

JILPT 資料シリーズ

No. 58 2009年6月

アメリカの外国人労働者受入れ制度と実態

— 諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2009 —



アメリカの外国人労働者受入れ制度と実態 — 諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2009 —

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

近年の経済のグローバル化の進展は、世界的な規模における人の移動を活発化させた。今日、外国人労働者問題への対応は先進諸国にとって共通の課題となっている。わが国でも、今後の人口減少を背景とした労働力不足の懸念から、或いはグローバル市場で生き残るための高度人材の必要性から、外国人労働者受入れをめぐる議論が再び高まっている。

当機構では、2005年にドイツ・フランス・イギリス・イタリア・オランダの欧州5カ国、2006年にはアジアの主要な受入れ国・地域である韓国・台湾・マレーシア・シンガポールを対象に調査を行い、各国・地域における外国人労働者受入れ制度の特徴と実態を明らかにした。その成果については、前者が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、後者が同『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。さらに、2007年は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とともに、不法移民の大規模な合法化という他国とは異なる政策対応をとっているスペインについて、その制度と最近の受入れ実態を紹介した『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008』を刊行した。

2008年は、これまでの成果を踏まえ、アメリカを対象国にとりあげた。アメリカはいうまでもなく移民の国である。従って、アメリカにおける移民政策全体を単純にわが国の政策と比較することには制約があるが、例えば、昨今議論が高まっている高度人材の受け入れ制度、またその他技能労働者の一時滞在受入れの仕組みに焦点を絞ると、興味深い論点が多々見えてくる。

最近の国際間労働移動の激化を受けて、各国の実態は刻々と変わりつつある。今後世界で労働力移動がさらに活発化することを踏まえると、諸外国で起きている労働力移動の実態を把握し、その対応を分析することは、わが国の外国人労働者政策を考える上で大いに参考になると思われる。そうした意味で本資料が、外国人労働者をめぐる議論を行う際の一助となれば幸いである。

2009年6月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 稲 上 毅

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆担当
<small>あませ みつじ</small> 天瀬 光二	労働政策研究・研修機構主任調査員	第1章
<small>きたざわ けん</small> 北澤 謙	労働政策研究・研修機構主任調査員補佐	第2章

目 次

まえがき

序論 欧米諸国における移民政策の動向	1
本論 アメリカの外国人労働者受入れ制度と実態	7
1 はじめに	7
(1) 調査の背景	7
(2) 調査の方法	7
2 移民政策・外国人労働者受入れ政策の歴史的経緯	8
(1) 19世紀後半から1924年まで	9
(2) 1924年から1965年まで	9
(3) 1965年以降	9
(4) 最近の動向	11
3 移民（永住の滞在を許可された外国人）の受入れ	12
(1) 移民の定義	12
(2) 移民受入れ数の推移	12
(3) 国外出生者・外国人労働者受入れの現況	13
(4) 国別割合	14
(5) 新規入国者と滞在資格変更者の割合	14
(6) ビザ別割合	15
4 非移民（期限付き滞在の外国人）の受入れ	17
(1) ビザの種類と受入れ人数	17
5 移民・非移民の入国・滞在資格取得に関する行政手続き	26
(1) 移民・非移民に関連する行政機関	26
(2) 永住滞在資格者（移民）の申請手続き	27
(3) 期限付き滞在資格者（非移民）の申請手続き	28
(4) 支配的賃金	33
6 滞在資格別雇用証明プログラムの実施状況	34
(1) H-1Bプログラム	34
(2) H-2Bプログラム	37
(3) H-2Aプログラム	39
(4) 各滞在資格の州別概況	40

7	その他の外国人労働者に関する制度	46
	(1) 雇用主処罰制度	46
	(2) 就労資格書類確認制度	46
	(3) 移民関連不当雇用行為制度	48
8	政策に対する評価	49
	(1) 外国人労働者の流入による労働市場への経済学による影響分析	49
	(2) 労使関係者による政策評価	50
9	まとめ	53
	参考文献	54
	参考資料編	57

序論 欧米諸国における移民政策の動向

1 本調査の位置づけ

当機構は、2005年にドイツ・フランス・イギリス・イタリア・オランダの欧州5カ国、2006年にはアジアの主要な受入れ国・地域である韓国・台湾・マレーシア・シンガポールを対象に調査を行い、各国・地域における外国人労働者受入れ制度の特徴と実態を明らかにした。その成果については、前者が働政策研究報告書『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、後者が同『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。さらに、2007年は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し、かつ不法移民の大規模な合法化という他国とは異なる政策対応をとっているスペインについて、その制度と最近の受入れ実態も紹介した資料シリーズ『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態2008』を刊行した。

2008年は、これまでの成果を踏まえ、アメリカを対象国にとりあげた。アメリカはいうまでもなく移民の国である。従って、アメリカにおける移民政策全体を単純にわが国の政策と比較することには制約があるが、例えば、昨今議論が高まっている高度人材の受け入れ制度、またその他技術労働者の一時滞在受入れの仕組みに焦点を絞ると、興味深い論点が多々見えてくる。本資料シリーズは、アメリカの移民政策をこうした視点より考察したものであり、一時的滞在資格の中でも「労働市場テスト」を伴う「雇用証明プログラム」については特に詳細な解説がなされている。

ここでは、本論に入る前に、これまで行ってきた外国人労働者受入れ制度に関する調査以降、諸外国の移民政策にはどのような変化があったのか、欧州とアメリカにおける最近の動向を中心に概観してみたい。

2 欧州の移民政策の動向

(1) 新規加盟国への制限撤廃拡がる

EU（欧州連合）は2007年1月、ルーマニア、ブルガリアを加えた27カ国体制になり加盟後2年が経過したルーマニア、ブルガリアに対し、移動制限撤廃の動きが拡がった。2009年1月、見直しを決めたのはスペイン、ポルトガル、ギリシャ、ハンガリーの4カ国。すでに門戸を開放しているフィンランド、スウェーデンなど10カ国に加え、両国に移動の完全自由を与える国は14カ国となった。加盟から5年が経つ東欧諸国に対する規制見直しも合わせ、域内移動の自由はさらに進展したといえる。

欧州委員会が 2008 年 11 月にとりまとめたレポート⁽¹⁾によると、07 年時点で他の加盟国に居住する EU 市民（15～64 歳で居住期間が 4 年以下の者）1088 万人のうち、ルーマニアからの移民は 19%とポーランドの 25%に次いで高い比率だった。04 年に加盟した東欧からの移民が主に製造業、建設業、小売、ホテル、レストランなどの職に就いているのに対し、新規加盟の 2 国からの移民は建設現場、サービス業でも家政婦などのより単純な仕事に就く傾向がある。この 2 国の加盟で欧州の移民地図はまた少し塗り替わりつつあるようだ。

(2) 英独仏などは慎重姿勢、制限を維持

域内の人の移動は労働市場の柔軟化に貢献するとして域内移動の完全自由化を目論む EU は、移動制限撤廃を決めた 4 カ国の動きを基本的には歓迎している。しかし、イギリス、ドイツ、フランスなどの旧加盟国は新規加盟 2 カ国に対し、受入れ制限の維持を表明した。主な理由は景気低迷による国内雇用情勢の悪化。景気の先行きに対し悲観的な見方が強まっているものとみられる。さらにベルギー、ドイツ、オーストリア、デンマークの 4 カ国は 09 年 1 月現在、04 年加盟の 8 カ国に対しても制限の維持を保留したままだ。しかし、このような状況下で制限を撤廃しない国に対し、EU がいま以上の自由化を迫るのは事実上困難という見方が強い。今後の景気動向如何では自由化のスピードがさらに鈍化することも懸念される。

(3) 景気後退により域内移動は鈍化

EU 域内における制度上の自由度は高められたものの、実際に移動するかどうかはもちろん労働者次第である。昨秋以降の景気の急激な落ち込みにより域内移動は鈍化している模様だ。イギリスは東欧移民への門戸開放が経済成長に結びついたモデルとされる国。そのイギリスでも移民労働者の回帰傾向が顕在化してきた。イギリスは 04 年加盟の東欧労働者の流入を「労働者登録制度」で管理しているが、07 年の第 3 四半期から申請件数は減少に転じた。08 年 4-6 月期の申請件数は前年同期比で 1 万 4000 件のダウンとなっている。ある民間シンクタンクの報告⁽²⁾によると 04 年以降東欧から流入した 100 万人労働者のうち、すでに約半数の 50 万人が帰国したという。イギリスで働く東欧労働者の多くをポーランド人が占めるが、ポンド安やインフレによる実質収入の低下と、自国の雇用状況・賃金水準などの改善といった状況が引き金となり母国に帰り始めている模様だ。こうした動きに対しては、流出に歯止めがかからない場合、人材の獲得競争が激化するのではとの懸念が経済界の一部から寄せられている。

¹ European Commission (2008)“The impact of free movement of workers in the context of EU enlargement - Report on the first phase (1 January 2007 - 31 December 2008) of the Transitional Arrangements set out in the 2005 Accession Treaty and as requested according to the Transitional Arrangement set out in the 2003 Accession Treaty”,

² Institute for Public Policy Research, (2009), Institute for Public Policy Research Report

(4) 社会統合政策が進展

現在、移民が存在する欧州主要国のほとんどは何らかの形で社会統合政策を採り入れている。統合コース（言語・法律・文化・歴史教育）への参加を移民に義務付けているドイツでは、年間 75 億ユーロの予算を統合促進プログラムに投じている。フランスは CAI（受入れ・統合契約）と呼ばれる契約を移民に課し、言語教育とフランス共和国理念の習得を義務付けている。また、イギリスでは政府直接の統合プログラムはないものの、教会および NPO など大小さまざまなボランティアセクターが社会統合の重要な担い手となっている。こうしたボランティアセクターのほとんどは出身国コミュニティー別に組織されており、住居・医療・教育など生活面から雇用あっせんまで、移民を色々な場面で支援する。移民を社会から疎外しないためにはこうした草の根レベルの活動が極めて効果的な存在となる。ここに政府からの支援が加わり、官民のネットワークが移民に対するセーフティネットの役割を果たしている。

フランスで労働許可証を持たない移民労働者（サンパピエ）は不法滞在であっても以前は 10 年たてば自動的に滞在許可が与えられていたが、最近の移民法改正でその権利は剥奪された。これら移民労働者たちが正規の滞在許可を求め職場を占拠するなどのストを起こした。移民法を改正したサルコジ政権に対する不満が噴出した格好だ。また、建設バブルの崩壊が労働市場を直撃しているスペインでは、雇用を失った移者らが抗議行動を起こしているという。スペインは不法移民の合法化措置などにより大量の労働移民を受け入れてきた国だ。移民と社会の摩擦は現在もなくなっていない。景気悪化によりますます不安定さを増す社会において、そのしわ寄せが移民に向かう時、社会は大きなリスクを抱える。このように移民との共存を目指す欧州社会においては、社会統合を重要な柱として今後の移民政策は展開されていくものと見られる。

3 アメリカの移民政策の動向

2008 年のアメリカは良くも悪くも選挙一色であった。すべての懸案事項、すべての政策課題をとりあえずおいて、まずはリーダーを決めることを優先している感があった。

そして年が変わった 2009 年 1 月 20 日、大統領就任演説を行ったのは閉塞感漂う全米の期待を一身に背負ったバラク・オバマであった。しかしもちろんリーダーが替わればすぐに世界が変わるわけではない。金融危機の震源ともいえるアメリカ経済は出口の見えないまま厳しさを増しており、实体经济への影響もすでに看過できないレベルに達している。連邦労働省が 2009 年 5 月 8 日発表した雇用統計によると、09 年 4 月の失業率は 3 月の 8.5% から 8.9% へとさらに悪化し、1983 年 10 月以来の高水準となった。非農業部門の就業者数は季節調整済みで前月比約 53 万人減少し 1 億 3241 万人となり、失業者数は約 12 万人増加し約 1372 万人を記録した。

急速な景気後退は、低学歴の労働者の雇用問題により深刻な影響を及ぼしている。中

卒以下の学歴の若年労働者や移民に関してその傾向が顕著である。彼らが多く就労する建設業や飲食サービス業は、低賃金かつ低労働条件の職種であり、多くの不法移民が就労する分野でもある。アメリカの不法就労者は1200万人とも言われ、不法移民対策を中心とした移民政策の舵取りは難しく、オバマ新政権にとって頭の痛い、しかし重要な課題であることは言うまでもない。

(1) 移民労働者に及ぶ経済危機の影響

ピュー・ヒスパニック・センター(Pew Hispanic Center)が09年2月12日に発表したレポート⁽³⁾がある。同レポートによると、ヒスパニック系移民の失業率が他のエスニックグループに比べて高いことがわかっている。米国全体の失業率の上昇は2007年の4.6%から2008年の6.6%だったのに対して、ヒスパニック系の外国出身者は5.1%から8.0%に上昇した。労働統計局の資料によれば、2009年1月の米国全体の失業率は7.6%に対して、ヒスパニック系の失業率は9.7%となっている。また移民研究センター(The Center for Immigration Studies)が2月18日に発表したレポート⁽⁴⁾は、中卒以下のヒスパニック系失業率は16.2%に達すると指摘している。不法就労者の全貌は明らかではないが、同レポートによると、ほとんどの不法就労者の学歴は高卒以下であり、就労するのは建設現場、ビル清掃・メンテナンス、飲食業のウェイター・ウェイトレス、食品加工や農業のような仕事である。深刻さを増す不況はこうした産業を直撃しており、社会的弱者である不法就労者たちがその煽りをまともに受けているだろうことは想像に難くない。

(2) 包括的移民法案

ところで前ブッシュ政権は高まる不法移民問題に対応するため、政権の終盤において「包括的移民法案」を提出していた。ところがこれは07年6月、上院によって否決され事実上の廃案に終わっている。その内容は①国境警備の強化、②不法移民や雇用主の取り締まり強化、③アメリカにいる不法就労者に期限を区切って就労を認める(ゲストワーカー・プログラム)というものだった。そもそもブッシュ前大統領は2001年に始まる第1期目から移民問題、特にメキシコからの不法移民問題の解決を重要視していた。ブッシュ前大統領が具体的な包括的移民制度改革を表明したのは、2004年1月。当時の新制度の主旨は、不法滞在者の合法化に道を開く短期労働制度であり、最長で6年間、米国内での就労を適法とするものであった。

07年に審議された包括的移民制度改革法案は、ケネディ上院労働委員長(民主党)や

³ Pew Hispanic Center, (2009), "Unemployment Rose Sharply Among Latino Immigrants in 2008", Feb.12, 2009. 本レポートについてはJILPT ビジネス・レーバー・トレンド09年4月号「海外労働事情」でとりあげているのでご覧いただきたい。

⁴ Center for Immigration Studies, 2009, "Unemployment for Immigrants and the US-Born: Picture Bleak for Less-Educated Black & Hispanic Americans", Announcement, February 2009

大統領選に出馬したマケイン議員（共和党）を中心とした超党派の議員と政権が 07 年 5 月に合意したもので、これをブッシュ前大統領が支持したものとされる。ただ、ブッシュ前大統領のすすめた包括的制度改革に対し、下院では 2005 年 12 月に不法移民の取り締まり強化のみを盛り込んだ法案（2005 年国境保護、反テロ及び非合法移民統制法）を通過させたため、上院と下院間の調整が必要となり、結果的にこれが不調に終わり廃案となった⁽⁵⁾。

反対派の論拠の多くは、不法移民に恩赦（アムネ스티）を与えるようなものだとの批判だ。この批判に対し、当時のブッシュ前大統領は「ゲストワーカー・プログラムはアムネスティではない」と反論、さらに国境警備と密入国者の取り締まりの強化を訴え説得しようとしたが、そのような措置は実効性が薄いと反対派は主張した。1986 年の抜本的な改革の際に雇用主に対する罰則規定や国境警備の強化が盛り込まれたが、これが実効性をもたなかったからである。

アムネスティについては批判が多い。レーガン元大統領当時、政府は 1986 年の移民制度改革ですでに入国していた不法移民の合法化と雇用主の罰則強化で問題解決を図ろうとした。このとき 300 万人近くの不法移民が合法化されたといわれる。しかしその後も不法移民は増加し続け、次のアムネスティを期待しての不法移民が引き続き流入、事態は悪化してしまったという経緯がある。今回もアムネスティが対応案に含まれるという噂が広まると、国境を越える不法移民が激増するのではと懸念されたわけだ。

(3) 制度と実態のかい離

不法就労の問題だけではない。合法的な移民についてもその一部がビザ本来の目的とは異なる就労を行っている可能性が指摘されている。

一時的にアメリカ国内で就労を許可された労働者のうち H-1B ビザの取得者は、大卒以上の学位を得た高度人材（Highly Skilled Workers）と位置づけられ、国内では確保できない技術を有している労働者として、アメリカ経済の国際競争力を高めると期待される人々だ。しかし、このビザ取得者の 20%強が失業状態かその技能にふさわしくない低技術職場で働いているとの調査結果が明らかになった。

国土安全保障省市民移民サービス局によると⁽⁶⁾、H-1B ビザ申請の約 21%が不正または違反であるという。13.4%に申請上の不正があり、7.3%がビザ制度に抵触する違反が見られたとする。同時期の全発給数 9 万 6827 件のうち約 2 万 0000 件に不正または違反があると推定されると結論づけている。この調査における「違反」とは、①ビザによっ

⁵ この議論の経緯については、JILPT ビジネス・レーパー・トレンド 08 年 9 月号「海外労働事情」を参照されたい。

⁶ U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), 2008, “H-1B Benefit Fraud and Compliance Assessment”, September 2008

て就労が認められていない職場、職務内容と異なる就労をしている、②職務内容からふさわしいとされる賃金水準を下回っている、③ビザ申請で要件となっている学位や職務経験に偽りがある、④仕事上のポストがビザ申請に記載されていたものと異なる一などである。また、移民政策研究所（Migrant Policy Institute）の報告⁽⁷⁾によると、大卒（学士取得）の外国人労働者 610 万人の 22%に相当する 130 万人以上が、失業状態にあるか、あるいはビザ申請の相当する職種とは異なる職場で就労していることがわかっている。彼らは、本来、学術的あるいは専門性の高い職に就くことを前提として滞在許可されていたが、実際には、皿洗いやタクシードライバー、ガードマンといった技術を必要としない職に就いているという⁽⁸⁾。これらのことが事実であるとする、高度人材として正規にビザを取得した者も非熟練労働市場に流れている可能性があり、景気後退がさらに進めば不法就労者問題とともに様々な問題が顕在化する危険を孕んでいる。

本報告書はとくに非移民（一時的就労）ビザに焦点を当てて書かれている。この部分の本来の制度（受入れの仕組み・目的）がどうなっているのかが詳細におわかりいただけると思うので、ぜひお読みいただきたい。その上で、運用次第ではこういう事態が起こりうるものだという視点で見ていただくことも、一つのインプリケーションになり得るのではないかと考えている。

(4) 今後の展開

包括的移民法案が成立するしないにかかわらず、米国経済が移民に大きく依存している図式に変わりはなく、また現在多くの不法移民が存在することは事実である。とくに年 85 万人以上のペースで増加している最近の不法移民の多くをヒスパニック系移民がしめると言われ、彼らの影響力は、政治・経済、文化などの面で明らかに拡大しており、政治的にも無視できない存在となっている。そして経済社会をとりまく環境は、推定 1200 万人近い不法就労者をこのまま放置できない状況へとかえつつある。上述のとおり、経済危機により打撃を受けている職種の多くに不法移民が就労している現実、雇用危機が社会全体の危機へと発展する要素を十二分に備えているといえよう。

オバマ政権はまだスタートしたばかりであり、移民政策が今後どのように展開していくかは未知数だ。そもそも国内の失業率が高い水準にある中で、低学歴・低熟練の労働市場に果たして移民労働者を必要としているのか否かという議論がある。そしてこの景気後退がこうした移民政策のあり方について議論をさらに活発化させていることを考えると、今後の状況如何では新政権が大きな政策変更を余儀なくされることもあり得るということ視野に入れつつ動向を注視していくことが必要であろう。

⁷ 移民政策研究所（Migrant Policy Institute）ホームページ参照

⁸ 両報告の詳細については、JILPT ビジネス・レバー・トレンド 2008 年 12 月号「海外労働事情」を参照されたい