーで再度申請を行う場合、最後の滞在終了から 12 カ月間あける必要あり。 	

出所：UK Visas & Immigration (2018) ” Tier 2 of the Points Based System – Policy Guidance”

(2) 非熟練労働者受入スキーム

現在、非熟練労働者の受け入れは原則行っていない。過去には、農業分野における季節労働者と、食品加工など一部の業種に限定した受入スキームが実施されていたが、EUの新規加盟国からの労働者によってこうした分野の労働力が確保されたことを受けて、2014年までに廃止されている(後述)。

なお、通常の労働者の受け入れとは異なるが、ポイント制の枠外で家事使用人の帯同が認められている。外国人がイギリスに入国して6カ月を超えない期間滞在するにあたり、家事使用人の帯同を認めるもの。滞在が認められる期間は最長6カ月(滞在期間の合計が6カ月を超えるビザの延長は不可。また雇用主が帰国する場合はこれに合わせて出国しなければならない)。この期間内であれば、国内で雇用主を変えることが可能。

(3) 社会保障制度の適用状況¹⁶

① EEA 域内からの労働者

EEA 域内各国（EU 加盟国、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）及びスイスからの移民には、人の移動の自由に関する法制度¹⁷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（図表 1-7）。EEA 市民（及びスイス国民）は、域内の任意の国で最初の 3 カ月間の居住する権利を有するが、3 カ月を超えて滞在する場合、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）などに限定される。このうち、労働者と求職者以外については、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るため、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。一方、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¹⁸。また、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。

図表 1-7 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。

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¹⁹の適用の条件となる。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

¹⁶ 本節の内容は、主に House of Commons Library (2014) による。

¹⁷ 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

¹⁸ 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。

¹⁹ 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。

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、移民制度上の身分を問わず支給されてきたが、2012年の制度改革により、国内で就労資格を有することが支給要件に加えられた。

なお統計局は、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、移民による社会保障給付の申請者数を推計している（図表1-8）。従来、EU新規加盟国（EU8）からの移民については、就労目的の相対的に若い層が多いといわれ、給付申請者についても6割を求職者向け給付が占めていたが、ここ数年の求職者手当申請者の減少と入れ替えに、就労困難者向け給付の申請者が増加して全体の4割近くを占めるに至っている。ただし、新規加盟国（EU8及びEU2）からの移民の就業率は依然として相対的に高い状況にある（全体平均の75.4%に対して、EU8で85.3%、EU2で82%）²⁰。

図表1-8 出身地域別・受給者種別就労年齢層向け給付申請者（2017年2月時点）

受給者種別	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	その他 EU外*	計(不明 含む)	%**
求職者	8.4	9.7	1.9	21.4	22.5	3.0	67.9	(14.0)
就労困難者	23.2	21.3	8.6	28.6	48.1	7.1	141.0	(5.8)
一人親	2.8	4.1	1.5	12.9	8.1	1.9	31.5	(8.0)
介護者	6.4	11.4	3.1	9.7	31.8	2.5	65.9	(9.5)
その他低所得	0.6	0.5	0.3	1.9	2.3	0.2	6.1	(9.5)
障害者	4.9	6.4	1.5	5.4	10.7	1.8	31.5	(5.2)
遺族	1.4	1.1	0.3	1.5	3.4	0.7	8.7	(11.5)
計	47.6	54.6	17.1	81.4	126.9	17.2	352.6	(7.4)

*「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。

** 国内の受給者の合計（イギリス人含む）に占める比率。

出典：Department for Work and Pensions "Nationality at point of NINo registration of DWP working age benefit recipients: data to Feb 2017"
(<https://www.gov.uk/government/statistics/nationality-at-point-of-nino-registration-of-dwp-working-age-benefit-recipients-data-to-feb-2017>)

3. 流入・流出・在留状況

EU拡大後、従来のEU域外からの労働者の流入は減少し、新規加盟国からの労働者が国内に多く流入した。既にみたとおり、労働者登録制度は就労を制限するものではなく、労働者は従事する職種や給与額を問わず国内で就労することができた（後述のとおり、新規加盟国から流入した労働者は、従来のEUからの労働者に比して、低賃金・非熟練の仕事に従事する傾向が強かったとされている。）。

移民労働者の流出入に関するデータ（1年以上の滞在予定者）²¹からは、金融危機をはさんで増加した流入者の大半をEU域内からの労働者が占めていることが確認される（図表1-9(a)）。流出者数については、主にイギリス人と域外労働者の流出によるものだが、金融

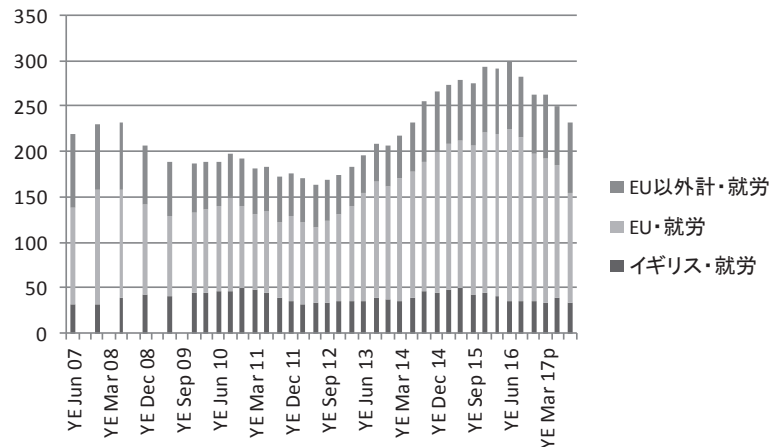
²⁰ Office for National Statistics 'Employment levels and rates by country of birth and nationality' (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/employmentbycountryofbirthandnationalityemp06>)

²¹ 現在統計局が提供しているデータは、2006年以降の時期のみが対象となっているが、従来提供されていたこれより以前の期間のデータからは、EU域外からの労働者の流入数が2004年をピークに急速に減少したのに対して、域内他国からの流入数が増加したことがうかがえる。

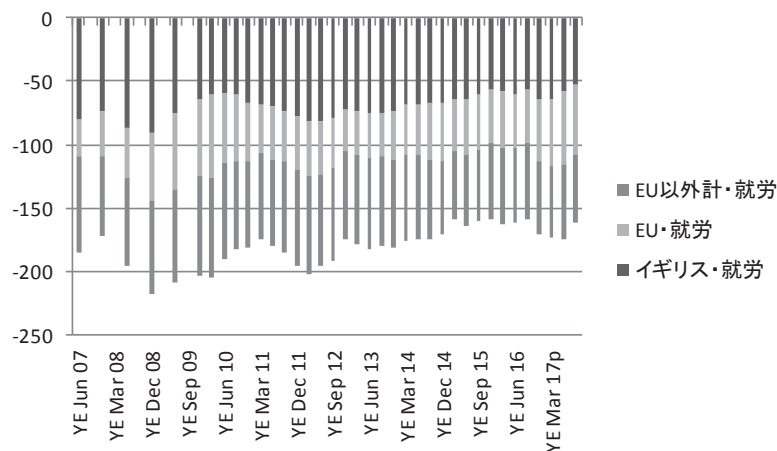
危機直後の一時期と並んで、イギリスの EU 離脱の可能性が高まっている 2016 年半ば以降は、域内労働者の流出が増加する傾向にある（図表 1-9 (b)）。

図表 1-9 就労目的のイギリス人及び外国人の流出入者数の推移

(a) 流入数



(b) 流出数

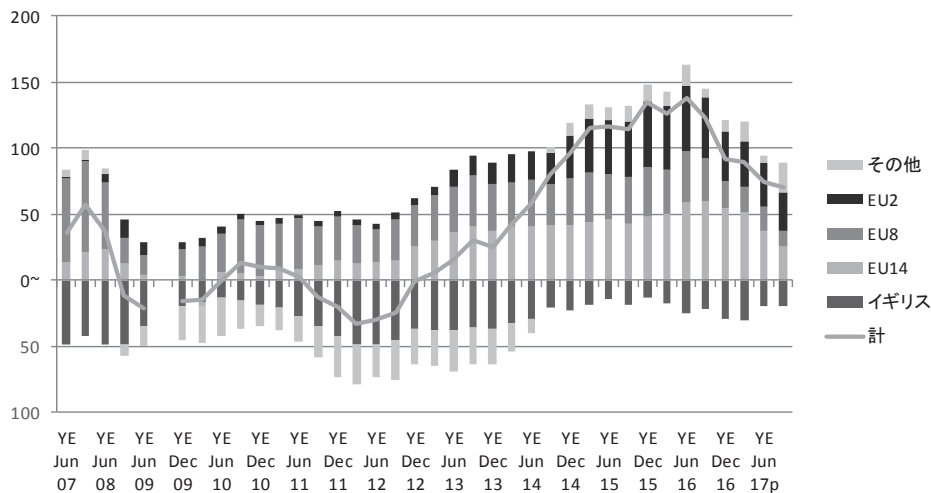


注：1年以上の滞在（予定）者に関する推計。各期のデータは直近12カ月のもの（2017年は速報値）。

出所：Office for National Statistics 'Migration Statistics Quarterly Report - February 2018' (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/february2018>)

純流入数（流入者数から流出者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（図表 1-10）。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。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たことによる。

図表 1-10 就労目的の純流入数の推移



出所：図表 6 に同じ。

出身国別の労働者の動向については、イギリス国内で就労・給付申請を行う場合に登録が必要となる国民保険（社会保険制度）の登録者数から状況を伺うことができる。雇用年金省が提供するデータ²²によれば、2004年のEU拡大前には、インドやオーストラリア、南アフリカ、パキスタン出身者などが上位にあったが、2004年以降10年あまり、ポーランド出身者の登録数が最多の状況が続き、ピークとなる2007年には年間21万人が新規に登録している。また、金融危機及びこれに続く財政危機の時期には、雇用状況が急速に悪化したスペイン、イタリア、ポルトガルなどの南欧諸国出身者による登録が増加した。さらに、2014年のルーマニア及びブルガリアからの労働者に対する就労自由化以降は、とりわけルーマニア出身者の登録が急増している（図表 1-11）。上記の移民労働者に関するデータからも確認されるように、EU域内からの移民労働者の流入拡大が続く状況にあったといえる。ただし、直近の2017年については、一転して全般的に減少しており、これには2016年の国民投票の結果、イギリスのEU離脱の可能性が高まっていることが影響しているとみられる²³。

²² Department for Work and Pensions 'National Insurance number allocations to adult overseas nationals entering the UK' の各年のデータによる (<https://www.gov.uk/government/collections/national-insurance-number-allocations-to-adult-overseas-nationals-entering-the-uk>)。

²³ 例えばポーランド出身者による登録は、前年から34%減少している。EU域内からの労働者の減少に影響していると考えられる要因として、為替相場におけるポンドの下落や、本国での経済の好調に伴う賃金水準の上昇、イギリス国内の反移民的な風潮の強まりなどが挙げられる。

図表 1-11 出身国別国民保険新規登録者数（上位 10 カ国）

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	対前年比	対前年増加率
計	518,954	617,237	767,765	828,198	824,782	682,613	-142,169	-17%
EU	342,565	440,009	590,425	630,139	625,555	497,230	-128,325	-21%
EU外	175,983	176,729	175,722	196,957	198,210	184,702	-13,508	-7%
ルーマニア	16,309	17,870	145,575	169,888	189,023	154,014	-35,009	-19%
ポーランド	80,467	111,449	107,417	111,270	93,372	61,821	-31,551	-34%
イタリア	26,605	44,113	51,217	58,653	62,984	50,880	-12,104	-19%
ブルガリア	9,726	9,826	41,785	39,189	42,342	38,744	-3,598	-8%
スペイン	38,075	51,729	50,260	50,028	47,741	35,642	-12,099	-25%
インド	31,616	30,620	31,749	35,065	35,398	31,863	-3,535	-10%
フランス	19,624	24,201	25,420	27,618	26,476	23,215	-3,261	-12%
ポルトガル	20,443	30,121	30,546	32,301	30,543	22,622	-7,921	-26%
リトアニア	26,239	25,826	20,528	21,736	20,424	17,880	-2,544	-12%
ギリシャ	7,417	9,891	9,790	12,022	14,656	14,371	-285	-2%

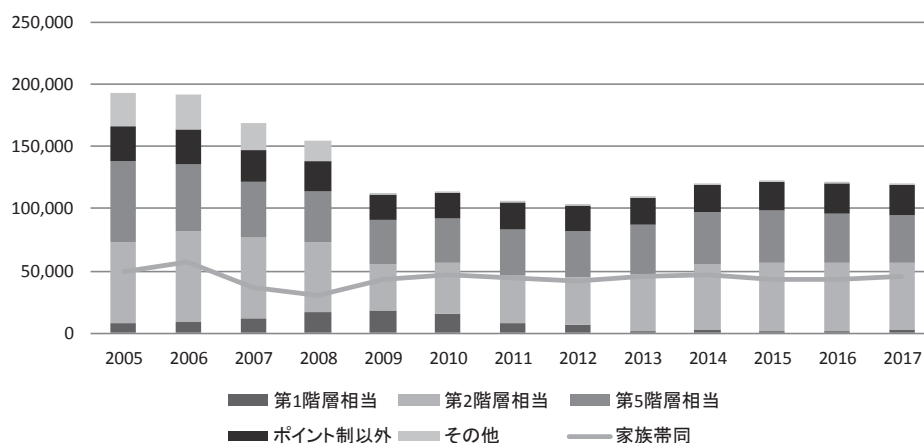
注：各年とも 12 月までの 12 カ月間の件数。国民保険は加入者の出入国と連動した制度ではないため、移民のストックに関するデータを得ることはできない。

出所：Department for Work and Pensions, "National Insurance number allocations to adult overseas nationals entering the UK" 各年版

(<https://www.gov.uk/government/collections/national-insurance-number-allocations-to-adult-overseas-nationals-entering-the-uk>)

次に、域外からの移民労働者の受け入れ状況について、ポイント制に基づく就労関連ビザの発行数の推移をみる（図表 1-12）。全体では、ポイント制導入と金融危機が重なった 2008 年から 2009 年にかけて発行数が減少、その後の景気回復期には再び緩やかに増加しているものの、不況前を下回る水準で推移している。

図表 1-12 就労関連ビザの発行数（主申請者）



注：「ポイント制以外」の 8 割は家事使用人が占めている。

出所：Home Office "Immigration statistics, October to December 2017"

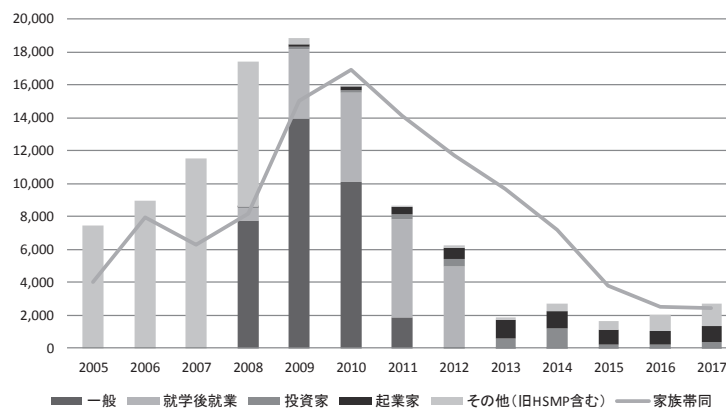
(<https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-october-to-december-2017>)

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、ポイント制の導入とともに急速に増加した後、主要なカテゴリーである「一般」の新規受け入れ停止

(2011年)と、「就学後就労」カテゴリーの廃止(2012年)により、急速に減少している(図表1-13)。

なお、内務省が第1階層による滞在者1,184人に関して2010年に実施した調査結果²⁴によれば、専門技術を要する仕事(年間の給与額が2万5,000ポンド超)の従事者は全体の25%に過ぎず、29%が非熟練(同2万5,000ポンド未満)、残る46%については給与額・雇用の有無が不明、または失業者となっている。

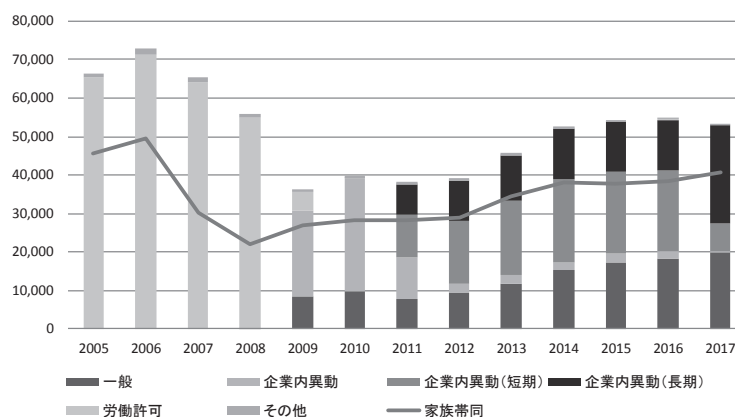
図表1-13 第1階層の各カテゴリーの発行数



出所：図表1-12に同じ。

一方、専門技術者相当の第2階層に関するビザ発行数は、ポイント制導入と経済危機が重なった2008年に減少した後、景気回復とともに再び増加している(図表1-14)。数量制限の対象となっている「一般」カテゴリーについては、近年増加が続いた結果として、年間発行数の上限(2万700件)に近い水準に達している(2017年時点で1万9,976件)。また、数量制限が適用されない「企業内異動」(多国籍企業による域外からの労働者の派遣)カテゴリーについては、制度改正(「短期」サブカテゴリーの停止と「学卒」サブカテゴリーの

図表1-14 第2階層の各カテゴリーの発行数



出所：図表1-12に同じ。

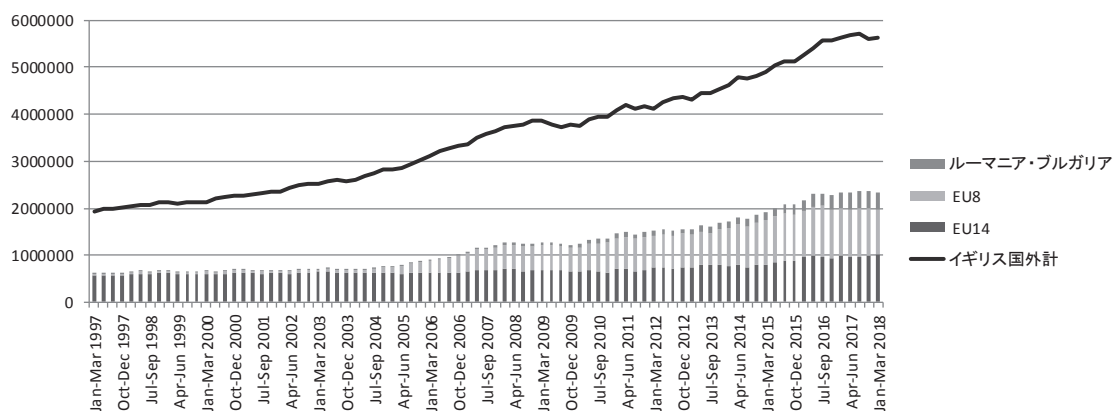
²⁴ Home Office (2010)

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

新設)の影響か、直近では発行件数が若干減少しているものの、2017年時点で3万2,848件と、第2階層のビザ発給件数のおよそ約6割を占めている。なお、MACによれば、企業内9割以上がインドからのIT専門技術者で、多くは顧客企業に派遣されて働いているという²⁵。

最後に、国内に居住する移民労働者の就労状況についてみておく。統計局の提供する出生地域別の就業状況によれば、移民労働者は過去20年間のほとんどの時期について拡大が続いており、20年あまりで3倍近くに増加している(図表1-15)。またこの間、外国人(国外出生の)労働者に占めるEU労働者の比率は、33%から42%に増加している。

図表1-15 出生地域別就業者数(2017年、人)



出所：Office for National Statistics ‘EMP06: Employment by country of birth and nationality’ (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/employmentbycountryofbirthandnationalityemp06>)

4. 特定分野(農業・建設・介護など)における受け入れ

イギリスでは現在、分野を限定した受入スキームはない。以下では、近年まで実施されていた農業分野及び食品加工等の分野における受入制度の概略を紹介する。

(1) 季節農業労働者受入スキーム

季節農業労働者受入スキーム(Seasonal Agricultural Worker Scheme – SAWS)は、第二次世界大戦後に設置された制度で、当初は欧州内の若者向けの文化交流が主眼とされていたが、労働力の需給状況や政治的環境の変化につれ、季節的な労働力需要に対応するための制度として改編されたとされる²⁶。当初から、短期かつ数量を限定した受け入れの形を取り、政府(2013年時点では、入国管理を所管する国境庁(UK Border Agency))からの委託を受けた複数の労働力供給事業者(labour provider)が採用・各雇用主(農場)への配置、給与や条件のモニターなど、運営に大きな役割を果たした。数量については、1990年代の

²⁵ Migration Advisory Committee (2016a)

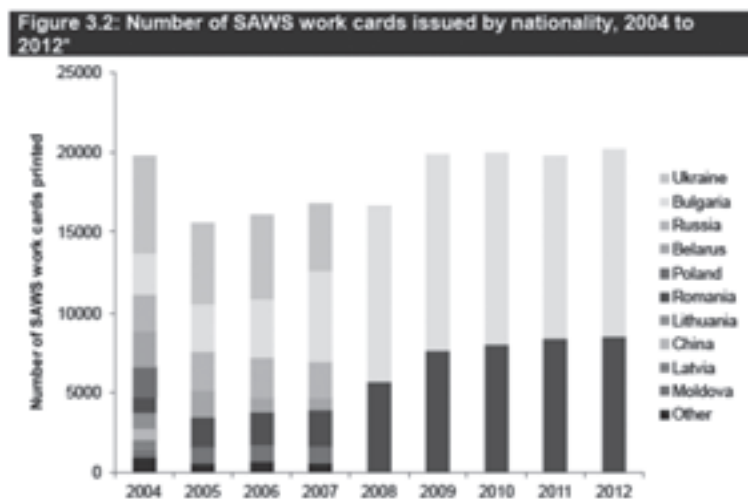
²⁶ Migration Advisory Committee (2013)

はじめの 5,000 人から、ピークとなる 2004 年には 2 万 5,000 人に引き上げられた²⁷。スキーム終了時点の上限は、21,250 人（国内の農業季節労働者の 3 分の 1 に相当）であった。

2013 年のスキーム終了時点で 9 事業者が運営に携わっていた。労働力供給事業者は、直接・間接に労働者を雇用し、最長で 6 カ月間、農業労働に従事させることができた。滞在中に雇用主を変更することは可能だが、スキームの認める業務内容以外への変更は不可とされた。また、SAWS の対象となる業務時間外に週 20 時間まで副業を行うことが認められた。

なお、SAWS は従来、EEA 域外の労働者を対象としていたが（スキームを通じて受け入れられた労働者の主な出身国は、ウクライナ、ブルガリア、ロシア、ルーマニアなど）、2007 年のルーマニア及びブルガリアの EU 加盟を受けた移行措置として、両国からの労働者に就労制限を設けるとともに、2008 年には同スキームの対象国を両国に限定²⁸、移行措置の期限となる 2013 年末をもって、スキームは廃止された。

図表 1-16 SAWS による受け入れ実績の推移



出所：Migration Advisory Committee (2013)

²⁷ なお、翌 2005 年には、上限が 16,250 人に削減された。Migration Advisory Committee (2013) によれば、政府は EU 拡大により域内からの労働力の調達が可能との判断から、SAWS を含む未熟練労働者受け入れスキームの段階的な廃止を方針として示していた。2003 年時点で、2004 年の新規加盟国からの労働者がスキームによる受け入れの多く 3 分の 1 を占めていたことから、こうした労働者が引き続き農業分野に従事することが期待されていたとされる。ただし、MAC は数量制限により農業季節労働者の不足が生じているとの判断から、2008 年の報告書 (Migration Advisory Committee (2008) -ルーマニア、ブルガリアからの労働者の就労規制緩和による労働市場への影響を分析したもの) では、上限を再び引き上げて 21,250 人とすることを提言した。

²⁸ これに先立って、2007 年にはスキームの受け入れ数のうち 4 割を両国に割り当てたとされる。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

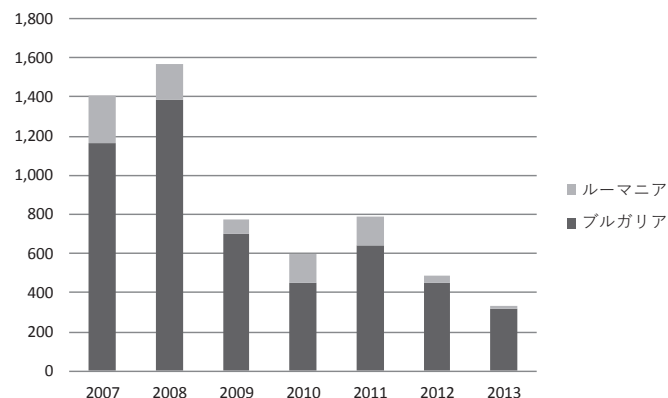
(2) 業種別スキーム

図表 1-17 SBS による受け入れ実績の推移
(a) 2006 年以前 (東欧諸国・南アジア)



出所：図表 1-16 に同じ。

(b) 2007 年以降 (ブルガリア、ルーマニア)



出所：Home Office "Immigration statistics, October to December 2017: data tables second edition" (<https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-october-to-december-2017-data-tables>)

業種別スキーム (Sector Based Scheme - SBS) は、2003 年に導入され、ホスピタリティ業 (宿泊・飲食) 及び食品加工業の一部 (魚・肉・きのこ加工)²⁹ を対象に、当初はそれぞれ年間 1 万人の受け入れを認めていた。これらの業種は、コンサルテーションの結果として、国内あるいは EEA からの労働者では労働力需要を充足できないと判断されたもので、SAWS と同様、雇用主はスキームを通じて、EEA 域外の任意の国から労働者を受け入れ、12 カ月を上限 (延長申請は可能) に就労させることができた (図表 1-17)。翌 2004 年には、スキームにおける 2004 年の新規加盟国からの受け入れ状況を勘案し、ホスピタリティ業の

²⁹ 受け入れ可能な職名が、さらに細かく限定されていた。以下を含む：fish filleter (魚の 3 枚おろし作業)、fish packer (魚のパック詰め作業)、animal gut remover (動物の内臓除去作業)、meat bone breaker (食肉の骨破碎作業)、meat cutter (肉裁断作業)、lairage man (pre-slaughter animal welfare attendant) (家畜収容所担当者 (とさつ前の動物福祉担当者))、mushroom processor (きのこの加工)。

数量制限が 9,000 人、食品加工業が 6,000 人にそれぞれ削減された。また、2005 年にはホスピタリティ業のスキームが廃止された。スキームに拠らずとも労働力の調達が可能とみなされたことに加え、スキームが違法な入国に悪用されたとみられることが理由として挙げられた。併せて、食品加工業の受け入れ上限も 3,500 人に削減された。

5. 社会統合政策

イギリスには、難民を例外として社会統合政策に関する枠組みはないが、英語以外を母語とする層については、国内に居住していること³⁰（居住権があることに加え、）を外国人か否を問わず、英語コース（English for Speakers of Other Languages : ESOL）が、継続教育カレッジなどのプロバイダーによって提供されている。議会図書館の資料³¹によれば、失業者（求職者手当または雇用・生活補助手当（就労活動グループ）の受給）については、費用の全額補助を受けることが可能。その他の受講者については、費用の半額が補助される（co-funding）。ただし、予算額は、2009 年度の 2 億ポンドから 2016 年度には 9,900 万ポンドへと年々削減されており、この間、年間の参加者数も 17 万 9,000 人から 11 万 4,000 人へと減少している³²。

6. 制度改正・最近の動向等

ポイント制の導入以降も、制度改正が頻繁に行われ、受け入れ可能な外国人の範囲が絞られてきた。2010 年には、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（2010 年 7 月）が導入され、次いで第 1 階層の「一般」と「就学後就労」のカテゴリーが相次いで受け入れ停止となり、第 2 階層については年間 2 万 700 件の上限が維持されている。

また、第 2 階層で受け入れ可能な職務レベルの引き上げが逐次行われてきた。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³³で、ポイント制導入当初は、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（資格枠組みにおけるレベル 3）であったが、現在は高等教育修了相当（同レベル 6）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。加えて、一定期間の滞在後に永住権の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。

一方で、労働力不足への対応策として、例外的に緩和策が取られる場合もある。例えば、内務省は 2015 年、MAC に対して、域外からの看護師の受け入れをめぐって労働力不足職

³⁰ 外国人の場合は、居住資格を有することに加え、3 年間の居住の実績があること（Skills Funding Agency (2016) "Skills Funding Agency: common and performance management funding rules"）。

³¹ House of Commons Library (2018)

³² 業界団体によるプロバイダー調査によれば、8 割のプロバイダーが、予算の不足により受講希望者の待機リストが 1,000 人にも膨らんでいると回答しているという。

³³ Migration Advisory Committee (2016a)

種リストの見直しを行うよう諮問を行っている。リストについては、MAC が既に同年初めに見直しに関する答申を行ったところで、その際、複数の専門的看護師をリストから削除する案を、政府も一旦は受け入れていた。しかし、公的医療サービスに対する近年のニーズ拡大や、検討されている週末のサービス拡充案などで、従来からの看護師不足の問題がさらに深刻さを増していることなどを理由に、政府は改めて MAC に対し、国内の需給状況を調査の上、特定の専門的看護師をリストに掲載することの是非を検討するよう諮問したものだ。これには、2010年以降実施されている数量制限により、通常の受け入れ枠がひっ迫している状況に加え、2017年から適用される賃金水準要件（年3万5,000ポンド以上³⁴）により、既に国内で就業している外国人看護師の多くが滞在延長を認められない可能性が懸念されていたことによる。不足職種リストに含まれる職種には、この要件が適用されないことから、不足分野の看護師をリストに含めることで、これに対応する可能性が検討された。MAC は検討の結果、これを認める答申を行った³⁵。

なお、2019年3月に予定されるイギリスのEU離脱により、EEA域内からの労働力の調達が困難になることの影響が懸念されている。EU労働者を多く雇用する業種からは、離脱に先立って既にEU労働者の離職が始まっており、採用も困難になっているといった状況が聞かれる。例えば、食品加工業の業界団体 Food and Drink Federation が、農業やホスピタリティ業、小売業などの業界団体とともに2017年に実施した調査では、回答企業の31%でEUからの労働者が既に帰国、また47%で従業員が帰国を検討しており、33%が欠員の補充が困難な状況に直面していると回答している（複数回答）。EUから労働者を調達できなくなった場合の対応策として、55%の企業がオートメーション化を、また50%が国内での採用を試みるとする一方で、事業が立ち行かなくなるとの回答も36%にのぼり、17%は海外移転を検討するとしている。

政府は、国内の労働力不足への懸念に配慮する姿勢も見せているものの、離脱後にEU市民に適用される制度については、未だ詳細を示していない。ただし、従来のEU法に基づく移動の自由は原則廃止されるとみられ、このためEUとの離脱交渉では、現在イギリス国内に居住するEU市民の権利がどのように保障されるかが、EU側から重要な論点の1つとして挙げられていた。3月に公表された政府とEUとの合意文書案では、離脱以降、2020年末までを移行期間（'transition or implementation period'）とし、期間終了までに入国したEU市民については、移動の自由など従来の権利を保証するほか、新設される「定住」資格（settled status）への申請を認めるとの方針が示されている。「定住」資格は、5年間の合法的な滞在などを要件として、移行期間終了後も従来の権利（居住、社会保障給付、年金、医療、教育、あるいは家族の呼び寄せなど）を保証するもの。また、移行期間終了までに入

³⁴ 年3万5,000ポンドの水準は、MACの答申を受けて政府が決定したものだが、MACは答申の中で、少なくとも一部の職種（教育・保健などの公共サービス部門や、将来的な経済成長への寄与が見込まれるIT関連部門の職種）については、この要件を免除すべきであると提言していた。

³⁵ Migration Advisory Committee (2016b)

国し、滞在期間が5年に満たないEU市民についても、一時的居住許可（temporary residence permit）に基づく5年の滞在が認められ、同様に「定住」資格の申請が可能となる（移行期間中の入国者については登録制度を適用）。なお、移行期間終了後、2021年7月以降は、「定住」資格か一時的居住許可のいずれかの保有が滞在の要件となる。

7. 労働市場へ与える影響

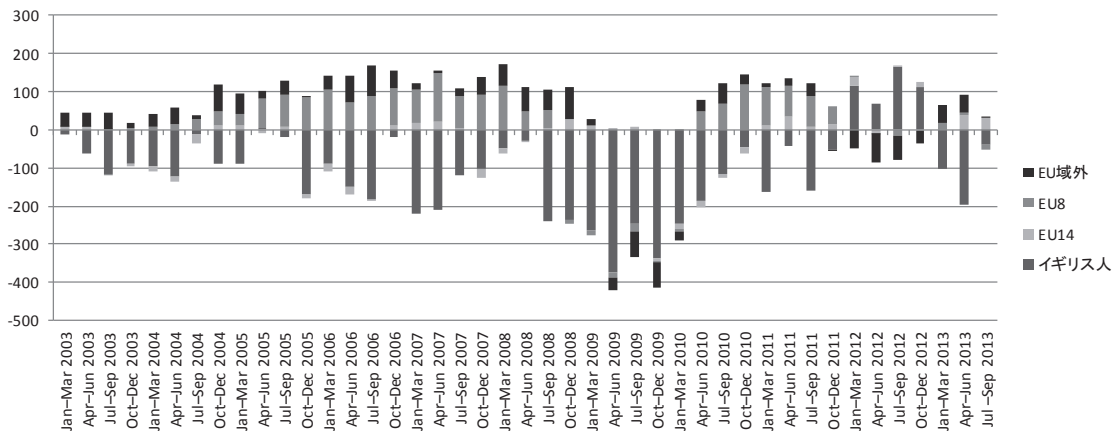
外国人労働者の流入による国内労働者の雇用・賃金水準への影響は、限定的との見方が一般的だが、若者や低技能層の雇用については、マイナスの影響も指摘されている。

（1）低技能職種における EEA 労働者の増加

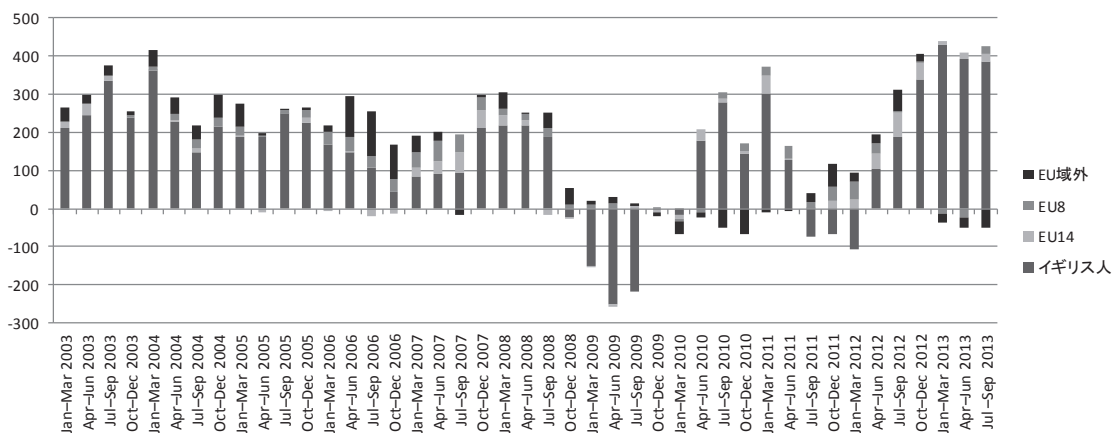
内務省が2014年にまとめた、イギリス人及び移民労働者の技能水準別の就労状況に関するレポートによれば、近年国内に流入している移民は、低技能職種の雇用に就く傾向にあり、イギリス人労働者のこの分野での雇用の減少と対をなす形で推移している（図表1-18）。ただし、2012年に関してはこれが反転して、低技能職種における雇用の増加分の大半（42万5,000人のうち36万7,000人分－86%）をイギリス人労働者が占めている。レポートは、政府の移民受け入れ引き締め策の影響で、低技能職種の移民労働者が減少し、イギリス人の雇用増につながった可能性を指摘している。なお、報告書が示す地域別のデータによれば、2004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。

図表 1-18 技能水準別就業者の変化

(a) 低技能



(b) 高技能



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、非熟練労働

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) 付属データを元に作成。

より最近の状況に関する MAC の分析³⁶によれば、EEA 労働者は低技能職種の従事者の比率が高く、2004 年の 42% から 2016 年には 49% に上昇している（図表 1-19）。特に、清掃・家事労働や未熟練倉庫作業、飲食料品等加工作業、包装・瓶詰め・缶詰・充填作業などの従事者が多くを占める³⁷。また業種別には、小売業、飲食サービス業、教育業、食品加工業、保健業、建設業などの就業者数が多いが、うち小売業や食品加工業で、低技能労働者の比率が高い³⁸。

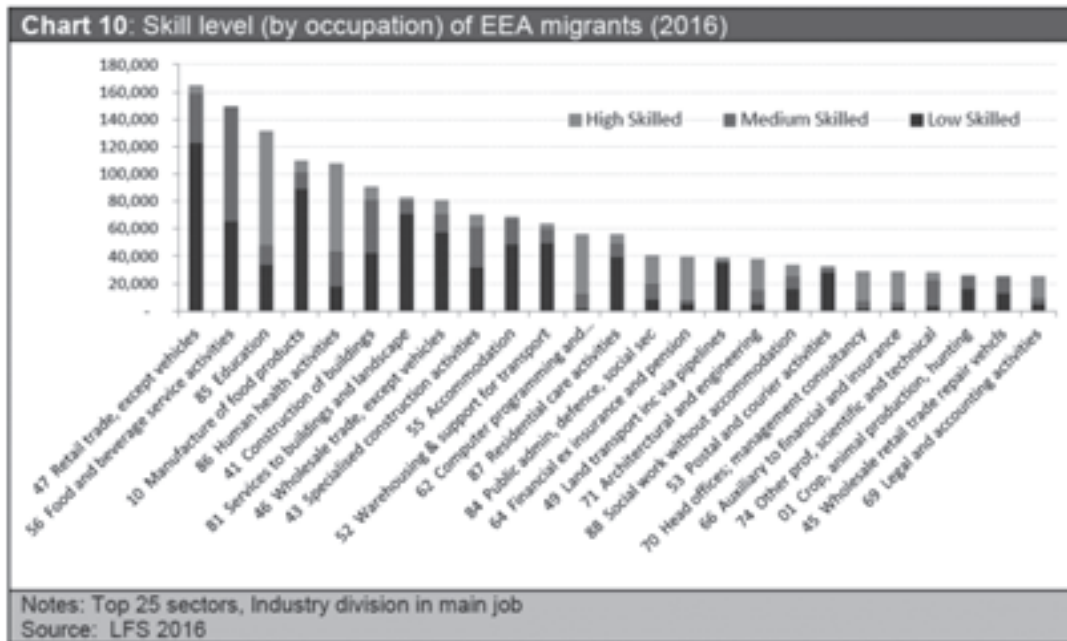
³⁶ Migration Advisory Committee (2017)

³⁷ 労働力調査のデータを分析したもの。飲食料品等加工作業及び及び包装・瓶詰め・缶詰・充填作業では、従事者全体（イギリス人を含む）の約 4 割、未熟練倉庫作業でも 2 割強が EEA 労働者である。

³⁸ 統計局が提供しているデータによれば、野菜・果物加工業や精肉業などでは、EEA 労働者が就業者全体の 4 割以上を占めている。（Office for National Statistics 'One and three digit industry data 2007 to 2016' (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/adhocs/007032oneandthreedigitindustrydata2007to2016>))

同時期に、イギリス人労働者や EEA 域外からの労働者では、低技能職種従事者の比率の低下と高技能職種従事者比率の上昇が観察されることから、低技能職種の従事者比率の拡大は、EEA 労働者のみの特徴といえる³⁹。

図表 1-19 業種別・技能水準別 EEA 労働者数



出所：Migration Advisory Committee (2017)

(2) 雇用への影響

MAC が 2012 年に公表した報告書⁴⁰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 域外からの移民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。この間、100 人の移民労働者の流入につき、国内労働者 23 人分の雇用が移民労働者によって代替されたと推計している。ただし、5 年を超えて国内に滞在する移民労働者についてはこの関係は観察されず、また EU 域内からの移民労働者についてもそうした影響は見られない。報告書はこれらの結果から、1995～2010 年の間に入国してイギリス国内で就業しているとみられる移民労働者 210 万人のうち、最後の 5 年（2005～2010 年）分にあたる 70 万人の 23%、すなわち 16 万人分の国内労働者の雇用が移民労働者によって置き換えられたと可能性を指摘している⁴¹。これには景気動向の影響が大きく、好況期については移民労働者全般について国内労働者の雇用への影響は見られないが、不況期

³⁹ 同時期のイギリス人労働者における低技能職種の従事者の比率は、44%から 38%に低下、高技能職種の比率は 24%から 29%に上昇している。EEA 域外からの労働者では、低技能職種が 41%から 39%、高技能職種が 31%から 35%に変化。

⁴⁰ Migration Advisory Committee (2012)

⁴¹ BBC の報道によれば、当時 MAC の委員長を務めていたメトカーフ LSE 教授は、影響を受けやすい業種として IT やホスピタリティ、小売業を挙げている。

については代替率が3割に上昇するという。このほか、既存の研究結果などもふまえて、国内労働者に対する移民労働者の代替効果は持続するわけではないこと、また賃金については、高賃金層における賃金水準の引き上げと低賃金層での引き下げが起きることなどを推測している。報告書は、移民労働者の流入による雇用や賃金への影響はほとんど観察されないとする既存のMACによる報告書との分析結果の相違について、金融危機以降の期間を対象を含む分析の蓄積が未だ少ないことを可能性として挙げている⁴²。

MACはまた、2014年の報告書で、低技能の外国人労働者の流入による各種の影響を分析、低賃金層の賃金を若干引き下げる可能性があるとしているものの、むしろ賃金低下自体の問題への対応が必要であると述べ、最低賃金制度の実施強化の必要性を主張している。なお、財政への影響に関しては、近年国内に流入した労働者については財政にプラスの貢献をしているが、2000年以前のEEA域外からの入国者については、財政に大きくマイナスの影響を及ぼしていると分析している。

低技能の外国人労働者の流入による影響（MACによる分析）

- メリット
 - ・経営者（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非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、例えば就業場所の変更や就業場所で生活すること、あるいはシフト勤務など。
 - ・最大の利益は、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外国人労働者自身に。
- 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1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年の期間における移民とイギリス人それぞれの財政への影響は、年間マイナス1,000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年以降に入国した移民は、財政にプラスの貢献をしているが、2000年以前のEEA域外からの移民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）。

出所：Migration Advisory Committee (2014)

さらに、MACは現在、政府からの諮問により、国内の労働市場におけるEEA労働者の現状や、社会的、経済的、財政的な影響などに関する評価を進めており、その一環として、

⁴² ただし、前後してシンクタンクNIESRが公表したレポートは、不況期を含めた国民保健加入者データの分析を通じて、移民労働者は景気の良し悪しにかかわらず、雇用の悪化に影響を与えていないと結論付けている。

雇用主や一般からの意見を募集、業界団体などから寄せられた417件の意見書をもとに、中間報告を2018年3月に取りまとめた⁴³。

EEA労働者を雇用する理由については、多くの雇用主が、イギリス人労働者では充足できない必要なスキルを有していること、相対的に勤労意欲が高いこと、時間外労働や夜間労働などにも従事する用意があること、また国内の低失業状況からイギリス人労働者が採用しにくいことなどを挙げ、安い労働力を求めてEU労働者をターゲットにしているわけではない、としている。また、EEA労働者を雇用することによって、国内労働者の訓練機会が損なわれているわけではなく、あくまで短期のスキル需要の充足のために利用している、との主張が多いという。

とりわけ低賃金部門を中心とする雇用主の間には、離脱後のEEA労働者の受け入れに関して、現在の域外からの受け入れと同等の制度（ポイント制—後述）が適用される場合、技能水準の不足を理由に労働許可の申請は認められないとみられることから、懸念を示している。多くの雇用主が、EEA労働者は代替不可能であり、調達が困難になれば、事業の成長鈍化や縮小、あるいは廃業を招きかねないとしている。

MACはこれに対して、雇用主の見解は重要ではあるが、こうした懸念に配慮しすぎるべきではない、との立場を示している。EEA労働者のうち、相対的に高度な技能を要する仕事に従事しているのは、主に2004年以前からの加盟国出身の労働者であり、2004年以降に増加した新規加盟国からの労働者は低技能部門に集中していること、また雇用主が主張する高度技能への需要も、誇張されている側面があると指摘している。

MACは、イギリス人労働者とEEA労働者、さらにEU域外からの労働者の賃金水準を比較、EEA労働者のうち、従来のEU加盟国（ドイツ、フランスなど）からの労働者については、イギリス人に比べて平均で12%高い賃金水準にあるが、新規加盟国からの労働者については、イギリス人より27%低いとの結果を示している。新規加盟国からの労働者との間の賃金格差のほとんどは、年齢や就労する地域、あるいは業種や職種などにより説明可能で、条件が同等の労働者を比較した場合、格差は4%に縮小するという。ただし、EEA労働者が国内の賃金水準を引き下げているという証拠はなく、むしろ金融危機に関連した賃金水準の低迷が、EEA労働者の増加と誤って結び付けられていると分析。賃金水準の低迷は、投資やイノベーションを通じた生産性の向上により緩和が図られるべきであるとしている。賃金を上げて必要なスキルを有するイギリス人を採用することはできない、との一部の雇用主による主張を一蹴、賃金水準を現在より十分高めれば、ほぼ常に必要な人材を国内で採用することができるだろう、と述べている。

（3）賃金水準、最賃制度の適用

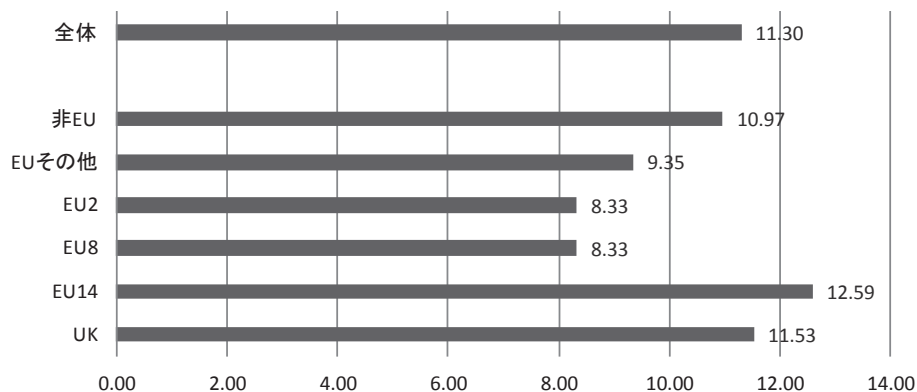
従事する職種の相対的な技能水準の差は、賃金水準にも表れている。統計局は、出身地域

⁴³ Migration Advisory Committee (2018)

(国籍ベース)別の時間当たり賃金(中央値)のデータを提供しており⁴⁴、これによれば、イギリス人の11.53ポンド、EU14からの労働者の12.59ポンドに対して、EU8及びEU2の労働者はいずれも8.33ポンドと全体平均(11.30ポンド)あるいは非EU労働者の水準(10.97ポンド)も下回っている(図表1-20)。これには、英語能力の低さや国内での移民としての立場の弱さなどから、移民労働者が自らの雇用法上の権利について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いったことも影響しているとの見方が一般的といえる。

こうした権利の1つ、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、悪質な雇用主が最低賃金未滿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ている。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への対策として、罰金額の引き上げや、違反雇用主の公表制度などの罰則強化を図っている。

図表1-20 出身地域別時間当たり賃金額(中央値、ポンド)



注：国籍に基づく推計。

出所：Office for National Statistics (2017) (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationandthelabourmarketuk/2016>)

[参考文献]

労働政策研究・研修機構(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(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

Home Office(2007)"Economic and Fiscal Impact of Immigration"

Home Office(2010)"International Group Points Based System Tier 1 - An Operational

⁴⁴ Office for National Statistics (2017) (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationandthelabourmarketuk/2016>)

Assessment"

- Home Office (2014) "Employment and occupational skill levels among UK and foreign nationals"
- House of Commons Library (2014) "People from abroad: what benefits can they claim?"
- House of Commons Library (2018) "Adult ESOL in England"
- Migration Advisory Committee (2008) "The labour market impact of relaxing restrictions on employment in the UK of nationals of Bulgarian and Romanian EU member states"
- Migration Advisory Committee (2009) "Analysis of the Points Based System: Tier 2 and dependants"
- Migration Advisory Committee (2012) "Analysis of the Impacts of Migration"
- Migration Advisory Committee (2013) "Migrant Seasonal Workers"
- 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 Advisory Committee (2016a) "Review of tier 2"
- Migration Advisory Committee (2016b) "Partial review of the Shortage Occupation List Review of nursing"
- Migration Advisory Committee (2017) "EEA-workers in the UK labour market - A briefing note to accompany the call for evidence"
- Migration Advisory Committee (2018) "EEA-workers in the UK labour market: Interim Update"
- Office for National Statistics (2017) "International immigration and the labour market, UK: 2016"
- UK Border Agency (2009) "Accession Monitoring Report May 2004 - March 2009"

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

別添 表1 労働力不足職種リスト（移民法付則Kからの抜粋）

標準職業分類コード	労働力不足職種リストに含まれる職名、追加的基準
Production managers and directors in mining and energy (1123)	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the decommissioning and waste management areas of the nuclear industry:
	managing director
	programme director
	site director
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	project manager
	site manager
2113 Physical Scientists	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the construction-related ground engineering industry:
	engineering geologist
	hydrogeologist
	geophysicist
	The following jobs in the oil and gas industry:
	geophysicist
	geoscientist
	geologist
	geochemist technical services manager in the decommissioning and waste areas of the nuclear industry
senior resource geologist and staff geologist in the mining sector	
2121 Civil engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the construction-related ground engineering industry:
	geotechnical engineer
	tunnelling engineer
	The following jobs in the oil and gas industry:
	petroleum engineer
	drilling engineer
	completions engineer
	fluids engineer
	reservoir engineer
	offshore and subsea engineer
	control and instrument engineer
	process safety engineer
	wells engineer
senior mining engineer in the mining sector	
2122 Mechanical engineers	Only the following job in this occupation code:
	mechanical engineer in the oil and gas industry
2123 Electrical engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	electrical engineer in the oil and gas industry
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:

	power system engineer
	control engineer
	protection engineer
	The following jobs in the aerospace industry:
	electrical machine design engineer
	power electronics engineer
2124 Electronics Engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the railway industry:
	signalling design manager
	signalling design engineer
	signalling principles designer
	senior signalling design checker
	signalling design checker
	signalling systems engineer
	Specialist electronics engineer in the automotive manufacturing and design industry
2126 Design and development engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	design engineer in the electricity transmission and distribution industry
	The following jobs in the automotive design and manufacturing industry:
	product development engineer
	product design engineer
	The following jobs in the electronics system industry:
	integrated circuit design engineer
	integrated circuit test engineer
2127 Production and process engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	chemical engineer
	manufacturing engineer (process planning) in the aerospace industry technical services
	representative in the decommissioning and waste areas of the nuclear industry
2129 Engineering professionals not elsewhere classified	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	project engineer
	proposals engineer
	The following jobs in the aerospace industry:
	aerothermal engineer
	stress engineer
	chief of engineering
	advance tool and fixturing engineer
	The following jobs in the decommissioning and waste management areas of the civil nuclear industry:
	operations manager
	decommissioning specialist manager

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

	project/planning engineer
	radioactive waste manager
	radiological protection
	advisor
	The following jobs in the civil nuclear industry:
	nuclear safety case
	engineer
	mechanical design engineer (pressure vessels)
	pipng design engineer
	mechanical design engineer (stress)
	thermofluids/process engineer
2133 IT specialist managers	Only the following job in this occupation code: IT product manager employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
2135 IT business analysts, architects and systems designers	Only the following jobs in this occupation code: systems engineer in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors data scientist employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
2136 Programmers and software development professionals	Only the following jobs in this occupation code: Senior developer employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team. The following jobs in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors: software developer shader writer games designer The following jobs in the electronics system industry: driver developer embedded communications engineer
2139 Information technology and communications professionals not elsewhere classified	Only the following job in this occupation code: Cyber security specialist employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
2142 Environmental Professionals	Only the following jobs in this occupation code: the following jobs in the construction-related ground engineering industry: contaminated land specialist geoenvironmental specialist landfill engineer
2211 Medical practitioners	Only the following jobs in this occupation code: Consultants in the following specialities: clinical radiology emergency medicine old age psychiatry CT3 trainee and ST4 to ST7 trainee in emergency medicine

	Core trainee in psychiatry
	Non-consultant, non-training, medical staff posts in the following specialities:
	emergency medicine (including specialist doctors working in accident and emergency)
	old age psychiatry
	paediatrics
2217 Medical Radiographers	Only the following jobs in this occupation code:
	HPC registered diagnostic radiographer
	nuclear medicine practitioner
	radiotherapy physics practitioner
	radiotherapy physics scientist
	sonographer
	Sponsors must retain evidence of the individual's HPC registration and provide this to the UK Border Agency on request. (Registration may need to be done after the individual has entered the United Kingdom but must be done before starting work).
2219 Health professionals not elsewhere classified	Only the following job in this occupation code:
	neurophysiology healthcare scientist
	neurophysiology practitioner
	Nuclear medicine scientist
	orthotist
	prosthetist
2231 Nurses	All jobs in this occupation code
2314 Secondary education teaching professionals	Only the following jobs in this occupation code:
	secondary education teachers in the subjects of maths, physics, science (where an element of physics will be taught), computer science and Mandarin
2425 Actuaries, economists and statisticians	Only the following jobs in this occupation code:
	bio-informatician
	informatician
2442 Social workers	Only the following jobs in this occupation code:
	social worker working in children's and family services
2461 Quality control and planning engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	planning / development engineer
	quality, health, safety and environment (QHSE) engineer
3113 Engineering technicians	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	commissioning engineer
	substation electrical engineer
3213 Paramedics	All jobs in this occupation code
3411 Artist	Only the following jobs in this occupation code:
	Animator in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

3414 Dancers and choreographers	Only the following jobs in this occupation code:
	Skilled classical ballet dancers who meet the standard required by internationally recognised United Kingdom ballet companies (e.g. Birmingham Royal Ballet, English National Ballet, Northern Ballet Theatre, The Royal Ballet and Scottish Ballet).
	The company must either:
	have performed at or been invited to perform at venues of the calibre of the Royal Opera House, Sadler' s Wells or Barbican, either in the United Kingdom or overseas;
	or attract dancers and/or choreographers and other artists from other countries;
	or be endorsed as being internationally recognised by a United Kingdom industry body such as the Arts Councils (of England, Scotland and/or Wales)
	Skilled contemporary dancers who meet the standard required by internationally recognised United Kingdom contemporary dance companies (e.g. Shobana Jeyasingh Dance Company, Scottish Dance Theatre and Rambert Dance Company).
	The company must either:
	have performed at or been invited to perform at venues of the calibre of Sadler' s Wells, the Southbank Centre or The Place, either in the United Kingdom or overseas;
	or attract dancers and/or choreographers and other artists from all over the world; or be endorsed as being internationally recognised by a United Kingdom industry body such as the Arts Councils (of England, Scotland and/or Wales)
3415 Musicians	Only the following jobs in this occupation code:
	skilled orchestral musicians who are leaders, principals, sub-principals or numbered string positions, and who meet the standard required by internationally recognised UK orchestras (including London Symphony Orchestra, London Philharmonic Orchestra, Philharmonia Orchestra and Royal Philharmonic Orchestra)
3416 Arts officers, producers and directors	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors:
	2D supervisor
	3D supervisor
	computer graphics
	supervisor
	producer
	production manager
	technical director
visual effects supervisor	
3421 Graphic designers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors:
	compositing artist matte painter modeller rigger stereo artist texture artist
3541 Buyers and purchasing officers	Only the following job in this occupation code:
	manufacturing engineer
	(purchasing) in the aerospace industry

5215 Welding trades	Only the following job in this occupation code: high integrity pipe welder where the job requires three or more years' related on-the-job experience
5235 Aircraft maintenance and related trades	Only the following jobs in this occupation code: licensed and military certifying engineer/inspector technician
5249 Line repairers and cable jointers	Only the following job in this occupation code: overhead linesworker,at Linesman Erector 2 (LE2) level and above, where the pay is at least £32,000 per year
5434 Chefs	Only the following job in this occupation code: Skilled chef where: the pay is at least £29,570 per year after deductions for accommodation, meals etc; and the job requires five or more years relevant experience in a role of at least equivalent status to the one they are entering; and the job is not in either a fast food outlet, a standard fare outlet, or an establishment which provides a take-away service; and The job is in one of the following roles: executive chef - limited to one per establishment head chef - limited to one per establishment sous chef - limited to one for every four kitchen staff per establishment specialist chef - limited to one per speciality per establishment A fast food outlet is one where food is prepared in bulk for speed of service, rather than to individual order. A standard fare outlet is one where the menu is designed centrally for outlets in a chain / franchise, rather than by a chef or chefs in the individual restaurant. Standard fare outlets also include those where dishes and / or cooking sauces are bought in ready-made, rather than prepared from fresh / raw ingredients.

表2 スコットランドのみ

All	All job titles and occupations on the United Kingdom Shortage Occupation List
2211 Medical practitioners	Only the following jobs in this occupation code: jobs on the United Kingdom Shortage Occupation List consultant in clinical oncology non-consultant, non-training, medical staff post in clinical radiology CT3 trainee and ST4 to ST7 trainee in clinical radiology all grades except CPT1 in psychiatry all grades in anaesthetics, paediatrics, obstetrics and gynaecology
2217 Medical radiographers	Only the following jobs in this occupation code: jobs on the United Kingdom Shortage Occupation List medical physicist staff working in diagnostics radiology (including magnetic resonance imaging)

