

## 第 1 部

# 最近の移民政策の変化と潮流

## 第1部 総論 最近の移民政策の変化と潮流

### 1. 概況

2007年は移民関連の話題に事欠かない年であった。フランスでは、5月にサルコジ氏が新大統領に就任し、新移民法を成立させた。内相時代から不法移民の取り締まり強化をはじめとする移民法改正に積極的だった同氏による法改正により、高度人材を積極的に受け入れるとする一方で、不法移民への取り締まり強化など移民の管理強化姿勢が鮮明になった。

一方、イギリスでは、ブレアからブラウンへと政権がバトンタッチされ、基本的には労働党が推進する積極的移民政策が踏襲された。しかし、イギリスにおいても政策の基本となっているのは、有能な人材の積極的な確保と非合法移民の制限強化という明確な方針である。さらにイギリスではポイント制が導入され、移民を5段階のレベルに階層化するという新制度がスタートしている。

こうした、自国の発展に有効な人材を優遇し、そうでない移民を制限しようという概念を基調とした、いわゆる「選択的移民政策」が最近の欧州の移民政策の新しい潮流となっている。欧州の移民政策にこうした潮流が生まれた背景には、移民が関与した事件の増加があることは否めない事実だろう。こうした事件は主に過去に受け入れた移民の2世、3世が関与するものである。過去の移民政策によって生じた負の遺産とも言える影の部分が社会問題として顕在化しているのである。移民に対する欧州各国の国民感情はいま微妙な揺れを見せている。ここで焦点となるのが社会統合政策の重要性である。ドイツでは言語教育など社会統合政策を盛り込んだ新移民法を07年7月制定した。社会統合政策の成否は今後欧州各国の経済発展に欠かせない要素となっている。

一方アメリカに目を転じると、やはりここでも不法移民の存在が社会に影を落とす実態が浮かび上がる。推定1200万人とも言われる不法移民が、サービス業、農業などの分野で経済の下支えをする一方で、社会保障費などを圧迫している。この問題は社会問題としてすでに看過できない域に達しており、この対応をめぐる議論が高まっている。

以上のように、欧州でもアメリカでも各国レベルでは、移民の受け入れに関して実ほどの先進国も非常に慎重であることがわかる。07年10月、欧州委員会はEU域外からの高度人材の受け入れに関する新制度を導入する指令案を提案した。アメリカのグリーンカードに対して「ブルーカード」と呼ばれるこの制度は、高度人材がEU域内の任意の国で自由に就労することを可能とする。高度人材の渡航先として人気に水をあけられているアメリカ、カナダといった国から欧州が巻き返しを図ろうというものだ。

他方、労働力移動の流動化に関してはアジアももちろんその例外ではない。経済のグローバル化に伴いモノ、カネとともに労働力の国際間移動が活発化している。多様性という特徴をもつアジア諸国においては、労働力移動も複雑な様相を呈している。同一地域内にフィリピン、中国等の送出国と、韓国、シンガポール等の受入れ国が存在していること、さらに、

いくつかの国が過去20～30年の間の急激な経済成長を背景に送出国から受入れ国に転換したこと等が複雑な状況を生み出している。アジアの移民受け入れの歴史は浅く、欧州と比較して受け入れのための社会的インフラストラクチャーが十分に整っているとは言い難い。

当機構では、2005年にドイツ・フランス・イギリス・イタリア・オランダの5カ国を対象に、移民の受入れ制度と社会統合政策に関する調査を行い、その成果を労働政策研究報告書『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査』(2006)としてまとめた。同調査では欧州諸国の移民政策がどのような変遷をたどり、受け入れた移民をどのように自国社会に統合してきたのかを解明した。

また、2006年にはアジアの主要な受入れ国である韓国・台湾・マレーシア・シンガポールを対象に調査を行い、アジアにおける外国人労働者受入れ制度の特徴と課題を明らかにした。現地調査を行い最近の実態にも踏み込んだ本成果は労働政策報告書『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』(2007)としてまとめられている。

2007年は、両調査の成果を踏まえ、2005年の調査以降に主な移民政策の変更があった欧州の主要国ドイツ・フランス・イギリスを取り上げその改正点を明らかにすることとしたい。また、これら主要国とは異なり、不法移民の大規模な合法化という他国とは異なるアプローチをとっているスペインをとりあげ、その制度と最近の受入れ実態を紹介する。

## 2. 選択的移民という選択【イギリス】

イギリス政府は05年2月、80種類にも及ぶ複雑化していた受け入れスキームを一つの体系に整理する新入国管理5カ年計画を発表した。この計画で移民は5段階のレベルに分類されることとなった。技能を持つ第1層と第2層の入国者についてはポイント制を導入し、5年間の就労後に定住権の申請を可能とする優遇措置を与える。他方、第3層以下の低熟練労働者はヴィザの期限の切れた時点で出国しなければならないとする帰国担保事項が強調された。この5カ年計画を表した報告書のタイトルは『選択的受け入れ (Selective Admission)』というものである。報告書にこうしたタイトルが付された理由は、この計画が、国の利益になるような高度人材は積極的に受け入れるが、低熟練労働者については最小限に止めるという方針で書かれていることによる。今後のイギリスの移民政策は、自国に都合の良い者だけを選択して受け入れるというこのコンセプトに沿って進められていくものと思われる。

他方イギリスでは、国内労働者の雇用確保に配慮する動きも出始めている。07年9月、ブラウン首相はTUC (英国組合会議) の大会挨拶で、「イギリスの仕事をイギリス人労働者に (“British jobs for British workers”）」という演説を行い喝采を浴びた。イギリスはEUが東欧圏に地図を拡大した第5次拡大時 (04年5月)、アイルランドなどと共に東欧からの移民労働者の受け入れに制限を加えなかった数少ない国の一つ。欧州の中では、移民への労働市場開放に積極的な国というイメージが定着している。自由・平等を重んじ、「移民に寛容な国」という看板を背負うイギリスであるが、果たして積極的移民政策の転換はあるの

だろうか。ブラウン政権の今後の動向が注目される。

### 3. 社会統合政策を加速【ドイツ】

ドイツは人口8200万人のうち、移民とその子孫（ドイツ国籍保持者含む）が約1500万人を占める。中でも歴史的にトルコ系が多数を占めるが、教育・雇用などの問題が顕在化、この層への社会統合に政府は力を注いでいる。統合策を強化する改正移民法が07年7月に成立した。中身は、①統合コース（ドイツ語、法令、文化、歴史）への参加義務付け（拒否した者には罰金及び社会扶助の削減）、②呼び寄せ家族のドイツ語知識の証明義務付け——など。また、政府はこの改正移民法の導入に際し、移民の統合状況の改善をテーマに統合サミットを開催した。このサミットには連邦政府、地方自治体、移民団体の代表者や有識者が出席、改善のための約400の誓約を含む国家統合計画を採択した。政府はこうした計画の実施にあたり、2011年まで毎年約75億ユーロの予算を統合促進プログラムに投ずるとしている。

### 4. 移民の選別化と社会統合【フランス】

フランスは1974年以降、就労を目的とした移民の受け入れを原則実施していない。最近メディアで目にする移民の暴動等は、実は移民の2世、3世が関与したものであることが多い。これもまた過去の政策が投げかける影の部分なのだろう。

自身も移民の子であるサルコジ大統領であるが、移民政策に関しては一貫して移民管理の厳格化路線をとる。サルコジ大統領が主張する移民政策のキーワードは二つ。「選択的移民政策への転換」と「社会統合の促進」。「選択的移民政策への転換」はイギリスと同様二つの側面を持つ。フランスの経済・社会発展に有益な人材の優先的受け入れと移民の流入抑制。このうち移民の流入抑制については、すでに03年11月の「移民の抑制、外国人の滞在及び国籍取得に関する法律（通称サルコジ法）」によって規定されているが、その後も、徹底した流入抑制策がとられている。06年の移民法改正では、10年以上の滞在を証明できる不法滞在者への正規滞在許可の自動交付を廃止し、家族呼び寄せの権利については制限を拡大、フランス人との婚姻に基づく滞在許可申請についても条件が厳格化された。07年の移民法改正では、家族呼び寄せの条件のさらなる厳格化を図った。

そして新移民政策のもう一つの重要な柱が移民の「社会統合の促進」だ。07年の移民法改正では、新規移民全員に、「受け入れ・統合契約（CAI）」が義務化された。これは移民とフランス共和国との間で交わされる契約である。移民はフランス語や市民教育講座に出席することを約束し、それに対して国家は就職や生活・教育等に関する情報の提供や支援を保障する。05年秋の移民の若者が引き起こした暴動でも明らかのように、現在の移民問題は、人種差別、失業、貧困、教育、宗教などの社会問題が複雑に絡み合っている。フランスの将来は、この社会統合促進政策の成否が重要な鍵を握っていると考えられている。

## 5. 他国とは異なるアプローチ【スペイン】

スペインは、現在欧州諸国の中で最も多くの移民の流入を経験している国である。しかし、外国人労働者を過去より多く受け入れてきたフランス、ドイツ、オランダ、イギリスといった他の欧州主要国などと比べても、スペインのアプローチは特異であり、ひとつの新しい潮流といえる。

スペインにおける外国人労働者受入れ手続きは正規の制度である「一般制度」および「一定枠割当制度」の他に、非合法状態の外国人を対象とした「特別合法化措置」および「労働上の定着による合法化」といった制度が存在する。特別合法化措置は、近年の南欧諸国において特徴的な現象であるが（イタリア5回、ポルトガル3回、ギリシャ2回など）、その中でもスペインはこれまで計6回のプロセスを行った最多実施国となっている。不法移民の数を正確にとらえることは難しいが、その規模が無視できないほどであることは確かであり、他の欧州諸国への影響も懸念されている。