

## 国際ワークショップ

「アジアにおける人の移動と労働市場(2007年)」報告書

# 外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際

2007年3月16日

東京

主催：労働政策研究・研修機構(JILPT)

後援：厚生労働省(MHLW)

経済協力開発機構(OECD)

国際労働機関(ILO)

## (目次)

結果概要

議事概要

プログラム

参加者

\*\*\*\*\*

## 結果概要

労働政策研究・研修機構は「アジアにおける国際的な人の移動と労働市場」に関する国際ワークショップを厚生労働省、OECD、ILO の後援を得て、2007年3月16日、東京で開催した。ワークショップのテーマは「外国人労働者(移民労働者)受入後の管理の仕組みと実際」とし、外国人労働者の受入国・地域である韓国、シンガポール、台湾、フランス、イギリスの専門家と、OECD と ILO の専門家を招き、日本の専門家、厚生労働省等の行政関係者を交えて討議した。このワークショップは1995年から毎年1回の会議を重ね、今回は13回目に当たる。

### 第1セッション

第1セッションでは OECD のジャン・ピエール・ガルソン雇用労働社会問題局非加盟国経済・国際移民課長を座長に、「ヨーロッパ各国の外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際」についてフランス、イギリス、OECD(ドイツの事例を報告)と ILO の専門家から以下の報告を受けたあと、参加者間で討論した。

#### (各国報告 フランス、Regnard 雇用社会連帯住宅省人口・移民問題専門家)

外国人労働者に関する法律は外国人入国滞在法(CESEDA)で、移民局(ANEAM)が移民の受入手続きに責任を担い、内務省が在留許可証、労働許可証を発行する。移民労働者は出身国の違いにより、EU 加盟国の市民、2国間協定を締結している旧植民地諸国の労働者、その他の国の労働者、の3種類に分けている。EU 加盟国の労働者は原則として自由にフランスで働くことができるが、2004年以降の新規加盟国には制限がある。

企業が採用する移民労働者の手続きは複雑で、企業が一時労働許可証を申請し、当該地域で失業しているフランス人、フランス在住移民労働者を雇用できないかどうか確認する「労働市場テスト」を行う。移民労働者の賃金は同じ仕事、同じランクのフランス国籍保有労働者と同等でなくてはならない。労働許可証には、使用者との契約に基づく滞在期間が明記され、滞在期間が1年未満ならば一時移民として特定の使用者の下でのみ働くことができ、当局の許可なく転職できない。無期限あるいは1年以上の雇用契約を持つ労働者には1年間の労働許可証が与えられ、同一使用者の下で雇用されている限り許可証は更新できる。季節労働者は通常、最大6カ月間の労働許可証である。

2006年7月に制定された新しい法律では、高資格を有する移民労働者の受け入れを促進するために受入手続きの簡略化、フランス入国前の雇用確保の除外などのインセンティブ

を設けた。また「能力と才能」と名付けた新労働許可証(3年間)を設け、フランスもしくは出身国の経済発展に貢献できる者はどのような仕事にも就くことができ、その家族は「家族と私生活」許可証保有者としてフランスに居住する権利を与えられる。

高資格労働者の受入策とは別に、労働力不足が生じている職種には労働市場テストを免除して、2009年までの一時的な措置ではあるが、新規 EU 加盟国の移民労働者を受け入れる政策も導入している。

#### **(各国報告 イギリス、Skeldon サセックス大学教授)**

1945年以前の大英帝国の時代には、イギリスの植民地で生まれた者はイギリスの市民権を得ることができたが、実際にイギリスにきた人数は限られている。人の移動が本格的に始まったのは第二次世界大戦後に植民地が独立してからで、1945年から62年までは制限なく移民を受け入れてきた。しかし、英連邦諸国からあまりに多くの者が移民してきたため、移民を制限する最初の法律が1962年に制定され、88年まで制限を強化してきた。1986年以降は亡命者が増え、96年までこれが続いた。亡命者のかなりの割合が経済的な亡命者であった。1997年に大きな変化が起きた。労働党政権の誕生による社会主義的政策の導入と、香港の中国への返還である。香港から多数の移民がくると心配したが、実際にきたのは少数に過ぎなかった。この後、政府は旧植民地以外の国にも門戸を開けた。

2005年以降、移民を活用することが政府の姿勢となった。政府は経済のためには移民労働者が必要だが、しかし高技能移民だけを受け入れたい、技能がない者は不要との姿勢で移民政策を策定した。現在、政府は新規 EU 加盟国に低技能者を求めている。フランスやドイツと違って、新規 EU 加盟国の労働者はイギリスに自由に入ってくるができる。とくにポーランドからの流入が多く、登録者数は現在少なくとも30万人を数える。

政府が現在検討している受入移民労働者のカテゴリーは、経済成長と生産性向上に貢献する高度なスキルを持った労働者、特定分野の労働力不足を補う熟練労働者、一時的な労働力不足への対処に必要な低技能労働者：人数は制限、学生、若年労働者：移動性が高い一時的労働者(就労期間は限定)、である。

まだ未解決の問題が残っている。例えば、現在は受入枠は設定していないが、近い将来には設定する必要に迫られる。また、多くの移民はロンドンに来ている。ロンドンは移民労働者に雇用や住宅を提供せねばならない。こうした自治体と中央政府との役割分担の問題がある。

#### **(各国報告 ドイツ、Garson OECD 雇用労働社会問題局非加盟国経済・国際移民課長)**

ドイツではこの10数年間に3つの大きな進展があった。第1に新しい移民法ができたこと、第2に2000年に国籍法に関する規定を変更したこと、第3に東西ドイツの統一に関連する問題である。ベルリンの壁が崩壊した後、トルコ政府に対して、トルコからの移民労働者はもう必要ないと言明、こうしてドイツにはポーランド人労働者が入ってきた。

新しい移民法では在留資格と就業許可が組み合わさった制度をつくった。以前と比べると、手続きは簡素化され、ワンストップで許可証を得られるようになった。また高技能者の受け入れにフォーカスが当てられるようになった。

一方、資格レベルの低い労働者には大きな制約が設けられた。ドイツは失業者が多いか

らである。資格レベルの低い移民労働者は季節労働者に限定され、2005年に30万人を受け入れている。季節労働者の最大契約期間は9カ月で、大半はポーランドからきており、80～85%は農業で、その他はサービス業で働いている。季節労働者はドイツ人労働者の職を奪わないか審査する労働市場テストを課され、在留資格を得る可能性はない。

現在、ドイツで議論されていることは、一方で経済的利益を考えて移民政策を立案すること、つまり優秀な技能資格のある移民を受け入れること、他方で2国間協定を締結して特定の国から移民を受け入れ育成することである。

いずれにせよ移民政策は非常に政治問題化している。移民政策を策定するに当たって重要な点は、一般市民に受け入れられる政策にすることである。ヨーロッパにおいては反新移民受入の世論が高まっており、経済的な側面と政治的な側面のバランスを取ることが難しくなっている。こうした点からドイツは現在、移民政策の転換点に立っている。

### **(各国報告 ILO、Wickramasekara ILO 移民問題スペシャリスト)**

ヨーロッパの移民労働者数は増加傾向にあり、近年においては大半が労働のために移民しているが、EU 主要国の労働許可書保有者をみると、技能レベルが低い労働者が多く、技能レベルの高い専門職は12%に過ぎない。弱い立場に置かれがちな低技能移民労働者の権利は、移民に関するILOや国連の条約の考え方に基づいて守っていくべきだ。

ILOの第1の原則は、ILO基準をすべての移民労働者に適用することである。一時的な移民労働者であるか否かは区別しない。職場においてレギュラーなのか、イレギュラーなのか区別することなく取り扱うことが原則である。ILOでは「不法労働者」という用語をも使わず、レギュラー/イレギュラーなステータスと表現する。第2の原則は、移民労働者に対しても受入国労働者と平等な働く機会と待遇を確保することである。第3の原則は、「非差別の原則」である。国籍、移民であること、レギュラー・ワーカーであるか否かなどを理由に差別してはならない。すべての移民労働者の基本的な人権を尊重すること、強制労働からの自由、人権宣言に謳われている権利を尊重しなくてはならない。移民労働者の労働条件について、各国の国内法、慣行に基づき平等な扱いをすることが求められる。これは雇用と職業に関して、また社会保障、労働組合、文化的権利、個人の自由、結社の自由について、平等に扱うことを意味する。

しかし移民労働者の権利についてILOが2003年に行った調査結果によると、ヨーロッパにおいても実態的には国によって制度に違いがあり、地理的移動の権利や職業選択の自由に制限があることが分かった。一時的移民労働者はほとんどの場合、家族を呼び寄せられない。移動性も低い。脆弱な居住者ステータスである。解雇からの保護も限定的である。

ILOや国連の条約を批准している国は少ないが、条約が謳っている原則は尊重すべきであり、条約を批准していない国においてもこの原則にそって政策を進めることはできる。

## **第2セッション**

第2セッションでは、渡辺博頭・労働政策研究・研修機構主任研究員を座長に、「アジア各国の外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際」について韓国、シンガポール、台湾、日本の専門家から以下の報告を受けたあと、参加者による討論を行った。

### (各国報告 韓国、Park・Hansung 大学教授)

雇用許可制度の特徴は第1に、政府が直接、外国人労働者の受け入れと滞在中の管理に関わっていることである。これは過去に産業研修生制度で民間業者が高いあっせん料を取り深刻な問題になった反省に基づく。第2に使用者が労働者を選ぶ権利を持つことである。

雇用許可制度に基づく受入労働者にはジェネラル・タイプとスペシャル・タイプがあり、ジェネラル・タイプはいわゆる普通の外国人労働者で、大半が製造業で就労している。一方、スペシャル・タイプは中国やロシアから受け入れている韓国系労働者で、韓国語を話す。男性は建設業、女性はサービス業(メイド、レストラン)で働いている。

雇用許可制度によって韓国にきた労働者はまず、1週間のトレーニングを受ける。そして韓国語の試験を受け、合格しなければならない。

外国人労働者には完全な労働権が与えられ、労働組合に加入できる。韓国で3年間働くことができるが、家族を帯同することはできない。3年後に帰国し、1年が経過すれば再び韓国で就労することができる。転職もできる。ただ3年間で3回までしか転職できない。また労働権が尊重され、韓国人労働者と同様に最低賃金が適用される。しかしながら雇用許可制度に使用者は手続きが複雑だとの不満を持っている。

政府は外国人労働者を労働力人口の2%(約4万人)まで受け入れる方針である。現在、韓国で働いている外国人労働者のうち正規の許可証を持っている労働者が43%、不法労働者が48%、残る9%が研修生である。雇用許可制度導入以前は7割が不法労働者であったが、現在は50%を切っている。この意味で雇用許可制度導入は不法労働者の削減に貢献したといえる。

### (各国報告 シンガポール、Yap 政策研究所主任研究員)

不足している技能を補い、労働力不足を解消するために、1970年代から外国人労働者を受け入れている。現在、就業者数の約30%に当たる75万6,000人の外国人労働者がいる。

外国人労働者受入制度には、専門職、企業の役員などを対象とした雇用パスと未熟練労働者を対象とした労働許可証の2種類があるが、雇用パス保有者は少なく、大半の外国人労働者は労働許可証保有者である。

労働許可証の発給に際しては使用者、労働者双方に対してさまざまな制約がある。まず政府が国内の労働力需給を勘案して決める雇用枠がある。労働者の出身国の制限もある。使用者が必要以上に外国人労働者を雇用しないよう抑制するために、雇用する外国人労働者1人につき一定額の賦課金(levy)を課す制度を設けている。雇用パス保有者は家族を同伴できるが、労働許可証保有者は家族を同伴できない。

外国人労働者の管理は労働省が所管しているが、最大の問題は労働許可証の有効期限が過ぎた不法滞在者で、これを厳しく処罰している。使用者の違法行為もある。例えば家事労働の許可証しか持たない労働者に小売店の仕事をさせている。また使用者には外国人労働者が健康的な生活をするために適切な宿泊施設と食事を提供することが義務づけられているが、宿泊施設や食事の質はさまざまである。雇用法は使用者に対し外国人労働者の賃金の定期的支給を義務づけているが、これを順守しない使用者がいる。また、外国人労働者が週末に公共の場を占拠している、非衛生的な行為があるなどの苦情が市民からあり、政府は対策に苦慮しているが、警察は外国人労働者の犯罪件数は多くないと考えている。

管理上の問題点は多々あるが、政府は今後も外国人労働者を受け入れていく方針である。現在の受入制度については、柔軟性があり、必要に応じて調整をすれば十分であると政府は考えており、現行制度を見直す考えは今のところない。

#### (各国報告 台湾、Lee・National Central 大学教授)

台湾では企業が雇用できる外国人労働者を専門職、熟練度の低い労働者、外国人学生の3種類に分けているが、大半は熟練度の低い労働者である。台湾では外国人労働者の雇用を希望する企業に対し割当制度をとり、労働力不足の業種、労働集約的な業種に高い優先順位を与えている。この結果、外国人労働者の就労業種は製造業50%、ヘルスケア40%、建設業10%となっている。

外国人労働者管理の主要な点は行政院労工委の調査結果によると、最も重要なことは住宅の手配であるが、外国人労働者を雇っている企業の大半が何らかの寮を設けている、

外国人労働者は最低賃金法の適用対象となっており、台湾人労働者と賃金面で大きな差はない、台湾人労働者の多くは超過勤務を好まないが、外国人労働者は平均して月40時間の超過勤務を行っており、台湾人労働者より長時間働いている、外国人労働者を雇っている企業の約8割が研修を実施しているが、大半の研修はオリエンテーションで、スキルアップ研修ではない、約半数の企業がパイリンガル・スタッフを置いて外国人労働者の苦情を聞いている、などとなっている。

管理上の最も大きな問題は「行方不明者」である。外国人労働者は使用者を変更できない。そこで外国人労働者が勤務先企業をかえた場合「行方不明者」となる。「行方不明者」となった理由は、同国出身労働者に誘われたケースが最も多く46%、雇用契約期限が切れた後も台湾で働きたいと考え「行方不明」となったケースが40%、高賃金をもともと使用者をかえたケースが21%である。このほかに言葉の問題、習慣の違い、衛生基準の違いなども管理上の問題となっている。

民間の職業紹介機関が外国人労働者から取る手数料が高額なことも問題で、これを理由に「行方不明者」となる労働者も多い。このため政府は2007年1月に過剰な手数料を取らないよう職業紹介機関への指導を一段と強化することにした。

#### (各国報告 日本、井口・関西学院大学教授)

日本経済が2003年の年央から回復し、それに伴って移民労働者の状況も変わりつつある。若年労働者の減少、高齢者の増加を反映して労働力需給のミスマッチが起こっているが、ミスマッチがあることから多くの移民労働者が継続的に流入してきている。

外国人労働者に関する最近の動向を幾つか指摘すると、第1に日系外国人労働者が増えている。とくに永住者が増えている。第2に偽装請負の問題がある。日系ブラジル人やその他の外国人労働者が偽装請負の下で働いている。偽装請負では労働条件が適切な規制を受けず問題となっている。第3に外国人労働者の多い自治体をみると、15歳以上の外国人の4分の3が学校に行っておらず、非典型雇用に従事している。第4に外国人研修生、技能実習生の流入が、急速に増えている。2005年には16万人を上回った。第5に経済連携協定(EPA)をフィリピンと締結したがフィリピン政府はまだ批准していない。

外国人労働者の日本国内における地理的分布にはバラツキがみられる。技能実習生は日

本の中央、東北、北陸、九州などに分布しているが、移動は禁じられており、動いていない。日系ブラジル人は移動が完全に自由になっており、高賃金の雇用機会を求めて動き、日本の主要自動車メーカーがある地域に集中している。特別永住者、すなわち1930年代以降永住した中国人と韓国・朝鮮人は自由に移動しているが、とくに大阪近郊に集中して居住し、コミュニティーを築いている。企業内転勤者もそれほど移動していない。企業のあるところに固定化され、大都市に集中している。エンジニアや専門家の多くは移動している。ただ東京、大阪などの大都市に集中する傾向がある。

こうした点から日本では今後、外国人労働者の地理的移動に関する情報を把握することが必要、効果的な形で外国人登録制度、外国人雇用の報告制度が必要、技能研修生が転職できない制度の再検討、きちんとした形で外国人労働者を受け入れない限り、地場企業、地方経済は少子高齢化の時代に生き延びることができない、企業は人事管理を改善して外国人労働者をもっと活用していくべきである、のではないか。

## 議事概要

2007年3月16日(金)

\*\*\*\*\*

### 第1セッション

#### 『ヨーロッパ各国の外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際』

(座長)【Garson (OECD)】

外国人労働者を受け入れた後の具体的な管理の方法と実態をこのワークショップでは議論していく。最初のセッションは、ヨーロッパのケース・スタディーの報告を受ける。フランス、イギリス、ドイツの順にプレゼンテーションをしていただく。

ドイツのモデルも長年にわたり変わってきた。最初はゲスト・ワーカー・プログラムを導入していたが、現在のドイツでは、移民の70%がドイツに20年以上定住をしている状況になってきている。状況は変わりつつある。また、東欧から移民が入ってくるのが最近増えている。ドイツは労働の観点からのみならず、移民の歴史、政治的な歴史の観点からも興味深い。

イギリスも非常に興味深い。ここ5年間かなりの数の移民を受け入れている。フランスとはかなり違う。フランスは移民を受け入れてはきたが、経済状況はよくない。失業率もフランスは高く、移民の失業率も高くなっている。イギリスの場合は雇用状況がよく、EU拡大のメリットを十分に享受している。

ヨーロッパ各国には共通の課題があり、また各国特有の問題もある。では最初のフランスのケース・スタディーをお願いしたい。

=====

#### (各国報告 フランス)

【Regnard (フランス専門家)】

まず、フランスの外国人労働者に対する法的な枠組みを説明する。フランスには移民労働者がどういった条件で在留し、仕事ができるかを規定する法律は、外国人入国滞在法(CESEDA)である。同法によると、移民局(ANEAM)が移民の受入手続きに責任を担い、内務省が在留許可証、労働許可証を発行する。

移民労働者は出身国の違いにより3種類に分けられている。第1のカテゴリーはEU加盟国の市民である。EU加盟国との間で労働者の自由な移動に関する枠組条約がある。EU加盟国の労働者はCESEDAの対象とならず、フランスで受入手続きをする必要はない。だが、2004年5月以降の10カ国の新EU加盟国の場合、例えばキプロス、マルタの労働者は、EU域内で自由に移動し居住できる。しかし、それ以外の例えばブルガリア、ルーマニアの労働者は2007年1月以降は労働許可証を取得する義務が課された。第2のカテゴリーは2国間協定を締結している以前フランスの植民地であったアフリカ諸国の労働者である。2国間協定はフランスの入国及び在留に関する条件を規定している。第3のカテゴリ

ーはその他の国の労働者で CESEDA の規定に基づいて管理される。

つぎに移民労働者のカテゴリー別に説明する。まず、企業が採用する移民労働者の手続きは複雑である。フランスの使用者が一時労働許可証を各県の労働雇用職業訓練局 (DDTEFP) に申請し、同局が以下を考慮して決定を下す。すなわち、申請のあった労働雇用職業訓練局が管轄する地域で失業しているフランス人あるいはフランス在住移民労働者を雇用できないかどうか確認する「労働市場テスト」を行う。

企業はフランスの雇用法を順守する必要があり、移民労働者の労働条件はフランス国籍保有者と同一条件を担保しなくてはならない。給与水準は同じ仕事、同じランクのフランス国籍保有者と同等でなくてはならない。さらに、受入企業は一時的移民労働者に適切な宿泊施設を用意する必要がある。

移民労働者に発給される労働許可証には、使用者との契約に基づく滞在期間が明記される。滞在期間が1年未満ならば、一時移民として暫定的な労働許可証が発行される。これは契約地において更新できる。この場合、労働者は特定の使用者の下でのみ働くことができ、当局の許可なく転職できない。無期限の雇用契約を持つ労働者、あるいは1年以上の雇用契約を持つ労働者には、「労働者」(employee)としての1年間の労働許可証が与えられる。当該移民労働者が同一使用者の下で雇用されている限り、労働許可証は更新できる。ただし、更新申請時に雇用条件と労働市場状況が再確認される。

季節労働者のステイタスは上述した労働者とは異なる。通常、最大6カ月間の労働許可証である。特例で8~12カ月に延長されることもある。雇用契約期間がどうであれ、フランスが2国間協定を締結している国の労働者、例えばポーランド、モロッコ、チュニジアなどの労働者には、移民局(ANEAM)がフランスへの渡航旅費を援助する。

芸術家、科学者、研究者、企業の役員などに分類される者にはそれぞれ特有の条件の下に労働許可証が発給される。

つぎに移民受入に関するインセンティブ政策について説明する。フランスには割当制度はないが、高度な技術を持つ移民労働者を誘致するため、特定のカテゴリーの労働者、ハイレベルのマネジャーなどに対する手続きは簡略化している。1998年から2004年にかけてコンピュータのエンジニアが不足した。コンピュータの2000年問題があったのと、通貨制度をユーロへと切り変えることにより、情報システムを変える必要があったからである。この時、外国人コンピュータ・エンジニア、とくに月額2,250ユーロ以上の給与を得るエンジニアには、労働市場テストを省略した入国手続きを認めた。2004年以降は新しい措置が導入され、企業役員などの採用に関する移民手続きはより簡略化されている。

ついで、移民と社会統合に関する法律について説明する。移民と社会統合に関する法律が2006年7月に制定され、高資格を有する労働者をフランスに惹き付けるさまざまな新しい政策が導入された。この新政策のもとで、高度な技術を持つ移民はフランス入国前に雇用を確保しても、しなくてもいいことになった。

また、「能力と才能」と命名された新しい労働許可証が設けられた。これは3年間の許可証で、フランスもしくは出身国の経済発展に貢献できる人物、あるいは知的、科学的、文化的、人道的な事柄やスポーツに貢献できる人物に発給される。この労働許可証保有者は申請書に記入したプロジェクトに関連した分野ならば、どのような仕事にも就くことができる。そしてこの労働許可証保有者の家族は、「家族と私生活」許可証保有者としてフ

ランスに居住する権利を持つことになる。

さらに、外国企業の従業員が社内人事異動の一環として一時的にフランスで就労するための臨時労働許可証が新設された。この労働許可証の有効期間は3年間で、当該労働者は外国で雇用され、使用者によってフランスへの転勤を命ぜられた者でなければならない。また当該労働者の給与は少なくともフランスの最低賃金(SMIC)の1.5倍でなければならない。この許可証保有者はいつでもフランスに入国できる。その家族は、当該労働許可証保有者がフランスで継続して6カ月間働くのであれば、前述した「家族と私生活」許可証を取得できる。

留学生が学業終了後、フランスで就労することを認める政策も新しく打ち出された。修士号を持つ学生で、フランスでの就労を希望する者は、半年の更新できない滞在許可証を取得できる。当該学生が許可証の有効期間の終了までに、仕事を見つけるか、フランスにおける専攻分野に関連した仕事のオファーを受けた場合、労働市場テストを経ることなく労働許可証を得ることができる。

以上のほかに2006年7月の法制定によりフランスにおける移民の条件を変更する2つの政策が実施されることになった。ひとつは、全国レベルで労働力不足が生じている職種のリストを作成したことである。ここにリストアップされた職種に就くことを希望する移民労働者は、労働市場テストを経ることなく労働許可証を得ることができる。この措置は新規EU加盟国の移民労働者のみに適用される2009年までの一時的な措置である。

もうひとつの政策は、3年間の一時労働許可証が、季節雇用契約を持つ移民労働者に与えられることである。ただし、この季節移民労働者は、フランス国外に主たる住居を維持しなければならない。1年のうち最長半年は季節労働者としてフランスで働くことができるが、半年を超えて滞在することはできない。

つぎに、移民がフランスの労働市場に参入する上述した以外のカテゴリーについて説明する。上述した移民労働者は、移民全体の一部を占めるに過ぎない。すなわちフランスに在住する権利を持ち、労働許可証を申請することなくフランスで職に就く権利を持つ移民が存在する。

これらの移民とは、居住許可証を保有して新規にフランスに到着した移民、先に述べた「家族と私生活」許可証を保有する移民、アルジェリアの住民証明書を保有する移民などである。これらの移民は直ちに、あるいは将来において職に就くことができる。

また、滞在資格を変更した移民も職に就く権利を持つ。過去に一時的な措置によりフランスに入国した亡命者、留学生、臨時労働者などが、資格を変更したケースである。資格変更の主なケースは、亡命者が難民になった場合、働くことを希望している留学生(この場合は従業員ないしは一時労働者としての許可証を取得する必要がある)、一時的入国許可証保有者がフランス人の家族になった場合、つまりフランス人と結婚した場合などである。

最後に、移民労働者が失業した場合について説明する。原則として、当該移民労働者が保有している許可証の種類によって扱いが異なる。まず、労働許可証を申請する必要のない移民労働者は、求職者登録制度により新しい職を探すことができる。この場合、失業給付を受けることができるし、また失業者向けの就労のための公的支援を受けることができる。

2番目としては、いわゆる恒久的労働者としてフランスに入っている移民労働者の場合も、求職者登録制度により失業給付などの公的支援を受けることができる。移民労働者が意思に反して失職したときに労働許可証の更新をしようとしている場合、労働許可証の有効期限が1年間延長される。一時的労働者としてフランスに入国している移民労働者の場合は、国内システム、例えば求職者登録制度を活用できないし、失業手当を受けることもできない。

以上説明したように、移民に関連するフランスの状況は、フランス固有のものである。大半の移民労働者は、移民の家族としてフランスに来ており、雇用されることを目的とした移民ではない。雇用に関連した移民政策は、統合政策とパラレルで運用すべきであろう。その理由は、大半の移民労働者は受入国に永住することになるからである。

-----  
**(座長)【Garson (OECD)】**

フランスの状況は、フランス固有のものであるという。非常に興味深い。フランスへの移民は他の欧州諸国同様、昔から行われていたので、移民システムの理解は難しい。

今回は労働市場の観点から報告があった。それ以外のアプローチをとることもできる。例えば外務省のアプローチがある。違う見方が出てくるかもしれない。なぜかといえば、そこには歴史的な背景がある。フランスの移民制度には植民地支配の歴史の影響がある。これはイギリスもそうだろう。フランス政府は旧植民地からの移民には有利な条件を与え、特別なステータスを与えている。この結果、多くの移民の動きが生じている。家族を呼び寄せるとか、あるいは家族を形成することなどである。

これは欧州諸国にはよくみられることである。今の移民制度のさまざまなカテゴリーをみると、家族の再会、あるいは家族の形成がよくみられる。移民の子供が配偶者にフランス人や親の出身国の者を選んだ場合、移民の動きにつながる。フランス人と結婚した場合、家族を呼び寄せる権利があって、もちろん所定の条件を満たす必要があるが、最終的に家族が統合できるように制度はできている。

もう1つ重要な指摘は、自由貿易協定に関するものであった。ヨーロッパの場合にはローマ条約が1957年にできて、当時のEU 6カ国は、貿易を自由化せねばならない、人の動きも自由化せねばならない、と考えた。この結果、EU 域内では人は自由に移動して定住することができることになった。EU 加盟国の市民は許可証なしで他の国に住んで働くことができることになった。このため何人のイギリス人がフランスで働いているのか、あるいは何人のドイツ人がフランスで働いているのかを正確にとらえることは難しくなった。これは1つの特異性だ。

この特異性に関連して、労働市場テストがある。通常新しく移民を雇用する場合、労働市場を調べねばならない。フランス人の労働者が失業していて、その仕事を埋められるかどうか。そういったことを調べねばならない。

さらに興味深い側面は、滞在ステータスを変えられることである。学生として入ってきて、労働者になる。これはフランスだけではないが、高技能者の国際的な獲得競争があり、学生は有望であれば雇用できることになった。ヨーロッパでは多くの国が移民法を改正し、留学生に学業修了後の雇用の可能性を提供しようとしている。このような形でステータスを変えることができる。

移民を取り上げる場合、法律が重要であるが、さらに重要なのが法律の例外措置である。例えば、新規 EU 加盟国について報告があった。新しい EU 加盟国は EU 域内の労働市場にアクセスし、制限なく働けることになったが、フランスとドイツの場合は移行期を設けることにした。したがって、ポーランド人やチェコ人がフランスに来てもすぐには働けないことがある。こういった法律の例外措置は、移民制度の重要な要素となる。

移民システムは複雑である。資格を持った労働者が欲しいと意思表示するだけでは不十分だ。資格を持った労働者を確保する国際的な競争があり、いろいろなメリットを提供しなければならない。家族をすぐに呼び寄せてもいいといった例外措置を設けねばならない。

=====

### (各国報告 イギリス)

#### 【Skeldon (イギリス専門家)】

イギリスは先進国であり、移民についての正確な情報が揃っていると考えられがちだが、そうではない。移民のストック、フローをみるためのデータには問題がある。移民のデータは他の国でも不正確であるが、イギリスのデータも不正確である。

イギリスの移民事情を説明するには、大英帝国の歴史から始める必要がある。イギリスは常に移民の国であった。しかし、つい最近までイギリス人は自分の国を移民の国だと考えてこなかった。

つぎのチャートは、移民制度の変遷を示している。

1945～1962年	制限なく移民を受け入れる自由な出入国管理体制
1962～1988年	移民受入を制約、規制を徐々に強化
1989～1996年	亡命者の受入が増える
1997～2005年	洪々、移民に門戸を開く
2005～2007年	移民政策を導入し、国内の移民労働者を管理

1945年以前の大英帝国の時代には、イギリスの植民地で生まれた者はイギリスの国籍、市民権を得ることができた。したがって、イギリスに入国して居住することができた。しかし、実際にイギリスに来た人数は限られている。英領インドからイギリスに来た者はほとんどいなかった。アフリカからイギリスに来た者もほとんどいなかった。植民地からの人の移動が始まったのは、第二次世界大戦後である。大戦後に植民地が独立し、多くの者がイギリスに行く権利があると気づき、移動してきた。1945年から62年までは自由な移民制度、つまり制限なく移民を受け入れてきた時代といえる。英連邦諸国、とくにカリブ海諸国から多くの移民が入ってきた。インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカなどからも多くの者が移民してきた。

そこでイギリス政府、また一般市民は移民に懸念を抱くようになった。インドには何億人かの人口がある。何とかして移民をストップさせなければならないと考えた。このため移民を制限する最初の法律が1962年に制定された。旧植民地居住者に対しイギリスの市民権付与を制約する法律である。1962年から88年までの一連の法律は、制約を強化するものであった。

私の娘はイギリス人の親を持っているが、海外で生まれた。したがって、1982年の法律により、もし彼女が非イギリス人と結婚すると、彼女の子供にはイギリス国籍が自動的に

は与えられない。このようにイギリスの市民権を取得して永住する権利は、かなり制限されるようになった。

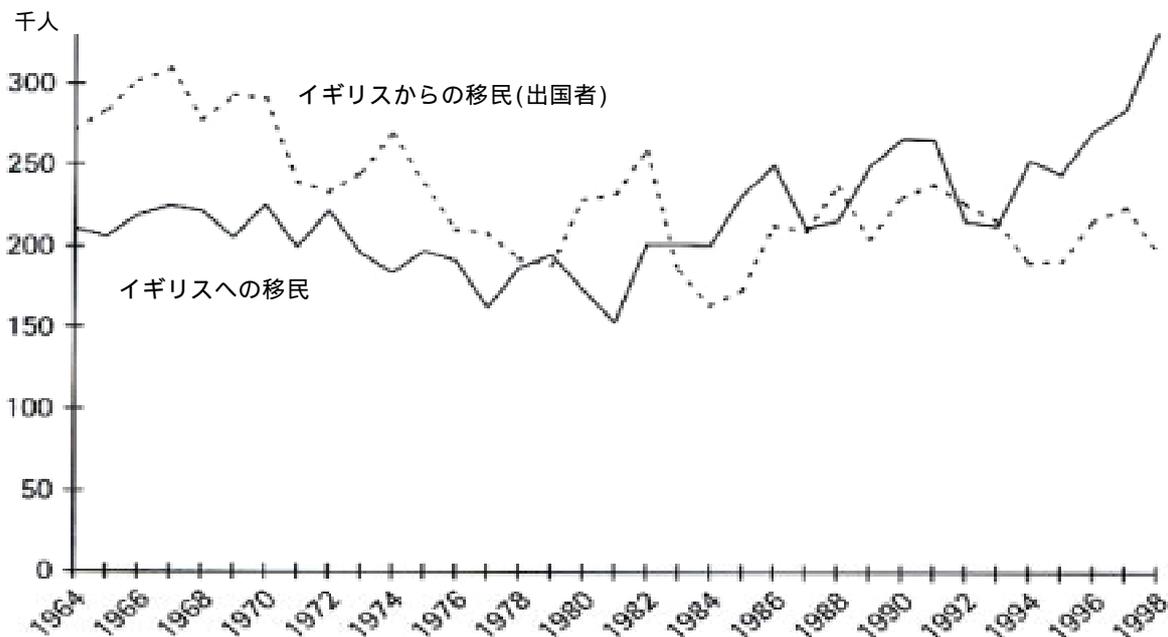
フランスやドイツとは異なり、イギリスは外国人労働者受入プログラムを長い間策定してこなかった。イギリスの場合には、旧植民地の外国人が家族同伴で移民してきたが、受入人数を制限してこなかった。

ところが1986年以降、亡命者が増え、大きな問題となった。アメリカに入国拒否された者がイギリスを次善の国と考え、何千人もの亡命者が入国を求めてきた。中には亡命者と偽ってイギリスへの入国を希望する者が多数いた。迫害の恐れがあるとして亡命を求めてきた者のかなりの割合が、実際には経済的な亡命者であった。1986年から96年までこれが続いた。

1997年に大きな変化が起きた。この変化には2つのファクターがあった。第1に労働党政権の誕生により社会主義的な政策が導入されたことである。第2に97年に香港を中国に返還したことである。イギリスは当初、何人ぐらい香港から来るのか心配した。250万人の香港在住者が自動的にイギリスに来る権利を剥奪されてしまう。これは非常に複雑な問題であった。しかし、97年に香港からイギリスに来た人数はわずかであった。問題にならないほど少ない数であった。したがって、イギリス政府にとって問題は解決済みとなり、旧植民地以外の国の者にも渋々門戸を開けるようになった。2005年以降は、イギリスは移民受入国であることを認め、移民政策を導入した。

第1図「イギリスの移民(入国者と出国者)」をみてほしい。実線がイギリスへの移民の人数である。1964年から制限をしようとしたが、ストップできず横ばい状態になっている。1982年から92年が移行期になる。出国者より入国者が多い。90年以降は入国者が増えている。イギリスからの移民(出国者)もかなり多い。2005年には1日に1,500人がイギリスに12カ月以上居住するために入ってきた。同時に1日に1,000人が12カ月以上イギリスを離れるために出国している。しかも、一時的にはあるが、高技能者がイギリスから出ていっている。

第1図 イギリスの移民(入国者と出国者)(1964～98年)



移民のイギリスへの定住申請に対する承認には興味深い傾向がある。まず、2004年には家族呼び寄せが減ってきている。すなわち、雇用を得るために入国する者が増えている。ついで、亡命を求める者が減ってきている。2004年に亡命者に滞在延長許可を与えたので、2004年には亡命者の移民全体に占める割合は増えたが、2005年にその割合は小さくなっている。このように明らかに移民問題の焦点は雇用を目的とする移民に移ってきている。

先にイギリスからの出国者について説明したが、イギリスも高齢化が進んでいる。イギリスは典型的な棺桶型の人口構造になっている。したがって、日本と同様にイギリスも労働力が不足し、どうすれば新規労働力が得られるかが政策的課題となっている。

また、イギリスでは移民問題は政治問題となっている。60年代以降、移民問題は人種的な問題になりがちだ。なぜなら、多くの移民が非ヨーロッパ人であるからである。これはまたイギリスに多文化社会ができることと関連している。

つぎの表をみると分かるように、イギリスの移民は特定の地方(地区)に集中している。移民政策ではこれを考慮しなければならない。

エスニック・マイノリティーの住民に占める割合

地方(地区)	比率
ロンドン	40.3
ウエスト・ミッドランド	13.9
イースト・ミッドランド	8.8
サウス・イースト	8.8
イングランド東部	8.6
ヨークシャー、ハンバーサイド	8.4
ノース・ウエスト	7.9
サウス・ウエスト	4.7
ノース・ウエスト	3.6
ウエールズ	4.1
スコットランド	4.6

ロンドンでは10人中4人、40%がエスニック・マイノリティーとなっており、ロンドンは多文化社会であるといっている。ウエスト・ミッドランドのバーミンガムでは14%が人種的なマイノリティーで、スコットランドでは4.6%がマイノリティーである。マイノリティーといってもアイルランド人、オーストラリア人、アメリカ人もおり、白人ではないスコットランドのマイノリティーは非常に少数である。ロンドンでは、白人でないマイノリティーの割合は33~35%で、約7%がアイルランド人やアメリカ人などである。重要な点はマイノリティーの居住地が集中化していることである。

政策にも人種的な側面があるが、ロンドンでは実は白人の間の問題ではない。白人は満足をしているようだ。しかし、移民が少ない地域においては問題となっている。つまり、日々の移民とのやりとりではなくて、人種差別とみなされる行為が、例えばロンドン南西部の郊外において問題となっている。

2005年以降、イギリスにおいては移民を活用することが政府の姿勢となった。イギリス政府は、経済のためには移民労働者が必要だが、しかし高技能移民だけを受け入れたい、技能がない者は不要との姿勢である。こうした姿勢で移民政策の策定に向かった。

つぎの表にあげた各項目は、まだこれは政策とは呼べない、議論中の受入移民労働者のカテゴリーである。しかし、近い将来にこのカテゴリーが移民政策に取り入れられる。イギリスは非常に慎重にカナダ、オーストラリアの事例を研究している。これらの国では、ポイントベースのシステムをとっている。つまり、ポイントベースで移民を選定する。カナダは1967年に導入し、長い経験を有している。イギリスも同じ方向に進もうとしている。すなわち、国際的な競争の激化がこの傾向を助長している。例えばロンドン金融センターとして世界のトップの地位にあり、ニューヨークよりも競争力があるとの見方がある。そこでこの地位を維持するためにトップクラスの人材が必要になる。

#### 受入移民労働者のカテゴリー

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1．経済成長と生産性向上に貢献する高度なスキルを持った労働者</li><li>2．特定分野の労働力不足を補う熟練労働者</li><li>3．一時的な労働力不足への対処に必要な低技能労働者：人数は制限</li><li>4．学生</li><li>5．若年労働者：移動性が高く、一時的労働者(就労期間は限定)</li></ol> |
|---|

表の「1」は、高技能者で成長と生産性向上に寄与する移民労働者である。この移民労働者には特別な制限はない。イギリスに何時でも来て、生活をしていい。ベストの人材が欲しいので、ぜひ来てほしい労働者である。

「2」の移民労働者は、技能を有してはいるがスポンサーが必要である。企業が必要と考えれば、企業が申請してイギリスで雇用されることが出来る労働者である。

「3」の低技能労働者は数が限定され、一時的な労働力不足への対処としてのみ考えられている。しかしながら、技能者と非技能者を分離することは難しい。例えば、高賃金を得る銀行従業員も必要だが、同時にランドリーで働く労働者も、サンドイッチを届ける労働者も必要である。すなわち、高技能者と低技能者には関連性がある。しかし、イギリスは限定的に新規 EU 加盟国から低技能者をリクルートしようと考えている。

「4」の学生、留学生の受入はイギリスにとってビッグ・ビジネスになっている。優秀でお金を持っている者を教育して労働力となってもらおうと考えている。

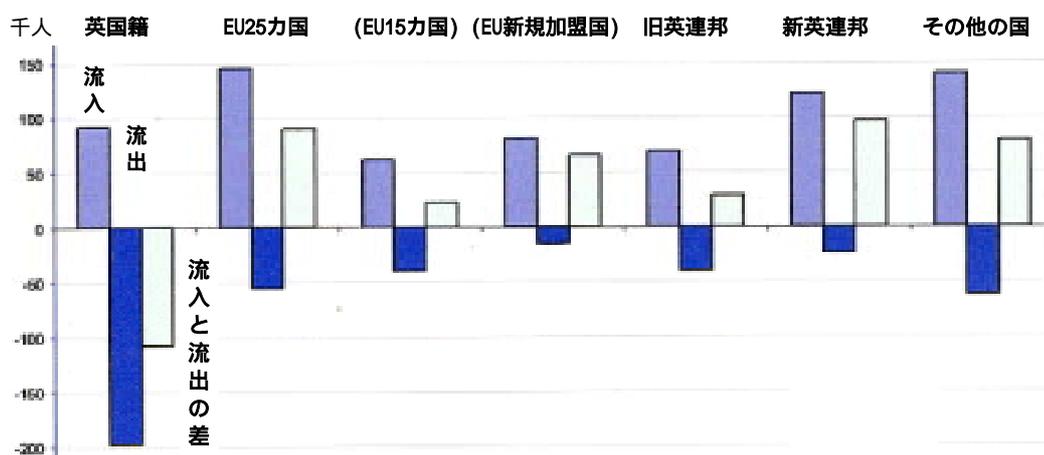
「5」の移動性の高い、一時的な労働者として若年者をカテゴライズしている。これは、例えばワーキング・ホリデーによってイギリスに来る若年者を想定している。ワーキング・ホリデーはオーストラリア型のものである。

第2図は国籍別にみた移民のイギリスへの流入、流出をグラフにしたものである。先ほど述べたイギリス国籍者の流出がまだみられる。EU25カ国とはヨーロッパからの移民を意味する。EU25カ国の内訳として、伝統的なEU15カ国と、新規EU加盟国(10カ国)、に分けてみた。旧英連邦とはカナダ、オーストラリアが含まれ、新英連邦とはパキスタン、インド、バングラデシュ、カリブ海諸国からが多い。とくにバングラデシュ、パキスタンから家族呼び寄せで流入している。その他の国籍の外国人もかなり多い。

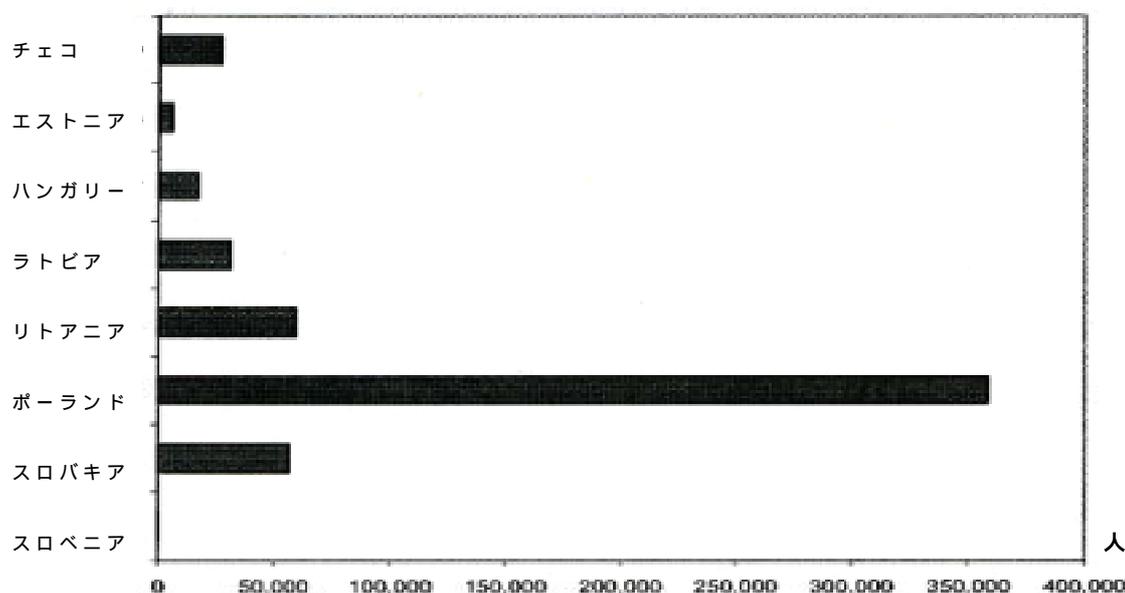
イギリス政府は「賢明」にも新規EU加盟国に低技能者を求めることにしている。フランスやドイツと違って、新規EU加盟国の労働者はイギリスに自由に入ってくる事ができる。国籍別の新規流入労働者数を示した第3図をみると、とくにポーランドからの流入が多いことが分かる。ロンドン大学のエコノミストによると、約5万人のポーランド人が

きているという。この数字が正確かどうか疑問だが、少なくとも登録者数は30万人を数える。ポーランドから多くの労働者がきているが、仕事が見つからなくて帰る労働者もいる。登録をして雇用先をみつけたにもかかわらず、帰国した労働者もいる。多数の未登録者もいる。したがって、正確にイギリスに現在、ポーランド人が何人いるのか分からない。ストックとしても、フローとしても分からない。とはいえ、ポーランドから大量の移民が入ってきていることは間違いない。

第2図 国籍別にみた移民の流入・流出(2005年)



第3図 新規EU加盟国からの移民の流入(2004年5月～2006年12月)



最近 EU に加盟したルーマニア、ブルガリアの2カ国についてはフランスと同様に枠を設けている。2万人余りをこの2カ国から受け入れ、労働許可証を与えることにしている。ポーランド移民の経験からイギリス政府は人数を制限するようになった。

新規 EU 加盟国の人口の年齢構成をみると、イギリスと比べてまだ若年層がかなり多い。しかし、例えばポーランドが無期限に若年移民を提供できるわけではない。ポーランドにおいても高齢化が進む。若年低技能者の提供国として長くポーランドに頼ることはできない。実際、ポーランドは今、ウクライナから移民を受け入れ始めている。

まだ未解決の問題が残っている。例えば、現在は受入枠は設定していないが、近い将来

には設定する必要に迫られると考えている。カナダは年間25万人の固定した枠を設けている。イギリスも同じような考え方をとらねばならなくなる。先ほど5つのカテゴリーを紹介したが、これと家族呼び寄せの関係で人道的な配慮をどうすべきか。違法移民の取り締まりは難しくなっている。違法移民の福祉関係手当は全部排除すべきだとの動きもある。自治体の役割を明確にすることも懸案事項だ。移民は全国的な問題である。だが、多くの移民はイギリスに来るといっても実際にはロンドンに来ている。ロンドンのリビングストン市長は移民労働者に雇用や住宅を提供せねばならない。ここに自治体と中央政府との役割分担の問題がある。

イギリスは移民国である事実を受け入れたが、真の移民国になるための道のりはまだ遠いといわざるを得ない。

-----  
**(座長) 【Garson ( OECD )】**

イギリスとフランスでは状況が異なることがよく分かった。隣国ではあるが状況が違う。フランスの場合は雇用の機会が少なく移民労働者の就労機会は限定的であるが、イギリスでは景気がよく労働力が不足して、移民労働者の就労機会が多い。それが労働市場のフレキシビリティにつながっている。

もう1つ興味深いポイントについて言及があった。つまりイギリスからの移民(出国者)に関する指摘だ。高い技能を持った人がイギリスから出国しているという。したがって、イギリスに入ってくる移民と出国する移民のバランスをみなくてはならない。高技能者何人がイギリスに入ってきて、何人が出ていくのか、ネットではどうなのか。米国ではネットでみて入ってくる移民が多いと思うが、イギリスはどうなんだろう。

多くの高技能者が海外に出ていくのであれば、それは海外直接投資と関連があり、また貿易とも関連がある。また、英語、つまりビジネスの公用語としての英語にも関連がある。これは移民政策にとって重要な検討課題である。

イギリスのもう1つの特徴は、移民受入枠を設けていないことである。枠を設けるのは難しい。正確には設定しにくい。来年、何人の労働者が必要なのかは計算できない。したがって、枠を決めない方が賢明な場合がある。枠を決めると違法移民の問題が起きることになるかもしれない。

イギリスの報告から分かったことは、移民はただの労働者ではない、人間であることである。移民も多様になってきている。旧植民地からだけでなく、ヨーロッパからの移民も増えている。住宅問題などの社会的な問題が発生している。特定の都市や地域に移民が集中する問題も起きている。

=====  
**(各国報告 ドイツ)**

**【Garson ( OECD )】**

ドイツは、フランスと共通点があり、イギリスとも共通点がある。ドイツは、イギリスやフランスと同様に移民国である。2005年までドイツは移民受入国ではない、ゲスト・ワーカー受入国であるといい続けてきたが、現在では、ドイツは公式に移民国であることを認めている。

ドイツではこの10数年間に3つの大きな進展があった。第1に、新しい移民法ができたことである。これは長年にわたる議論の末にできたものだ。ドイツは移民国であることをこれにより認めた。

第2に、2000年にドイツが国籍法に関する規定を変更したことである。フランスとイギリス、その他幾つかの欧州諸国とは異なるが、ドイツ国籍を持てるのはドイツ人のみであるとしていた国籍法の規定を変えたことは非常に大きな変化で、政治的な議論の末行われた。

第3に、政治的な歴史に注意を払う必要がある。ドイツには人種的な少数民族が中央ドイツ、東ドイツにいる。第二次世界大戦後、ドイツは憲法に当たる基本法の中に亡命あるいは難民認定を求める者は申請をできるとの規定を設けた。この結果、1949年のドイツ基本法の制定から1993年まで、だれでもドイツにおいて難民認定を求めることができた。これは基本法の規定によるものだ。亡命を求める経済難民が増えた時期がある。ドイツであれば亡命申請できることを多くの者が知っていた。ドイツ政府は基本法で規定されているから亡命申請を検討せざるを得なかった。しかし1993年に基本法の規定が改正され、現在では亡命申請は難しくなっている。1992年に40万人の亡命申請が行われていたが、現在ではこの数は大きく減少している。労働市場について考える際に、これを念頭に置く必要がある。

また、東西ドイツの統一に関連する問題がある。東西統一により多くの希望が生まれ、また経済的困難も生じた。政治的なレベルでも非常に重要だった。ドイツの統一が比較的早期に実現すると分かったときに、とくに、ポーランドがこういった状況を変えるのに貢献をし、西ヨーロッパ諸国から共産圏との国境をかなり遠くに引き離す役割を果たした。これを理解しないと、ドイツの移民政策は理解できない。ベルリンの壁が崩壊した後、トルコ政府に対して、トルコからの移民労働者はもう必要ない、ドイツの経済状況はもうそれほどよくない、ドイツは東欧から何百万人も受け入れたと声明している。

こうしてドイツは門戸を開放し、ポーランド人労働者が入ってきた。経済的な状況というよりも、政治的な決断であったといえる。ドイツはヨーロッパの有力な国やEUと協議することなくこれを決めた。

新しい移民法は非常に重要である。この移民法では在留資格と就業許可が組み合わさった制度をつくった。移民労働者がEU市民であれば問題はないけれども、EU以外からの移民労働者の場合には、この制度を守らなければならない。連邦雇用省が新規労働者の受入を決めると、内務省から在留許可が与えられる。同時に就業許可も与えられることにもなる。

以前と比べると、この手続きは簡素化されている。ワンストップで許可証を得られるようになった。というのも、行政手続きが煩雑で移民労働者が色々なところに行かなければならない場合、何らかの問題が起こると多くの移民がイリーガルになってしまう。事務手続上の問題に起因してイリーガルになった移民が多くいる。

移民法の重要な側面として、高技能者、資格の高い労働者にフォーカスが当てられるようになった。

2000年8月にドイツはグリーンカード・プログラムの導入を決定した。目的はIT分野の高技能者を受け入れることであった。ただ、これは容易ではなかった。いろいろ理由は

あるが、第1に一体何人必要なのかが確かではなかった。第2にインドになぜか優先順位を与えた。しかし、インド人はそんなにたくさんは入ってこなかった。何人かドイツに来たけれども、イギリスの方がいいと考えイギリスに行ってしまった。その後、インド人はアメリカに行ってしまった。この理由は検討してみる価値があるのではないか。

旧東独地域では、外国人労働者は歓迎されない。移民が住んでいるところに火をつける事件もあった。私はインド人で、家族はイギリス、アメリカにいる、移民が歓迎されないドイツになぜ行く必要があるのかとインド人は思うわけだ。

高技能者に対する国際的な競争は激しい。高技能者をリクルートするのと低技能者をリクルートするのでは全く異なる。高技能労働者には選択肢がたくさんあって、モビリティも高い、情報もたくさん持っている。カナダに行けばどうなるか、フランス、日本、イギリスに行った場合と比べて、カナダに行くかどうかという状況になるかを十分承知している。また、高技能労働者には企業とのつながりもある。移民の雇用機会についての情報も高技能者は十分に持っている。

ドイツはグリーン・カードを導入して高技能者をリクルートしようとした。これはドイツがカナダやオーストラリアのような選択的な移民制度に移行する始まりだったと考えられる。ドイツは、高技能者により注意を払うようになり、クオリフィケーションの高い移民労働者に関心を示した。そしてフランスと同様、労働市場テストに例外を設けた。クオリフィケーションの高い移民については例外を設けた。

資格レベルの低い労働者については、いろいろな手続きがあって、大きな制約がある。なぜなら、ドイツには失業者が多く、資格レベルの低い労働者は必要でないからである。この点はフランスと同じである。

いずれにせよ、低いクオリフィケーションの移民労働者は必要であるけれども、季節的な労働者として使うことに限定されている。2005年には30万人を季節労働者として受け入れている。

ドイツはフランスと異なり、季節労働者の最大契約期間を9カ月と設定した。フランスの場合は6カ月である。季節労働者の大半はポーランドから来ており、80~85%は農業に従事している。それ以外の季節労働者はホテル、ケータリングなどのサービス産業で働いている。季節労働者はドイツ人労働者の職を奪わないか否かを検討する労働市場テストを受けなくてはならない。また、在留資格を獲得する可能性はない。

現在、ドイツで議論されていることは、一方で経済的利益を考えて移民政策を立案すること、つまり優秀な技能資格のある移民を受け入れること、他方で2国間協定を締結して特定の国から移民を受け入れ育成することである。国によっては2国間協定については是非とも締結したいといっている国もあるが、全く興味のない国もある。

2国間協定を過去において使った国の経験によれば、特定の国との関係は強まるが、新しいチャンネルをつくること、別の国の労働者に門戸を開放することが難しくなり、分散化を難しくしてしまう難点がある。また、家族の呼び寄せをどのように減らすかという問題も出てくる。これが1つの教訓だといえる。少なくともフランス、イギリス、ドイツから学び得る教訓だと思う。

選択的な移民政策をとる場合も、新たに選択する移民は結局は過去の移民送出国からの移民の代替である。だが、ドイツの場合、トルコ人が労働者として移民してきた。結婚し、

家族をつくっている。そしてトルコ系移民の2世、3世が、労働市場に参入する。2世、3世が結婚する際に海外から相手を見つけたとすれば、その夫なり妻を受け入れないというのは難しい。こうしたつながりを切り離すのは難しい。だから選択的な新制度を採用しても過去の制度あるいは過去の伝統的な移民送出国の代替にはならない。

加えて、ドイツの議論にはもっと複雑な問題がある。ドイツにはいつも人口動態学的な強迫観念がある。東西ドイツ統一後においても、ドイツの人口が少なくなるのではないかとこの危惧があった。ドイツにも高齢化はあるが、高齢化のスピードは日本ほど速くはない。にもかかわらず、将来のドイツの国民がどうなるかに対して、強迫観念を抱いている。

移民に関して何が難しいのか、大事なのか。短期の懸念と長期の懸念をはっきりと区別することである。例えば短期の懸念事項は、新しいプログラムを使って選択的に移民を受け入れることで解消できる。しかし、長期的懸念事項を解決するためには、移民政策を高技能者に限定することができなくなる。もしかすると、移民は永住するかもしれないからだ。また、補完性も考慮しなければならない。高技能者と低技能者は労働市場において補完関係にあるからである。

今、必要な労働者が一時的な移民労働者であるのか否かの見極めが重要になる。もし、一時的に労働力が不足している、未熟練労働者が不足しているとしても、一時的労働者プログラムで充足するのは決して簡単ではない。なぜなら使用者にとって毎年、あるいは2年に1回労働者を代えることは好ましくないからである。特別制度で一時的移民労働者の許可証は1～2年となると、使用者にとっては使いにくいことになる。使用者はずっと同じ労働者を使うことを望んでいる。これが大きな論点の1つとして議論されている。

もう1つは、移民政策は非常に政治問題化している。移民政策を策定するに当たって重要な点は、一般市民に受け入れられる政策にすることである。ヨーロッパにおいては、反新移民受入の世論が高まっているので、経済的な側面と政治的な側面のバランスを取ることが難しくなっている。いずれにせよドイツは現在、移民政策の転換点に立っている。

=====

**(各国報告 ILO)**

**【Wickramasekara (ILO)】**

冒頭に移民に関する議論の範囲と用語の定義について ILO の見解を述べ、ついでヨーロッパの状況に触れた後、ILO の条約、考え方を紹介する。

では議論の範囲と用語の定義から始める。ILO は「未熟練労働者」という用語を決して使わない。すべての労働者は何らかの技能を持っており、「技能を持たない」(アンスキルド)労働者は存在しない。したがって、ILO では低技能、技能レベルが低いと表現する。不法労働者という用語も使わず、レギュラーなステイタス、イレギュラーなステイタスと表現する。エクスポート(輸出)という用語も使わない。移民が送られるとか、受け入れられるという。ILO は労働者を商品とは位置づけていない。労働者を受け入れることは、人間を受け入れることである。移民について議論する場合、この点は非常に重要である。

長期的、構造的な労働力不足に対して一時的な移民労働者の受け入れだけでは、持続可能な解決策にはならない。例えば、ここにおいて労働者が短期間必要だとしても、一時的移民労働者の受け入れだけでは構造的な労働市場のニーズに応えることはできない。その

ようなことは決して持続的に可能ではない。

ILO では一時的移民労働者と、定住した移民労働者を区別していない。区別するのは、限定的な形態、例えば越境労働者とか、研修生とかに関する場合のみである。

スキルが高い労働者、スキルが低い労働者といった区別がある。多くの国では高技能労働者を望む。そして低技能労働者に門戸を閉めるので、低技能労働者は「裏口」から労働市場に参入することになる。移民労働者受入国の自らの政策ゆえにこの種の問題が起きることになったわけである。

どのような労働市場においても高技能労働者だけの需要が高いことはあり得ない。合法的な移民政策はすべての労働市場の需要に応えるようにはつくられていない。移民政策ではほとんどの場合、低技能労働者の条項はない。季節労働者とか高技能労働者の規定はあっても、イレギュラー・ステイタスの労働者、低技能労働者に対する規定はない。スキルとロー・スキルの両者ともに、「不可欠な労働者」(エッセンシャル・ワーカー)という用語が使われている。

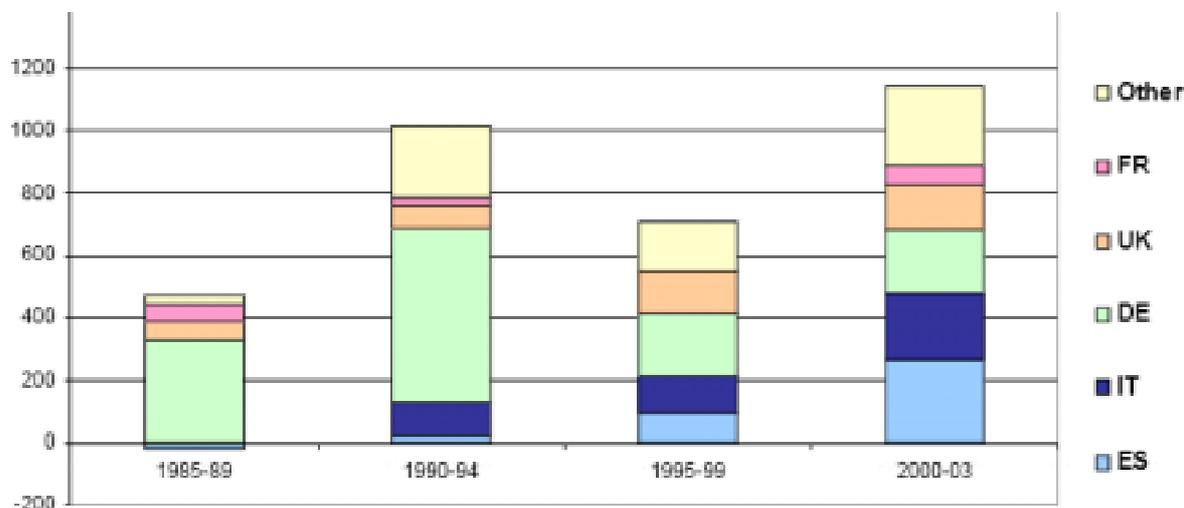
こうした状況で、いろいろな問題が出てくる。途上国にとっては、頭脳流出が深刻な問題になっている。先進国では、低技能労働者に帰国を促すことと、自国の頭脳流出を防ぐことが課題となっている。ILO としては、頭脳流出を最小限にしていきたいと考えている。また低技能労働者が、移民労働者として他の国の労働市場へのアクセスを否定されることは、結局、貧しい労働者の所得機会が失われることを意味する。

つぎに、ヨーロッパにおいて、高技能者、低技能者ともに移民労働者数が増加している傾向を確認しておきたい。EU 各国では寿命が延びているが、これが構造的な要因につながっている。60歳以上の人が増えている。熟年労働者が増えている。しかし一方で少子化がみられる。出生率が下がり人口が減少傾向にある。人口統計学上の従属人口指数は2005年に49%であったが、2030年には66%にまで上昇すると予測されている。また15歳から64歳人口に対する65歳以上のシェアは、日本は2030年には50%を超えるが、EU もこの比率は40%以上に上昇する。これも構造的な要因である。

ここで労働市場の状況を確認する。OECD の統計でヨーロッパ主要国の2004年の人口に占める外国生まれの者の割合をみたのがつぎの表である。ルクセンブルグ、スイスでは割合が高く、イタリアでは低い。

オーストリア	13.0%
ベルギー	11.4
デンマーク	6.3
ドイツ	13.0
アイルランド	11.0
イタリア	2.5
ルクセンブルグ	33.1
ノルウェー	7.8
ポルトガル	6.7
スペイン	5.3
スウェーデン	12.2
スイス	23.5
イギリス	9.3

つぎのグラフは、EU 主要国の年平均でみたネットでの移民数であるこれをみると、いかにパターンとして変わってきているかが分かる。例えばイギリスでは増えてきている、ドイツでは減ってきている。イタリアとスペインでは21世紀にかけて移民労働者の数が増えている。



(注) 1. ES : スペイン、IT : イタリア、DE : ドイツ、UK : イギリス、FR : フランス、Other : その他EU主要国  
2. 単位 : 千人

つぎの表は、ヨーロッパの主要国の全労働許可書保有者とそれに占める専門職の比率をみたものである。EU25カ国では、技能レベルが低い移民労働者多く、技能レベルの高い専門職は12%に過ぎないことが分かる。

	全労働許可書保有者数	うち専門職	専門職の比率(%)
デンマーク	1,600	500	31.3
ドイツ	165,000	3,300	2.0
スペイン	65,000	-	-
フランス	31,200	12,400	39.7
アイルランド	16,100	2,000	12.4
イタリア	78,800	500	0.6
オランダ	38,000	10,900	28.7
スウェーデン	6,700	4,300	64.2
イギリス	89,200	15,800	17.7
EU25カ国	633,200 (推計)	74,300 (推計)	11.7

(出所) EU Policy Plan on legal migration

つぎに EU 各国にどのようなカテゴリーで移民が入国しているかをみると、2004年現在、「仕事のため」が多いのがポルトガル約55%、デンマーク約50%、スイス約40%、イギリス約35%など、「家族の呼び寄せ」が多いのがノルウェー約60%、フランス約60%、ポルトガル約40%などであり、大半が労働のために入国しているといっている。

以上のような背景の下において、移民労働者はどのような権利を有するのか、ILO 条約ではどのような権利がうたわれているのかを以下に紹介したい。

ILO の移民に関する条約には97号条約「移民労働者に関する条約」と143号条約「劣悪

な条件の下にある移住並びに移民労働者の機会及び待遇の均等の促進に関する条約」があり、また「労働移民に関する多国間フレームワーク」がある。国連には1990年に採択した「移民労働者とその家族の権利保護に関する条約」がある。これらの中で色々なガイドラインが扱われている。

ILOの第1の原則は、ILO基準をすべての移民労働者に適用することである。一時的な移民労働者であるか否かなどは区別しない。また、職場においてレギュラーなのか、イレギュラーなのか区別することなく、例外があったとしても、ほとんどの場合区別することなく取り扱うことがILOの原則である。

第2の原則は、移民労働者に対しても受入国労働者と平等な働く機会と待遇を確保しなくてはならないことである。

第3の原則は、「非差別の原則」である。国籍、移民であること、レギュラー・ワーカーであるか否かなどを理由に差別してはならない。すべての移民労働者の基本的な人権を尊重すること、強制労働からの自由、人権宣言にうたわれている権利を尊重しなくてはならないことである。

また、労使の組織との協議の機会を設けることも原則としている。国家間の協力の原則もある。仮に先のILO条約を批准していない国においても、この原則にそって政策を進めることはできる。多くの国が条約を批准していないが、条約の原則にそって法律を制定している国もある。現在、102カ国が少なくとも3本の移民に関する条約の1つを批准しているが、批准している国が少ないことをつぎの表で示したい。

	ILO97号条約(批准日)	ILO143号条約(批准日)
ベルギー	1953年 7月27日	-
フランス	1954年 3月29日	-
ドイツ	1959年 6月22日	-
イタリア	1952年10月22日	1981年 6月23日
オランダ	1952年 5月20日	-
ノルウェー	1955年 2月17日	1979年 1月24日
ポルトガル	1978年12月12日	1978年12月12日
スロベニア	1992年 5月29日	1992年 5月29日
スペイン	1967年 3月21日	-
スウェーデン	-	1982年12月28日
イギリス	1951年 1月22日	-

(注) 国連「移民労働者とその家族の権利保護に関する条約」の批准国はEU加盟国にはない。

移民労働者受入後の労働条件について、各国の国内法、慣行に基づき平等な扱いをすることが求められる。これは雇用と職業に関して、また社会保障、労働組合、文化的権利、個人の自由、結社の自由について、平等に扱うことを意味する。ただし、合法的に領土内にいる移民労働者本人と、その家族が対象である。この点は重要である。また、移民労働者が仕事をかえる場合の自主性の尊重、医療機関にアクセスすることに関する基準もある。

労働条件に関しての平等な扱いはクリアだと思うので、詳しく述べないが、移民労働者の権利や給付について、2003年に調査を行い、93カ国から回答を得た。その結果、実態的には国によっていろいろ違いがあることが分かった。

例えば、地理的移動の権利や職業選択の自由について多少制限があることが分かった。一時的な移民労働者の場合、特定の使用者や企業との関係があるので、143号条約では当該国の滞在が2年を超えてから地理的移動や職業選択の自由を考慮することになっている。ヨーロッパにおいては国によっていろいろなやり方があり、オーストリアは5～10年後、ベルギーは2～4年後、スイスは5～10年後などとなっている。

その他に一例をあげると、例えば2年間の契約でイギリスに行ったが、雇用されていた企業が1年で倒産し、失職をしたような場合である。契約期間は1年間残っているが、イギリスで働く権利を喪失するのか。出身国に送還されるのか。ILO条約においては、当該労働者の責任ではなくて失職をした場合は別の雇用の機会を与えられることにしている。当該労働者は別の仕事を探すことができる。企業の倒産を理由に、居住権を失うことはない。しかし、多くの国では雇用機会が限定的であって、国内労働者が十分にいるような場合、国内労働者と移民労働者の関係が重要になる。これについて必ずしもILO条約の中に規定はない。

移民労働者の社会保障に関する権利は、当然であるが、当該国労働者と差別してはならない。一時的移民労働者は、一時的に就労していることを理由に社会保障給付の基準を満たせない場合がある。例えば7年とか10年就労しないと、年金の受給権が得られないなどの基準がある。しかしながら、社会保障権保全条約がある。これに従えば社会保障権を保全し、社会保障権を移動させることができる。すなわち2年間A国で働いて、B国で3年間働いた場合、年金の権利を蓄積できることになる。しかし、社会保障権保全の条約を批准している国はまだ少ない。

これまで述べた権利を行使するための条件として法的な平等が必要である。文書上に権利があっても、法律上の平等が必要になる。これに関しては97号条約に盛り込まれている。また救済を受けるための苦情申し立てのメカニズムも必要だ。これは「多国間枠組み」の指針に盛り込まれている。さらに虐待的な慣行、制裁措置、差別の防止、言語コースの提供、管理者のトレーニング、ダイバーシティ(多様性)についての訓練、教育も必要である。

移民労働者に情報提供することも重要である。情報がなければ移民労働者は自分の権利を主張することもできない。

多国間枠組みに幾つかのポイントがあるが、幾つかの点を強調しておきたい。まず、一時的な移民労働者に関する制約が、国際基準に抵触しないように保障する必要がある。また、いわゆる還流型の移民を奨励することも大切だ。一時的な労働移民の制度を整備し、ビザの制度も行き来ができるようにする必要がある。一時的に働いて、また本国に帰って、また働きに来ることができれば双方の国にとってメリットがある。

しかし、いろいろなギャップがまだ存在している。一時的移民労働者はほとんどの場合、家族を呼び寄せられない。移動度も低い。脆弱な居住者ステータスである。解雇からの保護も限定的である。社会的統合政策は、3年間住んでいる場合でも、一時的移民労働者に関しては難しい。

今後の課題であるが、権利を否定してはならない。同じ仕事をしているならば、同じ権利を持つべきだ。先ほどの還流型のプログラム、すなわち2国間を往復できるようにすることも重要である。一時的な制度では受入国の長期的な需要は満たせない。一時的な移民労働者の制度は、もはや避けて通れない。うまくいくプログラムを作り上げなければなら

ない。EU では還流型の移民に力点を置くことになっている。

=====

### (各国報告に関する議論)

#### 【井口 (関西学院大学)】

基本的な問題提起をしたい。第1に、外国人労働者が入ってきた後の管理の方法に関心があるわけであるが、使用者がかわった場合どうなるのだろうか。使用者がかわる前は、当該労働者がどこにいるのか、どんな仕事をしているのかを把握しているわけだが、転職したときにはどうやって管理をしていくのかが大きな問題だ。

第2に、いわゆるワンストップ・サービスだが、EU ではそれが理想的なシステムと考えられていると思う。それが実現されているかどうかは別として。とくに大陸ヨーロッパではワンストップが重要であると考えている。アングロ・サクソンの諸国ではどうかと思うが。ワンストップは大陸ヨーロッパで、とくに市町村などへの情報に対する権限の移譲が大きいこともあると思うが、ワンストップの有効性について聞きたい。

第3に、移民の第2世代は自動的に国籍が与えられるのか。フランス、イギリスの場合どうだろうか。いろいろな証明をしたり試験に通らないと国籍が与えられないのか。政府から支援を受けられるのだろうか。第2世代の社会への統合が、アジア諸国、日本でも課題である。

第4に、データ共有についてである。省庁間で情報を共有するために、情報をデジタル化して、関連省庁は市町村、自治体、使用者などと情報を共有しているかどうか。

#### 【Garson (OECD)】

第1点目の使用者をかえて転職した場合だが、バッド・プラクティスとグッド・プラクティスがある。ヨーロッパではなく中東のバッド・プラクティスにつきのようなものがある。先ほど ILO から移民労働者にはこういう権利があるとの説明があったが、実際には無権利の状態に置かれている労働者も存在している。

サウジアラビアの例だが、使用者をかえたいと考える移民労働者は大使館に行ってパスポートとIDを申請しなければならない。なぜなら、移民労働者のパスポートは使用者が持っているからである。

イギリスでは高技能者が掃除の仕事に就いていることもある。ロンドンに行くと、高技能のポーランド人労働者が技能に見合った職に就いていない。しかし一生掃除の仕事をするわけではない。まず実現可能な仕事に就く。その後によりよい仕事に就きたい、給与を上げたいと考える。何かそこで障害が出てきたら、イリーガルな行動をとるかもしれない。使用者は高技能労働者が欲しい。したがって、移民労働者の間にモビリティがないとは考えられない。建設業で働いている労働者が一生そこにとどまるとは考えられない。政府は移民労働者を特定のところに集め、特定の仕事に就かせたいと考えている。ここに問題がある。

だから、この問題を避けて通るのは難しい。移民労働者を入れた後、移民労働者が使用者をかえたいと希望する場合、障害を設けてかわれないようにすることは難しい。使用者を自由にかえさせないと、労働市場でミスマッチが生じる。人材の活用もできなくなって

しまう。移民労働者のための新しい制度をつくり、別の仕事に就けるようにしていかなければならない。

ワンストップや情報共有に関し、省庁間協力を推進することは容易ではない。国によっては省庁間のコーディネーションをするための議論を行っているが、ヨーロッパでは内務省が移民に関する権限を持っている場合が多い。セキュリティー上の問題もあって、あまり議論の対象とはしてこなかった。

アメリカで同時多発テロがあった2001年9月11日以降、欧州各国の内務省はセキュリティーの観点からも、移民に限らずあらゆることをコントロールしようと考えており、他の省庁との連携がやりにくくなった。

【Skeldon (イギリス専門家)】

移民労働者が使用者をかえ転職することと、第2世代の問題について答える。先ほどイギリスにおいて移民労働者に関する5つのカテゴリーが議論されていることを紹介したが、しかし現時点ではイギリスには80の出入国管理のルートがある。非常に複雑で、うまく機能していない。だから5つのカテゴリーのシステムに変えようと考えているわけだ。

80のルートの中には仕事をかえることが可能なものもあるが、カテゴリーによっては職種をかえられないものもある。例えば、季節農業労働者プログラムでイギリスに入国した移民労働者は農業分野でしか働けない。季節農業労働者は仕事が終わると帰国しなければならない。しかし新しいシステムでは、移民労働者を将来市民になるポテンシャルを持った者として受け入れることを考えている。この意味でイギリスのシステムはカナダ、オーストラリア、アメリカのモデルに近づいているといえる。

【Wickramasekara (ILO)】

転職に言及したい。ILO条約は移民労働者は一定期間を経た後に転職できるとしている。特定の使用者の下で長く働き、転職できないとなると、使用者は厳しい条件を労働者に押しつけることになりがちであることが、その理由である。しかし、労働者を受け入れるに当たってはコストがかかる。2～3カ月でやめてしまえば使用者にとって不公平になる。したがって、一定期間は同じ使用者の下で働くとする規定はやむを得ない面もある。

-----  
【渡辺 (労働政策研究・研修機構)】

移民を受け入れた後、一時的なものであれ、恒久的なものであれ、受け入れた後、第2世代、第3世代に対して、言葉の教育をする場合に、国や自治体のコスト負担はどうなっているのか。

【Skeldon (イギリス専門家)】

言葉の訓練のコストはだれが負担するのか。イギリスの場合、英語を学びたいからイギリスに来るわけで、コストはほとんどの場合、移民労働者本人が負担している。仕事で英語を学んだり、英語学校に通って英語を習得するわけである。イギリスでは、爆発的な形で英語学校が増え、外国人が勉強している。

## 第2セッション

### 『アジア各国の外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際』

#### (座長)【渡辺 (労働政策研究・研修機構)】

午後のセッションはアジアからの報告をお願いする。韓国、シンガポール、台湾、日本の順で報告してもらった後、午後の報告に対する質疑、討論を行い、引き続き午前のセッションを含めた討論をする。

#### (各国報告 韓国)

##### 【Park (韓国専門家)】

まず、韓国の外国人労働者の受入制度について説明する。他の国と同様、スキルド・ワーカーとアンスキルドで受入制度が異なっている。

スキルド・ワーカーには全部で7つのカテゴリーがある。大学教授、語学教師(主に英語教師)、研究者、技術コンサルタント、専門職、エンターテイメント、その他の特殊技術者の7つのカテゴリーがある。スキルド・ワーカーの80%は語学教師、エンターテイメント、その他の特殊技能者で占められている。この制度を管理している政府機関はない。

現在、外国人アンスキルド・ワーカーについては3つの制度がある。雇用許可制度、産業研修生制度、海外進出韓国企業で働く労働者のための産業研修生制度の3つである。

雇用許可制度は2003年に導入された。産業研修生制度は1993年に導入されたもので、当初は1回限りの政策とされていたが、その後も継続され、今年から中止された。だが、前年までに受け入れた労働者が韓国国内でいまだに働いており、向こう2年間は実質的にこの制度は存続し、2年後に完全に終了することになっている。

海外進出韓国企業で働く労働者のための産業研修生制度は91年に導入された。これは日本の制度を倣ったもので、1年間の研修を受けた後、テストに合格をすると韓国で2年間就労できる。

雇用許可制度においては韓国政府は直接、外国人労働者の受け入れと滞在中の管理に関わっている。この制度の特徴は、受け入れプロセスに公的機関のみが関わることである。過去に産業研修生制度で外国人労働者を受け入れた際、民間のあっせん業者が高いあっせん料を取り深刻な政治的な問題になったことがある。この反省から雇用許可制度では公的機関のみが関わることにした。送出国、受入国の双方とも、公的機関のみが関わる制度である。

雇用許可制度に基づいて受け入れている労働者には2つのタイプ、ジェネラル・タイプとスペシャル・タイプがある。ジェネラル・タイプはいわゆる普通の外国人労働者で、スペシャル・タイプは韓国系外国人である。中国、ロシアには韓国系が多数おり、外国人労働者としての扱いがジェネラル・タイプとは異なっている。韓国人の血を引き、韓国語を話す労働者は受け入れやすい。現在、スペシャル・タイプの韓国系外国人労働者は建設業、サービス業に56%が雇用されている。建設業は給与が高く、サービス業(メイド、レストラン)は、韓国語でコミュニケーションを図れることが強みとなっている。これに対しジ

ェネラル・タイプの外国人労働者は大半が製造業で雇用されている。

雇用許可制度の実施に際して政府は送出国政府と覚書を締結している。覚書に基づく受入手続きはつぎのようになっている。まず、外国人労働者政策委員会が何人の外国人労働者を受け入れるかを決定した後、送出国政府に伝える。

韓国政府は、受入労働者の選考基準を設定している。例えば、ベトナム政府が韓国に送り出すことが可能な3万人ほどの候補者を選び、実際には韓国は1万人ほどを受け入れる。送出国政府は候補者リストを韓国政府に渡す。韓国の使用者はたとえ外国人労働者の採用を希望するとしても、まず韓国人労働者の採用に努める義務がある。1カ月間、職業安定所に求人を申請し、韓国人労働者が採用できなかった場合に始めて労働力不足証明の発給を受け、送出国政府の作成した外国人労働者の候補者リストが取得できる。使用者はそのリストの中から適宜な外国人労働者を選択する。

この後、送出国の韓国大使館が労働者にビザを発給する。労働者が韓国に来たら、まず、1週間のトレーニングを受ける。そして韓国語の試験を受け、それに合格しなければならない。

受入労働者数を決めるに当たっては、外交関係を考慮することもある。万国博覧会を韓国に招致する運動をしたときには、某国に対して労働者受入割当を考慮した。韓国は万国博を招致はできなかったが、韓国をサポートした国には割当をする政治的な配慮が必要であった。

現在、9カ国が雇用許可制度による送出国となっており、これらの国と覚書を取り交わしている。中国からは研修生は受け入れているが、雇用許可制度に基づく労働者は受け入れていない。

つぎに雇用許可制度におけるスペシャル・タイプの労働者受入について説明する。中国やロシアの韓国系労働者の受け入れである。

まず、外国人労働者政策委員会がどの業種、産業で韓国系外国人労働者を受け入れるべきかを検討し、決定する。これを受けて中国やロシアにある韓国大使館がビザを発給する。韓国に入国後、一定の訓練を受け、使用者の求めに応じることになる。この手続きは複雑にみえるかもしれないが、実際には韓国系労働者は外国人であっても韓国の企業で働きやすい。

以上説明した雇用許可制度には多くの問題が指摘されている。まず使用者は手続きが複雑だ、煩雑だと不満をもっている。使用者側はこの制度に満足していない。また、この制度のもとでの外国人労働者は労働者として扱われるわけだが、しかし一定の制約が課せられている。例えば転職が困難である。人権擁護団体はこれを人権侵害だと非難している。

ここで雇用許可制度と産業研修生制度の違いを比較してみる。まず雇用許可制度では外国人労働者は韓国で3年間働くことになる。産業研修生制度では初年度が研修で、その後2年間は労働者として働く。

雇用許可制度では、当局のみが受け入れ手続き、受け入れ後の管理のプロセスに関わることができるが、産業研修生制度の場合、中小企業連盟を通じ、民間企業も関わることもできる。

雇用許可制度では、使用者は労働者を選ぶ権利を持つ。産業研修生制度の場合、使用者は労働者を選ぶことができない。中小企業連盟のみが労働者を選択をできる。つまり、中

小企業連盟がこの労働者はどの企業に雇用させるかを定める。

産業研修生制度は産業政策として中小企業を支援する制度である。このため外国人労働者を企業にあっせんする際にポイント制度を用いている。ポイントが多ければ外国人労働者を雇用しやすくなるわけである。例えば、ある企業が売り上げに占める輸出の割合が50%以上であったならば追加ポイントを得られる。企業の所在地がソウルではなく地方であればポイントが高い。さらに韓国経済に大きな貢献があると認められた企業は外国人労働者の割当が増える。

産業研修生制度は産業政策であり、産業貿易省の管轄となっている。雇用許可制度は、労働省の所管である。

繰り返しになるが、少し歴史を説明する。研修雇用制度は産業政策として導入された。15年前のことである。労働省はその際、制度導入に反対した。労働省は韓国労働者の失業率が高いことを理由に外国人労働者の導入に反対した。結果として妥協が成立し、1年だけの制度導入となり、労働者ではなく研修生として受け入れることになった。しかし、一旦制度が導入されると、もう少し続けることになった。ここにいたって労働省は導入に反対したことは大失策だと気づいた。労働省にとって外国人労働者を扱う業務はビッグ・ビジネスであると理解したわけである。そこで労働省は何とかその権限を取り戻したい、外国人労働者を所管にしたいと考え、10年たって労働省所管の雇用許可制度を導入したのである。

つぎに、雇用許可制度で受け入れた後の外国人労働者の管理について少し説明する。

まず、外国人労働者には完全な労働権が与えられている。したがって、労働組合に加入できる。転職もできる。ただ、3年間で3回までしか転職できない。転職はあくまで最初の企業との契約が打ち切られた場合に限られており、その意味で実質的にはそれほど移動性を確保されているわけではない。

労働権が雇用許可制度の下では尊重されている。研修生制度においても労働権は確保されている。韓国の裁判所は、たとえ外国人研修生であっても、法に基づいて退職金の支給を受けることができる、最低賃金も適用される、超過勤務手当での支給も受けられる、との判断を示している。しかしながら、外国人研修生の場合は裁判所に訴えないと労働権を確保できなかった。雇用許可制度のもとで雇用されている外国人労働者は、裁判所に訴えることなく、労働権を保障されている。

雇用許可制度の下で韓国において雇用されている外国人労働者は最大限3年間、韓国に滞在することができる。ただし、家族を帯同することはできない。家族は観光客として韓国に来ることはできるが、外国人労働者の呼び寄せ家族として定住することはできない。3年間が過ぎれば帰国し、1年が経過すれば再び韓国で就労することができる。

政府はどの程度の人数の外国人労働者を受け入れるかについて条件を設けている。現在、労働力人口の2%まで受け入れるとしている。人数にすると約4万人である。現在、韓国で働いている外国人労働者のうち正規の許可証、ビザを持っている労働者が43%、48%が不法労働者、残る9%が研修生である。雇用許可制度を労働省が提案した際に、この制度の導入で不法労働者をなくすことができるとしていた。雇用許可制度導入以前は7割が不法労働者であったが、現在は50%を切っている。この意味で雇用許可制度導入は不法労働者の削減に貢献したといえそうである。

韓国において外国人労働者問題は、ますます重要となってきた。理由は2つある。1つは少子高齢化である。若い世代はほとんどが1人っ子、せいぜい2人である。若い世代の多くが結婚したくないという。政府はいろんな奨励策を講じて子供を沢山産んでもらおうとしているが大きな成果は上がっていない。

2つ目は北朝鮮との統一問題である。北朝鮮の人口は、韓国よりも若い。南北が統一すると若い労働者が北朝鮮から入ってくる。韓国企業が北朝鮮に工場を設けることができる。外国人労働者をいま以上に導入しようとの考え方もあるが、南北統一も視野に入れ、もう少し慎重に考えて外国人労働者を韓国に受け入れるべきだと思う。

=====

## (各国報告 シンガポール)

### 【Yap (シンガポール専門家)】

シンガポールでは多様なスキル・レベルの外国人労働者が労働市場に参入することを許可している。シンガポールで不足している技能を補うために、また全般的な労働力不足を解消するために、1970年代から外国人労働者を受け入れている。

労働省の発表によると現在、75万6,000人の外国人労働者がシンガポールにいる。これは就業者数の約30%に当たる大きなグループである。この中には永住者は含めていない。永住者については、労働可能な年齢の者が何人いるのか、労働する意思のない家族が何人いるのか不明であるが、永住者数、市民権取得者数が増えていることは事実である。

政府は今後もより多くの外国人労働者を受け入れる方針である。シンガポールは出生率が低く、2005年の合計特殊出生率は1.25に過ぎないからである。日本と同様、70年代から出生率が低くなっている。

一方、海外への移住者も増えている。シンガポール人でアメリカの大学に留学し、卒業後にアメリカで働きたい、もうシンガポールに戻りたくない考える者が増えており、政府はこれに大きな懸念を抱いている。

シンガポールの外国人受入制度は複雑であるが、基本的には2つのグループがある。雇用パス(エンプロイメント・パス)保有者と労働許可証(ワーク・パーミット)保有者である。大半の外国人労働者は労働許可証保有者である。雇用パス保有者は少ない。2006年初めの時点で雇用パス保有者は9万人、労働許可証保有者は58万人であった。

雇用パスには P、Q、S の3種類がある。P パスは専門職、企業のマネジャーや役員を対象とするもので、収入により P1、P2の2種類がある。Q パスは一定の技能資格と就業経験年数を有する者を対象とし、S パスは中級レベルの技能を有する者を対象としている。雇用パス保有者は家族(配偶者と21歳以下の子供)を同伴することができる。

労働許可証は低技能者、未熟練労働者用のものである。出身国の制限もある。第1表は低技能者を受け入れている業種と送出国を表している。

外国人労働者を制限する1つの方策として賦課金(levy)制度を設けている。使用者は低賃金で外国人労働者を雇用することになるが、雇用する外国人労働者1人につき一定額の賦課金を課すことにより、外国人労働者とシンガポール人労働者の労務コストのバランスを図り、これによって使用者が必要以上に外国人労働者を雇用しないよう抑制している。また、この賦課金は使用者が政府に払うが、外国人労働者の質を高めることを意図してい

る。低技能労働者であっても技能にはかなり幅があるので、なるべく質の高い労働者を雇用させる目的で賦課金の額を調整している。

**第1表 労働許可証取得者の就業している業種と出身国・地域**

建設業	マレーシア、中国、インド、スリランカ、タイ、バングラディシュ、ミャンマー、フィリピン、パキスタン、香港、マカオ、韓国、台湾
サービス業	マレーシア、香港、マカオ、韓国、台湾
製造業	マレーシア、中国、香港、マカオ、韓国、台湾
海運業	マレーシア、インド、スリランカ、タイ、バングラディシュ、ミャンマー、フィリピン、パキスタン、香港、マカオ、韓国、台湾

その他の制約もある。その1つとして雇用枠がある。すべての業種で労働許可証を保有する外国人労働者を雇用できるわけではない。何人雇うことができるのかは、政府が国内の労働力需給を勘案して決める。例えば現在、建設業では「外国人労働者4人対シンガポール人1人」の比率で雇用できる。だが、近い将来建設ブームがくるとみられており、ブームがくればもう少し多くの外国人労働者を必要とするので、政府はこの比率の変更を検討している。

労働許可証保有者は、雇用パス保有者と異なり、家族を同伴できない。また、結婚をするにも条件がある。労働許可証を保有する外国人労働者がシンガポール人と結婚する場合、あらかじめ許可をとらなければならない。これを怠ると許可条件に違反するので本国送還になりかねない。

つぎに外国人労働者の管理の実態と問題点について説明する。

受入外国人労働者の管理は、労働省の所管である。具体的には労働省の3つの課が担当している。労働パス担当課が雇用パスと労働許可証を扱う。国際労働担当課は、各国の大都市にコンタクト・シンガポール・オフィスを設置して、海外の専門知識、技能を有する労働者を誘致している。外国人労働者管理担当課は、外国人労働者の福祉、労働条件などの管理、監督を担っている。

外国人労働者の管理上の問題だが、シンガポールは違法労働者、違法な雇用に対して厳しい罰則を設けている。違法に入国し求職する外国人労働者に厳しい罰則を設けている。雇用契約期間、労働許可証の有効期限が過ぎているにもかかわらずシンガポールに滞在している不法滞在の外国人労働者、さらに訪問パスで入国して仕事をしようとする外国人労働者を取り締まり厳しく罰している。

使用者の違法な外国人労働者の使い方という問題もある。労働許可証は、使用者、外国人労働者、業種を特定している。例えば、家事労働の許可証では家事しかできない。仮に使用者が小売店を経営していたとしても、その仕事を助けることはできない。また、外国人労働者が海運業で働くはずなのに建設業で働いている、海運業には作業量に季節変動があるため、海運業で仕事がない時期には建設業で働いているようなケースがある。これも違法であるが、こうしたケースは多い。

外国人労働者を使用者にあっせんした職業紹介所には、外国人労働者の世話をする義務

がある。使用者と外国人労働者の利害が対立して紛争となった場合、職業紹介所は使用者と労働者の間の仲介を行う。ところが、このメカニズムが機能しないで紛争が長引くケースが多くみられる。

また、外国人労働者が健康的な生活を送っているかについてであるが、使用者には外国人労働者に適切な宿泊施設と食事を提供することが義務づけられている。しかし、宿泊施設や食事の質はさまざまである。

雇用法は、使用者は外国人労働者に給与を定期的に、支給日を決めて支給しなければならないと定めている。給与の遅配、未払い、規定額を支給しないなどの問題が発生しないようにしなければならない。この規定を順守しない使用者がいるのは事実だが、これに関する数字は公表されていないので実態は不明である。

外国人労働者に対する地域住民の不満が生じることがある。マスコミに報道された例として、週末に公共の場が占拠される問題がある。休日に同じ国の出身者と会うため、南アジアから来た外国人労働者はリトル・インディアに集まる。また、リトル・タイランドとか、フィリピン人が集まるオーチャードロードのラッキー・プラザ・ショッピング・センター近辺などがある。外国人労働者が、道路が渋滞しているにもかかわらず道路にたむろする、酔っぱらっている、非衛生的なことをしているなどの苦情が地域住民から出ることがある。公共住宅の近くに外国人労働者が集まることもあって、居住者が不満を持つことになる。政府は主に建設業の外国人労働者向けに寮に似たタイプの宿泊施設を設けているが、上述した苦情を軽減するためにこうした宿泊施設を増やす計画である。

外国人労働者の犯罪についてシンガポール警察では、とくに過剰な犯罪が起きているとは考えていない。2006年1～12月の間に、外国人の犯罪は犯罪総数の14%を占めていた。

最後に、現在の外国人労働者受入制度を見直す動きがあるかどうかであるが、今のところはない。労相は現行制度は十分に柔軟性がある、必要に応じて調整をしていけばいいといている。例えば賦課金は、経済状況に合わせて調整できる。2000年初めの不況時に賦課金は減額された。これによって使用者の負担を減らしたわけである。経済が回復した後、賦課金は引き上げられた。また政府は、先にも述べたが、建設業における外国人労働者とシンガポール人労働者の割合を調整すると発表している。建設ブームがくると予測されているからである。政府は現行の制度を変えることなく、必要に応じて調整をすれば十分であると考えている。

=====  
**(各国報告 台湾)**

**【Lee (台湾専門家)】**

ここでは3点に絞って、台湾の外国人労働者問題について説明する。第1に受入制度の概要、第2に台湾で就労している外国人労働者の管理の実態、第3に管理上の主な問題点と対応状況である。

まず初めに、台湾の外国人労働者受入制度の概要とその基本的考え方である。台湾においては行政院労工委員会(CLA)が法に基づいて外国人労働者の管理を所管している。CLAの中では職業訓練局が担当、同局の下に20カ所ほどのカウンセリング・センターが各地方都市に設けられ、このセンターが外国人労働者の援助を行っている。地方自治体も外国人

労働者問題に対応する権限を持っている。

外国人労働者の雇用を希望する企業は CLA に申請する。台湾では企業が雇用できる外国人労働者を3つのタイプに分けている。

1つは専門職である。技術的な仕事に特化した労働者、台湾に投資している外資系企業のマネジャー、エグゼクティブなど、学校の教師、フルタイムの外国語教師、スポーツのコーチ、宗教関係者、芸術家、エンターテイナーなどが専門職に分類されている。2つ目が熟練度の低い外国人労働者である。大半の外国人労働者はこの分類に括られている。この中にはヘルスケア労働者、メイドも含まれる。3つ目が新しい分類で、外国人の学生である。大学のキャンパスで仕事ができると同時に、大学を卒業した後も1年間台湾に滞在することができる。

台湾では外国人労働者の雇用を希望する企業に対し割当制度をとっており、企業が外国人労働者を雇用できる基準をつぎの点においている。

第1の基準は労働市場の状況である。すなわち、労働力不足の業種の優先順位が高い。また労働集約的な業種の優先順位も高い。さらにハイテク企業の優先順位も高い。台湾はハイテクを育成しているからである。ついで企業から外国人労働者雇用計画の提出を求め、外国人労働者を雇用する理由、職務、どれくらいの雇用期間を希望するのかなどについて審査する。財政的に破綻している企業には外国人労働者の雇用は許可されない。当該企業が経済や社会の発展に寄与しているかも重要な基準となっている。

外国人労働者の送出国はどこか。タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナム、マレーシア、モンゴルである。モンゴルからは2004年に受け入れを始めた。これらの国を選択した理由は、これらの国への台湾からの直接投資が多いからである。モンゴルには直接投資をしていないが、台湾にとっての友好国は重要であるとの政治的理由で労働者を受け入れている。また、中国系住民のいる国を優先している。つまり中国語を話す労働者がいる国を重視している。

上述の国の中でタイからの受入労働者数は減っている。タイ人労働者は大半が建設業で就労している。フィリピン人の場合はヘルスケアが多い。インドネシア人は増えている。フィリピン人に代わる形で増えている。ヘルスケア分野が多い。ベトナム人も増えているが、マレーシア人は減っている。

外国人労働者の就労企業を業種別にみると、50%強が製造業、40%がヘルスケア・サービス、10%が建設業である。では製造業のどの分野で外国人労働者を雇っているのか。まず、電子部品製造で約3万3000人、ついで労働集約的な繊維が約2万5000人、金属製品製造が約1万8000人、コンピュータ製造が約1万3000人である。電子部品以外は外国人労働者数は減ってきている。

第2点として、台湾で就労している外国人労働者はどのように管理されているのか、その実態について説明する。ここで用いる数字はCLAの調査結果に基づいている。

外国人労働者の管理の中で最も重要なことは住宅の手配である。外国人は台湾事情に疎い。自分で住む場所を見つけるのは大変である。そこで外国人労働者を雇っている企業の約38%が外国人労働者向けの寮を設けている。また、43%ほどの企業がこれまで台湾人労働者が入居していた寮を外国人専用に移用している。企業の約12%は近隣の住居を賃借して外国人労働者を居住させている。外国人労働者を雇っている企業の0.35%だけが、労働

者が自分で住居を探すことにしている。

賃金についてみると、外国人労働者は最低賃金法の適用対象となっている。台湾人労働者と同様に最低賃金以上の賃金が支給されている。したがって、台湾人労働者と外国人労働者は賃金面でそれほど大きな差はない。建設業の場合、1993年には外国人労働者の賃金は台湾人労働者の約80%であったが、現在は87.4%と両者の格差は縮まっている。だが、格差縮小は外国人労働者の賃金が高くなった結果であるとは必ずしも言い切れない。

つぎに労働時間についてみる。台湾人労働者の多くは超過勤務を好まない。そこで使用者は外国人労働者に超過勤務を期待する。外国人労働者は通常それに応じている。外国人労働者は平均して毎月40時間の超過勤務を行っている。台湾人労働者と外国人労働者の超過勤務時間を比較すると、製造業の場合、外国人労働者は台湾人労働者の2倍、建設業の場合は8倍である。この比率は改善されてきているが、今なお台湾人労働者より外国人労働者はかなり長時間働いているといわざるを得ない。

外国人労働者は訓練を受けているのだろうか。これも重要な問題である。外国人労働者を雇っている企業の約8割が研修を実施しているが、大半の研修はオリエンテーションで、スキルアップ研修ではない。また企業の56%が安全面に関する研修を行っている。安全に関する研修を行う企業は主として建設業である。28%の企業が外国人労働者の母国語で書いたハンドブックを渡している。7%の企業が外国人労働者の母国語のビデオを作成し、台湾の労働慣行などを紹介している。

レクリエーション施設も重要である。外国人労働者は家族帯同を許されていないので、週末や休日をどう過ごすかといった問題がある。そこで企業の約20%が何らかのレクリエーション施設を設けている。また約2割の企業が外国人労働者が休日楽しめる催し物を行い、10%が日常生活に関するカウンセリングを行っている。4%の企業は、宗教的行事に便宜を図っている。とはいえ、使用者はそれほど多くのことをレクリエーションの面で実施しているわけではない。

つぎは外国人労働者の苦情申し立ての問題である。外国人労働者の苦情とは何か。例えば、労働条件が悪い場合、外国人労働者は苦情申し立てをできるのか。約半数の企業が外国人労働者の苦情を聞く何らかの手段を設けている。約28%がバイリンガル・スタッフを置いてカウンセリングを行っている。ホームシックなどの問題にカウンセリングで対応している。13%の企業では毎月、外国人労働者の意見を聞き、対応しようとしている。10%の企業が日常生活のカウンセリングを行っている。こうした対応をよい傾向と考えられるかもしれないが、実はそうではない。というのは、法律上、企業は30～50人の外国人労働者を雇用しているならば、バイリンガル・スタッフを1人、外国人労働者が100人であれば2人、外国人労働者が100人以上であれば専任のバイリンガル・スタッフを置くことと定めている。だが実際には法律で定めたほどの数のバイリンガル・スタッフを企業は配置していない。

第3点として、台湾で就労している外国人労働者の管理上の主な問題点とその対応状況について説明する。

外国人労働者は台湾で3年間(2年間で基本で1年延長可能)働くことができるが、これについて使用者から不満がでている。外国人労働者は3年間でかなりの技能を習得するが、3年過ぎれば帰国しなければならない、これでは人的資源への投資が無駄になる、したが

って優秀な労働者なら最高6年まで滞在できるようにすべきだ、と使用者は主張している。

最も大きな問題は「行方不明労働者」の問題である。現状では外国人労働者は使用者を変更できない。企業別の割当制度がとられており、外国人労働者は特定企業の割当枠に応じて受け入れられているからである。そこで外国人労働者が勤務先企業を変えた場合「行方不明労働者」となる。

外国人労働者が使用者をかえ「行方不明労働者」となった理由は、CLAの調査結果によると、同国出身労働者に誘われたケースが最も多く46%、ついで雇用契約期限が切れたにもかかわらず、引き続き台湾で働きたいと考え「行方不明」となったケースが40%、より高い賃金をもとめて使用者をかえた者が21%、労働条件、生活環境に適応できなかった者が13%、ホームシックが8%となっている。外国人労働者と台湾人労働者の間の摩擦はどうか。これは2%しか外国人労働者から苦情がない。比較的、友好的に一緒に仕事ができているようだ。

「行方不明労働者」の出身国別内訳は、インドネシア人6%、ベトナム人8%、フィリピン人1~2%となっている。インドネシア人労働者の多くは医療、ヘルスケアで働いている。ベトナム人もそうだ。つまり、台湾の家族の中で働いている。そこで、もっとインドネシア人、ベトナム人と接触できる仕事がしたいと考える。こうして「行方不明労働者」となるケースが多い。

言葉の問題もある。建設業では、常に指示を出さなくてはならない仕事が多く、これが原因で「行方不明労働者」になることがある。また、小企業よりも大企業で言葉の問題が起きているようだ。大企業の場合、複数の国からの外国人労働者が来ている。その場合、言葉の問題がより大きくなる。この点、製造業は問題は少ないようだ。組み立てラインでは外国人労働者が理解できる言語によるマニュアルを用意しているからである。

習慣の違い、衛生基準の違いも問題点の1つである。外国人労働者は貧しい地域からリクルートされること多い。したがって、食事習慣、労働習慣、衛生習慣が台湾とは異なることが多い。それが問題となる。

ブローカー料が高いことも大きな問題である。外国人労働者の98%は民間の職業紹介機関を通じて台湾に来る。外国人労働者を雇用する企業が直接、外国政府にコンタクトするより手っとり早いと考えるからである。職業紹介機関は企業からも手数料を取るがそれほど高額ではない。しかし、職業紹介機関が外国人労働者から取るコミッションは労働者の給与の9カ月分にも相当する高額なものである。これを理由に「行方不明労働者」となる者も多い。

最低賃金法も問題がある。先に述べたように外国人労働者は最低賃金法の適用を受ける。したがって、アジア地域の中ではシンガポールや香港よりも賃金が高い。したがって、外国人労働者は台湾で働くことを希望する。公正労働基準の適用も受けるので処遇もいい。ところが、最低賃金を外国人労働者に適用しないようにするとの意見がでていいる。2007年は最低賃金を引き上げる年であるが、政府は躊躇している。最賃を引き上げると、外国人労働者のコストも上がるのではないかと懸念している。

2007年1月に政府は新しい政策を打ち出し、民間の職業紹介機関に対して過剰な手数料を取らないよう指導を強化することにした。この政策には、職業紹介機関はライセンスを持ったスタッフを雇わねばならないこと、業務監査によってA、B、Cのランク分けをし、C

カテゴリーに位置づけられた職業紹介機関は特定期間、例えば3カ月、6カ月以内に監査で指摘された問題を是正する義務が課され、是正できなかった場合は職業紹介機関リストから外され、職業紹介業務ができなくなることなどが盛り込まれている。この政策がうまく機能するか否か現時点では不明である。

=====

## (各国報告 日本)

### 【井口（関西学院大学）】

外国人労働者に関する最近の動向、日本国内における管理の課題について紹介する。

日本経済が2003年の年央から回復し、移民労働者の状況もそれに伴い変わりつつある。労働力需給のミスマッチが起こっているが、これは若年労働者の減少、高齢者の増加を反映している。日本の労働市場にミスマッチがあることから多くの移民労働者が継続的に流入してきている。

ここでは外国人労働者を雇用契約に基づいて使用者に支払いを受けている者と定義をする。これは出入国管理法の定義とは異なる。また特別永住者は除外する。特別永住者とは1958年のサンフランシスコ平和条約締結により日本国籍を失った主に中国人、韓国・朝鮮人などである。在留資格を持つ外国人労働者は全体の5分の1であり、残る5分の4は雇用を認められた在留資格を持って入国していない。

さて外国人労働者に関する最近の動向について重要な点を幾つか指摘する。第1に、日系外国人労働者が増えてきている。とくに永住者が増えている。日系外国人労働者は日本国内の特定地域に集中して働いている。したがって、当該特定地域においては社会的統合政策が強く求められている。

第2に、偽装請負の問題がある。とくに日系ブラジル人やその他の外国人労働者が偽装請負の下で働いている。偽装請負では労働条件が適切な規制を受けず問題となっている。

第3に、外国人労働者の多い自治体をみると、15歳以上の外国人の4分の3が学校に行っておらず、非典型雇用に従事している。この若年者の状況を改善する必要がある。この問題は外国人若年者の言語能力に関係する。

第4に、外国人研修生、技能実習生の流入が、急速に増えている。2005年には16万人を上回った。研修生、技能実習生が増えるにつれ、使用者による法律違反、誤った取り扱いも増えている。

第5に、経済連携協定(EPA)である。フィリピンとの間で協定が締結されたが、フィリピン政府はまだ批准していない。

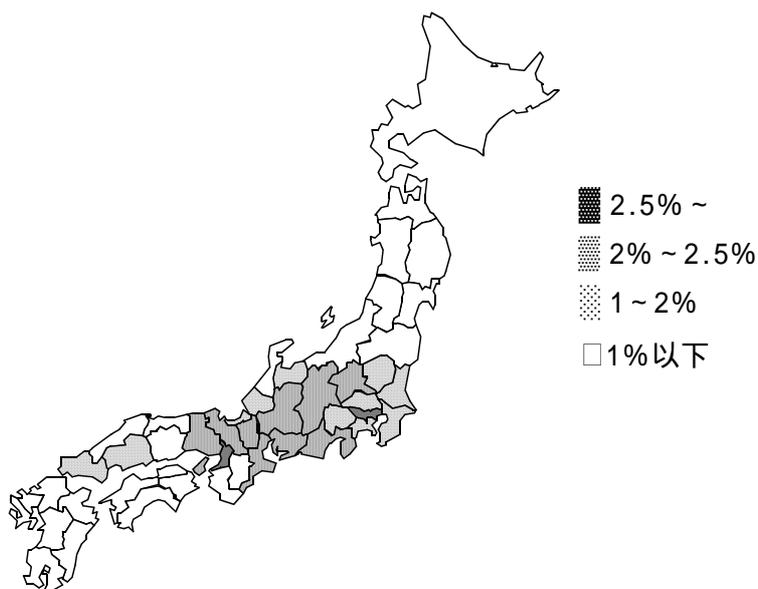
つぎに法制度について説明する。外国人労働者に関する法律には、出入国管理及び難民認定法、これを補完する外国人登録法がある。この法律はサンフランシスコ平和条約で日本国籍を失った者を念頭に制定され、いわゆるアングロ・サクソン・タイプの制度となっている。同法の下で市町村には外国人登録証を交付する役割が与えられているだけで、大陸ヨーロッパ諸国のような外国人政策を策定する権限は与えられていない。

厚生省は労働基準法などを外国人労働者に適用しているが、地方自治体との情報共有が完全ではなく、外国人労働者の権利を保護し、外国人労働者が義務を果たす上での課題となっている。「外国人の雇用に関する報告制度」があるが、任意のもので義務にはなっていない。

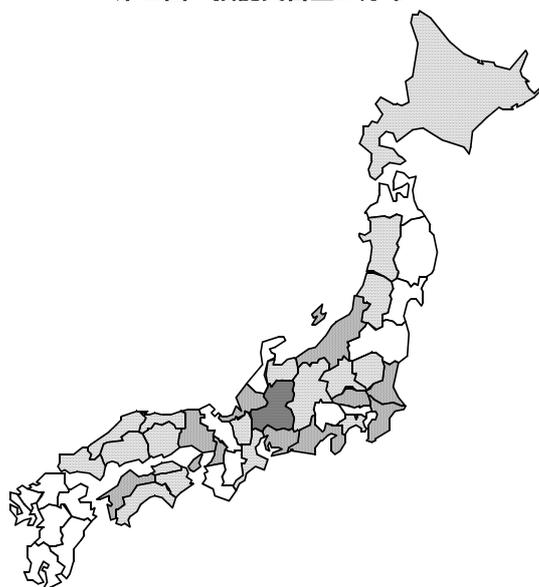
いない。

ついで、外国人労働者の日本国内における地理的分布を紹介し、それに関連した政策面での検討課題について報告したい。日本には性格を異にする外国人の労働市場が幾つかあり、その地理的分布について理解しておく必要がある。外国人の労働市場は、法規制や割当制度の有無、滞在期限が設けられているか否か、それに関連した移動性などの観点から、少なくとも4つに分類することができる。

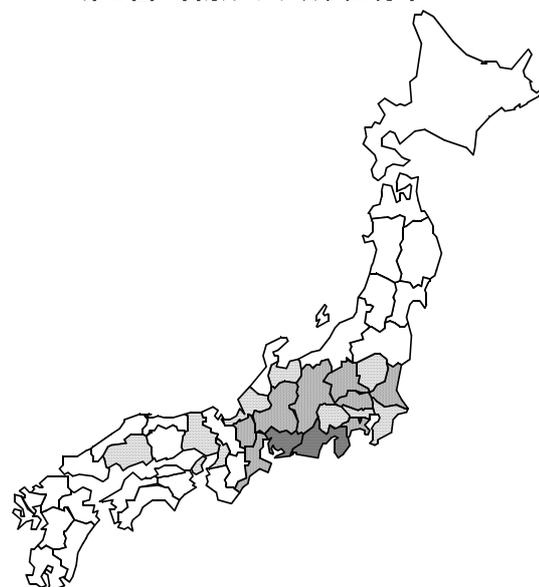
第1図 住民に占める外国人の割合



第2図 技能実習生の分布



第3図 日系ブラジル人の分布



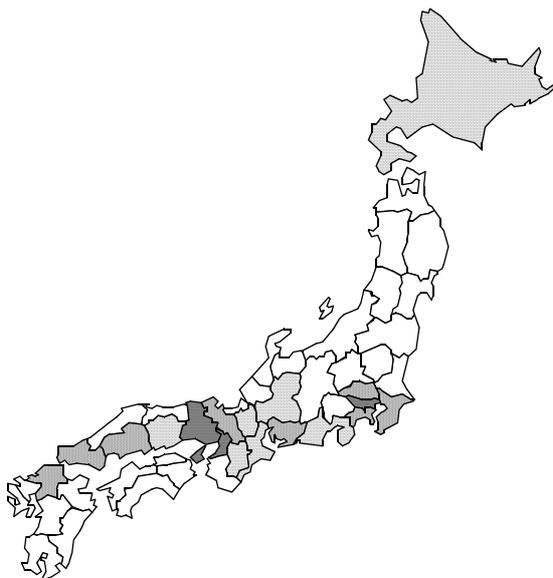
第1図「住民に占める外国人の割合」を参照してほしい。住民に占める外国人(主として外国人労働者)の地域的な分布がよく分かると思う。ずいぶんとバラツキがみられる。

第2図は、技能実習生の分布である。技能実習生の移動は完全に禁じられている。図3の日系ブラジル人は、移動が完全に自由になっており、高賃金のよりよい雇用機会を求め

て動いている。日本の主要自動車メーカーがある地域に集中している。

技能実習生は移動していない。低賃金で労働条件がよくなっても動けない。だからこのエリア、この業種というのが外国人労働力を得ているわけだ。労働基準法によれば技能実習生は労働者ではないけれども、事実上労働者である。技能実習生は日本の中央のみならず、東北、北陸、九州などにもいる。そのあたりは製造業が増えてきているからだ。それから、農業分野でも研修生を多く受け入れている。

第4図 特別永住者の分布



第5図 企業内転勤者の分布第



6図 エンジニア・スペシャリストの分布



図4は特別永住者、すなわち中国人と韓国・朝鮮人の分布である。1930年代以降永住し自由に移動しているが、とくに大阪近郊に集中して居住し、コミュニティーを築いている。この人たちは賃金レベル、経済状況の変化に応じて移動しないで定住している。ブラジル人の場合はコミュニティーを形成しつつあるが、現在も移動している。

図5は、企業内転勤者である。これもそれほど移動しない。企業のあるところに固定化されている。ある地域に集中している。

図6のエンジニア、スペシャリストの多くは移動している。自分たちの高い知識、テクノロジーレベルを有効に使えるように移動している。ただ、東京、大阪などの大都市に集中する傾向がある。また、その他の工場がある地域にも集中している。

以上で明らかなことは、滞在ステータスや規制によって異なる幾つかの労働市場が日本に存在することである。例えば研修生の移動に制限がないとすれば、現在の職場で引き続き仕事をするのではなく、もっと高い賃金の取れる地域に移動すると思う。日系ブラジル人は移動して、研修生より高い賃金をもらっているからである。

つぎに示したのは、労働市場の機能をマッピングと統計分析に基づいてまとめた表である。まず最初に、一番下をみてほしい。特別永住権取得者、日系人、普通の永住権取得者、これらの外国人労働者には制約がない。例えば特別永住権取得者は大阪に集中し、日系ブラジル人は日本の中央部で多くが働いている。

労働市場の機能

	勤務地の移動	期 間	賃金レベル	法的制限等	地理的分布
技能研修生	禁 止	3年(延長なし)	半熟練レベル (比較的低額)	従業員の5% 以内に制限	主として地方都市(若 年者は少ない)
企業内転勤者	企業所在地に 限定	最大5年 (延長可能)	高技能者レベル	制限なし	大都市に集中
エンジニア、 専門家	制限なし	最大3年 (延長可能)	高技能者レベル	制限なし	大都市および大都市 近郊
学生アルバイト	学校か住居の 近辺	最大3年	主として未熟練 の賃金	週28時間以内	学校近辺
日系人	制限なし	最大3年 (延長可能)	未熟練レベル (比較的高額)	制限なし	勤務地による(日系ブ ラジル人は中央部)
通常の永住権 取得者	制限なし	制限なし	未熟練レベル (比較的高額)	制限なし	勤務地による
特別永住権取 得者	制限なし	制限なし	日本人と同等	制限なし	西日本に集中

技能研修生の場合は、移動が禁止されており、実質的な労働者として地方で働いている。割当制度があるわけではないが、企業は初年度に従業員の5%まで技能研修生を受け入れることができ、2年目に研修生が技能実習生となってさらに5%受け入れることができる。3年目にはさらに5%受け入れることができる。合計で理論的には従業員の15%を研修生あるいは技能実習生で充てることになる。これが原則だが、中小企業の場合はこの比率はもっと高くてもいいことになっている。

企業内転勤者やエンジニアは、ある業種別労働市場のサブグループであると位置づけることができる。

以上の分析に基づいて幾つかの点を指摘したい。日本では今後、外国人労働者がさらに増えると考えられる。したがって、移民政策を改善し、外国人労働者の管理を改善していくことは極めて重要である。

第1に、外国人労働者の地理的移動を管理することはほぼ不可能である。技能研修生は例外である。現在の制度では、外国人労働者がどこに住んでいるのか、どこで働いている

のかについて正確に実態をつかむことはできない。こうした情報を把握することは、外国人労働者の権利を保障するために不可欠であると同時に、外国人労働者の管理と外国人労働者を日本社会に統合するに当たって必要不可欠である。

第2に、外国人管理に関する日本の制度はアングロ・サクソン・タイプであって、ここでは外国人の義務、権利を保障する社会的統合政策がそれほど考慮されていない。また語学学習得が奨励されているわけではない。日本においては効果的な形での外国人登録制度、外国人雇用の報告制度、居住登録制度が必要である。外国人登録制度は、日本人の住民票と統合していくべきであろう。住民票制度と外国人登録に整合性を持たせることが1つの改善策だと思う。省庁間で情報共有をすることによってデータベースを確立し、より質の高い管理体制を構築していくべきではないか。

第3に、技能研修生は転職できないといった制度を再検討すべきだ。日本以外の東アジア諸国においても、使用者が固定されていると、違法行為が行われたり、当該企業をやめられないので虐待など、権利の乱用が起こっているのである。こうした状態を是正するために、ある企業から別の企業に転職できるようにするべきである。全く自由にすることは難しいかも知れないが、一定の基準に基づいてできるようにしていくべきではないか。また、日系ブラジル人が多い下請業も規制していくべきだ。仕事のフレキシビリティと雇用の安定の共存が必要であり、その中で外国人を社会保障制度の対象とするような改善が必要である。

第4に、先に説明した外国人の地理的分布は、若年労働者が一部の地方で減っていることと相関関係がある。きちんとした形で外国人労働者を受け入れない限り、地場企業、地方経済は少子高齢化の時代に生き延びることができない。

第5に、企業は人事管理を改善することによって高齢者、女性、若年者のみならず、外国人労働者をもっと活用していくべきだ。多様な管理をしていかない限り、地場企業、地場産業はグローバルな競争に勝つことはできない。経済的な地域間格差を是正するためにも、地方で外国人労働者を雇用できるようにしていくべきではないか。

=====

### **(各国報告に関する議論)**

#### **【井口 (関西学院大学)】**

韓国では外国人労働者の管理方法が雇用許可制度を導入してから抜本的に変わったと理解している。研修生受入担当の組織も再編されたと聞いている。外国人労働者に対する入国直後のイントロダクション・コース、外国人に対する言語教育など、新しい雇用許可制度の状況について説明してほしい。

#### **【Park (韓国専門家)】**

少し前までは実習生制度と雇用許可制度の2つの制度が並立していた。実習生制度は民間の組織が管理をしていた。中小企業連盟や民間のあっせん業者が関わっていた。雇用許可制度は、公的な職業紹介所のみが関わっている。2つの制度を一本化したとき大きな問題は民間組織で働いている者をどうするかであった。そこで、民間組織で働いている者が、新しく入ってくる外国人労働者に対する研修の仕事をするようになった。ただ、この研修

は1週間に過ぎない。

雇用許可制度では、政府が韓国語のテストをするから、韓国に来る労働者は最低限の韓国語が話せることが条件になっている。実習生、研修生には言語の条件がなかった。これから入ってくる外国人労働者はワーカーとして入ってくるので、テストにまず合格をしなければならない。2つの機関が韓国語のテストの運営をすることになっている。このような形で実習生制度に関わっていた民間機関に仕事を提供することにした。

ただ、民間機関には抵抗感があった。というのも、以前は研修生制度を管轄していたのに、現在では労働省の下で働くことになったからである。ここにコンフリクトがないわけではないが、研修生制度はもうすぐ完全になくなることになる。

雇用許可制度で韓国に来た外国人労働者のための研修は1週間のプログラムで、2つの公的機関、人材開発庁と国際労働協力機関が関わっている。このプログラムはあくまでもイントロダクション・コースで、韓国の社会、文化などを紹介する簡単なものである。実際には仕事をしながら韓国社会に慣れていくことになる。

-----  
【Wickramasekara (ILO)】

シンガポールに質問。資料には、女性家事労働者の基本給が書かれていない。女性家事労働者は最も立場が弱いグループである。女性家事労働者はシンガポールの労働法でカバーされるのかどうか。それから賦課金(levy)は国内労働者のスキル向上の財源とされていたのに、今は変わってきたという。その内容を聞きたい。

【Yap (シンガポール専門家)】

シンガポールで家事労働をしている外国人労働者に基本給はない。また、シンガポールには最低賃金もない。ただ、特定の国、例えばフィリピンの政府機関である POEA(フィリピン海外雇用庁)が高い賃金を求めることがある。しかし他の国の労働者と「価格競争」があり、高賃金とはならない。いずれにせよ、最低賃金は設けられていない。

外国人家事労働者は使用者と一緒に住む必要があり、確かに弱い立場にある。「虐待」のような問題に対し以前よりも厳しい罰則を設けている。外国人家事労働者に対する虐待には50%増の罰金が科される。

賦課金についてだが、賦課金はすべて共通のプールに入って、さまざまな用途があるので、単に国内労働者の技能向上だけのために使われているわけではない。賦課金は、外国人労働者に対する需要を緩和するために設けている。賦課金を設けたのは、外国人労働者の労務コストをシンガポール人労働者と同じレベルに引き上げるためである。

労働法が家事労働者を対象とするかどうかだが、シンガポールの雇用法は、1,600シンガポールドル以下の労働者をカバーしている。企業のマネジャー、役員は雇用法の対象ではない。また、家事労働者の場合、外国人であれシンガポール人であれ雇用法の対象とはなっていない。しかし、その他の外国人労働者は雇用法の対象となっており、使用者は雇用法の規定を満たさなければならない。

-----  
【Wickramasekara (ILO)】

台湾の苦情処理について質問したい。報告では外国人労働者の苦情の多くは企業内で使

用者に向けられたものであるという。とすれば、外部の苦情処理メカニズムを利用すべきではないか。労働省、人権委員会、法廷、仲裁機関に訴えるべきではないか。

台湾についても、ジェンダーの側面が欠けていた。ヘルスケアの労働者や家事労働は女性が主ではないかと思うが、その男女比率はどうなっているのか。男女で違う問題に直面しているではないか。

建設部門の言葉の問題では、外国人労働者の67%は言語上の問題を感じているという。国際労働基準は、事故に遭わないように、労働安全衛生などの情報を外国人労働者が理解できる言葉で提供することを求めている。

#### 【Lee (台湾専門家)】

苦情処理について答える。外部の機関が苦情処理に当たるかどうか。地方政府、自治体が処理することがある。つまり、外国人労働者が自治体、地方政府に訴え、そこが仲介役を果たす場合がある。

外部組織に関しては外国人労働者の出身国により対応が異なる。フィリピン人はかなりの割合がカトリック教徒で、教会が外国人労働者の面倒をみている。教会に訴え、教会関係者が対応してくれる。タイ人、インドネシア人の場合は、強力な宗教団体があるわけではない。その意味で弱い立場にある。

男女では問題が異なる。男性労働者は製造業、建設業に従事する 경우가多く、女性は医療部門あるいはメイドが多く、異なった問題に直面をする。実際、男性の場合の問題は通常は地方政府、宗教団体が対処する。

家事労働者や医療関係者にはかなり問題がある。どこに訴えればいいのか、どういう経路を通じて問題に対処するのかが分からない。したがって、家事労働者や医療関係で働く労働者が「行方不明」になる割合が高くなってしまふ。つまり、別の使用者に雇用されるケースが多い。

コミュニケーションの問題だが、製造業の労働者はコミュニケーションが容易である。組み立てラインで仕事をしているので、例えば同国人に教えてもらうことが可能である。製造業では対処しやすい。しかし、建設業の場合は、タイ人、フィリピン人が多く、中国系が少ない。中国語でコミュニケーションがとれない。現場の作業は多様である。したがって、現場担当者が指示を出すことになるが、そこで言葉の問題が発生する。この場合、問題は深刻である。事故も確かに増える。それにどう対処すべきか。

現在のところもっと苦情を申し立て、政府に目を向けてもらうしかないのかもしれない。労働組合も1つの経路でなくてはならない。外国人労働者は労働組合を結成できないが、加入することはできる。ただ、労働組合に加入したとしても、労働組合の中で外国人労働者は少数派に過ぎない。しかも台湾の労働組合の力は弱い。

台湾ではヘルスケア労働者は労働法を適用されない。しかし、行政院勞工委員会が使用者に雇用契約の締結を義務づけている。

労働者の保護は、送り出し国により状況が異なる。フィリピン政府は、はっきりとフィリピン人労働者の保護を要求し、賃金についても金額を明示して、これ以下ではフィリピン人労働者を送らないと要求する。だが、ベトナム、インドネシアの政府は強い主張をしないので保護のレベルが少し低くなっているかもしれない。

-----  
【Skeldon (イギリス専門家)】

ワークショップのテーマは外国人労働者の管理となっている。外国人労働者(移民)には永住者と一時的に入国している労働者がいるが、日本では11万1,000人が永住しているという。どういう人が永住しているのか。62年前から住んでいる韓国・朝鮮人は特別永住者になっているとすれば、永住者は日系ブラジル人なのか。

シンガポールでは2005年に4万人の永住権を取得し、毎年8,000人が新しく市民権をとっているという。シンガポールのような小さな国で4万人は大きな数字のように思う。この人たちはだれなのか。中国系なのか。

永住を許可をする際に、何を基準にしているのか。労働者の移動が永住につながるかどうかに興味がある。永住についてアジアの国の数字をみたのは初めてなので、どういう人が永住しているのか興味がある。

【井口 (関西学院大学)】

先に報告した表に出ている数字は労働している人たちで、通常の永住者の数はトータルでこの倍になる。ブラジル人、中国人、フィリピン人が多くなっている。この人たちが毎年永住権を得て、トータルで年間約5万人になっている。とくにフィリピンからは、日本人の配偶者として来る人が多い。この人たちは、永住権をとりやすい。5年未満で永住権をとれる。フィリピンからは女性の流入が50~60%で、女性が多くなっている。エンターテイナーの流入は、日本の入管のコントロールが厳しくなり減ってきている。

この流れが別の流れと切りかわっているのかどうかは分からない。例えば、研修生、その他の労働資格、日本人の配偶者などに置きかわっているのかどうかは分からない。私の知る限りでは、フィリピンからの研修生の流入は増えている。日本人の配偶者としてフィリピン人は、コンスタントに日本に入国をしている。これは興行関係の人たちの規制を厳しくした結果かもしれない。

日本にとっては資格のある、例えば医療関係、介護関係のフィリピン人が来た方がいいのかもしれない。だから、経済連携協定(EPA)の締結ということになったわけだが、いまだにフィリピンの別のルートを通して入ってくる人がいる。そして多くのフィリピン人が永住権をとっている。

【Yap (シンガポール専門家)】

永住者はだれかだが、クオリフィケーションの高い高技能労働者、いわゆる雇用パスで入ってきている労働者は、永住権を取得できる。シンガポールが望んでいるのは、クオリフィケーションの高い、シンガポール経済に貢献ができる労働者が永住権を取得し、シンガポール人になることである。

人種的な偏りがあるかどうかについてだが、シンガポールとしてはマレーシア人を歴史的な理由から大切にしている。その理由はまず、シンガポールに一番近いことである。民族的な構成比率をみると多少違うが、ともに中国系、マレー系、インド系を中心とする多民族国家である。シンガポールもマレーシアも歴史的にはイギリスの植民地であった。他にも多くの共通点がある。シンガポール人、マレーシア人は、それぞれの国に親戚がいる

こともよくあるので、政府としてはマレーシア人に永住者になってほしい。しかしマレーシア人を永住者にすることは容易ではない。マレーシア人は長くシンガポールで働いていたとしても、退職するとマレーシアに戻ってしまう。シンガポールドルはマレーシアドルの2.2ドルに相当するから、マレーシアに戻った方が裕福な暮らしができるので、老後はマレーシアに戻ってしまう。生活費もマレーシアの方が安い。

1990年から2000年までの10年間には、多くのインド人が永住者として入ってきた。高技能者で永住者になった人たちだ。グローバル化が進み、多様性が求められるようになり、いろいろなところから高技能者がくる可能性がある。他の国で職に就いていたシンガポール人が多く帰ってくるかも知れない。旧東欧、旧ソ連から来てシンガポールで働く人も増えている。

-----  
【Skeldon (イギリス専門家)】

韓国の雇用許可制度で受け入れている外国人労働者38万人のうち、韓国系の労働者は何人か。

【Park (韓国専門家)】

現在は約3分の1である。

韓国系の外国人には男性も女性もいる。男性は建設業で働いている。韓国語を話せる。建設業は危険を伴い、指示が仕事中にいろいろと変わったりするので、それをフォローできる韓国語を話すことができる韓国系外国人は貴重である。

女性の場合はレストラン、メイドなどとして働いている。問題は、韓国系中国人の多くがイリーガルであることだ。したがって、十分な保護がなされていない。そこでインフォーマルな団体をつくって自衛策を講じようとしている。韓国では現在、韓国人のメイドを探すのは大変で、多くの家では韓国系中国人メイドを雇っている。このメイドのネットワークがあって賃金などの交渉もしている。韓国系中国人メイドが、明日から別のところに移ると申し出たりする。一体何が問題なのかと使用者が聞くと、別のところでは10%賃金が高いといい、やめてもらいたくなければ、もっと払ってほしいと答える。イリーガルな労働者ではあるが、ネットワークをつくって、自分たちを守っているようだ。

イリーガルな外国人労働者を保護についてであるが、韓国人労働者の保護にも問題がある。賃金未払いもある。企業が倒産をして、未払い賃金をどうしたら払ってもらえるのかと訴える韓国人労働者がいる。外国人労働者も同じような問題を抱えているが、外国人労働者の場合にはスポットライトを浴びる、ニュースなどで報道されるので、ある程度までは保護されている状況がある。

韓国には2つの法律がある、「合法的な法」と「デモの法」があるという人がいる。何でもデモをすれば解決できる、それが法律であるという。だから、韓国ではデモが頻繁に行われている。外国人労働者もデモに行く。イリーガル労働者が KBS という公共放送局のトークショーに出ている。トークショーに出て、うちの状況はこんなにひどいと話している。イリーガルな労働者なのに逮捕されない、これが韓国の現状だ。

一般論になるけれども、確かに外国人労働者は韓国人労働者ほどには保護されていないが、韓国人労働者も十分に保護されているとは言い難い点もある。

-----  
**【座長】【渡辺（労働政策研究・研修機構）】**

フロアから質問、コメントを受けたい。

**【塩田（傍聴者）】**

労働組合の者である。労使紛争について質問したい。

先ほどの議論の中でも紹介されたが、外国人労働者に関する労使紛争の解決の手段であるが、日本では外国人労働者が労働組合に加盟して、日本の労働組合と一緒に問題解決をしたり、あるいは公的な仲裁制度によって紛争を解決したりすることが一般的で、日本の労働組合も紛争解決に関わっている。

このワークショップで報告された国でも、労使紛争の件数がおそらく増えていると思う。そこで増加傾向にあるかどうかをまず確認したい。また、トラブルがあった場合の有効な解決方法について聞きたい。台湾では現地の労働組合のパワーがなくてうまく機能しないという話であったが、例えば労働組合に加盟したり、公的な仲裁に訴えたり、幾つかの方法があるが、効果的な解決手段としてはどういったものが多いのか。イギリス、フランス、韓国の3カ国に聞きたい。

**【Skeldon（イギリス専門家）】**

サッチャー首相がイギリスの労働組合を80年代の終わりに「破壊」した。以前はイギリスだけでなく、アメリカ、その他の先進諸国においても労組は自らを自国民の代表だと位置づけていた。労組が自国労働者の労働条件改善のために闘っていた。外国人労働者が入っても自分たちの賃金が下がらないように闘うのが労組の主たる関心事だった。

しかし、現在は多くの労組が移民労働者を重要な自分たちの支援基盤に位置づけている。自国労働者が労組を離れていく現象がみられるからである。労組が今後も存続したいとするならば、存続基盤として外国人労働者を組合員にするほかない。したがって、労組が外国人労働者を保護する現象が、とくにアメリカにおいて顕著である。これが他の国においても労組の将来の姿だといえる。

いずれにしても、労組は外国人労働者も保護する方向に移行していく。イギリスだけでなく、先進諸国全般においてこの傾向がみられる。

**【Park（韓国専門家）】**

韓国が外国人労働者を受け入れることを決めた際、労働組合が激しく反対した。それを理由に労働省も反対した。しかし、その後、労組も立場を変えていった。新しい制度を導入するとき使用者は、外国人労働者が労組に加盟できることにすれば大きな問題が発生すると主張した。だからこそ韓国政府としては、それを1つの理由として雇用制度を導入することに対して躊躇したのである。

現在、外国人労働者は労組への加盟が許されている。外国人労働者を労働者として扱うことになったわけである。将来において韓国の外国人労働者はかなり強力な組合員となって労働組合運動を進めるかも知れない。

しかし、マージナルな韓国労働者は、労組に保護されていない。韓国の労組は企業別

組合になっているからである。産業別組合への移行も少しはみられるが、まだまだ企業別組合である。大企業の場合は労組が多く組織されているが、中小企業には少ない。したがって、大企業と中小企業の労働者の賃金格差が拡大している。これも1つの問題となっている。外国人労働者は、マージナルな韓国人労働者よりももっとマージナルであり、端に追いやられている。

とはいえ、少なくとも近い将来において、10年先といったならば分からないが、少なくとも当面は労組と外国人労働者の問題は深刻なものにはならないと考えている。

#### 【Garson (OECD)】

フランスその他のヨーロッパ諸国において移民労働者は自国労働者と投票権以外はすべて同じ権利を有している。だから労働組合の役割は、外国人労働者に対して自国労働者と同じ労働条件を確保していくことである。

労組は外国人あるいは移民労働者の資格に注目している。同じ資格なのかに目を光らせている。つまり、労組としては外国人労働者だからといって、労働者としての資格に違いがあってはならないと考えている。高レベルの資格を有している限りは外国人労働者であっても構わない。しかし、高レベルの資格がない労働者には、この賃金を払ってはならないと考えている。

フランスの場合、組合員になる外国人労働者が増えている。労組も高齢化の問題があるので、新規組合員を増やすため外国人労働者に目を向けている。

\*\*\*\*\*

### クロージング・セッション

#### (コメント)

#### 【Garson (OECD)】

主要なポイントについて述べたい。いろいろな制度が報告されたが、教訓としては、移民の管理が容易ではないことが示されたことである。どの国も移民を選択して受け入れている。公式に選択方法を提示していない国も、選択のプロセスを踏んでいる。

また、恒久的な移民と一時的な移民があり、このバランスをとることが難しいことも報告された。

労働市場を移民に開放して労働力不足を補う、あるいは労働市場の柔軟性を高める側面もあるが、同時に重要なのは、イレギュラーな違法移民にも対応しなければならないことである。なぜなら、移民労働者に労働市場の門戸を開放するならば、既にいる外国人労働者をコントロールできることを示さなければならないからである。

3つ目の点として社会統合の問題がある。アジア諸国からは社会統合の問題はあまり報告されなかったが、それでも問題は存在すると思う。統合問題は、例えば長年当該国で働いていても真には受け入れられていないことに関わる問題である。教育にも影響するし、2世にも影響する、受け入れ国の言葉を話す問題にも関係している。

もう1つの問題は国際協力である。これが最も重要な側面かもしれない。高い資格の労働者を得ようとする国家間の競争もあるし、国内労働者との競争もある。こうした問題を

協議するために移民に関する国際協力を強めていかななくてはならない。単に2国間協定を増やすことだけでは十分ではない。多国間レベルの問題もある。

移民労働者を人材の観点から処遇することも重要だ。アジアでまだ十分に言及されていないが、ヨーロッパ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、米国では議論されている。

移民は単にやってきてずっといるか、いつかは帰るかだけではなく、資本としての人材が持ち込まれる、つまり新しい経験が持ち込まれる。これは大変に重要な点として考慮しなければならない。日常的な移民の管理の話だけではない。移民という人材から受益するということだ。移民を受け入れる場合も、送り出す場合もそうだ。これが最も重要な要素になるのではないか。

移民問題を短期的な観点から議論することは不可能ではないかと思う。移民政策は将来を見据えて設計しなければならない。政策の一部としては、もちろん短期的な問題に対処する必要がある。労働力不足に対処することも必要だが、政策のもう1つの側面は、当該国の労働力は今後どうなっていくのか、移民のベネフィットをもっとよく引き出す上でどうするのか、既にその国にある人材をどうやって活用するのかなどが課題となる。

繰り返しになるが、ある部門の労働者のためのプログラム、例えば医療部門の、あるいは介護関係部門のプログラムでは、一方で恒久的な側面を考慮してプログラムを設計しなければならないが、移民だけですべての問題が解決するわけではない。高齢化の問題が移民を導入することですべて解決するわけではない。

#### 【Wickramasekara (ILO)】

OECDの意見に全面的に賛成である。このワークショップでは学ぶべきことが多くあり、多様な事柄がカバーされていた。アジアについていろいろ学ぶこともできた。

繰り返しになるかもしれないが何点か指摘したい。ILOでは移民労働者の要求、移民労働者の価値を重視し、「多国間の枠組み」、「移民労働者に関する決議」などを採択した。また、移民労働と開発に関するフォーラムなども開催されることになっている。これらの動きは、移民をよりよく管理することが求められていることの現れであると思う。

今後は受入国は合法的な移民の門戸をきちんと設定していくことが重要である。とくにロー・スキルの労働者についてこれが重要である。ロー・スキルの労働者により多くの機会を提供する必要がある。

アジアではいろいろと進展があった。新しいプログラムの紹介もあった。台湾は90年代の初めに現在の制度を導入し、ロー・スキルの移民労働者を受け入れることにした。シンガポールはロー・スキルの移民労働者をもっと早い時期から受け入れ、80年代半ばからは受け入れを抑制したが、シンガポール経済はロー・スキルの労働者にかなり依存しているということであまりうまくいかない、そこで解決策としてロー・スキルの労働者については一時的移民労働者受入制度を導入し、使用者に賦課金を課すことにした。韓国では2003年に雇用許可制度を導入し、日本もこの問題に対処しようとしている。この種のプログラムは定着するのに時間がかかる。ロー・スキルの労働者を受け入れることは容易ではない。なによりも透明性のある制度が必要であり、労働市場の需要を長期的な観点から考える、門戸を開放する、より多くのチャンネルを移民労働者の苦情処理のために開いていく、などの

点が重要ではないか。

もうひとつ付言したい。移民に関する議論はニュートラルな用語で行う必要がある。アンスキルドという用語は使わない、イリーガル・ワーカーではなくイレギュラー・ワーカーを使うべきである。ジェンダーの側面も重要だ。各国のペーパーは充実した内容であったが、男女別の統計が出ていればもっとよかった。例えば、台湾では行方不明になった労働者の多くが女性である。女性は脆弱で、女性が行方不明になる事実は、より大きな問題となる可能性をはらんでいる。

## プログラム

【2007年3月16日(金)】

9:00	受付	30	
9:30	開会あいさつ	10	小野旭(労働政策研究・研修機構理事長)
9:40	第1セッション	60	『ヨーロッパ各国の外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際』 座長：Jean-Pierre Garson (OECD)
		60	(各国報告) フランス：Corinne Régnard (雇用・社会連帯・住宅省) イギリス：Ronald Skeldon (サセックス大学教授) ドイツ：Jean-Pierre Garson (OECD) ILO：Piyasiri Wickramasekara (ILO)
12:00			ディスカッション
		90	昼食(90分)
13:30	第2セッション	90	『アジア各国の外国人労働者受入後の管理の仕組みと実際』 座長：渡邊 博顕 (JILPT主任研究員)
			(各国報告) 韓国：Young-bum Park (Hansung大学) シンガポール：Mui Teng Yap (シンガポール政策研究所) 台湾：Joseph S. Lee (台湾中央大学) 日本：井口泰 (関西学院大学教授)
15:30			休憩 (15分)
15:45			ディスカッション
16:30	クロージング・セッション	30	コメント Jean-Pierre Garson (OECD) Piyasiri Wickramasekara (ILO)
17:00	閉会		閉会あいさつ 若木文男 (JILPT労働政策研究所所長)

## 参加者

### [専門家]

#### 1. 韓国

Park.Young-Bum  
Professor, Department of Economics, Hansung University

#### 2. シンガポール

Yap Mui-Teng  
Senior Research Fellow, Institute of Policy Studies

#### 3. 台湾

Joseph S Lee .  
Jing Ding Chair Professor of Management, National Central University

#### 4. フランス

Corinne Regnard  
Directorate for Population and Migration  
Ministry of Employment, Social Cohesion and Housing

#### 5. イギリス

Ronald Skeldon  
Professor, School of African and Asian Studies, University of Sussex

### [OECD]

Jean-Pierre Garson  
Head, Division for Non-Member Economies and International Migration, DELSA, OECD

### [ILO]

Piyasiri Wickramasekara  
Senior Migration Specialist, International Migration Programme, ILO

### [日本]

#### 【専門家】

Yasushi Iguchi  
Professor, Faculty of Economics, Kwansei Gakuin University

Akira Ono  
President, The Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT)

Fumio Wakaki  
Research Director General, Research Institute for Labour Policy, JILPT

Hiroaki Watanabe  
Senior Researcher, JILPT

**【政策担当者】**

Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW)

Tsuyoshi Ogata

Director, Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau

Yoshihiro Senoo

Director, International Affairs Division, Ministers Secretariat

Akihiro Nakajima

Deputy Director, Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau

**【事務局】**

Sumio Sakai

Deputy Director, International Affairs Department, JILPT

Izumi Takahata

International Affairs Department, JILPT