

第3章 英国における外国人労働者受入れ制度と社会統合

I 英国における外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

(1) 大英帝国の遺産 —移民政策の歴史的背景—

大英帝国として多くの植民地を有し、それらを「英連邦」¹として統率していたイギリスにとって移民政策は旧植民地からの流入をいかに管理するかということと密接に関係していた。

イギリスにおける大規模な移民流入の歴史はアイルランドから大量の移民が押し寄せた1800年代にさかのぼる。1870年から1914年にかけては、宗教的迫害を逃れたアシュケナジと呼ばれる東欧系ユダヤ人の大量流入に伴い、外国人法（1914年）、外国人制限法（1919年）が相次いで制定された。²しかしこれらの法律が対象としたのはあくまで外国人であり、英国臣民（British Subject）という法的身分にある英連邦からの移民は法律の適用を免れた。このため、第二次世界大戦後の経済成長期において新英連邦諸国（西インド諸島、インド、パキスタン）からの移民が大量に流入した。当時、英連邦出身の移民に対しては、特段の制限が加えられることもなく、英国市民としての居住および労働の権利が自動的に付与され、国内の労働力不足を補っていた。

(2) 1971年移民法の制定 —移民規制の厳格化—

1958年8月ノッティングヒルで発生した人種暴動³を契機とする外国人労働者に対する感情的反発の広がりを受けて、新英連邦諸国に対する入国制限の必要性が高まっていった。

1962年、政府は英連邦移民法を制定、新英連邦からの移民の入国に制限が課されることになる。その後の法改正は一貫して移民の受入れを厳しく制限するもので、1971年に制定された移民法では居住権（Right of Abode）⁴の有無による移民の階層化など、移民政策の基本概念が確立され、現在に至っている。

さらに1981年に制定された国籍法では、家族呼寄等による入国が移民管理の抜け穴となっているとして、英国市民権の取得要件が厳格化された。これにより両親がいずれもイギリス

1 イギリスは旧植民地の国々に対し「英連邦」として様々な権利を与えていた。

旧英連邦：1926年のイギリス帝国会議の宣言に基いて成立した国々の総称。

新英連邦：1945年以降に独立した旧イギリス植民地国の総称。

2 武川正吾「社会政策における移民の扱い——イギリスの場合」社会保障研究所編『外国人労働者と社会保障』東京大学出版会、1991年、p.p.187-215

3 ノッティングガムで起きた黒人青年による白人男性の刺殺事件を契機に西インド系（カリブ系移民）の黒人が多く住む西ロンドンのノッティングヒル地区で白人少年らが集結、暴行を行なった。

4 英連邦の市民で、両親のいずれかが英国で生まれている場合に付与される。

本土で生まれていない、もしくは不法入国している場合、その子供は出生から10年以内に1年間で90日以上、自分がイギリスに在住していたことを証明できるまで、市民権を取得できないなど、「英国国民の税金が移民に使われることのないよう」移民に対する資格要件はさらに厳格化されていった。

(3) 労働力の受入れへ

1981年の国籍法制定から1997年の労働党政権誕生まで、移民法改正に関する進展はほとんど見られなかった。しかし、近年における経済成長の持続と失業率の低下は、イギリスの労働市場に、ITなど専門分野における技術者不足のみならず、建設業や農作業などの熟練を要しない分野にも深刻な労働力不足を引き起こしていた。強力な経済及び根強い労働力需要がイギリスにおける移民に関する論調を変えた。政府は労働者、特に熟練専門職への膨大な需要によって寛大な移民体制の導入を強いられることとなる。

政府、経済界及びジャーナリズムはそろってイギリスが熟練労働者を求める世界市場の激しい競争にさらされていることを実感し始めていた。イギリスに不足しているのは熟練労働力だけではないという主張が経済界から相次いで為された。この競争は世界の先進工業国が人口問題という課題に対処しようとするにつれて恐らく一段と激化するであろうことは明白であった。現実には、アイルランドを除き、西ヨーロッパのほとんどの国で人口の少子高齢化が始まっていた。大幅な移民による少子高齢化の埋め合わせがなされない限り、重大な人口減少が起きることは避けられない。こうした背景もあって、イギリスは移民に対する新しいアプローチにシフトしていった。移民政策に関しては、元来保守党とは異なるニュアンスを持つ労働党政府は2001年、新たな外国人労働者受入れ制度を導入した。移民規制が30年ぶりに緩和されるとともに、ポイント制に基づく高度技能移民の積極的な受入れが開始された。

(4) 移民管理政策の第二段階へ

2005年、内務省は「入国管理5ヵ年計画」において移民政策の見直し案を発表した。同案は①高度技能移民については積極的に獲得する一方で、ポイント・システムを全ての受入れ制度に導入する、②必要な技能のみを国内に確保、一方単純労働の受入れについては段階的に廃止する、などの方針を打ち出しており、今後は移民受入の審査がより厳しくなり、イギリス国内の求人なしの入国が認められるのは、医師、技師、金融専門家などの高度熟練労働者に限定されることになった。⁵

5 「入国管理5ヵ年計画」の詳細については第3部 4. 2004年以降の動きを参照されたい。

第3-1-1表 英国移民政策の変遷

| 年 | 社会的背景 | 施策 | 主な内容 |
|--------|--|---------------|---|
| 1800年代 | アイルランドからの移民流入 東欧系ユダヤ人が宗教的迫害を逃れて渡英(1870～1914年) | | |
| 1905 | | 外国人法 制定 | |
| 1914 | | 外国人制限法 制定 | |
| 1919 | | 外国人制限法 改正 | |
| 1948 | | 国籍法 制定 | 移民の受入れに関する制限なし ・英連邦市民に英国臣民としての居住および労働の権利を自動的に付与 |
| 1950年代 | 新英連邦諸国からの移民流入 | | |
| 1962 | | 英連邦移民法 制定 | 戦後最初の移民政策の転換点 計画的な移民受入れ政策の概念導入 ・移民を階層化 ・労働許可制度の導入 |
| 1965 | | 人種関係法 制定 | 人種差別的行為の禁止 |
| 1968 | | 英連邦移民法 制定 | ・英国市民を階層化 |
| 1971 | | 英連邦移民法 制定 | 原則移民の禁止 ・パトリアルルの概念導入 |
| 1974 | 労働党政権発足 | | |
| 1976 | | 人種関係法 制定 | 間接差別の概念導入 |
| 1979 | 保守党政権発足 | | |
| 1981 | | 国籍法 制定 | 市民権の概念が明確化、取得が困難に |
| 1987 | | 運送会社賠償責任法 制定 | 有効な旅券やビザを持たない乗客を運送した船舶会社や航空会社に一人につき1,000ポンドの罰金を課す。 |
| 1997 | 労働党政権発足 | | 基本的には保守党の移民政策を踏襲しつつ、より緩やかな移民政策へシフト |
| 1999 | | 移民および庇護法 制定 | 医師、看護師、教員、IT関連職種に対する受入れ規制緩和 |
| 2001 | 経済成長の持続と失業率の低下 IT から保健医療までの広い分野で、技能労働者の不足が深刻化 | | 新たな就労許可制度の開始 (移民規制を30年ぶりに緩和) →移民管理政策第一段階 ・労働許可証の発給規制を一部緩和 ・高度技能外国人にポイント制で労働市場開放、積極的に受入れ |
| 2002 | | 国籍、移民及び庇護法 制定 | |
| 2005 | 移民政策路線転換 | | 2月 「入国管理5カ年計画」 →移民管理政策第二段階 非熟練労働者に対する受入れ制限 熟練労働者のより積極的な受入れ |
| 2006 | | | 3月 内務省 ポイント制を柱とする 新たな移民受入れ制度を発表 |

2. 出入国管理制度⁶

(1) エントリークリアランスと滞在許可

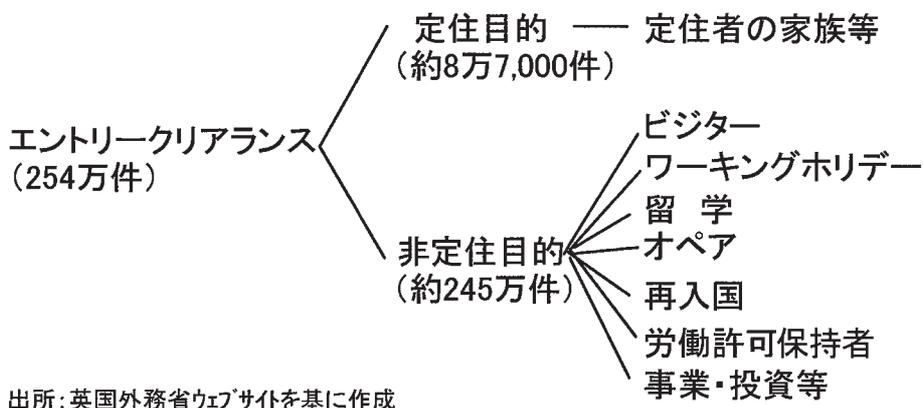
居住権 (Right of Abode) を有する全ての英国市民、および欧州経済地域 (EEA) の加盟国民は、イギリスにおける居住と就労に制限はない。

一方、EEA以外の国民が6ヵ月以上イギリスに滞在するには、事前にエントリークリアランス⁷を取得しなくてはならない。エントリークリアランスはイギリスへの入国および滞在の許可を付与するもので、パスポート上に添付される。入国後に滞在理由および期間などに変更があった場合には、内務省移民国籍局に居住許可証 (UK Residence Permit) を申請することができる。⁸

政府は入国管理において、就労および事業を目的とする、すなわち労働に関連する入国を「非定住目的」と位置付けている。イギリス内での就労の際に必要な労働許可は、あくまでイギリスでの就労を許可するもので、イギリスへの入国を認めるものではない。このため、労働許可の所持者も別途、エントリークリアランス (あるいはビザ) を得る必要がある。2004-05年度におけるエントリークリアランス申請者件数は約254万件で、うち非定住目的が245万件と大半を占める (第3-1-2図)。また、労働許可保持者によるエントリークリアランスの申請件数は約8万7,000件で前年度比50%の伸びを示している。

現在、イギリス政府が積極的に誘致を展開している留学については前年比22.9%の伸びとなっている。留学生は一定の範囲で就労 (アルバイト/学期中は週20時間、休暇期間中は週40時間) することが認められており、相当数が労働力化していると考えられ、政府も将来の良質な労働力の確保を念頭に置き、留学ビザからの切り替えが可能な各種スキームの拡充を図っている。

第3-1-2図 エントリークリアランスの主な種類と申請件数 (2004-05年度)



6 本項部分は英国大使館開催、対英投資セミナー資料『税制・会計及び労働・入国許可の概要』を基に作成した。

7 渡航目的および滞在期に添った英国入国を許可する査証。ビザ国民 (Visa National) に指定された国の国民はいかなる理由であれ、エントリークリアランスを取得する必要がある。

8 エントリークリアランスなど入国許可証を取得し、滞在期間を延長しない場合は、居住許可証を申請する必要はない。

入国時に労働許可を所持していない場合は、就労にあたらぬ「商用（ビジネス・ビジター）」の範囲にあたる業務のみ行なうことができる。「商用」は、主として海外からの出張者を対象とした入国区分で、6ヵ月以内の滞在であれば、エントリークリアランスの取得なしに一定の「業務」を行うことができる。商用における「業務」の範囲について第3-1-3表に示す。

第3-1-3表 商用における業務の範囲

| 業務と認められる例 | 業務と認められない例 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・英国関係先との会合、交渉、契約の締結 ・見本市、会議、セミナー研修などへの出席 ・現地調査の実施 ・スポーツ選手、エンターテイナーとしてのリハーサル、オーディション参加もしくは公演を伴わない私的な出演のための入国 | <ul style="list-style-type: none"> ・報酬の有無にかかわらず就労すること ・英国で製品を製造、またはサービスを提供すること ・一般大衆を相手に製品の販売やサービスの提供を行なうこと |

(2) 永住権 (Further Leave to Remain)

永住権を取得すればイギリス国内での無制限の滞在と自由な入出国、就労の自由が可能になる。永住権申請には以下のいずれかの条件が必要となる。

- ・労働許可証を保持し、同一雇用主の下で連続4年間の滞在実績がある者。
- ・イギリス国籍または永住権所持者との婚姻査証を取得し、結婚生活を2年以上続けている者
- ・労働許可証を必要としない職業で連続4年間の滞在実績がある者。

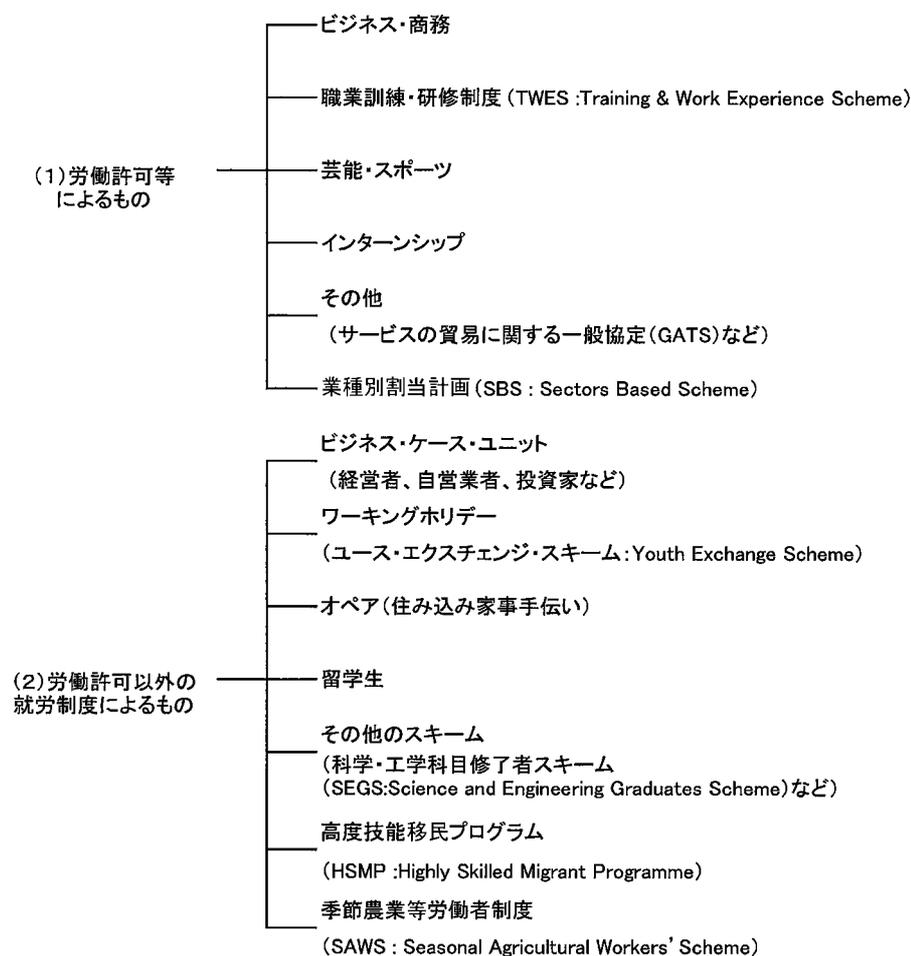
3. 外国人労働者受入れ制度

前述したとおり、居住権を有するまたはイギリスに定住している英国市民および欧州経済地域 (EEA) の加盟国民には、イギリスにおける就労の制限がない。しかし、これ以外の人イギリス国内で就労を希望する場合には労働許可の取得を義務付けている。労働許可は一定の資格および能力を必要とする職種を対象に発給される。

一方、イギリス政府は労働許可を必要としない就労についても一部認めている (第3-1-4図)。⁹さらに、2004年5月のEU拡大に伴い、新規加盟8ヵ国 (10ヵ国中キプロス、マルタを除く) からの労働者に対しては、労働者登録計画 (WRS/後述) による管理が行なわれている。

⁹ なお労働許可によらない就労でもエントリークリアランスの取得は必須である。

第3-1-4図 外国人労働者受入れ制度の概要



2004年における受入れ状況は第3-1-5表のとおりである。労働許可によるものが約18万1,000人となっているほか、海外から高度な技能を有する者を受入れる制度であるHSMPでは、約7,300人が受入れられている。

第3-1-5表 主要プログラム別受入れ状況 (2004年)

| 労働許可* | HSMP | SAWS ** | SBS ** | 合計 |
|---------|-------|---------|--------|---------|
| 181,432 | 7,367 | 18,887 | 10,916 | 218,602 |

*ビジネス・商務、TWES、SBSの合計

**2004年1～6月

(1) 労働許可 (Work Permit) を必要とする就労

労働許可の申請は雇用主によって行われ、雇用主はEEA域内労働者では代替できないことを証明しなくてはならない (労働市場テスト)。2005年現在、6カテゴリーの労働許可が発行されている。なお、単純労働の受入れを行う業種別割当計画 (SBS) および職業訓練、研修を行う職業訓練・研修制度 (TWES) についても労働許可の枠組みで制度が運営されて

いる。2004年に発行された労働許可は、18万1,432件となっている（第3-1-6表）。

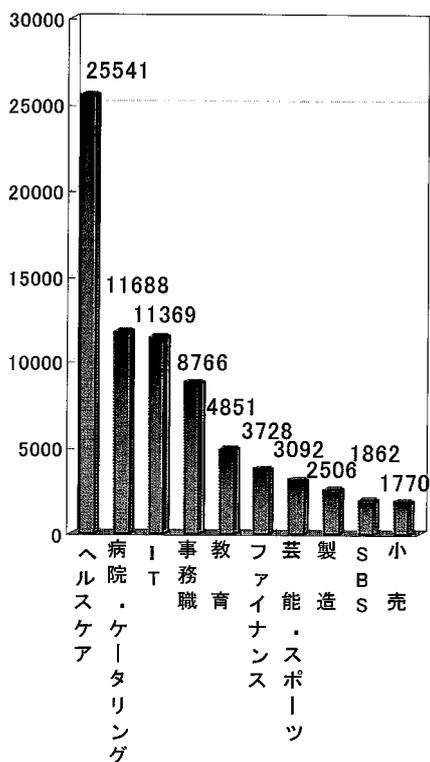
第3-1-6表 労働許可発給件数（2004年）

| | |
|--|---------|
| | 2004 |
| ビジネス・商務 Business & Commercial | 160,370 |
| 職業訓練・研修制度 Training & Work Experience Scheme | 4,204 |
| 業種別割当計画 Sector Based Scheme | 16,858 |
| 合計 | 181,432 |

出所：内務省

注：発給件数は、新規発行数とその年度の更新数を含む。

第3-1-7図 労働許可発給件数の多い上位10職種（2004年11月～2005年4月）



2004年11月～2005年4月における労働許可発給件数を職種別に見ると、最も多いのが①ヘルスケア（2万5,541件）で、以下②病院・ケータリング③IT④事務職⑤教育⑥ファイナンス⑦芸能・スポーツ⑧製造⑨SBS⑩小売、の順となっている。

出所：英国大使館

また、2004年（1～6月）に発給された労働許可における出身国別の発給状況を見ると、インド（1万2,787人：約29.3%）、米国、オーストラリア・ニュージーランドの順となっており、2001年以降インドが米国を抜いてトップを占めている（第3-1-8表）。

第3-1-8表 労働許可発給数（出身国別）

| 国籍 | 労働許可発給件数 | |
|----------------------|----------|--------|
| | 1995 | 2004 |
| インド | 1,997 | 12,787 |
| 米国 | 7,876 | 4,815 |
| オーストラリア・ ニュージーランド | 1,575 | 3,013 |
| 南アフリカ | 659 | 2,752 |
| フィリピン | 66 | 2,645 |
| 中国 | 657 | 1,889 |
| 日本 | 2,423 | 1,281 |
| カナダ | 923 | 810 |
| マレーシア | 296 | 798 |
| ポーランド | 615 | 450 |
| ロシア | 735 | 370 |
| チェコ | 199 | 94 |
| その他 | 6,140 | 11,899 |
| 合計 | 24,161 | 43,603 |

出所：SOPEMI (OECD)

〔カテゴリー別労働許可の概要〕

現行制度では、労働許可は以下のア～カ6カテゴリーの区分で発給されている。

ア ビジネスおよび商務対象の労働許可

最も一般的な労働許可で期間は最長5年間である。第一種と第二種とがある。うち、第二種については、以下の4項目のいずれかの条件を満たす必要がある。¹⁰

- 1 イギリスの学位(学士)に相当する資格を有する。
- 2 申請対象職に関連するHigher National Diploma (HND:高等教育の専門資格レベル)相当の職業資格を有する。
- 3 申請対象職に関連しないHND相当の職業資格および全国職業資格 (N/SVQ) レベル3以上の職における1年以上の実務経験
- 4 申請対象職を行うのに必要な専門技能を用いたN/SVQレベル3以上の職における3年以上の実務経験

一方、第一種は①人材不足職種②社内転勤③取締役級ポスト④対英投資の4つに区分されている。

〔労働市場テスト〕

労働許可の申請に先立ち、雇用者は対象となるポストについて、最も適切な広告媒体に4週間募集広告を掲載し、イギリス国内の労働者では代替できないことを証明（労働市場テスト）しなくてはならない。その際には、募集広告の原本の写しを申請書に添付し、応募者数、および国内労働者が不採用となった経緯についても詳しく記載せねばな

¹⁰ 英国貿易投資総省（UK Trade and Investment）、『英国での生活と就業』による。

らない。ただし、同一ポストにおける期限延長、または雇用主変更による申請であれば、募集広告の掲載は必要ない。なお第一種における人材不足職種については労働市場テストの実施が免除されるなど一部手続きが簡略化されている。

人材不足職種

ヘルスケアなどイギリス国内での人材不足が著しい特定職種に関しては労働市場テストの免除など労働許可の発給要件が一部緩和される。人材不足職種は、労働許可の発給を所管する内務省移民国籍局労働許可課（WPUK）が労働市場の動向を考慮して選定しており、人材が不足していると認められる職種のリストを作成し公表している。人材不足リストは適宜改定され、2006年1月現在、人材不足リストには、①エンジニア（Engineering）②ヘルスケア（Healthcare）③その他（Other）の3職種が掲載されている。¹¹人材不足職種の選定に際し、WPUKは主要な産業分野からの意見を聞く場として定期ミーティングのほか、分野別委員会（Sector Panel Meeting）¹²及び労働許可制利用者委員会（User Panel）などを開催し、リストの改定についての検討を行う。人材不足職種の指定から外れた職種は、第二種に区分され、市場テストの手続きを経ることになる。

第3-1-9表 人材不足職種リスト（2006年1月現在）

| 区 分 | 職 種 |
|-------|---------------------------|
| エンジニア | 鉄道技師、建築・橋梁技師、運輸・航空技師、土木技師 |
| ヘルスケア | 医師、歯科医、コンサルタント、一般、看護師 |
| その他 | アクチュアリ、航空技師（CAA取得）、教師、獣医 |

出所：WPUKウェブサイト（2006年1月現在）

イ 職業訓練・研修制度（TWES）対象の労働許可

非EEA国民が、職業訓練や研修を目的としてイギリスに入国するために一定期間滞在する際に発行される労働許可の総称である。自国では習得できない技能を得ることが目的であり、主として発展途上国が対象である（それ以外の国の出身であっても申請は可能）。

職業訓練（Training）と研修（Work Experience）の二種類があり、いずれも受入れ側であるスポンサーが労働許可の申請を行う（学生ビザからの切り替えも可能）。職業訓練

11 IT関連の職種は2002年9月以降、第二種に相当する職種として分類されている。

12 分野別委員会（Sector Panel Meeting）：IT、医療、エンジニアリング、ホテル・ケータリング、教育、金融など関連産業別に分かれ、各産業の主要経営者及び他省庁（内務省以外）関係者、労働組合関係者（一部セクター）によって構成される。労働市場動向、職業訓練、採用、職業技能、賃金など当該セクターにおける主要な問題が討議される他、政府（WPUK）から委員会に対して政策の方針が示され、情報交換、意見収集が行われる。

の場合、単なる技能の習得に留まらず、何らかの専門資格を得ることが望ましいとされている。一方、研修の場合は、年齢や滞在期間の面で職業訓練と比較して制限が多くなっている（第3-1-10表参照）。

第3-1-10表 職業訓練・研修制度（TWES）の概要

| | 職業訓練／研修の 最低実施時間 | 対象年齢 | 期 間 |
|--------------------------|--------------------|--------|------|
| 職業訓練 (Training) | 最低週30時間 | 18～54歳 | 3年間 |
| 研 修 (Work Experience) | | 18～35歳 | 12カ月 |

ウ 芸能・スポーツ対象の労働許可

一定の技能を有するエンターテイナー、スポーツ選手、芸術家、技術スタッフ等を対象とする労働許可であり、イギリスに6ヵ月以上滞在し、芸能およびスポーツ活動を行う場合に必要となる。

エ インターンシップ対象の労働許可

就労期間は最長3ヵ月間、延長はすることができない。対象は大学または専門学校のフルタイム学生のみ。カリキュラムにインターンシップが含まれていることが必要。専攻分野と関連した職種に限定される。

オ その他（ギャップ・イヤー・エントランツ プログラム）

ギャップ・イヤー（Gap Year）とは学生が大学入学決定後、入学を1年遅らせ、その間に様々な社会活動を行い、視野を広げるための猶予期間を意味する。イギリスでは広く普及している制度であるが、労働許可の枠組みにおいては2004年から開始された。

17～19歳で高校を卒業後、自国の大学に入学するまでの1年未満の就労が許可される。帰国後の大学進学が決まっていること、内容が教育に関連する職種（teaching process）であることが要求される。

カ 業種別割当計画（SBS：Sectors Based Scheme）

2003年5月に導入されたEEA域外の労働者が低熟練の仕事に就くことを許可するスキームで数量割当制度が取られている。他の労働許可が、一定の資格および能力を必要とする職種を対象としているのに対し、このスキームは単純労働における人材不足に対応することを目的としている点が特徴である。SBSについても労働許可同様、関係団体等からの

意見を参考に人材不足業種を内務省移民局労働許可課（WPUK）が決定する（第3-1-11表）。滞在は1年以内に限定されている。

第3-1-11表 SBSにおける人材不足業種リスト（食品製造業）

| 区 分 | 業 種 |
|-----|------------|
| 畜 産 | 原料碎骨、倉庫管理等 |
| 水 産 | 解体、パッキング等 |
| その他 | キノコ収穫業 |

出所：WPUKウェブサイト(2006年1月現在)

2003年の導入当時は、サービス業（ホテル業・飲食業）と食品製造業（食肉・水産物加工業・キノコ収穫業のみ）の2業種において受入れが行われていたが、EUの拡大に伴い単純労働の業種における労働需要が新EUからの労働者によって満たされたため、サービス業における割当は2005年10月をもって中止された。なお食品製造業の割当については2006年12月まで、畜産、水産業等における人材不足業種において限定的に継続される予定である。

第3-1-12表 SBSにおける発給件数（業種別）

| 業 種 | 発給件数 | | 割 合 (%) | |
|---------|-------|------------|---------|------------|
| | 2003 | 2004(1-6月) | 2003 | 2004(1-6月) |
| 食品製造 | 1,941 | 1,109 | 24.9 | 10.2 |
| ホテル・飲食業 | 4,059 | 8,253 | 52.0 | 75.6 |
| その他 | 1,808 | 1,554 | 23.2 | 14.2 |
| 合 計 | 7,808 | 10,916 | 100.0 | 100.0 |

出所：SOPEMI（OECD）

第3-1-13表 SBSにおける主要国籍別発給件数

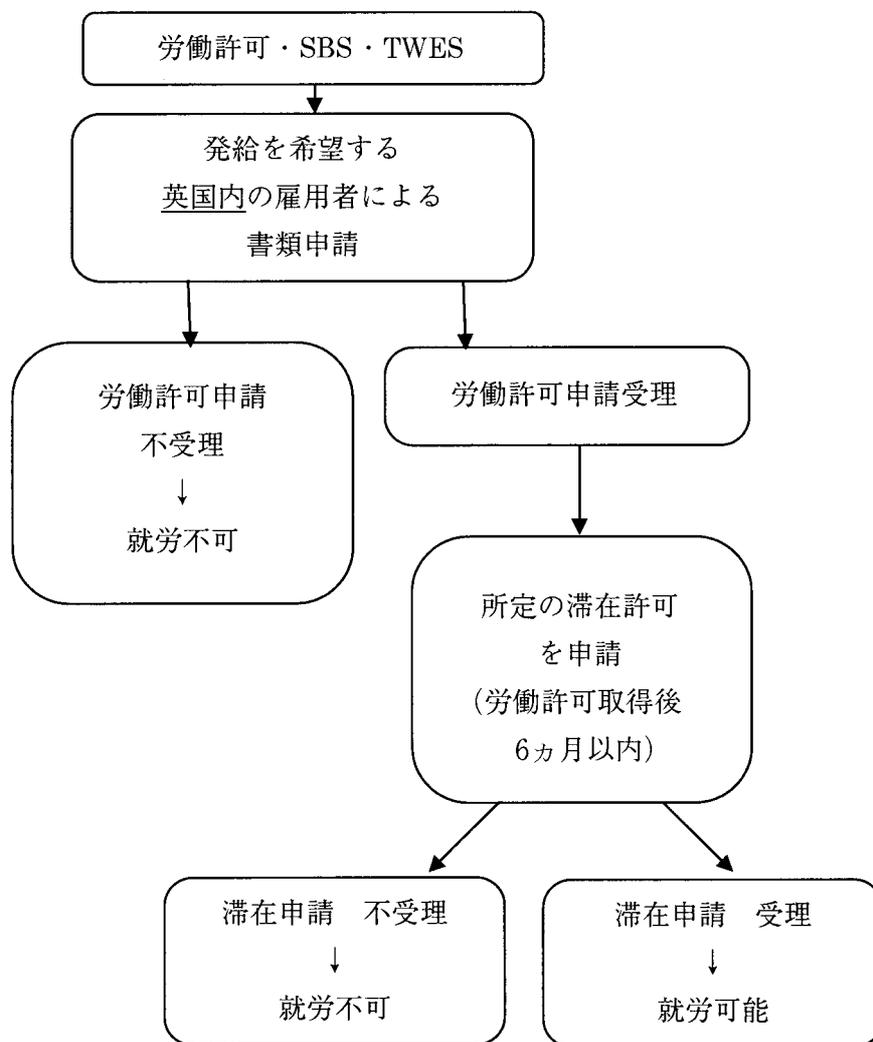
| 国 名 | 発給件数 | | 割 合 (%) | |
|-----------|-------|--------|---------|-------|
| | 2003 | 2004* | 2003 | 2004* |
| バングラディッシュ | 1,400 | 6,003 | 17.9 | 55.0 |
| ウクライナ | 1,061 | 897 | 13.6 | 8.2 |
| ポーランド | 1,003 | 381 | 12.8 | 3.5 |
| ブルガリア | 526 | 579 | 6.7 | 5.3 |
| パキスタン | 442 | 632 | 5.7 | 5.8 |
| スロベキア | 620 | 92 | 7.9 | 0.8 |
| ベトナム | 69 | 445 | 0.9 | 4.1 |
| ルーマニア | 269 | 231 | 3.4 | 2.1 |
| チェコ | 461 | 15 | 5.9 | 0.1 |
| その他 | 1,957 | 1,641 | 25.2 | 15.1 |
| | 7,808 | 10,916 | 100.0 | 100.0 |

* 2004年 1-6月

出所：SOPEMI（OECD）

以上の諸制度における就労までの流れについてまとめたものが第3-1-14図である。労働許可証など、イギリスで就労する際に必要となる書類は総称してIED（Immigration Employment Document）とよばれる。IEDの申請は内務省移民国籍局労働許可課（WPUK）によって審査される。その際、労働許可（SBS、TWESを含む）については、イギリス国内の雇用者などが申請を行うのに対して、労働許可を必要としない就労である高度技能移民プログラム（HSMP）、季節農業等労働者制度（SAWS）（いずれも後述）の場合は、就労を希望する労働者本人の申請が必要となる。IEDの申請受理後、申請者は6ヵ月以内にエントリークリアランスなど所定の滞在許可を居住国にある英国大使館に申請する。

第3-1-14図 就労までの流れ



(2) 労働許可（Work Permit）を必要としない就労

以上のように、イギリス政府は外国人労働者に対しては原則として労働許可の取得を義務付けているが、このほかに労働許可がなくても、イギリスに入国可能なカテゴリーが約40あ

る。高度技能者の獲得を目的とした「高度技能移民プログラム (HSMP)」や一部職種の人手不足解消を目的とした「季節農業等労働者制度 (SAWS)」も労働許可を伴わないスキームとして実施されている。

労働許可を必要としない就労のうち主なものを以下に示す。

ア ビジネス・ケース・ユニット

事業の設立など、特にイギリスに利益をもたらすと考えられる就労に対する枠組み。以下の①～④に区分されている。

①単独代表者 (Sole Representative : SR)

イギリスに事業拠点を持たない企業が、支店設立や100%子会社の設立準備のためにイギリスに駐在員を1名のみ派遣する場合に発給される。それ以外の駐在員は原則として労働許可の取得が求められる。滞在期間は原則12ヵ月（延長可能）となっている。

②不労所得のある退職者 (Retired Persons of independent means)

60歳以上の退職者で一定の収入（2万5,000ポンド以上）がある場合、イギリスに滞在し、一定の経済活動を行うことができる。

③事業家 (Business Persons)

非EUからの申請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12ヵ月間の在留許可が与えられ、その後、最長で3年間の在留延長の申請が認められる。申請者は公的な資金援助を受けず、イギリス国内で生活を維持できることの証明、20万ポンドの自己資金やフルタイムの職を2件以上創出などを証明しなくてはならない。

④先進起業家 (Innovators)

科学技術分野関連事業をイギリス国内で起業しようとする者を対象としたスキーム。申請者は、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、提案した事業がフルタイムの職を2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。

イ ワーキングホリデー

（ユース・エクスチェンジ・スキーム：Youth Exchange Scheme）

いわゆるワーキングホリデー（正式名称はユース・エクスチェンジ・スキーム）は18歳から25歳までの若者に対し、休暇としての長期滞在により、互いの国の文化、国民、社会、生活などに関する理解を深める機会を提供するものでイギリスに最長1年間滞在することが可能である。

同スキームへの申請が許可された場合、旅費の補完を目的とする、「休暇に付随的な就

労」が可能となる。休暇に付随的な就労とは、滞在の50%以下の期間、フルタイムの仕事に就く事を意味する。さらに、イギリス滞在中、希望すればいつでも、ボランティアなど、一時的な無給の仕事をする事も可能である。¹³

ウ オペア

17～27歳の扶養家族のいない単身者が、英語を学ぶことを目的にホストファミリーの家で住み込みの家事手伝い（ハウスキーピングやベビーシッター）を行う制度。ポケットマネー程度の報酬を受けながら、英語の学習のために通学することができる。現在、オペアとして入国できるのは11カ国¹⁴となっている（2006年1月現在）。なおオペアの対象国に含まれていないEEA域内出身者もオペアとして就労することが可能である。

エ 留学生

政府は積極的に留学生を誘致しており、イギリスはEU加盟国の中で総人口に占める外国人学生の割合が最も高い。留学生には、学期中には週20時間、休暇期間中には週40時間の就労を行うことが許可されており、相当数が労働力化していると考えられる。

オ その他のスキーム

（科学・工学科目修了者スキーム（Science and Engineering Graduates Scheme :SEGS）

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、2004年に導入されたスキームである。イギリス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1年間の在留、就労が認められる。同スキームの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。在留期間の終了時点で、イギリスから出国する意向があることも必要となる（労働許可証保持者、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）。

カ 高度技能移民プログラム（Highly Skilled Migrant Programme : HSMP）

2002年1月に開始された大卒者、医師・獣医師資格取得者、金融専門家など、卓越した技術や経験を有する者が就労や開業の機会を求めてイギリスに移住するのを許可するプロ

13 英国大使館ウェブサイトより、内容はJapan Youth Exchange Schemeに関するものである。

14 アンドラ公国、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、フェロー諸島、グリーンランド、マケドニア、モナコ、ルーマニア、サンマリノ、トルコ

グラムである。国内の求人なしに移住が可能であり、労働市場テストの対象外という点でも労働許可とは異なる。また既述のビジネス・ケース・ユニットのように雇用の創出や一定の投資も必要ない。

受入れ申請の審査には点数制が用いられ、①学歴②職歴③過去の収入④就労希望分野での業績などの分野¹⁵で合計65ポイント以上取得した場合に申請が認められる（第3-1-14表参照）。

第3-1-14表 HSMP受入れ基準（29歳以上）

| 審査区分 | 最高スコア | 審査内容と点数 |
|------------|-------|---|
| 学歴 | 30 | 学士号＝15点 |
| | | 修士号＝25点 |
| | | 博士号＝30点 |
| 職歴 | 50 | 5年以上（博士であれば3年以上）の学士レベル正社員職務経験＝25点 |
| | | 2年以上のシニアレベルまたは専門性の高いポスト経験を含む、5年以上の学士レベル正社員職務経験＝35点 |
| | | 5年以上のシニアレベルまたは専門性の高いポスト経験を含む、10年以上の学士レベル正社員職務経験＝50点 |
| 過去の収入（年収） | 50 | Aグループ 4万ポンド以上＝25点、10万ポンド以上＝35点、25万ポンド以上＝50点 |
| | | Bグループ 1万7,500ポンド以上＝25点、4万3,750ポンド以上＝35点、10万9,375ポンド以上＝50点 |
| | | Cグループ 1万2,500ポンド以上＝25点、3万1,250ポンド以上＝35点、7万8,125ポンド以上＝50点 |
| | | Dグループ 7,500ポンド以上＝25点、1万8,750ポンド以上＝35点、4万8,875ポンド以上＝50点 |
| | | Eグループ 3,500ポンド以上＝25点、8,750ポンド以上＝35点、2万1,875ポンド以上＝50点 |
| 就労希望分野での業績 | 25 | 特筆すべき実績・業績を残している＝15点 |
| | | きわめて優秀な実績・業績を残している＝25点 |

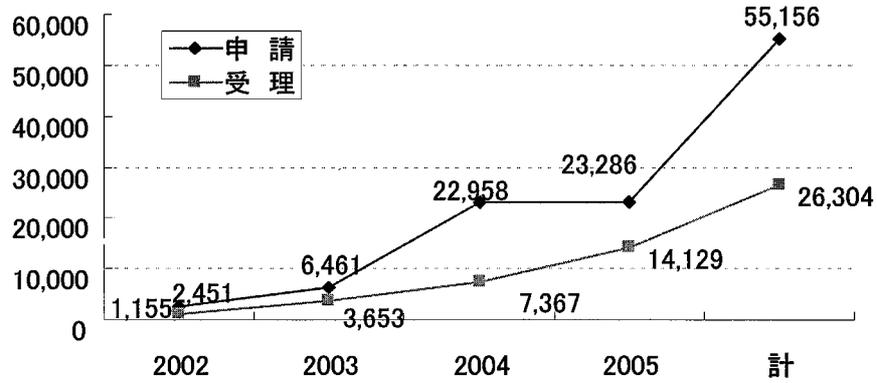
同プログラムでイギリスに入国し、一年間経済活動を行った後には在留期間の延長が認められ、さらに連続4年間イギリスに在住した後は永住許可の申請が認められる。2002年の導入以降、取得ポイントの引き下げ（75→65）など、細かい制度変更が加えられている。

HSMPのターゲットとしてより若い人材が志向されており、28歳以下と29歳以上では異なる条件で審査されているほか、28歳以下であれば5ポイント加算される。

HSMPの受入れ状況についてみると、2002年のプログラム開始以降、申請数、受理数ともに10倍以上の伸びを示している。国籍別に見ると、2003年以降、インドからの労働者の受理数が増えている（第3-1-15図および第3-1-16表参照）。

15 このほかに一般開業医（GP）特別枠、MBA、配偶者（未婚のパートナーを含む）の学歴などでも審査される。

第3-1-15図 HSMPにおける受入れ状況(2002-2005)



出所：SOPEMI(OECD)

第3-1-16表 主要国籍別HSMP受入れ状況(2002-2005)

| 国籍 | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 計 | |
|-----------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|
| | 申請 | 受理 | 申請 | 受理 | 申請 | 受理 | 申請 | 受理 | 申請 | 受理 |
| インド | 391 | 176 | 1,171 | 651 | 7,301 | 1,933 | 9,050 | 5,483 | 17,913 | 8,243 |
| パキスタン | 169 | 55 | 630 | 265 | 4,472 | 977 | 3,777 | 1,656 | 9,048 | 2,953 |
| オーストラリア | 129 | 83 | 335 | 235 | 1,359 | 639 | 1,235 | 1,183 | 3,058 | 2,140 |
| アメリカ | 325 | 269 | 692 | 558 | 787 | 450 | 595 | 508 | 2,399 | 1,785 |
| 南アフリカ | 106 | 69 | 477 | 342 | 1,045 | 585 | 760 | 693 | 2,388 | 1,689 |
| ナイジェリア | 272 | 30 | 557 | 182 | 1,996 | 432 | 2,459 | 882 | 5,284 | 1,526 |
| ニュージーランド | 29 | 19 | 154 | 115 | 698 | 331 | 692 | 682 | 1,573 | 1,147 |
| ロシア | 48 | 33 | 134 | 96 | 323 | 141 | 290 | 233 | 795 | 503 |
| カナダ | 69 | 48 | 115 | 89 | 201 | 105 | 171 | 138 | 556 | 380 |
| バングラディッシュ | 27 | 14 | 113 | 46 | 381 | 113 | 386 | 206 | 907 | 379 |
| スリランカ | 29 | 8 | 82 | 39 | 243 | 84 | 328 | 207 | 682 | 338 |
| 中国 | 53 | 32 | 252 | 153 | 986 | 357 | 756 | 502 | 2,047 | 1,044 |
| ジンバブエ | 89 | 28 | 179 | 73 | 246 | 86 | 172 | 89 | 686 | 276 |
| マレーシア | 23 | 14 | 59 | 32 | 138 | 63 | 176 | 137 | 396 | 246 |
| エジプト | 27 | 12 | 57 | 32 | 125 | 80 | 134 | 108 | 343 | 232 |
| トルコ | 26 | 9 | 81 | 56 | 124 | 50 | 120 | 79 | 351 | 194 |
| イスラエル | 15 | 9 | 60 | 45 | 115 | 51 | 66 | 61 | 256 | 166 |
| ウクライナ | 19 | 8 | 43 | 24 | 155 | 57 | 82 | 76 | 299 | 165 |
| イラン | 34 | 9 | 82 | 31 | 125 | 41 | 118 | 74 | 359 | 155 |
| その他 | 571 | 230 | 1,188 | 589 | 2,165 | 792 | 1,919 | 1,132 | 5,816 | 2,742 |
| 合計 | 2,451 | 1,155 | 6,461 | 3,653 | 22,985 | 7,367 | 23,286 | 14,129 | 55,156 | 26,304 |

出所：SOPEMI(OECD)

キ 季節農業等労働者制度（SAWS：Seasonal Agricultural Workers’ Scheme）

欧州経済地域（EEA）外に居住する18才以上の全日制の学生が季節農業労働に従事するために入国することを許可する制度で、SBSと同様、数量割当制がとられている（2005年の割当数は、1万6,250件）。

同スキームは、WPUKからの委託をうけた契約オペレーターによって運営される。労働者は農業労働者や飼育者として派遣先の農場でのみ働くことが認められており、一度につき最短で5週間、最長で6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ない。同制度における主要国別発給件数を見ると、旧ソ連、東欧出身の労働者が多い（第3-1-17表）。

第3-1-17表 SAWSにおける主要国別発給件数（2004年1-6月）

| 国名 | 発給件数 | 割合 |
|-------|--------|--------|
| ウクライナ | 5,733 | 30.4% |
| ブルガリア | 2,369 | 12.5% |
| ロシア | 2,314 | 12.3% |
| ベラルーシ | 2,187 | 11.6% |
| ポーランド | 1,936 | 10.3% |
| 中国 | 676 | 3.6% |
| ラトビア | 669 | 3.5% |
| モルドヴァ | 641 | 3.4% |
| ルーマニア | 526 | 2.8% |
| アルバニア | 159 | 0.8% |
| その他の国 | 1,677 | 8.9% |
| 合計 | 18,887 | 100.0% |

出所：SOPEMI（OECD）

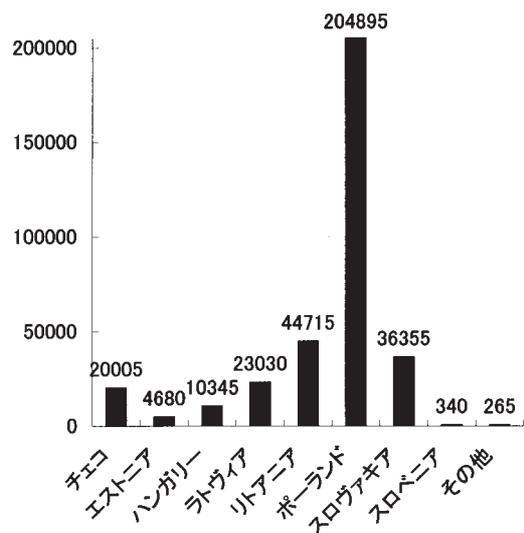
（3）労働者登録制度（Worker Registration Scheme：WRS）

イギリスは2004年5月のEU拡大に際して、東欧新規加盟国からの労働者に対して労働市場を開放した数少ない国のひとつである。¹⁶現在、東欧諸国8ヵ国（Accession 8：A8）¹⁷出身者が被雇用者として1ヵ月以上働く場合は、内務省所管の「労働者登録制度」（WRS）によって管理されている（WRSの運用については、本章第3-3-4図「EU加盟8ヵ国からの外国人労働者が就労するまで」を参照されたい）。

16 移行措置を設けず、東欧からの移民に労働市場を開放した国は英国のほかにアイルランド、スウェーデンがあげられる。

17 A8：ポーランド、リトアニア、エストニア、スロヴァキア、ラトビア、スロベニア、ハンガリー、チェコ共和国

第3-1-18図 WRSにおける国別登録件数



内務省の統計 (*Accession Monitoring Report May 2004 - December 2005*) によれば、2004年5月～2005年12月の登録者数は約32万9,000人となっている。

政府は当初、WRSの登録者数を年間1万3,000人程度と見積もっていたが、大幅な流入超過となった。

8カ国のうち最も登録者数が多かったのは、ポーランドで全体の59%を占める。

登録者の年齢は若く、18-24歳が全体の44%を占めている。

4. 在留管理制度

(1) 国民保険番号と外国人労働者の管理

政府にとって外国人労働者の在留管理は大きな課題のひとつである。イギリスでは、国民保険番号 (NI番号) が在留管理に役立っている。

16歳以上のイギリス居住者には、国民保険制度が適用され、保険料拠出の義務が課せられている。NI番号は国民保険にかかる個人の事務記録のためのインデックスの機能を果たす。NI番号の登録や申請に関する実務的な手続きは拠出金局の地方事務所が行ない、申請の際には①パスポートまたは査証、②雇用契約書などの就労証明、③住所がわかるもの、を提出する。¹⁸

登録時には、パスポートの確認などの面で入管との連携を行っているものの、現在のところNI番号の他目的利用の是非については明確にされておらず個人情報保護の観点からも、NI番号による不法滞在者の摘発などは行なわれていない。

不法就労の全容について、イギリス政府も完全把握できていないわけではない。しかし2005年7月のロンドン地下鉄テロ以降、国境管理と不法滞在外国人に対する監視が強化されており、その一環としてIDカードの導入などが議論されている (IDカード法案については、「第3部4. 2004年以降の動き」を参照)。また、留学生の中には、入学許可証を偽造し、実際には就労目的で入ってくる者もあり、中央政府は問題視している。留学生のコースが本当に存在するかどうかのチェックなども、地方政府が実施している。

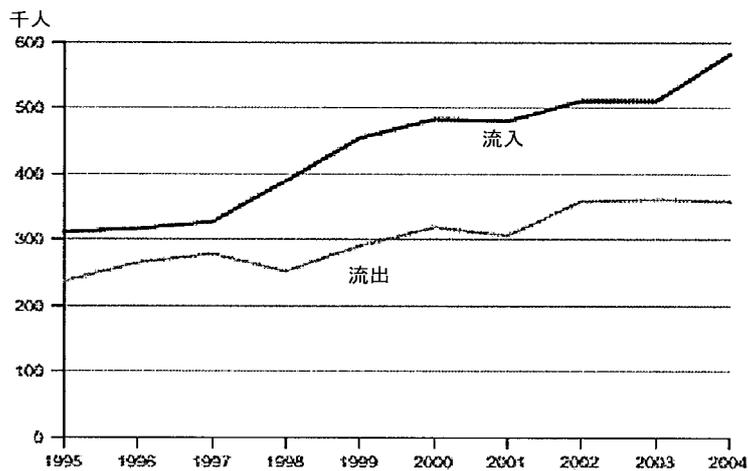
18 (財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 124 (October 31,1996)『イギリスにおけるアイデンティティ・カードをめぐる議論と共通番号制度』

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

出入国数の推移を時系列でみた場合、1997年以降出入国の差が拡大していることがわかる（第3-2-1図）。一貫して入国超過の傾向が続いており、2004年は入国数約580万人、出国数360万人で、約220万の入国超過となっている。

第3-2-1図 出入国数の推移（1995-2004）



出所：ONS

さらに市民権別に見ると、英国市民権を持つ者は約8万8,000人が入国、20万8,000人が出国しているのに対し、それ以外の者は全て入国者数が出国者数を上回っている（第3-2-2表）。さらに東欧諸国のEU新規加盟に伴い2003年と比較するとEUからの入国者が大幅に増加している。

第3-2-2表 英国市民権別出入国数（2003-04年）

| | 入国(A) | 出国(B) | (A)-(B) |
|----------|-------|-------|---------|
| 英国市民 | 88 | 208 | -120 |
| EU(25カ国) | 117 | 43 | 74 |
| 旧英連邦 | 76 | 35 | 41 |
| 新英連邦 | 143 | 20 | 123 |
| その他の外国人 | 158 | 54 | 104 |
| 計 | 582 | 360 | 222 |

注) 旧英連邦: 第二次世界大戦前に独立したオーストラリアなどの国々
 新英連邦: 西インド諸島を中心とする第二次世界大戦後に独立したインドやパキスタンなどの国々

出所：ONS 統計をもとに作成

2. 雇用・就業状況

(1) 労働力人口

Labour Force Survey によれば、2004年現在のイギリスの総人口は、約5,823万人。うち外国人は285万人で、総人口の4.91%となっている（第3-2-3表）。

また、外国人の労働力人口は、144万5,000人で外国人の労働人口の約5.21%となっている。¹⁹ 総労働人口の減少がみられる中、外国人労働者は一貫して増加している（第3-2-4表）。

第3-2-3表 人口数

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| 総人口 (千人) | 58,866 | 59,074 | 59,265 | 58,233 |
| 外国人数 (千人) | 2,587 | 2,681 | 2,865 | 2,857 |
| 外国人の 対人口比(%) | 4.39 | 4.54 | 4.83 | 4.91 |

出所:ONS、LFSを基に作成

第3-2-4表 外国人の労働人口比

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| 全労働人口 (千人) | 28,029 | 28,228 | 28,539 | 27,747 |
| 外国人労働人口 (千人) | 1,229 | 1,303 | 1,396 | 1,445 |
| 外国人労働 人口比(%) | 4.38 | 4.62 | 4.89 | 5.21 |

出所:ONS、LFSを基に作成

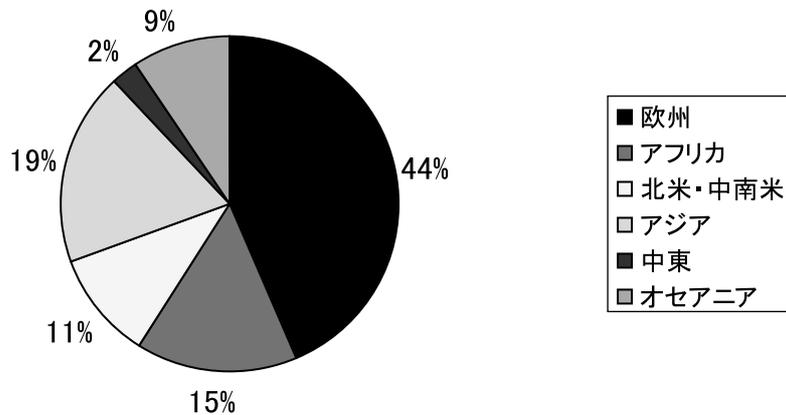
(2) 外国人労働者の属性

ア 地域・国籍別

地域別に外国人労働者の属性を見てみると、欧州からの労働者が最も多く44%を占める（第3-2-5図）。最近の傾向としては、アジアと中東出身者が増加しており、外国人労働者全体の約3分の1を占めるに至った。同地域からは特に女性の増加が顕著である。

¹⁹ 当該推定は、労働力調査による。失業者は含まれない。

第3-2-5図 地域別外国人労働者数の割合（2004年）



第3-2-6表 外国人労働者における主要出身国（2004年）

| 国別 | 千人 |
|---------|----|
| インド | 97 |
| イタリア | 67 |
| フランス | 51 |
| ポルトガル | 50 |
| ドイツ | 48 |
| フィリピン | 38 |
| ポーランド | 32 |
| オランダ | 26 |
| スペイン | 26 |
| バングラデシュ | 26 |
| ギリシャ | 18 |
| スリランカ | 18 |
| デンマーク | 10 |

出所 SOPEMI(OECD)

さらに外国人労働者を出身国別に見た場合、インドからの労働者が最も多く、主に情報技術分野で就労している（第3-2-6表）。アジア地域ではフィリピン出身の労働者が最も多く、その殆どが医療分野で就労している。

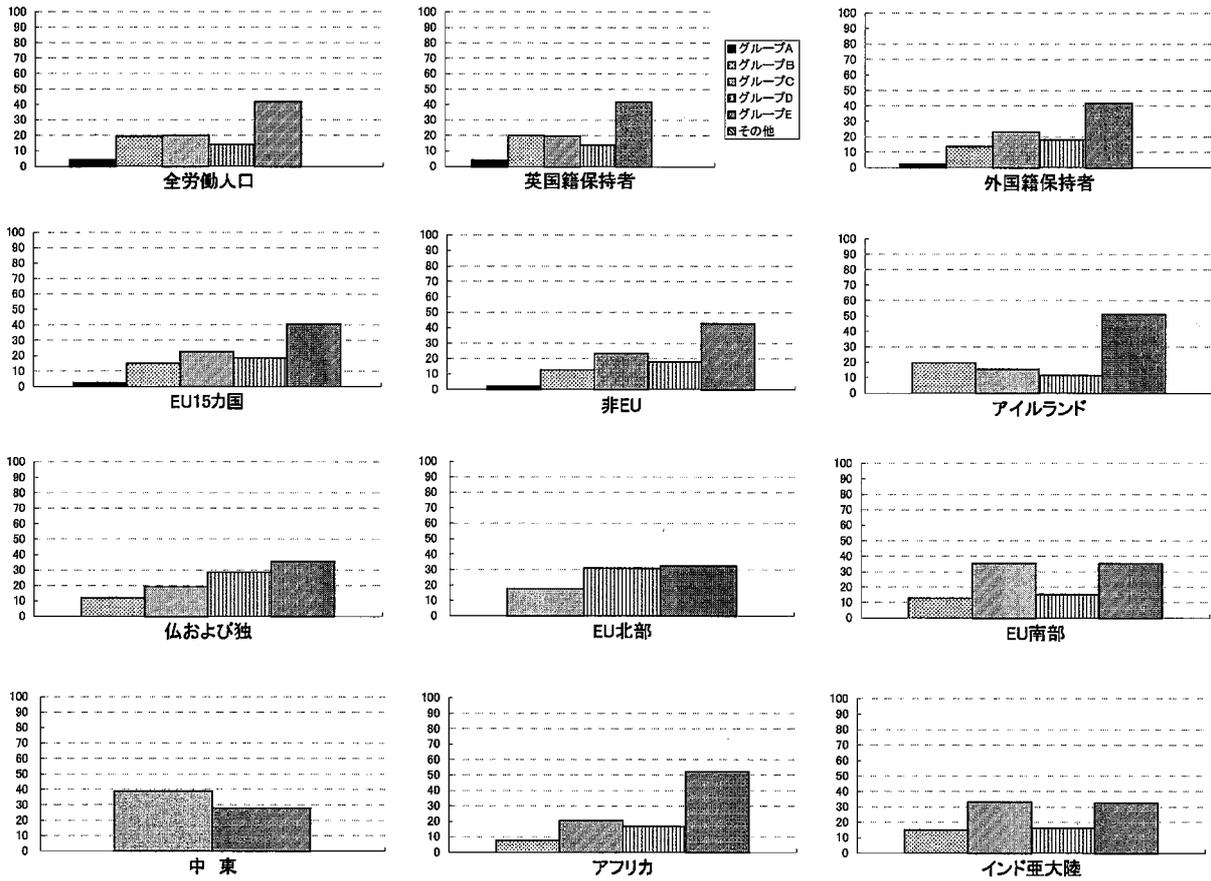
近年、インドは労働許可、HSMPいずれのカテゴリーにおいても入国数が増加している点で注目される。

イ 産業別

イギリス国籍をもつ労働者と外国籍を持つ労働者における産業別の就業状況について見ると、外国籍を持つ労働者の8割近くがサービス業に従事している。これをイギリス国籍を持つ労働者と比較すると、流通業およびホテル業等（グループC）と金融および保険サービス等（グループD）で就業する割合がやや高い。

さらに地域別に見た場合、EU南部の国々では、グループCが、アイルランドおよびインド亜大陸出身の労働者は、製造業および建設業（グループB）に就業する割合が高いなどの特徴がみてとれる。

第3-2-7図 産業別就業割合 (2004年)



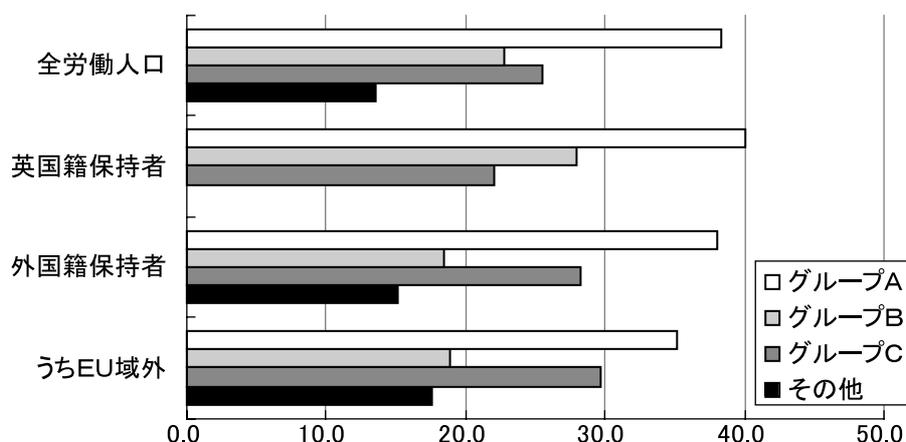
注1 グループA: 第一次産業
 グループB: 製造業および建設業
 グループC: 流通業・ホテル業等
 グループD: 金融・保険サービス
 グループE: 運輸・通信、その他のサービス業
 出所: SOPEMI (OECD)

注2 EU北部: オーストリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、スウェーデン
 EU南部: ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン

ウ 職務階級別

また、職務階級別に見ると、専門技術者、雇用主、管理職など、高度人材（グループA）の割合が全般に高い。第3-2-8図イギリス国籍保持者と比較した場合、非熟練労働者の割合が高いという特徴が見て取れる。

第3-2-8図 職務階級別外国人労働者の割合（2004年）



注1 グループA: 専門技術者、雇用主、管理職など 注2 EU北部: オーストリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、スウェーデン
 グループB: その他の熟練労働者 EU南部: ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン
 グループC: 非熟練労働者
 出所: SOPEMI(OECD)

3. 失業状況

エスニックグループ別の失業統計（2003年）によれば、非白人系のエスニックマイノリティの全体の失業率は11.3%で、白人全体（4.7%）と比較して高い。

しかしながらインド人についていえば、その他の白人（白人全体から英国系白人とアイルランド系白人を除いたもの）と同程度の約7.0%となっており、エスニックマイノリティにおいて例外的に低い。一方、バングラディッシュ、パキスタンの失業率は総じて高くそれぞれ17.0%、15.0%となっている。

第3-2-9表 エスニックグループ別の失業統計（2003年）

| 白人全体 4.7% | 全体 4.4% | | | | | |
|-----------|---------------------|-----|-------|-----------|------|------|
| | エスニックマイノリティ全体 11.3% | | | | | |
| | 混血 | インド | パキスタン | バングラディッシュ | 黒人 | その他 |
| | 15.0 | 7.0 | 16.1 | 17.0 | 14.1 | 12.0 |

Labour Force Survey (2003)

III 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に対する姿勢

(1) 伝統的考え方

イギリスの歴代政府が、移民及び移住者の社会統合について明確な理念をもったことは全くない (Favell 1998)²⁰。これはイギリスが伝統的には自国を海外へ出て行く国と考え、移民

²⁰ Favell, Adrian. 1998. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. New York: St. Martin's by Zig Layton-Henry "Britain: From Immigration Control to Migration Management". から引用

受入れ国としての側面を意識するようになったのは第二次大戦以後であるという事情にもよる。そもそもイギリスには、つい最近に至るまで計画的な労働力導入の歴史がなかった。イギリスの移民政策は、入国および滞在資格のある限られたカテゴリーに属する人々にイギリスへの移住を制限するという目的に沿って運営されてきた。これは移民の受入れが、社会福祉コスト、治安上のリスクなどの点から国益には合致しないと考えられてきたことによる。政策目的においては、労働力導入などの経済的積極性は薄く、過去の統治を正当化する政治的課題の処理手段、あるいは民主主義標榜国家としての自負を傷つけない範囲においていかに最小限に受入れるかといった受動的側面が強かったと言える。

移民の受入れが受動的である以上、移民の社会統合も基本的には国家の政策としてではなく民間企業の事業と見なされてきた。人々が移住するのはそれが彼ら（彼女ら）の利益になるからであり、それゆえ費用を負担し新しい社会に適応するのは彼ら（彼女ら）自身の責任であると考えられてきた。国が移民を奨励しても、政府が人々を引き寄せる努力が実を結ぶのは移民志望者と彼ら（彼女ら）の家族にとっての利益が費用を上回る場合に限られる。イギリスの政策担当者にとって移民が社会に統合されるのは当然のことと考えられてきたのである。

（２）社会統合導入のプロセス

英国民が自らを移民受入れ国と意識してきたかどうかは別として、イギリスにおける移民流入の歴史は古い。本章Ⅰ．１．「外国人受入れ制度の変遷」でも詳述したように、最初の移民流入は1800年代アイルランドからの移民に遡り、東欧系ユダヤ人が宗教的迫害を逃れてドーバーを渡り、大英帝国の遺産とも言える新英連邦諸国（西インド諸島、インド、パキスタンなど）から大量に流入した移民はその後数百年に渡って英国に留まることになった。

英国民がこうした移民をどう捉えていたかについては、英国人口委員会（1949）に残されている記録「組織的な移民政策は、移住者の血統がよく(good human stock)、宗教又は人種によって受入れ国の国民と結婚し融合することを妨げられない場合においてのみ無条件に歓迎される」²¹が興味深い。ここでの「血統がよく (good human stock)」が、おそらくアイルランドを含むヨーロッパ系移民を指すことは明らかであろう。事実アイルランドを含む共通旅行地域（British Isles Schengen Agreement, 英国諸島に関するシェンゲン協定にあたる）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るなど優遇されてきたし、現在EU及びEEA諸国の市民の移動の自由に制限はない。

イギリスの出入国管理制度は公平であると言われているが、その入国管理への政治的関心のほとんどは、難民及び庇護申請者を含む第三世界からの移民に向けられたものである。戦後の第三世界からの人々の移住の急激な増加²²は、彼ら（彼女ら）の受入れに伴う法と秩序

21 “Royal Commission on Population 1949” by Zig Layton-Henry “Britain: From Immigration Control to Migration Management.”

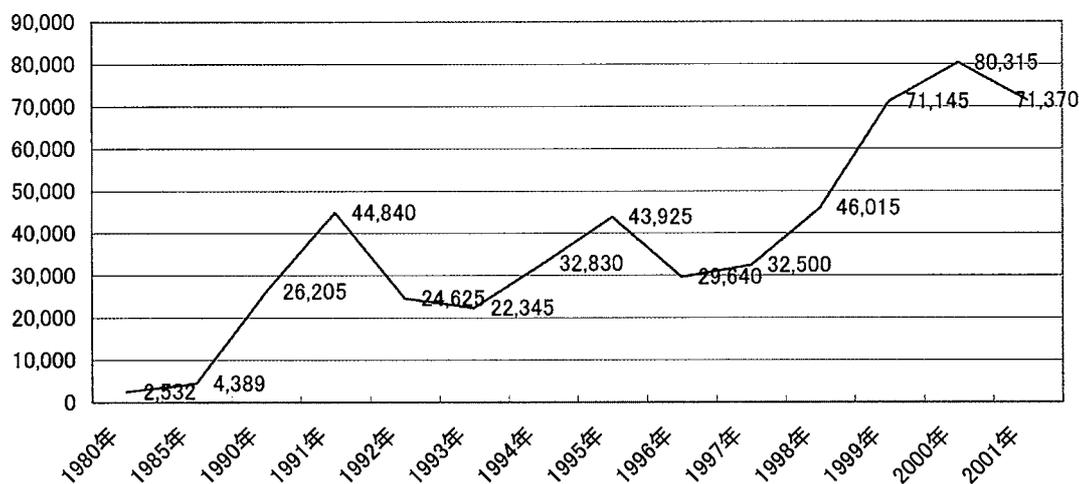
22 本章。1（１）「移民政策の歴史的背景」参照。西インド諸島約50万人、アジア諸国約100万人、その他の移民は約50万人に達した。

の問題、或いは社会の安定と人種問題についての懸念を生じさせていった。ここに統合政策の必要性が生じていたわけであるが、当時の政府は移民の潜在的規模と期間を正確に判断できなかったため、統合政策は前向きで計画的なものではなく、保守的、場当たりのものにならざるを得なかった。政府は移民のための学校、住居その他の施設への投資を躊躇する。政府は移民に関する住宅及び教育問題への対応のほとんどを地方に任せ、移民及び人種差別への政治的解決が迫られた際1962年の英連邦移民法及び1965年の人種関係法で介入するにとどまった。

1960年代及び1970年代には、移民を管理する法律（1962年、68年及び71年の英連邦移民法）と差別を抑止する法律（1965、68年及び76年の人種関係法）が並存した。政府は、移民反対論者ら右派の政治的要求には英連邦移民法で応じ、自由主義者の要求及び均等待遇と人種差別の禁止を求める左派には人種関係法で応えようとした。しかしマイノリティーコミュニティー（少数民族社会）が急速な拡大をしたことが多民族国家になることを懸念する右派の不満を、一方で移民管理が非白人移民を差別しているとの理由で自由主義者の不満を助長させた。

1981年の国籍法は移民の市民権取得を大きく制限し、移民管理政策はより厳格な色彩を帯びることとなった。この背景には、結婚による家族呼び寄せ等による入国が移民管理の抜け穴となっていたことがある。この81年国籍法制定までは、海外植民地の独立と英帝国の崩壊を受けて、英帝国の正規の成員であった英臣民（British Subject）の中から、誰を英国の法的成員に選ぶかに関心が払われてきた²³。ところがこの法制定以降、旧植民地からの移民だけではなく、世界各地からの難民、庇護申請者や経済移民が急増した。第3-3-1図は庇護申請者数の推移を表したものである。1980年には2,500人に過ぎなかったものが、2000年には8万人を超えるレベルにまで増加しているのがわかる。

第3-3-1図 庇護申請者数推移（1980-2001）



23 柄谷利恵子2003年『移民政策の国際比較』（駒井洋監修・小井土彰宏編著明石書店）第4章p180,181に詳しい。

1980年代に起きた暴動²⁴は、政府の社会統合に対する消極的姿勢を動揺させた。都市部再生プロジェクトとマイノリティーコミュニティ（少数民族社会）の治安維持のための方策に多大な資金が投入される。形式的な平等あるいは形式的な市民権、黒人児童の就学排除、少数民族の失業率の高さ、犯罪への関与並びに投獄件数の多さ、その他の社会的疎外及び不平等に起因する諸問題が社会問題として次第にクローズアップされるようになった。こうした理由から、難民や庇護申請者を想定して社会統合に関する政策形成の必要性が認識されるようになった。

（3）緩和と規制 一労働党政府の社会統合に対するスタンス

本章 I. 1. 「外国人受入れ制度の変遷」で見てきたとおり、近年における経済成長の持続と失業率の低下が引き起こした労働力不足は、将来の少子高齢化社会出現の懸念と相俟って、労働党政府に新たな労働力移入制度を導入する決断をさせた。しかし、より寛大な移民政策のための積極的な環境作りは、常に労働力受入れに積極的な論議を生んだわけではない。特に内務当局は、労働許可制度により又はその他の制度を通じて合法的に受入れられ重要な機能を有する移民と、移民管理を逃れたい不法入国者として攻撃される移民との間に明確な線を引くことに関心を払うべきだと主張した。

2001年5月4日のタイムズ紙に、総選挙を直前に控えたブレア首相は「時代遅れの法律の下で移民が庇護を求めている (Immigrants are seeking asylum in outdated law)」というタイトルの論文を発表した。この論文の主な論点は第一に「庇護申請者の大半が経済目的の移民であること」、第二に「庇護申請者と移民の境界が交錯している状況下、移民法と庇護法を統括した枠組みが必要であること」、第三に「迫害から逃れてきた真の難民を助けるはずのシステムが経済移民によって悪用されており、難民保護の観点から、移民・庇護法を強化し、虚偽の庇護申請者の入国を規制すべき」という三点である。²⁵

こうした方針に基づき、政府は庇護申請者に関する管理制度をより厳格化しようとした。しかし一方で難民の取り扱いについては、国内裁判所及び欧州裁判所の双方が実施している欧州人権条約及び国連難民条約という制約が存在する。この政治的にも非常にナイーブな問題において、ブレア首相は「政府方針の一貫性」を強調しているが、政府の移民管理と難民保護に関する一貫性については懐疑的だとする見方が強い。差別的な国境取締りが、多文化社会を促進する差別を抑止する人種関係法などのような新しい法律と並んで存在する。

最近の白書、「国境を守る、安全な避難所：近代イギリスにおける多様性との統合-内務省2001 (Secure Borders, safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain-Home Office 2001)』は、政府の移民の社会統合に関するより一貫性のある一体化した政策の方針を示している。しかし政治及び経済状態が、明白な利益を伴う寛大な移民制度を目指している時で

24 1981年にブリクストンとトクステスで、1985年にハンズワースで暴動があった。

25 柄谷利恵子2003年『移民政策の国際比較』（駒井洋監修・小井土彰宏編著明石書店）第4章p180,181

あっても、移民及び難民の政治的管理がきわめて困難である点は変わらない。2005年総選挙における保守党がそうであったように、移民反対政策が票決で度々敗れているにも拘らず、政治家はこの問題は選挙民を動かす可能性があると信じている。西ヨーロッパの一部で見られた反移民政党の成功がこの傾向を助長させているとも言える。また、テロが頻発する今日においては、社会同化か多文化共存かという社会統合の根本的在りようが非常に大きな問題としてクローズアップされている。イギリスの社会統合政策は、緩和と規制という二つの相反するテーマの下で今後も難しい舵取りを迫られていくものと思われる。

2. 社会統合に関する制度の運営体制

(1) 社会統合の目的

イギリスにおける、移民の受入れが経済性に合致せず、イギリスの利益に貢献しないという伝統的見解は上述した通りであるが、少なくとも現在の政府は、そうした考えを大きく修正しつつあるようだ。本調査のヒアリングで、移民の社会統合に関する新しいアプローチを示すコンサルテーション・ペーパーの作成にも大きく関わった内務省の担当官は、「イギリス経済への貢献についてはいろいろな見方があるが、移民の受入れが経済成長に効果があるという点においては自信を持っている。移民一人あたりの国家財政への貢献度は、英国国民のそれに比べ多いというデータもある。また、国内の賃金レベルなど、国内労働市場に悪い影響を与えるという証拠もない。」と述べている。

内務省がまとめた「難民の社会統合に関する国家戦略 (A National Strategy for Refugee Integration)」の中で、難民は国家経済に貢献するものと明確に位置付けられている。その上で社会統合とは、難民がイギリス社会において彼ら（彼女ら）の能力を最大限に発揮し、他の市民と同様の権利と責任を持ち、社会に貢献できることを目的に支援する枠組みであると定義されている。そしてそのためには、①難民に対する必要な情報や知識の提供②サービス提供の安定③正確なデータの収集④難民との絶え間ない接触が必要であるとしている。

移民をネガティブな要素ではないと認識した上で、移民に対する社会統合を促進するため、現在様々なアプローチがとられている。

(2) 社会統合のターゲット

イギリスは、「多くの国に対して政治的または宗教的見解ゆえの迫害から逃れる人々がそこに安全な避難所を見出して新たな生活を築く国である」²⁶と自らを規定し、その目標達成のために社会統合を進めるとしている。従って社会統合戦略のターゲットとなるのは、イギリス政府により難民 (refugee)²⁷と認められた人、人道上の保護を与えられた人または残留の

26 “A National Strategy for Refugee Integration” Home Office2005より。英国は1951年の難民身分に関するジュネーブ条約でも指導的役割を果たしたとしている。

27 難民の定義は国連難民条約に依拠し、英国法では「人種、国籍、特定の社会集団の一員であること、又は政治的意見を理由に迫害を受ける十分根拠のある恐れがあり、国籍国の外にあり、そこへ帰国できず若しくは係る恐れのために帰国を望まない人物」としている。

特例許可を得た人々である。ここに難民許可を検討中の庇護申請者 (asylum seeker) も含まれるかどうかについてであるが、公式には対象となっていない。難民としての認定がなされた日が社会統合の対象となる第1日目というのが政府の見解である。しかし、後述するが、庇護申請者については現在地域分散計画が採られており、許可を待つ間居住する地域から公的・私的サービスを受けている。庇護申請者については社会統合のターゲットからは外すが、将来の難民と位置付けて統合のための準備を地方政府、ボランティアセクターなど非政府組織が行うというのが政府のスタンスのようである。また、これ以外の外国人労働者等が範囲に入るかどうかについてであるが、これも上述の理由で範囲外となる。しかし、社会統合を支援する各種機関においては、そこに明確な垣根は設けておらず、イギリスに居住し社会生活上の支援を求めるすべての外国人を対象とするところが多いように思われる。

(3) 社会統合の実施主体

イギリス政府において、移民の社会統合を中心的に担うのは内務省移民国籍局 (Home Office, Immigration & Nationality Directorate-IND) である。INDは国境のコントロール、移民の管理、社会統合を全般的に所管している。

また、社会統合は雇用、社会保障、教育問題等多岐にわたるため、内務省の他の部局及び他の省庁も分担して責任を負っている。雇用問題及び社会保障給付問題については雇用・年金省が、児童及び成人の教育問題については教育・技能省が指導的役割を果たしている。

さらにこうした中央が策定する社会統合政策を具体的に実行するのが、地方政府であり、これに属する関連機関並びに民間組織を含む大小様々のボランティアセクターである。詳細は後述するが、イギリスの社会統合においては、特にこのボランティアセクターの果たす役割が重要である。

(4) 中央政府の果たす役割

「難民の社会統合に関する国家戦略 (A National Strategy for Refugee Integration)」が定める中央政府の主な役割は、①国家難民統合フォーラム (National Refugee Integration Forum-NRIF) の支援②難民統合を支援するプログラム及び予算の管理③難民統合に影響を与える政策の調整である。また政府は、これらの目的遂行のために新たなサービスまたは機構を設けるのではなく、基本的にはイギリスに現存する学校教育制度やNHSのような社会保障機構の枠組みの中で難民に支援を提供するとしている。そしてこれらサービスは他の地域社会のメンバーに対してもそうであるように、個々の難民にとって十分な柔軟性を備えていなければならないとしている。

ア 雇用

雇用と教育に関する問題については、難民に提供されるサービスの中でも最も重要なものと位置付けられている。これは多様な能力を持つ難民が潜在能力を十分に発揮するためには、①英語で有効に意志疎通できる能力を身に付けることと②能力と技能に適した雇用を得ることという二つの要因が必要という認識に基づく。イギリスにおける難民の失業は、平均すると難民の資格レベルの方が相対的に高いにもかかわらず、全国平均の約6倍と推定されている。これは雇用とのマッチングが必ずしもうまく行われていないことを示している。

難民の雇用問題を所管するのは雇用・年金局（Department for Work and Pension）であり、ジョブセンタープラスが実施の窓口となっている。ジョブセンタープラスは難民のための雇用戦略「生活の再建のために働く（Working to Rebuild Lives）」において次のような取り組みの方針を述べている。

- ①第一線アドバイザーが難民相談者の要求にさらに適切に答えることができるようにする。
- ②難民が肯定的な保護決定を受けた後、住宅等の生活上の問題を早期に解決し就職準備に集中できるよう道案内する。
- ③テスト区域においてサンライズケースワーカー²⁸は難民がどのような能力を発揮できるかについてジョブセンタープラスと十分な連絡をとる必要がある。

イ 教育

難民における教育問題は将来的な地域社会の構築と密接に関係しているため、大きな関心をもって取り組みがなされている。地域においてこの中核を担うのが地方教育当局（LEAs）である。「国境を守る、安全な避難所：近代イギリスにおける多様性との統合」（内務省 2001）は、難民及び庇護申請者の子供たちは、他のすべての子供と同じように扱われなければならない学校に入るための通常の次期に不利な扱いを受けてはならないとしている。しかし、現状の問題点は、多くのこれらの子供が学期途中で移動すると既に学校が満員になっているケースが多く、多くの難民の親が直面している問題は、まず学校に席を見つけることだという。

こうした問題に対処すべく教育・技能省は、LEAsと協力して「入学に関する手引書」の作成作業にかかっている。

28 Sunrise Program（サンライズプログラム）は政府の定める「全国難民統合サービスの戦略向上」プログラム。難民が認定を受けた直後に直面する様々な問題に対する支援を行う。

ウ 住宅

庇護申請者は難民申請時点から国家難民支援サービス(The National Asylum Support Service-NASS)によって最初の宿泊施設を提供される。その後庇護申請者は難民地域拡散計画に従って全国に分散される。²⁹これは中央政府の説明によると、難民は最初に定住した土地で就職するのが合理的で、かつ受入れる地域社会の側も難民に慣れる準備期間があることから双方にとってメリットが大きいとするが、地方政府から見ると難民の押し付けという側面がなくもない。

全国に拡散された庇護申請者は、そこでイギリスでの生活をスタートさせ難民認定を待つ。難民認定されるまでの期間は、住宅についても居住する地方政府及び当該地域のボランティアセクターから各種支援サービスを受けることになる。中央政府は、①難民の中からホームレスを出してはならない②難民が適切な住居を入手できることを確実にするためNASSから他の施設に移ることで生じる諸問題に対処しなければならない③長期的には彼ら(彼女ら)の家庭において難民家族を支えること、という指針を出しているがこれを実行するのはすべて地方における自治体政府及び民間団体などのボランティアセクターである。

以上のように、社会統合における中央政府の役割は、政策の策定、予算の管理・配分、省庁間の調整などであり、プログラムの実施を担うのは地方政府並びに民間団体等ボランティアセクターである。それでは次に、地域レベルにおいてどのように社会統合が行われているのかを、地方政府の一つであるサザンプトン市を実例に見てみよう。

(5) 地方政府の行う社会統合 —サザンプトン市の実例

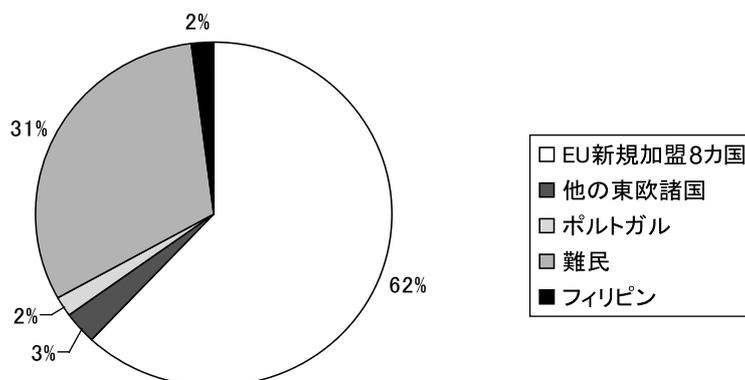
ア サザンプトン市の概要と外国人の構成

サザンプトン市は人口約22万人。歴史的に貿易で栄えてきた港町である。人口の約7～8%が黒人その他の外国人で占められる。サザンプトン市は政府の難民地域拡散計画に沿って年間約500人の庇護申請者を受入れてきた(難民については市では受入れ数をコントロールできない)。2004年9月に同プログラムは終了したが、これ以降も他の都市からの移民の二次移住が続いている。このためサザンプトン市における難民と庇護申請者の正確な数字を求めることは難しいが、市当局によると約4,000人と推定されるとのことである。

第3-3-2図はサザンプトン市が受入れる外国人のグループ別人口比を表したものである。これを見ると新規EU加盟国からの移住者が62%で半数以上を占めている。

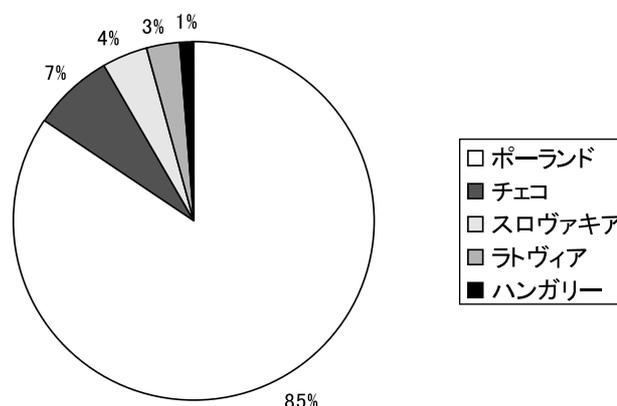
²⁹ 1999年以前はロンドンに集中していた。

第3-3-2図 外国人のグループ別人口比



さらに第3-3-3図は新規EU加盟8カ国(10カ国中キプロス・マルタを除く8カ国)から移住する労働者の国別内訳を示したものである。これを見ると、ポーランドからの移住者が81%で圧倒的に多いことがわかる。

第3-3-3図 EU新規加盟国移住労働者の出身国別人口比



現在市には約60程度のコミュニティができており、これらの外国人は主に市の中心に居住している。この地区は、もともと黒人コミュニティがあったところで住宅費が安い。ポーランド人が多い理由については、サザンプトンにもともとポーランド人コミュニティがあったことが原因と思われる。このグループは扶養者がいない若い独身者がほとんどで、文化的な問題を起こしにくいグループと目されている。

イ 社会統合

前述した通り、政府の社会統合の基本方針は難民を対象としたものであるが、実施主体である地方自治体にとっての社会統合の対象はより広い範囲をカバーする。サザンプトン市もこの例外ではなく、市にとっての社会統合とは市に移入してくるすべての外国人に対する積極的アプローチであり、彼ら(彼女ら)に対して提供するすべてのサービスを指す。外国人はEU拡大、人種紛争など国際的、政治的要因など様々な要因で移入してくる。地域拡散計画に沿って移入してくる難民を除き、それ以外の移入外国人は市のコントロール

の範囲外にあると言える。社会統合の目的が、受入れた外国人をいかに社会に調和させ、紛争を減らし、経済的貢献をしてもらうかということにあるとするなら、地方自治体は好むと好まざるに関わらず対象を広げなければならない。外国人の構成は地域により様々であり、社会統合はこうした各地域の実情に対応して実施される必要がある。社会統合の実施方法が市によって異なる所以である。

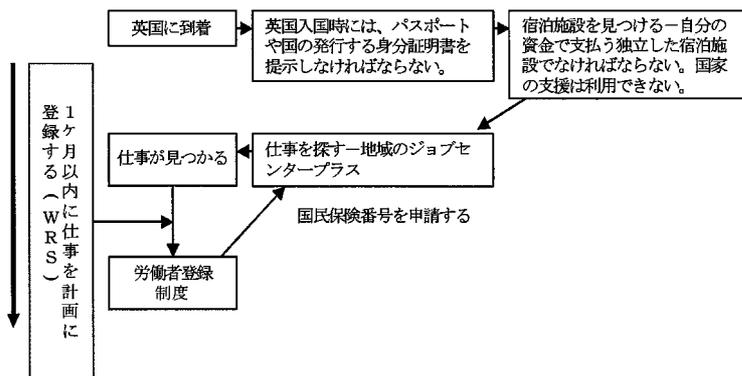
さらに地域社会においては、社会統合を補完的に実施するボランティアセクター等 NGOの存在が大きい。こうしたボランティアセクター等に対しては、市から援助を行っている。しかしこれら団体の活動資金の構成比率は、公的援助よりも独立した慈善団体からの寄付の方が高いのが一般的である。社会統合の活動は、草の根レベルで展開される各種サービスとして実施されるものがほとんどであり、これらボランティアセクターの存在は欠かせないものとなっている。また、公的機関としては、警察や入管、教育機関などの各行政機関も合わせた戦略グループがあり、民間団体との間にネットワークを形成し社会統合は実施されている。

(ア) 雇用

第3-3-2図「外国人のグループ別人口比」で示した通り、サザンプトン市の特質は新規EU加盟国からの移住者が半数以上を占めていることにある。従って市の施策はこのグループの安定を指向したものとなっている。

第3-3-4図は、こうした新規加盟国からの移住労働者が職業を得るまでを図解したものである。

第3-3-4図 新規EU加盟国からの外国人労働者が就労するまで



注意事項

1 1ヶ月以内にこの制度に登録しなければ、不法労働となる

申請書類は内務省登録窓口(Worker registration team Home Office)宛書留郵便で送付する。同封すべきものは以下のとおり。

- ・ 雇用を確認する雇用者の書簡
- ・ パスポート写真2枚
- ・ パスポートまたはIDカード
- ・ ￡50の小切手、デビットカード、郵便為替

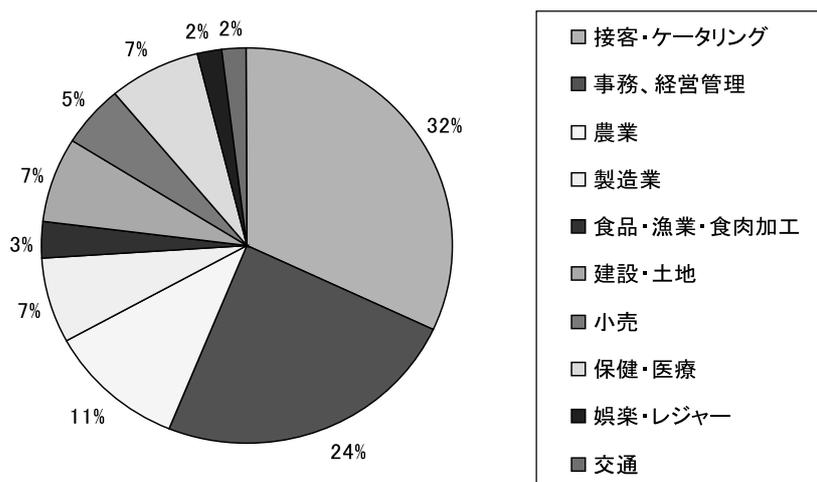
2 国民保険番号

国民保険番号を得るには、最寄りのジョブセンターで身元証拠(Evidence of Identity)用の面接を予約しなければならない。

- 申請にあたっては、次のものを取得しなければならない。
- ・ 身元を証明するもの—パスポートまたは運転免許証など
 - ・ 就労証明書

市の比較的良好な経済状況を反映して、現在ポーランド人を始めとするEU新規加盟国からの移住労働者はそのほとんどが到着後数日で就労が可能となっている。企業の中にはポーランドでリクルートしている例も見られるという。これら労働者の学歴はそれほど高くなく、技能レベルは低い者が多い。中央政府はこうしたグループにも不足している歯科医など高スキル分野での受入れを奨励しているが、実際は工場、スーパーの倉庫管理など地元民が就かないような低賃金、長時間労働に就いている例が多いようだ。第3-3-5図は新規加盟国の移住労働者の産業別雇用状況を表したものである。これらの移住者は、まじめで、イギリス人がやりたがらない仕事をするので、雇用主は歓迎している（大手スーパーマーケット等はポーランドから大量採用しようとしている。）。現在のところ旧東欧圏からの流入が労働市場に与える緊張感は見られない。しかし一部に低賃金や長時間労働などの問題が生じている。市では、悪質な雇用主から移住労働者を守るため、入国後すぐに労働者が得られる権利（最低賃金、安全、住居等）について広報している。しかし移住者の中には到着後すぐに仕事を始める者も多く、なかには登録も行わない者もあり、広報の徹底を困難にしている。移住労働者は、失業した場合は失業給付（Job seekers allowance）を受けることができる。ただし支給前に2年の就労がなければならない。この他、最低の生活保障としての生活保護があるが、新規EU加盟による移住労働者は、入国後1年間は受けられない規定となっている。

第3-3-5図 新規EU加盟国移住労働者産業別就労状況



(イ) 移民管理

現在、新規EU加盟国からの移住労働者については登録制度がとられている。しかし登録料が1件あたり50ポンドかかるため登録を行わない者もいるなど、完全に網羅されているとは言えない。この登録制度とは別に、移住労働者は国民保険制度³⁰の登録が義

30 国民保険制度は全労働者を対象とする。

務付けられている。実際には外国人数の実態の把握およびその管理はこの制度を利用して行われているようである。外国人は入国後移動することが多いので登録制度で管理するのは難しいが、国民保険での管理は雇用主も判っているので追跡が可能。国民保険の登録は、①パスポートまたは査証、②雇用契約書など就労していることの証明、③住所がわかるものの提出で行う。市のヒアリングにおいては、この制度で得られた情報についてはパスポートが本物であるかどうかなど入管との連携は一部行っているが³¹、データ保護の法律が存在するのでそれほど多くのデータをやりとりしているわけではないとのことであった。例えば、この制度のプロセスで偽造パスポートが判明した場合でも、就労していれば国民保険番号は与えられる。市当局の同制度担当者によれば、これまで不法滞在者に対する強制送還が大がかりに行われたことはないが、今後不況期に入る等状況が変化すれば、同制度を用いて、移民管理の運用を厳格化することは可能とのことであった。

(6) 予算

社会統合を行うための予算の仕組みはどうなっているのだろうか。まず前述の難民地域拡散計画に従って庇護申請者を受入れる地方政府に対しては、受入れ数に従って補助金が支給されている。地方政府はこれに独自の予算を加え市政府による社会統合を実施し、さらに社会統合の中核を担う地域団体及びNGO等に資金援助を行っている。

これら地域団体及びボランティアセクターの中心的機関に対しては、社会統合を実施するための資金として、中央政府から年間約600万ポンドの中核資金が次の被供与団体に分配されている。³²

- ・ British Refugee Council (英国難民評議)
- ・ Refugee Action (難民アクション)
- ・ Scottish Refugee Council (スコットランド難民評議会)
- ・ Northern Refugee Centre (北部難民センター)
- ・ North of England Refugee Service (イングランド北部難民サービス)
- ・ Refugee into Jobs (難民と職業)
- ・ Welsh Refugee Council (ウェールズ難民評議会)
- ・ Midlands Refugee Council (中部地方難民評議会)

また、内務省は難民の社会統合を目的に設けられた次の三種類の主要基金を管理している。

31 ただしこのプロセスで偽造等が発覚しても逮捕等することはない。

32 A National Strategy for refugee Integrationより

- ①難民社会開発基金（R C D F）
- ②チャレンジ・ファンド（C F）
- ③欧州難民基金（E R F）

①難民社会開発基金（R C D F）

R C D Fはボランティアによって運営され難民社会に重要なサービスと支援を行っている小規模難民社会団体のための能力育成資金を提供する。補助金の額は1件あたり5,000ポンドが上限。各会計年度中1団体につき1件のみの交付が可能。補助金が能力育成、新しいサービスの提供及び地域社会構築を推進すると認められた団体に交付される。

②チャレンジ・ファンド（C F）

C Fは「完全で平等な市民(Full and Equal Citizens)」の実施を支援するため2001年に設けられた基金。ボランティアセクター及び地域社会を基盤とする団体及び公共組織（地方自治体関連機関含む）が利用できる。2004年には難民社会の特別な社会的ニーズに応える革新的プロジェクトに対して総額で300万ポンドが交付された。1件当たりの申請額に上限は設けていないが、内務省は1件当たり2万～3万ポンドの範囲が望ましいとしている。C Fは12ヵ月間のプロジェクトに対して費用の100%の資金供与が可能である。

③欧州難民基金（E R F）

E R FはE Uの決定により2000年に設立された基金である。加盟国に対して、主要3分野において難民を支援するための構想を実施する権限を付託している。その3分野とは、①適切な受入れ条件を設けること、②社会的及び経済的統合を促進すること、③難民が希望すれば彼らが母国へ帰れるようにすることである。

ボランティアセクター及び地域団体は直接資金供与を求めることが可能だが、民間組織はパートナーとしての参加を許される。申請額に上限はないが、一般に申請が受け入れられるのは3万ポンドから8万ポンドの間であるとされている。E R Fは12ヵ月間のプロジェクトに対して概ね総費用の50%の資金供与が可能である。

中央政府は上記のようなファンドを統括的に管理し、社会統合を行う地方政府及び地域関連団体、ボランティアセクター等民間団体などに効果的に配分している。地方政府及び地域関連団体においてはこれに地方の独自財政を、ボランティアセクターにおいては慈善団体からの寄付を、民間団体においては独自資金を加え、様々な活動を展開している。

3. ボランティア・セクターによる支援活動

イギリスにおける社会統合の実施主体として地方政府等と並び重要な役割を担うのがボランティア・セクターである。英国には非常に多くのボランティア・セクターが存在し、イギリスが行う社会統合のサービス提供者として、あるいは政策の末端伝達者としての機能を果たしている。それではイギリスの社会統合における、ボランティア・セクターの活動とはどのようなものだろうか。ヒアリングを行った二つの実例をサンプルにその実態を見てみることにする。

(1) ボランティア・セクターとは

イギリスではNPOに相当する民間非営利部門は、通常ボランティア・セクター (Voluntary Sector) と呼ばれ、その歴史は中世の慈善事業にまで遡る。現在およそ50万とも言われるボランティア・セクターは、非常に広範囲の組織・グループから構成されており、行政、民間にならぶセクターとして、重要な役割を担っている。イギリスのボランティア・セクターの活動は活発で規模も大きい。ボランティアに加え、何千人もの専門スタッフを抱え全国で展開しているようなチャリティから、ボランティアのみで運営している小規模の自主的な地域グループにいたるまで実に様々である。広義のボランティア・セクターには労働組合、政党、クラブなどもこれに含まれ、各々の関心、活動は多岐にわたっている。また、組織構造、法的立場、課税処理、有給スタッフとボランティアとの役割、活動範囲、財源なども様々であり、このような多様性のためボランティア・セクターを一括りに定義するのは困難である。成人の半数以上が、少なくとも年に一度はボランティア活動に参加すると言われるイギリス。ボランティア・セクターのかなりの部分が「チャリティ」であり、イギリスのボランティア・セクターを理解するためには、まずこの「チャリティ」の概念を理解しなくてはならない。「チャリティ」とは一般に博愛的な意味を持つ法的な概念。法律上チャリティとして成り立つためには、私的利益ではなく公的利益のための目的を持っていなければならない。これは、公益目的の活動を規定するものであるが、こうした目的を持つボランティア組織はチャリティとして登録することができ、チャリティとして登録されれば各種税制において優遇措置を受けることができる。チャリティの登録、規制、監査、調査、支援を実施する権限を持っているのは、チャリティ委員会 (Charity Commission)³³と呼ばれる政府部門の組織である。

一方、ボランティア・セクターの財源を見ると、公的部門からの補助 (委託金、助成金など) 37.0%、次いで個人寄付が36.6%という構成になっている。広義のボランティア・セクター (非営利であり、独立しており、ボランティア・リズムの性格を持つ組織化されている組織) においては、公的補助に依存する傾向が強いが、狭義のボランティア・セクター (教育機関、労働組合、レクリエーション団体などのグループが除かれる) においては、企業・個人などから

33 イングランドとウェールズでチャリティの登録、監督、支援等にあたる独立した政府機関。内務大臣の任命する三人の委員 (チャリティー・コミッショナー) によって構成される。

の寄付及び寄贈が、政府資金や事業収入に劣らず重要な比重を占める。

(2) ボランタリーセクターの支援活動の実例

ア A S I (Action for Social Integration社会統合アクション)

(ア) 組織

A S Iは慈善団体 (charity company) として登録された団体である。難民、庇護申請者などイギリスで定住を希望する移民、少数ではあるが訪問労働者も対象とした支援を行っている。社会的統合のための団体はイギリス国内に多く存在するが、多くは国別出身者を対象とした組織体系となっている (例えばルワンダ人にはルワンダの、ソマリア人にはソマリアの支援組織が存在する)。A S Iについては、黒人だけでなく他のマイノリティー (中国などアジアも含む) も対象とした支援組織である。職員はフルタイムが4人、ボランティアが8人。A S Iはすべてのグループを支援の対象とするため、黒人、難民、中国人など各グループの代表者8名から成る経営管理委員会をおいており、すべての被支援者に公平にサービスが提供できる組織体制となっている。

(イ) 主な活動

主な活動は、難民等に対する住居、雇用、教育訓練、福祉、言語、医療サービスへのアクセス等に関するワンストップの支援など。電話で相談してくる人や直接来訪する人、政府機関や他の団体から紹介を受けて来る人など支援者のアクセス方法は様々である。具体的には、例えばルワンダ語しか話せない難民に対しては、ルワンダコミュニティーの協力を得て役所の手続きの通訳を行う、および仕事を探している人に履歴書の書き方を教えるといった支援である。専門的な問題については、その分野の団体に協力を要請する。1日5本くらいの電話相談があり年間約250人の来所者がいる。管理委員会を通して教会、他の慈善団体とも連携し広報活動を行う。この他ウェブ上の広報も行っている。難民、庇護申請者らは口コミの他にこうした媒体を通じてA S Iの存在を知りサービスの提供を受ける。

庇護申請者が難民申請を行い、難民としての許可が下りるまでは、臨時の住居と最低限の資金 (週40ポンド程度) が地方政府より支給される。難民許可が下りたら、自治体が住宅の手当てをする。しかしこれは合法的な移民の場合であり、不法滞在者は公的機関を通して住居を見つけることができない。こうした人々は慈善団体が世話することになる。難民許可された人は、仕事が見つかるまで求職手当 (Job seekers allowance) 週約50ポンドが支給されこれで生活する。A S Iは、彼ら (彼女ら) の就職活動を支援するため、履歴書の書き方、銀行口座の作り方などの協力を行っている。実際に仕事を見つけるのは、求人広告や知り合いを通じてなど、個人的に見つけることが多い。仕事の種類としては、接客業が多い。店員やホテル、倉庫の管理などもある。これらの職種は、

それほど見つけるのは難しくなく、最低限の賃金は得られる。³⁴他方オフィス・ワークは見つけにくい。年齢や希望職種によって求職に期間には差がある。

女性の方が英語の訓練を受ける機会が少なく、言語能力の面で不利となっているようである。また難民の場合、片親家庭であるケースが多く、子供の不登校やしつけの問題も起きている。一般的に子供の数が多いため、母親が働きたくても働けない状況も多く見られる。こうした子供は学校に行っても疎外されるため、非行化するケースが多い。A S Iはこれら社会的弱者に対しての様々な支援を行っている。

(ウ) 予算

年間の予算は30万ポンド。宝くじ基金からの支援が最も多い。この他内務省や地方自治体、その他の慈善団体からの支援、個人からの寄付で構成される。公的資金からの支援は10万ポンド程度（内務省にプロジェクト申請し内容が良ければ採択される）である。

(エ) 受入れ国としての英国の評価

もともとアフリカ諸国はイギリス、フランスとつながりが深く、アフリカ人はたいてい英語か仏語を話すので、難民の行き先希望としては、英か仏が多い。これらの国では、すでに、同国人も多く定着しており地域にコミュニティを形成している。イギリス政府の受入れ政策については基本的には満足しているとのことであった。

イ J C W I (Joint Council for the Welfare of Immigrants移民福祉協議会)

(ア) 組織

J C W Iは、1968年に創設された政府から完全に独立した非政府機関である。移民に対する法的な支援を行っている。職員は16名でほとんどが法律関係。あとは事務・管理関係。職員は、大学、シンクタンクのプロジェクトへの参加など外部での活動が多い。国には非営利公益団体として登録しているが、税制面でのメリットを得られる慈善団体としての登録を進めている。

(イ) 主な活動

移民に対する一般向けの電話相談（週2回程度）も行うが、基本的には弁護士等を対象としたアドバイスが中心である。難民や庇護申請者問題も扱っているが、主なターゲットは経済移民である。新EU加盟国出身者の問題も排除していないが、これらの者については対処すべき問題数が少ない。J C W Iが行う主な活動は以下の3つである。

- ①移民問題を扱っている人たちへのアドバイス
- ②法律家、公務員、NGOへの移民問題に関する教育
- ③調査、ロビー活動

34 英国の最低賃金は時給4.9ポンド

(ウ) 予算

主な財源は以下の4つで慈善団体からの支援が最大である。法務省が所管するリーガルエイドは使用しているが、独立性を保つため、政府が拠出する統合のための活動への補助金（内務省移民局）は受けていない。主な財源は次の通りである。

- ①法務省が実施しているLegal aid制度（低所得者への法的アドバイス援助制度）からの支給
- ②慈善団体クウェーカー派のトラスト（チョコレートメーカーのトラスト）からの資金援助など。
- ③対公務員、弁護士、NGOの法的アドバイスサービスに対する報酬
- ④移民法・国籍法等の法律に関する教科書販売による収入

結び

これまで見てきた通り、イギリスの移民受入れは長い歴史を持ち、政策の有無にかかわらず社会は移民と関わりこれに接してきた。異なる人種、異なる文化、異なる宗教が混在する日常は、イギリスでは見慣れたものとなった。フランスとは異なり、例えばイスラムの女性が公共の場所でスカーフを巻いていても非難の対象とはならない。ロンドンのダブルデッカーや地下鉄で白人だけの車両を探すことの方が困難である。しかしイギリスにおけるエスニック・マイノリティは、はたして真に社会に統合されているといえるのだろうか。

2003年の雇用調査³⁵によると、イギリス全体の失業率4.4%に対してエスニック・マイノリティ平均の失業率は11.3%であり、白人の英国人と比較した場合、非白人の雇用率、賃金などは全般的に低い。特にパキスタン系は16.1%、アフリカ系黒人は14.1%、カリブ海系黒人は11.6%と高く、16歳から24歳で比較するとエスニック・マイノリティの失業率はさらに上昇する。これら若年層の失業率の上昇が治安悪化のリスクを高めることは言うまでもない。

2005年、フランスで起きた移民の暴動は欧州の社会統合政策に疑問を投げかけた。一部報道は社会同化政策か多文化共存政策かという二元的な議論を展開したが、社会統合の評価はそれほど単純ではない。イギリスにおいてもロンドンを震撼させた連続地下鉄爆破事件が記憶に新しい。事件後の煽情的なマスコミ報道、一部ナショナリストらの極右的な言動などに眉を顰める人は少なくないが、労働党政権下において進められてきた一連の移民及び移住者に対する緩和政策のベクトルに、異なる方向の力が加わり始めたことは否めない事実だろう。異質な文化を持つ人々を社会にどう融合させるかという古くて新しい命題に、今またイギリスは直面しているようである。

35 Employment Accessによる

【参考文献】

- Home Office “Indicators of Integration final report” 2005
- Home Office “Integration Matters” 2005
- Home Office “Making Migration work for Britain” a consultation document 2005
- KLI “A Comparative Study on Labour Migration Management in Selected Countries”
- Zig Layton-Henry “Britain: From Immigration Control to Migration Management”
- OECD “Trends in International Migration” SOPEMI2004
- IOM “Return Migration” Policies & Practices in Europe 2004
- Southampton City Council “Southampton city visitor guide 2005”
- UK & Race & Europe Network “Overcoming Racism” Why a European Perspective is Crucial 2004
- JCWI “Recognise rights, Realize benefits” 2005
- JCWI “Annual Review 2003-2004”
-
- 在日英国大使館『対英投資セミナー』税制・会計及び労働・入国許可の概要 2005.10
- (財)国際経済交流財団／三井情報開発(株)総合研究所『外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業報告書』2005.3
- 三井情報開発(株)総合研究所『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』 2003.3
- 厚労省外対課『外国人雇用問題研究会報告書』第4章各国の外国人労働者受入れ制度の比較 2002.7
- 厚労省外対課『諸外国における外国人労働者の現状と施策』1999.12
- 総合研究開発機構(NIRA)『外国人労働者の社会的受容システムに関する研究』1990.6
- 柄谷利恵子『移民政策の国際比較』第4章英国の移民政策と庇護政策の交錯 2003.7
- 労働省職業安定局・雇用職研『外国人労働者の受入れ政策』欧米諸国の現状とわが国の課題 1989.12
- 日本労働研究機構『欧米諸国における外国人労働者等への社会保障の適用』第3章イギリス 1995.3
- 英国貿易投資総省、英国での生活と就業、2005年3月