

# 先進諸国の動向

## 国際比較・欧米諸国にみる外国人労働者受け入れ政策

わが国で外国人労働者問題の議論が喧しくなったのは、深刻な人手不足を背景に急激に外国人労働者が増加した八〇年代の終わり。新聞・テレビの報道ばかりではなく、職場や巷の飲み屋でも「入れるべきか入れざるべきか」という議論をよく耳にした。事実、電車や街中で見かける外国人はもはや珍しい存在ではない。しかし、日本がそうになったのはつい最近のこと。他方、西欧諸国においては、地勢上の理由から、国境を越える労働者の問題に、否応なしに関わって来ざるを得なかったという歴史がある。今年五月、EUはチェコ、ハンガリーといった東欧諸国など新規一〇カ国を加え第五次拡大を果たした。本誌八月号「小特集―EU拡大と労働者の移動」で報じた通り、移行措置による制限はあるものの、長期的にはEU域内のボーダレス化はますます進むだろう。しかし、西欧先進諸国に国境を越えて移入してくるのは域内の労働者だけではない。旧植民地から、あるいはそれ以外の国から、EUを目指して労働者は国境を越える。従来、熟練労働者の受け入れに関しては消極的と言われていた西欧先進諸国だが、ますます加速する市場のグローバル化と急速な高齢化を背景とした、

IT技術者や医療従事者などの労働力不足を受け、これまでの受け入れ政策の転換を迫られている。英国は、外国人熟練労働者の就労を容易にするため労働許可制度を修正した。ドイツでは、外国人IT技術者の採用促進を目的と

する「グリーン・カード」制度が導入され、さらに二〇〇五年一月からは高資格者を受け入れるべく「新移民法」が施行される。他方、移民国家米国は独自の移民政策を掲げてきたが、その政策は時々の政治情勢によって大きく

左右されるといわれ、選挙戦の争点にもなった。外国人労働者の受け入れに関しては長い歴史を持つ欧米諸国だが、今どのような変化が起ころうとしているのだろうか。今回はEU域内の移動に止まらず、欧米先進諸国の外国人労働者受け入れ政策に焦点をあて比較してみる。

(国際研究部)

## EU 共通政策で移民の社会的統合めざす

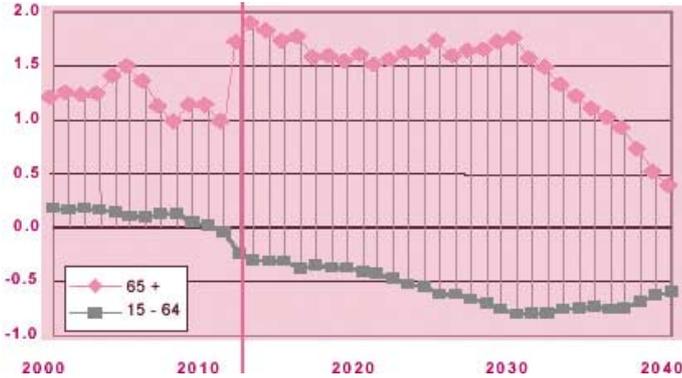
一九九〇年代にEUは、ソ連崩壊、東西ドイツ統合、バルカン紛争、ユーゴ崩壊などといった政治情勢を背景に、第三国からの移民の主要な目的地となった。一九九二年にその数は、EU史上最大規模の一三〇万人を記録。その形態も、亡命者、難民、移民の家族、労働者、越境移民、短期移民――などと多様化した。同時に、不法移民も増加の一途をたどり、不法入国や人身売買が社会問題となり、合法化(アムネステイ)の動きが活発化した。

一方、受け入れ側のEU諸国でも、IT部門、医療などの熟練部門、農業、建設、旅行、家内サービスなどの低熟練部門や一部地域で人手不足により移民への需要が増加したばかりでなく、

長期的にも、移民の補充なしには、今後迎える深刻な高齢化に対応できない現実に迫られている。欧州統計局(EUROSTAT)の推計によると、EU二五カ国の労働力人口は、二〇二〇年に現在の三億三〇〇万人から二億九七〇〇万人に、二〇三〇年には二億八〇〇〇万人にまで減少。逆に、六五歳以上の高齢人口は、二〇〇〇年に七一〇〇万人であったものが、二〇二〇年には九三〇〇万人、二〇三〇年には一億一〇〇〇万人に急増し、高齢依存率が二三%から四〇%へとほぼ倍増する(図1)。国連の推計では、EU一五カ国の労働力人口の維持には、二〇五〇年までに約七九〇〇万人(年間一四〇万人)もの移民の補充が必要だという。



図1: EU25カ国の年間人口成長率 (65歳以上および15~64歳層)



出所: Eurostat

## EU共通の移民政策の枠組み

これらを契機にEUは、移民・難民問題を「共通の問題」と捉え、二〇世紀後半まで主流であった「ゼロ移民政策(厳格な規制)」から、「共通のフレームワークによる秩序ある流入管理」へと政策転換を図り、ここ数年次々と新方針を打ち出している。EUは、労働市場のニーズをみだす移民の受け入れ及び統合を、「欧州雇用戦略」の掲げるリスボン・ターゲットの達成に必要な手段としても位置づけ、入国管理、統合政策、差別の除去、不法移民対策、加盟国民及び第三国民の雇用ギャップの削減——などの多面的なアプローチで、共通政策策定にむけた取り組みを急いでいる。

EUの移民政策への法的権限は、一九九九年に発効したアムステルダム条約と、それに続くタンペレ欧州理事会決議を土台に確立している。同条約が具現化した基本理念は、①人道的、経済的にバランスの取れた受入を原則とする移民及び亡命・難民の流入管理に向けた総合的なアプローチを策定する②域内に居住する第三国民への公正な処遇を実現する③送り出し国及び中継国とのパートナーシップを移民管理戦略の重要項目とする④ジュネーブ条約及び国際条約に基づく各国義務を尊重した共通の亡命・難民保護政策を確立する——の四原則(デンマークが「オプトアウト(除外)」、イギリス及び英国が「選択的参加(オプトイン)」であるほかは、全加盟国を対象とする)。これに基づいて欧州委員会は、①受け入れ体制整備②送り出し国の状況(頭脳流失問題等への対策を含む)③統合政策④不法移民対策——の四点に焦点をあて、第三国民の入国許可及び居住条件に関する共通の法的枠組みの策定と、EU法制がカバーしない諸政策の段階的ガバナンスに取り組んでいる。

このうち入国許可及び居住条件については、①EUに一年以上合法的に居住する第三国民の配偶者及びその子女を対象とした家族再統合に関する指令②五年以上の長期滞在者に対する自国民と均等待遇に関する指令③人身売買及び密入国の被害者に対する居住許可に関する指令——の三指令を既に採択。また、学生の受け入れに関する指令について、二〇〇四年三月時点で政治的合意が成立しているほか、研究を目的

とする第三国民の受け入れに関する指令が議論のたき台にあがっている。就労目的の第三国民の受け入れに関する指令については、現時点で加盟国の合意が得られず、欧州委員会はこれを、二〇〇四年下半期の交渉課題のひとつに位置づけている。

一方、統合政策に関しては、人種差別に対する最低限の保護に関する指令及び雇用差別禁止に関する指令を二〇〇〇年に採択しているが、加盟国の実施レベルで遅れが目立っている。このため欧州委員会は、二〇〇一年に、一億ユーロの資金を注ぎ込んで六カ年の差別除去行動計画を策定したほか、二〇〇三年六月には、移民・統合・雇用に関する政策文書を採択。各加盟国に「統合コンタクトポイント」を設置して、国レベルの実施をモニターしている。社会保障分野では、二〇〇三年六月に、合法的な第三国民にEU加盟国民と同等の権利を付与する新規規則が発効。また、第三国民の雇用促進のため、移民の技能・資格の相互認証の検討も進める方向だ。なお、移民の政治参加については、EU二五カ国の大半が地方自治体レベルでの一定の選挙権を移民に認めているが、EUは、より広範な政治的権利の付与を求めている。

## 不法移民対策

秩序ある合法的な移民の流れを促進し、移民の社会的統合を目指すためには、急増する不法移民への対処も不可欠だ。国際移住機関(IOM)の二〇〇〇年の推計によると、EU一五カ国における不法移民数は少なく見積もって三〇〇万人程度。年間ベースだと、

ヨーロッパ警察(EUROPOL)の推計で、約五〇万人の非正規労働者が流入している。加盟国の一部では、不法移民の急増に伴い、合法化(アムネステイ)を実施。例えば、フランスでは、アムネステイを認められた外国人労働者が全移民の四%、ポルトガル、スペインでは一四%、ギリシャ、イタリアでは二五%にも及ぶ。

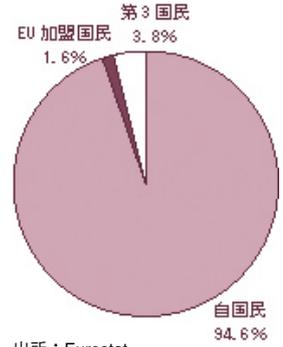
欧州理事会は二〇〇二年二月、不法移民・人身売買に関する包括的行動計画を採択。不法移民対策の柱として、

①査証政策②情報交換・分析の促進③国境管理④警察協力強化⑤外人法及び刑法上の罰則強化⑥再入国・送還政策——の六分野を定め、各加盟国との連携で、コントロールを強化している。これを具現化するため欧州理事会は、同年一月に、加盟国の国境管理に関する行動計画、不法移民の帰還に関する行動計画も採択している。

## 第三国との連携強化

このほかEUは、送り出し国・受入国双方にメリットのある持続可能な移民管理のアプローチの一環として、第三国との連携に注力。この目的のため新規予算を組み、二〇〇一年には一〇〇〇万ユーロ、二〇〇二年には一二五〇万ユーロを投入した。移民管理に関する問題やフレームワークが、EUと送り出し国・中継諸国との対話や、地中海諸国(バルセロナ・プロセス)による協力関係)やアジア欧州会合(ASEM)といった地域同盟との対話にも体系的に導入されつつあるほか、加盟国間レベルの二国間協定の締結も進んでいる。

図2: EU25カ国の人口構成 (2001年1月時点)



出所: Eurostat

## 英国 移民政策の変遷と外国人労働者問題

and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment  
COM(04)508 of 16/07/2004: Communication from the Commission to the Council, The Eu-

ropean Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: First Annual Report on Migration and Integration.  
[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/)

[fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_en.htm](http://immigration/fsj_immigration_intro_en.htm)  
(国際研究部 戎居啓和)

今年五月に一〇カ国を加えて二五カ国体制へと拡大し、比類ない規模の地域統合を実現したEU。多国協調主義に基づく二世紀の拡大EUの世界戦略は、さらにその境界線を、東へ、南へと広げる勢いだ。それは、域内労働力の自由移動の保障のみならず、域外諸国との関係強化を通して、積極的な第三国民の受け入れや社会的統合を実現しようとする移民政策にもあらわれている。二〇〇一年時点では、第三国民がEU一五カ国全体の雇用に占める割合は三・八%(一四三〇万人)(図2)に過ぎない。だが、高齢化の進展に伴い、その割合は増加していくことだろう。あらゆる人種、民族、思想、歴史・文化的多様性・多元性を容認した「社会的結束」を目指す拡大EUは、域内においても、対外的にも、これまでにない国際協調のあり方を模索しつつ、変容を遂げているといえよう。

### 【参考】

ION, World Migration 2003 Managing Migration Challenges and Responses for People on Move (Geneva, IOM, 2003).  
COM(03)336 of 03/06/2003: Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic

英国の歴史は、労働力としての外国人に関しては何れほど多くの関心を払ってこなかった。少なくとも一九六二年以降九〇年代の終わりに至るまで、計画的な労働力導入政策はなかったといえる。ところが、このところの経済成長の持続と失業率の低下といった状況は、他のEU諸国と同様の急速な高齢化と相俟って、情報通信などのIT関連分野や、看護・介護など医療関連分野における深刻な労働力不足を引き起こしている。また、建設業や農業分野における非熟練労働力不足も顕在化するに至り、外国人労働者問題への関心が今までに高まっている。かつて多くの植民地を支配し、その歴史的背景から独自の移民政策の歴史を持つ英国。英国の移民政策の歴史の変遷と、現在の外国人労働者に対する政策を追う。

### 歴史的背景と特徴

英国の移民政策はこれまで、入国及び滞在資格のある限られたカテゴリーに属する人々に、英国への移民を制限するという基本的目的をもって運用されてきた。英国がコモンウェルス(Commonwealth: 英連邦/英国とその元植

民地であった独立国から成る連邦)の市民権保有者を受け入れてきた歴史は、かつての宗主国としての特権であると同時に、反面、義務であったといえる。一九四八年制定の国籍法によってコモンウェルス市民には、英国臣民として自動的に居住および労働の権利が与えられていた。このため非熟練の労働力が必要とされた一九五〇年代の経済成長期においては、西インド諸島を中心とする新英連邦諸国(第二次世界大戦後に独立した国々)からの移民が大量流入した。彼らの多くは労働組合への正式加入も認められず、先住市民が就きたがらない職業で劣悪な労働に従事していた。一方、移民の急増によって雇用と治安が脅かされるという不安からノットインガムとロンドンにおいて人種暴動が発生。政府は一九六二年に英連邦移民法(Commonwealth Immigrants Act)を導入するに至った。同法は、コモンウェルス市民を階層化し、

新英連邦からの移民を入国審査の対象とした他、労働許可証制度を設けた(注1)。一九七一年に制定された第二次移民法においては、英国本土で生まれた者もしくは本土で生まれた親をもつ者に限り「在住権(right of abode)」を

付与するという「パトリアル(patrial)」の概念を導入。この結果移民数は減少し、一九八一年に制定された国籍法では、本土で生まれた者に対しても自動的に市民権が付与されないことになった。

入国管理の基本原則は、移民担当官の許可がなければ何人も同国に入国してはならないということであったが、現在ではこの原則に重要な例外がある。EU及びEEA(欧州経済地域)諸国の市民に対する移動の自由の権利という例外だ。さらに、アイルランド共和国を含む共通旅行地域から入国する者は、長年にわたって一切の審査を免除されてきた。しかし、基本的に英国の移民政策が、常に高い水準にある「移民の流入圧力」をいかにコントロールするかということが前提であったことは否めない。多数の移民を受け入れることは、雇用、住宅、人種および治安問題などの観点から、国益には合致しないと考えられてきた。

### 現行の移民プログラム

伝統的に抑制的であった移民政策は、労働党政権の誕生とともに転換した。発足後の政府が実施した、より緩やか

な移民政策は、当時の政治的論議を呼んだとはいえ、現在の技術不足と労働力不足の解消につながり得る方策であったと思われる。現在英国では、レーパーテスト方式を採用している。国内で不足した労働力および技術を補完するという移民政策の方針に基づき、二〇〇〇年には労働許可証の有効期限が延長される等の規制緩和がなされた。そして現在次のような各種プログラムおよびスキームが展開されている。

1. 「高度技能移民プログラム」

大卒者、医師・獣医師資格取得者、金融専門家を対象とするプログラム。高度熟練労働者の就労又は開業に基づく移住を許可するもので二〇〇二年一月から開始されている。他の就労許可スキームと異なる点は、将来移住者になる可能性のある者が、国内の求人なしに移住が可能だという点。すなわちレーパーテストの対象外にあり、受け入れ枠もない。要件を満たした者には一年間の在留が許可され、就労又は開業の機会が与えられる。一年の経済活動後には在留期間の延長が認められ、連続して四年間在居の後には永住許可の申請が認められる。同プログラムに必要な資格を取得するためには、学歴、職歴、過去の収入、就労希望分野での業績、夫、妻もしくは未婚同居相手の業績など五項目から成る得点制の査定を受ける必要がある。

2. 「起業家向けスキーム」

EEA外からの応募者が起業家として入国し、国内で事業をフルタイムで経営することを許可するもの。資格要件を満たした応募者にはまず二ヵ月間の在留許可が与えられ、その後、最

長で三年間の在留延長の申請が認められる。応募者は、公的な資金援助を受けることなく、英国内で生活を維持できることを証明する必要があるほか、二〇万ポンドの自己資金や英国先住市民を雇用対象とするフルタイムの仕事に二件以上創出することの証明等が必要とされる。

3. 「イノベータースキーム」

科学技術分野関連事業を英国国内で起業しようとする者を対象としたスキーム。応募者は、本人に関する事項（職歴、起業家的能力、学歴など）、事業計画に関する事項（技術、販売及び財務計画）、経済的利益（開業に伴って創出される仕事の件数、研究開発活動）を得点制の基準に従って評価される。また、提案した事業によつて、すでに英国に定住している人々を雇用対象とするフルタイムの仕事に二件以上創出することや、自ら創設した会社の株を保有すること等が求められる。

4. 「科学・工学科目修了者スキーム」

同スキームは、大学で理系を専攻する学生の不足が経済に深刻な影響を与えているというギャレス・ロバーツ卿の調査報告を受けて、二〇〇四年に導入されたもの。英国内の認定教育機関において物理学、工学、数学科目を修了した外国人学生（EEA以外の市民）は就労を目的に、修了後一年間の在留就労が認められる。同スキームの取得には、応募者は少なくとも第二優等学位（lower second honours degree）を取得している必要があるほか、許可期間中に就労する意向があり、公的な資金援助を受けることなく、自分自身と扶養家族の生活を維持できることが必

要とされる（注2）。在留期間の終了時点で、英国から出国する意向があることも必要となる（就労許可証所持者、高度熟練移民労働者、起業家又はイノベーターとして追加許可が与えられた場合を除く）（注3）。

5. 「職種別スキーム」

一八歳から三〇歳までのEEA以外の国の労働者が、低熟練短期労働又は臨時労働に従事するために、入国することを認めるもの。英国外からの応募しか認められておらず、従事できる業種は、サービス業（ホテル業と飲食業）と食品製造業（食肉・水産物加工業とキノコ製造業のみ）に限られている。要件を満たした応募者は最長で二ヵ月間の在留が許可される。出国から二ヵ月経過すれば、同スキームに再応募することができるとは、最長で二ヵ月間の在留延長申請が認められる。

使用者は応募者の渡航前に就労許可を申請する。賃金と労働時間はその申請段階で決定される。労働者は最低賃金の支払が保証され、類似する労働に従事する他の労働者と同一水準の賃金の支払を受ける権利が与えられる。二〇〇三―二〇〇四年度期の同スキーム受け入れ枠はサービス業、食品製造業それぞれ一〇〇〇〇件、二〇〇四―二〇〇五年度期は、同六〇〇〇件、九〇〇〇件となっている。

6. 「季節農業労働者向けスキーム」

EEA以外の国の低熟練労働者が、季節農業労働に従事することを認めるもの。内務省を代行するオペレータは、適切な労働者を募集して各農場に派遣する。応募者は、オペレータが派遣する農場でのみ働くことが認められる。

同スキームの資格要件は、年齢が一八歳以上であることと正規の就学期間を終了していることである。資格要件を満たした応募者は、一度につき最短で五週間、最長で六ヵ月間の英国在留が認められるが、在留許可期間が終了次第、出国しなければならぬ。また使用者は労働者に対し、少なくとも国内最低賃金の支払を保証する必要がある。二〇〇三―二〇〇四年度期の同スキーム適用件数は二五〇〇〇件となっている。

（注1）その後両親もしくは祖父母が英国本土在住でない英国パスポート不正所持者を対象とした法律が、一九六八年に制定されたことに伴い、英国連邦諸国からの移民に関する入国権を撤回している。

（注2）学士の学位は、普通学位と優等学位に区分されており、優等学位はより専門性が高い内容となっている。成績によつて、first class、upper second、lower second、third classの四段階に分けられる。

（注3）教育技能省（DfES）は適格な科学・工学科目のリストを作成したが、その内容はロバーツ卿の調査報告で供給不足とされた学科と技能が中心となっている。

【参考】

- 小倉充夫編（一九九七）『国際移動論―移民・移動の国際社会学』
- 小井土彰宏・駒井洋編（二〇〇三）『移民政策の国際比較』
- 経済産業省（二〇〇三）『通商白書二〇〇三』

デビッド・A・コルマン（一九九九）「（翻訳）英国の移民政策―現実を反映した者か、非現実的なものか」、「人口問題研究」第五巻第四号

- 欧州委員会ウェブサイトを  
<http://europa.eu.int/index-en.htm>
- 英国内務省ウェブサイトを  
<http://www.homeoffice.gov.uk/>

（国際研究部 淀川京子）

## アメリカ

# 移民国家も選択・制限的受け入れへ

アメリカは移民によって建国された国であり、元来外国人を無制限に移民として受け入れていたが、人口の増加に伴い、一八八〇年代以降徐々に選択的・制限的に受け入れるようになった。現在は年間六七五〇〇〇人の枠を設

け、移民の受け入れを行っている。アメリカ移民法は、新規のアメリカ入国者を移民と非移民とに分け、原則的にアメリカに永住の意思なく入国する者であることを立証しない限り移民とみなすこととしている。

時渡航者」であり、入国目的に応じた非移民ビザが発給される。アメリカで一定期間働くことを目的に入国する場合には、非移民就労ビザを取得する必要があるが、年間発給数には制限が設けられている。

### 1. アメリカ移民政策の変遷

一九六五年の改正移民法は、合法移民を中心とする諸政策を規定し、移民により離散した家族の呼寄せ枠と特定の職能を持つ人を採用する雇用枠の二大優先カテゴリーを移民受け入れの基本的な枠組みとした。これは、人道主義的な原理として離散家族の再統合に高い優先順位をつけるとともに、産業界の労働力需要に対しては、職能カテゴリーによる選別で対応しようとするものであった。この二つの基本原則は、現在もアメリカ移民法の根幹をなしている。

一九九〇年の改正移民法は、六五年改正法の基本原則を踏襲しつつ、家族呼び寄せ、雇用、多様化プログラムの三カテゴリー総数で六七五〇〇〇人の合法移民枠を定め、九二年から九四年までは七〇万人の暫定的上限枠を設定した。家族呼寄せ枠が四八万人に、雇用枠も五万四〇〇〇人から一四万人に大幅に拡大され、これまで相対的に移民の少なかった国から抽選で移民を受け入れる多様化プログラムが新設された。

一九九一年には、前述の移民改革統制法により一八〇万人の非合法移民が合法化された。合法移民枠による合法化を合わせると実に二八〇万人もの合法移民が誕生し、アメリカ社会に衝撃を与えた。これは、ちょうどこの時期の経済不況と相まって、移民による福祉負担の増大に対する批判が強まり、移民排斥運動へと繋がっていく。九六年には非合法移民改革法と個人責任と雇用機会の和解法（福祉改革法）の二つの法案が成立した。前者は、非合法移民が社会的サービスを受ける権利を連邦・州・地方レベルすべてにおいて禁止するというものであった。後者は、合法移民をその滞在期間と就業状態によって選別し、各カテゴリーごとに受けられる福祉サービスを規定するとともに、家族呼び寄せの場合の身元保証人に最低所得制限を設けるものであった。これにより市民から非合法移民までの移民全体がその法的地位と滞在期間や就労期間によって序列化され、福祉サービスへのアクセス権に格差が設けられた。また上の階層への参入が非



移民国家アメリカも流入制限へ（ニューヨーク）

移民には、アメリカに永住する権利のある移民ビザ（永住権IIグリーンカード）が発給され、取得すればアメリカでの就職や転職、又は自営や投資等をアメリカ人同様全く自由に行うことができる。永住権取得後五年以上経過しその間三年以上アメリカに居住しているか、又はアメリカ市民と結婚し三年以上経過している場合には、市民権取得（帰化）資格を与えられる。非移民は、アメリカに入国しようとする「一

現行の移民受け入れ制度(年間総枠67万5000人)

家族関係による申請(年間枠48万人)	
最優先	アメリカ市民の配偶者・21歳未満の子供、21歳以上のアメリカ市民の親(年間枠なし)
第1優先	アメリカ市民の21歳以上の未婚の子供(年間枠2万3400人)
第2優先(A優先)	永住権保持者の配偶者と21歳未満の未婚の子供(同8万7934人)
第2優先(B優先)	永住権保持者の21歳以上の子供(同2万6266人)
第3優先	アメリカ市民の21歳以上の既婚の子供およびその配偶者と子ども(同2万3400人)
第4優先	アメリカ市民の21歳以上の兄弟姉妹およびその配偶者と子ども(同6万5000人)
雇用関係による申請(年間枠14万人)	
第1優先	科学、教育、芸術等の専門分野で卓越した能力を有する外国人、顕著な業績の研究者、多国籍企業の役員(年間枠約4万人)
第2優先	修士以上の学位をもつ専門職従事者、際立った才能をもつ外国人(同約4万人)
第3優先	学士以上の学位をもつ専門職従事者、2年以上の見習い又は経験が必要とする熟練労働者(同約4万人)
第4優先	宗教関係者、政府・国際機関関係者等(同約1万人)
第5優先	アメリカへの投資を通じて雇用を創出する外国人投資家(同約1万人)
多様化プログラムによる申請(年間枠5万5000人、うち5000人分はニカラグア・中央アメリカ救済法による特別枠として利用)	

常に困難となり、これまで比較的价格が少なかったアメリカ市民と永住権取得者との間にも明確な差が設けられた。しかしながら、これらの施策によって、非合法移民の流入が減少することはなく、移民を労働力として利用しつつ、社会的サービスからは排除しようとする傾向が一貫してみられた。

一九九〇年代は、短期就労目的の非移民も増加の一途をたどった。一時的に職務を遂行するためアメリカに滞在する外国人のための短期就労ビザである「Hビザ」は、一九五二年に導入され、八〇年代以降、八二年の四万五〇〇〇人から八八年の七万八〇〇〇人へと急増した。これに対し「Hビザ」が実際には特別な技能を必要としない職種への労働力供給に利用されているとの批判が高まり、制度の再編が行われた。一九九〇年の改正移民法は、従来

広範で曖昧であった「Hビザ」のカテゴリを再編成し、「Oビザ」(芸術家等能力優秀者)、「Pビザ」(スポーツ選手、芸能者等)、「Qビザ」(国際交流者)などに対象職種を細分化した。他方、高度に専門化した知識群の理論的・実践的な応用を対象とする「H-1Bビザ」を新設し、初めて六万五〇〇〇人の年間枠を設けた。しかし、O、P、Qの新設カテゴリ及び看護婦の「H-1Aビザ」を別枠とした結果、年間枠は事実上拡大された。これに対し海外からの大量の技能労働者の導入は、アメリカの専門職の労働条件を押し下げ、マイノリティの雇用機会を奪うものであるとの批判がなされた。しかし産業界にとっては、永住権申請の煩雑な手続や長い待ち時間を避け、比較的長期(三〜六年)で外国人専門職を確保できるといふ大きな利点があった。このため九〇年代後半のアメリカ経済の好況によるIT技術者への需要増を背景に、「H-1Bビザ」の年間枠は、二〇〇一年から二〇〇三年の三年間、一九万五〇〇〇人まで拡大された。

2. 現行の外国人受け入れ制度

移民としてアメリカの永住権を申請する方法には、①家族関係による申請②雇用関係による申請③多様化プログラムによる申請の三つがある。

家族関係による永住権の申請は、申請者の移民としての地位及び呼寄せ家族の続柄・年齢によって、優先順位と年間発行枠が設けられている。

雇用関係による永住権の申請は、スポンサーとなる雇用主が行うもので、

労働のカテゴリに応じて、優先順位と移民ビザの年間発行枠が定められている。また職種によっては、雇用主が永住権申請書類を市民入国管理局に提出する前にアメリカ労働省から労働証明書を取得する必要がある。この審査に数年かかる場合がある。また、アメリカに原則一〇〇万ドル以上(雇用促進地域の場合は五〇万ドル以上)の投資を行い、一人以上の正社員を雇用するなど、雇用の創出に貢献する外国人投資家は、本人が永住権を申請することができる。

多様化プログラムは抽選式グリーンカードとも言われ、世界各国を六つの地域に分け、抽選で職業や財産などに関係なく、各国平等に移民のチャンスを与えるシステムである。過去五年間の移民データに基づき、移民の少ない地域から抽選で年間五万人に移民ビザを発給する。ただし、年間発給数の上限は、一カ国三五〇〇〇人(年間発行数の七%)となっている。

非移民として一定期間アメリカで働くことを目的とする場合には、非移民就労ビザを取得する必要がある。最も一般的な非移民就労ビザは短期就労ビザ(H)であり、①特殊技能従事者(H-1B)、②短期・季節農業従事者(H-1A)、③H-2A以外の短期・季節労働者(H-2B)④研修(H-3)の四種類がある。特殊技能従事者ビザ(H-1B)は、建築、工学、数学、物理学、医学・衛生、教育、経営学、会計、法律、神学、芸術等に係る特殊技能を要する職業に一時的に従事する人のためのもので、代表的な職種には、コンピュータ・エンジニア、会計士、

財務アナリスト、建築士、リサーチャーなどがある。H-1Bビザの発給数は、アメリカ人の雇用確保の観点から年間六万五〇〇〇人に制限されている。H-1Bビザ資格者の滞在期間は三年間であり、一度だけ更新可能（最長六年間）である。

その他の非移民就労ビザには、重役・貿易駐在員ビザ、投資家ビザ(E)、企業内転勤者ビザ(L)などがある。

一九九四年に発効した北米自由貿易協定(NAFTA)の補完協定は、アメリカ、カナダ、メキシコの三カ国間における非移民の一時的な労働移動の円滑化を盛り込んでいる。このNAFTA専門職ビザより、会計士、建築士、技術者、経営コンサルタント、医師、看護人、科学者、教師等の専門資格を持つカナダ・メキシコの市民は、アメリカで非移民として協定に規定された専門職に就くことができるようになった。滞在期間は一年間であり、延長も可能である。ただしメキシコ人の専門職の入国については、協定発効当初より年間五五〇〇人に制限されてきたが二〇〇四年一月からこの制限が撤廃された。

### 3. 外国人受け入れの現状

アメリカ国勢調査局の資料によると、二〇〇三年のアメリカにおける外国出生者人口は三三四七万人（全人口に占める割合は一一・七％）であり、うち帰化アメリカ市民が二八四万人（同四・五％）、非アメリカ市民が二〇六三万人（同七・二％）となっている。出生地別の割合は、ラテンアメリカ諸国が五二・三％、アジア諸国が二五・

〇％、欧州諸国が一三・七％、その他の地域が八・〇％となっている。外国出生者は、アメリカ国内で、三七・三％が西部、二九・二％が南部、二二・二％が北東部、一一・三％が中西部に居住している。入国時期は、二〇〇〇年以降が一三・六％、一九九〇年代が三六・六％、一九八〇年代が二四・〇％、一九七〇年代が一三・七％、一九七〇年より前が二二・二％となっている。

外国出生者の雇用者数は一九二七万人（男性一四六万人、女性七八一万人）であり、その内訳は、管理・専門職五一八万人、サービス業四四九万人、営業・事務三四七万人、農林漁業三〇万人、建設・鉱業・整備二二八万人、

製造・輸送・素材三五五万人となっている。

二〇〇三年の外国出生者の失業率は七・五％であり、アメリカ出生者の失業率六・二％よりも高めとなっている。

アメリカ移民法は、非常に変化の激しい法律であり、二〇〇一年九月の同時多発テロ事件以降は、二〇〇四年九月三日日から原則全ての外国人渡航者に入国時点で指紋情報の読み取り及び顔画像の撮影を課すなど、申請手続・審査の厳格化等が進められてきた。移民法はまた時々々の政治情勢によっても大きく左右される。二〇〇四年の大統領選挙においては、マイノリティー票獲得のため、共和・民主両陣営から不法滞在者の永住権取得に道を開く移民

## ドイツ 受け入れ政策の経緯と新移民法

### 欧州の「移民大国」

約七三三万五〇〇〇人、全人口に占める比率が八・九％にのぼる外国人が居住しているドイツ（二〇〇三年末現在、EU国籍所有者を含む）。欧州では外国人数が最も高く、外国人比率も英国やフランス（英三・四％、仏六・一％、ともに九九年。OECDによる）に比べ高い。英・仏では旧植民地出身の外国人が多いのに対し、ドイツでは高度成長期のトルコ人を中心とする外国人労働力の受け入れ、九〇年代のドイツ系を含む東欧からの移民など、他の先進国とは異なった特徴がみられる。

希望者に有利な法改正が提案された。アメリカの移民政策は、今後とも時々々の情勢に応じ種々の改変が行われていくものと予想される。

#### 【参考】

駒井洋監修・小井戸彰宏編著「講座 グローバル化する日本と移民問題 第1期 第三巻 移民政策の国際比較」（二〇〇三年七月）  
 本稿「1. アメリカ移民政策の変遷」の記述については、かなりの部分を同書より引用させていただいた。  
 日本貿易振興会「APEC加盟国・地域における中小企業の人材確保」（二〇〇二年一月）  
 厚生労働省「外国人雇用問題研究会報告書」（二〇〇三年七月）  
 榎本行雄著「キーポイント！ アメリカ入国ビザ取得の手引き」（二〇〇三年一月）  
 （国際研究部 大島秀之）

七三年の第一次オイルショック以降増大傾向にある外国人労働者に対して、これまでドイツ政府は抑制的な政策を取ってきたとされる。一方、ITなど専門性の高い分野では、高い資格をもつ外国人労働力導入の必要性が主張され、〇〇年には、これらの労働力を対象とする「グリーンカード」のシステムが導入された。また、外国人の在住許可の簡素化をはじめとした移民、難民受け入れ制度の整備を目的とする「新移民法」が、〇一年一月の法案提出以降、議決方法をめぐる問題などにより長期にわたる検討を経た後、今年七月に可決された。このようなドイツの

現状と政策を、労働の側面を中心に概観する。

### 移民法の成立とその背景

旧西独では六〇年代に外国人労働力受け入れが最盛期を迎え、七三年にはオイルショックを契機として新規の外国人労働者募集が中止される。しかしその後、既住の外国人の家族呼び寄せ、東西冷戦の終焉やバルカン半島情勢の悪化による東欧からの難民受け入れなどにより、外国人数は増加の一途をたどった。七〇年当時四・九％だった外国人比率は、八〇年代に七％台となり、九〇年代中盤まで増えている（久本憲



ベルリン市内 (©EU)

夫「ドイツの外国人と新移民法」、『国際経済労働研究』二〇〇三年二月号による)。現在の外国人人数(〇三年末、連邦統計庁による)を出身国別にみると、合計約七三三五〇〇〇人中、EU(旧加盟一五カ国)出身者が約一八五万人を占めるが、トルコ出身者はこれより多い約一八七万八〇〇〇人である。EU新加盟国の中ではポーランド出身が約三二万七〇〇〇人と多く、その他欧州では、バルカン半島地域のユーゴスラビア(セルビアおよびモンテネグロ)約五六万八〇〇〇人、クロアチア約二三万七〇〇〇人、ボスニア・ヘルツェゴビナ約一六万七〇〇〇人が際立っている。その他では、アジア約

九一万二〇〇〇人、アフリカ三二万一〇〇〇人、アメリカ(北米と南米の合計)約二二万八〇〇〇人と、比較的分散している。

現在の外国人比率の高さは、労働市場にも影響を及ぼしている。今年九月のデータによると、ドイツの失業者数約四二五万七〇〇〇人のうち、外国人はその一二・五%に相当する約五三万四〇〇〇人を占める。全体の失業率が一〇・三%なのに対し、外国人の失業率は二〇%と、ほぼ二倍の数字である。このような現状を背景として生まれた新移民法は、グリーンカード制度(後述)にみられる専門的・高資格労働者の積極的な受け入れ要素をもつ一方で、

### 移民受け入れ 制度の整備

経済移民一般の受け入れ要件を厳しくしたものと なっている。この新移民法は〇二年三月に連邦参議院で可決、〇三年一月より施行される予定だった。しかし同院における議決方法が憲法裁判所で「違憲」とされ、その後与野党の度重なる調整を経て、今年七月にようやく可決、〇五年一月より施行される運びとなった。

新法によって、外国人受け入れから国内統合プロセスまでの流れが整理された。これまでは「有期および無期の滞在許可」「滞在権」「滞在承認」

「滞在資格」と分かれて複雑だった認可の制度は、有期の「滞在許可」、および期限を定めない「居住許可」の二つに統合される。これらの認可業務は、旧来の関係組織を改組して新設される「連邦移民・難民局」が行う。その主な任務は、①外国人の「中央登録」の実施②教育など統合プログラムの展開と実施③自由意思による帰国促進措置の実施④連邦雇用機関など関係機関との労働移民に関する情報協力——などである。

労働力移入に関しては、高資格労働者(エンジニア、情報技術者、数学・科学関係の専門家、教育・研究者など)について、当初から継続的な滞在を想定し、期限を定めない「居住許可」の付与を定めている。一方、それ以外の労働者は、原則として七三年以来の「募集停止」状態が継続され、例外は、外国人労働者の雇用に「公共の利益」が認められる場合や東欧各国との協定に基づく受け入れなど、限定的である。なお、移民受け入れの制度化を促進するために当初法案に盛り込まれていた「点数制」導入(資格などを点数化し、最適な外国人受け入れ選択手続を実施する)は、移民に抑制的な立場を取る野党CDU・CSU(キリスト教民主・社会同盟)の反対で削除されている。

自営業者の受け入れについては、ドイツ国内で「一〇〇万ユーロ以上の投資および最低二〇人の雇用創出」の条件を満たせば、「滞在許可」(有期)が付与される。学生にも、学位取得・卒業後に就業する道が開け、求職活動のため卒業後最長一年ドイツ滞在を許可される。これらの「滞在許可」および

び「居住許可」取得のためには、これまでは労働許可と別個に手続きしなければならなかったが、労働管理機関の同意を前提に、外国人担当機関が一括して取り扱うこととなった(いわゆるワン・ストップ・サービス)。

高資格労働者の受け入れについては、今回の新法に先んじて、IT技術者を主な対象とする「グリーンカード制度」が〇〇年八月より省令によって導入されている。対象者はIT分野で大卒程度以上の資格をもっているか、同分野で年間一〇万マルク(当時。約五万ユーロに相当)以上の年収を得る条件で労働契約を結んでいることが必要とされた。この制度自体は、来年の新移民法施行に伴い、〇四年末で役割を終える予定である。過去四年間で付与した労働許可件数は一万七〇〇〇件にとどまり、政府が予定していた「最大二万件」には及ばなかった。制度導入後、ITバブルの崩壊、米国テロ事件などにより景気が低迷したことも、制度が最大限に機能しなかった原因と考えられている。

新移民法で予定している高資格労働者受け入れについて、連邦政府が設けている移民問題評議委員会は、二〇〇五年にドイツ国内で二万五〇〇〇人の需要があると報告している。同委員会はドイツが高失業状態であるにもかかわらず、高資格の「適切な、特定の労働市場にマッチした」移民労働者が必要であると指摘した。今後、ドイツでは、人口の動きと労働市場の動向を背景に、新移民法施行後の政策評価・検討が進むと考えられる。

(国際研究部 主任調査員・吉田和央)

## フランス

## 移民受け入れで「人種のるつぼ」に

## 数字でみる移民

「外国で生まれ、出生時にフランス国籍を持っていなかった人」——これが、フランスにおける移民の定義である(国立統計経済研究所)。つまり、出生地と国籍の届出によって、移民か否かが決まるということになる。一九九九年の国勢調査によれば、フランス本国に居住する移民は四三二万人。これは、人口の七・四%にあたる。このうち一五六万人がフランス国籍を取得している。残りの二七五万人は国籍を取得しておらず、これにフランスで生まれた外国人一十一万人を加えると、フランス本国に居住する「外国人」は三二六万人ということになる。

移民の出身地をみると、ポルトガル、アルジェリア、モロッコが最も多く、合わせて五〇万人に達する。次いで、イタリヤ、スペイン、チュニジア、トルコ、ブラック・アフリカ諸国となっている。EU(欧州連合)の従来加盟国一五カ国からの移民は減少傾向にあり、一九七五年は移民全体の五六%を占めたが、一九九九年は四五%であった。ただし、二〇〇四年五月にEUが拡大(二〇カ国が新たに加盟)したこともあり、今後この数字には何らかの変化が現れる可能性がある。

しかし、これらの数字が必ずしも現実を語っているとはいえない。というのは、正式な滞在許可証を持たない外

国人(サン・パピエ)の数をつかむことが事実上不可能だからだ。情報省では、この数を三〇万人から一〇〇万人と予想している。まさにフランスは「人種のるつぼ」であり、移民の受け入れには長い歴史をもつ。

## 移民受け入れの歴史

既に一九世紀後半から出生率が低下し始め、第一世界大戦以降、人口が著しく減少したフランスでは、大量の移民を受け入れていた。特に第二次世界大戦後の「栄光の三〇年」と呼ばれた経済成長期(一九四五―七五年)には、安価な労働力が必要とされ、スペインやポルトガル、マダガスカル(特にアルジェリア)から大量の移民が集まった。彼らの多くは炭坑や自動車工場の労働者として働き、フランスの経済成長を支えてきた。

しかし、オイルショック後の七四年、当時のジスカール・デスタン政権は突然、国境の閉鎖と、就労を目的とする移民の受け入れ停止を決定する。その背景には、オイルショックによる経済不況だけでなく、低賃金で過酷な労働条件の職種が外国人労働者の職場として固定化したり、劣悪な環境の住宅や居住地域が形成されたり、さらには自らの権利に目覚めた外国人労働者たちによるストライキ等の労働争議が発生し始めるなど、新たに生まれた社会・経済・政治的問題が存在するとされる。

不況下で移民労働力への需要が減少

すると、移民政策は「労働力導入」を目的としたものではなくなった。移民は国にとって必要な「労働者」ではなく、社会のなかの「異質」な要素として認識されるようになっていったのである。こうしたなか政府は、一九七六年「帰国奨励政策」を開始する。これは志願者全員に二万フラン(約二〇万円)の奨励金を支給し、移民たちに本国への帰国を促すものであったが、効果はみられなかった。また、新規の外国人労働者の受け入れを停止した一方で、家族の合流は認めていたため、定住化した移民の家族呼び寄せとその二世の誕生によって、外国人労働者の数に変化はないが、移民の数は増加し続けることになった。

## 移民政策の推移

こうして七四年に就労を目的とする移民受け入れ停止が決定されて以来、フランスは「移民流入の抑制」と「正規滞在移民のフランス社会への統合」を柱とした移民政策をすすめていくことになる。それは主に、移民法と国籍法の改正によって行われた。一九八一年、ミッテラン大統領が勝利し、左翼政権が誕生すると、移民の入国を法律で取り締まる一方で、すでに入国している移民について一層の権利が保障された。しかしその後、議会で右派が過半数を占めると、外国人の権利を縮小する法

案が可決される。九三年の改定移民法(通称パスクワ法)、国籍法修正案(メニユリー法)により、フランスへの入国も、滞在中の場合の保護も大幅に制限された。この法律のもと、フランスで生まれた外国人の子供は、一六歳から二一歳の間に、「自らの意志で」フランス国籍を申請することが義務づけられ、「本人の意志によってフランス人となることを選択した者にしか国籍を認めない」という方針が強化された。また、九七年の移民法(ドゥブレ法)は、移民の滞在許可証の更新を認めないという更に厳しい内容となった。

左翼政権復活後の九八年に改定された移民法(シユヴェーヌマン法)は、滞在中や就労実績、子供のフランスでの教育期間等の条件つきで、サン・パピエを合法化するものであったが、以後条件が追加され制限の厳しいものとなっている。国籍法に関しては、ギュー法(九八年九月一日施行)により、「外国人を親としてフランスで生まれた子供は、成人すると意志表示をしなくてもフランス国籍を有する」とした。以来、フランスで生まれた外国人の子供は、一八歳になれば「自動的に」フランス人になることになった。しかし、メニユリー法同様、志願者は五年間フランスに滞在していることを証明できなければならぬという条件付きだ。

## 労働市場 テストの導入

原則的に就労を目的とする移民の入国を認めていないフランスだが、労働市場テストを導入し、外国人労働者受け入れの必要性が認められた場合に限り、県庁は臨時滞在許可証(有効期間一

フランスにおける外国人労働者数の推移

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
永住労働者流入数 (万人)	2.2	2.6	4.2	2.4	1.8	1.3	1.2	1.1	1	1.1
一時滞在労働者流入数 (万人)	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.6
外国人労働者総数 (万人)	155	150.6	151.8	154.2	159.4	157.3	160.5	157	158.7	159.4
労働者に占める割合 (%)	6.2	6	6	6.1	6.3	6.2	6.3	6.1	6.1	5.8

(資料) OECD「Trends in international migration 2001」から作成。出典「通商白書2003」

最近の動向

政権により若干の違いはあるものの、基本路線では大きな変化もなくすすめられてきたフランスの移民政策。しかし、九七年後半からの景気の回復を背景とする雇用環境の改善や、テクノロ

年)を発給している。この制度は、国内の求人動向を踏まえて、特定の業種や地域に限定するなどして外国人労働者を受け入れる方法で、ドイツやイギリスでも導入されている。フランスでは、県の労働雇用職業訓練局が、職種、地域雇用の情勢、三〇日間の募集の結果等に基づき、外国人労働者受け入れの必要性を審査する。しかし、失業率が高い現状では、新規に許可されることはほとんどない。ただし、大学の教員、公的研究機関の研究委員等の高資格労働者に関しては、雇用情勢に関係なく、フランスに対する経済的・文化的貢献度によって判断される。

ジの進化、少子高齢化、そしてEU拡大等、フランスを取り巻く経済・社会状況は大きく変化している。こうした変化を背景に、新たな観点から移民問題が取り上げられ始めている。例えば、九八年にはIT技術者の受け入れ促進のため、「コンピュータ関連技術者への滞在許可証発給を容易にすることを目的とする」通達が出された。この通達により、情報処理学科を卒業した留学生のうち、修士レベルに相当する「情報処理エンジニア」の資格を有し、かつ年収一八万フラン以上を得られる者については、帰国せずに、留学生資格の臨時滞在許可証から労働許可付きの臨時滞在許可証への資格変更が可能となった。こうした外国人の高資格労働者は、フランスの経済発展に貢献するとして積極的に受け入れるべきという意見も高まっている。その一方で、未熟練労働者の受け入れ抑制の必要が強調され、移民政策は二分化する傾向にある。社会的・経済変化を受けながら、フランスの移民政策は新たな方向に向かっていくのか。その動向が注目される。

(国際研究部 町田敦子)

【参考】

稲葉奈々子「共和主義的統合の終わりと『多分化主義』のはじまり—フランスの移民政策」小井戸彰宏編『移民政策の国際比較』

明石書店、二〇〇三年

岡田晴彦「ジョスパン政権の移民政策」

JETROユーロトレンド、二〇〇〇・六

ジョリヴェ・ミュリエル著/鳥取絹子訳「移民と現代フランス」集英社新書、二〇〇三年

経済産業省編『通商白書2003』

三浦信孝「現代フランスを読む」大修館書店、二〇〇二年

韓国／外国人雇用許可制が始動

韓国では八月一七日から外国人雇用許可制が施行されている。これに基づき、ベトナム、タイなどからすでに三〇〇人弱の外国人労働者が入国したと韓国労働省が明らかにした。今後は外国人労働者の入国が毎週一回、定期的に行われる予定であり、雇用許可制の運用が本格化しつつある。

外国人雇用許可制の概要

外国人雇用許可制は、①常時勤労者三〇〇人未満の中小製造業②建設業(工事規模三〇〇ウオン以下)③サービス分野六業種(飲食店業、事業支援サービス業(建築物一般・産業設備清掃業)、社会福祉事業、清掃関連サービス業、看病サービス業、家事サービス業)④遠近海漁業(一〇トン以上二五トン未満漁船など)⑤農畜産業(一定規模以上の企業型農畜産業)一について、労働省・雇用安定センターのあっせん元、三年を限度に外国人労働者の就労を認めるというもの。導入に伴い出入国管理法施行令入管法が改正され、「非専門就業」という在留資格が新設されている。

雇用許可制の導入に当たり、政府は経過措置として不法在留者を一部合法化した。具体的には中小製造業・建設業・一部サービス業・遠近海漁業・農畜産業に従事している外国人(建設業・サービス業は朝鮮族に限定)で、①二〇〇三年三月末時点で在留三年未満の不法在留者にはそのまま二年間の就業資格を付与②三年以上四年未満の者は査証発給認定書を発給し、一旦出国

することを条件に出国前の在留期間と合わせて五年の範囲内で就業資格を認定、三、四年以上の者は一月一五日を自主出国期限とし、それ以降は不法在留者として強力に取り締まるというものであった。

すでに三〇〇人近くが入国

韓国労働省によれば、この雇用許可制に基づき一〇月五日までに二八四人の外国人労働者が入国した。その内訳はタイ出身者四七人、ベトナム一二人、モンゴル七五人、フィリピン五〇人など。全国一〇〇企業で三年間勤務することになっている。今回の入国者の平均年齢は二八歳、高卒以上の学力を有し、本国で製造業などの勤務経歴がある良質の労働者が選定されている。また入国前に韓国語、韓国文化の理解、外国人雇用許可制などについて一五〇時間以上の事前教育を受けている。勤務先はソウル・京仁など中部地域八三カ所、嶺南一六カ所、湘南一カ所で、繊維製造、自動車部品などの製造業の中小企業である。

今後、すでに韓国労働省は、フィリピン、ベトナム、モンゴル、タイ、インドネシア、スリランカの六カ国から二万二二六人の求職者名簿を受けており、このうち五三三七七人にあっせんを通じて雇用許可書を発給。四二四九人と労働契約を締結している。一方勤務先として、一〇月七日現在で国内の四七二二企業から八五一九人の求人者が申請されている。

(国際研究部)